

# 総合社会福祉研究

## 第 11 号

## 目 次

---

### 特集◎福祉の世紀にむけて—憲法・地方自治・福祉計画—

---

基調講演 I 地方自治・社会福祉・憲法の50年	中西 啓之	3
報告 I 新潟市における在宅介護支援の現状と課題	木戸 利秋	15
報告 II 石川県における医療・福祉問題研究と政策づくり	横山 寿一	29
報告 III 地域福祉の進展をはかるための市民運動と主体形成について 上京区に総合的な老人福祉施設をつくる会		35
報告 IV 中小業者層の営業・暮らし・健康実態と保健・福祉および産業政策研究 大松美樹雄		46
報告 V 福祉を創る・地域を創る（広島発）	鈴木 勉	58
基調講演 II 21世紀の社会保障と新型福祉国家への展望	二宮 厚美	70

---

### 小特集◎貧困問題と地域社会

---

報告 I 政策のなかに見られる「貧困」論の検討	唐鑑 直義	83
報告 II 貧困問題と地域社会「ティプリベーション・エリア」の形成 杉村 宏		102

---

### 投稿論文

---

社会福祉の対象と供給体制	真田 是	119
--------------	------	-----

---

### 海外福祉情報

---

デンマークの社会福祉事情	成清 美治	128
--------------	-------	-----

---

### 投稿規定・編集後記

---

144

第3回社会福祉研究交流集会案内

146

# 特集 『福祉の世紀にむけて—憲法・地方自治・福祉計画—』

## —第2回社会福祉研究交流集会報告集—

日本社会は、戦後50年という節目を迎えて、戦後史的ともいえる大転換期に入っている。国際関係や統治機構、地域社会のあり方とともに、社会保障・社会福祉、保健・医療、教育、住宅、労働政策など、国民の暮らしに関わる各種の社会制度が見直され、「改革」されようとしている。

1996年8月23日～24日京都教育文化センターにおいて開催した第2回社会福祉研究交流集会では、こうした政策動向に対抗して、地域社会を基盤とした新しい政策づくりの研究運動、「地域福祉計画づくり」や「福祉政策づくり」の調査・研究活動の成果を持ち寄り、その到達点や教訓を明らかにすることにより、政策批判とともに、今後のわが国の社会保障・社会福祉の発展方向を検討した。

我々は95年8月24日～25日同会場において第1回研究交流集会を開催したが、本交流集会は1985年より開催してきた「社会福祉シンポジウム」が94年3月27日第10回をもって幕を閉じることに対して、多くの研究者からその継続・発展を期待する声が寄せられ、シンポジウム世話人会で協議した結果、総合社会福祉研究所に事務局を移し、「社会福祉シンポジウム」の成果を継承するとともに、一層幅広い社会保障・社会福祉の研究運動を研究者・利用者・福祉労働者・福祉施設経営者・その他関心を持つ多くの人々が一体となって推進するために、「社会福祉研究交流集会」として新たなスタートをきることにした。

こうした目的をより具体化するために、総合社会福祉研究所の研究奨励制度と連携し、我々は新潟・石川・京都・大阪・広島において研究者・市民・福祉労働者等が共同研究会を組織し、その研究成果を発表しあうという形で第2回研究交流集会を組織・企画した。

第2回研究交流集会の参加者数は第1回研究交流集会の参加者150名を大きく上回る250名となった。地域別には大阪、京都、愛知、東京、兵庫、広島、滋賀、奈良、北海道、新潟、神奈川、石川、岡山、鹿児島、青森、秋田、千葉、福井、三重、和歌山、香川、高知、福岡、島根、鳥取、熊本（多い順）となっており、所属別には大学・研究機関が42名、民間福祉施設職員79名、院生・学生22名、福祉事務所等公務員17名、社会福祉協議会15名、市民団体・民主団体等15名、労働組合関係者12名となっている。今回は特に院生・学生とともに若い福祉関係職員の参加が目立った。

なお、ここには「小特集」として社会福祉研究交流集会実行委員会が開催した「第1回合宿研究会」における2つの報告が収録してある。

「社会福祉シンポジウム」の時代、春にシンポジウム、夏に合宿研究会が開催されていたが、我々もまた地域での共同研究の組織化とともに、研究運動の継続、理論活動の強化、次期研究交流集会の準備のための合宿研究会を開催することにし、96年12月8日～9日京都市において「第1回合宿研究会」を開催した。ここでは第2回研究交流集会の分散会テーマ「地域を創る」を一層具体的なものとして深めるために、「地域」が見えるような工夫をする必要があるということから、「貧困問題と地域社会」を基調として論議することにした。

本号はいわば「社会福祉研究交流集会実行委員会」の1年間のまとめといえる。

本書巻末に添付してあるように、我々は第3回社会福祉研究交流集会を8月29日～31日の3日間『貧困克服の世紀にむけて一国民が福祉を創る—』をテーマに、福岡県筑豊の地で開催する。

この2つの報告はいわば第2回研究交流集会と第3回研究交流集会を繋ぎ、また第3回集会を準備する性格を持つものである。社会福祉研究交流集会及び同合宿研究会への諸氏の積極的な参加を期待したい。

(社会福祉研究交流集会実行委員会事務局)

# 「地方自治・社会福祉・憲法の50年」

中西 啓之

## 地方自治と人権

ご紹介いただきました中西です。今日は、大変大きなテーマをいただき私自身も大変とまどっています。私は、現在都留文科大学で財政学と地方自治論を担当していますが、社会福祉については必ずしも専門ではありませんので、見当違いのことをお話するかもしれません、ご容赦いただきたいと思います。

地方自治と社会福祉という問題は、非常に重要な結びつきがあるのではないかということを常々考えてきました。にもかかわらず地方自治論は地方自治論で研究され、社会福祉論は社会福祉論で研究されているということは、一体どういうことかということを常々問題意識としてもってきたわけです。

まず、憲法における地方自治の規定から考えてみます。日本国憲法は第8章を地方自治の章にあてています。92条で、「地方公共団体の組織および運営に関する事項は地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定める」と規定しています。ここでいわれている「地方自治の本旨」とは、地方自治の本来的な理念を定めたもので、地方自治論の上ではこれが基本的なキーワードになってきたわけです。

では、「地方自治の本旨」とは何を含むのかというと、通説ではいわゆる団体自治と住民自治の2つとされてきました。中央政府に対する

地方自治体の自治権の問題と、住民自身が地方政治に参加し、住民が主人公になって地方自治を運営するという住民自治の権利ということになります。これは重要な内容ですが、憲法・地方自治・社会福祉と並べて考えた場合に、この92条の「地方自治の本旨」だけでは不十分であると思います。

先ほど開会のあいさつで憲法第9条の規定が紹介されました。9条とともに憲法の第3章の基本的人権の諸規定が地方自治に関わっても非常に重要な規定ではないかと考えています。なかんづく憲法25条の生存権の規定、さらに憲法13条の「個人として尊重され幸福を追求する権利がある」という規定、あるいは第3章の基本的人権に関するその他の諸規定が地方自治と憲法を考える場合に極めて重要な規定になってくると考えます。それは、地方自治というのは、そこに住んでいる住民の暮らしを守る組織であるということです。これはかつて京都で蜷川さんが強調され繰り返し言われてきたことです。かつて京都府庁に掲げられてされていた「憲法を暮らしの中に」という言葉がそれにあたります。憲法と地方自治の関係で考えてみると、憲法第3章の基本的人権を具体的に実現する場が地方自治の場ではないかということです。

従って、社会福祉というのは、基本的人権を地方自治の場で実現していく場合の理念・政策・方法を含むものであると位置づけられると思います。92条の「地方自治の本旨」で、従来

解釈されていた自治権の拡充と住民自治とは、言ってみれば地方自治の組織論的な側面からのアプローチであって、政策論的なアプローチとしては基本的人権を具体的に保障し実現するということではないか。またその実現にあたっては住民自治という方法で行われなければいけないし、かつ地方自治体が自主的に決定しそれについて責任を負う自治権を拡充する方法で行われなければならないということだと思います。

私は、これが憲法・地方自治・社会福祉をつなぐ論理であると考えています。最近、憲法学者や行政法学者が、基本的人権という立場から地方自治を考えることの重要性を指摘されています。体系的な地方自治論としては、組織論と政策論を統一して組み立てるというのは今後の非常に重要な理論的課題ではないかというふうに考えています。

社会福祉は戦前戦後の日本では中央集権的に執行されてきました。政策は中央政府のレベルでたてる、それを実行するのが地方自治体であり、国の下請け機関として社会福祉が実行されるとい方法です。地方自治の問題としてではなく、中央政府の政策として実施されてきたということが、地方自治と社会福祉をつないで総合化するという理論活動が立ち遅れた原因ではないかと私は考えています。

## 戦後史を考える視点

さて本論に入ります。戦後の時期を4期に分けて考えています。

第1期は1945年から1955年までです。1945年に敗戦になりました、52年に講和条約が発効するわけです。普通、占領下というのはこの7年間をさすということで、52年までを1つの区切りにする考え方もありますが、いわゆる55年体制一自由民主党ができ、社会党が統一し、戦後の政治体制がここで確立される一が確立するのが1955年であるということから、ここを1つの区切りにすることもできます。また日本の高度

成長は1955年頃から始まるといわれています。

第2期は、1956年から1973年までです。1973年は、第1次オイルショックがあった年で、この年で戦後の日本の高度成長は終わりを告げました。それ以後、低成長の時代にはいります。1973年までが高度成長期というふうに区切ることができます。

第3期は、1974年から1989年までを区切ってみました。低成長期からバブル時代を経て、1989年がバブルの崩壊の頂点に達する時期です。

第4期は1990年から現在までとなります。

第1期の特徴からみていきます。今年の11月で憲法公布50年です。1947年の5月から施行になるわけですが、憲法が施行される年と地方自治法が施行になる日が同じです。戦後の憲法・地方自治法は1947年に施行されました。社会福祉の分野では、生活保護法が1946年9月に、戦前の救護法にかわって制定され、一般救助の原則が定められました。ただし、これには様々な欠格条項の不備もあり、1949年9月に全面改正され、1950年5月から公布・施行になりました。児童福祉法は、1947年に公布、1948年1月から施行、身体障害者福祉法が1949年12月公布、1950年4月から施行になっています。これが福祉三法ですが、その後、1960年代に精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子福祉法が制定され、福祉六法の時代にはいります。そういう意味では、第1期は憲法・地方自治・社会福祉の法体制の確立期ということになります。

私は50年を振り返り、憲法・地方自治・社会福祉を考える場合に客観的な制度の整備と、その制度の下で実際に人権・地方自治・社会福祉がどういうふうにして実現していくのかという視点、そしてそれを実現させていく主体がどのように確立していくのかという3つを戦後50年をふりかえる基本的な視点として据えてみたいと思っています。

日本国憲法の制定過程については、最近いろいろな戦後の資料が公開され、その制定過程が詳しく研究されています。いろいろな文献でも

紹介されているように、最初の原案は全面的にアメリカ占領軍のプロジェクトチームによって執筆されています。占領下の改革のヘゲモニーが占領軍によってとられたということはまぎれもない事実ではあります。しかし同時に日本国民、地域住民の様々な内発的な民主主義への志向と運動があの時期にエネルギーを發揮して広がったという主体の力の発展もおさえていく必要があると思います。ここを見逃すと、非常に一面的な見方になるのではないかと思います。

例えば、すでに1946年に在野の憲法研究会の試案や草案、あるいは革新政党の問題提起や草案が出されていました。それらは当時の支配層の作成した憲法原案とは違い、むしろ占領軍の提起した草案との共通性・類似性があったということが明らかにされています。つまり、日本国民の民主主義に対する運動が戦後の一時期にものすごい勢いで広がるわけですが、そのエネルギーとの相関関係で戦後改革を見ていく必要があると思います。

初期の占領軍による民主的な改革は数年で転換いたします。すなわち1948年にロイヤル陸軍長官が、当時のアジアをめぐる国際情勢や東西の対立の中で「日本を全体主義から守る砦にする」という声明を出し、アメリカの対日政策が180度転換していきます。

この時期にいろいろな局面で、逆コースといわれる反動的再編が進みますが、特に地方自治の分野で顕著に進んでいきます。例えば、警察制度の改正です。戦後、民主的な自治体警察がつくられるが、それが今日の中央集権的な警察制度に再編成されていきます。あるいは教育委員の公選制が廃止され、任免制に変わっていくとか、地方自治法が度重なる改訂によって中央集権化されるというプロセスがそれです。

## 社会福祉における理念と現実の乖離

第1期は、占領下の民主的改革とその後の反動的な再編成を経過し、戦後の制度が確立され

ていく時期と考えられます。

この時期の社会福祉についてはどういう特徴が指摘できるのでしょうか。戦後の法体制の確立過程において、理念的には憲法の生存権規定を基本にし、公的責任・公的保障の原則を作り上げたということは非常に重要な点であったと思います。しかし、具体的な施設の基準、量と質、人的配置の基準などは、それが一挙に充実できないという側面もあるものの、劣悪な水準にとどまり、しかもそれが法律本文ではなく省令や規則で定められました。保育所でいえば児童福祉施設最低基準で定められていますが、その基準が実際には非常に劣悪な内容であったということです。

理念的には、生存権規定を基本に人権を保障し公的責任・公的保障で実現するという非常に重要な内容をかかげていたにも関わらず、実態としては戦前の特殊な一部の人のみを対象にする救貧的な実態をもっていたというのが日本の社会福祉の特徴ではなかったかと思います。

さらに重要な特徴としては、戦前からの体制、中央集権的な地方制度の体制を受け継いだということです。戦後、地方自治は表向きの制度は民主化されますが、その中に戦前の中央集権的なシステムを組み入れたわけです。機関委任事務というものがそのひとつです。機関委任事務というのは、国の事務として行われていた仕事を地方自治体の長に委任をし、それを執行させるという制度です。委任された事務については主務大臣の指揮・監督権があり、委任された長はそれに従わなければなりません。指揮・監督に従わない場合裁判にかけられ代執行されることになっています。こうした機関委任事務の制度が定められたというだけでなく、個別法そのものが極めて中央集権的に制定され、中央省庁による行政指導が行われたこともあります。財源保障においては8割の国庫負担が制度化されたわけですが、その制度を通じ、負担金の使途の監査などが行われ、実際の行政の執行については非常に中央集権的な福祉行政が

実現しました。これが日本の社会福祉制度の特徴ではなかったかと思います。

## 地域住民運動・労働運動と社会福祉

つぎに、第2期の特徴についてみていきます。1950年代半ばから日本は高度成長に入ります。高度成長の時期はさまざまな社会の変化がありました。工業開発が進み農村の労働力が都市に移住し、農村から都市にものすごい人口が移動するという時期です。これが日本の地域や家族や地方自治に非常に大きな影響を与えていきます。

ここでデータをご紹介します。1950年から1970年の20年間に日本における第1次産業の構成比は48.3%から19.3%に減少しております。これが1980年になると10.9%に減少します。その過程でものすごい数の労働力が農村から都市に移動するわけですが、これが日本の古い家族制度を事実上解体していきます。戦後憲法と戦後の民法の改正で家族制度が民主化されたという面もありますが、実態的には高度成長のもとでの地域と家族の崩壊・解体が進んだということと重なっています。これが公的福祉に対する需要を非常に強いものにしてきました。

以後、日本の福祉運動はまず保育運動からはじまったと思われます。法体制の確立期においてもまず児童福祉法が制定されていますし、日本の高度成長期におきましても「ポストの数ほど保育所を」というスローガンにあらわされている戦後の住民運動の発展が、日本の福祉行政を変えていくひとつの重要な突破口をつくりだしたのではないかと思います。1950年から1980年までの間に保育所の数はものすごく増大します。施設の数で申し上げると30年で6倍になっています。また入所児童の数では8倍に増大しています。保育所の増大が下からの運動によって実現をしたということは非常に重要な点だと思います。つまり、「ポストの数ほど保育所を」という地域住民運動が広がる、それに応えて自

治体が保育所を増設していく戦後の民主的な地方自治制度の下で、自治体が地域住民の要求を受け入れ、それを実現したということです。

第2期の重要な特徴は、地域住民運動があらゆる分野に広がったということとともに、福祉施設における民主化や労働運動が発展した時期であったということです。

私は、1960年代の終わりに自治体問題研究所で地方自治の研究・調査を行っていましたが、この時期、社会福祉に関わって忘れられない2つの事件を思い出します。

その1つは大阪府八尾市で1968年におこった母子家庭のガス自殺という事件です。生活保護を受けていた母子家庭がある日ガス自殺をしました。その原因を調査すると、前日に市役所のケースワーカーが訪問をしており、その訪問のさいに部屋にあった冷蔵庫を売るようにと指示していたことがわかったわけです。当時、これは大きな社会問題になりました。この問題を一体どう考えるのか、具体的に調査を行い、中央集権的な生活保護制度、福祉の予算の貧困という問題と同時に、福祉現場に働く職員の主体の問題としてどうとらえるのかということを、あの当時真剣に考えたわけです。私が当時考えたのは、こういう現実の矛盾を福祉を改革する運動のエネルギーにいかにして転嫁し得るのかということです。その問題意識は今も極めて重要であると思っています。

もうひとつ、当時の社会福祉に関わる忘れられないできごとがあります。それは、鳥取県の皆成学園という精神薄弱児施設における職員の運動です。1969年の3月から9月にかけ半年に渡って闘われた運動だったのですが、この運動によって精神薄弱児施設の職員の数が40名（児童数140名）から130名（児童数190名）に増員されました。厚生省の最低基準では普通精神薄弱児5名に1人の基準でしたが、事实上2.4名に1名という基準に運動の力で改革したというできごとです。そこからいろいろなことを勉強しました。当時いかに社会福祉施設の人員配置

基準が劣悪であったかということが生々しく報告され、明らかにされました。事故が起らぬないようにみているだけの毎日に追われるというきびしい現実の中から、住民・保護者・労働組合が提携をし、改革をしていきました。当時は1968年の新潟の県立病院の大幅な人員増の闘争があった直後であり、労働運動全体が大きなあげ潮の波にのったということもありますが、私にとって忘れられないできごとでした。

## 革新自治体と福祉施策の拡充

こういういろいろな福祉の職場における闘い、労働運動全体の発展、地域住民運動の広がりを背景にし、革新自治体の時代が実現します。これが第2期のもう一つの極めて重要な特徴です。憲法・地方自治・社会福祉を語る場合、この1960年代から1970年代にかけての革新自治体の時代は忘ることのできない、また今日的にも非常に多くの教訓を与え続けている運動であったと考えています。

1950年代には京都が、1967年には東京で、71年には大阪で革新自治体が実現しました。特に大都市を有する府県に革新自治体ができていくことによって、戦後民主主義が地方自治体の制度を生かしつつ実を結んだといえましょう。戦後地方自治制度の改革で府県知事の公選制が実現しても、最初は依然として旧内務省出身の人達が多数知事に当選し戦前とあまり変わらないようにも見えました。制度が変わってもその制度を活用する主体が成熟しないとなかなかそれが現実に効果を發揮しませんでした。しかし、1960年代になり、この制度を国民が活用しだしたわけです。

革新自治体は様々な成果を残してきたと思います。まず第1に、福祉や環境、保健・医療の面で非常に大きな政策的前進をつくりだしたということがあります。例えば、東京では保育所の数が1966年には610カ所でしたが、1976年には1328カ所に増大しています。それだけではな

く、今日も社会福祉施設における公私格差の問題は非常に大きな問題となっていますが、1960年代から1970年代にかけての革新自治体の時代に東京では基本的に公私格差の解消を成し遂げました。今でも東京以外の保母さんたちは東京の実態を聞いて驚くわけです。公私格差の問題を基本的に解消すると同時に、人員配置においてもゼロ歳児3人に1人という独自の基準を実現いたしました。これは自治体の多額の法定外負担をもたらし、それがその後の「福祉バラまき攻撃」を引き起こしますが、革新自治体の福祉政策は、量においても質においても大きな成果をあげたことは事実です。

第2には、これが単に政策における成果ということにとどまらず、住民自治の原理に基づき、住民参加によって実現していく原則を確立したことです。現在では、福祉、まちづくりの分野で「住民主体のまちづくり」ということは何の抵抗もなく承認されています。少なくとも理念的には承認され常識となっています。しかし、1960年代の革新自治体実現以前の時代では決してそうではありませんでした。これを地方自治の原則として確立したのは、革新自治体の大きな成果であったと思います。

第3には、それまでの地方自治体は中央に追随することで、また中央の政策にあやかることで地域を豊かにする、地域に何かの利益を誘導するという発想を強く持っていました。しかし、革新自治体の時代にはそうではなく、地方自治の原理に従い、中央政府に対しきちんと発言すべきことは発言をしていくということを実現していきます。例えば、東京都における朝鮮人学校の認可問題では、当時美濃部知事は「我々は何を基準にしてものを考えるのか、通達を基準にしてものを考えるのではなく、憲法を基準にして考えなければならない。憲法を基準にして考えた場合、通達が間違っていることもあり得る」ということを堂々と発言しました。また、この時代、中央政府よりも厳しい環境基準を設定するとか、米軍の野戦病院の建設を拒否する

とかといったいろいろな成果をあげました。この伝統が現在の沖縄の「平和的生存権」を真っ正面からかかげ沖縄における基地の代理署名を拒否するという運動となって実現したといえます。1960年代の革新自治体の伝統がこういうかたちでうけつがれ発展させられてきてはいるのではないかと考えます。

とはいっても、高度成長下において、児童福祉、高齢者福祉、障害者福祉という社会福祉の領域における不均等な発展—進むところは進んだが、進まないところは取り残されるという発展—があらわれたのは事実であると思います。

## 行政改革と社会福祉への攻撃

次に第3期にはいっていきます。1973年に第1次石油危機があり、74年に戦後はじめてといわれる大変な不況が資本主義国全体を襲いました。74年に日本経済は戦後はじめてマイナス成長を記録します。これを契機に重化学工業からエレクトロニクスへの産業構造の転換が進みます。

経済不況が発生すると1年ないし2年遅れて財政危機が現れてきます。1975年の年度途中で、地方財政・国家財政の大幅な財源不足が発生し、国債と地方債の大量発行がはじまります。

再び高度成長が実現するという期待をかけて公共投資を増大し、その財源として国債をあてていましたが、しだいにそれがうまくいかないことがわかってきます。それまでの経済成長率が10%~11%という成長を続けてきたのに対し、1974年以降には高いときでも3~4%，低いときは2%台というふうに変わっていきます。1970年代の後半には一般消費税を創設して、大衆に負担を転嫁する税制改革をやろうという動きがでてきます。もうひとつは、行政改革という名の下に福祉に対する公費の支出を削減していくという動きです。

1970年代後半から、高齢化社会における公的福祉の確立という、今日我々が直面している非

常に重要な課題が出てくるわけです。しかし、その背景には、高度成長期に保育については、住民運動の広がりと自治体の努力によってある程度普遍的な福祉—一定の特殊な階層を対象にするのではなく普通の地域住民を対象にする—が実現しましたが、障害者福祉、高齢者福祉はややそれより遅れ、依然として家族の責任という戦前からの日本の伝統に頼るという時代が続きます。

今日では、それがかなり変化をしてきましたが、当時は自分の親を老人ホームにいれるなんてとんでもないということが常識だった時代です。しかし、核家族化の進行、家族と地域の解体の進行の中で、急激な高齢化が進み、否応なく公的高齢者福祉をどうするかということが非常に重要な課題になっていきます。

1960年代から1970年代にかけての時代は、革新自治体の福祉政策の前進が中央政府にも一定程度影響を与え、また全国的な国民運動も一定の影響を与え、社会保障・社会福祉における制度の改善が実現していきます。1973年には70歳以上の老人医療の無料化を実現しましたが、それらを含め、70年代後半以後はそれをどう改悪していくかということが日程にのぼってきます。1970年代の終わりに日本型福祉社会論が提起され、1980年代には第二次臨時行政調査会が設置されるわけです。第二次臨時行政調査会は、1981年に設置され1983年に解散しますが、それまでに5次にわたる答申を出しその中で、医療と福祉をどう「改革」していくかということに政策的焦点をあててきました。先ず、老人医療制度の一部負担の導入と老人病院の制度の新設ということが1983年から行われ、1984年には年金制度の改悪が行われます。その後1980年代を通じ、医療と福祉におけるいろいろな制度改悪が進んでいきます。

社会福祉の運動の面からこの時代をみると、2つの重要な動きがみられるのではないかと思います。ひとつは、下からの、地域の運動がいろいろな形で発展をしていったということです。

例えば障害者についていいますと、小規模作業所の建設が急激に地域のいろいろなエネルギーを結集して進んでいく。そうやってつくられた小規模作業所が福祉の分野でいろいろな重要な問題を提起していくという動きです。あるいは国際的な福祉の政策や運動がさまざまな影響を与えたこともあります。そういう意味で、私は福祉における運動は前進をした面があると考えます。しかし、それと同時にもう一つの面として、1970年代の後半から1980年代全体を通じ、臨調路線の中で医療、福祉の制度が改悪されていくという2つの動きが進んだ時代ではなかったかというふうに思います。

福祉については、1980年代の後半に非常にドラスティックな改革が行われていきます。先ほど申し上げたように、戦後の日本の社会福祉は機関委任事務で8割の国庫負担でこれを実行する、理念としては憲法の生存権規定をもとにして公的保障の原則を掲げてはいるが、実態としてはその施設の基準や量と質が貧困なことによって救貧的なものにされてきました。これが家族と地域社会の解体がすすむ中で普遍的な福祉へ否応なく広がらざるを得なくなる、つまり、救貧的な枠を乗り越えて広がらざるを得ないという客観状況がでできます。

それに伴い、もし日本の政治において、ヨーロッパなどのように労働者階級の影響力が非常に強ければ、福祉政策の拡充がすすむということになるはずです。しかし、日本の場合はそういう政治状況ではなく70年代の労働組合の再編成にみられるように、一部を除き、労働組合が変質させられるという政治状況の中で、福祉制度の巧妙な改悪が進行するという事態に立ち至るわけです。これは、1980年代の後半から具体的に進んでいきます。

ひとつは、児童福祉・高齢者福祉・障害者福祉等々における8割国庫負担という公的財政保障の制度を改革する動きです。1985年から従来の8割を7割に削減、生活保護についても削減されるという動きが出てきます。その翌年この

7割を5割に削減し、3年間の期限付きの5割という基準の変更が行われ、3年過ぎた後、生活保護を除いては5割の補助に恒久化していきます。恒久化すると同時に従来の機関委任事務の制度を廃止し、団体委任事務への変更が福祉の面でまず実現していくことになります。

現在地方分権推進委員会が設置をされており、今年の3月に中間報告が出され、中間報告の中で機関委任事務制度そのものを全面的に廃止することが提案されています。今年の終わりか来年くらいには最終勧告ができるであろうという状況を迎えてます。先日、この審議状況に詳しい人に聞いた話によれば、都市計画についての検討をする「地域づくりの部会」と福祉を検討する「くらしづくりの部会」で検討が進んでおり、どちらかというと「くらしづくりの部会」の方が展望をもっているということでした。展望をもっているのはなぜかというと、1980年代後半の国庫負担金の削減と機関委任事務の廃止という経験をもっているから、中央省庁をはじめとする政策担当者は一定の自信を持っているということが報告されました。

1980年代の後半、国庫負担金の削減と国から地方自治体への一定の権限委譲－いわゆる福祉八法の改正－が行われます。国庫負担金を5割に固定化する頃から、厚生省の福祉政策が微妙な変化をみせはじめ、児童福祉についてはゼロ歳児保育や時間延長保育が必要であるとか、地域の子育ての要求に応えなければいけないということが強調されるというふうに転換していきます。高齢者福祉ではゴールドプランが1980年代のおわりに提起をされ、各自治体毎に計画をたてさせるというふうに事態が進んでいきます。こういう経過を経て1990年代にはいるのです。

## 地方分権の提唱と社会福祉における 民間活力論

第4期、1990年代の特徴についてふれておきます。1991年からバブル崩壊不況にはいったと

いわれていますが、1990年代の不況は、1974年の不況以上に深刻な様相を帶びています。1990年代の不況の特徴のひとつは、ゼロ成長が3年続いたということです。1991年の成長率は3.6%ですが、1992年、1993年、1994年と3年続いて0.6%，0.4%，0.5%というふうに実質ゼロ成長となります。これは戦後はじめての事態です。

さらにいろいろ戦後はじめての事態がいろいろと出てきます。はじめて土地の価格がどんどん下がり続ける資産デフレが進んだのも重要な特徴です。また、1970年代の不況は産業構造の転換と輸出の増大で切り抜けていったのですが、1990年代はそういうわけにいかず、リーディング産業が見出せないままに海外に資本・生産拠点を移転させていくことになり、いわゆる空洞化がすすみます。80年代とは逆に、輸入が増えて輸出が伸びず貿易黒字が減少していくという事態になっています。現在成長率は回復にむかっているとはいっても非常に不安定な状況です。経済不況を背景に財政危機が進行し、96年度末で240兆円の国債残高をかかるという大変な財政危機を引き起こしてきました。

そういう状況の中で、先ほど申し上げました地方分権をめぐり新たな動きが進んできています。そもそも第二次臨時行政調査会の答申が80年代のはじめに出されたときに、社会保障・社会福祉や農業などの3Kと同時に地方自治を標的にする必要があるということがいわれていました。3Kというのは、国鉄と米と健保ですから、いわゆる社会保障・社会福祉と国鉄と農業を標的にするということです。それらは、基本的に1980年代から1990年代にかけて行政改革の対象となり、「改革」が実現をされてきましたが、まだ地方自治が残っているということです。地方自治については、第3期の最後の年である1989年に、第二臨調の答申の実現を促進するためにつくられた第二次臨時行政改革推進審議会（第二次行革審）の最終答申で「国と地方の関係に関する答申」が出されました。ここでの青

写真は、日本の地方自治体の組織を全面的に再編成していくという構想です。第一は1980年代後半から福祉の面では、すでに進んできた権限委譲をあらゆる分野で進めるということです。

それに関連して「受け皿論」が出てきます。権限委譲を受けるためには受け皿を作る必要があるのでないか。小さな町村では財政力がなくそういう権限や事務を受けられないから、合併が必要であるという理論です。ところが、1989年の第二次臨時行革審の答申をみていくと、権限委譲と市町村合併と中核市制度と府県制度の改革、すべてセットになって地方制度全体を再編成するという青写真が提起されていました。この意図は、最終的には府県を合併し道州制を実現し、全国を300くらいの市にまとめるという構想です。これは、小沢一郎氏が書きました『日本改造計画』という本の中の「地方分権」の章の中にわかりやすく書かれています。300くらいの基礎自治体にする必要があるということ、現在は都道府県と市町村という二層制になっているが、これを改革して300くらいの市だけにするという構想で、できれば一層制がいいということが書かれています。これは行革審の構想と一致します。そのねらいは自治体としての府県を廃止することです。したがってブロックごとの国の出先機関を強化することにあります。市町村については、現在3300以上ありますから、それを10分の1くらいに減らしていくという構想になります。これが「地方分権」の章にでています。福祉や教育は地方自治体にどんどんやらせていく、しかしそれをやるだけの財源保障はない。そこで從来から提起されている民間活力論が登場します。公的保障の原則を修正し、営利化する形で実現していく以外にないということになります。これは社会保障制度審議会将来像委員会の二次にわたる報告と95年勧告でも提起されています。1980年代おわりから1990年代にかけて、公的保障の原則の修正が進められ、公的介護保険構想や措置制度の解体がすすめられようとしています。そ