

新自由主義と社会福祉の市場化

—社会福祉実践の再構築に向けて—

田 川 佳代子

1. はじめに

わが国の社会福祉制度の基本的枠組みは、戦後まもなく確立した生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法に貫かれる基本的特質、すなわち、公的責任（行政責任）において、基本的な社会福祉事業の実施・運営を図ることを原則としてきた。これらの事業に関する施設の設置・運営については公設公営を原則とし、それに抛りがたい場合に、公の支配下におかれた社会福祉法人への委託を「例外として」認めてきた。国と地方との関係は、国の権限と関与が著しく強い、機関委任事務として実施・運用されてきた¹。

社会福祉における公的責任は、社会福祉が人権保障の一環として位置づけられ制度化されていることに根拠を持つ。人権は、行政が国民に対して保障する責任を負う関係を基本にしている。公的責任は行政責任として、サービス利用の可否・程度の決定、供給にあたっての最低規制、公費による費用負担の三点において具体化されるものと捉えられる²。

しかし、1980年代以降今日に至るまで、この戦後の社会福祉の制度的枠組みの再編成をめざす制度改革は繰り返し行われ、なかでも、2000年前後の社会福祉基礎構造改革による抜本的な制度改革は、戦後の社会福祉の制度的枠組みを終焉に導くものと指摘される³。

本稿では、社会福祉における一連の制度改革が、社会福祉にどのような変容・変質をもたらしたのか、文献を通じて調べるとともに、今後の社会福祉における変革の方向性について、現在の問題状況を把握するところから検討したいと考える。

社会福祉の実践においては、個々人の抱える私的諸問題（private troubles）を、制度的脈絡と相互作用のある社会的諸問題（social problems）として捉え返し、

問題を抱える個々人が地域のなかで孤立している状態から、人々とのつながりを得て問題解決に共に取り組むことができるようになることをその活動の本質に据えてきた。

しかし、今日の構造改革の政策が社会福祉や介護の領域に浸透するにつれ、社会福祉における臨床的介入は脱政治化される状況にある。その反面、ハイ・リスク集団を特定化し予防的介入を行う、「国家介入なき国家介入」⁴と類似する現象がみられる。臨床的なものの水面下に流れる政治的なものの意図を知ることが、今日の社会福祉の有り様を把握する上で重要であり、政治的なものによってもたらされる今日の社会福祉の政策・実践の変容・変質を明らかにすることが必要である。

2. 新自由主義と戦後福祉国家の解体

現代の社会保障・社会福祉の政策展開に大きな影響を及ぼしているのが、新自由主義といわれる⁵。新自由主義とは、社会の資源配分を市場原理に委ね、市場の自由競争のもとで資源の効率的配分を実現しようとする考え方である⁶。

新自由主義は、戦後福祉国家の解体を眼前に据える⁷。国家の肥大化や財政危機を招く要因をケインズ主義的福祉国家に求め、それを攻撃の標的と位置づける⁸。

新自由主義の真骨頂は、「福祉国家への敵意」にあり、市場主導の経済成長こそが福祉の原点だ⁹という言い方もなされる。第二次世界大戦後に推進された福祉国家は、ケインズ経済学がめざすところの完全雇用政策と、ベバリッジ報告で提案された国民皆保険制度を柱に据えてきた。

ケインズ主義的福祉国家は、国家の介入により、資本主義的な市場システムを制御し、管理できるものと考え、国家が社会的経済的不平等を是正するために合理的裁量政策を発動する能力をもちうるものと考えられた¹⁰。

しかし、人口構造の少子高齢化、経済活動のグローバル化・ボーダーレス化に伴う、世界規模での産業構造の変化、企業機能の世界的再配置、各国経済の相互依存関係が深化する大競争時代においては、社会保障・社会福祉の財政的負担は、経済発展の足枷とされる。

また、ケインズ主義的福祉国家は、賃労働を担当する一家の稼ぎ手としての男性と、世帯内で家事や育児を担う女性の組み合わせから成り立つフォーディズム的社会編成を前提とするが、経済の「サービス産業化」や「脱工業（産業）化社会」の出現に伴う女性の労働市場への進出により、ケインズ主義的福祉国家が前提としてきた労働・家族における性別役割分業は不安定化し、固定的なものではなくなってきた¹¹。

長期不況の影響と失業の増大、そして非正規雇用の増大、しかも低所得の非正規雇用の増大が格差助長の要因となっている¹²。「小さな政府」の必要性が主張される一方、他方で、日本はすでに「小さい政府」を実現させている非福祉国家の典型として、社会保障制度、セーフティネットのレベルは劣ると指摘される¹³。税制および社会保障制度の再分配効果は、OECD加盟諸国の中で最も弱い国であり¹⁴、税の負担率においても、社会保障の給付費の面でも、国際的に見て「低福祉・低負担の国」に位置づけられる¹⁵。

3. 構造改革と社会福祉基礎構造改革

構造改革は、経済社会の制度・仕組みを市場と競争に適合的なものへと転換することをねらいとする¹⁶。

経済のグローバル化、ボーダーレス化の進展によって、産業の「空洞化」が懸念されるなか、規制緩和による高コスト構造の是正、新事業・新産業の育成を図ることが構造改革の改革課題とされ、運輸、通信、金融、エネルギー、流通等の非製造業ばかりでなく、医療、福祉、教育、生活・文化等の分野における公共サービスの市場化も、改革の視野に含まれた¹⁷。

社会福祉基礎構造改革は、経済社会の構造改革、社会保障の構造改革に組み込まれ、その一環として展開されてきたと捉えられる¹⁸。

福祉改革の基本方向は、①福祉サービスの受益者を、従来の行政処分の対象としてではなく、事業者と対等な契約関係に基づく「消費者」と位置づけ、②従来の特定の事業者に公的助成を集中する機関補助方式を、個人への直接補助方式に改め、消費者の選択肢を拡大し、政府の福祉財源の効率的な活用を図ることを目標に、介護保険はその具体化として導入され、高齢者の福祉サービス

を年金や医療と同様な社会保険の体系に取り込むことが企てられた¹⁹。

福祉改革では、規制緩和と利用者本位のサービス提供は、表裏一体に議論されてきた。利用者によるサービスの選択や自己決定が強調される一方、もう一方では自己責任の原則に基づく規制緩和と競争の促進が推進された。サービスの質と効率性の向上が掲げられる一方、政府の関与ではなく、民間の参入によって国民のニーズの増大・多様化に対応し、コスト意識や競争メカニズムが働くことが期待された。また、司法制度を活用し、消費者保護や情報公開の仕組みを整えることによって、社会福祉における規制緩和を推進するための制度的な基盤整備が行われた。

4. 社会福祉・介護の市場化～措置制度の解体と契約方式の導入～

介護保険導入以前は、福祉サービスの利用については、基本的な仕組みとして措置制度が機能してきた。措置制度のもとで、福祉サービスの利用・提供は、市場を介さず、行政が行政組織を通じ直接に提供するか、あるいは行政が他の提供組織に委託してその組織から提供するか、何れかの場合がとられ、最終的責任は行政に求められた。また、サービスの提供組織は、行政の認可を必要とし、社会福祉事業への自由な参入は制限されていた²⁰。

しかし、社会福祉基礎構造改革では、社会福祉の基本的な仕組みとしての措置制度は、高コスト構造の主要因とみなされた。措置制度は解体され、その代わりに導入されたのが契約方式である。契約方式は、利用者と事業者が直接に契約を交わしサービスの利用・提供を行うもので、売買を基本とする。この方式への転換それ自体が「市場化」と言われる²¹。

介護保険は、高コスト構造の是正、新規産業の育成を柱とする構造改革の一環として具体化されたものと捉えられる²²。

介護保険においては、食事介助、排泄介助、入浴介助など一連の介護にかかる手間を時間に換算し、時間を基準とする介護報酬を設定することによって、介護を売買することのできる商品に仕立てられた。一連の介護行為は、売買のできる商品として部分化・断片化され、そのことが介護の基本である介護関係に及ぼした影響ははかり知れない。

また、介護サービス事業者には、介護報酬の引き下げによる収入の増減に対応できる組織体制の確保や、労務管理・労務コストの見直しによって、労働生産性を意識した経営が要請されている²³。施設介護では「常勤換算」による職員の配置基準が用いられることによって、パートタイマー、臨時職員、派遣職員等の雇用形態が広まり、介護サービスの質の低下が懸念される。

市場原理の導入によって、介護業務が効率至上主義の労働形態に向かい、経営管理の合理性が優先的に追求されると、介護はヒューマンイズムの理念から遠ざかり、高齢者の尊厳を確保したケアの提供は困難になっていく。自由や福祉が損なわれやすい弱い立場の利用者の人権が保障される仕組みとして、市場化・営利化がもたらす負の側面を実態的に把握し見直しを図ることが課題とされる。

介護給付として提供される介護サービスは、記録に書き込まれ、単位に数えられ、管理され、価格がつけられていく。情報処理の技術の向上とともに、この書類化の過程によって、ビジネスとしての介護が発展していく基盤が提供されたと考えられる²⁴。しかしその一方、介護給付の対象とならない介護の側面は、介護報酬として請求されることもなく、水面下に沈殿していく状況が生み出されている。

介護の基本は介護関係である。しかし、介護関係のように、測定可能な諸変数に置き換え、その効果を評価し、事実証拠として集積することが困難な側面については、記録されることもなく、管理されることもなく、直接的な介護の処遇においても、経営管理の上でも軽んじられていく。

たとえば、施設の介護業務が、食事・排泄・入浴の三大介護に標準化されていくと、人間関係を築き、孤独な老人のニーズを満たすことは後回しにされ、介護の正当な業務から外されていく。「ただ側にいてやること」など、資本主義的解釈では商品化できない介護の側面は、見えない労働として掻き消されていく現場の実態がある²⁵。

5. 公的責任の後退と再構築

これまでに、社会福祉基礎構造改革によって変容・再編された社会福祉法制

の諸問題について、公的責任の面から指摘がされている。

伊藤（2006）は、介護保険を事例に、次の点を論じている²⁶。まず、措置制度から契約制度へ転換されたことにより、国や自治体の公的責任は、サービス給付の現物保障責任から、サービス利用に要する費用の補助責任に変化した。その結果、市町村などの行政はサービス提供責任を免れ、直営の事業が廃止・縮小され、行政が果たすべき公的責任が曖昧になり希薄化した。特に、高齢者福祉に係わる相談援助や訪問活動などを行う担当課が縮小・廃止され、高齢者担当のケースワーカーが削減、配置転換され不在になる状況が加速したと指摘される。

第二に、施設サービスを除きサービス提供事業者の参入規制が撤廃され、営利法人も含め多様な供給主体が併存することになった。供給主体の多様化と介護報酬体系の変化により、事業者・施設の運営が不安定となり、介護サービスを担う介護労働者の労働条件の悪化や低賃金・不安定雇用化による、介護サービスの質の低下が指摘される。

また、施設最低基準などが事業者の指定基準に置き換えられ、行政がサービスの質の確保に直接責任を持たない仕組みとなったことにより、悪質な事業者の参入、虐待や人権侵害など事件の発生、介護報酬の不正受給の増大が生じた。そのため改正介護保険では、事業者規制の強化や、新設された地域密着型サービス事業者については市町村長が指定権限や監督権限をもち、保険者機能を強化する方向で改正された点が指摘される。

第三に、サービス利用の負担について、所得に応じた応能負担から、サービス利用に応じた応益負担への転換が図られた結果、低所得者がサービス利用から排除され、介護サービスの利用が、要介護度（介護の必要性）ではなく、要介護者本人（世帯）の支払能力によって決まる階層化が生じた。また、家族介護者の存在を前提にした在宅介護の給付水準であるために、独居の高齢者や家族の介護力が低下している世帯では経済的負担が重くのしかかり、必要なサービスが利用できなくなっていることが指摘される。

横山（2003）は、市場化は公的責任の大幅な後退を意味するものの、市場化された仕組みのもとで行政の責任を具体的にどのように問うことができるのか

について、次のように論じている²⁷。

介護保険の場合、まず自治体は保険者としての責任を負う。介護サービスの直接的な提供は事業者任せられるものの、全体として必要なサービスを確保する最終的な責任は行政にある。その最終的な責任のうちに、行政自らサービスを提供することによって量的確保を図るという責任も含まれると指摘する。

第二は、保険者としての立場で、提供者のサービス内容についてチェックを行い、介護サービスの質的確保に対する最終的責任を負うということである。そこには利用者による評価・点検、第三者機関による評価・点検、行政による直接的な評価・点検、提供者による自己評価と情報開示などが含まれる。

第三は、要介護状態についての正確な把握と適切なサービスの提供に対する責任である。自治体は、要介護認定の各段階における作業の管理に加え、それらの内容・方法を絶えず見直し改善することも、その責任の内容に含まれる。また、その状態にふさわしいサービスの提供・利用を確保することも保険者に求められると指摘される。

横山（2003）の公的責任の再構築のための具体化方法と、伊藤（2006）の公的責任の後退として現れる諸問題とは、横山の指摘が保険者としての自治体に焦点化され、伊藤の指摘が再編された社会福祉法制における国と自治体の公的責任について焦点化されている点以外は、大雑把な整理の仕方ではあるが、表1のように、双方の指摘が対応する。公的責任の後退に伴う諸問題に対し、公的責任の再構築のための具体化策としては、自治体に、サービスの量的・質的確保や、適切なサービスの提供・利用の確保に対し、保険者としての責任を求めていくということである。

6. 社会福祉実践の変質と変革

浅井（2000）は、社会福祉基礎構造改革がめざす福祉の市場化が、社会福祉実践にもたらされる変質について論じている²⁸。市場主義的な競争原理の導入が、経営効率の優先、業績主義の台頭、実践のマニュアル化をもたらすと指摘する。また、契約制度は、専門的実践の前提条件でもある自由裁量性を阻害し、そのため生活・発達保障実践としての側面が後退し、管理主義への傾斜を深め

表1 公的責任の後退と再構築

	横山(2003)公的責任(自治体)の再構築の具体化方法	伊藤(2006)公的責任(社会福祉法制の再編)の後退から生じた諸問題
一	自治体は保険者としての責任を負う。介護サービスの直接的な提供は事業者に委ねられるが、全体として必要なサービスを確保する最終的な責任は行政にある。行政自らサービスを提供することによって量的確保を図るという責任も含まれる。	国や自治体の公的責任は、サービス給付の現物保障責任から、サービス利用に要する費用の補助責任に変化した。行政はサービス提供責任を免れ、直営の事業が廃止・縮小、高齢者福祉担当課が縮小・廃止、高齢者担当ケースワーカーが削減、配置転換され不在となった。
二	自治体は保険者として、介護サービスの質的確保に対する最終的責任を負う。保険者としての立場で提供者のサービス内容についてチェックを行う。 ・利用者による評価・点検、 ・第三者機関による評価・点検、 ・行政による直接的な評価・点検、 ・提供者による自己評価と情報開示などを含む。	供給主体の多様化と介護報酬体系の変化により、事業者・施設の運営が不安定化、介護労働者の労働条件の悪化や低賃金・不安定雇用化が招かれ、介護サービスの質が低下した。施設最低基準などが事業者の指定基準に置き代わり、行政がサービスの質の確保に直接責任を持たない仕組みとなった。悪質な事業者の参入、虐待や人権侵害など事件の発生、介護報酬の不正受給の増大が生じた。事業者規制の強化、自治体の指定権限や監督権限など、保険者機能が強化された。
三	自治体は保険者として、要介護状態についての正確な把握と適切なサービス提供に対する責任を負う。要介護認定の各段階における作業の管理、それらの内容・方法を絶えず見直し改善することも、その責任の内容に含む。要介護状態にふさわしいサービスの提供・利用を確保する責任も保険者に求められる。	介護サービス利用にかかる費用が、応能負担から応益負担へ転換。低所得者がサービス利用から排除される。要介護度（介護の必要性）ではなく、要介護者本人（世帯）の支払能力によってサービスの利用が決まる階層化が生じた。家族介護者の存在を前提にした在宅介護の給付水準のため、独居高齢者や家族介護力が低下している世帯では、経済的負担とともに、必要なサービスが利用できなくなっている。

ると指摘する。さらに、経営の効率化により、福祉実践の細分化（時間・分単位労働化）が促進され、人格に働きかける視点を欠いた実践のパターン化や、マンパワーの非専門職化が、援助者と利用者との信頼関係を壊し、福祉実践の貧困化を招くと主張している。

渋谷（2003）は、具体的な個人を対象とした介入の戦略（規律訓練）から、人口を対象にした介入へと、その重心がゆっくりとであるが移行し、いまやついにその閾を超えたとするカステルの主張を紹介する。新自由主義による福祉国家に対する批判と、財政難のもとで、事後的な治療の経済的非効率性に対する批判が重なり、治療的介入から、全人口を対象とする予防的介入への移行が指摘される²⁹。

この指摘は、改正介護保険における地域包括支援センターを拠点とする社会福祉に期待される任務と重なる。介護予防マネジメント、認知症、高齢者虐待

等の特定のハイ・リスク集団をターゲットとして介入をマニュアル化する方向性とも一致する。

ハイ・リスク集団の特定と予防的介入は、社会保障・社会福祉の脱政治化と表裏をなす。そこには、社会保障や社会福祉の諸問題を政治課題から外す意図が隠蔽される。そして、いつのまにかハイ・リスク集団を監視し管理する役割を社会福祉が担う状況がつけられる。

浅井（2000）は、市場化のもとで、いかに社会福祉実践を変革するか、そのあるべき方向性について論じている³⁰。まず、利用者の揺れ動くニーズに対応できるより柔軟な実践のあり方の模索である。第二は、制度に規定された福祉実践という枠組みから、制度の創造へと連動する実践のあり方、住民の福祉ニーズに対応できる社会福祉制度の創造、実践者と利用者、住民とのぶつかりあいも含めた連帯のあり方の模索である。第三は、人権の視点が貫かれた実践の展開、現状規定的福祉改革論ではなく人権論を中核にした理念型福祉改革論の展開である。第四に、自助努力・自己責任の極端な強調ではなく、自立と依存を両立させる実践の必要性である。第五に、地域福祉のネットワークづくりにかかわる実践である。最後に社会福祉実践の変革を不断に行うシステムを確立するため、福祉実践の自由裁量性の確保を前提に、現場レベルでの相互援助、相互批判、集団的討議による継続的な実践改革の創造を求めるものである。

筆者は、この浅井（2000）の試論に賛同しながらも、実践の具体化には、自己や社会の秩序を編成する価値が問われ、選択される価値の再編も含め、能動的な主体間での力動的な相互作用が経験されなければならないと考える。それは斉藤（2003）が描く親密圏³¹、すなわち「具体的な他者の生への配慮／関心をメディアとする、ある程度持続する関係性」の創出という経験に近いものであると考える。別の言い方では、「応答する者は他者の生の困難や苦難に繰り返し曝される。そうした受動性ないしは被傷性」を経験することによって、あるいは、「弱さの承認がつくりだす関係性」の形成があって、はじめて生活者である人々を巻き込み、その人々が置かれた状況のなかで協働することによって、親密圏が作り直されていくと考える。そうした親密圏の創出によって、監視でもなく、管理統制でもない社会福祉の実践が可能になると考える。

7. まとめ

新自由主義による構造改革は、社会福祉に、ある意味で、危機的状況をもたらした。公的責任として行われていた社会福祉の仕組みは後退し、自己責任に基づく契約方式によって、社会福祉のニーズの充足は個々人の選択に委ねられた。社会福祉実践も、契約を結ぶことによって報酬が得られる仕組みによって、否応なしに消費者—営業者という性格を帯びる状況が生じた。

政策圧力の下、社会福祉がおかれた状況を変革していくためには、まず、当該状況に置かれる当事者が問題状況に能動的に対処する主体性が必要とされる。そして、同時に、当該状況におかれた人々がつながることが求められる。それは生き方の選択でもある。同時に、生き方に横たわる価値の選択を求めるものでもある。

引用・参考文献

- 1 三浦文夫（1989）『増補 社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会p.254.
- 2 横山寿一（2003）『社会保障の市場化・営利化』新日本出版社p.104-105.
- 3 平岡公一（2005）「社会福祉と介護の制度改革と政策展開」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障制度改革 日本と諸外国の選択』東京大学出版会p.287.
- 4 渋谷望（2003）「ポスト規律社会と予防テクノロジー—ネオリベラリズムの権力論(2)」『魂の労働』青土社p.177.
- 5 浅井春夫（2000）「新自由主義の福祉政策—非福祉国家への道」『現代思想』Vol.28-4. p.90-103.
- 6 二宮厚美（1999）『現代資本主義と新自由主義の暴走』新日本出版社p.22.
- 7 二宮厚美（1999）前掲書。p.59-60.
- 8 二宮厚美（1999）前掲書。p.65-66.
- 9 今田高俊（2004）「第13章 福祉国家とケアの倫理—正義の彼方へ—」塩野谷祐一、鈴木興太郎、後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会p.236.引用。
- 10 伊藤周平（2007）『権利・市場・社会保障 生存権の危機から再構築へ』青木書店p.41.
- 11 渋谷望（2003）「魂の労働」「<参加>への封じ込め」『魂の労働—ネオリベラリズムの権力論』青土社 p.22-23. p.46-47.
- 12 橋木俊詔（2006）『格差社会—何が問題なのか』岩波新書p.36-45.
- 13 橋木俊詔（2006）前掲書 p.201-207.
- 14 橋木俊詔（2006）前掲書。p.192-193。「日本は再分配前と再分配後のジニ係数の差が七・五」(p.192)
- 15 橋木俊詔（2006）前掲書。p.202-203.
- 16 横山寿一（2003）前掲書。p.38.

- 17 通商産業省編（1995）『21世紀への日本経済再建のシナリオ』産業構造審議会総合部会基本問題小委員会報告p.7-35.
- 18 横山寿一（2003）前掲書。p.46-48.
- 19 八代尚宏（2000）「福祉の規制改革—高齢者介護と保育サービス充実のために」八代尚宏編『社会的規制の経済分析』日本経済新聞社 p.134.
- 20 横山寿一（2003）前掲書。p.48-49.
- 21 横山寿一（2003）前掲書。p.49.
- 22 横山寿一（2003）前掲書。p.31-32, p.87-89.
- 23 小室豊允（2005）『変革期の老人ホーム経営 競争時代を勝ち抜くためには』中央法規
- 24 ティモシー・ダイヤモンド著 工藤政司訳（2004）『老人ホームの錬金術』法政大学出版局p.227-229. (=Timothy Diamond, Making Gray Gold Narratives of Nursing Home Care, 1992, The University of Chicago Press)
- 25 ティモシー・ダイヤモンド著 前出。「・・「ただ側にいてやること」などは、企業の考える生産性のモデルには馴染まないものだ」（p.222.）の指摘もある。
田川佳代子（2007）「管理されるケアと要介護高齢者の自律性—特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）におけるフィールドワークから—」愛知県立大学文学部論集社会福祉学科編 第55号
- 26 伊藤周平（2006）「社会福祉にみる公的責任の衰退」『都市問題』第97巻。第10号p.84-87.
- 27 横山寿一（2003）前掲書。p.56-58.
- 28 浅井春夫（2000）『新自由主義と非福祉国家への道』あけび書房p.84-95.
- 29 渋谷望（2003）前掲書。p.174-176.
- 30 浅井春夫（2000）前掲書。p.96-98.
- 31 斉藤純一（2003）「親密圏と安全性の政治」斉藤純一編『親密圏のポリティクス』ナカニシヤ出版p.228-233.