

巻 頭 言

日本社会事業大学学長
横 山 彰

社会福祉の社会と成員を考える

社会福祉という言葉の多義性については、本学の学内学会や学部・大学院の特別講義などで既に論じてきた。広辞苑第六版によれば、社会福祉とは「国民の生存権を保障するため、貧困者や保護を必要とする児童・母子家庭・高齢者・身体障害者など社会的障害を持つ人びとに対する援護・育成・更生を図ろうとする公私の社会的努力を組織的に行うこと。」である。

社会福祉の英語表記は Social Welfare であるが、第 68 集巻頭言でも言及したように、この英語は経済学の領域では「社会的厚生」と訳出されるのが通例である。そして、社会的厚生は社会全体の厚生水準や幸福を意味し、その厚生水準は社会を構成する各成員の効用（満足・厚生・幸福）の関数として考えられてきた。

Oxford English Dictionary Online で Social Welfare を引けば、“the well-being of a community or society, esp. with regard to health and economic matters.”とある。また社会福祉の学問領域では、“*Social welfare* is a system of laws, programs, benefits, and services which strengthen or assure provisions for meeting social needs recognized as basic for the welfare of the population and for the functioning of the social order.” (Friedlander and Apte, 1974: 4)、“**social welfare** 1. A nation’s system of programs, benefits, and services that help people meet those social, economic, educational, and health needs that are fundamental to the maintenance of society.” (Barker, 2003: 408) と説明されている。

ここで考えたいことは、(1) 社会福祉 (Social Welfare) の社会的 (Social) なるものの「社会」は、主権国家としての社会なのか、地域社会なのか、非政治的共同体などの社会なのか、すなわち社会の空間的広がりや社会といえる人間集団の属性をどのように把握した社会なのか、(2) 社会福祉 (Social Welfare) で問題になる福祉 (Welfare) は誰の福祉なのか、換言すれば、不特定の人びと (people) の福祉を前提にした社会福祉なのか、限定された特定の人びと (the population) の福祉を前提にした社会福祉なのか、とりわけ主権国家の国民 (国籍を有する者) のように特定社会の成員 (メンバーシップを有する者) だけの福祉を前提にした社会福祉なのか、についてである。

厚生経済学 (Welfare Economics) で論じられてきた社会的厚生 (W) は、社会を特定しておらず一般的に n 人の個人から成る社会において、 n 人の効用 (満足・厚生・幸福) が ($U_1, U_2, \dots, U_n$) で与えられたとき、 $W=f(U_1, U_2, \dots, U_n)$ で表されると考えられてきた。これが社会的厚生関数といわれるもので、この関数 f をどのように考えるかで社会的厚生も違ってくる。多くの経済政策判断は、ベンサム型の功利主義的な社会的厚生関数 ($W_B=U_1+U_2+\dots+U_n$) を基になされている。しかし、各人の効用をウエート付けした形の社会的厚生関数 ($W_W=\alpha_1U_1+\alpha_2U_2+\dots$

$+ \alpha_n U_n ; \sum_{i=1}^n \alpha_i = 1$) やロールズ型の社会的厚生関数 ($W_R = \text{Min}(U_1, U_2, \dots, U_n)$) など考えられる (Atkinson and Stiglitz, 1980; Tresch, 1981)。いずれの社会的厚生関数でも、 n 人の個人に関する国籍などメンバーシップに関する属性については全く考慮されていない。

もしこの社会が主権国家であるとすれば、国民でない個人は、 n 人の中に入っていない可能性もあれば、 n 人の中に入っていたとしてもその個人の効用の社会的なウエイト付けはゼロに近い可能性もある。社会で最も恵まれない個人の効用水準を社会的厚生と考えるロールズ型の社会的厚生関数だとしても、最も恵まれない個人が国籍を有していないとき、その自国民でない個人の効用水準をその主権国家の社会的厚生とみなすことができるのか。

加えて、主権国家が自国の社会的厚生の増大を目指すとき、どのような制約条件が存在するのか。他国の社会的厚生を悪化させても自国の社会的厚生の良化を求めることが、どこまで許されるのか。これは、経済的な国際競争だけではなく、政治的な国際紛争や戦争にも係る問題である。いま世界が注目するロシア軍によるウクライナへの軍事侵攻によりもたらされた国際情勢では、日本を含めた主権国家がそれぞれ自国の社会的厚生をいかに認識するかが問われているのである。主権国家の国民である個々人の効用（満足・厚生・幸福）に基づかない社会（国家）そのものの社会的厚生を認めるのか。主権国家間の戦争には必ずこの問題が伴い、この答えは主権国家それぞれの集会的意思決定（政治決定）に委ねられることになる。

戦争当事国の一国だけの政治決定で、その国が自らの社会的厚生の最大化をめざし戦争し続ける事態は、他の戦争当事国のみならず周辺国を含めた多くの主権国家の社会的厚生にマイナスの影響を与えるとともに、その事態を避けるために停戦や終戦に向けて国際的努力としてなされる資源投入の経済的ロスで他の多くの主権国家の社会的厚生にマイナスの影響を与える。とりわけ、その国の社会的厚生が個々人の効用を考慮しない社会（国家）そのものの社会的厚生であったときには、さらに言えば、その国の社会的厚生が独裁的な為政者自身の効用に他ならなかったときには、そのマイナスの影響は甚大になる。

社会福祉の学問領域でも、上記の引用英文の中にある ‘laws’ や ‘nation’s’ の言葉からして、社会としては国などの政治的共同体を含意していると考えられる。そうした政治的共同体において、メンバーシップを持たない人を含めた不特定の人びとも社会・経済・教育・健康上のニーズを満たすよう援助するのか、あるいは法の支配のもとにある限定された特定の人びとの福祉にとって基本的なものとされる社会ニーズを満たすよう援助するのかは、政治的共同体の集会的意思決定や司法判断に委ねられているのである。

いまの日本社会において、国レベルではなく地方レベルの政治的共同体としての都道府県や市町村の地方公共団体をみれば、例えば東京都のように、財政力のある地方公共団体は、その成員である住民に対して他の地方公共団体の成員よりも手厚い福祉サービスを提供できている。東京都は、都民（都内の住民）から集めた都税収入を都民ではない非成員の福祉向上にどこまで投入できるのか。同様に、日本という国は、国民（成員）から集めた国税収入を国民ではない非成員の福祉向上にどこまで投入できるのか。国民ではない非成員ながら日本で生活する外国人（日本国籍を有しない者）は消費税など日本の国税を支払っている点で、他国で生活する日本国民以外の人びと（国民ではない非成員）に比して、日本で生活する外国人の福祉向上に国税を投入する

ことは、受益と負担の関係からして合理性がある。

日本で生活する外国人は、日本国の生活保護を受けられるのか。この問題については、全国紙でも取り上げられているが（朝日新聞 2023 年 1 月 26 日朝刊）、各都道府県・各指定都市・各中核市民生主管部（局）長宛の厚生労働省社会・援護局長（2012）通知として、『生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について』の一部改正等について（通知）」がある。この局長通知は、昭和 29 年（1954 年）に各都道府県知事宛に通知された「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」（厚生省社会局長，1954）の一部改正である。厚生労働省社会・援護局長（2012）通知は、2012 年 7 月 9 日から導入される新たな在留管理制度で外国人登録法（外国人登録証明書）が廃止されることに伴う改正で、基本的に厚生省社会局長（1954）通知による「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置」に基づき、現在も取扱われている。その取扱いは、「出入国管理及び難民認定法に基づく在留カード又は日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法に基づく特別永住者証明書に記載された」生活困窮者が措置対象であるが、留学・技能実習・特定技能など就労制限がある在留資格の者は措置対象外となっている。

厚生省社会局長（1954）通知時の社会局長は、本学第 3 代理事長・第 2 代学長（1957 年 6 月就任）である木村忠二郎先生の後任として 1952 年に局長就任した安田巖氏で、同氏は就任後 7 年以上にわたって社会局長を務めている（日本社会事業大学五十年史刊行企画委員会，1996: 65; 近藤，2019: 67）。木村先生も 1948 年から約 4 年にわたって社会局長を務めた（近藤，2019: 67）。厚生省社会局長（1954）通知では、「一 生活保護法（以下単に「法」という。）第 1 条により、外国人は法の適用対象とならないのであるが、当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱いに準じて左の手続きにより必要と認める保護を行うこと。」とし、さらには Q & A の形で、「問六 法の準用による保護は、国民に対する法の適用による保護と如何なる相違があるのか。（答）外国人に対する保護は、これを法律上の権利として保障したものではなく、単に一方的な行政措置によって行っているものである。従つて生活に困窮する外国人は、法を準用した措置により利益を受けるのであるが、権利としてこれらの保護の措置を請求することはできない。日本国民の場合には、法による保護を法律上の権利として保障しているのであるから、保護を受ける権利が侵害された場合にはこれを排除する途（不服申立の制度）が開かれているのであるが、外国人の場合には不服の申立をすることはできないわけである。なお、保護の内容等については、別段取り扱い上の差等をつけるべきではない。」と記載されている。

社会を「制度化された様式の中で相互に関係し合い共に活動している人間の集団」として定義すれば、いかなる時代のいかなる社会においても、その社会が政治的共同体であろうがなかろうが、その人間の集団で成員として認められていない者の福祉が問題になる。さらに、人間は複数の社会に同時に所属できるが、形式的だけではなく実質的にメンバーとして社会的アイデンティティを確立できる所属社会（一つとは限らないが）の中で、どこまで基本的なものとされる社会ニーズを充足できるかで、その人の福祉（幸福）水準も変わってくる。したがって、人間一人ひとりが、社会的アイデンティティを確立できる所属社会の中で基本的な社会ニーズを充足し合えるような制

度に貢献する内発的動機づけを待てることが重要になる。

主権国家としての日本国は、成員である国民にとって社会的アイデンティティを確立できる所属社会となっているのか。日本国がそうした所属社会だとしても、現行の社会福祉制度は国民一人ひとりが基本的な社会ニーズを充足し合えるような制度となっているのか。基本的な社会ニーズを充足し合える制度だとしても、国民一人ひとりがその制度に貢献する内発的動機づけを持てるものとなっているのか。こうした問いかけに対して「否」だとすれば、どうすれば「然」という答えを導けるのか、考察する必要がある。

参考文献

Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz (1980), *Lectures on Public Economics*, London, New York, and others: McGraw-Hill.

Barker, R. L. (2003), *The Social Work Dictionary* (5th ed.), Washington, D.C. : NASW Press.

Friedlander, W. A. and R. Z. Apte (1974), *Introduction to Social Welfare* (4th ed.), Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Tresch, R. W. (1981), *Public Finance: A Normative Theory*, Plano, Texas: Business Publications.

厚生省社会局長（1954）「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」（昭和二九年五月八日）、（社発第三八二号）、
< https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta1609&dataType=1&pageNo=1, 2023/1/30 最終閲覧>。

厚生労働省社会・援護局長（2012）『生活に困窮する外国人に対する生活保護措置について』の一部改正等について（通知）（平成 24 年 7 月 4 日）、（社援発 0704 第 4 号）、
< https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb9594&dataType=1&pageNo=1, 2023/1/30 最終閲覧>。

近藤貴明（2019）「厚生労働省社会・援護局長のキャリアパス分析」『大原社会問題研究所雑誌』第 733 号、63-80 頁。

日本社会事業大学五十年史刊行企画委員会（1996）『日本社会事業大学五十年史』。