

岐路にある社会福祉政策とその課題

岡田 藤太郎

一、現代社会における社会福祉政策の機能

a、社会福祉政策とは

はじめに社会福祉政策とは何かを説明しておかなければならないと思う。なぜならおかしなことであるが、我国ではそれについて一定した共通の理解がまだ成立していないからである。しかしここでそのことを本格的に論ずる余裕もないので、私の考える社会福祉政策の定義をのべておくに止める。

私は社会福祉政策をソーシャル・ポリシー（我国で用いる社会政策Ⅱ労働経済政策と区別して英語のまま表わす）とほぼ等しい同義語と考える。ソーシャル・ポリシーは主として英米的な概念であるが、ソーシャル・サービス、ソーシャル・アドミニストレーションと類語である。いずれも福祉国家の社会サービスすなわち主として国や地方自治体が国民ないし住民に対して行う福祉的な諸活動についてのべた言葉である。ソーシャル・アドミニストレーションは社会サービスの運営を、ソーシャル・ポリシーとはその政策的価値選択の側面をあらわした言葉である。

ソーシャル・サービスとは具体的には、所得、職業、住宅、医療、個別的ケア、教育、などの人々の基本的生活にかかわるサービスであり、

少くとも人々の最低限の必要を保障することをめざすものである。社会福祉政策という時は、広義にはこの全体を意味し、狭義には、所得保障の中でも特に低所得層に対するサービスと、児童、老人、障害者などのうち要保護性をもった人々に対する個別的ケアのサービスを意味するのである。我国で社会福祉というときふつうは後者の狭義の場合をさすのであって、社会福祉政策というときもその運営の政策についていうのである。

この社会福祉政策は大きくいうと現代の福祉国家体制の諸政策の一環である。現代福祉国家体制は、T・H・マースシャルの構想を借りると、三つの構成要素をハイフンでつないだ民主福祉資本主義として表わすことができる¹。社会福祉政策はこの中の福祉セクターに属する政策である。民主福祉資本主義体制の構造について、マースシャルはくわしく述べているわけではない。それを精密化するのはむしろわれわれの仕事であろう。民主（議会制民主主義）が政治下位体制をあらわし、資本主義（混合経済）が経済下位体制をあらわすとすると、福祉（福祉国家ないし福祉社会）は一般的生活・文化の下位体制をあらわすセクターとしてとらえられよう。社会福祉政策はそれらの生活・文化政策（家族政策なども含む）の一環を占めるものであろう。

b、社会福祉政策の機能

この社会福祉政策は民主福祉資本主義の体制をとる現代社会においてどのような機能ないし役割を果しているであろうか。

T・H・マースシャルは民主と福祉と資本主義の三構成要素は融合することなくいわばハイフンで結びついた複合体として存在し、それぞれがった価値体系と代理機関をもちながら相補的に全体制を形成しているとしている。

社会福祉政策はさきにもべたように、生活・文化の下位体制の一環であり、体制の欠陥より生ずる諸社会問題に対応するものといえる。社会問題発生の原因としては、大きく分けて、一、資本主義という経済体制、二、社会構造と文化の変動、三、社会病理的問題ということになる²。T・H・マースシャルはまた、ソーシャル・ポリシイの目的として段階的に、一、貧困の解消、二、福祉の極大化、三、平等の追及としている³。これらの分析モデルは政策を段階的に構想する上で大へん有用な概念と思うので、以下伏流としてそれらを援用している。以上のような観点をおさえて、社会福祉政策の体制内における諸機能を考えてみよう。

一、顕在的機能としてはまず第一に、貧困の解消を含む所得の再分配があげられるであろう。ソーシャル・ポリシイは「経済政策がそれ自身によつては達成できない成果を達成するため、経済政策の作用にとつてかわり、あるいは補い修正するために政治力を利用するのであり、そうすることにより経済政策は公開市場における諸努力によつて決定される以外の諸価値によつて導かれる⁴」。資本主義経済システム（市場メカニズム）に委せておけば生ずる所得分配の不均衡を修正するためには、一つには、累進課税や税控除などティトマスのいわゆる財政福祉がある。もう一つは社会保障制度であり、社会保険と公的扶助の組合せによつて、なによりもまず、国民のゆりかごから墓場までのライフサイクル途

上のもろもろの所得中絶に最低限度あるいは基礎的な所得を保障することが最も重要な機能である。社会保障制度は国民の生活の安定を保障するもので「福祉国家」の軸となるものである。それはまた貧困解消の基礎的手段である。

ただし、社会保障制度の一環である社会保険の制度は単なる福祉でなく経済との混血であるとマースシャルも言っている。ベヴァリッジは均一の保険料と均一の保険金で普遍的に国民の最低限（ナショナル・ミニマム）を保障しようと構想したが、その後その原則はやぶれて、今日では英国でも我国でも社会保険は単なる生計的最低限ではなく、稼働時の所得に比例した保険料と保険金であり、いわば不平等は公認され制度化されている。ソーシャル・ポリシイの中核である社会保障制度はこのように職業保障の分野と同じく経済政策と密着したものとなっている。

ティトマスはソーシャル・ポリシイの三分野として社会福祉と前述の財政福祉の外に、企業福祉をあげている⁵。企業がその社員のためになすところの福利厚生（フリンジ・ベネフィット）をさす。これは特に我国の場合大きな役割を果たしていることは想像に難くない。

二、第二の顕在的機能は前項と関連するが単なる所得すなわちいわゆる貨幣的ニードでなく、非貨幣的ニードすなわち職業、住居、医療、教育、生活のケア、等の基礎的ニードの保障である。この中で職業というニードは前述のように市場機構と密接に関連したものであって、労働経済政策―我国でいう社会政策の大きな領域である。事故補償としては失業手当制度や労災補償制度がある。住居については低所得者に対する公営住宅制度があり種々の入所施設も一部はその機能を果している。医療

については我国では社会保険（国庫負担を含む）でそれを保障し、低所得層、老人や障害者に対する国や地方自治体の費用負担の制度がある。

基礎的な教育は国民の義務であると同時に権利でもあり、障害児に対する教育の保障は最近の大きなトピックである。第五ないし第六のサービスと言われるいわゆるパーソナル・ソーシャル・サービスの内容は一口でいえばケア・サービスである。これは上述の他の諸ニーズが広義の社会福祉政策においては残余的事後的対策の性格をもつのに比べ、狭義の社会福祉の独自の領域として鮮明になりつつある。もちろんこれも家族の機能の残余的（レジデュアル）対策と見られないこともないが、産業社会の家族の機能の変化と高令化社会という人口動態の現実によってむしろ現代社会に固有のニーズとサービスとして浮上しているものである。

三、以上は顕在的機能であるが、社会福祉政策の潜在的機能としては、政治的安定と社会的統合がある。政治的安定とは、社会福祉政策によって少くとも人々の最低生活が保障されることにより心理的社会的不安が鎮められ、その結果として政治的安定が得られることである。社会進化論的価値の下に運用されている資本主義経済体制もそれと引換えに容認されているという効果をもつことは否定できないであろう。社会的統合とはそのことによってその全体社会が社会的心理的に融合し、社会的連帯感が増し、現在の体制が承認されることである。逆に社会福祉は社会的連帯感によって成立するのであるからこれらは相互作用的である。今日世界的に流行している行政改革論議の中で福祉の縮減が論ぜられるとしても、それは社会的政治的不安をおこさない限度までである。

二、岐路にある社会福祉政策

a、どういう意味で岐路にあるのか

今日社会福祉は転換期にあるといわれる。曲り角といった方がよいが、岐路にあるというべきか、少くとも一つの反省期にあるということでは確かであろう。「福祉見直し」ということが言われたとしても十年近くなる。昭和四十八年は福祉元年といわれ社会福祉予算が大幅に増加した年であったが、同時にその年には石油ショックが起って、それ以来は横ばいとなった。これは我国の事情であったが、多かれ少かれ産業化先進諸国を中心とする国際的事情も同様といえよう。

社会福祉はいずれの方向にゆくべきか。大筋からいうと、それは行過ぎたから縮減の方向に向うべきか、あるいはニーズは山積しており、経済の停滞が回復しさえすれば一般的には今までもおり極力拡大の方向に向うべきであるというのか、それとも合理的な中間を求めて行過ぎは是正し、必要あるところは拡大しバランスをとるというのか、この状況を選択の岐路にあるとらえて論じてみたい。

岐路にある社会福祉政策を考える上で、我々は現代社会のイデオロギー的位相をたしかめなければならない。それは当然国際的視野をふまえてのことであるが、我々の立場はイデオロギーから社会福祉をみるのではなくて、社会福祉の立場からイデオロギーをみるのである（逆の場合もちろん許される）。

マージナルは福祉国家成立以前の二十世紀初頭の英国の状況を述べ

て、ソーシャル・ポリシイに関し三つの思想の流れがあったとしている。それらは社会主義と自由主義的改良と保守主義とである。⁶

その第一は社会主義である。マーシャルは初期のフェビアン主義をその代表例としている。その後一九一七年のロシア革命によって共產主義的社会主義が抬頭したわけであるが共通していることは資本主義の廃絶である。いずれも諸悪の根源は資本主義経済制度にあるという認識であり、それを社会主義に改めれば万事解決という思想である。

これと対立する流れでマーシャルが第三の流れとしているのは、なおもレッセ・フェール資本主義を擁護する保守主義である。それはおとろえつつあるとされたが、豊かな社会の到来と共に復活のきざしがあると述べている。事実今日はその巻返し時代になってきたといつてよい。

マーシャルが第二の流れとしたのは両者の中間の自由主義的改良の思想である。経済体制は資本主義のまま残して、その欠陥を社会サービスで修正していこうというのである。周知のとおり、そのうち第一の流れが革命主義と漸進主義とに分れると、この第二の流れは後者とも合流し、第二次大戦後「福祉国家」を成立させた思想の主流となった。

この三つの流れは今日でも大きく生きており、社会福祉政策のイデオロギー的位相もこの線に沿ってとらえることができる。

b、「福祉国家」イデオロギーとその動揺

上述の第二の流れは第二次大戦後、資本主義体制の先進諸国、中でも英国において典型的に、「福祉国家」体制として結実し一つのモデルを

提供した。そして戦後三十年、「福祉国家」のイデオロギーは西欧型先進国の中心的イデオロギーとして、各国の社会経済の歴史を導いてきたのである。

しかし、この体制イデオロギーも決して安穩で批判にさらされなかったわけではない。なるほど特に英国において「福祉国家」体制成立当初は国民各層の合意とそれに対する半ば偶像視するほどの期待があった。しかし一九五〇年代になると保守党の方から批判の火ぶたが切られた。

「福祉国家」は与えることができる以上のことを与えようとして失敗したというものであった。しかし戦後の厳しい時代をようやく切り抜け、一九五〇年代も後半になると経済成長がもたらす豊かな時代の到来と共に現実にはニードに応じて社会福祉政策を拡大することができた⁷。そしてその時の批判はむしろ「福祉国家」体制が資本主義的制約の故に十分な福祉ニードの充足を果していないという社会主義者の側からのものであった。我国でもそのようなものが声高であった。

しかし今や、石油ショックを契機に世界の経済が停滞に向った時に人々は今更のごとく経済と福祉の関連を知らされたのである。そして財源調達の緊迫と共に、根強く残っている批判がまた復活してきたのである。その論点はソーシャル・ポリシイは「いくつかの活動分野において許される限界にほとんど近く、あるいはある点ではそれを越え」てしまったのであり、「国家は他にまかせばもっと能率的にやれる事柄（それ自身はよいことであっても）をやるように益々引き込まれている。国のやる仕事は公的活動の性格に固有の理由によって、多くの場合贅沢であり浪費的である。官僚制が不必要に繁茂する。……政府が専心すべきこと

は人々が必要とするものを得るようにすることであつて、彼らが欲するものを供給することではない。その領域に迷い込むことは、それを受取る側のそれに対応する義務を果すことなしに、公的諸サービスが供給することに於いて過度の期待を助長するという危険をおかすことである」というものである。

このような議論の背後にあるものは市場機構の有効性への信頼の回復である。戦後福祉政策の拡大は市場機構を公共支出の増大によつて修正しようとするケインズ経済学によつて理論的に支えられていた。それがスタグフレーションの発生などによりその有効性が減少したとされ、それに代つて新自由主義経済論ともいべきミルトン・フリードマンらの市場機構再認識の理論が抬頭してきたのである。彼らによると今や社会保障制度そのものが社会や経済を非活性化し、個人や家族の統一保全（インテグリティ）をこわすものであり、そのような論拠から公的社会保障サービスのむしろ大幅な縮減を主張するのである。このような理論はアメリカではレーガン政権イギリスではサッチャー政権により取上げられ試みられつつあるが、今日の段階ではその成果がまだ充分確められていないといつてよいであらう。小さい政府、公的サービスの再私企業化はその方向である。

戦後の英国福祉国家あるいは国際的にも、それについての社会福祉政策（ソーシャル・ポリシー）の理論をリードしてきたのはロンドン大学の故リーチャード・ティトマス教授であつた。彼は社会福祉に社会市場という名を与え経済市場と対立するものとみた。¹⁰そして経済市場の機能と逆福祉（デイスウェルフェア）を補正し修正するものとして、福祉サ

ービスの対応があるべきであり、福祉はどちらかというとザ・モア・ザ・ベター（多いほどよい）であつた。彼は一九七三年に亡くなったが、その時期が社会福祉政策の転換期と符合しているのは皮肉である。

R・ピンカーはティトマスは偉大であつたが、その社会福祉理論は一面的であり福祉サービスの充実を説いて資本主義市場経済を攻撃するのには急であつたが、経済体制をどうするかは明かにしなかつたとし、むしろマーシャルの理論に共感を示している。

ピンカーはさらにティトマスのいう普遍主義的利他主義は家族、地域社会、国家などの段階的制度機構においてそれぞれ限定を受けるのであつて、徹底した利己主義があり得ないように無制限の利他主義もありえないのであるとしている。彼自身はそのような観点から国際主義よりもむしろ国民主義を優先させ、その立場を重商主義的集合主義と名づけ、ベヴァリッジ、ケインズの愛国主義に帰れといつてゐる。¹¹自由主義的改良の流れにあるといつてよいであらう。

そのようなわけで今や社会福祉は縮減の方向に圧力を受けている。マーシャルはこのような社会福祉の地位の低下の原因を英国の場合について次のように分析している。

第一は社会福祉のイメージが混乱し、アイデンティティが失われてきている。前にもあげた社会保険が所得比例の方向に向つてゐることを例としてあげている。

第二には社会福祉サービスが貧困の救済に代る予防の機能を果すことができなかったことをあげる。それを主な任務とするサブプリメンタリ・ベネフィット（補足給付）制度の受給者は三十年間に百万人から三百万

人にふえている。福祉サービスの効果に対する疑問である。

第三には、ソーシャルワーカーのストライキや福祉サービスの悪用や濫用によるそのイメージダウンである。

第四には、市場機構はしばしば福祉機構と同じ課題をちがった手段で追求するものであるが、ある領域では両者の分担が不明確になってきている¹²ということである。

これは英国の事情についてのべたものであるが、我国の現状にても多かれ少かれあてはまる。ただし我国の場合は英国のように「福祉国家」を理想化することが少なく、その実現に向けての意気込みも迫力も少なかった。自民党政府ひいては国民の合意は、世界の趨勢におくれぬよう福祉を拡大してきただけである。その結果経済成長に伴ってある程度の拡充は果したといってよいと思うが、魂が入っていない感じである。そしてまたもや世界の趨勢が福祉縮減の方向に向うや、行革論議などにおいて福祉がまず組上にのぼるという有様である。

いずれにしても主として経済の状況の影響を受けて「福祉国家」のイデオロギーは左右内外から揺さぶりを受けており、その中から出てきた一つの方向が、「福祉国家」から「福祉社会」へという方向であるといつてよいであろう。

c、「福祉国家」から「福祉社会」へ

今日「福祉社会」（ウェルフェア・ソサイティ）という言葉がよく使われるようになってきた。我国でも行革論議の中に「活力ある福祉社

会」あるいは「日本型福祉社会」という言葉がその目標をあらわすキャッチフレーズとして用いられているのは周知のとおりである。

「福祉社会」という言葉はいろいろ解釈されて一定しないが、ここではやはりT・H・マースシャルの説明が一番はつきりしていると思うのでそれを取り上げよう。マースシャルによれば、「福祉社会」とは「福祉国家」のように「中央政府の権限と責任を確立する多くの不可侵の一括的諸法規と行政的諸機構にそれほどあからさまに傾倒していない。」そして国民的合意によって「高度の優先権が福祉に与えられ」る。そこでの福祉とは、「社会的経済的遭難者に対する救済ではなく、その時まで社会構造に融け込んだ一般的形態の施設や制度によって、すべてのものが利用できる供給（プロビジョン）を意味する」のであるが、その内部における優先権、供給の水準、サービスをもたらす方法、政府と民間の役割分担などには多くの議論すべき余地が残されている、とする。

そしてその合意には、さきにのべた思想の三つの流れのいずれかが優勢であるというより、事態が同時にこの三つのすべての方向へ動いて、一つの状況をつくり出したのである。すなわち、ここでは「産業と商業との協力のもとに（最低限の）社会保障と、（最適の）保健と福祉のための全面的供給を同時に達成しようとする政府によって調整される市場を通じて、混合経済が機能する」のである。それはある意味では不安定な複合社会であるが、他面社会民主主義の二十世紀中葉版ともいえるのである。¹³

「福祉国家」が国民の福祉に対する国家ないし政府の責任と義務を強調するのに対して、福祉社会は社会一般すなわち、国というアソシエー

ションだけでなく、全体社会ないし国民共同社会の主体性と責任を強調する。

そこから地域社会の主体性重視の考え方、すなわち、社会福祉サービス供給の主体としての地域共同社会という考え方が出てくる。国の責任を軽視するのではなく、その基礎の上に地方自治体、地域コミュニティ、近隣、民間団体、ボランティアなどの主体性を強調するのであり、地域福祉ということばもこれに沿って生れてきた。また家族機能の再認識ということもいわれ出してきた。

このことはまた中央集権に対する地方分権の強調にも通ずる。サービスを住民本位にきめ細かく組立てるためには極力意思決定の機構を下におろして、対象者の主体性と参加の契機を高めなければならない。¹⁴

そしてこのことはまた自助という要素の再認識にみちびく。社会福祉とは他助あるいは公助としてあらわすことができるが、自助という契機とかみあわなければ、本当の自助と援助にならない、ということが再認識されてきたのである。これは個人、家族、地域社会、国際社会における国家の諸レベルでいえることであり、それは保守主義が唱えてきたことであることは否定できないが、「福祉社会」の考え方の中にはそのようなものの合成がみられるのである。「福祉国家」での主要な政策目標は、貧困と失業という主として所得維持をめぐる経済的問題の解決にあったのに対し、それは次第に非貨幣的問題や非経済的問題にも拡がって行き、社会全体とその諸問題をシステムとしてみようとするようになってきたのである。その背景には豊かな社会の出現によるニードの多様化と人々が経済的安定ばかりでなく社会的精神的快適さを求めるように

なってきたことがある。

いまふたたび岐路ということを考えてみよう。結局大きくは三つの思想の流れのいずれに強く加担するかである。資本主義を廃絶するという意味の社会主義は今日その全体主義的政治運営に疑問がもたれ、経済成長政策にも成功がおさめられず一般に旗色が悪く、部分的にも自由主義的政策を取入れざるを得ず、資本主義と社会主義の収斂論者を勢いづけている。しかしこの社会主義の考え方は、「福祉国家」であれ「福祉社会」であれ、貧困と社会的公正の問題を解決せぬ限り、混合経済の立場をとる体制においてもたえず復活するであろう。

一方新経済自由主義とよばれる資本主義の市場機構に信頼を大きくおく思想の流れは、前者がいわば一億総公務員をめざすのに対して、できれば一億総会社員とし小さな政府と活力(?)ある競争社会を理想とするわけである。他助である公的福祉は最少限度にし、あとは必要あれば民間の相互扶助に頼るといふのは、前身のレッセ・フェール経済自由主義とかわらない。公的福祉がある意味で行詰ってきた今日この思想の流れは勢いづいているが、一たん築かれた福祉サービスはそう簡単に縮減できるものでなく、その行き方にも限界があるろう。

結局中間的な行き方として「福祉国家」から「福祉社会」へと向ってきたわけであるが、それがそれ自体の選択であるか、左右勢力の圧力による妥協合成なのか、明確にするきめ手はない。現代はある意味では不透明な模索の時代である。

三、我国の社会福祉政策をめぐる諸課題

ではこのような状況にさしかかっている我国の社会福祉政策のさしさまった課題は何か、私はその現代社会における機能にてらして次のようなものがあげられると思う。a、新しい貧困への対応 b、地域社会単位のケア・システムの整備 c、福祉専門職制度の確立 d、社会的公正の問題である。以下順を追って論じてみよう。

a、貧困の問題

経済成長の結果豊かな社会が到来したので現代の我国にはもう貧困はないという人があるならそれはよほどおめでたい人であろう。経済成長にもかかわらずというより、むしろ経済成長の結果新しい貧困が生み出されているといつてよいであろう。

貧困の定義はかなり難しい。その量的計測はさらに難しい。マーシャルは相対的貧困の概念をさせてそれを、何らかの意味で「絶対的に耐えられない」という含みをもつ、特定の文明がその内容として受入れることができる最低限生活以下の生活状態であるとし、貧困線という所得の一つの量的水準を核として、それに、二つの質的問題すなわち欠乏状態と緊急性からの保全をめざす個々の種類の必要（ウォント）を付け加えることにより、それは豊かな概念となるとしている。付け加えられるもののうちで重要なものは、住宅、物理的環境、教育、そして狭義の意味

の貧困によって悪化し悪化させられる身体的精神的障害などである。¹⁵

我国の生活保護制度の受給者は人口比で約一・二％である。しかし我国の貧困がそれだけしかないということはできない。それを一応貧困線と認めても、その上下にいつ受給層になるかわからない不安定な厚い層があることは想像に難くない。

日本の貧困は都市の中小ないし零細企業の労働者層を中心に拡がっていると言つて過言でないであろう。それらは低所得層であるとともに不安定な雇用状態にあり、住宅その他の環境条件も悪い。老令や病氣や心身の障害や偏見がその悪化を加重する。桂泰三氏は江口英二氏の生活保護基準や最低生活費を指標にした低所得層の推計データを援用してそのひろがり論じているが、低所得即貧困ではないとしても、今日特に大都市に存在する欠陥住宅の状況などをみても、二けたのパーセンテージを下らない貧困層が存在することが推定できると思う。

社会福祉政策にとって貧困問題は最も中心的な課題であり、社会福祉政策を考える者は貧困問題のモニターである。しかし貧困問題は社会福祉政策だけの責任ではなく、むしろ経済政策の責任が大きい。その意味で社会福祉政策はいつも経済政策の批判者である。貧困の予防を眼目とする社会保障制度も両者の共同責任である。低賃金も経済政策そして産業民主主義の責任である。「貧困化」というのは単に経済的に苦しくなつてゆく、ということだけではない。また消費生活の変化や貧困意識（欲望）としてとらえることでもない。「貧困化」とは、資本の蓄積に照応して貧困の蓄積が条件づけられ、ひろく労働者―国民大衆の労働と生活が、精神的、肉体的、物質的な困難と不安にさらされて、労働苦と生

活破壊が進行してゆくことなのである¹⁷」というコメントが、資本主義に對するいわれなき中傷と感ぜられるようにならなければ、マーシャルのいう民主・福祉・資本主義の体制も不安定なものであろう。

社会福祉政策の貧困問題における独自の機能は予防と同時にその事後的救済であろう。この局面では貧困は金銭や現物給付だけの問題でなく、それにあわせて、生活の調整や相談にあづかるケースワークその他のサービスや援助が必要である。

b、地域社会単位のカ・システムの整備

今日狭義の社会福祉の任務はパーソナル社会サービスに集約されてきた感がある。その実質的な内容は個別的なカ（養護・世話）サービスであるといつてよい。対象は児童、老人、障害者など多形である。児童については家族損傷ないし崩壊によるカの欠如、老人については特に高令化社会の後期老人期のぼう大なカ・ニード、障害者については完全参加と平等、日常化（ノーマライゼーション）と統合（インテグレーション）に向けてのカの深化向上など、ニードはますます質的にも高いものへと向っている。

このようなカは伝統的な施設カのかんりの拡充を考慮に入れても大部分は家族の中で消化されているのが現状であるといつてよいであろう。それが一方では需要の増大（今まではすまされていたことが人権意識の進歩によりすまされなくなったなど）、また他方世話する側の事情の変化（家族規模の縮少、婦人労働の増加など）により新しい対応に迫

られているのである。それは同時に家族政策をどう考えるかの問題ともなってきた。

このようなカは必然的に地域社会単位でなされなければならない。それは前に述べた「福祉国家」から「福祉社会」へとという方向への一つの重要な局面でもある。そしてカはその性質上公的サービスで全体を行うことが難しくなってきた。一つは財源調達が窮屈になったこと、特に費用のかかる施設を無制限にふやすことができなくなってきた。またカという領域に官僚制的になりやすい公的サービスをふやすことへの危惧があり、もつと民間の活動をふやしそれと協力することが必要であるという考えが出てきたのである。コミュニティ・カとはこの考えに沿った考え方である。そしてそれは必然的に地域社会におけるカのシステム化と公的と民間のサービス主体の役割分担の問題を提起する。システム化とは、従来施設カ中心であったものを、その施設もニードと状況に応じ入所施設、一時入所施設、通所施設（デイ・カ）のシリーズとし、他方在宅のままカをする在宅カの諸サービスに連続させることである。カを体系化しいろいろな意味でのギャップを埋めることを構想するのである。

そしてサービスの主体も、国・県・市町村などの公的なものから、官半民のもの、民間委託の形をとるもの、商業ないし企業ベースのもの、近隣、社縁、宗縁、自助グループによる相互扶助、親族・家族による自助にわたる系列が考えられる。この際の公私の役割分担についてはなおも議論が多く、そのあるべき姿の解明はまさに今日の社会福祉サービス運営の重要なトピックとなっている。

この場合一つの問題は、全体のシステムの調整と責任をだれがとるかということである。このことは次の専門職の項目とも関連がある。

c、社会福祉専門職制度の確立

社会福祉サービスに関連する専門職にはいろいろあるが、その中でもそれに固有であり核となるのがソーシャルワーカーである。これは今日国際的にも問題のある専門職業である。アメリカ合衆国は世界中で最もその専門職化が進んでいる国である。英国では一九七〇年代に飛躍的に専門職として制度化した。両国のちがうところは、英国では社会福祉政策の研究はソーシャル・アドミニストレーションという学問領域でなされ、直接処遇の面をソーシャルワーカーが担当するのに対し、アメリカでは、ソーシャルワーカーの役割は大きく政策面にも及び、政策と直接処遇の境界があいまいであることである。

いずれにせよソーシャルワーカーは社会福祉政策の運営において鍵となる役割を果たす専門従事者である。マージナルは前記民主福祉資本主義の体制において、その下位体制はそれぞれの代理者（エージェンツ）をもつとし、資本主義が社会科学者・技術者、民主政治が官僚という代理者をもつのに対し、福祉セクターの代理者は専門職であるとしている。その場合明言していないが、ソーシャルワーカーをさすものと思われる。ソーシャルワーカーという専門職は福祉セクターの利他主義的連帯主義的な価値観を体现し、福祉セクターの主体性を守る上で複合体制において重要な役割を果たしているといつてよい。¹⁸

我国で福祉界（セクター）で働く者は狭義にとらえても六十万はいるとされている。その主力は施設従事者であり、このうち四分の一以上は保育所の保育であったり、福祉労働者とよんだ方がよいようなケア・ワーカーも含まれているが、これらの従事者の核となる者を横につなぐ、ソーシャルワーカーとしてのアイデンティティ（自覚）が欠如し、それをかためる資格制度なども未整備である。社会福祉従事者養成をめざす教育制度はあり、社会事業学校連盟に属する大学、短大も合せて四十校にのぼり毎年数千人の卒業生を出しており、その他に大学院もあるが、一部を除き専門職教育としての密度はうすい。

ソーシャルワーカーの専門職化には宿命的な問題点がある。それはその専門性が明確でない点である。ソーシャルワーカーの活動と素人の活動がともすると区別がつけにくいことである。そのちがいを区別するにはよほどの深い理解が要る。またその専門職化にはある種の抵抗がある。専門職主義が専門職利己主義ととられやすい。医師の専門職利己主義が批判を招く以上にソーシャルワーカーに対してはきびしい。

しかしソーシャルワーカーの専門職化は、福祉セクターがもっている価値を明確化し、その活動の質を高め、福祉セクター全体の主体性と統合と結束を強くして、複合体制の中で他に対してよきバランスを保つことである。我国ではその面が欠如しているので、福祉はいつも経済に従属してきたきらいがあり、多数決原理に立つ民主主義さえやめると少数派を無視したのである。少数派の権利を守るという福祉セクターがしっかりしていなければ、複合体制そのものもあやういのである。

専門職制の確立とは、資格認定制度の確立、その養成教育制度の整備、

任用制度の改善、研究体制の充実などを意味する。

d、公正な社会の確立

おわりに課題としての公正な社会の確立ということをとのべたい。これは社会福祉政策の課題でもあり同時に体制全体の課題でもある。それをもってこの大まかな論稿の結びとしたい。

マーシャルは前述のように現代の産業化された自由諸国の体制を民主・福祉資本主義の複合体制としたが、これはあくまで「理念型」としてあらわされたものである。現実の社会は限りなく入りこんでいる。経済セクターにも民主主義があり、福祉はまた民主主義の重要な契機である。そして経済セクターと福祉セクターとは区別しがたい局面も多い。しかし、大筋としてとらえた場合、資本主義は自由を、福祉は平等を主要な価値基準としていけるとすると、両者を調整して公正なものとするのは政治的民主主義（議会主義）の役割であろう。経済的繁栄も福祉社会も公正な政治がなければ危ういのである。今日地球上にこの条件にかなう諸国のいかに少いことであるか。我が国が敗戦のぎせいの上にとにかくそれを獲ちとっていることを幸せとしたい。

公正ということは倫理的ということでもある。このことは経済セクターに特に求められることである。経済セクターは全体社会体制の結実である余剰を握っている。その余剰は経済セクターだけの功績ではない。その社会の伝統的蓄積と科学技術の進歩のお蔭である。それは公正に社会全体に還元されなければならない。

民主・福祉・資本主義が複合体制であるといってもその各セクターがお互いばらばらということではない。「福祉社会」というからには、その価値基準はそれ相応に他のセクターからも尊重されるものでなければならぬ。単に貧困が解消すればよいというのでなくて、一般的福祉を高めることが体制全体の努力目標となりその責任として認められなければならない。

この複合体制はある意味では相矛盾する価値基準に基づいているのであるが、マーシャルもピンカーも言うように、¹⁹目下のところそれなりのバランスをとってゆく以外にはないのであり、それ以外の道では、弱肉強食破滅の闘争社会か、独裁的全体社会かにみちびかれるおそれがあるのである。

註

- 1 T.H. Marshall, *The Right to Welfare and Other Essays*, 1981, Heineman Educational Books Ltd. Chapter 6.
- 2 拙著『現代社会福祉学入門』一九六八年、第四章。
- 3 T.H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, 1975, Hutchinson Ltd. 岡田藤太郎訳『社会政策—二十世紀英国における』川書房一九八一年、三〇二頁以下。
- 4 同上訳書一〇頁。
- 5 R. Timuss, *Essays on the Welfare State*, 1963, George Allen and Unwin Ltd. 谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』昭和四十二年、社会保障研究所、第二章。
- 6 マーシャル前掲訳書 四四頁以下。
- 7 同上 第七章。
- 8 同上 三〇二—三〇三頁。
- 9 たとえば Milton & Rose Friedman, *Free to Choose*, 1980. 西山千

明訳『選択の自由―自立社会への挑戦』日本経済新聞社

- 10 R. Timuss, *The Gift Relationship, From Human Blood to Social Policy*, 1970. ほか。

- 11 R. Pinker, *The Idea of Welfare*, 1979, Heineman E.B. Ltd. 磯辺実監修、星野政明訳『社会福祉三つのモデル』一九八〇年、黎明書房。

- 12 T.H. Marshall, *The Right to Welfare and Other Essays* (op. cit.) p. 131~135.

- 13 マーシャル前掲訳書、一四七―一四八頁。

- 14 拙稿「福祉国家と福祉社会―社会福祉発展の日本的条件」一四二頁、嶋田啓一郎編『社会福祉の思想と理論』一九八〇年、ミネルヴァ書房所載。

- 15 マーシャル前掲訳書、二七五頁―二七六頁。

- 16 孝橋正一編著『現代「社会福祉」政策論―「日本型福祉社会」論批判』一九八二年、ミネルヴァ書房、九九―一〇二頁。

- 17 同上 一〇二―一〇三頁。

- 18 拙稿「社会福祉行政とソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』第八巻第二号、相川書房、一九八二年、参照。

- 19 T.H. Marshall, *The Right to Welfare and Other Essays* (op. cit.) p. 121, 前掲R・ペンカー訳書、第十二章。

原稿受理 一九八二年二月二日

本稿は昭和五十八年一月二十一日、最終講義として用いられたものです。