

制度的社会福祉の概念

— ヒューマン・サービスとパーソナル・ソーシャル・サービス —

高 田 真 治

はじめに

「社会福祉」という言葉は、もはやわが国では一般的に用いられている。しかし社会福祉は、その歴史的な経過や実態、また関心などと関連して、認識にはかなり内容の差のあることが予想される。「貧困者への施し」、「いろいろな公私サービスの提供」、「人間の社会的機能の援助」という認識など多様なものがあるであろう。

わが国の「社会福祉」は敗戦直後のアメリカ占領軍による指導を契機にすめられたといえる。したがって、その背後に流れているのはアメリカ的な「社会福祉」であり、「社会事業(social work)」であった。しかしいずれの側面も未だ日本には定着していないし、また日本にふさわしい型のものが確立されたともいえない。

本稿ではアメリカ社会福祉(social welfare)の概念について検討してみたい。この場合、ヒューマン・サービス(human services)およびパーソナル・ソーシャル・サービス(personal social services)の検討が不可欠であるから、これらの概念を検討するとともに相互の関連を整理することが本稿の焦点となるであろう。これはわが国の社会福祉政策再考への動機づけになるとともに、ことに社会福祉サービス体系化の検討に資することを期待している。

I 社会福祉の概念

I - i 残余的社会福祉

社会福祉は近代社会に新しく創出された社会制

度の1つである。社会生活上の基礎的な制度としてギルバート(N.Gilbert)とスペクト(H.Specht)は5つのものをあげているが、これらの機能は日常生活に不可欠な基本的人間活動であり、それぞれの制度に対応して一次的機能が次のごとく示される。

表1 制度的機能¹⁾

制 度	一次的機能
家 族	社会化
宗 教	統合
経 済	生産—分配—消費
政 治	社会的統制
社会福祉	相互援助

ここで、社会福祉は相互援助(mutual support)を機能とするから、いうまでもなく他制度の機能に関連、または依存している。すなわち他の4つの主要な社会制度で充足されるべきニードが何らかの事情で充足されない場合に補充的に機能するものである。したがってこの意味では社会福祉は創発的な制度であり、基本的に「残余的(residual)な機能」を果たすものであるといえる。すなわち「安全網としての機能(safety net function)」を担うものであるが、この機能が拡大、定着した場合、すなわち近代産業社会における通常の第一線機能として組み込まれた場合には、「主系統としての機能(main-line function)」を果たす「制度的(institutional)社会福祉」となる。つまり相互援助を第一次的機能とする社会制度であるから、もはや「施し」や「慈善」の対象として「恥辱の烙印(stigma)」を押されることはなく、受給の資格条件(eligibility)に基づいてその可否

1) Neil Gilbert and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Prentice-Hall, 1974. p.6.

が決定されるのである²⁾。以上の関係は図1のごとく示される。

社会福祉制度を社会生活上の基本的な制度として以上のように位置づけるとすれば、社会福祉はどのような目的を達成すべきであるのか、その要件は何か、など社会福祉の概念ないし定義を明確にすることが課題となるであろう。しかし社会福祉の定義化には、次のような特質ゆえに困難がともなう。

1. 社会福祉は他の制度と重複している。
2. 社会福祉は非常に多様である。
3. 社会福祉は文化と結びついており、政治的、文化的な脈絡で幾分異なった意味をもつ。
4. 目的、価値、事業主体、対象となる人々、方法などを定義の中に含む必要がある。⁴⁾

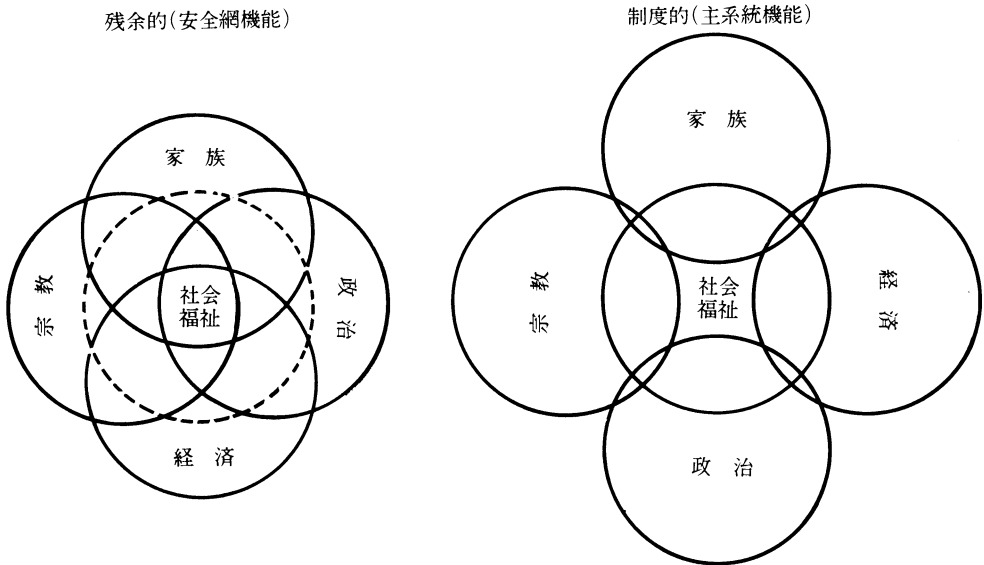
以上のことをあらかじめふまえた上で、社会福祉の諸定義について検討し、整理を試みてみよう。そこで前述のように、社会福祉の概念を残余的(residual)なもの、制度的(institutional)なもの、2つの側面ととらえるのは妥当であると考えるのでこれに依拠することとし、「社会福祉の概念」について検討してみたい。しかし本稿の

力点は後者にある。

社会福祉を残余的なものと制度的なものとの2つの機能として考察したのは、周知のごとくウィレンスキー(H.L.Wilensky)とルボー(C.N.Lebeaux)に代表される。彼らによれば残余的な社会福祉は次のようにして発動する。人間の社会生活は本来2つの「自然」の経路、すなわち家族と市場経済によって充足されているものであるが、病気や老齢などの理由でこれらによって自己の充足を果たせないとき、第3の機能として社会福祉がはたらくというものであり、したがってこの場合には往々にしてスティグマを科してしまうというものであった⁵⁾。すなわち、対象(者)を貧困(者)とすることは、社会福祉の援助を受けるということは貧困(者)であるという認定が前提となる。このような社会福祉の考え方は、狭義のとらえ方であり、上記の理由で危機状況にある人々のみに与えられる選択的、代替的サービスであって、この視点に立った定義として次のものがあげられる。

「社会福祉とは公私の非営利的な社会の諸機能を意味しており、これらは明らかに苦痛や貧困の

図1 社会福祉の概念³⁾



²⁾ Ibid., p.7.

³⁾ Ibid., p.8.

⁴⁾ David Macarov, *The Design of Social Welfare*, Holt, Rinehart and Winston, 1978, pp.22-24.

⁵⁾ H.L.Wilensky and C.N.Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, Russel Sage Foundation, 1958, p.139.

緩和、あるいは社会的災害という状態の改善を目的としている。』⁶⁾

「社会福祉とは貧困者や恵まれない人々が可能な限り自己充足出来るよう企図された経済的維持とソーシャル・サービス・プログラムの組合せである。』⁷⁾

今日、社会福祉は民間による慈善とか博愛とかではなく、政府が主体となって実施される場合、それらは制度、法律としての形態をとる。すなわち基本的には「制度としての社会福祉」であるが、その理念は何ら慈善、慈恵とかかわらないものであれば、それは補充的、残余的なものと規定してよい。主体や方法が異なったとしても、その内実には貧困者や恵まれない人々を直接の対象とし、その状態の緩和、改善を目的とした補充的、対症療法的な援助活動を主として、貨幣、現物給付サービスの提供にとどまるものである。したがってこれは原始形態の社会福祉といってよいであろう。

I - ii 制度的社会福祉 (I)

社会福祉を制度的なもの、すなわち社会生活上の多様なニーズの明確化と、それに対応するサービスを受給資格に基づいて提供する社会制度としてとらえるものには次のような定義があげられる。したがってこの場合、対象(者)は貧困(者)に限定されず、広く個人や集団の発達を阻害する「社会問題」をその対象とすることになる。すなわち当該社会問題を担っている人や集団が対象である。

「社会福祉とは法律、政策、制度、資源およびサービスのネットワークである。市民がこれらの物質やサービス、社会資源に接近出来るのを保証すべく開発されたものであり、人々の権利については、市民が受容できる方法で、個人としての可能性の発達を促すことである。』⁸⁾

全米ソーシャル・ワーカー協会(NASW)の

ソーシャル・ワーク百科事典は、1971年版で次の定義をあげている。

「社会福祉とは、認識された社会問題の予防、緩和あるいは解決に貢献する、あるいは個人、集団、地域社会の福利を促進しようとする私的および政府機関の組織化された活動の総体である。』⁹⁾

これは一般的な定義であり、社会福祉とは個人、集団、地域社会を対象として、それらの問題の予防、緩和、解決に資する公私の活動の総体であることが明確にされる。

同百科事典1977年版では、「市民生活の水準」および「福祉国家」がとりあげられ、制度としての社会福祉の主体は福祉国家であり、これはメインストリーミング(社会の主流化)が目的であることをのべているのが注目される。ここであげられた福祉国家の理念とは、個人や集団が「相当に(considerably)」生活程度を獲得し維持するのを促進するための積極的な援助であり、これには公的活動が主体となること、したがって政策決定やアドミニストレーション、資金について関心を払うべきことが強調されている¹⁰⁾。

「社会福祉とは市民の身体的、精神的福利に関連した生活に必要な物の基本的水準を保証するための組織化された努力である。合衆国のような豊かな国では社会福祉は生活を維持するに必要なものを保証する以上のものを意味している。(中略)福祉国家は、社会のメインストリーム(主流)への普遍的な近接を企図した、相互に連係をもった予防的、保護的な法及び組織の大きな複合体であると特徴づけられる。』¹¹⁾

社会福祉を制度的なものとしてとらえる定義のうちでも、以上とりあげたものは「サービスのネットワーク」、「活動の総体」という制度の体系そのものに力点がおかれている。コンプトン(B.R.Compton)によれば、社会福祉制度の重

6) Ralph Dolgoff and Donald Feldstein, Understanding Social Welfare Harper & Row, 1980, p.91.

7) Q.F.Schenk with E.L.Schenk, Welfare, Society, and the Helping Professions: An Introduction, Macmillan, 1981, p.5.

8) Francis J.Turner, "Social Welfare in Canada," in J.C.Turner et. al. ed., Canadian Social Welfare, Collier Macmillan Canada, 1981, p.3.

9) NASW, Encyclopedia of Social Work, vol.16, 1971, p.1446.

10) NASW, Encyclopedia of Social Work, vol.17, 1977, pp.1503-1504.

11) Ibid., p.1503.

要な要素は次のごとくである。

1. 社会福祉は1つの制度である。
2. 政策と法律から成る。
3. 公私機関の組織化された活動によって運営される。
4. ソーシャル・サービス、金銭および他の消費権のミニマムを明確にする。
5. 市場や家族システムとは異なる基準によって供給される。
6. 福利増進のために社会問題を予防、緩和あるいは解決するのを目的とする¹²⁾。

すなわちこれらの定義によって表わされている論点は次のごとくである。対象は個人や集団、または地域社会であるが、目的はこれらのもつ社会問題の解決であり、生活水準を妥当なレベルまで上げることである。したがってここで必要となるのは問題の予防・緩和、解決のための援助活動およびサービスの体系とそれらの基準であり、これらが社会福祉を構成する要件である。

I-iii 制度的社会福祉(Ⅱ)

本項でとりあげる定義は、社会制度としての社会福祉の目的を「社会的機能の援助」とし、かつその標的、介入の局面を「社会関係」と明確化しているものである。ウィレンスキーらは産業社会における社会福祉は残余的なものから制度的なものへ向う、その途上にあるとのべたのであるが、以来、理論的にも実際のにも制度的社会福祉への歩を進めてきたといえるであろう。この観点に立つ定義は次のごとくである。

「社会福祉とは、個人や集団が、生活や保健の満足しうる水準を獲得するように企図されたソーシャル・サービスおよび制度の組織化された体系である。これはコミュニティのニーズと一致して、個人がその能力の十二分な開発と福利の増進を可能にする個人的また社会的関係を目的としている。」¹³⁾

「社会福祉とは、個人と家族の福祉のために、より生産的に進展していくように個人と他の社会制度との双方を援助するという不可欠な機能を担う社会制度である。」¹⁴⁾

以上から理解されるように、社会福祉とは「サービスと制度の組織化された体系」であり、これは「個人の能力の開発」と「社会関係の調整」を目的としている。国連は「社会福祉のための訓練：第5回国際調査」の中で定義を出しているが、これは社会的機能に着目した代表的な定義である。

「社会福祉は、個人として、家族の成員として、あるいは他の社会集団の一員として、あるいは全体としての社会に関係をもつ人々の社会的機能を促進する活動に関心をもっている。」¹⁵⁾

そしてさらに、この視点に立つ社会福祉は、他の部門とどの点で区別されるのか、どこに社会福祉の固有性があるのかについて次のごとくいう。

「社会福祉は、人間行動の問題の解決、ニードの充足または相互に関係している人と制度とを扱う場合に採用される包括的、統合的アプローチによって、他の関連する部門と区別されるであろう。(中略) 社会福祉の領域は社会的に満足出来、そしてよりよい社会的機能に資する方法で、人々のニード充足のための特定のプログラムによって供給される制度、サービスおよびプロセスの複合体とみなされる。」¹⁶⁾

ここでは社会福祉の定義を次のごとく分類して考察してきた。すなわち第1は、貧困者や恵まれない人々に対して彼らの貧困や苦痛の緩和のために補的に提供される経済的またはその他のサービス、残余的社会福祉である。第2は、社会福祉を個人や集団の福祉の向上、問題の予防、解決のための制度やサービスのネットワークやその総体であるとする制度的社会福祉(Ⅰ)である。第3は、同じく制度的社会福祉であるが、社会関係をもつ個人、集団の問題解決、ニード充足のために、その社会関係の調整を図り、社会的機能の促進を目

12) Beulah R. Compton, *Introduction to Social Welfare & Social Work : Structure, Function, & Process*, Dorsey Press, 1980. p.34.

13) Wilensky and Lebeaux, *op. cit.*, p.139.

14) Compton, *op. cit.*, p.34.

15) UN, *Training for Social Welfare : Fifth International Survey*, 1971, P.3.

16) *Ibid.*, pp.3-4.

ざした包括的アプローチである、制度的社会福祉（Ⅱ）であった。

ことに制度的社会福祉（Ⅱ）に含まれる国連定義でみたように、社会福祉は他の社会制度とは異なる固有の機能をもつものである。この機能は「社会関係への介入」であると規定してよいであろう。こうすると、人間の社会的機能を促進あるいは維持するための全ての社会関係への介入は、社会福祉と定義されうる。しかしこの意味での社会福祉プログラム、サービス、また制度が、社会の普遍的なものとして確立されるなら、それは一般的制度、専門分業化された制度となり、社会福祉制度としての同一性を失う¹⁷⁾。ここに社会福祉機能の固有性が常に存続することになる。

制度としての社会福祉は、理念や目的、そしてそれらを達成するための組織や財源、マンパワー、そしてサービスの体系などの諸側面を含む。したがって本稿では次の点を明確にしなければならない。社会福祉制度は、いわゆるソーシャル・サービス (social services) として多様な制度的側面を含むものであるが、社会福祉サービスの固有性はいかなる点において発揮されるのか、ということである。したがってこれが次の検討課題である。

Ⅱ ヒューマン・サービスの概念

Ⅱ-ⅰ ヒューマン・サービスの属性

制度としての社会福祉は、具体的には社会福祉機能によるサービスの提供によってすめられる。この「サービス」については、通常ソーシャル・サービス、ヒューマン・サービス、パーソナル・ソーシャル・サービスという語が互換的に用いられているので、まずこれらの用語の整理をしておかねばならないであろう。

ソーシャル・サービスとヒューマン・サービスについては基本的に同義であり、前者はイギリス語、後者はアメリカ語とされる。イギリスの「厚生省」が Department of Health and Social Services (DHSS)、アメリカのそれが Department of Health and Human Services (DHHS) というがごとくである。ソーシャル（あるいはヒューマ

ン）・サービスは基本的に5つの領域を含むとされる。所得維持、保健、住宅、雇用および教育であり、これらは生活水準の一部であって、貧困に限らず全ての市民に提供される普遍的サービスである。これらに加えて新しく生れた社会システムすなわち個別的なニードに対応した、非市場的な基準で提供される第6番目のソーシャル・サービスをカーン (A.J.Kahn) はパーソナル・ソーシャル・サービスと呼んでいる。アメリカでは、この第6番目のヒューマン・サービス、パーソナル・ソーシャル・サービスをソーシャル・サービスと呼ぶことがあるので注意が必要である。本稿ではアメリカ用語法にしたがって、本節でヒューマン・サービスについて、次節でパーソナル・ソーシャル・サービスについて検討することにする。

アメリカでは1950年代終りから1960年代はじめてかけてヒューマン・サービスという新しい領域が強調されたのであるが、その背景として次の理由があげられる。

1. 1950年代の伝統的サービス・システムの効果への不満
2. 社会政治的認識の増大
3. ケネディー・ジョンソン政権における「人々のためのプログラム」による連邦資金の刺激
4. 社会経済レベルの低い人々にとって（また他のレベルの人々にも同様に）伝統的な援助システムが相対的に不適切であるという認識の拡大
5. 現存サービスの断片化の度合についての認識
6. 新しいマンパワー資源への必要性の認識の増大
7. 初期の社会心理学的介入戦略の発達
8. 「治療を受ける権利」あるいは「サービスを受ける権利」という論争への法的介入¹⁸⁾。

以上のようにヒューマン・サービスは実際的な理由にもとづいて発展したのであるから、「社会福祉」と同様ヒューマン・サービスを定義するのは容易とはいえない。何故ならこの用語自体非常に広範なものを包括しているからであり、現状を説明するためのものにすぎなくなってしまう可能性がある。例えば次の定義に示される。

17) Dolgoff and Feldstein, *op. cit.*, pp.94-95.

18) Joseph Mehr, *Human Services: Concepts and Intervention Strategies*, 2nd ed., Allyn and Bacon, 1983, p.11.

「ヒューマン・サービスは援助する人々から他の人々に対して提供された配慮および援助である。この幅広い定義は、近所の人との世間話から専門的援助まで非常に多くの行為を網羅している。」¹⁹⁾

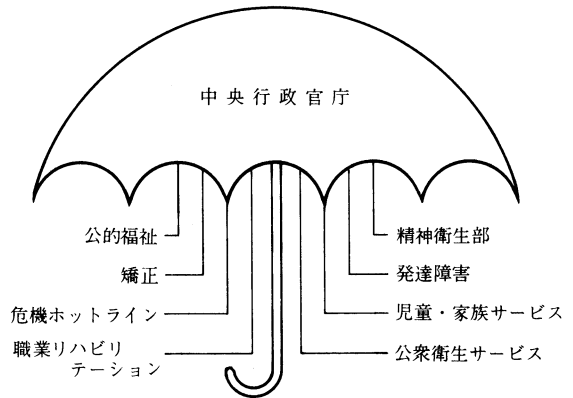
この定義によれば、人間関係における配慮や援助はすべてヒューマン・サービスであり、その目的についてはふれられておらず、「ことば」そのものの意味のみを示しているといえる。われわれの生活上の問題は、社会的心理的側面などにおけるものを含み極めて複雑であり、したがってその問題を解決するための援助は、調整された統合的アプローチが要請されるのである。

「ヒューマン・サービスという用語は、いかなる理由であれ、社会や文化のメインストリームに含まれるのに失敗し、あるいはこの困難な時期にあって生活の痛みや苦しみを経験している個人や集団に対して提供されるサービスを分類するために用いられる包括的用語である。」²⁰⁾

要するにヒューマン・サービスの領域は全ての社会的・心理的、経済的問題に向けられる。すなわち、ヒューマン・サービスとは人がより良い生活をするための援助に焦点をあてた活動を総括するために用いられることばであり、社会のもっとも援助を必要とする人々 (the needy) が生活の質の向上を図るためのいろいろな公的プログラムを包括しているのである²¹⁾。

メーア (J.Mehr) によれば、ヒューマン・サービスの主要な構成要素は統合概念と一般概念である。前者は現存するサービスを地方、州および連邦レベルでの調整されたネットワークへと統合を図ろうというものであり、その典型は、1つの組織的行政的システムの下で多様なヒューマン・サービス・システムを統合しようとする傘下機関 (Umbrella Agency) 概念として示される (図2)。後者はシステムの統合も含んでいるが、実践者の態度や用いられる技術によって明確にされる新しい領域としてヒューマン・サービスに焦点をあて

図2 傘下機関の概念²³⁾



るものである。²²⁾ 彼はヒューマン・サービスの基本的な属性として、統合されたサービス・システム、環境の重視、問題解決志向、クライアントの社会的問題のインパクトの理解、さらにヒューマン・サービス・ワーカーについては、学歴や学位より能力の大切なこと、知識よりも技能の習得によることを強調し、次の定義を提起している。

「ヒューマン・サービスは心理学的、行動あるいは法的概念としてあらわされる生活上の問題に対処する個人を援助するための努力の領域である。ヒューマン・サービスはクライアントの内的人間および彼 (彼女) の外的環境双方に影響を与える変革戦略を活用して、クライアントの生活圏における問題解決に焦点をあてた、統合されたプラグマティックなアプローチとして特徴づけられる。」²⁴⁾

生活圏を基盤として、クライアントにおこる問題解決のためにクライアントと環境双方に変革戦略を活用する。したがって、ここで要請されるのはこの視点と技能を備えた新しいタイプのワーカー、ジェネラリストである変革推進者 (change agent) としてのワーカーなのである。

以上、ヒューマン・サービスの諸定義に基づいて検討してきたように、ヒューマン・サービスは他の諸領域と重複した側面をもっているため明確な定義化は困難であるが、いくつかの属性のある

19) Eveline D Schulman, Intervention in Human Services The C.V.Mosby Company, 1978, p.5.

20) Mehr, op. cit., p. X iii.

21) Ibid., p.3.

22) Ibid., p.12.

23) Ibid., p.13.

24) Ibid., p.19.

ことが理解される。クロニック (R.F.Kronick) にしたがって、ヒューマン・サービスの定義における共通の要素について整理しておこう。

1. 学問的方法は多元的な領域から成る。
2. 調整された包括的な社会福祉の展望が望ましい。
3. 問題解決アプローチは支持されるべきである。
4. パーソナリティと社会問題に関するジェネラリストの見地がとられるべきである。
5. 人間は全体的な存在であることを認識すべきである²⁵⁾。

ヒューマン・サービスは非常に多様なサービスを包括している。それは「人間のためのサービス」というのがふさわしいとさえ思われる。しかし問題は、これら多様なサービスを、いかなる視点をもって体系化するのか、いかにしてクライアントがそれらのサービスを利用しうるか、ということである。したがってここに「社会福祉固有の視点」が確立されねばならないであろう。

Ⅱ-ii ヒューマン・サービスの体系

ヒューマン・サービスは人々がよりよい生活をするための援助活動を総括的に示している。そこでこの援助活動を具体的にすすめるためのサービスについてもう少し具体的に検討してみよう。

ヒューマン・サービスの特徴として次のことが指摘される。サービスの深さより広さに力点があること、ギャップや欠落している要件と同様にサービス活動の重複に内在する問題に注意が払われなければならないこと、および全てのサービスの統合された体系的な観点の維持が重要であること、である²⁶⁾。

したがってここでサービスにとって重要なのは「統合された体系」であるが、このヒューマン・サービス統合のために操作的に要求される諸点として次のものをあげている。

1. 計画立案への統合されたアプローチ

2. 対象となる人々のコミュニティ分析、ニーズと欲求の把握、および彼らの受けている物理的、社会的、経済的環境からの影響

3. クライアントの生活する場所においてサービスを提供するという責任の受容

4. 自助および自己保護におけるクライアント中心の教育

5. 行政運営の統一

6. サービスの専門的概念の統合

7. サービス統合の効果の評価²⁷⁾

アメリカ州政府協議会は、1975年ヒューマン・サービスを提供するための意思決定の手順について検討、報告書を提出しているが、ここで多様な問題をもつクライアントのためのヒューマン・サービスの体系化の手順が示される。

すなわち、最もヒューマン・サービスを必要とする人々として13のクライアントあるいは「ターゲット集団」がとりあげられる。そして彼らに対するサービスの体系は4つのレベルに構成される。収容施設で提供されるケア、代替的な生活設備で提供されるケア、事務所診療所で提供されるケア、および家庭で提供されるケア、である。これらはクライアントのヒューマン・サービスへの依存度を示している。すなわち、収容施設によるケアはクライアントの全面的依存性を示しており、下になるほどサービス・システムへの依存性は減少する。そしてそれぞれのレベルのケアは、得られる「サービス」と、そのサービスが提供される「施設」に分類される。これらのサービスをそれぞれのクライアントについて検討することによって、彼らへのサービス提供のための意思決定のフロー・チャートが作成される²⁸⁾。結論的にそれらを総合したものとして次の図で示される。

図に示されている「ソーシャル・サービス」は、社会において個人や家族が十分機能出来るのを援助するサービスであって、これにはカウンセリング、送致、また代替的な生活上の設備の開発を意味している。また「ヒューマン・サービス」の体

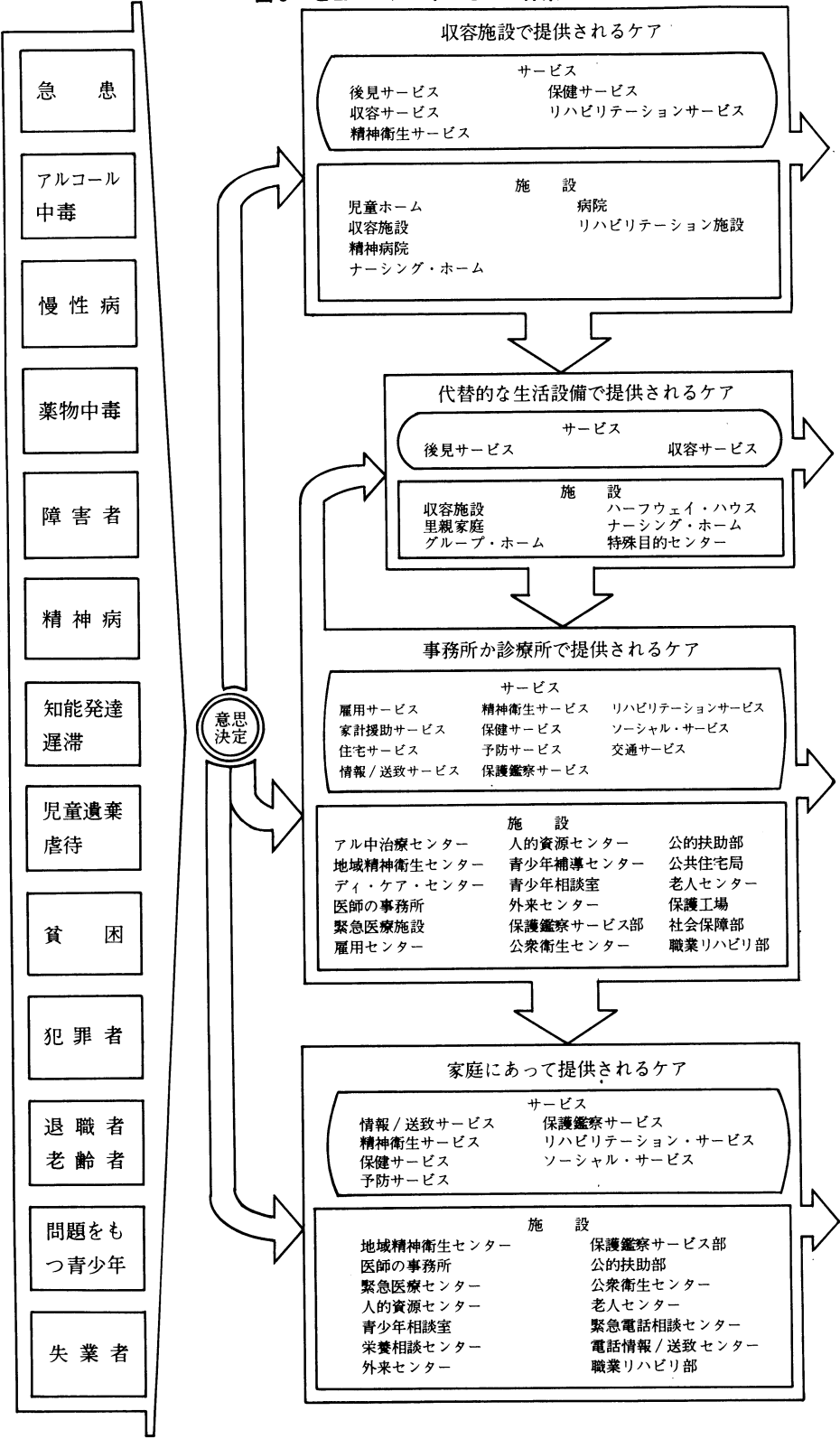
25) Robert F.Kronick, *Human Services : Methods and Policies*, Ginn Custon Publishing, 1982, p.3.

26) C.Clifford Attkisson and Anthony Broskowski, "Evaluation and the Emerging Human Service Concept," in Attkisson et. al. ed., *Evaluation of Human Service Programs*, Academic Press, 1978, p.20.

27) Mehr, *op. cit.*, pp.13-14.

28) The Council of State Governments, *Human Services : A Framework for Decision-Making*, 1975, p.2.

図3 ヒューマン・サービスの体系²⁹⁾



29) Ibid., p.3.

系として多様なものがあげられており、後述するパーソナル・ソーシャル・サービスと考えるべきものがあるなど明らかに概念の未発達があるが、これは時期からみてやむを得ない。すなわち、それぞれ問題をもつクライアントに対して、以上の視点から問題に対応する多様なサービスが体系化されるが、パーソナル・ソーシャル・サービスとはこれらのサービスのうち個別的な側面を強調するための創発的な概念だからである。したがってここで重要なことは、対象となるクライアント集団とケアの体系を整理することによって、いかにクライアントの生活ニードにふさわしいサービスを系統的に提供するか、という視点である。

以上のように概念化され、また体系化されるヒューマン・サービスはどのような信条あるいは価値観にもとづいているのであろうか。これには人間の尊厳性と可能性の認識と同時に科学への期待が内包されている。すなわち2つの側面を考えなければならないであろう。1つは「対象」である。クライアントあるいは一般に「人間」をどう認識するかというヒューマン・サービスの基本的な視点である。

1. 人間 (man) は相互の権利と義務をもった社会的動物である。

2. 個人の福祉は他の人の幸福と関連した結びついている。

3. 人間 (human beings) は内在的な価値をもっており、また固有の可能性を開発する能力をもっている。

4. 人間と社会は科学的方法で統合し包括化することが出来る。

5. 人間と社会は変革への能力をもっていると認識される³⁰⁾。

もう1つは実施の「主体」の側面である。機関あるいはワーカーをどう認識するかという、ヒューマン・サービスをすすめていく基本的な立場、イデオロギーである。

1. サービスの体系的統合

2. 包括性と責任性

3. 生活上の問題として定義されたクライエン

トの困難

4. 援助活動の一般的特性

5. クライアントに対するサービス提供者の責任性³¹⁾

ヒューマン・サービスは貧困者に限らず多様な個人的な生活上の問題をもった人々に対して提供される、所得維持、保健、住宅、雇用および教育に関連する諸サービスの体系である。したがってこれらのサービスを制度として体系化する枠組、基本的視点がことに重要である。通常、社会的存在としての人間という観点からその生活援助のためのサービスの体系化が図られるが、その体系のみならず運営、あるいはクライアントからすればこれらのサービスの利用、アクセスが重要になるのはいうまでもない。そこでこれらの共通、普遍的なサービスに加えて、これらのサービスを調整し、補充する個別的、選択的なその他のサービスが不可欠となる。これが次の検討課題である。

Ⅲ パーソナル・ソーシャル・サービスの概念

Ⅲ-1 パーソナル・ソーシャル・サービスのプログラム

カーンは伝統的なソーシャル・サービスの5つの領域に加えて「その他のソーシャル・サービス」をあげている。この「その他のソーシャル・サービス」が第6番目のソーシャル・サービス(ヒューマン・サービス)、すなわち共通のヒューマン・サービスを補充するものとしての対人的なヒューマン・サービスであって、これが現在重要なサービス体系と考えられているものである。「このシステムは、すでに生活水準の重要な要素であるが、今まで殆ど注意が払われてこなかった。これは行政的、組織的未発達のせいであり、(中略)十分満足しうる用語がないために、この6番目のソーシャル・サービス・システムを英国の名に従って『パーソナル・ソーシャル・サービス』あるいは『ジェネラル・ソーシャル・サービス』と呼ぶこ

30) Kronick, *op. cit.*, p.15.

31) Attkisson, *op. cit.*, pp.16-17.

とにしよう。』³²⁾

彼によればパーソナル・ソーシャル・サービスとは次のようなサービスを指している。これらは一部のものにすぎないが、一般によく知られているものであり、●また殆どのところで実施されているサービスである。

児童福祉（養子，里親などを含む）
 家族サービスとカウンセリング
 老人への地域サービス
 老人への保護サービス
 家政とホーム・ヘルプ
 コミュニティ・センター
 デイ・ケア
 児童，障害者，老人などへの職業キャンプ
 情報提供と送致プログラム
 集団給食と配食サービス など³³⁾

アメリカ公共福祉協会のソーシャル・サービス委員会は1977年、「パーソナル・ソーシャル・サービスに関する政策方針」を出した。これによれば、パーソナル・ソーシャル・サービスは、もしそれが無視されるなら個人や社会にとって望ましからざる結果をもたらすと考えられる、人々に顕著な影響を与えている社会的問題や状態に向けられるものである。そしてこのサービスは次のものを含んでいるが、これらに限定されるものではない。前述のカーンによるリストと重複するが、パーソナル・ソーシャル・サービスの性格を理解するために敢えてとりあげる。

児童ケア・サービス
 児童，成人の保護サービス
 里親養護を受けている人へのサービス
 家庭運営と維持に関するサービス
 成人へのデイ・ケア・サービス
 職業訓練
 雇用サービス
 情報提供と送致
 カウンセリング・サービス など³⁴⁾

アメリカ社会保障法タイトル XX (1975) は、社会保障法による従来のヒューマン・サービスの再編を図るものであった。すなわちヒューマン・サービスを補完するものとして、サービスをクライアント個々の問題解決のために役立つ、また彼が利用出来る個別的な、対人的なヒューマン・サービスを体系化しようとするものであった。後述するように、タイトル XX に基づくサービスの体系からみて、一般的なヒューマン・サービスの制度として確立されているサービスに並んで、創発的な第 6 番目のヒューマン・サービスとして位置づけるのは妥当であろう。タイトル XX は実際の運営上、さまざまな課題をかかえているが、このサービスの方向こそ現行諸制度の中で、制度的社会福祉（Ⅱ）で考察した社会福祉の機能を果たすものであると期待されるのである。

タイトル XX は既に検討したように、自立，自足，児童と成人の保護，コミュニティや家庭を基盤にしたケア，および施設ケアを目標とするものであって、各州の多様なサービスをすすめていくための連邦の一括交付金を規定したものである。「タイトル XX のプログラムでは40のカテゴリーのソーシャル・サービスが明確にされている。これらはしばしばパーソナル・ソーシャル・サービスとされているものであり、これらのサービスを保健，住宅，教育，およびその他のヒューマン・サービス機関によって提供されるサービスとを区別する，英国が採用した用語である。合衆国では利用できるソーシャル・サービスのタイプと質は州および地方間で差異がある。」³⁶⁾

筆者は DHHS の全米10地区から任意にそれぞれ 1 州を選び、各州で実施されているタイトル XX にもとづくサービスを整理してみた。サービスの定義は確立されたものではなく、また各州のサービス計画に基づいてそれぞれの事情に応じたサービスを予算の範囲内で実施出来ることになっているから、呼称は内容に照らして必ずしも厳

32) A.J.Kahn and S.B.Kammerman, Social Services in International Perspective: The Emergence of the Sixth System, Transaction Books, 1980. p.1.

33) Ibid., p.4.

34) Committee on Social Services, "Policy Statement on Personal Social Services, Public Welfare, vol.35-2, 1977. p.32.

35) 拙稿,「アメリカ社会福祉政策の動向—社会保障法タイトル XX の検討—」, 社会学部紀要, 46号, 昭58.

36) N.Gilbert, H.Miller and H.Specht, An Introduction to Social Work Practice, Prentice-Hall, 1980, p.10.

表2 タイトルXXによるサービス³⁷⁾

STATES	MAINE	NEW YORK	MARYLAND	SOUTH CAROLINA	MICHIGAN	TEXAS	KANSAS	WYOMING	CALIFORNIA	ALASKA
Abuse and Neglect Reporting, Investigation and Prevention							○			
Adoption		○	○	○	○		○	○		
Advocacy	○									
Adult Life Skills Training							○			
Alternate Care Services							○			
Alternative Living Plan Services						○				
Alternate Placement and Management for Adults				○						
Case Study / Review	○									
Case Supervision / Management	○				○	○				
Child Development Services				○						
Communication Services for Deaf	○									
Community Based Counseling for Adults				○						
Community Home Care			○							
Community Residential Treatment	○									
Comprehensive Alcoholism and Alcohol Abuse Prevention Treatment, and Rehabilitation Service			○							
Comprehensive Community Mental Health			○							
Comprehensive Services for Mentally Retarded Individuals			○							
Comprehensive Services to Drug Addicts and Abuses			○							
Comprehensive Services to Juveniles			○							
Counseling	○			○	○			○		
Court Social Services	○									
Day Care for Adults			○	○			○			
Day Care for Children		○	○		○	○	○	○	○	
Day Care for Elderly	○									

37) MAINE, Dept. of Human Services, Proposed Social Services, Oct.1, 1981—Sept.30, 1982.

NEW YORK, Dept. of Social Services, Update to the Comprehensive Annual Social Services Program Plan, Oct. 1, 1980—Sept. 30, 1981.

MARYLAND, Dept. of Human Resources, Title XX Comprehensive Annual Services Plan, July. 1, 1981—June. 30, 1982.

SOUTH CAROLINA, Dept. of Social Services, Title XX Comprehensive Annual Services Program Plan, July. 1, 1981—June. 30, 1982.

MICHIGAN, Dept. of Social Services, Proposed Michigan Annual Title XX Services Plan, 1981—1982.

TEXAS, Dept. of Human Resource, Title XX Social Services Comprehensive Annual Services Program Plan for Texas, Oct. 1, 1980—Sept. 30, 1981.

KANSAS, Dept. of Social and Rehabilitation Services, Final Comprehensive Social Services Plan, July. 1, 1981—June. 30, 1982.

WYOMING, Dept. of Health and Social Services, Annual Report of the Department of Health and Social Services, July. 1, 1979—June. 30, 1980.

CALIFORNIA, Dept. of Social Services, Title XX Comprehensive Annual Services Program Plan, July. 1, 1981—June. 30, 1982.

ALASKA, Dept. of Health and Social Services, Final Comprehensive Annual Social Services Plan, 1982—1984.

Developmental Services for Handicapped and Disabled Children				○						
Diagnostic Treatment Services for Children									○	
Emergency Family Services						○				
Education / Training	○	○			○				○	
Employment-Related Service		○			○	○			○	
Family Building and Support							○			
Family Care Services						○				
Family Plannning	○		○		○	○			○	○
Family Protection Act-Demonstration									○	
Family Violence Service						○				
Foster Care for Adults		○	○				○	○		
Foster Care for Children		○	○					○		
Health-Related Services		○	○		○	○			○	
Home Delivered / Congregate Meals			○	○		○				
Home Evaluation and Supervision				○						
Home Help						○				
Homemaker / Chore	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
Home Management and Other Functional Educational Services		○							○	○
Housing Referral Services		○			○				○	
Information and Referral		○	○		○		○	○	○	○
In-Home Supportive Services									○	
Investigation / Intervention Services					○			○		
Legal Referral Service			○					○	○	
Living Skills Development				○						
Money Management Services					○					
Multi-Purpose Senior Centers			○							
Nutrition Services	○						○			
Out-of-Home Care Services for Adults									○	
Out-of-Home Care Services for Children									○	
Permanent Planning Services						○				
Placement Services					○					
Preparation and Placement	○									
Preventive Adults		○								
Preventive Children		○								
Preventive Community Services						○				
Preventive Services for Adults		○	○	○		○			○	○
Preventive Services for Children		○	○	○		○		○	○	○
Recreation / Socialization	○			○				○		
Residential Services for Adults							○			
Residential Services for Children							○			
Residential Camping			○							
Resource Development							○			
Services to Adults Institutions			○							
Services to Adults in (Non-Aged)			○							
Services for Children with Special Problems									○	
Services for Disabled Individuals									○	
Services to Alleviate or Prevent Family Problems									○	
Services to County Jail Inmates									○	
Services to Families			○							

福祉」の意味である。これについて次のごとく説明している。

「社会福祉サービス (social welfare services) は、国家政策の手段となり得るものであり、高齢者が社会的機能を最大限に発揮できるのを目標とすべきである。これらのサービスは、高齢者が積極的で有益な市民として、可能な限り自宅とコミュニティにおいて自立した生活を送れるようにするために、コミュニティに基礎をおくべきであり、彼らのために広範な予防的、治療的、開発的サービスを提供すべきである。」⁴¹⁾

ここではサービスの内容について具体的には説明されていないが、他の分野として健康、住宅、所得保障、雇用および教育、すなわちヒューマン・サービスがとりあげられていること、そして上の説明の意味に照らして、ここでとりあげている社会福祉サービスとはパーソナル・ソーシャル・サービスを意味していると理解されるであろう。

パーソナル・ソーシャル・サービスが果たす、また果たすべき機能は非常に多様なものとなることが期待される。基本的にはコミュニティを基盤とした自助、自立のためのサービスであり、人々の生活に顕著な影響を与えている社会問題や状態に向けられるであろう。

カーンらによればパーソナル・ソーシャル・サービスの課題は次の諸点であり、パーソナル・ソーシャル・サービスはこれらの課題のうちの1つあるいはそれ以上のものに向けられる。

1. 社会化と発達
 2. サービスや権利の情報提供とアクセス
 3. 基本的な社会的ケアと援助の提供
 4. 代替的な家庭や在宅ケアの手配
 5. 問題解決の援助、カウンセリングやガイダンスの提供
 6. 相互扶助、自助などの支持
 7. 多様なプログラムやサービスの統合
 8. 統制と制御⁴²⁾
- ヒューマン・サービスを補完するものとして、

個人の個別事情に対応したきめ細かなサービスであるパーソナル・ソーシャル・サービスであるから、その種類は多様化、拡大化していくことが予想される。タイトル XX に示されたサービスの種類は額面通りでみると1300種以上にものぼるといふ。多様なサービスを選択肢として用意するのはパーソナル・ソーシャル・サービスの要件であるといえるが、しかしいうまでもなく無原則になされるものではない。パーソナル・ソーシャル・サービスのシステム構築の原則として次のものが示される。

普遍性 (Universality)

責任性 (Accountability)

整合性 (Coordination)

円滑な政府関係 (Intergovernmental relations)

財源調達の可能性 (Funding)

評価 (Evaluation)⁴³⁾

社会福祉システムは社会生活上の基本的な制度である家族、宗教、経済、政治それぞれのシステムを補完するものとして新しく生れた制度であった。同様にパーソナル・ソーシャル・サービスは社会福祉システムの構成要素であるヒューマン・サービスを補完するものとして創出された、さらに下位のシステムであるといえよう。システムの機能を円滑にするために新たな下位システムが創出される。こうした複雑さが増大していけば一種の危機状況、硬直化が懸念される。したがってこの社会福祉システムは、基本的に社会的存在としての人間の生活上のニーズを充足すべく設計されているのであるから、柔軟性をもたせることが最大、不可欠の要件となるであろう。すなわち、これが一般的制度、専門分業化された制度とは異なる社会福祉の制度として、その固有性を維持していくことに他ならないからである。「社会関係」というのは可変的、あるいは相対的なものであるから、これに介入するということは、柔軟性をもたざるして遂行し得ないであろう。

41) Ibid., p.69.

42) Kahn and Kammerman, *op. cit.*, p.5.

43) Committee on Social Services, *op. cit.*, pp.32-33.