

論文

社会福祉の公共性をめぐる論点

岡崎 祐 司

〔抄 録〕

新自由主義改革と福祉制度改革は、社会福祉の公共性を後退させた。公共を再生する社会運動が高まるなかで、あらためて社会福祉の公共性を明らかにする必要がある。公共性を国家の行う社会的共同業務の公共性として把握した場合、資本主義における市民革命を背景とした自由権・財産権の確保のための共同業務から、生存権保障のための共同業務に歴史的に変化した。社会福祉の公共性は、私的領域と公的領域の関連、福祉運動の力、福祉労働の専門性と社会的使命、公的責任の構成から明らかにすることができる。

キーワード：公共性、国家、平和的生存権、民主主義、公的責任

はじめに

社会福祉は公共的なものなのか、それとも私的なものなのか、社会福祉は公共性をもっているのか、それとも個人責任にもとづく私的な消費の領域にあるのか。答えは明瞭であろう。社会福祉は公共的な存在であり、公共性が高い領域でもある。しかし、いま、なぜ社会福祉において公共もしくは公共性を問わなければならないのか。〈社会福祉の公共性〉は制度実態としても、福祉運動の要求課題としても、また理論的検討という点でも、明確であるとは言えないからである。本論文では、〈社会福祉の公共性〉をいかに問うかという問題設定を行ったうえで、公共性を問う基本的視点を設定し、その視点にもとづいて〈社会福祉の公共性〉を原理的に探るものである。

1. 新自由主義改革と社会福祉の公共性の後退－問題設定

(1) 日本の新自由主義改革と社会福祉制度改革

いま、なぜ社会福祉において公共性を問わなければならないのか。その理由のひとつは、社会福祉サービスの利用制度が、果たして公共的なものとして機能しているといえるのか、疑問が投げかけられているからである。

高齢者や障がいのある人とその家族の生活問題とケアサービスの提供をめぐっては、当事者と家族が専門機関に申請し、生活実態と要求を基本にするのではなく、制度的に操作された「障害支援区分」や「要介護認定」で切り分けたいうえで、それに関連したサービス提供総量の枠規制を設定し、その枠内での個人とサービス事業者との利用契約及び個人＝利用者の費用支払い責任を前提に、個人への現金給付を事業者が報酬として代理受領するという制度のなかで処理される。したがって、生活の公的保障を行いケアの必要を公的に充足するという公共的責任は現行の福祉サービス・システムでは遂行されていない。あくまで、個人が意思表示したサービス利用の費用補助という枠組みしか機能していない。

そのため障害者総合支援法にもとづくサービスを利用しても、介護保険法にもとづくサービスを利用しても、個人や家族のケア問題は解決せず深刻化するケースもあり、相談援助機関が関与していれば生活保障が実現するということにはならない。高齢者介護問題の深刻化やいわゆる「ヤングケアラー」問題は、社会福祉の公共的責任が十分に機能していない（部分的にしか機能していない）からこそ、発生している問題である。

つまり、社会福祉制度とくに福祉サービス制度の原理的な構造は、実態として「福祉サービス提供・充足空間」において公共的責任を機能させず、社会福祉の公共性をはなはだ怪しいものになっているという問題点がある。この背景には、1990年代後半以降に本格化した日本の新自由主義改革・福祉国家的施策の解体過程における、福祉サービスの準市場化の進展すなわち社会福祉基礎構造改革としての介護保険導入、障害者福祉サービス制度改革（支援費制度（2003年）、障害者自立支援法（2006年）、障害者総合支援法（2013年））がある⁽¹⁾。

もうひとつは、25年以上継続している日本の新自由主義改革が行ってきた公共サービスのカットや民営化・市場化に対して「公共の再生」や「公共を住民の手に取り戻す」を旗印に社会運動が広がりつつあることである。日本の新自由主義改革はなにより企業における労働コスト削減と労働者の流動化を主要政策にしているため、不安定雇用の拡大、労働条件の劣化、賃金上昇の抑制が「一般化」し、生活困難と貧困を拡大・深刻化させてきた。その一方で、国も地方も「小さな政府」を標ぼうし、公共サービスの削減と公務員や公共サービスの職員の削減が行われてきたが、伸びない賃金のもとで税や社会保険料の負担実感は増大している。社会保障制度における自己負担は増大しているが、一方で給付は制限・抑制され、今後の生活の見通

しに不安をもつ人が多い。福祉国家的政策の解体としての新自由主義改革は地域の公共施策を後退させ地方への「再分配」政策を後退させるため、地域間格差と地域社会のなかでの社会問題の深刻化や分断・孤立の拡大、自治と共同性の弱化をも招来したといえる。

(2) 公共をとりもどす市民政治と社会福祉の公共性の再構築

こうした状況のなかで、2022年6月に杉並区長選挙で「公共の再生」をかけた杉本聡子氏が当選したことは記憶に新しい。日本自治体労働組合総連合(自治労連)は岸本氏を以下のように紹介している。

「岸本聡子区長は国際政策シンクタンクで20年間、水道など公共サービスの調査研究にとりくんできた経験から民営化の問題点を指摘しました。『企業の利益のためにコストが高くなる一方で、公的な組織から公共サービスを担う知識や専門性が奪われた。西欧では再公営化が労働問題の改善やサービスの向上に大きく寄与している』と話します。／これから求められる公共サービスについて、『重要なのは気候変動への対策です。広域かつ長期的で100年単位で考えなければなりません。民間に切り売りすれば、公共政策が及ぶ範囲が分断されてしまう』と警鐘を鳴らします。／また、公民館や児童館など公共施設のあり方も課題になっていることについて、岸本区長は『公民館は文化や自治を育てていく地方自治のゆりかご。民営化で住民が公共施設の管理運営に関われなくなれば、自治や文化が失われてしまう。住民に身近なところから、公共を取りもどすために奮闘したい』と話しました。」⁽²⁾

岸本氏の区長当選は、新自由主義改革に疑問を抱いてきた労働運動や社会運動の担い手にとって、一特別区の選挙の話としてだけ受け止められているのではない。新自由主義改革の進展に対抗する方針を「公共の再生・公共を取り戻す」として打ち出し、候補者自身も人権尊重とフェミニズムの視点から社会課題の本質をとりあげ、コモンズ(公共財)やケアを重視する姿勢を鮮明に打ち出した。地域の女性を中心に市民のひとりひとりが立ち上がり、手作りで選挙戦を行って勝利した点に、新自由主義改革に対抗する新しい構想の陣地をつくる道を拓いたと注目されているのである。

岸本はオランダの政策シンクタンク NGO での活動経験から、ヨーロッパで拡大した水道公営化が水質の悪化や水道料金の高騰のなかで見直しを余儀なくされ、「水道再公営化」を求める住民運動のなかから「ミニシュパリズム」**municipalism** という考え方が生み出されたことを紹介している⁽³⁾。岸本によれば、「ミニシュパリズム」とは利潤や市場のルールよりも、市民の社会的権利の実現をめざし、政治課題の優先順位を決めること、新自由主義を脱却して、公益と〈コモン〉の価値を中心におくことである⁽⁴⁾。議会制民主主義に限定せず、市民権や市民の政治への直接参加を重視し、選挙で勝っても負けても続く運動である⁽⁵⁾。

ここで、「ミニシュパリズム」**municipalism** は、新自由主義改革がもたらした公共の後退や公共性の弱まりにたいして、民主主義と自治を基軸に公益や公共財、社会的共通資本、社会

資本、共有財を再生しようとする社会運動、市民政治であることは明らかである。その主題は、「公共の再生」、「公共性の再構築」であるといってもよいだろう。

新自由主義改革の展開にともなう社会福祉制度改革がもたらした社会福祉の公共性の衰弱に対して、あらためてその対抗（政策構想や社会運動、実践を含む）として〈社会福祉の公共性〉とはなにかが問われていること、新自由主義からの脱却をめざす社会運動、市民政治にかかわって社会福祉の公共性論の再構築が必要であること、この二つが本論文で〈社会福祉の公共性〉の検討を行う問題意識である。

2. 公共性をめぐる基本的視点

(1) 日本における「おおよけ」、公のとらえかた

公共性の探究は、哲学、法学、政治学、行政学、経済学、社会学、教育学などさまざまな学問領域において多岐に行われてきた。しかし、社会福祉学研究におけるこのテーマの先行研究は、筆者の知る限り多くない（極めて少ない）⁽⁶⁾。したがって、さまざまな学問領域における業績を手掛かりにして考察する必要があるが、公共性をめぐる膨大な業績の全てを俯瞰し整理するという作業から始めるのではなく、新自由主義改革への疑念や対抗の必要性を重視した先行研究、「市場の失敗」、「生き残り型競争のもたらした衰退」に対して「公務の再建」や「公共政策の強化」の必要性を説く研究に依拠して検討をすすめたい⁽⁷⁾。

公共性とは公共の存在理由、根拠という意味である。国家及び地方自治体の実施する政策にもとづく制度施策や社会サービスには公共性がある。しかし、検討の前提として以下の点に留意しなければならない。①国家及び地方自治体が行う政策や行為・判断には無条件に正当化できる公共性がある、ということではない。②国家及び地方自治体が行う政策や行為・判断には、個人は無条件に従うべきで、ということではない。③国家が行う政策や行為・判断には無条件に正当性があるので、地方自治体はそれらに従うべきである、ということではない。④公共とはただちに、国家権力を掌握する支配層が行う判断や行為を意味するわけではない。日本社会では公共イコール国家という理解や、公共とは「私」に従う権力、「私」に強制や拘束を及ぼす権威、「私」に優越する権力、という理解が少なくない。それは、日本社会の根底にある「公」と「私」のとらえかたの問題に起因するとおもわれる。

中国思想史研究の第一人者である溝口雄三は『一語の辞典 公私』⁽⁸⁾のなかで次のように説明している。日本語の「公私」はそもそも中国から入ってきたが、古代日本人はその意味のうち理解できる部分だけを取り、理解できない部分を捨て、あるいは新たに意味を加えこの漢字を日本語化した。日本の「わたし=私」は中国のそれとは異なり、「公」の下位に従属し領域を許容された「私」として意味をもたされてきた。①「おおよけ」は公然領域で「わたくし」は隠然領域という二重の領域性にわけられ、②「おおよけ」は「わたくし」につねに優越し、

③「わたしく」領域にとって「おおやけ」領域は所与的・先駆的であり従属する、④「おおやけ」領域は天皇を最高位とし国家を最大の領域とし、その上や外にでることはない、こうした特性を日本の「公私」は歴史的に意味づけられてきた。つまり、私が従属する公というだけではなく、天皇という最高権力者、国家イコール公になっており、それらすら超える公は想定していない、おおやけが領域的にとらえられてきたと溝口は指摘する。

補足しておく、溝口は中国の公には倫理的・原理的な公があり、皇帝や国家の上に更に普遍的・原理的な天の公をいづく考え方であることを解説している⁽⁹⁾。

さらに溝口は、近代日本の公私と第二次世界大戦で国民を戦争に駆り立てた滅私奉公の悲劇は、日本の公の没原理的な特性に由来するとする。つまり、日本社会は公を領域的にとらえているため国家と国家の争いや戦争が起こった時、国家をこえる絶対不変の公平な天地の公道、大きな原理をもっていないため、調停する機能や原理を持ち合わせていない。日本国家が他国を侵略しても、その正・不正を問う論理が領域的の公の中から出てこない。そこに私に優越する公、私が従属する公が強化され、戦争する国家に尽くす選択肢しか与えられていなかった。近代以降の私の領域は、闕(しきい)の内の家・家庭・自己なので、滅私奉公とは私の領域を犠牲にし滅ぼすことになり、玉砕を美化する地点まで行きついでしまったと指摘する。

(2) 日本国憲法と公共性

この溝口雄三の指摘は、公共性の社会科学的検討においても非常に示唆的である。公共とは政治的権力的な側面をもつ公と、人々の共同性を基礎とした共同で対応・処理すべき諸事項を含んだ共の、ふたつを含んだ概念として理解することができる。このように言うのは単に二つの意味をあわせた概念ということではなく、一体の意味・概念として捉えるということである。公共イコール国家や権力層というイメージは、歴史的に形成された領域的な公のとらえかたの延長にある。しかし、〈社会福祉と公共性〉で問うべきは領域だけではなく、原理的な意味での公共性である。歴史的にみて国家は、最優先の公共業務として社会保障・社会福祉を推進するわけではない。あくなき利潤追求至上主義と生きのこり型競争を全社会的規模で拡大し貪欲な資本蓄積を基本原理とする資本主義において、その構造的矛盾の所産として労働者階級を中心に貧困、生活困難、生活環境破壊、孤立、健康状態の悪化など社会問題が深刻化する。支配と統治のために何らかの社会問題対策を国家は実施するが、それは生活条件の改善を求めさまざまな社会運動の発展により民主主義の担い手、人権思想の推進者として労働者階級や市民が成長することへの譲歩として、である。資本主義の生産諸力の発展により生活領域を利益化できる技術の発展がすすめば、支配と統治の観点からだけではなく、市場創出の目的が加わり社会保障・社会福祉政策が再編成される。同時に、社会保障・社会福祉が拡大し財政規模が大きくなれば、国家財政負担の抑制・資本負担の回避、国民への負担増と取奪強化のために、手の込んだ財政システムも強化される。公共性の名のもとに権力的統制や社会問題解決に

名を借りた資本主義的利潤の追求システム（私的営利企業の資本蓄積の保障）が強化される（それら自身も階級国家のもとでは、名目上は公共性のひとつとされる）。

資本主義国家のもとでの社会保障・社会福祉の実施は、国民の要求に不十分ながら応え、国民の福祉需要を一定程度は充足するが、必要十分にならないのは支配と統治の継続、公共政策の市場化、財政負担の抑制・回避を組み込んだ政策化がなされるからである。〈社会福祉の公共性〉の論点としての民主主義と人権保障をめざす社会運動、国家の機能についてはあとで検討するが、社会問題が深刻化すれば労働者階級と市民が求める公共性が静学的に実現するわけではないのが歴史の事実である。

社会運動により民主主義制度を正常に機能させ国家や権力層、支配層に公共性を迫る必要があるが、それには上位の公共の思想・理念・価値、すなわち人権を保障するための公共政策を国家・地方政に実施させる公共性の根拠が必要になる。

国家権力の暴走を食い止め、権力層・支配層による「人治」に歯止めをかけ、法治にもとづく国民主権を確立し民主主義を機能させ自由権の基本権、社会的基本権を平等に国民に保障するものは、日本国憲法である。われわれにとっては日本国憲法が〈社会福祉の公共性〉を確認する有力な根拠になることは、間違いない。太平洋戦争により国内外の多くの人々の命を奪い、侵略戦争に反対し民主主義を求めた人々を弾圧し、人権と民主主義を圧死させた軍国主義体制への反省から歴史的に形成されたものが、日本国憲法である。その全体が〈社会福祉の公共性〉の基盤になるが、とりわけ憲法第1条（国民主権と象徴天皇）、第9条（戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認）、第13条（個人の尊重）、第25条（生存権）、第92条・93条・94条・95条（地方自治）の規定が社会福祉においては重視される。

（3）公共性の土台としての「平和的生存権」

さらにつかんでおきたいのは「平和的生存権」といわれる憲法前文の次の規定である。

「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」

We recognize that all peoples of the world have the right to live in peace, free from fear and want.

この規定は、平和を国家政策の反射的利益とする従来の見解を原理的に転換させ、全世界の国民の権利としたものである。憲法学者の愛敬浩二と本秀紀は日本国憲法の英語正文に注目し、この規定は市民的権利（恐怖からの自由）と社会的権利（欠乏からの自由）を含んだ複合的権利であり、平和のうちに自由に人間らしく生活する「平和的生活権」を示した21世紀的権利の先取りといえる、と評価している⁽¹⁰⁾。**fear**（こわい・恐怖）には当然、戦争や紛争、軍事行動に対する人々の恐怖を意味するが、今日的には職場や家族のなかの暴力・弾圧など人間にあたえるさまざまな恐怖を含めてとらえることもできる。また **want**（必要の欠乏）に

は、水や生活物資の欠乏も意味するが、教育や福祉・ケア、医療の欠乏を含めてとらえることができる。つまり、人々は戦争や軍事行動の恐怖、暴力や弾圧の恐怖から解放され、生活に必要な物資の欠乏・不足や社会サービスの欠乏・不足からも解放され、平和に生活できる権利をもっており、それは全世界の人々（**all peoples of the world**）が持っている人権であることを日本国憲法前文は規定しているのである。

平和の問題を秩序の問題ではなく、権利と位置付けたこと、人間らしく生きていく不可欠の権利だととらえ、これを国家権力に守らせる考え方が「平和的生存権」にはある⁽¹¹⁾。日本文では「全世界の国民」となっているが、該当の英文は **all peoples of the world** である。この点について、愛敬と本は「**peoples** が国境を越えて連帯し、信頼関係を築くと同時に、それぞれの政府を監視して、一歩ずつ平和な世界をつくっていく努力」⁽¹²⁾を意味するものだし、そこに日本国憲法のラディカルな平和実現構想があると評価している。国家権力と **peoples** を一体化させず相対化し、国家に従属する個人ではなく、社会の主人公として独自に平和や人権の価値に依拠し発言し行動する個人が想定されていると読み取ることができる。前文の「平和的生存権」は、〈社会福祉の公共性〉を確立する重要な根拠になりうるものである。

3. 資本主義、市民革命と公共性の変遷

前述のとおり本論文の問題意識は、新自由主義改革に並行した制度改革による社会福祉の公共性の衰弱に対して、その対抗（政策構想や社会運動、実践を含む）としての〈社会福祉の公共性〉を問い、新自由主義からの脱却をめざす社会運動・市民政治にかかわって社会福祉の公共性論の再構築を試みるどころにある。この課題設定に大きな示唆を与える研究者として取り上げたいのは、重森暁（地方財政論、公務労働論）である。重森は、住民自治の発展や公務労働論、人間発達論にもとづく公共性の担い手論を含めて、地域再生における公共性の再生を提起してきた。しかも新自由主義改革の本質的批判と、その対抗軸として公共政策を再建する立場からの議論を行っている。それが、氏の議論を手掛かりにする理由である。

重森は資本主義における公共性形成の歴史を次のようにとらえる。17世紀から18世紀、いわゆる産業革命とブルジョア市民革命によって、農村共同体から強制的に引き離され農業生産手段から引きはがされた人々のなかから労働者階級が形成された。法的規制がほとんどないなかで過酷な労働に従事し、劣悪な居住環境におかれ、搾取と資本蓄積の経済世界が拡大する。一方で、生産手段を所有し資本と守るべき私有財産と富をもつ新興勢力は、旧体制下の封建的で制約された経済関係を脱却し、重税を回避し自由な取引と結果の平等を保障するよう求め、市民革命を遂行した。「ブルジョア革命とは、ブルジョアジー、すなわち資本家階級の指導のもと、旧制度を下からの力によって廃棄し、市民社会を実現しようとする政治変革である」⁽¹³⁾。経済的に自由で独立した平等な市民の経済活動を保障する市民社会が、もう一面で形

成される。しかし、そこでの自由、平等はあくまで経済的力を一定以上もつ人々に限定された社会－資本家階級や新興市民階級のそれらであって、そのもとで搾取と資本蓄積の経済世界の底辺に位置する労働者階級には実質的な自由も平等も約束されなかった。

重森は歴史的には市民社会のなかで公共性が形成されるが、その主体は市民＝ブルジョア＝財産所有者であり、公共性の基盤になるのは財産権を主とするため、公共性を担う領域は国防や治安維持や公共土木事業など、自由な市場の発展と資本蓄積を促進する分野に限られること、つまり①財産所有者＝市民を担いとして、労働者階級や女性・児童・高齢者・障がい者は排除されている、②公的領域は資本蓄積に役立つ範囲に限定される、③公共性形成に必要な情報や知識は支配階級の手握られる、④近代的官僚制が担う、といった特長をもった公共性であると指摘し、これを「市民国家型公共性」とよんでいる⁽¹⁴⁾。

その後の歴史の経過を、重森は次のように説明する⁽¹⁵⁾。第二次世界大戦後のいわゆる福祉国家の形成・発展のなかで、「福祉国家型公共性」が登場した。それは、①基盤となる権利の内容を、財産権・営業権にくわえて生存権・発達権に広げた、②公的分野は国防・治安・公共事業だけではなく完全雇用をめざす分野（金融や公共投資）や社会保障の分野へ拡大した、③政党活動、労働運動、住民運動が活発になり大衆文化と大衆民主主義も広がった、④維持する装置は中央集権的国家と官僚システムである、という特徴をもつ。しかし、この「福祉国家型公共性」も主体が享受者にとどまり、大衆課税や債務増加など財源問題に直面し、既存の運動も既得権益にこだわり変質し、福祉国家官僚制の肥大化がかえる非効率、不正、腐敗という矛盾に直面する。その打開として新自由主義と新保守主義による市場化路線がでてくるが、そこには展望はなく、「新しい市民型公共性」と公務労働の再生が求められる。

重森は公共性の検討だけではなく、国家や地方自治体で社会的共同業務を担う職員すなわち公務労働者を設定し、その社会的役割と歴史的使命に引き付けて「新しい市民型公共性」を論じる。ここで、公務労働（者）論を補足しておく。通常、住民は一定の共同性のなかで生活している。日々の生活が個人の所得と市場での生活財の購入、その後の個人消費でまわっているようにみえて、それに付随してごみの処理、上下水道のような住民の集団の財政力に依拠して自治体組織を形成し、ルールを共有して処理しなければならない業務すなわち共同業務なくしては、住民は生活できない。その基礎にあるのは住民自治であり、住民自治の基盤にあるのは同一の生活圏域で施設設備や規則を共有し、その維持と経費の必要性に合意する住民の共同関係の存在である。水利、防災・消防、交通、上下水道、公衆衛生・保健、医療、教育、環境保全、文化、社会福祉などはこうした社会的共同業務と性格づけられる。社会的共同業務を担う職員を公務労働者とよびその内容を公務労働とする（国家も全国的なレベルでの社会的共同業務を実行し、公務労働を抱えている）。

「新しい市民型公共性」について重森は、次がポイントであるとする⁽¹⁶⁾。①福祉国家型官僚制のクライアントとしての市民から、公共性の主体としての市民を育成し共に歩むことが公務

労働者の任務である。②生存権・発達権保障のための公共性を維持するためインフラストラクチャーの基本的部分を公的責任で整備する⁽¹⁷⁾。③新しい公共性の創出には、公務労働と市民の交流・共同がより発展する必要がある。④新しい市民型公共性を維持するため柔構造型分権システムの形成が必要である。

4. 社会福祉の公共性－私的領域と公的領域

(1) 私的領域と公的領域の課題設定

公共性とはなにか、重森の示すところから従っていけば⁽¹⁸⁾、第一に公共性を担う主体はだれか、第二に私的領域と公的領域はどのように区分されるのか、第三に公共性はどのようなプロセスによって形成されるか、第四にその公共性を保持するための装置はなにか、を明らかにしなければならない。

では、〈社会福祉の公共性〉はどうとらえるべきなのか。まず、第二の「私的領域と公的領域はどのように区分されるのか」から説明したい。私的領域とは各個人が自己の責任で営む領域であり、財産権の保障を念頭においた場合、国家や権力の介入は望ましくなく、それらを排除する（排除したい）領域であり、人権としては自由権の範疇として項目化される領域である。私有財産や蓄財の自由の保障であり、近代市民社会のブルジョアジーにとっては国家にその内容を補足され課税を強化されることを忌避したい領域である。それに対して公的領域は、国家や権力の介入や関与を行う必要がある領域であり、財産権の保障を念頭においた場合、私有財産や蓄財の自由を守らせる領域である。したがって、私的領域と公的領域の区分、すなわち私的領域を最大限拡大し、公的領域と明確に区分することが意識される。

しかし、〈社会福祉の公共性の検討〉においては、「私的領域と公的領域の区分」という観点では、不十分である。なぜなら、社会福祉は社会的矛盾の発現としての社会問題、その個別具体的な表出としての個々人や家族の生活困難、貧困を焦点にすることを固有の視点にしているため、自由権的発想や財産権保障の観点のみで私的領域と公的領域の関係をとらえることはできないからである。結論からいうと、「私的領域と公的領域の区分」ではなく、両者の関連、つながりから公共性を導き出さねばならない。

私的領域は、ひとりの人間が自分らしく自分の意思と意欲で行う「生」（生きる）の諸活動（以下、生の活動）の領域であり、主には生活過程、家族生活過程であり、消費過程であり、働くものにとっては労働力と健康の再生産過程である⁽¹⁹⁾。ひとりの人間としての主体性や自己決定にもとづき、選択の繰り返しによって営まれる活動領域である。

ただし、個人の生の活動領域としての、また生活過程としての私的領域はまったくの個人領域でも自己責任領域でもない。そこには、個人の生の活動や消費・種々の選択の基盤として、人々との共同や関係性が不可欠である。むしろ、私的領域における他者との共同や関係性が欠

けている場合を、孤立問題として社会福祉では重視する。さらに、個人の生の活動や生活消費は公共政策の存在なしには成立すらしめない。上下水道、電気、道路、ごみの処理など生活資本となるインフラストラクチャーの存在がなければ、1日たりとも私的領域は成立しない。保育所・幼稚園、学校、福祉サービスといった生活保障のインフラストラクチャーがひとり一人に確実に提供され、ひとりひとりの思考や判断、関係づくり、行動力を伸ばし支援することが基盤になってはじめて、個人の発達も可能になる。発達保障としての性質ももつインフラストラクチャーが、私的領域を支えることによって私的領域が活性化される。これらが、私的領域の成立条件ということになる。

(2) 人権と発達にかかわるインフラストラクチャー

ここで、インフラストラクチャーのとらえかたを補足しておく必要がある。インフラストラクチャーとは、1) 施設・設備の整備、2) 担い手の専門性と専門サービスの質の維持、3) その地域配置（生活圏域内での整備）、4) 経営の社会的使命と目的、5) 財政・経費の公的性格、6) その必要性のある人への充足すなわち必要充足とそれを機能させるシステム、7) 運営の民主的チェックと社会的評価システムの存在、を内容とするものである。この1) から7) の要件はバラバラに機能しているわけではなく、社会的な共通資本、全ての人にとっての共有財（コモン）と人権保障の実現という観点から相互に関連して一連のものとして総合的に機能するものである。この観点は、いわゆる社会サービスだけではなく、道路や電気・上下水道、ごみ処置など一般的にハードといえる生活基盤となるインフラストラクチャーにも当てはまるものである。

障がいのある人、難病をかかえる人や高齢者、子どもとその家族にとって、療育、教育、福祉サービスや生活のケア、保健・医療、移動・交通、労働・社会参加、コミュニケーションなどを社会的に保障するシステムがなければ、社会生活を成立させ「生の活動」を継続することはできない。つまり、社会生活と「生の活動」のための生活保障・発達保障型インフラストラクチャーが必要不可欠なのである。

しかし、このことは障がいがある、疾病を抱えている人に特定される構造ではない。日々の生活においてケア・サービスが必要であるかどうか、自力での移動が可能で公共交通手段にアクセスすることが自力で可能であったとしても、道路というインフラストラクチャーや交通手段の存在、つまり公共的な方式によるそれらの整備がなければだれしも生活することはできない。私的領域は公的領域を土台にして成立しているのである。自己責任による生活は幻想である。教育、福祉サービス、保健・医療は自由で主体的な個人の「生の活動」を支え伸ばす社会的機能をもっており、だれもがそのサービスを受けることができる普遍主義的な発達保障型インフラストラクチャーであることが必要である。これも、障がいがある、疾病を抱えている人に特定される構造ではない。現代社会に生きる人間にとって一般的普遍的な構造である。いい

かえれば、インフラストラクチャーを基盤にした私的領域とその土台としての公的領域の構造のなかで、個々人の障がいや疾病や必要性に応じた教育・医療・福祉は機能しているのである。

(3) 社会問題の出現の場としての私的領域と公共

さらに明らかにしなければならないのは、社会問題とそれをかかえる人間の観点である。資本主義社会においては、生産手段を所有せず雇用されて働くか、小経営として地域で生業を営む人とその家族は、社会問題から逃れることはできない。その問題の深刻さ複雑さに個々人の違いはあっても、貧困や生活問題、ケア問題をかかえる生活は例外ではなく、むしろ多くの人々を覆っている。養育や教育にかかわる支出、税や社会保険料や社会保障負担、物価高と生活に必要な消費財購入、傷病や生活上のリスク発生にともなう支出など、家計支出は増大する。長時間労働や過密・過重労働の拡大、雇用形態の不安定化が拡大する。収入は固定化され場合によっては収入減少や喪失に直面し、家計構造は硬直化する。不安定な労働と生活は家族の健康問題を深刻化させ、病気やケガ、障がいへの個人・家族の対応力を弱め、生活そのものを不安定化させる。

資本家階級、特権階級、富裕層は別にして、一般勤労者・小経営者世帯の生活の社会的基盤はきわめて脆弱である。貧困問題、生活問題、ケア問題は私的領域の個人・家族生活のなかで発生し、不安定で見通しがもてない生活の連続は、家族のケア負担を過重なものにし、健全な家族関係を壊し過剰な支配や暴力・虐待を深刻化させる土壌をつくってしまう。社会問題論においても社会福祉理論においても、生活の状態の把握・分析はもっとも重要であるが、状態といっても生活は静止画像なのではなく個人もしくは家庭という枠組みのなかで営まれる人間の「生の活動」であり、諸要素の関連と継続をともなう過程そのものである。

社会問題としての貧困問題、生活問題の出現の場は、私的領域である個々の家族の生活過程においてである。しかし、私的領域には問題解決の手段や方法は存在していない。私的領域にたっている人間は自らの生の活動のなかで問題解決の手段を準備することは不可能である。たとえば健康問題や疾病、障がいや加齢に伴うケア問題、成長・発達に対する課題は、それぞれ保健・医療、福祉サービス、療育、保育や幼児教育、学校教育などが公的な制度、つまり人権と発達保障のインフラストラクチャーが公的領域から私的領域に向かって機能することでは、問題解決も必要の充足も行えないのである。この構造は資本家階級や富裕層にとっても同様である。資本家階級や富裕層が所有している“貨幣”と医療やケア・サービスを交換するとしても、国民一般を対象にした制度の整備、権利としてのインフラストラクチャーの整備が私的領域の外側に広がっていなければ、いくら資産を活用したところで質の高い医療やケア・サービスを私的領域に取り込むことはできない。

資本主義社会において、収入・所得は私的領域の営みの水準の根本的な規定的要因である

が、それが生活過程の継続に要する経費に対して低いがゆえに貧困問題、生活の厳しさをもたらすのであり、そもそも私的領域において状況を改善することはできない。私的領域で個人が確保する資源や手段はそもそも存在しない。したがって、公的領域において所得保障政策を拡充することが必要なのである。家族関係の歪み、過剰な支配や暴力・虐待の問題も私的領域で発生しているが、それを家族内の調整や家族構成員の努力だけで解決することはできない。むしろ、暴力問題を悪化させ、被虐待の家族員の命を奪う事態にもなりかねない。こうした問題に関して私的領域のなかに解決の手段や方法はそもそも存在しないからこそ、ソーシャル・ワーカーが私的領域である家族のなかに入り、生活の安定化にむけた社会資源の活用、いったん親子を分離することや被虐待の家族員の自立支援などを行わなければならないのである。公的領域から、被虐待の家族員の命を救い人権を保障することが可能な社会福祉システムを機能させなければならないのである。

（4）自己責任論、共助論と社会福祉の公共性

公共性の後退をねらいのひとつにした日本の新自由主義改革の25年のなかで、いわゆる「自己責任」論が強調され分断支配の手段の一つになってきた。「自己責任」論とは社会構造的な矛盾や公共政策の機能不全によってもたらされる社会問題でありながら、私的領域で貧困、生活困難、健康・疾病、ケア不足などとして出現する諸問題を抱える個人に対して、そもそも問題解決や緩和の資源や手段が存在しない（あってもわずかの資源しかない）私的領域において、あくまで自己の努力や資源調達で問題解決を迫る議論である。したがって、個人は、不可能な自立と責任遂行を強制され、追い詰められる。また「自己責任」論は困難に対する耐性を鍛えることも求め、困難の社会問題化を抑止しようとする意図も含まれている。

政策的制度的解決の強化ではなく、助け合いや共助に問題解決の主要舞台を移す議論もある。助け合いや共助は、困難を抱えた人を取りまく共同性や関係性を強めるうえで必要なことであり否定すべきものではないが、それは公的領域の公共政策、インフラストラクチャーと結合してこそ、問題解決にむかい共同を本来の形で発展させるものである。

ここまでの検討をまとめておく。第一に、インフラストラクチャーを介した私的領域と公的領域の関連、結びつきである。人権と発達保障のためのインフラストラクチャーが私的領域の生活や活動を支える役割があり、私的領域は公的領域の政策と社会資本なしには成立しない。つまり、公共性は現代社会における生活の社会的条件成立そのものが要請するものであり、公的領域におけるインフラストラクチャーの一つとして社会福祉の制度と専門労働は存在しており、そこに社会福祉の公共性が成立する根拠のひとつがある。

第二に、私的領域での社会問題の解決の限界と社会権の基本権の保障である。私的領域において個々の貧困・生活問題は出現するが、その背景には社会の構造的矛盾と政策の不十分さが

あり、私的領域において問題解決の資源と方法は存在しないことから、公的領域から社会保障(所得保障や社会サービス)およびその一環としての社会福祉を機能させ、問題解決をはからなければならない。社会問題への対応策としての社会福祉の公共性の意義はここにある。

5. 社会福祉の公共性—福祉運動と公共性の形成

(1) 日本の障がい者運動にみる公共性形成の運動

次に、「公共性はどのようなプロセスによって形成されるのか」という論点(重森のあげた第三のポイント)である。これは、社会福祉の歴史的形成をどのようにとらえるかという論点である。そのひとつは、近代以降のさまざまな制度形成や、各分野のさまざまな実践と事業の形成を公共性の形成という視点でとらえ直す歴史的研究からのアプローチである。もうひとつは、階級的視点から資本主義の歴史をとらえ、そのなかでの社会福祉政策の形成を社会運動・階級闘争の視点から迫るアプローチである。ここでは後者のアプローチから考える。

社会福祉は、政策の次元(福祉政策)、事業・実践(福祉事業、対人社会サービス、ケア・サービス、福祉専門労働やソーシャル・ワーク)および住民・市民参加の活動の三つの次元にわけてとらえることができる。いま政策の対象となり制度化されている対人社会サービス、ケア・サービスのほとんどは、近代以降の民間の篤志家による開拓の事業、戦後では地域での当事者や家族、関係者の共同事業が先にあり、それが粘り強い社会運動のなかで自治体の補助金政策の対象となり、政府の制度になっていったという歩みを見ることができる。とくに戦後日本の保育所づくり運動や障がい者運動(制度的権利を求める運動や労働権保障を求めた共同作業所運動など広い範囲に及び)は特筆すべき大きな運動を展開してきた。

一例として、「きょうされん」(旧全国共同作業所連絡会)をみておきたい。「きょうされん」は日本の障がい者福祉事業をリードする団体のひとつであり、いまでは障害者総合支援法の日中系・就労系事業や、グループホームや相談支援事業所を運営する事業所の約1,860カ所の会員(加盟事業所)から構成される運動・研究団体に発展している。しかし、そもそもは1977年8月に全国の16作業所で結成された全国共同作業所連絡会から出発している。目的は、国に対する全国規模での要求運動を展開していくこと、各地の共同作業所づくり運動の経験を深め合うことにあった。知的障がいのある多くの人が養護学校(当時)を卒業したあとに働き社会参加する場がないなかで、制度がつくられることを待つのではなく、当事者の家族や地域の人々が財源をつくり地域の各団体・事業者の理解と協力を獲得して、草の根から障がいのある人の社会参加の権利を守るために「無認可共同作業所」をつくっていったのである。それ自身が福祉事業であり社会運動であるという性格をもっていた。

各地の「無認可共同作業所」は事業の実績を積み重ね、また地域住民の理解と支援を獲得して民主的な運営能力を高め、障がいに対する理解を地域に拡げただけではなく、加入事業所を

増やし全国組織の運動力を高め、障がい者福祉制度の改革に対する要望や政策提案を粘り強く行ってきた。また、専門研究者とも結びついて障害者福祉研究の深化にも貢献してきた。障がい者総合支援法の前身である障害者自立支援法の問題点を指摘し、広範な国民諸階層を巻き込んだ反対運動も展開してきた（2006年10月「出直してよ！『障害者自立支援法』10.31大フォーラム」開催）。また、映画製作と上映運動（「どんぐりの家」1997年、2008年「ふるさとをください」、2018年「夜明け前－呉秀三と無名の子供たちの100年」、2019年「星に語りて～Starry Sky～」）を全国で行い、障がい者運動を市民に広げた。そして、共同作業所といわれる労働の場の事業だけではなく、障がいのある人のさまざまな活動や生活の場、生活支援センターなど、成人期障害者の地域生活を支えていくための多様な社会資源による事業体組織の運動体として活動している。

「きょうされん」は、ホームページで次のように説明している⁽²⁰⁾。

「わたしたちの地域を舞台とした労働と生活の営みは成人期障害者の発達と健康の保障を現実のものとし、また絶え間ない要求運動は、関連する法制度の拡充においてもかけがえのない成果を築いてきました。しかし、一人ひとりが働くことの喜びと生活のゆたかさを真に実感し、ノーマライゼーション社会の実現という視点からするならば、わたしたちの実践とそれを支える条件はまだ不完全な状況にあります。

わたしたちは、あらゆる障害に対して、また障害の重い人びとを絶えず念頭におき、共作連結成時の志を礎として、次の諸点を不断にめざし実践、経営、運動を発展させていきます。

1. わたしたちは、障害のある人びとが労働を通じて社会に参加し、また、地域でのゆたかな暮らしを築く権利の保障をめざします。
2. わたしたちは、障害のある人びとと関係者一人ひとりが大切にされる事業体として民主的な経営をめざします。
3. わたしたちは、地域における共同の事業や運動をすすめ、障害のある人びとが生きがいと誇りをもてる社会をめざします。
4. わたしたちは、障害のある人びとの夢ある明日をめざし、科学と創造の視点を大切にしながら団結して前進します。」

ここには障がいのある人の人権保障をめざし、民主的な事業経営を発展させ、地域社会における共同を強め、研究との結合と創造的な活動をつくる、障がい者運動の基本方針が端的に示されている。

〈社会福祉の公共性〉の形成は、そこに福祉課題が存在すれば国家が半ば自動的にその公共性を発揮し政策化・制度化を行うのではなく、社会運動としての福祉運動（以下、福祉運動）しかも共同事業の運営能力の発展を伴う運動の展開があって政策化・制度化がなされるのである。障がい者福祉における「きょうされん」の運動は、1) 当事者や家族の願い・要求を組織化する、2) 開拓的先駆的な共同事業の開始とその後の民主的経営力の強化、3) 地域住民や

他の団体組織との共同・連携, 4) 自治体職員の労働組合やほかの労働組合との共同・連携, 5) 科学と人権の価値にもとづく研究との結合, 6) 実践と運動や社会的アピールにおける文化的活動の重視, 7) これらによる人権と発達保障の自らの証明, 8) 自治体および国に対する要求運動や政策提起の強化を特徴として進められてきた。

いわば, 私的領域における障がいのある人と家族の問題を共同領域に引き出し福祉運動の力で共同化し, そこから公的領域としての国及び地方自治体の政策化・制度化を迫るという公共形成に貢献する福祉運動であるといえる。同様のことは, 保育所づくり運動や医療運動の歴史においてもみることができる。社会問題にたいして福祉運動がそれを取り上げ, 国及び自治体という政策主体に働きかけ, 国と自治体は社会問題の一部を対象とする社会福祉政策・制度をつくり, 〈社会福祉の公共性〉が生まれるという形成過程である。つまり, 〈社会福祉の公共性〉の形成には福祉運動が歴史的・政治的に重要な役割をもつということである⁽²¹⁾。

(2) 社会問題－福祉運動－政策主体

公共性という論のたてかたではないが, 福祉運動と政策化・制度化の関係を理論化したのは真田是の社会福祉の「三元構造論」である⁽²²⁾。真田によれば「三元構造」とは社会福祉の存立要件を, 肉を削いだ骨格に限り示したものであり, A: 対象としての社会問題, B: 社会問題からの脱出もしくは解決をもとめる運動, C: 以上の二つに影響されながら支配権力が支配階級の立場から打ち出す政策, この三つに注目し, 社会福祉もこの三つのそれぞれの質・量と三つの相互の関連によって現実化されかつ変化するとした理論枠組みである。本質的には社会福祉は資本主義から構造的必然性をもって不可避的に生み出される社会問題に対して, 階級関係を通しての支配層が打ち出す対策ということなるが, 「本質規定を存立三要件としてしぼるだけしぼって要素分解したもの」⁽²³⁾であると説明している。

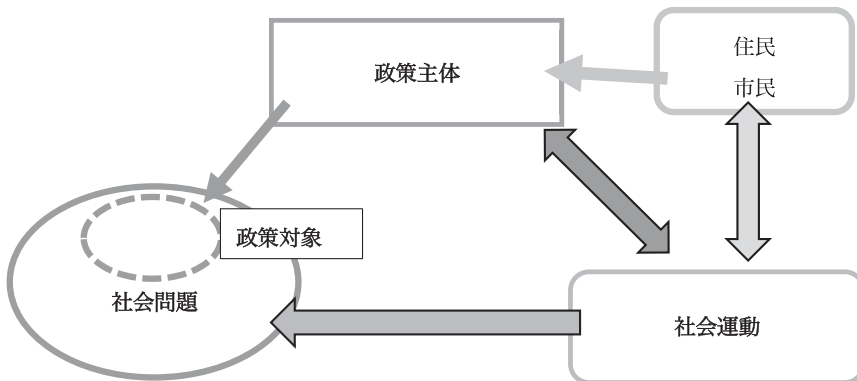


図1 真田理論における社会福祉の三元構造
(真田の説明から筆者が図解を行った。)

A の社会問題の拡大深刻化は資本主義の経済法則からの必然であるが、C の福祉運動も歴史的必然をもって登場する。すなわち「資本主義の経済が封建的拘束と衝突することから、解放と団結のための近代民主主義の理念を生み出し、これが新しい担い手である働く国民によって基本的人権・生存権の要求としても展開されるようになり、社会福祉の運動を内在化し恒常化させる」⁽²⁴⁾のである。つまり、近代市民社会が生み出した民主主義は、自由権や財産権の保全をもとめる有産階級による人権保障だけではなく、資本主義の矛盾の深化にともなう労働問題の深刻化と、それに必然的に関連して深刻化する貧困問題・生活問題の深刻化に直面する労働者階級・働く国民諸階級を民主主義の担い手に育て、社会権の基本権の保障の国家政策を求める運動を発展させる力をもつようになり、福祉運動を社会に内在化・恒常化させるのである。

では、C の政策主体はどのように形成されるのか。労働者階級の運動が社会の表舞台での参加を強めると、「それに応じて支配層の譲歩を混ぜた支配方式が展開され、近代民主主義の理念とも結合して、国家活動・業務に公共性の部分が広げられ、社会福祉の政策主体が形成・発展させられる。」⁽²⁵⁾ことになる。近代市民革命以降、資本主義の維持のために国家の権力的業務の面の公共性はすでに機能しているが、ここで真田が示しているのは、人権保障や労働問題・生活問題に対応する政策の公共性の登場ということである。後者は、労働運動や福祉運動など社会運動の発展や努力なしに国家活動・業務に反映されることはない。

前述の障がい者運動など戦後の福祉運動、現在の社会運動の到達点をふまえて真田の三元構造を補足して、〈社会福祉の公共性〉の形成過程をとらえると次ようになる。

[I] 資本主義社会の矛盾、構造的欠陥と社会問題（福祉問題）の拡大・深刻化の一方で民主主義の発展は労働運動、福祉運動、女性運動など社会運動を労働者階級・国民諸階層、当事者を担い手として登場させるが、社会運動は要求を打ち出す前に、あるいは並行して社会問題そのものを発見・発掘し、要求を組織化し公共的対応の必要性を社会的に提起することになる。労働や生活、不平等・差別などの「状態」は資本主義社会に確かに存在し、拡大・深刻化しているが、それだけでは社会問題になるわけではなく、社会運動による調査や発見、告発があって社会問題としての認識が社会的に成立する。その際に、また同時並行的に生存権など社会権の認識や、平等や反差別、個人の尊重や反暴力・反抑圧などの社会的価値も運動のなかで提起され、要求の確信になっていく。

[II] 福祉運動によって生活や健康・障がい、発達や平等、社会参加にかかわるに諸問題に対する政策主体による公共的な対応が迫られるが、そのなかで問題分析や科学の成果を取り込み、また人権や社会的価値をふまえて政策要求だけではなく、実際の政策提案・制度提案がなされる。その際に、公務の労働組合運動や公務労働をめぐる自主的な研究運動と共同することで、政策提案能力を高めていくことになる。既存の政策・制度を公共的なものとして固定化するのではなく、それを手掛かりに本来の社会福祉の目的にてらして、あるべき公共性の模索が

福祉運動のなかでなされていく。

[Ⅲ] 福祉運動は要求だけではなく、地域のなかで共同事業を起こし、自ら人権保障や発達保障の事業を運営し、当事者の要求を実現してきたタイプがある。その過程では住民が福祉問題や当事者の理解を深める学習活動を展開し、地域社会に働きかけてきた。それは、福祉運動と福祉事業への理解と共感を広げると同時に、その共同事業自体が地域住民の福祉要求を実現する共有財として認識されるようになり、共同の領域から公的領域での公共性を形成する土壌を形成する。またそのことは、共同と連帯をもとに人権の実現をとらえ、社会福祉の公共性をとらえ福祉政策や福祉行政の責任や役割を適切に評価できる住民を生み出すことにもなる。

(3) 公共性を担う主体としての福祉労働

次に「公共性を担う主体はだれか」である。公共性の形成プロセスにかかわる検討は、同時に公共性の主体論にもつながっている。ここまで検討した通り、社会問題に対する福祉運動の力と、それに押されて動く政策主体の関係のなかで形成される。

ただし、政策主体は運動や世論への譲歩という側面をもちつつも、それだけで政策化・制度化するわけではなく、政策スローガンの打ち出しによる政治的安定、また公共領域での市場化・営利化の拡大など、新自由主義改革の一環としての大企業向け政策の実行を含む複合的な目的-社会的・政治的・経済的狙いをこめて政策化や改革が実行される。それは、資本主義国家の階級的性格によるものである。福祉運動の歴史的意義をふまえれば、広い意味で「公共性を担う主体」は、労働者階級・働く国民諸階層、あるいは現代の市民ということになる。

一方で、公共業務を職業として担うものという観点からいえば、「公共性を担う主体」は、政策・制度においては国家公務員と地方公務員であり、理論的にはいわゆる公務労働者である。社会福祉の事業・実践においては、ソーシャル・ワーカー、ケア・ワーカー、保育士、福祉職員であり、理論的には福祉労働者である。福祉労働者は民間事業体に所属していても、公共性をもった社会的共同業務を担っているととらえ、広い意味での公務労働者の範囲に含めることができる。社会福祉事業の主体が公立であれ民間であれ、社会福祉自体が公共性を帯びている以上、公務労働者の範疇に位置づけその労働の性質を明らかにすることができる。公務労働者の専門性と社会的位置づけは、別のところで検討したが、本論文にかかわる範囲で要約的に述べておきたい⁽²⁶⁾。

第一に、住民の生活諸困難、「いのち」と生活の危機など社会問題を対象にしており、その生活の状態を社会問題として把握し分析できる能力、個々の事例から社会的困難を洞察できる能力、社会問題をつかむ専門性が求められる。

第二に、困難で厳しい状況にあっても、自分らしく生きること、個人としての尊重、社会参加など「人間の生」にもとづく切実な要求をつかみ、当事者と共に歩みながら実現する専門的力量である。住民・当事者とのコミュニケーションや「かかわり」を通じて、その願い・要求

を深くつかみ、要求の社会的背景や共通性も明らかにし、公共的実践としてなにが必要なのかを明らかにできる専門性である。願い・要求が明確化しない、混乱と混とんのなかにおかれて人々も少なくない。強いられてきた厳しい生活や人間関係の抑圧から、願い・要求に自ら蓋をしてしまうケースある。だからこそ、専門的信頼関係を形成し、深部から当事者の願い・要求をつかみ、社会的必要を判断する専門性が求められる。それは、公務労働者と当事者とのコミュニケーション－相互作用関係をもてる能力でもある。

第三に、福祉労働は政策・制度の活用・裏付けを必要とする。労働過程では「必要充足原則」にもとづき、経済的給付・サービス、相談援助やケアのための施設・設備の確保が必要である。その過程では既存の制度・給付の活用と同時に、その課題や問題点を明らかにし、改善の福祉運動に繋げなければならない。

第四に、地域における保健・医療・福祉の連携・協働をつくり、住民の「いのち」と生活の継続に必要な政策提案ができる政策形成能力である。これは特に行政職員に求められるものであるが、自治体行政が現場から撤退しもっぱら企画立案に傾倒させる民营化の潮流は、福祉の公務労働の性格を弱めるものである。住民の生活困難に向き合う「現場実践力」が自治体職員に備わってこそ、自治体の公共性は体现できる。自治体職員はプランナーやプラットフォーム運営者だけが、その役割ではない。

〈社会福祉の公共性〉はこのように、社会問題に向き合う実践を行い生存権保障や人間らしい生活保障をめざす福祉労働者を担い手として成立する。そのことは、福祉労働者が住民のために本来の専門性と社会的使命を発揮できる「福祉労働を保障」すること、福祉労働者の労働条件整備の政策を要請することになる。つまり、福祉労働者の労働条件整備も公共性を帯びているのである。

福祉労働者の賃金、労働時間、休日保障だけではなく、実践の場での対象者に働きかける時間と空間の確保、安定的な雇用が不可欠である。福祉労働は集団労働の性質もっているため、正規職員を中心にした職場編成ができることが必要になる。したがって、公的相談機関における職員配置基準の充実、施設・事業所における人員配置基準・設備基準を公共性にふさわしい体制にするために引上げる必要がある。自治体運営の効率追求（現場のコストカット）や福祉サービスへの営利企業参入のハードルを下げるねらいで、また福祉への公的財政負担抑制のために、もともと低い職員配置基準や施設最低基準をさらに引き下げる規制改革は、福祉労働の公共性を変質させ、ひいては〈社会福祉の公共性〉を解体する危険性が高い。

（4）〈社会福祉の公共性〉を保持する公的責任の実質化の課題

「公共性を保持するための装置」についてである。それは、いうまでもなく日本国憲法のもとで制定される法制度、公的財政、行政システムであり、それらは国家と地方自治体のレベルで構成される。また、国会、地方議会も公共性の遂行をチェックする役割を持つ。しかしそれ

らを並列して説明するだけでは公共性の説明にはならない。そもそも、対人サービスとしての社会福祉の公共性を保持する装置とはなにか。

第一に、社会問題としての福祉問題(状態としての貧困や生活困難, 生活におけるケアの欠如, 主体としての生活意欲の弱化, 生活の混乱, 家族内暴力や抑圧などの諸問題をさす)をかかえる個人や家族をとらえ分析し, 標準的な生活の保障や自由で主体的な「人間の生の活動」を回復するために何が必要か(給付やケア, 支援など)を明らかにするソーシャル・ワークの実施体制である。社会問題をかかえる個人の把握と専門活動の開始が必要なのであり, ソーシャル・ワークの実施体制の制度的整備と国民への保障のシステムが構築されなければならない。

第二に、問題把握と必要性の明確化に応じた「必要充足原則」にもとづく経済的給付, サービス給付, ケア・サービスの公的責任にもとづく提供であり, 地域・生活圏域における提供体制整備である⁽²⁷⁾。「必要充足原則」とは対象者の利用意向でなく, また経済的負担能力に制約された対象者側から示される「需要」の充足ではなく, 標準的な生活保障と「人間の生の活動」の回復を目的としたソーシャル・ワーカーの専門的な見地にもとづく「必要」の設定が社会的に保障され, 給付や援助, ケア・サービスで充足されることを意味する。医師が患者を診察して必要と判断した検査や治療を行い, それが医療保険の現物給付になること, あるいは学校教育において教師がある学年のある教室の子どもの学力の実態や集団の力をみて, 標準的な学力を獲得してもらうために創意工夫した授業が可能になることと, 同様である。そこでは, 専門的裁量の保障と公的制度が対象者のために機能すること, とくに給付が保障されることが担保されなければならない。

第三に、これらのことが公的財政によって裏付けられ, 普遍主義を基本に, すなわち経済的負担能力や性別・性的志向, あるいは居住地域, また国籍(日本国籍であるか外国籍であるか)を問わず必要性のある市民に提供されること, いかえれば無差別平等に実施されることが実現され, そのための福祉行政システムが整備され機能することである。

これらは社会福祉の公的責任として確認されてきたことである。社会福祉の公的責任は, ①「事務取扱責任」(福祉の事務・事業が行政庁の事務に含まれる), ②「政策責任」(国と地方自治体は必要な政策を立案し実施に移す責任を負う), ③「管理運営責任」(組織体制やサービス実施の方法, その財政措置を含めた制度全体の管理運営を行うべき国と地方自治体の責任)から構成される。「管理運営責任」は③-1「組織管理責任」(制度の維持・運営の組織管理), ③-2「財政責任」(事務・事業の実施に必要な財政措置を講じなければならない責任。国と地方自治体の負担割合が問題になる), ③-3「実施責任」(事務・事業が適切かつ円滑に実施されるようにすべき責任)から構成されると解されてきた⁽²⁸⁾。これらは, 行政的な形態として整理できる公的責任であるが, 実質化するためには上記の第一のソーシャル・ワーク体制, 第二の「必要充足原則」の制度的保障, 第三の普遍主義の保障と公的財政保障が内容として位置づけ

られ、生存権保障や発達保障という目的を明確にすえた〈社会福祉の公共性〉の実現が国家政策と地方政策にならなければならない。

社会福祉の提供体制は国家政策による保障を基本としつつも、地域的性格を強く持つ。したがって、地方の福祉行政における住民参加、当事者参加のシステムと学習の場をつくり、福祉行政のありかたを公正に評価し、行政職員（公務労働者）と協働・共同できる住民・当事者の発達を保障することがカギになる。その役割を担うのは公務労働者であり、また行政と福祉運動との緊張関係と協働・共同をつくり、共に地域の福祉を向上させる関係をつくっていかなければならない。ここでも、社会福祉の公共性の担保装置は、福祉運動論的視点から構成することが重要なのである。

おわりに

公共性の研究は各学問領域において膨大な蓄積があるが、社会福祉理論としての本論文の検討は、いまだ部分的で端緒に過ぎない。当然、公務労働論と福祉労働論、階級的國家論、地方自治論、現代的な市民社会論および市民論、市民政治やジェンダー問題と新しい社会運動、民間社会福祉事業論や公共圏・公共空間をめくっても（疑問も含めて）、さらに検討をしなければならない。今後も、福祉運動になんらかの寄与ができることを目的に、さらなる探求を続けたい。

〔注〕

- (1) 介護保険制度の本質的問題については、岡崎祐司・福祉国家構想研究会編『老後不安社会からの転換－介護保険から介護保障へ』大月書店、2017年参照。
- (2) 「公共を住民の手に取り戻すために いまこそ自治体の役割発揮を」自治労連 HP, <https://www.jichiroren.jp/issue/nakama/2023-590-05/2023年11月6日閲覧>。
- (3) 岸本聡子『水道、再び公営化！－欧州・水の闘いから日本が学ぶこと』集英社（新書）、2020年。他に岸本の著作としては、『私がつかんだコモンと民主主義』晶文社、2022年、岸本・宇野重規『民主主義のミカタ』東京新聞、2023年がある。
- (4) 岸本『水道、再び公営化！（前掲）』134ページ
- (5) 岸本『私がつかんだコモンと民主主義（前掲）』208ページ
- (6) 公共性というテーマではないが、歴史的に「公」（おおよけ）と共同の視点で原理的に社会福祉を追求した労作に池田敬正の一連の著作がある。『社会福祉史』法律文化社、1986年、『社会福祉の展望 日本における自立と共同の形成』法律文化社、『人類を進化させていく社会共同による人間福祉の成立とその展開』高菅出版2016年などがある。
- (7) 本論文の執筆にあたって問題意識の醸成や論点を立てる上で依拠したのは、重森暁と二宮厚美の労作である。本論文では直接的には重森の論文を引用しているが、二宮の研究にも大きく依拠している。二宮『自治体の公共性と民間委託』自治体研究社2000年、二宮・池上悳編『人間発達と公共性の経済学』桜井書店、2005年、二宮・田中章史『福祉国家型地方自治と公務労働』大月書店、2011年、二宮『社会サービスの経済学－教育・ケア・医療のエッセンシャルワーク』新日本出版

社, 2023年。

- (8) 溝口雄三『一語の辞典 公私』三省堂, 1996年
- (9) 溝口『前掲書』57ページ
- (10) 愛敬浩二・本秀紀「非軍事平和主義」(本秀紀編『憲法講義』日本評論社, 2015年) 104ページ。
- (11) 愛敬・本「非軍事平和主義」(本秀紀編『前掲書』) 104ページ。
- (12) 愛敬・本「非軍事平和主義」(本秀紀編『前掲書』) 104ページ~105ページ
- (13) 山根哲也「産業革命と市民革命」(上杉忍, 山根哲也編『歴史から今を知る』山川出版, 2010年), 63ページ
- (14) 重森暁「市民的公共性の再生と公務労働」(『大阪経済大学論集』第53巻第2号), 12ページ。
- (15) 重森「公共性の現代的形成と公務労働」(宮本憲一編『公共性の政治経済学』自治体研究社, 1989年) 132ページ~136ページ, 重森「市民的公共性の再生と公務労働(前掲)」, 13ページ~14ページ。
- (16) 重森「公共性の現代的形成と公務労働(前掲)」, 137ページ~147ページ, 重森「市民的公共性の再生と公務労働(前掲)」, 20ページ~25ページ。
- (17) 重森は別のところで社会的共同業務を現代的に再生するためのインフラストラクチャーを形成・維持・管理するのが公務労働だとしている。ここでのインフラストラクチャーは, 道路, 港湾, 空港, 水道, 病院など構造物を想定した社会資本の素材的な内容としてだけではなく, 固有価値の生産と実現のための支援システム, 人間のコミュニケーションと発達を担う社会的共同業務でもあり, ハードとソフトの正面で規定する統合的概念だとしている。範疇としては, 人権保障, 情報, 貨幣・金融, 交通・通信, 社会(教育・保健医療・福祉), 土地・環境, 文化にかかわるものとしてとらえている。重森『分権社会の政策と財政-地域の世紀へ』桜井書店, 2001年
- (18) 重森暁「公共性の現代的形成と公務労働(前掲)」132ページ
- (19) 人間の生については, 拙稿「人間の生とケアの社会理論-ケア政策研究の前提として-」(『社会福祉学部論集』第15号, 2019年, 佛教大学)を参照。
- (20) 「きょうされん」<https://www.kyosaren.or.jp/> 2023年11月13日閲覧。
- (21) 社会福祉運動については, 浅井春夫・久賀久・真田是編『社会福祉運動とはなにか』かもがわ出版, 2003年参照。
- (22) 真田是『現代の社会福祉理論』労働旬報社, 1994年, 45ページ~58ページ, 139ページ~141ページ
- (23) 真田『現代の社会福祉理論(前掲書)』47ページ
- (24) 真田是『新版社会福祉の今日と明日』かもがわ出版, 2003年, 87ページ
- (25) 真田『新版社会福祉の今日と明日(前掲書)』87ページ~88ページ
- (26) 拙稿「住民の『いのち』と尊厳にかかわる公務労働」(『住民と自治』自治体研究社, 第721号, 2023年5月号)参照。
- (27) 必要充足の政策原則については, 福祉国家と基本法研究会・井上英夫・後藤道夫・渡辺治編『新たな福祉国家を展望する-社会保障基本法・社会保障憲章の提言』旬報社, 2011年を参照。
- (28) 江口隆裕『社会保障の基本原則を考えられる』有斐閣, 1996年, 26ページ~31ページ

〔参考文献〕

- 菊池馨実「社会福祉の公共性-社会福祉法人と社会福祉事業のありかたをめぐって-」『法社会学』第68号 2008年
- 紀国正典『金融の公共性と金融ユニバーサルデザイン』ナカニシヤ出版 2012年
- 古賀英三郎『国家・階級論の史的考察』新日本出版社 1991年
- 新藤宗幸『概説日本の公共政策』東大出版会 2004年

社会福祉の公共性をめぐる論点（岡崎祐司）

- 新藤宗幸『新自由主義に歪む公共政策』朝日新聞出版 2020 年
鈴木敏正（敏は旧字体で毎は母）『教育の公共化と社会的協同』北樹出版 2006 年。
福屋俊郎『現代財政の公共性と法』信山社 2001 年
本多滝男「社会保障行政における公共性問題」（山口定ほか編『現代国家と市民社会』ミネルヴァ書房
2005 年）
水口憲人『「大きな政府」の時代と行政』法律文化社 1995 年
宮本憲一『現代資本主義と国家』岩波書店 1981 年
室井力・原野翹・福屋俊郎・浜川清『現代国家の公共性分析』日本評論社 1990 年
山口定・中島茂樹・松葉正文・小関素明編『現代国家と市民社会』ミネルヴァ書房 2005 年
山崎例・多田憲一郎編『新しい公共性と地域の再生』昭和堂 2006 年
山脇直司『公共哲学とは何か』筑摩書房（ちくま新書）2004 年
ユルゲン・ハーバーマス／細谷貞雄・山田正行訳『〔第 2 版〕公共性の構造転換』未来社 1994 年。

（おかざき ゆうじ 社会福祉学科）
2023 年 11 月 15 日受理