

地域福祉における公共性の変質と再興 ——市民的公共圏を用いた理論枠組みの検討——

Deterioration and Revival of Publicness in Community Development: Examination of the Theoretical Framework Using Civil Public Sphere

大友 駿

I. 序論

2000年に社会福祉事業法が社会福祉法に改正され、地域における社会福祉（＝「地域福祉」）が社会福祉におけるメインストリームとなったことを、武川（2006）は「地域福祉の主流化」と表現した。しかし、社会福祉法における「地域福祉」¹⁾は、新自由主義（ネオリベラリズム）勢力による政策のもとで押し進められた「福祉抑制」のために、公的責任を地域における自助や相互扶助に転嫁することで成立したという意味で社会福祉の本義に悖るものと考えられる。

藤松（2012：40）は、こうした新自由主義による福祉抑制により、「社会保障は著しく後退し、社会福祉領域における営利化・市場化が押し進められ、自己責任の名のもとに、社会福祉サービスを購入する能力のない国民の生活基盤は極めて脆弱なものになった」と指摘する。こうした状況の下で、生活基盤がままならなく自分の生活で精一杯の人々にお互いを助け合う気持ちが生まれるだろうか。助け合いを基盤とした「地域福祉」が成立するだろうか。これらの点は、甚だ疑問が残る。したがって、「地域福祉」を実現可能なものとしていくには、地域住民の生活基盤が整う条件を揃えることが必要になるであろう。そ

れでは、生活基盤を整える役割は誰が担うべきであろうか。そもそも、社会福祉が、国家が採る資本主義体制により生じる負の側面（市場の欠陥）に対応しなければならないことによって生まれたものであるとすれば、第一義的な責任は国家にあると考えられる。

しかしながら、わが国における社会福祉政策で公的責任が後退させられ続けたわけではない。本論で詳しくみていくが、1960年代に活発化した住民運動は、国の社会福祉政策にも影響を与え、老人医療費無料化制度の導入や福祉六法体制の確立などの充実した社会福祉政策を実現させた。これについて、真田（1992：44-45）は、住民運動の高揚によって従来の社会問題と政策主体に運動が付け加わることで「三元構造」が成立し、「社会福祉の分野は、ここではじめて、構造的に完成した」と述べている。すなわち、「社会福祉がどこまで整備されているかは、その社会における民主主義の到達水準を示す」（宮田1996：144）ことから、社会福祉の拡充のためには、民主的な運動によって国、地方公共団体、議会（以下、「公的セクター」）が第一義的な責任を担うよう追求する必要があるのである。

1960年代の住民運動の例として、『いま、公共性を撃つ』では、鉄道建設による居住環

境の悪化に反発する住民運動である「横浜新貨物線反対運動」の一部始終が紹介されている。公共性 (publicness) とは、①国家にかんする公的なもの (official)、②すべての人に関係する共通のもの (common)、③誰に対しても開かれているもの (open) として捉えられる (齋藤 2000: viii - ix) が、ここで撃たれる対象となっているのは、齋藤の理解における①の公共性である²⁾。すなわち、住民運動は、公的セクターが秩序形成のために独占する公共性³⁾ (本稿では「上からの公共性」と呼ぶ) によって生活が脅かされることに對し、地域の自己決定権としての公共性 (本稿では「下からの公共性」⁴⁾ と呼ぶ) によってインパクトを与えることにより、住民側の生活を守る或いは改善していくものであるといえる。この住民運動の例は、環境社会学の領域に近いものと考えられるが、社会福祉学の領域に対しても大きな示唆を与える。

なぜならば、本論で詳しく見ていくが、新自由主義は、社会福祉政策において、この「下からの公共性」を担う住民「運動」を住民「活動」に、住民運動から派生した市民「運動」を非営利「活動」へと変質させ、非営利活動を公的責任の後退を補う要素にしようと試みているからである。このことは、新自由主義が「下からの公共性」を変質させることによって「上からの公共性」に吸収することを表している。すなわち、社会福祉にとって必要とされる民主主義 (直接民主主義)⁵⁾ が欠落する危機状況を加速させているのである。

したがって、このベクトルを反転させ、1960年代の住民運動にみられる「下からの公共性」を取り戻し、再興していかなければならない。そして、そこから生まれる市民が、公的セクターに常に批判の目を向け、国家が第一義的な責任を後退させようとする際に常に抵抗していくことではじめて国民の生活が改善され、地域福祉を実現させることができると考えられる。ただし、後述するが、1960年

代の住民運動における「下からの公共性」には限界点もあることから、これを克服した形で現代に生かしていく必要がある。そこで参考になるのは、「下からの公共性」の理論的な基盤と成り得るユルゲン・ハーバーマス (Habermas, Jürgen) の「市民的公共圏」の考え方である。

以上から本稿の目的は、地域福祉を実現していくために、新自由主義によって変質させられた「下からの公共性」を取り戻し、1960年代にみられた住民運動を現代に即した形で再興させるための理論枠組みを提示することである。そのための具体的な方法として、Habermas 及び彼に影響を受けた論者の理論的な見地から独自の理論を構築していく。

II. 地域における公共性の変質

本章では、議論を展開する前段階として、「下からの公共性」を生成する場として、地域がいかにして注目されたのかを確認したうえで、「下からの公共性」を担った住民運動が、どのように発展・衰退・変質したのかを確認する⁶⁾。

1. 「地域」の発見と住民運動

「下からの公共性」を生成する場として「地域」がクローズアップされた発端は、1960年代の高度経済成長に起因する住民運動によるものであった。高度経済成長は、その「負の側面」である環境・生活の破壊という事態を生み出し、住民が現実に強いられる形で「地域」を発見することにつながり、その結果として現状改善要求のための住民運動が発展していった (道場 2002: 106)。

これと時を同じくして、社会党による「地域の発見」があった。それは、1959年の安保闘争以後の社会党の構造改革に対して、松下圭一の「地域民主主義」論が影響を与えた (道場 2002: 99-100) ことによってなされ

た。この点について松下（1962:174）は「民主的地域組織ができるまでは、革新は国会における拡大をみたとしても、それは官僚統治を下請けする地域末端ではねかえされてしまう。地域民主主義なくしては三分の一⁷⁾の突破はほとんど不可能であり、構造改革も丹頂鶴の声に終わるだろう」と述べている。

こうした影響を受けて、1961年の社会党運動方針には「自治体改革」⁸⁾が盛り込まれ、1963年の社会党による『自治体改革闘争方針』では、「市民社会の民主化の問題として地域の変革をとらえる必要がある」とし、「その自治体を許される範囲内で最高度に民主主義化する」必要性が示された（道場 2002:102）。

その結果、1963年の統一地方選挙では、各地で社会党や共産党が擁立する革新首長候補が、反公害や福祉の充実などを訴え出馬した。こうした政策は、住民運動の要求と噛み合うものであったことから、4つの政令指定都市とその他78の都市で革新首長が当選した。

以上をまとめると、現実の「負の側面」から「地域の発見」が生じたことによって住民運動による「下からの公共性」が高揚し、これがそれまでの社会党による「地域の発見」と出会うことで、革新自治体が成立したといえよう。

2. 住民運動の衰退と住民活動への変容

しかし、1970年代後半になると、住民運動は、運動を取り巻く環境および運動内部の様々な課題の顕在化によって、衰退の一途をたどる。この課題として、①経済動向の影響、②住民運動の住民活動への変質、③住民運動そのものの限界という3点が挙げられる。

まず、経済動向による住民運動の衰退の要因として、1973年の石油危機に起因する経済成長の頓挫が挙げられる。石油危機は、高度経済成長を終焉させ、国家財政の危機を招いた。この影響で、自治体は、地方交付税交付金の削減とともに低成長下における自治体独

自の財源確保が困難となり、充実した福祉政策を行うことができなくなる（住民運動の要求に応えられなくなる）ことによって、それまで活発だった住民運動も停滞した。さらに、住民運動が「アド・ホックで制度化されていないだけに不況後のゆるやかな景気回復のなかにあってその再活性化の契機をつかみかねている」（庄司 1989:196）ことも停滞の要因の一つと考えられる。

次に、住民運動が住民「活動」へ変質したことについてみていく。1969年に国民生活審議会調査部会より出された『コミュニティ生活の場における人間性の回復—』では、それまでの住民運動ではなく、住民活動を強調した記述が見受けられる。同報告書では、コミュニティを「古い要求自治的な意識を払拭し、正しい地域の自主的責任体制に基づく主張の場」（国民生活審議会調査部会 1969:3）と定義した上で、「生活防衛のための活動」および「豊かな生活のための活動」などのコミュニティ活動の必要性が強調された（国民生活審議会調査部会 1969:11-13）。さらに、この報告を受けて自治省は、1971年に『コミュニティに関する対策要綱』を出し、全国に「モデル・コミュニティ地区」を指定した。そこではコミュニティセンターの建設や、住民参加によるコミュニティ整備計画の策定の必要性などが明記された。したがって、国家主導での住民活動を奨励することによって地域における住民運動を抑え込んだといえる。

3点目に、住民運動そのものの限界について中村は、運動当事者に「ウチ意識」が現れたことを指摘し、「ウチ意識」が生じることによって、住民の団結は強固なものになる一方、馴れ合いが生じることで内部批判が出にくくなる問題が生じたとしている（中村 2005:39）。さらに、宮崎（2005:116）は、「地域エゴイズム攻撃」を挙げる。これは、「NIMBY（Not In My Back Yard）問題」にみられるような、自分たちの地域さえよけれ

ばという利己的な意識のことであり、当時の住民運動に対する批判の根拠となった（松元 2011：188）。

こうした住民運動の限界に際し、ウチ意識を脱した連携、地域エゴイズム批判の克服が運動内外からあがるようになり、克服のキーワードとして「市民」という理念が登場し、住民運動を克服した形として1970年代半ば以降より市民運動が活発化することとなる（松元 2011：188-190）。

3. 市民運動から市民活動・非営利活動へ

前節では、住民運動の限界を克服した形として市民運動が活発化したことをみてきたが、両者の差異はいかなるものなのか。

住民運動とは、「住民が或る要求や問題を持ち、その解決のために一定の住民組織を持ち、政府・自治体や企業に対して働きかける運動」（宮本 1971）であり、「担い手は、イシューによって直接利害が及ぶ地域に居住する『住民』が中心」（松元 2011:192）であった。これに対し市民運動は、「アイデンティティというテーマが中心的課題」（Melucci =1997：45）としてあり、「個人自らが納得のいかない問題に対して抗議あるいは代案提示のために自発的に結集し、自己変革を重要なファクターとしながら、社会変革を進めていこうとする様々な試み」（高田 1990：203）である。そして、ここでのテーマは、平和、自治、女性性、マイノリティ（障がい者など）の権利擁護などが取り上げられ、一般市民および知識層によって展開された（松元 2011：193）。

しかし、1970年代後半以降、先進資本主義社会では、住民運動をはじめとして、環境保護運動、反核・平和運動、女性解放運動などの市民運動は停滞していった（庄司 1989：225）。

これを受けて、1980年代に登場したのが「市民活動」である。市民活動の特徴について、市民運動と対比してみても、市民運動は

イシューや課題を示し、その解決を外部にもとめることが重要となるのに対し、市民活動は、問題の顕在化と解決の両方を担い、その担い手は自発的に参加するボランティアである特徴がある（松元 2011：197-198）。

こうして1980年代から活発化してきた市民活動は、NIRA（総合研究開発機構）によって『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』（1994）と『市民公益活動の促進に関する法と制度の在り方』（1996）の2冊の報告書が出されたことや、1995年に起きた阪神・淡路大震災に際して復興ボランティアの需要が高まることで、さらに注目が集まった。さらにこのことは、日本での非営利組織（以下、「NPO」）の制度化をめざした「市民活動促進法案」の実現を巡る動きを加速させた（高田 2003：78）。

「市民活動促進法」案策定の動きは、「市民」という名称に反対する一部自民党長老の意見を受け入れ、「特定非営利活動促進法」として1998年3月全会一致のもと可決され、同年12月から施行されるに至った（高田 2003：79）。すなわち、市民運動は市民活動を経て、NPOによる非営利活動に姿を変えていったのである。

さて、これまで住民運動が市民運動に変遷する流れおよび市民運動が市民活動を経た上でNPOによる非営利活動へと変質した流れをみてきたが、以下を指摘したい。住民運動から市民運動へと変遷した要因は、住民運動の体制の問題によるものや、地域エゴイズム批判によって市民運動が活発化したことからわかるように、運動それ自体に問題があることによるものであった。しかし、それ以後の住民運動から住民活動、市民運動から市民活動を経た上でNPOによる非営利活動への変質は、住民運動にみられたような運動自体の欠陥ではなく、特定非営利活動促進法が成立したに加えて、以下の論者らが指摘するように、1980年代以降に台頭する新自由主

義（ネオリベラリズム）の力が加わったことでなされたということが出来る。

このような運動の変遷過程について、道場（2006：240-245）は、順序が示され、後にくるものの方が前のものよりも好ましいと語られているとして「社会運動の『段階論』的理解」と批判した。さらに道場（2006：245）や安田（2002：353-354）は、住民運動から非営利活動の連続性の中では前に位置する「市民運動」や「住民運動」が、ネオリベラリズムのもとで変質・排除される傾向が強まっていると指摘する。

同様に、住民運動から非営利活動への連続性においては後に位置する「市民活動（ボランティア活動）」や「NPOによる非営利活動」が、新自由主義（ネオリベラリズム）に従属しているという指摘も各方面からなされている（中野 2001；渋谷 2003；仁平 2005）。

例えば、仁平（2005：487-488）は、ボランティア活動とネオリベラリズムには「①社会的諸制度が満たしてきたニーズの充足を可能とする代替的なシステムを創出すること、②市場化された社会の前提となる自己統治可能かつ一定のモラルを保有した強い個人を創り出すこと」という「共振関係」が存在すると指摘する。さらに仁平（2005：496）は、前述した特定非営利活動促進法が制定された背景には、「（行政が）ボランティア領域内部を透明化し、運動に繋がりうるベクトルを分別・排除する欲望を持っていた」ことがあったと指摘している。

以上より、市民運動が市民活動を経てNPOによる非営利活動へと変質した過程には、新自由主義の影響が及んでいることがわかる。換言すれば、新自由主義は、「下からの公共性」を担う住民運動を、非営利活動へと密かに変質させることによって抑圧したといえよう。

Ⅲ. 社会福祉政策における公的責任の後退と「下からの公共性」の変質

これまで新自由主義によって地域における住民運動が、段階を経てNPOによる非営利活動へと変質させられたとする記述をみてきたが、社会福祉政策ではこのような傾向がみられるだろうか。この点について、地域における住民運動が抑圧された1960年代末以降から「地域福祉」が成立した2000年代までの政府の見解を概観していく。

1. 1960年代から70年代前半の福祉政策—地方自治体からの拡充と国家による抑え込み—

これまでみてきたように、1960年代後半になると各地で革新自治体が誕生し、住民運動を背景に各地方自治体による社会福祉事業が拡大された。この動きは、国の社会福祉政策にも影響を与え、老人医療費無料化制度の導入や福祉六法体制の確立などを実現させた。

しかし、このような福祉充実の一端を担う革新自治体に対して、国家（政権与党—保守勢力）は対抗策を打ち出した。それは、運動のバックボーンとなる地域のあり方を根本的に変えようという試みである。これは、国民生活審議会調査部会より出された『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』（1969年）において示されている。

一部繰り返しになる部分があるが、具体的にみていく。同報告書では、コミュニティを「古い要求自治的な意識を払拭し、正しい地域の自主的責任体制に基づく主張の場」（国民生活審議会調査部会 1969：3）であるとした上で、地域におけるさまざまな問題は、「地域共同体の崩壊及びコミュニティ不在によって生じている問題」とし、コミュニティ形成の必要があるとした（国民生活審議会調査部会 1969：7-9）。すなわち、同報告書では、地域における様々な問題は、革新自治体にみられたように住民運動を受けて行政が主体と

なって解決していくのではなく、自主的責任を重視したコミュニティの再建と形成によって対応していかなければならないと明記されたのである。

コミュニティの再建と形成の方向性についてより具体的に明記されたのは中央社会福祉審議会より出された『コミュニティ形成と社会福祉』（1971年）においてであった。同報告書では、コミュニティ形成のために社会福祉協議会による地域組織化活動の発展強化と、コミュニティケアの推進が強調された。

そんな中、1973年に起きた石油危機は、高度経済成長を終焉させ、国家財政の危機を招いた。この影響で、革新自治体は、地方交付税交付金の削減とともに低成長下における自治体独自の財源確保が困難となった。さらに、革新自治体は、「下からの公共性」を担ってきた一連の「住民運動」の抑え込みによって衰退の一途をたどった。

2. 1970年代後半から80年代の社会福祉政策—福祉抑制の時代へ—

政府は、石油危機の影響への対応に迫られた。1975年に経済企画庁から出された『生涯設計画』において「日本型福祉社会」論の萌芽が見られ、その後1979年に経済企画庁より出された『新経済社会7ヵ年計画』では、これが明確に打ち出された。同計画書では、日本型福祉社会について「欧米先進国へキャッチアップした我が国経済社会の今後の方向としては、…（中略）…個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基礎としつつ、…（中略）…日本型ともいべき新しい福祉社会の実現を目指すものでなければならない」（経済企画庁 1979：11）とした。また、社会保障の在り方については、「人びとの生活の安定は、一般的には個人の自助努力に加えて、家族の相互扶助、さらには近隣社会をはじめとする社会連帯などのあたたかい人間関係のもとに築き上げられるものである

う」（経済企画庁 1979：33）というように自助努力や相互扶助・社会連帯を基盤としており、公的責任の後退をみることができるといえる。

その後、1980年6月の総選挙で一般消費税構想が挫折し「増税なき財政再建」が唱えられるようになると、第二次臨時行政調査会（以下、「第二次臨調」）のもとでの行政改革・財政支出削減路線が社会保障経費にも全面的に及んだ（原田 1988：372-373）。

第二次臨調から1981年に出された『行政改革に関する第一次答申』では、行政改革と福祉見直しとが明確・直接的に結びつき、包括的新保守主義戦略として提示された（新川 1993：157）。具体的には、行政改革による社会保障の抑制を補完するために「活力ある福祉社会の実現」を基本理念の一つとして掲げた。同答申では、「活力ある福祉社会」を実現するには「家庭、地域、企業等が大きな役割を果たしてきた我が国社会の特性は、今後これを発展させていくことが望ましい。すなわち、個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な負担の下に福祉の充実を図ることが望ましい」（臨時行政調査会 1986a：158）とし、ここでも地域における自助・連帯⁹⁾の必要性が強調された。

さらに、1982年の『行政改革に関する第三次答申』では、「活力ある福祉社会」の目指すべき方向性について「必ずしもより『小さな政府』を求めるものではないが、西欧型の高福祉、高負担による『大きな政府』への道を歩むものであってはならない」（臨時行政調査会 1986b：194）と付け加えられた。

以上から、臨調による主張をまとめると、「活力ある福祉社会」と言葉を代えても、その意味するところは日本型福祉社会論と同じであり（新川 1993：163）、臨調の見解は薄められた「新自由主義」である（田端 1988：8）といえる。

したがって、このタームにおいては、1970年代前半に衰退した「下からの公共性」を担う「運動」は、新自由主義によって地縁・血縁間で助け合う「活動」へと変質させられ、公的責任の一翼を担うようになったという意味で、政府が独占する「上からの公共性」に吸収されたといえよう。

3. 1990年代以降の福祉政策—市場原理の台頭—

その後、1980年代後半から1990年代初めにかけて、日本経済はバブル景気に突入し、株式や不動産の価格上昇によって世界経済を席卷した。しかし、1990年の「バブル経済の崩壊」の結果、日本経済は失速し、国債残高の累積により財政赤字を抱えることとなった。

このような経済の変化は、1970年代後半以降の「福祉抑制」を越えて、社会福祉の構造そのものへの改革を断行させるに至った。

この改革とは、社会保障構造改革および社会福祉基礎構造改革のことであるが、その前段階として、バブル経済崩壊後の政府の方針（ここでは社会保障制度審議会から出された『社会保障将来像委員会第一次報告（以下、「第一次報告」）』（1993年）、『社会保障将来像委員会第二次報告（以下、「第二次報告」）』（1994年））をひも解いておくこととする。

まず、これまでの報告書でみられた、自助・互助の強調についての扱いをみていく。第一次報告では、社会保障における責任について「国民の生活のすべてを公的部門が保障すべきであるとはいえ、基本的には生活の維持・向上は国民各自に第一次的責任がある」（社会保障制度審議会 1994：10）とし、さらに第二次報告では、21世紀へのグランドデザインとして「すべての国民が地域での主役としてその役割を担い、自己責任と他者への思いやりを持つ自立と連帯の社会でなければならない」（社会保障制度審議会 1995：2）としている。

また、これらの報告書では「国民自身がボランティア活動に参加するなど地域における相互の助け合い活動に積極的にかかわっていくこと」（社会保障制度審議会 1994：11）によって、「相互扶助意識と連帯意識を醸成していくことが強く求められている」（社会保障制度審議会 1995：16）としている。

ついで、社会保障の公私役割割について第一次報告では、「ボランティア活動や企業による福祉活動も期待されている」（社会保障制度審議会 1994：10）としている。さらに、第二次報告では、「今後の介護ニーズの増大に対応するためには、…（中略）…住民参加型の福祉活動など新たなサービス供給主体の育成のほか、…（中略）…直接的福祉活動を目的としない非営利団体の積極的な参加を求めていくべきである」（社会保障制度審議会 1995：12）とし、非営利活動やボランティア活動が奨励された。ここで、政府がこれらの活動を奨励する理由は、①自助や相互扶助を基盤とした社会保障体制の構築のための担い手育成につながるということと、②福祉サービスの担い手となることの2点であると考えられる。

これらの報告書を踏まえて、社会保障制度審議会は、内閣総理大臣に対し、社会保障制度の総合的見直しについて、『社会保障体制の再構築』（1995年）と題する勧告（以下、「95年勧告」）を行った。95年勧告では、「今後充実すべき社会福祉の分野では、…（中略）…現在の措置制度は見直すべきである。…（中略）…施設への入所は一方的な措置によるものから利用者との契約に改めるよう検討すべきである」（社会保障制度審議会 1996：18）とし、措置制度を契約制度へと転換する必要があることを示している。また、福祉サービスの供給については「規制緩和を含めて競争条件を整え、積極的にこれらの民間サービスを活用していく必要がある」（社会保障制度審議会 1996：9）としている。そして、これ

らは、社会福祉の供給主体への民間セクターの参入が奨励されることを意味し、その後の非営利活動のあり方に大きく影響を与えることとなる。

95年勧告を受けて、時の橋本内閣は一連の社会保障構造改革に着手した。社会保障構造改革に関しては、財政制度審議会の報告『財政構造改革を考える—明るい未来を子供たちに』（1996年）でまず取り上げられた。同報告書では、福祉サービスの供給について「公的なサービスの提供は基礎サービスに限定し、自己選択・自己責任に基づく民間サービスの活用を推進していく」（財政制度審議会 1996：70）とした上で、「医療、福祉等現金ではなくサービスそのものを提供している分野においては、民間活力の活用等による競争の導入等により、コストを低減していく必要がある」（財政制度審議会 1996：71）とした。

その後、改革をさらに加速させるために、国は中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会を発足させ、1998年6月には『社会福祉基礎構造改革（中間まとめ）（以下「中間まとめ」）』において今後の社会福祉のあり方を示した。

同報告書では、「必要な福祉サービスを的確に提供できるよう、社会福祉の新たな枠組みを作り上げていく必要がある」（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会 1999：2）とした上で、「利用者の幅広い需要に応えるために…（中略）…多様なサービス提供主体の参入を促進する」（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会 1999：3）とし、新たな社会福祉の供給枠組みとして、多様なサービス供給主体の参入を促進することが明記された。そして、ここでの「多様なサービス供給主体」の一つである非営利活動団体は、同年12月に施行された特定非営利活動促進法によってNPO法人格を得られるようになり、新規参入の下地が整っていった。

さらに、同報告書では「成熟した社会にお

いては、国民が自らの生活を自らの責任で営むことが基本となる」（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会 1999：2）とした上で、「社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え、助け合おうとする精神である」（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会 1999：3）とした。そして、こうした理念をもとに、同報告書において、地域における自助や互助に基づく「地域福祉」が明記された。

「中間まとめ」および1999年に厚生省から出された『社会福祉基礎構造改革について（社会福祉事業法等改正法案大綱骨子）』を受けて、2000年3月に社会福祉法が国会に提出され、同年6月に成立した。同法では、第二種社会福祉事業および社会福祉を目的とする事業への営利・非営利団体の「事実上の」参入が解禁された。また、これまでの報告書で散見された「地域福祉」についても、同法第1条で法文上初めて明記され、同法第4条の「地域福祉の推進」においては、推進していく主体に地域住民だけでなく、社会福祉を目的とする事業を営営する者も含まれた。

さらに、これらを政策上明確にしたのが、2001年に経済財政諮問会議が内閣総理大臣に答申し、閣議決定された『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）』である。同報告書では、社会保障の3本柱である年金、医療、介護は「『自助と自律』の精神を基本とし」（経済財政諮問会議 2002：19）、福祉サービスの供給は「地域住民やNPOなど新たな担い手による創意工夫や民間活力、（中略）市場原理を活かした効率的で質の高いサービス供給を確保する」（経済財政諮問会議 2002：23）ことによって成されるとされた。

以上より、「下からの公共性」を担う「運動」は、80年代までの地縁・血縁間での助け合い「活動」に加えて、福祉サービスの民営化に伴う非営利「活動」や、ボランティアな「活

動」に変質した。すなわち、80年代までよりも勢いが増した新自由主義は、公的セクターの役割を補完する「活動」を活発化させ、秩序形成のために公的セクターが独占する公共性である「上からの公共性」も肥大化させたといえる。

4. 地域福祉における公共性の変質

政府の見解から、3点が指摘できよう。

第一に、地域は、1960年代後半に革新自治体が成立したことによって中央集権的行政システムへの批判的機能を醸成させる場となったが、石油危機以後は公的責任転嫁の場に収斂した。そして、住民活動を「土台」にし、新自由主義が加速した1990年以降は市場原理の導入によって福祉サービス供給の場となっていった。

第二に、この流れに沿ってNPOの機能に着目すると、「下からの公共性」を担っていた住民運動がNPOによる非営利活動へと変質し、社会福祉の供給主体として公的責任を補完するものへと姿を変えていった。すなわち、「下からの公共性」という政治的機能が、新自由主義によって変質させられ、国家が独占する「上からの公共性」へと吸収された。

第三に、これまで見てきたように、新自由主義が、公的セクターへの批判の「土壌」である地域と「原動力」となる住民運動を変質させ、「下からの公共性」を欠如させた「地域福祉」を成立させることで、市場の暴走を許し、公的責任が後退するという社会福祉の本義に悖る状態を作りだした。

それでは、新自由主義の勢いを封じるために、安直に住民運動を復活させるだけで良いのだろうか。この問いには否と言わざるを得ない。なぜならば、住民運動のように、一方的な要求を公的セクターの責任にのみ押し付けたとしても、公的セクターがそのすべてを担うことは、高齢化に伴う社会保障費支出の増大が見られる近年においては不可能だから

である。もう一つの理由として、ニーズが多様化している現代において、これらの問題に福祉官僚制を基本とする公的セクターのみで対応することは困難であることも挙げられる。

したがって、社会福祉の供給主体へ民間非営利部門が参入することは受け入れなければならない。ただし、ここで必要なのは、社会福祉を供給するにあたっての第一義的な責任は公的セクターにあることを公的セクターに自覚させて、過度な市場原理の暴走を食い止める（＝一定の規制をかける政策を実行させる）¹⁰⁾ ことである。そのためには住民運動にみられるような「下からの公共性」が必要となる。その意味で、市場原理が吹き荒れる現代社会においてNPOに課された課題は、NPO本来の役割である「下からの公共性」を実現していくための原動力になっていくことだろう。そしてそれは同時に、地域福祉を成立させる前提にもなる。

以上を鑑みると、地域福祉において公共性を再興させるポイントは、①NPOにNPO本来の役割（「下からの公共性」を実現していくための原動力となること）を取り戻させること、②住民運動に見られたような「ウチ意識」が生じないようにするために運動内部での批判を醸成させる議論の「場」があること、③間接民主主義も決定のための一つの方法として認めること¹¹⁾の3点であると考えられる。

そこで次章では、地域福祉における「下からの公共性」を再興させるために、この3つのポイントを満たすHabermasの「市民的公共圏」概念およびこれを地域福祉に応用するための蝶番のような役割を果たすであろう公共哲学からの知見を整理していく。

IV. 市民的公共圏と公共哲学

本章では、Habermasの「市民的公共圏」についてみていくために、『公共性の構造転換』から『事実性と妥当性』に至るまでの「市

民的公共圏」についての議論をみていく。

この前提として、「わが国ではこれまで『公共性』を形成する空間、つまり『公共空間』もしくは『公共圏』(public sphere)という空間概念と、そこで争われる内容の正当性判定基準としての『公共性』(publicness)とが混同され、あるいは混在して論じられている」(山口 2004:277)ことを確認しておかなければならない。

花田(1996:25-26)は、「日本語の『公共性』はむしろ公的または公共的任務および役割、公的または公共的性格、公的または公共的責任、公共の利益などに近い概念」と述べるように、公共性の語義には、公的セクターが独占するものとしての意味合いが強い特徴があり、以下でみていくようなHabermasのいう「公共性」とは乖離することと、Habermasのいう「公共性」は社会的空間の意味合いが強いことから、「公共圏」という用語を使って差別化をはかる必要があるとしている。

したがって、本稿でもHabermasが「公共性」と記述している箇所以外(『公共性の構造転換(第2版序文)』(1990年)以後)については「公共圏」の表現を用いて、論を進めていくこととする。

1. ハーバーマスの「市民的公共圏」論

Habermasは、彼が一貫して問い続ける「公共圏」論の出発点となった著作『公共性の構造転換』(1962)において、「市民的公共性」の形成・凋落過程をヨーロッパの市民社会史の中から明らかにした。

ここでの要点をまとめると次のようになる。17世紀末のヨーロッパにおいて、財産と教養を持つブルジョワジーがヨーロッパ各地のサロン・コーヒーハウス・読書サークルなどにおいて、小説や演劇などを批評し議論したことによって生まれた文芸的公共性が、議題を政治的なものへと変えて政治的公共性を担うこととなった。そこで彼らは、批判的に

議論することによって「公論」を形成する「公衆」となり、議会や絶対主義的国家君主の権力に影響を及ぼしていった。Habermas(=1973:46)は、これを「私人(民間人)たちは、当局によって規制されてきた公共性を、まもなく公権力そのものに対抗して自己のものとして主張する」ものであるとし、「市民的公共性」と呼んだ。その後、19世紀末になると、資本主義の発達によって労働者階級の問題が市民社会において顕在化した。市民社会は、内部での解決は不可能であることから、国家に対して干渉・介入を求めた。こうして社会保障を国民に提供する社会国家(福祉国家)が成立し、国家は社会へと干渉・介入を行うようになる。しかし、これによって公衆は福祉国家のクライアントと化し、福祉を受動的に受けるだけの存在となることで、公衆の公権力に対する批判的な機能は失われ、「市民的公共性」が凋落するに至る。このように市民的公共性が形成・凋落し、国家が公共性を独占していく過程を描出したのが『公共性の構造転換』である。

この「資本主義の発達に伴う市民的公共性の凋落した段階」は、1973年に出された『晩期資本主義における正統化の諸問題』において「晩期資本主義」と呼ばれ、公衆の公権力に対する批判的な機能が失われる事態である「正統化の危機」(Habermas=1979:73)が起こる段階として危惧された。さらに、Habermasは、同書において、この危機状況を詳説するために、社会は「生活世界」と「システム」の二層から構成されるという視点を示し、『コミュニケーション的行為の理論』において、これらを用いて「システムによる生活世界の植民地化」というテーゼを掲げた。これは、目的合理性を基礎とし、貨幣を媒介とする資本主義経済システムや権力を媒介とする国家行政システムである「システム」が、言語によるコミュニケーション的行為(意見形成を目指すための討議)を媒介として成立

する「生活世界」に侵食し、「生活世界」が「システム」に抵抗できない時に危機現象が起こるとしたものである。

その後、1980年代に入ると、Habermasが、「分配の問題ではなく、生活形式の文法の問題が火種となって燃え上がる」（Habermas = 1987 : 412）と形容する「新しい社会運動」¹²⁾や、「遅ればせの革命」（Habermas = 1992）と命名された東欧・中欧諸国における民主化の運動（1989年）などが活発化した。これらの運動は、「生活世界」が「システム」へと抵抗するものであったことから、「公共圏の構造転換にアクチュアリティをあたえ」（Habermas = 1994 : i）、『公共性の構造転換（第2版序文）』および『事実性と妥当性』において新たな公共圏論が展開されるきっかけとなった。

これらの公共圏論をみていく前提として、Habermasが、市民社会の捉え方を転換したことについて述べておく必要がある。それは、『公共性の構造転換（第1版）』において、サブタイトルの市民社会を「ブルジョワ社会（bürgerlichen Gesellschaft）」としていたのを『公共性の構造転換（第2版序文）』および『事実性と妥当性』において「市民社会（Zivilgesellschaft）」（Habermas = 1994 : xxxvii）と捉えなおした部分に表れている¹³⁾。これについてHabermas（=1994 : xxxviii ; = 2003 : 97）は、「bürgerlichen Gesellschaft」は、社会的労働と商品交換のための市場経済システムにみられるような「欲求の体系」（ヘーゲル）あるいは、労働・資本・財の市場によって制御される経済（マルクス）であったのに対し、「Zivilgesellschaft」は、自由意思に基づく非国家的・非経済的な共同決定および連帯的な結合関係であるアソシエーションが制度的核心をなすものであるとしている。こうした市民社会の捉え方の転換によって、『公共性の構造転換（第1版）』において枯渇したとされる政治的公共圏のありかたを以下の

ように論じなおすこととなる。

Habermas（=2003 : 89）の言う政治的公共圏とは、「市民社会¹⁴⁾という基礎を通じて生活世界に根を持つコミュニケーション的構造」であり、「問題を…（中略）…説得力がありかつ影響力を用いる形で主題化し、論議の対象として提示し、議会によって取り上げられ処理されるよう、練りあげなければならない」ものである。ここでいう政治的公共圏の基礎となっているものは、市民社会におけるアソシエーションによって創出された「自律的公共圏」（Habermas = 1994 : xxxix）であり、自律的公共圏は、「社会的問題状況について私的生活領域のなかに存在する共感を取り上げ、集約し、増幅して政治的公共圏に流し込む」（Habermas = 2003 : 97）役割を担う。そして、この役割を通じて、「公共圏のコミュニケーション構造は生活世界の社会的構成要素に根をもつこととなる」（Habermas = 2003 : 97）。

以上より、政治的公共圏は、コミュニケーション的構造からなることから、生活世界におけるコミュニケーション的行為（意見形成を目指すための討議）によって得られる公共的な合意を得る空間であり、そこで得られた合意を政治システムに対し出力していくきっかけを創り出す上で、自律的公共圏¹⁵⁾の役割は欠かせないことがわかる。

さて、これまで政治的公共圏について見てきたが、ここでHabermasは、間接民主主義（議会制民主主義）を次のような理由から否定していないことを押えておく必要がある¹⁶⁾。Habermasは、議会制民主主義に見られる多数決が成立するための要件について、「たとえば多数決の原則は、可能性としては究極的に真理を志向する討議をつうじての意見形成を、限られた時間で意思形成をおこなうべしとする強制力と両立させるための取り決めとして理解できる。…（中略）…多数決による決定が成立したと認められるのは、問題の正

しい解決をめざしつつも、それが決定を下さなければならないという圧力のもとで暫定的に打ち切られる討論の成果である以上、決定の内容は、合理的な動機にもとづいてはいるが誤っているかもしれない成果であると受け止める場合に限られる」(Habermas = 1994 : xxxiii-xxxiv) と指摘する。

また一方で、自由かつ平等な選挙における過半数によって正統性を得る競争民主主義(議会制民主主義)は、多数派による決定が少数派によって妥当なものとして承認される根拠(正統性)を持たない(Habermas = 2003 : 15-19)。したがって、議会における決定が正統性を獲得するためには「コミュニケーションの流れによって制御されなければならない」(Habermas = 2003 : 86)。換言すれば、「法治国家は徹底した民主主義(ラディカル=デモクラシー)がなくては構築することも維持することもできない」(Habermas = 2002 : 13) のであり、政治的公共圏から発せられる「協議的政治の手続きが民主的過程の核心部分をなす」(Habermas = 2003 : 19) 必要があるとした。

したがって、Habermasが示す民主主義原理は、普通選挙(間接民主主義)を通じて成立した議会などの立法機関における討議と、直接民主主義の前提となる生活世界に根差した市民社会という公共空間における討議という二回路から成立することから、「ツートラック(二回路)モデル」と呼ばれる¹⁷⁾。

以上より1990年以後の市民的公共圏の特徴として、①市民社会が「Zivilgesellschaft」と捉えなおされることにより、市民社会内の社会運動、NPO、ボランティア団体をはじめとするアソシエーションを内包し再活性化したこと、②生活世界におけるコミュニケーション的行為(意見形成を目指すための相互批判的な討議)を重要視したこと、③民主主義を成立させる「ツートラック」の一翼を担うことにより、間接民主主義(議会制民主主

義)との共存をはかっていることの3点にまとめられよう。

2. コミュニケーション・コミュニティ

市民的公共圏は、生活世界における相互批判的な討議による意見形成を基礎とするものだが、具体的な討議の「場」は、どのようなものが想定されるだろうか。こうしたHabermasの理論に依拠し、市民的公共圏を生成するための討議の「場」の役割を「コミュニティ」に見出したのがジェラード・デランティ(Delanty, Gerard)である。

Delanty (=2006 : 156-157)によると、Habermasはコミュニティという発想そのものへ不信を抱いており、「とくに社会を道徳的全体性と考えるコミュニタリアンの思想傾向を否定しているが、他方では、商品化された社会関係によって道具化の危険にさらされているコミュニケーション・コミュニティという考え方についてはこれを回復したいと望んでいる」。なぜならば、「対話的なプロセスは常に閉鎖に抵抗し、したがって結局は、支配に抵抗するからである」(Delanty=2006 : 157)。そして、こうしたコミュニケーションによる対話的なプロセスを可能にするために、「変化を起こす力を持ったコミュニティ」(Delanty=2006 : 160)が必要になるとしている。

ここで想定されるのがコミュニケーション・コミュニティである。Delanty (=2006 : 155)によると、コミュニケーション・コミュニティとは、規範的なコミュニティと対照的に、コミュニティ内での対話を重視するものであり、抵抗という形で表明されるオルタナティブな社会の探究、あるいは社会運動における集合的アイデンティティの構築という形で表明されるコミュニティのラディカルな側面に照準を合わせる異議申し立てのコミュニティ、あるいは抵抗のコミュニティとして理解される。したがって、コミュニケーション・

コミュニティは、市民的公共圏を生成する前提となる討議の「場」となりうるのである。

3. 「公」・「公共」・「私」の三元論

これまでHabermasの市民的公共圏についてみてきたが、これを地域福祉に応用していくためには、近年日本で盛んになっている「公共哲学」からの知見が必要となる。

山脇(2004:1)は、公共哲学を、「国家や政府を『公』と企業の経済活動を『私』とそれぞれみなす従来の公私二元論に代わり、国家や政府によってのみならず、国家と家庭の中間領域における『人々(=民)の社会活動』によっても『公共性』が担われるという言わば三元論的なパラダイムをコアとして、政治、経済、その他もろもろの社会現象を、理念的かつ経験的に考察していく学問」であると述べる。

公共哲学において、公私三元論が注目される背景には、日本における昨今の「公」と「私」の関係性の転換過程にみるることができる。金(2002:ii)は「戦前戦中の『滅私奉公』から戦後の『滅公奉私』に社会心理の基軸が移動した」と指摘する。すなわち、昨今の日本においては、国家に絶対的な忠誠を求める「滅私奉公」と公的なものへの拒絶や無関心によって、人々の共同的な意識や態度が失われていく「滅公奉私」という両極が存在したということである。そして、こうした事態を打開すべく、「従来のように上の方から命令される『公』ではなくて、皆で一緒に創りあげる『公』であり、『私』を滅して奉る『公』ではなくて『私』を活かしながら開いていく『公』(活私開公)」(金 2002:iii)が求められている。

すなわち、「この二つの状況を結合させて考えた場合、現在のわが国には、『官』による『公共性』は大きく揺らぎ始めたものの、これを市民の立場から補完したり、改革したり、場合によっては少なくとも部分的にこれ

にとって替わるべき『下から』の『市民的公共性』がなお未成熟であるという特殊に困難な状況が生じている」(山口 2003:4)のことであり、公私三元論のパラダイムに「市民的公共圏」の考え方を内包させて「活私開公」を実現させていく必要がある。

V. 結論：地域福祉における公共性の再興

以上の通り、新自由主義によって提示された「地域福祉」は、公的責任が第一義的な責任であるという社会福祉の本義に悖るものであり、こうした「地域福祉」を実現させてしまっている要因は、新自由主義によって「下からの公共性」が変質させられていることによるものであるとして、NPOの元の姿である住民運動における「下からの公共性」を再興させ、新自由主義へ抵抗していく必要があることを示した。そして、そのためにはHabermasが提示した「市民的公共圏」という考え方が有効であることも併せて確認してきた。そこで結論として、地域において「下からの公共性」を再興させ地域福祉を実現するための理論枠組みを提示していく。

これまでみてきたように、住民運動は、高度経済成長の発達によって生じる問題の解決を公的セクターに求める運動であった。すなわち、住民自身の生活を保障する役割を公的セクターに求めた運動であることから、住民運動の構造をみていくためには、「生活保障」と「住民運動」との関係性をみる必要がある。さらに、住民運動は運動のベースとなった地域社会が存在したことから、両者と地域社会との関係性についてもみていく必要がある。しかし本稿では、Habermasの理論を参考にして、住民運動にみられた「下からの公共性」の弱点を補い、再興することで、地域福祉を実現させることを目的としている。そのため、ここでの住民運動は、「下からの公共性」の機能を持つ市民的公共圏に置き換え、これに

伴って、地域社会は、Delantyが述べるような「コミュニケーションの行為を基盤とした地域社会 (=コミュニケーション・コミュニティ)」が想定されなければならないだろう。したがって、「下からの公共性」を取り戻し、地域福祉を実現していくためには、「生活保障」、「市民的公共圏」、「コミュニケーションの行為を基盤とした地域社会」という3つの志向軸によって考えていく必要がある。以上より、図1の理論枠組みが示される。

この3者は、A.「生活保障」のためには、どこまでを公が担いどこまでを民に任せるのかという市民の意思を公共から公へ出力する機能を持つ「市民的公共圏」が必要となる、B.「市民的公共圏」は、これを生成させるための「場」である「コミュニケーションの行為を基盤とした地域社会」が必要となる、C.「コミュニケーションの行為を基盤とした地域社会」は、これを維持していくために、公が行う「生活保障」による分配・サービスの提供が必要になる、という必要性の循環構造を持つ。

そして、この3者が必要であることを受けて、これらを実現させていくためのアクターが、「公」・「公共」・「私」であり、図のように位置づけられる。こちら、I. 生活の「場」としての「私」的な空間に、討議の「場」としての「公共」的な空間の意味も持たせることによって、「コミュニケーションの行為を基盤とした地域社会」を成立させる、II. 「公共」的な空間における、相互批判的な討議によって合意された意見を「公」に向けて出力する「市民的公共圏」を生成させる、III. 市民的公共圏からの民意を受けた「公」が主導となって生活の場としての「私」を維持するために「生活保障」を実現させる、という「公」・「公共」・「私」の循環構造が必要となる。

さらに、「公」・「公共」・「私」の循環をサポートしていく役割を担うのがNPOであると考えことから、NPOがヘキサグラムの中心

に位置づけられる。まず、「I」においては、広義の意味でNPOと捉えられる社会福祉協議会¹⁸⁾が、「地域組織化」の技術を駆使してこの役割を担う必要がある。次に、「II」においては、Habermasの理論にみられるように、「自律的公共圏」の活動によって生成される「市民的公共圏」によって「公」に対し影響力を及ぼすという、NPO本来の社会運動的な役割を發揮する必要がある。最後に、「III」においては、「生活保障」を行っていく上で、前述したように、「公」のみがその責任を果たすのが難しい現状において、「公」の責任を前提としつつも「公」が担いきれない部分をNPOが補完していく役割が求められる。

したがって、1960年代以降にみられたような、住民運動を機能させる「下からの公共性」を「市民的公共圏」の考え方を踏まえて再興させることによって、新自由主義の暴走を食い止め、公的責任を後退させる「地域福祉」から公的責任を第一義的な責任とした地域福祉へと転換させていく可能性があるのである。

本稿は、「地域福祉」ではなく、地域福祉を実現していくための方策について論じてきたが、これは換言すれば、新自由主義によってもたらされる「正統化の危機」(Habermas = 1979 : 73)、すなわち「下からの公共性」

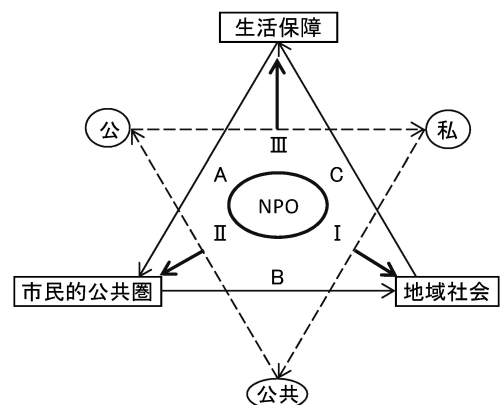


図1 「下からの公共性」を内包した地域福祉
筆者作成

を担う「運動」が「活動」に変質することで公衆の公権力に対する批判的な機能が失われる事態、を脱する試みであったといえよう。しかし本稿では、「正統性 (legitimacy)」を獲得する上で前提となる大枠の理論枠組みを提示するに留まってしまった。したがって、今後の課題は、地域福祉において「正統性」を獲得していくためのより具体的な考察を、政治学や環境社会学からの知見を参考にして行っていくことであるが、本稿の紙数が尽きたため、これらは他日の課題としたい。

注

- 1) 本稿では、新自由主義によって位置づけられた「地域福祉」をこのように括弧でくくり組上に載せ、本稿で目指すべき公的責任を第一義的責任とする地域福祉と区別して用いる。
- 2) 似田貝 (1986:230) は、「わが国の60年代の『公共性』の内容は、①公=お上という日本の観念形態と、②資本間の国際市場での競争という条件下での、ナショナリズム的な計画主体者、という2つのものより構成されている」としており、ここで撃たれる対象となっている公共性を明確に表している。
- 3) ここでいう「公共性」は、国家が独占する=公的責任というイコールの関係では用いていない。二者の関係を述べるならば、秩序を形成する上からの公共性が、どういった政策を採り秩序を形成しようとするかによって、公的責任の強弱も変化するという関係にあると考える。
- 4) 「上からの公共性」または「下からの公共性」という表現は、桂木 (2005:9-12) に倣った。また、社会福祉学の領域では、松井 (1998:71) が「下からの公共性」を用いている。松井は、市民型福祉の実現のために「下からの公共性」を形成する必要があるとしており、本稿も松井の主張を支持している。
- 5) 日本は民主主義体制をとっており、新自由主義勢力による政権も選挙という民主主義によって選ばれた訳であるから正統性はあるという反論が想定できる。しかし、選挙による民主主義は、議会制民主主義 (間接民主主義) である。議会制民主主義は、①候補者の掲げる政策に完全一致することは少なく政策ごとの民意が通りづらい、②社会・経済変動によって民意が変化しても即座に民意が反映されづらい、③過半数以上の民意が反映されない可能性がある (= 死に票がでる) といった問題があると考えられる。したがって、議会制民主主義を否定せずに、こうした問題を解消するために直接民主主義を活発化させることにより、間接民主主義によって成立した議会内での議論を促していく必要があると考える。
- 6) 住民運動から市民活動へと変質していった過程については、松元 (2011) が参考になる。
- 7) 松下 (1962:174) によると、当時の日本における革新は、職域に組織を持っているが、保守の支持基盤となる地域末端の町内会、部落会を中心とする地域有力者秩序に対抗しうる地域組織はほとんど持っていないという実態があった。さらに、革新の支持基盤となる組織労働者は、大企業労働者を中心とする全労働者の三分の一にすぎなかったことから、革新の躍進のためには地域民主主義が必要であるとした。
- 8) ここで「自治体改革」が盛り込まれたのは、松下 (1962:174) の「『構造改革』は『自治体改革』と結びつかなければならない」という指摘に影響されたことによるものと思われる。
- 9) これ以降の報告書では「連帯」という言葉が使われている。しかし、社会保障に連帯を結びつけて説明することは、社会保障をもっぱら人々の助け合い・相互扶助に矮小化する危険性を内包する (里見 2010:30)。したがって、それまで使われていた「相互扶助」と変わらないものである。また、後の報告書では「共助」という言葉も使われるが、これについても同様であると考えられる。
- 10) 福祉サービスの供給主体を例にとれば、民間営利部門の参入を認めないことが考えられる。
- 11) 注5で間接民主主義の欠点について述べたが、同様に「住民運動」のような直接民主主義のみでも民主主義は機能しないと考えられる。その理由の一つとして、直接民主主義は、意見の集約や決議が困難であることが挙げられる。したがって、直接民主主

義と間接民主主義のバランスが必要となる。これについては、本稿IV章のHabermasの理論を参照されたい。

- 12) この契機は、ドイツにおける「68年運動」と呼ばれる学生運動の担い手が1980年代になると「緑の党」に結集し、平和運動や環境保護運動などを繰り広げたところにあることができる。
- 13) このような市民社会の転換についての理解は、花田(1996:154)を参考にしている。
- 14) 以下、市民社会は「Zivilgesellschaft」の意味で用いる。
- 15) 齋藤(2000:31)は、自律的公共圏を生成させるアソシエーションの例として「市民フォーラム、市民運動、非営利団体、ボランティア団体など」を挙げている。
- 16) さらに、Habermasが、議会における討議を経て制定される法の言語は、「社会全体を包括するコミュニケーション循環のなかでの、システムと生活世界との間の変換機として機能する」(Habermas=2002:106)「コミュニケーションの権力を行政権力へと転化させる媒体」(Habermas=2002:183)であると述べていることからわかる。
- 17) ここでの「ツートラック(二回路)モデル」の理解は、篠原(2004:108)を参考にしている。
- 18) 山岡(2005:6-7)は、広義の意味でのNPOには社会福祉法人をはじめとして社団法人や財団法人、学校法人などの公益法人を含むとしている。現状として、ほぼすべての社会福祉協議会が社会福祉法人格を取得していることから、社会福祉協議会は、広義の意味でのNPOであるといえよう。

引用文献

- 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会(1999)「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集17〔1998年〕』82(5), 2-10.
- Delanty, Gerard(2003) *Community*, Routledge(=2006, 山之内靖・伊藤茂訳『コミュニティーグローバル化と社会理論の変容』NTT出版.)
- 藤松素子(2012)「地域福祉をめぐる論点と課題—地域福祉の成立要件とは何か—」『社会福祉学部論集』(佛教大学)8, 39-56.
- Habermas, Jürgen(1962) *Strukturwandel der*

Öffentlichkeit, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. (=1973, 細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについての探究』未来社. 第二版:1994)

- Habermas, Jürgen(1973) *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. (=1979, 細谷貞雄訳『晚期資本主義における正統化の諸問題』岩波書店.)
- Habermas, Jürgen(1981) *Theorie des kommunikativen Handelns (Bd.II)*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. (=1987, 丸山高司・丸山徳次・厚東洋輔・ほか訳『コミュニケーション的行為の理論(下)』未来社.)
- Habermas, Jürgen(1990) *Die nachholende Revolution*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. (=1992, 三島憲一・山本尤・木前利秋・ほか訳『遅ればせの革命』岩波書店.)
- Habermas, Jürgen(1992) *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. (=2002, 河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性(上)』未来社.)
- Habermas, Jürgen(1992) *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. (=2003, 河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性(下)』未来社.)
- 花田達朗(1996)『公共圏という名の社会空間—公共圏、メディア、市民社会』木鐸社.
- 原田純孝(1988)『日本型福祉社会』論の家族像』東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(下)』東京大学出版会.
- 桂木隆生(2005)『公共哲学とはなんだろう—民主主義と市場の新しい見方』勁草書房.
- 経済企画庁編(1979)『新経済社会7ヵ年計画』大蔵省印刷局.
- 経済財政諮問会議(2002)「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集20〔2001年〕』85(5), 12-23.
- 金泰昌(2002)「今何故、日本における『公』と『私』なのか」佐々木毅・金泰昌編『公共哲学3 日本における公と私』東京大学出版会.
- 国民生活審議会調査部会編(1969)『コミュニティー—生活の場における人間性の回復—』大蔵省印刷局.
- 松井二郎(1998)「社会福祉政策の動向と理論的視角」濱野一郎・遠藤興一編『社会福祉の原

- 理と思想』岩崎学術出版社。
- 松元一明 (2011) 『『市民活動』概念の形成—近接概念との関係性と時代背景を中心に』『法政大学大学院紀要』(67), 183-213.
- 松下圭一 (1962) 『現代日本の政治的構成』東京大学出版会。
- Melucci, Albert (1989) *Nomads of the Present*, Temple university Press. (=1997, 山之内靖・貴堂嘉之・宮崎かすみ訳『現代に生きる遊牧民—新しい公共空間の創出に向けて』岩波書店.)
- 道場親信 (2002) 「1960年代における「地域」の発見と「公共性」の再定義—未決のアポリアをめぐって」『現代思想』30 (6), 97-130.
- 道場親信 (2006) 「1960-70年代「市民運動」「住民運動」の歴史的位罫—中断された「公共性」論議と運動史的文脈をつなぎ直すために」『社会学評論』57 (2), 240-258.
- 宮本憲一 (1971) 「住民運動の理論と歴史」宮本憲一・遠藤晃編『講座現代日本の都市問題8 都市問題と住民運動』汐文社。
- 宮田和明 (1996) 『現代日本社会福祉政策論』ミネルヴァ書房。
- 宮崎省吾 (2005) 『いま、「公共性」を撃つ(復刻版)』創土社。
- 中村紀一 (2005) 「住民運動管見—“私”論への序説—」中村紀一編著『住民運動“私”論—実践者から見た自治の思想(復刻版)』創土社。
- 中野敏男 (2001) 『大塚久雄と丸山眞男—動員、主体、戦争責任』青土社。
- 仁平典宏 (2005) 「ボランティア活動とネオリベラリズムの共振関係を再考する」『社会学評論』56 (2), 485-499.
- 似田貝香門 (1986) 「住民運動の理論的課題と展望」似田貝香門・梶田孝道・福岡安則編『リーディングス日本の社会学10 社会運動』東京大学出版会。
- 臨時行政調査会 (1986a) 「行政改革に関する第一次答申」『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集2』69 (13), 158-165.
- 臨時行政調査会 (1986b) 「行政改革に関する第三次答申(基本答申)」『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集2』69 (13), 193-201.
- 齋藤純一 (2000) 『公共性』岩波書店。
- 真田是 (1992) 『地域福祉の原動力—住民主体論争の30年』かもがわ出版。
- 里見賢治 (2010) 『現代社会保障論—皆保障体制をめざして』高菅出版。
- 社会保障制度審議会 (1994) 「社会保障将来委員会第一次報告」『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集12 [1993年]』77 (6), 2-12.
- 社会保障制度審議会 (1995) 「社会保障将来委員会第二次報告」『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集13 [1994年]』78 (7), 2-17.
- 社会保障制度審議会 (1996) 「社会保障体制の再構築(勧告)」『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集14 [1995年]』79 (5), 2-20.
- 渋谷望 (2003) 『魂の労働—ネオリベラリズムの権力論』青土社。
- 新川敏光 (1993) 『日本型福祉政治経済学』三一書房。
- 篠原一 (2004) 『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』岩波書店。
- 庄司興吉 (1989) 『人間再生の社会運動』東京大学出版会。
- 田端博邦 (1988) 「福祉国家論の現在」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(上)』東京大学出版会。
- 高田昭彦 (1990) 「草の根市民運動のネットワーク—武蔵野市の事例研究を中心に」社会運動研究会編『社会運動論の統合をめざして—理論と分析』成文堂。
- 高田昭彦 (2003) 「市民運動の新しい展開—市民運動からNPO・市民活動へ」『都市問題』94 (8), 69-84.
- 武川正吾 (2006) 『地域福祉の主流化』法律文化社。
- 山口定 (2003) 「新しい公共性を求めて—状況・理念・規律」山口定・佐藤春吉・中島茂樹・ほか編『新しい公共性』有斐閣。
- 山口定 (2004) 『市民社会論—歴史的遺産と新展開』有斐閣。
- 山岡義典 (2005) 「NPOの意味と課題」山岡義典編著『NPO基礎講座[新版]』ぎょうせい。
- 山脇直司 (2004) 「社会保障論の公共哲学的考察—その歴史的・現代的展望」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会。
- 安田常雄 (2002) 「現代史における自治と公共性に関する覚え書—横浜新貨線運動の<経験>を通して」『法学新報』(中央大学)109 (1-2), 353-376.

財政制度審議会（1996）「財政構造改革を考える
—明るい未来を子どもたちに—」石弘光監修
『財政構造改革白書』東洋経済新報社.