

「老人福祉」への理念的枠組みの転換はいつ、いかにしてなされたのか

○ 中京大学 中島 洋 (005048)

キーワード：老人福祉, 理念的枠組みの転換, 許容率

1. 研究目的

1960年代初旬頃から勃興した老人福祉への気運は、公的扶助よりもやや上の階層に属する高齢者へも、福祉措置がとられ、最低生活保障を脱出するに至ったそれ相応の意義あるものと論及され（森 1963:6-7）、「新政策で大きく脱皮した」とさえ語られる（久保・村上・中川・見坊・角田・重田・牧 1961:11）。しかしながら、何をもって脱出や脱皮とするのかということや、それ以前の養老事業や生活保護事業から老人福祉事業への転換の過程が十分に明かされていない。また、多くの人々に自明視されやすい思考様式や理念転換を捉え直すことは、老人福祉法成立（1963年7月11日、法律第133号）をもって安易に「新時代の幕開け」とされることが多かった先行研究に対する理念的考察の深まりの背景にアプローチすることにつながり、そもそも老人福祉が何を志向していたのかを探究することにもなる。すなわち、「養老」から「老人福祉」への理念的枠組みの転換には、それにつながる伏線と、その後の展開過程における起伏や後景化があったとするのが本研究の視点である。

一例を挙げると、老人福祉法により、戦後の改正民法並びに新生活保護法によって規定された養老施設の時代から老人福祉施設の時代へと転換したと指摘する先行研究は少なくないが（久保・村上・中川・見坊・角田・重田・牧 1961:8-13; 紅露・二瓶・大渡・瀬戸・河村 1963:4-10; 森 1963:3-12; 岡本 2004:104; John Creighton Campbell=1995:241; 寺脇編 2016:5 など）、これらは実践的効果や年次比較を視野に入れた実証的データに基づいた論考ではなかった。そこで、1960年代前半頃を「老人福祉」理念を巡る重要な価値、知見、規範が意識されていた時期としつつも、従前の保護施策の継続や「老親扶養主義」が内包されつつ展開したことで、内実と少なからず隔たる形で理念的枠組みの転換が模索されていたという仮説を検証することを目的とする。

2. 研究の視点および方法

研究課題は、上述の問いを踏まえ、①「養老」から「老人福祉」への理念的枠組みの転換が図られようとした時期を見定めること、②この理念的枠組みの転換の見極めを判断する要因を多角的に分析すること、③実際の老人福祉施策では何が強調され、何が後景化していたのかを具体的に検討すること、④老人福祉施策の運用面の効果を実証的に考究することの4点である。研究方法は、1961（昭和36）年9月～1963（昭和38）年7月という短期間に注視した橋本（1976:227-65）や、戦前期の養老院の動向などを割愛した岡本（1993）などの限界を超えるべく、財政調査会編（1951-1984）『國の予算』各年をはじめとする第一次資

料を分析する。その他、官公庁の公的資料として、厚生省社会局老人福祉課監修（1967）、厚生省社会局保護課編（1981）、行政管理庁行政監察局編（1984）、厚生省老人保健福祉局老人福祉課・老人保健課監修（1986）などの厚生行政関係資料を主に用いる。

3. 倫理的配慮

自明視されがちな「養老」から「老人福祉」へという理念的枠組みの転換や「老親扶養主義」の内包が、戦後日本の老人福祉政策に対し、どのような影響を及ぼしていたのかについて、実証的にアプローチする。倫理的配慮として、日本社会福祉学会倫理規定に基づき、人権尊重及び個人情報保護に配慮した。また、COI（利益相反）がないことも確認した。

4. 研究結果

1960年代前半頃から見られた「老人福祉」への気運が、従前の保護施策の継続や「老親扶養主義」が内包されつつ展開したことで、内実と隔たる形で「養老」から「老人福祉」への理念的枠組みの転換が模索されていたという仮説を検証するべく、財政調査会編（1951-1984）『國の予算』各年をはじめ、各種厚生行政関連資料を分析した。その結果、施設入所者定員数（総数）を65歳以上の総人口で割った数値である「許容率」からは、1970（昭和45）年時が転換点となっていたと考えられること、職員一人当たりの収容実人員数の割合の変化を捉えた場合、1970年代以降が転換期と理解できること、さらに、社会保障関係費のなかの生活保護費予算額と社会福祉費予算額との年次比較をしたケースからは、1974（昭和49）年時が転換点であったと判断できた。

5. 考察

従来、「老親扶養意識は変化していないものであるかのごとく、高齢者は放置された」などと論じられたが（岡本 2004:116）、放置された高齢者がどうしていたのかが不鮮明なままであった。物事への自明視や理念転換への不問という態度が、理念上のみならず、社会の周縁に留め置かれた高齢者や生活困難をも滞留させること、人々は支配的な価値観が創造した像に収斂されやすいこと、啓蒙的に理念が導入されることで人々に対抗や異存を生じにくくさせること、理想像からはみ出した一部の無理解な高齢者への処遇が理念的枠組みの転換という方便により、より厳格化される可能性があることが明かされた。新たな施策やとり組みの足枷になり得る可能性がある理想像やロールモデルからはみ出した一部の高齢者の存在という問題に対し、「養老」から「老人福祉」への理念的枠組みの転換という巧妙な方便を用い、内実や裏付けが伴わない新たな法体系の下に、無理解な人々を管轄することで、旧態依然の状態を継続させたり、結果的に従前の生活保護施策よりも厳しい処遇を容認させる構造に陥りやすいと考察し得た。理念的研究では、複層的視点の下、客観的データを基に、理念と実態との往復による省察が求められる。