

公私社会事業の関係

阿 部 志 郎

I はじめに——若干の個人的経験

1. 公有民営方式

数年前、K県のソーシャル・ワーカーの研究会で、ドヤ街の実態について検討したことがある。売血問題が頂点に達しているところで、ドヤの福祉対策の立遅れから住民福祉は放置されており、白熱化した論議をよんだ。研究を進める一方、ソーシャル・アクションに結びつけることが発議され、さっそく所管のY市の民生行政責任者に善処を要望するとともに、県社会福祉大会で問題を提起した。その結果、県社会福祉協議会に設けられたドヤ対策委員会から、数ヵ月後に、ドヤ対策の提言が発表された。これと併行して、Y市自体でも、民間人を加えて対策が研究されていた。この両方の提言と研究成果を受けて、Y市は対策の一つとしてセトルメントを設立することになった。

セトルメントを開設するに当たり、学識と洞察力に富んだY市民生行政責任者S氏から、両方の研究調査にかかわった筆者に、セトルメント運営の依頼があった。役所がセトルメントを設置・維持し、民間人である筆者がこれを運営する、いわゆる「公有民営」方式の提案である。公営の財政的安定性と民営の弾力的運営との長所を総合する計画に共鳴した筆者は、受諾の条件として次の三点を提示した。

1) 管理の一元化。セトルメントの構想は、相談事業の他に、K県外部R団体の保育所、教育委員会の未就学児童学級、N団体による診療所の総合実施であるが、四団体の異なった機能を同一建物で実施することは地域に対するアプローチとして不適切であるので、管理の一元化を希望する。

2) 人事権の確立。民間が運営する場合の特色は、ワーカーの自主的選択と配置によって発揮さ

れるので、人事には干渉しないこと。

3) 「地方交付金方式」(つかみどり)で必要な費用を支弁する。ヒモつき指定補助ではなくプログラムの柔軟性を確保するため、施設の責任において予算を編成したい。

この三条件に賛意を表したS氏は、所内の意見調整に努めた後、2)、3)点については了承した。役所として破格な取り計らいであったようである。しかし、1)に関しては、R団体への県の委託が決定、費用も支出済みであったので難航した。最終的には、Y市とR団体に筆者を交えた三者会談で、保育所長はすでに任命されているが、筆者をR団体の役員に迎えるとの妥協案が示された。それでは管理の二元化は避けられないので、筆者はこれに同意しなかった。また、公有民営案には、予期しない反対論が起った。Y市の職員組合から、ドヤの福祉対策は、公的責任で負うべきであり、それを民間に委託するのは責任の回避であると、筋道の立った意見が出された。それには、多少の人事問題が絡んでいたといわれる。

結果的には、Y市の好意的な申し出にもかかわらず、筆者はこれを辞退せざるをえなかった。セトルメントは、結局、Y市の民生局と教育委員会、それにR団体が共同して同一建物を使用するかたちで開始された。同一地域を対象にした福祉サービスを、建物の共同使用によって複数の団体が分化して実施することの功罪は、その実践活動に参加していない筆者には、残念ながら、評価する資格がない。

以上の経験から、「公有民営」の構想は、理念として論ずるには興味ある主題であり、公私両者の特徴が総合的に発揮できれば非常に望ましい形態であるには違いないが、その実施段階における諸問題——行政の限界、官僚制、事務手続、ワー

カーの資質、民間の特色發揮の可能性、地域住民の意識、対象者の反応・利害関係等——が社会構造との関連で派生する壁はきわめて厚く、理念の実現に対する厳しさを思い知らされた。

現在、公有の基礎の上に民営の特徴をいかそうとして、20以上の県で組織されている福祉事業団が、多くの利点は認められるとしても「公団」方式のもつ根本的欠陥を避けられないでいるのも、筆者の経験と無関係ではないのではあるまいか¹⁾。理論を方程式通りに実施することは不可能に近いとしても、理論の実現化を阻む諸条件を考慮した上で具体的な構想を立てなければ、弾力的な経営と能率的な運営を主眼とした公有民営方式も、空虚な議論に終る恐れがないとはいえない。

2. 民間施設の先駆性

十数年にわたって筆者が属する現業は、先駆的であることを志している隣保事業施設である。ここでは、プログラムに取組みつつ福祉問題に対する地域の責任を喚起し、対策への気運を醸成する動きを起すことが機能の一つとして考えられている。潜在しているニーズを掘り起し水先案内として水路を開拓しながら、かつ、併行的にそれをより大きな潮流のうちに先導する準備的な実践を心掛けてきた。プログラムの性質と事業成果に照らして、ある場合には地域に責任を還元し(筆者の施設では老人クラブがこれに該当)、あるプログラムは経営主体を公的責任に移譲してきた(乳幼児健康相談を保健所に、肢体不自由児通園センター・青少年相談・母子寮を市へ等)。このような実践経過は、1930年代に発想された「多数—公営、少数—民営」とよばれるスイフト(Linton B. Swift)の理論に負うところが大きい²⁾。

民間社会事業は、地域に潜在するニーズ、顕在していても少数の住民にしか認識されていないニーズでも、これに対応してサービスを開拓することが可能である。公的社会事業の場合には、事業計画、予算、人事等、議会を通して地域住民の過半数の承認を必要とするので進歩的方法や実験的

機能を採用することには消極的にならざるをえない傾向があるからである。民間社会事業は、開拓したサービスに埋没することなく、地域に対するデモンストレーションとして教育活動をも展開していく。民間での実績が確認されれば、それをより大きな責任に移管し、方向を転じて、さらに新しいニーズを発見して対応することに民間社会事業の役割を見出そうというのである。

これは、筆者がかねて抱いている民間社会事業の基本的な姿勢である。けれども、これを実践することは容易ではない。次の理由による。

第一に、先駆的であろうとする意識が先行して、対象者処遇が実験的になりがちである。実験には試行錯誤が伴うが、それによって対象者が客体化されるという矛盾に逢着する。

第二に、ニーズが判然としているときに、プログラムを他へ移管して新しい事業を開拓するか、現状を維持すべきか、両者のメリットを測ってどちらにより大きなニーズを認めるかの判断が難しい。施設の絶対数が少なくニーズに応じきれない現状では、移管が施設の総量の増加を意味するとは限らないからである。

第三に、開拓したプログラムを他の主体に移管していく過程を繰返すと、事業全体の一貫性に欠けてくる憾みがある。事業は一定の連続性を積み重ねることによって、その責任を遂行しうるものであろうが、理論が優先して、事業を営む態勢の整備が立遅れるという現象にいかに対処したらよいか。

第四に、小規模のプログラムならば移管に際しての問題は少ないが、相当規模にまで発展した施設、とくに委託施設を他へ移管することは、手続の煩雑さ、それに要するエネルギーと時間的ロス、ワーカーの処遇転換、関係者との調整等において、また、管理体制と処遇方法の変化において、マイナスにはたらく要因をも多分に孕んでいる。社会的責任の所在の明確化、形態的發展、外面的拡大が、内面的深化につながることは断言できない。

第五に、主体の移管によって新規事業を開拓しようとする、共同募金も含めて現行制度では資金的裏付けがない。最近、開拓事業が民間によっ

1) 重田信一『社会保障体系における民間社会福祉事業の位置づけに関する研究』、99～109頁参照。

2) M. I. Clarke, *Principles and practice of social Work*, 1947, pp. 195～206, 岡村重夫『地域福祉研究』昭45, 228～234頁参照。

てではなく、公的社会事業によって実施されるケースが多い理由の一つは、民間社会事業の財政的不安定さにある。

第六に、すでに対象者との人格的關係が形成されている事業を、他へ移管する場合に生起する人間感情は軽視できない。プログラムに対する愛着、対象者への愛情は、事業の移管を躊躇させる大きな要素となる。

以上、二つの事例は、筆者の実践活動を通じての狭い個人的経験と、若干のコメントにすぎない。さらにつけ加えれば、理論と実践の懸隔、そして、委託事業が大部分を占めている民間社会事業の実態において、このような理論を実践する自分の姿勢についての自信と不安、抱負と疑問とがたえず交錯し続けてきたことも告白しておきたいと思う。

筆者の立場も含めて、民間社会事業を取囲む状況は厳しく、その動揺も激しい。6年前のK県社会福祉研究発表大会の共通論題「これからの社会事業施設は公営か民営か」への研究発表希望者9名(6名が民間関係者)のうち8名が、これからの社会事業は公営ないしは公有民営にすべきであるとの意見を述べた。昭和35年の全国社会福祉事業大会の席上、ある民間施設長から民間施設を公営化すべしとの緊急動議が提出されたことがあり、さらに、昭和44年には、予算対策と関連して一部で、民間施設の「大政奉還」が論ぜられたと聞く。

苦悶する民間社会事業の内的外的状況を背景にしながら、施設を中心とした公私社会事業の關係について、一現業人としての意見を率直に述べてゆこう。

II 委 託 制 度

民間から公的への移行現象が、最近の社会事業の動向であることは疑いない。とくに、戦後の公的社会事業の発展はめざましい³⁾。社会主義国は論外として、公的社会事業への移行は世界的現象であり、とくに、低開発諸国においては極端に移行したケースも珍しくない。わが国の場合、明治

から大正にかけて、施設のほとんどは民間経営であったが、次第に公的施設の増加が目立ってきた。第二次大戦時に、戦災その他の理由で多くの施設が打撃を受けたなかから、民間施設はいち早く復興し、相当数の施設が新たに開設された。それが、再び戦後の福祉立法・国家責任にともなう諸制度の充実によって、公的施設は漸増し、現在では、施設数において民間施設をはるかに凌駕している。かつて大部分を占めていた民間施設は、現在わずかに施設総数の35%にすぎず、急速に増加している公的施設との差は、今後ますます開いていくものと思われる。公私の比率が60年の間に逆転したわけである(表1)。

表1 社会福祉施設の公私別増減比較

年次	種別	公 営	民 営 (%)	計
明 44 (1911)		54	494 (91)	548
大 7 (1918)		62	691 (92)	753
昭 3 (1928)		1,384	2,610 (68)	3,994
昭 20 (1945)		406	3,214 (89)	3,620
昭 24 (1949)		3,146	3,900 (55)	7,033
昭 33 (1958)		8,309	5,764 (44)	13,073
昭 43 (1968)		13,687	7,297 (35)	20,984

厚生省資料その他による。

公的社会事業への移行は、たんに公的施設の量的増加を指すのみでなく、社会事業そのものに対する公的責任の飛躍的増大を意味する。民間社会事業といえども、今日では社会的公共的責任を離れては存在しえない。民間社会事業への公的責任の強化は、直ちに財政状態に反映される。戦前(昭和10年)における民間施設の収入財源の中で官公助成金は、ほぼ7%程度であったが⁴⁾、現在の民間施設の公費依存度はきわめて高く、おそらく措置費・補助金等が経常収入の90%を越えている。というのは、一部の施設を除けば、ほとんどが委託事業で占められているからである。戦後、憲法第89条の規定によって民間社会事業に対する公金の支出は禁止され、民間社会事業に助成してきた財閥も解体されたので、民間社会事業が事実上経営できなくなった時に、窮余の一策として

3) 小稿では、公営・民営の社会福祉事業とその関係を、「公的社会事業」「民間社会事業」「公私社会事業」という用語に、便宜上、統一させておく。

4) 社会事業研究所編『社会事業総覧』昭29, 119頁。

『委託制度』が生れた。「国および地方公共団体は、法律により帰せられたその責任を他の社会福祉事業を経営する者に転嫁し、又はこれらの者の財政的援助を求めないこと」(社会福祉事業法5条-1)と公的責任を打ち出しながらも、「国又は地方公共団体が……要援護者等に関する収容その他の措置を他の社会福祉事業を経営する者に委託することを妨げるものではない」(5条-2)と規定した。国が公的責任の一部を民間に委託し、それに伴う費用を支払うのが委託制度である。

委託とは「国または地方公共団体が……その全責任をとりながら、他の事業を利用すること、いいかえれば正当の対価をはらい、その責任をはたすにたるサービスを買入れるだけである……」⁵⁾と説明されている。ところが「正当の対価」の内容が、その責任を果たすに足るサービスに見合う価格として支弁されていないことは周知のとおりである⁶⁾。もし委託に、委託者が受託者のサービスを買入するという「契約」概念が適用されるとすれば、「正当の対価」の内容は、政府と民間施設とが自主対等の立場で双方の合意によって決定すべきものであるにもかかわらず、現在は政府が一方的に費用を決定できるところに受託者側の強い不満がある。

この点については、おそらく、私法上の契約では甲乙双方の意思表示の合致が必要であるが、公法上の契約の場合は、施設設置認可の際、すでに双方の意思の合致があったものとみなされ、委託側が一方的に措置ならびに措置費の算定をしても受託者はこれを拒否できないとの解釈にもとづくのであろう。しかし、委託費に受託者の意思が反映されるように、利害関係者と公益代表者による審議を経て、対価を適正化することが民主主義の原則であることを銘記すべきではなかろうか。さらに、受託者が「多少にかかわらず自己の裁量で事務を処理する」ところに「委託」の特色がある(末川博編『法学辞典』)ことに留意すべきである。ともあれ、社会事業における委託の概念を明確に

することが急務であるといわなければならない。

公私社会事業間の格差は拡大しつつある。職員配置、給与において、公立の方が圧倒的に優位にあるのは説明するまでもない。東京都社会福祉協議会児童部会の調査によれば、東京都の養護施設児童1人当り年間所要経費は、公立が年間約75万円に対して、民間施設では1人当り約35万円であるという。この格差は、さらに措置費加算、設備、職員定数等における地方自治体ごとの格差に拍車をかけているのが実情である。養護児童の81%が民間施設に措置されている事実を実証されるように、民間施設が公的責任を果たす上で大きな比重を占めている限り、措置費の再検討は迫られた課題なのである。

それでは、公私の格差が解消された状態を想定してみよう。公私における対象者の所要経費が同額に支弁されるという状態に立ち至った時に、それでも民間に委託する根拠が残るであろうか。公立と同じ経費を国が支弁してまで民間に委託する必要性を何に求めたらよいだろうか。「安上り論」に組するものではないし、劣等処遇を肯定するものでもないが、公私間の格差が解消し、対象者処遇の平等が保証された場合に公的と画然と区別できる民間の特徴を主張することは非常に困難ではなかろうか。民間の優位性を、対象処遇や技術の高度化に認めようとする理論に必然性がないことは疑いを入れない。福祉社会における民間社会事業の位置づけと役割を明確にすることによって、委託の意味づけを試みる外には、この問題を究明する途はないと思われる。

法にもとづく措置行為は、本来、公的責任で行われるべき機能である。この機能を民間に分担させる場合に委託が発生する。すなわち、民間は、委託事業において、公的責任遂行の代替的、補完的機能しか持ちえないということになる。いわば公営優先主義の前提に立って、公的責任の一部を民間に肩代りさせるものとして委託事業は成立しているのである。委託における民間社会事業の役割を公的責任の補充と解するならば、民間は公的社会事業に対して従属的な立場におかれることになる。この代替的機能は「安上り論」、「下請け

5) 木村忠二郎『社会福祉事業法の解説』昭33, 53頁。

6) 委託費は補助金的なものではなく、「負担金的な性格をもつものであることが確認されている」。東社協『社会福祉事業の振興をはかるために——研究報告』1965, 4頁。

論」を是認することであり、委託事業では、第二次的役割をはたすにすぎず、民間社会事業としての特質は失われた観がある。逆にいえば、それは公的責任の回避にもつながる問題となる。補充的役割を担うことは民間社会事業の本来の姿ではなからう。委託事業による暫定的使命を遂行すれば、公的施設の増加に伴って、漸次、公営事業へと移管されることが望ましいと結論されても止むを得ない。

もちろん、委託事業を公営に移管すれば、現在直面している問題が解決に導かれるというのではない。この問題は、公営、民営、公有民営、あるいは委託事業等の形態の可否を、国家財政の限度や運営の優劣によってではなく、社会事業の機能を最も効果的に果たすためには、誰が、どのように役割を分担したらよいかの視点から論ずる必要があるからである。そこで民間社会事業の本質に論及することによって、委託事業の基盤となる公私社会事業の関係を特徴づけていきたい。

III 公私併存の思想

現代の民間社会事業の特質は、福祉国家における社会保障の枠組みのなかでの公的社会事業との関係において考察すべきであって、もはや、私的社会事業としては存在しえない。私的 private という言葉は、public から分離している状態を指すのであって、public に対する能動性をもたない。4, 50年前までは、対象者に対する経営主体を公私に区別し、純然たる私的社会事業の存在が許されたが、現在では、社会保障制度の下で公的責任の分担者であることを要請されている。したがって、私的社会事業ではなく、民間社会事業とよばなければならない。この点、英国では、早くから voluntary social service と表現されてきたが、米国では private social work の用語が定着し、voluntary の語は内実をもたない社会哲学から生れたものであるとの批判から、private という言葉に固執しているようである⁷⁾。しかし、米国でも一部に private と voluntary を厳密に区別すべき

であると説く学者が現れてきたことは注目してよい⁸⁾。民間社会事業における私的性格の維持が無意味になった現状を認識すべきであろう。

公私社会事業の関係については、岡村重夫教授が古典的理解として紹介された民営万能論と公私社会事業併行論とがあるようである⁹⁾。19世紀後半以降は、公私併行論が支配的であるといっても誤りではない。民営万能論の代表的人物として登場するローウェル夫人でさえ、自らニューヨーク州慈善事業局長として活躍した経歴をもち、公的社会事業を否定したのではなく、民営優先主義を提唱したのである。根本的には公私併行論に立っていたようである¹⁰⁾。

グレイ (Benjamin K. Gray) の「平行棒理論」、ウェッブ (Sidney Webb) の「繰出梯子の理論」、スイフトの「多数—公営、少数—民営」にみられるように、公私の関係はそれぞれが独自性を尊重しつつ両者が相補う協力的関係にあるとする理論が主流を占めてきた。国家責任が強調されるようになった今世紀の新しい公私の協力関係を、マカーダムは、歴史家トレベリアン (ビクトリア時代の「公私の努力」) の叙述から引用して、partnership という言葉で表現した¹¹⁾。英国では、さまざまな問題があるにもかかわらず partnership¹²⁾ の関係 (この場合は、voluntary-statutory) を、今日でも崩そうとしない。さらに、この考え方にもとづいて、民間社会事業の新しい機能を探ろうとしている¹³⁾。

さらに、ドイツの社会扶助法にもみられるが、民間社会事業の位置づけを一步前進させて、国家の機能を、民間社会事業の育成助長並びに擁護として把握して、民間を最大限に活用、動員し、補

8) Bernard J. Coughlin, *Church and state in welfare*, 1964, pp. 145~146.

9) 「社会事業」第39巻第11号4~15頁 (『地域福祉研究』所収)。

10) W. R. Stewart, *The philanthropic work of Josephine Shaw Lowell*, 1911, pp. 150~153.

11) Elizabeth Macadam, *The New Philanthropy*, 1934, p. 17.

12) 用語の問題であるが、公私社会事業の関係は、たしかに partnership として成立するのであるが、この言葉では両者が置かれている全社会的な前提が十分に表現されていない。福祉社会における民間社会事業の位置づけを示すには、欠くべからざる「分身」であり、相補って協力することなしには全体として存在しえないという意味で、counterpart ないしは integral part という言葉を用いることが考えられてよいのではなかろうか。

13) David Owen, *English Philanthropy, 1660—1960*, 1964, pp. 541~547.

7) たとえば、Walter A. Friedlander, *Introduction to social welfare*, 1955, p. 60.

助金、委託費等の支弁によってその事業を促進することと規定する。民間で対応できない場合に、はじめて公営を設置する。そのためには、民間社会事業の自主性が重んぜられ、不当に介入されることがないように擁護するという民営優先主義を唱える立場が根を深くおろしている¹⁴⁾。

このような、公私社会事業が併行して存在し、協力関係を保つべきであるという西欧の論理には、長い思想史的背景が隠されている。民間事業を重視する思想は、西欧の中でも、アングロサクソン系にみられる伝統である。

経済学の祖といわれるスミス (Adam Smith) は、「利己心」(self-interest) の発動が、一見社会の秩序を乱し、人類の幸福を害するようにみえる場合にも、結局は「見えざる手」(an invisible hand) によって、国富の増大に結びつき、人類の幸福の増進に寄与すると説いた。利己心は、エゴイズムではなく「高められた利己心」(enlightened self-interest) であり、「自己の利益は望むが、そうかといって、そのために他人の幸福や国家の福祉を犠牲にしようとは考えない」(Albert V. Dicey)。したがって、利己心は、無制限な自由を主張するのではなく、自律、自治と不可分な関係にある。自由競争の原理と切り離しては考えられないが、それは封建制の中で経済的自由、政治的自由をかちとる要求でもあった。私益と公益は、自由な状態において自然に調和するというスミスの経済論に代表される思想は、アングロサクソン社会の基調である。「滅私奉公」に代表される公私の二者択一思想とは根本的に相違している。公私を対立概念として捉えないで、公私の協同が、結局は全体の益をもたらすとする楽観論に根ざしている。現代の西欧の公私社会事業の関係も、民間の利益を社会全体の利益に同調せしめようとする公私両益自然調和説の脈絡において解釈することができる。

民間社会事業の自主性を認め、公の支配から保護するのが、「公私社会事業分離の原則」に外ならない。この原則は、わが国の社会福祉事業法第5条に導入されている。ところが、本来、民間社

会事業を健全に育成させるための公私分離は、わが国では、逆に民間社会事業を圧迫する原則となって立ち現れているのである。公私社会事業の分離がもたらしたものは公的社会事業に対立した民間社会事業という形態なのではなかろうか。民間社会事業が自主性を喪失して下請事業化し、公私両者の相互協力関係を欠如していることは多言を要しない。

公私分離の原則は、公私が対立するのではなく、相互の立場を承認しつつ全体社会のなかで協力するという「公私協同の原則」と表裏一体の関係において成立つ。これからは、individualized service の段階から、collective provision and planning of services に移らねばならないことはティトマスの所説であるが¹⁵⁾、そのためには、民間社会事業は、いまや、個別資本的立場を克服して総資本的視野において、自らを位置づける段階に達していることを自覚しなければならない。民間社会事業の自由企業の形態の時代は終りを告げようとしているのである。

ケインズは、経済活動について国家のなすべき事項 (agenda) と、なすべからざる事項 (non-agenda) とを峻別して、公私が互いに相侵さないことの重要性を論じた¹⁶⁾。民間において能率的にできることがらについては、その創意と努力とに任せるのが至当であると示唆したのは、「国家活動の不可避的發展」の現実を認めた上で、国家がなすべからざる面への民間活動は、社会進歩のために奨励されるべきであり、公私の効果的協力の新しい途を見出す政治的発想の必要性を主張したベヴァリッジ¹⁷⁾の思想と一脈相通じているといえよう。このような思想的系譜の上に、福祉国家の理念は芽生えてきたのである。福祉国家において、労働組合の存在が重視され、自由放任主義の資本主義から脱却して、国民経済は混合経済として部分的計画化が図られているように、社会事業における国家活動と民間活動の併存と協同化が、基本的理念として基礎づけられてきたのである。

14) Haskell M. Miller, *Compassion and community*, 1961, pp. 123~124.

15) Richard M. Titmus, *Commitment to welfare*, 1968, p. 101.

16) John Keynes, *The end of laissez-faire*, 1926.

17) William H. Beveridge, *Voluntary action*, 1948, p. 10, p. 302.

IV 民間社会事業の本質——任意団体として

英国で市民社会を背景にして社会運動がはじまったのは、19世紀初頭のことである。産業革命が惹起した深刻な社会問題に直面して、その苦悩を通じて自ら勃興した民衆の動きが社会運動である。この「自発性」がきわめて重要な特色であって、社会問題を社会自らの手で解決しようとする社会性を包含している。社会運動は、「任意団体」voluntary associationの形態をとって発達した。とくに19世紀後半になると、労働者階級そのものが自主的に問題を解決しようとして、種々の組合運動にのり出した。「漸進の不可避性」(inevitability of gradualness)を信条とすることによって、個別利益を社会利益に同調させようとした。ここに、急進的な革命の代りに、漸進的な改良の手段がとられる端緒が開かれることになったのである。運動を実行する手段は、相手の納得と世論の獲得である。すなわち、思想と言論との自由を前提として暴力の行使には頼らない。

英国で活発な社会運動が展開され、効果を収めているのは、任意団体という社会形態が発達しているからである。任意団体の原型は歴史的には、セクト(宗派)に求められよう。近世英国では17世紀のピューリタン革命以後、諸宗派の地位が確立され、産業革命の時期を通じて分離諸教会は社会的勢力を獲得するようになった。このことは契約にもとづく社会形態の発達を意味するが、それが先ず宗教の方面に現れたことは英国社会の特徴である。教会も当然、任意団体の性格をもたなければならない。その内部生活には厳しい規律が保たれ、会員の自主的統制が円滑に行われるような組織をもっている。英国社会がピューリタン革命を契機として数世紀にわたる広汎な任意団体の訓練を積んだという事実は重要である。

宗教、政治、経済、文化等あらゆる方面に協会 society、組合 association、連盟 federation、クラブ、党 party その他の名称で多種多様な任意団体の発生をみたことは自然のなりゆきといわねばならない。労働組合、協同組合運動、選挙権拡張運動、自由貿易運動、都市計画運動、そして慈善事

業運動等が起り、活動したが、それらが任意団体を基盤とした。しかし、任意団体も、利益社会に特有な傾向として、しばしば、自己中心主義に陥る危険性にさらされてきたことも事実である。

「任意団体の本質は、voluntarism である」¹⁸⁾。voluntarism とは、元来、国教会から分離して、信者が自らの献金で教会を支えようとする〈意思〉を表現する宗教上の用語である。すなわち、自己の生命を犠牲にしても守り抜くだけの価値を見出しているがゆえに、積極的に自主と自由を確保しようとする主体的決断を指す。任意団体の voluntarism は、無批判に大勢に盲従しないディセンツの精神 dissenting tradition から生れた。ディセンツは、「異議を唱える」意であるが、反対のための反対ではなく、相手がいかに多数で強力であっても、所信をまげずに自己の立場を捨てない批判精神をいう。

米国において、最近、委託制がとりあげられる場合、たんに公私社会事業の利害得失論、あるいは財政的理由からではなく、思想の自由、結社の自由、信教の自由を中心として国家とのかかわりという観点から議論されているのは興味深い¹⁹⁾。けれども、政教分離を原則とし、任意団体への国家の干渉を強く拒否しながらも、「峻別と現実の協力」²⁰⁾とよばれる教会と国家の相互的協力を可能にし、共存しうる区別・分離を伝統としている。

この任意団体の歴史的な性格にまで遡ることなくしては、公私社会事業分離の原則を正しく理解したとはいえない。相互の不可侵を確認した上で、民間社会事業は公的事業への協力を惜しまない。ここに民間社会事業の国家への支持と、そして批判という二面性がある。少なくとも、公的制度の対極として民間があるのではなく、かえって、立法化と公的制度の促進に与って力のあったのが民間社会事業の歴史であることを見逃すわけにはいかない。英国社会保障制度立案者のベヴェリッジが民間社会事業の出身であることも記憶されてよいだろう。

民間社会事業が先駆者として、公的制度・施設

18) D. B. Robertson (ed.), *Voluntary associations*, 1966, p. 23.

19) B. J. Coughlin, *Ibid.* pp. 102~110.

20) Jacques Maritain, *Man and the State*, 1951, p. 183.

への架橋的役割を果たすことは、けっして、民間性の否定にはつながらない。民間社会事業の公的なものへの移管や、民間における公的責任の強化は、社会事業の社会化 socialization であろうが、同時に、「世俗化」secularization の概念として捉えられる。世俗化とは、ある責任が教會的権威から政治的権威へ譲渡されることであるが、今日では、教會の経営から公的な責任へ移管される手続を世俗化とよぶ。さらに、世俗化とは、人間を神話的閉鎖的な世界観から追放して「成人になる」という、人間が一人立ちになる内容に対して与えられた名前でもある²¹⁾。民間社会事業の公的責任への移行が世俗化として理解されるならば、それは社会事業が「成人になる」ことであって、むしろ「望ましい結末」²²⁾ といえるであろう。

公私社会事業の分離と協同、協力と批判という矛盾した二つの原理を統一せしめるものは、暗黙のうちに想定されている全体社会的理念である。すなわち、一つの社会観が前提とされている。

歴史的には、中世の有機的社会に言及されねばならない。公私を包摂した統一的社會 corpus mysticum がそれである。ここで重要なのは、「体」corpus の概念である。社会を一つの体とみて、体に連なる肢体同士の有機的共同——これを連帯とよぶ——を根底においた社会である。ベルジャエフ (Nicolas Berdyaev)、マリタン、ソロキン (Pitirim A. Sorokin) のように、有機的共同社会への復帰を表明する思想家もいるが、近代が、契約社会の否定克服として現れたのではなく、その発展形態として形成されてきた歴史性を無視することはできないのではなかろうか。近代デモクラシーへの道は不可避なのである。このような歴史の流れのなかに、福祉国家の生誕も位置づけられるべきであろう。今日、われわれは昔のような自給自足の中で生活するのではなく、深い連帯のなかに投げ込まれている。失われた有機的共同体を取り戻すのではなく、そこでは社会の有機性を生かす新しい型の共同体 community が必要とされる。そして、民間社会事業にも新しいあり方が求められている

のである。

V 運動体としての民間社会事業

西欧の民間社会事業が自己を賭してまで守ろうとしてきた voluntarism の中心的生命とは、「社会的条件のなかで阻害されている対象者への人格的応答」として表現されようが、社会事業のニードは、抽象的な必要性でも、社会病理現象一般を指すのでもない。ニードとは、社会経済的生活条件を欠落しているために、社会病理現象に苦悩する人間をいうのである。人間を貧困現象から解放することは、社会事業の固有の機能とは考えられない。貧困のゆえに、自立を阻まれている人間に対して側面から援助する過程を社会事業といい、しかも、人格的に対応するのである。とすれば、人間をいかに理解するかが重大関心事とならざるをえない。

人間を個別存在 (individuality) としてではなく、あくまでも人格 (persona) として理解することから社会事業は出発する。人間を経済・労働価値においてではなく、人格価値において、すなわち、存在そのものにおいて評価する人間観に立ち、人格価値の発揚が妨げられている人間への主体的応答——〈実践〉——が社会事業なのである。社会事業は、社会状況の如何にかかわらず歴史的条件を超えて対応しようとする性質をもつ。ここに、社会事業の体制への奉仕という宿命の性格と限界とが生ずる。社会事業がニードへの対応である限り、体制への協力を避けることができないだけでなく、この要素を失ったら社会事業として存立しない。なぜなら、いかなる場合にも対象者を手段化することは許されないからである。ニードをすべてに優先させるのが社会事業の原則であるが、ときによるとニード充足の条件がニードそのものに先行するところに、ディレンマが起る。これは社会事業の近代化と合理化を進めるのに重要なポイントとなる。合理が目的に対する最有効性の選択を意味するとすれば、社会事業には「有効性」という観点のみから測定することのできない非合理の世界が存在する。もちろん、サービスの有効性、管理の合理化が必要であるのは言うまでもないし、「効率」の観念が社会事業に欠けているのも明白

21) Harvey G. Cox, *The secular city*, 1966, p. 2.

22) Reinhold Niebuhr, *The contribution of religion to social work*, 1932, p. 15.

であるが、近代化がパトスの上に構築されるのであれば主客転倒にならないであろうか。社会的状況への適応として進められる社会事業の近代化は、ニードへの人格的対応の可能性を追求する視点から求めるべきであると考ええる。近代化に急なあまり、Barnardo's Homes に掲げられている No destitute child ever refused admission, あるいは、石井十次が宣言した「無制限收容」に象徴されるニードへの即応的、実践的な態度が失われてはならないのである。換言すれば、社会事業はすぐれて実践的性格をもつ。理論から実践が導かれるのではなく、理論は実践を整序し、体系づけ、そこから、さらに新しい実践が方向づけられるのである。理論は実践への奉仕の役割を演ずることになる。理論はつねに社会事業の実践の今日的問題に答える使命を担っていることを忘れてはならない。

今日の民間社会事業の問題の一つは、委託事業という鋳型にはめこまれ下請事業化していくなかで、ニードと同一化し、ニードを代弁する立場から、行政の代理者としてニードに面する立場へと転化する危険性である。主体が、ニードから、いつのまにか施設経営中心 institutionalization へと移ってゆく問題である。施設中心主義がゆきつくところ、それは自己絶対化現象である。voluntarism は、何よりも自己絶対化への闘いとして起ったことを想起すべきである。民間社会事業が公的社会事業への建設的批判勢力として育てられるためには、自己絶対化に対する自己否定からはじまらなければならない。そのためには、民間社会事業に高い倫理性が要請される。自らの倫理性を確立するときに、はじめて国家の限界逸脱に対して警告を発する資格を与えられるであろう。社会事業の倫理性は、社会悪への抵抗の姿勢と、自己制御として現れるのではないだろうか。

問題性を明かにするために、公営ギャンブルの益金による補助にともなう民間社会事業の姿勢を指摘したい。民間社会事業施設整備の財源のなかで、国、地方公共団体の補助金の総額にほぼ等しい額が競輪、オートレース、競艇等の公営ギャンブルの益金からの補助で占められている²³⁾現状では、公営ギャンブルの貢献を誰も否定できない。それ

では、財源難を理由にして、公営ギャンブル益金を必要悪として弁護することができるであろうか。必要悪とは極限状況において用いられるのであって、選択の可能性をふまえた状況で使われるべき言葉ではない。公営ギャンブルの交付金によって施設を建設することは、社会悪との妥協に外ならない。社会悪との妥協によって民間社会事業が外形的には維持されても、それは、もはや voluntarism の放棄であり、自主性の喪失を物語る以外の何物でもない。民間社会事業が資金造成面での選択の可能性をもっていないとは判断し難い²⁴⁾。

それならば、民間社会事業はどのような方向づけにおいて自らの存在価値を示すことができるのであろうか。

先づ第一に、ニードへの対応の態度である。ニードへの対応の方法・形態が社会福祉事業法の規定に含まれているか否かは、第二義の問題にすぎない。社会福祉事業法は施設に重点をおいているが、新しいニードが立法の限定外に起る場合が多いことは説明するまでもない。新しいニードへの対応によって立法化・制度化へ誘導するのが民間社会事業の任務であるが、それには、社会福祉事業法に規定されているもののみを社会福祉事業とする先入主と、施設を中心とする考え方を止揚して、敏感にニードに対応するパトスを持つことである。

第二に、そのためには、運動の媒介を経る必要がある。社会変動にまつわる数多くのニードに対して、施設中心的な社会事業では十分に即応できない。とくに、委託事業の枠内では、住民参加の介入する余地が少ないので、施設中心的態度では地域との密着は難しい。ところが、地域では実際に権利要求としての保育所づくりや障害児の親の組織等、ニードのなかから盛り上げる福祉要求が活発である。このような動きと専門社会事業との間には分断があり、協力関係がみられないのは不幸

23) 昭和44年版『厚生白書』p. 413、昭和43年度、私立社会福祉施設整備に対する国、地方公共団体の補助総額は約25億円、競輪その他のギャンブルの益金からの補助総額は約23億円になる。

24) 最近、新潟県で身障児コロニーのために3年計画で10億円を目標にし（共募の年間目標は8千万円）、初年度ですでに半分以上を達成しているが、これは全県レベルの民間活動となされている。資金造成の新しい可能性を示す事例である。

である。ニードから生れた切実な要求を、直接利害関係者のみの相互扶助活動の領域にとどめないで住民活動とするために、専門社会事業が知識と技術をもって参加し、専門的客観的な方向を探り、広く問題提起していく役割が期待される。このような運動を包括してゆくところに民間社会事業の新しい途があり、運動の一環として施設の意義が発見されるのではないか。全国養護施設協議会が主導した「子供の人権は守られているか」の運動は、この意味で評価されてよい。

第三に、ニードに即した運動は、あくまでも対象者、さらに地域住民の福祉を守る思想によって貫かれることが肝要である。運動のために対象者が存在するのではない。運動は断えず原点に立ち戻ることを求められる。社会は自己の防衛を優先させ、対象者を隔離することで秩序を保とうとするものであるが、「閉じ込め・隔離優先」主義に抵抗し、人間を偏見と差別から解放することが「福祉」を守ることなのである。福祉が依拠する「人間の論理」は、資本効率の原理に反する。「資本の論理」に立つ社会において、生産性を持たない者にいっそうの資本の投下を要求する「人間の論理」を主張してゆくところに運動体の精神がある。運動を通してコミュニティの再開発が目指されるので、その方法論としては、運動を地域組織化へと方向づけることが必要である。

ニードを掘り起し実践的に対応しつつ問題提起者となり、体制内に位置づけ、さらに体制への批判者になるというダイナミックな運動のなかで、社会福祉協議会活動の機能が問われるし、行政の役割も再検討されることになる。ここに、実践

と理論との共同作業が必要となる。運動を意味あらしめるために、謙虚に学問に学ばなければならないと思う。

要するに、重大な岐路にたたされている民間社会事業の将来は、住民の福祉を守る運動を展開してゆけるか、その一環として施設の役割を捉えることができるかどうか、に左右されるであろう。危機が叫ばれている民間社会事業の、これからの方向づけは、運動体としての展望の中に、探り出すことができるのではあるまいか。

民間社会事業と公的社会事業の関係は、福祉社会の実現という共同目標に向って、相互の役割を確認した上で、一定の距離を保ち、正しい相互協力と相互批判をなしてゆくことである。そのためには、相互の自制が不可欠である。

官尊民卑、行政依存の精神構造をもつ社会で、「民間」の真の意義を明らかにしていくことは、非常に困難な課題であるに違いない。とくに委託制度に関しては、福祉社会の下で、民間社会事業優先の原則に根ざさない限り、民間の特色は埋没してしまうと思う。民間施設は、この際、公費導入にともなう問題性を解明することが必要である。少なくとも公費に対する自らの原則を確立しておくことが望まれる²⁵⁾。

民間社会事業が自らの価値と役割とを自覚的にえらびとることが、自らの積極的存在理由を見出しうる条件であろう。

25) オックスフォード大学では、現在、多額の補助金を国から受けているが、この補助金は、年1回、国民を代表して国会議長が大学に向いて届け、監査は行わないのが慣例であるという。これは、support but no controlの原則を貫こうとする国と大学の姿勢——両者間の深い信頼関係と倫理的緊張関係——の現れである。