

## 社会福祉の論理と倫理の乖離に関するノート

高澤 武 司

### On Dividing Ethics from Reasoning of Social Welfare

TAKASAWA, Takeshi

In conventional theories of social welfare policy, the late history of social services has been made from progressively innovating two norms, both "unilateral transfer" and charity or "agape" relatively like "altruism" in general. On the other hand, the validity of such issue depends on the forms to deal with two norms in just supply side theory.

This working note indicates some facts that several situations at the post-welfare state paradigm are founded to divide ethics from the reason and cause in diffused inductive formulations of social welfare so far.

#### 1) はじめに

本論の当初のテーマ(「社会福祉のもつ倫理は保てるか」)<sup>(1)</sup>は、編纂者の半ば強制的な依頼によるものであって、自ら設定したタイトルではなかった。人によっては、この主題は、多分ほとんど意味不明と感じられ、またはこの答えの「正解」の立て方に苦しむに違いない。そのくらいに、大変に今日的であるようにも見え、または、余りに的外れな論点であるようにも受け取れるかもしれない種類のものである。

ところが、近年、倫理問題を含む「社会福祉の価値」の概念が、臨床分野では重要なキーワードとして用いられている。特に、ソーシャル・ワークの存在理由と機能原理の説明において重視されているように思われる。このことは、社会福祉のグローバルな変化の一つとして顕著になってきた「市場主義」の導入との対抗軸となりうる要素となっているかもしれない。もし、そうであれば、今日進行しているトレンドに大きな反転が起こっても不思議はないが、その兆候はまだない。1980年代以降の「市場主義」の動向は、公共政策の限界と供給体制の効率化に根拠をおいて生じた転換であった。その意味では、「市場の失敗」を繰り返すリスク

を含みながらの実験でもあった。

しかし、このような状態の中で、社会福祉に固有の「倫理」が自明的にあったかのような論点を立てることは正しいだろうか、という迷いがあった。社会福祉の「論理」と「倫理」は、別の次元の問題なのか、それとも、互いに自己を投影し合っている関係なのか、いずれにしろ、この問い自体がポレミックな課題であるように思われる。

以下では、この主題をどのように解釈するかを多少の逡巡があったので、短い記述では言い尽くせなかったことを補筆するにあたって、原本の段落に沿った注釈的な整理を加えることにした。

#### 2) 乖離の始まり

現代社会福祉は、その前史から、(1) 長期にわたる貧困救済史に残してきた負の遺産の克服を通じて制度化されてきた分配的正義としての一方向転移(unilateral transfer)と、(2) 人間の本源的なあり方の追及から生まれる愛他的行動(altruism)、自己犠牲的な慈悲の心(agape)などの倫理的契機、という二つの拠るべき行為規範を継承して発展してきた。この前提は、あくまで供給サイドからみた伝統的な観点である

にすぎないが、この二つの側面を別々に扱うか、それとも現実態としての社会福祉について、この二つの側面を切り離し難い合成態と見るかで、論点の扱いはまるで異なってくる。

この仮定（前提）は、社会福祉に名を借りて悪を為したかどうか、というような倫理性の問題とは次元の異なる問題に属する。

現代社会福祉の定義について、分配的正義と倫理的契機という二つの行為規範の単なる継承として説明するのは、いかにも乱暴すぎるが、前史への遡及についてモデル分析するという方法を用いる場合には、否応なしに直面する課題に関連している。

一般に、社会保障制度成立の萌芽は、救貧法の解体過程の始まりとして理解される。このことは代位や代案（alternative）という関係よりも、19世紀から20世紀にかけての先進国における国民経済内部の分配的正義の優位性が、救貧法的なシステムを制度的に圧倒し始めた、といった方が正しいかもしれない。すなわち、明らかに当初は、余剰の分配か、さもなければ動物的直観（animal spirit）にもとづいていたかもしれないケインズの手法の一つである有効需要創出策の結果であり、分配的正義はその貨幣的給付に関する説明の仕方の一つであったにすぎないともいえるのである。

所得転移（income transfer）として捉えられる社会保障制度の再分配方式の考え方には、垂直的・水平的であれ、また世代間のものであれ、揺るぎのない一方方向性（unilateralism）があり、それ自体が分配的正義でもあった。このことに合理性がある限り、社会保障制度についての倫理性をめぐる思弁的な説明を加える必要はまったくなく、道義的な原理（ethics）に関する過去の遺産は、制度の最先端にいる実践家（practitioner）にとってだけの継承と克服の課題であるかのように傾斜することになった。

しかし、社会福祉制度の拡充は、その大半は現物給付によって構成されており、そのうち福祉サービスという直接行為を媒介とする給付に依拠して制度が組み立てられている。このことが、社会福祉における倫理や道義についての論議が、制度を問題にしているのか、制度を構成している人間を問題にしているのか、の区別を難しくさせている。

研究方法の次元でいえば、アマルテア・センが、経済学における道徳哲学の問題について、自身の採用している「厚生経済学」（welfare economics）が置かれ

ている立場を論破したことと同じようなことが存在している。

彼は、皮肉を込めて次のようにいう。

「厚生経済学は、経済学の他の分野から切り離され、勝手に作られた狭い箱の中に押し込められてしまった。人間の実際の行動は、倫理的な考えや厚生経済学的判断の影響はまったく受けず、自己利益だけに依存すると考える経済学の伝統の中で、外との繋がりにおいて、基本的に、実証主義経済学は厚生経済学に影響を及ぼすが、逆はないという、一方通行的関係が出来上がった。たとえば、賃金誘因に対する労働者の反応をめぐる解釈は、賃金政策や最適課税といった厚生経済学における分析には取り込まれるが、厚生経済学的な考えが労働者の行動や動機に影響を与えることはない、といった具合である。厚生経済学は経済学のいわば「ブラック・ホール」である。その中には多くのものが入っていくが、出てくるものは何もない。」<sup>(2)</sup>

アダム・スミスにとっての経済学は道徳哲学であった。このことは、よくいわれる古典的なテーマである。しかし、今日隆盛を極める金融工学には道徳哲学の影響は微塵もない。同様に、今や「金のなる木」に等しいと起業家のインセンチヴをくすぐってきた産業としての「福祉」が成立してきたことによって、これまで誰も考えもしなかった「設問」が登場することになった。

前提を変えてしまうと、論点は意外な方向に向かうことになる。

### 3) 独善と不作為責任

そもそも、社会福祉では、その供給サイドにおいて「悪いことをしないことが正しいことである」という程度の倫理基準を問題とすることはこれまでなかった。それは、「性善説」に立っているかどうかよりも、ほとんど論外だったのである。

たとえば、業務上過失（過誤）、虐待、怠業（怠慢）、職権乱用、公金横領（流用）、虚偽申告、措置（支援）費のピンハネ、汚職（政治スキャンダル）などの刑事的事犯がこれまで皆無でなかったとしても、むしろ、ニーズを目の前にしての「不作為」にこそ、倫理性を問われることの本質があった。したがって、一方向的な「お節介の美德」が限度を超えて「悪徳」と化しても、その本質は見え難くなってしまふ。この種の誤謬は歴史を振り返って数え上げればきりがなくある。俗にいう「上に立つもの」（権力者）ほど、この

誤謬を繰り返してきたのである。

日常世界における最低基準的な道徳律は、善と悪の区別におかれている。慈善的行為を含む社会福祉に係るすべての行為体系や価値の体系を、総体として「悪」ないし「偽善」と認定しない限り、社会福祉における倫理基準の問題は、日常世界の倫理基準を超えた水準で設定されてきた。それが現実論として妥当であったかどうかは別として、専門的エートス (ethics) の論議は、無誤謬性の信仰にもとづくある種の傲慢な行動様式を生み出す基になっていたし、今でもその可能性が常にある。それは、検証抜きの自明性に陥った場合であり、また、このことは専門的過誤 (professional negligence) の温床ともなっている。

しかし、日常世界における道徳律をはるかに超えた水準にエートスの内容を求めるということは、それだけ厳しい制裁措置 (sanction) の基にあるということの意味する。普通、この制裁措置のことをネガチヴな側面に限ってサンクションということが多いが、ここには、賛同・支持と制裁・懲罰という相反する両面の賞罰機能がはたらくことも意味している。すなわち、「悪事をはたらかない」ということ自体は、市民社会の掟ではあっても、社会福祉の倫理問題としては、ほとんど無意味な問題、かつ論外であるということであり、同時に、サンクション機能がはたらくからこそ、単純刑事事犯に対する社会的制裁はより厳しく増幅し、波及する。その象徴的な一例が、ゴールド・プランの先頭に立って高齢者福祉の予算を執行していた岡光厚生事務次官の「汚職」事件であった。

一方、社会福祉の倫理問題には、不可視の部分が隠されている。

社会福祉における供給サイドの資質要件 (認可要件) が高ければ高いほど (厳しければ厳しいほど)、比例的にサンクションは厳格化し、「賞と罰」の両面性は「賞」の方向にますますデバインド (非対称化) する。その結果として起こる無誤謬性への信仰こそが、不可視の部分であり、その最たるものが不作為の問題である。

従来、社会福祉の歴史で、もっとも高度な倫理性を問われてきた根源的なテーマは、不作為という過誤に対する責任であった。本来、アカウントビリテイという責任概念は、自己の作為・不作為に関する内発的な委任者への行為による回答であって、「説明責任」というような訳語によって誤解を生むような修辭的「言

い訳」を意味しない。法にもとづく公権力による保護としての「措置」 (mandate, placement, commitment)、科学的根拠にもとづく専門的「介入」 (intervention) などは、限度を超えれば権力を用いた悪徳となるはずであるが、無誤謬性のヴェールに守られるという性格があり、為すべき使命 (mission) の不作為は、事件や事故が生じなければ見えてこない性格のものである。

確かに、これまで、ニーズや需要の噴出による反射的な対応は別として、開明的官僚の先見性、民間の起業家的先駆性が示してきた革新は、その意味での不作為をいわば炙り出し、その空白を埋めてきたということができる。しかし反面では、「偽善」よりも「独善」の方が、見破り難く検証し難いという意味で、より危険、かつ構造的な問題であるという反省こそが、これまでの社会福祉内部において、固有に問われてきた倫理問題であった、ということができる。

ただし、このような論点にまで達すると、倫理の問題は、社会福祉総体の論理の問題となっている。

#### 4) 交換のメカニズムとモラル・ハザード

1930年代以降の歴史的生成態としての「社会福祉」に、固有の倫理的基準を求めることにはかなりの無理が生じている。すなわち、制度化過程で不可避となっている様々な形の「交換」のメカニズムが絡み合ってきているからである。たとえば、今日的な事象に限っても、消費者選好の重視、多数決による重要度の優先順位づけ、負担と受益のリンケージ、費用抑制目的のチャージング、申請権不行使による放置、などの双方向の政策的文脈は、もはや古典的な社会福祉の倫理基準によって対処することは難しい。その極致が、供給体制の特定部分だけを抽出してビジネス・チャンスとすることを可能とさせた現代社会福祉の膨張した姿であろう。ビジネスの世界は、内面的な倫理によって動く世界ではなく、審判機能と相互監視機能を要件とする定型化したルールによって動く世界である。したがって、この場合のインセンティブに関して、ルールを守る責任と倫理を問われること (モラル・ハザードの抑止) があっても、そこにどのような内在的な固有の倫理があるかは、人それぞれの問題であるということになってしまう。

1930年代以降の社会福祉の質的変換は、人道主義や基本的人権の民主主義政体における経済外的ともいえる政治的な意思決定圧力を無視できないにしても、マ

クロ経済の視点からみれば、そのことも経済システムの安定の手段であり、その範囲内での許容力に依存した安全装置として内部化されてきた。しかも、社会福祉制度が存在することの合理性の根拠が経済合理性によって説明されればされるほど、そのシステムは経済循環の中に包摂されることによってのみ存続することができ、イノベーションが加速される。このことは、社会福祉の中に固有のものとしてあったはずの倫理と論理に関しての同一性の認識に分離が生じてくることも意味する。すなわち、良くも悪くも、社会福祉という実体を対象的に疎外して科学的分析のカテゴリーとして組み替え、価値中立的な（価値自由的）方法の影響は避けられなくなるということであろう。また、公共政策の中に位置づけるための租税依存バランス（税負担圧力）、および保険的手法における負担と給付における均衡の最適化という課題は、政策的な正義と工学的な構想力との同時併行解決を求められてくる。この傾向は、倫理と論理の乖離というリスクも含んでいるが、場合によっては倫理的価値の絶対性が失われがちになり、経済論理による倫理の従属変数化（サブ・システム化）が起こっている。

これらの変化は、すべて、大衆民主主義下における多数決方式の政治的意思決定の結果に依存しており、その基盤には交換のメカニズムがはたらくようになっている。

社会関係の中でおこなわれる交換（exchange）のモデルの一つは、権力と支配をめぐる贈与（施与）ないしは脅迫（貢物）を通じた取り引きによってもたらされる均衡化作用である。権力的保護主義（paternalism）にしても、また、その反対の極にある愛他的行為にしても、「交換」の概念とメカニズムによっても説明できることを解明したのは、チットマスに影響されて贈与論<sup>(3)</sup>を展開したはずのボールデンクである。このリスクな交換と取り引きの関係は、現代の社会福祉にも複雑な形で随所に隠れて存在している。すなわち、顕在的ニーズと潜在的ニーズの境界が失われるようなフラットな普遍主義の方式と「ただ乗り」（free riding）の差別的排除、租税負担者が同時に受給権者でもあるような供給内容（レベル）の選択権の拡大、社会的連帯の基礎を狭い循環系の内部で自己完結的に認識する共同体への回帰の結果として生まれる社会的排除（social exclusion）の侵食、等々、総じて、一方向的で独善性を孕みがちな倫理基準とは別次元で、社会

的ルールを構造改革の一環としても新たに創出しなければ限度に歯止めがかからなくなる。この歯止めがなければ、折角これまで積み上げてきた統合化システムの崩壊を余儀なくされるようになってきているのである。

公権力による強力な規制が市民社会の活力を奪うことになる、という方程式によって進められる規制緩和の潮流は、都合よく利用すれば責任放棄と同じ結果となる。しかし、それよりも重要ともいえるのは、予見し難いという意味で、規制緩和による統制の緩みに代わる担保の未成熟とリスク管理のためのセーフティ・ネットの乱用が組み合わされたことによって生ずるモラル・ハザード（moral hazard）という事態である。たとえば、カード浪費による自己破産の蔓延、保険診療における重複過剰受診、救済措置で担保される注意義務喪失、制度の目的外使用の容認、「護送船団」的業界保護による放漫経営、等々、これらは自立や自律を重視する政策転換の裏側の問題であり、形や程度を変えて社会福祉の世界にも入り込んでいる。

これまでの公的福祉の分野（選択権のない画一的な福祉制度）では、洋の東西を問わず、昔からいわゆる「不正受給」（fraud）の問題があった。これは、公金横領と同じようなことであって詐欺罪として刑事裁判となる摘発対象であったし、その摘発は福祉抑制期において正当な権利要求をも萎縮させるように常套手段として採用された権力的手法であった。しかし、モラル・ハザードは、そのような明白な詐欺的行為や個人の単なる倫理の欠落として断罪することが必ずしも容易ではなく、制度自らが作り出す反倫理的な行為の落とし穴（trap）であり、制度自体を傷つけ、機能不全としかねない厄介な隠された倫理問題である。ただし、この倫理問題は、これまでの19世紀から引き続く倫理問題の延長線上にはなく、すぐれて現代社会福祉の論理それ自体から解明されなければならない性格のものである。何故なら、モラル・ハザードは、比喩的にいえば、あらゆる制度に見られるともいえるが、あるシステムが成熟してから徐々に生成し、その後は崩壊に向けて転移と増幅を広げる、早期発見の難しい「ガン細胞」のようなものに等しいからである。

##### 5) アカウンタビリティの意味の脆弱化

現代社会福祉は、その構成要素の重要な部分として「権限」を付託された二つの行為主体によって執行さ

れており、ここに厳然と存在しているのは、日常性における「倫理」問題ではなく、むしろ執行の合目的性を担保できる「責務」(accountability)の根拠にかかる問題である。その一つは、問題解決の最終責任を負う公権力側の「説明責任」の是非であり、もう一つは、問題解決のフロントの責任を引き受けた(account)現場担当者の遵守する専門職コード(ethics code)の有無と是非である。実は、この問題を抜きにして、社会福祉における供給主体の多様化、規制緩和の拡大、福祉サービス利用者の自己責任原則などを進めていくことは、きわめてリスクが大きいというだけでなく、多分、現代社会福祉との非選択的な無意識の決別を意味するであろう。

交換と循環、およびその系としての取り引き(trade off)という観点からみれば、社会福祉における倫理問題は、今や供給サイドの側の倫理だけを切り離して扱うことはできなくなっている。特に、「過剰な」福祉国家(限度を超えた政府規模・政府依存)という状態が常態化し始めてからは、一層、この事柄のループ(環)化は著しいといえる。

しかし、にもかかわらず、日常性と普通の市民生活の論理を超えたところで、ある種の権限を保持している側の倫理の問題は、その行為者(actor)が厳守すべき倫理基準、すなわち、権限の合理的根拠・論理的整合性の問題として存在しているし、また存在していなければならない。それが、権限受託者の「責務または説明責任」(accountability)、そして専門職コード(ethics code)の問題である。

一般に、「責任」という日本語は、それほど厳密な意味では使い分けられていない。ただ、流行語にもなった日本語としてのアカウントビリティの厳密な意味は、通常責任概念とどこが異なるかについて、それほど神経質になって論議されてきているわけではなく、かなり無自覚に流行語となっている形跡がある<sup>(4)</sup>。

これらの用語は、端的に定義づければ、次のように区別することによって、不用意な使用を防ぐことができる。

Accountability to —— 委任された権力の合目的的な行使を根拠にもとづいて説明する責任(したがって、いかなるレトリックもイクスキューズも許されない)

Responsibility for —— 市民社会、あるいは非従属的な関係における当事者間の約束(契約)にもと

づく債務的責任(したがって、代替も回避することも条件次第で可能である)

また、専門的な解決を引き受ける(account)という意味でのアカウントビリティに関して、専門職倫理の綱領を専門職コードというが、その意味は、次のように規定できる。

Ethics code —— 専門職が自己の職業特権を合目的的に遂行するために設け、構成員に対するサンクション機能の根拠とするための自己規律綱領(したがって、特定職業の絶対的な存在証明であり、アカウントビリティの根拠となる)

ここでの重要な論点は、次のようなところにある。すなわち、権限ないしは権力を行使する際の責任と倫理の問題に関して、特に、政治的権力や行政的権限を法にもとづいて委ねること(代議制委任)と、専門的知見の権威に信頼の基礎を置いて委ねること(知的権威への委任)には大きな違いがあること、また、時として事例(施策)毎に回避や代替が可能であるような債務的責任の内容は、第3者や後任者によって継承されないという不確実性と非累積性に由来して、しばしば一回的なもので終わり、あるいは当事者の片方が欠けても消失してしまうので、当面のルールとしては確かに成立するかもしれない、ということである。しかし、債務的責任の場合には、思想の品質をとまなうような歴史的に継承されていく倫理問題として必ずしも成立してこないという点が重要なのである。

一般に、政策担当サイドの軌道修正的な政策変更や政権交代における明示的な政策表明は、政見・公約などの示威行動(manifesto)によっておこなわれる。しかし、長期にわたる複合的な原因によるピースミールの政策変更は、責任の所在や責任を負う当事者がはっきりしない。その好例が、いわゆる「福祉国家」の変質、すなわち、これまでの到達水準を維持しつつ政府の役割と責任をいかにスリム化するかに関しての規制緩和と市場化による国家機能の変質である。ここに見られるパラダイム転換は、明らかに選挙民が選んだ選択肢の一つでもあって、責任の問題はループ化する。この問題をめぐり、「福祉国家」の変質の兆候と結果について、新たに「授権国家」(enabling state)と命名した上で、世界の動向を永年にわたって調べ上げたのは、N. ギルバートである。

その新著は、副題が「公的責任の静かなる降伏」(the silent surrender of public responsibility)となって

いる。その意味は、国家・政府（中央・地方）が持っていた社会福祉の権限を民間に明け渡すだけでなく、市場生産にも委ねて「公的責任」を放棄していく変化を「福祉国家」の静かな敗北として捉えていることにある。エナーブルとは、公的責任によって施策化してきた社会福祉を市場の論理に委ねるための国家による授権（認証交付）のことである。結果として、福祉先進国の基本的な属性に様々な傾向的变化が生じている。<sup>(5)</sup> (2002 p.44)

福祉国家によって確立した公的責任を政府権力に収斂させるのではなく、コミュニティの構成員の権利＝義務関係に置きなおし、19世紀の秩序に戻ることなく、個人・家族の自立条件を整備しサポートする新たなシステムを形成するには、権限の分権化と放散化（diffusion）は不可避である。このことによって生ずる供給主体の多様化・複合化とメンバー制福祉（自立志向集団内部の相互支援）の拡大は、政府の役割と専門職機能の相対的弱体化を招かざるをえない。何故なら、良し悪しは別として、社会福祉の管理システム、また、それを支える倫理や文化、逆に逸脱や反倫理行動を監視する能力などは、共同体の管理に属し、それだけに共同体の質（その構成員の民度）に依存することになるからである。

#### 6) 文明的「規制」としてのcomplexity (分母)

誰もが社会福祉にかかわる時代であればあるほど、通俗的な意味での「倫理」違反のリスクは広がる。もちろん、時代に適合する新たなコントロール・システムの開発を怠るべきではないが、これまでの抑圧的かつ護送船団方式の事前統制という許認可制度に代えて、情報公開、相互監視、苦情処理、第三者評価、段階別研修（テスト）などの高度のシステムを構築できたとしても、低次元の過ちだけでなく、結果としての犠牲者の出現を完全に防ぎきることは難しい。問題は、既存の倫理を保てるかどうかではなく、競争社会の亀裂の隙間に人間相互の信頼・寛容・いたわり・支え合いなどで残っている精神文化を政策誘導のために手段化せず、この先、新しい文明（知恵・規範・技術の複合体）に向けて再構築していくための「分母」(complexity) に作り換えていくことである。

その実験は、見え難いが随所で営々とおこなわれている。その全貌が見え難いのは、新しいパラダイム形成に必要な成果と失敗の教訓の普及にとって不可欠な

データ化が遅れているだけである<sup>(6)</sup>。

社会福祉における20世紀後半の普遍主義的主張の実現を通過してからの変化は、意外な方向に向かいつつあり、かつまた不確実性に満ちている。その帰結は、まだ必ずしも明確な形になっていない。何故なら、福祉国家的政策の繰り返す部分的な修正なのか、それともまったく相反する代案が各国国民の政治的選択をすでに終えたのか、がまだ定かではないといえるからである。

ただ確かなことは、これまでに社会福祉の供給サイドが占有していた既存の倫理について独善的に孤塁を守ることを超えて、コミュニティの中に形成される倫理の「分母」となるべき倫理と合成された基礎的論理（知恵と倫理の複合体）が、随所の実験の結果として生まれる可能性は高いということである。多分、そのために要する時間は、日本の戦後史と同じくらの長さを必要としているかもしれない。

(03/07/13)

(注)

- <sup>(1)</sup> 京極・小室編「福祉の論点」中央法規 2001 pp. 182-3
- <sup>(2)</sup> Amartya Sen "On Ethics & Economics" 1987 徳永他 訳「経済学の再生—道徳哲学への回帰」麗沢大学出版、2002 p.58
- <sup>(3)</sup> K.E.Boulding "The Economy of Love and Fear - A Preface to Grants Economics" 1973
- <sup>(4)</sup> Bruce L. Gates "Social Program Administration : the implementation of social policy" 1980 pp.65-66
- <sup>(5)</sup> N.& B Gilbert " The Enabling State-modern welfare capitalism in America " 1989.  
N. Gilbert " Transformation of the Welfare State --- the silent surrender of public responsibility " 2002
- <sup>(6)</sup> Barry R. Cournoyer & Gerald T.Powers "Evidence-Based Social Work-the Quiet Revolution Continues" in A.R.Roberts & G.J.Green(ed.) " SOCIAL WORKERS DESK REFERENCE" 2002 pp.798-807