

社会福祉における国際性と地域性

——第九回国際社会事業会議に学ぶ——

鳴田啓一郎

昭和卅三年十一月廿日より七日間、東京において開催された第九回国際社会事業会議(The International Conference of Social Work)、およびそれに先立って同じ会場で催された国際児童福祉研究会議(The International Study Conference on Child Welfare)並に国際社会事業学校会議(The International Congress of Schools of Social Work)は、社会福祉の領域におけるわが国最初の本格的な国際的会合であり、従来、書籍や雑誌を通してのみその名を知っていた諸国の斯界の指導者たちが、一堂に会してその意見を交換し、また親交を温めることのみを以ってしても、わが国の関係者たちに与えた印象は極めて大きかったと言わなければならない。

国際社会事業会議には、四十一カ国から一六九一名が参加し、それぞれの国の文化や経済構造の相違、また言語の障害を乗り越えて、人類の幸福のために、その最も切迫した問題を孕らむ社会福祉の分野で、相互の協力を進めようとしたのである。それは原子力競争への危惧に脅かされつつあるいまの国際環境では、最も地味な、しかし最も建設的な平和運動としての実質を荷負うものであった。猜疑や嫉妬や優越感情が、民族と民族とを隔てつつあるときに、かくまで

社会福祉における国際性と地域性

善意に溢れた人々の国境を越えての結び付きが、現実にも可能であることを教えられただけでも、会議の成果は莫大であった。しかし学徒としてこれに出席し、会議に期待したものは、それとはおのずから別箇の事柄であった。「国際的」な会議を通して、われらは何をその独特の教訓として学び得るのか。社会環境の異なる諸国が、それぞれの国の社会事業をいかに理解し、反省し、次のステップをどのように考えているのか。それが日本のわれわれにとって、何を教えるのか。しかしそれらの問いをこころに抱いて出席したわれわれが、進行する会議から受けとった教訓は、必ずしも同一のもではなかったであろう。各自の研究領域の相違や理論上の懸隔からも、同一の現象を異なる意味において理解することがおこるのは当然のことであるが、とりわけ今回の会議は、その規模が大きく、主題を「社会福祉と社会資源——社会的ニードのための資源の動員」に局限するにもせよ、その論題は、総会におけるスニーデン人で廿世紀財団研究所長をつとめる Gunnar Myrdal 博士およびビルマ人でオックスフォード大学に経済学講座を担当する Hla Myint 博士および米国のニューヨーク・タイムズ編集委員を兼ねる医科大学教授 Howard A. Rusk 博士の主題講演のほか、四つの委員会と十五の研究部会の取扱う広汎多岐の項目にわかれているので、その全貌を一挙に把握することは、到底不可能と言わなければならなかった。

私は各国国内委員会よりの二名の代表者と国際機関代表者によって構成される委員会のうち、「経済発展政策と社会福祉発展政策との関係」を論議する第一委員会の七回の会合に出席したので、他の三つの委員会や十五の研究部会の討議内容については、ただその報告書を通してしか知ることができない。しかもその報告書は、討議の結論を簡潔に要約したものにすぎず、その結論をうみだす過程における各自の意見発表こそ、学問的に示唆するところが多かったのである。児童会議や学校会議は、会議規模も小さいし、部会数も少ないので、その大勢の把握は社会事業会議よりも遙かに容易であったが、それとても例えば訛りの強い多弁なインド人の英語を理解するには不十分な私のヒアリングでは、聞き落しをしている部分も少くなかったことであろう。過去に二、三の国際会議に出席した経験のある私は、国際会議とい

うものは、会議のあとその文献を再検討し、反趨し、整理する努力をしなければ、その成果を適確に把握することはできないという実感を、今回の会議を通して再び強く味わされたのである。

ここに記述しようとするのは、学徒的立場からみたこのたびの国際会議の二、三の教訓に就いての分析であり、それを通して社会福祉における「国際性」のもつ意味を、その「地域性」との関連において探究したいと思う。そのことは社会福祉学の建設途上にあるわが国学界の学問的雰囲気为背景として、自己の研究に新しい視野を授けるものとなるであらうと期待されるからである。

二

われらは今日、国際的な社会福祉機関として、種々の型の組織をもっているが、Walter A. Friedlander によれば、それは次の四グループに分類される。^[註]

- 一、国際的性質をもつ政府機関（例えば国連、世界保健機構 W・H・O、ユネスコ、国際労働機構 I・L・O など）
- 二、私的国際組織（例えば、国際社会事業会議 I・C・S・W、国際赤十字社、国際児童福祉連盟 I・C・W・U、世界精神衛生連盟 W・F・M・H、世界 YWCA、世界青年アッセンブリーなど）
- 三、その活動を他国にまで拡大する各国政府機関（例えば米国籍児童局、米国公衆保健サービスなど）
- 四、その社会サービスを他国にまで拡大する各国民間機関（例えばデンマークやスウェーデンの赤十字社、スイス歐洲援助会、米国籍フレンド奉仕委員会、教会世界奉仕団など）

〔註〕 W. A. Friedlander; *Introductions to Social Welfare*, 1955, p. 528.

即ち国際社会事業会議は、社会福祉関係の国際機関の四グループのうち、第二の私的国際組織に属するものである。

この種の国際会議の設立を提案した最初の人は、巴里の Clotilde Mulon 博士であったが、その真の創設者であり組織

者となつたのは、ベルギーのブリュッセル大学の René Sand 教授であつた。米國社会事業會議の一九二三年會合における彼のアピールに基づいて、國際社会事業會議がその最初の會合をもつたのは、第一次世界大戰後の一九二八年、巴里においてであつた。既にこの第一回會議において、四二カ國二、四一八名が参加し、日本からも公私團體代表十五名がこれに参加したのであるから、かかる性質の國際會議が、いかに世界の要望に支持されるものであつたかを窺うことができよう。既にその集會において、社会事業と産業・公衆衛生との關係、社会事業の一般組織、社会事業従事者の訓練、さらにケースワークの方法などが議題に載せられたことから知られるように、この會議は、社会福祉における經驗と見解とを交換するための、包括的な國際フォーラムを設けようとする意図をもつていた。即ち「この國際會議の目的は、相互の知識交換によつて、社会福祉体系と社会事業方法を進歩せしめようとする企図をもつた世界各國の社会事業家を一堂に集めることにある。」^{〔註〕}

〔註〕 W. A. Friedlander: *ibid.*, p. 529.

巴里會議のあと、一九三二年に独逸フランクフルト・アム・マインで「家族と社会事業」を主題に、三六年ロンドンで「社会事業とコミュニティ」、そののち第二次世界大戰による中断を経て、四八年米國アトランティック・シティおよびニュー・ヨークで、住宅問題を中心に、五〇年には再び巴里で社会事業の技術や社会事業の將來の問題を中心に、五二年には印度マドラスで「生活水準向上におけるソーシャル・サーヴィスの役割」、五四年には加奈陀トロントで「自助および協力的行動による社会福祉の増進」、五六年には独逸ミュンヘンで「工業化とその家族のためおよび社会のための社会事業に及ぼす影響」を主題として會議が催され、このたびの東京における第九回會議へと受けつがれたのである。これらの主題には、その時期的影響や地域的特殊性の反映が見られるが、その全体を貫いて、各國における社会保障の進展が、「社会事業」の内容に次第に変化を生ぜしめつつあることが感じられる。

「社会福祉」とは、満足な生活並に保健水準に到達し得るように、個人およびグループを援助すべく計画された社会

サーヴィスの組織体系を意味するが、「社会事業」は今日の新しい理解では、より狭義の専門的サーヴィス、即ち人間関係の科学的知識と技術に基礎を置いて、社会的および個人的満足と自立とを實現し得るように、個々もしくは集團のなかにある個人を援助する専門的活動の分野を指示する用語となりつつある。しかし「社会事業」という言葉が国際会議において用いられる場合には、国際会議に包含される未だ社会サーヴィスの初期的段階にある国々で、歴史的に用い慣わされてきた「社会事業」の含蓄するものを受け入れて、極めて広汎な内容をもった呼称として用いられる必要が起ってくる。それゆえに本会議に先立って大阪で行われた準備協議会の報告書は、「この会議の目的にかんがみて、本協議会では、社会事業という言葉を不当に狭く限定して解釈することはしない方がよいということになった。……従って社会事業は、単にケースワーク、グループワーク、コミュニティ・オーガニゼーション等の活動を含むだけでなく、それに加えて、社会福祉施設の経営管理、社会調査、社会福祉行政、ソシアル・アクションなどにたずさわる人の活動をも含めるものと解することにする。」^(註)と断り書を附けなければならなかった。社会事業は、ここでは社会福祉と殆ど同意語として用いられている。

〔註〕 第九回国際社会事業会議準備協議会報告、一頁。

国際会議の眼目は、それぞれの国の経済的および社会的構造の歴史的発展段階に即応して、現実に展開されつつある社会福祉の実状を相互に比較・検討して、限られた人的および物的資源を如何に活用するならば、最高の福祉効果を挙げる事ができるか、また各々の現在の段階から次の段階に向って、どのような処置をとることが、それぞれの国の社会的ニードに適確に答えるものとなるのか、それには如何なる技術・方法を選ぶことが必要であるのか、というような問題を吟味し合うことになければならない。各国が自己の小さな視野に立て籠って、各自思い思いの想い付きに従って推進する社会福祉活動は、無益な浪費や無意味な実験に、要らざる精力を空費することとなるであろう。先進国の経験は、後進国の福祉活動に合理的で無駄の少ない活動方法を示唆し、徒勞の多いジグザグ・コースを避けて、有効な最短コ

イスを進むことを可能にもするであろう。世界の発展進歩が、八十余国の著しく異なる文化・経済を地盤として、極めて不平均な様相を示しつつあるとき、国際会議はこれに平準化の働らきをもたらすことによって、大きく隔たる社会福祉の相違を短縮する役割を果す使命をもっている。

三

しかし国際社会事業会議について、いささか懸念しないではいられない事柄があった。それは、国際会議のもたらす平準化作用が、諸国の現実的状況を無視して、算術的な同水準の高さにただ「右へ做え」するような、幼稚な平均化に導く危険であった。この悪しき平均化は、二つの方向において可能である。一つは、このたびの会議のようにアジアを舞台として開催され、後進国の福祉問題が視野の中心を占めるような場合に、それより発達した段階にある国々が、自国の現段階に満足感を抱くことである。そこからうまれる status quo への安住心は、その国の社会福祉にとって停滞化をもたらし、その視角はむしろ後退的でさえあるであろう。いま一つは、逆に後進国の先進国に対する羨望と焦慮であり、自国の現実的制約を飛び越えて、後進的社会構造とは不釣合なほどに高度化した社会事業施設や専門的技術を、一挙に移入しようとする無理を犯かす危険を伴い易い。それは社会福祉の発展を所求するのあまり、それぞれの国の客観情勢を無視する非科学的態度によって、却って正常な発達を阻害する結果に導くこととなるであろう。これらの意味での国際的平準化は、国際会議の真目標を見失わしめる警戒すべき誘惑であると言わなければならない。

このたびの会議に備える雑誌『社会事業』特集号（昭和卅三年十二月号）において、私は「豊かな資力のゆえに、会議に出席する外国人としては、米国人が大半を占めている。これが原因となつて、米国的思考が不当に強く押し込まれて、先に述べた誤れる平準化が強要されるようなことは、社会事業の国際会議としては、厳に戒めなければならない。」と記したのであった。しかし私どもの出席した実際の会議の動きはどうであつたか。会議が終つて後、その成果を吟味

する同じ『社会事業』誌の特集号(昭和卅四年二月号)において、私は次のように報告しなければならなかった。「米
国からの参加者の多いこの会議では、高度に発展した斯の国の経済的背景を立脚点として、アジアの後進的社会構造にと
っては不釣合なほどに専門化した社会事業技術が誇示されるのではないかという一抹の危惧が感ぜられたが、事實は逆
に、先進国代表はアジアの貧困をめぐる社会的ニードの特殊性に靜かに耳を傾け、現実相を誤まず聴きとろうとする
余裕のある態度をもって臨んでいた。それは会議の格調をいちぢるしく現実主義的なものとしたが、インドや東南アジ
アのごとく極度の後進性に歩みなすむ国々とは違つて、中進国的段階にある日本人にとっては、むしろこれらの先進国
の控え目な態度に物足りなさを感じ、中進国より先進国への移行段階の正しい在り方、さらには先進国の進展ぶりを、
もつと積極的に語つて欲しいという、最初の危惧とは反対の願望を抱かせられるくらいであった。」^(註2)と。

〔註1〕 嶋田啓一郎「社会福祉をめぐる経済の問題」『社会事業』四一巻一二号、七頁。

〔註2〕 岡 「社会事業の重要性和日本的段階」『社会事業』四二巻二号、四頁。

想えば米国の社会事業関係者が、会議においてこのように控え目の態度をとつたのは、「社会福祉と社会資源」とい
うテーマを論議する場所が、後進国の多いアジアであることに因ることは、むしろ当然のことであるが、この問題に
ついて、国連社会事業部長 Martha Branscombe 女史と語り合うと、それは近年の米国における国際的感覚は、社会
福祉の領域においても、現実主義的、従つてまた科学的態度の重要さを自覚する方向に進みつつあることが、一つの原
因ではないであらうかということであった。このたびの第一委員会の副議長をつとめたコロンビア大学の Evelyn M.
Burns 教授 (“*Social Security and Social Policy*” 1956 の著者)は、米国人のかかる傾向を理解するために、彼女が
その序文を記した “*America's Role in International Social Welfare*” 1953. にあける Alva Myrdal, Arthur J.
Altmeyer, Dean Rusk 等の論文を読むようにと奨められた。私はこの書を一読し終えて、社会福祉の国際性と地域性
という問題を思索する新たな機会をもち、この書を読まずして、会議に臨んだ不用意を後悔せしめられたのである。

UNESCO の社会経済部ディレクターをよめる Dr. Alva Myrdal は、右の書に “A Scientific Approach to International Welfare” という興味ある一文を寄せている。この論文によれば、福祉政策は新時代の諸大国の対外政策の “The ultimate justification” であり、それは国内政策たと同時に国際政策として、至上の価値と義務とを荷負うものであり、「冷血苛酷な搾取や、植民地主義や帝国主義はすでに道徳的に受け容れ難いものとなっている。」^{〔註1〕} といふのである。勿論、米国が国際政策として福祉政策を推進する場合、その福祉政策そのものが米国の世界政策との内面的関連をもつことを見逃すことはできない。Eveline M. Burns は、こう記している。「われらは、低い生活水準と政治的変化への圧力とのあいだに密接な関係があることを、一層強く認識するようになってきた。二つの対立する政治的イデオロギーが、人々の心を従えようと闘争しつつある世界情勢のなかで、社会福祉は必然的に対外政策の重要な構成要素となってきた。この戦に勝利を得るためには、デモクラシーは、いまも人類のあまりにも大きな部分の運命となっている恐るべき貧困を処理するに当って、全体主義の主張するところに劣らず、強い関心と有効な処置とを示し得なければならぬ。」^{〔註2〕} と。

〔註1〕 Eveline M. Burns (Ed.): *America's Role in International Social Welfare*, 1955, p. 4.
 〔註2〕 Eveline M. Burns (Ed.): *Ibid.*, Introduction, p. X.

既に国連憲章は「より高い生活水準、完全雇用、および経済的・社会的進歩の諸条件を改善するために、合同および個別の行動を展開すべきこと」を規定しているが、一九四九年の国連経済社会理事会は、技術援助、或いは “The Point Four Program” の名をもって知られるような、後進国の生活水準向上のための国際的活動を開始すべきことを可決し、人道主義的良心と技術的貢献の線に沿って、国際的な協力に着手することとなった。社会の進歩が、つねに試行錯誤の連続線上にのみ求められるにもせよ、その発展過程を短縮して、後進国の限られた資源と限りなく大きな社会的ニードを調和せしめようとすると、ただに人道的あるいは実践的才能をもてば足るのではなく、科学的精神に徹する

ことが必要となってくる。

四

国際的福祉への科学的接近を目指す場合に必要な前提条件は、経済的發展と文化的・社会的發展との相互関連作用の重要性を認識することである。Alva Myrdal に依れば、「貧困」と「未開發」とを、従ってまた逆に「福祉」と「開發」とを、簡単に同意語として取扱うことは謬まりである。技術的および経済的に進んでいる地域が、福祉においてはいちぢるしく遅れていることも少くない。従って福祉政策における科学的接近は、単に経済学的方法をもって足るのではなく、文化人類学(それは歐洲、殊に英國では「社会人類学」*social anthropology*)と呼ばれている(や)社会学的方法による分析と、その相互依存關係の解明とを必要とする。それが為されないかぎり、外国に対する助言や援助が企図されても、その外國とは、まことにその言葉のほんらいの「外に留まる」「異質的」なものという意味で“foreign”の域に留まるものとなってしまう。従つてまずこれらの科学的研究を遂して、經濟・社会・文化的特殊性を把握し、そこにとどの程度まで、普遍的知識が成立し得て、社会福祉の進歩のための処置に、國際的比較と評価とが可能となるかが明らかにされなければならない。それに基づいて初めて適確な改善方策の移入が可能となり、計画の樹立に進み得ることとなるのである。

近年、社会問題の研究において、「社会的変化」が重視せられ、“rapid social change”における何々の問題というような角度から論ずることが多くなりつつある。栄養・健康・教育等々の諸要素がそれぞれいかに変化しつつあって、それが労働生産性とのような關係にたっているのか、という実態調査に基づく研究が進まなければ、社会福祉のどの部分に優先順位を置くべきかを決定することができない。社会現象を、社会変化のなかで流動的にとらえることの重要性が、特に強調されなければならない。このようなダイナミックな視野から、社会福祉政策の國際的比較研究を行うこ

とが、社会福祉における国際性を客観的に追求する前提条件となるのである。

しかしこれらの客観的な科学的研究をもって、直ちにそれぞれの国が何を為すべきかを語り得ることにはならない。

何故なら科学の機能は如何なる事態が実際に存在するか、また現存の社会構造に新要素を注入した場合、その効果は何であるかを明らかにし得るに過ぎず、結局、科学は実家にも政策樹立者にも完全な解決者とはならない。科学は価値の決定者とはなり得ないのであるから、社会科学と社会的行動のあいだに、価値観による媒介が、必要となるであろう。

経験的事実の確定と社会的評価との統一に、初めてそれぞれの国における社会福祉の実践方針が確立され、Alva Myrdal のいわゆる「計画のテクノロジー」(the technology of planning)^[註1]が成立するのである。かく考えてくる

と、われらは「国際的レベルにおいては、何等か相似のものが漸くあらわれ始めたに過ぎない」(A. Myrdal)^[註2]と言わなければならない段階に在るのであって、われらが社会福祉における国際的協力を意図するとき、われらが先ずわきまをなければならないのは、諸国の事実であり、またあらゆる社会改善がそれ無しには実現されない各国の価値観や宗教の伝統である。米国人がこの幾年、種々の会合で機会ある毎に考えあつてきたのは、まさにこのことであつた。

[註1] Evelyn M. Burns (Ed.); *ibid.*, p. 54.

[註2] Evelyn M. Burns (Ed.); *ibid.*, p. 55.

われらは、諸国に対する大國の國際的福祉政策上の責任感が、その國際性と地域性とのあいだに未だ幅広く横わる間隔のゆえに、何よりも先ず冷静に事態を観察しようとする願望となつてあらわれてくる道筋を、理解しておかなければならない。米國からの代表者たちが、後進國の發言に根氣づくやうな態度に傾けている「大人びた」態度には、實はこの國際性および地域性の本質を解明して、兩者を正しい關係におこうとする國際社会事業會議そのものの、根本課題が反映していることを知ることは、同時にまたアジアにおける日本が、近隣諸國と今後積極的に協力しようとする場合に、当然執るべき接近方法を示唆されることともなるであらう。國際會議が、真にその國際性を發揮し得るために、いかに慎

重で科学的な心構えが必要であることを教えられたことは、まことに意義深いことであつた。

五

地域的特殊性に即応しつつ、国際的な語り合いを進めようとする周到な努力は、Gunnar Myrdal の「世界における社会的ニードとは何か」、および Hla Myint の「社会的ニードを満たすための人的及び物的資源」という主題講演に顯著に窺われた。(講演内容は『社会事業』誌四二巻一号に邦訳が掲載されているので、ここは講演ミミオグラフからの引用箇処の頁数を省略する。)

社会福祉の推進に当って、その成否を決定するものは、財政的基礎、運営担当職員の養成、およびこれを支持する国民の熱意でなければならぬが、社会的ニードを満たすための社会的資源を、その国の経済的能力のなかでどの範囲に確保すべきかを正確に測定する作業は、福祉政策の実現にとって基本的条件となるものである。この場合、福祉政策は自己内面の要求に基づいて、独立独歩の決定を行い得るのではなく、経済政策の均衡のとれた配分、即ち増大する人口と絶えず上昇を要求する生活水準に応え得るような資本蓄積との関係において、一定の制限された範囲に局限されなければならぬことは、言うを俟たない。この「一定の制限された範囲」ということが、諸国において科学的な緻密さをもって、聰明に処理されているのであろうか。各国の政治的圧力団体の策動のまにまに、財政の奪い合いが行われるかぎり、そこに適確な配分の成立する余地は少い。封建的要素を遺すこと多く、政治における不合理性の濃厚となりやすい後進国の場合には、福祉政策への資源配分が恣意的に行われる傾向が一層強いと言わなければならないであろう。そこで、発展段階の異なる諸国の経済構造のなかで、経済政策と福祉政策とがどのような関係を認め合うべきであるかということが、社会福祉の枠組みを定める前提条件となるのである。

G. Myrdal は、「現在の先進諸国がかって成功したように、成功したいという後進国の願い」のために、「現実を正

しく認識し得ない恐れ」のあることを警告し、視点をただに先進国の業績への追隨の方向におくのではなく、各国の現実の事情に即応することが肝要であることを、特に強調する。「多くの後進諸国では、裕福な先進諸国で最近十年間に徐々に制度化されてきた社会福祉政策や労働立法を導入しようとしているが、このような試みに私はあまり賛成できない。その結果は、単に名目上の改革にとどまるか、或いは経済的發展を抑制することになると思われる。後進諸国のもつ莫大な社会的ニードと、極めて貧弱な社会資源という世界的ディレンマを解決するためには、当を得た法制、労働能力の向上、また同時に社会資源の増大のための計画的な努力を、基本的原則とすべきである。」(G. Myrdal) Hila Myintも、「社会的ニードを満たすための人的及び物的資源」と題する主題講演において、ただだけを経済發展のための投資に向け、ただだけを福祉のための社会的費用に向けるべきかを、単純な一般的公式や統計的基準をもって決定することは不可能であり、各国の客観的地盤に即してのみ語り得ることであることを認める。

しかし G. Myrdal も Myint も共通に、後進諸国が経済政策と福祉政策との関係規定に際して、重大な誤謬を犯かしている一般的潮流に、批判の矢を向ける。経済的支出および資本投資は、基本的な社会的費用よりも早く効果を現わす傾向があり、従って高い優先性を持つべきであるという概括論を、経済学者のみではなく、社会事業家自身も、自明の理として容易に受け容れ過ぎる傾向があるのではないであろうか。「これが、福祉政策が経済政策に対して第二義的地位をとる傾向に導き、しばしば『経済發展のあとに残された人間の苦悩と不安を取り片付ける役目の家政婦』のように扱われる理由なのである。すべての経済的支出は、すべての保健および教育に対する社会的費用よりも、生産性において早く効果をあげるといっては、果たして真に正しいことなのであるか。」(Myint)

マーシャルのいわゆる「人的資本」への投資、即ち健康状態の改善、教育程度の上昇、そのための消費水準の向上は、高度の生産性へ到達するための一つの手段である。「極く一般的に言って、貧しい国は農業および工業における生産水準を急速に上げるのに熱心なあまり、人間への生産的投資の必要を忘れ去り、ひいては労働能率を上げることにな

で不注意になつてしまうことは、疑う余地のないことであると思う。」(G. Myrdal) この点について Myrdal も亦、次のように指摘する。「後進国の社会事業の最も重要な責務の一つは、経済的および社会的支出の生産性の、このかなり広い時間的重なりに集中して、多くの発展計画の必要部分としてとりあげられている幾らかの経済的支出よりも、ある種の社会的費用の方が、急速に大きい効果を挙げ得ることが期待される部分を、指摘することだと思ふ。後進諸国における社会事業が、限定された資源のより合理的な割当に適切な役割を果たし得るのは、実にこのやや攻撃的な方法によつてのみであり、ただ従順に、あらゆる種類の経済的支出が、あらゆる種類の社会的費用よりも結果的に生産性に富み、効果が早いということを受け容れることによつてではないのである。」と。

六

会議期間中に、私は Ha Myint 博士と日の半ばを費して意見を交わす機会を与えられた。一九四八年、公刊された彼の“*Theory of Welfare Economics*”は、社会保障の経済効果を分析し、世人をして社会保障への財政支出を行うことの必要性を認識させる積極的な研究として、私の社会保障論講義に一つの重要な示唆を与えた好著であつた。しかしいま彼のピグー厚生経済学に関する見解を問う私の質問に答えて、彼はピグー理論が抽象的に過ぎて、今日の経済指導者・財政学者たちを納得せしめる迫力をもち得ないと考えるに至つたといふのである。私は自己の講義に、資本主義社会における社会保障の経済的機能を論じて、Seymour E. Harris; *Economics of Social Security*, 1941, におけるケインズ理論の購買力再分配と社会保障との関連に論及しているけれども Myint はケインズの・ハリス的理解も、資本主義社会の為政者たちを福祉政策に接近させるなまなましい時代的感覚を呼び起こすには足りないと思つてゐる。福祉政策の重要性を認識させるためには、いま国際経済における激烈な競争のなかで、経済関係者や政治家たちの最も大きな関心の焦点である生産性の問題との繋がりを探明することが、最も適切・有効であると思つたと述懐するのであつた。

福祉政策を生産性との係わりにおいて理解することこそ、このたびの国際会議における G. Myrdal および Myint 両博士の共通の立場であり、また第一委員会において、福祉政策の内部における諸事業の優先順位を決定するに当って、その指導理念として容認せられた見解でもあった。

主題講演において Myint の指摘するところによれば、資本生産高比率（余分の一単位の生産に必要な資本量を問うものであって、例えば一ポンド相当の余分の生産に必要な資本投下量が四ポンドであれば、資本生産高比率は四といわれる）の比較において、産業の遅れた国では、労働者の技術や水準が低いために、不当に比率が高くなり、それだけ競争力を阻害されるか、低賃銀に追い込まれていくこととなる。技術の低位性や労働の不健康・持続力不足に因る中断あるいは休止は、機械の最も有効な使用を妨げ、また熟練した管理を要する低廉な機械の代りに、高価でも操作および維持の容易な機械の購入を余儀なくする。後進諸国が経済発展に成功するために最も重要なことは、資本を節減しながら労働生産性を高めるような革新の行われることであり、そのためには労働者の質を高めるに必要な、福祉政策の広汎な展開が必要となるのである。

Myrdal や Myint の主張は、「有効資源を割当てる場合に、大衆の生活状態および労働状態の改善に対する投資が、とうぜん優先的になさるべきである。」(Myrdal) という提言に、最も簡潔に要約されているというべきであろう。

その有効資源の造成に当って、先進諸国では、国民諸生産に対して占める税収の比率が、一九五三〜四年度において英国三七・〇九%、スエーデン三三・三一%、米国二九・三一%というように高率を示しているが、後進国ではインドのごとく八・二八%に過ぎないところさえある状態である。マンチェスター大学の Arthur Lewis 教授のごときは、

後進国においても、課税の水準を国民総生産の二〇%まで高める必要を認めているけれども、植民地経済学のエキスパートである Myint は、後進国で実際に可能な税収は一五%程度に止まるものという分析を行う。この限られた財源のなかで、経常費支出のほかに、経済発展のための最低限度の投資を確保しなければならぬとすれば、福祉政策のため

の社会的費用が犠牲にされる危険は、極めて高いと知らなければならぬ。

同じ社会的費用のなかでも、基礎的な保健費・教育費と、社会保障費の再分配的ないし改善的な費用とでは、生産性向上の経済効果からみて、緊急度に差異がある。Myint は、「多くの後進国では、基礎的保健費および教育費の方が、高い生産性をもつ」がゆえに、インドのごとき驚くべき人は過剰に悩みつつある後進国では、これに優先順位を認めることが必要であると考えている。ここに日本のごとき中進国とは、また隔たりの大きい後進国の特殊な地域性が、鮮かに感得されるであろう。

七

このたびの会議に、一つの特色あるテーマとして取りあげられたコミュニティ・ディベロップメント運動は、インドのように社会資源の極めて制限された条件のなかで、国連の指導のもとに展開されつつある社会的・経済的生活水準の向上のための戦いである。それは農業本位の低い地域社会が、国内および国際的な、より広くより発展した地域社会の援助を触媒として、社会事業家の活動のもとに、多方面の地域開発をめざすプロセスである。このような試みは、すでにわが国においても、明治以来の農業協同組合運動や農村社会事業、国民健康組合などの分散的な努力を通して、われらもある程度まで体験してきたものではあるが、わが国ではインドのように、コミュニティ・ディベロップメントを一つの地域社会で総合的に企画し、これを推進する公私の機関は存在しなかった。しかし近年取り入れられつつあるコミュニティ・オーガニゼーションの理論と技術とは、コミュニティ・ディベロップメントに類似の地域組織活動を指向するものであって、インドにおけるこの実験は、より高度に発達した経済社会においても応用し得る性質のものである。さなきだに“rapid social change”のなかにある現代生活において、コミュニティ・ディベロップメント運動が、農村社会から産業経済へ、家族生活の家長制的形式から小家族への、急速な過渡期を人為的につくりだすこの

試みは、経済学・社会学・文化人類学等の諸科学の叡智の総合的注入なくしては成功し得ない興味ある計画であり、アジアの未開発諸国への協力を使命とする日本人の、一層深い関心を喚び起す事柄でなくてはならない。

この運動を推進する村落層ワーカー (village level worker) は、村落レベルにおける政府の代表者ともいべき地位におかれているが、それはわれらの概念における社会事業専門家ではなく、農業・保健・土木建築・社会教育等の広汎な任務を荷負う地域開発の推進員として働いている。わずか十八箇月の訓練を経て活動するこれらのワーカーたちは、未だ低い水準の社会活動者に過ぎないけれども、彼らはやがて専門社会事業家に訓練さるべき重要な要素である。教育会議におけるデリー大学社会事業学大学院の M. S. Gore 教授は、「農村福祉職員養成における社会事業教育の貢献」と題する講演のなかで、社会事業の大学院教育は、先ずこれらのワーカーたちを訓練する教師の養成から始めて、社会事業とコミュニティ・ディベロップメントとの結び付きを実現すべきであると語ったのである。

八

米国や英国のごとくに進歩した教育水準において、社会事業職員の養成に努力しつつある地域から、インドあるいはそれ以下の国々のように低度の職員養成に甘んじなければならぬ地域まで、世界の社会事業教育は甚だしい水準の相違を示している。

しかしこのたびの国際会議で、社会福祉の将来について最も明るい将来への展望を語り得たのは、やはり国際社会事業教育会議ではなかったであろうか。そこでは同じ社会事業従事者であっても、政策を樹立し指導的立場に立つ上級職員と、実務推進の中堅となるべき中級職員と、そのもとに現業を処理すべき下級職員とについて、それぞれの職分の相違に応じて、専門分化の異なる水準の教育をもって養成に当るべきことが、討議せられた。諸国の社会事業環境の相違とうげんの結果として、これら各段階の教育が諸国で同一の内容と方法をもって実施されるわけにはゆかぬ。教育会議

がとりあげた「社会事業教育における類似性と相違性」という主題は、ここでも社会福祉の国際性と地域性の問題を、あざやかに印象付けるものとなった。

経済高度の後進的条件にある国々では、社会福祉の問題は何よりもまず貧困との闘いを中心とし、パンやミルク対策、伝染病撲滅、基礎教育拡充のような初期の課題への対応が緊急の事柄となるのは、怪しむに足らない。それが今日の米国におけるがごとく、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のごとき、専門社会事業を教育の主内容として取りあげ得るに至るには、社会環境の幾変更が必要であることは言うまでもない。Helen R. Wright 女史の「インドと北米における社会事業教育の類似性と相違性」という講演は、この二つの段階がいかにかけ離れているかを示すと同時に、しかもその環境的相違にも拘らず、インドの社会事業教育のなかに、専門的社会事業の方法論がいかに重要な役割をもって吸収されつつあるかを教える点で、興味ある問題を提供した。

私はここで、個人の福祉を増進するために、個人が社会的存在として生活しなければならぬ環境的局面の重要性を認識すること、個人的アプローチを進めることを、対立関係や二元論の立場においてではなく、統一的に理解すべきことを教えた Gordon Hamilton の言葉を、意味深く思い出す。曰く「誰も健全な経済のおよび政治的構造に触れることとなしには、相互関係の諸問題をうまく解決するわけにはゆかぬ。しかし——これはあまり容易には受け容れられないことであるけれども——人間行動の深い理解なくしては、経済問題を解決し得ないということもまた真実である。」そこで彼女は指摘した、「社会事業の力は、“psychosocial”な出来事の二つの側面において活動する能力、すなわち外的諸要因のみを操作すること——これは伝統的で適当な配慮の一つではあるにもせよ——に限定したり、あるいはまた内的諸要因の処置——それはいかにも心を惹くことではあるが——のみに局限したりすることを拒否することのなかに示される。」さらに続けて曰く、「社会事業家はコミュニティの組織者となり、管理者となるべきであると説く人があるが、かれらには未だ、パーソナリティと行動についての十分な理解が、処理の場合と同じように、健全な法制・

プログラム・制度・管理にとつても、基本的なものであるということがわからないのである。^{〔註〕}」と。

〔註〕 Gordon Hamilton; "The Role of Social Casework in Social Policy," *Social Casework*, October, 1952, p. 317-21.

九

かくして、いかに社会福祉における経済的要因の重要性が緊迫度を高めているにもせよ、社会事業の関心は、給付の額が適正であるか、その実施が能率的であるかというような問題から、人間関係の問題へと進出するのは、当然のことと言わねばならない。況してわが国のように、先進国のあとを追って社会保障制度の形態のみは次第に拡充しながら、基本的には対象を大量集団のなかの一記号として取り扱い、人格的性質において処遇することをおろそかにする傾向が強くなり行くところでは、先進国で自然の方向として開拓された心理的・社会的・文化的適応への努力が、集団的技術と並んで、問題意識に上ぼるようになるのは不思議ではない。M. Penelope Hall は言った、「みずから衣食することのできない人々の物質的ニーズを満足することから、人間関係への調整や、不調整を起した個人の社会への統合への社会事業の重点移行は、公的であれ私的であれ、社会サーヴィスの進展に関心をもつ凡ての人々にとって、一つの挑戦を意味する。それはワーカーに、精神的な同情や忍耐のみならず、人間精神とその働き、また個人がそれに参加する社会の文化についての知識をも含む叡智と理解をも要求している。」^{〔註〕}と。いかにアジアやアフリカの社会福祉の未熟な地域であれ、社会事業教育者たちのあいだでは、それぞれの国の経済的処遇の発展段階に訂応して、人間関係の駆使・展開を計る技術が、クライアントの処理に不可欠であることを察する者は誰もいなかった。その熱心さには、未采を約束するものが感じられるのであった。

〔註〕 M. Penelope Hall; *The Social Services of Modern England*, 1952, p. 9.

人間関係の取扱いは、おのずからケースワークを専門社会事業の中心的地位におくこととなる。ケースワークは、そ

こちら社会事業の諸原理・内容およびプロセスの大半が導き出される母体であると言われている。しかし出席者の一人カナダ・オタワ大学教授 Swithun Bowers のごときは、米国のケースワークがあまりにも精神分析のおよび精神病理学的アプローチに偏向して、環境的諸要素の重要性を十分に認識せず、ケースワーク、グループワーク、およびコミュニティオーガニゼーションに共通な知識と技能とを評価し応用することを怠っている点を指摘して、米国近年の新傾向であり、これらの包括的理解を主張点とするいわゆる “the generic social work method” の重要性に言及した^{〔註〕}は、興味深く感ぜられた。

〔註〕 この問題については Arlen Johnson: The Hollis-Taylor Report as Seen from the Viewpoint of a Social Work Educator, *Social Work Journal*, July, 1952, pp. 132-37. を詳読。

世界の友がここにつどい来て語り合えば、地域性の相違がもたらす諸国の社会福祉の隔たりは、予想にもまして厳しいものがあることを知らしめられ、想いはいつか日本の特殊性の底の深さへと立ち帰ってくる。その地域的特殊性の重荷に喘えながらも、会議を通してまなごを国際的視野に向けるとき、われらの学問と実践の停滞を破るあかるい進路がひらけてくる。この国際性と地域性との交錯点にこそ、国際会議の真実の意義があることを教えられたのである。

——一九五四年三月——