

<b>Title</b>	老人に対する社会福祉サービス受給者選択の基本的あり方：「暦年齢」と「所得」での制限を素材として
<b>Author</b>	白澤 政和
<b>Citation</b>	大阪市立大学生活科学部紀要, 32巻, p.339-356.
<b>Issue Date</b>	1985-03
<b>ISSN</b>	0385-8642
<b>Type</b>	Departmental Bulletins Paper
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学生活科学部
<b>Description</b>	
<b>DOI</b>	

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

# 老人に対する社会福祉サービス受給者選択の基本的あり方

—「暦年齢」と「所得」での制限を素材として—

白澤政和

Fundamental Principles on Allocation of Social Services for Older People

MASAKAZU SHIRASAWA

## 1. はじめに

老人に対する社会福祉サービスとは、アメリカ流で言えば、「老人に関するソーシャル・サービス(social services for elderly)」、イギリス的にすれば「老人が利用者となるパーソナル・ソーシャル・サービス(personal social services for elderly)」を指している。

かかるサービスの利用者は、往々にして様々な範疇により限定されている。対象者の限定方法としては、寝たきり老人、独居老人ないしは老人のみの世帯とするものから、暦年齢や経済状況をもとに規定する場合がある。この結果、利用者は要援護、年齢制限、所得制限の3変数にもとづき、図1のようにA<sub>1</sub>からA<sub>8</sub>まで8種類のサービスに類型化することができる。図は三次元の受給者選択にもとづきサービスを分類したものであり、最も限定されるサービスは要援護者を対象に、年齢および所得上の制限をもつものである(A<sub>1</sub>)。他方、最も普遍的なサービスは、要援護性を問わず、年齢や所得上の制限も有していないものである(A<sub>7</sub>)。

これら3つの受給者選択は、規定内容のニュアンスの相違により二分することができる。一方は、最初からある特定層のニーズを想定し、これらの層へのサービス分配を意図して立案される場合である。これは対象者のニードに関連づけてサービスが検討されるもので、Z軸の要援護性による受給者選択が該当する。例えば、「入浴サービス」は制度立案当初から、日々家庭での入浴が困難な寝たきりや要介護老人を想定して制度化されたものである。また「電話サービス」は安否の確認を中心とした目的として、独居老人や老人のみの世帯を念頭において成立してきた。

他方は、対象者のニードというよりは、サービスの優先性や効率、行政側の財政能力に重点が置かれ受給者選択された部分である。これにはY軸の暦年齢による受給者選択とX軸の所得による選択の両者が該当する。これらのフィルタは、老人のニードに即するよりは、サービス供給側の意図である優先性の原理に依拠している側面が強い。過去には所得制限をもとに選別的服务(sel-

図-1 受給者選択にもとづくサービス分類



ective services)と普遍的サービス(universal services)に分ける場合が多かったが<sup>1)</sup>、最近では年齢制限をもとに選別的と普遍的とに分類される場合もある<sup>2)</sup>。さらに所得と年齢の両方の制限がないサービスのみを普遍的サービスと呼ぶ場合もみられる<sup>3)</sup>。

本小稿の目的は、後者の受給者選択方法である、曆年齢にもとづく給付方法および経済状況をもとに利用者を制限する給付方法をとりあげ、それらの現状・意義・問題点を整理し、サービス受給者選択の本質的なあり方を模索するものである。なお、サービスの現状をみると、より現状を浮き彫りにするため、日本とアメリカの両方の実情を並用していく。

## 2. 曆年齢にもとづく老人福祉サービス

### (1) 日本の現状

日本の「老人に限った」社会福祉サービスの対象年齢規制は、かならずしも一様でない。厚生省の実施する在宅福祉対策の年齢制限をながめてみると、表1のように「60歳以上」と「65歳以上」に区分される。表から、「要援護老人対策」は65歳以上とし、一般老人を対象とする「生きがい対策」は「高齢者無料職業紹介所」を例外として60歳以上にしている。推測する限りでは、一般老人は60歳以上であり、要援護状況は65歳以降に発生し易く、それに行行政が対応するという仮定が存立している。しかしながら、こうした仮定を理論的に納得させる根拠は全くない。現実に、65歳以下で社会的介護を必要とする人々は、老人家庭奉仕員事業をはじめとする要援護老人対策の利用から排除される。

表2 高年齢者雇用関係給付金

名 称	趣 旨	支 給 額
定年延長奨励金	労働協約又は就業規則に定められた定年(60歳未満の定年に限る)を56歳以上に引き上げた事業主に対して助成を行なう。	定年年齢の引き上げにより、実際に旧定年年齢を超えて雇用されることになった労働者(65歳未満の者に限る)の数に応じ、 ・中小企業 1人当たり年額 400,000 円 ・大企業 1人当たり年額 300,000 円
高年齢者雇用確保助成金	60歳以上の定年制をひく事業主で定年到達者に対し、その後も雇用の延長を行なう制度を設けた事業主に対して助成を行なう。 「雇用保険法施行規則」	継続して雇用される労働者(65歳未満の者に限る)の数に応じ、 ・中小企業 1人当たり年額 400,000 円 ・大企業 1人当たり年額 300,000 円
高年齢者に係る特定求職者雇用開発助成金	公共職業安定所の紹介により高年齢者(55歳以上65歳未満)を常用雇用者として雇い入れた事業主に対して助成を行なう。	雇入れ後1年間の賃金の ・中小企業 3分の1 ・大企業 4分の1

表1 在宅福祉対策の年齢制限

要 援 護 老人対策	老人家庭奉仕員派遣事業 老人日常生活用具給付等事業 寝たきり老人短期保護事業 デイ・サービス事業	65歳以上 65歳以上 65歳以上 65歳以上
生きがい 対 策	高齢者無料職業紹介所 老人クラブ活動推進員 老人クラブ活動等助成 生きがいと創造の事業	65歳以上 60歳以上 60歳以上 60歳以上

厚生省の在宅福祉サービスでの年齢制限に論理的整合性が見い出せないと同様、厚生省と他省のサービスとの関係でも曆年齢についての問題点を指摘できる。表1のなかの高齢者無料職業紹介所は、「生きがい対策」のうちで例外的に65歳以上となっているが、これは厚生省と労働省の間で昭和47年になされた覚書きに依拠している。労働省所管の高齢者労働対策は、65歳未満の一般市場になじめる就労可能者を対象にし、厚生省所管の高齢者就労事業は福祉行政の観点から、老人の生きがいや社会参加を促進するものとして65歳以上を対象としている。そのため、厚生省所管の高齢者無料職業紹介所事業は65歳以上とならざるを得ない。労働省の対策は、①60歳まで定年延長を促進する対策、②60歳代前半層に対する就労・雇用対策、③50歳代後半層から60歳代前半層に対する再就職促進対策、に分けられている。一方厚生省の対策は、「高齢者無料職業紹介所」や「高齢者能力活用推進事業」の65歳以上老人の生きがい就労対策となっている。

この結果、労働省が実施している高年齢者雇用に関する給付金を示すと、表2のごとくなる。定年延長奨励

金や高年齢者雇用確保助成金は、継続して雇用されている65歳未満の者を対象としており、65歳以上老人は両給付金の恩典から除外されている。また、特定求職者雇用開発助成金も再就職した65歳未満の者を対象としており、65歳以上老人は除かれている。65歳以上の者の雇用延長や再就職に対しては、縦割り行政の弊害として何ら給付がなされず、彼らは蚊帳の外にはうり出される結果となっている<sup>4)</sup>。

国レベルの老人福祉サービスでの暦年齢による規定の問題点や矛盾を示したが、地方自治体の老人福祉単独事業でも受給者選択となる暦年齢に矛盾がみられる。これは同一サービスでありながら、地方自治体により利用年齢が異なることで示せる。表3は「大阪府下市町村における老人福祉単独事業実施状況(昭和58年度)」をもとに、大阪府下44市町村で実施されている主たるサービスを対象年齢別に整理し直したものである<sup>5)</sup>。この結果、「ねたきり老人入浴サービス」「福祉電話基本料金等助成事業」「緊急連絡用器具の給付・貸与」の要援護老人に対するサービスは、すべての市町村共65歳以上と共通している。しかし、「日常生活用具の給付・貸与」や「ねたきり老人見舞金品支給」を含めて、他の一般老人を対象とする4つのサービスは、それぞれ支給年齢が自治体により拡散している。とりわけ「敬老祝金支給」は42のほぼ全自治体で実施されているが、支給年齢は「60歳以上」から「80歳以上」まで8種類に及んでいる。地方自治体の老人福祉単独事業においては、同一サービスでありながら、隣接する市町村間で利用年齢に大きな相違があり、個々のサービスに妥当な利用年齢が見出せないことを示している。

以上のように、日本における各種の社会福祉サービス

は対象年齢についてバラつきがみられ、かつ暦年齢による受給者選択を論理的に説明する余地をもっていない現状である。

## (2) アメリカの場合

アメリカにおいても老人に関する多数の諸施策は、暦年齢で利用制限を課している。老人の利用可能な施策は、細かくみれば134にも及び<sup>6)</sup>、より老人との関連が深いものとしては32あるとされている<sup>7)</sup>。これらは社会福祉サービスだけでなく、所得保障、医療・保健、住宅、雇用などのあらゆる施策を含んでいる。

32のサービスのうちで、暦年齢で老人のみに限定したものは20あり、これらのサービスの対象年齢を図2に示してみた。老人雇用差別撤廃法適用年齢の40歳から70歳までの年齢幅の中に、諸種の施策の対象年齢が入り込む。この図から、アメリカの老人に対する諸施策は40歳から70歳までの間で、7種類の対象年齢をもっている。とりわけ「60歳」「62歳」「65歳」を基点にして、大部分のサービスは実施されている。ただ、日本同様対象年齢は多样で、その論理的な説明を得られない。

老人に対する主要な社会福祉サービス供給源は、アメリカ老人法(Older Americans Act)<sup>8)</sup>と社会福祉サービス包括補助金制度(Social Services Block Grant-1981年以前は社会保障法タイトルXX)<sup>9)</sup>である。利用上の年齢制限を付していない社会福祉サービス包括補助金制度は図2に示されてないが、60歳以上を対象年齢とするアメリカ老人法は図の中に提示してある。両方の原理的な関係を示せば、アメリカ老人法には年齢制限があり、社会福祉サービス包括補助金制度には所得制限がある。アメリカ老人法も制定された1965年当初は、サービス受給資格としての年齢は記述されていなかった。60歳以上を

表3 主たるサービスの対象年齢別一覧

サービス名	60歳以上	65歳以上	68歳以上	70歳以上	73歳以上	75歳以上	77歳以上	80歳以上	制限なし	計
ねたきり老人入浴サービス	0	6	0	0	0	0	0	0	0	6
入浴サービス(ねたきり老人以外)	2	10	0	2	0	0	0	0	0	14
日常生活用具の給付・貸与	2	8	0	0	0	0	0	0	0	14
福祉電話基本料金等助成事業	0	25	0	0	0	0	0	0	0	25
緊急連絡用器具の給付・貸与	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5
理容サービス	0	1	0	2	0	4 <sup>1)</sup>	0	0	0	7
ハリ・マッサージ等の施術	0	3	0	1	0	0	0	0	0	4
敬老祝金支給	1	2	1	15 <sup>2)</sup>	1	10	9	3	0	42
ねたきり老人見舞金品支給	1	26	0	0	0	2	0	0	2	31
乗車券の支給	0	1	0	2	0	0	0	0	0	3

註1)1自治体は、ねたきり老人については65歳からとしている。

2)1自治体は、70歳に支給開始されるが、その後80歳まで支給されず、90歳から毎年支給される。

資料：大阪府立老人総合センター「大阪府下市町村における老人福祉単独事業実施状況」58より作成。

40歳	老人雇用差別撤廃法 (Age Discrimination in Employment Act)
50歳	連邦・州公務員退職給付 (civil service retirement benefits)
55歳	連邦・州公務員退職給付 (civil service retirement benefits)
	高齢者地域社会機関雇用プログラム (Senior Community Service Employment Program)
60歳	外交官退職給付 (foreign services mandatory retirement)
	軍人退職給付 (military retirement)
	連邦・州公務員退職給付 (civil service retirement benefits)
	鉄道従事者退職給付 (railroad retirement benefits)
	老齢・遺族・障害・健康保険 (老齢年金) (OASDI-survivors benefits)
	アメリカ老人法サービス (Older Americans Act services)
	栄養サービス (Nutrition services)
	フォスター・グランドピアレント・プログラム (Foster Grandparent Program)
	退職高齢者ボランティア・プログラム (Retired Senior Volunteer Program)
	シニア・コンパニオン・プログラム (Senior Companion Program)
62歳	低所得者住宅補助 (low-income housing assistance)
	家賃/共同住宅補助 (rental/cooperative housing assistance)
	住宅建築ローン (construction loans for housing)
	家賃補助プログラム (Rent Supplement Program)
	連邦・州公務員退職給付 (civil service retirement benefits)
	老齢・遺族・障害・健康保険 (老齢年金) (OASDI-Old Age Insurance)
	鉄道従事者退職給付 (railroad retirement benefits)
65歳	退役軍人年金 (veterans' pensions)
	鉄道従事者退職給付 (railroad retirement benefits)
	老齢・遺族・障害・健康保険 (老齢年金) (OASDI-Old Age Insurance)
	補足的保障給付 (Supplemental Security Income)
	退役軍人医療 (veterans hospitalization)
	メディケアおよびメディケア補助 (Medicare and Medicare supplemental)
70歳	老人雇用差別撤廃法 (Age Discrimination in Employment Act)
	老齢・遺族・障害・健康保険 (老齢年金) (OASDI-Old Age Insurance)

資料 : Fedederal Council on the Aging, *Report to the President on Recommendations for Improving Benefit Programs Serving Older Americans*, Urban Institute, 1975

図2 老人に関連する諸施策の利用開始年齢

対象とするようになったのは、1972年の第3次改正以降のことである。

一方、1973年のアメリカ老人法改正では、労働省所管の高齢者地域社会機関雇用プログラム (Senior Community Service Employment Program) が同法に追加されたが、同プログラムの対象年齢は55歳以上である。そのため、当初年齢制限を有していなかったアメリカ老人法は、社会福祉サービスの提供は60歳以上の者に、地域社会の公的ないしは非営利機関での高齢者雇用プログラムは55歳以上の者にと対象年齢での一貫性を失っている。さらに、同法第6章のインディアン種族に対する補助金制度は、1981年の第9次改正から60歳以上の年齢制限が除外され、高齢者という名称に変更された。これら

の実状は、日本同様アメリカでもサービス利用の対象年齢は対象者のニードや理論から導き出されたものではないことを示している。

### (3) 暗年齢にもとづく老人福祉サービスの意義と問題点

一般に、年齢を基礎にサービス利用者を限定することは、問題のないむしろ当然のことのように考えられがちである。行政上の目的を遂行するうえで、暗年齢で対象者を範囲化することは、容易であり、また有効性が高いとされている。

ある年齢を基礎に高齢者層に社会福祉サービスを提供するよう受給者選択する根拠には、次の4点が考えられる<sup>10)</sup>。

①老人は経済的に低位であるから

- ②老人の政治的な力を配慮して
- ③老人に対する倫理的な観点から
- ④老人に対する罪障感や相互扶助といった心理・社会的な観点から

第1番目の経済的な観点は、老人は加齢と共に身体機能の衰退と合いまって、退職という事態にも遭遇し、経済的な所得の低下をよぎなくされる。それゆえ、経済的に不利な立場にある老人層を晩年齢でくくり、彼らに対して優先的に公的サービスの分配をはかるうとするねらいである。加齢と共に所得が減少していくことは、日本でもアメリカでも周知の事実である。図3は、日米の世帯主の年齢階層別平均世帯収入額を示したものである。アメリカの場合も日本の場合も、世帯主が高齢化すれば所得に著しい減少が生じている。アメリカ社会保障局(Social Security Administration)が栄養上最低限必要な食費を基礎に算定する貧困指標(poverty rate)でも、1980年に貧困線以下の者は全体で13%であるのに対して、65歳以上の者は15.7%と高くなっている<sup>11)</sup>。ただ65歳以上の貧困者の中で、白人は13.6%にすぎず、黒人やスペイン系がそれぞれ38.1%や30.8%と高い比率を示している。日本でも、生活保護受給者に占める60歳以上老人比率は高く、高齢者世帯の比率は33%となっている(昭和57年度)<sup>12)</sup>。これも老人の経済的な低位性を示す1つの論拠となる。

老人を対象とするサービスは、その背景に老人は経済的に低位であり、肯定的差別(affirmative discrimination)によるサービスの集中をはかるべきであるという

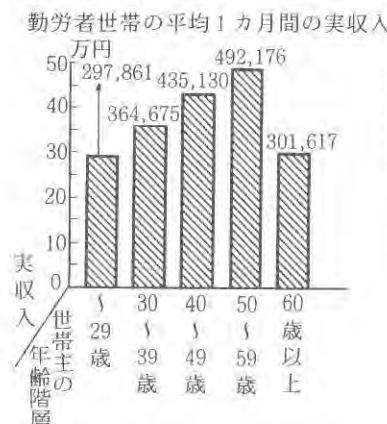
仮定に立って、その存立意義をもつことになる。老人そのものよりも経済的に低位であるということが、サービスの優先性を導き出し、この考えは老人のニードに対応する最も妥当性のある根拠といえる。

第2の老人の政治的な観点とは、老人の政治上での積極的な行動力や影響力をもとに、老人を対象とするサービスの制度化がはかられてきた部分をさす。老人の政治的行動は老人の運動団体で象徴されるが、日本では全国的な左翼系団体である1972年結成の「全国高齢者・退職者の会連絡会議」や1977年結成の「全国老後保障地域団体連絡会」がある<sup>13)</sup>。アメリカでは、ブルーカラーを中心とする「全国高齢市民協議会(The National Council of Senior Citizens, NCSC)」、ホワイトカラーを中心の「全米退職者連盟／全国退職教員連盟(The American Association of Retired Persons / The National Retired Teachers Association, AARP/NRTA)」、および「全国退職連邦職員連盟(The National Association of Retired Federal Employees, NARFE)」の3つが代表的な団体である<sup>14)</sup>。例えば、日本ではその貢献の程度に関して論議のあるところであるが、美濃部東京都革新知事の老人医療無料化への弾みをつけたのは、前述の圧力団体の力に一部よっていたことが認められている<sup>15)</sup>。またアメリカでは、NCSCは民主党ケネディ大統領当選への支援部隊となり、老人の医療保障の制度化を目標にして組織化され、1965年のメディケアの成立に一定の役割を果たした<sup>16)</sup>。

高齢者の政治的な影響力は、高齢化社会のもと有権者

図-3 老人の収入額

ア) 日本の場合



資料:総理府統計局、家計調査月報  
昭和58年、P163

イ) アメリカの場合



資料: U.S. Bureau of Census  
*Money Income of Families and Persons in the United States, 1978*, No. 123, P60

に占める老人の割合の急増があげられる。アメリカでは 15.6% (1979年統計) 日本では 13.1% (昭和55年現在) となっており、老人は 1 つの大きな政治的勢力となっている。さらに、選挙権者比率だけでなく、老人の政治的参加としての他世代に比べて投票率の高さは、老人を強く意識した政治を求めることがある<sup>17)</sup>。

第 3 の老人に対する倫理的な側面から、老人を優先したサービスの立案化がはかられている側面がある。日本の老人福祉法第 2 条の基本的理念にみられる「老人は多年にわたり、社会の進展に寄与してきた者として敬愛され、かつ健全で安らかな生活を保障されるものである」は、この側面を端的に映したるものである。東洋の儒教思想にもとづく老人に対する尊厳とはニュアンスが異なるが、アメリカにおいても老人に対する倫理的な態度を見いだすことができる。ジョンセン (A.R.Jonsen) は、「老人は憤慨もなく日々の生活を終えられる外的状況を有する権利をもっている。これは単に慈悲を目的としたものではなく、正当な権利である。なぜなら、老人の自律性の認識を促進することを意図したケアや支持は社会的善であるからである」<sup>18)</sup>。と述べている。

第 4 に、老人に対するサービスが法制化された根拠は、社会の老人に対する代償や相互扶助的な意識によるところがある。老人は家族、職場、地域社会の中などで社会的役割を喪失していく (roleless role) が、老人に対する心理的な代償として社会は老人を対象とするサービスの立案に貢献している。こうした代償的な見方の一方、すべて人間はいつかは老人になることもあり、老人世代に対する他世代の相互扶助的な心理が作用しているとされている。実際にアメリカではクック (F.L. Cook) の調査によれば、すべての年齢階層において「老人」に対するサービスは当然であり、税金が高くなることをしかたないとする割合が高くなっている<sup>19)</sup>。日本でも、大阪市の「高齢化社会についての世論調査」を例にとると、各年齢階層とも半数近くが、老人に対するサービス水準を上昇・維持させるために、課税負担が増えてもしかたないという考え方を示している<sup>20)</sup>。これは老人に対して世代間での相互扶助的な見方である。こうした心理社会的な態度が、老人を対象とするサービスの成立に一部寄与してきたであろう。

これら 4 点により、老人を受給者選択とする社会福祉サービスの根拠を述べてきた。以上のうちで第 1 の経済的な側面は本質的な根拠を示すものであり、他の 3 点は逆に付隨的・二次的なものといえる。

こうして成立した老人に限定された福祉サービスの有効性として、トービン (S. S. Tobin) 他は、①限られ

た資源の中で、若い者と一緒にサービスが提供されるならば、老人のニーズは無視される、②老人は特有の問題をもっており、年齢で区分されたスペシャリストの技能を必要とする、③老人は同朋との相互作用を好み、そこから便宜を得る<sup>21)</sup>、とまとめている。さらに、こうした老人に限ったサービスとしての老人アパートにおいて、老人は同朋との友好も保ち、率先的な役割を果たし、集団としての同一化を促進するとして、老人に限定されたサービスの有効性が主張されている<sup>22)</sup>。

曆年齢にもとづく老人福祉サービスの本質的な根拠は、老人=経済的低位とする大前提があり、経済的に不利な立場にある老人に対して福祉サービスを優先的に分配しようとするものである。ただ問題となるのは、老人は本当に低所得者として画一的に捉えることができるであろうか。老人=低所得者とする大前提是、2 つの立場から壊されつつある。1 つは、貧困指標の概念を従来の現金給付からだけでなく現物給付をも加算して把握する場合である。他の立場は、老人間での所得格差が著しいということ、画一的に老人層の経済状況が捉えられないとする面である。

第 1 点は、貧困の基準を単に従来の現金給付までにとどめるのではなく、現物給付まで含めて算定すべきという考え方から生じている。アメリカではこの考え方方が強くなり、フッド・スタンプや住宅補助といった現物による給付、またメディケアやメディケイドといった第三者が支払うものをも所得に含めて、貧困者比率の算出を始めた<sup>23)</sup>。その結果、驚くべきことであるが、現物給付の恩恵を著しく受けている老人の貧困率は、他の世代より低い結果となってしまった。1976年の修正貧困率を表 4 に示してあるが、この結果、65 歳以上で 6.1% に過ぎないのに対して、65 歳未満では逆に 8.9% と高くなってしまっている。このことは、老人層は他の世代に比べて、現物給付の恩恵を強く受けていることをも示している。こうした算定は日本ではなされていないが、老人に優先性がみられる現物給付は国や地方自治体サービスに多くみられ<sup>24)</sup>、老人の所得は相当高くなるものと予想できる。こうした現物給付の意義は検討するに十分に値するものといえる。

2 点目は、現金給付のみに関する問題であるが、高齢者は概して所得が低いが、その内容をみると、高齢者間では所得額が極めて大きく拡散している。アメリカでは高齢者の貧困率は前述の通り高いのも事実であるが、他方高額所得を有している老人の割合も相当高くなっている。1980 年現在、65 歳以上を世帯主にする世帯の年間平均所得は 12881 ドルであり、65 歳未満を世帯主とする

場合の22548ドルの約57%に過ぎないが、65歳以上を世帯主とする世帯年収が2万ドルを越える世帯が26.6%にものぼっている<sup>25)</sup>。このように一方で貧困者層に、他方で高額所得者層に分散しており、老人世帯での所得の格差は他世代に比べて大きいといえる<sup>26)</sup>。日本でも同様な状況が生じている。アメリカほど正確な資料はないが、高齢者になれば年金に大きく依存しなければならないが、表5に示されているように、年金の種類により1人当たりの平均年金額に大きな開きが生じている。片や、地方公務員共済組合の月額平均14万5500円から、その7分の1以下の老齢福祉年金の19500円まで、極めて年金額に幅がある。その結果、官公雇用者階層、民間大企業雇用者層、中小企業雇用者層、零細企業雇用者層の5つの職業階層間では過去の階層差の累積から、所得上での極めて大きな格差が生じている<sup>27)</sup>。

こうした結果、老人が貧困であるという点への懐疑、

さらには老人間での所得格差が相当大きいことを考慮すると、老人を画一的に低所得者として捉えることは不可能となる。

老人を低所得者として一からげに捉えられないのと同時に、老人は他の側面でも画一的というよりむしろ多様である。山田博の研究によると、種々の身体上の機能的年齢の個人差を明らかにしている。25歳では4年の個人差しかないが、55歳になれば14年、65歳で16年、75歳で18年の個人差が生ずるとしている<sup>28)</sup>。このような個人差の大きさは、単に運動能力にとどまらず、知的能力、情緒能力、社会的能力においてもみられ、たいていの変数は年齢が増すにつれてその「分散」は大きくなる<sup>29)</sup>。

以上、老人は単に所得額上の経済的に多様であるだけでなく、様々な生活上の機能でも分散が大きく、老人を画一的に捉えることの困難さが明らかになった。この結果として、曆年齢を1つの指標としてサービスの分配

表4 1976年の所得概念を修正した貧困率

貧 困 家 庭		税込み 所得移転 以前 <sup>a)</sup>	税込み 社会保険 給付移転 後 <sup>b)</sup>	税込み 現金給付 移転後 <sup>c)</sup>	税込み 現物給付移転後		税引き 全体移転後	
				I <sup>d)</sup>	II	I <sup>e)</sup>	II	
65歳 未満	人数(千人) 貧困率(%)	11,789 18.6	8,994 14.2	8,029 12.7	6,710 10.6	5,463 8.6	6,886 10.9	5,615 8.9
65歳 以上	人数(千人) 貧困率(%)	9,647 59.9	3,459 21.5	2,686 16.7	2,268 14.1	977 6.1	2,279 14.1	982 8.1

註) a) 所得には、賃金、賃貸料、利益、私的年金給付、配当金、財産など  
 b) 社会保険給付には、老齢、遺族、障害、健康保険、連邦・州公務員年金、鉄道従事者年金、退役軍人年金、失業保険など。  
 c) 現金給付には、現物による扶助(例えば、補足的所得保障など)  
 d) 現物給付には、メディケイド、メディケア、フード・スタンプ、住宅補助などの現物による給付  
 e) I欄は、これらのプログラムに入っている家族員が受給しているメディケイドやメディケアの給付は除かれている。逆にII欄はそれを含んでいます。

資料: U.S.Congress, Congressional Budget Office, *Poverty Status of Families Under Alternative Definition of Income*, Background Paper No. 17., Washington D.C, 1977, p. 12.

表5 老齢(退職)年金の受給権者と年金額(昭和56年3月末現在)

区 分	受給権者数	1人あたり 平均年金額
厚 生 年 金	2,022,741人	100,674円
厚生年金基金(調整年金)	690,701	8,294
船 員 保 險	40,308	135,197
国 家 公 務 員 共 濟	287,087	130,521
地 方 公 務 員 共 濟	567,980	145,516
公 共 企 業 体 共 濟	281,252	140,516
私 立 学 校 共 濟	10,430	108,363
農 林 渔 業	60,106	90,811
国 民 年 金 ・ 老 齢 年 金	6,323,938	22,399
老齢福祉年金	3,535,377	19,478

資料: 昭和57年版『社会保障統計年報』

をはかることは、さほど重要な受給者選択方法でないことになる。

ある暦年齢で受給者選択することによって生じた具体的な問題事例としては、日本では高齢者無料職業紹介サービスをあけることができる。昭和57年行政管理庁行政監察局が高齢者無料職業紹介所を監査した結果によると、本サービスの対象年齢である65歳以上の求職者はほぼ半数に過ぎず、他は65歳未満で占められている。さらに就労率は本来の対象者で29.5%に過ぎず、対象年齢外の65歳未満では32.9%となっている<sup>30)</sup>。これは暦年齢によるサービスのひずみを示すものであり、高齢者の就労ニードに対応してサービスが立案されていないことの一例といえる。

対象者のニードに合致しないという根本的な問題に加えて、暦年齢をサービス受給者選択とすることは、次のような二次的問題を発生させます。第1は、現実には全ての老人がかかるサービスを利用できないにもかかわらず、老人一般が税や財源の「金食い虫」としてステレオ・タイプ化され、ラベリングされる恐れがある。現に、「高齢化社会」についての社会一般のイメージが、税、保険料、医療費の高負担、公的年金水準の低下といった老人に対して否定的な結果が多い中にあり<sup>31)</sup>、「金食い虫」は老人差別(ageism)と直結していく。同時に、老人の方では、サービス利用において、低所得者に限定されたサービスほどでないにしても、ある程度の恥辱感を与え烙印をおされることになる<sup>32)</sup>。

第2の問題点として、暦年齢を重要な受給者選択として安易に利用していくと、暦年齢がさほど対象者のニードと合致していない以上、サービス利用年齢の引き上げの恐れがある。現在の財政事情の悪化している時期に、利用年齢の引き上げは現実性が極めて強い。ネウガーテン(B.L. Neugarten)は「前期老齢期(young-old)」を65歳から75歳未満まで、「後期老齢期(old-old)」を75歳以上に分け、老人が画一でないことを主張しただけにしかねる<sup>33)</sup>。アメリカの連邦政府の老人福祉施策モデルは老人福祉施策を75歳以上に移行させることを提案している<sup>34)</sup>。こうした事態は、暦年齢が受給者選択としてさほど決定的なものでないだけに、今後は現実に生じてくる可能性がある。

### 3. 所得制限による老人福祉サービス

#### (1) 日本の現状

従来普遍的サービスと峻別されるべく選別的サービスは、ミーンズ・テストをもとに低所得者層に限定して提供されるサービスを意味することが多かった。老人福

祉法成立以前の老人に対する福祉サービスは、生活保護法の枠内に組み込まれ、養老事業とされ、貧困で家庭での看護を期待しない老人を対象としていた。そのため、当時の老人福祉サービスは選別的なものであり、貧困老人にサービスの提供をはかる救貧的なものであった。老人福祉法の制度化以降、所得に無関係なサービスが生まれてきた。

現行の国レベルでの老人に関する諸施策をみると、様々な侧面で所得制限が課せられている。所得維持対策では、老齢福祉年金に所得制限があり、単身者の場合で年額176万6千円の所得を越えると年金は支給されない。住宅対策では、老人世帯向け公営住宅、老人同居世帯向け公営住宅、老人ペア公営住宅、単身老人向け公営住宅、それぞれの入所においても、所得制限が課せられている。また、老人医療費の支給についても所得の制限がある。

さらに、老人福祉サービスについて付け加えると、在宅福祉対策では老人日常生活用具の給付や電話相談事業の対象者は経済的に低位な高齢者に限られている。また、施設福祉対策である養護老人ホームや軽費老人ホームA型の入所規準に所得制限がある。軽費老人ホームA型入所者は、生活費に充てることのできる資産、所得、仕送り等又はそれを合算したものが、1人月額基本利用料の1.5倍に相当する程度(年額約220万円)以下の者であり、養護老人ホームの場合は、生活保護受給者および市町村税の所得割を課せられていない者に限られている。

家庭奉仕員派遣事業は家庭での介護が必要な虚弱老人をかかえる世帯にホーム・ヘルパーを派遣するものであるが、現在は課税世帯を含むすべての世帯が対象であり、所得上での制限をうけていない。しかし昭和57年10月以前には、同サービスは非課税世帯以下の経済状況にある世帯のみに派遣されるものであった。選別的なものから普遍的なものへのこの移行は、昭和56年12月に意見具申された中央社会福祉審議会の「当面の在宅福祉対策のあり方について」にもとづくものであった。同意見具申は「現行の家庭奉仕派遣事業は、所得税非課税世帯に属する虚弱老人を派遣対象として運用されている。しかし、一般市場で自由に購入することが困難なこの種の福祉サービスに対するニーズは、所得税課税世帯に属する虚弱老人にも家庭奉仕員を派遣すれば、……多くのメリットが期待できるので、国は日常生活を営む上における援助を必要とするこれら老人の在宅福祉対策のうち、最も優先させ制度の拡大に努めるべきである」<sup>35)</sup>とした。

家庭奉仕員派遣事業の動向は一つの例に過ぎず、昭和57年の「当面の在宅福祉対策のあり方について」を出発点として、すべての世帯を対象範域に含めた普遍的サー

ビスへの傾向を急激に高めてきた。今後の基本的な方向として同具申がうちたてた考え方の一つは、「今後は、一般市場経済では自由に購入できない、又は購入することが困難な種類の諸サービスについては、原則として利用希望老人等の所得の高低にかかわらず、援助を必要とするすべての老人を対象とすることが望ましい」<sup>38)</sup> ということであった。

社会福祉サービスに対するニーズは所得の高低にかかわらず誰にでも生ずるとした基本的考え方は、昭和57年に出された厚生大臣私的諮問機関「社会保障長期展望懇談会」の「社会保障の長期展望について（提言）」や、その後総理大臣の私的諮問機関である「老人問題懇談会」の発表した「老人問題懇談会経過報告書」にも共通するものである。「社会保障の長期展望について」は、社会福祉の今後のあり方として、「従来の低所得者層を対象とした防貧対策から、所得の多寡を問わず福祉サービスを必要とするすべての者を対象として……社会的に援助する方向へと大きく転換することが要請されている」<sup>39)</sup> としている。また「老人問題懇談会経過報告書」では、制度の見直しを求めて、「従来、限られた対象者に無料または低額で行なわれてきた福祉サービスについては、高齢者人口の増大に伴った福祉サービスへの需要の増大とニーズの多様化に対して、福祉機会の普遍化と多様なサービスの提供が必要とされる」<sup>38)</sup> となっている。

以上、3つの具申や提言にみられる基本的な潮流は、老人福祉サービスを普遍的に、いずれの経済階層の者であろうと利用できるように方向づけるものである。一方、3つの考え方と共に通するものとして、利用者側でのサービス利用上の応能負担が提起されており、両方の考え方を合わせて、老人福祉サービスの新しい潮流と理解すべきである。これは現行の福祉サービス水準や財源を持続しながら、制度上での矛盾を解決し、サービスの給付負担での社会的公正を求めるものとされている。

こうした「分岐点にたつ老人福祉」<sup>39)</sup> という時点に到達したことも確かに歪めない事実であり、地方自治体での老人福祉サービスの実施状況をみると、一部市町村では同レベルの基準に財政的上乗せをして、所得制限を取り除いている場合もみられる。表6は、341頁の表3で示した「大阪府下市町村における老人福祉単独事業」について、それぞれのサービスの所得制限の有無を再整理したものである。国レベルでは所得制限のある「日常生活用具の給付・貸与」は、14市町村のうちで、9市町村までが所得制限の撤廃を、また「福祉電話基本料金等助成事業」では25市町村中5市町村が所得制限を除いており、これらは市町村の財政的な上乗せが実施されている

表6 大阪府下市町村における老人福祉単独事業における所得制限の有無

サービス名	所得制限なし	所得制限あり	計
ねたきり老人入浴サービス	6	0	6
入浴サービス (ねたきり老人以外)	14	0	14
日常生活用具の給付・貸与	9	5	14
福祉電話基本料金助成事業	5	20	25
緊急連絡用器具の給付・ 貸与	4	1	5
理容サービス	7	0	7
ハリ・マッサージ等の施術	3	1	4
敬老祝金支給	42	0	42
ねたきり老人見舞金品支給	31	0	31
乗車券の支給	3	0	3

資料：大阪府立老人総合センター「大阪府下市町村における老人福祉単独事業実施状況」'58より作成

ことになる。これは、普遍的な福祉サービスの動向を、すでにある地方自治体ではキャッチし、先取りをしているものといえる。ただ、ある市町村では所得制限があり、他の市町村ではないといった矛盾状況は、一方では自治体間でのサービス利用者に不公平を生みだし、普遍的サービスの必要性を曖昧にしている。同時に、現実に実施されている普遍的サービスの是非がはっきりと確信をもって提示されていないことをも意味する。

一方、低所得者層に限定されない普遍的サービスがコンセンサスを得られていない動向もみられる。例えば、老人福祉単独事業である公営交通を有する市町村を中心に行なわれている「老人無料バス制度」をみると、東京都では昭和54年10月以降、すべての70歳以上の高齢者から、老人医療費支給制度と同基準額をもとに所得制限を実施し、約1割の老人をサービス利用対象者から除外した<sup>40)</sup>。昭和48年から7年間実施してきた普遍的サービスから、所得制限にふみきった老人無料バス制度は、前述の老人福祉サービスの潮流に逆行するものである。

こうした「老人無料バス制度」にみられる選別的な方向への変更や、現実に所得税課税世帯への有料ヘルパー制度の利用者が全国的に振るわない実態を考え合わせると、普遍的サービスへの潮流の是非に早急な結論をだすには、不十分な状況といえる。

## (2) アメリカの場合

日本以上に、アメリカでは低所得者向けサービスが多い。342頁の図2で示した老人に関する20のサービスのうちでも、半数の10のサービスで何らかの所得制限が課せられている。サービスでの所得制限の有無を示すと、

表7 老人に関する施策利用上の所得制限の有無

プログラム名	所得制限有り	所得制限なし
老人雇用差別撤廃法 (Age Discrimination in Employment Act)	○	○
連邦・州公務員退職給付(civil service retirement benefits)	○	○
高齢者地域社会機関雇用プログラム (Senior Community Service Employment Program)	○	○
外交官退職給付(foreign services mandatory retirement)	○	○
軍人退職給付(military retirement)	○	○
鉄道従事者退職給付 (railroad retirement benefits)	○	○
老齢・遺族・障害・健康保険 (OASDI)	○	○
アメリカ老人法サービス (Older Americans Act services)	○	○
栄養サービス(Nutrition services)	○	○
フォスター・グランドピアレント・プログラム(Foster-Grandparent Program)	○	○
退職高齢者ボランティア・プログラム (Retired Senior Volunteer Program)	○	○
シニア・コンパニオン・プログラム (Senior Companion Program)	○	○
低所得者住宅補助(low-income housing assistance)	○	○
家賃/共同住宅補助(rental/cooperative assistance)	○	○
住宅建築ローン(construction loans for housing)	○	○
家賃補助プログラム (Rent Supplement Program)	○	○
退職軍人年金(veterans' pensions)	○	○
補足的保障給付(Supplemental Security Income)	○	○
退役軍人医療 (veterans' hospitalization)	○	○
メディケアおよびメディケア補助 (Medicare and Medicare supplemental)	○	○

資料: Federal council on the Aging, *Report to the President on Recommendations for Improving Benefit Programs Serving Older Americans*, Urban Institute, 1975.

表7のようになる。所得制限の方法は一様でなく、厳格な制限のあるものから、柔軟な制限まで様々である。ただ、老人に関する諸施策は経済状況で対象者を限定するものが相当多いことは確かである。

アメリカの社会福祉施策の特徴として、所得制限による選別のサービスが主流であり、それが今後も維持されて

いくことをモリス(R.Morris)は、普遍的サービスへの「急進的な改革は、アメリカでは政策論議に本気で提案されてこなかったし、少なくとも近い将来においてもアメリカ選挙民の許容範囲を越えたものとなろう」<sup>41)</sup>とみている。一方、負の所得税(negative tax)の考え方、見方によれば普遍的サービスでもあるが、アメリカの論者がこうした考えの導入を求めていることは、概して普遍的サービスへの移行が不可能だということでもないようである。

低所得者に優先性をおいた政策の現状は、老人福祉サービスにおいても見聞することができる。前述のごとく老人福祉サービスの根拠となる法律は、アメリカ老人法と社会福祉サービス包括補助金制度であるが、両者ともにその程度の差こそあれ、経済状況を基準にしてサービス受給者選択がなされている。社会福祉サービス包括補助金制度は原則的に低所得者層を明確な対象とし、他方アメリカ老人法はたてまえはすべての老人を対象としながら、実態は中産階層以下の人々向けのサービスという現状になっている。これら両制度の利用状況を詳しくみていく。

1965年に成立したアメリカ老人法は、1973年の第3次改正で、老人福祉サービスを提供する際には、「特に低所得老人のニーズに考慮を払うこと」となった。さらに1978年改正では、306条で「経済的ないしは社会的ニーズの最も大きい老人」にサービスの最優先をはかるべきことが明記された。1978年改正時の国会の論議において、こうした利用者制限の動向を「同法のもとでミーンズ・テストを求める一段階として解釈すべきでない」<sup>42)</sup>ことが強調され、確認された。一般にアメリカ老人法は、すべての老人を対象に老人福祉サービスが提供されるものと考えられがちであるが、サービス供給側は経済的・社会的に不利な立場にある者を優先している。

現実の自治体老人福祉担当部門での利用者調査をみると、アメリカ老人法の諸サービスは低所得者に優先性がみられる。連邦政府が定める貧困者率は、老人の場合14%に過ぎないが、アメリカ老人法の老人福祉サービス利用者中の貧困者比率は、会食サービスでは60%, 配食サービスでは64%, 交通サービスでは62%, 家事援助サービスでは59%を占めている<sup>43)</sup>。これら諸サービスの利用において、低所得者の割合はほぼ6割であり、14%の貧困者がサービスの6割を利用し、86%の非貧困老人がサービスの4割を活用していることになる。以上の事実から、アメリカ老人法はすべての老人を対象とする普遍的な老人福祉サービスの供給源として位置づけられているが、その内容をみると、サービスの大部分は経済的に

低位にある老人に向かっている。

1971年に制度化された社会保障法タイトルXXで実施されてきた社会福祉サービスは改正され、1981年から社会福祉サービス包括補助金制度となり、連邦政府より州への補助金が包括して配分され、できる限り連邦政府の直接規制を少なくする「小さな政府」をめざしたものであった。この包括補助金制度は総合予算合体法(Omnibus Budget Reconciliation Act P. L. 97-35)の成立により創られ、従来の57個の保健、教育、社会福祉サービスの諸プログラムを9つの「包括補助金制度」に合体させたが、これらの制度のうちの一つに相当する。なお、社会福祉サービス包括補助金制度は老人に限らずすべての年齢階層の人々を対象としているが、それらのプログラムのうちで老人への割りあては、主計局(Office of Management and Budget)の1981年度予算をもとにした推計では、21%の財源が使われている<sup>44)</sup>。また1982年3月末に上院の老人に関する特別委員会(House Select Committee on Aging)が実施した調査結果では、多くの州が予算額の10%から20%を老人に向けていた。この調査には50州のうち45州が回答したが、10%台とする州が16州、20%台が13州となっていた。ただ州間での比率の格差は大きく、最低はバーモント州の4.5%、最高はカリフォルニア州の40%となっている<sup>45)</sup>。そのため、すべての年齢階層のうちでも、老人はこの社会福祉サービス包括補助金制度と相当強く関連している。

従来のタイトルXXでは、低所得者をサービス利用者の核とし、その優先性を求めるために、①連邦政府から州に分配された補助金の50%以上を、AFDC、SSI、メディケイドの受給者ないしは資格者に提供、②情報提供および送致サービス、保護サービス、家族計画サービス以外の諸サービスの受給資格者は、州平均所得の115%以下の者に限定、③SSI受給者が3種類以上のサービスの利用を可能にすること、を連邦政府は各州政府に条件づけていた。

低所得者を最優先し、対象者の経済的自立の達成・維持を目的の一つとして実施されてきたタイトルXXが、1981年の社会福祉サービス包括補助金制度に変わるものとの間の、サービス利用者の特性に関して推移をみてみる。表8はタイトルXXのサービス利用者の分類を、時系列で示したものである。タイトルXX成立当初の1976年には、同法の主要対象者であるAFDC、SSI、およびメディケイドの受給者が、全利用者の62%を占めていたが、その後徐々にその割合は減少し、1980年時点では46%と半数以下にまで落ちこんだ。一方、貧困者でない普遍的サービス受給者比率は、1971年には8%に過ぎなかつたが、

1980年には2倍以上の18%にも達した<sup>46)</sup>。こうした変化は、タイトルXXの利用者に中産階層の人々が徐々に増加してきたことを意味するが、ギルバート(N. Gilbert)は、その原因として婦人就労の増加および老人の数や意識の変化をあげている<sup>47)</sup>。

ただ、タイトルXXでは老人の場合サービス利用資格要件が、一般対象者に比べてゆるやかな傾向がみられる。表9には、6州を例にして老人と一般対象者のサービス利用資格要件の相違を示したが、例えばアラスカ州では、ホームヘルプ・サービスの利用資格要件は、一般にはAFDC、SSI、メディケイド受給者であるが、65歳以上の高齢者に限っては、州の平均所得の80%以下の者まで拡げられている。こうした老人に対するサービス利用者の拡大が、表に示してあるように他の州でも多くなされている<sup>48)</sup>。

1981年の社会福祉サービス包括補助金制度の成立により、従来の補助金活用上で低所得者優先の3つの条件を取り除かれた。これは連邦政府の新しい連邦主義(new federalism)のもと、連邦政府の権限を州に移譲し、州の自由裁量にもとづく個々の州の独自性によりサービス受給者選択を実施することを示すものである。この結果、本来的には個々の州では従来の所得制限は柔らげられ、普遍的サービスへと移行していくことが予想できる。しかしながらレーガン政権は補助金の人口比にもとづく州への包括割りあて対策と同時に、緊縮財政のもとで補助金カットを進めており、現実に州自体は自由裁量よりも、財政難ゆえに、それ以前に普遍的になってきたサービスまでも低所得者に限定するといった傾向が生じてきている。これについては後で詳しく述べることとする。

以上のアメリカ老人法と社会福祉サービス包括補助金制度の所得制限の実態は、所得制限を有していないアメ

表8 タイトルXX財源のクライエント群別配分率(%)

クライエント群	1976	1977	1978	1979	1980
AFDC受給者	40	38	31	28	25
SSI受給者	20	22	22	20	20
メディケイド受給者	2	1	1	1	1
他の所得上資格要件充足受給者	30	27	33	36	35
普遍的サービス受給者	8	12	13	15	19
計	100	100	100	100	100

資料：U.S. DHHS, *Technical Notes : Summaries and Characteristics of States' Title XX Social Services Plans for Fiscal Year 1980*, 1981, p. 7.

表9 州によるタイトルXXでの老人に対するサービス資格要件

州	サービス	一般的な資格要件	老人の場合の資格要件
アラスカ (Alaska)	ホームヘルパー	所得維持サービスの受給者	州の平均所得の80%以下(65歳以上)
	ホームメーカー	所得維持サービスの受給者	州の平均所得の80%以下(65歳以上)
コネティカット (Connecticut)	フォスター・ケア	州の平均所得の80%以下	州の平均所得の115%以下(65歳以上)
	家庭管理	州の平均所得の80%以下	州の平均所得の115%以下(60歳以上)
メリーランド (Maryland)	デイ・ケア・サービス 会食・配食サービス コミュニティ・ホーム ケア・サービス	所得維持サービスの受給者	州の平均所得の80%以下(55歳以上) 州の平均所得の115%以下(65歳以上)
ペンシルバニア (Pennsylvania)	保育所を除くすべてのサービス*	州の平均所得の65%以下	州の平均所得の80%以下(60歳以上)
テネシー (Tennessee)	すべてのサービス*	州の平均所得の70%以下	州の平均所得の80%以下(高齢者)
テキサス (Texas)	小仕事サービス ファミリー・ケア・サービス ホームメーカー 会食・配食サービス フォスター・ケア・サービス 健康に関するサービス 生活設計援助	州の平均所得の60%以下	州の平均所得の65%以下(高齢者)

\*普遍的サービスは除く

資料: Sanford F.Schram, "Elderly Policy Particularism and the New Social Services"  
*Social Services Review* Vol.53.No.1 March 1979, p.82.

リカ老人法で現実的には所得制限が一部歴然として存在し、一方社会福祉サービス包括補助金制度は所得制限が原則にありながら、動向としては一部所得制限が除かれていっている側面があった。こうした実状は、老人に対する社会福祉サービスにおいて所得制限が必要か否かを明確化できない、曖昧な状態を意味するものであり、日本同様、一般論として所得制限の是非を単純に決定づけることができない状況にある。

(3) 所得制限のある老人福祉サービスの意義と問題点  
歴史的にサービス利用上の所得制限は、財源抑制のために対象者の利用抑制を意図するために、恥辱感を与え烙印を押すといった側面が強かった。これは、古くは貧困者への公的責任が始まったエリザベス救貧法時代に源をもつものであるが、最近の社会福祉サービスへの所得制限は別の意図も含包されてきている。現在の所得制限にはサービスの財源を低く押さえる効率的な意図をもつと同時に、他方経済的に低位な人々に対して優先的にサービス

の提供をはからうとする要素をもっている。このことは、晩年齢で対象規定したサービスがその理由を、老人は経済的に不利であり、その不利である老人に優先的にサービスの提供がなされるべきであると検討したとの、同じ立場になる。

このような経済的に低位な老人ほどサービスを優先的に提供されるべきであることは、実態的にも正当性を認めることができる。実際に、アメリカで有名なハリス(L.Harris)の1975年の老人に関する全国調査「アメリカの高齢者に関する神話と事実(The Myth and Reality of Aging in America)」では、高齢者は所得が低いほど、個人的に種々の重要な問題で悩んでいる人が多いという結論をだしている。表10は、11の問題について高齢者が深刻と感じているかを尋ねた結果であるが、低所得老人ほど様々な社会的な問題で悩んでいることが多く、社会的な問題解決を求めている<sup>49)</sup>。これから、低所得者に対する優先的なサービスの根拠を提示できる。

表10 65歳以上の者の個人的に「大変緊急の問題」

問 領	総 計 (2797人) %	3,000 ドル 未満 %	3,000 ドル ～6,999 ドル %	7,000 ドル ～14,999 ドル %	15,000 ドル 以上 %
犯罪の恐れ	23	31	20	21	17
病 気	21	36	21	9	11
不充分な生活費	15	32	13	5	1
孤 独	12	23	11	4	4
不十分な医療保障	10	18	9	5	1
不十分な教育	8	15	7	3	5
やっかいにされる恐れ	7	12	7	4	2
暇である	6	10	6	1	*
就労の機会がないこと	5	8	6	2	4
友達がないこと	5	7	4	3	1
劣悪な住宅	4	9	3	1	—

\* 0.5 %以上

資料：Harris and Associates, Inc., *The Myth and Reality of Aging in America*, National Council on the Aging, 1975, p. 130.

こうした経済的に低位な者に対する肯定的差別によるサービスの集中化の実験は、アメリカで1960年代後半ジョンソン大統領の時代に「貧困戦争」としてなされた。その際、サービスが普遍化されておれば、教育水準の高い人々や経済的に高位な人々はサービスをできる限り利用し、賢いサービス消費者となる、クリーミング現象を生じると仮定されていた。そうして、サービスを黒人を中心とした貧困者に集中させた<sup>50)</sup>。

この貧困戦争の結果は失敗に終ったと一般的には総括される。低所得者に限ったサービスは、一方で多くの弊害を生みだした。第一は以前から理解されていたことがあるが、サービス利用者に恥辱感を与え、烙印をおすこことになった。第二に、貧困者のみを対象としたサービスは対象者を貧困のわな（trap of poverty）に陥らせ、貧困からの克服を不可能にすることが示された。第三には、貧困者を対象とするサービスは、サービスの質そのものやそれに対処する職員の質が悪く、改善されることが少ないことも明らかになった。また、従来普遍的サービスに比べて安価で効率的であると考えられていた所得制限によるサービスが、この貧困戦争は高価なものであることを証明した<sup>51)</sup>。

こうした評価をもとに、1970年代後半以降、アメリカでは所得制限によらない普遍的サービスへと動向が動いていった<sup>52)</sup>。普遍的サービスであれば恥辱感が対象者側に生じないこと、すべての人々がサービスに対してニードを有していること、人々の労働意欲を減退させることがない、などの長所が示された。日本では、こうした普遍的サービスへの傾斜は、1982年の中央社会福祉審議会の「当面の在宅福祉対策のあり方について」の意見具申

以降強まっていった。

社会福祉サービスの普遍的給付への移行は、レーガン政権においてより可能となった。それは社会福祉サービス包括補助金制度において明らかにしたが、低所得者に優先性を与える連邦政府の規制が取り除かれ、州の自由裁量が強化されたが、現実には普遍的な給付から選別的な給付へと逆の潮流がみられる。下院の老人に関する特別委員会のヒューマン・サービスに関する下位委員会が1982年3月に実施した調査「社会福祉サービス包括補助金——老人に対するサービスの影響」は、回答に応えた45州でのレーガン政権下での社会福祉サービスの実態を示すものである。この結果、包括補助金制度になって、老人向けの諸サービスの変化を表11に示したが、ホーム・メーカー・サービスは16州で、老人のデイ・ケア・サービスは10州で削減がなされた<sup>53)</sup>。この結果は、社会福祉サービスが貧困戦争の失敗以降、順調に普遍的サービスに移行していないことを、歴然と示している。こうした状態は、補助金のカットが影響しており、財源がサービス受給者選択方法に大きく作用していることを示している。同調査で翌年度予算で老人に対する影響がるものとして、「ハードなサービスの中止・削減」を17州、「費用徴収やミーンズ・テストの実施」を8州が予想するに至っている<sup>54)</sup>。日本でも1982年以前ではあるが、東京都で老人無料バス制度を選別的なものへと移行させたことは既に述べた。

普遍的なサービスへの単純な移行の困難さは、カナダや北欧などでの普遍的サービスの実態を検討する中でも明らかにできる。こうした国々は種々のサービスを普遍的に給付することを原則としているが、低所得者などの下

表11 レーガン政権下での老人に対するサービスの変化  
(1981年度)

サービス名	サービスの縮少 (州)	サービスの廃止 (州)
配食サービス	6	1
成人デイ・ケア	10	0
在宅ケア	3	0
法律サービス	4	1
ケースワーカー	2	0
会食サービス	1	2
小仕事サービス	5	4
移送サービス	5	3
ホームサービス	16	1
健康関連サービス	2	1
カウンセリング	2	2
友愛訪問	1	2
保護的サービス	3	0
出向・情報提供	2	1
老人有償ボランティア	2	0
すべてのサービス	1	0
SSI受給者以外へのサービス	1	0
社会開発	1	0
縮少・廃止なし わからぬ	7 10	

注：調査総州は50州であったが、回答は45州からのみえられた。

資料：Select Committee on Aging Subcommittee on Human Services, *The Social Service Block Grant: Impact on Services to the Elderly*, 1982, p. 4-7.

位集団に対して、さらに上積みした手厚いサービスがなされている。すなわち、普遍的サービスといえども、さらにそれを基準にしてある特定層を優遇する選別的サービスが上乗せされており、北欧などでも普遍的サービスのみで政策を進めていくことが不可能である。

以上の現実からして、普遍的サービスへの移行が単純に進展しそうにもなく、またそうした進展が是であるともいいがたい。普遍的なサービスだけでなく、所得制限を課したサービスにも、それなりの重要な意義をもっている。それゆえ、所得制限のない選別的サービスか所得制限をもたない普遍的サービスかを、政策立案者は単純に選択することは不可能のように思われる。

#### 4. 給論—有効なサービス受給者選択を求めて—

老人に関する社会福祉サービスの分配のあり方として、「曆年齢」および「経済状況」をもとにサービス利用

制限を実施する現状・是非について検討してきた。アメリカと日本の現状は、両国とも普遍的なサービスと曆年齢や所得で利用制限する選別的サービスが混在し、決して一定の方向に明確に政策変更できる状況ではない。それは、普遍的サービスそれ自体にも長所があり、同時に選別的サービスにもその有意義な要素は多数含まれているからである。また、一般に選別的サービスから普遍的サービスへと社会福祉政策は歴史的に移行していくということも曖昧であり、逆に糾き曲折としており、一つの歴史的方向を普遍的か選別的かで言い当てることは至難の技ともいえる。

こうした背景には、選別的か普遍的のどちらのサービスを選択するかといった、普遍的サービスが終局の目的であるかのような目的概念で捉えられるところに問題の根柢が潜んでいると考えられる<sup>55)</sup>。ギルバートらは「普遍的=選別的の二分法は資格要件原則を概念化するうえでの有効な出発点として供するが、社会的なサービス受給者選択の基本はこうした考え方方が意図している以上に複雑なものである」<sup>56)</sup>と主張している。またロブソン(W. Robson)は普遍主義者や選別主義を好み人々の仮説が多くは表面的なものにすぎないことを示し、さらにマイク・レディンの考え方を取り入れ、「普遍主義的給付対選別主義的給付の論争が、結局は、絶対的なものないしまったく正反対のシステムに関する議論にはなり得ず、むしろ、普遍主義的給付に対して、選別主義給付をどれほど拡張あるいは削減するかにかかわっている」<sup>57)</sup>ものとしている。こうした考え方は、普遍的サービスや選別的サービスは、単にサービス対象者の範囲を示すものにほかならず、こうした二律背反的な類型化を離れて社会福祉サービス受給者選択について基本的な枠組を開発・構築しなければならない。

受給者の観点からサービス対象者選択のあり方をみると、最も理想の方法は個々の対象者のニードに合わせて(needs-test)、個別的にサービスを立案することであろう<sup>58)</sup>。しかしながら、これは政策立案者にはとうてい受けとめられない、非効率で現実離れしたものであり、現実妥当性のある受給者選択の基本的枠組を求めなければならない。

スペクトとギルバートは普遍的か選別的かの観点から離れ、独自のサービス分配方法の枠組を提示しており、一つの有効な考え方のように考えられる。これは図4のように、4つの基準をもとに分配方法を見いだす。属性的ニードによる分類は、標準化された指標により、ニード対象者を範疇的に分けることである<sup>59)</sup>。例えば、人口全体、60歳以上の高齢者、単親家庭などの範疇は、これ

図-4 ギルバートとスペクトのサービス受給者選択の原則



に該当する。補償は、平等の回復に向けての標準的な指標により範疇的に分類するものである。これには同和地区の住民、過疎地域の人々など、社会的な不平等をこうむっている人々を指す。診断的区別は、ニードの技能的な診断指標にもとづく、より個別的な分配方法である。こうした区分には痴呆性老人、独居老人、寝たきり老人、などがあてはまる。最後の資産調査ニードは、経済的な基準をもとに個別的な分配をなすものである。これら4つの分配方法を駆使して、種々のサービスに関して対象者全体を見透したニード充足を求めるものであり、ある意味でニーズ・テストに基づくものともいえる。

スペクトとギルバートはこの枠組をもとに、保育サービスの対象者規定の方法を具体的に検討しているが、老人に関する社会福祉サービスについても、単に曆年齢、経済状況、要援護性などの規定方法だけでなく、地域性、家庭の特性などの方法、さらにはより個別的な特性をも含めていくことが可能である。

ここでは一例として「移送サービス (transportation service)」について検討してみる。本紀要第30巻(1982年)において拙稿「老人に対する交通機関無料乗車制度の現状と問題点」<sup>60)</sup>は、指定都市で実施されている老人に対する普遍的な公営交通機関の無料バス制度を検討したものである。その結果、同制度の利用者の特徴を、高学歴で高収入の男性老人であると浮き彫りにし、同制度が老人間での所得を含めた生活水準全般での格差を一層助長することを問題提起した。本来の「移送サービス」のあり方を、ギルバートとスペクトの考え方をもとに示すと、表12のこととなる。これは、4つの分配方法に該当すると考えられる対象者群を恣意的に並列したに過ぎず、まだ多数の個別的な診断による対象者群が存在すると思われる。ただこうした分配対象は、対象者群のニーズをもとに創りだされるものである。

この図より、これに並列されたすべての対象者群に対して、ニードに合致した具体的な移送サービスがなされるわけではない。そこには当然、人々が社会への参加を促進するための移送サービスに対して、行政側が果たすべきシビル・ミニマムが設定されなければならない。同時に

表12 移送サービスの受給者選択についての一例

範 疇 的 的 選 択	属性的ニード	すべての住民 被雇用者 児童 老人 学生
	補 償	過疎地域住民 大都市住民 離島地域住民 スラム地域住民 公共交通機関のない地域住民
	診 断 的 区 別	要援護老人(付添いがいる、いない) 視覚障害者(付添いがいる、いない) 聴覚障害者(付添いがいる、いない) 肢体不自由者(付添いがいる、いない) 情緒障害者 痴呆老人 精神発達遅滞者
	資産調査ニード	経済的に低位な人々

に、シビル・ミニマム内での優先される対象群間のサービスが明示されなければならない。そこには、平等(equality)、公正(equity)、妥当性(adequacy)といった政策立案側での価値観が反映されることになる<sup>61)</sup>。

## 註

- 1) イギリスのソーシャル・ポリシー ソーシャル・アドミニストレイションに関する文献では、大部分がそうした位置づけをしている。アメリカでは、Alfred J. Kahn, *Social Policy & Social Services*, Random House, 1973, Neil Gilbert and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Prentice-Hall Inc. 1974. などがあげられる。
- 2) Elizabeth A. Kutza and Nancy R. Zweibel, "Age as a Criterion for Focusing Public Programs", Bernice L. Neugarten (ed.), *Age or Need*, Sage Publications, 1982.
- 3) Carol P. Austin, and Martin B. Loeb "Why Age Is Relevant in Social Policy and Practice" Bernice L. Neugarten (ed.) *Ibid.*
- 4) 拙稿「老人の就労・雇用問題の一断面——曆年齢にもとづく施策区分をめぐって——」大阪市立大学社会福祉研究会編 社会福祉論集第19・20合併号、昭和58年3月参照

- 5) 大阪府立老人総合センター、大阪府下市町村における老人福祉単独事業実施状況(昭和58年度), 昭和59年3月
- 6) Select Committee on Aging House of Representatives, *Federal Responsibility to the Elderly*, U.S. Government Printing Office, 1975, pp. 15-16.
- 7) Federal Council on the Aging, *Report to the President on Recommendations for Improving Benefit Programs Serving Older Americans*, Urban Institute, 1975.
- 8) アメリカ老人法は1965年のジョンソンの時代に創られたもので、①退職後の十分な所得、②身体・精神に関する医療の最大限の活用、③最適な住宅、④施設における十分な回復的サービス、⑤十分な雇用の機会、⑥退職後の健康、威厳の維持、⑦有意義な社会活動の追求、⑧十分に利用できる有効な地域社会のサービス、⑨調査で実証された知識の利用。⑩個々人の自由・独立を目的としている。法に含まれる社会福祉サービスとしては、①保健・医療、継続教育、情報、レクリエーション、ホームメーカー、カウンセリングあるいは送致サービス、②移送サービス、③老人が活用できる機関やサービスを利用するよう奨励し援助するサービス、④家屋修繕を含めた、十分な住宅を得られるためのサービス、⑤ホームヘルス、ホームメーカー、買物、付添い、代読、代筆を含めた、施設入所を遅らせるための援助、⑥税や財産に関するカウンセリングを含めた法律的サービス、⑦身体的、精神的な健康推進援助のためのサービス、⑧病気の発見・予防のためのスクリーニング・サービス、⑨退職後および次の仕事に関するカウンセリング・サービス、⑩長期ケア施設居住者からの不満聴取調査および合法化された州の監視サービス、⑪障害老人に対するサービス、⑫犯罪の予防とその犠牲に対する援助、⑬老人に対する機会の提供やサービス、⑭教育および研修、⑮雇用サービスとなっている。
- 9) 社会福祉サービス包括補助金制度は1975年に社会保障法のタイトルXXとして創られ、1981年の総合予算合算法で改訂された。法の目的は①経済的自立の達成・維持、②自己の資力・能力の十分な達成、③自己の利益を守れない児童・成人に対する放棄・虐待・搾取の予防・救済、又は家族の保護・社会復帰・再統合、④地域社会や家族を基盤としたケアの提供による、不適当な施設でのケアの予防・軽減、⑤他のケアが不適切な場合の施設ケアへの送致、入所の保障、又は施設内での個人へのサービスの提供、である。サービスの

- 内容は、①児童ケア・サービス、②児童や成人に対するケア・サービス、③児童や成人に対する里親サービス、④家屋の管理・維持に関するサービス、⑤成人に対するディ・ケア・サービス、⑥移送サービス、家族計画に関するサービス、⑦研修やそれに関連するサービス、⑧雇用サービス、⑨情報提供、送致、およびカウンセリング・サービス、⑩給食の準備および分配、⑪健康支持サービス、⑫児童、老人、発達遅滞者、視覚障害者、情緒障害者、身体障害者、アルコールおよび薬物中毒者、それぞれに対する特定のニーズを充足するために、実施させる連動した諸サービス、となっている。
- 10) これは、Elizabeth A. Katzaの考え方によっている。Elizabeth A. Katza, *The Benefits of Old Age: Social-Welfare Policy for the Elderly*, The University of Chicago Press, 1981, pp. 77-82.
- 11) Select Committee on Aging, *Every Ninth American*(1982 Edition), Comm. Pub. No. 97-332, U.S. Government Printing Office, 1982, p. 4.
- 12) 厚生省、社会福祉行政業務報告 昭和57年度、昭和59年、20頁。
- 13) 杉本瑞穂、「老人の福祉をめぐる運動」ジュリスト臨時増刊号、福祉問題の焦点572号、昭和49年、橋本宏子、老齢者保障の研究—政策展開と法的視角—、総合労働研究所、昭和56年、参照
- 14) Henry J. Pratt, *The Gray Lobby*, The University of Chicago Press, 1976. 参照
- 15) ジャン・K・キャンベル著、平岡公一訳、「日本における老人福祉政策の形成過程」社会保障研究 Vol. 18, No. 4 .昭和58年
- 16) National Council of Senior Citizens, *Meets the Challenge: Highlights of Our 20 Year History*, 1980, pp. 8-12.
- 17) 日本では昭和58年12月の衆議院議員選挙において、全体の投票率が67.94%であったのに対して、60-64歳では83.3%，65-69歳では81.35%，70歳以上では68.41%と老人の投票率は高率であった。アメリカでは1980年大統領選で18-20歳での投票率が35.7%であったのに対して、65歳以上は65.1%の投票率であった。
- 18) Albert R. Jonsen, "Principles for an Ethics of Health Services", Beruice L. Neugarten and Robert J. Havighurst (edt.) *Social Policy, Social Ethics, and the Aging Society*, U.S. Government Printing Office, 1976, pp.101-102
- 19) Fay L. Cook, *Who Should be Helped? Public*

- Support for Public Services*, Sage Publications, 1979.
- 20) 大阪市市民生活局、「大阪市における高齢化社会についての世論調査」昭和58年, 12頁。
- 21) Sheldon S. Tobin, Stephen M. Davidson, and Ann Sack, *Effective Social Services for Older Americans*, Institute of Gerontology The University of Michigan-Wayne State University, 1976, p. 43.
- 22) A.R. Hochschild, *Unexpected Community*, Prentice Hall, 1973.
- 23) U.S.Congress, Congressional Budget Office, *Poverty Status of Families under Alternative Definition of Income*, Background Paper No. 17, 1977, p.12.
- 24) 日本では、老人の医療や住宅対策においても、さらに地方自治体によっては、単独事業として、下水道料金や交通料金の割引きや無料化がなされているところもある。また、税の控除もある。
- 25) Select Committee on Aging, *Every Ninth American(1982 Edition)*, op. cit., p. 3.
- 26) Ibid. p. 3
- 27) 山崎清、「老齢生活の経済的変容」ジュリスト総合特集「年金改革と老後生活」36号, 昭和59年, 有斐閣, 86頁。
- 28) 山田博、「人体の強度と老人」日本放送出版協会, 昭和54年, 182～189頁。
- 29) 藤田綾子、「後期老年層は何歳からか」月刊福祉, 昭和59年9月号, 31～35頁。
- 30) 行政管理庁行政監察局編、「老人福祉対策の現状と問題点」昭和59年, 9～14頁。
- 31) 大阪市市民生活局, 前掲書, 19頁。
- 32) Elizabeth A. Kutza and Nauey R.Zweibel, "Age as a Criterion for Focusing Public Programs", op. cit., pp 79～82.
- 33) Bernice L.Neugarten, "Policy for the 1980's: Age or Need Entitlement?" in Bernice L. Neugarten (edt.) *Age or Need?* Sage Focus Edition. 1982, pp. 19～32.
- 34) Subcommittee on Human Services of the Select Committee on Aging U.S.House of Representatives, *Future Directions for Aging Policy: A Human Service Model*, Comm. Pub. No. 96-226, 1980, U.S.Government Printing Office, pp.44～48.
- 35) 中央社会福祉審議会「当面の在宅福祉対策のあり方について」昭和57年。
- 36) 同上書。
- 37) 社会保障長期展望懇談会「社会保障の将来展望について(提言)」昭和57年。
- 38) 老人問題懇談会「老人問題懇談会経過報告書」昭和58年。
- 39) 三浦文夫「分岐点に立つ老人対策—1982年度の老人対策の動きを中心に」図説老人白書1983年版, 昭和58年 碩文社, 47～71頁, 参照。
- 40) 抽稿「老人に対する交通機関無料乗車制度の現状と問題点」大阪市立大学生活科学部紀要第20巻, 昭和57年, 291～303頁 参照。
- 41) Robert Morris, *Social Policy of the American Welfare State*, Harper & Row, 1979, p. 165.
- 42) Select Committee on Aging U.S. House of Representatives, *Older Americans Act: A Staff Summary*, U.S.Government Printing Office, 1982, p.13.
- 43) National Association of State Units on Aging, *Services for Older Persons Supported by State and Area Agencies on Aging*, National Association of State Units on Aging and National Association of Area Agencies on Aging, 1983, pp. 9～12.
- 44) U.S. Office of Management and Budget, *The Budget of the United States Government Fiscal Year 1981*, U.S. Government Printing Office, 1980.
- 45) Select Committee on Aging Subcommittee on Human Services, *The Social Service Block Grant: Impact on Services to the Elderly*, 1982, p. 3.
- 46) U.S. Department of Health and Human Services, *Technical Notes: Summaries and Characteristics of State's Title XX Social Services Plans for Fiscal Year 1980*, 1981, p. 7.
- 47) Neil Gilbert, "The Burgeoning Social Service Payload", *Society*, May/Jane, 1977, pp.63～68
- 48) Sanford F. Schram, "Elderly Policy Particularism and the New Social Services", *Social Services Review* Vol. 53, No. 1. March 1979, p. 82.
- 49) Louis Harris and associates, Inc., *The Myth and Reality of Aging in America*, National Council on the Aging, 1975, p. 130.
- 50) Alfred Kahn, *Social Policy & Social Services*,

- Random House, 1979, p.78.
- 51) Ibid., p. 79.
- 52) Ibid., p. 78.
- 53) Select Committee on Aging Subcommittee on Human Services, *The Social Service Block Grant : Impact on Services to the Elderly*, 1982.
- 54) Ibid., p. 8.
- 55) 星野信也, 「社会福祉年間展望—原理論・行財政部門」  
社会福祉研究第32号, 昭和58年, 77頁, 参照。
- 56) Neil Gilbert and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Prentice-Hall, 1974, p.68.
- 57) W.A.ロブソン著, 辻清明・星野信也訳, 福祉国家と福祉社会, 東大出版, 昭和55年, 23頁.
- 58) Carol D. Austin and Martin B. Loeb, *op. cit.*, pp. 279 - 283.
- 59) Neil Gilbert and Harry Specht, *op. cit.*, pp.66 - 69.
- 60) 拙稿「老人に対する交通機関無料乗車制度の現状と問題点」前掲論文。
- 61) Neil Gilbert and Harry Specht, *op. cit.*, pp.39 - 43.

(昭和59年11月6日受理)

### Summary

The purpose of this article is to pursue the fundamental principles on the allocation of the personal social services for older people.

We select two kinds of allocations for the materials of this discussion. At the first stage, we examine the social services limited the users by the calender year. At the second stage, the social services for low-income people are discussed from the point of need-sufficiently. Both allocative methods which are called selective benefits for people have merits and demerits to allocate the social services for people.

From the discussion, we can find that the selective services for the elderly or low-income people and the universal services are not opposition and are a kind of allocative methods. Also, we critique the tidal current that the allocative methods of social services will be changed from selectively to universality.

Another perspective on allocative principles is introduced from N.Gilbert and H. Specht's consideration using the concept of "a continuum of choice". And we testify that their allocative principles categorized four dimensions (attributed need, compensation, diagnostic differentiation, and means-tested need) are useful to allocative the services systematically.