



はじめに

社会福祉の出発点は民間のボランティア（篤志家や社会事業家）の活動であったが、そうした活動が安定して運営されるためには、政策の支えが必要である。政策とは、何らかの活動が制度化・仕組み化され、安定した運営基盤を備える形式に作り上げられた状態のことである。どんな活動も、意気込みだけでは続かないため、いずれは政策として整備されることが必要となる。よって、社会福祉の実践と政策は切り離すことのできない関係にある。

しかしながら、社会福祉の領域において、政策理論の整備は十分ではない。理論を前提とした学習も難しい状況である。福祉政策の理論というのであれば、政策学や行政理論・財政理論、組織論、さらには一般社会理論の成果を十分に取り入れた理論構築でなければならないはずである。また、こうした学問の成果を取り込んだ福祉政策論の解説書が必要である。とはいえ、その作業はなかなか難しい。

よって、本書の第1の目標は、政策学の成果を社会福祉学に取り込み、福祉政策の企画・運営を理解する方法論を紹介することである。本書では、福祉政策の前提となる政策課題、政策の実施過程の特徴、政策手段としての計画と評価の各理論を取り上げている。また、福祉政策の現在の位置づけを十分に捉えるために、分権や連携・協働といったガバナンスの問題、実施体制の実際、政策を担う人員とその専門性の問題、といった具体的な政策の状況についても取り上げている。このような形で政策学として社会福祉の領域を議

論することは、これまで社会福祉学の中では多くなかったのではなからうか。

本書の第2の目標は、新しい福祉政策のあり方を提言することである。社会福祉学の特徴は、実践との関連性を常に維持しているということにある。社会福祉学に隣接する分野として、社会政策を提案してきた経済学や、社会問題の分析を行ってきた社会学がある。こうした分野での研究成果は、現状を分析する精度が高ければそれなりに評価を受ける。とはいえ、社会福祉学ではそうはいかない。現状分析に加えて、分析した実践が望ましいものであるのかどうかといった規範的考察や、望ましい実践を作り出す条件はどのようなものであるかといった指針の提示が必要とされる。

そのため、社会福祉学においてテキストや概説書を書くということは、独特の意味を伴うことになる。現状の紹介だけではなく、望ましい実践や政策の提案が必要とされるのである。本書は福祉政策の現状について整理し、さらに今後の方向性についても提案を行っている。以下に、あらかじめ主な提案を挙げておきたい。本書のサブタイトルには、「ローカルの視点から考える」とつけている。政策の大きな枠組みを企画・立案する中央政府に焦点をすえるのではなく、政策が実現・運営される地方自治体を中心とした現場のアクターの抱える課題が中心となる。

第1の提案は、福祉政策だけではなく自治体行政全体における「相談支援業務の主流化」という論点である。行政機関において「相談」といえば、窓口での案内や受付での談話のように思われてしまう。社会福祉が自治体政策の中心となる以前であれば、それでも通用したのかもしれない。しかし、近年、「相談」の意味合いが変わってきている。福祉政策の対象者や利用者となる市民は、自らのニーズを十分に理解していない場合もある。また、利用したくても制度を理解していないかもしれない。虐待などにより声を上げら

れないのかもしれない。こうした人々のニーズを地域の中で発見し、行政制度や地域の社会資源につなげていくプロセスを、社会福祉学では「相談」と呼んでいる。これは、「ソーシャルワーク」とも呼ばれている。このソーシャルワークこそ、福祉政策の「相談支援業務」の核心であるが、このことは、住民や行政庁内において十分に理解されていない。しかしながら、福祉政策が自治体の中での最大の業務となった現在では、ソーシャルワークとしての相談支援業務こそ自治体業務の主流である。本書はこの事実を強く訴えていきたい。

2つ目の提案は、「アクターの主体性と分権の重視」という論点である。ソーシャルワークとしての相談支援業務を実践するには、その担い手の主体性が以前よりも重視されなければならない。とはいえ、日本における政策運営は長らく集権融合型とされてきた。中央政府に権限と財源が集まり政策立案が行われ、地方はその実施運営だけを任される構造となっていた。福祉政策でも、戦後再建期にはこの仕組みが採用され、当時は合理的であった。この時期には、政府の福祉制度実施・運営責任が明確でなかったため、全国に必要な福祉制度が行き渡っていなかった。こうした状況を克服するために、中央で基準を定め、一斉に全国で整備する手法は、スピード感をもって制度を実現させるのに都合がよかった。ここで適用された基準は「ナショナル・ミニマム」と呼ばれる。中央がナショナル・ミニマムを決めてしまえば、全国どこに行っても最低限のサービスは整備される。

しかし、この仕組みには欠点があった。実施運営を任された地方自治体は、受け身で指示を待つだけになってしまい、業務効率が落ち込んでしまう。また、地域に最適な制度設計のための創造性も発揮されないことになる。こうした欠点を改善するためには、権限と財源を地方自治体に委譲し、主体的な決定のもとで業務を遂行でき

るような環境を整えていく必要がある。そのためにめざされたのが1999（平成11）年の地方分権一括法をはじめとする一連の「地方分権」改革であった。地方分権によって地方自治体の仕事の魅力が増し、自発的な地域づくりの文化が育ってきた。このように、地方の住民と自治体に権限を委譲し、自治体と住民の主体性を発揮するよう制度環境を整えるという方向性は、今後も必要である。

とはいえ、福祉制度の整備状況に地域差が生まれ、自らの住所によって受けられる支援が異なったり、必要な支援が整備されず放置されたりする懸念も生まれた。地域の活力のための地方分権を重視するあまり、その負の側面に目を向けないわけにはいかない。時には、ナショナル・ミニマムのための中央主導による修正が必要な場面もある。

3つ目の提案は、「政策企画運営の多元化」（ガバナンスの多元化）という論点である。これまでの福祉政策では、国家や地方自治体等の行政機関が政策の企画運営を担ってきた。国家内で徴税し、法令によりルールを定める独占権をもつため、政策の運営基盤を用意することができたからである。しかし、これからの時代は政策を企画運営するのは行政機関だけではない。企業・団体やNPO等の中に、行政と同じ力量をもったさまざまなアクターが生まれ、政策に参入する時代になりつつある。行政とその他の団体が連携・協働しながら政策形成する状況を「パブリック・ガバナンス」と呼ぶ。戦後の福祉政策は国家責任を明確化することが目標とされてきたので、福祉政策の企画運営は国家に一元化されるのがよいと考えられた時期もあった。しかしながら、ニーズの量的拡大・多様化や国民国家の相対化といった新しい時代状況に対応して、福祉政策を担うアクターが重層化する「福祉多元主義」は当然のものとされるようになった。この状況の現代における到達点を確認する必要があるだろう。

本書は以上の提案を軸として展開するため、一貫性のある記述を心掛けている。その一方で、それぞれの章を独立したものとして読むこともできるような構成にもなっている。一貫性のある理論を扱う理論書として初めから終わりまで通して読んでもよいし、適宜必要のところだけを読む参考書のように読書してもよい。そのため、各章冒頭には簡単なイメージ図（Chapter structure）をつけ、各章の概略が一目で理解しやすいようにしてある。イメージ図を参考に、読む章を選択してほしい。

最後に、本書の構成についてあらかじめ触れておきたい。

第Ⅰ部は、「福祉政策の基礎理論」を扱う。まずは福祉政策とは何かについて、社会政策や社会保障政策といった隣接領域との違いを明確にしながらか説明する（第1章）。その後、福祉政策の歴史（第2章）や現代における社会的背景について取り上げる（第3章）。

第Ⅱ部は、「福祉政策の政策過程」を扱う。政策学の成果がどのように社会福祉学に適用できるかを紹介する箇所である。政策手段（第4章）、政策過程（第5章）、統治理論・ガバナンス理論（第6章）、計画と評価（第7章）等についての各種理論がここでの対象である。

第Ⅲ部は、「福祉政策の実施体制」を扱う。具体的な福祉政策にどのようなものがあるかを、機構論を中心として取り上げる。福祉政策の実施体制（第8章）、公私関係論（第9章）、相談支援業務（第10章）、福祉政策実施における専門性（第11章）、福祉財政（第12章）について説明している。

第Ⅳ部は、「福祉政策の実際」を扱う。福祉政策が実際にどのように実施されているか、大都市（第13章）と中小都市（第14章）に分けて事例分析を行う。福祉政策が現実にもどのように実施・運営されているか明確なイメージをもつことができるだろう。

最後に、福祉政策の今後の課題を確認し将来展望を行う（第15章）。

それぞれの章は2人の著者が自分の担当章に責任をもって執筆しているが、共同して調査を実施し、互いの内容を綿密に確認しながら作業を進めた。よって、一応執筆箇所は明記するが、どの箇所も共作であると考えてもらってよい。

本書の執筆においては、有斐閣の松井智恵子さんのお世話になった。担当編集者として、定期的にオンラインでの実施を中心とした会議を呼び掛けていただき、遅々として進まない執筆や調査に根気強くお付き合いいただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げたい。

2024年10月

畑本裕介・木下武徳

社会福祉士養成カリキュラム対応表

教育に含むべき事項	想定される教育内容の例		本書で対応する章
①社会福祉の原理	1. 社会福祉の原理を学ぶ視点	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉の歴史、思想・哲学、理論、社会福祉の原理と実践 ・社会福祉学の構造と特徴 	第1章 第2章
②社会福祉の歴史	1. 社会福祉の歴史を学ぶ視点	<ul style="list-style-type: none"> ・歴史観、政策史、実践史、発達史、時代区分 ・日本と欧米の社会福祉の比較史の視点 	第2章第1節 第3章第1節
	2. 日本の社会福祉の歴史的展開	<ul style="list-style-type: none"> ・慈善事業、博愛事業 ・社会事業 ・社会福祉事業 ・社会福祉 	第2章第3節
	3. 欧米の社会福祉の歴史的展開	<ul style="list-style-type: none"> ・救貧法 ・慈善事業、博愛事業 ・社会事業、社会保険 ・福祉国家、福祉社会 ・国際的潮流 	第2章第2節
③社会福祉の思想・哲学、理論	1. 社会福祉の思想・哲学	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉の思想・哲学の考え方 ・人間の尊厳 ・社会正義 ・平和主義 等 	第3章第3節
	2. 社会福祉の理論	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉の理論の基本的な考え方 ・戦後社会福祉の展開と社会福祉理論 ・社会福祉の理論（政策論、技術論、固有論、統合論、運動論、経営論） ・欧米の社会福祉の理論 	第1章 第3章第1節 第6章第2節
	3. 社会福祉の論点	<ul style="list-style-type: none"> ・公私関係、効率性と公平性、普遍主義と選別主義、自立と依存、自己選択・自己決定とパターンリズム、参加とエンパワメント、ジェンダー、社会的承認 	第4章 第9章 第15章
	4. 社会福祉の対象とニーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・ニーズと需要の概念 ・社会福祉の対象とニーズ ・ニーズの種類と次元 ・ニーズの理論とその課題 	第3章 コラム2
④社会問題と社会構造	1. 現代における社会問題	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困、孤立、失業、要援護性、偏見と差別、社会的排除、ヴァルネラビリティ、ニューリスク、依存症、自殺 	第3章第2節
	2. 社会問題の構造的背景	<ul style="list-style-type: none"> ・低成長経済、グローバル化、少子高齢化、人口減少社会、格差、貧困、社会意識・価値観の変化 	第15章

⑤福祉政策の基本的な視点	1. 福祉政策の概念・理念	<ul style="list-style-type: none"> ・現代の社会問題と福祉政策 ・福祉政策の概念・理念 ・福祉政策と社会保障, 社会政策 ・福祉レジームと福祉政策 	第1章 コラム4
⑥福祉政策におけるニーズと資源	1. ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・種類と内容 ・把握方法 	コラム2
	2. 資源	<ul style="list-style-type: none"> ・種類と内容 ・把握方法 ・開発方法 	第5章
⑦福祉政策の構成要素と過程	1. 福祉政策の構成要素	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉政策の構成要素とその役割・機能 ・政府, 市場(経済市場, 準市場, 社会市場), 事業者, 国民(利用者を含む) ・措置制度 ・多元化する福祉サービス提供方式 	第6章 第9章
	2. 福祉政策の過程	<ul style="list-style-type: none"> ・政策決定, 実施, 評価 ・福祉政策の方法・手段 ・福祉政策の政策評価・行政評価 ・福祉政策と福祉計画 	第4章 第7章
⑧福祉政策の動向と課題	1. 福祉政策と包括的支援	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉法 ・地域包括ケアシステム ・地域共生社会 ・多文化共生 ・持続可能性(SDGs等) 	第14章 第15章
⑨福祉政策と関連施策	1. 関連政策	<ul style="list-style-type: none"> ・保健医療政策, 教育政策, 住宅政策, 労働政策, 経済政策 	第1章
⑩福祉サービスの供給と利用過程	1. 福祉供給部門	<ul style="list-style-type: none"> ・公的部門(政府・地方公共団体) ・民間部門(営利・非営利), ボランティア部門, インフォーマル部門 ・部門間の調整・連携・協働 	第8章 第9章
	2. 福祉供給過程	<ul style="list-style-type: none"> ・公私(民)関係 ・再分配, 割当 ・市場, 準市場 ・福祉行財政, 福祉計画 ・福祉開発 	第7章 第9章 第11章 第12章
	3. 福祉利用過程	<ul style="list-style-type: none"> ・スティグマ, 情報の非対称性, 支給資格とシティズンシップ 	
⑪福祉政策の国際比較	1. 福祉政策の国際比較	<ul style="list-style-type: none"> ・国際比較の視点と方法 ・福祉政策の類型(欧米, 東アジア等) 	コラム4

著者紹介

畑本 裕介 (はたもと ゆうすけ) 担当 第2, 3, 6, 7, 8, 10, 11,
12, 13, 15章, コラム1, 3, 4

同志社大学政策学部教授

主著：『再帰性と社会福祉・社会保障——〈生〉と福祉国家の空白化』生活書院，2008年。『地域で担う生活支援——自治体の役割と連携』東京大学出版会，2018年（共著）。『新版 社会福祉行政——福祉事務所論から新たな行政機構論へ』法律文化社，2021年。

/// 読者へのメッセージ ///

福祉政策は数ある制度領域の中でもはや主役です。経済や地域経営に従属するものではないとの考えをもとにこの本を書きました。

木下 武徳 (きのした たけのり) 担当 第1, 4, 5, 9, 14章,
コラム2, 4

立教大学コミュニティ福祉学部教授

主著：『アメリカ福祉の民間化』日本経済評論社，2007年。『生活保護と貧困対策——その可能性と未来を拓く』有斐閣，2018年（共著）。『アメリカにおけるコロナ禍の低所得層への経済給付——公的扶助を中心に』『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』10号，2022年，45-61頁。

/// 読者へのメッセージ ///

福祉政策は福祉の運営や実践を方向づけ、型にはめまします。政策が人々の暮らしや人権を守るためにどうすべきか考えていきましょう。

目 次

はじめに	i
社会福祉士養成カリキュラム対応表	vii

第 I 部 福祉政策の基礎理論

第 1 章 福祉政策とは何か	3
1 社会福祉とは何か	5
社会福祉の意味 (5) 社会福祉が行われる理由 (7)	
2 福祉政策の位置づけ	8
政策とは (8) 福祉政策の位置 (10) 社会政策と福祉政策の関係 (12)	
3 福祉政策の特徴	15
福祉政策の内容 (15) 福祉政策の焦点となる自治体の福祉政策 (17)	
自治体による福祉政策 (18)	
第 2 章 福祉政策の歴史	23
1 福祉政策と社会変動	25
2 イギリスの福祉政策の歴史 1	26
第二次世界大戦前まで	
戦前イギリスの福祉政策①：農業革命とエリザベス救貧法 (27) 戦	

	前イギリスの福祉政策②：市民社会と新救貧法（28） 戦前イギリスの福祉政策③：民間福祉の芽生えと新救貧法改革案（29）	
3	イギリスの福祉政策の歴史 2	30
	第二次世界大戦後	
	戦後イギリスの福祉政策①：ベヴァリッジ報告（30） 戦後イギリスの福祉政策②：国民保険・公的扶助体制の方向転換（31） 戦後イギリスの福祉政策③：コミュニティ・ケアの展開（32）	
4	日本の福祉政策の歴史 1	33
	第二次世界大戦まで	
	戦前日本の福祉政策①：恤救規則（33） 戦前日本の福祉政策②：方面委員制度と救護法制定（34）	
5	日本の福祉政策の歴史 2	36
	第二次世界大戦後	
	戦後日本の福祉政策①：措置制度の成立（36） 戦後日本の福祉政策②：社会福祉基礎構造改革（38）	
6	地方自治体からの福祉政策の試み	40
第3章	社会問題の変化	43
1	政府の社会問題認識の変化	45
	社会保障制度審議会の勧告（45） 現代社会の社会福祉の諸問題（47）	
2	現代の社会問題	49
	貧困と社会的排除（社会的孤立〔孤独死・自殺〕を含める）（49） 若年層の不安定問題（52） 高齢化に伴う問題（単身高齢低所得者、ヤングケアラー）（55）	
3	福祉政策をめぐる社会哲学の変遷	56
	ロールズの『正義論』（57） センのケイパビリティ・アプローチ（58）	
	Column 1 社会的排除とは何か（51）	

第 II 部 福祉政策の政策過程

第 4 章	政策手段	65
	普遍主義と選別主義を中心に	
1	政策手段とは	67
2	福祉政策における政策手段の論点	70
	現金給付と現物給付 (70) 税方式と社会保険方式, 措置制度と利用契約方式 (72) 直接供給と民間委託 (72) 応益負担と応能負担 (73)	
3	選別主義から普遍主義へ	76
	選別主義と普遍主義 (76) テイトマスの残余的福祉モデルと制度的再分配モデル (77) イギリスの選別主義から普遍主義への歴史 (79) ワークフェア, ベーシック・インカムと児童手当 (79)	
第 5 章	福祉政策と政策過程	87
1	政策過程の概要	89
	政策過程とは	
	政策課題の設定 (89) 政策案の策定 (92) 政策の決定 (94) 政策の実施 (94) 政策の評価 (95) 政策の廃止・終了 (97)	
2	政策過程の諸理論	98
	ウェーバーの官僚制論 (98) キングダンの政策の窓モデル (99) ローズの政策ネットワーク論 (100) ピアソンの歴史的制度論 (101) シュミットの言説的制度論 (101) そのほかの理論 (103)	
3	政策過程の事例	104

第 6 章	福祉政策とガバナンスの変化	109
1	社会全体の統治形態の流れ	111
2	統治の技術の展開	114
	公共管理から NPM へ (114) PFI の展開 (116) NPM から NPG へ (117)	
3	地方分権改革	119
	中央集権の行政運営と機関委任事務 (119) 地方分権一括法 (121) そのほかの改革 (123) 改革の意義 (125)	
第 7 章	福祉政策の計画と評価	127
1	福祉政策の計画	129
	指示的計画 (129) 計画の種類 (130)	
2	福祉計画の歴史	131
	福祉計画の萌芽期：1950 年代と 60 年代の福祉計画 (131) 福祉計画の停滞：1970 年代と 80 年代の福祉計画 (133) 福祉計画の拡大：1990 年代前半の福祉計画 (134) 福祉計画の転換（地方分権化）：1990 年代後半以降の福祉計画 (135) 福祉計画の増殖 (136)	
3	福祉政策の評価	137
	評価の対象と種類 (137) 業績評価と政策評価 (140) 近年の社会福祉関連法への評価規定追加について (142)	

第 III 部 福祉政策の実施体制

第 8 章	福祉政策の実施体制 1	147
	ローカル・ガバメントの形態変化	
1	福祉サービスの提供体制	149

2	公共部門	150
	福祉事務所 (150) 市町村福祉担当部局 (151) 各種相談所・センター (152) そのほかの相談機関 (157)	
3	認可型供給組織	157
	社会福祉協議会 (157) 社会福祉法人 (158)	
4	民間部門	159
	NPO (159) 営利企業 (160) 市民セクター (161)	
第 9	章 福祉政策の実施体制 2	163
	公私関係論の変化	
1	行政と民間の種類と特徴	165
	行政, 家族・コミュニティ, NPO, 営利企業 (165) ベストフの福祉の三角形 (168)	
2	4つの行政モデル	169
	行政管理 (public administration) モデル: ~1980年代 (170) New Public Management (NPM) モデル: 1980~2010年代 (170) New Public Governance (NPG) モデル: 2010年代~ (171) コミュニタリアン (共同体主義) モデル: 2000年代~ (171) 行政モデルの特徴 (172)	
3	公私関係論の歴史的变化	173
	平行棒理論 (173) 繰り出し梯子理論 (174) 福祉ミックス論 (174) 第三者政府論 (175) 準市場化論 (176) ガバナンス論 (177) 地域福祉ガバナンス (178)	
4	福祉サービスの民主化	180
	コ・プロダクション	
第 10	章 相談支援業務の発展	185
	ソーシャルワーク業務へ	

1	相談支援業務の展開	187
	相談支援業務の増加(187) 相談支援業務の歴史(188) 相談支援体制についての対立点(190) 相談支援業務の主流化：相談支援業務が求められる社会的・制度的背景(192) 相談支援業務への無理解(193)	
2	相談支援業務とは何か	194
	ソーシャルワーク(194) ケアマネジメント(197) 就労支援(200)	
第 11	章 ローカル・ガバメントの専門性・裁量	203
1	福祉政策における専門職	205
	社会福祉の国家資格(205) 社会福祉の任用資格(207) 自治体の相談専門職(209)	
2	ローカル・ガバメントの専門性	211
	ローカル・ガバメントの専門性①：相談援助技術(211)	
	ローカル・ガバメントの専門性②：行政庁外との連携・協働(212)	
	ローカル・ガバメントの専門性認定の新展開(213)	
3	専門性を担う公務員像の変化	216
	リップスキーストリートレベルの官僚制論(216) 政策起業家としての公務員(217)	
第 12	章 福祉政策と自治体財政	221
1	国から地方への税の再分配(財政調整制度)	222
2	地方自治体の歳入	223
	一般財源(223) 特定財源(226)	
3	地方自治体の歳出	228
	地方自治体会計の種類(228) 地方自治体の福祉政策と民生費(228) 福祉政策と特別会計(232)	

4 福祉政策の財源は十分か	235
ペイ・アズ・ユー・ゴー原則	

第 IV 部 福祉政策の実際

第 13 章 大都市自治体の福祉政策	241
大阪市の生活保護	

- 1 大阪市のプロフィール 242
- 2 大阪市と生活保護費 245
- 3 被保護高齢者世帯訪問等非常勤嘱託職員制度の創設 249
- 4 西成区への対応 253
- 5 大阪市の福祉行政実施体制の特徴 255

Column 3 福祉政策実施自治体の調査方法 (244)

第 14 章 中小自治体の福祉政策	259
豊中市・野洲市の生活困窮者支援	

- 1 中小自治体の福祉政策を見る視点 261
 中小自治体への注目 (261) 生活困窮者自立支援事業を取り上げる理由 (262) 事例としての大阪府豊中市と滋賀県野洲市 (262)
- 2 豊中市の事例 263
 事業開始までの経緯 (264) 生活困窮者自立支援事業の特徴 (267)
- 3 野洲市の事例 272
 消費生活相談から市民生活相談へ (272) 生活困窮者を支える条例 (274)

4	自治体の特徴ある取組みはどのようにして 可能だったのか	276
第15章	福祉政策の展望	279
1	相談支援業務の主流化	280
	相談支援業務の制度化(280) 広義の相談支援業務(282)	
2	ガバナンス(地域の統治)の展開	285
	戦後合意の失速と福祉多元主義の登場(285) ローカル・ガバナンスと地域福祉(287) つながりの再構築(289)	
3	ナショナル・ミニマムか地方分権か	290
	ナショナル・ミニマム(中央集権)と地方分権(290) 地方分権の必要性(291) 地方分権の弊害(294)	
4	マクロな社会変動と福祉政策	294
	格差を生み出す新自由主義(295) 新自由主義による格差拡大(297)	
	Column 4 世界の福祉政策(299)	
	参考文献	305
	索引	317
	事項索引(317) 人名索引(325)	

/// ウェブサポートページ ///

学習をサポートする資料を提供しています。下記の QR コードからご参照ください。

https://www.yuhikaku.co.jp/yuhikaku_pr/y-knot/list/20012p/



/// 読書案内 ///

さらに学びを深めたい人のために、各章末でおすすめの本を紹介しています（第 13 章と 14 章の分はまとめて第 14 章にあります。第 15 章はまとめの章なので読書案内はありません）。

福祉政策の基礎理論

Chapter

- 1 福祉政策とは何か
- 2 福祉政策の歴史
- 3 社会問題の変化

福祉政策とは何か

第

1

Chapter
章

Quiz クイズ

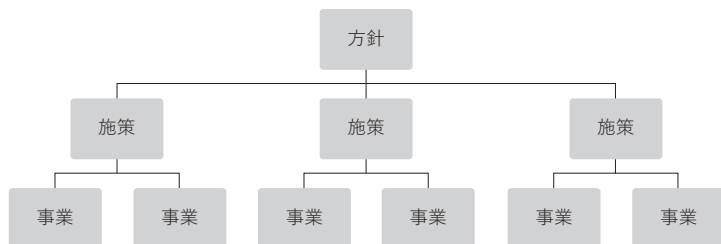
- Q1.1** 社会福祉のマイナスの役割として、地域社会の治安維持や社会支出を抑制するために人々を施設に入所させたり、働かせたり、健康づくりをさせることを何というか。
- a. 社会事業 b. 福祉適正化 c. 社会統制 d. 福祉見直し
- Q1.2** 社会政策に含まれるものを以下の政策の中から1つ選べ。
- a. 秩序政策 b. 経済政策 c. 住宅政策 d. 金融政策
e. 産業政策

Answer クイズの答え（解説は本文中）

Q1.1 c Q1.2 c

Chapter structure 本章の構成

図 政策における方針，施策，事業



本章の概要

本章では、本書のタイトルにある「福祉政策」とは何かを解説する。本書では、「社会福祉政策」とはいわず、「福祉政策」としている。その理由は、今日の福祉問題は、就労や住宅、教育など、これまでの既存の社会福祉の範囲を超えた対応が求められてきていることにある。それを理解するために、第1に、福祉政策の中心的課題である「社会福祉」とは何か、また、なぜ社会福祉が必要なのかを検討する。第2に、公共政策，社会政策，社会福祉政策と対比しながら福祉政策とは何かを明らかにする。第3に、福祉政策をローカルの視点から見る意義について解説する。

1

社会福祉とは何か

社会福祉の意味

まず、福祉政策の中心的な概念である「社会福祉」とは何かを考えてみよう。そもそも「福祉」という言葉は、漢字の字義からも示されるように神様の恵み、そこから転じて「幸福」を意味するといわれている。福祉の英語訳は「ウェルフェア (welfare)」とされるが、それも「良い (well)」と「暮らし (fare)」が合わさった言葉である。「ウェルフェア」と同じような意味合いでよく使われる言葉にウェルビーイング (well-being) がある。これも「良く (well)」, 「あること (being)」と、すべての人が「より良く生きること」という意味あいがある。

近年、福祉、ウェルフェアに代わってウェルビーイングがよく使われるようになってきている。その理由は、「福祉」も「ウェルフェア」も歴史的に見て長く使われてきたため、日本やアメリカ等では生活のために何らかの支援が必要な人に対して保護し、援助するという意味あいが強く、公的扶助や介護、保育等をイメージされることが多い。それに対して、ウェルビーイングは支援が必要な人に限らず、より多くの人に健康や自己実現や健康などのより良い状態をもたらすものとして理解されている (笠師 2023 : 51-54)。

しかし、スピッカーはウェルビーイングに注目するならこれまで以上に余暇活動や消費行動に関心を向けなければならず、社会福祉とは言い難い内容になってくるのではないかと注意を促している。すなわち、社会福祉はウェルビーイングの状態にない人々、つまり生活に問題を抱えているために援助が必要な人々に、各種のサービスを提供することを前提にしているという (Spicker 1995 = 2001 : 5)。

さて、「社会福祉 (social welfare)」とは何であろうか。福祉の前に「社会」がついているが、この「社会」がついていることで福祉はどういう意味になるのかを考えてみよう。

第1に、社会福祉の社会とは社会問題対策という意味をもつ。貧困問題や介護問題などの生活問題が単に個々人の問題ではなく、世界恐慌、オイルショック、バブル崩壊、リーマンショック、コロナ禍などの経済危機や人口移動・人口減少、少子高齢化、格差社会化など社会的に生み出され、社会問題対策として認識されるということである。

第2に、社会的な取組みという意味である。福祉は個人の幸せという意味だと考えると、福祉は個人的な取組みであると考えられる。しかし、「社会福祉」といった場合、国や地方自治体によって社会制度として社会福祉に取り組むことを意味する。この場合の社会福祉とは、人々の抱えている社会問題に対応するための年金や医療、介護保険、障害者福祉サービス、保育所、生活保護等の諸制度、ケースワークや介護、保育などの具体的な支援や活動という実態を伴うものを指している。これを社会福祉の実態概念という。

第3に、社会全体の幸福という意味である。社会福祉とは社会に住む人々全体が幸せになれるように取り組むという意味あいがある。とくに、近年、社会的排除や社会的孤立が社会問題として認識され、それに対応する社会的包摂や地域共生社会、「誰ひとり取り残さない (No one will be left behind)」というキーワードが注目を集める中で、その意味あいは強くなってきている。ここでいう社会福祉とは、望ましい状態やめざすべき理念等を指している。これを社会福祉の目的概念という（一番ヶ瀬 1994：214）。

このように見ると、社会福祉とは、社会問題に直面している人々に対して、諸制度を通して支援したり、社会的に取り組んだりすることによって、その社会に暮らす人々全体の幸福を高めることであ

るといえよう。つまり、社会福祉と一言でいっても目的概念と実態概念の2つの見方がある。ただし、社会福祉は制度や支援、活動という実態概念として捉えられることが一般的である。

□▷ 社会福祉が行われる理由

次に、なぜ社会福祉が存在するのかを考えてみよう。その前提として、私たちはどのようにして生き、生活しているのかを考えておきたい。現代社会では、多くの人が労働者かその家族である。つまり、会社や役所等も含めて誰かに雇われて働き、その引き換えに賃金・給料を得て、そのお金で必要な食料や衣服を買い、家賃や光熱費等を支払って生活している。しかし、たとえば、災害で失業したり、賃金が少なすぎたりして、食費や家賃等が支払えず、生活が破綻しそうになることがある。このとき、震災時の義援金やフードバンクなどの寄付によって生活ができるかもしれない。しかし多くの場合、このような寄付は生活に必要なものの一部であり、一時的な支援でしかない。そのようなとき、雇用保険や年金、生活保護等で現金給付を得ることで生活ができるようになるかもしれない。このように、働いても十分な収入が得られなかった場合に、社会福祉制度による給付や支援が行われる必要が生じる。

では、そうした給付や支援をなぜ国や地方自治体が行うのだろうか。これを3つの側面から考えてみたい。第1に、民主主義または国家を維持するためである。現代の国家は社会契約によって成り立っており、日本国憲法でうたわれているように、国を統治する主権者は国民であり、国や自治体は国民や住民の生命や生活、権利を守るために存在する。そのため、国民や住民の生命や生活、権利を守るために社会福祉を実施するのである。これによって、社会における貧困者や障害者などのマイノリティにある人々が差別されたり、排除されたりすることを抑制し、社会的包摂・社会統合が果たされ、

平和で安定的な社会を構築することができる。

第2に、資本主義を維持するためである。資本主義社会では利益追求をすることが至上命題となり、そのために労働者の賃金を下げ（搾取）、消費者には高い値段で商品売る（収奪）ことで大きな利益を得ようとする。そうすると、労働者は生活できなくなり、貧困に陥り、病気になったりして、働き続けられなくなる。またそうすると、子どもを産み、育て、教育することが難しくなる。その結果、現在および将来の労働者が確保できなくなり、商品も売れなくなり、経済が低迷し、会社も儲からなくなる。しかし、社会福祉を実施することにより、その問題は緩和されるのである。

第3に、社会統制（social control）をするためである。社会統制とは、地域社会の治安維持や社会支出を抑制するために人々を社会的にコントロールすることである。イギリス等の社会福祉の歴史を見れば、イギリスの救貧法では、都市に集まる貧困者を地方に強制送還したり、貧困者を施設（ワークハウス）に収容し強制労働させたりした。戦後、日本では障害者や高齢者を山里の施設に入所させた。現在では、公的扶助を利用するのにボランティア活動や就労条件を課すワークフェア、介護支出を抑制しようと高齢者に筋トレを勧める介護予防などが行われている。このように、人々の行動を統制する手段としても社会福祉が行われるのである。

2

福祉政策の位置づけ

□▷ 政策とは

社会福祉の意味が見えてきたところで、次に福祉政策とは何かを考えていきたい。まず、「政策」とは何かを考えてみよう。ケンブリッジ英語辞典によれば、「政策」(policy)とは集団や企業、政府、

政治団体によって公式に合意された、特定の状況の中で何をすべきかについての一連の考えや計画をいう。英語では、政府や政治団体だけでなく、集団、企業等が主体となる場合も含む。しかし、日本では一般的に「政策」というと政府や地方自治体の策定した公共問題に対応する方針を示したものをいうことが多い。公共問題とは、政府や自治体に取り組むべき地域や市民生活上の問題をいう。地域や市民生活上にはさまざまな問題がある。その中で、社会的に対応すべきものとして問題になっているものを社会問題という。その社会問題の中で政府や自治体に対処すべき問題として承認されたものを公共問題という（秋吉 2020：27）。

この公共問題に対しては、まずは政府や自治体がどのように対応していくのか、そのめざす方向性、目標である「方針」として示す。こうした公共問題に対する方針を「政策」というが、実際には方針のみならず、その具体的な施策や事業まで含めて政策といわれることも多い。政策が示される場を挙げると、たとえば、政府方針説明、市長演説、さまざまな社会計画、法律や条例、予算などで政策が示されるが、その場合あまり方針と施策等の区別がつけられずに語られることが多い。つまり、政策には、公共問題に対する方針に加えて、その方針を具体化した「施策」、その施策を具体化した「事業」を含むということである。正確には、これら方針、施策、事業の3つを合わせて政策体系という（秋吉 2020：34）。

政策体系について、たとえば、東京都大田区で2024年から実施されている「おおた高齢者施策推進プラン——大田区高齢者福祉計画・第9期大田区介護保険事業計画」を見ると、基本目標1として「一人ひとりが生きがいや役割をもって輝けるまち」とあり、その中に3つの施策「1 高齢者の就労・地域活動の支援」「2 多様な主体による介護予防・生活支援の充実」「3 介護予防・フレイル予防の推進」が設定されている。このうち、「1 高齢者の就

表 1-1 おおた高齢者施策推進プラン（2024 年）に見る政策体系の例

方 針	施 策	事 業
一人ひとりが生きがいや役割をもって輝けるまち	1 高齢者の就労・地域活動の支援	<ul style="list-style-type: none"> ・大田区いきいきしごとステーションの充実（就労支援） ・シニアクラブの活性化 ・シルバー人材センターへの支援 ・シニアステーション糀谷（就労支援事業） ・いきいき高齢者入浴事業

出所：東京都大田区（2024：91-93）より一部抜粋して作成。

「労・地域活動の支援」の「施策を支える事業・取組」を見てみると、「大田区いきいきしごとステーションの充実」「シニアクラブの活性化」「シルバー人材センターへの支援」「シニアステーション糀谷（就労支援事業）」「いきいき高齢者入浴事業」の事業が記載されている（表 1-1 参照）。こうした方針（基本目標）、施策、事業をあわせて、政府や自治体の政策体系をまとめて「政策」と捉えることもある。

□▷ 福祉政策の位置

さて、先述のように英語圏では「policy」（政策）は必ずしも政府や自治体によるものではないため、政府や自治体による政策であることをより明確にするため公共政策（public policy）という言葉が使われている。公共政策には政府の政策のほとんどのものが含まれる。武川（2011）によれば、公共政策は主に 3 つの政策に分けて考えられる（図 1-1 参照）。第 1 に、秩序政策（law and order）であり、社会の秩序を維持するための政策である。秩序政策には、警察や国防、司法等が含まれる。第 2 に、経済政策（economic policy）であり、経済の安定や発展を直接の目的とした政策である。経済政策には、金融政策や財政政策、産業政策等が含まれる。第 3 に、社会政策

【y-knot】

これからの福祉政策——ローカルの視点から考える

Social Welfare Policy: Focused on Local Governments

2024年12月25日 初版第1刷発行

著者 はたもとゆうすけ きのしたたけのり
畑本裕介・木下武徳

発行者 江草貞治

発行所 株式会社有斐閣

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-17

<https://www.yuhikaku.co.jp/>

装丁 高野美緒子

印刷 株式会社精興社

製本 牧製本印刷株式会社

装丁印刷 株式会社享有堂印刷所

落丁・乱丁本はお取替えいたします。定価はカバーに表示してあります。

©2024, Yusuke Hatamoto, Takenori Kinoshita.

Printed in Japan. ISBN 978-4-641-20012-8

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内の利用でも著作権法違反です。

JCOPY 本書の無断複写（コピー）は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつと事前に、（一社）出版者著作権管理機構（電話 03-5244-5088, FAX 03-5244-5089, e-mailinfo@jcopy.or.jp）の許諾を得てください。