

地域福祉における市民参加支援に係る公的責任のあり方

—社会福祉制度体系論の見直しと支援法—

○ 神奈川県立保健福祉大学 西村 淳 (008654)

[キーワード] 地域福祉、市民参加、社会福祉法制

1. 研究目的

2000年代以降、社会福祉サービスの実施主体が多様化し、行政による措置から契約による利用と住民参加の組合せへと社会福祉の基礎構造が変化したとされる。一方、法律上現れてくる制度として、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るほかは、自治体や地域住民において自主的に行われてきた事業が注目され研究が進んでいるものの、地域福祉における公的責任のあり方が制度体系論として規範的に整理されているとは言えない状況にある。

本研究は、社会福祉制度を福祉サービスへの参加のための条件整備として考える視点から、市民社会論と社会福祉サービスの関係の理論的整理、地域福祉の歴史の捉え直し、日英制度比較を行ったうえで、給付と規制のみならず支援法という分野を提唱することにより、社会福祉の公的責任のあり方に新たな視点を導入することを目的としたものである。

2. 研究の視点および方法

社会福祉サービスへの市民の参加は、福祉政策の意思決定過程への参加、利用者としての福祉サービスの利用、地域住民の協働活動やボランティア活動という3つの面を持つという視点に立ち、文献研究により、①市民社会論における市民社会の3つのセクターに対応し、社会福祉分野における市民参加と公的な支援形態について理論的な整理を行う、②わが国地域福祉史を4つの期に分け、各期における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のサービスや連携を再整理する、③日本が歴史上節目ごとに参考にしてきたイギリスのコミュニティケアの歴史と制度体系を市民参加の観点から検証する、④市民の福祉サービスへの参加を支援する条件整備法としての規制法・給付法・支援法からなる社会福祉の法体系論を提唱する、という方法をとった。

3. 倫理的配慮

日本社会福祉学会研究倫理指針に従い、引用・参考文献等を明記するなどの倫理的配慮を行った。

4. 研究結果

まず、これまでの社会思想および法理論における市民社会の捉え方の変化などを踏まえ

た「新しい市民社会論」における「国家」「市場」「社会」の3項モデルに着目し、社会福祉における市民参加にはその各々に対応した「政治参加」「利用者参加」「住民参加」の3つの参加があることが理論的に説明された。

次に、高齢者介護を中心とするわが国の社会福祉制度史について、制定法で定められた福祉6法体制下の措置制度から契約利用制度への移行とその公的支援としての利用者支援（情報提供や権利擁護）のほか、制定法には現れないが自治体予算による制度や住民活動として行われてきた在宅福祉や地域組織化の動きとその公的支援としての地域住民支援（地域計画や人材育成）に着目すると、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のサービスや連携があり、それらがせめぎあい、組み合わされてきたことがわかった。

また、日本が歴史上節目ごとに参考にしてきたイギリスについて、ベヴァリッジ報告から2014年ケア法までのコミュニティケア制度の歴史と体系を市民参加の観点から検証すると、イギリスにおいても日本と同様、公私の役割分担が意識され、公的な制度の外側に自治体の在宅福祉事業や非営利団体による地域組織化の動きがあったことがわかる。

福祉サービスへの市民参加支援のための条件整備として公的責任をとらえる上記の整理を踏まえ、制度的契約論や行政過程論など近時の制度理論も参考にすると、これまでのようなもっぱら生存権に基づく国家による市民の保護ではなく、市民の自由なサービスへの参加を支援する条件整備法として、規制法と給付法のみならず、情報提供・契約手続規制・質の評価・権利擁護・相談援助などの個人の契約支援、地域計画・人材養成・地域支援事業などの地域の資源確保支援、審議会・行政手続・行政争訟など政策過程参加支援からなる支援法の重要性が提唱される。

5. 考察

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のサービスや連携という3つのサービス類型は、歴史上変わらずに存在している一方、行政によるサービスを基本とした法制から契約と地域を基本とした法制へと変わってきたことにより、公的な支援は、直接の給付や規制のみならず、個人の利用支援や地域の供給体制確保支援に重点が移ってきている。一般的な必要性の指摘のみにとどまらず、例えば情報支援や権利擁護などの具体的な支援方法が一層検討されるとともに、権利性も追求されなければならない。こうした中で、依然として行政措置を中心としている保育などの児童福祉や、新しいニーズが生まれている生活困窮者支援などの分野も支援の視点から再構成すること、相談援助を単なる一給付としてではなく個人支援の中核に据えること、地域包括ケアシステムの構築という方向性の中で拡充される地域支援事業のあり方なども、具体的に考えていくことが必要である。