

社会福祉政策とは何か？ — 社会福祉原論からの考察 —

What is Social Welfare Policy?
— Considerations from the Principles of Social Welfare —

鶴野 隆浩 *TSURUNO Takahiro*
(教育学部)

はじめに

社会福祉学とは何かという議論は長く続いてきた。古くは政策論対技術論という形での議論もあったが、現在では「政策＝ソーシャルポリシー」と「技術＝ソーシャルワーク」というカテゴリーに必ずしも縛られず、政策と技術が関連しながら社会福祉学は構築されているというのが一般的な理解になっている。しかし、「政策と技術の関連」を社会福祉学の本質に遡って突き詰めていくと、「社会福祉学」に固有の政策とは何か、固有の技術とは何かというところに突き当たる。ここで、社会福祉学は学際的な学問であるということとなり、社会福祉学固有の政策や技術は存在しないということになるのであろうが、少なくとも社会福祉学固有の「価値・規範」は存在するはずである。そしてその固有の「価値・規範」に根ざした「技術＝ソーシャルワーク」については盛んに語られている。一方、三浦理論登場以降の社会福祉学では、「政策＝ソーシャルポリシー」はドイツ流の社会政策のくびきから解き放たれ、盛んに語られてはいるが、社会福祉学固有の「価値・規範」に根ざした「政策＝ソーシャルポリシー」（ここでは仮に「社会福祉政策」と名付けることとする）については明確に語られてこなかったように思える。そこには、いわゆる岡村理論といった「固有論」が基本的には政策を排除した形で構成されていた経緯もあるのかもしれない。本稿では、社会福祉学とは何かという本質論を語る上では避けて通れない、社会福祉学における政策の位置づけについて、これまでの議論を整理した上で、社会福祉学としての政策＝社会福祉政策とは何かについて考察していくこととする。

1. 「社会福祉政策」の現状

(1) 社会福祉における「政策」と「実践」

日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会「報告 大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 社会福祉学分野」という極めて重要な報告の中では、「社会福祉政策」は大きな位置づけをされている（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015）。以下、この参照基準を見ていくこととする。まず、社会福祉学が対象とする社会福祉についてこのように記載されている。

「社会福祉学が対象とする『社会福祉』とは、人々が抱える様々な生活問題の中で社会的支援が必要な問題を対象とし、その問題の解決に向けた社会資源（モノやサービス）の確保、具体的な改善計画や運営組織などの方策や、その意味づけを含んだ『社会福祉政策』（以下、政策と略す）と、問題を抱えた個人や家族への個別具体的な働きかけと、地域や社会への開発的働きかけを行う『社会福祉実践』（以下、実践と略す）によって構成される総体である」（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015: 1）とされ、社会福祉は社会福祉政策と社会福祉実践から構成されるものと明記している。ここでいう社会福祉とは実体としての社会福祉のことである。そして、「実体としての社会福祉を、政策と実践に分け、これらが相互に関連するシステムとして捉えるのが社会福祉学の固有の視点の第一である」（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015: 3）としている。続いて、「第二の視点は、この政策と実践の関連システムとしての社会福祉の実体を、これを貫く価値や規範とともに把握することである」（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015: 3）としている。つまり、実体としての社会福祉を政策と実践の関連システムとして捉えたとともに、その実体としての社会福祉を「価値・規範」と一体として捉えるところに、社会福祉学の固有性を見ている。「『社会福祉学』は第一に、以上のように形成されてきた社会福祉の政策と実践の『現実（実体）』を対象とし、なぜそのような現実（実体）が存在するかを、その矛盾も含めて系統的に追究する学問である。また第二に、多様な個人の幸福の追求を支える、誰にとっても生きやすい社会の幸福を追求するためのあり方を提起する学問である」（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015: 2）としており、「こうして、社会福祉学の学問としての固有性は、政策と実践の関連システムの把握と、実体と価値との関係の追究という、二段構えの複眼的視点に立つことであるといえよう」（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015: 4）とまとめている。実体と価値との関係という観点から、まさに社会福祉学が問題解決の学であることを宣言しているとも言える。

より細かく見ていくと、社会福祉政策を「社会の変化の中で生じている多様な自助の困難を示す課題に対する社会の政策」（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015: 2）とし、社会福祉実践を「個別具体的な援助や、地域や社会における新たな社会資源を開発する実践」（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015: 2）としている。そして、「社会福祉が実現すべき価値を提起し、それを具体化するための政策や実践を設計するための科学」（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015: 2）としているように、政策の設計、実践の設計の双方が含まれた形となっている。だが、政策と実践の関連を強調する中で、政策設計が価値に基づいて誰によってどのように展開されるのかは明らかではない。

この点を明らかにするために、社会福祉士養成教育における政策と実践の関係を黒木邦

弘の整理に基づいて見ていくこととする。まず黒木は、「社会福祉学の『価値』を『専門職行為を実現する価値』（内在的価値体系）と『専門職行為に影響する価値』（外在的文化的価値）と規定」（黒木 2015: 4）する。その上で、1988年に通知された社会福祉士養成のための「社会福祉原論」と「社会福祉援助技術論」の教育目標を取り上げ、「『社会福祉原論』と『社会福祉援助技術論』を学ぶ側から言えば、社会福祉の理念は援助行為の学びの前提であり、同時に社会福祉サービスを理解する前提といえる。つまり、『社会福祉原論』と『ソーシャルワーク論』の教育目標では、社会福祉の理念、すなわち『価値』を媒介に双方の科目を概念的に行き来する思考を身につけることを目指す。価値を巡る『両義性』は、専門職として『専門職行為を実現する価値』（内在的価値体系）に規定されながら、同時に所属する専門機関の目的及び所属する専門機関を規定する制度という『専門職行為に影響する価値』（外在的文化的価値）との間の揺らぎを意味する」（黒木 2015: 5-6）と説明する。内在的価値は福祉の価値であり、専門職業価値である。社会福祉サービス体系は教育内容としては入るが、政策そのものと専門職業価値とは直接つながらない。政策は、内在的価値に影響を与える社会的価値＝外在的文化的価値として、社会福祉の外から入るイメージで捉えられる。

2007年の社会福祉士及び介護福祉士法の改正によって、「社会福祉原論」は「現代社会と福祉」に移行した。「現代社会と福祉」では、社会福祉の価値についての部分は短くかつ抽象度を高めるものとなり、教育内容の大半は「福祉政策」に関するものとなった。黒木はこれを「何より重要なのは、社会福祉学を構成する教育目標における『価値』概念の位置づけの変更である。従来の教育目標は、『福祉価値』と『専門職業の価値』といった内在的価値体系を軸にした構成で学習が進められた。今回の改正では、『社会的価値』がより強化され、制度に依拠した支援過程が例示されるなど外在的文化的価値体系重視で学習が進められる懸念がある」（黒木 2015: 7）としている。その後の改正で「現代社会と福祉」は「社会福祉の原理と政策」へと変更された。従前通り、福祉政策が教育内容の多くを占めており、「外在的文化的価値体系重視」の方向は基本的に変わっていないように見える。一方、「今回の新カリキュラムでは、ソーシャルワーク専門職養成教育の内容として、あらためて社会福祉の思想・哲学・理論・歴史といった原理的内容が本科目で明確に位置づけられることとなった。その内容は、社会正義、人権擁護、多様性の尊重などの実現を志向するソーシャルワーク専門職およびその実践と深い関係にあることはいうまでもない」（日本ソーシャルワーク教育学校連盟 2021: はじめに）と書かれているように、「思想・哲学・理論・歴史」に割かれる部分は大幅に増えた。だが、抽象度がより一層高くなったとともに、「社会福祉の原理と政策」における原理「と」政策をつなぐものが何なのか不透明なままのように思える（鶴野 2021: 19-20）。政策が外在的だとすると、内在的価値からダイレクトに政策を生み出すルートは見出せない。「『制度』を超えた『自在性に富む援助』を展開し、『社会的価値』を刺激し、『政策』に影響を与えることへの期待で

ある」（黒木 2015: 13）、「個別具体的な援助だけでなく、地域社会への開発的な働きかけによって、人を動かし地域を変える実践をソーシャルワーク実践事例として蓄積することである」（黒木 2015: 13）という形で、ソーシャルワーク実践+制度を媒介しつつ、制度を超えた自在性に富む援助を志向する（→社会的価値を刺激→政策に影響を与える）、地域における開発的支援を重視するということは、やはり政策は社会福祉実践の外側に位置し、政策へは個別実践で影響を与える、政策がインフォーマルサービス拡充志向を強める中で開発的機能を強化する、ということにしかならないのであろうか。

(2) 「政策」と「実践」の連関

参照基準と黒木の「内在的価値と外在的価値」を踏まえると、以下のように整理できる。社会福祉実践と社会福祉政策が区分され、両者は社会福祉学の研究対象とされるとともに、連関することで社会福祉の価値が具現化されていくこととなる。だがその連関は、社会福祉政策は社会福祉実践を規定するとともに、社会福祉政策は社会福祉実践からフィードバックされるべきものという形での連関ということになる。社会福祉政策は実体としての社会福祉を構成する要素だが、社会福祉実践のように具体的な社会福祉の価値に基づいた政策設計の姿が見えにくい。この点を踏まえて、実体と価値・規範の関係に入る。社会福祉が対象とするのは社会福祉政策・社会福祉実践であるが、社会福祉は社会問題を前提とする。その社会問題とは個々人の生活問題であり、かつ社会全体の問題である。つまり、個々人の生活問題と社会問題が重なり合うものを対象とするのが社会福祉（この時点で価値・規範が入っている）ということになる。そして、個々人の生活問題の発見や相談といった社会福祉実践が社会福祉政策に影響を与え、社会福祉政策は制度となって社会福祉実践に影響を与えるという構図になる。一方で社会福祉実践は、政策が切り捨てた問題を何とかする実践（補充性・先導性）、政策にフィードバックする実践（開発性）となる。実体と価値・規範との関係を追究するという社会福祉学の立場からすれば、「価値・規範」に照らして「政策の問題を明らかにする」「政策を変えさせたり・作らせたりする」「政策がなければその分何とかする」のが社会福祉実践であるということになる。

まとめると、社会福祉政策は社会福祉実践と並列するものであり、実体としての社会福祉を構成するものである。「価値・規範」に直接基づいて社会福祉実践は行われるが、社会福祉政策は必ずしもそうあっておらず（社会福祉実践との連関という位置づけ=社会福祉実践を通すことによって政策に影響を与えるという構図）であり、社会福祉の「価値・規範」に直接基づいた政策立案による社会福祉政策の構築、という論理にはなっていないと考えられる。

2. 政策と実践を統合した社会福祉学

(1) テキストにみる社会福祉政策

それでは具体的に、社会福祉士養成カリキュラムの中で、理論・政策に該当する指定科目「社会福祉の原理と政策」の中身を見ていきたい。標準的なテキストとして、日本ソーシャルワーク教育学校連盟編『最新社会福祉士養成講座・精神保健福祉士養成講座 社会福祉の原理と政策』を取り上げる（日本ソーシャルワーク教育学校連盟 2021）。第4章「福祉政策の基本的な視点」は堅田香緒里によって執筆されている。堅田は武川正吾の「狭義の福祉」と「広義の福祉」の概念を用いながら、狭義の福祉を対象とする福祉政策を「社会福祉政策」としている。具体的には、「社会福祉法に定められているような社会福祉事業に関連する公共政策」（堅田 2021: 112）としている。そして、広義の福祉を対象とする福祉政策を社会政策とほぼ同義であるとする（堅田 2021: 112）。つまり、福祉政策のうち、広義の福祉を対象とするものが「社会政策」とほぼ同じ、狭義の福祉を対象とするものが「社会福祉政策」とされ、welfare（狭義の福祉）から well-being（広義の福祉）へという普遍的な福祉の時代において、社会福祉政策は選別的な福祉の意味合いで使っている。

ここで堅田が引用しているのは、「社会福祉の原理と政策」になる前の指定科目である「現代社会と福祉」の中での武川の定義である。武川は狭義の福祉を「『社会的に弱い立場にある人びとが自立した生活を送れるように援助や支援をすること』といった意味であり、広義の福祉とは、『社会的に弱い立場にあるかどうかは別として、人々の幸福のこと』を意味する」（武川 2014: 78）とする。そして、「広義の福祉政策～広義の福祉を実現するための公共政策～社会政策」「狭義の福祉政策～狭義の福祉を実現するための公共政策～社会福祉政策」（武川 2014: 78）とした上で、後述する古川孝順の新しい「福祉政策」概念にも触れつつ、「社会政策（＝広義の福祉政策）＞福祉政策＞社会福祉政策（＝狭義の福祉政策）」と図式化している（武川 2014: 79）。全体像として見れば、まず公共政策があり、公共政策は秩序維持政策、経済政策、社会政策から構成される。一方、あいまいに使われている「福祉政策」概念を整理し、広義の福祉を対象＝すべての人の福祉を実現するものを広義の福祉政策とし、社会政策とほぼイコールと捉える。一方、狭義の福祉を対象＝社会的弱者などへの支援を狭義の福祉政策とし、これを社会福祉政策とする。

(2) 古川が社会福祉学の対象とする社会福祉

上記で紹介した社会福祉士のテキスト「社会福祉の原理と政策」「現代社会と福祉」の理論ベースとなっているのは、現時点で社会福祉学の一つの到達点と言える古川孝順の枠組みである。古川は社会福祉を以下のように定義している。「社会福祉とは、現代の社会において社会的にバルネラブルな状態にある人びとにたいして社会的、公共的に提供される生活支援施策の一つであり、人びとの自律生活を支援し、その自己実現と社会参加を促

進するとともに、生活協同体としての社会の保全、存続、発展に寄与することを目的とする施策の体系である。より具体的には、社会福祉とは、生活上に不安、困難、支障のある人びとの自律生活と生活協同体を支援することを目的に、国、自治体、民間の組織や団体、さらには市民によって提供される生活支援の政策、制度、援助であり、それらを支え、方向づける専門的な知識や技術の総体である」（古川 2021: 7）。社会福祉学については、「社会福祉学の基軸は、人びとの自律生活、生活協同体とはいかなるものであり、それはどのようにして支援され、確保され、維持発展させられるかを不断に追求し、明らかにすることにある」（古川 2021: 32）とした上で、「社会福祉学研究の位相とレベルという観点からいえば、課題設定、実態の把握、施策の設計、施策の展開が社会福祉学研究の位相となる。これらの位相は、それぞれ政策、制度、援助というレベルにおいて交錯し、そこに研究のフォーカス、分野が形成される。社会福祉学の研究は、実態的には、それらのフォーカスにおいて展開されている」（古川 2021: 32）とする。ここでポイントとなるのは、政策、制度、援助という三つがそれぞれレベルとして設定されている点である。この三つはそれぞれがバラバラに存在した上で社会福祉を構成しているわけではない。古川は「社会福祉の三位一体構造」として、「政策と援助の亀裂を、供給体制論＝制度（運営）システム論をブリッジにして乗り越え、社会福祉の全体を『政策（策定）システム』にはじまり『運営（制度）システム』、そして『援助（実践）システム』にいたる一連の過程として三位一体的に認識するという方向性」（古川 2021: 58）を提起している。社会福祉の本質を「自律生活」と「生活共同体」の維持存続、発展を支援する活動と捉え、そこを基軸に政策、制度、実践を一体的に捉えている。こうした古川の枠組は「社会福祉の原理と政策」のテキストにも反映されており（日本ソーシャルワーク教育学校連盟 2021）、その前身である「現代社会と福祉」のテキスト（社会福祉士養成講座編集委員会編『新・社会福祉士養成講座 現代社会と福祉』）において、古川自らがわかりやすく執筆している（古川 2014a, 2014b）。そこで、以下、この古川執筆のテキストに沿って見ていくこととした。

(3) 古川による社会福祉政策の位置づけ

古川は「結論を先取りしていえば、本書においては、社会福祉を社会政策を構成する多様な個別施策（以下、これら社会政策を構成する個別の施策を社会サービス〈ソーシャルサービス〉と呼ぶことにする）の一つであって、しかも他の社会サービスのいずれにも吸収され得ない独自の領域とアプローチをもつ固有な施策の体系として把握する」（古川 2014a: 6）と、社会福祉のL字型構造を提起している。「L字型構造とは、そのような社会福祉にみられる固有性をアルファベットのL字の形状に模したものであり、L字の縦軸の部分は社会福祉が一般社会サービスと区別される領域に、横棒の部分は一般社会サービスと重なり合う領域に相当している」（古川 2014b: 41）とする。まずL字型のLの縦部分

である。社会政策を構成するものとして、社会福祉、人権擁護・後見制度、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、少年・家事審判制度、更生保護、住宅政策、まちづくり、をあげている（古川 2014b: 39）。これらは社会政策から縦に繋がっている13の社会サービスであり、社会福祉も社会政策を構成する多様な社会サービスのひとつとして位置づけられている（縦軸としての位置づけ）。次にL字型のLの横部分である。これは社会福祉が社会政策を構成する他の12の社会サービス（一般社会サービス）と横に交わる部分であり、「一般社会サービスと先導的、補足的に交錯する部分からなる特有の領域ならびにそれらに照応する独自のアプローチ」（古川 2014a: 7）を指す。この一般社会サービスと交わる部分に社会福祉独自の領域が位置づけられる（横棒としての位置づけ）。このように領域として見れば、社会福祉は社会政策を構成する縦の部分と他の一般社会サービスと交わる横の部分から構成されることとなり（例えば教育と社会福祉が交錯する部分に位置する事業としては、各種障害児施設・学童保育・学校ソーシャルワークが例示されている）、武川が示したように、社会福祉政策は社会政策の中で狭義の社会福祉を意味しているように見える。

だが、古川は領域だけで社会福祉を社会政策の中に位置づけているのではない。整理すると、社会福祉＝「社会政策を構成する多様な個別施策のひとつ」（縦軸）＋「他の個別の施策に吸収され得ない独自の領域（先導的・補足的な領域）＋独自のアプローチ（個別性・包括性・総合性・媒介性・調整性という固有のアプローチ）」（横棒）、となるであろう。横棒は領域だけではなく、一般社会サービスを個別性・包括性・総合性・媒介性・調整性で捉えるというアプローチとしての固有性も持つこととなる（縦軸としての社会福祉という社会サービスにも当然、このアプローチは含まれる）。つまり、縦と横というL字型の構造は、社会政策を領域とアプローチの二面から捉える枠組みとなっている。固有のアプローチとして他の一般社会サービスと重なる部分（個別性・包括性・総合性・媒介性・調整性）を見れば、岡村理論をベースに構成されていると考えられる（岡村理論においては全体性・社会性・主体性・現実性が社会福祉の原理として掲げられている）。岡村理論は「基本的には」政策を含まない形で社会福祉の固有性を追究したものであり、古川は社会政策の中にアプローチという形で岡村流の固有性論を社会福祉として埋め込んだとも言えるのではないだろうか。となると、この部分は政策を補充する社会福祉実践を意味するものとも考えられる。とすると、古川は社会福祉を武川同様に狭義の社会福祉と位置づけるとともに、アプローチという形で社会福祉実践を一般社会サービスに位置づけたと考えられるのではないだろうか。

社会福祉政策とは何か？という問いに引き戻すと、社会福祉政策は社会政策の中で縦軸を中心とした領域、つまりは狭義の社会福祉を実現する政策として位置づけられているように見えるが、横棒のアプローチの側面から見れば、横のアプローチの固有性を持って、社会政策の中に社会福祉実践を位置づけているとも解釈できないだろうか。社会政策を構

成する縦軸のそれぞれは「施策」と呼ばれており、「政策」とは呼ばれていない。つまり、社会政策は様々な「施策」から構成されていることになる。古川は先に見たように、社会福祉を政策・制度・援助という三位一体的な施策システムと捉えている。「私は、これまで社会福祉がソーシャルポリシーとソーシャルワークという二つの側面をもちつつ、しかも統合された一箇の施策として存立しているという現実に着目し、その状況をそのままに理論的に把握する方法を探求することにこだわってきた」（古川 2012: 12-13）とし、施策の中に政策と実践を統合するという志向を持っており、「社会福祉政策」という言葉にこだわりは持っていないようである。L字型に戻すと、社会政策の中に社会福祉施策は縦軸としても横棒としても位置づけられており、かつ社会福祉施策は政策としても実践としても位置づけられている。横のアプローチとしての固有性は岡村理論をベースにしていることから推測されるように、社会福祉実践の意味が込められており、社会政策の中に政策と実践が統合された社会福祉施策が位置づけられている。古川は縦軸を社会政策の中に包含される領域としての社会福祉政策として位置づけており、その縦軸としての社会福祉政策（縦軸）に横棒としての社会福祉施策と他の施策が交わる部分を合わせて「福祉政策」と位置づけている（古川 2008: 187-189）。武川同様、社会福祉政策<福祉政策<社会政策、という図式になるが、横棒には領域だけではなく、アプローチの側面を取り入れている所が大きなポイントである。

(4) 小括

歴史的に見れば、政策論（孝橋正一を中心とする）と技術論の対立→政策論（ドイツ流の社会政策論）からソーシャルポリシーへ（三浦文夫の功績）→ソーシャルポリシーの中での福祉政策（広義と狭義）の位置づけ（武川正吾の功績）→L字型構造・社会福祉の三位一体構造による社会福祉施策の統合と社会福祉の固有性の再定義（古川孝順の功績）、という流れである。古川はこれまでの社会政策論と技術論志向の強い（固有論とも言われる）岡村理論をL字型の中に、つまりは実体としての社会福祉政策（古川は社会福祉施策という言葉を使う）と社会福祉実践を中心とする社会福祉の固有性をシステムとして統合させて

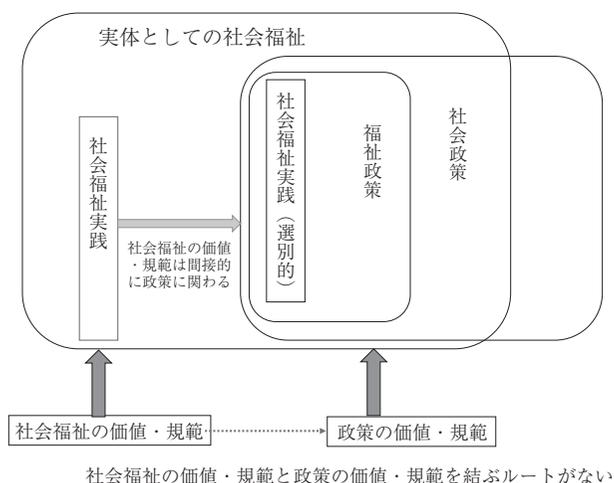


図1 実体としての社会福祉（筆者作成）

いる。

ここまでで言えることは、

- ①社会福祉政策は、厳密な定義が深く考えられていないが、普遍主義化の中で重要視されなくなってきている選別的な対象者に対応する領域として位置づけられている。
- ②社会福祉の価値・規範が政策に直接関わるルートが想定されていない。ルートは社会福祉実践を経るルートしかない。

ということになろう。以上が、社会福祉学における社会福祉政策の位置づけの現状である。社会福祉学は「価値」を最重要な要素とする規範科学・実践科学であるとうたいながら、社会福祉政策の「価値」については真正面から向き合っていないと判断せざるを得ない。

3. 公共政策から社会福祉政策を捉え直す

(1) 公共政策とは

それでは視点を変え、社会福祉政策の「価値」を深掘りするために、公共政策を参照することとする。武川は公共政策を「とりわけ政府（government）による政策のことをここでは公共政策（public policy）と定義する」（武川 2011: 151）とした上で、「主として秩序維持政策、経済政策、社会政策の3つに分けて考えることができる」（武川 2011: 154）とし、公共政策のひとつとして社会政策を位置づけている。なぜ公共政策を参照するのかといえば、公共政策では「価値・規範」が重要なものとして位置づけられているからである。公共政策は「公共的に対応すべき社会問題に対する解決策」（佐野 2021a: 15）と定義され、解決策には、問題解決の基本的な方針（理念的な方針＝目的）に関わる部分と、具体的手段（具体的な制度やルール、予算、サービス、実施組織など）に関わる部分の両方がある（佐野 2021a: 15-16）。問題解決の基本的な方針＝理念は、規範原理に支えられている。そもそも公共的に対応すべき社会問題とされる時点で、あるべき理念が想定され、それとのズレとして「問題」が認識される。またその「問題」が個人レベルではなく、「公共的」に対応すべきとも認識される。この2つのレベルであるべき姿としての理念型が想定されている。そして適切な手段を使って問題を解決するという意味で、「問題解決への意図という側面が強調される」（秋吉 2020: 27）。この点は、社会福祉実践において、社会福祉としての理念、例えば人格の尊厳保持、人権の尊重、自己決定・自立した社会生活の実現、社会参加、well-beingの促進などが実現されていない現状を認識したならば、その現状を理念が示す方向へと介入し、その実現を図るという営みと同じこととなる。一方社会福祉施策を社会福祉実践の方から眺めると、個別性つまり個人や家族のニーズを社会が解決すべきニーズとして認定しないと政策は発動しない。生活上のニーズが社会が解決すべきニーズ（社会的な生活支援ニーズ）に移行するロジックについて古川は、「社会的な生活支援ニーズは、①親族・知人・隣人などによるインフォーマルな生活支援サービス、市場による生活支援サービス、民間組織による生活支援サービスでは充足さ

れない場合、あるいはそれらが欠落している場合に形成される。社会的な生活支援ニーズは、②社会的な生活支援サービスが期待できる場合、あるいはそれが現在存在していない場合でも社会的な生活支援サービスの提供が必要であるという社会的な合意が成立する見込みがある場合に、それとして社会的に認知される」（古川 2005: 133-134）と述べている。社会福祉施策においては、この社会的合意は専門家によって「客観的」に判断されてきた傾向が強く、当事者主権の立場からの批判は強い。「福祉政策における必要判定をめぐるこうした状況に対しては、福祉を必要とする当事者たちから異議が申し立てられてきた。たとえば障害当事者たちは、障害者にとって何が必要かを最も深く理解しているのは、『専門家』などではなく障害当事者であり、それゆえ、『何が必要か』をめぐる判定が当事者抜きで行われることは望ましくない、と主張した」（堅田 2021: 117）という点である。公共政策も同様に「公共的に対応すべき社会問題」と認定されることで、具体的施策が検討されることになる。自由、平等、自立、依存といった価値概念は様々な意味で捉えることが可能であり、必ずしも両立するものではなく、時には対立する。社会福祉実践において、自立は経済的・身体的に他者に依存しないということではなく、自己決定を核におき、他者への依存を通して自立を実現するという考え方が一般化している。しかし、社会福祉施策の制度としての生活保護法や身体障害者福祉法などが想定している自立概念は、「生活保護に依存したままでも、利用者一人ひとりの個別性に沿った『自立』のための『支援』が用意されるようになった」（堅田 2021: 126）とは言え、介護保険制度も含め、あくまでも目指すべき「自立」は今でも経済的自立、身体的自立が中心に位置づけられている。このように、社会福祉実践から見れば、社会福祉の核となる理念が社会福祉施策としての社会福祉制度と相反していることが多く見られ、社会福祉の規範・価値から実体としての社会福祉政策が構築されているとは言い難い。

（2）公共政策と社会福祉

規範レベルから政策を分析する（規範的政策分析）場合、「①考慮すべき価値の列挙、②価値の定義と指標化、③政策との関連づけ、④諸価値間の重みづけ」の4つのステップを踏むとされている（佐野 2021b: 180）。考慮すべき価値には様々なものがある。村山皓は政策自体が持つ政策価値に注目し、「公共政策とは、人が尊厳を持って、自由で、幸福な、共に生きられる社会を目指して、社会の問題を解決するために、政府がとる技法である」（村山 2017: 26）と踏み込んでいる。しかし、人の尊厳・自由・幸福といった価値自体は多様な意味を持っており、自由と平等も対立する。小野塚知二は「全面的な社会化や国有化には傾斜せず、しかし、自由放任・市場秩序に委ねるものでもない中途半端な立場を貫こうとした社会政策学にとって、自由と介入・保護との最適の組み合わせを探ることが政策論の基本的論点であった」（小野塚 2011: 28-29）としている。様々な意味内容を持つ「価値」を改めて整理する必要がある。公共政策における価値は、①社会問題とする価

値、②解決方針としての価値、③規範原理としての価値、の3つのレベルにおいて常に問われ続ける。公共政策に関わる具体的な価値や規範について、佐野亘は「①社会全体の利益を実現すること、②個人の尊厳を保護し、正義を実現すること、③スポーツや芸術、自然や文化など、個人に還元できない社会的な価値を実現すること」（佐野 2021a: 29）をあげている。社会全体の利益と個人の尊厳保護・正義実現とは相反することもあるだろう。最大多数の最大幸福が社会全体の利益とされるならば、少数派の個人の尊厳は蔑ろにされる可能性がある。公共政策を支え、関わる価値には、社会福祉の価値と重なる部分もあれば、対立する部分もある。公共政策が社会問題を認定し、解決の理念的な方針・目的を示し、解決のための具体的手段を示すということであれば、プロセス自体は社会福祉のプロセスと同じとも言える。ただ、解決のための方針・理念を支える規範原理をも分析対象とする（規範的政策分析）、ここが価値・規範がア priori に設定されている社会福祉との違いとも言えるだろう。実体としての社会福祉施策は公共政策に内包され、実体と関連する社会福祉の価値・規範は、公共政策の規範の中にも含まれてくる。公共政策を古川・武川の図式に当てはめると、公共政策＞社会政策（広義の社会福祉政策）＞福祉政策（L字型の縦と横）＞（狭義の）社会福祉政策（L字型の縦）、ということになる（日本社会福祉学会編 2008; 武川 2011）。社会福祉において政策は重要な意味を持つが、「社会福祉の価値」と「政策を支える価値」との関連は深く追究されてきたとは言い難い。最大の論点となるのは、「個人の幸福追求に関連する施策がすべて社会政策になるのではなく、それらのうちで社会的に見て必要だと考えられるものが社会政策として実施されるべきだ、というのがここでいう必要の考え方である」（武川 2011: 22）という点（必要と価値との関連）を深く問うことであろう。社会福祉政策を実体・社会福祉実践との関連だけで捉えるのでは、「社会福祉の価値」と「政策を支える価値」とのつながりが見出だせない。社会福祉と政策を「価値」という同じレベルで捉え、中身を追究していくことが必要となる。

4. 政策と福祉の価値・規範との関係

(1) 社会福祉の価値と政策

改めて整理を行う。社会福祉政策は社会福祉実践と同様に、実体としての社会福祉を構成する。ここでいう社会福祉政策はあくまで実体であり、価値・規範に基づいたものではない。一方で、社会政策を包摂する公共政策において、価値や規範は重要な意味を持つ。ここに社会福祉の価値・規範が外在的にしか関われない（ソーシャルアクションルートや相談からの提言ルートに限定）というのが現状であり、また「社会福祉の価値」と「政策の価値」との関係も不透明である。

実体としての社会福祉は、参照基準で見たように、社会福祉実践（ソーシャルワーク）と社会福祉政策（ソーシャルポリシー）である。ソーシャルワークとソーシャルポリシーは社会福祉として同じ「社会福祉の価値」に基づいて展開されるのが本来自然と考えられ

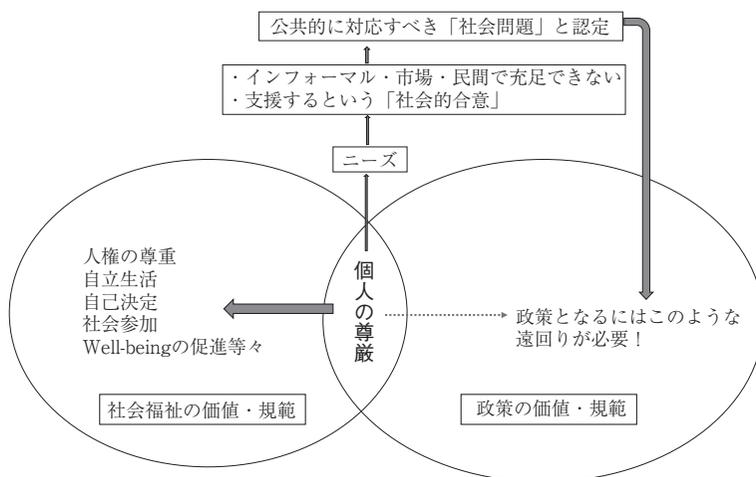


図2 社会福祉の価値・規範に基づく政策の発動（現状）（筆者作成）

る。社会福祉学の歴史的経緯を見れば、政策論対技術論、岡村の固有論、三浦文夫の経営論を経て、ソーシャルポリシー論が一挙に流入し発展する。しかし、三浦以降のソーシャルポリシー論は社会福祉学分野から内在的に生み出されたというよりは、福祉社会学分野から多く生み出されてきたと言えよう。そしてこれらソーシャルポリシー論の多くは、日本の社会福祉施策の大転換である「福祉関係八法改正」「社会福祉基礎構造改革」を理論的に支える論拠ともなる。政策に関わる論である限り、その背後には政策思想＝政策を支える価値があるはずである。しかし、社会福祉学は次々に進展する社会福祉施策の後追い感を強めることとなり、社会福祉の理論研究も停滞期に入る。社会福祉実践の有り様に大きな影響を与えたこれらの施策は、価値中立的な装いに見え、社会福祉の絶対的価値を相対化、システム化することによって、政策思想を政策技術論という形で曖昧化したとも言える。そしてその反発から、制度・政策の反福祉的価値を明らかにしようとする論も生まれた。一部では「政策＝新自由主義」という形で批判的にのみ捉える風潮も見られる。

しかし、本来、社会福祉の価値と一致する政策の価値もありうるはずである。政策と実践の両面から社会福祉が構成されるということを前提とするなら、社会福祉実践の価値にも沿う社会福祉政策を支える「政策の価値」とは何かを追究すべきではないだろうか。価値と価値との対立は激しい軋轢を生むが、価値と価値の対立から共通点を見出す作業が必要なはずである。社会福祉政策とは何かを明らかにする際、「社会福祉の価値」につながる「政策の価値」を明らかにし、実体としての施策に（内在的に）落とし込むことがポイントである。

(2) 人間の尊厳と人権

社会福祉の価値とは何か？ それは黒木の言う「内在的価値」であり「専門職業価値」

であると言えるが、その内容は並列的であり、それほど明確ではない。社会福祉士の倫理綱領において、「人間の尊厳」は原理の最初にあげられており（日本社会福祉士会 社会福祉士の倫理綱領）、社会福祉学分野の参照基準における社会福祉学に固有の能力においても、「個人の尊厳を重視し支援する能力」（日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015: 5）が最初にあげられている。このように「人間の尊厳」は社会福祉の価値において最重要項目である。社会福祉学における「人権」と「福祉の理念」の関係を整理した篠原拓也は、福祉の理念1 = 人間の尊厳（の保持）、福祉の理念2 = 人権（の保障） = 生存権および幸福追求権（の保障）、福祉の理念3 = QOL／自由／当事者主権／自立支援／エンパワメント／平等／反差別／共生／ノーマライゼーション／バリアフリー／ユニバーサルデザイン／ソーシャル・インクルージョン／参加／利他主義など、とした上で、「社会福祉学における〈人権〉とは、〈理念1〉を目的に、〈理念2〉を中心にして、〈理念3〉の観点からも表象されるものといえる」（篠原 2017: 3-4）としている。そして、社会福祉学における〈人権〉は、「自由権と社会権の混同——厳密にいうと、生活感覚から〈人権〉を捉え、理念化された生存権 = 生活権を中心にするために、国家からの自由である自由権と国家による自由である社会権が未分化の状態——があるのだろう」（篠原 2017: 8）とする。だからこそ、「尊厳ある生が損ねられていれば、そのことによって〈人権〉は損なわれている。そのような状況に対して社会福祉の必要を訴え、国家の怠惰や責任転嫁を糾し、改良を主張してきた社会福祉学にとって〈人権〉というのは『一般的な人権感覚』寄りに理解できる下地がある。というより福祉専門職とはその実践において生活者たる人々の一般的な感覚に寄り添って、共感したり代弁したりしていくべき存在なのかもしれない」（篠原 2017: 9）と、人権を理念的に捉え、個別具体的な場面から人間の尊厳を守っていくところに社会福祉学の特徴を見ている。

こうしてみると、人権は様々な要素から構成されているが、その根底には「人間の尊厳の保持」が「内在的価値」「専門職業価値」として存在すると考えられる。このことは、社会福祉の価値は、①個別具体的な社会福祉実践の営みから構築され、実現されているものであること、②尊厳は個人において具現化することから、究極的には「個人」に立脚して構築されていること、が言える。平たく言えば、社会福祉の内在的価値を体現する社会福祉実践は個人がスタートであり、内在的価値も個人に立脚したものであるということになる。一方、政策を支える思想はどうであろうか？ 先に見たように、公共政策を支える思想は、「①社会全体の利益を実現すること、②個人の尊厳を保護し、正義を実現すること、③スポーツや芸術、自然や文化など、個人に還元できない社会的な価値を実現すること」（佐野 2021a: 29）とされている。「個人の尊厳の保護」は価値の一つとして含まれているが、「社会全体の利益」「個人に還元できない社会的な価値」と並列されている。

結 論

古川・武川による「社会福祉政策」は、狭義の社会福祉への対応、つまりは選別された、社会からこぼれる「社会的弱者」のための福祉と位置づけられていた。その上で古川は、社会福祉施策が他の一般社会サービスと関わる部分を領域とアプローチから浮かび上がらせ（横棒）、「社会福祉政策」という（縦軸）と合わせて「福祉政策」の概念を提起した。この背景には、社会福祉施策が選別主義から普遍主義へと移行したとされていることがある。岩崎晋也は、普遍主義下の社会福祉のあり方を「新しい社会福祉」とし、『新しい社会福祉』を必要とする者は、一般的な市民から切り離された特定の『社会的弱者』ととらえることはできない。個別的支援へのニーズを有している人であり、そのニーズは誰にでも発生する可能性があるのである」（岩崎 2018: 224）ということから、「一般的な社会サービスとの関係では、それへの権利付与では、基本的ケパビリティの平等を実現できない具体的な他者に対して、個別的な援助を行うことが『新しい社会福祉』の役割である」（岩崎 2018: 235）としている。個別的な援助である限り、その根底にある一義的な価値は「個人の尊厳を守る」こととなる。実体としての社会福祉は、社会福祉政策と社会福祉実践から構成されているということが本稿の出発点であった。その社会福祉政策が旧来型・選別的福祉として位置づけられ、社会福祉が一般社会サービスの中に拡散されつつ限定されるという状況の中で埋没していくのは本来の姿とは思えない。福祉政策と社会福祉政策をあえて分けるのは、社会福祉にまつわる welfare の意味合いを well-being 時代に合わせて変えていこうとする意図があるのかもしれない。だが、「社会」が頭についていることの意味は大きい。

筆者はかつて「社会福祉の固有性はパースペクティブとしての固有性であり、そのパースペクティブは資本主義社会という社会認識と社会権に基づいた人権・人格の保障といった理念を根底にした上での社会生活の支援と社会改良というパースペクティブである」（鶴野 2016: 33）とした。「福祉政策」という言葉には「社会」が欠落しており、「社会政策」という言葉には「福祉」が欠落している。「社会」と「福祉」から構成される「社会福祉」は、個人の尊厳を守ること、それも「目指すべき社会像」の実現を図る営みを通して守るところに特徴がある。つまり、「個人の尊厳」を侵そうとするものこそ、様々な要素や視点から構成される「社会」とも言える。公共政策においても一つの価値として「個人の尊厳」は含まれている。望ましい社会を実現するために公共政策は実施される。社会福祉実践も個人の尊厳が守られ、権利が保障される社会をめざして活動している。ということは、社会福祉の価値・規範に基づいた営みは「社会改良と生活支援」の二つに展開される。図3のように、社会福祉の価値である「個人の尊厳＝望ましい社会」に基づいた「社会改良と生活支援」から、「社会福祉実践」と「社会福祉政策」が展開されるとする。社会福祉政策は、社会福祉固有のアプローチに基づいて、公共的に対応すべき「社会問題」に対処するものとする。社会福祉政策は社会福祉の価値・規範に基づいて

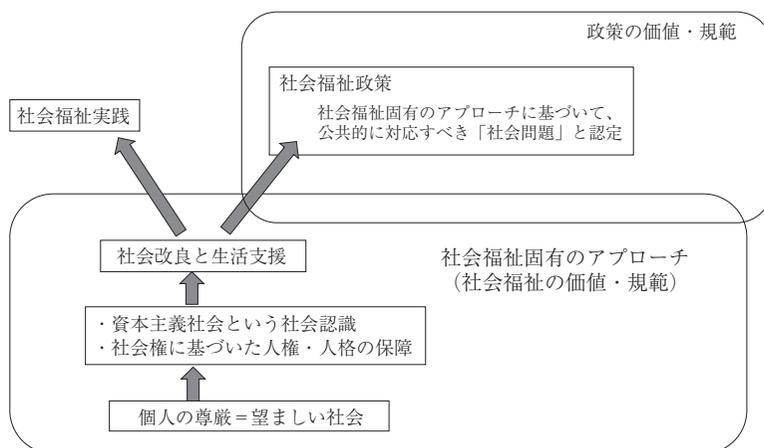


図3 社会福祉政策の新しい捉え方（筆者作成）

いるものなので、前述の図2のように、「インフォーマル・市場・民間で充足できない」「社会的合意」を前提とするものではない。そして、ここで言う社会福祉政策とは、アプローチとしての社会福祉の固有性に基づいたものなので、領域ではない。古川も領域の固有性に加えてアプローチの固有性を提唱しているが、ここでのアプローチの固有性は社会認識や社会権といった価値・規範に基づいた固有性である。社会福祉の価値を基本に置き、そこから社会福祉政策と社会福祉実践が両輪として展開する姿が筆者の提示する社会福祉政策の新たな枠組みである。政策の価値・規範は多様に存在している。その多様な政策の価値・規範の中に、社会福祉が目指す「個人の尊厳=望ましい社会」という価値・規範を潜り込ませ、優先順位を上げていこうとする試みである。今の日本の公共政策（秩序維持政策、経済政策、社会政策）は大きく揺らいでいる。どのような価値に立脚するのか、何を優先するのか、政策全体を支える「大きな物語」が失われている感がある。そうした状況であるからこそ、社会福祉政策を選別主義という狭い領域ではなく、社会政策全体を支える価値・規範の中に例え一部であっても潜り込ませ、政策として現実に発動させていく可能性があるのではないかと考える。

引用・参考文献

黒木邦弘、『社会福祉原論』と『ソーシャルワーク論』の価値を巡る『両義性』に関する一考察、社会福祉研究所報（熊本学園大学附属社会福祉研究所）、43、熊本、2015、pp. 1-14。

日本ソーシャルワーク教育学校連盟編、最新社会福祉士養成講座・精神保健福祉士養成講座 社会福祉の原理と政策、中央法規出版、東京、2021。

鶴野隆浩、社会福祉士養成課程における『社会福祉原論』の推移とあるべき姿、大阪人間科学大学紀要（Human Sciences）、第20号、大阪、2021、pp. 13-22。

堅田香緒里、福祉政策の基本的な視点、日本ソーシャルワーク教育学校連盟編、最新社会福祉士養成講座・精神保健福祉士養成講座 社会福祉の原理と政策、中央法規出版、東京、2021、pp. 109-131。

- 武川正吾、社会政策と福祉政策、社会福祉士養成講座編集委員会編、新・社会福祉士養成講座 現代社会と福祉、第4版、中央法規出版、東京、2014、pp. 77-96。
- 古川孝順、社会福祉学の原理と政策：自律生活と生活協同体の自己実現、有斐閣、東京、2021。
- 古川孝順、視点と枠組み、社会福祉士養成講座編集委員会編、新・社会福祉士養成講座 現代社会と福祉、第4版、中央法規出版、東京、2014a、pp. 1-10。
- 古川孝順、福祉と福祉政策、社会福祉士養成講座編集委員会編、新・社会福祉士養成講座 現代社会と福祉、第4版、中央法規出版、東京、2014b、pp. 31-53。
- 古川孝順、変革期社会福祉学の展望、日本社会福祉学会編、対論社会福祉学2 社会福祉政策、中央法規出版、東京、2012、pp. 4-25。
- 古川孝順、社会福祉研究の新地平、有斐閣、東京、2008。
- 武川正吾、福祉社会：包摂の社会政策、新版、有斐閣、東京、2011。
- 佐野亘、なぜ公共政策規範か、佐野亘・松元雅和・大澤津、政策と規範、ミネルヴァ書房、京都、2021a、pp. 15-34。
- 秋吉貴雄、公共政策とは何か？：社会の問題を解決するための方針と手段、秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉、公共政策学の基礎、第3版、有斐閣、東京、2020、pp. 26-44。
- 古川孝順、社会福祉原論、第2版、誠信書房、東京、2005。
- 佐野亘、規範的政策分析、佐野亘・松元雅和・大澤津、政策と規範、ミネルヴァ書房、京都、2021b、pp. 179-200。
- 村山皓、公共政策を知るための一般理論：政策文化と政策価値と政策発展に注目する公共的な政策システム、政策科学、24(2)、京都、2017、pp. 15-28。
- 小野塚知二、日本の社会政策の目的合理性と人間観：政策思想史の視点から、社会政策、3(1)、東京、2011、pp. 28-40。
- 日本社会福祉学会編、福祉政策理論の検証と展望、中央法規出版、東京、2008。
- 篠原拓也、社会福祉学における人権の特質と位置、社会福祉学、57(4)、東京、2017、pp. 1-13。
- 岩崎晋也、福祉原理：社会はなぜ他者を援助する仕組みを作ってきたのか、有斐閣、東京、2018。
- 鶴野隆浩、社会福祉の固有性とは：人権・人格の保障とパースペクティブとしての固有性、大阪人間科学大学紀要 (Human Sciences)、第15号、大阪、2016、pp. 25-35。

引用・参考資料

- 日本学術会議 社会学委員会 社会福祉学分野の参照基準検討分科会 (2015)「報告 大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 社会福祉学分野」<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-h150619.pdf> (2023年9月26日アクセス)。
- 日本社会福祉士会「社会福祉士の倫理綱領」https://www.jacsw.or.jp/citizens/rinrikoryo/documents/rinrikoryo_kodokihan21.3.20.pdf (2023年9月26日アクセス)。