

福祉社会の基礎的構造

久場嬉子

一 はじめに―福祉の広がり

今日市民の福祉に対する関心は、かつてなく高まっている。たとえば「かながわ女性会議」という県民女性の幅広い連合体があつて、労働や福祉、教育や消費の問題などについていろいろな活動を行っているが、そのメンバーのあいだでも、年金、介護、(女性)障害者の問題など福祉の問題への関心はとりわけ大きい。

要するに今や福祉は、ハンディキャップを持つている人だけの問題ではなく、私たち市民一人一人に大変に身近で切実な問題となつてきている。そしてこういう変化をもたらしたところのなによりも大きな契機は、高齢化社会の到来

という社会変化だといえるだろう。高齢化社会の到来は、まず障害についての私たちの従来の考えを変えるのに大きく役立っている。年をとれば、だれでもが、多かれ少なかれなんらかの障害を持つようになる。そして長寿化によりそういう不自由な身の老人が多くなれば、自分が年をとつている、いないにかかわらずだれでも、ごく日常的に、ごく身近に、障害の問題に触れざるをえなくなるだろう。したがって、それへの対応や福祉は、市民生活により身近な問題となつていく。

このようにまず今日の福祉の特徴は、その広がりとしてとらえることができる。つまり福祉は、ごく一般的な市民生活にかかわる問題とな

一―はじめに―福祉の広がり
二―日本型福祉社会論と「公・私役割分担」
三―福祉社会の基礎的構造
四―福祉の共同化―新しい福祉システムの形成

つてきた。福祉はなにか特別な事柄をあつかうのではなく、それはごく一般的な事柄に変化しつつある。一方今日の福祉の広がりには、このような福祉の一般化ということとだけだけでなく、もう一つ、その中味の広がりという側面をも持ちつつある。

すなわち、市民の福祉ニーズは、経済的社会的諸変動によつて変化する。もちろんその中心はいつでも、市民の物質的な生活保障にあり、年金や医療など社会保険制度や公的扶助制度の充実がその基本課題である。しかし、一方でこれらの基本的な福祉ニーズと並んで、新しい様々な福祉ニーズが生まれていく。とりわけそのようなものとして注目されるのが、近年大きく

浮上してきたところの社会的な福祉サービスに対するニーズといえるだろう。

まず一つに都市化による伝統的な地域共同体の解体など生活環境の変化、二つに核家族化による家庭機能の脆弱化、そしてさらに生活水準の向上に伴う意識の変化など、要するに今日の生活様式の変化に伴って、市民の日常生活を支えるための様々な福祉サービスが重要性を増してきている。それらはとりわけ保育や病人、老人、障害者の介護あるいは広くは家事サービスなどである。いずれにせよこれらは家族や生活環境の変化にもなつて生じつつある新しいニーズの浮上である。

さて、このような福祉の広がり、一つにはこれまでの福祉の見直しを迫り、今一つにはこれからの福祉政策の新しい展開を要請する契機となつていふことに、留意したい。周知のように、わが国では、高度経済成長期に社会保障制度は一応整備され、福祉国家の骨組が形成された。とはいふものの、欧米諸国にみられるような本格的な高齢社会の到来はこれからのことであり、高度経済成長による社会構造の激変もたらずその実質的な影響について、真剣に考えなくてはならなくなつたのは、比較的近年のことである。今までのところ福祉は、主として救貧的な性格を帯びていた。そのため福祉の広が

りという新しい変化によつて今日の福祉問題が、今までにない新しい、そして困難な問題に直面せざるをえなくなつたのは、いわば当然のことといえるだろう。

それはともかく、新しくかつ困難な問題の一つは、今日の福祉が、家族という私領域の機能に対して、より多く対応せざるをえなくなつていくこと、そしてそれとともにそもそも国家や行政は、その対応においてどういう責任や役割を持つべきか、そのプリンシプルを明らかにする必要に迫られている、ということであろう。従来社会政策的な保障とは、まず物質的な所得保障として考えられてきた。しかしそれは、一人暮らし老人に対する家事・介護サービスにみられるように、その範囲をこえて広く機能的生活補助にまで及ぼうとしている。今まで家庭機能として営まれてきたところの様々な生活機能に対する対応が、今日の福祉政策の新しいそして大きな課題になりつつあるのである。このような変化を前にして、一体これからの福祉政策はどう展開されるべきだろうか。

ところで国のおし進める日本型福祉社会論も、あるいは福祉政策論として勢力的に展開されているフォーマル・インフォーマル論も、家庭と国家・行政との関係、さらに家庭と市場・企業と国家・行政との関係をどう考えるかとい

う問題を扱っているといえる。そして前者においてはそれは、専ら財政政策における負担の分担の問題、つまり「公・私役割分担」論として、論じられている。しかし、福祉の生産として家族や家庭機能をいかにとらえるか、あるいはそれらに対する行政の対応や責任はいかにあるべきかは、単に財政政策的視野からとらえられるだけではすまない問題を含んでいる。すなわち家族の変化など、今日そもそも最も基本的な社会的基盤が大きく変化しようとしている。まずこの変化をどのようなものとしてとらえるか、が明からにされなくてはならない。ここではこれらの問題を考えながら、福祉社会の基礎的構造とはいかなるものか、家庭機能に対する国家や行政との関係、あるいはその視点からみたとき市民の自主的活動と福祉の共同化はどのような意義を持つているか、といった問題を考えてみたい。

二——日本型福祉社会論と「公・私役割分担」

先にふれたように、近年「福祉見直し論」や福祉論議において、福祉とのかかわりで家庭機能に対する関心が非常に高まっている。そしてわが国の福祉のあり方として、欧米と異なつて

家庭機能が重要な役割を果たしているということが、改めて指摘され、また再評価されている。

ある試算によると、現在わが国の老人福祉サービスはかなり立ち遅れているが、いま老人対象のホームヘルプ・サービスについてみていくと、次のようになるという(丸尾直美「福祉社会の構想と費用負担」『経済評論』一九八四年一月号)。老人人口比が今のスウェーデンの一六・六%あまりになる二〇〇八年ごろに、スウェーデン並みの公的ホームヘルパーを雇用すると仮定すれば、その多くはパートであるとしても、現在の日本の公的ヘルパー数の、なんと約五〇倍〜六〇倍の人数(一一〇〜一二〇万人ほど)が必要になり、そのための費用をいろいろ換算して計算すると、一九八一年度のわが国の老人医療費の一部を含む老人福祉費の一〇倍以上になるとのことである。

このように老人等の在宅ケアを支えるのに最も大切なホームヘルプ・サービスの充実に、まことに多くの費用がかかるが、それはともかく、日本の現在の公的ヘルパーがわずか一万八千人あまりで済んでいるのについて、次のようなことが指摘されている。まずスウェーデンの今の老人人口比にくらべ日本の現在のそれが低いこと、また家族構成員も多く、一人暮らし老

人の比率が少ないこと、そして老人ケアの家庭機能が重要な役割を果たしていることである。すなわちわが国の場合三世代同居によって家族によってケアされる老人が多く、そのことが公的なホームヘルプ・サービスのための費用を軽減するのに大きくあずかっているということになる。このように、公的ホームヘルプ・サービスとの代替的評価というかたちで便宜的に試算してみても、今でさえ家庭の中で行われているところの老人や病人のケア労働はまことに大きい、ということになる。

さて周知のように日本型福祉社会論は、一つには急速な高齢化の進展、今一つには低経済成長という条件のもとで、経済の発展を損なわないうような方向での日本型福祉社会を形成しようというものであった。そのために自立自助の促進、社会的公正の確保そして施策の効率化・総合化の観点から、社会保障全般にわたっての見直しを進めていくべきであり、そしてこれらの原則を実施していくために、なによりも民間企業の活力と市場メカニズムの働きが重要とされてきた。たとえば生活や産業活動から発生する多様な福祉ニーズへの対応も、それを効率的に供給していくためには、なによりも民間企業の活力と市場メカニズムによるのが望ましいとされている。

それではこのような日本型福祉社会論において、家族領域という私領域あるいはそこでの機能は、どのように把握されているであろうか。またそれらに対する行政の関係や役割と責任は、どのように考えられているだろうか。

言うまでもなく自立自助の原則とは、個人あるいは個々の家族の自助能力の発揮である。第一に個人が、労働あるいは雇用によってえた所得によって自分や家族の生活を維持することが基本となる。扶養や育児・介護について家庭機能が、フルに発揮されなくてはならない。第二に家族や市場・企業など私的領域の自助能力が発揮されるために、その活動に対して国家や行政はなるべく介入干渉を控えた方がよい。民間企業の活力と、市場をとおしての社会的報酬の分配とがインセンティブをとるべきであり、なるべく国家や行政の役割は控えなくてはならない。言うまでもなく「小さな政府」の推奨である。

みられるようにここでは、国家や行政など公領域と、市場や企業、また家族や地域などの私領域とに二分され、とりわけ市場機構の活用による効率化と、家族や地域などの私領域における自立と共助(相互扶助)機能が重要視される。

このような整理は、まず、企業活力や市場機

能と家庭機能とをうまく組みあわせようという

ものであり、そのために家庭機能（および地域の共助機能）、あるいは家族という私領域が、大変重要な役割を果たすものとして位置づけられている。すなわち、得た賃金によってなるべく商品やサービス（福祉サービスであれ教育サービスであれ）を購入し、それをおして企業活力を支え、効率的な労働力の再生産や生活の運営をはかることが期待される。一方「小さな政府」を維持し、効率的な経済運営を行っていくためには、老人や障害者のケア機能など、家族が果たしている私的なケア機能は不可欠のものである。国家や行政の役割は、民間や私領域で支えきれない部分への対応にだけ縮少し、もし家族の内部だけで完結しえない部分があれば、地域などの相互扶助機能によって補われるべきとされている。

このように家族領域の位置づけや家庭機能の評価は、ただ専ら効率的な経済運営や財政政策の視点からなされている。またここでは、家族領域に対する国家や行政の関係は、いわゆる私領域に対する後者の介入干渉の禁止という、いわば自由主義経済段階にみられるような古典的なものとなっている。自助の原則の強調それ自体が、自由主義国家から福祉国家的介入へと転形してきた現在に至るまでの歩みを、いわば逆

転させるようなものである。

ところで問題は、このようなかたちでの経済合理性の追求は、はたしてひろく社会的合理性を持つているといえるだろうか、ということである。もちろん福祉社会の形成にとって経済的要因は基底的要因であるが、そもそも現在の経済的要因そのものが、社会的要因との関連ぬきに論じられなくなっている。なにより家族領域や家庭機能は、非経済的な人間関係たる家族関係、あるいは社会制度たる家族制度、またそこでの女性の労働（家事労働）ぬきにはとらえられない。日本型福祉社会論は、これら諸要因が、一つには他ならぬ市場の法則の侵入そのものによって大きな変動を余儀なくされていること、今一つには性別役割分業を土台とする女性の家事労働が、それが本来ふくみもっている矛盾を大きく露呈せしめつつあること、そこから今日の福祉のあり方を考えなくてはならないということ、ほとんど顧慮していない。ここではさしあたり後者の問題について、基本的な点のみをみておこう。

周知のように家族における寝たきり老人の介護者は、嫁、妻、娘それに孫（女の子）をも含めてその九割が女性となっている。その他の病人や障害者（児）の介護も、母親などこれまた女性がそれを引き受けている。家庭の大切なケ

ア（世話）機能であるところの保育をとれば、もちろんこれは圧倒的に女性の仕事となっている。

このように、今日いわゆる家事労働の軽減ということが指摘され、しかもこの家事労働の中にいわば十把一からげにこれらのケア労働をも含めてしまっているが、ことケア労働に関する限り、軽減どころか女性の責任は重く、また一層それは増大しようとしている。高齢化の進展とともにねたきり老人や要介護老人の増加がある。またかつてのように大家族制度の中で、だれか常に手替わりがいるという状況では全くなくなっており、だれかが一手にケア労働を引き受けなくてはならなくなっている。さらにたとえば保育にみられるように、子ども数が減ってケアについての量的な負担の軽減がみられるとしても、それがケア機能の質的な軽減につながるとは限らない。むしろ兄弟姉妹の少なくなつた環境の中で、それにかわる新しい環境をどうやってつくっていくかなど、新しい必要が生まれてきている。

このように、いわゆる家事労働といわれているものには、外部化によって市場の商品やサービスと置き換え、大いにその合理化や軽減をはかれる部分と、いわゆる「社会化」が進まなかつたりあるいは生活様式が激変するなど、今日

の社会的経済的変動の中で逆にその負担が増加し、強まっていく部分とがある。そして老人ケアなど家庭機能として特に今重要な意味を持っているのは、もちろん後者の部分に入る。

さてさらに家事労働は、市場の労働と基本的に異なるものであって、次のような特徴を持っていることに注意したい。その一つは、それが家族という、非市場的、非経済的関係の中で行われている労働であって、いわゆる経済的(貨幣的)対価が支払われる労働ではないということ。もちろん妻子の生活は、たとえば夫の賃金の中に労働力再生産費として入っているが、しかしそれは企業からみた場合あくまでも、夫や親の労働に対する対価として支払われているものにすぎない。言い換えれば、このような家庭内労働に関して、その経済的評価はもとよりのこと(経済的評価という点ではもともと、市場の労働や労働時間で代替的評価を試みることでできない)、それを適切に評価づける社会的経済的システムはどうあるべきか、決して明らかにされていない。現在のところ、それはほとんど無償の労働つまりその労働の価値が、社会的に評価されるための適切な手だてを持たない労働となっている。

もう一つ、現在のところそれは性別役割分業によっておおむね女性(主婦)の労働となつて

いる。つまり今日的な核家族になって、女性(主婦)は、保育や介護の専従者としての役割を持つようになった。この役割は、女性の社会参加が進み、主婦の半数が社会的な仕事に進出するようになった今、一方で深刻な女性労働問題を生み出している。あるいは、わが国の極端な性別役割分業は、育児や介護において、父親(男性)役割を脱落させている。「男は外(仕事)、女は内(家庭)」という性別役割分業は、今日の社会的経済的構造変化の中で、女性にも男性にも、そしてまた家族や家庭機能にも、大きな矛盾を背負わせることになっているところに、特に留意されねばならない。

三——福祉社会の基礎的構造

前節では日本型福祉社会論が、家族領域や家庭機能をどのように位置づけているかをみてきた。そしてそこでは、家族領域や家庭機能が重視され強調されているが、それが今日の社会的経済的変動の中で、どのような矛盾を持ち、どのように変化しようとしているかが十分に把握されていないという問題をふくんでいた。しかし結論を先取りして言えば次の二つの点が指摘されねばならない。第一に公・私役割分担論を展開するためには、現在、家族領域、市場・

企業領域および国家・行政領域とが、社会的、経済的にみてどのような構造連関(有機的な連関)に置かれているかを十分に明らかにすることが大切であること、第二に今日、家族領域に対する国家や行政の役割として次のことが考えられるべきであるということである。今日、私的自律の内実を喪失しつつある家族領域に対して、家族的な親密圏を保全するための制度的な保障が必要となっており、そのために家族領域に対する公権力の直接的な「干渉介入」の禁止は当然の前提としつつ、しかし同時にしかるべき役割が期待されているということである。以上二つの問題について少しくわしくみていこう。

今勢力的に、より広い福祉政策論として展開されているところのフォーマル・インフォーマル論(まとまったものとして、経済企画庁国民生活局編「福祉社会への選択——一九八〇年代の国民生活のシナリオ」一九八一年を参照)は、三領域の関係を論じている点で注目される。まずそこでは分割線が、公か私かではなく、フォーマルかインフォーマルかというところで引かれている。これは今日の福祉国家にみられるような、私(民間)領域である市場・企業(社会的生産)という領域と、国家・行政という公的領域とが統合化されているという構造を明確にとらえるものといえる。つまり今日後者は、計

画、分配、管理という形で市場社会運営の中へ介入し、一方前者の私利私害も集団的に組織されて、政治的あるいは公共的な機能を担当するようになってきている。これらの領域はフォーマル領域として、家族・近隣（地域）というインフォーマル領域から区別される。

ところでフォーマル・インフォーマル論は、二分された両者の間にいかなる関係があるか、を考察している。なぜならばそもそも福祉の生産は、生活全体の中で、つまりフォーマル領域のみならずインフォーマル領域でも行われ、しかも両者の間には関連があるとみるべきだからである。そして両者の関係は、両部門の「数量的斉合性」を問うというかたちで考察されている。

さてこのようなフォーマル・インフォーマル論のメリットは、一つにインフォーマル領域での機能、家庭機能や地域でのボランティア活動をも、はつきりと福祉の生産ととらえ、その労働をフォーマル労働と関連づけたこと、言い換えればその数量的な関連を問うたことに求められる。なぜならば、これはインフォーマル労働の大きさを明らかにする一つの方法であり、こうして、たとえば家族によるケア労働について、その存在そのものが、そしてフォーマル労働との代替評価であれ、その大きさははつきり

とつかまれることになる。これは日本型福祉社会論にみられるように、それを単に伝統的な「女の役割」としてとらえ、その存在やその大きさを、社会的にあるいは経済的に明らかにしていないことと比べれば、大きなメリットといえる。

とはいえ同時にそこには、次のような問題がみられる。というのは両部門の「数量的斉合性」が問題とされるために、より詳しく、インフォーマル部門である家族部門とフォーマル部門である市場・企業の関係、また前者とフォーマル部門である国家・行政との関係がとらえられず、その結果相互に対立をも含んだ三つの領域の、いわば立体的な構造的連関が、明らかにされていぬ。

むしろ今日の問題は、第一に、次のような三者の構造的連関をとらえることにある。すなわちまず企業あるいは市場の原則が家族領域に侵入し、従来のその機能を解体させていく。もちろんこの過程は解除された機能が、市場でのサービスや商品によって代替され、「社会化」されていく過程でもある。しかしこの過程には次のような問題が含まれている。まず、その「社会化」の過程にみられる、商業主義によるゆがみという問題である。たとえばケア・サービスの供給について、利潤がえられないために企業が

組織しにくい場合は、いかに「社会化」が必要であってもサービスの供給が難しくなる。その結果、無償の私的労働の強化という形で家庭の中に「内部化」されざるをえなくなる。もう一つは、家族的親密圏の空洞化の進展である。つまり家族は市場での商品やサービスに依拠し、そうすることで「自律圏」としての内実を喪失していくという側面がみられる。家族成員は各々、いよいよよく家庭外の權威に従っていく。もはや家族は、私生活圏、個人としての親密圏の外観を保持しているだけのものとなる。

今日の家庭は、非市場的な、あるいは非経済的な親密原理によって家族成員を保護するという、その保護機能を失ないつつある。

第二に、したがって以上のことから、家族領域と国家や行政の関係を次のようにとらえることができる。まず自助能力の重視ということが、家庭機能を市場の商品やサービスに代替させ、専らその市場への依存を強めるということであってはならない。また、無償の主婦労働の強化ということであってもならない。そうではなく、家族的親密圏を保全するところの制度的な保障のシステムをつくることが要請されている。そのために国家あるいは行政は、計画、分配、管理という形で（市場）社会運営の中へ「干渉」していくことが必要となってくる。こ

れは国家の「社会的責任」である。

ところで家族的親密圏を保全する制度的な保障は、次のようなものとして、それをとらえることができる。まず物質的な所得保障とともにさらに機能的な生活の補助として。あるいは社会的労働の制度の整備とともに社会的な福祉サービス・システムの充実として。繰り返せば家族という私的自律圏を保全し、家族が親密圏として持っているその保護的機能を維持していくためには、所得保障とともに生活機能の補助が、また社会的な福祉サービス・システムの充実とともに、労働時間の短縮、育児休業制度の導入など労働条件の改善が必要である。労働時間の短縮に伴う自由(余暇)時間の増加と、家庭機能の脆弱化を補う社会的な福祉サービスを組み合わせることによって、男性も女性も、家庭の責任・労働の権利・公的生活への参加とを両立させることができるようになるだろう。

いずれにせよ福祉社会の形成は、国家の「社会的責任」を解除して、社会運営を市場の法則と企業の原理にゆだねてしまうことではない。社会的再生産のすべての過程において、公共的に管理される圏域を拡張していくことが大切である。そのためには国家の「社会的責任」が、言い換えれば民主的な干渉・管理が必要である。そして国家の民主的な干渉・管理とは、ほ

かならずすべての市民が、その計画、分配、管理の過程に参加し、市民の公共的な意思を形成していくことにほかならない。中央集権化された国家や、肥大化した行政に依拠しがちであったかつての福祉国家ではなく、計画、分配、管理において地方自治体により権限を持ちうるという分権化と、それらに市民が参加していくという自治の原則とに支えられた、福祉社会の形成こそ今日の課題である。

四——福祉の共同化

——新しい福祉システムの形成

以上、現在家庭、市場・企業、そして国家・行政とがどのような構造連関におかれているかを見、それを土台として、家庭機能の「社会化」における国家や行政の責任、役割についてみてきた。

ところで今後の福祉施策の展開として、家庭のケア機能にかかわる、あるいはそれを支えるホームヘルプ・サービスの供給が、大きな課題となつて浮上しつつある。これは一つに、国家的レベルで整備されるべきことはもちろんであるが、他方そのサービスが対象者の居住地で組織されねばならないという性格から、自治体の大きな課題となつている。

ホームヘルプ・サービスの供給が大きな福祉課題となるのは、もちろん明らかな理由がある。なにより高齢社会において、施設ケアとともに大きな役割を持つ在宅ケアにとつて、それは必要不可欠なサービスである。しかしわが国においてはこの「大きな」労働が、老人(および病人や障害者)ケアの家庭機能として「内部化」されており、しかも今日家族そのものの構造変化によって社会的な労働として再編成されねばならないという状況が生じている。

しかしこのような背景や理由があるとはいへ、それが社会的な福祉サービスとしてたやすく、自動的に組織されるかといえ、決してそうではない。第一にこのような「マンパワー集約型」の対人福祉サービスは、製造業のようなかたちでの経済効率の追求には向いていない。つまり利潤の獲得をめざして企業が、このサービスを大々的に組織し、供給するというふうにはなりにくい。もつとも近年みられるように、関連商品の販売やレンタルと結びついたり、あるいは関連のサービス販売と結びついたりして、一定の範囲での企業化、産業化の進展がない訳ではない。第二にニーズが地域性を持っているために、市場機構がサービスの拡大の推進力として働きにくい。第三に公的な福祉サービスとしての供給を考えた場合、そこには次のよ

うな問題が含まれている。まずサービスの受け手が多様化しており、従来の公的サービスにみられるような弱者対策的な対応ではなりゆかないこと、また、そもそも私の領域たる家族の機能に關与するサービスであるために公的なサービスにありがちな、管理的、あるいは画一的なサービスの供与であってはならないことである。第四に、このサービスが社会的に組織されにくい要因として、もう一つ次のような事情が考えられる。繰り返しみたようにケア労働の多くは、わが国においては家庭機能として行われているのであるが、その際、家族や家庭そのものがいまだ、夫婦、親子が個人として協力してつくりあげる親密圏、自律圏オートノミーとなりえず、多分に「家」制度的な意識の残滓を引きずっている。たとえば寝たきり老人をみている「嫁」を「孝行嫁」として公的機関が表彰するということが、今日でも行われている。このような状況

ではこれらはケア労働を、社会的な福祉サービスとして組織する、あるいはそのサービスの供給を受けるといふようには、なりにくい。それだけに今後、「意識」と「現実」のギャップが浮上してくるだろう。そしてこのギャップが放置された場合、問題の「解決」が、家族の崩壊という形をとることもなりかねない。

本格的な高齢社会を前にして、社会的な介助のシステムの形成は、必然であり必要である。問題はそれを今どのような形で組織していくか、ということであろう。具体的な福祉サービスの供給組織が考察され、つくられねばならない。この問題について、ここでは次の重要な二点だけを指摘しておきたい。

第一に、公的な責任の遂行と市民の自主的活動および福祉の共同化が不可欠であること。市民の自主的活動と福祉の共同化とは、この福祉サービス・システムの形成を、市民ひとりひと

りの生活課題の共同化あるいは共同消費手段の形成としてとらえ、その計画、管理、実施に参加することである。そのサービスが市民に広く開かれたものであるかぎり、低所得者層や障害者への配慮をしつつ、一定の費用負担のもとにサービスの拡充をはかることが必要である。

第二に、このケア・サービス労働は、専門的な、独立した福祉的職業として確立されるべきであり、この点についての公的な責任は大変に大きいということである。もちろんケア・サービス労働を、専門的な福祉的職業として新しく創造していくことは大変な事業であろう。しかしこのサービス労働の「質」が、これからのわが国の福祉社会の「質」を決定していくといっても過言ではないということを強調しておきたい。

△東京学芸大学教育学部助教授▽