

社会福祉政策の現代的課題

——公私役割分担についての一試論——

三 浦 文 夫

はじめに

現在わが国の社会福祉政策は重大な転換期にある。それは一言でいえば相続く経済成長と激しい経済社会の変動のもとで、国民生活は驚くほど変貌し、社会福祉をめぐる状況も大きく変わってきたということである。そしてこのなかで、社会福祉に対する国民の期待がかつてないほどに大きなものになっているが、このなかで今までの社会福祉政策は果たしてこの期待に応えることができるかどうかということが根本的に問い直されているのである。しかもその問い直しは、「経済先行・社会追随」、あるいは「成長優先」というこれまでの経済・社会をめぐる諸政策がきびしく批判され、改めて「生活重視」「福祉優先」へと政策転換が要請されるなかで、行なわれているということも見落としてはならない。その意味では、今までも繰り返しいわれてきた社会福祉の充実・強化——それはあるときには成長のひずみの是正のためとか、成長と福祉のバランスをはかるためとかいうことで繰り返し云われ、しかもその多くはリップ・サービスにとどまってきた——とは異なった文脈のなかで、この社会福祉との転換ということが追求されなければならないのである。もちろんわが国の資本主義の体質と今までの歩みからみて、この「成長」から「福祉」へという政策転換がいわれるほど簡単に行なわれるものかどうかは大いに議論のあるところであろう。しかしその点は一応別問題としてみても、上記の政策転換が強く求められるなかで、社会福祉政策が30年近い期間温存し続けてきた体質と現在の社会福祉政策の内容・水準・方法・組織・規模（マンパワーおよび財源を含む）等が今日の社会福祉への新たな期待

に応えうるものかどうかはきびしく問われなければならないのである。

ではそのような意味での社会福祉政策の転換とはどういうことであるのか、この点については本誌第8巻第4号「社会福祉と計画」、あるいは第9巻第1号「社会福祉行政の動向——最近の動きを中心にして——」等の拙稿でその一端を触れてきたが、この小論ではこの転換を社会福祉における公私の役割分担という点に焦点をあわせて再検討してみることにしたい。

I 社会福祉の分野で公私問題を取り上げる意味

社会福祉の分野における「公私」の役割分担ないし関係についての論議はずいぶん古くから行なわれてきている。たとえば T. Chalmers は19世紀の初めに、イギリス救貧法による貧民救済に対して、民間における慈善事業の必要を説き、neighbourhood movement を提唱したり、あるいはまた COS 運動においても、慈善・博愛事業における民間の役割は繰り返し論じられたりしてきた。そしてこれらの流れのなかで J. Sh. Lowell は公的救貧行政を批判し、真の貧民の救済は民間がこれにあたなければならないことを主張したりしている。これに対して B. K. Gray は有名な「平行棒理論」(parallel bars theory)によって貧民救済にあたっては、対象ケースの相違によって、公私が取扱う役割が異なるとして、貧民救済における公私併用分担の必要を主張したりしている。これらの古典的理解に対して、B. Webbs は国民の最低限保障についての公的責任を明らかにするとともに、それだけでは尽くしえない社会福祉の分野に民間の役割を認め、いわゆる「繰出梯子論

(extension ladder theory)』を主張したりしている。この Webb の見解はその後にも多くの影響を与えており、たとえば W. Beveridge の「Voluntary Action」の考え方にもこの影響を認めることができるかもしれない。このほか公私論で有名なものに、L. B. Swift の「多数=公営、少数=民間」(majority-public, minority-private) の所論も有名である。これらの諸理論については岡村重夫氏の論文「公私社会福祉事業の関係」¹⁾に詳しく紹介されているので、細かい点はこの論文に譲りたい。

ところでこのような公私論も、最近、国際的にみられる社会福祉の拡大と変化のなかで次第に公的セクターによる社会福祉が大きな比重をもつようになってくると、必ずしもその説得性という点では問題が出ている。こうして最近英米諸国においても改めて公私の役割分担ということをめぐる論議が盛んになってきているのも故がないわけではない。

公私論の再検討を必要とする点ではわが国の場合も同じである。もっとも、わが国にあっての公私論は、英米にみられるほど明確に理論化されたものは少ないが、それでもわが国の社会事業の歴史をみると、留岡幸助、生江孝之をはじめ、いくつかの公私論をみることができ。そしてその多くは民間社会事業のもつ特質と優位性が主張されてきた。そしてこの論議は戦後に入り、例のアメリカ占領軍による6項目のメモの指示およびその後の民生委員法の制定、社会福祉事業法の制度などをめぐって改めて問題とされたりしてきたのである。その論議の一つがいわゆる後にみる「公私分離原則」をめぐるものであったり、あるいは公的社会福祉事業に組み入れられた民営社会福祉事業の存在理由を明らかにするための民間性の追求であったりしたのであった。そしてこのような論議は繰返し行なわれ今日にいたっているのである²⁾。

しかし、このような数多くの論議が行なわれてきたにもかかわらず、今日の社会福祉政策を考える場合に必ずしも納得的な論議が出ているようには思われない。それは今までの公私をめぐる論議が陳腐にすぎたということではなく、今日の社会福祉をめぐる状況が大きく変わったということであり、このなかで公私問題についての関心なり、問題状況が変わってきたことにはかならない。では最近の英米において公私問題が改めて検討されるのと同じように、今日のわが国で公私論を再検討しなければならない理由というのはいったい何であろうか、本論に入る前にこの理由あるいは問題状況についてかんたんにみておくことにしたい。

まず第1に指摘しておきたいことは、最近の社会福祉の対象とニードの変化に伴って、社会福祉に対する期待ないしは需要が飛躍的に拡大したということに関連している。この点についてはすでに本誌第8巻第4号の「社会福祉と計画」という拙稿で触れているので、ここで繰返すことはやめるが、今日および今後の社会福祉の需要は驚くほど拡大していく傾向にある。とするとこの需要にどうして応えるのかという資源配分問題に関連して改めて公私の役割分担ということが政策的にも問われているのである。

第2は最近の社会福祉ニードの性格変化との関連でも公私問題に新しい火がつけられることになっている。というのは最近の社会福祉のニードをみると、従来、社会福祉政策にとってもっとも重大なものとされてきた経済的困窮は、次第に社会福祉の守備範囲からはなれて、むしろ経済的要件に直結しない非経済的な生活ニードが次第にその守備範囲に入り込みはじめていくように思われる(なお念のためにお断わりしておかなければならないことは、今日、経済的困窮が社会問題でなくなったということをここで主張するつもりはない。経済的困窮は別の意味で重要なものとなってきているが、その課題に応えるのは所得分配をめぐる経済政策や最低賃金、雇用等を含む社会政策あるいは所得保障プログラムとしての狭義の社会保障の守備範囲に属するものであることが次第に明らかになり、社会福祉政策の直接的な課題とはなら

1) 岡村重夫「公私社会福祉事業の関係」、『地域福祉研究』所収、pp. 224-40.

2) この点については重田信一「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」(東京都社会福祉協議会『民間社会福祉事業の特徴』所収)に詳しく述べられている。

なくなりつつあるということを描きたいだけである)。ところでこのような非経済的ニードはその性質上、定型化しにくく、個別的になり、多様化していく傾向をもつ、このためにもともと本人あるいは家族の努力に委ねられていた守備範囲がなしくずし的に動揺し、公的サービスの介入する部分が広がる傾向を示している。

第3に指摘しておきたいことは、上の社会福祉ニードの変化に対応して、社会福祉機能が次第に高度化し、このなかから従来であればそれほど意識されなかったような課題が新たに登場してきたことである。すなわち今日の社会福祉にあっては、従来であれば対象者のもつ要援護的ニードの充足ということで事足りていたものが、このニード充足の程度を高め、さらにこの要援護的ニードの充足を通して、対象者自身のもつ人間的価値の保持と発達を求めるようになりはじめてきている。この方向は最近では児童福祉の分野だけでなく、障害者福祉・老人福祉等の分野にも広がり始めているが、ここで改めて考えておかなければならないことは、この方向が事柄の性格上どうしても一定のニード充足の限界を定めにくくしているということである。そこではニードの充足はさらに新しいニードを生むというようなマスロー流の欲求高度化傾向が生み出され、どこまでを公的に充足するかという線がますます曖昧となってきているのである。そしてそれに関連して注意しておかなければならないことは、このニードの高度化に関連して社会福祉の機能もますます高度化していくことである。そしてそれはやがては対象者のプライバシーにかかわる領域にまで足を踏み入れる危険すら生み出していくのである。たとえば最近この分野で流行している「生きがい」保障という言葉借りるならば、「生きがい」というようなことはすぐれて個人的・内面的なものであり、個人の価値にかかわるようなことが、社会福祉サービスの一つの機能とされたりしている。いったいこのような個人の価値にかかわるものに公的な社会福祉かどのようにかかわるというのであろうか、この点が曖昧なままに行なわれていくとすると、よく指摘されるように、社会福祉の機能の高度化とこ

れに伴う社会福祉技術がより専門化されていくにつれて、対象者(クライアント)を過剰に管理し、一種の *over-manipulation* といった問題が生まれないという保障はどこにもないのである。もちろんこの論議は一方では社会福祉の技術ないし専門職の問題に関連するが、同時にそのことは社会福祉において対象者の生活に対して公的介入・干渉がどこまで許されるかという問題を提起しているのである。

第4に住民参加という要請とのかかわりにおいても公私の関係が改めて問われなければならない。この課題は基本的には国民主権と民主主義のあり方にかかわる基本問題であるが、従来の社会福祉がややもすると行政主導型であり、対象者あるいは地域住民がたんにサービスの「受け手」とにとどまりがちであったことに対する反省を含んでいる。そしてそれとあわせて今日の社会福祉政策を考えるにあたって、社会福祉政策の目標を対象者の自立性・主体性の回復をはかり、ひいては当該社会の統合性をいかに高めるかということにおくとすると、この対象者あるいは住民の参加ということは格別の意味をもつ。というのはこの参加ということは、社会福祉の政策決定や運営・管理の面に対象者あるいは住民の意向を反映させるといったレベルでの問題にとどまらず、この参加問題は社会福祉における実践過程において、社会福祉政策が目標とする対象者の主体性の回復ということと、社会の統合機能を高めるということに結びつく不可欠の構成要素となるものと解されるためである。その意味でこの参加ということを経営として、社会福祉における公私問題は改めて吟味されねばならぬのである。

以上の理由ないし問題状況に加えて、第5に指摘しておかなければならないことは、わが国の社会福祉政策にとってながら論議されてきた特殊な問題として、公営社会福祉事業と民営社会福祉事業との比較あるいは相互関係ということがある。周知のようにわが国の社会福祉の経営ないし運営にあたって民営社会福祉事業の占める割合は決して小さくない。ところがこの民営社会福祉事業の多くは、対象者の措置を公から委託され、そのた

めの運営についてはこの措置委託のもとで行なわれている。そして、民営社会福祉事業の財政基盤の脆弱さは、この措置委託費によってかろうじてその経営が支えられるということになっているが、その反面この措置委託費の水準およびあり方によって、いわゆる「公私格差」問題を生み出している。このほか民営社会福祉事業の公費依存が強まるなかで、行政への「従属」「下請」化傾向を生み出し、かつて民営社会福祉事業のもってきた生き生きとした闊達な活動が褪色し、その存在理由が改めて問われたりする傾向が出ているのである。

以上、今日改めて社会福祉における公私の役割、公私関係を再検討すべき理由を列挙してきたが、最近の公私問題についての論議もこのような問題状況を反映していろいろの視角から行なわれているようである。たとえば東京都社会福祉協議会・問題別委員会は、はやくからこの問題に関心を示し、その研究の成果をいくつかの報告書の形で公にしているが、その一つに『民間社会事業の役割』(1969年3月)というものがある³⁾。この報告書は8人の社会福祉研究者の筆になる論文を収録しているが、そこで取扱われている公私問題についての問題意識は多様である。このほか同委員会は『社会福祉事業運営の基本問題』(1970年)という報告書⁴⁾で、とくに公私の社会福祉施設・機関を取り上げて、とくに公私格差問題に焦点をあてた論議が行なわれている。また東京都社会福祉審議会は知事の諮問をうけ、1972年に「東京都における社会福祉事業の経営のあり方について」という答申を公にしている⁵⁾。この答申は標題が示すように公私の社会福祉事業の経営について検討を行なったものであり、具体的には、民間社会福祉事業の振興をいかにやるかというところに力点をおいた答申である。

このように取り上げ方にはいろいろ相違はあるにしても、これらはいずれも今日の社会福祉が拡充し、このなかで公的社会福祉事業が広がるなか

で、民間社会福祉事業の位置と役割はいかなるものであるかを追求したものである。しかし、上記の問題状況に徴してこれらを見ると、必ずしも今日再検討を求められている公私問題の所在のすべてにわたって言及されたものとはいえない。だからといって、この限られた紙幅しかない小論で、今日検討を必要とする公私問題のすべてを論ずることは到底できるものではない。ここでは今までの諸研究の驥尾に付す形で、上記の諸報告、研究で比較的触れられることの少なかった2, 3の点について論点を整理し、問題提起とするにとどめたい。

II 公私の概念と分析の枠組み

社会福祉において公私問題を論ずる場合にあらかじめ明らかにしておかなければならないことの一つに、公私の概念の整理ということがある。いうまでもなく「公」とされるものには、政府、地方公共団体が含意されるが、このほかに実定法に定められたという意味での法制的(statutory)という意味も含まれている。これに対して「私」または「民間」という言葉は、前記の法制的(statutory)に対して非法制的という意味での民間性(voluntary)ということのほかに、社会福祉法人その他の民営社会福祉事業が意味されていたり、さらにボランティア、地域住民あるいは対象者などということも含意されたりしているのである。このため概念の多義性は応々にして公私問題の論議を混乱させることになる。この点について仲村優一、一番ヶ瀬康子の両氏は、社会保障研究所シンポジウムにおいて、公私の概念整理を行なう必要を強調し⁶⁾、その例として民間社会福祉事業のなかには明らかに性格の異なるものがあるとし、一つは「公費の委託によって法令に規定されたサービスが、民間社会福祉事業の手によって行なわれる部分」と「民間独自に、民間の財源をもとにして、民間の私的な社会福祉事業体が提供するサービス」⁷⁾との区別を指摘している、妥当な指摘であ

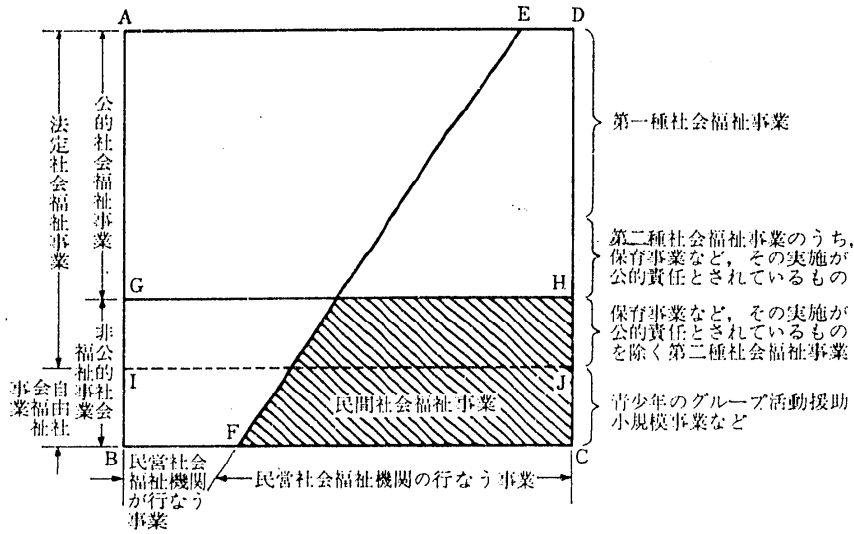
3) 東京都社会福祉協議会『民間社会福祉事業の役割』。

4) 東京都社会福祉協議会『社会福祉事業運営の基本問題』。

5) 東京都社会福祉審議会『東京都における社会福祉事業の経営のあり方について』。

6) 「社会福祉における公私問題」(『季刊社会保障研究』別冊、昭和46年、通巻29号)。

7) 同上。



資料 東京都社会福祉協議会資料による。

図 社会福祉事業の分類

る。

このために今までも公私の概念を操作的にし、整理する試みはいろいろなされ、前掲の『社会福祉事業運営の基本問題』とか、72年の東京都の答申では、法定社会福祉事業、自由社会福祉事業、公的社会福祉事業、非公的社会福祉事業、公営社会福祉（機関）、民営社会福祉（機関）、民間社会福祉事業に区別したりしている。そしてこの概念を上図のように図示している。

この概念整理は適切なものであるが、これを今少し視点を変えて、公私の区別を法制的(statutory)と非法制的(voluntary)に大別し、その事業を行なうにあたっての事業の設置主体と運営主体に分けてみると、右表のような組合せが可能になる。このうち3の S—Pr—G（すなわち法令に定められた事業を、民間が設置した施設で、公務員が運営・実施するという）や、7の V—Pr—G（法令に定められない事業を民間施設で公務員が行なう）ということは理論的にも実際問題としてもありえないので、組合せはだいたい6組になろう。そして通常もっとも狭義の公的社会福祉事業とされるのは1の S—G—G および5の V—G—G を指すことになる。これに対して2の S—G—Pr および6の V—G—Pr（これらは最近各地にみられる社会福祉事業団に代表されるような公設民営方

		設置主体	運営主体
1	S	G	G
2	S	G	Pr
3	S	Pr	G
4	S	Pr	Pr
5	V	G	G
6	V	G	Pr
7	V	Pr	G
8	V	Pr	Pr

ただし、S は Statutory, V は Voluntary, G は Governmental, Pr は Private の略。

式がその例である）を公的社会福祉事業に含めるか、それとも民営社会福祉事業に含めるかは必ずしも意見の一致をみていない。この点はひとまずおくことにすると、もっとも狭い意味での公的社会福祉事業というのは、上記の東京都の答申において公営社会福祉（機関）とされるものである。

これに対して「法的にその実施が公の責任とされ、対象者に対する収容・通園などのサービスに要する費用を公が負担する事業」⁸⁾を公的社会福祉事業とすると、上記の組合せからいうと、1 S—G—G, 2 S—G—Pr, 4 S—Pr—Pr, さらに5 V—G—G, 6 V—G—Pr などが含まれ、民

8) 注4)『社会福祉事業運営の基本問題』p. 8.

間社会福祉事業というのは 8 V—Pr—Pr に限定されることになる。

ところで最初に述べたかつての公私論は、その理念型として 1 の S—G—G のタイプと 8 の V—Pr—Pr のタイプを前提とし、その得失を論ずるという傾向が強かった。しかし今日みられるように公私の概念がいちじるしく多義的になってきている状況では、上記の理念型に基づく議論が今日では必ずしも十分な説得力をもたなくなったのはある意味では当然のことであるかもしれない。ところで上記の概念はあくまでも操作的に整理されたもので、したがって公私問題のどの点を明らかにするかということによって、その概念の枠は変更しうるものである。したがってもしここで今日の社会福祉において問題とされている「公私格差」問題を考えようとする場合には、1 の S—G—G に対する 4 の S—Pr—Pr との関係として問題を限定するほうがより有効であり、あるいはボランティア問題を議論しようとするときには 8 の V—Pr—Pr に限定して民間性ということを論ずることが有効であるように思われる。

ところでこの小論で取扱おうとする社会福祉政策における公私の役割分担を考える場合には、上記のような複雑な概念枠は必ずしも必要ではない。ここではごく大ざっぱに「公」を国、地方公共団体、あるいは政策主体としての政府ということにし、他方「私」とされるものは国民あるいは生存権の権利主体としての国民というぐらいの区分で議論をしても差しあたり十分であるように思われる。もちろん議論の過程で必要に応じて上記した概念枠を引用することもあるが、とくに断わらないかぎり公私を常識的に使用していく。それはここで問題にしようとする「公私分離」とか「公私協力」ということを、あまり特殊な問題と結びつけずに、ごく一般的に論議したいためにほかならない。そしてこの一般的な論議の上に立って、民営社会福祉事業の役割とか公私格差論とか、ボランティア論などを別の機会に論ずることにしたい。

III 公私分離原則をめぐる問題

周知のように、社会福祉事業法第 5 条（事業経

営の準則）は 3 項目にわけて社会福祉事業経営における責任の明確化を規定している。その第 1 は「国及び地方公共団体は、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ものに転嫁し、又はこれらの者の財政的援助を求めないこと」としている（傍点は筆者）。いわゆる法律により定められた公的責任の転嫁禁止ということである。なおついでにつけ加えておくと第 2 項は民営社会福祉事業の自主性の尊重が、そして第 3 項では社会福祉事業を経営するものは、不当に国・地方公共団体の財政的・管理的援助を受けてはならないことが規定されているのである。

ところで公私責任分離ということであるが、ではそこで公的責任とされているものはいったい何であるのか、実定法上にはいろいろの内容がそのうちに含まれ、その責任の範囲とされるものについて法解釈上にもいろいろ論議があるようである。これらの点については法律学者の解釈と判断に委ねなければならない。ところでこの限界についての法律論はさておき、この法律によって帰せられた公的責任の限界という点で確認しておかなければならないことの一つは、憲法第 25 条でいうところの生存権、すなわち「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」のいう「健康で文化的な最低限度」ということの意味である。この最低限度の生活を如何に設定するかということについても多くの議論がでてくる。それはこの最低限度の生活を営む権利というのは、果たして法的権利として確定しうるものか、それともプログラム規定として、その決定判断は厚生大臣の裁量に委ねるものかどうかという基本的な問題を含むからである。しかしこの法律上の論議は他に譲るにしても、この最低限度の生活（ナショナル・ミニマムと仮に呼んでおく）は、どこに限界をおいて設定するかというたいへん複雑な問題を含むことになる。このミニマム設定ということは、国民生活が社会・経済上の変化に対応して絶えず変化し、またミニマムとされるものについては国民の意識・要求に応じて左右されるものであるだけにたいへん厄介なことである。

しかしこの仕事は困難であり、一義的に定め

くいとしても、それが生活保護基準のように、最低生計費とか生活水準を示すものであるとすると、そこに一応の線をひくことは必ずしも不可能ではない。

そして仮にこのような意味でのミニマムが設定されるとすると、そこでの公私の責任分担ということは理論的にはそれほど無理なく理解することができるのである。つまり公の責任とされるのはこのミニマムの確保ということであり、逆にミニマムをこえる部分については自ら「私」(民間)の努力に委ねられることになるのである。ここでいう「私」とは、国民とか対象者というぐらゐの意味である。問題はこのミニマムの設定が妥当か否かということでの公私のかかわりが取扱われればすむことになるだろう。

ところが同じ最低限度の生活といっても、社会福祉の分野ではただ単に最低生活費というようにマネタリーの形で表示しえない要素を数多く含む。したがって問題はより複雑なものとならざるをえないし、さらに誇張していえば、最近の社会福祉ニードが非貨幣的、非物量的なものを含むようになると、そのニードの充足にはミニマムは設定しえなくなるということになるだろう。それはちょうどWHOが健康を定義するにあたって、単なる病気や虚弱でないということではなく、精神的・肉体的さらに社会的にもよりよい状態というように述べ、健康はマクシマムでしか表現しえないとしたと同じ性質を社会福祉にもみることになるのである。したがってこのように社会福祉のニードは標準化しえず、かつ多様なものであり、個別的なものとならざるをえないことになるのである。ところで上記したように、最低生活費の設定にあたってはたいへんな困難があるにしても、一応の比較量すべき基準なり、尺度を見出すことは不可能でないが、社会福祉のニードの場合に、このような一応の目安とすべき基準を設けることはより困難であろう。しかし社会福祉を政策化し、計画化しようとする場合にはどうしても一定の基準を定めなければならないのであり、このディレンマの解決は今後の課題とされなければならない。

もちろんだからといってこの限界を公的権限の

裁量とするだけでは必ずしも正しい解決は見出されないのである(もっとも現実には社会福祉の最低基準は行政の裁量行為とされている)。仮にこの裁量を認めるにしても、それはかつて生活保護基準の決定にあたって、厚生大臣の裁量が認められた場合とは同列には論じられないものとも思われる。というのはこの生活保護基準における厚生大臣の裁量は決して自由なものでないことは昭和42年の朝日訴訟判決においても最高裁が指摘したところである。そしてこの裁量については、それは一定の幅をもつ現実の生活条件に規定された一応の客観的基準に基づくという意味での制限が加えられることになっていたのである。ところが社会福祉の基準設定については、このように裁量を制限するような条件は整えにくいことになっているのである。それは社会福祉の基準とされるものが、対象によりまちまちであるということに加えて、客観的基準とするものがなかなか見出しにくいという事情によるものである。したがってこの社会福祉の基準設定にあたって無前提的にそれを行政の裁量行為とすると、それは無限定的なものになる可能性と危険性を含むことになるのである。そしてその結果が財政事情その他の行政的判断によって、この基準が左右される余地を多くし、今日一部にみられる「安上り福祉行政」とか「公私格差」による公的責任の転嫁という批判を招く一要因ともなっているのである。

いずれにせよ社会福祉政策における公私責任分担あるいは公私分離原則を固めていくためには、少なくともこの最低基準の設定をいかに行なうか、そしてこの基準についてどの程度国民の合意を得ることができるかということが決定的に重要なものとなってくる。

もちろんこのような問題点を指摘するのはそれほどむずかしいことではない。問題はいかにしてこの基準を設定するかということであろう。この点は機会を改めて論じなければならないが、少なくともこの基準設定について現行のやり方を改善し、国民の合意をより得やすい方式は検討されなければならない。たとえば、基準設定について、専門家集団によるインターディシプリナリな研究

を媒介とすることも必要であろうし、一応の基準を設定し、その効果を評価するシステム——たとえばモデル施設を定めて、この基準の適否を評価できるようなシステムなど——を開発することも必要であろう。このほかとくに現行の措置委託費の決定の仕方の再検討も必要である。すなわち仮に措置費を定めることができるにしても、それがただちに委託費とされる現行方式は検討される必要がある。仮にこの委託ということ为民営社会福祉事業のサービスを購入するものと考えらば、措置費を基準にして、委託費の決定は行政および民営社会福祉事業の交渉によって定められることも考えられる（現にイギリスなどではこのような方式を採用している）。もしこのような方式がとられるとすると、この委託費折衝のなかに、措置費の妥当性が当然民間側の対象者処遇の経験の上で論議されることになる。要するにこの方式を含めて社会福祉の基準設定については民間（民営社会福祉施設・機関、ユーザーとしての対象者および国民）の側からの意見が十分に反映されるようなメカニズムをつくることが大切であろう（なおこれに関連して駄足を加えておこなうならば、もし社会福祉におけるミニマムが設定できないとすると、逆に行政マクシマムを示して、これを国民に提示し、合意を得るというやり方も考えられよう。最近流行のシビル・ミニマムはその一つである。その場合でも民間の意志がこれに十分反映できるようにすることは当然問題になる）。

やや横道にそれたが、社会福祉において公的責任とされる範囲なり限界なりの設定は決して容易なものではない。しかしこの点が明確にならないかぎり、本来的には公私分離原則は貫徹しえないことを理解しなければならない。なおついでをいえば、このような社会福祉における基準設定の曖昧さが、一方において社会福祉行政の安上りという批判を生み出す一方、社会福祉のサービスをすべて公的責任とし、このために社会福祉というものは公から何でもしてもらおうものという一種の「賤民的^{パブリック}社会福祉」を生み出すことにもなりかねないのである。

このように公私分離原則は、理論的には社会福

祉における「ミニマム」あるいは一定の標準を国民の合意の上に設けることによって貫徹される。しかしこれと同時にこの「ミニマム」あるいは一定の「標準」を考える場合に注意しておかなければならないことは、それは単に公が責任とする一定の施設、マンパワー、サービスを提供するといっただけではすまされない問題もある。ここで最近聞いた一つの事例をあげておこう。それはある視力障害者から出された疑問である。すなわち、ある市において毎週出される市報を点字にしてほしいという要望に対して、市当局はコストの点でこの要望が取り入れられないとしたことに対する疑問である。彼はこの要望が民間機関に出されるならばコストという意味で拒否される理由はわかるが、公共機関であるかぎり、たとえ少数の市民であっても他の市民と同じような情報を得る権利があるはずであるというのである。この例に示されることは上記のように社会福祉において公的責任とされる標準を仮に定めるにしても、それは単に平均（たとえばそれがカテゴリー別あるいは階層別に吟味されたものであっても）という意味での標準ではなく、そこには一種の「社会的効率」というような判断基準を含めることも必要であることを意味している。ここでいう「社会的効率」とは、もっともニードの高いものに、もっとも高いサービスを集中するという意味であり、経済的効率とは区別されるものである。そしてそれは経済的な意味での生産性とかいうものとは異なった社会的統合性というような政策目標に結びつけて検討される必要のあるものであろう。いずれにせよこのような意味を含めた社会福祉の基準設定は、公の側の裁量にのみ委ねられるべきものではなく、民間（民営社会福祉事業、対象者、国民等）の合意の上で定められることを十分に考慮しなければならないのであり、そこに民間の役割の一つをみることができる。そしてこの基準設定が行なわれないかぎり、公私分離原則というものは基本的には成立しえないものとみることができるのである。その意味では今まで社会福祉の分野でいい古されてきた「公私分離原則」というのをこのような観点で改めて考えなおすことも必要である。

IV 公私協同の原則をめぐる問題

上記の公私分離原則に比して、公私協同または協力の原則というのは、実定法上それほど明確にされているものではない。ところで、この公私協力ということは一般論としては公私分離原則の別の側面という解釈も可能である。それはかつて W. Beveridge がイギリス社会保障制度を構想するにあたって第3の指導原則とした公私協力と同じ意味と解することができるからである。すなわち、彼によると国の果たすべきことは、ナショナル・ミニマムの確保であり、国は「各個人が彼自身および彼の家族のためにその最低限以上の備えをしようとして、自発的に行動する余地を残し、さらにこれを奨励すべきである」⁹⁾として、社会保障の目標は国と個人の協力によって達成すべきとしているのである。このような考え方は、まさに上記の公的責任の明確化の上に立って、私的努力との結びつきを意味するものである。

ところが社会福祉の分野でいわれる公私協力というのは、このほかにいろいろの要素がからまってくる。たとえばそこには公的社会福祉のもつ法制的 (statutory) 側面に対して、民間社会福祉のもつ自発的 (voluntary) な創意、あるいは先駆性を主張したり、あるいは公的社会福祉がその実践過程において官僚的になるというのに対して、民間社会福祉の柔軟性に着目して、その機能面での相互補足性を主張したりするのがその例である。いわば前記の公私の概念枠に沿っていうならば G と Pr との関係において、官僚制的か柔軟のかという議論がそれである。しかしこのような議論は、今日の社会福祉の大部分が政策に組み込まれ、法令に定める社会福祉サービスを行ったり、あるいは社会福祉における対象者処遇の技術が進み、専門職化が進むなかで、官僚的硬直性に対して民間の柔軟性を対比するというだけの理論では必ずしも説得的なものにはならないと思われる。

では公私協力の原則というのは今日どのようにとらえることができるのであろうか、上記した公

私分離原則の裏側という意味での公私協力であるならば、改めて公私協力原則ということを持ち出す必要はない。このために論者によっては公私協力の原則というのはもともとなかったし、それは虚構にすぎないとする説も出てくる。しかしこの公私協力ということは虚構ということだけでかたづけられてよいものではない。もし公私協力原則があるとするならば、それはどのような根拠をもつものであろうか、この点についてつぎのような仮説を立ててみたい。それは公私協力原則の根拠には、公的にはなしえないもの、あるいは公的にはなしえてはならないものがありうるかどうか。そしてそれを民間がなしうるとすると、そのへんに公私協力の基盤を見出すことができるのではないかということである。

もちろんここで公のなしえないものというもののなかに、上記の公の責任とされるミニマムないし基準を下回るものしかなさないうで、その部分を民間に委ねるといったようなものは除外されなければならない。何となればそれは公的責任の肩代りであり、その協力とは下請的なものにとどまり、ここでいう公私協力の原則となるものではないからである。したがってここでいう公的になしえないものというのは、公が最大限の努力をはらうにしても効果をあげえないものということになる。

たとえばその一つとして住民あるいは対象者のニーズの発見と捕捉ということがある。この発見・捕捉機能というのは社会福祉にとっても第一義的に強調されなければならないものであり、行政としてもこのための努力は大に行なわれなければならない。各種の相談およびニーズ発見組織の整備がそれであろう。しかし仮にこの組織をいかに整備するにしても、日々変化をする生活とニーズを日常的に発見することに限界のあることは当然であろう。この場合に民間とくにボランティアあるいは地域住民の役割が見直されなければならないであろう。

あるいはまた多種多様な社会福祉ニーズのうち、その充足のためのサービスを公が直接に担保しえない場合もある。たとえば生活面におけるごく日常的な障害に対する援助サービスもこの範疇に含

9) W. Beveridge, 山田雄三監訳『社会保険および関連サービス』p. 6.

むことができる。「ねたきり老人」あるいは「歩行困難者」に対する歩行補助サービスや買物サービスなどがそれである。このほか政策的にはあまりにもトリビアルであるために、政策化しにくいサービスは無数に存在するはずである。そして、もともとこれらのサービスは家族なり近隣なりの生活のなかで日常的に行なわれたものであろうが、それらをすべて公が行なうことは不可能なことからである。

このように例示的にしか示しえなかったが、公が行なうことができても、当然限界のある分野が社会福祉には存在するわけであり、これらは民間の努力に委ねなければならないものであろう。そしてこれらのサービスは従来の家族、地域社会のもってきた扶養ないし援助機能が動揺するなかで、新たにますます増大しているのである。

またこのほかに公が介入してはならないものもある。もともと社会福祉なり、社会保障は個人生活に対する公的な介入を意味するものであるが、それにもかかわらず個人が維持しなければならないもののあることは決して忘れてはならない。それは個人のもつ思想・信仰の自由等を含む個人の価値判断にかかわる分野もその一つであろう。それは社会福祉の技術が高度化し、対象者処遇の方法が精練されればされるほど、この危険は十分に配慮されなければならない（もっともこの問題は公私問題というレベルでの検討のほかに、社会福祉における専門職の問題あるいは社会福祉の技術論のレベルでも検討されなければならないものでもあろうが）。あるいはまた対象者の態度、あるいは価値意識の変容を目的とする教育あるいは情報の提供などについても、公のなしてはならない課題に含めることができるかもしれない。

このように公私協力の原則を明らかにするためには、単なる公私分離原則との文脈でとらえられる民間の役割の確認のほかに、公がなすことのできない課題あるいは公がなしてならない分野——それは逆にいえば民間がなすことのほうがより有効であり、あるいは民間でのみなしうるものということになるが——を明確にすることが大切なのである。そしてそれを理論的に解明することがで

ければそこに改めて公私協力の原則といわれるものの根拠を示すことになるのである。

V むすびにかえて

この小論では社会福祉の分野において幾度となく論じられてきた公私問題を取り上げてみた。もとよりこの問題は社会福祉の政策を論ずる場合に常に問われなければならないものであった。そして今日改めてこの問題を取り上げたのは、社会福祉をめぐる状況の変化と社会福祉に対する国民の期待の増大に応じて、社会福祉のいっそうの充実・強化をはかるために是非とも明らかにしておかなければならないものの一つであったためである。しかしこの問題は広範多岐にわたる内容を含め、それほど容易に結論の出せるものでないことはいうまでもない。このためこの小論では、公私問題を取り上げる場合に必要な分析視角と若干の素材を提供するにとどまっている。

ところで繰返すようになるが、今日、公私問題を取扱う場合に今まで曖昧にされがちであった公私分離と公私協力の原則の理論的根拠を明らかにし、その上でこの二つの原則を具体的な課題に沿っていかに統一するかということが重要であることは以上の論述からも明らかにされよう。それは別の言葉でいえば、公的に責任とされなければならないもの、公的に行なうにしても、公的努力では限界のあるもの、公的に行なってはならないものを明らかにすることでもある。

ところでこの点を明確にしていくことは、同時に社会福祉における民間の役割を明確にすることでもある。そしてこのなかで公のなしえないもの、公のなすべからざるものを、民間のどの部分が、どのように受けもつかということを論じていく必要がある。すなわち民営社会福祉事業、ボランティア、地域住民、対象者自身の役割分担がそれであろう。

ただその場合に確認しておかなければならないことは、民営社会福祉事業にしろ、ボランティア、地域住民にしろ、それは基本的には社会福祉サービスの提供者といいことだけでなく、社会福祉サービスの受け手としての国民という立場を同時に

もっているということである。したがって民間社会福祉事業、ボランティア、住民というのは公でなしえない、あるいは公がなすべきでない分野を担当していくにしても、その実践過程のなかでは、国民の福祉の充実、確保をはかるという観点で、必要に応じて公的責任についての範囲と限界を点検し、必要に応じてその枠の拡充に努力していくことも重要であろう。

最後に公私分離と公私協力の二つの側面をこの機会に強調する所以について駄足的に記しておきたい。それはいうまでもなく社会福祉の拡充・強化をいかにすすめるかにあたっての公私役割分担を明確にする準備作業の一つであるが、同時にそれは従来公のなすべきものが明確にされないなかで、公私協力を強調することが「社会福祉行政安上り論」という批判を生み出したことの反省に連なるものであった。なおそれと同時に社会福祉の充実・強化・拡充が叫ばれている今日、社会福祉に対する公的責任の確立を強く求めるのは当然であるとしても、それが公のなすことのできない、

あるいは、公のなすべきでない課題をも、公に求めることがあってはならないことを懸念するためでもある。いうまでもなく社会福祉に対する公的責任の拡充と確立は、他方では国民生活における国の干渉・介入が増大することであり、それは国民の権利という点からみると両刃の剣ともなるものであろう。したがって公私分離原則をわざわざ持ち出した理由の一つは、国民の福祉を守り高めるために、公的役割と権限を明確にするということであり、このなかでの民間の役割を明らかにしたいと考えたためである。そして公私協力原則を持ち出したのは、国民の福祉を守り高めるために、公では果たしえない課題を明確にすると同時に、国民の生活において常に守られなければならない自由とか自主性をいかに確保していかなければならないかを改めて確認したいためでもある。この問題は社会福祉の充実・発展にとっては、昔からのディレンマとされたものでもあるが、今日、公私の役割分担を考えるにあたって、改めて検討する価値のある課題のようにも思われる。