

M. N. ザルド編

『社会福祉制度論』

Mayer N. Zald (ed.); *Social Welfare Institutions, A Sociological Reader*
 John Wiley & Sons, Inc., 1965, pp. xii+671.

J. ファーンデイル編

『社会福祉の動向』

James Farndale (ed.); *Trends in Social Welfare*
 Pergamon Press, 1965, pp. xxvi+525.

社会福祉という言葉は歴史的にも多様な意味内容を持ち、ことに社会、労働、教育、医療、衛生、文化等隣接諸領域における関連政策の展開とともに、その包括する範囲もかなり恣意的に広狭両極に分れる概念となってきた。通常、社会保障制度の体系の中に数えられる、社会保険、公的扶助、社会福祉、および医療と並置される場合の社会福祉の範囲をはるかに越えて、むしろそれらすべてを内に包み込む非常に包括的なものを指していることがある。今日ではもはや社会事業技術というようなものに躊躇した狭い概念ではなくなっている。

例えば、W. A. Friedlander もその著『社会福祉概論』*Introduction to Social Welfare*, 1961 で、制度の歴史的発展と、ケース・ワーク、グループ・ワーク等社会事業の技術論を述べた後に、Part III として、*Social Welfare Programs and Practice* なる一編をおいている。その中の1章に所得保障として、公的扶助と社会保険をとりあげており、そこでアメリカの社会保険制度の大きな欠落として、強制医療保険、児童手当、出産保険がいまだに実現されていない事実を強調している。そうした記述からも、*Social Welfare Programs* として、Friedlander の考えている領域はかなり広いものであることが知られる。

さて標題に掲げた新刊2冊の書物は、英米における社会福祉に対する今日のとり組み方のあらましを知るのにきわめて恰好なものである。M. Zald のものが既発表の著作、論文からの集録で、いわゆる readings であり、J. Farndale のものはむしろ実務家を対象として、各項目毎にそれぞれの専門家の寄稿を得て編集した叢書の一つで、書評の対象とするにはオリヂナリティーの乏しいものである。にもかかわらずこの2著の構成や意図の中

には、新鮮な問題意識がある。もっぱらその点に照明を当てて紹介を試みたいと思う。

M. Zald の編著は社会福祉制度の発達、機能、運営、およびその当面する課題等を説明するという形で、社会問題、貧困、社会解体等をテーマにした代表的論文を編んでいる。その構成は、

1 緒論

2 社会福祉の概念

Section I 社会福祉の歴史的社会的背景

Section II 地域社会における福祉組織

Section III 目的、内部組織、および対象者との関係

となっており、長短あわせて39篇の論文が集録されている。

高度の工業化を遂げ、複雑化し、分化した現代社会では、かつて家族制度が果たしていた福祉の機能の多くを失わせた。冒頭の H. Wilensky と C. Lebeaux の「社会福祉の概念」は、そうした認識の下に、社会福祉制度を residual なものとするのか、institutional なものとするのか、を最初に問いかける。正常な社会機構が崩壊して、初めて社会福祉の補償的機能の始動が期待されるという意味で residual なものとするのか、現代の工業社会の複雑な全体系の中で、不可欠な前提として当然その存在が構想されなければならない、institutional なものとするのかに分れるというのである。大不況前までのアメリカの伝統的考え方には、この residual なものとする受けとり方が支配的であった。

しからば、社会福祉を institutional なものとして捉えた時、いかなる機能が全般的に期待されるのか。(1)所得維持の保障、(2)予防および rehabilitation、(3)市

民参加および住民の統合、がそれである。(1)は社会保険をはじめ、稼得能力を高める役割を持つ職能訓練を含み、(2)では非行者の矯正指導から、未婚の母子のケース・ワークまでを考え、(3)は移民の言語教育、老人センター、ユース・クラブ計画等を包含している。ことに(3)では(1)の経済的保障とならんで、幸福感、満足感を高め、体制に対する信頼と自信を深める機能が、社会福祉の大きな柱に数えられていることが特長的であろう。

Section I は、次の五つに分れている。

Part A 現代の社会福祉の歴史的背景

B エリートと社会構造

C 信念と価値体系

D 社会運動と変革への要求

E 政策の形成とその成果

以下、とくにこの Section I について述べる。Part A には、R. Bremner の *From the Depths: the Discovery of Poverty in the United States*, 1956 から "Shifting Attitudes" を、それと A. Briggs の『福祉国家の歴史的展望』1961 を収めている。現代的貧困の経済的社会的性格があらためて問題にされ、貧困に対する社会一般の態度にも大きな変化のあらわれて来た過程を、Bremner の記述は明快に描いている。広範囲の福祉活動の組織化はその自然の帰結である。後者は例を主としてイギリスにとりながら、福祉施策の展開と、それが現代の国家構造、社会構造と深く癒着していく経緯を叙述したいへん便利な小史である。

Part B は C. Kerr, J. Dunlop, F. Harbison, C. Myers の *The Industrializing Elites*, 1964 と、G. Rimlinger の『米・ソにおける社会保障、経済誘因、統制』1961、P. Cutright の『政治構造、経済成長、社会保障の国家計画』1965 を収める。現代における都市化、工業化に伴う社会構造の変化は、多くの国々に共通した問題である。しかも、それぞれの国家に異った福祉制度をもたらし、そこに至る過程もさまざまに相違する。三つの論文はそれを各国のいわゆる社会的文化的背景に起因するものとして、その分析をすすめている。産業社会のエリートの価値観、信念が福祉制度の構造や、その発達を大きく左右する。観念的には多分に革命的な知識人層の行動はしばしば保守的で浮動的である。米・ソ両国における、社会保障、経済成長、政治体制等の関連については、G. Rimlinger がいくつかの基本的な問題を提出する。ただし、かつてソ連が重工業化をすすめた大建設の時代に、個人生活がきびしい犠牲を強いられたことと、資本主義体制下での資本の大衆収奪とを、きわめて安易

に、同列に論じており、そのいわゆる超体制的思考法に対して問題を感じるところもある。Cutright は統計的比較に基いて 76 カ国における福祉制度の発達を考察する。社会保障制度を、老齢・廃疾・遺族、疾病・出産、業務災害、失業、児童手当の五つに分け、1934~60 の 27 年をとり、5 制度をそれぞれ全期間にわたって実施している国に最高の指数として 135(27×5) を与え(ベルギー、フランスのみ 135、イタリア 133、ニュージーランド、スペイン 131、日本 88、南朝鮮 4 カ国 0)、それと、エネルギー消費量、都市化、識字率、政治上の代議制等との相関係数などを算出して論じている件は面白い。Part C は E. Vogt と T. O'Dea の『ソーシャル・アクションにおける価値感の役割、その比較研究』1953 と、S. Marcus の『飢餓とイデオロギー』1963、が収められている。Vogt らが New Mexico の自然風土的には相近似した二つの村落を挙げ、その住民である Mormon 人と Texas 人の価値観の相違が、互助的な、共同社会の機構の発達に大きな較差をあらわすことを示している。教育設備、村道の舗装、社交ダンスの末に至るまで比較研究が進められる。否定的、来世的な宗教観の強いモルモン社会と、個人主義的な、肯定的な、インディアンに対してもきわめて戦闘的であったテキサス社会とでは、現世的社会制度に大きな隔りがあらわれる。S. Marcus は 1845 年のアイルランドの大飢饉の史実を例に挙げて、その原因を、ついに征服者としての意識からぬけ切れず、アイルランド人を同胞として見るのできなかったイギリス人がその措置を手控えたことに求めている。

Part D は F. Pinner, P. Selznick, P. Jacobs『高齢者と政治行動』1959、L. Ohlin『地元の社会運動』*Indigenous Social Movements*, 1964 の 2 篇があり、史上の多くの改革と、民衆の社会運動との結びつきを捉えようとする。F. Pinner 等は G. McLain を指導者とする California Institute of Social Welfare を一つの失敗例として挙げながら、こうした地域の声を結集することの至難さと重要さを示そうとしている。L. Ohlin は、民衆が地域社会での集団的行動の成功によって得られる自信によって、いわゆる大衆の無関心を克服し、他律的な受身な状態、デスペレートな気持から脱却することが福祉国家のモラルの基本であるといっている。

Part E は Z. Brzezinski と S. Huntington の『米・ソにおける政策決定』1964、C. Lindblom の『宥和の理論』1959、R. Titmuss の『福祉政策の制度的区分』1956 がある。社会運動が一つの圧力となって福祉政策の転換を迫ることがあるとしても、まず政策形成の過程が究明さ

れることが必要である。ことに国民の福祉を志向する政策が現実の決定機構の中で取り上げられる経緯を解明することが大切である。Brzezinski 等はソ連では、民衆の社会的要求は屈折した形でしかあり得ないであろうし、アメリカでは政策決定の機構の上で権力が分散して、非能率にしか働かないという。経済、工業、農業、労働、多面的な国家政策の中で、福祉政策の占める位置は如何。その福祉が虚構にあらずして、真実であることを保証するものは何か。Lindblom はアメリカの現実政治は、革新的、合理的な総合計画によるよりは、絶えず有和的妥協的で、“muddling through” 多くの力の均衡の中を曲りなりに切りぬけていくという過程をたどると説く。Titmuss はイギリスの例をとって、福祉施策の目的が所得の再分配にあると規定されるとしても、それは単一の総合的形で実現されるのではない。歴史的、経過的に多くの行政機構の中で、きわめてプラクティカルにとり上げられていき、社会福祉本来の場で具体化することもあるれば、財政政策として実現され、さらには企業の中で可能となることがある。自由主義国家は本質的に多能的なものであり、社会福祉も制度として機能の分化している状態を正しく把える必要があるとする。

Section II は次の3部から成る。

Part A 福祉組織と地域社会との関連

B 福祉組織の支持基盤

C 福祉組織間の相互依存と共同

Section I が広範囲に現代的な経済社会的問題を論じ、いわゆる新しい貧困を視点に据えて、それに対応する社会福祉制度を構造的に考案しているに比しては、Section II 以下はきわめてアメリカ的な問題を論じている。

Part A は N. Long 『ゲームの生態学と地方地域社会』1958, O. Williams 『地方行政機構比較類型学』1961, J. Fowler 『地方産業構造、経済権力、地域福祉』1958, A. Rose 『巨大都市におけるソーシャル・サービス』1963。Part B は R. Elling と S. Habesky の『公的ならびに私的サービスへの援助』1961, C. Perrow 『組織の威信、その機能と逆機能』1961, A. Ross 『慈善活動と職業上の経歴』1954。Part C は W. Reid 『非行予防と対策、各機関の調整』1964, M. Rein と R. Morris 『地域社会改革の目標・構造・戦略』1962, J. Robb 『家族構成と機関の調整：地方分権と市民』1961。

Section III は五つの Part に分れそれぞれ次の論文をもって構成される。

Part A は「目標の設定と組織の要件」であり J. Thompson と W. McEwen 『組織の目標と環境』1958,

J. Senor 『行政と慈善団体の関係』1963, G. Sykes 『看守制度』1958。

Part B は組織の構造を論じて M. Zald 『五つの懲治施設における組織的管理機構』1962, J. Cumming, E. Cumming 『大精神科病院における職員組織の均衡と変動』1957, E. Thomas 『役割の概念と組織の規模』1959。

Part C は、専門職と組織を論ずる。E. Greenwood 『専門家の特質』1957, L. Ohlin, H. Piven, D. Pappenfors の『社会事業家のジレンマ、保護監察と保釈』1956, R. Bucher, A. Strauss 『専門家の前進』1961, が集録される。

Part D はクライアントとの関係を論じ、D. Landy 『現代の文明社会で助けを求めている人の問題』1960, J. Spiegel 『心理療法における転移と逆転移の文化的諸相』1959, R. Toun 『家庭環境と精神障害』1962, を選んでいる。

Part E は社会福祉組織と低階層のクライアントとして、A. Hollingshead, F. Redlich 『神経症患者の社会階層とその処置』1958, R. Cloward, J. Epstein 『家庭環境調整と民間社会福祉活動』1965, G. Brager 『低所得地域の疎外者の組織化』1963, P. Blan 『公的福祉機関とクライアント』1960。

アメリカ社会の権力構造の pluralism が、社会学的に多角的に分析され、制度としての社会福祉の問題が詳細に論じられている。ことに公私の福祉機関が対象者を pre-client な状態の時に捉えねばならないことが、強く主張され、それが今後の基本的な方向であるとしている。

J. Farndale 編の *Trends in Social Welfare* は病院問題、精神衛生対策、国民保健サービスをそれぞれ主題とした既3刊に引続くシリーズの第4巻としてあらわされている。

イギリスにおける社会福祉制度の特長とすべきものは中央政府、地方政府、民間団体の3者の強い連携であろう。本書の構成もそこに焦点が合わされている。

全66篇の論文は次の11の章に分れている。すなわち

- 1 社会施策 (Social Services) 概論
- 2 地方官庁の行う社会施策
- 3 社会保障——現金給付
- 4 高齢者対策
- 5 住宅問題と家庭福祉対策
- 6 盲人施策
- 7 障害者(聾啞者を含む)施策
- 8 精神衛生の領域における施策

- 9 モラルの振興
10 多目的な機能を持つ民間団体
11 教会の福祉活動

Section I には中世紀から説きおこしたきわめて要を得た社会施策の歴史、福祉国家論、民間福祉活動論がある中で、D. Donnison の *Report on Social Work* が秀れている。貧困のよって来るところをウェブの説をひいて、無視された児童期、疾病および精神薄弱、失業の三つと規定し、整備された法律・制度を補強する高度の技術を持った人的配置の必要を力説しており、母性の役割を強調した J. Bowlby の児童施設論、E. Youngusband の地方政府の保健福祉活動と社会事業家に関する1959年報告、さらに1962年の *The Health Visiting and Social Work (Training) Act* にも触れて、この方面でのイギリス国内の動きを要領よくまとめている。

Section II では1963年の保健福祉10年計画を軸として、地方政府の努力を多くの活動分野にわたって紹介している。

Section III では「国民保険制度の動向」と題する労働党の R. Prentice (後に教育科学相)の論文が、Crossman や Titmuss が参加している *New Frontiers for Social Security* に拠って面白く読ませる。J. Klein が“The Edge of Poverty”として、豊かな社会と称せられる現代に、400万の被保護者、18,000万ポンドの公的扶助が行われている現状を指摘している。編者 Farndale が「社会サービスの財政」を論じて、簡明なフローチャートを描いて、教育、保健福祉、社会保険、住宅等広範囲の公費支出と、景気の好、不況との関連を説いている中で、国内市場の関係のみならず、貿易への影響までも考察し

てきわめてダイナミックな巨視的な見方を示すとともに、社会施策への支出は国民のニードとか平等主義の要請などとは別の次元で、ことに公私の経済部門でのバランスを考慮して決定されるべきであるとしているのは、実に卒直な見解である。

ホーム・ヘルパー、ホーム・ナースをはじめ、住宅、リクリエーション、老人精神医学(日本ではこの視点が弱い)までを包括した高齢者対策。結婚相談、家庭福祉、住宅問題。中央地方の行政を一貫し、公私にわたって行き届いた盲人施策。職業訓練を主軸とした障害者への対策。脊椎損傷患者の特別措置。またそれらを事とする諸団体の活躍。1959年の精神衛生法を中核とする多くの施策。自殺防止の組織。moral welfare の運動。里子制度の推進。未婚の母の問題。社会事業のボランティアであり、4児の母という1婦人の書いた、ヒューマンな愛情の問題と、福祉国家の倫理を論じた格調の高い論文もある。各教会教派の社会的実践活動もこの国の特色であろう。

以上、平板な単なる紹介に終わってしまったが、この2著、ことに Zald のそれはきわめて問題の豊富な、教えられ、考えさせられる多くのものを持っている。社会保障の体系の中で、社会福祉を考えるにせよ、社会保障をより広い視点——社会開発、社会計画的視野の中で捉えていくにせよ、この2著の構想にあるような社会福祉の理解は今後いっそう必要なものとなってくるであろう。あえて選択批判を加えず、いちおうもれなく全編の紹介に努めた所以である。(谷 昌恒 社会保障研究所員)

執筆者紹介

し 嶋	だ 田	けい 啓	いち 一	ろう 郎	同志社大学教授
み 三	うみ 浦	あみ 文	お 夫		社会保障研究所員
まる 丸	お 尾	なほ 直	み 美		中央大学助教授
いち 一	ばん 番	が ヶ	さ 瀬	やす 康	子 日本女子大学助教授
お 小	の 野	でら 寺	ゆ 百	り 合	子 婦人・児童福祉問題研究所員
はな 花	しま 島	まさ 政	さぶ 三	ろう 郎	社会保障研究所員
はま 浜	だ 田	よう 洋	いち 一		厚生省年金局年金課
あな 穴	やま 山	のり 徳	お 夫		厚生省社会局庶務課長