

これからの社会福祉の方向

The Future of Social Welfare

吉村 公夫

はじめに

わが国の社会福祉がどの方向に向かおうとしているのか。これまでの社会福祉の歩みをふりかえり、行く先を見定める。また、そうした状況で、市民として何ができるのかについても若干言及したい。

1. 社会福祉の内容と範囲

まず、本稿での社会福祉の内容と範囲について明らかにしておく。上記の課題設定において、「これまで」をどの時期から設定するかを明らかにしないといけない。ここでは、第二次世界大戦後、わが国の敗戦後から辿ることにする。戦前と戦後の連続性を指摘できる事柄はあるが、ここでは、戦後から変わったという認識から出発する。

ここで、簡単に社会福祉を定義しておく、「現代社会に生起する生活上の諸問題を、生存権理念にもとづいて、解決しようとする社会的方策・活動」である。ここで言う、社会的方策・活動には、制度、政策、施策が含まれた意味である。社会的制度、政策、施策は、代表的、典型的には、法律にもとづいている。

上記の現代は、どういう社会かということに関しては、基本的には資本制社会であるということ。そして、その資本制社会（資本主義社会）とは言うまでもなく、自己の労働力を売って、その対価としての賃金を得て、それにより生活を維持する人々が大半を占める社会。この賃金で生活を維持する人々を労働者と呼ぶ。労働力として評価され、職につく。職につけない場合、解雇される場合は、収入が得られないので、生活に困窮する。

現代社会が資本制社会と言っても、成立当初と違って、今日では、基本的人権の理念が浸透していて、いきなり解雇されない（労働基準法による規制）し、使用者に、労働力として評価するように、求める国家介入がある（労働市場への国家介入）。例えば、男女雇用機会均等法や障害者雇用促進法と言った法律が用意されている社会である。

このように、基本的人権を踏まえた、いろいろな社会的施策が今日存在する。社会保障、社会福祉もそうしたもので、基本的人権の中でも、生存権保障の施策である。

もう少し詳細に見てゆくと、昭和20年代は社会事業という言葉が一般的で、昭和30年代に入ると、社会福祉という言葉が使われるようになり、しかし、まだ、社会事業という言葉も見られ、加えて、社会福祉事業法の影響で、社会福祉事業という言葉も使われ始めた。

社会事業という言葉は、Social Workの翻訳で、1909（明治42）年に刊行された、井上友一の

『救済制度要義』に初めて現れたと言われるが、頻繁に使われるようになったのは、大正時代に入ってからである。

社会事業の基本的事項を定めた法律である社会事業法は、1938（昭和13）年に成立・公布されている。社会的制度としての社会事業成立のメルクマールの1つである、組織化を代表する、中央社会事業協会は、1921（大正10）年中央慈善協会から改称された。代表的な対策の救護法は、少し後の、1929（昭和4）年に成立している。

内務省社会局の役人である田子一民が『社会事業』を刊行したのが、1922（大正11）年であり、内務省嘱託の経歴をもつ生江孝之が、『社会事業綱要』を刊行したのが、1933（昭和8）年である。社会事業の理論的研究の精緻さという意味では、海野幸徳や山口正によるものである。海野の『社会事業概論』は1927（昭和2）年、『社会事業学原理』は1930（昭和5）年であり、山口の『社会事業研究』は1934（昭和9）年に刊行されている。

言葉は早く、制度としての社会事業はその後成立を見、その理論的研究は、さらにその後という状況である。

社会事業という言葉は、一般国民はともかく、戦前広く使用されていた。

社会福祉という言葉は、Social Welfareの翻訳で、日本で公に使われ、国民に広く認知されるようになったのは、1946（昭和21）年公布の日本国憲法の条文による。その第25条第2項の条文が「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と定められた。

社会福祉関係者にとっては、この25条第2項に加えて、厚生省設置法第4条の「厚生省は、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進を図ることを任務とし、」の定めである。この厚生省設置法は1949（昭和24）年に成立・公布された。また、翌1950（昭和25）年に制定された、「社会福祉主事設置に関する法律」に、社会福祉という言葉が使われた。翌1951（昭和26）年に社会福祉事業法が成立・公布された。前年の主事に関する法律は、この社会福祉事業法に吸収された。この社会福祉事業法の法律的趣旨は、戦前の社会事業法と同じく、社会福祉に関しての共通の基本的事項を定めたものである。この時点では、1947（昭和22）年の児童福祉法、1949（昭和24）年の身体障害者福祉法と1950（昭和25）年の生活保護法が成立をみていた。この3法に共通の基本的事項を定めた。

この社会福祉事業法の立法策定の中心であった木村忠二郎は、法律の名称として、社会事業では、戦前の法律と混同される、かと言って、社会福祉法にするほど、社会福祉という言葉が一般的になっていないことと、社会事業の間に、福祉を入れることで、積極的に福祉の増進という目的の意味を含めしめたと言われている。¹⁾ 法律名は社会福祉事業だが、中の条文には、社会福祉法人、社会福祉施設や社会福祉審議会など、社会福祉という言葉が冠した言葉が出てくる。ただ、第2条で、どんな施策が社会福祉かということで、「社会福祉事業」という名称で列記されているので、このことから、社会福祉事業という言葉が、社会福祉関係者の間で使われ出したと言える。

1954（昭和27）年に日本社会福祉学会が結成された。同じ年、中央社会事業協会は改組され、中央社会福祉協議会が設置されている。

社会福祉の理論的研究としては、竹中勝男の『社会福祉研究』が1950（昭和25）年に出され、同じ年に孝橋正一著『社会事業の基礎理論』が刊行された。その後1956（昭和31）年に、岡村重夫の『社会福祉学（総論）』が出された。この時期の竹中、岡村の社会福祉という言葉の使用はかなり早いと言えるのではないか。

社会福祉という言葉の使用が一般化したと言えるのは、1960年代に入ってからではないか。先の日本社会福祉学会の機関誌『社会福祉学』が創刊されたのが、1960（昭和35）年である。木田徹郎編著の『社会福祉概論』が1964（昭和39）年に、一番ヶ瀬康子の『社会福祉事業概論』が1964（昭和39）年に出されている。なお、一番ヶ瀬康子は前年の1963年に、学位論文の『アメリカ社会福祉発達史』を公にしている。一番ヶ瀬康子が真田是と共同編集した『社会福祉論』が刊行されたのは、1968（昭和43）年である。

1970年代に入ってから、前出の孝橋正一は、社会事業という言葉を使いつづけている。孝橋は、資本主義社会が続く限り、学問的述語としては、社会事業であると主張する。²⁾ 社会事業、社会福祉の歴史研究者である吉田久一は、「私は高度成長期から、社会事業を社会福祉事業と名辞を新たにしたいと思う」³⁾と述べ、今日まで、社会福祉という言葉を使っている。

吉田久一は、その後の著書で、その点について詳しく説明している。それによると、高度成長下の生活において、「従来の戦後貧困は、…『多様化貧困』とでも呼ばなければ解釈が不可能になった」。⁴⁾ 第2に、「60年代の国民皆保健、皆年金の達成、そして老人福祉法、精神薄弱者福祉法等々の制度的拡大をみて、『福祉六法』時代に」入った。⁵⁾ 第3に、「具体的には社会福祉政策論と方法論の接近ないし統合が要請された」ことからと。⁶⁾

この吉田の説明を参考に、社会事業と社会福祉を区分する指標をまとめれば、①生存権思想の具体化の時期はいつか。つまり、国民の権利性の明確化はいつの時期に達成されたのか。日本国憲法第25条第1項である生存権の明文化は、1946年である。だから、戦後からと言っていい。他方、生存権思想の国民への浸透という点で見れば、生存権を全面的に争った朝日訴訟の第1審判決が出た1960年の前後とも言える。戦後か吉田の言う高度成長下か。

②としては、社会的対策の対象に着目する点である。特定の人々、つまり貧困階層を対象とする対策・施策から、国民への拡大はいつか。ここでは、貧困層を対象する施策は社会事業と考える。目標或いは理念としては、憲法25条第1項に「すべて国民」と明記された戦後である。実体としては、どうかというと、戦後は、貧困者（正確には貧困による生活困窮者）を対象とした生活保護法が、児童福祉法や身体障害者福祉法、特に前者はすべての児童が対象であったが、中心的役割（事務量、予算額等）を果たしていた。生活保護法による対策が相対的に低下を始めるのは、精神薄弱者福祉法、老人福祉法等が成立を見て、「福祉六法体制」と今日いわれる1960年代以降である。

③としては、社会保障体系の1つとして、位置づけられた時期に注目する。社会保障という言

葉、考え方は戦前の米国、戦中の英国に出てきている。社会保障の考え方について議論され、制度化されたのは、日本の場合、戦後である。社会保障制度審議会第1回総会が開催されたのは、1949（昭和24）年で（前年、社会保障制度審議会設置法公布）、翌1950年に、社会保障制度に関する勧告を出した。社会保障制度の最後の1つと言われる児童手当法が成立したのは、1971（昭和45）年である。だから、この時期と考えることもできるが、社会保障制度の中で基幹的な制度である、国民皆保険、皆年金制度が発足した1960年代と押さえていいのではないか。

上記の点から、社会福祉は、1960年代から、言葉と実体が合った時代が始まったと考える。

2) 社会福祉の範囲

ここでの社会福祉を構成するものは何か、どこまでを社会福祉と設定するか、つまり社会福祉の分野と言われるものである。ここでは、対象の性格から分野を整理した、一番々瀬康子による分野、岡村重夫の分野と社会的施策が基本的には、法律を根拠にしていることから以下のように構成する。⁷⁾

- a) 公的扶助：根拠法は1950（昭和25）年の生活保護法で、生活困窮者（貧困者、低所得者）への現金給付や現物給付である。その制度の原則には、最低生活保障や無差別平等が明示されている。

生活保護法第1条に国家責任が明記されている。「この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と。

公的扶助という言葉は現在、学問的用語で、その内容に相当する社会的制度は国によって違う。例えば、英国では、所得補助（income support）といわれる制度である。

- b) 児童福祉：根拠法は、1947（昭和22）年の児童福祉法である。前述したように、対象はすべての児童である。第2条において、国の責任を明記している。「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」と。

- c) 障害者福祉：現在はこう言うが、戦後当初は、法律としては、身体障害者福祉法（1949年）しかなかった。そのため、身体障害者福祉と言われていた。その後、1960（昭和35）年に精神薄弱者福祉法が成立。現在、知的障害者福祉法に改称されている。そして、1995（平成7）年に精神保健福祉法が成立して、文字どおり、障害者福祉に。

日本では、障害者を、身体、知的、精神の3つに分けて、3つの法律でそれぞれ対応している。ただし、近年、厚生省の担当部局は、1つに再編されている。米国では、「障害をもったアメリカ人法」という法律で一括して対応することになっている。わが国が、3つに分けて来た理由は、戦後児童福祉法が制定され、対象、対人別に法律を作る道を拓いたことと、身体障害者たちの立法に向けての運動が大きかったことによる。

各立法の国の責任の条文を記すと、身体障害者福祉法では、第3条に、「国及び地方公共団体は、身体障害者に対する更生の援助と更生のために必要な保護の実施に努めなければな

らない。」精神薄弱者福祉法では、第2条に、「国及び地方公共団体は、精神薄弱者の福祉について国民の理解を深めるとともに、精神薄弱者に対する更生の援助と必要な保護の実施につとめなければならない」。精神保健福祉法（正確には、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律）では、第2条に、「国及び地方公共団体は、…精神障害者の医療及び保護並びに保健及び福祉に関する施策を総合的に実施することによって精神障害者が社会復帰をし、自立と社会経済活動への参加をすることができるように努力するとともに、…精神障害者の発生の予防その他国民の精神保健の向上のための施策を講じなければならない」。

この1995年の精神保健福祉法と他の2法と違うところは、前者の後段には、従来どおり、「ねばならない」規定だが、前段は、「努力する」という規定になっていることと、「自立」という言葉がかかげられていることである。

- d) 老人福祉：当初の根拠法は、1963（昭和38）年の老人福祉法である。その後、高齢者の病院への「社会的入院」問題の解消と高齢者医療費無償制度を廃止して、医療費負担の再編を目的として、1982（昭和57）年に老人保健法がつくられ、高齢者の保健と医療は、これによることになった。

この1982年の老人保健法では、第2条に、「国民は、自助と連帯の精神に基づき、自ら加齢に伴って生ずる心身の変化を自覚して常に健康の保持増進に努めるとともに、老人の医療に要する費用を公平に負担するものとする」と明示されている。このような「国民の義務」と言える規定形式は、老人福祉法と同じ形式を踏襲したものと推察される。老人福祉法では、第3条に、「老人は、老齢に伴って生ずる心身の変化を自覚して、常に心身の健康を保持し、その知識と経験を社会に役立たせるように努めるものとする」とある。この2つの条文の比較からは、形式だけでなく、内容についても、高齢者であることで、類似したものにしてあることがうかがわれる。そして、老人保健法の際立ったところは、「自助と連帯の精神」という言葉と「費用を公平に負担する」という言葉である。

自助と連帯の精神は、社会保険としての医療保険、年金保険や失業保険の先駆的形態が、労働者の相互扶助組織である友愛組合であったこと、労働者は自助を求められたが、自助だけでは困難に立ち向かえないことから、相互扶助、つまり連帯の精神から、労働者たちが助け合いを始め、その組織を土台として、今日の社会保険の共済組合ができてきていることから理解は可能である。20世紀始めの英国や現在のドイツでは、健康保険法や国民健康保険法にはない条文として、「自助と連帯の精神」をあえて明記した。

2つめには、「費用を公平に負担する」という言葉を、これもあえて明記した。この老人の医療に要する費用を公平に負担することは、困難である。あるいは無理な要求と言える。病弱な老人と元気で健康な老人とでは相違があるし、公的年金の受給者の間でも大きな隔りがある。だから、これは、医療を受給している老人への「警告」であり、医療をあまり必要としていなく、医療費を過重に負担していると感じている老人への「慰撫」であり、老人ではない、医療保険料を徴収されている国民への「ポーズ」である。

ただ、「自助と連帯の精神」と「費用を公平に負担する」ことが結びつくと、これは受益者負担論であり、新しい社会思想の登場である。

さらに、1997（平成9）年に介護保険法が成立し、2000（平成12）年4月より施行された。これにより、介護保険の適用対象の高齢者と対象外の高齢者に2分されることになった。適用対象者の費用調達が介護保険法か生活保護法の介護扶助で、対象外の方は自費か市町村によっては、一部負担してもらえらることもあるという事態になった。

e) 母子福祉：根拠法は1964（昭和39）年の母子福祉法で、現在、その後改正された母子及び寡婦福祉法である。

f) 婦人福祉：根拠法は、1956（昭和31）年の売春防止法である。

現在、婦人福祉という言葉はあまり使われなくなった。売春が正面から大きくとりあげられなくなったからか。一部研究者から、女性福祉にして、配偶者や恋人から暴力を受けている女性の救済、保護のための法律をつくるべき、それにともない、婦人相談所、婦人保護施設を再編するべきと提案されたが、再編することなく、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（DV防止法）が議員立法でつくられた。そして、施行に際して、従来の売春防止法の行政機関である、婦人相談所、婦人保護施設が従来の婦人保護に加えて、虐待の被害女性に対応するように位置づけられた。

3) 関連分野といわれる領域

g) 医療福祉——医療を受けている患者を援助する。治療費、家族関係等。

精神疾患の患者の社会復帰に関しては、精神障害者として、精神保健福祉法が対応（障害者福祉の領域になる）する。病院での援助に関して、社会復帰に関する援助。保健所の精神保健福祉相談員の資格として、精神保健福祉士法が、1997（平成9）年に成立した。

h) 教育福祉——教育を受けている生徒の援助。職種として、スクール・ソーシャルワーカー、米国では普及しているが、日本では未定着。近年、文部省の主導でスクール・カウンセラーの導入が図られてきている。文部省は、戦後、米国のスクール・ナースを、養護教諭（保健室の先生）として導入してきた。そして、これまでのスクール・ナースの仕事、身分等について総括することもなく、新しくスクール・カウンセラーを導入してきている。

戦前の社会事業、社会教育との関係や、子どもの問題を生活時間で区分すると、学校と学校外（家庭、遊び、施設等）に分けられる。そこで、学校外での生活時間に存在する施策として、学童保育、少年非行への対応等も教育福祉として論じられている。

i) 司法福祉——保護観察官や家庭裁判所調査官の仕事、保護司の仕事等。

4) 関連する社会的施策

前述したように、今日、社会福祉は社会保障制度体系を構成する1つと考えられている。この場合の社会保障体系を構成する社会的施策としては、所得保障、医療保障、社会福祉である。

(イ) 所得保障には、年金保険、失業保険、社会手当（児童手当等）、公的扶助（生活保護）が含まれる。(ロ) 医療保障には、医療保険、老人保健、公費負担医療（「社会防衛医療」、難病医

療)、医療・保健サービス(公衆衛生)が含まれる。(ハ)社会福祉(本稿で用いてるもの)。

社会保障イコール所得保障と考える場合があるが、これは英国や米国でよく使われる。日本では狭義の社会保障と分類されている。

英国では、上記の広義の社会保障を、社会サービシズ(Social Services)と言ひ、その中には、教育、住宅政策、雇用も含める。英国は医療・保健サービスだけである。

米国では、児童手当制度はなく、医療保険は65歳以上の高齢者を対象としたものしかない。65歳未満の人々のうち、豊かな人は、私企業の営む、医療保険(私保険)に加入する。この私保険に未加入者は、医師への医療費の支払いは、現金で行う。(いのちは金次第)

英国のウィリアム・ベヴァリッジ(William Beveridge)は、委員長として、政府の設置した「社会保険及び関連諸サービスに関する関係各省委員会」の報告を提出した。1942年のその報告書は、所得保障をめざす社会保険制度に関する提案であったが、文書に、この世に、5つの悪の巨人がいるとして、貧窮(貧困)、疾病、無知、不潔、失業をあげ、自分が提案する社会保険は、この貧窮への攻撃を意図したものと述べる。しかし、自分の提案する社会保険がうまく行くには、3つの前提とされる政策を必要とする。1つは、児童手当、2つは、リハビリテーションを含んだ包括的な保健制度、3つは、雇用維持政策であると。

実は、英国では1911年に国民保険法として、失業保険と健康保険制度(医療保険)がつくられていた。また、1908年には、無拠出老齢年金法もつくられていた。(年金という名称だが、無拠出なので、現在の考え方では、扶助である)。

ベヴァリッジのこの構想は、労働党政権によって、1945年から次々と立法化されていった。この構想が体系的だったことは、その後、「揺りかごから墓場まで」と表現されたし、彼を、「社会保障の父」、「福祉国家建設の父」と言わしめた。彼は社会保障体系の1つのモデルを提示した。

1948(昭和23)年に設置された、日本の社会保障制度審議会は、彼の構想を参考にした。⁸⁾その影響は1950(昭和25)年10月に出された「社会保障制度に関する勧告」の中にも読み取れる。ただ、医療制度については、英国と違って医療保険で対応する構想であった。その後、社会保障制度審議会は、1995(平成7)年7月に、社会保障制度に関して2度目の勧告を行った。

ここで、その勧告「社会保障制度の再構築」について少し検討してみる。勧告文書の第1章社会保障の基本的考え方、第1節社会保障の理念と原則、1 社会保障の理念のところ、**「社会保障制度は、みんなのためにみんなでつくり、みんなで支えていくものとして、二十一世紀の社会連帯のあかしとしなければならない」**。また、**「国民は自らの努力によって自らの生活を維持する責任を負うという原則が民主社会の基底にあることはいままでもない」**と。第2節社会保障を巡る問題、2 社会保障の財源のところ、**「社会保障の「増大する負担については、自立と連帯の精神にのっとり、国民のだれもが応分の負担をしていくことが必要である」**と。

この文章にあらわれている考え方は、先に述べた老人保健法で表わされた考え方と同じと言える。

先に引いた、ベヴァリッジの5つの悪の巨人への攻撃策と前述の社会保障制度を構成する社会

的施策とは、見られるように、相違がある。ベヴァリッジは5つの攻撃策を含めて、Social Policyと表現している。日本では、英国のこのSocial Policyと米国のSocial Securityを、戦前からの社会政策研究を踏まえて、社会保障制度として、整序、編制したものと言える。⁹⁾

大河内一男、孝橋正一を中心として、社会事業は社会政策との関係から、その本質が性格づけられてきた。¹⁰⁾ その点からすると、ここでも、社会政策における変化を跡づけ、今日の社会福祉を論じないといけないが、その課題は別の機会にすることにして、本稿では、現代社会と社会福祉の関係や社会福祉そのものの変化を検討する。

2. 社会福祉はどこへ向かおうとしているのか

戦後の時代、前出の児童福祉法、生活保護法、身体障害者福祉法の3つの法律が中心だったので、「福祉三法体制」と呼ばれる。これらの法律が行政を通じて実施される。その行政の構造を定めたのが、1951（昭和26）年の社会福祉事業法である。

はじめに、児童福祉法とその行政でとられてきたのは、措置制度といわれるものである。また、1970年代まで、施策の中心は、施設入所だった。

措置制度を、児童福祉の施設入所で見ると、要保護児童の発見、調査・判定、入所決定（行政処分）という過程を取る。これらを行うのが、児童相談所という行政機関（都道府県、政令都市）である。子どもが入所するところが（つまり保護され、生活するところ）、児童福祉施設である。この児童福祉施設が大部分公立（都道府県、市町村の）であったら、なんら問題はなかった。

しかし、戦前、社会事業といった時代から、養老院、孤児院といった収容施設は、大部分は、民間の篤志家が自分の財産を投じて作り、運営してきた。戦後、日本国憲法、占領軍の指示、前出の社会福祉事業法で、公私分離の原則がうたわれ、公私はそれぞれの部分については、それぞれの責任と創意や自主性を多いに発揮しなさい。お互いに安易に寄り掛からないようにと指示された。

児童福祉施設の設置、運営は、公的責任（国と地方自治体）とされたが、積極的に新しく公立施設をつくるという方向に向かわず、民間の施設を利用することにした。その場合、社会福祉法人という公益法人を新しく作り、社会福祉法人が運営する社会福祉施設が登場した。法人の許認可がされ、次に、社会福祉施設としての許認可が、国と都道府県によってなされた。

児童福祉施設への入所が決定された子どもが、社会福祉法人の児童福祉施設に入所する場合、その子のその施設での生活費とその子の世話をする職員の人件費を「措置費」として、施設に支給するというやり方が取られた。

公立施設ではないが、公的に許認可された施設であることと、国、都道府県が「措置費」として、公費を出しているの、公的責任を果たしているとされた。

1960年代に入っの、精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子福祉法が加わり、70年代、80年代まで、「福祉六法体制」と呼ばれた。身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、老人福祉法も施策

の中心は、70年代までは、施設収容であった。仕組みは上記と同じ。70年代に、障害者や老人のいる家庭に、家庭奉仕員派遣事業が導入され、市町村が実施することになった。市町村の一部は自ら実施主体になったが、一部の市町村は自ら実施せず、市町村の社会福祉協議会に事業を委託する形態が取られた。全国的には、社会福祉協議会に委託するのが大勢になった。これが在宅福祉の最初の形である。家庭奉仕員はその後ホームヘルパーと言われるようになった。ちなみに、名古屋市では、全国的には、市町村が社会福祉協議会にヘルパー派遣事業を委託するという趨勢の中で、ヘルパーを市職員として採用するというやり方を取った。介護保険法施行を前に、社会福祉協議会への委託に踏み出した。短期間での二転である。直前まで、各区に社会福祉協議会を設立してこなかったという遅れがあった。

1973（昭和48）年秋のいわゆる石油危機を契機として、資本主義経済は新しい変化を見せ始め、それを反映する形で、政治が変化した。英国での1979年のサッチャー政権の誕生、米国でのレーガン政権の登場、サーチャーリズム、レーガノミックスと表現される、経済運営、政治信条、つまり、新自由主義といわれる思想。経済については、市場に任せるという考え。Privatisationという、考え、政策手法。「民営化」と訳されたり、「民間化」、「私企業化」、「私営化」という訳に。意味的には、当時日本で主張された、「民間活力の導入」（民活）にも該当する。また、Deregulation（規制緩和）という政策手法。¹¹⁾ 新自由主義と呼ぶよりも、市場中心主義と名づけた方が適切かもしれない。日本では、中曽根政権が提唱し実施した。

石油危機後、経済の低成長のため、税収の減少、そこから「福祉見直し」が唱えられ、時同じくして、「日本型福祉」が叫ばれた。低成長で税収の減少から、パイ（ケーキ）が小さくなったので、社会福祉の取り分も小さくする（パイの論理）。しかし、このパイ（ケーキ）の論理には、切れ目の入れ方の変更は前提とされていない。小さくなくても大きく切る。大きく切ってきたところを小さくして、社会福祉の取り分を大きくするといったことは。

日本型福祉の中心は家族である。同じく、地域福祉や在宅福祉が強く主張され、一部には「安上がり福祉」と非難された。社会福祉施設を新設せず、家族の中にとどめて置く、あるいは家族のもとに戻すというふうに理解された。在宅福祉は、ノーマライゼーションの理念（当初は障害をもつ人について、現在では、福祉の利用者も普通の生活ができるように）、から望ましいものと考えられるが、また、同じく、社会福祉における利用者負担あるいは受益者負担についての論議が起き、各施策に導入された。前述した老人保健法はこの時期で、この考え方を条文で表わした。

この受益者負担論を支えるのに使われたのは、公共経済学である。公共財に国の費用を使うべきである。社会福祉は公共財ではない。社会福祉は公共財ではないので、その利用者は費用を負担すべきであると。

公共経済学での公共財の典型例は、灯台である。しかし、深く掘り下げれば、灯台も、船舶購入者、所有者への課税や入港料といった形で、費用負担を課すことができるのである。すべての受益者を完全に捕捉できないが、行き着くところは、誰がそれを公共財と見なすかである。主権

者国民に、それについてのできる限りの情報を開示し、判断を求めべきなのである。

国の「財政逼迫」のもと、国の補助金の見直しが論議され、社会福祉の補助金の見直しが実行された。

厚生省が措置制度について言及したのは、1988（昭和63）年の厚生省政策ビジョン研究会名で出された、『変革期における厚生行政の新たな展開のための提言』においてである。1993（平成5）年2月に厚生省に設置された保育問題検討会が、翌94年1月に報告書を提出。この中で、措置制度の見直しと存続の2つの意見が並記された。措置制度の欠点として指摘されたのは、「選択の自由」がないということ。「選択の自由」という言葉は、新自由主義の主唱者のひとりであるミルトン・フリードマン（Milton Friedman）の著書のタイトルでもある。『選択の自由』（Free to Choose, 1979）¹²⁾

見直しと存続の並記だったにもかかわらず、1997（平成9）年児童福祉法が改正され、保育所入所が、従来の措置制度から利用契約制に移項することになった（98年4月から施行）。ただ、措置制度の時代から、少人数ながら自由契約児という言い方で、利用者へ保育サービスを販売していた。同じく、97年に介護保険法が成立（2000年4月から施行）する。¹³⁾ 介護支援専門員がケア・プランを策定し、そのケア（サービス）の提供事業者の中から、利用者が事業者を選ぶことに。

2000（平成12）年6月社会福祉事業法が改正されて、社会福祉法が成立。厚生省は1997年（平成9年）に、中央社会福祉審議会に、社会福祉構造改革分科会を設置。「社会福祉基礎構造改革」という言葉が主唱されはじめる。¹⁴⁾ 保育所入所を措置制度からはずし、高齢者の介護に関しても、措置制度から介護保険方式に変えたので、措置制度の構造を定めこれまで規定してきた社会福祉事業法とに齟齬が出現し、それを解消しなければならなかった。新しい社会福祉法は、契約制度という構造を打ち建てるためのものである。

社会福祉法第6条にある、国の責務の条文は、「国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を経営する者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない」とされた。これまでの福祉サービスを提供するという想定から、実体はともかく、提供する「体制の確保」に関しての施策と、大幅に後退した規定である。社会福祉事業法第4条の「…第一種社会福祉事業は、国、地方公共団体又は社会福祉法人が経営することを原則とする」はそのまま残り、第60条になったが、体制の確保に関しての施策が、国と地方公共団体の責務とされたことで、実体としては、ますます、公立公営施設を設置しない方向に行くことが予想される。反面、一層社会福祉法人の役割が大きくなる。しかし、措置制度による福祉サービス提供は少なくなり、契約制度による利用が多くなると予想されるので、措置費による公的費用補助は少なくなり、社会福祉法人は財源確保に走らざるをえなくなる。並行して経費節減にも向かわざるをえなくなる。

明らかに、当初の国、地方公共団体の設立した社会福祉施設での福祉サービスの提供から、規

制・監督の立場に、公的責任が後退した。

受益者負担論が展開された時、年金制度が成熟して、年金から費用が支払えるようになってきたと主張された。今回編制された契約制度にも、そのことは背景としてある。また、社会保障、社会福祉は、国（地方自治体を含めて公的に）が供給するものではなく、国民がそれに該当するものを買う時代だということになる。趨勢は自助の時代である。

わが国の社会福祉が、モデルとしての北欧型の道を歩む可能性もあった岐路から、一見モデルとしての米国型へ進むことに舵を切ったとも言えるかもしれない。しかし、米国は医療保険や年金保険のように、福祉サービスを市場で購入するという傾向があるが、他方で、慈善事業団体やNPOによる福祉サービスの提供という体制が確立しており、その歴史とノウハウも蓄積されてきている。

児童虐待などの特別な問題（ニード）は、公的に対応され、一般的なニードに関しては、需要者が市場で買うという行動に強調が置かれる。そうした特定集団だけを対象とする施策について、国は責任を負う。費用も負担する（もちろんこれまで同様、全額ではあり得ないが）。その特定集団に入らない人は、市場で購入する。そういう時代に向かいつつある。

この夏、通称ホームレス対策法案（ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法）が議員立法で成立を見た。国と地方公共団体の責務を明示したことは、評価できるとのコメントが新聞紙上に載ったが、現行の生活保護法は法文上どこにも、いわゆるホームレスは対象外とは明記されていない。法の趣旨からは対象であるのに、法運用の過程で排除してきただけである。生活保護法には、生活困窮者に対して最低生活の保障をすることが、国の責任とはっきりと明記してある。生活保護法を、「セーフティネット」と言う人もいるが、それを言い換えば、「ネット」が二重に張られている訳ではなく、2つの「ネット」が並行して張られている、あるいは張ることになる。ホームレスと言われる人たちの「ネット」とそうでない人たちの「ネット」に。生活保護法の無差別平等の原則を踏みにじり、生活困窮者を差別して2分することを導入したと言える。「救済に値するホームレス」と「救済に値しないホームレス」に。19世紀の終わり頃、英国の慈善組織協会（C.O.S）が、唱え、実行していた、「救済に値する貧民（the deserving poor）」と「救済に値しない貧民（the undeserving poor）」という分類と処遇の「新しいバージョン」と言える。

特定集団だけを対象とする社会的施策という点からすると、社会福祉（Social Welfare）から社会事業（Social Work）への後退と見るのか、社会福祉から「新しい社会福祉（Social Well-being Policy）」への移項と認識するのか、もっと詳細な議論が必要だが、社会福祉が新しい段階・形態に入ったと言えるのではないだろうか。¹⁵⁾

3. あたらしい自助の時代に

資本制社会（資本主義）成立当初の英国では、労働者であることから自助が要請されたが、比較的豊かな労働者は、相互扶助組織（友愛組合）作って、助け合おうとした。友愛組合が、後に、医療保険の組合に、また、友愛組合は事後救済（失業手当、疾病手当、遺族手当等）が中心だっ

たので、事前救済に力点を置く組合が出現した（現在、労働組合と呼ばれるもの）。また、消費者協同組合（消費者生活協同組合：生協）に分化した。

ここから、そして、今の日本で起っている現実から学べることは、市民による新しい、そして、さまざまな相互扶助組織を作って、それを利用して生活をして行くこと。消費者契約法、情報公開法、情報公開条例等、使えるものを最大限に使って、賢く生きていく。¹⁶⁾

税金を払っているのだ。そんな施策なら税金を払いたくない、あなたの政党には投票しない。他方で、社会福祉や「社会福祉もどき」（私企業が販売する商品としての「社会福祉」）を利用して、買っての経験を市民が共有する。情報の共有、IT時代と言われるのに乗って。そして、社会的施策、制度を市民が作って行く、よりよいものに作り変えて行くということが求められる。

（註）

1) 木村忠二郎著『社会福祉事業法の解説』、時事通信社、1951年、p. 7。

社会福祉事業という言葉は、永井亨が1923（大正12）年の『社会政策綱領』の中で使用している。吉田久一著『日本社会福祉理論史』、勁草書房、1995年、p. 91。

2) 孝橋正一著『現代資本主義と社会事業』、ミネルヴァ書房、1997年、pp. 2～11。

3) 吉田久一編著『戦後社会福祉の展開』、ドメス出版、1976年、p. 86。同著『社会事業理論の歴史』、一粒社、1974年。

4) 吉田久一著『日本社会福祉理論史』、勁草書房、1995年、p. 174。

5) 同書、pp. 180～1。

6) 同書。

7) 一番ヶ瀬康子著『社会福祉事業概論』、誠信書房、1964年、pp. 114～7。岡村重夫著『全訂 社会福祉学（総論）』、柴田書店、1968年。分野をどう構成するかについて、詳細な議論を展開しなければならないが、本稿のテーマはそれではないので、便宜的な分野の構成で以下展開した。一番ヶ瀬康子の分野の構成については、拙著「社会福祉理論の性格に関する考察」（『名古屋市立大学人文社会学部研究紀要』第12号、2002年3月刊所収）参照。岡村重夫の分野の構成については、拙著「岡村理論についての一考察」（『同朋福祉』通巻26号、1998年3月刊所収）参照。

8) 言うまでもなく、社会保障制度審議会が日本の社会保障制度の形成、展開に果たした役割は、詳細な歴史的検証が必要である。社会保障制度審議会は、2001（平成13）年1月からの省庁再編によって、社会保障審議会にとってかわられた。大きく変わったのは、内閣総理大臣の諮問機関から厚生労働大臣の諮問機関になったこと、そして、さらに特徴的なことは、首相への勧告権限がなくなったことである。ここから推察されることは、「国民にとって、社会保障制度は重要ではない」との再編した側の認識である。

9) 今日、ベヴェリッジの5つの悪の巨人とその攻撃策、その体系の検討はたいへん重要と考えている。

10) 拙稿、前掲。

11) 拙著「イギリス社会福祉研究ノート（4）」（『同朋大学論叢』第53・54合併号、1986年3月刊所収）参照。

12) フリードマンの考え方の骨格は、1962年刊行の『資本主義と自由』に展開されている。同時代の批判としては、Titmuss, R M, Choice and 'The Welfare State' in "Commitment to Welfare", 1968, pp. 138～152. 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』東大出版会、1971年。

フリードマンの考えについての簡単な案内は、Barry, Norman, 'Friedman' in Vic George & Robert Page (ed.), Modern Thinkers of Welfare, 1995.

13) 筆者には、この介護保険法の導入が、政権交代があり得ることと高齢者への対策に継続的に充分予算を確保できないという見通しをもった一部の厚生官僚たちの、切羽詰まった（その意味では拙速な）、制度

としての見通しや精緻さを欠いた、にわかづくりの案としか思えない。当初の「高齢者保健福祉十ヵ年戦略（ゴールドプラン）」とのつながり、整合性がまるで見えなかった故に。

- 14) この「基礎構造改革」を中心になって進めてきたのは、当時の炭谷茂社会局長である。将来彼がこの取組みの回顧を表わすとすれば、黒木利克にならって、『日本社会福祉現代化論』というタイトルをつけるかもしれない。黒木利克著『日本社会事業現代化論』1958年刊行。
- 15) ある面、孝橋正一の言う、資本主義社会である限り社会事業であるという指摘は妥当とも言えるかもしれない。しかし、孝橋の社会事業の捉え方については、「この種の理論は、一般に、先進資本主義国において、十九世紀末から二十世紀初頭に発展した社会改良諸施策の一定の部分を分析の素材としつつ構築されている。しかしながら、かかる理論も、それがひとたび成立するや、あたかもそれによって異なった展開の段階にある資本主義社会の社会福祉的諸施策を一様に解明しようと主張するかのごとくである。すなわち、そうした理論は、資本主義の異なった展開の段階において出現し、それぞれに性格と内容を異にする諸施策のすべてを、一時的・普遍的に解明しようとするものだといってよい。だが、いわゆる社会改良の時代に出現し、あるいは変容した、特殊に歴史的な施策を理論構成の素材とした枠組によって、それ以前と以後における施策のありようを過不足なく解明しうるであろうか」という指摘は、的を射たもので、肝に命じなければならない。右田紀久恵、高澤武司、古川孝順編『社会福祉の歴史－政策と運動の展開－』、有斐閣、1977年所収の「序章 社会福祉政策の形成と展開－史的分析の視点と方法－」 pp. 3～4。
- 16) 行政手続法の制定過程で、社会福祉は適用除外とされ、法の適用除外条項にすら含まれなかったが、行政手続法の適用を求めて行くことも取り組まれなくてはならない。

参考文献・資料

- 1 孝橋正一著『現代資本主義と社会事業』、ミネルヴァ書房、1977年。
- 2 真田是、一番ヶ瀬康子編『社会福祉論』、有斐閣、1968年。
- 3 右田紀久恵、高澤武司、古川孝順編『社会福祉の歴史－政策と運動の展開－』、有斐閣、1977年。
- 4 古川孝順著『社会福祉基礎構造改革－その課題と展望－』、誠信書房、1998年。
- 5 吉田久一著『日本社会福祉理論史』、勁草書房、1995年。
- 6 宮田和明著『現代日本社会福祉政策論』、ミネルヴァ書房、1996年。
- 7 池田敬正、土井洋一編著『日本社会福祉綜合年表』、法律文化社、2000年。
- 8 厚生省社会・援護局企画課監修『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて－中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会 中間まとめ・資料集－』、中央法規出版、1997年。
- 9 社会福祉研究会編『わかりやすい社会福祉法』、中央法規出版、2001年。

(付記、本稿は2001年大学主催の公開講座での原稿に加筆したのである。)