

社会福祉事業範疇の再構成 — 社会福祉事業法等の改正に関わらせつつ —

古 川 孝 順

はじめに

1980年代のなかばにはじまった社会福祉改革は、その制度的枠組みや運用の方式に関わる改革を超え、社会福祉事業そのものの基本的な性格や内容に及ぶものとなった。それは、すでにわれわれのいう80年代福祉改革の単なる延長線上にある改革ではない。提起され、実施されてきた改革の内容について賛否両論が存在するのは当然であるが、先般来の社会福祉基礎構造によってわが国の社会福祉が戦後福祉改革以来50年の社会福祉とは基本的に異なった様相をもち始めていることは否定し難い現実である。

周知のように、「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等に関する等の法律」（社会福祉事業法等改正法という）において、従来の社会福祉事業法にいう「第一種社会福祉事業」ならびに「第二種社会福祉事業」に追加と削除が行われたほか、「社会福祉を目的にする事業」の位置づけが変更されたことに加え、新たに「社会福祉に関する活動」という概念が導入された。また、社会福祉事業法等の改正とは別に、介護保険法の制定や行政上の緩和措置によって「社会福祉事業の経営主体」の多元化も推進されてきた。これらの改革はいずれも、社会福祉ならびに社会福祉事業に関わる概念のそれぞれの内容や両者の関係に少なからぬ変化を持ち込むことにならざるをえない。以下、そうした社会福祉基礎構造改革の経緯を踏まえながら社会福祉範疇——社会福祉というタームによって捉えられる事業や活動の範囲——の再構築を試みることにしたい。

〔I〕 社会福祉事業法等の改正

まず、議論の前提として、今回社会福祉基礎構造改革の具体化として社会福祉事業法等の改正が行われるに至った経過とその内容について概観しておきたい。周知のように、社会福祉の基礎構造改革という表現はここ数年のことであるが、その端緒は97年に実現される児童福祉法の改正、介護保険法の制定をめぐる議論のなかにある。2000年5月の社会福祉事業法等の改正は、淵源的にはその延長線上に位置づけられる。

1) 基礎構造改革の経緯

社会福祉基礎構造改革に関する議論の直接的な端緒が1997年夏に設置された社会福祉事業法等の在り方に関する検討委員会とその報告「社会福祉の基礎構造改革」にあることは、こと改めて指摘するまでもないことである。その後、この議論は、同年秋に設置された中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会とその中間報告である1998年の「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」さらには「追加意見」に継承されることになる。そして、1999年8月、中央社会福祉審議会にたいして「社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案(仮称)制定要綱」が諮問される。

以後、重要法案が山積していたこと、さらには2000年春には総理大臣の交代ということもあり、法案の審議はなかなか進捗せず、一時は成立が危ぶまれる状況もあった。しかし、漸く2000年の5月27日「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等に関する法律」が議会を通過し、翌6月7日にはその一部が施行されることになった。1997年に成立した介護保険法がすでに4月1日から施行されていたこともあり、社会福祉事業法等改正法の施行が急がれたのである。なお、社会福祉事業法等改正法が全面的に施行されるのは、2003年4月1日のことである。改正法の全面的施行までには若干のタイムラグが残されている。しかし、社会福祉基礎構造改革はすでに現実のものとなっている。

ここでの議論に必要とされる範囲で、社会福祉事業法等改正法の骨子につ

いてみておきたい。

2) 社会福祉事業法等改正法の骨子

今回の社会福祉事業法等改正法によって改正された関係法令は、社会福祉事業法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、社会福祉施設職員等退職手当共済法、民生委員法、生活保護法、公益質屋法の8本である。これら関係法令の改正法に盛り込まれている課題は、①利用者の立場に立った社会福祉制度の構築、②サービスの質の向上、③社会福祉事業の充実・活性化、④地域福祉の推進、⑤その他の改正、に及び、それぞれの課題ごとに関連する法令についての所要の改正が行われた。

もとより、今回の法改正において課題とされた事項そのものは、かねてから社会福祉基礎構造改革に関わる議論のなかで再三再四言及されてきたことである。その限りでは特に目新しいものが含まれているわけではない。しかし、改正法の内容をみると、そこには、障害児・者施設を中心に従来の措置方式にかえて支援費支給方式が導入されたことに象徴的にみられるように、利用方式の措置制度から契約制度への変更、そしてその前提にある社会福祉領域にたいする市場原理の導入という改革課題の実現を目指す関係者の強い意志と意欲をみてとることができる。社会福祉事業法等改正法が効力を発揮するにつれ、理論的にも実践的にも、わが国の社会福祉は否応なしに新しい時代を迎えることになる。

3) 社会福祉事業法改正の要点

さて、8本に及ぶ法改正のうち、ここでの議論に直接的に関連するのは社会福祉事業法の改正である。社会福祉事業法改正の要点は、①法律の題名及び総則に関する事項、②社会福祉法人に関する事項、③社会福祉施設の最低基準に関する事項、④福祉サービスの適切な利用に関する事項、⑤地域福祉の推進に関する事項、⑥その他「収容」等の用語を改める等所要の改正を行なうこと、の7点である。

いま、社会福祉事業法改正法（社会福祉法）の総則部分だけを取り上げてみても、法律の題目（名称）が社会福祉事業法から社会福祉法に改称されたことをはじめ、「福祉サービスの基本的理念」（第3条）、「地域福祉の推進」（第4条）、「福祉サービス提供の原則」（第5条）、そして「福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務」（第6条）と、新たな理念、原則、枠組みが展開されている。

4) 社会福祉事業の追加と削除

このような社会福祉事業法改正のうち、社会福祉の範疇に直接的に関連する事項は、①の法律の題名及び総則に関する事項に含まれている、i)社会福祉事業の追加及び削除、及びii)事業規模要件の緩和、である。まず前者の社会福祉事業の追加及び削除についていえば、近年の社会福祉におけるニーズの変化——普遍化・多様化・高度化——を反映するかたちで、福祉サービス利用援助事業（地域福祉権利擁護事業）、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事業、手話通訳事業、盲導犬訓練施設を経営する事業、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を経営する事業、の9事業が追加されるとともに、従来第一種社会福祉事業として位置づけられてきた公益質屋を経営する事業が削除された。

5) 事業規模要件の緩和

つぎに、社会福祉事業に関わる用件の緩和については、従来常時保護を受ける者が20人以下であるため社会福祉事業の含まれなかった事業のうち、政令で定める事業（障害者の通所授産施設）は常時保護を受ける者が10人以上であれば社会福祉事業に含まれることになった。また、在宅サービス事業（ホームヘルプ事業、小規模障害者通所授産施設）を経営する社会福祉法人の資産保有要件が大幅引き下げ（従来の1億円から1000万円程度に減額）られたほか、通所施設の土地建物についての賃借の容認、施設ごとの会計区分の

弾力化による法人単位の経営の確立が図られるなど、社会福祉法人の設立要件が緩和された。さらに、ここで規制緩和との関連でひとまず紹介しておけば、保育所や特別養護老人ホームにたいする企業等多様な事業主体の参入促進という課題は、今回の法改正には含まれなかった。ただし、保育所に関しては運用事項として民間事業など社会福祉法人以外の参入を認めるという方向が明示されている。特別養護老人ホームその他の居住（入所）型施設については、今回の改革では「介護保険制度の施行状況等を踏まえ、事業の継続性・安定性の確保を考慮して引き続き検討」する（厚生省「社会福祉基礎構造改革の全体像について」）ことにとどめられている。

〔Ⅱ〕 社会福祉事業ならびに社会福祉の範疇

このような社会福祉事業法改正のありようをみると、社会福祉基礎構造改革が社会福祉事業の範疇に及ぼす影響は、比較的小規模のようにも思える。しかし、その一方で先にみたように、「社会福祉を目的とする事業」概念の位置づけに変更が加えられ、新たに「社会福祉に関する活動」という概念が導入されている。さらに、保育所にたいする企業等の参入の容認、また後述する在宅福祉サービスにおける営利業者の参入や介護保険法による指定居宅支援事業者や指定居宅サービス事業者に関わる取り扱いをみれば、近年における一連の基礎構造改革が社会福祉事業さらには社会福祉の範疇のとらえ方に重要な影響を及ぼすことは明らかである。

1) 第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業

よく知られているように、社会福祉法（旧社会福祉事業法）は、その所管する社会福祉事業について直接的に正面から定義することを避け、法の対象となる事業を列挙（列記）し、それ以外の事業を社会福祉事業の範疇から除外するというかたちで社会福祉事業の範疇を設定している（社会福祉法第2条）。このような手続きは、一般に制限列挙（列記）主義とよばれている。社会福祉事業の概念を正面から規定することの困難さを回避するために導入さ

れた手法であり、戦前の社会事業法以来の伝統を継承するものである。

社会福祉法が具体的にどのような事業を第一種社会福祉事業ならびに第二種社会福祉事業として列挙しているかについては、社会福祉法の第2・3項を参照されたい。概略的にいえば、第一種社会福祉事業は生活保護法や福祉サービス各法、売春防止法にもとづいて設置されている居住（入所）型の施設、授産施設、生計困難者にたいする生活資金融資事業から構成されている。これにたいして、第二種社会福祉事業は通所型や訪問型の福祉サービスを提供する事業を中心に構成されている。

社会福祉法がこのように社会福祉事業を第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業に区分する理由と基準は、周知のように、木村忠二郎による社会福祉事業法のコンメンタールではつぎのように説明されてきた。すなわち、第一種社会福祉事業は、その運営のありようによっては利用者の人権や人格の尊厳、あるいは事業者による利用者の搾取などの弊害をうむことになる恐れがあり、それだけ高い公共性が求められ、确实公正な運営が確保されなければならない、と考えられる。第二種社会福祉事業は、そのような第一種社会福祉事業以外の社会福祉事業である。もとより、第二種社会福祉事業は求められる公共性が低いという意味ではない。相対的にみて利用者の人格の尊厳の侵害や搾取の危険性が低い事業という位置づけである⁽¹⁾。

2) 社会福祉事業の除外規定

さらに、社会福祉法という社会福祉事業の範疇を考察するうえで重要なことは、社会福祉事業法が一定の範囲の事業についてこれを社会福祉事業から除外する規定を設けてきた（第2条4項）という事実である。

従来、社会福祉事業法が社会福祉事業の範疇から除外してきた事業は以下の事業である。すなわち、①更生保護法にいう更生保護事業、②実施期間が6月を超えない事業、③社団または組合の行なう事業であって、社員又は組合員のためにするもの、④常時保護を受ける者が、入所させて保護を行なうものにあっては5人、その他のものにあっては20人に満たないもの、⑤

社会福祉事業の助成を行なうものであって、助成の金額が毎年度50万円に満たないもの又は助成を受ける社会福祉事業の数が毎年度50に満たないものは社会福祉事業の範囲から除外されてきた。①～⑤の事業のうち、①と③については、いわば他の制度に属する事業である。それにたいして、②、④、⑤は事業の継続性や規模という観点からみて社会福祉事業というにあたらない事業ということになる。

今回の法改正でこのような除外規定の一部が緩和されたことはすでに言及したところである。しかし、厳密に言えば、新しい社会福祉法においても社会福祉事業の範疇が、第一種社会福祉事業ならびに第二種社会福祉事業として列挙（記）されている事業に相当する事業であり、かつ上記の除外規定に該当していない事業として設定されているということに変わりはないのである。

3) 準社会福祉事業あるいは第三種社会福祉事業業

しかし、それでは、①と③は別にしても、②、④、⑤が内容的にみて社会福祉事業というに値しないのかといえば、そうではない。社会福祉法の設定した外形的な基準に適合していないというだけである。除外されている事業といえども、社会福祉法の規定する第一種社会福祉事業や第二種社会福祉事業に該当しないというだけのことである。それらは、事業の内容という観点からいえば明らかに社会福祉事業といってよいものである。除外されている事業は、実質的には社会福祉事業といってよいものでありながら、社会福祉法にいう社会福祉事業として認められていない、ということである。

社会福祉事業法が除外規定を設けた理由について、前出のコメントールのなかで木村は、内容的には社会福祉事業とみなしうる事業でも、第一種社会福祉事業や第二種社会福祉事業に求められる手続きの適用が適当でないものについては社会福祉事業としては取り扱わないことにした⁽²⁾、としている。内容的には社会福祉事業であるが、第一種社会福祉事業や第二種社会福祉事業に求められる許可、認可などの手続きはあえて要求しない。社会福祉事業

法の埒外で自由に事業活動を展開してはどうか、ということである。

さらに、事業の継続性や規模要件に関連して除外されている事業以外にも、内容的にみて社会福祉事業といえるものが存在する余地がある。たとえば、社会の発展と福祉ニーズの変化にともない、社会福祉法という社会福祉事業の範疇には包摂されえないが、しかし実質的には社会福祉事業に相当する内容をもつような事業が新たに形成され場合である。実際、今回の法改正で新規に社会福祉事業に追加された手話通訳事業などは、従来の社会福祉事業法上の取り扱いとは別に、内容的にみれば十分に社会福祉事業というに値する事業として展開されてきたといつてよい。

また、社会福祉法という社会福祉事業の周辺には、社会福祉法人としての認可を受ければ第一種なり第二種なりの社会福祉事業に該当するものの、財政的その他の理由で社会福祉法人としての認可を受けようにもその要件を充足しえない未認可事業や社会福祉法人としての認可を受けることを意図的に避ける無認可事業などが少なからず存在している。認可保育所の周辺に相当数の未認可ないし無認可保育所が存在し、多くの利用者を抱えていることはよく知られている。

こうした事実からすれば、社会福祉事業の範囲を社会福祉法という第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業に限定したままで社会福祉事業さらには社会福祉の全体像を論じるような議論のありようは適切ではない、ということである。第一種社会福祉事業や第二種社会福祉事業の周辺に位置する事業、すなわち、社会福祉法の列挙する社会福祉事業に該当しない社会福祉事業、あるいは社会福祉法の適用を受けない社会福祉事業——いくなれば「準社会福祉事業」ないし「第三種社会福祉事業」——の存在をも想定しながら、社会福祉事業さらには社会福祉の範疇を考え、再構成することが必要とされるのである。

4) 社会福祉を目的とする事業

ところで、社会福祉事業法の伝統を継承し、社会福祉事業を第一種社会福

祉事業および第二種社会福祉事業に限定する社会福祉法は、その第1条の法の目的を規定する条項において第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業の概念とは別に、より包括的な意味をもつと考えられる「社会福祉を目的とする事業」という概念を導入している。

ただし、この「社会福祉を目的とする事業」という概念それ自体は、社会福祉事業法の改正すなわち社会福祉事業法の社会福祉法への改正改称の過程において新たに導入されたというものではない。それは、旧社会福祉事業法の時代においても、その第74条、社会福祉協議会の行なうべき事業に関する規定のなかでもちいられていたという経緯がある。それが、今回の法改正において、総論部分の端緒を構成する第1条のなかでもちいられているのである。しかも、それがもちいられている文脈からすれば、「社会福祉を目的とする事業」という概念の登場は、単なる位置上の移動ではない。それ以上のの意味をもつものと解釈されるべき事柄である。

しかし、この「社会福祉を目的とする事業」という概念が一体いかなる意味内容をもつのか、なかでも第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業にたいしてどのような位置関係にあるのか、法令上明確な説明は与えられていない。立法者の意図については最終的には今後刊行されるであろう社会福祉法のコンメンタールの刊行を待つほかはないが、少なくともつぎのように推論することは許されるであろう。

すなわち、旧社会福祉事業法第74条1項（現第107条1項）の社会福祉協議会の参加者に関わる規定から推論すれば、社会福祉協議会の行なうべき「社会福祉を目的とする事業」には、第一種、第二種社会福祉事業とともに、第2条3項の規定にもとづいて一度社会福祉事業の範疇から除外された①更生保護事業もまた含まれることになる。さらには、社会福祉法の理念に照らして解釈すれば、社会福祉を目的とする事業には、社会福祉法それ自体の除外規定によって一度は社会福祉事業から除外された②、④、⑤に該当する事業はもとよりのこと、社会福祉法の適用を受けない事業、社会福祉法の埒外において展開されている事業、総じていえばわれわれのいう「準社会福祉事

業」あるいは「第三種社会福祉事業」もまたこれに含まれるということになろう。

5) 社会福祉を目的とする事業の性格

こうしてみると、社会福祉事業さらには社会福祉の範疇をどのように捉えるべきかという観点からいえば、社会福祉法のなかには「社会福祉を目的とする事業」、「第一種社会福祉事業」、「第二種社会福祉事業」という三通りの概念が、その異同、位置関係、あるいは用語法についての十分な説明が与えられないままに、並列的に包摂されているといわなければならない。その点に関連して、社会福祉構造改革分科会の討議資料は、社会福祉を目的とする事業、第一種社会福祉事業、そして第二種社会福祉事業の関係について一定の整理を試みており、ここでの議論にも参考になる。社会福祉を目的とする事業は、まず第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業を含むものとして位置づけられている。しかし、同時に、社会福祉を目的とする事業は、それが、(i)社会福祉協議会による連絡、調整、助成等の対象となり、(ii)実施主体に制限のない、(iii)共同募金の寄付配分先となる事業として捉えられている、という根拠にもとづいて、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業は区別されている。

このような整理は十分参考になりうるものであるが、一部になお理解し難い部分も含まれている。この整理では、社会福祉を目的とする事業が、一方においては第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業を含む、より上位の概念として扱われているのにたいして、他方においては第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業と並列の位置関係にある概念として位置づけられている。この概念上の混乱は、上位概念としての社会福祉を目的とする事業を「広義の社会福祉を目的とする事業」とし、第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業と横並びの社会福祉を目的とする事業を「狭義の社会福祉を目的とする事業」として再整理するか、あるいは後者の「狭義の社会福祉を目的とする事業」に別の名称、たとえばわれわれのいう「準社会福祉事業」あるいは

「第三種社会福祉事業」という名称を与えることによって、それなりに回避することが可能となる。

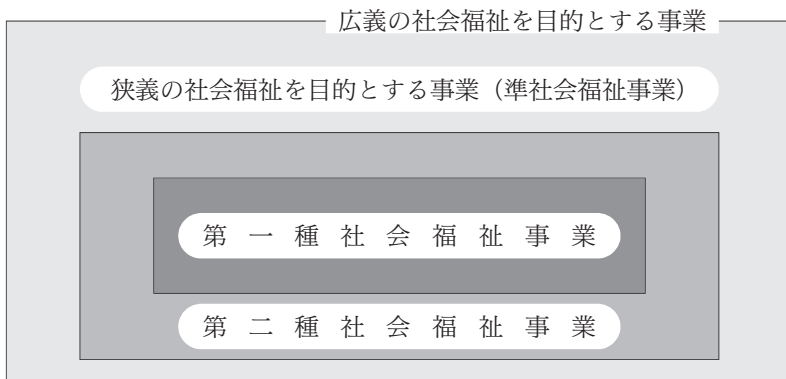
6) 社会福祉事業の重層的構造

すなわち、社会福祉事業法においては、まずその第2条によって第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業が制限列記的に規定され、後段の社会福祉協議会に関する規定との関連においてそれら両者を包摂すると解され社会福祉を目的とする事業という概念が登場していた。これにたいして、改正改称された社会福祉法においては、冒頭第1条に社会福祉を目的とする事業という概念が登場している。したがって、第2条にいう第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業は明確にその下位に位置する概念ということにならざるをえない。さらに、社会福祉協議会に関する規定との関連では、その社会福祉を目的とする事業には社会福祉法第2条4項によって第一種、第二種社会福祉事業から除外された各種の事業や社会福祉法の埒外において展開される事業、すなわちわれわれのいう「準社会福祉事業」あるいは「第三種社会福祉事業」が含まれることになる。

こうして、社会福祉法にいう社会福祉を目的とする事業、社会福祉事業の概念は、社会福祉を目的とする事業を包括的上位概念とし、そのもとに第一種社会福祉事業を中核部分とし、その外縁部分に第二種社会福祉事業、さらにはわれわれのいう「準社会福祉事業」ないし「第三種社会福祉事業」が位置するという3通りの階層をなす事業を重層的に包摂する概念として措定することによって整合性が与えられることになる。図示すれば、図1のようになろう。

もとより、ここでいう第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業、「準社会福祉事業」の区分=境界は、制度的にも、また理論的にも、相対的なものである。また、準社会福祉事業とその外側にあるものとを区別する境界の確定もまたはなはだ困難である。そのことは、今回の社会福祉事業法等の改正そのものが、従来の社会福祉事業の範囲から公益質屋を営む事業を削除し、新

図1 社会福祉事業範疇の概念図



たに八通りもの事業を社会福祉事業として追加していることから明らかであろう。歴史的にみても、職業紹介、失業救済、障害児教育、低家賃住宅、非行少年保護などのようにこんにち雇用政策、労働政策、教育政策、住宅政策、刑事政策等の一部分として位置づけられている施策のなかにはかつて社会福祉ないしその前身としての社会事業の一部分として発展してきたものが少なからず含まれている。

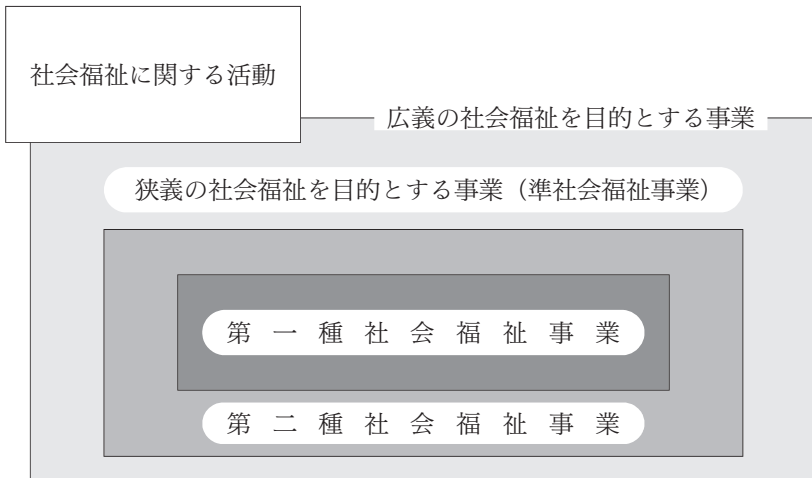
一般に、このような社会福祉ないし社会福祉事業の外縁的境界の曖昧さは社会福祉の捉え難さををもたらす難点として理解されてきている。しかし、むしろこの曖昧さは議論上の難点というより、むしろ社会福祉の本来的な特性の表出として捉えられるべきものであろう。社会福祉における境界線の流動性あるいは不確実性という特性は、それを捉える視点や枠組みの問題というよりも、社会福祉そのもののいわば本質的な性質とみるのが妥当ではないか、ということである。

7) 社会福祉に関する活動

さて、社会福祉法は、地域福祉の推進に関わる第4条において、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う

者」にたいして相互に協力することを求めている。また、市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会の構成員について規定する第107条においても、同様に「社会福祉を目的とする事業を經營する者及び社会福祉に関する活動を行う者」という表現がもちいられている。

図2 社会福祉範疇の概念図



この「社会福祉に関する活動」ならびに「社会福祉に関する活動を行う者」という概念は、いずれも初出である。両方とも今回の社会福祉事業法の改正改称を機会に登場してきた概念であるが、特段の規定は与えられていない。立法者の意図するところについては、ここでも最終的にはコンメンタールの刊行に委ねざるをえないであろう。

しかしながら、社会福祉に関する活動といい、組織的行動やその継続性などを想定させる事業と区別しているようにみえるところからすれば、その意味するところはおよそのところ、たとえばボランティア活動であろう。あるいは、近隣社会におけるソーシャルサポートネットワーク活動などが想定されているように思われる。そうであるとすれば、社会福祉に関する活動を行

う者に該当するのは、ボランティアや近隣者、友人知人、親族等ということになる。さらには、社会福祉事業にたいする調整、技術的専門的支援、資金援助、調査研究、社会行動などに関わる活動も社会福祉に関する活動として想定することができよう。

ボランティア活動やソーシャルサポートネットワーク活動は、たしかに事業ではない。事業という場合に想定される要件を欠いているからである。また、社会福祉事業にたいする調整、技術的専門的支援、資金援助、調査研究、社会行動などに関わる活動は、社会福祉を目的にする事業そのものではない。それを支援し、推進する活動である。その限りでは、社会福祉事業にたいする関係は間接的である。しかし、それらは、社会福祉事業の実施運営ということでは重要な役割と意義を担うものであり、その意味で社会福祉に関わる活動は、社会福祉事業と密接に関わり、その外縁部分を構成している。

これらのことを考慮すれば、先程の図1の社会福祉事業範疇の概念図をさらに拡張し、図2のように社会福祉に関する活動を包摂する社会福祉範疇の概念図として再構成することも可能であろう。ただし、ここでいう社会福祉は、その施策制度・活動という側面に着目した概念であることに留意しておきたい。社会福祉の全体像を捉えてその範囲を示すということになれば、そこには施策制度・活動という側面のみならず、社会福祉の理念、理論、歴史、対象などに関する議論が必要とされるが、ここではそのことを意図しているわけではない。

〔Ⅲ〕 社会福祉事業と経営主体

つぎに、ここまでの議論とは角度を変え、社会福祉事業の経営主体という観点から、引き続き社会福祉事業の範疇について検討しよう。

1) 第一種社会福祉事業の経営主体

社会福祉法の第60条(旧第4条)は、社会福祉事業の経営主体について「社会福祉事業のうち、第一種社会福祉事業は、国、地方公共団体又は社会福祉

法人が経営することを原則とする」と規定している。すなわち、社会福祉事業法の規定では、第一種社会福祉事業の経営に関しては、国、地方公共団体、そして社会福祉法人による経営が原則とされている。ただし、そのことは国、地方公共団体、社会福祉法人以外のもの、個人、組織、団体等による経営を一切認めないという意味ではない。原則は原則である。例外的には、日本赤十字社が第一種社会福祉事業を経営している。また、一部の第一種社会福祉事業に属する社会福祉施設、児童養護施設についてみると、個人、宗教法人、財団法人等、国、地方公共団体、社会福祉法人以外の者が施設の経営を行う例が現存している。

しかし、国は別として、地方公共団体や社会福祉法人以外の者が第一種社会福祉事業を経営しようとするれば、その者は、地方公共団体や社会福祉法人が施設を設置しようとする場合に届け出を求められる事項、すなわち①施設の名称及び種類、②設置者の氏名又は名称、住所、経歴及び資産状況、③条例、定款その他の基本的約款等々（第62条1項<旧第57条1項>）に加え、（i）当該事業を経営するための財源の調達及びその管理の方法、（ii）施設の管理者の資産状況、（iii）建物その他の設備の使用の権限、（iv）経営の方針、事業の経営者又は施設の管理者に事故があるときの措置、に関する事項を記載した申請書を都道府県知事に提出し、許可を受けなければならない（第62条3項<第57条3項>）。さらに、社会福祉法は第62条4項<第57条4項>において都道府県知事はその申請を審査するにあたって適用すべき基準について、以下のように規定している。すなわち、（a）当該事業を経営する為に必要な経済的基礎があること、（b）当該事業の経営者が社会的信望を有すること、（c）実務を担当する幹部職員が社会福祉事業に関する経験を有すること、（d）当該事業者の経理が他の経理と分離できその性格が社会福祉法人に準ずるものであること、（e）脱税その他不正の目的で当該事業を経営しようとするものではないこと、である。

このように、社会福祉法が市町村や社会福祉法人以外で第一種社会福祉事業を営もうとする者に求めている条件は、相当に厳しい。そして、これ

だけの条件を充足する者であれば、社会福祉法人の立ち上げも困難ではない。実際、前出木村は、このような規定が社会福祉法人を設置するものに匹敵するような力のある者を想定したものであることを認めている⁽³⁾。逆にいえば、社会福祉法は、「原則として」といいながらも、国、地方公共団体、社会福祉法人以外のものが第一種社会福祉事業の経営に参入しうる可能性を厳しく制限してきたのである。その意味では、日本赤十字社を除き、こんにちにおいても一部に第一種社会福祉事業を経営する個人、宗教法人、財団法人等が存在しているが、それは経過措置の名残というべきものであろう。

2) 第二種社会福祉事業の経営主体

社会福祉法は国、地方公共団体、社会福祉法人以外のものが第二種社会福祉事業を経営しようとする場合については、①経営者の名称及び主たる事務所の所在地、②事業の種類及び内容、③条例、定款その他の基本的約款、に関する事項について都道府県知事に届け出るとともに、その許可を受けなければならないとする以外、経営の主体について特に規定を設けていない。それでは誰でもが届け出と許可さえあれば第二種社会福祉事業の経営が可能かといえば必ずしもそうではない。すなわち、社会福祉法は第二種社会福祉事業の場合についても、許可の前提となる審査については、第一種社会福祉事業の場合と同様に、第62条3項<旧第57条第4項>を適用するとしている。実際、保育所の経営主体については通達で社会福祉法人であることが求められているのである(1963年通知「保育所の設置認可等について」)。こうして、旧社会福祉事業法の施行以来の行政指導のなかで、第二種社会福祉事業についても、その経営を国、地方公共団体、そして社会福祉法人に限定するという方向性が強固に形成されてきたのである。

3) 地方公共団体・社会福祉法人中心の経営

このように社会福祉事業法が制限列举(記)的に社会事業の範囲を定め、事実上社会福祉法人以外のものによる社会福祉事業の経営について厳しく制

限してきたのは、社会福祉事業法の制定に関与した人びとが社会福祉事業について高い公共性と公益性を認め、社会福祉事業関係者さらには国民一般のなかにそのような認識を確立しようと試みてきたからである。その結果として、わが国においては、社会福祉事業は国、地方公共団体、社会福祉法人によって経営されるものという認識が形成され、つぎにはそこから転じて国、地方公共団体、社会福祉法人によって経営されるものがすなわち社会福祉事業であるという認識が形成されることになったのである。

恐らく、旧社会福祉事業法が制定された当時、社会福祉事業の経営者について国、地方公共団体、社会福祉法人以外の組織や団体の参入を想定することなど、まずもって不可能であったろう。仮に地方公共団体や社会福祉法人以外の者で社会福祉事業に従事する者が存在していたとしても、それは社会福祉法人としての資格要件をいまだ十分に充足しえない組織や団体であり、それについては社会福祉法人の資格を取得する方向で行政指導が行われてきたとあってよい。いわゆる未認可の事業者である。さらに、後には認可を受けることを望まない無認可の事業者も登場するが、その数は全体としていえば少数の例外的な存在であったとあってよいであろう。少なくとも1970年代までは社会福祉事業は国、地方公共団体、社会福祉法人によって経営されるものであるという観念が一般的に受容されてきたのであり、実態もまたそうであった。

4) 社会福祉事業経営の多元化

しかしながら、80年代になると状況はかなり変化する。第一種社会福祉事業の経営に関する社会的な通念に最初に挑戦したのは、有料老人ホームやベビーホテルであった。いずれも機能的には養護老人ホームや経費老人ホーム、乳児院ないし児童養護施設に類似する施設であるが、現在においても社会福祉法のいう第一種社会福祉事業には含まれず、前者については老人福祉法による規制と振興の、後者については児童福祉法による規制の対象として位置づけられているに過ぎない。

第二種社会福祉事業の経営に関しては、80年代後半から在宅福祉サービスの民間ならびに民営の事業所にたいする事業委託やそれらの生産するサービスの福祉サービス実施機関による購買と提供という形態をとりながら、国、地方公共団体、社会福祉法人以外の経営主体の参入が認められ、急速に拡大してきている。この領域に参入している経営主体には、福祉公社に代表される第三セクター、互助団体その他の非営利組織、当事者団体をはじめとして、有限会社や株式会社、さらには個人経営者が含まれている。ちなみに、社会福祉構造改革分科会の討議資料によれば、1993年現在、福祉関連サービス提供事業者のうち57.2%が株式会社、13.0%が有限会社、17.7%が個人経営となっている。以後、これらの数字は確実に増加してきているはずである、2000年4月の介護保険事業の発足は民営化の傾向に一層の拍車をかけることになった。

このように、経営主体という観点から社会福祉事業を捉えてみると、第二種社会福祉事業に限定していえば、経営主体の多元化はこの10年ほどのあいだに著しい進展を示している。すでに、社会福祉事業の経営は国、地方公共団体、社会福祉法人による、という一般的な通念は完全に掘り崩れさりつつあるとあってよいであろう。そして、今後、介護保険制度が定着し、基礎構造改革や規制改革が現実化し、定着する過程において、第二種社会福祉事業を中心に、社会福祉事業の多元化の傾向は一挙に拡大するとみられる。

〔Ⅳ〕 社会福祉範疇の理論的枠組み

さて、ここまで、社会福祉事業法の改正改称が社会福祉事業範疇の捉え方やその内容に及ぼす影響について考察してきた。それでは、社会福祉の理論研究としてみた場合、この問題はどのような意義をもつことになるのであろうか。

これまで、社会福祉事業さらには社会福祉の範疇——換言すれば社会福祉研究の対象——をどのように設定するかという問題は、一般的に、社会福祉の概念規定のなかで定義的に叙述されるか、あるいは社会福祉の範囲を限定

する基準を設定するというかたちで処理されてきた。しかし、いずれの方向をとるにせよ、その手続きは必ずしも容易なものではない。これまでの社会福祉研究は、社会福祉の基本的な性格の解明に多大のエネルギーを割いてきたが、相対的にはあれその外縁的な境界を明確化するという作業にたいしてはあまり関心を割いてこなかったように思われる。

1) ウィレンスキーとルポーの基準

その点、アメリカの H.C.ウィレンスキーと C.N.ルポーが興味深い議論を提起している。すなわち、ウィレンスキーとルポーは社会福祉とそれ以外のものとを区別する基準を列挙するというかたちで社会福祉とみなしうるものの範囲を設定しようと試みている。すでに幾度か言及したところであるが、煩を厭わず紹介しておきたい。ウィレンスキーとルポーは、その著名な共著である『産業社会と社会福祉』のなかで、社会福祉の範囲を設定する基準として、①フォーマルな組織として機能していること、②社会的な資金によって運営されており、社会にたいして責任を負っていること、③利益の追求が事業活動の主要な動機になっていないこと、④人びとのニーズが統合的に捉えられていること、⑤人びとの消費的ニーズの充足を直接の課題としていること、をあげている⁽⁴⁾。

このようなウィレンスキーとルポーの基準はここでの議論に十分有効性をもつが、いま少し一般性と今日的な妥当性を付与するため、つぎのように再構成しておきたい。

2) 基準の再構成

すなわち、われわれは、あれこれの多様な主体によって提供されるサービスが社会福祉とみなしうるかどうかを判断するための基準として、①福祉ニーズ対応性、②公益性、③規範性、④非営利性、⑤組織性、⑥継続性、⑦安定性、⑧透明性という8つの要件を設定してみたい。このうち、①から④までは社会福祉の内実に関わる基準（内実的基準）であり、⑤から⑧までは

社会福祉の外形に関わる基準（外形的基準）である。また、これら8つの要件のうち、①から③、⑤までは順序は違っていても概ねウイレンスキーとルポーの基準に対応している。②と⑥、⑦、⑧はわれわれが新たに追加したものである。

①の福祉ニーズ対応性は、ある施策や事業ないし活動が社会福祉と叫ぶためには、それが福祉ニーズの充足、軽減緩和に貢献するものでなければならない、ということである。あえて指摘するまでもないことであるが、福祉ニーズに対応しない施策や事業・活動は、それらがいかに他の要件を充足していたとしても社会福祉（事業）とはいえない。

②の公益性は、広く世の中に益すること、社会公共に裨益することを意味する。公益性については国家社会に貢献すること、あるいは国家社会の利益を擁護することという用例もみられるが、ここでは、私益を超えて公共の福祉や安寧、社会の発展に寄与することという意味に解しておきたい。社会福祉は、その発展の過程において社会的な名声や地位を獲得する手段として慈善事業を行う例や授産や小口の生活資金の提供を通じて私的利益を追求するなどの例とそれらのもたらす弊害をしばしば経験してきている。それだけに、社会福祉には公益性の重要性が強調される。

③の規範性は、人格の尊厳や人権を擁護しようとする人権意識、それを実現しようとする使命感（ミッション）である。その達成に人びとの行動を方向づけ、自己を律する自己規制力といいかえてもよい。国や地方公共団体による場合を含めて、社会福祉の経営には一定の人権意識、使命感、自己規制力が求められる。そのことは、社会福祉事業の経営者が世俗的な関心をもつことを一概に否定するものではない。しかし、使命感や自己規制力がなければ身体的にも社会的にも抵抗力や発言力の弱い社会福祉の利用者たちの人格の尊厳や人権を維持し、虐待や搾取を退けるような事業の経営を維持することは不可能であろう。

④の非営利性は、営利の追求を第一義的な課題としないという意味である。非営利性は利用者による利用料（料金）の負担、利用料にたいする利益の加

算、人的サービス（労働）に対応する労賃の支払いなどを一概に否定するものではない。また、それがリーズナブルな範囲のものであれば、利用料の負担は利用者にとってもプラスになるという指摘には一考に値する側面が含まれている。その意味では、非営利性には NPO (Non Profit Organization) という表現よりも、むしろ NFPO (Non For Profit Organization) という表現が妥当であるとする指摘も理由のないことではない。重要なことは、社会福祉を利益追求の手段としないということである。利益追求が社会福祉の第一義的な課題となれば、そのしわ寄せが利用者や従事者に向かうことは経験則に照らして否定し難いであろう。

⑤の組織性、⑥の継続性、⑦の安定性はいずれも、提供されるサービスが利用者が安心して利用しうるものになっているかどうかということに関わっている。社会福祉事業が継続して安定的に経営されるかどうかは、それが提供するサービスにみずからの生命と生活の維持・再生産を全面的に依存する利用者にとっては、文字通り死活問題になりかねないからである。恣意的な社会福祉事業からの撤退や不安定な経営は厳に回避されなければならないのである。

また、⑧の透明性は、より一般的には近年社会のあらゆる領域において求められている情報公開原則の適用であるが、社会的に弱い立場になりやすい高齢者、障害者、子どもなどを対象とし、それだけに公益性、規範性、安定性をもつべき社会福祉には特段にその充足が要請される要件である。この透明性という要件は、社会福祉の運営について要請されるとともに、それが提供するサービスの内容についても要請されるものである。

このような8つの要件の充足を基準に社会福祉の範囲を設定するという観点からみた場合、近年における社会福祉の動向はどのような意味をもつことになるのであろうか。社会福祉事業法制定の当時からおよそ70年代頃までの社会福祉は、多少の濃淡の違いはあってもここでいう8つの要件を充足するものであったとみなしてよいであろう。しかし、すでにその一部についてみてきたように、80年代以降、第二種社会福祉事業を中心に多元化の傾向が拡

大するとともに、明らかに②公益性、③規範性、④非営利性、⑥継続性、⑦安定性、⑧透明性について、なかでも④非営利性という要件に抵触するような事態がうみだされてきている。端的に言えば、営利の追求を主要な動機とする企業等を経営主体として提供されるサービスを、理論的にも実践的にも、社会福祉の範疇に含めうるかどうかという課題が提起されてきているのである。

3) 経営主体の類型化

そこで、つぎには、社会福祉の経営主体の多元化という側面から、社会福祉の範囲をどのように捉えるかという問題に接近してみたい。これまで、社会福祉の経営主体における多元化状況が拡大するなかで、その現状を分析し、理解するとともに、その問題点を明らかにするために経営主体を類型化しようとする試みがなされてきた。そのなかには幾つかの優れた先行研究が含まれているが、われわれ自身の類型化の試みは以下の通りである。

すなわち、社会福祉はこれを経営主体別にみると、まず公的福祉セクター、民間福祉セクター、インフォーマルセクター、民間営利セクターに大別される。この区分のうち公的福祉セクターは、国や自治体から構成される公設公営セクターと社会福祉法人を意味する認可団体セクターに再区分される。民間福祉セクターは、出自としては民間組織であるが行政による事業委託や補助金あるいは助成金を前提に経営されている行政関与セクターと民間の資金やマンパワーのみで経営されている市民組織セクターに再区分される。こうして、経営主体類型論という観点からみると、社会福祉は、①公設公営セクター、②認可団体セクター、③行政関与セクター、④市民組織セクター、そして⑤インフォーマルセクター、⑥民間営利セクターという6通りのセクターによって担われることになる。

これら6つのセクターを、社会福祉事業の実態に対応させれば、つぎのようになろう。第一種社会福祉事業に対応するのは、①公設公営セクターと②認可団体セクターである。このことは、第一種社会福祉事業の経営が原則と

して国、自治体、社会福祉法人、日本赤十字社に限定されている事実と照応している。第二種社会福祉事業に対応するのは、①公設公営セクター、②認可団体セクターを中心に、③行政関与セクター、④市民組織セクター、そして⑥民間営利セクターということになろう。このうちの後三者、③行政関与セクター、④市民組織セクター、⑥民間営利セクター、なかでも⑥民間営利セクターは、今回の改革の過程で、一定の基準を充たすことを条件に、第二種社会福祉事業の経営主体として広く認知されるようになったといっていよい。なお、⑤インフォーマルセクターについては、その性格からして独立して社会福祉事業の経営主体になることは考え難い。社会福祉法の用語でいえば、社会福祉に関する活動を行う者に該当する。補助的な実践主体として位置づけるのが妥当であろう。

もとより、以上はおよその対応関係である。実際、社会福祉の多元化現象を整理するために提示されている類型論と社会福祉法にいう社会福祉事業との対応関係については、これまで必ずしも十分に議論されてきていないのである。たとえば、経営主体の類型のなかには、市民組織セクターの一部である生活協同組合や農業協同組合、会員制互助組織などのように、かつて社会福祉法が社員や組合員にたいするサービスの提供として社会福祉事業の範囲から除外してきた供給組織が包摂されている。そのような供給組織の取り扱いについての議論は、こんにちにおいても明らかに不足している。民間営利セクターに関する議論についてはなおさらのことである。

経営主体類型論は、このような多元化の過程において登場してきた新しい供給セクターの提供する「福祉サービス」を社会福祉事業として認知することの妥当性について理論的に考察するための枠組みというよりも、供給セクターの多元化という現象を記述し、分析するための枠組みという性格が強いのである。その意味では、経営主体類型論は現実に引きずられた議論である。社会福祉事業の経営主体の多元化と社会福祉事業の範疇との関係については、今後さらに理論的につめた議論が必要とされる。

〔V〕 社会福祉事業範疇の流動化

しかし、そのことはそのこととして、ここでは以上のような社会福祉研究の現状を前提に、社会福祉基礎構造改革——社会福祉事業法等の改正——が社会福祉事業の範疇にたいしてもつ意味についてもう一度、多少とも理論的に整理し、今後の社会福祉事業のありように関する議論につなげることにしよう。

1) 社会福祉事業範疇の外縁的拡大

さて、冒頭で紹介しておいたように、今回の社会福祉事業法等の改正では第一種社会福祉事業から公益質屋を営む事業が削除されるとともに、第二種社会福祉事業の範囲に権利擁護のための相談援助事業（福祉サービス利用援助事業）をはじめ9つの事業が追加された。また、その一方において、社会福祉法人の設立要件の緩和が予定されてた。具体的には、障害者の通所授産施設に関わる規模要件が20人以上から10人以上に引き下げられたほか、在宅福祉サービス等を経営する社会福祉法人の資産要件の大幅な引き下げが行われ、通所施設については土地・建物の賃借が承認された。

このうち、新しい社会福祉事業の追加は社会福祉法第2条3項の改正に関わり、社会福祉法人の認可要件の緩和は同条4項の4号の改正と行政運用の緩和に関わる改革である。いずれも社会福祉事業の範囲の拡大を意味する。これらの改革は、理論的には、いわばわれわれのいう「準社会福祉事業業」ないし「第三種社会福祉事業」の第二種社会福祉事業への格上げである。なかでも、社会福祉法人の設立要件が緩和されたことは、これまで社会福祉事業の枠外、すなわち実質的には第二種社会福祉事業と同様の内容をもつ事業を無認可の状態で経営してきた事業者にとっては積極的な意味をもつ改革であろう。

基礎構造改革においては、利用者による選択と自己決定を推進するための環境整備として、供給主体の多元化による福祉サービス供給量の拡大がめざされた。福祉サービス供給量の確保は、基礎構造改革の理念である利用者主

体ないし利用者本位の社会福祉を実現するための前提的条件である。基礎構造改革についての最終的な評価は別にしても、福祉サービス供給量の拡大をはかるという意味では、一定範囲の供給主体の多元化は肯定されてよいであろう。しかし、多元化の以前に、あるいは多元化とともに、まずは社会福祉法にいう社会福祉事業の枠のなかでの事業展開を可能にするような条件整備——社会福祉法人設立の要件や事業認可要件の一層の緩和——が行われなければならない。その意味では、基礎構造改革において社会福祉法人の設立要件の一部が緩和されたことは評価されてよいであろう。

2) 保育所にたいする企業等の参入

ただし、問題は多元化をどこまで容認するか、端的に言えば営利企業の事業参入をどこまで許容するかということである。周知のように、保育所にたいする企業等の参入についてはかねてからその実現が求められてきたところであるが、それが今回の基礎構造改革の過程において行政運用上の改革というかたちで実現されることになった。従前から話題になってきたこととはいえ、今回の事実上の要件緩和はそれが不況対策の一環として雇用の拡大にもつながると主張する外発的ないし外在的な規制緩和推進論に押し切られたという印象が強い。現実の問題として、保育所経営にたいする企業の参入を容認することによってどれほどの雇用が創出されるというのであろうか。社会福祉のありよう、その本来的性格に関わる議論として少なからず疑問の残るところである。

経緯としていえば、保育事業にたいする企業等の参入は、1994年のエンゼルプランによる駅型保育所の設置というかたちで、すでに路線は敷かれていたといってよい。その限りでは、今回の運用上の改革はその延長線上にある。しかしながら、同時に、そこには単なる運用上の問題として看過しえないような側面が含まれている。今回の改革は、いわば保育事業の本体部分にたいする企業等の参入を意味しているからである。それがどこまで拡大し、定着するかはこれからの動向をみるほかはないが、いずれにしても、短期的には

ともかく長期的には、市町村と社会福祉法人を中心とする従来の保育所経営のありかたにたいしてきわめて重要な影響を及ぼすことになるろう。

同じ第二種社会福祉事業に属する事業でも在宅福祉サービスについては、すでにみたように、企業や私的事業者にたいする事業委託や経営委託、あるいはサービスの買い上げという形態で企業等の参入が推進されてきている。しかし保育所については、前出のように、事業内容の重要性に鑑み、経営主体に関しては社会福祉法人であることが必要条件とされてきた。それだけに、保育所にたいする企業等の参入の容認はきわめて重要な意味をもつことにならざるをえない。そこには、第一種社会福祉事業を含め、社会福祉事業の全般にたいする企業等による参入容認への突破口になる可能性が含まれているのである。

このような状況にたいして、全国保育協議会は民間参入者が保育所の経営者になる場合の条件として、非営利性を原則とし、①社会福祉施設最低基準、②入所基準・入所優先順位、③保育料(利用料)、④運営費における使途規制、⑤行政等への各種報告事項ならびに行政指導監査など、認可保育所と同等の取り扱いを行なうよう求めている。いずれの条件についても妥当なものと考えられるが、企業等の参入が現実化した場合の運用や規制の方法などについては今後の展開をみるほかはない。

3) 介護保険の指定事業者制度

在宅福祉サービス(介護サービス)等にたいする企業等の参入は、2000年4月の介護保険法の施行によって一挙に一般化された。もとより、介護保険制度のもとでも誰でもが自由に介護サービスを提供できるわけではない。介護保険にいう「居宅介護サービスの提供を事業として行なおうとする者」が介護保険法上の指定居宅サービス事業者や指定介護支援事業者になるためには、それぞれ詳細に設定された運営基準等の基準を充足しなければならない。しかし、それらの基準は事業運営についての基準であり、事業者の性格については原則的に法人であることが求められているだけである。すなわち、多

少極端な表現のしかたをすれば、指定事業者として遵守することが求められる運営の基準を充足してさえいれば、社会福祉法人であれ、それ以外の民間非営利事業者であれ、あるいは企業等であれ、個人であれ、誰しもが指定事業者になりうるということである。

こうして、介護サービスの領域では、居宅介護サービスについては、供給の多元化が一举に拡大することになった。その背景に、保育所の場合と同様に、市場開放と規制緩和による新規事業の展開とそれにもなう雇用の拡大にたいする社会的期待があることは否定し難い。しかし、それ以上に、多元化を促し、企業等の参入を推進しなければ、介護保険制度を実施するうえで必要とされる介護サービス供給量の確保は覚束ないという介護サービス領域内部の現実的、不可避的な状況が存在した。介護保険制度の導入には、企業等の参入を含む多元化の促進と拡大が大前提になっていたのである。

いずれにせよ、こんにちすでに、保育所にたいする企業等の参入が実現し、経営主体の性格を問わない指定事業者制度に依存する介護保険制度が実施されている。今後、時間が経過するにつれ、営利的事業者(民間営利セクター)による福祉サービスの提供という方式は徐々に定着し、拡大する方向を辿ることになる。

個々の事業のもつ性格、なかでもそれが利用者の心身ならびに資産の状態や人格の尊厳に及ぼす影響の重要性の程度にもとづいて社会福祉事業を分類し、かつその経営主体を原則として国・自治体・社会福祉法人に限定することを通じて社会福祉事業の範疇を指定するという、かつての社会福祉事業法の枠組みは、今回の基礎構造改革によってその基本的スキームに触れるところまで修正されようとしているのである。

4) 非営利性原則の拡散化

こうした状況を前提にしていえば、社会福祉事業の範疇を定める要件として非営利性を掲げ、その厳格な貫徹を求めることの意味は、実際的な水準では、いまや希薄になりつつあるとあって過言ではないであろう。しかも、状

況はそれにとどまらない。企業等の社会福祉事業への参入がさらに一般化することになれば、これまで④非営利性ととも社会福祉の範疇を規定してきた②公益性、③規範性、⑥継続性、⑦安定性という諸要件も、要件としての意味を薄れさせかねないであろう。最終的には、①福祉ニーズ対応性という要件を満たしてさえいれば、経営主体の性格、供給の方法や内容のいかんを問わず、関連するすべてのサービスが社会福祉事業として指定されるという状況も十分に予想されるところである。

あるいはすでに、新しい社会福祉法において、その基本原則は社会福祉事業の市場原理を前提とする多元的な経営に移行したとみるべきであろう。いまでは、第一種社会福祉事業のみが市場原理の及ばない、例外的な領域として残されているとみるのが妥当であろう。しかし、果たして①福祉ニーズ対応性という要件さえ満たしていれば提供主体の性格を問わず、あらゆるサービスが社会福祉事業に該当するというのでいいのであろうか。このことはそのことによって真に利用者本位の社会福祉とよびうるような状況が実現するのであろうか。このことは、関係者のなかにかなり共有されている疑問であろう。

経験的にいえば、一方において、そのような市場原理的福祉サービスを利用し、自己の責任においてより質の高い生活を実現する機会に恵まれる多数の人びとが出現するであろう。しかし、その反面において、少なからぬ数の人びとが、そのような機会を享受することができないままに取り残されることになる。まさに、豊かさのなかの貧困であり、新たな被選別者群の誕生である。選別主義を克服するために普遍主義を追求してきた社会福祉は、その過程において新たな被選別者をうみだすというディレンマに直面させられているのである。

こうした状況を克服するためには、非営利性の拡散化、希薄化に歯止めをかけるような社会福祉理念の再構築とそれにもとづく政策的なあるいはそれを超える社会的な誘導や規制等の方策が必要とされる。

〔Ⅵ〕 社会福祉供給システムの近未来

いずれにせよ、社会福祉における供給主体の多元化は、少子高齢社会にとって避け難い課題である。しかしかしながら、同時に、その多元化が社会福祉の拡散と新たな被選別者をもたらす傾向をもっている。これまた否定し難い事実である。このディレンマはどのようにして克服が可能であろうか。以下、実践的な観点から若干の考察を試みたい。

1) 市民組織型供給主体の拡大

たしかに、社会福祉基礎構造改革の推進者たちが指摘するように、今後財政的にも資源的にも一層厳しさを増すであろう少子高齢社会において、必要とされる福祉サービスの供給を従来のように公設公営型や認可団体型のサービス提供主体のみに期待することは現実的ではない。しかし、過疎地域や低収益サービスの場合を引き合いにだすまでもないことであるが、市場原理を前提とする企業型の提供主体を中心に社会福祉の供給システムを構成することも現実的とはいえず、また適切でもない。むしろ、社会福祉事業の公益性や規範性、経営の安定性を考えれば、市民組織型や第三セクター的な行政関与型の民間供給組織が、公的福祉セクターや民営福祉セクターにたいするカウンターパートとしての機能をもちつつ、一定の役割を果たすことが期待される。

基礎構造改革をめぐる議論のなかでは、供給の多元化に関連して民間非営利の市民組織型供給主体なかでも生活協同組合や農業生活組合にたいする期待が表明された。実際、生活協同組合や農業協同組合にたいして、会員以外の利用者にたいする福祉サービス提供の拡大を求める改革措置が講じられた。生活協同組合や農業協同組合によるサービスは、供給の範囲を会員に限定すれば、社会福祉法第2条4項の除外規定に抵触し、社会福祉事業としては認められないからである。生活協同組合や農業協同組合はサービスの利用を組合員以外の者についても提供することにしなければ、社会福祉事業の経営に参入することは不可能である。事業委託や事業者としての指定もうける

ことができなかつた。生活協同組合や農業協同組合に限らず、市民組織型供給主体の拡大を促進するためには、一層の規制緩和と助成金等による誘導政策が必要とされる。

すなわち、市民組織型供給主体が提供するサービスについては、常時利用する者の人数等一部事業受託者や指定事業者としての資格に欠ける場合についても、一定範囲の要件を充足していれば積極的に社会福祉事業として認め、助成や規制の対象とすることが必要であろう。その一方において、市民組織型供給主体の側にたいしても、サービス提供の公益性、継続性、安定性を高めるために、社会福祉法人や民間非営利活動法人などの法人格を取得する努力が求められる。

2) 公益性・規範性・継続性・透明性の確保

すでにみたように、社会福祉に関わる事業が社会福祉の範疇に属するものとして認められるためには、濃淡の違いはあれ、①福祉ニーズ対応性、②公益性、③規範性、④非営利性、⑤組織性、⑥継続性、⑦安定性、そして⑦透明性という8つの要件を充足することが必要があると考えられる。しかし、民間非営利団体や企業等の参入が一般化し、定着してくるにつれ、実態的には、④非営利性要件の厳格な適用は現実性を喪失しつつある。その結果、社会福祉を社会福祉たらしめる根拠としては、残りの②公益性、③規範性、⑤組織性、⑥継続性、⑦安定性、そして⑦透明性という要件が極めて重要な意味をもつようになってきている。

公設公営型から民間営利型に及ぶ多様な供給主体にとって、それぞれの要件のもつ比重は異なってくる。行政関与型、市民組織型供給主体にたいしては、③規範性、⑤組織性、⑥継続性、⑦安定性、⑧透明性の確保が求められる。それにたいして、企業等の民間営利型供給主体には、②公益性、③規範性、⑥継続性、⑦安定性、⑧透明性の確保が強く求められることになろう。なかでも、②公益性や③規範性が重要である。この2つの要件は明らかに利潤増殖原理と対立するものであり、企業等が社会福祉に参入し、品質の高い

サービスの安定した供給主体として利用者の信頼を勝ち取るためには、その基本的な行動原理や行動様式に及ぶ姿勢の転換が求められることになろう。

供給主体によるこれら要件の充足を確保するための手段としては、(i)行政による人員、設備施設、運営に関するガイドラインや運営基準の設定と指導監督、(ii)供給主体の自己組織化による自己規制、(iii)供給主体による説明責任の履行、第三者機関による事業評価、苦情解決機関の設置など第三者的評価と規制、などが想定される。

規制緩和の時代であることからいば、自己規制方式がもっとも適切であるように考えられる。しかし、経験的にはこの方法に多くを期待することはできそうにもない。ガイドラインや運営基準によるゆるやかなかたちでの行政の指導監督と第三者的な評価と規制の組み合わせによって、社会福祉に期待される要件を確保するための社会的な枠組みの構築が求められる。

3) 事業区分による規制

自立生活の支援、利用者による福祉サービスの選択と自己決定、サービスの質的向上という基礎構造改革の理念が、社会福祉を目的とする事業の全体を通じて実現されるべきはいうまでもないことである。そして、それを現実にするためには、福祉サービス供給の多元化や事業者間競争の導入ということも一定の範囲で許容されてよいであろう。しかしながら、こんにち第二種社会福祉事業——第二種社会福祉事業には居宅介護サービスも含まれる——の領域において推進されているような経営主体の多元化がそのまま第一種社会福祉事業においても容認されるべきかどうか、そのことについては慎重な判断と対応が求められる。

第一種社会福祉事業についても営利事業型供給主体の参入を容認すべきであるということになれば、まずもって第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業とが区別されてきた理由が再考されなければならないであろう。それと同時に、第二種社会福祉事業における企業等の参入を含む多元化がどのような成果や弊害をもたらすのか、その功罪が慎重に見極められなければならない

い。第一種社会福祉事業の多元化については、先行する第二種社会福祉事業の領域において営利事業型供給主体が、どこまで②公益性、③規範性、⑤組織性、⑥継続性、⑦安定性、⑧透明性という要件を十分かつ適切に充足しているか、そのことが慎重に見極められなければならないということである。

〔Ⅶ〕 枠組みとしての社会福祉

最後に、これまでの議論を前提としていえば、新しい社会福祉法の制定によって、かねて一定の共通の理解のもとにあった社会福祉事業の範疇は少なからぬ影響を受けることになった。第1に、社会福祉事業の範囲が拡大し、従来その範疇に含まれていなかった事業——われわれが仮にいう「準社会福祉事業」あるいは「第三種社会福祉事業」——が第二種社会福祉事業の範囲に追加された。これによって社会福祉事業は外縁的に拡大させられた。第2に、第二種社会福祉事業に関して民間営利型供給主体に参入の道が開かれ、そのことによって社会福祉事業の範疇を供給（経営）主体の性格から設定するという従来の社会福祉事業法の枠組みは破棄されることになった。

こうしてわれわれは、21世紀を迎えた時点において改めて社会福祉事業さらには社会福祉の範疇をどのように再構築し、再構成するかを問われることになるが、ここでは「枠組みとしての社会福祉」という概念を導入することを通じて、その問いにたいするとりあえずの回答としておきたい。

1) 運営の枠組みによる限定と規制

1990年代における社会福祉事業の拡大と供給主体の多元化の促進、そしてそれらがうみだす問題状況のなかで、21世紀の社会福祉事業を社会福祉事業たらしめ、それが①福祉サービス対応性、②公益性、③規範性、④非営利性、⑤組織性、⑥継続性、⑦安定性、⑧透明性という8つの要件を充足し、適正に運営されていくためには、まず第1に、必要とされる福祉サービスの総量やそれを確保するための基盤整備に関わる計画の策定、実施機関や提供機関に求められる運営の基準など社会福祉事業の供給に関わる基準の策定等、社

会福祉の運営に関わる基本的な枠組みが適正に整備されなければならない。第2には、基礎構造改革によって実現された利用者本位の利用システムの適正な運用をはかるために、選択利用システムや契約利用システムを補完する利用（者）支援システムの導入と確実な運用が必要とされる。第3には、福祉サービス提供事業者の自己規制を含めて、福祉サービスの質を維持し、利用者にたいする虐待や搾取などの不利益な処遇を防止するための第三者機関による事業評価、苦情解決制度などの社会的な支援と規制のためのシステムの整備が急がなければならない。

そして、このことを別の観点からいえば、われわれは、このような枠組みの存在を前提とするときにはじめて、そのもとにおいて展開される事業や活動をもって社会福祉事業さらには社会福祉として捉え、範疇化することが可能となる。

2) 政府・行政の役割

つぎに、このように捉え直された社会福祉事業における政府や行政の役割・責任に言及しておきたい。政府関係の資料の一部では介護保険制度における行政の役割について、これを「利用者保護の観点から市場原理を適正に機能させ、発展させていく役割であり、具体的には、利用者に対する専門的な支援やサービス情報の提供といった市場機能の補完のほか、サービスの質を確保するための指導監視があげられる」（介護保険制度実施推進本部資料）と甚だ限定的に捉えている。

なるほど、少子高齢社会化の一層の進展が予測される21世紀の社会が必要とする福祉サービスのすべてを、国、地方公共団体、社会福祉法人という伝統的な公設公営型の供給主体による供給のみに期待することは現実的とはいえない。また、それは福祉サービスの市町村による自治的な運営管理や利用者民主主義の確保という観点からいっても適切ではないであろう。しかし、国に限らず、政府の責任は市場機能の単なる補正ではない。イネイブラー（条件整備者）として行動するだけでは、社会福祉事業を市民の自立的生活を支

援するためのセーフティネットとして位置づけ、整備し、これを適切に運営管理することは不可能である。

21世紀の社会福祉においても、政府は、基礎自治体である市町村政府を中心に、①適切な利用及び利用支援のシステム、サービスの質を維持するための評価システムや苦情解決システム、情報の提供・開示や説明責任の確立による経営の透明性の確保等を含む福祉サービスの供給と運営に関わる枠組みの設定と堅持、②市民生活の最低限水準の保障、③予防的保健福祉サービスの展開、④民間非営利団体や営利団体に期待することの困難な緊急度や専門度の高いサービスの提供と運営、⑤過疎地その他の地域特性に対応する保健福祉サービス供給の調整と確保、⑥政府と民間を結合する協働組織の設置と運営、などを含め、一定の範囲における多元化や競争原理の導入を前提としつつも、そこにおいて展開される社会福祉事業の実施運営の過程にたいして積極的に介入・調整を試み、地域社会における市民の自立的生活を支援するインタービナー（調整介入者）としての役割を期待され続けるのである。

近年における分権化の動向を踏まえて国や行政の役割を再整理していえば、市民生活にもっとも身近な政府としての市町村政府（行政）の第一義的な役割は市民生活にたいする最終的な調整介入者としてのそれであり、都道府県や国の政府にはむしろそのような市町村政府の役割を後方から支援する条件整備者としての役割が求められるということである。

注

- (1) 木村忠二郎『社会福祉事業法の解説』時事通信社、1951年、34ページ。
- (2) 同前、39ページ。
- (3) 同前、207ページ。
- (4) H.C.ウイレンスキー、C.N.ルポー著、四方寿雄・本出祐之監訳『産業社会と社会福祉（上）』岩崎学術出版社、1971年、146～155ページ。