

J. ヒギンズの社会政策に関する社会統制論について

柏 野 健 三

I はじめに

本稿の目的は、*Journal of Social Policy* (Volume 9, Part 1, January 1980, Cambridge University Press) に掲載されているジョアン・ヒギンズ (Joan Higgins¹⁾) の「社会政策に関する社会統制論」(Social Control Theories of Social Policy) をもとに現代における社会政策に関する社会統制論を分類整理し、英米の社会政策研究へのささやかな資料を提供するとともに、わが国における今後の社会政策論議へ貢献しようとするものである。したがって、本稿はオリジナルなものではなく、特に断らない限りヒギンズの見解を引用している。しかしながら、本稿で述べようとする社会政策は英米における *Social Policy* の邦訳である。social の語義には「コミュニティ (community) と人間との関係について、あるいはコミュニティで生活する人々について、もしくは分離しないで集団で生活している」²⁾ という意味が含まれていることから、social policy の邦訳にあたり「人と土地との結合の意味と、人と人との結合の意味があわせ含まれる」³⁾ 「社会」という文字を social にあてはめ社会政策と邦訳したしだいである。したがって私は社会政策の意義を社会的価値諸目的の実現にあると考えてはいるが、これから述べる社会政策が大河内一男の言う「労働力の調達とその保全または培養を中心とするところの、総体としての資本にとっての生産政策」⁴⁾ に必ずしも一致するものとは考えていないことを明らかにしておかなければならない。

さて、私が社会政策と社会統制との関連について興味をもつに至った契機は T・H・マーシャル (Marshall) の著作『社会政策』(Social Policy) に接したことである。その中の「福祉諸サービス」

(The Welfare Services) の章で彼がオリブ・スティーブンソン (Olive Stevenson) のソーシャル・ワークへの見解に対して言及している部分に目をとめてから興味は深まった。彼女の所説によると、ソーシャル・ワーカーは社会が望ましいものと思い、個人がそれから逸脱しているある行動様式に彼らを適応させようとするところから、そのことによって彼らが社会統制の代理人 (agent) と呼ばれても異論はないというものである⁵⁾。ソーシャル・ワークの本質に関するこの解釈はマーシャルによると2つの危険に眼を向けさせる。その1つはあらゆるケースを人格障害としてとらえる傾向をソーシャル・ワーカーのなかに助長することである。今1つの危険は、もし、ソーシャル・ケース・ワークが人々に現状を最大限利用できるようにさせるのみならず、現状に甘んじさせ、ワーカーが適当と認め、要求する行動に人々を「適応させるように」仕向ける方法として考えられるとすれば、社会サービス自身、事実、社会変革に対するエネルギーを放出させるものとして考えられるようになるかもしれない⁶⁾、というものである。しかしながら、マーシャルは『社会政策』のなかで社会統制とは何かを明らかにしたうえで、オリブ・スティーブンソンの所説に言及しているわけではない。ヒギンズも述べているごとく、社会統制という用語は社会政策に関する文献において広く使われてはいるが、それを定義したり、そのさまざまな意味と内包 (connotation) を探究しようとする試みはほとんどみられないのである⁷⁾。それゆえ、まず、ここでは社会統制とは何かを明らかにする必要がある。

ヒギンズはこのような論争のために数多くの文献を紹介しながら、社会政策と社会統制への考察を進めている。彼女は自身の論文を3つのセクシ

主義思想の発いる。最初のセクションは社会政策に関する統制と闘争に対する最近の関心事をどのように説明したらよいかを明らかにしている。彼は社会統制論争における3つの特色ある発展を詳細に考察することによってこの目的を達成しようとしている。これらは社会政策に関するマルクソンに分けて展のある局面、「都市の危機的状況」(urban crisis)の分析、「急進的ソーシャル・ワーク」(radical social work)に関する文献を含む。第2のセクションは統制が単に抑圧を意味するものではないということを明らかにするために、統制概念のさまざまな意味と用法を考察している。第3のセクションは社会政策に関する社会統制論への批評を含んでいる。ヒギンズが採り上げている政策の領域は刑事政策とは違い、主として統制される側に統制されているという自覚をもたせることなく、法律を前面に押し出すことなく行なわれる政策の領域である⁸⁾。

II 社会統制とは何か

社会統制とは「逸脱を阻止もしくは減じるように働きかける過程と構造」⁹⁾である。さて、社会統制についてピッツ(J. R. Pitts)の社会統制論を紹介してみよう。ピッツによれば、社会統制の概念の発展と使用への多くの起動力は伝統的ダーウィン説の社会学的適応に由来するといわれる。ピッツによれば主要な二分法(dichotomy)として有機体と自然がある。社会統制のさまざまな理論にとって、それは社会に対比される個人(individual)と社会であった。この理論において社会は人間の動物的性質を統制しなければならないということが假定される。もし秩序が確立され、維持されるべきであるとすれば、自己利益を追求する人間の傾向は学習や選択、あるいはその双方によって制限されなければならない。社会統制の概念の出現はこのように自己利益の自然な調和という功利主義的概念の衰微を示したものである。

社会統制の概念が逸脱の統制に体系的に限定されるようになるのがみられるのはパーソンズ(Talcott Parsons)とラ・ピーア(Richard Tracy La Pierre)の文献においてである¹⁰⁾。

III 社会統制論の類型

すでに述べたようにヒギンズは社会統制論に関する文献を3つの類型に分類している。さて、その1つであるマルクス主義思想の立場から社会政策と社会統制との関連を論ずる研究者として彼女はジョン・サビル(John Saville), ジェイムズ・オ・コーナー(James O'Connor), イアン・ゴフ(Ian Gough), ヴィック・ジョージ(Vic George), ポール・ウィルディング(Paul Wilding), ラメッシュ・ミシュラ(Ramesh Mishra)をあげている。マルクス主義思想の立場に立つ社会統制論はヒギンズの言うごとく社会政策の階級分析(以前には欠けていた)、社会政策の発展と実行における権限の行使、矛盾(conflict)の役割、の重要性を強調している。マルクス主義思想の立場に立つ社会統制論はまた資本主義経済枠内の福祉国家体系の成長に集中している¹¹⁾。ヒギンズは、これらの研究者のうち、特にI・ゴフの1975年に発表された論文「先進資本主義における国家支出」¹²⁾を検討している。ヒギンズによると、彼は批判的にかつ選別的にサビルとオ・コーナーの著作を参考にしているという。ゴフは「資本主義国家は支配階級を政治勢力として組織化する一方、被支配階級の組織を政治的に解体するよう同時に作用する」¹³⁾と論じた。支配階級は支配を維持するために妥協し断念する必要があるかもしれない。そしてこの「妥協という不安定な平衡から社会改良と社会的プログラムが結果として生ずるとヒギンズは分析する¹³⁾。しかしながら、サビルとオ・コーナーと違って、ゴフは少なくとも英国の福祉国家は「資本と労働との戦後の和解」から結果として生まれたものであり、「闘争的な労働者階級によって強制された国家の譲歩」から結果として生まれたものではないと論じている¹⁴⁾。ゴフの結論は、「元来階級闘争の産物である社会政策はそれ以上の闘争がなければ、支配階級の利益に資するように吸収され、適応させられるであろう」¹⁵⁾というものである¹⁶⁾。

ニューヨーク市における一部の危機を説明する試みから始まった社会統制論の成長に貢献した研

究者としてヒギンズは、ロジャー・アルカリィ (Roger Alcala), デヴィッド・マーメルシュタイン (David Mermelstein), マニエル・カステルス (Manuel Castells), マーティン・レイン (Martin Rein) をあげている。ヒギンズによると、これらの研究者はマルクス主義思想の立場に立つ研究者にくらべて、研究方法は類似しているが、福祉国家の機能について、あるいは資本主義社会における社会政策の役割について一般化を試みることはむしろ、特に都市に焦点を合わせている¹⁷⁾。

カステルスによると1960年代の都市の危機的状況は貧困、人種差別の状況に限定され、社会的プログラムは黒人と失業者の統制を目的としていた。しかし、1970年代、都市の危機的状況はむしろさまざまな意味を次第におびるようになった。それは住宅、輸送、福祉、保健、教育、その他のいくつかの基軸となる都市サービスについての危機を説明するために使われた。都市の危機的状況は都市の財政危機でもある。もう1つ別の水準で都市の危機的状況は草の根のコミュニティ・オーガニゼーションから起きる都市運動と闘争の展開である。そして、目下、都市の危機的状況は構造的経済的危機が都市の組織と社会サービスの発展に及ぼしている影響である¹⁸⁾。

それゆえ、ヒギンズは都市の危機的状況という貨幣の一方が統制であれば、他方は闘争であり、社会政策がますます階級闘争、人種闘争、矛盾する文化規範と価値を扱う手段とみられるようになっていくと考察している¹⁹⁾。

さて、ヒギンズによると都市の危機的状況に関する議論には多様で広範な理論と説明が含まれていた。それらのうちのすべてが政策を統制の手段として論じているわけではない。そのように論じている場合も同じ言葉がさまざまな意味で用いられている。たとえば、次の三通りがある。①銀行、大法人、財産所有者に利益を与えるやり方で通常実施される都市内部の乏しい資源の統制、②英国と合衆国の双方における現実的、あるいは潜在的な人種闘争の統制、③都市中心部における多くの「デモンストレーション・プロジェクト」や実験の導入によって達成（あるいは試行）されようとした

世論と不満の統制および管理、である²⁰⁾。M・レインによると、デモンストレーションは行動を避けるか、あるいは主要な変化を延期する方法である。すなわち、相対的にみて影響を受ける人々はきわめて限られている。ほとんど金銭は使われない。本当の問題はほとんど触れられていないのである。少なくとも当分は必要とされる改良に関する公の批評は鈍化される。デモンストレーションが終わればニードは消えてしまう²¹⁾。

ヒギンズによると、都市の危機的状況に関する文献は資本主義経済における都市内部の基軸となる関係のいくつかを徐々に明瞭にしつつある²²⁾。

社会統制と社会政策との関連を論じた研究の第3の領域はいわゆる急進的ソーシャル・ワークにおける関心、実践であった。個人あるいは集団病理へ集中した伝統的ソーシャル・ワークの方法に対して1960年代の終わり近くマルクス主義を背景とした急進的ソーシャルワークが登場した²³⁾。この分野の研究者としてヒギンズはアドリアン・シンフィールド (Adrian Sinfield), ボブ・ディーコン (Bob Deacon), ゲラルド・ポップルストーン (Gerald Popplestone), ピーター・ローリー (Peter Laurie), バーバラ・ウートン (Barbara Wootton), ポール・コリガン (Paul Corrigan), ピーター・レオナード (Peter Leonard) 等をあげている。ヒギンズは触れてはいないが、ソーシャル・ワークと社会統制との関連についてはすでに約20年前、ワーナー・W・ベーム (Werner W. Boehm) が「ソーシャル・ワークの本質 (The Nature of Social Work)」において触れているところである。ベームは基礎的な仮説として「ソーシャル・ワークが専門職業として形成され、そして、今も発展しつつづけているのは、社会的に承認された人間の要求と願望を実現するためである。したがって、ソーシャル・ワークは、人間を社会化し、統制していくという社会の機能のいくつかを引き受けている」²⁴⁾と述べている。

ボブ・ディーコンによると、ソーシャル・ワーカーはどのような階級社会においても支配階級の利益を保護する国家の装置の一部である。ソーシャル・ワークは資本主義によって引き起こされる

複雑な諸問題がソーシャル・ワークによって解決できるという信念を助長することによって社会における重要なイデオロギー上の役割を果たす。もちろん、それはまた個々のクライアントに対して特定の精神分析（headshrinking）の役割をも果たす²⁸⁾。すなわち、クライアントを精神障害者のごとく扱い、ソーシャル・ワークを治療技術として用いるのである。

このような見解はヒギンズによるとソーシャル・ワークの性格とその効果に関心をもつ人々の間でかなり代表的であった。特に「シーボーム工場」と呼ばれる新しく再編成された社会サービス部門の範囲内で顕著であった。彼らの見解によると、統制は多くのさまざまなレベルで実施された。これらは「適切な」態度、価値、「優れた行動」をソーシャル・ワーカーが教え込むことによって行なわれる「クライアント」の統制であった。資本主義、産業社会の組織に由来する社会経済構造からくる低賃金と失業などの事例はそれほど重要視されなかった。個人個人の逸脱に焦点を合わせ、「犠牲者を責める」傾向があった。法律の体系によって、たとえば、保護観察というあからさまな形でクライアントの統制があった。しかし、「善良な借家人」を求める住宅部門、「善良な出席者」を求める学校によって実施される統制はほとんどそれと気づかれないがやはり統制の一種であった。国家扶助費の削減に関連すると思われるが、ソーシャル・ワーカーはクライアントに労働の価値を説得し、彼らが国家に依存しないようにさせることが期待された²⁹⁾。

さらに、ヒギンズはソーシャル・ワーカー自身について考察している。ヒギンズによると、ソーシャル・ワーカー自身、支配階級、国家と「国家の装置」としてさまざまに記述される諸制度によって統制に服従させられる。ポプルストーンが主張しているように彼らはまた「法廷の奉仕者」であることを余儀なくさせられる³⁰⁾。

さて、コリガンとレオナードは資本主義の枠内でのソーシャル・ワークの役割を分析する初期の試みのいくつかは、過度に単純化されたものであり、もしかすると非生産的であるかもしれないと

論じた。彼らはまず福祉国家が「単に支配階級の利益を反映する」という見解を批判する²⁸⁾。この見解から、彼らは福祉国家について次のように論じた。それは「疎外が増大するにつれて本来的に生まれる革命の危険を支配階級が回避し、訓練された、有能な、健康な労働力を供給することができる手段として歴史的に発展した。すなわち、この分析では、福祉国家とその諸機関の主たる統制は『社会統制』のそれである。」²⁹⁾

したがって、彼らは社会、国家、支配階級、社会福祉、ソーシャル・ワークの間の関係のさまざまな様相を吟味することを提案している。国家は「闘争」をもたらし、必ずしも現状を維持しないと彼らは示唆する。社会サービスを担当する多くの国家職員が支配階級とはるかに隔たった起源をもっているように、国家と支配階級とをもっぱら同一視するのは間違っている。国家活動が一般的に支配階級に好意を示すということと国家が支配階級であるということとは同じではない。彼らは国家と福祉国家の本質的に矛盾する性質とこれらの諸矛盾を理解する必要を強調する³⁰⁾。

さて、ヒギンズによると、これら3つの領域——マルクス主義思想における発展、都市の危機的状況と急進的ソーシャル・ワークに関する文献——はその当時、社会政策に関する社会統制論における主要な「成長点」のいくつかであった。それらは社会政策に関する唯一の統制論ではないが、それらは最も顕著であり、実に将来有望である。それらは最も急速に、最も生産的に発展した。そこでは福祉国家の役割についての抽象的な検討に対立するものとして都市あるいはソーシャル・ワークの機能のような特定の焦点があった。それらの主要な貢献の1つは、単に暗黙のうちに、「統制」がもつかもしれないさまざまな意味を明らかにすることである³¹⁾。ヒギンズが立ち向かおうとしているのはこの問題についてである。

IV 統制の種類

統制の形態を区別することは大変困難ではあるが、J. ヒギンズはいっそうの議論のためにその類型を提示している。統制の仕組みに関してはす

でにピッツの研究があるが³²⁾、ヒギンズはさらに具体的に類型化し、社会政策との関連を論じている。ヒギンズが類型化した統制の主要な形態とメカニズムは次のとおりである。

- ① 抑圧 (repression) としての統制
- ② 搾取 (exploitation) としての統制
- ③ 吸収 co-optation) としての統制
- ④ 統合 (integration) としての統制
- ⑤ 父権主義 (paternalism) としての統制
- ⑥ 同調 (conformity) としての統制
- ⑦ 自己決定 (self-determination) としての統制

ヒギンズによると抑圧としての統制の典型的な例はピブン (Fox Piven) とクロウード (Richard Cloward) の著作のなかに見出される。救済の歴史をみると、救済の対象が特定の者から一般の人々へと拡大されたが、それは市民の暴動を弱めることを目的とし、さらには働かざるをえない状況をもたらした。彼らは「拡張的な救済政策は市民の暴動を弱体化することを目的とし、労働規範を強化するための拘束の諸政策である」³³⁾と議論している。この論争を擁護して、彼らは16世紀の英国から1960年代における合衆国の貧困戦争プログラムへいたる資料を参考にしている。しかしながら統制が常に公然とした方法で行なわれているとは主張していない。特に連邦政府と市政府の双方による戦術的な黒人に金を与えて追い払う試みについて言うと、抑圧は協力を通じてさらに統制とは感じられない統制の形態へ展開したと論じている³⁴⁾。

ヒギンズによると参加を通じての協力は英国と1964年以後のアメリカ合衆国で発展したコミュニティ・アクション・プロジェクトにおいて統制の手段として用いられた。私の知る限りでは、コミュニティ活動は「元来必要に応じ、既存の権威に対する抵抗や反対の技術によって、未組織状態にあるか、または組織解体の状態にある都市住民をまとまりのある、自意識を持った集団に形成していく手段と考えられていた。」³⁵⁾しかし、シェリー・アーンシュタイン (Sherry Armstein) によると、その結果は社会改良を促進することよりもむしろ

秩序を維持することになった。本当の目標は人々を計画と意思決定に参加させるということではなくて、「権力者が参加者を『教育』あるいは『治療』(cure) することができる」ということであったから、参加はたいてい「操作」という形をとった³⁶⁾。参加することですべての問題が解決できると考えられていたが、結果的には権力者によって住民が教育され、コミュニティ・アクション・プログラムのなかに取り込まれ、骨抜きにされたとも言えよう。たとえばモイニハン (D. P. Moynihan) によると合衆国におけるコミュニティ・アクション・プログラムについてみても、それは経済顧問会議と予算局が強力な提案者となって（これは青少年非行および青年犯罪に関する大統領委員会から出現してきた）、貧困との戦いを組織化するために生まれてきた本質的に新しい概念である³⁷⁾。

ヒギンズによると搾取としての統制は民間による公共部門の搾取から成り立っている。民間産業によって引き起こされる「マイナスの福祉 (dis-welfare)」に対して労働者を補償するために創設された失業給付金、疾病給付金、産業傷害への責任は公共部門へ大きく降りかかる。民間部門によってつくられる環境汚染の予防もまた国庫によって資金融通されるかもしれない。民間部門は多くのさまざまな間接的な方法で公共部門によって大いに助成されるかもしれない³⁸⁾。これは私の知る限りでは、社会的費用 (social cost) の問題としてティトマス (Richard Titmuss) によっても論じられている³⁹⁾。

ヒギンズによると統合としての統制の考え方はティトマスの著作のなかにもみられる。急速な産業変動は労働のパターンと家族生活のパターンに分裂を起こした。労働者の身体と精神の福利を高揚し、産業化社会への統合を確保する諸サービスを提供することが国家の固有の責任である⁴⁰⁾。社会政策の主要な機能の1つが一般社会によって引き起こされた「マイナスのサービス」と「マイナスの福祉」に対して個人と彼らの家族を補償することである⁴¹⁾と議論したのもまたティトマスであった。経済政策に対して社会政策の顕著な特色は統

合システムに焦点を合わせていることであると彼は主張している⁴²⁾。

また、ヒギンズは言及してはいないが、ティトマスは「経済政策が交換または相互移転の問題を中心に扱うのに対して、社会政策は個々の人間の自己存在性の問題と深く係わるものである」⁴³⁾と述べ、経済の特色を交換、あるいは相互移転に求め、この分野を「経済的市場」と概念づけ、補助、贈与、あるいは一方的移転の分野を「社会的市場」と概念づけている⁴⁴⁾。

さらに、ヒギンズは言及してはいないが、ボールディング(K. E. Boulding)もまた経済政策と対比して社会政策の機能を統合として捉えている⁴⁵⁾。

ヒギンズによると、市民の権利と義務(citizenship)および社会政策に関するマーシャルの多くの見解は統合としての社会統制の考え方をよりよく説明している。最低生活水準のような「社会権」は市民の権利義務の重要な構成要素となってきたという見解がマーシャルにはある。統合による統制は社会保険、年金権あるいは教育権、医療権を認めることによってまた達成されるかもしれない⁴⁶⁾。

ヒギンズによると「親権主義」としての統制の考え方は重要ではあるが、発達が比較的不十分な概念である。ウィール(Albert Weale)は「親権主義は自由の喪失を伴い」、それは社会政策において現金よりも現物による給付によってしばしば表現されると説明する。施設収容がこれにあてはまるのではないかという解釈もある。食糧、衣服、あるいは品物引換券のような現物給付は完全に選択を不可能にするか、あるいは意味ありげにそれを制限する。したがって受給者は「処分権」(right of disposal)を失い、給付の性格によって束縛される。現物給付のためにひんぱんに提供される理論的根拠は、それらが公共サービスとプログラムの「乱用」あるいは「誤用」を除去するということである⁴⁷⁾。アメリカ合衆国連邦政府は伝統的に処分権を規制する手段として(たとえば、食糧印紙プログラムの大規模な成長を通じて、以前には余剰農産物プログラムを通じて)現物給付の供給に賛成であった。現物給付が合衆国の社会福祉予

算のなかで比率を高めつつある傾向が認められる。それゆえ、親権主義による統制は相当に重要となりつつある⁴⁸⁾。

同調としての統制論はソーシャル・ワーク文献のなかにみられる。統制の問題を論じたソーシャル・ワーク文献の多くは「同調」を確保する手段としての統制に焦点を合わせている。さて、ソーシャル・ワーカーはクライアントの中に「受容できる」諸態度と諸価値を育てるためにクライアントに統制を及ぼすといわれる。クライアントはそれに黙従することによって物質的援助、言葉による是認、あるいは他の譲歩による報酬を与えられる。統制は部分的には「リハビリテーション」と訓練を通じても達成される⁴⁹⁾。

モーリス・ノース(Maurice North)によると、ソーシャル・ワーカーは個人的な救済と満足のための唯一の道として精神療法を提供することで「非宗教的僧侶」の役割を果たす⁵⁰⁾。しかしながら、ヒギンズによると、ピアソン(Geoffrey Pearson)にとってソーシャル・ワーカーの機能はほとんど明らかではない。実にソーシャル・ワーカーはあいまいさ、矛盾、不安定によって取り囲まれる⁵¹⁾。ソーシャル・ワーカーは「社会統制か社会変革か、治療か改良か、適応か自己実現か、ケースワークか革命か、社会に対する個人の適応かそれとも個人の諸ニーズを充足するための社会における変革か、個人に焦点を合わせた福祉介入かそれとも環境に焦点を合わせた福祉介入か、を選択しなければならない⁵²⁾。ジャノウィッツ(Morris Janowitz)によると「社会統制」という用語は最近の社会学の文献において誤用され誤解されてきた。それは元来、他人による個人の統制よりもむしろ自己統制を記述するために造り出された。ジャノウィッツにとって、社会統制は強制あるいは抑圧ではなくて、逆に「自己規制」、政治的選択を行なう能力、および一組のより高い倫理価値を追求する能力を意味する⁵³⁾。自己統制を高める手段として、彼は「市民としての訓練」、「全米ボランティア・サービス」、社会サービスの計画と供給への市民参加を促進することを提唱している⁵⁴⁾。ジャノウィッツのいう統制は価値システムの内在

化であり、最もスマートな統制である。

さて、ヒギンズによると、誰が、誰によって、どのような方法で、何のために統制されるのかという問いに社会統制論の文献は明白な解答を与えてはいない。たとえば、統制の対象などが不明確であり、慎重な調査を通じて動機、意図、目標が引き出されてはいない⁵⁵⁾。それゆえ、私としては次のセクションでは社会統制論の弱点を明らかにすることにより今後の社会政策研究の発展に貢献したい。

V 社会統制論への批判

社会統制論は社会政策を政治的、経済的ならびに構造的文脈のなかで捉えることに貢献したが、ヒギンズによると社会統制には3つの弱点が認められる。第1に、社会統制論は政策の「諸影響」(effects)を考察することによって逆に社会政策の策定における「目的」(intent)をしばしば仮定している。社会政策のさまざまな諸影響は抑圧から自己決定というさまざまな意味において統制の政策であったということはほとんど疑いない。しかしながら、この点から政策が統制の手段として常に意識的に考案されてきたと必ずしも結論できない⁵⁶⁾。たとえば、ヒギンズは触れてはいないが、福祉行政に参画するすべての公務員が必ずしも統制を意識しているとは思われない。むしろ福祉の向上という使命感に燃えているのが現状ではないだろうか。

第2に、社会統制論は政策展開の正確な説明を求める人々にとってはフラストレーションを提供する。それらは多くの興味をそそ手がかりを提供するが、経験的データよりもむしろ主張(assertion)を過度に信頼する傾向がある。いくつかの事例では理論は有意義な実践からあまりにも離れている。政策におけるあらゆる変化を重要な計画の結果として、あるいは統制を及ぼす意図的な企てとして説明するのは全く現実的ではない。社会統制論には一連の政策決定を基準として社会政策の機能について一般化する傾向がある⁵⁷⁾。ヒギンズは触れてはいないが経済政策に対比して社会政策はプログラムと目標の関係が直接的であり、サ

ービスが対象者の手に渡るまで活動が続けられるという一般的パターンを保持している⁵⁸⁾。それゆえ、社会政策は個人向け(personal)政策という性質をもたざるをえず、社会政策の領域全般にわたっての一般化は困難である。

第3に、社会統制論最大の弱点はそのなかで使用される言語、諸カテゴリーおよび諸定義の不正確さにある。これらの理論的骨組みから現実的説明を発展させるためにはどうすればよいかをヒギンズは次のように述べている。たとえば、「どんな人々が支配階級を構成するのか、国家あるいは『システム』とは何か、政府とは何かあるいは誰か」を考えることが重要である。これは単に意味論的精密さの問題ではない。そのような概略的で基本的な問題は、社会統制論が説明の資料として十分に活用される前に答えられなければならない。もし、統制のメカニズムとして支配階級が社会政策を策定したと本気で議論できるとすれば、支配階級が本来は公務員で構成されるかどうか、その構成員が政治家か、都市における資本家かどうか、それが法人の利益となるかどうか、あるいは公務員、政治家、資本家が支配階級を構成するこれらの集団のそれぞれの代表であるかどうかを決定しなければならない。同時に「誰が政策を策定するのか」、そしておそらくさらに重要であるが「誰が政策を実施するのか」をたずねなければならない。そして、政策を策定し、実施する集団が支配階級に含まれるかどうかを考察されなければならない。もちろん、これらすべての質問は社会政治科学に関する文献のさまざまなセクションにおいていく分徹底的に議論された。それゆえ、ヒギンズによると、しなければならないことで残っていることは思想のさまざまな要素を結びつけ、社会政策における変革を説明するために社会統制論を用いるに際して提起されている特定の諸問題を扱うことである⁵⁹⁾。

現状では社会統制論は同質性を伴いやすく、必ずしも厳密な精査にたえるものではない。たとえば、ソーシャル・ワーカーの役割についてみると、社会統制の代理人でしかないという見解と社会変革を促進する専門職であるという見解がある。こ

れらは極端な見解である。これらの問題に象徴されるように、ヒギンズによると社会政策に関する社会統制論の現在の問題の多くは方法論の違いから生まれるものである。それらのうちには経験のみを重視するという危険があるものがあり、一方では機能主義的分析（資本主義制度から生まれる「諸ニード」という言葉で社会政策における発展を説明する）の弱点を明らかにするものがある。それにもかかわらず、それらは社会政策における理論を発展させることに興味をもつ人々にとって貴重な洞察を提供する。ヒギンズは今後の方法として伝統的社会福祉管理 (traditional social administration) の経験主義と抽象的理論化との間に中間領域を拡大することを提案している。そして方法論の問題のいくつかは経験的データの厳しい考査によって克服できるとしている⁶⁰⁾。すなわち、理論的發展と経験的展望との歩みよりが求められなければならないのである。

マーシャルによると、社会政策という言葉は便宜上あるいは慣例によって生まれたものであり、厳密な定義を備えているものではない⁶¹⁾。それゆえ、私としては社会政策研究の今後の方法として、社会政策を規範的に把握すると同時に、社会政策の歴史的展開を踏まえて、経験的データによって論証を繰り返しながら、社会政策の本質によりアプローチすることを願うのである。

なお、本稿は1980年11月30日、大阪市立大学で開催された日本社会福祉学会第28回大会において口頭発表した内容を敷衍したものである。

注

- (1) サウサンプトン (Southampton) 大学社会政策担当講師。
- (2) The Shorter Oxford English Dictionary, 1978.
- (3) 蔵内数太『社会学』, 培風館, 1977, p. 5.
- (4) 大河内一男『社会政策 (総論)』有斐閣, 1977, p. 85.
- (5) Association of Social Workers, New Thinking about Welfare, Values and Priorities, 1969, p. 81.
- (6) T. H. Marshall, Social Policy, Hutchinson, 1975, pp. 159-160.
- (7) Joan Higgins, 'Social Control Theories of Social Policy', "Journal of Social Policy", 9: 1 (1980), p. 1.
- (8) Ibid., pp. 1-2.
- (9) Cohen, A. K., "Deviance and Control", 1966 (宮沢洋子訳『逸脱と統制』至誠堂, 1968, 67頁).
- (10) "International Encyclopedia of the Social Sciences", Macmillan and Free Press, 1968.
- (11) J. Higgins, op. cit., p. 2.
- (12) Ian Gough, 'State Expenditure in Advanced Capitalism', "New Left Review", 92 (1975), p. 65.
- (13) J. Higgins, op. cit., p. 6.
- (14) I. Gough, op. cit., p. 68.
- (15) Ibid., p. 76.
- (16) J. Higgins, op. cit., pp. 6-7.
- (17) Ibid., pp. 7-8.
- (18) Manuel Castells, "The Urban Question", Edward Arnold, London, 1977, p. 382.
- (19) J. Higgins, op. cit., p. 9.
- (20) Ibid., p. 10.
- (21) Martin Rein, "Social Policy: Issues of Choice and Change", Random House, New York, 1970, p. 140.
- (22) J. Higgins, op. cit., p. 11.
- (23) Ibid., p. 11.
- (24) Werner W. Boehm, 'The Nature of Social Work', "Social Work", Vol. 3, No. 2 (April, 1958), pp. 10-18 (小松源助監訳『社会福祉論の展望(下)』ミネルヴァ書房, 1974, 9頁).
- (25) Bob Deacon, 'Perspectives for Case-Con', "Case-Con", 7 (1972), p. 3.
- (26) J. Higgins, op. cit., pp. 11-12.
- (27) Ibid., p. 12.
- (28) Paul Corrigan and Peter Leonard, "Social Work Practice under Capitalism: A Marxist Approach", Macmillan, London, 1978, p. 91.
- (29) Ibid.
- (30) J. Higgins, op. cit., pp. 13-14.
- (31) Ibid., p. 14.
- (32) Pitts, Jesse R., "Personality and the Social System, Introduction", in Theories of Society, Vol. II, ed. by T. Parsons et al., 1961. "Inter-

- national Encyclopedia of the Social Sciences", Macmillan and Free Press, 1968.
- (33) Piven and Cloward, "Regulating the Poor", Tavistock Publications, London, 1972, p. xiii.
- (34) J. Higgins, op. cit., p. 15.
- (35) Daniel P. Moynihan, 'The Professors and the Poor', "Perspectives on Social Welfare", Macmillan, 1974, pp. 139-140 (小松源助監訳『現代アメリカの社会福祉論』ミネルヴァ書房, 1978, 68頁).
- (36) Sherry Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation', "Journal of the American Institute of Planners", July 1969, p. 217.
- J. Higgins, op. cit., p. 15.
- (37) D.P. Moynihan, op. cit., p. 139 (小松源助監訳, 前掲書, 68頁).
- (38) J. Higgins, op. cit., p. 16.
- (39) R.M. Titmuss, "Social Policy", George Allen and Unwin, 1974, pp. 60-74.
- (40) R.M. Titmuss, "Essays on the Welfare State", third edition, Allen and Unwin, 1976, pp. 104-118.
- (41) R.M. Titmuss, "Commitment to Welfare", first edition, Allen and Unwin, London, 1968, p. 62 (三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』, 東京大学出版会, 1976, 72頁).
- (42) J. Higgins, op. cit., p. 17.
- (43) R.M. Titmuss, "Commitment to Welfare", George Allen and Unwin, 1976, p. 131 (三浦文夫監訳, 前掲書, 163頁).
- (44) Ibid., p. 22 (同書, 17頁).
- (45) K. Boulding, 'The Boundaries of Social Policy', "Strategic Perspectives on Social Policy", Pergamon, 1976, pp. 11-21.
- (46) J. Higgins, op. cit., p. 17.
- (47) Albert Weale, 'Paternalism and Social Policy', "Journal of Social Policy", 7: 2 (1978).
- (48) J. Higgins, op. cit., p. 18.
- (49) Ibid., p. 18.
- (50) Maurice North, "The Secular Priests", Allen and Unwin, London, 1972, pp. 291-2.
- (51) Pearson, 'Making Social Workers', p. 130.
- (52) Ibid., p. 132.
- (53) Morris Janowitz, "Social Control of the Welfare State", Elsevier, New York, 1976, p. xi.
- (54) J. Higgins, op. cit., p. 19.
- (55) Ibid., p. 20.
- (56) Ibid., p. 21.
- (57) Ibid., p. 21.
- (58) T.H. Marshall, op. cit., p. 15.
- (59) J. Higgins, op. cit., p. 22.
- (60) Ibid., pp. 22-23.
- (61) T.H. Marshall, op. cit., p. 11.