

T. S. サイミーのソーシャル・アドミニストレーション論

社 本 修

はじめに

本稿は、イギリスにおけるソーシャル・アドミニストレーション¹⁾研究の主要な先駆者と見なされている、T. S. サイミー (T. S. Simey) の初期の主著 “Principles of Social Administration” (Oxford University Press, 1937) を検討し、ソーシャル・アドミニストレーション研究の基礎的課題を若干整理しようとするものである。T. S. サイミーについては、これまで必ずしも全体的紹介がなされていないので、はじめに簡単に経歴等にふれておくことにしたい²⁾。T. S. サイミーは1928年にオックスフォード大学を卒業後、1931年からリバプール大学において「パブリック・アドミニストレーション」の講師として、E. マッカダム (E. Macadam) 女史³⁾らとともに、特に社会事業教育に力を注いでいたようである。その後1939年から同大学社会学部教授として、「チャールズ・ブース講座」を担当し、その成果は後に夫人との共著 “Charles Booth, Social Scientist” (1960) にまとめられた。また、“Social Science and Social Purpose” (1968) では、ウェーバー研究への深い造詣を示すなど、社会科学方法論への一貫したつよい関心がみられる。さらに、実際の活動においても、1940～45年にかけて、Social Welfare Adviser to the Comptroller for Development and Welfare in the West Indies, また1948～51年には the Joint University Council for Social Studies の議長、1963～64年に教育省の中央諮問委員

を歴任し、英国のソーシャル・サービス行政の発展に実質的な貢献を果してきている。

R. ティトマスのサイミーへの言及にもみられるように、イギリス国内でもソーシャル・アドミニストレーション研究の先駆者として高い評価をうけていると考えられるが、かれの理論的、現実的影響力の詳細な検討はなお今後の課題に残されている。ここでも、検討は主にかれの『ソーシャル・アドミニストレーションの原理』の内容に限定される。

ところで、本書はソーシャル・アドミニストレーションについて、おそらくまとまった形としてははじめて体系的に述べられたものと思われる。内容的には、1. 序説、2. 歴史的背景 1834～1900、3. 歴史的背景 1900～1936、4. 中央部局、5. 地方当局、6. 民間団体、7. 結論という構成になっている。本書の中心的な目的は、ソーシャル・サービスの実施機関の分析におかれ、「民主主義国家において、ソーシャル・アドミニストレーションに適應される原則を可能な限り探究⁴⁾」していくことが目指されている。そこでは、ソーシャル・アドミニストレーション研究の必要性、課題、方法などが原初的ではあるが、きわめて示唆的に提示されているのである。以下、本書の理解に必要な限りで1930年代イギリスの現実の動向との関連で本書の内容を検討していきたい。

I サイミーにおける「ソーシャル・サービス」と「ソーシャル・アドミニストレーション」への接近

R. ティトマスはサイミーに依拠しつつ、「ソーシャル・アドミニストレーション」を次のように定義している。すなわち、「ソーシャル・アドミニストレーションとは、サイミーの用語を援用すれば、家族および集団内の関係を軸とする個人生活の諸条件の改善を目的とした、ソーシャル・サービスの研究である⁵⁾」。サイミーのソー

1) ソーシャル・アドミニストレーションは、わが国では、「社会福祉管理」(三浦文夫)、「社会福祉行政」(谷昌恒)、「社会行政」(佐藤進)等の訳があるが、ここでは、そのまま「ソーシャル・アドミニストレーション」として用いる。

2) 上記以外の主要著作として “Welfare and Planning in the West Indies” (1946), “The Concept of Love in Child Care” (1964), がある。なお、わが国では、栗原古城「T. S. サイミー著 社会行政」(『日本読書協会会報』第206号、昭和12年12月15日) による本書の要約がある。

3) Elizabeth Macadam には、イギリス社会事業教育の体系的研究の「古典」とみなされている “The Equipment of the Social Worker” (1925), “The Social Servant in the Making” (1946) [木村武夫・池川清共訳 『イギリス社会事業教育史』] などの著作がある。

4) T. S. Simey, “Principles of Social Administration,” p. vi.

5) R. M. Titmuss, “Essays on ‘the Welfare State’” (Unwin University Books, New ed., 1963), p. 14. および Simey, op. cit., p. 5.

シャル・サービス概念は、ここに簡潔に示された内容を含むものであるが、この定義に至る議論は興味深い。

まずかれは、「ソーシャル・サービスとは何であるのか。なぜソーシャル・サービスのアドミニストレーションの研究は必要とされるのか⁶⁾」という基本的な問いを発している。ソーシャル・サービスについての省察はなお多くの障壁を前にして、まだその「揺籃期」にあるが、今後急速に「成熟への活力に溢れた歩み」を示していくだろうと述べている。かれは、A.V. ダイシーに典型的にみられる「個人主義から集団主義(コレクティビズム)への変遷」という見解をとり、この変遷の過程に生じてくる多くのソーシャル・アドミニストレーションの重要性の増大と問題を析出しようとしている。すなわち、19世紀初頭に生じた「シニック・ペシニズムへの反作用」という社会思潮によって、政治哲学の根底にあり、かつ実際の「パブリック・アドミニストレーション」に影響を与えていた個人主義思想には、変化が生じてきた。ベンサム的な「急進的」理念が「都市の公衆衛生」、「公教育の拡充」等に大きな影響を与え、E. チャドウィック(Edwin Chadwick)、S. スミス(Southwood Smith)、J. ケイ-シャトルワース(James Kay-Shuttleworth)らの努力によって、新興工業都市の災害への対策が格段に進歩した。

このような「初期社会改良家」の努力を通じて、行政面では社会生活に対する二つのタイプの国家の「干渉」が生じてきた。すなわち、第1には、「環境的(environment)サービス」と呼ばれてきた「道路清掃、ごみ処理、上下水道の整備」のような個人をとりまく衛生状態の改善等「生活の快適さ(アメニティー)」の増大をはかるものである。これにたいし、第2のタイプは、しばしば「パーソナル」なサービスと呼ばれ、個々人にたいし、個人として「かれのまさしく必要とする形態の扶助」を提供しようとするものである。それゆえ、このサービスは、それぞれの「ケースの状態に合致」するように適用されなければならない点が強調されている⁷⁾。かれが本書でとりあげているソーシャル・サービスは主に後者のタイプのサービスに属する。ここに掲げられた二つのタイプのサービスを判別する基準は、少なくともサイミーが本書を執筆した時点(1937年)においては、境界領域も明確ではなかったと思われる。ことに、公衆衛生や住宅対策に関しては、それらが「環境的サービス」なのか、あるいは「パーソナル・サービス」に該当するのかを論ずるこ

とは困難であろう。たとえば住宅対策についてみれば、家賃の不払いとか不潔な住環境のように純粹に対人的な問題は「パーソナル・サービス」であり、住宅「建設」は「環境的サービス」に対応しよう。いずれにしても、この基準自体を厳密に追求することに意味があるのではなく、かれの意図した点は、国家の、「社会的」な政策をすべて「ソーシャル・サービス」に範疇化する不合理性、非現実性を批判することであった。

次にかれは、具体的なソーシャル・アドミニストレーションの課題に関わってくる主要なソーシャル・サービスとして以下のような例を掲げている。

- ・「パーソナル」保健サービス
- ・住宅財産管理(House Property Management)
- ・失業救済(職業紹介事業、職業指導を含む)
- ・国民健康保険
- ・諸年金
- ・精神障害及び精神薄弱
- ・内務省「矯正事業」(囚人及び保護監察事業を含む)⁸⁾

今日の体系化のすすんだソーシャル・サービスの構成からみると、かれの掲げたソーシャル・サービス群は、無作為な列挙のようにみえる。しかし、かれの考え方で重要な点はティトマスの次の見解にきわめて近接していることである。「何をもって、ソーシャル・サービスとするか」という定義の問題は、主としてサービスの目的に即して問われるべきであって、それを達成するための行政手段や制度の仕組みなどによって規定されるべきではない⁹⁾。もとよりティトマスにおける「社会福祉」、「財政福祉」、「企業福祉」といったようなソーシャル・サービスの範疇化された体系がサイミーの所論に存在していたわけではない。だがそのことは当時の社会状況からみても当然のことである。具体的には、1911年以降の失業保険体系が、1921年「無契約給付」、1924年「拡張給付」、1927年「過渡的給付」のプロセスを経て、1934年失業法第2部の長期失業者への扶助制度化を以ってほぼ完全に崩壊したこと。と同時に、従来の救貧法の“なしくずし”解体の中から、1930年住宅法、1933年児童青少年法、1936年公衆衛生法、1936年教育法、1937年寡婦・孤児及び老齢年金(任意拠出)法、1938年盲人法などの一連のソーシャル・サービス立法の改正、制定が実施されていったことが重要である。このことに端的に示されているように、サイミーのいわゆる「パーソナル・サービス」は、まさしく当時次第に確固たるサ

6) Simey, op. cit., p. 1.

7) Ibid., p. 4.

8) Ibid., p. 6.

9) Titmuss, op. cit., p. 42.

ービス分野として、分化し独立していく過渡的な時代の産物であったと考えるべきであろう。

ところで、このようなソーシャル・サービスに関する研究には、きわめて多面的な視角からの考察が必要であることはいうまでもない。サイミーのあげた例でいえば、ソーシャル・サービスの財政的基盤としての税の経済的効果、保険制度による資本の蓄積、投資への影響、家族の責任（とりわけ両親の扶養の責任）の国家責任への移転、また教育制度や住宅設備、医療サービスの「パーソナリティー」発達に及ぼす影響などの諸問題が明らかにされなければならない¹⁰⁾。ソーシャル・アドミニストレーションは、このような広範な研究領域の一部であって、行政的・制度的観点からソーシャル・サービスの研究を行なうものである。それでは、「行政の側面」からみた場合のソーシャル・サービス実施上の主要な要請事項の特質はどのように捉えられるのであろうか。かれの説を要約すれば次のようになる。

第1は、いわばソーシャル・アドミニストレーションの民主的遂行である。議会によってサービスの行政管理を委ねられている当局は、「政治的重要性と力強さ」を発揮するためにも、「クライアント」と一般大衆双方の信頼を獲得していなければならない。

第2は、サービス遂行における官僚制化への歯止めを明確にすることである。ソーシャル・アドミニストレーションにとって必要なことは、サービス活動におけるもっとも高度の融通性、地域の実情にたいする適応性、諸個人のニーズと欠乏についての共感、世論への責任である。また、「一般的な公的関心」を失ったり、「日常業務」の情性に陥ったりする危険がたねにつきまとうことにも意を払わねばならない。

第3に、サービスの合理的効果に関わる点で、各種サービス間の連繋の保持がとくに重視されている。ソーシャル・アドミニストレーションにとって、唯一の「統合的要素」は、サービスを受ける「個人によって提供される」ものなのである。このことは、たとえば、母子福祉サービス、学校保健サービス、国民健康保険医の間に協力関係がなければ、サービス自体がまったく合理的なものにはならないことから明らかである。

第4に、ソーシャル・サービスの供給機関の重複とサービスの「分割」に伴う悪影響が指摘されている。数多くの独立ないし半独立的な機関や団体間における、ソーシャル・サービスの「配分」に伴う「サービスの分割」は、業務上有害な影響を及ぼす。このような弊害を避けた

めには、各種サービス間の重複を避け、各サービス毎の漏給に留意し、サービス間の境界領域を明確に区分することが重要である。一貫性のある系統的な処遇方針の確立やサービスの供給の科学的方法の指導にあたる「ジェネラル・スタッフ」の役割も欠かすことができない。

第5は、「技術的効率性」(technical efficiency)の問題である。ソーシャル・サービスについて年々学ぶべきことが増え、「サービスの広範な分岐と法解釈の技術だけでなく、各サービス部門毎の独自の理論装置」とか、「社会問題に対する準専門職的見解」とかが発展してきている。この点はかれの「採用」や「研修」問題への関心とも関わる認識である。

最後に、「行政機関の進歩性(progressiveness)」と「成長や変化への責任ある対応」がつよく求められている。ソーシャル・サービス部門行政において何よりも、「官僚的秘密主義」の克服と「パブリック・リレーション」に関わる諸技術の発展が重要である¹¹⁾。

ここにあげられたかれのソーシャル・サービス実施に関わる諸要件には、時代的制約をうけているものも含まれてはいるが、今日の社会福祉行政の問題にたいして有益な示唆を投げかけている部分も少なくない。とりわけここで重要なことは、かれが従来のパブリック・アドミニストレーションのたんなる延長として、すなわち、一般的な行政原則をいわば機械的にソーシャル・サービス部門へ「適用」し、行政とサービスとの調和をみいだそうとする方法ではなく、むしろソーシャル・サービスそれ自体の内容的特質に基づき、その特質から規定されてくる行政上の固有の諸問題を論ずるという方法をとっていることである。以上のことから、サイミーはソーシャル・アドミニストレーション研究に方法上の先鞭をつけたものとみることにも可能であろう。以下、かれの記述に従って、本書の論述の中心を占めるソーシャル・アドミニストレーションの実施機関の検討にうつろう。

II ソーシャル・サービスの実施機関

——中央部局・地方当局・民間団体——

本書の主題は、構成からもみられるように、ソーシャル・サービス行政における、中央部局 (central department), 地方当局 (local authority), 民間団体 (voluntary association), 三者の構成上・役割上の特質——各機関のもつ行政上のメリット・デメリット——の解明にある。かれの論述の背景を知るため、イギリスの1930年代における中央—地方関係について、ここで簡単にふれてお

10) Simey, op. cit., pp. v-vi.

11) Ibid., pp. 10-14.

こう。

1930年代におけるイギリスの中央—地方関係は、1929年地方自治法の成立によって基礎づけられ、それが1933年地方自治法によって再編、整理されたといえる。つまり、“ad hoc authority”の設置による旧来の中央統制が、1929年法の救貧委員会の廃止によって終止符がうたれ、最終的に地方当局に権限を移し、一定の地方民主主義的な近代化を完成させたのである。ところがこの地方分権化に関わる法令は増加し、著しく煩瑣となり新たな混乱を生みだした。この混乱を修正するため、地方当局の組織・一般的権限および義務を一つの法律に統合化したのが、1933年地方自治法であった。同法の成立は、1930年代における行政の全般的な中央集権化、つまり地方機能の中央への集中、中央における“ad hoc body”の機能を強め、地方当局の独立性をおびやかすに至ったのである。行政学的には1930年代は中央統制の支配が強化された危機の時代であった。この傾向はソーシャル・サービス分野にも波及し、公的扶助を一例とすれば、1934年の失業法から1948年の国民扶助法に至る過程は、公的扶助機能を地方当局から中央へと移す過程であった。しかし、行政学上の危機とソーシャル・サービス給付そのものの危機とは必ずしも一致しておらず、ソーシャル・サービスにおける中央集権化は、全国的に給付水準格差を是正し、画一的ではあるが普遍的なサービスを行ない、さらに地方当局から中央に権限を委ねた残余部分が新たなソーシャル・サービスの展開に結びつくこともある、というパラドックスにも注意しなければならないであろう。このような状況のもとで、次にサイミーが、ソーシャル・サービスの行政的連関構造をいかに捉えていたかをみていこう。

A 中央部局

1930年代は中央統制の傾向が強まり、ソーシャル・サービス部門にもそれが顕著に波及していった時代であった。しかし、ソーシャル・サービスはサービスの「受け手」側の利害と密接に関わる人々によって運営されることが重要であり「政治の外部で行政が行なわれる¹²⁾」ことが望まれていたのである。とはいえ、「中央部局」を抜きにしてソーシャル・サービス行政を考えることができない以上、「当該サービス自体の性格」を考慮に入れた上で、中央の行政部門がどのような役割を果しうのかを問題としなければならないであろう。サイミーは、具体的には、委員会制度の問題点、地方統制の方法の検

討、公務員の採用と研修の問題、各中央部局間の調整問題を特にとりあげている。

第1は、議会と中央部局との間を調整していくという目的をもった委員会制度の問題である。中央部局の行政処理方針に世論を反映させ、同時にまた地方の特殊な利害を排除するという点では、従来の各種委員会は一定の役割を担ってきた。ところがこのさい、問題となるのは委員会の性格とか権限である。G. D. H. コールに代表されるギルド社会主義者によれば、責任のある大臣によって任命され、広範な裁量権をもつ「法定」上の委員会を設け、「委員会の政治的権能を強力にし、中央部局から独立して代表的権威をもった労働組合とか雇主などからなり、他の公益を保護する1,2名の部外者を含む組織¹³⁾」が必要であるとされる。しかし、サイミーはこの種の委員会は利害の対立に悩まされ、「議会の権威」を弱めると批判している。それでは、議会と密接に結びついた「専門的（エキスパート）」機関によって問題は解決されるであろうか。このような専門的団体としては、「救貧法委員会（Poor Law Commission）」とか「囚人委員会（Prison Commission）」などがあつた。ところが、これらの諸委員会は組織的にみれば、国王の任命にかかる委員と内相のもとにある補助委員から成り立っており、委員会は内相の配下に属し、その権限は内相によって付与されているにとどまる。それゆえ、ソーシャル・サービスの特性に照してみると、細部にわたって責任をもって対応することができず、外部からの諸批判にたいしてしばしば困難な立場に立たされるという弱点をもつ。つまり、ソーシャル・サービスの諸問題にたいして、このような独立ないし半独立の「専門的」機関＝委員会制度は、有効な解決をもたらすとはいえないのである。こうした事情をふまえ、サイミーは、それに代わるものとして、公務員への裁量権の賦与・拡大を重視している。公務員の地位を安定させ、公務員間の「相互信頼」と「協力」を培い、全国レベルで統一的な水準を維持するとともに、「地域の実情」に適應していける「中央の統制」こそめざされなければならない。サイミーは、議会の権威を損わず、かつ十分柔軟性を持ち、ソーシャル・サービスの行政を担当する公務員の地位を安定化することによって、効果的な中央統制が達成される必要性を重視しているのである。

第2に、適切な中央統制と地域的適用とは現実的にみれば、「中央集権化」と「地方分権化」という相反する性格をもつので、これをいかに解決するかが問題となる。

12) Ibid., p. 73.

13) Ibid., p. 74.

これを解決するための方法として、地方分権(decentralization)と権限委任(devolution)とが考えられる¹⁴⁾。ソーシャル・サービス行政において前者の方法は、保健省の保険監察制度に採用されていた。この当時、イングランドには12の保健地区があり、それぞれに地方監察官が設けられ、保険人からの苦情とか保険資格の問題の処理にあたっている団体の審査を行ない、困難な問題が生じた場合には中央に具申してその採決を仰いでいたのである。後者の方法は、主に無拠出老齢年金、戦争年金などに採用されていた。つまり、サービスの行政において、「パーソナル」な要素が顕著な無拠出制年金や多くの「パーソナル・サービス」には、権限委任の方法を構じていたのである。健康保険や拠出制年金の場合、画一的な処理でさしさわりはなく、中央が単独に「地方分権」手続きをもって取扱うことができる。しかし、パーソナルな要素が多く行政事務手が複雑になる場合は、権限を一切地方当局に委譲する「権限委任」の方法が有効・適切となるのである。

第3に、ソーシャル・サービス行政の専門化に伴い、ますます重視されてくる点は、行政に携わる公務員の採用と研修の問題である。これは、中央部局固有の問題ではないが、技術、知識の供給という観点からすれば、まず中央部局が果さねばならない課題である。ソーシャル・サービス行政にあたる公務員の採用方法と研修は、ソーシャル・サービスそれ自体の特質によって規定され、他の一般的な部局のそれと同一に論ずることはできない。たとえば、「社会研究およびパブリック・アドミニストレーションに関する大学連合協議会(the Joint University Council for Social Studies and Public Administration)」は、公務員の採用に関し、目下、数多くの大学に設置されている社会研究コースで訓練され、ソーシャル・アドミニストレーションの諸問題についての理論的知識を有し、また実践的なソーシャル・ワークにもある程度適応性をもっている者の中から選抜するよう配慮すべきである、と述べている。この一例からも明らかなように、サイミーは、公務員の採用、研修は十分ソーシャル・サービスの性格を考えた上で、行なわなければならないとしている。

最後に、中央部局相互間の「調整(コーディネーション)」の必要性が強調されている。ソーシャル・サービス各部局間の連絡が欠如し、行政的に分断されている場合には、有効なサービス給付が阻害されることになる。調整の必要が認められ、納得的な決定があれば、政策当

局と各部局との合意は、比較的容易に得られよう。しかし「幹部間の調整」だけでは、問題の全体的解決とはならない。つまりソーシャル・サービス行政は、個人のニーズが満たされた時点で初めて完成されるのであり、重複給付、漏給を避け、合理的なサービスを支給するには、中央部局は各部局間を十分に調整してゆく必要がある。

ソーシャル・アドミニストレーションにおいて中央部局は、まずソーシャル・サービスの特質を考慮した上で、各種委員会制度の再検討、地方分権、権限委任の方法に関する検討、担当公務員の採用、研修、中央各部局間の調整の問題へ取り組まなければならない。さらに、もっとも基本的な中央部局の任務は「高度の技術的効率性」と「財政」の提供にあることを銘記しなければならない¹⁵⁾。

B 地方当局

地方当局は、市民のニーズに近く位置しており、中央部局と同様に、サービスにたいして「公的責任」を負っているソーシャル・サービスの実施機関である。ここでは、ソーシャル・サービス行政という文脈の中で、中央政府と区別される地方政府の特質、地方当局における委員会制度の役割、中央—地方間の連繋の問題についてまとめておきたい。

第1は、同じ「公的」機関でありながら、地方政府は中央政府とどの点で異なるかの問題である。サイミーによれば、「中央政府と地方政府との本質的な差異は、地方政府の権威(authority)がその地域の住民そのものから生まれ、中央政府の場合のように、たんにバラヤカウンティー・カウンシルに委ねられてはいない¹⁶⁾」ということである。したがって、地方議会(local council)は、その権力を政治的・行政的に制限されており、地方議会の合意は、地域住民の大多数に承認されているとみなしてもよい。地方政府の本質は、地域の直接的自治にあるのではなく、「地域感情」と「地域ニーズ」との結びつきを図るとともに、議会や中央部局との間の連絡をとることにある。かれは、地方政府を「中央官僚制による行政の専制主義」と「地域民主主義の支配による分散化」との間の妥協の産物と考えている¹⁷⁾。つまり、地方政府は、地方の直接自治機関というよりも、地域ニーズを把握し、また中央と連絡調整にあたる意味での実施機関と捉えられているようである。

15) Ibid., p. 99.

16) Ibid., p. 100.

17) Ibid., p. 105.

14) Ibid., p. 81.

第2は地方政府の中で、実質的に大きな役割を果たしている委員会制度には、どのような特質があるかの問題である。地方政府の重要業務のほとんどは、委員会によって行なわれている。委員会での討論は「プライベート」であり、その手続は「非公式的(インフォーマル)」であるので、そこでは、自由な意見交換が保障されている。「委員会による政府」の主要な特徴は、どのような問題にたいしても、対立を極力避け、多数の決定した方針には、一致して議長を支持することにある。また、このような委員会制度は、互選制によって外部から特別な知識、経験をもっている人物を委員会の中に加えることができるという長所をもつ。したがって、「ソーシャル・サービス行政に関わるかなり多くの技術的諸困難も、この方式で克服される」と考えられる。しかし、これとは反対に、委員会があまり仕事の細部にまで干渉する場合には、地方公務員の権限を侵すことになるので、注意しなければならない。地方政府はこのような特徴をもつ委員会のメンバーと公務員とを合理的に配置することができるならば、政治的に危険で、技術的にも複雑であると思われるようなサービス行政についても、効果的な手段を提供できる。委員会と公務員との協力によって、新たなニーズに対するサービスの適用、さらに個々のサービス間の高度な調整についても有効な処置を構ずることができるのである。

第3は、中央—地方関係をどのように維持していくかの問題である。地方当局は中央に較べると限られた責任の範囲しか持っていない。それは、地方当局においてある程度の「融通性」が認められていることに繋がる。ところが、この融通性は、「実験の自由」と同時に「延滞の自由」を導くこともある。中央は地方の一部分の延滞によって連絡が途絶することを避けようとするのである。そのために、中央政府と地方当局との間には、監察制度(inspection)によって結びつけられている。中央部局は、情報と勧告を提供するために権力を発揮しているが、その「立法的な強制力」と「財政的な拘束力」は地方当局の行政を国家政策の範囲にとどめさせてしまうことがある。したがって、この権力は、全国的にみて遅れている地区を積極的に奨励することに用いられれば有益なものとなるが、「地方的創意」を抑制する用具に使うべきではない。

地方当局は、住民のニーズにもっとも近い位置にあり、比較的融通性を持っているという特質を生かし、各類似サービスを行政的コントロールのためにグルーピングし、比較的少数の委員会メンバーと担当部局で住民のニーズ

に適切に応じ、中央との連絡、調整を図っていくことがその主要任務とされねばならないであろう。

C 民間団体

以上検討してきた、中央・地方機関とはまったく性格を異にする民間団体が、ソーシャル・サービスの分野ではとりわけ重要な役割を演じてきたことについては、ここで改めて歴史を繙くまでもない。ここでは、ソーシャル・サービス行政における民間団体の利点、欠陥、そして公的機関との関わりの問題について述べていくことにしよう。

まず、サイミーは、「民間団体の最も顕著な特質は、その本質的な融通性である¹⁸⁾」と述べる。したがって、民間団体は公的機関に較べ、率先して事業に着手することによって、先駆的な役割を大いに発揮することができたのである。また、法的拘束を受けない自由を持つ民間団体は、いかに困難な事業であってもこれに取り組み、「変動するニーズ」に対応することができたのである。これと同時に民間サービスの本質は個人的であるという点も重要である。つまり、個人にみあった方法で諸個人に対処するので、その人に最善のサービスを提供することになる。たとえば、フレンズ協会(the Society of Friends)、救世軍、ローマカトリック教会などは、社会から遺棄され、当局からも見離されたような人々を古くから救済してきた。とりわけ、ソーシャル・サービスの新しい分野の発見と実践は、専ら民間団体の領分だったのである¹⁹⁾。

ところが、これらの利点に較べ、民間団体が多くの欠陥をもっていることも明らかである。まず、質的にも量的にも、彼らのサービスを支えていくには不十分な基金しか獲得できない点である。このことから、ソーシャル・アドミニストレーション上の基礎的問題——たとえば、貧困救済、失業とか一般的疾病などの「マス・プロダクション」サービスは、民間的努力の範囲外とされるのである²⁰⁾。さらに民間団体における不十分な設備、十分研修を積んでいない低賃金スタッフなどの難点は、行政の技術的効率水準を維持してゆくに際し、大きな障碍となっている。また、民間団体は、社会問題に対する連続性、首尾一貫性をもった一定のプランをもちあわせない場合が多いのである。

以上のような利点、欠陥をもつ民間団体は、公的機関

18) Ibid., p. 132.

19) Ibid., p. 135.

20) Ibid., p. 136.

との関連で、ソーシャル・サービス行政において、どのような位置を占めるのであろうか。この点についてサイミーは、ウェッブ夫妻の有名な「平行棒(Parallel Bars)」理論と「繰り出し梯子(Extention Ladder)」理論とを用いて説明している。ウェッブ夫妻によれば、1909年の「多数派委員会」の見解は、国家と民間団体との活動の領域を分離することに特質をもつ「平行棒」理論である。彼らは、それに代えて、民間的な努力は、公的機関によって実施される最低限の生活水準に基づくものであるという「繰り出し梯子」理論を提出したのであった²¹⁾。サイミーは、『繰り出し梯子』理論は、われわれに民間サービスの価値についての健全な判断を提出するものであり、それは今日のオーソドックスな見解といってよい²²⁾と評価し、従来、「多数派」や民間団体自身によって抱かれてきた「平行棒」理論を批判している。ソーシャル・サービス行政において、国家は、有給公務員の業務に責任をもつが、他方、民間のワーカーは公的な組織との交流を図る必要がある。そうすることによって、民間団体は国家と協力して、しかし国家とは分離された独立の存在として機能することができるのである。かれは、「国家は、今日実施されているパーソナル・サービスにおいて、その目的を効果的に達成するには、ボランティアの情熱と献身を必要とし、この理由で、民間サービスは将来においても重要な役割を演じ続けるであろう²³⁾」と述べている。しかし、サービス行政において民間団体に余りにも依存することは、浪費を生じさせたり、目的の統一性を見失うことにもなりかねない。サイミーは、現在、政府が民間団体に依存することが多い傾向にあり、実際に民間団体はサービス行政に有効な手助けとなっているが、「公当局が自らの責任を回避するために民間団体を利用することは許されるべきではない²⁴⁾」と結んでいる。

以上みてきたように、サイミーにとって、民間団体はソーシャル・サービス行政において、一応国家からは独立し、公的機関と十分連絡・調整を行なった上で、独自の活動を展開していく機関とされたのである。

ソーシャル・サービスの実施機関としての、中央部局、地方当局、民間団体は、それぞれ独自の領域において、固有の権限と責任を有しているわけであるが、何よりも重要なことは、この三者間の有効、適切な「調整」であ

り、そうすることによって、ソーシャル・サービスは本来の目的を達成することが可能となるのである。

III 民主主義とソーシャル・アドミニストレーションとの相剋

ここでは、サイミーの結論を民主主義とソーシャル・アドミニストレーションとの緊張関係という観点からまとめよう。ソーシャル・サービスそのものにいわば内在的ともいえる統制的傾向と民主主義との撞着関係をいかにしてソーシャル・アドミニストレーションによって調整し、解決を図るかという点がここでの主題である。この問題を考える際、本書が第2次世界大戦直前に書かれ、当時の中央集権化・計画化の趨勢の中で、ソーシャル・サービス行政をどのようにして民主的に計画しうるかという問題に直面していたことを想起すると、いっそう興味深い点であるといえよう。なお付言すれば、1937年には、サイミーの本書の他に、P. E. P. (Political Economic Planning) が、両大戦間期のソーシャル・サービスについて総合的な調査を実施し、“The British Social Services”という報告書を出しているのも、このような背景のもとでは決して偶然ではない²⁵⁾。

サイミーはこう述べている。「ソーシャル・サービスというものは、民主主義の枠組の中では、どこか不安定な存在とならざるをえない。しかもその目的——個々人の生活状態の改善——は、ある意味で捉えどころのないものである。それというのも、民主主義理論によれば、国家行為の目的は個々の市民によって決定される、つまり、政策は社会の頂点ではなく底辺でつくられるものだ、ということが前提だからである²⁶⁾。」民主主義は、一方では個々の市民の日常の討論から政策が決定されることを要求するものであるが、他方では個人の自由を保障するという側面をも持っている。ところがソーシャル・サービスの給付は、まさしく国家の指導や強制を必然的に伴わざるをえないし、とくに1930年代における中央集権化の顕著な動向の中では、「個人の自由」に抵触する部分も現実にてできたのである。サイミーによれば、「民主主義の理論」はソーシャル・サービス行政の計画に関し次の2点を要求する。まず、ソーシャル・サービス行政の管理運営は、通常の人々の日常生活に根ざし、密接な結びつきのもとに実施されなければならない。次に、自己決定(self-determination)の権利がとくに重要であり、

21) Ibid., p. 143.

22) Ibid., p. 146.

23) Ibid., p. 147.

24) Ibid., p. 156.

25) David Marsh, "The Welfare State," (1970, Longman) pp. 4-5, 平田隆夫『社会保障』(昭和34年, 評論社), p. 186, 参照。

26) Simey, op. cit., p. 157.

そのための十分な配慮がなされねばならない。このようにみえてくると、統制の安定性とか計画上の均衡などを欠いたソーシャル・サービスは、不安定な制度とならざるをえない。

それゆえ、サイミーによると、ソーシャル・サービスの目的を完全に遂行しようとするれば、「全体主義国家」の形態をとらざるをえないことになる。この当時、ファシズム国家が成立していたことは、サイミーのこの議論に多くの陰影を与えている。かれは、「ドイツの『自治』は、中央政府によって任命された官吏や、ナチ党によって指名されたメンバーによって構成された、純粋に諮問的機能を制限されている地方議会によって実行されている²⁷⁾」と論断している。ファシズムという「純粋な中央集権化」によっては、国の内外を問わず、ソーシャル・アドミニストレーションの取りあげる諸課題にたいして、最終的な解決を決してもたらしはこなかったのである。というのは、ソーシャル・アドミニストレーションが対処すべきニーズとその評価は、いかなる場合でも、地域的、個人的環境についての正確な知識を不可欠の要素としているからである。それにしても、地域間の不平等、地域的特殊利害の強調、地方当局における行政事務の増大、支出費用の膨張、専門職化に伴う技術水準向上の必要性などの問題を考えてみれば、やはり、ある程度、財政的、技術的側面での中央部局による行政的統制は必要とならざるをえない。そこで、いわば、「民主的計画化」に基づく、行政機関の調整を図り、ソーシャル・サービスが目的とする「社会を構成している諸個人の生活状態の改善」が目指されなければならない。

ここで明らかにしておかなければならないのは次の点である。サイミーが中央統制の問題点としてあげたのは、市民の日常からかけ離れ、市民参加を上から抑制することである。そこで、ある程度オートノミーを備えた地方政府の存在は、ソーシャル・サービス行政には必要なことであった。その場合、中央部局のたんなる下請け的な地方分権 (decentralization) 的形態によるのではなく、地方当局の機構を整備充実した上での権限委任 (devolution) の方法を用いることによって、民主的に計画されたソーシャル・サービス行政の運営が実現されるとみたことにかれのアドミニストレーションの基本的特質とともにすぐれた点がある。

このようなサイミーの民主主義論は、もとよりかれひとりのものではなく、1930年代イギリスにおける民主主義論に、ある程度典型的な思潮ともいえるものである。

30年代のイギリスはアメリカにおけるニューディールやソヴィエト・ロシアの第1次5ヵ年計画の影響のもとで、不況の深刻化、大量失業という社会不安に直面するという、第2次大戦直前の緊張した状況にあった。ファシズム対マルクス主義という思想的抗争の磁場の中で、伝統的なイギリス民主主義の価値を再認識していこうとする、E. パーカー (Ernest Barker) による民主主義の「手続き」の合理化、経済の計画化の提案、あるいはまた H. ラスキー (Harold Laski) の「同意による革命」、計画民主主義 (Planned Democracy)、さらに K. マンハイム (Karl Mannheim) のいわゆる「第三の道」としての「自由のための計画化²⁸⁾」などは、サイミーの中央—地方の行政関係を軸とした一種の民主的計画論とも決して無縁ではないといえよう。サイミー自身、「ソーシャル・サービスの目的は近代国家の構造を規定している政治的・道徳的概念によって規定され、その方法は、同様にわれわれの生存している時代の哲学によって決定される」と述べている。かれの分析したソーシャル・アドミニストレーションの原理的課題は、この時代の状況に刻印されており、今後より広い展望のもとでの解明が必要とされているのである。

IV 結びにかえて

サイミーの本書は、ソーシャル・サービスの制度・行政論的側面をソーシャル・アドミニストレーションの視角から分析し、特に実施機関の在り方をソーシャル・サービスの内在的特質から捉え、その民主的運営の問題に比重をおいて論じたものであった。今日からみれば、ソーシャル・アドミニストレーションの基礎的課題を主に行政機関の調整に限定して述べているに過ぎないともいえるが、1937年という時点を検討するとき、そのすぐれた先駆的意義を認めることができよう。サイミーの本書は、出版以降今日に至るまで、取り上げられる機会が奇

28) Ernest Barker, "Reflections on Government," 1942, Chap. 8, Harold Laski, "Reflections on the Revolution of Our Time," 1943, Chap. 8, Karl Mannheim, "Diagnosis of Our Time," 1943, 参照。とりわけマンハイムは、ソーシャル・サービスを「社会的技術」というカテゴリーで捉え、「もしわれわれの世代のものが社会的技術を駆使する勇氣と想像力と意志をもち、それらを正しい方向へ導くならば、新しい社会秩序を発展させることができる」(Karl Mannheim, "Diagnosis of Our Time," 長谷川善計訳「現代の診断」〔『マイハイム全集5』, 潮出版〕, p. 235) とし、「『自由のための計画化』という新理念の精神のもとで活動する社会を作り出すことは、民主主義と自由と自発的改革の長い伝統を基盤としているこの国の歴史的使命なのです」(同訳書, p. 249) と論じている。

27) Ibid., p. 162.

妙に少なかったようである。かれの理論的枠組は、M. P. ホール(M. Penelope Hall²⁹⁾)などの例外を除けば、かれの経歴からも明らかなように、結果的には、主に政策立案担当者に受け入れられてきたように見える。とりわけ、1968年のSeebomh委員会および1970年、Local Authority Social Services Actにおけるソーシャル・サービスの規定(personal servicesとenvironmental servicesとの対比)とか「民主主義的」な地方自治「改革」などには、新たな中央集権的再編成が意図されており、サイミーの本書との類縁性を想起させるものがある。その意味では、本書はイギリスの戦後のソーシャル・サービス「改革」の一定の方向を示唆しているようにも思われる。いずれにしても、本書のもっともユニークな特徴は、従来パブリック・アドミニストレーションの一分野として捉えられていたソーシャル・アドミニストレーションを、ソーシャル・サービス自体の内在的特質から捉えかえた点にあり、その意味では、サイミーの本書を、ソーシャル・アドミニストレーションの先駆的研究と呼ぶことができよう。われわれは最後にかれのソーシャル・アドミニストレーション論を今後さらにふかめていくために、次のような課題に接近しなければならないであろう。

第1に、かれの提起した、ソーシャル・サービス論、ソーシャル・アドミニストレーションの諸原則、中央部局・地方当局・民間団体それぞれの特質と連関、さらにソーシャル・アドミニストレーションの民主的計画の問題等は、1930年代のイギリスにおける社会福祉制度の発展とのトータルな連関のなかで再検討されなければならないといえよう。

第2に、いわゆる「福祉国家」の成立と「民主的計画行政国家」との連関を明らかにすることである。従来、「福祉国家」は用語上「戦争国家(Warfare State)」に対置された概念として成立したが、形式的にはそれと同様の「全体主義」的指向を持ちながらも、「民主主義」的ファクターの導入によって、民主的計画行政国家の形成に向かった。「福祉国家」が形を整えるのは、1950年

を頂点とする「ベヴァリッジ体制」下であるにしても、いわばその形成の準備期という点で、1930～40年代前半にまで遡及し、「福祉国家」成立の実体的根拠を検討してみる必要があろう。その場合、ソーシャル・サービス立法の制定、改正、再編といった諸事実の中に「福祉国家」成立の諸条件をみいだすことが必要であり、本書はいわばその「計画行政論」的基礎を与えているように思われる。

第3に、ソーシャル・サービス行政組織に関わる具体的な問題として、専門的技術の向上、計画的な官僚制化と社会福祉教育・研修との関係を明らかにすることである。1930年代は、ソーシャル・サービス従事者の養成に関して、1935年British Federation of Social Workersの設立、1936年Courts of Summary JurisdictionによるCentral Training Boardの任命や先に述べた「社会研究およびパブリック・アドミニストレーションに関する大学連合協議会」の活動が盛んになった時期でもある。公的・民間機関における従事者の交流とか従事者の採用、研修問題に関心を集めたのも、新しいパーソナル・サービスの展開とその行政的対応の問題に関っていることは明らかである。また、サイミーを中心とした西インド諸島の福祉計画が、新たに訓練を受けたスタッフの必要性を促している、E. マッカダムは指摘している³⁰⁾ことも同時に考え合わせる必要があろう。以上の点についても、サイミーは、中央部局、地方当局における採用、研修問題として重視しており、多くの示唆を与えているように思える。

最後に、サイミー以降のソーシャル・アドミニストレーション研究の文脈で、本書がどのような位置を占めるのかの点に関し、さらに詳細な検討が要請されよう。たとえば、R. テイトマスが“Commitment to Welfare”において掲げたソーシャル・アドミニストレーションの研究領域といかなる範囲で関わるのか等を明らかにしていく中で、T. S. サイミー独自のパースペクティブを再構成することである。

29) M. Penelope Hall, "The Social Services in Modern England," (柴田善守訳『イギリスにおける社会保障と社会福祉(上)』, p. 18などを参照)。

30) E. マッカダム, 前掲邦訳, p. 16。