

社会福祉の改革と市民参加

—— 在宅福祉の思想と方法 ——

松 原 日 出 子

1. は じ め に

私は、これまで、横浜市におけるホームヘルプ協会の設立と変遷について、「横浜市ホームヘルプ協会の設立過程－〈五つの報告書〉を中心に－」（松山大学論集第18巻第5号，2006年12月），「横浜市ホームヘルプ協会の設立・変遷過程－ホームヘルプサービス事業を中心に－」（松山大学論集第18巻第6号，2007年2月），「横浜市の福祉行政と横浜市ホームヘルプ協会－協会設立の歴史・社会的背景－」（松山大学論集第19巻第2号，2007年6月）の三つの小論を持つ機会を得た。その試みは，文字通り，「協会の設立と変遷」「横浜市の歴史・社会的背景」に焦点をおいたものであって，協会成立に関わった研究者の思想や理論については意図的に後日の課題として触れずにきた。

横浜市ホームヘルプ協会の設立について見逃すことのできないのは，1984（昭和59）年に横浜市福祉サービス供給組織研究委員会によって作られた最終報告書『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会報告（第一分冊）－横浜市在宅福祉サービス協会（仮称）最終基本構想－』である。そして，この報告書の作成において中心的役割を演じたのが三浦文夫，京極高宣の両氏である。もとより報告書は両氏の研究論文ではないし，両氏の考え方が全面的に盛られているわけでもない。報告書はなによりも時代の要請から生み出されたものであり，そこには，「時代」の精神を読み取ることが出来る。報告書に込められた両氏の思想や理論も，おそらく，時代精神の一環として読まれてよい。

とまれ、本論では、横浜市ホームヘルプ協会の成立に理論的支柱となった三浦・京極両氏の在宅福祉に関する思想と理論に若干の整理を行い、それを手掛かりに、思想的・理論的側面から、「横浜市ホームヘルプ協会」の歴史的位置を検討することを課題にしたい。

2. 戦後日本の社会福祉と福祉見直し論

横浜市ホームヘルプ協会は、確かに、一面では行政の意欲を反映したものであったが、他面それは、理論的営みであった。横浜市におけるホームヘルプ協会の成立は社会変動の所産であるがそれを成立に導いた理論的営みの成果でもあった。そしてそこに二人の有力な理論家－三浦文夫・京極高宣－が存在した。もちろん三浦、京極の両氏は横浜市ホームヘルプ協会を念頭において理論的な作業を行ったわけではない。その逆で、横浜市が、福祉の見直しと新しい福祉の方向を探る中で、三浦、京極両氏に理論的構築を求めたのである。横浜市ホームヘルプ協会の性格付けに果たした両氏の貢献には特記すべきものがある。協会設立にかかわる委員会のようなところにおいてあるいは委員会の報告書において、自説を完全に反映させることは至難の業である。当然のことながら、三浦、京極両氏にとって必ずしも納得のいく結果ではなかったと推察する。そうした限界の中で、横浜市ホームヘルプ協会の性格付けに果たした両氏の貢献は記憶に値する。

三浦・京極両氏の理論的研究は、そして、両氏の理論的研究を支柱にして形成をみた横浜市ホームヘルプ協会の成立は、それを大きな視点で眺めてみれば、福祉の転換期という時代を背景にしているということができよう。それは福祉国家の再編が世界的な潮流となり、福祉国家の役割にひとつの限界が認識された時代を意識して構築されてきたものである。見方によれば、それは後に、社会福祉の基礎構造改革と通称される福祉国家再編に通じていく、いわば、福祉における新しい時代の幕開けを導く活動であった。社会福祉の基礎構造改革は、社会福祉事業法の成立（1951年）以降の社会変動を背後にもつ

ものであるが、その間、施設の社会化など基礎構造改革に至るさまざまな動きを抱えていた¹⁾

日本における福祉国家の形成は児童福祉法をはじめとしていわゆる福祉六法（1964年）の整備（制度確立）によって進められてきた。脆弱な福祉基盤しかもたなかった日本が福祉国家の体裁を整えるため、制度の確立という基盤整備を主眼においてきたことは当然であった。しかし、多くの社会的創造物がそうであるように、福祉国家もまた進化しなければならないという宿命から逃れることはできない。社会変動は福祉国家の再編を求め、制度の整備を超えた内容—より充実した福祉とそれを実現するための制度—を求めることになる。三浦・京極両氏の研究は福祉国家の再編を意図し、おそらく、それに寄与する理論の構築を課題として展開されたものである。

この間の動きを確認することにしよう（図表1）。戦後日本の歩みをいくつかの段階に区分してとらえる手法はさまざまな分野で見られる。社会福祉の研究領域においても然りである。吉田久一は、(1)戦後社会事業（1945年～1959年）、(2)高度成長期の社会福祉（1960年～1973年）、(3)減速経済移行期（1974年～）という区分を試みる。三浦の区分も基本的に吉田の試みを継承したものといえよう²⁾

三浦（1978a）は、戦後日本の社会福祉施策の展開を、第1期（1945年～1959年）、第2期（1960年～1974年）、第3期（1975年～）の三期に分けて以下のように概観する。戦後しばらくの間、戦争の痛手を被った国民に対する緊急保護の観点から、低所得世帯に対する対応が政府の主たる福祉施策となった（第1期：戦後処理の時期）。その後、日本が国力を回復し高度経済成長期を迎えると、経済開発に伴う国民間の格差是正、及び福祉増大への国民の期待に応えるため、福祉政策の対象者の拡大や予防・回復機能の重視という面から社会福祉の拡大が図られた（第2期：社会福祉の拡大期）。このような社会福祉の拡大傾向は、1973年のオイルショックに伴う低成長期への突入によって転換を余儀なくされ、それまでの社会福祉の枠組に大きな見直しが求められることと

なったのである（第3期：社会福祉の見直し期）。

三浦が指摘するように、戦後の日本は復興期を経て高度経済成長を実現し、国民生活のあり方を大きく変えてきた。農村部から都市部への大規模な人口移動による世帯規模の縮小は、それまで家族が有していたニーズ充足機能を脆弱なものにし、高齢化がその傾向に拍車をかけることとなった。また、国民全体の生活水準の向上は、社会福祉ニーズを容容させていくこととなった。1970年代における社会福祉施策の見直しは、このような国民の生活構造・生活意識の変化と深く関係するものであった。戦後日本の福祉は産業化に導かれた社会構造の変動とその社会構造の変動に連動した生活構造の変動と、さらには、生活構造の変化に連結する意識構造の変化という複合的変動・変化の結果としてそのあり方を変えてきた。福祉国家の再編という課題はそのような複合的変動・変化の中に生じている。

図表1 戦後昭和期における社会福祉制度・政策のあゆみ
(社会政策／高齢者福祉関係分に注目して)

年	事 項	研究動向・報告書
1946 (昭和21)	(旧)生活保護法制定	
1947 (昭和22)	児童福祉法制定	
1948 (昭和23)		
1949 (昭和24)	身体障害者福祉法制定	全国母子世帯調査・未亡人調査 (厚生省児童局)
1950 (昭和25)	生活保護法制定	社会保障総合基礎調査(厚生省統計調査部)
1951 (昭和26)	社会福祉事業法制定	
1952 (昭和27)		社会医療基礎調査 (厚生省統計調査部)
1953 (昭和28)		肢体不自由者(児)実態調査 (厚生省社会局・児童局)
1954 (昭和29)		精神薄弱児実態調査 (文部省)
1955 (昭和30)		老人の暮らしの実態 (国立世論研究所)
1956 (昭和31)		
1957 (昭和32)		
1958 (昭和33)		中村優一「公的扶助とケースワーク」(日本社会事業大学研究紀要)
1959 (昭和34)	国民年金法制定	岡村重夫「社会福祉学(総論)」(柴田書店)
1960 (昭和35)	精神薄弱者福祉法(後に知的障害者福祉法)制定	岸 勇「公的扶助とケースワーク」(日本福祉大学研究紀要)
1961 (昭和36)		社会保障に関する世論調査 (厚生省大臣官房企画室)

年	事 項	研究動向・報告書
1962 (昭和37)	厚生省, 老人福祉センター整備費, 老人家庭奉仕事業実施	竹内愛二「専門社会事業研究」(弘文堂)
1963 (昭和38)	老人福祉法制定	高齢者調査 (厚生省統計調査部) 老人福祉に関する世論調査 (総理府)
1964 (昭和39)	母子福祉法 (後に母子及び寡婦福祉法) 制定	吉田久一「日本社会事業の歴史」(勁草書房)
1965 (昭和40)		後期壮年層調査 (厚生省統計調査部)
1966 (昭和41)		考橋正一「全訂社会事業の基本問題」(ミネルヴァ書房)
1967 (昭和42)		
1968 (昭和43)		一番ヶ瀬康子「社会福祉事業概論」(誠信書房)
1969 (昭和44)	厚生省, 「老人福祉奉仕員運営要綱」を通知	小川政亮「権利としての社会保障」(勁草書房)
1970 (昭和45)		
1971 (昭和46)	児童手当法制定	
1972 (昭和47)		社会福祉と住民運動市区町村社会福祉協議会・活動実績調査, 居宅ねたきり老人実態調査 (全社協)
1973 (昭和48)	老人医療無料化 (福祉元年)	老後の生活調査 (社会保障制度審議会事務局)
1974 (昭和49)		一番ヶ瀬康子・真田是「社会福祉論」(有斐閣双書)
1975 (昭和50)		コミュニティー生活の場における人間性の回復 (国民生活審議会調査部会)
1976 (昭和51)	厚生省, 「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」を通知 (在宅老人福祉対策制度)	老人問題に関する総合的諸施策 (中央社会福祉審議会)
1977 (昭和52)		一人暮らし老人実態調査 (厚生省)
1978 (昭和53)	厚生省, 寝たきり老人の短期保護事業 (ショートステイ) を創設	コミュニティ形成と社会福祉 (中央社会福祉審議会)
1979 (昭和54)		
1980 (昭和55)	第2 臨調設置, 社会福祉を含む行財政改革を提言	老後の生活と意識に関する調査 (内閣総理大臣官房老人対策室)
1981 (昭和56)		地域福祉サービス実態調査 (経済企画庁)
1982 (昭和57)	老人保健法制定 (老人医療費支給制度を廃止) 厚生省, 家庭奉仕員派遣事業の対象拡大と費用徴収制度の導入 (大幅増員, 所得制限撤廃, 有料化) 「軽費老人ホームの設置及び運営について」を通知	孤独死老人追跡調査 (全社協・全民児協) 老親扶養に関する調査 (内閣総理大臣官房老人対策室) 老後の生活設計に関する調査 (内閣総理大臣官房老人対策室)

年	事 項	研究動向・報告書
1983 (昭和58)		地域における老人のためのボランティア活動状況調査 (総理府老人対策室)
1984 (昭和59)		老人ホーム基礎調査 (全社協老人福祉施設協議会)
1985 (昭和60)		
1986 (昭和61)	老人保健法改正 (老人保健施設創設, 一部負担金引き上げ)	「在宅福祉サービスの戦略」(全社協) 人口の高齢化に伴う生活構造の変化に関する調査 (厚生省人口問題研究所)
1987 (昭和62)	社会福祉士及び介護福祉士法制定 家庭奉仕員講習会推進事業を創設 (厚生省)	高齢者雇用対策に関する基礎調査 (厚生省統計情報部) 三浦文夫「社会福祉経営論序説－政策の形成と運営」(碩文社)
1988 (昭和63)		老後の生活と介護に関する調査 (内閣総理大臣官房老人対策室)
1989 (平成元)	高齢者保健福祉推進十か年戦略策定	高齢化社会に対応した居住地域の整備に関する調査報告 (厚生省)
1990 (平成2)	社会福祉関係八法改正	高齢者問題総合調査 (全社協)
1991 (平成3)	老人保健法改正 (老人訪問看護制度の創設)	
1992 (平成4)		
1993 (平成5)		老人保健事業報告 (厚生省統計情報部)
1994 (平成6)	高齢者保健福祉十か年戦略の見直しについて策定	京極高宣「市民参加の福祉計画」(中央法規)
1995 (平成7)	高齢社会対策基本法 (総務庁長官官房老人対策室)	丸尾直美「日本型福祉社会」(日本放送出版協会)
1996 (平成8)		在宅福祉供給システムの研究 (全社協)
1997 (平成9)	介護保険法制定	三浦文夫「社会福祉政策研究」(全社協)
1998 (平成10)		社会福祉改革の基本構想 (社会福祉基本構想懇談会)
1999 (平成11)	地方分権一括法制定	福祉コミュニティの整備方策に関する調査報告書 (厚生大臣官房政策課)
2000 (平成12)	社会福祉法改称 (社会福祉事業法) 行政改革大綱	住民参加型在宅サービスの展望と課題 (全社協)
2001 (平成13)	社会保障改革大綱	堀勝洋「福祉改革の戦略的課題」(中央法規出版)
2002 (平成14)		

出典：厚生省社会・援護局監修『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて』中央法規出版，1998，『日本社会福祉総合年表』法律文化社，2000，『新版・社会福祉学習双書』編集委員会，『新版・社会福祉学習双書 2007 第1巻』社会福祉概論 全国社会福祉協議会，2007，を改変

3. 三浦・京極と在宅福祉思想

(1) 三浦文夫の在宅福祉思想

先述したように戦後日本はオイルショックなどを契機として高度成長期から低成長期へと移行した。そうした中で、社会福祉についても、それまでの拡大路線（福祉における量的充実志向）に対しては批判が高まり、新たな方向を模索する必要に迫られることになった。そうした事態を踏まえて、三浦は、これからの日本が構築すべき社会福祉のあり方を提案した（三浦，1978 a）。三浦の提案の根底にあるのは、端的に言って、「国民がもつニーズの質があるべき社会福祉施策のあり方を規定する」というものであった。以下、三浦の主張するところを概観してみることにしよう。

戦後の初期段階は貧困や低所得者への対応が社会福祉政策上の主要な課題であり、社会福祉には公的扶助と連携しつつ国民生活の安定化に寄与することが期待されていた。生活不安を内容とするニーズを、三浦は、「貨幣的ニーズ」とよぶ。この「貨幣的ニーズ」は、高度経済成長期を迎えて縮小する。国民の生活水準が向上し社会保障制度が整備されるに伴い、救貧対策としての社会福祉は次第に後退する一方、現金給付で解決できない生活ニーズの問題が浮上する。現金給付で解決できない生活ニーズの問題を、三浦は「非貨幣的ニーズ」とよび、今後の社会福祉施策はこの「非貨幣的ニーズ」への対応を主要な課題としなければならないと考える。

「貨幣的ニーズへの対応は第一次的には経済保障を含むいろいろの社会的諸施策で行われるべきであったのに、これらの諸施策が十分に機能しなかった段階で、これらの諸施策の機能を代替し、補完する形で、社会福祉政策が考えられていた時期は終わりをづけ、むしろこれからの社会福祉は、現金給付では対応することのできない非貨幣的ニーズを主要な政策課題としていくことになると思われるのである」（三浦，1978 a：84）。

この「貨幣的ニード」から「非貨幣的ニード」へという変化は、従来の社会福祉の供給体制にも大きな変革を迫ることとなった。そもそも社会福祉事業法第5条では社会福祉事業における公私分離の原則が定められており、社会福祉の増進はもっぱら国や地方自治体の責任という考え方が、1970年代初めまでの一般的な考え方であった。救済対策を主要課題としていた時代においては、社会福祉ニードは貨幣的・可視的であり、その公的責任はより明確であった。しかし、1973年のオイルショックを契機に日本が低成長期に突入すると、それまでの手厚い公共的福祉サービスを自治体の財政事情悪化の元凶として批判する「福祉見直し論」が声高に唱えられるようになった。

三浦は、もっぱら財政的要因から福祉縮小を唱える「福祉見直し論」とは距離をおきつつも、公共的福祉供給システムにおけるいくつかの欠陥や限界に目を向ける。第一に、現金給付よりも現物給付やリアル・サービスすなわちサービス給付（例えばホームヘルプサービス提供、施設の提供および人的役務サービス等）による対応が必要なニードが増大したことによって、公が責任を持つべき最低生活の基準は曖昧となり、時には行政がニード充足の責任を負うことが適切でない事案が増加すること、第二に、行政サービスが公平性を重視する性格を持つため、サービスが標準的になり選択の幅の狭まりが生じ、結果として利用者に対して不利益が生じるという問題があることを挙げている。このような行政によるサービス提供の限界を補うため、三浦はサービス提供の主体を自治体に限定せず、市場原理や地域住民間の連帯原理に基づくサービス提供が適宜組み合わせられることで、より良い福祉供給システムができあがるというのである（図表2参照）。

三浦はさらに、非貨幣的ニードが代替・補完的ニードと即時的ニードの二つに大別されるという考えを手がかりに、福祉サービス供給システムのあり方についても考察を進めている。代替・補完的ニードとは家族等の私的なニード充足機能が十分機能しないために社会的解決を要するものを指す。一方、即時的ニードとは、ニードの充足に専門的知識や技術を要するため、その解決に社会

図表 2 三浦（1985：117）による社会福祉供給組織の理念型

I 公共的福祉供給システム	{ 1. 行政型供給組織 2. 認可型供給組織
II 非公共的福祉供給システム	{ 3. 市場型供給組織 4. 参加型（自発型）供給組織

的解決が必要となるものを指す。前者の即時的ニーズは専門の職員による対応が必要であるが、後者の代替・補完的ニーズは専門性を有さない担い手による対応が可能である。これらの二つのニーズに対応するサービスとして、それぞれ「代替・補完的サービス」と「専門的援助サービス」を考えると、これらのサービスを施設と在宅のどちらで行うべきかという問題に逢着する。そして、その問題に対しては、以下のように回答を与えることができる。

三浦はいう。1960年代以前、「代替・補完サービス」はこれまで施設において主に提供されてきた。しかし、要援護者に対して、できる限り一般人と同等な生活環境が保障されるべきであるというノーマライゼーションの思想に基づくと、要援護者が居宅で私的に養護・介護を受けられない場合でも、必要なサービスを用意して居宅での生活をなるべく可能にすることが望ましい。そのため、代替・補完的サービスは、可能な限り「在宅ケア・サービス」として推進することが望ましい。一方で施設は、在宅ケア・サービスの用意にかかわらず居宅での介護が困難な場合、及び「専門的援助サービス」を要する場合への対処がその主たる役割となろう。

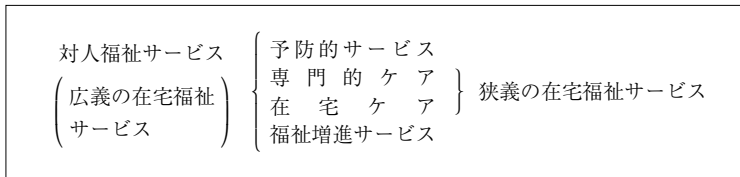
「家族機能の代替・補完は、第一義的には在宅福祉サービスで追求され、そして在宅福祉サービスでは充足することができない機能を施設（収容）に求めるということになるのである。……非貨幣的ニーズを大きく2

つに分け、これに対応するサービスを『代替・補完的サービス』、『専門的援助サービス』がそれに対応して考えることができる」(三浦, 1978b: 11-12)。

このように考えた三浦は、これら二つのサービスを「狭義の在宅福祉サービス」とし、これに援護状態を生み出さないための予防的福祉活動、及び一般的にハンディキャップを抱える人々に対する福祉増進のための活動を含めたものを「広義の在宅福祉サービス」と定義した(図表3参照)。

三浦は、このような枠組を用いることで、それまで様々な関係者によって雑多な語群で定義されてきた「在宅福祉サービス」概念に対し、一定の理論的枠組を与えたのである。

図表3 三浦(1978c: 18)による在宅福祉サービスの概念図



(2) 京極高宣の在宅福祉思想

京極は、非貨幣的ニードへの転換が社会福祉の新しい供給体制を必要とするという三浦の福祉思想に立脚し、在宅福祉供給システムを機能させるための要件について分析を進め、在宅福祉に関する精緻な理論を構築した。在宅福祉に関する彼の理論の特徴は次の諸点に整理することができるであろう。

1) 福祉需給モデルの構築

既存の代表的な社会福祉需給モデルとしては、福祉ニードとそれを満たすための社会資源とのつながりに注目したティトマスの「社会市場モデル」と、当面の福祉需要に対応する福祉サービスとの関係に注目するフリードマンの「市

場モデル」，そして，三浦のモデルの三つがある³⁾。

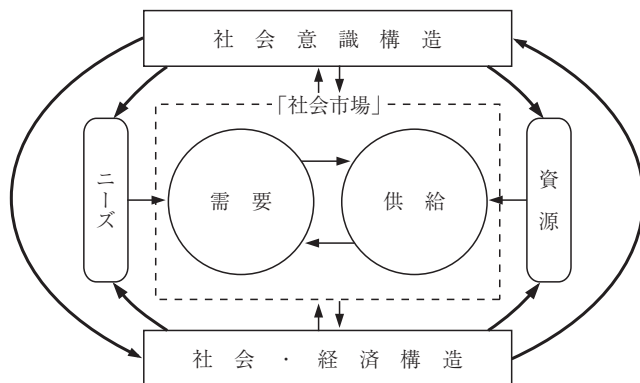
京極が目指するのは，フリードマンモデルとティトマスモデルにおいて示された福祉ニードと社会資源，福祉需要と福祉サービスの関係である。京極（1995）は，まず，これまで截然としないまま議論されることの多かった「福祉ニード」と「福祉需要」を区別して，福祉需給モデルの精緻化を試みる⁴⁾。

居宅高齢者に向けた配食サービスの供給体制が整備されなければ，配食サービスに関する地域住民のニーズが表面化することはない。いま，この考えを敷衍すれば，福祉ニードは地域住民の心の中に潜在的に存在しているものであるのに対し，福祉需要は供給体制の整えられたサービスに対応して福祉ニードの一部が顕在化したものである。換言すれば，具体的なサービス供給体制に合わせて地域に潜在する社会資源の一部が動員されるのである。福祉需要とその背後に潜在する福祉ニード，福祉サービスとその調達に用いられる社会資源との関係，福祉需給モデルはそのことに注目しなければならない。京極はそう主張する。

京極は，さらにこれらの需給モデルが抱える課題を提示し，需給モデルの改善を図る。京極の指摘するフリードマンモデル並びにティトマスモデルの問題点の一つは，福祉ニードと福祉需要，ならびに福祉供給（サービス）と社会資源との区別が曖昧な点にある。例えば，居宅高齢者に向けた配食サービスの供給体制が整備されなければ，配食サービスに関する地域住民のニーズが表面化することはない。このように，福祉ニードとは本来潜在的なものであり，具体的福祉サービスが用意されることではじめて特定のニードが福祉需要として表出するという性質を持つ。同様なことは福祉供給と社会資源との関係にもあり，地域に埋もれている様々な社会資源は，社会福祉サービス供給体制によって調達されることで，はじめて福祉サービスの供給条件に転化する。

しかし，自治体の福祉計画を構築することを念頭に置いた場合，ニードと福祉需要，サービスと社会資源との区別が曖昧なままであると，いつまでたっても福祉計画が具体化できないという大きな問題を抱えてしまう。そのため，京

図表4 京極（1995：49）による新しい社会福祉サービスの需給モデル



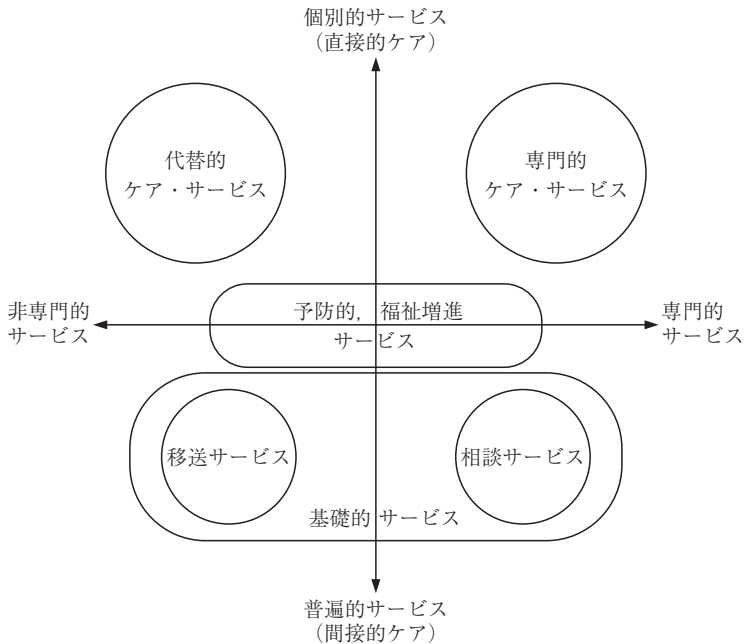
極は①ニーズと福祉需要、サービスと社会資源との対応関係、②当該社会の「社会意識構造」や「社会・経済構造」がニーズ及び社会資源の有り様を規定しているという考え方、をそれぞれ需給モデルに反映し、「京極モデル」を完成させたのである（図表4参照）。

2) 在宅福祉サービスの体系と方向

三浦（1978c）が作成した在宅福祉サービスの概念図は、①専門か非専門かの区別が「狭義の在宅福祉サービス」に限定されていること、②要援護者に個別に関わるサービスと移送や相談事業のように居宅ケアの基盤となるサービスとの区別が不明確であること、等の問題を抱えている。京極（1983）は、専門／非専門の次元と個別的／基盤的の次元を取り込むことによって、三浦では課題として残された問題の克服を目指している（図表5参照）。

京極のいう在宅福祉サービスの体系と方向についてもう少しみておくことにしよう。京極は、地域社会における在宅福祉サービスの供給体制の全体をトータルシステムと呼び、実際に各サービスの提供を担う個々の供給組織をサブシステムと呼んで区別する。トータルシステムとしての在宅福祉供給体制は、ニーズ発見、相談・評価、費用徴収、サービス提供、資金調達を始めとして様々な要素⁵⁾によって構成される。これら全ての構成要素を単一の供給組織が担う

図表 5 京極（1983：129）による在宅福祉サービスの概念図



ことは実際に困難であり，構成要素のいくつかを担う複数の供給組織があつてトータルシステムが構成され，動いていると考える方が妥当である。そうした認識から京極は両者を区別する。

「在宅福祉サービスの供給体制とは『在宅福祉サービスを具体的に推進，実践するために必要な資源の調達・配分とサービスのための実施のための組織体制を意味するもの』といわれている。……供給システムと供給組織をさしあたり概念的に区別し，前者をトータルシステムとして，後者をそのサブシステムとして位置づけ直しておく必要があるのである」（京極，1984：203-205）。

地域社会の福祉供給を担うサブシステムがトータルシステムとして再編成される上でどのような問題が解決されなければならないか。その課題に対し京極は次のように整理・指摘する。①利用対象が特定層（低所得層，高齢者等）に制限されることで，総合性や選択性が欠けないようにすること，②地域社会に埋もれている社会資源を十分掘り起こし，資源調達の効率化を図ること，③相談判定の機関とサービス提供機関の間で適切な役割分担と連携を図ること，④公費負担と利用者負担のどちらにも偏らない適切な費用負担の検討，⑤福祉行政と保健行政との連携，⑥公的社会福祉サービス機関と市民組織・ボランティア団体との連携，である。そしてこれらの問題を解決するためには，既存のサブシステム（供給組織）を補完し，つなぐコーディネート部門を新設する，トータルシステムの中核としてほとんどの構成要素を含む新たなサブシステムを構築する等の配慮が必要となる。京極のこのような構想をベースにして「(仮)横浜市在宅福祉サービス協会」は構築されることになった。

(3) 「(仮) 横浜市在宅福祉サービス協会」の設立と三浦・京極

上記で述べたように京極は三浦の理論を受け，それを発展させる形で自らの在宅福祉供給システム論を構築しており，両者の理論には大きな相違はないように思われる。しかし，「(仮) 横浜市在宅福祉サービス協会」設立のための研究委員会においては，両者の間に「立場のちがひ」が存在し，それが，報告書を作成する際に議論された旨の記録がある（横浜市民生局：1984）。両者における「立場のちがひ」とは何か。そしてどのような議論がなされたのであろうか。両者における「立場のちがひ」と「論議の内容」を確認しておくことは「(仮) 横浜市在宅福祉サービス協会」の目指したところを知る上で，あるいは「(仮) 横浜市在宅福祉サービス協会」の性格を知る上で必要である。

横浜市民生局（1984）によれば，報告書作成にあたって三浦が最もこだわったのは，社会福祉協議会との関係及び「(仮) 横浜市在宅福祉サービス協会」に対するボランティア機能の取り込みの仕方であったという。三浦は，厚生省

通知において社会福祉協議会が家庭奉仕員派遣事業の委託先に取り上げられていること⁶⁾を根拠に、社会福祉協議会に事業を委託する案を推している。それに対し京極は、社会福祉協議会が在宅福祉サービスを担うことに対し、①社会福祉事業法を始めとして現行法には社協が在宅福祉サービスを直接担う根拠が見当たらないこと、②社協のもつ連絡調整機能と居宅ケアを直接担う機能との間の矛盾、③都道府県社協、市町村社協、地区社協という3層構造における一元的供給体制構築の困難、④一般の地域住民の参加を制限する社協の組織構造、等の問題点を挙げ、望ましくないという考えを示している。この問題に対し、報告書は、社会福祉協議会を表面に出さないという結論を得た。

三浦は、また、「登録ボランティア」という形で一部有償ボランティアに準じる制度を用いる案を提案した。これに対し、京極は、それにより純粋なボランティアの発達が阻害される可能性や、有償化することによる促進効果に限界があるなどの理由で有償ボランティアの導入には慎重であった。京極は、有償ボランティアよりも、むしろ、パートタイムヘルパーの導入を図るべきであるという意見であった。この点についての話し合いは結局時間切れとなり、最終報告書は「協力ボランティアのしくみ」という曖昧な表現を採用した。以上の点から見ると、三浦が社会福祉協議会やボランティアという既存の枠組を活用した地域ケアのしくみを志向していたのに対し、京極はこれらの枠組にとらわれず柔軟な態度で地域ケアのしくみを考えていたことを窺うことができた。

4. 福祉国家の再編と福祉社会

福祉国家とは如何なる国家か。福祉国家に関する定義は複数あるが、「福祉国家とは、さしあたり社会保障制度を不可欠の一環として定着させた現代国家ないし現代社会の体制を指す」（東京大学社会科学研究所、1985：3）という定義はもっともシンプルなものであろう。そうした意味での国家はいつ頃成立したのか。福祉国家の起源についても諸説があるが、主なものは、①基本的な権力を支配階級から大衆に移さず社会秩序を確保するための社会運営の一つの

流れとしてとらえる説、②19世紀の都市労働者の地域的且つ社会的な動きに端を発し労働組合や社会民主主義的労働制等の政治運動に至る流れとしてとらえる説、である。その後、福祉の伝統的担い手であったカトリック教会との主導権争い、及び19世紀から20世紀に至る市民権の拡大を通じて、国家による福祉運営の体制が整えられていったのである（OECD 報告書、1983：17-18）。しかし、いまわれわれは、福祉国家の役割と限界を見直す必要に迫られている。「福祉国家は、もともとは貧困や社会的保護を取扱うために生まれたものであるが、社会的ニーズや個人の選好は、もはや福祉国家のみが福祉を担う唯一の主体ではないという形に変化しつつある」（OECD 報告書、1983：10）。

敷衍しよう。第二次世界大戦後の経済成長と相前後して、西ヨーロッパを中心とする先進各国で福祉国家に向けた制度の整備が徐々に進められた。各国で実現された福祉国家体制は国によって多様であったものの、20世紀において世界規模で発展した大衆民主主義と、政府が積極的に市場に介入すべきであるというケインズ理論との二つが、福祉国家の成立に大きな役割を果たしていると正村公宏は主張し、福祉国家の思想を以下のようにまとめている。

「第一に、福祉国家の思想は、一面においては、伝統的な自由主義的経済体制観を批判するが、他面においては、マルクス主義的社会主義に代表される革命主義と権威主義的な中央計画体制を否認する。福祉国家の思想は、経済の計画的制御と国民生活の社会的保障のための政策・制度の確立を求めるが、同時に、自由主義的民主主義と両立しえない中央計画体制を明確に否定する立場に立つのである。第二に、福祉国家の思想は、右に述べたような立場から、共通に、以下の政策手段を提起し、実践しようとする。①多様な方法により、産業にたいする政府のコントロールを強めること。……②経済の安定的な拡大により、すべての勤労者に就業の機会を保障すること。……③労働基本権の確立をはかり、所得や資産の極端な不平等を是正するとともに、国民生活のさまざまな起伏に対処するために、社会保障と社会福祉の制度を確立し、拡充すること」（正村、1986：112）。

各国で福祉国家の体制が発達した 1950 年代から 60 年代にかけて、産業の近代化・合理化に主導された経済成長を背景として政府の財源は豊かになり、社会保障・社会福祉の施策拡充に有利な条件が形成されてきた。しかし、1970 年代の通貨危機と石油危機を契機とする世界的なスタグフレーションにより、先進各国の福祉国家体制は大きな困難に直面することになった。各国で経済成長率の低下、それによる税収の停滞、失業率の上昇が顕著になったにもかかわらず、多くの国で継続して社会保障・社会福祉の施策の拡充を図り支出が拡大し続けたことで、深刻な財政危機が発生し、福祉国家型施策の行き過ぎに対する批判が沸き起こったのである。

このような背景から、福祉国家に対する批判は特に財政の硬直化に向けられることが多いが、福祉国家の欠陥はそれにとどまらなないと正村はいう。正村は、社会の全般的な硬直化という問題のほうで、財政的な硬直化よりいっそう深刻であると指摘する。つまり、「公共的な制度・政策は、いったん確立されると、状況が変化しても改革・統合・廃棄などがきわめて困難になる。それらの制度・政策の恩恵を受ける社会集団が現状の変更に強く抵抗するからである。さまざまな社会集団の要求に対応して積み上げられた福祉国家的な施策は、改革にたいするその種の抵抗に直面して、ますます硬直化する傾向を示している。……このように、福祉国家の制度・政策と、そのもとでの集団的な交渉の仕組みが、経済のフレキシビリティ(柔軟性)を失わせ、同時に、経済的・政治的諸主体のレスポンスビリティ(責任性)を不明確にしている」(正村, 1986: 117-118) のである。

しかしこのような福祉国家の行き詰まりは、必ずしも福祉国家思想の破産を意味するものではない。例えば、ミュルダールは著書『福祉国家を超えて』(1970: 111-134)において、福祉国家が今日直面する諸課題はこれまでの福祉国家が未熟な段階にあることを示すものであるという。国家の干渉による初期段階の不完全な計画化が官僚主義を生んでおり、その官僚主義が国民の自発性の低下と無関心の増大を生み、それがさらに官僚主義的な干渉を誘発すると

いう悪循環が、福祉国家の直面する困難の本質である。このような行き過ぎた干渉を排除して自発性を高める努力が、福祉国家の次の段階への発展のために不可欠だとミュルダールは考えるのである。

これに関連して、W.A. ロブソンは著書『福祉国家と福祉社会：幻想と現実』（1980：211-218）において福祉国家が直面する深刻な社会的問題を提示する。つまり、現実の福祉国家においては、福祉国家の理念が本来前提としていたはずの社会的連帯や協力の精神が希薄になり、かえって個人あるいは個別の団体の利己的な態度を助長する傾向が強まっていることが、福祉国家の成立を危ういものになっているという認識である。現在の福祉国家の抱える諸課題を克服し、より高次の福祉国家をめざすためには、国民の福祉の保障のための制度整備の責任を「国家」がすべて抱え込むのではなく、市民的な参加を土台として社会全体を底辺から改革していく方向が求められていると、ロブソンは主張するのである。このように、国民が政府に依存する傾向を強め自らの責任を放棄する状況を打開するため、中央集権的な諸制度を改革し地方分権と自治の確立をめざすことで、国民の責任ある参加を促すことが必要であるという認識が、福祉国家から福祉社会へという彼のスローガンにつながったのである。「公共政策の進め方に対する国民の姿勢に明確な変化が現われており、これは、より〈草の根運動的〉な方向に向かっている」（OECD 報告書、1983：11）という指摘はそうした動きを意識したものであろう。

在宅や脱施設をめぐる福祉の動きは、明らかに、福祉国家の見直しという〈時代の要請〉と絡んでおり、その意味で理論的考察を必要とする作業であった。こうした時代の要請にもかかわらず、当時の社会福祉学会の主流は三浦のニード論に耳を貸そうとすることはなかった。つまり、「戦後つくられた制度そのものが、十分に達成されていないところに問題があるという問題意識」

（三浦、2000：16）に固執し、時代が要請する社会福祉の新しい枠組を追究しようとはしなかった。その後、臨調を契機とする外発の「福祉見直し論」がもたらされるまで、ついに学会で内発的な議論を形成するには至らなかったの

ある。この点からも、三浦の提唱した福祉構想の先進性を窺うことができよう。

こうした三浦の思想の一環として、そうした流れの中に生まれた横浜市ホームヘルプ協会も、また、新しい福祉国家のあり方を意識していたと考えられる。もちろん、横浜市ホームヘルプ協会は福祉国家の見直しを大上段に構えていない。しかし、そこには、国民の福祉の保障のための制度整備の責任を『国家』がすべて抱え込むのではなく、市民的な参加を土台として社会全体を底辺から改革していく方向が求められているというロブソンの主張や、公共政策の進め方に対する国民の姿勢に明確な変化が現れており、これは、より〈草の根運動的〉な方向に向かっているという OECD の報告書と内容的に重なるものを有している。横浜市ホームヘルプ協会の設立が、福祉国家の限界を意識しつつ、新しい方向を探るという意欲的試みであったとすれば、それは、単に技術的な行政の対応を超えた理論的な支えを必要としていたにちがいない。小論が取り上げた三浦・京極、二人の研究者がそこにかかわり、積極的に推進しようとしたのも、それが福祉国家の新しい方向を探る上でひとつの実験にも似た内容をもっていたからであろう⁷⁾。

福祉国家の再編は必然である。そして草の根を十分意識した福祉社会が関心の対象となることも明らかである。福祉社会への関心は福祉国家にもまして民族社会がもつ歴史的個性の問題に論議を集めることになる。生活文化や地域文化へのあるいは福祉風土を抜きにした福祉社会の形成はありえない。横浜市ホームヘルプ協会の位置と協会の設立・発展を理論的に支えた二人の研究者の役割に対する評価（福祉社会の形成に対する貢献）はそうした点を認識して行われるべきであろう。

5. お わ り に

本論は、横浜市ホームヘルプ協会の成立に理論的支柱となった三浦・京極両氏の在宅福祉に関する思想と理論に若干の整理を行い、それを手掛かりに、思

想的・理論的側面から、「横浜市ホームヘルプ協会」の歴史的位置を検討することを課題とした。私見によれば、横浜市ホームヘルプ協会の設立は社会福祉の改革と市民参加を目指す一つの実験であった。

産業構造の変化が社会構造と地域構造を変え社会構造と地域構造の変化が生活構造と意識構造の変化を導くという形は戦後の日本社会においては顕著な現象であった。かりにそうした過程を〈社会変動〉と呼べば、戦後日本は社会変動に満ちた社会であった。戦後日本は幾つかの発展段階を経験した。福祉についてみても、それぞれの発展段階で、制度を変革し、新たな制度維持のシステムをつくりだしてきた。いま社会変動を、シンプルに、「制度及び制度維持システムにおける変化」(内藤, 2001: 25)とみれば、歴史は、常に、社会変動に対応する制度と制度維持のシステムを新たにする課題の前にある。横浜市ホームヘルプ協会の創生もそうした課題の一つとして理解することができるであろう。

それにしても、福祉国家から福祉社会へという動き—福祉社会の内実化—は、それを担う自治体に力量の向上を求めており、自治体に恒常的・継続的な努力を要請する。それはいわゆる社会福祉の構造改革が緒に就いた現在なお変わっていない。その意味で、横浜市ホームヘルプ協会の設立に動いた横浜市が、その後、一つの実験ともみられるその試みを通じてどのような成果を得ているかはこの作業に参加し、理論的側面から支えた研究者は当然のこと、自治体・住民にとっても大きな関心事にちがいない。

末尾資料：戦後昭和期における社会福祉のあゆみ

年	福祉関連法令	国	横浜市	各種審議会	基本計画	白 書	研究関係文獻
1946 (昭和21)	(旧) 生活保護法制定	日本国憲法公布					
1947 (昭和22)	児童福祉法制定	労働基準法公布				経済白書 (初)	
1948 (昭和23)	民生委員法制定				経済復興計画第一次試案		
1949 (昭和24)	身体障害者福祉法制定				経済復興計画案		
1950 (昭和25)	生活保護法制定 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律制定			社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」			
1951 (昭和26)	社会福祉事業法 (後に社会福祉法) 制定			中央社会福祉協議会 (後に全国社会福祉協議会) 設置			
1952 (昭和27)							
1953 (昭和28)							
1954 (昭和29)							
1955 (昭和30)					経済自立五ヵ年計画		
1956 (昭和31)						厚生白書 (初)「国民の生活と健康はいかに守られるか」 国民生活白書 (初)	
1957 (昭和32)		厚生省に国民皆保険推進本部設置			新長期経済計画		岡村重夫「社会福祉学 (総論)」
1958 (昭和33)	国民健康保険法制定						
1959 (昭和34)	国民年金法制定						
1960 (昭和35)	精神薄弱者福祉法 (後に知的障害者福祉法) 制定			中央児童福祉審議会「児童福祉行政の刷新」意見具申	国民所得倍增計画	厚生白書「福祉国家への道」	
1961 (昭和36)		厚生行政長期計画構想試案				厚生白書「変動する社会と厚生行政」	
1962 (昭和37)				中央児童福祉審議会「児童の健全育成と能力開発によって資質向上を図る積極的対策」意見具申	全国総合開発計画 第一次臨時行政調査会設置	厚生白書「人口革命」 厚生白書「入口革命」	考藤正一「全訂社会事業の基本問題」
1963 (昭和38)	老人福祉法制定					厚生白書「健康と福祉」	

年	福祉関連法令	国	横浜市	各種審議会	基本計画	白 書	研究関係文獻
1964 (昭和39)	母子福祉法 (後に母子及び寡婦福祉法) 制定	厚生省に老人福祉課が置かれる		中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会「老人福祉対策の推進に関する意見」中間報告	中期経済計画	厚生白書「社会開発の推進」	
1965 (昭和40)							
1966 (昭和41)		厚生省「養護・特養の設備および運営に関する基準」施行		中央社会福祉審議会「養護・特養の設備および運営の基準」意見具申		厚生白書「生活に密着した行政」	
1967 (昭和42)					公害対策基本法 経済社会発展計画	経済白書「能率と福祉の向上」	
1968 (昭和43)		居宅わたりきり老人実態調査 (全社協)		国民生活審議会「深刻化するこれからの老人問題」中間報告		厚生白書「びがる障害者とその克服」	一審ヶ瀬康子・真田是「社会福祉論」
1969 (昭和44)		厚生大臣、中央社会福祉審議会に「老人問題に関する総合的諸施策」諮問、「社会福祉向上の総合方策について」諮問 厚生省「社会福祉施設整備緊急五か年計画」	保護課に老人福祉係設置 高齢者生活実態調査	国民生活審議会調査部会「コミュニティ生活の場における人間性の回復」	新全国総合開発計画	厚生白書「繁栄への基礎条件」 経済白書「豊かさへの挑戦」 国民生活白書「国民生活優先への展開」	
1970 (昭和45)	障害者基本法制定		西区老人福祉総合調査実施	中央社会福祉審議会「老人問題に関する総合的諸施策」答申	過疎地域対策緊急措置法 新経済社会発展計画	国民生活白書「豊かな人間環境の創造」	
1971 (昭和46)	児童手当法制定	「社会福祉事業団の設立および運営の基準について」通知 自治事務次官「コミュニティ社会の推進について対策要綱」通知	老人福祉課新設	中央社会福祉審議会「コミュニティ形成と社会福祉」答申		厚生白書「ことごとく社会」 国民生活白書「豊かな社会への構図」	
1972 (昭和47)	老人扶養控除の新設		ひとり暮らし老人生活実態調査	中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会「老人ホームのあり方に関する中間意見」		厚生白書「近づく年金時代」 経済白書「新しい福祉社会の建設」 国民生活白書「日本人とその社会」	
1973 (昭和48)	老人医療無料化 (福祉元年)		消防局ねたきり、ひとり暮らし老人の実態調査	社会保険制度審議会「当面する社会保険の危機回避」建議	石油ショック 経済社会基本計画	厚生白書「福祉に立つ社会保障」 経済白書「インフレなき福祉をめざして」 国民生活白書「日本人の暮らしとその質」	「地域活動論」

年	福祉関連法令	国	横浜市	各種審議会	基本計画	白 書	研究関係文獻
1974 (昭和49)				社会保険長期計画懇談会「社会福祉施設整備計画の改定について」意見書、中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会「有老人ホームのあり方に関する意見書、社会保障制度審議会「当面の社会保険施策について」意見書、中央児童福祉審議会「今後推進すべき児童福祉対策について」答申		厚生白書「人口変動と社会保障」 国民生活白書「不安の時代の克服のために」	
1975 (昭和50)			消防局「ねたきり、ひとり暮らし老人の実態調査」	地方制度調査会「地方財政答申」、社会保険長期計画懇談会「今後の社会保障のあり方について」報告、社会保険制度審議会「今後の高齢化社会に対応すべき社会保障のあり方」建議		厚生白書「これから社会保障」 国民生活白書「変わる生活、変わる世代」	
1976 (昭和51)		厚生省「在宅老人福祉対策事業の実施および推進について」通知		全国社会福祉協議会「これから社会保障・低成長下におけるそのあり方」、中央児童福祉審議会「今後の保育のあり方について」中間報告	昭和50年代前期 経済計画	厚生白書「婦人と社会保障」 国民生活白書「暮らしのなかの新しい底流」	「社会変動に対する地域福祉のあり方」
1977 (昭和52)				経済企画庁総合政策基本問題研究会「総合社会政策を求めて」報告書、在宅福祉サービス研究委員会（全社協）「在宅福祉に関する提言」、老人保健医療問題懇談会「今後の老人保健医療政策のあり方について」意見書、中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会「今後の老人ホームのあり方」	第三次全国総合 開発計画	厚生白書「高齢者社会の人口に立つ社会保障」 国民生活白書「暮らしを見直し、新しい豊かさを求めて」	「自治体の社会福祉施策」
1978 (昭和53)			ねたきり老人世帯実態調査	社会経済国民会議「総合的福祉政策の理念と方向」、中央児童福祉審議会「心身障害児（者）福祉対策に関する当面の改善拡充策について」意見具申		国民生活白書「新しい暮らしと地域のかの連帯」	「社会教育と地域福祉」
1979 (昭和54)			横浜市中高年齢者意識調査「働くことへの意識と実態」	在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会（全社協）「在宅福祉サービスの戦略」、経済社会審議会「新経済社会7カ年計画」答申、財政制度審議会要望書	日本理髪社社会 新経済社会7カ 年計画	国民生活白書「生活の充実と機会の拡大」	「在宅福祉サービスの戦略」

年	福祉関連法令	国	横浜市	各種審議会	基本計画	白書	研究関係文献
1980 (昭和55)			横浜市内高齢者事業団 (仮称) 調査	社会経済国民会議「社会福祉政策の整理会」、中央児童福祉審議会「児童手当制度の基本的なあり方について」意見具申、社会保障制度審議会中間答申、財政制度審議会建議		厚生白書「高齢化社会への転着陸をめざして」、国民生活白書「変わる社会と暮らしの対応」	「超人ボランティア地域をささえる活動」
1981 (昭和56)	第2次臨時設置、社会福祉を含む行政改革を提言(「行政政改革に関する当面の基本方針」)		中高年齢者の老後に対する意識調査総合整理調査「高齢化社会への対応」を求め	中央社会福祉審議会「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」意見具申、中央児童福祉審議会「今後のわが国児童家庭福祉の方向性について」意見具申	第2次臨時行政調査会設置、調査会基本答申	厚生白書「国際障害者年一完全会参加と平等をめざして」、国民生活白書「生活の質的充実とその課題」	「人から人への福祉活動」
1982 (昭和57)	老人保健法制定		老人福祉部新設、高齢化社会をめぐる総合実態調査、横浜市内高齢者の生活時間調査	中央児童福祉審議会「今後の母子保健のあり方について」意見具申、政府税制調査会「今後の税制のあり方」答申、中央社会福祉審議会「生活扶助基準及び加算のあり方について」意見具申	第2次臨時行政調査会基本答申	厚生白書「高齢化社会を支える社会保障をめざして」、国民生活白書「安定成長下の家計と変貌する地域の生活」	
1983 (昭和58)			高齢化社会対策研究調査「抱乳等老人対策と新しい在宅福祉の方向」、老人健康実態調査	中央児童福祉審議会「家庭における児童扶養のあり方とこれを支える地域の役割について」意見具申、中央社会福祉審議会「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの間の費用徴収基準の当面の改定方針について」意見具申	1980年代経済社会の展望と指針、第2次臨時行政調査会最終答申	厚生白書「新しい時代の潮流と社会保障」 国民生活白書「ゆとりある家計と新しい家族像を求めて」	「地域福祉活動の新しい展開」 「地域福祉計画—理論と方法」
1984 (昭和59)			横浜市内ホームヘルプ協会設立、市議会「高齢者対策」を考える、在宅福祉に関する調査	中央児童福祉審議会「家庭における児童扶養のあり方とこれを支える地域の役割について」意見具申、中央社会福祉審議会「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの間の費用徴収基準の当面の改定方針について」意見具申	第1次臨時行政改革推進審議会答申	厚生白書「人生80年時代の生活と健康を考える」 国民生活白書「人生80年のゆとりと安定のために」	「地域福祉活動の新しい展開」 「在宅福祉と社会協働」 「在宅福祉供給システム」 「在宅福祉研究」 「在宅福祉政策研究」
1985 (昭和60)	基礎年金導入、補助金削減一括法		福祉・保健医療情報システム研究調査	社会保健制度審議会「老人福祉のあり方について」建議、老人保健制度の見直し、中間報告、中央社会福祉審議会「国民生活の変化等に対応した生活保障制度のあり方について」意見具申	第1次臨時行政改革推進審議会答申	厚生白書「長寿社会に向かって選ばれる」 経済白書「新しい成長とその課題」 国民生活白書「戦後40年：成熟の時代に向けて」	「老人の入浴ケア」 「在宅福祉と社会協働」 「在宅福祉供給システム」 「在宅福祉研究」 「在宅福祉政策研究」

年	福祉関連法令	国	横浜市	各種審議会	基本計画	白書	研究関係文獻
1986 (昭和61)	老人保健法改正 (患者負担額引き上げ) 行政改革一括法	長寿社会対策大綱が閣議決定		地方制度調査会「国の機関委任事務について」意見具申, 中央社会福祉審議会「社会福祉施設への入所措置事務等の団体委任事務化について」答申, 「長寿社会対策大綱」, 社会福祉基本構想懇談会「社会福祉改革の基本構想」	第1次臨時行政改革推進審議会答申「今後における行政改革の基本方向」	厚生白書「未知への挑戦—明るく長寿社会をめざして」, 経済白書「国際的調和をめざす日本経済」, 国民生活白書「世界に開かれた豊かな生活を求めて」	「老人のディケア」 「意かな福祉教育」 実践を目指して」
1987 (昭和62)	社会福祉士及び介護福祉士法制定			福祉関係3審議会合同企画分科会「社会福祉関係者の資格制度について」意見具申, 中央心身障害者対策協議会「障害者対策に関する長期計画について」意見具申, 住民主体による民間有り方に関する研究委員会 (全社協) 「住民参加型在宅サービス」の展望と課題」, 福祉関係3審議会合同企画分科会「社会福祉 (人所施設) における費用徴収」の当面のあり方について」 「今後のシナジーサービスの在り方について」意見具申	第四次全国総合開発計画 第2次臨時行政改革推進審議会答申「当面の行政改革の推進に関する基本的方策について」	厚生白書「社会保障を担う人々—社会サービスはこう展開する」, 経済白書「進む構造転換と今後の課題」, 国民生活白書「円高の活用と豊かな資産の創出」	
1988 (昭和63)				地方秘制調査会「地方公共団体への国の機関委任等について」答申, 中央児童福祉審議会「精神障害者の居住のあり方について」意見具申, 中央児童福祉審議会「今後の保育対策の推進について」意見具申, 年金審議会「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」	世界とともに生きる日本	厚生白書「新たな高齢者優と活力ある長寿・福祉社会をめざして」, 国民生活白書「多様化する生活と国民意識」	「社会的ケアシステム—高齢者福祉の計画と実践」
1989 (平成元)	高齢者保健福祉推進十か年戦略 (ゴールドプラン) 基礎年金改正	経済企画庁「民間活力に関する研究会中間報告」, 介護対策検討委員会「介護対策検討委員会報告書」	地域福祉システム研究調査	中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会「当面の老いしづみ等」のあり方について」意見具申, 福祉関係合同企画分科会「今後の社会福祉のあり方について」意見具申, 老人保健懇談会「老人保健制度の見直しに関する中間意見」		経済白書「内需主導型の日本経済成長」, 国民生活白書「人生70万時間 ゆたかさの創出」	厚生省社会局生活課「共同による地域福祉のニューバワー」

年	福祉関連法令	国	横浜市	各種審議会	基本計画	白 書	研究関係文獻
1995 (平成 7)	高齢社会対策基本法 (経労庁長官官房老人 対策室) 障害者プラン～ノーマ ライゼーションが年 計画	全国社会福祉協議会 「痴呆性老人のグルー プホームのあり方につ いて」の研究報告、老 人保健福祉審議会「新 たな高齢者介護シス テムの確立について」中 間報告、経済審議会 「新 経 済 計 画1995～ 2000年」中間報告、中 央社会福祉審議会、地 域福祉専門分科会、小 委員、会「地域福祉の 展開について」報告		社会保障制度審議会「社会保障 体制の再構築」動告	構造改革のための 経済社会計画	厚生白書「医療一 「質」「情報」「選択」 そして「納得」「安全 で安心な生活の再設 計」	
1996 (平成 8)		高齢社会対策大綱 老人保健福祉審議会 「高齢者介護保険制度 の創設について」最終 報告、社会保障関連審 議会、社会長会「社会保 障制度改革の方向(ま とめ)」、中央児童福祉 審議会、基本問題部会 「中央児童福祉審議会 基本問題分科会中間報 告」、財政制度審議会 「財政制度改革特別部 会最終報告」		老人保健福祉審議会「介護保険 制度案大綱」答申	行政改革会議設 置	厚生白書「家族と社 会保障一家族の社会 的支援のために」 経済白書「改革が展 望を切り開く」 国民生活白書「働く 女性一新しい社会シ ステムを求めて」	「地域福祉実践の 視点と方法」,「社 会保障研究所」市 民参加
1997 (平成 9)	介護保険法制定	経済企画庁「市民活動 レポート」		社会福祉事業等のあり方に関する 検討委員会「社会福祉の基礎 構造改革について(主要な偏 点)」		厚生白書「健康」と 「生活の質」の向上 をめざして	「地域福祉実践の 課題と展開」
1998 (平成10)		中央社会福祉審議会、社 会福祉基礎構造改革分 科会「社会福祉構造改 革について」中間報 告、「社会福祉基礎構 造改革を進めるにあ たって(追加意見)」			21世紀の国土の クランドデザイン	厚生白書「少子社会 を考へる一子どもを 産み育てることに 「夢」を持てる社会 を」 国民生活白書「中年 一その不安と希望」	

年	福祉関連法令	国	横浜市	各種審議会	基本計画	白 書	研究関係文獻
1999 (平成11)	地方分権一括法制定	福祉サービスの質に關する検討会「福祉サービスの質の向上に関する基本方針」	横浜市高齢者実態調査	障害者関係3審議会合同企画「分科会「今後の障害者保障福祉施策の在り方について」意見具申」社会保険制度審議会「精神障害及び精神障害者福祉に関する法律等の一部改正について」、中央社会福祉審議会「社会福祉事業法等の改正について」答申	経済社会のあるべき姿	厚生白書「社会保障と国民生活」「運載社会の実現」	武川正吉「社会政策のなかの現代一福祉国家と福祉社会」
2000 (平成12)	社会福祉法改称(社会福祉事業法) 行政改革大綱	知的障害者の高齢化対応検討会「知的障害者の高齢化対応検討会報告書」		福祉の質に関する検討会「福祉サービスに関する第三者評価に關する中間まとめ」		厚生白書「新しい高齢者像を求めてー21世紀の高齢化社会を迎えるにあたって」 経済白書「新しい世の中が始まる」 国民生活白書「ポラリティアが深める好縁」	「分権改革と地域福祉社会の形成」
2001 (平成13)		社会保障改革大綱 厚生労働省「児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価基準(試案)について(報告)」、障害者雇用問題研究会「今後の障害者雇用施策について」報告書				厚生労働白書「生涯にわたり個人の自立を支援する厚生労働行政」 国民生活白書「家族の暮らしと構造改革」	「地域福祉計画の策定に向けてー地域福祉計画に関する調査研究事業報告書」

出典：厚生省社会・援護局監修『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて』中央法規出版、1998
『日本社会福祉総合年表』法律文化社、2000、『社会保障・社会福祉大事典』旬報社、2004
『新編地域福祉事典』中央法規出版、2006、『新編・社会福祉学習双書』編集委員会
『新版・社会福祉学習双書 2007(第1巻) 社会福祉概論』全国社会福祉協議会、2007を改変

注

- 1) 施設の社会化は 1970 年代から 80 年代に関心がもたれたテーマである。ここでは施設の社会化を直接のテーマとしない。しかし、それは福祉見直し論とも深い接点をもつテーマであるから、あえて触れておくことにしよう。福祉の社会化については、当然のことながらこれを扱った論文も多い。定義も、「社会福祉施設の社会化とは、社会保障制度の一環としての社会福祉施設が、施設利用者の人権保障、生活構造の擁護という公共性の視点に立って、その施設における処遇内容を向上させると共に、その置かれたる地域社会の福祉ニーズを充足・発展させるために、その施設の所有する場所・設備・機能・人的資源などを地域社会に開放・提供し、また、地域社会の側からの利用・学習・参加などの働きかけ（活動）に応ずるといふ、社会福祉施設と地域社会との相互作用の過程をいう」（秋山、1978：41）、「施設の社会化とは、社会福祉施設がその処遇理念と方法において、施設利用者の画一的処遇による集団管理体制からの脱皮をめざし、利用者の個別ニーズに対応しつつ、かつ利用者自身の生活圏の拡大と自立化への助長を促すという処遇内容の向上に基づいて、利用者の生活と地域社会の生活態様との等質性を追求することであり、さらには地域社会で表出してくるところの福祉ニーズを充足させるために、その施設の物的・人的機能を在宅福祉サービスの供給体制との有機的関連性をもって提供し、また地域福祉状況についての住民の相互学習と体験を援助するという社会福祉の方法をさすものである」（神奈川県社会福祉協議会・神奈川県ボランティアセンター企画委員会、1980：3）など複数存在する。施設の社会化についてはこうした定義に加えて、それが要請された背景を確認することが必要である。阿部志郎は施設の社会化を、戦後の日本社会福祉の歩みの中から、必然的に要請されてきた問題であるという。「施設の社会化は、戦後の日本社会福祉の歩みの中から、必然的に要請されてきた問題にほかならない。戦後の社会福祉は、貧困問題に対応する公的扶助と、福祉対象者を施設へ収容し処遇する方法が中心であった。昭和 20 年代は、街にあふれた要援護者の対策が緊急課題であり、貧困対策が昭和 20 年代を特色づけた。昭和 30 年代は、急激な工業化・都市化が、経済成長に伴って進展し、地域環境の悪化、公害、過密、過疎、家族形態と機能の変化、交通災害等を惹起した。経済成長とともに福祉財源も伸び、福祉が行政の重点施策の一つとなり、施設づくりも盛んになるが、施設経費に占める公費も増大した。地域社会の崩壊に加えて、行政依存の態度が重なり、施設が地域社会から遊離する度合も強まってきた。…昭和 40 年代に老人問題がクローズ・アップされた。…老人人口の増加は、同時に老人の生活、経済、労働、住宅、家族、健康などの多様なニーズを生み出し、老人施設のみでは充足できなくなってきた。大多数の老人を、その居住する地域社会で積極的にとらえなければならなくなったのである。そこで従来の施設中心のあり方を転換し、福祉ニーズを地域社会の住民の生活の場で見直し、これを基盤として、施設・行政・関係機関を再編成する必要と、同時に、地域社会の住民が主体となって福祉活動を展開しなければならないとの認識が深まってきた」（阿部、1980：91）。

2) 吉田久一(1982)は、戦後初期の社会事業が貧困を中心とした「補充的」なものであるのに対し、高度成長以降はニーズの高度化・多様化を中心とした「一般的・制度的」なものとなったという把握に異を唱え、戦時国家の崩壊と国民生活の破滅から戦後社会事業が立ち上がったという本質論的視点から、戦後社会事業を把握しようとする。すると、大正後半期以降の社会事業の社会問題的視点や生存権思想の継承・再編成の一方、隣保相扶や家族扶養等のいわば「幻想的共同体」理念の払拭が試みられたのが、戦後社会事業期の特徴と位置づけられる。その後日本が高度経済成長期を迎えると、最低生活を維持することから一般生活水準からの不平等を是正することへ課題が変化したため、従来の社会事業の枠組だけで当面する諸問題を解くことができなくなった。吉田は、ここに戦後日本における社会事業から社会福祉への移行を見出すのである。さらに、減速経済移行期を迎えた日本の今後の課題として、業績主義が国民相互の社会連帯を阻害した高度経済成長期の反省をふまえ、社会的連帯性の復興・生活者としての全体的人間の尊重・社会福祉の国民化の三つを推し進めるべきであると吉田は主張している。

3) 社会福祉政策を議論するうえで欠かせない焦点の一つが、社会福祉の骨格となる需給モデル、すなわち福祉サービスの利用者と供給体制との関係に関するモデルである。京極は、それまでの三つの代表的なモデルと自ら作成したモデル(「京極モデル」)の対比を通じて、自らの社会福祉政策論の枠組を提示する(図表6)。

京極モデルの説明の前に、まずそれまで提唱されてきた代表的なモデルについて説明しよう。既存の社会福祉需給モデルの代表的なものとして、フリードマン型モデル、ティトマス型モデル、三浦型モデルの三つを京極は挙げる。フリードマン型モデルは、近代経済理論の枠組を背景に、社会福祉の需給関係を経済市場の枠組で捉えようとするモデルである。経済市場のアナロジーを用いて、公的福祉サービスの需給関係までも経済市場として強引に捉えるという方法論であるため、当面の行政需要にどう応えるかという短期的視点としては有効である一方、福祉ニーズがもっぱら所得保障レベルで捉えられるため他の福祉サービスが無視されてしまうという弱点を有する。

これに対しティトマス型モデルは、社会福祉需給関係を公的規制下にある「社会市場」(または「政策市場」)と捉えることによって、要援護者の抱えるニーズと資源との調整関係に注目するモデルである。社会資源の範囲として財源からマンパワーにいたる広範囲に注目するため、所得保障に視野が限定されてしまうフリードマン型モデルの弱点を克服できる一方、当面の行政需要にどう応えるかという具体的判断が難しくなるという弱点を持つ。もう一つの三浦型モデルは、要援護者の抱えるニーズとそれに応えて提供される福祉サービスとの調整関係に注目する。具体的に言えば、「貨幣的ニード」から「非貨幣的ニード」へというニーズの質の変化が、居宅サービスという新しい形のサービスを必要とするという主張を通じて、「ニーズ」と「福祉供給(サービス)」との関連に注目するのが、三浦による需給モデルである。このような特徴をもつ三浦モデルは、需要-供給に注目するフリードマン型モデルと、ニーズ-社会資源に注目するティトマス型モデルとの、ちょ

うど中間に位置する政策科学型のモデルであるといえる（京極，1995：47-49）。

図表 6 京極（1995：47）の福祉需給モデルの類型

〈フリードマン型〉

D — S

〈ティトマス型〉

N — R

〈三浦文夫型〉

N(D) — S

〈京極高宣型〉

N…D — S…R

（注） N：ニーズ，D：需要，S：供給（またはサービス），R：資源の頭文字をとっている。

- 4) 科学的研究に概念の明確化を求める論者は多い。ここでは、ロバート・マートン（1949＝1961）『社会学理論と社会構造』の第2章「社会学理論の経験的に対する意義」、第3章「経験的調査の社会学理論に対する意義」における指摘に注目したい。マートンは言う。「概念の明確化ということがもつもう一つの機能は、一定概念の下に包摂せられるデータの性格を明らかにすることである。…データが何を包摂し何を排除しているか、正にこの点を一層正確に示すことによって、データの再構成に寄与しているのである」（マートン，1961：82-83）。
- 5) 在宅福祉サービスの供給システムの構成要素には、その他にサービス組織化、資源調達、市民の組織化、調査・研究、ボランティア団体との連携、社会福祉施設との連携、関連行政との調整、広報宣言、職員研修、住民参加と全部で15の要素を挙げている（全国社会福祉協議会，1979：116-124）。
- 6) 1962（昭和37）年4月の通知において経営主体を社会福祉協議会に委託することができるとしている。その後特別養護老人ホーム等経営する社会福祉法人及び民間事業者等に委託ができるようになるには1989（平成元）年まで待たなくてはならなかった。
- 7) 協会設立の骨子を示す「横浜市福祉サービス供給組織研究委員会報告書」は、「住民参加」の旗印のもとに、協力ボランティアの導入、協会運営への市民参加、そして市民の拠金に基づく資金作り等、広範な形で市民参加を求めている。しかし、拙稿（松原，2006：191-192）が指摘したように、組織運営の効率化を図る過程において、常勤職員とボランティアによる役割分担という当初の構想は変更を余儀なくされ、パートタイムヘルパーの積極的導入に代えられることになった。これに関連して、研究委員会の席上、三浦がボランティア構想を推したのに対し、京極はパートタイムヘルパーの柔軟な運用を主張したと

いわれている（横浜市民生局，1984）。

参 考 文 献

- 阿部志郎，1980，「社会福祉施設の社会化についての覚え書き」折橋徹彦・河村十寸穂・児玉幹夫編『現代社会と人間の課題』新評論：85-105
- 秋山智久，1978，「施設の社会化とは何か－その概念，歴史，発展段階－」『社会福祉研究』第23号：39-44
- 神奈川県社会福祉協議会・神奈川県ボランティアセンター企画委員会，1980，『社会福祉施設における施設社会化の理念と展開－実践へのアプローチ－』
- 経済協力開発機構，1983，『福祉国家の危機－経済・社会・労働の活路を求めて－』
- 京極高宣，1983，「高齢化社会に対応する在宅福祉サービスの供給システム」『痴呆等老人対策と新しい在宅福祉の方向－高齢化社会対策研究調査報告書－』横浜市民生局：123-138
- 京極高宣，1984，『市民参加の福祉計画－高齢化社会における在宅福祉サービスのあり方』中央法規出版
- 京極高宣，1994，「新しい介護サービスのあり方をめぐる問題構造」『日本社会事業大学研究紀要』40巻：135-151
- 京極高宣，1995，『社会福祉学は何か－新・社会福祉原論－』全国社会福祉協議会
- 正村公宏，1986，『産業主義を超えて』中央経済社
- 松原日出子，2006，「横浜市ホームヘルプ協会の設立過程－〈五つの報告書〉を中心に－」『松山大学論集』第18巻第5号：179-200
- Merton, Robert K., 1949, SOCIAL THEORY AND SOCIAL STRUCTURE, The Free Press (= 森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳，1961，『社会理論と社会構造』みすず書房)
- 三浦文夫，1978 a, 「対人福祉サービスの今後の方向（その1）」『季刊社会保障研究』13巻4号：77-86
- 三浦文夫，1978 b, 「社会福祉における在宅サービスの若干の課題－在宅福祉サービスの概念を中心に－」『社会福祉研究』23号，鉄道弘済会：9-14
- 三浦文夫，1978 c, 「対人福祉サービスの今後の方向（その2）」『季刊社会保障研究』14巻3号：12-25
- 三浦文夫，1985，『社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会
- 三浦文夫，2000，「報告 1970年代－社会福祉の転換点をめぐる論議〔含 質疑応答〕」『日本の地域福祉』Vol. 14：2-23
- 三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策編，2003，『地域福祉の源流と創造』中央法規出版
- Myrdal, Gunnar, 1960, BEYOND THE WELFARE STATE, Gerald Duckworth & Co. Ltd. (= 北川一雄監訳，1970，『福祉国家を超えて』ダイヤモンド社)
- 内藤辰美，1997，「福祉社会の形成と都市社会学－私的反省ノートから－」『日本都市社会学会年報』15，日本都市社会学会：23-38

- 内藤辰美, 2000, 「福祉社会の形成と地域福祉ー〈生命化社会〉と〈公共的市民文化〉を求めてー」『社会学年報』No. 29, 東北社会学会: 45-66
- 内藤辰美, 2001, 『地域再生の思想と方法 コミュニティとリージョナリズムの社会学』恒星社厚生閣
- Robson William A., 1976, WELFARE STATE AND WELFARE SOCIETY, George Allen (=辻清明・星野信也訳, 1980, 『福祉国家と福祉社会』東京大学出版会)
- 佐和隆光, 1985, 『高度成長ー「理念」と政策の同時代史』日本放送出版協会
- Spicker, Paul, 2000, THE WELFARE STATE 1st Edition, Sage Publication (=阿部實・坪洋一・金子充訳, 2004, 『福祉国家の一般理論』勁草書房)
- 東京大学社会科学研究所, 1985, 『福祉国家の形成〔福祉国家第1巻〕』東京大学出版会
- 横浜市民生局企画課, 1984, 『福祉サービス供給組織研究委員会ー余話(その一)』
- 横浜市福祉サービス供給組織研究委員会, 1984, 『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会報告(第一分冊)ー横浜市在宅福祉サービス協会(仮称)最終基本構想ー』
- 吉田久一, 1982, 「社会福祉の形成と展開(戦後社会福祉の到達水準と今後の課題ー体系化と争点・到達点と分析・課題)」『社会福祉研究』30号, 鉄道弘済会: 1-7
- 全国社会福祉協議会, 1979, 『在宅福祉サービスの戦略』115-187