

社会福祉理論における「福祉サービス」の位置と意味 —とくにパーソナル・ソーシャルサービスの の拡大をめぐって

岩田正美

〔要約〕

社会福祉領域における多様な概念や用語の無批判な氾濫が社会福祉理論の体系化を妨げてきたとの立場に立って、近年の社会福祉の中核に位置づけられてきたパーソナル・ソーシャルサービスに一つの焦点を当て、「福祉サービス」の位置と意味を検討する。「福祉サービス」の起源と展開を確認した上で、特に貨幣的方法と非貨幣的方法との互換性の問題、サービスにおけるハードとソフトの関係などを、市場化、自立生活運動などの動向をも展望しながら議論した。

〔キーワード〕

福祉サービス、パーソナル・ソーシャルサービス、普遍主義の矛盾、福祉国家、貨幣的給付と現物サービスの互換性、脱商品化と再商品化

1 はじめに

社会福祉が多様な価値、多様な手段、多様な目的、多様な主体において形成され、しかもそれらが歴史的に変化してきたという事実が、社会福祉を「固有」に定義づけることを困難にし、またその境界を曖昧にしてきたことは周知のところであろう。また、このこととも関わって、社会福祉は、それを説明するさまざまな用語の氾濫、その多様な用語の互換的使用、新しい用語の発明によっても特徴づけられる。新しい政策手法や実践、それらのプロパガンダや逆に反対のために、なんと多くの用語が次々と発明され、無批判に使われていること

か！しかも、これらを整理・批判し、概念的に深める役割を負っている社会福祉の研究領域においても、政策立案過程や実践現場の発明用語や、外国の用語が、必ずしも理論的に深められないまま次々と導入され、むしろその混乱を助長する傾向すらみえることが少なくない。こうした事態が、社会福祉をますます体系だった理解から遠ざけているように思われる。

ところで、近年著しく注目され、頻繁に使われるようになった「福祉サービス」という用語も、実はあまり深められていない用語の一つである。この最も広い使い方としては、社会福祉の目的遂行のために、個々人や家族のニーズを充足させる貨幣給付を含めたあらゆる手段・手法を総称して、つまり社会福祉とほぼ互換的な意味で使う場合がある。しかしそうではなくて、「サービス」という部分に特別の意味を込めて使う場合もある。その場合は、所得保障など貨幣的な手段と区別することが多い。すなわち、「非貨幣」＝貨幣でないもの、という制限だけであとは不定な、あらゆる *in kind* の社会福祉を指して使われるのである。もちろん、この中には、(*in kind* といっても) 同じ現物・サービスでも医療や教育などのサービスと福祉サービスは異なるという含意もある。近年注目されているのは、この「非貨幣」(＝貨幣ではない) としての「福祉サービス」の用法であり、さらにこの福祉サービスが、パーソナル・ソーシャルサービス(わが国では「対人」社会福祉サービスと訳されることが多い) を代表とするような、「非貨幣」的な(＝貨幣ではとらえられない) ニードを基盤にした新しいサービス領域を次々に拡大しているという点である。1980年代の後半以降のいわゆる「社会福祉制度改革」の流れの中で、この制度改革自体については意見を異にする場合であっても、新しい福祉サービスに現代の社会福祉の特徴や意味付けを与えるという点では共通した論者が多かったといえよう。

むろん、すでにわが国の社会保障審議会がはじめに行った社会保障の分類でも、社会保険、公的扶助といった経済保障とは異なるものとして社会福祉を位置づけており、なんらかの *in kind* の形態での生活援助の領域が、やや漠然としたものであれ、示されていた。しかも、その社会福祉のサービスは同じ *in kind* の公衆衛生・医療保障とは異なるとされた。また岡村重夫に代表されるように、社会福祉の「固有性」を生活者の主体性の発揮・回復に働きかける援助サービ

スに求める立場もある（岡村、1983）。しかし、近年の福祉サービスの強調は、高齢者や障害者のケアの領域における社会福祉の役割の急速な拡大と絡んでいる。特に高齢者領域におけるケアや生活上のさまざまな支援に関わるニーズの拡大は、三浦文夫の指摘するような、従来の「自立した生活ができない個人、世帯」=要援護者（needy）としての社会福祉利用者像を「個人は原則として独立の生活を営み、その生活の過程で生ずる個々のニーズに応じて、ニーズ充足のためのサービスを選択し、利用する」（三浦、1989、pp.19-21）という利用者像に転換させ、そのニーズそのもの（need oriented）に対応する福祉サービスの拡大という構図を定着させた。ここでは貧困や低所得が要件ではなくなることと、貨幣給付やミニマムから解放された福祉サービス、さらにはこの福祉サービスが、他の社会サービスと融合（高橋、1989 p31）して拡大していく傾向が示されており、このサービスの新たな展開の中に現代の社会福祉概念の再構築が求められるという合意がある。ここから一足飛びに、社会福祉は「福祉サービスが所得の高低にかかわらず属人的に、あるいは社会的にうみだされてくる福祉ニーズに個別に対応する固有な施策の体系であるとみなされてくる」（古川、1992 p21）という位置づけさえ現れてくる。もともと、所得保障や貨幣形態と（貨幣ではないという意味での）in kindの手法の識別に社会福祉概念を位置づけようとする傾向は、社会政策学との識別、社会保障との識別にこだわりつつ社会福祉学が形成されてきたというわが国の独特のいきさつの中で、一貫していたともいえるが、その意味でこうした近年の福祉サービスの拡大という事実は、独立領域としての社会福祉学を的確に示すものとしても歓迎されているように見える。しかし、福祉サービスがこのように特に現代の社会福祉の基底に関わった用語として認識されているにも関わらず、その範囲やこのサービスという手段の拡大がもつ深い意味について必ずしも十分な検討がなされているとはいえない。

たとえば、これに関して次のようないくつかの問を発することが出来よう。そもそも福祉サービスには何が含まれるのか？非貨幣＝貨幣ではないという定義は、貨幣でないという制限がつけられているだけで、それだけでは何を指すかはなんら特定されていない。福祉サービスは、「諸サービス」の「スプロール化

された混合物」(B. Mohan, 1988、p6)であるというしかないのだろうか？またそれは、近年よく使われるようになったパーソナル・ソーシャルサービス(「対人」社会福祉サービス)、ケア・サービス、ヒューマン・サービス、社会サービス(social services)など類似の用語で示されるサービスと、どのように同じでどのように異なるのか？

あるいは、社会福祉領域で所得保障と区別されたのは、伝統的にはソーシャルワークであったはずであるが、このソーシャル・ワークと近年クローズアップされている福祉サービスはどのような関連にあるのか？また、福祉サービスが普遍的サービスとして拡大した場合、他の社会サービスや公共サービスとの区別はどこでつけるのか？それとも、福祉サービスは、社会サービス一般、公共サービス一般の中に融合し続けていくのか？

さらに、企業などの参入も奨励されているが、市場で供給される企業のサービスも福祉サービスなのだろうか？さらに、貨幣的給付と比べた場合、どのような点がサービス給付の特徴なのか？また貨幣給付とサービス給付はそもそも互換的なものなのか、排他的なものなのか。現実には福祉領域でなされている手当やサービス利用に関わる費用負担、費用減免の問題をどうとらえたいのか？公的扶助や生活資金貸付とケースワーク、のように所得保障とセットになったサービス(cash and services)、介護領域にあるサービスと現金給付の併存、あるいはおむつの現物支給とおむつ代としての現金支給のような選択(cash or services)はどのように整理すべきか？

そもそもこのようなサービスの領域が特に拡大する根拠として何が考えられるか？また、このようなサービス形態が個々の生活に介入することの生活者にとっての意味と国家ないしは社会総体にとっての意味は何か？等々。こうした疑問点は、必ずしも十分理論的に深められているとはいえないのである。

本論では、福祉領域における、非貨幣＝貨幣でない手段によるサービスを取りあえず福祉サービスと総称し、その歴史的現実について簡単なまとめを行った上で、次の二つの点を議論する。第一に、現物・サービスという手段による社会福祉の拡大、特に近年のパーソナル・ソーシャルサービスとしての拡大のもつ意味と根拠を明らかにし、福祉としてのその範囲を確定できるかどうかを

検討する。ここでは、主に他の社会サービス、公共サービスとの違い、市場のサービスとの違い、“ハード”なサービスと“ソフト”なサービスとの関係などが取り上げられ、それらを基礎に福祉サービス供給の体系＝社会福祉という位置づけができるかどうかを批判的に検討する。第二にそれとの関わりで、サービス給付という形態での「自由の保障」と「自由の剥奪」とのアンビバレンツを貨幣的手段との互換性に焦点を当てて検討し、「自由の剥奪」への反発を含んで登場してきた市場志向（消費者モデル）及び自立生活運動による雇用主モデルの意義と限界に言及する。なお、あらかじめ述べておけば、本論では単純にサービス供給の体系＝社会福祉とする立場はとりあえずとらない。すぐ後で確認するように、歴史的文脈とも現実とも一致しないからである。サービスは社会福祉の多様な目的遂行のための一つの手段であるとの立場に立って、しかしこのようなサービスが現代に強調されることの意味とそのもつ問題性をあらためて探るなかで、社会福祉理論研究に今求められている真の課題を明らかにしたいと思う。

2 福祉サービスの起源と展開

社会福祉領域における現物・サービス手法の起源はむしろ貨幣的手段よりは古い。主に貧困救済として始まったこの領域の救済手法は、現物での給付や、とりわけ施設収容として展開された。その理由は主に二つあったと考えられる。一つは近代家族の形成・展開と商品経済の消費生活場面における浸透の程度の問題である。そもそも生活の必要は直接的には現物かサービスかによって充足されるのであって、貨幣はその調達手段でしかないが（非貨幣という意味は、したがって貨幣を媒介としないこの直接のニード充足そのものを意味することは明らかであろう）、一般的に近代社会におけるその充足の様式は、商品としての生活財の市場からの貨幣を介した調達と、この生活財を家事労働やケアなどの一定の労働によって変換しつつ生活を自主的に運営していく近代家族の成立によって特徴づけられる。この充足様式は、生活財の商品としての発達程度、家事労働を軽減する加工食品や電化製品などの生活財の浸透の程度、近代家族そ

のものの変化、あるいは女性の労働市場への参加の促進、などの要因によって変化するが、一般的には家族内部の労働へ依拠する部分は縮小し、商品経済への組み込まれがますます進んでいくと考えられている。しかし、もちろん初期の段階においてはこのような必要の充足様式そのものは社会全体に未成熟であり、一定程度の現物による生活財の調達や家事使用人層への依存など旧社会の要素すら色濃く残る状況があった。特に貧困層においては、家族そのものの形成自体不十分であり、住居や家財道具を所持できないままに手から口への生活を余儀なくされ、子どもや老人、病人や障害者などは放置せざるをえない状況があった。したがって、その救済や改善がまず施設や食料、薬など現物・サービスの供給によって先行されたのは当たり前だったともいえよう。

第二に、貧困救済が、一般市民や労働者の「普通の生活」とは区別された上で許容される一つの方策として、貨幣的手法が「わざと」避けられたということがある。すなわち、貨幣を媒介とした市場での交換の担い手は独立した平等な市民、労働者であり、貨幣による生活財の調達と自主的生活運営は近代社会における労働者、市民の自立の実体的内容であった。この一般市民や労働者の自立した「普通の生活」を明確にする上で、貧困救済は非貨幣的な現物と生活指導を含むサービスに限定する方が望ましいという点が強調されたわけである。したがってこの場合の現物・サービス手法は、選挙権の剥奪等と同様に、「窮民の証」を意味したといえよう。

第一の理由は、経済社会的基盤から説明されるが、第二の理由は貧困認識と政策判断という価値の問題を含んでいる。なお、この価値判断は、貨幣は「普通の生活」の手段であり、それとは区別される「貧民」を救済する方法は貨幣以外とされたのであるが、現在の議論は、貨幣は「貧困・低所得」と関わり、サービスは「普通の生活」と関わるとしており、ちょうど逆になっていることは興味深い。この点は後でまたふれることになる。こうしたことから、社会福祉の初期の貧困救済段階においては、貨幣的給付はあまり歓迎されず、現物・サービスが好んで使われた。このような初期の福祉サービスとしては、主に次のような三つの内容の展開があったと考えられよう。一つは施設における貧困救済に代表されるような、通常の衣食住やケアを直接施設処遇の形で供給するサー

ビスである。もう一つは居宅貧困者への治療的もしくは自立促進的な友愛訪問サービスである。三つ目は施設処遇に付随して、あるいはスラムなどの社会改良事業として地域で行われた保健医療や教育、就労指導、あるいは住宅改善などの、後には明確に専門分化されていくサービス供給である。

第一の内容は、イギリス新救貧法下における院内救済をその典型としてあげることが出来るように、救済貧民の在宅生活や貨幣給付を拒否するところに生まれた。したがって、多くの意場合は、貨幣的手法と互換的である。もちろん、家族から放逐された子どもや病人、障害者、高齢者などの処遇は、一般にはその保護や発達を引き受けている近代家族の機能を代替するものであるから、その部分では貨幣的手法と互換的とは必ずしもいえない。いずれにしても、必要充足の大前提としての生活財そのもの、それを介した処遇（家事やケアにあたるもの）の給付としての福祉サービスと考えて良からう（もっとも、救貧法下ではその処遇が劣等処遇であったわけであるが）。

二つ目のサービスのルーツとしては、イギリスではその救貧法の対極を成す慈善組織協会（C.O.S）の訪問生活指導、わが国の方面委員のサービスなどがあげられる。この特徴は、衣食住などの生活財、あるいはそれを介した家事やケアに代わる処遇そのものではなくて、それらを利用しつつ自主的に生活を運営する能力、たとえば生活財の合理的な選択や調達、家計のやりくり、臨時的な必要や失業・疾病時など危機への対応、といった能力を個別（ケース）の相談、調査を通して識別し、その力を削がないような救済に限定しつつ、貧民の自立＝市民としての成長を促そうとしたものであった。近代社会は、一定の貨幣収入をその眼前におけば、個々の世帯は自由にそれぞれの方策で生活を営みうるという前提に立っている。しかし、C.O.Sは貧民はこうした運営能力の点で劣るがゆえに貧困であると認識し、したがって金銭や衣食住のサービスの均一的な給付に反対し、この運営力を高めるような個別ケースを扱う技術＝のちにケースワーク等の専門技術となるものを介したサービスを強調したのである。ここで、サービスは、現物やケアの供給であるばかりでなく、個別援助技術そのものを示すようになっていく。

第三は、もともとは第一のタイプの中から生まれ、後には専門サービスとし

て分化していったような、生活のある局面でのサービスの給付である。施設から生まれたものとしては、病院、障害児教育、幼児保育、職業訓練・就労指導などがあげられよう。もちろんワークハウスでの職業訓練はいやがるような仕事の強制であったというような制裁的サービスの要素が強かったし、わが国も含めて、施設の子どもたちが工場や植民地の労働力として次々に送り込まれていく就労指導がなされていたことも確認しておく必要がある。

また、スラムにおける社会改良活動や、わが国の経済保護事業と呼ばれた戦前の地域社会事業の中では、住宅、職業紹介・職業訓練、公益質屋、公設市場、社会教育、保育など、生活とかかわるあらゆる専門サービスが生まれている。ここでは、施設とは異なって、一応地域でのそれぞれの私生活を前提として、その自立生活を支える社会資源の改良という視点から、非市場的サービスが部門別に成立し始めていることに注意したい。諸サービスは、個々の生活資源ではなく、地域の共通の社会資源であるという位置づけがなされるようになっているのである。しかもこの時点では、これらの諸サービス全体が、社会事業であり、福祉サービスであった点も重要である。

さて、以上のようなサービスの展開の傍らで、次第に貨幣的手法による新しい貧困救済・予防の形態が発達し、いわゆる福祉国家の成立を促していったことはあらためていうまでもない。社会保険制度、居宅での失業扶助や無拠出年金などの新しい公的扶助制度の導入は給付の対象を普通の労働者までいっきに拡大し、「普通の生活」における危機を回避する所得保障としての整備が進められた。「普通の生活」においては、その基本的自由や政治への参加のとともに、先に述べた必要充足の様式が尊重されねばならなかったから、サービスの手法による介入より、貨幣給付が好まれたことはこれまた自然の成り行きであった。もっとも、わが国の救護法のように、施設建設の費用節約や、家族扶養の尊重などを理由として、居宅における貨幣給付が「わざと」導入される場合もあった。形態は反対であるが、貨幣を廃して施設処遇を「わざと」押しつけた経緯と同様の価値判断がここに働いていたことは興味深い。貨幣か現物・サービスかの手法は、それ自体に優劣があるわけではなく、その背景となる社会経済的文脈、および単一ではない価値基準に基づいていたこと確認しておきたい。

これらの貨幣給付と諸サービスに一定の体系を与えたのが、戦後の福祉国家の公的領域における制度整備であった。イギリスを例に取れば、社会保険を中心とし国家扶助を付加した所得保障の系列、保健医療サービスや教育のような一般社会サービスの系列、そして残された様々な特定サービスの系列の三つが、財源や行政機構の分業を伴って分類された。ただし、第二の系列と第三の系列のサービスの区別は、後にも述べるように必ずしも明確なものではなかった。第二のものは、後にも検討するが、より一般的、公共的な生活基盤としての性格をもっていたということではできよう。三番目のものは、T.H.マーシャルがB.ロジャースとJ.デイクソンの著書から引用しつつ「福祉諸サービスの部門は、あたかも、古い公的扶助部門の残余遺産受取人”のようなものであった。”残余的”という言葉は特に適切である。なぜならば遺産は「救貧法」が解体した時、諸専門機関に委託することができない福祉サービスの寄せ集めのはんばなものから構成されていたからである。」(マーシャル、1990、p209)と述べたように、それ自体の中に特徴があるというよりは、第一と第二のものの体系から取り残された諸サービスの不特定な総称に過ぎなかった。ただし、異なっているのは「かつて被救恤窮民として分類されたのであるが、やがて一般にクライアントと呼ばれそのように処遇されるようになったのである。……もちろんクライアントのほとんどは事実上、あいかわらず貧困であろう。しかし彼らはもはやそのようなものとしては分類されることはないであろう。この変化はサービスの内容とその管理方法の双方に影響を与えずにはおかなかった」(同上、p211)ことであった。

なお、イギリスの場合は、公的扶助における貨幣給付とin kindの給付を一応分離することによって、救貧法の痕跡を消し去ろうとしたのであるが、ヨーロッパの他の国では公的扶助の内部での現金給付とサービス給付が並列して残り、所得維持と多様な現物・サービス援助が組み合わせられた形でその「(救貧法の)人間化と現代化」(同上、p105)が試みられた。わが国の場合は居宅保護における現金給付が中核とはなったが、施設保護や若干の現物支給が加わり、また「自立助長」の目的でいわゆる「公的扶助ケースワーク」が強調されたことは周知のところである。また、経済保護事業に含まれていた多くのサービスは、

一般公的サービスとして全く異なった行政機関に取り込まれ、社会福祉の範囲からは除かれた。たとえば、住宅、職業紹介、職業訓練、消費者保護サービスなどがそれらである。敗戦直後の社会事業の構想の中には、経済保護事業による自立生活の支援こそ戦後社会福祉の使命という捉え方が描かれているが、現実の展開では、それらの資源整備は他の行政部門の業務となっていき、経済保護事業という用語そのものが戦後社会福祉から削除されていったのである。

このように所得保障と一般サービス、福祉サービスの区分は、国によってさまざまな展開をみせたが、一つの特徴は、いわゆる福祉サービスとして「残された」諸サービスの位置づけが、必ずしも明瞭ではないことであった。しかし、その後の福祉国家の展開、特に70年代以降は、この第三のサービスの肥大化とその新しい位置づけを要請していくことになる。ILOの1984年の報告書「Into the twenty - first century : the development of social security」では21世紀の社会福祉の課題としてこのサービス部門の役割の増大を挙げ、その理由として次のような社会経済的基盤を指摘している。すなわち、人口の高齢化と特に女性の高齢者の増大、女性の雇用市場への参加の拡大、ひとり親家庭の増大、産業構造の変化や技術革新による就業訓練や再訓練の必要性の拡大、失業者集団の形成、都市化による非人格化と家族の縮小である。こうした社会経済的文脈の中で、福祉国家の財政危機と、中間層まで含んだ高齢者ケアなどの新しいサービス供給の要望の高まりにたいする一つの価値判断の結果として登場したのが、①コミュニティベースで②家族・近隣や市場部門によるサービス供給を従来の公的供給にミックスさせた、③「パーソナル・ソーシャルサービス」ないしはその日本版としての「対人」社会福祉サービス、あるいはその地域での展開を意識したコミュニティ・ケアの「普遍主義的」かつ「計画的」供給であった。

このパーソナル・ソーシャルサービス、または「対人」社会福祉サービスは、ベヴァリッジの5つの巨悪に対応する、所得維持、保健医療、住宅・都市環境、雇用、教育の5つの伝統的なソーシャル・ポリシー、ないしは広義のソーシャル・サービスに付け加えられた6番目のサービスとも呼ばれる。その内容は国や研究者によってまちまちに例示されているが、老人、障害者、児童のケアと地域で

のその個別生活を支えるための雑多なサービスが共通に挙げられている。たとえばわが国では在宅における高齢者の生活を支えるための、ホームヘルプサービス、食事サービス、入浴サービス、住宅改善、移送サービスなどの他、緊急通報サービス、情報提供サービス、福祉機器などのサポートサービス、あるいは財産管理サービスなどまで含んで、多様な形で拡大されつつあることが指摘されている（高橋、pp28 - 36）。先に述べた言葉で言えば、通常の衣食住や家事・介護といったかつて施設の直接処遇として供給されていたサービスが、地域での居宅生活を基盤に「単品化」されたものが、そのコアにあると考えられる。なお、特に施設ではなく、地域での居宅生活を支えるサービス展開に重点を置くという意味をこめたものとして、パーソナルソーシャルサービスにかわって、コミュニティ・ケアという用語も頻繁につかわれている。ただしコミュニティ・ケアでは、保健医療サービスも含まれることが多い。

イギリスでは、1970年の地方公共団体社会サービス法によって、このパーソナル・ソーシャルサービスの統一的な供給が計画されて以来、ホームヘルプ、ホームケア、デイケア、給食サービスなどのサービスが発展し、福祉サービスへの公共支出は1955年から1975年までの間の、特に後半期に大成長したといわれている。（ジャッジ、pp3 - 4）また、ニール・ギルバートはアメリカでのこのサービスの発展が、従来のソーシャル・ワークとしての”ソフト”なサービスから、ケアや家事サービス、移送、余暇活動などの「手に触れることのできるサービスの提供」すなわち”ハードな”サービスの供給の方に重点を移したことを指摘している（ニール・ギルバート、1995 p77）。たとえば1974年の社会保障法修正タイトルXXにおいては、家事や子どものデイケアが一貫してそのリストの上位にあり「それは過去において公的援助に依存する人々に対するソーシャル・ケースワークの主要な事業を特徴づけていた人格的な欠陥あるいは資格の欠如といった考え方とは関連しない」（p79）と述べている。つまり、福祉サービスは、この新しい形態において貧困の解決ではなく、一般的な「人間の発展および生活の質の向上を目指す」（同上、p78）という大それた計画に入り込んでしまったのであり、したがって人間生活の向上に役に立つと思われるサービスはどんなものでも取り込めるほど広範で多様なものとして位置づけられる

ことになった。しかもこれらのサービスの「普遍主義的」供給は、中間層の利用を促していったので、ますます高度で洗練されたものが多様に要請されるようになったというのである。

だが、こうしたパーソナル・ソーシャルサービスの急速な拡大やそれへの期待は、次第に次の二つの矛盾を露呈させていかざるをえなかった。一つは、その範囲の拡大が福祉サービスとしての境界をむしろ曖昧にしながら進んでいることであり、二つ目には貨幣給付と絡みながら、それとの互換性を深めつつ展開されているということである。第一の点に関しては、まずこれらのサービスが、中間層まで広範に含んだ地域での「普通の居宅生活」を基盤としているがために、医療や住宅など他の社会サービスとの融合化（高橋）が進まざるをえず、したがって福祉サービスとそれらの境界はますます曖昧化しているという現実がある。これまで分業として理解されていた社会政策の他部門との現場レベルにおける直接的関わりが拡大し、福祉サービスの独自性はますますぼんやりとしている。もともと、「パーソナル・ソーシャルサービス」という用語は、「福祉」という言葉の曖昧性を避け、「対象となる諸サービスの共通の実施方法に照らして定義された」（マーシャル、1990 P208）といわれているが、この手法を強調すれば、同様に「パーソナル」なサービスが同種のものとして出現してくる。そこでわが国でも福祉サービスではなく社会サービスとか、ヒューマン・サービスというような別な用語でこれらの融合化現象を捉える傾向もでてきている（高橋、1989、栃本、1989）。

さらに、以上のような居宅生活を支援するためのパーソナル・ソーシャルサービスは、「普通の生活」がむしろ前提にしていた家族や近隣の無償サービスや、市場部門の商品など、むしろ「本来」の「パーソナル」なサービスとの関連性をも拡大させている。それは、イギリスでのこのサービスの導入が、地域レベルでのインフォーマルなケアや市場のサービスとの共同をはじめからねらっていたことにみられるように、福祉国家の財政問題を一つの判断材料としながら登場したという側面からも説明できるが、同時にそもそも「普通の生活」とは、こうした市場部門と貨幣、家族の無償のサービスによって成立している、ということであらためて思い起こさせたともいえよう。また、市場における一般的

なサービス商品の発展=サービス経済化がこの間著しく発展したということとも深く関わっている。「普通の生活」を否定するところに生まれた施設収容的サービス給付ではなく、その「普通の生活」の一定の質の維持や向上を支えるサービスが積極的に期待されたとすると、ニーズ充足は、それが「パーソナル」であれば、福祉サービスでも、市場のサービスでも、家族のサービスでもよい、ということになる。「諸専門機関に委託することができない福祉サービスの寄せ集めのはんばなもの」としての福祉サービスは、国民のすべてに開かれたパーソナル・ソーシャルサービスとして変身した後も、あいかわらずその「固有」の意味は不明瞭で、またその位置づけはますます不安定なものになっていると考えられるのである。

第二に、このようなパーソナルなサービスの提供は、貨幣給付とサービス給付との決定的な分離を前提に進んだわけでは決してなかった。もともと、北欧やイギリスなどとは異なって、大陸の国々では社会扶助として「人間化」された扶助は、現物扶助、現金扶助の両方の形態をミックスさせてきた。イギリスのように両者の分担をはっきりさせた国においても、サービス給付はさまざまな「貨幣」との絡み合いの中で進んだことが知られている。この矛盾を詳細に検討したミッシェル・ヒルは、サービス供給が、①所得にかかわらず「普遍的」に供給される無料の社会サービス、または②これらのサービスの市場価格での供給（サービスのシステムそれ自体としては、これらのサービス価格を支払えない人々は考慮しないという含みで）という二つの両極のモデルとしては進まず、その中間のさまざまな絡み合いとしてなされたことを指摘している（M.Hill, 1990 pp111~143）。すなわち、所得保障を分担している中央政府の下で介護手当などの所得保障が進んだだけでなく、地方政府においても、サービス利用者への費用徴収、ミーンズテストによる料金減免によって「お金」の問題に敏感になり、従来「お金」を扱うことを忌み嫌ってきたソーシャルワーカーたちも、そのケアマネジメントを賄う費用を委ねられるなど、さまざまな形態での貨幣との絡み合いがあり、さらには利用者への直接の貨幣給付、切符（バウチャー）給付などさえも実施されてきたという（Gary Craig, 1992）。特に近年は障害者のグループなどから、彼らの自立生活における選択権の保障のために

貨幣給付が望まれており、このことはイギリスの「CashとCareについての二分法が失敗したことを示していると思われる」とG.クレグは指摘している(同上 p47)

わが国でももちろん、サービスはさまざまな貨幣給付や費用徴収、料金制度を伴って展開されている。各地方自治体は、まったく無料のサービス供給の他、費用徴収を伴ったホームヘルプサービスやデイサービス、ミーンズテスト付きのおむつの支給あるいはその貨幣給付との選択、などの制度を導入し、さらに介護手当、見舞金、祝い金などの直接貨幣給付や、タクシー券などバウチャー制度をも、それぞれの不十分性を不問にしつついわば「手あたり次第」に試行してきた。これらのサービスと貨幣との絡み合いは、①サービスの「普遍主義的」拡大が必然化する利用者分担金の問題、②利用者の現実的貧富の差への考慮、③サービス資源の不足やアクセスの不公平の是正問題、④施設から居宅までの間の中間的居住形態を含めた各形態でのケアサービスの利用料、負担額の格差。たとえば日本では施設と病院、保健施設、在宅での利用者負担の格差問題、⑤利用者から見た選択権の問題、とくに中間層を母体とする消費者の権利の主張、などの矛盾の是正を、貨幣を通してなされねばならなかったために生じたと解釈できる。特に最後の点は、「普通の生活」のどこまでが社会によって援助されるべきか、その手法として、サービスなのか貨幣なのか、それとも両者の最適ミックスがありうるのかという基本的疑問を投げかけたものとして、注目に値するといえよう。

3 パーソナル・ソーシャルサービスとしての福祉の意味

(1) パーソナル・ソーシャルサービスとしての福祉の境界はどこか

福祉サービスが、貧困者への「普通の生活」を否定するためのサービスから、貧困者ではなく、一般カテゴリーによる「普通の生活」を支えるためのサービスに転換し、その目的ではなくその実施方法によって特徴づけられる=つまりパーソナル・サービスである、とするならば、今度はそのように拡張されたサービスを同種の市場のサービスや他の公共サービス、あるいは戦後の福祉国家の

サービスの整理において示された一般サービスの系列と区別する基準はなんだろうか。既に見てきたように、「パーソナル」という「実施方法」は、医療や教育とも共有するものであるし、もちろん家族のケアや家事サービスは、もともとパーソナルなものである。こうした文脈における「ニーズの充足」とは、個人や家族のあらゆる生活の側面を網羅してとめどもなく拡大する傾向をもたざるをえないであろう。

この点に関しては、まずテイトマスの公共サービスと社会（福祉）サービスとの古典的整理を見ることから始めよう。「私たちは集合的に組織されたソーシャル・サービス (social services) と、集合的に組織されたパブリック・サービス (public services) との間に、どのような区別をしてよいのか—また区別をすべきであろうか？ つまり『ソーシャル・サービス』とは何か、またパブリック・サービスとは何か？」(テイトマス、1981 p151) とテイトマスは設問する。むろん「ある点で、これらの二つの語句は殆ど相互に置き換えることができるであろう。……過去において英国では「social」と「public」というラベルは、おおむね手当たり次第につけられたものである」(同上、p151) が、理論上おおまかにはその区別ができるという。すなわち、これらのサービスは次の4つに分類されうる。

①個人のニーズに応じて、その便益のためになされ、それが地域社会を利するか否かは問わないで提供される。例として老人のホームヘルプサービスが挙げられる。

②個人と社会の双方が便益を得る。例として性病患者の医療ケアが挙げら、このような病気の蔓延を防ぐことは明らかにコミュニティの関心事である。

③社会には有益だが個人には必ずしも有益とみなされないようなサービス。例として保護観察サービスなど「個人のケースワークの用意と結びつけられた〔法と秩序〕の関心事」としてのサービス (同上 p154) が挙げられる。

④地域社会には有益だが、単一の個人の便益には帰し得ないもの。例として、都市計画や公園が挙げられる。

ここでテイトマスは、そのサービスが特定化された個人の重点的便益とかわる機能を有するのか、非個人的な（インパーソナルな）無差別サービスなの

かというサービスの機能が区別の基準にあるという。だがこの区分はむしろ一般に公共経済学において用いられる公共財の概念に近く、複数の人々の便益か特定個人の便益かという基準を色濃く含んでいるようにもみえる。④はあきらかにイン・パーソナルなサービスであり利益も社会全体にあるから、公共性が高く、公共サービスとか、一般的な生活基盤サービスとして整理しやすい。②③は、個人的方法を採用するが、利益は社会にある。①は方法も便益も特定個人に帰する。したがって社会（福祉）サービスが、「パーソナル」を中心に置くとすれば、①だけでなく②③を含んでも理解されるが、便益という意味では、①ということになるだろうか。

これと同様な議論として、マーシャルは、権利と義務の問題を持ち出している。マーシャルによれば、福祉サービスとは、医療、金銭給付以外の扶助として与えられるサービスであり、この特徴は、「実施方法に照らして定義された」パーソナルサービスだといっているが、他方で同じパーソナルサービスである教育や医療とは異なっていることも指摘している。すなわち、健康と教育は、個人にとって重要であるばかりでなく、社会にとっても重要である。それは市民の権利であるだけでなく「それによって市民が形成されるプロセス」(Marshall, 1981,p90. 邦訳 マーシャル、1989、pp.161 - 162) なのであり、義務と混じり合っている、という。「現代の教育と医療に対する権利は、たんにすべての人によってその起源が社会的なものであると認められているばかりでなく、同時にそれによって個人が社会に同化され（そこから孤立しないように）、そしてその集合的福祉に頼りかつ貢献するというメカニズムの一部なのである」(同上、p91、邦訳p163) しかし、「社会が教育を受け、あるいは健康な人口を必要とするのと同じように、幸福な老人を必要とするということとはできない」。(同上、p91、邦訳pp163 - 164) 「これらの人々に与えられるサービスを示唆する動機は、利害でなく同情 (compassion) である。……そこで、この福祉に対しての特定の権利は、それを迫り、支持していく力として、それが一つの道徳的権利であるという事実には、他の権利よりもより依拠せねばならない」(同上、p92、邦訳p164) という。

マーシャルはここで権利=義務が貫徹する世界を「社会」あるいは「一般」の

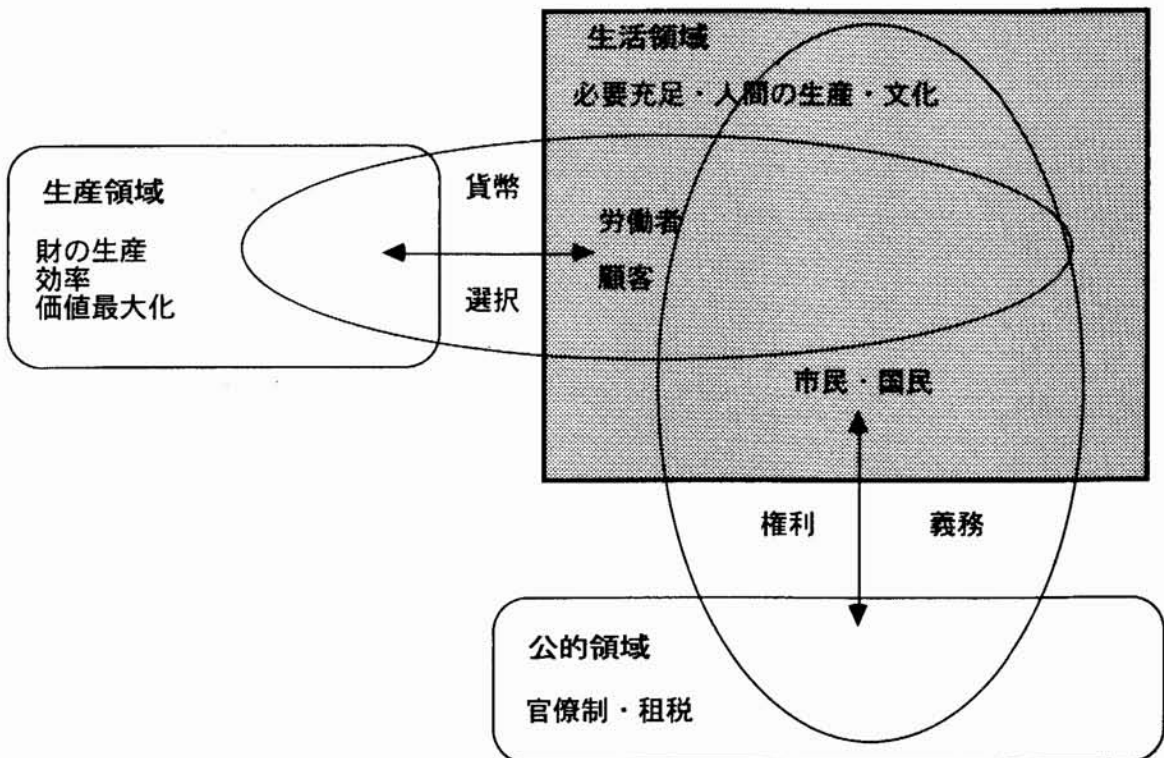
領域とし、必ずしも社会が社会自身にとって不可欠とはしない世界、つまり本来は家族や近隣がなすべき義務を社会が肩代わりするサービスを福祉サービスと仕分けしているとみることができる。つまり社会自身にとっての義務とは、テイトマスや公共経済学のいう社会にとっての便益であるが、マーシャルはそれをもっと強く意識し、単なる便益というより、社会と市民の形成に不可欠なサービスと、必ずしもそうではないサービスを区別したのである。結局、マーシャルにおいては、「(初期の) 貧民救済の場合、その義務は一人の人間の他の人間に対するものであり、社会保障や医療や教育サービスの場合は、国家の市民に対する、あるいは社会の社会自身に対する義務であったのに対し、老人や被差別者や障害者に対する福祉を増進する義務は、人々の隣人に対する義務に基づいているのである」(同上 p92、邦訳 p165) ということになる。あるいは「人間の市場での価値(資本主義的価値)、その市民としての価値(民主的価値)、その自分自身に対する価値(福祉的価値)」(同上 p119 邦訳 p209) という表現がある点も興味深い。

テイトマスもマーシャルも福祉サービスはその利益が個人に帰属する、といっている点では共通している。また、その個人の生活は、本来この社会においては軽々しく社会や他人が干渉しない、ユルゲン・ハーバーマスのいう私的生活領域のさらに親密圏域におけるパーソナルな決定によってなされているものである。そこで、この領域での本人や家族の決定によっては充足されないニードを、社会が援助することによって、市場-市民-家族のバランスがとれていくと認識されたといえよう。この意味で、パーソナルとは、こうした私的生活領域内の家族や近隣による相互行為を示し、またこうした私生活領域への介入の技術=パーソナル・スキルとしてのサービスを媒介とすることを示していると解釈できる。

今、このような解釈を、私的生活領域とそこから切り離され、異なった原理を持つに至った二つの近代的な社会システム=生産領域(労働と生産: 媒体としての貨幣によって生活と連結する)と公的領域(国家と行政: 媒体としての権力によって生活、経済と連結する)との関係枠組みで示せば、図1のようになろう。生活領域に属するのは、根源的には人間の誕生から死にいたるまでの生

活過程とその必要そのもの、つまり貨幣によって制限されないニード、あるいは次代の人間の再生産と社会化、人格、文化、規範などという要素である。この領域における必要の充足は、公的領域や生産領域がモデルとして期待する independent な市民、労働者・顧客だけでなく、赤ん坊や老人、病人や障害者などの全面あるいは部分的に dependent な存在を当然視野に入れてなされることになる。公的サービス、あるいは一般的社会政策は、このような生活領域の中の、市民としての要素、労働者ないしは顧客としての要素だけを「切り取って」国家や経済システムの関心事とする過程で形成されていく。つまり「社会が利益をうる」という根拠で、その範囲の必要充足だけが公的領域の生活保障のシステムに接合されていく。しかし、マーシャルが鋭く見抜いたように、その他の要素は、あくまで私的生活領域の中の、人々の同情心やそれを揺り動かす諸活動に委ねられるというわけである。

図1 生産領域・公的領域からの生活の切り取り



しかし、テイトマスやマーシャルが例示したあくまでパーソナルなサービスにおいても、次の点からその一般性や普遍性、あるいは福祉サービスの受益者は当該個人だけだとは限らないことが強調される場合がある。一つはニードの一般性である。その便益が個人に帰属するようなサービスや財であっても、そうしたサービスへのニードが多数の人々に共有されていると見なされる場合は、その一般性、普遍性が全面に出て、教育や医療と類似の扱いを受けることがある。たとえば、わが国では保育へのニードや近年の高齢者ケアへのニードは、通常そのように扱われやすい。

第二に、ニードそのものが社会によって作られた点が強調される場合、本来社会全体が「補償」として負担すべき費用を、福祉サービスが代替する、という意味で公共的性格が強いとみなされることがある。高度な産業組織や都市化、戦争や公害などの「被害者」がもつさまざまなニードへの対応がそれである。クリストファー・ピアソンはこの点について環境保護の立場からの福祉国家批判をとりあげ、その一つの論点として「福祉国家はまた、資本主義的形態の産業組織によって生みだされた、余計なニーズにもこたえなければならない（たとえば、資本主義的な強制のもとでの就労のストレスによって生みだされた、神経症やアルコール中毒など）」（ピアソン、1996、P181）という見解を紹介している。テイトマスも、同じ足を失ったことから発するニードも、戦争で足を失うというような「補償」ないしは労災のような「業績への評価」への対価としてなされる場合と、まったく個人的理由による場合では、意味が異なることを示唆している。つまり、この場合、福祉サービスの受益者は本来その費用負担をすべきだった社会にある、という見方である。

第三に次のようなことも考えられる。障害者や高齢者、子どもなどへのパーソナル・サービスは、当該本人のニードにこたえるだけでなく、むしろ家族が負担していたその重荷を、一部か全部か、社会が肩代わりすることによって、まず家族にとっての利益をもたらす。さらにその家族は、これらのサービスによって労働市場での義務を果たし、また地域における市民としての義務も果たすことができる。したがって、マーシャルのいうような、市民と国家の権利義務は、やや迂回的な形で、ケアの必要な当該個人→家族の負担の軽減→社会の利

益という連鎖を実現させると考えることもできる。つまり、マーシャルの述べた同情に基づく「道徳的権利」ではなく、家族の市民としての、あるいは労働者としての権利義務の円滑な行使にとって福祉サービスは有益であり、その意味では、他の社会サービスと異なることがない。このような見方が可能であれば、保育が子どものニードに基づいてというより、母親の労働との関連で制度化されていった側面や、障害児・者へのケアの要求が家族に担われてきた経緯はきわめて理解しやすい。その意味では、福祉サービス、特にそのパーソナル・ソーシャルサービスへの転換は、家族成員の市民あるいは労働者としての位置づけと、家族扶養の義務との矛盾を、中間的な形で解決しようとするものだと、考えることもできよう。

以上のような見解を基礎とし、公的領域の関心事は、パーソナルなものの核心にまで広がっていくことになる。すなわち、これが福祉サービスのパーソナル・ソーシャルサービスとしての拡大であり、その制度化である。ここでは、パーソナルなサービスを生活領域の同情心や道徳権といったインフォーマルな規制に委ねておくのではなく、その権利の制度化が促されるようになる、というところにその意義がある。ハーバーマスはこのような福祉国家の拡大を社会国家的介入の高度な段階と呼び、特に金銭保障だけでなく、さらに治療的な支援を行う社会サービスの制度化によって生活領域への国家介入は総仕上げされると指摘している(ハーバーマス、1982、p368)。こうした介入は、ハーバーマスにとっては生活領域における人間の自由の保証と自由の剥奪のアンビヴァレンツとして写るわけであるが、いずれにせよ、パーソナル・ソーシャルサービスの拡大の意味は、パーソナルなものの出自としての生活領域の最も核心的な部分への公領域の本格的介入であることは間違いなからう。子どもも老人も、女性も障害者も、家族から解放されて、その人格を「自立」させていくためには、国家の協力を求めざるをえないのであるが、同時にそのことによって自由で自律的な生活領域の要素は公的領域に隷属していくことになる危険を秘めている、とハーバーマスは指摘している。

このように、パーソナル・ソーシャルサービスが、公的領域の本格的関心事となるにしたがって、そしてその介入を宣言してしまった後には、福祉サービ

すが、個人の便益（ないしは統制）で、他の公共または社会サービスが社会の便益だという区分は付け難くなる。サービス対象としては、パーソナル・サービスの場合も、多数に共有された福祉としての「一般サービス」から少数の特定のニーズに限定されたサービスまであり、そのいずれにも、それを支援する「相当の理由」が社会システムの側にもあると、国家も人々も主張することになる。もしそうであれば、パーソナル・ソーシャルサービスのあれこれの体系が社会福祉だというよりは、そうした体系を利用して私生活領域に介入することによって達成される社会システムの側の目的にも目を向け、それとの関連の中で現代の社会福祉の意味を検討する必要があるだろう。貧困や不平等の除去といった伝統的要素、市民、労働者としての家族成員の権利義務の保障、その他社会が作り出したニーズへの補償等々を、さらにはこれらを通じた社会統合などの社会政策全般の目的との関連で、福祉サービスの意味を考察することが重要だと思われるのである。

こうした視点に立つと、パーソナル・ソーシャルサービスの制度化が促されて何年もしないうちに、一方で生産のシステムからの異議申し立てが始まり、同種サービスの民営化が図られていった経緯や、他方でサービス利用者自身が自分の自立生活への責任を宣言する過程で、むしろ貨幣給付の意義や当事者相互の（制度化されない）サービスが重視されだしたことが理解しやすくなる。生産領域と生活領域からの両方の異議申し立ての中で、福祉国家のパーソナル・ソーシャルサービスの制度化は、非営利団体など生活領域の自由な相互協同の取り込み、市場サービスとの協力を模索せざるをえなくなる。今日の福祉サービスの展開が、こうした文脈に位置づけられるとすれば、その拡大を手放して喜ぶ、あるいはこれこそ新しい福祉だとするのはではなく、それではどのような目的と手法による社会福祉が生活領域の中から展望されるのか、という根本問題に突き当たらざるをえない。この論稿では、むろんそこまでの議論は準備していないが、それらを考察する前提として、必要充足の保障手段として用いられた場合、サービスと貨幣では生活領域の内側の人々の全体の必要充足にどのような意味の違いがあるのか、その点をもう少し細かく検討しておきたい。しかし、この問題に入る前に、パーソナル・ソーシャルサービスを、その「ソフト」にお

いて捉え、そこに福祉の意味をこめて理解する立場についても若干言及しておかねばならない。

(2) 「ソフト」な福祉サービス

貧困から切断されて、少なくとも外観上は私生活領域のあらゆるニード充足を請け負うという新しい途を歩み始めてしまった福祉サービスの曖昧性については、実はすでに岡村重夫の厳しい批判がある。すなわち、「全国民に機会均等に提供される社会的サービスも「福祉」(集合名詞としての福祉)なら、特殊の生活困難をもつ選別グループのみに対する社会的サービスも福祉というのではいかにも言葉の濫用である」(岡村、1983、P55)としてイギリスなどの福祉国家におけるサービス部門の拡大を福祉の名で総称することを廃したうえで、今度はパーソナル・ソーシャルサービスという新しい用語を用いてその「特殊ニード」へのサービスを焦点化しても、「ケア・サービスが社会福祉的援助の中心問題となるのは、いかなる根拠に基づくのかを説明するのではなければ、パーソナルサービスがそのまま社会福祉であるということではできないであろう。」(同上、P60)むしろ、このような強調によって、身辺自立的援助と一般的な生活関連施策との関連性を喪失してしまうのではないか、という危惧を表明している。周知のように、岡村にとっての社会福祉は、ケアのようなパーソナルなサービスではなくて、むしろ社会関係の主体的側面に視点を置き、生活する個々人がその主体性を持って社会人として機能を発揮できるような環境との調整や総合化を視野に入れた、「全体的、総合的」働きかけである。それは先の近代社会の枠組みでいえば、公的領域とのシステムという客観的側面ではなく、私的自律として自由に展開される生活領域における主観的生活世界からの福祉の捉え方を意味しているともいえる。この岡村との類似の視点から、高田慎治はアメリカのヒューマンサービス(イギリスのソーシャルサービスにほぼ該当する)を補完するものとして登場したパーソナルサービスの「ソフト」部分、すなわち「アクセス」サービスの重要性を示唆している(高田、1986)。高田によれば、パーソナル・ソーシャルサービスは、「ケア」そのものと、それが利用できるための情報提供や相談など「アクセス」の二つに類別できる。人間存在、その生活援

助という観点からは「サービス利用、アクセスが重要になるのはいうまでもない。そこでこれらの共通、普遍的なサービスに加えて、これらのサービスを調整し、補充する個別的、選択的なその他のサービスが不可欠となる」(同上、P214)という。

こうした「アクセスサービス」が従来のソーシャルワーク、あるいは岡村の本来の社会福祉サービスとどのように重なり、あるいは重ならないかは不明であるが、「ハード」のサービスそのものではなく、結局それを個々人がどう使いこなしていくか、という点に視点を定め、使いこなしていく個人への援助というサービスを考えると、おそらくはこの「ソフト」サービスが従来のソーシャルワークサービスと微妙に絡み合いながら、パーソナル・ソーシャルサービスの福祉らしさを強調する根拠として登場しているということではできよう。

このような「ソフト」なサービスは、高齢者ケアなどの領域では、「単品」の「ハード」サービスのいくつかを、あるいは福祉以外の社会サービスや家族近隣のインフォーマルな援助を、利用者の生活にあわせて「組み合わせる」という新しい援助=ケースマネジメント、ないしはケアマネジメント、コーディネーション等といわれようサービスとして位置づけられ始めている。すなわち、白澤政和によれば、ケースマネジメント、あるいはケアマネジメントにまだ適切な定義はないが、「複数のニーズを有した要援護者と社会資源を結びつけることで、要援護者の自立や生活の質を確保するよう援助すること」(白澤1996、pii)であり、「施設や病院では入所(院)者の生活は院内で自己完結するが、在宅ではさまざまなサービスや支援が組み合わせられなければ生活が出来ない。そのため利用者の立場から必要な社会資源をかき集めることが必要となり、そのため、ケアマネジメントは基本的に個々の在宅生活を支える方法である」(同上、1996、pi)としている。ここでは岡村のいうような主体への働きかけというよりは、資源とニードを結びつける「接合サービス」とか「情報提供・送致サービスを高度化させたもの」(同上、P5)という側面が強調されている。これは先の「アクセス」としての「ソフト」サービスと合致した概念であるといえよう。

しかし、このケアマネジメントという「接合サービス」は、実は二つの異なった側面をもっている。一つは、「ハード」なサービスの供給サイドの「適切な」

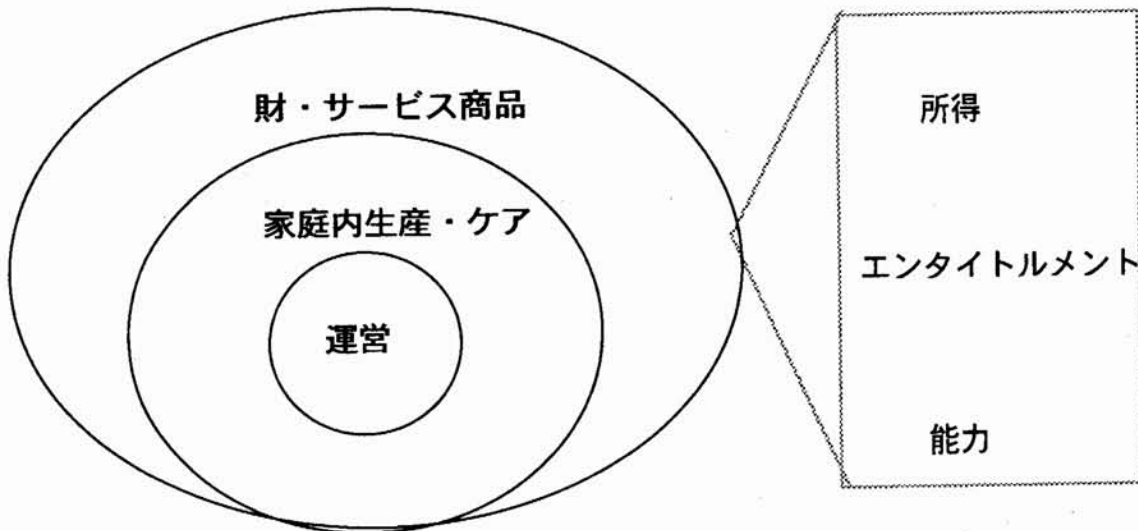
資源配分機能を果たすサービスという側面と、もう一つはサービス利用者のアドボカシー、ないしはマネジャーとクライアント関係を基盤にした援助実践としてのマネジメントという側面である(副田、1995、P137-145、白澤、1996、P134-135)。歴史的には、伝統的なソーシャルワーク実践ではなく、新しいパーソナル・ソーシャルサービスの地域での供給上の要請、つまり資源配分機能として出現したといわれている。それは、先述してきたような市場部門や近隣・家族のサービスの「掘り起こし」を含めて期待されるさまざまなサービスの統合と財政抑制を背景としたものであり、もっといえば、パーソナル・ソーシャルサービスとして出てきた公システムの要求が私生活領域へ(権力を媒体として)介入する場合の、ソフトな道案内としてのパーソナルなスキル、またここでのパーソナルなニード判定技術として理解される。つまり、国家システム→生活領域という矢印で示される行政の生活への「侵入」経路に位置づけられる「接合」サービスといえよう。パーソナル・ソーシャルサービスによるサービス給付が個別的であるためには、個別的ニード判定が不可欠となり、またこのニードに応じたサービスのパッケージを作る上での援助が不可欠とされるからである。したがってこのサービスは、何段階かのマネジメントの過程の中で「ハード」なサービスの「利用者」としての資格認定と資源供給そのものの量的質的決定を行い、資源を無駄なく必要な人々へ結びつけるターゲティング役割をも期待される。すなわち、特定のサービスのターゲットを明らかにし、サービス利用希望者の優先順位を決めて割り当てていく役割である。

しかし、このような資源供給サイドに位置づけられ、国家システム→生活領域という経路を保証する「ソフト」サービスの中に、利用者の主体性を尊重し、その生活世界の内部の調整過程に援助するというマネジメントを持ち込む、という形での利用者本位のソーシャルワーク実践の重要性が主張されている。あるいは岡村の主体性に働きかける福祉との接合、つまり生活領域→国家システムという矢印を実現させていく意味付けをこのサービスに求めるという点に社会福祉の意味がある、という主張が今日のケア・マネジメントの議論の一つのポイントになっている。

だが、マネジメントが供給サイドか利用者サイドかに関わらず、この「ソフ

ト」サービスについての問題は、基本的な次の二つの点にあるように思われる。

図2 生活における必要充足の構造



第一は、なぜ地域で「普通の生活」を営んでいる人々がケアマネジメントのサービスを利用しなければならないのかという問題である。上に述べたような、「ソフト」サービスは、本来的には個々の私的生活領域において自由になされている個人や家族の私的マネジメント部分である。ここで、近代社会の生活充足の構造を図2のように示してみると、生活は、その必要充足に必要な①財・サービス商品、②それを利用して行われる家庭内生産やケア、さらに③商品調達や家庭内生産の在り方を調整しつつ長期の見通しを持って生活を運営する運営部分、の三つに分けることができる。また、これらの前提として、④財・サービス商品を購入する所得、⑤それらの購入機会や適切な情報等にアクセスすることのできる資格（エンタイトルメント）⑥財の消費、家庭内生産やケア、あるいは運営のための一定の能力の存在がもちろん必要である。これまでの議論をここにあてはめると、①は市場での商品調達を意味するから、主に所得や貨幣保障と親和的であり、②が新しいパーソナル・ソーシャルサービスの「ハード」部分の根拠となり、③がここでの「ソフト」にあたる可以考虑することができる。またもちろんこの①②の境界は固定的なものではなく、③についてもその運営の様式は生活領域内での個人や家族の自律に任されている。さらに①②③の前提

としての④⑤⑥については、これらの所得やサービス給付がなされるべき根拠として、社会階層やエンタイトルメントにおける不平等、個々の生活者の能力の差異や貧困が前提として横たわっていると考えられ、政策的対応としては、こうした部分への根本的働きかけが不可欠なことが含意される。

地域で「普通に暮らすこと」は、この①②③を含んだ生活が回転していくことを前提とするが、「自立」的な生活の核心は、特に③の実現にあり、したがって後にも述べるように、貨幣形態による生活保障は、生活運営の自由と自立を尊重し、②③への介入は「あえて」避けるのである（先述した救貧法やc.o.sなどの原則との同じ価値にたつ逆転形態）。こうした「普通の生活」を前提にすると、いくら一般制度や「ハード」なサービスに専門分化や複雑性があったにしても、そのことだけで、生活領域の側からは、マネジメントまで介入されねばならない理屈は出て来にくい。そこで、もしこのようなマネジメントがパーソナル・ソーシャルサービス供給の不可分の要素、あるいは福祉の積極的な意味だとすると、地域に出てきて「普通の生活」を始めることになった人々の多くが、実はこうした能力を欠いているということを証明するか、あるいはパーソナルサービスという方式が、一定の生活のスタイルを利用者に「ソフト」な形で強要する機能をもつ、つまりハーバーマスのいう公領域からの「侵入」および資源のターゲティング機能と考えるしかないのではなからうか。いいかえると、「ソフト」サービスに福祉サービスの意味があるとするならば、このようなパーソナル・スキルを利用して達成される社会的目的との関連づけ、あるいは特殊の生活困難をもつ選別グループか、岡村のいう社会人として主体的に生きる「義務」の側面への限定が必要だということになろう。この点についてたとえば、白澤は、自立生活運動などの、③を利用者の側に取り戻そうとする運動にも考慮しつつ、ケアマネジメントはサービス利用者全体に必要なのではなくて「複数の、あるいは複雑な問題を有している者」にだけ適応されるべきだとしており（白澤、1996、P4）、また小林も同様に重度の要援護者や家族への「サービスの重点化」（ターゲティング）が求められる場合であるのに、現在のわが国では単品サービスの決定レベルで位置づけられていることを指摘している（小林、1995、pp120 - 121）。

なお、利用者本位のケアマネジメントについていえば、生活領域からの異議申し立てとしてではなく、専門サービスとしてのケアマネジメントが、いかなる意味で利用者本位と叫ぶのか、いかにすれば利用者との相互主観性がどのように形成されるのか、またそうした主体的側面が、制度化された介護システムなどの客観的側面に転化する根拠は何かという、さらに難問があることを付け加えておきたい。

第二に、ケアマネジャーが資源を利用する際の権限の問題である。従来、貨幣給付とサービス給付を二分してきたイギリスなどでは、ソーシャルワーカーに貨幣給付を含む社会資源を処理する直接権限がないため、資源を使いこなせないことが問題視されていた。したがって、“ハード”なサービス供給機関との関係、あるいは貨幣給付を含めた他の社会サービス供給機関との関係、さらには、これらのサービス利用者を最終的に決定する権限のある機関との関係が問題となる。これらについては、すでにさまざまな具体的検討がなされているが、特に指摘したいのは、市場や家族・近隣などの私的領域の資源利用をまでふくめて、調整できる権限を、いったいどのような根拠で福祉の専門家が請け負うことができるのか、という点である。これは、たとえば医師が病気の診断をし、薬、医療施設などの医療資源をその治療のために動員するというものとは少し異なっている。医療資源は、はじめから医療資源として限定されており、その使用を法的に独占委任されているのが、医療専門家なのである（それでも、今日医療資源の使い方について利用者からの異議申し立てがなされている）。これに対して、もともと私生活の内部から生まれてきたパーソナル・ソーシャルサービスの利用する資源は専門的なものに限定されない。隣の奥さんの車で移送を頼んでも良いわけである。しかし、それではなぜこのような領域にまでマネジャーが入り込んで、資源調整をなしうるのか、それが必ずしも明らかではないのである。

4 サービスと貨幣給付—その互換性をめぐって

(1) サービス給付の特徴

これまで検討してきたところでは、パーソナル・ソーシャルサービスという新しい地平での福祉サービスを行うことが、現代福祉国家の「仕上げ」段階の要請として出てきたことは確かであるが、しかしその結果、福祉サービスはますます無限定的に拡大している。また、さらにこのサービス拡大過程の中で、新しい貨幣給付の要請や、費用徴収、料金制度など、サービスと貨幣の関わりはむしろ複雑な様相をみせていることはすでに何度か述べてきた。それでは、このようにパーソナルな領域にまで広がったサービスという必要充足の保障手段と、貨幣という手段ではどのような意味の違いがあるだろうか。このようなサービス手法の優位性は何か。特にそれを公的に供給することの根拠は何か、ということであらためて検討してみよう。

福祉＝サービスという枠組みの浸透が、こうした検討を妨げていたのか、なぜサービスかということについての論及は案外少ない。法学の視点から現代の社会保障政策を論じた小早川光郎は「近時においては、しばしば指摘されるように、社会保障施策の拡大とともに、そこでの福祉の保障が、貧困対策の一環としての性格を減少させていく傾向が存在する。ここでは、非経済的な意味での福祉の保障が、経済的な意味での資力の保障から分離し、社会保障における独立の政策体系として展開しつつあるとみることができよう。しかし、そこでは同時に、このように非経済的な意味での人々の福祉を保障することがいかなる範囲で公の責任に属するのかという問題が別途生ずることになる」(小早川、1989、P84)と述べて、この点での議論が深まっていないことを指摘している。この中で、村上雅子は経済学の立場から、公的サービス給付の根拠と、貨幣を用いた場合との比較を本格的に論じている(村上、1989)。

村上は、M.クランシスキーの“inability”と“information cost”という二つの概念を、それぞれ能力障害、情報費用と訳して、この概念を援用してサービス供給の根拠付けを試みている。すなわち、通常の消費理論では、消費者の効用は購入する財・サービスの量であると見なすのが一般的である。しかし、こ

れでは家計内での生産活動が隠されてしまうため、消費活動を、①財サービスを購入する過程、と②購入物を家族の生活に必要な「諸特性」にあわせて「変換」する二段階のプロセスであることを主張したK.J.ランカスターの理論にクラシンスキーは着目する。たとえば②の段階における変換する能力に障害があれば、効用が異なるから、まず、この能力障害を補填するために供給されるサービスが必要になる。この能力障害を補填するサービスを公的に供給することは、「不確実性をもつ社会に生きていて、人々は何時自分が、能力障害の状態に陥るかわからない不安を持っている」（村上、1989、P212）から、租税からこのサービスのための支払いをすることは潜在的利用者に外部効果を与えることになる、と村上はまず述べる。

しかし、むしろ能力障害に対する公的補助は現物サービスでなくともいいわけであり、経済学の立場からは現金給付の方が効率的であるという結論が既にでていいる。ただし、消費者における「判断能力 (incompetence)」がある場合には、合理的な消費者選択の判断ができないから、現物給付が妥当とされている。しかし、村上は、この判断能力の欠如は廃して情報費用の概念を持ち出す。「ある個人が、どの程度の、どのような能力障害を持っているか、したがってどれだけの現金給付によってこれを補うサービスを購入することができるのかを、正確に知ることは困難であり、多大な情報費用を必要とする。」(同上、pp213-214) たとえば、現金給付にして、これに対する必要な金額を申告させるとすれば「必ず過大申告が行われるであろう」(同上、p214)。また受給者側に「いかなるサービスが必要かを判断する知識が欠如している場合がある」と疾病に対する医療サービスの例を挙げている。けれども現物サービスで給付が行われると、「必要なところに必要な給付が与えられ、不必要なところには与えられないという、『ターゲット効率性』がよりよく達成できる」と結論するのである。

このように、村上の議論は、能力障害→その障害を補填するサービスのための公的補填の必然性（外部効果）→能力障害を補填するサービスについての情報費用の大きさ→現物サービスの有効性＝公的補助を行う場合の「ターゲット効率性」という流れで理解できる。この場合、消費活動を二段階に分けるといいうランカスターの理論は、既に私が指摘したように、さらに財の購入、家庭内

生産、マネジメントという三段階に分けることも可能であり、要するにサービス給付の一つの立脚点がこのような家庭内生産とマネジメントの部分にある、という意味で同意できる。ただし、調理能力の差異から母親の就労による育児困難までを含む能力障害という概念の曖昧性、その能力障害に対して公的補助が租税からなされることの「外部効果」としての合理性については疑義があるが、これらについてはここでは議論しないことにする。問題は、これを現物サービスで供給する根拠としての次の二点である。

第一に、村上は、一方で消費者の判断能力の欠如は廃しながら、他方で能力障害を補填するサービスについての情報や判断能力は消費者にはない、というかなり矛盾した枠組みをおいている。ここでは医療情報の医師による独占はそのまま承認され、これと福祉サービス情報も同列に置かれている。第二に、衣食住についての必要金額を正確に知ることはできるが、能力障害を補填するサービスの情報は困難であるという説明も説得的ではない。最低生活費の内容についてはいまだに論争があり、衣食住の質量についての判断自体、もしパーソナルに行おうと思えば、同様に多大の情報費用がかかろう。最低生活基準は、これを平均化・標準化してしまっただけである。したがって、ホームヘルプ事業など福祉サービスも、後述するミュルダールの指摘にあるように、その質量を標準化してしまえば、金額にすることはそれほど困難ではない。第一、村上が現物サービスと同列においている食料切符などバウチャーシステムは、一定の利用回数を設定して、その金額分の切符を渡すとすれば、前提として金額が把握されていることになる。実際、先に述べたように、パーソナル・ソーシャルサービスの導入は、財政問題と絡んでおり、一定の費用枠内のサービス給付が前提であることは周知のところである。

このように見ていくと、村上のいう現物サービス給付の優位性は、村上のいうような意味での情報費用や能力障害ではなく、むしろ供給側における資源節約＝「ターゲット効率性」すなわち村上の述べる「不必要なところには給付はいかない」ということにあるように思える。この点と関連して、ミュルダールは、サービスなど in kind の手法が優位性をもつのは、次の三つの条件の下であると指摘している。すなわち、①公的領域が供給するサービスの標準化が、一

定の規模の経済を前提に進むことによって、費用効果があがること、②政策が対象とするサービス利用者が、その目的にそったサービス利用を確実に行うこと、③ソーシャルワーカーやその他の専門家が介在すること。この三つの条件が満たされれば、資源の無駄遣いが避けられ、貨幣給付より安上がりになるというのである(Myrdal,1968)。実際、貨幣の特徴は用途を特定できないために、それを受け取った側が「本来の目的」に使うかどうかがわからない、という不確実性にある。子どもの教育費を父親が飲み代にしてしまう、とか介護手当を別の用途に使ってしまうというようなことである。ここには、こうした不確実性への警戒があり、この点を排除するための情報費用を節約し、ニード判定とサービス供給が同一過程上に置かれることが合理化されるわけである。特に、パーソナルなサービス部分への「普遍主義的」介入を福祉国家が行おうとすると、その拡大は際限がないため、ニードや利用者の優先順位を絞り込み、その政策「ターゲット」を明確にする上では、不確実で「ただ乗り」のしやすい貨幣給付よりも、直接サービス給付、とくにマネジメントなどの「ソフトサービス」をその入り口にもっていく形態の方が手法上優位であることは明確であろう。

しかし、このような資源節約＝ターゲット効率性の他、サービスの直接給付は次のような理由で合理化されるとクレッグは述べている。①当該サービスについての正確な情報が十分入手できない、②利用者が身体的・精神的な判断能力を持たない、③市場に特殊なニード、少数者のニードへの十分な商品供給がない場合。つまり、資源節約＝ターゲット効率性の他、村上の廃した判断能力、情報、市場の制約がある場合に、サービスの直接給付の優位性があるというのである。情報の制限については、村上の挙げた医療などの情報独占、障害者やマイノリティ、低所得者などの生活情報からの排除などが例になろう。判断能力については親のいない乳幼児や児童の生活に必要な財やケア、判断能力に関わる障害が重い人々の生活必要財やケアなどが考えられるし、市場の制約としては、民間借家などから排除されやすいマイノリティや単身高齢者、貧困母子などへの公的住宅供給の意義、特定障害をもつ人々への特殊なケアや一人一人あわせた特殊な補助具等供給の合理性、過疎地などの問題などが思い浮かぶ。な

お、私はこれらに加えて、緊急時の衣食住・ケアなどのニードであって、情報を得て選択・判断の時間的余裕がない場合、あるいは災害等で市場が一時的に閉鎖されたような場合は、緊急宿泊、食事、医療、衣類など現物サービスの優位性が最も際だつと考えている。

このように、サービスなど現物による給付が特に意味を持つのは、①資源節約=ターゲット効率性、②情報の不足、③判断能力の問題、④市場の制限、⑤緊急時の五つの場合であろう。この場合、福祉国家のサービスの普遍主義的拡大を前提にすると、すなわち冒頭で述べたような「普通の生活」を支える新しいサービスだと前提にする限りでは、⑤はさておき、少なくとも②③④のような状態が全体的にあると考えることがむしろできにくくなる（もちろん、この前提を撤回すれば別である）。もともとは貧困問題を持つ家族により当てはまるものであった、情報からの排除、市場の制限、判断能力の問題を「普通の生活」の中心には置きにくいからである。すると、結局主に①の福祉の目標にとっての資源効率性からサービス給付が妥当とされていると考えるしかないことになる。つまりは、資源の目的外利用や「ただ乗り」を防ぐという意味あいがあるがクローズアップされざるを得ない。

こうして、「普通の生活」を営んでいる人々のパーソナル・ソーシャルサービスへのニードは、資源の浪費の観点から、ターゲットを絞られ、社会サービスの独占物となる。しかし、「普通の生活」とは、自分の生活を自分で裁量することではなかったか？特にそのマネジメントは自分で行うということではなかったか？普遍主義とは、こうした「普通の生活」のニードに応えることではなかったのか？障害者も高齢者も、母子家庭も、すべて貧困者というステイグマから解き放たれ、ニードを持つ普通の人々であることが強調されればされるほど、こうした疑問が拡大されていく。この疑問は結局、供給側における資源効率性と利用者の側の選択の自由や自律的生活との対立、すなわち「選択と自立に基づく個人のコントロールと、計画と効率性に基づく公的領域のコントロールの間の明白な緊張関係」(Craig,1993 p5) という形で出現せざるを得ない。ワークハウスの時代のような明白な自由の剥奪はなくとも、やはり生活の自由と自律への一定の制限、その介入がここにあることを問題とし、資源節約の観点で

はなく、この利用者の自由と自律という観点から、サービス給付の優位性に疑義を申し立てる動きが活発にならざるをえなかったといえよう。

(2) 互換的手段としての貨幣一脱商品化と再商品化のジレンマ

こうした観点から、サービス給付の優位性に疑義を申し立てる傾向は、二つの新しい方向性と結合しつつ進んでいる。一つは「クライアント」モデルから「消費者」モデルへの転換を強調し、福祉の市場化を支持する方向、もう一つは、障害者の自立生活運動や当事者組織などの、脱専門家主義＝自己による生活運営の強調と貨幣補助要求の方向である。いずれも今日の供給主体の多元化と微妙に絡みながら進んでいる。

市場化の流れについては、たとえばアメリカにおける様相をニール・ギルバートは次のように述べている。「第1に、とくに高齢者と働く母親をもつ家族からもたらされる中流階級のクライアントの割合の増大は、社会福祉サービスの消費者と経済市場で獲得されるサービスの消費者との間の伝統的区別を曖昧にした。……第2に、生活の質を改善することに力点が置かれるようになるにつれて、ソーシャル・サービスのクライアントの数が増大し、社会的市場と経済的市場からサービスを受ける消費者集団に重なり合う部分があり、その目的の境界が一つになっていくとすれば」（ギルバート、1995 pp88 - 89）、社会的市場の営利化が不可避的になっていく。そして「消費者は社会調査の曖昧なチェックリストについてではなく、提供されたサービスに対する直接の支払によって、自分たちの選考を表すことができる」（ギルバート、p39）貨幣給付を好む傾向にあり「社会福祉に関する判断と責任の重荷は社会機関の手から個人の手に移送され」（同上、p42）ていくことになる。なお、パーソナル・ソーシャルサービスの拡張が生み出した費用徴収や料金制の導入も社会市場と経済市場の境界を曖昧にしていく。同じくその費用を支払うなら、選択できるサービスを、という流れは、わが国の介護保険の論議にも共通するものがあるといえよう。ここから、「市場の活用」というフレーズを導き出すのはきわめて容易だし、市場から調達する給食サービスと福祉の給食サービスを分ける根拠は希薄になる。

また、このような「個人の手に移送されること」は、障害者の自立生活の擁

護においても現れてくる。たとえば、スエーデンのストックホルム自立生活協同組合 (STIL) は、「パーソナル・アシスタンス」(パーソナル・ソーシャルサービスでもなければケアでもない) を必要としている人々からなる協同組合であるが、このメンバーは組合を通じてアシスタントを「雇用し、訓練し、予定を立てる責任をもつ。私たちのほとんどが、新聞に個人広告を載せて、自分のアシスタントを募集する。アシスタントには、給与と、法律と組合労働協約が規定する諸手当が支払われる。」(アドルフ・D・ラッカ、1991、PP120 - 121)そして、そのための資金は市から来る。この市の資金によって協同組合メンバーは一人一人の予算をもち「私の予算の3分の2は、アシスタントの賃金と、全社会保険費全額に使われる。残りのうち18%は、STILの共通事務費と訓練プログラムの費用である。」(同、PP121 - 122) 残りは、先の新聞広告費など個々の維持管理費に使うという。このようなサービスの利用者がサービスの雇用主である、という考え方は、わが国の自立生活運動にも普及している。したがって、福祉国家の役割は、サービスを給付することではなく、サービス労働者を自分で調達するための貨幣給付を十分に行うということになる。

これらの二つの疑義は、いずれも利用者の自由な選択と自立の擁護に立脚しており、福祉国家からのサービスの直接的給付とその自由の侵害が交換されることへの不信感があるといえよう。しかし、そのために持ち出されたここでの二つの方向は、別の矛盾を浮かび上がらせていく。中流階層の「消費者」志向や障害者の自立生活における雇用主モデルは市場における価値、貨幣を持つものの支配の論理に基づくものでしかないという点である。この場合次の二つの矛盾の側面に留意することが重要であろう。

第一に、もともと、社会福祉は、市場によって十分なニード充足が行われないう人々への注目から出発した。市場における消費者の選択の自由や自立は、十分な所得とエンタイトルメントをもつ人々のものであって、低所得者、マイノリティ、母子家庭、障害者などにとって、もともと市場での選択の自由などは制限された範囲でしか存在していない (Craig、PP5 - 7)。低所得層への過剰な高利による信用供与、文字を書けない人々が排除される市場の制度や情報、不法な取引等々、貧困な人々は市場でもより多く支払わなければならないのであ

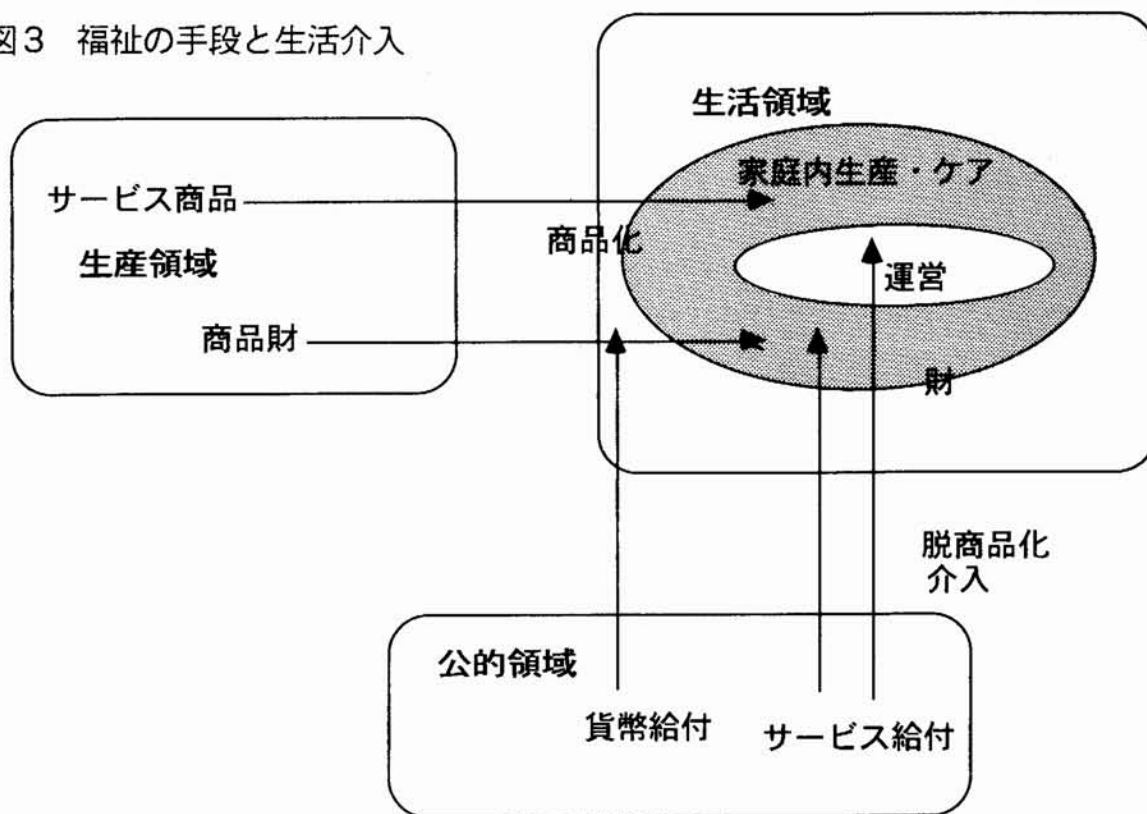
る (Ashley 1983、Caplovitz 1963)。したがって、公的領域からの干渉は、「自由の剥奪」の前に、市場における不公平や剥奪への「対抗」としてあり、その意味で福祉サービス供給は、脱商品化の意味をもたざるをえなかったといえよう。このような、市場から排除されやすい人々は、先の理由からいえば、情報、判断力、能力の点で市場では問題をもつグループといえるかもしれない。普遍主義は、こうした人々のステイグマを減らし、社会統合を実現する目的で導入されてきたが、普遍主義化の拡大が、こうした「弱い人々」ではなく、むしろ「普通の人々」のサービス利用を促進していくと「自由の剥奪」の意義だけがクローズアップされやすくなる。しかし、このためにサービスの商品化、私企業化が拡大し、「消費者」としての市場を介した権利擁護が拡大すると、本来最も大きなニードを持っているはずの、貧困者やマイノリティなどの市場における実質的排除が生じる。つまり、それによって福祉国家のめざした普遍主義による社会統合そのものが否定されていくという「普遍主義の矛盾」があると、ニール・ギルバートは指摘している (ギルバート、1995、第4章)。

ただし、このような矛盾は、これまで述べてきたような「普遍主義」が、実は実態としての貧困や不平等の解消を基礎にしてはいないこと、むしろそのような不平等や貧困の解消を、あくまで社会統合の観点から進めるために「普遍主義」が用いられてきたことを確認しないと理解できない。英米の議論では、この点が繰り返し主張されるが、わが国の議論では、むしろ実態として不平等や貧困が解消した、あるいは貧困者の福祉は進んだが、中間層が取り残された、というようなニュアンスすらあるので、このような指摘は出て来にくいところがある。

第二に、生活領域における自由と自律は、公的領域ばかりでなく、市場そのものから「侵略」されてきたのであって、したがって権力と官僚主義からの干渉を、貨幣に置き換えても、生活領域の自律性は確保できる保障はない、という批判もある。たとえば、ハーバーマスやダニエル・ベルは、自由と自律の領域として区切られた近代の生活領域 (ベルによれば文化の領域) に「能率、最小費用、最大利益、極大化、最適化などを求める」(D.ベル、1976、上巻p38) 経済の論理が持ち込まれることによって、その文化的侵略がもたらされている

と断じている。人間存在、その生と死、必要、共感、生活様式、アイデンティティなどの要素からなる生活・文化領域は、無制限な欲望を拡大させて進行する消費社会のなかで混乱させられ、その主体性を失っていく。めまぐるしく変化する技術革新や商品戦略の中で、個々人の生活の目標や判断は、広告や販売活動にますます依拠するようになる。それは「家庭内での権威のあり方、独立した消費者としての子どもや若者の位置づけ、そしてついには人間としての徳目や社会的に業績をあげることの意味あい等々にまで影響を及ぼす」（同上、p156）していくという。こうした「資本主義の文化的矛盾」まで見通せば、消費者志向や自立生活のゴールにある経済主義的な自由と自立そのもののイメージが不確実になっていかざるをえない。

図3 福祉の手段と生活介入



この点を、先の図1を展開させた図3で説明してみよう。図1において、われわれの生活領域が、それとは切り離された他の社会システム、生産領域と公的領域との間で、貨幣、権力を媒体とした連関を持ちつつ営まれていることを指摘した。通常のニード充足は、生産領域と生活領域の間の矢印を通して行われる。すなわち、貨幣を媒介として、所得の確保、および必要生活財、サービス

の選択・購入、その変換と運営は、生活領域と生産領域のやりとりの中で行われる。このやりとりの中で、貧困者や「弱者」は不利な立場に置かれることもあり、またこのやりとりの深化によって、生活領域は次第にそれ固有の論理やリズムを喪失し、生産領域に従属していくようにもなる。他方、福祉国家のサービスは、このやりとりの一部を、公的領域から生活領域への一方的給付に換える＝（脱商品化）。ここでは、経済の論理やその「侵略」が排除されるが、その代わりに権力を媒体とし、官僚機構を通じた新たな「侵略」が登場する。そこで、さらにこの「侵略」への異議申し立てとして、直接サービス給付を、貨幣の形態に変えて、公的領域→生活領域の貨幣補助→市場でのサービス選択、ないしは雇用者の募集という形態に換える＝（再商品化）ことが提案される。だが、この提案は、生活領域の内部のリズムや、成員の了解に基づく独自の配分形式などによってではなく、あくまで消費者や雇用主というもう一つのサブシステムである市場の価値に基づく自立と自由として提案されているというジレンマがあるといえよう。脱商品化にせよ、再商品化にせよ、ハーバーマス流に言えば、生活領域本来の「コミュニケーションの構造をとった行為領域が（貨幣か権力かいずれかの）媒体に制御された相互行為にスイッチを切り替えられる、という社会関係の物象化」（ハーバーマス、1987、P428）に他ならないとすれば、福祉サービスへのもう一つの選択肢の限界も同時に浮かび上がってくるのである。

こうして、パーソナル・ソーシャルサービスという新たな地平における福祉の拡大は、その貨幣との互換性に引き戻されたところで、もっと深い問題に突き当たらざるをえない。このようなジレンマそのものが、パーソナル・ソーシャルサービスを含めての生活財の自由な消費と人間の生活の領域における真の自律と援助の意味を問いかけているからである。そこで、パーソナル・ソーシャルサービスという新しい援助方法に現代の社会福祉の内実があるという立場からむしろ離れて、次の三つの検討を行っていくことが、今日の社会福祉理論研究に求められているといえよう。

第一に、「普遍主義」という政策の方向性を促す社会の状況と、一応それとは別の次元である実態としての貧困や不平等、デプリベーションについての把握、

および両者の関連性・矛盾についての検討。第二に、第一を前提として、貨幣にせよサービスにせよ、普遍主義にせよ、選別主義にせよ、それらの手法によって現代社会の「何を」社会福祉は解決するのかという社会福祉の目的に立ち戻った検討。その場合のそれぞれの政策手段のもつ意味の違いの把握。第三に、どのような立場であれ、(まるで言い訳のように) 掲げられる「利用者本位」という意味のもっと深い検討、すなわち、ここで述べたような生活領域の内部の論理から、市場の論理にも官僚制度の論理にも「浸食」されない(そればかりかこの二つのサブシステムを制御しうるような) 福祉の論理をどのように組み立てるか、ということと絡んだ社会福祉の手法の検討こそがなされるべきであろう。ここではふれる余裕がなかったが、分権という、やはり流行のスローガンとの関わりについても、手段としての分権が、どのような意味での「利用者本位」をめざし、またそれを創り出しうるのか、を深く掘り下げることが重要だと思われるのである。

文献

- Ashley, P. (1983) *The Money Problems of the Poor*,
Heinemann Educational Books
- Caplovitz, D.(1963) *The Poor More Pay*, The Free Press.
- Craig, Gary (1992) *Cash or Care A Question of Choice?*,
Social Policy Reserch Unit, Univercity of York
- Hill,Michael (1990) *Social Security Policy in Britain*, Edward Elgar
- Marshall,T.H.(1981) *The Right to Welfare and other Essays*,
Heinemann Educational Books
- Mishra, Ramish (1981) *Society and Social Policy*,
second edition Macmillan Press
- Mohan, B.(1988) *The Logic of Social Welfare*, Harvester Wheatsheaf
- Myrdal, A. (1968) *Nation and Family*, MIT.
- ウオーカー、A.(1995)『ソーシャル・プランニング』(青木郁夫ほか訳) 光生館
- ギルバート、N.(1995)『福祉国家の限界ー普遍主義のダイレンマ』

(関谷登監訳) 中央法規出版

ジャッジ、K、(1984)『福祉サービスと財政』(高沢武司ほか訳) 川島書店

テイトマス、R.M.(1981)『社会福祉政策』(三友雅夫監訳) 恒星社厚生閣

ハーバーマス、J.H.(1973)「公共性の構造転換」(細谷貞雄訳) 未来社

ハーバーマス、J.H.(1987)「コミュニケーション的行為の理論」(下巻)

(丸山高司ほか訳) 未来社

ピアソン、C.(1996)『曲がり角にきた福祉国家』

(田中浩・神谷直樹訳) 未来社

ベル、D.(1976)『資本主義の文化的矛盾』(林雄二郎訳) 講談社学術文庫

マーシャル、T.H.(1989)『福祉国家・福祉社会の基礎理論』

(岡田藤太郎訳) 相川書房

マーシャル、T.H.(1990)『社会(福祉)政策—二十世紀における—』訂正版

(岡田藤太郎訳) 相川書房

ラッカ、A.D.(1991)『スウェーデンにおける自立生活とパーソナル・アシスタンス

—当事者管理の論理』(河東田博ほか訳) 現代書館

岡村重夫(1983)『社会福祉原論』全国社会福祉協議会

古川孝順(1992)「福祉改革：その歴史的 position と性格」

古川編『社会福祉供給システムのパラダイム転換』誠信書房

高橋紘士(1989)「新しい福祉サービスについての覚書」

社会保障研究所編『社会政策の社会学』東京大学出版会

三浦文夫(1989)「福祉改革と社会福祉概念の再検討」

社会保障研究所編『社会政策の社会学』東京大学出版会

小早川光郎(1991)「社会保障政策と福祉概念」

隅谷三喜男編『社会保障の新しい理論を求めて』東京大学出版会

小林良二(1995)「高齢者福祉サービスにおける調整問題・再論」

『人文学報社会福祉学11』No.261 東京都立大学

村上雅子(1991)「高齢者介護の保障と費用負担」

隅谷三喜男編『社会保障の新しい理論を求めて』東京大学出版会

栃本一三郎(1989)「脱産業社会における社会政策」

社会保障研究所編『社会政策の社会学』東京大学出版会

白澤政和編 (1996)『ケアマネジャー養成テキストブック』中央法規出版

副田あけみ (1995)「在宅介護支援センターにおけるケースマネジメント実践とソーシャルサポート・ネットワークの形成 (1)」

『人文学報社会福祉学11』 No.261 東京都立大学

高田真治 (1986)『アメリカ社会福祉論』海声社