



# 岐阜大学機関リポジトリ

Gifu University Institutional Repository

## 公設公営障害者施設の社会福祉法人への委譲

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2021-10-20 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 竹内, 章郎 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12099/4520">http://hdl.handle.net/20.500.12099/4520</a>

# 公設公営障害者施設の社会福祉法人への委譲

竹内章郎

(社会哲学)

(2002年04月18日受理)

## The Assignment of the Public Welfare Residents for Persons with Disabilities to the Juridical Person for Social Welfare

Akiro TAKEUCHI

### 目次

「はじめに」 ----- 社会保障全般の削減及び社会福祉基礎構造改革(改悪)の根幹

#### I 「民間=民営」化における社会福祉法人の公的責任・公共性

1. 社会福祉法人化としての「民間=民営」化とは何か
2. 社会福祉法人とは何か
3. 社会福祉法人の公共的性格
4. 「安上がり」の福祉とその客観的事情

#### II 非市場制度としての措置制度と市場化としての「民営=民間」化

5. 措置制度とは何か
6. 契約利用制度とは何か
7. 契約利用制度と自由市場との関連

#### III 営利化を防ぐ上での社会福祉法人の意義

8. 福祉における営利(企業)化と社会福祉法人
9. 個々の社会福祉法人の在り方の重要性
  - 9-1. 保育と福祉における専門職の相違と社会福祉法人の職員(指導員)
  - 9-2. C社会福祉法人における福祉サービス(障害者処遇)向上の努力とその意味
  - 9-3. B学園の委譲を巡る他の社会福祉法人の動きとの関連

「むすびにかえて」 ---- A市立B学園の委譲先はC福祉会が最適である

### 注

### 文献表

### Abstract

## 「はじめに」-----社会保障全般の削減及び社会福祉基礎構造改革(改悪)の根幹

本稿の主題は、現にある地方都市で生じている事態、すなわち、A市立の複数のB学園<sup>1)</sup>-----以下ではB学園と略記-----が放棄されようとしていること、これら施設の社会福祉法人への委譲計画<sup>2)</sup>が事実上A市で進行していること、及び、こうした事態に対するC社会福祉法人<sup>3)</sup>の姿勢についてである。そしてまた、こうした現に生じている事態、しかも実践的で躊躇することを許されない事態の解明を通じて、現段階での社会保障全般の削減及び社会福祉基礎構造改革(改悪)の問題を、比較的身近な具体的問題として捉え直すことも、本稿の主題である。しかし、あらかじめ、この「はじめに」で、本稿の持つ意味を示唆するためにも、その主題全般の背景にあることに、簡単にではあるが触れておきたい。それは、B学園といった公設公営障害者施設の放棄などのみならず、全国で現在進行中の社会保障全般の削減及び社会福祉基礎構造改革(改悪)が、たんに従来の保守・自民党型政治などによる国家・地方財政難によるのみもたらされたのではない、ということである。

すなわち、現在の社会保障全般の削減及び社会福祉基礎構造改革(改悪)の震源は、1980年代までの「輸出国家」日本にはほとんどなかったことにある。それは、日本では80年代後半に入って以降本格化し、自民党のみならず民主党等々-----当初の日本新党や新進党の残党諸勢力を含む-----をもその援軍として強行されている、財界主導の経済グローバリゼーションという名のアメリカナイゼーションである。言い換えれば、現代帝国主義ないし大国主義、これに基づく米国を盟主とする「先進諸国家」の矛盾を孕んだ同盟、これらの動向を支える新自由主義思想、その直接の現われである多国籍企業化<sup>4)</sup>と社会全体のより一層の市場化、更には、以上を推進するための各種の福祉国家的要素全般の縮小が、社会保障全般の削減及び社会福祉基礎構造改革(改悪)の根幹にある。例え公設公営障害者施設の放棄といった小さいと思われがちなことも、根底では、これらの大きな事情と繋がっている。以下、少し長くなるが、各種の格差拡大<sup>5)</sup>に典型的なこれらの事情の一端について、今少し言及しておきたい。

さて、現代帝国主義の跋扈を含めて、多国籍企業化及び社会全体のより一層の市場化や、これらに符合した「規制緩和」と称される新自由主義政策は、しかし、一般に想定されまたマスコミが吹聴するような、国家的行政的規制全般の緩和や公的資金(税金)支出全般の縮小を意味しない。なぜなら、多国籍企業化に合致する分野には、莫大な税金投入とこれに必要な新たな国家的行政的規制-----端的には新たな立法-----が行われているからである<sup>6)</sup>。そもそも新自由主義政策が目指すものは、「自由放任」段階の資本主義<sup>7)</sup>の復活やたんなる市場化ではなく、<財政的には小さい場合も含むが、軍事を嚆矢とする強力な国家を内在させた市場原理主義>なのである。この様に把握してこそ、「対外援助」という名の現代帝国主義的な「発展途上国」支配-----軍

事力強化を含む――やそのための国家介入施策拡大及び社会保障的国家介入の縮小を伴った大国主義的傾向と、「規制緩和」という名の国家介入施策による社会全体の市場化傾向とが、「先進諸国」で同時並行的・相互補完的に進行する現状が理解される。

そして、以上のような新自由主義政策が最も忌避することの一つが、「高コスト体質」と言われる日本の社会・経済全般の種々の構造である。「高コスト体質」とは、「市場(貨幣)価値」換算の費用便益分析に基づくと、等価交換――正確には剰余価値の搾取・獲得を伴う交換を含むが――から逸脱して「非効率」になる体質のことである<sup>8)</sup>。そして、この「非効率な高コスト体質」の最たる分野<sup>9)</sup>として、税金支出に多大に依存している教育や社会保障の分野が挙げられるのである。だが、そもそも教育や社会保障は、「市場(貨幣)価値」換算の等価交換が成立しにくい、もしくは等価交換によってはそれらの本質的価値が喪失しかねない分野<sup>10)</sup>である。これらの分野への税金投入を削減し、これらの分野も、出来るだけ「市場(貨幣)価値」に換算して市場化することにより、「高コスト体質」を是正して多国籍企業化を推進しよう、というのが新自由主義の根幹にある。以上には、所得税の最高税額の凡そ70%から30%代への引下げに典型的な、多国籍企業などによる租税負担の大幅減――いわゆる金持減税による累進制の緩和――も加わる。

付言すれば、政府与党だけでなく野党の多くやマスコミや相当数の知識人の論調における「規制緩和」論や市場化論が、税金を支出する分野全てを一緒苦茶にして、「非効率な高コスト体質」の「公共事業」と言い、これらの縮小・削減を主張しているのは、現状認識そのものとして大きな誤りである。すなわち、環境破壊などすらもたらす本当に無駄な道路・港湾・ダム建設等々の公共事業への税金支出、これらのためのいわば土建国家的に大きな国家と、教育・社会保障などの公共事業への税金支出、これらのためのいわば福祉国家的に大きな国家とは、本来、その本質において区別されなくてはならない。にもかかわらず、かの「規制緩和」論や市場化論は、土建国家的に大きな国家と福祉国家的に大きな国家とを意識的・無意識的に混同して、両者を共に税金を使いすぎる「高コスト体質」として非難し、それらの縮小を主張する。この点の誤りに注意すべきである。土建国家的に大きな国家は縮小されて当然だが、福祉国家的に大きな国家は、むしろその一層の充実が必要なことなのである(後藤, 2001)――同時に、官僚主義やパターンリズム(家父長主義)の排除も必須だが――。だが事態の多くは、福祉国家的な国家の縮小に傾き、これには他方で既述の多国籍企業化の進展が伴っている。それ故にこそ、70年代までは若干は縮まりかけていた「先進国」と「発展途上国」との貧富をはじめとする格差のみならず、「先進国」内部における階層間格差・不平等も、現在、再び大きく拡大しているのである(後藤, 2002[29-51])。

つまりは、新自由主義が跋扈する現代は、税金投入によってこそその実現が見込まれる生存権保障を始めとする社会法(権)的な領域が、戦後かつてなかったほどに大幅

に削減されつつある未曾有の時代である。逆に言えば、社会全体が、「市場(貨幣)価値」換算の等価交換の領域とこれの保全を基本とする市民法(権)的領域の方向のみへと誘われつつある(竹内, 2001[203-98])<sup>11)</sup>。新自由主義政策に基づく社会全体の市場化は、社会法(権)的領域の大幅削減と市民法(権)的領域の絶対化を含めて理解されねばならない。社会福祉事業法が廃棄され、これでは明確に謳われていた社会保障の公的責任が、新規制定の社会福祉法では大幅に後退し、福祉への営利企業参入・福祉の市場化という、福祉本来のあり方からすれば或る種語義矛盾といってもよいことが進行中なのも、その実例である。より具体的に、日本では五番目の社会保険となる公的介護保険の導入も<sup>12)</sup>、税金と法定価格(低額の利用料)によって維持されてきた――福祉資源としては量質共に不十分だったが――高齢者福祉を、税金投入削減に替えての保険料や利用サービス総額の一割の個人負担化、高齢者福祉への営利企業の参入、個人と施設との商品交換的な契約化により、福祉の市場化を図ったものである。この公的介護保険も、一定程度の税金投入や法律的規制を伴う社会保険化ではある。だが、方向は市場化や「市場(貨幣)価値」換算の等価交換の領域に向いており<sup>13)</sup>、社会法(権)的領域を削減して、個人と施設との契約遵守に典型的に見られるように、福祉を市民法(権)的領域において行おうとするものである。

以上のような新自由主義政策の一環として、社会福祉事業法の廃止と社会福祉法の成立を嚆矢とする現在の社会保障削減や社会福祉基礎構造改革(改悪)が進められており、これらは、社会保障や社会福祉の公的責任――税金投入や公的規制などによる国家の責任――を明示した1950年の社会保障制度審議会の立場、更には憲法25条をすら侵犯する改悪である。大きくは社会保障分野に含まれるA市立の保育園が、委譲先の検討対象としては営利企業をも含んで、民間委譲や民営化されつつあることも<sup>14)</sup>、またB学園が放棄されようとし、その受け皿計画として社会福祉法人への委譲計画が存在することも、以上のような社会保障の改悪の事例であることは間違いない。付言すれば、児童福祉法に基づく公立保育園も、知的障害者福祉法等に基づく公立障害者施設も、それらの収支決算が各県市町村の一般会計で処理されていたことから判るように、措置費(障害者施設の場合は、国負担50%、地方自治体負担50%)に、更に地方自治体支出の税金を加えて運営されてきたのであり、この点で、委譲先が社会福祉法人となる場合も含めて、委譲によって地方自治体からの税金投入が削減され、その分、福祉における公的責任が後退することは、疑いえない。こうした観点から、C社会福祉法人も、市立の保育園や障害者施設の放棄自体には、根本的には反対であり、これらには多大の危惧を抱いている。

だが、述べてきたように、日本に留らず、世界的規模で多国籍企業化が進んで新自由主義政策が貫徹し、これらの一環として、現在、社会保障の削減や社会福祉基礎構造改革(改悪)が「着実に」進行している<sup>15)</sup>。しかも、社会保障削減等々への一定の反

対運動が存在するものの、残念ながら事実の問題として、これらの運動が脆弱なため、公的介護保険導入、公立保育園の民営化、医療制度改悪、年金制度改悪、児童手当削減、措置制度の解体と契約利用制度の新設等々を阻止しえなかった全国的現実がある。これらの現実を鑑みつつ、C社会福祉法人は、新自由主義政策への反対、社会保障削減や社会福祉基礎構造改革(改悪)への反対、市立の保育園や障害者施設の放棄への反対といった基本的立場を堅持し、この立場に基づく運動を担うと共に、新自由主義政策の実施、社会保障の削減や社会福祉基礎構造改革(改悪)の実施、市立の保育園や障害者施設の放棄という現実にあっても、なお、この現実を拱手傍観して放置しないことを、非常に重視している訳である。

つまり、上記のような新自由主義政策が跋扈する現実にあっても、なお、より一層の社会保障の削減や改悪を許さず、可能な限り萌芽としてでも、よりよい社会保障や社会福祉―――放置されれば保育に欠けることになる児童の健やかな成長、障害者や高齢者等々の実際の労働や生活の改善、福祉労働の質の向上、福祉労働者の待遇改善や生活の向上など―――のための努力を重ねることは、多くの庶民の願いに叶うことであり、民主的な社会福祉運動の一員たる自らの当然の責務である、とC社会福祉法人は考えている。また、次節以降で述べるように、公設公営障害者施設の社会福祉法人への委譲自体には、意外と思われる方もおられようが、社会福祉の公的性格を歪めない側面もある。これらの点を含め、以下の各節で述べる論点から、B学園が社会福祉法人に委譲されるならば、C社会福祉法人は、その委譲先として自らが最適であると考えており、また、この委譲のための種々の準備を開始したいと考えている。

以下では、こうしたC社会福祉法人の立場に関わる諸事情を示しながら、現在の社会保障全般の削減や社会福祉基礎構造改革(改悪)が、社会福祉の現場に近いところで現われた事態と、この事態に対する個別の社会福祉法人の対応の根拠を明らかにしたい。従って、以下は、昨今数多く執筆されている、措置制度の解体、契約利用制度への移行、支援費支給制度などの諸問題一般を解題する議論そのものではなく、それら諸問題のより実践的で具体的な現われを扱う点で、同種の議論にはない特徴をもっている。こうした手法を用いたのは、これらを通じて、ある種の人々には、ややもすれば、机上の言論としてしか受けとめられないことも多い現在の社会保障全般の削減や社会福祉基礎構造改革(改悪)を、更には、社会保障や社会福祉全般を、より身近な問題として捉えてもらいたい、と考えたからである。

## I 「民間＝民営」化における社会福祉法人の公的責任・公共性

以下の各節では、公立の社会福祉事業の「民間」委譲・「民営」化―――以下、「民

間＝民営」化と略記――、を巡る現在の事態とこれに対するC社会福祉法人の態度、という本稿の主題について、社会福祉法人とは何かなどを含め、九つの論点に纏めて議論を展開することにしたい。

### [1. 社会福祉法人化としての「民間＝民営」化とは何か]

本稿の主題に関わる第一の論点は、社会福祉事業全般が、生活全般への専門的支援が必要な人々に関わる第一種社会福祉事業と、第一種との比較では生活全般に関わる程度がやや低い第二種社会福祉事業とに区別される、という点である。敷衍すれば、現在、障害者福祉分野に導入されようとしている支援費支給制度――後述する――の下でも、生活全般への専門的処遇を行わなくてはならない公立の第一種社会福祉事業を「民間＝民営」化する場合、その委譲先としては、一般企業(会社法人)は、法律(旧社会福祉事業法、現社会福祉法)上、除外されている、という点である。つまり、第一種社会福祉事業であるB学園の委譲先は、同じくすでに第一種社会福祉事業を行っている実績のある社会福祉法人以外にはなく、「民間＝民営」化とはいっても、営利目的の民間企業へのB学園の委譲は、法律上、絶対に出来ないことがはっきりしている<sup>16)</sup>。この点で、まず、一般的には同じく「民間＝民営」化と言われる内容に、営利目的の民間企業化と、非営利の社会福祉法人化の二つがあることに注意しなければならない。そして、次に述べるように、社会福祉法人化自体には、公立施設と同様の規制が掛けられる点で、一般に想定される民営化とは、まったく異なる意味もある<sup>17)</sup>。

### [2. 社会福祉法人とは何か]

以上の理解を深めるためにも、本稿の主題に関わる第二の論点として、社会福祉法人とは何かについて若干言及しておきたい。そもそも、社会福祉法人は、福祉に関する公的諸施策の不備を補うために、憲法 89 条を例外扱いしてまで国庫交付金などの税金による「特別助成」の道を開いて作られた<sup>18)</sup>、日本独特の相当程度に公的な制度である。従って、社会福祉法人は、旧社会福祉事業法(現社会福祉法)に基づいて設立され、同じ法人とは言っても、会社法人はもとより、財団法人などの民法上の公益法人以上に、公益性・公共性が高く、また公的責任に近い責任を果たすべき非営利の特別法人である。現在、確かに、社会福祉法の制定により、従来に比べれば、福祉の公的責任の比重は下がってきてはいる。だが、憲法 25 条に基づく社会福祉事業が、原則として最終的には国の公の責任の下に置かれていることは変わっておらず、社会福祉法人による福祉が「民間」福祉だと言われても、その「民間」の含意は、後述の市場化としての「民間＝民営」や営利(企業)化としてのそれとは決定的に異なっており、公的責任・公共性を担わなくてはならない非営利の「民間＝民営」組織こそ、社会福祉法人なのである。

### [3. 社会福祉法人の公共的性格]

次に、本稿の主題に関わる第三番目の論点として、また特に、公立の社会福祉事業の「民間＝民営」化を正確に把握するために、社会福祉法人における公的責任・公共性の基本的内容を挙げておきたい。社会福祉法人については、大雑把に纏めても、

(a) 社会福祉法人の設立には厚生労働大臣の認可が必要であること、

(b) またその運営も、少なくとも一年に一度は、国及び都道府県知事や中核市長の監督・監査を受けなくてはならず、これが数円単位の帳簿調べにまで及んでいること、

(c) 法人役員任期の設定、監事や評議員会の必置、同族役員を最大二分の一までとする等々を定めた定款を設けねばならないことに加え、

(d) これらを条件として、社会福祉法人の基本的費用も、国庫や市町村財政(負担金)の支出によって賄われる、ということがある。

従って、繰り返すが、社会福祉法人化は、「民間＝民営」化ではあるが、営利化ではなく、根本的に、公的・公共的性格を公立施設とほぼ同様に維持しなくてはならないことを意味する<sup>19)</sup>。

### [4. 「安上がり」の福祉とその客観的事実]

もちろん、例えば職員の給与水準などは、社会福祉法人が独自に決めることができ、公務員の給与体系よりも低い水準で運営ができる。そのため、社会福祉法人立の施設では、国公立施設に比べて、「安上がり」の施設運営となる可能性があり、これは相当に現実の話でもある。また、社会福祉法人立の建物建設費用負担区分が、現行では、国から50%、県市町村から25%、法人自己負担25%という割合になっていることも、全額、税金からの支出となる国公立施設より「安上がり」の福祉を意味する。更に言えば、運営に対して既述のような地方自治体の首長による監査があるとはいえ、当該社会福祉法人の基本姿勢・理念次第では、障害者などの処遇が問題含みの「安上がり」になることもない訳ではない。この意味で、貧困な国公立の福祉諸施策や諸施設の代替物(肩代り)的な「安上がり」福祉の一環として、これまでも、社会福祉法人が設立されてきた客観的事実がある。

この客観的事実は、公立の社会福祉事業の「民間＝民営」化を正確に把握するために必要な、また本稿の主題に関わる第四番目の論点ではある。だが、この第四番目の論点は同時に、以下の客観的事実をも意味している。つまり、社会福祉法人については、高齢者や障害者等々に真に相応しい社会保障や社会福祉の理念に基づいて設立された無認可の保育所や共同作業所の運営を、より安定した潤沢なものとするために、社会福祉法人化が目指されてきた、という客観的事実もある。C社会福祉法人とこれが運営する諸施設も、これと同様の客観的事実の下にある。そして、そうした社会福



社法人により運営される諸施設が、同時に、社会福祉法人自体のより一層の充実のために、国や地方自治体の公的責任を追及する運動の積極的担い手となり、更には公立施設増設要求などを掲げて運動してきたことも、また事実である。

確かに、社会福祉法人化としての「民間＝民営」化は、市立施設などの公的施設の放棄という大問題を孕んではいる。だがこの第一節で述べた限りでも、社会福祉法人による社会福祉事業の継続には、社会保障や社会福祉の真の発展に資する要素がなくはない、と言うべきなのである。

## Ⅱ 非市場制度としての措置制度と市場化としての「民間＝民間」化

ところで、現在の社会福祉基礎構造改革(改悪)の特徴の一つは、非市場制度である措置制度を解体し、契約利用制度という名の下で、市場化としての「民間＝民営」化を推進していることにある。しかし、この市場化としての「民間＝民営」化についても、一般には非常に曖昧でまた不正確な理解が蔓延っている<sup>20)</sup>。ちなみに、第一節で述べたことも、曖昧で不正確な「民間＝民間」化の理解が飛び交っていることの一例であった。繰り返すが、同じ「民間＝民間」化という言葉だけでは、社会福祉法人化と営利企業化との間にある重大な相違が無視されがちだからである。

しかし更に、市場化としての「民間＝民間」化も不正確にしか理解されないことが多い。そのため、公立が維持されれば、市場化としての「民間＝民間」化はありえないとか、逆に、社会福祉法人化がただちに市場化としての「民間＝民間」化になるといった誤りが、しばしば公言されもする。以下で示すように、公立が維持されても、市場化としての「民間＝民間」化はありうるし、逆に、社会福祉法人立であっても、市場化としての「民間＝民間」化には至らないことはある。これらの事態を端的に示すことこそ、社会保障や社会福祉が措置制度の下に存在しているのか、それとも、総じて契約利用制度――高齢者福祉分野での公的介護保険制度や障害者福祉分野に導入されようとしている支援費支給制度――の下にあるのかの相違である。

あらかじめ結論を述べておけば、措置制度は、基本的には非市場制度であり、措置制度の下にあれば、公立であろうと社会福祉法人立であろうと、市場化としての「民間＝民間」化は、基本的にはありえない。だが、契約利用制度(公的介護保険制度や支援費支給制度)の下では、逆に、公立であろうと社会福祉法人立であろうと、社会福祉は、基本的には市場化されるのであり、現在これが現実化しつつある。ところが一般には、公立か社会法人立かという対抗軸についても、措置制度か契約利用制度かという対抗軸についても、同じく「民間＝民間」化なる言葉が語られるため、かえって、市場化としての「民間＝民間」化自身の把握すら曖昧になりがちなのである。

### [5. 措置制度とは何か]

そこで、市場化としての「民営＝民間」化が契約利用制度として進行中であること――第六番目の論点として後述――を理解するためにも、本稿の主題に関わる第五番目の論点として、措置制度(非市場制度)について、簡単に述べておきたい<sup>21)</sup>。措置制度の下では、

(a) 福祉サービスの利用は、希望者による行政側への申請――国や行政の責任による福祉サービスの「発掘」もある<sup>22)</sup>――に基づき、行政によるサービスの適否・程度の評価・判定があり、これらに従う福祉サービスの利用が、低額の公定価格――「市場(貨幣)価値」換算の市場価格ではない――の行政側への支払を伴って行われる。

(b) 措置制度下での福祉サービスの提供は、公立施設による提供といった公的組織による直接提供か、法的に認可された組織(社会福祉法人)への行政側からの委託による間接提供かの区別はあっても、共に行政による最終責任の下にある。しかも諸運動の成果により、行政側による福祉サービスの評価・判定や利用の現状の多くも、利用者の希望を勘案したものになっている。従って、

(c) 福祉サービスの利用者と福祉サービスの提供組織との間には、金銭授受に典型的な「市場(貨幣)価値」換算や、貨幣を媒介とした売買関係や商品交換関係は、基本的には存在しない。つまり、利用・提供という実態的關係が存在するのみで、しかも行政的更には法的に――社会福祉に関して社会法(権)的に――定められた独自ルールによって、この關係が維持されている。このような市場制度を介さない利用・提供という意味で、措置制度下では非市場的關係が維持される。そして、更に措置制度下で重要なことは、

(d) 上記の公立の組織による直接提供の場合でも、社会福祉法人立の組織による間接提供の場合でも、時々には削減可能な単なる補助金ではなく、公的責任の下で措置費という名の運営交付金――一定額の公金(税金)――が、障害者一人当たりを基準に、福祉サービス提供組織自身(施設など)に支払われる<sup>23)</sup>、ということである。しかも、障害者などの福祉サービス利用者は、行政の責任において施設の定員に即して措置される。これらにより、利用者獲得や措置費額を巡って、福祉サービス提供組織(施設)は、市場競争を行う必要がなく、施設の運営自身においても、「市場(貨幣)価値」換算の關係や貨幣を媒介とした売買關係が、基本的には介入する余地がない。

結局、措置制度が維持されている限りは、公立の組織についてであろうが社会福祉法人立の組織についてであろうが、また福祉サービス受給者に関わっても、市場化としての「民間＝民営」化はありえない。総じて、措置費は公的責任による社会福祉の維持を財政的に示すものであり、措置制度全体は、行政による決定という側面はあるが、第一義的には市場によらない福祉サービスの供給を意味することなのである。

### [6. 契約利用制度とは何か]

ところが、こうした措置制度が廃止されて、共に契約利用制度として一括しうる公的介護保険制度や支援費支給制度が導入された(されつつある)ことによって、社会福祉法人立の施設だけでなく公立の施設もが、市場化としての「民間＝民営」化された(されつつある)のである。この契約利用制度は、公立の社会福祉事業の「民間＝民営」化の正確な把握に必要な、また本稿の主題に関わる第六番目の論点である。

(a) 契約利用制度は、その根本において、社会法(権)的な社会保障や社会福祉を否定し、社会福祉などを「市場(貨幣)価値」換算の等価交換へと方向づける。契約利用制度が、福祉サービスの提供・利用を市場での商品の売買(市場的商品交換)に近いものとし、市場化としての「民間＝民営」化への方向性を強く打ち出したことは、明らかである。この点は、現在の社会福祉基礎構造改革(改悪)の基本的観点として、保険料や福祉サービス支給総額の一割<sup>24)</sup>の利用料を「負担する見返りとして、受給は権利であるという意識をもたせる」<sup>25)</sup>ということが、政府文書で明示された点からも、はっきりしている。

(b) そのように保険料や福祉サービスの一割分の個人負担と福祉の受給権とを取り引き関係におくことは、現段階では市場での完全な商品の等価交換にまでは至っていないにせよ、対価なしには福祉の受給もないという形で、市場での通常の商品の売買(そのための契約締結を含む)もしくは商品交換の方向へと福祉を方向づけ、本来対価の支払などとは無関係に社会権として実現されるべき福祉受給権を否定する。ここで、同じ契約利用制度ではあるが、社会保険化されている高齢者の公的介護保険については省略し、障害者に関わる契約利用制度としての支援費支給制度に話を限定すれば、

(c) 措置制度下では、既述のように、措置費という定額の運営交付金が、公的責任の下で福祉サービス提供組織自身に支払われていたのに対して、契約利用制度としての支援費支給制度下では、当該施設による支援費の代理受容があるとはいえ、公的な支援費は個々の障害者などへ、障害の程度に応じて相当な格差を伴って支払われる(3～4段階の見込み)。そして、障害者などの福祉サービス利用者――知的障害者の場合は家族や後見人が事実上代行するが――は、この支援費に自己負担金としての利用料をプラスした「私有財産」を持って、施設などと個々に契約して商品交換として福祉を買わねばならない<sup>26)</sup>。契約利用制度下では、措置制度下では不必要であった自己負担の利用料――基本的には上限のない利用料――を支払わなくては<sup>27)</sup>、福祉サービスが買えない訳である。しかも、必要な福祉サービスではなく、利用料に応じた福祉サービスしか得られない。従って、契約利用制度が、市場化としての「民間＝民営」化を強く打ち出したことは間違いない。

(d) 加えて、福祉サービス組織(施設)にとってみれば、措置制度下では施設定員に即

して行政的に確保されうるサービス利用者数が、契約利用制度下では、障害者などとの個々の契約により大きく左右され、これにより、社会福祉法人立や公立の施設であってもその運営費額が大きく左右される。そのため、施設にとっては、サービス利用者の獲得が史上命題となり、施設の理念や運営方針次第では、福祉サービスの質の維持・向上は、利用者獲得の手段でしかなくなる。だから、利用者獲得がままならい場合には、コスト削減を図る必要から福祉サービスの質の低下――端的には、常勤労働からパート労働へのサービス提供の転化――を、社会福祉法人立のみならず公立の施設においても余儀なくされる可能性がある。市場化としての「民間＝民営」化のこの問題については、営利化に関わって後述する。

(e) しかも、公立や社会福祉法人立の施設ではあっても、契約利用制度(支援費支給制度)下では、施設の人員・設備に関して、指定基準は定められているものの、一律の公的な規制が解除され、現行の最低基準を基に必要な検討を加えて、施設毎に必要なものにすればよい、とされている(全社協, 2002[91-2])。こうした或る種の規制緩和により、福祉サービスの質が低下する可能性も大である。

繰り返せば、契約利用制度による市場化としての「民間＝民営」化は、公立であろうと社会福祉法人立であろうと、無関係に導入された(されつつある)。この意味で、B学園の社会福祉法人への委譲といった公立の社会福祉事業の社会福祉法人化自体は、契約利用制度による市場化としての「民間＝民営」化とは異なる事柄なのである。

### [7. 契約利用制度と自由市場との関連]

次に、本稿の主題に関わる第七番目の論点として、上述の契約利用制度を自由市場と言われる事柄と関連づけて考えておきたい。契約利用制度化は、既述のように、市場化としての「民間＝民営」化を強く促すが、自由市場と言われるような完全な市場化ではなく、通常の市場以上に規制された市場化である点を踏まえる必要があるからである。

(a) 自由市場とは、「市場(貨幣)価値」換算を基礎に貨幣を媒介にした財・サービスの売買関係、もしくは等価交換としての商品交換関係の総体であり、そこでは、基本的には、事業者の営利化・利潤極大化が目指される。

(b) そうした売買・商品交換関係が、価格を判断材料として「表面的には自由な意思に基づいて」行われることによって<sup>28)</sup>、市場が機能する。

(c) 更に、自由市場は、価格設定の自由、事業者参入の自由、事業内容の自由を公認する市場であり、これら自由の「制御」は市場競争によってのみ果たされる。

(d) その市場競争は、売手と買手との競争、売手内部の競争、買手内部の競争から成り立っている。

もちろん、こうした自由市場は、現代では通常ほとんど存在せず、通常の大半の市

場は、一定程度は、価格規制、事業者参入規制、製品基準規制、労働者保護規制等々の規制がかけられた規制された市場でしかない――そうした中で営利化・利潤極大化が追求されている――。しかも、契約利用制度下での福祉に関する市場化という事態にあっては、そうした通常の大半の市場以上に、福祉サービス提供組織(事業者)の参入規制や福祉サービスの価格規制等々があり、福祉の市場化が大半の市場以上に規制された市場化――「準市場」とも言われる――でしかないことは確かである。もっとも、契約利用制度が前提にしているそうした規制された市場においても、福祉サービスの提供・利用自身は、行政などによる決定や貨幣を介さない実態的關係ではなくなる。福祉サービスの提供・利用は、貨幣の媒介による直接の売買関係・商品交換関係という方向に変化し、これに伴って、提供・利用の直接の責任は、国や行政から、提供者と利用者(契約者)という直接の当事者の自己責任となる<sup>29)</sup>。そこに、社会福祉法人などの提供者(事業者)による営利化・利潤極大化が入り込む可能性もあり、契約利用制度は、この点でも、市場化としての「民間＝民営」化の方向に、社会福祉法人を含む福祉サービス提供者自身の在り方を変えたのであり、社会福祉を、相当程度歪めたものなのであることは、間違いない。

しかも、繰り返せば、こうした社会福祉の歪みは、公立か社会法人立かを問わず生じる。真に社会保障や社会福祉を公的な非市場的なものとして擁護するためには、措置制度を維持して契約利用制度の導入を阻止せねばならなかったのだが、残念ながら、これが果たせなかったのが現実である。もっとも他方で、契約利用制度は、市場化としての「民間＝民営」化であるとはいっても、述べてきたように、完全な自由市場化ではないということから、後述のように、契約利用制度下でも、個々の社会福祉法人の理念や運営方針次第では、営利化・利潤極大化への方向性を、相当程度遮断する道もないわけではないのである。

### Ⅲ 営利化を防ぐ上での社会福祉法人の意義

そこで次に、公立の社会福祉事業の「民間＝民営」化の正確な把握に必要なことでもあり、本稿の主題に関わる第八番目の論点でもある、福祉における営利(企業)化自体を取りあげたい。またこれと関連づけて、第九番目の論点として、福祉における営利(企業)化を防ぐ上での、個々の社会福祉法人の理念・運営方針がこれまで以上に重要であることを述べながら、本稿での結論的議論に繋げていきたい。

#### [8, 福祉における営利(企業)化と社会福祉法人]

一般的な営利(企業)化は、賄賂等々の不法・不正によるものを除けば、市場――上

記のように完全な自由市場は存在しないにしても――を前提としてのみ成立し、利潤極大化を求める事業者間での市場競争が、購買者(利用者)確保、コスト削減、価格設定を巡って行われる。従って、大枠としては、営利(企業)化は、市場化としての「民間＝民営」化の内にある。商品の質の向上も、基本的には、利潤極大化の一手段でしかないので、福祉サービスが商品化されれば、福祉は、ただちに営利化・利潤極大化の道具ともなりうる。しかも、福祉には、ある程度は機械化や省力化によってコストを削減しうる側面があるとはいえ、コスト低下と福祉サービスの質の維持・向上とは、福祉においては根本的には矛盾する。なぜなら、福祉サービスの質は人的資源の量質共の充実によってこそ向上するからであり、逆に、最大のコスト高要因である人的資源を削減すれば、すなわち人件費を削減すれば――常勤労働のパート労働化や福祉労働の賃金水準の低下などにより<sup>30)</sup>――、福祉サービスの質の低下、更には福祉自体の破壊にすらなるからである。従って、そもそもは、福祉の営利(企業)化は、福祉という事柄自体を否定する語義矛盾とでも言うべきことであり、この点を理解しておくことは極めて重要である。

契約利用制度(支援費支給制度)によって、福祉が営利(企業)化に追込まれると、こうした福祉自体の否定という事態にもなりかねない。繰り返すが、常勤労働のパート労働化などによる人件費削減を通じて、福祉サービスの質の低下が免れ難い可能性もある。しかし、本稿の主題に関わる第一番目の論点として述べたように、契約利用制度下でも、第一種社会福祉事業については、現段階では、営利企業の参入は法的に否定され、社会福祉法人のみがこれを受託することができる。そしてまた、社会福祉法人自体には、公的責任に近いものが義務づけられ、公共性の担保も義務づけられている。しかも、支援費支給制度の下でも、社会福祉法人立の施設は、公立の場合と同じく、都道府県知事・指定都市や中核市の市長によって、人員・設備・運営に関する指定基準を満たしているか否かが判定され、この指定基準に叶った施設のみが、福祉サービスを提供できることになっている(全社協, 2002[87-96])。この限りでは、契約利用制度という市場化(「民間＝民営」化)にあっても、社会福祉法人立の組織においては、この指定基準を満たさないほどに低下した福祉サービスの質によってまで、営利(企業)化・利潤極大化を図ることは、ありえない。

だが、上記のことが示しているのは、総じて支援費支給制度下では、当該社会福祉法人などが如何なる基本理念や運営方針を持つかが、措置制度の時と比べて、はるかに大きな意味を持つ、ということでもある。というのも、例えば典型的には、支援費支給制度下では、指定基準を満たす人員についても、「常勤雇用換算」が認められている――実際にはパート労働だけでもよい――ため、営利(企業)化による福祉サービスの質の低下に至る可能性が、相当程度あるからである(厚生労働省, 2002[87, etc. ])。営利(企業)化による福祉サービスの質の低下を防ぎ、可能な限り

福祉サービスの向上を目指すことが出来るか否かは、ひとえに、当該社会福祉法人などの在り方にかかっている、とも言える。つまり、C社会福祉法人のように、営利(企業)化にはしらず、どんな重度の障害者にも働く場、成長する場を保障しうる障害者本位の理念・運営方針を持つ社会福祉法人であれば、「(1)非営利性、(2)公共性、(3)安定性、(3)先駆性」(福祉新聞, 2002)を保持し、障害者福祉の発展に寄与できる<sup>31)</sup>。一言でいえば、契約利用制度(支援費支給制度)下にあっても、社会福祉法人がしっかりしていれば、相当程度の公的責任を果たす福祉が維持しうるのである<sup>32)</sup>。

### **[9. 個々の社会福祉法人の在り方の重要性]**

そこで、第九番目の論点として、B学園の社会福祉法人への委譲が迫っているという現状に照して、保育と福祉との専門職の在り方の相違や、職員(指導員)養成に関するC社会福祉法人の取り組みにも言及しつつ、福祉における営利(企業)化を防ぐ上で、今後はこれまで以上に、個々の社会福祉法人の理念・運営方針が重要になる点を、具体的事例にそくして述べて——他の社会福祉法人の動向にも触れて——、B学園の委譲先の社会福祉法人としては、障害者本位の理念・運営方針の下で営利化とは無縁の活動を行っているC社会福祉法人が最適であるという、本稿での結論的主張に繋げていきたい。論述の都合上、この第九番目の論点は、更に三つに分けて論じる。

#### **[9-1. 保育と福祉における専門職の相違と社会福祉法人の職員(指導員)]**

第一番目の論点として、注の14)で触れたように、市立保育園の「民間＝民営」化では、営利企業が委譲先となり営利(企業)化が一挙に進みかねないが、公立の障害者福祉施設の「民間＝民営」化では、委譲先は社会福祉法人に限定される、という違いがあった。しかし更に、この違いだけでなく、以下で示すように、市立保育園が学校法人や社会福祉法人へ委譲される場合でも、それらと、B学園などの公設公営の障害者施設が社会福祉法人に委譲される場合とでは、保育と福祉の専門職の在り方に関わって決定的な違いがある。そして、この違いも、公立の障害者施設の社会福祉法人化の是非に関わる大きな判断材料になる。

さて、市立保育園では、保育士という資格を持った保育の専門職者が安定した質の高い保育を供給してきた<sup>33)</sup>。これに対して、市立などの公設公営の障害者福祉施設では、一部に福祉の専門職が確保されることがあっても、職員(指導員)の一般行政職採用とそのローテーション(たらい廻し)的人事のため、しばしば、相当数の職員が福祉の専門家ではなく、そのため質の高い福祉サービス(障害者の処遇)が必ずしも保障されるとは限らない<sup>34)</sup>。そうであるが故に、非公開ながら自治体の行政文書で、公設公営の障害者施設での障害者の処遇の質の低さに言及されることもある。逆に言えば、個々の社会福祉法人の基本理念・運営方針に大きく左右されはするが、障害者本位の理

念・運営方針の下で営利(企業)化とは無縁の活動を行っているC社会福祉法人のように、質の高い処遇を維持してきた社会福祉法人であれば、これまでも、公設公営障害者施設以上に質の高い福祉サービスを提供することができたのである。従って、公設公営障害者施設が社会福祉法人に委譲される方が、公立に留るよりも、福祉サービス(障害者処遇)の質が向上する場合もありうる。

#### ***[9-2, C社会福祉会法人における福祉サービス(障害者処遇)向上の努力とその意味]***

ちなみに、C社会福祉会は、質の高い福祉サービスを提供するために、種々の努力を重ねているが、その一環として、特に職員採用・研修には力を入れている。すなわち、職員(指導員)採用時には、理事会の下に設けた理事長を含む理事五名からなる人事委員会や研修委員会での議論を経て、理事・各施設長・主任指導員の七名以上からなる採用委員会が、採用試験として書類選考・筆記試験(3時間)・集団面接試験(1時間)・個人面接試験(40分)を慎重に行い、採用職種・人物像・専門性等々に関して、細部にわたる検討を行った上で、福祉の専門職に相応しい人物を採用している。また、C社会福祉法人は、採用時だけでなく、職員の質の向上に不断に努めており、官制や社会福祉協議会主催の研修会に積極的に職員を派遣するのは無論のこと、全国共同作業所連絡会など民主的な障害者運動団体が主催する職員研修会にも常時参加している他、全国的な先進施設には、C社会福祉法人単独で職員を派遣して研修させ、派遣された職員による研修成果報告レポートの内容を、日々の職員の実践(福祉サービス)の充実に生かしている。また、毎年度末には、全職員により、一年間の実践を纏め文書化して公表する他、多くの福祉関係者に参加を呼びかけて公開の実践報告会も開催している。こうした職員研修などは、全国的に見ても相当高い水準にあり、これらの研修成果などを生かして取り組まれているC社会福祉法人運営下の諸施設の実践(福祉サービス)は、全国最先端には届いてないにせよ、多くの知的障害者施設をはるかに超えるものである、と自負しうるものがある<sup>35)</sup>。

C社会福祉法人が運営する施設は、こうした努力により、障害者の処遇・実践(福祉サービス)の質を確実に向上させ、障害の軽重を問わずに、文字通りどんなに重い障害者をも受入れ、障害者の働く場・成長の場として実際に機能してきた。そうであるが故に、設立当初は、定員30名の、一つの昼間に働く場(授産施設)を運営するだけだったC社会福祉法人に、多くの障害者や父母から「Cに通いたい」という願いが届くようになった。そして、こうした願いに応えて、また、多数の市民の助力も得て、C社会福祉法人は、ほぼ二年ごとに、定員10名の共同作業所、A市北部に定員30名の第二の授産施設、重度心身障害児(者)通園事業B型(定員5名)を、次々と開設・併設することが出来たのである――これらはすべて、昼間に通所する施設である――。更には、総定員8名という少ない定員ながらも、夜間生活を保障する知的障害者のグル



ープホーム二箇所を開設するに至った。

C社会福祉法人の運営する知的障害者施設に対する、多くの知的障害者や父母の期待の大きさは、Cの未入所親の会―――現段階では学齢期の障害児を抱える父母で、卒業後C社会福祉法人が運営する施設へ通うことを希望する父母の会―――の会員が常に10名を超えていることにも現われている。こうした未入所親の会からは、卒業後ただちに通える施設を、という希望が、また現にC社会福祉法人が運営する施設に通う障害者や父母からは、より規模の大きい入所施設―――夜間生活を保障しうる施設―――を、という強い希望が出されている。このように、C社会福祉法人が提供する福祉サービスの質の高さと、このことによるC社会福祉法人への多くの障害者や父母の期待にただちに答える点でも、知的障害者の夜間生活も保障する規模の大きなB学園が社会福祉法人に委譲されるならば、委譲先としては、自らが最適である、とC社会福祉法人は考えているのである。

### ***{9-3, B学園の委譲を巡る他の社会福祉法人の動きとの関連}***

ところで、既に「はじめに」で示したように、B学園の社会福祉法人への委譲計画は半ば公然の秘密となっている。そうした中、B学園の委譲先として、事実上、A市を含む関係者周辺で最有力視されている他のZ社会福祉法人が、現在なくはない。だが、知的障害者福祉の充実のみならず、社会保障全般の改悪を許さないための民主的な福祉運動の一翼を担い、障害者本位の福祉と福祉労働全体の向上を目指すC社会福祉法人からすれば、このZ社会福祉法には、以下の四つの問題点があることになる。すなわち、(1)知的障害者福祉全体への視野に弱さがあること、(2)施設経営の手法に営利化への傾斜を思わせる点があること、(3)障害者の処遇方法が特定の理論に拘泥しがちなこと、(4)民主的な障害者運動にあまり関心がないこと、といった大きな問題点がある、と言わざるをえないことになる<sup>36)</sup>。ちなみに、上記の問題点に陥らずに、障害者本位の理念・運営方針の下で営利(企業)化とは無縁の活動を行うことこそ、C社会福祉法人がきわめて重視していることである。この点でも、C社会福祉法人からすれば、B学園の委譲先としては自らが相応しいことになるわけである。

### ***「むすびにかえて」――A市立B学園の委譲先はC社会福祉法人が最適である***

「はじめに」で述べたように、C社会福祉法人は、現在の社会保障削減や社会福祉基礎構造改革(改悪)に反対する基本的立場をあくまで堅持し、この基本的立場に基づく民主的な障害者運動に取り組む決意である。そしてこの決意は、例えば、毎月発行のC社会福祉法人後援会ニュースで、毎回のように表明されてもいる。しかし同時に、

C社会福祉法人は、社会保障や社会福祉の削減や改悪という事態にあっても、なおこの事態を放置せず、福祉の自己否定とも言える福祉の営利(企業)化を断固拒否し、可能な限り、知的障害者とその家族、障害者福祉関係者の願いを真に大切に、民主的な障害者運動によってA市の知的障害者福祉をより一層の向上させる努力を不断に続ける決意を固めてもいる。B学園が社会福祉法人へ委譲されるならば、C社会福祉法人自らがその委譲先になろうとしていることは、そうした努力の現われでもある。

なお、全国社会福祉協議会や全国共同作業所連絡会などの諸組織のみならず、多くの社会福祉研究者も指摘するように、契約利用制度(支援費制度)下で安定した施設経営を行うためには、各社会福祉法人が多種多様な施設運営の形態を持つことが必要である。この点で、C社会福祉法人は、二つの昼間の通所授産施設と一つの共同作業所、更には重度心身障害児(者)通園事業という運営形態を持ち、今春にはA市初の知的障害者のデイサービスセンターを開始するとはいえ、夜間の運営形態としては規模の小さな二つのグループホームを持つのみであり、このままでは今後の施設経営に不安がなくはない。

だが、知的障害者の夜間生活も保障する規模の大きな入所施設B学園の委譲先になれば、運営形態が多様化して種々の事態への対応が可能となるため、C社会福祉法人による施設経営の安定化に繋がる。それだけではなく、入所施設を併設すれば、ショートステイ、レスパイトケア、地域交流センター、自立支援事業、各種相談事業など、C社会福祉法人運営の諸施設に通う多くの障害者や父母が願いながらも、現行法制度の下では、入所施設を持たないが故にこれまでは出来なかった諸事業に、C社会福祉法人が取り組むこともできる。C社会福祉法人がB学園の委譲先になることには、C社会福祉法人自身にとって、こうした経営的意味や将来の事業拡大に繋がる意味もある。こうした意味もあって、C社会福祉法人は、自らB学園の委譲先になるための努力をしようとしている訳である。

本稿では、そうした努力の一環となる事情を、第一節から第三節にかけて述べた九つの論点、すなわち[1]社会福祉法人化としての「民間＝民営」化、[2]社会福祉法人とは何か、[3]社会福祉法人の公共的性格、[4]「安上がり」の福祉とその客観的事実、[5]措置制度とは何か、[6]契約利用制度とは何か、[7]契約利用制度と自由市場との関連、[8]福祉における営利(企業)化、[9]個々の社会福祉法人の在り方の重要性、という論点にそくして述べてきた。この内容の骨子は、下記のようなものである。

B学園の「民間＝民営」化は営利(企業)化ではなく、社会福祉法人への委譲であり、そもそも、社会福祉法人は、公益性・公共的性格を相当程度保持しうる福祉を行いうる。確かに、社会福祉法人による福祉には、「安上がり」福祉という側面があるが、同時に、障害者や関係者の真の要求を実現しうる側面もある。福祉の自己否定にもなる営利化に繋がる市場化としての「民間＝民営」化とは、そうした社会福祉法人化というより

も、むしろ、措置制度(非市場制度)の解体と契約利用制度への転換である。しかも、この転換は、B学園のような公設公営の施設にも社会福祉法人立の施設にも同じく生じ、この契約利用制度への転換を阻止しえなかった現実も直視せねばならない。こうした契約利用制度により進行しかねない福祉の営利化を、今後防止しうるか否かは、個々の社会福祉法人などの基本理念・運営方針にかかっているが、C社会福祉法人は、障害者本位の理念・運営方針の下で営利(企業)化とは無縁の活動を行って、他の社会福祉法人など以上に福祉サービス(障害者の処遇)の質の向上に不断に努めてきた。以上の理由から、B学園が社会福祉法人に委譲されるならば、その委譲先としては、C社会福祉法人が、最適の社会福祉法人なのであり、この委譲先となるべく、その準備を開始したい、とC社会福祉法人は考えている訳である。

公設公営の知的障害者施設の社会福祉法人への委譲という事態にあつて、C社会福祉法人が示すこうした姿勢には、現代日本における社会福祉法人特有の特徴が見られるであろう。また、本稿の議論自身に、C社会福祉法人独自の見解に与しすぎた偏りもあろう。だが同時に、本稿で示したC社会福祉法人の姿勢には、現代帝国主義・多国籍企業化・新自由主義の跋扈の下での社会保障全般の削減・社会福祉基礎構造改革(改悪)に対して、社会保障・社会福祉の充実と新たな福祉国家を求める庶民の願いが、かなりの程度反映されている、と言えるのではなかろうか。

## 注

\* 参照・引用文献については、本稿では、後出の文献表の略号を用いて、参照・引用直後の( )内に著者等と発行年のみを、必要に応じて[ ]内に頁数のみを記載した。注記については、本文中に番号を付し、下記のようにまとめた。

(1) C社会福祉法人の本部所在地から約1<sup>km</sup>の至近距離、約1000平方<sup>m</sup>の同一敷地内に、知的障害者更生施設のA市立第二B学園(入所者60名、通所者10名、職員26名、嘱託3名)と、知的障害者授産施設のA市立第三B学園(入所者60名、通所者10名、職員24名、嘱託1名)がある。また、A市某地域には、知的障害者の更生施設のA市立B学園が、A市の他地域には、知的障害児の通園事業を行っているA市立B学園がある。なお、これらの給食部門は既に民営(外部委譲)化されており、このことは、実施された市立保育園の民営化の経過からみて、B学園の放棄の一段階であると考えるのが妥当である。なお、本稿でアルファベットで表記する都市、社会福祉法人等々は、すべて、現代日本において実在するものであるが、具体名の掲載は事情により省いた。

(2) このB学園の放棄と社会福祉法人への委譲計画は、現段階では公的には議論されておらず、驚かれる方もおられようが、A市障害福祉関係部局やA市の障害者施設の所長等の集会では半ば公然と話されている。また、最近の市長選挙に先立ち、新市長への送呈事項として、障害福祉関係部局で既に明文化されていたことも確かである。

(3) C社会福祉法人の概要は、「C社会福祉法人リーフレット」を参照。

(4) 以下では、簡単にしか言及できない現代帝国主義・多国籍企業化・大国主義は、渡辺, 1997、二宮, 1999、後藤, 2001 を、新自由主義思想は、竹内, 2001 を参照。本稿では、参照した文献につき、繁雑を避けて個々の引用はあまりせず、該当箇所等を簡単に提示するに留める。

(5) 各種統計に基づく議論が示すように――討論「時代転換期における労働と生活の地殻変動」(ポリテック, 2001)などを参照――、多国籍企業化や社会全体のより一層の市場化は、「先進諸国」と「発展途上国」との格差を拡大するだけではない。「先進諸国」内でも、多国籍企業化に適した(効率化が望める)分野や労働(者)等――特に上層エリートとその家族――と、多国籍企業化に適さない――福祉や教育に加え、農業や伝統産業を典型として効率化を推進すればその本質が失われる――分野や労働(者)等との、賃金を始めとする各種格差を拡大し、ゆったりとした真に人間らしい暮らしを、これまで以上に破壊する。これらにより、社会保障や社会福祉に依存する程度が高い低所得の高齢者・障害者が最も被害を被ることは、明白である。

(6) 多国籍企業保護を主たる目的とする軍事派遣や巨大銀行救済などには、莫大な税金が投入され、そのために必要な新規立法が多々行われていることは周知のはずである。今年4月に入ってからの有事立法法制への急速な動きなども考えられたい。

(7) 19世紀半ばの資本主義は「自由放任」だという把握も、既存の社会科学や市民社会論の未熟さが招いた誤解であり、国家的規制に基づかない市場や資本主義は、歴史上も存在したことはない。例えば典型的な「自由放任」の資本主義とされる19世紀半ばの英国で、本国の国家財政がほとんど拡大してないのは、クリミア戦争のごく一時期を除き、戦時公債の発行や莫大な税金処理を、「1846年から1870年にかけて約2.5倍に拡大したインドを中心とする植民地財政が代替していたからである(金子, 1997[72])。

(8) 「高コスト体質」論が、優生思想ともリンクする点につき、竹内, 2001b を参照。

(9) 「非効率な高コスト体質」の分野には、教育や社会保障――企業等による税金負担を含む――だけでなく、国庫補助金が必要な農業や伝統産業、建設業・小商店等を含む中小零細企業と共に、株式投機や消費に回らない高賃金なども含まれる。だから、社会保障の削減や社会福祉基礎構造改革(改悪)が、公教育のスリム化――典型的には2002年度からの義務教育内容の三割削減――や国立大学の独立行政法人化等々のみならず、大規模小売店舗法の改廃による零細小商店の切り捨て、不良債権処理や産業構造改革という名の零細中小企業の切り捨て、農業者を直撃する農産物輸入の自由化、ペイオフ制度による預貯金の投機市場への掃き出し、更には橋本六大構造改革以来の多くの路線等々と、この十年近く同時進行していることも、この「非効率な高コスト体質」を是正しようとする新自由主義政策の一環として纏められる。だから、例えば、措置制度の廃止と契約利用制度の新設――後述――を選択の自由に資するなど、また、大規模小売店舗法の改廃を新たな街づくり計画などと、肯定的にのみ理解する議論は、新自由主義政策という事柄の根幹を忘却した学問的議論とは言えない視野狭窄の俗説でしかない。なお注意しておきたいのは、効率・効用・能率、また生産性や有用性なども、「市場(貨幣)価値」とは異なる基準からすれば、福祉ではもちろん、多くの分野でまったく違う意味になる点である。例えば農業についても、高度経済成長期以降、「市場(貨幣)価値」を基準に「化学肥料化・希少性と効率性を求める同種作付化・農業基本法による省力機械化を促進したことは、短期的には、生産性を上昇させたかもしれないが、地力の低下・

生態系の破壊・農家の金しぼり状況を招き、長期的また人間的視野{基準}からすれば、生産的ではなかった」(竹内, 1993[185])。ちなみに、日本国民の圧倒的多数――少なくともみても、家族を含めて凡そ一億人と推定される(渡辺, 1997[98-103])――が実際に関わっているのは、多国籍企業化しにくく新自由主義からは「非効率な高コスト体質」と非難される諸分野である。だから逆に、客観的には、「非効率な高コスト体質」――人間的また長期的な意味では効率的で低コストとも言える体質――を重視する圧倒的多数の国民の大同団結による社会変革も展望しうる。

(10) 例えば、生活保護費や障害者年金などの支給は、本来は等価交換的な対価を必要としない。そんな対価を求めれば、何等かの見返り(対価)なしには、生活保護費や障害者年金が受給できなくなり、生存権保障という社会法(権)的な本質的価値が失われるのは自明である。

(11) 社会法(権)は相当額の税金(公的資金)抜きには実現しないが、市民法(権)のみの「実現」――社会法(権)を無視しては、すべての人の市民法(権)の「実現」にもならないが――には、それほど税金を要しない。関連して言えば、人々の生存や一定額の私有財産が社会法(権)的に保障されてこそ、私有財産権や契約権や移動の自由権等々の市民法(権)が、平等な法(権利)として意味を持つ。にもかかわらず、新自由主義は、社会法(権)的領域抜きでも、市民法(権)的領域がありうるかのような誤った主張を振り撒いている。なお、後述する支援費支給制度下では、国・行政の責任が事後的チェック止りにされるのも、市民法(権)的領域の絶対化の一例である。

(12) 他の四つは、年金・失業手当・労働災害手当・医療手当に関する社会保険である。なお、本稿での介護保険については、伊藤, 2001 を参照のこと。

(13) 元来、(a)「市場(貨幣)価値」に基づく等価交換の領域と、(b)税金などに基づく不等価交換の領域との、(c)中間に社会保険の領域がある。19世紀後半から20世紀にかけての社会保障の拡大にあっては、(a)から(b)へ方向の中で(c)が成立してきたが、公的介護保険は、(b)から(a)へ方向の中で(c)であり、市場化を進める過程での社会保険である。同じ社会保険でも、(a)から(b)か、(b)から(a)かの、どちらの方向性におけるものであるのかで、本質的な相違がある点に留意すべきである(竹内, 2001a, [162-5])。

(14) 周知のように、既に、A市立D保育園は、E大学を経営する学校法人への委譲が決定し、現在、F保育園他の保育園の民間委譲先の検討が、審議会方式で進行している。

(15) 医療制度改悪や年金制度改悪を始め、多々あるこの動きの内、障害者分野に限っても、埼玉県や滋賀県などの都道府県のみならず大阪市や広島市などでも、既に公的に建設した障害者施設を社会福祉法人に委譲する、いわゆる公設民営化が実施されている。岐阜県でも、県が建設した施設の社会福祉法人への委譲という公設民営化が、私を知るだけでも、北部の身障療護施設うりす苑(U社会福祉法人運営)、西濃サンホーム(T社会福祉法人運営)で生じている。その他、東部の再建設された県立乳児院麦の穂学園も、キリスト教系の社会福祉法人に委譲されている。

(16) ちなみに、昼間だけの保育園は第二種の社会福祉事業であるので、民間企業――端的には駅前ベビーホテル会社など――への委譲・払い下げも可能なため、上記の市立保育園の委譲先を検討する審議会では、検討対象にそうした民間営利企業が入っている。周知の例では、年間予算1億2000万円であった三鷹市立保育園の一施設の民営化に際しては、年間予算7000万円での経営を提示したベネッセコーポ

レーションという民間営利企業が、これを落札した。その結果、市立の下では年収 800 万円程度だった保育士の給与は、300 万円以下に下がっている。

(17) 後述するが、社会福祉法人のみならず公立施設にも及ぶ、措置制度から契約利用制度への転換(民営化)は、公立施設の社会福祉法人への委譲(民営化)とは、異なることである。高齢者福祉に関しても、措置制度下での高齢者福祉と公的介護保険制度(契約利用制度)下での高齢者福祉との相違は、公立の特別養護老人ホームでの高齢者福祉と社会福祉法人立の特別養護老人ホームでの高齢者福祉との相違とは、異なる論点である。

(18) 憲法 89 条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」、という条文からすれば――福祉が、憲法でも事実上「慈善」「博愛」などと時代錯誤的に表現されている問題は、本稿では問わない――、例外的な公金(税金)の「特別助成」制度によって初めて、社会福祉法人に公金が支出できる。なお、以下を含め社会福祉法人の概要説明につき、京極, 1993[139][233]、小室, 1984 を参照のこと。

(19) なお、より広く「民間」社会福祉には、施設を運営する社会福祉法人だけでなく、周知のように、それぞれ一定の重要な役割を果たしている社会福祉協議会、共同募金会、民生委員法に基づく全国民生委員児童委員協議会、独立行政法人の国立コローナなども含まれ、「民間」社会福祉自体を十把一からげに否定することは、およそ現実的でない。

(20) 社会福祉基礎構造改革(改悪)に伴う市場化の概要につき、相澤, 2001 を参照。

(21) 人口に膾炙している俗説では、措置制度下での行政によるサービスの評価・判定とこれに従う福祉サービスの供給・利用が、利用者の選択の自由を奪い官僚主義などの弊害を招いていると言われ、契約利用制度下ではこの弊害が除去されるかの如く言われる。だが、契約利用制度(公的介護保険制度や支援費支給制度)においても、要介護認定や障害程度の勘案表作成自体は、保険者などとしての市町村によって行政的に決定され、更には、そもそも福祉資源が貧困な現状では、いかなる制度を作っても、真の意味での選択の自由などありえないことは、公的介護保険実施後の現実が示している。付言すれば、措置制度の下でも、たんなる行政的決定によって福祉サービスの供給・利用が行われているわけではない。C 社会福祉法人が運営する諸施設の事態から判ることだが、実際には、利用者は、諸施設などの事前の見学・実習等々を通じて、入所・通所を希望する施設を選択し、これを行政側が認める形が圧倒的に多い。

(22) 旧児童福祉法の下では、保育(福祉サービス)に欠ける児童を「発見」して保育を提供する義務・責任が国・行政にあった。しかし、現行の児童福祉法では、この義務は放棄されている。なお、ここで示す措置制度全般につき、横山, 2000 を参照されたい。

(23) もちろん、定額の運営交付金は無制限ではないが、障害の程度にはあまり左右されない――後述するが、この点が障害の程度別に相当に格差がつく支援費支給制度の場合と大きく違う――。措置制度下では、C 社会福祉法人運営の施設に対して、障害者一人につき凡そ 16 万円弱(一ヵ月)が交付され、重度障害者についての重度加算もある。

(24) 障害者分野での契約利用制度たる支援費支給制度においては、利用料負担が一割であるか否かは現

時点では明確ではない。支援費支給制度につき、石倉, 2001 を参照。

(25) これは、1994年9月8日の社会保障制度審議会「社会保障将来像委員会の第二次報告書」で明確に謳われている(竹内, 2001[15])。

(26) 公的介護保険下では、多くの高齢者にとって福祉サービス総額の一割の利用料の個人負担が困難なため、要介護認定限度の四割程度しか、福祉サービスが買われてない。

(27) 措置制度下でも、サービス利用者が支払う国庫徴収金はあったが、これは、障害者年金内に収まることを前提に、利用者の支払能力に応じて支払う(応能負担の)低廉で上限が定められた額であり、福祉サービス利用自体に左右される額ではなかった。

(28) 「表面的には自由な意思に基づいて」、というのは、「はじめに」で若干示唆したように、社会法(権)的な生存権保障や所得保障等々がない市場しかなければ、社会的弱者や貧者は、市場に「自由に」参加することなどできず、「自由な意思」の発揮など実際には不可能だからである。

(29) 従って、第三者評価機関によるものも含む国や行政の責任は、事後的チェックに限定される。これは簡単には、市場化に向う福祉サービスの提供・利用に関して何等かの問題が起こった事後にしか行政や国の責任が果たされず、福祉サービスの提供自体には、行政や国の直接の責任がなくなる、ということである。これこそ、社会福祉事業法の改廃と社会福祉法の新設の根幹にある大問題であり、憲法25条を侵犯しているが、同時に、「はじめに」で触れた市民法(権)的領域によってのみ福祉を行おうとすることも意味している。なお、最近流行りのセーフティネット論の中には、事実上憲法25条を否定して「敗者復活の道」としてのみセーフティネットを捉える、新自由主義政策の代表的文書「経済戦略会議」の議論など(竹内 2001, [269-71])のみならず、一見、新自由主義批判の色彩をもった金子・神野, 1999 の主張においても見られるように、この市民法(権)的な事後的チェックとしての社会保障把握に傾いたものが多い。

(30) 公的介護保険や予想される支援費支給制度の下では、福祉サービスには公定価格があるので、価格競争自体はない。だがそれだけに、コスト削減とこれによる福祉サービスの質の低下が利潤極大化の最大の要因となるので、特にパート化による人件費(コスト)削減競争が生じる。これは、ホームヘルパーの大半がパート化されている公的介護保険制度下の現状から明らかだが、今後は、社会福祉法人の基本理念等がよほどしっかりしていない限り、障害者福祉分野でも生じうる。ちなみに、パート労働化により、福祉サービスの質が低下するのは、大半の福祉が高齢者や障害者などの生活全体を見通すことを必要としており、パート労働に依存すればするほど、この生活全体の見通しという側面が希薄になり福祉サービスが断片化するからである。また、福祉労働者の低賃金水準が、福祉職の社会的地位の低さや福祉の質の低さと直結していることは、自明であろう。

(31) C社会福祉会法人の理念・基本的運営方針については、「C社会福祉法人リーフレット」を参照されたい。また、ぜひ実際に、C社会福祉法人が運営する諸施設を見学して頂き、またその見聞結果を他施設のそれと比べて頂き、C社会福祉会法人の実践が如何に優れたものであるかを感得して頂きたい。

(32) この点は、社会福祉の専門新聞も強調するところである(福祉新聞, 2002)。

(33) 市立保育園の「民間＝民営化」は、典型的にはベビーホテル化となり保育の質が非常に低下する、ということこそ、民主的な保育運動関係者による市立保育園の「民間＝民営化」反対の大きな理由だった。

幼稚園経営に長けた学校法人が委譲先になっても、精々保育の質の低下の防止となるだけであり、その向上が必ずしも望めるわけではない。

(34) これは、個々の自治体の問題という以上に、教育や保育と、更には看護とすら比べても、福祉という仕事の社会的位置づけが低いことの、またこの低さを放置してきた社会保障全体の、更には近現代社会全体の問題である。ちなみに、長年市バスの運転手だった人が、その給与を頭打ちにするために、まったく障害者福祉の教育などを受けもせず、突然の人事移動で公立障害者施設の職員(指導員)に配置換えされることもある。そうした事情にもよるのであろうが、B学園に所属する障害者については、公のプールなどを使用する際に、水着のまま、ぬれたまま公営バスに乗せられ移動させられている、といった非人間的な処遇すら、C社会福祉法人関係者は実際に見聞している。また、ドリームスポーツ大会(障害者のスポーツ大会)などで見聞きするのだが、プラカードで障害者を小突いて動かすといった恐怖にみちた「指導」や、手を繋いでの散歩しか認めぬ強制監視体制下での訓練、マニュアル労働化の押しつけ等々が、いまだ払拭されていない知的障害者施設も現に存在する。C社会福祉法人運営の施設では、こんな非人間的なことは絶対ない。C社会福祉法人運営の施設での処遇の高さについては、繰り返すが、実際に、B学園その他の知的障害者施設とC社会福祉法人運営の諸施設とを見学され、そこでの福祉サービス(障害者の処遇)の相違を見て頂ければ、十分理解して頂けよう。なお、C社会福祉法人については、養護学校等の卒業後に、B学園などへの公立の施設への入所・通所を希望しながらも、障害の重さなど故に拒否されて行き場のなくなった障害者や保護者の願いを実現するために、またB学園よりもっと質の高い障害者の処遇を願う障害者や保護者の願いを実現するために、多くの市民の方々の御助力もあり、日曜学校から無認可共同作業所を経て、C社会福祉法人が設立されてきた経緯もある。

(35) 「2001年度版 C社会福祉法人実践紀要」「C社会福祉法人職員教育研修:2001年度総括、2002年度案」を参照。

(36) その問題点の第一は、Z社会福祉法人が運営するX施設は入所・通所双方の障害者を処遇し、規模的にはC社会福祉法人運営の諸施設より大きいとはいえ、自ら標榜するように特定障害Yの知見・経験を重視しているため、障害者の処遇がY症者中心だという点である。これは、それなりに意味あることではあるが、様々な特性を持つ知的障害者全般を擁したB学園の委譲先としては、Z社会福祉法人は不適当であると言わざるをえない。ちなみに、C社会福祉法人運営の施設は、その基本理念に基づき、障害区分も重度軽度も問わず、全ての知的障害者を受容しており、C社会福祉法人はZ社会福祉法人よりも、多様な障害者を抱えているB学園の委譲先として、はるかに適していることになる。

第二の問題点は、Z社会福祉法人は、Y症者中心の障害者施設のX施設のみならず、既に特別養護老人ホームの経営にも乗り出し、更には、本稿でも触れた市立保育園の委譲先としても名乗りを挙げている。この点は、社会福祉法人の経営基盤の安定化方針としては理解できないことではない。だが、知的障害者全体についての知見すら危ぶまれる社会福祉法人が、高齢者介護にも保育にも触手を伸ばしている点で、Z社会福祉法人は、経営主義に陥り、営利化に向っている可能性があるように思われる。そうであるなら、Z社会福祉法人は、真に障害者福祉の充実に資する社会福祉法人だとは言えない。これに対して、C社会福祉法人は、あくまで営利化に陥ることなく、社会福祉法人の公的性格を堅持する決意の下で、知的障害



者の施設運営のエキスパートを目指しており、この点でも、B学園の委譲先としては、Z社会福祉法人よりもC社会福祉法人のほうがはるかに相応しいことになる。

第三の問題点は、近年、γ症に関する最先端の研究結果が次々に出てきているにもかかわらず、Z社会福祉法人が運営するX施設は、γ症者の処遇の旧来の単一のティーチプログラムに拘泥し、これに従う療育・処遇しか行っておらず、加えてしばしば薬の多用に頼っている。そもそも、障害者の個々の処遇を巡っては、種々の考え方・理論が存在し、一時的に万能とされるような理論や手法も、直ちにその誤りが指摘されるのが常である。有名なところでは、脳性麻痺の療育法として、その有効性が一時期讃えられたドーマン法やボイタ法が、継時的には障害の固定化などの問題を発生させもした。C社会福祉法人は、単一の理論や手法に拘泥せず、障害者個人の人権を尊重するのはもちろん、障害者一人一人の発達状況や様態や性格や能力などに加え、その生活全般の中で障害者を把握し、その上で、画一的でない福祉サービス(処遇)を日々研究しながら実践しており、こうした実践のために、法定定数を上回る量質ともに充実した指導員配置を行っている。

第四の問題点として、Z社会福祉法人は、保守系の政治家との結びきとも関連していようが、広く世間に訴える市民の福祉運動を重視せず、民主的な障害者運動の担い手にもなろうともしてないことがある。もし、Z社会福祉法人がB学園の委譲先になれば、民主的な運動を拡大し、福祉運動によって障害者を福祉向上を目指すC社会福祉法人からすれば、それは、非常に大きな問題となるのである。

半ば公然の秘密となっている非公式情報では、以上のようなZ社会福祉法人が、既に、B学園の委譲先として名乗りを挙げて有力視されている。このまま、B学園の委譲先としては最適であるC社会福祉法人が無視され、Z社会福祉法人の下でB学園が運営されるようになってよいはずはない、とC社会福祉法人は考えている訳である。

## 文献表

- ・(相澤, 2001) 相澤與一「市場原理主義的な社会保障・社会福祉「改革」政策の展開と到達」『総合社会福祉研究』No. 12, 2001年。
- ・(後藤, 2001) 後藤道夫『収縮する日本型〈大衆社会〉』旬報社、2001年。
- ・(後藤, 2002) 後藤道夫『反「構造改革」』青木書店、2002年。
- ・(石倉, 2001) 石倉康次「障害者分野の「支援費支給」制度への転換の意味と課題」『総合社会福祉研究』No. 12, 2001年。
- ・(伊藤, 2001) 伊藤周平『介護保健を問いなおす』ちくま新書、2001年。
- ・(厚生労働省, 2002) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部『支援費制度担当課長会議資料』2002年1月10日。
- ・(金子, 1997) 金子勝『市場と制度の政治経済学』東京大学出版会、1997年。
- ・(金子・神野, 1999) 金子勝・神野直彦編『「福祉政府」への提言』岩波書店、1999年。
- ・(京極, 1993) 京極高宣監修『現代福祉学レキシコン』雄山閣出版、1993年。
- ・(小室, 1984) 小室豊允『社会福祉施設制度論研究』全国社会福祉協議会、1984年。

- ・(二宮, 1999) 二宮厚美『現代資本主義と新自由主義の暴走』新日本出版社、1999年。
  - ・(福祉新聞, 2001) 社説「胸張って「社会福祉法人こそ」と訴えよ」『福祉新聞』2001年3月25日付。
  - ・(ポリティック, 2001) 労働法律旬報別冊『ポリティック』Vol. 3、旬報社、2001年。
  - ・(竹内, 1993) 竹内章郎『「弱者」の哲学』大月書店、1993年。
  - ・(竹内, 2001a) 竹内章郎『平等論哲学への道程』青木書店、2001a年。
  - ・(竹内, 2001b) 竹内章郎「現代優生思想の射程：新福祉国家構想とその平等論のために」『民医連医療』No. 345, 全日本民主医療連合会、2001b年。
  - ・(横山, 2000) 横山壽一「社会福祉基礎構造改革と社会福祉の市場化・営利化」『総合社会福祉研究』No. 17, 2000年。
  - ・(渡辺, 1997) 渡辺治「帝国主義的改革と対抗の戦略」渡辺治・後藤道夫編『講座 現代日本 4』大月書店、1997年。
  - ・(全社協, 2002) 全社協『支援費制度《かんたん》ガイド』全国社会福祉協議会、2002年。
  - ・「C福祉福祉法人職員教育研修:2001年度総括、2002年度案」
  - ・「C社会福祉法人リーフレット」
  - ・「2001年度版 C社会福祉法人実践紀要」
- (なお、C社会福祉法人関係資料は、一般的には入手しにくいと思われるが、筆者が保持しており、入手を希望される読者に提供するのに吝かではない。)

#### *Abstract*

Now the assignment of B-public welfare residents for persons with disabilities to the juridical person for social welfare has been planning in A-city. The aim of this article is to examine this planning and the background of it and to show C-juridical person's attitude toward this planning from the following points.

First of all I simply argue why a drastic reduction of social security and a basic-structural reformation (a changing for the worse) of social welfare such a plan mentioned above is occurred. Next I demonstrate that the assignment to the juridical person for social welfare is considerably different from running for profit and I show the essence of the juridical person for social welfare and its public character and what a placement policy is.

And I examine the policy about making use of social welfare under commercial contract and the relation between this policy and free markets. Lastly I think about running for profit (privatization) in social welfare and the importance of each juridical person for social welfare against such privatization.

From the points as mentioned above I conclude that C-juridical person for social welfare will be able to accept B-public welfare residents for persons with disabilities better than other juridical persons for social welfare in A-city.