

総合社会福祉研究

第18号 目次

特集 非営利・協同と社会福祉の公的責任とは何か

非営利・協同と社会福祉	真田 是	2
医療生活協同組合運動と医療・福祉の公的責任	濱口 逸記	15
非営利・協同組織の事業と公的責任のあり方 —福祉領域を対象に—	鈴木 勉	30

論文

社会福祉の総括と展望 —21世紀の福祉をどう創るか—	高島 進	44
社会福祉基礎構造改革の下での福祉事務所・市町村の役割を問う —福祉サービス利用者の権利保障と自治体の公的責任—	今村 雅夫	60
児童虐待問題と児童相談所	竹中 哲夫	76
介護保険施行1年の現実と理論の検証	鍋谷 州春	88
介護保険制度と社会福祉協議会 —社協所属ケアマネージャーから見た現状と問題点—	川根 徳雄	105

海外福祉情報

21世紀EUを展望する基本権憲章、進んだ民主主義的諸権利の保障 欧州連合基本権憲章 (CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF EUROPEAN UNION) (全訳)	宮前 忠夫	119
ベトナムの障害児教育・福祉の動向	荒木 穂積 黒田 学 森澤 允清	134
イギリスの在宅介護者と権利保障	三富 紀敬	149

書評

神野直彦・金子勝編 『「福祉政府」への提言』	行方 久生	158
------------------------	-------	-----

投稿論文

中国の地域福祉サービスの展開と役割	王 文亮	165
-------------------	------	-----

非営利・協同と社会福祉

真田 是

はじめに

非営利・協同をめぐる研究や論議が目につくようになってきている。これには、あとでみるようにそれなりの背景がある。本稿は非営利・協同そのものを論議するものではない。社会福祉に関わっても非営利・協同が注目される客観的状況が生まれてきていることから、社会福祉にとって非営利・協同はどのような意味をもつのかを考えるのが本稿である。

社会福祉においても非営利・協同が注目される状況といえば、1990年代に入って政府・財界が提起した「社会福祉基礎構造改革」であり、措置制度の廃止とセットになる営利事業の社会福祉への導入の追求・模索である。

歴史的には、社会福祉は営利事業には無縁な領域であったわけで、非営利の領域をなしてきた。このような領域では、非営利が改めて取り上げられたり問題になったりするはずがない。営利事業の導入と市場化が提起され進行しつつあることが、社会福祉においても非営利・協同が論議になる根拠である。

社会福祉と非営利・協同のテーマには、これとは別のもう一つのコンテクストがある。

非営利の領域としてあった社会福祉の内容は、公的な社会福祉と市民社会の自

主的・自発的な活動からなっていた。公的な社会福祉について、非効率や官僚支配・権力の肥大化などの批判・指摘が行なわれてきたが、公的な社会福祉の改善もさることながら、オールタナティブとして非営利・協同に任せていくという主張と実践がみられるようになった。非営利の領域でありながら、公的セクターから非営利・協同へのシフトというコンテクストでの注目である。非営利の内容に関わる論議である。

本稿の射程もこの二つに合わせたもので、これ以上ではない。取り上げる順序としては、まず後者の公的セクターから非営利・協同へのシフトのテーマから入る。より原理的なテーマになっているからである。

I. 非営利・協同論の背景と論点

(1) 背景

非営利・協同の潮流は一九世紀まで遡ることができるが、今日の論議の直接の背景をなすものは、第二次大戦後の状況とみてよい。

資本主義の諸矛盾が深刻な事態にまで立ち至ることはすでに1930年前後に明らかになり、資本主義経済に対するマクロな規制が試みられていたが、第二次大戦後に福祉国家政策として固まってきた。福祉国家政策はいろいろな面からの特徴

づけができるが、市場経済のバランスを保ち社会の対立を緩和するために大資本への経済的・社会的規制を行なうことを伴っていた。したがって、市民の自主的・自発的な社会活動・経済活動を活性化する面をもっている¹⁾。

いま、わが国では、「規制緩和」が経済や社会を活性化するという論調がマスコミ・ジャーナリズムでもはやされて政府・財界の新自由主義政策の先導をしているが、歴史の示すところでは、大企業に対する規制こそが市民の経済的・社会的活動を活性化させてきた。今日の非営利・協同への注目の直接の背景は、このような福祉国家政策の広がりであったとみることができる。福祉・保健・医療・消費・環境・公害などでの非営利・協同の流れは、見通しを持っているものとそうでない当面の対応とがあるが、ともに大企業に対する規制の産物であり、したがって大企業に対する規制の方向性を客観的・潜在的に持っているといつてよい²⁾。

ところが、非営利・協同の流れに新たに複雑な投射が出てきて焦点が移動するかなのような事態が現れた。1970年代以降の新自由主義の登場と1990年代の「ソ連・東欧の崩壊」である。

新自由主義は福祉国家批判をライトモチーフにしたことから、大企業への規制をはずす「規制緩和」が政策の主たる内容をなしており、したがって大企業の経済的・社会的影響力を野放しにする政策である。市場経済に必要なバランスは崩れ、今日見るような経済の投機化に至り、貧富の格差を拡大し、また社会的対立が放置され各種の障壁が固められる方向に動いている。

このような大企業の経済的・社会的制覇に行き着く情勢の下で、これへの抵抗として非営利・協同が模索される文脈が登場する。大企業への規制という「攻め」

を背景にしていたのが、大企業の制覇の促進への対処という「守り」を背景にしたものへの移り行きである。この模索に、「ソ連・東欧の崩壊」が投射すると、「国家の失敗」ということで、大企業の専制への対抗とともに国家・公的機関への対抗として非営利・協同が意味付けられるという傾向が一部に生まれることになった。非営利・協同は、大企業と公的セクターとの二つの戦線をもつものにされる。「第3セクター」論である。

以上のような、第二次大戦後の福祉国家政策を軸にした複雑な動・反動が現代の非営利・協同のテーマをつくっていると考えられるが、これらと関わりながら、新自由主義の政策の具体化が進むにつれて、次のような位置付けも出てくる。社会保障・社会福祉の後退は、国民の人権・生存権保障のために自衛の対応への必要度が大きくなる。自衛の運動や組織は非営利・協同の流れを構成するものである。次の非営利・協同の論点を取り上げるについては、この流れも指摘しておく必要がある。

(2) 非営利・協同をめぐる論点

<非営利・協同の存在意義>

協同組合については、存在意義についての古典的な論議があった。資本主義の中で次の非資本主義的な所有形態が具体的に予告されたものとする見解、資本主義の経済法則に従った流通費の節約であって非資本主義的なものではないとする見解、生産協同組合については中・上層が下層を従属させる組織とする見解、限られた範囲での意義であって拡大して捉えるべきではないとする見解などがあった³⁾。

存在意義に関わる最近の論点は、資本主義のもとで資本主義に対抗して発揮する積極的な機能に焦点があるようである。一つは、共同性・協同性の称揚である。

近代資本主義は、旧共同体を解体することによって社会的分業のより広い相互依存を実現したが、しかしゲマインシャフトからゲゼルシャフトへといわれるように共同性を後退させたこととされ、新しい共同性の創出が課題とされてきた。労働組合のような組織が新しい共同性の原型とされたが、第2次大戦後の福祉国家状況のもとでの協同組合や非営利組織の発展の現実から、非営利・協同も新しい共同性の先取りとする見解が登場した。

問題は、非営利・協同が資本主義社会で増えることによって資本主義が止揚され次の社会になるとする見解も登場したことである。この見解では、非営利・協同は新しい共同性の原型や予告というだけでなく、社会構成体の移行の不可欠の過程とされることになる。その結果、理論的にも実践的にも非営利・協同の事業体を作り広げることが資本主義の止揚の道ということになる。

非営利・協同が広がることは望ましいことだが、そのためには非営利・協同を追求すればいいというのではなく、触れておいたように、大企業の専制に対する規制が必要である。大企業の専制に対する規制の実現が移行の課題の重要部分であって、非営利・協同の広がりはその結果得られるものである。大企業の専制に対する規制がしっかり行われなければ、非営利・協同の存続も危うくされる。この課題の重要性をみない非営利・協同論がみられるが、これはかつての協同組合主義と同じ誤りであろう⁴⁾。

もう一つが「国家の失敗」を克服するものとしての非営利・協同の存在意義の主張である。

市場経済の欠陥である、富と貧困の両極蓄積と人権・生存権保障の排除および有害商品に対する働く国民の自衛の対応が非営利・協同の源流であった。「市場の

失敗」への対処としての存在意義である。しかし、福祉国家の形成過程で発展してきた公的セクターをめぐる諸問題が表面化する中で、「ソ連・東欧の崩壊」が「国家の失敗」とされるようになる。権力支配・官僚主義が民主主義の後退と非効率とをもたらし、これへの対処として非営利・協同が注目され期待されることになった。民主主義と効率の二兎を確保する非営利・協同の存在意義である⁵⁾。

この捉え方は、具体的な方針としては公的セクター抑制・縮小の方向をもっており、この点では新自由主義と同方向である。もちろん両者は違うわけで、新自由主義は「市場の失敗」ではなく市場原理の最大限の発動を追求するものだが、非営利・協同は「市場の失敗」に立っている。ただ、公的セクターについての宿命論的捉え方に陥ると、公的機関の民主化の課題が後退して非営利・協同の賛歌になり、結果として協同組合主義に戻ることになる。公的機関に公正・民主を要求して公的セクターと連携して「市場の失敗」に対処するのが非営利・協同の方針でなくてはならず、公的機関・公的セクターの民主化の課題に取り組みないと「国家の失敗」にも有効に対処はできない。

存在意義をめぐる最近の論議から二つの例を取り上げたが、非営利・協同の存在意義が大きくなり、託されることも多くなっていることは間違いない。いずれの例の場合も、問題が出てくるとすれば、非営利・協同の内部にだけ目が向いて資本主義社会の現実・現状の中でのミッションを見誤る危険であろう。

＜事業活動と運動＞

非営利・協同と言われるものは、事業体とその活動が軸になっている。そして、営利を目的とする市場経済の領域に参入して非営利の事業活動を行なうものことである。したがってはじめてからアポリ

アを背負っている。より大きな営利の成果をあげたものが勝ち残り、十分な営利をあげられなかったものが敗退する競争の領域で、営利を目的とせず別の目的を掲げて事業活動を行なうのであるから、通例は敗退の運命にある。存続の困難を原理・原則上持っていることになるからである。

営利の大小で存亡が決まるところで非営利がどうして存続できるかということになれば、市場経済における通例の競争手段以外の、事業を維持・再生産する特別なものを持ち合わせる以外にない。それが営利以外の事業目的であり、その具体化であり実践である。

非営利・協同が掲げる理念・事業目的（ミッション）は業種によって異なるが、要は市場経済がもたらす人権や生存権侵害に対処して人々を守ろうというものである。社会に訴えてこの事業目的に賛同する人々をできるだけ多く集めて、集団の力で事業を支えるというのが営利事業にない特別なものである。民主主義に立脚した運動ということになる。

市場経済において非営利という異端を掲げ、民主主義に立った運動という特別な手段を備えるにしても、市場の経済法則から解放されるわけではない。商品・サービスの標準的な質や標準的な生産性や原材料・労賃などの標準的なコストの支配は受けて、これについていけなければ経営は破綻する。かといって市場経済法則に沿うだけであれば非営利・協同ではなくなってしまふ。

非営利・協同の事業体で今日理論的にも実践的にも論点とされているものには、事業活動と運動の両面のアンバランスや統合の失敗に由来するものが多く見受けられる。非営利・協同の事業体における労使関係のあり方、事業効率をどう上げるか、「経営者支配」の問題、事業体職員と利用者や家族の協力・協同のあり方、

事業体と地域社会、労働の質量の向上と労働条件、労働と運動などの論点は、事業活動と運動の統合という基本問題に関わったものである。

これらの論点は具体的に検討し解決していくべきものであろうが、基本的視点のレベルに引き戻して考えるとすれば次のようになると思う。

非営利・協同の基本視点が、国民・住民の広い支持を得て事業活動を行なうことであれば、国民・住民の広い支持をいかにしてかちとるかである。その場合、単に消費者としての支持をかちとるのではなく、協同・協働者としての支持をかちとることが主要な側面に据えられなくてはならない。

非営利・協同のさまざまな営みが生まれるのは、資本主義社会の欠陥による各種の社会問題への対応としてである。社会問題対策は、主要には資本と国家が責めを果たすべきものだが、十分に行なわれることはありえないために、いつもいろいろな社会問題の被害が少ない人々を苦しめている。したがって、社会問題対策の責任を資本と国家に対して追及しつづけるとともに、社会問題の被害をこうむる国民・住民は、自主的に自衛の社会問題対策を講じざるを得ない。非営利・協同のさまざまな営みは、資本主義社会の欠陥に対する国民の自衛の対応・対策とすることができる⁶⁾。

非営利・協同にとって事業活動は重要なものである。しかしより掘り下げてみると、非営利・協同の営みに託されていることは、しっかりした社会問題対策によって被害をなくすことである。しっかりした社会問題対策ということでは、事業活動の成功だけによって果たせるものではなく、資本と国家の対策を迫ることがなくては果たせない。また、非営利の事業活動を支えるためにも、国家に向け

た制度要求が必要である。非営利・協同の営みにとって、事業活動は重要な位置にあるが手段である。

非営利・協同の事業活動からみると、運動は特徴を表現する手段だが、基本視点からすると、事業活動が非営利・協同の営みの手段である。基本視点のところでは目的と手段の倒錯が起こると、具体的なレベルでさまざまな問題が発生する。しかも、基本視点のところの目的と手段の倒錯は、しばしば無自覚に目立たず運動と事業を侵蝕することを考えておかななくてはならない。

Ⅱ. 社会福祉における特別なテーマ・論点

社会福祉と「国家の失敗」

社会福祉は、市場経済によっては展開できず支えられないことから、歴史的にも、公的セクターと市民社会の自主的・自発的活動とを中身にして発展してきた。非営利・協同に流れ込む系譜があったということである。社会福祉は「市場の失敗」を体現した領域であったと言える。社会福祉にとっては、「市場の失敗」は事新しいテーマではない。ところが、「国家の失敗」の方は違う。

「国家の失敗」とは中身は何なのかにもよるが、新自由主義につながる中身では、公的セクターを撤退させて民間と市場を活性化させるという中身になるので、社会福祉にとっては基本に関わる新しいテーマとして浮上することになる。そして、このテーマの含意が重大なのは、社会福祉の領域の構成を根本から再編することにつながるからである。

新自由主義型の「国家の失敗」が社会福祉に関わると、社会福祉の領域に、それまでなかった市場メカニズムが導入され営利事業活動が参入することになる。

公的セクターと市民の自発的・自主的活動＝非営利・協同で構成されてきた領域に、そのいずれでもないものが参入するからである。今日、わが国で言われている「社会福祉基礎構造改革」なるものがどういうものかはこの角度からみるとよく分かる。あれこれの制度の改訂には、社会福祉の領域の構成を根本から変えようとするねらいが盛られていることを理解しなくてはならない。社会福祉の変質である。

歴史的には「市場の失敗」があつて市場のなかに非営利・協同が産み落とされ成長・発展してきた。しかしいま、市場外にあつた社会福祉に市場メカニズムが導入され、公と非営利の領域で逆に営利が成長・発展させられようとしている。市場外にあつた領域が市場に編入されようとしている。これが「社会福祉基礎構造改革」であり、新自由主義型の「国家の失敗」に対する方針である。

「国家の失敗」を言うもののなかには、以上のような新自由主義型の中身とは異なるものもある。公的セクターの縮小ということでは新自由主義型と同じ政策方向になるが、社会福祉の領域構成の改変にはならないものがある。公的セクターの縮小分は非営利・協同が埋める構想である。領域構成については、公的セクターと非営利・協同セクターの間の比重・比率が変化する。新自由主義の場合は、公的セクターのオルタナティブが営利と非営利の両者だが、この非営利・協同型とでも呼ぶべき中身の場合はオルタナティブは非営利だけである。

「国家の失敗」の以上のような二つの中身は次のような違いでもある。新自由主義のそれは、福祉国家政策に対抗し廃棄しようとするものだが、非営利・協同型のは、福祉国家政策の一環であり、そのもとでの提案である。

これらとは別に、そもそも「国家の失敗」

は言わなくてはならない指摘しなくてはならない事柄かどうかということもある。このような立場に立つと、「ソ連・東欧の崩壊」は「国家の失敗」というよりも社会主義を目指したものの路線からの逸脱なので、公的セクターや公的責任の失敗などではないということになる。したがって、公的セクターや公的責任をオルタナティブを用意してテーマに据えること自体が正確な認識ではないことになる(公的セクターの民主的な点検の強化は進めなくてはならないが)⁷⁾。

公的部門の不断の点検・検討は行なわれなくてはならないが、社会福祉にとっては、公的セクターの比重や公的責任を改めて問いなおしたり領域構成を再検討したりする必要はないと私は考えている。社会福祉にとって非営利・協同がテーマになるのは、「国家の失敗」との関連ではなく、新自由主義の政策との関連によってである。社会福祉においては、そもそも誤っている政策との関連で、非営利・協同がテーマになってくる。

テーマ化のこのコンテクストを踏み外すといろいろな混乱が出てくるように思う。

社会福祉領域の特質と非営利・協同の課題

非営利・協同は市場メカニズムに参入して維持・発展する実績を蓄積してきたものだが、市場外で形成されてきた社会福祉には、土壌が違うので参考にならないはずである。しかし今日、社会福祉においても営利の事業体の参入が始まったことは、土壌が共通のものにされようとしていることである。「公私分担論」が理論的先導であり「日本型福祉社会論」「在宅福祉論」⁸⁾などの補強を受けて、児童福祉法「改正」と介護保険で実行段階に入ってきた。

このような政策動向は、非営利できた社会福祉の事業活動が営利事業と並存することになり、非営利活動にとっては市場メカニズムに参入した非営利・協同の蓄積が参考になる状況が見通せることになる。ただ、注意すべきなのは、社会福祉においては非営利・協同の蓄積の援用だけで終わると問題が出てくる。社会福祉の社会領域としての特質を無視することに通じるからである。社会福祉領域の特質を非営利・協同論にどう位置付けていくか、そして方針としてどう具体化するかの問いを避けて通ると誤ってくる。

さらに、社会福祉は、非営利の事業活動であったが、公的セクターが大きな比重を占めてきた。したがって非営利・協同の領域として扱うことはできない。このことも非営利・協同論を援用する場合に考慮しなくてはならない点である。

その上で、営利事業の参入に道を開いた今日の状況のもとで、非営利・協同のこれまでの蓄積が参照されなければならない。この場合も、生産や消費の領域ではない社会福祉の領域での生かし方という特殊性を十分分析して行なわなくてはならないであろう。

非営利・協同は広い意味の運動であり、「市場の失敗」への働く国民層の自主的な対応である。そして事業活動を伴った対応であるところに非営利・協同の特徴がある。また、非営利・協同の一般論の部分で触れておいたように、事業活動としてみれば運動であり運動を生かすところに特徴がある。しかし広い意味の働く国民の自主的運動としてみると、事業活動が運動のための手段であり、運動として事業活動を伴うところに特徴がある。一般論としてもそうであった。

非営利・協同を社会福祉に援用するについては、以上の点が特別な意味をもってくる。社会福祉においても、何よりも

事業活動として生かされることになる。しかし、社会福祉領域の特質の位置付けとさきに言っておいたことは、事業活動への直接的援用の他に、追求すべき課題を据える必要を言っている。非営利事業論の他に設定すべき課題としては、社会福祉領域の特質に関わる課題が予想され、さらに、公的セクターが大きな比重を占めてきたという社会福祉領域の中身に関わる課題設定が予想される。

以下、事業活動への直接的援用を取り上げる前に、社会福祉領域の特質の位置付けに関わる課題と公的セクターの比重が大きかったことに関わる課題とを順次取り上げることにする。

社会福祉領域の特質は保持すべきか

「市場の失敗」に対する働く国民の対応は大きくは二つある。一つは、人権・生存権保障の領域を市場原理に支配されない仕組みで社会的につくることであり、いわば市場の外側に領域として確保することである。もう一つは、人権・生存権保障の領域の不十分さに対して、自衛の自主的活動を展開することである。

「市場の失敗」への対応としては、前者がより上位の対応ということになる。人権・生存権保障の社会領域を確保するということは、社会の仕組みについての修正である。しかもこのような社会領域は、社会のあり方に反するものではなく、社会発展の方向に沿っている。さらにこの対応は、「市場の失敗」への社会的責任・公的責任を果たさせる方式であり、自助・互助による方式ではない。上位の対応と呼んだ意味である。

この対応は、責任主体に向けて責任を果たさせようとするものなので、基本的には運動として「市場の失敗」に対応する方式である。「市場の失敗」に対する働

く国民の人権・生存権保障要求の対応としては、責任主体に責任を果たさせるのが基本であり、つまりは運動が基本である。

また、責任主体に責任を果たさせるということは、具体的にはそのための制度を作り出すことなので、大小の違いはあるが社会のシステムに修正・変更を加えることになる。いままでのシステムのままでのより有効な自衛の方法・活動の仕方を生み出すことも大切だが、制度を作り出し、社会のシステムに修正・変更をもたらすことは、自衛の有効性を高める作用もある。自衛の方法・活動としての非営利・協同の事業活動は、有利な社会環境が作られないままでは、市場原理のもとではいろいろな困難を負わされる。たとえば、協同組合を例にすれば、協同組合法やNPO法のようなものが整備された方が事業の効果をあげるのに有利である。社会福祉においても同じで、営利事業活動が野放しにできるよりも規制が加えられたり禁じられたりしている方が非営利の活動がしやすいし効果をあげやすい。責任主体に責任を果たさせる運動の方が、この意味でも上位に位置付けられる。

ただ、ここで上位と言ってきたのは、より重要な、優先すべきと言った意味と単純に同じではない。より包括的な概念というのが一番近い。重要度とか優先順位とかとなれば、その時々々の情勢や「市場の失敗」への対応力といった主体的条件の現状などによって違ってくる。

ところで、これまで責任主体に責任を果たさせる運動と言ってきたものは、社会福祉に当てはめると、社会福祉の領域としての特質を保持することに通ずる。非営利・協同を社会福祉に生かそうとするのであれば、社会福祉の領域としての特質を保持する運動がより上位のものとして組み合わされなければならないと言うことになろう。

社会福祉の領域としての特質のバリエーションをめぐって

運動として重要な意味をもつ社会福祉の領域としての特質を保持する課題は、公的セクターを中心として、それに若干の非営利の事業および市民の自主的活動から成っているのを保持するということになる。

実際には、歴史的にあるいは国別に、公的セクターの比重や非営利事業の中身や比重が一様ではない。この三つの要素から構成されていれば、仮に公的セクターの比重よりも非営利事業の比重が大きかったり拮抗していたりしても、社会福祉の領域としての特質が失われたことにはならないと言ってもよい。

しかしこれには異論もあって、社会福祉の領域の特質はこの三つの要素から構成されていることに加えて、公的責任が大きな比重を占めていなくてはならないとするものがある。ただ、公的責任の形態は一様ではなく、たとえば戦後日本の措置制度での民間委託も公的責任の形態とみる。大きな比重とは計量的にはどこまでかということもあるが、私も、三つの構成要素に公的責任の大きな比重を加えた方が社会福祉の領域の特質としては適切と考える。

この考えに立てば、社会福祉では、公的責任と関係のない非営利の事業が比重を大きくすることは、営利事業を封じていても社会福祉の領域としての特質が保持できなくなったことになる。運動としてはこのような動きにも反対することになる（最近の北欧諸国の動向で話題になっているのは公的責任と関係のある非営利事業なのでここでの想定には入らない）。

しかしこの論点にはもう少し複雑なものがある。公的責任といった場合に、公立公営と公的財政による非営利民間委託

だけに限るのかどうかである。

「規制された市場」と呼ばれる現実がある⁹⁾。市場メカニズムに公的に介入して弊害をある程度抑制しようというものである。独占禁止法制、労働法制、環境保護法制、公害規制、消費者保護法制、都市計画などはこのような側面をそれぞれもっている。ある社会領域が全体として「規制された市場」になっているものもあり、医療や教育の領域がその例になる。公的責任といった場合に「規制された市場」も含めるのかどうかである。いま社会福祉が直面しつつある状況を考えるには、いずれにしても参考になる。

医療の領域は、「皆保険」体制と言うように医療を社会保険化して診療報酬制度に見るように公定価額を設けている。市場原理に規制が加えられている。医療の社会化や公営化ではなく、医療需要を保障するために公的介入によって社会保険化しかつ医療価額も規制するという仕組みである。しかし市場原理は事業者同士の間では貫いていて、医療機関の規模の両極分解や淘汰に類する倒産などは進行している。

教育の領域は、これほどはっきりした「規制された市場」ではないが、大学・高校の規模や学生定員や条件整備などで公的規制が行われ、私学への公費助成についても注文をつけて規制が行われてきた。ただ、教育機関同士の自由な競争による淘汰にも抑制が配慮されてきたことから、淘汰が倒産にすぐ結びつくのではなく、偏差値その他によるランク化として行なわれてきた（いまの政策のままであれば今後は倒産に直結することが予測される）。

社会福祉と公的責任

公的責任と一口に言っても、広狭・深淺のいろいろな型がある。公的責任の型

の違いによって非営利・協同の位置付けも影響を受ける。

戦後のわが国の社会福祉で行なわれてきた公的責任の型といえは措置制度になる。この型の場合は、非営利・協同は、事業としては公的事业を主として社会福祉法人が委託を受けるものに限定され、あとは事業外のボランティアや「奉仕」の活動ということになる。

本稿で焦点を当ててきたことは、社会福祉と非営利・協同のテーマへのアプローチで、事業のレベルでだけの検討に終わらずに、社会領域としてのあり方のレベルを検討すべきだということであった。領域のあり方から公的責任の問題も浮かび上がってきた。政府・財界による「社会福祉基礎構造改革」は措置制度の廃止で公的責任の撤退を目指したもので、結果は社会福祉の領域の根本からの再編につながるものである。

以下本稿で注目しておきたいことは、政府・財界の政策には同調しないが、措置制度をどうしていくかの論議である。従来のままの堅持でいいのかという問いである。この論点は、措置制度型の社会福祉の領域のあり方につながっている。

一つの考えは、従来の措置制度を堅持するが、運用面での官僚支配を封じる改正を行なうというものがある。この考えでは、社会福祉の領域は構造上の変化はなく、機能面での改善が行なわれることになる。非営利・協同との関わりでは、社会福祉法人を基本にした委託のままである。

次に、従来の措置制度を維持するが、委託を社会福祉法人に限定せず、多様な非営利の事業体に委託するという考えもある。この場合も社会福祉の領域は構造上変化がなく、非営利・協同との関わりで委託が非営利事業全体に広げられることになる。社会福祉領域での非営利・協

同の比重は大きくなる。また、非営利事業に限った競争入札のようなもので、措置委託に限っての競争はみられることになる。しかし市場メカニズムは排除されている。

三つめに、社会福祉の領域は公的部門の他には公的補助金制度による非営利事業体で事業を行い、措置制度を廃止する考えもある。この場合にも、公的部門と非営利・協同で社会福祉の領域が構成されることでは構造上の変化はないが、公的責任の具体化で違いがある。措置制度であれば、民間への委託も含めて公的部門とみられるが、この場合は公的部門と公的財政の支援を受けた非営利・協同のセクターから構成されることになる。

四つめに、非営利の事業体と公営または公設の事業体とで事業が行なわれるが、医療の領域のように何らかの基金を設けての公定価額で社会福祉事業を維持していくことも考えられなくはない。この場合は社会福祉の領域の構造が変化するし、公的責任も大きく変化してくることになる。

以上の四つの想定を超えた着想はまだ沢山ありうるが、社会福祉の領域の特質を解体して「市場の失敗」に社会福祉を任せることになるので、本稿では問題にならない。そこで以上の四つの想定に、私なりの簡単なコメントを加えておく。

四つめの想定からであるが、これは社会福祉には適切でなくなじみにくい。公定価額制にするのには、社会福祉労働・活動を点数化しなくてはならないが、社会福祉労働・活動は人間の生活行動の総体に関わるものなので、これらを点数化すると生活をばらばらに碎片化して、生きた生活でなくしてしまい、労働・活動をこれにはめ込むことになってしまう。介護保険の問題点は多々あるが、その重要な一つに介護労働の解体があるのをみ