

【レポート】

社会福祉概念の検討と「公私」問題

法政大学教授 大 山 博

I

時間の制約がありますので、レジュメと補充資料に基づいて、さっそく本題に入らせていただきます。

最初に私の報告内容について触れておくことにします。まず第1に今日のテーマとの関係についてですが、これはいろいろな視点からアプローチできるわけですが、現在わが国の社会福祉改革の動向において、何が課題となっているかについて『月刊福祉』昭和62年12月号で当誌編集委員による座談会ではほぼ整理されているように思われます。とくにこのなかでこれまでの改革は個別的課題いわば各論先行型であったこと、制度の根本的な核心に触れる問題が否応なしに財政主導で出てくること、財政に一方的に動かされるのではなく福祉の論理で理論の枠組みと制度枠を組み立てなければならないこと、日本の福祉全体の見通しをもたなければならないこと、などが指摘されています。今日のテーマもこうした脈絡で設定されたものと思われます。そこで大きな問題で荷が重いのですが、社会福祉の概念（法制度上あるいは狭義の意味ではなく福祉の一般論的な意味での）の検討をしておく必要があるように思われます。第2にアドミニストレーションレベルの問題として、こうした社会福祉の考え方からすると、これを遂行していく主体はだれであるか、いわゆる公私役割分担論が基本的な問題となってきます。ここでは公あるいは私が良いのか悪いのかという議論ではなく、福祉の論理の問題として両者をどう位置づけていくべきかといったことに焦点をおくことにいたします。第3にこうした検討から、わが国の実態や研究成果を参考にしながら、ひとつの考え方

であるが「社会市場 (Social market)」の成立条件のようなものを問題提起しておきたいと思います。

以上の3点について報告させていただきますが、全体的にパッチワーク的ではありますがシンポジウムということですので、粗削りではありますが多少私の考え方をいれて問題提起をしておきたいと思います。

II

では第1の社会福祉の概念の検討をしていくことにします。

ラメシュ・ミシュラは社会政策 (Social Policy) のモデルとして3つをあげています。1つはマーケットモデルで、これは自由を優先、資源はマーケットを通して配分、福祉に対する集団責任は最小限に、ということから選別的になり residual なものとなる。2つにはニードモデルで、平等を優先、資源はニードをベースにして分配され、福祉に対する集団責任を重視することから structural モデルともいわれる。3つにはミックスドモデルで、これは異なった価値の混合をもとに、福祉を最大限にするためにマーケットとニードの基準を現実的な混合によって分配するもので institutional モデルともいわれる (Ramesh Mishra, Social Policy and the Discipline of Social Administration, Social Policy & Administration, Vol. 20, 1986)。

この3つのモデルは論理的な類型であると同時に歴史的段階の類型にも照応していると思われます。マーケットモデルは自由（交換的正義）を価値として、選別主義、受益者負担原則、個人主義などを基本原則とするいわば「経済の論理」によるものといえます。ニードモデルは平等（社会的正義）を価値として、必要原則、集団主義などを

基本原則とするいわば「社会の論理」によるものといえます。これは「福祉国家」論で、社会の論理が経済の論理から相対的に独立したものと位置づけられます。ミックスドモデルは、いわゆる「市場の失敗」「政府の失敗」とかいわれるなかで、市場の作用と公共の作用との役割分担による分配の論理の構築でいわゆる「福祉社会論」の考え方に結びついていると思われる。このミックスドモデルが理論的にも実態的にも、最近の国内外で大きな潮流になってきていると思われる。こういうなかで、これからわが国でこれを「福祉の論理」としてどうとらえるべきかが大きな問題になってきていると思われる。

従来、「福祉の論理」はさきのニードモデル（福祉国家型）で、国家と個人という関係を軸にした「社会の論理」として展開されていたように思われます。しかし、このモデルの反省点としては、やや分配論に重点がおかれすぎ、権利性についても反射的受益権の域を克服できず、したがって与えられる福祉の性格が強く、利用者の側からみると、非常に消極的な位置づけにとどまっていたともいえると思います。とすると、福祉の論理は利用者の側にアクセントをおいてとらえていかなければならないことになり、そしてこの視点からミックスドモデルをどのようにとらえ直さなければならぬかということになってきます。そこで、まだ整理しきれておりませんが、新たに「生活の論理」から福祉の論理を組み立てていく必要があるように思われます。これは、社会の論理をより生活主体の問題としてとらえるところに意義があると思います。これは、高度に発達した資本主義社会においては、家庭生活機能の外部化が著しく進展し、その大半は商品化されていくが、市場を通さないで公共化あるいは共同化されていく側面もあるわけですが、いずれにしても、そこにはますます生活の主体性が問われてくることになります。この生活の主体性の意義については、アメリカではとくに障害者福祉などで「自立生活」モデルといわれ、「社会リハビリテーション」（以下、リハと略称する）の考え方が強調されてきており、また ILO の「職業リハビリテーション及

び雇用に関する条約」159号、同勧告168号、1983年6月でもこの考え方が基本的にはとり入れられ、「自律的生活」（住宅改善計画、教育計画、家計のやりくり、将来的な生活設計など）と「職業的自立」（職業選択、事業計画、経営、技術取得など）という両側面が非常に強調されていると思います。そして、それは「ノーマライゼーション」を理念として、「社会参加」（さきの ILO の条約・勧告でも強調され、単にクライアントの参加のみならずコミュニティ、企業の参加をも含まれている）によって実現していくといった考え方となっています。こういった考え方の基本はかなり生活の主体性の問題を強調していると思われる。そしてさらにこの考え方は、人権の担い手としての人間の主体性の側面をも強調しています。このようにみえますと、生活の主体性の意義は、1つには人間の生活を物質的精神的社会的存在として統一的にとらえることと、この点、当研究所の栃本さんは社会福祉学会誌（栃本一三郎「高齢化社会における社会福祉の再検討」『社会福祉学』第28巻第1号）で「人間のトータリティ（全体性）」という言葉を使われております。2つには人権の主体であること、さらに3つには人権保障もトータリティでなければならないという、これら3つの側面があるということになります。

このような生活の論理によって導かれる人権と社会の論理との組み合わせで、生活する諸個人を権利主体とするならばその義務主体は「社会」となり、周知のようにここに「社会権」という概念が生み出されてきたわけですが、そしてそれは法律的には「社会」を制度上代表する国家に対する権利として構成されるわけですが、その実質的内容の保障は「社会」の責任ということになります。

以上のように検討してみますと、まず福祉の論理は社会の論理と生活の論理との複合によって、単なる分配・サービスを受け身的に受給することから、人権として主体的にサービスを選択し、活用していくものというように構成することができると思われます。

このように考えてきますと、さきほどの意味での社会福祉あるいは社会政策 (Social Policy) と

いったほうが適切だと思いますが、その概念ともいうべきものを仮にでも整理しておく次のようにいえるのではないかと思います。

社会政策は平等と「社会参加」を社会的価値として、「社会権的集団主義」、必要原則などを原則とするものということができます。とすれば、アドミニストレーションレベルでは、「ノーマライゼーション」を理念として、平等と社会参加を実現するために、「社会」が責任主体となって、必要原則によって生活ニーズを充足し、もって人権を保障するトータリティな諸施策（社会サービス）を行うものということになるでしょう。

ここで若干の補足的な説明を要しますが、まず平等についてです。平等についてはいろいろな考え方がありますが、一般的な平等論ではなく、社会政策における平等というものをどう考えるかということです。そこでこの問題を論じたもので参考になるものとして、1つはロールズの『公正としての正義』（田中成明編訳、木鐸社）と、2つは武川正吾さんの論文「社会政策と社会的価値」（『季刊社会保障研究』Vol. 19, No. 4, 1984）があります。

ロールズは、社会制度レベルでの権利と自由、機会と権力、所得と富の分配を規制する正義の二原理として次のように指摘しています。第一原理は「平等な自由原理」で、これは適正な社会的ミニマムが達成された後は、すべての市民の基本的自由は、自由のためにのみ制限され、全体としての社会経済的福祉の増進のために犠牲に供されてはならないとする自由の優位ルールと相まって功利主義にとって代わるべき正義原理としています。これはとくに社会的ミニマム以上のレベルの自由との関連で平等をとらえたものといえるでしょう。第二原理は社会的経済的不平等に関してで、これは(a)「格差原理」と(b)「機会の公正な平等原理」について論じています。(a)については、正義になった貯蓄原理（個人の取得した諸能力などをひとつの社会的な共同資産とみなす）と相容れる形で、もっとも不利な状況にある人々の利益の最大化を図ること。そして、この原理の正当化理由として、その利益の最大化が結局、すべての人々

の社会経済的利益の増進につながることに、破壊的な嫉妬心を除去し、心理的安定や互酬性(reciprocity)を確保しうる社会的協同活動の条件が創出され、共同体的統合・連帯が確立されることになると指摘しています。(b)については、「機会の平等」から「結果の平等」への転換を指摘しています。

とくに、この格差原理については、ひとつの例ですが、1981年の第67回ILO総会でブランシャール事務局長は『職業リハ——完全参加と平等』と題して報告書を提出していますが、そのなかで次のようなことを指摘しています。

「多くの国で職業リハのコストの効率性が研究されている。たしかに初期の開発コストは高いだろう。しかし、障害は社会にコストを生み出すことは確かである。そこで、職業リハのコストは循環コストのみでなく hidden costs も考慮されるべきである。各国の調査研究によれば、職業リハから得られる human gain の蓄積効果は社会全体にとって Social gain になる。またリハの生産利益は国際的にも国民生産の一助となっている」と指摘されています。

また、こうした考え方は、さきのILO職業リハの条約・勧告にも、Positive discrimination（積極的優遇）と Social integration という言葉が使われており、そして「社会参加」、「ノーマライゼーション」を図っていくという考え方に反映されており、このような格差原理に基づくものと思われる例があります。

さらに、格差原理で、ロールズは「互酬性」という言葉を使い、「共同体的統合・連帯」の確立を説いていますが、この点はまた後で触れますが、今日「ボランティア」が重視されてきているなかで注目すべきことだと思います。

2つめの武川さんの論文は、社会政策における社会的価値（ここで、価値とは、見田宗介先生の「意識的行為における選択の基準」、「社会的価値」とは、そうした基準のうち、多数の人々に支持されており、集合的主体の行為における基準となりうるもの、という意味で使われています）の問題を真正面から取り上げられています。ここでも、

平等について、④数量的平等ないし絶対的平等、⑤貢献を基準とした比例的平等（業績原理，機会の平等），⑥必要（ニード）を基準とした比例的平等（結果の平等，ナショナル・ミニマムの考え方）に分けて検討されています。

以上のように考察してみますと，社会政策における社会的価値としての平等の意味はロールズの第二原理，武川さんの⑤比例的平等にアクセントをおいた意味だということになると思います。

そして，私は，社会的価値として「社会参加」を位置づけようということなのですが，これは，本来，「参加」ということは「主体性」から起こってくるものですから，さきに説明した「生活の論理」という側面からと，さらに，平等の論理からの側面，つまり ILO の積極的優遇，社会的統合，社会参加，ノーマライゼーションといった論理という2つの側面を含んでいるという意味です。

次に，「社会権的集団主義」という耳なれない言葉についてですが，これは，さきほどお話ししたような，社会権の名宛人として一義的には国家を義務（責任）主体とするという意味とその具体的な保障は集団＝社会の責任によって遂行されるものという意味があります。ここであえてこのような言葉を使ったのは，後で「社会市場（Social market）」についてお話ししますが，こうした社会市場における法理（社会市場型の契約法理）が必要となってくるといったことを念頭においているからです。ただ，この問題については，ここでは触れないことにしますが，すでに法学的な理論研究も進んできていると思われます。

さて，次にアドミニストレーションレベルでの社会が責任主体となるという「社会」の意義が重要な問題となり，ここに私の報告の第2のいわゆる「公私」問題について話を進めていくことにいたします。

III

生活ニードが社会全体にとって不可欠の社会的存在となるに従って，集団的な自助組織（公共）が生み出されてきますが，その限界あるいはギャ

ップの補完に国家の責任が求められることとなります。この国家とは，申すまでもないことですが，公権力の主体であって，強制力をもってまで福祉の政策目的を実現する機構をここでは意味しています。このような公権力の主体となりうるということでは地方自治体も含まれ，一般的に公的福祉はこの両者を含むものとされています。この公的福祉は行政法では非権力的行政作用と位置づけられていますが，基本的には公権力をもつものであって強制力をもつところに特徴があるといえます。しかし，この強制力といっても集団的自助組織の限界性，サービスの性質によっていろいろなタイプがあります。例えば，社会保険のように多数を強制加入させるようなものとか，少数であっても人権と社会正義の観点から強制力をもって保護しなければならない場合とか，単に奨励的なもので足りる場合もあります。またサービスの性質によっては強制力になじまないもの，集団的自助組織で足りるもの，あるいは商品化されていくものもあります。ここに，いわゆる「政府の失敗」とか「市場の失敗」とかいわれる問題が浮かびあがってくることになります。

早稲田大学の佐藤慶幸さんは『ウエーバーからハバーマスへ』という書物を書いておられ，そのなかで，「国家は福祉財の配分を通して管理・統治する傾向を強めている（「福祉管理国家」）。教育や福祉，スポーツやレクリエーションの領域まで管理の対象とし，かつ企業化しようとする現代管理社会において，ボランティアにもとづいて他者と連帯しようとするボランタリー・アクションが求められている」と指摘されています。

さきほどのロールズの「互酬性」というのもこのような脈絡で位置づけられることにもなるでしょう。

また佐藤さんと同じような文脈で栃本さんもさきほどの社会福祉学会誌で「従来の国と個人という二分法ではなく，市民の公共性＝パブリックに基づくさまざまな活動や施策の要求が生まれています」と指摘されています。

このようなことから，論理的には，国は責任主体でありながら管理強化にならない責任遂行のあ

り方が求められ、企業にも管理社会にならないようなあり方が求められていることになります。そこでそういった脈絡で、公と私（個人主義的自助）の中間領域に位置づけられる公共性に基づく領域のあり方が注目されてくることになります。ここにボランティア・アクション型の集团的自助とか、またそれに類するさまざまなタイプの供給主体が位置づけられてくることになります。つまりこの領域において、「政府の失敗」を改善する方向での、例えば第三セクター方式など、「市場の失敗」に基づく、これはマスコミ用語ですが企業財団などを含めた「企業ボランティア」とか、あるいは、「企業の福祉化」といわれ、一定のコントロールのもとでの福祉産業とか、さらには「非営利団体」といったかたちでの供給主体が論理的にも現実的にも注目されてくることになります。

ここに、さきほどのミックスドモデルの問題となりますが、私は、これを「福祉の論理」からとらえるという意味で、「非営利団体」を含めて、「社会市場」というものを考えているということです。

したがって、さきほどの「社会の責任」の「社会」の意義は、国、地方自治体、非営利団体、企業といった社会の構成員による社会連帯ということになります。ノーマライゼーションを理念とした平等と社会参加という社会的価値は、こうした社会連帯がなければ実現は困難であることは申すまでもありません。

とすると、国、地方自治体、非営利団体、企業の責任のあり方が問題となってきますが、私の報告のテーマの「公私」問題とは、このような意味だということです。ここでこの問題に入る前に若干補足説明をしておく必要があります。それは、1つには、さきほど社会政策の概念のところで用いました「社会サービス」の意義についてです。2つには、ボランティア・アクションが求められてきているわけですが、最近「非営利団体」の言葉が使用されていますがその意義についてです。これらは、とくに社会の責任のあり方を検討することにおいて、きわめて大きな意味をもっています。

まず、社会サービスについてですが、フォーダーは *Concept in Social Administration* という書物のなかで、次のようなことを指摘しています。

「社会行政での社会サービスの研究はソーシャルワーカーの訓練から生まれた。ワーカーがクライアントをヘルプし、ワーカーの役割を理解するためのサービスに集中していた。ところが、社会サービス間の問題、社会サービスとソーシャルワークのあいだの問題が起こり、混乱を招くことになった。また自治体のソーシャルワークサービスが社会サービス部に集中しているので混乱を強めることになった。さらに、社会サービスの研究を社会政策の一部としてではなく、社会政策と同意語とされて混乱を招いていることもある。社会政策は社会サービスの内容のなかでは考察することができない共同社会関係や個人の自由のような広い問題や、経済政策をも含む幅広いものである。社会行政は、社会サービスの研究にかかわり、そのサービスの目的は経済市場の需要と供給ではなく、ニードと資源を関連させることである。これには資源の性質、ニードの概念、配分の方法および経済市場がこの過程に存在するかぎり、経済市場を含む配分が行われる制度の検討を必要とする」と。

ここにみられますように、イギリスにおいても社会サービスの概念は混乱しているようですが、社会政策、社会行政の領域のサービスで包括的な実践的なものを意味しているようです。

さらに、ティトマスは『社会福祉政策』（三友雅夫監訳、恒星社厚生閣）のなかでパブリック（公共）サービスと社会サービスの区別の基準および関係について次のようなことを指摘しています。

- ① 各個人の利益のためだけのサービスと、各個人の暮らし方や、またそのようなサービスが全体としてコミュニティを利するか否かにかかわらず提供されるサービス（例：ホームヘルプサービス）
- ② 個人およびコミュニティにも利益となるサービス（例：伝染病予防）
- ③ コミュニティーには有益ではあるが、個人

には必ずしも有益とはみなされないサービス
(例：法と秩序に関するサービス)

- ④ コミュニティーには有益ではあるが、その利益は特定の個人に帰属できないサービス
(例：都市計画や公園など)

このような区別の基準をあげていますが、しかし、ティトマスは、個人的・重点的サービスと、非個人的・普遍的サービスとの2つの区別はあいまいになってきているとも指摘しています。

このようにみますと、社会サービスは、経済市場ともかかわり、また公共サービスともかかわりをもつ、かなり幅広いものということになります。わが国でも昭和61年度版の厚生白書ではじめて社会サービスという言葉が使われ、画期的なことですが、まだきちんと整理されていないように思われます。

こうした背景には、サービスの対象や便益の帰属性のみならず、サービスの統合・連絡調整などを含むサービスの包括性とか、供給主体の多元性が問題になっていると思われます。

次に「非営利団体」についてですが、この問題は、こうした供給主体の多元性ともかかわってきます。

本来、「非営利」とは、私的投資家からお金を受け取ることができず、したがってまた私的投資家に分配金を支払うことができないことを意味し、つまり自給自足的なもので成員の会費、献金、あるいは資産からの収益で支出を賄うことといわれています。

これにも多様なタイプがありうるわけですが、①単一の組織体のもの、②多レベルの大規模組織のもの（例：年金基金、健保組合など）、③国の管理下におかれ財政的援助に依存しているもの（社会福祉法人、第三セクター方式、公共団体など）、④ボランティア団体、といったものがあげられます。

最近、全社協は在宅福祉サービスにおける非営利団体の調査を行っています。全国で120団体以上にも上ることが指摘されています（『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題』1987年9月）。そして、その組織分類をしてみると、(a)自

発的な運動体、(b)第三セクター方式（公社、事業団）、(c)社協と自治体との協同、(d)生協、農協の事業として行うもの、というように分類されています。これは、さきほどのタイプとの関連では、(a)は④のボランティア団体、(b)と(c)は③の国の管理下にあるもの、(d)は①の単一組織体、ということになります。在宅福祉サービスということからか、②の大規模組織に該当するものがないようです。しかし、今後、例えば年金基金とか健保組合の役割は十分検討する余地があると思われます。

このように、非営利団体を整理してみますと、一応、ボランティア団体もこの範疇として位置づけることができます。

このボランティア団体は、周知のようにイギリスではきわめて大きな役割を果たしており、わが国でも注目されてきているところです。イギリスでは、ウルフェンデン委員会報告として、「ボランティア団体の将来」（1978年）がまとめられています。この点、星野信也先生が社会福祉学会誌（第25巻第1号、1984年）で次のようなことを紹介されています。

ボランティア団体の意義について、①社会ニーズに対する集団的対応を強化、②多元的社会制度の堅持（多元主義）が指摘されています。そして、国や法定制度との関係については、④既存サービスの範囲拡大、⑤法定サービスの内容水準の引き上げ、⑥国がほとんどやらないサービスの提供、とされています。

さらに星野先生は、N. Johnson の *Voluntary Social Services* (1981年)、についても紹介されていますが、参考までにここでも紹介させていただきます。

- ① 形成方式については、法的根拠はなく、自発的に集まった人々の集団から成立。
- ② 運営方式については、自治を旨とする。サービス提供は法的義務ではないから、クライアントを選別できる。
- ③ 財政方式は、少なくとも団体の歳入の一部はボランティアな財源に求められなくてはならない。
- ④ 動機は、利益を求めてはならない。公共機

関との協同やそこからの財政援助の可能性を排除するものではない、と。

ボランティア団体とは、このような性格をもつものと一応ここでは理解しておきたい。とくにこのなかで、公共機関との協同といわゆるヒモのつかない財政援助を否定していないことは注目されます。

以上、やや詳しく立ち入りすぎたきらいがありますが、この後の「社会市場」の説明において重要になりますのでやむをえませんでした。

IV

さて、再び本題に戻しますが、「公私」問題の、まず「公」の役割、とりわけ国と地方自治体の役割分担が問題となります。

国と地方自治体は、公的福祉における協同の責任主体であって、その責任遂行は個人主義的自助、集団主義的自助の限界性にかかわる補完性の性格によって異なるわけですが、ここにいわゆるプライオリティの判断基準といった問題と、国と地方自治体の役割分担をどう定めるかといった判断基準といったものが必要になってきます。こうした問題については、すでに三浦先生が『社会福祉政策研究』（全社協）の著書で検討されておられますが、これを参考にさせていただいて、ここで私なりに整理させていただきたいと思います。

①生活の基礎的・必需的ニード（「基礎的」と略称、具体例としては、社会保険、公的扶助、高度な専門性、高額な経費を要する医療機関などがあげられます）、②普遍的（一般的）ニード（「普遍的」、具体例では、一定の専門性・地域性をもつ保健医療機関、雇用・就労、公営住宅、生活環境の整備、予防保健医療など）、③ニードの充足に強制力を必要とするもの（「強制的」、具体例、社会防衛的医療、司法福祉など）、④補償的ニード（「補償的」、具体例、災害、公害など）、⑤即自的ニード、代替・補完的ニード（「即自的」、即自的とは家族の有無にかかわらず社会的に用意を必要とするもので、ねたきり老人へのサービスなど、代替とは一定程度は家族でニード充足可能な

もので、家事援助サービスなど）。

このように、ニードを整理してみますと、これは補完性のプライオリティをも意味しており、これらはプライオリティの高いものといえます。

では、こうしたニードを国と地方自治体がどのように役割分担すべきかといった基準についてですが、三浦先生は次のようなことを指摘されています。

(a)資源調達責任（行財政責任）と遂行上の役割（実施主体）、(b)社会的効率性（ニードの高いものに集中すること）、(c)普遍的、画一的・標準的なもの、(d)接近性、利便性。

そこで、こうしたことを基にして、試みに表にまとめたのが「社会サービスの公的責任と国と地方自治体の役割」の表1です。

ただ、こういった表1をつくってみました、大枠的なことでは有効性があるのではないかと思います、個々の具体的なサービスに適用しようとなると、サービス内容の性質や、わが国の実情、地域性といったことなどを考慮するとなかなか機械的には線引きができないのではないかと思います。

こうした検討は、ここでは公的福祉の役割および範囲といったことで一定の基準といったものが提起されていると思いますが、さらに「公」と「私」の役割分担となると複雑になり、具体的な検討が必要になってきます。ここでこの問題に深入りすることはできませんが、今後、こうした問題を検討していくひとつの手がかりとなると考えられますので、これまでに述べてきた理論的なこととわが国の実態などを考慮に入れて、試みに公私

表1 社会サービスの公的責任と国と地方自治体の役割

ニード	行政上の性質	効率性	標準的	接近性	行財政責任	実施主体
① 基礎的		国	国		国	協地
② 普遍的		協	協	○	国	地
③ 強制的		国	国		国	協
④ 補償的		国	国		国	協地
⑤ 即自的		地		○	協	地

注：地…地方自治体

協…国と地方自治体との協同

国…地方自治体よりも国の負担が大きいもの

表2 社会サービス供給主体のタイプ

(A)公的福祉	①国 ②国+地方自治体(地) ③地	(C)非営利団体	⑧法人 ⑨ボ ⑩法人+ボ ⑪国+地+法人+企業 ⑫国+地+企業 ⑬法人+企業 ⑭企業(企業ボランティア)	「社会市場」
(B)準公的 (公私協同事業)	④国+地+社会福祉法人(法人) ⑤国+地+ボランティア団体(ボ) ⑥地+法人 ⑦地+ボ	(D)企業の福祉化		

注：ここでの社会福祉法人とは、福祉に関する事業を行う法人格をもつものという意味で、社会福祉法人のみならず、公社、事業団、あるいは公益性、公共性があり法人格をもつ非営利団体をも含むものである。

の組み合わせのタイプを操作的に作成してみると表2のようになります。

一応、このように14のタイプが考えられ、それをグルーピングすると、(A)公的福祉セクター、(B)準公的（公私協同事業）セクター、(C)非営利団体セクター、(D)企業の福祉化セクター、と4つのセクター（4層制）に整理されることになります。

問題は、これまでに検討してきた「福祉の論理」によって、これらをどのように位置づけ、さらにアドミニストレーションレベルでの問題として何が検討されなければならないかということです。しかしながらこの位置づけの問題はいろいろな側面から検討が必要となってきます。つまり、さきほど申しあげた「政府の失敗」、「市場の失敗」による管理強化にならないことがその前提とされるわけです。この場合、例えば、「中央集権的官僚制」については、よく批判されるところで、イギリスの福祉サービスの供給システム改革においても、これに対置して、「分権主義」、「多元主義」、「住民参加」の考え方（ハドレイらの提唱する「パッチシステム論」）が提起され、改革が進められています。それぞれ地域性などの現実のなかでそのあり方やその社会的意義の検証が必要とされています。同様に「市場の失敗」についてもいろいろ検討する必要があります。ここで、こうした問題に正面から取り組むとなるとかなりの研究の蓄積を必要としますし、私はまだ整理しきれておりません。しかし、さきほど申しあげたように理論的にも現実的にも大きな潮流となって動いております。そこで、ここでは、少なくともこんなことが検討されなければならないという問題

提起の意味でお話ししておくことにいたします。

表2は、「社会参加」による「社会の責任」の遂行の仕方をも意味しています。(A)公的福祉と(B)準公的とは表1のようなプライオリティの高いニーズで国と地方自治体の役割分担で遂行されることになりますが、とくに(A)はいわゆるナショナルミニマムの考え方が働く領域で、(B)は地域性があり、かつ福祉サービス、とりわけ障害などがある特別な場合で、即自的・代替・補完的ニーズへの対応になじむ領域でいわゆるシビルミニマムの考え方が働くものといえます。この領域はイギリスでは、ニーズへの柔軟な対応とネットワークが重視されることから、中央集権的官僚制を排して、公私が「同僚型」と位置づけられてかなりボランティア団体が重要な役割を果たしています。わが国でも、今後ますます、この領域が重視されてくると思いますが、やはりこの場合「公」と同僚としてパートナーになれるだけの力量を「私」が備えていることが前提だと思われます。(C)の非営利団体は、本来ボランティアリズム、「互酬性」から生まれ自主的で独立的な性格をもつものといえますが、これにもいろいろなタイプがあることはさきにみたとおりです。とくに、この位置づけとなりますと、「公」との関係、企業との関係でかなり性格が異なってきます。

論理的には、「政府の失敗」、「市場の失敗」を改良していく方向として、ボランティアアクション、多元性による利用者の選択性といったことから積極的に位置づけていくことが求められています。しかし、この場合にも(B)の場合と同様に、財政力、政策企画力などその力量いかにかわ

ってきます。例えば、公的な財政援助が多ければ(B)のタイプに近づいていき、少なれば会費(利用料)が高くなり(D)に近づいていくことにもなりがちになってきます。

(D)の企業の福祉化の領域は、「社会参加」と「市場の失敗」から、企業の役割を位置づけようということです。今後、シルバービジネスとか福祉産業が急増してくることが予測されているだけにこの位置づけの問題はきわめて重要な検討課題となってきます。

企業といっても大中小企業、業種などによってさまざまに福祉へのかかわり方も異なると思いますが、思いつきの企業役割をあげてみますと、④公的福祉の上積み、補完(民間保険など)、⑤公的福祉のサービスの質を高めるかたちでの営利化(例えば、ケア付き老人マンションなど)、⑥福祉機器・用具、施設・設備の開発・改良、また新しいサービスの開発、商品の開発、流通などにおいて、⑦法人あるいはボランティア団体との協同事業、⑧公との協同事業、なども考えられます。さらに、⑨企業内福利厚生、⑩障害者などへの雇用・就労機会の創出、⑪企業財団の設置、寄付、⑫企業のソフト化、サービス化(企業施設の開放、ボランティア派遣など)などがあげられます。

④～⑥は営利ベースであるわけですが、税制上の優遇制度、あるいは補助金交付などを通じて企業製品のコストの引き下げなどによって利用者負担の軽減とか、利益の福祉への還元(企業ボランティア)を図るとか、すでにいくつかの事例もありますが、地方自治体が資本参加して企業と協同で障害者を多数雇用する工場の例など、こういったいわば「企業の福祉化」といったことも大いに検討される必要があると思います。⑦～⑫は「企業ボランティア」ですが、マスコミでも、国際的にみてわが国は立ち遅れていることがよく指摘され、野村證券の田淵会長も企業のボランティア精神を強調されています。

そこで、こうした(D)の「企業の福祉化」の領域を位置づけていくにあたって、「社会市場」という概念を用いてはどうかということになるわけです。

V

ここでまず「社会市場」の概念の検討をして、そして最後に、むすびとしてわが国で「社会市場」を考えるにあたってどんなことが検討されなければならないか、あるいは成立条件のようなことを提起しておきたいと思います。

すでに周知のように、経済市場に対して福祉を社会市場という概念でとらえたのはティトマスが最初であるといわれています。

ティトマスは、経済市場が交換もしくは相互的移転であるのに対して、社会市場は補助金、あるいは贈り物もしくは一方的移転に特色をもち、贈り物交換、互酬的義務の概念を具体化するさまざまな種類の道徳的取引に関係している、と指摘しています。

さらに経済市場と社会市場を区別するものとして、Neil Gilbert, *Capitalism and the Welfare State*, Yale Univ. Press, 1983 がありますが、これをわが国で紹介されたものとして、星野信也先生のさきほどの福祉学会誌のほか、高沢武司先生の論文「福祉サービス行政と『社会的市場』」(『季刊社会保障研究』Vol. 20, No. 3, 1984)があります。このなかで、「福祉産業が発達し、この分野で補助金交付、業務委託契約、利子補給などがすすみ、一定の公的監督の下での市場メカニズムが作用している場合には、混合体制的ないわゆる社会的市場が形成される」と整理されています。このほか、岡田藤太郎先生も『福祉国家と福祉社会』(相川書房、1984年)で、「政府の金が大幅に福祉に投ぜられるようになって営利組織が社会市場の私的セクターに流れこむようになった。米国では家政サービス、デイケア、障害者や老人の移送、給食サービス、職業訓練などの分野に進出」と。そして、A. Weale などの混合体制説の考え方を「国家がその社会政策の責任を放棄することを主張するのではなく、それらの責任に関する考え方を必要を主張する。特に国家が福祉の主要な供給者であるべきという考え方は、それを計画し、必要ならば財源を供給するというこ

とがもっと重要な役割である」と、紹介されています。

このようにみますと、社会市場の考え方ははじめに紹介したミックスモデルに位置づけられるもので、市場メカニズム（福祉産業）に対して放任するのではなくて、国は必要な財源供給と計画・規制の責任をもつといった考え方であると思われれます。

そこで国の責任とされる「計画と制御（規制）」のあり方が重要になってきます。

この「計画と制御」は、第1に中央集権化された官僚的制御（規制行政）とは区別される必要があります。第2にこれは、基本的には福祉活動の調整を意味するもので、そのもっとも基本的なものは、福祉政策の作成と公式言明であり、その政策実現のために、情報提供し、ニードと資源の調整および規制の誘導を図ることだと思われれます。

このタイプには、単純化していえば次の3つが考えられます。

その①は、サービス供給主体間の連絡調整（例：シルバー産業の倫理綱領など）。

その②には、売り手と買い手のあいだで情報フローがあり、その市場的合意（契約）によってサービス供給が制御されるメカニズム。

その③は、中央（国および地方自治体）がサービス供給主体と利用者に対応して情報フローを行い、一定の制御を経て、サービスが売買されるメカニズム。この場合、中央の制御は供給者と利用者の実態を調べ、どれだけサービス供給を行うべきか、利用者がどれだけ利用しうるか、どこから必要な投入財を調達しうるかなどについて行われるもので、いわば「パターンリズム型」ともいえるものです。これには、例えば人権について監視されるとか、価格コントロールなども含まれると思います。

このようにみますと、その①は自主規制ですが、これを奨励するかたちで、③のタイプが行われることがもっとも「計画と制御」がゆき届くものといえることができます。

以上のような社会市場という概念を用いることによって、(D)の企業の福祉化の領域を位置づけら

れることになります。

こうしてみますと、表2の社会サービスの公私による供給システムは(A), (B), (C), (D)の4層制ということになりますが、(C)の非営利団体も、さきに申しあげたように、公的な財政援助いかによっては、市場性が強くなり(D)に近くなるといったこともありうるといったことから、表2では一応点線で社会市場のなかに入れてあります。とすると3層制になりますが、むしろ社会市場に入れるよりは非営利団体の特性が発揮されるように位置づけていくほうがベターだと思われれます。

さて、そこで最後に、まだ十分にはつめているわけではありませんが、社会市場の成立条件といえますか、さきほどの「計画と制御」のあり方として、わが国で考えていく場合、検討されなければならない点について整理して提起しておきたいと思います。第1に、社会市場は選択性があるわけですが、選択できる条件整備として、やはり、(A), (B)の領域でのナショナルミニマムとかシビルミニマム（あるいはコミュニティミニマム）といったものが充足されることが必要であると思われれます。第2に、社会政策のきちんとしたポリシーがあり、それが国民のコンセンサスが得られなければなりません。それはとくに、社会的な信用がなければ利用されないということを意味しています。第3に、多元的で自分のニードにあったものが選択できることが必要です。これは、サービス提供が独占的であってはならないということも含まれます。第4に、規制行政ではなく、パターンリズム型の行政に転換される必要があること。第5には、適切な情報フローがあること。第6に、企業のボランティア精神が必要であること。第7に、「計画と制御」のためには財源が必要となりますが、企業財団、社会資本、寄付金、還元金、公的資金などによる「社会基金」といったものの設置が必要であること。東京都で「福祉基金」が設置されましたが、こういったものをもっと工夫していく必要があると思います。第8に、すでにアメリカでは設置されていますが、包括的な人権擁護制度を公的にしかも独立した第三者機関として制度的に確立する必要があります。とく

に、人権相談、苦情処理、監視機能、一般市民・警察・公共施設などへの啓蒙、適正手続きを受ける権利の保障、後見人を得る権利の保障などの機能、権限を備えた機関が必要です。そのスタッフには、医師、弁護士、社会福祉専門家、福祉関係団体代表、人権擁護委員、関係行政機関代表によって構成される必要があります。第9に、サービスの質的向上のために、例えば PASS (Program Analysis of Service Systems) といったようなサービスの評価システムが開発されることも必要です。第10に、ボランティアや企業などに対するマンパワーの育成も重要になります。

以上、思いつきのあげてみましたが、こういった社会市場といったものが論理的には成り立ちうると思いますが、また現実的にもひとつの潮流になってきていると思われますが、問題は実際に「自立生活」とか国民の生活向上が図れるのかどうかです。今後、実験的なものを積み上げながら評価・批判し理論的にも実践的にもきちんと整理していく必要があるように思われます。

ちょっと時間がオーバーしたようなので、私の報告はこれでとどめて、あとは討議のほうに回していただきたいと思います。

これで私の報告は終わらせていただきます。

【レポート】

社会福祉事業法改正の基本論点

——社会福祉の範囲をめぐる——

日本社会事業大学教授 京 極 高 宣

本日のテーマは大変大きなテーマですので、日ごろ考えていることの一端を紹介して、報告に代えさせていただきたい。

ご承知のようにわが国は21世紀には、世界に類のない高齢化社会を迎えると同時に、経済力その他から考えて、国際的にもトップクラスの実力をもつ国になっていくことが予想されている。今後豊かな長寿社会を築いていくためには、社会福祉制度のあり方も含めて、社会システム全体が高齢化社会になじむものになっていかなければならない。またそのためには、諸外国の先進事例を学ぶと同時に、日本国民が自ら主体的に考え、切り開いていかなければならないと思う。

きょうのテーマは「社会福祉事業法改正の基本論点」という、もっとも今日的な政策課題で、そしてサブタイトルが「社会福祉の範囲をめぐる」ということでお話をしたい。ただ冒頭に、私の頭を整理するうえでも留意しておきたいことは、

福祉の範囲というとき、社会福祉事業の範囲という場合とは必ずしも一致しないわけで、当然社会福祉の範囲というときは、生活保護を含めた広い意味の社会福祉ということになるし、社会福祉事業となると、社会福祉を運営する事業ということで生活保護そのものの事業、純公的な事業を指すわけではないと思うので、そのへんの区別はしておきたい。私のお話はどちらかというと、社会福祉全般の範囲ということである。そして最後に、時間の許すかぎりにおいて、社会福祉事業の範囲ということについても触れてみたい。

したがって、私の報告は前半において4点の柱、すなわち社会保障と福祉サービス供給システム、あるいはもうちょっと縮めて、福祉システムの関係について、第2の柱として、福祉システムの展開過程について、これは戦後の展開過程を主として指している。第3の柱は福祉システムの3層構造ということについて、第4の柱は保健と福祉の