

専門職制の問題は、仲村先生などはウェートをもって考えられないわけで、これは公私の共通の問題であって、専門職制ということを明らかにすることによって、公私の別という意味がどれだけとらえられるかということについては、いささか疑問を感じたわけである。

私がいま申した主体の立場、すなわち実践主体としての公私の意味を、福祉の本質に即してとらえるという観点から、お二人の先生のお話からは十分に聞き取れなかったように思うわけである。

これはお二人とも共通であったと思うが、公私の問題をとらえる接点になっているのは、やはり委託制の問題であろうと思う。この委託制をどうとらえ、どう理解するかということに一つのカギがあると思う。仲村先生は

委託制を、公的社会事業の一つのバリエーションだというふうにおっしゃったが、これは現業の人間にいわせれば、たいへん思い切ったご発言だと思うが、仲村先生のお立場は、民間は認めるけれど公営化が進められているなかで、民間の論理がまだ見出されていないという、いささか悲観的な意見であったように伺った。そこで私の一番ケ瀬先生にお伺いしたい問題の一つは、一番ケ瀬先生は運動型ということをおっしゃったが、委託制を民間社会事業、私的社会事業とお考えになっているのかどうか、あるいは過渡的なというご発言があったが、究極的に民間のサービスが必要であるとお考えになっていらっしゃるかどうかということをお聞かせいただければいいへん幸いだと思う。

コ メ ン ト

まず最初に、公私問題を取り上げる視角というか問題意識というか、こういったことについて意見というか質問というか、ごちゃ混ぜになりそうであるが、お伺いしたい。最初、仲村先生から公私問題というものを取り上げた理由についていろいろお話があった。たとえば今日においては、委託費を中心として公の費用が民間の側に流れ、決定的な意味をもつようになっている。また、施設その他の動きからしても、公的な施設が非常にふえてきている。そういうなかで民間が、民間らしい独自性を発揮しえなくなっているだけでなく、その存在理由すら改めて問われはじめている。これらに加えて、公的社会福祉事業に対して、民間の社会福祉事業が、いろいろな意味での格差をもってきていて、その経営、運営の面だけでなく、対象者処遇の面にも数多くの問題が出ている。そういった意味で、民間社会福祉事業の危機的状況が生まれ、ひいてはわが国の社会福祉事業そのものがかなえの軽重を問われている。こういったことが話されているが、この点は私も同感である。しかし、同時に、このような民間社会福祉事業の危機、あるいはその独自性の喪失というものを生み出したものは、はたして今日と新しく取り出されなければならないものであろうか。たしかに民間社会福祉の側の財政面の逼迫、国および地方自治体の社会福祉を安上がりですまそうとする政策、その他いろいろの事情が働いて、民間社会福祉の危機がさげばれているのはご指摘のとおりであるが、問題はこれだけですまされるかどうかという疑問がある。さきほ

三 浦 文 夫

ど一番ケ瀬先生のお話にもあったと思うが、国あるいは政府と民間社会福祉事業の関係、あるいは公的社会事業と民間社会事業の関係というものが、戦前から今日まで明確になったことがはたしてあったのかどうか、あるいは、きょう会場にいらっしゃっている吉田久一先生も日本の社会事業の歴史を論述された著書のなかで書いておられるが、戦前から今まで、公私問題は非常にあいまいに残されてきたと思う。そしてそれぞれの時点で、あるときには、この両者の関係は公私分離の側面が強調されたり、またあるときには、相互補完的な関係として指摘されたり、そしてまたときには、公的社会事業の代替、肩代りのものとして関係づけられたりしてきたように思うが、それがとことんまで突きつめられることが非常に少なかったように思う。その意味で現在原理論的に、この両者の関係を明確にすることは当然必要であるが、同時に、この問題が改めて問われるのは、単に民間社会事業の危機、社会福祉における公的責任の肩代り、安上がり福祉政策とのかかわりでみただけでなく——もっとも、この点は今日きわめて重要であることは否定するものではないが——、今日の社会福祉に対する国民のニーズとのかかわりのなかで、これらのニーズにどのように応えるかという立場で、この公私問題を考えることもたいせつであると考えている。

たとえば、従来であると経済的貧困ということが、社会福祉にとって、とくに大きな問題であった。もちろん今日においても、その問題の重要性はいささかも減ってい

るものではないが、それと同時に他方においては、午前中の話ではないが、マネタリーのものとは別の性格の要求、ニードというものが非常にふえてきている。したがって、従来のように経済的貧困を中心とし、場合によっては、社会福祉が救済事業に収斂する傾向を示していた場合と同じように最低生活の保障の責任はどこにあるのかということでもこの問題を考えていくなれば、公私分離原則、民間社会事業が公的責任を代替したりすることなどを指摘すれば十分であるかもしれない。したがって、このような条件のもとで、公私の相互補完性などが議論されたとしたら、きわめておかしなものになるであろう。すなわち戦前のように最低生活保障の責任があいまいになっていた場合は別として、戦後の最低生活保障についての国の責任が明確化された段階で、経済的貧困の救済に民間社会福祉がどのような責任なり役割をもつかということになると、その議論はナンセンスに近いものとなろう。しかし従来はこの点すら必ずしも明確になっていたようには思われない。

ところが、社会福祉がこれらの経済的貧困に対する対策ということだけでなく、午前中の中鉢先生の表現を借りていうとノン・マネタリーな貧困、ニードに立脚して保護、救済、あるいは開発を行なうというようになると、これらのノン・マネタリーなニードに対して、その解決にあたる責任なり義務がどこにあるかは必ずしも明確でないだけに、公私のあり方および関係は、別の観点から問題にしなければならなくなっているのではないだろうか。

つまり、従来のようなかたちの公私関係の取上げ方だけではなく、新しい福祉ニードに対して、そのなかで民間のもつ役割というものを、新しい観点で検討することができないかとも思う。このような立場で公私問題をとらえる必要があるのかどうか、両先生のご意見をお伺いしたいと思う。

あとは、これに関連したかたちで若干内容的なことを補足的にお伺いしたいと思う。まず、とくに仲村先生が委託費というものを取り上げ、委託費による民間社会福祉事業といわれるものは、スタチウトリーの社会福祉であるとされ、公的社会福祉事業の代替であるということを描き出されている。この点は同感であるが、その場合、スタチウトリーといわれている内容は必ずしも明確でないような気がする。つまり、パブリックで、かつスタチウトリーなものであっても、国とか地方公共団体が自ら金を出し、自ら人を雇い、施設をつくって行なわなければならないのかどうか。これは社会福祉に対する国家責

任の内容の問題と関連するが、金とか資材あるいは施設をつくるという問題のほかに、実際に直接に人を雇って、直接に対象者を処遇しなければならない、そういう問題までも含まれるかどうかということも、もういちど検討し直してみる必要があるはしないだろうかというふうに思う。たとえば、最近話題になっている公有民営方式などをどう考えればよいかという問題でもある。

これに関連して、第3点として対象者の立場に立ってみると、公私どちらのほうのサービスが対象者にとってより有効であるのかという側面からも公私問題を考えることが必要ではないであろうか。もちろん今日のわが国における民間社会事業においては、財政的基盤も非常に脆弱だし、さきほどお話のように、非常に低い委託費のなかで運営が行なわれなければならない。そのために当然確保されなければならない要員も十分確保できない。まして質のいい社会福祉従事者は確保できていない。したがって、そういう現実で行なわれている民間社会福祉事業においては、対象者の処遇が必ずしも公営よりいいとはいいきれない。むしろ多くの場合、それより非常に悪い条件で処遇が行なわれている。これらの諸点については諸先生が詳しくお話されているので、ここで改めて繰り返す必要はないと思う。

そして対象者処遇にとって民間がよいか公がよいかといっても、格差のあるところでは比較のしようがないわけで、まずそれが問われる前に、格差をどのように是正するかが検討されなければならない。しかし、この格差は正問題はあくまでも委託制度、あるいは委託費という問題が、さきほどのお話によると安上がりという観点から行なわれてきているという現実根ざしているものであり、現実の解決はともあれ、考え方としては少なくとも公的社会事業に投じられていると同じ、あるいはそれを上回る委託費が支給されれば解決する問題であると割り切ることもできる。そのうえで、かりに条件が同じであれば、対象者の処遇という場合に、いわゆる公的施設がよいか、民間の施設がよいかということが議論としては行ないうるように思う。そしてその場合に、公的社会福祉事業の場合に、どうしても官僚制度的な硬直性とか、インスティテュショナルイズムだとかがより多くあらわれやすい。これに対して民間のほうがよりニードに柔軟に対応し、多面的にニードにこたえやすいといったようなことが、比較の問題としては出てくるかと思う。そしてそれはそれなりに検討する必要はあると思うが、それは別に、対象者のプライバシー確保は公私いずれのほうが行ないやすいか、あるいは対象者あるいは地域住

民のニーズを公私どちらのほうがよりとらえやすいかなどといった側面からも、公私それぞれのメリット、デメリットを比較秤量することもできるように思う。そのなかで、あるいは民間社会福祉事業のほうが、より対象者のプライバシーの確保に適しているというようなことを見出せるかもしれない。今後の検討すべき一つの側面としておきたい。

それから、第4点として一番ヶ瀬先生のお話とも関連するわけだが、今日の委託費、措置費という概念は、はたして同じものとして考えるべきなのかどうかということについてお伺いしておきたい。今日の社会福祉行政においては、これはともするとイコールで結ばれているように思う。しかし措置費というのは、あくまでも措置のための最低の基準である。これがそのまま委託費になるということ自体おかしいことだと思う。そこで、委託費と措置費という概念は明確に区別すべきではないか。とくに委託費、委託制というものは、公的に行なわれなければならない事業なりサービスを、公が民間から購入するという性格を一面ではもっているように思う。もしそうであれば、委託費というものは措置費と同じである必要はない。むしろよりうがったかたちでいうならば、措置費というのはあくまでも最低の価格であって、そのうえで公私双方の交渉においてしかるべき価格が認められ、委託費とされてもよいのではないか。

なお、ついでに申し上げなければならないことは、措置費決定についても、実は科学的なかたちの論拠はあまりないのではないかとということである。さらにこれを決めていく民主的なかたちの仕組みにもなっていない。そういう措置費決定のところにも非常に問題がある。そういう問題のある措置費を基準にして、それがイコール委託費になっているという、したがって、措置費の低さと委託費の低さは密接に関連はするが、もともと同じものではなく、その決定についても第1のメカニズムが必要になりはしないかどうか。

最後に、これは私もまだまとまっておらないが、一番ヶ瀬先生のご報告のなかで、社会福祉政策という言葉で呼ばれていたことに関連してお伺いしたい。先生はレジメの歴史的展開というところの最初のほうで、民営社会事業政策という言葉が使われていたと思う。歴史的にこれをみていくと、わが国の場合における民営社会事業といわれるものと、公営社会事業といわれるものとの関係をどういうふうにとらえればいいのか。たとえば外国でいわれるようなかたちの公とはぜんぜん別個のボランティア・サービスというふうなもの、あるいはボランティア

・エージェンシーというようなものが日本にどれほどあり、そしてその伝統がどういうふうに伝承されているのか、たとえば済生会とか、恩賜財団愛育会だとか、いろんなものができているが、そういうものがはたして民間といえるかどうか。もちろんそれらのほかに、宗教団体、慈善団体などによる民間的なものも少なくはなかったと思うが。これらが公的に公事業と実際的な関係をもっていたのかどうか、こういった点はさらに究明されなければならないように思う。

同じことは、それらと並列のかたちで存在した公営社会事業というものについても検討する必要がある。これらは例の救恤規則以来の、いわゆる日本における救済政策のなかで営まれ、それから若干時代が進むと、社会防衛的に青少年だとか、売春婦だとか、こういう問題について公が部分的にタッチをしてくる。さらに戦時中になると、富国強兵というか、あるいは労働力の確保というようなことから、公営事業の分野もさらにふえてくるが、そういうふうなかたちで公営社会福祉事業の分野というのは拡大はしてきているが、これらははたして民間の社会事業といかなるかわりあいをもっていたのか、極端にいうと、この両者は無関係のままに競合していたのではないだろうかと思う。

さきほど民営社会福祉政策ということをいわれたが、政策という場合には、これは公の立場からのアプローチではないかと思うのだが、そのように考えると、はたして民間社会事業政策というようなものが戦前にあったのかどうか、つまり、社会福祉事業というものが国の責任として意識されるようになったのは第2次大戦以降で、その場合に、それまでぜんぜん関係のなかった公的社会事業と民間社会事業をごちゃまぜにして、委託費という名の補助金を出し、一つの網のなかに組み込んだというのが実態で、もともと両者の関係は便宜的に組み込まれたもので、両者の関係は、冒頭でも述べたように、いちども明らかにされてきていなかったのではないかとも思う。そしてせいぜいのところ、この組み込みにあたって委託費制度を考案したこと、それから社会福祉事業法で公私分離原則を打ち出したことぐらいで、民営社会福祉政策というようなものはあっても戦後のことであり、しかも、その内容は貧弱そのものであったということになるのではないであろうか。

実は一番ヶ瀬先生が、このレジメで、戦前の民営社会福祉政策ということを書かれているので、この内容を具体的に教えていただければ幸いと思う。

いちばん最後に残ってコメントを行なうことになる、

いいたいことはすでに前のお二人の先生がいわれているので、それ以外のことをということで、まとまりのない

ことを述べなければならなくなったことをおわびし、時間も超過しているので、このへんで終わりたいと思う。

司会 どうもありがとうございました。ここで本当はすぐフロアのほうの皆さまのご活躍を願わなければならないのであるが、阿部先生から一番ヶ瀬先生に二つのご質問があったし、いま三浦先生からもご質問があったので、まず言葉の使い方とか、どういう考えをもって、その意見が出ているのかということ、さきにお話をいただきたいと思う。そこでまず一番ヶ瀬先生に対して阿部先生のほうからいわれた委託事業を民間事業と考えているのかどうかということ、それから究極的に民間事業を必要と考えているかどうかというご質問と、あわせていまの民営の社会事業政策という、政策という概念の使い方についてご質問が出ているので、その点をまずご説明いただきたい。

一番ヶ瀬 最初に阿部先生のご質問にお答えしたいと思う。究極的に民間サービスが必要なのかどうかというご質問であるが、この究極的という意味が私にはよくわからない。現実には民間サービスを一つの事業経営とみた場合には、限界が出てくると思う。さきほど両極分解といったが、これはやはり公営化への方向と、民間のアクションとしての分化がなされていると思う。だからそういう民間社会事業経営の設計という意味でとらえるならば、究極的に必要、必要じゃないということより、問題はおそらくかなり限界づけられていく。そして民主的公営化が可能な段階においては、むしろそういうものへ転化していくのではないかと思う。

そういう意味では、民主的公営化ということが、どういう条件で可能かということ、これは体制や権力の問題もあると思うが、社会事業の中身そのものでいえば、一つはやはり専門職制というものの身分が、あるいは制度がはっきりすることと同時に、一方では市民参加、住民参加がいわゆる上からのものではなく、下からのものになっていくこと。とりわけさっき措置基準の問題が出てきたが、今日の措置基準というのが、これは市民参加、住民参加のなかで決められないし、あるいは民主的には決められない仕組みになっている。社会福祉事業についての行政に対する民意の反映としては、諮問機関としてはあるが、その諮問機関自体の運営についてはかなり問題があるし、もっと参与機関あるいは公選制の委員会というようなものが考えられるのではないかと思う。

さっき教育行政と比較されたけれど、教育行政のほう

でも、いまのような任命制の教育委員のなかで、はたしてよりいいといえるかどうかについては多少疑問をもっているが、そういうようなものを前提とした公営化ということが、私はやはり究極的には当然であろう、あるいは必然であろうと思うわけである。

ただしそういうふうに行くまでの中間原則として、民間のサービスというのは必要である。それは運動体的先行型に、いまの民間サービスがどれくらい脱皮できるかということが一つであるし、それから現在の民間サービス機関からではなく、新たに住民、市民の運動体のなかでの社会福祉要求というものと、どれくらい接点をもちうるかということが決め手であろうというふうに思っている。

それから次は三浦先生のご質問であるが、委託費と措置費を区別して検討すべきであるということ、これはまったく同感である。もう一つ、社会政策の歴史に民営社会事業政策の問題が、日本の場合、はたしてどういうふうに受け取っているのか、あるいはそういうものがあつたのかということであるが、私は済生会とか、その他の恩賜財団というのは、これはむしろ救済事業的なものであつて、社会事業とはいへなかつたと思うのだが、それでは皆無であつたかということになると、必ずしもそうではなく、いくつかの多少意味のある試みというものがあつたと思う。たとえば特殊心身障害児に対する医療であるとか、あるいはセツルメントなどもそういうものがあつたと思うのである。そこらへんの十分な歴史の研究が必ずしも開拓されているとは思わないが、まったくなかったといいきれるかというと、多少疑問が残る。むしろそういうものが、市民的自由への政治的圧迫のなかで押しつぶされたことはあつたけれど、萌芽はあつたというふうにとらえていきたい。そういうふうなものを一方に念頭においた場合に、やはり昭和13年の社会事業法の制定というのは、私はそれほど軽視していい問題ではないと思う。すでにそのとき社会問題に対して公私共同での運営が意図されているばかりではなく、寄付の報告に違反する場合には罰則というかたちで、これが統制管理的な意味で出てきてる。それを前提として助長保護ということがいわれているわけである。

もちろん昭和13年以後、日本の歴史は戦争にはいつていくわけだから、社会事業自体が厚生事業化して解体

してしまうわけだから、その意味では実質的に効力をもったかどうかは別問題として、そういう意図というものが、その時期にあらわれたということは、民営社会事業政策、ひいては社会政策というものを、現代の歴史段階のどこらへんからそれを政治でとらえているか、多少言葉を明確にいうと、国家独占資本主義段階というも

のを念頭においてとらえていく場合、それがやっぱり一つの芽をもっていた。しかしそれは潰滅して、戦後新たに明確なかたちをとってくるのが社会福祉事業法であるということがいえるのではないかと思う。

なおこの点については、ご指摘の点をさらに具体的に、基本的に今後考えてみたいと思っている。

一般討論

(午後の部)

司会(嶋田) これから皆さまの討論をお願いするわけであるが、その前に、いままでの報告、コメントから、いくつかの問題点を明らかにしておきたい。公私の社会事業という場合に、民間の社会事業というのが非常に低調な状態にあるという現実だけでなしに、将来の見通しも暗いというふうに、お二人の先生とも一応はお話しになられたようである。もちろん、だからといって民間社会事業がなくなるとまではいっていない。民間社会事業というものを積極的に認めるものがあるならば、そういう理論を自分は追究してみたいと仲村先生もいわれている。それから公的な社会事業は本当によい内容をもっているのかいないのかというお話も出たが、公的と民間とを対比して考えるようなことも、これからいろいろ皆さまからお伺いしたいところである。

ところで、まず最初に民間の社会事業は、そういう暗い面をもっているけれど、これをどのように克服していくか。仲村先生は専門職というものを伸ばしていくことで、民間の独自性を出していくというところに一つの希望を求めたいといわれているし、あるいは別の方がたは、民間の地域住民の運動というかたちをもって福祉を前進せしめるということで、民間事業の固有の領域を明確にしていくという指摘もあった。そこでわれわれは、一体どうしたら民間事業というものを希望のあるような状態にもっていけるかということ、しばらくの時間ではあるが話を聞きたい。

なおコメントのなかで非常に重要だと思ったのは、たとえばサービスの向上のための手段として、公私の問題を考えたいということ、いいかえると、いたずらに対立したものというふうに考えるべきではないというお考え、また阿部先生は自由企業的な形態における民間の社会福祉というのではなく、機能的に公私という問題を考えるべきだというふうにいわれていること、それから三浦

先生は公的社会事業は、金はスタチウトリーで国から出る、しかしながらそれを運営していく場合に、それは一体国がやらなければならないものか、それに対して民間が背負っていくべきものがあるのではないかということ、をいわれたりしている。

民間社会福祉と公的社会福祉というもののあり方、この場合、午前のお話は福祉国家という考え方から、非貨幣的なサービスというものは、社会福祉にゆだねられるということがいわれていたが、その社会福祉にゆだねられたというものを、公的と民間のどちらで背負っていくのかというのが午後の問題でもある。しかし、日本の歴史的な発展のなかでは、それは非常に暗いものであらざるをえなかった。客観的に研究をする社会学者としては、あくまで現実科学的にお扱いになるという点からいうと、いかにも民間社会事業の将来は暗いようにみえるけれども、しかしながら実際においては、そのなかでも、一体どういうふうに民間と公との関係というものをあらしめるかということによって、民間事業の固有の領域というものを認めうるのか、えないのかが問われる必要があるのである。

最後にもう一つだけいうと、社会福祉が社会保障と違う点は、全人的に人間を扱うということであると思う。そのためには、一体民間でやるものと公的にやるものとがホウル・ヒューマンビーイングとしての社会福祉の本質的な課題に対して、おのおのがどういうふうに機能が違っているか、そういう問い方をわれわれはしなければならぬのではないかとも思う。これらの点についてもご意見をいただきたい。

角田 福祉自身の問題については、すでに報告者の方や、コメンターの方から歴史的なパースペクティブを踏まえて問題を出されているので、違った角度から質問的な意見を申し述べてみたい。