

日本における社会福祉理論の特徴と展開 — 1960年代以降を中心に—

The Characteristics and Developments of Theories of Social Welfare with Emphasis on after 1960's

工藤 隆治^{*)}
Ryuji Kudo

要旨：1960年代以降、日本の社会福祉理論研究は、新たな展開を示すことになる。本稿では、新政策論の論者である一番ヶ瀬康子、真田是、高島進、社会福祉経営論の論者である三浦文夫、社会福祉学の構想として、政策の視点から理論展開をした京極高宣、実践の視点から理論展開をした船曳宏保、社会福祉における概念構造を提起した古川孝順、社会福祉の内発的発展の視点から原理の追究を試みた高田眞治の各理論を分析し、この時期の理論展開における特徴とともに、独自の社会福祉の概念を明確にすることを目的としている。そして、社会福祉の効果に焦点を当てた研究が展開されるとともに、社会福祉学の構造や社会福祉の更なる発展を意識した研究が行われたことを証明した。

Key Words：新政策論 社会福祉経営論 社会福祉の効果 社会福祉学の構想と構造 社会福祉の内発的発展

序 論

1960年代以降、日本の社会福祉理論研究は、新たな展開を示すことになる。この時期大阪社会福祉協議会機関紙の『大阪社会福祉研究』における「社会福祉本質論争」などで展開された、社会福祉の本質やイデオロギー、学問的立場を基盤にした社会福祉学の追究に終始するのではなく、社会福祉の問題解決に対する福祉サービスの効果や、社会福祉の体系に対する更なる検討を加えた理論研究などが行われた。

本稿は、「戦後、日本における社会福祉理論の基礎的研究」(2010〔平成22〕年)の続編であり、高度経済成長期以降、社会福祉の理論研究のなかで代表的な研究を考察した。そして、本稿では、一番ヶ瀬康子、真田是、高島進、三浦文夫、京極高宣、船曳宏保、古川孝順、高田眞治の理論を取り上げ、各論者の理論を分析し、新政策論以降に議論された各理論の特徴を明らかにするとともに、それに基づ

いて、独自の社会福祉の概念を明確にすることを目的としている。

本稿の構成は、次のとおりである。第1章では、従来の政策論とは違う一番ヶ瀬康子、真田是、高島進が提起した社会福祉要求運動を理論の本質とする新政策論について考察した。そして、社会福祉政策を重視し、政策の運動・管理の方法に焦点を当てた、三浦文夫の社会福祉経営論(以下、「経営論」と略す)について考察した。第2章では、社会福祉学の構想として、政策の視点から理論展開をした京極高宣、実践の視点から研究を推進した船曳宏保の理論について考察した。第3章では、社会福祉における独自の概念構造を提起した古川孝順と、社会福祉内部から原理の発展を試みた高田眞治の理論について考察した。第4章では、1960年代以降に展開された理論研究で提示された特徴と、各論者が示した理論を基盤に、筆者独自の社会福祉の概念の体系を提示した。

^{*)} 宇部フロンティア大学人間社会学部福祉心理学科教授

1. 社会福祉政策に関する理論

1-1. 新政策論の展開—運動論の立場—

1) 生存権保障における運動論—一番ヶ瀬康子の理論—

一番ヶ瀬康子は、社会福祉学を捉えていく場合、人々の生活権保障の社会的歴史的現実を理論的枠組みで把握しながら、生活実態から明らかになった仮説を実証していくという科学的分析の必要性を指摘している。⁽¹⁾ 彼女は、社会福祉学で展開された政策論を継承しながら、従来の政策論は、資本家と労働者間の生産関係における貧困化の問題や、相対的過剰人口問題など、資本主義という社会体制から生じる社会問題の分析に重点を置いてきた。そのため、社会福祉の対象者の生活問題を認識して、深くその内在的問題を分析・探求したうえで、生活問題を政策的に解決していく実証的研究を怠ってきた姿勢を批判した。したがって、政策論の立場から生活権保障を可能にするための社会福祉学の体系化を試みた。

一番ヶ瀬は、実践的視点から政策批判をする政策学（論）の立場に立ち、社会福祉学を構築しているが、政策学（論）の展開とは、政策対象と政策主体間にある制度とその展開における原理やその構造的関連及び矛盾の把握、それを前提としての現状分析と権利主体者からの政策への批判、政策形成とその計画化のための資料提供であるとしている。そして、政策学（論）は、実証科学であると同時に、政策の主体・客体、制度とその運用という要素のメカニズムを分析する分析的次元、その要素の構造的関連や矛盾を理解し、政策批判に結びつけていく視点を提供する総合化の次元、さらにそれを主権者の側に立った現状分析をし、政策形成や計画策定につなげるための論理展開をするという操作的次元を含んでいるとした。

以上、段階的に展開される3つの次元を前提に、政策的アプローチにより利用者の生活権保障を実現することを目的に、政策主体に対して社会福祉要求運動の重要性を位置づけていくところに、一番ヶ瀬は、社会福祉学の本質を求めている。一番ヶ瀬の理論は、資本主義体制において表面化する個々の生活問題を社会福祉の対象とし、社会の構造的視

点から対象規定をしている。利用者の生活権保障のために国家における制度・政策体系の変革を求め、その方法として社会福祉運動を実践していくという、政策体系の枠組みのなかで、利用者の生活問題を解決する機能的な役割を社会福祉と捉えており、機能的な社会福祉政策論と呼べる理論である。

2) 福祉労働における運動論—真田 是の理論—

社会福祉の理論を体系化するうえで、福祉労働を起点に社会福祉学の運動論を展開したのが、真田是である。彼は、運動論を展開する前提として、社会福祉政策と政策主体の実態を、次のように分析をしている。⁽²⁾

社会福祉政策は、福祉労働を美化し、社会福祉現場で働く専門職を聖職と捉え、物心両面の犠牲を強いて、劣悪な環境のもとで労働させている。この現状は、社会福祉が階級支配の手段となっており、社会福祉分野において、資本主義体制下の階級闘争＝階級関係が成立していることを意味している。そして、高度経済成長期に国民の消費水準の変化による問題と、従来とは異なった新しい労働問題が表面化した。高度経済成長期を支えた高度な生産力によって、多くの消費財を生産できるようになったが、その結果、勤労者は、収入以上の消費財を購入する生活を強制されることになった。したがって、生活水準を維持するために、ローンの返済、超過労働、共働きなどこの時期に生じた特有の生活苦が社会問題となった。また、この時期の労働問題は、資本家が絶対的剰余価値とともに、相対的剰余価値も追求するようになったため、労働者の生活をますます悪化させることになった。¹⁾ 新たな社会問題が発生するなかで、労働者階級に属している福祉労働者の生活は、さらに苦しくなった。

政策主体は、利用者に対して、現金・現物を含めた福祉サービスを提供しているが、一方、労働者の賃金搾取の補助をしており、社会福祉従事者の低賃金労働などによって、安上がりな福祉政策を進めている。その結果、貧困層やハンディキャップ層を形成させている。つまり、政策主体は、相反する二重の役割を果たしているということである。

真田は、福祉制度による効果を、福祉効果と政策効果から捉えている。福祉効果は福祉制度によって、利用者の生活が改善されたことを指し、政策効

⁽¹⁾ 一番ヶ瀬康子の見解については、『現代社会福祉論』（時潮社、1971年）による。

⁽²⁾ 真田是の見解については、「社会福祉理論研究の課題」（鉄道弘済会社会福祉部編『社会福祉研究』東京：鉄道弘済会福祉部、1971年）と野久尾徳美、真田是編集の『現代社会福祉論—その現状と課題』（法律文化社、1973年）による。

果は、利用者の生活改善によって、体制危機が緩和されたことを指している。そして、この福祉効果と政策効果の関係性について、彼は次のように述べている。

福祉効果を上げるためには、利用者の生活を保障するという目的に対してあらゆる手段を追究するが、政府は、政策効果において、資本主義経済体制のなかで生みだされた剰余価値部分における最小限の財源のなかで効果を上げようとする。真田は、この点において、2つの効果に対立が生じていると捉え、福祉効果と政策効果が対立関係にある場合、岡村重夫が示した実践論からの社会福祉の固有性ではなく、政策論としての固有性を明らかにする必要があると主張している。

真田は、資本主義経済における階級闘争＝階級関係のなかに、福祉労働の問題を位置づけている。社会福祉の要求運動を推進して、社会福祉政策を確立しても、政策主体、福祉労働者に過酷な労働を強制することによって、利用者の生活権を保障する体制を体系化するだけである。したがって、彼は、福祉労働者と対象者が中心となって運動を展開することにより、階級闘争＝階級関係を打開しようと考えた。そして、社会福祉専門職に過酷な労働を強制する福祉労働問題とそれに伴う安上がり的な社会福祉政策を解決することによって、福祉効果が上がる政策体系を構築することが重要であると主張している。

真田の社会福祉理論は、マルクス経済学を基盤にして、資本主義体制から福祉労働の問題を捉え、社会福祉学を体系化しようとした。しかし、マルクス経済学からの体制と労働問題の分析にとどまり、政策論の固有性を確立するまでにはいたっていない。

3) 社会福祉史の3段階的發展—高島 進の理論—

イギリスにおける社会福祉の3段階的發展過程から体制・政策的視点を踏まえ、日本における社会福祉要求運動の必要性を主張したのが高島進である。⁽³⁾ 彼によれば、社会福祉は、資本主義体制の進展に伴い、「『貧民法』と慈善事業」、「社会事業」、「社会福祉」へと3段階的に発展したと主張している。

『貧民法』と慈善事業の段階は、資本家階級と比較して労働者階級の社会的な勢力が弱体であったため、貧困問題の社会性が否定され、貧困原因を個人の道徳的問題として捉えられた時期である。したがって、貧困状態に陥ることは、個人の責任と

され、生活困窮者救済を目的とした公的責任による法制度を整備し、貧民個人における救済の権利が否定された段階である。

「社会事業」の段階は、主に20世紀の初頭の時期を指し、この時期に独占資本主義のもと、失業や「家計的貧困」による生活困窮の問題だけでなく、新しい貧困が形成し始めた。工業化や都市化が社会に進行する過程で、人々の生活様式が変わるとともに、生活水準が高度化し、人々は低賃金でその生活に合わせるように強制される社会状況になった。また、少子高齢化の進行、住宅や公衆衛生に関わる都市問題の重度化、生産技術が発展したことによる高学歴の追求など、新しい貧困が一般的な勤労者階級に拡大した。

以上のように、貧困状態が多様化するなかで、社会事業の考え方も大きく変容した。社会事業には公的扶助政策とともに、一般的な福祉ニーズに対応する普遍的なサービスを提供する政策の必要性が主張された。「社会事業」の段階では、金銭給付だけでは、生活のニーズを充足させることが困難な利用者に対しても、公的政策で支援することにより、救貧的な政策構造を改革しようという考えが生まれ、この考えに沿って具体的な政策が体系化された。つまり、貧困発生要因の社会性が認められ、貧困の解決、防貧、貧困生活からの回復のための対策が、社会の責任として求められた時期であった。

「社会福祉」の段階は、社会事業の時代より、福祉ニーズの多様化、普遍的な社会福祉制度の体系化、社会保障制度の権利化が更に進行し、それに伴って社会福祉とその関連制度の範囲が拡大して、専門職業的福祉サービスが構築された時期である。そして、独占資本主義国家の一形態である福祉国家が、普遍的制度を整備するための具体的体制として確立された。高島は、1970年代の「福祉国家の危機」が叫ばれた状況で、国家独占資本主義における日本の社会福祉の不備が明確化したことにより、社会福祉・社会保障の充実のための社会福祉要求運動の意義が確認されたと主張している。

1-2. 経営論—三浦文夫の理論—

1) 経営論体系化の理由

三浦文夫は、過去における政策論と実践論の社会福祉本質論争が、社会福祉学を構築していくうえであまり生産的ではないと批判し、社会福祉の本質が政策か実践かという主張は、各研究者の社会福祉に

⁽³⁾ 高島進の見解については、『イギリス社会福祉発達史論』（ミネルヴァ書房、1979年）による。

対する認識の問題であると指摘している。その上で、社会福祉経営論は、社会福祉政策に焦点を当て、政策における運営・管理の方法を中核とする理論である。⁽⁴⁾

三浦が、経営論の体系的な枠組みを公表したとき、他の社会福祉関係の研究者から多くの批判を受けた。その批判に応える形で経営論という言葉を使用した理由について、次のように述べている。

日本における従来の社会福祉研究・教育では、社会福祉法制、社会福祉行政という分野、科目があった。社会福祉法制では、社会福祉関連の法律の分析が中心であった。また、社会福祉の運営主体は、公的な行政機関だけでなく、社会福祉協議会などの民間の法人も重要な役割を果たしてきたが、社会福祉行政では、国や地方公共団体が福祉サービスを提供していく唯一の主体であると考えられる傾向があった。社会福祉政策・行政機関の運営・管理を学習していく場合、従来の社会福祉法制・行政の研究・教育の方法では、不十分であるという認識から、彼は経営論という名称を設定したと主張している。²⁾

2) 経営論の中核

三浦は、社会福祉現場における実践の展開からではなく、政策の運営・管理の枠組みから経営論を体系化した。実践論が社会福祉の対象を個別的に捉えて、援助過程を構築していく考え方であるのに対して、経営論は、個別の対象の要援護性を、集合的・範疇的な集合体として捉え、政策的対応を推進していく。そして、社会福祉が、政策的対応によって、利用者の自立を妨げているニーズを充足させる機能をもっているとしている。したがって、政策的対応ができる社会福祉の対象が、どのような性質をもっているのかを把握して、社会福祉の政策目標に基づいて、福祉ニーズの同一の性質を抽象化する必要があった。同一の性質に分類された福祉ニーズが、社会福祉政策の対応によって、効果的・効率的に充足されるように、必要な資源が調達・配分されなければならないというのが、経営論の中心的考え方である。つまり、経営論は、福祉ニーズの特質の明確化と、それに対する社会福祉政策の対応方法、そして、その効果を追究しているといえる。

以上の過程を遂行していくうえで、三浦は、福祉サービスを提供していくための一連のプログラムとして社会福祉政策を策定する必要があると指

摘しており、経営論は、この社会福祉政策を管理・運営、実施することに焦点を置いた理論である。経営論を展開する場合、社会福祉政策の対象を同じ性質ごとにまとめることが重要であり、対象を設定するために、M・ティトマス (R.M. Titmuss) のソーシャル・アドミニストレーションの影響を受けながら、個別のニーズに共通する社会的な要援護性に注目して、ニーズの類型化を試みた。彼は社会的視点から捉えた社会的ニーズを次のように規定している。

社会的ニーズとは、「ある種の状態が、一定の目標なり、基準からみて乖離の状態にあり、そして、その状態の回復・改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」³⁾ である。そして、「ある種の状態が、ある種の目標や一定の基準からみて乖離の状態にある」⁴⁾ ものを依存的状態 (dependency) あるいは広義のニーズと捉え、この依存的状態の「回復、改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」⁵⁾ を要援護性あるいは狭義のニーズと定義している。⁶⁾ したがって、依存的状態であっても、その人のニーズを充足する必要があると、社会的判断や認識によって決定されなければ、依存的状態が社会的ニーズとして認められない。福祉ニーズは社会的ニーズと同じ性質をもっており、社会的ニーズに転化されないのであれば、社会福祉政策で対応するニーズとして考えることができないので、このようなニーズは、社会福祉政策で運営・管理するものではないと判断できる。

福祉ニーズを社会的認識・判断によって確定する機関は、通常、政策を策定する組織である。つまり、国の官僚組織の専門官などが福祉ニーズを測定する基準を作り、福祉ニーズの状態を判断することになる。しかし、国における官僚組織の専門官などが福祉ニーズを判断するということになれば、官僚組織の専門官の価値観が、測定基準の決定に反映される可能性が高い。また、官僚組織の専門官は、国の財源の動向に照らして、福祉ニーズの基準を設定する傾向がある。したがって、社会的に妥当な基準を設定するためには、利用者、社会福祉関係の学識経験者、専門家などを参加させて、福祉ニーズの基準を設定する必要がある。

福祉ニーズが明確にされると、ニーズ充足のための福祉サービスを整備しなければならない。福祉サービスの種類は、現金給付、現物給付、対人福祉サービスなどがあり、福祉サービスを展開する場

⁽⁴⁾ 三浦文夫の見解については、『(増補改訂) 社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』(全国社会福祉協議会、1995年)による。

所としては、在宅、施設などがある。福祉ニーズに対応する福祉サービスが整備されると、福祉サービスにおける運営方法の公準、基本的な原則が必要となる。三浦は、福祉サービス運営のための公準を設定する場合に、次の判断基準を提示している。

第1は、福祉ニーズを充足するために、どのような福祉サービスが有効であるのかを考える効果性 (effectiveness) である。第2は、最少の福祉サービスが、最大限に効果があがるように考える効率性 (efficiency) である。第3は、同じ福祉ニーズをもつ利用者が、同質、同量の福祉サービスを受けられるようにする公平性 (equity) である。第4は、利用者が、現実的な福祉サービスを利用しやすいかどうかを判断する、便益性または接近性である。⁷⁾

以上、経営論は、4つの公準に基づいて福祉サービスの実態的内容と利用者の福祉ニーズとの関係性を考慮しながら、社会福祉政策の運営・管理を推進していくことに重点を置いた理論の体系であるといえる。そして、三浦は、利用者の個別的な福祉ニーズを、社会福祉政策で対応できる社会的ニーズとして分類し、抽象化している。社会福祉供給主体を公共的福祉供給システムである行政型供給組織、非公共的福祉供給システムである市場型供給組織、参加型 (自発型) 供給組織に分け、多元化した供給主体の特徴に合わせて、分類した福祉ニーズを対応させ、社会福祉の問題の解決を図ろうとした。つまり、政策論における社会福祉固有の視点を経営または計画という枠組みで追究した理論といえる。したがって、経営論の研究アプローチでは、福祉ニーズそれに対応する福祉サービス、そして、福祉サービスを提供する供給主体 (システム) の更なる研究が必要になる。

2. 社会福祉学の構想

1-1. 社会福祉学体系化の構想 —京極高宣の理論— 1) 福祉政策学

1990 (平成2) 年、京極高宣は、『現代福祉学の構図』を出版した。当時、日本では、平成の福祉改革が開始された時期であった。『現代福祉学の構図』は、この時期の福祉改革を政策科学的視点から考察することを目的に、社会福祉の学問的基礎を提示したものである。本章では、本書を手掛かりに、京極の社会福祉学の考え方を明確にしたい。⁽⁵⁾

京極は、経済学的立場から社会福祉学の研究を進めてきたが、社会福祉研究を社会福祉学に昇華させるためには、政策的側面と臨床的側面から社会福祉を研究する必要があると指摘している。そして、社会福祉の原論を追究していくうえで、社会福祉学の構成要素を福祉政策学と福祉臨床学に分け、この2つの領域をつなぐ役割として福祉経営学を位置づけている。本節では、彼が示した3つの領域のうち、福祉政策学から検討していくことにする。

京極は、福祉政策学を三浦理論を基盤に、①社会福祉学の二面性、②福祉ニーズ、③福祉受給モデル、④福祉サービスの公私関係という論点から検証している。第1の社会福祉学の二面性とは、社会福祉学が福祉政策学と福祉臨床学の2つの性質で構成されているという考え方である。福祉政策学と福祉臨床学は、上部・下部構造的関係にあり、福祉政策学は過去の研究者の努力により政策科学化され、学問として確立しつつある。将来は、福祉臨床学も社会福祉研究が進み、学問として昇華される。福祉臨床学が構築されれば、福祉政策学と福祉臨床学の関係は、図1のような発展過程を辿ると考えている。

第2の福祉ニーズの論点とは、戦後、福祉ニーズの性質が、貨幣的ニーズから非貨幣的ニーズに拡大するに従い、政策側の対応が、要援護者対策 (needy oriented approach) から、要援護性対策 (needy oriented approach) へと変化した政策の体制を捉えて、社会福祉を学問として確立していこうとする見解である。そして、京極のニーズ論の特徴は、社会福祉政策の確立と福祉ニーズの決定に密接な関係性をもたせている点である。したがって、福祉ニーズの性質には関係なく、福祉ニーズの種類に対応した社会福祉政策が体系化されたかどうかで、福祉ニーズが表面化するかどうかの判断が決定される。

第3の福祉基本受給モデルとは、福祉システムの骨格となる福祉サービスの需給関係に焦点を当て、社会福祉政策における基本モデルを、フリードマン型、ティトマス型、三浦文夫型、京極高宣型に類型化したものである。京極は、経済学における市場モデルを基盤に、福祉サービスの需要と供給の関係を価格メカニズムから捉えたフリードマン型、社会市場におけるニーズと資源との調整関係を基盤に、社会福祉政策 (ソーシャル・ポリシー) の問題を考えるティトマス型、福祉サービスの実態的な供給状況を捉え、福祉ニーズと福祉サービスの調整関係を

⁽⁵⁾ 京極高宣の見解については、『現代福祉学の構図』(中央法規出版、1990年)と「社会福祉にとって原論は何か」(研究ノート)(都村敦子編『日本社会事業大学研究紀要』第38集 日本社会事業大学、1992年)による。

考えた三浦文夫型に整理した。3つのモデルを踏まえたうえで、ニーズと需要、資源と供給を区別した京極型の福祉受給モデルを提唱した。

第4の福祉サービスにおける公私関係の論点の中心は、1980年代以降の臨調行革以降の公私機能分

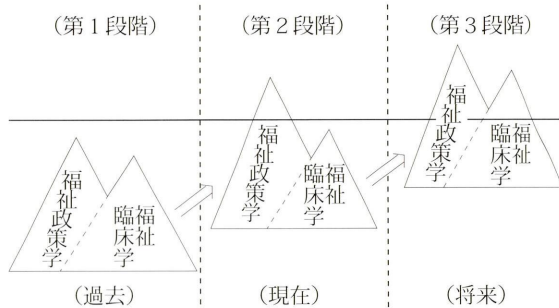


図1 社会福祉学的发展シエマ
(出典：京極高宣 1990『現代福祉学の構図』中央法規出版 p.49)

担論として、公共型、自発型、市場型の3類型に分類した福祉サービスの福祉供給システムの必要性を提唱したことである。

2) 福祉臨床学と福祉経営学の位置

社会福祉政策は、福祉サービスを利用者に提供し、生活を保障することを目的としている。そして、福祉臨床は、社会福祉政策が効果的に機能するために、重要な役割をもっている。したがって、福祉政策学は、福祉臨床学に有効な学問体系を備えていなければならないというのが、京極の考え方である。彼は、福祉臨床学の構築において、次の特徴的な視点を提示している。

第1は、ソーシャルワークとケアワークの2つの実践には、共通の重複した部分があるという前提で、福祉サービスの臨床の範囲を、ソーシャルワーク実践とケアワーク実践を中核に、広義に捉えているということである(図2)。

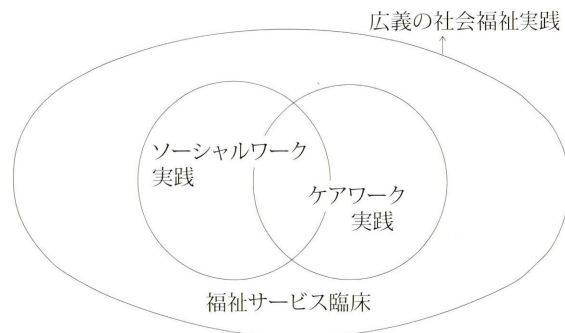


図2 福祉サービスの臨床の範囲
(出典：京極高宣 1990『現代福祉学の構図』中央法規出版 p.70)

第2は、福祉サービスの臨床的モデル構築の必要性を提案したことである。京極は、既存の福祉サービスの臨床的モデルを宗教モデル、司法モデル、教育モデル、医療モデルに分けている。そして、今後の臨床実践においては、各既存のモデルの長所を取り入れながら、福祉サービス独自の総合性・実践性を生かした、新しい福祉サービスの処遇モデルを確立する必要があることを指摘している。

第3は、福祉臨床学の枠組みとして、①処遇の対象、②処遇の範囲、③処遇の目標、④処遇の方法、⑤処遇の場、⑥処遇のチーム・組織、⑦条件整備(周囲の環境)という7つの視点を提起したことである。

第4は、福祉サービスの効果測定的重要性を指摘したことである。京極は、1つの考えとして、福祉サービスを満足度、社会関係、精神遅滞(intelligence quotient: IQ)(又は生活知能)、経済的自立、ADL(activities of daily living)(又は修正ADL)、周囲の評価という複数の項目をレーダグラフで測定し、その効果を全体的に明確にできるようにすることを提案した(図3)。

福祉臨床学では、利用者を社会環境との関連から総合的に捉えるための枠組みを重視している。そして、この枠組みは、複数の項目で構成され、福祉サービスを提供した利用者に対する効果を、複数の視点から分析し、利用者の社会環境、生活、属性を含めて全体的にいかにか効果があつたのかを明確にしようとしている。

繰り返しになるが、京極は、従来の社会福祉研究は、臨床と政策を2分類に分け研究が進められてきたという認識のもと、福祉政策の領域と福祉臨床の領域をつなげる福祉経営の領域があり、社会福祉学の構図として、福祉政策学と福祉臨床学の間領域

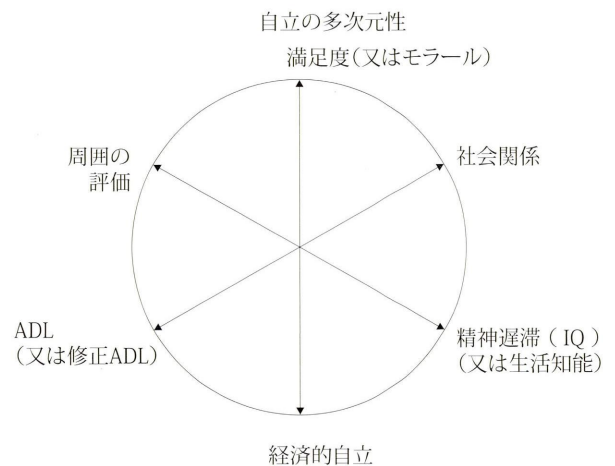


図3 福祉サービスの効果測定
(出典：京極高宣 1990『現代福祉学の構図』中央法規出版 p.76)

に福祉経営学を位置づけている。また、彼の重要な指摘は、福祉サービスが利用者に与える効果を、複数の視点から測定する意義を提示したことである。しかし、福祉経営学については、三浦の経営論を継承したものにとどまり、彼独自の理論体系の考え方は示されていない。

2-2. 船曳宏保の理論

1) 社会福祉学探求の視点

船曳は、社会福祉学を追究していくうえで、人間の生活形成が展開される構造のなかで、人間個人の性質を基盤に、社会福祉固有の機能を明確にして、社会福祉の全体構造を概略的に構成しようとした。彼の社会福祉学追究のおおよその方向性は、次のとおりである。⁶⁾

社会福祉は、人々の日常生活の経験（経験的概念）によって作られた活動や事業の共通性を体系化したものである。そして、社会福祉の全体像は、その機能、構造、そして、社会福祉の個々の事業や活動などが、いかに相互に関連しあっているかという過程の知識体系で組織されている。社会福祉学を科学として捉えることは、他の学問領域と共通するところであるが、船曳は、経験的、歴史的に形成された社会福祉制度に、社会福祉の本質を求める政策論に批判的である。社会制度は社会科学の共通の関心事であり、社会福祉特有の専門的領域として捉える対象と考えることができないからである。したがって、他の科学や学問とは違った、「社会福祉学の視点」を明確にして、諸々の社会福祉関連の事象を追究することによって、社会福祉研究や社会福祉学の独自性を明らかにしようとした。

2) 生活形成における社会福祉の概念モデル

船曳は、先に述べたとおり、個人の生活形成の過程に焦点を当てることによって、社会福祉固有の視点を明らかにして、社会福祉学の構想を考えた。彼の捉える生活とは、「生命体が全体としてその環境に働きかける行動」⁸⁾である。この生活の定義から、「主体者である個人についていう生活とは、反復することによって、その帰属者である個人の主体性を維持、発達させる働きをしている一連の全体行動」である。⁹⁾そして、生活に困窮するということは、実質的に個人が主体性を失っている事態を指している。

船曳は、上記のように生活と生活困窮の概念を確認したうえで、社会福祉を個々の人間が、具体的な

生活困窮の問題を解決して、よりよい生活が形成できるように援助する人間活動として捉えている。社会福祉の課題は、生活者を中心とした生活形成の構造を解明して、その構造が機能できる社会環境の条件を分析して、その重要な要素を取り出すことである。社会福祉は、社会環境的条件を整備する機能をもつマクロ・レベルの活動と、「個別的な生活者の生活形成の過程に介入し、それを促進する機能と、形成過程を（論理的に）経た日常生活過程に持続的に介入し、それを支持する機能とをもつ活動」¹⁰⁾である。そして、社会福祉学は、社会環境という外部要因との関連から生活者による生活形成を説明して、推論できる概念体系であるとしている。

以上の生活者の生活形成における過程を起点として、体系化された社会福祉の概念モデルが、図4である。船曳の理論は、岡村重夫の社会福祉固有の視点に生活者が生活形成していく意義を取り入れ、利用者が生活形成を推進していくなかで、ソーシャルワークの役割の全体像を体系化したものであるといえる。

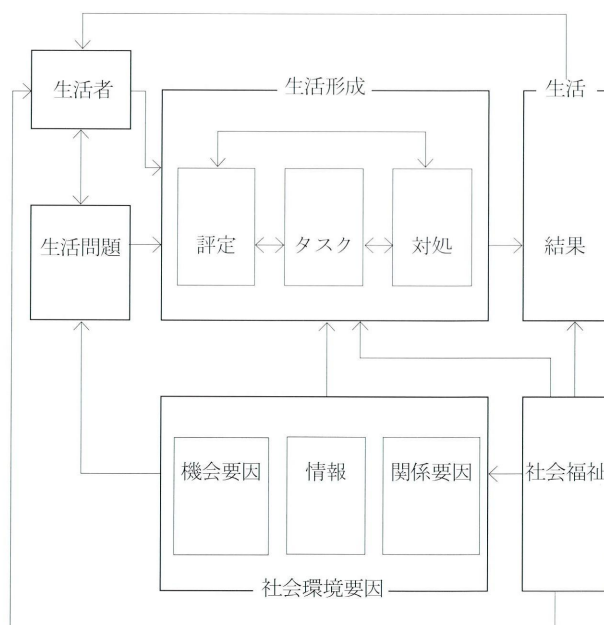


図4 生活形成と社会福祉を理解するための概念モデル
(出典：船曳宏保 1993『社会福祉学の構想』新評論社 p.210)

3. 社会福祉理論研究の新しい潮流

3-1. 社会福祉概念の構造 古川孝順の理論—社会福祉のL字型構造と社会福祉のブロッコリー型構造—

現在、社会福祉学における理論研究を精力的に進

⁶⁾ 船曳宏保の見解については、『社会福祉学の構想』（新評論、1993年）による。

めている研究者の1人が、古川孝順である。古川によると、社会福祉学は、社会科学に位置づけられた課題解決志向型の科学である。そして、社会福祉学の研究方法は他の科学とは違い、固有の方法論が確立されていないという特殊性をもっている。今後、社会福祉学の研究方法については、他の社会科学の科目、人文科学、自然科学の知識を重視した社会福祉学独自の研究方法を確立することが必要であると指摘している。⁽⁷⁾

1990年代後半から、日本では、社会福祉基礎構造改革に代表される社会福祉制度の根本的な改革が進められ、この改革を起点に社会福祉の各分野において社会福祉の法制度が改正された。このような社会福祉の状況のなかで、古川は、社会福祉学を社会科学の1分野として捉え、たうえで、「社会福祉を、現代社会において広範に展開されている多様な社

会政策の1部を構成する施策の体系として位置づけ、より包括的、総合的に把握することを意図して『社会福祉のL字型構造』¹¹⁾という概念を提唱した(図5)。更に、社会福祉改革が進行する中で、「社会福祉のブロックリー型構造」(以下、「ブロックリー型構造」と略す)を提唱した(図6)。この2つは、古川が進めてきた研究過程のなかで、古川独自の社会福祉構想の1つの到達点であったと考えられる。

「社会福祉のL字型構造」(以下、「L字型構造」と略す)を概観すると、社会福祉の他12の社会サービスを社会政策の範囲に含め、社会福祉と他の社会サービスを並列的に位置づけている。これは、社会福祉と他の社会サービスが、同じ重要性をもつ個々独立した政策として位置づけていると考えられる。各社会サービスの接点にaからlの社会福祉の事業



- (例示) a 福祉サービス利用援助事業(権利擁護事業)等
 b サービス提供事業者による情報提供・苦情対応等
 c 障害者スポーツ・高齢者スポーツ・介護予防事業等
 d 各種障害児施設・学童保育・学校ソーシャルワーク
 e 福祉雇用・作業所・授産施設・就労支援等
 f 生活保護・児童扶養手当・各種の居住型施設等
 g 乳幼児・妊産婦・老人保健サービス・保健ソーシャルワーク等
 h 医療扶助・更生医療・育成医療・医療ソーシャルワーク等
 i 青少年サービス・家事相談サービス等
 j 更生保護相談・就労支援等
 k 低所得者住宅・高齢者住宅・母子生活支援施設等
 l 福祉のまちづくり事業等

図5 社会福祉のL字型構造

(出典：古川孝順 2008『社会福祉研究の新地平』有斐閣 p.3)

⁽⁷⁾ 古川孝順の見解については、『社会福祉研究の新地平』(有斐閣、2008年)による。

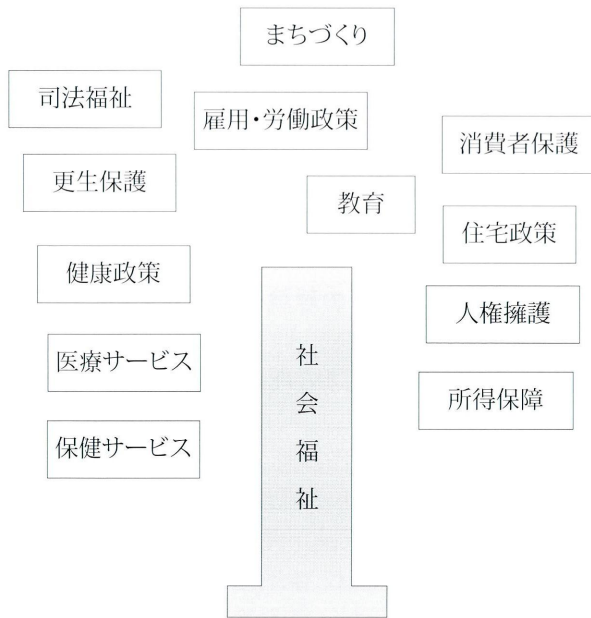


図6 社会福祉のブロッコリー型構造

(出典：古川孝順 2008『社会福祉研究の新地平』有斐閣 p.28)

を設定し、社会福祉が社会サービスの施策を代替、補充している関係として体系化している。L字型構造を仲村優一が提起した3つの補充性⁽⁸⁾に当てはめて考えると、縦軸の社会福祉と各社会サービスは、並立的に相互に補充し合っている関係であり、横軸の社会福祉は、各社会サービスを補足的、代替的に補充している関係にある。

古川は、社会福祉理論を構築していくうえで、大河内一男や孝橋正一の社会政策との関係性から社会福祉を捉える見方や、岡村重夫の社会福祉固有の視点という社会福祉を限定的に捉える理論を克服し、社会福祉基礎構造改革以降、日本の社会福祉の事業と社会サービスの範囲が拡大している状況を踏まえて、社会福祉を再構築するためにL字型構造を提起した。

今後、社会福祉政策は、さらに社会状況の変化や福祉ニーズの多様化の可能性に対し、柔軟に対応しなければならなくなる。このような社会福祉周辺の現在および将来の状況に対応できる新たな分析の枠組みとして、古川が提示したのが、ブロッコリー型構造である(図6)。この構造は、社会福祉を社会政策の中核として位置づけ、その周辺にブロッコリーの房のように人権擁護、消費者保護、健康政策、教育、雇用・労働政策、所得保障、保健サービス、

医療サービス、司法福祉、更生保護、住宅政策、まちづくりという社会サービスを設定している。社会福祉を基幹として、各社会サービスと社会福祉は一定の枠組みで関連し、相互に連絡・調整し合う関係として構造化されている。

以上、古川はL字型構造とブロッコリー型構造を示したうえで、社会福祉の援助活動の新機軸を提起している。社会福祉の援助が効果的、効率的に展開されるためには、社会福祉のプログラムを基軸に、各社会サービスを多面的に活用しながら、包括的、総合的に福祉ニーズに対応する必要がある。そのために、社会福祉の援助を直接援助機能、媒介調整機能、管理運営機能、地域組織機能に分類している。社会福祉の援助と社会政策との関係を静態的構造として示したのがL字型構造であり、社会環境や福祉ニーズの変化に対応できる機動的構造として提示したのが、ブロッコリー型構造であると考えられる。つまり、ブロッコリー型構造は、社会状況が変化するなかで、社会政策や社会福祉政策が、利用者に効果がある政策構造として体系化されたものである。しかし、彼は、社会福祉の学問的全体構造と利用者の効果的な援助体系を示した実践的構造を分離して提示しているが、両者の関係性について、系統的な構造は提起していない。

3-2. 社会福祉内発的発展論—高田真治の理論—

1) 社会福祉内発的発展論における分析の全体像と検討事項

高田は、『社会福祉混成構造論—社会福祉改革の視座と内発的発展—』という著書のなかで、社会福祉基礎構造改革などの社会福祉改革が進められるなかで、政治・経済・文化の力動を構造的に捉えることによって、日本の社会福祉構造を変革する方法を検討する必要があると主張している。そして、「社会福祉混成構造」という概念を提起して、利用者主体の「社会福祉混成構造」を構築するためには、政治・経済・文化の影響を受けながらも、社会福祉の内側から変革していく力が不可欠であり、これを社会福祉の「内発的発展」と定義している。

2003(平成15)年、高田は、『社会福祉混成構造論』を受けて、『社会福祉内発的発展論—これからの社会福祉原論』を出版している。⁽⁹⁾この著書の第I部では、戦後日本の社会福祉が展開していく過

⁽⁸⁾ 仲村優一は、『社会福祉概論』[改訂版](誠信書房、2002年)において、社会福祉の補充性を、「並立的補充性」、「補足的補充性」、「代替的補充性」に類型化している。

⁽⁹⁾ 高田真治の見解については、『社会福祉内発的発展論—これからの社会福祉原論』(社会福祉研究選書①)(ミネルヴァ書房、2003年)による。

程で明らかになった、「内発的発展」の萌芽を明確にしている。第Ⅱ部では、「内発的発展」の萌芽が、具体的に「内発的発展」へと展開していくための課題を、次のように検討している。

第1は、利用者と援助者における関係を、従来のパターンリズミ的な関係から対等な相互関係へと転換していくうえでの課題を、社会福祉の思想から検討している。第2は、社会福祉改革が推進されるなかで策定された社会福祉計画を、社会福祉の方法という視点から検討している。第3は、人間の生活構造を理解するために、社会福祉の価値の1つである共生の意味を再検討している。第4は、社会福祉の新たな公共性について検討している。第5は、住む場所、家、家庭などを意味するギリシャ語のオイコスという言説を基盤に、エコロジカルアプローチを再考し、新たな社会福祉のパラダイムを創出して、社会福祉の実理を検討している。5つの検討事項は、日本における社会福祉の内発的発展を促す要件であり、今後の社会福祉原論の体系化につながるものである。そして、この検討事項のなかで、筆者が考える高田独自の視点は、オイコスを重要な概念として、社会福祉の実理を明らかにしようとしたことである。

2) オイコスを基盤とした社会福祉の実理

高田は、社会福祉を人間の生活問題に関わる実践科学であると捉え、人間が生活をしていくうえで、環境が大きな影響を与えている。そして、社会福祉の実践を進めていくうえで、人間と環境の相互作用という観点から生活を検討する必要がある。人間は、環境が存在して生きていける存在であるという前提のもと、環境における人間の生活の質を社会福祉の視点から捉えていかなければならないと指摘している。

高田は、上記の課題を提起したうえで、オイコスの実現のために、社会学と生態学、経済学と生態学の統合などを目指す社会的アプローチ、経済学的アプローチを模索している。そして、従来の社会的・経済的活動によって生成された廃棄物を循環させて環境破壊を起こさない「循環型社会」を構想し、持続可能な社会の実現を目指している。

また、高田によれば、持続可能社会の実現には、自然エネルギーの減量、再使用、再利用を中心に、自然との共生や環境倫理に関連する環境破壊の課題が検討事項とされる。この検討事項を解決し、持続可能社会や環境倫理を確立するためには、「内発的発展」が不可欠であるとしている。高田は、エコ

ロジカルアプローチにおいて、利用者への援助体系の中核的機能である人と環境の相互作用の必要性を認識したうえで、利用者が安住できる場所の確保のために、社会福祉の内部から環境保全を推進していくという考えを提示しているが、その具体的な方法については、言及していない。

4. 新政策論以降の理論研究に対する考察

4-1. 1960年代以降の理論研究における着目すべき視点

本稿では、1960年代以降、日本における社会福祉の理論研究を推進した代表的な各研究者の考え方を考察した。新政策論が発表された後、社会福祉学として独自の視点から体系化された理論は、新政策論と経営論であった。経営論以降は、社会福祉学の構想や構造、モデルを明確化しようとする研究であったり、従来の社会福祉の理論や思想などを再検討して新しい社会福祉の視点を明らかにしようとする研究が主流となった。

新政策論以前の社会福祉の理論研究は、イデオロギーに影響を受けたもの、政策分析に中心を置いたもの、実践における機能性を明確にしようとしたもの、社会福祉の本質追求を行ったものなどが中心であり、他領域の学問を基盤にした社会福祉学の研究が行われていた。1960年以降の理論研究で注目すべき視点は、利用者の福祉ニーズの解決を主眼に置く、社会福祉の効果性に焦点を当てた理論の体系化が試みられるようになったことである。特に社会福祉政策を基盤に理論研究を推進した研究者に、社会福祉の理論体系に効果を組み入れようとする傾向があった。

一番ヶ瀬、真田、高島の理論は、社会福祉要求運動に社会福祉の本質を求めている点で共通していた。そして、国家が社会福祉政策を過小評価し、利用者の生存権や生活権を保障することが困難な国家体制である場合、その体制を社会福祉要求運動によって変革していこうとする理論である。つまり、利用者の生存権、生活権を実態的に保障するために、効果のある国家体制構築の重要性に主眼を置いた理論であった。

経営論は、社会福祉政策を効果的に運営するために、社会福祉の対象である個別的ニーズを政策対応が可能となるように、社会性という枠組みを重点に置いて類型化を試みた。国家政策は、ある範疇・範囲のニーズを解決していこうとする性質をもつが、経営論は、政策運営における効果を強調したた

め、社会福祉が重視してきた個別的ニーズを軽視し、国家財政の効率化を重視した考え方であると捉えられた。確かに、三浦が主張したニーズの要点は、社会的ニーズをある基準から乖離している状態と理解し、社会的認識・判断がなければ、社会的ニーズとして顕在化しないと指摘している点である。この見解で問題なのは、どの主体がニーズに対して社会的認識・判断をするかである。ブラッドショー (Jonathan Bradshaw)⁽¹⁰⁾ の規範的ニーズの概念から考えれば、専門職、行政官、社会学者が基準を設定して、ニーズを判定することになる。行政官または行政機関がニーズを判定するということになれば、行政側は、国内の経済状況が不況に陥った場合、社会保障関係の予算を抑制する傾向がある。つまり、行政側は、公的な財源運営の効率性の観点から、ニーズ判定基準を定める可能性がある。三浦は、福祉ニーズに対する社会的基準の設定が、行政側の意図で決定される危険があるので、基準の決定場面で、利用者や社会福祉関係の専門職、学識経験者などの参加の必要性を提案している。しかし、社会的基準の決定機関が形骸的な組織にならないように注意する必要がある。また、専門職や社会学者も、自分が持っている価値志向によって、ニーズ判定基準を設定する可能性があり、その場合、判定基準に格差が生じる可能性がある。

社会福祉専門職の1つの役割は、利用者の潜在的ニーズを掘り起こして、社会福祉政策で対応できるように援助することである。そして、政策間の狭間で政策対応が不可能な利用者に対しては、社会資源を活用して援助する必要があるが、社会的ニーズとして福祉ニーズを捉えた場合、利用者の持つ個別的ニーズを見落とす危険性がある。個別的ニーズに対応できない事態を回避する方法の1つとして、社会福祉政策とソーシャルワークにおける評価や効果測定システムを確立することが挙げられる。例えば、京極は、福祉サービスの効果測定に関して、レーダグラフで多角的に複数の評価項目を策定し、福祉サービスの全体的な効果測定モデルを提案している。社会福祉の政策レベル、実践レベルにおける評価または効果測定の項目を明確にし、各項目を相互に関連づけ、全体的な評価を視覚化し、その結果に応じて各項目を再検討することによって、未解決の個別的ニーズを顕在化させる必要がある。

4-2. 社会福祉 (学) の概念図

新政策論以降、社会福祉の理論研究の動向を踏まえ、試行的に社会福祉 (学) の概念図を提起しておくことにする (図7)。社会福祉が基盤とする権利は、周知のとおり、生存権と幸福追求権である。したがって、社会福祉政策やソーシャルワークが展開される過程で、目標とされることは、利用者の生存権と幸福追求権の保障である。そして、両者の権利は、社会福祉が展開されるシステムを規定する関係にある。

一般社会サービス (社会資源を含む) は、社会福祉政策と補充関係にあり、両者は、相互に補充し合ったり、一般社会サービスを社会福祉政策が補足したり、一般社会サービスが不備な部分を社会福祉が代替したりする関係にある。そして、社会福祉政策は、ソーシャルワークとの両輪で、利用者への援助を推進している。

社会福祉の実践を進めていく過程で、政策評価、実践評価を明確にし、利用者の生活形成に効果があったかどうかを判断する必要がある。社会福祉の効果を判定することにより、利用者の援助目標が達成されているかどうかを明らかにすることができる。社会福祉の効果が表れないときの原因が、公的な体制や政策などの不備にあった場合、社会福祉の運動組織などとおして、その体制、法制度を変革する必要がある。

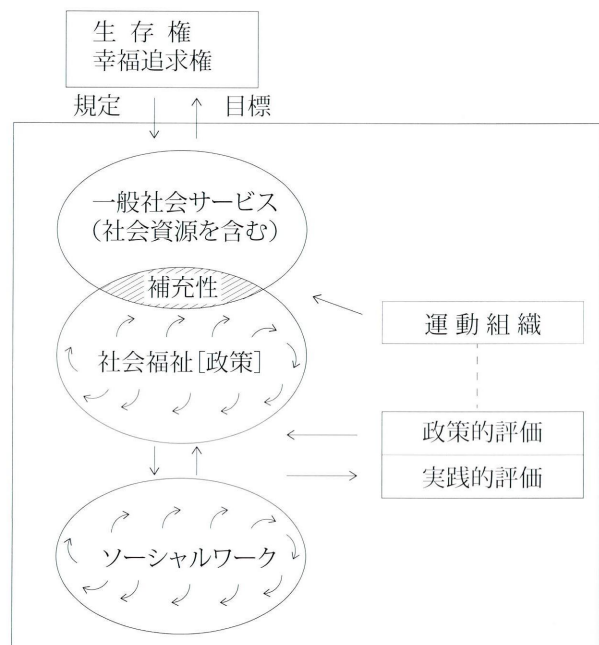


図7 社会福祉 (学) の構図 (工藤隆治作成)

⁽¹⁰⁾ J・ブラッドショー (Jonathan Bradshaw) はニーズの概念を、「規範的ニード」(normative need)、「感得されたニード」(felt need)、「表明されたニード」(expressed need)、「比較によるニード」(comparative need) に類型化している。

社会福祉の原理、原則、理念など学問の原点になるものは変革する必要はないが、時代の進行とともに変動する社会状況に対応して、具体的・機能的社会福祉政策やソーシャルワークの内容は、改革しなければならない。社会福祉を変革するときは、政治や経済、文化などの影響を受けながら、社会福祉の内部から力動的に変えていかなければならないが、その時、先の政策・実践評価のデータが重要な意義をもつと考えられる。

社会福祉学を体系化していくためには、上記の社会福祉の概念的な枠組みを理論的に整理していく努力を続けていかなければならない。

結 論

高度経済成長期に、生存権に関する運動や障害者運動など、当時の社会問題に対する運動が盛んに行われた。この時期に、社会福祉要求運動を社会福祉の本質と捉える新政策論が体系化された。本稿では、新政策論以降のいくつかの社会福祉の意義ある理論研究の特徴について考察したが、そのなかで、賛否はあったが、整然とした体系と独自性において、卓越した理論が経営論であった。1989（平成元年）年に、「高齢者保健福祉推進10か年戦略」（ゴールドプラン）が策定された後、さまざまな領域で社会福祉計画が立案され、福祉サービスが整備されるようになったが、このことは、経営論が構築されたことによる影響があったように思える。

また、1970年代1980年代以降社会福祉の効果を意識した社会福祉学の体系化を試みた研究が行われるとともに、社会福祉の新しい構想や、社会福祉の発展を目的に従来の考え方の再検討を試みた研究も行われた。今後は、利用者の生活保障に効果がある社会福祉政策やソーシャルワークを構築するために、政策評価、実践評価の具体的な視点を策定するための更なる研究を推進し、福祉サービスなどの効果測定システムを構築する必要がある。

謝 辞

2012（平成24）年9月5日に、一番ヶ瀬康子先生がご逝去されました。心からお悔やみを申し上げます。一番ヶ瀬康子先生には、淑徳大学大学院修士課程の時代に日本女子大学、また、博士後期課程の時代に淑徳大学の先生のゼミでお世話になりました。先生は、社会福祉の基本を教えてください、私の研究においても数々のヒントを与えてくださ

いました。心から感謝しております。私の恩師の1人である、故一番ヶ瀬康子先生に、この未定稿の論文を捧げたいと思います。

引用文献

- 1) 野久尾徳美・真田 是（1973）『現代社会福祉論－その現状と課題－』法律文化社 pp.5－6
- 2) 三浦文夫（1995）『〔増補改訂〕社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』全国社会福祉協議会 pp. ii－iii
- 3) 三浦文夫（1995）『〔増補改訂〕社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』全国社会福祉協議会 p.60
- 4) 三浦文夫（1995）『〔増補改訂〕社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』全国社会福祉協議会 p.60
- 5) 三浦文夫（1995）『〔増補改訂〕社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』全国社会福祉協議会 pp.60－61
- 6) 三浦文夫（1995）『〔増補改訂〕社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』全国社会福祉協議会 pp.60－61
- 7) 三浦文夫（1995）『〔増補改訂〕社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』全国社会福祉協議会 pp.90－94
- 8) 船曳宏保（1993）『社会福祉学の構想』新評論 p.98
- 9) 船曳宏保（1993）『社会福祉学の構想』新評論 p.100
- 10) 船曳宏保（1993）『社会福祉学の構想』新評論 p.209
- 11) 古川孝順（2008）『社会福祉研究の新地平』有斐閣 p.1

参考文献

- ・ 船曳宏保（1993）『社会福祉学の構想』新評論
- ・ 古川孝順（2008）『社会福祉研究の新地平』有斐閣
- ・ 一番ヶ瀬康子（1971）『現代社会福祉論』時潮社
- ・ 京極高宣（1990）『現代福祉学の構図』中央法規出版
- ・ 京極高宣（1992）「社会福祉にとって原論は何か」（研究ノート）都村敦子編『日本社会事業大学研究紀要』日本社会事業大学 pp.211－218
- ・ 三浦文夫（1995）『〔増補改訂〕社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』全国社会福祉協議

- 会
- ・ 野久尾徳美・真田 是 (1973) 『現代社会福祉論 - その現状と課題 -』 法律文化社
 - ・ 真田 是 (1971) 「社会福祉理論研究の課題」 鉄道弘済会社会福祉部編 『社会福祉研究』 東京 :
 - ・ 鉄道弘済会社会福祉部 pp.10 - 15
 - ・ 高島 進 (1979) 『イギリス社会福祉発達史論』 ミネルヴァ書房
 - ・ 高田真治 (2003) 『社会福祉内発的発展論』 (社会福祉研究選書①) ミネルヴァ書房

The Characteristics and Developments of Theories of Social Welfare with Emphasis on after 1960's

Ryuji Kudo

Ube Frontier University

Abstract: The study on theories of social welfare in Japan gets to show the new developments. This paper is written for the purpose of analyzing each of the theories on Yasuko Ichibangase, Naoshi Sanada, Susumu Takashima, who are the research workers on their theories of new policy, Fumio Miura, who is a research worker on his theory of administration of social welfare, Takanobu Kyogoku, who studied from a viewpoint of theory of policy, Hiroyasu Funaki, who studied from a viewpoint of theory of practice, as a design of study of social welfare, Shinji Takada, who is making a principle of social welfare develop from the inside of it and proving my own concept of social welfare with the developments of theories on social welfare at this time. And this paper proves that they make research into the structure of study of social welfare and searching for the development of social welfare further with the study focusing the effects of social welfare.

Key words: *the theories of new policy a theory of administration of social welfare the effects of social welfare a design and a structure of social welfare a theory making social welfare develop from the inside of it*