

求められる福祉行政の理念



阿部志郎

1 ————— ある老人の孤独死

ある1人ぐらし老人が、死後1週間たって発見された。「生活保護だけは受けたくない」と、歳末助けあいの配分金さえ拒否し、担当の民生委員は事情を知っていたものの、生活保護の世話を主とする福祉行政のネットワークからこぼれてしまっていたのである。この老人は、世間とほとんど没交渉で、ひたすら自分だけの世界に閉じこもっていたという。

人々のこれに対する反応は、「福祉事務所は、ケースワーカーを短時間でもせめて週1回、1人ぐらし老人を見廻らせてほしい。たとえ、へんくつな老人でも、行政責任として積極的に近づくべきである」という意見と、「今は自分の親の面倒もみないで、福祉、福祉と叫んでいる世の中だ。役所だけが責任を負うという考え方ではいけない。近隣の人々の連帯意識で老人を守ることが必要だ」という主張とに大別される。勿論、前者を支持する意見が圧倒的に多い。

数年前から、老人の孤独死がクローズアップされてきた。老人福祉対策が次第にキメ細かくなっているとはいえ、孤独死が誰れの責任かは明かでない。行政責任なのか否か。行政責任とすれば、どこまで介入・保護すべきか。

ここに、今日の社会福祉問題に対する行政の苦慮が象徴的に現れているといえようか。

目次

- 1 —ある老人の孤独死
- 2 —社会権と自由権
- 3 —点と面
- 4 —中央と地方
- 5 —行政と社会福祉協議会
- 6 —補足性の原則
- 7 —おわりに……地域民主主義の実現

高度経済成長がもたらした社会の激動のもとで、住民の生活と意識は変貌し、社会福祉も大きく変化してきている。経済変動は激しい社会変動と重なり、生産と人口の都市集中化が急速に進み、過密現象を惹起した。横浜市がその代表的地域であることはいうまでもない。都市家族といわれる核家族化も激増し、物価上昇は次第に住民生活を圧迫し、重化学工業を主体とする経済成長は、かつ

てないほどの産業公害をひき出している。人口の過度の集中化、モータリゼーションの発展などによる大気汚染、水質汚濁、騒音も増大している。こうした問題状況の拡がりのなかで、住民運動も活発になってきた。社会福祉の分野でも、保護者・親の運動だけでなく、対象者自身による運動も強まっている。ところが、住民の要求が拡がるにつれ自治体の行政需要はふえるばかりで、これに見合う財源確保の道がないまま、財政の硬直化をきたしている。

行政に対する住民の要求は、ここ数年間で質的に変化し、住民の生活と健康を中心とした新しい価値観にもとづく行政への転換を求めているようである。それでは住民の生活と健康を中心とした福祉行政とは具体的にどのようなものであろうか。発想の転換を求める声は強いが、なにを目指して、どのような内容を伴うべきかの議論は、まだ定着していない。

小論は、転換の方向を明示できるわけではなく、転換への手がかりを探る1つの試論にすぎない。

2———社会権と自由権

住民の生活は多様であり、いわば「面」としての生活をもっている。地域に居住して、職場に通勤し、買物をし、医者に通う。幼稚園への送り迎え、PTAの会合、老人クラブや生花同好会の集い、町内会に属する等、いくつかの異なったグループにかかわり、それらのグループがインターグループを形成する。コミュニティは、単一にして画一化されたものではなく、同一の人物や家族が関係しているいくつかのサブコミュニティの複合体であると理解される。

住民は、しばしば社会的困難に当面する。ハンディキャップをもつということは、老人や身体障害

者の肉体的ハンディキャップの場合や、母子家庭や生活保護世帯が援護対象であるがゆえに近隣関係が歪むという社会的ハンディキャップの場合も含めて、面としての、すなわちコミュニティでの生活の阻害として把握できる。つまり、ハンディキャップとは、面として住民生活が狭められることを意味している。

このハンディキャップを補い、面としての生活に回復させる援助方法が福祉サービスである。しかも、対象者を単にサービスの受益者にとどめないで、受け手であると同時にサービスの主体者へと転換させることに、新しい福祉の理念があるといえよう。ハンディキャップを誰が発見し、いかに解決するかは、福祉の性質に照らせば二義的であり誰れかが対応すればよいはずであるが、主体の適格性が対象への福祉効果を左右することになるので、公権力をもつ行政の対応は慎重でなければならない。

行政は、地域住民の生活の詳細な情報、1人ぐらし老人の日々の健康状態等までは捕捉することができない。たとえ、老人の孤独死が1週間後に発見されたとしても、そのことによって行政が怠慢を責められる理由はない。1人ぐらし老人をケースワーカーが常時巡回せよという主張には2つの疑問が提出されるからである。その1つは、老人の孤独死を予防し、事故に対処する行政能力があるか、の疑問である。1人ぐらし老人をケースワーカーなり保健婦を巡回させるのに要する人員と経費を、要援護者との面接と電話の応待に忙殺され、地域に出ていく余裕のない福祉事務所ケースワーカーの現状と対比させて推定すれば、その答は明白であるといえる。

もう1つは、孤独死を常時監視することが、果して行政責任に属するか、の疑問である。行政が留意すべきことは、住民の社会権と自由権の関係である。憲法第25条で規定するような、すべての人

が一定の生活を保障される権利をもつ。なかでも生存に必要な諸条件の保障を要求する権利が住民にあり、各人がおかれている特殊な状況に対応した社会福祉的権利も認められている。しかし、社会権は、法原理というよりは、行為の原則としての性格にもとづく人間回復的志向をもっているから、憲法の第19～21・28・31条に規定している如き、国家権力の介入を排除する自由権の確保とは決して矛盾しない。生存権の基本権は社会権と自由権を包含していると考えられるということにほかならない。ゆえに、国家の不作为を要求する自由権的側面が、社会権に深くかかわっていることを見落してはならない。1人ぐらし老人の問題もこの文脈から社会諸条件の保障と、人間の内面的主体性という価値観の領域との均衡において、対応することが望まれるのである。

行政の立場は、基本的には、緊急の事態を除けば住民の「求めに応ずる」ことにある。現在の福祉立法は申請主義であるから、まさにこの立場を維持していることになるが、他方、申請主義は、申請がなければ行政は動かないという受動的姿勢に弱点があることも看過できない。住民のなかには、申請の方法も福祉事務所の存在も知らず、役所の広報紙を読まない人々がいる。行政の手では発見しにくいこれらの境界線上の人々をどうするかを、福祉行政は問われる。

ここに、コミュニティとの協力の必要性和可能性とが生まれてくるのである。

3 ————— 点と面

行政にとって、ニーズの発見は本人申請によることが多いが、その対処の仕方は、「直線的」であり「垂直的」である。生活保護にしる、児童福祉にしる、対象者を個別的に「点」として捕え、行

政はこれに直結する。しかも「給付」という形でかわることが多い。給付行政とよばれる所以である。

ところが、住民は「面」としての「水平的」な生活をもっているのだから、これを点としてアプローチしたのでは、住民の生活の全体像に迫ることはむずかしい。その上、タテ割で、なんの脈絡なしに1個の住民をバラバラに分断してしまう。ホーム・ヘルパー、保健婦、ケースワーカー等が、住民に直接働きかける次元では、相互の連絡、調整に欠けるので、サービスの1つびとつが断片的になり孤立しがちになる。

タテ割の弊害を克服し、住民を全体的に捉えるためには、「点」を「面」に拡大すること、すくなくとも面と結びつけるという新しい課題に直面せざるをえない。もし、面にまでふくらませることができれば、ホームヘルパーの1人ぐらし老人に対するサービスに地域住民の協力がえられ、サービス効果は倍加することになる。

地域の側から考察すれば、福祉ニーズを解決するのに、行政は万能薬ではなく、それがいかに有力で強大であるにせよ、1つの資源にすぎない。地域に行政を資源として導入することは、地域にとっても重要な方策となる。ところが、地域住民には、行政が福祉ニーズに対するオールマイティであるかの如き錯覚があり、すべてを行政責任に転嫁しようとする傾向があるので、行政側は、住民要求の対応に追われる。その結果、行政サービスはますますキメ細くなり福祉ネットワークが綿密に張りめぐらされるわけである。けれども、福祉の行政体系の実態に安んじることはできないと思う。というのは、福祉問題への行政の対応はしささか、無原則的であることと、総花的であることの2点が指摘されるからである。

住民要求が、すべて行政需要であるとは限らない。顕在している福祉問題や住民の福祉要求のな

かから、真の福祉ニーズはなにかを読み分ける洞察と、それをいかに、誰が解決を図るかを分類する判断力が、行政に求められる。それには、当然のこと、福祉に対する行政原則〈プリンシプル〉と、それにもとづく優先順位〈プライオリティ〉の設定が前提となる。福祉ニーズを総合的かつ客観的に把握し、福祉計画を策定する政策的視点と、それへの対応の方法・資源の動員・評価という専門性が、これからの行政に要請されるのではあるまいか。さらに、一言つけ加えるならば、福祉においては、ニーズへの同一化〈アイデンティティ〉の態度が根底にないかぎり、科学的視角と専門的判断は意味をもたないということに注目しておきたい。

4 ————— 中央と地方

行政構造のもつ現実には厳しい。福祉行政のあるべき姿勢の確立を阻む要素が、行政機構そのものに横たわっているのを見逃すわけにはいかない。

行政のタテ割機構は、行政府の長い経験と知恵の集積の成果であり、これに代るべきより機能的、より合理的機構が発見されない限り、存続することになる。タテ割の間隙を埋めようとして、最近、企画調整機能の重視、プロジェクト・チームや、事柄〈issue〉を中心としたアド・ホック方式の開発・利用が行なわれているが、これらによって、タテ割の「負」から本質的に脱皮できるとは思えない。

問題は、タテ割機構そのものよりは、機構が内包する構造にある。明治憲法には、地方自治の一項すらも書きこまれてはいなかったのをみても、地方自治の歴史は浅い。明治政府のめざした中央集権的体制が、戦後の変革を経ても地域住民の観念のなかに、今なお、生きている。これが、今日の

行政構造の支柱となっているのである。行政機構が中央集権を基礎とし、中央から地方への系列によって一貫されていることは疑いもない。そのため、「中央」から遠くなるに従って「地方」とよばれ、地方のなかでも第一線を「出先」とよぶ。出先は地方の本庁を、地方は中央の本省を志向する構造が形づくられる。「中央直結」が政治的スローガンとして掲げられ、自治体の首長選挙が争われる社会的土壌がここにある。

住民の立場からみると、中央は縁遠い存在である。むしろ、出先とよばれる福祉事務所や保健所のような機関が窓口であり、そのワーカーと密接に接触することになる。ところが、その窓口がタテ割のため、「患者が病院で伝票をもって走り廻る」といった「たらいまわし」現象が起き、住民はしわよせを受ける。中央によって決定される政策によって出先は拘束され、住民と距離をおいて対峙する場面に逢着し、現業のワーカーがその苦悩を担うことになる。

「地方自治の本旨に基いて」、「民主的にして能率的な行政の確保を図る」〈地方自治法第1条〉には、「出先」を軸として、行政を機能させ、住民自治を核とした自治体行政を構築することが必要ではなからうか。地方自治の「本旨」と中央集権的構造との矛盾をいかに方向づけるかが、自治体行政の今日的課題である。

行政は、いうまでもなく、法の執行の責任を負うので法律を優先させる。福祉事務所にしても、福祉センター化構想が論ぜられてはいるが、実際には、福祉六法の枠から脱け出すことができないばかりか、法の定める手続きが重視され、生活保護の執行・管理の事務に追われる。そのため、福祉事務所や児童相談所のケースワーカーは、家族や個人の具体的特殊な状況に、法や制度を運用させる社会福祉の専門的努力よりは、措置業務に終始したり、規則や手続を非情に適応さず実務家であ

ることを要求される。

社会の激変が生みだすニードへの柔軟な対応は、現在の法規では望むべくもない。法の枠外の社会福祉ニードは「法外援護」—プラス・アルファとして処理されているにすぎない。さらに、民間社会福祉事業の殆んどが、各種社会福祉立法に規定される「委託」により、施設の最低基準、措置費の交付基準によって制約され、行政目的の下請機関化している実情からいえば、わが国の社会福祉事業の大部分が公私を問わず、法によって規定された社会福祉の限界を超えることができないでいるというべきである。

行政には、法の執行者としての公権力の側面がある。「上級」機関の監督の下、許認可権を行使し、権限にもとずいて「下級」機関を監督指導する。ここに、行政作用がはたらく。法の執行者としての性格が強まると、上意下達の姿勢を招き易い。住民の要求は、しばしば、法規を超えた領域と問題に現れる。自治体は「三割自治」といわれる乏しい資源のなかから、この要求に答えざるをえないから、その選択は重要となる。たとえ、「三割」の限度内であっても、さしずめ、「自治」の本質を生かし、住民のコンセンサスをえて、住民要求に主体的に対応できる体制を確立することが先決であると痛感する。

5 ————— 行政と社会福祉協議会

行政は、なにも行政のみで住民要求の充足を図る必要はない。福祉の阻害原因を住民自身が発見し解決を図る努力のうちに、行政がその資源の一つとして参加し、施設の体系化をも図る、というコミュニティ・ケア論の立場を認めてよいのではなかろうか。住民要求の圧力か、行政の厚意からか住民の要求をそのまま行政需要として受けとめる

過剰な責任意識が、行政にひそんでいないとはいえない。行政主導の施策によって、福祉対策が目ざましい充実をとげたことを高く評価しつつも、ニードの先取的施策、住民をコントロールする傾向、行政効果の先行、なかでも、住民の福祉行為を貨幣的に換算することのもつ問題性を強調しておかなければならない。福祉行政の原則を明確にするためには、

- 1> 行政の本来的責任——しなければならぬことはなにか
- 2> 行政と民間の選択——行政がしても民間がしてもよいものはなにか
- 3> 民間の責任に属するもの——行政がしてはならぬことはなにか

を分類して、公私の機能分担に着手することが急務である。行政のみが負うべき社会権の擁護については、国・県・市の責任分担が問題であり、行政が介入してはならぬ分野への自制が望まれる。

「最少の経費で最大の効果を挙げる」〈地方自治法第2条の⑬〉観点からと、さらに、経費は増大しても問題の性格上、民間の諸能力の動員と再編成を考慮するという角度からの検討が求められる。この場合、民間社会福祉への関与・統制を最少限にとどめる方途の考究が重要である。特に、住民の自由権、つまり、人間の価値変容への行政の介入は、細心であることを要する。ここに、社会福祉協議会活動が、登場してくる背景がある。社会福祉協議会〈社協〉とは、「一定の地域において、住民が主体となり、社会福祉・保健衛生その他の生活の改善向上に関連のある公私の関係者の協力をえて地域の実情に応じて、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的組織」〈社会福祉協議会基本要綱〉である。すなわち、社協は、地域における民間の自主的組織であるが、同時に行政が構成員として参加しているところに特質がある。行政にとって、社協とは地域住

民と行政との間のフィードバックを機能させる効果的な組織なのである。行政にとって社協が存在することのメリットを、どのように活用するかは、「公私共同」と「公私分離」という社協の二律背反的な性格の理解の仕方にかかってくる。住民の代弁機関である社協は、反対に行政を代弁する側におき代えられている。行政の下請化が進行して、民間の自主団体としての性格を著しく弱めている社協の体質を改めるには、民間性〈ボランティアリズム〉と地域性〈コミュニティ〉の2問題に取り組むことに鍵が隠されていると考えられる。地域福祉に果たす行政の役割として次の諸点を挙げておこう。

- 1) 情報収集・情報提供活動の制度化、調査・広報の充実
- 2) 地域ニーズを把握し、対策のプライオリティをつける
- 3) シビル・ミニマムを確立し、施設の体系的整備を図る
- 4) 民間諸資源の育成の援助
- 5) ボランティアを含めた人的資源の開発
- 6) 緊急ニーズ対応策の確立

社協の機能を強化することによって、地域と行政とのフィード・バックを体系化し、地域住民が必要なサービス・システムを自分自身で作る体制づくりを援助することが、行政にとっても効果的な方法ではないか。問題提起としておきたい。したがって、社協の育成とは、財政的援助のみを意味しない。むしろ社協の行政下請化を避け、自主的な活動の展開を可能にする条件を整備することが肝要なのである。

地域福祉を行政目的のうちに組み込もうとすれば、発想の根本的転換が不可欠であるといっても過言ではない。

社会福祉で補足性の原則とは、公的扶助を受けようとする者が、自己の有する資産・能力などの自助〈self-help〉を活用することを条件として、それらの手段が欠如しているときに、その不足を補足するという、生活保護の原理のひとつである。補足性の原則は、歴史的には、中世社会にまでさかのぼる。

個人の不足は家族が補う。家族の不足はコミュニティが補う。コミュニティの不足——例えば、学校や施設——を自治体が補う。自治体の不足——軍隊・警察等——を国家が補う。国家の不足を国際社会が補う。これが「補足性の原理」〈*principium subsidiaritatis*〉である。補助する場合には、被補助者の自律性を尊び、権限を犯さないという原理でもある。

ひるがえって、わが国の現状はどうであろうか。国の政策がいつの場合にも先行する。その足らざるところを都道府県が補う。さらに足らざるところを市町村が補うという形態になっているのではないだろうか。この行政構造が地方自治体における「超過負担」の現象を生み、自治体行政を圧迫していることも事実である。中央を円心として、周辺に都道府県、その外延に市町村が存在する求心型の構造を形成している。福祉行政でいえば、主要部分を占めるのは、国の事務を、地方自治体を国の機関とみなして処理する「機関委任事務」であり、典型的な行政事務配分方式となっている。そして、これを補助金行政が支えている。国の規制力が強く、上→下方式に貫かれる。この秩序が中央集権構造を強固にしているともいえる。住民は、多様な福祉制度、行政施策に対して、「申請」「陳情」「請願」という方法で「願いでて」、その適用を求め行政サービスを確保するのみである。住民が制度の定める条件に合致するか否かが、こ

ここでは重要性をもつ。受益者としての住民が、サービスの主体者へと転化する道は、住民と住民が対話の場で住民自身がニードと資源を調整していく主体的努力によるコミュニティを積み重ねる過程で、自治体に内実あらしめるほかはない。現在の行財政制度の下では、自治体の努力にはおのずから限界があり、住民の福祉要求を十分に満たすことはできないが、すくなくとも、1人の住民の福祉を守るために行政にできることはなにか、の発想を基底として、なんらかの形で住民参加制度を確立し、現状からの脱脚を試みることを期待したい。

新しい福祉行政の指標は、従来の平均性と均等処遇に、公平性の概念を加えることであろう。政策は標準値を基準とするが、対人サービスを柱とする福祉サービスは、標準化できない個性から出発する。同一のサービスを提供しても、それを利用する住民の状況によって、必ずしも同一の効果が期待できるわけではない。ハンディキャップをもつ人が、ハンディキャップのために他の人と同じようにサービスを享受できない場合に、これを十分に利用し、効果の面で「公平」を期することが大切なのである。

自治体行政は、元来、生活福祉を指向する行政である。住民の生活が営まれる共同の基盤であるコミュニティに根ざすことによって、補足性の原理が行政に意義をもつことを確認しておきたい。

7 ————— おわりに ……地域民主主義の実現

行政は、1人ぐらし老人の社会的諸権利を守る義務があるが、同時に、その主体的な生き方と私権に対しても、行届いた配慮を傾注しなくてはならない。老人の内面的生活にまで立入れるのは、地域社会における住民相互の信頼関係——コミュニ

ティ——をおいてはないに違いない。

行政が自らに厳しく問わなければいけないのは、責任の他への転嫁であるとともに、限界の逸脱である。ここに、コミュニティを基盤に据えた福祉行政の再構築が、大きな検討課題となる理由がある。これは、横浜市の区民会議の展望とも深くかかわってくると思われる。

換言すれば、福祉行政の課題は、官尊民卑と家族主義の思想構造をもつ風土において、住民と対立する行政ではなく、住民とともに地域民主主義——自治——の実現に努力する行政をつくりあげることにある。市民社会成立期に、法〈Recht〉が市民の生きる権利〈Recht〉と同義語であったように、「法」を真実に住民のものにするために——。

〈横須賀基督教社会館館長〉