
はじめに

●日本の社会福祉の特徴とは

現代の社会福祉は、実践としても、また科学としても国家の要請によって誕生させられ、組織化されてきた。したがって、文化的な違いがあるか否かは別として、基本的には資本主義体制の発展や変容によって、それぞれの国の社会福祉も変容させられてきた歴史的産物である。近年の日本の社会福祉を取り巻く社会状況をみれば、1990年代以降の経済不況や産業構造の変化によってもたらされた失業や非正規労働の増大、雇用困難による生活保護受給者の急増、貧困の深刻化、高齢者人口の急増による扶養問題や介護問題に加えて、少子化、女性就労の増大による家族形態の変容、子育て問題、児童虐待、いじめによる子どもの自殺など、多様な社会問題が一度に、連鎖的に浮上した観がある。

相対的貧困率を下げられないこと1つをとっても、これらの社会問題に国家が素早く対応できず、根源的な解決を図れないことは誰の目にも明らかである。家族や企業による問題解決能力をこれ以上期待することは難しい。国内で見渡す限りでは、これらの現象・事象の様相は具体的であり、少なくとも何らかの把握や原因の分析は可能のような気がする。しかし、国外すなわち国際的視野からみると、日本の社会福祉はどのような変容を遂げているのだろうか。そもそも、日本の社会福祉の特徴とはいったい何なのか。他の先進国と似通う点もあれば、異なる点もある。経済のグローバル化が進み、ボーダレス社会といわれる今日、日本の社会福祉を語るにも国際的視野が必要とされる。しかし、国際比較にあたって、何を比較の基軸に据えればよいのであろう。

正直いって、考えれば考えるほどわけがわからなくなるのが日本の社会福祉である。しかし、私だけが混乱するわけではないようである。実践としての社会福祉は、古くから社会科学の重要な知識対象をなしてきた。1970年代、経済発展に伴って、すべての国が福祉国家に発展するであろうという収斂説は、その後の福祉国家あるいは福祉レジームの多様化によって否定され、拡散説に置き換えられてきた。すなわち、多様な福祉レジームがそれぞれの国の経済的・

政治的・社会的条件によって構築され、発展させられてきたことが多くの研究者によって指摘されてきた。しかし、日本の福祉レジームはどの類型に分類すべきなのかという問いに対して、一義的な答えを見出すことはいまだに難しい。

エスピン-アンデルセンは『福祉資本主義の3つの世界』(Esping-Andersen, 1990)において福祉レジーム類型化を試みたが、日本のレジームは社会民主主義、保守主義、自由主義レジームのいずれにも分類できない、かといって南ヨーロッパ諸国の家族主義に包括することもできないとし、いわゆる雑種レジームと名づけた。また、文化的あるいは地理的要因から、儒教的福祉レジーム(Jones, 1993)や、東アジア福祉モデル(Goodman & White, 1998)、ビスマルク型(Pitruzzello, 1999)などとも呼ばれてきた。

これらの一連の試みのなかで指摘される日本の福祉モデルの特徴は、低い公的負担、家族、地域、医療・福祉法人に依存するケア・サービス供給、社会の生産性向上(生産的労働力の維持管理)を図るための、経済的投資としての社会政策(教育や医療政策)である(Campbell, 2002; Goodman & White, 1998)。すなわち、公的責任による医療や教育などの社会政策は、生産性向上を目的として現役労働力人口に集中され、非労働力人口に対する生活安全保障やケア・サービスの供給は、家族や地域社会などの民間部門に任されてきた。経済発展重視の福祉モデルは、1970年代末までは否定的にみられてきたが、その後の日本の急速な経済発展によって、世界からは肯定的なモデルとして受け止められてきた。しかし、1990年代以降の経済不況によって生み出された貧困などの深刻な社会問題に対して、日本の福祉モデルは機能不全に陥ってしまったことが誰の目にも明白となった。

日本の福祉レジームを特殊化しようとする試みに対して、日本の福祉システムの発展を例外的あるいは特殊なものとしてみるべきではなく、諸外国からの多様な影響を受けてきた産物としてみるべきだという主張(収斂説)も聞かれる。日本の伝統的な雇用政策は、他の福祉レジームとは異なる独自の性格を内包するとしても、その他の社会政策、少なくとも医療政策や年金政策に関しては欧米先進国の社会政策との類似性が明白であり、その類似性を拡散説では説明できないことが指摘される。収斂説といっても、①経済的發展に伴って類似的な福祉レジームが形成される(福祉国家収斂説原型)、②政策策定にあたって

国の官僚が世界の情報を収集し、グローバルな脚本を考慮し、従う、③資本の海外流動が増大すると、海外の事業投資者を落胆させないために先進国は福祉システムを標準化せざるをえない、という3つの変形がある (Kasza, 2006)。

1970年代すでに、日本の厚生省（現在、厚生労働省）は先進大国に優秀な若手官僚を出向させ、先進的な福祉レジームや福祉モデルの情報収集によって、日本の政策策定の脚本を書いてきたことは事実である。2000年に導入された介護保険制度などは、その典型である。高齢者ケアに関しては、ドイツのみならず、デンマークやスウェーデンなどの経験が導入されている。3番目の脚本によっても、日本の他の福祉レジームに対する接近が指摘されてきた。経済のグローバル化が日本、ドイツ、アメリカの福祉システム（雇用政策に関する費用削減）に与えた影響を分析した研究によっても、近年の日本の政治にも他の国との類似性（収斂傾向）がみられることが指摘される (Seeleib-Kaiser, 2002)。

●日本の社会福祉の特殊性

次に、国内的視野からだけではみえにくい日本の社会福祉の特殊性を見極める必要がある。その1つは、公的責任の強い福祉レジームとは対照的に、民間に大きく依存してきた日本の社会福祉行政における希薄な専門性である (Goodman, 2011)。伝統的に、日本の雇用および人事制度は、専門的知識や能力よりも一般教養、職場での教育訓練や職場異動による万能能力の育成を重視してきた。社会福祉分野においても、専門性に対する要求は希薄であった。社会福祉士や精神保健福祉士などの資格教育が導入されたが、労働市場の基本的要求は大きく変わっておらず、社会福祉現場における専門性が大幅に拡大されたわけではない。社会福祉専門教育を提供する大学は数知れなく増加したが、教育水準が低いために国および地方自治体の公務員試験の合格率が低いことは周知の事実である。このことがもたらす深刻な問題は、社会福祉政策の策定や行政機関の中核に社会福祉の専門職者を送り込むことができず、反面、重要な役割につく人たちには専門教育が欠落することである。すなわち、実践と科学の乖離であり、他の先進国にはありえない現象だといわざるをえない。この奇妙な現象は、歴史的過ち、政治的便宜主義、財政的抑制、あるいは文化的傾向によるものなのかどうか、説明不可能だと外国の研究者たちからは指摘されてい

る (Campbell, 2002; Goodman, 2011)。

筆者は日本とスウェーデンの両方で社会福祉の基礎（学部）教育を受け、スウェーデンでは研究者養成教育を受け博士号（Ph. D.）を修得した。両国の実践としての社会福祉も大きく異なるが、科学としての教育も当然のことながら異なる点が多かった。最も異なる点は、社会福祉に必要な社会科学の基礎知識（特にマクロレベル）が日本の教育では希薄なことであった。日本に不足するのは、社会問題の分析に必要な理論力や研究調査力を養う教育である。資格制度の導入によって、私たちが学んだ時代と比較するとより技術的で画一的な知識が重視されるようになり、科学的思考の軽視が著しい。この傾向は基礎教育だけではなく、研究者養成教育においてもいえることである。大学院は雨後の筍のごとく増えたが、理論と研究・調査方法論の不十分さに加えて、先行研究のレビューも国内に限られるように、国際的視野の欠落が明らかである。さらに、スウェーデンでは博士の学位を修得した人の多くが国の政策策定や政策評価に関わっているが、日本ではいったい何人いるだろうか。

希薄な公的責任がもたらした日本の社会福祉のさらなる問題は、欧米諸国の社会政策の出発点をなす市民権と社会権が日本の制度において重視されてこなかったことである (Goodman, 2011)。子どもの権利条約の批准をめぐって1990年代の日本の多くの関係者から聞かれたのが、子どもに権利を与えたことによって、西欧諸国の家族が衰退し、少年非行を増大させたという批判であった。また、日本は国連の障害者権利条約にも署名はしたが、批准はまだしていない。これほど貧困が深刻化したにもかかわらず、救済手段は主に生活保護という残余主義的施策に依存し続けるのであれば、貧困からの脱出は望めない。社会的排除を増大させ、相対的に希薄な社会権の形骸化が急速に進むに違いない。

●日本福祉レジームの解体

日本の社会福祉は特殊な福祉レジームなのか、否かという結論を出す前にやらなければならない重要なことは、日本福祉レジームを解体し、構成要素の相互関係を可能な限り厳密かつ体系的に記述することである。日本の社会福祉事業の本質を問う社会福祉事業論争は1950年代に始まっているが、基本的に日本国内の経済的・社会的・政治的条件の枠組みの中だけで行われてきた。いか

なる制度も一晩にして構築されたものではなく、過去の政治結果を基盤として存立するという過去依存説（past dependence）的観点に立てば、試みには重要な価値がある。たとえ理想的な福祉レジーム・モデルを見つけたとしても、既存の福祉レジームのあり方と両立できなければ現実化はありえないからである。しかし、経済のグローバル化が進み、日本社会の変容も世界の変容と大きく連動する今日、国内的視野だけで日本の社会福祉の本質を論じることは自己完結に陥る危険性がある。日本の社会福祉は、国内の経済的・政治的・社会的条件だけによって構築されてきたわけではないことは、先述した老齢年金や介護保険、高齢者ケア・システムなどをとってみても明白すぎるほど明白である。ゆえに、日本の社会福祉の特徴をより明確にするには、日本と他の国との類似性と差異を考察する国際比較の手法が必要となる。さらに、日本の社会福祉の専門性を議論するには、実践としての、また科学としての社会福祉の相互依存関係を紐解かなければならない。

●本書の視座と目的

この本の出発点は、①社会福祉を歴史的産物として捉え、②実践としての、また科学としての社会福祉の相互依存関係を考察し、③国際比較による日本の社会福祉の特質への接近を試みることである。日本の社会福祉の本質を考察するには、これら3つの観点が必要である。しかし、この本は日本の福祉レジームあるいは福祉モデルそのものを理論的に分析することを直接の目的とするものではない。本書の目的は、日本の社会福祉の本質（縦糸）を明らかにするための基礎作業として、国際的な視野（横糸）から接近を試みることである。国際的な視野の基軸に据えるのが、先行研究による福祉レジームの類型議論と、それに依存する実践としての社会福祉（ソーシャルワーク）の類型議論である。しかし、国際比較そのものや外国の制度の紹介が目的ではない。国際比較を基軸として日本の社会福祉の特徴を考察するための初歩的な試みである。

日本で行われる大半の国際比較は、研究者が日本で生活を営み、日本を研究活動の根拠地とするために、当然のことながら日本国内から、日本で構築された理論や経験を基軸にして世界を展望することになる。筆者の一人訓覇法子は、日本の社会で生きてこなかったという点では日本人として、日本の社会科学研

究者としては失格だといわざるをえないが、長年日本の外から、西洋社会で構築されてきたパラダイムや科学知識を基軸にして日本を展望してきた。もう一人の筆者田澤あけみもイギリスでの研究経験をもち、外に関心をもち続けてきたが、日本の社会福祉事情にも詳しい研究者である。そういう意味では、本書のユニークさは外からの展望視座にある。理想的な論考は、国内外の展望視座を融合した分析視座を駆使することによって可能となるが、残念ながら本書はそのための第一歩としての試みに留まる。

本書は、大きくI部の「実践としての・科学としての社会福祉」、II部の「世界の社会福祉」、III部の「日本の社会福祉」によって構成される。I部とII部は訓覇が、III部は田澤がすべての執筆責任を負う。基本構造として、世界的展望から国内の日本の社会福祉を考察できるように考慮した。しかし、読者の関心によってそれぞれの部を選択して自由に読むこともできるようにした。最新の先行研究、しかも実証研究結果に基づいた論考を心がけたが、完全に把握しているわけではないことも十二分に自覚し、認識している。

本書には「おわりに」がない。なぜなら、今後も世界と日本の社会福祉は変容し続けるからである。本書の目的は、今という時点で達成するのではなく、人類の歴史が続く限り継続するからである。

この本が対象とする主な読者は、社会福祉学を学ぶ学生であり、社会福祉を研究する同僚であり、現場で働く社会福祉専門従事者であるが、一般の人たちにも日本の社会を理解するための書として読んでほしいと切に願う。

社会福祉を学ぶということは、単に社会福祉に関する知識を増やすことではない。知識を得るということは、より良い人生を生きるために、より良い社会に変革するために、得た知識を最大限に活用することである。第2の学びの場となったストックホルム大学で、私は2つのことを徹底してたたきこまれた。1つは、「社会科学は、より良い社会に変革するための学問である」。もう1つは、「研究は最も疎外された人たちのために捧げるべきである」。この2つは、それ以降研究者としての私の視座に据えられてきた。

社会福祉を学ぶということは、とりもなおさず私たち一人ひとりがどのように生き、どのような価値観をもった社会を構築するのかということを、自ら問うことである。そこから変革の一步が始まる。日本の未来は私たち自身の手に

かかっている。

最後に、唯一と言ってよいかわからないが、本は他人の思考に入ってゆくことのできる他に類をみない重要な手段である。ゆえに本作りは一人ではできない。思考を発展させるためには、対話の相手が必要となるからである。その対話の相手になって下さったのが研究者に劣らない本質を見抜く目をもつ法律文化社社長で、優秀な編集者である田麿純子さんである。独りよがりにならず、基軸を最後まで貫くことができたのは田麿さんの批判と見守りがあってのことであった。聡明な田麿さんなしには、この本は誕生しなかった。深く感謝する。

2014年 睦月

ストックホルム 訓覇 法子

(著者を代表して)