

# 社会福祉の内発的発展の課題と展望（Ⅲ）\*

——社会福祉の創発：あらたな公共性——

高 田 真 治

## はじめに

わが国の社会福祉政策は憲法第25条、すなわち「生存権保障」を実施するために制度としてなされてきたものであり、そしてその過程は公的責任をめぐって、国の保障義務と国民の権利との力関係であるといつてよい。その一方で、社会福祉は公的責任を補完・代替する民間の自発的社会福祉の歴史であるといつてもよいであろう。すなわち社会福祉には「公共性」という課題が内在していた。

人間は現実の社会で生活しているのであるから、さまざまな社会生活上の問題が生ずる可能性がある。人間の生活は包括的・全体的なものである。したがって問題が生ずれば、公的なものであれ私的なものであれ、援助を得ることによってその問題を解決・軽減しなければならない。では「公共性」に基づく、社会福祉における公的責任とはどのようなものであるのか。

わが国における社会福祉制度は約半世紀を経過し、そしてやがて新たな世紀を迎えようとしている。人々の意識や生活状況も変わり、そして社会・経済状況も変化した。政治のありようも転機を迎えているといつてよい。これらの状況を踏まえて、わが国の社会福祉の将来を見据えた時にいくつかの課題が生ずるのであるが、ここでは「公共性」について検討することにしたい。それは伝統的な公共性概念を克服し、「あらたな公共性」を展望することが、わが国の社会福祉を内発的に発展させる重要な要件になると考えるからである。

## I. 「福祉社会」の構造的特質 ——「公共性」の局面

### I - i 政治・経済構造の変化と社会福祉—— 構造連関の認識

#### 1. 「福祉改革」の動向

1980年代に入って、高度経済成長後の財政問題を背景にしていわゆる「社会福祉改革」が進められてきた。この基本的な動向は次のようなことである。すなわち、わが国が欧米の先進諸国に倣って目標としてきた「福祉国家」は混合経済体制であった。これは国家が主体となるものであり、社会福祉・社会保障は国中心に進められた。しかしながら今日の財政状況はそれを支えることができず、そのため「日本型福祉社会」を唱え、企業や国民という民間部門に負担を転嫁するというものである。政府（官僚）の失敗、そして市場の失敗の露呈である。そしてこれを補完・補充する論理として「小さな政府」が主張されたといえよう。

これは資本の論理・市場の論理を強調し、国民に競争原理に基づく自助・自立を求めることであった。「福祉国家から福祉社会へ」という転換は、政治の論理としての普遍・平等主義から新保守主義へ、そして経済の論理としての混合経済から新自由主義へと変化していくのである。したがってここでの課題は、このような動向の中で社会福祉はどうなるのか、ことに自らの生活を営んでいくために社会福祉サービスを必要とする人々がどのような不利な状態に追いやられる可能性があるのか、ということであろう。

市場原理の強化を図る新自由主義の論拠として

\*キーワード：福祉社会、内発的発展、公共性

次の5つに整理されている。<sup>1)</sup>

- (1) 福祉国家は、莫大な財源を調達するために高率の累進課税を課すなど、国民の勤労意欲や投資意欲を損ない、市場機能本来のはたらきを侵害して経済を停滞させる。
- (2) 福祉国家は、非生産的な官僚機構の肥大化をまねき、生産的な市場経済部門から資本と人材を奪う。
- (3) 国家による福祉サービスの独占的な供給は、資源配分の面で非効率的である。
- (4) 福祉国家は貧困層に依存心を植えつけ、貧困の解決にかえって失敗してきた。
- (5) 福祉国家による福祉サービスの強制は、福祉面での個人の選択の自由を奪う。

しかし「福祉国家」がうまく機能しなくなったからといって「福祉社会」を主張し、新保守主義、新自由主義を強調するのは、結果を他人のせいにした責任回避というべきものであろう。「政府介入をやめすべてを市場に任せろ、所得再配分を止めることこそ人間自立への道である、との勇ましい主張の後に生じた事態は、政治エリートの倫理感、責任感の希薄さである。経済政策の軸を市場側にいちじるしく傾斜させるならば、富者と貧者、大都市圏と地方の格差は拡大し、結果の平等どころか機会の平等そのものが失われるのは当然である。<sup>2)</sup>

政治エリートの倫理観・責任感の退廃は、それが持つ権力としての許認可権と市場機構とが結びついた、いわば強者の私利私欲を拡大する可能性をもち、一方で、政治・経済政策の受け手としての国民、ことに社会的に弱い立場にある人たちの生活を脅かすことになる。政治・経済システムが現代社会においてうまく機能しなくなり、このような状況を背景として、「公共性」への疑問と不信が生じた。そしてそれを補完・代替する民間の主体的な機能として、行政の監視や異議申し立てなどの「公共性」を拓いていく動きが見られるようになったといえるであろう。

## 2. 地方自治体と生活者

「公共性」にかかわる新たな動きは、政治エリートの倫理感・責任感の欠如に起因するものであり、そしてその結果としての行政機能の不全という状況によるものであろう。前者の側面は政治

(官僚)と資本(企業)との癒着関係に基づく公共性の問題であり、後者は中央政府と地方公共団体(地方自治体)との調整関係に基づく公共性の問題といえるであろう。前者は、少し時代をさかのぼれば、水俣病を代表とする数々の公害をめぐる政府の対応と、その背景にある市場経済(企業)の保護に見ることができし、また最近のHIV訴訟におけるような厚生行政の根幹を疑わせる事件もある。公的な責任において積極的に対応すべき問題であるにもかかわらず、否公的責任においてしか対応できない問題であるにもかかわらずそれがなされず、被害を受けた人達や擁護する人達が運動によって政府の論理としての「公共性」を崩していったのである。また後者は1995年1月に起こった阪神・淡路大震災以後における政府・地方自治体の対応に見ることができであろう。6000人以上の人が死亡し、数十万人の人が生活困難に陥ったにもかかわらず、政府は今日に至るもなお個人補償はしない方針を変えず、民間の救済活動や義援金に頼り、ことに仮設住宅で生活している高齢者の問題が深刻化している。この震災直後の行政機能の不全状態に対して、ボランティアやNPO・NGOが公的部門の責任、公共の役割を代替・補完する大きな役割を演じた。社会・経済の危機的な状況に対して民間部門が自発的に「公共性」にかかわる大きな働きをしたのである。

以上の事例は、後述する新しいシステムの出現を示唆している。わが国は政府(政治システム)と資本(経済システム)が結びつき、この両者によって社会保障・社会福祉を含めた政策決定がなされてきた。すなわちわが国では、『公共の福祉』を目的とする社会的価値、社会的有用性を公共性とよぶことが多く、公共事業や社会資本の建設を正当化する論拠として用いられる。それはしばしば、私権の制限や被害・不利益の受忍を求める論拠とされ、周辺住民の生活防衛、公害被害の救済の要求や『環境権』の主張と対立し、紛争の主要な争点となってきた<sup>3)</sup>のである。

これが「政府の失敗＝市場の失敗」を生ずるに及んで、これを起因とするさまざまな問題に対して対抗する動き・運動が生じたのである。すなわち基本的人権、市民的権利をもつ「生活者」としての主張であり、同時にこの生活者に直接の関係

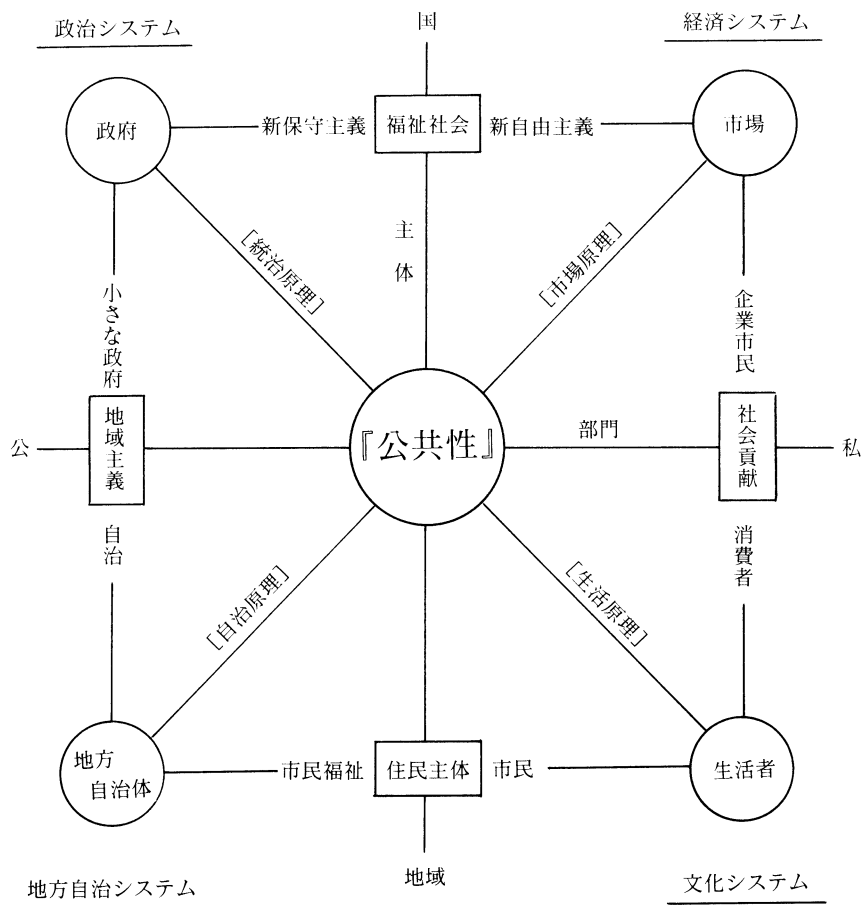


図1 公共性のシステム連関

と責任をもつ地方公共団体の「地方自治体」としての主張である。

これらの関係を、国—地域という「主体」と、公—私という「部門」を軸として図示すれば [図1] のようになる。社会福祉の観点から見れば、次の4つの課題を取り上げなければならないであろう。これらをめぐって「公共性」と「あらたな公共性」の課題が展開していると考えられる。

- ①「福祉社会」という理念をめぐる「新保守主義」と「新自由主義」
- ②「地域主義」という理念をめぐる「小さな政府」と「自治」
- ③「社会貢献」という理念をめぐる「企業市民」と「消費者」
- ④「住民主体」という理念をめぐる「市民福祉」と「市民」

公共性をめぐる4つの主体はそれぞれの原理でかかっていると考えることができるであろう。したがって上の動きは、わが国は国中心、[図1] の上半分を中心として展開してきたのであるが、これに対する主体としての地域、下半分の主張である。これに見られるように今日では国の「政治システム」に対して「地方自治システム」を明確に位置づける必要があると考える。すなわち従来の「政治システム」と「経済システム」に対する、「生活者」を主体とする「文化システム」の関係として「公共性」のありようをとらえるだけでなく、「政治システム」と「地方自治システム」に対する、「生活者」を主体とする「文化システム」の関係としても「公共性」を検討しなければならないであろう。

## I - ii 文化・社会構造の変化と社会福祉—— 地球化と地域化の認識

### 1. 少子・高齢社会の動向

社会福祉の観点から社会構造の変化をとらえると、いうまでもなく課題は少子・高齢社会ということである。したがって前項で述べたような政治・経済システムの変化を背景にして、高齢社会への社会福祉の対応、高齢者福祉が主要な課題となってきたのである。ゴールドプランの策定とこれに法的裏付けを与えるための8法改正、また老人保健福祉計画や「21世紀福祉ビジョン」に基づく新ゴールドプランなどは、この現れである。人口は微増しているにもかかわらず社会が高齢化するということは、人口構造の下の部分、低年齢層が減少しているということにはかならない。したがって「21世紀福祉ビジョン」ではゴールドプランの改定と共に、少子社会への対応として子育て支援を促進する「エンゼルプラン」を提唱することとなった。

しかしわが国における高齢社会の進展は、政治・経済の状況、また医療・保健の進歩からして早くから相当の精度で予測されていたことである。政治は「社会福祉は弱者救済」という考えから脱皮をして、予防的な社会システム構築のための先行投資をすべきであった。また経済は市場万能論から脱皮をして、新たな経済社会システムを構築すべきであった。今日なお基本的な議論を欠いたままで市場原理に拘泥し、対症的に、また既存システムの安易な援用ないし修正で対応しようとしているのである。

人口高齢化の進展は必然的に要介護高齢者の増加をもたらす。介護ニーズは自然に増大するのであり、したがって政治・経済システムの課題は、従来のシステムを変革すると共に新たなシステムを構築することであるといえよう。それにもかかわらず介護ニーズへの対応は、上積みをしたとはいえ新ゴールドプランの水準であり、「含み資産」としての在宅女性への役割期待であった。また一般財源化した消費税の増税であり、従来の保険制度の拡大としての公的介護保険である。さらにはボランティアやNGO・NPOなど、いわば伝統的な「公共性」に対抗する市民の自由な主体的民間活動を、助成あるいは制度化することによって官

製化しようとする動きである。

高齢者の介護の問題は多くの課題を内包している。高齢者本人の心身の問題、家族環境や住宅の状態、物理的また社会心理的な環境の状態、福祉サービス・医療・保健等の諸制度、保険・手当や助成など経済的援助の諸制度、そのほか高齢者が日々の生活を積極的に営んでいくことができるような諸施策なども必要であろう。

いうまでもなく高齢社会の福祉課題は、高齢者のみを対象とすることを意味しない。前述したように高齢化は少子化と表裏一体であり、さらには高齢者福祉とその施策・サービス内容において密接な関連をもつ障害者への対応も不可欠である。このような状況に対する「小さな政府」また市場の論理の意味するところは何であろうか。

### 2. 情報社会と社会福祉課題

社会構造の変化のもうひとつの側面として、情報化が進展するであろうことは否定できない。したがって社会福祉の観点から、この状況をどう認識し、どう活用するかということであろう。それにはまず情報を収集するシステムを構築しなければならない。そして得られるであろう膨大な情報の中から有用なものとそうでないものを選別しなければならない。個人や組織がそれを活用する場合もあるし、広報・啓蒙のために用いる場合もあるであろう。

情報システムは全世界に張りめぐらされている。したがって情報はリアルタイムで授受される。地球の反対側で起こっているスポーツなどの出来事、あるいは戦争すらも中継されるのである。いうまでもなくこれらはこうした情報を授受する主体の政治的・経済的な論理と倫理に基づいている。情報は氾濫している。国際的情報も地方の情報も、即時に入ってくる。「地球規模で考え、地域的に行動する（Think globally, and act locally.）」ことが期待されているのである。

以上のように社会福祉の背景をとらえると、社会福祉を進めていくことについてどのような課題があるであろうか。それは公的福祉、社会福祉における政府責任の確認であり、そして、民間部門の役割の検討であろう。これは「公私協働」として議論されてきた課題であるが、どちらかというところ「公」の立場から「私」への転嫁という観点が

濃厚であったといえる。「公民ミックス論」あるいは「福祉多元主義」はいわば供給側の論理であり、供給主体として市場福祉、非営利セクターやインフォーマル部門を組み込もうとするものであった。供給主体論としてのミックス論や「公・共・私」複合論などの考え方やその実体化は、サービスを受ける人の立場から構築される必要があるであろう。

「政府は自ら直接、財・サービスの供給を行ったり、あるいは補助金を支出して民間による財・サービスの供給を間接的に促進したり、あるいは価格規制や参入規制等によって民間の経済活動に介入したりするが、このような政府の行動およびそれに伴う公共支出を正当化する根拠」が「公共性」とされる。<sup>4)</sup> 換言すれば「公」と「私」の責任の線引きが「公共性」の議論だといえよう。したがって多元的な考え方は基本的には妥当なものであるが、それを具体化する視点が問題であるといえよう。「公共性」の下に基本的人権や私権が抑制されていることはないか、あるいは公的責任を回避していることはないか、といった問題である。同時に、私的部門の役割も検討すべきことはいうまでもない。

これは関係性において2つの部面を含んでいる。すなわち1つは、「分権・自治」に基づく政府と地方自治体の関係であり、もう1つは「規制緩和・市場経済」に基づく政府と企業との関係である。そしてこれらが「地球化と地域化」という視野の中で、住民・労働者としての生活者とどのような力動をもって社会福祉のシステムを構築していくか、これが今後の課題であるといえよう。

## II. 公と私の新たな関係 ——伝統的公共概念のゆらぎ

### II-i 国家権力発動としての「公共性」—— 公の優越の限界

新保守主義、あるいは新自由主義に基づく福祉社会の推進は、住民生活のいろいろな部面で影響を与えることになった。その背景として、社会福祉の観点から次の政策を取りあげることができるであろう。すなわち①民営化、②費用負担、③分権化、である。

「小さな政府」は従来政府が担ってきた部門を「民営化」することを意味している。これは政府が実施してきた公的施策を受けてきた人達が、民営化、すなわち市場機構にのった価格によってそのサービスを購入しなければならないことを意味している。したがって問題は、これによってサービスから排除される人々に対してどのような対応をするかということであり、公的責任、公共性が問われることとなる。旧国有鉄道が民営化された際、乗客に対するサービス精神は改善されたものの、多くの地方の生活路線が廃止された。単に市場の論理、採算ベースのみでの経営のあり方に対して、鉄道・交通の「公共性」が問われたのであった。

民営化は公的部門から切り離して、その利用に伴う負担を民間に求めることであり、公的部門の中でその運営に伴う負担を民間に求めるのが「費用負担」である。したがってこの二つは同じ論理であり、民間への負担転嫁である。「費用負担」はサービスの利用者に対して負担を値上げする、また従来の資格要件を厳しくすることによって利用者の制限を行うことが容易となる。したがって問題は上と同じく、これによってサービスから排除されることになる人々への対応であり、「公共性」の観点からその制限の正当性が問われるであろう。

さらに「分権化」が進められた。機関委任事務を団体事務化していったのである。これからの社会福祉のありようとして、いろいろな政府関係の文書で「市町村の役割重視」が取り上げられた。基本的にはこの考え方は正しい。しかしながら市町村が分権化に基づいて主体的に施策を策定し実施していくためには、財源が必要である。しかしながら財源については従来の項目別の予算、補助金方式は変わらず、この意味での「新中央集権」が維持された。この結果自主財源との関連で福祉施策に大きな地域格差が生じ、これが容認される結果となっている。施策の充実している自治体への「移住」も生じ始めているのである。したがってこの地域格差の問題は、公的施策の公共性とはどういうことなのか問われることになった。阪神・淡路大震災など、日本の各地で大きな災害が生じているが、これらへの公的な対応は応急的な

ものにとどまっている。大きな被害を受けた人達は民間の援助に依存しなければならず、生活困難が長期化し、行政の責任、「公共性」とは何かが問われているのである。

「公共性がどのような意味に使われるかは、『公共性』自体が歴史の産物であるかぎり、それまでに蓄積されてきた過去の歴史的過程に大きく左右されるであろうが、だからといって、現在使われる公共性が、時代的文脈からかなり乖離している状態にあるということは認めざるを得ないし、また、放置して時を待つというわけにはいかないであろう。」<sup>5)</sup> 今までに「公共性」はさまざまな場で登場し、そして「公共性」が優先されてきた。しかし民主主義の発展によって、「公共性」とは何かという公共性の実態が問われるようになった。争点は、いわゆる公共性（これまで国・政府などのいう公共性）と、真の公共性（市民的生存権的公共性）との争いである。<sup>6)</sup>

「今日問われているのは、近代市民国家における市民的公共性の現代国家における発展形態とも称すべき市民的生存権的公共性を実現するための国家の公共性と、部分的利益を公益と偽装しつつ実現せんとする超市民的（国家的）特権的公共性のための国家の公共性との対立である。いま、一括して前者を『市民的生存権的公共性』と称し、後者を『超市民的特権的公共性』と称すなら、法律学の課題は、後者を排して前者を実現するための作業に取り組むことである。換言すれば、公共性の虚偽性＝現実を認識・暴露しつつ、公共性の真実性＝理念を深化し、実現することに向けた法律学的営為である。」<sup>7)</sup>

このように考えると、前述した社会福祉の動向における「公共性」は、政策主体の公共性概念である。それは「公共性」という国家権力の下に「私権」を抑制し、その代償として諸施策を提供する体制から、「公共性」優先を抑制し「私権」を尊重するという大儀の下に、私的負担を要求するという体制への移行であろう。したがって国民にとっては基本的・実質的に変化はないのであって、ここで直視しなければならないのは、私権あるいは基本的人権の実態であろう。すなわち「公共性」とは誰の権利を尊重し、誰の利益を守るためのものか、ということを含味することである。

わが国では従来から「公共の福祉」という言葉が用いられてきた。日本国憲法の第12条と13条には、国民の権利は公共の福祉のために利用する責任を負うこと、また国民の権利は公共の福祉に反しない限り最大の尊重を必要とすることが述べられている。これは「公共の福祉」に従属する個人の権利として、個人の権利の限界を示す言葉として解釈されてきた。従来日本国憲法にいう「公共の福祉」には二つの側面があるといわれている。「一つは、各人の基本的人権相互の衝突の可能性を調整することをさし、二つは、社会権が基本的人権の地位を与えられたことに伴う経済的自由に対する制約をさすという。前者は人権の公平の保障からの要請で自由国家的公共の福祉と呼び、後者は、人権の実質的保障からの要請で社会国家的公共の福祉と呼ぶ。」<sup>8)</sup>

「公共性」の概念も時代と共に変化するし、社会的な「権利」も相対性をもつことになる。したがってわが国の政治・経済の動向の中で、社会福祉の観点から「市民的生存権的」な立場に立った「あらたな公共性」の構築が課題となるであろう。

## II - ii 市民による公共の再構築——「あらたな公共性」

これまで「公共性」は国家に占有されてきた。国家と密接な関係にあって市場の論理によって行動する資本の活動も、また生活の論理あるいは人権の論理によって行動する市民の活動も、この公共性すなわち「公共の福祉」に反しない範囲で許されたのである。したがってその範囲は非常に限定されたものであった。このような状況に対して、政治システムでもない、経済システムでもない、市民による新たなもうひとつのシステム、第三のシステムの構築が進められるようになったのである。

「求められている新たなシステムとはどのようなものか。それは、一言でいえば、社会的に必要なとされるさまざまな公共的な財・サービスを、国民各自のニーズに応じて最も的確に供給できるシステムであり、集権的な司令塔が機能しない時代においては、それは、多元的な主体が適切に役割を分担し、ネットワークによって結びついているシステムであろう。」<sup>9)</sup>

国家体制の下では、国民一人ひとりとは極めて弱い存在である。そして国民は家庭や地域社会を生活基盤としてそこで生き、そこでの生活の質によって幸も不幸も得ることになる。「市場経済が国民国家の枠組みを越え、ボーダレス化したとしても、国民の生活圏は地域的に限定されている。しかも、そうした限られた生活圏で演じられる家庭や地域社会における愛情、友情、社会参加などという人間の触れ合いにしか、人間は幸福を見いだすことができない、」<sup>10)</sup>のである。多くの人々は国家の「公共性」を所与のものとして受け入れてきた。しかし人々は「悪代官」にはいつまでも柔順ではなく、いつか立ち上がるであろう。

干川は、市民が議論し代案を作り上げ、それを提示して、その実行を国家・経済システムや社会全体にせまるために必要な社会的空間としての『オルタナティブ公共性』という概念を提起している。社会全体のあり方を変えていこうとする市民の主体的な取り組みの場である。「オルタナティブ公共性を構築する際に重要なのは、情報・意見交換のための市民独自のコミュニケーション・ルートであり、また、代案を作り上げるのに必要な専門的能力、代案の実行を確実化するための法的対処能力である。(中略) こうした多様な主題をめぐって市民がネットワークによって結ばれる社会的空間を『ネットワーク公共性』と呼ぶことにする。ネットワーク公共性は、国家・経済システムから独立した市民独自の社会的空間である。」<sup>11)</sup>

以上の観点は、第三セクターあるいは第三システムの必要を示唆している。すなわち第一システムとしての公的部門、第二システムとしての民間営利部門に次ぐ第三のシステムである。これは法的強制力を独占する公的部門を是正し、営利部門の市場原理を越える可能性をもっているシステムであり、「生活者」としての市民の立場から、「市民的生存権的公共性」を拓くものとして期待される。

「政府の力や経済の力、つまり王子や商人の力とは対照的な、身近で内発的な力が存在する。つまり、民衆の力であり、それは明白である時もある、潜在的な時もある。民衆のもつ力を自覚し、組織をつくり、他の人々と行動を共にすることに

よって、市民となる人々がいる。このような市民とそれらの組織が政治的権力や経済的権力を求めないとき、第三システムが構成されるのである。潜在しているものに働きかけて、それが顕在化されるのを助けるこの第三システムとは、人々の自立した力の現れだともいえるだろう。」<sup>12)</sup>

ここで市民の側からの公共性、「あらたな公共性」を拓く要件として「内発的な力」の必要性が指摘されている。これが政治の力や経済の力とは異なる第三のシステムを興す市民の力の素である。問題意識をもった市民が、自分のため、また人のためにそれを改善しようとする強い動機をもった時に起こるものである。この内発的な力がそれが市民の組織、市民の力としての第三システムの内発的発展を導くものであろう。すなわち、内発的発展は鶴見和子によって次のごとく説明されている。

内発的発展の単位は地域である。地域は場所、共通の紐帯、相互作用を要素とする。内発的発展の単位を全体社会とせず、地域に限定することによって、近代化モデルとの併存、競合、相補の関係を明らかにすることができる。そして、この近代化モデルと内発的発展モデルとの関係は次の二つに分けられる。第一は、社会運動としての内発的発展である。政府または地方自治体が、近代化政策を推進する場合に、特定の地域の住民が異議申立ての運動としておこす場合である。第二は、政策の一環としての内発的発展である。特定の地域の住民が、その地域の自然生態系と文化伝統にもとづいて創り出す地域発展の仕方を、政府または地方自治体が、その政策の中に取り入れる場合である。<sup>13)</sup>

これまでの検討は次のように構造的に説明することができる。政府は伝統的な公共性の担い手として権力を行使してきたが、「政府の失敗」の結果、それを新たな形で市場との関係を構築しようとしている。そして一方で公的部門を担ってきた地方自治体との関係として「分権化」を進めようとしているのである。他方いわば国家権力によって抑圧されてきた、また政治システムに依存してきた「民」は公共性をめぐって政府＝資本との対抗関係を発達させてきた。これは「異議申し立て」として直接政府に対する場合もあるし、また市場

や地方自治体に対して、抗議や批判、あるいは代替・補完という形で、それぞれの基本的な機能に批判的にかかわり、「民」の新たな役割、「民」としての領域を拡大してきたのである。したがって従来の公共性に対する「あらたな公共性」の動きは、この地域文化の担い手でもある生活者としての「民」の活動の総体であり、その3つの対象である「政府」「市場」そして「地方自治体」に対するベクトルの合成として理解されるべきであろう。これらの構造は [図2] に示される。(a)は伝統的な、従来の公共概念を表したものであり、(b)は「あらたな公共性」、派生効果を含めたベクトルとしての関係を示したものである。以下で後二者の

ベクトル、「市民から政府へのベクトル」と「市民から市場へのベクトル」についての検討をすることにした。

### Ⅲ. あらたな公共性の創出① ——市民から政府へのベクトル

#### Ⅲ-i 「あらたな公共性」概念——市民による共同的営為

住民・生活者から地方自治体の役割に積極的にかかわり、これを介して政府の公共性に影響を与えてきたのが「まちづくり」であろう。広義のまちづくりには、都市計画を代表とするハードの街づくりがあるが、ここではいうまでもなく社会福祉の観点からとらえることにしたい。

従来社会福祉におけるまちづくりは、既存の自治会などを中心とする協議会方式による地域組織化が進められてきた。しかしこれは行政の補完的な役割をもつことになり、政府・地方自治体に対抗する積極的な公共性を担うことができなかった。これに対して公害反対運動や都市計画反対などの「異議申し立て」、あるいは地域に何らかの福祉問題が存在し、これへの住民主体の運動を展開したところでは、必然的に行政との対抗関係があり、公共性が争点となった。

ノーマライゼーション理念が広まり、またバリアフリーが強調されて、自治体における「まちづくり条例」や政府がハートビル法を制定するにいたって、物理的な面のみならず社会心理的な障壁の除去を課題として、高齢者や障害者にとって住みよいまちづくりが進められるようになった。自分たちの住んでいる地域社会を生活の場として改善していく、そのための住民参加、市民による共同的営為が進められるようになったのであり、公共性をもった活動といえるであろう。このようにして組織化された「コミュニティ」が、それまで国家＝行政が独占していた公共性の担い手になるという構造が生まれたのである。

「コミュニティ形成を、都市型社会への転換以後、住民が公共性の担い手として生活諸条件に関わって自己を組織化してきた過程と捉えてきた。そこには併存、対立も含め、多様な住民諸活動を見出しうる。しかし、それらは生活課題や生活

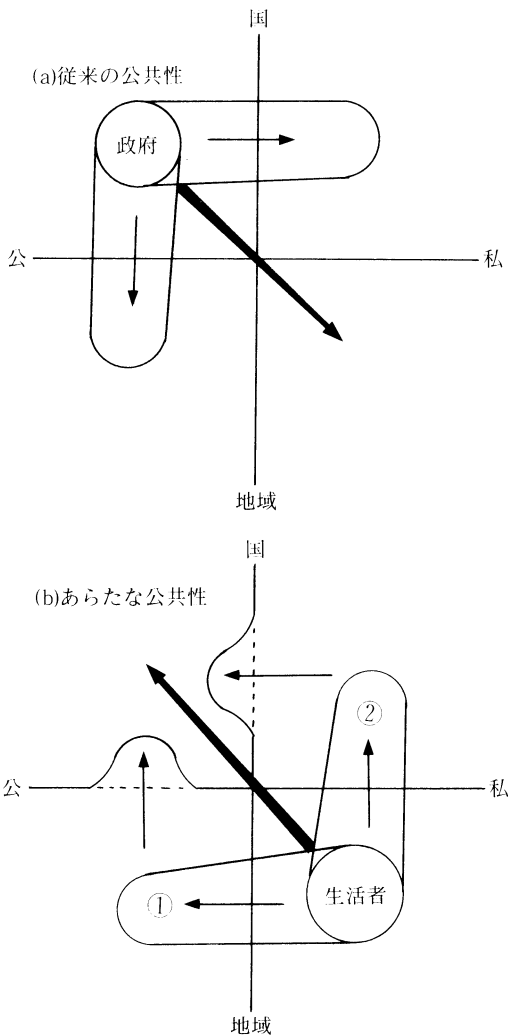


図2 公共性概念とベクトル



上の要求を内在的契機として自己を組織化して成立してきたのである。(中略)まちづくりは現代の生活を支える住民のさまざまな組織的活動という枠組みの再編成であり、個別の生活課題に対して組織されてきた住民諸活動が全体の中で新たな意味を見いだす過程である。コミュニティ形成とはそうした意味で、絶えざる生活課題に対する住民の自己組織化のことであり、そのことによって住民は公共性の論理を問いながら現実の担い手として成立してきたのである。<sup>14)</sup>

住民は家庭、地域社会を生活の基盤としている。したがって「まちづくり」はその地域社会をハード・ソフト両面において、住みやすい安定した場とするための共同的営為である。住民が共同で形成し、共同で管理する、それは住民の側から「公共性」を問うことであり、住民の内発性に基づく参加、組織化を要件とするであろう。「本来、公共性とは人間の『生』の営みにおける共同性を原点とし、その共同関係を普遍化したものに他ならないのであって、”ともに生きる”原理そのものである。したがって、公共性は人間の共同関係にもとづいて組み立てられ、さまざまな私的利害を住民が主体的に調整していく構造としてとらえるべきで、地域福祉実践は共同社会形成への論理＝あらたな公共の概念の構築とその展開を左右するものであるといっても過言ではない。<sup>15)</sup>

市民の側から、地方の公的部門すなわち地方自治体への介入は、従来の国の支配を仲介する手段としての「公共性」に対抗していくことであり、地方自治体の「公的役割」に市民の側から新たな実態と方向を示すことになった。これは地域福祉の実質的な推進という観点から、派生的に国と地方自治体の関係のありように目を向けることになった。それは「政府の失敗」を彌縫する「市場システム」への転換ではなく、生活する権利主体としての「市民」を擁護する「分権システム」への転換である。「今日必要とされている福祉改革の基本的方向は、社会福祉概念内部での実施体制や費用負担にあるのではなく、『分権的パラダイム』を基礎とした『市民福祉』の定立でなくてはならない。ここで『分権的パラダイム』というのは、市民の生活権の確立を指向した政策・プログラムは、国家＝中央政府によって目標と手段が設

定されるのではなく、市民の政府である自治体によって設定され、かつ自治体によって実施されるのを妥当とする認識枠組みである。<sup>16)</sup>

### Ⅲ－ii 地方分権——「下からの公共性」の構築

「地方分権が実現し、地方自治体が自己決定権を行使するという事は、このような揺らぎ始めた国の官僚機構の公共性に対して、地方が対抗する別の公共性を主張すること、それも多数の異なる公共性を主張することにほかならない。しかもその公共性は、地域における民主的正当性を有する公共性である。地方分権の意義は、まずこのように国の公共性シンボルの独占を否定し、自らの公共性を主張することにある。(中略)そこで主張される公共性は、国の官僚機構が独占的に解釈して主張する公共性ではなく、まさに民主的に形成されてくる『下からの公共性』なのである。<sup>17)</sup>

したがって「お上の論理」としての官治的公共性論を克服していくためには住民参加と地方分権化が不可欠である。数々の住民・市民の運動や活動に示されているように、我われが公共性に対して関心をもち、住民参加によって形成していくものであるという市民的公共性の認識が必要であろう。

わが国では伝統的に「公共性」にしろ、「地方自治」にしろ、お上(国)から与えられたものとしての性格をもっており、その様に考えていることの問題性があまり問われなかったといえよう。戦後日本国憲法や地方自治法が制定されても、この状態は基本的には変化しなかった。しかし前述したように、今日地域、地方自治体において住民によって取り組まれるようになったのは、民主的な過程を通して形成される「下からの公共性」である。したがって地方自治体は次のような課題をもつことになった。すなわち「公共性という観点からは、人権保障にふさわしい仕事量が自治のために与えられ、その処理を民主的に行なえるシステムが保障され、かつその仕事ぶりに対する国や広域自治体の干渉が憲法の予定する限度にとどめられているかどうかに関心事となる。<sup>18)</sup>

地方自治における公共性の確立という観点から、わが国における課題として次のことが指摘さ

れている。<sup>19)</sup>

- ①地方民主主義の充実——市民憲章の改正や利用しやすい直接民主主義的制度に向けた改善・充実、議会の実質化など。
- ②国との関係——自治省からの親離れが求められることや、自治権の自己放棄＝自主奉還の防止。
- ③自治体組織内部の見直し——権限の下部組織への委譲、決裁制度の改善や行政機構を懲戒するシステムの必要。
- ④施設への考慮——巨大な庁舎に代表される庁舎建築の思想の見直しの必要。

国家、すなわち「官」によって独占され、解釈され、与えられてきた「公共性」を、地方自治体を通して「民」に取り戻し、民主的な手続きとして再構築するとはどのような意義があるのだろうか。それは社会資本としての「公共性」を標榜してきた公共事業の「公共性」が、新しい形で具体的に問われるようになったことに象徴されよう。それは「国側の議論として固定されてきた上位概念としての公共性と、それに対する対抗原理としての人権という関係を、対等の関係に改めるものなのである。」<sup>20)</sup>

国は「公共性」の大儀の下に個人の人権を抑圧してきた。それによって国は主として資本と結びついて権力による支配および経済的に利益を得たのであり、個人の最も基本的な利益は損なわれたのである。したがって個人の人権という観点から国の公共性を問う動きが生じたことは極めて正常なことだといえるであろう。「市民の人権（基本的人権）、環境権を中心にした公共性こそが、いま求められるべき『公共性』であり、それを構成する具体的内容が社会的共通資本であると考えられる。ただし、この社会的共通資本の構築・維持・管理に伴って発生する社会的費用または社会的損失は、事前に内部化または防止されなければならない。」<sup>21)</sup>

「社会的共通資本」とは宇沢弘文が提起した概念であるが、この範疇には、自然資本（環境）、社会資本（社会的インフラストラクチャー）、制度資本が含まれる。社会資本とは主として都市を構成する物理的、空間的施設であり、制度資本は社会的インフラストラクチャーを制度的な側面から支

えるものである。<sup>22)</sup> これは次のように定義される。「一つの社会が人間社会として存立し、その社会を構成する人々がすべて、人間らしい生活を営むことができるように、市民の基本的権利の充足に重要なかわりをもつ財・サービスを生み出すような物的・非物的な希少資源のストックにかんして、必ずしも私的ないしは市場基準によらないで、むしろなんらかの意味で社会的な基準にしたがって管理運営するような制度を機能的にとらえるものである。」<sup>23)</sup>

先の問題は上からの公共性ではなく、下からの公共性としてまちづくりの重要性を発見することでもあった。すなわち次のような観点から、それに必要な社会的共通資本を準備することである。①アメニティ・景観重視のまちづくり、②地域の特色ある歴史・文化を創造するまちづくり、③高齢者・障害者・子ども・外国人などとの共生・ノーマライゼーションのまちづくり、④省エネ・リサイクル型のまちづくり、そして⑤自然環境調和型のまちづくり、以上である。<sup>24)</sup>

社会福祉の観点から、なかでも重要であるのは、いうまでもなく③である。先の社会的共通資本の3つの領域を包括する多様な社会サービスのネットワーク形成が重要となるであろう。そしてこれは市民の生活圏域としての地域、すなわち地方自治体で構築されることが必要になるし、また当然のことながら公私のサービスを総合化することが必要となる。ここで改めて「公共性」が課題となるであろう。

#### IV. あらたな公共性の創出② ——市民から市場へのベクトル

##### IV-i 市民による市場の公共化——協同原理による市場原理の修正

公共性の課題は、市民と地方自治体行政との関係、そして地方自治体と国との関係のありようを見直すことであった。ここにおいて従来国が独占してきた公共性を市民の立場から再構築することであった。この公的側面における公共性の課題と共に、もうひとつ私的側面における公共性の課題がある。「政府（官僚）の失敗」は「市場（資本）の失敗」と表裏一体のものであり、これは市場シ

ステムの見直しではなく、むしろ市場原理・経済論理の強化へと動いている。この結果社会的に弱い立場にある高齢者や障害者をより不利な立場に追いやることになった。

市場原理は競争原理であるから、資本の論理からは常にこの原理を強化しようとする傾向にあり、「公共性」を媒介として公共政策がこの競争原理を緩和したのである。このような体制のもとで、市民はその生活を守るために共同的営為を展開してきた。それは市場原理への対抗原理としての「生活協同」であり、「公」でも「私」でもない「共」としてのコモンズである。

「当事者と関係者・地域住民による協同組合原理にもとづく事業運動のはたす役割が重要になってきているといわなければならない。つまりこの運動は、民営化による福祉破壊、地域における人間関係の破壊に対して、地域における民主的な福祉協同を基礎に、住民の当該福祉事業についての評価能力をつくり上げ、こうした世論によって新しい公共的福祉サービスを創造するとりくみであるからである。」<sup>25)</sup> すなわち、市場原理に基づく新自由主義的改革論に対抗する改革原理としての協同原理である。「協同原理に基づくもう一つの公共性のあり方を示すことによって国家的公共を相対化し限定するとともに、協同的公共を支え、補完するものとしての国家的公共の必要性を新たに根拠づけるという議論である。」<sup>26)</sup>

新自由主義の挑戦に対抗し得るような協同組織への成長の課題として、次の3つが提起されている。<sup>27)</sup>

- ①市場メカニズムのなかで営利企業と競い合って存立し得るような事業体としての力量を意識的に強化することが必要である。
- ②構成員の善意や熱意だけに依存するのではない制度的仕組みの工夫が不可欠である。
- ③協同組合にふさわしい政治への自立的なかわり方についての議論が必要である。

現代の市場経済における公私部門の突出によってコモンズが崩壊していることを指摘し、今後のわが国における社会福祉のありようとしてコモンズという視点が必要なことをすでに検討した。<sup>28)</sup> コモンズというのは、「商品化という形で私的所有や私的管理に分割されない、また同時に、国や

都道府県といった広域行政の公的管理に包括されない、地域住民の『共』的管理（自治）による地域空間とその利用関係（社会関係）」であった。

室田武は市場（「私」）か政府（「公」）かの議論の中で見失っていたのはコモンズ（「共」）の存在であり、近代化の過程は共の世界を圧殺し、私と公に引き裂く過程であったと指摘している。「本来『共』的に治めるのが最も柔軟性に富むものを、『公』的管理に委ねることで、『公』の内に『共』の要素も含まれるから安心しなさい、という宣伝が大々的に展開されたわけである。しかし、今日はっきりしていることは、『公』は『私』の組織化にはかならないということ、『公共性』に『共』の要素はほとんど含まれていないこと、しばしば『公共性』はむきだしの権力そのものを意味すること、等々である。」<sup>29)</sup>

この文脈でつけ加えておきたいのはNPO（非営利組織）である。今日世界的にNPOの台頭が見られるが、その背景として次の点が指摘されている。①福祉国家の危機、②福祉国家のイデオロギー、コンセンサスのゆらぎ、③地方分権化や地方行政における変化、④ノーマライゼーションによるコミュニティケアの認識、そして⑤新しいボランティア活動の広がり、以上である。<sup>30)</sup> NPOは基本的には「情報（理念、価値観）を共有し物事を動かしていく『第三の行動原理、ネットワーク組織原理』による組織である。したがって利益を追求する企業、経済論理・市場原理で行動する企業とは異なる組織として、市場原理に対抗し、あるいはそれを補完する組織として、これからの社会福祉に大きな役割を果たすことが期待されるのである。

#### IV - ii 連鎖の全体性——あらたなパラダイムの構築

政府の失敗を彌縫するものとしての「小さな政府」、そして市場の失敗から市場の成功を目指したものとして取り上げられたのが「規制緩和」である。これは公的部門における地方自治体への分権化に対応したものであるといえる。この規制緩和は、経済社会の硬直化を強めるとの観点から公的規制の緩和ないし廃止を求めたものであり、次のように考えられている。「規制緩和によって、企

業には新しいビジネスチャンスが与えられ、雇用も拡大し、消費者には多様な商品・サービスの選択の幅を拡げる。内外価格差の縮小にも役立つ。同時に、それは内外を通じた自由競争を促進し、我が国経済社会の透明性を高め、国際的に調和のとれたものとするであろう。<sup>31)</sup>

しかしこの規制緩和は公共性の犠牲という問題が指摘されている。すなわち、公共交通は自由化されたため利益の出ない路線を次々に放棄し、地方の小都市は路線を失い続け、従来の利用者は交通の手段を失った。「規制緩和で最も損をしたのは低所得者と、地方の住民だ」というのである。<sup>32)</sup>

『日本型経済システム』とよばれる『官民の役割分担システム』は一定の役割を終えたのであり、新たな時代にふさわしい官民のロールシェアリングのあり方が模索されなければならない。(中略) 起こりうる『市場の失敗』『政府の失敗』に対して、民間セクターでも公共セクターでもない第三のセクターである『非政府・非営利セクター』を確立させ、この三者の有機的な結合によってよりよい社会の実現をめざす新たなパラダイムを構築することである。<sup>33)</sup>

わが国の国民選好度調査によれば70年代から、「よりよい生活環境」「隣人関係、社会連帯、社会参加」また「生きがい、創造、余暇など」を示している。これに基づいて名東孝二らはすでに80年代頭初に、市場経済になじまない、近代経済学が努力すべき課題として次の3つを挙げている。<sup>34)</sup>

- ①脱環境汚染・破壊のニーズに応える企業経営と産業運営のあり方
- ②住みよいコミュニティ・ニーズに応える企業経営と産業運営のあり方
- ③生活者の内面的充実ニーズに応える企業経営と産業運営のあり方

そして結論として、現代多重社会に生きる生活者ニーズに応えるための、企業とその集合体である産業行動として次の3つにまとめている。<sup>35)</sup>

- ①市場ベースでの財貨・サービスを事業所向け、または消費者向けに大量供給することで成長発展してきたが、そうした唯物論的な単純行動からの離脱。
- ②地域社会の“藩主”としての地位を保ってきたが、そうした思い上がった意識と行動からの離

脱。

- ③消費者に“モノ”を与えておけば良いといった考えで来たが、そうしたエコノミックマンとしての考え方からの離脱。

これからわれわれが考えていかなければならないのは、「市場の欠陥」と「政府の欠陥」をいかにして克服していくかということであろう。宮本憲一は経済学の観点から5つの課題を提起している。

- ①戦争の防止、ことに核戦争の防止
- ②貧困の克服と経済的不公平の是正
- ③基本的人権の確立
- ④民主主義と思想の自由
- ⑤環境と資源の保全

以上の5つの課題が総合されて実現しうるような社会をサステナブル・ソサエティ、維持可能な社会と呼んでいる。<sup>36)</sup> この持続可能な社会の要件が「内発的発展」である。これは地域住民自らが開発計画を構想し、自治体、地元企業や協同組織が開発主体となり、地元の資源、技術、人材を活用して、地域の経済的自立をすすめるものである。付加価値を地域内で生み出し、社会的剰余をできるだけ地域に還元して、住民の福祉・教育・文化を向上させるものである。内発的発展を維持するためには、環境と資源を保全しなければならない。<sup>37)</sup>

以上の課題は、関連する領域を全体として構造的にとらえる必要を示している。筆者は『社会福祉混成構造論』を提起しているが、その基本的な問題意識は、わが国のこれからの社会福祉のありようを発展的にとらえようとするならば、政治・経済・文化を混成構造としてとらえる重要性を示したものであった。社会福祉はこの構造を内発的に変化させる努力をなす必要があり、これによってこの構造は社会福祉に肯定的な影響を与えることになる。<sup>38)</sup> ここでもそういう構造的把握の必要性が指摘されるであろう。すなわち「日本の経済システムのあり方に関するいかなる議論も、日本の政治と行政の機能不全を是正するような社会運動や政治運動の発展に寄与することができなければ、決して有効でないだろう。そのことは、経済システム論の専門家が個々の社会運動や政治運動に直接に関与しなければならないということを意

味するわけではない。しかし、われわれは、『経済』が『社会』を変化させ、『社会』の変化が『政治』に影響を与え、その『政治』が制度体系や政策体系の選択を通じて『経済』に影響を与えるという連鎖の全体を見据えなければならない。<sup>39)</sup>

伝統的な政治システムとしての政府は経済システムと地方自治システムとの間の規制・統制と緩和・分権の関係によって「公共性」という名のもとに国民を支配してきた。しかし「あらたな公共性」は、国民の側から地方自治システムへ、そして政府へと影響を与えることであり、また経済システムへ、そして政府へと影響を与えることによって、構築されていくものである。

したがって「あらたな公共性」は、伝統的な「公共性」への対抗として現象的にとらえるのみでなく、構造的に理解することが必要である。そしてさらに [図2] で示したように力学的に認識し、わが国の社会福祉を国民一般にとってよりよいものとしていくための展望をもつことが必要であろう。かくして「あらたな公共性」がこれからのわが国における社会福祉あるいは地域福祉を創発していくものとして、鍵概念となるであろう。

#### [注]

- 1) 田中浩編著『現代思想とはなにか 近・現代350年を検証する』龍星出版、1996年、209頁。
- 2) 新藤宗幸「公共性の拡散と再編——ポスト福祉国家への課題」山之内靖・村上淳一他編『岩波講座社会科学の方法Ⅶ 政治空間の変容』岩波書店、1993年、62頁。
- 3) 森岡清美・塩原勉・本間康平編『新社会学辞典』有斐閣、1993年、419頁。
- 4) 同、382頁。
- 5) 家木成夫『環境と公共性』日本経済評論社、1995年、101頁。
- 6) 同、101～102頁。
- 7) 室井力「国家の公共性とその法的基準」室井力・原野翹他編『現代国家の公共性分析』1990年、日本評論社、14頁。
- 8) 横坂健治・植野妙美子・長谷川憲編著『憲法と政治生活』北樹出版、1987年、80頁。
- 9) 神野直彦・辻山幸宣他「分権はなぜいま必要か」『世界』1996年8月(第625号)岩波書店、46頁。
- 10) 同、47頁。
- 11) 下川剛史「自律的公共性への構造転換に向けて——市民社会の基盤としてのメディア・ネットワークキ

- ングの可能性——」『社会学評論』179、Vol. 45 No. 3、日本社会学会、1994年、339頁。
- 12) M. ネルファン「政治権力でもなく経済権力でもなく、市民による第三のシステムを」林雄二郎・山岡義典編著『フィランソロピーと社会 その日本的課題』ダイヤモンド社、1993年、36頁。
- 13) 鶴見和子『内発的発展の展開』勁草書房、1996年、25～27頁。
- 14) 北川隆吉編『時代の比較社会学』青木書店、1992年、144頁。
- 15) 石田紀久恵編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社、1993年、11頁。
- 16) 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店、1996年、173～174頁。
- 17) 神野・辻山他、前出、60頁。
- 18) 木佐茂男「地方自治行政論」室井力・原野翹他編『現代国家の公共性分析』前出、63頁。
- 19) 同、81～83頁。
- 20) 宇沢弘文・高木郁朗『市場・公共・人間 社会的共通資本の政治経済学』第一書林、1992年、64頁。
- 21) 家木、前出、132頁。
- 22) 宇沢弘文・茂木愛一郎編『社会的共通資本 コモンズと都市』東京大学出版会、1994年、17～18頁。
- 23) 宇沢・高木、前出、42頁。
- 24) 同、222～223頁。
- 25) 野村秀和他編『協同の社会システム』法律文化社、1994年、106頁。
- 26) 協同総合研究所編『非営利 協同の時代』シーアンドシー出版、1995年、41頁。
- 27) 同、55～56頁。
- 28) 拙著『社会福祉混成構造論』海声社、1993年、259～263頁。
- 29) 室田武・多辺田政弘・樋田敦編著『循環の経済学 持続可能な社会の条件』学陽書房、1995年、119頁。
- 30) 電通総研編『NPO とは何か 社会サービスの新しいあり方』日本経済新聞社、1996年、15～19頁。
- 31) 経済改革研究会『規制緩和について(中間報告)』1993年11月。
- 32) 内橋克人とグループ2001『規制緩和という悪夢』文藝春秋、1995年、55～57頁。
- 33) 本間正明編著『フィランソロピーの社会経済学』東洋経済新報社、1993年、18～19頁。
- 34) 名東孝二編『生活優先社会の時代——産業本位制から生活本位制へ』教育出版センター、1980年、91頁。
- 35) 同、210～212頁。
- 36) 宇沢弘文・宮本憲一他『社会の現実と経済学 21世紀に向けて考える』岩波書店、1994年、41～46頁。
- 37) 宮本憲一『環境と自治 私の戦後ノート』岩波書店、1996年、179頁。
- 38) 拙著、前出。

- 39) 日本経済政策学会編『日本の社会経済システム 21  
世紀にむけての展望』有斐閣、1995年、86頁。

## The Perspectives of Endogenous Development in Social Welfare (Ⅲ)

### ABSTRACT

In this series, I have been discussing the endogenous development of social welfare in Japan. My intention is to study how we can develop social welfare in Japan. This is the third subject, the new concept of publicness. I am sure this is the key concept in social welfare for all living people.

I discussed the following.

- (1) The trend of social welfare policy in Japan
- (2) Systems of publicness related to social welfare policy
- (3) The concept of publicness by the National Government
- (4) The new concept of publicness by the citizen
- (5) Vector of publicness from the citizen to the Government

**Key Words** : welfare society, endogenous development, publicness