

社会福祉の動向と 「社会福祉改革」の課題・三考

——地方自治体と地域福祉計画——

高 田 真 治

はじめに

「社会福祉の動向と『社会福祉改革』の課題」として、社会福祉の原理と福祉国家について検討してきた。それは、社会福祉改革を方向づけるためには、まず社会福祉をどのようにとらえるべきかを明らかにする必要があると考えたからである。そして、いわく「福祉国家」とは社会福祉を公的施策として推進する国を指しているが、その仕組みと動向を知る必要があると考えたからである。

「社会福祉改革」の方向が、地域福祉・在宅福祉にあることは、今日誰もが認めるところであるが、問題はその理念と推進の方法であろう。『再考』においては、これを地域に転嫁するのではなく、むしろこの推進にともなって生ずるであろうコストやリスクを公的部門で保障すること、そして地域社会・地方自治体における社会福祉の主体的活動を刺激するための実質的な分権化と参加を保証することであると指摘した。

これまでの検討をふまえて、また最近の「社会福祉改革」の動きのなかで、筆者はさらに2つの具体的な課題について検討しておくことが必要であると考える。それは「国と地方自治体との関係」であり、そしてこの関係のなかで策定される「地域福祉計画」である。わが国の中央集権体制が改革され得ずして、生活の場である地域を基盤にした地域福祉・在宅福祉、またこれを推進するための地域福祉計画は実体化しない。

そこでここでは、「社会福祉改革」に関する『三考』として、この2つの課題について若干のレビューを含めて検討することにしたい。

I. わが国の行財政改革

I－i 「社会福祉改革」の背景

1. 「活力ある福祉社会」

1981年に発足した臨時行政調査会は、同年7月第1次答申『緊急提言』を行い、さらに2年間の検討を経て第5次答申『最終答申』を出した。この臨調は、「活力ある福祉社会の実現」と「国際社会に対する貢献の増大」の2つを基本理念として、変化への対応、総合性の確保、簡素化・効率化、および信頼性の確保という観点から行政改革を進めるべきであるとしている。これはいわく「増税なき財政再建」を中心課題としたものであったが、財政の危機的状況は、徹底的な行政改革の必要性を明示するものであり、将来の活力ある日本をつくりあげるための絶好の機会であると認識していた。

いわゆるオイルショック後の「財政危機」は、わが国社会福祉の「見直し」から「改革」へ向かわさせていることは周知のごとくであるが、問題はその方向と中身である。わが国の社会福祉は、経済開発を補完するものとして、経済計画のなかに位置づけられている。『経済社会基本計画——活力ある福祉社会のために——（1973）』『新経済社会7か年計画——新しい日本型福祉社会の創造——（1979）』にみられるごとくであり、そして臨調答申で行政改革、今後行政の目指すべき目標として「活力ある福祉社会の建設」がかかげられたのである。

したがって臨調答申以後の経済計画の特徴は、臨調答申の影響を受け、行政の改革、財政の改革が重点課題とされること、民間活力など私的部門の役割が強調されることであり、また「計画」という呼称が前面に出されず、「指針」としての性格が強調されることである。これはわが国の経済計画がもともと強制的なものではなく、誘導・指針としてのものであったことを考えれば当然のことであるともいえよう。すなわち『1980年代経済社会の展望と指針——創造的

安定社会の構築——（1983）』および『世界とともに生きる日本——経済運営5か年計画——（1988）』である。

ここでわれわれにとって関心があるのは、経済計画の目標であり、また臨調の行政改革の柱である「福祉社会」の概念である。これについては別のところで既に論じているが¹⁾、ここでの文脈に即して検討を加えておくことにしたい。

「福祉社会」については2つの形容がとられている。すなわち「活力ある」と「日本型」である。「活力ある福祉社会」という考え方を最も早くとり入れたと思われる『経済社会基本計画』では、次のごとく説明している。

「これからの経済社会の発展が、人々の生活の安定と向上に結びつき、人々の創意が自由に発揮されるためには、国民福祉を指向し、また社会的公正が広く尊重される、均衡のとれた経済社会の建設をめざさなければならない。公害はなく、自然環境が豊かに保たれ、また教育や社会保障も充実し国民の生活に安定とゆとりを約束するとともに、国際社会と協調しつつ長期的に発展を続ける経済社会は、活力ある経済活動と国民の努力によって初めて実現可能である。このような経済社会をわれわれは活力ある福祉社会と呼ぶ²⁾。」

みられるようにここでは、まだ高度経済成長期の歪み是正、均衡のとれた経済社会の発展をめざしている。成長と福祉の乖離を引きずりつつ、視点はまだ国民生活の安定とゆとりのための公的施策・保障におかれていること、これに加えて国民の努力が必要であるという公私関係が理解されるのである。

しかしながら「日本型福祉社会」を初めて明確にしたとされる『新経済社会7カ年計画』では、次のように説明される。

「個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会のもつ創造的活力を原動力とした我が国独自の道を選択創出する、いわば日本型ともいうべき新しい福祉社会の実現をめざすものでなければならない³⁾。」

1) 拙稿『これからの社会福祉政策の課題・再考—経済計画における「福祉社会」と「安定社会」—』「関西学院大学社会学部紀要」第52号、1986。

2) 経済企画庁編「経済社会基本計画」1973、pp. 11-12。

3) 経済企画庁編「新経済社会7カ年計画」1979、p. 11。

わが国独自の「日本型福祉社会」というのは、自由経済社会の競争原理に基づいた自立・自助が前提であり、これに政府が公的福祉を効率的に保障するという。ここに従来の「福祉国家」とは異なり、「福祉社会」の実現には、公私責任が転移しているのを認めることができるのである。

2. 社会福祉の基本視角

臨調答申（第3次答申）では「活力ある」という形容をしているが、この中は明らかに前の「経済社会基本計画」における「活力ある」の意味とは異なっており、むしろ『経済社会7か年計画』における「日本型福祉社会」とほぼ同義であることが理解される。そして「小さな政府」を全面肯定しないまでも、西欧型の福祉国家のありかたは強く否定しているのである。

「今後我が国が目指すべき活力ある福祉社会とは、このような自立・互助、民間の活力を基本とし、適度な経済成長の下で各人が適切な就業の場を確保するとともに、雇用、健康及び老後の不安等に対する基盤的な保障が確保された社会を意味している。それは、必ずしもより『小さな政府』を求めるものではないが、西欧型の高福祉、高負担による『大きな政府』への道を歩むものであってはならない⁴⁾。」

第3次答申における改革の基本方向を受けて、第5次答申（最終答申）では詳細な改革案が展開されているが、このなかでより明確に次のごとくいう。

「新しい時代の行政の役割は、国民の福祉のため真に必要な施策は確保しつつ、同時に民間の自由な活動を十分に保障する最小限のものでなければならない。活力ある福祉社会は、自立・自助を原則とする国民の活力と創意を基礎にしてこそ存立し得るものだからである⁵⁾。」

こうして以後、わが国における「福祉改革」はこの脈絡のもとで進められているといつてよいであろう。すなわち「社会福祉改革」は経済計画、行財政改革の中で考えられてきたのである。

この動向のなかで近年になって社会福祉の立場から「改革案」が提起される

4) 読売新聞政治部「ドキュメント行政改革」読売新聞社、1983、p. 194.

5) 臨時行政調査会事務局監修「臨調最終答申」1983、p. 26.

ようになった。総論的な「改革案」を示している代表的なものとして、『再考』でもとりあげたように、社会福祉構想懇談会・全国社会福祉協議会による『提言 社会福祉改革の基本構想(1986)』および福祉関係三審議会合同企画分科会の意見具申『今後の社会福祉のあり方について(1989)』をあげることができる。ことに後者、合同企画分科会は1986年以降、わが国社会福祉の中長期見直しの審議を重ねてきており、わが国社会福祉改革の指導的役割を果たしている。これらの提言を吟味し、わが国社会福祉改革の背景にある課題と、これからの具体的なあり方を検討する必要がある。

わが国の経済計画と臨調答申の関連を「福祉社会」という視点から引用を重ねつつ検討してきた。以上から理解されるように1970年代前半の考え方と1980年代のそれとは異なっている。この動向の中でわれわれは社会福祉の視点を定め、1990年代、さらには21世紀の社会福祉の方向を考えていかなければならない。

では、どのような「社会福祉の基本視角」をとるべきであろうか。一番ヶ瀬は次の点を指摘している。1つは実践科学として、実存する主権者としての人間を全体的にとらえ、生活者の視点から生活障害を明らかにし、その克服の方法を構造的に明らかにすることである。そして2は生活者の視点に立つ、自助と社会的協同、そして政策・制度を包括する社会的総合生活保障である。このためには実証的な比較史研究と国際比較研究という時間と空間の広がりの中で、わが国社会福祉の位置を確認し、その「改革」の方向性を見出していかなければならない⁶⁾。

I—ii 「社会福祉改革」の立法

1. 「社会福祉8法改正」

具体的な「社会福祉改革」の施策・立法化の動きについてみてみよう。

まず社会福祉施策についてであるが、いうまでもなくわが国社会福祉対策の最大の課題は高齢者対策といってよい。厚生省は1986年4月、『高齢者対策企画推進本部報告』をまとめ、次のような高齢者対策の基本原則をうちたててい

6) 一番ヶ瀬康子「現代社会福祉の基本視角」時潮社、1989、pp. 370-377.

る。

1. 自立自助と支持システムの構築
2. 社会の活力の維持
3. 地域における施策の体系化と家族への支持システムの強化
4. 公平と公正の確保
5. 民間活力の導入

そして同年6月には『長寿社会対策大綱』を閣議決定した。さらに1988年10月、厚生省と労働省は『長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について』を明らかにした。ここでは、社会参加、自立自助の精神と社会連帯、そして国民の負担、という基本的な考え方になって、高齢者対策のみならず、児童の健全育成、障害者の自立と社会参加にもふれた施策の目標と方向を示している。ことにこのなかでホームヘルパー、またショートステイ、デイサービス事業という、いわゆる「在宅福祉三本柱」などについて、2000年を目途にした増員、増設計画を具体的な数字をあげて説明している。これは1989年に出された『高齢者保健福祉推進十か年戦略（高齢者福祉十か年ゴールドプラン）』において、よりさらに拡大した計画、文字通り「プラン」として発表されることになるのである。

一方で、社会福祉の「改革」は法律の改定としても進められた。社会福祉関係の主要なものは次のとおりである。

『国の補助金の臨時特例等に関する法律（1986年5月）』

『地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律（1986年12月）』

『社会福祉士及び介護福祉士法（1987年5月）』

『老人福祉法等の一部を改正する法律（1990年6月）』

前二者の法律によって、生活保護法による国の補助率を $\frac{1}{10}$ から $\frac{1}{100}$ に、そして児童福祉法、身体障害者福祉法、老人福祉法などによる施設への入所措置費の補助率を、 $\frac{1}{10}$ から $\frac{1}{100}$ に引き下げたのである。さらにこれら入所措置等、従来機関委任事務であったものを団体事務化した。

表1 高齢者保健福祉推進十か年戦略の目標

項 目	平成元年度	「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」 (福祉ビジョン) (昭和63年10月25日)	「高齢者保健福祉推進十か年戦略」による整備目標 (平成元年12月)
〔在宅福祉対策の緊急整備〕 ホームヘルパー	31,405人	平成12年度を目途に、 50,000人	平成11年度までに、 100,000人
ショートステイ	4,274床	平成12年度を目途に、 50,000床	平成11年度までに、 50,000床
デイ・サービスセンター	1,080か所	将来的には小規模も含め 10,000か所	平成11年度までに小規模も含め 10,000か所
在宅介護支援センター	——	——	平成11年度までに、 10,000か所
〔施設の緊急整備〕 特別養護老人ホーム	元年度末 162,019床	平成12年度を目途に、 あわせて 500,000床	平成11年度までに、 240,000床
老人保健施設	元年度末 27,811床		平成11年度までに、 280,000床
ケアハウス	(創設)元年度末 200人	——	平成11年度までに、 100,000人
過疎高齢者生活福祉センター (仮称)	——	——	平成11年度までに、 400か所

(注) 在宅介護支援センター及び過疎高齢者生活福祉センター(仮称)は平成2年度創設予定。

出典：厚生省編「厚生白書」平成元年版、P.52。

『老人福祉法等の一部を改正する法律』、いわゆる「社会福祉8法改正」は生活保護法を除く福祉五法と社会福祉事業法、老人保健法および社会福祉・医療事業団法を一部改正した。改正の趣旨は在宅福祉サービスを積極的に推進しようとするものであり、このため在宅福祉サービスと施設福祉サービスの市町村への一元化を図ろうとしている。したがって居宅で生活するために必要な介護等を福祉の措置として、また施設入所決定権を市町村に委譲する。さらにこの「法律」では、自治体による老人福祉計画及び老人保健計画の策定を義務づけることになった。

以上のように補助率の削減や団体事務化によって、直接市民福祉に責任をもつ自治体が、国・法律との関係でどのような社会福祉行財政を主体的に進めて

いくべきか、進めていくことができるかが課題となったのである。「行財政改革」と「在宅福祉」という系譜においてわが国の「社会福祉改革」が進められている。したがってこれからの社会福祉を考えていくうえで、2つの課題を認めることができる。すなわち「国と自治体との関係」をふまえて、1は社会福祉行政における「自治体の役割」であり、2は社会福祉施策における「自治体の計画」である。

2. 機関委任事務

敗戦後、日本国憲法は地方自治の本旨をうたい、これに基づいた地方自治法は、国と地方公共団体（地方自治体）との間の基本的関係を確立しようとした。そして、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的としている。これによって地方自治は官僚的中央集権的地方自治から、民主的地方分権的地方自治へと理念的には改革された。しかしながら実際は、国による事務配分や補助金の制度によって、地方自治体の自主性が拘束されているのである。

事務配分の課題は機関委任事務体制の改革であるが、これから派生する問題として次のことが指摘されている。

1. 国が有する強力な指揮監督権
2. 住民参加の拒否
3. 行政責任の不明確
4. 機関委任事務の事務量の多さ
5. 事務の吸い上げ現象
6. 超過負担
7. 機関委任事務と補助金統制に係る問題⁷⁾

国と地方自治体との関係は、古くて新しい問題といえる。両者の関係について村松は次のような3段階によって説明している。すなわち、第1は中央官僚制が、行政制度（機関委任）、財政制度（補助金と特別交付税）、人事システム

7) 神奈川県自治総合研究センター編「もうひとつの地方自治論—自治体学の創造をめざして—」ぎょうせい、1983、pp. 38-43.

(天下り) の手段を駆使して、集権的な中央地方関係の結合構造を形成した時期、第2はこの結合構造を利用して、中央省庁が経済成長の目標をにかけて地方の協力を求め、地方がこれに応えた時期、そして第3は公害反対の住民運動と革新自治体に代表される時代である。1は古い垂直的行政統制モデル、そして2は新しい水平的政治競争モデルの協働関係、3は対立関係である⁸⁾。

わが国の中央・地方関係に関する事務配分については、行政責任明確化の原則、能率主義の原則、市町村優先の原則を掲げたシャープ勧告が原点とされている。以後行政事務配分問題の検討が続けられ、第9・10次調査会の答申で集大成されたといわれる。すなわち双方は協同関係にあり、いわゆる「機能分担」の考え方を打ち出している。したがって「固有事務」「委任事務」という伝統的な区別は否定されなくてはならないが、地方自治体に対して、行政の均等性、広域的調整の確保等の見地から必要最小限度の国の関与を認めることにしている。しかしこれら一連の検討も、今日に至るまで殆ど実現されていない⁹⁾。

このように事務配分が進まない阻害要因として、片岡は次の3つの理由を上げている。すなわち、中央省庁の地方自治体に対する不信任感、本能的ともいえる権限執着の姿勢、そして財源問題である¹⁰⁾。

これら「中央」の姿勢はいわば明治時代からの我が国政治の体質であり、したがってこれを打開していくためには、自治体・住民の姿勢、自治意識の啓蒙と、自治意識に基づく政策の開発なども課題となるであろう。

事務配分による調整が遅々として進まないため、前述のような機能分担論もみられる。しかしこの問題は事務の分担を中央と地方でどうするかという問題のみでなく、その実施にともなう財政、補助金の問題がからんでいるからであり、これが中央による地方統制の仕組みだからである。

しかし次のような見解もある。「機能分担というのは、国が定めた国の事務を

8) 村松岐夫「地方自治」東京大学出版会、1988、pp. 161-162.

9) 大久保皓生『わが国の中央・地方関係に関する一試論—地方制度調査会における事務配分論—』片岡寛光編「国と地方—政府間関係の国際比較—」所収、早稲田大学出版部、1985、pp. 33-36.

10) 同、p. 39.

国が権限を保留しつつ、実施過程に自治体を組み込み、責任と経費を自治体にも分担させることで事務を一体的に処理する方式である。」すなわち融合型の「集権」であって、これは分権という発想は出ず、まことに巧妙なシステムであり、自治体にとっては「割損」の実感を拭えない¹¹⁾。

したがって機関委任事務体制は、次のような観点から改革する必要がある、これは「地方自治」の本旨を見直すことにはかならない。

第1は行政責任の明確化である。権限・責任主体と実施主体が一致することが望ましい。第2は現地性・総合性の確保である。住民の利益と地域の総合行政を推進するための体制づくりが容易にできる仕組みでなければならない。そして第3は国と地方の経費負担の明確化である。住民のタックスペイヤーとしての意識の確立にもつながってくる¹²⁾。

「社会福祉改革」の目ざす地域福祉・在宅福祉の推進には、国・自治体関係を見直すことが重要な課題となる。国は自治体にその責任と実施を委譲し、そのための主体的な地域の総合行政を保証すること、そしてナショナル・ミニマムに責任をもつべきだ、といえるであろう。

Ⅱ. 国と地方自治体

Ⅱ－ⅰ 「地方自治」の課題

1. 計画主体と実施主体

牛嶋は1つの行政サービスを提供するに当たって、計画主体と実施主体が想定されることと、それぞれの主体に国、都道府県、市町村のいずれかがなりうることを考え、両者を組み合わせて次のような機能分担表を示している。ここでS₁₁、S₂₂、S₃₃は計画主体と実施主体が同じであり固有事務である。S₁₂、S₁₃、S₂₃は計画主体が上位であり、委任事務体制であって、前述の垂直的行政統制モデルといえる。この逆がS₂₁、S₃₁、S₃₂であり、実施主体が上位の組織に対して計

11) 大森彌『社会福祉における集権と分権—機関委任事務の温存と変更』伊部・大森編「明日の福祉⑤ 福祉における国と地方」所収、中央法現出版、1988、pp. 113-115。

12) 神奈川県自治総合研究センター編、前出、p. 44。

画の策定を要請するものである¹³⁾。実際にはこの形態はないとされるが、のちに検討するように、社会福祉計画と地域福祉計画の関係についてみると、この形態、すなわちボトム・アップのあり方が望ましい。そうではあるけれども自治を促進させるための事務配分における今日の基本的課題は、計画主体と実施主体の関係が、上下関係にあるものを、実質的に一致させるための努力だといえよう。

表2 計画主体・実施主体と機能分担

実施主体 計画主体	国	都道府県	市町村
国	S_{11}	S_{12}	S_{13}
都道府県	S_{21}	S_{22}	S_{23}
市町村	S_{31}	S_{32}	S_{33}

出典：牛嶋正「現代の地方自治 財政力と行政能力」有斐閣、1988、P.80。

「事務の責任主体を国の機関としての知事および市町村長から都道府県および市町村に移行しても、実施基準が相変わらず国の設定する統一的な基準と同じであるならば、何のための団体委任事務化なのか、その理由が不明確になる。自治体側から、『団体事務』あるいは『団体事務化』という新たな事務区分は、要するに、財政負担を自治体に転嫁しつつ、国の関与を貫こうとする巧妙な手法ではないのかという疑問が出される理由もそこにある。おそらく、『団体事務化』に伴う自治体の自主的事務運用の可能性は、『政令の定める基準』を文字通り『基準』と考え、それを指標としつつも、それぞれの地方の実情に応じた運用を創意工夫することにあるであろう¹⁴⁾。」

以上の観点から、地方自治体が社会福祉、在宅福祉の計画主体であり、かつ実施主体として進めうる体制を保証しないかぎり、政府がノーマライゼーションを唱えるのは、いわば論理矛盾である。ノーマライゼーションの推進には、欧米諸国におけるように立法化による支持が不可欠であり、ましてやゴールド

13) 牛嶋正「現代の地方自治 財政力と行政能力」有斐閣、1988、pp. 79-80。

14) 大森彌、前出、p. 127。

プランにみられるような在宅福祉の推進は、事務配分と補助金で縛る従来のあり方では決して進展しないであろう。

アメリカは周知のように世界に先駆けて「社会保障法（1935）」を制定したが、1975年、タイトルXX「サービスのための州への補助金」によってこれを再編した。すなわち所得保障とソーシャル・サービスを分離し、これにともないそれまで連邦に集中した権限を州に委譲するというものであった。したがって州は、各州の事情に応じたソーシャル・サービスについての「包括的年次サービス・プログラム計画」を策定し、住民の縦覧に付し、最終案をまとめて連邦に提出する。全予算の上限はあるもののこれに対し連邦は各州に一括補助金を出す、というものである¹⁵⁾。

これはいろいろな課題も内包しており、また後のレーガン政権における新保守主義によってなしくずしにされてしまったのであるが、国・自治体関係における、自治体による主体的な在宅福祉推進を保証する制度であったといえよう。

これからのわが国の社会福祉にとって、在宅福祉の推進が最大の目標になることは否定できない。したがって課題は、これを進める政治姿勢であり、また制度的な整備であろう。スウェーデンにおける「ソーシャル・サービス法」（1982年）、またアメリカにおける「障害をもつアメリカ国民法」（1990年）のごとくである。

このためわが国においてもノーマライゼーション理念あるいは差別禁止を理念とし、生活保障・在宅福祉を推進するために、「8法」の一部改正というのではなく、さらに「在宅福祉事業特別措置法」か「在宅福祉対策基本法」のような立法化が期待される。これには上に検討してきたように、国と地方自治体における実質的な事務配分と補助金の問題が解決される必要があるのである。

2. 社会福祉計画と地域福祉計画

前述したように1989年12月に、厚生省は『高齢者保健福祉推進十か年戦略（高齢者福祉十か年ゴールドプラン）』を公表した。この内容についての検討はこれから具体的にすすめられると思うが、計画という観点から見ると次のよう

15) 拙著「アメリカ社会福祉論」海声社、1985、pp. 167-203.

な特徴が見られる。

1. 10年の長期計画であるが、10年後の達成目標を具体的に数量で表わしていること。したがって年次実施計画は明らかになっていないが、10年に至る過程でその進捗状況が点検でき、達成の度合い、結果が歴然となること。
2. 従来の予算の決定とその増加の方法はいわゆるインクリメンタリズム（増分主義）であるが、今日の社会福祉政策の最重点プログラムとして、その枠を外す方針のようであること。
3. 地方自治体への具体的な指針、あるいは誘導計画となっていること。「長寿社会対策大綱」「福祉ビジョン」を誘因として、自治体では「長寿社会対策」などを計画中のところが多いが、これがさらに計画策定への刺激になると考えられること。

このようにゴールドプランには、計画目標の明確化・具体化、予算の裏付け、また計画遂行における自治体など組織・機関の関係のあり方が基本的な課題になることを改めて示しているであろう。

以上のように国による高齢者を対象とした具体的な社会福祉計画が出されたわけだが、わが国で最も計画的な推進が図られたのは前述のように何といっても経済開発であろう。1960年の「国民所得倍增計画」など、高度経済成長期に出された経済計画は、経済の安定的成長、物価の安定、国際経済協力などを課題としていた。そして既に1965年の「中期経済計画」では、計画の目的として「ひずみの是正」が掲げられ、生活面の後進的部門を経済社会発展のテンポに同調させ、経済社会の調和ある発展を図るために「社会開発」を課題とした。社会開発は、国民生活の質的向上、生活環境の整備、社会保障の充実、公害の排除などを目的としており、これ以後の成長期における経済計画の主要な課題となったのであった。

社会開発はひずみの是正、成長と福祉の乖離の修正を意図したといえるが、この時期、2つのことを促進したと考える。すなわち、1つは経済指標であるGNPに対する新しい尺度としての社会指標、福祉指標の研究であり、2は市場機構を修正する、公共政策としてのシビルミニマムの設定である。

シビルミニマムは市民が形成する生活権の基準であり、これが自治体の政策目標、政策公準に変換され、計画的に達成するという手法が開発されたのであった。これは指標研究と相まって進められるべきものであるが、社会指標については以後も国民生活指標（NSI）として開発が続けられている。しかし残念ながら、シビルミニマムの設定とその推進については期待された発展を見ることができなかったのである。

オイルショック後の経済計画は、「福祉社会」「安定社会」を主題とするが、その基礎はいぜんとして経済の安定した成長と国民生活の安定と向上とが均衡の取れた経済社会を目指すこととなる。1979年の「新経済社会7ヵ年計画」では、新しい日本型福祉社会の創造が目的とされたのは周知のごとくである。

このようにわが国では経済計画が中心であり、この進展にともなってもらいたいに関連領域をとり込んでいった。経済計画の彌縫策、後始末として考えられたといってもよく、「社会開発」はもとより「福祉社会」すらも経済計画の範疇で考えられている。これは言うまでもなく経済開発が常に優先課題であったことにもよるが、社会計画や社会福祉計画への関心が低かったことにも原因があるといえよう¹⁶⁾。

II—ii 地域福祉計画の課題

1. 地域福祉計画が要請される背景

1975年以降、政策的には日本型福祉社会が主張され、そして福祉改革が進められようとしている。また「社会福祉の見直し」の視点からは「福祉の科学と哲学」が主張され、そしてさらに社会福祉の理念としてノーマライゼーションが導入され、強調されるようになった。これらが今日、社会福祉の新しい道として地域福祉あるいは在宅福祉が強調される背景になっている。以上の計画とそれが課題とする領域の関連を簡単に表示すると表3のようになる。

今日、わが国の社会福祉は地域住民による私的・自発的な社会福祉活動は言うまでもなく、国や自治体による公的な社会福祉施策も地域福祉に収斂してい

16) 拙稿『地域福祉計画の課題—歴史的背景と計画モデル—』『地域福祉活動研究』第1号、兵庫県社会福祉協議会、1984。

表3 社会福祉計画の位置

	経 済 計 画	社 会 計 画	社会福祉計画
課 題 ・ 領 域	経済開発 経済全体の領域 経済の安定的成長 物価の安定 国際協調 生活水準の向上 完全雇用 社会開発 福祉社会の創造	社会開発 非経済領域 生活関連領域 教育 住宅 保健医療 社会保障 雇用 社会福祉	社会福祉 社会生活の領域 在宅福祉サービス 地域福祉

出典：高田真治、福祉士養成講座編集委員会編「社会福祉援助技術各論Ⅱ」中央法規出版、1989、P.168。

るといってよいであろう。そこで次の3つのことが課題となるのである。

第1は地域福祉の基盤となる、生活の場としての地域社会の組織化、第2は質の高い地域生活を保障するための在宅福祉サービス供給システムの構築、そして第3は問題をとらえる視点の明確化と問題解決のための援助の体系化、およびこの計画的推進、以上である。したがって、これらは相関しているが、地域福祉計画の策定が主たる課題となるのである。

従来経済計画と対をなすべき社会計画は、所得保障、保健医療、住宅、教育、雇用などの基本的な生活関連領域、いわゆる社会サービスを計画的・総合的に取り扱うものであっても、かならずしも個人の生活レベルで全体的に調整するものとは言えない。したがってこれら個人の社会生活上のニーズを全体的に満たしうるように、社会福祉の視点から積極的に計画を具体化する必要が生ずることになる。

さらに今日、以上の領域に加えて、個別的な生活上のニーズに応えるための対人福祉サービス・在宅福祉サービスが不可欠なものとして位置づけられるようになった。これは個人の生活の場である家庭や地域社会において、その個別的な生活上のニーズを充足しようとすることであり、地域福祉の充実を意図していることにほかならない。

今日社会福祉のあり方が、さまざまな要因を背景として重要な課題となっているのである。とりわけ人口高齢化の進展に伴う福祉ニーズの増大、その高度化と多様化へ対応するためには社会福祉施策の計画的整備が不可欠となる。そして「社会福祉計画」は個別的・具体的な計画の策定としては社会福祉固有の視点にたって、地域を基盤にして「地域福祉計画」として進めることが期待されるのである。

地域福祉計画は、現在の地域生活上の問題を認知し、その解決を目指して進められる科学的、合理的な手段の体系である。基本的に地域住民の現実的な社会生活上のニーズと、社会福祉サービスや施設など社会資源との調整、さらには開発を図るものであるといえるから、地域生活のための直接的なサービス提供とともに一般的な地域組織化と地域福祉組織化が不可欠な要件といえるであろう。

2. 地域福祉計画の基本的課題

以上から地域福祉計画は地域を基盤とした社会福祉計画であるといえるから、社会福祉固有の社会的機能を果たすとともに、住民個人の地域生活に密着した地域性を備えなければならない、ということである。したがって「地域福祉計画」には2つの基本的課題があると考ええる。

第1は地域福祉計画の理念と目標の明確化である。地域福祉計画をどのような考え方に基づいて体系化し、実施するのかということである。これを明確にしている例として、次のものをとりあげることができよう。

神奈川県は1987年に『ふくしプラン』という、21世紀の福祉社会を目指した計画を策定している。ここで基本原理としているのが、「ノーマライゼーション」と「可能性の哲学」である。そして五つの原則、すなわち総合化、地域化、自立と参加、公私の役割と協同、そして資源活用と負担をあげている。

また神戸市は、1977年以来3年毎に『市民福祉計画』を策定するローリング・システムをとっているが、ここで基本原理としているのが「神戸市民の福祉をまもる条例」にうたわれている「市民福祉」という理念である。そして施策の基本的な方向として、施策の総合的な推進、地域福祉の推進、各種施設の体

系的整備、施策の重点化・公正化、そして施策の質的充実をあげている。

第2は地域福祉計画の位置と関係の明確化である。これは「地域」概念の曖昧さに原因しているといえるが、地域福祉計画を他の計画との関連において、どのレベルのものとして考えるのが実際的なか、ということである。これについては次の例をとりあげよう。

東京都では、都全体を圏域として東京都が策定する「地域福祉推進計画」と、区市町村の策定する「区市町村地域福祉計画」、および多様な福祉活動を基盤に住民が主体的に策定する「地域福祉活動計画」という3つの計画で構成されると考えている。そしてこれらの計画は、計画の主体となる圏域の広狭に対応した「三層計画」ではなくて、これらは機能・内容面に相関があるので、「三相」の計画として考えることがふさわしいとしている。

大阪府も基本的に同じ考え方にあり、「地域福祉推進計画」「市町村地域福祉推進計画」「地域福祉活動計画」の三相の計画としている。これら三相の計画は、相互に整合性をもって補完しあう関係にある。大阪府では既に1983年に『大阪府地域福祉推進計画（ファインプラン）』を策定しており、「市町村地域福祉推進計画」が中心的な役割を担うものとして位置づけている。

「地域福祉計画」を三相の計画とするというのは、社会福祉計画の特質によっている。すなわち社会福祉計画は、経済計画に見られるように国が策定したものをトップ・ダウン方式で地域に下ろし、割り当てるというのではなく、基本的に地域住民の生活ニーズに基づいて、これを充足するためサービスを計画的に整備していくというボトム・アップ方式が要請されているからである。

そしてこれらに関してもう1つ重要な側面は、基本的に公私の協同によって進められる、ということである。公的な側面には、都道府県と市町村という自治体が含まれるし、私的な側面には住民と社会福祉協議会、事業体などが含まれる。これらが以上の三相の計画に関連して役割を担っていくことになる。市町村における「地域福祉計画」、そして地区における「地域福祉活動計画」ほど住民の役割が相対的に大きくなっていくのは言うまでもないであろう。

以上のように、地域福祉計画は社会福祉の基本的な原理を踏まえるとともに

に、これに基づいた目標が設定される必要がある。そして目標達成のために、これらにかかわる地域住民や公私の機関などが協力し、計画の方針や目標についての合意の形成から、これに基づく具体的な計画の策定、そして計画の実施を進めていくのである。したがって計画の具体性と実施という観点からみると、市町村を主体にして計画策定を図るのが实际的だといえるであろう。

Ⅱ―Ⅲ 行政と計画

1. 計画と調整

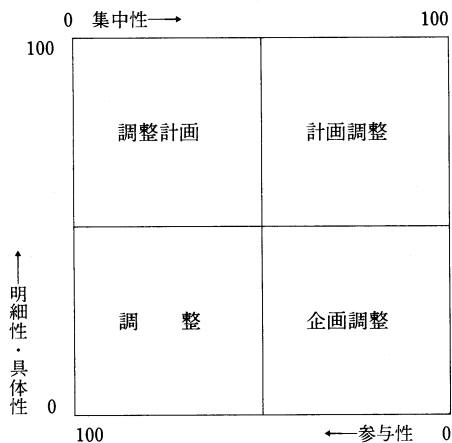
地方自治法は第2条で次のごとく定めている。「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」したがって、地方自治体においては通常計画行政が進められている。そしてさらに「8法改正」によって、社会福祉も老人福祉計画などが義務付けられることになったのである。老人福祉計画に限らず社会福祉計画は、人間の生活全体にわたる諸側面を包括的に計画化する必要があるから、行政のセクショナリズムをこえた調整が不可欠となる。

西尾は次の3つを指標として計画と調整の関連をモデル化している。すなわち、計画権が企画部門にどれだけ集中しているかの指標としての集中性、反対に調整が担当者のコミュニケーション手続きによってどの程度参与するかの参与性、およびこの集中と参与の関係を整理するための企画の明細性・具体性である。これによって次のように4つの「企画の類型」が示される。

1. 企画過程の集中性が高く、企画内容の明細性も高い「計画調整」または「計画による調整」
2. 企画が企画部門に集中していても、企画内容に明細性・具体性の乏しい「企画調整」
3. 集中性も明細性・具体性も十分でない「調整」
4. 集中性が乏しいのに明細性・具体性の高い「調整改革」または「計画の調整¹⁷⁾」

17) 西尾勝「行政学の基礎概念」東京大学出版会、1990、pp. 205-209.

図1 企画の種類



出典：西尾勝「行政学の基礎概念」
東京大学出版会、1990、P.207。

「総合計画」にみられるように、自治体における計画機能や機構は様々ではない。またいわゆる計画行政への関心も様々であろう。このような状況のなかで老人福祉計画を義務付けても、おざなりな計画、モデルを参考にしただけの形式的な計画に留まるところが多くなることも予測される。

しかしながら地方自治体においてこそ、法律に基づくセクショナリズムをこえて、生活の場で社会福祉の総合化、統合化が可能だといえる。したがってそれぞれ自治体の特性を生かした計画を策定し、その実効性を図ることが今後の課題となるであろう。これには「自治」が基本的要件となるのである。

自治体政策過程の問題点として次のようなことが指摘されている。これらは伝統的な国・自治体関係の中で形成されてきたともいえるが、自治体の自治機能の開発が重要なことを示している。

1. 自治体の政策過程が組織の細分化に連動しており、タテ割行政の弊害が出ていること。
2. 政策過程において調整機能が十分働かず、重複行政が多くなってきていること。

3. 政策過程を演出する組織について、ライン組織とスタッフ組織が混然一体として存在し、組織の総合力が発揮されないのみならず、意志決定面でも混乱が生じてきていること。
4. 計画行政を推進しようとする風土の希薄化、及びトップマネジメント機能の不全という問題。
5. 行政の役割が不分明になってきていること、いわゆる「公・共・私」の役割があいまいになってきていること¹⁸⁾。

これらは、自治体における政策過程の問題の一側面を示すにすぎないが、国・自治体の関係において、自治体の政策決定と行政という観点からみると、現実の地方自治体が抱える問題は奥深いものがあるといわなければならない。

2. 市民政策への転換

わが国は先にものべたように官治・集権型の政策がすすめられてきた。すなわち第1に政策形成は、国、実態として官僚としてのオカミの秘術であって、国民の一人一人は政策主体ではなく政策対象に過ぎない。そして第2に市町村、県などの自治体政府は独自政策を持ちえず、国の政府の下請け機関に過ぎない、ということである。したがってこの官治・集権型の政策スタイルを自治・分権型へ変換する必要がある。これは、「政策目標」の量的拡大ではなく、質的転換を図ることが課題であるといえよう¹⁹⁾。

松下は官治・集権型で拡大してきた伝統政策を、自治・分権型の政策スタイルへ転換させる政策の現代的再編成を「市民政策」の段階として位置づけている。これは政策の分権化、国際化、さらには文化化を意図している²⁰⁾。

自治体が政策主体であり実施主体であるには、主体的な自治体計画の策定が不可欠である。行政とは、法律の執行ではなく、政策・計画の執行である。それも市町村の行政、県の行政、国の行政それぞれ課題領域が異なっている²¹⁾。

18) 佐々木信夫「政策学への発想 もうひとつの地方自治論」ぎょうせい、1989、pp. 149-152.

19) 松下圭一『日本の政策課題と政策構成』日本政治学会編「政策科学と政治学」所収、岩波書店、1983、pp. 193-199.

20) 同、p. 197.

21) 同、p. 201.

表 4 政策目標の歴史類型

伝 統 政 策	近 代 化 政 策			市 民 政 策
	I 型	II 型	III 型	
支配の継続	国家装置の構築	国富の拡大	国富の配分	スタイルの転換
(財政政策) 貢納・徴税政策 ＋ 治安・軍事政策	国内統一政策	経済成長政策	福祉政策 都市政策 環境政策	分 権 化 国 際 化 文 化 化

歴史的展開

現代的再編

出典：松下圭一『日本の政策課題と政策構成』日本政治学会編「政策科学と政治学」所収、岩波書店、1984 P.197。

セクショナリズムで分断されたそれぞれの生活部面におけるタテ関係で拘束するのではなく、自治体が地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図ることができるように保証すること、これが国の法律制定と執行の機能であろう。

福沢諭吉は明治 10 年の『分権論』の中で、政権と治権の区別をし、分権の必要を説いているという。すなわち政権は中央政府のことで、法律制定権や軍事権、租税徴集権、外交権などで、これらは国に集中すべきである。これに対し治権は人民の生活に密着したものであって、「国内各地の便宜に従ひ、事物の順序を保護して、その地方に住居する人民の幸福を謀ること、」であり、地方に分散させるべきだという²²⁾。

このようにみえてくると、100 年余を経ても分権化はなされなかったのであり、むしろ中央官僚によって集権が拡大・強化されてきた。わが国における「社会福祉改革」、在宅福祉の推進、また自治体における老人福祉計画の義務化は、以上のわが国中央集権の「体質」のもとで唱えられ、すすめられようとしていることを念頭においておく必要があるだろう。

自治体が自らの選択と決定においてその治権を行使できるよう正常化するこ

22) 平松守彦「地方からの発想」岩波書店、1990、pp. 207-211.

と、これなくしては高齢者や障害者に地域における通常の生活を保障するというノーマライゼーションは実体化しないであろう。

「社会福祉改革」は現行政治システムに基づいた対症療法的・彌縫的な社会福祉施策の「改革」ではなく、国・地方自治体の関係において、「地方自治体」を文字通り地方、地域における自治主体とすること、そして自治体の自主的な計画による行政・治権を保証すること、これらをも課題としなければならないといえるであろう。