

社会福祉学における参加論の系譜と利用者参加 概念の発展(Ⅰ)

The Review of Participation Theory in Social Welfare Learning and Recent Developments in the Concept of User Participation (Ⅰ)

児島 亜紀子*

Akiko Kojima

問題の所在

社会福祉における参加の系譜は、古くは慈善活動やセツルメントといった、救貧問題の解決を意図した民間レベルの福祉活動にその端緒を求めることができる。しかし、わが国の社会福祉学において、参加を理論的に基礎づけ、分析しようとする営みが本格的に展開されるのは、第2次大戦後、それも高度成長期まで待たねばならない。

社会福祉学における住民参加概念は、「社会福祉協議会基本要綱」(1962年)において提示されていたように、まず、コミュニティ・オーガニゼーションの理念として設定された。この基本要綱においては、「住民主体の原則」として、「広く住民の福祉活動への主体的参加を促し、開かれた組織づくりと民主的な合意形成を図る。」という文言が盛り込まれ、社会福祉協議会の活動は、住民が主体となって支えるものであること、社協の主たる機能は福祉政策の策定と組織化であること、またその基本単位は市区町村であり、系統的に活動を積み上げていくべきことなどが明確化されていたのであった。

その後、70年代に入ってから、岡村重夫が地域福祉研究に先鞭をつける。岡村理論においては、住民参加が地域組織化を実現せしめる重要な要素として取り上げられていた。このことを契機として、70年代以降、「住民参加」は、地域福祉を推進する指導原理として位置づけられるようになる。

もとより参加論は、ひとり社会福祉学のみが積極的に取り組んできた研究課題ではない。周知のごとく、「参加」は政治学や社会学の分野においてもまた、こんにちまで研究者たちの高い関心を集め続けてきているテーマである。

参加論の難しさは、参加を実現させるためには、結局のところ一人ひとりの市民の意識に訴えかけるほかにないために、どのようにしたら一人でも多くの市民を参加に動員しようかといった方法論をも、最終的に論じざるをえないという点にある。多くの参加論が規範的論議に傾斜し、ともすれば情緒的なものになりがちな傾向があるのは、この議論が住民の内発的努力を喚起しようとする運動論的性格をもつものである以上、ある程度は避けられないことかもしれない。

研究者サイドでは、参加論の持つかような性格を踏まえたうえで、なお参加に関わる一連の問題を、極力客観的・科学的に吟味しようとする試みが続けられてきた。こんにち、参加論には、大きくわけて3つの次元が存在しているように思われる。

まず第1に、参加をデモクラシーとの関わりで捉え、政治思想としてこれを論じようとする立場が存する。この議論の系譜には、政治システムにおける参加の位置づけや、その役割についての議論も包含される。政治参加を市民教育の場として把握するような議論もここに含まれる。この次元で行われるのは、最も抽象的なレベルでの参加論

* 講師

である。

第2に、参加の形態や程度、市民を参加に駆り立てる社会経済的、及び政治心理的要因などを、実証的に分析するようなレベルの議論がある。

第3には、市区町村などの一定範囲内の地域で、実際に行われているさまざまな参加活動を取り上げた事例研究がある。このタイプの論議の基底には、参加に積極的に取り組んでいる実践事例を取り上げて分析することにより、参加を実現させた要因はなんであるかを抽出し、もって成功事例に倣い、参加を拡大していこうとする啓蒙的な意図が読み取れる。現在の参加論は、この3つの形態のいずれかを採って展開されているように思われる。

いまひとつ、参加論を複雑にしているのは、そこで用いられる「参加」の意味と内容が多義的なことである。特に社会福祉学では、ボランティア活動などを主眼とする「社会参加」と、政策決定の過程などに関わることを意味する「政治参加」とを、同じ参加というコンテキストのなかで、これまで混然一体に論じてきたこともあり、議論がいつそう複雑化している。

われわれは、「参加」の意味とその内容を吟味するために、まずもって、政治学、社会学などの関連領域で展開されてきた参加論の動向を把握する。次いで、社会福祉学の領域で論じられてきた参加論の系譜を概観し、参加概念の整理を試みる。しかるのちに、概念軸を設定して、参加の位相を明確化する。さらに、近年注目されつつある「利用者参加」を、親密圏における批判的コミュニケーションの問題に結びつけることによって、福祉供給体制における「参加」とは何かを検討したい。

1 関連領域における参加論の動向

政治学の領域で、参加は、何よりもまず「政治参加」として捉えられてきた。これまでの政治参加論が取り上げてきた課題は幅広い。その射程は、民主主義理論と関わる政治思想的な言説から、政治参加の役割、形態、レベルなどに関する理論的、実証的な研究にまで及ぶ。政治参加論で言及される政治参加の形態は、投票行動、選挙活

動、地域活動、個別接触などを含み、多岐に渡っている。そのうち、住民参加を研究対象とする参加論は、先に挙げた政治参加のさまざまな形態のなかでも、特に地域活動に関わる部分に焦点をあてたものである¹⁾。

一方、社会学の領域においては、参加とは、基本的に権力集中への挑戦としての「権力の分散化」、もしくはカウンター・パワーの形成という観点から捉えられてきており、ここでも包括的な「政治参加」の一形態としての参加に、高い関心が寄せられてきた。もっとも、一部の都市社会学者のなかには、参加を「政治参加」という局面からでなく、ボランティア活動に代表される、いわゆる「社会参加」という局面から捉えて考察する例もあるが、これらはむしろ少数派であるといえよう。したがって、政治学、社会学双方における参加論の主流は、こんにちまで参加=政治参加という観点に立脚して、議論が展開されてきたといえそうである。

政治学や社会学の領域における参加論が、最も活発に論じられたのは、住民運動の隆盛期であった1960年代の後半から70年代の前半にかけてであった。この時期、「市民参加」や「住民参加」を対象とした議論は、住民運動論と緊密に結びついて展開した。したがって、住民参加論を吟味するにあたっては、この議論と密接な関わりを持つ住民運動論を無視することはできないと思われる。以下では、住民参加の意義を明確化するために、住民運動論と住民参加論の連関に眼を向け、かかる検討作業のうちに、住民参加の位置づけを浮かび上がらせることとする。

a) 住民運動論と住民参加論の連関

似田貝香門によれば、わが国における住民運動論ないし住民運動研究は、1960年以降、地域問題との関わりで登場してきたものであるとされる²⁾。似田貝は、高度成長期前半(1960~65年)において、地方自治の基本矛盾がこの時期に噴出したことにより、地域問題と運動論が論じられはじめたことを指摘した³⁾。

1960年代は、高度経済成長の波に乗って急激な都市化と工業化が進展し、各地で大規模な地域開発が進展した時期である。しかし、地域開発は、

一方で深刻な公害問題を惹起せしめた。この時期、各地で激化してきた住民運動は、公害問題など、大規模な地域工業開発によってもたらされた環境破壊に対する生活防衛を直接の理由にしていたのであった⁶⁵⁾。

1960年代後半から70年代の前半にかけて、わが国の住民運動は隆盛期を迎える。この時期は、カドミウムによる食品汚染や、光化学スモッグなどが新たな問題となり、また発電所やゴミ処理施設の建設などをめぐって、激しい住民運動が展開された。賀来健輔によれば、この時期の住民運動には、いままでのそれとは性格を異にするものも含まれるようになったという。すなわち、公害問題の加害者たる企業と、それを監督する行政に対する住民運動という、従来の図式が崩壊していったのである。たとえば、自動車を運転する住民自らも、光化学スモッグの加害者となりうること、ゴミ処理施設の建設をめぐって「住民エゴ・地域エゴ」という批判が噴出するようになったことなどに見られるように、従来の加害者(=行政、企業)―被害者(=住民)という図式は、もはや通用しなくなっていく。いわば、「公共性」という問題をめぐって、住民自身が自らに向けられた批判に、どのように応えていくかということが、次第に住民運動の存在を考えるうえでの重要な視点になってきたといえる⁶⁶⁾。

その後、住民運動は、事後的な救済を求めるものから、事前の差し止めや規制を求めるものへと変化していく。こうした一連の住民運動が収束していく直接的な契機となったのは、1973年に起こったオイルショックであった。オイルショックにより、これまでのような地域開発の拡大傾向に歯止めがかけられ、わが国が徐々に低成長期に移行していくのに伴って、住民運動もまた、表面上は鎮静化していくのである。

80年代に入ってから、日本経済は安定成長を取り戻すが、70年代前半までのような典型的な抵抗型住民運動は影を潜める。しかし、このことはむしろ、環境問題が解決されてしまったということの意味してはいない。抵抗型の運動は鎮静化したものの、住民による環境問題への取り組みは形を変え、たとえばゴミの分別収集の徹底や、古紙回収という形態で行われるようになっていくのであ

る。

さて、60年代後半から70年代はじめにかけて、わが国の代表的な住民運動論者たちは、住民運動と住民参加との関係を、どのように捉えていたのだろうか。以下、何人かの論者の所論をとり上げて、素描してみることにしたい。

篠原一は、住民運動(篠原の用語では市民運動)を、「市民参加の運動的側面」であると措定し、住民運動には、抵抗の契機を強く持つものと、参加の契機を強く持つものがあるとした。しかし、抵抗するのみでは価値を創り出すことができず、参加のみでは権力に包絡されてしまうため、この双方の契機は、共に重要であるとされる⁶⁷⁾。篠原は、わが国の住民運動を、総じて抵抗の契機が強い運動であるとしつつ、この抵抗を突き抜けたところに、「市民としての参加」が拓けてくると述べた。

篠原は、住民運動を発展史的に眺めた場合、運動の形態を採らない、いわば運動以前のな状態から、次第に自己主張・告発型の運動へと進展していくと述べた。すなわち、運動の第1段階では、企業その他の活動によって被った人的・物的被害に対して、住民が対症療法的に立ち上がる。これはいわばぎりぎりの生活防衛から発する運動であり、四大公害訴訟事件をめぐる運動や、光化学スモッグに対する、PTAを中心にした動きなどがこれに該当する。これに対し、三島・沼津地域のコンビナート建設反対運動は、対症療法的運動から一歩進んだ、予防的市民運動の先駆的地位を占めるものとされる。これらは、いずれも抵抗=阻止型の住民運動といえようが、阻止型の運動である「予防的市民運動」こそが、参加の契機を色濃く持った運動へと進化していく可能性を持つものであることが指摘されている⁶⁸⁾。

篠原によれば、かかる「抵抗から参加へ」のプロセスは、対症療法的な運動→予防闘争→参加的市民運動として描き出されることになる。これがさらに発展していくと、運動は「交渉」の形をとり、さらには制度化へと進展する。かくして、運動が「制度化」へ到達した時点で、そこからは、市民が権力に関わる度合いをメルクマールとして、「参画」と「自治」が主題化されることになる。このように、篠原の議論では、住民運動は

「町づくり」を内容とする住民参加ないしは市民参加に至る一つのプロセスとして描かれている。

一方、松原治郎は、住民運動を、地方自治体との関わりあいのなかで捉えようとした。松原によれば、住民運動とは、「最終的には住民によって提起された問題—出発はたとえきわめて個別の利害に立っているとはいえずと、住民の集合形式による意思の表明、そこに示されたエネルギーを、行政がどう受け止め、計画や事業を進めるうえでの内的エネルギーとして、その過程にインプットさせるかの問題」⁹⁾を提起するものである。ここには、住民運動が、自治体との関わりあいのなかで、最終的には「住民参加」の問題として措定されるものであることが示されている。松原は、日常的な生活状況に発した不安・不満・要求を契機として発展した住民運動が、自治行政と向き合ったときに、「住民参加」に転化すると考えていた。

松原は、住民運動が住民参加へと転化するためには、次に掲げるような条件が必要であると述べた¹⁰⁾。第1に、住民運動がすぐれたリーダーシップを得ることである。第2に、当面解決すべき問題を、より高次の理念と結びつけ、運動目標自体を高次元に高め、その理念の実現のための戦略を立てることである。松原によれば、この場合の高次の次元とは、「真の地方自治」の樹立というイデーであり、いま一つは「豊かな生活福祉コミュニティ形成」を志向することである。松原も篠原と同様に、住民参加の目標を、「町づくり」として把握している。松原によれば、住民運動とは、住民が自治体行政と向き合うことによって、参加へと転じる「通過点」にはかならないのである。

また、似田貝香門は、住民運動を「生活要求型」と「生活環境保全要求型」という2つの側面から捉え、前者の運動の底辺には、資本の「強蓄積」による勤労者の労働力再生産の悪化の深化という事態があるとし、後者の背後には、これもまた資本の地域を対象とする「強蓄積」という客観的過程があったとした。これらは明らかにマルクス主義的な言説であるが、ここでわれわれが注目したいのは、似田貝が住民運動の端緒を「異議申し立て」にあるとし、住民運動の出発点を、住民にとって、「住むこと」といういわば当たり前の問題に設定していることである。いわば、この「当たり前の

こと」が、自然の権利として住民に自覚されたとき、その自然性を出発点として運動が組織されるのである。しかしながら当然のこととして、異議申し立てには、住民のエゴイズムや利害関係が鋭く持ち込まれてしまう。似田貝は、エゴイズムを含む異議申し立てが、権利要求へと変化していく過程に特に注目し、これこそが住民運動から住民参加への転化を規定するものであると考えた。

このことを、似田貝は、大型のショッピングセンター建設に対する住民の反対運動の例を引いて説明している。仮に、ある地域に大型のショッピングセンターができるとする。この時、住民は、日常生活の中で「ショッピングセンターができると便利になる」と感じるだろう。しかし、そのことによって、彼らの生活環境が破壊される可能性が大きいとすればどうか。このように、生活環境問題は、「便利」という発想それ自体を疑問視するものであり、本来の「便利」の意味内容が、自己の日常生活の中で再び検討されることを提起するものである。すなわち、「住むこと」という、いわば当たり前のことが、まさに侵害されようとするとき、環境保全要求運動は、住民の権利要求の運動として立ち現れるのである。似田貝は、ここに、住民運動から住民参加への転換を見る。似田貝は、「住民参加や『街づくり』運動は、〈住むこと〉のための物的諸手段(土地・空間)をあくまでも生活者としての使用価値にしようとするものであり、またそれに裏づけられた権利主張である」と述べている¹¹⁾。

似田貝の議論で、特に注目すべきなのは、彼が環境保全要求運動を通じて「共同性」が形成されると考えている点である。似田貝は、「居住地における生活にとっての諸手段たる土地・空間が、商品化されることによる環境悪化への私生活の危機意識と、それによる当の空間の〈生活のための使用価値〉視点の確認を媒介に、私的な空間の占取という〈日常的観念〉から、共同的な占取という〈共同性の観念〉を形成していく」点を指摘している¹²⁾。しかしながら、環境保全要求運動は、その運動のパースペクティブが一定の地域性を有するものであるがゆえに、おのずと限界を持つ。すなわち、〈共同性の観念〉が社会性を有するためには、地域内の生活者の利害を越えていくもので

なければならないのである。似田貝は、この点を克服するために、住民が公＝お上という日本の観念形態に支えられた従来の公共性を批判していくような視点を持つことが必要であると述べた。いわば、住民が、公共性の実体とその過程を批判するものとしての新たな「批判的公共性」の観念を持つことにより、地域性の限界、いうなれば地域エゴを超越することができるとするのである¹³⁾。

ここまで、いくつかの所説を紹介してきたが、ここから、おのずと以下のような住民参加の輪郭が浮かび上がってきたといえよう。

①住民参加は、基本的には権力に対する異議申し立てという契機を含む。

②住民運動は、権力への広範な異議申し立てという意味での、広義の参加の中に位置づけられる。

③住民運動は、自治体という公権力と向き合うことにより、「町づくり」を志向する住民参加活動へと展開するプロセスとして把握される。

b) 政治参加としての住民参加

住民参加の位置づけが明確化されたところで、次に、住民参加を「政治参加」という局面から照射し、そこからどのような問題がたち現れてくるのかという点を中心として考察する。

篠原によれば、市民参加もしくは住民参加は、包括概念としての政治参加の一つの発展形態を示すものである。ここで篠原がいう「政治参加」は、一般的な政治学用語としての「政治参加」概念とは若干異なる意味内容を持っている。すなわち、一般的な政治参加概念は、選挙などに代表される制度化された間接参加概念を意味するが、住民参加論の文脈における政治参加は、人びとがさまざまな活動を通じて政治に直接関わることを意味する「直接参加」である。この、住民による直接参加は、参加型デモクラシーの理念を指導原理とする。

いま、住民参加をひとつの「政治参加」として捉えた場合に問題となるのは、参加を政策形成過程に限定して捉えるのか、それとも政策形成過程にとどまらず執行過程にまで及ぶものとして包括的に理解すべきか、ということである¹⁴⁾。

従来、行政の策定(plan)・執行(do)・評価(see)

のプロセスでは、ともすれば、力点が計画の策定レベルにばかりおかれ、執行や評価は相対的に等閑視される傾向があった。小林弘和によれば、行政内部でも、参加に関しては策定レベルで事足りりとし、具体的な衝突の生じやすい執行レベルでのそれは回避されてきた傾向があるという¹⁵⁾。しかし、策定レベルでの参加が、ともすれば審議会などのように参加者を限定しがちであるのに対し、執行レベルでの参加は、多くの住民を巻き込むことが可能なものである。したがって、住民参加は、今や政策の形成過程という入力過程のみにとどまらず、政策実施という出力過程にまで及ぶ、幅広い射程を持ったものとして、包括的に捉えられるべきものといえよう。

ここで、2、3の点について付言しておく。わが国の住民参加論は、その議論のなかに、高次の共同性、公共性を展望する視野を有するという点が特徴的である。高次の共同性・公共性を志向する住民参加論を展開しようとしたのは、似田貝のみではない。たとえば、松原はコミュニケーションのうえに立つ地方自治を具体的に保障する方式として、住民参加を位置づけ、あるいは篠原は、住民参加を高次の市民参加のなかに包摂し、それに現代民主主義の内側からの再構築と、非人間的生活の人間化という課題を与えている¹⁶⁾。

古城利明は、かかる高次の共同性、公共性を展望する点においてこそ、日本の住民参加論の持つ鋭さがあると評価したうえで、高次の段階への参加の制度化を、どのように展望するかが次なる課題であるとした¹⁷⁾。この点に関し、篠原は、参加が制度化されると同時にそのダイナミズムを失うこと、したがって制度化の後に、再び運動化の過程が始まらざるをえないことを指摘していた。篠原は、「運動の制度化と制度の運動化という2つのプロセスがつねに循環しなければならない」¹⁸⁾と述べ、同時に、参加が政治権力の磁場に引きつけられやすいこと、すなわち権力の側に包絡される危険が常にあることを強調し、参加の形骸化を懸念していたのである。篠原の警告は、こんにちもなお有効性を失ってはいない。これらの問題はいずれも、住民参加の実効性を担保するうえでの、きわめて根源的な課題であるといえよう。

2 社会福祉学における参加論の系譜

社会福祉学において、これまで活発な参加論が見られたのは、地域福祉研究の領域である。地域福祉論において、住民参加という場合、「住民が政治過程に直接関わる」という意味（社会福祉学においては、特に計画の策定に住民が関わる事が強調される）で用いる場合と、「ボランティア活動などを通して、自らが福祉供給の担い手となる」という意味の2通りの用い方がある。さらに、近年「利用者参加」という新たな参加概念が加わることによって、社会福祉学における参加論は、いっそう混迷の度合いを増すことになった。この節では、このような参加論の錯綜した状況を整理し、そこから現在の参加論の新たな課題を引き出すことを意図する。社会福祉学における参加論の系譜を追いながら、これらの点を考察していこう。

a) 社会福祉領域における住民参加論の形成と展開

冒頭で記したとおり、「住民の主体的参加」という言葉が先駆的に用いられたのは、1962年の社会福祉協議会基本要綱においてであり、そこでは「参加」は、コミュニティ・オーガニゼーションの文脈で取りあげられていた。この基本要綱を、地域福祉の概念形成に重要な契機を与えたものとし、こんにちの地域福祉論の萌芽をここに見いだそうとする向きもあるが、当時のコミュニティ・オーガニゼーションの理解はごく理念的なところでとどまっており、「地域組織化」における住民参加の意義が、明確に理論化されていたとはいえない難しかった。むしろ、地域福祉論の本格的な展開は、70年代に入ってのち出版された岡村重夫の著作¹⁹⁾に負うところが大きいと思われる。

岡村の地域福祉論における住民参加の捉え方には、以下のような特徴を見いだすことができる。まず第1に、住民参加の理念を、「自己決定の原則」ないし「主体性の原理」においていることである。従来、これらはケースワークの原則として掲げられていたものであるが、岡村はこれを住民参加の必然性を説明するものとして措定している。第2に、住民参加を実現するものは、「福祉

コミュニティ」であると規定している点である。ここでの福祉コミュニティとは、サービス利用者、同調者、及び関係機関の結合体であり、「同一性の感情」という紐帯によって結ばれているものである。第3に、先に挙げた篠原一の議論を採用し、住民参加を運動と交渉、参画と自治という側面から捉え、住民参加が、これらの連関のうちに発展していくべきことを述べている点である。最後に、住民参加の到達点として、地域福祉計画の策定に住民が参加することを掲げている点である。

かかる岡村の住民参加論は、住民参加の方法について、篠原の議論をほぼ正確に踏襲するかたちで論を展開している。しかし、岡村が住民参加の理念として「主体性の原則」を掲げていたことは、こんにちの「利用者参加」概念の基底となる考え方を、この時期にいち早く提唱していたものとして注目に値しよう。

また、岡本栄一は、60年代後半から70年代前半にかけての一連の市民運動、住民運動の台頭を、社会福祉への市民参加と重なる問題として捉え、福祉への市民参加を①運動としての市民参加②自治（制度）への参画としての市民参加③生活拡充運動への市民参加という3つの局面で捉えて、整理していた²⁰⁾。岡本によれば、①には抵抗的・生活防衛的運動、制度の変革促進運動、生活環境の整備要求運動が、②には請願・陳情・請求などによる参画、審議会・委員会・公聴会への参画、福祉計画・都市改造計画への参画、事業遂行過程への参画、③にはコミュニティ形成活動、架橋的人格的交流活動、互助的・提言的活動がそれぞれ含まれるとされる。

岡本の参加論は、参加する主体として、当事者、行政、福祉従事者、市民・ボランティア、労働組合、企業などを包摂し、きわめて広範な対象領域を持つものである。ここでは、当事者が参加の主体として筆頭に挙げられていることからわかるように、「利用者参加」という用語が登場する以前から、サービスを利用する当事者やクライアントの参加が、福祉における参加の中核を担う重要な要素として注目されていたことがうかがえる。

この他、70年代における福祉の参加論として

は、真田是らによって「社会運動論」のコンテキストのなかで展開されていた議論が存するが、80年代に入ってのち、先の岡村や岡本、真田らの参加論の成果を踏まえて、これらを整理し、さらに一層の精緻化を図った定藤丈弘による住民参加論が登場する²¹⁾。

定藤は、参加の形態を、①運動型参加、②自治志向型参加、③生活拡充活動型参加の三種に大別した。①の運動型参加には、当事者やその家族によっておこなわれる制度体系の拡充や変革を求めるもの、福祉労働者や従事者の自主的研究組織等を主体とし、彼らの労働条件などの向上や自律性の保障を求めたり、利用者のアドボカシーを行うもの、低所得者などの潜在的サービス利用者による新たな政策的対応を迫る運動の三形態があるとされる。②の自治志向型参加には、福祉行政への参加、福祉施設に係わる参加、地域福祉サービスへの運営過程への参加が掲げられる。このうち、福祉行政への参加としては、計画の立案過程への参加、政策決定過程への参加、福祉事業の執行・運営過程への参加が含まれ、福祉施設への参加には、施設処遇の社会化と施設諸機能の地域開放に係わる参加、及び施設運営の社会化に係わる参加があるとされる。また、③の生活拡充活動型参加には、いわゆるボランティアによる援助・協力活動、利用者への差別や偏見といった、住民の態度や意識の変容を促す価値志向的活動、及びコミュニティ形成活動が含まれている。

ここで紹介した定藤の参加論は、こんにち、社会福祉の参加のなかで争点化される事項全般に眼配りがなされ、しかもこれらを系統立てて説明しているもので、参加の形態を整理したものとしては、現在までのところ最も完成された体系をもつと考えられる。なおこの議論で、定藤が社会福祉における参加の持つ政治的意義を強調していることは、70年代の参加論者たちの視角を継承したものであると捉えられる。

われわれが着目するのは、定藤による参加論以降、参加の持つ政治的意味を強調するような論調が次第に後退し、代わりに、住民参加の一局面であるボランティア活動を取り上げ、その重要性を強調する論議が増えていったことである。いわば、住民参加論は、政治参加としての住民参加を

枢軸とした議論から、社会参加としての住民参加を枢軸とするものへと、議論の性格を変化させていくのである。むろんこのことは、政治参加としての住民参加が、社会福祉領域で既に定着してしまったということの意味しない。しかるに、なぜ住民参加論の変質がもたらされたのであろうか。

b) 住民参加論の変質

住民参加論がこんにちのように変質していくひとつの契機を与えたのは、全社協が刊行した『在宅福祉サービスの戦略』(1979)で展開されていた「公私の役割分担」論であろう。本書では、在宅福祉サービスを拡充していくために、公私の役割分担が重要であるとし、特に「私」的な部分の担い手として、ボランティアの動員を含んだ人的供給体制の具体的検討が急務である旨を強調していた。

本書で用いられる市民参加、ないし住民参加という用語は、必ずしもボランティア活動のみに限局されていたわけではない。本書では、「サービス展開の諸レベルにおける意思決定への市民の参加のシステムの確立」が必要であるとも述べられているのだが、全体の基調をサービス資源を中心とした論議にしているため、そこで語られる住民参加は、どうしてもサービスの「担い手」であるボランティアを想起させてしまう結果となっている。

また、この時期から、国側も、明確に在宅ケアの担い手の育成を課題とし、「婦人ボランティア活動振興事業」(文部省、1978年)「福祉ボランティアのまちづくり事業」(厚生省、1985年)などに乗り出していった。こうした事態を背景とし、80年代には、中高年女性を主たる活動の担い手とし、非営利で有償・有料の在宅サービスを提供する団体が、「住民参加型」在宅福祉サービスと呼称されるに至り、住民参加は有償ボランティアも含めたボランティア活動全般を示す概念として一般化することになる。また、80年代福祉改革のイデオロギー的総括ともいえる意見具申「今後の社会福祉のあり方について」において、福祉の担い手の養成と確保が重要課題として掲げられていたことも、こうした状況を加速させることになったといえる。

かくして、資源論的論調の「公私の役割分担論」、及びそれに続く一連のボランティア育成事業や福祉改革の動きのなかで、住民参加は、いつしかその本来の政治的意味合いを脱落させ、援助・サービス供給活動としての側面のみを突出させていくことになる。それに伴い、市民参加論、あるいは住民参加論において、かつて似田貝や古城らによって提起された公共性や共同性の問題が主題化されることもないまま、もっぱらボランティアを資源として把握した議論が展開されていくことになる。

こうした状況を、右田紀久恵は「参加論における逆転現象」と呼び、住民参加論の理論的停滞を指摘した。右田が「(わが国の参加論は)政策決定・計画策定への参加の必要性の指摘レベルにとどまっている」²²⁾と述べたように、80年代のはじめに、定藤によって提示された社会福祉の住民参加に関わる諸問題が、それ以降改めて検討され、理論的に深められるといったことは特になかったのである。

しかしながら現在、住民参加論の停滞の一方で、障害者福祉の領域を中心とし、新しい視点に立脚した参加概念が生まれつつあることに注目すべきである。

c) 利用者参加概念の登場とその展開

近年、社会福祉の領域で、「自己決定」、「エンパワーメント (empowerment)」などの概念が注目を集めつつある。そして、これらの概念を思想的基盤として、「利用者参加」ともいうべき、新たな参加論の地平が切り拓かれようとしている。

「利用者参加」という概念は、まだ十分に定着したものとはいえない。従来の社会福祉援助における「援助する一される」といった非対称的な関係のなかで、クライアントが一方的なサービスの「受け手」になるのではなく、クライアント自身が、自らの意思を何らかの形でサービス供給過程にインプットしていくということを、さしあたり広義の「利用者参加」と捉えることができる。このことをさらに押し進めると、サービス利用者自らが、サービス供給者にもなりうるという、セルフヘルプ運動にまでつながっていく。

かつて岡村が主張していたように、参加に際し

ては、まずもって当事者の主体性が重要視されねばならない。いわば「主体性」と「自己決定」は、社会福祉領域の参加論においては、かなり以前から提起されていた概念だったはずである。それではなぜ、このことが現在再び論者の注目を浴び、改めて強調されるようになったのだろうか。この点に関し、北野誠一は、「なぜインパワメントなのであろうか」という問いかけではじまる以下の文章で、これまでの社会福祉の援助関係に潜む権力性を指摘している²³⁾。

「なぜインパワメントなのであろうか。それは、これまで既存のヒューマンサービス(教育・保健医療・福祉などを含んだ対人援助)が、障害者のパワーを奪ってきたからであり、彼らを依存的にし、無力化してきたからである。これまでのヒューマンサービスの供給者(行政・専門家等)と受給者(患者・クライアント)の間には、一方的にコントロールする側(主体)とコントロールされる側(受手)という関係が存在したのである。つまりは、ヒューマンサービスの供給者は、福祉や援助や世話や愛の名のもとに(名を借りて)、市民をコントロールし、市民を無力化してきたのだ。」

ここには、援助される当事者が、依存の構造から逃れ出て、自らの生活を主体的にコントロールしていこうとする、自己決定の方向性が示されている。北野は、障害者・高齢者のヒューマンサービスにおける従来の「医療モデル」は、サービスを供給する者とサービスを受ける者との間に一方的な関係を創り出すものであり、これは障害者の主体性や自己決定という観点から鑑みた場合に望ましくないとし、これに対抗するモデルとして、「自立生活モデル」及び「自立生活支援モデル」を掲げた。北野によれば、「自立生活モデル」は、ノーマライゼーション思想に基づく「脱施設化」「統合化」「メインストリーミング(統合教育)」の流れと、アメリカの公民権運動や消費者運動のもつ「当事者主導」との流れを受けて生み出されてきたものとされる。このモデルは、「障害は適切な配慮を欠いた社会のあり方が生み出すものであり、社会(環境)を障害者があたりまえに生活

できるシステムに変革すること、つまり、“社会や専門家が、障害者のあり方を決めるのではなく、障害当事者のあり方（主張・運動等）が、社会のあり方を決める”ことを意図するものであって、その具体的援助方法は、障害当事者自身によるピアカウンセリングとアドボカシーを中心に組み立てられるものとされる²⁴⁾。

「自立生活モデル」で主導的立場を担うのが当事者・利用者であるのに対し、いまひとつのモデルである「自立生活支援モデル」は、援助者と利用者のパートナーシップを強調し、援助者と利用者それぞれの主体性の獲得と、サービスの計画・運営への参加を促進させることを主眼としている。

いずれにせよ、ここから明らかになるのは、これまで当事者・利用者の主体性が、サービス供給の場においていかに閑却されてきたかということである。そうした従来のサービス供給のあり方を問い直す対抗原理として、「主体性」や「自己決定」、「エンパワーメント」などの概念が提起され、それがこんにちの「利用者参加」の進展を背後から支えている。

河野正輝は、「自己決定」の原理が強調されるようになった要因を、次のように整理している²⁵⁾。

①要援護者像の変化（生活主体性の比較的乏しかった低所得者層からサービス利用者の一般化・普遍化、消費者意識の台頭など）

②社会資源・政策手法レベルでは供給システムの多元化（公的サービス中心から福祉公社、シルバーサービス等民間事業者によるサービスの拡大）

③思想レベルでは20世紀福祉国家におけるパターンリズムへの反省、さらに20世紀社会主義の頓挫と市場の再評価。

ここで河野が「自己決定」として捉えているものは、利用者の「選択」であるように思われる。自己決定と選択は、きわめて関係性の深いものではあるが、この両者は同義でない。すなわち、「自己決定」の原理に基づいて行動をするとき、利用者は、その具体的行使の局面において、「選択」をする必要性に直面する。いうなれば「選択

性」が確保されることは、自己決定を具現化するにあたっての必要条件であって、十分条件ではない。

「選択性」を強調する論議の基底には、明らかに消費者主義の流れがあるのを見てとることができる。「自己決定」理念は、直ちに消費者主義に結びつくものではないが、「選択性」の強調は、総じて消費者主義に依拠している。むしろ、サービス利用者＝消費者という捉え方自体は従来より存在した。北野がいうように、この考え方は、そもそも60年代にアメリカで行われた消費者運動に端を発している。しかしながら、英国に見られるような近年の消費者主義の特徴は、新保守主義的文脈のもとで、すなわち市場メカニズム至上主義ともいべき論議のなかで醸成され、展開されてきたものである。河野が上述した①に掲げている「消費者意識の台頭」や、②に挙げた供給システムの「多元化」、③でいう「市場の再評価」は、サービス利用者の「選択の幅」の拡大を強調する論議の構成要因にほかならない。

ここで、改めて何のための「自己決定」かと問うてみよう。そこには、個人は自律的であるべきだという価値観が横たわっている。つまり、利用者自身が生活主体者として自らを認識し、自らの生活を自律的に営み、かつまた、援助のさまざまな側面に関わっていくことが、権利性という面からも、また民主的サービス供給という面からも重要であるという理解があるためである。この文脈では、サービス利用者はひとりの「市民」として捉えられているという点に着目しよう。クロフトとベレスフォードがいうように、市民とは、彼らに対して供給されるサービスを、主体的にコントロールし、援助の各局面に民主的に参加すべく要請されている存在にほかならない。

ここまできて、われわれは、自己決定、選択性、利用者参加などの諸概念のなかに、2つの異なった流れがあることに気づく。この2つの流れは、消費者主義対エンパワーメントともいべきものである。この両者は、サービス利用者をいかなるものとして把握するか、という点において決定的に異なる。すなわち、自己決定、主体性、利用者参加、アドボカシーといった諸概念をキーワードとするエンパワーメント・アプローチは、サービ

ス利用者と潜在的サービス利用者を、一個の〈市民〉として捉える。このアプローチにおいては、利用者の決定権や、尊厳を尊重したサービスが設計され、ニーズの測定と同様、サービスの開発や運営、実施に至るまで利用者が参加することが要請されるであろう²⁰⁾。

一方、選択性をキーワードとするのは、ケアの消費者主義モデルである。ここでは、利用者は、消費者として捉えられ、利用者はあまねく、気に入らないサービスから「退出」する権限を有していると考えられている。しかし、多くのクライアントが、みな無事に「出口」に辿り着くことができるのかについては、なお、疑問が残るところである。(以下、次号)

(1998. 6. 26 受理)

注

- 1) 市民参加や住民参加を重視する研究者は、直接参加型デモクラシーに価値をおく。このことはたとえば、篠原一による以下の言説からも窺い知ることができる。篠原は政治参加の概念には、代表制にみられるような間接参加と、市民が政治の決定に直接関わることを意味する直接参加との2種類があり、市民参加ないしは住民参加の文脈で問題とされるのは後者の直接参加であって、これは制度化された間接参加の形式性や、政治参加の空洞化に対する反発から出発したものであるとする。直接参加にも種々の形態の違いがあり、そこにはまた中央レベルと地域レベルの参加が設定されるとし、さらに地域レベルの参加を見ると、そこには市政改革のような比較的広域的分野における参加である「市民参加」と、都市再開発や道路整備などの具体的事項に取り組むことを主眼とし、市民参加よりも狭い地域内における人びとの参加を意味する「住民参加」、さらに住民参加の次なる課題でもある参加の基盤となる新たなコミュニティづくり(「コミュニティ参加」)の三者が、それぞれ異なった次元での「参加」として存在すると述べている。同じ政治参加といっても、投票行動を分析する論者と、住民参加を志向する論者とは、政治参加の捉え方自体が若干異なるものであることを押さえておきたい。篠原一『市民参加』岩波書店、1977、p.7を参照。
- 2) 松原治郎、似田貝香門編著『住民運動の論理：運動の展開過程・課題と展望』学陽書房、1976、p.7。
- 3) 似田貝によれば、そこで進められた議論では、運動の主体者が不明確であったとされる。そしてこの点が、当時の社会学における「大衆社会論」と結合して、「市民民主主義」「地域民主主義」論に展開し、さらに地域社会論としてのコミュニティ論、シビル・ミニマム論などのいわゆる「コミュニティ形成としての住民運動」という社会学的ないし政治学的な住民運動論を生み出していったとする。なお、似田貝自身は「コミュニティ形成としての住民運動論」には構造分析的視座が欠落しているとしてこれを批判していた。ここで、似田貝が直接批判の対象としていたのは奥田道大のコミュニティ論である。奥田は、住民運動の理論化を図る際にスメルサーの集合行動論を援用しているのであるが、似田貝によれば、奥田の議論にはそもそもスメルサーの意図していた社会構造変動論的視座が抜け落ちてしまっているとされる。似田貝は、住民運動研究には、地域問題の構造を分析し、この問題を突破するための客観的・主観的条件の解明が必須であると考えていたのである。
- 4) 賀来健輔「住民参加と自治体行政(1)：1970年前後の住民運動の隆盛と住民参加論を手掛かりに」『都市問題』第83巻4号、1992、p.87。
- 5) この時代の住民運動として特筆すべきは、三島・沼津地区における石油コンビナート進出の阻止を求める住民運動が組織されたことであろう。この運動は、最終的にコンビナートの建設計画を撤回させたことにより、それ以降の住民運動の大きな励みとなったものであった。
- 6) 賀来、前掲、p.88。
- 7) 篠原、前掲、p.102。
- 8) 前掲、p.105。
- 9) 松原治郎「自治体と住民運動」松原、似田貝編著、前掲書、p.326。
- 10) 前掲、p.327。
- 11) 似田貝「住民運動の理論的課題と展望」松原、似田貝編著、前掲書、p.368。
- 12) 前掲、p.370。
- 13) 前掲、pp.372—373。
- 14) 賀来「住民参加と自治体行政(2)」、『都市問題』第83巻6号、1992、p.82。
- 15) 前掲、p.30。
- 16) 古城利明『地方政治の社会学』東京大学出版会、1977、p.246。
- 17) 前掲、p.246。
- 18) 篠原、前掲、p.79。
- 19) 『地域福祉研究』柴田書店、1970、『地域福祉論』光生館、1974。
- 20) 岡本栄一「福祉への参加」高森敬久、小田兼三、竹内安子、岡本栄一『社会福祉とボランティア：新しいコミュニティと家族の論理』ヨルダン社、1977、pp.240—241。
- 21) 定藤丈弘「社会福祉における参加」『現代の社会

- 福祉：季刊労働法』総合労働研究所、1981、pp. 102-110を参照。
- 22) 右田紀久恵「分権化時代と地域福祉」右田編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社、1993、p. 23。
- 23) 北野誠一「自立生活支援の思想と介助：援助者の役割とインパワーメント」定藤丈弘、岡本栄一、北野誠一編『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房、1993、p. 43。
- 24) 前掲、p. 50。
- 25) 河野正輝「社会福祉における人権論の課題：イギリスにおける研究動向の紹介」『社会福祉研究』第57号、p. 30
- 26) A. ウォーカー、青木・山本訳『ソーシャルプランニング』光生館、1995、p. 284を参照。