

◆グローバル化、雇用および社会福祉

— Globalization, Employment and Social Welfare —

（台湾からの報告） . . . . . 2

\* 北東アジア地域代議員会に出席して

淑徳大学 社会学部 教授 多々良 紀夫 . . . . . 3

\* アジア太平洋地域会議に参加して

埼玉県立大学 保健医療福祉学部 教授 蟻塚 昌克 . . . . . 7

\* 日本の社会福祉およびその公共・民間部門の現状

埼玉県立大学 保健医療福祉学部 教授 蟻塚 昌克 . . . . . 11

---

# 国際社会福祉協議会 第30回 アジア太平洋地域会議

The 30th ICSW International Conference on Social Welfare

---

## — 台北（台湾）からの報告 —

テーマ：グローバル化、雇用および社会福祉

(Globalization, Employment and Social Welfare)

会 期：2003年12月9日(火)～12日(金)

会 場：台湾 台北市 圓山大飯店

主 催：台湾社会福祉協議会

同会議は、2003年12月9日から12日までの4日間、台湾 台北市の圓山大飯店において開催された。

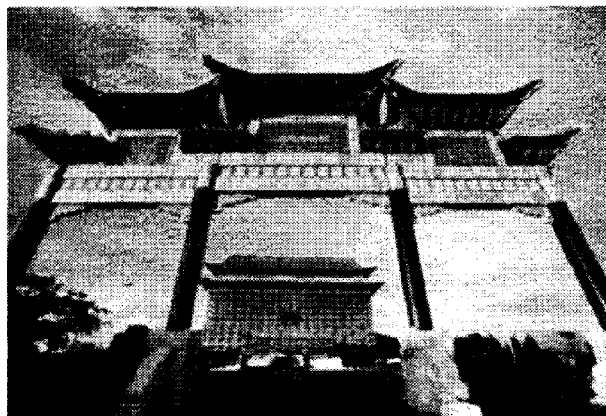
国際社会福祉協議会 (International Council on Social Welfare, ICSW) は、各国間および各国際団体間の情報、経験を共有し、福祉の増進に向けて協力を進めることを目的として、1928年に設立された機関である。国際会議は2年ごとに世界会議、その合間の年に地域会議があり、2003年は地域会議の年であった。

参加者は、18ヶ国から250名を超えるNGO関係者や学識者、政府関係者らが参加し、日本からは2名が参加した。

会議では、「グローバル化、雇用および社会福祉」(原題：Globalization, Employment and Social Welfare) をテーマに、全体会議、シンポジウム、分科会、施設見学などが行われ、各専門分野における活発な議論が交わされた。

日本からは、淑徳大学 社会学部 教授 多々良紀夫氏がシンポジウム1で議長を務め、また埼玉県立大学 保健医療福祉学部 教授 蟻塚昌克氏がシンポジウム2にて、「日本の社会福祉およびその公共・民間部門の現状」をテーマに発表を行った。

なお、同会議に先立ち、12月8日に国際社会福祉協議会 北東アジア地域代議員会が開催され、活動報告や財務報告などが行われ、今後の運営に関する協議がなされた。



会議が開催された圓山大飯店

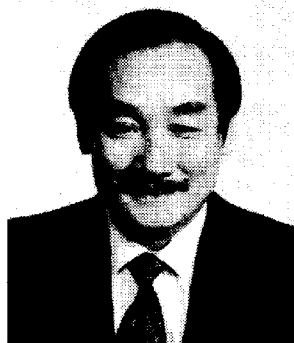
# 北東アジア地域代議員会に出席して

淑徳大学 社会学部 教授

多々良 紀夫

## はじめに

国際社会福祉協議会（ICSW）の第30回アジア太平洋地域会議は、台湾の台北にあるグランドホテルにおいて、2003年12月9日から12日までの4日間開催された。同協議会の北東アジア地域代議員会は、この地域会議が開催される前日の12月8日、午後2時30分からグランドホテルのR106会議室で開かれた。ICSW日本国委員会を代表して、代議員の多々良紀夫が、この代議員会に出席した。本報告書は、同代議員会での報告、審議及び決定事項をまとめたものである。



（Dr. Richard P.S.Wang）、チェン・チュンアン教授（Prof. Chien Chun-An）、およびベティ・Y・ウエン博士（Dr. Betty Y. Weng）。そして、チェン・シューフエイ博士（Dr. ChenHsin-Hui）がオブザーバーとして参加] が出席していた。香港の代

表は、香港社会福祉協議会の最高責任者クリスティン・ファン女史（Ms.Christine Fang）以下2名、スティーブン・ヤウ氏（Mr. Stephen Yau）およびケイ・クー女史（Ms. Kay Ku）であった。韓国からは、韓国社会福祉協議会を代表して、イー・サーボク氏（Mr. Lee Sea-Bok）とキル・ホーサプ氏（Mr. Gil Ho-Sup）が参加していた。この他、韓国から来ていたパク・ジョンサム博士（Dr. Park Jong-Sam）は、北東アジア地域を代表するICSW世界執行委員の資格でこの代議員会に出席していた。以上の出席者の他に、ICSW世界会長に就任したばかりのソルヴェイグ・アスクジェム女史（Ms.Solveig Askjem）（ノルウェー）とICSWロンドン本部常務理事デニス・コレル氏（Mr.Denys Correl）が出席していた。最後に、ICSW日本国委員会代表の多々良（本報告書執筆者）は会議当日、会議開始時刻にタイミングを合わせて成田から台湾へ移動したのだが、航空機が遅れたり、空港からのタクシーによる移動に手間取ったので、会議場への到着が30分程

## 議題および出席者

ICSW北東アジア地域の会長は、台湾のチャオ・ショーポー博士（Dr. Chao Shou-Po）で、同地域の事務局は台北にある。今回の会議のための議題は、会長と事務局によって作成され、会議の冒頭、出席者全員に配布された。出席者は、配布されたリストによると、合計13人となっていたが、会議室にはこれより多くの人々が着席していた。台湾からは、会長のチャオ博士以外に、5人〔北東アジア地域財務担当理事リヴィア・ユー女史（Mrs. Livia Yu）、台湾社会福祉協議会職員のリチャード・P. S. ウァン博士

遅れた。このため、アスクジェム女史やコレル  
常務理事の紹介や、この人達がなぜ北東アジア  
地域会議に出席しているのかの説明を聞くこと  
ができなかった。後に知ったのであるが、アス  
クジェム女史、前ICSW世界会長のカジ・ファ  
ルク・アーメッド氏 (Qazi Faruque Ahmed)  
(バングラディッシュ) の辞任直後、世界会長  
に選出された経緯について短い説明がコレル氏  
からあったということであった。

## 報告、審議および決定事項の要旨

**北東アジア地域会長の活動報告：** 本報告は、  
地域会長が2002年7月から2003年12月までの15  
ヶ月間に指揮したり、関わったりした活動のま  
とめである。チャオ会長は、この会議のために  
準備した短い活動レポートを基に口頭プレゼン  
テーションを行った。まず、会長は、ICSW北  
東アジア地域の会員国間の情報交流の強化のた  
めに、「ニュースレター」(英語ではBulletinを  
使っている)を発行する計画があることを発表  
した。地域事務局では、すでに発行の準備に入っ  
ているということであった。次に、チャオ会長  
は、2003年の冬から春にかけての香港および台  
湾におけるSARSの問題について話した。そし  
て、ICSW北東アジア地域事務局は、台湾政府  
のSARS対策に全面的に協力したと語った。さ  
らに、2003年の2月には、ニューヨーク市にお  
いて、ICSW世界執行委員会の会議が開かれた  
際、チャオ会長が、北東アジア地域の代表とし  
てこの会議に出席したとの報告があった。同時  
期にICSWは、Civil Society Forumをニューヨ  
ーク市で開催したが、チャオ会長は、この大会にも  
参加して、social inclusionとsocial development  
に関しての討論会やセミナーに出席したとのこ

とであった。最後に、チャオ会長は、この度の  
台湾における第30回ICSWアジア太平洋地域会  
議の開催の準備に関しては、スタッフを含む多  
数の人達から支援と協力を得たことを確認して、  
全ての人達に感謝の意を示した。最新の情報に  
よると、アジア太平洋地域の18ヶ国から250名  
を越える参加者が登録されているとのことであっ  
た。チャオ会長は、本会議のテーマ「Globaliza-  
tion, and Social Welfare」は、この地域に最も  
ふさわしいものであると強調した。

**北東アジア地域会計報告：** 本地域の財務担当  
理事リヴィア・ユー女史が、あらかじめ用意さ  
れた2003年度の会計報告書に基づいて口頭報告  
を行った。この報告書は、2003年1月1日から  
2003年12月7日までの期間の収入と支出に関す  
るものであった。ユー女史の報告によると、北  
東アジア地域の総財産は、2003年12月7日現在、  
わずか37.55ドルであった。この時点まで、ほ  
とんど発言をしなかった地域代議員達は、ユー  
女史の会計報告に様々な反応を見せ、活発な発  
言をした。まず、問題になったのは、ユー女史  
が、今回のアジア太平洋地域会議の準備に関わ  
った臨時スタッフの person 費を北東アジア地域事務  
局の経費として差し引いていたことである。こ  
の問題について発言を求めた代議員全員が、こ  
のやり方は「間違いである」と指摘した。結局、  
チャオ会長の問題となっている14,400ドルを  
「地域の会計に戻す」という提案で、この件は  
落ち着いた。その結果、北東アジア地域の残金は、  
14,437.55ドルとなった。この件が解決してから  
しばらくして、日本国代表の多々良は発言を求  
め、前回の北東アジア地域代議員会(2001年9  
月3日)で、ICSW日本国委員会は、5,000ドル  
を同地域の活動を支援するために拠出すると約



北東アジア地域代議員会

東したのだが、地域事務局から「請求書」が届いていないので、この金額はまだ支払われていない、と述べた。この件に関しては、多々良はICSW日本国委員会の許可をすでに得ていたので、発言のタイミングを狙っていたのであった。チャオ会長が日本国委員会に謝意を示し、ユー女史は、直ちに請求書を発送すると発言したので、次のトピックに会議の焦点は移ったが、日本からの5,000ドルを加えると、北東アジア地域の財政バランスは、合計19,437.55ドルの黒字に増える。

最後に、ユー女史は北東アジア地域の2004年度予算を提案した。この予算によると、同地域の2004年度の収入予想額は、35,800ドルで、一方、支出予想額の合計は、18,600ドルとなっていた。もし、これらの収支の内訳が全て正しいとすると、2004年度末の北東アジア地域の財政黒字は17,200ドルとなる予定である。この額に2003年度末の繰越金19,437.55ドルを加えると、36,637.55ドルになるが、この計算は果たして正しいのであろうか。2003年12月8日の代議員会では、このような計算をした代議員は、一人もいなかったようで、2004年度予算の同年度の活動計画についての討論は行われなかった。

**韓国及び香港からの行動報告：** パク博士は、韓国社会福祉協議会（KNCSW）の活動について短い報告を行った。パク博士によると、KNCSWは、2002年12月17日の大会において新しい会長を選出したとのことであった。新会長は、キム・ドクリン氏（Mr. Kim Deuk-Rin）で、2003年1月1日から会長の任務についた。次に、KNCSWは、2003年10月にボランティア祭を開催した。このイベントは、全国的に展開されて、ボランティア賞をめぐって多くのボランティア達が競った。最後に、KNCSWは、第9回日本・台湾・韓国民間社会福祉代表者会議の主催者で、2004年11月に韓国の済州島で「市民参加と社会福祉」のテーマで、会議を行う計画を立てている、とパク博士は述べて報告を終えた。

次に、香港社会福祉協議会のファン行政総裁が、同協議会の活動についての報告を行った。ファン女史は、かなり長文の報告書をあらかじめ配布していたので、要旨のみを口頭で発表した。まず、ファン女史によると、香港は、今回台湾へ9人の代表団を、スティーブン・ヤウ氏を団長として送っているとのことであった。そして、これらの団員は、地域会議においてシンポジウムやワークショップで司会者や発表者を務めることになっていると、ファン女史は報告した。次に、ファン女史は、香港社会福祉協議会の5つの重要目標達成に向けての活動がどのように展開されているか近況を報告した。これらの重要目標とは、社会開発と社会的統合の推進、社会的に不利な立場のグループに対するサービス開発やケアの促進、戦略的なパートナーシップや社会資本の構築、効率の向上と資源の開発、およびビジネスプロセスの強化と香港社協の責任感や責任に対する認識の向上である。続いて、ファン女史は、香港社協の最近の活動（特に国

際的な活動)について、短くまとめた。最後に、ファン女史は、香港社協がSARSに関連して行った活動を述べた。特に、同社協が他のNGOなどと協力して関わったSARS犠牲者や家族への金銭的援助プログラム(TFAS)は、1,600家族(4,700人)を対象とした大きなものであった。

**2005年の北東アジア地域会議：** 北東アジア地域会議は、韓国(2001年)と台湾(2003年)が主催国を務めたので、2005年には日本が会議主催の責任を持つことになろうと、ICSW日本国委員会は考えていた。そして、今回の地域代議員会において代表の多々良が日本の考え方を紹介することになっていた。その「考え方」とは、日本は、韓国や台湾が行ったような「大会形式」の大集会でなくて、特定のテーマに沿って参加者を選択して、討論や議論を行う「エキスパートミーティング形式」(専門家会議)の会合を主催するというものであった。そして、

多々良は、その考え方を発表したのだが、チャオ会長やその他の代議員は、ICSWフィリピン国委員会が第31回のアジア太平洋地域会議を2005年に開催することに決めているので、日本はフィリピン国委員会と調整すべきであると提案したのであった。これを受けて、多々良は、日本は「北東アジア地域の4カ国との会議」を考えているものの、アジア太平洋地域の国々からの参加者を拒否する意図は毛頭ないことをきっぱり伝えた。そして、現在のような状態にことが進展していることを踏まえて、日本も慎重に事態を判断したいので、多々良は日本国委員会に事情を報告すると伝えた。(多々良は、帰国後直ちにICSW日本国委員会にこれらの事情を報告した。)

**2004年第31回ICSW世界会議：** 第31回ICSW世界会議は、2004年8月16日から20日まで、マレーシアのクアラルンプール(Kuala Lumpur)で開催されることになっている

# アジア太平洋地域会議に参加して

埼玉県立大学 保健医療福祉学部 教授

蟻塚 昌克



2003年12月9日から12日まで台湾・台北市で第30回国際社会福祉協議会アジア太平洋地域会議が開かれた。会議は本来は2003年9月に開催予定であったが、SARS蔓延のために延期して開催されたもので、18ヶ国から約270名が出席、日本からは多々良紀夫教授と筆者が参加した。会議の共通テーマは、「グローバル化、雇用および社会福祉」(Globalization, Employment and Social Welfare)で1990年代のアジア通貨危機を契機に加速されたグローバリゼーションを背景にして変化するアジア・太平洋の社会福祉をめぐる情勢をとりまとめる機会となった。以下に会議開催の背景や論点などを整理していくことにしよう。

## 1. グローバリゼーションの進展とアジア・太平洋

経済のグローバル化、あるいはグローバリゼーションという用語には必ずしも明確な定義が存在するわけではないが、一般的には国境を越えて資本が活発に増殖し、またその中心になる大企業の多くがアメリカ系のものであるから1990年代以降のアメリカ主導による世界経済の市場化の徹底といった意味にも使われる。同時に資本の自由な移動だけではなく、それはインター

ネットをはじめとする膨大なITシステムによって支えられ、人もまた国境を越える資本の活動に伴って移動することとなる。このグローバリゼーションが顕著となったのは旧ソ連の崩壊以降であり、冷戦体制の枠組みに束縛されていたアメリカ資本は一

転して世界経済の覇者となる道を進み、それはまた市場原理を唯一の公準とする新自由主義、アメリカ的な民主主義の価値を規範とする新保守主義を付随しながら、やがてそれはアメリカン・スタンダードと揶揄されるようになった。総じて、グローバリゼーションとはデリヴァティブの増大にみられる資本、人間、情報の国際的な移動であり、その巨大な圧力は国際関係の多様化、所得の格差、社会や地域の変容などをもたらすこととなった。

アジア・太平洋における急激なグローバリゼーションの発端は1997年に勃発したアジア通貨危機であり、それはアメリカの国際的な投機筋がタイ、インドネシアなどを標的としたものであった。アメリカの投機筋からの大量の資金流入、そして暴落によりまずタイ経済が崩壊してIMFの管理下におかれ、ついでインドネシア、韓国もIMF管理のもとで経済再建に取り組むこととなった。問題はこの経済再建の過程で大規模な不良債権処理が進められ、金融市場をはじめと



地域会議開会式

する経済活動の規制緩和、政府部門の縮小・民営化の促進、そして市場原理の徹底が行われ、その結果、アメリカ資本による主要な企業の買収・合併、社会的規制の撤廃、大量の失業者の排出などの事態が出現したことである。東南アジアでは1980年代から経済発展が本格化してきたが、それにともなって蓄積されてきた都市と農村の所得の格差増大、貧困層の形成、低賃金労働、児童労働の常態化、環境破壊などの問題はグローバリゼーションの進展でさらに加圧されることによって強力な爆発力を内包し、やがて問題が各国で鋭く出現することとなった。会議の共通テーマである「グローバル化、雇用および社会福祉」は、こうした脈絡の中で浮上してきたのであった。

## 2. グローバリゼーションに揺れるアジア・太平洋福祉

グローバリゼーションは社会福祉に2つの結果をもたらすものと考えられる。1つはグローバリゼーション、わけてもマネー資本主義のもとでの市場原理の徹底による失業者や貧困層の増大であり、もう一方では東南アジアでは経済成長とタイムラグをもちながらも形成されてきた社会福祉の枠組み、とりわけ財政赤字を抱えた政府部門の縮小による社会福祉の変容である。

これは必ずしも単純に割り切れるわけではないが、換言すれば前者は社会福祉の対象の増大を意味し、後者はその社会福祉に対する国家支出の低減となる。会議は前韓国社会福祉協議会会長のムン・テジュン氏 (Mr. Moon Tai- Joon) による基調講演を受けてセッション、分科会へと展開したが、いくつかの特徴的な報告をみていくと以下のようなになる。

まずは、グローバリゼーションによる人口移動である。ニュージーランドは80年代には鉄道、通信などの多数の国家資本を民間に売却して財政赤字からの脱却を図り、経済は比較的堅調に推移してきた。しかしながら、90年代にはアジア・太平洋の国からの人口流入が急増した。これらの中心となるのがベトナムなどからの低賃金労働力であり、建設産業やサービス産業などに就業している。その結果、国内のアジア人の3分の2がオークランドに住み、オークランドは人口の集中とともにその3分の1が国外出身者になっているといわれている。このように今日のニュージーランドはグローバリゼーションを背景に人種の多様化がすすみ、従来のマオリ族といった先住民対策だけではなく、急増する移住者に対する住宅、教育、福祉などの施策整備が急務となっている。

より多くの利潤を求めようとする資本の移動と同様に、低賃金国からのやむことのない出稼ぎ労働力の流入は、ニュージーランドだけにとどまらず日本を含めてオーストラリア、香港、台湾など少なからぬアジアの経済発展国に共通した現象である。中でも台湾ではここ10年ほどの間に激しい競争戦の中で生産拠点の中国本土への移転やリストラ策が続いて失業者が増大しており、労働市場の活性化、職業訓練実施、雇用保障関連法の整備などが必要とされている。



今回の会議では、同様の報告が韓国、香港からもあり、従来にも増して社会福祉の概念を雇用問題も含めて広く解釈しているのが特徴的である。

アジアの発展途上国の中でもグローバル化の影響は広がっているというレポートも相次いだ。インドからは女性の人権を侵害する例として、アメリカ企業のもとでの低賃金労働、アジアからヨーロッパなどへの大量の女性の出稼ぎ、年間1万人を超えるネパール人女性がインドなどへ暴力的に売春婦として売られている事実、アジアの100万人を越す児童買春など社会経済的な女性への虐待が指摘された。

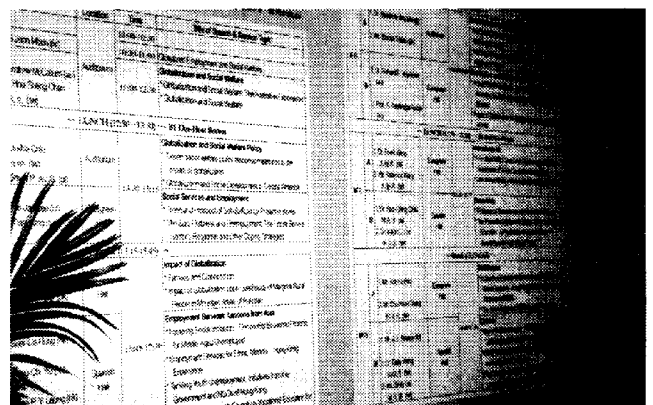
一方でアジア貨幣危機を契機にした各国における福祉見直しも一定の共通した傾向をみせている。とくにIMF管理下におかれた国では社会福祉予算の徹底した縮減が課せられ、民間社会福祉は軒並み補助金の削減策の中で経営の困難に直面している。しかし、その中であってもグローバル化のもとで多様化、深刻化する福祉需要に対して非営利組織が次々と立ち上げられ、各国で福祉ミックスの方向が志向されていることも指摘されなければならない。この他、トピカルな話題としてシンガポールや台湾からSARS流行と失業問題に関する報告もあり、関心を呼んだ。

### 3. 結びにかえて—これからのアジア太平洋地域会議の方向を考える

筆者は今回でアジア太平洋会議への出席は5回となった。台北会議とこれまでの経験をもとに、思いつくままに今後のICSWアジア太平洋会議の方向などについて述べれば以下のようになる。

まずは、ソーシャル・インクルージョンの視点をもった報告が多かったことをみれば、アジア・太平洋のグローバル化のカウンターパートに一定の社会福祉の担い手が形成されていることが確認できる。かつて80年代に発展途上国から出された先進工業国との貧富の格差を糾弾し、返す刀で経済援助を訴える単調な報告は影を潜めており、これからは緩やかではあるが主体形成とともに社会福祉の組織化や経営・管理に論点が移行していくことを期待したい。

第二はアジア太平洋会議の活性化についてである。社会福祉は優れてその国の社会制度の所産であるから、その概念は多義にわたらざるを得ず、ICSWの社会福祉の概念は最大公約数である抽象的な「社会の福祉」へと拡散されてきた。このため社会福祉には、貧困の格差解消から公衆衛生、社会開発、社会正義実現、差別撤廃までさまざまな概念が混在し、会議への日本の社会福祉事業関係者の参加意欲低下という疎遠な状況が年々拡大してきた。これから日本がアジア太平洋会議で積極的な役割を果たすとすれば、そのキーパーソンとして期待されるのが社会福祉教育・研究者であろう。各国の報告では研究者が年々比重を高め、議論の質も高い。ソーシャルワーカー教育にとっては、狭隘な社



会議案内

会福祉ではなくこうした社会開発や差別撤廃といった広義の社会福祉こそが最初の学びのグラウンドにふさわしい。日本の学生がアジア・太平洋と交流して学びを深め、切磋琢磨する機会とも位置づけることもできよう。

今回は台湾で開催のために中国からの参加者はなかったが、アジア・太平洋でグローバル化の渦中であって多くの問題を抱えている

のは中国である。この影響力のある大国を位置づけずにアジア太平洋会議の発展が望めないことも確かであろう。

次の第31回アジア太平洋地域会議は2004年8月にマレーシア・クアラルンプールで「社会発展と社会正義」(Social Progress and Social Justice)を共通テーマに開催される予定である。

# 日本の社会福祉およびその公共・民間部門の現状

埼玉県立大学 保健医療福祉学部 教授

蟻塚 昌克

## はじめに

日本では社会福祉援助は国をはじめとする行政機関のほか、多岐にわたる社会福祉組織から地域や福祉施設のなかでさまざまな形態をとって実施されている。2002年には社会福祉事業従事者は130万人を超え、さらに社会福祉組織も行政機関と社会福祉法人が主流であったものから営利事業者、農協や生協などの協同組合、特定公益法人もその一角を占めるなどその種類と数量は拡大しつつある。福祉活動にとりくむボランティアも600万人とも見られ、世代を超えて増大している。こうした具体的なサービスを担う社会福祉組織は、大別すれば行政組織と民間組織に区分することができるが、では日本ではこれらの組織はどのような理念に基づいて運営されているのだろうか。また、日本では今世紀に入ってから半世紀前に構築されたサービス供給体制の構造改革が進められ、さらに最近では規制改革の緩和策のあり方のひとつとしてサービス供給組織に株式会社も参入させるべきという主張も現れている。

この報告では、以上のような視点から最初にわが国における社会福祉をめぐる公と私との関係を明らかにして、日本的な特質を抽出することとする。その上で今後のサービス供給の方向をみていくこととする。

## 1. 日本の社会福祉の特徴

社会福祉の概念は各国で多岐にさまざまな解釈がある。広義に解釈すればまさに社会全体の福祉ということで、その概念には、例えば社会正義の実現、差別の撤廃、女性の地位向上といった多様な事柄が包含されることとなる。しかしながら、日本ではどちらかといえば比較的狭義に解釈され、社会福祉は高齢者や児童、障害者などの自立支援に必要な介護や保育、相談援助といった具体的なサービスをさしている。本報告では社会福祉をこうしたサービスの概念として用いることを最初に断っておく。

1946年に制定された日本国憲法第25条ではすべて国民は健康で文化的な生活を送る権利を有すると規定し、この権利を保障するために国はさまざまな努力をしなければならないとしている。国はこの具体的な推進方法として1950年に社会保障を包括的な制度として設計し、制度を構成する柱として社会保険、公的扶助、保健医療および社会福祉の4本を定め、今日まで半世紀以上にわたって制度を運営してきた。このため社会保障制度の一分枝である社会福祉の概念も国および地方公共団体の法令や施策を中心に説明されやすくなっている。事実、40兆円を超える国や地方財政に占める膨大な社会保障関係費、きめ細かい行政諸施策などを念頭におけば、

社会福祉は公が担うという考え方が支配的になる。40兆円という金額はどの程度のものなのか、これは日本自動車産業の1年間の売り上げに匹敵する膨大な金額である。これらを背景にしたサービスは、例えば生活保護を例にとると、東京都で親子3人世帯の標準世帯で月額のプロtection費を17万円に設定するという施策として展開されているのである。

第二次世界大戦後、各国において生存権の理念が確立されてきたが、しかしながら、国家責任としてどこまで制度を創設して具体化するかという基準から見れば、当然のことながら格差があることも事実である。わが国では生存権保障を単なる抽象的な理念にとどめずに、徹底的に法制度を整備してサービス供給体制を構築してきたことが指摘されなければならない。1980年代にアメリカの関係者は日本のこうしたモデルは社会主義を凌ぐものと評価したが、これまで日本は経済成長を背景に福祉国家実現を政策目標として掲げてきたのである。

それゆえ、日本の社会福祉は、「法律による社会福祉 (statutory social service)」の比重が極めて高いという特徴がある。生活保護から精神障害者の保健福祉に至るまでさまざまなサービスは、供給は個別の根拠法で規定されるだけでなく、さらに細目が命令で発せられ、そして具体化は通知で図られているために、その体系は深遠な森とも言えるのものである。他方で、こうした具体的なサービスは行政機関のみならずさまざまな民間組織によって担われるが、この民間組織の中心になるのが後述するように社会福祉法人であり、社会福祉法人は全国で16000を超え、3万の福祉施設を運営している。日本的な社会福祉経営の特質を十分に把握するためには、まずは日本における社会福祉における公

私関係の原則について理解しなければならない。

## 2. 社会福祉における公私関係の考え方

社会福祉の法制度は、生活保護、児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法といったさまざまな分野別のサービス給付の法律に共通する理念、担い手、経営組織、サービスの管理、基金などを社会福祉関係法全般の基本法である社会福祉法が規定するという構造をもっている。したがって、社会福祉における公私関係は社会福祉法に規定されており、社会福祉法は2000年の社会福祉構造改革で半世紀振りに大幅改正が行われた。そのポイントを見てみることにする。

社会福祉法第61条では、国および地方公共団体は法に規定された責任を民間の社会福祉事業の経営者に転嫁し、またこれらの者に財政的援助を求めてはならないとしている。生活保護法、児童福祉法などの社会福祉関係法に基づく国の責任は、それぞれの組織により果たされなければならないのであり、そのための費用も公費によって賄われなければならないのである。もちろん、このことは民間の篤志家が自発的に公の責任分野に属する仕事をしたり、国に任意の寄付をすることまでは禁止するものではない。しかしながら、国の側でこのようなことを民間に過大に期待することは許されないと考えられる。また、民間も国に対して過大な財政援助や管理的援助を要求してはならないとされている。これが、わが国の社会福祉に関する公私関係の原点なのである。

このような社会福祉における公私は互いに独立して干渉してはならないというわが国の公私関係はどのように確立されたのであろうか。その背景には、国は社会福祉や教育、宗教といっ

た個人の価値に関与してはならないという第二次世界大戦後に制定された日本国憲法の考え方がある。これは、太平洋戦争を引き起こした日本の軍国主義がもっぱら特定の宗教や教育を基礎にしていたという反省から生まれたものなのである。

しかしながら、大戦終了後に分野別のサービスに関する社会福祉関係法が制定されるにともない児童や障害者の施設や担い手の確保が必要になる。同時に、こうした施設をすべて国が建設し、公務員を配置して運営することは不可能であり、またそれらにかわって民間組織に資金を提供して施設を確保することは憲法で禁止されている。ここで考えられたのが、公の指揮監督に全面的に服従する法人であれば、公金を支出することが可能であるという論理であり、やがてそれは社会福祉法人の構想につながっていく。わが国の社会福祉法人は、役員や基本財産は民間によって形成されるが、同時に世界に類例を見ない極めて厳しい規制のもとに、国の支配に全面的に従属した法人なのである。厳格な監督・指導体制を受ける純粋性、公益性が最も高い組織とされ、それゆえ国の財政を譲渡することができるかとされているのである。

この社会福祉法人が創設されたことにより、公私関係は、国が要援護者に関する入所その他の措置を社会福祉法人に正当な対価を支払って委託し、国の責任でサービス供給を実施することを妨げるものではないという新しい解釈が可能となるのである。すなわち、社会福祉法人のような民間に対する委託は、サービスの買い取りとも言えるものであり、このことをもって公がその責任を民間に転嫁しているということにはならないのである。この考え方は公共サービスの民営化（privatization）の概念にも共通し

ている。民営化とは、本来は民間委託などの各種方法により従来の公的サービスないし公的責任の強いサービス経営に民間企業等のエネルギーを組み込むという広義の意味をもっているが、社会福祉分野では狭義に使われ、公的責任に基づく社会福祉経営を民間団体に委託すること、あるいは行政が公的資金で民間福祉サービスを買取ることなどを意味しているのである。以上のような公私関係と社会福祉法人という経営組織を見なければ、日本的な社会福祉の特徴を理解することはできない。

### 3. 日本の福祉国家の歩み

前述したようにわが国の社会保障制度は1950年に設計され、その先行モデルとなったのがイギリスであり、さらに第二次世界大戦前にすでに制度化された社会保険はドイツをモデルとしたものであった。また、今日の社会福祉における公私関係はアメリカによる占領期に形成されたものであり、社会福祉行政の組織や社会福祉援助の技術はアメリカをモデルにしている。まさに日本は第二次世界大戦終了後に異なるものの組み合わせというハイブリッド構造で福祉国家への道を目指したのである。

この日本的な福祉国家の特徴については G. Esping-Andersen が *Social Foundation of postindustrial Economies* において次のように指摘している。

すなわち、日本は福祉の類型論にとって特に興味をそそられる検討対象である。その理由は日本がまずもって資本主義のユニークな方だということである。完全雇用を維持し、国内の労働市場と産業構造を高度に規制し、所得の格差を縮め、比較的平等主義的な所得再分配を実

現し、どちらかというところ権威主義的な雇用慣行を隅々にまで行きわたらせ、保守的な「一党支配」の民主主義と「労働なきコーポラティズム」が支配する国、これが日本であるとしているのである。また、親孝行と忠節を旨とする儒教的伝統は、ヨーロッパにおけるカトリックの補完性の原理と同様、日本の社会福祉政策の背景にあって圧倒的なカトリックの補完性の原理と同様、日本の社会福祉政策の背景にあって圧倒的な力を発揮しているとしている。この指摘はほぼ台湾、韓国にも当てはまることである。

日本の福祉国家の枠組みは1960年代に国民皆保険、皆年金制度の達成と社会福祉の分野別サービス供給体制の整備で完成する。わが国では高度経済成長を背景に20歳以上の国民はすべて社会保険に入るという制度ができるのである。社会福祉についてはさらに施設が強力に整備され、公共支出が伸び続けていく。しかし、1970年代から80年代に入ってスタグフレーションの中で危機が訪れる。右肩上がりの経済から一転して財政危機が訪れ、福祉国家の過重負担がその原因と考えられた。通信、鉄道といった国家資本が市場に放り出される。

その中にあって医療や社会福祉は価値財としての位置付けは変わらなかった。価値財とは市場に委ねることができない財のことである。公共財としてまた官制市場としてわが国では医療は健康保険で給付され、医療提供者に支払われる報酬は国が決定する。その中には利潤の概念がなく、株式会社の参入はできない仕組みになっている。社会福祉サービスの費用も同様であり、市場原理ではなく、国が一律に規制をかけてサービスを提供する官制市場となっているのである。他方では、これらのサービス供給の効率化をめざして社会保障構造改革が今日進められている

のである。

しかしながら、現在の日本、福祉国家のつまずきの石はどこにあるのだろうか。それは福祉国家の内部にあるのではなく、むしろ経済のグローバル化の中での日本の財政・金融政策の失敗、国際競争力を失った産業部門から生み出される失業者の増大が福祉国家の屋台骨をゆすっていると考えなければならない。人口の高齢化、家族の援助力の低下、未熟労働力として若者の存在なども関連するであろう。ではこうした転機に立つ日本にあって、今後の方向はどのように描かれるのだろうか。

#### 4. ポスト社会福祉基礎構造改革と規制改革

わが国の社会福祉の理念やサービス供給方法は半世紀前につくられたものであり、主として低所得者対策を主眼にしたものであった。このため、これらは今日のような少子・高齢社会に対応した介護や保育といった新しいサービスを支えるには不十分であり、新しいサービスに対応した社会福祉の基礎構造構築の必要性が問われ、前述したように2000年には社会福祉関係の基本法である社会福祉法の大幅改正が行われた。半世紀前につくられた、サービス提供者が上位で利用者が下位という関係は対等なものに転換し、利用者の自立へのさまざまな支援策や地域福祉計画推進などの新しい基礎構造が定められたのである。現段階は、こうした新しい基礎構造を定着させることが課題となっている。

一方、日本経済は1990年代から今日まで「失われた10年」と言われるように慢性的不況が続いている。国家財政の危機、失業者の増大は深刻であり、日本はこの不況からの脱出策を窺っているが、なお有効な処方箋は書かれていない

ように見える。ここ数年は各産業部門が縮小する中で、高齢社会の進展とともに増大する医療や介護の雇用吸収力に注目した経済再生戦略を構築する方向が打ち出された。

このような動きの中で、2002（平成14）年には政府の総合規制改革会議は医療や社会福祉などの規制見直しの方向が出され、病院や特別養護老人ホーム経営に株式会社の参入を認めるべきだといった声が出てきた。官制市場解禁の要求である。国の公正取引委員会の政府規制等と競争政策に関する研究会報告書でも、介護分野における社会福祉法人等に対する優遇措置の見直しを指摘するなど、半世紀以上にわたってきた社会福祉事業経営の枠組みが揺さぶられているように見える。さらに、公益法人の見直しの声も高まってきている。こうした主張は、いわば福祉国家の根幹である社会的規制の全面的見直しにわたっているわけなのである。

規制改革推進を主張する潮流は新自由主義であるが、しかしながら新自由主義とは何かということは必ずしも統一した定見があるわけではない。最低限言えることは、今日の新自由主義は80年代のイギリスサッチャー政権の登場によるケインズ主義的福祉国家体制の終焉と入れ替わるように登場し、市場原理を信奉して各国でも少なからぬ影響力を持っているということである。これらがかつてのアダム・スミスのような古典的な自由主義と異なるのは、市場に対する国家の介入を排除して資源配分を競争に委ねることを主張することであり、福祉国家はもっと強い規制政策の代表格に据えていることである。論者によっては、社会主義も、アメリカのニューディールも、ナチスも規制の塊であると見えてくる。名市場原理が万能であることを解き、新自由主義は経済のグローバル化の中で地

歩を固めてきた。経済のグローバル化自体が資本主義と社会主義の冷戦体制崩壊を契機に開始され、福祉国家を冷戦体制化の産物と見れば、当然のことながら福祉国家はもはや冷戦体制が崩壊した以上存続する必要はない、そして医療や社会福祉といった市場に対する規制は撤廃されるべきだという新自由主義の主張が出てくる。

問題は、日本、韓国、台湾では濃淡の差はあるが、こうした新自由主義的な規制改革と社会福祉をどのように考えるかということである。規制改革は主戦場と目される沈滞化した経済の分野で役立つように見えるが、必ずしも良い結果を生み出すわけではない。社会主義体制崩壊後に市場経済に移行したロシアが新自由主義の格好の実験室であり、その結果は弱肉強食の社会の登場、貧富の格差の形成、ホームレス問題に見られるような社会の劣化である。これらはかつての20世紀の社会福祉が格闘してきた課題であり、やはり規制改革の行き着く先は「裸の資本主義」ではないか。しかも、裸の資本主義からは大量の脱落者が出る。社会保障はこうした脱落者のセーフティーネットであり、上層階層の医療や社会福祉は商品として供給するという二分化が進むことにもなりかねない。サービス供給組織の多様化の中であって規制改革は慎重に見極めることが必要だと考えられるのである。むしろ、非営利組織を位置付けた福祉ミックス、福祉国家の内部にある社会福祉法人の見直しといった視点が重要であろう。

とは言え、当面日本の社会福祉をめぐるポスト社会福祉構造改革の情勢は、新自由主義の流れを中心にして展開していくと予想される。しかしながら、私は次のような理由で、規制改革、株式会社参入は困難ではないかと見ている。

それは第一に、先ほど述べたように社会福祉

は純粹性、公共性が高く、そこでは利潤の觀念が成立する余地は無いのである。それゆえ、経営主体としては行政および非営利組織を規定しているのであり、また事業継続性の確保の観点から社会福祉法人には事業からの撤退についても厳しい規制が課せられている。社会福祉を営利事業者が経営したら株主から訴訟を起こされるかもしれない。

第二に、仮に規制が撤廃されて営利事業者がサービスの供給に参入したとしても、サービス価格は公定価格であるから利潤を実現するための原価圧縮過程では無理が生じ、それはやがて不祥事につながっていくことにもなりかねない。社会福祉というものは右に転べば世のため人のためのものとなり、左に転べば搾取、虐待の修

羅場となる。

さらに第三にサービスの太宗は極めて労働集約的な性格をもっているから、大企業には参入の壁が厚い。しかしながら、これまた障壁であるから撤廃して平均利潤率が確保できるようにしろというのであれば、社会保障予算の拡大、国民負担の増大となるので、これは時代に逆行する無理な話であろうと考えられるのである。サービス供給に参入させ、社会福祉法人と同等の補助金などのイコールフットイングも整備しろという主張も、実現の難易度は高いのではないか。日本の社会福祉、公私関係はこうした論点で展開していくのではないかと考えられるのである。



## 第30回 ICSWアジア太平洋地域会議（台湾） 会議日程

『 グローバル化、雇用および社会福祉 』  
 — Globalization, Employment and Social Welfare —

日時	12月8日（月）	12月9日（火）	12月10日（水）	12月11日（木）	12月12日（金）
8:30～9:00		登 録			施設見学
9:00～10:00			全体会議 2	全体会議 3	
10:00～10:30	登 録	開会式			
10:30～11:00		基調講演			
11:00～12:30		全体会議 1	シンポジウム 2	シンポジウム 3	
13:30～15:15	地域代議員会	シンポジウム 1	分科会 2	分科会 4	
15:15～15:45					
15:45～17:30		分科会 1	分科会 3	分科会 5	
17:30～18:00				閉会式	
18:30～20:00	歓迎会			会議ディナー	

### ■全体会議の主なテーマ

グローバル化と社会福祉 / アジア太平洋地域の雇用保障 /  
 アジア太平洋地域の社会福祉と雇用保障

### ■シンポジウムの主なテーマ

グローバル化と社会福祉政策 / 社会サービスと雇用 / 社会福祉と公共および民間セクター /  
 グローバル化と雇用保障 / 少数者集団のための社会福祉と社会統合 /  
 外国人労働者と失業者のための社会福祉政策

### ■分科会の主なテーマ

社会福祉政策 / 社会福祉サービス / 雇用保障