

公私関係論に関する史的研究（Ⅰ）

A Historical Study on the Theory of Relationship between State Action and Voluntary Agencies（Ⅰ）

金 子 光 一
Koichi KANEKO

【問題の所在】

今日、社会福祉の領域では、政策面でも実践面でも民間営利・非営利部門が、サービス提供の重要な担い手として位置づけられている。これら福祉サービスの供給主体の多元化に向けた動きは、急速であり流動的であるが、それに目を奪われているだけでは現状の本質を見失いがちである。

イギリスで「福祉多元主義」(welfare pluralism) という用語が一般的に使われたのは、1978 年の『ボランティア組織の将来』(*The Future of Voluntary Organisations*, 通称『ウルフェンデン報告』“*Wolfenden Report*”)以降と考えられている。同報告書において、「インフォーマル部門」(informal sector)、「ボランティア部門」(voluntary sector)「法定部門」(statutory sector)とともに、市場メカニズムが作用する「営利部門」(commercial sector)が明記された⁽¹⁾。

その後、社会福祉サービスの市場化に関して活発な議論が展開され、1980 年代から 90 年代にかけて、住宅、教育、保健医療、コミュニティケアの領域で、「民営化」がより一層推進された。その意味から『ウルフェンデン報告』の内容が、福祉多元主義の理論および実践の展開に大きな影響を及ぼしたことは間違いない。ただ、イギリスにおいて救済活動の多元化が行われたのは、ここ数十年のことではなく、相互扶助や宗教的慈善が中心であった領域に公的な介入がなされた時代から、さまざまな組み合わせによる公私の援助、すなわち多元的な供給がなされてきた。

16 世紀初頭からのその起源をもつ救貧法、教会を中心とする宗教的慈善事業、中産階級こそが新社会の中核であるという自覚から、彼らの指導の下で発展した博愛事業 (Phylanthropy 博愛協会運動)、貧困者との人格的接触を通じて、貧困の現実からその科学的な理解と、その解決に不可欠な社会改良のあり方を探求したセツルメント運動など、様々な形態で多元的に救済活動は展開されてきた。

その意味から公私関係論⁽²⁾は古くて新しい課題といえる。そこで本稿では、19 世紀後半から 20 世紀初頭にかけてイギリスで行われた公私関係論を整理し、「福祉多元主義」に関する理論の出発点を明らかにすることを目的としたい。このように社会福祉における公私関係を歴史的視点から研究することは、制度史研究と実践史研究の中間的領域を解明することであり、社会福祉の固有性を追究する上で意義深いことであると考ええる。

1. COS の発足

19 世紀前半のイギリスは、社会改革のための社会運動が積極的に展開された時期であった。1833 年の工場法成立までは児童労働や労働時間をめぐって激しい工場運動が展開され、普通選挙権獲得の運動は、その後チャーティズムとして発足し、ロンドンやバーミンガムなどで積極的に展開された。1834 年の「新救貧法」(4 & 5 William IV, c. 76, An Act for the Amendment and Better Administration of the Laws Relating to the Poor in England and Wales, 1834) に反対する新救貧法反対運動も北部を中心に起こった。工場運動とチャーティスト運動と新救貧法反対運動は、それぞれ有機的な連携関係があったとは必ずしもいえないが、1850 年頃までの激しい失業と窮乏の時期において、市民の権利を獲得するという大きな目標を達成するために活動を展開した点で同一の市民運動であった。

19 世紀なかばのイギリスは、ヴィクトリア女王治世の繁栄の絶頂期といえる。1851 年の有名なロンドン万国博覧会では、600 万人以上が入場し、世界各地からの参加者に近代工業力の成果を誇示した。キャサリン・ウッドルーフ (Kathleen Woodroffe) は「1850 年から 70 年代のなかばまでの 20 数年間は、イギリスにとって実に輝かしい時代 (a glittering age) であった」と述べている。(Woodroffe, K., [1962], p. 5) また 1867 年の第 2 回選挙法改正で多くの都市労働者が、1884 年の第 3 回選挙法改正で農業労働者が選挙権を獲得し、民主化がすすんだ時期でもある。

しかし一方で、繁栄の持続が次第に貧富の格差を生み出し、不幸にして生活に困窮した人々に対して援助の手を差しのべるのは、富者の義務として考えられるようになったのもこの時期であった。そのため多くの慈善団体が 19 世紀なかばに創立されている。 Sampson・ロウ (Sampson Low) によれば 1861 年の段階でロンドンに 640 の慈善団体があったが、1800～1850 年に 279 の団体が 1850～1860 年に 144 団体が設立された。そしてこれら施設の 1 年間の総収入は約 250 万ポンドに達すると概算された。

ロウの調査は、ロンドンの慈善団体の数や資産を明らかにしたのみではなく、その種目の多様さを我々に示している。「病院」(hospitals)、「診療所」(infirmaries)、「感化院」(penitentiaries)、「貧民収容所」(almshouse)、「孤児のための施設」(asylums for orphan children) などの他、内容が明確でない「生命、健康および公衆道徳の保全のための事業」の 12 種目、「プロテスタントで

非国教派の牧師のための事業」の6種目など、雑多な種目を包含する慈善事業界の存在を明らかにしている。(Low, S., [1862], pp. vii-xi)

周知の通り、これら種々雑多な団体が共通の原則もなく活動していたことが、1869年4月の慈善組織協会(Charity Organisation Society, COS)の創設につながっている⁽³⁾。

COSは発足当初から援助の対象を「救済に値する貧民」(the deserving poor)と「救済に値しない貧民」(the undeserving poor)とに分け、前者に限定する選別主義を採用した。しかしながら両者を分ける基準については曖昧であった。

1872年3月27日に発行されたCOS会報(*The Charity Organisation Reporter*)には、J.R. ハロンド(J.R. Hollond)が地区協会の代表者会議において報告した「慈善的救済の原則」(The Principles of Charitable Relief)と題する記事が掲載されている。ハロンドは、その原則の一つとして、救済は「救済に値する者」に限定すべきであると述べているが、「救済に値する者」の意味するところは様々であるという現状について述べている。「(3番目の)原則として、すべてにおいて明らかなことだと思われるが、救済は救済に値する者だけに限定すべきであるということを強調する。しかしその言葉の意味するところは異なる見解がある。」(*The Charity Organisation Reporter*, March 27, 1872, p. 62)

この概念がある程度明確化するまでにそれから約10年の月日を要した。1882年1月19日発行の同会報に掲載された『「救済に値するケース」に関する論説」(Editorial on 'Deserving Cases')では、次のように明記されている。「救済に値する者とは、不憫な状況にありながら富裕者の慈悲心に甘えようとせず、かつ尊厳をもった人である。その者が住む家をなくしたのは、自分の将来や病気のことを考慮したためで、決して自分がなすべきことを怠ったことが理由ではない。」(*The Charity Organisation Reporter*, January 19, 1882, p. 15)そこには毛利が指摘する自由主義的貧困観、すなわち(1)個人主義、(2)道徳主義、(3)宿命論の三位一体的連関の構造的特徴がみられる。(毛利[1990], pp. 132-133)

2. 「ゴウシェンの覚書」の意義

民間機関であるCOSの発展を促進したのは、公的機関である救貧法当局の姿勢であった。COS誕生(1869年4月)の半年後の1869年11月20日、救貧法庁の最後の長官となったジョージ・ゴウシェン(George J. Goshen)は、「首都における貧民救済に関する覚書」('The Minute for the Relief to the Poor in the Metropolis' 通称「ゴウシェンの覚書」)を発表した。このゴウシェンの覚書は、首都の救済委員会に対して発せられたものであったが、救貧法と慈善の範囲を相互に排他的な領域として位置づけた最初の公的見解としての意味をもつ。(Nathan Committee Report [1952], pp. 157-158)

ゴウシェンの覚書は、いくつかの経験に基づき発布された。例えば、1867-1868 年の「冬期の困窮」に、イーストエンド地区で多数の慈善的救済が行われ、貧困層がこの地区に侵入し、救貧法による救済との間に重複が生じ、公衆の批判が高まったとき、慈善機関の代表者と救貧委員会が救貧庁と協力関係をもって対処したことがあった。また 1868 年の恐慌の際も、同地区において同様の協力活動が展開された。いずれも救貧法と慈善の適切な協力関係を示唆するものであった。(高野 [1985], p. 182)

ゴウシェンの覚書は、救貧当局の立場に限定しながら、具体的協力関係として、救済上の領域の分担と情報交換に関して言及している。

それによれば、貧民救済は現実には貧困な者に限定されるべきであり、いかなる救済も低賃金を理由に与えてはならない。なぜなら自立と節約を阻害するからである。また与えられる救済は適当でなければならない。これに対して、慈善は人が貧民となるのを予防する手段が不十分なときに与えることができる。慈善は救済をすでに受けている者に与えられてはならない。ただ例外的な場合、例えば道具を質屋から質受けするとか、貧民が仕事をみつけるために他の町へ旅行するのを援助するというような、救貧法ではできないことをする場合にのみ、慈善は与えられるべきである。しばしば行われているが、救済を現金で補足するのは不適當である。もしこれが公然と行われれば、救済の決定にあたってこれを考慮せざるをえず、またもしこれが隠蔽して行われれば乱用になるからである。(小山 [1978], pp. 173-174)

初期の COS の理論的指導者ヘレン・ボーズンケト (Helen Bosanquet) は、この覚書に対して次のように述べている。「ゴウシェンの覚書は、慈善と救貧法が重複したり、相互に衝突したりする恐れを除き、機能を適切に遂行するために、両者の協同や区別を促進することが目的であった。」(Bosanquet, H., [1914], p. 266)

また 1870 年 7 月 20 日の『教区評論』(*Parochial Critic*) では「ある筋ではよく知られている『慈善組織化のための協会』(Society for Organising Charitable) は、ゴウシェンの覚書の進歩的な発想によって、信用を得ることになった」という記事が掲載された。

ゴウシェンの覚書が COS の発足に与えた影響は明らかではないが、その主張は COS の見解と一致し、以後救貧法行政当局と COS との密接な協力関係を築く上での基盤となった。パット・セイン (P. Thane) は次のように指摘している。「1869 年に誕生した慈善組織協会は、……ロンドンの幾つかの教区連合においては、救貧委員 (the Guardians) と密接に連携して活動した。」⁽⁴⁾ (Thane, P., [1982], p. 34)

ゴウシェンの覚書は、救貧法による救済義務の限界を明示し、救貧法によっては救済できない貧困の救済を、法的権利として請求できない慈善的救済の領域とした。ゴウシェンの覚書は、救貧法当局と COS の双方にとって、望ましい条件を与え、多大な利益をもたらすものであった。

まず、救貧法当局にとってゴウシェンの覚書は、貧困の圧力が増大しつつある首都の救貧行政の拡大およびその対応の原則 (求援を抑制させる原則) からの逸脱を防止するものであった。他方、

発足直後の弱体な COS にとってゴウシェンの覚書は、「慈善組織化」の意義を首都の救貧活動の半ばを占める救貧法当局が公認したことを意味した。

3. グレイの民間博愛事業と国家の関係論

救貧法などの公的機関による援助と博愛事業をはじめとする民間援助機関による援助の相互関係を整理したのが、ベンジャミン・グレイ（Benjamin Kirkman Gray）である。彼は、1905 年に刊行された『イギリス博愛事業の歴史』（*A History of English Philanthropy*）の中で次のように分析している。

「19 世紀の博愛事業にはっきりした特徴を与えている活動原理として国家介入（*State intervention*）の原理がある。……18 世紀末の一時期は、より多彩でとても豊富な博愛事業の組織が誕生した。しかもその時期民間（非営利）の原理は、心地よいほどはっきりとした区分において仕事が許された。」（Gray, B.K., [1905], pp. 285-286）

またグレイは、それから 3 年後の 1908 年に刊行した『博愛事業と国家、社会政策』（*Philanthropy and the State, or Social Politics*）の第 1 章「博愛事業家と行政官」の中で、公私関係について次のように述べている。

「善意の世界の先導者と社会政策の先導者との間の混沌とした関係を、私たちは現在、明らかにすることができる。社会政策を実施する国家は、歳入の最大限の資力によって力を保持していたが、市民全体は福祉（welfare）のための今以上の重い負担を未だ受け入れておらず、博愛事業家の努力の結果は、商業資本家階層の手にある偉大な富の産物に支配されていた。」（Gray, B.K., [1908], pp. 2-3）

さらにグレイは、同書の第 7 章で「救貧法」、第 8 章で「慈善組織協会」を取り上げ、それぞれの歴史的考察を行った後、第 9 章で「国家介入の類型」（Types of State Intervention）を示している。彼はそこで ①（Annexation）「付加」・「併合」、②（Partition）「分割」・「区分」、③（Co-operation）「協同」・「協働」、④（Supervision）「管理」・「監督」、⑤（Co-ordination）「調整」・「同等」、⑥（Delegation）「委任」・「委譲」の 6 つの類型を示している。

「①付加・併合。これは最も単純な類型であり、おそらく多くの人がすぐに思い浮かぶものであろう。実際、国家介入について耳にした時、他に何もなくてもこれだけは確実に思いつくことができる。すでに民間人によって完全になされていたことであれば、公的機関は容易につけ加わることができる。

②分割・区分。国家が介入を始める前は、すべての領域を民間事業が占めている。場合によってはそのすべてが占有されていることもある。ただ民間活動が課題に対して不適当な場合がある、もちろんそれは通常想定されたものより課題が大きいと思われる仕事の場合である。民間活動は、そ

の領域の一部分の活動を残し、国家活動がその部分を任される。

③ 協同・協働。国家と民間の協同関係は微妙である。国家はすべての領域で出る余剰金を“博愛的機関あるいは善意の人々”の支援のために役立たせる。そのようなケースの場合、明らかに支配力は、公的機関の側にある。そして民間事業の立場は、制限され、副次的なものとなる。

④ 管理・監督。この類型は最後に共通した特徴をもっている。国は民間事業に課題を設定させ、その状況を決定し、コントロールする。しかし民間事業はより多くの自由裁量を残している。ただ国からのある程度の注文には応じなければならない。国家は少なくとも追従の最低限度を確保するために監査官を雇用する。1902年の教育法で設置された私立学校や特定の宗派の学校は、このタイプのよい例である。感化院運動もそのケースである。活動的な行政機関は、公務員の監督の下で民間の市民活動を掌握している。

⑤ 調整・同等。これはいくつかの現代社会における問題の複雑さを示している。その好例が、アルコール依存者のための更生施設である。そこでは博愛事業も一定の働きをし、国家も一定の役割を担っている。前述の「区別」と呼ばれる類型と類似しているが、協同的従属関係からも区別されるべきである。

⑥ 委任・移譲。6つのタイプの最後である。国家は人々の要求を把握するために、ある機能を民間に移譲することがある。……このように公的機関と民間機関の間にはあいまいな立場関係が占めている。」(Gray, B.K., [1908], pp. 130-133 ①～⑥ 付記:筆者)

この分類によって「平行棒」理論を説明することができる。すなわち②を軸にケースの特質によって分割し、その後は⑤を柱として、機能並行的関係を維持する考え方である。このようにグレイが「平行棒」理論を説明する際の指標を有していたことは間違いないが、多くの日本の専門書で紹介されているように、グレイを「平行棒」理論の命名者とする⁽⁵⁾ことには、疑問を感じる。

なぜなら、彼の文献にそれに類する考え方は記されているが、それを「平行棒」理論(‘the parallel bars’ theory)と表現しているものがなく、またイギリスの史資料でもグレイをその理論の提唱者として積極的に紹介するものが見当たらないからである。さらに彼が示した「国家介入の類型」は、国家の側から分類・整理した類型であり、個々のケースに立脚した類型ではない。「平行棒」理論は、ケースの性質による分割を基本としており、その意味からもグレイを「平行棒」理論の命名者とは考え難い。むしろその基礎的な枠組み(類型)の提供者と考える方が妥当であるように思える。そのように考えると誰がその理論を「平行棒」と名付けたのか。

M. ペネロピ・ホール(M. Penelope Hall)は次のように説明している。

「19世紀の後半から20世紀の初期にかけて、一般に承認されていた理論は、私的博愛事業(private philanthropy)と公的救済(public relief)とはそれぞれ別々の役割をもっているという理論で、1869年に刊行された救貧委員会の議事録の中で、当時この委員会の議長をしていたゴウシェンが明瞭に述べているものである。この理論は、ビアトリス・ウェップとシドニー・ウェップ夫妻によって『平行棒』(‘the parallel bars’)理論と命名された。」(Hall, M.P., [1965], p. 353)

またソーシャルサービスの民間部門研究の第一人者、マリア・ブレントン（Maria Brenton）は、次のように記している。

「シドニー・ウェッブとビアトリス・ウェッブは、救貧法に関する王立委員会で、国家活動と民間援助機関の間の領域をそれぞれ区分する考えを打ち出し、それを‘平行棒’（‘the parallel bars’）理論と名付けた。」（Brenton, M., [1985], pp. 16-17）

当のウェッブ夫妻は、『貧困の予防』（*The Prevention of Destitution*）の中で、ゴウシェンの覚書に示された方法を批判する一節の中で次のように述べている。

「（ゴウシェンの）覚書にある方法は、公私救済機関の両立をはかり、両者の間に救助すべき貧民の範囲を限定して、互いにその領域を侵さないようにするもので、公私救済機関の“平行棒”理論（“parallel bars” theory）と称しても差し支えないものである。」（Webb, S. & B. [1911], p. 225）

以上のことから判断すると、やはり「平行棒」理論は、ウェッブ夫妻によって命名されたものであると判断するのが妥当であるように思う⁽⁶⁾。

ただ筆者が本稿の目的としているのは、ケースの特質で公私を分割し、機能並行的関係を維持する理論を、誰が最初に「平行棒」理論と名付けたかを解明することではなく、19世紀後半から20世紀初頭にかけて行われた公私関係論を整理し、「福祉多元主義」に関する理論の出発点がどこに位置づけられるかを探究することである。

「公」より「私」が先行した社会福祉のあゆみを考えると、「私」に対して「公」がどのように介入したか、すなわち「国家の介入」の仕方が議論された段階ということになる。「公」である救貧法が最初に導入された時期にも議論がなされたはずであるが、それは絶対王政下であり、「福祉多元主義」に繋がれるものではない。公私の関係あるいは公私の分割に関する公文書として最初に示されたものは、前述した「ゴウシェンの覚書」であったが、そこで議論の枠組みが提示されたわけではない。むしろCOSをうまく利用するために救貧法当局が方針を示したにすぎない。

その時代背景は、社会の思潮が個人主義（individualism）から集産主義（collectivism）へ大きく移り変わる時期であり、市民が個々人の利益から社会全体の利益を追究し始めた時期でなければならない。そうなるとかなり限定される。そこで筆者は、グレイが1908年の『博愛事業と国家、社会政策』の中で示した「国家介入の類型」が重要な意味をもつのではないかと考える。公私の関係が「付加」なのか、「分割」なのか、「協同」なのか、「監督」なのか、「対等」なのか、「委譲」なのか、それぞれが今日なお議論の焦点となるものである。

4. 王立救貧法委員会における「多数派」の主張

これまで述べてきた「平行棒」理論とそれに対峙する理論が提示され、その相違が明確化したのが、1905-1909年の「救貧法および貧困救済に関する王立委員会」（The Royal Commission on the

Poor Laws and Relief of Distress)における「多数派」と「少数派」の対立であった。

ウェッブ夫妻も指摘しているように「多数派にとって困窮とは、『社会的自立 (socialself-maintenance) の失敗』であり、このような失敗はあらゆる局面で、市民としての性格の欠除といった共通かつ特有の問題として捉えられていた。」(Webb, S. & B., [1910], p. 280) そのため多数派委員は、「勤勉な・一時的な」貧困者に対しては、地方当局が同情的で寛大な援助を与えることには賛成したが、「怠惰で・長期的な」貧困者に対しては、苛酷な措置を取りながら「独立と自助の本能の助長」することが必要であると勧告した。さらに彼らは、貧困者に対する道徳的意識と公的扶助に対するこの見解を、COSの基本理念と結びつけて、民間援助の強調を要望した。そのため『多数派報告』では、「民間援助委員会」(Voluntary Aid Committee)を設置し、「公的扶助当局」との並立・連携を図ることを帰結としている。

「民間援助委員会」は、自治区議会、特別市会を単位として、その地域内で行われる公私一切の救済事業の登録センターとしての機能をもち、COSや友愛協会(Friendly Society)などを含む主要な民間施設の代表者によって運営されるものであった。また多数派委員は、その機関が救済の水準を第一義的に設定し、公私各施設の濫給や重複を防止して、救済の総合調整の役割を果たすものとして期待していた。

「公的扶助当局」と「民間援助委員会」の並立・連携を図ることについて、多数派委員は次のように説明している。「(i) 公的扶助と民間援助のそれぞれの管理・運営を、新たな別個の公認団体『公的扶助当局』と『民間援助委員会』が担うこと、(ii) これら2つの団体が同じ原則に協和・合致した分業を行うことが必要である。」(Majority Report [1909], pp. 520-524)

さらに多数派はこの公的扶助と民間援助という2つの機関のうち、将来的に「民間援助委員会」の優位性の確立を意図した主張を行っている。

多数派委員は、「院外救助」を「在宅扶助」(Home Assistance)と呼んだが、その原則は、「労働能力者に対する在宅扶助に関して守られるべき基本的な原則は、公的扶助が民間援助委員会によって与えられる援助より、何らかの方法で一層快いものにしてはならない」(ibid., p. 425, para. 623)というものであり、また第9部第23節「民間援助組織」では、「民間援助組織が軌道に乗ったあかつきには、大多数のケースが公的扶助に至る前に、民間援助の『ふるい』にかけられることを希望する」と勧告している。(ibid., pp. 623-624 para. 107)

このように多数派委員は、「公的扶助当局」が救済を開始する際、必ずそのケースが民間の社会事業では扱えなかったという証明が必要とされ、事実上、救済の2重制度を定着させようとしていたのであり、これにより平行棒理論の特質とする機能並行的関係を維持しようとしたのである。(金子[1997], p. 258)

5. ウェブ夫妻の「平行棒」理論と「繰り出し梯子」理論

『少数派報告』の第1部は、救貧法を全面的に廃止し、貧困者を困窮状態にあるという理由だけで特別に取り扱う制度を否定し、普遍的な福祉制度を貧困の原因ごとに整備することによって、全国民のナショナル・ミニマムを保障しようとした。

『少数派報告』第1部の論理的帰結は、王立委員会会期中にピアトリス・ウェブが中間報告書『1834年から1907年までの中央当局の政策』（*The Policy of the Central Authority from 1834-1907*）の中で提示した1907年原則〔(i) 治療的処遇の原則（Principle of Curative Treatment）、(ii) 普遍的供給の原則（Principle of Universal Provision）、(iii) 強制の原則（Principle of Compulsion）〕にもう一つの原則を示すことによって達成された。それが「予防の原則」（Principle of Prevention）である。このように『少数派報告』第1部が主張する改革案の一つの特徴は、治療よりも予防を重視し、困窮が事実となってからこれを救済しようとするのではなく、人々が困窮に陥る原因を最初に見つけ出し、その困窮の原因を抜本的に解決すべきであるとした点にある。

そしてこの考え方は、1911年のウェブ夫妻の共著『貧困の予防』（*The Prevention of Destitution*）においてまとめられた。同書の中で公私関係論に関する記述は、第8章「貧困の予防における民間機関の拡張した範囲」（‘The Enlarged Sphere of Voluntary Agencies in the Prevention of Destitution’）で展開されている。

ウェブ夫妻は、そこで『多数派報告』の表現を引用しながら、「平行棒」理論に関する解説を行っている。

「『平行棒』理論は、救貧法と民間の慈善団体との調和をはかり、両者がそれぞれその役割を果たし、互いに矛盾あるいは重複の弊害を引き起こさないために救済すべき貧民の種類を区別し一定の範囲を定めて、一方の救済を受ける者は、それが故意であっても偶然であっても、他の慈善団体の救済を受けることがないようにするものである。」（Webb, S. & B., [1911], p. 225）

次に彼らは、COSが救済を必要とする者を対象（ケース）によって分別していることの弊害を批判し、国家と民間機関との関係を「繰り出し梯子」（‘Extension Ladder’）に例えて次のように説明している。

「私たちは、公私関係の『平行棒』理論と称されるものは、実践上はなほだしく衰えており、不完全なものとする。需要に応え最適な取り扱いをするために、例外を除いて、あらゆるケースを精査する責任を公的機関はもつべきである。また公的機関の責務は、コミュニティの個々人に、市民生活の所定の『ナショナル・ミニマム』を維持するための機会を与え、それを同一で変わることなく施行される水準に引き上げることである。そこで私たちは、ケースを分割（a division of cases）する代わりに、機能の分割（a division of functions）を主張する。この理論の下で民間機関は、新しい取り扱い方のあくなき追求や、困難なケースの愛情に満ちたケアや、様々な宗教的影響力などの面で、公的サービスにおいては慎重な対応が求められる部分を、公的機関によって施行された比

的低い水準に上乘せする洗練された行為や身体的に健全な状態の基準を絶えず引き上げるために存在するに違いない。」（Webb, S. & B., [1911], p. 252 傍線：筆者）

このようにウェッブ夫妻は『貧困の予防』の中で、最低限の生活を行政が保障し、その上に梯子を繰り出すように、公的部門では果たせない独創的・柔軟な活動や宗教的・道徳的感化といった独自の活動を民間部門が担うべきであるという理論、すなわち「繰り出し梯子」理論を展開している。

シドニー・ウェッブは、『貧困の予防』の刊行から3年後の1914年3月雑誌『概説』（*The Survey*）に、繰り出し梯子の理論に関する論文「民間博愛事業と国家あるいは地方自治体活動との関係における繰り出し梯子理論」（‘The Extension Ladder Theory of the Relation between Voluntary Philanthropy and State or Municipal Action’）を掲載している。この論文は、その大部分が『貧困の予防』（Webb, S. & B., [1911], pp. 221-258）から転載であるが⁽⁷⁾、公的機関と民間博愛事業の関係を理論的に分析した記述を展開することで、公私関係論に関する「繰り出し梯子」理論の認識を広めようとするシドニー・ウェッブの意図がみられる。

大沢真理も指摘しているように、ウェッブの歴史的著作の中には、「作爲的単純化の傾向」（大沢[1986], p. 194）がみられるものがあり、「平行棒」理論や「繰り出し梯子」理論の提唱や解釈にもそれが当てはまるかもしれない。しかしながら、貧困問題が「個人問題」から「社会問題」へ旋回する時代に、その動きを敏感に察知し、法定部門によるサービスと民間部門によるサービスのそれぞれの長所と短所を把握し、それぞれの機関の性格（the character of the agency）に基づいた公私関係論を、ケースの特質で分割した公私関係論と対比させながら展開したウェッブ夫妻の貢献は大きいと考える。

【小 結】

「福祉多元主義」に関する理論の出発点を説明するために行ってきた考察を通じてはっきりしたことは、公私関係論あるいは「公私分離の原則」の基礎理論としてしばしば引用される「平行棒」理論や「繰り出し梯子」理論が、必ずしも公私関係論の起点とはいえないということである。

「平行棒」の基本的な考え方は、1869年11月に発表された公文書である「ゴウシェンの覚書」によって示されていたが、それは前述の通り、救貧法当局とCOSの双方にとってメリットのある行政方針を提示したにすぎない。ウェッブ夫妻が「繰り出し梯子」理論という機関の性格に基づいた理論を、ケースの特質で分割した公私関係論と対比させながら提唱したことの意義はあるが、公私関係すなわち公私の関わり方全般にわたるダイナミックな議論の起点とはいえない。しかもそれらの理論を命名し体系的に明らかにしたのは、『貧困の予防』や論文「民間博愛事業と国家あるいは地方自治体活動との関係における繰り出し梯子理論」においてであり、それらが刊行されたのは「救貧法および貧困救済に関する王立委員会」の会期後の1911年あるいは1914年である。

日本で「平行棒」理論と「繰り出し梯子」理論が、広く知られるようになるきっかけは、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の占領政策における説明であった。とくに、GHQ 公衆衛生局福祉課長のネルソン・ネフ（Nelson B. Neff）は、「社会救済に関する覚書」（SCAPIN775 号）の意義を説明するのに両理論を援用したといわれる。（仲村 [1981], p. 55）また独立講和期に福祉国家の理念や専門的サービスの構想を打ち出し、厚生行政の陣頭指揮をした黒木利克は、大著『日本社会事業現代化論』の中で「並行棒理論」（原文ママ）と「繰り出し梯子理論」を紹介し⁽⁸⁾、「並行棒理論」を説明する記述でネフの表現を引用していることを告白している。

「多数の水平棒が、垂直棒に支えられ、それが並行棒に区画を与えている。これらの区画は、水平棒によって連結されていることに注目せよ。並行棒の一区画をとって、それを、政府責任の計画と考えよう。これに隣接する区画は、民間の各種篤志活動にたとえられよう。各自に明確な責任を有する二区画は、お互に補足しあう。」（ネルソン・B・ネフの表現による。）（黒木 [1958], p. 110）

これらのことから、占領期の「最低限の生活」や「公私分離の原則」の説明で、「平行棒」理論と「繰り出し梯子」理論が広く紹介されたことが、日本の社会福祉学の領域で両理論を公私関係論の出発点として位置づける一般的傾向を招いたと考えられる。

しかしながら筆者は、公私関係論の起点として、 그레이 が 1908 年の『博愛事業と国家、社会政策』の中で示した「国家介入の類型」に着目したい。①「付加」・「併合」、②「分割」・「区分」、③「協同」・「協働」、④「管理」・「監督」、⑤「調整」・「同等」、⑥「委任」・「委譲」などを組み合わせることによって、公私関係を理論的に体系づけられれば、それこそが起点に他ならない。例えば、「平行棒」理論も「繰り出し梯子」理論も、この 6 つの類型によって説明することが可能である。「平行棒」理論は、すでに述べた通り、②を軸にケースの特質によって分割し、その後は⑤を柱として、機能並行的関係を維持する。一方「繰り出し梯子」理論は、まず③を軸に公的部門が基礎的部分を支える⁽⁹⁾。それから先の上乗せ部分は①であり、また繰り出される梯子には④が必要である、その結果必然的に利用者が公私で分かれるという理論である。

今日、社会福祉の供給主体が多様化し、民間部門の再生・活性化を追求することで社会福祉の一層の発展を図ろうとする議論が盛んであるが、今一度公私関係の原点に立ち返りながら、今日的議論を行う時期に来ているように思う。

本稿の課題の一つは、古くて新しい課題である公私関係をめぐる理論を、歴史的視点から整理することであり、その意味である程度の構造は明らかにすることができた。ただ社会福祉の制度史研究と実践史研究の中間的領域を解明し、社会福祉の固有性を追究するところまで未だ至っていない。それらについては、今後の継続的研究で明らかにしたい。

【参考文献】

- 秋元美世他編 [2003], 『現代社会福祉辞典』有斐閣
右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編 [2001], 『社会福祉の歴史』(新版) 有斐閣
大沢真理 [1986], 『イギリス社会政策史—救貧法と福祉国家』東京大学出版会
小田兼三 [1993], 『現代イギリス社会福祉研究』川島書店
片山 明 [1965], 「イギリス『社会改良』時代の研究」大阪府立大学経済学部
金子光一 [1997], 『ピアトリス・ウェッブの福祉思想』ドメス出版
木原活信 [1998], 『J. アダムズの社会福祉実践思想の研究』川島書店
黒木利克 [1958], 『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会
小山路男 [1978], 『西洋社会事業史論』光生館
嶋田啓一郎 [1980], 『社会福祉体系論—力動的統合理論への途』ミネルヴァ書房
高野史郎 [1985], 『イギリス近代社会事業の形成過程』勁草書房
仲村優一 [1981], 「社会福祉における公私関係」『社会福祉研究』第 28 号, 鉄道弘済会
仲村優一 [2003], 『(仲村優一著作集 : 第 1 卷) 社会福祉の原理』旬報社
吉田久一 [1974], 『社会福祉と諸科学 1 社会事業理論の歴史』一粒社
- Bosanquet, H., [1914], *Social Work in London, 1869 to 1912. — A History of the Charity Organisation Society*
—, John Murray
Brenton, M., [1985], *The Voluntary Sector in British Social Services*, Longman Group
Gray, B.K., [1905], *A History of English Philanthropy — From the Dissolution of the Monasteries to the taking of the First Census*—, P.S.King & Son, Orchard House
Gray, B.K., [1908], *Philanthropy and the State, or Social Politics*, P.S.King & Son, Orchard House
Hall, M.P., [1965], *The Social Services of Modern England*, Reprinted, Routledge & Kegan Paul
Low, S., [1862], *The Charities of London in 1861 : comprising an account of the operations, resources, and general condition of the charitable, educational, and religious institutions of London*
Parochial Critic, 20 July 1870
Pestoff, V., [1998], *Beyond the Market and State : Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Ashgate
Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, Separate Report, [Minority Report], Printed for his Majesty's Stationery Office, 1909
Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, [Majority Report], Printed for his Majesty's Stationery Office, 1909
Report of the Committee on the Law and Practice relating to Charitable Trusts (Nathan Committee Report), Cmd.8710, HMSO, 1952
Rose, M.E., [1972], *The Relief of Poverty 1834-1914 /prepared for the Economic History Society*, Macmillan
The Charity Organisation Reporter, Vol. I, No. 11, March 27, 1872
The Charity Organisation Reporter, Vol.XI, No. 411, January 19, 1882
Thane, P., [1982], *The Foundations of the Welfare State*, Longman
Webb, S. & B., [1910], *English Poor Law Policy*, Longmans, Green and Co.
Webb, S. & B., [1911], *The Prevention of Destitution*, Longmans, Green & Co./大日本文明協会・安部磯雄他訳 [1919], 『防貧策』文明書院
Webb, S., [1914], 'The Extension Ladder Theory of the Relation between Voluntary Philanthropy and State or Municipal Action' in *The Survey*, March 7

【註】

¹ ウルフenden委員会は、1973年のオイルショックの翌年、ウィルソン労働党内閣のときに委員会が発足した。この報告書作成のための委員会の目的は、今後25年間の民間組織や民間活動にかかわる個人に対する基金の配分計画を検討することと、過去30年間の福祉国家政策における公的規制から民間団体の将来のあり方を検討することであった。

² そもそも公私関係というときの「公」とは何か、「私」とは何か、については、時代背景を踏まえた多くの異なる視点からの検討が必要である。例えばヴィクター・ベストフ（Victor Pestoff）の有名な福祉三角形（welfare triangle）の議論では、三角形を分断する横軸の上下で「公共」と「民間」を区分している（Pestoff, V., [1998], p. 42）が、歴史的研究における「公」（state or municipal action）と「私」（voluntary philanthropy）の関係とは明らかに異なっている。

³ M.E. ローズは、COSの特徴を3点く（1）個人主義と自助原則の非常に厳格な強要、（2）重要でない僅かな役割は別として、政府の援助の否認、および、（3）援助に値する貧民と援助に値しない貧民の選別と差別に要約し、「貧民に対するヴィクトリア朝の態度の中でも最悪なものすべてをCOSは集約していた」と付け加えている。（Rose, M.E., [1972], p. 25）

⁴ 1871年度の救貧委員会の選挙では、セント・ジョージ地区で、COSのメンバーが6人選出され、セント・メリーラボン、ケニントンでも少数のCOSメンバーが当選した。その後COSのメンバーは各地区で救貧委員会に加わり、協力関係を推進した。（*The Charity Organisation Reporter*, March 27, 1872, p. 56）

⁵ 嶋田啓一郎は「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……」（嶋田 [1980], p. 239）菊地英明の説明では「公私の社会事業組織体を交わることのない2本の平行棒にたとえて、厳格な役割分担を規定したものであり、ベンジャミン・グレイ（Gray, B.K.）が提唱した」（秋元他編 [2003], p. 414）

⁶ 日本でこのことを鋭く指摘したのが仲村優一である。仲村は『社会福祉研究』第28号で「この論文の中でウェッブは、グレイの著書『博愛事業と国家』（1908年刊）の中に展開されている公私論を“いわゆる平行棒理論”として紹介し、……」（仲村 [1981], p. 55）と記し、ウェッブが「平行棒」理論の命名者（紹介者）であると述べている。ここで仲村が指摘した「ウェッブの論文」とは、1914年3月雑誌『概説』にシドニー・ウェッブが掲載した「民間博愛事業と国家あるいは地方自治体活動との関係における繰り出し梯子理論」である。確かにその中に「いわゆる平行棒理論」（what has been called the “parallel bars”）という表現はある。（Webb, S., [1914], p. 705）ただそこにはグレイの名も彼の著書の書名も書かれていない。

⁷ 『概説』の703～707頁に掲載された論文「民間博愛事業と国家あるいは地方自治体活動との関係における繰り出し梯子理論」の大部分は、3年前に刊行された『貧困の予防』からの転載となっている。

論文の703頁は『貧困の予防』の221頁15行目から240頁29行目

論文の704頁は『貧困の予防』の240頁29行目から247頁28行目

論文の705頁は『貧困の予防』の247頁28行目から252頁14行目

論文の706頁は『貧困の予防』の252頁14行目から257頁9行目

論文の707頁は『貧困の予防』の257頁9行目から258頁23行目

⁸ 黒木がそれぞれの理論の提唱者として「ベンジャミン・K・グレイの『並行棒理論』」「ウェッブ夫人の『繰り出し梯子理論』」と表現している点は注意が必要である。

⁹ これはグレイの言葉を借りれば、「国家が民間を支配してしまう協同的従属関係」にあたるが、当時ウェッブ夫妻と交流のあったグレイは、ナショナル・ミニマムの考え方を当然認識していたはずである。

【Abstract】

A Historical Study on the Theory of Relationship between State Action and Voluntary Agencies (I)

Koichi KANEKO

This paper attempts to consider the starting point of the theory on 'Welfare Pluralism', through the considerations of the theory of the relationship between voluntary philanthropy and state action in England around the turn of the century (from the nineteenth century to the twentieth century).

In order to prevent certain harmful effects by the various kinds of charitable actions, the Charity Organisation Society (COS) was established in April 1869. COS had divided the poor into two groups, the deserving and the undeserving. And George J. Goshen, the President of the Poor Law Board, presented 'the Minute for the Relief to the Poor in the Metropolis', so-called "Goshen's Minute" to the London citizens in November 1869. "Goshen's Minute" is the first official document however it only gave a simple administrative guidance that had the merit both for the Poor Law and COS.

Sidney and Beatrice Webb labeled the ideas of COS and "Goshen's Minute" "the parallel bars" theory. The theory divided those seeking help into two main categories, the ones to be relieved by voluntary agencies, the other left to the functioning of a strict and deterrent Poor Law. From individualism to collectivism, in the early twentieth century, the Webbs presented their "extension ladder" theory. This was based on an attempt to determine the respective strengths and weaknesses of statutory and voluntary organizations, and was thus a division based on the character of the agency rather than the nature of the case. However, this theory was not the absolute starting point of dynamic argument.

In this paper, I aimed to consider 'Types of State Intervention' in *Philanthropy and the State, or Social Politics* by Benjamin Kirkman Gray in 1908. 'Types of State Intervention', B.K. Gray had signified, are 1) Annexation, 2) Partition, 3) Co-operation, 4) Supervision, 5) Co-ordination and 6) Delegation. I showed that we are able to

explain the “parallel bars” theory and the “extension ladder” theory using these six types, which were considered the starting point of the relationship between voluntary philanthropy and state action.