

# これからの社会福祉政策の課題

—積極的な「福祉見直し論」—

高 田 真 治

はじめに

戦後のわが国社会福祉の歴史は30余年を経過した。この戦後社会福祉は一般に近代的社会福祉として位置づけられているが、この近代的社会福祉の特徴は、生活困窮をはじめとする生活問題が社会制度の欠陥から生ずるという認識であり、したがってすべての生活部面に対するサービスの提供が社会的・公的責任においてなされるべきであるとするものである。すなわち、社会福祉政策の主体とその責任を明確にしているのであり、生活保護法においては、保護請求権として社会福祉政策の客体の権利行使の手続きをも明確にしているのである。この認識は極めて重要である。

今日、社会福祉政策が良きにつけ悪きにつけ、経済的な変動による影響を受けることは否定できない。そしてこの経済的な変動はといえば、「見えざる手」にゆだねられたものではなく「計画」によってもたらされているのである。したがって社会福祉がそれに従属・補完するものとしての位置づけによるのではなく、社会福祉政策固有の基本的な理念あるいは原理が確立されねばならない。理念のない施策は、恐らく対症療法的な一時的な効き目をねらったものにすぎないであろう。今日、わが国の歩んだ高度経済成長の破綻を契機として、いわゆる「福祉見直し論」に代表される福祉論議がなされるようになったが、この「見直し」も従来の社会福祉政策の考え方に基づいてなされるとすれば、それは単なる弥縫策にすぎないといえる。これに対して、社会福祉政策の理念そのものを見直し、その検討と確立に基づいて新たな社会福祉政策の体系化を図るべきであるとする主張がみられるようになった。この認識は極めて重要である。

これからの社会福祉政策の課題

以上の二つの重要な認識の間には30年の隔りがある。後者の認識は、前者の認識が建前としてのものであって、戦後30年の社会福祉政策の実態がそれを具現するものではなかったという批判とともに、基本的な社会福祉政策体系化の理論あるいは理念を提示することによって、社会福祉政策の基盤とそれに基づくこれからの社会福祉政策の方向を示唆しているものである。この社会福祉政策、サービス・システムは価値システムと相互関係をもっている。すなわちこの価値システムは、伝統的な社会福祉の特徴である対症療法的措置に対し、新たに社会福祉政策の体系化に方向づけを与える理念であり、これからの社会福祉はこれら二つのシステムが社会システムとしていかに統合されるかが課題になるであろう。

そこで本稿では、「福祉見直し論」について一応の整理をし、積極的な見直しという立場から検討する。そしてこれをふまえて、社会福祉システムの統合化（インテグレーション）の課題、および基本的理念としての価値システムの課題を中心に、これからの社会福祉政策をマクロな、長期的観点から展望してみることにした。

## I 社会福祉政策の「見直し」

### I-i 消極的な見直し論

周知のごとく1975年頃から提起された「福祉見直し論」は次のような背景をもっている。すなわち、1960年以来すすめられてきた世界に類をみないほどの経済成長が破綻を来し、経済基調の変化が生じたということであり、そしてこれが経済成長過程で「パイの論理」に基づいて拡大してきた社会福祉政策にも深刻な影響を与えるようになったということであった。さらに、この経済成長過程でひき起された諸種の公害・環境破壊による生活環境の悪化、社会（生活）・経済構造の変化などによって社会生活上の諸ニーズが多様化、拡大したということであった。すなわち社会福祉ニーズの質的变化と増大をひき起した経済政策（計画）がそれに対応しきれないという状況が顕在化したのである。

したがって、ここで登場した「福祉見直し論」は大別して次の二つのものに

分けられるであろう。1つは、地方財政硬直化に関するものである。すなわちその原因は、高度成長下の潤沢な財源を背景として自治体が無分別に行なってきた「バラマキ福祉」、「先取り福祉」にあるとして批判する。他は、社会福祉政策の基本理念、行政機構に関するものである。すなわち財政問題は1つの要件にすぎず、国および自治体相互の責任をナショナル・ミニマムおよびシビル・ミニマムとして確立し、それらの統合を系統的、計画的に行なうべきであるとする。

まず前者についてみると、その見解は次のものに代表されるであろう。

「独自の社会福祉施策を地方公共団体が実施することについては、地域社会の福祉水準の向上に資するものとしてこれを評価する意見もあるが、全国的に同一の水準を維持すべき社会福祉施策については、国の制度として運営され、逐年その拡充が図られているところであるので、それ以上の水準で実施する地方独自の施策については、当該地方公共団体自らの負担においてこれを実施すべきものであり、その財源を国に期待するようなことは厳に慎むべきである。この場合に留意すべきことは、社会福祉施策は多大の財源を要する分野であるばかりでなく、一度選択して実行に移した施策は長期にわたって継続し、その水準を引き下げるのが困難な性格をもつものであり、これが財政硬直化の一因となることである。従って、地方独自の施策を実施する場合には、長期的な視野から安定的かつ継続的に責任を持ち得る財政の見通しの下に、必要に応じ、他の経費の圧縮若しくは振替えを行い、又は超過課税を行う等により自らの責任で新たに所要財源の調達を図る等慎重に行う必要がある。」<sup>11)</sup>

財政硬直化とは、地方財政における新規財源の不足というより経費構造に弾力性がないことをさしている。自治省では経費を義務的経費(人件費、扶助費、公債費)と投資的経費(普通建設事業費、災害復旧費、失業対策費)に区分しており、歳出にせめる義務的経費の割合が高い状態を硬直的といい、投資的経費が高ければ弾力的であるとしている。この考え方には疑問も提起されており、福祉的経費が多くなるというのは人的サービスを主体としたキメ細かな住民サ

## これからの社会福祉政策の課題

ービスが拡大しているということであって、要するに財政の健全性は、その財政がどれだけ住民要求に応えているかによって判定されるべきものであろう。<sup>2)</sup>

さらにこの観点から硬直化の原因として、とくに革新自治体における「先取り福祉」が批判されている。しかしこれにはわが国の社会福祉政策の歴史と現状を吟味することが必要である。「たしかに、福祉行政の先行的実施は、多くの財源を要するし、自治体にとって決して軽い負担ではない。ことに財源不足の不況期にはその重荷は大きくなろう。しかし、それにもかかわらず、なぜ自治体が、そのような先行的行政をせざるをえなかったかを考えねばならない。(中略)自治体が、不十分なながらも先行的に福祉向上に努力し、またせざるを得なかったのは、それまでの政府が怠慢であったためである。もしこの程度の福祉政策を“先取り”というならば、福祉政策をそれほどまでに立ち遅らせていた政府の責任を、まず感ずるべきではなからうか。その自己批判もなく、“先取り行政”を非難する資格がいったいあるのであろうか。そしてまた、その“先取り行政”が、財政を圧迫させているのであれば、その程度の“先取り”福祉にさえたえられない地方財政の貧困を打開すべく努力すべきではないか。ささやかな住民要求にも応えられないような地方財政に追い込んできたのも、また、これまでの政府ではなかったか。それにもかかわらず、自治体の福祉財政が“行きすぎ”であると難じ、それが財政悪化の原因であるというのは、まさに本末転倒の議論である。いま政府のなすべきことは、少なくとも自治体の“先取り行政”程度にまで福祉政策の水準を引き上げ、自治体の必要とする財源を保障することである。」<sup>3)</sup>

引用が長くなったが、「財政硬直化論」に対する鮮明な反論としてとりあげた。しかし先にのべているごとく、経済成長とともに生じた多様な新しい社会福祉ニーズを充足するための費用が、実際に他を圧迫し財政悪化を生ぜしめるほどに支出されているのであろうか。福祉的経費の小さいことが財政の健全性というのであれば、わが国の財政は次表でみられるごとく極めて健全であるといえる。したがって、現在のわが国社会福祉費の負担が財政硬直化を招いたのであ

り、これ以上の支出を慎しむべきであるとする論理は、いみじくもわが国社会福祉政策の企図する水準が現状以上のものを全く意味していないという論証であるといわざるを得ない。「わが国において社会福祉がかなり進んだといわれている1973（昭和48）年ごろをとってみても、社会福祉費の対国民所得割合でみて、わが国は0.7%であり、児童手当を除いても2～4%に達している北欧諸国とは格段の相違があることは明らかである。もっとも（表1）に見られるとおり、わが国でも74年0.8、75年0.9と上昇し、77年には1.0となっている。それにしても北欧諸国との開きは未だ大きい」<sup>4)</sup>のである。

表1 社会福祉費の国民所得にしめる割合<sup>5)</sup>

単位 %

	1971年	1973	1974	1975
デンマーク	4.7(1.5)	6.7(1.3)	7.0(1.2)	7.3(1.2)
フィンランド	2.2(0.9)	2.6(0.6)	2.5(0.6)	3.0(0.7)
ノルウェー	2.2(1.5)	2.8(1.4)	2.5(1.1)	2.4(0.9)
スウェーデン	3.4(0.9)	4.8(1.1)	5.1(1.2)	5.5(1.0)
日本	(1972) 0.4	0.7(0.1)	0.8(0.1)	0.9(0.1)

#### I - ii 積極的見直し論

以上から明らかのごとく、単なる財政論は極めて重要になりつつあるこれからの社会福祉政策の論点をそらすものであり、また退行している議論であるといえる。そこでわれわれは、この財政硬直化論に対してこれを1つの要件として、社会福祉政策のあり方を考えようとする前向きな積極的な方向に注意しなくてはならない。すなわち今日の財政問題は一時的なものではなく、したがって長期的な見通しをもった改革的な対応策が必要であるとする。そして、その不可欠な要件は、地方財政を基盤にした地方分権化であり、自治の確立であろう。

現代総合研究集団は次のごとく提言する。「現在の日本の行財政構造では、地

## これからの社会福祉政策の課題

方が中央に依存し、中央が地方を統制するという関係があまりにもつよく、危機にさいして、こうした関係がいつそうつよまるおそれがある。それは、これからの日本において必要とされる発展方向に反すると我々は考える。我々は、むしろ、今回の財政危機を、これまでのあまりにも中央集権的な行財政構造の欠陥を、根本から洗い直す好機と考え、思いきった『分権化』と『自治』の確立にむかっての改革を推進することを提唱する。』<sup>6)</sup>

この分権化と自治の確立は、国と地方自治体の責任の範囲を明確にすることであり、同時に前者が後者の責任の遂行を保障することによって住民の生活に即した社会福祉要求に応えることなのである。その責任の分担がナショナル・ミニマムおよびシビル・ミニマムという政策公準として具体化されるべきであろう。すなわち、「これからは、地方自治体の側においても、これまでのようなその場その場の対応ではなく、筋道の通った系統的な取り組みをおこなうことが必要になっている。そのためには、本来中央政府の施策としておこなわれるべきものと、ことがらの性質上、地方自治体が責任を負うべきものとをふるいわけ、前者は中央政府にたいする要求として整理・統合をはかり、後者は重点的な施策として強化することが必要である。

一般的にいえば、直接・間接の貨幣的給付は、全国的な統合された保障制度に吸収され、ナショナル・ミニマムとして確立されるべきであろう。これにたいし、社会資本設備や社会福祉サービス、さらには保育や教育といったものについては、地方自治体が地域計画と関連づけながら、シビル・ミニマムのための施策として、もっと自主的に選択し、推進できるようにしなければならない。』<sup>7)</sup>

さらに社会福祉政策の見直しは、以上のような住民の地域生活に密着した、キメ細かい社会福祉政策を遂行するための行政・財政機構の問題と共に、その前提としての社会福祉政策の基本理念が再検討されねばならないであろう。そしてこの確立にもとづいた社会福祉サービスの体系が構築される必要があるのである。例えば現行社会福祉法を分析し検討してみると、これら福祉法には、

いずれも格調の高い法の「目的」や「基本的理念」がかかげられており、そしてこれを遂行するための具体的な方策やサービスとしての「福祉の措置」がのべられている。しかし重要な点は、これらの諸措置が要援護者の更生を援助するために、あるいは心身の健康の保持や生活の安定のために、いかなる基本的理念でもって構成されているのであろうか、という点なのである。すなわち、「目的」を実現するにふさわしい積極的なサービス体系が構築されているか否かを問わねばならないのであって、「基本的理念」はこの目的に制約を加えるものであり、法にもとづく実際の運営を制御する、文字通り基本的なものとして位置づけられねばならないのである。現行の社会福祉制度の見直しは、具体的なこの点においてもなされねばならない。福祉法にもとづく措置は、人格をもった人間を措置するのであるから、社会福祉の基本的視点をふまえた諸施策が、文字通り総合的、体系的に整備される必要があるといえよう。

以上から明らかなように、わが国における福祉見直しというのは、もはや現状肯定に立っていかに弥縫策をさぐるかというのではなくて、社会福祉の基本的理念の検討と確立にもとづく大改造を要請されているといえる。わが国の社会福祉政策はこのような観点から長期的構想と計画化が図られねばならないであろう。

## II 社会福祉政策の「要件」

### II-i 政策・制度の統合

丸尾直美氏は「前向きの福祉見直し論」として、福祉政策の総合化（インテグレーション）と高次化によって福祉政策のジレンマないし行き詰りを打破するために、次の5つの動きを報告している。すなわち、

1. 社会福祉から社会サービスの総合化へ
2. 社会福祉政策、関連諸サービスの有機的関連による総合化
3. ノーマライゼーションに基づく政策の展開
4. 地域ないしコミュニティ重視
5. 政策参加の重視<sup>9)</sup>

これからの社会福祉政策の課題

この前向きの福祉見直しは今まで検討してきたように、大別して2つの側面の再考と確立を示唆している。すなわち、社会福祉制度・政策レベルにおける総合化ないし統合化、およびそれを方向づける社会福祉政策の理念ないし思想である。前者は社会的インテグレーションの維持・向上と、政策および制度のインテグレーションという2つの総合化として、そして後者はノーマライゼーションのためのインテグレーションとして、社会福祉政策総合化の基本的方向と内容が(表2)のごとく示される。ここで第1の福祉政策の目標の確認と社

表2 3種類のインテグレーション<sup>9)</sup>

1. 社会的インテグレーションの維持・向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ⓐ 政策目標の確認</li> <li>Ⓑ 政策原則の確認</li> <li>Ⓒ 政策形成への関係者の参加</li> <li>Ⓓ 社会的連帯意識の向上とボランティア活動の育成</li> </ul>
2. 政策および制度のインテグレーション	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ⓐ 各政策ないし制度内での総合化</li> <li>Ⓑ 福祉政策相互間の総合化</li> <li>Ⓒ 福祉政策と経済政策の総合化</li> <li>Ⓓ ライフサイクル全体にわたっての総合化</li> </ul>
3. ノーマライゼーションのためのインテグレーション	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ⓐ インテグレーション教育</li> <li>Ⓑ 高齢者・身障者等も享受できる街づくり</li> <li>Ⓒ 高齢者・身障者等も働ける職場づくり</li> <li>Ⓓ 住みなれた居住のもとでのケア、等</li> </ul>

会的インテグレーションの向上とは、政策目標および原則と政策の実施についての社会的合意を得て、社会的インテグレーションを促すことである。第2の政策および制度間のインテグレーションとは、政策および制度相互間の整合化とシステム化をはかり、制度の乱立、政策の重複、縦割り行政等によって生ずる浪費(非効率性)と格差、利用者にとっての不便などを少なくすることである。そして第3のノーマライゼーションのためのインテグレーションとは、分離主義にたいする統合主義という意味での総合化であり、ノーマライゼーションの思想によるコミュニティ・レベルでの総合化である。<sup>10)</sup>前2者の課題に関し



ては筆者なりの視点から別に検討をしているので、<sup>11)</sup>次下本稿では、第3の「ノーマライゼーション」に焦点をあてることとし、前者との関連についてもふれながら考察してみることにしたい。

今日わが国においてもこれらについての検討がなされ、また具体的なとり組みのなされているものもある。しかし問題はこれらを全体的にとらえ、かつその方向性を示す基本的な原理が不可欠であるということである。すなわち、制度とか方法のみでなく、それらを方向づける理念あるいは価値観についての検討が要請されるであろう。

現代社会の価値観が市場機構を前提とした経済的価値にあり、そしてこれが多くの側面に影響を及ぼしていることは周知の事実である。しかしこれがゆらいできた段階で、例えば経済学について次のごとく指摘されている。すなわち、「市場の『見えざる手』にまかせておくことが国民福祉のためいちばん良いのだという前提がそこにはあったから、『経国済民の学』といいながら、経済学者は価値判断などする必要がなく、ただひたすらに市場での競争状態が確保されるための方策を考えておればよかったのである。しかし、いったん市場調和論がくずれるとなると、とたんに経済学者は、福祉とは何か、福祉のためには何をすべきかといった種類の価値判断的思考の分野に立ち入らざるをえなく」<sup>12)</sup> だったのである。この過程でひきおこされた深刻な生活問題、そしてこの一次的な価値観に基づく評価に対する疑問や批判などによって、多次元的な価値観が顕在化してきた。かくして社会福祉政策においても、その施策化の基本的理念、発想の転換がせまられることになったのであり、この認識にもとづく実質的な検討が必要とされるようになったのである。「福祉の要請が価値観の重要性を前面に押し出すこととなったのは、(中略)だれもが自分だけの利益追求に専心していてこそ、すべてがうまくいくと教えた市場調和論の破綻がはっきりして、福祉達成の手段を直接的意識的に社会が考えねばならなくなったからである。そのためには、福祉とは何か、福祉のためには政府や自治体は何をなす

これからの社会福祉政策の課題

べきかといった種類の価値判断的思考を避けるわけにはいかないのである。」<sup>13)</sup> 以上のような背景のもとに、社会福祉の向上をいかにして図りうるであろうか。これが今後の重要な課題であろう。

## II - ii 価値観の統合

以上のような現状認識をふまえ、そしてなにが人間にとって幸福であり、福祉をもたらすかという価値基準が行動や政策の基準となることを再確認することによって、福祉経済論は次のことを目的としているという。すなわち、「なにが福祉かについてアプリ・オリな基準がないとすれば、それは人間自身の価値観に求めるほかない。だが、人々の価値観は主観的であり、なにが福祉かについての意見はまちまちである。それにもかかわらず、大多数の人々が福祉に役立つものとして共通に認める価値がある。歴史的にも次第に社会的に認められてきた社会的価値目標がある。(中略)歴史的にも社会的にも広範に支持されている価値目標を福祉の内容として仮説的に設定し、これを政策や分析の基準ないし目的とする。」<sup>14)</sup>

都留重人氏は、福祉の視点を固めて体制の強制力を弱めるのに資する、福祉のための計画化の柱として次のものを構想している。すなわち、1) 市場の網にかからない福祉要因を評価するワク組みをこしらえること、2) シビル・ミニマムの確立、3) 「その恵沢を国民がひとしく享受し、後代の国民に継承すべきもの」である国土の美しい自然を保全し護持すること、そして4) 学術文化の興隆に思いきった支援の措置をこうずること<sup>15)</sup>、以上である。すなわちここで含蓄されていることは、伝統的な価値評価の基準にかからない側面をいかに評価する枠組みをつくるか、そしてそれにもとづく社会福祉計画をいかにすすめるかということである。したがってこの社会福祉計画に関連して重要なのが価値の問題なのである。多元的価値観、いわゆる価値の多様化の中で、いかに福祉の視点を特定化し定着させるか。それを統合しうる普遍的な視点とはいかなるものであろうか。

元来人間の行動は、社会の諸制約の下でいろいろな選択肢の中から、その価値観に合致するものが選択され、そしてこの行動の結果は評価されてフィードバックされるわけである。したがって価値観の変化を社会変動の結果としてではなく、価値観とその他の社会構造とは相互依存関係としてとらえるのが妥当であろう。すなわち、価値システムは社会システムに影響を与え、そしてこの社会システムの変化が価値観にフィードバックされると考えるのである。「社会に見られる統計的な価値観は、個人のもつ価値観の社会現象への投影の結果であるにはちがいないが、社会と個人との間の相互作用を考えると、個人の環境とか教育とか社会の慣習などの形で社会からの影響をうけていることになる。その意味で純粋な個人というものもないし、個人から遊離した社会というものも考えられない。(中略)歴史には、ある社会の秩序が崩されて他の秩序に転移することがしばしばあった。このときつねに見られることは古い価値観の崩壊と新しい価値観の台頭することである。先に社会的な価値観と個人の価値観の関係に触れたが、秩序の崩壊の場合にも、価値観の変化が先におこるか、社会組織の変化が先であるかは判明しがたいことである。ただいえることは古い価値観の安定条件が失われる何等かの作用が働いて、他の安定点へと移っていったということになる。」<sup>16)</sup>

システムには、その環境との相互作用の過程を通して成長・発展していく可能性をもっているものである。社会システムの成長・発展は、より現実的には最適化・満足化の方向で、変革のための政策手段、計画化が図られることになるが、ここで問題となるのがそれを決定する社会システムの構成員の価値観なのである。したがって、「より根底的な目標を重視するという視点にたつて政策の体系をつくりかえ、社会システムをつくりかえ、また人々の価値体系をつくりかえるとともに、社会システムの革新と技術的革新によって可能となる諸目標の両立可能領域の拡張に努力する」<sup>17)</sup>ことが必要となるのである。

すなわちシステム論的観点からみれば、秩序の転移と価値観の関係は、価値観の正邪の問題ではなく新しいシステムの構成に付随するある安定な秩序へと

## これからの社会福祉政策の課題

価値観の移動が起ったということである。つまり定常状態の達成である。しかしながら実際問題は、価値観の変化と社会組織の変化との力動的結果としての定常状態の達成を、「見えざる手」にまかせて成るように待つのではなく、より積極的な観点から計画的・意図的に両者の関係をとらえるということなのである。社会システムの重要な要素は「価値」であり、その価値体系を社会システムあるいは社会福祉政策の体系との関連、相互作用の視点から変革していくことが必要なのである。したがってここで意味している価値とは、従来の経済的価値観にもとづく個人の利益の追求ではなく、人間の尊厳性、より普遍的・根源的な価値を追求していくものでなければならぬであろう。すなわち、この価値観にもとづいた新しい安定した秩序、社会福祉のシステムを構築することが要請されるのである。

### III 社会福祉政策の「正常化」

#### III-1 北欧における「正常化」理念

社会福祉のノーマライゼーション (normalization) は「正常化」(以下引用以外はこれを用いる)、「日常化」あるいは「常態化」<sup>18)</sup>と訳されている。この社会福祉政策の理念は1959年デンマークで最初にとりあげられ、この理念に基づくヒューマン・サービスの立法化がなされた。以来、1967-68年にはスウェーデンで同様な立法がつくられ、スカンジナビア諸国に広まり、ことに知能発達遅滞や身体障害者の領域でとり入れられ、序々に他のサービス領域に広がったとされる。

「正常化」とは、「全てのヒューマン・サービスの道を照らす最も筋の通った、そして最も体系的な理念の1つである」と考えられている。これは複合した理念であり、多くの人々から誤解されがちであるが、しかしこれは基礎的なソーシャル・ワーク原理と充分両立するものであり、ソーシャル・ワーク教育、ことに社会福祉政策とサービス、計画立案とプログラムの開発という領域において、また社会環境という重要な問題についての理解を発展させる上で非常に多くのものを提供するにちがいないと期待されている。<sup>19)</sup>

社会福祉の主たる目的を抽象的にのべるなら、地域社会のすべての住民に、自らの成長と自己実現の可能性を認識させるような基盤をつくり出すことであって、これは「正常化」が基本原則となっている。すなわち、その人がどのような身体的、心理的、社会的障害をもつていようと、その人が通常に人生をおくれるよう環境を整備すれば、生活し労働し成長していくことができるという確信にもとづいているのである。<sup>20)</sup>

すなわち、高齢者、身体障害者など何らかのハイディキャップをもった人々がいる社会は特殊なものではなく正常なものだという考え方に立つ「正常化」理念は、2つの意味をもっている。1つは、従来のいわゆる「健全者」中心につくられている交通、文化等の諸機関・設備は、これらの人々が安心して出られ利用出来るような環境や設備でなければならないこと、つまり「近接性」が図られねばならないこと、もう1つは、身体障害者が身近にいることが正常な状態であり、そういう人々を助けていくのが自然・当然のことだと考えるようになることを子供の時から学習させる「統合教育」である。<sup>21)</sup>以上から明らかのごとく、「正常化」理念は、分離・隔離主義に対する統合化、施設ケアに対する在宅ケアないしコミュニティ・ケアという論争に対して1つの明確な解答を示唆するものであるといえよう。

ここで「正常化」は単純にノーマルであることを意味していない点に注意すべきである。すなわち「正常化」にもとづいたプログラムは、現実には担っている身体的・精神的ハイディキャップをもと通りにもどそうとするのではない。むしろ「正常化」は、それからはずれている状態を減少させようとするものである。「正常化」はハンディキャップをもった人々が通常でないフラストレーションや不可能な競争を起こさせるような状況の下におくということの意味していない。しかしながらあらゆる過保護的状态を排除しようとするものであり、個人の成長と発達はリスクをもっているということを認識すべきなのである。<sup>22)</sup>

以上のような「正常化」理念の整理にもとづいてスウェーデンの社会福祉政

## これからの社会福祉政策の課題

策の実情をみてみよう。1960年代からのもっとも重要な発展傾向の1つは、サービス分野の拡大であり、ことに老人、児童、家族および身体障害者の必要をみたと、ということであったとされる。このうち身体障害者についてみると、活動内容にいくつかの全面的な原則を打ち出した。すなわち「正常化」であり、身体障害者のために可能な限り、一般人同様に生活できる条件をつくり出すことに努めること、であった。この方向づけは社会環境の欠陥に焦点をあて、一般的な環境問題の討論にも寄与することとなったのである。「この常態化への努力における重要な線は、広いサービスを供給し、『一般社会への包含』と『行動の自在性』をもたせることによって、身障者の孤立した環境を打破する方向づけであった。この実際的な対策として、特別設備のアパート、住宅適応改装手当、車の利用、ホームヘルプ、看護訓練された人々による重度障害者への援助、教育、補助器具、労働復帰訓練等々があげられる。州議会、地方自治体および個々の機関がこの活動に共同参加している。」<sup>23)</sup>このようにしてすすめられている身体障害者個々の生活にもたらされる開かれたサービスは、例外なく信用と好意をもって迎えられており、他方、各種の施設保護にはかなり強い批判が向けられているという。

スウェーデンにおけるこの動向について、さらに「社会サービスおよび社会保険補足給付——スウェーデン社会福祉審議会最終報告書——」（1977）にもとづいて検討してみよう。

スウェーデン国会社会福祉審議会（SU）は非常に重要な社会福祉全般の方針として、民主主義、平等、連帯、保護の4つを指定している。すなわち、公共の社会サービスは、経済力と社会的保護の向上のために民主主義と連帯を、生活条件の面では平等を、それに地域社会への積極的な参加を基礎にして、その上に創り上げられねばならない。社会サービス活動は自主決定と個人プライバシーの尊重を基本とし、個人およびグループ固有の資質を自由に伸ばすことを目的としなければならない、としている。<sup>24)</sup>

障害者は以上の視点から特別に考慮すべきグループの1つとしてとりあげら

れ、SUは障害に精神障害、身体障害、それに社会的障害があることを明確にしている。通常これらの人々は日常生活を営み、地域生活に参加し、他の人々と同じように暮すのにかなりの困難をもっているのである。すなわち、「障害とは相対的なことばである。たとえば障害者の周辺を変えれば障害が減ったり無くなったりすることがあり得る。こういう理由から障害者にその持っている資質を使わせかつ発展させ、他の人々と同様の行動と生活をさせる機会を与える、そういう環境を創出する努力が重要である。社会サービスは地域計画を通して、このタイプの地域開発を向上させるべきである。」<sup>25)</sup>

SUは身体障害者などの幸福のため、その人たちのニーズに適切な注意を払うために、コミュニケーションの究極責任を強調している。コミュニケーションというのは地方政府の原点また基本単位であって、多くの点からみて真の自治体であり、社会保障は古くからの伝統によりコミュニケーションの責任となっている。したがってSUは、住民各自の状態についてコミュニケーションに責任があるという優先的方針を強調しており、社会サービスはこの責任を果たす1つの手段なのである。<sup>26)</sup>

これは重要な点を示唆している。すなわち以上のような社会福祉政策の体系化と統合化の方向は、社会福祉サービスの地方分権化を前提としたものであり、これが「正常化」につながることを強調しているのである。換言すれば、「正常化」理念にもとづいてサービスの体系化を図ろうとするならば、分権化と自治が不可欠の条件となることを実証しているといえよう。これは周知のごとく、シーボーム委員会報告「地方行政体とそれに関連するパーソナル・ソーシャル・サービスに関する委員会の報告書」以後のイギリスにおいても見られる方向である。

### III-ii わが国における「正常化」理念

この「正常化」の考え方は、国連や国際機関でも採択され、これに基づく権利宣言がなされている。すなわち、「精神薄弱者人権宣言」(1968年、エルサレム)、「精神遅滞者の権利にかんする宣言」(1971年国連総会)、および「障害者

#### これからの社会福祉政策の課題

の権利に関する宣言」(1975年国連総会)である。<sup>27)</sup>「正常化」の視点からこれらの宣言に共通してうたわれていることは次の諸点である。1) 彼らは同年齢の市民と同一の基本的権利を有すること、2) 家族と一緒に生活し、家族の一員としてあらゆる形の社会的協同活動に参加する権利を有すること、そして、3) もし彼らが施設収容保護が必要な場合には、環境および生活条件を可能なかぎり正常な生活に近づけねばならないこと、以上である。すなわち、価値の多様化とその根底にある普遍的価値の確認と承認に基づいて、生活の多様性とその選択における機会の均等を図ろうとするもの、これが「正常化」の理念であろう。したがってこの延長線ないし同一視野の中で障害者や高齢者などハンディキャップをもつ人々についてもとらえようとするのであって、従来、障害者をこの線上でとらえず、別の線上で「特別」としてとらえていることに対する批判によるものであろう。

わが国はどうかであろうか。実は用語だけの問題であるならば、昭和26(1951)年の社会福祉事業法第3条(社会福祉事業の趣旨)に既に次のごとく用いられている。「社会福祉事業は、援護、育成又は更生の措置を要する者に対し、その独立心をそこなうことなく、正常な社会人として生活できるように援助することを趣旨として経営されなければならない。」しかしながら、周知のごとくこの社会福祉事業法でいう「社会福祉事業」とは、第一種、第二種社会事業をさしており、施設収容を前提とした国家管理の考え方であって、前述の「正常化」とは全く異なった内容を意味しているのはいうまでもない。したがって、前節でわが国の法の理念と実体に関する問題性にふれたが、ここでも「正常な社会人としての生活」の意味、そのための「援助」の内容を吟味しなければならないであろう。

しかし近年になってわが国では、「正常化」が障害者福祉の新しい方向を示すものとして主張されるようになってきた。これらは前述のスウェーデン等の考え方に影響を受けたものであり、ことに一般書の中にみられるのであるが、<sup>28)</sup>公式の報告書である国民生活審議会長期展望小委員会の「21世紀の国民生活像—



「一人間味あふれる社会へ——」は、将来の福祉のあり方として次のようにのべている。「地域に住む一人一人の自立と連帯による新しいコミュニティを人々は協力し合って作っていくであろう。その中で、社会的にハンディキャップを負っている人々を隔離し、特別視するのではなく、そういう人々ができる限り日常的にノーマルな生活ができるように援助することが人間的な福祉であるという考え方（ノーマライゼーション）が定着しよう。このようなコミュニティ形成を通じて、人々は日常の生活における豊かな人間関係を育くみ、助け合いの精神に基づくボランティア活動が福祉サービスの重要な役割を担うことになるだろう。」<sup>29)</sup>

21世紀には今まで検討してきたような「正常化」の考え方が定着すると予測しているのであるが、しかしわが国における重大な課題は、このためにどのような具体的な施策がとられるかということなのである。わが国ではセクショナリズム、すなわち社会福祉行政にみられるいろいろな意味での不統合、また前節で検討したごとく、法の理念と実体との乖離、すなわち政策を統一的に把握する原理または理念の欠如が特徴的にみられる。「正常化」ないしこれに類する社会福祉の理念、価値観の統合が図られねばならないであろう。そして、この理念にもとづいて従来の社会福祉政策を批判的に検討し、新たな社会福祉政策を体系化していく場合の視点ないし視野の確立が不可欠であろう。すなわち、これが包括的、総合的視点である。社会福祉の実際活動にあたり、広い視野をもって個人の抱える困難に対処するのである。総体的、全体的な視点から、「その個人の置かれた全般的な状況とその周辺、つまり家族、居住地区、職場等の直接環境にとどまらず、彼の経済・社会・政治的状況全体への考察がされねばならない」<sup>30)</sup>であろう。

社会福祉政策の基本的理念としての「正常化」とそれにもとづいて社会福祉政策を具体化していくための基本的視点としての「包括的視野」について以上から学ぶことが出来た。すなわち重複を恐れず整理するならば、第1は、一般的な個人や何らかのハンディキャップをもっている人々が、その社会生活を送

### これからの社会福祉政策の課題

っていく上で必要とされるサービス、施策をどのような統一的な原理、どのような基本的な考え方にもとづいて提供していくか、という点である。そして第2は、そのサービスや施策は、個人の社会生活上の諸側面を全体としてとらえるものであり、個人と社会環境との相互作用における機能障害の治療・回復および予防・開発という観点から援助の体系が総合化されねばならないという点である。

わが国のこれからの社会福祉政策は、以上のごとく基本的な諸点について検討することによる「見直し」にもとづいて、長期的観点に立って再構成されていく必要があると考えるのである。

### 注)

- 1) 第17次地方制度調査会「地方財政の硬直化を是正するためにとるべき方策を中心とした地方財政のあり方に関する答申」、全社協編『これからの社会福祉施策』所収、昭和51、p. 25.
- 2) 和田八束『福祉型財政の条件 財政危機と自治体財政の改革』学陽書房、昭和51、pp. 58-60.
- 3) 同、pp. 60-62.
- 4) 厚生統計協会『国民の福祉の動向』、昭和54、pp. 38-39.
- 5) 同、p. 39.
- 6) 現代総合研究集団「地方行政改革の基本方向と『福祉優先政策』のあり方について」、全社協、前出、p. 52.
- 7) 同、p. 54.
- 8) 丸尾直美「見直し後の福祉政策——福祉思想の新しい潮流と福祉財政——」、『世界政経』夏季号、昭和54、pp. 2-13.
- 9) 赤沢昭三・桜井等至・丸尾直美『総合福祉経済学』好学社、昭和54年、p. 29.
- 10) 丸尾、前出、pp. 28-32、および社会経済国民会議『総合的福祉政策の理念と方向——日本型福祉社会の提唱——』、昭和53、pp. 20-22.
- 11) 拙著『社会福祉計画論』誠信書房、昭和54.
- 12) 都留重人『日本経済の転機』朝日新聞社、1976、p. 72.
- 13) 同、p. 110.
- 14) 武藤忠義・丸尾直美・住谷馨『福祉経済学』青林書房、昭和50、pp. 30-31.
- 15) 都留重人、前出、p. 119.
- 16) 高木純一『システム科学』筑摩書房、昭和47、pp. 166-168.

これからの社会福祉政策の課題

- 17) 大来佐武郎他『社会システムモデルの基礎研究』科学技術と経済の会, 1973, p. 161.
- 18) 引用の中で「常態化」を用いることがある。
- 19) Charles R. Horejsi, "Applications of the Normalization Principle in the Human Services : Implications for Social Work Education", *Journal of Education for Social Work*, Vol.15, No.1, 1979, p. 44.
- 20) スウェーデン社会研究所編『福祉社会スウェーデンの新しい動向』成文堂, 昭和54, p. 121.
- 21) 丸尾直美『福祉国家は破産するか』日本経済新聞社, 昭和53, pp. 99-101, および社会経済国民会議, 前出, pp. 17-18.
- 22) C. R. Horejsi, op. cit., p. 45.
- 23) J. ナセニウス・K. リッテル, 高須裕三・エイコデューク訳『スウェーデンの社会政策——分かち合う福祉——』光生館, 1979, p. 65.
- 24) 小野百合子訳『社会サービスおよび社会保険補足給付——スウェーデン社会福祉審議会最終報告書——』スウェーデン社会研究所, 1979, pp. 1-2.
- 25) 同, p. 8.
- 26) 同, pp.2-3.
- 27) 児島美都子・真田是・秦安雄編『障害者と社会保障』法律文化社, 1979, 資料 p. 11-18.
- 28) 例えば, 阿部秀雄『弱者を捨てる, アメリカ型福祉観への問い』田畑書房, 1978. 川上重治『福祉施設変革論・序説, コミュニティによる福祉と教育の創造』田畑書店, 1979. など.
- 29) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編『21世紀の国民生活像——人間味あふれる社会へ——』, 昭和54, p. 69.
- 30) ナセニウス・リッテル, 前出, p.103.