

今日の社会福祉政策における鍵概念

西村 正広

Key Concepts of the Present Social Welfare Policy

Masahiro Nishimura

要約：本稿では今日の社会福祉実践の背景となる政策の理念と目的について5つの鍵概念を用いて検討し解説を加えた。取り上げた鍵概念は「福祉サービス利用者と提供者の契約関係」「福祉サービス利用者の自己決定とパターナリズム」「福祉サービス提供における市場原理の導入」「自立支援と権利擁護」「住民参加による地域福祉とソーシャル・インクルージョン」の5つである。これらは1990年代末から2000年代前半にかけて官民で取り組まれた「社会福祉基礎構造改革」と呼ばれる政策論議の中でクローズアップしてきたものであり、社会福祉サービスの供給を「提供者主体」から「利用者主体」へと移行させる大きな流れを導いた。しかし政策理念の前には社会資源の不足や雇用の不安定化など、それを阻む多くの現実が横たわっており、その克服は社会福祉のマクロの実践課題といえる。

キーワード：社会福祉政策, 社会福祉実践, 社会福祉基礎構造改革, マクロの実践課題

わが国の社会保障制度は、保健医療の保障、所得の保障、社会福祉、労働・雇用の保障、公衆衛生の5つの体系に分類できる。その中にあって社会福祉は、金銭給付や現物給付に比べ対人的サービス給付の比重が高いという特徴を持つ。社会福祉の中核は対人的サービス給付、すなわちソーシャルワーク、ケアワーク、ケアマネジメント、ソーシャル・アドミニストレーション、ソーシャルプランニングなどの社会福祉実践（practice）であり、それは人によって担われる。社会福祉実践の背後には、実践の場（機関、施設、事業所、諸団体など）や、実践を支えるモノ（機器や用品など）がなければならないし、それらを確保するための財源も必要である。すなわち社会福祉実践は、人、場、モノ、カネを組み合わせたサービス提供システムによって形づくられている。このシステムは、法令・制度によってその役割と機能が定められており、一定の期間ごとに編成される計画と予算に沿って稼動する。さらに、法令・制度、

計画、予算は、社会福祉に関する政府の基本方針すなわち福祉政策によって大きく方向づけられている。

社会福祉実践の現実を理解するためには、それを形づくるシステム、法令・制度、計画・予算、そしてその元になる社会福祉政策を重層的にとらえることが大切である。

そこで本稿では、社会福祉の内容（質）に影響を及ぼす一つの要素として今日の社会福祉政策に着目し、政策を構成するいくつかの基本的な概念について整理すると共に今日の社会福祉政策が社会福祉サービスの利用者やその人たちの抱えるニーズをどのように捉え、社会福祉サービスを提供する行政や実践の役割、国民の意識などをどのように考えて形づくられているのか、その特徴について触れる。

1. 今日の社会福祉政策のアウトライン (社会福祉基礎構造改革)

今日のわが国の社会福祉政策は、1990年代後半から展開された社会福祉基礎構造改革（以下、「基礎構造改革」と略す）と呼ばれる一連の政策形成の議論が基調となっている。基礎構造改革では、戦後の社会福祉政策が半世紀の歳月を経て実態にそぐわなくなったとして、政府、福祉関係者、学界等における広範な議論を経てあらたな政策の考え方と方向性が示された¹⁾。その出発点での問題意識を要約すると以下の通りである。

①従来の社会福祉の仕組みは、戦後の混乱期・復興期に、貧困者や身体障害者、戦災孤児らの生活困窮者を救済するため、緊急に立案・提供されたものが基礎になっていた。

②当時は、援助を必要とする人には行政による画一的な「処遇」として一方的にサービスをあてがい「救ってあげる」「保護の対象」という意識が濃厚で、制度の利用に際しては利用者の希望や選択は尊重されていなかった。そのため、福祉サービスの提供を行政処分として行う「措置制度」が長く続いた。

③利用者の意識も、福祉サービスを行政から与えられ保護されるという気持ちが高く、福祉サービスを受けることへの遠慮や抵抗、負い目が見られた。

④今日、少子・高齢化や家庭機能の変化、低経済成長への移行などに伴い広く国民全体に福祉需要が増大・多様化し、生活の安定を支える社会福祉への期待が高まっている。

⑤そこで、特定の困窮者だけを対象に行政の「処遇」「措置」を与えるという福祉サービスのあり方を改め、個人が人としての尊厳を損なわれることなく、家庭や地域の中で、その人らしい自立した生活を送れるよう支えることを福祉サービスの理念とする。

このような問題意識の下で、政府は社会福祉事業法（後に「社会福祉法」へ名称を改正）など社会福祉の実施体制を規定する基本法令や諸制度を改め、福祉サービスの基盤を以下のような方向に

沿って転換させるとした²⁾。

i 福祉サービスの利用者と提供者の対等な関係を確立する〔措置制度から契約によるサービス提供へ〕。

ii 個人の多様な需要へ、地域での総合的な支援を構築する〔福祉サービス需要の総合的かつ継続的な把握と、保健・医療・福祉のサービスの効率的な提供体制〕。

iii 幅広い需要に応える多様なサービス提供者の参入を促進する〔多様なサービス提供主体の参入を、それぞれの性格、役割等に配慮しつつ促進する〕。

iv 信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上を図る〔サービスの内容や費用負担について、社会福祉従事者の専門性の向上やサービスに関する情報の公開などを進めるとともに、利用者の選択を通じた適正な競争を促進するなど、市場原理を活用することにより、サービスの質と効率性の向上を促す〕。

v 情報公開等による事業運営の透明性を確保する〔サービスの内容や評価等に関する情報を開示し、透明性を確保する〕。

vi 増大する費用を公平かつ公正に負担する〔社会福祉のための費用を公平かつ公正に負担する〕。

vii 住民の積極的な参加による福祉の文化の創造〔福祉活動への住民の積極的かつ主体的な参加を通じて、福祉に対する関心と理解を深め、自助、共助、公助があいまって、地域に根ざしたそれぞれに個性ある福祉の文化を創造する〕。

このような基礎構造改革の考え方を基調とした社会福祉政策が具体化される過程で、今日の社会福祉政策を構成する主要な概念がクローズアップされてきた。その代表的なものとして本稿では以下の5点を取り上げる。

①福祉サービス利用者と提供者の契約関係

②福祉サービス利用者の自己決定とパートナーリズム

③福祉サービス提供における市場原理の導入

④自立支援と権利擁護

⑤住民参加による地域福祉とソーシャルインクルージョン

これらは今日の社会福祉関係法令や制度、サー

ビス, 援助実践などに社会福祉政策が反映される際にしばしば鍵となる概念である。しかしこれらの本質や背景, 功罪などについて, 十分に議論や理解が深められないまま用いられている場合もある。以下の各節ではそれぞれの鍵概念についてその内容を考察する。

2. 福祉サービス利用者 と提供者の契約関係

憲法第25条は「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」としている。この規程は福祉サービスの整備や提供の責任が国(地方自治体も含めた行政機関)にあることを明確に示している。そして福祉サービスの提供を行うための手続き(方法)として, 戦後50年余りの間, 措置制度が用いられてきた。措置制度とは, 福祉サービスを利用する場合, サービス利用を求める人が行政機関に「利用したい」という申請をして, 行政機関がその必要性を認めると業務上の措置(行政処分)として申請者に福祉施設への入所や生活保護の実施など, 諸制度・サービスの給付や利用を行わせるという仕組みである。戦後, 福祉サービス提供のための事業の運営・経営は, 一部は行政機関が直営していたが, 多くは(特に入所施設などは)社会福祉法人等へ委託をするのが一般的であった(これを「措置の委託」という)。国民は, 憲法第25条によって「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利(生存権)」を持つ権利主体とされている。にもかかわらずこの措置制度の仕組みでは, 福祉の諸制度・サービスを機能させる主体はあくまでも行政機関であり, その機能によって生活の困難から救われる客体が利用者ということになる。

基礎構造改革を進める議論の中で, この措置制度について多くの問題点が指摘された。たとえば「現行の措置制度は, 一般的に事業の効率性や創意工夫を促す誘引に欠け, 利用者にとって選択や

利用しやすさの面で問題がある」¹, 「措置制度では, サービスの利用者は行政処分の対象者であるため, サービスの利用者と提供者の間の法的な権利義務関係が不明確である。このためサービスの利用者と提供者の対等な関係が成り立たない」²などの意見である。これらの指摘の要点は, (1)利用できる福祉サービスの内容や量が行政の「措置」で一方向的に決められる, (2)利用者によるサービスの選択が困難, (3)サービスが“選ばれるもの”でないため提供者主体になりやすく, 効率性や創意工夫に欠ける, (4)サービスの利用者と提供者の法的な関係が不明確である, 等に整理できる。

こうした指摘を背景に, 基礎構造改革の一環として, 福祉サービスの提供にあたっては必要とする福祉サービスを利用者がみずから選択し, サービスの提供者(福祉施設や居宅サービス事業者など)と直接利用契約を結んでサービスを利用し, その費用については法令に基づいて行政機関等から支給すると共に利用者が能力や利用内容に応じて負担するという方向が採用された。措置制度に替わるこのようなあらたなサービス提供の方式は契約方式あるいは利用方式などと呼ばれている(以下, 「契約方式」と言う)。

これによって, 福祉サービスは「お役所からあてがわれる」ものから「利用者がみずから選んで契約して利用する」ものへと変化し, 利用に当たっての不満や抵抗が無くなることが期待されている。

たとえば従来の老人福祉法にもとづく高齢者への在宅介護サービスの場合, 利用を希望する人が行政機関(市町村)に申請し, それを受けた行政機関が利用するサービスの種類や利用の回数, 曜日などを決定して利用させていた。その際, 利用者の希望や都合を考慮はするが, それが必ずしも許容されるとは限らなかった。しかし, 基礎構造改革の理念を具現したとされる介護保険法では, 利用者がサービスを利用したいと市町村に申請すれば, 市町村は介護サービスを利用する必要の有無と程度についての判定はするが, 実際に利用す

1. 社会福祉事業等の在り方に関する検討会(1997)2頁

2. 社会福祉構造改革分科会(1998)Ⅲ-1-(3)

るサービスの種類や利用の回数、曜日などは原則として利用者が決めることが可能となっている。そして利用者の希望に沿ってサービスを提供する事業所と契約を交わして利用する。このような、利用者が主体となってサービスを利用する契約方式の仕組みは、障害者の施設サービスや在宅サービス、保育などの分野にも広がりを見せている。すべての社会福祉サービスがこうした契約方式に馴染むとは言えないが、基礎構造改革では利用者主体の理念を具体化するには措置制度から契約方式に移行させることが有効であるとしている。

3. 社会福祉サービス利用者の自己決定とパターナリズム

基礎構造改革の中では上述のとおり「措置制度では、特に、サービスの利用者は行政処分の対象者であるため、その意味でサービスの利用者と提供者の間の法的な権利義務関係が不明確である。このため、サービスの利用者と提供者との対等な関係が成り立たない」とされ、今後は「個人が自らサービスを選択し、それを提供者との契約により利用する制度を基本」²にすることが提案されている。また、「契約による利用は、利用者の選択を通じて、利用者の満足度を高めるとともに、サービスの向上、事業の効率化にもつながるものと考えられる」²とされ、社会福祉サービス利用の手続きが措置制度から契約方式に移行することにより、サービス利用にあたっての選択や主体性が尊重され、自分のことを自分の意思で決める権限（自己決定権）の拡がり期待されている。

従来から、社会福祉実践においては利用者の自己決定の尊重が重視されてきた。しかし措置制度の下では社会福祉サービスを利用する過程に横たわる「利用手続きの壁」によって自己決定が妨げられてきた面があった。たとえ援助者が利用者の自己決定を尊重し、それを促し支持しようとしても、制度の利用過程ではそれが許されない。たと

えば障害を持つ人がA施設を利用したいと思っても、役所からB施設のほうが近くてすぐに利用できるのではB施設へ行って下さいと言われることもある。あるいは前述のように、高齢者が居宅で介護サービスを利用する場合、ホームヘルパーの利用時間やデイサービスを利用する曜日や場所なども、措置制度の下では行政機関主導で決められてしまう仕組みであった。

そうした状況において、社会福祉実践者とその援助を受ける者との間に生ずるパターナリズム（paternalism：父権主義、温情主義）をどう認識し取り扱うかが社会福祉実践における重要な話題となってきた。パターナリズムとは、援助者が利用者に対して権威とともに豊かな温情や配慮を持って接しながら、その特有な人間関係を背景にして援助者側の意向や都合を利用者に受け入れさせることを意味する³。すなわち援助者は、利用者の立場をよく理解しその希望を受け止め、利用者との信頼関係を築き配慮や温情をもって接しながら、一方では限られた福祉サービスや、その利用に当たっての多くの制限や使い勝手の悪さを利用者を受け入れさせている側面があるということである。

生存権を保障するための社会福祉サービスでありながら、利用者の中には「『お世話になっている』のでお役所や福祉施設の職員さんには感謝こそすれ我がままを言わない」という負い目がどこかにある。⁴ 措置制度という仕組み自体がそのような意識の温床になり、利用者との間にパターナリズムが生じ易く、自己決定の機会を奪っていたのではないかという問題意識が基礎構造改革の出発点にあった。⁽³⁾ そうであれば自己決定の機会と権利を与えられる契約方式による福祉サービスの利用が広がることで、そうした負い目を払拭する契機になることが期待されるであろう。

しかし基礎構造改革の中で指摘されるとおり、措置制度は「行政処分」という本質を持っているが、たとえば行政の窓口で相談や申請受付に携わるのも施設などで利用者の支援や援助に携わるの

3. 江崎（1998）65-75頁

4. 樋澤（2003）62-69頁

も人間である。利用者との間に人格的つながりを結び、その声を受け止め、利用者の要望を実現するために真摯に実践のあり方を考え、研究と実践と研修を重ねながら社会福祉実践にたずさわる職員たちの努力が、戦後60年余の社会福祉の歴史の中で積み重ねられてきたことも忘れてはならない。逆に契約方式のサービス利用であれば、利用者の自己決定が保障されパートナーリズムの負の側面が払拭されるものかどうかは、画一的に評価できるものではなく社会福祉サービスや契約の質、援助者の専門性・実践能力にも左右されると考えるべきであろう。

4. 社会福祉サービス提供 における市場原理の導入

措置制度から契約方式への移行と並行して、社会福祉サービス提供の役割を行政機関や社会福祉法人だけに限定せず、民間企業やNPOなどにも拡大する政策方向が検討され始めた。

もともと憲法第89条では「公金その他の財産は(中略)、公の支配に属しない慈善、教育もしくは博愛の事業に対し、これを支出し又はその利用に供してはならない」としている。これは、戦前から終戦にかけて、わずかな公費を補助に充て、社会福祉サービスの提供を民間の社会事業団体や慈善・博愛団体などに押付けていたことへの反省に立ち、社会福祉サービスは公的機関が直接経営することを定めたものである。しかし終戦直後の財政状況では公的な社会福祉サービス施設を新たに作ることは困難であった。そこで戦前からの民間社会事業施設を「公の支配に属する社会福祉法人」として一定の条件の下に認可し、そこへ本来行政機関が行うはずの社会福祉サービス提供を委託して公的な運営責任を肩代わりさせた。これが措置委託制度と呼ばれ、戦後50余年にわたってわが国の社会福祉サービスを提供する基

本的な仕組みとなっていた。

措置を受託する団体は原則として公的な認可を受けた社会福祉法人とされ、一定の運営・財政の基盤が整っていることが要件となっていた。営利企業や任意団体による社会福祉サービスの提供を認めてしまうとサービスの質の維持や管理、利用者の人権への配慮や保障が十分に果たせず、利用者の利益を損ねるおそれがあったからである。政府の行政責任を全うするのであれば、サービス提供は行政機関が直接担うべきであろうが、わが国の特殊な事情により社会福祉法人への措置委託制度が長く続いてきたのである。

これに対して、たとえば1996(平成8)年11月に社会保障関係審議会会長会議が提出した『社会保障改革の方向(中間まとめ)』では「国民経済の活力を維持していくためには、公的な主体による活動を国民経済全体の中で一定の範囲内にとどめる必要がある」⁵とされ、基礎構造改革の議論の中でも「サービスの提供にあたっては、利用者の選択を尊重し、その要望とサービス提供者の都合とを調整する手段として市場原理をその特性に留意しつつ幅広く活用していく必要がある」⁶、「事業者間の適正な競争を促進することを通じてサービス提供の効率性の向上を図る」⁷、また「多様なサービスの提供を確保するため、社会福祉事業についても、事業目的の達成に支障を来さないよう十分配慮しつつ、個々の事業の性格等に応じ、経営主体の範囲に関する規制の在り方を見直す必要がある」⁸、「サービスの内容や費用負担について、国民の信頼と納得が得られるよう、政府による規制を強化するのではなく、(中略)利用者の選択を通じた適正な競争を促進するなど、市場原理を活用することにより、サービスの質と効率性の向上を促す」⁹といった提案がなされ、社会福祉サービス提供にあたり多様な供給主体の参入を認めることや、市場原理の導入を促進する論調が

5. 社会保障関係審議会会長会議(1998)Ⅳ-1

6. 社会福祉事業等の在り方に関する検討会(1997)1頁

7. 社会福祉事業等の在り方に関する検討会(1997)3頁

8. 社会福祉構造改革分科会(1998)Ⅲ-1-(1)

9. 社会福祉構造改革分科会(1998)Ⅲ-2-(4)

頻出した。

これらの論調を背景として、2000（平成12）年5月に成立した社会福祉法では、従来行政や社会福祉法人に独占されていた社会福祉サービスの提供を他の事業者にも開放し、第2種社会福祉事業については民間企業やNPO法人などが参入できる途を開いた。同時に社会福祉法では社会福祉法人にも「自主的に経営基盤の強化を図る」（第24条）ことを求め、他の供給主体と競争が可能な“体質”の強化を図るため、利潤・収益の確保などを認めた。これらの結果として、社会福祉サービスを提供する主体が「多様化」し、相互に競争し合う条件が整備されたのである。

措置制度から契約方式への移行によって利用者が社会福祉サービスを選択することを可能にし、サービス供給主体が多様化すれば、多くのサービス事業者が利用者から「選ばれる」ための競争が実現する。競争することによって良質で安いサービスの提供が可能になる。これが基礎構造改革のひとつのねらいであった。

5. 自立支援と権利擁護

基礎構造改革に向けた論議の中で、社会福祉サービスの目的のひとつに利用者の自立支援を位置づける意見が頻繁に見られる。『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』では、これからの社会福祉の目的は「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援することにある」¹⁰としている。また、『社会福祉事業法等一部改正法案大綱』（1999）では、社会福祉事業法改正の趣旨説明の中で「個人が尊厳を持ってその人らしい自立した生活が送れるよう、個人の選択を尊重した制度の確立、質の高い福祉サービスの拡充、個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実を図るため所要の改正を行う」¹¹とし、一文の

中に「自立した生活」という文言を2度にわたって用いている。それらを受け、社会福祉法では「福祉サービスの基本的理念」（第3条）において、社会福祉サービスを「個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」としている。

一般に「自立」という言葉には、身体的、精神的、経済的、社会的に他者に頼らず「ひとり立ちする」という語感が込められている。そうであるならば、心身に重い障害を持っている人の「自立」や、身寄りのない児童の「自立」、あるいは無年金で貯蓄もない単身高齢者の経済的「自立」などは困難に思われる。しかし社会福祉実践において目標とされる「自立」とは、他者からの援助の有無にかかわらず、人が自らの意志に基づいて、他者や社会（制度）とのつながりを生かしながら、その人らしいより良い生活を送ることが出来る状態をいう。基礎構造改革が、社会福祉サービスの提供を行政による措置から利用者主体の契約方式に移行させるよう図ってきた背景にはそのような自立像がある。たとえば社会福祉構造改革分科会において炭谷茂元厚生省社会・援護局長は、自立の捉え方について「『自立』は、他人に対する依存が少ないほど望ましいという考え方に立つものではなく、たとえ障害を持っていてもその人らしく生きていくという意味での自立を意味するものである。したがって、ハンディキャップを負っている人が自分の能力を最大限に発揮しつつ、自分の生活を送る上で必要な援助を受けることも自立の考え方に反するものではない」と述べている¹²。

一方、こうした自立の支援や第3節で触れた自己決定を保障するためには、社会福祉サービスを主体的に利用できる条件整備や支援が必要となる。たとえば、高齢者や障害者の中には社会福祉サービスに関する情報の収集が困難な人がいる。あるいは認知症を持つ高齢者、知的障害者、精神

10. 社会福祉構造改革分科会（1998）Ⅱ

11. 厚生省（1999）

12. 炭谷（2003）42頁

障害者、児童などの中には、理解や判断、金銭管理など、サービス利用の当事者としての能力が不十分なために社会福祉サービスを適切かつ主体的に活用できない人もいる。また、社会福祉サービスを必要とする人に対する家庭や施設の中での虐待、放置、金銭的搾取などの事態が生じていることへの対策も必要である。

こうしたことから、基礎構造改革の中では社会福祉サービスの整備や提供の仕組みの改革のみならず、その周囲にある利用者のサービス利用のための支援や保護に関わる問題への対応、すなわち権利擁護が課題となった。『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』では「契約制度への移行により全ての問題が解決するわけではなく、自己決定能力が低下している者などの権利擁護の仕組みなど、契約制度を補完し、適切なサービスの利用を可能とする制度が必要となる」、「痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者など、自己決定能力が低下している者の権利を擁護し、地域において安心して生活を送れるよう支援する必要がある¹³」として、当時導入が検討されていた「成年後見制度」や、社会福祉協議会による認知症の高齢者、知的障害者、精神障害者等に対する「日常生活の相談援助、財産管理などを行う取組」を例に挙げ、社会福祉サービスの利用を支援する体制が求められた¹⁴。

その後、1999（平成11）年から社会福祉協議会による「地域福祉権利擁護事業」、翌2000年からは「成年後見制度」が開始され、利用者の権利擁護が図られている。¹⁵

6. 住民参加による地域福祉とソーシャルインクルージョン

基礎構造改革の中でひときわ強調されているのが、福祉活動への住民の参加を前提とした地域福祉の創造である。『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』では、社会福祉の理念として「社

会連帯」という表現を用い、個人が人としての尊厳を持って、障害の有無や年齢にかかわらず、社会参加ができ、家庭や地域の中で、その人らしい自立した生活を送れるように支えることを強調している。¹⁰そしてそのために、地域において総合的なサービスを受けられる体制を整備すると共に住民の積極的な参加による福祉の文化を創造することが改革の基本方向に位置づけられている。これは、限られた困窮者に対して一部の施設や行政機関が援助を施すという従来の“点”と“線”の援助関係だけでなく、広く地域の住民が日常生活のなかで福祉活動に携わったり社会福祉サービスを利用したりすることが当たり前になることで、福祉活動が地域という“面”に基盤を置いて展開されることを目指していると考えられる。

これを具体化するため、基礎構造改革では市町村を単位とした地域福祉計画の策定が提唱された。そこで言われる地域福祉計画とは、住民が身近なところで総合的な相談を受けられ、サービスの適切な利用と結びつける体制整備や、保健・医療・福祉の総合的な展開と併せて、教育、就労、住宅、交通などの生活関連分野との連携に配慮するという、社会福祉サービス資源の整備と連携を計画的に行うことを意味する。

さらに地域住民を施策の対象としてのみとらえるのではなく、地域福祉の担い手として位置付けるとともに、住民の自主的な活動と公的なサービスとの連携を図っていくとして、この計画が社会福祉サービス資源の配置にとどまらず、地域住民の参加を有機的に位置づけるものとなっている。また、この地域福祉計画の策定作業にも住民の参加が必要であるとしている。¹⁵

こうした基本方針を受け、社会福祉法において、地域福祉を推進するため、市町村には、1. 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、2. 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、3. 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項な

13. 社会福祉構造改革分科会（1998）Ⅲ-1-(3)

14. 社会福祉構造改革分科会（1998）Ⅲ-1-(4)

15. 社会福祉構造改革分科会（1998）Ⅲ-3-(1)

どを盛り込んだ地域福祉計画の策定を課し、さらに都道府県には、市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項を盛り込んだ地域福祉支援計画を策定することが規定された（社会福祉法第107, 108条）。その上で、市町村社会福祉協議会が地域福祉の推進役として明確に位置付けられた（社会福祉法第109-111条）。

これらの方針の下に地域福祉の計画を策定し、それを推進していくことが市区町村と市区町村社会福祉協議会および地域住民に委ねられたわけであるが、その際のキーワードとしてソーシャル・インクルージョン（social inclusion：社会的包摂）という概念がたびたび用いられている。たとえば、厚生省社会・援護局に置かれた「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」では新たな福祉課題へ対応するための理念として「今日的な『つながり』の再構築を図り、全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある」としている。¹⁶ また厚生労働省社会保障審議会福祉部会は、今後における地域福祉推進の理念のひとつに「共に生きる社会づくり（ソーシャル・インクルージョン）」を挙げ、その意味を以下のように説明している。

「地域福祉においては、差異や多様性を認め合う地域住民相互の連帯、心のつながりとそのために必要なシステムが不可欠であり、例えば、貧困や失業に陥った人々、障害を有する人々、ホームレスの状態にある人々等を社会的に排除するのではなく、地域社会への参加と参画を促し社会に統合する「共に生きる社会づくり（ソーシャル・インクルージョン）」という視点が重要である」¹⁷

地域福祉とは、地域を単に福祉サービス提供の場とするのではなく、社会的に排除されやすい立場の人々もそうでない人々も含みこむ地域に暮らす人々同士の「つながり」を築くことであり、そ

れがこのソーシャル・インクルージョンという言葉に込められている。地域住民が参加する地域福祉計画の策定もまた、それ自体がソーシャル・インクルージョンの実践とも言えよう。

7. まとめ—政策と現実

ここまで今日のわが国の社会福祉政策を構成する主要概念を整理してきた。それらに共通する理念は、「利用者を主体とする」ことである。社会福祉には、社会秩序の安定であるとか経済政策の側面であるとかさまざまな機能が期待されているが、第一義的な目的は国民の生存権保障である。健康で文化的に暮らす主体は国民一人ひとりである。その国民がサービス利用の主体となり、自己決定しながら自立することを、地域の人々の参加を得ながら実現していこうという理念が、1990年代後半に「社会福祉基礎構造改革」路線として構想され、2000年代に入り具体化が目指されてきた。しかし、そうした理念が体现できていないのが現実である。

自己決定により多様な社会福祉サービスから必要なものを選択し、契約を交わして利用するというのが政策理念である、にもかかわらず契約という習慣がサービス利用者層に馴染んでいない現実。選択できるだけの社会福祉サービスが整えられていない現実。社会福祉サービスを利用しようにも、高額な自己負担が必要で低所得者には利用が困難な現実。介護サービスへの報酬が安く、施設や事業所で働く人の労働条件が過酷であるという現実。非正規雇用の増加や賃金・年金の実質水準の低下などで、住民が地域活動や福祉の街づくりに参加したくても出来ない現実。そうしたさまざまな現実が立ちはだかり、社会福祉政策の理念との乖離が広がっていることを見落とすことは出来ない。

社会福祉政策の理念が法令や制度に反映されているか、予算や計画として裏付けられているか、

16. 社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会（2000）5 - （1）

17. 社会保障審議会福祉部会（2002）

社会福祉サービス提供システム（人，場，モノ，カネなど）に具体化しているか，そして，社会福祉実践に結びついているのかなどについて利用者の目線から鋭く問われなければならない。それは社会福祉実践者にとって，各々が取り組んでいる日々の現場実践と並行して視野に入れるべきマクロの実践課題と言えるであろう。

【補注】

- (1) 基礎構造改革に関する議論と関連法令改定の流れは以下の通りである
- 1997年8月 有識者らによる「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」発足。社会福祉事業法の50年ぶりの大改定を視野に入れつつ，社会福祉の基礎構造を抜本的に改革することを目指した論点の整理に着手。
- 1997年11月 「社会福祉事業等の在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（主要な論点）」を発表。
- 1997年11月 この発表を受けて，中央社会福祉審議会に「社会福祉構造改革分科会」設置。基礎構造改革に関する本格的な審議を開始。
- 1998年6月 「社会福祉構造改革分科会」が「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」を公表。基礎構造改革の理念や内容の根幹となる考えを示す。
- 1998年11月 自民党社会部に「社会福祉基礎構造改革に関するプロジェクトチーム」発足。翌年3月，基礎構造改革に関する法案提出を見込んだ報告を取りまとめる。
- 1998年12月 「社会福祉構造改革分科会」が「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」を公表。
- 1999年4月 厚生省が「社会福祉基礎構造改革について（社会福祉事業法等改正法案大綱骨子）」を与党に報告し，了承を得る。
- 1999年10月 全国の社会福祉関係団体が集結し「社会福祉基礎構造改革推進全国代表者集会」開催，基礎構造改革関連法案の早期成立を求め「緊急アピール」を採択。

2000年3月 社会福祉事業法等の改正法案が国会に提出され，同年5月29日に成立。

- (2) ここで示した i～vii の方向性は，中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会が「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（1998.6）において整理されたものであり，基礎構造改革の基調とされた。
- (3) 筆者は，パターンリズムが必ずしも否定されるものではなく多様な機能があると考え。また，援助実践を振り返ったり評価したりする際に活用される視点として有効であると考えている。
- (4) 「地域福祉権利擁護事業」は，認知症高齢者，知的障害のある人，精神に障害のある人等のうち判断能力が十分でない人が，地域において自立した生活を送ることを支援するため，福祉サービスの利用や日常的な金銭管理に関する援助を行う事業として，都道府県・指定都市及び基幹的な市町村の社会福祉協議会を中心に実施されている（2007年度からは「日常生活自立支援事業」に改称）。社会福祉法では，同事業を「福祉サービス利用援助事業」として位置づけている。

「成年後見制度」は認知症，知的障害，精神の障害などにより判断能力の不十分な人の「後見・保佐・補助」をする人を法務局が認め登記する公示制度である。

【文献】

- 江崎一朗「パターンリズム：概念の説明」加藤尚武他編『生命倫理学を学ぶ人のために』世界思想社（1998）
- 樋澤吉彦「『自己決定』を支える『パターンリズム』についての一考察：『倫理綱領』改訂議論に対する違和感から」日本精神保健福祉士協会『精神保健福祉』34（1），（2003）
- 厚生省『社会福祉事業法等一部改正法案大綱』（1999）
- 炭谷茂『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）
- 社会福祉構造改革分科会『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』（1998）
- 社会福祉事業等の在り方に関する検討会報告『社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）』（1997）
- 社会保障関係審議会会長会議『社会保障構造改革の方

向（中間まとめ）』（1998）

社会保障審議会福祉部会「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」（2002）

社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」（2000）

受稿：2011年1月10日

受理：2012年2月1日