

## 福祉と開発：「社会開発」の政策科学に向けて

ジェームス・ミジレイ (James Midgley)  
(穂坂光彦 編訳)

### 1. はじめに

「社会開発 (social development)」という用語は、1950年代から研究者や専門職の間で使われてきたが、ここには「社会的福利 (social well-being)」と「経済開発 (economic development)」という二つの言葉が、包み込まれている。すなわち、第1に社会開発は、社会サービス事業を通して人々の福利を増進する行政努力、ひとくちに言えば、社会福祉政策 (social welfare policy)、との結びつきが強いことが示されている。第2に社会開発はまた、第2次大戦後の低所得国における開発を目的とした計画の導入、つまり経済開発政策、との関係が深いことも、その言葉に反映されているのである。

だが、社会開発という用語は今日広く使用されているとはいえ、十分な定義づけがなされているわけではない。とくに具体的なプログラムのレベルで何を意味するのかについて、混乱は少なくない。社会開発は、使い手によって、コミュニティレベルの経済的開発と同一視されたり、国レベルの開発の一部門としての社会計画のことを指したり、あるいは社会サービス供給と同義とされたり、また非政府の草の根組織の活動を意味したり、さらに経済開発のうちの「人的要因」なるものの促進のことであるとされたりしてきた。この問題についての学問的検討も決して明快な結論を与えるものではない。社会開発を概念的に説明し、確かな理論的基盤を与えようとする体系的な取り組みもなされてきたとはいえ、一貫したコンセプト・理論・規範的指針といったものは、いまだ確立されていないのである。まさにそれゆえに、「社会開発学」の政策科学としての定式化が強く求められる。日本福祉大学が社会開発をテーマとした会議を開催することは、この種の政策科学の構築に関する議論を深めるための、またとない機会と思われる。

本稿では、社会開発思想に影響した二つ学際的領域についての検討を通じて、上記の課題にささやかながら貢献したい。二つの領域とは、開発研究 (development studies) と社会行政論 (social administration) である。開発研究は、第2次大戦後の数十年間における新興独立諸国での経済開発促進の取り組みに、学問的表現を与えるものであった。また社会行政論は、今日では社会政策学 (social policy) と呼ばれることの方が多いが、戦後の同時期に、多くの西側諸国で確立され急速に拡大しつつあった社会的諸施策 (social programmes) を運営する政策立案者・実施担当行政官を育てる試みに、端を発するものであった。これらの学際的領域は、グローバルに見て、それぞれかなり異なる文脈で発展したわけだが、いずれも社会開発論に寄与してきた。これらの貢献の内容を具体的に検討することにより、開発の文脈で人間福祉 (human well-being) を追求するような政策科学を築く一歩とすることができよう。そのために先ず、社会開発の歴史的展開について、開発研究および社会

政策学それぞれの展開とともに、簡単に触れておきたい。

## 2. 社会開発という分野

社会開発が固有の一分野として登場したのは、第2次世界大戦後である。それまでヨーロッパによる植民地とされていた多くの地域が、帝国主義支配からの独立を名実ともに確保する途上にあった。民族独立運動は大戦前から高まりをみせていたが、単に民族自決のみでなく、開発という理念を主張するようになっていた。経済的自立は真の民族自決への闘いの不可欠の要素であると考えられたからである。こうしたナショナリズムの中で、経済開発計画が採用され、それに従って急速な



工業化と経済の近代化を促進し、植民地社会を特徴づけていた大衆貧困と剥奪という緊急課題に対処しようとしたのである。独立運動の多くはヨーロッパ社会主義思想に触発され、国家による経済運営、中央集権的な5カ年計画、国有化その他の国家的介入策等こそが、経済開発を促進するものだと考えられた。

工業国における国家的な福祉施策のめざましい拡大もまた、民族主義運動に強い印象を与えていた。新興国の多くは、自分たちもまた「福祉国家」を築くことを熱望したのである。しかし、一定規模の福祉供給のために必要な資金を生み出すには、まず急速な経済発展を進める必要があることも明らかであった。したがって、経済開発を最優先し、福祉関連消費を先送りする政策が採択されていった。その後の政治的圧力の高まりに対応して近代的な保健・教育サービスの拡大を余儀なくされ、福祉先送りとはばかりは言えない事態になったけれども、大規模な所得移転を伴うような福祉国家の中核的施策は、やはり実施にまでは至らなかったのである。

とは言うものの、救済型福祉サービスは限定的に導入され、植民地下の既存の福祉的供与も増強された。ソーシャルワーク専門職の導入に積極的な政府も現れた。ソーシャルワークは既に、工業国では社会問題に対処する「近代的」アプローチとして認知されており、インド、南アフリカおよびいくつかのラテンアメリカ諸国でも導入されていたが、新たに独立した開発途上国でソーシャルワーカーの専門教育や雇用の場を備えていた国は、きわめて限られていたのである。開発途上国における専門的ソーシャルワークの普及を支援したのは、国連のような国際機関や途上国の大都市行政機関であった。専門的ソーシャルワークとともに社会福祉サービスは拡大し、施設介護、社会扶助、ケースワーク・カウンセリングなどが広がった (Midgley, 1981; Hardiman & Midgley, 1982; MacPherson, 1982)。

しかしながら、開発途上国における最大の課題である農村部の大衆貧困や、それに伴う飢餓、不健康、非識字、土地無しなどの諸問題は、ソーシャルワークでは解決できないことが明らかとなり、都市部中心の救済型ソーシャルワーク的関与への批判が次第に高まった。このような状況の中で、西ア

フリカ植民地行政に携わっていた進取的な社会福祉担当官たちは、農村住民が経済的生産活動と自らの社会的ニーズへの対処を同時的に行うような事業を開始した。このアプローチはコミュニティ・ディベロップメントとして知られるようになり、やがてソーシャルワークや都市的福祉サービスと結びつけられて、1954年にイギリス植民省が「社会開発」と呼ぶところのものとなったのである（United Kingdom, 1954）。この用語はまた、社会福祉と経済開発の結合を意味したわけであり、これこそ当時の開発途上諸国の国づくりにおける最優先事項であった。ただし、この用語はイギリス政府が普及させたものではあるが、それよりもずっと早い時期にロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（London School of Economics）の初代社会学教授であったレナード・ホブハウス（Leonard Hobhouse）の著作の中に現れている。ホブハウスは、国家やその諸制度の関与があれば、進歩的な社会変化するものが可能であると信じていた（Hobhouse, 1924）。

1950年代・60年代には、ヨーロッパ帝国主義の没落とともに、国連が社会開発の採用に積極的な役割を担った（Midgley, 1995）。国連はコミュニティ・ディベロップメントの普及を推進し、各国政府に対して、国レベルの開発計画を通して経済政策を社会福祉施策と統合させるよう奨励した。各国政府は、その中央計画機関の活動の焦点を社会目的に置くよう促された。開発の目安となるのは、もはや工業投資や輸出増加や一人あたり所得の伸びではなく、雇用創出、栄養改善、健康状態の向上、識字能力や教育水準の上昇などといった社会的改良度となった。

こうして社会開発という考え方は、過去30年の間に「南」の世界で広く採り入れられてきたが、それに基づく施策が必ずしも効果的に実施されたわけではない。社会開発事業が無計画的に増えて、場当たりに運営されたり、あるいは深刻な経済困難、広がる民族紛争、政治的抗争、そして腐敗が、施策実施を阻害した。国際経済がもたらす困難や増大する債務も、社会開発を弱体化させた。これらの問題がさらに悪化したのは、英米を中心とする学者や政治的指導者が発する新自由主義イデオロギーが広く浸透したためでもある。国際通貨基金と世界銀行は新自由主義的開発政策を積極的に推進し、その一環として途上国には構造調整プログラムが押しつけられ、中央計画機関が解体または弱体化され、社会的経費は削減され、福祉諸施策が縮小された。これらのさまざまな要因が、社会開発を実施面で掘り崩したのである。

次第に、社会開発に新しい変化が現れた。政府プランナー、行政官、コミュニティ開発ワーカーらに代わって、援助機関職員、国際開発専門家、コンサルタントが、次第にこの分野を支配するようになった。現在ではNGOや地域住民組織が社会開発の主役となり、国際援助機関や北側政府からの資金供与を受けて、様々な地区開発プロジェクトを運営している。これらは主として、保健、子ども、ジェンダーといった問題に関わり、多くが、貧困女性を対象とする所得創出事業を試みている。多数の社会開発スタッフが雇用され、これらプロジェクトの社会的影響のアセスメント、事前事後評価、ステークホルダー分析、ジェンダー分析等を行うようになった。

社会開発への取り組みが断片的・無計画的になり、新自由主義イデオロギーによって阻害されてしまったことが明らかになった時期に、国連は世界社会開発サミットを召集し、社会開発の再活性化を図った。サミットは1995年3月にコペンハーゲンで開催され、117人の首脳を含む186カ国の政府代表が出席した。サミットの結論として採択された「コペンハーゲン宣言」は、世界中の政府が次の8つの主要目標の達成を公約したものである。すなわち、1) 社会開発を促進するような経済的・政

治的・法的支援環境（enabling environment）の創出、2）貧困の撲滅、3）完全雇用および持続的な暮らし（sustainable livelihood）の促進、4）社会統合の強化、5）ジェンダー間平等の達成と女性の政治的・経済的・市民的・文化的な生活への完全参加、6）教育と保健への万人による、かつ公正な、アクセス、7）アフリカにおける経済的・社会的開発の促進、8）構造調整プログラムの社会的施策による緩和、である（United Nations, 1996）。

コペンハーゲン宣言は、これらの目標を達成すべき政策とプログラムの確実な実施を図る「行動計画」を伴っていたが、この行動計画が効果的に実施されてきたとは言い難い。2000年6月、ジュネーブで、コペンハーゲン宣言実施の進捗状況を検討するための国連総会が開催されたが、結果は一様ではなかった。多くの国々で、貧困撲滅の具体的な目標値設定はもちろんのこと、その長期方針すら採択されておらず、それどころか世界各地で民族紛争が続いて、社会統合を阻害していた。また、経済的な逆風が雇用創出を減速させ、予算削減によって社会サービスへのアクセスは縮小されていた。

しかし、このような不本意な結果にもかかわらず、社会開発は機能停止したわけではない。政治的レベルでも学問的にも、社会開発の活力を確保するための努力は続けられてきた。国連およびその他の国際機関（国際労働機構など）は社会開発を推進し続けており、いくつかの北側政府はこれを積極的に支持している。貧困撲滅のための目標を設定し、その目標を達成する政策やプログラムへの支持を取り付けることは、国際政治レベルでの努力の一環であった。

一方では、新自由主義的政策に対する批判が次第に高まり、これに代わる政策が強く求められるようになった。新自由主義が喧伝され、構造調整が押し付けられて20年経った後もなお、低所得国の多くはかつてと変わらず貧窮の中にあり、世界の貧困者比率はごくわずかに低下しただけであった。しかもそのわずかな低下に主として貢献したのは、中国・東アジア諸国における高い経済成長率であり、これらの国々の経済開発戦略は自由市場型ではなく、むしろ国家主導型であった。イギリスやアメリカのように高い成長率を記録した国々では、所得と富の不平等が加速度的に増大した。活況を呈した1980年代・90年代の新自由主義的政策が、第2次大戦後の開発を特徴づけてきた不均衡で歪んだ開発プロセスをさら推し進めたことは、否定できない。

学問的レベルでは理論構築が進み、基本的にプラグマティックな性格を持つ社会開発の政策面を補強した。社会開発の理念が概念的に定式化され、社会開発実践の様々な形態の底にある規範的原理が明るみに出された。ミジレイ（1993, 1994）は、ポピュリズム（populism）、集産主義（collectivism）および個人主義（individualism）といったイデオロギーが社会開発に及ぼした影響を跡づけ、社会開発が近代主義（modernism）的思考、特に進歩（progress）および人間の主体性（human agency）などの観念によって、色濃く特徴づけられていることを明らかにしている（1995, 2003）。

こうした学問的進展は社会開発論に組み込まれ、この主題に一定の知的アイデンティティを与えたが、社会開発論を体系的な政策科学として確立させるために為すべきことは、まだまだ多い。社会開発実践を支える主要な概念は現場で理解されておらず、理論的知見が政策や事業に統合されることはほとんどない。コミュニティワーカー、援助団体職員、政策担当者、ソーシャルワーカーなどの実務者が担う多くの様々な活動が、社会開発という用語の下に漫然と包含されており、その結果、社会開発は、明確に定義づけられた原理よりも単なる善意がもたらすところの、プラクティカルで折衷的な一連の活動に留まっている。社会開発を明確な理論的根拠に基礎づけるためには、さらなる分析的努

力が必須である。開発研究および社会政策学という2つの学際的分野がもたらした貢献についても、これまで十分に深く分析されたことはなかったのである。

### 3. 開発研究と経済成長促進

開発研究という学際的分野は、第2次大戦後に登場した。それ以前から、ヨーロッパに帝国支配された地域では、行政に携わる植民地官僚を育成するための学問的教育課程が確立されていた。その遺産を基にした開発課程は、当初、新興独立諸国において公的施策を運営する行政官の教育訓練に関わるものであった。やがて、政権を担当した政治指導者がナショナリズムに燃えて経済成長促進を強く求めたのに伴い、これらの課程も国の経済的ニーズへの対処に焦点を置くようになった。こうして開発行政学課程は、経済学の知見を取り込んで、経済計画立案を基礎づけるものとなり、さらこれらの多くは、大学に置かれる大規模な学際的センターへと発展した。そこでは、社会科学的洞察を開発途上国の経済改革に応用する基礎が提供された。

その本来の学際的性格にもかかわらず、開発研究は経済学によって支配されてきた。開発研究が熱心に活用したのは、成長理論とケインズ主義的経済運営であったが、途上国の成長を刺激し生活水準を上げる政策に具体化される適切な規範的モデルが求められた。そのための知的遺産はもちろん豊富に存在しており、スミス、リカード、マルサス、そしてマルクスまでも含む錚々たる古典派政治経済学者の識見が引用された。一方では貿易および市場の重要性が、他方では人口抑制や経済計画の必要性が、さまざまな専門家によって主張された。結果として形作られた開発への処方箋は、欧米の歴史的経験、ソ連の工業化、あるいは1920年代にガーナで導入されたガギスバーグ計画のような初期植民地計画等から得られたアイデアを寄せ集めたものであったが、ローゼンシュタイン・ローダン(1943)による南欧工業開発分析などの学問的研究もまた、この議論に寄与したのである。やがて、社会学など他分野の研究者も、経済学者・行政学者に加わって、経済開発への規範的基礎の構築に取り組むようになった。

1950年代初頭に、カリブの経済学者アーサー・ルイスは重要な専門家委員会を率いることとなった。この委員会は国連から任命され、その目的は、新たに独立した開発途上国の経済構造の改革のために政策的指針を策定することであった(United Nations, 1951)。ルイス委員会は実際的な問題に焦点を当てていたが、その勧告は後の概念的アプローチ構築への基礎を据えるものとなった。つまり、経済開発の条件として、工業活動への集中的資本投下を主張したのである。政治経済学的、社会学的、さらに心理学的知見すらも注入されて、この考えは強化されていった。そして1960年にアメリカの経済史学者ウォルト・ロストウが、経済発展達成への「非共産党宣言」として発表したものに結実した。西洋の経済発展の歴史を引きながら、ロストウは、市場経済下での工業開発への資本動員こそ経済の離陸および持続的成長の前提条件であるとした。バート・ホセリッツ(1960)やダニエル・ラーナー(1958)ら有力なアメリカ社会学者たちは、これに同意しつつも、経済発展への取り組みが成功するには社会的文化的変革も必要であることを主張した。経済的变化が長期的な効果を持つためには、伝統文化、社会階層構造、権威や制度の変容が必要であった。ハーバード大学の心理学者デビッド・マクレランド(1964)はこれらの考えに呼応して、伝統社会における人々の態度や価値観の変化

が経済計画成功の前提であると論じた。

かくして、近代化理論として知られる規範的パラダイムが次第に支配的な姿を現し、当時「低開発国」と呼ばれた国々の経済発展を促進するための一貫した指針を提供した。近代性の獲得こそ開発努力の目標であり、それは急速な工業化によって達成される、というのである。経済的後進性の問題は、経済の二重構造、伝統主義、近代化を阻害する行動様式、というように概念化された。経済学者たちは、広汎に広がる伝統経済と一握りの都市的近代部門との共存の問題を指摘した。前者は、幼稚な技術と知識に基づいて、低所得国の多数の貧困者を生き残りぎりの水準で維持し続けている。後者は、近代的技術を用いて、国際経済とも統合され、比較的高い所得と生活水準を支えている。そこで解決策は、近代部門を拡大して新たな賃金雇用機会を創出し、余剰労働力を生存部門から近代部門へと吸収することとされた。近代産業への投資は賃金労働の需要を生み出し、同時に、これら労働者が取得した賃金は財とサービスへの需要を生み出して、近代経済を拡大させるであろう。かくしてこのプロセスは、賃金労働者の増大が財とサービスの増加を求め、さらなる賃金雇用を促す、という開発のスパイラルを創り出すであろう、と。



この目標達成への政策は、高度に介入的な性格を帯びた。当時の開発専門家のほとんどが主張したのは、新興独立国政府は開発計画機関を設置すべきだということであり、そうした中央機関は、たんに経済開発計画を作成するだけでなく、政府全部局を経済開発促進という最優先目標に従わせる権限を付与されるべきとされた。インドのネルーと国民会議派は、ソ連の経済実績

を高く賞賛して、インドにも高度に中央集権化された計画システムを創設した。インドのみでなく、他の新興独立諸国でも、これに共感する指導者は少なくなかった。ケインズ主義的アプローチを採用した国もあったが、いずれにしても、政府が計画的工業化を通じて伝統経済を変革できるという考え方は広く受け入れられたのである。しかし開発途上国には、工業化を刺激し経済発展プロセスを興すだけの初期資本が不足していた。そこで国連など国際機関は、西側工業国やソビエト圏に対して、援助計画を拡大し途上国が目標を達成できるよう支援することを強く要請したのである。そしてまた、動員可能な国内資源をすべて工業開発にあてがうために、消費支出はできるだけ先送りすべきであるとの考えも、広く受け入れられた。

こうした考え方、およびそれらが生み出した政策は、国民国家に焦点を当てたものである。工業開発と近代化は国民国家の領土で生じるべきものであり、全国を統治する政府が開発責任を負うと考えられた。国内経済が海外からの資本も利用するのはもちろんであるが、同時に現地資本を工業化に動員するために積極的な政策が採られた。国内貯蓄の奨励、投資誘導型の財政・公共政策、そして輸入代替戦略である。輸入代替は大きな優先課題であった。輸入工業製品への植民地的な依存に終わりを告げることを、政策担当者は強く意識したからである。貿易が重要なことは間違いないが、当時の最大の

関心は、需要を刺激し雇用を創出する国内産業の振興に向けられていた。経済発展はグローバルな資本主義経済に統合されることによって起こりうるという考えは、あまり注目されなかったのである。

それどころか、近代化アプローチへの初期の批判は、開発途上国はヨーロッパ帝国主義が作り出した搾取的な経済・政治ネットワークから解放される時にのみ、持続的経済発展への道をたどりうる、という点にあった。アンドレ・グンダー・フランク、エンリケ・カルドゾ、ウォルター・ロドニーなど新マルクス主義「従属論」者たちが主張したのは、自立的・持続的発展なるレトリックにもかかわらず、新興独立諸国は国際資本主義中枢への従属を運命づけられるシステムに封じこめられている、ということであった。この束縛を断ち切らない限り、これら周辺国は西側工業国、国際金融機関、多国籍企業から搾取され続けることになる。ラテンアメリカ諸国では、輸入代替戦略が持続的発展の促進に失敗し、依然として欧米資本主義による搾取的経済行為のなすがままにされている、とフランク（1967）は強調した。このジレンマの解決策は、革命的な勢力が政権を握って、世界資本主義からの断固たる決別に踏み出すことであった（Frank, 1969）。

新マルクス主義従属論は、開発思想の主流に大きなインパクトを及ぼすことはなかったものの、ナショナリズムを掲げる指導者たちにはアピールしたし、西側からの開発援助の少なさに心を痛める進歩派に多少なりとも影響した。スウェーデンのダグ・ハマースキョルド財団（Dag Hammarskjöld Foundation, 1975）が「オルタナティブな（代替的）発展」を提唱したのは、こうした状況においてであった。その中で、ドイツ前首相ウィリー・ブランドは「南北」関係を討議する委員会の議長を務めた（Brandt, 1980）。このような進展は、さらに環境問題に対する関心の高まりもあって、80年代初頭に持続的発展（sustainable development）という概念の成立をもたらすことになった（Brutland, 1987）。

こうした考え方が支持を得る一方で、国際的関心は東アジアのいわゆる「タイガー」の開発経験に向けられた。これら諸国は、従来の開発研究の通念とは著しく異なり、輸入代替ではなく輸出主導の工業開発政策を採用していたのである。インドやブラジルのような大規模な国内市場に欠ける「タイガー」諸国は、日本の例にならって、欧米市場向けに輸出する低コスト製品の生産を開始した。台湾や韓国は欧米市場に対する特恵的なアクセスを供与されたという点でも幸運であった。これらの国の成功は、近代化アプローチに対してのみならず、新マルクス主義従属論や共産主義圏でのソ連型開発思想に対しても、有力な代替案を提起するものであった。やがて中国政府も経済自由化に踏み切って輸出主導の工業化を採り入れるにしたがい、主流派開発研究は従来のアプローチの深刻な見直しを迫られた。

このことの開発研究分野における重大な帰結は、経済開発のため国際的次元の重視であり、グローバル化概念の広がりにも端的に示されている。また、開発における「自由」市場の役割に、きわめて中心的な位置が与えられるようになった。かつては大半の開発経済学者が、開発は政府が規制する国内市場という文脈で生起すると考え、実際、諸政府に対して平等主義的な再分配政策を求める立場をとっていた（Myrdal, 1917; Seers, 1972）。ピーター・バウアー（1976）などのほんの一握りの開発経済学者のみが徹底的な自由市場政策の採用を主張していたが、主流派開発研究にあってはほとんど無視されていたのである。しかし今や新自由主義的な考え方は急速に広まり、国際通貨基金や世界銀行も構造調整政策を通じて積極的にこれを推進した。開発研究の既存のアプローチへの大きな挑戦となったわけである。

従来の開発研究が当初の目的をまったく達成できなかった、という非難は、ナショナリズム、ポピュ

リズム、あるいはポストモダニズム的立場を背景にした批判によって、さらに大きくなった。特に草の根レベルに近い研究者や開発活動家は、これまでの開発経験を批判的に総括した。かれらによれば、これまでの開発研究とは、時代遅れの啓蒙主義的理念に取り付かれた見当違いの欧米的偏見であり、世界の何億もの貧しく虐げられた人々にとってほとんど何の意味もないものであった。

#### 4. 社会政策学と社会福祉向上

西側工業諸国において社会行政論（後に社会政策学と呼ばれる）なる学際的分野が登場したのは、開発研究と同様に、第2次世界大戦直後のことであり、またその性格も開発研究と同様、もともと行政上の教育訓練に関わるものであった。先述のように、多くの西側工業国政府は戦後何年かの間に、すべての国民に対して最低水準の教育、医療、住宅、収入保障、および福祉を保証しようとして社会的施策（social programmes）を実施した。「福祉国家」という用語が広く普及したが、それは当時のこれら国々における政府の社会福祉的供与拡大を特徴づけるものであった。社会行政論は、社会サービスに焦点を当て、それら拡大しつつある施策を効率よく運営するためのマネジメント能力を担当者に備えさせることを目的としていた（Titmuss, 1968; Midgley, 2000）。

以前は、国家が社会福祉に重要な役割を果たすことはなかった。市民諸個人の福利は政府の課題とは考えられておらず、市民は自らの努力、とくに自身の労働力の活用によって、自己と家族の福利を確保するものと想定されていた。困窮した人がいれば、肉親、親族、友人、地域社会の隣人たち、職業的・宗教的集団が援助の手をさしのべるべきであるとする文化的規範が、個人の自助努力を補強していた。家族構成や社会的流動性などの要因が変化したために、こうした社会支援のネットワークは今や弱体化した、と考える専門家は少なくない。しかし、それらは今日もなお機能し続けており、必要に迫られたり個人的問題を抱えた場合に多くの人が「非正規（non-formal）」福祉制度の助けを求めているのである。

これら非正規の社会福祉システムに止まらず、より組織化された福祉的供与の仕組みも発展した。その始まりは宗教的慈善活動という形であった。修道院や宗教団体は何世紀にもわたって、困窮者に施設を提供したり、金銭的な施しや援助物資を与えるなど、社会福祉に重要な役割を果たしてきた。19世紀には、こうした宗教的慈善活動に加えて、非宗教的博愛主義団体が大きくなり、それらは今に至るまで急速に成長している。今日では多くの国々に、多様な種類の困窮者にサービスを提供する非営利団体が数多く存在する。民間非営利（voluntary）組織はアドボカシーやロビー活動にも携わり、その多くは会員自身によって組織・運営されている自助団体である。

ソーシャルワーク専門職も、正規的なタイプの福祉供与である。これは19世紀に、博愛団体がその慈善的な施しを組織化しようと試みる中から生まれた。ロンドンの慈善組織協会（Charity Organization Society）などいくつかの慈善団体が、救貧策の悪用を防止するため、女性ボランティアを動員して、援助申請書のチェックや被援助者の自立支援を行った。やがて、このようなボランティアの研修プログラムが設けられ、雇用機会が生まれて、賃金が支払われるようになった。ボランティア活動は職業化されたのである（Lubove, 1969）。今日、ソーシャルワークは国際的にも確立された専門職であり、多くの国でソーシャルワーカーは多様な社会問題に対処するために、非営利部門でも



政府部門でも活躍している。

20世紀中葉以前には国家が社会福祉に幅広く関与しなかったというのは事実だが、君主・支配者が福祉問題に関する法令を発して慈悲的活動を施した例は、歴史上、数多い。ヨーロッパ中世には、都市自治体が運営する福祉の施策の例も見られた。しかし国家が運営する全国的福祉制度が初めて作られたのは、1601年にイギリスのエリザベス救貧法の制定によってであった。同法は、貧困者への所得給付 (income benefits) を定めていたが、この救済は最も困窮しているケースについてのみ適用すべきとの原則に基づくものであった。健全な身体を持つ浮浪者や物乞いは、逮捕され、罰せられ、「働かせられ」たのであった (Bruce, 1961)。

エリザベス救貧法は、その後おびただしい修正を重ね、19世紀初期には大幅に改定されたが、その原理は多くの国々で採用された。そのミニマリズム (最小限主義) 的アプローチと貧困者にスティグマを付す性格が、最終的に払拭されたのは、19世紀後期にドイツのオットー・フォン・ビスマルク政権が導入した普遍主義的な拠出制社会保障 (social security) 制度によってであった。ビスマルクの改革は、当時発生期にあった労働組合の葬祭・疾病基金に見られたような協同の原理に基づいていた。この原理は、国家的福祉の拡大を正統づける規範的理念として援用できるものであった。しかしながら実際には、イギリス救貧法の基礎にある資産調査が、ビスマルク型保険制度と併用される場合も多かったのである。その好例はアメリカ合衆国の1935年社会保障法であり、連邦政府が運営する退職者・障害者・遺族年金制度と、連邦と州の共同予算で実施する貧困家庭向け資産調査型扶助制度とが、同時に導入されたのである (Axinn & Levin, 1982; Leiby, 1978)。

20世紀中期の政府供給型社会サービスの拡大は、以上のような展開を基にしていた。それは、社会福祉に対する国家の関与と責任の拡大を求めるキャンペーンを繰り広げた労働組合、政治家、中産階級出身の慈善活動家、宗教指導者、官僚などの努力の結果でもあった。かれらは、国家こそが福祉への資源と権限を有し、国民の社会的ニーズに応える最適の制度であると確信していた。このような信念は、19世紀には猛烈な反対を受けていたものである。社会福祉への国家介入は経済・社会に破滅的な影響を及ぼす、という考えが広く一般的であった。しかし世論の流れは向きを変え、集産主義的関与はもはや社会主義者や共産主義者の専売特許ではなく、次第に政治的中枢にまで浸透していた。たとえばウィリアム・ベヴァリッジのような国家的福祉の提唱者は、決して社会主義者ではなく、政治的自由主義者であった。ただし、国民感情が国家福祉主義に好意的となったのは、イデオロギーのみによるわけではない。世界大恐慌の苦い記憶、それが多くの平凡で勤勉な一般の家族たちにもたらした苦難によって、この変化は促された。多数の人が、自らの落ち度がないのに、失業や剥奪という辛酸をなめた。この経験は、19世紀の自由放任的ナリベラリズムを支えていた個人主義的信念を覆したのであった。大戦の終結とともに楽天的な気分が社会に溢れたこともあり、国家的福祉の拡大への選挙民の支持は大きく高まった。

この社会的雰囲気の中で、社会行政論は専門的学問領域として登場した。先に述べたように、この学問は当初、社会サービスを運営する行政官の教育訓練に関わるものであった。ソーシャルワークや行政学 (public administration) の領域での学問的教育課程はすでに数多く存在していたが、これら既存領域は、政府の総合的な社会福祉諸施策の実施という複雑な職務に適切に専門的に対応するには十分ではない、と考えられたのである。

社会行政論の発展はイギリス人が先導してきたというのが、学界の常識のようにになっている。またこの学問領域の登場は1950年にロンドン・スクール・オブ・エコノミクスでこの分野の教授に任命されたリチャード・ティトマスの働きによるところが大きいと、広く認められている（Gowing, 1975）。しかしティトマスは、社会サービス運営の技術的側面にはあまり関心がなかった。彼が焦点を当てたのは、国家的福祉の拡大を進め、集産主義的な福祉供与を正統づけるような概念的・規範的問題であった。ティトマスの研究は福祉問題に関する過去の議論を援用してはいるが、彼はパラダイム論を示したのであり、それはその後の社会政策の分析や解釈の方法を形づくったと言えよう（Reisman, 1977）。

ティトマスは、はじめはイギリス自由党員であり、ベヴァリッジ、レナード・ホブハウス、ジョン・メイナード・ケインズなど20世紀初頭の代表的な自由主義的知識人と同様、賢明な国家介入を通して資本主義を改革し、その行き過ぎを是正することが可能である、と信じていた。しかしベヴァリッジと異なって、彼は自由主義特有のプラグマティズムを乗り越え、国家による福祉的供与に関する集産主義的理論を明確にし、後に制度主義（institutionalism）として知られることになる概念的基礎を確立した。彼はその後、政治的左派の立場をとって、フェビアン協会の活動的なメンバーとなり、ハロルド・ウィルソン首相在任時にはイギリス労働党政権の顧問を務めた。ティトマスはまた、その痛烈な社会批評でも知られた。この点については、イギリスの政治学者リチャード・トーニーから強く感化されたという（Gowing, 1975）。

ソースティン・ヴェブレンの影響を自ら認めていないにせよ、トーニーとティトマスはいずれも明らかにヴェブレン的であり、近代資本主義がもたらす不平等、社会的怠惰、拝金主義、消費的顕示欲などの社会悪を声高に攻撃した。しかもヴェブレンと同様、トーニーもティトマスもマルクス主義には好感を持っておらず、市場資本主義の改革と規制、そして市場が生み出す富と資源の公正な分配を、主張した。ティトマスは、この目標が、国家による普遍主義的な福祉供給を通じて、そして政府による大規模な社会的給付が導くはずの社会変化を通じて、達成されうると考えていた。社会福祉の制度化こそが、協同主義（cooperativism）を促進し、集団的責任（collective responsibility）の意識を助長し、世間に流布する価値観を変化させて、思いやりのある（caring）公正な（just）福祉社会（welfare society）を生み出す、という信念が、ティトマスにはあった。社会福祉における利他主義の役割についての彼の著作（1971, 1974）は、その信念に裏付けられていた。

ティトマス流の社会政策思想は、長年にわたってマルクス主義やポピュリズム、そして最近では新自由主義の論者たちから、批判を受けてきた。社会政策についてのマルクス主義的思想は1970年代には学界に広く行き渡っていたが、新自由主義者によって不適切なものと思われた。彼らは、福祉への集団的責任という概念を一貫して批判してきた。それは経済成長を阻害し、自己満足と国家への依存心を助長し、社会秩序が拠り所とする個人責任という倫理を蝕む、とされた。新自由主義論者は、有力な企業的・政治的利害関係者からは支持されてきたが、世界各国の政府は、かれらが期待したほどには大幅な福祉削減をすることはなかった。もちろん、新自由主義者に吹き込まれて諸政府が導入した変化を無視することはできない。だが、予算削減、ワークフェア（welfare to work）の重視、資産調査など制限的條件の頻繁な適用、等々にもかかわらず、西側工業国では、国家的福祉が現代市民生活の不可欠な要素であり続けている。その一方で開発途上国においては、政府による福祉的供与

は、はるかに暫定的かつ限定的な性格のものである。

## 5. 社会開発論への寄与



「社会開発」という熟語を構成する「社会」と「開発」の2語は、それぞれ社会政策学と開発研究という学際的分野がもたらした視野と影響を反映している。既述のように、これら2分野はいずれも、人々の福利を増進する独自のアプローチとしての社会開発論の登場に大きく寄与した。しかしその貢献の仕方は、それぞれかなり異なったものである。開発研究は、収入と生活水準を引き上げるための経済開発の必要性を重視する。開発研究においては、人間福

祉を増進するのは経済成長である。これに対して社会政策学は、人間福祉の増進における、政府による社会的諸施策の役割に重点を置く。ティトマスら社会政策学の創始者たちによれば、人間の福利が最も向上するのは、国家がサービスや介入を拡大して社会的ニーズを充足させ、かつ不平等解消に取り組む場合である。ティトマス以後、社会政策は様々な規範的立場に直面してきたが、大半の社会政策学者は今なお、高水準の人間福祉を達成するには政府の社会サービス施策が重要な役割を果たすと考えている。

社会開発論は、開発研究と社会政策学双方の影響を受けているとはいえ、どちらかと言えば開発研究と、より密接なつながりを持ってきた。開発研究が、知的にも実践的にも社会開発論の母体となったと言えよう。つまり社会開発論は、植民地時代の開発途上国に起源を持ったのであり、また実際に社会開発活動が行われるのは途上国の文脈であるのがほとんどである。社会開発論におけるいくつかの重要な知的観点、たとえばベーシック・ニーズ・アプローチ、持続可能な環境と発展 (environmentally sustainable development)、統合的社会経済計画方式 (Unified Socio-Economic Planning)、小規模起業育成などの生計事業プロジェクト等々は、開発研究の伝統と密接に関連している。

しかし、社会開発論に対する社会政策学の影響を過小評価してはならない。社会開発論の最終目的としての人間福利 (human well-being) の強調、また社会福祉における政府介入の重要性の強調は、社会政策学の影響によるものと言える。社会政策学はまた、正規の福祉政策・事業 (formal welfare policies and programmes) が福利 (well-being) に寄与する仕方についての知的洞察を提供した。1950年代にイギリスの福祉担当官が「社会開発」という用語を採用したのは、かれらがホブハウス (1924) の著作を知っており、向上的進化には国家の熟慮ある福祉政策・事業というような人的介入が必要であるというホブハウスの信念に影響にされた結果であった、と思いつくことも可能かもしれない。大英植民地に導入された初期の社会福祉的介入は、規模として限定的で、性格としては救済型のものにすぎなかったけれども、国家的福祉の原則を表明していた。その後、国連の統合的社会経済計画アプローチの名の下に社会政策が全国計画に組み入れられていく素地は、この初期の試みにあったのである。

開発研究および社会政策学はいずれも、社会開発論にキーとなる諸概念を提供してきた。社会開発

論は社会的進歩 (social progress) を追求するものであるが、これは開発研究と社会政策学の双方から得られた立場である。ともに、社会変化の進歩的性格という西洋的観念に彩られているのである。先述のように、開発研究は、社会的進歩を経済成長の関数であると考え、社会政策学は、社会サービス供与をより重視している。社会開発論は、これらの考えを吸収しつつも、それらを独自に結合させて、逆に両分野に知見を提供してきたのである。

社会開発は本質的にプラグマティックな視点を持っているが、これもまた、開発研究と社会政策学から取り入れたものである。もちろん社会開発論に理論的基礎を与える取り組みも一方でなされているが、この学問分野の実用主義的性格は、開発研究と社会政策学がともに伝統として持っている技術主義と応用性に適合する。この見方はおそらく開発研究よりも社会政策学により該当するであろうが、両分野とも歴史的に見て、政策的有用性や実践的意義に強い関心を寄せるものであった。

開発研究および社会政策学と同様に、社会開発論は高度に介入主義的な立場をとっている。社会開発論者は、人間の主体的関わりによって望ましい実践的目標を実現できるという理念の表明として、政策プロセス、計画、行政、その他の介入手段を用いることを追求している。社会開発的な介入は、主として国民国家の文脈でなされ、基本的にマクロな（それだけではないが）方向を持っている。この方向性にも、開発研究および社会政策学双方の影響が見て取れる。両分野ともに、歴史的に、その介入の場として国民国家のマクロ的枠組みを用いてきた。現代では明らかに初期のマクロ指向を乗り越えて、国際的な広がりや地域の視点を組み入れてはいるが、開発研究も社会政策学も主として国民国家の文脈で機能し続けていることは否定できない。

社会開発論を特徴づける合理主義的・管理主義的 (rational-managerialist) 介入の立場、そして国家の役割を受入れる立場についても、開発研究と社会政策学の影響は明らかである。そこに影を落としているのは、開発研究におけるケインズ主義と社会政策学におけるティトマス主義の遺産である。1960年代には、これらの影響は「統合的社会経済計画方式」や「成長を伴う再分配」といったアプローチに明白に反映され、この分野で広く歓迎されていた。より最近では、たとえばミジレイ (1995) のような社会開発論者は、社会開発への「制度派 (institutional) アプローチ」とでも呼ぶべきものを明確にし、それが上記の遺産に負うところがあることを指摘している (Tracy and Miah, 2001)。国家的介入の重視は、開発研究と社会政策学の双方における集産主義の影響、また特に両分野に見られる社会民主主義思想と関連づけることも可能である。

そしてまた、こうした考えは、進歩や人間的主体性に関して広く浸透している近代主義的理念を反映するものでもある。前述のように、ミジレイ (1999) は、社会開発論が明らかに啓蒙主義の理想を具現化していると指摘している。この点は、おそらく開発研究においては、いっそう明白である。開発研究は概念構成において根本的に近代主義であり、合理性と介入と進歩の重要性を強調している。だが社会政策学においても、啓蒙主義イデオロギーの影は顕著である。ミジレイ (1993, 2003) は、集産主義、ポピュリズム、および個人主義の諸理念が社会開発思想に組み込まれてきたことを示した。開発研究および社会政策学が持つ欧米中心主義的性格もまた、社会開発思想に反映されている。

開発研究および社会政策学と社会開発論との関連に価値を認めない議論もある。新自由主義論者は、そもそも二分野に見られる集産主義的介入に異議を申し立て、国家的統制や中央計画は効果がなく無駄なものだと主張してきた。かれらによれば、社会的経済的進歩は、市場の自由な活動を許す条件を

政府が作り出す場合にのみ、可能である。国家は、開発を運営したり広範な社会的施策を提供しようとするべきではなく、競争や創造性や起業家精神を発揮させる市場の作用を促進すべきである、とする (Bauer, 1976; Lal, 2000)。

ポピュリズムおよびポスト近代主義に立つ論者もまた、開発研究と社会政策学に対して批判的である。地域の人々がコミュニティ内の社会的・文化的制度を通じて自分たちの社会的ニーズに自ら対処しようとする取り組みにこそ価値があり、マクロな国家的管理主義への指向がその価値をおとしめてきた、と彼らは主張する。さらに、これら二分野における支配的な議論に体现されている欧米中心主義的視点にも、批判が向けられている。「他者」の文化的視点はほとんど無視されてきた、という指摘である。また、社会開発論が社会的変化と進歩を求めていることに対して、それは啓蒙主義思想から生じる変種の夢物語にすぎない、とポスト近代主義者は見なしている。反-開発ないしポスト-開発学派は、ポスト近代主義思想から多くを得ているが、進歩の観念なるものは呪いだ、と主張する (Rahnema & Bawtree, 1997; Munck & O' Hearn, 1999)。

社会開発論がコミュニティレベルの活動をまったく無視し、文化的視点をそのアプローチに組み入れることに留意してこなかったとするのは、正しくない。けれども、社会開発論が世界理解への多様な見方に十分に敏感であり、様々な世界観をその概念枠組みに組み込んだアプローチとなるためには、まだまだ果たすべき多くの課題がある。社会開発論が、その概念や原理や理論を明確にし、それらに基礎づけられた正統な政策科学として受け入れられ、学問的領域として尊重されるようになる、という願いを確かなものにするには、上記のような批判点にきちんと向き合う必要がある。

すなわち、社会開発論が抱える管理主義的傾向、マクロ的国家主義アプローチの選好、そして進歩や変化に関する西洋的概念への依存、といった点の再検討が必要である。ただし、こういった側面は社会開発論の教義上の立場ではないことも、強調しておきたい。実際これまで社会開発論の世界では、価値観や規範的視点に関する意見の際だった相違が率直に表明されてきた。とくに、社会開発的介入策が実施されるべきは地域レベルか国家レベルか、といった論点をめぐっては、明瞭に相違点が浮き彫りになる。国家的介入を支持する傾向のある社会開発論者たちの議論は、ポピュリズム的ないし共同体主義 (communitarianism) 的影響を受けてきた者たちに一様に受け入れられているわけではなく、後者は地域的な関与にこだわり続ける。たしかに、これ以外の論点については、はるかに活発な論争を行う必要がある。社会開発論に対するポスト近代主義や伝統主義からの批判は、ほとんど無視されてきたに等しい。しかしながら、社会開発論の立場にある者は過去において、新しい機会が現れる度にプラグマティックに対応し、新しい考え方を受け入れてきたのである。社会開発論に対する批判が分析評価されるにつれて、ある種の均衡点が見出され、異なる視点に立つ洞察がこの分野に取り入れられていくことが、期待される。社会開発論が将来に向けて成功するかどうか、人間福祉の政策科学として受け入れられるかどうかは、上述のような複雑な問題についての率直で柔軟な議論の行方にかかっている。

## 6. 政策科学形成への示唆

はじめに述べたように、1995年のコペンハーゲンのサミットは、社会開発論にとってきわめて貴

重な機会であった。そこに結集された経験や智慧の中から、社会開発の目標について、そして望むべくは、社会開発の理論・原理について、明確にする機会を、私たちは与えられたのであった。社会開発論は、今や明快な理論的原理をもつべきなのだ。それがあって初めて私たちは、新自由主義、フェミニズム、共同体主義などそれぞれ高度の理論体系をもつ立場の人々と、建設的な論争を展開することができる。

そこで、COEの活動開始にあたって、いくつかの提言を申し上げることをお許し頂きたい。まず、開発研究と社会政策学の蓄積から、なにを積極的に学びうるかを考えようではないか。これら二領域の視野を調和させ、統合することが最初の課題である。これらが相互に交わることは、あまりに少なかった。イギリスの大学で、社会福祉学部と開発学部とを備えるところはいくつもあるけれども、同じ大学の中でこの二者が語り合うことはめったにないのである。まるで二つの違う世界のように、それぞれが専門誌を発行し、それぞれが会議を主催し、しかし協働することはない。日本福祉大学COEが着手すべきは、これらを結びつけ、相互に何が学ぶべきことであり、何が失敗の教訓であるか、議論を重ねることである。ミジレイ(1995)は、社会的投資(social investment)について、これからどのように二領域の知見を結びつけるか、いくらかのヒントを示している。

この線上で私たちにとっての最大の課題は、経済成長の巨大な力をどのようにして社会福祉目標の達成に生かすか、ということである。不平等の拡大、環境の汚染、女性の差別を招く経済成長でなく、人々を包含し(inclusive)、誰をも益するような経済の運営こそ、私たちが第1に取り組むべき課題である。

第二に申し上げたいのは、政策科学形成の議論にあたって、これまでの開発研究および社会政策学においてマクロな枠組みに当てられていた焦点を変えることである。このことは既に両領域の中でもしばしば耳にし、ある種の圧力にすらなっている。国民国家や政府やマクロばかりでなく、コミュニティを語ろうと。それでもこの点は、やはり強調しておきたい。これまでにこれらの分野では、住民主導、貧困層の参加、地域社会の変化のプロセス、といったことが十分に重視されていたとは言い難いのである。非排除型の社会発展へと、学問的追求の重点を移すべきである。

第三は、欧米中心主義を乗り越えることだ。開発研究も社会政策学もヨーロッパで生まれ、欧米理論に影響されてきた。とりわけ近代主義(modernism)が、この二領域の思想的基盤を表明するものとなっている。「計画」「合理的意思決定」といった概念の強調を見れば、それは明白であろう。私は、これらの概念がナンセンスで捨て去るべきものだとは考えない。しかし、そうではない他の価値観、他の視点といったものもありうる。文化人類学者は、「他者(the other)」性を問題にし、文化相的(emic)観点に注目する。私たちが研究するとき、私たちは私たちの目でものを見ている。向こう側へ行って、「他者」の目から私たちのしていることを見ようとはしない。社会開発の政策科学を考える上で、これは重大なことである。私たちは新しい政策科学の中で、異文化に敏感でなくてはならないし、文化的多元主義を促進すべきである。異文化には学ぶべき宝庫がある。

さまざまな立場や文化を背景にした人々が互いに共同して学ぶ、しかも経済開発を人間福祉の向上に結びつけるという高邁な理想を目指して学ぶ、ということこそ、日本福祉大学COEが提供する、世界で(唯一ではないかもしれないが)きわめて数少ない機会となるだろう。