

〔文献紹介〕 スウェーデン社会福祉政策の目標と手段

——1974年政府社会報告から——

城戸 喜子

はじめに

スウェーデンでは1967年12月8日と1968年3月15日との閣議決定に基づき、社会福祉立法の全般的検討と改正とを目的とする専門家グループを保健・社会福祉省のもとに召集した。彼らは社会福祉法の立案・準備に先立ち、一方で社会福祉のための社会的条件を様々な視点から解明し、他方で社会政策領域内での社会福祉の役割をも規定するという作業に携わり、その結果を1974年6月に、Socialvården—Mål och medel—Principbetänkande av socialutredningen, SOU 1974: 39 (Social welfare, goal and means—Main considerations of social report, State official report 1974: 39) と題して、社会報告(提案)の形で提出した。

同報告は、従来の社会福祉施策の基盤にある部分的に限定された責任観念や発想をこえて、全体的・総合的に人間および社会の福祉を考えるという立場に立ち、そこから狭義の社会福祉が医療、教育、労働、住宅等の他の社会的諸サービス部門と如何に関連し、相互に協力し合わねばならないか。従って社会計画の作成に際して、社会福祉部門が個人乃至社会のニーズに関する情報の提供、分析、対案を通じて如何に重要な共同作業者となり得るかを強調しており、社会福祉政策の考え方における大きな転換を示している。こうした根本的発想の転換が生じて来た過程、その結果が基本的目標の設定に与えた影響、具体的目標へのそれらの反映、そしてそれらの目標実現のためにどのような手段・方法・組織が採択されることになるかを特に目標設定の部分に重点をおいて以下に紹介したい。同報告にはこの他にも幾つかの特長がみられるが、今回はこの最も根本的な特質—全体性の視点と総合的政策化—に的をしぼりたい。原文は669頁にのぼる膨大なものであり、その要約として Socialvården—mål och medel, Sammanfattning av socialutredningens principbetänkande, SOU 1974: 40 Social welfare—goal and means, Summary of the main considerations of social report, State official report, 1974: 40 と題

する別冊が同時に公刊されているので、ここでは後者を中心に紹介を行ないたい¹⁾。

Ⅰ 全体性の視点から総合的施策へ

社会立法および社会福祉組織のための基礎は長い間、機能原則または専門原則とも呼ぶべきものであった。すなわち社会福祉の諸サービスは、その一つ一つが単独に、相互に関連なく、それぞれのニーズに対応して別々に産み出され、制度化されて来たのである。このように機能別に制度化されたものの集合は、それぞれのサービス活動間の重複、不整合、欠落といった矛盾を惹き起こす。それは特に高度産業社会におけるニーズの多様化と多量化および多部門に関わりを持つ複合的なニーズの発生に伴い深刻なものとなり、社会福祉サービスに回し得る人的・物的資源の制約と絡んで、福祉政策全体の行き詰りにまで導くこととなる。

あるいは対象者の立場からは、自分達がある種の兆候に従って他の人々から区別・排除されることを意味し、また、自己のニーズを充足するために、自己を部分に分割して数多くの社会組織と接触しなければならない危険が存在することでもある。こうした欠陥は、いわゆる多問題家族に関して最も早い時期から批判され注目を浴びて来たと言われている。そして1960年代には早くも familjeprincip (family principle) と呼ばれるものが適用され始めた。familjeprincip とは、一人の個人あるいは一家族に関わるすべての社会福祉サービス(市町村責任の)が、原則として一人の同じ社会福祉係官によって扱われねばならないというものである。できるならば、決定機関についても同一の機関によることが望まれる²⁾。しかし、個人あるいは一家族の抱える問題は、彼らの置

1) スウェーデンでは、ある分野での施策の改善については常に注意が払われ、問題や矛盾が山積するとなしにに関わらず、何年に一度か大きな委員会を設け、長い時間をかけてその分野での改善を検討することになっており、この報告も5年以上の月日を検討に費した結果である。

2) Åke Elmér, Svensk Social Politik, LiberLäromedel Lund, Gleerups, 1975, p. 32.

かれている直近の環境や、社会のその他の部門における状況から孤立して存在するものではない。対象者や彼の問題を適切に検討し処理するためには、供給主体の単一化という組織上の表層的な手直しだけでは充分でない。こうした変更は、問題解決の方法として未だあまりに制約的なものである。

それではニードを持つ個人、彼の状況、困難および問題はどのように理解され対応策が考えられねばならないのであろうか。この点に関し同報告は、ソーシャル・ワークあるいは社会福祉サービスが1個人の一部にみられる兆候で彼らを識別するのではなく、一つのまとまりある全体として把握する必要を述べている。そしてある個人またはグループの状況と彼らが遭遇する問題が、周囲の環境および社会全体とどのように関連しているかという視点に立つべきことを主張するのである³⁾。これは彼らのニードが社会のいろいろな側面に多面的にかかわってくるようになった歴史的事実の変化を反映していよう。

こうした見解は、helhetssyn (totality view, comprehensive view—全体性の視点あるいは総合性の観点)と名付けられている。その見解に従えば、ある個人の問題は社会全般の状況に基づき、原因と解決策とが求められる。すなわち現在生じている状況に影響して来たと考えられる様々な要因と、改善に導くと考えられる様々な方策とが採り上げられ、それらが社会の他の部分あるいは社会全体にどのような影響を及ぼすかが検討される。その結果、ある個人の問題に対する施策は総合的な解決策を見出す努力の上に築かれるのである。このために、様々な社会組織の中に準備されている人的・物的資源の利用と調整ばかりでなく、対象者自身の中に存在する資源—意志とか能力—の利用と調整とが要求される。後者—対象者の内的資源—は確かに制約の多いものであろうが、それらの制約を解放してゆくことがソーシャル・ワーカーの一つの大きな役目とされるのである。

この見解は、個人の状況および社会との関係がより長い時間的眺望の中でみられねばならないことを意味し、

3) ここで断っておかねばならないのは、ある個人を部分的兆候で捉えず、まとまりある全体として把握するという考え方は、狭義の社会福祉サービスの分野において、あるいはそれ程新鮮なものではないかもしれないということである。しかしながら、たとえそうであっても、それは従来、伝統的な社会福祉部門間の政策の調整という次元にとどまっていたもののように思われる。同報告の従来との根本的相違は、いわゆる社会福祉部門間の調整では問題の真の解決にはならず、一層大きな次元の中で問題を位置づけ、他の社会的諸サービスとの協力に基づく総合的解決を志向しているところにある。逆に他の社会的諸サービス部門にとっても社会福祉が大いに貢献することを認識しているところにもあるだろう。

より長期の援助をも必要とさせる。また、狭義の社会福祉サービスの対象者は、保健、労働、教育、住宅、余暇という各側面からみた生活上の諸々の福祉要因を全体として満たされねばならないということでもあろう。つまり全体性の視点は、社会福祉の伝統部門間の調整を遙かにこえた社会政策全体の総合化を求めている。たとえば狭義の社会福祉は、保健・疾病ケアとの共同作業を必要とする。また、社会福祉と社会保険組織、労働市場政策、住宅政策⁴⁾、文化教育政策、余暇活動組織との協力も必須である。

近年、社会福祉と医療との協力・統合問題はかなり検討の対象とされ、ある部分は実現されているように思われる。これは全体性の視点の一つの具現であろう。しかし同報告は、医療との協力・統合にとどまらず、他の社会的諸サービスとの総合的施策をも提唱しているのである。

II 目標分析の重要性

ところで全体性の視点からみた社会福祉の目標は何であらうか。まずある一個人の置かれている状況を総合的にみて、個人全体や社会全体にとっての目標が明確にされねばならない。目標の設定の仕方では手段や組織の在り方も変化すると思われるし、個人の生活全体または社会の状況全体にとっての抽象的・一般的目標の設定から、狭義の社会福祉にとっての目標も規制されて来ると思われるからである。換言すれば、社会にとっての目標が全体性の視点からみた個人生活全般にとっての一般的目標の上に基礎づけられ、その中に包摂されることが必要なのである。このように一般的・抽象的目標と社会福祉分野における目標との連繋および目標・手段間関係の重視が、本報告書の根本的特長から導き出される結果として挙げられる。このため目標の分析自体が本報告書の大きな部分を占めている。次に目標分析について概略を紹介したい。

目標分析の目的はどのようなニードを満足させるべき

4) たとえば社会福祉の一部門である老人福祉に関して、65, 67, 70歳の老人の健康診断から、多くの老人性疾患は初期の予防的措置によりさけられることが分かり、こうした健康診断をより頻繁に行なうことが決定されている。また、こぎれいな住宅が老人の生活にとって必要条件であるとの認識から、老人を彼の正常な環境すなわち自分の家やアパートにできるだけとどめておくことが定められ、保健・社会福祉庁は住宅の水準について細かい規則を過去15年の間に発表して来た。水道、集中暖房、浴室、トイレ、台所 etc. 過去8年の中に10万戸がこの規則に従って改善された。1970年代の新しい標準は、壁までしきつめのじゅうたん、車椅子のため、敷居をとること、非常ベル、etc. である。Swedish Institute Current Sweden, No. 5, July 1973.

であるかを明らかにすることにある。すなわち社会的努力の範囲と方向とを全体的に検討する中で、各々のニーズの満足とそのため資源の必要とについて推定を行ない比較秤量できるように、社会福祉の目標が特定化されねばならないのである。次に社会福祉は全体性の視点に従って他の社会部門と協力するためにも明白な出発点が必要とする。たとえば計画化との関連では、社会福祉は社会的施設に関する標準的需要についての答えを与え得るし、社会環境の形成にも影響を与えねばならない。第三に特定化された目標は、残りのものについての資源計画と費用付加の推定とのためにも必要である。第四に計画作業や福祉活動方法の発達のためにも目標がはっきりと形作られていることが前提となる。最後に特定化された目標は、追跡調査のためにも結果の評価のためにも必要とされる。もしも目標が明確に述べられていないならば、それが達成されたかどうか、あるいはいつ達成されたかを判断することはできない。

上述の様々な理由から重要である目標の分析は、次の四つの問いから出発する。

- 1) 社会福祉にとってどんな問題が現在および予測できる範囲内の将来において、重要であるか。
- 2) 1)で取り上げられる問題の原因として、社会福祉の発展におけるどのような要素が働いているか。
- 3) 社会福祉はどのような一般的・抽象的目標を持つか。そうした一般的・抽象的目標は社会福祉の主体に対しては政策目標として機能しなければならないが、それと同時にそれらはより下位の目標水準に具体化され、実質的な結果が予想・分析されるときにはじめて効果を発揮するのである。
- 4) それ故、社会福祉のために設定された目標、制約のある資源内で設定された目標は、社会的活動の他のすべての領域の目標と競合する。これは目標の軽重を秤量する場合に、優先順位の決定へと導く。

このようにして目標分析は、上述の四つの問い、すなわち問題の認識または識別、問題の変化、抽象的・一般的最終目標および経済的制約から出発する。実際の分析と、その結果たる社会福祉のための主な指針は、一部、社会福祉の主要機能のところで、残りは特定の対象グループのための社会福祉機能のところで述べられる。ここでは問題の認識を最終目標の設定について紹介し、その後で社会福祉の主要機能と特定グループ対象の社会福祉の機能の部分の要約を行ないたい。

III 目標分析における問題の認識

目標・手段分析は今日および将来において社会福祉が遭遇する実際的な問題を検討するための基礎を要求する。本章に記されている問題のリストは、包括的な情報と経験的な基礎とに基づいており、社会福祉が遭遇する問題の網羅を目指している。

社会福祉の活動は大きく言って社会に影響を与える活動すなわち環境、制度の整備改善等の活動と個人・グループ志向の努力とに分けられ得る。第一の機能について社会福祉は多くの困難に遭遇する。たとえばニーズは十分に分析されず、活動目標は明確に述べられない。資源配分に関する様々な代案が、それぞれどのような結果に導くかという検討も欠けている。資源利用に直接的にまたは間接的に影響する様々なサブシステムの統合は充分になされていない。生活状況の調査は不完全である。社会問題の原因分析は不十分にしか発達していない。社会福祉は、第一の機能を発揮するための努力に関して、十分に発達した技術をも体系的フォローアップをも欠いているのである。

第二の機能に関してはどうかであろうか。個人およびグループ志向の努力に関する限り、援助を求めている人々に社会的援助を探し求めさせることは難しい。そのため、第一に発見活動が必要とされる。問題の起源と変化とに関する不完全な知識、人々が手段を選択し処理を計画する時にぶつかる様々な障害、それぞれの手段の効果判定や多くの社会的努力の調整の困難等がこの機能を発揮するに際しても山積しているのである。

手段の実行に際してもまた、新しい問題が生じて来る。それは、それら手段の対象者への適合性、または情報、調整および手段の面での組織の限界である。さらに追跡調査と結果の評価との方法については未だ充分な発達がみられない。

こうした限界をふまえて、社会報告は、社会福祉が遭遇する問題を次のような主要グループに振り分ける。

- (1) 社会構造とその変化
 - (2) 心理的困難
 - (3) 個人の危機的状況
 - (4) 社会福祉の機能方法
 - (5) 他の組織との協同作業
 - (6) 資源の欠如
 - (7) 社会福祉とその対象者に対する一般人の適応
- これらの問題について少し詳しくみてゆこう。

(1) 社会構造とその変化

人口と資源との地域的配分は、経済生活における構造変化と都市化の結果として急速に変貌して来た。都市化

の過程は、人口稀薄地域と、急速に成長する人口密集地域の両方で問題を作り出している。

失業と不完全就業とは、社会福祉が取り組まねばならない大きな問題の中に入る。多くの調査は、一方の側における社会的援助の必要と、他方の側における失業、青年・老人・身体障害者の労働状況との間の関連を明らかにしている。不十分な雇用、増大する雇用の需要、および不都合な労働現場の状況といった要因は、生計維持困難等の形における社会問題の発生に寄与している。

低所得はしばしば経済的のみならず、他の面における低生活水準と結び付いている。低所得者が多いということとは、社会的援助の費用の増大を示している。

住宅に関しても同領域における強力な改善にも拘らず、現在未だ多くの非近代的で小さな住宅が存在している。その上に、貧しい住宅状況と不完全な外的居住環境が、様々な種類の社会問題を惹き起こすということが加わる。

余暇は、個人がその他の領域での重要なニーズを満たすためにも重要である。労働時間の短縮は、ある程度増大した住居・職場間の通勤距離によって相殺された。市民は選挙や意見表明のプロセスに参加することによって社会的状況に影響を与える。これに、提案やアピールを通して自己の利益を主張する権利が加わる。社会福祉努力を必要とする人々は、多くの場合、自己の権利を守ることが困難であるのが観察される。それ故、彼らは社会的機関との接触で、無力感、躊躇および法的的不安定と遭遇するのである。

また、他の多くの西欧諸国におけるのと同様にスウェーデンでも移民の状況は、様々な社会的困難を含んでいる。多くの場合、そこではスウェーデン語や社会的機関に関する不完全な知識が深刻な問題である。そうしたことは労働生活における個人の状況にも大きな影響を与えるだろう。ある居住領域への移民の集中とか孤立の危険等のような問題がさらにこれに加わる。

(2) 心理的困難

社会的および心理的問題はいつも個人の状況に同じような影響を与えるわけではない。その影響の仕方は絶えず変化する。心理・社会的困難の起源、構造および処理に関しては総合的な理論が存在するが、社会報告は実際の社会福祉活動中に存在し、心理療法の専門家との協同作業に関してのみならず、社会福祉の全般的予防活動に対しても影響のある事実注意到を払うのである。そこでは特に児童の年齢に応じた発達過程と、成人間の関係における強化とが重要だとされる。

(3) 個人の危機的状況

人々が問題や困難を処理できる可能性は変化する。長期にわたって繰り返されるあつれき、逆境または圧迫するような状況は、個人への圧力を段々に増大する。逆に機能の柔軟性を導くような変化は、危機からの解放要因として作用すると言われている。大多数の場合、このような危機は、社会的組織を用いるところまでゆかずに処理される。しかし異常な危機的危険、または頻発する危険についての知識は、予防策に役立つのである。

危機的状況は二つの主なタイプに分けられる。それらは成熟または発達における危機と、外的事象に原因のある危機的行動とである。社会はよく、比較的初期に危機の徴候を発見し、援助と治療を開始できる。しかしそこでは、一方で人間の尊厳という側面、他方で個人が社会の助力なしに自己の困難を処理できる可能性についての判断という側面の両者が重要なのである。

(4) 社会福祉組織の機能方法

活動方法に関して社会報告は、全体性の視点という枠組内での専門家の協力、フィールドワークへの集中の増大、対象者とソーシャルワーカーとの協同作業に注意を払っている。さらに緊急の必要における個人の同意なしでの方策に関連した問題とニーズとが取り上げられる。

(5) 他の組織との協同作業

学校も社会福祉も、児童および青年の発達に対して責任がある。ある種の問題は両者の情報交換および社会治療的努力の割り当ての必要を両者間の協同作業の中に持ちこんで来る。

疾病ケアと社会福祉との責任領域の境界は、不明瞭である。また、これら二領域については、ケアを必要としている人々に適切な処置を確保し、拡張計画を確実に調整するための協力の形が採られねばならない。

保険金庫との協同作業は、社会保険が社会扶助と同様に一異なる規則と状況に従って一市民の経済的基礎の保障にあたらねばならないことから必要となる。さらに、労働に関するリハビリテーションが、しばしば社会的リハビリにおける重要な要素であるため、社会福祉は特に労働市場組織と協同作業する必要に直面する。

社会福祉と同様に司法もまた、青年の犯罪行為に対する方策を講じなければならない。社会福祉と警察との間の協同作業の必要は、しばしば相互的なものであるが、協力は両者の各機能に固有の困難を伴う。いずれにせよ社会治療的努力が、これら両領域において中心的役割を演ずることに間違いない。

(6) 資金の欠如

1960年代における社会福祉への集中的努力にもかかわらず

らず、社会福祉の領域では、増大するニードと上昇する欲求水準とのために、資金の欠乏が深刻な問題を惹き起こすに至っている。資金の不足が著しい領域としては次のような例がある。

- 一大都市における青年福祉、特に養子をした家庭への援助努力
- 一児童ホームの供給、社会的訓練を与える児童ケア
- 一現在フルに利用されていない施設の替りをなすような適切な施設

(7) 社会福祉とその対象者に対する一般の人々の適応に関連する問題

社会福祉活動にとっての重要な条件は、社会福祉そのものと、社会的困難の中にある人々に対する一般人の適応である。社会福祉に対する一般人のマイナスの適応は、援助を必要としている人々がそれを求めることを恐れるという事態を招く。一般に早期における努力は、最良の結果を導くから、一般の人々のマイナスの適応は、援助を必要としている人々にとって害があり、社会福祉の効果を妨げる。

また、社会的な問題を持っている人々に対する寛容のなさは、様々な方法でリハビリテーションを困難にする。それは社会福祉を必要としている人々および、学校、労働生活、住宅、環境におけるニードの保持者の両者を傷つけることとなる。

IV 最終目標の選択

社会報告は、社会問題の種類を上のように整理しているが、それでは問題を克服した後のあるべき社会の原理としてはどのようなことを掲げているのであろうか。同報告はまず、そうした最終目標の役割が、政治目標として役立つことであり、さらに社会福祉の目標と手段との具体化のための指針を与えることであるとしている。具体的な部分目標は様々なレベルで見出されるが、重要なのはそれらをより全般的な抽象的目標との関連で位置づけ、各種の援助が相互に斉合的に同じ方向に働くかどうかを確かめることにある。

こうした考え方から社会報告は、はっきりした最終的性格を持ち、一般の人々の社会に関する議論と社会政策的討議とに結び付く一般的目標を定めるだけに留めた。それらは(1)民主主義、(2)平等と連帯、(3)保障である。これらの概念の中、後二者については社会政策や福祉政策の基本概念として多くの国で採択されているので、ここでは改めて述べないが、スウェーデンの社会報告において(1)が他の二つと共に特記されているのはどうい

う意味においてであろうか。次に同報告の述べる民主主義について説明しよう。

一般に民主主義における基礎的な要素は、市民の意志の実現と、市民間の自治的な意見の形成である。もう一つの要素は、様々な観点における市民自身の状況にとって重要と思われる決定過程への市民の積極的な参加であろう。民主主義の概念が社会福祉にとってより大きな重要性を得るのは、この後者の要素であると社会報告は述べている。二つ以上の目標が同時に完全には実現されない時には、目標間のコンフリクトが起こるからである。

全般的に、あるいは個々の問題において民主主義という目標を実現しようとする社会福祉の努力との関連でみると、このような利益間のコンフリクトは、ケアの対象である人々、ケアのニードを発見しケアを行なう人々、ケアについての決定を行なう人々、および一般人として外側から社会福祉活動を眺めている人々の間に生じると考えられる。それ故、民主主義という目標のフレームでは、ある種の評価が、対象者、ソーシャルワーカー、代議員および一般の人々の利益について行なわれねばならない。これに関連して、民主主義的要求の意味と、様々なグループにとっての重要性をより近いところで規定しようとする努力が必要となる。

このような特定化を行なうことの難しさは、就中、“一般”という範疇自体が既に様々な利害を含んでいることから明らかである。これは部分的には、市民が様々な状況下で様々な役割を果たしていることによる。租税支払者としての人々には、公的資金の節約という利益があろう。たまたまある市民が対象者である時には、彼はその状況下で援助を得ることに利益を見出す。市民の代表一代議員は、ソーシャルワーカーと共に能率的に働くために資源に対する接近から利益を得る。ソーシャルワーカーはさらに、彼自身の労働状況に対する影響についての願望を持っている。

対象者の側では、民主主義の要求は次のことを意味するに違いない。すなわち彼らは社会福祉に参加するための前提として、彼の権利と義務とに影響する法律や規制についての情報、また、彼らの問題解決に向って協力するために、社会福祉の資源やその他の条件についての情報を得なければならない。

民主主義はさらに次のことを前提とする。すなわち対象者は、代議員と共に、彼自身に関する方策への提案を作成すること、また、そのとき彼は様々な代替案を判断するチャンスを与えられるということである。さらに彼は決定者と直接接触する権利を持つべきである。

ソーシャルワーカーにとって民主主義の要求とは、立法化と代議員組織の決定という枠組内で、社会福祉の内容、方法、作業形式に影響できる可能性であろう。さらに役割分担については、代議員が代議員組織の中で、社会福祉の原理、範囲および内容にとって最終的な決定をするような権限を与えられているということである。

一般の市民にとって民主主義の要求とは、彼らの選ばれた代表を通して、社会福祉の形成と社会福祉の原則との上に彼らが決定的影響を持つということを意味する。また、彼らが一般的な調整に従うことができるように、必要な情報を得られること、そして特に任意の組織を通してソーシャルワークの中で協力できることを意味するのである。

V 社会福祉の主要機能内における目標

上に述べたような意味における民主主義、および平等と連帯、保障という三大目標の下に、社会福祉活動にとってのより具体的な目標設定を目指して目標分析が続けられる。すなわち社会福祉活動の目的と内容とに関連して、最終目標を様々な主要機能に適切に分割することが示される。それらの機能は、(a)社会計画における協力、(b)一般的な予防努力、(c)ニーズを検討した経済的援助、(d)社会サービス、(e)オープンケアにおける個人・家族志向の努力、(f)施設で供給されるケアと治療である。これらの機能における活動を通して社会福祉もまた、他の社会的活動のように人々の態度と行動とに影響を与えることになる。

次にこれらの機能のうち、社会計画への参加・協力について少し詳しくみてゆきたい。他の五項目については、社会福祉の主要機能として比較的理解しやすく思われるので説明を省略した⁵⁾。

(a) 社会計画における協力

社会問題は基礎的な社会構造および全般的な社会発展と関連を持っている。それ故、長期的および建設的方策が社会計画の中で位置づけられなければならない。

社会庁やソーシャルワーカーは彼らの活動を通して、社会状況と個人の状況とに関する包括的で詳しい知識を持っている。こうした経験や知識を社会計画の中に充分取り入れることの重要性を社会報告は強調しているのである。そして社会計画における社会福祉の役割を

(i) 計画の過程で基礎的情報を提供すること。

5) ただし一般的な予防努力は、社会計画への協力と共に全体性の視点から導かれるもう一つの重要な社会福祉の主要機能であることを付け加えておきたい。

(ii) 計画過程に参加すること。

であるとしている。

援助と治療との動機となる個人のニーズは、社会問題の徴候、社会的目標と社会的現実との間の不一致、疎外メカニズムの結果を表わしているから、社会福祉は、それらの分析と明確化とを通じ、社会計画の基礎的必要部分として協力すべきである。

社会福祉はまた社会環境の質という側面から住宅地域、交通ルート等の計画に際しても考慮に入れねばならない。それ故、それらの計画の基礎計算に際しては社会福祉に充分な重要性が与えられるはずである。社会的観点から不十分な環境は、社会・経済的観点からも不都合なのである。

こうした意味からも社会福祉は、計画過程に参加して積極的な役割を果たすべきである。これはより技術的な計画作業に先行するプログラム作りの初期の段階で既に行なわれるべきなのである。そして出来上った計画提案は、その後で社会委員会へ報告される。さらに計画が実施された段階では、追跡調査と実績との分析に関しても社会福祉は協力すべきである。これはたとえば出来上った住宅地域のその後の調整のためにも、新地域の計画化に影響を与えるためにも基本的に必要なことであろう。

他方、社会福祉の社会計画への協力にとって重要な前提は、社会福祉の社会計画に関する活動努力に対して必要な権限が与えられるということである。このために、社会計画の構造と手続とについての教育、社会計画と社会状況との結び付きに関する教育が必要とされる。さらにこうした活動と取り組むのに必要な資金が与えられるということも前提とされる。

計画化に対する社会福祉の参加と影響とは次のことを意図している。すなわち、(i)全体に複合的な構造を持つ社会の形成、(ii)連繋とフェローシップとを促進する近隣環境の計画化、(iii)あらゆる範疇の多様な余暇活動の可能性、(iv)充分で配置の良い社会サービスの提供、(v)居住地域に多面的な社会生活を与えることに役立つような住宅、適切な労働の場、およびその他の活動の配置、(vi)適切に統合された特別な社会住宅に対するニーズをも満足させるような住宅群の提供。

このような意味における社会計画への参加を含む六つの主要機能の枠組内で、社会福祉が実際の日々の活動としてどのようなサービスを行なうべきかが次に述べられる。それは社会福祉の機能内における特定の対象グループのための目標と手段という節に含まれているので、以下にその一部を取り上げ、社会報告の目標分析に関する

紹介を終わりたい。

VI 特定の対象グループのための目標と手段

特定の対象グループとは、(a)児童のいる家庭、(b)青年、(c)中毒物の乱用者、(d)障害者、(e)老人である。ここでは一般的なケースとして(a)と(e)とを取り上げたい。すなわち、(a)は日本であまり大きく取り上げられていないが、スウェーデンでは重視されている課題の代表として、(e)は両国において一般的となっている課題の代表として考えてみたい。

(a) 児童のいる家庭

児童のいる家庭とは、ここでは少なくとも18歳以下の家庭に子供を持つ家庭である。(もちろん、より若年の児童のいる家庭が第一に扱われるのは当然であるとしても)しかし、児童のいるすべての家庭の半分近くは、ただ一人の幼児を抱えているにすぎない。他方、児童のいる様々なタイプの家庭間には大きな所得格差が存在する。これらの事実をまず問題の背景として考えておく必要がある。

家族が機能する方法は児童の発達にとって基本的に重要である。多くの社会政策的施策は、児童のいる家庭に関わっている。児童が適切に発達し得るためには、安定した愛情のこもったケア、刺激および指導が必要とされる。それは種々の実際のおよび社会的達成のための継続的訓練であり知識である。近代的な家族は様々な状況下で両親の代わりを必要としている。それ故、児童ケアは、児童の社会的発達ニーズをも満たすようにして与えられねばならない。何よりもまず疾病時の母親代わりのニーズが存在する。また、あるタイプの家族は、様々な理由から特別の援助の必要に直面している。ここには就中、片親家族、言語的な問題を持つ家族、および障害者のいる家族が属する。

様々な研究は、援助を必要としている多くの有子家庭には社会的努力が届いていないことを指摘している。しかし児童の発達に対する明確な危険を持つ要因についての知識は不十分である。たとえば不満足な経済的および社会的成長条件は、円滑な発達にとって一つの危険である。このような条件下で成長したすべての児童は不利益を蒙っているが、必ずしも社会的不適合を起しているわけではなく、良好な条件下で成長したすべての児童がこのような困難から免れるとは限らないのである。

児童のいる家庭に対する様々な努力目標は、相互にあつれきを惹き起こし得る。児童の積極的な発達が、彼らを両親から切り離すことを要求するときがそうである。

このような場合には児童の権利が両親の権利に優先する。

児童のいる家庭に対する努力の目標は、(a)メンバーに保障を与え、児童の好調な発達に備えるという家族の課題に援助を与える。(b)一面的な構成を持つ住宅地域において、社会経済的に弱い家族と、青少年の発達にとって危険であると判断されるような社会状況に向けて特別の注意と努力とを払うこと。(c)すべての6歳児が学校前活動に参加するよう働くこと。援助と刺激との特別なニーズを持つ児童は、より早い年齢からこのような可能性に備えるべきであること。(d)児童にケアと発達の刺激を与え、青年に積極的な社会的発達のための活動を与えるのに適した、家庭を補足する活動を準備し、または促進すること。(e)物理的環境計画に当たって様々な社会状況内で、また個別の場合に青少年の権利と利益を守ること等である。

物理的環境の計画化に際しては、児童の個別のおよびグループでの遊びのニーズに特に注意を払うべきであるとされている。従って住宅地域においては屋内外での児童の遊びに対して特別なスペースが割かれねばならない。

両親、幼児および就学前児童との、児童福祉センターと児童ホームとを通しての初期の接触は、情報として活用されねばならない。児童は児童ホーム活動を通じ、ケアと発達との刺激に加えて、成人に対するのと同様に他の児童に対しても安定的で継続的な関係を保てるように守らねばならない。就学期の児童に関しては、監督、成人との接触および就学終了後の雇用ニーズが存在する。

もし家族が児童の決定的なニーズを満たすことができないならば、それを補償するような個別的な援助を社会福祉が構成すべきである。肉親としての両親のところまで成長できない児童は、善い養子家庭と恒久的に結び付く可能性が与えられるべきである。

社会福祉はさらに様々な努力を通じて、社会・経済的に弱い家庭からの児童が、教育に対する可能性とその他の発達活動への可能性を得ることに貢献すべきである。

(e) 老人

一般的な社会発展は、高齢者にとっては経済的安全の増大、より大きい独立、およびケアへのより大きい可能性を意味する。しかしそれは同時に孤立と不活発の危険をも招来してきた。老人は他の世代との接触を維持することが難しい。労働生活と年金受給生活との間のはっきりした境界は、不都合な結果をも産み出す。より高齢では人々は新世代との失われた接触に代わるものを得ることが困難なのである。

高齢者に対する社会福祉の特別の努力は、自立と正常

化によって導かれる。自立は援助とサービスとの、個人によって差のある提供を前提している。サービスは個人の尊厳に対する介入なしに与えられ、老齢福祉は、老齢者自身およびその組織からの活発な協力の下に形作られる。

正常化の原則は、人々が正常な環境に住む可能性を容易にすることを意味する。ケアとサービスとは第一に住宅において、または近くのサービスセンターにおいて供給されるべきである。社会的努力は老齢の人々に適用される特別のニーズに関しても、他の市民に対するのと同じ形でなされねばならない。

社会福祉は社会計画における協力と、他の社会部門への刺激とを通して次のことに協力すべきである。(i) 老齢者のニーズと条件とが交通計画において考慮されること。(ii) 老齢者が有意義な活動のための条件を与えられること。(iii) 老齢者のための近代的住宅の必要は、コムーン(市町村)のいろいろな部分における住宅建築のための枠組内で満足させられること。

コムーンの老齢者福祉は発見活動に基づいて援助されるべきである。そして老齢者福祉は次のことを目的とする。すなわち(i) 孤独と孤立とを相殺し、社会的接触を容易にすること。(ii) 種々の文化・余暇活動への参加を容易にすること。(iii) 正常な環境における一日の生活機能の達成を容易にすること。

家庭内でのケアとサービスのための枠組内でニーズを満たすことが不可能である場合には、あるいは年金受給者が集団的な居住形式を選好するときには、コムーンがそれらに替わるものを提供する。そしてそこではより包括的なサービスと監督とが与えられる。他の市民が必要な保健・疾病ケアを得るのと同じ権利を老齢者は持っているのである。

以上で社会報告の大半を占める目標分析は終わり、残りの部分ではこれらの目標達成のための手段について記述がなされるが、目標分析の部分において最も重要なことは、目標が具体的なレベルに下り個別化するにつれ、全体性の視点・総合的政策の特色が顕著には現われ難くなるが、それにしても歴史的発展の結果としてニーズそのものが幾つかの部門にかかわりを持って発生して来ているために、多部門間の協力なくニーズに応えることができない状態になっていることの理解であろう。

VII 目標達成のための手段—分業と協力

目標分析の冒頭で明らかにされたように、目標の明確化は手段や組織の在り方を規定する。逆に言えば社会福祉がどのように形作られているかは、目標がどのように

実現されるかに影響する。社会報告は、後半で社会福祉組織に関する主な基礎的問題を扱っている。それらは

- (a) 国、州、市町村間での責任と課題との分担
- (b) 社会局の組織、代議員、行政官間での役割の分担
- (c) 社会福祉の行政組織
- (d) 市町村での社会福祉と他の活動との協力
- (e) 施設の構成とオープンケア・施設間のチームワーク

である。ここでは最初の四項目について説明をしておきたい。

(a) 各政府レベル間での責任と課題との分配

最も基本的な原則は、役割が最も下部の行政水準にまで行き届くことである、そのことから逆に原則として、社会福祉のリーダーシップは個人の一番身近な共同体がとることとなっている。中央政府は、補助金や交付金の支給、実験的作業の試行、調査・訓練、情報の提供等によって市町村政府を誘導するにすぎない。中央政府のレベルでは保健・社会福祉省(social departmetet)と社会福祉庁(social styrelse)とが社会福祉の施策に関与している。前者は、他の省に専一に分類されない保健・疾病保護活動を含むとされ、社会政策的ならびにその他の社会的活動を行なうとされる。そこでは計画化、調査方針の決定および調整活動が行なわれる。同省の課題は、最終目標の系統化と様々な活動の調整にあり、予測的研究、予算措置を伴う部門研究が行なわれ、補助金の問題が検討される。さらに立法化に当たり提案と実施指令を出すことができる。

後者は社会福祉のための中心的な行政機関であり、議会と保健・社会福祉省の意図が実現されるように図るところである。すなわち立法の目的を満たし、そのための組織と活動との調整にイニシアティブをとる。そして市町村の社会福祉関係者と協力し、市町村の計画化の基礎づくりに貢献する。換言すれば、社会計画における指導的役割を果たすのである。

州レベルでの中間組織としては、州議会および州の行政庁があり、中央政府と市町村政府との結び付きを仲介し、両者の連繫を容易にする。

(b) 一番身近な市町村の社会局と代議員組織

市町村の社会局は、市町村の全社会活動の目標と調整とに責任を持ち、計画化、指針の決定および原則問題の検討を行なう。また、追跡調査に関する決定機能を持っている。しかし個人に対する決定の主要部分は、福祉サービスを実施する人が行なう。すなわち基本的性格の問題のみを同局からの提案で代議員が討議するのである。ただ

し現実の状況に関する認識、指導方針の遵守程度、指導方針またはその適用の変更の必要に関する情報は、代議員とサービスを行なう者とが協力することによって得られる。

市町村における同局の中心的課題は、個人および家族向けの社会福祉活動、および社会計画とその他の予防的活動に有効な問題に関する提案を行なうことである。

(c) 社会福祉の実施組織

全体性の視点はソーシャルワークの指針として非常に重要である。それは個人およびグループの社会的困難との関連で考えられる様々な要因を検討する際の基礎となるからである。対象者との接触は主としてソーシャルワーカーが行なうが、大都市では、この原則に基づくとは言え、必要に備え、各種の専門家をも配置している。そのため各市町はその大きさや構造によって、このような社会的施設への近接性を調整しなければならない。何故なら、ある種の活動には十分な人口が必要であり、それはできるだけ近距離に資源を配置するという基準に反するが、人口の集中程度やコミュニケーションの状況に応じて施設の配置を考慮しなければならないからである。この点に関し一般的なモデルは作れないが、通常は、様々な福祉サービス活動（たとえば児童ケア、ホームヘルプ etc.）がそれぞれに組織され、その一つ一つが市町村全体を含むという形になる。

(d) 他の活動分野との協力

社会福祉は社会の他の部門、たとえば学校、医療、社会保険等の制度やサービスに接触せざるをえないし、それらとの共同作業は必至である。逆にそれらの部門も社会福祉との共同作業を必要としており、実際の協力は、代議員およびサービス実施者の両レベルで行なわれる。また、協力の領域は、社会福祉活動の目標の枠組および資源すなわち目標の調整や資源の計画化の側面、対象者との非公式の接触者に関わる問題、および情報活動にわたる。こうした協力・共同作業の強化・発展の必要は、社会計画作業の過程で認識されるのである。

ところで現実には共同作業を行なうためにはしっかりした組織が必要であろう。そのため原則として一市町村に一つの共同作業組織を設置し、共通の合同計画を樹て、アフターケアに関する協力の形をも取りきめておくことが望ましい。重要な共同作業者としては、(1)学校、(2)余暇活動、(3)医療サービス、(4)社会保険、(5)労働市場機関、(6)警察および犯罪者ケアが考えられる。これらの協力者との共同作業に関する要点を次に簡単に述べておこう。

(1) 学 校

社会福祉と学校との間では相互の情報交換と公的な予防措置のための共同作業とを中心に協力する必要がある。主な協力分野は学校外での公的予防措置であるが、これには社会福祉のみならず、その他の多くの機関による役割の分担が考えられる。たとえば、できることなら余暇委員会の協力も必要だろう。他方、学校での勉学方法の変更や、学内外での個別的指導については、直接の責任は学校にある。社会福祉と学校との協力の実施のために、学校内には福祉係官が設置される。彼は学校委員会の職員でも社会委員会の職員でもよい。

(2) 医療サービス⁶⁾

医療サービスとの協力に関しては、両部門に共通の問題を解決するための活動形式が必要であり、原則として二つのモデルが考えられる。第一の方式は同じ目的の係官をそれぞれの分野に設置し連繫するものである。たとえば社会福祉部門に医療資源として社会福祉医療官を置き、医療部門に社会福祉の資源として社会福祉係官を置くということが考えられよう。第二の方式は、それぞれの部門におけるサービスを他方が購入するというもので、たとえば社会福祉部門は、医療保障制度を通じて医療サービスを購入し、医療部門は、社会福祉部門から社会サービスを購入するという形式をとる。この種の協力は既に存在している。医療サービス部門との協力には、共通の訓練、共通の処理計画および定期的話し合いが必要である。

(3) 社会保険

社会保険制度との共同活動の必要は、特に個人的な問題に関して顕著である。すなわち、ある一人の人間が保険金庫と社会福祉の両者からの援助に対して権利を持つことがあり、両者の調整が必要となる。その場合には相互の情報交換が基礎となる。また、人口稀薄地区では、一人の職員が社会福祉の職能と社会保険の職能の両方を果たす可能性がある。

(4) 労働市場機関

労働市場機関との協力に関しては二段階のレベルで共同作業が必要となる。第一の段階では雇用政策の計画化における協力が要望され、次の段階では個人個人のケースにおける努力に関して共同作業が要求される。

(5) 警察および犯罪者ケア

警察活動と社会福祉活動とは共通点がみられる。そ

6) 医療と福祉との総合問題については、たとえば小野寺百合子「医療と福祉の総合的サービス体系のあり方について」『東京都老人総合研究所『社会老年学』No. 4, 1976, pp. 12~24.

れは予防の任務であろう。ただ前者は犯罪のコントロールによって公衆の保護を図り、後者は個人に対する社会の側からの支持・援助努力によって人々を保護しているのである。それ故、社会福祉に関連した問題についての警察からの急速な情報は、ソーシャルワークの基礎作りに寄与する。特に児童福祉委員会の下での学校と警察との強力な共同作業は可能でもあり望ましくもある。

犯罪者ケアとの協力については、特に犯罪者ケアの対象者は、他の市民と同じ社会サービスへの権利を有するということが強調されねばならない。

VIII 社会報告の問題点

以上、1974年の社会報告が、従来の単なる社会福祉部門内の政策の調整という枠を越え、より大きな視点から、個人全体を一つのまとまりとして把握し社会を一つの有機的システムと考える基盤の上に立ち、総合的社会政策の中に社会福祉サービスを位置づけて計画化を行ない、多様で高度なニード、多くの部門にかかわりを持ったニードに応える際に、サービス供給の面での重複や欠落、非効率や非斉合性を避け、制約のある資源を有効に用いてゆこうとしているその基本的認識の指摘から出発して、目標を分析することの重要性、一国の社会全体が目指す最終目標の性格、それが社会福祉の主要機能内での目標、さらに特定グループを対象とする社会福祉機能の目標へと下りてゆく過程、およびそうした諸目標を実現するための手段や供給組織の在り方の問題について述べて来た。以下では、しめくくりとして、全体性の視点と総合的施策によって基本的に特長づけられた社会報告への批判を幾つか指摘しておきたい。

第一の点は、全体性の視点・総合的施策の立場から出てくる特殊問題への対応の不充分性の危険に対する批判である。それは社会福祉のサービス活動を行なう人々が実際に起こる頻度の少ない問題領域については十分な経験や知識を有していないため、とかく見逃してしまいがちであるとかあるいは充分な対処を行ないえないことを憂えるものである。もちろんこの種の問題に対しては、特別な専門官を配置することが総合的施策の立場においても考えられているにせよ、前述のように市町村の人口規模や構造によってある程度制約を受けることはあるだろう。つまりこの批判の重要な点は generalist を中心とし、高度な specialist を数少なく配置するという行き方の持つ制約にあると思われる。

第二の批判は、従来からのいわゆる機能原則に基づく社会福祉のメリットに、逆に全体性の視点の持つ弱さに、

関連したものである。すなわち個別の分野でそれぞれに出発した社会福祉サービスは、対象者およびサービスの内容等について極めてはっきりした境界を持っている。従って社会福祉活動を行なう者の責任範囲も限定的であり、それだけに各問題の焦点が明確化され、処理が単純化され得るということである。これに対し全体性の視点・総合的施策の立場は、責任範囲や問題の領域がともすると拡大されがちであり焦点が拡散しあいまいになるという傾向を持つ。これは全体性の視点・総合的施策の立場が内包する一つの危険であり、総合的施策の中で社会福祉が担う課題や協力における役割の分担について、常に明確な規定を繰り返して行なう必要のあることを示唆しているよう。

第三の批判は、目標分析の重要性は認めるにしても、また、最終目標として民主主義、連帯と平等、および保障の三原則を設定することに意義を認めるにしても、こうした一般的抽象的議論と、個別の具体的サービス（特定対象グループに関する社会福祉の機能）との関連が必ずしも報告の執筆者が主張するように、明白でないという点である。確かに個々の具体的社会福祉サービスを全体的な社会政策の計画の中に位置づけようとしている意図は理解できるにしても、いわゆる総論から各論への展開が論理的にスムーズに行なわれていないように思われる。この点、最終目標としての三原則の設定が野心的であるだけに残念に思われる。

しかし、これらの技術的な難点、あるいは理念の実現過程における困難またはあいまいさに問題があるにしても、今回の社会報告の指し示す方向、伝統的なカテゴリー別社会福祉プログラムを普遍的な福祉計画全体の枠組中に取りこみ、後者を基礎として、その上に特定の不利益を持つグループに対するサービスを加えてゆくという方針は、社会福祉政策の発展における新しい段階への到達を意味する。ただこうした基盤に立つ試みが行なわれたとしても、特定の不利益、ハンディキャップを持つ人が依然として残ることは否定できないが、全体性の視点、総合的施策の奥には、明らかに福祉政策自体における人間観の変化が見られるという点を見逃してはならないだろう。そうした変化の一つ一つの大きな理由として、ニードの質あるいは構造が時代と共に変わり、多岐の部門にわたるようになって来たということであろう。また、こうしたニードの面あるいは思想の面における推移を一方におき、他方の供給面における要因をも考慮に入れねばならない。それは福祉政策全体の進展と共に、その方面に回し得る資源の制約—特にスウェーデンではマンパワーの

不足一問題が深刻化し⁷⁾、社会福祉分野での限界調整にとどまりえず、福祉政策全体を体系的・連関的に見直してゆこうとする方向に進んだものと思われる。もしこ

れらの事実を直視するならば、その方向はスウェーデン1国のみが目指すものではなく、福祉の各先進国が必然的に向わざるをえないもののように思われる。

7) 労働従事者を経済活動別に分類して国際比較を行なうと、スウェーデンでは社会的サービス（教育、医療、社会福祉サービス etc.）部門に属する者の比率が圧倒的に高い。また、婦人の労働参加率を国際比較してみてもスウェーデンのそれは著しく高い。これらの点については次を参照。拙稿、「社会的アンバランスに関する統計的研究」、『季刊社会保障研究』、10巻1号。H. Ingvarsen, Women at Work, Lecture at Royal Swedish Embassy, Jan. 21, 1975. また、過疎地における老人へのサービスに郵便集配人を利用するという方法もとられている。すなわち、それらの地域における老人の日用品の注文をとったりそこへ配達することが郵便集配人に任せられており、専任のサービス係官を省いているのである。この点については、Rural Postmen in Sweden Provide Social Services, General Directorate, GF Post Sweden. を参照。