

社会福祉とソシアル・アクション

——社会福祉の未来を拓くもの——

嶋田啓一郎

一 社会福祉に対する時代の挑戦

一九七〇年代に入って、社会福祉をめぐるわが国学界にはいくつかの新しい傾向が現われている。例えば社会福祉と価値観との関係の追求がその一つである。すでに戦後日本の民主化に係わって、社会福祉を基本的人権を基礎とする権利意識を以って推進しようとする自覚が生まれ、それは特に国連の「世界的人権宣言」の成立二十周年を記念する国際社会福祉会議の、一九六八年のヘルシンキ大会のテーマ「人権と社会福祉」(Human Right and Social Welfare)の討議において、社会権 (social right) の一環としての「社会福祉権」(social welfare right) が確認されることにより、われわれにとって一層身近なものとなった。

しかし権利は価値意識を基礎として、はじめて自己の妥当性を主張し得る。六〇年代の経済成長における資本効率優先政策は、社会経済の人的要素を軽視し、とりわけ環境汚染や交通事故のような、社会資本投下の低調さに起因する危機的状况をもたらしている。これら四六時の生活脅威は、人々をしてこれに抵抗すべき「人間」の価値を深く問わしめ、人間存在の価値観に根ざす社会福祉権の探求が切実の課題となった。一九七〇年の日本社会福祉学会大会の全体討

議において、多数の意見発表者が価値観問題の重要性を指摘せられたのは、従来、社会福祉における価値問題の究明の殊のほか手薄であったわれわれの学会としては、エポック・メイキングな事柄であった。

この社会福祉権の問題との内面的な係わりをもって、一九七一年夏の名古屋における日本社会事業学校連盟セミナーにおいて、「ソーシャル・アクション」の重要性とその教育方法が討議のなかで強調されたのも、いま一つの新しい潮流を示唆するものであった。戦後に米国から導入された「ソーシャル・ワークの方法論」のなかで、ケースワーク、グループワーク、コミュニティ・オーガニゼーション、社会福祉調査、社会福祉行政と並んで、ソーシャル・アクションがその一項目をなしていたけれども、それがわが国で実際に教育カリキュラムのなかに独立の一課目として地位を占めることは、絶えて無かったと云わなければならぬ。

しかし激変する社会の今日の状況は、社会福祉におけるソーシャル・アクションの重要性を認識せしめるような、さまざまなチャレンジを突きつけているのである。社会の変化は、これに対応する調整を必要とし、その変化が急激であり、人間疎外現象を深めれば深めるほど、社会的調整の幅は拡大せざるを得ない。

われわれの置かれている資本主義社会では、経済成長は私有財産制のもとで、ひたすらに利潤追求をめざして、打算的合理性を進めてゆく。従って経済成長による資本蓄積の増大は、そのままに勤労者・農民を主軸とする国民大衆の生活水準を擁護し、その量と質との充実を約束するものではなく、利潤の拡大とは相対的に、低賃金、労働条件の劣悪、インフレ、公害などをもって、資本蓄積の運動法則は大衆の生活構造を圧迫し続ける。六〇年代から七〇年代にかけての経済成長が齎らす急激な社会変化の特質は、資本蓄積と国民大衆の生活構造との顕著な乖離現象である。

社会生活において、人は一定の価値観をもって、その生活構造の各要素を機能化させる。社会大衆の生活における構造・機能・価値は、統一的連関を保つことによって、生活の安定と成長を継続する。しかるに資本蓄積と生活構造との乖離現象の進むところでは、その価値観は歪曲せられ、生活機能は営利主義活動の奔流に押し流され、全体としての生

活行動は人格性を喪失し、人間疎外の現象は普遍化する。

もともと人間の集団は、生命活動の維持と発展のための何等かの文化的価値観無くしては、「社会」的結合を保つことは不可能であり、各人がこの文化的結合に各人の能力に応ずる役割関係を果たし得るとき、人格的共同社会は健全・正常に進展する。従って今日の経済成長が、資本運動法則のまにまに、われわれの生活構造を侵害し、狂った価値判断をもって、誤れる機能を担った活行動を展開せしめるとき、『方向無き社会』(“Undirected Society”)や、『混沌たる社会』(“Unprepared Society”)の様相は、日とともに深まり、世紀末的頹廢は避け難いものとなる。現代とは、まさに人間が危機の断崖に立つ時代である。ここでは、社会的変化は多様化による生活内容の豊富化の半面に、広汎な人間失格を伴い、ヒッピーの広場を日常茶飯事化している。

二 正義秩序の防衛をめざす社会福祉

社会生活上の基本的欲求が、制度的環境のなかで不調整現象を生じたとき、人はその善意をもって慈恵行為(Charity)の手を差し伸べ、生活の困苦にさいなまれている対象者を、先ず個人的に救済しようとする。しかし慈善は恣意的であり、その社会的不調整を恒久的に克服する何等の保証を与え得ない。しかも慈恵行為は、優越者の劣等者に対する恩恵的性格を免れ難く、恩恵への依存性は、対象者の人格的自由の抛棄を求める危機につながる。もっとも、慈恵行為もまた「カリタス」(“Caritas”)のごとくに、深い宗教的動機をもつ愛の行為として実践されるとき、歴史のなかで人間の窮境に即座の解決をもたらす尊い場面をもったことを、否定すべきではないであろう。羅馬法王ピウス十一世はアッシシのフランシスの生涯を讚美して、『回勅』(encyclica, *Rite explicitis*, April 30, 1926)のなかで、「信仰と道徳の純粋性を幅広く回復せしめただけではなく、全人類に与えた品性上の感化には偉大なものがあつたが故に、「福音的な“Charity”と正義の原理とは、社会の協同生活に一層深く浸透し、これを強化した」と述べている。

「*Charity* と正義の原理と言う。宗教的な愛は、瑞西のニミール・ブルネル教授が『正義』(Emil Brunner, *Gerechtigkeit*, 1943) に於いて指摘しているように、その実践過程において、正義の段階を先行せしめなければならぬのである。正義は愛に先行し、愛は正義を全うする。正義とは「各人に属すべきものを先ず各人に属せしめること」である。彼にほんらい属すべきものを彼に帰属せしめずして、権力的に奪取し、それを彼に慈恵的に贈与したところで、それは愛と何の係わりがあろうか。正義は善としては低次元のものではあるが、基本的善であり、これ無くしては愛がまことの愛にはならない。正義は低次の善ではあるが、社会的に普遍的に妥当せしめ得る「制度」として確立され、継続的安定性を保証することができる。この正義の秩序の確立を前提として、初めて自己に属すべきものをも、より意味ある目的のために他者に捧げるといふ狭義の意味での宗教的愛の行為が成立するのである。

社会福祉は、制度として遂行される実践の体系であって、恣意的、偶発的、散発的にくりひろげられる活動であってはならない。それは、隣人の存在を尊重し、自己と同等の人間の価値を認めるという意味では、広義の愛のなかに位置づけられるが、社会福祉の本質的課題は、その時その処に発生する社会的不調整に対し、基本的人権の担い手として、当然彼に属すべきものを彼に帰属せしめ、その社会的、人格的生命にその処を得せしめる正義の秩序の実現にある。正義秩序の防衛をほんらいの目標とする社会福祉制度においては、ニードをもつ対象者は、そのサービスを隣人の善意の慈恵としてではなく、権利意識を基礎とし受容するのである。社会的制度によって、正義秩序の防衛のために展開される援護は、他の個人的意思に依存するのとは違って、彼をして自尊心を保持せしめ、将来の自立性と人間の尊厳とに自信を抱かしめることによって、慈善における自由喪失態の危険からの解放を可能ならしめる。

斯かる正義秩序の防衛活動としての社会福祉制度は、集団的意思による規制によって成立するものであって、単なる個人的願望と同一の平面に立つものではない。資本主義社会の構造的矛盾からうまれる人権抑圧の弊害は、個々の市民に具体的に体现されるけれども、それを解消あるいは緩和する制度的対応は、集団的願望を法的規制にまで具体化する

社会的行為の形をとらなければならぬ。

変動する社会において、社会福祉活動が前向きな展望をもち得るのは、まさにこのようなソーシャル・アクションの成熟によって、つねに新しく発生する地域住民のニードに、的確に合致する制度的対応の途をひらき得るからである。もとも社会福祉は、資本運動の必然的要求を主軸とする力と、社会大衆の生活構造防衛を要求する力との力動的関係のなかで展開される。資本支配の内面的欲求による社会福祉の制度化は、ひたすら資本主義体制の維持・温存をめざす権力構造の所産であって、生活構造そのものの防衛を要求するソーシャル・アクションとは異質的なものである。ソーシャル・アクションは、地域住民自体、および社会福祉の領域にリーダーシップをもつソーシャルワーカーの主導する特定ニード対応への制度確立運動であるが、それでは、何故にソーシャル・アクションが新時代の社会福祉に不可欠のものとして、重視されなければならないのであろうか。

三 ソシアルワークとソーシャル・アクション

米国のウォルシュとファファイ両教授の著書『社会問題とソーシャル・アクション』(M. E. Walsh and P. H. Furley, *Social Problems and Social Action*, 1958.)は、ソーシャル・アクションを社会問題に対応する実践として捉え、「ソーシャル・アクションとソシアルワークとは、屢々区別せられる。ソーシャル・アクションとは既成の社会的および経済的諸制度を変革しようとする努力であり、ソシアル・ワークとはすでに何等かのニードをもつ個人を援助しようとする努力である。ソシアル・アクションは諸問題を根底において攻撃し、その諸原因を除去しようとする。ソシアルワークは、すでに顕在化している諸害悪を取扱い、その緩和を計ろうとする。貧困の範囲を圧縮する社会保障法を通過させようとする努力は、ソシアル・アクションの好例である。すでにニードをもつ家族に与えられる扶助は、ソシアルワークの適例である。ソシアル・アクションは、害悪をその根源において攻撃するのであるから、あきらかにソシアルワークより

も、一層根本的なものである。とはいえ、両者ともに必要なものである。われわれは、貧困の諸原因を攻撃しているあいだ、貧困者を飢餓のままに放置することはできない。本書でいう「アクション」⁽³⁾という言葉は、厳格な意味でのソーシャル・アクションのみならず、ソーシャルワークをも包含するように、広義に用いられているが、主たる強調点はソーシャル・アクションに置かれている」と説いている。

このように、ソーシャル・アクションが、社会問題の根源を攻撃する幅ひろい活動であるのに対して、ソーシャルワークは、すでにその社会問題の結果として発生した不調整現象を、直接の対象として活動するというのが一般の理解である。この分類は、活動の強調点の一応の区別を示唆するものとしては正しいけれども、新時代の社会福祉概念においては、両者が互いに領域を異にする別個の事柄ではなく、内面的に統一的連関性をもつことを理解することこそ、一層重要である。

社会福祉活動は、二つの側面から、ソーシャル・アクションと密接に結ばれる。一つは社会的不調整現象に対する事後処置そのものの遂行のために、その対策への必要条件の不備を解消するソーシャル・アクションが必要であり、二には社会変動に対応する新しいニーズを充足し、社会的不調整現象の生起することを事前に予防するための、新秩序を形成するソーシャル・アクションが、必須の要件となるのである。

社会福祉の分野におけるソーシャル・アクションの重要性を強調する学界の第一人者としては、全米社会事業学校連盟および米国ソーシャルワーカー協会の会長を勤めたワシントン大学教授ベンジャミン・E・ヤングダールを挙げべきであろう。彼は、社会福祉職の第一の責任は、社会的疾患を予防するに必要な制度的改革であると考え、ソーシャル・アクションをソーシャルワークの基本的構成要素の一つであり、制度的改革が達成され得る手段であると考えている。即ちヤングダールは、専門職的責任は、对人的基礎に立つ援助の提供のみならず、ひろい社会的最前線 (social front) への行動を包含するものと理解し、「ロミュニティの良心」(the conscience of the community) たるべきものと主張する。こ

コミュニティをソシアル・アクションへと組織付け、コミュニティ資源を動員し、社会問題に判断を加える特別の能力を含む専門職の技術と洞察とは、市民の自由、市民権、および世界平和の達成のために傾注せらるべきであるとする。

彼の著書『ソシアル・アクションとソシアル・ワーク』(Social Action and Social Work, 1966.)の主張するところによれば、ソシアルワーカーは、単に専門ワーカーというに止まらず、市民たるの権利と責任とを行使する活ける市民でもなければならぬ。その書の「市民権対市民闘争」の章では、ソシアルワーカーと社会福祉指導者の有効な活動の行われた十一のソシアル・アクションの実例をあげ、「市民権のための改革運動(crusade)は、ソシアルワークの独特の責任である」と述べている。

米国のソシアルワーカーを、個人の不調整現象と戦う狭隘な、いわゆる「技術論」の領域に踞踏しているかのように解釈するのは、かの国の今日の社会福祉のイメージの真相を見誤るものと云わなければならない。また、国際ソシアルワーカー協会(The International Federation of Social Workers)が、その三つの重要機能として、(1)専門職ワーカーの地位向上、(2)人権擁護のための社会福祉実践の開発への責任とともに、(3)人間の福祉増進に必要なソシアル・アクション技能の開発をあげているのは、このヤングダールの主張と無縁のことではないのである。

ヤングダール曰く、「われわれが、現在の状況のギャップや消極的側面を強調しようとしているのは確かであるが、それはわれわれが、専門職として遂行しなければならない必要な役割での、特殊な使命の一つに過ぎない。われわれは、この地上に千年王国を期待するのではないが、もし人智と活動と良き動機とが、人間問題に適用されるとすれば、社会は多くの人間的苦悩を根絶し、はるかに広い範囲の全体的福祉をもたらすことができる。……われわれの専門職とは、前進的なリーダーシップの役割を荷負うダイナミックな職業であって、もしわれわれの主張することを実践すべきであるとすれば、それは追従することではなく、先導することで行なければならない。人間的疾患の諸原因をえぐり出して、これを除去することで行なければならない。」

四 社会福祉の本質的課題としてのソーシャル・アクション

嘗て米国の社会事業教育協議会が全米の研究者を動員して、十三巻に亘る“The Comprehensive Report of the Curriculum study”を公刊したとき、それを主宰したウエルナー・W・ベーム教授は、その第一巻『将来の社会事業カリキュラムの諸目標』(Werner W. Boehm, *Objectives of the Social Work Curriculum of the Future*, 1959.)に、社会事業の機能として、次の三機能を挙げた。⁽⁹⁾

1 損傷された社会的機能の回復——社会関係の崩壊または損傷を生ぜしめた相互作用過程における諸要因を検証、統制または除去 (to identify and control or eliminate) する機能を意味し、人々の社会的機能を最高度に回復せしめることを目的とするものであるから、「治癒的」(curative) および補修的 (rehabilitative) 機能と呼ぶことができる。その治癒的側面は、機能障害を生ぜしめた諸要因の除去のためのものであり、その補修的側面は、相互作用的關係の再組織および再建に向けられている。

2 一層有効な社会的機能のための社会的個人的資源の提供——社会的資源の創出、充実、改善およびより良き調整と、生理的・知的・情緒的若くは精神的領域での相互作用に対する現存の不活潑な個人的能力を動員する機能を意味し、「開発的」(developmental) および「教育的」(educational) 機能と呼ぶことができる。その開発的側面は、現存する社会的資源の有効性を高め、あるいは一層有効な社会的相互作用を果たし得るように、個人的能力を強化するものであり、その教育的側面は、サービスの受益者を含む公衆に、特定の状態や新しいまたは変化しゆく社会的資源へのニードを知らしめるためのものである。

3 社会的機能障害の予防——有効な社会的機能を防害する状態と局面の早期発見、統制および除去 (early discovery, control, and elimination) を要求し、次のような二つの部分を含む。(a) 諸個人と諸集団とのあいだの相互作用

の領域に生ずる諸問題の予防——これは、問題の発生、再発または悪化を生ぜしめるような相互作用における個人的および環境的諸要因を、統制または除去せんとするものであり、問題発生の可能性をもついわゆる「薄弱地域」(“tender areas”)を予見し、警戒する活動をおこなう。(b)社会的疾患の予防——相互作用における諸問題の予測に関する資料の蒐集と解釈をおこない、資源提供機能と相俟って、社会的健康体の創出に貢献する。

ベームたちが、一九五〇年代の終るころ考究した社会事業の本質的課題に較べて、激変する社会のインパクトを意識するヤングダールの社会事業観は、より積極的に「社会福祉」として受けとめようとする一九六〇年代の、米国の進取の状況を物語るものである。このベームの指摘する社会関係の破壊要因に対する統制・除去・再組織・再建等の開発的機能は、すでに必然的に、対策と予防のための社会的環境の変革を求めて、ソシアル・アクションに押し出されざるを得ぬ本質的要求を示唆していたのであるが、ヤングダールにおける社会福祉のイメージは、一層積極的であって、七〇年代の社会福祉の戦略を探索する現在の世界的情勢を先取りしている感がある。

ヤングダールのの視野を擁う社会福祉の現在の環境は、ベーム的段階とは次の諸点で著しく異っている。即ち先ずソシアルワーカーは、国際的結合によって世界平和を固守するに非ざれば、その人間尊重活動は一切の基盤を喪失する。米国に限って云えば、黒人問題に端を発した人権問題への対決無くしては、民主社会の維持は絵そら事に過ぎなくなるであろう。「豊饒さのなかの貧困」に悩む新時代の貧困観は、社会保障体系の根本的再出発を求めずしては、現実の社会的不調整を克服し得ないであろう。ソシアルワーカーがつねに渴望してきた人間関係の調和ということも、今日の急進する人口移動、フォルクスウエイやモーレスの急速大規模の変化、国際的競争のなかの経済的破綻の前では、根底を揺り動かされている。メンンジャー(Dr. William C. Meninger)の警告するところによれば、精神的疾患が、時と程度との相違はあれ、凡ての人々を禍いしているのである。オートメーションと機械化の進行は、新しい型の失業不安を齎らしている。このような時代には、社会福祉活動は、予防活動を抜きにしては考えられない。予防活動は適正水準の

住居の提供、公正な労働基準、有害食品および麻薬からの保護、公衆衛生方策、社会保障による所得の維持等々を含む。たとえ社会福祉現業が、第一次的には個人的処遇に携わるものであるとしても、これらの予防活動を伴わずしては、個人的処遇そのものが究極的には成立し得なくなるのである。そのことが、ソーシャル・アクションを社会福祉活動の本質的課題として採りあげざるを得ない理由なのである。

ヤングダールは、ソーシャルワーク専門職活動家とかれ等の働く福祉機関とが、ソーシャル・アクションに主たる役割と責任を担うべきことを、特に強調する。何故なら、ソーシャル・アクションは、地域住民の生活ニードの事実認識、調査、情報の分析、解釈と提供、組織化、地域社会サービスや法制化活動への公衆の理解と支持との動員を必要とするが、これ等の諸活動こそは、社会福祉専門職のほんらいの任務とするところであるからである。曰く、「いかなる機関も、もしそれがその奉仕する人々への関心を抱くかぎり、この責任を放棄することはできない。諸機関は、顕在的あるいは潜在的のいずれにもせよ、それ自身のクライエントに奉仕するために存在する。しかしそれが、一般大衆、特にその機関従事者が特別の技倆をもつ人間関係の諸領域若くは諸側面に実際の関心を有しないとすれば、その立て前やその他の制限がどうあろうとも、それらの機関を、社会機関と呼ぶことは到底困難と云うべきである。凡ての機関がソーシャル・アクションに同じ役割を荷負うことを期待されているわけではないが、総ての機関は、果たすべき何等かの役割を負わされているのである。」⁽⁶⁾

五 ソシアル・アクションの本質

ソシアル・アクションとは、要するに、社会環境を構成する社会的制度および政策の形成、変革、あるいは維持のために組織された社会福祉活動の一側面であって、地域住民一人びとりの確認されたニードに対応し、その最善の機能化に必要な社会関係および調整を促進するために、その社会的環境のより良き調整を求める活動である。⁽⁷⁾

既存の社会福祉諸施設、また病院、診療所、家庭裁判所、住宅施設等は、それぞれの分野で独自の活動を推進しているけれども、社会変化を背景とするその日常活動は、実はその制度的硬直性のゆえに、屢々周囲の新しいニードに対応する積極的変容を果敢に遂行することができず、福祉機関それ自身が、忽ち社会環境の変遷に立ち遅れて、社会的不調整に陥らざるを得ない。対象者の社会的不調整を克服し、予防することを任務とする筈の機関それ自身が、制度的機構の自己充実に安住して、静態的マンネリズムに陥ることは、「社会福祉」がその社会性を自己喪失する姿に他ならない。福祉機関が、それぞれに固有な「社会」的特質を堅持し得るためには、その機関の既往の限定された活動範囲と実践方法とを超えて、激変社会の移りゆくニードを的確に把握し、その新しいニード充足に必要な人的並びに施設の諸条件を整えるために、その機関自らの運営方針に絶えざる修正を加え、それに必要な社会的施策を、社会福祉行政に要求する努力が肝要となるのである。いわゆる「変化に應ずるビルト・イン・ダイナミズム」(a built-in dynamism for change—Elizabeth Wickenden)が必要なのである。この努力を欠いては、専門職活動家の福祉労働は、その存在意義を半減することになるであろう。

既存の社会福祉機関の難点は、自己の業務活動の惰性に慣れて、組織・方法・職員体制の現状維持に手一杯の実状から、社会福祉のソーシャル・アクション的側面への視線を向けることを怠り勝ちとなることである。順調に運営されている施設ほど、施設長の自己満足的な消極主義に閉じ込められる危険をもっている。この停滞性を破って、そのソーシャル・アクション責任への自覚を喚びおこすのは、福祉機関に活動するワーカーの、既成の服務要領の枠に甘んずることなく、対象者中心主義にふさわしい新活動プログラムを開発しようとする専門職意識であり、また地域住民の生活欲求を社会的施策に結実せしめようとする自発的集団の圧力である。

社会福祉機関の実践活動の活力は、従来の作業過程の機械的反復のなかでは沈滞を免れない。職員の積極的意欲を攪きたてるものは、もちろん単なる給与条件のみではない。対象者へのニード対応につねに新しい開拓の工夫を講ずる創

造的努力を尊重する現場では、いずこにも前向きな活気が横溢している。しかるに今日われわれをとり囲む福祉ニードにおいては、インタヴェューに吐露される家庭の葛藤、少年たちの社会からの疎隔感、高齢者の孤独感、地域のなかの差別感、心身障害者とその家族の苦悩など、社会的不調整への真の対策は、在来の個々の施設機関の機構の問題では処理し切れない幅のひろさを必要としている。対象に対するコミュニティ・ケアの実を挙げるためには、福祉機関のソーシャル・アクション、それにはまた地域の自発的集団との協働が必須の要件となる。福祉職員の創意的活動と希望ある未来への展望は、今後はソーシャル・アクションとの繋がりを無視しては考えられなくなるであろう。

六 日本の権力構造とソーシャル・アクション

社会福祉機関並びに地域住民の自発的集団の展開するソーシャル・アクションは、究極的には、法制を確立あるいは改正する権力をもつ立法機関を動かして、住民の福祉ニードのより良き充足を可能ならしめる社会福祉行政を実現することを目的とする。従って政治権力が、福祉政策への意思決定をおこない、法律あるいは一定のプログラムをもって、これらのソーシャル・アクションの要求する施策を、制度的機構のなかに密着せしめるためには、ソーシャル・アクションの社会的環境、即ち政治組織、権力構造、官僚制、またそれらを包む階級構造についての理解が必要である。

ソーシャル・アクションが、立法機関の意思決定に現実に影響力を行使し得るためには、そのアクションの基本的前提について、明確な意思統一がおこなわれ、それが政治に対して組織的圧力を形成し得るところまで、福祉要求を凝結せしめなければならぬ。しかるに社会の階級的構造は、保守と革新との対抗を不可避ならしめ、圧力団体としての政党による系列化を生ぜしめるところから、単純に住民一般の福祉要求について、明確な意思統一を期待することを許さない。

超階級的・超党派的な「国民生活の安定と向上」を旨して組織された社会福祉協議会は、その『基本要項』（昭和三七年四月二一日）において、「これらの格差を是正し、福祉に欠ける状態を充足して、国民生活の安定と向上をはか

るために、とくに社会保障制度の充実と強化が国の重要な課題となりつつあるが、社会保障制度の整備を促進しその効果をあげるためには、国民の一人一人がこれに深い理解と関心を持ち、ひろく社会的協力によってこれを推進せんとする気運を高めることが必要である」と述べている。しかしわが国社協の実態は、地域有力者の保守的偏向に支配されて、「ひろく社会的協力によって」地域社会の包括的福祉ニードを、客観的な優先順位に従って充足しようとする住民運動的性格に高めることを困難ならしめている場合が多いのである。保守長期政権下に固定し定型化した日本の権力構造では、とくに社会下層にひろく発生する福祉ニードは、社協の最大公約数的感覚では、必ずしも切実に問題意識化されない傾向をもつ。そこで庶民大衆は、社協組織の外側で圧力団体を組織し、自己の要求を直接に官僚機構にブツつけてゆこうとする。しかるに、屢々みられるように、政党は官僚に強く、官僚は地域住民に強く、しかも住民は未だ眞の住民本位に徹する政党を選び得ない場合が多いのであるから、住民のソーシャル・アクションは甲斐なく空転することになりかねない。ソーシャル・アクションが、社会の権力構造における有効な戦略的「接近地点」の配置状況、圧力行使の効果的経路を慎重に検討した上での行動とならなければ、福祉機関は、いつまでも国家・地方公共団体の慈恵組織として、「お願いします」団体の域を脱することができず、民主社会の世論を背景に社会勢力の担い手として活躍することができない⁽⁹⁾。英国のハロルド・ラスキ教授が国家を論じて、それは可能なかぎり、人民をしてその自我の実現、人格の完成、社会的福祉の実現を可能ならしめる団体であり、国家権力の基礎は、成員の自発的信任にはかならず、権力は成員の福祉を保障することによってのみ存立し得る、と論じたのは、永い民主主義的伝統をもつ英国的環境において適用し得ることであって、社会的勢力関係において、資本支配が圧倒的に強く、欧米諸国に較べて、社会保障費の支出のまことに僅少な日本の状況は、この国の権力構造のなかに埋没する福祉権運動の弱さの端的な反映であると云わなければならぬ⁽¹⁰⁾。

七 コミュニティ・アクションと民間社会福祉

ヤングダールが、ソシアルワーカーとその勤務する機関とが、ソシアル・アクションに主たる役割と責任とを担当すべきことを強調するのに対して、米國においてみずからコミュニティ・アクションの先頭に立って、大衆運動の推進に奔走しつつあるソール・D・アリンスキー (Saul D. Alinsky, *Revolution for Radicals*, 1969) は、現代のオートメーション・コンピュータ、サイバネティクス、マス・メディア、而して凡てが巨大社会機構に繰り込まれている時期に、社会福祉問題に対応する政策運動は、ただに担当機関のエリート活動に止まらず、広汎な住民参加のコミュニティ・アクションの展開に俟たなければならぬと主張する。それは、大衆活動の強大な圧力そのものの重要性とともに、地域住民自身の福祉の感覚に灯を点する教育的意義をもつからである。曰く、「目標を成功裡に達成することは、自分自身を通じて目的を達成した人々には、一層意義深いことであるということは、最も共通な人間の反応である。目標は、決して結末それ自身ではない。目的を表現するために用いられた諸努力は、達成それ自体の一部分であるに過ぎない。それは、それが一つの連続的なプロセスなのである。このことは極めて重要であって、目標それ自身についての実際の定義は、それによって目的の到達される手段によって決定される。……人々の願望する目的物の創造と確保のために、自分も貢献したと感ずることは、全人間存在の熱情的願望にとつて、一層深い根底を与える。みずからの知性と努力とを通して物事を為し遂げることは、人間的尊厳のなかに生きることである。」⁽¹⁾

ここで注意しておきたいのは、ソシアル・アクションの主目標は、住民の福祉ニードの充足活動を法制化することにあるけれども、それは一面的に公的社会福祉の実現を目指すというように考えられてはならない、ということである。英国の「法制的社会福祉」(statutory social welfare) は、決して「民間社会福祉」(voluntary social welfare) を呑み込もうとするものではなく、『ヴォランタリー・アクション』を記した英国のビバリッジ卿 (Lord Beveridge, *Volu-*

nary Action, A Report on Methods of Social Advance, 1948.) の言葉をもってすれば、「社会進歩のための民間活動の奨励と、公共目的のための公共当局による民間機関の活用は、過去におけると同様に、未来にもまた望ましいことである。その理論的根拠は、いまでも減退してはいないし、国家活動の拡大によっても傷けられはしないであろう。」⁽¹²⁾ 民間活動は、人格的助言の提供や余暇使用の組織化のような、国家の為すべからざること、また国家がおこなうとは思われない事柄への任務、国家に先立って開拓的に実験をおこなう活動、さらにまた金銭支出のみでは達成し得ない人格的領域のサービスを担当しなければならぬ。

もつとも、わが国の民間社会福祉施設のように、その多くが措置費に依存し、国および地方公共体の下請け機関的雰囲気をもって、民間施設固有の自主的活動の特質を喪失しつつあるところでは、「日本には民間活動は発達し得ないのではないか」という懷疑主義乃至は敗北主義的見解が、しばしば語られている。措置費そのものについては、民間事業の発達している米国でも、民間施設は「サービス買上げ」の理論 (a purchase-of-service basis) にもとずいて、政府資金の提供を受け、宗教的施設ですら、全予算の半ばを超えている場合も稀ではなく、これによってプログラムの拡大を期しているのである。⁽¹³⁾ 問題は、公的資金の提供を受けることが、国家の為し得ぬ民間固有の自主的サービスへの責任感の抹消に導く民間施設担当者の無気力と、それを余儀なくさせる官僚主義の圧迫の存することである。ビバリッジが前掲書に「国家は金銭の主人公 (master of money) であるか、また斯く成るとしても、自由社会では、他のものについてはは極く僅かのもの主人公 (master of very little) でしかない。良き社会の建設は、国家にはではなく市民に依存する……われわれの住む社会の幸福あるいは不幸は、市民としてのわれわれ自身に依存するのであって、国家と呼ぶ政治権力の要員に依存してはならない」と述べているのは、民間活動の独自の使命を示唆する注目すべき見解である。そのことは、ソーシャル・アクションの目標が、法制的社会福祉制度の確立を目指すのみならず、民間社会福祉によるコミュニティ・ケアの実現と充実をも任務とすべきことを教えている。

ハ ソシアル・アクションの過程

ソシアル・アクションの過程には、次のような諸段階が考えられる。

1 社会的変化の洞察——新しい福祉ニードを発生せしめる社会的環境の変化を分析すること。マニラにおける第十五回国際社会福祉会議は、「社会開発の新戦略——社会福祉の役割」をテーマとして、激変を予想せしめる一九七〇年代の社会的状況の新展開を、二八項目に亘って詳細に分析し、そこからうまれる諸種の社会福祉問題と、その福祉ニードに対応する社会福祉サービスを検討しているが、そのような社会的変化の洞察を、われわれの属するコミュニティについて進めるところから、ソシアル・アクションへの問題意識は掘り起される。

2 福祉ニードの確認——専門職ワーカーの科学体系的知識を中心に、地域社会の自発的集団成員の生活構造のなかに生起するさまざまな緊張・葛藤・危機的状况についての地域協議会における提言を整理し、福祉ニードの所在を明確にする。

3 解決方法の提案——社会福祉機関の専門職ワーカーの貢献し得る固有の領域であり、そのうち機関自体の遂行し得るサービスは、早急に着手に向う。

4 提案の討議——住民参加の効果は、多数の福祉ニードのなから、直ちに採択すべきニードの優先順位の討議に直接参加し、互いの観点や利害の相違を調整し、実践可能な解決策の選択をおこなうことよって、各自の責任感を分かち合い得ることにある。提案の民主的討議は、社会福祉的感覚の大衆化の高さ・広さ・深さを左右する。

5 アクション・プログラム実行の時期および手段の確定——新政策提案の採択の結果として、ソシアル・アクション戦略の実践の社会的環境と、その環境的条件の制約のもとでの適切な着手の時期およびその進路を的確に選定しなければならぬ。すべての社会的行動は、客観状況の確認にもとづく現実主義に徹底しなければ、手堅い成果を放め得ないが、そ

れに緊急欠くべからざることば、新方針実現に必要な交渉先、交渉方法、必要財源等についての明確な情報である。

6 実行プログラムの遂行——新プログラムは、それをただ宣言すれば足りるというものではなく、実践こそ全体のキーポイントとなる。政策実現のための行政あるいは管理的意思決定、財政的配慮、担当職員の整備条件、法制化の方法等に関する手続き上の考慮を怠っては、単に不満陳情に終って、実現は覚束ない。交渉に当っては、忍耐と受容的態度による根気強い接衝の繰返しが必要であって、人間界の事柄をただ合理性のみで解決し得ると考えるのは、書生気質の幼稚さというものである。

7 ソシャル・アクション効果の評価——すべての組織的行動は、その成果の適否について、参加成員一同のイバリュエーションを必要とし、その失策・錯誤の正すべきものは正し、将来の新しいソーシャル・アクションのための賢明な道備えとしなければならぬ。日本の社会活動に欠き易いのは、この効果の測定と評価である。

要するに、ソーシャル・アクションは、コミュニティ・オーガニゼーションの積極的な実践的過程であると云うことができるが、社会変化を受けて立つ絶えざる社会力動的関係において、住民参加に最力点を置く特質に注目するならば、むしろそれはロヒュニティ・ディハロープメント活動であると云うべきである。

資本独占化が進行し、官僚主義的偏向の機運の深まる時勢に抗して、国民の生活防衛を貫徹する民主主義的努力は、社会福祉におけるソーシャル・アクションの推進を、いまわれわれの重要な課題たらしめているのである。

- (1) Sir Geoffrey Vickers, *Undirected Society*, 1960.
- (2) Donald N. Michael, *The Unprepared Society*, 1968.
- (3) M. E. Walsh and P. H. Furfey, *Social Problems and Social Action*, 1959, pp. 48~49.
- (4) Benjamin E. Yonahai, *Social Action and Social Work*, 1966, p. 45.
- (5) Werner W. Boehm, *Objectives of the Social Work Curriculum of the Future*, 1959, pp. 51—2.

- (9) Benjamin E. Youngdahl, *ibid.*, pp. 105—6.
- (7) Elizabeth Wickenden, *Social Action*, in *Encyclopedia of Social Work*, 1965, p. 697.
- (8) Elizabeth Wickenden, *op. cit.*, p. 698.
- (6) 日本の権力構造と「圧力団体」との関係については田口富久治『社会集団の政治機能』一九六七年、第二部参照。政治権力の本質については、丸山真男『現代政治の思想と行動』一九七一年、第三部「政治権力の諸問題」、および鈴木安蔵『政治学原論』一九七〇年、第二章「政治の本質」、大衆運動については、岡本・小平・須藤・花井共著『現代政治と人間』一九七一年、第二章「大衆運動の論理と心理」および第三章「大衆社会における政治」を参照のこと。
- (10) Harold Laski, *Grammar of Politics*, 1925, p. 25.
- (11) Saul D. Alinsky, *Reveille for Radicals*, 1969, pp. 174—5.
- (12) Lord Beveridge, *Voluntary Action*, 1948, p. 306.
- (13) Bernard J. Coughlin, *Church and State in Social Welfare*, 1965, p. 130.
- (14) Lord Beveridge, *ibid.*, p. 320.