

博士学位論文審査要旨

2007年6月15日

論文題目： 地域福祉における公私協働の課題と地域福祉計画
—社会福祉協議会と行政との対等なパートナーシップ構築を目指して—

学位申請者： 竹川 俊夫

審査委員：

主査： 社会学研究科 教授 上野谷加代子

副査： 社会学研究科 准教授 木原 活信

副査： 同志社大学 名誉教授 井岡 勉

要 旨：

本論文は、地域福祉推進を担う中核的民間団体とされる社会福祉協議会（社協）と行政との公私関係が行政支配・民間従属の不平等なタテ型上下関係にある中で、ヨコ型公私協働が一面的に強調されている状況に鋭い問題意識を抱き、日本の公私関係の構造と歴史的要因を分析し、公私関係転換への理論的基盤・方法・実践を提示した力作である。

本論文は、問題の所在・対象と研究方法を示した序章と第Ⅰ部「公私関係の問題分析」（1章～3章）、第Ⅱ部「公私問題の解決方法」（4章～7章）から構成される。

第Ⅰ部では社会福祉の公私論をレビューし、行政と社協との支配・従属関係の状況を提示、その歴史的背景として日本の伝統的公私観を追究し、行政と社協との公私関係が戦前・戦後一貫したタテ構造に規定されてきたことを究明する。そして行政の関与が強いと社協組織の主体性、本来使命のコミュニティワーク実践に否定的影響を及ぼすことをデータ分析により相関関係を検証する。

第Ⅱ部では右田紀久恵「新たな公共理論」の批判的検討の上で、「公共哲学」に依拠し、「公—公共—私」三元論および「市民的公共空間」に「ヨコ型対等関係」の構成原理を据える。そして「言説系の空間」としての「市民的公共圏」を基本視点に据え、「実践的公共圏」の連動的展開による公私構造の転換方向を提起する。次いで公私構造転換への「市民的公共圏」原理と実践をつなぐ方法論としてソーシャル・キャピタル（SC）を取り上げ、日本のSCはタテ型の「結束型」であり、今後はヨコ型の「橋渡し型」への転換が課題とする。さらに公私構造転換の実践論としてSC蓄積につながり得る地域福祉計画を取り上げ、安易な行政計画と民間活動計画との「一体化モデル」を批判し、民間活動計画が行政計画を方向づける「連携モデル」を提唱する。最後に「連携モデル」の可能性を検証する事例検討を行い、また自律したアソシエーションとして社協を再建すべく民間財源論にも言及する。

本論文の第1の特徴は、公私関係の問題分析および問題解決における研究方法論が堅固に組み立てられ、それによって一貫した論理的展開が導かれていることである。第2の特徴は、「新たな公共理論」を手がかりに、批判的検討を行い、公私関係の構造転換に向け公共哲学およびSC論を援用して原理・方法論を組立て、実践論につなげて地域福祉計画の検証を行うといった創造的展開を試みていることである。第3の特徴は、社会福祉、地域福祉の枠内にとどまらず、幅広い学際的学識を駆使して問題分析と問題解決方法を深く追究していることである。本論文は、タテ型公私関係の把握やその構造転換をめぐる随所に卓見とオリジナルな論点が織り込まれている。

本論文は、地域福祉計画をめぐる理論的・実践的動向への一層の目配りを要するなどの課題を残すが、総じていえば骨太の論理展開により未開拓分野に切り込み、先行業績を超えようとする野心的力作であり、水準の高い博士論文として評価できる。

よって、本論文は、博士（社会福祉学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

総合試験結果の要旨

2007年6月15日

論文題目： 地域福祉における公私協働の課題と地域福祉計画
－社会福祉協議会と行政との対等なパートナーシップ構築を目指して－

学位申請者： 竹川 俊夫

審査委員：

主査： 社会学研究科 教授 上野谷加代子

副査： 社会学研究科 准教授 木原 活信

副査： 同志社大学 名誉教授 井岡 勉

要 旨：

上記申請者に対する総合試験として、2007年6月6日（水）午後1時より2時30分まで溪水館1階会議室において公聴会（公開学術講演会）を行った。申請者は学位申請論文の各章にわたって論点を詳しく講演した後、参加者からの口頭試問に対していずれも明快に応答した。引き続き3時より4時まで1時間、申請者に対して上記3名の審査委員による非公開審査（口頭試問）を行った。申請者は論文内容、研究の視点・方法についての試問に対して、いずれも的確に論理的説得力をもって応答し、かつ論文に関連する該博な学識を披歴した。また語学試験として、論文に必要な外国語（英語、ドイツ語）について試問し、十分学力を有していることが確認された。以上によって総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 地域福祉における公私協働の課題と地域福祉計画
—社会福祉協議会と行政との対等なパートナーシップ構築を目指して—

氏 名： 竹川 俊夫

要 旨：

本論文は、地域福祉推進の中核とされる社会福祉協議会と行政との関係を中心に、基礎自治体レベルにおける地域福祉の公私関係の問題構造を解明するとともに、その解決方法を検討することを目的とするものである。

社会福祉基礎構造改革によって地域福祉の推進が福祉政策上の大きなテーマとなり、それを具体化する手段として、新たな法定計画である「地域福祉計画」が登場した。そして、この計画においては、「参加」と並んで「公私（公民・官民）協働」や「パートナーシップ」といった考え方が重視され、市民を主体とする新しい福祉システムの構築が目指されている。一方、民間福祉の中心的存在であり、行政のパートナーとしても期待が高まる社会福祉協議会（以下社協と略す）についても、市民参加による民間福祉活動の推進を図る「地域福祉活動計画」の策定を進めてきた実績があり、それゆえこれら2つの組織並びに計画の関係は、地域福祉の将来を左右する重要な要素になると捉えることができる。

しかしながら社協については、以上のような期待が寄せられる一方で、「民間自主組織」という法的地位とは裏腹に、人・物・金を通じて行政からのコントロールを受けがちであるなど、公私関係のあり方に対してしばしば批判が寄せられてきたことも事実である。そして今日もおお、こうした問題への抜本的な対応は行われないまま、「地域福祉（活動）計画」を通じた「公私協働」の体制づくりが進められているといえるが、それゆえに我々は、非対等な公私関係を前提とする協働論の高まりに対して、改めて疑問を感じずにはいられないのである。協働の前提にはやはり対等な公私関係の確立という重大な課題があり、それなしに地域福祉の健全な発展もあり得ないのではないのか。本研究は以上のような問題意識にもとづき、社協と行政との対等なパートナーシップ構築を目指した新たな公私の構成原理や地域福祉計画実践のあり方が模索される。

研究目的に従い、本論文は、地域福祉の公私関係に関する問題分析論とそれを踏まえた問題解決論の2部から構成される。第1部の問題分析論では、社会福祉の公私論に関するレビュー研究、地域福祉における公私関係の歴史的検証、そして調査データを活用した社協活動分析という「3つのアプローチ」を通じて社協と行政との間にある問題構造が解明される。そして第2部の問題解決論においては、新たな公私の構成原理を問う原理論と、この原理を具体化しうる一般的方法論、並びにこれらの考え方を応用した地域福祉の実践論という「3ステップの研究方法」によって、支配・従属のタテ型の公私関係を協力・協働のヨコ型対等関係へと転換するための理論的考察が展開される。

章構成は序章から第7章まで全部で8章であり、第1部には「問題分析の3つのアプローチ」に対応する第1章から第3章が、第2部には「3ステップの研究方法」に対応する第4章から第6章ならびに事例検討が行われる第7章までが含まれる。

第1章では、日本の社会福祉研究における公私論の展開が整理され、民間福祉と公的福祉との関係に関する議論の系譜が明らかにされる。ここに見られる特徴は、公私論の焦点が、「公私格差是正論」（1960年代末～70年代前半）から「公私役割分担論」「公私協働論」（1980年代～）

へと変化することである。この変化は 1970 年代後半からの「在宅福祉サービス」への志向と連動しており、1980 年代に入ると、公私格差などタテ関係の問題が十分に解決されないまま役割分担や協働といったヨコ関係の議論の比重が高まり、そのまま今日に至っていることが確認される。そこで、これらの公私論のレビュー研究を通じて、本研究が公私のタテの関係性に改めて着目する意義が見出される。

第 2 章では、タテの公私関係を代表するものとして社協と行政との関係が取り上げられ、その非対等性が明らかにされるとともに、第 1 章の公私論の新たな展開といえる右田紀久恵の「新たな公共理論」が取り上げられ、それが公私のタテ型上下関係を克服することを意図した理論であることが理解される。しかし、右田理論に内在する問題点への気づきから、本研究はこうした公私関係をより深い部分から規定する要因の解明を目指すことになる。そして、その規定要因が日本の伝統的な公私の捉え方にあるという仮説に従い、「おおやけ」と「わたくし」の論理によって構造化される伝統的な公私構造を理解するとともに、改めてこの観点から地域福祉の公私関係の特質を歴史的に検証する。こうして発見されたことは、戦後の民主化政策を経て生まれ変わったとされる社会福祉であっても、その公私の基本構造は戦前と同様であり、社協と行政との関係も実際は戦前の国家総動員体制と同様の構造の上に形成されているということである。

第 3 章では、社協と行政との関係がタテの公私構造に規定されることが、如何なる問題を有するかについて具体的に検証される。まずは社協が行政から「外郭団体」と位置づけられている事実を受けて「外郭団体」の理論が検証される。その結果社協が「外郭団体」として扱われることの本質は、人・物・金による「公私一体化」にあり、そのような構造の中で市民参加と協働が求められるという矛盾が指摘される。次にこの「公私一体化」は、社協が使命とするコミュニティワーク実践に対してどのような影響を与えるのかについて、社協活動に関するデータを用いて分析・検証される。その結果、やはり行政からの関与が強い場合、社協は組織としての主体性やコミュニティワーク実践が停滞しやすい傾向が読み取れることになるが、以上の検証の結論として、行政が社協を「外郭団体」として位置づけることを禁じる社協の脱・外郭団体論が主張されるとともに、これらの矛盾の根源といえる日本の公私構造そのものを変革する必要性が主張される。

以上の問題分析を受けた第 4 章では、問題解決のための最初のステップとして、従来のタテ型上下の公私関係に変わる新しい公私の構成原理が検討される。そのため再び右田の「新たな公共理論」のレビューが行われるとともに、その理論的限界を克服するためにさらに「公共哲学」へと視点を展開し、ここで従来の公私二元論に代わる新たな社会構造としての「公-公共-私」の三元論と、ハーバーマスや彼の思想から影響を受けた論者らがその構造転換を導くと考える「市民的公共圏」のパースペクティブを得る。そしてこれらの原理を地域福祉に取り入れることにより、今後の地域福祉においては、社協を「市民的公共圏」の生成の場として再定義するとともに、社協を私的自律（自治）の空間へと転換するために、行政の関与を排した自発的結社（アソシエーション）として再建する必要性が主張される。

第 5 章では、この「市民的公共圏」の原理と連動しながら公私構造を変革する方法論となりうる論理であって、さらに原理論と地域福祉の専門的実践との架け橋になるものとして「ソーシャル・キャピタル」の可能性が検討される。特にここでは社会構造とそれとの関係が論じられ、日本社会が必要とするタイプが「橋渡し型」であることが明らかにされるとともに、そのタイプのソーシャル・キャピタルは、従来のタテ型の公私構造では形成が困難であって、その形成を促すには、自発的な市民活動を活発化させ、「市民」というレベルでのヨコ型のネットワーク社会を構築する必要があることが明らかになる。つまり日本がソーシャル・キャピタルの形成を社会的課題とするならば、「市民的公共圏」の生成基盤ともなるアソシエーション活動を強化する必要がある、その意味でも社協を自律的なアソシエーションへと転換する必然性が生じるのである。そして、こうしたソーシャル・キャピタルを効果的に蓄積しうる実践として、地域福祉（活動）計画づくりの有効性が指摘される。

第6章においては、まず地域福祉計画の概念やその歴史的展開が整理され、それには地域組織化と社会計画行政という原理の異なる2つの系譜があることが確認される。そして今日の地域福祉計画は、この2つの系譜が交錯する新しい段階に入ったといえ、それゆえ行政・民間を代表する2つの計画の関係性が重要な意味を持つとともに、これらを通じて公私構造の転換を図る可能性が期待されることになる。こうして地域福祉（活動）計画を通じた公私関係のあり方に注目が集まることになるが、その際、全社協が提案する「一体モデル」を検討しながら、そのオルタナティブとして提案されるのが「連携モデル」である。この「連携モデル」においては、「市民的公共圏」の原理から、民間計画が行政計画を方向づけるという *advocating planning* の志向性が重視されるとともに、ソーシャル・キャピタルの視点からは、職員参加型の全庁横断的な計画策定体制が提案され、その取組みを通じて行政の市民やアソシエーション活動に対する「信頼」意識を高めるという方策が主張される。

第7章では、前章で提起された「連携モデル」の実践可能性と、「社協のアソシエーションへの転換」というアイデアを実現するための財源確保の方策が論じられる。「連携モデル」そのものの実例は存在しないが、モデルの原型となった事例として奈良県奈良市の取り組みがピックアップされ、特に活動計画における「提言」が行政の地域福祉計画に反映される具体的な経過やそれを可能にした諸要素が分析される。一方財源論においては、公私の対等性確保ためには、社協の事務局長とコミュニティワーカーの人件費の民間財源化が必須課題であるとされ、その確保のために「市民的公共圏」の視点から改めて「共同募金」の意義が問われる。そして、共同募金の現状を抜本的に見直し、人件費補助が軽減される行政の協力を得ながら、募金総額を拡大するための大キャンペーンを実施するとともに、増額分の全部ないし一部を社協の人件費や活動計画の策定経費として活用する方向性が提言される。

以上