

社会福祉の国際的動向

——日本は世界に何を学ぶべきか——

嶋田啓一郎

目次

- 一 社会福祉における国際的視野
- 二 社会福祉における国際的協力
- 三 国民福祉向上のための政治構造
- 四 国際会議における主題の変遷
- 五 社会福祉新展開の方向
- 六 社会福祉教育の新段階
- 七 日本社会福祉の担う歴史的課題

一 社会福祉における国際的視野

いずれの国、いずれの時代にもそれぞれの課題があり、私たちはそれを解くことによって、人類の幸福に繋がる。各々の立つ歴史の「今と此処」への的確な対応を抜きにして、ただちに人類を志向するコスモポリタニズムは、却って現実の日本社会を世界社会の虚像の蔭に埋没せしめることによって、私たちの生活そのものの隣人との在りのままの協同体を、非実際的なものによって抽象化し観念化する誤謬を避け難くするものであって、私たちの採るところではない。

社会福祉の国際的動向

社会福祉の国際的動向

事実、社会福祉学研究の領域においても、近代日本の社会的形成の経路は、明らかに明治以来の日本資本主義体制の特殊性に限定されるものであって、そこでの日本人の生活構造、社会関係、思维類型は、まことにこの国独自の発展を遂げ、それゆえに「日本社会事業史」の研究業績に俟つことなくしては、私たちの社会福祉の理論的研究も政策論の展開も、非現実的たるの謗りを免れない。社会科学の体系は、理論・歴史・政策の三部分をもって構成されるが、歴史的現実態としての「今と此処」の客観的認識を土台とすることなしには、この国の社会福祉実践を方向付ける社会福祉理論も、社会福祉政策論も、その端緒をつかむことができない。

維新时期以降の新生日本資本主義が、その至上命令として要請する原本的資本蓄積の過程にあっては、わが国のブルジョア革命は、ヨーロッパ的個人主義の個人意思の自由、個人所有権の尊重、過失責任主義の三原則を指導理念とする自由主義的変革を推し進めるものとはならず、絶対主義的天皇制と癒着する「家制立憲国家」のいわゆる「家國一致」(穂積八束)の妥協的ブルジョア革命でしかあり得なかった。資本蓄積強行のために、家族の財産分割を回避する方法として、封建制度に由来する高度の家制主義に立つ「家」の身分秩序を強制するところでは、例えば戸主権にふくまれる民法上の諸権利も、実は基本的人権の概念に意味する「権利」ではなく、皇室を国家の宗家(そうけ)として、それから分派するそれぞれの家の家長権という意味で、国家権力の分封された「権力」であるに過ぎなかった。この権利意識の抑圧は、それこそ文明開化を通して、「各人は天より与えられ、各自自身の思想の主人公たる権利を有する」(スピノザ)欧州の世界を知った文化人たちにとって、まさに石川啄木の『時代閉塞の現状』を意味するものに他ならず、その精神的環境は、大正年間における経済規模の拡大、新中間階級の成長につれて、いわゆる「大正リベラリズム」を呼び起すような、多少の歴史の変遷を経過したにしても、第二次世界大戦の終結まで、日本人の精神構造を貫く権威への恭順の倫理の培養源となった。

明治期以後の日本資本主義の急激な発展は、もちろん封建遺制の古い規範をも絶えず切り崩し、除々に近代化への進

路を用意し始めたけれども、武力的権力構造の温存に援護されつつ、資本蓄積を急進する特殊な経済構造は、欧州の近代化路線のごとくに、前段階の絶対主義のもとでの精神構造をその根底から崩壊せしめることによって、次の段階への新たな地盤を準備する典型的な歴史交替の経験をもつことができなかつた。歴史の偉大さは過去を革新することのなかにある。しかし人々が、武力的威圧・威服の秩序のもとで、主従・夫婦・親子の支配・服従の関係をもって、社会的規範の基準とすることを、外側から強制され続けているとき、いかに生活構造の内面的必然から、権力批判の止むに止まれぬ衝動を内側に感ずるとしても、自己の生活安定を確保するためには、権威への恭順の倫理をもつて権力秩序の現状維持に妥協することが、身の労苦を避ける生活態度となるのは、自然の成行きである。斯くして、伝統的な社会関係のなかの生活規範を絶対的に神聖視する日本人の精神状況では、古いエトスを否定する社会革新の主體的エトスは期待すべくもない。それが過重の労働に黙々と精魂を注ぎ、しかも低位の付加価値労働分配率に甘んじ、世界人権宣言に云う「基本的人権、人間の尊厳及び価値並びに男女の同権についての信念」に叶う個人生活の確立を、無視あるいは軽視する日本の局面を永く不拔のものたらしめたのである。

第二次世界大戦における大敗北は、顧るだに悪寒を覚えさせるにがい経験ではあつたが、その苦悩は、それ無くしては尚久しくこびり続けたと思われるこの歴史の垢を拭い落す一つの重要な機会ともなつた。戦後日本史は、後世に永く擁護するに足る新憲法を新時代開幕の引き綱として、視野を一新する活舞台を展開した。明治・大正・昭和の三世代を生き続けてきた者のまなこには、万物流転、しかも雨降って地固まるの感慨無きを得ないが、激変する現代社会のただなかで、冷静に観察すれば、古代的な「恭順」や、封建的な「恩」が、近代的な「連帯」の社会関係に今なお牢固として纏いつき、社会の歴史的重層性は、社会経済や生活感情の急速な変貌のさなかで、厳然たる現実たることを改めてはいないのである。

この歴史的背景を背負う日本の社会福祉は、その渦中に自己の立つ脚下のみを凝視しては、その特殊性の「特殊」た

ることを明瞭に洞察することはできない。私たちの社会福祉研究が迫力をもち得るのは、ただその日本の特殊性を経験するからではない。経験はつねに最良の教師ではあるが、経験がそのままに次の最良の実践を指し示す知恵となるのではなく、その特殊性の特殊たることを見破る能力を自己のものとしなければならぬ。

その能力は、自己を他と比較し、一面には他者ならぬ自己を明確に自覚すると同時に、他面には自己をも他者をも超える共通普遍の「人間的なるもの」を、その奥底に読み取ることによって獲得される。「我々が世界の中でちりぢりになっているから、世界はこんなにも大きいのだ」と、ゲーテは個と普遍の關係に驚嘆しているが、世界各国の社会福祉のそれぞれの個性を検討すると、そのまごうかたなき相違性のなかに、一貫する各個人の人格的自由追求のための社会的協力の意欲を、世界共通の願望として見破ることは、決して困難なことではない。げに社会福祉の世界歴史は、日常生活における人間としての自由追求のための苦闘の歴史に他ならない。一国の一定状況のもとで、斯く斯くの途を選んで達成した社会福祉の高さ・広さ・深さは、事情を異にする他の国においても、その障害を克服する斯く斯くの手続きをとることによって、短縮した経路を辿ることができるといふ貴重な示唆を与える。

それによって、自国の特殊性が直ちに世界的普遍性に塗り変えらるるというのではない。却つてその特殊性こそ世界的普遍性たるべき素質をもつこともあり得るからである。しかし人類の均しく祈求する基本的な人権の擁護が、各国の特殊環境のなかで逸早く実現する近路を、他国の経験のなから学ぶことは、自国の特殊性に自己満足する独善主義の停滞性を打破するために、極めて有意義である。現場の限られた経験のみに立て籠って、偏狭な独善主義に得々とする愚を避けようとする世界の良心が凝り固って、社会福祉の分野でも、数多くの国際会議が催されるに至っている。現実主義の立場を堅持しながら、特殊と普遍との關係を鋭く見守る実践的理論家であるならば、「ますます世界的に、飽くまで日本的に！」という開かれた魂に相集うことを避けるわけにはゆかぬ。それが、私たちが国際会議に関心を抱く真の理由ではなければならぬ。

第二次世界大戦後の諸国の経済的規模の拡大は、過去に比類をみないスケールをもって、私たちの生活構造に国際的な幅をもたせるに至っている。国際的視野を離れて、わが国の社会福祉の特殊性のみを根拠とする社会福祉理論は、いかにその正確・緻密を期するとしても、それだけでは先行きの展望をもつことができない。殊に近年の世界企業（world enterprises）の急進展の示唆するように、資本の国際的独占化への歩みは、ただに一国の社会問題に対応する社会福祉政策の視点からは、解決し得ない諸国民の生活問題を生起せしめている。資本主義経済の国際化に対抗する生活構造防衛政策の国際化が、いまや緊急の課題となりつつある。それは、社会福祉に係わる諸国際会議に、嘗てない緊迫感と責任感を担わせている国際的背景でもある。諸会議に出席するたびに、日本社会福祉界の国際的立ち遅れを痛感せしめられるのであるが、しかも最近の日本の国際的地位とその責任とについては、社会福祉の分野においても、私たちのいまままでの国内感覚への安住を許さないほどに大きな期待を、各国から寄せられているのである。

私たちが日本社会福祉の特殊性格を究めるために、国際の場に他山の石を求めただけではなく、進んでアジアに、さらにはまた世界に貢献すべき段階を迎えるためには、私たち学界の前途には、越えざりゆくべき幾山河がひかえているけれども、七〇年代の気力ある学者たちは、この新課題と取り組む勇氣と素質とをもつと確信する。「エコノミック・アニマル」の汚名をそそぐ日本人の良心は、いま社会福祉関係者の格別の努力を要請しているのである。

二 社会福祉における国際的協力

社会福祉の分野における国際的協力は、その研究領域と現業的協力との二部門に亘って、政府および民間の両側面から、大戦後約二十五年のあいだに除々に進展してきた。

国連の一連の国際的調査および研究は、世界各国の社会福祉プログラムの発展状況について、貴重なデータを与えている。既に公刊されたものには、カナダ、イタリー、ヨルダン、ノルウェー、ルーマニア、アラブ共和国、英国とともに

社会福祉の国際的動向

にソビエト連邦が含まれている。国連の毎年『世界社会状況報告』(The UN Report on the World Social Situation)は、研究資料として見逃すことのできないものである。

国連の「社会開発研究所」(The UN Research Institute for Social Development—ジュネブ)の研究報告は、社会計画方法、社会的変化と革新の導入方法、社会計画および職員の訓練の研究に当って、社会福祉に特別の関心を寄せている。一九六九年六月、従来の研究所研究項目のレビューが公刊されたが、それは国連活動に存外無関心な日本の私たちに、学究の社会的責任を果たすための新しいヴィジョンを与えるものとなるであろう。国連は、一九四六年開始の The UN Advisory Social Welfare Services Program を一九五〇年には恒久化して、年額六〇万弗乃至二〇〇万弗の予算をもって、社会福祉におけるデモンストレーション・プロジェクト、技術文献の発行、アドバイザーの派遣等を進めている。

いままでのところ、一国として国際的交流企画に最も大きい貢献を続けてきたのは、米国であることは否定できない。その「社会およびリハビリテーション・サービス」(The Social and Rehabilitation Service—SRS)は、諸国の社会福祉協力プロジェクトの開発や国際的調査に尽力し、一九六一年以来、既に二六八の企画に助成金を支出し、政府と提携して、専門家交流計画をも進めている。フルブライト法 (The Fulbright-Hays Act—1961) における十二の研究・視察部門の一つとして、社会福祉の専門的知識および技能交換プログラムが存することは、人々によく知られているが、「青年指導者・社会事業家のための国際プログラム協議会」(The Council of International Program for Youth Leaders and Social Workers—CIP, 一般にはクリーブランド・プログラムとして知られているもの)の交流計画は、最近、わが国にも呼び掛けているもので、毎年春より夏にかけて専門職従事者の四箇月のプログラムを組むほか、フィールドワーク実習のための十三箇月プログラムをも追加するに至っている。

尚、国連の社会部門担当の経済・社会理事会は、国連総会の支持のもとに、各国の生活標準の向上、経済的・社会的

および保健上の諸問題、人権および基本的自由の擁護のための国際協力を進めているが、その三十二箇国代表よりなる
国連社会開発委員会（三分の一の委員は社会福祉関係より）は、各国の社会福祉政策への勧告を行うため、各国の社会
福祉政策並びに行政の調査研究を続けている。一九六九年の『国連社会進歩並びに発展宣言』（The UN Declaration
on Social Progress and Development）は、その成果の一つである。国連は、地域別の委員会をもぎ、今後私たちがア
ジア諸国の社会福祉交流をを深めるためには、バンコックの地域委員会との接触を強化し、その調査研究を活用する必
要がある。

国連による社会福祉現業部門での国際協力活動としては、ユニセフ（The United Nations Children's Fund）、W H
O（The World Health Organization）、ユネスコ（The UN Educational, Scientific, and Cultural Organization）、FA
O（The Food and Agricultural Organization）等の関連組織が活躍している。

民間の国際機関には、国際社会福祉協議会（The International Council on Social Welfare）、国際社会事業学校連
盟（The International Association of Schools of Social Work）の「イサワ」、社会福祉に関する国際的「調整および情
報交換を主とするもの」、国際ソーシャル・ワーカー連盟（The International Federation of Social Workers）の「ソワ
専門職の育成、福祉ニードの開発、ソーシャル・アクションの展開による政府当局および民間への影響力の行使を目的と
するものがあるが、これら三団体は『国際社会事業』（International Social Work）誌を協力発行して、社会福祉推進
への共同戦線を展開している。

そのほか、民間組織として、国際労働局（ILO）と直接提携する国際社会保障協会（The International Social
Security Association—ISSA）の活動を忘れるべきではない。この組織には、九七国の約三百の社会保障研究機関が加
盟して、国際レベルの技術および行政面における社会保障推進方法の研究を進めている。

民間の国際的社会福祉現業機関としては、赤十字社連盟（The League of Red Cross Societies）を筆頭に挙げな

社会福祉の国際的動向

ければならぬ。これは諸国赤十字社の調整活動のほか、訓練研究所およびセミナーをもち、公衆衛生、災害救助、看護サービス促進、青少年赤十字運動などの推進を企画している。その他国際社会サービス(The International Social Service)、国際家族団体ユニオン(The International Union of Family Organization)、プロテスタント教会の世界協議会(The World Council of Churches)、カトリック教会の国際社会サービス・ユニオン(The International Union for Social Service)、またYMCAおよびYWCAのごとき諸組織は、それぞれの領域で、社会福祉の国際的水準の向上に貢献している。

茲で特に注目して価するのは、国際社会福祉協議会、国際社会事業学校連盟等の働きかけが効を奏して、国連の主唱のもとに社会福祉担当大臣会議(The United Nations Conference of Ministers of Social Welfare)が、定期開催するに至ったことである。第一回会議は、一九六八年九月八十七箇国が参加して開催された。その目的とするところは、各国の社会開発における社会福祉プログラムの役割を検討し、諸国共通の社会福祉機能の諸要素を結び合せることにあった。特にこの会議では、各参加国の代表者たちに、国家的並びに国際的な社会福祉プログラムの原則を確立し、その計画実現のための職員の訓練方法を提議し、国連の社会福祉プログラムを促進し得る諸行動を勧告することを求めている。以上に概観したような社会福祉推進のための国際的協力は、各国の活動水準の国際的格差を克服するのに与って効果を發揮している。国際協力の高度化は、各国の既に述べてきたような特殊性を尊重すると同時に、他面ではその質および量的側面における同似性を強化し、国際化の次の段階では、特殊と普遍との関係は新たな様相を帯びるに至るであろう。しかし繰返して述べなければならぬように、「国際化」とは、飽くまで諸国間の“inter”の関係を抹殺するものではなく、従って社会体制、経済・社会・文化の発展段階、あるいは地理的風土の相違に起因する社会福祉の歴史的個性は、依然として重要な意味を保ち続けることであろう。

ソクラテスは、疾くも「私はアテネ人ではない、ギリシア人でもない。世界の市民である」と云ったことをもって知

られているが、社会福祉が世界的交流の進むにつれて、世界的市民権を獲得する側面を著しく強めることは否定できない。基本的人権に属する人間の最低生活の保障のごときは、単に一国内に終るべきものではなく、世界的普遍性・統一性の確保に協力することが望ましいことは言を俟たない。しかし世界国家的理念をもって、劃一的な社会福祉を想定するがごときは、未だ私たちの科学的検討の射程の外にある観念の遊戯である、と云うほかはないであろう。国際的視野を軽視する井戸のなかの蛙の偏狭さは、もとより咎められるべきことであるが、英国の知恵袋と呼ばれたウイリアム・ラルフ・イング僧正が、「人類と子孫とに最も恩恵を与えた民族は小国家であった——イスラエル、アセンズ、フロレンス、エリザベス朝の英国など」と云った言葉は、現代の社会福祉にも翻譯して考えるに足る含蓄をもっているのではないであらうか。

三 国民福祉向上のための政治構造

一九七二年、夏より秋にかけて、私はソ連キエフにおける国際寿命学会を機会に、四年振りにソ連圏を訪れ、そこに一箇月半の滞在のあと、ヘーグにおける国際社会事業学校連盟大会および国際社会福祉会議、またスウェーデンにおけるスウェーデン社会研究所プログラムに参加し、英国に渡って三箇月余の旅を終えた。丁度二十年前に西欧とユーゴスラビアを訪れて以来、大体四年に一回の西欧旅行を体験してきたけれども、この五回目の旅では、嘗つてのどの旅行よりも社会状況の激変を、社会福祉の領域で鋭く感じさせられたように思う。

それは、社会主義諸国と自由諸国との体制的相違を超えて、そのいずれの側でも国民の生活福祉基盤を急速に向上せしめつつあることであつた。特にまた西欧自由諸国において、経済成長の進むなかで、社会福祉が資本支配に対抗する国民の民主的勢力の拡大につれて、単に低所得階層を巡る処置のみに局限されるのではなく、ひろく国民生活構造の防衛手段として、全国民のものとして意識されつつあることは、注目すべきことと感ぜられた。それは多言を要するまでもな

く、近年の社会保障水準の向上によって、社会福祉全体の量的・質的な底上げが必要となりつつあることに起因する。

例えば福祉国家の一典型と考えられているスウェーデンでは、固定的な国民年金に上積みして付加年金制度としてのATPサービスマン年金制度が導入されたために、定年退職時の過去十五年間における最高賃金の六〇%以上に相当する金額を受取り得ることになった。このサービスマン年金制度は、一九五三年から八九年の三十年間で完全実施を達成するが、既にもスウェーデンの全定年退職者約百万人のうちの三十万人が全額給付を受けている。これによって一九七二年度の一人当たり給付総額を内容的に検討すると、政府定額年金の月額三万五百円（無税）の上に、サービスマン年金月額三万七万円、さらに全定年退職者の約三分の一に對する住居手当給付により家賃無料化となる。従って従来の老人ホームも、施與収容的性格を一掃して「老人ホテル」的觀念に転換し、老人社会福祉は、老人の生活内容向上のための積極的工夫を中心として、生き甲斐や満足感という新しい要素を主眼に運営されざるを得なくなるうとしている。日本の社会福祉では、例えば三和銀行『福祉指標からみた日本』（昭和四十七年七月）の示唆しているように、福祉総合指数の国際比較において、日本を一〇〇として米国二五三、英国二二三、西独一九〇、フランス一八七、これら四国平均指数二一一という数字が明示しているように、日本の福祉総合指数は、米・英・西独・仏の四箇国平均の半分弱であり、米国の約四〇%という低水準である。高齢者の年金給付費の国民所得に對する比率は、一九六六年において西独八・八%、スウェーデン五・五%、英国四・九%、米国では三・四%であったのに較べて、日本では一九七〇年においても、僅かに〇・四%に過ぎなかったのであるから、日本の年金給付費の規模は、欧米諸国の十分の一乃至十分の一という隔段の遅れを示している。加入者数と高齢年金取領者数の割合を検討してみると、英国（一九六九年）の二八・八%、米国（一九七〇年）の二四・一%、西独（一九六八年）の二〇・九%、スウェーデン（一九六七年）の一六・九%に較べて、日本では一九七一年度においても、僅かに二・七%を占めるに過ぎない。年金制度未成熟の日本的段階では、日本の貧困（poverty）は、何よりも高齢者や心身障害者の極貧状態（destitution）問題の解決から取組むべき緊急事態を控えて

いるので、政治に余ほどの「決断と実行の政治」を意図する基本的姿勢の革新が実現するのでなければ、スウェーデン社会福祉の水準は、当分は高根の花とみるよりほかはないであろう。

経済成長一過の在来の経済運営から、福祉優先の財政主導型への転換が強調され、年金制度の充実が今までになく重視される最近の政治状況は、必ずや立ち遅れ年金制度の改善に若干の進歩を齎らすであろう。しかしわが国の政治体質の根本的改造無くして、旧政治家の支配の継続するかぎり、いかに厚生省の行政官僚に聰明衆に先んずる優秀人物をもち得たとしても、「欧米並み」年金の謳い文句も、総選挙結果発表と日を同じくして、財政審議会で賦課方式は時期尚早と発表する政治感覚に揉み消されてしまっている。厚生年金の標準的な月額給付額を従来の二万円から五万円に引上げることが、予算編成の最大の「目玉」とした、と当局が自負してみたところで、この場合の加入期間二十七年と聴かされると、目前早急の厚生年金給付の飛躍的引上げに期待する一般高齢者は、「福祉の年」にむしろ幻滅を感じざるを得ない。資本化原則による積立方式固守の感覚をそのままに護持して、年金制度の「抜本改正」は望むべくもないのである。

このとき、私は英国社会保障制度の確立に際して、発表されたビバリッジ報告『社会保険および関連事業』（一九四二年）の率直な表現を感動深く想い出すのである。曰く「第一の原則は、凡そ改革案たるものは過去の経験を充分に生かすべきであるが、この経験を得た過程において出来あがった局部的利害関係にとらわれてはならないということである。……世界史における革命的な瞬間は革命を行うべきであって、一時凌ぎのび、ほうに終るべきではない。」而して末尾の言葉「窮乏からの自由は民主主義に強制されるものでなく、民主主義に与えられるものでもない。それは民主主義によって勝ちとられねばならぬものである。これを勝ち得るためには、勇氣と信念と国民の統一した感情が必要である。……この報告の社会保障案は、この最高の危機において、英国民に勇氣、信念、統一感情が不足せず、社会保障、およびそれが依存する諸国民のあいだに、正義の勝利を達成するために、その役割を果たすべき物質力と精神力とに欠けて

社会福祉の国際的動向

はいないことを信ずる者によって、提出されるものである。」そこにこそ決断と実行の政治が実在するのであって、地域住民は、日本の前途に、ひたすらそのような理論と行動の統一ある政治を待望しているのである。

私たちは、戦後の日本経済の猪突猛進型の成長振りに安住して、ともすれば西欧の社会状態を音なき静寂のなかに斜陽化するもののごとくに受取り易いけれども、実際の欧州は着実に国民福祉のための戦いを推進しているのであって、私が彼地において深く印象付けられた第一のことは、社会福祉のそのような全般的背景であった。

四 国際会議における主題の変遷

ヘーグにおける第十六回国際社会福祉会議の主題は、「流動する変化状態における社会福祉政策の展開——社会福祉の役割」(Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change—The Role of Social Welfare)であるが、その開会講演を担当した国際社会福祉協議会会長チャールス・I・シヨットランド教授(米國ブランドアイズ大学副総長)の開会講演は、同教授持ち前の優れた洞察と総括能力を發揮する極めて示唆に富む論述であった。それは、現在の社会福祉の国際的動向を概観する好箇の資料を提供するものであった。先ずその梗概を骨組みとしながら、それに私の解説を加えて、私たちがここに問おうとする社会福祉の国際的動向の中心に迫る心備えとしたいと願う。

シヨットランド教授に依れば、一九二八年、国際会議は先ず「社会サービス」(Social Services)を定義付けようとする力して、

- 1 貧困より生起する苦悩の軽減、即ち緩和的援助 (palliative assistance)
- 2 社会的弊害の予防、即ち予防的援助 (preventive assistance)
- 3 社会状態の改善と生活標準の向上、即ち建設的援助 (constructive assistance)

の三要素をもつものと規定したが、この定義は幾十星霜を経た今日といえども、なお有効性を失ってはいない。国際社

会福祉協議会は、この基本的テーマを、その後の時代の激変に対応して、二年毎の国際会議を通して再定義を試み、つねに状勢を先取りする努力を継続してきたのである。

然らば、私たちの立つ現在の位置は、いずれにあるのであろうか。

一九五八年の東京における第九回会議では、「社会的ニードのため諸資源の動員」という一般のテーマを扱い、未だ激変する社会の意識を表面化させてはいなかった。五〇年代と比較して六〇年代の時代的特徴は、その“rapid social change”という合言葉に端的に示されているように、社会の経済的、また文化的な急変のなかで、社会事業が急速にその本質と機能を、時勢によりよく対応せしめることを余儀なくされたことである。従って一九六〇年の羅馬会議では「変化しゆく世界のなかの社会事業」(Social Work in a Changing World)というように、社会変化を意識的に採りあげざるを得なくなったのである。その六〇年代における社会変化の中心的特質は、コミュニティ意識の深化拡大と住民参加要求の進展を特徴とするもので、それが在来のコミュニティ・オーガニゼーションとは、ニュアンスの異なる住民参加中心のコミュニティ・ディベロップメントの概念をうみ出した。

従って一九六〇年以後の国際会議では、コミュニティ・ディベロップメントを中心に、社会福祉を推進する傾向を生じている。即ち一九六二年のブラジル会議では「都市および農村のコミュニティ・ディベロップメント」をテーマとして、社会福祉ニードに対する包括的な社会的接近を強調することになった。

先進国押しなべて、経済成長の急進による人間生活の侵害が意識的に問題化し始めたとき、国連は一九六一年の世界情勢報告書において、既に「経済開発にバランスを保つ社会開発」の急務たることを強調したが、それは一九六四年のアテネ会議における「社会計画を通しての社会進歩——社会事業の役割」のテーマの示すように、社会計画の樹立と実施への社会福祉的側面からの参加重視という方向をとり始め、社会福祉ニードの調査、その計画化および実施のプロセスを辿る社会福祉行政の方法論が、おのずから舞台の正面に引き出されることとなった。私もこの会議に出席し、社会

社会福祉の国際的動向

福祉計画の樹立と実践過程に住民参加を尊重する新動向を討議しつつ、日本社会における民主主義的住民参加の低調さを省み、帰国後、格別の決意をもって、ソシアル・アクション組織として創立した京都社会福祉問題研究会に、責任を負うこととなったのである。

一九六六年のワシントン会議は、「都市開発——社会福祉の含蓄するもの」をテーマとしたが、ここで会議の課題を“Social Work”から“Social Welfare”に転換せしめたのは、社会事業技術をより広汎な社会福祉の制度的展開の基盤の上に据え直すことが、激変する社会への対応への適切な処置と考えられたからである。

一九六八年のヘルシンキ会議は、「社会福祉と人権」を主題としたが、それは国連の人権強調年間の運動に相呼応するものであった。そこでは従来の「社会事業」活動で、人権確立をめざす大戦後の世界大衆のニーズに的確に対応してきたか、という根本的反省が行われ、「社会福祉権」という新しい用語がここで市民権を獲得するに至ったのである。いまや来らんとする七〇年代のさらに激動する社会に向って、社会福祉を一般大衆のものたらしめ得る実質的社会勢力の培養が、時代の急務たることを痛感せしめられる会合であった。

このような六〇年代における社会福祉の社会運動的性格の積み重ねを基礎として、一九七〇年のマニラ会議における主題「ソシアル・ディベロップメントの新戦略」が討議されることとなったのである。ここでは社会福祉概念を、社会情勢の急転換に対応してイメージ・チェンジする必要が強調された。即ち(1)社会開発にイニシアティブ担当の責任を担うソシアルワーカーが、社会福祉計画樹立の戦略に対する見識をもつ必要と、(2)その社会福祉計画の実施を担当するワーカーの実力涵養の方法とが論ぜられ、専門職理念の革新が痛切に求められる場面が繰返される会議となった。それはワーカーの理論上の変革を要求するのみではなく、有能なスーパービジョンのもとで実践能力の涵養を計る必要を強調するものであった。従って大学福祉教育における実習活動およびスーパービジョンの強化が、いままでに無く強く要望された。大学と現場の地続きの研修教育方法の確立を求める声には、一入感銘深いものがあつた。

併せてここに記しておきたいことは、一九七一年秋、仲村優一教授をはじめ、日本の六名のグループが、国際社会事業学校連盟のアジア・セミナー（ボンベイ）に出席する機会をもったことである。そこで私たちが学んだことは、アジア的環境に即応する教育方法確立の方向と、特にまた地域の特異性に添う福祉ニードの調査方法と、それを行政へ受けとめさせる戦略の諸点であった。ここで視線を集中する福祉ニード、社会福祉調査、社会計画、社会福祉行政という一連の研究・実践の体系に対して、日本の社会福祉教育が未だ時勢の要請するところを正確に対応し得ず、はるか離れたところに独善の仮住居を構えているのではないかという懸念は、それ以来、私の胸中を往来していまでも地響きを断たないのである。

国際社会福祉会議が取り上げる主題は、その時どきの世界的関心に焦点をあてるけれども、それは無方針に当座的な想いつきをテーマとして選んできたのではない。各国社会の産業化・都市化・国際化の潮流に掉さして、社会福祉本来の課題を遂行するために、つねに一貫する基本方針に従って、必要な手順を一步一步踏みしめてきたのである。

ショットランド教授を言わしむれば、七〇年代の社会福祉展開の背景は、(1)六〇年代の諸国の福祉活動の積み重ねの結果として、資本主義体制たると社会主義的体制たるを問わず、世界的に社会保障を重視する傾向を強めてきたこと、(2)社会福祉行政への住民参加が運動のひろがるにつれて、年金受給者やクライアントをつつむ地域住民自体の福祉行政における意思決定への参加の意欲を昂め、社会福祉行政は従来の中央集権的一方通行の方向から、地域社会への分散化の傾向を次第に色濃くしてきたことを特徴とする。

斯かる社会福祉環境のなかで、七〇年代の社会福祉のテーマは、次のような社会的要因を考慮に入れて選定しなければならぬと云う。(1)老若閥の対立、(2)宗教の低調化、(3)新知識による旧来の信念への反抗、(4)各国における社会経済事情、特に家族関係の変化に対応する新しい「社会的タイプ」形成への戦い、(5)従来無力であった貧困階級の社会的勢力の拡大、(6)ストックホルムにおける「国連人間環境会議」にみられるように、国際的協力方法の変化してきたことなど。

ショットランド教授は、七〇年代の社会福祉の特質は、「社会的ニードを行動へ」(Social needs into action) 前進せしめるための「抗議運動」(protesting movement) の性格をもっと主張する。その理解の根底にあるものは、世界的傾向としての資本の独裁的支配による国民大衆への圧迫、既成秩序の諸弊害に対する民主主義的挑戦である。もちろん、国際社会福祉協議会会長の重責をつとめる立場にあって、しかも多年の習練に国際人として円熟の境地を歩むショットランドその人であってみれば、二千名の諸国代表を前に、煽情的な革命理論を振りかざさうなどとは誰も期待していない。しかし「社会的ニードを行動へ」前進せしめるための「抗議運動」の指導理念として語る六項目は、「根本的」(radical) という意味でまことに革新的な要素を含むと云わなければならぬ。

その六つの目標とは次のごときものである。

- 一 経済的正義——「この目標を筆頭に論ずるのは唯物論を強調するものと評する人も多いであろう。私は、経済的正義は今日の多くの社会抗議運動の根底にあるものだ、と答えるほかはない。」として、失業、疾病、老齢の保護、最低生活の保障、貧富格差の短縮等を、経済的正義の課題として先ず強調する。
- 二 経済的バランス——インフレ無き完全雇用、基本的物財およびサービスを購入し得る適正所得など。それらは現代国家における政府活動の主要部分を占むべきものである。
- 三 経済成長——人口増大、生活水準の向上に対応することを可能ならしめる生産ベースの維持。
- 四 機会の均等——人々の内面的利他主義と連帯感の最善の表現を可能ならしめるに必要な、経済的機会および政治権力の均等。
- 五 コミュニティおよび社会サービスの提供——教育・保健・レクリエーション・児童保護その他の基本的サービス。
- 六 意思決定への参加——意思決定に対する特権階級の優位性という信念は消滅し、社会プログラムの成否は、その意思決定に影響を受ける人々の参加に依存するという考えは強めらるべきである。

ショットランド教授は、これらの提言について、こう付け加えた。「諸君のうちには、これら諸目標があまりにもユートピア的で理想主義的であると抗議される人があるかも知れない。しかし私は、昨日のユートピアは今日では実在となると申し上げたい。夢こそは、進歩の第一歩である。良き社会は先ず想像力(imagination)から始まる。……嘗っては誰も月に降り立ったことはない。しかし今はそれを成し遂げたのである。嘗っては、私たちは全文明を破滅させる力をもたなかった。しかし私たはいま、新破壊兵器をもって全滅させる力をもつに至ったのである。」

ショットランド講演を聴きながら、私は幾年前のこと、厚生省のある高官が、「厚生省の基本的態度は、佐藤内閣に抵抗することにあると考えています。」と私に語ったことを、不図思い出したのである。

五 社会福祉新展開の方向

国際社会福祉会議における社会福祉理念の新しい形成は、いつの場合にも、出席者たちにとって、そのハイライトになる関心事である。この激変する社会に対処して、社会福祉の基本的理念が的確な歴史的任務を果たし得ているか否かという自己反省は、現場に責任をもつ凡ての人々がつねに謙虚に繰返さなければならぬ専門職的課題である。ヘーグ会議の「激動する変化状態における社会福祉政策の展開——社会福祉の役割」という主題に應えるロンドン大学リチャード・M・ティトマス教授(社会行政講座担当)の主講演は、世界的に注目を受けてきた彼の過去の諸労作の結論たると同時に、同会議に出席する専門家たちの心の渇きを癒す含蓄ある論述として、とりわけ興味のあるものであった。

ティトマス教授は、社会福祉政策の新展開の方向を語るに先立って、社会政策の多くの領域で社会的成長(social growth)のインディケーターに関する定義と測定が困難あるいは不可能であること、特に福祉ベネフィットの数量化が不可能であることの結果として、変化についての諸問題に接近する場合に、社会的なるものに対する経済的および技術主義的なるものの支配や、住宅・教育・生活水準・社会保障・児童福祉等の社会福祉サービスにおいても、非人格的な

社会福祉の国際的動向

運営が主軸となる欠陥を生じていることが、将来の社会福祉の課題を考慮するに当たっても、誤った解釈をうみだす危険の原因となることを指摘する。

社会福祉の課題は、「貧困」の解消にあるとされるけれども、それと戦う経済的正義は、異なる社会類型、異なる文化的・経済的および価値体系によるそれぞれの文脈(context)において考うべきである。従って貧困を、単に日常生活上の計数的貧困として考えるのでは足りず、より広義の貧困、即ち財政的あるいは土地や食糧における資源使用方法の貧困、感情の貧困、言語とコミュニケーションの貧困、諸感覚の貧困、傾聴と学習の貧困、社会関係と差別の貧困のごとく、社会的に継承され、心理的に永続する諸貧困を視野に入れて考えなければならぬと云う。

実在する「社会人」(social man)は、単なる「経済人」(economic man)よりも遙かに複雑であり、従って社会福祉政策においては、経済的視点からの職業福祉(occupational welfare)や財政福祉(fiscal welfare)とは区別される社会福祉という総合的視点をもつ必要がある。この角度から、ティトマスは、社会福祉の発展過程における三つの類型を分析する。

第一は、社会福祉政策の国家モデルである。ここでは、社会福祉は全体として、あるいは主として、経済的貧困者およびある種の要救護集団に対する限界的役割(marginal role)を果たす。それらの人々は、社会にとって「問題」と解せられ、社会病理学の範囲において取扱われる。貧困者を他から分離し、特に「問題」概念をもって取扱う結果として、非難的焼印を押しつける社会的諸処置をうみ出すに至る。斯かる狭隘な社会福祉の接近方法は、私たちの身分システムのもつ価値感を強制するだけではなく、人間の変化の過程を無視し、貧困者を国民のなかの分離された永続的部門に属するものというイメージをつくりあげてしまう。公的扶助を創出した初期的理論では、家族や市場経済が個人のニードを充足し得なくなったとき、この非福祉状態(diswelfare)への改善(betterment)ではなく補償(compensation)として、福祉機関が援護するものと考えたが、その解釈は、今日といえども個人主義的自立主義者たちをして、いわゆる

「マージナリスト的態度」(Eugen Pusić)を採らしめている。人間の可変性の過程を無視するこの考え方は、経済政策における社会的構成要素をも、また社会政策における経済的構成要素をも見失うもので、要するに全人的実在の真相にまなこを閉じているに過ぎない。

二 産業的業績達成モデル(The industrial achievement-performance model)——その含蓄するところから意識すれば、経済成長達成モデルとも云うべきもの。それは、教育、公共保健施設、社会保障など、経済に隣接する社会福祉施設に重要な役割を担わしめるものである。その主張点は、社会的ニードをメリット、達成された状態の差異、業績遂行および生産の諸点を基礎に充足さるべきものとするところにある。従って財政的福祉、職業的福祉の体系を適して対応することに可成り重点をおいて考えようとする。このモデルの諸目的は、労働および貯蓄誘因、資本蓄積、努力と報酬、階級および集团的忠誠心等に関する経済的および心理的理論に基礎をおいている。ここでは社会福祉制度は、個人の変化するべく観念・価値および信念の結果とか、集团的利害および圧力の働きや影響に依るものではなく、ある種の経済的社会状況が、社会に社会福祉行動の特定コースを要求するところから、成立をみるに至るものと考えられている。このモデルの追求されるところでは、結局は、人々のあいだに資源配分上の一層大きな不平等を生ずることになる。

以上の二モデルを総括すれば、社会福祉を資本主義経済の付属物(adjunct)として、経済成長の手段たらしめようとするものであり、これによって社会福祉は、経済的機能的技術中心主義に追隨する役割を演ずることとならざるを得ないわけである。

三 制度的再配分モデル(The institutional-redistributive model)——テイタムス教授自身の主張するものである。これは社会福祉を社会における基本的総合制度として、ニード原則に基いて市場経済の外側で、普遍的および選択的サービスを提供するものと考ええる立場である。階級・人種・性、あるいは宗教の区別に係わりなく適用される普遍的サービスは、社会連帯、利他主義、寛容、責任等の諸価値を尊重する態度・行動を育成し促進する機能を果たすものである。

社会福祉の国際的動向

テイトマスの引用するケネス・ポールディングの言葉をもってすれば、「社会政策の全側面を結合するもの、而して単に経済的な政策からそれらの側面を区別せしめる一つの共通な要素がありとすれば、それは他のところで『総合的体系』(the integrative system)と呼ばれてきたものである。……一般に人が係わりをもつあるコミュニティを巡って、その人の“the identity”(統一的人格)を確立する」ことが「社会政策の目的である。」(Kenneth Boulding, *The Bouldings of Social Work, Social Work, Vol. 12, No. 1, Jan. 1967, p. 3.*)

社会福祉は、居所や民族について、いかなる境界や人工的な制限法をも認めない。この第三のモデルは、種々の非福祉や産業・技術・社会経済的変化の分裂的作用に関する理論に基づくとともに、人を単なる個人としてではなく、諸集団や諸結合体の一員とみる社会的正義の観念に基づくものである。この力動的で積極的な変化動因として働く社会福祉は、(1)総合的価値の促進、(2)将来の非福祉の防止、(3)社会福祉目的をもつ経済政策の貫徹、斯くして(4)「絶えざる資源支配」(command-over-resources-through-time)による再分配を成し遂げるのである。

テイトマス教授の主張の中心点は、要するに、社会福祉の過去の役割があまりに狭隘なものに局限され、社会の進展に立ち遅れて、当面の個人の社会的因果関係を中心とする分析的意味でのクライエント志向に偏することを改め、個人的イニシアティブよりも、老若・疾病・労働不能者等へのコミュニティ・ケアによる集合的アクションへ強調点を転換し、単なる経済人ではなく、より広汎な社会人のための社会的結合の機能を追求すべきであって、一施設内の処遇方法のみに甘んじたり、実業家本位の経済・市場の利害に受動的に追従し、その付随物的役割を果たすべきではない、というにある。社会人として生活自体を出当点とする社会変化の社会計画を追求するとき、その目的としてはなく、結果として、経済開発のためのマン・パワー政策に貢献するのである。そのとき初めて、*国連報告 (UN: Report on the World Situation, No. 61, IV, 4, p. 23.)*の「経済的なものと社会的なものとの分離は、アカデミックな分析や、政府の部門別化セクシヨナリズムの加工品 (artifact) であることが多く」という指摘が、意味をもつ。即ち経済開発と社会

開発との区別は、判然とし難いものとなるのである。トーニーは、「社会問題は量(quantities)の問題ではなく、割合(proportion)の問題であり、富の金額の問題ではなく、諸君の社会組織の道德的正義の問題である。もしわれわれが、平和で満足な社会の実現を、物質的福祉の普及のうちにのみ求め得ないとすれば、それをいずこに求むべきであるのか。それは人類の良心によって正しいと認められた生活法則のなかにある、と私は答えよう。つまり貧しい社会も、まことに幸福で満足な社会であり得るかも知れない。」(R. H. Tawney, *Commonplace Book*, 1972, pp. 18-19)といったが、そのヒューマニズムこそ、ティトマス教授の社会福祉政策の根本にある社会哲学である。

彼は、現在の社会福祉、コミュニティ・ディベロップメントの力量不足のゆえに、現代国家体制の問題における平等実現に敗北主義的諦観を抱く批評家たちの意見に組みしなない。社会福祉政策を矯正しようとする社会的勢力は、「二十世紀の子ども」であり、物財の貧欲な所有から道德的理想への転換は、今始まったばかりであると考えているのである。

ティトマス講演は、まさに現代社会福祉の転換点の所在を明示する格調高く、洞察に富む「名講演」と評すべきものであって、今後の社会福祉の発展を占う良きすよがとなるであろう。

六 社会福祉教育の新段階

国際社会福祉会議に先立って開催された国際社会事業学校会議(八月十三—十九日)は、「社会事業教育の新主題」(New Theme in Social Work Education)をテーマとした。いまやソシアル・ワーカーの活動は、時代転換の波に洗われ、本質的検討および改革を必要としている。この世界的な社会的激動(social upheaval)の時期にふさわしい社会福祉教育の民主化を求めて、その方法論をいかに改訂し、いかなる新カリキュラム様式を採用すべきかが問われている。

この会議では、最近まで国連で働き、このたび国際社会福祉会議の最高の荣誉とするルネ・サンド賞を受けたジュリ

社会福祉の国際的動向

ア・ヘンダソンの「社会変化の誘導」(Guiding Social Change)、管(1955—1960年)国際社会事業学校連盟会長を勤めたイヤン・F・ドヨングの「社会事業教育の回顧」(A Retrospective View of Social Work Education)、ロンドンの社会事業訓練所長E・マチルダ・ゴールドバーグの「社会調査の使用」(Use of Research)のとき主要講演が行われ、また「社会事業教育への新貢献」「カリキュラム構成の諸原理とカリキュラム組織の進展」「社会事業教育と社会的責任」「社会計画のための社会調査と社会調査の使用方法」などのパネル討議の時間をもたれた。開会に当って会長ヘルマン・シュタイン博士が、巨大社会のめぐるましい変化が喚びおこす社会福祉政策の転換に対して、社会事業教育が、従来の社会事業の固定概念に執着して、真の対応能力を弱めていることが、諸国において、ソシアルワーカーの社会的評価を低下せしめている実状への率直な反省に立って、現代の社会ニードの要求するところに的確に適合する新原理の探求と、新カリキュラム編成を速急に推進すべきことを強調したことは、あとの国際社会福祉会議の全体的思潮と考え合せて、一層切実な問題意識を投げかけるものと受け取られることであつた。この要請に依りて、この会議を通じて討議された事柄の全貌を伝えるには、多くの紙数を必要とするが、ここにその簡潔にそのトレンドを顧るこゝとが、国際的動向を考察するに当って肝要なことと思われる。

ヘンダソン女史の指摘するように、今日の国際的規模をもって流動する社会変化に対応するためには、一國の社会福祉政策も、国際的標準に基いて、「先取りされた目標」(pre-determined goal)に向つて組み変えてゆくことによつて、一段と急速に社会的正義、開発、環境再調整を進める途を拓かなければならない。従つて社会変化への誘導方策は、何よりも先ず政治的過程への進出に求められなければならない。必要なソシアル・アクションの遂行のための現代的技術の研究を前提条件とする。全国的・地方的および地域社会計画を樹立するために、私たちの目標達成の線に沿う社会計画の道具として、運営方法、情報科学の使用などを考究しなければならぬ。それには、ソシアル・ワーカーとしては、先ず地域社会の目標設定および目標達成のプロセスに地域住民をひろく参加せしめる社会技術を習得して、地域社会計画

の実現を強力に進める日常行動の場面をもつ。ソシアル・ワーカー参加による地域福祉計画の欠如するところでは、従来の地域計画にみられるように、単に建設当局の思考範囲に局限されたニュー・タウン、工場誘致、ダム建設等をもつて、発展過程に横たわる人間環境の汚染への考慮を抜きにした物理的計画のみが独走するのは、避け難い成行きである。

この人間環境的視点を加えた正しい計画化が、今日切実に求められている社会開発計画であり、社会変化に追隨するのではなく、逆に計画化によって社会変化を誘導する社会福祉政策無くしては、いかなる社会経済計画も、社会的混乱の今日の状況を処理することはできない。その意欲的な試みを展開しているのは、フランスやユーゴスラビアである。ユーゴスラビアでは一層豊かな住居・消費物資を求める労働者や、地方的・地域的自主性・自律性を求める住民の意思を経済運営に参加せしめることによって、五カ年計画の推進方向を根本的に変更せしめることに成功したのである。この国家開発計画における行政の地域的分散化の傾向は、先進国に共通した動きであり、スウェーデンでは、地方社会の「第一コミュニティ」から、地域社会の「第二コミュニティ」に、社会福祉運営の責任を委譲し、また英国では、「シーボーム報告」(The Seeborn Report, 1968)の勧告するところに従って、国が財政的責任を一層深く担う反面に、一九七二年から地区への広汎な行政移管により、住民参加の福祉行政を強力に進め始めているのである。社会変化に直結するための社会福祉法制の「オーバーホール」が、今日の世界的課題となっている。

社会変化誘導のための科学と技術学の発展は、いま工業、農業、運輸、コミュニケーションの領域の諸弊害を契機として、人間科学の分野に、新たな活力を求めている。しかし政治家や法律家の以って規準とすべき目標は、誰が決定し得るのか。「何が望ましい変化であり、次の世代の変化のために、その変化の速度が促進せらるべきであるのか、あるいは停止さるべきであるのかを誰が決定するのか。多くの社会の古典的な答えでは、経済力をもつ個人や研究所、あるいは主要な政治的影響力をもつ社会的身分の人々を指さすことであろう。しかし、これらのグループはもはや自分たちが解答をもつという自信を失い、活動する諸勢力に対する統制力を喪失していることに、他のどのグループよりも困惑

している、ということもまた事実なのである。」(ヘンダソン) いま必要なことは、社会の現場にあって、例えば社会保障はいかに改善せらるべきであるのか、所得配分の適正化のために所得税はどのように改革されるべきであるのかを研究している専門職的ソシアル・ワーカー、教育者、保健従事者たちの支持のもとに活躍する学者が、専門の行政官と協力することである。しかも学者、官僚、技術家は、労働組合、婦人団体、青年組織、経済研究所や、ソシアル・ワーカー集団のごとき民間団体との密接不離の関係を瞬時も断ってはならない。最近、ソシアル・ワーカーたちが社会改造の意欲に燃え、そのクライエントを搾取から守り、法制・行政当局に影響力をもつべく、覚醒の機運を俄かに高めつつあるとき、社会福祉教育は、一体どのような用意をもって、これに答えようとしているのであろうか。

欧米の社会事業教育は、ド・ヨング博士の指摘しているように、いま嘗てない転換期を経験しつつある。その揺籃期の二十世紀初頭には、西欧の社会事業は、友愛訪問、救貧法行政、囚人リハビリテーション、近隣活動、住宅改善、教育改善、保健法制、労働者災害補償計画、産業労働者組織、さらにこれらの諸目的のための政治的動員というような広範囲のものまで包含していた。それは、当時の社会事業が同時に政治的舞台に活躍する人々の職場ともなっていたからである。米国の慈善組織化協会(COS)も、「社会状態改善部」をもつ時代であった。従って英国社会事業教育の先駆者となったThe London School of Sociology(一九〇三年)でも、救貧法制および社会改善を扱う学部を創設し、またアムステルダム社会事業学校(一八九九年)でも社会主義、労働組合、社会法制の歴史の講座を設け、社会的ニードの認識、睡れる社会的責任感の喚起につとめている。この種の学校の創立そのものが、社会福祉実践の有効性やニード対応能力の欠落に対する不満に発し、社会改造の問題と結びつかざるを得なかったからである。

「社会改善」の意図は雄大であっても、その実践は狭隘な地盤に拘束せられ、実際能力と技能を訓練するための現実可能な領域を選択するとすると、選択はつねに制限を意味し、その後の教育は狭い活動範囲に局限されざるを得なかった。社会事業運動が、開明された自由主義的ブルジョアジーに社会的起源をもつことも一因であれば、また社会保険より社

会保障への動きが、社会事業の機能を限定させる事情となったことも影響しているであろう。いずれにしても、即座に援助を求めている同胞への具体的な個人援助接近方法が、社会事業教育の首位を占める時代が到来したのである。殊に第一次大戦後の米国では、専門職的方法論と云えば、具体的援助方法を意味するかのごとくに解釈された。一九五六一五年の加奈陀トロント大学における三箇年計画のように、社会福祉政策の領域に進出しようとする努力も無かったわけではないが、欧米において、永くそれが定着をみるに至らなかった。

ルビイ・パーネル教授の講演 (RUBY B. PERNELL, *New Trends in Curriculum Development in Graduate Schools of Social Work in the United States*) に於ては、一九五〇年代より六〇年代初頭にかけて、米国の社会事業教育の強弱点は、専門職としての社会事業の独自性の確立にあって、社会機能的枠組み (“Social functioning frame of reference—Perلمان) に関連する行動理論に基づくゼネリック・プラクティスが、社会事業の専門性を担うものとして尊重された。それは、ケースワークがカリキュラムの首位を占める時代であった。しかし五〇年代末葉から六〇年代初頭にかけての米国における貧困および民族問題の重大化は、ソシアル・ワーカーをして、一対一の関係で実践方法の精密化を急ぎつつあった諸問題の多くが、むしろ社会制度的性質を担うことを認識せしめ、ソシアル・ワーカーの役割を反省させ、新しい型の現場実践経験の開発にふさわしい社会的・行動理論を探索させることとなった。一九六九年、社会事業教育協議会は、社会事業学校の単位認定のための公式カリキュラム政策の大改訂を試みたが、そこでは各学校の大幅の自由裁量を認めつつ、全カリキュラムのなかで、実質的知識および教育目的の三つの分野を規定した。

- 1 社会福祉政策およびサービスに関する内容
- 2 人間行動および社会的環境に関する内容
- 3 社会事業実践に関する内容

専門職的能力の倫理的および科学的の両側面の涵養が、教育プログラムに統一されることによって、変化する社会環

社会福祉の国際的動向

境に適合するカリキュラム政策を進めることになったが、それはより広汎な社会変化、また「貧困との戦い」(The "War on Poverty")への政府介入に刺戟されたからである。このカリキュラム変更は、目標若くは目的、組織、内容、教授法の諸領域にわたって進められた。

目標若くは目的の最も顕著な変化は、個人的機能の回復・維持または昂揚ということよりも、民衆全体の集团的福祉の推進に係わる社会事業の機能の強調への努力が払われたことである。エベリン・バーンス女史 (Eveline M. Burns, "Tomorrow's Needs and Social Work Education," *Journal of Education for Social Work*, Vol. 2, No. 1, Spring 1966, pp. 10-20) のいみじくも指摘したように、「就中重要なことは、個人の内面に進行することへの強調から、社会的機能の改善への強調に移った点である。」パーネルの次の言葉は、注目を要する。「このことは、ケースワークは死滅したが、ことを意味するものではなく、多くの学校で、ケースワーク実践のための準備目標が、中心的舞台から側方へ移り、体系の変化に係わる諸目標に地位を譲るか、あるいは分担しあうことになったという意味なのである。大多数の学生は、依然として、専門職的能力を養う主要な領域として、個人および家族への直接サービスを選択している。しかしこの種の実践に備えることを専門とする学校でさえ、学生たちはずっと広汎な社会問題や変化の諸戦略を取扱う内容を要求しているのである。」クライエントを「消費者」とみる概念は、援助関係における力の平等的地位への再調整を求め、クライエントをその環境の状況の原因ではなく、却ってその犠牲者とみて、ワーカーの一層広汎な社会的責任に注意を集中することを求めているというのである。

社会福祉教育は、斯かる趨勢に従って、社会福祉政策をカリキュラムのなかで重視し、ソシアル・アクション、行政および管理、社会計画樹立方法等を新体系のなかに取入れることが、ひとり米国のみならず、ひろく各国のカリキュラム再編成の新傾向となりつつある。

いま一つ、国際的に注目すべき新しい潮流は、社会福祉教育における統一目標を中心とする、各課目の「連続体」

（“continuum”）の追求と、その現場における実施を重視する「スーパービジョン」重視の努力である。

全人的人間を激変するコミュニティのなかで処遇する社会福祉実践方法の探求に際して、各学課程が銘々構いの理論研究と対策を推し進めて、それに統一的人格として実在するクライエント個人を、コマ切れに分断し、クライエント自身への非福祉（diswelfare）的処遇に陥る弊害を克服するためには、教育者みずからが、同労の教師のみならず現場ワーカーとも協力して、その国その時代の社会的現実 に密着して、統一目標、また可能最高限の共通価値観を中心に、教育内容における諸課程の統一性を確保することが、クライエント本位の社会福祉実践に一段と重要性を加えている。それは、一つには社会福祉学研究が全人的人間（The whole human being）を、諸要因の力動的に総合された現在の局面において把握する科学的方法を採用し、経済学・心理学・社会学・社会人類学等を融合する場を切実に要請しつつあると同時に、とりわけそれが「激動する変化状態における社会福祉政策の展開」を問題とせざるを得ない社会的局面にあって、個人・集団を包むコミュニティ・ディベロップメントのなかで、コミュニティ・ケアを真剣に考慮する必要の感ぜられるとき、社会福祉教育が分断された個別課目への局部集中化（compartmentalization）に甘んずることは、もはや許されることではないからである。

社会福祉イメーজの革新を協調したマニラ会議は、社会福祉教育における「連続体」理念の評価と、それに対応する「スーパービジョン」の重要性を認識せしめる機会ともなったが、ヘーグ会議ではさらに進んで、大学教育と現場とを地続きにして、スーパービジョンを一段と強化すべきであるということに、意見の統一をみた。スーパービジョンの弱体な現場実践は、実践の確性を確保し得ないだけでなく、発展の展望をももち得ないからである。社会福祉現業が、科学的体系に基くスーパービジョンのもとにおかれなるとき、福祉機能の喪失（dysfunction）は避け難く、従って専門職的権威は保証されず、社会的承認は期すべくもない。

力動的総合理論の進捗し始めた一九五〇年代以来、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

「メンを」、「総合的方法コース」(“combined methods courses”)に結び合せようとする企ては、欧米の先進的大学の実験課題とされてきた。三者を独立的に併立せしめる伝統的教育方法への執着は、次第に反省されつつあるが、これら三領域の総合的方法コースの実現のためには、三者それぞれが共通の概念と活動を形成するための理論的枠組みを先行せしめる必要がある。国際社会事業学校連盟のヘルシンキ会議(一九六八年)に対する米国報告書で、「ケースワーク教育では、個人内面的葛藤の焦点から人間関係のおよび社会的機能の焦点へ、療法中心から問題解決、予防的危機介入、行動変容、情報提供、クライアントのための弁護など、夫婦、家族集団その他のグループへの活動へと強調点の転換が行われてきた。」と述べているが、この段階で「ソーシャル・アクション」「コミュニティ・グループワーク」「計画および予算化」「社会サービス調整」等の講座設置の過程を経て、徐々に総合化への途を歩みつつあるように思われる。

カリキュラム編成の国際的变化を概観すると、顕著に感ぜられるのは、人間行動と社会環境との理論構成において、人間行動の解釈や計画・政策・実施の基礎を、特定の一理論体系に求める方法から転じて、人間と環境との相互作用を分析し、新概念の活用を認める視野のひろい相互影響作用説の導入の方向へ移る傾向が強化されたことである。組織的理論をもって概念的枠組みを整えることが、社会福祉学概論として尊重されることになったのである。

理論構成の高度化につれて、現場の職種が要求する種々の段階の技術的水準に対応して、只一つの専門職教育や現場訓練があるのではなく、ド・ヨング博士のいわゆる「多種レベル・訓練体系」(a multi-level training system)が必要となってくる。ここでは、異なる水準が考えられるのみではなく、同一水準内でも異なる焦点があり、また一レベルから他のレベルへの移動が制度的に可能でなければならぬ。これらの必要に対処して、大学と現場とを結ぶ研修機関は有機的総合性を堅持しなければならぬ。

専門職制度の確立に向けて先端を歩んできた米国において、その専門職集団として民間機関たるソーシャル・ワーカー協会は(NASW—一九七〇年には五〇、四六一名の会員をもつ)米国社会事業学校協会と協定を結び、初め大学院修

了者を社会事業専門職資格者として、協会加入を認めていたが、現場の多数人材要求と、職種により低位訓練をもつて足りる職場事情を考慮して、一九六九年からは、一定の課目履修によりゼネリック・ソシアルワーカーとしての能力をもつ者に会員資格を与え、専門職資格者の範囲を拡大することになった。斯くして専門職集団の裾野は著しくひろげられたが、一方では一九六二年以来、会協会は「有資格社会事業家アカデミー」(The Academy of Certificated Social Workers—ACSW)の組織をつくり、会員中このACSWのメンバーのスーパービジョンのもとで二箇年の実務経験を有し、ACSWの倫理綱領に従う誓約と、筆記試験および口頭試験を経た者を、米国における上級の専門職資格者と認める処置を採っているが、これは「多職種訓練体系」の原則をもつて、専門職水準の高度化を確保しようとする努力に繋がるものである。

七 日本社会福祉の担う歴史的課題

以上、国際会議の目ぼしい動きを中心に、社会福祉の国際的発展の方向を瞥見したあと、省みて私たち日本の社会福祉環境と、そのなかに成育しつつある社会福祉学界の動向を、最初に述べたような、この国の歴史的背景からくる幾つかの特徴と思ひ合せるならば、そこには明らかに進歩性と後進性を見出し得るのである。

1 異質的な「激動する社会状態変化」を体験しつつある日本と欧米とのあいだでは、同じ資本主義高度化の段階でも、それに対抗する民主化勢力の発達程度には隔段の相違がある。しかし日本の社会福祉は、次第に「経済政策の付属物」の範囲を脱して、たとえ労働組合運動・協同組合運動・革新政治運動との提携は不十分であるとは云え、近年俄かに抬頭してきた労組の社会保障闘争や、地域の社会福祉運動にもみられるように、社会的勢力の増大による社会化過程の進行につれて、一般国民の生活防衛活動の前途に、新しい場面を築く可能性を開拓しつつある。社会福祉の主体と対象を分析する視点には、民主化路線への正確な評価が次第に重要となりつつある。国際的視野を足場とするとき、その

効果的な進路が奈辺にあるかを知るとともに、権力構造の後進性にみられる日本の特殊性が、この飛躍的経済成長の時期に、急進展を殊のほか必要する再分配制度にいかにな大きな障害となつていくかを、いまさらのごとくにいやというほど強く印象付けられる。そのことは、社会福祉関係者の総力結集に新工夫の不可欠たることを物語る。

2 社会福祉実践における諸科学の総合的理解という学問的方向が国際的に定着した今日、社会福祉教育の場において、各学究部門および実践現場の“Continuum”理念に基づく総合化の努力は、一層緊急の課題となりつつある。単一個別科学の内的深化・高度化とともに、クライアント個人・集団・コミュニティをめぐる諸科学のチームワークが不可避のものとなりつつある。また制度論と方法論との対立という形で進行するわが国の社会福祉論争は、従来の伝統的発想方法を乗り越えて、コミュニティ・ディベロップメントのなかで個人および集団の“the identity”の確立をめざす社会福祉政策の根本目標に向つて、論点を整理・再編成する必要があるであろう。そのとき、人間をめぐる価値観と権利意識の重要性を問題とする社会福祉学研究は、「人間」の協同社会的固有性をつねに厳格に追求しなければならぬ。日本社会の体質の然らしめるところとして、この点では、いまのところ、残念ながら後進性を脱し得ていないことは、誰しも気付くことであろう。

3 社会福祉の国際的潮流は滔々として、民主化路線を進めつつある。その特質は、既述のごとくクライアント中心に、福祉ニードを正確に社会福祉管理に直結するところにある。社会調査、社会計画、その計画実施における行政管理、これらの過程を推進するソーシャル・アクションの全体を総括して、「社会福祉管理コース」と呼ぶ。ここに云う“social welfare administration”は、従来「社会福祉行政」と翻訳されたけれども、それは単に国および自治体の行政管理を意味するのではなく、この「アドミニストレーション」とは、岡部史郎氏の書『行政管理』に記されている言葉を以てすれば、「一定の目的を定め、この目的を実現するために、人と人との協力・分担の関係を作りだすところに、分業と組織が生れるが、この分業と組織を生み出し、これを維持し、発展させる意識的なはたらきこそ、管理と名づけられ

るものである。」(同書三頁)とあるように、組織行動を適正に発展せしめる普遍的性格を含蓄する用語である。

私たちは未だわが国の社会福祉教育に、「社会福祉管理コース」を成熟せしめていない。しかし、これは日本社会福祉そのものの前進のためには、私たちのカリキュラム再編成の主題として取り上げらるべき緊急性をもつ問題なのである。

また社会福祉の民主化は、欧米の実例に示されているように、政治構造の民主化と相互補完的關係をもつ。その未発達段階にあっては、官庁による公的社会福祉の独走に委ねるのではなく、公的と同時に民間社会福祉の研究と実践を進めることは、社会福祉の民主化体質を準備するために特に重要な意味をもつ。地域社会の民間活動の自主的展開を基盤として、初めて先に記した国・地方・地区の三段階の有機的な社会福祉計画と、英国やスウェーデンにみられるような、社会福祉行政実践の地域分散化とは、現実の意味をもつに至る。社会福祉計画における私の「批判的協力關係」^(註)のための民間社会福祉の活力の有無こそは、日本の社会福祉全体の流れを変える分岐点となることを忘れてはならない。

今回の第十七回国際福祉会議は、一九七四年夏、アフリカのナイロビで開催される。ヘーグ会議の一つの特徴は、アジア諸国およびアフリカ諸新興国が、開発途上国のもつ独特の逆境のなかで、諸先進国とのあいだに開かれた幅広いギャップをいかにして埋めるかという困難な課題を、いまままでにない痛烈な叫び声を以って投げかけてきたことである。場所柄から考えても、次の会議は一層その問題を鮮明ならしめるであろう。私たち日本人は、何よりも先ず近隣のアジア諸国に対して、何を貢献し得るのであるか。そのための心準備と実能力とを、果たして私たちは持ち合せているのであろうか。アジアは私たち日本人に呼び掛け、しかも私たちは未だそれに沈黙している。私たちが人類の一員として、それに答える良心と勇氣と力量とをもつ国際人たり得るか否かは、今後毎日に、世界の歴史が私たちに問い続けることであらう。

(註) 拙稿「民間社会福祉の本質的課題—公的サービスとの批判的協力關係について」『評論・社会科学』第四号(一九七二年七月) 同しく拙稿「社会福祉とソシアル・アクション」『評論・社会科学』第三号(一九七一年十二月) 参照。