

急激に変動する社会条件の下における社会福祉政策の開発

— XVI 国際社会福祉会議におけるショットランド会長報告を中心として —

三 好 豊太郎

一、はしがき

第一六回国際社会福祉会議は、国連の機構である国際社会福祉協議会によって、昨年八月一三日から一九日にわたって、オランダ、ハーグ市において開催された。

今回の課題は表題にかかげたように、「急激に変動する社会条件の下における、社会福祉政策の開発 — 社会福祉の役割」であって、出席者二、二〇〇人、参加者の国籍は七〇国にわたった。この会議をはじめる前において、すでに各国の国内委員会や、各種の国摺機構によって、報告書が準備され、会議開催直前の四日間、特にオランダ国における、社会福祉の研究会が開かれ、約二〇〇人の各国参加者によって、オランダにおける社会経済開発の意見や、社会福祉計画が討論された。またこの協議会の姉妹団体である国際セトルメント及び隣人福祉センター連合会や、国際社会事業教育連合会が開催されているから、会議の進行に当っては、これらの会合の内容がある程度、反映している訳である。会議報告の作成については、あらかじめ国内委員会、及び関連国際団体によって、今年度の課題について、会議報告作成のために、委員が選任された。そして会議と並行して、表題を次のような六つの小課題に分割して、検討を進めるために、それぞれに分科委員会が結成された。すなわち、

一、統一した計画による経済政策と、社会福祉との統合

二、開発し得る社会福祉政策を、作成するに当っての構成要素、協議の範囲、及び重要点

三、社会福祉計画の予防的側面と、社会問題を予測する計画の開発

四、市民参加、及び少数差別階層に対する、社会的正義を最少限に、確保するために社会福祉政策を、実施する方法

五、社会福祉政策の成果の評価（社会福祉の分野における数量化し得る変数 — 社会統計 — 情報外の諸形態 — 数量化し得る社会福祉的指標 — 質的な社会福祉的指標 — 社会福祉的指標の検討と合成、資料源）

六、国内的な地域レベルにおける、社会福祉政策の計画と実施⁽¹⁾
これらの分科委員会は更に、小数の三、四班づつの小委員会に、分れて検討することとなり、私は第五委員会、C小委員班に、参加することとなった。

これらの会議に先だって、総会第一日に当り、アメリカ、マサチューセッツ州ブランドイス大学の学長であり、かつ国際社会福祉協議会々長である、C I ショットランドから、社会福祉会議の成立、経過、当面の課題、実現の方法、及び社会計画の目標等、についての説明があった。これは国際社会福祉会議の、全般を知る上において、重要な資料であると思われるので、その大要を、紹介することにした。

なお記述の便宜上、これを小分節とし、それぞれに小題目をつけることにした。

二、国際社会福祉会議の成立と経過

第一に彼は、国際社会福祉会議の成立について、次のように述べた。

「第一回の国際社会事業会議は四〇ヶ国を代表して、一九二八年にベルギーの医師であるルネサンドが、人数の多くの病気を扱った経験により、社会事業を行うことに、興味をもったことから、創められた。その最初の会合は、広汎な基本的な見解をもった、一つの非政治的な団体としてであった。そしてすべての人民に可能な奉仕を、することに、人種、皮膚の色、信条、政治的な党派にかかわらず、貧困、疾病、戦争、経済的困難にた

いして呼びかけてきた。創立の年である一九二八年、すでに社会奉仕とは、次のことを目的とする、凡ての努力であると定義した。すなわち『貧困から生ずる困難を軽減すること（寛和的援助）、社会的弊害を予防すること（予防的援助）、社会状態を改善し、生活水準を育成すること（建設的援助）がそれである。』この定義はその後四二年の歳月と、大学、国際団体、社会的機関の出版物において、かかる定義をさだめ、また検討する数百万語の、発表を見る今日においても、なお依然として適切であり、また有効である。かかる広汎な予見をもって出発したので、国際社会事業会議は狭い計画や、一機関としての創意による活動よりは、むしろより基本的な、根本的な課題を主なる目標としたのである。」(2)

このようにして、創立者であるルネサンドの業績を、たたえると共に、一九五六年以後過去一六年間における急速な国際社会事業会議の発展の成果を回顧して、次のように述べている。

「過去一六年間を顧ると、一九五六年のミュンヘンの会議は『産業化と社会事業の問題』をあつかった。われわれはフランスの産業的社会事業や、ドイツにおける労働者と使用者によって、開発された特殊な社会福祉的計画や、二、三の国の産業における、社会事業家にたいする特殊な教育計画や、家族生活に及ぼした産業化の影響や、開発途上国がどうして、産業化の危険を回避することができるかという、方法を学び、これらの問題にたいして、最大の貢献をするために、産業化により行われる変化と、社会福祉による変化とに、しぼられた焦点をおくことにした。

一九五八年の東京における第九回の会議は、『社会的必要にたいして動員する、社会資源の問題』について検討した。この問題は分配し得る資源を、最大限にするために、種々な社会の階層や、分野から、多様な種々な要求を受けることとなった。すなわち躍進しつつある国民の間にある、資源の乏しいという共通の問題に、特別な注目を払うこととなった。

一九六〇年代になると、いづれの国も、その社会状態の変化は明白となり、一九四〇年代及び一九五〇年代は、

もはや六〇年代には、見られないようになり、一九六一年のローマにおける、第一〇回会議においては、『変動しつつある世界における社会福祉』を検討した。

かくして一九五〇年代及び一九六〇年代の初めにおいて、新しい地域社会の概念は、世界を一変した観がある。したがって一九六二年のブラジルにおける、第一一回会議は『農村と都市社会の開発』に、焦点がおかれることになったのは、当然の成行であった。

この当時世界各国は、地域社会の開発計画を編成していた。それによってある国では独立した厚生省を、発足させるようになった。またある国では経済的な、生活水準を育成しようとして、主としてその目標を、経済的側面におき、また他の国では農村を新しい、全国的な活動をする組織と、密着させようとする政治的考慮を払った。また外の国では、それぞれの時代の基本的な問題を、解決するために全般的な社会福祉的接近の方法を、とったところもある。

これと併行して、社会的計画が全世界を通じて、その必要を認められるようになり、一九六四年のアテネにおける、第一二回会議は『社会計画を通しての社会進歩——社会事業の役割』の課題をえらんだ。これによって若干の国々が、社会の開発的側面を非難したり、閑却している時に当って、自分の国だけの経済的計画を進めると共に、社会福祉計画を採用していたことを知った。その推進に当って社会事業家が、かかる開発の重要な役割を占めていたことを、数ヶ国の事例によって知ることができた。それと同時にまた国によっては社会事業家は、全国的な社会福祉計画の推進については、僅かな役割しか、占めていなかったことも判明した。

一九六六年にはワシントンにおいて、第一三回の会議が開かれた。その課題は『都市の開発——社会福祉にたいする意義』がかかげられた。

ここで特に注目すべきことは、会議の名称が従来の社会事業から、社会福祉の言葉に代えられたことで、その後は社会福祉の言葉がいつれの会議においても用いられるようになった。

一九六八年にはヘルシンキにおいて、第一四回の会議が開かれ、この時は世界各国の人々が、その人権を要求していたので、多数の重要な討論において、『社会福祉と人権の問題』が、取りあげられた。

一九七〇年のマニラの第一五回会議においては社会開発の概念が、国際的な活躍舞台において、注目を引くこととなった。そしてわれわれは時代の、根本的問題を解決するために、新しい創意と計画とに向って、眼を向けるようにした。ここに再び『社会開発にたいする新しい戦術——社会福祉の役割』を課題として、探究することによって、相互に多くのことを、学ぶ機会を持った。ここで日本の産児制限が効果的であり、有意義であったのにたいして、この方面における他国の努力が、失敗に終わったことを知ることができた。その他多くの新しい問題を、報告している国連の研究に注目したり、伝統的な社会保障計画を実施している、社会奉仕の努力について研究したり、今日現われている現代的問題にたいして、希望を述べている、多くの新しく提出された問題を調査することとなった。」⁽³⁾

これによってミューンヘン会議以後、社会福祉会議は産業化と社会事業や、社会的必要にたいする社会資源の動員や、農村と都市社会の開発や、社会計画を通しての社会進歩や、都市の開発や、社会福祉と人権の問題や、社会開発にたいする新しい戦術などの、諸問題にたいして、絶えず時代の発展と共に、生起する問題に向って、その中心的な課題をとらえて研究し、討論する体制をとって来たことが、理解されるのである。

三、一九七二年次課題の焦点

これらの検討を通して、今年次の課題は現実の問題に直面して、解決の道を探求しようとして、「急激に変動しつつある、社会的条件の下における社会福祉政策の開発——社会福祉の役割」の問題を検討することになった。これについて、彼は次のように述べている。

「ここにかかげた課題は一九七二年において特に適切であり、また重要である。今や変動は到る処にある。す

べての国において、青年は彼等の先輩の辿つた道を、排撃しつつある。伝統的な宗教は、数百万の人々からその勢力を失いつつある。新しい知識の進歩は昔から尊重されて来た多くの信念にたいして、疑問をなげかけている。新しい国民は新しい型の社会を達成しようとして努力している。そして科学と技術とは、なお一層速やかな変動を助けている。事実において今までに生存した訓練された科学者の、九〇%は今日なお生存している。いずれの国においても、貧しい人とこれまで権力を持たなかった人々が、社会に認識されることを要求し、次第にそれを獲得しつつある。そして中んづく重要なことは、国際協力への変動である。一九七二年においては、人類はもはや国際的協力なくしては、進歩を継続することが出来なくなったことを認めている。恐らく世界はかかる協力なくしては、ただ継続することすらも出来ないであろう。最近においてストックホルムの人間環境に関する国連の会議は、われわれの地球上の環境の破壊が、国境線を顧慮されない地域において、行われていることを認めた。七〇年代の各国の報告は公害、社会的混乱、一般的な道德の低下、環境の汚染、森林および水資源の荒廃、残存する野生動物の消滅、化石学的宝庫への脅威、都市地域の過密、及びその他の問題の発生によって、大きな不安を高めている。幸いにして将来への輝やく希望を、信じさせるものはストックホルム会議に基づいて、出版された書物である。これは国連人間環境会議の総主事であり、それを公式に任命された、二人の国際的に有名な学者によって執筆されたもので、これらの著者は将来において健全な地球、国民の健康な社会生活、個人的人間の価値を認識する点において、輝やく希望のもてることを予想している。

また現在においては多くの国々に、武装的摩擦があり、その数ヶ国の間には市民の自由が制圧され、数百万の人々の生活水準や、経済的開発が制限されて居り、多くの失敗があった。けれども、前述した書物に発表された、樂觀的予想を妥当とするような徴候が、一九七二年において明らかに現われている。平和はあい対抗している、幾つかの国におとづれた。これを具体的にいえば、スタンにおける五〇万人の生命を奪った市民戦争は、十七年で今や終ろうとしている。数百万人を殺した病氣についても、フィリッピンで証明されたところによれば、著し

い癩病の減少となった。そこでは新しい薬剤のために、その收容病院はまさに無人になりつつある。多くの国において、われわれの社会状態の変化を測定するための、生活の指標となる規準が、開発されつつある。具体的に言えばカナダのツルドウ総理大臣 Trudeau によれば、カナダでは統計的に上昇する国民総生産量 GNP の、単一な一方的追求だけでは、総生産が上るにしがたが、上り得る社会的疾病を、明らかにとらえることが、できないようになるから、それに依らないで、純粹な国民の福祉 N W の測定法を設けるべきことを提唱している。(4) このことはドイツ連邦共和国における、社会的報導者と社会福祉的予算の制度を、併用することによっても証言されている。そして多くの国において、益々所得の保障と最低生活の保証が論議されている。この外さらに宗教は、伝統的な永遠に不動なものへの要求から、人類が一に帰する、世界的認識にまで動きつつある。」(5)

このようにして現代社会における不安の発生と、それにたいする問題点を述べると共に、それにたいする解決について、輝やかしい希望が示唆されている点を、明らかにしている。そうして今年次の課題の重点に関連して、次のように述べている。

「国連は多くの出版物を通じて、人間の国際的感情を刺激する機関であつた。その社会進歩と開発についての宣言は、よい社会を作る最初の目標を明示するものであり、人権についての世界的宣言においては、所得の保障人間と社会的権利、及び個人的人間性の自由を開発にたいする、各人の権利を主張するものである。社会的な目標を論議するに當つての困難は、その同意が中々得られないことである。たとえば私の大学（前出ブランドイス大学）では、物理学者や生物学者は、それほど議論や不同意なしに、細胞や植物や鳥や金属などの、分類をしているが、経済学者や社会学者は、良い社会の目標を定義するに當つても、不同意や違つた感情が対立し、ある人が人類の平等が目標であるといつても、他の人は人類は先天的に不平等だと、答える人が現われることが多い。これは国連においても同一である。また経済的保障が目標だといふばあいにおいても、懷疑論者は働く刺激がなくなれば無くなるで、また何かの別の恐いものを、作りあげる可能性があり、若し凡ての人に経済的保障が行

われれば、人間の勤勉心をなくすように、なるであろうというであろう。

社会の変動と共にたらされる、このような目標や価値や技術などの、流動しつつある不安定な問題は、ますますかかる変動を問い直すであらう。

一九世紀の自由主義は人間にたいして、良い生活への期待を提唱し、二〇世紀の抗議の運動は、かかる期待の実現を要求した。これはまさしく圧制、掠奪、虚弱、経済的保障の欠乏、及び社会的不正に対する抗議の時代として、躍進したものである。」(5)

このようにして問題にたいする意見の不一致をもって、社会科学の共通点として、それを解決するための、会議による討論の必要を、力説すると共に、二〇世紀を抗議の時代として、特色づけている。このことはまた、現にわれわれが直面している社会変動の諸条件にたいする、抗議への提唱であるとも見られるのではなからうか。

四、課題の解決と社会の目標

かかる討論を必要とする課題の解決にたいして、どのような基本的態度が必要であるのか、またその解決の目標をどこにおくかについて、彼は次のように述べている。

「速やかな社会変動は劇的に、われわれの多くの制度を変化させた。われわれの社会の基本的な制度である家族は、いづれの国においても急激な変動を行った。拡大された家族は、今や親と子によって構成される、核家族となりつつある。すなわち現在では子供の数も、また兄弟姉妹間の間隔も自由にすることができ、それはまた親達の権利として、認められるようになった。かつては男女の役割は別々であり、以前は男子だけが持っていた職場は、女性がそれを譲り受けることとなり、その役割の区別はぼかされることとなった。それと同時に、以前に女性だけが占めていた衣服その他の工場は、今や男性がそれを行うことになった。

かかる変動を行う社会において、また期待の上昇する時代においては、変動をおこす行動は、常に二つの形態

をとっている。すなわち抗議と革命とがまさにそれである。われわれが社会の必要を、行動によって得ようとするばあい、わたくしが特に希望することは、凡ての人が革命を排除することである。革命は社会の疾病であり、社会を混乱に導びく社会秩序の破壊である。一九七〇年代においては社会を破壊するのではなく、人間の頭数を数える平和な手段によって、社会変動をもたらすようにせねばならない。

われわれは人々がより均等な資源の分配を、求めることを続けると共に、そのような意志決定に凡ての国民が等しく参加できるよう、抗議するのを期待することができる。今日までの状態にたいする多くの不満足は、人間の期待のあまりに急激な上昇に基づいている。人々はそれらの制度をますます多く、要求するようになってきた。しかもその要求は理由のないものではない。人々は所得、食料、仕事、住宅、医療、品威、自由を要求している。そしてこれらはすべて、すでに各国の憲法において、実際に制定されているものであり、国連による目標として世界に、宣言されているものである。

われわれの任務は、社会的必要を有効なる計画に移すに当って、これを助ける車輪として、これらの要求と高まる期待に、役立てることである。有効な社会的計画をもたらす戦いは、先づ第一に政治的な舞台で、行われなければならないことが認められる。政治はある意味において、資源という菓子皿にもられた御菓子を、分配する技術である。技術を実行し、有効な活動ができるように、社会の抗議を移しかえるに当っては、それを達成するについての、われわれの目標と認識とを明白にせねばならない。政治的段階における、直接の戦いが何であろうと、政治的過程の最後の産物は、社会的福祉的な政策の確立である。かかる社会福祉的政策がますます社会的必要に、適合するよう開発されるにしがたい、国家はますますわれわれの生活と、密接な関係をもってくる。そして現代生活のすべての条件が、国家的流動を拡大するのを、助けるものであることが明白となる。政治は人間社会がその問題に直面し、それらについて決定するところの過程である。このような決定は、われわれが要求するところの、社会の種類によって影響を受けるものである。したがってわれわれの問題は、次のような形の問題

に交えることが、出来るであろう。われわれの要求するのはどんな種類の社会であるか？

この解答は容易ではない。これは人間がその原始的状态から脱出して以来、学者、政治家、一般人の凡てに關連をもっている。いま各国の憲法や多くの宣言に、敬虔な注意を払いながら、私が求める社会の目標を六項目にまとめれば次の通りである。

一、経済的正義、失業、疾病、老年のような経済的危機に対して、個人を保護する方策の確立をはかる。

二、経済的均衡、近代国家の活動の大部分はこの目的の達成に向けられている。それはインフレーションをなくして、完全雇用の実現をはかる。

三、経済的生長、これは人口の増加に先立つ生産の増加をはかる。

四、機会均等、これは平等な経済的機會と平等な政治力の実現を意味している。それは人間がその固有の愛他主義と、人間が住む社会との連帯を、最高に表現する平等の中に求められる。

五、地域社会と社会奉仕との承認、ここには教育、衛生、余暇利用、児童保護及びその他の社会奉仕を含める。

六、意志決定にたいする市民参加、人々の生活に影響する諸決定は、特権階級または支配階級が行うものだという信念は、すでに亡びつつある。社会的計画が成功したり、失敗したりするのは、かかる決定に影響力を持つすべての人々が参加する否かに、密接に關連している。」(6)

彼はこのように述べて、特に重大なる関心を社会變動を行う行動の二つの形態、すなわち抗議と革命とに払っている。そして革命は社会の疾病であり、社会を混乱に導びく、社会秩序の破壊であるから、青年も一般の人々も、それを銘記し、革命を排除することを要請している。かくして政治の最後の産物は社会福祉的政策の確立であるとし、それによつて出来るだけ、多数の人々の抗議が集中し、それによつて意志決定ができるようにすることを希望している。

五、むすび

ショットランド会長の上述の報告をはじめとして、会議は予定の通り進行し、極めて熱心な多くの報告や討論や見学が、行われた後に終了した。それによって示されたものは、開発諸国の水準の高い福祉科学の実績を、十分に表現して余りあるものであった。私はこれらの会議が、すべて終った日に、ひとり波高い北海の怒濤が、ハマナスの一面に群生する砂浜を洗う汀を歩みながら、遠く思いを故国の社会福祉に馳せたのであった。そしてまざまざと浮ぶ、日本の社会福祉の貧困の現状と将来を見つめながら、その原因が、日本の政治の貧困にあるよりは、むしろ政治にプロテストする、日本の福祉科学の貧困が、より根本的な課題として、考えるべきではないかということ、しみじみと感じた次第である。

(昭和四八年一月二〇日記)

参考文献

- (1) XVIIth International Conference on Social Welfare ; Developing Social Conference in Conditions of Rapid Change . The Role of Social Welfare , August 13-19, 1972.
- (2) Charles I Schottland ; Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change — The Role of Social Welfare , pp. 2-3
- (3) op. cit. , pp. 3-6
- (4) これについての日本の状態を略記すれば、一昨年から経済企画庁においてNNWの研究を進め、これに余暇時間、社会資本等の指数を含め、その測定を試みている。
- (5) op. cit. , pp. 10-11
- (6) op. cit. , pp. 12-15