

# 社会福祉の法制度と行政

中 田 幸 子

## 序

昭和37年に本学の非常勤講師として、「社会事業法制」の講義を担当することになったとき、この名称の講義に役立つ単行本はほとんどなかった。社会福祉関係の専門書も今日ほど豊富ではなく、特に法制度に関しては、概論書などの中に少ない部分に触れられていたにすぎなかった。専門用語の解釈も理解も統一されていなかったし、数少ない専門書や、関係法令の解説書、関連分野の専門書などを手がかりに四苦八苦しながら講義のノートを作った。

それから11年の間に、概論書ばかりでなく、法制度を取り上げたもの、分野別にまとめられたもの、方法論に関するもの、専門分野の定期刊行物など数多くの印刷物が得られるようになってきたが、社会福祉の法制度の領域や位置づけや性格について統一的な見解が得られるまでには至っていない。そこで、ここで、既成の学問領域や、行政の仕組にとらわれず、国民の生活の側に立って社会福祉の法制度を考え、合わせて現行の行政の仕組にふれてみることにした。

## I 社会福祉法

### 1 社会福祉法の領域

「社会福祉」という語は、目的概念としても、実体概念としても用いられている。そのため「社会福祉の法」として関係諸制度を把握する場合、どの範囲

## (2)

を社会福祉の法としてとらえるかによって、領域も位置づけも異ならざるを得ない状態にある。社会保障法，社会福祉法制，社会事業法制などの名称で今日出版されている書物で扱われている法律は用語の使用法が固定しておらず，社会保障法の名称で社会福祉法も含み，社会福祉法の名称で社会保障法も含むといった具合になっている。また，両者を区別して限定した用法で記されているものもある。このような現状から，少なくとも「社会保障法」と「社会福祉法」のそれぞれに厳密な検討を加え，両者の固有な領域と性格を明らかにする必要があるが，ここでは概念規定から論を進める余地はない。そのため，「社会福祉法」としてここでとらえる領域を先ず示し，論を進めることにする。

ここで「社会福祉法」として取りあげる諸法は，次の5領域に分類することができる。

### (1) 基本的・一般的法

憲法第25条の理念に基づいて，公私の社会福祉事業が行なわれる場合の基本的・共通的事項を定めたものである。社会福祉行政の中央官庁である厚生省の設置に関する厚生省設置法（1949），社会福祉事業の範囲，福祉事務所，社会福祉法人，社会福祉主事など，社会福祉事業全般に亘る共通的な事項を定めた社会福祉事業法（1951）および，社会福祉事業の振興のために設置された社会福祉事業振興会法（1953）などがこの分野の主な法である。

### (2) 公的扶助法

貧困や災害などによって，独立自活の能力を減少または喪失している人たちに対する生活保障に関する法で，この分野には，国の責任で最低生活を保障する生活保護法（1950），災害の発生により一時的に生活能力を喪失した場合の救済に関する災害救助法（1947），水難救助法（1899）および戦争により生活能力に影響を受けた人びとに対する戦傷病者戦歿者遺家族等援護法（1952），未帰還者遺家族等援護法（1953）などが含まれる。

### (3) 狭義の社会福祉法

「狭義の社会福祉法」としてとらえる領域は、児童福祉法(1947)、母子福祉法(1964)、老人福祉法(1963)、身体障害者福祉法(1949)、精神薄弱者福祉法(1960)の五法を中心にする領域である。児童および老人は、主として人間の年齢上の心身の特質から、独立自活の能力を欠く者として対象となり、母子は保健上の考慮からと、通常稼働能力を持つ存在として家族の生計維持者となる夫・父親を欠く状態が社会的障害として取り上げられ福祉の対象となっている。身体障害者、精神薄弱者は本人のもつ心身上の障害が、稼働能力の減少あるいは喪失の要因となり、そのため福祉の対象とされている。これら五法を中心として対象にされている児童、母子、老人、身体障害者、精神薄弱者は、資本主義社会で原則とされている自己責任の原則を貫く上からは、それぞれ障害をもち、その社会的障害に対処する社会的施策がこの分野の法制度を形成している。

#### (4) 社会保険法

公的扶助法や狭義の社会福祉法と異なり、独立自活の能力を有する間に、独立自活能力に支障が生ずると考えられる諸事故を定め、事故発生の際の給付に充てるための積立を行い、決定的に独立自活能力の喪失状態に陥いることを避けるための制度である。この分野には、農山漁村の住民や、都市の自由業、自営業など非雇用関係にある一般国民を対象とする社会保険の形をとる国民健康保険法(1959)、国民年金法(同年)と、雇用関係にある労働者を対象とするものがある。後者には、一般の労働者を対象とする社会保険の形をとる健康保険法(1922)、労働者災害補償保険法(1947)、失業保険法(同年)、厚生年金保険法(1941)、および船員保険法(1939)の他、共済組合の形をとる国家公務員共済組合法(1948)など各種の共済組合法がある。社会福祉施設の職員については、社会福祉施設職員退職手当共済法(1961)が定められている。社会保険法や共済組合法の場合は、被保険者の保険金および被組合員の組合掛金の拠出が前提とされ、いずれも一定の資格を要件としているが、国民年金法に

(4)

は「福祉年金」という制度があり、老齡，障害者，母子，準母子を対象に，拠出を前提としない年金の給付が行なわれている。

(5) 広義の社会福祉法

すべての国民の健康で文化的な生活を保障するということになる，すでに記してきた分野以外にも可成り広範囲の制度が社会福祉法の領域として解されなければならない。この分野に属すると解せる制度は多岐に亘り，性格づけを試みることもむつかしいが，国民の生活水準を全体として改善向上させる施策に関する法，現在の生活条件や環境の悪化を防ぎ改良する施策に関する法など，特に国民の日常生活に密接した部面での諸制度がこの分野のものである。

以上極めて大まかに「社会福祉法」として把握することのできる諸制度を5領域に分けて述べてきたが，それぞれの領域に属する主な法律をまとめたのが「領域別主要社会福祉法制一覧」である。ここで考えられる全ての社会福祉法が網羅されているわけではない。しかし，今日社会福祉の法としてその領域に含み得る制度が広汎かつ多岐に亘るものであることはこれにより一応知ることができる。

領域別主要社会福祉法制一覧

	領域別	現行制度	主な変遷
(1)	基本的・一般的法	厚生省設置法(1949) 社会福祉事業法(1951) 社会福祉事業振興会法(1953) 年金福祉事業団法(1961) 国民生活センター法(1970)	←厚生省官制(1938)←社会局設置官制(1919) ←社会事業法(1938) ←社会福祉主事設置に関する法律(1950)
(2)	公的扶助法	生活保護法(1950←1946)	←救護法(1929)←恤救規則(1874) ←軍事扶助法(1937)←軍事救護法(1917)←下士兵卒家族扶助令(1904) ←母子保護法(1937)

	<p>—医療保護法(1937) —戦時災害保護法(1942)</p> <p>民生委員法(1948) ←民生委員令(1946)←方面委員令(1936) ←岡山県済世顧問制度(1917)</p> <p>災害救助法(1947) ←罹災救助基金法(1899)←備荒儲蓄法(1880)</p> <p>災害対策基本法(1961)</p> <p>水難救助法(1899)</p> <p>北海道旧土人保護法(1899)</p> <p>行旅病人及行旅死亡人取扱法(1899) ←行旅病人取扱方規則(1871)</p> <p>戦傷病者戦歿者遺家族等援護法(1952)</p> <p>戦傷病者特別援護法(1963)</p> <p>未帰還者遺家族等援護法(1953)</p> <p>戦歿者等の妻に対する特別給付金支給法(1953)</p> <p>未帰還者に対する特別措置法(1954)</p> <p>引揚者給付金等支給法(1957)</p> <p>戦歿者等の遺族に対する特別弔慰金支給法(1965)</p> <p>戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法(1966)</p> <p>戦歿者の父母等に対する特別給付金支給法(1967)</p>
(3) 狭義の社会福祉法	<p>児童福祉法(1947) ←—児童虐待防止法(1933) —少年教護法(1933)←感化法(1909)</p> <p>児童手当法(1971)</p> <p>児童扶養手当法(1961)</p> <p>特別児童扶養手当法(1964) (重度精神薄弱児手当法を1966年改称)</p> <p>母子福祉法(1964) ←母子福祉資金の貸付等に関する法律(1952)</p> <p>母子保健法(1965)</p> <p>老人福祉法(1963)</p>

(6)

	領域別	現行制度	主な変遷
		身体障害者福祉法(1949) 心身障害者対策基本法(1970) 精神薄弱者福祉法(1960) 心身障害者福祉協会法(1970)	
(4)	社会保険法	国民健康保険法(1959←1938) 国民年金法(1959) 健康保険法(1922) 日雇労働者健康保険法(1953) 労働者災害補償保険法(1947) 国家公務員災害補償法(1951) 失業保険法(1947) 厚生年金保険法(1941) 船員保険法(1939) 国家公務員共済組合法(1958←1948) 国会議員互助年金法(1958) 地方公務員共済組合法(1962) 公共企業体職員等共済組合法(1956) 私立学校教職員共済組合法(1953) 農林漁業団体職員共済組合法(1958) 中小企業体退職金共済組合法(1959) 社会福祉施設職員退職手当共済法(1961)	職員健康保険法(1967←1939) ←労働者災害扶助法(1931)・労働者災害扶助責任保険法(1931) (労働者年金保険法を1944年改称) ←政府職員共済組合令(1940) ←市区町村職員共済組合法(1954)
(5)	広義の社会福祉法 ①非行・犯罪・健全育成関係	少年法(1948) 少年院法(1948) 未成年者喫煙禁止法	←少年法(1922) ←矯正院法(1922)

	(1900)	未成年者飲酒禁止法	
	(1922)	売春防止法(1956)	
		更生緊急保護法(1950)	←司法保護事業法(1939)
		犯罪者予防更生法(1949)	
		人権擁護委員法(1949)	
		保護司法(1950)	
		青少年問題審議会及び地方青少年問題協議会設置法(1953)	
		こどもの国協会法(1966)	
②労働者・農民関係		緊急失業対策法(1949)	
		労働金庫法(1953)	
		労働福祉事業団法(1957)	
		勤労青少年福祉法(1970)	
		勤労婦人福祉法(1972)	
		日本労働協会法(1958)	
		最低賃金法(1959)	
③文化・教育関係		農業災害補償法(1947)	
		農業改良助長法(1948)	
		農業協同組合法(1947)	
		学校教育法(1947)	←盲学校聾啞学校令(1922)
		日本育英会法(1948)	
		社会教育法(1949)	
		図書館法(1950)	
④保健・医療関係		学校給食法(1954)	
		学校安全会法(1959)	
		精神衛生法(1950)	←精神病者監護法(1900) ←精神病院法(1919)
		伝染病予防法(1897)	
		結核予防法(1951)	←結核予防法(1919)
		トラホーム予防法(1919)	
		らい予防法(1907)	
	性病予防法(1948)	←花柳病予防法(1927)	

領域別	現行制度	主な変遷
⑤消費・経済生活 関係	優生保護法(1948) 保健所法(1949) 保健婦看護婦助産婦法 (1948) 日本赤十字社法(1947) 消費生活協同組合法 (1948) 公益質屋法(1927) 不良住宅地区改良法 (1927) 郵便年金法(1926) 住宅金融公庫法(1950) 公営住宅法(1951) 産業労働者住宅資金融 通法(1953)	←保健所法(1937) ←保健婦規則(1941) ←産業組合法(1900)
⑥生活環境関係	公害対策基本法(1957) 工業用水法(1956) 下水道法(1958) 環境庁設置法(1971) 道路交通法(1960) 大気汚染防止法(1968) 騒音規制法(1968) 公害に係る健康被害の 救済に関する特別措置 法(1969) 水質汚濁防止法(1970) 公害防止事業費事業者 負担法(1970) 廃棄物の処理および清 掃に関する法律(1970) 海洋汚染防止法(1970) 公害紛争処理法(1970) 農用地の土壌の汚染防 止等に関する法律(19 70) 悪臭防止法(1971)	

## 2 社会福祉法の位置

社会福祉法の領域を上記のように把えると、その位置づけは必ずしも容易ではなく、厳密には個々の制度についての検討が必要であると考えられる。古く



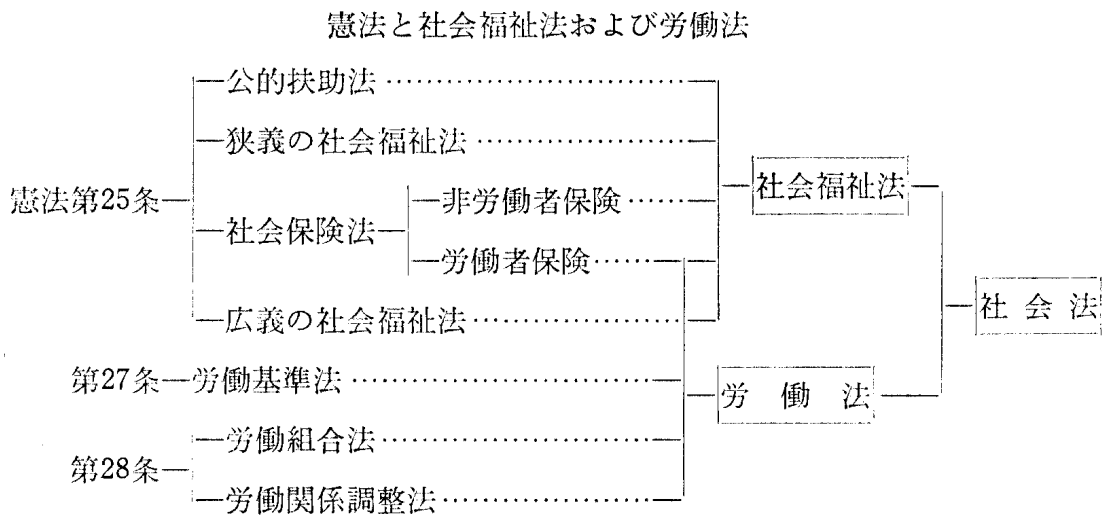
は法は公法と私法という二つの大きな領域に分類されていたが、現在は「公法」「私法」「社会法」の三分野に分類されている。公法と私法との間に、あるいはこの両者の他に社会法と称する新たな法の領域が作られたのは、従来からの公法と私法以外にこれらの原理では分類することのできない新たな法が誕生したためである。新たな法の誕生は労働者である国民大衆や、すべての国民を対象とするものであった。これら一般国民大衆は、近代国家成立の当初は、私有財産の不可侵、契約の自由、私的自治などの基本原則で律せられる私法の下でその基本的諸権利が守られなくても、その事に対して特別の動きをみせることもなく、また、基本的人権を守られない国民大衆の存在自体も社会的な関心の的とはならなかったといえることができる。

イギリスで行なわれた産業革命(1760)は、資本主義経済発展への導火線となり、商品の大量生産による貨幣経済の社会を造り出した。一方には貨幣を持ち利潤を追求する資本家と、他方には労働力を提供して賃金を得る労働者大衆という利害関係の相対する二大階級がこれによって発生した。またアメリカの独立宣言(1776)や、フランス革命(1789)にみられる民主主義思想の発生は、個人主義的自然法思想に基づき、すべての人びとの自由・平等・独立を建前としたが、併行して発展していく資本主義経済は、その矛盾も発展させた。そのため、国家権力の行使を極力制限して個人の自由の範囲を最大限に認める方向で主張された自由放任主義に対し、国家権力や公共の規律によって資本の絶対性を抑制し、失業と貧困の自由のみを与えられ、生存の危機にさらされる国民大衆の生活保障に積極的に努力する姿勢を国家に強く要求するに至った。

このような過程で、資本主義経済の矛盾から発生する社会問題の主人公と化した労働者大衆は、自己の経済的立場の改善向上をめざした運動を展開していくが、これら労働者大衆を保護する立法が先ず作られ、公法と私法の二領域の間に、「社会法」という名称で「労働法」の領域が形成されていった。わが国の労働法の領域は、憲法第27条の勤労権の保障に基づく労働基準法、第28条の団

(10)

結権・団体交渉権・争議権の保障に基づく労働組合法・労働関係調整法などのいわゆる労働三法と、社会福祉法の領域で(4)社会保険法として示した各種社会保険のうち、雇用関係にある労働者を対象とする労働者災害補償保険法・健康保険法・失業保険法・厚生年金保険法などのいわゆる労働者保険の部分である。社会保険は公的扶助と共に社会保障制度の重要な柱の一つとなるとの解釈に立つと、労働者保険の部分は他の公的扶助法や広義・狭義の社会福祉法と共に憲法第25条に基づく制度となっている。この関係を示したものが次の図である。



この図で明かなように、社会福祉法は社会法の分野ですでに固有の領域を持つに至った労働法の分野と一部、すなわち労働者保険の部分で重複する部分をもつもので、資本主義経済の発展過程から生み出された矛盾に対処する制度として作られてきた点で労働法と同じく社会法の分野に属するものである。しかし、労働法が現に雇用関係にある者や、過去に雇用関係にあった者とその家族を対象とする領域であるのに対して、社会福祉法は過去および現在の雇用関係の有無を問題としない。すなわち、労働能力を過去または現在有する者とその者に扶養される親族の保護が中心であったのが労働法であり、労働能力の有無も雇用関係の有無も超越して、すべての国民を対象にするのが社会福祉法である。このような視点に立つと、労働法が社会福祉法に先だって確立されていっ

た歴史的な経過から、その領域に含められてきた労働者保険ではあるが、新たに「社会福祉法」という固有な領域が形成されてきた現在では、むしろ社会福祉法の領域に労働者保険は属すべきであろう。なぜならば、社会福祉法の概念で考察を進める場合に、国民を雇用関係の有無によって二分する必要はなく、また、社会福祉法によって福祉の対象となるのは「すべての国民」であるからである。

### 3 社会福祉法の性格

社会法分野で労働法と密接な関係を有する社会福祉法は、私的自治の原理のもとに、本来国民が各自で、あるいは相互間の責任によって処理してきた私法的諸関係が、そのような私的努力や相互間の協力では何ともし得なくなった段階で登場してきたものである。これら諸制度の登場には、すべての国民が生存権の主体であることの確認（憲法第25条第1項）と、その保障義務を国家が有することの確認（同第2項）が必要であったが、これら両面の確認に基づいて、国民の自治にゆだねたのでは成り立ち得ない生活に公的にかかわり、生活を維持せしめ、あるいは改善向上せしめる活動を許すに至った。否これなくしては国民大衆の失業や貧困、これに基づく生活困窮からの解放はあり得なくなったのである。すなわち、本来は私的自治の原理の貫かれるべき私法分野への公法の介入の形態が社会法であり、私法の公法化した性格をもつものということができる。

社会福祉法の中で公的扶助法、狭義の社会福祉法および社会保険法として分類した諸制度はおおむね上記のような意味での社会法として性格づけられる。しかし、1970年の「公害国会」において成立した諸公害関係法は、「現在の生活条件や環境の悪化を防ぎ改良する施策に関する法」として広義の社会福祉法の領域に含めたが、性格上は上記領域と多少異ったものとなっている。すなわち、上記3領域の諸制度は資本主義経済社会における経済的自立能力に対する社会的障害が福祉制度の背景にある主因であった。公的扶助においては現在の

(12)

生活困窮が扶助決定の基準とされ、狭義の社会福祉法では年齢、家庭の事情、心身の障害などからくる自立自活能力の喪失や減少が福祉の施策を必要とした。また、社会保険では、所得の減少や喪失をもたらすような共通的事故や、支出を増大させる共通的事故を保険事故とし、これらの事故の発生に際しても自立自活能力を喪失させないための施策となっている。つまり経済能力が基本的配慮の根底にあるということが出来る。これに反し、公害関係の諸制度は、人類としての生物自体の生息にかかわる問題を直接対象としている。経済能力は生きている人間のもつものであるが、公害の発生はその人間の生息自体を不可能に近づける程、環境破壊を促進しつつあり、この環境破壊を最少限度にくい止め、改善し、「かけがえのない地球」を人類の生息に適するものとするための施策の表れである。「公害」も経済発展のもたらしたものではあるが、公害のもたらす結果は、ひとり労働者大衆のみならず、使用者も同一地区に生活する限り同じく蒙むる点も上記3領域のものとはちがっている。

公的扶助法・狭義の社会福祉法および社会保険法を人間が生息可能な社会における社会福祉法といい得るならば、公害関係の諸法は、人類の生息を可能にする社会とするための社会福祉法ということになる。

#### 4 社会変動と社会福祉

一国の繁栄の度合は、その国に機能する社会福祉制度の充実具合や、底辺で生活する人びとの生活水準で計られることはめったにない。経済の成長率や国民生産が多くは基準とされるのがこれまでのやり方であった。こうした観点に立つと、永久に生産に参加する可能性をもたない重症の心身障害児(者)や、過去の労働能力者となった老人など、社会的弱者と呼ばれてきた人たちに対する施策に多くの予算を使用することは、経済中心の考え方に立つと捨て金であって、国家の利益とは結びつかないことになる。

社会福祉の施策はすべての国民を対象とするものであって、決して一部の特に保護を要する人たちだけのためのものではないが、社会福祉を少数の特に保

護を要する人たちに対する施策として把え、あたかも狭義の社会福祉法の領域だけを社会福祉の分野とみる見方が一般にはまだ支配的なように思われる。これが社会福祉関係予算の増加が目に見えて進まない一因とも考えられるが、歴史的に見た場合、社会法の分野の法は、制度化要求のための不断の努力の結晶として序々に勝ち得られた形がとられてきた。

わが国の場合は、労働者保護立法の最初のものである工場法(1911)も政府立案で上からのものであり、今日ある社会福祉法の多くも上からの制度として作られ、諸外国で行なわれた下からの制度化は極めて少ない。制度は制度の必要性が国のレベルで認識されるに至るまで放置しておくとなると、どれだけの年月が必要であるか分らない。社会福祉問題は生存する人間が対象となり主体となる問題であるから、福祉需要(social needs)が発生したら、ただちに対応するサービスの提供がなされなければならない。その福祉需要は必ずしも全国的なものでない場合もある。したがって問題を身近に発見した人によるサービスの提供から、それに対応する制度の要求へと国民自らが福祉問題を自分の問題として意識し、参加する姿勢を示すようにならなければ制度化の促進も、制度の充実もあり得ないと考えなければならない。仮に制度がすでに存在していたとしても、急速に変動する社会において新たに生み出される福祉需要に常に対応する制度を作り、あるいはそのような制度に改めるための国民の積極的な行動が常に要求されるのである。

核家族化の進行も都市化の進行も伝統的な相互扶助の基盤であった血縁と地縁を絶ち切ってしまった。その上「家庭」は極めて崩壊しやすい状態にさらされている。こうした中で自分たちの生活を守り、よりよくしていく方向での自発的な努力が、共通の問題をもつ者たちの共通行動として表れてきているのが住民パワーなどと表現されている住民の行動である。福祉問題を中心にする社会行動(social action)あるいは福祉運動(welfare movement)が、福祉需要を顕在化させ、制度を要求する形で幅広い住民の参加と支持を得て行なわれ

(14)

ていくようにならない限り，社会変動のもたらす新しい問題に生活を脅かされる国民は増加の一路をたどらざるを得ない。人命軽視，人権無視の経済大国，公害先進国の汚名返上は，国民的規模での力強い努力を押し進めない限り不可能といえよう。

## Ⅱ 社会福祉行政

### 1 行政組織

憲法第25条第2項に規定する国の責任を具体的に公的に実施する仕組が社会福祉行政の組織である。

国の中央官庁としてこの責務を主として負うのは厚生省で，厚生省設置法の第4条はその任務を次のように定めている。

「厚生省は，社会福祉，社会保障及び公衆衛生の向上及び増進を図ることを任務とし，左に掲げる国の行政事務及び事業を一体的に遂行する責任を負う行政機関とする。

1. 国民の保健
2. 薬事並びに麻薬及び大麻の取締
3. 社会事業，災害救済その他国民生活の保護指導
4. 児童及び母性の福祉の増進
5. 社会保険に関する事務及び事業（労働省の所管に属するものを除く）
6. 国民年金に関する事務及び事業
7. 人口問題に関する事務

厚生省は，前項の外，左に掲げる国の行政事務を一体的に遂行する責任を負うものとする。

1. 引揚援護
2. 戦傷病者，戦没者遺族，未帰還者留守家族等の援護
3. 旧陸海軍に属していた者の復員その他旧陸海軍の残務処理

また、「公害の防止，自然環境の保護及び整備その他環境の保全を図り，国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するため，環境の保全に関する行政を総合的に推進すること」を主な任務とする環境庁が設置され（環境庁設置法，1971，第3条），広義の社会福祉法に属する生活環境の諸法の実施に当たっている。この他の広義の社会福祉法の分野に属する諸制度は，

1. 非行・犯罪関係……法務省
2. 健全育成関係……総理府
3. 労働者・農民関係……労働省・農林省
4. 文化・教育関係……文部省
5. 消費・経済生活関係……建設省・郵政省

などの各省で分掌されている。

地方公共団体の区分，組織および運営に関する事項の大綱は地方自治法（1947）に定められ，国の委任事務とその地方公共団体の固有の事務を行なうことになっている（第2条）。また，人口50万以上の市は政令で指定されると，「指定都市」と呼ばれ，通常都道府県，同知事また同委員会の権限とされている事務の全部または一部をその市長の権限で実施することになる（第252条の19）。

この他，公的扶助法および狭義の社会福祉法の関係では，住民サービスの第一線の行政機関である「福祉事務所」が都道府県，指定都市，その他の市および特別区に設けられる福祉地区毎に設置されている（社会福祉事業法・第13条）。町村は任意設置である（同条第4項）。この事務所は福祉六法に定める援護，育成又は更生の措置に関する事務をつかさどるところとされているが（同第6項），法外援助でこの事務所で扱われる事務も可成りの量になっているのが現状である。児童に関しては児童福祉行政の中心的機関である「児童相談所」が都道府県に設置され（児童福祉法第15条），相談・調査・判定，指導・一時保護の業務が行なわれている（同第15条の2）。身体障害者・精神薄弱者の福祉に関しては，身体障害者更生相談所（身体障害者福祉法・第11条）および

(16)

精神薄弱者更生相談所（精神薄弱者福祉法・第12条）がそれぞれ都道府県に設置され、相談・判定・指導などの業務が行なわれている。また、公衆衛生行政の第一線の機関として「保健所」が都道府県および指定都市に設置され地方における公衆衛生の向上および増進に努めている（保健所法・1947・第1条）。

社会福祉専門の各事務所で働く専門職員には、社会福祉主事（社会福祉事業法・第17・18条）、児童福祉司（児童福祉法・第11・12条）、母子相談員（母子福祉法・第7条）、老人指導主事（老人福祉法・第6条・老人福祉の業務に従事する社会福祉主事）、身体障害者福祉司（身体障害者福祉法・第9条の2・第10条）および精神薄弱者福祉司（精神薄弱者福祉法・第10・11条）などがある。

各種の制度の立案、調査審議および諮問に応える機関として審議会の制度がある。その主なものを述べてみる。

1. 社会福祉審議会……社会福祉事業の全分野における共通的基本事項その他重要な事項を調査審議する機関。（社会福祉事業法第6条以下）。
2. 児童福祉審議会……児童、妊産婦及び精神薄弱者の福祉に関する事項を調査審議する機関（児童福祉法・第8条以下）。
3. 身体障害者福祉審議会……身体障害者の福祉に関する事項を調査審議する機関（身体障害者福祉法、第6条以下）。
4. 社会保障制度審議会……社会保障制度に関する立法および運営の大綱について調査審議することを目的とする機関（社会保障制度審議会設置法）。
5. 社会保険制度審議会……社会保険事業に関する事項について企画、立法または実施の大綱に関して調査審議する機関（健康保険法・第24条の2、厚生年金保険法・第5条）

これらは国のレベルで設置される中央のものと、地方公共団体で設置される各段階のものがある。以上が公的な仕組の大要であるが、公的社会事業の運用に協力する民間の名誉職委員に民生委員（民生委員法・1948）、児童委員（児



童福祉法・第12条) などがある。

## 2 社会福祉行政と民間活動

社会福祉事業が前面に公的責任を打ち出して実施されるようになってからの歴史は、どの国においても長くはない。公主体による救済や事業が実施される以前に、社会福祉事業の対象となる人びとが全く存在しなかったというわけでもない。すなわち、各国における今日の社会福祉行政は、それに先だって行なわれてきた民間人による民間ベースでの活動が順次制度化されていったと見ることができる。このような状態を歴史的にとらえると次のような4期に分けられるであろう。

第1期 民間活動が主で公的な事業は実施されていなかった時期。

第2期 公的社会事業が実施され始めるが、義務としてではなく、また対象も権利主体として扱われなかった時期。

第3期 公的責任が確認され、公的社会事業が幅広く実施されるようになった時期。

第4期 社会福祉事業を公的に幅広く実施してきたが、公的事业の限界が明確化し、公私協働体制の確立にむけて努力している時期。

第1期は少数の慈善家や宗教家、それに天皇家などによって部分的に救済事業が行なわれた時期である。第2期は、わが国が近代的統一国家となり、恤救規則などが作られ、行政上も担当課など作られていくが、対象は権利主体ではなく、また、公的責任も確立されないまま、思想善導など他の目的の手段として公的事业が実施された時期である。第3期は新憲法実施以後の時期であり、社会福祉事業は全て公的責任下で実施されるべきであるとの考え方も一部に普及した。第4期は1960年代の半ば以降で、あらゆる部面を公的責任で担当する体制を作り、努力を続けてきたが、すべての国民にサービスを提供することは公的事业のみでは無理であることが明瞭となり、よりゆきとどいたサービスを展開する必要上、民間人の協力の必要性が認識されてきた時期である。

(18)

福祉の先進諸国も、またわが国も現在この第4期にあると考えられる。この段階にある諸国で取り上げられている諸問題に、

1. インスティテューショナル・ケア (institutional care) からコミュニティ・ケア (community care) へ
2. 住民参加と地方自治
3. ボランティア (volunteer) の育成と活用
4. 住民の福祉需要に対応する地方公共団体組織の再編成

などがある。これら諸問題は、狭義の社会福祉法の対象だけを社会福祉事業の対象として扱った時期の事業から、すべての国民を対象とする時期への移り変りを意味するものであり、対象側の権利意識の高まりと共に、行政の姿勢を基本的に検討する時期の到来をも意味するものと受けとることができる。特にわが国の場合、上からの政治とタテ割りの行政下に慣らされてきた一般国民が市民意識や住民意識を高める必要があるし、福祉問題を自分の問題として認識する必要もある。また、行政の側は住民の要求を制度化する姿勢と共に、公的社会事業実施の責任は、民間活動を否定するものではなく、公私協働の体制による社会福祉事業推進の図られ方についても検討すべきである。

懐胎から墓場までのあらゆる段階を対象とする社会福祉事業は、

1. 全責任を公的に負う事業.
2. 公私の協力で両主体が責任を負う事業.
3. 民間活動で行なわれる事業.

といった具合に、事業内容によって区別し得よう。国民の側も、一足跳びに公的責任を追及し、何でも要求するのではなく、先ず自主的に解決策を考え、取り組み、自分たちの力の及ばない問題であるとき要求運動へ力を結集する段階を踏む必要があるろう。社会福祉はすべての国民のために行なわれる。一人一人の国民は、分に応じて積極的に住みよい社会造りに参加する姿勢が望まれ、公私双方が共通の目標である人類の福祉増進に協力し合う体制の確立が、今後の

わが国における社会福祉事業の課題といえるであろう。

## 結 語

1 国の憲法に福祉充実の責任を公的に負わせている国を福祉国家とよぶならば、わが国は福祉国家である。また、ある程度の福祉制度をもっている国を福祉国家と呼ぶとしても、わが国は福祉国家といえよう。しかし、制度の創設や改廃に参加する国民の参加度や、社会的問題に取り組む国民の姿勢を基準に福祉国家を判断するとなると、わが国の現状は上記二点からは福祉国家と呼び得ても、福祉国家と呼ぶことはできない。真の福祉国家は、民主的な市民により構成される社会にはじめて実現することのできる国家であると考えられるからである。

わが国は戦後いわゆる民主主義の教育を実施してきた。その結果、民主主義とは何かを知る国民は増加した。しかし、その知った原理に基づいて行動する国民はまだ極めて少ない。今日われわれが直面している物不足と、売惜しみ、買いだめの現象は、依然として利己中心に動く日本人を顕著に示したものであって、「わが家」「マイ・ホーム」中心の我利我利亡者の集りである日本社会の実態を示したものと受けとれる。民主主義を実践に移すための教育を福祉教育と呼ぶと解されるが、今後のわが国に福祉の充実を可能にする道は、福祉教育の実施以外にないと考えられる。社会福祉に関心を持ち、学んだ者の一人一人が、福祉教育を広める核となって不断の努力を続け、同時に家庭、学校、社会における福祉教育の必要性とその実現への努力を続け合うことの重要性を力説し本論を終わりたい。

### 参考文献

- 法学教育研究会編「法学講義」第4章の5 社会保障問題と法（筆者執筆）成文堂
- 社会福祉行政研究会編「社会福祉法制論」社会福祉講座(3) 新日本法規出版
- 塚本哲編著「社会福祉入門」学陽書房
- 小川政亮著「社会事業法制概説」社会福祉事業シリーズ4 誠信書房

(20)

小川政亮著「社会事業法制」社会福祉選書6 ミネルヴァ書房

吾妻光俊著「社会保障法」法律学全集49 有斐閣

荒木誠之著「社会保障法」法律学全集26 ミネルヴァ書房

角田豊他編「社会保障法入門」入門シリーズ 法律文化社