

「参加と利用、参加と動員

—— 地方公共団体・社会福祉協議会に  
おける参加に関する理解を手がかりに」

平成29年3月30日(木)

太 田 匡 彦

2017年3月30日

地方行政研究会

参加と利用、参加と動員

——地方公共団体・社会福祉協議会における参加に関する理解を手がかりに

太田 匡彦（東京大学）

## I 問題の提示

### A. 問題の所在・設定

—課題の設定

・社会福祉協議会の実務家が政策文書・行動報告（実践報告）などにおいて「住民参加」といっているとき、それは何を意味するか。そこで言われる「住民参加」の特色を、行政法学において論じられる住民参加と比較しながら、その特色を明らかにし、その反面として行政法学における住民参加の捉え方の特色を考察する。

### B. 前提——地方公共団体と社会福祉協議会の比較可能性について

#### 1. 共通性

- 区域における単一性
- 構成員を持つこと、自然人以外を構成員としうること
- 住民理解の共通性

#### 2. 異なる点

- 目的・機能の広狭
- 開放的私的団体としての社協と開放的強制加入団体としての地方公共団体
- 社会福祉法人として（＝財団としての）社協と領域社団としての地方公共団体

#### 3. 比較可能性について

- 基本的性格に照らした比較可能性の承認
- 行政（地方公共団体）との近さ

## II. 社協の実践における“住民参加”

### A. 市町村地域福祉計画への住民参加

- －市町村地域福祉計画
- －市町村地域福祉計画策定におけると社協との関わり
- －市町村地域福祉計画と社協の計画（社会福祉事業計画、社会福祉推進計画）との関係

### B. 住民の組織化

- －社協による住民の組織化

### C. 社会福祉を目的とする活動への参加

- －概観
- －事例 1：社会福祉を目的とする活動に関する研修会への参加
- －事例 2：福祉教育プログラム

## III. 行政法学における“（住民）参加”

- －例 1：[都市計画法上の] 公聴会・意見書提出権
- －例 2：パブリック・コメント制度、特に行政手続法における意見公募手続
- －例 3：都市計画提案制度
- －例 4：環境影響評価手続における意見書提出
- －例 5：市民政策提案手続

## IV. 行政法学における“参加”の位置——行政手続における“参加”

### A. 参加の理解——参加の外延（他の関連概念との区分）、参加の類型

#### 1. 権利利益防御型参加と民主主義的参加

- －参加を基礎付ける憲法原理の限定——参加に位置づけられる対象の限定(1)

#### 2. 参加と決定の区分とその可能性

- －決定への関与と企画・立案過程への関与の区分——参加に位置づけられる対象の限定(2)
- －決定の後の参加

#### 3. 参加と情報収集の関係（区分）

- －情報処理システムとしての行政と参加、情報提供としての参加と利害関係に基づく参加

## B. 参加の必要性

—概観

—従来の利害調整過程の不十分、調整すべき利害・その前提たる情報に関する市民（住民）の認知的優位

—参加者の社会的課題に関する考え方の明確化、参加意欲の涵養

—決定担当者の時間的・空間的・能力的制約に対する対応

## C. 参加する主体の性格・範囲

—普遍的市民と利害関係を持つ市民

—参加者の範囲

—参加する「市民」と「住民」

## D. 参加と制度

### 1. 参加の制度設計の観点・分類論

#### (a) 角松による3つの分類軸（2009年）

—分類軸の態様

(i)参加をどの段階で組み込むか、原案をどちらが策定するか

(ii)そこでのテーマの成熟度をどの程度のものに設定するか

(iii)コミュニケーションの手順・回数・密度をどう設定するか

#### (b) 角松による市民参加の制度設計（2012年）

—分類・設計の3つの観点

(i)コンテキストの設定（「参加が求められるコンテキスト」）

(ii)参加者の設定

(iii)議論の場をどのように設定するか。コミュニケーションの起点・回数・密度

### 2. 制度化できない参加

—異議・疑問の提示、過渡期の概念としての参加

## E. 協働の理解——参加との関わり

—問題の所在、注目しておくべき理由

## V. 社会福祉協議会の実務の理解する“住民参加”と行政法学における参加をめぐる議論の比較と考察

### A. 参加する主体の位置づけからの比較——“正統性の淵源”としての参加、住民であるが故の参加か

#### 1. それぞれの特色

- 社協における住民参加を法人組織の観点から見た場合の位置づけ
- 行政法学における参加

### B. 参加する局面の位置からの比較——決定（決定案策定も含む）への参加と事業過程への参加

- 社協実務における参加
- 行政法学における参加

### C. それぞれの理解を交錯させたときに浮かび上がる特色・問題

#### 1. 参加・利用・動員——参加の性格に関して

##### (a) 社協の場合

- 供給者としての住民、利用者としての住民、住民の渾然一体化
- 動員または利用としての参加
- 対象住民・公務住民としての参加

##### (b)行政法学における参加

- 問題の所在
- 決定・権力行使への参加の参加概念からの除外
- 制度化の外での異議・疑問の提示としての参加——牙を抜かれた者による行政への信頼？
- 対象住民・公務住民としての参加

#### 2. 社会の組織化の後の参加と社会の組織化としての参加——参加の目的

- 参加の目的の違いの奥にみえる前提の違い？
- 行政法学において論じられる参加の目的とその前提
- 社協の語る住民参加の目的とその前提
- 社会の形成と参加

\* 社会福祉法（抄）

第十章 地域福祉の推進

第一節 地域福祉計画

（市町村地域福祉計画）

第七十七条 市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

- 一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 三 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

（都道府県地域福祉支援計画）

第八十条 都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「都道府県地域福祉支援計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

- 一 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項
- 二 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項
- 三 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項

第二節 社会福祉協議会

（市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会）

第九十条 市町村社会福祉協議会は、一又は同一都道府県内の二以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあつてはその区域内における地区社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を営業者の過半数が、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を営業者の過半数が参加するものとする。

- 一 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
- 二 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
- 三 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成
- 四 前三号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

2 地区社会福祉協議会は、一又は二以上の区（地方自治法第二百五十二条の二十）に規

定する区及び同法第二百五十二条の二十の二に規定する総合区をいう。)の区域内において前項各号に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を經營する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、その区域内において社会福祉事業又は更生保護事業を經營する者の過半数が参加するものとする。

3 市町村社会福祉協議会のうち、指定都市の区域を単位とするものは、第一項各号に掲げる事業のほか、その区域内における地区社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整の事業を行うものとする。

4 市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会は、広域的に事業を実施することにより効果的な運営が見込まれる場合には、その区域を越えて第一項各号に掲げる事業を実施することができる。

5 関係府庁の職員は、市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会の役員となることができる。ただし、役員の数分の五を超えてはならない。

6 市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会は、社会福祉を目的とする事業を經營する者又は社会福祉に関する活動を行う者から参加の申出があつたときは、正当な理由がないのにこれを拒んではならない。

(都道府県社会福祉協議会)

第一百十条 都道府県社会福祉協議会は、都道府県の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における市町村社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を經營する者の過半数が参加するものとする。

一 前条第一項各号に掲げる事業であつて各市町村を通ずる広域的な見地から行うことが適切なもの

二 社会福祉を目的とする事業に従事する者の養成及び研修

三 社会福祉を目的とする事業の經營に関する指導及び助言

四 市町村社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整

2 前条第五項及び第六項の規定は、都道府県社会福祉協議会について準用する。

(社会福祉協議会連合会)

第一百十一条 都道府県社会福祉協議会は、相互の連絡及び事業の調整を行うため、全国を単位として、社会福祉協議会連合会を設立することができる。

2 第百九条第五項の規定は、社会福祉協議会連合会について準用する。

### 第三節 共同募金

(共同募金)

第一百十二条 この法律において「共同募金」とは、都道府県の区域を単位として、毎年一回、厚生労働大臣の定める期間内に限つてあまねく行う寄附金の募集であつて、その区域内における地域福祉の推進を図るため、その寄附金をその区域内において社会福祉事業、更生保護事業その他の社会福祉を目的とする事業を經營する者(国及び地方公共団体を除く。以下この節において同じ。)に配分することを目的とするものをいう。

(共同募金会)

第百十三条 共同募金を行う事業は、第二条の規定にかかわらず、第一種社会福祉事業とする。

2 共同募金事業を行うことを目的として設立される社会福祉法人を共同募金会と称する。

3 共同募金会以外の者は、共同募金事業を行ってはならない。

4 共同募金会及びその連合会以外の者は、その名称中に、「共同募金会」又はこれと紛らわしい文字を用いてはならない。

(共同募金会の認可)

第百十四条 第三十条第一項の所轄庁は、共同募金会の設立の認可に当たっては、第三十二条に規定する事項のほか、次に掲げる事項をも審査しなければならない。

一 当該共同募金の区域内に都道府県社会福祉協議会が存すること。

二 特定人の意思によつて事業の経営が左右されるおそれがないものであること。

三 当該共同募金の配分を受ける者が役員、評議員又は配分委員会の委員に含まれないこと。

四 役員、評議員又は配分委員会の委員が、当該共同募金の区域内における民意を公正に代表するものであること。

#### \*地方自治法（抄）

第一条 この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。

第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

○2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

第一条の三 (略)

第二条 地方公共団体は、法人とする。

○2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

○3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。

第4項以下略