法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-16

【特集】社会福祉基礎構造改革以降の福祉供給体制 : 特集にあたって

YONEZAWA, Akira / 米澤, 旦

(出版者 / Publisher)
法政大学大原社会問題研究所
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
大原社会問題研究所雑誌 / Journal of Ohara Institute for Social Research
(巻 / Volume)
767・768
(開始ページ / Start Page)
1
(終了ページ / End Page)
3
(発行年 / Year)
2022-10

【特集】社会福祉基礎構造改革以降の福祉供給体制

特集にあたって

米澤　旦

社会福祉基礎構造改革以降，福祉サービス供給の姿は大きく変化した。社会福祉基礎構造改革は，「個人の自立を基本とし，その選択を尊重した制度の確立」「質の高い福祉サービスの拡充」「地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実」を理念とし，社会福祉サービスの供給体制を大きく見直すものであった。改革にあたっては，「民営化」「分権化」「地域福祉の主流化」などが強調され，それらの方向性をめぐっては多くの議論がなされた。

一方で，これまでの20年間の供給構造がどのように変化したのかを広く見渡した研究はさほど多いとは言えない。改革当時の構想を視野に入れつつ，そのような構想や期待がいかなる形で現在につながっており，つながっていないのかを，さまざまな改革のラベルを括弧に入れたうえで，検討する作業は有意義な作業だと考える。本特集では，このような視点のもとで，「社会福祉基礎構造改革」以降の福祉供給体制の20年間を検討する。

本特集は社会福祉基礎構造改革から20年余りが経過した現代において，改革時の構想に照らす形で，社会福祉サービス供給が再編成されたかを明らかにすることにある。特集を構成する論文は，社会福祉供給の公私関係にかかわる2つの論文（山邊論文・米澤論文），社会福祉基礎構造改革と後続する法整備によって大きく制度変更した障害者福祉にかかわる2つの論文（原田論文・加藤論文），社会福祉基礎構造改革で，強調された地域福祉にかかわる2つの論文（堀江論文・中野論文）である。

まず山邊論文では福祉の民営化に伴う自治体職員の役割の変化が検討される。社会福祉基礎構造改革では，行政サービスの民間組織への「民営化」が論点となった。山邊論文ではある自治体を事例にして，社会福祉関連に携わる自治体職員に期待される役割やキャリアが変化したことを示している。自治体等が運営する公営施設が減少するなかで，自治体職員の役割として対人サービスにかかわる業務に加えて，マネジメントにかかわる業務が「上乗せ」的に求められるようになった。このような業務構造の変化は，自治体職員のキャリアパスにも変化をもたらし，人材の確保・育成での課題が生じるようになっている。山邊論文では，社会福祉基礎構造改革が行政組織の現場レベルでの人材育成へ影響を与える様が描きだされている。

公営から私営へ社会福祉供給の中心が変化するなかで福祉供給を担う組織の構成も大きく変容している。米澤論文では，福祉多元主義の枠組みを用いて，厚生労働省統計から福祉供給の多元化が政策横断的に検討される。分析の結果，営利法人の割合の高まりなど，大きな方向性や変化の順序には共通のパターンがみられる一方で，領域や個別サービスごとに「多元化」の様相が異なること

が示された。多元化の異なりは，具体的には，営利化の進展の早さや非営利協同組織の役割の相違に見ることができる。このようにサービス領域ごとに多元化の様相が異なることをどのように捉えるか，また，公式統計の法人推移の分析の外部にみられるような，制度外の社会福祉サービスの変化をどのように理解するかは今後の重要な課題である。

社会福祉基礎構造改革とそれに続く改革のなかではそれまで法律では明確に位置づけられてこなかったサービスの制度化や再編につながっており，その顕著な領域は障害者福祉の領域である。この論点について，原田論文は，障害者の日中活動の場が1990年代から2000年代以降どのように「制度化」されたか，そしてその変化を規定する論理を検討している。原田は，日中活動の場を再編する論理は単一のものではなく，2つのフェーズに分かれることを示した。まずは社会福祉基礎構造改革における小規模通所授産施設の制度化についてであり，これは社会福祉法人改革の見直しの論理のなかでなされた。その後の障害者自立支援法の議論のなかで，就労支援の論理のもとで現在に続く，A型・B型・生活介護といった機能分化がなされた。この就労支援をアジェンダとした再編は一定の「成功」をおさめたものの，就労にかかわらない日中活動の場の多様性が十分に考慮されない制度化という帰結も生んだ。「就労」を軸とする障害者福祉サービスにおける日中活動の再編はほかの政策領域にも共通する傾向であるように考えられ，このようなサービスの再編が持つ意味は2000年代以降の社会福祉サービスの特質を考えるうえで示唆を与えるものではないかと考えられる。

原田論文が成人期の障害者のサービスにかかわる論点だとすると，加藤論文は障害児にかかわるサービスの変化を検討している。障害者福祉サービスのなかで，放課後等デイサービスは顕著な拡大が認められる社会サービスである。1970年代以降，障害児の放課後活動の場が十分に整備されていない状況のなかで，障害者運動がきっかけとなって，「放課後問題」が可視化され，制度化に結びついた帰結が描かれている。また，そのような制度化の結果として，東京都を対象にした検討がなされ，全体としてみると営利法人を中心にサービス供給体制が成立していることが示された。一方で営利法人が占める割合は自治体ごとの差が大きく，営利法人が占める割合と児童対比でみた事業者数とのあいだで単純な相関がみられるわけではない。社会運動がニーズの認知を広げた帰結として，営利法人中心のサービス供給体制が成立していることをどう捉えるか，また，自治体ごとに差が生じる要因の検討は，異なる社会福祉供給の領域にも当てはまるものであり，日本の社会福祉供給体制の特質をつかむためのてがかりになるかもしれない。

最後に「地域福祉の主流化」にかかわって，本特集では民生委員の活動の変化と地域福祉計画にかかわる2つの論文が収められている。堀江論文では，社会福祉基礎構造改革以降，現在に至るまで民生委員の活動がいかに変化してきたのかを福祉行政報告例を用いて検討している。社会福祉基礎構造改革では，民生委員には，「福祉サービス利用への媒介」「地域福祉の推進」が期待された。これらに関して，自治体ごとの差があまりなく共通して変化している活動（「介護・福祉・健康」「生活全般」に関する相談支援の減少，「地域福祉活動・自主活動」の増加）と，自治体ごとに変化の幅が大きい活動（「こども全般」「日常的な支援」「その他」に関する相談支援，「訪問・連絡活動」）に区分できることが示された。特に前者に関して言えば，公的な支援による代替ないし促進関係があることが想定され，後者については自治体固有の影響がみられるような活動が見られる

（「見守り」など）。自治体固有の特性の検討は残されているが，社会福祉体制が変化するなかで地域福祉を担う民生委員の活動が変容していることに注目する視点は，一定の意義を持つ。

最後の中野論文では，地域福祉計画における住民像の変化が描かれる。社会福祉基礎構造改革においては，地域福祉計画に重要な意味が期待され，実際の策定率も８割を超えた。ただし，地域福祉計画で想定される住民像は一定の偏りのあるものだということが中野の見立てである。実際の地域での住民間の関係は必ずしも予定調和的な協力関係を想定することはできない。社会福祉基礎構造改革に至る，地域福祉計画における住民参加の系譜をたどることで，「緊張関係」が表面化されないような形で地域福祉計画が形作られてきた。今回の論文での中野の分析は地域福祉をめぐる議論に焦点が置かれているため，実際の地域福祉計画策定の場面における緊張関係の現れについては本論文では検討に至っていないが，地域福祉の検討において，「緊張関係」をめぐる構想と実際は，地域社会が異なる価値判断や利害を持つ人々から構成されることを考えるならば重要な主題である。

社会福祉供給体制の付置や再編を検討する試みは，今後の社会政策・社会福祉研究において，実りあるものであると考える。これらは，ミクロ的な個別事例研究やマクロの政策研究とは異なる水準で社会政策の変容を示しており，本特集のようなアプローチは「社会福祉供給へのメゾレベル分析」とまとめられると考える。

本特集で収められた論文における分析には，少なからず課題もあることも事実である。例えば，本特集に収められた論文は，ほとんどが自治体やサービスごとの多様性やばらつきを示すことにとどまっており，供給体制の差がいかに生じるのかといった分析は不十分である。また，本特集ではサービス供給側を焦点化し，利用する人々の経験には触れていない。

また，各論文は相互に関連する論点も提示している。例えば，社会福祉サービスを担うアクターの役割分担は公務労働者，事業所で働く福祉専門職，地域の民生委員などによって担われるボランティアらなどのあいだでどのように変化しているのか。今回の論文のなかで触れられた自治体ごと，サービスごとにみられる営利化の進展のばらつきはどのように説明できるのか。地域福祉計画が整備され，葛藤が後景化されるなかで，運動によるニーズの可視化といった政策形成の回路はどのように変化しているのか。社会福祉サービスを捉える枠組みについての理論的検討も含め，社会福祉供給体制のメゾレベルでの研究が進展することを期待したい。

（よねざわ・あきら　明治学院大学社会学部教授）