

# 対人社会サービス供給過程におけるスティグマ発生を めぐる考察

——日本とデンマークの比較をとおして——

高橋 信幸

## 要 旨

日本の対人社会サービスからスティグマを払拭するにあたって、なぜ「措置から契約へ」の転換が必要であったのか。本稿はこの問題意識の下、デンマークと日本を比較することでその解答を見つけようとしている。そのために、まずデンマークと日本のサービス利用の違いを比較し、その違いが生じる要因を分析した。さらに、これらの要因を取り除いて普遍的な対人社会サービスを実現するには、地域からの分権、協働、民主主義、教育が重要であることを指摘した。

## キーワード

スティグマ、デンマーク、地方分権、公私協働、民主主義

## 1. はじめに

1998年度から実施されたいわゆる「保育所方式」から始まって、2000年度の介護保険方式、そして2003年度からの支援費支給方式という順で、対人社会サービス<sup>1)</sup>の供給方法が、従来の措置方式から契約方式へと大きく転換してきている。

措置から契約への転換について、例えば、介護サービスを社会保険化することを答申した老人保健福祉審議会の『高齢者介護保険制度の創設について』(1996年4月22日)は、措置制度の欠陥を次のように指摘している。

「公費を財源とする福祉の措置制度は、高齢者介護サービスの保障に重要な役割を果たしてきたが、利用者自らによるサービス選択がしにくいという制度上の制約や、所得調査がありサービス利用に心理的抵抗感が伴うといった問題が見られる。<sup>2)</sup>

もちろん同答申は、介護サービスを社会保険化する必要性について、こうした利用選択権の問題や心理的抵抗感(=スティグマ)以外にも多くの現行制度の問題点を指摘している<sup>3)</sup>。

こうした問題点の解決を目指して行われた社

会福祉の基礎構造改革は、福祉サービスの利用制度化、利用者保護のための制度の創設、

サービスの自己評価や情報提供などによるサービスの質の向上などを主要な内容とするものである。しかし竹内真澄は、デンマークなどの例を挙げ、「デンマークでは公的責任を前提にしてどこまで利用者の権利保護と使いやすさを発展させるのがが課題」であり、「北欧諸国が措置制度の下で利用者の選択権、知る権利、サービス内容への発言権をどう発展させたか、日本の厚生省や福祉学者はほとんどまともな検討をしてこなかった」と指摘する(竹内〔2004〕<sup>4)</sup>。

確かに、デンマークにおいては次節のピヤタ・メリングさんの例にあるように、サービス利用者は選択権、知る権利、サービス内容への発言権を持って、措置制度特有のスティグマなど感じずに公的な対人社会サービスを利用している。デンマークでは実現できているものが、なぜ日本では実現できてこなかったのか。日本の措置制度はなぜスティグマを振り払うことができずにきたのか。そうした状況の下で措置から契約への転換の道を踏み出した日本は、今

後、スティグマの問題をどう取り扱うべきなのか。本稿は、こうした課題をデンマークとの比較を行う中で考察することを目的としている。

## 2. ビヤタ・メリングさんとYくんの違いから

### (1) ビヤタ・メリングさん<sup>5)</sup>

デンマーク・オーデンセ市の中にある平屋建て2LDKの家にビヤタさんを訪問したのは2004年6月25日の午後であった。非常に物静かで思慮深い印象を与えるビヤタさんは1958年生まれ。5歳のころから足が不自由になり始めた彼女は、11歳のときに進行性筋ジストロフィーと診断された。現在は電動車いすの生活であり、24時間交代でサポートする5人のヘルパーが彼女の生活を支援する。

5人のヘルパーの賃金はコミュン（地方自治体）の負担であるが、面接して採用を決めるのはビヤタさん本人である。

ビヤタさん自身は早期年金（障害者手当て）を受給しながらも、近くの職業訓練校の電話交換手として週22時間の労働もしている。また彼女は納税の義務も果たしており、早期年金も含む月収から、他の市民と同じように42%の税を払うほか、25%の付加価値税（消費税）も毎日の生活の中で負担している。

### (2) Yくん

Yくんは筆者が勤務する長崎国際大学人間社会学部社会福祉学科の2年生である。中学時代のプール事故による脊椎損傷のために首から下が完全に麻痺し、やはり電動車いすによる生活を余儀なくされている。

プール事故のあと1年以上もの治療が一段落してからも彼は退院することができず、入院していた国立病院の敷地にある養護学校で高等部を卒業した。卒業に当たって福祉系の大学進学を希望した彼は県内のいくつかの大学を訪問してみるが、通学の地理的条件や学内のバリアフリー化の度合いなどの条件も加味して本学を希望して受験、見事に合格して2003年4月、念願

の大学生となった。

入学後のYくんは、キャンパスに隣接するアパートに入居し、自費で玄関前にスロープをつけたり、浴室のリフト取り付け工事を行ったりし、生活環境を整えた。日常生活を送るうえでのサービスは支援費制度による訪問介護、自費による訪問看護を利用し、キャンパス生活は学科内支援委員会が組織する学生ボランティアによる学習支援（ノートテイキングなど）、食事介助、体温調整などを受けている。Y君の入学は、ちょうど支援費制度の開始と同時期であった。当時、支援費制度利用の月額上限の話が国から流れて、ケアプラン作成に相当の苦労が強いられた。また学生ボランティアも、支援学生自身の授業や実習などの関係で、かなりきついときもある。

### (3) 違い・その1 サービスの利用の仕方

ビヤタさんは、1970年代にオーフス制度という名称で試行され、1985年から生活支援法（現在は社会サービス法）によって制度化された制度によって、障害者本人が採用権を持ってヘルパーを雇用している。しかも24時間の全面介助が必要なので5人を採用し、その費用はコミュンが負担する。ヘルパー1人の月額賃金は約40万円とのことであるので、それだけで約200万円の費用である。

他方、日本に暮すYくんは、学外生活については支援費制度による訪問介護と自費による訪問看護を、登校前と下校後および夜間の巡回訪問により利用している。学内にいる間は全面的に学生ボランティアがサポートする。訪問介護は、援助のきつさ故に何回も事業所から断られて変更し、現在も、夜間に3回は必要な体位変換・水分補給のための巡回訪問のうちの1回は、学生ボランティアにより実施し、現状では学生が交代で彼のアパートに泊り込んでいる。

支援費制度は目いっぱい利用しているが、内容的にも量的にもビヤタさんとは明らかに大きな違いがあるといわざるをえない。

#### (4) 違い・その2 サービスの背景にある考え方

前項で「障害者本人が」と述べたが、デンマークでは実はそういう言い方は一度も聞かなかった。ピヤタさんはたまたま社会サービスを利用する一人の「住民」ということであるし、集合住宅（かつての施設の個室を複数つないで改装し、アパート化した住居）に暮してサービスを利用する人も、その住宅、地域の「住民」と呼ばれている。これは、生活支援法（1976年施行）や、それを改正した社会サービス法（1998年施行）に貫かれている、すべての住民に社会的生存権を豊かに保障するノーマライゼーションの考え方を反映した、民衆の普遍主義（people's universalism）の考え方が背景にあり、具体的な施策にも貫かれているものと思われる。

他方、Yくんが暮す日本では、2000年の社会福祉法においてやっと、それまでの「要援護者等」という言い方が「福祉サービスの利用者」（第1条、第3条）、「福祉サービスを必要とする地域住民」（第4条）という言い方に変わったが、現状では相変わらずそうした人々は「気の毒」で「かわいそう」な、特別な存在と見られてはいないだろうか。基本的人権というとき、日本においては様々な自由権の基本権に比べて、社会的基本権＝生存権は軽んじられ、相変わらず「最低限度」（憲法25条）のみであり、幸福追求権（同13条）や勤労権（同27条）がおろそかにされている。

#### (5) 違い・その3 サービスの財源

デンマークは「高福祉・高負担」の国<sup>6)</sup>である。日本の障害者手当てに相当する早期年金を受給しながら週22時間働くピヤタさんも、それらを含む収入の42%にあたる税金を払い、日常生活では食料品も含めて課税される25%の付加価値税（消費税）を支払っている。デンマークはそうにして集めた財源で、教育（大学まで含む）医療（歯科は除外ということであった

が）、福祉の各種サービスを原則無料で国民に提供する。デンマーク人に貯蓄のことについて質問すると、貯蓄の目的は車の購入や家の修繕費、旅行のためだとのことであった。

平均20数%の直接税と5%の消費税の日本はどうか。日本人は税金を「取られる」と表現し、税率の引き上げには著しい拒否反応を示す。その代わりに、教育にも医療にも福祉にも大きな自己負担がついて回る。子どもにかかる膨大な教育費が希望通りの数の子どもを生まない大きな理由のひとつであるとまでいわれている。

また、老後の病気や介護に備えて人々は一生懸命に個人的に蓄える。政府に貯金して必要に応じてそれを引き出すことで誰もが社会的に安定した暮らしを営む「生活大国」デンマークに比べて、政府を信頼しきれずに個人的なたんす貯金で生活課題を乗り切ろうとする「経済大国」日本の「生活小国」ぶりがあまりにも際立ってはいないだろうか。

### 3. デンマークと日本の違いを貫くもの

#### (1) 戦後冷戦構造の中のデンマークと日本

竹内は、福祉国家の歩みに関わるデンマークと日本の違いについて、国際関係論的なアプローチを行っている<sup>7)</sup>。竹内は、福祉国家の形成には国内的要因と国際的な要因とがあり、とりわけ、戦後世界の冷戦構造の下でデンマークが置かれていた位置と、日本が置かれていた位置の違いが今日の大きな違いをもたらしたと主張する。

竹内によれば、もともとデンマークは19世紀末にドイツのビスマルクに刺激されて多くの社会福祉関係法を成立させ、20世紀にはいるとやはりドイツに対抗して国民の強力な共同体を構築するために保健、社会保障、教育システムを確立したという。第二次世界大戦でドイツに占領されたデンマークは、戦後はアメリカの勢力圏の一部となった。そして冷戦構造の下で、ヨーロッパで対峙するソ連、東ドイツなどの当時の共産圏が持っていた一定の福祉水準に対抗

し、労働者階級を共産主義から切り離して国民を統合するために、デンマークの福祉国家化をアメリカは許容した。その意味で福祉国家は、社会保障と防衛を結合したプロジェクトだった、と竹内は言う<sup>8)</sup>。

日本は明治維新以降、貧しいアジア諸国の水準から抜け出して欧米列強と肩を並べるべく「富国強兵」政策を採り、大東亜戦争・第二次世界大戦へと突き進んだ。そして1945年の敗戦。連合軍の占領下に入った当初は、アメリカは二度と軍国主義日本を復活させないためにニューディールの政策を採った。しかし1947年以降の世界的冷戦はこの政策を転換させることになる。このときアメリカの政策転換の方向性は、デンマークとは違って日本を福祉国家として中国（大陸）や北朝鮮に対峙させるのではなく、アメリカ型の自由競争社会（＝開発主義国家、企業社会）の下で日本を再軍備し、「共産主義の防波堤」とすることであった。なぜなら、デンマークとは違って日本がアジアで対峙した共産圏諸国は東欧諸国よりもはるかに貧しく、アメリカは日本を福祉国家化することで対峙させる必要性をまったく感じなかったからなのであった。ここに、日本の福祉国家への道は閉ざされた。

## (2) 機関委任事務＝中央集権で展開されてきた日本の福祉

そうした冷戦構造の中で、戦後日本の福祉行政は福祉三法と社会福祉事業法という体制でスタートを切る。福祉三法成立の当初の目的は、800万人ともいわれた戦後の生活困窮者を救済することであり、数少ない福祉資源を貧しい人から順に配分するという救貧主義の色彩を色濃く持つものであった。また同時に、全国一律平等に満遍なく施策を実行するために、中央集権的に実施することをめざして機関委任事務として展開された。

機関委任事務とは、国の事務のうち地方自治体で処理する必要のある事務について、地方自

治体の首長を国の出先機関として、国の指揮監督下に執行させるものである。そこには、地方自治体の裁量の余地はまったく存在しないものでもあった。

戦前の日本はともかくとしても、戦後、憲法のなかに第8章として地方自治の章が設けられたにもかかわらず、このように中央集権的な機関委任事務として福祉行政が展開され続けたことは、敗戦による生活困窮者の存在と社会資源の圧倒的な不足があったとはいえ、やはり前述の冷戦構造を前提とした日本の戦後復興体制づくりの影響も考えざるをえない。

1960年代の高度経済成長が国内の経済社会構造を大きく変化させ、福祉ニーズの多様化と複雑化をもたらし始めた。これを反映して、老人福祉法など三つの法律が追加され、現在にも至る福祉六法体制となる。ここにいたって、日本の福祉施策はようやく救貧主義から防貧主義へと転換するのであるが、1986年12月の「機関委任事務等整理合理化法」によって、生活保護法を除く多くの福祉事務が団体委任事務化されるまでの間、福祉行政のほとんどは相変わらず機関委任事務とされ、きわめて中央集権的に展開され続けた。

## (3) パターナリズムとスティグマ

こうした中央集権的、かつ、救貧・防貧主義的な社会福祉行政が、日本の福祉のパターナリズムとスティグマを生み出してきたといわれる。終戦直後から高度経済成長期が始まるまでの15年間ほどは、数少ない福祉資源を貧しい人から順に配分するという救貧主義、したがって貧しい人を選別するというこも、あるいは止むを得なかったともいえるかもしれない。

しかしその後、救貧主義によるスティグマを抜け出すひとつの契機は、高度経済成長期に福祉六法体制に移行したときにあった。例えば、特別養護老人ホームへの入所要件が、必ずしも経済的要件ではなく本人の心身状態にあるとされ、介護を要するか否かで判断されるというこ



とは、小さいながらもサービスの普遍化への最初の一步であったといえる。

その可能性を打ち消したのは、1973年の第4次中東戦争によるオイルショックである。1973年は政府自らが「福祉元年」と称したが、オイルショックによる高度経済成長の終焉、経済のマイナス成長への転落とスタグフレーションの勃発により、「福祉2年」はやってはこなかった。それどころか「福祉元年」に続いたのは「福祉見直し」論であり、新自由主義による「大きな政府」から「小さな政府」への転換、選別主義と救貧主義、劣等処遇の色合いを強く持った「日本型福祉論」であった。

この方向を決定的にしたのは、1981年に設置された「第2次臨時行政調査会」（会長・土光敏夫経団連名誉会長）の臨調行革路線である。第2臨調は2年間に5回の答申を出しているが、その第1次答申において次のように述べている。

「自由で活力ある福祉社会を実現するために、国民生活と行政のかかわり方の見直しを進め、真に救済を必要とする者への福祉水準は維持しつつも、国民の自立・自助の活動、自己責任の気風を最大限に尊重し、関係行政の節減、効率化を図る。」<sup>9)</sup>

これは明らかに福祉サービスの対象者を「真に救済を必要とする者」に限定するということであり、救貧主義と選別主義を色濃く持った考え方である。80年代のその後の福祉行政の展開は、国の補助率の削減など、こうした臨調行革路線を基調として展開され、パターナリズムとスティグマを乗り越えるチャンスは潰されていったのであった。

そして、利用者が権利として福祉サービスを利用できるようにしようという試みは、80年代の臨調行革路線を引きずりつつも、21世紀の少子高齢社会が目前に迫り、福祉ニーズがますます多様化、複雑化、高度化する流れのなかで、1990年の福祉八法改正から続く社会福祉基礎構造改革の議論を待たなければならなかった。

しかし、日本的に言えば「措置」という形で、やはり行政がサービスを提供しているデンマークにおいて、サービス利用にパターナリズムやスティグマが付きまとうとは聞かない。なぜなのか？

その違いは、両国における社会的基本権＝社会的生存権の認識の違いにあるのではないだろうか。アメリカ型の基本的人権は、財産の自由や表現の自由という自由権的基本権を重視したものであり、社会は企業型の自由競争を基本とする。前述のように、冷戦期以降の日本もまた同様である。そこでの敗者は「落ちこぼれ」であり、「落ちこぼれ」たのは怠惰な、あるいは無能力な本人の自己責任である、という人間観がそこにはある。したがってその救済は恩恵的であって、それを受給する人は「真に救済が必要な」「かわいそう」な存在とならざるをえない。

他方ヨーロッパ型の、とりわけ北欧型の基本的人権は、様々な自由権のみではなく、社会的な基本権＝社会的生存権をも重視する。例えば、日本において福祉見直しの「日本型福祉論」や臨調行革路線が推し進められた70年代・80年代に、デンマークでは医療が全国的に公営化されたり（1973年）社会福祉法によってコミュニティの公的サービスに国の50%の補助金が確約されたり（1976年）ホームヘルプサービスの無料化が実現されたり（1989年）している。

社会権の保障は、なによりもビヤタさんのサービス利用の仕方に表現されている。20世紀にはいつてからのデンマークの社会権保障は、さきに述べた歴史的経緯の中で戦後冷静構造の中にあっても、また、70年代以降の「小さな政府」をめざす新自由主義の中にあっても、日本とは異なって拡張・発展し続けたのである。

(4) 分権型福祉社会としてのデンマーク  
デンマークと日本のもうひとつの大きな違いは、地方分権である。

デンマーク中央政府が定める法律はいずれも

「粹組み」法であって、それに肉付けして実行するのはコミュニティである。しかも福祉施策についていえば、どのコミュニティにも議会とは別に住民の選挙で選出される「障害者委員会」や「高齢者委員会」があり、様々な新しい施策の提案などを行い、コミュニティにおいてモデル的な試行を行ったうえで制度化されていくという。福祉のみでなく例えば教育においても学校ごとに住民委員会（理事会）があり、自治的・主体的に様々なことを決定して実行していくとのことである。

地方自治とは、国家の領域内の一定の区域について、その地域を自主的に統治する権限である。これを自治権という。自治権には固有説と伝來說がある。固有説では、「自治権は、地方団体が歴史的伝統で発展させてきた自治を国家が承認したもの」とされる。また伝來說では、「国家から一定の自治権を分与されたからこそ、地方自治は存在しうる」とされている。これら二つの説は、歴史的事実としては固有説が正しく、法理論としては伝來說が正しいとされている<sup>10)</sup>。

日本の都道府県・市町村という地方自治制度、そしてデンマークのコミュニティという地方自治制度は、その成立の過程においてはいずれも固有説・伝來說の両方ともが当てはまるということができるであろう。しかし同時に、その質的水準を見るならば、両者は明らかに異なっているといわざるを得ない。

地方自治の質的水準を規定するのは、団体自治と住民自治の内実である。団体自治とは、地方自治体がひとつの、相対的に自立した公共団体として、自らの意志に基づいて自己決定を行うことである。戦後の長い間、日本の地方公共団体は中央集権的な機関委任事務の下で「三割自治」を余儀なくされてきた。そうした意味で日本の地方自治は、伝來說による国家からの自治権の分与が極めて抑制され、固有説による歴史的伝統的な地域の自治を抑圧してきたということができる。

また、住民自治とは、そこに暮らす住民の意思によって、その自治体の意思を決定することである。自治体の主人公（主権者）は住民であり、住民こそが最高の意思決定者であって、自治体の機能はこの住民意思の信託を受けて、それを代行するものなのである。しかし住民自治もまた、日本においては自治体の首長を国の機関とみなす機関委任事務の下で踏みじられ、十分に機能してこなかった。「障害者委員会」や「高齢者委員会」、あるいは学校ごとの住民委員会などによって、コミュニティごとに住民の意思によって自治が展開されるデンマークとの違いは歴然としているであろう。

日本ではいま、90年代からの地方分権の流れのなかで、住民参加や公私協働などがようやく注目され始めている。それは、本来は自治体の主権者として最高の意思決定者であるはずの住民が、実際には行政（職員）の僕であり、被統治者であるかのような位置に置かれてきた現状を改め、住民が大胆に行政過程に参加し、行政（職員）と対等なパートナーシップの下に住民自治を実現しようとする試みである。

住民自治を推し進め、分権型の社会を構築していくという点において、デンマークは日本よりはるかに先を歩んでいる。社会的生存権を重視し、当事者も含めて様々な住民が参加し、決めて実行していく。そこには民主主義が息づいている。こうしたデンマークにおいては、福祉サービスの利用のなかにパターンリズムやステイグマは入り込む余地がないのであろう。

#### 4. 私たちが進むべき道 分権・協働・民主主義そして教育

デンマークと日本ではたくさんのことが違っている。それはすでに述べてきたように歴史的に規定されてきた面が多々あり、いまさら急にどうこうできるものではない。しかし、70年代の「日本型福祉論」、80年代の第2臨調を経て、それらとは相対的に別の方向を持つべく90年代から始まった公私協働や地方分権、そして

地域福祉を重視していこうとする方向性は、新自由主義による「大きな政府から小さな政府へ」という福祉国家解体の波を越えて、日本が進むべき新たな福祉社会形成のあり方を示している。日本もまた「生活大国」となる、そのキーワードは分権、協働、民主主義、そして教育であり、その到達点は分権型福祉社会の構築である。

#### (1) 分権

2000年に施行された地方分権一括法は、一方では中央の「大きな政府」をスリム化しようという側面を持つものではあるが、同時にまた他方では、進行する少子高齢社会における新しい、複雑多様な住民ニーズに対して、政府による全国一律の中央集権主義では限界があり、住民に身近な地方自治体が住民ニーズに沿って政策展開をしなければならなくなった時代状況を映してもいる。

しかしここで最も重要なことは、ただ単に国から都道府県、都道府県から市町村への権限や財源の移譲ではないし、「分権の受け皿」づくりと称して「平成の大合併」を強行することでもない。権限と財源の地方への移譲については、それを渡さずに相変わらず中央から地方をコントロールしたい中央省庁と地方団体の攻めぎあいが続いている。「平成の大合併」については、地方財政の困窮がますますひどくなるなかで、合併特例債や地方交付税の人参を眼の前にぶら下げられ、半ば強制的に合併に追い込まれている小規模自治体も少なくない。

地方分権推進の最も重要な核心は、住民が本当に主権者となる住民自治の確立であり、そこへ向けた旧来型の行政手法の大胆な転換である。そうでなければ、権限や財源の移譲も「平成の大合併」も、ひたすら市町村役場を強化するのみに終わってしまうであろう。住民自身がデンマークの障害者委員会や高齢者委員会のように施策の決定と実行に直接関与していくという「第三の分権」への転換が重要なのである。

地方行政のすべての分野に住民の目線をもって保健と福祉の視点を貫き、豊かな地方自治・住民自治が実現されなければならない。

#### (2) 協働

豊かな地方自治・住民自治を実現する梃子は、住民参加・参画を越えた公私協働である。市民参加には、行政が「お墨付き」を求めて市民を利用する段階、参加できたことで市民が安心する段階、最終的な決定に影響がないように小さな部分の決定を市民に任せる段階、

最終的な決定に影響を与える存在となる段階、の4段階がある<sup>11)</sup>。もちろんここでいう「協働」は第4段階のことであり、「第三の分権」を実現することでもある。

公私協働における「公」とは、いうまでもなく行政のことである。前述のように行政は、主権者たる住民の信託を受けて公共事務を執行するのであり、地方自治体の場合その最大の担い手は市町村役場（職員）である。他方、公私協働の「私」は住民であり、民間としての様々な組織・団体・企業なども含まれる。しかし、公私協働の一方の担い手である住民もまた、委託や委任、各種審議会や委員会などへの参加などの形態によって、すでに行政の一部に参加し、その一部を担ってきている。

「協働」とは、異なる意思決定システムを持つ複数の主体が、対等平等な関係の下に、共通の目的の実現をめざして協力し、ともに働くことである。したがって「公私協働」とは、一般的に理解されているような行政と住民との協働ではなく<sup>12)</sup>、行政施策の立案・執行・評価の一連の過程における、行政の最大組織である市町村役場（その職員）と住民および住民団体との協働、住民（団体）と住民（団体）との協働と理解すべきであろう。

こうした公私協働の推進・実現は、まさに自治体の意思決定を行う主権者としての住民の地位を回復しようとするものであり、行政職員の自己変革とともに、住民もまたこれまでの行政

への「おまかせ」主義、行政からの「お仕着せ」主義から抜け出すこと、さらには、住民自身が行政への無関心型または対決型から提案型へ、そして行動型へと成熟していくことが求められている。

### (3) 民主主義

分権と協働で地域が変わっていくとき、そこに育っていくのが民主主義（それはあえて“地域民主主義”といっても良いのかもしれない）である。すでに述べてきたような歴史的経過も含めて日本とデンマークとの差異が生じているとき、これからの私たちにできること、なさねばならないことは、上からではなく下から、私たちが暮らすそれぞれの地域から民主主義を育み、それによって分権と協働を実現することで、主権者としての住民の位置を取り戻し、対人社会サービスからスティグマを払拭することである。

地域から民主主義を育むとはどのようなことであるのか。社会福祉法第4条「地域福祉の推進」にその答えがある。すなわち、「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように」地域住民が「社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者」と相互に協力して、そのような地域社会を実現するということである。この条文が規定し、めざしている地域社会とは、一言でいうならばノーマライゼーションが実現している地域社会である。

ノーマライゼーションを実現していく過程は、一人ひとりの人間としての尊厳を前提として、「福祉サービスを必要とする地域住民」をその地域社会の対等平等な住民として受け入れ、その社会参加の機会を保障していくということで、地域から民主主義を実現していく過程である。それはまた同時に、「福祉サービスを必要とする地域住民」が救貧的、選別的に選り

分けられた特別な存在ではなく、住民全体が相互の社会的生存権を普遍的に承認する過程でもある。

あるいは逆に、分権と協働の推進が民主主義を育むということもできる。分権と協働の主人公は住民自身であり、地域の主権者としての住民の自覚と責任ある参加が要請される。そこに求められるのは、行政と住民との対等平等な関係のみならず、各々の個人の尊厳を前提とした住民相互の対等平等な関係なのであり、そこに草の根からの民主主義が存在しなければならないからである。

そうした意味で分権・協働と民主主義は、スティグマを排除して普遍的な社会サービスを実現する車の両輪であるだろう。

### (4) 教育

そしてこうした分権、協働、民主主義を実現するために、きわめて重要な役割を果たすのが教育に他ならない。学校教育はもちろんのこと、社会教育・生涯教育も含めて、とりわけ民主主義を学んでいくことが欠かせないだろう。

デンマークの教育が大学まで含めて無料であることはすでに紹介したが、もうひとつの大きな特徴は、試験によるランク付けがないことである。日本でいう小・中学校においても、高等学校においても、いわゆる定期試験は実施されない。卒業時に進路の適性を見定めるために実施される試験があるのみだという。デンマークの学校教育において、特に義務教育において重視されているのはクラスで何番か、どこに進学するかではなく、民主主義と社会連帯を身につけること、という話を現地で聞いた。デンマークの分権型社会と住民参加、そして民主主義の基礎に、こうした学校教育があることは容易に推察できる。

他方、日本の教育に眼を転じてみるとどうであろうか。アメリカ型の自由競争社会のなかで学力と学歴が重視され、同級生や同期生は連帯の対象どころではなく、自分だけが出世の階段



を駆け上がるために蹴落とすべき存在として映っている。そのようななかでは、他人への思いやりとか連帯などは、言葉だけの絵空事になってはいないだろうか。

学校教育の根本の転換は一朝一夕には困難である。しかし私たちは、民主主義と社会連帯を基調とする学校教育への転換に地道に努力しつつ、当面はまず、小・中・高校における福祉教育の推進をはじめ、地域における住民懇談会や勉強会、講演会などを通じて、分権と協働、そして地域からの民主主義の実現・充実に取り組むべきである。

スティグマのない普遍的な対人社会サービスは、その先に実現されるであろう。

## 5. まとめ

社会福祉の基礎構造改革の議論を通して、目指すべき目標として掲げられたことのひとつは、救貧的・選別的に展開されてきた戦後日本の福祉サービスからスティグマを取り除き、住民の誰もが権利として使うことのできる普遍性を持ったサービスへと転換することであった。そしてその結論は「措置から契約へ」という転換であった。

確かに、2000年4月から施行された介護保険制度のサービス利用の伸びをみると、ねらいは実現しつつあるということが出来る。しかし竹内が指摘するように、北欧においては行政が直接に提供するサービスにあっても、利用者の選択権や知る権利、サービスへの発言権が保障され、普遍的な社会サービスとして実現していることも事実である。

なぜ、日本においてはそうならなかったのか。本稿においてはその要因として、戦後冷戦構造のなかで日本が置かれた特殊な立場による戦後体制の整備、その下で展開された中央集権的な機関委任事務による福祉施策の展開、

オイルショックを景気とする70年代以降の臨調行革、日本型福祉論による救貧的・選別的福祉サービスの展開、地方自治・住民自治の未

成熟、などを考察した。

その結果、この現状を乗り越えていく要素として、分権、協働、民主主義、教育の重要性をあげた。しかもこれらは、現状の日本にあっては、一気に全国的に展開して解決できるというものではなく、地域から地道に積み上げていく以外にない。

地域福祉の推進、そこにおける地域住民の組織化がこれからの重要な鍵となるであろう。

## 注

- 1) 「対人社会サービス」という概念は1970年前後のイギリスの福祉改革で登場してきた概念であり、日本のこれまでの措置による福祉供給は、必ずしも同じようにはいえない。しかし本稿においては、官（行政）による福祉供給におけるスティグマについて、日本とデンマークとの違いを考察しようとするものであるので、日本の措置制度における福祉サービスも、あえて「対人社会サービス」と表現する。
- 2) 高齢者介護保険制度の創設について（老人保健福祉審議会〔1996：4〕）
- 3) 選択権がないこと、心理的抵抗感が伴うこと等のサービスの利用のしにくさのほか、介護サービスが量的にも質的にも不十分であること、縦割り制度のために総合的、効率的に提供されていないこと、無競争で画一的であること等が指摘され、これらを解決するには福祉と医療に分立している高齢者介護を再構築して新たな制度を創設する必要があるとしている。
- 4) 竹内真澄（2004）『福祉国家と社会権 デンマークの経験から』見洋書房。
- 5) ビヤタ・メリングさんについては、2004年6月20日から26日まで筆者がデンマークを訪問した折、日欧文化交流学院の千葉忠夫院長の通訳の下で本人から伺った内容を、竹内の前掲書も参考にしながら記述する。
- 6) 筆者がデンマークを訪問したとき、日欧文化交流学院の千葉忠夫院長は、「高福祉・高負担」ではなく「高福祉・高税」というべきではないかと、語っておられた。
- 7) 竹内真澄（2004）「デンマーク福祉国家の起源と発展 国際関係論的アプローチ」前掲書。
- 8) 竹内真澄（2004）前掲書、36頁。

- 9) 行政管理センター(1981)「臨調緊急提言」19頁.
- 10) 阿部 齊ほか(2000)「地方自治の現代用語」学陽書房.
- 11) 高橋万由美(2004)「多元的福祉と当事者選択の拡大」武智秀之『福祉国家のガバナンス』ミネルヴァ書房.
- 12) 行政は主権者である住民の信託を受けて事務を執行するのであるから,住民のほうが行政よりも上位者であり,住民と行政が対等な関係で協働するというのは矛盾である.

参考文献

- 1) 竹内真澄(2004)『福祉国家と社会権 デンマークの経験から』晃洋書房
- 2) 武智秀之(2003)『福祉国家のガバナンス』ミネルヴァ書房
- 3) 事典刊行委員会(2004)『社会保障社会福祉大事典』旬報社
- 4) 月刊地方自治職員研修編集部(2003)『地方自治職員研修・臨時増刊号74』公職研
- 5) 仲村優一ほか(1999)『世界の福祉・デンマーク,ノルウェー』旬報社
- 6) 阿部 齊ほか(2000)「地方自治の現代用語」学陽書房