

社会福祉基礎構造改革の理念と今日の社会福祉への継承

分権化, 多元化, 国際化, 公共福祉の視座からの考察

井上貴詞

(東京基督教大学助教)

はじめに 126

I 社会福祉基礎構造改革の軌跡

- 1 戦後の社会福祉の制度疲労と改革への道程 126
- 2 社会福祉基礎構造改革の理念 130

II 社会福祉の分権化, 多元化, 国際化

- 1 マクロ領域の福祉改革とメゾ・ミクロレベルの交錯 135
- 2 社会福祉の分権化 136
- 3 社会福祉の多元化 137
- 4 社会福祉の国際化 138

III 地域包括ケアシステムと公共福祉

- 1 地域包括ケア研究会報告書の示す論点 141
- 2 公共福祉の思想と地域包括ケアのあり方 142
- 3 市民社会の形成と改革の理念の継承・発展 146

おわりに 148

はじめに

2010年1月末に番組放送されたNHKスペシャルの「無縁社会」は大きな反響を呼んだ。日本社会における「血縁」「地縁」による絆は我々の想像を越えてはるかに失われており、非正規雇用の広がりと共に会社との絆である「社縁」まで喪失し、結果「いのち」が軽視されるという現実。この番組を通して提供された生々しい現実「明日は我が身」と多くの人々が共感したという。

2010年夏には、こうした無縁社会をさらに例証するような事件が起きた。都内で死後30年の男性が同居していた家族の自宅にて白骨死体で見つかった事件を発端に、各地で所在不明の100歳以上の高齢者が発覚し、その数は279人にも上ると報道された(朝日新聞2010年8月3日)。90歳以上も含めたらその数はさらに膨れ上がるであろう。

社会福祉の基礎構造改革が開始されて早や10年が経過した。虐待や孤独死など無残な事件が後を絶たず、上記のような人と人の絆が急激に変貌している状況を見据えつつ、基礎構造改革とは何であったのか、その理念は果たしてこの10年間で浸透したのかを総括する区切りの時期を迎えている。本論では、基礎構造改革の経緯と理念を縦軸に、21世紀の社会福祉を論じる際に欠かせない分権化、多元化、国際化の動向や理念を横軸にして、主として改革の牽引役を担わされてきた介護保険制度や議論が活発化している「地域包括ケア研究会」の報告などを例に取り上げながら、改革の理念が今日の社会福祉にどのように継承されているのかを考察する。また、こうした縦横の軸を織り込み、統合していく際に必要な哲学として「公共福祉」の視座を用い、市民主体の社会福祉へのあり方と展望を論じる。

I 社会福祉基礎構造改革の軌跡

1 戦後の社会福祉の制度疲労と改革への道程

(1) 戦後の社会福祉の発達の系譜

わが国における戦後の社会福祉は、おおまかに分ければ5期に分けて整理できる⁽¹⁾。第1期(1945～59年)は、生活保護中心の救貧的対策としての社会福祉の

(1) 筆者が大学で担当する「社会福祉学」のテキストとしている、西村ほか『社会福祉概論』(中央法規、2007年)には、第1期を戦後混乱期と福祉三法成立期等に細かく区分しているが、本

時代である。占領政策下のGHQの指導で国家責任、公私分離が強調され、戦後処理のフレームワークで戦後の社会福祉はスタートした。第2期(1960～73年)は、高度経済成長の中で社会保障制度が充実し、救済的なニーズから生活の諸困難に対応するニーズへと社会福祉制度が拡充していく時代であった。

第3期(1974～88年)は、1973年に政府が福祉元年を宣言したとたんオイルショックに見舞われて、経済成長にブレーキがかかり、財政危機が叫ばれ、福祉見直しの行政改革路線の下で社会福祉が後退する現象が見られるようになる時代である。その一方で高齢化の進展と生活ニーズの拡大、ノーマライゼーションの理念浸透などにより新しい対応も迫られた。「施設から在宅へ、そして地域へ」というこの時期のスローガンは、国家の財源削減という面と社会福祉の地域志向という二面性をもっていた。たとえば、この時期に「施設の社会化」が叫ばれた背景には、十分な財源の裏付けないまま施設が地域社会へ貢献すべきという考えと、閉鎖的な施設が開かれたコミュニティ施設に変貌することを意図する両面性があった。

第4期(1989～99)は、増大し、多様化する福祉ニーズに対して、根本的な制度の再構築を迫られる社会福祉の構造改革の模索期であった。2000年以降から今日までの第5期は、第4期の終盤に具体化された基礎構造改革の理念が介護保険制度という具体的な制度の施行の中で始動し、「措置から契約へ」「福祉国家から福祉社会へ」というパラダイムシフトをもたらした時期である。

(2) 社会福祉第4期における高齢者福祉制度改革

本格的高齢社会に突入し、増大する介護ニーズに対応するために1989年高齢者保健福祉推進十カ年計画(ゴールドプラン)が策定され、施設・在宅サービスの量的な拡充目標が設定された。さらに翌年の1990(平成2)年の「老人福祉法等の一部を改正する法律(いわゆる福祉八法改正)」⁽²⁾によって中央集権から地方へという分権型社会への構造改革の実質的な口火が切られた。この法律により1993(平成5)年より福祉サービスの提供を市町村が一元的に担う体制が開始された。また、同法で在宅介護支援センターも作られ、利用者の立場に立つサービスの提供が行われるようにサービス情報の提供やサービス利用手続きの申請代行が行われるよ

論においては、日本社会福祉学会の重鎮によって編集されている「三浦和夫・高橋敏士ほか編『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 Ⅲ 政策と制度』(ドメス出版、2002年)」を参考にした。

(2) ①在宅福祉サービスの法定化②老人、障害者の措置権限の市町村へ一元化③都道府県・市町村老人保健福祉計画の策定等が定められた。

うになった。この時期にケースマネジメントの考えが紹介され、在宅介護支援センターは、わが国初のケースマネジメント機関としての役割も意図されるようになった⁽³⁾。

1993年の第一次細川連立政権時に厚生大臣の私的懇談会である「21世紀福祉ビジョン懇談会」が設置され、翌年1994年3月に「21世紀福祉ビジョン—少子・高齢社会に向けて」と題する報告書が様々な提言を行った。この提言においては、介護基盤の緊急整備を図っていくという福祉サービスの量的整備だけでなく、今後介護や子育てなど福祉重視の社会保障制度へとシフトさせる質的な変化の枠組みも提示した。栃本は、この提言について「経済成長の伸びの範囲に社会保障給付を抑制するという原則に縛られないことや社会保障のあり方に国民的議論とコンセンサスを得るといった画期的なものがある」と述べている⁽⁴⁾。

この提言を受けた新ゴールドプランにおいては、すべての高齢者が心身の障害を持つ場合でも尊厳を保ち、自立して高齢期を過ごすことができる体制を構築することを目標として①自立支援、②普遍主義、③総合的なサービスの向上、④地域主義の基本理念を掲げた⁽⁵⁾。これはそれまでの「家族を含み資産とする日本型福祉社会論」からの脱却であり、社会福祉の質的な転換を図る理念が盛り込まれていた。

この新しい基本理念は、1994年12月に「高齢者介護・自立支援システム研究会」が提出した報告書にも引き継がれた。それは「21世紀福祉ビジョン」で示された新介護システムの5本柱⁽⁶⁾を詳細化し、従来のシステムの対応の限界を示し、新介護システムの基本理念を掲げた。その基本理念とは、①予防とリハビリテーションの重視、②高齢者自身の選択、③在宅ケアの推進、④利用者本位のサービス提供、

(3) 実質は、サービスを決定する権限は行政にあったため、ケースマネジメント（ケアマネジメント）が本格稼働するのは、介護保険法の成立以後となる。しかし、この時期の在宅介護支援センターは、介護保険制度のように、ケアプラン件数や事務処理の拘束は少なかったため介護保険法成立までに力とノウハウを積み重ねることができたという意義があった。

(4) 栃本一三郎「社会福祉計画と政府間関係」『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 III 政策と制度』（ドメス出版、2002年）125頁

(5) 厚生省編（1995）『厚生白書 平成7年度版』

(6) ①高齢者の介護に必要なサービスを総合的に提供できるシステム、②高齢者本人の意思に基づき、専門家の助言を得ながら、本人の自立のための最適なサービスが選べるシステム、③多様なサービス提供者の健全な競争により、質の高いサービスが提供されるシステム、④増大する高齢者の介護費用を国民全体の公平な負担により賄うシステム、⑤施設、在宅を通じて費用負担の公平化が図られるシステム

⑤社会連帯による支え合い、⑥介護基盤の整備、⑦重層的で効率的なシステムの7つである。

高齢者介護・自立支援システム研究会報告書の骨子は、1995年7月の社会保障制度審議会勧告「社会保障体制の再構築に関する勧告—安心して暮らせる21世紀の社会を目指して」に反映される。この95年勧告は、1950年勧告の最低限度生活の保障という枠組みを脱皮し、一般化・普遍化された福祉ニーズに応えるために国民の自立と連帯の考えが社会保障制度を支える基盤となることを強調した。そして、介護保険方式の導入のメリットを説いた高齢者介護・自立支援システム研究会の報告書を支持して、高齢者の要介護状態を社会的リスクと規定する介護保険制度は、サービス利用者の選択性や権利性を高めるために必要であると報告した。

(3) 基礎構造改革の進展

社会福祉の基礎構造改革の初出は、1997年の社会福祉事業等の在り方に関する検討会「社会福祉の基礎構造改革について」である⁽⁷⁾。翌年には、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)」を公表し、改革の基本的方向が示された。それらは、①利用者とサービス提供者の対等な関係の確立、②個人の多様な需要への総合的な支援、③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、④サービスの質と効率性の向上、⑤情報公開による事業運営の透明性の確保、⑥増大する費用の公平かつ公正な負担、⑦住民の積極的な参加による福祉文化の創造、これら7つである。

1999年には「社会福祉の増進のための関係法律制定要綱」が策定され、それらは2000年の社会福祉法成立へと具体化された。社会福祉法においては、それまでの社会福祉事業法から、様々な事業者規定を引き継ぎつつも、福祉サービスの基本的理念として「個人の尊厳の保持」を明記され(同法第三条)、良質かつ適切なサービスの確保、地域福祉の推進(同法第四条)や保健医療その他関連するサービスの連携と総合的提供(同法第五条)、国と地方公共団体の責務(同法第六条)、情報開示、苦情解決制度の導入、福祉サービス利用支援等が盛り込まれた。サービス提供者の多元化と多様化によって利用者のサービスの選択や自己決定を尊重したことは、「措置から契約」への社会福祉の大きなパラダイムシフトであり、福祉サービス提供に関する理念と原則を示した⁽⁸⁾。

(7) 中村優一ほか監修『エンサイクロペディア社会福祉学』(中央法規, 2007年)196頁

(8) 前掲書 17頁

もっともこれらの基礎構造改革の理念や方向性は、先の「21世紀福祉ビジョン—少子・高齢社会に向けて」や社会保障制度審議会95年勧告においてすでに先取りされ、議論されていた要素が多く、1997年に制定された「介護保険法」は、すでにこうした基礎構造改革の理念を内包していた。

2 社会福祉基礎構造改革の理念

日本の社会福祉学研究の第一人者である古川孝順は、社会福祉基礎構造改革を「社会福祉理念の転換」として4つにカテゴリー化して論じている⁽⁹⁾。その4側面を援用しつつ、中間報告に現わされた原理や理念が何であったのか、10年経過した時点に何が見えたのかについて考察する。

(1) 自立生活の支援

基礎構造改革の中間まとめの文言には、「個人が尊厳をもって、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という社会福祉の理念に基づいて本改革を推進する」とある。「尊厳」という価値観を含む言葉は、従来の措置制度を土台とする社会福祉の法制度には表現されなかった。理念が根底的哲学の変革であったことの象徴といえる。

ここで着目したい部分は、「自立生活の支援」という考え方である。「国民が自らの生活を自らの責任で営むことを基本」とし、その上で「自助努力で自立した生活を維持できない場合に社会連帯の考え方に立った支援」をするという考え方が前提条件になっている。これは、ある意味市民社会の自由の前提である自立自助の考え方の基本ではある。

一般に市民権の発展段階には、「市民的権利」「政治的権利」「社会的権利」の三段階があり、契約の自由、言論・出版、思想・信教の自由などは市民的権利に属し、生存権や労働権などは「社会的権利」に属するといわれている⁽¹⁰⁾。戦後の日本社会は、憲法25条による生存権保障に重点をおいた結果、行政が肥大化し、権限が強化されるに従って、価値観を含む市民的自由を抑圧・制限する現象を招いた。まさ

(9) 古川孝順「社会福祉政策の再編と課題」『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 III 政策と制度』（ドメス出版、2002年）300-305頁

(10) 伊藤周平『福祉国家と市民権』（法政大学出版局、1996年）

に、福祉国家の逆説がここにあった。それゆえに、改めて市民的自由による「選択と契約による福祉サービス制度」へのパラダイムシフトはある意味原点に戻ったともいえる。

古川は、この点に関して「社会福祉で伝統的な『保護介入国家（インタービーイング・ステイツ）』から『条件整備国家（イネイブル・ステイツ）』への国家の役割についての原理的な転換」があると指摘し、「論点は、顕在的な、また潜在的な社会福祉の利用者にとって、そのような支援によって理念として掲げられた自立生活がどこまで可能か」と課題を投げかけている⁽¹¹⁾。

高齢者福祉分野においては、介護保険制度の2005年の法改正以降「介護予防と自立支援」が再強調された結果、必要な介護サービスが減らされ、かえって地域の高齢者が閉じこもりになったり、特殊な疾患を抱えた要介護認定者⁽¹²⁾にまで一律の制限等の行き過ぎがあったことが各地で報告されている。例えば、東京都老人総合研究所の要支援者の調査では、介護保険の給付削減が低所得の利用者の健康悪化のリスクになっていることを報告している⁽¹³⁾。

障がい者施策においても、サービスの自己負担が増え、就労に重点をおいた施策となったことから、利用者が地域社会の生活から締め出されたり、難病患者への支援に制限がかかるといふ大きな弊害が起こった。そのことが障害者自立支援法そのものの見直しを迫り、新たな制度を模索するようになったことは周知のとおりである。

応能負担から応益負担というのは、改革の方向⑥の「増大する費用の公平かつ公正な負担」を反映したものであるが、介護保険制度と障害者自立支援制度とを比較すると障がい者団体からの反対の声の方が大きい。これは、制度導入に対して介護保険制度の方が施行まで3年という時間があったことも起因しているが、障がい者領域の方が当事者による運動の歴史があり、高齢者は受動的であるとういう見方も

(11) 古川孝順 前掲書 302頁

(12) 末期がんやパーキンソン病等の疾患のある利用者にも介護度1以下であれば、一律に車いすや介護電動ベッドの福祉用具貸与が制限された。悪化直前まで歩行が可能な末期がん患者には、悪化した時に再認定に時間がかかり、必要に間に合わない。また、パーキンソン病等の日内変動のある場合には、適切なニーズに沿った介護度が一回では測定されない。これらについては、現場からも声が上がリ、厚労省も半年後こうした疾患を持つ要介護者への柔軟な対応策（通知の改正）を打ち出した。

(13) 菊地和則、杉原陽子、杉澤秀博ほか「要支援認定者における介護保険制度改定の影響評価」『社会福祉学』Vol.50-2（日本社会福祉学会、2009年）56-67頁

できる。いずれにせよ、自立支援の理念を掲げた基礎構造改革が、逆に自立阻害を生むような状況に対して、アンチテーゼをもつためには、上層部で起きた改革の理念が市民の活動を通して全体に浸透していく必要があることを示唆している。

(2) 利用者民主主義

古川は、利用者民主主義を「利用者による福祉サービスの選択と決定、利用の申請、認定や決定に対する不服の申し立てや再審査の請求、苦情の申し立てなどの諸権利を尊重する社会福祉運営のあり方」と述べている。先の中間報告においては、措置制度（行政処分）による行政主導、サービス提供者本位のしくみから、契約による「サービス利用者と提供者の対等な関係の確立」という表現で言い表されている。その際に当然のことながら、契約能力に欠ける多くの要援護利用者の権利が守られるのか課題となる。それに対して旧厚生省は、成年後見制度の創設や福祉サービス利用援助を社会福祉の法制度に組み込むことによって契約弱者の権利擁護を果たそうとした。

確かに、成年後見制度も日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）も今日一定の役割を果たしているが、そもそも利用の敷居の高さや費用負担の問題などにより十分な状況とは言えない。構造改革後も保持された公助である措置制度も市町村財政の悪化や福祉行政ワーカーの消極的な姿勢もあって十分に機能しているとは言いがたい⁽¹⁴⁾。

古川が新しい社会福祉の運営のあり方を「利用者民主主義」と表現した言葉は、市民の選択の自由を守るためには民主主義的な市民社会の成熟が欠かせないことを

(14) 措置制度の時代は、福祉事務所がサービス受給に関して決定権を持っていたため、資格や経験を持つケースワーカーが配置されていたが、介護保険制度導入後は、サービス受給に関する主導権が民間に移行したため、福祉事務所内の専門職は激減した。言わずもがな専門性の希薄な行政職員の対応は消極的になった。このため民間の介護支援専門員を専門的にバックアップする必要から、区市町村に地域包括支援センターが配置されたものの、その実際の業務も多くは民間に委託された（東京都内であれば、9割は民間に委託されている）。サービス支援拒否や虐待などの権利擁護事例に対して、措置権者である自治体の役割が欠かせないが、財政難も背景となって自治体の役割が不明確になっている。高齢者の権利擁護の中核を担う介護支援専門員に対しても区市町村によるバックアップ体制が必要であることは、下記の調査報告書においても詳しく論じられているので参照されたい。

東京都社会福祉協議会地域包括支援センターあり方検討委員会編『地域包括支援センターの包括的・継続的ケアマネジメントに関する調査』（東京都社会福祉協議会，2008年）

物語っている。社会福祉の基礎構造改革では、単なる要援護状態にある利用者だけでなく、それを取り巻く社会的サポートネットワークや市民の参加による民主主義的福祉の運営、あるいは市民による自治の課題を提起していると捉えることができる。

(3) サービスの質の向上

基礎構造改革の基本的方向の④にある「サービスの質と効率性の向上」がこれを指す。行政や行政の委託を受けた社会福祉法人がサービスを独占的に提供する状況では、利用者の選択の余地もなく、競争もないため信頼と納得の得られるサービスの質の向上は徹底されなかった⁽¹⁵⁾。この理念の実現には、事業所の情報公開、事業の透明性の確保、自己評価、第三者評価、苦情処理制度の構築等が必要であると改革案で示され、それらが新しい法制度の中で盛り込まれるようになった。

サービスの質の向上に関しては、営利型の民間サービスを含めた多様な事業所の参入と表裏一体であった。多様な事業所が参入することによって、激しい競争が生まれ、措置時代には考えられなかったような洗練された質の高いサービス事業所も登場した。一方でコムスン不正事件に象徴されるように、全国展開する営利企業において行き過ぎた営利主義が横行し、高齢者の人権侵害ばかりでなく、介護に対する社会的イメージダウンを促進させ、その悪影響は介護福祉士養成校への出願者激変にまで及んだ⁽¹⁶⁾。

また、第三者評価で高評価であった高齢者介護施設での虐待事件が発覚した

(15) 筆者の経験の例であるが、訪問入浴サービス終了後に廊下が氷浸しになったり、機械的に道路や川を挟んで利用したいサービスが決められてしまうなど、今日でいえば苦情の対象になるような事案が苦情として申し出る権利がないことが日常茶飯事であった。

(16) 2008年5月の「介護従事者の人材確保のための処遇改善法」の成立時の参議院厚生労働委員会の参考意見陳述において松下やえ子氏は「昨年の大きな問題（コムスン事件）、法令を順守して適性にサービスを提供し、担い手に十分な労働処遇をしたら現在の介護報酬で採算がとれるはずがない」と述べ、社会保障審議会・介護給付費分科会委員の田中雅子氏は「コムスンが介護事業を継続せず、他の事業所に引き継ぎが決まったが自分自身の雇用と生活不安で辞められた方も多い」と述べている（参照：2008年6月3日東京都介護労働組合ニュース）。井口は、コムスン事件が介護イメージを低下させ、介護人材不足に拍車をかけたことを介護福祉士養成施設への調査からも明らかにしている。井口克郎『介護現場の「人手不足」と若者の介護への就職調査：「介護福祉士養成施設における学生の就職意識に関する調査」結果から』（金沢大学紀要、2008年）を参照のこと。

り⁽¹⁷⁾、ITを使った情報公開制度が利用者にはなじまず、形式に堕しているのを廃止すべしという声も大きくなっている⁽¹⁸⁾。未だに正当な理由なく身体拘束されたり、定時の排泄介助しかなかったりという施設も散見する。また、2009年の「静養ホームたまゆら」の火災死傷事件は記憶に新しい由々しき問題であるが、「多様な民間の参入」という合言葉が公的責任を民間に転化させる隠れミノになっていたことも否めない。

質の向上のためには、施設長や管理者の要件の厳格化やケアワーカーの倫理性の向上、権利侵害の起きやすい福祉現場に対して日常的な啓発を促すような市民行動が欠かせないといえる。現在、大阪、愛知、青森、神奈川、千歳市や大田区などの各地で市民オンブズマン制度が活動しており、サービスの質の向上や人権侵害問題の防止に役立っている。このような市民の行動が全国各地に普及すること、すなわち市民による自治に福祉活動のマネジメントとサポートも入ることが肝要であろう。

(4) 地域福祉型社会福祉

基礎構造改革では、サービス提供現場である地域社会において、制度以外の社会資源とも整合性と連携を保持する地域ケア体制を構築する地域福祉型の社会福祉を希求することになった。改正された社会福祉法では、第4条地域福祉の推進で、「地域住民や社会福祉事業経営者、社会福祉に関する活動を行う者が相互に協力して、福祉サービス利用者が地域社会の構成員として日常生活のあらゆる営みに参加できるように地域福祉の推進に努めなければならない」と明記された。また、第107条では市町村に対して、市町村地域福祉計画を策定する時に前掲の住民、事業者、福祉活動を行う者の意見を反映させること、またその内容を公表することを義務づけている。

この点について、この社会福祉法制定10年を回顧した析本は、「地域福祉活動への具体的な参加が増加したかということ言えば、市町村地域福祉計画の策定と計画段階と評価の各段階における市民の参加は実現しているとは言えず、形式的な

(17) 例えば、2006年8月9日東京都東大和市の特別養護老人ホーム「さくら苑」で、男性職員が女性入所者(90)に性的暴言を浴びせた事件等。同年に高齢者虐待防止法が制定されているが、施設でのこうした人権侵害事件は後を絶たない。

(18) 公益社団法人認知症の人と家族の会『介護保険制度改正への提言』2010年6月等参照のこと。

参加にとどまっている」⁽¹⁹⁾と評価している。確かに、市町村の介護保険計画や老人福祉計画などに対して、市民のメンバーが加わるようになってきているが、行政が用意した資料や国が示したサービスの標準尺度を承認してもらうだけの形式主義に留まっていることはしばしば耳にする⁽²⁰⁾。栃本は、市民参加型の社会計画とは、地域におけるセルフガバナンスであり、市場と違う原理の社会的な空間を作り出すことであるという論を主張する。少し長くなるが引用しておく。

社会福祉法で示されたこの地域福祉計画は、地方自治法の第二条の二で示された「その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」に即して定める地方政府の計画である。(中略)近年の医療改革に端緒を見出す総需要制御のための国家レベルの社会計画化が今後の重要な政策となる。その時に、異なる論理に基づく「市民共同の『地方政府の社会政策』、そして新たな市民参画型の社会計画が自治体に求められる。(中略)それは、セルフガバナンスと補充性による新たな政府間関係のために両政府から求められるものであり、市場とは別の原理に基づく社会的な空間を作り出すための作業なのである。政府ではなく、ガバナンス、そして補充性という発想から社会計画を再考しなければならない⁽²¹⁾。(下線は筆者)

「異なる論理」「市場とは別の原理」とは、後述する公共福祉の考え方、公共福祉セクターの原理に極めて近接した考え方である。

II 社会福祉の分権化、多元化、国際化

1 マクロ領域の福祉改革とメゾ・マイクロレベルの交錯

国家が社会保障・社会福祉に責任を持つ福祉国家は、国家が直接に社会の組織、

(19) 栃本一三郎「社会福祉法成立の思想的背景—10年を経ての遠近法」『社会福祉研究第』108号(財団法人鉄道弘済会, 2010年)34頁

(20) 「決められた手順に沿って自治体が用意した資料が説明され、応諾を求められるだけ」という言葉は、福祉施設管理者や地域の市民代表の委員からよく聞かされる。

(21) 栃本一三郎「社会福祉計画と政府間関係」『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 III 政策と制度』(ドメス出版, 2002年)140-141頁

市民の生活に介入する。いわゆる行政管轄官庁が許認可権を駆使して統制していく日本独特の護送船団方式は、産業・金融関係ばかりでなく、社会福祉の分野にも及んでいた。自主財源と自主裁量の乏しい自治体は長年地方交付税や補助金で国に庇護を求め続けた結果、自治能力が空洞化されており、いざ地域での社会福祉計画を立案せよと言われても国に指導や基準を求めることは自明の理であった。

社会福祉の行政窓口においては、公的サービス受給に際して「支配と応諾」の関係がみられた。ストリートレベルの官僚制と呼ばれる現象である。田尾は、この第一線の行政職員による支配を「特異ともいうべきクライアント支配を裁量の一部として行うことになる。それらは正当化され、サービス組織に制度として組み込まれる」と説明している⁽²²⁾。措置制度の時代であっても、自立助長という援助概念はあったが、この統制を受けた市民は、福祉サービスの受給を通して無力化され、自尊心を奪われ、依存的になるという自立支援とは程遠い逆転現象に翻弄された。

古川は、こうした福祉国家の弊害に対して「わが国は、このような、マクロレベルでの保護介入国家＝福祉国家批判とメゾ・ミクロレベルで内在的福祉国家批判が相互に交錯し、せめぎ合うという状況のなかで、八十年代の中葉以後十五年余にわたって福祉改革に取り組んできた」と述べ、こうした改革の処方箋こそ「分権化、脱規制化、民間活力の活用、多元化」であると述べている⁽²³⁾。

古川の指摘するとおり、社会福祉の上層部におきる基礎構造改革は、中央集権的な日本の社会福祉の構造を変えていくエネルギーとなって、そのエネルギーは必然的に社会福祉の分権化、多元化を惹起したのである。そして、基礎構造改革の理念ではほとんど触れられていなかったが、社会福祉の普遍化、一般化、保険主義化は、従来国籍条項に拘束されてきた公助の枠組みを広げ、地域社会に進むグローバル化と相まって社会福祉の国際化をも推し進める引き金となった。本論では、基礎構造改革の理念と共に、分権化、多元化、国際化も21世紀の社会福祉の変革理念と捉え、考察の横軸とする。

2 社会福祉の分権化

社会福祉行政の分権化の起点は、1990年の福祉八法改正であったが、市町村の

(22) 田尾雅夫『ヒューマン・サービスの組織・医療・保健・福祉における経営管理』（法律文化社、1995年）129頁

(23) 古川孝順 前掲書 316-317頁

老人福祉計画や老人保健福祉計画は、国の参酌値をそのまま入れるという創意も工夫も独自性もないものが多かった。介護保険制度にいたっては、市町村保険者は、様々な独自性を発揮できる制度であったが、それも十分発揮されなかった。栃本は、その点について「自治体そのものが、国のパターンリズムの自治体側の温床となっている。国に統一基準を求めたり、指導を仰ぐことで責任を回避するなどの行動をとることなく、自治体が地方政府としての役割の自覚を持つことも求められる」⁽²⁴⁾と述べている。

とは言え、社会福祉の枠組みの変革理念である「分権化」は、2000年の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（地方分権一括法）」施行によって一気に加速された。市町村を福祉政策の策定と実施の基礎単位とし、それを実行できるような熱意と専門性と実践力を発揮できる行政組織と職員を市町村も配置するようになってきた。また、自治体の自治能力、計画化能力の向上には、市民の力も必要である。自治体がどれだけ福祉に関わる市民を参加させるかによって、行政セクターと市民セクターによるパートナーシップによる「公共福祉セクター」が形成され、「協働＝総和プラス α 」の力を引き出すことが可能となる。市民自治の活性化による新しい公共空間を形成することを強調する坪郷は、「自治体の再構築は、公共空間における市民自治のためであり、地域において『生活感覚に基づき、市民活動を組織する能力、政策提言を持つ市民』を日々創出するために、『市民文化』を形成することがその基盤になろう」⁽²⁵⁾と述べている。分権化の発展は、市民社会の形成が鍵を握るのである。

3 社会福祉の多元化

措置制度のもとでの社会福祉法人は、民間であるとはいえ、行政のコントロールと監視下におかれ、民間ならではの開拓性や独自性の発揮は抑制されており、それは市民参加型の福祉社会をつくる足かせにもなっていた。福祉サービスの多元化は、まず営利企業の参入も認めたことにより、企業が長年培ってきた経営ノウハウや洗練された人事マネジメントが社会福祉法人への意識改革を促し、サービスの質の向上に一定の刺激を与えた。何より、当事者組織や地域住民の互助組織、生協や農協、

(24) 栃本一三郎 前掲書 132頁

(25) 坪郷實「福祉多元主義の時代―新しい公共空間を求めて」岡澤憲美編・連合総合生活開発研究所『福祉ガバナンス宣言―市場と国家を超えて』（日本経済評論社、2007年）244頁

NPO 等が介護保険制度の土俵に入ってきて独立したサービス提供組織となることができた。

民間ならではの個性や価値観の輝きを放つ事業が展開できるようになったことは特筆すべきことである。神社や教会等の宗教法人ですら、一定の要件を備えていれば、福祉サービス事業に参入できるようになったので⁽²⁶⁾、独自の使命感やスピリットをもった介護福祉サービス事業の展開すらも可能となっている。

もちろん多元化による課題も多くある。先にみたコムスン事件のように市場的な原理が絶対化されることによって費用負担能力のない者が福祉サービスから切り捨てられる現象が常に起きる。また、当事者組織、互助組織、NPO、生協、農協などの中間法人の参入が再び社会福祉の行政依存の契機になるのであれば、民間の独自性、創造性を再び喪失することにもつながる。

4 社会福祉の国際化

近年の社会福祉の国際化⁽²⁷⁾、地域社会におけるグローバリゼーションの波は看過できない⁽²⁸⁾。日本在住の外国人が地域社会で援助を必要とするケースが増えて、「グローバル化の中の社会福祉」「多文化ソーシャルワーク」というテーマが国内でも大きなトピックとなっている⁽²⁹⁾。数こそまだ少ないが、経済連携協定によってインドネシアやフィリピンからの介護・看護の領域の人材も流入するようになり、外国人はもはや援助の対象だけでなく、地域の隣人であり、職場の同僚にもなりつつある。

(26) 元来のホットスペース中原（現在は事情あって NPO 法人）、筆者の所属する土浦めぐみ教会の介護保険指定事業などが例としてあるがまだ稀のようである。宗教法人格における介護事業の存在に關しての全国的データは筆者も把握していない。

(27) 国際化という場合は、厳密には国家間の国際化の Internationalization と globalization は区別すべきであるが、本論においてはグローバリゼーションの意味を含めた概念として国際化であると概念規定する。

(28) 日本は、1990 年には、移民受け入れ上位者 30 位にも入っていなかったが、2005 年には 200 万人の移民を抱え、上位 20 位につけるようになった。武田丈「日本における多文化ソーシャルワークの実践と研究の必要性」『ソーシャルワーク研究』Vol.35 No. 3（相川書房、2009 年）176 頁

(29) 三島亜紀子「変化に伴奏する社会福祉学」『社会福祉研究』第 107 号（鉄道弘済会、2010 年）99-103 頁

定住化や家族を伴った来日のケースの増加は、出産・子育て、教育、医療、住宅問題、労働や高齢者福祉に関わることまで広がりを見せている。そうした福祉的課題には、異なる文化の背景があり、外国人支援に関わるソーシャルワークは、多文化ソーシャルワーク (multicultural social work) と呼ぶことが一般的になっている⁽³⁰⁾。

多文化ソーシャルワークの実践の枠組みとして求められることは、カルチュラル・コンピテンス (cultural competence= 異なった文化背景をもった人と効果的にかわる能力) である。武田は、それを「1:1の個人レベルでの実践だけでなく、政治・文化に根差す問題や偏見に対処するためにも、組織レベルのカルチュラル・コンピテンスを必要とする」⁽³¹⁾と述べている⁽³²⁾。

このような社会福祉の国際化は、社会福祉の実践方法や考え方にまで影響する大きな潮流である。我々は、偏狭でないグローバルな価値観、偏見に毒されない福祉への態度を養い、民主的決定のルールを成熟させておく必要がある。

田端は、東京都B区で小学校の空き教室に高齢者デイセンターを設置しようとした時に、一部の高齢者が使用する施設を作るのは「不公平」であると住民が反対した事例をあげて「いまなお、日本の社会福祉の土壌にみる澁みである。それはこれまでわが国が自由な市民社会として社会資源の配分をめぐる公平とは何かを議論し、市民の合意形成に努力してこなかった結果である」と述べている⁽³³⁾。そして、次のように欧米の市民社会に息づく思想と価値観の普遍性、さらに民主的な合意形成の成熟を紹介している。

欧米では、経済的効率や公平の議論では、市民合意を形成する前提に社会的正義が1つの社会的基準として存在し、英国の社会福祉では、配分的正義 (Proportional Justice) に対して創造的正義 (Creative Justice) の視点の必要が論じられる。配分的正義はそれぞれの個人に同じ量の援助を提供することを意味し、創造的正義は個別ニーズに対応して援助する⁽³⁴⁾。

(30) 武田丈 前掲書 177-180頁

(31) 武田丈 前掲書 182頁

(32) この場合の competence は、筆者が本誌第20号に掲載した拙論で扱った competency と同義語である。competency とはいかなるものであるかは、そこで詳細に論じているので参照されたい。「福祉人材の育成とコンピテンシー」『キリストと世界』第20号2010年

(33) 田端光美「福祉的環境づくりの政策課題と展望」『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 III 政策と制度』(ドメス出版、2002年) 285頁

(34) 田端光美 前掲書 289頁

グレン・ドローヴァーは、社会的市民権として再定義として以下の3つの必要性を提唱している。

①行動的市民権（法律上の市民権がなくても市民社会の一員として行動し、権利ばかりでなくケアすることにも関わる）②超国家主義（国境をこえる。社会のすべての構成員が相互に責任をもってケアしあう社会をつくる能力を支え増進する）③多様性（文化的性的多様性、少数者を排除しない）⁽³⁵⁾。（下線は筆者）

ジム・アイフは、一見相反するようなグローバルと地方的とのソーシャルワーク実践の結合を説いて次のように述べる。

コミュニティに基盤を置くアプローチへの動きは、一層グローバル化したアプローチへの動きを含む。それは単純にグローバリゼーションの一層脱近代化的な形態であり、多様性と複雑性を許容し、このような多様性と複雑性からこそ、創造的な変化が生まれることを真に認識する⁽³⁶⁾。

このようにみていくと「国際化」は、市民社会の民主主義や正義、超国家性、少数者を排斥しない社会的抱擁性、グローバルな思考と実践を含む豊かな多元性を育む力を持つものであることが伺える。

筆者の取り組んだ一例を紹介しよう。

脳梗塞の後遺症で介護が必要になったJさんは、長男と二人暮らしであったが、長男は結婚して双子の孫が生まれた。長男の嫁は、東南アジア系の外国人であった。長男は仕事も忙しく、Jさんの身の回りの世話は嫁の仕事となった。しかし、異国で十分に言葉も通じず、近隣の知り合いもない中で、双子の母と介護者、妻という二重三重の役割を果たそうとした嫁のストレスは計り知れないものであった。やがて、そのストレスはJさんに対して爆発した。農村地域

(35) グレン・ドローヴァー「グローバル時代における社会的市民権の再定義」カナダソーシャルワーカー協会編、仲村優一監訳『ソーシャルワークとグローバリゼーション』（相川書房、2003年）26-43頁

(36) ジム・アイフ「地方化したニーズとグローバル化した経済」カナダソーシャルワーカー協会編、仲村優一監訳『ソーシャルワークとグローバリゼーション』（相川書房、2003）62頁

での偏見、文化習慣の違い、子どもを保育所に預けようとする時の制度的な壁、縦割りの行政を横断する支援システムの未構築。支援の関わりは困難を極め、結局のところ嫁は子どもがある程度大きくなるまで母国に帰国せざるを得なくなった。

こうしたケースは、今後頻発するであろう。地方の農村で起こることでありながら、そこで抱える課題は、従来の村社会での共同体概念を越境するグローバルな視点をもつ。支援の困難と危機は、同時に地域社会に創造的な変化を起こす契機にもなり得る。しかし、そのためには、カルチュラル・コンピテンスを豊かに備え、グローバルに考え行動できる社会福祉援助者の養成とそれを支援する組織構築が必要なのである。

Ⅲ 地域包括ケアシステムと公共福祉

1 地域包括ケア研究会報告書の示す論点

昨今、2012年改正に向けた介護保険制度の議論が活発化している。それと同等に、あるいはそれ以上に注目されているのが、介護保険制度も含めた「地域包括ケア」の議論である。それは、介護保険制度だけをいくら改革しても、地域社会において安心して暮らせる超高齢社会は実現しないからである。

2009年5月末に発表された地域包括ケア研究会⁽³⁷⁾の中間報告書(以下、「中間報告書」と略す)は、2025年を目標とした地域包括ケアの課題を論点として示している⁽³⁸⁾。2025年には、高齢化率は30%を越え、団塊の世代が75歳以上高齢者に達し、高齢化の地域特性も多様化すると共に爆発的に介護ニーズも増大する。同報告書のいう「地域包括ケアシステム」とは、「おおむね30分以内に駆けつけられる圏域で、個々人のニーズに応じて、医療・介護等の様々なサービスが適切に提供できるような地域の体制」とされている⁽³⁹⁾。

さらに、中間報告書には、個人の選択と権利を保障するために、地域包括支援セ

(37) 厚生労働省所管の平成20年度老人保健健康増進等事業として実施された有識者による研究会(座長=田中滋・慶應義塾大大学院教授)

(38) 「地域包括ケア研究会報告書～今後の検討のための論点整理」(地域包括ケア研究会, 2009年)

(39) 前掲書 4頁

ンターの機能強化や成年後見人に「医療行為に関する同意権」を付与すること、住宅に関わる整備の充実、24時間365日サービスを提供するという観点からのケアサービスの体系、適正な量の確保、認知症者へのサービスの課題、予防サービスやリハビリテーション、訪問診療等の医療サービスの新たな枠組み、地域住民によるサービスの活性化と地域専門職との情報共有など多くの論点を示している。また、介護職員の確保と一部の医療行為を含ませる専門性の向上、サービスの質に着目した介護報酬の評価や地域包括ケア圏域における評価など多岐に亘る提言もしている。

2010年3月には「地域ケア研究会報告書」として先の論点を整理した最終報告書を公表しているが、この地域ケア研究会報告書に一貫して特徴的なことは、2006年の「今後の社会保障の在り方について」（平成18年5月・社会保障の在り方に関する懇談会）に示された自助・互助（インフォーマルな相互扶助、近隣、ボランティア）・共助（社会保険）・公助（公的扶助や措置などの従来の狭義の社会福祉）という枠組みを用いていることである。そして、地域包括ケアを提供するための前提として「自助・互助・共助・公助の役割分担」を強調している。

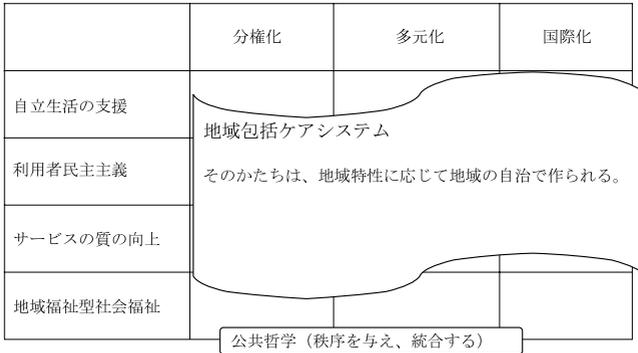
「中間報告書」によれば、「自助や互助は、単に、介護保険サービス（共助）を補完するものではなく、むしろ人生と生活の質を豊かにするものであり」、「地縁・血縁が希薄になりつつある都市部でも互助を推進するため、これまで地縁・血縁に依拠した人間関係だけでなく、趣味・興味、知的活動、身体活動、レクリエーション、社会活動等、様々なきっかけによる多様な関係をもとに、互助を進めるべき」とした上で、「地域包括ケアシステムとの調和のとれた新たな関係について、検討を加える必要があるのではないか」と提案を投げかけている。そして、その方策として「地域包括ケアシステムが目指す内容・機能を継続的に学習するような『学習する文化』を醸成し、住民や保健・福祉の専門職、ボランティア、民生委員等の職種や職種を越えた『学びのプロセス』を構築するべき」と結んでいる⁽⁴⁰⁾。

2 公共福祉の思想と地域包括ケアのあり方

(1) 公共哲学と公共福祉の思想

これまで論じてきたことをまとめると次のようになる。社会福祉の基礎構造改革には改革の4つの理念があり、これを縦軸とするのであれば、その中に横軸として

(40) 前掲書 7頁



図Ⅲ-2-1

編みこまれるものが社会福祉の分権化，多元化，国際化である。この3つは変革理念とも捉えられ，21世紀の社会福祉の変貌を織り込む潮流である。それらが交錯する中で，地域特性に応じた地域コミュニティケアシステムのかたちを作っていくことが今後の課題となる。

理念やシステムを統合し，秩序づけるためには，哲学が必要となる。その哲学こそが，今日脚光を浴びる「公共哲学」であると考え（図Ⅲ-2-1参照）。

日本における公共の哲学は，公共哲学京都フォーラムで1998年から各界の識者により活発に議論が積み重ねられ，その果実は，東京大学出版会より全20巻のシリーズが出版されている。政治・経済・宗教・組織・医療・福祉というあらゆる領域における事象を捉え直し，健全な公共性のあるべき姿を問うている。膨大かつ難解な公共哲学を非才な筆者が端的に述べることはできないが，筆者の理解の範囲でいえば，次の二項が重要であると理解する。

一項は，公私の二元論でなく，「公」「私」「公共」の三元論である。公共哲学では，宗教が私事に取り込まれてその社会的機能を喪失することや「私」が大きな「公」に飲み込まれ減私奉公化することを拒否する。ハーバーマスは，「市場原則システムの生活世界への浸食」と「国家官僚システムの肥大化，支配拡張による生活世界への浸食」の二つが社会を凌駕していることを指摘し⁽⁴¹⁾，「目標は，もはや自立し

(41) ハーバーマスは，「商品交換と社会的労働の圏を支配している市場の法則が，公衆として私人たちのみに保留されていた圏内にまで侵入してくるとすれば，論議は傾向的に消費へと転化し，こうして公共的コミュニケーションの連関は，（中略）孤立化された受容行為へと崩壊し

た資本制的な経済システムと自立した官僚的な支配システムとの《止揚》などではなく、生活世界を植民地化しようとするシステムの命令の干渉を民主的に封じ込めることである」と述べている⁽⁴²⁾。そして、国家や市場原理に支配される「公共性の構造転換」を行い、市民セクターによる「市民的公共圏」を形成していくことが健全な市民社会へと成熟させていく必要要件だと説いている。こうした公共圏は、公私二元論では成り立たない。

もう一項は、具体的な生活世界の現場を考え、対処しつつ、国家を超える公共性の地平線で考える「グローバルな視点」である。山脇は「公共性の担い手がそれぞれの自己の置かれた状況のローカリティ（局所性・現場性）をよくふまえつつ、グローバルなレベルで文化の多様性を相互に承認（了解）し合いつつ、普遍的認識や合意に達していくような公共哲学」⁽⁴³⁾と述べ、今田は「グローバルとは市場原理を掲げる粗野なグローバル化に抗して、現地（ローカル）の文化や価値などの異質性に配慮しつつグローバルな連携をめざす立場をあらわす」⁽⁴⁴⁾と述べている。

稲垣は、こうした公共哲学をベースに、行政と協働する市民社会のために、「共助から一歩踏み出し、行政とのパートナーシップを作るという方向で『公共福祉』と呼びたい」と「公共福祉」を提唱する⁽⁴⁵⁾。さらに稲垣は、こうした公共福祉を強調する根拠として、領域主権論の観点から「市民の一人ひとりが『甘えの構造』を脱却し、国境を越えて『他者』を配慮でき、特性を備え、自分と異なる考えをもつ者に対して寛容でありたい（中略）一人ひとりの自発性と自治を重んじ、『よき社会』

ていく」と述べ（ハーバーマス初版 1973：217）、市場原則の生活世界への浸食を指摘した。一方で「福祉国家の行政の権力増大は、（中略）行政府は新たに「建設的裁量」の自由行動圏を獲得して、みずから一種の生産者、取引人、配分者となり、この自由裁量の範囲内で『公共性』と取り決めを結ぶことによって、官権の權威を補完し、部分的にはこれの代用とする」（ハーバーマス初版 1973：265）と述べて、国家官僚の肥大化、支配拡張による生活世界への浸食を指摘した。

(42) ユルゲン・ハーバーマス『第2版公共性の構造転換 市民社会の一カテゴリーについての探求』細谷貞雄・山田正行訳（未來社、1990年）31頁

(43) 山脇直司「グローバル公共哲学の思想」『公共哲学 10 卷 21 世紀公共哲学の地平』（東京大学出版会、2002年）11頁。山脇直司は、2008年発刊の『グローバル公共哲学』（東京大学出版会）において、さらに詳しく論じているので参照されたい。

(44) 今田高俊「活私開公のグローバル社会へ向けて」『公共哲学 10 卷 21 世紀公共哲学の地平』（東京大学出版会、2002年）407頁

(45) 稲垣久和『公共福祉という試み』（中央法規、2010年）49頁

をつくるために互いに助け合い、補い合う」⁽⁴⁶⁾と説いている。その社会形成という面に関しては、「21世紀の民主主義の形成は、市民の『自己鍛練』の問題が、構造的に含まれなければならない(中略)『私』の人格をいかに成熟させて、他者と協働して自治を賢明な形でつくり上げていくか、私を活かし、公を開いていく、すなわち『活私開公』を実現すること」と述べている。公共哲学から掘り下げた稲垣の「公共福祉」の哲学は、政府や識者の間においても「新しい公共」が叫ばれる時代に、羅針盤のような意義を持つと評価できよう。

(2) 公共福祉の思想から考える地域包括ケアシステム

先の中間報告書には、克服すべき点と評価すべき点の両面がある。克服すべき点は、地域包括ケア研究会の説く「自助・互助・共助・公助の役割分担」の考え方である。介護保険制度を共助とし、近隣の住民同士の助け合いを互助に括ってしまっている。これでは、介護保険制度の計画と実行、評価の段階に市民が自治精神をもって入り込む余地がない。制度の骨格と運用は、国(公)依存で、介護サービスの実行は民間市場任せにしてきたからこそ、この10年間で生活世界の豊かさを無視したサービスの細切れ化現象や市場原理偏重による暴走があったりしたのである。地域福祉型社会福祉の理念や分権化の理念に沿うのであれば、互助と共助という隔てを除去し、地域住民、市民によるセルフガバナンスによって、介護保険制度はそれぞれの地域の実情に合うように育てられ、形成されていくべきと考える。

日本の社会福祉は、戦後は公私分離が強調され、社会福祉の第4期以降は、公私の協働が強調されるようになった。しかし、公私二元論では、公共の論理や自治は作られず、結局「私」は「公」の論理に引きずられ、追従してしまうのである。介護保険が実際の運用においてグレーゾーンが存在し、そこには自治体や住民・専門家による合意形成を求めているのに、結局は「国」が指導せざるを得ない官僚的な状態が続いている⁽⁴⁷⁾。グレーゾーンに対して地域性や個性を考慮して判断し、ローカルルールを作る裁量があるのにその機会を活かす自治能力がないのである。地

(46) 前掲書 81頁

(47) 例えば、同居の家族がいる訪問介護サービスの判断については、一律に決めるのではなく、そのケースの状況に応じて柔軟に考える裁量がある。しかし、全国各地で保険者が基準を機械的にあてはめる問題が起っていた。これに対して、厚生労働省は「一律、機械的な法や通知の解釈運用をしないように」と自治体に再三の通知を出した。厚生労働省介護保険最新情報 Vol.125「同居家族等がいる場合における訪問介護サービス等の生活援助の取り扱いについて」平成21年12月25日事務連絡

この通知と同内容の通知は、2007年12月、2008年8月にも出ている。

域における介護ニーズの解釈に対して公共性を協働してつくるという市民の行動こそが求められ、またそうした市民の現場感覚の発想と行動がタイアップされてこそその地域特性に応じた地域ケアシステムづくりが問われているのである。こうした点が大いに改善されない限り、4つの理念や3つの改革理念に基づく制度の発展と地域包括ケアシステムの構築は成し得ない。

評価すべき点は、「地域包括ケアシステムが目指す内容・機能を継続的に学習するような学習する文化の奨励」である。稲垣が「市民の自発的働きによる市民主導によって、協働と友愛と連帯によるネットワークをつくり、そこで絶えず互いに学びあう姿勢」⁽⁴⁸⁾と呼びかけることとも符合する。

町内会等においても、共同募金や社会福祉協議会費が集められても、それが何なのかを理解している者は少ない。今後は、そうして集められる寄付が何にどのように使われるのか等をきっかけに、地域福祉とは何か、市民の自治とは何か、公共の福祉とは何かを活発に学び合う文化が作られることが期待される。それは、福祉文化の創造にもつながることである。稲垣の著書『公共福祉という試み』が各地の市民勉強会⁽⁴⁹⁾で用いられ始めていることは、こうした報告書の内容を先導する期待すべき市民の文化的行動と言える。

3 市民社会の形成と改革の理念の継承・発展

古川は、「従来は、社会福祉は行政セクター（社会福祉法人を含む）と利用者・地域住民セクターという二極対立的であったが、NPOセクターの形成は、そうした二者関係から三者関係に変換させるものであり、われわれはそこに新たな社会活動の領域と社会関係が生み出される可能性を期待することができる」⁽⁵⁰⁾と述べている。

古川論文がどの程度「公共哲学」を意識しているかどうかは不明であるが、NPOセクターの隆盛が二者関係から三者関係、すなわち三元論的システムを生むことと新たな社会の領域と関係（新たな公共）を生むことを示唆している。2009

(48) 稲垣久一 前掲書 182頁

(49) 東京都と神戸で市民勉強会が行われている。以下のホームページを参照されたい。公共福祉研究会ポータル <https://sites.google.com/site/publicwelfareportal/> 賀川記念館 <http://core100.net/>

(50) 古川孝順 前掲書 321頁

年の日本社会福祉学会大会のメインテーマが「社会福祉における公共性」であった⁽⁵¹⁾。市民社会の形成、地域福祉型社会福祉、そして基礎構造改革の理念の継承・発展のために公共哲学・公共福祉の必要性は説得力を持つようになってきていることは間違いない。

非営利組織によるヒューマン・サービスの研究で定評の高い田尾は、NPO セクターの長所を引き上げるためには、個人の自律性（マイクロレベル）と経営管理の組織的能力（メゾレベル）が必要であると強調する⁽⁵²⁾。その上で、ボランティアによる個々の市民が集合し、集団・組織化することによる市民セクターの形成は、ヒューマン・サービスの質の向上にとって次のような有効性があるとして、サイデル（Saidel,1989）の3つの機能の研究を紹介している⁽⁵³⁾。

- ①監視機能→コミュニティに提供されるサービスが適切なものであるかどうかを評価して、その欠けたところや不足するところを指摘する。社会的弱者に対してアドボカシー的な働きを市民が担う。
- ②補完機能
 - i 時間コストの削減→提供のスムーズさ、その場での問題解決、遅延の少なさ。
 - ii 個別事例の重視→地域や個別の実情を考慮でき、柔軟な対応ができる。
 - iii 潜在的なクライアントの検出→行政が発見しにくいクライアントに気づく。
- ③革新機能→サービスの変革的実験的の試みと実行、また行政にその実行を迫ること。

このようにして田尾は、コミュニティそのものを行政も含むヒューマン・サービス組織であると捉える。サイデルの3つの機能は、構造改革の理念が市民セクターで結実していくために欠かせない機能であると評価できるし、中間報告書のいうと

(51) 日本社会福祉学会長の古川は、第57回学会全国大会の案内の冒頭においてこう述べる。「社会福祉のあり方を、従来の連帯論や互酬性、相互扶助性などに立脚した『閉じられた』公共性に矮小化するのではなくて、社会福祉が見過ごしてきた生活問題やニーズを掬いとり、そのような状態にある人々の well-being を実現する新たな公共圏の確立を目指すものとして考えたい。公権力に依存しない自律性を持ちつつ、しかも公的責任を絶えず問いつける公共圏を社会福祉の課題として、どのように構築するのかを探求できればと願っている」。日本社会福祉学会ホームページ <http://www.gakkai.ne.jp/jsssw/57/> 2010年8月3日参照

(52) 田尾雅夫（2001）『ヒューマン・サービスの経営』白桃書房 179頁

(53) 田尾雅夫 前掲書 180-203頁

ころの「互助」よりもはるかに広く、公共福祉の内実とも深く共鳴する。

さらに、自己効力感の理論で著名なバンデューラも次のように述べている。

官僚構造の階層は効果的な社会構造を妨害する。(中略)グローバルな市場の力は、社会の構造を絶えず、不安定にする。(中略)有効な治療的、予防的な測定法は、地域、国家間のレベルでの協定された行動を呼び起こす。地域での実践はグローバルな効果に貢献する。それゆえに一人一人が解決に役立たねばならない。「グローバルに考え、ローカルに行動せよ」の介入戦略は、人々の心の中に変化のためにできることがたくさんあるのだという効力感を復活させる努力である⁽⁵⁴⁾。

心理学者のバンデューラのいう自己効力感とは、単なる個人に内在する心理的エンパワメントに留まらない射程を持っている。ここで指摘している点は、ハーバーマスの官僚支配と市場支配の双方を拒否する論理とパラレルであり、自己効力感に基づく地域における人々の行動こそが社会を変え、そこからさらに人びとの心の中にも自己効力感が増し加わるという市民社会形成の循環交互作用を示唆している。

公共哲学、公共福祉の考え方は、これら第一級の社会福祉学者、人間組織学者、心理学者のいうところの市民社会形成の哲学と方法論に大きな一本の串を指すような秩序を与える。基礎構造改革の理念や分権化、多元化、国際化の変革理念が、特徴ある地域毎のユニークな地域包括ケアシステムとして描かれる際に、公共福祉の視座は、市民の主体性をエンパワメントし、矛盾・分裂する現象に統合を与え、改革理念の継承・発展に貢献するのである。

おわりに

基礎構造改革の理念を織り込んでいたはずの介護保険制度も、10年を回顧すれば、様々な不正事件や虐待事件に遭遇した。そうした問題が起る度に、行政は規制を強化し、煩雑な書類を増やした。民間も行政の公的な責任を強調する余りに行政のさらなる対応や制度の欠陥是正を求めてきた。双方は、異なるベクトルであったが、皮肉なことに結果として社会福祉に対する管理主義が強まり、基礎構造改革の4つの理念と相反する現象が起きてしまった。

(54) バンデューラ本明寛・野口京子監訳『激動社会の中の自己効力感』（金子書房、1997年）39-41頁

栃本は、10年経過しても基礎構造改革の理念や精神が実現していない点をこのように結論づけている。

阿部氏や河氏などのプロテスタントの信仰を有する当時の改革にかかわった人びとや炭谷氏の表現をもってすれば「福祉の哲学」を変えようとするものであり、(中略)すべての局面において顕著に、そして急激に具体的な変化を見出そうということとは10年間のスパンで見ると難しい⁽⁵⁵⁾。

これは我々キリスト者に対する励ましにもチャレンジにも聞こえる言葉である。であれば、私たちは、改革の理念、変革の波がもっと巨視的な視点で浸透していくことを信じて、公共福祉の種を蒔き続ければ良いのである。その際に、官僚支配と市場原理、集団主義と個人主義という二局に振り子のように揺さぶられる必要はない。公共福祉の思想は、そうした葛藤や分裂症状に振り回されずに、統合する秩序の力と推進すべき軸と新たな市民社会の地平線への展望を持っているからである。

自治体が地方政府としても機能する重層的なガバナンスである「分権化」、高齢者や障がい者、マイナーな弱者も承認され共生できる「多元化」、国籍条項のない介護保険制度において在日外国人への支援の質の確保のために外国のNGOとも連携していくような「国際化」。基礎構造改革から示されたこの3つの変革理念を実現していったこそ、21世紀の福祉社会の構想となる。社会福祉基礎構造改革の理念が内包していた理念とは、元来そのような広く深い射程をもっているのである。

最後に、カルチュラル・コンピテンスを身に付けた社会福祉援助者の養成の必要を本論の中で述べたが、本学の国際的な環境は、社会福祉援助者がカルチュラル・コンピテンスを培っていくための絶好の機会にあふれている。国境を超える公共哲学の地平線を肌身にふれて培うことのできる教育環境を活かして、21世紀にふさわしい福祉人材を養成していきたい⁽⁵⁶⁾。

(55) 栃本一三郎「社会福祉法成立の思想的背景 — 10年を経ての遠近法」34頁

(56) 本学が福祉学専攻を設置した際に「国際キリスト教学科」から「国際キリスト教福祉学科」と学科名の変更を行った。その後外部の評価者より「国際と福祉が一緒にいることは不自然でないか」という指摘も受けた。しかし、本論の主張でいえば、国際と福祉はむしろ別々である方が不自然である。真中に二つのものをひとつにする真の世界の主権者、仲介者、統合者である「キリスト」が入っているならば、国際と福祉はより分かちがたく結びついていると考えられる。