

## 〔研究ノート〕

# 「社会福祉改革」の論拠

——福祉イデオロギーへの問い——

I 一連の「社会福祉改革」についての提示はとどめがたい潮流のようである。ニューウェーブとよんでもおかしくない。「社会福祉改革」はいまだ仮説や模索の段階ともいえるがその未確定の目標らしきものにむかつてさまざまの発言が矢継ぎ早やに展開している。ニュー・ウェーブがあるならばオールド・ニューでもあるわけで、当面の「社会福祉改革」へのかかわり、それは「場」、あるいは場面となって発言者それぞれの位相が否応なしに浮上してくる。これは社会福祉についての理論状況としては、総括というようなものではなくて、「転形」、あるいは「変質」といったものの到来かも知れない。一連の「社会福祉改革」に関連して、私たちはどのような対応、姿勢をとるのか、順応か批判かいずれにしても避けては通れないし、それぞれの発言者の内にたくわえ、外にむかう提言の実質があらさまに試められているようにみえる。

小 倉 襄 二一

私としてはこの当面の「社会福祉改革」の論証には真田是編『戦後日本社会福祉論争』（法律文化社・一九七九年刊）に収載されたような戦後の社会福祉理論の構築をめぐる論点あるいは論争点との関連を重視する必要があると考えている。私には今日の「社会福祉改革」論はこの関連については連続ではなくてむしろ「戦後日本社会福祉論争」の系譜との断絶のうえに成立しているようにみえる。一つの例示がある。岡村重夫、小室豊允監修『福祉改革の思想と課題』—アメリカ社会福祉法の研究・現代社会福祉叢書4・新評論社・一九八一年、十二月刊）には、アメリカ福祉改革の検討を通して日本型福祉社会の構想をとという趣旨が提示されている。とくに「社会福祉改革」と福祉政策の科学化について、それを阻む「致命的タブー」として五つの論点があげられている。戦後日本社会福祉論争—社会福祉本質論争・岸・仲村論争・孝橋・嶋田論争など）の理論枠への顧慮からほぼ完全に脱却したと

ころから「改革」への論拠をもとめようとしている。「改革」のための福祉政策の科学化を阻むタブー、つまり、このタブーという表現に端的に断絶がしめされている。タブーはまず、すべてを資本主義体制やイデオロギーの相異に還元してしまう「すり替える的教条主義」——これはよくわからない概念であるがその内容は「高福祉、高負担」か、「低福祉、低負担」かというような議論が起ると、「防衛費」を削減して、福祉にまわしたら高福祉、低負担でゆける、という反論、こういう議論は「防衛」派と「福祉」派との対立は生んでも、できるだけ負担を少なくしながら国民の間に公平で妥当な給付をいかに行なうかというような政策を科学化する理論は生まれえないという要約になっている。以下のタブーを要括すると「貧困化するという神話、この考え方ではミニマムの理論は生まれえない」、——貧困化論の拒否——「市場メカニズムへの著るしい不信任」、社会福祉といえども市場メカニズムになじむ部分はそれに委ねるべきである——コスト意識の育成の必要性、民間不信、公共信仰、公私分担論への拒絶的態度、市場メカニズムや民間の福祉エネルギー、さらにコスト意識を軽視するところから社会福祉の財政論が育たない：のタブー指摘、これらのタブー打破を改革のための科学化の必須の条件としてあげている。タブーとしてあげられた諸点はなぜそれほどタブーなのかという説明はあきらかではない。しかし、この一つの例示のなかに当初の「社会福祉改革」についての論拠があらさまに語られているといつてよい。はじめのタブーとして「イデオロギー批判」

### 「社会福祉改革」の論拠

のあげられていることにも注目したい。戦後社会福祉論争の一つの特性は体制—構造論を媒介としてイデオロギーの次元を基底に「社会科学論」としての論争点にあった。社会福祉の必然性と効果についての戦後民主主義、生存権要求、保守、革新の政争のなかでの福祉の政策形成についての鋭い対抗、朝日、堀木などに具現した社会保障への争訟、社会—市民運動をもまきこんだ福祉状況が論争点をつよく裏打ちしていた。この部分をタブーとして遮断して当面の社会福祉改革への提言、論証が構築されている。それはイデオロギー次元の論争—科学化へのタブー否定の新しい福祉イデオロギーの登場といえないか、イデオロギー性の否定はイデオロギー批判の特性であり、これらのタブーを排除することによって当面の社会福祉改革の論拠が据えられていくという逆説に到達する。バッグデータとして、アメリカにおける一九六〇年代以降の「福祉改革、welfare reform」の状況、その三つの指標として改革論によく引用されるの妥当性 adequacy、効率性 efficiency、公平性 equity、などの検証とさきの論拠をかためるうえでアメリカの諸改革の状況分析の採用がなされている。しかし本書においては、アメリカの老後福祉、とくに所得保障と福祉改革のそのような検証がわが国の「社会福祉改革」にとってどのように教訓的なのか、その脈絡は必ずしもあきらかではない。

Ⅱ さきの例示をもふくめて「社会福祉改革」についての多くの論稿があるが基本文献ともいふべきものは社会保障研究所編『社会福祉改革論Ⅰ・Ⅱ』東京大学出版会・一九八四年・六月

刊)であろう。

Ⅰは「社会福祉政策の展望」Ⅱは「社会福祉実践の課題」となっていて二分冊である。政策と実践の二つの枠組みのなかで詳細な現況分析とそこから改革の方途をみきわめようとしている。本書は社会保障研究所の共同研究のつまかさねの成果として公刊された。一応、全体として当面の「社会福祉改革」の論拠が提示されたものと評価されている。改革の根拠としては「福祉転換」の視点の確定から開始されている。社会福祉ニーズの変化とそのニーズに対応できない状態、不充足のニーズ (unmet needs) を、とくに既存の制度的枠組や方法では解決できない未充足の社会福祉ニーズへの対応が改革指向の根拠と指摘する。いわゆる「福祉見直し」について二つの系譜があり、一つは財政危機を主因とする不充足ニーズへの対応とその矛盾、次にラディカルに問われるのは社会福祉ニーズの質的变化への着目とその対応にあること、ここから分類概念としての非貨幣的ニーズの給付のタイプや役務・現物サービスとの対応で類別される。(経済的安定を求めるニーズがある程度充足されることになると、次いで経済的安定では済まされないニーズがクローズアップされていく。経済的あるいは物的な福祉の充足からさらに能力の維持、回復、あるいは開発、安定をもとめて変化していく)、こうした社会福祉二ドの变化の確認こそ改革を推しすすめる根拠となる。次の論点には、公私役割分担論がある。たとえば公的責任としての保護、措置の問題とサービスの推移のなかで「措置」になじまないニーズが増

加し拡大してくる。とくにさいきんでは行政ニーズにはならないまでも、社会的にみて解決を要すると思われるニーズとか、市場メカニズムを利用しても充足を求めようとするニーズもみられる。これが新しい社会福祉供給組織の形成の論拠ともなる。社会福祉二ドの変動、予測については、人口、家族機能、老人、障害者、保育、低所得に類別してそれぞれに二ドの変動、その予測が詳細な資料によって検証されている。財政検討と予測、さらにⅡにおいては、実践の課題として福祉のそれぞれの主要領域について改革の必要性を分析する。「現業活動性」という新しい視点や現場処遇、運営、処遇の体制からの要約がなされている。いずれにしろ、本書の改革への課題は、社会福祉の基調の転換、その状況認知から社会福祉の供給体制の変化(在宅福祉の強調とともに、基本的生活にかかわるニーズ (basic needs) に対してよりよい生活を求めるニーズ (better life) あるいは quality of life) が拡大してくる。ここで、費用論への言及があり、サービス・コストの上昇から有料化、あるいは、福祉供給への市場メカニズムが働く必然性へと論証が展開する。選択の主題とも関連して、福祉供給システムの理念型の提示がなされていて「公共的福祉供給システム」(1)行政型、(2)認可型) Ⅱ非公共的福祉供給システム(3)市場型、(4)参加型)に類別されている。諸外国のパラダイムの紹介もあり、社会福祉政策の行方として、行政型を軸とする公共的福祉供給システムは大きい修正を迫られ、今後においては非公共的福祉供給システムによる施設、サービスの提供が重要になってく

る。これはたんに財政が苦しいからではなくて社会福祉の拡大のあらわれとみるべきこと、国民が自らの選好によって求められる福祉サービスの供給を可能とする対応と種々の供給、対応の複合体として社会改革の構図をいかに描くかという提起でしめくくられている。

本書の論証はきわめて精緻であつて説得力がある。それぞれの論証の整合性への努力が払われている。しかし私たちが本書の提示する「社会福祉改革」への動因として指摘する社会福祉ニーズの変動―選択的対応―社会福祉供給システムが公共軸から非公共軸へとくに市場メカニズムを重点化する供給システムへ複合化しつつ移行するという改革のみとり図をこのていどの論証で承認できるか否か。私には違和感と論理の抽象性が疑問として残った。

本書のなかには行財政改革と民間活力育成論に直結する論証の枠組みがある。それを社会福祉の側で補強し順応、正当化させる効果をもつ。これは本書の提示する改革論の論拠を問う以前にある共同研究のイデオロギー性をみすごすわけにはいかない。社会保障研究所の拠点としての役割、研究実績への信頼性、社会保障研究についての先導性への注目とともに本書の改革提起が精緻であればあるほど現政府の現実には推しすすめる行革路線と、現代の自助鉄則―民間活力、自己責任・有償（自己負担）、の正当化―福祉供給システムの変質を容認することになりはしないか。たとえば政策を主題としながら財政困難そのものについての論証はない。予測値は、財政困難という結果を前提として福祉財源の圧

## 「社会福祉改革」の論拠

縮、抑圧を指摘するにとどまる。なぜ、行革が福祉の切下げ、抑圧になるのか、社会福祉ニーズの変動のみではとくに本書のいう供給システムの新体制は説明がつかない。転換についての視座、誰にむかつて、何故、この論証を提起するのか、ニュー・ウェーブ的な改革論には冷静、中立、精緻な抽象的論述が共通している。戦後論争史を色どるような迫力やいどみの文体ではない。つまり、発言者の中立―論証の態度、イデオロギーとしての論証とみえる構成や文脈を拒否しようとしている。しかしそのことが、この論証を全体としてうけとめるとこれらの論証の底には一つのイデオロギーが明白に選択されていると映る。そのことが、発言者にはよく視えていない。福祉にとつて、イデオロギーの終焉どころか、多くの改革論のなかに福祉イデオロギーのニュータイプが形成されている。そしてイデオロギー性をタブーとして拒むことによつて戦後福祉論争や戦後理論と社会福祉改革論を仕切つてイデオロギー論は不毛だと断定する。まだそのかたちはつかみにくいがこの新しい福祉イデオロギーの成立があるのではないか。

Ⅲ さきの「戦後日本社会福祉論争」と当面の「社会福祉改革論」のつなぎとして重要な論証は孝橋正一編『現代「社会福祉」政策論―日本型福祉社会論批判・ミネルヴァ福祉選書・一九八二年十月刊』であろう。本書においては、『社会福祉改革論』が順応している視座を徹底的に批判した論証となつている。むしろ、改革は、現在の福祉改革の種々の選択や供給システムの複合化、あるいは行政構造を容認するのではなくて、その政策意図、とく

## 「社会福祉改革」の論拠

に「日本型福祉社会論」を素材に構造的に批判の論証から、改革の在り方を提示しようとしている。たとえば「バラマキ福祉」↓「福祉見直し」についても、多大な犠牲の強要によって、辛うじて持ち堪えられていた日本国民の自助努力や家庭の相互扶助機能の破綻に対する、やむを得ない国家の緊急対策の一端ではなかったかということである。…そのような「バラマキ福祉」によって招来された福祉行政の破綻を繕うために、改めて構想されようとしているのが、すでに危機に瀕している国民の自助努力や家庭の相互扶助機能を中心に据えたのが日本型福祉社会であったとすれば、何と皮肉な現象ではなからうか。ここでは、政策批判、政策選択の意図を構造としてみとおす方法論―孝橋理論の拡充によって論述している。貧困化についても、とくに江口英一氏の低所得層についての検証をベースとして「現代の貧困」の諸相、現実、さきゆきのきびしさを的確にとらえて、危機的・非福祉的状況という認識に到達している。ここでは、さきの『社会福祉改革論』の領域研究からはほぼ脱落している保健、医療についても言及されとくにあらためて社会福祉政策研究の課題、方法や現段階における福祉労働、福祉運動、住宅政策に至る包括的な場面での「改革」批判として提示されている。本書の設定には、中立の、平板な抽象性はない。誰が、誰にむかってという理論の方向性とこの「改革意図」政策選択のウラにひそむものを剔抉している。さきの社会福祉改革論の「イデオロギー拒否のイデオロギー性」は、本書の分析・論証との対置によって鮮かに浮かびあがってくる。たんに、

立場のちがいがいといったものではなくて、これらの提示は「社会福祉改革」の論拠についてのイデオロギーの相剋、新しい論争形成の場として認識する必要がある。

三国一朗は『戦中用語集』を編んだ。この中には、戦時中の八〇余のキイ・ワードをえらんで解説している。改革論の若干のスケッチのなかでも、この用語の効果は論者の意図をこえて一人あるきする。それだけに、周到に検証すべき部分がある。戦後日本社会福祉論争の部分ともむすびづくが、本書には社会福祉二ーズの変動とか、非貨幣的供給システム、市場メカニズム、公私役割分担、有償制といったキイ・ワードはでてこない。社会科学―理論の枠ぐみで階級、社会問題、運動、生活と権利…の関連のワードの文脈である。このあたりにも、記号論や言語への感覚、あるいはイメージ、共同研究集団の視ているものの相異などが改革論の構築についてきわだった対照となっている。

私としては、すでに触れたように、さきの『福祉改革の思想と課題』や若干の改革志向の内容は異なるが『社会福祉改革論』にはあまり惹かれるものがない。現況においては、オールド・ウェーブへの配慮と戦後論争にもきちつと脈絡をおいている『現代社会福祉政策論』の批判的方法によい親近感があり、改革提起のための場面への接近にはこの方法がふさわしい。この場合でも、W・ロブソンの『福祉国家と福祉社会』の引用もあるが、国家権力と構成―わが国の国家（権力）論、福祉国家論そのものをみきわめる必要がある。防衛派・福祉派などといった次元では

なくて、一連の行革―社会福祉改革―戦後総括を狙うもつとも危険な宰相をいだく中曽根政権、防衛費の1%枠突破をめざす産軍複合体、核状況、散乱する情報化社会における生活の不安や拡散と散乱、アナキーな、そしてE・フロムが『悪について』や『自由からの逃走』で描出したようなネクロフィラスな状況への誘導、G・オーウエルの『一九八四年』の警告する管理―監視国家は決して幻影ではない。差別とか人権、一人一人の市民の生きる意味といったものを『社会福祉ニーズの変動』などといわずになぜ、いま、社会福祉改革かという自問自答の支えにしたい。あるいは、キイ・ワードとしてくみこんで考えるなかで福祉イデオロギー、その依拠する社会（福祉）構造をみきわめたい。

とくに「社会福祉改革」論への思考の枠に歴史的な擧証を積極的にとり入れる必要がある。戦後福祉史のみならず、おそらくわが国の近代史の展開、その意味、戦後史への架橋と脈絡をたどることと「社会福祉改革」の提示を究明することが求められている。あるいは、現実の社会福祉改革の提示について歴史的な方法によつてその意味―無意味を考察することである。市民の生活史や精神史（「自分史」とかさねあわせて状況の推移を視ることによつてなぜ、なにが社会福祉改革なのかはつきりと実体として了解できるのではないか。

ここでの福祉イデオロギーの現実を問うという設定は「福祉の精神史」とか「福祉の思想史」への問いへ展開する主題でもある。わが国の近現代と福祉形成の史的追求においても多くの未開拓な

部分を残している。歴史研究と現実には私たちが直面する「社会福祉改革」の動向が無関係であるはずがない。歴史と現実の架橋についてあらためて福祉イデオロギーへの問いとして検証する必要があるのではないか。

さらにここに紹介した社会福祉改革の検証の場として、あらためて、自治体政策の枠ぐみでシビル・ミニマム↓オプティマム↓市民意識の育成（福祉教育―人権教育）↓市民自治↓市民福祉↓参画論の新しい地平をさぐるこのなかに社会福祉改革論のもつとも有効な思考と実践への手がかりをみいだせるかも知れない。