

特集：支援の狭間をめぐる社会福祉の課題と論点

《総論》

「制度の狭間」から社会福祉学の焦点へ

— 岡村理論の再検討を突破口として —

い かい しゅう へい
猪 飼 周 平

一橋大学大学院社会学研究科教授

I 社会福祉学説史における
「制度の狭間」

最近よく耳にするようになった「制度の狭間」という表現から何が想起されるだろうか。もちろん、一義的にそれが意図しているのは、制度として設置された生活支援をすり抜けてしまう生活困難への支援の重要性を喚起することである。と同時に、「狭間」という言葉がもつニュアンスからは、社会福祉において、制度による生活支援こそが主たる支援の姿であり、「狭間」の支援はあくまで従たる支援の姿である、という含意も読み取れる。筆者には、「制度の狭間」という言葉がもつ、このような両義的な響きこそ、制度による生活支援と、その「狭間」への支援としてのソーシャルワーク²⁾がいかに使い分けられ、また組み合わせられるのか、という問いが、社会福祉学説において未決の問題として残されているということ象徴的に示しているように思われる。

実のところ、戦後日本の社会福祉学説史は、かなりの程度、この問題に取り組み続けてきたといえるだろう。サービス論争や仲村・岸論争などの例を挙げるまでもなく、日本の社会福祉学説は、日本の社会福祉における制度的支援と「狭間」への支援としてのソーシャルワークとの関係をめぐり問題意識を底流にもってきた。中でも、岡村重

夫による、「狭間」をむしろ社会福祉の「固有性」の領域として規定する理論は、日本の社会福祉学説が生み出したこの問題に関する理論的頂点をなすといえよう。

では、このような社会福祉学説史の中で、あるいは岡村理論によって、この問題に決着はついたのだろうか。おそらく答えは否である。もちろん、この問題に問うべき価値がなければ、決着がついていないなどということは問題にならない。実際、このような問題について、社会福祉の世界には「原論」的問題＝形而上学の問題＝実践的意義をもたない問題として軽んずる空気があるようにも思われる。だが、そのような空気の中にいる人は、明らかにこの問題の実践的な重要性を見損なっているといえる。というのも、この問題は、従来制度的支援に傾いてきた戦後日本の社会福祉の道程を評価するための問いであり、将来の日本における制度的支援と「狭間」を支援するソーシャルワークのバランスを見いだすための問いでもあるからである。つまりそれは、日本の社会福祉の基本路線を決定するための問いなのである。

とはいえ、本稿のような小文でできることは限られている。そこで、以下では2点に絞って議論することとしたい。第1に、この問題に関する社会福祉学による理論的到達点を岡村理論に求めることとして、まず岡村が何をどこまで説明したのかについて振り返ってみることである。それに

よって、本稿における問題を考えるうえで、どのような論点が残されているのかを確認できるであろう。第2に、岡村理論によって説明された範囲を超えてどのような理論的枠組みが設定されなければならないのか、という点について仮設的に検討することである。

II 岡村理論が説明したこと、 しなかったこと

周知のとおり、岡村理論には、大別して『社会福祉学(総論)』『社会福祉原論』を主著とする原論系統の議論と、それに上乗せする形で成立した『地域福祉論』を主著とする地域福祉系統の議論があり、岡村理論総体について論評をするのであれば、これらを全体として論ずる必要があるだろう³⁾。ただし、本稿では、「制度の狭間」に関連する論点に限定して考えるので、基本的には原論系統のみを踏まえて議論することにする。したがって、以下において見る岡村理論の「限界」とは、あくまで部分的な限界であるということについて、あらかじめ断っておきたい。

さて、原論系統の岡村理論の基本線は、「社会生活の基本的要求」から出発して、これを機能的に充足する支援のあり方を「社会関係の2重構造」の中で説明しようとするということである。このうち、「社会生活の基本的要求」は、今日的な用語法に翻訳すればQOL概念の一種といえることができる。この概念から理論化するところに岡村理論の「内在論」たるゆえんがあるのだが、「制度の狭間」問題にとってより重要なのは、「社会関係の2重構造」のほうである。

「社会関係の2重構造」のポイントは2点である。第1に、一般に「社会制度」が、それ自体として自律性を有する社会システムであり、「社会制度」と関係をもつ個人は、その関係によって一定の利益を享受すると同時に、システムに対する貢献が求められることである。システムに対する貢献が求められることについて岡村は、機能構造主義社会学の用語法に倣って「役割期待」と呼んでいる。第2に、「社会制度」は互いに独立性を

有し、それぞれが個人に対してそれぞれの社会システムの都合で役割を期待するために、多数の「社会制度」と関係を取り結ぶ個人は、自身の生活を統合する機能については、自ら果たさなければならないということである⁴⁾。そして、そこから、私たちの生活上の問題の中には、この第2の機能を個人が適切に充足できないことによって生ずるものがあることが示される。この問題には通常の「社会制度」ではない支援が必要であり、そのような支援こそがソーシャルワークの中核であると同時に、社会福祉に「固有」の領域である、という帰結が導かれることになる。

さて、私たちは岡村理論が何をどこまで説明しているかと理解すればよいだろうか。以下、「制度の狭間」に関する論点に絞って検討するが、まず、第1に、上のようなソーシャルワークの領域があるとして、それが社会福祉に「固有」であるということは証明されているか、という点である。実のところ岡村が「固有」とした機能それ自体は、もっぱら職業ソーシャルワーカーによって担われる必要があるかといえばそうではない。これらのソーシャルワーク機能は、いわゆる職業ソーシャルワーカーのみならず、制度内で働く職員、保健師、教師、法律家、宗教家、家族、友人、地域社会などによって、さまざまな形で分担されてきたものにほかならない。つまり、岡村が「固有」と主張する機能は、職業としてのソーシャルワークにも、社会福祉にも、その固有性を保証しないのである。その意味では、岡村による「固有性」の主張は、求められる機能を担当する職業者が社会福祉領域の中心に分布することはそのとおりであるとしても、基本的には強すぎる主張であるということになる⁵⁾。

第2に、第1の点ともかわるが、岡村理論における「社会制度」は一般性の高い概念であり、通常社会福祉領域における生活支援に関する諸制度もそれに含まれるばかりか、職業的ソーシャルワークも「社会制度」の1つと見なければならぬ。としたときに、なぜ職業的ソーシャルワークは、個人の生活を統合を支援しうるのだろうか、という問題が生ずることになるが、この点を

岡村は十分に議論していない。

社会福祉においては、特に1980年代以降ソーシャルワークに関する各種制度が拡充する傾向にあるが、このような制度ははたして「社会制度」の側に位置づけられるのか、「社会制度」の限界に対応するソーシャルワークの側に位置づけられるのだろうか。もちろん、岡村理論の趣旨からいえば、これは前者に位置づけられるように思われるが、現実には「社会制度」としてのソーシャルワークが、「社会制度」の限界に対応する支援行為としてのソーシャルワークを支えている部分もあると見ることもできる。その意味では、「制度」と「狭間」の間にはグレーゾーンが存在しているのだが、この点に対する議論が、岡村理論には不足しているように思われる。

第3に、「制度の狭間」に対応するソーシャルワークの必要性が、岡村のいう「社会関係の2重構造」にもっぱら由来すると考える根拠があるか、という問題である。すなわち、人びとの具体的な生活問題に対して、制度的支援によって対応すべきかソーシャルワークによって対応すべきか、という問いに「社会関係の2重構造」が十全に答えているといえるかを問うものである。この点について、岡村理論は、他の「社会制度」によっては充足できない領域が存在することが示されさえすれば社会福祉の「固有性」を指摘できる、という観点から構築されているために、ソーシャルワークが「社会関係の2重構造」以外の要因によっても必要とされるかどうかは、検討の埒外に置いてしまっている。次節において論ずることになるが、「制度の狭間」に対応するソーシャルワークが必要となるのは、生活支援制度との関係に限定しても「社会関係の2重構造」だけが原因となるのではない。

これらの批判点を総じていえば、岡村理論の本質的貢献は、「社会関係の2重構造」から導かれる、「社会制度」は一般に個人の生活を支援する面をもちつつも、個人の生活を統合するうえでは解決されるべき課題を生み出す存在である、という点の発見それ自体であるということになる。他方で、岡村理論は、社会福祉の「固有性」の領域

の証明にも、ソーシャルワークの制度としての特殊性の証明にも、「制度の狭間」に対応するソーシャルワークが発動されるべき状況の網羅にも成功していない。

ここまで、岡村理論について批判的な観点から検討を加えたが、筆者は、岡村理論が上述のような限界をもっているからといって、それを放棄すべきであると考えているのではないということとは断っておきたい。むしろ逆である。岡村理論が、その理論的水準から見ても、洞察の深さから見ても、日本の社会福祉学が生んだ最も優れた社会理論であるのは疑いないことであるように思われる。大河内一男らマルクス主義的社会理論が社会政策や社会福祉に対する説明力を失う中で、社会福祉学説も、孝橋理論を含めマルクス主義的社会理論は致命的な打撃を受けざるをえなかった。これに対し、自ら「内在論」と称してマルクス主義に依拠しない独自の方法的立場から社会理論化を進めた岡村の社会理論は、今日的観点から見ても学説史に埋もれることなく燦然と輝いている。さらに、社会福祉理論には、実践的意義（岡村の言い方でいえば「practical theory」）が必要であるという立場から、実践的価値のない言葉遊び的な社会理論のあり方を徹底して排しようとした姿勢も、実践領域からとかく遊離しがちな「社会福祉原論」にとって、いまでも導きの糸としての意味を有しているといえよう。とするなら、岡村理論の遺産を引き継ぎながら、それをより発展させてゆくことが、社会福祉の社会理論にかかわる者の採るべき道である。

ただし、岡村理論を継承してゆくためには、岡村理論を咀嚼するばかりでなく、その理論的限界を含めてよく理解し、その限界を乗り越えてゆく次なる社会理論を探してゆかなければならない。M. ウェーバーのいう、学問上の「達成」がつねに「他の仕事によって『打ち破られ』、時代遅れとなることをみずから欲する」とはこのことを述べているのである⁶⁾。

III 制度的生活支援の 限界効率遞減理論

「制度の狭間」問題は、煎じ詰めれば、個人の生活問題に対して、何をどこまで制度的支援とソーシャルワークがそれぞれ担うべきであるか、という問題になる。岡村がこの点について示したのは、制度的支援によっては支援しえない機能領域が、ソーシャルワークが担うべき領域としてある、ということである。だが、生活問題の全体から見ればこのような領域は限定的であり、コストを度外視すれば、互いに代替の可能性のある領域のほうがはるかに拡がっているとみなすことができる。そもそも、そのような代替性を前提としなければ、「制度の狭間」問題は生じない。つまり、制度的支援とソーシャルワークのバランスの問題は、まさにこの代替可能な領域において生ずるのである。この点を踏まえて、以下では、両者のバランスに関する理論を仮設的に構築してみたい。

1. ニードの複雑性

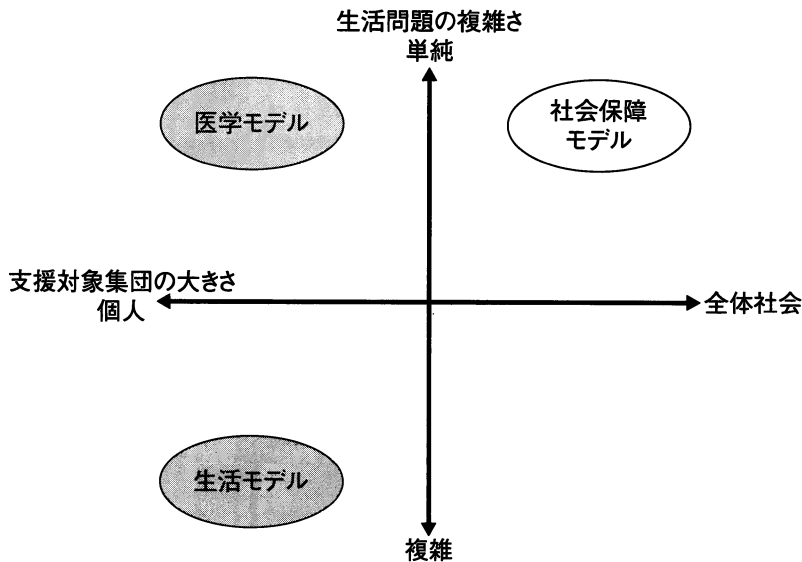
まず、支援の必要な生活状況＝要援護性の複雑性についてどのように理解しておけばよいだろうか。一般に、生活問題が当事者および当事者を取り巻くさまざまな環境的因子の相互作用によって生ずるというエコシステムの原因観に立てば、厳密にはすべての個人の生活問題は個別的である。ただ、その個別的な生活問題に個人が対処してゆくうえで必要とされる支援（ニード）も個別的でなければならないかどうかについては、一概に言えない。おおむね要援護性の複雑性については次の3種を考えておけばよいだろう。すなわち、①ニードが個人によってばらばらである（ニードの個別性）、②個人が複数のニードを抱えている（ニードの複合性）、③ニードが、本人の生活問題を構成するエコシステムの個別的構造にある（ニードの構造化）である。本稿では、これらを総称して「ニードの複雑性」と呼んでおこう⁷⁾。

2. 社会保障モデルと生活モデル

次に、制度的支援と「制度の狭間」を支援するソーシャルワークに対応して、2つの対立する支援戦略を考える。1つは、①生活問題に影響する要因を可能なかぎり単純なものとして取り出し、②可能なかぎり簡素な手段によって（定型性）、③可能なかぎり多くの人びとを支援することを目指す支援戦略である。ここではこのような支援戦略を「社会保障モデル」と呼んでおこう。なぜ「社会保障」という呼称を使うかといえば、社会保障の中心的機能である所得の再分配が、まさに上のような指向性をもった生活支援戦略の典型であるからにほかならない。この「社会保障モデル」は、実際に人びとの抱える生活問題が、単純なものとして捉えられるような生活の事象で、かつ共通している場合、最大の効果を発揮することになる。これに対し、人びとの生活問題の事象としての複雑性が増せば増すほど、「社会保障モデル」による生活支援の効果は薄くなってゆく。

もう1つの支援戦略は、①支援対象を基本的に個人に据え（臨床性）、②生活問題の複雑性を無限定に把握（エコロジカルアプローチ）し、③個人ごとに必要な支援をテラーメイドで構築する支援戦略である。このような支援戦略については、「生活モデル」と呼ぶことにする。これはソーシャルワークの領域において同名で呼ばれているものとほぼ同内容の支援モデルである。「生活モデル」は、人びとの抱える生活問題が単純かつ共通の場合、「社会保障モデル」に比べてコスト的に割高な支援モデルである一方、生活問題の複雑性が増し、多要素が複合的に作用して問題が構築されている場合にも、追加的に大きなコストを発生させることなく対応可能である。

これ以外に、①支援対象を個人に据えつつも、②生活問題を単純化して捉えようとする支援戦略があり、これは「医学モデル」と呼ばれてきたものに対応する。ソーシャルワークにおける「生活モデル」は、学説史的に見れば、この「医学モデル」との対抗関係で発達してきたともいえるので、本来「医学モデル」についても詳細な検討が必要などころであるが、この点については別稿に



出典：筆者作成。

図1 支援モデルの差異の概念図

譲りたい⁸⁾。

以上を踏まえて各支援モデルの戦略上の位置づけを図に示せば、図1のようになる。

いうまでもなく、この「社会保障モデル」と「生活モデル」は、それぞれ岡村のいう「社会制度」とソーシャルワークを翻案したものである。図1についていえば、岡村が主張しているのは、「社会保障モデル」による生活支援には、個人の生活の統合という、原理的に手の届かない領域があるということだが、ここで、個人の生活が統合されていないということは、個人のエコシステムの因子間の関係が個人の生活に悪影響を及ぼしている状況として、エコシステムの理解に回収できる。いいかえると、「社会関係の2重構造」は、ニードの構造的な影響を通じてニードを複雑にする原因の1つである。その意味では、ここでの支援モデルは岡村理論をより一般化したものであるといえる。

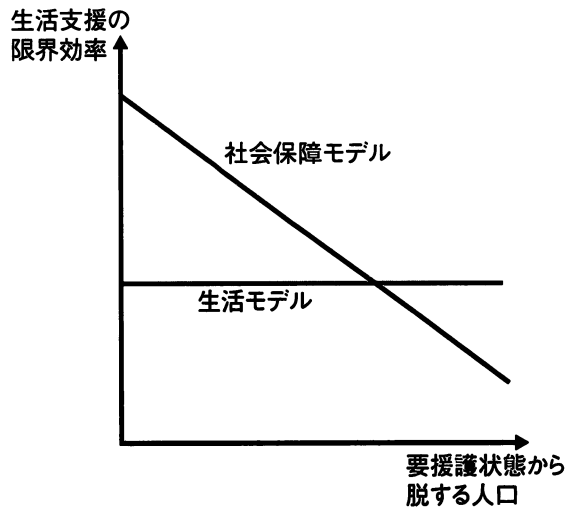
3. モデル間の支援効率比較

さて、このように社会保障モデルと生活モデルを定義したうえで、この両者の代替性について考

えてみよう。ここで重要なのは、社会保障モデルが生活問題にどこまで適用可能かという問題である。通常、このモデルに基づく支援は、生活問題が単純であるほど、また対象となる集団が大きいほど、支援効率（＝支援によって要援護状態から脱出する人数／施策に要するコスト）が高いといえることができる。他方で、生活問題が複雑になるほど、また対象となる集団が小さいほど、支援効率は低くなってゆくだろう（図1）。

ここで社会保障モデルに基づく行政サービスを実施する政府があるとして、この政府は、支援効率がトータルとして最大になるようにさまざまな施策を実施するであろう（功利主義的政府）。このとき、政府は、合理的に行為するかぎり、もちろん予算の範囲内で政策効率が高い順番に施策を実施することになる。その結果、施策を順々に実施してゆくに従って、追加的（限界的）な施策の効果は逓減してゆくことになるはずである。

これに対して生活モデルは、個人の問題を集団的に解決したり、社会資源を整備したりする方向での発展によって支援効率が上昇する可能性があり、そこにはグループワークやコミュニティオー



出典：筆者作成。

図2 社会保障モデルと生活モデルの生活支援効率

ガニゼーションの意義などを検討する余地があるのだが、ひとまず、理論の根幹に大きな影響を与えないので、ここでは話を単純にするために、生活モデルの支援効率は、生活問題の複雑性、対象人数にかかわらず一定であると考えておこう。

さて、図2は社会保障モデルと生活モデルについて、限界支援効率と要援護状態から脱する人口をグラフにしたものである。生活問題を抱える個人からなる社会において、マスに働きかける単純な施策が残っているうちは、社会保障モデルの支援効率は高い。だが、支援を支援効率の高い順に実施してゆく過程で、次第に社会保障モデルの支援効率は下がってゆき、やがて生活モデルの支援効率を下回ることになる。いいかえると、社会保障モデルと生活モデルの間には、その支援モデルとしての優位が逆転する閾値が存在するということである。

IV 理論仮説の応用可能性

この理論の応用可能性については、個別の生活支援の領域に対する応用と、国レベルのマクロ的な応用の両面で考えることができると思われる。ただし、本稿においては紙幅に限りがあることか

ら、理論の仮説としての価値の評価を容易にするためにも、マクロ的な応用に関してのみ言及することとしたい。以下、この理論が、マクロ的に社会保障モデルの支援と生活モデルの支援に関して興味深い説明の可能性を提示してくれるものである、ということをも6点指摘しておきたい。

第1に、ニードの複雑性がもともと小さい社会においては、社会保障モデルの限界支援効率の傾きが小さくなるため、相対的に社会保障モデルが優位の社会になりやすく、複雑性が大きい社会では生活モデルが優位の社会になりやすい、ということになる。岡村は、T.パーソンズら機能構造主義社会学者たちが考えたと同様に、社会が発展する中で、人びとの活動はより専門分化し、結果として「社会制度」が複雑になってゆくと考えた。これによって、「社会制度」に由来する生活困難が生ずる蓋然性が高まる方向にあると認識したようである。もしこれを認めることができるのであれば、社会が直面する生活問題の質は歴史的時間のなかでより複雑化する方向に進んでいることになり、結果として社会保障モデルよりも生活モデルが優位となる閾値にはより早く達することになる（社会保障モデルの限界支援効率のグラフが下方にシフトするケースに該当する）。筆者の理