

《ご退職の先生からのメッセージ》

社会福祉行政研究私論

—福祉改革の当事者的検討—

Personal View on Social Administration Study
From Coucerned Stand Position in Welfare Reform

平野 方紹

HIRANO Masaaki

Abstract

Since the 1990s, Japan's social welfare has entered a period of reform. With the 2000 Social Welfare Basic Structural Reform policy, the reform was almost completed and continues to this day. This period's welfare reforms, which had a greatly influenced today's social welfare, are also a combination of several different personalities. Therefore, we decided to analyze the welfare reforms during this period, especially Social Welfare Basic Structural reforms, from the standpoint of being involved in the planning.

Key words: Social administration, welfare reform, Social Welfare Basic Structural Reform placement to contract, continuance-discontinuation

私（本論では、私論として展開するため、あえて「私」という主観的表現をとる。）が、社会福祉（以下、固有名詞や特に意図した場合を除き、「福祉」と略称する。）を志したのは1970年代である。当時は、水俣病などの公害事件が相次ぎ社会問題化する一方で、革新自治体が次々と生まれて独自施策を進めるなど社会が揺れ動いていることを肌で感じ取れる時代であった。

そんな中、社会が生み出す生活問題に取り組もうとする福祉の姿は、高校生の私にはまさに「新しい社会の光」であった。それから約半世紀になろうとしているが、確実に福祉が進歩・成長したとは言え、社会も福祉も革命的revolutionaryに変わったわけではない。

そこで、私が職業として福祉に関わってきた1980年代以降を、特にその渦中にあった2000年の社会福祉基礎構造改革に着目して、福祉行政を検討することとした。

その視角は、世代とエポックである。自然科学研究には、不可逆的な転換として、従来の世界観や考え方の枠組みが根本的に動揺、あるいは崩壊して、新しいものに転換することを意味する「パラダイム転換paradigm shift」がある。福祉の発展史を概観すると、決して平坦な直線ではなく、いくつかのトピックやイベントによる紆余曲折はあるが、それ以前を全否定する、逆転させるまでの変化・転換とはなっていない。そこで、基本的な方向性を維持しながらも構造的・根本的な変異をもたらすものをエポックと位置づけ、私が関与してきた福祉行政について考察することとした。

1. 福祉行政における転換点と福祉行政研究の世代区分

エポックepoch、時代を画するものは少なくない。政治や経済だけでなく、身近な生活でもエポックとなるものはある。平成・令和期の情報通信に着目しても、1990年代の携帯電話の普及、2000年代からのインターネットの浸透、さらに2010年代にスマートフォンの進出など、これらは情報通信のツールとしてだけでなく、私たちの生活様式そのものも変容させており、しかも「それ以前にもはや戻れない」という不可逆的な強制力を持っている。事実、携帯電話やスマートフォン、インターネットが当たり前になった時代に成長してきた今日の学生たちには、これらが不在の生活をイメージすることすら困難であろう⁽¹⁾。

私が、福祉に従事したのは1980年、それから40年余の時間の流れがあるが、その中でも何度かエポックと言える場に立ち会ってきた。

そこで、この40年余の福祉との関わりを振り返り、福祉におけるエポックを、私が専門とする福祉行政という切り口からまとめてみることにしたい。

1. 福祉行政研究の世代区分

第2次大戦後のわが国の福祉行政研究に関与した研究者を大まかに区分すると、次の4世代に区分することができる。

1) 第0世代

昭和20年代・30年代に活躍した層で、本格的福祉制度や福祉行政システムの創設・整備の段階で、手探りながら現実と向かい合い構築してきた世代である。この段階では、研究者・行政・現場が一体となっていたといえる。

2) 第1世代

昭和40年代から登場した層で、1964年までに成立した福祉6法体制や国民皆保険・皆年金体制など、今日の社会福祉・社会保障の基盤が形成され、それをどう内実化・拡大発展させるのが課題とされた世代で、全国での革新自治体の広がりなどを背景にシビルミニマム Civil minimum の提唱など新たな方向性を模索し始め、この時期から研究者が現場から自立しはじめることとなる。

3) 第2世代

昭和50年代に福祉に関与し始め、いきなり「福祉見直し論」や、公的福祉を縮小して家族や地域に依存する「日本型福祉社会論」などが突きつけられ、それまでの福祉拡張のベクトルが、その向きを逆転させるという事態に晒された世代である。「社会福祉改革」⁽²⁾の只中におかれ、1990年代のバブル経済とその後の「失われた10年＝就職氷河期」に洗われることとなる。この時期から研究者と現場の遊離がすすむこととなる。(背景には福祉系大学院増設による「福祉プロパー」研究者の急増がある。第0世代は福祉の教育・研究の基盤そのものが未整備であり、第1世代の福祉研究者は、学部卒業後、他の研究領域の大学院に進学することが一般的であり、この世代では逆に他の研究領域から福祉研究者として参入する例も少なくなかった。)

4) 第3世代

2000年代から活躍してくる層である。少子高齢社会への対応を背景に、福祉の拡充が社会の了解事項となる中で、普遍主義的福祉、地方自治体の重視、脱措置システムを基調とし、「措置から契約へ」と介護保険や保育所利用の契約方式(公法上の利用関係)導入などを推し進めた。またこのシステム改革にともない、ケアマネジメント、コミュニティケアなどのあらたな手法を積極的に導入してゆくこととなる。この世代では研究者と現場の役割分担が進むとともに、現場では社会福祉士などの資格制度が導入・拡大することで「専門職」化が進行することとなった。

以上4つの世代区分は、私の主観的なもので、これへの異論は当然であり、異なる世代区分は可能である。ここでは本論の作業仮説として、また私の福祉史を語るためのプロットとして用いることとしてご了解いただきたい⁽³⁾。

この世代区分の中の私は、間違いなく第2世代であり、1970年代後半に、晩熟期にあった第0世代と、意気揚々と福祉を語る第1世代から大学で福祉を学んだ。しかし、既に1973年に勃発

したオイルショックを機にした「福祉見直し」の嵐が吹きあれており、在学中から私の研究のスタンスは否応なく「どうすれば社会福祉を持ちこたえさせることができるのか」「どうすれば社会福祉を守れるのか」という守勢をとらされることとなった。(当時、学生による全国的な自主的福祉研究活動サークルの役員であったが、その活動の問題意識は、「福祉を守れ」「福祉を後退させるな」であった。)

これは、卒業後に県職員となり本格的に福祉行政に関与する時になっても変わることはなかった。特に1984年、国は国家財政危機を理由に、福祉関係国庫負担率を一方向的に引き下げ、引き下げ分はそのまま地方自治体の負担増となる事態となった時、まだ一介の担当者ではあったが、県財政も厳しい中、どうやって福祉の水準維持を図るのかで頭を抱えることとなったことを今でも鮮明に記憶している。

やがて、バブル崩壊後の停滞期が過ぎようとし、わずかながら回復の微動が始まったことから「少子高齢社会への対応」を表看板とした、第2波とも言える社会福祉改革が烽火をあげる。1997年には介護保険法成立と児童福祉法改正による保育所入所の契約方式への制度化、1999年地方分権一括法成立など社会福祉のあり方が大きく転換することとなった。こうした中、2000年には社会福祉基礎構造改革として社会福祉法が成立し、障害福祉⁽⁴⁾分野における契約方式とも言える「支援費制度」が創設されるなど、この時期は社会福祉の質が問われる時期であった。この時期、県から厚生労働省に出向することとなり、前述の社会福祉基礎構造改革の渦中に身を置くこととなった。ここでは、どうすれば新たな社会福祉を生み出せるのかという政策的立場と、どうすればこれまで福祉が守ってきたものを残せるのかという現場的立場との板挟みであった。懐古主義や旧守主義であってはならないが、かといってそれまでの半世紀の福祉の歴史を築いてきたものを投げ捨てることもできない。第2世代の宿痾かもしれないが、この「守る」が染みこんでしまっているとも自己認識している。

2. 福祉行政における転換点 (エポック)

福祉研究の世代区分を述べたが、この世代区分には福祉行政のエポックが反映している。そこでまず代表的な福祉行政でのエポックを紹介すると次の通りである。

1) 1950年：新生活保護法成立

日本国憲法第25条の生存権を保障するための現代的公的扶助制度が発足する。この施行のため社会福祉主事という専門的職員の設置が自治体に求められる。

2) 1951年：社会福祉事業法成立

社会福祉事業が定義され、福祉事務所・社会福祉法人・社会福祉協議会などの今日に至る福祉の基本構造が形成され、措置システムが法整備されて福祉サービス提供の基本とされた。この基本構造を土台として、福祉6法体制が整備されることとなる。

3) 1981年：生活保護「123号通知」

厚生省(当時)は、生活保護の適正化のため、保護の申請・受給に際し、扶養確認や預貯金等の個人情報調査を、福祉事務所に「白紙委任」することを求めた。この背景には、従来あった保護受給(申請)者像が、正しく「指示指導」すれば良いという“性善説”から、保護受給者は、何をするか分からない、任せていては正しいことをしないという“性悪説”に転換してしまったことがある。これは今日まで継承されているばかりでなく、他の福祉制度の利用者像にも影を落としている。

4) 1990年：社会福祉関連8法改正

高齢化社会に向けて福祉の全般的な再編を目指したもので、①在宅福祉事業を社会福祉事業に規定し、促進を図る、②福祉行政の市町村化(老人福祉・身体障害者福祉の市町村移行)、③福祉行政の計画化(老人福祉保健計画の導入)、が主な内容としてあげられる。ここで注目すべきは、福祉行政の市町村化と福祉行政の計画化である。老人福祉と身体障害者福祉について福祉事務所を設置していない町村でも実施することとなり、福祉援護は福祉事務所が一括して、総合的に担うという基本構造の一角が崩れたことを意味した。福祉行政の計画化は、これが嚆矢となり、次々と拡大・波及し、今日では自治体の福祉部門の主要業務は福祉行政計画の策定と進行管理であると言える状況にまでなっている。これらは、業務の比重や力点の移動という物理的現象ではなく、自治体が、それまでの生存権保障の要援護者保護を行う「福祉サービス供給主体 provider」から、福祉サービスの環境を整備し、供給システムを管理する「条件整備主体 enabler」へと、その役割・機能を変化させていることに他ならない⁽⁵⁾。

5) 1997年：介護保険法成立・保育所利用での契約方式導入

同年、介護保険法が成立し、児童福祉法改正により保育所利用に契約方式が導入されることとなった。これは財政面からの主導に加えて、行政主導の措置制度から利用者の自己選択・自己決定での主体的利用を図る「措置から契約へ」を制度化することが目標とされた。また、サービス提供主体としてNPOなどの非営利セクターだけでなく、民間企業などの営利セクターまでもが参入することに門戸を開放し、福祉ミックスを急速に推し進めることとなった。またケアプランの作成・管理について、介護支援専門員という独立した資格を設けて、行政の枠から外すことで福祉事務所機能を外化した(介護保険制度は、その後2005年の法改正により「地域包括支援センター」を創設し、介護高齢者・家族の支援を行政から分離する。)

6) 2000年：社会福祉基礎構造改革

1951年に創出された福祉の基本構造=基礎構造の転換を図るもので、①社会福祉の理念の転換(個人の尊厳を保持した自立の支援)、②地域福祉の基調化(地域福祉計画の創設、社会福祉協議会・共同募金の再定義)、③福祉サービス利用者の権利擁護・主体化、④社会福祉構造の多

元化（福祉の担い手としての「地域住民」「福祉に関する活動」の導入）などの骨幹的再編がなされ、これを受けて身体障害者福祉・知的障害者福祉・児童福祉（障害児在宅サービス）が、契約制度である「支援費制度」へ移行することとなった。（なお、同改革により児童福祉では母子生活支援施設や助産施設が保育所と同じ契約方式（公法上の利用関係）へと移行している。）また、この改革で、知的障害者福祉の市町村移管も行われ、福祉の実施体制は都道府県福祉事務所が福祉3法（生活保護法・児童福祉法・母子及び父子並びに寡婦福祉法）を、市町村福祉事務所が福祉6法（生活保護法・児童福祉法・母子及び父子並びに寡婦福祉法・身体障害者福祉法・知的障害者福祉法・老人福祉法）を、（福祉事務所を設置しない）町村は、福祉3法（身体障害者福祉法・知的障害者福祉法・老人福祉法）を所管するという3分立体制となり、介護保険導入と相まって市町村主体化が進められた。

もちろん上記の他にも、各分野での福祉法の成立・改正など福祉に大きな影響を及ぼしたエポックはある。この10年間だけでも障害者総合支援法成立、各種の虐待防止法の成立、子どもの貧困防止法成立など枚挙の暇がないほどである。上記のエポックは、福祉行政全般に影響を与えたという広域性・基本となる理念や枠組みに踏み込んでいるという本質性に着目したものに限定している。（当然、他にも広域性・本質性で上記に列するエポックがある。今回は私の研究領域からのエポックとして考えていただきたい。）

このエポックを、前述の世代論と関わらせて、大括りにまとめると次のようになる。

- ・第0世代は、エポック1)・2)を基軸として、福祉システムの整備や福祉基盤の育成に寄与し、第1世代の活躍の土台を形成した。
- ・第1世代は、形成された福祉システムと福祉基盤を発展させるとともに、その限界性を越えるために試行錯誤し、その成果がエポック4)・5)となって結実した。
- ・第2世代は、エポック5)・6)により、自身の福祉アイデンティティーを切り替えざるを得なくなった。
- ・第3世代は、現在に至る制度・システムを教育され、その下で研究・従事しており現行の制度・システムを *apriori* : 先験的なものと受け止め、その中での効率的・効果的实践を指向する傾向にある。
- ・エポック3)は、その後生活保護従事者に浸透しただけでなく、マスコミや政治的意向から一般にも流布し、生活保護受給者や生活困窮困窮者への偏見の温床ともなり、福祉利用の抑制というスティグマ stigma 効果をもたらした。その影響として、今回のコロナ禍で生活困窮者が増大しながらも、それが生活保護受給へつながらないことが国会の議論でも指摘されている。冒頭、エポックの特徴として、それ以前に戻れない「不可逆性」をあげたが、このことはこの福祉のエポックでも同様である。それは、その問題点が指摘されても、高齢者介護を介護保険以前に戻すことは現実的に考えられないことからわかる。

直近のエポック6)は、今日の福祉に大きく影響しており、現行福祉システムは、この軌道の

上にあると言っても過言ではない。そして、この改革には私自身はその当事者の一人として関与した(もちろん改革を主導したわけではなく、その枠組み形成で中心的役割を担ったわけでもなく、その実施を担当したのであるが、改革の震源地で、改革の方向性で執務していたことは事実である)ことから、この改革を、20年を経て、再検証することとしたい。

Ⅱ. 社会福祉基礎構造改革の再検証—改革当事者の内的視点から—

1. 改革は何を「改革したのか」

1999年、社会福祉基礎構造改革(以下「基礎構造改革」)をめぐる議論の真只中、私はその改革司令部である厚生省(当時)社会・援護局に赴任し、改革業務を担当することとなった。改革を巡る議論やその方向性は県職員時から了解していたので、実務的な戸惑いはなかったが、ここで第2世代としての葛藤を抱えることとなる。

新たな法や制度・システムを創出する場合、それまでの法・制度・システムは全面否定されることとなる。仮に従来のもので部分的にであれ対応可能であれば、部分的に「改善」「補修」すればよい。従来のもものでははや対応できない、機能不全に陥っていることが「改革の原点」である。このため、当時の改革本部での議論では、措置制度がいかに非人間的で融通の利かない時代遅れのものであると誇大的に語られていた。そして契約制度がバラ色の福祉の未来を(ほぼ無条件に)もたらしてくれるという「幻想」が支配的であった。

これは基礎構造改革だけのことではない。介護保険法成立時も同様であった。措置制度では利用者の人権は保障されていない、本人の意向に関係なく措置される、措置による特別養護老人ホームは利用者のことを大事にしていないなど、措置制度や措置での福祉サービス利用がひどいものであるとの論調が飛び交い、福祉現場の従事者を押しつぶして萎縮させ、声をせなくなった。時代的な制約はあるものの、当時の多くの高齢者福祉従事者は、措置制度下でも利用者の福祉のために献身的に取り組んでいたこと、その成果もあったことは無視され、机上の問題点がクローズアップされた。(このように「机上の問題点」であったことは、契約制度である介護保険制度へ移行しても、高齢者介護の現場が措置時代に比べて劇的に変わっているわけではなく、かつて措置制度が原因と非難された高齢者介護の問題点が、介護保険導入後も解消／緩和されることなく今日でも残存していることでもわかる。)

やはり基礎構造改革でも、措置制度が「やり玉」にあげられた。しかし私自身は、第2世代として措置制度下で、それを重要な援護システムとして実践し、成果を上げてきた自負があり、簡単には同意できなかった。これは、改革の流れの中では「保守派」「旧守派」に位置することを意味する。意外だったことは、こうしたスタンスを掲げる関係者は少なくなく、議論の中でわずかではあるが次のように「軌道修正」されることとなった。(新自由主義を標榜する研究者など当初からの見解を変えることのない論者も、当然少なからずいたが、後述するとおり、基礎構造改革改革は制度・システムとしては、意外にもその主張とはやや異なるものに「落着」し、そのことに着目した研究は少ない。)

- ・措置制度が時代遅れで、機能不全となっているのでこれを廃絶し、契約方式へ移行する。



福祉の社会的位置づけや利用者の意識やニーズの変化により、措置制度では対応できない点や不十分な点が生じていることから、これを代換・補強する（つまり措置制度を残す）。

- ・福祉サービス提供を、行政やその委託を受けた社会福祉法人が独占するから競争もなく発展しない。民間に門戸を開き、経済市場に委ねるべきだ。



行政の役割は変わるが公的責任は存続し、社会福祉法人は福祉主体化する。すべてを経済市場に委ねるのではなく社会市場によるコントロールも併存する。

このような立ち位置の変化が結果として、社会福祉の基礎構造を改革することとなった。

多くの研究者は、基礎構造改革の本旨を、①利用者主体の福祉サービス利用への移行（契約方式の原則化、利用者保護システム導入など）、②地域福祉を福祉の基調とした（地域福祉計画の創設、社会福祉協議会・共同募金の再編など）、③福祉の公的責任を変質させ、社会福祉法人に転嫁し、民間参入を推し進めた、と指摘している。確かに、改革された部分に着目するとこうした指摘は妥当であるが、実は「改革されていない部分」に着目すると、これとは違った位相が現れてくる。なぜ、生活保護、児童福祉、とりわけ社会的養護にかかわる乳児院や児童養護施設、児童自立支援施設、障害児福祉施設に改革は着手しなかったかである。ここに基礎構造改革の意図が見えてくる。物理的に着手できなかったのではなく、改革の意図するものではないから改革から「除外」されたのである。結論づければ、これらは「措置制度」で対応すべき領域とされた。つまり、基礎構造改革は、福祉全体を「措置から契約に」移行させるものではなく、福祉システムを措置制度で対応すべきもの・契約方式で対応すべきものなどに区分し、役割分担して再編したといえる。

図1は、基礎構造改革が構想した福祉システムの構図である。かつては公的責任を背景とした措置制度による福祉サービス提供がすべてであったが、介護保険や保育所入所所でその構成が変わった。基礎構造改革は、これを受けて「契約方式」を福祉サービス提供の一般原則化としながらも、①福祉すべてを契約方式化するのではなく、それぞれの領域や制度の趣旨や目的を踏まえた複層・輻輳の役割区分とした、②福祉システムのコントロールを完全に経済市場に委ねるのではなく、社会市場の関与の濃淡で区分した、③公的責任をモノスタイル mono style から複線スタイル polithonic style へ再構築した、といえる。

これをまとめれば、「福祉多元化の推進」となる。これまで「福祉多元化」あるいは「福祉ミックス化」は、1990年代から福祉改革のキーワードとされ、そこでは福祉サービスの提供主体への民間参入や規制緩和が主に議論されてきた。これは「サービス提供主体の多元化」といえる。一方、基礎構造改革が想定した「多元化」は「福祉における主体・サービス提供方法・公的責任」という福祉システム原理の多元化と再編であり、その意味で表題通りの「基礎構造改革」であり、決して支援費制度創設という障害（それも身体障害者・知的障害者・在宅障害児だけで精

主体	供給原理	公的役割	提供方法	主な施設・サービス
民間主体	経済市場	適正管理	通常の商契約	有料老人ホーム
利用者主体 + 行政支援	経済市場 > 社会市場	適正管理 利用支援 参入促進	介護保険制度	介護サービス
	経済市場 < 社会市場	基盤整備 適正管理 利用支援	公法上の利用契約 関係	保育所 母子生活支援施設 助産施設
行政主導	公的实施責任	最低生活保障 保護育成	措置制度	生活保護 (保護施設) 児童福祉施設 (社会的養護関係)

図1 基礎構造改革による福祉システム原理の多元化 (2000年時)

神障害者等は除かれていた) 福祉領域の制度再編という局限的な改革でない。

2. 基礎構造改革の連続性と不連続性

「基礎構造改革」を検討する際、少なくない研究者が、介護保険や保育所入所で導入された「福祉の契約方式化」を拡大させたものと論評している。確かに政策動向としては、軌を一にしておき、その連続性は明らかである。しかし、その連続性だけでは説明できない点も少なくない。例えば、なぜ障害福祉は契約方式に移行しながらも「税方式」となったのか。そもそも介護保険の拡大延長であれば、殊更に「改革」を標榜する必要は無い。

議論の俎上に上がってはいないが、そこには不連続性がある。

高齢者介護や保育に「契約方式」が導入された際の理由説明は、①高齢者介護⁽⁶⁾や保育は、所得の多寡に関わらず生じる普遍的なものである、②少子高齢化の進行に伴いより拡大して一般化している、③そのニーズneeds充足が図ればよく、利用者needyの生活保障が目的ではない、ということから利用者や家族などの生活保障(生存権保障)を目的として選別主義で福祉サービス提供を行う従来の福祉システムでは対応できないので、新たなシステムを導入するというものであった。つまり、高齢者介護や保育は、当時の福祉システムにはなじまないものであることから、福祉の枠を越えた「特例」として、例外的に契約方式を導入したという「筋書き」であった。一方、基礎構造改革で大きく再編された障害福祉領域は、選別主義を基調とし⁽⁷⁾、主目的である生活保障、自立支援や社会参加促進は文字通り、利用者needy支援であり、福祉にとっての「特例」ではなく、本筋そのものである。

つまり、基礎構造改革は、①措置制度で対応すべき領域と契約方式に移行すべき領域を峻別

し、②措置方式で対応すべき領域を「例外」とし、契約方式に移行すべき領域を「一般」にするという福祉理念の逆転的置換を行い、契約方式を福祉システムの一般原則とした、といえる。一般原則化という点では、高齢者介護や保育が「特例」として契約方式を導入した背景とは不連続であり、それゆえ「基礎構造改革」であり、その改革の目玉となった支援費制度は、契約方式としては不完全な⁽⁸⁾システムとなった。その一方で一般原則化であることから、社会福祉法人の福祉主体化や利用者保護システム導入などの福祉基盤に至る「改革」となった⁽⁹⁾。

この不連続性は、福祉法制とその後の変遷を見るとより明らかになる。

介護保険制度は、高齢者介護を対象とし、従来の老人福祉体制をそのまま取り込みながらも、老人福祉法改正とはならず、財源を社会保険方式にするだけでなく、医療や保健などの隣接分野と統合した介護保険法となり、狭義の福祉部門（従前の福祉領域）から「飛び出す」こととなる。介護サービス提供の中心となるのは介護支援専門員とされ、相談支援の主な担い手は「地域包括支援センター」が中心となり、行政の主な役割はサービス基盤の整備と介護費用の給付となった。また、保育は、やがて児童福祉法から子ども・子育て支援法へシフトし、幼児教育との一体性が強化され、これも福祉行政の枠から「飛び出す」こととなる⁽¹⁰⁾。

一方、障害福祉における契約方式である支援費制度は、身体障害者福祉法・知的障害者福祉法・児童福祉法の改正、つまり福祉6法内での改正であった。

その後、支援費制度は、障害者自立支援法（2006年施行）、障害者総合支援法（2013年施行）と推移してゆくが、選別主義的で行政の関与が大きいという基本的スタンスは変えていない。

このことは実施体制面でも大きな違いが現れた。介護保険法施行に伴い、多くの市町村が老人福祉法施行を担当する「高齢者福祉課」を解体し、「介護保険課」に再編し、組織上も福祉事務所組織から外したが、支援費制度導入により「障害福祉課」を解体・再編した市町村は少なく、福祉事務所として継続させた。これは支援費制度が障害者自立支援法、障害者総合支援法と推移してもほとんど変わっていない。

福祉の「本筋」の改革としての基礎構造改革と、福祉の「例外」としての介護保険・保育所利用の契約方法化の、本質的違い＝不連続に注目しなければ、こうした改革の「行く末」の違いを説明できない。

Ⅲ. ポスト基礎構造改革を考え—福祉改革は終わったのか—

1990年代は福祉改革の嵐が吹き荒れる「疾風怒濤」の時代であった。そして2000年代は、その改革による制度再編やシステムの「着地」・「定着」期となった。施策面でも現場レベルでも様々な混乱が見られたが、基本的な施策の方向性がほぼ確定したことから、そのベクトルの向きが変わることはなかった。

隣接領域である社会保障分野では、2000年代に入っても年金改革、医療改革、全世代型社会保障など、「改革 reformation」の声が喧しいが、福祉領域では改革後の改良 improvement が続行したものの、「改革」と意図されることは減少し、改革期から改良期に移行したと言える。2000年

以前のエポックに伍するイベントはみられず⁽¹¹⁾、2000年から今日までの福祉行政上のイベントは、エポックではなく、エポックから派生したエピソードepisod(挿話)やエピローグepilogue(あとがき、後日譚)と想定できる⁽¹²⁾。

こうした改革から改良への位相の変異が、第3世代に大きく影響している。現行制度を、いわば「所与の前提」としてとらえ、その枠組みでの最大効果・最大効率を指向する福祉行政研究が(主観ではあるが)なかば主流化していった。

このことは、福祉行政が「動乱期」から、動揺の緩やかな成長期である「揺籃期」に移行したことを意味している。これ自体はある意味で発展形態で有り、福祉発展の「必然」でもある。

では、今日の福祉行政や福祉システムが構造的には完成し、あとは改良を加えてゆくだけでよいのだろうか。

社会保障法学者の菊池馨実は、社会保障における給付について、20世紀型社会保障では金銭や現物などの「実体的給付」が主であったが、今日では個人の自立の支援のために個別のニーズに合わせた相談支援を「手続的給付」として併置すべきであると提起している。

そして、支援者と被支援者の関係を「共同的意思決定モデル」による協働関係としている⁽¹³⁾。この提起は、今日の福祉のあり方を示唆する卓見である。

今日、マクロ的視点で作られた制度を、個々の被支援者が背負う背景や環境を踏まえ、被支援者の主体性を醸成しながら、そのニーズに対応した支援を行うというミクロ的实践が支援者に求められている。だが、この「手続的給付」が逆作用することもある。

制度やシステムを「所与の前提」とし、その制度やシステムの枠内で対応しようとする、その枠に収まらないのであれば「対象外」として門戸を閉ざしてしまう、残念だが多くの福祉窓口でこうした風景が見られる。生活保護における「水際作戦」などはその最たるものである。ここでは手続的給付が、被支援者のニーズを限定したり、福祉支援から排除するという役割に転じている。こうした「支援」は、支援者と被支援者の共同的意思決定ではなく、制度中心でその適否が主要な判断基準になっていることが根底にある。

こうした「制度の枠内だけの支援」に自ら限定してしまえば、被支援者の意思・意向やそのニーズ充足／問題解決ではなく、制度適用の可否が主眼となり、ここでの「支援」は、文字通り「制度利用手続きの案内」に矮小化され、実際にこうした現象はしばしば福祉現場で見られる。

制度やシステムはマクロ的に形成される。対象者を抽象化し、数値化したペルソナPersonaとして組み立てられた制度が、個々の違いのある生身の人間のニーズにジャストフィットすることは難しい。とりわけ、福祉という、個人の生活をふまえた自立を支援するという個別性の高い領域ではなおさらである。ここで、支援者のスタンスが問われる。制度やシステムを絶対的なものとして支援に臨めば、その枠に無理矢理合わせるか、枠からはみだしたものを切り捨てることとなる。それは、制度の狭間や谷間を広げるだけになる。

やはり福祉見直しの厳しい波に洗われたイギリスでは、図2のとおり、財政の枠内に合わせた福祉について、財政を「丸」、福祉を「四角」として「丸に四角を合わせる」施策=財政の許す

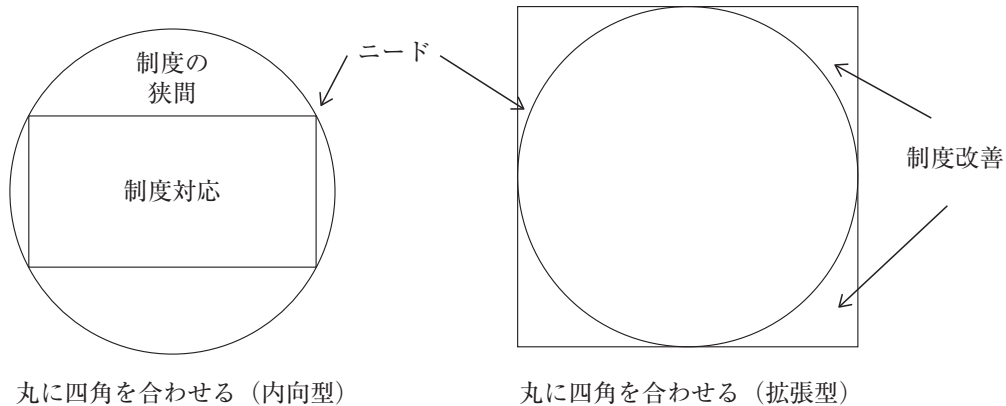


図2 「丸に視角を合わせる」(財政の枠内での福祉)

限りの福祉国家であるとし、それが社会に様々な問題を生じさせていることが指摘されている。本来は四角を包含する丸が必要だとの提起もある⁽¹⁴⁾。

この視点に立つなら、支援者に求められるのは制度やシステムを改善・改良するダイナミック(力動的)な視点であり、それを実践として現実化することではないだろうか。

もちろん制度やシステムを改善・改良することは一朝一夕にできることではない。しかし、制度ありき・システムありきではなく、どうすれば被支援者の意思・意向を活かし、そのニーズ充足/問題解決を図れるのかという視点で実践に取り組むべきであろう。

こうした問題解決型実践が、福祉職場で、また専門職種で集積されることを通して、制度やシステムを改善・改良することとなり、その発展した先に改革がある。

先に述べたエポックの内、特に1997年以降の福祉改革において、その掲げられた先進的理念と現実の間に深刻な乖離があることがしばしば指摘される。

その遠因として、これらの福祉改革が、現場実践による内発性よりも、政策的(財政的)必要性の外圧から打ち出され、むしろ現場実践を「踏みつけた」結果となったことがあげられる。先述した通り、介護保険導入時に、そしてさらに基礎構造改革で、それまでの福祉現場の実践が否定されたことは、福祉現場の活性を奪い、福祉現場を福祉推進の「主人公」の座から追いやった。いずれでも利用者主体が叫ばれているが、それでは利用者が福祉推進の主人公となったのか? 現実はそのようになっていない。この状況下で、むしろ福祉行政が「主人公」となり、制度・システムの創造主が「全能の神」となっている構図にある。この間、政府は、民間活力の活用、規制緩和や地方分権などで「小さな政府」を目指すとしながらも、福祉においては逆に政府・自治体の権限は相対的に強まっている⁽¹⁵⁾。

それだけに福祉現場が、支援者がソーシャルワーカーとして実践することの重要性を取り戻すこと、つまりソーシャルワークの「復権 rehabilitation」が求められている⁽¹⁶⁾。

こうしたソーシャルワークに裏打ちされた福祉改革が、これからのわが国の福祉の未来を切り開くものとして希求されているのではないだろうか。

Ⅳ. むすびに—2020年が問いかけるもの—

まだコロナ感染が「対岸の火事」と多くの国民が思っていた2020年1月、福祉にとって眼を逸らすことのできない裁判が横浜地方裁判所で始まった。

2016年7月、神奈川県相模原市の障害者支援施設「やまゆり園」で、同園の元職員が多数の障害者・職員を殺傷した事件（以下「やまゆり事件」）の裁判員裁判である。

裁判は、コロナ感染が深刻化した2月に元職員へ死刑判決が出されたが、元職員は控訴せず、判決は確定した。

事件としてはこれで終結かもしれないが、裁判の過程でも、死刑囚となったいまでも元職員は障害者への差別・偏見をまったく変えることはなく、殺傷した障害者への謝罪はなく、反省の色もみられない。

事件後、元職員に同調する意見やコメント（ほとんどが匿名であるが）が少なくないことは、福祉関係者を困惑させた。

2013年、障害福祉関係者の悲願であった国連障害者権利条約が批准された。その批准のために制定された障害者差別解消法が施行されたのが2016年4月であった。それから3ヶ月で、同法をあざ笑うかのように惨事は引き起こされた。まさにこれまで障害当事者、家族、関係者が積み重ねてきた努力が、一蹴され、土台から瓦解する思いであった。

判決が執行されたとしてもやまゆり事件を引き起こした差別・偏見が解消するわけではない。むしろ世界を覆う「分断」、コロナ感染下での圧迫した空気が醸す「不機嫌さ」により、福祉を必要とする人々への攻撃や圧力、不当な「しわ寄せ」は強まっている。

平和学研究成果として、「文化的暴力」という概念が次のように定義されている。

「神や祖国の名のもとに殺しを犯すことや、人類のなかの様々な弱者を根絶やしにするために、『弱者切り捨て』的発想で人々を窮乏のうちに死なせることなど、直接的・構造的暴力を正当化・合理化するために役立つ文化のもつさまざまな側面」⁽¹⁷⁾

ナチスドイツの障害者抹殺作戦（T4計画）もユダヤ民族のホロコースト、戦前のわが国のアジア侵略も、この文化的暴力を背景としたといえる。

そして、やまゆり事件の元職員も、ほぼ同様の主張をして、犯行に及んでいる。

21世紀に入り、既に20年が経過した。しかし、この文化的暴力の暗雲は、世界でも、そしてわが国でもその勢いが衰えることはない。

コロナ感染の拡大・深刻化は、多くの人々に生命の大事さと健康のありがたさ、平穏な日常の貴重さを痛感させたが、その一方で、人々の間の溝を深め、感染患者や家族、医療従事者など本来いたわり、感謝すべき人々に攻撃の矛先を向ける事態となっている。

その攻撃の「口実」に文化的暴力のにおいを感じ取るのは私だけであろうか。

政府が掲げる地域包括ケアも地域共生社会も、この文化的暴力を温存したままでは、真の実現は難しい。福祉を改革する、それはいまや制度やシステムだけではなく、社会に潜む文化的暴力にしっかりと向かい合い、それを乗り越える「連帯」を築くことを避けては通れない。

「弱い立場におかれた人々」を支え、社会に発信する、そんなソーシャルワーカーが期待されている。立教大学における社会福祉教育に、その願いを託して、後進に道をゆずることとしたい。

注

- (1) 2020年度、コロナ禍でも大学が存続しえたのはこうしたICT技術の恩恵である。これがなければ大学は瓦解し、テレワークも存在できず、わが国が存立困難な状況に陥ることは明らかである。とすれば通信技術や手段が未整備の発展途上国の人々や先進国でも貧困な状況におかれた人々が厳しい事態に呻吟していることは論を待たない。
- (2) 社会福祉改革を、どのように定義し、その時期の同定については研究者によって見解は違うが、三浦丈夫や阿部實らは、昭和20年代に形成された社会福祉の基礎構造の骨格（機関委任事務による中央集権体制、行政主体による措置システム、選別的な施設サービス偏重主義）が見直されることを以て「改革」ととらえており、福祉行政の多くを機関委任事務から団体委任事務化した1986年の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」（整理合理化法）成立や在宅福祉を規定し、基調化した1990年の「社会福祉関連8法改正」を、その起源としている。整理合理化法は、福祉行政における国庫負担率を引き下げるといふ国の財政的な動機もあるが、福祉行政側（特に地方自治体側）に福祉行政の主体性を獲得したいという面も有り、財政問題だけの改革ではないとしている。多少の違いはあるが、多くの論者はこの時期を改革期初期と位置づけている。
- (3) なお、この世代区分は、各世代の優劣や限界を示すものではない。個々の研究者に着目すれば、いくつもの世代にわたって活躍した方もおられ、それぞれの世代の特徴を反映している。また斬新な発想で、その世代を「飛び抜けた」研究者もおられ、一括りに語ることはできない。あくまでも時代の特徴が世代に反映しているということで理解されたい。
- (4) 本論では障害者福祉と障害児福祉を総称して「障害福祉」と表記している。この障害福祉は、障害者基本法第2条第1号で定義される障害者への福祉政策・福祉制度・福祉システムを想定したもので、障害者総合支援法第4条第1項の「難病患者」及び第2項の「障害児」を包含する。
- (5) これは1990年代のイギリスのコミュニティケア改革にも通底しているが、イギリスの改革をわが国が意識して習ったと考えることが妥当であろう。
- (6) 京極高宣は、障害者介護についても介護保険の対象とすることが検討されたが、議論がまとまらず、とりえず高齢者介護から始めたと述べている。この「まとまらない」理由に福祉やシステムの根本理念に差異があると推測される。その後財政的な理由から（2004年障害者自立支援法成立前夜）の「障害者福祉と介護保険の統合」が浮上したが、結局、両システムの統合は「根本理念の差異」により再度否定されることとなる。
- (7) 支援対象となる障害者の認定は、公的な審査や判定を要件として峻厳に行われる。しかも対象となるには、サービス利用時に申請するのなく、事前に対象として登録することと要件とされている。（身体障害者手帳・療育手帳制度、児童相談所等での判定制度）
- (8) 介護保険と異なり、事前に対象者と認定されることが要件であり、利用するサービスの種類・量は自治体が決定することなど行政の関与が大きく、選別的である。
- (9) 介護保険や保育所利用の契約化によって、特別養護老人ホームも保育所が社会福祉法上の規定改正がされることは

なく、施設そのものが再編されることはなかった。保育では2000年に認定こども園制度が導入されたが、これで保育所がなくなることはなく、認定こども園は基本的には保育所から派生した施設形態といえる。基礎構造改革の主な舞台となった障害福祉領域では、2003年施行の支援費制度が財政面から破綻した後、これを継承した障害者自立支援法(2006年)で、施設・サービス体系が全面的に再編され、従前とはその利用者もサービスも大きく変わる事となった。改革の後遺的影響の大きさの違いからもそれぞれの改革の性格の違いがわかる。

- (10) 保育所の主管官庁は厚生労働省であったが、子ども子育て支援法では、幼児教育関係は文部科学省が主管するため、内閣府が同法の主管庁となり、予算執行や基本通知は内閣府が所轄するなど、行政面でも従来の児童福祉の枠組から保育だけが移行した。
- (11) 2000年以降も、2017年の地域包括ケア強化法(地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部改正法)による「地域包括ケア」や2020年の地域共生社会推進法(地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部改正法)による「地域共生社会」を新たな改革理念のエポックとする論者もいるが、いずれも政策の理念や目標を表示したもので、具体的な制度・システムを構築するものではない。行政とは、理念や目標を実現するための具象的内実について実施するものであり、改革とするのであれば実体が問われる。
- (12) 2000年以降、もっとも制度やシステムの変更が大きかったのは障害福祉領域であった。支援費制度→障害者自立支援法→障害者総合支援法と屋台骨となる基軸が推移していっただけでなく、2013年の国連障害者権利条約批准に集約される、障害理念の発展など障害者施策・障害福祉の根幹に関わる転換が図られた。しかし、障害福祉が福祉の枠組みを乗り越えることはなく、その意味では、改革ではなく「改新renovation」と考えることができる。
- (13) 菊池馨実『社会保障再考(地域)で支える』岩波新書1796 岩波書店 2019 P56-71
朝比奈ミカ・菊池馨実 編『地域を変えるソーシャルワーカー』岩波ブックレットNo.1039 岩波書店 2021 P29-35
- (14) ヴィック・ジョージ、スチュアート・ミラー 編著 高島進 監訳『福祉と財政 いかにしてイギリスは福祉需要に財政を調整してきたか?』都市文化社 1997
- (15) これは報酬改定のごとに現場が右往左往している様や、障害福祉でのたびたびの制度改正が現場を振り回したことに如実に表れている。
- (16) この背景には福祉専門職制度の影響もある。一般的には社会福祉士=ソーシャルワーカーと認知されているが、国家資格である社会福祉士の養成や資格試験は、ソーシャルワークから改革的視点= social actionをスポイルしている。これは資格とは公権力による承認を前提としていることから、この公権力を否定する資格は、それ自体が自己撞着となるからである。法を根拠とする国家資格は、法や国家を是認し、従うことを求める側面がある。
- (17) ヨハン・ガルトゥング、藤田明史 編著『ガルトゥング平和学入門』法律文化社 2003 P57

参考文献

- 朝比奈ミカ・菊池馨実 編『地域を変えるソーシャルワーカー』岩波ブックレットNo.1039 岩波書店 2021
- 阿部志郎・井岡勉 編『社会福祉の国際比較—研究の視点・方法と検証—』有斐閣 2000
- 阿部實『改訂 福祉改革研究』第一法規出版 1998
- 川田忠明『名作の戦争論』新日本出版社 2008

- 菊池馨実『社会保障再考 〈地域〉で支える』岩波新書1796 岩波書店 2019
- 京極高宣『介護革命—老後を待ち遠しくする公的介護保険システム—』ベネッセ 1997
- 京極高宣『介護保険の戦略—21世紀型社会保障のあり方—』中央法規出版 1997
- 小林雅彦 編著『地域福祉を拓く第5巻 地域福祉の法務と行政』ぎょうせい 2002
- 社会福祉法令研究会 編集『社会福祉法の解説』中央法規出版 2001
- 炭谷茂 編著『社会福祉基礎構造改革の視座—改革推進者たちの記録—』ぎょうせい 2003
- 炭谷茂『社会福祉の原理と課題—「社会福祉基礎構造改革」とその後の方向—』社会保険研究所 2004
- 永山誠『戦後社会福祉の転換—新しい理念とは何か—』労働旬報社 1993
- 古川孝順『社会福祉改革—そのスタンスと理論—』誠信書房 1995
- 古川孝順『社会福祉のパラダイム転換』有斐閣 1997
- 三浦文夫『福祉改革と社会福祉概念の再検討』社会保障研究所 編『社会政策の社会学』東京大学出版会 1988
- 三浦文夫・橋本正明・小笠原浩一 編集『社会福祉の新次元—基礎構造改革の理念と進路—』中央法規出版 1999
- ヨハン・ガルトゥング、藤田明史 編著『ガルトゥング平和学入門』法律文化社 2003
- ヴィック・ジョージ、スチュアート・ミラー 編著 高島進 監訳『福祉と財政 いかにしてイギリスは福祉需要に財政を調整してきたか?』都市文化社 1997