

## 構造改革期における「福祉サービス」の概念と問題点

### The Concept and Problem of “Welfare Service” in Structural Reform in Japan from mid 1990s.

佐 橋 克 彦

#### 1. はじめに

わが国において本格的な社会福祉制度の展開が見られたのは第二次世界大戦以後のことであったが、この21世紀に至ってわが国の社会福祉制度、とりわけ対人援助に関わる制度的枠組みは大きく方向転換を遂げつつある。そしてそれを体現しているのは「福祉サービス」というタームの強調である。従来、わが国では「在宅福祉サービス」というように対人援助活動に対して「サービス」という語が全く使用されていなかったわけではないが、特に社会保障構造改革の第一歩としてスタートした介護保険制度においては、「介護サービス」、あるいは「介護サービス事業者」というように、対人援助活動を「サービス」として位置づけ、『社会福祉事業法』の改正によって成立した『社会福祉法』においても、明確に「福祉サービス」という語が用いられるようになった。

しかしながら、現時点で強調される「サービス」は、単なる特定の対象者に福祉的視点に基づいた何らかの役務の提供、すなわち対人援助そのものを示しているわけではないように思われる。わが国の対人援助における「サービス」という表現の源流をたどれば、1970年代の「在宅福祉サービス」がいわゆる「ニーズ論」と絡めて論じられたところに逢着するが、近年のその位置づけは、契約化・利用化という流れの中で、その特徴である利用者のニーズに従った選択に対応する「サービス」に至る過程を意味しているように思われる。

そこで本論文では、構造改革期における「福祉

サービス」の意味を「福祉のサービス化」という視点から捉えなおし、その問題点や限界を明らかにすることを試みた。

まず、次節ではわが国におけるこれまでの社会福祉制度の展開を述べ、第3節では社会保障構造改革、社会福祉基礎構造改革の概要を「福祉サービス」の視角から概観した上で、その仕組みや特徴を把握した。そして第4節では一般的なサービス概念について経済学的知見を援用しつつ把握した上で、前節で明らかにした構造改革路線における「福祉サービス」の概念とその問題点の検討を試みた。「おわりに」では、構造改革下の「福祉サービス」が、社会問題に対応するためのサービスという視点を欠落させ、「自立した個人」に焦点化された「福祉のサービス化」を意味すると指摘し、あらためて「社会福祉サービス」として再構成することの必要性を訴えた。

#### 2. わが国社会福祉政策の変遷

わが国における社会福祉政策の発展過程には種々の外的・内的要因によってもたらされた紆余曲折があった。そして、わが国の戦後社会福祉の展開について、多くの先行研究がその段階について考察を加えている<sup>1)</sup>が、ここでは概ね4段階に区分して全体像を把握することが出来よう。

すなわち、第1段階（1945年～1959年）は揺籃期とでも言うべき時代で、GHQによる占領政策の一環としての貧困対策から始まり、いわゆる「福祉三法」が成立し、軌道に乗るに至った頃である。

復興を最大の課題としていたこの時期は「タケ

ノコ生活」という言葉に代表されるように貧困問題が深刻であった。それに対応すべく、1946年2月にはGHQによって『社会救济の件』(SCAPIN 775)が指令された。これにおいて、公的救济における国家責任が明確に打ち出され、わが国の公的扶助に関する大原則が確立された。また、これを受けて制定された(旧)生活保護法の施行に際して、機関委任事務の考え方が導入され、「国家責任を重視するGHQの支持に応えた」<sup>2)</sup>のであった。ついで、浮浪児・孤児への対応、傷痍軍人への対応として、児童福祉法、身体障害者福祉法が制定された。このように1949年までに「福祉三法体制」が確立されたものの、あくまでもケースワークや児童福祉サービス、身体障害者サービスは保護受給者や低所得者の更生自立を促すものである<sup>3)</sup>という位置づけにあった。

1950年には『社会保障制度に関する勧告』が社会保障制度審議会より出され、翌年には『社会福祉事業法』が制定されるに至り、わが国の社会福祉が少なくとも外形的には整えられることになり、それを支えたのが措置制度であった。この措置制度の確立は、新藤宗幸の言葉を借りれば国家による行政処分をもって生存権を保障すると考える「措置＝生存権パラダイム」<sup>4)</sup>として成立し、これはわが国の戦後の福祉国家体制における行政と国民の関係を半世紀にわたって束縛することになった。

第2段階(1960年～1973年)は余力応急的拡充期とでも言うべき時代で、わが国の経済が政府の保護政策のもとに奇跡の復興を遂げ、高度経済成長に突入した時期であった。しかしその一方で公害や生活問題が激増し、「成長から福祉へ」と言うスローガンが唱導されることとなった。

この時期の福祉動向を概観すれば、1961年には『精神薄弱者福祉法』(当時)が、1963年には『老人福祉法』が、1964年には『母子福祉法』(当時)が制定され、ここに「福祉六法体制」が整えられた。更に、この福祉六法体制は必然的に各種の社会福祉施設の整備を求めることとなり、1970年には厚生大臣官房企画室の手になる『厚生行政の長期構想』<sup>5)</sup>の中で「社会福祉施設の整備」「福祉サービスの充実」がとりあげられるに至った。これに

よって、翌年から実際に「社会福祉施設緊急整備五カ年計画」が実行に移されることになった。また、1973年には70歳以上の老人の医療費の自己負担分を無料化する老人医療費支給制度の創設、年金水準の引き上げ、児童手当制度が新設され、「福祉元年」と称された。

これらの動向は当時の革新自治体の動きを政府が後追いつたことによるものでもあったが、その拡大基盤は経済成長によるパイの増加に求めているため、あくまでも「成長あつての福祉」という位置づけに留まり、基盤としては非常に脆弱なものであった。しかしながら、社会福祉の対象が次第に拡大し、貧困問題が中心であった前段階から幅広い生活問題への対応がなされるようになった時期であるということができ、経済成長を背景とした質的転換が見られるのである。

第3段階(1974年～1989年)は圧縮期とでも言うべき時代である。第2段階を高度成長によるパイの増加が国内的には社会福祉に一種の「水ぶくれ」をもたらした意味での余力応急的拡充期と位置づけるならば、この段階はその「水ぶくれ」が圧縮され、破られることになった時期である。

その直接的な契機となったのは第四次中東戦争の勃発による石油危機の到来であった。

第1段階、第2段階を通じてわが国は拡大するパイを通じて「欧米型福祉国家」へのキャッチアップを目指してきた。しかし石油危機の到来によって低成長時代に突入し、その拡大が望めなくなったことにより、一転して社会福祉に対する批判が高まり始めた。1976年には革新自治体の長がバラマキ福祉への批判として「福祉見直し論」<sup>6)</sup>を唱え始め、また全国社会福祉協議会が『これからの社会福祉—低成長化におけるそのあり方』<sup>7)</sup>を発表した。この報告はニーズの多様化と高度化を訴えた上で、受益者負担についての検討の必要性、公私の役割分担についても言及したものであった。その背景にはいわゆる「ニード論」が基盤に据えられ、社会福祉の対象者を所得水準の向上と関連させながら十分な負担能力を持ったものを含めることとされた。

さらに財政面で苦境に立たされたわが国は、外

形的に極端な方向転換はしなかったものの、国家のあり方に関していわゆる「小さな政府」を志向し、自助努力と相互扶助を強調する日本型福祉社会論を打ち出し、1979年の『新経済社会7カ年計画』に結実させたのであった。これはわが国の経済社会が欧米先進国にキャッチアップしたとの前提に立ち、「個人の自助努力と家庭や近隣、地域社会などの連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会の持つ創造的活力を原動力としたわが国独自の道を選択創出する、いわば日本型とでも言うべき新しい福祉社会の実現を目指すものでなければならない」<sup>8)</sup>とするものであった。

そして、この動きは1980年代に入ると「民活」や「増税なき財政再建」論に引き継がれ、1981年には生活保護運用の「適正化」という名の引き締め、1982年には老人保健法が制定されたことで老人医療に関する受益者負担が復活し、「福祉元年」にスタートした老人医療費の無料化はその終わりを迎えた。

さらに1984年から86年にかけては各種社会福祉施設における費用徴収の強化、また、いわゆる『補助金一括法』によって、措置費負担割合の変更が実施され、国庫負担が従来の10分の8から生活保護については4分の3に、その他のほとんどの社会福祉は2分の1へと引き下げられ、まさに社会福祉が「圧縮」されることになったのであった。しかもその動きは従来の弥縫策に留まらず、全国社会福祉協議会の『社会福祉改革の基本構想』（1986年）では、社会福祉の自由化、柔軟化の必要性を強調し、1989年の福祉審議会による『今後の社会福祉のあり方について』という意見具申の中では、市町村の役割、在宅福祉、民間サービスを重視するとされたのであった。これらを受けて、厚生省は施設整備や人材確保について今後10年間の数値目標を設定したゴールドプランを発表し、ここにわが国の社会福祉はシステムそのものの転換点に立ったのである。

こうしてみると、第3段階は公的部門の縮小とその補完物である民間部門の活用を意図し、それは国庫負担の削減と表裏一体をなす受益者負

担などの費用徴収の強化がその中心に据えられていたところに特徴があったといえよう。

第4段階は1990年から現在に至るまでの「構造改革期」である。1980年代終盤からのバブル景気が1990年代半ばまでには完全に崩壊し、わが国の社会構造全体に何らかの欠陥があるという論調が流布され、以後現在に至るまでわが国はその後遺症に苦しんでいる。

この時期の福祉動向を見ると、バブル崩壊直前の1990年には前年のゴールドプランを受けて福祉関係八法の改正が行われた。在宅福祉事業を第1種社会福祉事業より規制・監督が弱く、経営主体についての制限がない第2種社会福祉事業として位置づけ、供給体制の多元化が図られる一方で、入所措置事務権限が町村に委譲されることで市町村の自助努力が期待されることとなった<sup>9)</sup>。

更に1995年には社会保障制度審議会が「みんなのためにみんなでつくり、みんなで支える」をキャッチフレーズとした『社会保障体制の再構築』（いわゆる95年勧告）において、給付と負担の対応関係を明確にすること（公平性の原則）、利用者の選択性を課題とすること（権利性の原則）、市町村の役割を強化するなどして、対費用効果を高めるという有効性の原則などを打ち出した。これは公的介護保険構想に連なるものであったが、この考え方を踏襲し、更に強化したのが橋本内閣における「構造改革」であった。

1996年11月に発表された『社会保障構造改革の方向（中間まとめ）』では自己の責任と負担においてサービスを選択することを重視し、自己責任と市場原理の活用を積極的に求めている。また、1997年11月には「社会福祉事業等のあり方に関する検討会」が、『社会福祉の基礎構造改革について』と題する報告書を橋本首相あてに提出し、第一に質の確保と効率化の必要性、第二に措置制度に代表されるような「社会福祉の基礎構造を抜本的に改革」する必要性、第三にその方向性は利用者と提供者の対等な関係、供給主体の多様化をうたったのである。

こうした一連の流れを受けて、2000年4月には介護保険法の施行ならびに社会福祉法が制定・一

部施行され、2003年4月からは障害者福祉の分野で支援費支給方式の導入が予定されている。

こうしてみると、1990年代以降の構造改革期では社会的には個人の選択性と自己責任、経済的には市場原理の貫徹を両輪として進もうとしていることが明確である。つまり、構造改革期にみるその特徴は、第1期から第3期における拡充から圧縮へというような量的変化のベクトルとは異なり、社会福祉・社会保障制度の仕組みを支える理念そのものについての質的变化と、その具体化・現実化に向けての動きが見られる点にあるといえよう。

### 3. 構造改革路線における 「福祉サービス」の枠組み

前節ではわが国社会福祉の変遷を4つの区分を通して概観し、近年のわが国の「福祉サービス」のあり方が1990年代半ば以降から急速に変質していることを見てきた。以下、構造改革路線下での福祉サービスの枠組みについて、①社会保障構造改革、②社会福祉基礎構造改革、といった2つの「構造改革」にみるその概要と特徴を述べる。

#### (1) 社会保障構造改革のフレームワーク<sup>10)</sup>

社会保障構造改革は先に述べたように橋本内閣によって1995年から96年にかけて行われた「財政構造改革」の一環である。この財政構造改革全体の特徴は全般的な歳出削減の実施のみならず、同時並行的に国民に対しては自己責任や自助努力といった理念を打ち出した点にある。そしてわが国の「活力」を維持すべく従来の財政構造そのものを大きく転換させ、究極的に「リーディング・カントリー」としてのわが国の立場を固守するところに収束するものである。

さて、この財政構造改革の一環として位置づけられた社会保障構造改革は、「①社会保障制度を経済・財政と調和のとれたものとする。②官と民の適切な役割分担を明確化する。③民間活力の導入を促進する」<sup>11)</sup>ことを基本としているが、その主役とも言うべき国民にはどのような役割が期待されているのだろうか。高齢者についてみると、

1996年11月の中間報告<sup>12)</sup>では「健やかで社会的にも自立した人生を過ごして」もらえることを理想とし、「基本的には自らの生活を自らの責任で維持し、生活に必要なサービスについても自己の責任と負担において選択する」ことが求められている。また、サービス給付にかかわる部分では、利用者の立場に立った効率的サービスの実施と民間活力導入の促進を含む公私の適切な役割分担をも求めている。

これを受けて同年12月に出された最終報告書では、社会保障構造改革の基本は効率化や公平・公正、競争や規制緩和といった市場メカニズムの活用比重を置くものとされ、自己責任・自己選択を通じて民間サービスを活用し、公的サービスは基礎（限定）的給付に留めるものとされた<sup>13)</sup>。

このような社会保障構造改革の「思考様式」は、措置制度の弊害と国民の生活水準の向上を根拠として打ち出され、歳出削減と一体をなす給付の抑制がはかられるものであった。さらに単なる歳出削減にとどまらず、措置制度の持つ「欠点」を克服するために、効率性と権利性が強調され、選択の自由が求められることになった。その一方で、生活水準の向上は応益負担原則拡大の根拠となり、費用面を中心とした自己責任原理が強調されることにもなった。すなわち、歳出削減分を自己負担につけまわすことにしただけでなく、さらに費用徴収の強化によって、サービスを利用する場合はもとより、サービスを必要とする場合の「備え」としての位置づけからも「自己責任」が求められるようになったのである。

そしてわが国経済社会の「活力」の維持を最終的な目標とする「社会保障構造改革」は、選択の自由（契約化）と自己責任（市場化）を基軸とした「新たな社会保障制度」の構築を求めたのであった。

これらの議論を受けて具体化されたのが、2000年4月から施行された公的介護保険制度であった。介護保険制度の最大の特徴は、高齢者介護に関して従来は措置制度で対応していたものを契約方式に転換したところにある。つまり、要介護者は自らの要介護度を要介護認定という行政処分を受け

た後に、サービス事業者と契約を締結し、基本的には要介護度に応じた範囲内で自らが希望するサービスを利用するという形態となったのである。

それに伴い負担方式も変化し、応能負担方式から基本的には定率1割の応益負担方式がとられるようになった。この利用料の負担はいわゆる介護報酬単価の設定によって規制が加えられているだけでなく、低所得者への配慮が行われている。しかし、所得の多寡に関わらず、その利用にあたって要求される行為は、要介護者の「サービス事業者」の選択である。すなわち利用者が提供されるサービスの質に関して判断を下し、複数の事業者の中から選択をすることが制度的に求められることになったのである。

結局、公的介護保険制度は利用者に対しては自己責任に基づく選択と契約を<sup>14)</sup>、提供者に対しては競争を通じての質の向上を、そして中央政府を含む行政は総費用の2分の1を公費で賄うほか、中央政府は報酬単価を設定するなどの財政的規制・支援を行うことで負担と給付の観点からも適切な介護サービスが提供できるとするものである。

しかし、外形的には社会保険方式をとりながら、実質的なサービス提供の場面は「福祉」という位置づけをとるといふ、いわば「二重構造」をとっており、さらに「よりよい」サービス、すなわち保険適用外のサービスを望んだ場合には全額自己負担が基本となっている点にも注意しておく必要がある。

## (2)社会福祉基礎構造改革のフレームワーク

ここでは、検討会・審議会の議事録や報告書の内容にしたがって社会福祉基礎構造改革の枠組みについて検討する。

社会福祉基礎構造改革は埼玉県を舞台に起こった厚生官僚による福祉汚職事件の影響もあったが、その具体的展開は二段構えとなって展開された。第一は厚生省の私的審議機関である「社会福祉事業のあり方に関する検討会」が1996年9月から11月にかけて5回にわたる検討会を実施し、最終的に『社会福祉の基礎構造改革について』という報告を出すに至った段階である。第二は中央社会福

祉審議会構造改革分科会が1998年にまとめた『社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)』の提出であり、これらは最終的に2000年の社会福祉法の成立へと連なる動きであった。

まず、第1段階である「社会福祉事業のあり方に関する検討会」の動きを見てみよう。第1回から第5回までの検討会の内容が収録されている『社会福祉の基礎構造改革を考える』の序文で、座長の八代尚宏が「福祉サービスが『特殊なものであり、公的部門によってもっぱら供給されなければならない』という大前提を見直す必要がある<sup>15)</sup>と述べているように、その討議内容をみると自己責任、自己決定を強調した市場原理の活用、すなわち民間部門の活用が求められるという論調が大勢を占めている<sup>16)</sup>。例えば、1996年9月9日の第1回検討会での「福祉、医療は国がやるという方針で行ってきたことが制度の硬直化を招いていることを認識し、国民に自己責任原則を意識してもらうということが大切である<sup>17)</sup>といった発言や、第2回検討会での「市場原理は、利用者の選択肢を最大限に増やせるとともに、事業者もよりよいサービスを提供すれば選択され、非効率であれば自然淘汰される<sup>18)</sup>という利用者のみならずサービス提供者に対する市場原理の効果を指摘する発言も見られた。あるいは介護保険で問題になっているような自治体間格差について、第3回検討会では「地域によりバラツキが出ることはむしろ学習効果を持たせる意味においても大切ではないか<sup>19)</sup>との意見も出されたのであった。

これらの議論を踏まえて同年11月に発表された『社会福祉の基礎構造改革について(主要な論点)』では、昨今の福祉需要の変化に従来のシステムが対応できていないこと、不祥事が構造的問題に由来する点を出発点としたうえで、今後は質の高いサービスを効率的に供給することを必要とするとし、「(利用者の)要望とサービス供給者の都合とを調整する手段として」市場原理を活用し、「利用者とサービス提供者との対等な関係を確立する」ために「消費者」保護が求められると結論付けられたのであった<sup>20)</sup>。

そして第二段階の中央社会福祉審議会構造改革

分科会が提出した『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』（1998年6月）では、その路線は前路線を引き継ぐ形でよりいっそう明確となる。社会福祉基礎構造改革は社会福祉事業、社会福祉法人、福祉事務所を中心とする社会福祉の基礎構造全般について「抜本的な改革」を目標とするものである。

しかしながらその一方で、「社会福祉の基礎となるのは他人を思いやり、お互いを支え、助け合おうとする精神である。その意味で社会福祉を作り上げ、支えていくのは全ての国民であるということが出来る」<sup>21)</sup>と位置づけ、自助努力にとどまらず、相互扶助的観点までもが強調されるようになった。さらに前段階で述べられていた利用者と提供者の対等な関係が、この第二段階では双方の「権利義務関係を明確にする」ことが、利用者の尊厳を重視することになるとされ、さらに「サービスの利用に当たっては利用者の倫理が求められる」とし、「消費者」としての利用者の義務も強調されるようになった<sup>22)</sup>。

これらの段階を通じて2000年3月3日に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案」が閣議決定され国会に上程、4月から5月にかけて審議され、6月に公布されたのであった。新たに制定された社会福祉法の最大の特徴は旧社会福祉事業法ではなかった表現である「福祉サービス」、「利用者」という語が用いられるところにある。社会福祉法第8章（75条から88条）には明確に「福祉サービスの適切な利用」として、利用者の権利擁護、苦情処理制度、情報開示等の「消費者保護」の規定が盛り込まれたのであった。

#### 4. 構造改革路線における 「福祉サービス」の内実

今まで見てきたように、わが国における福祉サービスの枠組みが、提供体制においては規制緩和を中心とした市場原理の活用と、利用者を「消費者」として位置づけるものであり、その「福祉」性は、公的介護保険制度における二重構造に見られるようなサービスの提供時点における一側面を表すに

過ぎないものになったといえよう。

ところで、この「福祉サービス」という用語における「サービス」とはそもそもどういったことをさすのであろうか。一般的な意味での「サービス」の概念は、辞書的な定義にしたがえば「物を生産する以外に何らかの効用を生む働き。財とともに人間の欲望の対象となる。用役・役務」<sup>23)</sup>とされたり、「その存在を直接確かめることはできないが、ある種の有用さを与えるものであり用役ともいわれる」<sup>24)</sup>とも規定される。もっと身近な用例を考えた場合、長田は、奉仕や客あしらい、給仕やスポーツの「サーブ」「サービス」を挙げており、「ある者が他の者に対して作用を及ぼすこと」<sup>25)</sup>としている。また、その本質的特性は①需要と供給の即時性、②貯蔵・運搬の不可能性、③需給調節における時間的要素の重要性、④供給効率における消費者の参与、⑤価格はコスト中心ではなく、消費者の満足度に応じて支払われる、の5点<sup>26)</sup>が挙げられている。そして、その無形性・即時性ゆえに「モノ」に比較して情報の重要性が高いという特徴がある<sup>27)</sup>という。

長田が指摘するように、サービスの前提となっているのはその生産者と消費者が存在することである。生産者も消費者も互いにそのサービスについての質や量、価格などに関する情報を持っていることが貨幣を媒介とした適切なサービス取引に必要不可欠である。特に消費者はその商品に関する専門知識に乏しいため、客観的で理解しやすい公平な情報の入手が前提とされ、それに乏しい場合には、あるいは提供者側が悪意を持って情報を隠蔽、歪曲した場合に、消費者は選択の失敗という結末を迎える<sup>28)</sup>。

このように見てみると、確かに「サービス」の本質的な部分ではいわゆる「福祉サービス」でも大差がないように思われる。しかし、問題はここで述べられたサービスが一般的市場におけるサービスという点である。本節では前節での検討を踏まえて、構造改革路線における「福祉サービス」の概念を整理した上で、その問題点を指摘し、構造改革路線におけるその内実を明らかにしたい。

### (1)構造改革路線における「福祉サービス」の概念

構造改革における福祉サービスのあり方は、社会福祉基礎構造改革の「中間まとめ」に見られるような7つの「基本的方向」に代表されよう。すなわち、第一に利用者と提供者の対等な関係、第二に多様な需要と地域による支援、第三に供給主体の多様化促進、第四にサービスの質と効率性の確保、第五に情報公開、第六に費用の公平・公正な負担、そして最後に住民参加による福祉文化の創造である。

さて、これら7点の「基本的方向」はどのようなことを意味しているのであろうか。社会福祉法令研究会が編集した『社会福祉法の解説』<sup>29)</sup>などを手がかりに考えてみよう。

第一の「対等な関係」とは、わが国は市民社会の構成員がそれぞれ対等であるとする、市民法原理に基づく国家であるとの認識に立ち、それを福祉サービスの提供・利用の枠組みにも援用する。すなわち福祉サービスの提供・利用に際しても、誰もが自己責任に基づき、選択し、自己決定を下すことと、多様な自己実現にむけての支援（サービス提供）が、ノーマライゼーションの具現化に至るという<sup>30)</sup>。なお、権利擁護制度をはじめとした多様な支援方法の整備は、実質的な対等性を確保するための「大前提」とであるとされている<sup>31)</sup>。さらに、手続き的観点からすれば、「要件該当性に関する資格問題とサービス内容の決定の問題を明確に分けて、その上でサービス内容の決定を利用者の選択に任ず」（原文ママ）<sup>32)</sup>方法であるとも言えよう。

構造改革分科会のメンバーであった三浦文夫は、社会福祉の問題解決のアプローチのありかたが、「自らの努力で生活することの出来ない特定の者に対して、自立の確保のための支援・援助等を図るというアプローチ」から、自己責任・自己決定が可能な者を対象に多様なニーズに着目し、充足ならびに解決を図るアプローチへと転換を遂げてきていると指摘する<sup>33)</sup>。さらに、同氏は接近方法の変化だけでなく、「従来の社会福祉から、社会サービスの一環としての広義の社会福祉＝福祉サービス、そして狭義の社会福祉および社会福祉事業を理論

的に区別する必要がある」<sup>34)</sup>と述べており、社会福祉対象者・領域の二分化を示唆している。さらに対等な関係を生み出すために必要な契約化は、「利用者補助への移行であるが、利用者補助になると選択についての自己責任が強くなる」ことをもたらすという指摘もあり<sup>35)</sup>、自由意志に基づく選択の積極的な側面だけでなく、それに伴う自己責任も隠された志向として存在することがうかがえる。

第二の「多様な需要と地域による支援」とは、マネジメントの重要性と地域生活を両輪とする考えに立ち、利用者を中心に据えて自立を目標とした効率性の良いサービスを提供することを意味すると述べられている<sup>36)</sup>。

第三の「供給主体の多様化促進」では、近年のわが国における民間サービスの増加を踏まえて、旧来の措置制度によるサービス提供の画一性・硬直性に問題があったとし、多様な供給主体が存在してきたことを以って多様な需要が存在し、またそれに応えてきたとする。そして、今後は供給主体の多様化を促進するために、行政が定める基準を満たした提供主体が参加し、構成する場を「福祉市場」と位置づけ、競争や規制緩和を通じてその環境整備を進めることが重要であるとしている<sup>37)</sup>。またその一方で資源の偏在を問題にしつつ、地方公共団体、社会福祉法人の役割は減少しないとして、「サービスからの撤退に制限が加えられた存在が市場の中心にあることが福祉市場の特徴のひとつである」<sup>38)</sup>とも述べている。これは価格や参入要件に一定の制限を加えつつ競争原理を導入することで効率性と公平性が確保されうるとするいわゆる「準市場」の理論に基づく発想であるといえよう。

第四の「サービスの質と効率性」については二側面から説明している。すなわち、利用者が福祉市場で良質のサービスを評価するという側面、もう一つには利用者のみならず税や保険料を納付している国民全体が「信頼と納得」が出来るものでなければならないという側面である。そのためには施設設備といったハード面だけでなく、「サービス提供過程の標準化、人材の専門技術の向上などソフトウェアに当たる部分の基準化も不可欠」<sup>39)</sup>

であるとしている。この点は一般的な意味でのサービスと共通の特徴を持つといえよう。つまり、『サービス供給の場合には、供給の工程がどうなっているかが需要者が評価する質と密接なかかわりを持っている……（中略）……工程の順序やある工程と次の工程の間の時間の長さに気を使うことが「サービスのよさ」に通ずるのである』<sup>40)</sup>。さらに、利用者と、税や保険料を負担する国民を対置させて「信頼と納得」という表現に見られるように、従来の措置制度下に見られるような不公平感を緩和させようとしていることが見て取れ、それを担保するのが「効率性」という表現であると思われる。

第五に「情報公開」であるが、これは措置制度下における情報は利用者への提供が目的ではなかったと位置づけ、基礎構造改革におけるそれは利用者の適切な判断に資するためのものとして財務状況の開示、サービス評価事業等が求められている<sup>41)</sup>。これは単に措置制度時代の「情報」が利用者向けでなかったということが理由ではなく、むしろ、契約化に伴う「情報の非対称性」に付け込んだ提供者側のモラルハザードを防止するためのものであると考えられる。

第六の「費用負担」は、費用の適切な管理と制度運営の適切さを求めている<sup>42)</sup>。

第七の「福祉文化の創造」について「社会福祉の現代的形態」<sup>43)</sup>ともいえる地域福祉の視点から「公私の取組の連携を積極的に図ることによって、暮らし続けたいと思える地域を自ら生み出すためには当該地域の住民が自らの地域のあり方を決定していくことが重要であるとしている<sup>44)</sup>。

こうしてみると、「基本的方向」から見た構造改革路線における「福祉サービス」の概念は普遍主義をうたっているながらも、その対象はあくまでも「自立し、自己の責任において選択できる能力を持つ個人」を第一義的に想定し、地方分権の側面からは地方自治体単位での計画化と社会資源を活用したマネジメントが強調され、自治体間格差が生まれてもやむなしというスタンスの中でサービスを提供しようとしていることが理解できる。また、地域福祉との関連では「福祉文化の創造」主体としての地域住民、あるいはそれを「社会福祉

の現代的形態」と位置づけ、施設福祉よりも地域福祉に積極的な価値を置いていることが明らかとなる。そして、措置から契約への転換という視点からは「消費者保護」を前提としつつも、基本的には「対等な関係」を指向し、供給者側には規制緩和を通じた競争を、利用者側には選択を通じた「質の評価」を求めているという特徴を持っているといえよう。

## (2)構造改革路線における

### 「福祉サービス」の問題点

ここでは先に明らかにした構造改革路線下での「福祉サービス」について、その問題点を論じる。先に見たように、その概念は、購入に関して自立した状態にあるサービス利用者を対象とし、他事業者と競争関係にある事業者と対等な関係で契約を結んで利用（購入）する形態をとるような「サービス」であるとなることができる。更にそれを支える基盤として自治体間格差が生まれてもやむなしとする「社会福祉の現代的形態」という意味での地域福祉が重視されているのである。

さて、構造改革期における福祉改革には保育所改革、公的介護保険制度ならびに支援費支給方式の導入が代表的なものである<sup>45)</sup>が、いずれの制度改革においても、先述したように自立した個人像を前提とした規制緩和と競争原理を通じた福祉サービスの「購入」が求められており、いわば構造改革路線におけるこれらの「福祉サービス」とは社会福祉が市場化される過程で個別具体化された姿であると位置づけられよう。したがって、ここでは領域別の問題点もさることながら、構造改革に流れるテーマを3つの軸に絞り、その問題点を検討していくこととする。すなわち第一の軸として「自立した個人」を前提とした利用者像もしくは対象者像である。第二の軸は福祉多元主義といわれる「供給主体の多様化」のあり方である。第三の軸は「サービス」そのものの位置づけに関してである。

まず、構造改革路線における利用者像・対象者像について検討してみよう。

本間が「カッコつきの自由主義的戦略」<sup>46)</sup>と位



置つけた1990年代半ばからの構造改革は、新自由主義をその根底にしている。そしてその特徴は規制緩和と地方分権、そして行政手続法の三点セットに見出すことができ、とりわけ、規制緩和がその中核に位置していると指摘している<sup>47)</sup>。あるいは「公共部門を私的部門に移せば財政赤字が削れるといった単純なシナリオ」<sup>48)</sup>であり、「グローバルスタンダードという名のアメリカンスタンダードの強制」<sup>49)</sup>と金子が構造改革路線を批判しているように、経済のグローバル化の進行と同時並行的に、よりいっそうわが国は構造改革を通じて新自由主義的政策志向を強めている。

ところで、そもそも新自由主義とはどのようなものであろうか。姫野によれば、「広義には個人と社会(国家)の両立を目指し、狭義には市場経済と国家介入(政策)を両立させようとする試み」<sup>50)</sup>であり、吉田の言葉を借りれば「自由競争至上主義」<sup>51)</sup>とも位置づけられる。そこでは「国家との新たな連携を模索しつつ、個人と企業に「自由な」(つまりは無規律的、競争的な)営みを許容し強制する」<sup>52)</sup>ところに強さがあるとされる。

それでは、このような「自由な営みを許容し強制」させられる個人の位置づけはどのようなものになるだろうか。MullardとSpickerらの所説に従えば、個人は自らの権利について知っており、ほかに依存することなくさまざまな決定を下すことができるものとして位置づけられる<sup>53)</sup>。つまり、自分にとってのwell-beingを最小のコストで満たすことができるように最適な選択を行なえるものとして位置づけられ、その一方で政府の役割は、すべての個人を平等に取り扱うための手続法を定めるにとどめられるとされる<sup>54)</sup>。したがって、社会福祉の領域においては、その供給における国家の役割が個人の自由を守るための必要最小限にとどめられ、国家の活動がもたらしやすい弊害を回避する必要があるということになる<sup>55)</sup>。また、浅井は新自由主義における個人像を「一面的で短絡的」<sup>56)</sup>と批判しつつ、とりわけ規制緩和論との関係で『「選択の自由」を行使できる人間であることを前提に描かれている』<sup>57)</sup>が、それはあくまでも限定的な枠組みの中で賢明な選択をするという意味で

の自己決定能力として問われているものとする<sup>58)</sup>。

第3節で見たように、構造改革は基本的に「自立した個人」像、すなわち最小費用で最大満足を得られるような戦略を自己の能力で選択できる個人を福祉サービスの「利用者」とみなしている。因みに「中間まとめ」では、利用者の他に登場するのは「国民」か「地域住民」といった表現である。注意すべきは、ニーズの広範化を前提とし、それに対応するサービスの購入を「自立した個人」に限定し、期待しているという点である。ニーズの広範化あるいはサービスの普遍主義的拡大といながらも、その利用・購入は「自立した個人」に限定されるという矛盾が見られるのである。

さらに「利用者」は存在するが、サービスの「対象者」の不在がみられるという点も特徴的である。実際にサービスを利用・購入した者に対する期待や義務は語られているが、福祉サービスの利用・購入の前段階における存在のほとんどが捨象されているのである。また、利用者を私人として位置づけることは「対等な関係」という表現に見られるように民法上の契約関係をもたすが、費用は保険で賄い、購入は私人間の契約という介護保険制度に代表されるような構造は「実体的権利」を侵害することにもなりかねない。つまりGilliatが指摘するように、「好みは選択することが出来るが、それを手に入れることは保障されていない」<sup>59)</sup>のである。

さらに費用を保険と公費で折半し、その上利用料を徴収することで、総体としての公費支出の削減を志向することは、富める者と貧しい者とを二極分化させるだけでなく<sup>60)</sup>、ニーズ充足を私的な問題のレベルにとどめることにもなるのである<sup>61)</sup>。つまり、利用者を自立した個人と限定し、「その限りにおいて」普遍的にサービスを提供するという思考様式が内在し、利用・購入の前段階にある対象者の存在を捨象することで社会問題としての福祉問題という視点を欠落させ、福祉問題を個人に還元するものになっている。

さらに「自立した個人」に焦点化する構造改革路線における人間観は、非「自立した個人」を同時に生み出し、階層分化を生じさせるだけでなく、

対等な構成員で形成されんとする市民社会の理念と矛盾を生じさせることになる。また、「自立した個人」にとっても、福祉サービスに関わる自らの選択や戦略に関する失敗が自己責任の範疇に含められることで、個人によるリスク対応の限界を補うという社会福祉の理念との間に矛盾をもたらすことになるのである。

第二に供給主体の多元化について考えてみよう。供給主体の多元化とは福祉供給に関して従来は公的部門による一元的な供給体制であったものを、公的部門に限らず、家族・近隣住民などのインフォーマル部門や民間（非）営利部門を含めた多様な供給主体によって、福祉サービスを提供しようとするものである。

さて、供給主体の多様化についての理論的根拠は福祉ミックスに基づいている。1980年代のイギリスでは国家は真にニーズを持つものに対してのみ介入すべきだという「哲学」が唱えられるようになり<sup>62)</sup>、その代表的な考え方として、R. Roseの「福祉の供給は国で担われているのではなく、家族によっても、また民間市場によっても果たされ……全体としての社会福祉の総量を（それぞれの）算術的総和として把握する」<sup>63)</sup>ことができ、それぞれが相補的に機能するといったものや、「市場の役割を強調しつつも、福祉提供においては公有・計画化を基礎としつつ、民営・市場化とインフォーマル部門重視論を最適にミックスした複合システム」<sup>64)</sup>と位置づけるものがある。いずれの場合も、その特徴はシステムを構成するそれぞれの供給主体が相補関係におかれているという点である。Roseの福祉ミックス論では社会における福祉の総量はそれぞれが相補的な関係にあることで、ある部門の役割が低下しても他の部門による供給が増加すれば確保・維持されて、必要な量の確保につながるとされた。しかし、量的な側面に着目するRoseのそのような論理に対して松井は、それぞれの供給主体が担当すべき領域について曖昧化する点に問題があるとして、各部門の機能遂行の原理と方法が異なる点に注目し、それぞれの部門は等価項目ではなく、むしろ代用項目としてとらえられると指摘した<sup>65)</sup>。

このような福祉ミックス論は全世界的な低成長期に突入し、思想的には市場と自助努力や相互扶助を強調する新自由主義が台頭していく中で公私分担論として具体化され、特に構造改革期においてはその傾向が一層顕著になったのであった。

このような動向に関するMooreの所説によれば、このシステムを支えるものとして、①支えあいに対する社会的な「気づき」(society weakens)がなされるような「地域のセンス」(Sense of community)、②良質のサービス(Higher quality of services)、③柔軟性(Flexibility)、④消費者(Consumer)としての選択(Choice)、⑤慈善組織、ボランティア組織を活用することでのコストの縮小(Reduced costs)、⑥慈善活動への募金奨励(Public preferences for charities)、⑦社会サービスへの焦点化(More focused role of social services)、の7点が挙げられている<sup>66)</sup>。

しかしその一方で、次のような批判も存在すると指摘している。すなわち第一に福祉国家の解体(Dismantling of the Welfare State)につながるという批判、第二に慈善組織やプライベートセクターによるサービスの提供が質の低下(Lower quality)につながるのではないかと懸念、第三に公的部門によるサービス提供が縮小することによって選択の欠如(Lack of choice)が起こると懸念、第四に利益を追求する民間事業者が参入することによってコストが上昇する(Increased costs)のではないかと懸念、第五に慈善部門が提供するサービスの利用はスティグマ(stigma)を付与する可能性があること、そして最後に地方政府がサービスの提供を統一的に実施しないことからサービスの質や領域についてまちまちになってしまう(Haphazard provision)であろうという懸念、の5点<sup>67)</sup>である。

そこで、わが国の構造改革期における福祉ミックスのあり方はどのようなになっているかを考えると、次のような特徴を持っているといえよう。

第一の特徴は措置制度には構造的な問題があるとして従来の行政による福祉供給を後退させ、それを補完するために民間部門、ボランティア部門の重視が構造改革では見られるが、その一方で、

1970年代後半の日本型福祉社会論や95年勧告における家族責任論の考えとは異なり、家族が果たす機能をそれほど重視していない点である。介護保険制度でも「介護の社会化」がうたわれたように、家族よりはむしろ市場メカニズムを通じた民間部門、ボランティア部門の活用によるサービスの提供にシフトしていることが理解できよう。

第二の特徴は行政が供給する福祉の量を単純に「減らし」た部分を市場部門が補い、肩代わりをするというかたちではなく、構造改革路線では行政の果たすべき役割自体が供給主体から条件整備主体（Enabler）へと比重を移すなど、明らかに変化し、Roseの福祉ミックスで言う相補関係にしろ、代替関係にしろ、いずれの面からもそれらの関係自体が解消されつつある。つまり、相補・代替関係から、供給からの離脱そして市場による供給に収斂していく関係に変化しており、これを「構造改革的福祉ミックス」と位置づけることができよう。

第三にMooreが指摘した慈善組織が提供するサービスの利用がスティグマを付与するという問題とも関連するが、「自立した個人」を対象とする民間部門によるサービス供給を中心とした構造改革は、わが国の場合、公的部門による「(残余的) サービス」を利用する者に対して非「自立した個人」として、より一層スティグマを強化し、付与することにもつながりかねない。このような民間部門と公的部門の組み合わせは、公的部門を「必要不可欠なセーフティネット」としながらも、その利用に当たって「落ちこぼれ」とみなされる抵抗感をサービスを必要としている者に与えて利用を抑制し、それゆえ実質的にセーフティネットとして機能しなくなる危険性が高い。

こうしてみると、わが国における「構造改革的福祉ミックス」とでも言うべきサービス供給主体の多元化は、そのサービスを必要としている者が利用する供給主体によって、自立的人間か否かの区別をもたらし、大多数の権利性が強調される一方で少数者の権利が認められにくくなり、後者に対するサービスの提供は建前的には「公的責任」を標榜しながらも、より一層恵恵的なものになる

と予測されるのである。

最後に、「福祉サービス」と「ニード」の関係について検討してみよう。というのも、一般的にはいかなる形であれ、「サービス」が存在するということは、それが対応する何らかの「ニード」が存在することを意味する。「ニード」のないところに「サービス」は存在し得ないし、さらに言えば、前提となる「ニード」の位置づけが、「サービス」のあり方を規定するのであり、それらを分離してサービスのあり方は考えられない。

そこで、わが国の社会福祉政策における「ニード」の登場を見ると、1970年代末の在宅福祉サービスが強調され始めたことと密接な関係があるように思われる。英国の『シーボーム報告』（1968年）においては、コミュニティケアがうたわれたのであるが、この概念をわが国で在宅福祉サービスという用語で定着させたのが、1979年の全国社会福祉協議会の手になる『在宅福祉サービスの戦略』においてであった<sup>68)</sup>。

ここでは、在宅福祉サービスが対応するニードとして、三浦文夫氏の言う「非貨幣的ニーズ」の考え方がその根本に据えられることになった。氏は社会福祉ニーズを操作的概念としながらも、依存状態とその解消のための社会的認識に注目しながら貨幣的ニーズと非貨幣的ニーズの二種類に区分し、前者には金銭給付で対応し、後者は具体的なサービス提供によって対応されるとした。この区分は「非貨幣的ニーズの充足が主要な課題になるであろうという認識」<sup>69)</sup>のもとに、政策課題を後者にシフトさせる動きに連なり、このような「ニーズ論」は「社会福祉政策の体系的な見直しを図り、その転換を説くための論理」<sup>70)</sup>として機能したのであった。さらに非貨幣的ニーズは生活水準の成熟化に伴う「豊かな社会」の到来によって、費用負担の強化や応益負担化を当然のごとく進行させることになったのであった。さらに1990年代のバブル崩壊に伴う構造改革路線下においてその発想はさらに深化を遂げることになり、福祉サービスの市場化の過程に突入することになった。このように、福祉サービスの市場化は1970年代後半からの在宅福祉サービスの登場から連綿と連なってい

るものであり、その基底には非貨幣的ニーズの論理が据えられているのである。

それらを踏まえた上で、構造改革路線における第二のテーマとしての「ニーズ」の位置づけを検討してみよう。社会福祉がいわゆる個人や集団の利益を意味するとされるwell-beingを達成するものとしての位置づけが主流になりつつある中で、事業者補助から利用者補助へ移行し、福祉サービスを「購入」とされる構造改革路線下のそのあり方は、「よりよい生活」を送るためのものとしての色彩が強い。生存するのに必要な基礎的ニーズに対しては、生活保護制度に代表されるような限定的な公的給付をおこない、自立生活に向けた「よりよい生活を送るための」サービスは、介護保険制度などに代表される普遍主義的サービスを以って対応すると理解できよう。

さて、ここであらためて構造改革下におけるニーズとサービスの対応関係に目を転じてみると、次のことが明らかとなる。すなわち、生存に最低限必要とされるニーズは貨幣的ニーズであり、金銭給付によって対応されること、そして、「よりよい生活」を送るためのニーズは非貨幣的ニーズであり、その対応は具体的なサービス購入＝給付によってなされると位置づけられる。つまりニーズの種類・程度と、サービスの種類（具体的には金銭か、役務か）が対応する図式となっている。介護保険制度を例にとれば、介護ニーズという非貨幣的ニーズは単なる生存のレベルに留まらない、身体的・精神的自立を目標とした、いわばオプション的位置づけに転化されているといえよう。そしてそれゆえに、サービスや事業者の選択にはじまり、契約、応益負担をめぐっても「自己のよりよい生活」が目標に据えられる中で、サービスを購入することになっている。

しかし、考えてみると、よりよい生活を送るためのニーズを非貨幣的ニーズとして位置づけることの前提には、金銭的に不自由がなければそれで生活が事足りるとする認識が根底にある。とすれば、具体的な福祉サービスは必要最低限の生活の上位に位置することになるが、果たしてそういえるだろうか。たとえばここに寝たきりの高齢者が

いる。彼は金銭的に不自由はないが「よりよい生活」を求めて介護サービスの利用を考えるだろうか。あるいは、保護者は裕福で衣食住どれをとっても満足のいく状態にある知的障害者がいる。しかし突然パニックを起こし自傷行為をする。この保護者はその障害者に「よりよい生活」を保障するためにサービスを利用するだろうか。どちらも否であろう。寝たきりの高齢者や知的障害者のいずれにとってもサービスの利用は「よりよい」生活のためではなく、「必要不可欠」なサービスであろう。さらに林が指摘するように「ニーズ論は社会問題（生活問題）と社会問題対策（社会福祉）との関係を「ニード」と「サービス」「資源」の関係に置き換えてしまった」<sup>71)</sup>がゆえに、生活問題・社会問題としての視点を欠落させることになってしまうのである。

つまり、「よりよい生活」の前提に「良い生活＝金銭的に不安がない」ということを据えるような「福祉サービス」のあり方には次のような問題が生じることになる。すなわち、社会福祉は確かにその出発点を金銭的問題の解決に求めてきたが、それは時代的な制約の中で解決すべき問題としてプライオリティ（優先順位）を持っていただけに過ぎない。社会福祉における「良い生活」は金銭面だけでなく、むしろ社会の中でその人らしく生きられることを可能にするという「自己実現」に価値をおくのであり、「良い生活」の段階からすでに金銭給付、サービス給付のいずれをも必要とするのである。そして、それが実現された時に初めて「よりよい生活」を求める動きが起こるのではないだろうか。ところが構造改革における「よりよい生活＝サービスの利用」という図式は福祉的視点からの「良い生活」の意味を矮小化し、更にその保障を公的扶助＝金銭給付に限定することで国家責任を果たしうるとしているのである。ニーズの意味するところが二極分化し、「よりよい」生活という名の下に「良い」生活の意味が隠蔽されるだけでなく、そこから目を逸らさせるような構造改革下におけるサービスのあり方は、一般的市場における意味でのものに、つまりアメニティ（快適さ）志向の「サービス」に限りなく近づいてい

ることになるのである。

## 5. おわりに

### －福祉のサービス化ではなく、 「社会福祉サービス」を－

1990年代中盤から現在にかけてのわが国社会福祉の「構造改革」は、利用者にも提供者にも、そして規制主体としての行政にも市場原理に基づく行動様式を要求する「福祉サービス」を強調しているが、その内実は「福祉の（一般的市場における）サービス化」として位置づけられる。

その理由として、第一に選択や自己責任といった理念を通じて、サービスの枠組みを利用者だけに焦点化し、一般的市場における購入者としての位置づけに近似させつつあること、第二に大多数のニーズに着目し、それらへの権利性の付与（Entitlement）を重視しつつも、少数者のニーズやそれに対する権利性を希薄化しつつあること、第三に「福祉サービス」は「よりよい生活」を求めるために必要なものとして、アメニティ（快適さ）に近い位置づけがされ、不可欠なものとしてのサービスとして捉えられていないことなどがあげられる。そして、生活上の問題を解決するサービスを自己責任や選択といった理念を通じて「よりよい生活」を求める個人に焦点化し、社会問題に対応するためのサービスという視点の欠如が、この構造改革路線における「福祉サービス」の本質であろう。

ところで、こういった「個」の強調は何も社会福祉の領域に限ったことではないが、その狙いは「リスク社会、不安社会へと人々を駆り立てるところに潜んで」<sup>72)</sup>いるのであり、このような状況に至ったのは『福祉というもののあり方について「あるべき姿」を発見し、築き上げるための発想力、問題提起力を育てられなかった』<sup>73)</sup>ことが原因であるとする指摘がある。そして、更に付け加えるならば、かつて、糸賀一夫は社会福祉とは社会全体の福祉の総量ではなく、その中での一人一人の福祉が保障される姿を指す<sup>74)</sup>と、述べたのであるが、この構造改革期における「個」の強調は、

大多数に焦点を当てた強調であって、少数者を含めた「個」の強調ではないと思われる。

少数者を含めた個々人の福祉の追求は、あくまでも社会問題としての福祉問題として把握される必要があり、それゆえに福祉の追求は決して個人の責任のみにおいてなされるべき性格のものではない。福祉の追求をそのニーズの客観的判断が困難であるという理由から「自己責任」に委ね、公的役割を条件整備に留めるとする構造改革路線における福祉サービスのあり方は、その社会において一人一人の生活が保障されるという「社会福祉」のあり方とは程遠い。そこにあるのは「社会」という文脈を放棄した自己中心的「福祉」を追求する姿が浮き彫りになるだけである。

さらに百歩譲って、それが自己中心的なものであっても提供されるサービスが「福祉」たる姿をとりうるようになるかといえ、それにも首を傾げざるを得ない。「社会福祉事業のあり方に関する検討会」において、市場原理が提供者にもたらす効果として、より良いサービスを提供すれば選択され、非効率であれば自然淘汰されるとの発言があった。これはサービスの質だけが選択と淘汰に関係するのではなく、選択されるか否かはサービスの質によって、存在し続けられるか否かは効率の程度によることが図らずも露呈されたことに他ならない。公的介護保険制度が導入された当初に喧伝された「サービスの質が良い事業者が生き残っていく」といった一面的な見方は、質と効率という別次元で扱われるべき問題を混同させ、徒な危機感や誤解を与えることになった。さらにこのような再編動向は、ニーズや傾聴そして介護という言葉よりも、経済性や効率性、効果性という言葉が強調されるようになり、専門職としての視点よりも「経営倫理」の優先をもたらすことになるとDominelliは指摘しており<sup>75)</sup>、この指摘はサービス提供主体に属する個々の実践にも大きな変質をもたらすことを示唆している。

マクロな理念・思想や制度設計のあり方と、ミクロの実践場面との間に深い関連があることに今一度思いをめぐらせ、このような個人的・分断的「福祉サービス」のあり方を社会的文脈から再度

捉えなおす必要がある。福祉問題を分断的「個」の問題としてみなし、市場原理に依存することで解決しようとする「福祉サービス」ではなく、むしろ適切な援助関係の維持・発展が社会的に支えられ、また、なされるような「社会福祉サービス」として再構築することこそが求められているのではないだろうか。

# 注

- 1) 田多英範『現代日本社会保障論』光生館, 1997年。や、宮田和明『現代日本社会福祉政策論』ミネルヴァ書房, 1996年。や、古川孝順『社会福祉改革』誠信書房, 1995年。などが参考になる。
- 2) 古川孝順『社会福祉のパラダイム転換』雄斐閣, 1997年, 52頁。
- 3) 東京大学社会科学研究所『福祉国家6 日本の社会と福祉』東京大学出版会, 1985年, 218頁。
- 4) 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店, 1996年, 95頁。
- 5) 社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅱ』1970年。
- 6) その例として、長洲一二「福祉の科学と哲学を」『社会福祉研究』20, 鉄道弘済会, 1977年, 25頁。がある。
- 7) 全国社会福祉協議会編『社会福祉関係資料集 これからの社会福祉施策』, 1976年, 37頁。
- 8) 経済企画庁編『新経済社会7カ年計画』大蔵省印刷局, 1979年, 11頁。
- 9) ある厚生官僚は講演で市町村格差の拡大は歓迎と述べている。  
中村秀一「在宅福祉サービスの推進と老人保健福祉計画」『月刊福祉増刊号 福祉改革Ⅲ』, 全国社会福祉協議会, 1991年10月号。参照のこと。
- 10) 佐橋克彦「社会保障構造改革の意味するもの」『帯広大谷短期大学紀要』第36号, 1999年。を参照。
- 11) 石弘光『財政構造改革の条件』東洋経済新報社, 1997年, 19頁。
- 12) メンバー用資料参照。
- 13) 石弘光, 前掲書, 19-22頁。
- 14) 佐藤進・河野正輝『介護保険法』法律文化社, 1998年, 124頁には、このような契約は「片務的不従約」であると述べられている。
- 15) 厚生省社会・援護局企画課監修『社会福祉の基礎構造改革を考える』中央法規出版, 1998年。
- 16) 批判的な意見がなかったわけではない。例えば、介護保険の例を取り上げて「結果的に福祉サービスとして弱者保護の機能が十分働かないということになるのではないか」と指摘する発言があったことも事実である。
- 17) 厚生省社会・援護局企画課監修, 前掲書, 13頁。
- 18) 同上書, 16頁。
- 19) 同上書, 22頁。
- 20) 同上書, 3-6頁。
- 21) 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』中央法規出版, 1998年, 8頁。
- 22) 同上書, 12頁。
- 23) 『日本語大辞典』講談社, 1989年, 745頁。
- 24) 近江谷幸一『市場システムの経済学』世界書院, 1998年, 68頁。
- 25) 長田浩『サービス経済論体系』新評論, 1989年, 24-26頁。
- 26) 『日本経済事典』講談社, 1973年, 754-755頁。
- 27) 井原哲夫『サービス・エコノミー』東洋経済新報社, 1997年, 85頁。
- 28) 山岸俊男『安心社会から信頼社会へ』中公新書, 1999年, 56頁。にはその典型例として「レモン市場」が挙げられている。
- 29) 社会福祉法令研究会『社会福祉法の解説』中央法規出版, 2001年。
- 30) 同上書, 34頁。
- 31) 同上書, 35頁。
- 32) 秋元美世「福祉サービスの利用手続きをめぐって」日本社会保障法学会編『社会保障法』15号, 法律文化社, 2000年, 162頁。
- 33) 日本地域福祉研究所監修『社会福祉構造改革と地域福祉の実践』東洋堂企画出版社, 1998年, 22-23頁。
- 34) 同上書, 23頁。
- 35) 駒村康平『福祉の総合政策』創成社, 2001年, 322頁。
- 36) 社会福祉法令研究会, 前掲書, 35頁。
- 37) 同上書, 36頁。
- 38) 同上書, 37頁。
- 39) 同上書, 38頁。
- 40) 井原哲夫, 前掲書, 80頁。
- 41) 社会福祉法令研究会, 前掲書, 39頁。
- 42) 同上書, 40頁。
- 43) 日本地域福祉研究所監修, 前掲書, 25頁。
- 44) 同上書, 41頁。
- 45) 浅井春夫『社会福祉基礎構造改革でどうなる日本の福祉』日本評論社, 1999年, 2頁。
- 46) 本間重紀『暴走する資本主義』花伝社, 1998年, 280頁。
- 47) 同上書, 281頁。
- 48) 金子勝『反経済学』新書館, 2000年, 30頁。

- 49) 金子勝『反グローバリズム 市場改革の戦略的思考』岩波書店, 2000年, 4頁
- 50) 岡村東洋光・佐々野謙治・矢野俊平『制度・市場の展望』昭和堂, 1994年, 244頁.
- 51) 吉田傑俊『国家と市民社会の哲学』青木書店, 2000年, 39頁.
- 52) 同上書, 47頁.
- 53) Mullard & Spicker. Social Policy in a Changing Society, Routledge, 1998, p47.
- 54) 同上書, p49.
- 55) 同上書, p63.
- 56) 浅井春夫『新自由主義と非福祉国家への道』あけび書房, 2001年, 28頁.
- 57) 同上書, 29頁
- 58) 同上書, 30頁.
- 59) Gilliat, Fenwick & Alford. "Public Services and the Consumer: Empowerment or Control?", Social Policy and Administration, 34-3, Blackwell , 2000, p235.
- 60) Dominelli. "Neo-liberalism , Social exclusion and welfare clients in a global economy" , International Journal of Social Welfare , 8, Blackwell, 1999. p17.
- 61) 同上論文, p18.
- 62) Moore. Social Welfare Alive!, Stanley Thrones, 1998, p240.
- 63) 松井二郎『社会福祉理論の再検討』ミネルヴァ書房, 1992年, 207頁.
- 64) 加藤寛・丸尾直美編『福祉ミックス社会への挑戦』中央経済社, 1998年, 3頁.
- 65) 松井二郎, 前掲書, 208頁.
- 66) Moore, 前掲書, pp241-243.
- 67) 同上書, p244.
- 68) 三重野卓・平岡公一『福祉政策の理論と実際』東信堂, 2000年, 69頁.
- 69) 三浦文夫「在宅福祉サービスの概念枠組」『月刊福祉』61-10, 全国社会福祉協議会, 1978年.
- 70) 右田紀久恵・井岡勉編『地域福祉 今問われているもの』ミネルヴァ書房, 1989年, 128頁.
- 71) 右田紀久恵・井岡勉編, 前掲書, 136頁.
- 72) 内橋克人『浪費なき成長』光文社, 2000年, 26頁.
- 73) 同上書, 29頁.
- 74) 糸賀一夫『福祉の思想』NHKブックス, 1968年, 67頁.
- 75) Dominelli. 前掲論文, pp18-19.