

地域福祉を推進するガバメントの今日的課題

—供給の体系化における課題の検討から考える—

橋 川 健 祐*¹、梶 原 秀 晃*²

はじめに

1990年代以降加速した市町村主義と地方分権化の影響を受け、また多様化する福祉課題、生活課題とともにそれらの解決に取り組む実践主体も多様化する中で、地域福祉研究においてローカル・ガバナンス論が注目されてきた。

とりわけ、2003年から施行となった地域福祉計画では「住民参加」が重要視された¹⁾。以後、多くの自治体で計画策定時に地域住民をはじめとする関係者が参画する形式をとってきた²⁾。程度の差はあれ、社会福祉、地域福祉におけるローカル・ガバナンスを実体化させる場として期待をされてきたと言えよう。

しかしながら、仮により多くの住民が策定に関わり、より多くの意見が計画に反映されたとしても、計画策定過程で示された方針に従ってプログラム化、事業化された事項をどのように日常業務として進めるかは現任の行政職員ないし担当部署の裁量に委ねられる。つまり、ローカル・ガバナンスを進めるうえでは、住民参加の場において理想を語り合いながらも実現可能性を加味しつつ、地域住民や関係者と協議し、それらを取りまとめ、事業化していくスキルと体制、換言すれば「ガバナンスを機能させるガバメント」(野田・森

2012)が、鍵になると言えるのではないだろうか。そうでなければ、結局のところ地域住民からすると“言いっぱなし”で終わってしまい、住民参加は幻想となりかねない。

本稿では、牧里の地域福祉計画における「要求の組織化」と「供給の体系化」の議論(牧里1992:40-44)のうち、十分に議論されてこなかった「供給の体系化」に着目し、地域福祉の推進と政策の関係性、公私関係論と契約論を取り上げながら、供給の体系化を進めるうえでの課題の整理を行い、今後の研究課題を示す。

1. 地域福祉におけるローカル・ガバナンスの議論と供給の体系化

1) 地方分権とローカル・ガバナンス

日本で地方分権の推進が具体的かつ現実的に社会全体で注目を集めるようになったのは1990年代の初めであり、一つの節目は1993年6月の衆参両院における地方分権推進決議であったとされる(真山2012:1)。両院決議された事項は、「国から地方への権限移譲」、「地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化」を図ることとして、「二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である」とされたことである³⁾。

キーワード：公私関係、供給の体系化、ガバメント

*1 関西学院大学人間福祉学部助教

*2 大阪市福祉局係員

1) 社会福祉法第109条による。ただし、2011年の法改正によりこの住民参加規定は努力義務化されている。また、地域福祉計画の策定は任意であるが、2017年5月の法改正により2018年4月から努力義務となる。

2) 地域福祉計画の策定状況については、厚生労働省の調査によると、全1,741市町村のうち「策定済み」は1,211市町村(69.6%)となっている(2016年3月現在)。

3) 内閣府 HP (<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category04/archive-19930603.html>, 2017.11.20)、参議院 HP (http://www.sangin.go.jp/japanese/san60/s60_shiryoku/ketsugi/126-22.html, 2017.11.20)より

その後、1995年の地方分権推進法の制定により同年に6年間の時限期間として地方分権推進委員会が発足され、1999年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下、地方分権一括法）が成立、2000年に施行された。これら一連の経過の中で、中央集権の代名詞とも言われてきた機関委任事務は廃止され、法定受託事務と自治事務へと移行された。また、地方自治体の自主性や自立性を損ねてきた包括的な指揮監督権が廃止され、地方公共団体に対する国の関与に関して不服がある場合に審査の申し出等を行うことができる国地方係争処理委員会が総務省に設置されるなど、地方公共団体から地方自治体へとその自立性が強調され、国と地方自治体との対等な関係が目指された。これら一連の改革は、第一次地方分権改革と称されるが、その後も小泉政権下における三位一体改革⁴⁾等が進められ、現在は2006年頃から始まる第二次地方分権改革の真ただ中にある。

これらの動きの中で、「地方自治の世界では、官と民が対等な立場に立って地域の課題に取り組むローカル・ガバナンス（共治）の主張がなされるようになって」きた（武川2006:6）。そして、「ガバナンス（統治）は、政府だけでなく、一人ひとりの市民、NPO・NGO、企業などの諸団体の連携が重視」されるものであり、地方分権改革の背後には、「『ガバメントからガバナンスへ』と地方自治の重点を移動させようとする動きがあった」とされている（武川2006:12-13）。

真山によると「公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府（中央政府および地方政府を含むいわゆる government）、企業（民間営利部門の諸主体）、NPO、NGO等（民間非営利部門の諸主体）のネットワーク（アクター間の相互依存関係）を構築し、それを維持・管理する活動（＝公共空間の協働管理）」がガバナンスであり、「このうちとくに地方レベルに焦点を合わせたのがローカル・ガバナンス」であるとされる（真山2002:100）。地方分権改革において、ローカル・ガバナンスが注目されるようになった背景には、日本が

失われた10年に突入し、急速な少子高齢化のもと戦後の福祉国家体制に陰りが見えてくる中、企業も営利のみを追求するのではなく社会的な課題の解決に乗り出したこと、阪神・淡路大震災を節目に市民セクターの存在が台頭しはじめたことなどがあげられるのではないだろうか。そこに地方自治、住民自治の機運も相まって、行政サービスの受け手としての市民像から、公共サービスの担い手としても期待がなされるようになっていったといえよう。そして、その道を先導してきたのが社会福祉の分野であった。

2) 地域福祉の主流化とローカル・ガバナンス

戦後初期の福祉体制が整備されて以降、半世紀を経て、2000年は社会福祉が大きく転換した年であった。一つは、介護保険制度の施行により、福祉サービス利用が措置から契約に移管したこと、もう一つが社会福祉法の改正・施行により、地域福祉という言葉が初めて法律に明記されたことであった。発端は、1990年の社会福祉八法改正により在宅福祉サービスと施設福祉サービスの権限が市町村へ委譲されたこと、老人保健福祉計画の策定が市町村及び都道府県に義務づけられたことなどであった。前節で触れたように、1990年代の前半から地方分権改革が進められるが、これら市町村主義を先導したのが社会福祉の分野であったのだ。

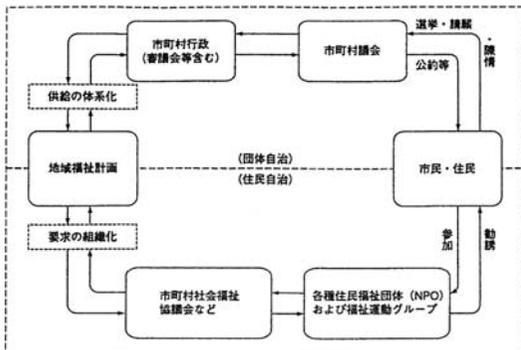
武川は、「老人福祉、児童福祉、障害者福祉のような縦割りではなくて、領域横断的な地域福祉の考え方が社会福祉の世界で重視されるようになってくる状況のこと」を、「この半世紀の間に生じた日本の地域社会の変化の結果である」として、「地域福祉の主流化」と呼んだ（武川2006:2）。その一つの集大成とも言えるのが、社会福祉法に新たに定められた市町村地域福祉計画（107条）、都道府県地域福祉支援計画（108条）であった。とりわけ、市町村地域福祉計画の策定に当たっては住民参加が要件とされたことにより、策定そのものは任意とはいえ、全国で住民参加、当事者参加、関係団体の参加による計画策定の実践

4) 2002年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」において打ち出されたもので、①国庫補助負担金の縮減、②地方交付税改革、③国から地方への税源移譲を一体で行い、国と地方の税財政関係の抜本的な改革が進められた。

が広がった。地域福祉計画の法制化は、2000年以降の社会福祉、地域福祉におけるローカル・ガバナンスの舞台が整えられたものであったと言えるであろう。

3) なぜ供給の体系化を問うか

牧里は、地域福祉計画が法制化される以前から、その必要性は公私協働の定着化・安定化にあると述べていた。そして、地域福祉計画を福祉要求の組織化（秩序化）と福祉資源の動員（調達）と開発（創設）から成り立つと仮定した場合、図表1のとおり、住民運動、地域活動の連合組織体（社会福祉協議会も含む）を通じて序列化され順位づけられた「要求の組織化」と、主として福祉資源の調達サイドからの「供給の体系化」と異なったルートをたどるのであり、そのマッチングを促進する行為がプランニングであり、その結果がプランであるとした（牧里 1992：40-41）。



図表1 計画策定主体をめぐるインフレンス
出典) 牧里毎治 (1992) 「市町村地域福祉計画と住民参加」古川孝順編『社会福祉供給システムのパラダイム理論』誠信書房、p41、図2-1より

ローカル・ガバナンスの議論は、これら全体における多様な主体の参画を目指したものであろうが、これまでの地域福祉計画研究は、計画の策定手法や策定プロセスに関する研究がほとんどであり、「要求の組織化」に関する研究に傾斜してきたと言えるのではないだろうか。この点、真山は

「地方分権とそれと並行して進んでいる行政改革の流れの中で、行政性悪説と民間性善説が作り上げられてしまった」のであり、そもそも「地方分権にも『良い地方分権』と『悪い地方分権』があるはず」であると指摘する（真山 2012：2）。さらに、「近年、ガバナンス論の名のもとに、自治体、とりわけ行政についての検討がないがしろになっているのではないか」とし、あえてローカル・ガバナンス論ではなく、ローカル・ガバメント論の必要性を説いている（真山 2012：9-10）。これらの問題意識は、地域福祉研究、地域福祉計画研究においても同様のものと捉えているのが、筆者らの立場である。

2. 地域福祉の推進と政策との関係性

1) 地域福祉の構成要件と供給の体系化

牧里は、サービス体系としての地域福祉を計画化、組織化、実施化していく運営要件のポイントを整理している。それらを表にしたものが図表2である（牧里 1986：270-282）。

牧里の言葉を借りながら、順に紹介しておきたい。まず、「方法に関わる要件」については、サービスの内容・機能あるいは対象課題に着目して体系化を構想する場合と、機能的、内容的体系化を前提として空間的、時間的に系統化する場合とがあるとしている。前者では、社会生活の基本的要求、すなわち社会的ニーズもしくは社会的課題と社会福祉施策の機能（「予防的機能」「保護的機能」「開発的機能」「調整的機能」）の二つの軸の組み合わせで構成される。これらが「生活者の立場」から（主体性の原則）、総合的に構成（全体性の原則）をしようとするものであるとする⁵⁾。後者は、地域福祉におけるインテグレーションはライフ・サイクルを通じて実現されること⁶⁾、福祉サービス資源の配置は、対象者の生活圏に基づいたものであることが基本であり、地理的配置とともに関連施設・機関や団体とのネットワーク化もサービスの体系化・系統化手法として必要であ

5) ここでは、岡村による「老人福祉サービスの体系」の表（岡村 1972：84-85）を紹介している。

6) ここでは、佐藤による「基礎的ニーズ」（医療、教育、雇用、労働保護、社会的サービス、所得保障、地域的サービス）と「ライフ・サイクル」の二軸を交錯させて制度的対応を整理した体系化の表（佐藤 1974：12）を紹介している。

図表2 サービス体系としての地域福祉を計画化、組織化、実施化していく運営要件

要件	内容
方法にかかわる要件	<ul style="list-style-type: none"> ・サービスの内容・機能あるいは対象課題に着目して体系化を構想する ・機能的、内容的体系化を前提として空間的、時間的に系統化する
組織にかかわる要件	I. 公共的福祉供給システム <ol style="list-style-type: none"> 1 行政型供給組織 2 認可型供給組織 II. 非公共的福祉供給システム <ol style="list-style-type: none"> 3 市場型供給組織 4 参加型（自発型）供給組織 <ul style="list-style-type: none"> ・第1類型 血縁相互扶助タイプ ・第2類型 地縁を媒介にする相互扶助タイプ ・第3類型 機能的目的集団による相互扶助タイプ ・第4類型 金銭媒介等による相互扶助タイプ ※その他、職業を媒介にして相互扶助が成立している場合もある (ex. 社宅団地等)
財政要件	<ul style="list-style-type: none"> ・租税からの調達方式 ・社会保険方式 ・利用徴収方式 ・会費および寄付による方式
法制的要件	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅サービスの条例化 ・サービス基準の在り方 ・委託契約の在り方 ・実施主体の明確化 ※これらは、法律で規定しうるもの、要綱等の成文化したもの、慣例による取り決めなどに分けながら検討を加える必要がある

出典) 牧里毎治 (1986) 「地域福祉の構成要件と地域福祉計画」右田紀久恵・高田真治編『地域福祉講座第1巻、社会福祉の新しい道』中央法規出版、p 270-282 を基に筆者作成

ると述べている⁷⁾。

二つ目の「組織にかかわる要件」については、供給組織は、国あるいは地方自治体等による直営方式である「行政型供給組織」、措置委託方式などによるタイプである「認可型供給組織」、市場の流通メカニズムを媒介にして福祉サービスの需要供給を組み立てる「市場型供給組織」、主として住民参加による方式で有償福祉サービスや会員制の相互扶助組織などが該当する「参加型（自発型）供給組織」に分類されるとする⁸⁾。さらに、「参加型（自発型）供給組織」は、血縁を媒介とする「血縁相互扶助タイプ」、町内会や婦人会な

ど地域性を有する住民集団が、居住している事実を契機に結束し、福祉的機能を持つような「地縁を媒介にする相互扶助タイプ」、血縁や地縁が解体した状況下で個人や小集団がボランタリーに福祉活動を組織化している「機能的目的集団による相互扶助タイプ」、全く無償ではなく、若干の有償化や保険原理的要素を織り込んだような「金銭媒介等による相互扶助タイプ」の4つのタイプに分けられるとする。なお、これらはあくまで典型例、理念型であって、これらの組み合わせが現実の地域福祉活動を示すことになるだろうと述べている。

7) 右田による「地域の段階構成に対するサービスのミニマム試案」を紹介している（右田1980:161）。右田の試案では、児童福祉分野に焦点化し、①街区（20～40戸）、②分区（400～500戸）、③住区（2,000～2,500戸）、④居住区（10,000戸）、⑤単位都市（50,000戸）の段階ごとの福祉資源配置が描かれている。

8) 横浜市福祉サービス供給組織研究委員会（1983）『横浜市福祉サービス組織研究委員会中間報告』をもとに紹介している。

三つ目は、「財政要件」であり、財源調達、財源確保の安定化と体系化がポイントになるとされている。具体的には、租税からの経費調達方式、社会保険方式、利用料徴収方式、会費および寄付による方式に分けられるとする。

四つ目が、「法制的要件」として、予算措置の裏付けとなる法制的条件整備について触れている。具体的には、在宅サービスの条例化、サービス基準や、委託契約、実施主体の明確化など法律での規定、要綱化、慣例による取り決めなどによる検討方法があるとする。

牧里の整理は、非常に詳細に体系化されたものであるが、これらは1980年代の在宅福祉サービスが広まりを見せる時期の供給の組織化、体系化について検討されたものであって、当然ながら2000年以降の様相とは大きく異なる。例えば、「組織にかかわる要件」については、認可型供給組織体系も、指定管理者制度等の導入により受託先は必ずしも従前の社会福祉法人だけに限らず、1998年に法制化されたNPO法人等にも広がりを見せている。また、市場型供給組織に関しても、近年は社会的課題の解決に取り組む企業や社会起業組織など、福祉側からのアプローチにとどまらず、外縁から福祉課題の解決に市場活動を介して取り組む組織体も登場している。「財政要件」についても、2000年以降は、介護保険制度のように社会保険方式によるものも取り入れられる一方で、後にも触れるが競争入札制度や指定管理者制度をはじめ、事業委託方法も多様化している。「法制的要件」も、単に予算措置の裏付けという観点にとどまらず、2000年以降の福祉サービスの措置から契約への流れの中で、利用者や当事者の権利擁護や苦情解決などの観点からの体系化の視点も求められるであろう。これら全体のプロセスをどう住民参加によって成し遂げるのかが問われている。

このように、地域福祉の構成要件に基づきながら「供給の体系化」を図るうえでは、これら各要件の再検討も必要であろう。

2) 地域福祉推進研究と供給の体系化

供給の組織化という観点で言えば、平野(2008)の著書『地域福祉推進の理論と方法』に

も触れておかなければならない。平野の研究の特徴は、地域福祉の研究が「生態的な概念研究への傾斜(論研究)から、動態性を取り入れた地域福祉の推進方法へと研究をシフトさせ、推進方法を体系づけるための概念枠組みを構成する意図をもっている」こと、地域福祉実践研究にとどまらず「地域福祉推進の政策を取り入れた推進方法の体系を扱っている」ことなどがあげられる。また、制度論のみでもなくインフォーマルな地域福祉実践のみでもない、両者の協働関係を地域福祉推進という範疇に捉えているところにその特徴を見出すことができよう(平野2008:2-3)。

なかでも、地域福祉推進を表す重要な概念として位置づけられている「地域福祉のプログラミング」という概念に触れておきたい。プログラミングは、制度外ニーズに対応する既存の自発的な諸実践をスタート地点に、これらの実践に内在する地域福祉の「読み解き」によって3つの組み立て(地域福祉のプログラミング)が行われる。一つが、国の政策として取り上げられる「政策化」、二つ目が、市町村自治体の計画等の場のなかでの「計画化・プログラム(事業)化」、三つ目が、行政は関与せずに実践者を通じて波及し、一定の拡がりを見せる「実践化」である(平野2008:48-50)。

これらを可能にする条件として、「計画空間」のマネジメントの必要性を挙げている。計画空間とは、地域福祉計画策定という場のことで、以下の5つの要素があるとする。

- ①計画策定委員会やそのもとに作られる作業グループ、さらには各種住民の懇談会などの参加の場をなす「空間」
- ②計画を必要としている、問題解決の諸実践と諸課題に関する「情報」
- ③この「情報」を提供する人をはじめ、多様な人たち(首長、行政職、専門職や住民代表、福祉当事者など)の参加による「協議」
- ④「情報」を処理し、「協議」を経て合意された「計画(書)」
- ⑤「計画空間」そのものの運営を担当する「マネジメント(体制)」

この計画空間において「読み解き」や「計画化・事業化」が図られるのであり、その場でのマ

マネジメントの力量が問われると述べている（平野 2008 : 61）⁹⁾。

このマネジメントに関して、一つは「市町村行政の現場では、こうした共感や感性を取り込んだ計画空間のマネジメントを実施するための知識や経験を持ち合わせているわけではなく、社会福祉協議会（以下、社協）が主導で策定する民間計画である地域福祉活動計画をソーシャル・アクションの場として活用してきた実績と、その実績をもとに社協のマネジメントへの関与が鍵を握るとされている（平野 2008 : 67）。もう一つは、「行政参加」についてである。これには、「行政が地域福祉計画の策定プロセスを管理する立場に終始するのではなく、行政自らが地域福祉実践のなかで果たす新たな役割を模索するために参加するという意味合い」があり、行政による関わりとして、①「地域福祉推進のための条件整備に継続して責任をもつこと」と、②「地域福祉の進行管理・評価作業に主体的に関わる」ことを挙げている（平野 2008 : 144-145）。

平野の研究は、「地域福祉（政策）の拡張概念を取り入れた地域福祉推進概念を用いること」に対して禁欲的な姿勢を取っている（平野 2008 : 39）。ここでは、拡張概念として、武川（2006）が、公共政策と地域福祉の関連づけに言及していること、栃本（2006）が、地域福祉が雇用や経済をも範囲とする政策となるべきであると述べていること、野口（2008）が地域再生を地域福祉政策の射程に入れていることなどを例示している（平野 2008 : 38）。本稿では深くは言及しないが、筆者らの立場は、むしろ拡張概念を扱いたい立場を取っている¹⁰⁾。また、平野の研究は、牧里の言う「供給の体系化」というよりも、むしろ「要求の組織化」のプロセスにおける住民参加と行政参加、それらの協働関係の動態的なプロセスに力点が置かれた研究であり、供給の体系化にまで踏み込んでいるわけではない。とはいえ、供給の体系化を検討するうえで、計画空間のマネジメント概念、とりわけ行政参加の概念などは一定の示唆を

与えてくれるものであるといえよう。

3) 供給の体系化をめぐる課題～「住み続ける権利」の視点から

ここで、供給の体系化をめぐる課題について整理しておきたい。一つには、牧里の供給の体系化の整理は措置時代のものであり、改めて検討の必要性に迫られているのではないかという点である。

二つ目は、社会保障や社会福祉に関わるサービス、資源が一定整備されてきた中において、社会保障に関わる財源は抑制傾向にあり、反面、地域福祉に過度な期待が寄せられていることがあげられる。しかし、どんな時代にあっても、生活者としての権利が保障されるうえで、公的責任の減退はあってはならず、供給の体系化にあたり行政がどう責任を果たすのかという検討は、時代に応じて常になされ続ける必要があると考える。井上は、「住み続ける権利」というものを提唱している（井上 2012、2016）。この「住み続ける権利」というものには憲法の人権保障上の明文規定があるわけではなく、新しい権利として提唱されているものであり、「他の種々の人権の保障によってこそ実現されるという意味で総合的権利」であって、「個々の人権をより豊かに発展させることができる」という意味で、各種人権の基底的権利としての性格を有する」権利であるとされる（井上 2012 : 135-136）。これら権利を保障する主体が、政府、行政であることを考えると、供給の体系化は地域福祉を所管する部署のみで完結するわけではなく、行政内部におけるガバメント体制そのものにも言及をする必要が出てくる。

そこで次章では、権利という観点から地域福祉における公私関係論と契約論について見ておく。

3. 地域福祉における公私関係論と契約論

1) 地域福祉における公私関係

公私論は、議論がなされてきた時代背景を反映

9) なお、「計画空間」の規定については、初出は平野（2006 : 269）。

10) たとえば、橋川は「地域福祉研究が、地域福祉の対象を社会課題、より言えばその発生要因にまで拡大し、実生活で生まれている課題の解決に住み続ける権利の保障という観点からどう関与できるかが問われている」としている（橋川 2018）。

し、その内容、論調も変容してきている。例えば、戦後期、GHQ 主導のもと、外発的誘引として公的責任の明確化と公私分離体制が推進されるようになる。当時、我が国が直面していた失業者、引揚者などの労働能力のある膨大な生活困窮者に対する救済として公的扶助、授産施設を中心とした公的施設の整備が行われる一方で、民生委員法の制定、社会福祉事業法による共同募金会、社会福祉協議会の設立によって形式的に公私分離の体制が図られた。

1960 年から 1970 年代にかけて国民の生活水準は向上し、生活ニーズは多様化の様相を呈する。一方で、民間社会福祉事業に対する措置費の低調さは公私格差是正議論となり、民間の公に対する優位性を説くための公私論の追求となった（右田 2005 : 94）。その中心的役割として、1971 年に開かれた社会保障研究所によるシンポジウム「社会福祉における公私問題」での議論がある¹¹⁾。ここでは、公費の委託によって法令に規定されたサービスは、①民間社会福祉事業により具現化される部分、②民間独自に、民間の財源をもとにして、民間の私的な社会福祉事業体が提供するサービスを区別すべきであるとされた。これに対して、嶋田は、公私関係論の発展段階を 4 段階に類型化し¹²⁾、その第 4 段階として「批判的協力関係」を提示した。民間社会福祉事業は建設的な批判によって行政と協力関係を築くというものであったが、一方で先のシンポジウムの司会者として現実の民間社会福祉事業に対する措置費の低調さ、および、委託契約が民間社会福祉事業者にとって限りなく制限された裁量ではその役割の遂行にあたって組織的基盤が脆弱であることとし、理論と現実との乖離を悲観的に論じている（嶋田 1972 : 8-25）。

1980 年代に入ると、民間社会福祉事業の財政

状況が一定向上するとともに分権化の流れが背景となった公私論の議論がなされる。右田は、役割相乗型社会として、多様化したニーズの「社会化」と「行政化」を使い分け、ニーズに対して行政がすべて対応する依存関係でなく、住民参加によって解決する部分と、公私協働により解決する部分とを分析・整理することが課題であり、そのための住民の自治意識の醸成、措置費依存型民間社会福祉事業の運営からの脱却、公私の相互信頼関係が必要であるとした（右田 1986 : 175）。

1990 年代に入ると、公共政策の手法として民間企業における経営手法等を取り入れようとする NPM (New Public Management) の導入が進み、介護保険制度をはじめとして社会福祉において消費者主義、市場競争原理の仕組みが整備されるようになる。民間社会福祉事業の主体として社会福祉法人が独占的に運営されていた時代から、一部の第 1 種社会福祉事業を除いて株式会社、NPO 法人等にも門戸が解放されることになった。あわせて、社会福祉事業の指定・許認可の権限が都道府県から市町村に分権化される動きも相まって、地方分権・多元化の時代における公私論が問われるようになった。特に、地域福祉計画の策定が社会福祉法の条文に位置付けられたことによって、地域福祉計画を舞台とした公私論が多く見られるようになったことが特徴であろう。

近年では、2016 年度に社会福祉法が改正され、制度開始以来の社会福祉法人制度の大改革がなされた。その代表例として、社会福祉法人への社会福祉充実残額の算出並びに社会福祉充実計画の策定と公表を義務付けたことがあげられる¹³⁾。この政策的意図は非課税措置のある社会福祉法人が多額の内部留保を有しているのではないかとといった財政的批判だけでなく、生活困窮者への支援をはじめとした地域支援が蔑ろになっているのではな

11) 『季刊社会保障研究 (別冊)』1971 年 7 月号に所収されている。

12) 嶋田は、公私関係論の第 1 段階を「平行棒理論」(Benjamin. K. Gray)、第 2 段階を「繰出し梯子理論」(Sidney & Beatrice Webb)、第 3 段階を「協力関係理論」(Linton B. Swift)、第 4 段階を「批判的協力関係」と称した(嶋田 1972 : 8-25)

13) 平成 28 年に成立した改正社会福祉法において、平成 29 年 4 月 1 日以降、社会福祉法人は、毎会計年度、貸借対照表の資産の部に計上した額から負債の部に計上した額を控除して得た額が事業継続に必要な財産額を上回る財産額(「社会福祉充実残額」という)がある場合には、社会福祉充実残額を財源として、既存の社会福祉事業若しくは公益事業の充実又は新規事業の実施に関する計画(「社会福祉充実計画」という)を策定の上、所轄庁の承認を得て、これに基づく事業を実施しなければならないこととなった(社会福祉法第 55 条の 2)。

いかといった地域福祉の推進主体としての説明責任を求めるものであろう。もちろん、すでに多くの社会福祉法人による先験的・開発的取り組みはなされており、今後、その実践をいかに波及させていくか、戦後継続民間社会福祉事業のあり方の根幹が再び問われていると言えるだろう。

以上、公私関係の議論は時代の政治・行財政的影響を受けながら展開されており、近年のNPMの流れにより、「私」の領域が拡大している。しかし、このことが、自動的に民間社会福祉事業の自主・自律が留保されることにはならない。右田の言うように、財政状況いかに関わらず、「私」による自主・自律の先験的・開発的取り組みを継続させ、供給の体系化のプロセスに組み込むような「私」からの働きかけとともに、「公」による「私」の先験的・先進的实践を供給の体系に意識的・批判的に組み込んでいくような「批判的協力関係」の制度設計の具現化が問われているであろう。

本稿では以上のような公私論を念頭に、供給の体系化の一つの方式である業務委託契約の課題提起を行う。本来であれば、近年注目を浴びているソーシャル・インパクト・ボンドやパウチャー制度¹⁴⁾などについても検討すべきであるが、これらは別稿に譲るとして、実際的には住民の暮らしに直接関わる事業が業務委託契約を通じて営利・非営利法人を問わず広く行われている現状において、その在り方そのものを検討することは意義があると考えられる。

2) 公私関係の構造—事業委託の形態：契約としての事業委託

右田は、「地域福祉・在宅福祉事業が志向され

る状況のもとで、①福祉サービス利用者の基本権がいかに保障されるのか、②社会福祉法人等の民間性がいかに保障されるのかの“方法”が問われている」という問題意識のもと、社会福祉行政の委託と契約を取り上げ課題提起している（右田2005:112）¹⁵⁾。当時の委託事業の多くが法令に基づかない要綱によって行われているため、利用者は法的に脆弱な立場におかれる危険性を指摘し、あくまで委託事業は法令に基づいて実施すべきとする。当時、地方自治体と社会福祉協議会との間で「老人家庭奉仕員派遣事業」が委託契約により実施されていた事例を取り上げ、社会福祉協議会により契約内容に格差があり、事故補償・委託費・解除条項に不備があると評している。今後の課題として、非権力的行政であるとともに、国民への生活配慮や基本権保障のためにも行政契約による社会福祉行政の拡大を期待している。

これらに関連し、大橋は、公民協働を推進するための民間委託等について従来では行政優位の考えにたち、受託者を支配従属的な取り扱い、いわば行政の下請けとして扱うものが少なくなかったとし、PFI、指定管理者制度及び市場化テストなど¹⁶⁾の委託方法によれば、行政と独立・対等の当事者として契約・協定を締結し、事業実施において公共の担い手になるという行政モデルが生まれたと評する。民間の責任による自由な意思決定と創意工夫が事業に反映されるような制度設計の必要性を指摘している（大橋2009:21-22）。

この点、確井は、事業委託契約の在り方として「協働契約」の必要性を説き、その特徴について①私法上の契約は、相対立する当事者の意思の合致により成立するとされるが、典型的な協働にあっては共通の目的に向けられた協力関係であり

14) ソーシャル・インパクト・ボンド (social impact bond) とは、「社会状態の改善に民間投資と官民連携の仕組みを活用して取り組むスキームであり、社会的プログラムの運営費用を公金ではなく民間調達投資資金で賄い、事前に設定された成果指標を上回るインパクトが達成できれば、政府が投資家に対してリターンを支払う仕組み」である（塚本・金子2016:i）。パウチャー制度とは、個人に対して、一定の範囲のモノやサービスのなかから選択できる限定的な購買力を付与するための公的資金（補助金）であり、サービスの量と質を選択するための仕組みとして市場を活用するものを言う（後2017:334-335）。

15) 初出は、右田（1983:274-284）。

16) いずれも PPP (Public Private Partnership: 公私協働) の手法である。PFI は Private Finance Initiative の略であり、公共事業や公共施設の建設、維持管理、運営等を民間企業に委ね、その資金や経営ノウハウ、技術ノウハウを活用する手法である。指定管理者制度とは、公の施設の管理を指定制度（行政処分）によって委託する手法である。市場化テストとは、公私が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面でもっとも優れた者がサービスの提供を担う制度である（町田2009:14-27, 113-124）。

「対立」と矛盾する関係にあること、②会計法令は経済性と公正性を目指す反面、協働にあってはプロセスが重視されることが多く必ずしも経済性を旨とするとは言い切れないこと、③通常の入札制度になじまないかわりにプロセス重視の観点から透明性の確保が強く要請されること、以上をあげている（確井 2011: 261-263）。

以上より、民間社会福祉事業者による先験的・開発的な実績をふまえた企画提案を可能とし、契約過程の公正性を担保できるような業務委託契約制度の設計が求められると言えるだろう。

一つの例として、公募型プロポーザル方式があげられる。これは、「公募により複数の者から企画・技術等の提案を受け、そのなかから意欲、実績及び能力等を総合的に評価し、調達する業務等の目的に最も合致した企画・技術能力等を有する者を選定する方式で、一般競争入札及び総合評価一般競争入札に適しないものの調達」方式を言う（川原 2016: 25）。この方法のメリットは、契約の相手側として最も適切な創造力、技術、経験等を有する民間事業者を公募によって選定できる点であり（松村 2017: 73-74）、本稿の趣旨と軌を一にする。反面、ルールの明確化とそれに基づく運用、そしてこれらの透明性の確保を図る必要がある（有川 2016: 189-190）。特に注意すべき点は、本調達方式が地方自治法上の随意契約¹⁷⁾に該当することである。地方自治法においては一般競争入札を原則とし、随意契約は、契約の性質・目的が競争入札に適しない契約をするときなど、一定の要件¹⁸⁾に該当した場合にのみ許容される方法であるため、当該事案が要件に該当することにつき説明責任を果たさなければならないことなどの制約がある（齋藤 2011: 100-101）。

このように公募型プロポーザル方式は、課題を有しながらも民間社会福祉事業者側の創意工夫によって契約内容を構築することが可能という点で「批判的協力関係」にもとづいた先験的・開発的な取り組みとして体系化されることが期待できる。さらに、公的資金を事業支出に投与することとなるため、利用料を低額に抑えることが可能と

なる。地方自治体としては、幅広い市民に行政サービスの供給が可能となり、一方で受託者である民間社会福祉事業者にとっても利用者の拡大が期待できるであろう。

3) 供給の体系化に向けて～「供給の普遍化」の過程において～

供給の体系化は、一気に拡がりを見せるわけではなく、事業の担い手となることができる事業者がほとんどいない場合がある。過去の話で言えば、家庭奉仕員制度などはまさにそうであったし、近年の大阪市における訪問型病児保育事業などがそれである。この場合、既に実施している民間社会福祉事業者あるいは実施できる組織的基盤のある事業者を対象に公募型プロポーザル方式による業務委託契約を締結し、モデル的に供給の体系化に着手することになろう。

地方自治体の論理でいえば、公平性の原理に立って限定された利用枠の拡大をねらって現在実施している事業モデルの実施事業者を募ることになるだろう。このような供給の体系化のプロセスを仮に「供給の普遍化」とするならば、いくつかの乗り越えるべき問題がある。

一つは、先駆的实践を担う事業受託者の事業スキームの「読み解き」である。前提として、事業受託者が民間の創意工夫により開発した事業スキームを地方自治体側が正確に読み解き、それらのエッセンスを良い面を損ねることなく募集要綱等に落とし込むことができるのか、という点である。ここでミスリードが生じれば、サービス利用につながらず当該事業そのものへの社会的信頼が低下する危険が横たわっている。

二つ目は、民間社会福祉事業者の当該事業における独自性に対する懸念である。1点目とコインの裏表にあるとも言えるが、事業スキームを読み解き、募集要綱に落とし込むことができたとするならば、それは先駆的受託者側が試行錯誤のうえに作り上げてきた事業スキームが一般公開されることと同義であり、苦労と努力の上に蓄積してきたノウハウを他事業者に真似されるリスクを負う

17) 地方公共団体が競争の方法によらないで、任意に特定の者を選定してその者と契約を締結する方法（総務省 HP www.soumu.go.jp/main_content/000452716.pdf, 2017.11.27 より）

18) 地方自治法第 234 条第 2 項、地方自治法第 167 条の 2 第 1 項参照。

こととなる。仮に先駆的受託者が非営利組織であったとしても、事業そのものは市場活動を伴うものが多く、事業者からすれば競争に打ち勝っていくことと事業の普遍化による地域課題や社会課題の解決という理念とのジレンマにさらされる。このように考えると、供給の体系化における普遍化の作業は、先駆的受託者の経営を危機にさらす危険性を伴うものであり、この結果に対する是非をめぐる議論は今後なされるべきであろう。

既述のとおり、「ローカル・ガバナンスを機能させるガバメント」の役割として、行政の下請的に「私」を捉える時代は過去の産物としなければならず、むしろ「私」の先駆性・開発性の良さを政策に活かすこと、また、その良さを促すような政策が求められている。さらに一歩進んで、「私」を一括りにせず事業者個々のミッション、事業スキームの独自性を擁護しながらも普遍化を図る手法を模索せねばならないであろう。

4. 今後の研究課題

1) 緊縮財政をどう乗り越えるか

経済成長の終焉と人口構造の変化により、日本政府が抱える借金膨らむ一方である。そのしわ寄せは、緊縮財政という形で我々の生活にも影響を及ぼしており、多くの自治体は事業予算の獲得に頭を悩ませている。

一方、坂田によると日本における予算編成体制にインクリメンタリズムが作動してきたことが指摘されている。「予算決定におけるインクリメンタリズムとは、可能なあらゆる代替案を比較して現行のあらゆる事業の価値を毎年度全面的に再検討するのではなく、前年度の予算をベースにして、それからの増減と言う狭い範囲に特別の注意を向けるもの」とされる(坂田 2003: 72-73)。明確なデータはないが、近年も未だ前年度予算を基礎とした予算編成を取る自治体は決して少なくないのではないだろうか。ゼロベースからの予算編成の検討がなされる自治体もあるということは耳にはするが、政府・行政ではおおむね夏から秋頃にかけて次年度の予算の検討がなされるため、これ

ら予算編成、検討の時期とローカル・ガバナンスによる討議や協議の機会との整合が取れているのかといったことの点検も必要であろう。

また、本稿では十分に検討できなかったが、補助や委託の方法、とりわけ指定管理者制度や競争入札の仕組みづくりにおける課題の検討をはじめ、先にも触れたソーシャル・インパクト・ボンドやバウチャー制度などの手法を活用しながらどうガバメントを機能させ、緊縮財政を乗り越えていくことができるのかといったことも研究課題と言えるであろう。

2) 住民参加のあり方の検討

地域福祉の代名詞ともいえるものの一つが「住民参加」である。永田は、1990年代の社会福祉における参加の議論が「政治参加から社会参加、すなわち実施の過程における参加が強調される社会的な文脈にあった」¹⁹⁾とし、武川(1996)の分類、具体的には、政治的な意思決定への「政治参加」と社会的な活動への「社会参加」があり、前者はさらに政策決定過程への参加(マクロな政治参加)とサービス供給における利用者参加(ミクロな政治参加)があるとして、2000年以降、また今後の社会福祉の参加に関する課題について検討している(永田 2016)。

本稿の趣旨から、「政治参加」へ論点を焦点化するが、近年の地域福祉における参加の議論は、一つは政策決定過程への参加(マクロな政治参加)に力点が置かれてきたのではないだろうか。この点、永田が言うように「住民がどこまで『ゲームのルール』にまで踏み込んで参加できているのか」という点は、これまで実証的に検討されてこなかった」のであり(永田 2015: 25)、用意された場の中で意見を述べる参加にとどまらず、枠組みそのものに参画する参加がどう担保されるのかを検証していく必要はあろう。

一方、牧里は「地方自治体を核とする地域福祉システム形成は、国家における三権分立のごとく地方自治体の内部に福祉政策の立案から実施、そして不服申し立てやオンブズパーソン制度をふくむ調停・裁定の仕組みを組み込まなくてはならな

19) ここでは、武川(1998: 27-28)や牧里(1998: 47)について触れている。

い」として、「地域福祉計画の策定、公私協働、官民協力のパートナーシップに基づくサービス供給、成年後見制度や権利擁護制度と苦情処理、不服申し立て制度、さらには情報公開やサービス評価制度、監査・監視制度に至る市民参加型のPLAN-DO-SEE-CHECK（PDSC）の計画サイクル形成が課題」であると述べている（牧里2017：94）。つまり、政策決定過程への参加にとどまらず、政策実施、評価の段階において、どう住民が参加し、提案し、異議申し立てを行うことができるか、そしてそれらの「参加ルート」を整備できるかどうかが重要であると述べている。これらは、それぞれに単独の制度を設けることに留まらず、計画等でプログラム化された施策、事業一つひとつに住民による統制という名の住民参加が担保されることを意味する。

言うまでもなく、政策決定過程に全住民が参加できるわけではないし、例えば地域福祉計画の策定委員会なども、多くの場合、策定開始当初から会議の回数と時間が決まっていることが多く、必然的に発言の機会も限られる。そういった場に誰が参加するのか、そのメンバーをどのように選出するのか、参加の機会を得た人はどういった責任を負うのかといった議論はまだまだ熟していないし、大前提としての民主的統制や正統性の議論に関しても、十分になされているとは言いがたい。そういった意味では、意思決定過程に加え、政策決定後の実施過程や評価過程にも住民による批判や救済の仕組みを、どう法令上に位置づけることができるかどうか、そういった観点からガバメント体制が取られることが重要なのではないだろうか。

3) ガバメントを担う職員の養成と組織基盤の構築

詰まるところ、ガバメントを機能させるには最終的には職員の力量とそれらを後押しする組織基盤が整備されているかに寄るだろう。

では、職員の力量とはなにか。昨今の行政職員には、事務能力のみならず、企業人に求められるような問題解決力やコミュニケーション能力、創造力などの力も求められている。職員の研修体制はもちろん、業務評価や目的管理など、人事考課

制度を導入し始めている自治体も少なくない。これら一つひとつは、その成果とガバメントとの関連性についての検証も必要であろう。とりわけ、先にも触れた「普遍性を読み解く力」は欠かせないものとなるのではないかと考える。先験的・開発的事例の積み上げと検証を有識者とともにやっていくことを事業化するといったことも、力量として求められるかもしれない。そして、普遍化を図る際、我々が最も重要視するのが「価値」である。ここでいう価値とは、自己選択、自己決定といった社会福祉の価値とともに、本稿で述べてきたような真に住民参加を実現し、住み続ける権利を保障しようとする地域福祉の価値である。

筆者らが検討してきた「供給の体系化」は、決して供給側の論理によって物事を決定し、進めようとするものではない。いかに住民、生活者に耳を傾け、また住民、生活者としての意識と想像力を持って体系化を実現することができるか、そこに尽きると言えるであろう。

そして、これらを組織として後押しするべく、第2章でも触れたように、行政内部におけるガバメント体制の構築が目指されるべきであろう。ガバナンスを機能させるには、行政の側も生活に関わる多様な部局、部署を横断的に組織化し、体系化の議論を可能にするガバメント体制を構築できるかが、翻ってガバナンスをさらに機能させていくことになるのではないだろうか。

おわりに

以上、近年の「ガバメントからガバナンスへ」という流れの中で、地域福祉を推進するガバメントの必要性について問うてきた。

断っておくが、筆者らはローカル・ガバナンスを否定する立場ではないし、むしろこれまで以上にガバナンスを強化していくことが必要であると考えている。それゆえに、ガバメントのあり方も問われるべきである、というのが筆者らの考えである。ガバナンスが強化されるからといって、ガバメントが弱体化するというにはならないはずであろうし、民間の社会福祉の充実が図られるからといって公的責任の減退があってはならない、これらは本研究を進めるうえでも筆者らが一

貫して持ち続けてきたことである。

本稿では、先行研究をもとに今後の研究課題を検討するにとどまったが、政策に関与する研究者として、また現場実践者として今後の実証研究を課題としたい。

※執筆担当：橋川健祐（はじめに、1章、2章、4章、おわりに）、梶原秀晃（3章、おわりに）

〈参考・引用文献〉

有川博（2016）『官公庁契約法精義』全国官報販売協働組合。

橋川健祐（2018）「過疎地域再生をめざす地域福祉研究の課題と展望について～「住み続ける権利」の視点から考える～」『福祉社会開発研究』13, 61-69.

平野隆之（2006）「計画研究」小林良二・中谷陽明・稲葉昭英『社会福祉研究法』有斐閣, 261-282.

平野隆之（2008）『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣。

井上英夫（2012）『住み続ける権利－貧困、震災を超えて』新日本出版社。

井上英夫（2016）「憲法と住み続ける権利」日本居住福祉学会編集委員会編『居住福祉研究21－憲法と居住福祉』東信堂, 18-29.

町田裕彦（2009）『PPPの知識』日本経済新聞出版社。

牧里毎治（1986）「地域福祉の構成要件と地域福祉計画」右田紀久恵・高田真治編『地域福祉講座第1巻、社会福祉の新しい道』中央法規出版, 270-295.

牧里毎治（1992）「市町村地域福祉計画と住民参加」古川孝順編『社会福祉供給システムのパラダイム理論』誠信書房, 30-44.

牧里毎治（1998）「住民参加・利用者参加を支える地域福祉活動－活動の組織化・支援・仲介機能－」『社会福祉研究』71, 47-53.

牧里毎治（2017）「地域福祉論の最終講義：まとめにかえて…地域福祉研究の回顧と展望」『Human welfare』9(1), 87-98.

松村亨（2017）『自治体職員のための図解でわかる外部委託・民営化事務ハンドブック』第一法規株式会社。

真山達志（2002）「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」『同志社法學』54(3), 909-932.

真山達志（2012）「現代自治の現状と課題」真山達志編『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房, 1-11.

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, 19-27.

野田遊・森裕亮（2012）「ガバナンスを機能させるガバメント」真山達志編『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房, 255-260.

野口定久（2008）『地域福祉論－政策・実践・技術の体系』ミネルヴァ書房。

大橋豊彦（2009）「公共サービスの民間委託等の推進：公民役割分担の再定義による新しい公共空間の形」『尚美学園大学総合政策研究紀要』18, 3-59.

岡村重夫（1972）「老人福祉の理論とサービスの体系」岡村重夫・三浦文夫編『老人の福祉と社会保障』垣内出版, 55-88.

齋藤徹史（2011）「公共調達における評価基準の研究」『都市政策研究』11, 97-105.

坂田修一（2003）『社会福祉における資源配分の研究』有斐閣。

佐藤進（1974）「ライフ・サイクル（生活周期）と福祉」『ジュリスト』572, 8-18.

嶋田啓一郎（1972）「民間社会福祉の本質的課題－公的サービスの批判的協力関係について－」『評論社会科学』4, 1-25.

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』71, 26-32.

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。

塚本一郎・金子郁容（2016）『ソーシャル・インパクト・ボンドとは何か』ミネルヴァ書房, i - ii.

栃本市三郎（2006）「地域福祉政策と地域社会の再構築」大森彌・松村祥子編『福祉政策Ⅰ 福祉政策の形成と実施』放送大学教育振興会, 227-251.

右田紀久恵（1980）「地域社会と児童問題・児童福祉」社会保障講座編集委員会編『地域社会と福祉の展開』総合労働研究所, 141-162.

右田紀久恵（1983）「社会福祉行政における委託と契約の問題」『季刊社会保障研究』19(3), 274-284.

右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房。

後房雄（2017）「バウチャー制度＝準市場の概略と日本における起源と展開」『法政論集』269, 334-335.

碓井光明（2011）『行政契約精義』信山社

横浜市福祉サービス供給組織研究委員会（1983）『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会中間報告』

The Government's Role in Promoting Regional Welfare and Ensuing Issues : From the Perspective of the Systematization of the Provision of Social Services

Kensuke Hashikawa*¹ and Hideaki Kajiwara*²

ABSTRACT

Whilst looking at the relation between the promotion of and measures for regional welfare, as well as considering the public-private relationship theory and *The Social Contract* theory, this article sets out to clarify the issues behind the systematization of *provision* while searching for any potential research themes for the future.

In the first chapter, it investigates what part local governance is playing in the “mainstreaming” of regional welfare, and, on account of studies thus far leaning toward the organization of *requirements*, it focuses instead on the systematization of *provision*.

The second chapter considers the necessity of studies relating to the systematization of *provision* since the start of the current millennium, looks at the public's rights to continue living in their homes, and explores the importance of referring to the internal governmental structure itself.

The third chapter first reviews the history of the public-private relationship theory in regional welfare, and then discusses issues with regards to *The Social Contract* theory. Moreover, it considers the need for the government to explore the methods required to understand the universality of local governance while protecting the individual missions of leading private social welfare business and the individuality of business schemes.

Chapter four concludes by discussing potential themes for future research.

Key words : Public-private relationship, systematization of the provision of, government

* 1 Assistant Professor, School of Human Welfare Studies, Kwansei Gakuin University

* 2 Staff of Osaka City Office Social Welfare Bureau