

## 1 福祉国家の成立と展開

### 1 福祉国家はどうして生まれたのか

福祉国家という言葉は、第二次世界大戦前後に生まれて以降使い続けられている比較的新しいものです。福祉国家の成立の背景には、資本主義を進めてきた国家や資本家と呼ばれる人たちと、その資本家のもとで働く労働者たちとの3者の関係性の変化というものがあります。特にその関係性に大きな影響を与えたのが、ソビエトなどの社会主義国家の出現、世界恐慌、そして2度の世界大戦でした。

社会主義運動の広がりは革命への危機感を国家や資本家たちに与え、世界恐慌を通じて大量の失業者を出すなど、自由放任型の資本主義の限界が浮き彫りになり、労働者たちによる労働環境、生活改善の要求が非常に高まりました。そして、総力戦となった世界大戦によって国民の生活、さらに国家の経済は疲弊し、国家の積極的な介入を求める声を無視できなくなりました。その結果、資本主義体制のなかで、国家が積極的に国民の生活を保障し、資本に対しても積極的に介入していく国家のあり方として、福祉国家が誕生しました。

### 2 福祉国家とはどんな国家か

当初は、所得保障と医療保障、社会福祉サービスなどの社会保障政策、そしてそれらを支える完全雇用の実現などを基本的な政策に掲げていました。国家が積極的に資本主義としての社会に介入していくことによって有効需要の創出を図るケインズ理論に基づいていることも一つの特徴でした。

また、福祉国家の目標は、上述したような歴史的な背景のなかで、ナショナルミニマム<sup>①</sup>や平等主義などの政策原理を形にすることでもありました。しかし、そういった実際の保障の範囲や経済体制等は、時代によって変化し、さらに国家によって特徴が異なっています。

福祉国家の分類として、たとえば、エスピノン=アンデルセンは、以下のような分類を示しました。すなわち、①アメリカに代表されるように、国家は最低限の社会保障制度しか整えず、それ以外の部分は市場等に委ねる代わりに、税負担等を低く抑える低福祉低負担型、②主にドイツやフランスなどに見られる、家族による扶養を重視し、社会保険は普遍的であるが、職業・職域別に社会保険制度が存在することによって職業的な地位による格差を維持、税負担等は中

► 1 ナショナルミニマム  
国民の最低限度の生活を国家が保障していく責任を持つということ。ウェップ夫妻によって提唱された。

► 2 G. エスピノン=アンデルセン著、岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房、2001年。

程度の中福祉中負担型、そして③北欧諸国に代表されるような、高い税負担を課し、その反面より普遍的で充実した福祉サービスを推進していく高福祉高負担型に分類されると考えています。<sup>43</sup>

### 3 福祉国家の展開と見直し

福祉国家の具体的な展開は、イギリスから始まりました。特にベヴァリッジ報告は、イギリス福祉国家成立の青写真となり、その後の先進諸国での福祉国家政策の推進に大きく貢献しました。1960年代から1970年代前半までは、世界的な経済成長の影響もあり、日本においても様々な社会福祉サービスが整備されるなど、福祉国家が最も積極的に展開された時代でした。この展開は、労働者という枠を越え、高齢や障害、その他の理由等で生活に困難を抱えた人たちへの支援を一定程度整備することを導きました。

しかし一方で、福祉国家の展開は、世界経済の南北問題によって成り立っているという側面もありました。すなわち、中東やアフリカなどの天然資源をできるだけ安く手に入れることによって得た経済成長がその基盤にありました。その結果、1970年代に生じた原油価格の高騰によるオイルショックによって、経済成長がマイナス成長になると、「福祉国家の危機」という形で、各国の福祉国家は、1980年代以降の新自由主義政策の台頭のもと、福祉サービスの民営化の促進や社会保障費の削減など、大きく見直されていくことになりました。

新自由主義に基づく福祉国家の問い合わせは、国家による高い公共支出は、経済成長を鈍らせ、財政赤字を招き、また、福祉サービスにおいても非効率的であり、質の向上にも結びつかないという点にあります。国家は「小さな政府」であるべきだと主張します。そのため、就労支援を強化し、国家による直接的な社会保障給付等は削減していくことが目指されます。すなわち、国家の役割を直接的な援助から、条件整備としての役割へと転換させました。<sup>44</sup>

### 4 変わりゆく福祉国家

この福祉改革の流れは今もなお顕在です。特に、「福祉から就労へ」というワークフェアの導入は、従来までの福祉利用者を、労働市場へ統合していくことを目指すという点で、給付を中心としていた従来のあり様とは異なり、福祉国家の新たな展開とも言えます。<sup>45</sup>

一方で、労働市場への参加がそもそも困難な人たちをより社会から排除し、また、実際に貧困等の問題を、個人の所得と能力・資質の問題に還元してしまうことに結びついている現実があります。日本でも、非正規雇用の拡大と結びつき、社会保険などで様々な不利を受けていた人たちが増えつつあります。単に経済的な側面だけでなく、政治や文化など、多様な側面と関連させた議論を深め、福祉国家のあり方を問い合わせることが求められています。（直島克樹）

► 3 一般的には、①から②のモデルに進むほど、福祉国家として発展していると考えられる傾向があるが、そもそも福祉国家のあり様はその国の経済や政治、文化などに影響を受けるという観点から、発展しているといった評価は難しいとする立場もある。

► 4 イギリスではサッチャー首相、アメリカではレーガン大統領、日本では中曾根首相によって進められた。新自由主義に基づく経済政策では、国家による規制の緩和を進め、民営化を図ることによって市場の活性化を図ることをねらった。

► 5 ワークフェアが本格的に導入されることになった政策が、1996年に制定されたアメリカにおける「TANF (Temporary Assistance for Needy Families)」という、貧困状態の母子家庭に対する扶助である。



## 戦前の社会福祉の歴史（日本）

### 1 慈善事業と公的救済制度

#### ○恩恵としての救済制度

「社会福祉」という言葉がわが国で一般に使われるようになったのは、第二次世界大戦以降のことです。初めに使われていた言葉は慈善事業でした。貧困者の救済は国の責任ではなく、恩恵である、という意味があります。718年には、戸令に「<sup>41</sup>鰥寡孤独貧窮老疾」と公的救済対象が示されていました。身よりのない者を公的に救済する制度をつくったことは、意味あるものでしたが、基本的には近親者が救済を行うことが大前提でした。

明治時代に入り、1874（明治7）年には、貧困者対象の公的救済制度として<sup>42</sup>恤救規則が制定されます。近代国家の中で、救済が必要な人が全国的に増加し、国家としての制度が必要とされたためでした。この制度の基本概念は<sup>43</sup>人民相互の情誼であり、対象を<sup>44</sup>無告の窮民に限るとされていました。国家の制度として制定されたものの、対象を限定し、さらに救済を受けるためにはさまざまな手続きを必要とすることで、救済を受けたい困窮者をさらに制限していました。

#### ○民間慈善事業家の活動

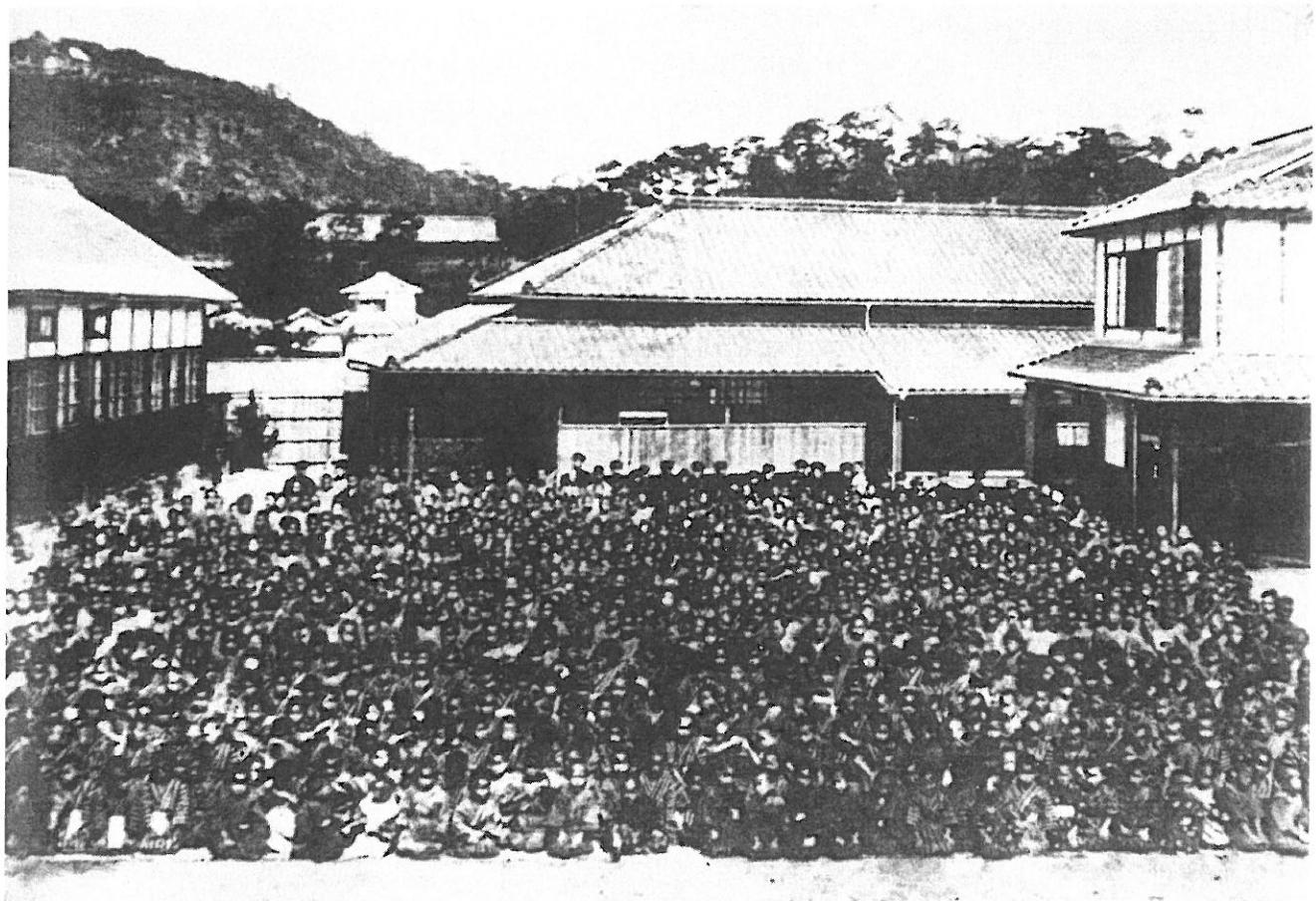
このような制度のもとで、生活困窮者はさらに増加し、民間の慈善事業家たちが活躍していくことになります。石井十次は、1887（明治20）年に岡山孤児院を設立しました。「世界の石井」とまでいわれたこの人物は、無制限主義を掲げ、一時は1,200人の子どもが施設で生活していました（図III-1）。石井亮一は、1891（明治24）年に滝乃川学園を設立しました。この施設はわが国で初めての知的障害児のための施設です。1899（明治32）年には、留岡幸助が家庭学校（児童自立支援施設）を開設しました。不良少年たちを対象とした施設であり、彼らが懲罰ではなく、感化と教育によって成長していくことを目的とした施設でした。

また、同じ頃、<sup>44</sup>セツルメント運動がイギリスから紹介されました。1897（明治30）年には、東京の神田に片山潜によってキングスレー館がつくられました。

### 2 社会事業の成立から戦時厚生事業

#### ○社会事業の登場

1920年頃から、慈善事業に変わって社会事業という言葉が登場してきます。



図III-1 岡山孤児院の様子

(注) 写真は明治30年のもので、東北大凶作の後に撮影された。

出所：遠藤興一編『写真・絵画集成 日本の福祉1 いしづえを築く』日本図書センター、1999年、47頁。

この時期には、済世（顧問）制度（岡山県）、方面委員制度（大阪府）が登場します。地域に密着した委員が貧困者の生活状況を細かく知ることで、貧困者の生活を救済することを目的としていました。この制度は1936年には方面委員令という形で全国に公布されました。

第一次世界大戦の好景気から、わが国は恐慌が起こり、失業者や低所得者が増大し、当時の恤救規則ではもはや対応することができず、新しい制度が求められることとなりました。1929年には、新たな救貧法である救護法が制定されます。この法では、公的扶助の義務が位置づけられたことは画期的でしたが、対象制限や国からの恩恵であるといった姿勢に変化はなく、貧困者にとって受給しにくい制度であることには変わりありませんでした。

### ○太平洋戦争における戦時厚生事業

1940年頃から、わが国は戦時下におかれています。社会事業もその影響を受け、救護法も大幅に縮小されました。社会事業も戦争に役立つ人材を確保するために行われる厚生事業へと焦点が移り、兵役につくことができない人々への社会事業は縮小されました。公的救済よりも家族や地域での助け合いが求められることになりました。

（小池由佳）



## 福祉改革と社会福祉基礎構造改革

### 1 21世紀に求められる社会福祉

#### ○戦後から50年の歩みの中で

今までの社会福祉制度は、戦後の混乱の中にあった時代に貧困者や戦災孤児といった生活困窮者を対象としてつくられたものです。社会福祉サービスは、社会福祉事業法および社会福祉六法を中心に、措置制度に基づいて行政主導で行われてきました。しかし、都市化、少子・高齢化社会、家族機能の低下、といった言葉に象徴されるように、今日では、ある特定の対象者のみが社会福祉サービスを利用するのではなく、国民の誰もが利用する時代になってきました。こうした社会環境の変化、それに伴う社会福祉サービスへの国民の期待が高まる中で、誰もが自立した生活を目指すことができる、新しい制度が求められるようになってきました。

#### ○90年代の取り組み

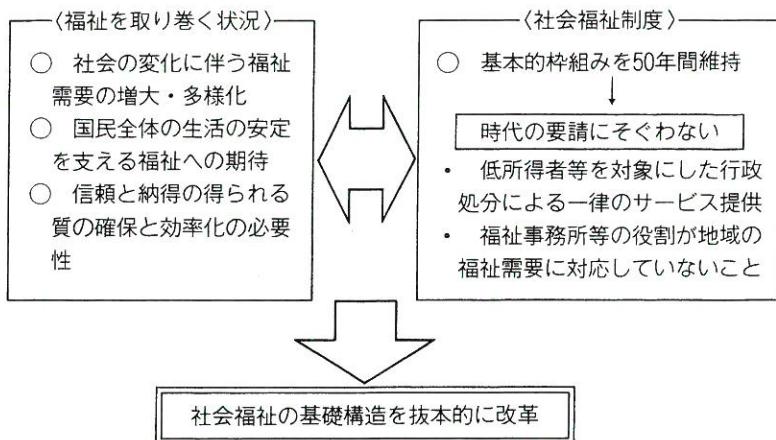
1989年、厚生省（現厚生労働省）合同企画分科会から、「今後の社会福祉のあり方について」という意見書が提出されます。ここでは、今後の社会福祉のあり方について、<sup>①</sup> 5つの見直し点が示されました。この後、社会福祉法の成立に至るまでに行われてきた法改正、福祉計画の策定等は、この意見書をもとに展開されていきました。同年、高齢者保健福祉推進10か年戦略（ゴールドプラン）が策定され、ここで2000年までに整備すべき公的サービスの目標値が設定されました。翌1990年には、いわゆる「<sup>②</sup> 福祉関係八法の改正」が行われます。<sup>③</sup> ここでも4つの目的に基づいて社会福祉事業法をはじめ社会福祉関係八法が改正されました。1994年には、エンゼルプランの策定、ゴールドプランの見直し（新ゴールドプラン）、1995年には、障害者プランの策定、後に福祉3プランといわれる計画が策定され進められていました。そして、1997年には、介護保険法が成立したのです。

### 2 社会福祉法が生まれるまで

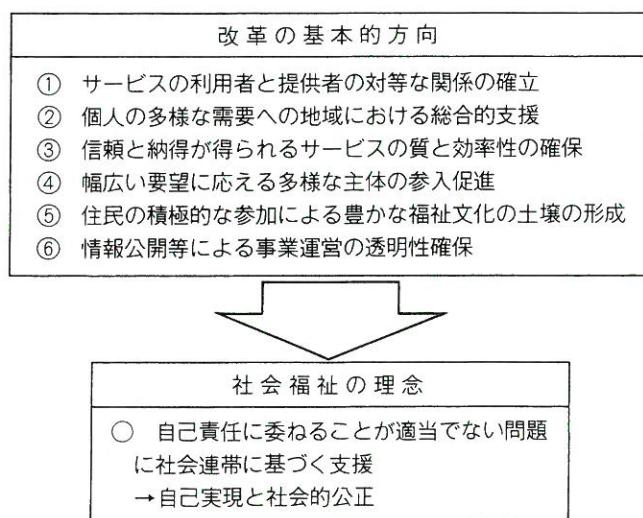
#### ○「社会福祉基礎構造改革」

さまざまな法改正、計画が策定される中で、社会福祉事業の基盤を支える社会福祉事業法や社会福祉事業について見直す必要が出てきました。厚生省（現厚生労働省）は、中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会を設置し、

## (1) 改革の必要性



## (2) 基本的考え方



図III-2 改革の基本的方向と理念

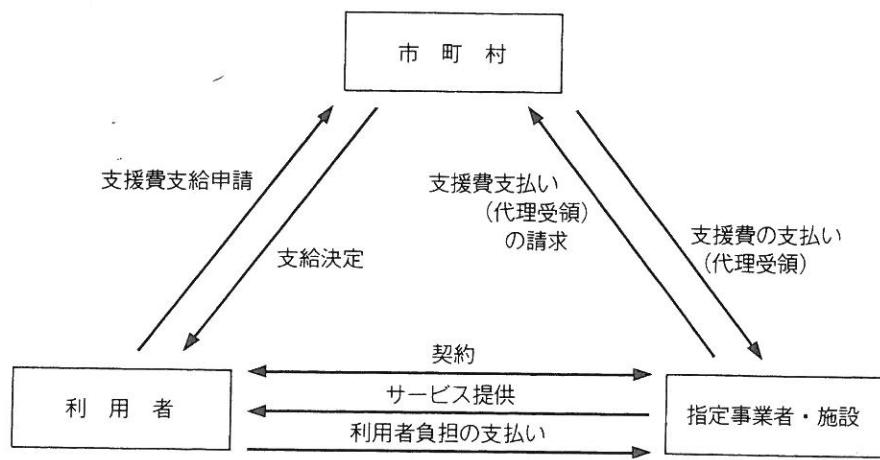
（注）社会福祉基礎構造改革の必要性と基本的方向性、理念が示された。この基本的方向に基づいて、「社会福祉法」への改正がなされた。

出所：厚生省社会・援護局企画課監修『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて――中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会中間まとめ・資料集』（中央法規出版、1998年、125頁）

検討を重ねていきました。1998年6月には、「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」が発表されます。ここでは、改革の必要性と改革の理念が明らかにされました（図III-2）。その後、12月には、「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」を報告、1999年4月には、「社会福祉基礎構造改革について」（社会福祉事業法等改正案大綱骨子）が出されました。

### ○ 「社会福祉法」成立

社会福祉の基礎基盤を支えてきた社会福祉事業法が見直され、2000年5月、「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が国会で可決し、社会福祉法が成立しました。この他にも、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、民生委員法、社会福祉施設職員等退職手当共済法、生活保護法が一部改正されました。また、公益質屋法が廃止されました。改正の趣旨は、増大・多様化する国民の福祉への要求に対応するため、社会福



(注) 行政が措置によって提供する福祉サービスから利用者が事業者と対等な関係に基づいてサービスを選択する利用制度へと変更された。

出所: 「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律の概要」別紙1, 2000年6月。

祉事業, 社会福祉法人, 措置制度など社会福祉の共通基盤を見直すことにありました。

### 3 改正されたポイント

#### ○利用者の立場に立った社会福祉制度の構築

この2000年の改正では, 障害者福祉サービスについて, 従来の措置制度から利用者が主体的にサービスを選択し, 利用する制度に改められました(図III-3)。その後, 2005年には「障害者自立支援法」が制定, 2013年度から「<sup>14</sup>障害者総合支援法」に改定され, 利用者主体のサービス提供のしくみを構築しています。

利用者とサービス提供者の契約関係で, サービスが提供されるようになると, 契約を結ぶことが困難な人たちへの配慮や対等な関係を形成することができる仕組みが必要です。この利用制度の導入に伴って, 福祉サービス利用援助事業, 苦情解決制度等の利用者の利益を保護する制度も創設されました(図III-4)。

#### ○サービスの質の向上

社会福祉事業を経営するもの(社会福祉法人等)は, よりよいサービスを提供するためにさまざまな努力目標が定められました。事業者自身による自己評価や事業運営の透明性, サービス利用者の選択の確保などです。

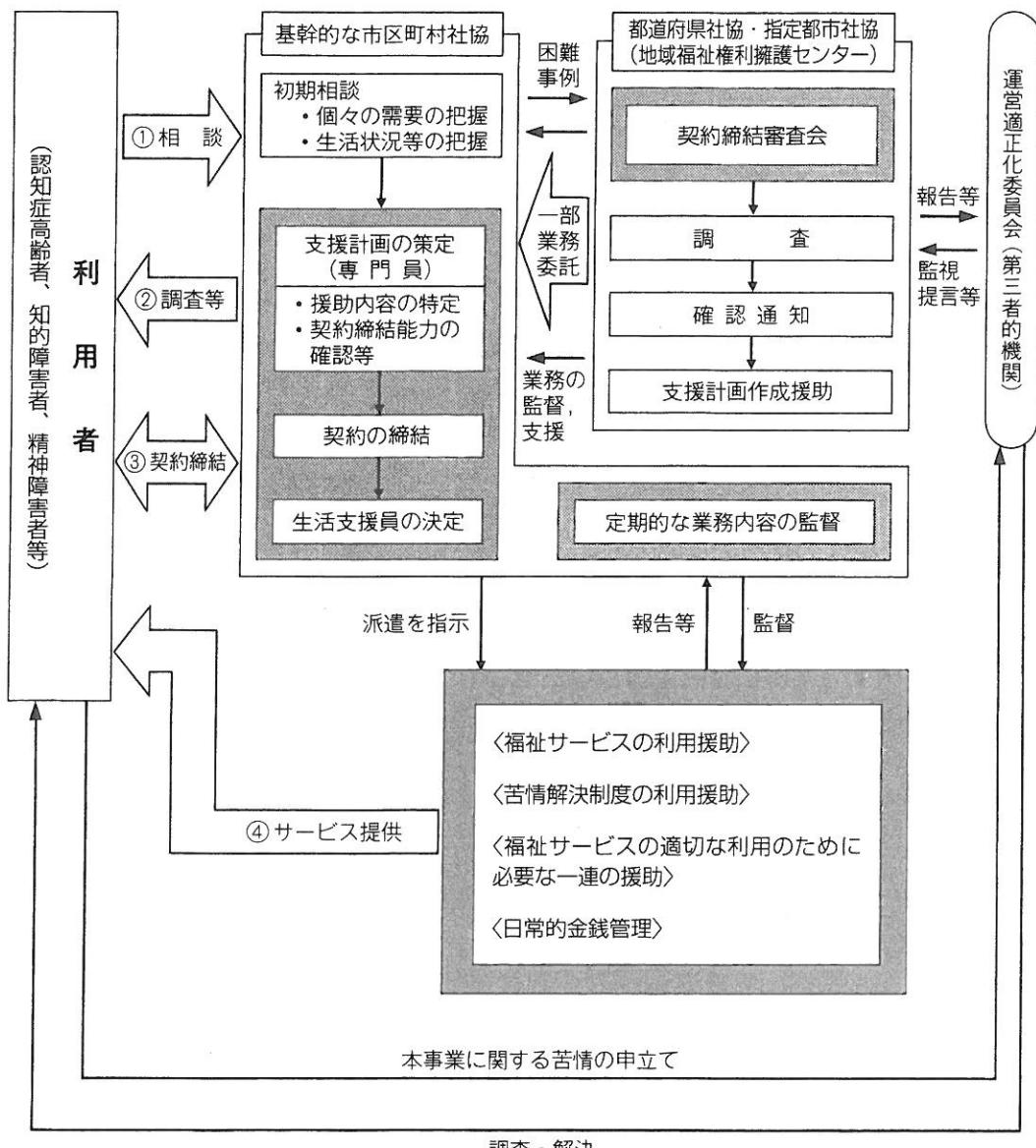
#### ○社会福祉事業の充実・活性化

社会福祉事業は, 社会福祉法を根拠としており, その運営は公益性の高い法人である社会福祉法人がほとんどです。その社会福祉法人についてもいくつかの改正がなされました。

まず, 新たに<sup>15</sup>9種類の事業が社会福祉事業として加えられ, その事業を目的とした社会福祉法人を設立することができるようになりました。その一方で公

▶ 4 障害者総合支援法  
正式名称は、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」。  
⇒ X-4 参照。

▶ 5 改正で新たに加えられた社会福祉事業  
福祉サービス利用援助事業, 身体障害者相談支援事業, 知的障害者相談支援事業, 障害児相談支援事業, 身体障害者生活訓練等事業, 手話通訳事業, 盲導犬訓練施設, 知的障害者デイサービス事業, 知的障害者デイサービスセンター。



図III-4 日常生活自立支援事業の実施方法の例

(注) 本事業は社会福祉法では、「福祉サービス利用援助事業」として位置づけられている。  
出所:「第四回これからの地域福祉のあり方に関する研究会」資料4, 2007年11月。

益質屋は廃止されることになりました。

次に、社会福祉法人の設立要件が緩和されました。障害者の通所授産施設の規模要件が20人から10人に引き下げられました。これは、地域におけるきめ細かな福祉活動を推進することを目的としています。また、社会福祉法人の運営の弾力化をすすめるための改正もなされました。

### ○ 地域福祉の推進

社会福祉を計画的に推進していくために、社会福祉法では地域福祉計画の策定を位置づけています。また、知的障害者福祉等に関する事務が市町村に委譲されました。

地域福祉を推進する団体として、社会福祉協議会、共同募金、民生委員・児童委員もその活性化を目指した改正がなされました。

(小池由佳)

▶ 6 現行制度では「就労継続支援事業B型」に該当。

## 6 スウェーデンの社会福祉の動向

#### ▶ 1 社会サービス法

1980年に成立した社会福祉政策の基本的な枠組みを示した法律。住民に身近な自治体（コムーン）が主体となって行政区域内の社会福祉サービスの整備や充実を進めていくという方向性を明確にした。

#### ▶ 2 コムーン（komun）

日本の市町村に相当する基礎自治体。スウェーデンの行政制度は、国と県（landsting：ランスティング）およびコムーンから構成されている。

#### ▶ 3 エーデル改革

高齢者ケアに関する費用の削減とサービスの質の向上とを、同時に実現することを目標とした取り組み。「エーデル」とはこれを審議した委員会の頭文字。

#### ▶ 4 LSS

1993年に成立した「機能障害者を対象とする援助およびサービスに関する法律」の略称。ノーマライゼーションの一層の推進を図るために具体的なサービスについて規定した。

#### ▶ 5 社会的入院

介護を必要とする高齢者が、入院して治療する必要がないにもかかわらず、福祉サービスの不足など社会的な理由により病院等に入院し続ける状態で、医療財政の圧迫にもつながる。

### 1 社会サービス法の成立と地域重視の取り組み

スウェーデンは、ノーマライゼーションの理念に基づいた高齢者福祉や障害者福祉の先進国として注目されてきました。しかし、1970年代後半になると、経済の低成長とともに、高齢化の進展に伴う福祉財政のひっ迫、また大きな国民の負担（高い税金）などが問題になってきました。そして、限られた財政や社会資源の中でスウェーデンの社会福祉をどうしていくのかという議論を経て、1982年に施行されたのが「社会サービス法」<sup>①</sup>です。これにより社会福祉の推進<sup>②</sup>が、住民に最も身近な自治体であるコムーンの責任のもとで行われることになりました。この流れに沿って、以下のエーデル改革<sup>③</sup>の実施やLSS<sup>④</sup>の制定がなされていくことになります。また、社会福祉以外の行政サービスについても教育や住宅、環境など多くが地方分権・地方自治の体制で実施されています。このように、住民の生活に身近なことについては各コムーンが責任を負うという体制はスウェーデンの行政における重要な特徴といえます。

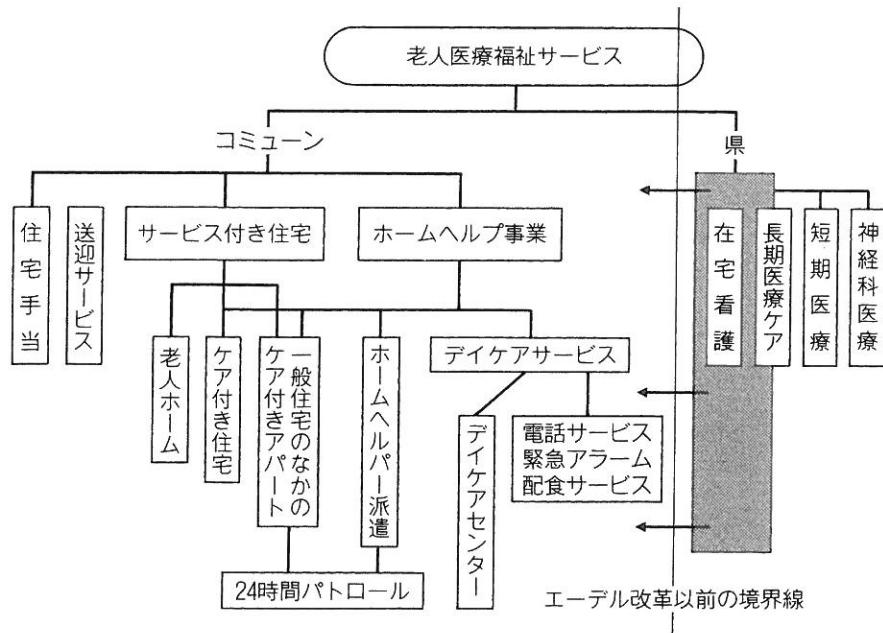
### 2 高齢者の在宅生活支援とエーデル改革

1992年に高齢者ケアに関するエーデル改革が行われました。この改革の特徴は、図III-5に示すように、それまで県が担当していた高齢者医療の一部をコムーンの責任で実施することにより、地域における高齢者の生活支援のための医療および福祉サービスの統合を可能にしたことです。

この改革により、高齢者ケアがコムーンの役割として一本化され、地域における医療・福祉サービスの効果的な活用や地域性に応じたサービスの整備が、コムーンの責任で行われるようになりました。また、在宅サービスの充実によりそれまで問題となっていた社会的入院<sup>⑤</sup>も減少したといわれています。高齢になっても、本人が望む限り住み慣れた自宅での生活を可能にするための支援体制づくりが目指されているのです。

### 3 障害者の自立生活支援とLSSの成立

障害の有無にかかわらず、可能な限りの自宅での生活、そして一般の人々と同様の社会生活を可能にすることはスウェーデンの障害者福祉の基本的な考え方であり、そのことは社会サービス法にも規定されています。そしてこの考えは



図III-5 高齢者ケアにおける県とコミューンとの役割分担

(注) エーデル改革により、それまで県が運営していた高齢者医療のうち、在宅看護と長期医療ケアの一部がコミューンによる運営となった。

出所：丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国社会保障5 スウェーデン』東京大学出版会、1999年、246頁。

1994年のLSS（機能障害者を対象とする援助およびサービスに関する法律）の施行により一層明確化されました。地域における障害者の自立生活支援のために、日常生活における個人的な援助としての介助（パーソナル・アシスタンス）は不可欠であり、これを公費によって保障するとしたのがLSSです。各コミューンからの介助者の派遣を要請したり、あるいは自分で専属の介助者を選ぶこともでき、その費用が公費から支給されるというシステムは、障害者の地域における自立生活を根底から支えるものといえます。その他に、外出時の付き添いサービスとしてのガイドヘルプサービスや、孤立化の防止のために同世代の者がいわば友人のような関わりをもつコンタクトパーソンの制度もLSSに規定された重要なサービスです。スウェーデンでは、脱施設化やノーマライゼーションの一層の進展に向けて、LSS施行後も障害者の社会参加および自立生活を支える取り組みがコミューンを中心として行われています。

▶ 6 コンタクトパーソン  
少額の報酬により障害者への個別援助を行う者。日常生活において必要な助言や援助をしながら一定の時間をともに過ごすことにより、障害者の孤立化・孤独化を防止する。

#### 4 スウェーデンの社会福祉と日本の課題

社会サービス法の成立を初めとする今日のスウェーデンの社会福祉を巡る動きには、高齢社会の進展に伴う社会福祉の財政難の問題が背景にあります。しかし、この動きは単なる財政削減や一方的な福祉サービスの抑制ではありません。増大する国民の福祉ニーズに対して、国民の財政負担を高めることなく、かつこれまでのサービスの質を保障しながらいかに対応していくのか、いわば矛盾するともいえる2つの内容の両立を試みようとするものです。限られた財政や社会資源の中で、今援助が必要な人々へのサービスを効率的かつ効果的に提供し、同時にその質を維持・向上させていくこと、これは決してスウェーデンだけでなく、21世紀の日本の社会福祉の課題でもあるのです。（空閑浩人）