

## 地域福祉の推進と共助の拡充\*

稲葉 一 洋\*\*

### はじめに

日本の社会福祉政策における住民参加の歴史は、社会福祉の制度改革とほぼ時期を同じくして始まり、20年をわずかに超える年数が経過したにすぎない。その嚆矢となる1990年6月の福祉関係八法の改正により、「地域住民」という用語が初めて社会福祉の法律に登場し、行政の受益者から福祉の参加者へと住民観を変える一大転機となった。その翌々年には、参加型福祉社会の実現に向けて「福祉活動参加基本指針」が告示されたほか、社会福祉事業法を改正して、「社会福祉に関する活動への住民参加のための援助」を社協事業に追加規定している。やがて2000年の「社会福祉法」は、地域福祉の推進を掲げて、その推進主体に地域住民等を法的に位置づけるに至ったし、半年後の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」（2000年12月）では、社会福祉の問題解決や対応にはソーシャル・インクルージョンの視点を不可欠とし、地域社会における“つながり”の再構築を提起した。これら20世紀最後の10年間をみても、住民の参加や共助に直結する社会福祉政策の新たな展開を読み取れるし、その進捗の緩慢さが問われるにせよ、1990年代以降の日本社会の共同性に関して、「福祉分野においては、行政施策の面からも、社会の側からも共同性の地域への埋め戻しが進んでいる」<sup>(注1)</sup>といった認識も、おおむね妥当な言説といってよい。

わが国の社会福祉法が地域福祉の推進に用意した最大のツールは、地域福祉計画であり、第107条「市町村地域福祉計画」を中心に、それを支援する第108条「都道府県地域福祉支援計画」が法定化されている。この市町村および都道府県による2つの計画策定を支援すべく、2002年1月に社会保障審議会福祉部会は、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」を発表した。国はこれを「策定指針」と位置づけ、同年4月に都道府県知事に通知してから、既に10年余が経過している。その間に

---

※*The Promotion of Community Welfare and Expansion of Mutual Help*

※※Kazuhiro INABA 立正大学社会福祉学部社会福祉学科

キーワード：地域福祉の推進，地域福祉の停滞，「自助・共助・公助」

は、厚生労働省社会・援護局が設置した「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告『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―』（2008年3月）が、地域福祉推進の停滞する現状を打開するための提言を行って大きな注目を集めた。しかし、住民の参加や組織化のために財源を伴う本格的施策化が展開されることはなく、地域福祉の停滞ともいえる状態は今日まで続いている。

いわゆる地域福祉の構築には、地域社会における「福祉サービス」と「住民参加」の二つを必要要件としてきた。社会福祉法以後の高齢者・障害者・児童の各分野をみても、福祉サービス・システムの整備は、計画化や地域化をキーワードに確実に展開されてきている。しかし、地域福祉の推進と構築という観点からいえば、それと本来、パラレルに進められるべき住民の参加や組織化、地域福祉活動による共助の拡大や施策化には、大きな進捗がみられない。それゆえにサービス・資源と住民参加をリンクし、住民生活を支える仕組みづくりや福祉コミュニティ形成に向けた動きは、全国的にも緩慢で弱い<sup>(注2)</sup>。武川正吾によると、20世紀後半の日本地域社会計画の中では、社会政策の拡大と抑制が10年周期で繰り返されてきたという<sup>(注3)</sup>。それによると2000年代は抑制の10年であり、次の2010年代は拡大の10年ということになるが、その兆しは今に至るもみえていない。

本稿では、社会福祉法で掲げた地域福祉の推進が、緩慢な進捗状態にあるという紛れもない現実を踏まえ、地域における共助を焦点にして以下の考察を行う。最初に、1990年代以降の社会政策の動向から、共助を不可欠とする地域福祉型の社会福祉への転換を跡づける。この地域福祉の推進による共助拡大への期待は、社会福祉分野を超えて社会保障、さらには社会政策一般の趨勢になっているが、国や多くの自治体は共助の拡充に向けて効果的な施策化に踏み込むことなく、そのための明確な戦略やビジョンを示していない。そこで次に、行政による積極的な施策化が採用されない理由や事情を検討し、地域福祉の推進方策をめぐる隘路や課題を明らかにしたい。そして最後に、地域福祉推進のキーワードに多用される共助は、一般に「自助・共助・公助」という概念枠組みで使われるが、それと類似の枠組みや用語法も存在する現状に注目し、概念的な明確さや一義性を保持していない状況を概括的に捉え返した後に、この概念枠組み自体に内在する理論的な課題について考察する。

## 1 福祉社会への方向転換と「共助」

日本の社会福祉政策に住民参加が登場するのは1990年以降であり、その数年後には「21世紀福祉ビジョン」で、「自助・共助・公助」の概念枠組みが提唱されている。1990年の「社会福祉事業法」改正により、同法第3条で住民の参加や協力を得る努力を社会福祉事業者に求めたが、それは住民を行政や福祉の「受益者から参加者へ」と転化させる画期的意義をもつものであった。翌1991年には、大型の国庫補助事業「ふれあいのまちづくり事業」を開始したほか、「地域福祉基金」を設置し、地域の多様な福祉活動の振興が図られている。その後、1993年4月に

は社会福祉事業法第70条2の第1項の規定に基づき、「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」(略称、「福祉活動参加基本指針」)を告示したほか、同法を改正して住民参加を旗印としてきた社会福祉協議会の事業目的に、「社会福祉に関する活動への住民参加のための援助」を追加規定し、それは現在の社会福祉法第109条に同一文言で継承されている。さらに同年7月には、福祉活動参加基本指針を受ける形で、中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会が、国の審議会として初めてボランティア活動に関する本格的な審議をして、「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」(意見具申)を出し、21世紀福祉社会に向けたボランティア活動の振興策を提言している。このように1990年代に入ると、社会福祉の制度改革が進展を始め、住民参加やボランティアによる参加型福祉社会の構築、地域福祉の実現化に向けた社会福祉政策の潮流を確認することができる。その後発生した阪神・淡路大震災では、地域住民やボランティアによる「共」領域の意義や機能が社会的注目を集め、1998年の「特定非営利活動促進(NPO)法」成立の追い風になっていった。

20世紀最後の年となる2000年4月には、地方分権一括法と介護保険法が同時スタートしたが、その二月後には半世紀の歴史をもつ社会福祉事業法が社会福祉法に名称変更され、社会福祉制度の根幹も措置制度から利用制度へと転換された。この社会福祉法の第1条(法の目的)には、「地域社会における社会福祉(地域福祉)」の推進を謳って、それを社会福祉の主導理念に据え、さらに第4条では地域福祉の推進主体として地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者、社会福祉に関する活動を行う者の三者を挙げ、それらが互いに協力して地域福祉の推進に取り組むことを義務づけている。この条文において地域住民は、法律上も「福祉サービスの利用者」としてのみでなく、「地域福祉活動の担い手」つまり共助を担う努力義務の主体に指定された。ここに法制度的にも、地域住民を地域福祉推進の「対象—主体」に位置づけたが、その半年後の2000年12月「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」は、社会福祉が対象とする問題の解決や対応には、ソーシャル・インクルージョン(社会的包摂)の視点に立脚し、地域社会における“つながり”の再構築を図ることを不可避の課題として提起した。そして2003年4月には、住民参加を最大のポイントとする「地域福祉計画」が法施行の時期を迎え、各地で計画策定が進展していくが、これら一連の社会福祉政策の流れは、新たな福祉システムを支える住民参加による共助の拡大化に収斂するものであった。

1990年以降に登場する住民参加や共助への政策的期待は、社会福祉分野に限ったものではない。それは社会保障を含む社会政策全般の潮流にほかならず、90年代半ば以降の社会保障制度審議会等の勧告・提言とも完全に軌を一にしている。戦後、社会保障制度審議会は、社会保障体制全体のあり方について勧告を3回出したが、その最後の勧告「社会保障体制の再構築—安心して暮らせる21世紀社会を目指して」(1995年7月)は、20世紀末の状況を見据えて21世紀の日本社会保障のあるべき姿を提起し、その構想に沿って社会保障制度の再編を意図した。ここでは従来の社会保障理念に代わる、「人間の尊厳」と「社会連帯による互助と自助」という新理念を提示し、第2章「21世紀の社会に向けた改革」の「6 担い手づくりのために」では、

「現代社会にふさわしい新しい社会連帯による地域における福祉の推進が望まれる」として、国及び地方自治体に対して、今後地域活動やボランティア活動を十分に受けとめるための体制整備を求めている。この勧告の前年には、既に少子・高齢社会における社会保障の姿として自助、共助、公助の重層的な地域福祉システムの構築を示した「21世紀福祉ビジョン」（1994年）が出されるなど、90年代半ばには社会保障の観点からも、個人の自立と新たな社会連帯に基づく、地域における福祉の推進を必要不可欠な政策と見做し、そのための住民参加の条件整備を行政課題として掲げていったのである。

介護保険がスタートした半年後の2000年10月「21世紀に向けての社会保障」（有識者会議）でも、「介護・福祉について」という項目で「介護予防、生活支援の枠組など、地域における高齢者の自立を支援する活動が、行政と、地域社会の相互扶助活動やNPOの活動とのパートナーシップにより充実していく」とし、今後ボランティア・NPO活動の重要性が高まって社会保障を補完する大きな役割を担うことを確実視して、住民の共助および公私協働への強い期待を打ち出している。これも住民・市民の参加により、介護保険等の公的施策で充足できないニーズや生活支援を補完しようとする提言である。その後も2003年6月「今後の社会保障改革の方向性に関する意見—21世紀型社会保障の実現に向けて」（意見書）は、今世紀半ばにおいて社会保障制度の持続可能性が保持できる、給付と負担のあり方を中心に制度横断的な議論を行い、「自助・共助・公助の適切な組み合わせを図りつつ、国民経済や財政とのバランスの観点から見直しを行うことが必要である」との基本認識のもとに、公的な施策による公助と市民・住民による自助・共助とのミックス型の社会保障を提示している。これら世紀の転換を挟む10年ほどの間に出された勧告や提言からは、日本の社会保障制度の構築や構想にとって、制度外の住民参加や共助活動が不可欠であるという広い政策的な共通認識を確認することができる。

地域の視点から社会保障を捉えた『平成17年版 厚生労働白書』は、「地域とともに支えるこれからの社会保障」を副題とし、「国、地方自治体といった行政主体と自治会・町内会などの地域の共同体やNPO、ボランティア等が協働して、地域社会における共助を推進し、地域福祉、介護、少子化対策等の課題に取り組むことが重要である」と論じて、行政と市民・住民の協働による共助の推進は、社会保障・社会福祉の必須条件であることを明言している。2012年に成立した「社会保障制度改革推進法」でも、社会保障制度の基本となる事項として、「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと」（法第2条1項）と規定した。そこでは自助を基本とし、住民・市民の参加や共助と行政との協働によって、地域での住民生活を支えたり、福祉サービスや地域活動を進めるという方向性は一貫している。それはわが国における社会福祉・社会保障分野を超えた社会政策全般、社会的潮流そのものといってよく、「戦後資本主義国家が福祉国家を理念として復興を図ったとすれば、21世紀のわれわれは地域福祉を理念として蘇生しようとする」<sup>(注4)</sup>ものにほかならない。

そのことは1990年代以降の「新しい公共」やガバナンスをめぐる議論、地方分権の進展、そ

れを反映した近年日本の政策動向からも疑念の余地はない。国の第27次地方制度調査会の答申(2003年11月)も、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」という主張を展開している。本答申は、住民サービスの担い手を行政のみと捉えない視点を強調しただけでなく、地域領域や市民領域との協働による新しい「公共空間」の形成化を構想する。いまや地方分権化の進展とも表裏して、地域の多様な主体の参加と協働による、地域づくりや福祉の推進実施が必要に迫られている。新しい公共の担い手として、行政との協働が期待される住民サイドに着目しても、地方自治体における住民参加をめぐる状況には大きな変転が認められる。地方自治に造詣の深い兼子仁によると、わが国における自治体行政に対する住民の関与は、1970年代からレベルアップし始め、今日では関与が参加・参画・協働の三段階にわたり、とりわけ住民〈協働〉は今日的な自治の理念原則とあってよく、参加・参画よりも上位の仕組みとして捉えられるという<sup>(注5)</sup>。そこで兼子のいう住民〈協働〉とは、行政とともに住民が行政の内容を決定するしくみ、として解説されているが、それは自治体組織編成の改革につながるほどの内実をもち、今後の進展には計り知れないところがあるという。

## 2 地域福祉推進の隘路と停滞

2000年の社会福祉法が端的に示すように、わが国社会福祉政策の目標として地域福祉の推進を掲げている。しかし法制定以降も、地域福祉推進を意図した大型国庫補助事業の導入といった本格的施策は採用されず、住民の参加による共助の拡大にも大きな進捗はない、といった評価や判断が一般的である。そこに地域福祉の低迷している要因を、もっぱら財源措置を伴う施策化の欠落にあるとし、公的な財源確保による推進方策を提案する言説も少なくない<sup>(注6)</sup>。そうした現況を踏まえて、平成20年度社会福祉トップセミナーの講演で厚生労働省の社会・援護局長も、「地域福祉を推進するためには、なんとと言っても財源の確保がいちばん大きいと思います」と率直に語り、財源確保の重要性を指摘している<sup>(注7)</sup>。公的な財源措置それ自体は至極妥当なことだが、地域福祉に不可欠な共助の拡大に向けた積極的推進策が採用されてこなかった理由は、単に財源確保の問題のみに尽きるものではない。そこには財源問題がネックとなりながらも、他の幾つもの要因や事情が複雑に絡み合って地域福祉推進の隘路をなしているのであり、それを先行研究や地域福祉計画への関与経験などを踏まえて整理検討してみると、大きく財源の確保とそれ以外の課題に大別することができる。

### (1) 地域福祉の財源確保をめぐる隘路

1) そもそも現行の縦割り・分野別の社会福祉制度のもとでは、地域福祉を推進する財源の根拠を求めることが難しい。高齢者や障害者や児童等の分野別福祉とは異なって、地域福祉の

推進には具体的な福祉給付が義務づけられたり、財政的な規定がされていないからである。つまり制度の狭間もしくは制度による対応ができない問題、社会的孤立や孤独死、見守りや支え合い活動などを進める事業予算の確保は、市町村の一般財源に求めざるをえず、それは厳しい財政運営を強いられている市町村行政の現状では容易なことでない。

2) 地域福祉の推進では分野別福祉とは異なり、その事業実施による問題解決や支援を直接訴える当事者や家族が存在しない。そのため具体的もしくは直接的な福祉サービスや支援の要求とはならず、その点が予算措置にも不利に作用している。さらに住民参加の支援や共助拡充のための人件費を含む条件整備も、地域からの強い行政要望や要求とはなりにくいし、深刻な生活問題や生活破壊といった事象とは違ってマスコミ等の世論を喚起し、それを以て地域福祉財源の確保を図るということも困難である。

3) これら1)と2)の事情に加えて、国・地方自治体ともに厳しい財政状況が行政の施策・事業に制約を加え、多くの市町村が独自事業の廃止、人件費の削減、指定管理者制度の導入、社協への補助金カット等を実施している。この財政難に分権化が同時進行する中で、国に対する補助金の要求にも向かいにくい。ここに情報の共有・人件費・活動拠点等を含む条件整備が行政に期待されつつも、窮迫した財政事情ゆえに、財源の根拠や補助金がなく、サービスや支援を求める当事者団体も不在で、差し迫ってニーズ充足が求められることが少ない、といった事情が地域福祉推進に向けた財源措置を難しくしている。

## (2) 市町村役割と参加支援の特質

これら財源の確保をめぐる隘路が暗示するように、地域福祉の推進に対する市町村のポテンシャルは概して低く、それに熱意を持って取り組む市町村はむしろ少数かもしれない。市町村の低いポテンシャルの根底には、厳しい財政・財源状況のみでなく、地域福祉推進の構想や方策への戸惑い、その成果に関する疑念も垣間見えるし、「長期的に住民自治力を養っていこうとする住民連帯化の事業へは低い評価しか与えられていない」<sup>(注8)</sup>という看過できない事実が横たわる。つまり地域福祉の推進策をめぐる脆弱さは、財源をめぐる問題以外にも、行政が財源措置を伴う施策化に踏み込むことを躊躇したり、逡巡する諸事情にも起因しているのである。そこで以下では、地域福祉の停滞を招いている財源以外で隘路になっている課題について整理を試みたい。

① 社会福祉法の条文において市町村は、地域福祉の推進主体として明文化されていないし、その具体的な責務も明確に規定されていない。また地域福祉推進のツールといわれる地域福祉計画にしても、社会福祉法に規定されているが、計画策定が義務化されていない。つまり現行の法制度では、地域福祉推進に向けた市町村固有の役割は明確な形では示されず、各自自治体の裁量と判断に委ねられている。さらに福祉行政的にも、地域福祉の概念は確定をみていないし、政策的な位置づけも不透明であり、それが市町村行政の姿勢や対応にも大きく影響していることは否めない。2008年「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」では、社

会福祉法を改正して、その条文に地域福祉活動推進の条件整備や市町村の役割を規定したり、地域福祉計画にく地区福祉計画を明確に位置づけることを提言したが、そうした法改正は今日に至るも実現をみていない。

② 行政にとっても福祉サービス・資源の確保と提供は、人々のニーズ充足に直結する住民生活を支える手段として整備拡大を図ってきた。それと比較して住民による共助の拡大には、地域的なつながりを重視した見守りや簡易な手助けや支援など、日常的もしくは周辺の活動が中心で、福祉サービスを提供する機能はない。それが制度的にニーズ充足を担う福祉サービスとは異なり、優先度の高い行政施策になりにくい事由となってきた。

③ 地域福祉の推進に行政が本格的な舵を取らない、もしくは取れない背景には、住民参加や組織化による共助拡大という成果や見通しに対する不安や危惧が存在する。いわゆるハコモノ行政や福祉サービス・資源の整備ならば、行政が投入した予算によって整備量や整備時期も予測可能である。しかし共助の拡大を目標とする場合には、その進展が地域差を含めて住民の意識や行動に大きく依拠し、計算することも見通しを立てることも容易ではない。それゆえに住民参加や共助の拡大を目指す施策・事業は、多分に試行錯誤的で社会的実験としての特質をもち、その成果という点ではリスクを伴う。そこに本腰を入れて踏み出すことは、行政組織や担当者としても、少なからぬ躊躇と決断を伴う行為といつてよい。

④ 地域福祉の推進には、それを担う人材が不可欠だし、むしろ人材によって成否は左右されるといってよい。しかし多くの市町村行政では、地域福祉の推進を構想して施策化する業務に精通する職員は少ない。また社協職員にしても、地域を舞台として地域福祉の推進をすすめるコミュニティワークを担える人材は、質量ともに概して乏しく、むしろ近年は職員の非常勤化や削減化が進行し、ルーチンワークに追われる現状といわれる。これら地域福祉の推進を支える専門的力量をもつ職員の養成確保の遅れや不足も、地域福祉の施策化に向けた取り組みの消極的姿勢につながる要因となっている。

ここに地域福祉推進の施策化を妨げる事由を、(1)地域福祉の財源確保をめぐる隘路、(2)市町村役割と参加支援の特質、という二つに分類してみたが、それら個々の事情が隘路となり相互に密接に絡み合い、複合的に全体化して地域福祉の停滞をもたらす構図となっている。これら施策化の隘路からも、市町村地域福祉行政が依拠する現実的基盤やインセンティブは、脆弱としか言いようがない。とはいえ、先にみた1990年代以降の社会政策の潮流からも明白なように、日本社会は民営化・自助化・分権化を軸に、福祉国家機能に市民社会の役割を加えた福祉社会の実現を社会目標として掲げている。そこに日本の社会福祉も、地域福祉型の社会福祉という政策的な選択、それをより単純化して示せば、「公的な福祉サービス」と「住民の参加と共助」を両輪とする、新たな福祉装置の形成と運営実施を目指したといつてよい。それゆえに地域福祉推進の施策化に踏み切れず、いつまでも対応の先送り続ける現状というのは、地域福祉が行政責任を回避しつつ、福祉予算の支出を抑制するためのイデオロギーに矮小化しかねない事態といえよう。

社会福祉の部門別福祉サービスは、2000年以後も地域化をキーワードに生活圏域を範囲とした地域ケアや生活支援を軸に、地域福祉型の社会福祉へと方向転換を進めてきた。それに対して「住民参加と共助」施策の進捗ぶりは、今も緩慢の域をでることがない。政府の借金残高が1000兆円を超える財政事情を勘案すると、1990年代のように国が補助金を用いて社会福祉の充実を図る時代は過ぎ、地方分権化が進む中で補助金先行の思考法はこれを改めなければならない<sup>(注9)</sup>。また各地で行財政「改革」により、補助金や委託金といった公的資金は、次第に削減・廃止の方向を強め、「政府や地方自治体が小地域における住民の福祉活動に財政助成や補助金を出すことなど期待薄である」<sup>(注10)</sup>といった主張も厳しくはあるが、ともに現実を直視した言説に違いない。先にもみたように、仮に公的財源が確保されても、それが直ちに地域福祉の前進を約束するとは限らない。しかし、必要な財源なくして地域福祉の停滞を打破できないことも事実である。前節でみた1995年の社会保障制度審議会の勧告も、住民参加の体制整備を行政課題として捉え、2008年の「地域福祉のあり方研究会報告」でも、地域福祉活動の基盤整備は市町村の仕事とし、そのための財源確保の責務を明記している。まずは地域福祉の推進施策化を妨げる隘路に対して、総合的かつ相互関連的に十分な検討を加え、明確な方針と適切な方策や戦略を定めることが先決である。それを欠いては財源の措置や有効活用も期待できない。よく民間の財源確保の必要性が喧伝されるが、それがいかに重要だとしても、共同募金配分金や会費、寄付金で賄える資金量は限られた額でしかない。それゆえに財源に限って言えば、地域福祉の政策的推進には地域資源のフル活用を前提に、寄付文化の醸成や民間財源の確保に努めるにしても、コミュニティワーカーの人件費や拠点の確保などの条件整備は、やはり公的な資金で賄う以外に方途はない。地域福祉の共助システムの拡大にとって、市町村による〈共領域〉への支援と公私の接合・協働は、今後続く大きな課題にはかならない。

### 3 「自助・共助・公助」という概念枠組み

近年、日本社会で流布している「自助・共助・公助」という連語は、地方自治や地域福祉の推進に不可欠な公私役割分担の説明や議論にも、簡明でわかりよい概念枠組みを提供しているかにみえる。全社協・社会福祉基本構想懇談会の提言「社会福祉改革の基本構想」(1986年)では、従来の公私機能分担に代えて「公助・互助・自助」の新しい体系を確立する必要性を提起したが、その後「21世紀福祉ビジョン」(1994年)を契機に、自助、共助、公助の重層的な地域福祉システムを構築する構想として急速に広まっていった<sup>(注11)</sup>。その翌95年に起こった阪神・淡路大震災の経験からも、これと同一概念枠組みのもとに防災分野の取り組みが各地で展開されている。この連語は、ヨーロッパを超えて日本社会でも広く支持される「補完性の原理」(principle of subsidiarity)の「私領域」、「市民領域」、「政府領域」に対応し、1990年代以後の地方分権化のもとで、自治体政策にとっても有用な概念装置として普及した。しかし地域福祉の推進をはじめ、地方自治や社会福祉・社会保障領域には、これ以外にも類似した概念枠組



みや用語が存在するし、そこで用いられる同一名称の用語にも、異なる意味内容が付与される場合が少なくない。ここには概念的な混乱が散見されるし、この概念枠組みが孕む理論的な問題にも見過ごせないものがある。そこに地域福祉の推進という文脈に即して「自助・共助・公助」を据えながら、その概念枠組みへの考察を加えることにしたい。

「自助・共助・公助」概念のアプローチには、それが提唱されるに至る地域福祉や福祉政策の展開や文脈を無視することはできない。その発端となる1970年前後の「地域福祉論」台頭以後、基礎自治体である市町村への注目とともに、地域住民や非営利・営利の民間組織の機能や役割、公と私の間に広がる多様な「共」領域への関心の高まりに由来する。1973年のオイルショック後の「パイの論理」に基づく福祉拡大の破綻、「福祉見直し」の議論を経て、1979年8月の閣議決定「新経済社会7カ年計画」が提起した日本型福祉社会は、「個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯」を説き、それは2年後に設置される第二臨調に継承されていく。第二臨調は「小さな政府」を指向し、「活力ある福祉社会の実現」に向けて国と地方の行財政の合理化、個人の自助努力と家庭や近隣社会等の互助、民間活力の導入を基本方向として明示し、それ以後の社会福祉政策の底流を形作っていった。こうした潮流の中で1980年代以降になると、それまで福祉サービスを担ってきた行政や社会福祉法人に加えて、福祉公社、農協や生協、医療法人、非営利や営利の民間組織などが進出する。ここに社会福祉領域で支配的であった「公私二分論」も、公私関係を「公・共・私」「政・公・私」の「三分論」で捉えたり、「行政部門」「インフォーマル部門」「ボランティア部門」「市場部門」といった、多様なアクターによる福祉サービス供給を意図する福祉多元主義、福祉ミックス論の議論が活発に展開されていく。やがて1990年には「福祉関係八法」改正によって、地域福祉時代の幕開けを迎え、それに続く福祉制度改革により、本稿「1 福祉社会への方向転換とく共助」でみたような住民参加や共助の拡大、「自助・共助・公助」による地域福祉システムの構築が焦眉の急となっている。

少子高齢化と経済・財政状況が悪化する中、この20年ほどで行政による公助の限界は一段と明確化し、家族や地域や企業が保持してきたコミュニティや共助の機能も衰退が著しい。新しい公共の担い手に期待されるNPOや社会起業も未知数の域をでないし、それが近隣・住民役割すべてを代替できるものでもない。ここに近年の日本社会で、「共助」やコミュニティへの期待を高める根本理由がある。2008年「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」は、地域福祉をテーマに掲げた国の最初の報告書だが、それは「共助」の拡大と確立を正面に据えて、その推進を意図している。そこでは「地域における＜新たな支え合い＞（共助）」と表現しているように、「共助」を地域において住民・市民が協力して取り組む、支え合いの活動と明確に規定し、住民や自治会・町内会などの地縁団体、NPO・ボランティアなどの機能団体を主な担い手として位置づけた。また地域における＜新たな支え合い＞を、「自助—地域の共助—公的な福祉サービス」という枠組みで捉えて図化し、共助を公的な福祉サービスや制度である公助と対置させている<sup>(注12)</sup>。この「自助・共助・公助」の概念枠組みは、全国各地で策定される多くの地域福祉計画の用語法、地方自治における使われ方とも一致している。

とはいえ社会福祉・社会保障において「自助・共助・公助」という連語がもつ、各々の概念や概念相互の連関は、必ずしも一義的に規定されていない。それを使用する文脈や論者によっても、異なる概念規定や理解が混在する。例えば、最近刊行された国立社会保障・人口問題研究所編『日本社会の生活不安』（慶応義塾大学出版会、2012年）は、「自助・共助・公助の新たなかたち」をサブタイトルとしているが、本文中で使用された三つの概念にも執筆者による違いが見られる。本著書の序章では自助を「自助努力」、共助を「家族やコミュニティによる支え合い」、公助を「社会保障制度」として説明するなど、先の2008年報告と比較しても、共助の担い手に家族を含めている点を除くと、それとの一致度は高い。しかし8章に読み進むと、自助に「家族の助け合い」を含めるのは序章と同一だが、共助については「自助と公助の間にある人々のリスクに備える社会的な仕組みである」と説明して、社会保険及びNPO・ボランティア活動を挙げ、さらに公助については税財源による社会保障給付と限定的に規定している。つまり社会保険は公助ではなく、共助に位置づけている。このように「自助・共助・公助」をサブタイトルとする高著においても、執筆者によって異なる意味付与がされていることを確認できる。ここでの主な差異をまとめると、(1)家族による支え合いは「自助」かそれとも「共助」か、(2)社会保険は「公助」かそれとも「共助」か、という2点に集約することができる。

この2点の差異以外にも、社会保障・社会福祉領域の「自助・共助・公助」概念枠組みを検討してみると、住民の参加や支え合いを「共助」と規定しないものも発見できる。社会保険の在り方に関する懇談会「今後の社会保障の在り方について」（2006年5月26日）では、わが国の福祉社会は自助・共助・公助の適切な組み合わせで形成するといい、そこでは「自助」を基本に、それを生活のリスクを相互に分散する「共助」が補完し、それでは対応できないものを「公助」としている。つまり「自助・共助・公助」という同一名称の連語を用いつつも、共助システムは社会保険方式を基本に据えて、「国民皆保険・皆年金体制を今後とも維持していく必要がある」というように社会保険として捉え、住民による支え合いや活動を共助とは考えていない。この住民による活動の欠落を補っているのが「地域包括ケア研究会報告書—今後の検討のための論点整理—」（平成21年5月22日）であり、それは上記懇談会の概念枠組みと規定を踏襲しつつも、住民や地域による活動を「互助」として加えた枠組みを提示している。この報告書と同様の「自助・互助・共助・公助」という四つの概念的枠組みを採用する言説も、介護保険や地域包括ケアシステムの議論を中心に少なくない<sup>(注13)</sup>。彼らも共に、「自助」を自助努力と捉える点での違いはないが、社会保険の淵源を相互扶助と捉えて、社会保険や介護保険サービスを共助と解釈し、地域でのケアに欠かせない家族・地域の支援や援助を「互助」と呼んでいる。この四つの連語による概念的整理は、高齢者分野でよく登場するが、既述のように地域福祉推進で多用される「自助・共助・公助」の枠組みや概念と同一ではない。

#### 4 「自助・共助・公助」の布置連関

前節での「自助・共助・公助」および類似の枠組みや概念検討を踏まえて、ここでは地方自治や地域福祉の推進という文脈に即し、地域社会における住民の参加や役割を共助と捉える「自助・共助・公助」概念に従って論を進めたい。かつての公私二分論で明示されることのなかった「共助=共」の発展と拡大は、住民の参加や組織化を要件とする地域福祉構築にとって必須課題となった<sup>(注14)</sup>。そこでは一般に共助は、自助と公助の中間に位置し、両者をつなぐ架橋的役割とともに、自助と公助との接点や重なりに生じる領域と見做されている<sup>(注15)</sup>。これら三者が担う現実の機能は、一定の伸縮性と変化を特徴とし、密接に相互依存して補完し合う関係となっている。

この「自助・共助・公助」という概念枠組みは、福祉サービスの供給主体を示す①公共部門、②インフォーマル部門、③ボランタリー部門、④市場部門といった部門類型とも似てみえるが、サービス供給主体には利用者による自助はない。それはサービス供給主体の概念枠組みではなく、公共的な課題や問題解決の主体と役割分担を示す連語であり、人々の自己努力（自助）、人々の共同・協同による互助（共助）、行政による施策やサービス（公助）、それぞれが区別され横並びで並列的に捉えるところに主要な特徴がある。この特徴に加えて実際には、共助拡大への政策的意図が強く作用し、「政策の側がこの言葉を使うと、結果として個人の自助と地域の助け合いが強要され、公的責任を解除することに繋がるのではないか」<sup>(注16)</sup>といった類いの懸念を抱かせることも多い。これら自助や共助の強要・強化への懸念や不審は、公助の役割縮小の狙いや動き、行政の対応や姿勢によるところが大きい。地域福祉推進における公的な責任としての行政役割の大きさを前提に、「自助・共助・公助」という概念枠組みに内在する隘路や問題点に、三概念の並列的な配置に注目しつつ相互連関を軸にして迫りたい。

一般に「自助・共助・公助」という場合、自助—個人本人、共助—家族・地域等のコミュニティや市民セクター、公助—行政、というように一見明快にみえる。しかし、これらの概念の外延は固定したものではないし、さらに三つの概念の関係を並列的に捉えていることも適切とはいえない。「自助」(self help)の主体にしても、前節でもみたように実際には、個人とする場合と、それに家庭もしくは家族を含める場合とが混在している。社会学者の上野千鶴子は、自助の概念について、「多くの場合、〈自助〉とは家族福祉のことを指しており、……つまり家族介護は〈私的〉ではあるが、決して個人的な〈自助〉とは言えない」<sup>(注17)</sup>としている。この言説からも家族福祉を自助として捉えることの多い現状が読み取れるが、それを上野は不適切として退けているのである。ただし広く福祉分野をみると、自助の単位を個人として家族を含めないことも多く、その場合には家族はインフォーマルなセクターとして共助 (mutual help) の主体に措定されている。このように生活問題の解決や支援を担う家族の重要性は疑いようがないが、それを自助に含めるか、それとも互助とするかを一義的に確定することは、も

ともと妥当ではない。

家族のもつ福祉機能や支え合いが「自助」か、それとも「共助」かといった判断は、家族のライフサイクルや家族関係、同居・別居、当面する生活上の課題やニーズ、ケアを必要とする人の状態によっても可変的である。それゆえに自助と共助のいずれかに弁別する二分法的な区分は、家族セクターには適用できない。常時ケアを必要とする人にも、本人に可能な自助努力が基本にはなるが、上野も批判した家族介護者、そして乳幼児の親も自助の主体として捉えられるのが普通だし、福祉サービスや支援も家族を対象とする場合も多い。その問題や状況により、家族セクターは自助もしくは共助の主体として姿を現すが、時間の経過に伴い変化することも少なくない。さらに自助と共助の判断は、どのような側面に注目するか、またケアする人、ケアされる人、行政や福祉関係者などの判断主体によっても異なることが十分想定される。それゆえに固定的に個人を自助の単位としたり、逆に家族を自助の単位に確定することは適切ではないし、さらに家族の集団特性からも、自助と共助を対置して捉えることは、現実的にも論理的にも無理がある。家族は自助と共助の一方に明確に区分し、並列的に配置できる概念ではなく、むしろ重なりや延長線上で捉えられるべき性格を有している。それが地方自治や地域福祉分野において問題関心や文脈により、家族が自助とされたり、共助に分類整理されてきた理由にほかならない。この自助と共助の連続性や重なりというものは、家族に限定されない広がりと文脈をもつことを最後に確認していきたい。

## おわりに

近年日本の福祉分野では、自立支援や自己決定が強調され、個人・家族の自助努力を求める風潮が根強い。そこで人は、個として措定されるが、もともと自助にしても多くの人々との相互関係や相互依存のもとで行われることを前提としている。そこに人間関係の常態は人による人への援助であり、相互援助が人間存在の仕方であるといわれる<sup>(注18)</sup>。それは人類史的にも、普遍性の高い事実そのものといってよい。

英国社会福祉史によく登場する友愛組合も、労働者による相互扶助団体として会員から掛け金を徴収し、老齢、病気、死亡などの場合には給付を行い、労働者の自助を補完する機能を担っている。そこには自助の延長、自助の共同化の姿を発見できるし、それは「自助集団」と訳されるセルフヘルプグループ概念が象徴的に示している。イギリス・アイルランドの近現代史を専攻する小関隆によると、19世紀末のイギリスで、もっとも強い影響力のもった徳目の一つが「自助」であったが、労働者の厳しい生活条件では自助の態度を貫くことはできず、そこに登場するのが「自助の集団的实践」という対応であったという<sup>(注19)</sup>。つまり個人的な努力だけでは解決が困難な課題を、集団的な実践、共同性やつながりに依拠して自助の実現を図ったというのである。その効用を小関は、「集団的自助」と表現している。「自助」を他人の力によらず自ら行くと解釈されることの多い日本社会で、それを集団的に行う「集団的自助」という言

説は、いかにも論理が矛盾してみえるし、一般的な用語法としては共助という表現が適切かもしれない。しかし、自助と共助は対置されることの多い概念ではあるが、それは多分に未分化であり、自助の延長や自助努力の一環として共助は捉えられるし、この両者は相互の重なりとダイナミズムを本質としている。

かつての公私二分論の世界では、公助と自助は対立的な概念として構成され、自助の主体として個人や家族を措定してきた。そこでも生活上の困難を抱える個人や家族は、共通の問題に悩む人々が仲間づくりや当事者組織をつくって、相互に情報提供や助け合い、行政への陳情を行ってきたし、隣近所や友人、コミュニティやボランティアによる援助も行われてきた。それらが地域社会で組織的活動として展開されても、公私二分論のもとでは自助の延長や民間活動として理解されたし、当事者が生活のために行う他者との共同や協力、支え合いは、自助もしくは自助の延長に位置づけられてきた。それを個人や家族から、地域に視点を移して「互いに支える」、「共同的に解決する」と捉えるときに、それは自助と区別される「共助」として概念化されることになる。

この20年ほどの日本社会では、「共」領域の役割が大きく注目を集めて、「公私二分論」から「公共私三分論」へとシフトし、「自助・共助・公助」という新たな連語を登場させた。この新連語を枠組みとした公私の役割分担は、単純明快でわかりやすく、それらを適切に組み合わせた地域福祉の構想と推進化は、各地の地域福祉計画にも広く採用されている。既に本稿でも、家族や自助の共同化としても言及したように、そもそも自助や共助の行為は、生活上の課題を担う個人、家族、地域・集団という広がりの中に存在し、自助から相対的に独立性の高い共助を含めて、市民・住民が担う役割として一括りにすることができる。そこが行政施策による公助との決定的な違いであり、自助と共助の重なりや未分化で融合している部分、「自助と共助」相互のダイナミズムとそれを支える「公助」にこそ、相互依存性を核とする地域福祉の推進にとって注目すべき視点と特質があるといえよう。それは自助・共助・公助の並置というよりも、行政による「公助」に対置される「自助」と「共助」、という構図により近い発想といつてよいのかもしれない。

#### 【注】

- 1 田中重好『地域から生まれる公共性』ミネルヴァ書房、2010年、p.116
- 2 地域福祉の推進が進まず、それに向けた施策化・実践化の動きが緩慢であるといった認識は、一般的といつてよい。例えば、『社会福祉研究 第108号』（鉄道弘済会、2010年）では、特集に「社会福祉法10年を検証する一課題と展望―」を組み、阿部志郎、炭谷茂、山崎美貴子の三氏による鼎談を掲載している。そこでは基礎構造改革を社会・援護局長として担った炭谷茂が改革の趣旨を、1. 人権の確立、個人の尊厳、2. 福祉サービスの質・量・メニューを豊富にする、3. 地域福祉の確立、以上の3点と考えていたが、基礎構造改革以後3つ目の地域福祉の確立があまり注目されていないことを残念だとし、「私がやり残したことは地域福祉です」と述懐している。
- 3 武川正吾『社会政策の社会学—ネオリベラリズムの彼方へ』ミネルヴァ書房、2009年、p.197

- 4 堀内隆治『福祉国家の危機と地域福祉』ミネルヴァ書房, 2003年, p.66
- 5 兼子 仁『変革期の地方自治』岩波書店, 2012年, pp.119-122
- 6 地域福祉の推進のための財源措置については, 澤井勝「小地域福祉とその財源」『地域福祉研究』第37号, 日本生命済生会, 2009年, 平野方紹「地域福祉推進のための計画と財政」『社会福祉研究』第99号, 鉄道弘済会, 2007年を参照してほしい。
- 7 曾沼慎司「厚生労働行政の方向性」『月刊福祉増刊号 新・福祉システム part13—社会保障システム再生の方向性を探る』全国社会福祉協議会, 2008年12月, p.20
- 8 牧里每治「生活者視点からの地域福祉をふまえて」井岡勉監修 牧里每治・山本隆編『住民主体の地域福祉論—理論と実践』法律文化社, 2008年, p.6
- 9 武川正吾『政策志向の社会学—福祉国家と市民社会』有斐閣, 2012年, p.142
- 10 塚口伍喜夫「小地域の福祉実践」井岡勉監修 牧里每治・山本隆編『住民主体の地域福祉論—理論と実践』法律文化社, 2008年, p.211
- 11 全社協「社会福祉改革の基本構想」では, 用語の配列順が公助が最初で自助が最後になるほか, 共助という語彙も「互助」と表現されているが, 三概念によって公私関係を捉えるという枠組み自体は「自助・共助・公助」に先行している。ただし「21世紀福祉ビジョン」は, 「自助, 共助, 公助の重層的な地域福祉システムの構築」について, 「個人の自立を基盤とし, 国民連帯でこれを支えるという〈自立と相互扶助〉の精神を具体化していくためには, 地域社会が持つ福祉機能を拡充, 強化していくことが重要であり, 地域を基盤とし, 個人や家庭, 地域組織・非営利団体, 企業, 国, 地方公共団体などが各々の役割を果たす, 総合的な保健医療福祉システムを確立していくことが必要である」とし, 1986年の提言よりも自助・共助を強調した公私役割分担となっている。
- 12 これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告『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—』全国社会福祉協議会, 2008年6月, p.32およびpp.47-52を参照。
- 13 例えば, 池田省三『介護保険論—福祉の解体と再生』(中央法規出版, 2011年, pp.43-59), 高橋 紘士(「地域包括ケアにおける自助, 互助, 共助, 公助の関係」西村周三監修『地域包括ケアシステム』慶応義塾大学出版会, 2013年, pp.97-108), 森本佳樹「〈3.11〉以降の地域福祉」坂田周一監修『新・コミュニティ福祉学入門』(有斐閣, 2013年, pp.224-225)を参照。
- 14 共助をめぐるっては, 家族・友人・近隣のインフォーマルな「互助」, ボランティア・NPOの組織化された「共助」に区分する枠組みも存在するが, それぞれのもつ側面のどこに注目するかで, 家族は自助に, ボランティアが互助に, 社会保険が共助にも位置づけられる。
- 15 「自助・共助・公助」の相互関連や位置づけも一定ではない。恩田守雄(『共助の地域づくり』学文社, 2008年, p.7)によると, 地域づくりの原点はお互いに支え合う「共」領域にあるとし, それを補完する領域に公と私を位置づけている。これは従来の公と私の狭間としての「共」という捉え方とは, 逆転した発想といってよいが, 有益な視点を提供している。また武川正吾(「二つの共助」『福祉社会学研究7』福祉社会学会, 2010年)は, わが国における共助の文脈は, (1)「自助」「公助」の中間領域にあって両者とは異なり, それらを補完するものとしての共助, (2)社会政策や社会保障の歴史に登場する「自助」と対になって捉えられる共助, 以上の2つに整理できるという。
- 16 河合克義「おわりに」同編著『福祉論研究の地平—論点と再構築』法律文化社, 2012年, p.235
- 17 上野千鶴子『ケアの社会学』太田出版, 2011年, p.220
- 18 小野修三『公私協働の発端—大正期社会行政史研究』時潮社, 1994年, p.169
- 19 小関隆『近代都市とアソシエーション』山川出版, 2008年, p.58