

総合社会福祉研究

第 7 号

目 次

特集◎社会福祉制度の民主的改革の課題

社会保障・社会福祉改革の現段階	真田 是	2
保育所措置制度「改革」をめぐる動きと保育運動・実践の課題	横田 昌子	11
措置制度と社会福祉の権利 ——「福祉改革」と契約化——	瀧澤 仁唱	24
高齢者福祉改革と措置費制度	武田 宏	35

海外福祉情報

スウェーデンの障害者施策	石倉 康次	49
--------------	-------	----

論 文

ソーシャルワークとケースマネジメント	植田 章	68
障害児家族の子育て実態と社会福祉の課題	津止 正敏	80
医療ソーシャルワーカーの資格制度 ——到達点と私見——	竹中 哲夫	94
ニュージーランドの社会福祉事情 ——高齢者福祉サービスの実態を見るなかで——	成清 美治	107
対人的社会サービス論体系試論	竹原 健二	124
介護の本質について ——「介護論」における「生活」・「自立」概念——	石田 一紀	133

研究ノート

社会福祉援助技術論における「80年代改革」の位置づけをめぐって ——多元主義とケースマネジメント論を中心に——	岡村 正幸	145
愛知県「地域福祉サービスセンター事業」の概要と課題 ——「地域サービスセンター」モデル事業報告書の検討を通じて——	林 智樹	151

編集後記・投稿規定		158
-----------	--	-----

社会保障・社会福祉改革の現段階

真田 是

はじめに

政府・財界が主導してきた社会保障・社会福祉の改革といえば臨調「行革」ということになる。臨調「行革」は社会保障・社会福祉の分野では、いま第三段階に入ったとみることができるように思う。

第一段階は、それまでの「福祉元年」「福祉優先」を経済不況＝低成長による財政危機を理由に一挙に「福祉見直し」に逆転させた時期にはじまる。この段階は、「福祉見直し」＝「福祉切り捨て」を具体的に進めるための助走の段階であって、政策の具体的な実施よりも実施をスムーズに進めるための国民世論の操作・誘導が中心になっていた。財政危機論、高齢化社会危機論、ばらまき福祉論、福祉タダ乗り論、活力喪失論、日本型社会福祉論といったようにつぎつぎに各階層向けの受け入れやすい社会保障・社会福祉批判が積み上げられてきたのがその中身である。

第二段階は、1980年からの相次ぐ社会保障・社会福祉の制度改訂である。老人ホーム費用負担改訂からはじまって生活保護123号通達、有料ホームヘルパー、老人保健法、健康保険・国民健康保険の自己負担および保険料負担増、年金改訂、国庫負担1割カットといったように社会保障・社会福祉の広範な領域に及ぶ制度改悪が行われてきた。社会保障・社会福祉のいわば

各個撃破政策である。国民の対応のいとまもないような制度いじりが短期間に行われた。社会保障・社会福祉における臨調「行革」の実行段階である。

第三段階には1993年から入ったとみられる。社会保障・社会福祉の個々の制度改悪・各個撃破に止まらず、社会保障・社会福祉の理念の見直しが提起されたことから段階をさらに画したと考える。この段階は、社会保障・社会福祉における臨調「行革」の総仕上げを目指すもので、社会保障・社会福祉をとおしての国家のあり方を憲法に反する方向に変えて社会保障・社会福祉を国家の業務からはずし、地方自治体、民間企業活動、国民の自助・相互扶助に任せるというものである。社会保障・社会福祉は国家の関知しない社会や私的領域に移される。社会保障・社会福祉の名による変造である。社会保障制度審議会社会保障将来像委員会「第一次報告」および保育措置制度解体案が現在までのところの具体的な提案である。

政府・財界による社会保障・社会福祉改革の現段階ということになれば1993年からの第三段階ということになる。この段階は、臨調「行革」そのものの完成像が示されたもので、憲法改正、国家と主権者国民との関係の変更（＝国家の超絶化）が社会保障・社会福祉分野でも発現しはじめた段階ということができ、きわめて重大な段階といわなくてはならない。

本稿は、福祉改革の現状を分析することに力

点を置くのではなく（これはかなり行われてきている）次のことに焦点を当てる。社会保障・社会福祉の臨調「行革」の進行を許してきたのはどのような事情があったのかを問題意識として据え、国民生活の実態に合わないこの路線を国民に受け入れさせるために用意したイデオロギー・理論操作、とりわけ社会福祉理論の貶価に注目する。

I. 「福祉改革論」への道程

社会保障・社会福祉の臨調「行革」に国民が巻き込まれてきたのは、イデオロギー・理論操作だけによるものではなかったし、主要なものであったというのではない。一番に重視すべきことということになれば「大企業社会」といわれるものの形成であろう。

これは政治および経済の構造であり社会状況でもあり教育状況でもあり意識状況でもあるといった、構造からイデオロギーにまで至るレベルで作られ影響力を発揮してきたものとみることができる。大企業本位の政治・経済のあり方によって、批判はともかく現実には企業依存の生活様式が広げられ、それに応じて労働組合依存が弱まり、したがって自らの所得・収入で生活を全面的に支えようという「自立・自助」が基本に座ることでまた企業依存が強化され、社会保障・社会福祉やその他の社会施策が二次にされる生活観・生活スタイルが臨調「行革」路線への抵抗力を削いてきた。

このような視野からの社会のトータルな解析は大切だが、社会保障・社会福祉の分野からするならば、社会保障・社会福祉とは何かについての国民意識の「改造」を準備してきたプロセスに固有に焦点を当てなくてはならない。

社会保障・社会福祉の第一段階が目指したもの

「福祉見直し」から始まる第一段階は、臨調「行革」の実行段階との関わりでは「助走」だが、しかし決定的な意味をもった段階であった。

重大なところにきている今日の第三段階を象徴する社会保障将来像委員会「第一次報告」も、第一段階に出したものを体系化して整理・整頓をしたものといえなくもない。第一段階で出された世論誘導のためのいろいろな論点は、おおよそ次のように分類できると思う。

(1)社会の変化によって新たな難問が登場して社会保障・社会福祉のこれまでの軌道をそのまま走ればよいというのではなくなくなったとする論点である。具体例としては財政危機論と高齢化社会危機論があげられる。高齢化社会危機論は構造的なもので財政危機論は状況的なものという違いはあるが、社会保障・社会福祉の逐年的な充実という方向が困難になったというところに落としこまれるものである。「福祉元年」「福祉優先」との絶縁である。

(2)福祉なら何でもいいのではなくマイナスの場合もあるという論点である。具体例としては「ばらまき福祉」「福祉タダ乗り」「活力喪失論」があげられる。このなかにも、福祉が人間をスポイルするとするものと社会をスポイルするというものとの違いが指摘できるかも知れないが、福祉だからプラスという通念を打破しようという狙いである。福祉の聖域化への挑戦であり否定である。

(3)同じく社会の変化だが、難問の登場ではなく豊かさによって福祉のあり方も変わるという論点である。具体例としては「貨幣的ニーズ」から「非貨幣的ニーズ」への福祉ニーズの変化といった主張があげられる。社会保障・社会福祉は貧困層・低所得層対策だけではなくって一般階層に関わりをもつようになり、したがって福祉は無料ないし低廉とするのは実態に合わなくなったとするもので、「有料福祉」「市場福祉」を社会保障・社会福祉の概念のなかに取り込むばかりでなく、当然とするものである。

(4)社会保障・社会福祉の先進—後進の基準を取り払って、それぞれに固有な福祉のあり方がありこれを探求し実現するのが課題とする論点である。具体例としては「日本型福祉社会論」

がこれに当たる。これも社会保障・社会福祉を充実する軌道の転軸を目指した論点である。

ここで用意されたのは、それまでの社会保障・社会福祉の理念・原則とされてきたものをいろいろな角度から崩すための論点であり、いきなり理念・原則をトータルに直撃するのではなく、いわばそれぞれの角度から部分的に削り取るといった手法である。「福祉改革論」なるものが社会保障・社会福祉の理念・原則の変更を要求するものであることは、すでにこの段階で読み取ることができる。

社会保障・社会福祉の戦後改革と「福祉改革論」

社会保障・社会福祉の「戦後」が、GHQの緊急生活援護要綱の作成と「無差別平等・公私分離」原則の指令で始まったことはよく知られている。GHQは個々の対策・施策を要求したのだが、その基底には第二次世界大戦中までに作られた社会保障・社会福祉の国際的な到達点としての理念・原則があり、これが反映したものと見える。

ここには、後に憲法25条に盛り込まれた理念・原則が読み取れる。緊急生活援護要綱には、実態としては不十分極まりないものだが理念・原則としては最低生活保障があり、「無差別平等・公私分離」には、戦前・戦時の身分制および軍国主義的保障の撤廃に通ずる理念・原則と国家責任・公的責任回避の生存・生活保障の仕組みを⁽¹⁾組み換えた国家責任・公的責任による社会保障・社会福祉の理念・原則があった。憲法25条がこれらの理念・原則を明示したものであることは言うまでもなく、社会保障・社会福祉が国民の権利であることも宣言している。

1950年の社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」は、戦後改革の社会保障・社会福祉の理念に立ちながら当面直ちに実現すべきものとして勧告している。掲げた理念・原則としては「いまや人間の生活は全く社会化されておるからであり、またその故に国家もまたその病弊（貧困のこと——引用者）に対して社会

化された方法をもたねばならぬからである」として「ゆりかごより墓場まで」社会保障制度で保障することを目指した（大内兵衛会長の序説）。そして憲法25条を拠るべき理念・原則としてあげ「国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である」とした。しかし当時の日本は経済的困難を抱えていたことから勧告内容は、そのもとでも即時全面的に実施すべきものに限定したとしている。

この「50年勧告」は、社会保障を社会保険、国家扶助、公衆衛生及び医療、社会福祉から構成されるものとし、社会保険を社会保障の中核をなす制度とし、国民の拠出を自主的責任を害しないためのものとしている。社会保障財政が困難になったからとか国民が豊かになったからとかいって国民の拠出を増やすといった位置づけにはなっていない⁽²⁾。

戦後改革の社会保障・社会福祉の理念・原則は、荒削りなところもあるが、国民の生活保障についての国家責任と国民の権利、最低生活保障を明示している。「福祉改革論」が社会や経済の変化ということで曖昧にしているのはまさにこれらの点である。戦後改革の社会保障・社会福祉の理念・原則と「福祉改革論」との間には大きな開きがあるが、「福祉改革論」への変質の媒介項のような位置と役割を担ったものが1962年の社会保障制度審議会の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進にかんする勧告」である。

この勧告は、社会保障の観点から国民を貧困層・低所得階層・一般所得階層の三つに分けて、それぞれに対応する施策として生活保護・社会福祉と低所得階層の社会保険および一般の社会保険をあげ、生活保護と社会福祉および低所得階層の社会保険については公費で、一般所得階層の社会保険については雇用主と被用者の拠出を中心にするというものである。戦後改革の理念・原則との関わりでいえば、最低生活保障は継承されており、国家責任については貧困層と

低所得階層については認めているようだが一般所得階層については曖昧になっている。

一般所得階層の社会保障について公費を外す理由としては「このひとびとはその程度においてはこの経費を負担する能力をもっており、また、みずからをしてそれに必要な経費を拠出させ、共同して生活の安定をはかることは社会連帯の観念からしても、当然の要求である」としている。そして「このひとびと」は費用負担からみると雇用主と被用者を含んでいるわけで、費用負担での両者の割合をどうするかという問題がある。これについては勧告は「保険料の定率制も現段階では妥当であろう。労使折半のためまえもまず無難であるが、労働者の個人的責任の度合いは低いのであるから、外国の例にもあるように、使用者側の割合を重くすることは研究課題としてとりあげる価値がある」としている。いかにも歯切れの悪い部分で、これだけ書いてあるのであれば使用者の負担割合を重くする勧告になるはずなのに将来の検討に預けられてしまっている。

以上にみるように「62年勧告」は、一方で戦後改革の社会保障理念を受け継いでいる面があるが、他方では、一般所得階層にははっきりと自立・自助型の社会保険を押しつけるものになっており、保険間プール制なども提案されている。国家は撤退するようにされている。そしてその根拠は負担能力論である。

今日の「福祉改革論」は、以上のような戦後の流れに据えてみると、「62年勧告」が戦後改革からなお受け継いでいる理念の部分も捨て、自立・自助型社会保険の理念の部分を広げ肥大化⁽³⁾したものであるという位置にある。

II. 「福祉改革論」の理論体質とその作用

以上にみてきたように、戦後の政府の社会保障・社会福祉政策は、社会保障・社会福祉の理念に関わっていくと、当初は戦後改革の理念を秘かに変質させようとし、ついで「62年勧告」

の段階では存置する部分とそうでない部分とに分解するといういわば漸進的な手法が登場した。

「福祉改革論」はこの道程に沿って行き着いた先であり、戦後改革の理念の解体を完成させようとするものである。そして本稿の後半で焦点づけをしたいと考えるのは、この道程を整備する役割を担ったものとして社会福祉理論の変質があり、「福祉改革論」はこの変質をみずから体現したものであったことである。なぜ理論の変質が戦後改革理念解体の道程を整備するものであったかといえば、この変質は国民の理論武装を解除するような内容のものだからである。

社会福祉理論における社会の消滅

社会福祉理論には、社会福祉活動の実際の場面を理論構築の出発点に設定し、これを分析することによって社会福祉を解明しようというのが有力な一つの流れとしてあった。社会福祉における「技術論」と呼ばれたものである。

この方針が「技術論」と呼ばれるようになったのは、社会福祉活動の実際の場面を出発点に設定して分析したからではない。この場面の分析がもっぱら内向的に行われて、この場面から社会に通ずる回路が封鎖されてしまった方針に求められる。「技術論」になってしまったのは社会福祉技術に注目したからではなく、社会への回路を封じたからであり、社会福祉理論でありながら社会が霞んでしまったからである。

戦後のわが国でも、社会福祉理論における社会の消滅にはこのような先例があった。「福祉改革論」はこの先例との関わりでいうと、社会福祉活動の実際の場面の分析を重点にしているものではないのでこの場面に閉じこもっているものではない。社会福祉の制度やシステムを変えようというのであるから社会のレベルに焦点が当てられている。しかし「福祉改革論」には次のような特徴がある。

社会福祉理論には「技術論」と対抗してきた「政策論」と呼ばれる方針があったが、「福祉改革論」によるといままで本当の社会福祉の政策

研究はなかったとされる。「政策論」は社会福祉の本質が支配階級の政策であると指摘をしたが、政策を実際に分析研究することはしていないというのがその根拠である。また、社会福祉の対象は資本主義の構造から必然的に生み出される社会問題だという規定についても、一つのインプリケーションとしてはともかく、社会福祉の事業や活動にとってなくてはならないといったものではないとし、⁽⁵⁾ 高等教育のカリキュラムでもそうした位置づけと扱いに変えられてきた。⁽⁶⁾

「福祉改革論」のこのような特徴にみられることは、政策研究は実際の政策活動に役立つものでなければならず、実際の事業や活動に役立たないような認識は必要ではないというものであって、実際的な役立ちがキーワードになっている。これは世俗化されたプラグマティズムである。社会福祉の理論研究なるものは、「福祉改革論」においては、社会福祉の各分野や場面での役立ちの追求に矮小化されることになる。「技術論」が実際活動の場面に閉じこもることによって社会を消滅させたのと対比すると理論研究の視界が広域化しているが、しかし各場面での直接の役立ちの枠はめに閉じ込められている。広い視界の下で社会への回路は「技術論」と同じように封じられている。

社会福祉の「政策論」といわれたものもともと政策研究を目指したものではない。社会福祉の社会理論を目指したものであり、資本主義社会と社会福祉の関連を問うたものである。したがって社会福祉の政策を研究することは求められる。しかし「政策論」の到達点を無視して、あるいは対抗してでないやれないなどというものではない。「政策論」を無視あるいは対抗して行う政策研究は、資本主義社会の構造が社会福祉を規定する点、資本主義の何がどの様に規定するかを問う必要のないものとして無視して行うものになる。広い視界にみえながら社会への回路が絶たれるということである。その上での政策活動に実際役立つ政策研究ということになると、支配層のための政策研究になる以外

にない。

若干の例証

「福祉改革論」における社会の消滅は、世俗化されたプラグマティズムとして表れ、それは社会福祉理論の喪失にほかならず、役立ち、有効性の名でハウトゥ化されることであり、これが影響力を広げると臨調「行革」への批判・抵抗の視点が削がれる。社会福祉政策を社会的視野で点検できず、それぞれの場面での小さな役立ちでしか評価しないからである。社会の消滅の例と理論の喪失の例を簡単にみることにする。

1) 「ニーズ論」の場合

「福祉改革論」のニーズ論は、さきに触れておいたように、社会問題論に代わって社会福祉の対象に据えられるという位置にある。この交代には、社会福祉の実際の事業や活動にとっては社会問題は論としてならまだしも実際には役立たないという判断がある。実際面ではニーズという把握・対象化が必要ということである。ここには、理論よりも世俗化されたプラグマティズムが貫いている。

それだけではない。ニーズ論は供給体制論と表裏の関係にあるものなので、ニーズは対象論でありながら対象を主体に据えた捉え方ではなく供給を主体に据えた捉え方である。社会問題という捉え方とは違って供給に携わる専門家中心の対象論になっている。専門家にまかされた、専門家が取捨選択する対象になる仕組みをもっている。社会問題との交代にはこのようなことが隠されている。⁽⁸⁾

さらにニーズ論は社会理論を不要にしている。ニーズは明らかになれば充たされるというものではない。ニーズから出発しても、それらを充たそうとすると、なぜすべてが容易に充たされないのか、それぞれに即しての充たし方はどうしたらいいのかということから社会を分析・研究しなくてはならなくなるはずである。「福祉改革論」のニーズ論が社会理論の必要性に至らないのはニーズの社会的な充たし方が問題にな

らないからである。ニーズの社会的な充たし方が問題にならないということは、取り上げるニーズが所与の社会体制と供給システムの下で許容され安易に充たされるものだけだからである。これ以外のニーズは現実性のないものとして切り捨てられる。ニーズ論とは現存体制にみずからを適応させたものの中で取り交わされるものであることが示されている。

社会なき社会福祉理論の理論体質が「ニーズ論」で分かりやすく浮き出ている。

ii) 社会福祉総量規制論

「福祉改革論」においては、社会の消滅といっても実際には社会福祉を社会が枠はめをしながら理論としては中心に座らないという理論的な消滅である。この特徴をみるために、けれどもみのない「福祉改革論」の主張者のひとり小室豊允氏に登場してもらうことにする。

小室豊允『90年代福祉政策を読む』は、社会福祉をめぐるの日本および国際的な最近の困難な状況をいろいろ指摘している。しかし社会福祉を論ずる著作として特異なのは、社会福祉の充実・発展のためにこの状況をどう打開していくかを探求するのではなく、その状況の範囲内での社会福祉のあり方をあれこれ論ずるものになっていることである。社会福祉の外部環境を見ていることでは社会がある。しかしこの大状況は所与のものになっていて、社会福祉はもっぱらこれに身丈を合わせを求めている。社会福祉の視点ではなく大状況の視点であり、大状況から社会福祉の総量を規制するための視点である。したがって、社会福祉の総量規制の下で社会福祉内部でどう配分するかが研究であり政策であるということになっている。社会はあるが社会福祉理論の内容には入ってはこず、専制権力のように社会福祉に上から君臨しているのが社会である。

『90年代福祉政策を読む』は福祉改革の政策提案であって理論があるわけではない。政策提案も独自の新味のあるものというよりは大蔵省や厚生省がいつてきたことである。官公庁の文

書はときの大状況を所与の規制枠として、その範囲での政策提案を行う。理論はここでは影を潜めている。社会福祉の理論はこの所与の規制枠を問いその打開・組み替えが可能か、どのようにしたら可能になるかを研究する努力に現れる。本書は、みてきたようにこの努力が不在の官公庁文書であり、理論不在・喪失の一つに例になっている。さらに次の点も付け加えておく。

『90年代福祉政策を読む』は社会福祉に関わりのある内外の情報は蒐集して要領よく整理している。しかし情報は、理論を構築する素材であってそのまま理論になるわけではない。理論を欠いた情報は現状への適応を求めるものにおわる。所与の環境に主体的に働きかけこれを変えるのには理論が必要であり、情報を理論に変え、情報を理論によって生かさなくてはならない。理論なき情報に頼ることは世俗化されたプラグマティズムの体質に他ならない⁽¹¹⁾。

おわりに

「福祉改革論」がみずからの課題としていることは、戦後改革が社会保障・社会福祉の理念として掲げ具体化を求めたものを解体することである。そのことによって、国民の間に一定の浸透をみせてきた戦後の社会福祉の歴史的課題を抹殺することにある。そのための手法は、理念なきプラグマティックな役立ち論・効率論から社会福祉のあり方を求めることであり、戦前から戦後および戦後日本の社会福祉といった歴史過程に背をむけたあり方論議に誘い込むことである。そして、この二つの柱をもつ手法は、同時に社会福祉理論を変質・解体させるものである。

このような手法を弄ぶと、「福祉改革」の政策目的は促進されるが、みずからは当然理論を喪失せざるをえず、ハウツーの虚飾化したものを理論活動であるかのように装うことになる。この有り様はいまみてきた通りである。問題はこれに対する国民の対処である。「福祉改革論」

は支配層が国民の間に放った間者や流言飛語のようなものであるが、だからといって社会福祉には改革課題はなく改革には反対すべきだということではない。どういう改革が求められているかである。本稿の性格上理論的な対処の課題に限ると、次の二点が大切なように思う。

(1)社会福祉をみるのに、臨床的にのみ捉えるのではなく、同時に社会福祉とは何かの理論的把握をすることである。今日の臨調「行革」路線＝「福祉改革論」が社会福祉の名で社会福祉でないものを広げようとしている方針からすると、この対処の仕方は不可欠である。

(2)社会福祉の歴史から学ぶことによって、今日の社会福祉が直面している歴史的課題をはっきりさせることである。このことによって、改革とは単に新奇を銜ったりこれまでのものを変えたりというのではなく、基本的な方向性をもった改革になることができる。

これら、国民の改革論については、社会福祉の全域に及ぶわけではないが、以下の特集論文で示唆される。

(さなだ なおし・立命館大学名誉教授・日本福祉大学教授)

(注)

(1) 戦前の日本では、社会事業の対象としての社会問題が質量ともにきわめて深刻なものであったのに絶対主義天皇制の体制のゆえに放置された。しかしこの放置は、米騒動にみられたように体制を危くする危険もあった。そのために、絶対主義天皇制としてもなんらかの対応が必要であった。この対応の鉄則とされたのは、国家責任や国民の権利を発生・承認させてはならないということにあった。そのため、基本は「人民相互の情誼」(恤救規則前文)によるべしとされた上で地方自治体による施策とともに皇室や国の資金でありながらその受け皿の民間団体を作って社会事業を行うといった対応もみられた。

GHQによる「無差別平等」とともに出された「公私分離」の指令は戦前のこの事態に関わったものである。一方では公私の融合による社会福祉における国家責任・公的責任の排除と、他方ではこれによって社会

事業を国家目的・戦争目的への動員とを禁じたものである。今日では、この「公私分離」原則とその条文化である憲法89条に社会福祉の措置制度は抵触するといった議論が行われているが、これは文字面によるためにする措置制度攻撃であって歴史的な経過を無視したものである。

(2)「50年勧告」は社会保障・社会福祉における戦後改革を體現したものであったが、しかし当時の制約をも負っている。まだ戦後段階での働くものの社会保障・社会福祉理念が公表されていない時期であった。「社会保障綱領」は1953年に世界に宣言されたものであり、「社会保障憲章」(1961年)「新社会保障憲章」(1982年)と発展させられてきた。そのために、何よりも、働くものの拠出を認めた社会保険主義になっているといった限界がある。また、当時の戦後経済の混乱への配慮が働いている。

(3)「福祉改革論」の意味するもの・役割をはっきりさせるには、戦前・戦時中の反省から出発した社会保障・社会福祉の戦後過程のなかに位置づけることである。宮田和明「社会福祉制度改革の到達点と残された課題」(『社会福祉学』第34—1号 1993年6月)はこの方法によっている。ただ、社会福祉の位置づけに焦点を絞っているので鮮明度を欠いているところもある。社会保障制度審議会の「62年勧告」については、今日の臨調「行革」と比べれば遙にましなところがあるが、国民を3分割することによって国家責任を分割し、社会保障・社会福祉の戦後改革理念を分解した問題点は指摘せざるをえない。

(4) 三浦文夫『社会福祉政策研究—社会福祉経営論ノート』(全社協 1985年)はこれまでの社会福祉政策研究の不在について次のように言っている。政策を<飴と鞭><抑圧と譲歩>の論理で論議する「この種の論議も必要であろうが、同時に具体的な政策決定のプロセスとか組織機構・運営方法、財源の在り方などについての検討と評価が今まではほとんどなされていないのも事実である。社会福祉の政策主体をめぐる論議の不毛性は、この辺にも原因があるように思われる」(P. 13)。因みに、私もかつて社会福祉本質論争が生産的でなくなったことに言及したことはあるが、世俗化されたプラグマティズムを要請することからの不毛性とは意味が違う。

(5) 同書は、社会問題・生活問題という捉え方について「どちらかという問題発生の原因なり条件の追求とか、問題のもつ社会・経済的インプリケーションの解釈等に重点がおかれがちで、政策科学的手法に今ひとつ馴染みにくいようにも思われる」(P. 57)と言っている。

(6) 福祉労働者の教育・養成課程は、これまでもすぐに現場で役立つという要請から近視眼的なハウツー的な内容にされがちであったが、社会福祉士・介護福祉士資格の発足とともにさらにこの傾向が強まってきた。その実態と問題点については『総合社会福祉研究』第5号特集「福祉『マンパワー』の養成・教育と専門性」(1992年11月 総合社会福祉研究所)で検討されており、私も『現代の社会福祉理論』(労働旬報社 1994年2月)の第5章社会福祉労働論でふれた。

(7) 社会問題や生活問題とニードという捉え方では、客観的な前者が人間主体に具体的に現れるのが後者という関係にあるように思えるので、実際の場面ではニードという捉え方でかまわないように思える。しかしいわゆる「ニーズ論」は社会問題・生活問題を基礎にしているのではなくそれらと縁切りをしようとしているのであるから(注(5))次のようにならざるをえない。個別のケースを想定しても、そのニーズを社会問題の発現と捉える場合は、取り上げられたニーズを仮に充たせても、その個別ケースが社会問題から脱出できたのでなければ社会福祉やその他の施策の対象になりつづけ有効な対応を追求しつづける。しかし、社会問題を基礎にしていない場合は取り上げられたニーズが充たせればそれで終わる。社会問題と縁切りしたニーズ論は、社会問題をばらばらなニーズに分解するように作用し、社会問題を解体・解消してしまう。

「ニーズ論」についての私の検討は、前掲『現代の社会福祉理論—構造と論点』「第四章 四 政策技術論の正体」でも行っている。

(8) 三浦文夫 前掲書はそのニード論を次のように解説している。岡村重夫氏の著作の次の文章「『生活困難』とか『生活問題』という現象が客観的に存在するのではなくて、ある生活に関する事象に対して、これをみる人が一定の解釈ないし意味を与えて、これを『生活困難』ないし『生活問題』と規定するからである」を引用して「社会福祉の対象も『貧困』とか『生活困難』という集合名詞で表現せずに、『ニード』と把えるのも、これと同様の問題意識にもとづくものであった」と共感している(p. 58)。人が置かれている客観的な状態ではなくそれを他のものがどうみ規定するかという主観が混入したものが「ニード」だといっていることになる。実際には供給の側の体制や条件からみた客観的な状態ということになるので、「ニード」とは供給の主体化と対象のそれへの従属化を表現している。

(9) 小室氏の総量規制の観点はたとえば、高成長でなくなったから『低福祉・低負担』『中福祉・中負担』『高福祉・高負担』の三つのパターンのどれか一つを

選択せざるをえないところに追い込まれた」(p. 37-38)としているように社会福祉をまったく受け身のものにしてしまっているし、社会保障・社会福祉は財政制約の中で可能な限りニーズをみだすものという当然の文言があるが(p. 45)、この書物では所与の財政政策や財政構造の検討は課題としても言及されていない。財政が無限でないのは当たり前だが、それは所与の財政政策や財政構造を妥当な制約とすることには通じないのに、この混迷・混乱を平然とやっているということになる。

(10) 総量規制を運命として受け取らされる社会福祉にとっては、残された工夫の余地は社会福祉内部の領域間の資源の配分・調整か公私分担論のような財政負担の工夫とならざるをえない。前者については小室豊允「第2次福祉改革の展望と構想」(下)『経営協1992. 8』(全国社会福祉協議会 全国社会福祉施設経営者協議会)で医療財源や年金財源を介護財源にシフトすることを提案しているが総量規制の下での涙ぐましい工夫を国民に強いている。後者については『90年代福祉政策を読む』で国民の貯蓄保有額に目をつけ「国民の豊かなストックが福祉サービスに向けられるようなシステムをつくれれば、公共サービスは中福祉だとしても、国民生活の豊かさは実現されるはずである」という(p. 42)。貯蓄保有額が社会保障・社会福祉の水準と関数関係にあることを考えると、要するに豊かになりたければ自分たちでなんとかしろといっているだけで、個人貯蓄のまま負担するか社会保障・社会福祉財源に拠出して反対給付を受けるかのちがいでいだけになる。

(11) 情報を理論的に咀嚼し理論化することが求められるが、情報を政策的に咀嚼する場合もある。小室豊允「第2次福祉改革の展望と構想」(中)——スウェーデン・モデルの終焉——『同上 1992. 5』は、最近の日本におけるスウェーデン・ブームを「スウェーデン・ホリック」と名付けて論難している。論難の根拠は、スウェーデンの福祉国家政策は失敗に終わったのに日本はブームに湧いている錯誤についてである。失敗に終わったという断定は、最近のスウェーデン経済の深刻な不況であり、その政治面への反映としての社会民主党政権の下野である。小室氏が指摘している経済および政治の事態は事実であり情報として得られるものである。この情報をスウェーデン・モデル=福祉国家モデルの失敗と即断するのは政策的咀嚼である。即断の前の理論的咀嚼が欠けている。

今日のスウェーデン経済の深刻な不況はスウェーデンにのみ特異な事態ではない。グローバルな経済不況として注目されている。とすると福祉国家政策のゆえ

の経済不況ではない。福祉国家政策のゆえの経済不況であればそれとは程遠い日本やアメリカは経済不況から免れていなくてはならないのに、日本もアメリカも極めて深刻な経済不況に襲われている。したがって、スウェーデン・モデルについて政策的にではなく理論的に言うのであれば、資本主義経済の今日の世界不況に対してはスウェーデン・モデルも十分な対応力をもっていないということであり、対応力を工夫しなくてはならないということである。スウェーデンのS

NS経済政策研究連盟が行っている検討と結論も同じものになっている（「スウェーデンの経済危機—現状分析と解決方法」全労災協会刊）。

理論的咀嚼であれば、ここからさらに、社会保障・社会福祉を重視しても世界的不況に抗しきれないのはなぜかという方向での研究が進むはずであって、いきなり社会保障・社会福祉政策の失敗・終焉などとはならない。ここには情報の理論化の欠如があり、理論の欠如の例証がある。