

【原著論文】

# 地域福祉論の展開と公的責任に関する考察

—何を公的責任としてきたのか？何を問わないといけないのか？—

竹内 友章\*

A study on development of community welfare theory and public responsibility

Takeuchi Tomoaki

## 要 旨

福祉国家の再編の過程で「地域福祉の主流化」や「地域福祉の政策化」が進展している。介護保険の改正や「ニッポン一億総活躍プラン」「地域共生社会」「我が事・丸ごと」など国から出される方針はどれも地域住民の積極的な地域活動への参画が期待される。一方で地域では社会的孤立の問題などが深刻化し、地域における互助的機能も弱体化しており、理想と現実のギャップは大きい。

住民参加を重視した政策化に対しては「住民の資源化」「トップダウンによる地域づくり」「公的責任の後退」などの課題も指摘され、特に公的責任減退への危機感が高い。一方で、地域福祉推進には公的責任を指摘しながらも、公では充足できない「生活の質」に注目した住民参加を促進するという二重構造が存在する。本稿では、地域福祉の展開過程における公的責任の概念を再考し、地域福祉の基本構造を理解するための基礎研究として位置づける。

## Abstract

In the ongoing endeavor to reorganize the welfare state, the “Community-based welfare mainstreaming” and the “Community development as a policy” are currently progressing. All policies issued by the government are expected to encourage the active participation of local residents in community-related activities. On the other hand, the problem of social isolation is becoming more serious, accompanied by a diminishing capacity for mutual assistance in the community. Therefore, it created a substantial disparity between the ideal and reality.

There is an escalating concern regarding the diminution of public responsibility. In fact, the formulation of policies emphasizing resident involvement has raised issues such as “using residents as resources,” “top-down regional development,” and “regression in public responsibility”. On the other hand, there is a dual structure in promoting community welfare, which points out public responsibility while promoting citizen participation with a focus on enhancing the “Quality of life”, which are beyond the scope of fulfillment by the public provisions alone. The purpose of the study is to reconsider the concept of public responsibility in the development process of community welfare, and position it as foundational research to understand the basic structure

受付日 2023. 9. 7 / 受理日 2023. 12. 20

\*関西福祉科学大学 社会福祉学部 講師

of community welfare.

● ● ○ **Key words** 地域福祉の政策化 community development as a policy／公的責任 public responsibility／地域共生社会 social cohesion in the communities

## I. はじめに

### 1) 研究背景

地域福祉の主流化を後押しする社会政策の変化として「地域包括ケア化」(猪飼 2010)がある。猪飼(2010)は、「地域包括ケア化」を医療が病院で提供されるものから、地域で包括的に保健・医療・福祉を提供する体制への変化と、「疾病の治療」から「生活の質 (quality of life)」への転換のように私たちの生活に対する価値観の変化で説明をする。地域福祉がスローガンとして掲げてきた「住み慣れた地域でその人らしく暮らす」は、個人の生活的価値 (QOL) を実現することを目指す「ケアの生活モデル化」(猪飼 2016)と捉えることもできる。

「地域包括ケア」「地域共生社会」など地域を基盤にした社会福祉政策の展開は「地域福祉の政策化」とも言われる(神野 2018)。しかしながら、住民参加を重視した政策化に対しては「住民の資源化」「トップダウンによる地域づくり」「公的責任の後退」(日本地域福祉学会 2020)などの課題も指摘され、特に公的責任減退への危機感が高い。

筆者の問題関心は、「住み慣れた地域」や「その人らしさ」への注目が、①三井(2019)が「ベースの支援」と呼ぶような専門職による介入や支援の前後にある生活や日常そのものに内在した支援やケアへの注目につながることで、②それらの役割は「専門職や公以外」の地域や家族が重要な責任を抱え込んでいかにざるを得ない理論的な課題があること、③そのような課題に対して地域福祉研究・実践研究としての向き合い方の3点である<sup>1)</sup>。つまり、地域福祉推進には公的責任を指摘しながらも、公では充足できない「生活の質」に注目した住民参加を促進するという二重構造が存在する。本稿は「公的責任」をマジックワードにするのではなく、その概念を再考し、地域福祉の根本的な構造理解のための基盤的な研究と位置づける。

### 2) 研究目的

社会福祉・地域福祉において「公的責任」を論じた文献として、阿部(1970)、中野(1985)、浅井(2002)、真田(1992; 1996)、岡田(2001; 2022)、炭谷(2004)、右田(2005)、中村(2010)、秋元(2007)がある(表1)。

社会福祉事典において「社会福祉における公的責任は、憲法第25条(生存権の保障)、第13条(幸福追求権の尊重)を軸に、社会福祉諸法に規定された国家責任にもとづく社会づくりサービスの提供・実施の責任・義務のことである」(浅井 2002: 140)と定義される。また、地域福祉との関係では、「民間は委託事業によって、公的責任遂行の代替的、補完的機能しかもち得ていないことになろう」(阿部 1970: 5-6)と政府責任の後退(炭谷 2004: 72)への警戒・危惧・批判がなされている。一方で、社会福祉基礎構造改革以降、権利論に起因する公的責任論の限界に対しての指摘(岡田 2001; 秋元 2007)や、それらを背景にした「新たな公的責任」(中村 2010)を提起する研究も見られる。岡田(2001)の「人間の尊厳」「社会連帯」「公共性」を公的責任の根拠とすることや「自助責任とは違ったこのような意味での個人責任を強調していく必要がある」(秋元 2007: 105)との課題設定から展開された中村の「新しい公的責任」論は、「自己責任論」を克服するために公私関係ではなく、「公(官)、市民(民)、自己」から責任主体を区分し、その価値や規範を支えるための福祉思想の重要性を指摘する。また、右田は、公的責任をローカルガバナンスとの関係性から捉え、「自治思想に支えられてそれが実を結ばないかぎり、地域福祉は目先を変えた公的福祉縮小のための『期待概念』に終わってしまうであろう」(右田 2005: 191)と指摘する。

このように「公的責任」に関する研究がなされてきたが、「伝統的に社会保障、社会福祉の領域では公的

表1 社会福祉・地域福祉における公的責任の論点

阿部志郎	1970	「民間は委託事業によって、公的責任遂行の代替的、補完的機能しかもち得ていないことになろう」「民間社会事業が自主性を喪失して下請け事業化し、公私両者の相互協力を欠如していることは他言を要しない(阿部 1970: 5-6)
中野いく子	1985	「市場のメカニズム」によって提供されない部分は、「公」が提供すべきである。つまり、公私いずれかの責任とも明定化しえないものについては、「公」はサービス提供の義務はないが、権限を持つと考えるべきであろう(中野 1985: 38) 責任と役割は「公」が果たすべき最小限のものであり、その外に、「私」部門を補完する役割を担うように期待されている。それゆえ、地域福祉における「公」の責任と役割の範囲は、地域が何を提供できるかによって規定され、地域によって異なる(中野 1985: 40)
真田是	1992	地域福祉は住民主体の原則で貫かれるべき分野であるが、公的責任として行っていくべき領域も大きい。地域福祉の方法としてその具体化のために大いに力を割いていかなくてはならないのは、地域福祉を充実・発展させる上で公的責任を大いに果たさせながら、しかし公的機関の官僚主義的専横で占領させるのをいかに封じて住民のイニシアチブを貫くかということについてである。(真田 1992: 153)
真田是	1996	公的責任は、人間とその社会に本来具わっているといったものではなく、歴史的につくり出されてくるものである。それ以前は、公的責任は、客観的・社会構造的に存在できない。そして、公的責任を醸成する主要なものは、資本主義の経済構造を基礎としながら、働く国民やそれと結びつく知識人によって主体的に発展させられる近代民主主義の思想と現実である(真田 1996: 62)
岡田忠克	2001	公的責任については、主に権利論に起因する責任論からの展開であり、その考察から憲法第25条を絶対的なものとして拠り所とし続けることの限界が明らかになったが、同時に「人間の尊厳」「社会連帯」「公共性」といった原理を公的責任の根拠とすることで、国家による社会福祉における責任概念がより明確化され、積極的な関与が正当化されるといえる(岡田 2001: 58)
浅井春夫	2002	社会福祉における公的責任は、憲法第25条(生存権の保障)、第13条(幸福追求権の尊重)を軸に、社会福祉諸法に規定された国家責任にもとづく社会づくしサービスの提供・実施の責任・義務のことである(浅井 2002: 140)
炭谷茂	2004	「新たな公的責任の主体には、政府、市民、自己がある」というと、そのような責任は政府責任の後退を招くのではないかと懸念されるかもしれない。しかし、決してそうではない。社会福祉基礎構造改革と同様に「最終的には公が、福祉サービスの提供体制の確保に責任を持たなければならない」(炭谷 2004: 72)
右田紀久恵	2005	自治論と公的責任の明示(右田 2005: 190) 地方自治体相互の連帯や決意英断、国との緊張関係がいかに形成・保持されるかが問われ形成を通して主体的な地方自治を形成しうるか否かが問われている。この時点で、真の意味での自治思想に支えられてそれが実を結ばないかぎり、地域福祉は目先を変えた公的福祉縮小のための「期待概念」に終わってしまうであろう(右田 2005: 191) 地方自治のあり方と連動させ、分権的社会システムの創造の一環として位置づけるところに、あらたな社会福祉としての地域福祉のもう一つの意味がある(右田 2005: 191)
秋元美世	2007	「行政の公的責任の遂行を効果的なものにしていくためには、主権者としての個人がその責任を果たしていくことが、同じように求められていると言ってもよいのではないだろうか。福祉の分野では、自己責任という、とくく自助責任のみが強調されがちであるが、むしろ日本の今の政策動向など考えるならば、福祉分野こそ、自助責任とは違ったこのような意味での個人責任を強調していく必要があると思われる」(秋元 2007: 105)
中村剛	2010	福祉の諸問題あるいはそのなかにいる人々の呼びかけに、公(官)、市民(民)、自己のそれぞれが応える「新たな公的責任」は、そこに規範・価値があるだけでなく、責任を負う(担う)主体や価値・規範を支える倫理や人間観・社会観・世界観が必要である。これらの基盤を根拠とし、その根拠が社会で暮らす多くの人々に合意されることで、新たな公的責任はそこで求められている責任を果たすことのできる。すなわち、新たな公的責任は福祉思想といわれる体系性をもつことで成り立つ概念なのである(中村 2010: 15)
岡田忠克	2022	伝統的に社会保障、社会福祉の領域では公的責任という言葉が使用されており、責任概念の整理がなされないままの使用が見受けられる(岡田 2022: 203) 公的責任とは、「法律に基づくか基づかないかに関わらず、国民からの要求・批判・苦情に反応する政府の積極的な姿勢」(岡田 2022: 217) 法律に基づく責任を適正に実施していくことは法治国家として当然であるが、法律の限界を超えた、法律に基づかない領域に対する責任についても積極的に関わっていくことが求められている(岡田 2022: 217)。

出所：筆者作成

責任という言葉が使用されており、責任概念の整理がなされないままの使用が見受けられる」(岡田 2022: 203)との課題もある。そこで、本稿では「公的責任は、人間とその社会に本来具わっているといったものではなく、歴史的につくり出されていくものである」(真田 1996: 62)という指摘を手掛かりに、①地域福祉論の展開過程において「公的責任」がどのように提示されてきたのか、②社会政策において連携・協働の必要性が主張される中で実践研究として「公的責任」をどのように捉えていくべきか、の2つの問いを検討したい。

## II. 戦後社会福祉の成立における 公的責任と地域福祉の位置付け

### 1. 国家責任としての社会福祉の成立

社会福祉が温情ではなく権利であるということは戦後の社会福祉学において一貫して前提とされてきた。この意味での権利は人権規定である日本国憲法25条

の生存権の理念性と実体性の両方に結び付けられてきたと言える(篠原 2020: 10)。これらを「目的概念」<sup>2)</sup>とした社会福祉運営体制は、GHQがSCAPIN 775(連合国最高司令官覚書)で示した、無差別平等、最低生活保障、公私分離の三原則を具体化する社会福祉事業法によって整備され「措置制度」による福祉供給体制が社会福祉の基礎構造として構築される。「措置制度」は、①国家責任の原則、②公私分離政策、③「公の支配に属さない民間社会福祉事業への公金の禁止」という基本理念から構成される戦後社会福祉の仕組みの総称である(北場 2005: 22)。

国家責任の原則に関しては、1947年の地方自治法で「機関委任事務」に法的根拠が与えられたことで、事務をおこなう地方自治体は国の内部機関と解釈されるようになった。そのため事務に関する権限や執行にともなう結果責任も委託した国に帰属するとされた。国家責任を貫徹するために、地方自治体の長にこれを機関委任するという垂直的な統制と監督の仕組みがつくり出された(永田 2011: 18)。

また、社会福祉の基礎構造構築の萌芽期には「公私

分離の原則」をめぐり、戦前から民間事業者を活用してきた日本と民主的改革を目指し福祉的救済の国家責任を明確にしたい GHQ に対立があったことが指摘されている<sup>3)</sup> (熊沢 2007: 12; 仁平 2011)。その妥協点として、公共性と社会的信用を確保し社会事業を展開するための社会福祉法人制度が誕生した。北場は社会福祉法人設立には①憲法 89 条問題回避のため、民間組織を「公の支配に属する」法人として組み込むことで社会福祉サービスを、公的な財政支出のもとで提供を可能にする、②民間事業者が収益化に走らないために社会事業の実施主体を厳格化し社会的信頼を回復すること<sup>4)</sup>、③民間社会事業家を旧来の公益法人から切り離し、課税上有利な取り扱いを受けられるようにすること、の 3 つの目的があったことを指摘する (北場 2003: 38)

戦後の社会福祉は、社会福祉実施主体を国、地方公共団体、社会福祉法人に限定し機関委任事務と措置委託という形で公私分離の原則を守りながら国家責任を果たすという意味で「公的責任」を理解することができる。

## 2. 福祉国家における地域福祉の登場

「地域福祉」を構想した岡村は、「福祉国家における一般的政策はもちろんのこと、個別化された社会福祉に関する諸施策の立案、運営に対する市民参加によって、はじめて国民の『福祉』は可能になるのである」 (岡村 1974: 9) と指摘し、「社会福祉の民主化」のために地域コミュニティにおける直接的な住民参加から市民化社会における間接的参加が重要であるとした (岡村 1974: 36)。武川は社会福祉において参加が議論される背景を、福祉国家の官僚制による人々の生活への介入と、専門職化 (professionalization) による専門家とサービス利用者 (client) の関係の非対称性の 2 つを指摘し、本来、参加を促すはずの福祉国家が、その意図せざる結果として参加を拒むようになる、という状況が参加の問題が再注目される背景であると説明する (武川 1998: 29)。

つまり、地域福祉は国家責任を前提とする措置制度を基本とした社会福祉の基礎構造にある中央集権的な仕組みに、住民参加を位置付け「社会福祉の民主化」を目指すために構想されたと考えられる。そして、社会福祉実施主体に対しての「直接的住民参加の場」と

して「住民がその生活の場において、自主的に生活上の要求を表現し、これらを実現するための合理的な施策を協議し、実行に移していく場としての条件を持った地域社会」 (岡村 1974: 10) の重要性を指摘した。このような地域福祉論の登場は従来の生活保障や貧困問題を対象とした社会福祉理論では説明のできない実践を推進するための新たな理論的な枠組みを提示しようとしたものと理解できる。それらの実践では、福祉サービスの対象やサービス供給主体の拡大・多様化や地域におけるさまざまな資源の動員やネットワークの組織化が目指された。

## 3. 社会福祉基礎構造改革と供給システムにおける公的責任

1970 年代に広まった福祉多元主義という世界的な潮流を受け、日本においても、社会福祉の公私機能分担の再検討と社会福祉供給体制の再編の過程から従来の公共的福祉供給システムの弊害を、市場に基づく新たな供給システムによって補完し、それらを社会福祉に取り込もうとする動きが生まれてくる (三浦 1995: 162-172)。また、1980 年代後半から「公の支配に属する」社会福祉法人とは異なるタイプの「民間」に対して、新たな福祉サービス供給主体としての期待が高まり「住民参加型福祉サービス」が展開された。一方で、地方自治体の設置した福祉公社や社会福祉協議会、生活者協同組合が展開する住民参加の在宅サービスを除いては、法人格が取得できないこと、公的サービスを担えないことなど、福祉行政の外側から地道な活動をせざるを得なかったことも同時に指摘されている (永田 2011: 19-20)。

いずれにしても、社会福祉事業の想定にない措置委託の枠を超えた福祉サービスの提供を目指す組織の登場は、開拓的・先駆的な社会福祉実践として制度や政策のあり方を問い直しにつながる一方で、これまでの原理では捉えられない公私関係の新たな枠組みが必要となった<sup>5)</sup>。さらに、「措置から契約へ」のスローガンに介護保険制度の導入、民間事業者の参入など一連の基礎構造改革が進められた。その中で社会福祉の対象者は消費者としてのサービス利用者の側面を持ち権利者としての性格の強化を目指した (竹内 2016)。しかし、それは社会福祉が公的責任としての側面をさらに希薄化させている以上、政府に対する権利者、つま

り〈戦後＝日本国憲法＝人権＝生存権・幸福追求権→権利としての社会福祉〉という文脈よりも単に私的契約上の消費者的な権利者としての性質を与えられたという意味が強いと指摘される（篠原 2020: 15）。

社会福祉基礎構造改革の流れは、公私関係の新たな枠組み制度・政策的な整備である一方で、「民間社会事業が自主性を喪失して下請け事業化し、公私両者の相互協力を欠如していることは他言を要しない」（阿部 1970: 5-6）のような危機感から、公私分離の原則を守り社会福祉の実施主体を国家責任と明確にしてきた社会福祉の構想からすれば、公的責任の後退の側面を持つとされた。

### Ⅲ. 地域福祉における「公的責任」の到達点

#### 1. 地域福祉の固有性をめぐる議論と公的責任

##### －供給責任をめぐって

##### 1) 「在宅福祉サービス論」における公的責任

公私分離の原則を守り社会福祉の実施主体を国家責任と明確にしてきた社会福祉にとって、社会福祉基礎構造改革における供給体制の見直し、供給主体の多元化と実行は公的責任の後退の側面を持つとされた。しかしながら、地域福祉では石油危機以降の低成長や財政支出のための福祉見直し論を批判しながらも、国家による単一的な福祉供給から多元化への展開が1970年代後半から議論される（全国社会福祉協議会 1976: 40-44）。1979年に全国社会福祉協議会（以下、全社協）が発表した『在宅福祉サービスの戦略』では公的責任が「そのニーズが社会の立場からみて、私的な解決のみに委ねるわけにはいかず、社会の共同責任として解決をはからなければいけないという合意形成を前提」に「法にもとづいたサービス」を展開するものとされた（全社協 1979: 144）。そのなかで公私役割分担論が展開される。三浦は、社会福祉事業法5条に定められていた社会福祉の公的責任に関して、貨幣的サービスでは対応できない非経済的なニーズが増大し、そのニーズに行政が対応することが不適當な例が増大しているとしながら、市場や家族で充足できないニーズに対して「公共的メカニズム」の重要性から公私役割分担論を説明する（三浦 1980: 118-120）。そして、供給主体の多元化の議論において、責任主体に行政、

非営利民間団体、ボランティア組織からなる「公共」の概念を設定した（三浦 1980: 91）

#### 2) ケアの供給システム論への批判

全社協（1976, 1979）や三浦（1980）は拡大する福祉ニーズに対応するためのケアの供給システムの構築に向けて在宅福祉論を核にしながら地域福祉論を展開していったとされ（牧里 1983）、福祉サービスの供給主体として行政、市場、非営利組織、ボランティア組織を想定し、地域福祉推進を供給システムの構築として議論してきたと言える。しかし、これらの議論は、地域の「公共」を供給の問題へと矮小化し、地域を資源していく流れに帰結するという危惧がされた。井岡は地域福祉研究の立ち位置を「われわれは、生存権を守る立場から福祉需要者・地域住民の横の連帯を組み、運動として強かな実践を展開していく必要がある。それは一面で政策の補完・代替を担うこともあるが、同時にそれをテコとして政策側の責任・負担回避や転嫁を批判しつつお返し、さらに政策の拡大強化を迫っていく批判的前進の営みなのである」（井岡 1982: 210）と説明した。また、高島は「なぜ公的責任を限定しうるのか」（高島 1986: 171）と問題提起し、「生存権の保障を社会福祉の目的ないし課題と考え、その場合、資本主義社会においては最終的には公的責任によらねば完全な保障はできない」（高島 1986: 170）と、運営において民間の責任に委任されても公的責任が存在することを指摘し、代替や補完的な役割を制限することの必要性を説明した（高島 1986: 148-170）。

供給システムの多元化の議論は福祉供給を国家責任に基づく福祉を前提としてきた社会福祉のさまざまな概念に展開をもたらした。地域住民の生活ニーズに対してどのように対応するのかという地域福祉の固有性をめぐる議論が、権利としての社会福祉を後退させ、生活保障に対する公的責任を減退の議論も同時に浮上させることとなった。

#### 2. 公的責任の再検討 社会政策の中の地域福祉

##### 1) 公私役割分担から公私協働における規制者としての責任

中野（1985）は福祉国家成立の過程において「公」への期待が高まり、福祉供給を担ってきたが、高度経

済成長の終了と財政状況の悪化、福祉ニーズの多様化によって「公的な問題解決の方法は行き詰まりをみせており、そのため「私」の協力と個人責任の見直しが政策場の課題として現出している」（中野 1985: 35）と公的サービスの限界と欠陥を背景に①ボランティアや地域住民のサービス提供体制への参加、②それらを直接的・間接的に支援する地域社会、③民主主義の実現のための計画立案や意思決定への参加の重要性を指摘した。また「「公的責任」による最低限保証の前提は崩すべきではない」（中野 1985: 38）と公私役割分担を説明しながら、「公私のいずれの責任とも明定化しえないものについては「公」はサービス提供の義務はないが、権限を持つと考えるべき」とし、社会政策において住民の福祉ニーズの視点から供給主体の議論をする中で、公の役割に「権限」を加えた議論を展開する。住民の福祉ニーズや地域の状況によって「公」の役割をさだめ、供給システムを地域から構築する重要性が指摘された。右田も「地域福祉における「公」の責任と役割の範囲は、地域が何を提供できるかによって規定され、地域により異なるものとなろう」（右田 2001: 98）と説明した。そして、「公私論の立脚視点は、行政や施設の利便・能率にあるのではなく、生活を全体として理解する社会福祉の論理（岡村重夫）につねにある」（右田 2001: 103）とし、経済的価値の誘導に抗いながら社会的価値の共有を基盤にした公私論を展開し、「民間」性の原理を確立しようとするような、広範囲（一般的・社会的）な条件づくり（右田 2001: 104）を公的責任と説明した。

## 2) 公私協働における財源主体としての責任

福祉ニーズの多様化や供給主体の多様化、地域福祉の固有性の議論をめぐって公的責任や公私論の再検討がおこなわれた時代において、右田は、「社会福祉における「民間」性の追求は、近代化を問うこと」とし、民間性が発揮されるための財源の確保を今後の課題とした（右田 2001: 104-110）。また、中野も「「公」の役割は、「私」が何を提供できるか、どのような役割を果たし得るかによって、逆に規定される」（中野 1985: 37）とするなかで、①公費（税金）、②民間資金（個人、企業の寄付）、③利用料（私的負担）を社会福祉の財源と設定しながら、負担と所在の議論を展開した（中野 1985: 38-40）。

公の役割の限界から供給主体の多元化を捉えていく試みを通して、民間性から公の役割を規定し直すことが求められることとなった。そのなかで、どこまでを「私」が担うのかという「規制」の議論と、誰が費用を負担するのかという「財源」の議論が浮上した。その中でも、右田は、公私協働においての一定の緊張関係の重要性を指摘し（右田 2001: 20）、「個人（住民）の主体性のあらわれとして内発性をとらえ、（中略）それが参加システムを介して、あらたな「公共」を構築」していくことに地域福祉の固有性を見出そうとした（右田 2001: 25）。

供給主体の多元化によって公的責任は、社会福祉の供給を担う責任という意味から実施体制への責任と意味が変化したと言える。また、これらの変化は、地方自治体の担う役割の縮小ではなく、ガバナンスへの移行と捉える必要がある。

## 3. 地域福祉実践の「個人責任」回収への抵抗

このように地域福祉論の展開には、それぞれの地域にあった福祉の枠組みを構築するために公の権限を民間に委ねながら参加や協働を要請してきた過程が内在する。近年の社会政策において「地域包括ケアシステム」や「地域共生社会」が目指すべき社会像として提示され、住民主体の地域づくりや関係者のネットワーク構築が進められていることは「地域福祉の主流化」や「地域福祉の政策化」と表現され（武川 2006；新川 2021；神野 2018）、「限られた財源の中で地域の公共的な事例をともに共有していく条件が生まれつつある」（永田 2011: 14）と捉えることが可能である。つまり、福祉供給システムに、地域（住民）やボランティアセクターが影響をあたえる条件が整い、「社会福祉の民主化」が深化する条件が整っていると言える。一方、住民参加や協働を重視した政策化に対しての「住民の資源化」「トップダウンによる地域づくり」「公的責任の後退」（日本地域福祉学会 2020）という指摘は、政府・行政が担うべき責任を地域に丸投げすることになるのではないかという問題意識を共有している（橋川 2021: 35）。また、「政策的に経済成長の推移に応じて、公的責任としての社会福祉を補完・代替する手段として取り込まれてきた歴史」（竹之下 2016: 46）を踏まえた議論の重要性が指摘される。

地域福祉の政策化に関しては、多様化・個人化した

リスクに主体的に対処することを目指しながら、生涯を通じてその潜在能力を発揮し、労働市場や地域社会に参加し続けることを主とするという意味で、個人責任が強調される側面がある。そのような背景も踏まえ、地域福祉実践においては「能力主義」や「自己責任」へと社会問題を矮小化しないための視座として「公的責任」の問い直しが行われている。

#### IV. 地域福祉実践・地域福祉研究における 公的責任の課題

本稿のまとめとして、政策化の時代における地域福祉推進と「公的責任」について考察をしていきたい。展開過程に常に「公的責任」という課題がついて回ってきた地域福祉論が、今日的な課題として検討すべきは地域福祉推進そのものに内在する住民の資源化やトップダウンによる地域づくりという構造上の課題である。特に複雑化する社会的課題に対して「地域福祉ガバナンス」(原田 2018; 新川 2019: 17-18) や「地域福祉における社会的企業」(竹内 2023) の実践がさまざまな主体の連携、統合、対立、緊張関係によって成り立つことが指摘されている。そこで、竹之下 (2016) や橋川 (2021) の警戒・危惧・批判の重要性を認識しつつ、新たな「公的責任」の議論に関する視点を以下では検討する。

##### 1. 公私の境界線の曖昧化と公的責任

地域福祉実践を捉える枠組みとして福祉多元主義理論の1つである Pestoff の「福祉トライアングル」(図1)の有効性が指摘されてきた(齊藤 2007: 395)。この枠組みでは、福祉サービスの供給主体が「フォーマ

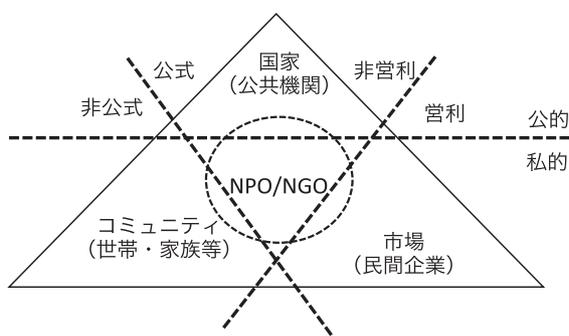


図1 ペストフによる福祉トライアングルモデル  
出所: Pestoff (2009: 9) より筆者一部加筆修正

ル/インフォーマル」、「営利/非営利」、「パブリック/プライベート」の3つの軸の組み合わせによって、「政府」「コミュニティ」「市場」「サードセクター」の4つのセクターに分けられている。1980年代に提唱された「日本型社会福祉」では、それぞれのセクターの特徴と役割分担が描かれている(小泉 2017)。

しかしながら、Kramer は、①政府からの資金提供が非営利組織の急速な増加の背景にあること、②行政機関の民営化によって非営利組織の領域が商業化、競争化していることを指摘しながら所有形態をベースとしたセクターの区分の有効性を疑問視する(Kramer 2004=2007: 300-303)。地域福祉実践においても、社会福祉協議会が、政府からの補助金に強く依存してきたことや、民生委員・児童委員が非常勤の地方公務員(無報酬)として地域福祉推進に関わってきたことなどを踏まえると、「パブリック/プライベート」は、独立ではなく相互依存関係にあると捉え直す必要もある。また、企業の社会貢献やSDGsの高まりや、社会的企業への注目は「営利/非営利」に汽水域を生み出し、その領域を拡大していく重要性が指摘される(川本 2019: 109-112)など二分法的な考え方の限界が提示される。

このように、地域福祉実践の多元性に従来の福祉多元主義理論がうまくアプローチできていない状況は「境界線の曖昧化」問題(史 2021: 18)と言え、「私」から「公」を問うことの限界を示している。

##### 2. 公的責任再考のためのローカルガバナンス

これらの限界は「『公』と『私』の位置関係を固定する限り、『公』『私』の共同はタテ型の上下関係にとどまり、補充・代替の域を脱しえない」(右田 2005: 15)とすでに指摘されてきた。そして、「自治」の視点から「民間性」の意義を考察し、「公共的な営みのすべてを政府に委ねるのではなく、常に公共的営為の一部を市民が側に留保しておこうとする実践を“あらたな「公共」構築”とし地域福祉概念の特徴である」(右田 2005: 13)と説明する<sup>6)</sup>。また、「『地域福祉』は、あらたな質の地域社会を形成していく内発性(内発的な力の意味であり、地域社会形成力、主体力、さらには共同性、連帯性、自治性をふくむ)を基本要件とする」(右田 2005: 17)、そして、「この内発性は、個人レベル(個々の住民)と、その総体としての地域

社会レベル (the community) の両者をふくみ、この両者を主体として認識するところに地域福祉固有の意味がある」(右田 2005: 17) とする。つまり、「外発的改革」(右田 2005: 20) と内発性の相補関係を捉え、個人レベルと地域社会の“あらたな「公共」構築”していくことに地域福祉の意義があると理解できる。

右田 (2005) の指摘は住民参加をサービス供給資源として矮小化するのではなく、地域福祉実践が「公共」を担い、住民自治のための開発的な役割を果たすことを展望している。つまり、地域福祉実践がどのように個人と地域社会の相補的な関係を築き、その関係に変化を与えうるかを協働実践における「公的責任」として捉えていく必要がある。

### 3. 「公的責任」という課題の再浮上の背景 「制度の狭間」をめぐる議論

近年、「公的責任」が指摘される背景として、「制度の狭間」や「支援の狭間」という問題認識がある。「制度の谷間にある者」<sup>7)</sup> (厚生労働省 2008: 38-73) という問題が認識されて以降、「制度の狭間」を課題としたコミュニティソーシャルワークや社会的企業の実践手法が検討されてきた (熊田 2019; 菱沼 2020)。また、制度化された社会サービスでは複合的なニーズに対応できない状況に対して「協働モデル」という新たな支援戦略も提示されている (史 2021: 1-13)。

しかしながら、さまざまに解釈される「制度の狭間」という言葉が「公的責任」を曖昧化する側面がある。猪飼 (2015) は「ニーズの複雑化」と「支援効率 (= 支援によって要援護状態から脱する人数/施策に要するコスト)」との関係によって「狭間」が構造的に発生することを説明し、「生活モデル」に基づくソーシャルワークの展開の重要性を指摘する。また、川島 (2015) は「制度の狭間」を「定型化困難な生活課題」と設定し、地域を基盤とするソーシャルワーク重要性を指摘する一方で、実践研究を通して、故意の有無にかかわらず専門職が分野別に課題を認識する思考が「専門性の境界による分節化」につながることを指摘する。

つまり、制度の狭間という課題は、社会課題の複雑化や制度化された社会サービスの限界、財源の問題だけでなく、分野・領域別の専門性に基づくサービスの

限界が論点として提示されている。今日の地域福祉における「公的責任」とは、地域福祉論の展開過程で議論されてきた公私関係だけでなく、社会課題の複雑化とそれに対処するための多面的なアプローチとしての「協働」実践のなかで検討すべき課題とし浮上してきたものと言える。

### 4. 地域福祉実践における「公的責任」 地域福祉計画への過剰な期待

これらの課題に対して、地域共生社会政策では制度の狭間に対応する包括的な支援体制の構築や、多職種による連携や多機関の協働を推進することが目指されている<sup>8)</sup>。その推進のキーとされるのが地域福祉計画の策定である。2017年の社会福祉法改により地域福祉計画策定は努力義務化され地域福祉の推進主体とは別に、推進のための「公的責任の明確化」と評価される (永田 2022: 66; 原田 2019: 72-75)。

行政計画策定の意義を畑本は、「様々な利害をもつ団体からの干渉があり、駆け引きの中で妥協が行われなければいけない。(中略) そのために、場当たりの政策実施を避ける調整機能を発揮させるため」(畑本 2021: 212) とする。また、地域福祉計画の系譜を整理した平野は、行政の福祉計画に加えて社協コミュニティワークの系譜が源流にあることを指摘し、参加と協働による策定が、この2つの系譜を交差させ地域福祉実践としての系譜が生まれたと整理する (平野 2007: 5-6)。

このように地域福祉実践と政策の結節点となり、地域福祉推進のキーとなる地域福祉計画策定であるが、制度の狭間の問題を認識し、解決策を提示し、そのための財源確保までを総合的に実施することは「過大な期待」であり、政策手段を伴わないまま市町村へ一任された (永田 2022: 75) との指摘もある。そのような状況においては、新川が、地域福祉計画の策定と実施をローカルガバナンスとマルチ・レベル・ガバナンスから説明するように (新川 2019: 22-23)、地域福祉実践における構造的な緊張や対立関係、葛藤を捉えていく視点が求められる。とりわけ、住民活動を積極的に動員した地域福祉推進が政策的に進められる今日では、役割や責務を明確化する行政計画の意味合いが薄れ、地域福祉実践が供給論に矮小化されやすくなることを批判的に検討することが重要となる。

## V. おわりに

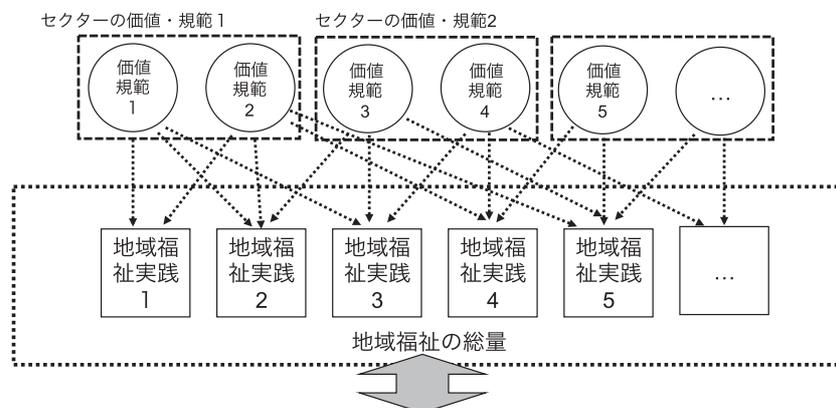
ここまで、①地域福祉論の展開過程において「公的責任」がどのように提示されてきたのか、②社会政策において連携・協働の必要性が主張される中で実践研究として「公的責任」をどのように捉えていくべきか、の2点に注目をして、その概念を整理し再考してきた。公私分離の原則を守り社会福祉の実施主体を国家責任と明確にしてきた社会福祉に対して、地域福祉の固有性をめぐる重要な論点であったことを確認した。改めて検討した内容を振り返ってみたい。

1つ目に、地域福祉の固有性として、地域住民の生活ニーズに対応するための供給システムの多元化の議論が権利としての社会福祉を後退させ、生活保障に対する公的責任減退の議論も同時に浮上させたことを確認した。2つ目に、公の権限を民間に委ねながら参加や協働が要請されてきた過程が地域福祉論の展開に影響を与えたことから、規制と財源の責任が問われてきたことを確認した。3つ目に、地域福祉の政策化は、限られた財源の中で地域の公共的な事例をともに共有し「社会福祉の民主化」の条件が整いつつある一方で、そこに含意される「能力主義」や「自己責任」という志向への抵抗として公的責任が問われていることを指摘した。4つ目に、地域福祉実践における「公的責任」を捉える枠組みを考察した。セクター間の「境界線の曖昧化」によって、「私」から「公」を問うことには限界があり、社会課題の複雑化とそれに対処するための多面的なアプローチとしての「協働」実践として価値共有や対立を通して自治から「公的責任」を検討する必要性を示した。特に構造的な緊張や対立関

係、葛藤を捉えていく視点の重要性を指摘した。住民参加が生み出す緊張関係は地域福祉のあり方に影響を与える要素であり、また地域福祉のあり方が「公的責任」を規定していくことが地域福祉論の中で指摘されてきたが、地域福祉実践研究ではそうした緊張関係自体が検討されることは少なかったと言える。

今後の地域福祉研究の課題として、右田が指摘した『「公」と『私』の位置関係の固定化』の問題がある。本稿でも協働実践における「境界線の曖昧化」を指摘したが、それらを再考する理論的な枠組みが必要となる。例えば、米澤は地域福祉実践が関連付けられてきたサードセクター研究において、セクター間の境界線を課題に重視する「セクター本質主義」(米澤 2017: 8)を問題意識に、「制度ロジック」「弱い境界区分」という枠組みを提示し<sup>9)</sup>(米澤 2017: 75-98)、サードセクターが共有した価値や原理をもつという想定をする必要がないことを主張する(米澤 2017: 255)。それを「弱い境界区分」と概念化しサードセクター内に複数の原理や価値が共存し、対立することの妥当性を指摘する。これらは、右田が「そこ<sup>10)</sup>で生み出される共同関係や共生意識が内発性と相互関係を生み、ボランティアなどの地域福祉実践として具現化し、それらの実践や活動の蓄積が『あらたな公共』を構築する」(右田 2005: 51)と説明したことと共通する。つまり、「価値」の共有のあり方から、実践への発展、自治への展開の検討が地域福祉・実践研究の双方で重要になる(図2)。

最後に、「地域福祉の主流化」「地域福祉の政策化」とは、地域福祉が担う領域の拡大ではないことを改めて認識しておきたい。地域福祉推進は、多様な価値や



あらたな「公共」=自治の形成

図2 地域福祉実践研究の視座

出所：米澤(2017: 94)に筆者一部加筆修正

規範に基づく合理性に従う地域福祉実践の拡大とそれによる自治の高まりとして捉えていく必要がある。本稿では、具体的な地域福祉実践が地域においてどのように展開され、それらがどのような共通の価値を持つのか、また、どのような規範が影響を与えたのかなど実証研究をおこなうことができていない。「公的責任」が地域福祉を推進するためのコミュニティワークやコミュニティ・オーガニゼーションの実践の中にかに意味付けられ、多元的かつ重層的に地域社会のなかに位置付けていくのか価値や規範の検証とあわせて今後の課題としたい。

### 謝辞

本研究は JSPS 20K13735 科研費の助成を受けたものである。

### 【註】

- 1) 木下 (2019) は認知症ケアの家族中心にならざるを得ない状況を指摘する。
- 2) 〈目的概念としての社会福祉〉とは「社会全体の幸福」など「行為あるいは制度・政策の目的概念として、また形而上的な意味あるいは当為概念」を指し、〈実体概念としての社会福祉〉とは「行為あるいは制度・政策それ自体すなわち現実存在する実体概念」を指す (一番ヶ瀬 1975: 1)
- 3) 熊沢によれば、GHQ は民間へ補助を問題にしていたのではなく、公的責任で行われるべき事業を一部の篤志家などによる民間社会事業団体に依存し、彼らに一時金として補助を出すことによって公的責任達成を正当化していくことを課題としていた (熊沢 2002: 103)
- 4) 1945 年の「生活困窮者緊急生活援護要項」の閣議決定 (1945 年 12 月 15 日) によって生活困窮者の生業支援のために社会事業法において授産施設の設置を奨励し、国庫補助の対象としたが、設置主体が制限されなかったことで、一部の民間事業者が収益化に走ったことが指摘されている。
- 5) 蟻塚 (2002) は、市民参加の自発的な福祉サービス供給や市場の原理を導入したサービス供給など従来の社会福祉法人による福祉サービスの前提となる公私関係の枠組に当てはまらない原理が 1980 年代に形成されはじめ、それらが社会福祉法の経営準則に収斂されたことを指摘する。
- 6) 本稿では紙幅の関係で詳細の記述はできないが、右田は個人・家族・住民のそれぞれを「疎外」を自動的進行過程として容認する受動的な存在ではなく、抗しつつ主体的に本来的な生活を営もうとする存在であるという「生存主体」を前提

に、個人では解決できない社会課題に対して、生活の営みの過程で社会関係を形成・維持し、個人レベルから自治を重層的に積み上げ「公共」を構築していくものであると指摘する (右田 2005: 18-19)。

- 7) 厚生労働省は、「地域における多様な福祉課題」として、①「公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題」、②「公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題」、③「社会的排除の対象となりやすい者や少数派・低所得の問題」の 3 点をあげ、様々な問題を抱えているながら、従来の公的な社会福祉サービスで定められているサービス給付要件に該当しない者を「制度の谷間にある者」と位置づけている (厚生労働省 2008: 38-73)。
- 8) 藤井 (2020) は分野別福祉計画の上位計画として地域福祉計画が法律上位置づけられたことは、財政的経費の合意など福祉行政の総合化の一步目として評価する。また、原田は①「地域生活課題」の提示、②多様な主体の連携・協働のための包括的支援体制の整備、③地域福祉計画策定の努力義務化を行政の責務の明確化と位置づける (原田 2019: 75)。
- 9) 米澤 (2016) はサードセクターを把握する分析手法として、サードセクター組織と規範性を軸に、サードセクター研究を 3 期に分類する。これまでの社会福祉や社会政策研究におけるサードセクターの位置づけを①市場や国家にはない残余としてみる見方 (残余モデル)、②より積極的な価値を共有するものとしてみる見方 (原理共有モデル) と 2 つに分類する。そして、影響を与えた理論やモデルをあげ、二つのモデルが合理性や価値規範の結びつきが、表裏の関係にあることを指摘しながら、サードセクターの存在と意義を説明する。これを研究の第一ステージと位置付けている。さらにこの原理混合 (市場・再分配・互酬) としてサードセクターを三極図式で検証しようと試みる研究を第二ステージとする。そして第三ステージとして、新制度派組織論における「制度ロジック・モデル」等をあげる (米澤 2016: 28-31)。
- 10) 生活を「『場』を生きること」 (右田 2005: 51) と説明する。

### 【参考文献】

- 阿部志郎 (1970) 「公私社会事業の関係」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障研究』6(2), 2-11
- 秋元美世 (2007) 『福祉政策と権利保障—社会福祉学と法律学との接点』法律文化社, 90-107
- 蟻塚昌克 (2002) 「公私関係のパラダイムと福祉改革のダイナミズム」小笠原浩一・武川省吾編『福祉国家の変貌—グローバル化と分権化のなかで』東信堂, 137-152
- 浅井春夫 (2002) 「公的責任」社会福祉辞典編集委員会編『社会福祉辞典大月書店, 140
- 藤井博志 (2020) 「共生社会における官民協働のあり方—地域福祉の政策化をめぐる」上野谷加代子編『共生社会創造におけるソーシャルワークの役割 地域福祉実践の挑戦』133-147
- 原田正樹 (2019) 「社会福祉法の改正と新地域福祉計画の位置—

- 地域共生社会の政策動向と地域力強化検討会から」新川達郎・川島典子編『地域福祉政策論』学文社, 63-84
- 橋川健祐 (2021) 「地域共生社会政策に対する批判的検討と今後の課題に関する予備的考察」金城学院大学論集 17(2), 31-40
- 畑本裕介 (2021) 『新版 社会福祉行政－福祉事務所論から新たな行政機構論へ』法律文化社
- 平野隆之 (2007) 「地域福祉実践としての地域福祉計画」牧里每治・野口定久編『共同と参加の地域福祉－福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 2-14
- 菱沼幹男 (2020) 「総合相談支援窓口におけるコミュニティソーシャルワーカーの個別支援機能分析」日本社会事業大学研究紀要 66, 17-30
- 猪飼周平 (2016) 「ケアの社会政策への理論的前提」『社会保障研究』1(1), 38-56
- 井岡勉 (1982) 「地域福祉における問題傾向－在宅福祉を中心にして－」孝橋正一編『現代「社会福祉」政策論』ミネルヴァ書房
- 神野直彦 (2018) 「地域福祉の「政策化」の検証：日本型福祉社会論から地域共生社会まで」社会福祉研究, 21-28
- Kramer, R. M. (2004) "Alternative Paradigms for Mixed Economy: Will Sector Matter?" A. Evers and J. L. Laville eds. Third Sector in Europe, Edward Elgar, 219-236 (=2007 内山哲郎・柳沢敏勝訳『欧州サードセクター歴史・理論・政策』日本経済論社, 299-324)
- 熊田博喜 (2019) 「「制度の狭間」を支援する社会的企業の福祉供給体制下における意義と役割に関する研究」報告書
- 熊沢由美 (2002) 「社会福祉法人制度の創設——社会福祉事業法の制定をめぐって」社会福祉研究 鉄道弘済会社会福祉第一部 編 (83), 98-104
- 熊沢由美 (2007) 「社会福祉事業法の制定と社会福祉法人制度の創設」『社会福祉法人のあり方研究会報告書』大阪府社会福祉協議会, 5-15
- 川島ゆり子 (2015) 「生活困窮者支援におけるネットワーク分節化の課題」社会福祉学 56(2), 26-37
- 小泉明子 (2017) 「日本型福祉社会とは何だったのか－家族主義の観点から」新潟大学教育学部研究紀要 人文・社会科学編 10(1), 127-137
- 厚生労働省 (2008) 「地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政による新しい福祉」
- 木下衆 (2018) 『家族はなぜ介護してしまうのか－認知症の社会学』世界思想社
- 北場勉 (2005) 『戦後「措置制度」の成立と変容』法律文化社
- 三井さよ (2018) 『はじめてのケア論』有斐閣
- 三浦文夫 (1980) 『社会福祉経営論序説』碩文社
- 三浦文夫 (1995) 『増補改正 社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革』全国社会福祉協議会
- 牧里每治 (1983) 「研究の課題と展望 地域福祉研究を中心に」三浦文夫・忍博次編『講座社会福祉第8巻 高齢化社会と社会福祉』有斐閣, 355-367
- 中村剛 (2010) 「福祉思想としての新たな公的責任－「自己責任論」を超越する福祉思想の形成」社会福祉学 51(3), 5-17
- 中野いく子 (1985) 「地域福祉における「公」の責任と役割はどうなるのか」社会福祉研究 鉄道弘済会社会福祉第一部 編 (37), 35-40
- 永田祐 (2011) 『ローカルガバナンスと参加 イギリスにおける市民主体の地域再生』中央法規
- 永田祐 (2022) 『包括的支援体制のガバナンス 実践と政策をつなぐ市町村福祉行政の展開』有斐閣
- 日本地域福祉学会 (2020) 「日本地域福祉学会 34 回大会 (兵庫・西宮大会) 大会趣旨」
- 岡田忠克 (2001) 「社会福祉と責任概念－公的部門の責任再考」地域福祉研究 (29), 51-9
- 岡田忠克 (2022) 「介護保障と公的責任：ケアワーカーをめぐるアカウントビリティの課題」グローバル時代における関西の位置と社会経済問題の解決を考える, 203-218
- 斎藤弥生 (2006) 「福祉 NPO の組織類型」日本地域福祉学会編『新版地域福祉事典』中央法規, 394-395
- 史邁 (2021) 『協働モデル 制度的支援の「狭間」を埋める新たな支援戦略』晃洋書房
- 篠原拓也 (2020) 『社会福祉学における人権論』大学教育出版
- 新川達郎 (2019) 「地域福祉のガバナンス」新川達郎・川島典子編『地域福祉政策論』学文社, 17-39
- 真田是 (1992) 『地域福祉の原動力 住民主体論争の30年』かもがわ出版
- 真田是 (1995) 『民間社会福祉論 社会福祉における公と民』かもがわ出版
- 炭谷茂 (2004) 「社会福祉の原理と課題——「社会福祉基礎構造改革」とその後の方向」社会保険研究
- 高鳥進 (1986) 『社会福祉の理論と政策 現代社会福祉政策批判』ミネルヴァ書房
- 竹内友章 (2016) 「福祉サービスの準市場化と社会福祉領域における社会的企業に関する基礎的研究」Human Welfare: HW 8 (1), 107-118
- 竹内友章 (2023) 「地域福祉領域における社会的企業研究の展開の考察：文献レビューをとおした論点整理」コミュニティ福祉学研究科紀要 21, 3-16
- 竹之下典祥 (2016) 「住民主体に求められる要件－草の根地域福祉モデルを岩手県旧沢内村から」井岡勉・賀戸一郎編『地域福祉のオルタナティブ〈いのちの尊厳〉と〈草の根民主主義〉からの再構築』法律文化社, 37-49
- 武川正吾 (1996) 「社会政策における参加」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 7-40
- 武川正吾 (1998) 「福祉社会における参加」社会福祉研究 第71号, 26-31
- 武川正吾 (2006) 『地域福祉の主流化 福祉国家と市民社会Ⅲ』法律文化社
- 右田紀久恵 (2005) 『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房
- 米澤旦 (2016) 「サードセクター研究の「第三ステージ」」Journal of Welfare Sociology 13(0), 28-41
- 米澤旦 (2017) 『社会的企業の新しい見方』ミネルヴァ書房

● ● ○ 地域福祉論の展開と公的責任に関する考察—何を公的責任としてきたのか？何を問わないといけないのか？—

全国社会福祉協議会（1976）『これからの社会福祉—低成長におけるそのあり方』

全国社会福祉協議会（1979）『在宅福祉サービスの戦略』