

## 社会福祉と人的資源——歴史から学ぶ

古川 孝順 (Koujun FURUKAWA, 東洋大学)

翻譯及び通譯 : Ae-Jung YOO (東洋大学 博士課程)

### 〔1〕視点の設定

此度報告の榮譽を与えられた韓国社会福祉学会にける国際シンポジウムのテーマは「社会福祉と人的資源の開発」であり、かつ当該テーマにたいするアプローチの方法に関わって、「1. 福祉国家と人的資源開発——福祉国家の人的資源開発と社会政策などマクロレベルからの検討」、「2. 社会福祉サービスと人的資源開発——サービスを通じたクライアントの人的資源開発に焦点」、「3. 社会福祉人力の人的資源開発——社会福祉供給体系人力の教育、訓練、開発など」という、それぞれマクロ、メゾ、ミクロに及ぶ3通りの視点が設定されている。こうした問題の設定の理由や経緯について十分承知しているわけではないが、その背景に、日韓両国が同様に直面している急激な少子高齢化という、社会の根底を構成し、その維持存続に直接的に関わる人口構造の変化があることは容易に想像することができる。もとより、少子高齢化という人口構造の変化は先進諸国に共通する現象であり、日韓両国にのみ見られる現象ではない。しかしながら、1. 29と1. 16という合計特殊出生率の低さは先進諸国のなかも群を抜いており、それだけ両国の直面している人口構造の変化がドラスティックなものであることを物語っている。このような人口構造の変化は、日韓両国において、社会福祉の領域にとどまらず、社会総体に関わる最重要な政治的課題として位置づけられるに至っている。

ここでは、このような状況認識を前提に、設定されている3通りのアプローチのレベルのうち、1と2のレベルを行き来しつつ、「社会福祉と人的資源の開発」というシンポジウムのテーマに取り組むことにしたい。さらにいえば、その際の出発点としてイギリス、ドイツ、そして日本における社会福祉の歴史を遡及してこれまで社会福祉が「人的資源の保全、育成、開発」という課題にどのように関わってきたかを簡潔な整理に試し、そこから超少子高齢社会の到来、そのなかでの持続可能社会の構築という、こんにち的な状況のなかでの「社会福祉と人的資源の開発」についての考察に寄与しうるようなある種の教訓を引き出すことができればと考えている。

### 〔2〕社会福祉の歴史と人的資源問題

歴史とは何か。歴史についての理解の仕方は多様である。一方において歴史は繰り返すといわれ、他方においては歴史の一回性が強調される。実際、人類史上例のないグローバル社会の到来が指摘されつつも、世界各国それぞれの経済、政治、文化などの状況をみれ

ばそこには相も変わらぬ党派的な利害の衝突や葛藤が存在し、さまざまな悲喜劇が生起している。歴史は繰り返すように見える。しかし、そこで起こっている利害の衝突や葛藤は

どれ一つとっても同じものではない。その意味では、歴史は一回性をもつ出来事やエピソードの継時的な連続体であるともいえるであろう。

確かに、われわれは歴史のなかに再現性という性格と一回性という性格を見出すことができるが、重要なことはそのような性格のいずれに重要性を認めるべきかということではない。歴史のなかに再現性と一回性が同時的に存在している。ただし、再現性といっても完全に同じことが繰り返されるということではない。繰り返されるのは人びとの行動にみられるある種の型、パターンであり、そこに含まれる内容はそのときどきの時代的社会的諸条件によって規定され、一つとして同じものは存在しない。歴史は、そのような一回性の強い内容を含むある種のパターンの繰り返しとして形成される。その意味では、歴史は、経済、政治、文物に関わるパターンの時間軸を中心とする螺旋的な展開の過程として認識することができるのである。

前置きが長くなってしまった。上述のような歴史の理解の仕方を前提に、イギリス、ドイツ、日本における社会福祉のなかから「人的資源」に関わる幾つかの出来事を取りあげてみよう。まず、イギリスについていえば、a) 産業革命期における児童労働保護、b) 1834年救貧法による求援抑制政策、c) 社会改良期における防貧施策、d) 児童保護政策、を取りあげる。ドイツについては、e) 戦間期におけるナチ断種法の制定、日本については、f) 戦間期における人口増殖政策、g) 復興期における生活保護の適正化、h) 高度成長期における児童育成策、i) 障害者リハビリテーション政策、そしてj) 高齢者医療費支給制度、を取りあげる。

以下、それぞれの施策について簡単に説明し、その歴史的意義について考察する。

#### a) 産業革命期における児童労働保護

世界に先駆けるイギリスの産業革命は3、4歳から14、5歳前後の膨大な数の児童による苦汗的労働によって支えられていた。工場経営者は、これら児童労働について児童自身の自発的な自由意志による就労であると主張した。しかし、やがて児童の就労は自由意志によるものとはいえず、労働契約の実態が親（成人）による児童の賃貸契約にすぎないことが明らかにされる一方、児童の就労が将来における労働力の再生産を脅かすことへの強い懸念が指摘されるにつれ、工場法が制定され、児童労働の制限が推進される。工場法の制定は、児童に心身の成長を確保するという意味をもったが、同時に伝統的な家父長権（親権）の近代化、貧困庶民階級に教育の機会を与え、公教育の発展をもたらした。

#### b) 1834年救貧法による求援抑制政策

工場法による児童労働の保護は児童にとっては大きな利益をもたらしたが、その反面に

において児童労働の正弦波工場経営者にとっては廉価な労働力資源の喪失を意味した。そうした状況のなかで制定された新救貧法（1834年法）は、救貧行政の中央集権化、院内救済の復活、劣等処遇原則の導入、によって救済を制限し、「救貧否定の救貧法」とよばれた。このような救貧法の改定は、労役場への収容や劣悪な生活水準の強要を通じ貧困者（働く貧民）にたいする救済を抑制し、彼らが「他人の労働に依存して生きる（救済をうける）ことをやめ、自分自身の労働によって生きる（自助自活すること）」を求めるもの（求援抑制政策）であり、工場にたいして成人男子を児童に替わる低賃金労働者として供給するという意味をもつことになった。

#### c) 社会改良期における防貧施策

イギリスは19世紀末から20世紀の第一次大戦に至る過程において社会改良の時代を迎える。その背景には、経済構造の変化と経済変動による大量の失業者や貧困者の形成と大規模な貧困調査によるその実態の解明によるにたいする社会的な関心の増大、労働者による労働運動・社会主義運動の発展と政治参加の拡大を背景に、防貧施策としての社会保険（年金保険、健康保険、失業保険）が導入された。社会保険は貧困者を事後的抑圧的に救済してきた救貧法にたいし、国民の貧困化を事前的予防的に防止しようとするものであり、貧困政策のパラダイム転換を意味していた。これによって、長い伝統をもつ救貧法も居宅保護による公的扶助に転化した。その背景には、ウェップ夫妻ら議会的社会主義者による国民的最低限（ナショナルミニマム）思想の影響があるが、同時にビスマルク社会保険によってイギリスに先行したプロシャ（ドイツ）で提起された国民的効率（ナショナルエフィシエンシー）思想の影響があった。

#### d) 児童保護

国民的効率思想の影響は特に児童保護政策にたいして顕著であった。イギリスでは20世紀の初等、貧困児童救済事業の改革、少年裁判制度の導入、乳幼児妊産婦の保護、学校給食制度、学校保健制度など、その後における児童保護において重要な意義をもつ事業が導入されているが、なかでも乳幼児妊産婦の保護、学校給食制度、学校保健制度は特筆すべき意味をもっている。世紀転換期におけるイギリスは南アフリカで世界最初の帝国主義戦争とよばれるボーア戦争に関わっており、多数の兵隊を必要とした。これらの兵隊は徴兵制度によって補充されたが、長い貧困生活のためイギリスの青少年の体位ははなはだ貧弱であり、徴兵検査の通過率は低かった。こうした事態が、青少年の体位にたいする社会的な関心を高め、乳幼児妊産婦の保護、学校給食制度、学校保健制度を導入させた。イギリスにおいても、ドイツと同様に、健康で優秀な、効率的（エフィシエント）な国民を必要としたのである。

#### e) 戦間期におけるナチ断種法

この資本主の後発国ドイツうまれの健康で優秀な、効率的（エフィシエント）な国民の育成という思想、すなわち国民的効率論は、ドイツを先進国であるイギリスやフランスに伍すことのできる国として発展させるうえで重要な役割を果たしたが、一方において人種

の優越性の誇示と確保のために知的障害者や精神障害者などの障害者や病弱者などを排除する優性思想という鬼子をうみだすことになった。ナチドイツの時代に制定された断種法は、そのような優生思想のもとに、ドイツ人（アーリア人種）の人種的優越性を維持するために一部の障害者について断種（不妊）手術を行うというものであるが、この法律は一部で実施され、施術した医師は戦後のニュールンベルグ裁判において裁断されるという経緯をたどる。もとより、このような思想は一人ドイツだけのものではない。19世紀末から1960年代に至るまでアメリカでは知的障害者は精神病患者として巨大に州立施設に収容されたが、その背後には優生思想があった。また、戦間期の日本においてもドイツ優生法をモデルに優生法が制定されている。それが実際に適用されたかどうかは必ずしも明確ではないとされる。しかし、この法律は、戦後になって優生保護法に改定され、中絶手術に根拠を与え、慢性的な貧困のなかで無数の胎児がその犠牲になった。

#### f) 戦間期における人口増殖政策

日本においては、大正末期（1920年代）に社会事業が成立する。しかしながら、それはその後の世界的な不況と国際的緊張と孤立のなかで国家政策が膨張主義に傾斜する過程において、健民健兵政策に変質し、厚生事業とよばれるものに衣替えすることになった。健民健兵政策の眼目は、国策遂行を支える兵員資源としての児童の量的確保であり、「生めよ増やせよ」を合言葉に、人口の増殖が図られ、そのための施策として子ども10人以上を出産した親にたいする顕彰制度や妊産婦手帳制度が創設された。この戦間期における人口増殖政策は食料や医療の確保をともなわない無謀な政策であり、戦争末期から戦後にかけての大衆的な窮乏の時代に多数の飢餓による子どもの犠牲をもたらすことになった。もともと、その一方において、人口増殖を目的に導入された妊産婦手帳が「母子手帳」、あるいは「母子愛育手帳」というかたちで戦後に継承され、敗戦後の混乱期から1950年代の後半にかけて妊産婦や新生・乳幼児の死亡率の引き下げに貢献してきたこと、また近年においては一部東南アジア諸国において類似の制度が導入され、妊産婦や新生・乳幼児の境遇改善に貢献している事実にも言及しておかなければならないであろう。

#### g) 復興期における生活保護の適正化

敗戦から戦後の7、8年にかけて日本は大衆的な窮乏を経験するが、その間多数のくびとが租税を財源とする生活保護制度によって最低限度の生計を維持してきた。しかし、そうこうするうちにも日本の経済は徐々に復興期を迎えることになる。政府は、その過程において、身体障害者や肢体不自由児について整形外科的な医療にかかる費用の一部公費負担の制度を新設し、あるいは生活扶助申請の抑制、扶養義務履行の徹底、ソーシャルワークによる生活指導の強化、医療扶助受給者の退院と職場復帰の促進など、生活保護の適正化と称する施策を導入することになるが、これらの施策はいずれも低所得の障害児・者や生活保護受給者に自己の労働力による自助自活を助長することを意図したものであった。この時期の社会福祉政策の目標は「自立助長」というタームによって象徴されるが、その意味するところは「社会福祉に依存しない、あるいは社会福祉を必要としない、自己責任

による生活の実現」ということであつた。他方、日本においては、1950年頃より社会保険制度の拡充が行われ、50年代末には「国民皆保険皆年金制度」が樹立されることになる。このような生活保護の抑制と社会保険の拡充は、貧困対策の基本を租税を財源にする生活保護から労使の保険料を基盤とする社会保険に転換することを意図したものであり、その背後には労働者相互の相互扶助を意味する社会保険のぼうがが租税による生活保護よりも、生活の自助を生活原理（生活自己責任原則）とする資本主義社会により適合的であるという判断が存在していた。

#### h) 高度成長期における児童育成策

1950年代の末期から1970年代の初頭、オイルショックに見舞われる1973年頃までは日本の高度経済成長の時期にあたるが、その過程において日本ははじめて若年労働力を中心に労働力（人的資源）の相対的欠乏という事態に遭遇する。この時期、日本はエネルギー転換に象徴されるように、産業構造の大幅な転換とそれに対応する若年労働力の不足が懸念された。このため政府は、将来の労働力である乳幼児の身体的成長と心理的発達を確保するため、3歳児健康診査を導入し、全国的規模による乳幼児の発達状況の把握と障害児や病弱児にたいする早期発見、早期治療・早期療育の措置を講ずることとした。さらに、1960年代の後半になると、若年女性のみならず、子育て女性を含めて女性の労働力を活用するため、政府は従来の家庭保育中心の政策を改め、保育所の拡充に転じ、最盛期には22,000カ所を超える保育所ネットワークを構築する運びとなった。この時期を通じて、日本の子どもは、文字通り日本の将来にわたって高度な経済成長を支える労働力の源泉（人的資源）として位置づけられ、その健全な成長発達が期待されたのであつた。また、70年代の初頭には児童手当制度も制定された。しかし、その成立の過程においては、保護者に手当を支給することを通じて子どもたちに公平な成長の環境を提供するという児童手当本来の目的よりも、それまで欠落していた社会保障の主要な枠組みを整備し、ヨーロッパの先進福祉国家諸国にキャッチアップしたいという政治的な意図が強く働いていた。

#### i) 障害者リハビリテーション政策

日本における高度経済成長は1960年代後半にも及び、従来にも増して身体障害者に残存能力の活用あるいは新しい労働能力の獲得を通じて労働市場に参加することが求められるようになり、国立のそれを含め、各地にリハビリテーションセンターが開設された。障害者も高度経済成長を支える有力な人的資源として期待されるにことになった。これは障害者にとって朗報であつた。リハビリテーション施策に呼応するかたちで官公庁や一般企業に一定の割合で障害者を雇用することを義務づける制度も導入された。しかし、そこには陥穽が待ち受けていた。労働市場への参入が実現されうるのは、障害者のうちでも残存能力の活用が期待される人びとや新しい労働能力の獲得を期待しうる人びとに限られていた。それが期待されえない障害者については、政府は、障害児施設や障害者施設の集合施設であるコロニー（共同生活施設）を設立し、そこで児童青少年期から壮年期を経て高

齢期に至るまで安心して生活する場とすることを期待した。けれども、この構想は、脳性マヒによる障害をもつ人びとを中心とする当事者たちによる、障害者を物理的、心理的に社会から分離し、隔離しようとするものとする激しい批判にさらされることになり、計画は途中で放棄されざるをえない状況に追い込まれた。国際障害者年以降、徐々に障害者の地域生活への理解が進んだとはいえ、なお施設で生活する障害者の数は多い。知的障害者や精神障害者の場合、施設生活者の比率はさらに高い。

j) 高齢者医療費支給制度

日本が人口の高齢化率が7パーセントを超え、国連のいう高齢化社会に到達したのは1970年のことであるが、この時期あたりから日本の高齢者対策は戦前以来の貧困高齢者対策を克服し、高齢者一般を対策とする施策として展開しはじめる。そのような意味をもつ施策のなかで重要な意味をもつのは、まず高齢者問題にたいする雇用政策として退職高齢者を対象にシルバー人材センターが設置されたことである。同センターは、一般的な退職年齢を超えて就労を必要とするもの、あるいは生き甲斐的なそれを含めて就労を希望する高齢者にその労働能力や技能に応じて仕事の斡旋を行い、高齢者の生活の安定をはかることを目的とした。高齢者は保護の対象から就労の促進とそれによる生活の維持が期待される集団に転化したのである。他方、高齢者は戦前期から戦後期の困難な時代を双肩に担わされてきた集団、そしてそれゆえに尊敬され、手厚く遇されるべき集団としても認識された。70年代初頭の老人医療費支給制度の成立（老人医療費の無料化）は、そのような社会意識によって支えられ、促進された。そして、そのことを可能にしたのは高度経済成長のもたらした税収の著しい増加であるが、新制度の維持に必要な財源（高度経済成長の余滴としての税収）は恒久的に確保されうるものと考えられた。しかしながら、老人医療費支給制度の成立した年は同時にオイルショックの到来する年であり、高度経済成長の終焉とともに新制度はその財源を喪失してしまい、膨張の一途をたどる高齢者医療費はその後の高齢者政策にとって最大の難題に転化する。その意味において、老人保健制度から介護保険制度に及ぶ一連の高齢者政策の改革は、高齢者を尊敬し、手厚く遇しようとする社会意識に端を発したものといって決して過言ではない。

さて、ここまでイギリス、ドイツ、そして日本の広い意味での社会福祉史上の出来事とその展開の過程、そしてそれらのもつ歴史的意義を尋ねつつ、社会福祉と人的資源問題との関わりについて考察してきた。すでに行論を通じて明らかのように、社会福祉と人的資源との関わりは一面的なものではない。社会福祉は、一面において人的資源の一部を構成する貧困者、児童、障害者、そして高齢者の生活の安定や安寧に寄与してきた。しかし、同時に、社会福祉の関わり方のなかにはこんにちの観点からみれば肯定し難いような考え方や手段によって推進されなかにはその後の展開のなかに拭い難い禍根を残しているような例も少なくないのである。

つぎに、そのように、社会福祉の人的資源への関わりが一定の状況のなかで多様な負の

遺産を産み落としてきたという事実を十分に踏まえつつ、日本における社会福祉の現況を前提に、此度の国際シンポジウムで設定されている「社会福祉と人的資源の開発」という課題について改めて考察し、論点を整理してみたい。

### 〔3〕日本の社会福祉と人的資源問題

ここでは日本の社会福祉を、a) 低所得貧困者問題、b) 児童問題、c) 障害者問題、d) 高齢者問題の5つの領域に分類し、それぞれの領域ごとに「社会福祉と人的資源の開発」との関わりについて考察することにしたい。

#### a) 低所得貧困者問題の領域

近年日本では小さな政府と市場原理至上主義を標榜するよる改革により社会の二極分解が進み、低所得者や貧困者が増加している。より具体的には、生活保護受給者やホームレスが増加し、その周辺においては生活保護の受給を希望する低所得者、さらにはニートとよばれる若者の増加がみられる。これにたいする政府の対応策は、ホームレスについては就労による自立した生活への移行をめざすプログラムを導入する特別立法と生活保護行政の引き締めによる受給の抑制である。後者は、費用負担の増加を理由に生活保護費補助金制度の廃止に反対する地方自治体にたいする対応策でもある。90年代以来の福祉改革に底流する政策理念は地域社会における自立生活の支援であるが、低所得者や貧困者にその理念が適用される時、そこにはかつての求援抑制策や自立助長策につながる思考がみえ隠れしている。もとより、低所得者や貧困者のすべてが生活保護に依存した生活を恒久的に続けることを希望して老いるわけではない。自立した生活を希望するためにはそれを可能にする就労支援プログラムや勤労控除制度の改善が求められる。しかし、生活保護受給者や受給希望者の多くが高齢者、傷病者、障害者であることを考えれば、生活保護行政の引き締めによる自立の助長や保護の抑制は彼らの社会権的生存権の否定につながりかねないとする懸念には否定し難いものがある。

#### b) 児童問題の領域

近年の合計特殊出生率の逡減による児童人口の減少に対応するため、都道府県・市町村にたいする次世代育成支援行動計画の策定が義務づけられ、児童手当制度の改善、育児休暇制度の改善が試みられ、出産費の無料化なども話題になっている。また、男性中心の伝統的な家族や職場のあり方についても活発な議論が行われている。保育所についても、従来の「保育に欠ける児童の保護」という観点到替わって、子どもをもつ女性の「育児としごとの両立」という観点から、都市部を中心に改善が図られ、NPO団体や企業組織による保育所の経営も可能になってきている。こうした施策をみれば、政府の次世代育成支援への意気込みは相当なものだといってよいであろう。戦後日本における社会福祉の歴史を振り返ってみると、施策の焦点は、戦後混乱期は低所得者と貧困者、高度成長期は児童、70年代から80年代前半は障害者、80年代後半以降は高齢者というかたちで推移してきている。昨今の児童問題への政策的関心の拡大は、かつての高度成長期の再来といって

過言ではない。児童への関心が、高度成長期においては将来労働力の質の確保と昨今においては絶対的量の確保という違いを含みつつも、将来の労働力人口にたいする懸念であることも共通している。社会福祉が人的資源の開発に直接的に貢献しうるのは、またそのことが期待されるのは、まさにこの児童問題の領域であるといえよう。しかし、そのことは手放しでは喜べない。将来的な人的資源として子どもを捉えることがそのまま子どもの最善の利益につながるかといえるかどうか、事柄はそれほど簡単ではないからである。実際、日本においては児童虐待事例が頻発し、児童の生命そのものが危機にさらされている。政府もその事実を放置しているわけではない。しかし、被虐待児童を含む要養護児童への対応や障害をもつ児童にたいする対応策は次世代育成支援策の影に隠れがちである。都道府県や市町村の策定した次世代育成支援行動計画をみても要養護児童問題や障害児問題に対応する施策への言及はほとんどみられない。次世代育成支援行動計画、要養護児童問題、障害児問題を担当する政府部局は別々である。児童問題にたいする施策を総合的に展開する体制の構築と次世代育成の意味を将来労働力の育成に限定せず、すべての子どもにとっての最善の利益を追究する観点の重要性が改めて指摘されなければならない。

#### c) 障害者問題の領域

日本では障害者自立支援法の成立により障害者施策が施設福祉から在宅福祉の方向に大きく転換することが期待される状況にある。ここでいう在宅福祉は障害者にたいして地域における自立生活を支援するということであるが、この転換自体は評価されるべきことである。70年代末以来のノーマライゼーションの理念が着実に実り始めたといえてよいであろう。しかし、障害者の在宅による支援が真に成果をあげうるかどうかは、その受け皿が十分なかたちで準備されるかどうかにかかっている。何よりも、生活の経済的基盤が確保されていなければならない。日本においては、施設福祉から在宅福祉への転換の背後には、ノーマライゼーションの理念とともに、公費負担の節減という財政的な理由が見え隠れしている。さらに、日本における在宅福祉は親（保護者）や兄弟姉妹、妻などの存在、彼らによる介護や介助の存在を前提とする在宅福祉である。そうした状況なかで障害者自身が身辺的、心理的のみならず、社会関係的、経済的にも自立した生活確立することは容易なことではない。日本では、官公庁や事業所に一定の比率で雇用を義務づけ、障害者の雇用を促進する施策が導入されてすでに半世紀に近い歳月が経過している。その間状況は徐々に改善されてきているとはいえ、数多くの事業者が障害者の雇用よりも義務不履行にたいする課徴金（罰金）の納入を選択している。さらに、一般の雇用を期待しえない重度の肢体障害者、知的障害者、精神障害者については福祉工場、授産施設、作業員などの補完的な施策が存在するが、そこでの労働条件は極めて不十分である。それ以前に、こうした障害者たちに経済的価値につながる就労を期待することが適切かという基本的な問題が存在する。就労するという行為は、生きがいや自己実現という側面からいえば、それ自体として価値がある。しかし、そのことと、経済的価値の形成とは別ものである。一定の範囲の障害者については、市場原理を離れ、「能力に応じて働き、必要に応じて取る」と



いう社会的原理の適用が必要とされる。障害者の就労による社会参加、さらにいえば社会への貢献を促進することは重要であるが、その一方においてそれを期待することが難しい障害者については、経済的基盤の提供を含め、地域での生活を可能にするような多面的な生活支援の方策が求められる。

#### d) 高齢者問題の領域

日本では昨秋、2000年に介護保険制度が発足し、5年を経過したところで制度の大幅な見直しを実施された。介護保険制度が発足して5年間には予期しなかったようなさまざまな問題が噴出してきたが、その最たるものは介護サービスの利用が想定をはるかに上回ったことである。その背景としては日本社会の高齢化が進んだということもあるが、公費負担の増大を避けつつ財源を確保することを目的に保険料の負担をとらなう保険技術を導入したことが裏目に出て逆に介護サービスの利用を促進したという側面がある。このため、先般の介護保険法の改正においては要介護性の発現を遅らせるための介護予防サービスと介護利用の抑制を目的とする自己負担の拡大という措置が講じられた。しかし、介護予防にしても自己負担の拡大にしてもどの程度効果があるか、実施してみなければその成果はわからないというのが現実である。その一方において、人口の高齢化はますます進行し、逆にその高齢化社会を支えるべき若年層の減少も進行しつつある。そうした状況からいえば、要介護者やその予備軍に限らず、高齢者集団の全体を対象とする施策が必要とされるが、基本になるのは高齢者雇用の促進である。日本においては高齢者は行政慣行として65歳以上の者とされるが、少なくとも前期高齢期（65歳～74歳）にある人びとについては可能な限り就労を通じて一定の所得と生きがいを維持することが期待され、介護サービスの提供を後期高齢期（75歳以上）に先延ばそうという発想も認められる。折しも、今後194年代の後半に誕生したいわゆる団塊の世代が退職を迎える時期になり、高齢者の雇用促進や社会的活用が重要な政策課題になっている。高齢者領域が児童領域や障害者領域とは違った意味で「人的資源の開発」が問われる領域になっている。より端的に言えば、高齢者をいかにして人的資源として開発し、活用するかが課題になっているのである。例えば、少なくとも前期高齢者については、一般的な職域における雇用の拡大とともに、ボランティアやホームヘルパー、民生児童委員、NPO団体の職員など、広い意味での社会福祉の担い手としての活用、活躍が期待されている。シルバー人材センターの会員による子育て支援事業はその一例である。しかし、団塊の世代のほとんどは人生の盛期である壮年期をサラリーマン、会社人間として活動してきた人びとであり、そうした人びとが地域社会に生き、地域社会に貢献する地域社会人に転身することは容易なことではない。そこには、多面的、かつ息の長い社会的な支援が必要とされよう。

#### 〔4〕 人的資源視点の効用と限界

ここまで、社会福祉の歴史を遡及し、また日本の社会福祉の現状に照らしつつ、「社会福祉と人的資源の開発」という問題について考察してきた。最後に、若干のまとめを行い

結びとしたい。

日本の社会も韓国の社会も、伝統的、東北アジア的な農業社会から出発し、急速に産業社会化する過程において、家族や個人の自己責任と市場原理を基本とする経済・政治・社会システムをもち、そのことを前提に人びとの生活の維持存続がはかられる近代市民社会としての形態と内実を形成してきた。そして、その過程において、日本の社会も韓国の社会も、高齢者率の増加と合計特殊出生率の顕著な減少に遭遇し、少子高齢社会に転じてきた。日本の社会はすでに人口減少社会に突入し、韓国の社会にもその予感がある。

このような状況において、現代社会のうみだす多様な福祉ニーズに対応するには、これまでになく社会福祉のありようが求められる。それは、端的に言えば、伝統的な社会福祉の利用者を社会による恩恵の受益者として捉える観点から、利用者を社会に参加し、さらには社会に貢献するポテンシャルをもつ人びととして捉える観点到に転換するということである。この転換は、将来的にますます増加するであろう福祉ニーズに社会的に対応するために必要とされるだけでない。それは、社会福祉の利用者自身が求める観点的転換でもある。そうした方向での施策の展開が期待される。その意味において、「人的資源の開発」という発想は、これからの社会福祉にとって極めて重要な観点となる。

しかしながら、「人的資源」の意味を経済的価値の生産という期待に限定して捉えるということになれば、社会福祉の利用者の多くはその期待からこぼれ落ちるほかはない。そうした人びとにセーフティネットを提供するという視点を欠落させてしまえば、社会福祉は不可避免的にその意義を喪失することになる。人的資源を、経済的価値に結びつき難い人びとを含めて、すべての人びとを社会を形成する源泉、労働能力に限らず、多様な側面において、それぞれに掛け替えのない個性をもつ人びととして捉え、その成長、安寧、そして幸福の実現を第一義的な課題とする持続可能な社会を形成したい。

## 사회복지와 인적자원 - 역사적 검토를 통하여

古川 孝順 (Koujun FURUKAWA, 東洋大学)

翻譯及び通譯 : Ae-Jung YOO (東洋大学 博士課程)

### 1. 시점의 설정

이번 학회발표의 영예를 주신 한국사회복지학회의 국제심포지움 테마는 「사회복지와 인적자원의 개발」이며, 또한 테마에 대한 접근방법에 관해서 1. 복지국가와 인적자원 개발-복지국가의 인적자원 개발과 사회정책 등의 매크로적 검토 2. 사회복지서비스와 인적자원 개발-서비스를 통한 클라이언트의 인적자원 개발에 맞추어 3. 사회복지인력의 인적자원 개발-사회복지공급체계 인력의 교육, 훈련, 개발 등 각각의 매크로, 메조, 미크로의 세 가지 시점으로 설정되어 있다. 이러한 문제설정의 이유와 경위에 대해서 충분히 숙지하고 있는 것은 아니지만, 그 배경에 일한 양국이 같이 직면하고 있는 급속한 저출산 고령사회화 라는 사회의 기반을 구성하고, 그 유지존속에 직접적으로 관련해 인구구조의 변화로 나타난다는 것을 쉽게 예상할 수 있다. 원래 저출산 고령화 라는 인구구조의 변화는 선진국가에 공통적으로 나타나는 현상으로, 일한 양국에서만 보여지는 현상은 아니다. 그러나, 1.29와 1.16이라는 합계 특수출생율의 낮은 수치는 선진국의 수준에 뒤떨어지지 않으며, 그것만으로도 양국이 직면하고 있는 인구구조의 변화가 드라마틱한 것이라고 얘기되어지고 있다. 이러한 인구구조의 변화는, 일한 양국에 있어서 사회복지영역에 국한하지 않고, 사회총체에 관한 최종요한 정치적 과제로서 위치되어지는 시점에 와 있다.

여기에서는 이러한 상황인식을 전제로, 설정되어있는 세 가지 차원의 접근레벨 가운데, 1과 2의 레벨차원에서 「사회복지와 인적자원의 개발」이라는 심포지움 테마에 맞추어 나가하고자 한다. 또한 그 출발점으로서 영국, 독일, 그리고 일본에 있어서 사회복지 역사를 소급해서 지금까지 사회복지가 「인적자원의 보전, 육성, 개발」이라는 과제에 어떻게 관련해 왔는가를 간단하게 정리해 보고, 거기에서 초저출산 고령화사회의 도래, 그 가운데에서의 지속가능사회의 구축이라는 오늘날의 상황 가운데 「사회복지와 인적자원의 개발」에 대해서 고찰에 기여가능한 몇 가지의 교훈을 얻을 수 있지 않을까 라고 생각한다.

### 2. 사회복지의 역사와 인적자원 문제

역사란 무엇인가? 역사에 대해서 이해는 다양하다. 어떤 이들은 역사란 반복된다고 말하고,

또 다른 이들은 역사의 일회성을 강조한다. 실제, 인류사상 예에 없는 글로벌 사회의 도래가 지적되면서, 세계 각국의 경제, 정치, 문화 등의 상황을 보면, 거기에는 변함없이 당파적인 이해의 충돌이나 갈등이 존재하고, 다양한 희비극이 일어나고 있다. 역사는 반복하는 것으로 보인다. 그러나, 역사 가운데 일어나고 있는 그 어느 것도 꼭 같은 것은 아니다. 그 의미로서 역사는 일회성을 가진 사건이나 에피소드 의 계시적인 연속체라고 말할 수 있을 것이다.

확실하게 우리가 역사 가운데 재현성이라는 성격과 일회성이라는 성격을 찾아내는 것은 가능하지만, 중요한 것은 그러한 성격의 어떤 것에 중요성을 둘 것인가 라는 것이 아니다. 역사의 가운데는 실현성과 일회성이 동시에 존재하고 있다. 단, 재현성이라고 얘기해도 완전히 같은 것이 반복되는 것은 아니다. 반복되는 것은 사람들의 행동에서 보여지는 어떤 종류의 형태, 패턴이며, 그것에 포함되어져 있는 내용은 그때그때의 시대적, 사회적 제조건에 의해 규정되어 하나같이 꼭 같은 것은 존재하지 않는다. 역사는, 그러한 일회성이 강한 내용을 포함하고 있는 어떤 종류의 패턴을 반복하는 것으로 형성된다. 그 의미에서 역사는 경제, 정치, 문물에 관한 패턴의 시간축을 중심으로 하는 나선적인 전개과정으로서 인식하는 것이 가능하다.

다소 길어졌지만, 앞서 서술한 역사이해의 방법을 전제로 영국, 독일, 일본에 있어서 사회복지 가운데 「인적자원」에 관한 몇 가지의 사항들을 제시해 보자. 우선, 영국에 대해서 말해보면, a)산업혁명기에 있어서 아동노동보호, b)1834년 구빈법에 의한 구원억제정책, c)사회개량기에 있어서 방빈정책, d)아동보호정책을 들 수 있다. 독일에 대해서는 e)전시기에 있어서 나치단종법의 제정, 일본에 있어서는 f)전시기에 있어 인구증식정책, g)부흥기에 있어서 생활보호의 적정화, h)고도성장기에 있어서 아동육성책, i)장애인재활정책, 그리고 j)노인의료비지급제도 등을 들 수 있다.

다음으로는 각 정책에 대해서 간단하게 설명하고, 그 역사적 의의에 대해서 고찰해 보고자 한다.

#### a) 산업혁명기에 있어서 아동노동보호

세계에서 선구의 영국 산업혁명은 3,4세에서 14,5세 전후의 많은 수의 아동이 하는 고충적인 노동으로 유지되었었다. 공장경영자는 이러한 아동노동에 대해서 아동자신의 자발적인 자유유지에 의한 취로라고 주장했다. 그러나, 결국 아동의 취로는, 자유의지에 의한 것이라고 말할 수 없이, 노동규약의 실패가 부모(어른)에 의한 아동의 임대규약에 불과하지 않는다는 것이 밝혀진 한편, 아동의 취로가 장래에 있어서 노동력의 재생산을 위태롭게 하는 것으로의 강한 집념이 지적되는 것과 함께, 공장법이 제정되어 아동노동의 제한이 추진된다. 공장법의 제정은, 아동의 심신성장을 확보하는 것이라는 의미를 가졌지만, 동시에 전통적인 가부장권(친권)의 근대화, 빈곤 서민계급에 교육의 기회를 주어 공교육의 발전을 유발시켰다.

#### b) 1834년 구빈법에 의한 구원억제정책

공장법에 의한 아동노동의 보호는, 아동에게 있어서는 큰 이익을 가져왔지만, 그 반면에 아동노동의 정현과 공장경영자에게 있어서는 엽가적인 노동력 자원의 상실을 의미했다. 그러한

상황 가운데 제정되었던 신구빈법(1834년법)은, 구빈행정의 중앙집권화, 원내구제의 부활,

열등처우원칙의 도입에 의해 구제를 제한하고, 「구빈부정의 구빈법」이라고 불리었다. 이러한 구빈법의 개정은, 노역장으로의 수용이나 열악한 생활수준의 강요를 통한 빈곤자(일하는 빈민)에 대한 구제를 억제하고, 그들이 「타인의 노동에 의존해 살아가는 것(구제를 받다)을 그만두고, 자기자신의 노동에 의해서 살아가는 것(자조 자활한다)」을 요구하는 것(구원억제정책)이며, 공장에 대해서는 성인남자를 아동 대신으로 바꾸어 저임금노동자로서 공급한다 라고 하는 의미를 갖게 되었다.

c) 사회개량기에 있어서 방빈정책

영국은 19세기 말부터 20세기의 제1차 세계대전에 이르던 과정에 사회개량의 시대를 맞이했다. 그 배경에는 경제구조의 변화와 경제변동에 의한 대량의 실업자나 빈곤자의 형성과 대규모의 빈곤조사에 의한 그 실태해명에 대한 사회적인 관심 증대, 노동자에 의한 노동운동 · 사회주의운동의 발전과 정치참가의 확대를 배경으로 방빈시책으로서의 사회보험(연금보험, 건강보험, 실업보험)이 도입되었다. 사회보험은 빈곤자를 사후적 제압적으로 구제해 온 구빈법에 대해 국민의 빈곤화를 사전적 예방적으로 방지하고자 했던 것이었으며, 빈곤정책의 패러다임 전환을 의미했다. 이것으로 인해, 긴 전통을 가진 구빈법도 재가보호에 의한 공적부조로 전환했다. 그 배경에는, UWEB 부부와 같은 의회적사회주의자에 의한 국민적 최저한(national minimum)사상의 영향이 있지만, 동시에 비스마르크 사회보험에 의해 영국에서 선행했던 프로셔(독일)로 제기되었던 국민적 효율(national efficiency)사상의 영향이 있었다.

d) 아동보호

국민적 효율사상의 영향은 특히 아동보호정책에 대해서 현저했다. 영국에서는 20세기 초 등, 빈곤아동구제사업의 개혁, 소년재판제도의 도입, 영유아 임신부의 보호, 학교급식제도, 학교보건제도 등 그 후에 있어서 아동보호에 중요한 의의를 가진 사업이 도입되어 있었지만, 그 중에서도 영유아 임신부의 보호, 학교급식제도, 학교보건제도는 특필할 만한 의미를 갖고 있다. 세기 전환기에 있어서 영국은 남아프리카에서 세계 최초의 제국주의 전쟁이라고 불리우는 보아전쟁과 관련하여 다수의 병사가 필요했었다. 이러한 병사는 징병제도에 의해 보충되었으나, 긴 빈곤생활로 인해 영국의 청소년의 체격이 매우 빈약해서 징병조사의 통과율이 낮았다. 이러한 사태가 청소년의 체격에 대한 사회적인 관심을 높여, 영유아 임신부의 보호, 학교급식제도, 학교보건제도를 도입시켰다. 영국에 있어서도 독일과 마찬가지로 건강하고 우수한 효과적인 국민을 필요로 했다.

e) 전시기에 있어서 나치단종법

자본주의의 후발국 독일출신의 건강하고 우수한 효율적인 국민의 육성이라는 사상, 즉 국민적 효율론은 독일을 선진국인 영국이나 프랑스와 어깨를 나란히 하는 국가로서 성장시키는 것에 중요한 역할을 수행했으나, 한편, 인종의 우월성의 과시와 확보를 위해서 지적장애인이거나 정신장애인 등의 장애인이나 병약자 등을 배제하는 우성사상이라는 단자를 생성하게 되었다. 나치독일의 시대에 제정되었던 단종법은, 그러한 우성사상을 기본으로 독일인(aria인종)의 인종적 우월성을 유지하기 위해서 일부 장애인에 대해 단종(불임)수술을 실시하는 것인데, 이 법률은 일부 실시되어 시술한 의사는 전후의 newrunberg재판에서 재단된 경위를 겪었다. 원래 이러한 사상은 독일 뿐만의 일은 아니다. 19세기 말부터 1960년대에 이르기까지 미국에서는 지적장애인은 정신병자로서 거대하게 주립시설에 수용되었으나, 그 배후에는 우성사상이 있었다. 또한, 전시기의 일본에 있어서도 독일 우성법을 모델로 우성법이 제정되었다. 그것이 실제로 적용되었는가 어떤가는 반드시 명확한 것만은 아니다. 그러나, 이 법률은 전후가 되어 우성보호법으로 개정되어, 중절수술에 근거를 제공해 우성적인 빈곤 가운데 무수의 태아가 그 희생이 되었다.

#### f) 전시기에 있어 인구증식정책

일본에 있어서는 1920년대에 사회사업이 성립한다. 그러면서도 그것은 그 후의 세계적인 불황과 국제적 긴장과 고립의 가운데, 국가정책이 팽대주의에 기우는 과정에 있어서 건민건병정책으로 변질해 후생사업이라고 불리우는 이름으로 탈바꿈하게 되었다. 건민건병정책의 시각은 국책수행을 지원하는 군병자원으로서의 아동의 질적확보이며, 「낳자, 늘리자」라는 이름으로 인구증식을 도모하게 되어 그를 위한 시책으로서 아동 10명 이상을 출산한 부모에 대해 밝혀서 대상에 알리는 제도나 임신부 수첩제도가 창설되었다. 이 전시기에 있어서 인구증식정책은, 식료나 의료의 확보를 동반하지 않은 무모한 정책이었으며, 전쟁말기부터 전후에 있어서 대중적인 궁핍시대에 다수의 결식에 의한 아동의 희생을 유발하게 되었다. 한편, 인구증식을 목적으로 도입되었던 임신부수첩이 「모자수첩」, 또는 「모자애육수첩」이라는 형태로 전후에 계승되어 패전후의 혼란기로부터 1950년대 후반에 걸쳐 임신부나 신생·영유아의 사망률의 인하에 공헌해 온 것, 또한 최근에 있어서는 일부 동남아시아제국에 있어서 비슷한 제도가 도입되어 임신부나 신생·영유아의 처우개선에 공헌하고 있는 사실도 언급하지 않으면 안 될 것이다.

#### g) 부흥기에 있어서 생활보호의 적정화

패전에서 전후 7,8년에 걸쳐 일본은 대중적인 궁핍을 경험해, 다수의 사람들이 조세를 재원으로 하는 생활보호제도에 의해 최저한도의 생계를 유지해 왔다. 그러나, 그 와중에 일본의 경제는 점점 부흥기를 맞이하게 되었다. 정부는 그 과정에 있어서 신체장애인이거나 지체부자유아에 대해서 정형외과적인 의료에 드는 비용의 일부 공비부담의 제도를 신설하고, 또한 생활부조 신청의 억제, 부양의무 수행의 철저, 소셜워크에 의한 생활지도의 강화, 의료부조

수급자의 퇴원과 직장복귀의 촉진 등 생활보호의 적정화라고 부르는 시책을 도입하였지만, 이러한 시책은 어떠한 것이든 저소득 장애아·자나 생활보호 수급자에 자기 노동력에 의한 자조자활의 조장을 의도한 것이었다. 이 시기의 사회복지정책의 목표는 「자립조장」이라는 표현에 의해서 상징되었지만, 그 의미하는 것은 「사회복지에 의존하지 않는, 또는 사회복지를 필요로 하지 않는, 자기책임에 의한 생활의 실현」이라는 것이었다. 한편, 일본에 있어서는 1950년경부터 사회보험제도의 확충이 실시되어, 50년대 말에는 「전국민보험연금제도」가 수립되었다. 이러한 생활보호의 억제와 사회보험의 확충은, 빈곤대책의 기본을 조세자원으로 하는 생활보호로부터 노사의 보험료를 기반으로 하는 사회보험으로 전환하는 것을 의도한 것이며, 그 배경에는 노동자 상호의 상호부조가 의미하는 사회보험의 형태가 조세에 의한 생활보호보다도, 생활의 자조를 생활원리(생활자기책임원칙)로 하는 자본주의사회에 의한 적합적이라는 판단이 존재해 왔다.

#### h) 고도성장기에 있어서 아동육성책

1950년대 말기부터 1970년대 초반, 오일쇼크로 재난이 덮치게 되어 1973년경까지는 일본의 고도경제성장의 시기에 해당하지만, 그 과정에 있어서 일본은 처음으로 젊은 노동력을 중심으로 노동력(인적자원)의 상대적 결핍이라는 사태에 우연히 직면한다.

이 시기, 일본은 에너지 전환에 상징되었던 것처럼 산업구조의 대폭적인 전환과 그것에 대응하고자 하는 젊은 노동력의 부족이 집념화 되었다. 이를 위해 정부는 장래의 노동력인 영유아의 신체적 성장과 심리적 발달을 확보하기 위해서 3세아 건강검진을 도입하고, 전국적 규모에 의한 영유아 발달상황의 파악과 장애아나 병약아에 대한 조기발견, 조기치료·조기교육의 조치를 갖추게 되었다. 더욱이 1960년대의 후반이 되면서, 젊은 여성과 관계없이 아동을 양육하는 여성을 포함해서 여성의 노동력의 활용하기 위해 정부는 종래의 가정교육 중심의 정책을 개정하여 어린이집의 확충으로 전환시켜 최고 성황기에는 22,000개소를 넘는 어린이집 네트워크를 구축하는 움직임으로 전개되었다.

이 시기를 통해서, 일본의 아동은, 문자 그대로 일본의 장래에 있어서 고도한 경제성장을 지원하는 노동력의 원천(인적자원)으로서 위치되어, 그 건전한 성장발달이 기대되게 되었다. 또한, 70년대 초반에는 아동수당제도도 제정되었다. 그러나, 그 성립과정에 있어서는 보호자에게 수당을 지급하는 것을 통해서 아동들에게 공평한 성장환경을 제공한다 라는 아동수당 본래의 목적보다도, 그때까지 뒤떨어져 있던 사회보장의 중요한 조직을 정비해 유럽의 선진복지국가제국으로 발전해 나가고자 하는 정치적인 의도가 강하게 제시되었다.

#### i) 장애인재활정책

일본에 있어서 고도경제성장은 1960년 후반에도 물론, 종래에도 증가해 신체장애인의 잔존능력 활용 또는 새로운 노동능력의 획득을 통해서 노동시장에 참가하는 것이 요구되게 되어 국립의 면들을 포함해 각 지역에 재활센터가 개설되었다.

장애인도 고도경제성장을 지원하는 유력한 인적자원으로서 기대되었다. 이것은 장애인에게는 좋은 소식이었다. 재활시책에 호응하는 형태로 관공서나 일반 기업에 일정비율로 장애인을 고용할 것을 의무화 하는 제도도 도입되었다. 그러나, 거기에는 함정이 기다리고 있었다. 노동시장으로의 참가가 실현되는 것은 장애인 가운데서도 잔존능력의 활용이 기대되는 사람들이나 새로운 노동능력의 획득이 기대되는 사람들로 한정되어 있었다. 그것이 기대되지 않는 장애인에 대해서, 정부는 장애아시설이나 장애인시설의 집합시설인 코로니(공동생활시설)을 설립하고, 그곳에서 아동청소년기부터 장년기를 거쳐

고령기에 이르기까지 안심하고 생활하는 장소로서 기대했다. 그렇지만, 이 구상은, 뇌성마비에 의한 장애를 가진 사람들을 중심으로 하는 당사자들에 의해서 장애인을 물리적, 심리적으로 사회에서 분리하고 격리하게 되어 심각하게 비판받게 되어, 계획은 중도에 방책되고가는 상황에 빠지고 말았다. 국제 장애인의 해 이후, 점점 장애인의 지역생활에 대한 이해가 계속되어졌지만, 그래도 시설에서 생활하는 장애인수는 많다. 지적장애인이거나 정신장애인의 경우, 시설생활자의 비율은 오히려 더 높다.

#### j) 노인의료비지급제도

일본이 인구의 고령화율이 7%를 넘어 국제연합에서 말하는 고령화 사회에 도달한 것은 1970년대의 일이지만, 이 시기부터 일본의 노인대책은 전전(戰前)이래의 빈곤노인대책을 극복하고, 노인일반을 대책으로 하는 시책으로서 전개를 시작하게 된다. 그러한 의미를 가진 시책의 가운데 중요한 의미를 가지는 것은 우선, 노인문제에 대한 고용정책으로서 퇴직노인을 대상으로 실버인재센터가 설치되었던 것이다. 이 센터에서는, 일반적인 퇴직연령을 넘어 취로를 필요로 하는 자 또는 사는 보람을 찾으려 취로를 희망하는 노인의 노동능력이나 기능에 맞춘 일거리의 알선을 실시하고, 노인생활의 안정을 도모하는 것을 목적으로 했다. 노인은 보호대상으로부터 취로촉진으로 그것에 의한 생활의 유지가 기대되는 집단으로 전화한 것이다. 한편, 노인은 전전(戰前)기부터 전후기의 곤란한 시대를 담당해 왔던 집단, 그리고 그것으로 인해 존경되어, 정중히 대우받을만한 집단으로서도 인식되었다. 1970년대 초 노인의료비지급제도의 성립(노인의료비의 무료화)는, 그러한 사회인식에 의해서 지지되어 촉진되었다. 그리고, 그것을 가능하게 했던 것은, 고도경제성장으로 나타났던 세입의 두드러지는 증가였지만, 신제도의 유지에 필요한 자원(고도경제성장의 여담으로서의 세입)은 영구적으로 확보되는 것으로 생각되었다. 그러면서도, 노인의료비지급제도가 성립했던 해는 동시에 오일쇼크가 도래했던 시기였으며, 고도경제성장의 종식과 함께 신제도는 그 재원을 상실하게 되어, 팽창의 일원으로 노인의료비는 그 후, 노인정책에 있어서 최대의 난제로 전화한다. 그 의미로서, 노인보건제도로부터 개호보험제도로 또한 노인정책의 개혁은 노인을 존경하고, 정중히 대우하고자 하는 사회의식의 시작을 나타냈다고 해도 과언이 아니다.

지금까지 영국, 독일, 그리고 일본의 넓은 의미에서의 사회복지 역사상의 일들과 그 전개과정,



그리고 그러한 것이 가진 역사적 의의를 검토해 보면서 사회복지와 인적자원문제와의 관계에 대해서 고찰해 보았다. 이미 행론을 통해서 밝혀졌던 바와 같이, 사회복지와 인적자원과의 관계는 일면적인 것이 아니다. 사회복지는 한 면에 있어서 인적자원의 일부를 구성하는 빈곤자, 아동, 장애인 그리고 노인생활의 안정이나 안녕에 기여해 왔다. 그러나 동시에 사회복지의 관계 가운데 오늘날의 관점에서 보면 긍정적으로 보기는 힘든 생각이나 수단에 의해서 추진되는 가운데는 그 후의 전개에 지우기 어려운 화근을 남기고 있는 예도 적지 않다.

다음으로 그러한 사회복지의 인적자원으로의 관계가 일정 상황의 가운데 다양한 부의 유산을 남겨왔다는 사실을 충분히 염두해 두면서, 일본에 있어서 사회복지의 현황을 전제로 이번 국제심포지움에 설정되어있는 「사회복지와 인적자원의 개발」이라는 과제에 대해서 다시 한 번

고찰하고 논점을 정리해 보고자 한다.

### 3. 일본의 사회복지와 인적자원 문제

여기에서는 일본의 사회복지를 a)저소득빈곤자문제, b)아동문제, c)장애인문제, d)노인문제의 5가지 영역으로 분류하고, 각 영역에 있어서 「사회복지와 인적자원의 개발」과의 관계에 대해서 고찰해 보고자 한다.

#### a) 저소득빈곤자 문제의 영역

최근, 일본에서는 작은 정부와 시장원리시상주의를 표방하는 개혁으로 보다 사회의 양극분해가 진행되어, 저소득자나 빈곤자가 증가하고 있다. 보다 구체적으로는 생활보호수급자나 노숙자가 증가하고, 그 주변의 생활보호수급을 희망하는 저소득자, 더욱이는 니트라고 불리우는 젊은 사람의 증가가 보여진다. 이것에 대한 정부의 대응책으로 노숙자에 대해서는 취로에 의한 자립생활로의 이행을 목표로 하는 프로그램을 도입하는 특별입법과 생활보호행정의 마감으로 의한 수급의 억제이다. 후자는 비용부담의 증가를 이유로 생활보호비 보조금제도의 폐지에 반대하는 지방자치단체에 대한 대응책

도 있다. 90년대 이후의 복지개혁에 기반이 되는 정책이념은 지역사회에 있어서 자립생활의 지원이지만, 저소득자나 빈곤자에 그 이념이 적용될 때, 그것에는 이미 구원억제책이나 자립조장책에 연결되는 사고가 숨겨져 있다. 무엇보다도 저소득자나 빈곤자의 대부분이 생활보호에 의존한 생활을 영구적으로 계속하는 것을 희망으로 늙는 것은 아니다. 자립한 생활을 희망하기 위해서는, 그것을 가능하게 하는 취로지원프로그램이나 근로공제제도의 개선이 요구되어진다. 그러나, 생활보호수급자나 수급희망자의 많은 수가 노인, 환자, 장애인인 것을 생각해 보면, 생활보호행정의 중단으로 인한 자립의 조장이나 보호의 억제는 그들의 사회권적 생존권의 거부에 관계할 수 밖에 없는 집념에 대해서 부정하기 어려운 것이다.

#### b) 아동문제의 영역

최근의 합계특수출생률의 체감에 의한 아동인구의 감소에 대응하기 위해 도도부현·시정촌에 대한 차세대육성지원 행동계획의 책정이 의무화 되어, 아동수당제도의 개선, 육아휴가제도의 개선이 시도되어, 출산비의 무료화 등도 화제로 되고 있다. 또한, 남성중심의 전통적인 가족이나 직장의 앞으로의 방하에 대해서도 활발한 논의가 이루어지고 있다. 어린이집에 대해서도, 종래의 「보육에서 제외된 아동의 보호」라는 관점으로 대체해, 아동을 가진 여성의 「육아와 일의 양립」이라는 관점에서부터 도시부를 중심으로 개선이 도모되어, NPO단체나 기업조직에 의한 어린이집의 경영도 가능하게 되고 있다. 이러한 시책을 보면, 정부의 차세대육성지원으로의 시도는 상당한 것으로 좋을 것이다. 전후 일본에 있어서 사회복지 역사를 다시 살펴보면, 시책의 중점은 전후 혼란기는 저소득자와 빈곤자, 고도성장기는 아동, 70년대부터 80년 전후는 장애인, 80년대 후반 이후에는 노인이라는 형태로

추이해 오고 있다. 작년의 아동문제로의 정책적 관심의 확대는, 이미 고도성장기의 재래라고도 해도 과언이 아니다. 아동으로의 관심이 고도성장기에 있어서는, 장래 노동력의 질 확보와 작년의 절대적 양의 확보라는 차이를 가지면서도 장래의 노동력 인구에 대한 집념이라는 것은 공통적이다. 사회복지가 인적자원의 개발에 직접적으로 공헌하는 것, 또한 그것으로 기대되는 것은, 이 아동문제의 영역이라고 말할 수 있다. 그러나, 그것이 무조건 기뻐할 것은 아니다. 장래적인 인적자원으로서 아동을 제시하는 것이 그대로 아동의 최선의 이익에 관계한다고 말할 수 있는가 어떤가에 대해서 판단내리기에 간단한 것은 아니기 때문이다. 실제, 일본에 있어서는 아동학대사태가 빈발하고, 아동의 생명 그것이 위기에 처하고 있다. 정부도 그 사실을 방치하고 있는 것은 아니다. 그러나, 피학대아동을 포함한 요양호아동에 대한 대응이나 장애를 가진 아동에 대한 대응책은 차세대육성지원책의 그림자에 숨어있다. 도도부현이나 시정촌이 책정한 차세대육성지원행동계획을 봐도 요양호아동문제나 장애아문제에 대응하는 시책으로의 언급은 거의 보이지 않는다. 차세대육성지원행동계획, 요양호아동문제, 장애아문제를 담당하는 정부부국은 각기 다르다. 아동문제에 대한 시책을 종합적으로 전개하는 체제구축과 차세대육성의 의미를 장래 노동력의 육성에 한정하지 않고, 전체 아동에게 있어서의 최선의 이익을 추구하는 관점의 중요성이 다시 한 번 지적되지 않으면 안 된다.

### c) 장애인 문제의 영역

일본에서는 장애인자립지원법의 성립으로 인해 장애인시책이 시설복지에서 재가복지의 방향으로 크게 전환하는 것이 기대되는 상황에 있다. 여기에서 말하는 재가복지는 장애인에 대해 지역에 있어서 자립생활을 지원하고자 하는 것이지만, 이 전환자체는 평가될 만한 것이다. 70년대 말 이후의 정상화 이념이 착실히 시작되었다고 말해도 좋을 것이다. 그러나, 장애인의 재가에 의한 지원이 진정한 성과를 거두었는가 어떤가는 그 수용이 충분한 형태로 준비되는가 어떤가와 관계하고 있다. 무엇보다도 생활의 경제적 기반이 확보되지 않으면 안 된다. 일본에 있어서는 시설복지로부터 재가복지로의 전환의 배후에는, 정상화의 이념과 동시에 공비부담의 절감이라는 재정적인 이유가 숨겨져 있다. 더욱이 일본에 있어서 재가복지의 부모(보호자)나 형제자매, 부인

등의 존재, 그들에 의한 개호나 개조의 존재를 전제로 하는 재가복지이다. 그러한 상황 가운데 장애인 자신이 신변적, 심리적 뿐만 아니라 사회관계적, 경제적으로도 자립한 생활을 확립하는 것이 용이한 것은 아니다. 일본에서는 관공서나 사업소에 일정의 비율로 고용을 의무화 하고, 장애인의 고용을 촉진하는 시책이 도입되어 이미 반세기에 가까운 세월이 경과하고 있다. 그간의 상황은 점점 개선되어 왔다고 말할 수 있고, 다수의 사업자가 장애인 고용보다도 의무 비수행에 대한 과징금(벌금)의 납입을 선택하고 있다. 더욱이 일반의 고용을 기대하지 못하는 중증의 지체장애인, 지적장애인, 정신장애인에 대해서는 복지공장, 수산시설, 작업장 등의 보완적인 시책이 존재하지만, 그곳에서의 노동조건은 불충분하다. 그 이전에, 그러한 장애인들이 경제적인 가치에 달하는 취로를 기대하는 것이 적절한가 라는 기본적인 문제가 존재한다. 취로한다 라는 행위는 삶의 보람이나 자기실현이라는 측면으로부터 말해보면, 그 자체로서 가치가 있다. 그러나 그것과 경제적 가치의 형성과는 별개의 것이다. 일정 범위의 장애인에 대해서는, 시장원리를 떠나 「능력에 의해 움직이고, 필요에 의해 갖는다」라는 사회적 원리의 적용이 필요로 된다. 장애인의 취로에 의한 사회참가, 덧붙여 말하면, 사회로의 공헌을 촉진하는 것은 중요하지만, 그 한편에서는 그것을 기대하는 것이 어려운 장애인에 대해서, 경제적 기반의 제공을 포함한 지역에서의 생활을 가능하게 하는 다면적인 생활지원 정책이 요구되어진다.

#### d) 노인문제의 영역

일본에서는 작년 가을, 2000년에 개호보험제도가 발족하고 5년을 경과한 시점에 제도의 대폭적인 개정이 실시되었다. 개호보험제도가 발족해서 5년간에 예기하지 못했던 다양한 문제가 분출해 왔지만, 무엇보다 중요한 것은 개호서비스의 이용이 예상했던 것보다 상회하는 것이다. 그 배경으로서는 일본사회의 고령화가 진행되었다 라는 것도 있지만, 공비부담의 증대를 피하면서 재원을 확보하는 것을 목적으로 보험료의 부담을 수행하는 보험기술을 도입한 것이 나쁜 결과로 나타나, 반대로 개호서비스의 이용을 촉진했다 라는 측면이 있다. 이를 위해, 개호보험법의 개정에 있어서는 요개호성의 발현을 늦추기 위한 개호예방서비스와 개호이용의 억제를 목적으로 하는 자기부담의 확대라는 조치가 구비되어졌다. 그러나, 개호예방으로 해도 자기부담으로 해도 어느 정도 효과가 있는가 실시해 보지 않으면 그 성과를 알지 못하는 것이 현실이다. 한편, 인구의 고령화는 계속 진행하고, 반대로 그 고령화 사회를 지원해야 할 젊은층의 감소도 진행되고 있다. 그러한 상황으로부터 보면, 요개호자나 그 예비군에 한정되지 않고, 노인집단의 전체를 대상으로 하는 시책이 필요로 되지만, 기본이 되는 것은 노인고용의 촉진이다. 일본에 있어서 노인은 행정상의 대상으로서는 65세 이상인 자로 되어있지만, 적어도 후기고령기(65세~74세)에 있는 사람들에 대해서는 가능한 한 취로를 통해서 일정의 소득과 삶의 보람을 유지하는 것이 기대되어 개호서비스의 제공을 후기고령기(75세이상)로 늘이면 이라는 발상도 인정되어진다. 때 마침, 앞으로 1940년대 후반에 출생한 이른바 단과세대(제2차 세계대전 직후 수년간의 베이비붐 때 태어난 세대를 말함)가 퇴직을 앞두고 되는 시기가 되고, 노인의 고용촉진이나 사회적 활용이 중요한 정책과제로 되어있다. 노인영역이 아동영역이나 장애인영역과 다른 의미로 「인적자원의 개발」이 문제삼아지는 영역으로 되어있다. 보다

단적으로 말하자면, 노인을 어떻게 해서 인적자원으로서 개발하고, 활용하는가가 과제로 되고 있다. 예를 들면, 적어도 전기고령기의 노인에 대해서는, 일반적인 직장에서의 고용을 확대하는 것과 동시에 자원봉사자나 가정봉사원, 민생아동위원, NPO단체의 직원 등 넓은 의미에서의 사회복지의 인력으로서 활용, 활약이 기대되고 있다. 실버인재센터의 회원에 의한 아동양육지원이 그 하나의 예이다. 그러나, 단과세대의 대부분은 인생의 성황기인 장년기를 쉼터리맨, 직장인으로서 활동해 온 사람들이므로, 그러한 사람들이 지역사회에서 살아가며, 지역사회에 공헌하는 지역사회인으로 전신하는 것이 쉬운 것은 아니다. 거기에는 다면적, 또한 장시간적인 사회적 지원이 필요로 되어진다.

#### 4. 인적자원 시점의 효용과 한계

지금까지 사회복지의 역사를 소급하고, 또한 일본의 사회복지 현상에 비추어보면서, 「사회복지와 인적자원의 개발」이라는 문제에 대해서 고찰해 왔다. 마지막으로 몇 가지를 언급하고 매듭을 짓고자 한다.

일본사회도 한국사회도 전통적, 동북아시아적 농업사회로부터 출발하여, 급속히 산업사회화 하는 과정에 있어서 가족이나 개인의 자기책임과 시장원리를 기본으로 하는 경제·정치·사회시스템을 가지고 그것을 전제로 사람들의 생활유지 계속이 도모되어지는 근대 시민사회로서의 형태와 내실을 형성해 왔다. 그리고, 그 과정에 있어서, 일본사회도 한국사회도 고령자율의 증가와 합계특수출생율의 현저한 감소가 우연히 같이 이루어져, 저출산 고령사회로 전환되어왔다. 일본사회는 이미 인구감소사회로 돌입했고, 한국사회에도 그 예감이 있다.

이러한 상황에 있어서, 현대사회에서 생겨나는 다양한 복지욕구에 대응하기 위해서는 지금까지 없는 사회복지의 방향이 요구되어진다. 그것을 단적으로 말하자면, 전통적인 사회복지 이용자를 사회에 의한 은혜의 수익자로서 보는 관점에서, 이용자가 사회에 참가하고 사회에 공헌하는 잠재력을 가진 사람으로서 보는 관점으로 전환하는 것이다.

이 전환은 앞으로 계속 증가할 것이며, 복지욕구에 사회적으로 대응하기 위해서 필요한 것이다. 그것은 사회복지의 이용자 자신이 요구하는 관점의 전환도 있다. 그러한 방향에서의 시책의 전개가 기대되어진다. 그 의미에 있어서 「인적자원의 개발」이라는 발상은 앞으로의 사회복지에 있어서 대단히 중요한 관점이 될 것이다.

그렇지만, 「인적자원」의 의미를 경제적 가치의 생산이라는 기대에 한정해 다루게 되면, 사회복지 이용자의 대부분은 그 기대에서 누락되기 쉽다. 그러한 사람들에게 사회안정망을 제공하는 시점을 누락시켜버리면, 사회복지는 불가피하게 그 의미를 상실하게 된다. 인적자원을 경제적 가치에 연결하여 어려운 사람들을 포함해서 모든 사람들을 사회를 형성하는 원천, 노동능력에 한정하지 않고, 다양한 측면에 있어서 각각의 바뀌지지 않는 개성을 가진 사람들로써 보아 그 성장, 안녕, 그리고 행복의 실현을 제1의 과제로 하는 지속가능한 사회를 형성해 나가고 할 것이다.