

高齢者福祉施設と社会福祉の史的発展における一考察

An Analysing of Historical Progress, the Homes for the Aged and Social Welfare

山 田 亮 一
Ryoichi Yamada

(要 約)

日本の高齢者福祉施設は救貧的な政策からも抜け落ちる高齢者に対して同胞相憐の思想による相互・隣保扶助から生まれてきた。その事業者たちは使命（ミッション）のもと自発的、先駆的、開拓的な活動により、公益性を生み育ててきた。しかしながら、社会福祉事業史を辿ると社会事業法、さらには社会福祉事業法を契機として拡大発展してきたと言える。それは社会事業を通じて公民一体化や措置委託の歴史でもあった。戦後福祉ニーズの拡大多様化に対応して高齢者福祉施設も発展していくが、措置委託制度から介護保険制度へと大きく転換するなかで、福祉事業への参加を通じて、改めてその事業に参加した時の初心に戻ること、さらにその使命とも関連するが、公益性をいかに果たすかが、問われるようになってきた。

(キーワード)

公益性、社会福祉法人、措置制度

1. はじめに

日本の福祉施設の運営をおこなう社会福祉法人の明治から現在までの史的発展は公私一体化によって形成されてきたとも言える。すなわち、本来国家によってなされるべき社会福祉事業である公益性の実現が民間の福祉施設により擬似、代替、補完されてきた経過を辿ることができよう。社会福祉事業は社会福祉法によれば、「人格の尊厳に重大な関係を持つ事業」「公共性の特に高い事業」であり、公益性の高い事業と言える。また、日本の社会福祉事業における公益性の実現は公的部門に成り代り措置委託を受けてきたため、その制度に参入を認められた事業者は自ずと、公的部門の一つとして擬似化され、公益性が確保されるものと見做されてきた。しかし、社会福祉の成熟、福祉資源の多様化、「措置から契約」への制度転換により福祉事業において求められる公益性はどうなったのであろうか。介護保険制度の導入以後、福祉事業を提供する社会福祉法人が委託者から契約者へと転換するなかで、公益性を実現する事業者としての社会福祉法人においても、その意味が問われるようになってきた。

堤修三は公益性のある社会福祉事業に求められる要件として以下の3事例を示している。

「制度上応益的な利用者負担とされる事業において、事業者自らの費用負担で低所得者に無料・低額でサービスを利用されている事業」、「必要な費用を補填する制度はないが、社会福祉法において社会福祉事業とされている生計困難者を支援する事業」、「社会福祉基礎構造改革後も措置制度の対象として存続している事業」としている。(1)

公益性についてこのような方向を示すのも一つの方策と考えられるが、社会福祉法人の史的発展の経

過を辿りながら公益性をどのように捕らえ、実施主体としてその役割を果たしてきたのかを検証したい。まずは日本の社会福祉事業者の史的展開を踏まえながら考察する。

2. 高齢者福祉と福祉施設の史的展開

(1) 黎明期の福祉施設とその誕生

明治維新以降、欧米の列強国に隷属することのないように日本政府は強固で近代的な中央集権国家を建設するため、殖産興業や富国強兵等の政策を推進した。速やかに新しい国家建設には強制的原始蓄積や制度的な収奪に対する国家の関与が必要であった。その過程で必然的に発生する貧窮、罹災、戦傷者など多くの新たな社会問題が生まれた。さらに、明治維新以降、社会とそれを支える制度の転換により、家族や地域社会から漏出する社会的弱者（子ども、女性、障害者、高齢者等）への公的な救済はともなっていなかった。救済としては国民からの同胞相憫の思想や相互・隣保扶助に大きく依存するしかなかった。例外的な規定として、1874（明治7）年、太政官達により「恤救規則」が制定された。この恤救規則の前文において「済貧恤窮ハ人民相互ノ情誼ニ因テ」と規定しているように、これも貧窮者の救済は親族または隣保相扶を前提とするものであり、高齢者を扶養する義務は家族で扶養することが原則であり、さらに、血縁共同体や地縁共同体に義務が及ぶものであった。そして救済の対象は「無告ノ窮民」である寄る辺のない人々に寡少な給付を施すに過ぎなかった。その後、日清戦争や日露戦争を経過するに従い大量の傷痍軍人や戦死者、さらにその遺族への国家補償としてかかわっていくことになるが、窮民等の社会的弱者に対する国家による介入はなおざりにされ続けた。

国家による窮民救済の動きとしては、1890（明治23）年12月「窮民救助法案」が第1回議会において提出される。この法案は今までの救貧関連規則を統合収斂し、貧窮者が所在する市町村が当たることを定めたものであったが衆議院本会議において否決されている。

また、1912（明治45）年には立憲国民党の福本誠によって第28回議会に「養老法案」が提出される。ここにおいて同法案第1条で「年齢満70歳以上ニ達シ無資産・無収入ニシテ且保護者ナキ者ニハ一日ニ養老十銭ヲ給与ス」としている。同法案は9名の「養老法案に関する委員会」に付託されたものの、成立にいたらなかった。救済関連法案としては1899（明治32）年に成立した「行旅病人及行旅死亡人取扱法」「罹災救助基金法」であり、1900（明治33）年「感化法」に委ねられることとなった。このように、明治・大正期を通じて救貧救護の対策としては「恤救規則」に基づく対策の範疇において実施されるだけであった。

このような社会の惨状を嘆き、生活困窮者や社会的弱者を救済するために慈善事業や救済事業を実施したのは心有る民間の慈善家、篤志家、更には宗教者たちであった。彼らの多くは既成社会のあり方に疑問を抱けなかつた、自らに使命（ミッション）を掲げ、自発的に、先駆的、開拓的な取り組みを実践した人々でもあった。その活動は公に利するものであり、「公益性」の実現につながるものであった。

明治初期の社会事業としては個人、寺社に頼った小規模の物のみで、官立公立のものはほとんどなかったが、「東京市養育院」（明治5年）、「大勸進養育院」（明治15年）、「富山慈濟院」（明治27年）、「聖ヒルダ養老院」（明治28年）、「小樽育成院」（明治31年）、「広濟寺」（明治32年）、「函館慈恵院」（明治33年）

高齢者福祉施設と社会福祉の史的発展における一考察

が誕生している。当時の施設は高齢者専用施設として生まれたのではなく、他の生活困窮者を混合収容しており、高齢者を専用とする養老院の設立が始まるのは明治後期からであり、「聖ヒルダ養老院」をはじめ、「神戸養老院」（明治32年）、「名古屋養老院」（明治34年）、「大阪養老院」（明治35年）、「東京養老院」（明治36年）の設立を待たなければならない。日本の養老院事業が機能するようになるのは大正中期以降であった。

第一次世界大戦の後の世界的な不況、国内では社会改良を求める労働運動、農民運動が激しくなっていた。1918（大正7）年には米騒動が起こり、社会的な不安が増大する。このような社会情勢のなかで軍事援護対策を推進するために1917（大正6）年に「軍事救護法」が公布される。これを機に救護対策として地方局には「社会課」を、内務省には「社会局」を設立し、社会事業の援護体制が整備され、社会事業が生まれる素地を形成した。一方、1921（大正10）年には「中央慈善協会」は「中央社会事業協会」へと名称を変更し、社会事業と言う呼称も一般化する。このような状況の中で養老事業も全国各地に新たに創設されていった。養老院を運営する事業者たちにも新たな動きが生まれる。1925（大正14）年5月「第7回全国社会事業大会」の開催時に参加していた養老事業関係者14施設23名が同大会の3日目に芝増上寺に集まり、「第1回養老事業者懇談会」を開いた。この懇談会で「第1回養老事業大会」が大阪市において開催されることが決定し、「大阪養老院」岩田民次郎、「弘済会」上山善治が中心となり準備が進められることとなった。1925（大正14）年10月には「大阪養老院」で「第1回全国養老事業大会」が開催された。この大会が養老事業の全国的な組織化の基となった。しかし、大会事務局と連絡事務所を兼務していた「大阪養老院」が利用者の放火により全焼する事件がおこった。これを機に東京の「浴風会浴風園」が養老事業の全国組織化の準備を進めることとなった。この「浴風会」は内務省社会局の指導により設立が図られているため、官僚主導型で組織化が図られることとなった。(2)

1932（昭和7）年には「浴風会」において「全国養老事業協会」が発足した。しかし、このことは養老院事業の承認であり、養老院事業と国家の関係が形成されていく契機でもあった。

第一次世界大戦後の経済恐慌、更に関東大震災による国民生活基盤の崩壊により、国民自体の自助努力では解決できないほど国民生活が困窮した。政府は1929（昭和4）年3月に「救護法案」を作成し、第56回議会に提出し、同3月23日に「救護法」として成立させた。「救護法」には1930（昭和5）年から実施される付帯決議があったが、世界恐慌の影響を受け、その実施ができなかった。これに対し全国の方面委員会が中心となり「救護法」実施のための促進運動が展開された。そして「救護法実施期成同盟」が結成され大きな社会運動となった。この運動によって1931（昭和6）年6月に「救護法」の予算案が作成され、翌年1月1日より「救護法」が実施された。この「救護法」により「救護施設」として養老院も「認可」を受けることが可能となり、公費として「救護費」が支給された。公的な補助の開始によって養老院は急速に増設された。昭和4年には48施設しかなかったが、昭和7年には61施設、昭和13年には90施設へと増加していった。(3)

公的な認可施設となる養老院においては県や市などからの補助金が減少したり、地域からの寄付金が減少するなど、かえって経営が困難になる施設もあった。また「救護法」の新たな基準に従えば、施設入居者も厳選せざるを得ず、対象者によっては該当しない入居者も多く、対応に苦慮する事態もあった。

1937（昭和12）年には「社会事業法」が成立した。社会事業法は社会事業に関する初めての立法であり、養老院についても大きく関与することになる。養老院事業においても公的政策との一体化の下で推進されることとなった。同法第11条に「社会事業をするものに対し予算の範囲内において補助することを得」としており、補助金が交付された。社会事業法は助成よりも監督に置いた法であったといわれる。その一例として厚生省生活局保護課調においても、昭和11年度の「道府県」補助金として対象団体数3,718、金額776,682円であったが、昭和13年には対象団体数756、金額419,300円と減少している。わずかな助成で国家方針に従う優良な施設の育成を目指したものであった。(4)

その後、戦時体制が強化され、戦時厚生事業となるに伴い、民間社会事業は経営が困難になるだけでなく、養老院で生活している高齢者たちも戦争に協力しなければならず、養老院での生活も苦しいものであった。この時期は病弱者と死亡率が増加している。都市の養老院では空襲の中で消失するなど戦火による被害を大きく受けた。

養老院においても公共の事業に参入する事業者として認められ、補助金が交付されるようになったことは大きな進展であったが、養老院に求められたものは民間事業者の公益性としてのサービス提供よりも公的機関との公私一体化であり、協力関係の形成でしかなかった。

（２）措置制度と社会福祉法人

戦後日本の福祉改革はGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）による「非軍事化」と「民主化」の下で推進された。基本原理として1946（昭和21）年に示されたSCAPIN（連合国最高司令官指令）775の三原則（国家責任・公私分離・無差別平等）に従うものであった。これは戦前の社会事業法に対するアンチテーゼでもあった。昭和21年「政府の施設社会事業団体に対する補助に関する件」により、民間社会事業への公的助成は一部の例外を除き原則的に禁止となった。これにより公立施設の補助が優先され、民間施設に支出されていた補助金が制限されることとなった。さらに、1947（昭和22）年に施行された日本国憲法第89条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」により、公に属さない民間社会福祉事業への公的助成が原則禁止された。また、同様な規定が地方財政法にも盛り込まれた。

GHQがここまで民間への補助を問題視するのは次の3点に集約される。

- ①本来公的な責任で実施すべき事業が民間の社会事業団体に依存し、一時金としての補助をすることによって正当化されていること。
- ②民間の社会事業団体は公的分野が果たすべきものと異なる分野でその役割を果たすべきであるという信念によるもの。
- ③公的資金が特定の団体や個人と結びつくと汚職や腐敗と結びつきやすいというアメリカ合衆国自体の反省にもとづくもの。

GHQが求めたことは社会事業においても民間に責任転嫁することなしに公的部門がその公的責任の確立をすることであり、民間事業者は公的責任に属さない事業(慈善事業)に活動を求めた。しかしなが

高齢者福祉施設と社会福祉の史的発展における一考察

ら、民間事業者は公的な補助を失い、公的部門からの財政支出が制限されたため、民間施設は財政難に陥ってしまった。民間施設の救済として、共同募金による財政支援策が考案されることになった。

これに対して、日本の厚生省は従来のように民間事業者を活用して救済を行おうとしていた。GHQの提案に対する政府の整備案としては1950（昭和25）年「社会事業基本法案」において検討された。そのなかにおいて特別法人（社会事業法人）が構想された。そして国や地方公共団体が行う「社会福祉事業」と民間が行う「社会事業」を峻別し、民間であっても「特別法人」であれば「社会福祉事業」を行うことができるとした。さらに、特別法人以外の民間団体が経営できる事業とそうでない事業を区別するため「第一種社会福祉事業」と「第二種社会福祉事業」が盛り込まれることとなった。昭和26年には社会福祉事業法が公布された。同法では社会福祉法人という経営主体に関する規定とともに、それが行う事業についても規定するなど、民間事業者を二重に規定した。よって、公の責任に属する社会福祉事業において民間の社会福祉法人に委託する場合、その公的な責任をその費用の負担において、また、業務の運営において完全に果たすことが確保されるならば責任の転嫁ではないと理解されるようになった。

社会福祉法人の形成を促す外的要因として生活保護法の施設に代替するような社会資源を児童福祉及び身体障害者福祉部門では抱えていなかったため、公的な部門で不足する施設を民間事業者により充足する必要があった。ただ、一部の授産施設での不祥事や問題等が発覚するが、社会福祉法人の設置要件の厳格化とその監督が必要ともなってきた。

その後、日本の経済復興、資本主義経済の発展の中で発生する社会問題を緩和するため、公的な施設だけでなく、民間の施設でも等しく保障されることが必要となった。社会資源の多元化とその積極的な活用が求められた。そこにおいて、公的補助の有無にかかわらず民間施設に対して一般的監督を行うこととなった。民間施設からは監督を伴う以上、その監督の意図するところに従えるようにするために、公的補助をすべきであると変わってきた。(5)

社会福祉法人と認められた民間事業者に対し公的サービスの提供を委託し、そのサービス購入の対価を支払う制度として措置が活用された。措置とは憲法の公的支配に属する法人としての制約を免れて民間事業者へ公費を支出するための作り出された行政手法でもあった。窮状に至った民間社会福祉事業は「措置委託」による公的補助制度によって息を吹き返すことができた。

社会福祉事業法が制定された1951（昭和26）年では社会福祉施設の総数は7,000余りで保護施設としては、児童福祉施設が圧倒的に多く施設全体の85%（内6割は保育所）を占め、保護施設が13%、身体障害者厚生援護施設は1%でしかなかったが、その後、老人福祉施設が増大していく。その主要な社会資源としての特別養護老人ホームは1963（昭和38）年に制定された老人福祉法によって誕生することになる比較的新しい施設であった。生活保護法から引き継いだ「養老施設」（養護老人ホーム）は公立の施設が多かったのに対して、特別養護老人ホームは民間で社会福祉法人という形態を老人福祉法の施行と同時に開始した。不足する社会資源の整備することが責務であり、そのために公的助成が新設施設の整備に限って注入されたことで社会福祉法人という形態での参入する民間事業者が増加していった。(6)

社会福祉法人が公的部門の役割をスムーズに代替できるようになった理由を北場勉は「日本の民間社会事業者にとって戦前の委託事業と補助金制度は昭和初期に獲得していた既得権であり、政府にとって

も民間施設を活用していたし、『官民一体』に慣れてきた政府・民間施設ともその責任を分離する必要性も感じていなかった。公私分離が欧米の趨勢であることを理解できても、それをその通りに実行することは無理だという判断に立っていた」と解説している。(7)

また、社会福祉事業法による「社会福祉法人」の創設は社会福祉事業を経営する団体の財政的基盤を強化し、さらに、その名称の保護、定款の必要事項の記載内容を示し、それによって社会福祉法人の理事、監事、評議員等における権限を強化補強することになり、社会福祉事業を行う団体への社会的信用度を高める働きをしたことも挙げられよう。

措置制度により国や地方公共団体の公的責任を代理することで社会福祉法人が公益性を兼備するようになった。制度の正当性を論拠することや不足する社会資源を充足することが論点となった。社会福祉サービス利用者にとって、そのサービスにかかる措置は公権力が一方的に利用するという意味で行政処分であるが、社会福祉サービスを受ける側の地位はサービスを権利として受けるのではなく、法が行政庁に一定の要件に該当した者に社会福祉サービスの提供を義務付けることによって生じる「反射的利益」とされた。このねじれた関係の結果、利用者にとってどのような場合に、どのような社会福祉サービスが受けられるかも不明であった。行政の裁量に委ねられたサービス提供は利用者の権利や選択権が極めて弱いものでしかなかった。

(3) 措置制度から契約制度へ

1960年代の高度経済成長期には好調な財政状況のなかで国・地方公共団体では社会福祉を拡充する施策が実施されてきたが、70年代にはオイルショックを経て、日本経済は低成長に転じたこともあり、財政改革だけでなく、新しい時代に対応した諸改革が実施されることとなった。社会福祉を取り巻く環境においても、急速に高齢化する社会への対応に留まらず、ノーマライゼーション理念の導入にみられるような新たな視点を導入した「福祉の見直し」が声高に叫ばれ、幾多の社会福祉改革が進行していった。また、援助の基本的な考え方も国から地方自治体に移り、地域福祉、在宅福祉へと移行するなど大きな変化を示した。「福祉の見直し」を審議するなかで、社会福祉サービス供給のための新たなシステムが模索されるようになった。

1985（昭和60）年社会保障制度審議会「老人福祉のあり方について（建議）」では非営利団体や会員制の相互扶助組織など民間団体の社会資源の開発について論議され、市場機構を通じた民間企業の創造性、効率性、安価なサービス提供に関心が移り、支障がない限り適正な管理の下、民間に委託、代替するべきであると提言した。また、多様なサービスについては民間の多様な有償サービスやボランティア活動の民間活力の積極的な活用が推進された。1994（平成6）年高齢社会福祉ビジョン懇談会「21世紀福祉ビジョン—少子高齢社会に向けて—」では措置制度から転換し、「介護保険制度」が提言されるようになった。「多様なサービス提供機関の健全な競争により、質の高いサービスが提供されるような新システム」が構想された。そして、1997（平成9）年には「措置から契約」へと制度的な転換を促す介護保険法が成立した。

措置制度から契約制度へと転換を促す要因としては次のような点が挙げられる。まず、高齢化の進展、

高齢者福祉施設と社会福祉の史的発展における一考察

後期高齢者の増大と人口構造の変化である。また、核家族化、夫婦世帯や単独世帯の増加と家族の機能が低下したのことが、社会福祉サービス需要が著しい増加したこと。利用者のニーズが多様化などである。さらに、高齢者の社会福祉サービスの提供形態が施設から在宅のサービスへと大きく転換したことにもある。在宅サービスへの転換はこれまで同居の住人が担ってきた高齢者の介護や世話等の機能が家庭で対応できなくなり、家族介護機能を外部化する必要が生じたことによる。

以上の要因の中でも最重要な課題は質のよい社会福祉サービスを大量に供給できるかである。日本の高齢化の特色は高齢化のスピードが速く、高齢者の質的また量的な増加が著しいことである。団塊の世代が年齢75歳以上の後期高齢者となる2025年頃には高齢化率も全人口の3割を超えてしまうものと予測され、超高齢社会の重圧も大きいものとなっていく。この超高齢化社会を支える社会福祉サービス供給システムと社会資源の開発が強く望まれた。政府の対策としては、1989（平成元）年には厚生省、大蔵省、自治省の三省合意による「高齢者保健福祉推進10カ年戦略」（ゴールドプラン）が策定される。ゴールドプランでは1999（平成11）年までの10年間に総事業6兆円に及ぶ巨額を投じ、国家戦略として政策目標を設定し、ホールヘルパー、ショートステイ、デイサービス等の在宅サービス、及び特別養護老人ホーム、老人保健施設、ケアハウスなどの施設サービス、地域での機能訓練や在宅介護支援センターなど設置等を進めるものであるが、さらに、シルバーサービス関連市場が拡大するだけでなく、福祉サービス分野における民間事業者やボランティア団体など多様な供給主体の参入と育成を一挙に推進することとなった。

1990（平成2）年には福祉関係8法の改正がすすめられた。1994（平成6）年にはゴールドプランの中間年ではあるが、ゴールドプランを大幅に上回る高齢者福祉サービスが必要とされるため、新ゴールドプランを策定し、1999年度までに9兆円を上回る事業費が投入されることとなる。このような大量のサービス供給体制の整備と大型化や多機能な社会福祉サービスを提供するには措置制度ではその運営は困難である。供給力の拡大のためには社会資源の開発、社会福祉サービスの多元化、さらに、新たに社会福祉サービス市場の整備が必要となる。

この間、社会福祉法人はサービス供給量の増加、サービスの多元化に留まらず、特別養護老人ホームの設置数は拡大の一途を辿ることになる。社会福祉法人は他の民間部門との新たな競合関係が生まれるものの、サービス供給量が絶対的に不足した状況であり、措置委託契約などもあり、独占的で安定した経営が成立した。

社会福祉法人の公益性が機能できていたかについては当時の福祉状況とも関係している。社会福祉サービスは利用者のニーズの多様化と高齢化の進展により、拡大と多様化がすすみ、福祉ニーズの普遍化・一般化が進んでいく。社会資源としての供給主体の多元化も進む。その事業者の中心的な役割を果たしてきた特別養護老人ホームは自発的、先駆的、開拓的な活動を通じて制度的には公益性を獲得していたのではなかろうかと思われる。しかしながら、措置から契約へと転換した介護保険制度に移行すると、社会福祉法人が仕うべき公益性の追求が、経営との視点の齟齬により乖離しているのが明らかなものとなってくる。

3. おわりに

2000（平成12）年介護保険制度が開始された。施設と利用者の関係は措置制度から契約制度へと大きくパラダイム転換し、利用者との契約によってサービスが提供される制度へと移行した。制度改革により生まれた福祉サービス市場（準市場）には社会福祉法人、社会福祉協議会や一部の民間事業者にとどまらず、新たに民間企業やNPO法人・ボランティアなどがサービス市場に参入し、活動ができるようになった。また、利用者側においても他の商品を購入するのと同様に契約者として自由な選択が可能になった。

介護保険制度は社会的弱者を行政が保護・救済するのではなく、社会全体を支える仕組みの下で利用者の主体的選択と自己決定によりサービスをうけることのできる利用者本位の制度となった。ここにおいて、福祉サービス提供者は利用者のニーズに応じ、質の高いサービス、利用者の満足度の高いサービスを、より効果的・効率的に提供することとなった。

2000（平成12）年に改定された「社会福祉法」において、社会福祉事業者は情報の提供（75条）、利用契約時の説明（76条）、契約時の書面交付（77条）、福祉サービスの質の向上のための措置（78条）、誇大広告の禁止（79条）、苦情解決（82条）に取り組むように定められている。さらに、業種に応じ、利用者本位、自立支援、個人の尊厳、地域権利擁護事業、リスクマネジメント、第三者事業評価などの新しい課題が課せられることになった。このことは、民間事業者のみならず社会福祉法人に対しても公益性の基準を明示したとも言える。また、社会福祉法人には、その存在自体からも公益性が常に求められている。このような現状の変化に対して社会福祉法人はいかに対応してきたのであろうか。これに対してはいくつかの課題が指摘されている。

介護サービス事業に参入する民間事業者において、社会福祉法人は「法人格」という公認の有利な条件下で他の民間事業者と競争関係にある。民間事業者からは社会福祉法人に対して競争条件を同じにすべきである（イコール・フィッティング）と言う要求がされている。確かに社会福祉法人は事業の安定性、健全性、継続性という社会福祉事業を継続する上で特殊な規制を受けるため、助成金や税制上の優遇を受けている。それはあくまで社会福祉の公益性と係わるものであるが、社会福祉法人がその成果を果たしているかと言えば必ずしもそうではない。例えば、福祉サービス市場（準市場）においては、その欠陥である情報の非対称が解決していない。そして、旧態依然とした措置制度の下で築かれてきた信頼性、公益性も保証されているという情報が蔓延するなかで、消費者主権の行使が不完全なものでしかなく、利用者自身が利用しようとするサービスを選択する時でも大きな障害となっている。

また、措置制度から介護保険制度へ転換する上で、社会福祉法人の最大の関心事は新たな契約制度で経営が成立するかということであった。社会福祉関係者の中には介護報酬は北風だと経営を心配するものも現れてきた。だが、さして民間事業者とかわらぬ経営手法によって、実際は措置費を超える潤沢さになっていた。財政的な内部留保のない社会福祉法人でも利益を獲得している。このような状況のなかで、社会福祉法人の運営が依然として変わらない事業所があり、「運営あって経営なし」との批判の声も上がっている。

社会福祉法人がその公益性を実現するためには、恩恵の大きかった措置制度から引きつがれてきた制

高齢者福祉施設と社会福祉の史的発展における一考察

度や従来からの経営風土を早く見直し、利用者主権にたった経営改革が求められているのである。そのためには各福祉法人の創設時の使命（ミッション）を確認し、自発的、先駆的、開拓的たる活動を実施することが期待されるのである。

註

- (1) 堤修三「社会福祉法人の現状とこれからの在り方」『社会福祉法人の在り方研究会報告書』社会福祉法人大阪府社会福祉協議会、平成19年3月
- (2) 井村圭壮「日本の養老院史」学文社、2005年
- (3) 井村圭壮「日本の養老院史」学文社、2005年
- (4) 熊沢由美「社会事業法の『死文化』をめぐって」現代社会文化研究第18号、新潟大学大学院、2000年
- (5) 井村圭壮 藤原正範、「日本社会福祉史」勁草書房、2007年
- (6) 小川政亮「社会福祉事業法制」ミネルヴァ書房、1989年
- (7) 北場勉「戦後『措置制度』の成立と変容」法律文化社、2005年

参考文献

- 岡村重夫「社会福祉原論」全国社会福祉協議会、昭和58年
- 右田紀久恵・古川孝順他「社会福祉の歴史・政策と運動の展開」、有斐閣、昭和52年
- 古川孝順「社会福祉の運営・組織と過程」有斐閣コンパクト、2001年
- 加藤良重「自治体福祉政策」公人の友社、2006年
- 吉田久一「新・日本社会事業の歴史」勁草書房、2004年
- 井村圭壮「日本の養老院史」学文社、2005年
- 北場勉「戦後『措置制度』の成立と変容」法律文化社、2005年
- 北場勉「戦後社会保障の形成」中央法規出版、2000年
- 小笠原祐次、他「これからの社会福祉・社会福祉施設」有斐閣、1999年
- 宇山勝儀編「社会福祉施設経営論」光生館、2005年
- 社会福祉法人大阪府社会福祉協議会「社会福祉法人の在り方研究会報告書」平成19年
- 福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会「ー明日の福祉サービスを担う提供主体のあり方ー
福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会最終提言」平成15年
- 熊沢由美「社会事業法の『死文化』をめぐって」現代社会文化研究第18号、新潟大学大学院、2000年
- 田尾雅夫「ボランティア組織の経営管理」有斐閣、1999年
- 田尾雅夫「ヒューマンサービスの組織」法律文化社、1995年
- P. F. ドラッカー「非営利組織の経営・原理と実践」ダイヤモンド社、1991年
- 宮沢賢治・川口清史「非営利・共同セクターの理論と現実・参加型社会システムを求めて」日本経済評論社、1997年
- 今村理一編「新しい時代の社会福祉サービス論」ミネルヴァ書房、2008年