

# 社会福祉基礎構造改革の地域福祉活動への影響

## — K市L区の知的障害者福祉の事例から —

The Influence of Reform of Basic Constitution of Social Welfare on Activities of Welfare of Community.

— From the Case of Welfare of the Person with Intellectual Disability in L Ward in K City.

早野 禎二

Teiji HAYANO

キーワード：社会福祉基礎構造改革 個別化 社会関係資本 社会福祉の公的責任

Key words : Reform of Basic Constitution of Social Welfare, Individualization, Social Capital, Public Responsibility of Social Welfare

### 要約

本論文では、社会福祉基礎構造改革により、市場原理と契約制度が導入されることにより、地域の福祉がどのように変化したのかについて検討していく。最初に社会福祉基礎構造改革と戦後の福祉の理念との関連を見、その成立の経緯たる経過を述べる。次に、同改革に対する先行研究を検討する。そして具体的事例としてK市L区の知的障害者福祉が同改革の前後でどの部分で変わり、どの部分で継続しているのかを検討する。結論的には、同地区では、サービス提供量は増え、利用者の選択の幅が増えているが、他方で、福祉の質に差が出ていること、福祉の公的責任の問題が生じていること、さらに、事業者と利用者の契約制度が、利用者の個別化をもたらし、利用者の共同関係を希薄化させていること、しかし、改革以前から続く地域のネットワークが社会関係資本として改革後も機能し、地域の福祉パフォーマンスが維持されていること、今後、個別化が進む若い世代が地域においてどのように社会関係資本を形成していけるかが課題になることを明らかにする。

### Abstract

This thesis considers how welfare of communities have changed due to the introduction of market mechanisms and institutions of contract by the Reform of Basic Constitution of Social Welfare. Concretely examining the case of welfare of people with intellectual disability in L Ward of K city, it has become clear that the Reform of Basic Constitution of Social Welfare led to an increase in the amount of service provisions, -but on the other hand, it brought about a difference in the quality of social welfare

and a retreat from public responsibility of social welfare. Furthermore, it became clear that the institution of this contract caused individualization of users, and consequently weakened cooperation among parents of mentally retarded people. However the regional network which has continued from before the Reform forms social capital and maintains a functionality within the welfare of community.

- 1 はじめに
- 2 社会福祉基礎構造改革の概要
- 3 社会福祉基礎構造改革に関する先行研究の検討
- 4 自立支援法導入以前の知的障害者福祉運動の事例検討
- 5 自立支援法以後のL区の知的障害者の福祉の現状
- 6 考察

## 1 はじめに

社会福祉基礎構造改革は、1990年代半ば以降、それまでの戦後の措置制度から福祉制度を転換し、市場原理の導入による福祉サービスの供給量の増大と質の向上、利用者と事業者の契約制度の導入による利用者のサービス選択、民間事業も含めた多様な提供主体を意図して進められてきたものである。

本論文では、この社会福祉基礎構造改革が、地域の福祉活動にどのような影響を与えたかについて論じていく。具体的にK市L区の事例を検討しながら、社会福祉基礎構造改革によって、サービス供給が増えているが、他方で、福祉の質に格差が生じ、福祉労働者の労働条件の問題や、社会福祉法人の存在の揺らぎが生じていることを明らかにする。さらに、本論文の独自の視点として、利用者と事業者とが契約関係になることによって、若い親を中心に、情報により個別に事業所を選択していく傾向が強まり、親同士の共同的な関係の希薄化、個別化が進んでいること、若い親のこの性向の背景には、新自由主義的な価値観があり、それが社会福祉基礎構造改革とリンクしていることを明らかにする。しかし、他方で、L区には、自立支援法以前から、民間の地域研究会の活動や、育成会の活動、施設と行政との連携、社会福祉協議会が組織したボランティアネットワーク等があり、それが、パットナムの言う社会関係資本となって、自立支援法以後も、自立支援協議会の活動に見られるように、地域の福祉パフォーマンスの達成に寄与していることを明らかにしたい。しかし、今後、若い親が地域の中核になっていくとき、行政によるネットワーク調整だけでは、限界が生じて来ることが予想され、現在の地域の活動の経験をどのように若い世代に伝えていくかが課題になることを述べていきたい。

## 2 社会福祉基礎構造改革の概要

社会福祉基礎構造改革について、まず、戦後の日本の社会福祉政策からどのような理念の転換があったのかを見ていきたい。

戦後の福祉の理念は、日本国憲法第25条の「国民は文化的で最低限度の生活を営む権利」いわゆる生存権とともに、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上および増進に努めなければならない」という社会福祉の公的責任の考え方にに基づき、無差別平等の原則、公的責任の原則、必要充足の原則を3原則としてきた。

そして、この理念に従って、戦後の福祉制度は措置制度と呼ばれる制度に基づいて行われてきたのである。措置制度とは、利用者が、福祉サービスの相談や利用する場合、市町村に申しこむと市町村は、国の基準に基づいて、本人の家族の状況を総合的に判断し、必要な施設やサービスを決定するとともに利用者から収入などに応じて費用を徴収し、利用者が利用するにふさわしいと判断した施設などに委託し、そこに措置委託費を払うという仕組みであった。

措置制度が、戦後の社会福祉に果たした役割について、伊藤氏は次の3点にまとめている。

すなわち、①措置制度は憲法第25条に基づき、社会福祉援助を必要としているひとに対して、国や自治体の責任で必要なサービスを提供するものであり、要援助者の生活保障を権利として保障するものであった。また、②公的責任が明確化されることで、社会福祉法人に対する財政的に安定した措置委託費が支弁され、サービス提供の安定性と継続性が確保されていた。③措置の最低基準が低く抑えられ、利用者の収入に応じた利用者負担であったため、要援助者の負担能力とかわりなく、全国共通の福祉水準を確保し保障するものであった。<sup>(1)</sup>

しかし、この措置制度に対して、1990年代以降、批判が行われるようになる。伊藤氏の整理によれば、<sup>(2)</sup> その批判点は、次の3点にまとめられる。①措置制度では行政により一方的にサービスの提供や内容が決定され利用者の側にサービス選択の自由がない。②要援助者は従属的立場に置かれ、措置請求権もちえない。③公的なサービスを中心としているために、柔軟性に欠け、多様化する福祉需要に対応しえない。このような批判から社会福祉基礎構造改革へと国の福祉政策が進められていくようになる。

伊藤氏の整理に従えば、<sup>(3)</sup> この社会福祉基礎構造改革に至る経緯は、1989年の消費税導入とゴールドプランの策定、国の補助金等の整理・合理化による福祉措置費の国庫負担率の5割引き下げ、1990年の福祉八法改正、措置権の市町村への一元化までさかのぼることができる。1994年には介護保険構想が生まれる。1997年には、改正児童福祉法が成立（1998年4月施行）、介護保険法が成立（2000年4月施行）した。改正児童福祉法により、保育所入所に関しては措置の文言はなくなり、介護保険制度でも措置制度から契約制度に移行することになった。これらは社会福祉基礎構造改革の先駆けとなるものであった。

この介護保険法の成立とほぼ平行して、1997年厚生労働省社会・援護局長の下で「社会福祉事

業等の在り方に関する検討会」が設置され、11月25日に「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」が公にされている。そして、1998年には、社会福祉構造改革分科会が「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」を発表した。2000年に「社会福祉の増進のための社会事業等の一部を改正する等の法律案」が成立し、また、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法など八法が改正されている。2003年には改正身体障害者福祉法等の施行がされ、支援費制度が実施される。こうして、ほぼすべての社会福祉分野において措置制度から契約制度への転換がなされた。

ここで、上記の1997年の「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」で示された制度改正の目的を見ていくと、従来の社会福祉は、低所得者等を対象にした行政処分による一律のサービス提供であり、現在の地域の福祉需要の増大多様化に対応しておらず、質の高い福祉サービスを効率的に確保していくために、利用者の選択を尊重し、その要望とサービス供給者の都合とを調整する手段として、市場原理の導入を行う必要があるとしている。すなわち、サービスの利用者を弱者保護の対象としてとらえるのではなく、利用者とサービス提供者との対等な関係とすること、質と効率性の追求、多様な提供主体による福祉サービスへの参入を求めるとしている。措置制度については、これを見直すとしている。

障害者福祉施策の分野では、この社会福祉基礎構造改革に従って、それまでの措置制度から契約制度への移行が進められ、1999年障害者関係3審議会合同企画分科会の「最終報告会」で支援費制度導入が提言され、2000年の社会福祉事業法等改正で身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法において支援費制度が法定化され、2003年4月から実施された。この支援費制度は、措置に代わり利用者と事業者との契約制度となったが、財源は公費（税金）で、自己負担部分も所得に応じた応能負担であった。しかし、支援費のための予算が措置費より大幅に増額されていたわけではなく、当初、厚生労働省が予想した以上にホームヘルパー等の利用があり、初年度で約128億円が不足する事態になった。

こうして、支援費制度は財政的な問題から見直されることになり、「障害者自立支援法」が2005年に成立し、2006年4月に施行された。それは、障害者福祉サービスの一元化、障害者の就労支援、地域の限られた社会資源を活用するための「規制緩和」の実施、サービス利用のための「手続きや基準の透明化・明確化」を内容とするものであった。そして、民間企業の参入が可能になり、利用者は、事業者を選択して契約することが可能になったが、応能負担に代り、かかった費用の1割が応益負担になった。

しかし、自立支援法が施行されると、この1割の応益負担が問題になり、障害者を中心に批判の声があがり、制度見直しが行われ、利用者負担は軽減され、現在、実態は応能負担に近いものになっている。しかし、障害者が全国各地で裁判を起し、争っていたが、政府との和解が成立し、現政権である民主党が自立支援法に変わる福祉総合法（仮称）を作ると障害者団体と約束し

たが、現在（2010年9月末）その動きは止まったままになっている。

### 3 社会福祉基礎構造改革に関する先行研究の検討

社会福祉基礎構造改革については、それを評価するものと批判するものと意見が分かれている。

八代氏は、市場原理の導入で、価格とサービスの質について選択肢が広がるとし、サービス供給量も増えるとしている。多様な事業所間の競争の促進により、個々の企業ベースではなく、市場全体でサービスを保障する上で重要であるとする。また、政府の公的責任が果たせないという批判に対しては、「公共サービスの供給責任」と「公的生産」とを混同するものであり、政府が「公的生産」を行う必要はないとする。政府の役割は、「競争政策」であり、事業者に対して不公正取引の防止や十分な情報開示をすること、第三者評価や紛争処理システムの構築など事後規制が主体になるとしている。<sup>(4)</sup>

増田氏は、社会福祉法人は、措置制度下において、民間事業というよりは、行政機関の下受け機関になってしまっているとし、社会福祉法人が措置制度の見直し等の中で他の福祉サービス提供主体と伍していくためには、委託事業ばかりでなく、自主的な社会福祉事業が必要になってくるとする。<sup>(5)</sup>

徳川氏は、問題点として、公的責任をどのように担保するか、市場原理によるサービスの質の低下、画一化の懸念、契約制度における公正なチェック機能の懸念、応益負担によって生じる所得による格差の問題、十分な福祉サービスがない場合は、選択制度は、強い売り手市場となり、所得の多い利用者によるサービス占有がされるという点を指摘した。<sup>(6)</sup>

小笠原氏は、改革が経済的条件のもとで選別・差別化をもたらす危険性を指摘し、措置制度から契約制度にドラステックに変えるのではなく、措置制度の在り方の改善工夫に努めるべきであるとしている。<sup>(7)</sup>

伊藤氏は、社会福祉基礎構造改革の目的は、国や自治体のサービス提供の公的責任を放棄し、民間企業の参入により、福祉の疑似市場を作り出し、福祉サービスを疑似商品化していくこと、あるいは、ある程度の購買力を持った人が商品としての福祉サービスを自己責任で購入する消費行動を半強制的に誘導することであるとしている。結果的に、商品としての福祉サービスの内容や質、さらに事故等については行政責任が問われることはなくなり、個人の自己責任の問題に矮小化される。国や自治体の行政責任は、福祉サービスの提供体制の確保、利用推進のための情報提供や相談援助など間接的役割に縮小され、コーディネート的な責任になっているとしている。<sup>(8)</sup>

また、社会福祉法人は独立採算の事業者となり、設立要件の緩和や運営の弾力化が進むことにより、社会福祉の担い手というよりは、経営体としての性格が強くなり、社会福祉法人の存在意義そのものが揺らぐとしている。<sup>(9)</sup> そして、営利法人の参入は、地域の福祉・医療のネットワークを切り崩し、地域福祉の後退を招く恐れがあり、競争状態にある各事業所が相互に連携をとる

のではなく、事業所間の強引な利用者の争奪戦や「囲い込み」が行なわれる可能性が高いとしている。さらに、社会福祉事業は、典型的な労働集約的事業でありコスト削減が困難であるために、市場原理の導入は人件費の削減をもたらし、それはサービスの質の低下につながると批判している。<sup>(10)</sup>

古川氏は、「社会福祉基礎構造改革について（主要な論点）」について、評価される面と懸念される面の両面があるとしている。まず評価される面としてあげられるのは、①措置制度から契約制度に移行することによって、利用者が法的な権利の行使としてサービス利用の申請をすることができなかつた反射的利益論の克服。施設選択・申請権の他の施設への原則的適応。②それを可能にするような後見制度の創設、情報開示の促進、サービス内容に対する苦情処立方策の導入への期待。③社会福祉法人の設立に規制の緩和。④一定の規制を設けてのことであるが、サービス提供組織の多様化、競争によるサービスの質的な向上。⑤社会福祉専門職の質的向上と量の確保である。<sup>(11)</sup>

また古川氏は、懸念される面として、自己決定・自己責任能力という当事者能力のない利用者にとっては、消費者としての保護という市場原理的な保護施策だけでは十分ではないこと。<sup>(12)</sup> また、提供主体の多様・多元化は、特に営利組織の参入は、必ずしも効率性や質の向上をもたらす保証があるわけではないとし、さらに、競争の結果、破産や事業撤退の危険性も指摘し、その場合の利用者の資産や身上の保護をなしうるようなセーフティネットが必要だとしている。<sup>(13)</sup>

後藤氏は、1990年代の社会保障政策を経済のグローバル化とともに進められてきている行財政改革、いわゆる「構造改革」という大きな政治経済的枠組みのなかに関連づけている。すなわち、小さな政府、規制撤廃、官主導から民間主導へ、市場原理の回復、市場を通じた低効率部門の淘汰という流れである。1996年、橋本内閣は、6大改革を示し、財政改革と規制緩和関係の審議会報告がなされ、また「社会保障構造改革本部」も活動を始めている。「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」が出された1997年には「行政改革会議」が中央省庁の大規模な再編成、新自由主義的な地方分権、公務員数の大幅削減の方針を決定するとともに財政構造改革法が制定され、公共投資、社会保障費用の増大の抑制などが目標に掲げられる。<sup>(14)</sup> このような「改革」の背後にあるのは新自由主義である。社会福祉施策においても、公的に受け止める部分を最低限に縮め、それ以上の需要部分は、国民が自前で、あるいは私的な保険や企業福祉によって、市場でサービスを買って満たす、すなわち、社会保障需要の増大部分を市場と自己責任で処理するように制度改革が意図されたとする。<sup>(15)</sup>

このように社会福祉基礎構造改革についての先行研究を検討すると、社会福祉基礎構造改革によって、サービスの質や量が向上するか、利用者の選択権が増すのか、それとも低所得者にとって負担増になるのか、公的な責任は新しく性格を変えて機能するのか、それとも後退するのか、福祉労働者の労働条件はどうなるかという点で論点が分かれている。これについては、L区の事

例に従って6で検討する。しかし、以上見てきた先行研究においては、社会福祉基礎構造改革の契約制度の導入が事業者と利用者の関係、さらに利用者同士の関係にどのような影響を与えているのか、そしてそれが地域の福祉に今後どのような影響を与えていくのかという言及がない。本論文では、このような視点から、社会福祉基礎構造改革以降の地域福祉の問題を捉え、若い層に見られる利用者の個別化と契約制度との親和性について論じたい。さらに、パットナムの社会関係資本の概念を援用しながら、地域におけるネットワークの蓄積が、このような契約制度による利用者の個別化、福祉の商品化とは違った地域における共同の関係をもたらし、それが、福祉の公的責任の視点に立った地域の福祉に寄与するものであることを明らかにしていきたい。

具体的には、K市L区における知的障害者をもつ若い親と事業所との関係と契約制度の関連、自立支援法以前、以後の地域の主に知的障害児・者に関するネットワークの活動の内容を見ながら、上記の論点について明らかにしていきたい。なお、現在、障害当事者の自己決定の観点で福祉について論ずることが重要とされているが、本論文では、知的障害児・者においては、親の役割が依然として大きいことを考慮して、このようなアプローチを行うことにした。

#### 4 自立支援法導入以前の知的障害者福祉運動の事例検討

ここでは、社会福祉基礎構造改革が支援費制度として実施される前に、実際に、地域では、どのような福祉運動があったのかをK市L区の知的障害者福祉の関係者による民間の研究会の活動事例を見ていきたい。

##### (1) K市L区の概要

K市L区は高度経済成長とともにK市が中部の中核都市として整備されるに連れ、住宅地として開発が急速に進むようになる。1961年以降、相次いで土地区画整理組合が設立され、幹線道路の新設拡張、学校・住宅団地等の用地の造成が進み、住宅地が作られていくようになった、2005年には人口157,964人世帯数68,736で、微増にとどまっている。

##### (2) L区知的障害者研究会の活動

L区知的障害者研究会は、2001年の9月にK市L区で、知的障害者の親でS作業所に関わっていたHさん、知的障害者の親の会である育成会長のTさん、その他、児童相談所の職員Iさん、S作業所の職員、L区社会福祉協議会の職員、そして、大学の研究者である著者のメンバーが、L区における知的障害児・者の生活問題、余暇活動の充実について話し合うために発足した民間の研究会であった。社会福祉協議会の職員は、私的な立場で関わっていた。研究会の活動時には、国はすでに社会福祉基礎構造改革の方針を出しており、2000年には、支援費制度が法定化されていたが、2003年4月の実施前の時期にあたっていた。

当時は、現在とは違い、地域にまだ知的障害者の福祉資源が少なく、それをいかに充実させていくかということが大きな課題であったが、特に、研究会の当初の発起人であったHさんやIさ

人は、知的障害者の余暇活動の充実をどう進めていくかに大きな関心を持っていた。当時は、支援費制度が導入される以前で、ガイドヘルパーの利用もほとんど進んでおらず、作業所や施設は幾つかあったものの、まだ十分とはいえず、また、日中の余暇活動も十分に行える状態ではなかった。研究会はそのような問題関心の下に、何度も話し合いを重ね、地域で知的障害児・者やその親に対するアンケート調査を行うことにした。研究会は、それまでに他で行われた知的障害児・者に対するアンケート票を参考しながら、独自のアンケート票を作っていた。そのなかで、余暇活動や日中活動だけでなくホームヘルパーの問題、年金制度や雇用や収入という経済的な問題、将来の生活の意識などに関心が広がり、メンバーの中で問題関心が拡がり、深まっていった。その意味で、アンケート作成の過程自体が、地域の福祉関係者の共同作業による福祉運動という性格を帯びていたと言える。

研究会は、2002年2月にL区内在住の愛護手帳保持者のうち250名に調査票を配布した。それは統計学的に精密な抽出方法に従うものではないが、L区の知的障害者の施設・作業所、育成会のメンバー、研究会メンバーが持っていた養護学校の同窓名簿などを使って、郵送と一部訪問で調査を行った。これには地域のボランティアの協力もあった。また、アンケートの費用をカンパでも集めた。そして、アンケートを回収し、研究会で集計し、内容の検討を行い、それを冊子にまとめた。<sup>(16)</sup>

アンケートの結果から浮かび上がって来たL区の知的障害児・者の実態は、多くの人が、親と同居しており、余暇も含めて、親と過ごす時間が多く、外出も一般人に比べて限られており、福祉サービスであるガイドヘルパーやホームヘルパーを使う人は少ないというものであった。ホームヘルパーについて将来使いたいという希望が多くあったが、実際に必要なことは親の手助けを受けて生活しており、それで、満足していることがわかった。地域との関わりも半数近くの人が少なかった。地域への活動の参加は、興味がなかった人もいたが、それは参加経験がないためとも考えられ、ガイドヘルパーなどの利用があれば、そのニーズも出てくるのではないかと予測された。また、日中活動の場所は、研究会の関心テーマであったが、平日に過ごしたい場所として、デイサービスセンターを認知している人が半数強あったが、知らない人も多く、利用が進んでいないことが分かった。また、経済的生活については、1ヶ月の給料が5千円より少ないとした人が半数以上で、調査を通じて、知的障害者の経済的な問題に研究会のメンバーは気づくことになった。それは、障害年金の額の少なさの問題として現在も続く問題となっている。将来の暮らしについては、グループホームとする人が3割弱であった。親なき後、生活の場所をどうするかは、特に年配の親にとって大きな不安材料であり、それは、今でも変わらない課題である。

この研究会のアンケート調査は当初から研究会が意図したとおり、地域で知的障害児・者の福祉についてともに考えるきっかけとなり、必要なサービスを自覚し、足りないところは行政に要望しようとする運動になっていった。研究会は地域で報告会を2002年7月にL区の生涯学習セン



ターで開催し、地域の知的障害当事者・その親39名の参加があった。そこでも、さまざまな意見や思いが親たちを中心に высказаны、問題意識が共有された。

このような報告会を踏まえて、研究会は、K市に対して、「知的障害者が地域で豊かに暮らすために実態・要望調査に基づく要望と提言」という提言書を出した。また、ほぼ同じような内容の「知的障害者の地域生活の充実を求める請願書」を市議会にも提出した。その後、研究会は、新たなアンケートを行うと考えていたが、K市が同種のアンケートを行うことになり、研究会はその目的を終え活動を終了することになった。

この研究会の意義は、まだ地域の福祉資源が不十分な時期に、地域の福祉関係者と地域の知的障害児者とその親、および地域住民がつながりを持ち、問題関心を持ち、行政に訴えていったことにある。それは、地域における福祉運動であり、その研究会の活動が、その後のL区の支援費制度利用に影響を与えたり、研究会メンバーの関心の拡がりや深まりを生み、その後の地域活動に継承されていくものがあった。

## 5 自立支援法以後のL区の知的障害者の福祉の現状

この章では、4で取り上げた研究会のメンバーとその周辺の人へのヒアリングを通じて、社会福祉基礎構造改革がL区の知的障害者福祉にどのような変化をもたらしたかを明らかにしたい。ヒアリング対象者は、研究会当時、児童相談所の職員という立場で、研究会に関わっていたIさん、S作業所に関わり、自身が知的障害者の親でもあるHさん、育成会の会長であるTさん、そして、研究会には数回、アドバイザー的に参加していたL区にある市の知的障害者施設で障害児地域療育等支援事業コーディネーターをしているMさんにヒアリングを行った。以下、その内容である。<sup>(17)</sup>

### Iさん

Iさんは、もともとはL区にある知的障害者の入所厚生施設の職員であり、また労働組合の役員の実験もあったが、作業所を作りたいという親の人たちと関わるようになった。Iさんにとって、K市に知的障害者の福祉に関して要求をする実践の場が地域であった。やがて、児童相談所の職員になるが、地域での運動の中で、S作業所を知るようになり、いっしょに地域で活動をするようになる。研究会当時、児童相談所の職員であったが、地域の運動としてS作業所とともに活動していた。現在は、障害者福祉サービス事業所Gの施設長である。

Iさんによれば、研究会当時、地域に目を向け、知的障害者の24時間の生活を考えることは、国際的流れとしてあった。支援費制度におけるガイドヘルパーという制度は、そのような日常生活支援を保障するものであり、その根底には施設から在宅ケアへという流れがあった。研究会は、そのような動きの前段としてあったと考えられる。この研究会を通じて余暇活動に、目を向

けるようになった。支援費制度により、ガイドヘルパーの利用が増え、余暇的活動が増大した。しかし、当時の厚生省は、予算がかかるということで、支援費制度を止め、障害者自立支援法を制定した。それまで、支援費制度で国の事業とされていたガイドヘルパーは、自立支援法により、自治体の地域活動支援事業になった。そのことによって、自治体間に格差が生じている。ガイドヘルパーをどこまで使えるかは自治体によって差があり、単価にも差が生じている。

自立支援法により、地域活動支援センターなどができ、小規模作業所は、ここ数年、作られることがなくなった。自立支援法の規制緩和により、定員プラスアルファで入れてよいということになり、当初、40名定員で44名まで認められていたが、現在は130%増しの52名まで認められるようになった。報酬単価が削られたので、施設（事業所）収入が減ってしまい、プラスアルファで人を入れざるを得なくなった。このような事情により、こつこつ作業所を作るよりは、苦勞しなくても施設に入れるようになった。K市ではここ2-3年、施設が利用者を必要とする状態であった。また、企業型の事業所の参入も増えている。

しかし、社会福祉基礎構造改革により、福祉の質に格差が出てきている。授産施設は利益を上げるように言われている。また、国の指導では新体系事業所では事業別ということで、重度と軽度を分けるように言われ、能力の高い人ばかりが作業をやるようになっている。重度と軽度を合わせてやっているのは少数になっている。自立支援法による新体系に生活介護があるが、これに当てはまる人は、働くことを中心に据えなくてもよく、作業が中心でなくなり、工賃を追求しなくてもよいこととされた。一方で、就労支援継続事業B型の事業所では、能力がある人が集められ、その人たちは、工賃の倍増をめざしている。その区分けが、障害程度区分3である制度には就労の枠外におかれる。重度と軽度の人と一緒に働ける場所が必要と考えているが、自立支援法ではそれが難しい。

また、自立支援法によってそれまでの措置制度と異なり、事業所と本人の契約関係になってしまい、自治体の関与（責任）が薄くなり、さらに制度上は本人が希望すれば、複数の事業所を利用することや事業所が変わることが可能となった。かつては、地域に知的障害児・者の居場所がないので、親たちが自分たちで、作業所を一緒に作ろうという機運があったが、今はその時代とは違う発想になっている。かつては、ひとつの事業所で長く利用するということがあたりまえの感覚であった。

最近の親の特徴として、育成会や家族会に入らない人が増えている。社会福祉基礎構造改革は、市場主義であるが、それを受け入れる国民のベースがある。特に若い人はそうである。Iさんと彼らとでは福祉の思想が違う。Iさんは、生活問題は国や行政が救うものと考え、それに対して要求をする活動を続けてきたが、現在、社会福祉基礎構造改革により収益体系でやるものになり、国や行政は生活問題を公的責任でやらなくてもよいと公言するようになった。かつては、国や自治体に公的な制度を求めて要求してきた。地域で実践して行政に要求しようとするという福祉の

思想や歴史と今の若い親の考え方にギャップがある。

自立支援法により個々の契約となり親同士のつながりが薄れている。共同作業所や働く場所を作ることに関して、今の親のライフスタイル、価値観が影響している。彼らは、いい制度をつくりあげるといふより、できあがったサービスを購入して利用したいと思っており、福祉を商品のように考えている。このような考え方は、社会福祉基礎構造改革にリンクしている。今は一時的に施設が増えているため、地域での運動は必要がないかもしれないが、もし、必要になれば、もう一回、運動が起きて来る。

また、作業所は、自立支援法により、大幅な収入ダウンを強いられたことから職員の給料を下げるどころと維持するところに別れてきており、それぞれの基本的なスタンスが問われている。また、作業所のほかに有限会社、株式会社が参入し、資金力が問題になって来ている。利益が上がるどころと上がらないところがある。社会福祉法人は新しく事業展開をする資金力はない。社会福祉法人にも「経営力」が求められているが、公的な福祉の枠組みのなかで、国民の要求に応える先駆的役割が社会福祉法人にとって大切な役割と考える。

契約制度は個人と事業者を対等な関係にするという社会福祉基礎構造改革の論理は空論であり、賢い消費者と善良な事業者のもとでしか契約制度は対等な関係を生まず、現実に対等な関係として機能していない。措置制度の下でも改善すべき点があったが、サービスを増やすことはできたと思う。また、権利擁護制度は、機関の不足があり、必要な人が制度を活用しているとは思えない。

地域の組織としては、自立支援法に基づいてL区自立支援協議会がある。事務局がどのような活動を行うかはセンターとしての力量次第である。これがあるために横の連携があり、以前より、やりやすくなっている。運動の視点というよりは行政の視点である。自立支援協議会を活用すれば、政策にも活用されやすい。しかし、地域での運動の取り組みがなくなれば、これも十分に機能することはない。

Hさん

Hさんは、知的障害者の親であり、作業所運営にもかかわり、研究会の中心メンバーであったが、現在は、障害福祉サービス事業所Gの職員として働いている。

以下はヒアリング内容である。

L区知的障害者研究会の活動は、知的障害者の実態を知る上で重要であった。多くの人の協力があり、社会資源を作るための要望書を作った。当時は、社会資源が少なかったから皆で作業所などを作ろうとした。今でも要望活動はしている。

2003年には、支援費制度が始まったが、知的障害者にとっては、ホームヘルプ利用が広がるな

ど、国が支援費制度を作ったことは画期的だった。それに先立ち、2002年4月からガイドヘルプの事業をK市がやっていたが、それには、育成会が関わっていた。支援費制度を通じて、ガイドヘルプを使えるということがわかった。研究会のアンケートはその教育活動になったと思う。いろいろな場面でL区の皆にガイドヘルパーが認知され、資源が不足するという認識が利用者にも行政にも広がった。

自立支援法に関しては、支援費制度の予算を減らしたことや利用者負担に対して批判があったが、小規模作業所は、認可作業所に移るところが多く、プラスの面もあった。また、社会資源が増え、選べるようになってプラスになったと思う。不足するところは、運動で国会に働きかけており、運動は一定の成果を上げている。運動が社会福祉基礎構造改革で分断されているわけではない。しかし、事業所と個人の関係になり親同士のつながりが薄れた面もある。

L区障害者地域自立支援協議会の活動には、育成会やF会のような親を中心とした団体、障害福祉サービス事業所Gのような作業所やサービス事業所、区役所や保健所など行政機関が入っている。このつながりは今も生きている。区にたいする要望活動は、いろいろな団体が集まってやっている。

Tさん

Tさんは、研究会当時、育成会会長であったが、現在も会長として活動を続けている。

Tさんのヒアリングの記述に入る前に、育成会について説明をしておきたい。

育成会とは「手をつなぐ育成会」の略であるが、これは、知的障害をもつ子どもの親の会である。全国組織であるが、都道府県や政令指定都市にそれぞれ社会福祉法人があり、その下部に市町村単位、施設単位、学校単位の会がある。機関誌として「手をつなぐ」を毎月発行している。

「K市手をつなぐ育成会」は、現在、市内に27支部、会員数約1600名である。活動としては、施設運営事業や会報誌の発行、啓発事業、「障害者と市民のつどい」などの行事や家族支援、研修、スポーツ・社会参加、学習事業などを行うとともに、年1回大会を開いている。また、市長要望を年1回提出している。<sup>(18)</sup>

L区の育成会は2010年6月現在、会員数が75家庭で、その内訳は学齢部23家庭（小11名、中10名、高4名）、青年部52家庭（支部会員38名・施設会員16名）である。役員構成は会長・副会長（2名）・会計（1名）理事（学齢部4名・青年部4名）である。

組織は、企画部、青年部、研修部がある。活動は総会（年1回）、役員会（月1回）、定例会（月1回）、学習会、施設見学会、親子で参加できる行事、絵画教室・バザー・親子夏期実習、L区のタウンミーティングへの参加、区民まつり、「福社区民のつどい」への参加、区長要望（年1回）などである。外部団体との関わりは、区の自立支援協議会、区民祭りの実行委員会、L区安心・安全で快適なまちづくり協議会、FネットT、愛のフェスティバル実行委員会、L区社会

福祉協議会、L区地域女性団体連絡協議会、L養護学校などに関わっている。<sup>(19)</sup> L区教育振興会と共催でL区特別支援学級・支援学校児童生徒の「作品展」及び「卒業生を祝う会」を行っている。

L区育成会の歴史は、1975年、第一回の総会が開かれたのが始まりである。活動は、福祉施設の見学会や研修会（授産所作りについて、家庭における障害児教育のあり方、進路について）、懇談会、小規模作業所作り、ボランティアとの交流会などである。1981年には授産所建設の陳情書署名を提出している。1988年4月にT作業所の開所式・入所式が行われている。1992年T作業所は、H授産所設立により発展的に解消した。<sup>(20)</sup> 同年、借家を借りて会の拠点Mとしている。そこで役員会が行われたり、絵画教室などが催されている。K市16区でこのような拠点をもっているのはL区だけであるという。会費は、正会員が年1000円（うち本部分担金に500円、区会費に200円、会の拠点Mの維持費に300円）と賛助会員は年額3000円以上となっている。本部との関係は、会長会が月1回本部で開催されている。

以下は、Tさんからのヒアリング内容である。

L区の育成会はかつては、最高で100名近くいたが現在は78人に減っている。減少傾向はK市全体の傾向である。青年部はあるが、学齢期の人が入らない。会員は、子どもが小学校1年生の人から、上は50代の子どものいる人まで様々である。親は30代から80代までである。若い母、子どもが学齢期にある人が少ない。30代の親が少なく、40代、50代の親が多い。活動を熱心に行っているのは40代である。年齢構成は、逆ピラミッド構造である。育成会は大変だという噂があり、関わらない人がある。また、インターネットなどで個々の情報が得られるから育成会に入らない人がある。現在の育成会の活動は、親なき後、ケアホームを作るために話し合い、行政に働きかけ、資金の提供を受けることをめざしている。

社会福祉基礎構造改革により、以前より楽になった人がある。子どもたちの余暇活動が可能になり、デイサービスも増加し、日中活動が可能になった。改革以前は、給料が支給されなかったが、改革後は給料が支給されるようになった。自立支援法には当初、1割の応益負担があったが、それが現在なくなりよいと思う。しかし、自立支援法で応益負担が導入されたために、軽度の障害者が施設を辞めた人がいて、行き場所がなくなった人がある。しかし、K市が障害者施策を進め、軽度の障害者の行き場所は増加し、一般就労も可能になり、以前より、軽度障害者たちは良くなっている。重度の人でも給料が支給され、余暇活動も可能になった。

自立支援法による契約制度によって育成会のつながりが弱くなったということはない。障害者が授産施設を利用していても、親たちの活動は育成会として行っているもので、つながりが弱くなっていない。しかし、事業所への通所者が、連絡もなく、突然引っ越し、辞めた例があり事業所の方には、影響があるのではないかと思う。若い親の中には、新しい事業所ができればそこに移っ

たり、休日には平日の事業所と別の事業所を使う人がいる。そのような選択は、親の考えであり、障害者本人にとっていいかどうかは疑問である。事業所で、親たちの良好な仲間関係ができれば、移る必要はないと思う。

ヘルパー制度もなにもなかった頃には、仲間同士で一緒にやるが必要だった。現在は、研究会当時と比べて、サービスが増加し、声をあげる必要がなくなった。学校も支援級を各学校に作る方向にあり、親が活動する必要はない。今の若い親は、施設や事業所に預けて、それで良しとしている。育ててもらうのを当たり前と考え、自分たちで育てようとする力が弱い。

若い親は、個々で動くが、それでよいのか疑問である。情報だけでは生の情報ではないと考える。Tさんの時は、地域の親と誰とも知りあい、話をしたかったが、今の若い親は、そこまで思っているかどうか疑問である。仲間同士、横のつながりはあるが、何か共に活動しているわけではない。そのような関係では、活動が必要になっても、仲間の協力が得られないと思う。同年の学校の卒業者は、現在、サービスが増加したために、どこかに入れるようになったかもしれないが、希望するところに入れるかどうかはわからないので、そこで苦しむのは親だと思う。

育成会でも参加して生の声を聞いて、育っていくお母さんと情報だけのお母さんとは質が違う。事業所でも言われていることだが、育成会のように年齢を越えた縦のつながりが弱い親は弱い。育成会に入って、親の活動としてバザーなどで協力してやれるひとは、どこの事業所でも手伝いができる。一方、施設に預けて後は、何もしない親もいる。

育成会の活動は、目に見えてわからない部分があるかもしれないが、育成会の先輩が要望をして作ってきた部分が見えてこればと思う。今、要望を出していかないとケアホームやグループホームはできない。若い親は、ケアホームやグループホームの必要性が見えない。学校も養護学校も必ず入学が可能になり、卒業後の行き先もあるので、不安をあまり感じていない。その親たちが、いつ、自分たちでやる必要を感じるようになるのかわからない。

現在、重要な問題と考えるのは、障害年金の問題で、額が増額されることを望んでいる。ケアホームは現在の年金だけでは利用できないので、家賃分くらいの補助を希望している。障害年金の問題は、かつての研究会でも問題にしてきた。そのころから状況は変わっていない。研究会で勉強したことは役立っており、良かったと思う。そこで声をあげたことが余暇活動を行えるようになったことにつながっている。この研究会の活動はよかった。当時、子どもが小さかったので、子どもの大きい親や社会人の気持ちがわかり、良い勉強になった。研究会を通じて子どもが社会に出て必要なことが見えてきた。子どもが一人で生活すること、子どもの楽しみ、余暇の楽しみを知ることができた。これらのことを子どもの大きい親が思っていることがわかった。地域でも活動をすることの意義を感じた。当時、活動しようとしたことは今も続いている。

自立支援協議会に育成会も参加し、障害について勉強したり、制度の勉強をしたりしている。自立支援協議会は、行政主導ではないが、行政に要望するところまでにはなっていない。F ネット

トTという地域のネットワーク組織が以前からあったので自立支援協議会もスムーズにできた。

また、障害児・者にとって防災の時の支援体制が必要であり、L区育成会としても自分たちで情報を出してもよいという人は民生委員に要支援ということで名簿を出し、何かあった時はお願いできるようにしている。このような活動で民生委員とつながりができる。防災については育成会のメンバーに、町内会に入って、そこで、障害者にとっての防災時の支援体制について声をあげていくように言っている。町内会の活動に参加していれば、障害者のことを理解してもらえて、声を出しやすい。町内会の活動については、つながりが弱くなっていることはないが、若い人が入らない。子供会も成り立たなくてつぶれるところもある。学区でしっかりやってもらえばいいが、温度差があるので、つながりがどこまで作れるか課題が多い。

育成会の活動は、以前から変わらず、地域に根ざすことである。地域の人に障害のことをわかってもらうことと障害をもった人が地域で暮らしやすいようにしていくことが目標である。親が熱心に活動すれば、誰からもよい反応が返ってくる。やってもらって当たり前ではなく、こっちも協力してやっていかなければならない。

なおヒアリングの中で出てきた「F ネット T」とは、L区の社会福祉協議会が中心になって地域の福祉施設や障害者関係団体やボランティア団体などが集まった組織で、支援費制度以前からあり、ネットワークが形成されている。会費制度で年額1000円である。事務局はL区社会福祉協議会の中にある。参加団体は、現在14団体、個人会員2名である。活動は、情報紙「ばわわ」の編集、イベント企画・実施、福祉区民のつどいの実行委員会、災害弱者のためのネットワーク作りなどである。

Mさん

Mさんは、研究会当時に数回オブザーバーとして参加していた方で、当時からK市の障害児地域療育等支援事業コーディネーターとして活動している。また、L区自立支援協議会に関わっている。

自立支援協議会は、障害者自立支援法に基づくもので、K市には各区にある。L区障害者地域自立支援協議会の目的は、関係者が協働してネットワークを作り、どこに相談が持ち上がってもすばやく支援体制がとれる地域づくりをめざしている。地域の情報を共有し、地域資源の把握、課題の提言、個別の支援会議などを行っている。組織は定例会、運営会議、専門部会（相談支援部会、調査部会、日中活動部会）からなる。そして、講演会・研修会を開いている。定例会は年3回開かれ、障害関係機関、事業所、相談員、団体、高齢者、子どもなどの関係者が参加し、地

域の課題の整理、情報交換を行っている。IさんとHさんTさんはこの定例会に参加している。運営会議は月1回、区役所、保健所、3 障害者生活支援センター、社会福祉協議会、障害福祉事業所等の代表で行われ、定例会議への提案、研修会、講演会の企画などを行っている。

以下、Mさんのヒアリング内容である。

L区には自立支援協議会ができる前から、障害者連絡協議会があり、それがあったために自立支援協議会にうまくつながった。この連絡協議会は、Mさんが、ある施設長に相談し、そこから6カ所の施設に呼びかけることで始まった。2000年に準備会ができ、2003年に正式に連絡協議会になる。小規模授産施設や相談員の人も入って広がっていった。そして福祉マップを2001年、2002年から準備し、2003年に完成した。皆で協同作業をしたことが良かった。こうして自立支援協議会の前にL区では横のつながりができていた。自立支援協議会は、地域の支援力で、何か問題があっても、それぞれ得意な所に任せることができる。自立支援協議会、区、支援センター、社会福祉協議会が一緒になって相談支援で連携し、地域の啓発に努めている。講演会や研修会を行い、講演会は、独自でやる事もあるが、区役所、社会福祉協議会、自立支援協議会の共同でやることもある。障害者関係の団体や機関のつながりは完璧ではないが、少しずつできており、地域の人にもっと知ってもらう必要から協同でやっている。地域で一人で暮らしている障害者が増え、地域の人に障害者のことを知ってもらうことで、いざという時、障害者が助けてもらえるようになる。課題は、高齢者や子ども、雇用、学校のネットワークを作っていくことである。

自立支援法により、サービスが増えた。障害者の一人暮らしが増えて、ヘルパーや短期入所の利用ができ、一人暮らしができるようになる。研究会のころに比べてサービスが増えている。

今の若い母は、帰属意識がない。何かの役につくのを嫌がる傾向がある。小さなグループで集結し、それをいいとも悪いとも言えないが、やりにくい面がある。昔の母は障害者施策がなかったから自分たちで何とかしないといけないと思っていた。今は、そのようなつながりがなく、若い母は、先の不安を抱えている。自分の子どもが、中学生、さらに二十歳になった時のイメージを浮かべることができない。ベテランの母のアドバイスが必要である。親へのピアカウンセリングが必要である。若い母の中に精神疾患になる人がいる。自分の中で問題を抱えきれない母が増えている。

また、サービスやシステムができて、本人や家族からサインが発せられないために、サービスを利用しないで埋もれてしまっている人がいる。作業所など周りからの連絡があって初めて分かる。深刻になった時に初めて相談がある。本当に必要な人に制度がとどいていない。自分で言い出せるのはいいほうである。誰かがどこかで気づいて、いい意味でのおせっかいが必要で、そうすれば安心して暮らせる。

また、自立支援法によって、福祉労働者の労働条件が悪くなり、若い人で、能力がある人でも、



福祉の世界で働こうとする人が少なくなったのは問題である。それは、これからの福祉の質を考えていくときに重要な問題である。

## 6 考察

本論文は、社会福祉基礎構造改革について、2でその概要を見、3でその研究評価を検討し、4、5は、実際にK市L区の例を見ながら、社会福祉基礎構造改革が、地域の福祉に及ぼした影響について検討して来た。

K市全体でも施設はどこも入れる状態で、L区もかつてのように親達が一所懸命自分たちで作業所を作らなくてもいい状態になっている。子どもの余暇活動の生活の場が増え、日中活動や、デイサービスも増えた。軽度の人でもK市が居場所を考慮するようになったし、重度の人でも給料がもらえるようになった。このように社会福祉基礎構造改革の市場原理の導入により、サービス供給を増やすという目的は、L区において、実現されている。かつて、研究会が、地域福祉の課題として取り組んでいた日中活動の場所、余暇活動の場所の不足の問題も、完全ではないかもしれないが解消の方向に向かっている。利用者が、事業者を選ぶことができ、選択権が増しているように見える。応能負担の問題も、負担軽減策が取られ、現在は、ほとんど負担がなくなっていることから、特に問題になっていない。また、L区自立支援協議会は行政機関や施設や地域の団体との連携の役割を果たしていて、情報交換や必要な相談支援体制ができるようになっていることも自立支援法以降の成果と言える。

しかし、Iさんは、社会福祉基礎構造改革により、福祉の質に格差が出てきているとみている。自立支援法以後、国の指導により、重度と軽度の人がかともに働くことが難しくなり、重度の人が働きたくても働けないという格差が生じてきている。また、ガイドヘルパー事業に関して自治体間に格差が生じている。それは、戦後福祉の理念であった無差別平等、公的責任、必要充足の原則とは異なるものと言えよう。かつては、生活問題は、国や行政の責任で行うものであったが、現在は、社会福祉は収益体系でやるものとなり、社会福祉法人は予算力の問題など、その存在意義が揺らぎつつある。また、福祉労働者の賃金や労働条件の問題も出ている。

さらに、Iさんは、社会福祉基礎構造改革により市場主義が導入されているが、それを受け入れる国民的ベースがあり、それは、特に、今の若い親のライフスタイル、価値観とリンクしているとする。福祉の制度を良くしていこうと言うよりも、できあがったサービスを購入して利用すればよいものと考えている。それは、福祉を商品として見る見方である。この若い層の中に見られる性向は、Iさんも述べているように社会福祉基礎構造改革の契約制度、市場原理、さらには、新自由主義の考え方とリンクしやすい面があると思われる。共同して何かを共に活動していこうというよりも、個々人が、情報を集め、個人にとって良いと判断すれば、個人でそちらを選択していく。しかし、情報収集能力にたけていても、事業所に通う親同士のつながりや育成会という

共同的な関係の中で、福祉をとともに考えて、公的責任として行政に要望していこうという考え方は若い親たちの中にはみられない。

若い親の特徴については、育成会会長のTさんは、育成会という組織に入りたがらず、小さな仲間内でまとまってしまう、何かいっしょにやるということがないが、情報だけは持っていると述べている。また、Mさんが述べているように、若い親達は、共同して何かをやると言うよりも、小グループ化し、孤立化し、孤独感と不安を持っている。これは、社会福祉基礎構造改革の影響というよりは、今の若い世代一般の傾向であると言える。若い親は将来に不安を抱いているが、それを語り合う仲間がいない。かつてだったら育成会という場が、このような問題を解決する場所であったが、今の若い親は、帰属意識がなく、役につくことを恐れるがゆえに、育成会に参加することが少なく、問題を自分のうちにためてしまい、場合によっては、精神疾患になることもあるのが現状である。Mさんはピアカウンセリングの必要を述べるが、それは、かつては、育成会の活動がその役割を果たしていたと言える。親の性向が変わり、育成会にも、これまでのやり方とは違った方法が求められているのかもしれない。

若い親の個別化は、今の若い世代の一般的性向としての要素が大きいと考えられるが、社会福祉基礎構造改革の契約制度は、この若い親の個別化の傾向と適合的であると考えられる。しかし、40代以上の世代は、自立支援法以後、現在も、変わりなく育成会の活動を続けている。HさんやIさん、Tさんも現在まで地域で活動を続けている。Tさんは、育成会の活動においても年齢を越えた縦の関係があることで、伝承され、蓄積されていくものがあるという。そのようにともな様々な活動をしていくことが、メンバー間に信頼関係を醸成し、それが、行政への要望活動にもつながっている。Tさんは、研究会を通じて幾つかの気づきがあり、今の活動につながっているという。また、自立支援協議会におけるネットワーク、FネットT、福祉区民まつり、町内会、民生委員など、幾つかのつながりがこの地区には重なっている。Tさんが述べているように、育成会と民生委員との連携も地域のネットワークである。

このような関係は、パットナムが言う社会関係資本の一つだと言える。社会関係資本とは、集団やネットワークの中で形成される信頼関係が、ひとつの資本となって、地域の政治的、経済的なパフォーマンスを達成するという概念である。近隣集団、合唱団、協同組合、スポーツ・クラブ、大衆政党など市民が積極的に参加して作られるネットワークが水平的に密に交流すればするほど、市民は相互利益に向けて協力できるようになる。パットナムによれば、このような社会関係資本とは政治的民主主義に関連するものとされる。<sup>(21)</sup>

L区には、支援費制度、自立支援法以前から社会関係資本があり、市民的積極参加のネットワークがあった。このような社会関係資本が作られていたからこそ、自立支援法以後にも、市場原理と契約制度によって、個々人が個別化しバラバラになるのではなく、共同して活動を続け、地域の福祉パフォーマンスをあげているのではないかと推測される。日頃の地道な活動の中で作られ

る仲間の中の信頼関係の蓄積、パットナムの言う社会関係資本があつてこそ、行政への要望等の活動も可能になってくるのである。育成会の活動は、長年の活動を通じて、年齢が上のメンバーから下のメンバーに伝えられて、蓄積されていくものがあり、まさにL区における社会関係資本の一つである。

また、自立支援協議会が自立支援法により設置することが求められる前に、Mさんが、施設同士の連携を作っていたのも、L区における社会関係資本であり、それが、あつたからこそ、自立支援協議会の活動がスムーズに進めることができたと言える。L区において、自立支援法以前から市民的積極参加のネットワークの中で形成された社会関係資本と、行政がコーディネートした施設間のネットワークという社会関係資本があつたからこそ、自立支援法以後も両者が連携して、自立支援協議会が機能し、地域における一定の福祉パフォーマンスを達成していると言える。

若い親が、情報を集め、よいと判断したら、事業所を代わったり、複数の事業所を使ったりすることは、契約制度に適合的であると考えられる。それは福祉の商品化の結果である。しかし、それは、また、親同士の共同活動を通じて形成されていく社会関係資本の成立を阻む要因の一つとなっていると思われる。

このような状況は、今のようにサービスが十分な時は良いが、Iさんが述べているように将来的に資源が不足したり、何か問題が起きた時はどうなるのかということになる。今後、今の若い親の世代が、地域の中核になっていったときに、どのようなことが起こるのであろうか。本当に福祉サービスが必要になった時に、共にいっしょになって活動していくことができるであろうか。かつてあつた研究会のような活動や育成会のような活動が、今後、L区において衰退していったら、福祉を行政主導で進めようとしても限界があるのではないか。その意味で、今あるL区の様々な活動のネットワーク、社会関係資本をどのように次の世代に継承していくかが、あるいは、次の世代が新たに自分達で社会関係資本を形成できるような活動を地域で始められるかが、今後の課題になると思われる。

それは、また、福祉の公的責任についての考え方にも関わるものである。L区に見る限り、社会福祉基礎構造改革によりサービス量は増え、利用者の選択の幅は増えた。しかし、福祉を単に商品のように買えるものとするのではなく、地域の共同的な関係の中で福祉を考え、行政には公的責任があるという考え方に従って地域活動を行うことの重要性が失われてはならない。

#### 註

- (1) 伊藤周平 2003. 社会福祉のゆくえを読む. 大月書店 pp.19-20
- (2) 同 pp22-23
- (3) 同 pp30-31
- (4) 八代尚宏 社会福祉法人の改革—構造改革の潮流の中で 社会福祉研究 第85号 P22

- (5) 増田雅暢 今日の福祉状況と社会福祉法人の意義—公益法人としての歴史性を踏まえて— 社会福祉研究第72号 P34
- (6) 徳川輝尚 社会福祉基礎構造改革と福祉サービスの質の確保—重度障害者を中心とした考察— 社会福祉研究 第73号 pp64-65
- (7) 小笠原祐次 福祉サービスと措置制度 社会福祉研究 第73号 P48 P52
- (8) 伊藤周平 2003 前掲書 p37-38
- (9) 伊藤周平 2003 前掲書 p38
- (10) 伊藤周平 2003 前掲書 p40
- (11) 古川孝順 1998 社会福祉基礎構造改革—その課題と展望— 誠信書房 P62
- (12) 古川順孝 1998 前掲書 p66
- (13) 古川順孝 1998 前掲書 p71
- (14) 後藤道夫 2002 反「構造改革」 青木書店 pp100-101
- (15) 後藤道夫 2002 前掲書 p57
- (16) L区知的障害者地域生活研究会 2002 この街で暮らす・・・もっとゆたかに！もっと自由に！  
L区 知的障害者（児）地域生活調査報告書
- (17) 以下、Iさん、Hさん、Tさんのヒアリングの記述については、できるだけ本人の言葉のニュアンスが伝わるようにしたが、必要に応じて、筆者が、意を変えない範囲で、表現を訂正した。
- (18) 社会福祉法人 K市手をつなぐ育成会 2010 第57回 K市手をつなぐ育成会大会誌—ともに生きる社会をめざして— 事業の概要 平成21年度報告 平成22年度計画
- (19) 平成22年度 L区手をつなぐ育成会 総会 資料
- (20) L区手をつなぐ親の会二十年の歩み
- (21) Robert Putnam, Princeton University Press, 1993. Making democracy work 173  
ロバート・D・パットナム 河田潤一訳 2001  
哲学する民主主義 NTT出版 Putnam p215