



Title	市民社会と地域福祉 : 社会福祉と参加の制度史再考
Author(s)	西村, 淳
Citation	年報 公共政策学, 11, 77-96
Issue Date	2017-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/65712
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS11_05.pdf



市民社会と地域福祉

—社会福祉と参加の制度史再考—

西村 淳*

1. 問題意識

21世紀の社会福祉は、事業主体・サービスの多様化や、措置から契約への基礎構造の変化が見られる中で、近時は特に地域包括ケアシステムの構築など、地域において、地域の人々が参加して提供する仕組みが求められ、「地域福祉の主流化」の時代となっているが¹⁾、地域福祉の制度体系論や権利論はあまり行われていない²⁾。

本稿では、こうした変化の中での公的責任のあり方に着目して、地域福祉の規範的な整理を試みる。まず、国家と市民社会との関係に関する理論的整理を踏まえ、福祉サービスの利用を社会への参加としてとらえ、参加支援の公的責任として社会福祉制度をとらえ直したうえで、地域福祉に着目してわが国の社会福祉制度史を再整理することとしたい。

2. 社会の3つのセクターと市民社会の再評価

2.1 社会の3つのセクターと新しい市民社会

まずはじめに、社会を公私2つのセクターに分けるのではなく、政治社会・経済社会・(狭義の)市民社会の3つに分ける考え方の登場について、市民社会論の歴史の中から整理する。3つ目のものが、地域における住民の助け合いなどを指す「新しい市民社会」と呼ばれるものである³⁾。

世界的な市民社会の再評価の契機としては、東欧革命(1989年)、新しい社会運動から続く反戦運動(イラク戦争は2003年)や反グローバリゼーション運動、平和・環境・貧困などにおけるNPO/NGOの活躍などがあると言われるが、底流には、戦後経済成長とともに人々の暮らしを豊かにしてきた福祉国家の官僚的規制と財政的膨張に限界が感じられるようになってきたことがあげられる。わが国においても、1990年

* 北海道大学公共政策大学院教授 Email: nishimura-jun@mbf.nifty.com

1) 武川(2006)

2) 河野(1991)に始まる社会福祉法の法学的検討の歴史について、山田(2011)参照。介護保険法制定後の一時期「福祉契約論」がかなり議論されたが(新井(2006)、岩村(2007)など)、最近はあまり行われていない。なお、本稿と問題意識を一部共有するものとして豊島(2012)、原田(2003)がある。

3) 市民社会論については、山口(2004)、内藤(2012)、星野(2009)、吉田(2005)、八木(1998)、植村(2010)などを参照。

代以降新しい市民社会が語られるようになり、NPO 法（特定非営利活動促進法、1998年）の成立やボランティアの増加（1995年の阪神大震災以後顕著）などの動きがあり、最近は制度的にも地域包括ケアシステムの構築における地域住民の自主的な助け合い（互助）が強調されるようになってきている。一方、こうした動きが日本型新自由主義と結びつき、公的な社会保障の抑制を唱える声を後押ししているという面にも注意が必要である。

2.2 欧米理論における市民社会論の系譜

2.2.1 自由で平等な市民の共同体としての市民社会

欧米における市民社会論は、封建社会を乗り越えるものとして、自由で平等な市民の共同体としての市民社会を想定した。市民社会は国家に論理的に先行し、国家は市民社会の機関であるとしたものであった⁴⁾。

市民社会論はアリストテレスに始まり、国家共同体としての市民社会を考えた⁵⁾。ロックやルソーは、人為的に市民社会を形成する以前に人間がおかれていた状態を自然状態と呼び、自由で平等な市民の社会契約により国家が作られたとした。スコットランド啓蒙思想はこうした社会契約論をフィクションとして批判し、国家と市民社会の二元論に立ち、なかでもアダム・スミスは、文明社会として市民社会を位置付け、具体的には分業による商業社会が市民社会であるとした⁶⁾。

2.2.2 経済社会としての市民社会

こうした自由で平等な市民の共同体としての市民社会が国家を築きあげるという考え方に対し、ヘーゲルやマルクスは、市民社会から国家を分離し、国家はブルジョワ社会を統括し優位にあるものと描いた。

ヘーゲルは、ギリシャのポリスでは個性性と協働性が一体化していたが、歴史的市民社会ではこうした共同的人倫性が崩壊したとし、市民社会を専ら「欲望の体系」ととらえる。司法活動・福祉行政と同業組合によって対応されるが、富と貧困の増大で市民社会の矛盾は解消されず、最終的に国家によって解決されるとした。また、マルクスは、市民社会は経済社会＝階級社会＝物象化社会であるとし、革命によって国家は最終的に市民社会により吸収され死滅するとした⁷⁾。

2.2.3 新しい市民社会論

1990年代から「新しい市民社会論」が唱えられるようになった。代表的な論者であ

4) 内藤（2012）p. 59.

5) リーデル（1990）p. 14、吉田（2005）p. 131、植村（2010）p. 14.

6) 星野（2009）pp. 36-53、内藤（2012）pp. 59-61、吉田（2005）pp. 131-185.

7) 星野（2009）pp. 54-71、吉田（2005）pp. 199-228、植村（2010）pp. 125-160.

るハーバーマスは「市民社会の再発見」を論じた⁸⁾。市民的公共圏とは、公衆として集合した私人たちの生活圏で、公共の関心事が論じられる場であるとし、自由意思に基づく非国家的・非経済的結合関係（教会、文化サークル、学術団体、独立メディア、スポーツ団体、レク団体、弁論クラブ、市民フォーラム、同業組合、政党、労働組合など）が重視される⁹⁾。ハーバーマスの市民社会論は、コミュニケーション的行為の理論と討議理論に基づいており、私的生活世界の中に存在する共感を取り上げ、集約し、増幅して政治的公共圏へ流し込む自生的に成立した団体・組織・運動によって市民社会は成り立っているとする。市民社会は、公共的意見を交わす主体的活動空間であり、政治的公共圏への制度化された市民参加を重視する¹⁰⁾。

ほかに、コーエンとアラートは「新しい市民運動」にあらわれたような自発的結社（アソシエーション）を強調する¹¹⁾。ウォルツァーは、非強制的な人間の共同社会（アソシエーション）と関係的ネットワークを重視し、コミュニタリアニズムの基礎に置く¹²⁾。パットナムは、『孤独なボウリング』において懐古的な共同体を想定し¹³⁾、ギデンズは市民社会の再生を唱えた^{14) 15)}。

このように、1990年代の新しい市民社会論では結社とネットワークが政治・経済と区別されつつ、それを補完するものとして位置付けられた。新しい市民社会論の特徴としては、①近代市民社会論の「政治社会」「経済社会」の2項モデルから「政治社会」「経済社会」「（狭義の）市民社会」の3項モデルへ移行したこと、②アソシエーション（自発的結社）活動としての市民社会を重視していること、③政治や経済に支配されない公共圏として市民社会を描くことの3つがあげられている¹⁶⁾。

2.3 日本の市民社会論

このような欧米の市民社会論に対し、日本の市民社会論は、マルクス主義と日本後進社会論の影響で、独自の道をたどった。

2.3.1 第1期：1950年代後半までの市民社会派

戦後1950年代後半までの日本の思想界では、「市民社会派」が大きな影響を持った。彼らは、市民社会＝ブルジョワ社会として弾劾する一方で、マルクス主義における講

8) 星野（2009）pp. 72-88、吉田（2005）pp. 256-272、内藤（2012）pp. 62-65.

9) ハーバーマス（1994）p. xxxvii-viii.

10) ハーバーマス（2003）p. 97.

11) Cohen and Arato（1992）

12) ウォルツァー（2001）

13) パットナム（2006）

14) ギデンズ（1999）

15) 植村（2010）pp. 279-290.

16) 植村（2010）pp. 89-104.

座派の認識を受け、日本には封建的残滓が残り、自由な市民による市民社会が成立しなかったという日本社会後進論に立ち、市民社会を「目指すべきもの」としてもとらえる二律背反的な態度をとったのであった¹⁷⁾。

戦後思想を代表し、市民社会派とされてきた丸山真男は、市民社会をブルジョワ社会ととらえており、これはすぐれてヘーゲル＝マルクスのなとらえ方であった。市民社会よりも個人の主体性の確立による社会の民主化を目指した¹⁸⁾。同じく戦後思想を代表する大塚久雄は、マニュファクチュア期の自由平等な市民は、その後成熟した資本主義の下で資本家と労働者に分離し、公共的個人と利益を求める経済的市民の二面をもつようになったとする。一方で近代化に後れを取った日本の民衆はその両方が確立していないとし、近代化を主張した¹⁹⁾。このように、丸山・大塚は市民社会派とされてきたものの、彼らは市民社会＝資本主義社会としてとらえ、市民社会を規範的なものとしてはとらえず、むしろ遅れた日本を近代化すべきだとする近代化論に立っていた。

市民社会を規範的なものとしてとらえたのは彼らの弟子世代にあたる高島善哉や内田義彦であった。高島善哉は、マルクスよりもアダム・スミスを分析し、市民社会を商業社会ととらえる一方、正義と平等に基づくものとし、市民社会を「作り出さなければならないもの」とした²⁰⁾。内田義彦は、スミスとマルクスを結びつけ、西欧産業資本＝近代社会＝民主主義＝近代科学とした。自らの財産を処分しうる自由を持つ市民の社会としての市民社会を目指すものとした²¹⁾。このように、高島・内田は市民社会を規範的なものとしてとらえたが、市民社会を専ら資本主義社会としてとらえ、市民社会の規範性は日本社会の後進性にもとづくものとしており、二律背反的なとらえ方をしている点は丸山・大塚と変わらなかった。

2.3.2 第2期：1950年代後半～60年代の市民社会論

1950年代後半～60年代は、経済成長の一方で、市民社会論が大いに語られた時期であった。とくに平田清明は、ソ連は国家社会主義であるとして、それへの批判から市民社会論へ傾斜し、市民社会派マルクス主義の代表的な論者であった。初期には、西欧を理想とし、自由で平等な市民と搾取される労働者の矛盾を認識しながら、規範概念として市民社会をとらえていたが、後期には、グラムシの市民社会論やレギュラシオン理論と接合し、市民社会による国家の再吸収、対抗的アソシエーションの形成を

17) 植村 (2010) pp. 170-180、吉田 (2005) pp. 281-284、広渡 (2009) p. 245、笹倉 (2002) p. 284-289。

18) 丸山 (1956) など。植村 (2010) pp. 177-180、吉田 (2005) pp. 284-294、山口 (2004) p. 53-67参照。

19) 大塚 (1948) など。山口 (2004) p. 39-52参照。

20) 高島 (1974) など。植村 (2010) pp. 181-196、安孫子 (2015) pp. 58-62参照。

21) 内田 (1966) など。植村 (2010) pp. 198-214、小野寺 (2015) pp. 29-47参照。

重視する理論を展開した²²⁾。

1960年代には、60年安保、市民運動の隆盛、革新自治体の誕生などを背景に、市民社会論が大いに論じられ、その多くは市民運動の実践と結びついたものであった。松下圭一は、現代の市民社会を大衆社会としてとらえた。現代社会は、ロック的な単純中小商品生産者による近代市民社会から、独占資本主義段階への移行が生んだ大衆社会になっているとし、これまでの「封建対近代」という図式ではなく、「近代対現代」という図式で考えるべきだと唱えた（近代現代二段階論）。有名なシビル・ミニマム論は、現代社会を都市型社会としてとらえた政策論であった。松下は、市民社会を自由・平等な個人の自発的結合ととらえ、市民性のエトスとして市民を把握し、市民社会主義派とされた²³⁾。また、高畠通敏は、1960年代の生活者理念による地域社会での市民運動に着目した。この時代には、ベ平連（1965）、生活クラブ生協（1968）をはじめとして、経済成長の裏面を指摘する公害反対・環境保護・反核・反戦平和・フェミニズム・住民運動などの市民運動が盛んになり、「新しい社会運動」と呼ばれた。こうした運動を支える生活者＝市民に着目したのであった²⁴⁾。

その後、経済成長と生活が豊かになる中で日本後進論が説得力を失ったこともあり、市民社会を「実現されるべきもの」として規範的にとらえる市民社会論はあまり語られなくなった²⁵⁾。

2.3.3 第3期：1990年代の新しい市民社会論

市民社会論が「新しい市民社会論」として改めて語られるようになったのは1990年代からである。国家・経済という領域に対置されるものとしての市民社会が論じられるようになり、「市民社会の復権」と呼ばれた²⁶⁾。

篠原一は、国家と経済社会（市場）と市民社会の3つの領域が相互に接合しながら、むしろ市民社会が優位に立つべきだとする認識が理論的に明確に構成されるようになってきたとし、積極的に市民社会を支える社会層を増やし、その間の討議を活発にしていくなことがデモクラシーの課題であるとして、「討議デモクラシー」を提唱するとともに、その制度化のための仕組みを論じ、事例を広く紹介した²⁷⁾。国際政治学者である坂本義和は、国際組織・国家・市場・市民社会の4つのディメンジョンを視野に入れ、市場の世界化と市民社会の普遍化の力学が、国家と国際組織の相対化を推し進

22) 平田（1969）など。植村（2010）pp. 214-224、吉田（2005）pp. 300-305、山口（2004）pp. 106-114参照。

23) 松下（1971）p. 287など。植村（2010）pp. 237-241、和田（2015）pp. 169-186、山口（2004）pp. 85-94参照。

24) 高畠（1993）など。山口（2004）pp. 94-105参照。

25) 山口（2004）p. 11、植村（2010）p. 260。

26) 八木（1998）など。山口（2004）pp. 1-2参照。

27) 篠原（1977）、篠原（2004）など。山口（2004）pp. 118-120参照。

めているとする。市民社会は、人間の尊厳と平等な権利を認め合った人間関係や社会を創り、また支えるという規範意識を持って行動している市民が、社会のあり方や自分自身のあり方を創り変えていく人間関係をさしているとし、「地球市民社会論」ともいくべき議論を展開した²⁸⁾。

山口定は、こうした市民社会論の系譜を振り返った上で、新しい市民社会論の特徴として、ヘーゲル＝マルクス主義的系譜からの離脱、二元論から三元論そして五項モデル²⁹⁾へ、地球市民社会論の登場、失われた公共性の回復とデモクラシーのバージョンアップという課題意識、アソシエーションナリズムへの傾斜と複数性の共同社会、知的エリート主義と一国主義からの脱却を図る開かれた市民概念、他者共生の共同社会としての市民社会、という7つをあげている³⁰⁾。

2.4 日本の市民法論

わが国法学における市民社会論を見てみよう。戦後の法学者で代表的な市民社会派とされたのは、川島武宜（法社会学、民法）であった。川島は、入会権の分析と封建的家族制度の批判を行い、近代的法制度と国民の法意識のずれを指摘した。非近代的諸関係に対し私的所有権、契約、人格など近代私法の規範構造を論じたものである。川島は、近代政治市民よりも経済的モメントを重視し、資本主義的経済社会として市民社会をとらえるとともに、私法においても近代的な憲法理念が貫徹するべきとしていた³¹⁾。

このような公法と私法の同化論を引き継ぎ、行政法の領域で論じたのは高柳信一であった。高柳は、公権力と国民が対等に法の支配に属するとし、公法私法一元論を唱えた。市民社会の法として、公法も意思自由の原則に従うべきものとし、ダイシーのいう「法の支配」を日本にも実現すべきという問題意識であった³²⁾。一方、民法の領域で市民社会の法という立場から公法私法一元論を唱えたのは、広中俊雄である。理念型としての市民社会の3要素（資本主義、民主主義、人間の尊厳）に対応し、市民社会には3つの基本的諸秩序（財貨秩序、権力秩序、人格秩序）が成立するとする。公法と区別されるものとして資本の一般法として民法を位置づけることを問題視し、市民社会概念を用いて民法をとらえ、憲法の市民社会への適用を主張するものであった³³⁾。このほか、1980年代の資本主義・社会主義批判として、渡辺洋三や清水誠も、

28) 坂本（1997）など。植村（2010）参照。

29) コーエンは、国家と市民社会、市場と市民社会の間に、「政治社会」と「経済社会」という媒介領域を加えている。山口（2004）p. 155。

30) 山口（2004）pp. 149-165。

31) 川島（1955）、川島（1967）など。山口（2004）pp. 67-70、広渡（2009）pp. 256-261参照。

32) 高柳（1985）など。広渡（2009）pp. 252-255参照。

33) 広中（1989）など。内藤（2012）pp. 66-68、広渡（2009）pp. 256-261参照。

自由・平等を規範的理念とする市民法と資本主義法の矛盾を指摘していた³⁴⁾。

これらは市民社会を専ら経済社会として見るものであったが、それに対し、経済社会と市民社会を区別したのが星野英一である。民法は憲法とは異なる適用領域をカバーする社会の基本法であるとともに、経済社会と市民社会を区別し、民法は後者を規律するものとする³⁵⁾。星野のいう市民社会は、NPO、ボランティア団体、協働組合、労働組合、宗教団体、社会事業団、文化団体、学術団体、スポーツ団体、レク団体、消費者団体、環境保護団体、人権擁護団体等の自発的団体から構成されるが、こうした事実概念としての市民社会と、自由・平等で自立した人間が自由意思によって結び結ぶ社会という規範としての市民社会を区別することで、市民社会を現実批判的概念としてとらえた。市場経済社会の衰退の中で市民社会の拡大を図るものであった³⁶⁾。また、吉田克己も、同様に経済社会と市民社会を区別してとらえる。市民社会 α (市場経済社会としての市民社会)・市民社会 β (政治共同体としての市民社会)・市民社会 γ (自由な意思に基づく非国家的・非経済的な結合関係としての市民社会) を分けて考え、市民社会 γ の重要性は近代市民社会から現代市民社会への構造変容のなかでますます顕著なものになっていると論じた³⁷⁾。

3. 社会福祉における市民参加

次に、社会の3つのセクターと、それに対する社会参加とその支援形態について、社会福祉に即して整理しておきたい³⁸⁾〈表1参照〉。

3.1 政治社会と政治参加

第一のものは政治社会である。政治社会の行動原理は民主的統制に基づく公権力行使と再分配であり、場は政治と行政である。主な担い手は公的セクターである政府・自治体である。市民による参加の形態としては、福祉政策や公権力行使の意思決定過程への参加があげられる。

社会福祉分野で見ると、行政による直接のサービス提供・給付、サービス事業者の規制、保険料や負担の徴収、措置入所や要介護認定などの行政処分、老人保健福祉計画など行政処分の根拠となる行政計画の決定に当たり、当事者ないし住民として、審議会・住民集会・パブリックコメントなどで決定過程に参加し、または審査請求や行政訴訟で不服を申し立てることができるようにすることが、政治参加の支援の仕組み

34) 渡辺 (1984)、清水 (1992) など。広渡 (2009) pp. 204-207, 264-268、山口 (2004) pp. 70-71参照。

35) 経済社会は商法などの特別法により規律されるからであるとする。

36) 星野 (1998) pp. 111-128。山口 (2004) pp. 77-79、内藤 (2009) pp. 68-70参照。

37) 吉田 (1999) p. 109。

38) 社会福祉における市民参加の位置づけについては、武川 (1996) (1998) (2014)、伊藤 (1996)、永田 (2015)、安立 (2000) を参照。

表 1. 社会の3つのセクターと参加

	政治社会 (G)	経済社会 (E)	市民社会 (狭義) (S)
行動原理と場	合意・政治	契約・市場	互惠・コミュニティ
セクター	公的セクター	民間セクター	地域セクター
主な担い手	政府・都道府県・市町村	民間福祉事業者・社会福祉法人・医療法人など	町内会、NPO・NGO、ボランティアなど
社会参加の形態 (社会福祉における参加形態)	政治参加 (福祉政策の意思決定過程への参加)	利用者参加 (福祉サービスの利用)	住民参加 (協働活動やボランティア活動)
社会福祉における公的な参加支援の方法	<公的規制と給付> ・行政処分の決定過程への参加 ・不服申し立て	<個人支援> ・質の規制 ・財政支援 ・相談援助 ・情報提供 ・権利擁護 ・苦情解決	<地域支援> ・地域計画 ・人材育成 ・資源開発 ・ネットワークづくり

となる³⁹⁾。

3.2 経済社会と利用者参加

第二のものは経済社会である。経済社会の行動原理は契約であり、場は市場である。主な担い手は民間セクターである事業者であり、社会福祉分野では社会福祉法人・医療法人・営利法人を含む民間福祉事業者がそれにあたる⁴⁰⁾。市民による参加の形態としては、事業者の提供する福祉サービスの利用ということになる。医療分野においては従来からこうした形での契約による利用が主なサービス提供形態であったのに対し、社会福祉分野においては従来行政処分の形でのサービス給付（措置制度）が中心であったものが、2000年前後の社会福祉基礎構造改革以降、高齢者・障害者福祉の領域を中心に契約によるサービス利用が中心的な形態になっている。

それにともなって、利用者のサービス利用を支援する個人支援の仕組みが整備されるようになり、社会福祉分野で大きな課題となっている。社会福祉の利用者は意思決定能力において支援を必要とする場合が多いからである。サービス利用にかかる相談援助、情報提供、虐待防止や成年後見などの権利擁護、苦情解決手続、契約内容の規制、サービスの質の評価と規制などのほか、社会保険や一般財源による公的な財政支援も利用支援に位置づけることができる。

3.3 市民社会と住民参加

第三のものは市民社会（狭義）である。市民社会の行動原理は互惠であり、場は地域コミュニティである。主な担い手は地域セクターや非営利セクターといわれる町内

39) こうした参加の法的課題については、豊島（2009）、角松（2008）参照。とくに社会福祉分野において検討したものとして高田（1999）がある。

40) ただし、公的セクター・非営利セクターも市場において契約による行動を行うことがある。

会などの地域の住民団体、NPO・NGO、ボランティアなどである⁴¹⁾。市民による参加の形態としては、行政との協働活動、ボランティア活動、NPO 活動などの住民参加活動があげられる。

こうした住民の参加を支援するために、さまざまな地域支援の仕組みが設けられるようになっている。地域における住民組織化、資源開発、連携体制構築、人材育成がそれであり、こうした地域支援を計画的に進めるために、地域計画を自治体が定めるものとされている⁴²⁾。

4. 日本の社会福祉制度史における3つの市民参加

以下では、このような社会福祉への参加の3つの形態に着目して、わが国の社会福祉制度史を高齢者福祉を中心にして改めて概観してみたい⁴³⁾。これまでの社会福祉法制史においては、法律上の制度を中心に見るために、施設入所が措置から契約による利用に変化したことがもっぱら論じられてきたが⁴⁴⁾、そのほかにも自治体単独事業や予算措置により行なわれてきた在宅福祉事業や、地域において住民によって自主的に行なわれてきた事業が存在し、各時代において、地域福祉の3面性に対応した、行政によるサービス、契約による利用サービス、地域における住民参加や連携のサービスがあり、組み合わせられてきたことに注目する。

4.1 前史：戦前

戦前における公的社会福祉制度は、恤救規則（1874）、救護法（1932）があった程度で未整備であった。

一方、岡山の済生顧問制度（1917年）や大阪の方面委員制度（1918年）が方面委員令（1936年）で全国的な制度になり、方面委員⁴⁵⁾が地域の中で救貧のための奉仕活動を行っていた。また、都市における貧困者の生活改善をおこなう隣保事業（セツルメント）が、片山潜の神田三崎町のキングズレー館（1897年）をはじめとして全国のいくつかの地域で活動を行っていた。農村では農村隣保事業が行われている。公的な制度が整備される前のこのような地域の助け合いの仕組みには注目すべきである。

41) ただし、営利セクターも地域住民としてこうした行動を行うことがある。

42) 代表的なものである地域福祉計画では、「地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項」のほかに「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」を定めることとされている（社会福祉法第107条）。

43) 地域福祉に着目した社会福祉の歴史については、武川（2006）、古川（2004）、稲葉（2016）、原田（2012）、山口（2000）、速水（2014）参照。また、池田（2000）参照。

44) 河野（2006）、菊池（2014）など。

45) 現在の民生委員の前身。

4.2 第1期：救貧・制度創設期（戦後～1950年代）

戦後、公的な制度として、生活保護法（旧法1946年→新法1950年）、児童福祉法（1946年）、身体障害者福祉法（1949年）の福祉3法のほか、共通的基本事項を定める1951年社会福祉事業法が制定された。これらはいずれも、生活保護制度を基本にした救貧的な制度であり、貧困な対象者に対する施設への入所措置を定め、占領軍の指示を契機に憲法第89条⁴⁶⁾に定められた公私分担原則に基づき、福祉施設への支出をおこなうために行政からの委託という仕組みを定めるものであった⁴⁷⁾。この仕組みは2000年の社会福祉構造改革まで戦後基本的にずっと維持される。

一方、この時代には、地域組織化活動も盛んであった点が注目される。戦前のセツルメントなどの仕組みを下地にしつつ、アメリカのコミュニティ・オーガニゼーションの影響を受けたものであった⁴⁸⁾。具体的には、1948年の民生委員法で戦前の方面委員が改称されているほか、1947年に中央共同募金会、1951年に国と各都道府県に社会福祉協議会が結成され、その後数年かけて市町村社協も結成されていっている⁴⁹⁾。また、保健衛生分野における地区衛生組織活動や「蚊とハエのいない生活」の実践運動とあわせて、保健福祉地区組織育成事業が国庫補助として行われ、全国的に指導者育成・推進地区の運営などの地域組織活動がおこなわれていた。全国社会福祉協議会は1962年に「社会福祉協議会基本要項」を決め、社会福祉協議会について、住民主体の原則のもとに、地域組織化活動を行う民間の自主的な組織として位置付け、直接サービスの提供を否定して、運動体社協の考え方に立った活動方針としている⁵⁰⁾。

このように、戦後1950年代までには、福祉3法が整備され、行政の委託による施設への入所措置の仕組みが公的な制度として確立したが、一方で民生委員や社会福祉協議会によるアメリカのコミュニティ・オーガニゼーションを取り入れた地域組織化が行なわれていた。公的な制度の未成熟を補うほかに、これらは憲法第89条に裏打ちされた公私分担原則に基づく福祉の「公」と「私」の両面であった。ただし、法に基づく公的な仕組みと法外の私的な仕組みは制度上分離されていた一方で、社協など地域の仕組みは行政の支援で作られ、必ずしも住民からの自主的な取り組みだけから作られてきたものではなかったことにも注意する必要がある。

46) 憲法第89条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」

47) 北場（2005）参照。

48) 武川（2006）p. 26。ただし、山口（2000）は、これらの間の切断を指摘している（pp. 9-10）

49) 初期の社協は民生委員が中心的役割を果たした。山口は、住民組織化よりも社会福祉事業者間の連絡調整が主な役割とされていたとし、近代化・民主化が進んでいなかったことを理由として指摘している（山口（2000）p. 40）。

50) 山口（2000）p. 63、p. 90。

4.3 第2期・防貧・拡充期（1960～1970年代）

第2期は、福祉サービスが拡充された1960年～1970年代である。貧困対策以外の非貨幣的ニーズに対応し、各種の対象者に拡充されていったが、まだ低所得者に限定されていた。

法制度としては、精神薄弱者福祉法（1960年）、老人福祉法（1963年）、母子福祉法（1964年）が制定され、「福祉6法」が整った。いずれも施設への入所措置を中心としたもので、実際には低所得者に限られていた。経済成長を背景に、社会福祉施設整備緊急五カ年計画（1971年）も策定され、施設整備が進められた。

法律によるものではないのでこれまで制度論では注目されてこなかったが、1970年代には自治体による在宅サービスが行われ始めている。これらは、とくに革新自治体（1967年～79年）⁵¹⁾のもとで、自治体単独事業として始められ、その後国による補助がおこなわれるようになったものであるが、予算措置による法制度外の補完的なものであった。老人家庭奉仕員派遣事業は、1950年代の終わりから長野・大阪などで自治体単独事業として始められ、1962年に国の予算措置がなされた⁵²⁾。対象者は要保護者に限られ、1965年に低所得者までは拡大されたが、利用は無料であった。1967年には身体障害者、1970年に心身障害児も同様に国の予算補助事業の対象となった。また、実施主体は市町村であり、社会福祉協議会に委託されることもあった⁵³⁾。1972年に在宅老人福祉事業に関する国の通知⁵⁴⁾が出て関連制度が統一化されて飛躍的に拡充され、1974年には社会福祉費が公的扶助費を上回った。このほかに1971年には老人福祉電話設置事業・在宅老人機能回復訓練事業、1973年には老人ホームにおける食事サービス事業（横須賀基督教社会館の事業から始まった）、1971訪問看護制度（東村山市から始まった）など、市町村単独事業による入浴・給食・移送・家事援助などが自治体単独事業から全国に広がっていった。1973年には食事サービス、1978年にはショートステイ、1979年にデイサービス（いずれも施設の併設事業として）が同様に自治体の単独事業から国の予算補助要綱に位置づけられていった。

一方で、急激な経済成長の中で従来の共同体が崩壊していったことへの反省として、地域社会の再生を目指したコミュニティ政策がとられるようになる。国民生活審議会（1969年）、社会福祉審議会（1971年）がコミュニティ政策に関する報告書を出している⁵⁵⁾。社会福祉協議会は地域組織化活動を進め、ボランティア活動育成基本要項（1968年）に基づく全社協ボランティアセンターの創設（1975年）などを進めた。国も都道府県社協への国庫補助（1963年～）、市町村社協の福祉活動専門員への国庫補

51) 進藤（2004）参照。

52) 1963年には法律上も位置付けられた。

53) 渋谷（2014）pp. 113-128、百瀬（1997）pp. 155-163。

54) 「在宅老人福祉事業の実施及び推進について」

55) 「コミュニティ生活の場における人間性の回復」「コミュニティ形成と社会福祉」

助（1966年～）などで支援を行った。ただし、これらの社会福祉協議会の活動は行政の制度の補完的なものであって、在宅サービスの需要増や共同募金の社協事務費への配分禁止（1967年）などを背景に、在宅サービスの行政から社会福祉協議会への委託が増えていき、社会福祉協議会の活動方針としても1979年の「在宅サービスの戦略」でそれまでの運動体社協論から事業体社協論に転換した。1983年の市町村社協の法人化は受託先として確実にするためのものであった。

このように、1960～70年代には、多様なニーズに対応した現物サービス給付の仕組みとして、福祉6法による行政措置のほか、自治体の単独事業を国が予算補助する形で在宅サービスが始められたことは注目されるべきである。ただし、これらは低所得者を対象とする行政による無料のサービスであり、一般の人が契約により利用するサービスではなかった。一方で、高度経済成長によるコミュニティ解体の危機から地域組織化が改めて注目されたが、まだ補完的なものに過ぎなかった。

4.4 第3期：普遍化、利用化・地域化並行期（1980～1990年代）

第3期は、サービスが所得に関わらずニーズのある者に普遍化され、利用化と地域事業化がともに進んでいった1980年～1990年代である⁵⁶⁾。

公的な法制度は施設への入所措置の仕組みを定めるものとして変化はなかったが、在宅サービスは、1982年のホームヘルパー要綱改正で所得要件を廃止するとともに有料化を導入して一般家庭へ拡大し、社協以外にも行政から委託できるようになり、契約による利用サービス化が進んだ。1989年のゴールドプランの策定は、在宅事業三本柱（ホームヘルプ、デイサービス、ショートステイ）を飛躍的に拡充させようとするものであった。1992年には老人訪問看護制度も創設される。そのほか、民間営利企業によるシルバーサービスの振興が図られ（1986年の厚生省シルバーサービス振興指導室の設置、1987年のシルバーサービス振興会の発足など）、有料老人ホームなど高齢者福祉サービスが契約により利用できるような市場開発が進められた。1987年の社会福祉士及び介護福祉士法の成立は、規制が弱いシルバーサービスの質の担保を第一の目的とするものであった。また、この時代に始まった住民参加型福祉サービス（1981年武蔵野市福祉公社を嚆矢とし、1983年神戸生協くらしの助け合い運動など）も、会員制の有償サービスにより、所得に関わらずニーズを有する者がサービスを受

56) 第2期を福祉元年の1973年までとし、石油ショック後低成長への移行で福祉サービスの適正化が進んだとして、第3期を1973年からとするものが多い（河野（2006）、古川（2004）など）。確かに、1973年の経済社会基本計画（活力ある福祉社会論）、1979年の新経済社会7カ年計画（日本型福祉社会論）、1981から83年の第二臨調（活力ある福祉社会）など適正化基調はあり、そのためにコストが高い施設よりも在宅サービスの優先性が強調されたが、この間在宅サービスの拡充は続き、社会福祉の抑制や公的責任の後退と解するのは適当でないため、ホームヘルパーの普遍化・有料化（利用化）が行われた1982年の方が区切りとしてより適当であると思われる。

けられるようにするもので、利用契約化を進めたものと言える⁵⁷⁾。

この住民参加型福祉サービスは、個人の契約による利用というほかに、地域住民による助け合いという面も持っているが、この時期には地域におけるサービスの連携についても取り組まれていった。1983年に大阪市や神戸市で福祉計画が策定され、計画化が始まった。1985～86年の補助率引き下げや機関委任事務の整理合理化で地方分権化が進められた。1983年の老人保健法による老人保健施設の制度化、1987年の都道府県による高齢者総合相談センター・市町村の高齢者サービス調整チームの設置、1990年の在宅介護支援センターの設置などは、多様なサービス間の連携を進めようとするものであった。

1990年の福祉8法改正は、在宅サービスの法定化、老人保健福祉計画、入所措置権の町村委譲などで、上記の利用化と地域化をともに進めようとするものであった。全国社会福祉協議会は1992年の新・社会福祉協議会基本要項で、住民主体の理念に立って個人支援と地域支援を総合的に進めるとする方針を確認した。

1990年代になっても地域での取り組みは進んだ。1990年の社会福祉審議会報告「地域における民間福祉活動の推進について」、1991年のふれあいのまちづくり事業、1991年の福祉人材センター、1995年の阪神大震災を契機とした1997年 NPO 法などである。

このように、1980～90年代には、施設サービスのほかに在宅サービスを所得に関わらずニーズのある人が利用できるようにする仕組みがつくられていくとともに、地域における計画化・分権化・連携化などの取組みもおこなわれるようになっていった。ただし、施設・在宅・地域のサービスは並行して行われたが統合したものにはなっておらず、民間事業者の参入はなお制約され、行政・社協や住民団体を主な実施主体としていたためサービス供給量も限定されていた。

4.5 第4期：利用化・地域化の総合的推進期（2000年代～）

第4期は、行政による措置を中心とする仕組みが原則的に撤廃され、利用化と地域化が総合的に進んでいくようになった時期である。とくに第4期の前半は利用化、後半は地域化に重点が置かれている。1980年代から始まった利用化・地域化の流れを継承しているが、法制度上措置原則を撤廃し、在宅サービスに限るが営利企業を参入させて契約利用原則とした点で、これまでとは大きく異なったものとなった。こうした流れを社会福祉基礎構造改革と呼ぶが、その考え方は1998年の中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会の中間まとめにおいて、①サービスの利用者と提供者との間の対等な関係、②地域での総合的な支援、③多様なサービス提供主体の参入、④専門性、質と効率性の向上、⑤情報開示による事業運営の透明性、⑥費用の公平・公正な負担、

57) 金川（2012）参照。

⑦住民参加を通じた地域に根差した個性ある福祉文化の創造の7項目にまとめられている。

具体的な制度改正は、この考え方に従って進められてきており、1997年の介護保険法（2000年施行）、2003年の障害者支援費制度創設（その後2005年障害者自立支援法、2012年障害者総合支援法になった）により利用契約方式が導入され、情報提供・契約規制・質の評価・権利擁護・利用援助など利用者の契約支援の仕組みは社会福祉法に書かれた。また、地域における資源の確保と連携のための地域支援については、提供体制の整備・地域計画・人材養成などの仕組みが2000年社会福祉法（地域福祉計画）、介護保険法（介護保険事業計画）、2004年障害者基本法改正（障害福祉計画）、2003年児童福祉法改正（保育計画）などで導入されてきている。2008年には「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」が報告書をまとめている⁵⁸⁾。また、2005年以降、地域支援に重点を置いた制度改正が続いている。2005年の介護保険法改正では地域支援事業・地域包括支援センター、地域密着サービスの創設、2011年介護保険法改正では地域包括ケアシステム、24時間対応巡回サービス、市民後見人、高齢者住まい法改正によるサービス付き高齢者住宅の創設、2014年医療介護総合確保法では在宅医療連携、予防給付見直しと生活支援サービスなど介護予防・日常生活支援総合事業の創設が行われている。

このように、2000年代以降は、基本となる法的な仕組みが措置制度でなくなり、民間事業者の積極的な参入が行われるようになったことから、戦後長く続いてきたそれ以前の仕組みとは大きく変わり、契約による利用を中心とし、そのための個人支援を取り込んだ仕組みとなった。2005年ころからは、多様なサービスの利用を地域で連携する仕組みの構築と地域住民参加によるサービスの開発が積極的に取り組まれるようになっていく。行政・契約利用・地域が別々ではなく総合的に行われることを目指し、「地域包括ケア」が目標を示す標語となっている。

5. まとめ

1990年代以降の現代社会においては、社会を政治社会（権力機構）と経済社会（市場）の2面でとらえるのではなく、政治社会・経済社会・市民社会の3面でとらえるようになった。社会福祉における参加も、3つのセクターに対応して、政治参加・利用者参加・住民参加の3つがあり、地域福祉をその組合せとしてとらえるようになってきている。

日本の福祉制度史は、これまで法律上現れてくる制度を中心に論じられてきたために、法学的には行政による措置から契約による利用に変化したこと（「措置から利用へ」）が専ら論じられてきた。このようないわば「正史」にはあまり現れてこないが、

58) 「地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」

それぞれの時代において、行政によるサービスの提供、契約によるサービスの利用、地域における住民参加のサービスや連携があり、それぞれがせめぎあい、絡み合ってきたというように見ることができる。これは、3で述べた地域福祉の3面性に対応しており、社会福祉の制度体系を見るときには、こうしたものも「制度」としてとらえ、3面性を総合的に見ることを必要とする⁵⁹⁾⁶⁰⁾。とくに近時（とくに2005年以降）においては、この三者が並行し役割分担をおこなうものというよりも、三者が総合的に地域福祉を構築していくべきものとして制度が仕組まれるようになっている。主体としても行政・民間事業者・住民がそれぞれの役割を別々に果たすのではなく、行政のコーディネートのもとに連携してサービスを提供するものとされている。これが目標像としての「地域包括ケア」である。このことは、2000年の社会福祉基礎構造改革の理念と内容を示した1997年の「中間まとめ」においてすでに明瞭にあらわれており、その後の改革はそれを実現するために一步一步進められてきたと言ってよい。

具体的な制度改正を見ると、1997年に成立し2000年に施行された介護保険制度は、こうした内容をほぼすべて具現化して進められ、基礎構造改革の代表例であるとされる。しかしながら、同様の方向性を目指していた1997年の保育制度の改正は、「利用者からの申し込み」の規定を入ただけで、事実上現状は変更されなかった。また、障害福祉制度は、支援費制度によって契約制度になった後、2005年に行政の費用負担を義務付けた障害者自立支援法が成立したが、自己負担の在り方をめぐって迷走し、2012年に自己負担を原則応益負担から応能負担に変更して障害者総合支援法へと移行した。民間事業者の参入は進んだが、当初目指されていた介護保険との統合の展望はないのが現状である。さらに、2014年に成立した子ども・子育て支援法においても、私立保育所の契約利用化は実現しなかった。このように考えると、老人介護の分野以外の改革はまだ十分進んでおらず、社会福祉基礎構造改革は「未完の改革」と言ってよい。

このような流れは、社会福祉の利用関係が、行政がニーズのある者を行政処分により施設に入所させるタテの行政処分関係から、地域における多様な福祉サービスの利用者と事業者・地域住民の間のヨコの契約・互助関係を行政が支援する形に変化していることを意味する。行政が直接給付するのではなく、多様な実施主体が給付を行うようになる中での公的責任の所在は、単なる直接給付ではなく、規制や計画等多様な

59) 社協の運動方針が、在宅サービスを提供する事業体を中心とするか（事業体論）、地域組織化を中心とするか（運動体論）で歴史上ブレを見せてきたのは（山口（2000）・佐藤（2014）参照）、このことと関係がある。

60) 社会福祉学においては、地域福祉には個人支援を中心とするコミュニティケアと地域支援を中心とするコミュニティワーク（コミュニティオーガニゼーション）の2つが含まれるとされている（岡村（1974）など）。

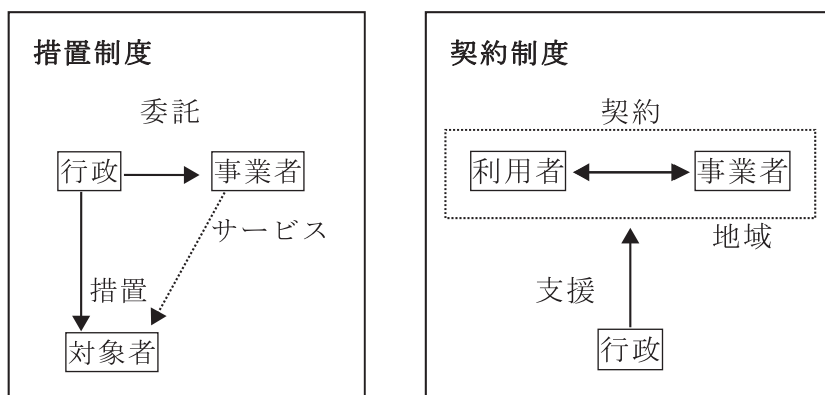


図1. 措置制度と契約制度

政策手段を用いてサービス供給の条件整備を行うことに変化していると言える⁶¹⁾ (図1 参照)。

このような現象は、政治学においては公共政策について「マネジメントからガバナンスへ」として論じられてきていることだが、法制度論として社会福祉分野において十分に論じられているとは言えない。とりわけ、地域支援と個人支援が重要になってきており、社会福祉の制度論も、従来の「給付法」と「規制法」のほかに、「支援法」と言える領域についての考察が必要になってこよう。本稿では地域福祉における3面性の指摘にとどまったが、あるべき社会福祉の制度体系論の整理のほかに、地域福祉の権利（とくに、個人支援や地域支援を受ける権利）をどのように保障するかという観点が必要であり、こうした権利論の展開は今後の課題としたい。こうした検討は、近時の介護予防・生活支援関連サービスの予防給付から総合事業への移行の評価や、高齢者・障害者・児童福祉サービスのほか最近急速に相談・就労支援として現物サービス化してきた生活保護・生活困窮者支援のサービスをどのように組み立て、権利を保障するかといった問題の検討にも資することになると思われる。

<参考文献>

安立清史 (2000) 「地域福祉における市民参加」 平岡公一・三重野卓編『福祉政策の理論と実際』 東信堂

安孫子誠男 (1998) 「日本における市民社会思想」 八木紀一郎ほか編『復権する市民社会論』 日本評論社

新井誠ほか編 (2006) 『福祉契約と利用者の権利擁護』 日本加除出版

61) 山本 (2009) p. 288、古川 (2004) p. 405. 社会保障法全体が自律した個人の主体的な生の追求のための条件整備であることにつき、菊池 (2000) p. 140.

- 池田敬正・土井洋一編（2000）『日本社会福祉綜合年表』法律文化社
- 伊藤周平（1996）「社会福祉における利用者参加」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
- 稲葉一洋（2016）『新地域福祉の発展と構造』学文社
- 岩村正彦編（2007）『福祉サービス契約の法的研究』信山社
- ウォルツァー、マイケル（2001）『グローバルな市民社会に向かって』日本経済評論社
- 植村邦彦（2010）『市民社会とは何か―基本概念の系譜』平凡社
- 内田義彦（1966）『資本論の世界』岩波書店
- 大塚久雄（1948）『近代化の人的基礎』白晝書院
- 岡村重夫（1974）『地域福祉論』光生館
- 小野寺研太（2015）「内田義彦―戦後啓蒙の「市民社会」論」大井赤亥ほか編『戦後思想の再審判』法律文化社
- 金川めぐみ・東根ちよ（2012）「住民参加型在宅福祉サービスの歴史的経緯」『経済理論』365
- 角松生史（2008）「手続過程の公開と参加」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅱ』有斐閣
- 川島武宜（1955）『科学としての法律学』弘文堂
- （1967）『日本人の法意識』岩波書店
- 河野正輝（1991）『社会福祉の権利構造』有斐閣
- （2006）『社会福祉法の新展開』有斐閣
- 菊池馨実（2000）『社会保障の法理念』有斐閣
- （2014）『社会保障法』有斐閣
- 北場勉（2005）『戦後「措置制度」の成立と変容』法律文化社
- ギデンズ、アンソニー（1999）『第三の道』日本経済新聞社
- 坂本義和（1997）『相対化の時代』岩波書店
- 笹倉秀夫（2002）『法哲学講義』東京大学出版会
- 佐藤哲郎（2014）「社会福祉協議会におけるコミュニティ・オーガニゼーションの沿革」『松本大学研究紀要』12
- 渋谷光美（2014）『家庭奉仕員・ホームヘルパーの現代史』生活書院
- 清水誠（1992）『時代に挑む法律学―市民法学の試み』日本評論社
- 篠原一（1977）『市民参加』岩波書店
- （2004）『市民の政治学』岩波書店
- 進藤兵（2004）「革新自治体」渡辺治編『日本の時代史：高度成長と企業社会』吉川弘文館
- 高島善哉（1974）『アダム・スミスの市民社会体系』岩波書店
- 高田清恵（1999）「社会保障立法における住民参加制度の現状と問題点」『琉大法学』62
- 高島通敏（1993）『生活者の政治学』三一書房
- 高柳信一（1985）『行政法理論の再構成』岩波書店

- 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
- （1998）「福祉社会における参加」『社会福祉研究』71
- （2006）『地域福祉の主流化』法律文化社
- （2014）「社会福祉に内在する非対称性—権力と参加」『社会福祉研究』121
- 豊島明子（2009）「住民参加制度の展開と法的課題」『南山法学』32（3・4）
- （2012）「生存権の実現に係る法律関係と行政法の現状」『南山法学』35（3）（4）
- 内藤光博（2012）「「新しい市民社会」形成と日本国憲法の課題」古川純編『「市民社会」と共生』日本経済評論社
- 永田祐（2015）「社会福祉における「住民参加」の進展と課題」『社会福祉研究』123
- ハーバーマス、ユルゲン（1994）『公共性の構造転換（第2版）』未来社
- （2003）『事実性と妥当性（下）』未来社
- パットナム、ロバート・D（2006）『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房
- 速水聖子（2014）「コミュニティの制度化をめぐる課題と展望—「参加」概念と担い手の複数性の視点から」『山口大学文学会誌』64
- 原田大樹（2003）「福祉契約の行政法学的分析」『法政研究』69（4）
- 原田正樹（2012）「地域福祉の発展過程」岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣
- 平田清明（1969）『市民社会と社会主義』岩波書店
- 広中俊雄（1989）『新版民法綱要（第1巻）』創文社
- 広渡清吾（2009）『比較法社会論研究』日本評論社
- 古川孝順（2004）「社会福祉基礎構造改革」右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編著『社会福祉の歴史（新版補訂）』有斐閣
- 星野英一（1998）『民法のすすめ』岩波書店
- 星野智（2009）『市民社会の系譜学』晃洋書房
- 松下圭一（1971）『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会
- 丸山真男（1956）『現代政治の思想と行動』未来社
- 百瀬孝（1997）『日本老人福祉史』中央法規
- 八木紀一郎ほか編（1998）『復権する市民社会論』日本評論社
- 山口稔（2000）『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版
- 山口定（2004）『市民社会論』有斐閣
- 山田晋（2011）「わが国における社会福祉法学の歴史的検討」山田晋ほか編『社会法の基本理念と法政策』法律文化社
- 山本隆司（2009）「日本における公私協働の動向と課題」『新世代法政策学研究』2
- 吉田克己（1999）『現代市民社会と民法学』日本評論社

- 吉田傑俊（2005）『市民社会論—その理論と歴史』大月書店
- リーデル、マンフレート（1990）『市民社会の概念史』以文社
- 和田悠（2015）「松下圭一—高度成長期の変革思想」大井赤亥ほか編『戦後思想の再審判』法律文化社
- 渡辺洋一（1984）『法社会学とマルクス主義法学』日本評論社
- Cohen, Jean L and Arato, Andrew (1992) *Civil Society and Political Theory*, MIT Press

Civil Society and Community Care - Revisiting Legal Systems of Social Welfare and Participation -

NISHIMURA Jun

Abstract

Recently in the diversification of entities and types of social welfare services and the transition of the basic structure of services from placement to contract, it is required to construct integrated community care system in which local residents participate in the community services. This paper explores the issue of community care normatively by focusing on the public responsibility under these changes. More specifically, the paper first, reviews the theories of the relationship between the state and civil society, second, demonstrates social welfare systems as a public responsibility of support for social participation, and third, surveys the Japanese history of social welfare systems by focusing on three forms of participation in the social welfare.

Keywords

social welfare, community care, civil society, residents' participation, history of welfare