

民間社会福祉の本質的課題

——公的サービスとの批判的協力関係について——

嶋田啓一郎

(目次)

- 一 激変する社会の福祉ニードと政治機構
- 二 社会福祉ニードと福祉労働
- 三 民間社会福祉と平行悖理論
- 四 繰出し梯子理論における政府統制からの独立
- 五 公的および民間サービスの協力関係
- 六 批判的協力関係への理論的発展
- 七 わが国民間社会福祉の現実態とその障害

一 激変する社会の福祉ニードと政治機構

地域社会が、その構成分子たち住民一人びとりの意志を結集して、一つの社会的勢力として、その生活構造の基盤の変革に導く社会的行動を展開するということは、資本主義社会の政治活動が、封建的社会権力に密着して、資本蓄積を強行する過程にあつては、むしろ神話に近い至難のわざと思われた。地域住民の日常における生活構造、機能および価値の内奥から、自発的にうまれてくる福祉欲求(ニード)が、横に結ばれて、一つの意思決定に統一せられ、その具体

民間社会福祉の本質的課題

民間社会福祉の本質的課題

的な実践行動を土台として、ひろく地方および全国的な政治活動にまで積み上げられないかぎり、民主社会の実現はいつまでも単なる絵ぞら事であるに過ぎない。

しかし戦後の激変する社会では、従来の日本社会にはみられなかった大きな転換を生じている。国際情勢の流動するなかで、ともかくにも平和経済の環境を守り得たわが国では、折からの技術革新をテコとして、世界にも稀有の急速な経済成長を遂げ、経済優先政策のもとで、国民生活の物質的側面における全般的な水準引上げが可能となった。しかし変化速度の急進は、それが生活優先の基本原則を離れて、利潤追求のための資本蓄積優先の経済開発に固執するかぎり、生活福祉の向上に逆行する幾多の崩壊現象を伴わずにはおかぬ。

一九七〇年代の激変する社会情勢に対応する社会福祉の戦略を問おうとする共通の関心のもとに、「社会開発のための新戦略——社会福祉の役割」(New Strategy for Social Development—Role of Social Welfare)をテーマとして開催された第十五回「国際社会福祉会議」(一九七〇年九月、マニラ)の全体の雰囲気を掩うものは、経済開発の独走の結果として必然的にうまれる社会開発の甚だしい立ち遅れへの危機意識であった。すでに国連では、一九六一年の疾きにおいて、「世界社会状況報告」(The Report on Social Situation, 1961)において、「社会開発と経済開発の均衡」(Balanced social and economic development)と云う副題をもって、両者がともに民衆の幸福を究極目的として、相互の均衡関係を固守すべきことを強調している。わが国のように経済開発の跛行的急進を永く続けてきた国では、国民の生活防衛のために凝視すべき社会開発計画は、世界のいずれの国よりも緊急性を帯びているにもかかわらず、日本社会の風土は、産業開発の「なり振り構わぬ」専横の挙句に、結局「公害」の蔓延によって、地域住民の生命そのものが危険に曝される危機的状況の到来するまで、その重大意義を正確に受けとめることを不可能ならしめてきた。

マニラ会議で、私たちの論議し合った切迫した実践課題というのは、変化速度の急進に伴う諸現象——とりわけ国内、国際間並びに国内階層間の人口移動の急展開、生産増大による国内および国際間の富の分配格差の拡大、人口の都市集

中化のもたらす社会問題の複雑化、人口増大、都市集中、産業化の進展に伴う環境汚染の累増、世代間の緊張関係の深化、変化を求める青少年たちの秩序への反抗等々のうみだす生活荒廃に対して、福祉労働に従事するソシアル・ワーカーは、いかなる倫理性・科学性・実践方法の熟達を期すべきであるか、という社会福祉の戦略問題であった。

ソシアル・ワーカーが、日ごろ手近かに取組みつつある家族問題においても、かかる社会の広汎な変化は、家族の構造、機能・価値の中核を動揺せしめている。即ち婦人の社会的・経済的参加機会の増加による家庭的役割の変化、婦人稼働や親子の知識的ギャップにもとづく家庭内の権威・役割の変化、核家族化や結婚年齢低下および寿命延長による家族構造の変化、老令人口の増大と拡張家族の崩壊に伴う老令者の不調整問題解決の重要化、人口移動や都市化に伴う社会の複雑化により、家庭機能をもっては背負いきれない非行・犯罪などの増加のとき、いままでの福祉ニード概念をこえる多様な問題が続発している。

これら一九七〇年代の課題に対応しようとする社会福祉の戦略として、マニラ会議において討議された諸事項、例えば完全雇用、インフレ抑制、生産性向上および生活優先政策の均衡のとれた財政収支を意図し、最低賃金、社会保障・免税措置・補助金等による所得再分配を実現しようとする「社会経済開発計画」、低所得層対策、公衆保健衛生、社会教育、レクリエーション対策、特に心身または社会的ハンディキャップをもつ人々のリハビリテーションと人間能力の援助のための資源提供を優先順位の上位におき、その人間的価値と経済的能力の昂揚につとめる「諸社会サービスの積極化」、事後処理より予防活動への活動範囲拡大のために、地域住民の保健衛生、栄養改善、レクリエーション、非行予防対策の推進等による「予防プログラムの展開」、経済成長とは不均衡に弱い消費者の立場にある市民を、特に政府・自治体・民間施設の福祉サービスの消費者としての資格において防衛する「消費者権利の保護」などの諸項目と並んで、これらの諸活動の真に有効な推進を支える条件として、「地域社会開発と市民参加」に格別の力点をおいたことは、社会福祉の新動向を示唆するものとして、とりわけ注目すべきことであった。

民間社会福祉の本質的課題

過去の社会福祉のように、上層階級のエリート意識にもとづく優越者より劣等者への慈惠的接近や、政治権力における支配階級の社会政策的操作の一環として、その補完的役割における上からの施策として進められてゆくかぎり、今日の社会福祉ニードの深層に立ち入って、激変する社会に生起する問題に対応することはできない。利潤追求本位に展開される社会経済政策は、あくまで資本蓄積を主軸として、労働力の保全・培養に有効な範囲において、労働力の担い手である労働者の生活維持に視線を向けるけれども、その施策の根源はつねに資本の利害であって、労働者の生活内面からの福祉ニードそのものの掘り起しを、直接の関心事とするものではありえない。またマス・ソサイエティの肥大化する政治機構において、たとえ憲法がいかにように民主政治の基本を規定しようとも、官僚制のもつ本質的制約は、草の根に出発する民主社会の根本的要求とは、未だ異質的な領域に官僚政治の要塞を築かしめるに過ぎない。資本主義社会の体制的必然や、マス・ソサイエティにおける官僚主義機構の束縛をやぶる民主社会の確立は、地域住民の現実の生活ニードを政治の基盤に据え、生活優先施策をもって、資本のもつ運動法則をコントロールすることを、不可欠の条件とする。

もちろん、資本主義社会が資本主義そのものの体制的必然性を固守するかぎり、草の根運動がそのまま「真の民主社会」に直結し得ると予想するのは、小市民的オプティミズムとも評すべきことであって、その時代その場合における社会状況のダイナミックスに厳格に制約されていることであるが、社会大衆の民主化水準を象徴する市民運動の動向を真剣に問うことなくして、一挙に体制変革を夢みる社会観は、社会現実の許すところではない。

今日の社会的変化の功罪を直接身に受けて辛苦するのは、地域住民それ自体であって、政治家そのものではない。選挙制度は、つねになにほどか地域住民の願望を考慮することなくしては、政権に安定地盤を約束しないから、表面の姿勢としては、政治家は絶えず住民中心、国民本位のポーズを示そうとするが、究極的には資本利害の貫徹する現代政治の約束を否定し得る政治家があり得るであろうか。地方行政は、政府の施策よりは一層地域住民の生活利害に密着する

位置にあるが、そこでのいわゆる「革新政治」でさえが、国および地方の資本利害に歪曲されざるを得ないきびしい現実を、瞬時といえども忘るべきではない。

新時代の社会福祉は、このような社会体制の峻厳な制約を背景として、その社会関係のなかに生起する地域住民のよろもろの生活疎外現象に立ち向い、基本的人権の防衛と進展を課題とする共同社会活動として進められなければならない。従って社会福祉従事者は、過去および現在における資本蓄積本位政策の温存の体系としてそこに要請される社会政策に對して、その補完活動としての社会福祉環境を、社会科学的に分析するとともに、それに拘束されながらも、社会福祉政策の發展的視点を、住民の生活構造・機能・価値の固守・防衛に求める一貫した態度を堅持することを、課題としなければならない。

二 社会福祉ニードと福祉労働

社会福祉活動が、支配階級やそれと密接な係わりをもつ為政者の利害のみを中心を意識決定されるのではなく、個人・集団・コミュニティをふくむクライアント中心主義 (client-centeredness) の立場から、クライアントの生活内面からの福祉ニードそれみずからの凝結体として展開される方向をとり始めたのは、一つには戦後の民主主義的機運のもとで、歩みならずみながらに、わが国の過去の封建的体質の残滓を拭い去ろうとする新教育の効果が、徐々にあらわれ始めたことと、いま一つにはより直接的に、最近の諸種の公害による環境汚染を端緒として、地域社会の住民自身が、生活の防衛主体としてコミュニティ活動に参加せざるを得ない切迫した状況に、強く刺戟されるに至ったからである。

社会福祉における福祉ニードをもつ人々を「クライアント」を呼んでいるが、私たちはこれを「対象者」と邦訳して怪しまない。しかし社会福祉が斯くワーカーとクライアントの関係において、「対象者」扱いする態度には、相手の自己決定を尊重するよりも、むしろ相手を強制し、操作の対象物として指導し管理しようとする機械的コントロールへ

の危険が含まれていることを見落してはならぬ。「クライアント」は、もともと訴訟あるいは医療において「専門家の相談を求めている者」を意味し、既成秩序本位の操作概念の対象となすべきものではなく、社会福祉においては、むしろその主体者としての本質をもっている。「社会福祉の対象」と呼んで、クライアントを客体物 (object) とみること、体制的利害の押し付けによって万事が決定され、その自発性が抑圧された機械的操作の目標たるの地位に置くことを意味し、福祉概念の根底にある人間的自由の疎外に導く誘惑を秘めている。ソシアル・ワーカーがこの傲慢さに陥ることを回避するためには、福祉ニーズをもつ地域住民みずからをして、その生活欲求を語らしめ、これを主軸として、可能なかぎりでの社会資源を動員して、そのニーズ充足を計ることが必要である。そのことこそ、われらが社会福祉近代化の基本的方向と考えるクライアント中心主義の真髄である、と云わなければならぬ。もし住民の福祉ニーズの主導的立場を無視し、その自主的な欲求表現の機会を閉塞するとすれば、そこには為政者本位の福祉活動のみが、社会の旧体制温存のためにいつまでも続けられてゆくこととなるであろう。

法制のもとに公的に展開される社会福祉は、既述のごとき激変する社会の多様性と複雑性を加える種々の社会福祉問題を的確に受けとめるには、つねにあきらかな限界をもち、地域社会の細部に日毎に新しく生起する生活ニーズは、その統制範囲を超えている。しかもそのニーズは、今日の産業化・都市化社会の普遍化的状況においては、もはや隔離された個人の問題として処置し得るのではなく、家族生活、近隣社会、諸種のフォーマルおよびインフォーマルな社会組織のなかの相互依存性を増大せしめている。各人の状態に対するこの相互責任性は、社会事業的焦点を個別化的関心におく古い型の個別化サービス概念では把握され得なくなっている。

「個人化サービスの意図は、一世紀前のそれとは全く違ったものになっている。もろもろのサービスは、ただ人が社会に貢献しているからというだけではなく、彼が他者と手を結ぶのでなければ、自分の生活を左右する社会的、政治的および経済的諸要因に力を及ぼすことは、実際には望むべくもないのであるから、いまでは個人の権利であると考えら

れるようになってゐる。今日、個別化された保健や福祉のサービスは、欠陥ある人々への援助と考えられるのではなく、複雑な産業社会における生存のための必要条件と看做されているのである。^(註)

(註) Carol H. Meyer, *The Changing Concept of Individualized Services*, in Klensk & Ryan, *The Practice of Social Work*, 1970, p. 298.

社会が一部階級の資本家的利害や権力支配の意のままに操作されつつあるかぎり、家族構成員や地域住民の日常生活のつねに新しく提起するニードの充足は、未だ社会的施策の課題として意識化され得ない。しかし地域の住民意識の連繋の次第に強化されるにつれて、その共同社会的結合の実際的必要は相互にむすばれて、生活構造の内面から、そのニードの充足のための公的および民間の社会サービス組織化を要求するにいたる。社会福祉サービスは、上からの権力によって体制温存の体系として推進されるところでは、対象者に対する (“to the object”)、あるいは対象者のための (“for the object”)、社会活動として、あらかじめ実施者の側の価値観にもとづく方向付けを、前提的に堅持しているために、それ以外の福祉ニードに対しては、無視あるいは抑圧の態度を内蔵する。これに対して民衆の民主的勢力が対抗的实力を蓄積し始めたときも、社会福祉近代化の意図をもって、対象者ととも (“with the object”)、行動する姿勢を示すことがせいぜいのところであつて、ニードをもてる人々、即ちクライアント自体から (“from the clients”)、福祉労働を発生せしめようとするクライアント本位主義の視点に立つことができない。社会福祉サービスにおいて問われている福祉労働とは、まさにこのクライアントが提起する社会生活上の基本的福祉ニードを、その専門的、即ち体系的科学理論に沿つて、合理的に充足・調整し、人間生活における基本的人種の自主防衛に貢献せんことを課題とする活動にほかならない。この “for” や “with” と “from” との関係は、微妙な相違をもっている。もちろん、福祉労働における行動作用は、対象にむかう自己投入の姿であると考えられるが、この労働行為そのものは、クライアント自身の内側にもつ原理を離れて、それとは無関係に単に外部からもち込まれるのではなく、クライアントのニードそのものに

民間社会福祉の本質的課題

出発する行動原理に従うのである。外側から別箇の操作的意図をもって客体 (Object) に迫る態度は、社会機構における人間の物質的あるいは機械的取扱いの結果であって、人権擁護の福祉労働とは本質を異にする。

三 民間社会福祉と平行権理論

クライエント本位の社会福祉を展開することは、現代社会福祉の基本的方向である。それを受けとめて活動する社会福祉は、公的活動と民間活動とに分たれる。両者はそれぞれの社会的存在理由に基き、それぞれの機能分担をもって、固有の領域を受けもつ。この福祉労働の“from the clients”の感覚なくしては、民間活動の不可欠性は理解され得ない。

しかるに近年の政治および行政の感覚においては、公的責任の領域の拡大につれて、民間活動を軽視し、人的および財政的充足を俟って、公的活動のやがて担当するまでの過渡的地位を認めるに過ぎぬ場合も少くない。そこでは、一方では、民間社会福祉の固有の機能を無視し、公的分野の進出による民間領域の完全消滅をみるまでの、暫定的な肩替り任務を委託するに過ぎぬという官庁オールマイティ的思考方法がものを云う。他方では、措置費をもって運営される現実の経営組織のなかで、民間経営者自身が民間事業の固有課題を見失い、措置費は国および地方公共体の支出するところであっても、その運営において民間独自の個性を發揮すべき使命と可能性をもちながら、最初からその機能を放棄している場合も少くない。

この民間社会福祉の分野こそは、地域住民の変化しゆく福祉ニードを先ず受けとめるべき、他の何ものによっても代替されない固有の課題を担っているにもかかわらず、それが公的および民間のいずれの側でも明確に理解されていないような状況にあっては、福祉ニードの充足は、客観的事態の要求をはるかに遅れて、收拾止むなき状態におよんで初めて、公的社会福祉が直接これを事後的に虚理することになるのである。そのような手続きでは、実際のニードについて、ニードをもつ人々自体の能動的参加の過程を欠くことになるから、そこに展開される公的社会福祉活動は、おのず

から外部からの強制をもって、機械的・事務的に計画を進める云わば官僚独善の作業に終らざるを得ないのである。

しからば、公的社会福祉に対する民間社会福祉の固有の課題とは、何であるのか。英国において、十九世紀後半から廿世紀前半にかけて、「法制的」(statutory) ならび「民間的」(voluntary) の二つの分野での社会サービスの相互關係を論ずる幾段階かの理論的發展の存したことは、A. F. C. Bourdillon, *Voluntary Social Services*, 1945. Henry A. Mess, *Voluntary Social Services since 1918*, 1947. Lord Beveridge, *Voluntary Action*, 1948. など、とくに英国の大戦後の社会保障制度の確立期に、公的および民間の社会サービスの關係を明瞭に示すべき必要の鋭く感じられた段階で記された著書に、鮮かに読み取ることが出来る。近年の民間活動研究書として、Margaret Brasnett, *Voluntary Social Action*, 1969. Geraldine M. Aves, *The Voluntary Worker in the Social Services*, 1969. が、その後の英国の社会保障制度の進展のもとで、民間活動の占むべき地位の却って重大化しつつある事情を知るのに好適である。

法制的福祉 (statutory welfare—米国ではこれを “government welfare” と呼んでいる) が、国あるいは地方公共体によって企画され、租税財源をもって運営される福祉計画やサービスを意味するのに対して、民間福祉 (voluntary welfare) は、それとは独立に、全部あるいは一部を民間資金を財源として企画・運営される計画およびサービスを意味する用語である。この場合、民間社会福祉が “voluntary” 即ち自由意志に基き、みずから進んで自発的選択によって、他からの強制なく、任意的におこなう行為という含蓄をもつ形容詞を冠する所以のものは、法制的当局によって企画・運営される福祉活動とは異質的な要素が、社会福祉を真にクライエントのもつ福祉ニードそのものの充足に不可欠のものとして、意識されているからのことではなければならぬ。何が民間社会福祉をして、公的社会福祉とは「独立に」 (“independently”) 固有領域として、その存在理由を主張せしめているのであろうか。

わが国にもひろく知られているように、英国において Benjamin K. Gray によって「平行棒理論」(The parallel bar's theory) と名付けられた立場と、ウニャン夫妻 (Sidney and Beatrice Webb) の採る「繰出し梯子理論」(The

extension ladder theory) の立場との対立は、当時の個人主義的自由主義を主軸とする慈善事業の段階から、均しく個人主義を根幹としながら、社会生活上の基本的欲求の充足による基本的人権の擁護に焦点を向け、その社会的責任の法制化に赴く時代の転換を端的に示唆してゐる。^(註)

(註) 上の問題以前掲 Mess の書⁵⁵⁾が Una Cormack, *The Welfare State*, Loch Memorial Lecture, 1953, Madeleine Roof, *Voluntary Societies and Social Policy*, 1957. & Mary Morris, *Voluntary Organizations and Social Progress*, 1955, Charles L. Mowat, *The Charity Organization Society 1969-1978*, 1961. に特に詳し。

平行棒理論を唱える救貧局長 G・J・ゴシエンが、慈善組織化協会(Charity Organization Society—C. O. S.) 成立の一八六九年十一月に公表したいわゆる『ゴシエン覚書』(“Goschen Minute on the Relief of the Poor in the Metropolis”)⁵⁶⁾ 国と民間のおこなう援助は、それぞれ異なる範疇に属するケースを担当するものとして、平行する二つの棒に比せらるべき任務を果たすと考えるものであった。即ち救済対象を訪問調査によって、救貧法の建て前とする省等処遇の原則をもって労役場に院内収容を受ける者と、チャルマース的友愛訪問思想の伝統にもとづき、のちにソシアル・ケースワークに発展したような、対象主体の品性への働きかけによって、その自立を助長することを主目的とする C. O. S. 保護を受ける者とは、大別しようとするものであった。ここでは、対象主体の人格的更生を中心に、救貧法の対象とする「改心の見込み無きもの」(the unrepentant)、「救済し得ないもの」(the hopeless) あるいは「援助を受けるに値しないもの」(the undeserving) に対して、C. O. S. の活動範囲に入る「改善の見込みあるもの」(the reformable)、「援助の望みあるもの」(the helpable)、「援助を受けるに値するもの」(the deserving) を區別し、処遇を通して沈澱状態を脱却し得る見込みある後者の「尊敬に値する貧民」(the respectable) を、救貧法の劣等処遇原則から引離して、その自助の品性を開発する任務を、民間活動組織としての C. O. S. の手に委ねるべきであると考えられたのである。

チャールズ・L・モアトの記すところによれば、この『ゴシエン覚え書』は、C. O. S. の民間活動への熟意を強く刺戟し、一八七〇年に始まるその年次報告書は、各地域の地区委員会の急速な設立を招いたといふことである。^(註)しかしここで民間活動を奮起せしめた原動力は、当時の自由放任主義を貫く個人主義的自助原則であつて、地域住民みづからが、社会機構の必然として発生する極貧と退廃に対する社会的権利と責任とを自覚して、地域住民の生活者の共同体験のなかから、協同防衛しようとするコミュニティ・ケアの真髄とは、未だ視点を異にするものであつた。

(註) Charles L. Mowat, *Op. cit.*, pp. 22~23.

四 繰出し梯子理論における政府統制からの独立

ウエップ夫妻の「繰出し梯子」の理論は、『救貧法及び失業に関する王室委員会報告書』(The Report of Royal Commission on the Poor Law and Unemployment) (一九〇九年)における、ベアトリス・ウエップ夫人およびジョージ・ランズベリー^(註)の提出したいわゆる「少数派報告書」(The Minority Report)の根幹をなすものであつた。「多数派報告書」(The Majority Report)——それは、モワトに依れば、この委員会のC. O. S. 側の全メンバーが署名し、C. O. S. の立場を実質的に代表するものであつた——は、依然として救貧法の存続を主張し、失業者救済を救貧法の課題たらしめようとしているが、老令者や児童には労役場(“general mixed workhouse”)ではなく、居宅保護を認め、一般に拘束と劣等者処遇の觀念を放棄して、「予防的、治療的、補強的」(preventive, curative, restorative)な援助を与うべしとする原則を主眼とする点で、過去の救貧法よりはるかに人道的色彩を帯びるものであつた。この「多数派報告」は、この居宅保護を民間団体の任務たらしめ、救貧法当局と慈善協会および財団、牧師、友愛組合の構成する「民間援助委員会」(Voluntary Aid Committee)を組織し、これによつて、平行権理論の特質とする機能並行的關係を維持しようとしている。

これに対して、「少数派報告」は、労役場の廃止と救貧法そのものの破棄を主張し、救貧法の諸任務は、乳幼児サービス、児童局サービス、公衆保健活動に基く統一的医療サービス、労働斡旋所をもつ労働省サービス、失業者のための職業訓練センターと収容コロニーのごとき、種々の機能的サービスに分類・分担せしめるなど、「貧困という事実に対して、国をして完全な公共的責任 (communal responsibility) を負わしめること」に力点を置き、救貧法当局の参加する「民間援助委員会」は、民間活動をして公的責任を肩替りさせる機会をつくり、救済を民衆の統制から引き離すように組織された「慈悲心ある素人 (benevolent amateurs) の無責任委員会」に過ぎない、と手酷しく批判している。

この「少数派報告」が公にされて間もなく、ウエップ夫妻は、貧困論研究のバイブルとも呼ばれている名著『救貧の予防』(The Prevention of Destitution, 1911.) を公刊した。本書は社会的救済を、困難に喘ぐ当人の怠惰の結果とする懲罰あるいは懲罰的陶冶という旧来の偏見から解き放って、社会的障害の発生を、資本主義社会の必然的結果として社会科学的に検討するとともに、国民的最低限 (national minimum) として必要な社会生活上の基本的欲求の充足は、あくまで公的責任において、普遍的で、公平、完全、且つ継続的な援助によって、確保せらるべきことをあきらかにすることを目的とした。曰く、「法制的当局は、地域社会のなかに生活する各個人に、文化生活の最低限を達成する機会を与え、また各個人に実施された水準を維持する義務を守ることに於いて、責任を負わなければならない。」^(註)

(註) Sidney and Beatrice Webb, *The Prevention of Destitution*, 1912, p. 225.

M・ペネロプ・ホルルの解説^(註1)に従えば、この理論は、法制的組織と民間組織とのそれぞれの長所と弱点とを決定しようとする試みであり、それゆえケースの性質よりも、機関の性格に基く区別となっている。ここでは民間組織は、三つの重要な点で公共当局にまさるものをもつと考えられている。即ち創意工夫を発揮し得ること、特定ケースに惜しみなく力を注ぎ得る能力をもつこと、個人の性格に肉迫するために宗教的感化を濃淡さまざまに駆使し得ることが、それである。しかし公共当局は、そのみが普遍的で、完全もしくは継続的な対策を確保し得るし、その責任の遂行のため

には、怠慢あるいは無責任な人々をも強制し得る権力をもっている点で、卓越していると考えられた。それゆえにウェップ夫妻は、公共当局は、この世に生れてきた個人は誰もみな、文化生活の国民的最低限を確保する機会に恵まれなければならず、またその標準を維持する義務を負わされていることを考慮する必要があることを、示唆しようとしたのである。民間団体の側では、公共当局の実施し得る比較的低いレベルよりも高い文化的な行為や肉体的健康の標準を実現しなければならぬ。このように民間サービスは、「達成された最低生活基準の基礎の上に確固として据えられ、しかも公共当局の仕事は、それよりもはるかに優れた生理的、道徳的および精神的な充実の境地へと導いてゆく」^(註2)「繰出し梯子 (an extension ladder)」の役目を果たすであろう、と。

(註1) M. Penelope Hall, *The Social Services of Modern England*, 1952, pp. 296~297.

(註2) Sidney and Beatrice Webb, *Op. cit.*, p. 225.

ウェップ夫妻の繰出し梯子理論は、民間社会福祉の独自性を、平行棒理論の民間優越論的偏見とは違って、公共当局的活動の果たし得ない独創的工夫、浸透の深さ、あるいは宗教的感化力といった機能上の独特の性格に求めることによつて、公的(法制的)および民間的サービス関係に関する近代的感觉に、一層近付いていると云うことができる。公共当局の展開する活動は、「法制的」の名の示すように、法律あるいは条例等に制約され、その効果のあらかじめ測定されない活動に、自由に資金と人的エネルギーを投入することには、著しい制限・限界が予想され、既述のごとくに、官僚制による公共活動の硬直化現象は、絶えず新しく形成される福祉ニードに、果敢な実験的試みを挑んでゆくことを困難ならしめる。従つて民間の自由闊達な、進取的で弾力性に富む努力が、国や地方公共体の活動に先鞭をつけた事例は少くない。

英国においても、その後の急速な福祉国家的進展は、法制的社会福祉自体が、その豊富な財力と人的資源を活用して、進んで国家的および地方的な実験的プロジェクトに着手する機運をうみ出しているが、ホールは、ビバリッジ卿の

『民間活動』(Voluntary Action, 1948)の定義に従って、「民間社会サービス」を、「主として政府的統制からは独立した組織的な社会サービス活動——ビバリッチ卿のいわゆる人類のサービスのうちでも私的な事業 (“private enterprise in the service of mankind”)」と規定し、「その存立を、国家ではなく、個人およびグループの創意性と継続的支持に負うているという事実」をもって、その本質的性格であると観ている。^(註) A・ブーディロン、H・メス、ビバリッチ卿等の代表的な民間社会サービス論にも共通な、この「政府的統制から独立した組織的社会サービス」という概念は、民間活動の骨髄を示すものとして、とくに重視されなければならない。

(註) M. Penelope Hall, *Op. cit.*, p. 295.

五 公的および民間サービス協力関係

この「政府的統制からの独立」という概念をもって、民間活動の主性格とすることは、単純に公的および民間活動を分断することを意味しない。繰出し梯子理論においても、国民的最低限の保障部分は、国家責任に属するものとして、民間施設がおこなう救済活動に対しても、それに必要な経費を国庫支出をもって充当され、とうぜんそこには政府当局と民間活動とのあいだを結ぶ緊密な橋渡しは存続している。法制的活動の範囲を超えて先駆的、開拓的に推進され、しかもその財源を国からは独立の民間財源に依存しているいわば純民間活動であっても、民間活動の展開するその「繰出し梯子」的部分は、政府の担当する最低生活保障の基底的部分と相互連関的に、社会サービスの統一目標に向って、究極的な協力関係を結んでいると云わなければならない。

資本主義経済の独占化段階における政治の肥大化と中央集権化とは、政府の財政規模を急速に拡大する。社会サービスへの財政配分もまた、その国々の生産力と歴史的・文化的風土の多様性によって、国民総生産に対する社会保障費比率の飛躍的に高い欧州諸国やニュージーランドのごとき国々と、経済成長の水準とは均衡を失する低位の社会保障費比率

を続ける日本のような国との相違はあるにもせよ、著しく政府支出を増大せしめるにいたる。従つて法制的社会福祉の
間口と奥行とは次第に拡大し、民間活動の先鞭をつけた開拓事業を時を経ずして継承するばかりではなく、実験的試み
にもある程度進出し、創意性、開拓性、技術的優位性ということも、必らずしも民間活動の独占物ではあり得なくなつ
てきている。殊にわが日本のように封建遺制の温存を背景に資本主義の急激な発展を支えてきた国の、強い国家権力の
蔭に民間活動の閉塞せしめられ易い環境では、官僚行政のもとに培養される公的社会福祉の方が、量的のみならず質的
にも、民間活動に対する相対的比重を高めることがあつたとしても、不思議なことは云えない。

ウエップの主張しているように、而してまた私たち自身もその印象を捨て難く胸に秘めているのであるが、人間関係
を取扱うケースワークや「困り事相談」において、地域住民の共通の住民感情をもつて、微妙繊細な人情の動きのなか
で、人格上の事柄の内面の奥深く立入つて、クライアントを理解するには、官庁の事務的取扱いに馴染む公的サービス
よりは、民間組織の方が好適であると考えられ易い。しかし果してそう云い切つてよいものであろうか。社会福祉権の
擁護をめざして、クライアント本位に地域社会保護の感覚をもつて、専門職的能力を高めてゆくワーカーは、公的サー
ビスのなかにも育ちつつある。住民的連帯感や宗教的人格尊重の価値観は、民間人の独壇場とみるべきではなく、これ
を福祉労働における科学的知識と統一する意欲的行動者は、公的サービスの職場にも「社会福祉運動」の担い手として、
自己を鍛練している。ウエップ的繰出し梯子理論の根底を支えたのは、英国民主主義の伝統に鍛えられた地域住民の自
主的市民意識であるが、そこにおいてさえ、「ソシアル・ケースワークにおける法制的および民間社会サービスのそれ
ぞれの活動範囲を、厳格に分割しようとする試みは、無駄なことだとわかつてくるであらう。」^(註)(ホール)と云わざる
を得ないのである。

(註) M. Penelope Hall, *Op. cit.*, p. 300.

繰出し梯子理論を超える今日の民間社会福祉の法制的社会福祉への立場は、対立ではなく、「協力関係論」(Co-oper-
民間社会福祉の本質的課題

ation theory) のそれであると考えられている。

その協力とは、いかなる角度からの連繋を意味するのか。社会福祉における公的および民間機関の協力関係論には、二つの段階による理論の変化を指摘することができる。

その第一段階は、一九三〇年代の経済不況期において生じた公的および民間活動の機能的分業の結果として、編み出された協力関係である。伝統的に民間社会事業の優勢な地位を占めてきた米国において、一九三三年六月、連邦緊急救済行政官ホプキンスが、民間機関に対する連邦救済基金からの補助の打ち切りを発表したとき、久しく政府補助金の受給に慣れてきた民間機関は、^(註) 在来の活動方針を一変して、民間機関に最も適合する活動方向として、公的機関の手薄な人間関係問題への機能転換の途を選んだのであった。そのときリントン・Ｂ・スウィフトは、『地域社会福祉および救済プログラムにおける公私機関のあいだの前提』(Linton B. Swift, *New Alignments between Public and Private Agencies in a Community Welfare and Relief Program*, 1934.) を著して、公的および民間活動のそれぞれの基本的性格とともに、その協力関係をあきらかにしようとしたのであった。

(註) 廿世紀初頭、ニュー・ヨークの C O S 総主事を勤め、米国における民間社会サービスの先頭に立ったディヴァインが、『社会福祉叢書』(Social Welfare Library) 第一巻として記した『社会事業』(Edward T. Devine, *Social work*, 1922.) に、「財政」を論じて、「民間社会事業は、その推進者の構想と知識、またその確保し得る援助金の額に限界をもつ。政府活動は、民衆や政府の関係領域の代表者たちの抱く概念と、合法的に租税を資金として与えられる収入とに限界をもつ。しかし実際には、両者の区別は消滅の方向にむかいつつある。」(p. 268.) として、そのあと、「補助金—公私機関の協力関係」(Subsidies: Partnerships between Public and Private Agencies) 』とこう標題をもって筆を進め、「民間施設の公的支持は、物乞いや不適切な支持に代って維持されるよりは、はるかに優れている。」(p. 274.) と云っているのは、当時の彼の指導力と思ひ合せて、とくに注目すべき見解であると思う。

スウィフトによれば、公的機関の任務は、

1 それは、究極的には、コミュニティ多数者の念願とするところを実施しなければならぬ。それは、結局、コミュニティの一般的現実レベルを著しく越えたり、遅れたりすることはできない。

2 その活動分野は、主として、すでにそのコミュニティによって受容された諸方法の改善や諸機能の開発か、または政府の資源および権威を必要とする諸サービスを遂行することにある。

3 政府の手段として、その諸機能はその多くの政府機能と関連を保持しなければならぬ。従って政府内の外部からの諸変化に影響されるのは当然のことである。例えば、公的機関のスタッフは、市民サービス体系のもとに従うのでなければ、行政機関の変化する毎に、解雇されることも起るであろう。

4 それは、失業のように、社会の未だ根絶し得ていない一般的な社会的および経済的不平等の緩和のために、社会公認の手段として活動する。

これに対して、スウィフトが民間機関の目星い特徴として挙げるところを要約すれば、

- 1 それは、公衆の大多数が未だ認識するに至っていない人間のニードに対応することができる。その方法として選ぶものは、コミュニティの殆んどの人々が、既存の公的機関の活動によっては、未だ受容していない場合が多いのである。
- 2 それを支持する集団は、おのずから、コミュニティ内の少数者を形成する特別の関心をもち知識をもつ市民グループとなる。その機能の一つは、それを支持する少数者の範囲を拡大することである。その少数者が多数者になるにつれて、その民間機関は、その模範的実験活動を公的機関の責任として認めさせるのに刺戟となる。
- 3 その理論的活動は、多数者の未だ認識し得ない諸サービスを遂行したり、改革および実験を強調したり、法律あるいは慣習によって公的機関に課せられた諸制限から生ずるプログラムの欠陥を補うことによって、少くとも公的機関の活動と重複することなく、それを補完することができる。

4 その限られた収入のゆえに、その一定の分類対象に属する全員の諸ニードに対応することはできない。

民間社会福祉の本質的課題

5 それは、個々の家族との接触のなかで、その家族や専門職ワーカーのコントロールし得ない経済状態から生ずる不調整とは違った人格上の不調整 (personal maladjustments) を扱うには、最も良い条件をもっている。

スウィフトの公的および民間活動に関する見解は、国民の社会的および経済的不平等の克服に必要な財政的負担を公的社会的サービスの課題とし、同時に新ニードの開発と実験的対応をおこない、個人人格上の不調整を担当する民間社会サービスの必要を認識する点では、ウェップ夫妻の主張と軌を一にするものであるが、二つのサービスが密接に協力関係を保ち、互いに補完し合う関係を強調する点では、スウィフトはウェップ夫妻の機能分業論よりは、一段とその協業論的側面を重視するものと解することができる。国民の最低生活水準 (a national minimum standard of living) の確立のための普遍的・継続的サービスを提供する公的福祉機関と、公的活動の範囲を超えて、新しいニードの開発や一層高度の専門職的処遇水準の実現のために、開拓的・創意的・実験的活動を展開する民間機関との緊密協力のなかに、民主主義社会の安定と発展とを約束する社会サービスの将来を期待したスウィフト理論は、欧米の最近までの社会福祉界の常識的見解を代表するものと考えてよいであろう。

六 批判的協力関係への理論的發展

公的および民間の福祉活動の關係規定は、その協力關係論の一般化によって、一応の定説を確立し得たかに見えたが、社会保障制度の成立と發展——人はそれを「福祉国家」と呼んでいる^(註)——とは、両者の關係に、いままでは違ったさうに新しい位置付けを加えるに至ったのである。關係論の第一段階を平行棒理論、第二段階を繰出し梯子理論、第三段階を協力關係理論とするならば、この新しい第四段階は、社会經濟の変化に伴う福祉政策の新局面を反映する協力關係の自己變質の結果として、「批判的協力關係」とも呼ぶべき様相を示し始めている。いかにしてそのような新情勢がうまれたのであろうか。

(註) 福祉国家の本質を誤りなく理解することは、今後の社会福祉の発展方向を知るのに、重要な意味をもっている。その真の性格と限界を直視する者は、社会福祉の本質的課題について、絶えざる自己批判のまなこを抱き続けるであろう。嶋田啓一郎「福祉国家論」『講座・現代世界と教会』一九七一年、Ⅱ所収参照。

社会保障の進展とこれに伴う社会福祉的処遇方法の変化とは、それぞれの国の社会保障の発展水準の相違に対応して、公的および民間サービスの関係と、民間サービス財政への市民参加政策に重大な変化を齎らしている。公的および民間サービスの関係についての伝統的な解釈は、重大な修正を蒙らざるを得なくなっているのである。社会福祉の先進国と考えられている英米においてさえ、民間サービスが開拓の実験や質的により高度の技術性を誇り得るという期待は、既に非現実的なものとなり、国や地方公共体みずからの実施する福祉活動は、その法制と高額課税による財政的実力をもって、心身障害者、老令者、児童等の処遇に、高度の技術と予防措置を傾注し、一層ひろいニード充足の努力を続け始めているのである。他方では、公の責任に属する社会福祉事業を、一定の措置費をもって民間経営に委託することも活潑におこなわれ、総じて国庫支出による福祉サービスの拡大は、民間サービスに公的サービスとの質的相違性よりも、「準」公的サービスの性格を帯びさせる傾向を強めている。

さらにまた、産業化と都市化現象の急速化につれて、コミュニティ・ケアによる地域住民の社会的防衛の必要が強く意識されるようになると、従来の公的および民間活動の伝統的役割分担の境界線は後退して、福祉活動に関する一切の企画と経費は、国および地方自治体の公的責任に帰せらるべきで、もはや共同募金のごときは意味をなさないという極論さえ、市井を支配する状態となってくる。

しかも社会福祉問題の多様化と複雑化の進むにつれて、専門職的対応の緊急性は、公私のいずれを問わず、双方の接近を不可避なものとしている。例えば、社会福祉的視野が個々の領域の狹隘な実践から、よりひろい経済的、文化的、政治的および社会的環境へと、そのイメージを拡大するために、社会福祉と、社会科学とを一層緊密に結ぶ研修活動の

強化を要望せしめ、また地域社会のより広汎な包括的福祉計画を背景として、公的サービスとの協同活動を進める必要を自覚せしめられるとき、嘗つての機能分担主義をもって、民間サービスの境界線を固守する態度は、いささか牧歌的な懐古趣味を秘めているかのようにはみえてくるであろう。公的および民間活動は、その壁を低くする必要をこそ強く感じ始めているのである。

しからば、今日における公的および民間活動の協力関係は、いかに在るべきであろうか。

両者の関係は過去の歴史に制約されるが、その歴史的背景は、両者の区別を今後も永く尊重せしめる客観的必然性をもつものであって、その長所を保持しながら、それに新しい要素を吸収することによって、新時代の要請に的確に対応し得るものとならなければならない。

社会保障制度の前進と、公的社会福祉事業の拡大とは、公的および民間活動を、旧来の障壁から解き放ち、新しい協力関係の樹立を要請しているが、両者が歴史的発展のなかで築きあげてきたそれぞれ固有の機能を抹殺するものではなく、協力が真に「協力」(Cooperation)であるためには、協力の仕方、即ち異質的なものが相互に結ばれる作業の協同性のなかに、新しい方向が示されるものでなければならない。

M・ペネロップ・ホールは、一九五〇年代において、はやくもこの新段階の協力関係を「建設的批判」(constructive criticism)の上に打ち建て、無媒介的な一体化関係への癒着を回避する途を拓こうとしている。曰く「協力は、必ずしも協力者の為すところを凡て黙認し合うことを意味するものではなく、民間団体の重要な、まことにまた必要な機能は、法律自体および管理のいずれについても、建設的批判をおこなうことである。法制的サービスの内側からも多くの批判は可能であって、国民は、既知あるいは未知の役人たちから、各省の報告や白書のなかに具体的に表現されているような批判や示唆について、多くの寄与を受け、それは究極的には新立法のなかに取り入れられるようになっていく。同時にまた、外部からの見識ある建設的批判は、貴重な刺戟となって、政府部局の側での無気力な自己満足に陥る傾向を矯

正する役割を果たすであらう。それゆえに、困窮者の個人的ケースの援助よりも、むしろ法律および管理に根本的改正を齎らそうとすることに關心を向けているハワード刑法改革連盟や、未婚母子協議会のような、民間組織の価値は大きい。更にまた既に述べてきたように、市民助言所 (Citizens' Advice Bureau) のように、個人の諸困難の取扱いを主たる業務とする民間団体は、仕事の性質そのものから、わざわざのひそむところを察知するのに特に好都合の位置にあるのであって、個人的ケースの困難の緩和のみならず、改良を促進するための、真の責任を果たすことができる。これは、その民間的性格を保持する必要がある重要な論証として、附け加えておきたい。^(註)

(註) M. Penelope Hall, *Op. cit.*, pp. 300-1. わが国において、戦後いち早くこの批判的協力関係に論じされたのは、岡村重夫教授であった。雑誌「社会事業」昭和廿五年三月号参照。

私は、民間活動の建設的批判による協力関係という着想に、特別の重要意義を認める。その「批判」の舞台は、激変する社会における地域生活の各部門に広汎に見出される。社会生活上の基本的欲求が満たされずに、地域住民が難儀しているとき、凡てを法制的サービスの出動に依存して、安閑と手を拱いて解決を待つ市民は、民主社会の何たるかを知らぬ人々である。すでに述べたように、資本主義社会の政治権力が資本蓄積本位的に、それに貢献するかぎりにおいて社会的諸政策を展開しようとする鉄の限界線をもつとき、地域住民の生活防衛を意図する自発的集団の民間組織が、既存の公的サービスの枠を乗り越えて、実験開拓的サービスを試み、その成果をもって政治権力の鉄の限界を激しく揺り動かそうとするソシアル・アクションが、現代社会福祉の本質的課題と認められていることは、拙文「社会福祉とソシアル・アクション」^(註)においても述べたところである。国民の社会福祉ニードは、公的サービスの充足するところよりは、つねにはるかに大きい。そのギャップを埋める民間社会福祉の存在理由を受け容れない者があるとすれば、それは変動しゆく社会において、住民生活を停滞のなかにおくものにほかならない。

(註) 嶋田啓一郎「社会福祉とソシアル・アクション」『評論・社会科学』第三号(一九七二・一一)、五八―七五頁参照。

七 わが国民間社会福祉の現実態とその障害

公的サービスと民間サービスとの機能分担による「協力関係」という民間社会福祉の第三段階的課題は、第四段階の「批判的協力論」においても、その本質的性格を変えるものではない。しかし第四段階において特徴的なことは、その建設的批判の側面がとくに舞台の中央に位置を占めていることである。その建設的批判は、また公的サービスを支える官僚制（ビュロクラシー）の批判をも包含すべきことは、改めて説くまでもないであろう。

第十五回国際社会福祉会議（マニラ）の討議が、官僚制組織の欠陥を衝いて、(1)役人の過度の臆病さや面目失墜の恐れから、新社会福祉プログラムの採用を躊躇し、あるいは、スタッフ、クライエント、または地域社会集団による改善要求への即応的態度を差し控えること、(2)社会的諸政策への適切な訓練の欠陥、(3)近代的管理への訓練不足、(4)適当な退職年令を超えて役人の職務継続を認める定年制の欠陥、(5)社会福祉職責への最善の候補者の確保のためのメリット・システムの原則の欠如、(6)住民本位の社会開発目標の検討を怠り、組織自体を究極目的とする官僚主義的組織の傾向、(7)官僚組織の奉仕する管轄範囲の大きさの誤り、即ちスタッフおよび資源の充分な専門化を許すには狭隘過ぎたり、地域的あるいは地方的相違に必要程度の注意を傾注するのには拡大過ぎたりすること、などの諸点を指摘していることは、(註)ひとり公的サービスのみならず、民間施設にもある程度まで該当する問題であろう。

(註) Report of the Pre-Conference Working Party to the XVth International Conference on Social Welfare, 1970, p. 17.

ここで重要なことは、官僚制が官僚主義化する過程でうまれるクライエント中心主義の視点の欠落と、繁文縟礼（レッド・テープイズム）の役所仕事からうまれる非効率化に対する建設的批判である。批判が建設的意義を発揮し得るのは、民間サービスにおいて、現場の日常業務にクライエント擁護の友愛精神が籠もり、クライエントの福祉ニードへの適切にして「即時性」(immediateness)を尊重する作業が進められ、クライエントのニード充足への積極性と有効性の問題

を中心に、公的サービスに果敢な競争を挑む態度が示されるときである。その意味では、基本的欲求の最低限は公的サービスによって担当せしめ、それ以上のニード対応は民間サービスに委任するという伝統的見解は、未だ不十分である。社会福祉の各分野に亘って、公的部門の担当しつある施設も、同時に公費をもって民間に委ね、両者のあいだに真剣なサービス競争を展開せしめることは、クライエント本位の福祉労働の実質を高めるために、極めて必要なことである。ここで民間サービスがその真価を發揮し得ないなら、民間社会福祉はその存続の意義を失うと云わなければならぬ。

社会保障研究所シンポジウム（昭和四六年二月）で、「社会福祉と公私問題」のパネル討議がおこなわれた。発題者は、仲村優一、一番瀬康子、阿部志郎、重田信一、三浦文夫の諸氏。それは、この問題を語るにふさわしい斯界の鏘々たる学究・実践者であった。その共通の論調は——あまりに暗く低調な日本の民間社会福祉を省み、その真因たる政府の安上り民生行政のもとで、公権力の劣等処遇の原則に貫かれる低い措置費をもって、「公費委託」を進めてゆくわが国の民間社会福祉は、要するに公的サービスの変形物にはかならず、「委託」はもともと対等の契約性を基礎に成立すべきであるにもかかわらず、この対等性を欠くところでは、民間社会福祉を理念型としては一応論議し得るとしても、それは現実態には即応し得るものとはならず、結局、日本では民間社会福祉の成立は極めて困難であって、その現状を破る唯一の希望は、経済計画の動向とソーシャル・アクションの推進にあるのみというのが、大体の意見であった。そのときの司会者として総括をおこなった私は、胸中暗澹たる想いをもって、以来、これらの現実態に直面する日本の民間活動家の苦衷に答える途を、模索し続けているのである。ソーシャル・アクションへの実践活動、共同募金改革への委員会活動など、多忙を極める日常生活は、「石の上に三年」の忍耐を超えているが、民間社会福祉への熱意は、研究のまにまに深められていく心境にある。

わが国の民間社会福祉の前進の大きな障害の一つは、この国産業の生産性の高さに比較して、民間人の社会福祉寄付が著しく低調で、経済成長率を上回る寄付増加率を示す米国とは、対蹠的な趨勢を示していることである。

その結果として、民間サービスは、英米のそれにもまさって、公的財政からの経済的支持に依存する程度を高めざるを得なくなっている。しかるに政府は、社会開発の抑制を旨とするわが国行政の経済的環境から、その事業を民間委託する場合にも、その公的責任を完遂すべき立場からは当然支出すべき予算をも、予算枠をもって締めつけ、あらゆる公的責任を最小限に喰いとめようとする。そこに、委託費を措置費をもって制限し、公私格差を不可避ならしめる処遇がおこなわれる原因がある。さきに記した社会保障研究所シンポジウムにおいて、委託費と措置費の区別に言及されたのは、民間社会福祉の財政的基礎について、その死命を制するキーポイントに触れるものであった。

「委託」とは、福祉六法に慣用される意味深重な言葉である。例えば「生活保護法」第十九条第五項に保護の委託、同じく卅五条の二に收容の委託、第卅三条に給付の委託、「社会福祉事業法」第五条の二に経営の委託、「精神薄弱者福祉法」第十六条の二に援護の委託が規定されている。ここに云う委託とは、公の責任に属する社会福祉事業を、その費用の負担によって、業務運営の完全確保を期し得る場合に、民間に依頼することを意味するが、法律用語としては、この「委託を受けた者、即ち受託者は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特質がある」（末川博編『法学辞典』）とされている。公が責任をもつべき行為を民間に委託するに当たっては、その対価として、その実施責任の完遂に必要なして十分な費用を、委託費として支弁しなければならぬ。しかるにその委託費は、実際には予算編成上の制約によって限定された「措置費」として支払われ、いかにも科学的に詳細に案出された措置費用の構成と金額算定とは、事実は低い総額に抑えられて、実際の効用を期し難く、そのうえ事務用消耗品と同じように、当然必要経費として委託費に算入すべき建物減価償却費をさえ認められていない委託費であってみれば、「委託」本来の「多少にかかわらず自己の裁量で事務を処理する」ことを、存立の最も基本的な条件とする民間社会福祉の特質は、最初から否定されているにも等しい。しかも委託費は対価として義務的に支出されるのであるから、最低基準の制定とその履行に対する監督と指導とに關して、公的規制を受けることになるが、民間施設経営者は、上からの公権力による公的支配と混同して、

卑屈な態度をもって自己を束縛する結果に陥り易い。措置費問題は、要するに国の予算的制限を合理化するための委託費削減の結果であり、これこそわが国の民間社会福祉を委縮せしめる主因の一つとなっているのである。民間経営者の気力ある人々が、敢えて「民間社会福祉奉還論」を提唱するに至ったのは、措置費の取扱ひ方法による依託費の制限、ひいては公的責任の後退に対する批判であるとともに、民間社会福祉そのものへの真実の責任感を大切にしようとしているからのことである。経営が一にも二にも財源問題を中心としているからと云って、民間経営者がこの不合理な措置費に寄りかかり、いつしか民間サービスの本質的課題を見失い、無気力に「批判的協力関係」から脱落して、そこに生命を捧げて働こうとする若者たちの真情を去勢してしまう現状は、単なる悲観や絶望感では済まされぬ問題を残している。何故なら、そこには最後の審判者となるべきクライエントが毅然と立っているからである。

自救すべきは、政府当局や民間経営者のみではない。民間社会福祉の進展の原動力となるべき社会福祉協議会や共同募金会関係者のなかにも、官僚主義的停滞と無気力がないとは言えない。地域住民のニードに根差す科学的な福祉計画を基礎に、計画募金の実を挙げることもなく、いたずらに、前年度の募金額を基準に第三者的成りゆき募金を続け、その限られた募金額のなからほそぼそと社協活動を継続してきた従来の全国的傾向から、澎湃として起る民間社会福祉の新機運を期待することは、幻想に近いと云うべきであらう。いま徐々に潜熱的に力を蓄積しつつある社協革新運動と共同募金改革運動を、未来に突り多きものとするためには、筆を改めてその戦略を語りたいと思う。

わが国の民間社会福祉は、その躍動を真実に念願すればするほど、絶望に近い後進性をもつことに気付く。欧米諸国に較べて、この分野では格段の遅れを示していることは、いまさら否定すべくもない。しかし私は、ただ評論家的冷徹さで問題を片付けて、悩むところのない一部のジャーナリズムに共感するわけにはゆかぬ。ここには、社会福祉研究と実践を生涯の天職とするものの不屈の魂を要求する問題がある。人間の光栄は、失敗しないことではなく、困難と戦いながら、飽くまで崩れ去ることのないところにあるのである。