

社会福祉計画論序説〔X〕

——社会福祉資源としてのマンパワー——

高 田 真 治

I 社会福祉マンパワーの課題

I-i 専門職と非専門職

社会福祉資源としてのマンパワーは、いうまでもなく他の諸資源——情報、財源およびサービス、との相互関連において考察されるべきものである。情報管理、サービスが拡大されれば、当然のことながら職員の需要が増し、同時に財源措置が講じられねばならない、というごとくである。しかしここでは、資源相互の有機的関連性を具体的に展開するというのではなく、その視点の必要性を基本的にふまえながら、社会福祉マンパワー固有の問題を中心に検討してみることにしたい。

ここで「マンパワー」というのは、いわゆる社会福祉従事者としての専門職を中心とした有給の職員、および無給でボランティアとして社会福祉の領域で何らかの活動をしている人々をも含めて考えている。したがって、それらの資質向上、養成を図るための教育・訓練、また潜在的マンパワーとしての一般住民、学生、生徒らを社会福祉のマンパワーとして組み込んでいくための教育が、体系的に設定・整備されねばならないのである。

今日、社会福祉はパーソナル・サービスの多様化・高度化と同時に、権利保障のための制度的アプローチ——プランニング、アドミニストレーション、などの側面で、質的・量的な変化を余儀なくされているといえる。したがって、その展望にたった教育が充実されなければ、必然的に常に要請と充足の間のズレはまぬがれないこととなる。

W・ベーム Boehm は、社会福祉におけるマン

パワー政策について考慮すべき問題点として、次の5つをあげている。すなわち、

1. 理論的に十分明確にされたソーシャル・ワークと社会福祉 social welfare の概念、その機能、目標および目的。
2. 専門職の目的と機能の明確化に対応して、要請される社会福祉機能を遂行するために開発が要求される、社会福祉従事者のカテゴリーの確認。
3. 社会福祉機能を達成すべき人々の評価と配分のための、理論的根拠を提供する開発政策 development policy。
4. 社会福祉従事者によって要求される能力のレベル、および必要とされる訓練計画の本質とレベルを決定するための哲学と教育政策。
5. 社会福祉従事者のための、ニードと要求 demand の関係の認識¹⁾、以上である。

すなわち、社会福祉マンパワーの課題は、まず、(1)「社会福祉」の概念を明確にすること、そして、(2)それを遂行していくために必要な社会福祉マンパワーのカテゴリーと機能を明らかにするとともに、(3)それに対応する教育・訓練、その内容を整備すること、であろう。(1)については、すでに本論の中心的課題として、システムズ・アプローチにもとづいて検討しているから、ここでは(2)および(3)について考察せねばならないこととなる。

いうまでもなく以上の質的側面に加えて、社会福祉マンパワーの量的側面——需要と供給のバランス、確保のための対策、を国家レベルのマクロな視点から、他の諸制度を勘案して考察されねばならない。「マンパワー」として考える場合には、

1) Werner W. Boehm, "Manpower Planning in Social Work," *Journal of Education for Social Work*, vol.6, No. 1 (Spr. 1970), pp. 11-20.

量の充足も不可欠であるが、しかし、ここではその前提として本質的な側面に焦点をあてて検討することにしたい。

まず、社会福祉従事者²⁾について検討することにするが、専門職と準専門職 pre-profession とに二分する方法が第一に考えられる。そして、両者の役割を相対的に比較するならば、次のごとくなるであろう。

表1 ソーシャル・ワークにおける専門職と準専門職の役割³⁾

	専門職	準専門職
役割遂行	自律的	非自律的
課業	広範囲	特定
知識	概念化・一般化可能	ケース毎の課題に限定
教育	専門的カリキュラム	大学 その他
志向性	外部一学際的	内部一組織的

すなわち、専門職ソーシャル・ワーカーとは修士・博士のソーシャル・ワークの学位をもち、専門的役割を果たすための教育・訓練を受けた人であり、大学レベルの教育・訓練を特殊化し、さらに専門的倫理と社会的責任の枠組を提供するものである。一方、準専門職ソーシャル・ワーカーは、より自律性の低い、より特定の役割を果たす領域で働くものであって、主としてソーシャル・ワークの専門的訓練以外のものを受けている人々である。以上の二分法の価値は、専門職と準専門職の本質的相違を強調するものであって、教育・訓練の量よりも質にあるといえよう。

一方、教育レベルの視点から社会福祉従事者を分類することが可能であるし、客観的には一応明確な基準となるであろう。すなわち、

1. ソーシャル・サービスの助手——教育は非体系的。通常、当該地域社会の住民。
2. ソーシャル・ワーク・テクニシャン——2年課程を終えたもので、社会保障のサービス提供に携わる。
3. 学士号をもつソーシャル・ワーカー——個人・家族・集団・地域社会へのサービス。
4. 修士号をもつソーシャル・ワーカー——専

門的実践についての知識、社会福祉政策、ソーシャル・サービスの制度等の知識をもつ。

5. 博士号にまで至る、さらに高度なソーシャル・ワーク教育を受けたソーシャル・ワーカー——調査、社会計画と開発、教育の領域が必要⁴⁾。

ここでも修士・博士の学位を有するものが専門職として認められるものであり、専門的実践に加えて、より制度的・政策的視点をもつことが要求される。これは先述の、社会福祉の動向をあわせ考察するならば、社会福祉従事者が次のタイプのもの、とくにプランニング、またアドミニストレーションを担当する職員の必要となることが理解されるのである。すなわち、1～3を担当しうるのが専門職である。

1. 政策・計画および管理を担当する職員。
2. スーパーバイザーおよびコンサルタント。
3. 教員および訓練者。
4. 直接サービスを提供するソーシャル・ワーク実践者。
5. 補助的職員⁵⁾。

しかし、いうまでもなく専門職・準専門職の二分法、また学歴による以上の区別の仕方は、一応の基準にすぎないのであって、これがソーシャル・ワーカーの資質を決定するものではない。とくにわが国の場合、専門職制度の未確立に相互関連して、教育・訓練の体制が必ずしも整備されているとはいえない実情に加えて、高度な専門教育を受けたものが、現場において正当に評価され、それにふさわしい役割と地位を保証されているとはいえないのである。

I-ii マンパワーと教育・訓練

W・リチャン Richan は、現状の混乱と不一致を克服し、専門職員と非専門 non-professional 職員の役割を決定していくための理論的な分析図式の基準として、クライアントの脆弱性とワーカーの自律性をあげている。前者の基準は、職員の無能力な、また非倫理的な行動による被害や搾取の

2) 労使関係の労働者としての側面を強調し、よみかえる動向がある。鷲谷善教、「社会福祉労働者」、ミネルヴァ、1978。

3) Felice D.Perlmutter, *A Design for Social Work Practice*, Columbia U.P., 1974, pp. 249-250.

4) NASW, *Encyclopedia of Social Work*, vol.16, 1971, pp. 1482-1484.

5) W.Boehm, op. cit., p. 13.

受けやすさであり、後者は、専門的統制と対立するものとしての組織的統制の程度である。そこで両者の基準から次の役割が決定される⁶⁾。

表2 ワーカーの役割

		ワーカーの自律性	
		高	低
の 脆 弱 性	高	1 専門職従事者	2 スペシャリスト
	低	3 準専門職従事者	4 助手

それぞれの教育と機能についてみると、専門職従事者とは両方の基準が高い場合に要請されるものであって、大学での完全な専門知識が必要であり、スペシャリストとは、教育は技術的なものであって実際に必要となる技能や知識に限られている。これに対し、準専門職従事者 the sub-professional とは、専門的教育は受けてはいるものの、技術的には不完全と見なされ、現場での研修によって最終的完了をはかることが必要である。また、助手とはごく限られた範囲のものについて正規のワーカーの補助をするものである。

本稿ではこの分類の方法を採用したいと思うが、先の教育レベルに対応させるならば、専門職従事者は修士・博士、準専門職従事者は学士、それぞれ社会福祉の専門課程の学位をもつものであるといえる。またこれとは区別がつきにくい面もあるが、スペシャリストはそれ以外の大学課程、また短大・専門学校を修了したものであるといえよう。これらはいずれも現任訓練によって、さらに知識・技能の向上を図る必要があり、したがって、それによって上位のものへの移行が可能である。

そこでまず、社会福祉マンパワーと、それに対応する教育・訓練の内容を概略的に示せば、次のごとく構想される。いうまでもなく今日のが国では、このようには認識・確立されておらず、大学卒(学士)は「専門職」と考えられ、またこの中にも社会福祉専攻に限らず、心理、教育、社会学等の専攻者も、この「専門職」に含められてい

るのが実情である。したがって、以上の問題点、社会福祉マンパワーの課題を整理する意味で、議論をすすめていきたい。

表3 社会福祉マンパワーと教育・訓練

		マンパワー	教育・訓練(学位)	
職 員		専 門 職	大学院(博士・修士)	現 任 訓 練
		準 職 門 職	大 学(学 士)	
		スペシャリスト	大学・短大・専門学校 (学士・その他)	
		助 手	—	
		ボ ラ ン テ ィ ア	講 習	
		一 般 住 民 ・ 生 徒	社 会 教 育 ・ 学 校 教 育	

すなわち、社会福祉マンパワーとそれに対応する教育・訓練を表に示せば、(表3)のごとくである。助手を除く以上のソーシャル・ワーク教育の4つのレベルについて、それぞれの実践現場、その内容と教育カリキュラムを概観すると次のごとくいえるであろう⁷⁾。

スペシャリスト——一般大学、短大ないし専門学校修了者であるが、コミュニティ・サービスあるいはソーシャル・サービスなどの職業および準専門職的なプログラムを担当する。このカリキュラムに含まれる4つの要素は次のごとくである。1) 一般的教育、2) 選択領域のための特定の核となる課程、3) 特定技能と方法を扱う課程、4) 実習。

準専門職——大学で社会福祉の課程を終えた者で、公的扶助、児童福祉、近隣組織、地域精神衛生などの領域におけるソーシャル・ワーカーである。ここでのカリキュラムは、1) 教養を中心としたもの…人間性、社会行動および生物科学、2) (a)ソーシャル・ワーク実践、(b)社会福祉政策とサービス、(c)人間行動と社会環境、(d)社会調査、3) 実習、および4) 多様な倫理、人種そして文化の形態について、である。

専門職——ここでは修士および博士に分けられ

6) Willard C. Richan, "A Theoretical Scheme for Determining Roles of Professional and Nonprofessional Personnel," *Social Work*, vol.6 No. 4 (Oct. 1961), pp. 22-28. ウィラード C. リチャン, 『専門職員と非専門職員の役割を決定していくための理論的枠組』, ウィンバーガー, 小松源助監訳, 『社会福祉論の展望(下巻)』, ミネルヴァ, 昭47, 所収, pp. 212-216.

7) Donald Brieland et. al., *Contemporary Social Work: An Introduction of Social Work and Social Welfare*, McGraw-Hill, 1975, chap. 23.

る。前者は学士の拡大により、そのプログラムも内容的に変ってくることとなるが、学士の上級課程と考えてよい。したがって高等な実践 advanced practice かマネジメント（アドミニストレーション）に分れる。このカリキュラムとしては、社会福祉政策とサービス、人間行動と社会環境、およびソーシャル・ワーク実践が基本的に含まれ、さらに専門的役割と機能という特定の領域にふさわしいように集約されたものが1つ、あるいはそれ以上含められる。ソーシャル・サービスや社会問題の分析、社会福祉システムの比較分析、あるいはソーシャル・ワーカーの役割の研究にもとづく効果的な変革推進者 change agent としての認識をもたねばならず、実践と学習の双方を補完しあう形ですすめることが必要である。

後者、博士は次の4つのソーシャル・ワークにおける役割のうちの1つまたはそれ以上のもののために、人材を用意することがその目的となる。すなわち、教育、高等な実践、調査および社会福祉政策の分析と開発、以上である。ここでは実習については余り重きがおかれず、実習が含まれるのは個人の機能の発達よりも、検証や評価の方法に焦点が向けられる場合である。

しかし冒頭でもふれたごとく、社会福祉マンパワーは、以上に検討した社会福祉従事者に限られない。むしろ今日、いわゆるボランティア活動であるとか、広範な住民運動などによる不可欠な要素であるといえよう。したがって従来、社会福祉教育とは専門職ないし職員の養成のための教育であると考えられてきたが、この意味ですでに実践しているボランティア、および潜在的マンパワーとしての住民あるいは学生・生徒のための福祉教育が重視されねばならないであろう。前者は講習などによって単に「奉仕」という、その活動の結果について合理化の余地をもたせた実践より、さらに「責任ある高度な実践」へと発達させるべきである。また後者は、コミュニティ・オーガニゼーションによって住民の組織化、啓蒙を図るとともに、他方、学校教育の課程の中に社会福祉教育を組み込んでいく必要があるであろう。これは今日の教育のあり方、その体制にもかかわる基本的な問

題であるが、社会福祉マンパワーの広い基盤を養成するためには不可欠な課題であると考えられる。

II 社会福祉専門職の機能

II-i 専門職の性格

専門職の一般的属性についてはE・グリーンウッド Greenwood の研究が周知のものであるが、それは次のごとくであった。

体系的な理論、
権威、
コミュニティの裁可、
倫理綱領、
専門職文化。

理論は、専門職が具体的な状況で彼の実践を理論的に説明しうるもので、専門職はそれを知的にも技術的にもマスターすることが要求される。体系的な研究、知的な相互刺激によって、理論は練磨されていくものである。専門職の権威は、その学識・専門的知識に基づいている。ここで注意すべきは、非専門職の場合「顧客」のニーズにあわせればよいが、専門職は「クライアント」に対し、そのニーズを専門性、理論にもとづいて分析・診断し、そしてそれにふさわしい援助を提供せねばならない、ということである⁸⁾。

さて、ソーシャル・ワークの実践主体としての社会福祉専門職的性格については、竹内氏の研究に詳しいのであるが、それについて次のごとき特徴をあげておられる。すなわち、

科学的性格、
心理学的性格、
応用社会学的発達、
応用行動科学的性格、
価値志向的行動体系としての専門社会事業（特にその倫理的性格について）⁹⁾、以上である。

社会福祉専門職としてのソーシャル・ワークは、次第に社会状況を変化せしめるための計画的実践であり、それがために特殊の専門的行動および制度の構造体系を持つものである。すなわち、現実社会の具体的問題を、特殊的、個別的にとらえ、そしてその問題に対し、現実に実現しうる有効な手段の積み重ねによって解決に向う。したがって

8) Ernest Greenwood, "Attributes of a Profession," *Social Work*, vol. 2, No. 3 (July 1957), pp. 45-55.

9) 竹内愛二, 「専門社会事業研究」, 弘文堂, 昭34, pp. 87-137.

問題解決とは、現実的に、社会的に多くの限定条件に制約され、また変動しつつある状況の下での意識的な「計画的変化」という性格をもつ。そして実践は、専門的行動と専門的制度という二つの側面をそなえて進むものである¹⁰⁾。

いずれも専門職による社会福祉実践の科学化・理論化が認識され、その強調がなされているのであるが、この重要な要件である社会福祉の科学化をすすめる方法として次のものがあげられるであろう。すなわち、

- (1) 問題の分析とその典型構成、
- (2) 問題状況を変化させるための、社会福祉的介入、
- (3) 問題状況の変化のプロセス分析、
- (4) 以上の計画的変化の体系構成¹¹⁾、

以上である。

計画的変革という視点は、本論でも専門的实践、すなわち専門的介入の重要な要素として強調しているところのものである。繰返しになるが、これは、パーソナル・サービスを中心とした従来の技術志向から、さらにそれらを包括した制度化と実施のためのプランニング、アドミニストレーションという、制度志向の強調を意味しているといえるであろう。

今日の社会福祉状況において、専門職はいかなる意味をもっているであろうか、またもたねばならないのであろうか。

ソーシャル・ワーク専門職は基本的に変化しつつあり、現実にはアメリカでは、多くのソーシャル・ワーク機能が、ソーシャル・ワーク専攻以外の学部卒業生によってとって代られつつある、といわれている。これは専門職の専門的機能・能力に対する疑問、また批判であり、同時に専門職集団がそうした動向に無反省なのではないか、という問題提起でもあろう。このような専門職化の根底をあやうくしようとしている問題について、H・スペクト Specht はソーシャル・ワークの脱専門職化として4つの理念、すなわち活動主義、反個人主義、地方自治主義、環境決定主義、をあげ、そ

れぞれの検討にもとづいて将来の展望をさぐろうとしているのは周知のごとくである¹²⁾。

ソーシャル・ワークの機能は、社会過程の理論や知識、および介入の方法にもとづいて、人々が社会制度を理解し、利用し、変革するために援助する一連の実践であるといえよう。そこで心理社会的側面から、社会制度、社会福祉システムへの視点の転換、施設や機関で特定のソーシャル・ワークの方法を専らおこなうものの教育・訓練とともに、よりいっそうプランニング、アドミニストレーション、評価などの主要な仕事や機能に関わりをもつ専門職が要請されるのである。これこそ将来社会福祉の専門職が期待されている主要な領域であるといえるのではないだろうか。

II-ii 社会福祉専門職の役割

社会福祉専門職は、伝統的な方法としてのケースワーク、グループ・ワーク、コミュニティ・オーガニゼーションによって、クライアントが必要とする直接サービスを提供するとともに、サービスを受ける準拠としての社会福祉制度の変革、運営についてもコミットせねばならないであろう。この直接サービスと社会福祉 social welfare という二つの要件は、ソーシャル・ワーク実践に内在するものであるが、しかし、その強調すべき視点はサービスからより基本的な制度としての社会福祉へ移りつつあるといえるであろう。したがって、この意味で今日社会福祉専門職は未だ不完全であるといえるのである¹³⁾。

N・ギルバート Gilbert とスペクトは、この二重性、二つの側面を統合した教育の方向を検討しているが、彼らによれば次の4つのモデルで示される。すなわち、

1. Generic model (Integrated model) —— 混成による統一の極端なもの。
2. Two-track independent model —— 1の反対の極に位置するモデルで、社会福祉とサービス機能という専門的実践者の発達において、2つを明らかに分離しておこなうもの。

10) 木田徹郎、「社会福祉概論」、新日本法規、昭37、p. 19.

11) 同、pp. 215-216.

12) Harry Specht, "The Deprofessionalization of Social Work," *Social Work*, vol. 17, No. 2 (Mar. 1972), pp. 3-15.

13) Neil Gilbert and Harry Specht, "The Incomplete Profession," *Social Work*, vol. 19, No. 6 (Nov. 1974), p. 665.

3. Multitrack integrated core model.

4. Two-track linkage model¹⁴⁾.

3と4のモデルは相対的なものであるが、ここで注目されるのは第3のモデルである。すなわち、伝統的方法を、対象とする問題などを核にしてまとめようとするものであって、実践を遂行していくために必要な知識の提供および統一 unification のためのアカデミックな結合の方法を提供するものである。したがって次のものは、社会福祉専門職にとって必要なものを示しているが、同時にこのモデルのカリキュラム内容の深さと複雑さを示しているといえる。すなわち、

- (1) 問題の分析、
- (2) プログラムの設計、
- (3) 意思決定プログラムの開発とこれへの関与、
- (4) 評価、

以上である。これはすでに検討したところのシステム分析のプロセスであるが¹⁵⁾、ここでも示されているように、今日の社会福祉の問題を打開し、かつそれに従事するソーシャル・ワーカーを教育するために不可欠な1つの要素は、概念枠組としてのシステムズ・アプローチであると考えるのである。

専門的介入による計画的変革は、状況をシステムとして認識することによって、すなわち、個別主体の変革、環境への適応を図るのか、あるいは環境を、社会福祉システムをその個別主体のために変革するかは決定は、社会福祉専門職にゆだねられている。伝統的方法にのっとりすすめるか、あるいはより制度的志向をとるかは、専門職の価値観あるいはそれが受けてきた教育・訓練に準拠するといつてよい。したがって専門職の専門性とは何であるか、そのとるべき態度はいかなるものであるべきか、ということが再検討されねばならないし、同時に介入、変革の方法が明確にされる必要があるであろう。

M・レイン Rein は、ソーシャル・ワーカーの行動の規準として、個人が一般的な標準にあわせ

うように援助するか(acceptance)、あるいは標準そのものに挑戦するか(challenge)の二つをとり、一方、変革理論のカテゴリーとして、個人をかえるもの、社会状況をかえるもの、の二つをとり、それらの類型を次のごとく示している¹⁶⁾。

表4 ソーシャル・ワーク観念形態の類型

		変革の理論	
		個人	社会状況
行動の規準	受容	1 伝統的 ケースワーク	2 地域・社会療法
	挑戦	3 ラディカル・ ケースワーク	4 ラディカルな 社会福祉政策

ここではケースワークを主としてとりあげているが、同様なことがグループ・ワーク、コミュニティ・オーガニゼーションにも該当しうであろう。上記の二つの指標によって伝統的方法とラディカルな政策的アプローチとが明確に対置させられているのである。

アメリカでは1960年以降、公民権運動、福祉権運動、あるいは貧困戦争やモデル都市事業の展開を契機として、人権の回復や社会的公平を求める幾多の制度変革のための運動へと発展した。同時にそこでは、ソーシャル・ワーカー、その専門職としてのあり方に疑問・批判が提起されることとなったのである。

わが国の社会福祉制度も、今なお相互の関連性が不十分であり、かつ恩恵的なレシデュアル社会福祉の域を脱皮しえない。以上の検討から、社会福祉のあり方とともに、それに携わる専門ソーシャル・ワーカーの任務を認識し、そしてそれらを体系的に組みたてていくという基礎的な作業から確立していくことが、わが国の社会福祉を進展させるために、今日不可欠であると思われるのである。

III 社会福祉マンパワーの計画

III-i 欧米の諸報告

アメリカ合衆国保健・教育・福祉省は、同省のプログラムに関連するソーシャル・ワーク・マン

14) Ibid., pp. 668-674.

15) 拙稿、『社会福祉計画論序説〔II〕』、関西学院大学社会学部紀要、第28号、昭49.

16) Martin Rein, "Social Work in Search of a Radical Profession," *Social Policy*, Random House, 1970, chap. 15; also in Tripodi et. al., ed., *Social Workers at Work*, Peacock, 1972, pp. 235-251.

パワーの将来のニードとその利用性、およびそのマンパワーを十分に獲得するために必要な対策について検討し、“Closing the Gap in Social Work Manpower”を報告した。ここで指摘されているいくつかの点は次のごとくである。すなわち、(1)社会変動と新しい社会的要請がマンパワー問題を形成するという、(2)今後マンパワーの需要が急速に増大し、供給がそれに追いつかないであろうということ、(3)大学院レベルでのソーシャル・ワーク教育が拡大され、それは社会福祉の課題に対応してなされる必要のあること、および(4)情報提供のための調査の重要性、などである¹⁷⁾。

ここで強調されているのは、とくにマンパワー・プログラムを策定する基礎となる情報の収集・整備の問題であって、結論として次の点が指摘されている。ソーシャル・ワーク・マンパワーの開発のためのプランニングは、従事者の今日の供給の状態、分布および利用に関する、また将来の供給と需要の基礎となる社会的、経済的ファクターについての正確かつ包括的な情報が必要とされる。そのデータは継続的な基盤によって利用される必要がある。連邦政府は、社会問題の影響やソーシャル・ワーク・マンパワーに関する統計を収集するという、この問題の責任を担う機関であり、以下の事由によってそれらを分析し、現場での組織に利用しうるようにしなければならない。

- (1) 全国的な範囲にわたるものであること。
- (2) 国家政策の開発にとって不可欠であること。
- (3) 主たる問題は多くの領域の活動にわたっていること。
- (4) データに対する浸透した要求があること¹⁸⁾。

一方、イギリスのシーボーム委員会（地方行政体とそれに関連する個人を対象としたソーシャル・サービスに関する委員会）は、地方当局の個人を対象としたソーシャル・サービスの組織と責任、および家庭福祉の活動を効果的に実施するための改革案について検討した結果、地域社会に立

脚した、健全な家庭づくりを目ざす福祉事業を行なう部局を地方に新たに設け、住民の誰もがそのサービスを受けられるようにすべきであることを勧告した¹⁹⁾。すなわち、児童部、福祉部の事業の全体、および保健部、教育部、住宅部の事業のうち社会福祉事業としての要素を含む業務をあわせもった、現存する地方自治体の社会福祉事業を担当する部局よりずっと広汎な業務を担当する、単一の社会福祉部の設置である。これは人口5～10万人を基盤にした区域事務所を通じて運営されるが、少なくとも10～12名のソーシャル・ワーカーを1チームとして援助されるものであり、行政手腕や幅広い決定権をもち、専門訓練を受けた熟練のソーシャル・ワーカーによって統制されねばならないとしている。

したがって相当数のソーシャル・ワーカーの確保が必要となるが、その教育・訓練については、職員は上級、有資格者職員など全体としてとらえられねばならず、その内容はニードに対応して検討され、また評価が正しくなされねばならないのである。そこで、この教育・訓練を推進する1つの中央機構が必要となり、中央政府はこれと協力してソーシャル・ワーカーの必要数の推計、さらに、継続的評価、新規採用者の教育・訓練計画の立案、および現任訓練の拡大などに責任を負うものである。

以上のアメリカおよびイギリスの報告書にみる社会福祉マンパワーの計画は、いずれも従来のさまざまな公私の事業を再検討し調整するとともに、ソーシャル・ワーカーの果たす役割の意義を確認し、その質と量を確保することであった。そしてさらに重要なことは、他の諸制度との関連において、国家がマンパワー計画を策定し、実施することである。このような包括的な視点にたつて社会福祉およびそのマンパワー計画を位置づけること、これは不可欠な要件であろう。

したがって、社会福祉のマンパワー政策として次の諸点が課題となるであろう。すなわち、

- (1) 全国的視野における社会福祉マンパワー政

17) Jean K. Szaloczi, "Closing the Gap in Social Work Manpower," *Welfare in Review*, vol. 4, No. 5 (May 1966), pp. 13-17.

18) *Ibid.*, p. 17.

19) 「シーボーム委員会報告書」, 国際社会福祉協議会日本国委員会, 1970.

策の確立。

- (2) 社会福祉機能の評価。
- (3) 社会福祉マンパワーの研究・開発のための機構の設置。
- (4) マンパワーの開発と活用を促進するための補助制度（たとえば、財政政策、雇用政策など）²⁰⁾。

このようにマンパワー政策は、単に個々のプログラムについてではなく、社会的目標という全体的な視野の中で、他の諸制度との関連において統合され、正しく位置づけられねばならないわけであるが、同時に、その基礎となる社会福祉の概念を確認する必要がある。ここでとらえられている社会福祉の概念とは次のごとくである。「個人・集団・コミュニティ・制度および社会的レベルにおける、よりよい社会的機能および社会関係を目指した個人の福祉を促進するための社会的サービスと援助のプロセス²¹⁾」

この国連報告“Training for Social Welfare : Fifth International Survey— New Approach in Meeting Manpower Needs ——”は、過去4回の報告“Training for Social Work”に次いで行なわれたものであるが、ここでの特徴は、Training for Social Welfare となっていることであり、開発的社会福祉 developmental social welfare が強調されていることである²²⁾。

この開発的社会福祉は一般に次の課題から成る。すなわち、

- (1) 目標とする人達の社会的機能を全国的開発へ結びつけること。
- (2) 社会的機能に貢献している他の部門のサービスや学問領域を調整すること。
- (3) 人々の活動をコミュニティの進歩に寄与するように導くこと。
- (4) 全国的開発の助けになる変革や、逆にそれにとって害になるものを排除するために、制度的過程を創設したり修正すること²³⁾、

以上である。ここで、先社会福祉の概念にもと

づいて、全国的な開発を図るために、制度的な変革、修正をも含めて考えていることが注目される。この開発的社会福祉に示されるように、まず社会福祉の基本的視点を確立し、それにもとづいて全国レベルでの全体的なマンパワー政策を策定するとともに、社会福祉システムの現状を分析する必要がある。さらに、調査、情報機関の設立などによって、情報の収集・管理をおこない、社会福祉従事者およびボランティアなどの質と量を確保すべく、マンパワー政策を策定・実施していかねばならないのである。

III-ii わが国の諸報告

わが国では、東京都社会福祉審議会が「東京都における社会福祉専門職制度のあり方に関する中間答申」および「同最終答申」（昭和42年）をおこなっているが、これがわが国における体系だった専門職に関する研究の最初のものであろう。この答申では、(1)社会福祉専門職の必要性、(2)社会福祉専門職制度と並行して検討されるべき事項、(3)社会福祉専門職制度のあり方、(4)昇任等について、および(5)経過規程、に関して多面的な検討を加えており、評価すべきものである。しかしながら基本的なものとして(1)についてみると、まず現実の専門職は「技術」「目的」「対象」による専門職が複合した形で存在しているとする。そして専門職と非専門職との相対性を強調し、次のごとくおべている。「実際には、専門化の過程にあるところの中間的な性格を有する職が少なくなく、むしろ社会的要請によって、ある程度まで専門的な性格を帯びるに至りつつある職を、専門職の範疇に入れてしまう方が好ましいかどうか、という『政策論』の立場に立って見る方が現実的であろう²⁴⁾」

すなわち、社会福祉専門職を、社会的要請を勘案した弾力的な概念として考えようとするのであるが、しかし社会福祉専門職とは、社会福祉固有の機能を果たしうるための教育・訓練を受けた専

20) UN Department of Economic and Social Affairs, *Training for Social Welfare : Fifth International Survey : New Approaches in Meeting Manpower Needs*, 1971, p. 10.

21) *Ibid.*, p. 83.

22) 岡村重夫、『開発的社会福祉の概念』、仏教大学社会学部論叢、第9号、pp. 1-12.

23) UN Report, op. cit., p. 65.

24) 東京都社会福祉審議会、「東京都における社会福祉専門職制度のあり方に関する中間答申」、昭42, p. 3.

専門職のことであって、これと協力しあう医者、心理学者、教育者、法律家など、それぞれの個別専門領域での専門家とは区別されるべきである。まして、その専門性が相対的であるとしても、専門職の確立を目ざしながら「政策論」的に、社会的要請によって中間的と認めるところのものを「専門職」に含めるということは、自己撞着を来すことになるのではあるまいか。むしろ、その相対性の水準を高いレベルにもっていくことこそが、社会福祉専門職確立のために必要とされることなのであり、それを行政、教育制度を含めて政策的に保障することが求められることではないか、と考えるのである。

東京都におけるこの答申を1つの典型として、自治体等における社会福祉従事者の専門職問題についての検討に刺激されて、国のレベルにおいてこそ検討されるべきであるとの声が高まり、厚生大臣は中央社会福祉審議会に対し「社会福祉向上の総合方策」について諮問した。これにもとづいて同審議会は職員問題専門分科会を設置し、「社会福祉士法」制定試案（昭和46年）を発表したのである。

ここでは社会福祉の特性を次のごとくとらえているのが注目される。すなわち、「民主社会の理念に基づいて個人の物質的・精神的諸欲求を、その満足すべき水準において充足しながら、個人の内面を強化し、あるいは環境の調整改善をはかる専門的援助過程であり、それを支える制度体系の総称なのだと考えられている。その機能の中心的特性は、人間の社会的機能、すなわち、社会環境に自ら関係づけ主体的に生きる力を保持し強化することである²⁵⁾。」

したがって、ソーシャル・ワーカーは、「この現代社会における個人の主体性の回復と社会的適応をめざし、複雑多様化する社会福祉の諸制度を有効適切に駆使しながら、個人が環境とかかわる接点に生ずる生活上の諸問題を、社会的機能の強化という視点から、単独または他の臨床専門家（医師や臨床心理学者）と協働して解決に当る専門職者、である²⁶⁾。」と考えられる。わが国においては、従来より社会福祉またはその従事者に対する認識

は低く、したがってその機能は、正当な評価・待遇を受けているとはいえない。しかしその反面、従事者の専門性については、その評価がやむを得ない側面のあることも否定できない。そこでこれらを払拭し、専門職、準専門職、それぞれが担うべき職分と範囲を明確にし、その処遇の改善をはかることを目的として、社会福祉士制度を設けようとするものである。これは基礎資格にもとづいて社会福祉士を、一種と二種に分け、職種（ここでは28種もあげられている）によって、そのいずれの資格が必要であるかを規定するものである。

前述の社会福祉の概念、およびそれにもとづく専門職たるソーシャル・ワーカー（本試案では「社会福祉士」）の機能の認識は、環境変革の視点が若干不十分であるというものの、これこそ本稿で基本的に強調している社会福祉の基本的視点到他ならない。であれば、ここで規定されている社会福祉士によって、この機能が十分果たされ得るであろうか。すなわち、一種・二種と分け、その基礎資格を定めているものの、事実上二種から一種への移行は容易であり、結果として、その「専門性」の内容、根拠が不十分なものとなってしまうのである。既存の職種、資格を整理しようとしつつもそれにとらわれ、結局ここでも「専門職」の問題について自己矛盾を生ずる可能性がないとは考えられないのである。この「社会福祉士」の問題は、現在議論が中断されているが、今後上の視点からなおいっそう検討されるべきものであろう。

社会福祉マンパワーの課題は、専門職ないし職員の質の問題のみならず、量の問題も不可欠であるが、この点にふれた報告書としては「社会保障長期計画について」（昭和48年）がある。これは社会保障の各個別の部門に関する具体的かつ数量的な目標設定に努め、できるだけ明確にこれらの目標を実現するための施策の体系およびそのスケジュールをも提示しようとするものである。したがって、ここで計画策定の原点としてとり上げられたのは次の諸点である。すなわち、(1)計画の数量化、(2)機能分化と連携の計画、(3)地域計画、(4)制度間調整、(5)マンパワー・ポリシー、および(6)民

25) 中央社会福祉審議会、職員問題専門分科会起草委員会、「社会福祉職員専門職化への道」、全社協、昭46、p. 6.

26) 同、p. 7-8.

間部門の活用²⁷⁾、以上である。

このうち社会福祉事業従事者の養成・確保についてみると、次のごとくのべられている。「社会福祉施設職員の充足については、一部の施設を除いて、資格要件が厳しい医療従事者とは異なり、必ずしも深刻な状況ではないが、今後の施設整備の進展に伴って、その需要増大が予測される。(中略) 今後の各部門にわたる社会福祉施設の拡充強化に伴い、これらの従事者の大幅な増員を図っていく必要があるが、労働力の一般的な不足の深刻化、とりわけ若年労働力の供給減という状況のもとで、これらの職員を大量に確保し、定着させるためには、処遇および勤務条件の改善などについて抜本的対策を講ずる必要がある²⁸⁾。」

現状が深刻でない、とする認識は正しいものであるとはいえ、単に資格要件があいまいなまま、十分な教育・訓練を受けていないものを充足する

ことは、社会福祉マンパワー問題の基本的解決に何ら資するものではないことはいうまでもないであろう。したがって、今日のわが国における社会福祉マンパワーの問題は、その待遇の改善はいうに及ばず、職員の質的問題がとりあげられねばならないのであって、以上二つの側面を含めて国家レベルにおける、その発展という観点から他の諸制度との関連において総合的なマンパワー計画が策定される必要があるのである。人間を育てることは、植林事業のようなものだとよく言われる譬えである。人間の能力、資質、価値観、社会福祉の基本的視点、および労働条件等の諸制度、社会福祉にかかわる諸資源との複雑な力動性、そうした多様な要素を内包しているマンパワー問題を体系化し計画し実施していくこと、このような長期的観点にたった包括的研究が、社会福祉資源としてのマンパワーの課題にとって不可欠であろう。

27) 社会保障長期計画懇談会、「社会保障長期計画懇談会の審議状況について」、昭48。

28) 同，pp. 31-32。