4

社会行政と社会福祉

Social Administration and Social Welfare

「福祉国家」、社会福祉、社会サービス並びに社会行政のような概念や用語を使用する場合にも、「社会政策」を定義しようとする場合のむずかしさのすべてがあらわれてきます。「社会福祉」というラベルと「社会サービス」というラベルは、広い意味では同じものとみなすことができるでしょう。しかし、社会政策で用いられた留保事項や限定条件の多くは、これらの用語に対しても適用されるものです。

北アメリカやヨーロッパの多くの国ぐにでこれらの用語に与えられている二〇以上もの定義を検討してみると、これらの国ぐにの特殊な文化や歴史や価値体系に応じて、ある程度違いをみせていることがわかります。そして、それは、定義が求められる理由によっても違っています。労働組合ないし(費用の全部または一部が非政府機関によってまかなわれる)ボランタリー・サービスをヨリ強調するものもありますし、サービス提供における(ソーシャルワーカー、医師その他の)専門的スタッフの活用を含む対人サービスをより重要視しているものもありますし、社会保障ならびに類似の移転支出のような所得サービスを主にとりあげるものもあれば、社会サービスを社会問題に関連づけるものもあります。たとえば、ユーゴスラビアのピュージック教授は、「社会福祉とは、『社会問題』を処理するために社会が開発した手段の総体である」*1 と述べています。

では、「社会問題」とはなんでしょうか。これに対する一つの回答として、マートンとニスベットは次のように述べています。

「『社会問題』について、少なくともその大ざっぱな観念なら、ほとんど誰もがもっている。求めはしないけれども否定することのできない社会の紛争、通常『われわれの時代の社会的危機』といわれている社会的葛藤や混乱、人生の不利な立場に追い込む社会制度による人びとの犠牲、犯罪、すぐにも癒せるのにまだ癒されていない病気、社会的に許容することのできない暴力の使用-一ほかにもあるが、以上のようなことが、私たちの大多数が普通考える『社会問題』という言葉で理解されている」*2。

貧困、すなわち、不適切な教育・所得・住宅その他の社会的不平等という形での貧困は、「社会問題」に含まれていないようです。

ピュージック教授が国連の報告書で述べたこの解釈がかりに正しいとすれば、「社会サービス」の概念には、二つの重要な区別があると結論しなければなりません。一つは、社会問題や社会病理(すなわち、個人や家族を社会の価値や規範に適応させたり、復帰させたりすること)にかかわるものといえます。この概念は私たちの社会政策モデルA、すなわち残余的福祉モデルに近いもので、その諸目的の一つは(既にみたように)、社会統制の手段として機能し、法と秩序を維持するものです。もう一つ明確に区別される概念は、個人や家族が社会問題を構成するかどうかという価値判断にはかかわりなく、社会サービスを、社会における一定の明確なニードのために提供する道具とみるものです。この概念は、私たちの第三モデル、すなわち、モデルC、社会政策の制度的再分配モデルとより密接にかかわっています。

これらは、社会政策や社会福祉や社会サービスを定義する際の困難の一部でしかありません。もちろん、こうした困難について語りうることはまだまだあります。しかし、いわば価値的な真空状態のなかで、教育的に使用する定義について理論づけることには一定の知的な限界があります。むしろ、次のような質問に答える必要を感ずる段階に到達しています。すなわち、定義が求められる目的は何か。測定、比較、評価しようとしているものは何なのか。よりよく理解するためには、「社会政策」を抽象的に一般化するというよりも、特殊な政策やサービスを巡る具体的な問題に答えるべきなのではないだろうか、といった問いです。

しかし、社会行政の研究は、このような諸問題とどのようにかかわってくるのでしょうか。社会行政とは何であり、なぜ、私たちはそれを研究するのでしょうか。一般の人びとの中には、「社会行政」は事務所運営の技術や方法に関係がある(文書などのファイルをどうするか)と考えている人々がいるかと思えば、社会行政を漠然とソーシャル・ワークあるいは「善い行い」に結びつけ(「善い行い」をするように教育されることが学問的に低級だと考えられているのはなぜでしょうか)ている人々や、地方公共団体や教区の議会に関連づけている人々もいます。

社会科学全体のなかで、その主題や関心領域を定義し説明する問題は「社会行政」だけに限ったものではありません。それぞれ形はちがっていても、政治学にも(政治の科学というものが果たして存在するだろうか)、国際関係論にも(これはジャーナリズムの訓練なのか)、行政学にも(行政は思考の対象となりうるだろうか)、そしてまた社会学にも(職業的社会学者は、たとえば、大蔵省の職業的エコノミストの役割と比較して、実際上何をやっているだろうか)、このような問題はあてはまるのです。

しばしば、「社会政策」と「社会行政」は混同されていますが、それは、ちょうど、私たちが、目的と手段、目標と路線、(アメリカで最近論争されている)ファンダメンタリズムとインクリメンタリズム、ユートピアとそれに至る手段とを混同するのと同じです。

社会政策は、基本的には、競合する政治目的や政治目標の選択や、それらの目的や目標がどのように形づくられたか、そして、良い社会を構成するものは何か、あるいは経済人のニードや願望と矛盾する社会人のニードと願望を文化的に区別する良い社会の構成要素は何かといいったような問題を扱います。他方、社会行政の研究は、「社会サービス」と呼ばれるものを提供する特定の組織や機構(ならびにそれらの間の選択)に大きな関心を寄せています。この

研究領域を「社会工学」*3 と呼ぶT・H・マーシャルのような人びともいます。マーシャルよりもはるかに急進的な左翼の人びとは「社会的水道工事」といっていました。しかし、このような機械的、操作的、物理的なモデルを認める認めないは別として、これらの人びとが心の中に描いているのは、(現金および現物の)可処分資源を社会的に認知されたニーズに向けさせる方法の分析です。

しかし、社会行政研究に含まれる問題は、やり方の問題に限ったものではありません。選別主義と普遍主義をめぐる問題には価値的要素が含まれていますが、これは、目的と方法を同時に考察しなければ論じ得ない主題(かりに主題であれば)です。また積極的差別(positive discrimination)や統合や分離にはメリットとデメリットの問題が含まれます。また、サービスをどのように提供するかかとう問題をこえて、サービス供給の実現を保障する問題、つまり最もニードの大きい人にサービスが提供されるようにする問題があるのです。政策(目的)と供給(手段)をめぐるこうした問題を、近年になって考えなければならなかったのは、単に社会サービスに従事したり研究したりしている人びと(公務員、行政官、専門スタッフ)だけではありません。

どの社会科学であっても、人間の組織を細かに検討しようとするすべての社会科学者は、自らの論理に従って研究を重ねてきています。政治学者は権力に、経済学者は稀少資源の分配に、社会学者は社会の構造と発展に、心理学者は人間の動機にそれぞれ関心をもってきましたし、それぞれの行動は、権力が行使される組織や、資源配分を決定しかつ履行する組織や、社会の構造や社会成員の知覚力と願望とを決定する組織をある程度検討しなければなりません。ですから、行政は、独立の専門分化された領域ではなく、上に示したすべての学問分野が交差する地点であり共通の関心事でもあります。それは、産業化や都市化の進展した国の国民すべての関心事なのです。仮に、「行政」が組織の運営・管理(management)のことを指すものとすれば、雇用者、顧客、親、生徒、有権者、そして納税者としての私たちは、だれでも行政の種々な側面をよく知っていることになります。また、国民総生産(GNP)の約六分の一を社会サービスに当てている国では、「社会」行政は、このよく知られた過程の主要部分を構成することになります。

行政の過程は、個人と集団の一連の行為から成っています。この人びとは、合理的に体系的で、かつ予見可能な様式で互いに協力しあいながら、他者にそれぞれ別個の方法で応対し、また、専門的役割を演じています。すなわち、彼らの行動は、「組織化」されているのです。**組織**もやはり抽象的な概念です。組織は、各人の専門化された役割と、役割相互の関係から成り立っています。行政の課題や過程のように、組織は、その「明白な」内容や「仮想的」内容や「現存する」内容または「必要な」内容といった観点から議論されうるものです。過程と同じように組織もまた解明されるのを待っている具体的な何ものかではありません。つまり、ある課題にとって適切な組織の特徴は他の課題とは無関係であり、別々の課題に従事している人びとは、しばしば、たとえその人たちがすべて同一の機関に雇用されていたとしても、非常に違った形で管理組織を表現するでしょう。

社会サービスに関するいく人かの研究者たちは、(中央および地方の)行政官の仕事は、私

企業と呼ばれるものの管理者や経営者の仕事と変わらないと議論ないし仮定してきました。このため、最近では、アドミニストレーションの代りにマネージメント(あるいは目的による管理)が強調されるようになりました。

この仮説は、以下の三点において批判されなければなりません。第一に、(大学教育からソーシャルワークに及ぶ)社会サービスの目的は、私的市場とは異なり、利益をあげることにあるのでも、価格を管理することにあるのでもありません。社会サービスは、市場や家族では充足できないし、また充足すべきでなく、将来においても充足しない公的に認められたニーズを充足するために、サービスを準備したり提供したりすることにかかわるものです。ですから、社会サービスにたずさわる行政官や専門職の仕事は、私的セクターにおけるマネージャーの仕事よりも、数量化や測定に対して敏感ではありません。私たちは、満足な教育とか医療、児童の補導、養子縁組手続き、現金の移転支出などのような特定の提供体制の効果を簡単に測定することはできないのです。

イギリス文部省は、最近の報告書のなかで、教育のアウトプットを判定する基準の作成が遅々として進まずまた骨の折れるものであり、プログラム予算の編成では、これまで、最終的な目的を測定することよりもインプットの再編成に努力が限定されてきたことを認めています*4。「しかし、地方当局からの証人の反応は、アウトプット予算を考えることが困難なことを知ったというものであった。というのは、教育が地域社会にもたらす長期的な利益を数量化する手段をもたない数育の分野で、アウトプット予算が重要な貢献を果たすと考えることは無理だからである」*5。地方当局のなかには、プログラム予算の開発を開始するところもありましたが、「この問題について小委員会が地方当局に意見を求めたところ、極めて懐疑的な意見であった」*6 ということです。文部省は教育の各段階で「中間的なアウトプット」を測定する適切な手段を見出すことに希望をもっていましたが、ハドソン氏は、議会においてアウトプットに価値をあてがうことは「極めて困難であるばかりでなく、論争を引き起こすことも不可避であろう。端的な例をいえば、それでは議員諸公は、三歳児に対する二年間の幼児教育と、博士号取得をめざしている人に対する二年間の卒後教育とを比較できなければならないことになる」*4 と発言したのです。

社会サービス制度を評価する場合、(失敗の判定基準はあったとしても)成功を判定する基準はまずありません。たとえば、社会サービス部の部長にとって成功とは何でしょうか。あるいは、補足給付ないし公的扶助事務所の管理者にとっての成功とは何でしょうか。 また、一般医、保護監察官、家を失した人びと、操うつ病退院患者用施設の管理者にとって、成功とは果たして何でしょうか。

さまざまな分野における社会調査の結果では、需要(ないし表明された需要)の変化を社会サービス機関の効果ないし効率性と関連付けることができないことが示されています。回復(ないし生産性)の増大、「名簿から外された人びと」、保護対策や防止対策ないし配給対策の増加とかケースファイルの終結などは、必ずしも成功の基準ではないのです。このことは、次のような例に良く示されています。

精神病院にとっての成功とは何でしょうか。新薬の投与によって患者の回復が早まり、より多くの患者が退院し「コミュニティ・ケア」に移されるようになりました。つまり、病院にとっての成功とは、他諸機関の需要の増大を意味するのです。結局、こうした患者の多くは、この人びとのニードに応じて設計されたものでない単身無宿者のための福祉施設に収容されることになります。私たちはここに、社会サービスの異なる部門の業務と活動の間の関係をみるのです。ある一つの機関にとって成功と不当に仮定されたものが、他の機関にとっては失敗とみなされるかもしれません。

夫に捨てられた妻に対して現金を支給する政策にとっての成功とはなんでしょうか。 金が受領されたかどうかを知ることができるでしょうか。金を支給することによって他者への影響を見落すことになりかねません。補足給付委員会は、一九七一年に、夫がその妻子に金を与えない(また裁判所が金を与えるように措置をしない)という理由で、こうした妻を援助するために一億ポンド支払っています。結局、夫から取り戻すことができたのは、一億ポンドのたった九パーセントにしかすぎませんでした。スウェーデンでは、同様の例で、四〇パーセントを取り戻しています。イギリスが不成功に終わったのは、すべての公共当局にとって利用可能なすべての情報を利用しないことによるものです。というのは、私たちは、一般に、ある目的のために国民が政府に提供した情報は、他の目的のために利用すべきではないという原則を認めているからです。スウェーデンでは、もっと体系的な検索が行われています。スウェーデン人はコンピュータ化されたチェック方式を認めています。かの国では、身を隠すことはむずかしいのです。たとえ、父親が隠れおおせたとしても、彼の自動車を差し押さえることができるのです。スウェーデンのこのやり方は成功といえるでしょうか。夫に支払わせたり、彼らを獄に入れたりすることでの成功は、プライバシーの保持や大多数の市民にとって失踪の自由を阻害することを意味することになるのです。

一般医診療にとっての成功とはなんでしょうか。 ロンドンの一般医の六五パーセントは、夜間や週末の患者の呼出しに応えるために代行医サービスを利用しています。このことは、事実上、患者の家を訪問する医師が、患者とそれまで何の接触ももたず、また、患者の病歴に接していなかったことを意味しています。普通、この仕事にたずさわるのは、若くて経験の浅い医師です。このため、彼らは「ことなかれ主義」におちいる傾向がありますし、多くの患者を救急患者として病院に送り込んでしまう傾向があります。このことは、病院資源を不適正に使用することになるばかりでなく、入院する必要のない忠者を動揺させることになります。しかしながら、一般医は、代行医サービスに対する需要はかなり少ないので、自分からは上首尾に診療を行っていると主張するでしょう。

市場でのアドミニストレーションから社会行政を区別する第二の要因ないし原則は、社会行政の担当者には、人間行動ならびに人間のニードについてより一層の知識をもつことが求められていることです。近代数十年間における科学の進歩と行動科学n貢献は、人間のニードに関する理解を増大させたことに尽きるのではなく、これらのニードが複合的かつ多面的であり、また複雑で長期化したものであることを明らかにしたことにあります。社会行政の担当者も、(医

学や教育や看護やソーシャルワークなどの専門家と同じように)複合的で多面的な人間のニードについて「敏感」であるべきことが求められています。ある意味で、このことは、私たちが、調整、社会的診断、福祉照会、評価などの問題を語る時に私たちが意味するものなのです。

消費財市場においては、これと対照的に、冷蔵庫とフライパンの買手相互間を調整する必要はありません。そのような商品を個別に売ることが目的ですし、売上高と利益によって成功度が測定されるのです。もちろん、私企業のなかには、市場を研究する企業もあります。しかし、市場は、個々の品目について、他の品目から区別して考察されるのです。以上の分析から得られる結論として、社会行政の担当者(ならびに関連専門職)には、私的市場の場合とはちがって、とくに社会科学面でのより一層の教育と訓練がもとめられているということです。

社会行政に特徴的な第三の要因－ならびに、教育･訓練原則に結びついた要因－には、秘密保持、行動の倫理綱領およびアカウンタビリティ(説明責任)に関する考察を含んでいます。なぜなら、私的市場では靴やキャベツを買うのにいろいろな店の商品を見くくらべることができますが、ソーシャルワーク、医療、教育、また(少なくともイギリスでは)ある程度まで、所得保障については、そのような「ひやかし」ができないからです。この点において、この第三の要因はより重要なものになります。経済学者が「私的市場の鉄則」というようなものは、社会サービスの公的側面へは適用することもできないし、適切ともいえません。もっと違った原則の導入が必要です。教育･訓練の充実、清潔で安全な公的サービス、行動規範の開発、規則の制定手続、国民相互間における公平と公正の問題に対する不断の取り組み、議会や調査委員会や研究者、検査官の一団や圧力団体などによる「品質管理」の利用といったものを導入すべきです*8。要するに、社会サービスがより効率的かつ公平にまた人間的に提供されるためには、より一層の教育を受けた社会行政の担当者が求められるのです。

基本的には、この問題はマンパワーの問題です。一見したところでは、これらは、方法、組織、職員配置の問題(ないし「社会工学」)を提起しているように見えますが、根本的にはきわめて重大な政治的選択の問題を含んでいるのです。より多くの公務員、行政官、医師、教師、ソーシャルワーカー、看護婦などをはじめとした多くの職業分野の意味するものは、より大きな政府ということであって、小さな政府、より少ない国家干渉、最小限政府、一部の人びとがいうように、「より少ない役人」といったことを意味するのではありません。ですから、大きな政府はヨリ多くの課税、ヨリ多くの再分配ならびにヨリ少ない私的消費を意味します。また、社会サービスの人材を確保するためには、賃金や報酬や職歴獲得における競争の問題をもたらします*9。

今日、社会サービス行政のバックボーンをなすものは、公的サービスにおける事務官ならびに行政官の地位にある公務員と地方公共団体における同格の職員です。責任はあるけれども大部分がルーチン化された仕事についている銀行の事務員や保険会社の事務員の給料と、社会的な障害者や無力な人びとの世話にたずさわる補足給付事務所の事務官の給料を、同一の教育水準の者について比較してみると、補足給付事務官の方が相対的に不十分であるばかりでなく、彼らは、軍隊的な「重い責任ある地位」(もう一つの規律)と強制的な超過勤務(さらにもう一つの責任ある持場)に従うことを要求されています。

ここ数年の間、新しい大学構内では特にあてはまりますが、銀行が職員過剰であったのに対し、補足給付事務所などは職員不足です。たとえば、カンタベリー郊外のケント大学に銀行の支店があるるのは、学生が町へ出る必要をなくすためです。別の例として、一九七〇年に大銀行は、大学生に対する宣伝費に二〇万ポンド以上の金を使っています(つまり、現在の学生が将来金融上の有力者になると仮定しているのです*10)。保守党政府が家族所得補足のキャンペーンに使った金は、一五万ポンドでしかありません。あるいはまた、精神障害者のための病院に勤務する看護婦の報酬と学生連盟の事務員の給料を比較してみればよいでしょう*11。

以上は、社会サービスにおける行政担当者の役割と責任を、私企業部門の管理者(ないしマネージャー)の役割や責任と区別するいくつかの特徴を挙げたものです。研究分野として政策(目的)と行政(手段ないし供与)を区別することは、一定の限界の中では可能です。しかし、教育や住宅供給や医療や社会保障を分析していると、両者が重なり合う点や相互作用する点に出会います。行政の方法や供給過程や組織構造は政策に影響を与えるし、逆もまた真です。例えば、行政マンパワーの不足は、資源配分における割当強化や生涯における資源配分結果の違いに反映することがありえます。社会問題というものは、それを分析してゆけば、単純な手段一目的のパターンにしたがうことはほとんどありません。それぞれの目的は、さらに他の目的の手段となり、またなりうるのです、かくして、特殊な社会問題を分析する場合、特殊な組織構造を(政策の一要素として)採用することは、目的を改めて定式化したり再評価したりすることを意味するのです。一例を挙げるならば、地方当局の社会サービス部の目的ーないし目標ーはなんでしょうか。

「社会政策と社会行政」は、高等教育における研究としては、ある特定の社会制度や社会問題ならびにその社会過程の学際的研究を内容とするものです。このため、この研究分野は、理論的知識の総体としては、たとえば経済学と同じような内容のものにはならないのです。それはまた、たとえばイギリスのほとんどの法学部がそうであるような、専門職訓練情報の技術的集合を記述するためにあるのでもありません。この研究分野は、独立した学問であることを望んでいません。理論や概念にとって、「社会政策および社会行政」は、経済学、政治学、社会学、心理学、道徳哲学その他関連学問分野を自らひきよせるものです。研究方法においては、統計理論や社会調査法や歴史に大きく依存しています。近年、(社会保障や医療などの枝別れ分野で)この研究領域は、現代社会における社会サービスの役割と機能をより一層理解するために、諸科学の理論や概念を、洗練・拡張・改良して使用してきました。

基本的には、この研究領域は、十分定義されていないけれども認識可能な分野、すなわち、社会福祉の分野に含まれる(経済的、社会的、政治的)集合行動の構造、歴史、組織、実践、原理に関係をもつものといえるでしょう。したがって、それは、自己目的のための方法論に関心をもつものではありません。しかし(統計的、社会学的、哲学的)分析方法に関するかぎり、特定の制度やシステムに光を当てることができます。その性質上、またこの研究領域に興味をもつ人びとの多くが社会変動や社会改良に関心をもっていることから、この研究領域は問題志向と

なる傾向にあります。これは、それが病理学だからというのではなく、稀少資源の配分における社会的選択、たとえば、公正と平等の選択などにかかわるものだからです。このように問題志向的であるために、「社会政策および社会行政」は、より広範な社会的脈絡から孤立することはできません。したがって、私たちは、より広範な経済的、社会的、政治的諸要因の歴史的背景のもとで、意識的に(福祉政策の観点から)集合行動の発展と変動をながめる必要があるのです。要するに、社会生活と社会的行動の特定部分に対して特殊な焦点を求めるものです。

私たちは、「社会政策および社会行政」を研究する。しかしこのことは個人的な見解です。なぜなら、今日の世界の状態をみると、私たちはさまざまな現れ方をする社会的公正に関心をもっているからであり、また、そのような研究は、複雑な現代社会の特定側面に関する私たちの理解をわずかながら手助けするものだからです。現代の社会諸関係をめぐる大間題のうちのいくつかは、たった一つの社会科学のみでは分析も理解することもできないことは、多くの大学で十分に認識されていません。その理由の一つは、私たちが、社会における人間について、個別化され部門化された知識しかもっていないためです。ジョン・ラスキンは一〇〇年以上前に、「物事を正しく処理する方法は唯一とは限らないが、正しいものの見方は一つしかない。それは全体を把握することだ」*12 と語っていました。

一般に教師は、諸科学の知識を関連づけるという課題を学生たちに示していない。彼らは、－それが診断や学習や社会行動や社会計画に関するものであれなんであれ－自分たちの信条を一般的、全体的、学際的に述べるにもかかわらず、専門的であることを欲し、自分たちの専門的、行政的役割や、ソーシャルワークや教育の役割をより明確に定義したがるのです。彼らは、ますます複雑化する現代社会において、自分自身や自己の独自性をより確かなものとしたいのです。広大無辺な知識領域からわずかばかりの技術や知識の耕作貸付地(市民菜園)を得てこれを耕すことは、実に楽しいものであり、その結果、人びとは多少の安らぎを感ずることができるのです。このような内的な圧迫に加えて外的な圧迫もあります。たれでも、他の人びとに対して彼らの独自性や役割や機能が確実であることを望むものですが、それはアイデンティティや専門化が地位と結びついているからです。教師、医師、ソーシャル・ワーカーなどの専門職は、地位の問題に敏感な人々です。しかし、一つの小さな償いがあります。他の分野で教育にたずさわっている人とはちがって、社会行政を教えている人びとは、常に振り返って専門の社会行政学者として行動し教育し研究しているかどうかなどを気にする必要はないのです。そのような生きものはどこにもいないのですから。