

三浦 文夫編『社会福祉論』

社会学講座第 15 巻 東京大学出版会 1974 年 3 月 295 頁

小林 良二

1. 本書は、標題にもある通り、社会学講座の一環として執筆されたものである。同講座は一面では最近の研究の新しい成果をふまえたどちらかという入門書的な性格を持つものとして構想されたといわれているが、その面からみる限り、必ずしも本書は入門的ではない。他面では、福祉の諸分野の動向を分野としては一応包摂しているようにも思われるが、ただし、全体が同じ問題意識や方法によって統一されているわけでもないの、その面ではやや読みにくい点もある。しかし、福祉の分野の方法・問題意識の諸タイプをここから読みとろうとすれば、幾つか検討しなければならない重要な論点が呈示されていることは確かであり、ここでも、そうした観点から、トピックスを中心に紹介・コメントを行うことにしよう。紹介に入る前に本書の構成を示しておく。

第 1 章 序論 社会保障と社会福祉

第 2 章 社会福祉論の課題

第 3 章 社会福祉事業の諸分野の動向

第 4 章 社会保障論の体系

第 5 章 保健社会学の構想

第 6 章 付論 社会福祉の海外動向

I 社会福祉の国際比較研究の理論的問題

II アメリカの社会福祉

III 福祉国家と社会福祉サービス

—イギリスにおける社会福祉の展開と現状—

2. 社会の現実が急激に変化している時にその枠組の変化を概念的に整理し問題を浮彫りにすること、これは概念構成を検討批判することの最大の目的であるといえる。その意味で、第 1 章、第 2 章で論じられている概念枠組を十分吟味してみることは重要である。例えば、社会保障の分野は大きく言って、社会保険、社会福祉、社会扶助という三つの制度的体系によって構成されていて、その各々が相互に有機的な関連を持って展開されなければならない（6～13 ページ）が、しかし、国によってまた時代（歴史的発展段階）によって、重点のおかれ方、制度としての成熟度合は全く異なるわけである。しかし少なくとも日本に関する限り、最近の動向をふまえて言えば、従来福祉が「社会政策」の補完物として主として生計維持の観点から論じられ位置づけられてきたのに対して、最近ではそれを前提とした上で、個々の体

系がそれ自身のロジックによって展開されるようになってきていること、換言すれば「防貧」という観点と共に別の観点が導入されようとしているといえるであろう。ここから、様々な問題が出てくると考えられる。

まず、学問の方法から言うと、福祉をニードとサービスの体系と考えることによって、行為論的アプローチをとる方向が検討されなければならないし、また、制度の面では、個々の分野に即した機能論的アプローチがとられることになる（13～14 ページ）。さらに新しいサービスの方向を考える上で、従来の「政策」(statutory services)から、「制度化」(institutionalization)の方向が考えられなければならない。さらに、社会福祉の「権利意識」の再検討ということが、この展開にとっては不可欠であり。また社会保障・福祉以外の社会体系との関連も問われなければならない。

3. さて、社会福祉の分野でも従来、「社会福祉の本質とはいったい何であるのか」という問題が様々な論ぜられてきたのであるが、著者はこれに関する諸説を整理するために、政策的視点と実践的視点を分離することを提起している（第 2 章）。ところで、実践・政策という二分法を、社会福祉の対象—主体（サービスの受け手と送り手）という軸と合わせると、四つのボックスができる。

この四つのボックスを簡単に説明すると次の形になる。

実践対象……他者への依存性 (dependency) が具体的に現われている人々を対象とするもの

政策対象……dependency を持った人々を何らかの形で集合的範疇的に切りとり、その範囲内での集団を対象とするもの (p. 36)

政策主体……国家（行政）を主たる担い手とするもの

実践主体……社会福祉労働者、social worker、ボランティア、等を担い手とするもの (p. 38—39)

さて、この四つの側面の分離から幾つかの問題が浮かびあがってくる。

前者の二つについていうと、社会福祉サービスの対象は、方法的に異なる二つの分野に分けて考えられるべきであって、この両者を混同するとおかしいことになるという点である。特に政策とは「個々人を何らかの範疇によって切りとっている」限りにおいて成立するものであ

るという点を良く認識する必要があるとされるのである。同様なことは、実践主体と政策主体との分離という点にも現われている。従来、福祉の分野ではこの両者が相互の機能的関係を十分認識しないまま相互に反撥無視しあうという形になっているが、この二つを一応分離しておいて「統一」することが必要であるとされる (p. 39)。

何故こうした関係が生じてきたかという点、戦後における社会福祉政策は、①戦時中から児童および身障者対策の再編、社会的弱者に対する救済・保護的サービスの生活保護事業への法制化、②公私社会事業の政策的組み入れ＝許可制の導入による公けの監督指導、③措置、措置委託制度による財政的コントロール、すなわち「この制度を通じて、同時に社会福祉の実践過程を政策的にくみ入れることを財政の面から可能にすること」(p. 31)、という特質を持っていたからである。とくに最後の点「政策化が社会福祉の実践過程を強力に政策にくみ入れるという形で行われた」(p. 32) ということとはくに注目すべき点であろう。つまり先程の図式でいえば、政策過程と実践過程とが明瞭に分離されないまま、上からの政策化＝監督・措置という関係によって「統一」されてきたのであると言えよう。これに対して、2で述べたように、両者の関係を機能の観点から分解し、その前提(歴史的段階)を吟味しなおし、新しい役割関係を樹立することが必要である。そうした意味で、先程の図式を生かすことができよう。

4. 比較の視座をどのように設定することが有効な理論をうみ出すかという問題は、第6章付論でも論じられている。まず、理論レベルの問題としては、比較の成立する前提として比較の基礎となる普遍性とそれに基づく特殊性とが決定されなくてはならないとされている (pp. 208~211)。この普遍性の尺度となりうるものとして、GNP や国民所得水準等の経済的尺度、社会的分化の水準等社会学的尺度、人口学的尺度等、様々なものが考えられる。ところで、社会保障のばあいよりも、社会福祉の方が、指標化が困難であり、それだけ国際比較も難しく、そのためには、個々のケーススタディに基づく多量の findings の積み重ねがどうしても必要であるとされる (pp. 221~222)。しかし、考えようによっては、3でも述べたように、簡単な枠組(政策主体・実践主体、政策対象―実践対象)を用いて、大雑把な見通しをつけておくことも極めて重要であろう。そうした観点からみれば、付論に収められているアメリカとイギリスと二つの国の社会保障システムを比較して読む時に、その差違に一驚するであろう。アメリカの制度が基本的に個人

主義に基礎をおく自由主義の性格を強く刻印され、長期的な国家計画が欠如しているため、全体としての制度が未発達であり、未組織労働者＝不熟練労働者、若年層、高齢者の高い失業を生み、包括的医療保険制度の欠如が階層の差を拡大し、人種問題を媒介とする様々の貧困＝社会問題を生んでいること、包括的「政策化」の process があまり力強く行われないことの反面として、私的保険の隆盛、自立援助が重要視され、地域主義が強く、ボランティア活動が極めて活発であり、case-work が盛んであること、これにともなってプロフェッショナリズムが高度に展開していることなど、アメリカの社会保障・福祉の特質問題点がうきばりにされている(付論Ⅱ)。

これに対して、資本主義の典型的に発達したイギリスにおいては、19~20世紀にかけていち早く、「福祉国家」の方向が芽ばえ、救貧法改正を中心とする動きの中で、新しい発展の方向が打ち出されたこと、戦後の福祉国家成立の枠組の中で、社会保障が包括的な制度体系として構想され、これに対する国家責任が明確にされ、一連の社会保障法の成立をみ、質的に飛躍を遂げたこと、しかし最近の発展の中では、National Health Service にみられる財政の膨張、年金の均一拠出原則の動揺、家族手当引き上げによる財政悪化、社会福祉の諸機構の「小国分立的」状況、職員問題など、いろいろな面で制度の成熟にともなう問題が露呈してきているとされる。(付論Ⅲ)

こうした問題を分析するにあたって、先程述べたように「政策―実践」といった範疇や、社会学の用語でいえば「普遍主義―特殊主義」「業績主義―平等主義」等の、「普遍化」された概念をより practical に用いることによって、いろいろな findings が得られるのではないかと考えられる。

5. 社会福祉の個々の分野に関しては、3章で、生活保護と児童及び老人が、5章で、保健医療がとりあげられているが、個別分野については筆者の力の及ばないところであるので個々にふれることはしないが、3章における公私社会事業論と生活保護解体―充実論については、現実の効果測定をふまえた、よりキメの細かい論証が不可欠であることを教えられるし、5章に述べられている「保健社会学」の構想では、個々のモノグラフの紹介をふまえての立論であることもあり、様々な分野の動向とそこでの問題の立て方を知る上で、参考になる点が多い。

6. 最後に第4章「社会保障論の体系」について簡単にふれておこう。この章では、主として経済の発展段階からみた社会保障の役割という形での立論が行われている。とりあげられているテーマは、いずれも極めて重

要であり、例えば、資本主義・社会主義・社会保障、経済成長と社会保障、社会保障と民主主義、自由主義との関係など、どれをとりあげても、大変重要なテーマである。

ただここでは、仮説設定がやや簡単すぎることで、とくに、段階論的色彩がつよく、各国の差異をふまえた類型論的視角がないこと、さらに、Normative Approachがつよすぎて、経験的性格の乏しいことなどが目につく。しかし、仮説としては、大変重要で学ぶ点が多い。

7. 以上を簡単にふりかえってみていいうるのは、社会福祉論のたて方の難しさであり、それと裏腹の経験的研究の必要性である。それとともに、概念をもう少し practical に用ることによって、国際比較の面と共に、社会体系の他のシステム（経済、政治、宗教……）との関連がつくのではないか、という気もする。しかし、これは今後に課せられた課題である。

（こばやし りょうじ 社会保障研究所研究員）