

平成二十八年度 博士学位論文

地域主権化時代の市町村社会福祉行政  
におけるアドミニストレーション機能  
と枠組みに関する研究

東北福祉大学大学院 総合福祉学研究科

博士課程 社会福祉学専攻

森 明人

## 目次

### 序 章 「コミュニティソーシャルワークの政策化」と「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能と枠組み (1)

#### 第1節 研究の背景

- 1 「コミュニティソーシャルワークの政策化」と市町村社会福祉行政に求められる機能と枠組み
- 2 英米を中心としたソーシャルアドミニストレーション研究
- 3 「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」の体系化・理論化の課題—日本の社会福祉政策における地域福祉への展開を中心に—
- 4 地域主権化時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能と枠組み

#### 第2節 研究課題及び研究方法

#### 第3節 基本用語の定義

#### 第4節 本研究の構成

### 第1章 ソーシャルアドミニストレーション研究の学説史的検討 (22)

#### 第1節 社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究の学説史

- 1 学説史の分析枠組み
- 2 ソーシャルアドミニストレーション研究の学説史
- 3 ソーシャルアドミニストレーション研究の焦点と課題

#### 第2節 ソーシャルアドミニストレーションの理論化の課題

- 1 三浦文夫の社会福祉政策研究における実践構造
- 2 「社会福祉政策研究の分岐と発展」—三浦理論以降の展開を中心に—
- 3 三浦理論の政策的視野と地域福祉

### **第3節 社会福祉政策の展開とソーシャルアドミニストレーションの変容**

- 1 社会福祉政策課題の変化とソーシャルアドミニストレーション研究の変化
- 2 「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」と実践構造—三浦文夫の社会福祉政策論と大橋謙策の地域福祉論の比較—
- 3 社会福祉実践研究とソーシャルアドミニストレーションの理論的枠組み

### **第4節 ソーシャルアドミニストレーション研究の課題**

## **第2章 ソーシャルアドミニストレーション研究の方法論 —政策社会学・福祉社会学の論議を中心に— (51)**

### **第1節 ソーシャルアドミニストレーション研究の構造**

- 1 三浦理論に対する社会学的評価
- 2 ソーシャルアドミニストレーション研究と福祉社会学

### **第2節 ソーシャルアドミニストレーション研究の源流と展開 —政策社会学と福祉社会学の視座—**

- 1 社会学と政策社会学—福武直の系譜
- 2 社会学と福祉社会学—マッキーバーと副田義也の論説

### **第3節 ソーシャルアドミニストレーション研究と社会福祉学研究の 検討**

- 1 社会福祉研究と社会福祉学研究の枠組み
- 2 ソーシャルアドミニストレーション研究におけるソーシャルワークの位置

### **第4節 まとめ・結論**

—ソーシャルアドミニストレーションから社会福祉学へ—

### **第3章 地方自治体を基盤にしたアドミニストレーションの展開と発展 (71)**

#### **第1節 ソーシャルアドミニストレーション研究と地域福祉の課題**

- 1 地域福祉問題の発見と革新自治体による法外援護
- 2 自治型地域福祉とソーシャルアドミニストレーションの視座
- 3 コミュニティソーシャルワークの理論化とソーシャルアドミニストレーションの課題

#### **第2節 地域福祉研究における地方自治・行政学の課題**

- 1 市町村総合計画とアドミニストレーションの視点
- 2 地域福祉研究における自治体論

#### **第3節 市町村社会福祉行政の総合化と地域福祉計画の役割**

- 1 社会福祉政策としての地域福祉計画
- 2 地域福祉計画におけるソーシャルアドミニストレーションの視点と課題

#### **第4節 地域福祉とソーシャルアドミニストレーション**

- 1 大橋地域福祉論におけるソーシャルアドミニストレーション概念
- 2 コミュニティソーシャルワークにおけるソーシャルアドミニストレーション概念の位置
- 3 「地域福祉アドミニストレーション」研究の到達点と課題

#### **第5節 まとめ・結論—「地域福祉アドミニストレーション」における機能と枠組みの再編—**

### **第4章 地域主権化時代における「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みの検討 (94)**

#### **第1節 地域主権化と「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組み**

- 1 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みの検討

- 2 「地域福祉アドミニストレーション」から「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みへ

## **第2節 地域包括ケアシステムの運営と市町村社会福祉行政の課題**

- 1 コミュニティソーシャルワークの媒介機能と地域ケア会議の運営
- 2 地域包括ケアシステムの構築と「コミュニティソーシャルワークの政策化」
- 3 地域包括支援体制の構築と運営に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組み

## **第3節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みと課題**

- 1 地域包括ケアシステムの運営と社会福祉行政運営の課題  
- 「権限」、「財源」、「サービス供給」を中心に-
- 2 「福祉でまちづくり」における地域福祉と「ソーシャルエンタープライズ」- 「運営」と「協働」の問題を中心に-

## **第4節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の原則**

## **第5節 結論・まとめ**

# **第5章 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の理論化・実証化の課題—市場型サービスと福祉ガバナンスの問題を中心に (119)**

## **第1節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」研究の焦点**

## **第2節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の視座と現代的課題**

- 1 市場型福祉・介護サービスの管理監督の問題  
- 「権限」、「財源」、「供給」の論議
- 2 「コミュニティソーシャルワークの政策化」と地域ケア会議  
- 主として「運営」の論議

- 3 ケアリングコミュニティと「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」-主として「協働」の論議

### **第3節 「我が事・丸ごと地域共生社会」政策における「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の課題**

- 1 「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現」に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」
- 2 「地域力強化検討委員会」の3つの論点と「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の課題

### **第4節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能的枠組みづくりに向けた実証化・理論化の課題**

## **終章 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」研究の課題**

(140)

### **第1節 本研究の知見**

- 1 社会福祉政策の地域福祉への展開と「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」
- 2 ソーシャルアドミニストレーションと社会福祉学研究の視座
- 3 「コミュニティソーシャルワークの政策化」に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能の拡張と枠組みづくり

### **第2節 各章の内容および明らかにしたこと**

### **第3節 本研究の意義と限界、今後の課題**

参考文献 (149)

図表データ一覧 (155)

謝辞

## 序章 「コミュニティソーシャルワークの政策化」と「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能と枠組み

### 第1節 研究の背景

#### 1. 「コミュニティソーシャルワークの政策化」と市町村社会福祉行政に求められる機能と枠組み

地域主権化が進む市町村社会福祉行政には、地域の実情にあった地域包括ケアシステムの構築と個別の「生きづらさ」を地域コミュニティで支える全世代を対象とした包括的な相談支援体制づくりを総合的に運営するためのアドミニストレーションが求められている。

2015年9月に示された「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」を皮切りに、2016年7月の「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」で示された「地域包括ケアシステムの深化・推進」、2016年12月「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）」の「地域力強化検討会中間まとめ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージ」と政策推進は加速している。「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」のワーキンググループの構成から考えて、その大きな柱は「公的サービス改革」、「地域力強化」、「専門人材」の3つからなる。その中でも、「公的サービス改革」では介護・医療サービスの統合化が、「地域力強化」では地域福祉・コミュニティソーシャルワークが政策推進の両輪となっており、いわば市町村の日常生活圏域に全世代に対応する「地域自立生活支援システム」を構築することを目指す内容となっている。これら一連の政策動向から、地域包括ケアシステムの構築は、自治体機能の強化や医療・介護サービスの統合化を市場サービスへの対応を含めて推進する方向性が確認される。また、その相互補完的な位置に「地域力強化」が政策化され、これまで地域福祉の方法論に位置づけられてきたコミュニティソーシャルワークという考え方と機能は、システム化と理論化の段階を経て、市町村ごとに整備を進めようとしている包括的な相談支援体制として実質的に政策化の段階に入ったと言える。

その「地域包括ケアシステムの深化・推進」における政策的な焦点は、地域包括ケアシステムの構築から、複合的課題に代表される新たな社会的リスクへのソーシャルワークによる対応へとシフトし、これまでの縦割り

の制度的サービスでは対応が困難である問題に対してソーシャルワークを軸にした相談支援体制の構築と地域コミュニティづくりを総合的に推進していくことになったと言える。

その背景には人口減少と単身化社会の進展があり、単身高齢者世帯の増加ならびに孤独・孤立化の問題が深刻な状況を呈している。また、同時進行する多死化社会の到来も（金子 2016）、終末期及び死後のケアのあり方までを含めて新たな社会福祉行政上の課題を提起する。「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」における一連の政策資料で指摘される 8050 問題やダブルケアの問題は、社会保障・社会福祉による数量的なニーズの把握による政策化の限界を示すものである。「生きづらさ」の実相は個別かつ多様であるが、通底するのは資源の乏しさからくる自立生活基盤の脆弱性であるバルネラビリティの問題に帰着しよう<sup>1</sup>。この問題は、身近な日常生活圏域にアウトリーチできるソーシャルワーク機能を置くこと、そして適切なアセスメントと支援を結ぶ問題解決の枠組みがなければ有効な処方箋を描けないという構造化された問題である。しかも、それは身近な地方自治体とりわけ生活の見える市町村社会福祉行政がコミュニティソーシャルワークを軸とした政策的な視野をもち、適切な権限による関与と持続可能な財源の管理のもと、政策横断的な計画策定や行政組織の編成までを通して、複合的なニーズへの対応や新たなサービス開発を、まちづくりを含めて総合的に展開するアドミニストレーションが求められる。そのことは、地域主権化時代を迎え主体的な政策選択と運営が求められる市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの課題となる。

## 2. ソーシャルアドミニストレーション研究の先行研究

### (1) 英米を中心としたソーシャルアドミニストレーション研究

ソーシャルアドミニストレーション研究には、英米とりわけイギリスのテイトマス学派の論説を日本に紹介する研究が多い<sup>2</sup>。イギリスのソーシャルアドミニストレーションに関する研究では、1968年のシーボーム報告を1つの契機に社会福祉改革の政策動向をフォローする研究を中心に多様な翻訳・紹介型の研究が多く存在する。

英米のソーシャルアドミニストレーション研究の学説史の理論化・体系化に問題意識をもつ主な先行研究としては、岡田藤田郎（岡田 1998）、星野



信也（星野 1977；1986）や坂田周一（坂田 1982）、吉原雅昭（吉原 1995；1996）らの論説がある。その中でも、イギリスの社会福祉政策の理論動向に関する精緻な研究を進めた星野は「ソーシャル・アドミニストレーションの発展と現状」や『「選別的普遍主義」の可能性』等の社会福祉研究を残している（星野 1986；1999）。その星野は、日本の社会福祉政策研究における先行研究として重田信一の「施設管理論」、高澤武司の「国家独占資本主義の管理構造」、三浦文夫の「社会福祉経営論」を先行研究としてあげ批判的にとりあげているが、それぞれの論説に対する本格的な論議を行っているわけではない。また、星野はイギリスのソーシャルアドミニストレーション研究を日本の関連する研究分野に照応しようとするれば、「わが国で広く『社会福祉学』と呼ばれる学問分野がそれにあたるというべきだろう」と述べている<sup>3</sup>。この視点は、本研究における第2章の社会福祉学研究の方法論に関する問題提起につながる論説である（星野 1986：19）。

他方、ソーシャルアドミニストレーション研究の理論化に関心を持つ社会福祉研究としては、坂田と吉原がいる。坂田は、社会福祉政策研究には、理論枠組みや準拠枠がないために研究課題に対する体系的な説明が困難であることを指摘している（坂田 1982：280）<sup>4</sup>。坂田のソーシャルアドミニストレーション研究に関する理論的関心および問題意識は、いわゆる体系的なソーシャルポリシーと比較して、ソーシャルアドミニストレーション研究がもつ実践・改良志向への1つの批判的視座を含意している問題と言えよう。イギリスのティトマス及びドニソン等ソーシャルアドミニストレーション研究の第1世代に対する第2世代であるピンカーら理論志向のソーシャルアドミニストレーション研究からの批判に重なる視点がある。また、吉原は、英米の1995年までの社会政策ならびにソーシャルアドミニストレーション理論を学説史的に整理しながら、イギリスの1970年代の諸改革による自治体の社会サービス組織に関する研究、福祉多元主義と民営化・準市場の形成が、ソーシャルアドミニストレーション研究の内容を大きく変化させていることを明らかにしている（吉原 1996：196-199：200-203）。そして、英米のソーシャルアドミニストレーション研究の発展から、その論理構造を析出するとともに、同研究の理論化・体系化に向けた課題を整理している。吉原は、イギリスのソーシャルアドミニストレーション研究における理論的・実践的テーマが、ティトマスの福祉国家運営の理論的枠組みから、国から地方自治体へと移行しソーシャルワークならびにその実施組織のマネジメントまでソーシャルアドミニストレーションの政策的な課題が延伸していることを明らかにしている（吉原 1995；1996）。こ

の吉原の指摘を踏まえれば、日本のソーシャルアドミニストレーション研究の理論的関心は、社会福祉政策の地方自治体を基盤にした在宅福祉サービスへの展開、あるいは地域福祉の推進にその関心を拡張しなければならなかった。しかしながら、ソーシャルアドミニストレーション研究は、基本的に英米のソーシャルアドミニストレーション研究に理論的関心をもつ研究や国レベルの社会政策ならびに社会福祉政策研究として発展した。したがって、日本の社会福祉研究における 1980 年代から 1990 年代の社会福祉改革、その後の社会福祉政策の地域福祉への政策展開までをソーシャルアドミニストレーション研究として、理論的にフォローし体系化しようとする社会福祉研究はない。その意味では、吉原の捉えたイギリスのソーシャルアドミニストレーション研究の地方自治体への焦点の移行を指摘した論説は、日本における 1980 年代の社会福祉改革に影響を与えた社会福祉政策研究が、1990 年の社会福祉八法改正を契機に、地域福祉へと展開した軌跡をソーシャルアドミニストレーション研究の理論的枠組みとして捉えようとする本研究の問題意識に重なるソーシャルアドミニストレーションの理論研究に位置づけられる先行研究である<sup>5</sup>。

以上から、日本における社会福祉政策の地域福祉への政策展開が社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーションとして、概念的、機能的に位置づけられてきたかということをも明らかにすることは、社会福祉研究にとって大きな理論課題になっていると言える。

## (2) 日本におけるソーシャルアドミニストレーション研究の展開

日本の社会福祉研究においてソーシャルアドミニストレーションを検討する場合、三浦の社会福祉政策研究を起点にした地域福祉研究への展開と発展から研究課題を仮説的に構造化すれば、図表 0-1 のようになるだろう。

日本における社会福祉研究において、三浦の社会福祉政策研究を起点として、大橋の地域福祉研究への政策展開と発展をソーシャルアドミニストレーション研究の理論課題として捉える研究はない。その主な理由は、これまでのソーシャルアドミニストレーションの研究自体が、前述した英米の政策動向をフォローする研究が中心になってきたという事実があること、また三浦の社会福祉政策研究以降の研究課題が、社会福祉政策研究の理論化の方向に進展をみせたため、地方自治体を基盤とした地域福祉実践研究の展開について、社会福祉政策と地域福祉実践を社会福祉学研究的

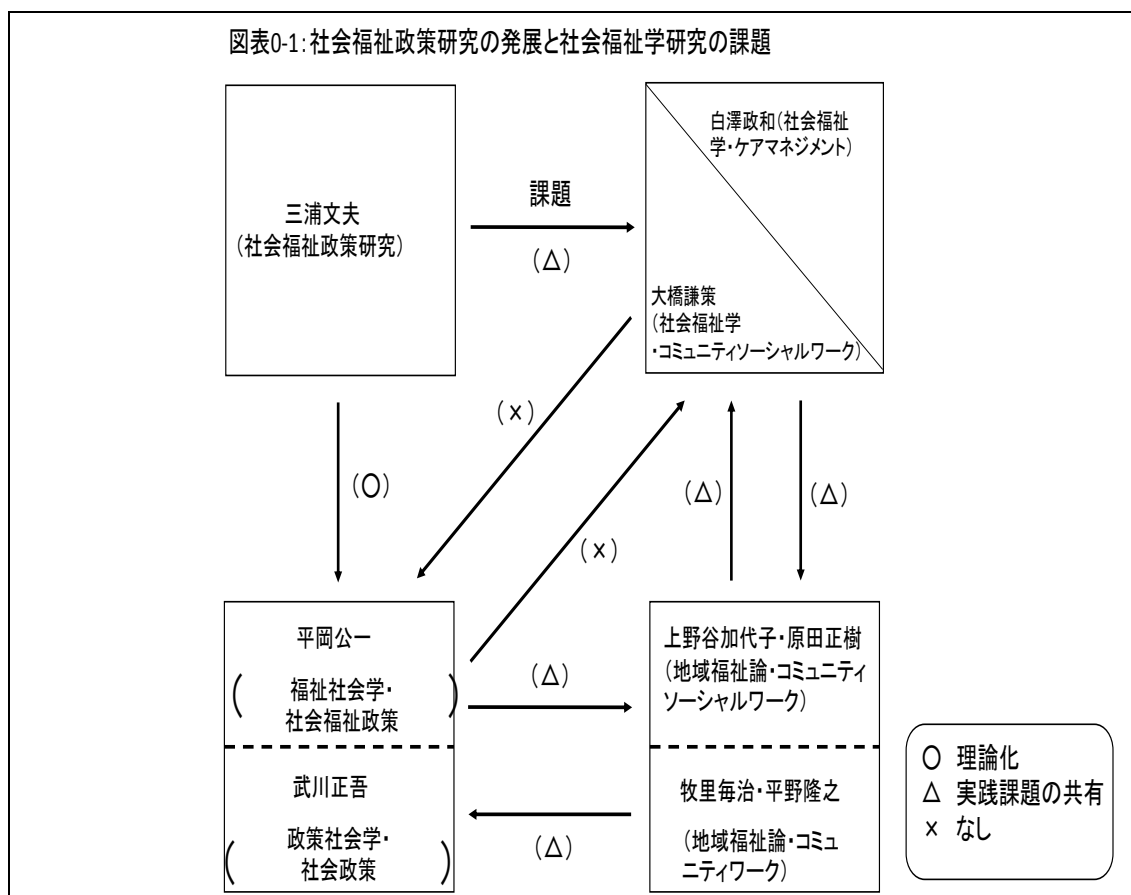
枠組みとして一体的に捉え検討しようとする理論的関心が進展しなかったということが、その背景にはあろう。

第 2 に、三浦の社会福祉政策研究を理論化へとリードした平岡公一らを中心とする社会福祉政策理論の研究は<sup>6</sup>、地域福祉という政策展開を主導した大橋のコミュニティソーシャルワーク研究と共通の理論的枠組みを有しているわけではない<sup>7</sup>。本研究は、社会福祉政策とコミュニティソーシャルワークを社会福祉学研究として1つの理論的・実践的枠組みで捉えようとする研究である。その課題となるのは、ニーズへのアウトリーチとアセスメントを実施するソーシャルワークによる相談支援機能の政策化であり、市町村を単位にソーシャルワークを軸としたサービスシステムを構築し、社会福祉行政のアドミネストレーション機能と枠組みによる運営を可能とすることである。その基本構造は、個別支援ニーズへの対応についてコミュニティソーシャルワークを媒介に社会福祉政策へのボトムアップのベクトルをいかに方法論として理論化できるかにあると言って良い。しかし、その点で言えば、社会福祉政策研究はソーシャルワークを援助実践として位置づける視点こそ持っているものの、どうサービス資源を開発するか、どう地域コミュニティづくりと一体的に進めるかというメゾ・レベルの方法論を理論化することについては、社会福祉学研究として課題がある。この点を強く意識し政策・援助実践を社会福祉学研究として統合化しようという研究を一貫して主張しているのは大橋である。ソーシャルアドミネストレーションを検討する場合、社会福祉政策研究とソーシャルワーク研究を架橋する問題意識をもつ大橋の理論的枠組みと平岡らの一連の研究に関する理論的な検討・分析は、社会福祉研究におけるソーシャルアドミネストレーションを考える上で大きな理論課題になっていると言っても過言ではない。

第 3 に、第 2 の論点を検討課題とする研究分野である地域福祉研究の動向である。大橋による地域福祉研究とコミュニティソーシャルワークの理論化とそれ以降の研究課題が、地域福祉研究において理論的に継承されているかが問題になる。この理論的な中心は、ソーシャルワークを軸とした地域コミュニティの形成ならびに社会福祉政策の形成までを論理構造としてもつ社会福祉学研究の理論的枠組みが課題となるが、その実践体系の基盤となる市町村社会福祉行政運営の枠組みについては、ソーシャルアドミネストレーションにおける研究課題となっているのが現状である。メゾ・レベルに位置づけられる市町村を中心とした地域福祉研究では実践的な研究が進展しているが、社会福祉政策研究と実践的・理論的な接合が十分で

はないのが現状であろう。地域福祉研究の現状は、あえて分ければ、ソーシャルワークによる問題解決という個別支援に軸をおく大橋らのコミュニティソーシャルワークの研究群と、コミュニティオーガニゼーションとコミュニティワークから地域開発を重視する2つの系統が混在しながら1つの地域福祉研究を構成しているとみることができる。

以上、三浦の社会福祉政策研究を起点にした社会福祉学研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究の発展と課題を構造的に整理した。本研究では、その中でも三浦・大橋の理論化に焦点をあて理論枠組みの検討を行い、大橋のコミュニティソーシャルワークの理論化以降の課題となる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に焦点をあてて研究を進めていく。



### 3. 「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」の体系化・理論化の課題—日本の社会福祉政策における地域福祉への展開を中心に—

本研究では、英米のソーシャルアドミニストレーション研究を踏まえながら、日本の社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーションの位置づけに焦点をあて研究を進めることにする。特に、三浦の社会福祉政策研究と大橋の地域福祉研究に研究のフォーカスをあて、日本の社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーションを検討する。三浦の研究は、ソーシャルアドミニストレーションを主題とする多くの研究において、先行研究に位置づけられるが、その主たる評価は国レベルの社会福祉サービス供給論としての評価であろう（京極・小林・高橋・和田 1988；小笠原・平野 2004）。しかし、三浦の社会福祉政策研究は、1980年代から1990年の社会福祉八法改正を契機にその政策的な関心を、地方へ移行させた（三浦 1995；三浦・右田・大橋 2003）。その後、三浦は地域福祉を基調とした在宅福祉サービスの整備を福祉ミックス論で進めることになる。そして、三浦の社会福祉政策と地域福祉への展開は、全国的な在宅福祉サービスの整備と市町村を基盤にしたソーシャルワークの統合化・システム化を政策的な課題とすることになる。そのことを踏まえれば、ソーシャルアドミニストレーション研究の焦点は、三浦の社会福祉政策の地域福祉への展開を、市町村を基盤にどうソーシャルワークと統合化・システム化するかという課題に移行したと言える。この社会福祉政策の展開について、市町村を基盤に地域福祉実践として推進したのは大橋謙策であり、1990年から加速する地域福祉実践と地域福祉計画の枠組みが、その後コミュニティソーシャルワークの理論化・システム化へと発展し、事実上近年の「安心生活創造支援事業」を始めとする市町村を中心とする地域福祉を柱におく政策・施策の基本的な枠組みとなっている。このような一連の社会福祉政策の地域福祉への潮流をソーシャルアドミニストレーション研究の展開として位置づける社会福祉研究がないのはなぜであろうか。いまなお、社会福祉政策研究とソーシャルワーク研究が1つの社会福祉学研究であるという論説に大きなコンセンサスが形成されていない点にその難しさがあることも事実である。しかし、そもそもソーシャルアドミニストレーション研究は、イギリスの社会政策・ソーシャルポリシーという政策研究とは一体的な枠組みではあるものの、その概念と体系化を重視する社会政策という説明体系に対して、ソーシャルアドミニストレーション研究は社会改良志向ゆえ社会問題を実証的に解明し、その問題解決に向けて設計科学的かつ実践的に多様な方法を駆使して政策目的を実現していくという視座であろう。その意味では、社会政策研究とソーシャルアドミニストレーション研究は、その政策的な価値・目的を共有しつつ、ソーシャルアドミニストレーション

研究は、その実践科学的な側面から、変化する時代のニーズを明らかにし、それに応じたサービス供給システムをどう構築するか、そして運営においてどうサービス効果を高めるかという方法論が重要になる。三浦は、ティトマスの『社会福祉と社会保障』の翻訳書における「あとがき」で、同著の第1部のティトマスのソーシャルアドミニストレーションに関する見解について（ティトマス=三浦ら訳 1971：16-19）、「ソーシャルアドミニストレーションは単なる行政ということではなく、社会福祉のプランニング、組織、運営、管理、評価を含むより広い概念であることを教えてくれ、そしてそれが現代社会において、いかに重要なものであるかを示唆してくれている。中略・・・これを機会にわが国における『社会福祉行政』の内容をあらためて検討する必要があるように思われる。」と述べている（三浦 1971：339）<sup>8</sup>。

現代の成熟社会を迎え人々の個人化が進む地域社会では、地域自立生活支援という理念が、普遍化するとともに希求される。複合化、潜在化するニーズにアウトリーチできるソーシャルワーク機能をどう市町村を基盤にシステム化するかという問題の解決なくして、ソーシャルアドミニストレーションの政策目的は達成できないという地点にまで政策課題ならびに社会福祉学研究的な課題はきたといえる。日本における社会福祉政策の焦点も、むろん全て国の政策論議に収斂されるものではなく、国から地方と地域へ、全国的な社会福祉サービスの整備から市町村を中心としたソーシャルワークの統合化・システム化へ、国を中心とした社会福祉政策運営から地域主権化した市町村社会福祉行政による政策運営へとソーシャルアドミニストレーションに求められる枠組みと政策の焦点は変化している。その変化の半歩先を鋭敏に捉えるのが、ソーシャルアドミニストレーション研究であり、社会福祉学研究的でなければならない。社会問題の実証化と社会システムへの批判的視座から、新たな社会福祉のあり方を実践的に切り開いていく実践科学的なソーシャルアドミニストレーション研究としての社会福祉学研究が求められている。

しかしながら、社会福祉研究において、ソーシャルアドミニストレーション研究として位置づけられる三浦の社会福祉政策研究を、その後の地域福祉推進とコミュニティソーシャルワークまでを含めてソーシャルアドミニストレーション研究として捉える先行研究は皆無である。その視点から考えると、三浦の社会福祉政策から大橋の地域福祉への政策展開におけるソーシャルアドミニストレーションを社会福祉実践として概念的、機能的に検討し社会福祉研究に位置づけることは社会福祉学研究にとって大きな理論

課題になっていると言えよう<sup>9</sup>。これまでの英米中心のソーシャルアドミニストレーション研究に対して、本研究では、日本の社会福祉政策における地域福祉への展開から「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」を素描し、今後の社会福祉学研究における1つの実践的な枠組みを明らかにしておきたい。

#### 4. 地域主権化時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能と枠組み

「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能に関する主な論説を中心に研究課題の構造化を行っておく。「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」については、地域主権化時代における市町村社会福祉行政の運営を効果的に実施するための機能と実践要素からなる枠組みである。その機能的な枠組みに位置づけられる主な先行研究について整理した(図表0-2)。

地域主権化時代における「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みは、中核的な5つの機能として「権限」、「財源」、「供給」、「運営」、「協働」から構成する。また、その構成要素は、11の実践要素からなり、中核的な「運営」機能に含まれる実践要素として、「計画」、「行政組織」、「コミュニティソーシャルワーク」、「サービス開発」、「実践システム」、「権利擁護」、「研修システム」、「サービス評価」がある。また、同様に中核的な「協働」機能に含まれる実践要素として、「実施主体」、「参加・地域コミュニティづくり」、「まちづくり」から構成される。これら中核的な5つのアドミニストレーション機能と、さらにその機能に含まれる11の実践要素からなる機能的枠組みについて、各機能と実践要素における主な先行研究を整理しつつ、その基本的な考え方について触れておきたい。

第1に、地域主権化時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を考える上で社会福祉研究における「権限」「財源」に関する研究では、機関委任事務・措置行政下における社会福祉行政研究に、佐藤進が多くの研究を残しており、地域福祉研究の右田紀久恵との編著もある(佐藤1980;佐藤・右田1982)。また、地方自治・行財政分野では、1980年代から1990年代以降の一連の地方分権改革をリードした西尾勝や大森彌、神野直彦等が地方分権一括法につながる地方自治・社会福祉行財政に関する研究を残している(西尾ら2002、大森ら1993;2000;2002、

神野ら 2011)。

また、社会福祉研究者では山本隆が『福祉行財政論』を単著で刊行しているが、国と地方関係を中心とした地方分権化ならびに福祉六法を対象とした社会福祉行政研究であり、地域主権化した市町村社会福祉行政における主体的かつ総合的な行政運営に関するアドミニストレーションの枠組みを示す等の研究までは至ってはいないと言える。一方で、地方自治体の介護保険行財政運営の実証的な分析研究をソーシャルアドミニストレーション研究として積極的に展開しているのは横山純一がいる(横山 2003; 2013)。横山は、介護保険制度等における地方自治体の福祉行財政の問題に焦点をあて、NPO の課題や社会福祉協議会の経営実態、介護保険制度運営における人材確保の問題まで、具体的な地方自治体の問題として、実証的な分析を行っている自治体のアドミニストレーション研究であると言える。今後の主な論点として、介護保険財源の合理的な運営等の問題は、極めて市町村社会福祉行政の財源のあり方と密接不可分な関係にあると考えなければならない。しかしながら、社会福祉行財政論に関する研究では、地方自治体の「権限」や「財源」のあり方を含めた「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」研究の進展は、そのような財源を含めた実証的な枠組みに関する研究まで展開できていない現状である。第2に、社会福祉研究における「供給」では、1970年代のコミュニティケアに関する理論研究がベースにあり、1979年の全国社会福祉協議会から公刊された『在宅福祉サービスの戦略』から、1980年代の一連の社会福祉改革が、国の社会福祉政策の展開として三浦を筆頭に推進される。1980年代の中頃から在宅福祉サービスを軸にした新しい社会福祉システムに関する政策構想が検討され、1990年の社会福祉八法改正を経て、市町村を基盤とした在宅福祉サービスの整備と地域福祉が推進されることになる。社会福祉研究における「供給」は、その意味で日本の社会福祉政策の展開そのものであり、三浦・大橋を始めとする社会福祉政策研究と地域福祉研究が、高齢者福祉政策をリーディングプロジェクトとして事実上日本のソーシャルアドミニストレーション研究を、政策・実践から積み上げた理論をもとに牽引、形成してきたと言える。永山誠(2006)は、日本の社会福祉政策研究として、社会福祉の「価値理念」に着目し、1976年を契機とした日本型福祉社会論は、社会福祉政策の設計に「地域福祉」という政策的かつ戦略概念を埋め込み、その論理が日本の社会福祉政策の展開を形成したと説明している<sup>10</sup>。

第3に、社会福祉研究における「運営」は、1980年代から1990年代以降の「地域福祉アドミニストレーション」に求めるのが妥当であろう。地



域福祉計画をもとにした市町村の社会福祉サービスの運営に課題をもち、かつ財源及び参加を踏まえた地域福祉実践が推進されるようになったのは1990年以降と言えよう。本研究で、「運営」を構成する実践要素として8項目あげている。「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みとして考えれば、実践要素の8項目を総合的に推進する事が重要である。いわゆる「社会計画」全般に言えることだが、地域福祉計画においても、市町村社会福祉行政において「総合性」をいかに「運営」レベルで実現できるかが「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の視点と枠組みでは重要である。

第4に、「協働」については、3つの実践要素から構成される。今後の地方自治の発展を考える上でも、いわゆる行政と地域住民とのパートナーシップをどう構築するか、そのための政策形成および計画策定に民主主義的プロセスをどう構築するか、「参加」の問題として重要である。第3の分権を財源の移譲も含めてどう行っていくかが課題になる。この極めて創造的なプロセスは、新たな実践も産出される可能性もあるアドミニストレーション機能と実践領域と言えよう。これまでのボランティア論に加えて、「実施組織」については、協同組合や社会的企業<sup>11</sup>など新たな公共に関する領域をどう形成するかの検討が大きな研究領域になる。また、参加・コミュニティ形成の論議は、旧くて新しい論議である。多様な行政運営過程やサービス対する「住民参加」を考えても、住民自治と主体形成を図る、ユーザーデモクラシー等がある。大橋は、ニーズを起点にした福祉サービスの開発と社会起業化に関する研究を進めており報告書になっている（大橋2016）。

図表0-2: 市町村社会福祉行政におけるアドミニストレーションの機能と枠組み

機能及び枠組み	(1)権限	(2)財源	(3)供給	(4)運営								(5)協働
				①計画	②行政組織の再編	③コミュニティソーシャルワーク	④サービス開発	⑤実践システム	⑥権利保護	⑦研修システム	⑧サービス評価	
主要論文	<ul style="list-style-type: none"> <li>■佐藤道(1980)『社会福祉の法と行政』</li> <li>■西尾勝(1980)『大森野(1980-2010)』</li> <li>■地方分権、地方自治、福祉行政のあり方。</li> <li>■以下志一、西尾勝、新藤宗幸編(2007)『福祉政策 自治体の構想』</li> <li>■大森野(2002)『地域福祉と自治体行政』</li> <li>■大森野編(2000)『分権改革と地域福祉社会の形成』</li> <li>■金井利之(2010)『実践自治体行政学』</li> <li>■横川正平(2016)『地方分権と福祉政策の展開』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■山崎一(2003)『高齢者福祉と地方自治』</li> <li>■神野直彦・山本篤編(2011)『社会福祉行政設計論』</li> <li>■三浦文夫(1983)『社会福祉政策の戦略的課題-社会的福祉政策システムについて』</li> <li>■小林貞二(1983)『福祉政策における公私問題』</li> <li>■三浦文夫(1985)『福祉政策の展開と福祉政策』</li> <li>■大森野(1987)『在宅福祉サービスの構成要件と供給方法』</li> <li>■早甲公一(2000)『社会サービスの多様化と効率化-その理論と実践』</li> <li>■大森野(1987)『在宅福祉サービスの構成要件と供給方法』</li> <li>■白澤政利(2015)『地域包括ケアシステムの構築に向けて』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■全国社会福祉協議会(1994)『地域福祉計画-理論と方法』</li> <li>■大森野(1985)『地域の社会と福祉政策』</li> <li>■定家文弘・坂田新一・小林貞二編(1996)『福祉政策における公私問題』</li> <li>■大森野(1986)『地域福祉計画策定の視座』</li> <li>■大森野(1987)『在宅福祉サービスの構成要件と供給方法』</li> <li>■武川正吾(2005)『地域福祉計画』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■三浦文夫(1971)『福祉センター構想』</li> <li>■大森野(1987)『高齢者の社会と福祉政策』</li> <li>■大森野(1989)『地域福祉の展開と福祉政策』</li> <li>■大森野(1996)『地域福祉計画策定の視座』</li> <li>■大森野(2000)『地域福祉計画と地域福祉政策』</li> <li>■大森野(2005)『コミュニティソーシャルワークの機能と必要』</li> <li>■上野谷加代子(2015)『福祉がパワーストーションとしての地域ケア実践』</li> <li>■大森野(2016)『地域包括ケアの実践と展望』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■全国社会福祉協議会(1979)『在宅福祉サービスの展開』</li> <li>■三浦文夫(1985)『社会福祉政策』</li> <li>■土井・大森・藤田・坂田(2000)『福祉がパワーストーションとしての地域ケア実践』</li> <li>■全国社会福祉協議会(2000)『地域における新たな支え合い』</li> <li>■高山由美子(2016)『コミュニティソーシャルワーク実践としての地域ケア実践』</li> <li>■大森野(2016)『地域包括ケアの実践と展望』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■大森野(1996)『市町村社会福祉行政のサービス展開』</li> <li>■三浦文夫(1985)『社会福祉政策』</li> <li>■土井・大森・藤田・坂田(2000)『福祉がパワーストーションとしての地域ケア実践』</li> <li>■全国社会福祉協議会(2000)『地域における新たな支え合い』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■早甲(2004)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(1986)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(2000)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(2016)『社会福祉政策の推進と課題』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■大森野(1986)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(2000)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(2016)『社会福祉政策の推進と課題』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■早甲公一(2004)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■村田文世(2009)『福祉政策の推進と課題』</li> <li>■神野直彦・牧原博(2012)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■山本篤編(2014)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(2016)『社会福祉政策の推進と課題』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■地方自治における福祉行政のあり方。</li> <li>■大森野(1986)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(1989)『在宅福祉サービスの構成要件と供給方法』</li> <li>■大森野(1991)『高齢者福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(1997)『高齢者福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(2000)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(2007)『社会福祉政策の推進と課題』</li> <li>■大森野(2014)『社会福祉政策の推進と課題』</li> </ul>		

第2節 研究課題及び研究方法

本研究では、日本のソーシャルアドミニストレーション研究の学説史の検討を通して、社会福祉政策から地域福祉への政策展開の中で、ソーシャルアドミニストレーションがどう位置づけられ、どう発展してきたか、その到達点と課題を明らかにしながら、地域主権化、規制緩和時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関する機能と枠組みを明らかにしていく。主たる研究課題を5つにわけ、その研究方法について概説していく。

第1に、日本の社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究の学説史の検討をおこない、主要な論説におけるソーシャルアドミニストレーション研究の焦点と課題について明らかにする。その中でも、

三浦と大橋の社会福祉研究にフォーカスをあて、両者の研究に位置づけられるソーシャルアドミニストレーション研究の論理構造と課題について明らかにする。その上で、「ソーシャルアドミニストレーション研究の日本的発展」を素描し、社会福祉実践研究の体系化ならびに理論的枠組みの構築にむけた基礎的な検討を行う。

第2に、ソーシャルアドミニストレーション研究を構造的に明らかにするために、社会学と福祉社会学の論説ならびに社会福祉研究の学論的な論議を行う。三浦の社会福祉政策研究に対する副田義也の批判的論説を手がかりに、福祉社会学研究と社会福祉政策研究の関係を紐解き、ソーシャルアドミニストレーション研究の構造について検討する。また、三浦の学問的出自である社会学と、その源流に位置する福武直の研究方法に関する問題意識について検討し、三浦の社会福祉政策研究の特徴に検討を加える。さらに、ソーシャルワークと社会学の相互補完的な役割に焦点をあてたマッキーバーの論説をとりあげ、ソーシャルアドミニストレーション研究の基本的枠組みに関する論議を整理する。そのうえで、2003年に大橋謙策が問題提起した日本学術会議の論議をもとに、今後のソーシャルアドミニストレーション研究と社会福祉学研究のあり方に向けた問題提起をおこないたい。

第3に、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みに関する検討を進めていく。主として、大橋の地域福祉論に位置づけられるソーシャルアドミニストレーション機能を検討する。地域福祉計画ならびにコミュニティソーシャルワークの枠組みに位置づけられソーシャルアドミニストレーション機能に関する検討を行う。その上で、「地域福祉アドミニストレーション」研究の到達点と課題について明らかにする。

第4に、地方分権一括法を契機とした自治の拡大に伴い、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の役割は拡大している。新たな地域包括支援体制の構築と運営に求められる運営課題は、地域自立支援を理念とした包括的な支援体制の構築にコミュニティソーシャルワーク機能をいかに位置づけるか、またその基盤づくりをシステム化・政策化の次元までを総合的に推進する枠組みづくりにある。その中で、大きな役割を担う「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関する機能と枠組みづくりは喫緊の課題となっている。「地域自立生活支援」の実現に向けた新たなパラダイムとも言えるコミュニティソーシャルワーク機能を軸にした新たな「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みを検討する。

第5に、地域主権化、規制緩和時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能的枠組みを用いながら、今日的な地域包括ケアの運営と包括的な相談支援体制の構築の課題について検討する。特に、市場型サービスをどう規制し、どう利用者利益に資するサービスの質を確保するか、また福祉ガバナンスの問題は、ソーシャルワークを起点にした地域コミュニティづくりといえるが、その理論化・実証化は課題となっている。これまでの地域福祉の論議に、ソーシャルエンタープライズ等の論議を加えながら、まちづくりや地域経済を活性化させることも政策的な目的に含めた総合的な行政のあり方が求められる。

「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」における大きな2つの課題に着目しながら、地域包括ケア政策が描く市町村を単位とするケア資源の供給システムと、個別問題と相談支援体制の構築による問題解決に対して、社会福祉学研はいかなる方法論や理論的枠組みにより、個別支援から地域コミュニティづくりまでを含めた総合的に問題解決の枠組みを研究として提示できるのか、本研究では、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みづくりに向けた研究課題について検討を進めていく。

### 第3節 基本用語の定義

本研究で使用する基本用語について、予め解説しておく。

第1に、主にソーシャルアドミニストレーションは、国レベルの社会改良及び社会福祉改革に目的をもつ社会政策・社会福祉政策の立案から運営に関わる実践過程ならびに研究全般をソーシャルアドミニストレーションとして使用する。また、詳細は1章の学説史の検討になるが、ソーシャルアドミニストレーション研究は、社会政策と社会福祉政策が、あえて分ければマクロからメゾ、ミクロの線上に成立する1つの理論体系と解釈することができる。従い、それぞれに軸足をおく社会政策と社会福祉政策、地域福祉、ソーシャルワークまで、それぞれに軸足をおく研究分野からなる。本研究の焦点となる三浦と大橋研究の位置づけを相対的に示す意味も込めて予め必要最低限で整理しておく（図表0-3）。本研究では、1章の学説史の分析枠組みでとりあげるのは、三浦、星野、大橋である。ソーシャルアドミニストレーション研究を主題にする研究は、当然他にも数多くの先行研究が存在するが、学説史では三浦と大橋を中心に検討する。ソーシャルアドミニストレーション研究には、多様な学問領域からのアプローチがあ

るが、本研究では図表 0-3 のように概念的な整理を行い進めていくことに  
する。

図表0-3: 社会福祉政策と援助実践の体系的把握に向けた関係概念の整理

	英国	日本	学術分野・研究者	領域志向性・発展形態
1	Social policy	社会政策・社会行政	社会学・社会政策 武川正吾・橋本一三郎など	イギリスの社会政策をベースにした社会政策学
	Social welfare policy	社会福祉政策	坂田周一	英米を基盤にした理論志向
2	Social policy and administration	社会福祉政策(計画含む)	社会学・政策科学・社会福祉 三浦文夫・小林良二など	日本の発展と社会福祉学の確立
	Social administration	社会福祉行政学	星野信也	イギリス・モデルの厳格な適用
3	Social policy and social work	社会福祉政策理論	福祉社会学・社会福祉政策 平岡公一	社会福祉学志向の社会福祉政策理論
4	Community social work and administration	地域福祉・コミュニティソーシャルワーク (ケアマネジメント含む)	ソーシャルワーク・社会福祉学 大橋謙策・白澤政和・上野谷加代子	コミュニティソーシャルワークと社会福祉サービスのアドミニストレーション

第 2 に、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」と「地方自治体のアドミニストレーション」が併存しているが、市町村に都道府県を含めたアドミニストレーションを指す場合は、「地方自治体のアドミニストレーション」を用いる。また、本研究全体を通しては、地域主権化時代の市町村社会福祉行政の主体的な政策運営過程に関わる機関・サービス組織・実践活動を総合的に捉えるための枠組みを「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」とする。また、1990年代の地域福祉実践と地域福祉計画ならびに2000年以降のコミュニティソーシャルワークの枠組みによる地

域福祉推進をあえて「地域福祉アドミニストレーション」として用いている箇所がある。

第3に、ソーシャルワークとコミュニティソーシャルワークについて、一般的な社会福祉援助技術で用いられる対面的な相談援助技術としてのケースワークをソーシャルワークとして使用している。また、地域福祉研究において、主としてコミュニティワーク及びコミュニティオーガニゼーションという学術的な文脈を有している地域福祉実践の技術体系の発展的な理論として、コミュニティソーシャルワークを使用している<sup>12</sup>。

第4に、「地域主権化」については、地方分権化の進展をさす言葉として用いるが、主として2000年の地方分権一括法ならびに三位一体改革までを「地方分権化」の範囲として捉えることにする。それ以降2011年の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」の成立以降、主として第1次地方分権一括法から第3次地方分権一括法の改革内容について、市町村社会福祉行政に社会福祉法人の許認可権限等の大幅な実施権限が移行された状況等を指す概念として「地域主権化」を使用する。

#### 第4節 本研究の構成

第1章「ソーシャルアドミニストレーション研究の学説史的検討」では、日本のソーシャルアドミニストレーション研究の発展ならびに体系化に向けた視点と方法を検討するために学説史の検討をおこない、その中でも1980年代以降の日本の社会福祉政策の展開に最も影響をもった三浦理論と大橋理論に焦点をあて、両者に通底する社会福祉学の問題意識と方法論を検討する。

第2章「ソーシャルアドミニストレーション研究の方法論」では、三浦のソーシャルアドミニストレーション研究に焦点をあて、同時代に位置する副田義也による三浦の社会福祉政策研究への評価を手かがりに、政策社会学の系譜の源流に位置する福武直の社会学の方法に関する問題意識を考察し、三浦の社会学的方法論へのスタンスならびに社会福祉経営論の法論的な特徴について考察する。また、それらの内ようを踏まえつつ、ソーシャルアドミニストレーション研究の学論的構成を検討するために、マッキーバーの社会学とソーシャルワークの相互補完的な機能、大橋謙策の分析科学と設計科学の統合論への問題提起をとりあげ、社会福祉学の学的構成

ならびにソーシャルアドミニストレーション研究の方法に関する考察を行った。

第3章「地方自治体を基盤にした社会福祉行政とアドミニストレーションの展開と発展」では、1990年の社会福祉八法改正以降の地方自治体を基盤にした地域福祉推進のソーシャルアドミニストレーションに着目し、その中でも大橋の地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークによる実践的枠組みに位置づけられるソーシャルアドミニストレーションの視座に着目し課題について考察する。

第4章「市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの機能と枠組」では、1章及び3章のソーシャルアドミニストレーション研究の枠組みの検討をもとに、地域主権化、規制緩和時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関する機能的枠組みを構成した。

第5章「市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの理論化・実証化の課題—市場型サービスと福祉ガバナンスの問題を中心に」では、地域主権化、規制緩和時代の「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能的枠組みを用いながら、今日的な地域包括ケアの運営に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」と、福祉ガバナンスと市場型サービスの規制をはじめとする管理監督に関する問題を研究課題として位置づけ、今後の実証化・理論化に向けた課題について明らかにする。

#### 【引用文献】

アラン・ウォーカー(青木郁夫・山本隆訳)(1995)『ソーシャルプランニング—福祉改革の代替戦略—』光生館。

平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人(2011)『社会福祉学 Social Welfare Studies: Social Policy and Social Work』有斐閣。

星野信也(2000)『「選別的普遍主義」の可能性』海声社。

星野信也(1986)「ソーシャルアドミニストレーションの発展と現状」日本行政学会編『アドミニストレーション—その学際的研究—』ぎょうせい、63-98。

星野信也(1977a)「ソーシャル・アドミニストレーション序説(その一)」『月刊福祉』60, 60-65。

星野信也(1977b)「ソーシャル・アドミニストレーション序説(その二)」『月刊福祉』60, 58-64。

星野信也(1977c)「ソーシャル・アドミニストレーション序説(その三)」『月

- 刊福祉』60, 70-75。
- 神野直彦・牧里毎治編(2012)『社会起業入門-社会を変えるという仕事-』ミネルヴァ書房。
- 神野直彦・山本隆編(2011)『社会福祉行財政計画論』法律文化社。
- 金子充(1995)「ソーシャル・アドミニストレーションの潮流と展望」社会福祉学(19)、27-74。
- 金子隆一(2016)「人口高齢化の諸相とケアを要する人々」『社会保障研究』第1巻第1号、76-97。
- 京極高宣・小林良二・高橋紘士・和田敏明(1988)『福祉政策学の構築—三浦文夫氏との対論』全国社会福祉協議会。
- 黒木利克(1958)『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会。
- 松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編(2002)『岩波講座 自治体の構想 3 政策』岩波書店。
- 三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策(2003)『地域福祉の源流と創造』中央法規出版。
- 三浦文夫(1995)『〈増補改訂〉社会福祉政策研究-福祉政策と福祉改革-』全国社会福祉協議会。
- 三浦文夫(2003)「社会福祉政策研究と実践」『社会福祉研究』第87号、66-74。
- 社本修(1978)「T. S. サイミーのソーシャル・アドミニストレーション論」『季刊社会保障研究』14(3)、58-66。
- 中島修・菱沼幹男共編(2015)『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規。
- 永山誠(2006)『社会福祉理念の研究—史的政策分析による21世紀タイプの究明』ドメス出版。
- ノーマン・ジョンソン(青木郁夫・山本隆訳)(1993)『福祉国家のゆくえ—福祉多元主義の諸問題—』法律文化社。
- 小田兼三(1993)『現代イギリス社会福祉研究』川島書店。
- 小笠原浩一・平野方紹(2004)『社会福祉政策研究の課題—三浦理論の検証』中央法規出版。
- 小倉襄二(1981)「社会福祉協議会の位置と思想」『社会福祉研究』(26)、59-64。
- 岡田藤太郎(1998)『社会福祉学汎論-ソーシャル・ポリシーとソーシャルワーク』相川書房。
- 岡田藤太郎(1995)『社会福祉学一般理論の系譜-英国のモデルに学ぶ-』相川書房。



- 岡村重夫（1956）『社会福祉学』柴田書店。
- 損保ジャパン日本興亜福祉財団（2016）「ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化」『福祉マネジメント研究会（座長：大橋謙策）』報告書 No.88。
- 大橋謙策編著（2014）『ケアとコミュニティ』ミネルヴァ書房。
- 大橋謙策（1995）『地域福祉』放送大学教育振興会。
- 大森彌編（2002）『地域福祉と自治体行政』ぎょうせい。
- 大森彌編（2000）『分権改革と地域福祉社会の形成』ぎょうせい。
- 大森彌・村川浩一編（1993）『長寿社会総合講座[3] 保健福祉計画とまちづくり』第一法規出版。
- 大山博（1992）「イギリスにおける社会政策・社会行政論研究の展開-2-福祉国家の危機後の展開」『社会労働研究』39(1), 86-134.
- 大山博（1991）「イギリスにおける社会政策・社会行政論研究の展開(1)」『社会労働研究』38(1), 177-206.
- R・M・ティトマス（三浦文夫監訳）（1971）『社会福祉と社会保障—新しい福祉をめざして—』社会保障研究所。
- 坂田周一（2000）『社会福祉政策』有斐閣アルマ。
- 坂田周一（1982）「研究の課題と展望」三浦文夫ほか編著『講座社会福祉 3 社会福祉の政策』有斐閣、280-296。
- 佐藤進・右田紀久恵編（1982）『講座社会福祉 6 社会福祉の法と行財政』有斐閣。
- 佐藤進（1980）『社会福祉の法と行財政』勁草書房。
- 高橋鉦士編（2012）『地域包括ケアシステム』オーム社。
- 武川正吾（1985）「労働経済から社会政策へ—社会政策論の再生のために—」社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』東京大学出版会、3-32。
- 柄本一三郎（2002）「地域（コミュニカル）社会政策=対抗的社会政策の構想—既存福祉パラダイムと『地域福祉』からの脱皮」『月刊自治研』44(513), 43-55。
- 山本隆編（2014）『社会企業論—もうひとつの経済—』法律文化社。
- 横山純一（2012）『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題：日本とフィンランド』同文館出版。
- 横山純一（2003）『高齢者福祉と地方自治体』同文館出版。
- 吉原雅昭（2003）「ローカル・イニシアティブの可能性—発展し続ける右田地域福祉理論に何を付け加えることができるか」『社会問題研究』第52巻第2号、143-174。
- 吉原雅昭（1999）「社会福祉基礎構造改革とその形成過程に関する批判的考

察-日本の社会福祉の基礎構造とは何か、それはかわるのか-」『社会問題研究』第49巻第1号、21-43。

吉原雅昭（1996）「英米における social policy and administration 研究の系譜と論理構造に関する一考察（その2・完）」『社会問題研究』、45（2）、163-217。

吉原雅昭（1995）「英米における social policy and administration 研究の系譜と論理構造に関する一考察（その1）」『社会問題研究』、45（1）、49-90。

全国社会福祉協議会（1979）『在宅福祉サービスの戦略』。

## 註

1 大橋謙策は、①労働的自立・経済的自立、②精神的・文化的自立、③身体的・健康的自立、④生活技術的・家政管理的自立、⑤社会関係的・人間関係的自立、⑥自律的意見表出・契約的自立の6つの自立生活の要件をあげている（大橋 1995、2014）。

2 例えば、三浦文夫がいる（三浦 1971）。小田兼三（小田 1993）や岡田藤太郎（岡田 1995；1998）は、多くのイギリスの社会福祉政策に関連する翻訳研究を行っている。あるいは、山本隆もイギリスの社会福祉政策に関する動向を紹介する翻訳を数多く手がけている（山本ら 1993；1995）。

3 なお、星野は同論文中においては、ソーシャルアドミニストレーションを「社会福祉行政学」という訳を用いている（星野 1986）。

4 坂田は、三浦に師事し社会福祉政策の資源配分に関するまとまった研究成果を残している。その問題意識を社会福祉政策の体系的かつベーシックな理論書として刊行している（坂田 2000）。

5 なお、吉原の関心はイギリスのソーシャルアドミニストレーションにあった。その後は地方自治体のアドミニストレーション研究にも着手し、2000年の社会福祉基礎構造改革等に関する論説もあるが（吉原 1999）、その後イギリスのソーシャルアドミニストレーション研究に関する研究の展開は管見の限りでは皆無である。なお、吉原は右田の自治型地域福祉への書評でも書いているように、右田理論の影響を多分に受けていることが伺える（吉原 2003）。

6 平岡は、社会福祉政策とソーシャルワークを理論的範囲に設定した社会福祉学のベーシックな編著の研究書・テキストとして公刊しているが、地域福祉やコミュニティソーシャルワークの枠組みならびに研究動向については言及していない。

7 平岡は 2011年に『社会福祉学 Social Welfare Studies: Social Policy and Social

---

Work』の共編著を公刊している。その英語タイトルならびに構成を見る限り、ソーシャルポリシーからソーシャルワークを社会福祉学の枠組みと考えていることが伺える。また同著で杉野昭博は、制度研究と援助研究の再統合の視座を仮説的に述べている。とりわけ、戦前の社会事業に習いソーシャルワークを社会的ベンチャー活動として捉え、援助実践が事業機関の運営を通じて、自治体や国による補助や制度化へと結びつく過程をミクロからマクロへのベクトルを「政策実践の過程」と捉え、従来の制度運用によるマクロからミクロを「政策過程」として理解する枠組みを「臨床化と制度化の弁証法」の概念にまとめている（杉野 2011 : 17）。この杉野の援助実践から制度化へのベクトルの視座は、本研究のソーシャルワークを軸とする地域コミュニティ形成ならびにサービス開発という実践から政策へのベクトルを重視しようとする考え方と符合する。

<sup>8</sup> 三浦は、同著でソーシャルアドミニストレーションを「社会福祉行政」ではなく、「社会福祉管理」と訳している。三浦の言わんとするところは、ティトマスの意図するソーシャルアドミニストレーションは、わが国の研究状況における法制的説明や社会福祉施設の運営論に収斂されるものではないことを示唆していると考ええる。

<sup>9</sup> ソーシャルアドミニストレーションを主題にする基本的な先行研究は、英米研究に主眼がおかれているものが多い。その筆頭は星野信也であり、本研究の前提となるイギリスのソーシャルアドミニストレーション理論の基本的理解は星野に依拠している（星野 1977a; 1977b; 1977c; 1986）。社会政策系としては、大山博（大山 1991; 1992）、金子充（金子 1995）があるが、いずれもイギリスのソーシャルアドミニストレーションに関する研究であり、日本の社会福祉政策に本格的な焦点をあてた研究ではない。その意味では、ソーシャルアドミニストレーションの理論的な研究はごく限定されているのが現状である。他方、日本のソーシャルアドミニストレーション研究に位置づけられる研究としては、重田、高沢、三浦があるが、社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究としての本格的な検討はなされていない。例えば、星野信也や吉原雅昭の論説にも日本のソーシャルアドミニストレーション研究として重田や高沢や三浦を取り上げているものの、本格的な検討には行われていない。

<sup>10</sup> 三浦は『社会福祉研究』の随想で、1980年代の一連の社会福祉改革を戦後社会福祉からの脱皮として、自治体の施策を通して新たな社会福祉への展開を実践的に進めたことについて述懐している。この一連の社会福祉政策展開を主題にした研究として永山誠（1993）をあげている（三浦 2003 : 71）

<sup>11</sup> 社会福祉研究において、社会的企業ならびに社会起業に関する研究は今後の研究課題と言えるが、神野直彦・牧里毎治（2007; 2012）や山本隆がある（山本ら 2014）。

<sup>12</sup> コミュニティソーシャルワーク理論化については、日本地域福祉研究所監修／中島修・菱沼幹男共編（2015）『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』がある。同著は、コミュニティソーシャルワーク理論化の到達点と言える。

## 第1章 ソーシャルアドミニストレーション研究の学説史的検討

日本のソーシャルアドミニストレーション研究を学説史的に検討していくと、1980年代初頭から本格化する三浦文夫を中心とする社会福祉経営論を起点にした社会福祉政策・理論研究の方向性と、地方自治体を基盤にした地域福祉研究へと発展・継承される系譜を確認することができる。仮に前者を政策理論志向の「社会学・社会政策系の社会福祉政策論」、後者を実践志向の「社会福祉学系の地域福祉論」とすれば、わが国のソーシャルアドミニストレーション研究の関心と焦点は、主に前者を中心に理論化が進展してきたといえる。

しかし、ソーシャルアドミニストレーション研究が、社会改良を大きな政策的な目的にソーシャルポリシーから社会サービスとソーシャルワークの運営過程に着目し、政策・援助実践が効果的に展開されるよう関連組織の機能に関する研究であるという理論的解釈に立てば、1990年代から市町村を基盤とした地域福祉実践の展開は、ソーシャルアドミニストレーション研究の中範囲的課題であり、一層の理論的関心と呼ばなければならなかった。地域主権化時代を迎えた地方自治体において、地域住民の健康と福祉の増進を保障するには、これまでの地方自治体の総合計画と地域福祉計画の内容にソーシャルポリシーの観点を取り入れながら、地方自治体財政と地域福祉の有機的構成を図ることが求められる。そのことは、地方自治体を基盤にした「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関わる社会福祉・地域福祉の研究課題である。今日的な多くの社会福祉政策課題に共通に求められる地域自立生活を保障するには、ニード充足に関する資源分配体系としての社会政策・社会福祉政策と、個別支援の過程で資源創造する運動体系としてのソーシャルワークが相互補完的な機能を果たせる市町村行政を基盤にしたアドミニストレーションに関する理論枠組の構築が求められる。本章では、その検討の基本となる日本の社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究に関する学説史的な検討を行うことにする。

## 第1節 社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究の学説史

### 1. 学説史の分析枠組み

社会福祉研究における主たるソーシャルアドミニストレーション研究では、重田信一、高沢武司、三浦文夫、星野信也、右田紀久恵、大橋謙策に関する主な論説がある。その中でも、日本の社会福祉政策の展開におけるソーシャルアドミニストレーション概念と機能を分析するために、両分野で多くの実績と影響力をもつ三浦の社会福祉政策研究と大橋の地域福祉研究に焦点をあてることにする。三浦以前のソーシャルアドミニストレーション研究については、先行研究に依拠しつつ<sup>1)</sup>、日本の社会福祉研究の中で社会福祉管理ならびにアドミニストレーションに焦点をあててきた重田信一と高沢武司を位置づけた。また、三浦以降のソーシャルアドミニストレーション研究では、社会福祉政策の地域福祉への政策展開を社会福祉研究の1つの理論課題であると設定し、社会福祉行政の運営と地域福祉に関する研究への影響力をもつ、星野信也、右田紀久恵、大橋謙策を学説史的に位置づけた。

ソーシャルアドミニストレーション研究の学説史を整理する全体のフレームワークについては、同研究の今日的な研究課題までを研究範囲に収めている大橋の地域福祉計画の運営枠組みをもとに検討を進め（大橋 1985：1-11）、「地域主権化」や「市場化」、「コミュニティソーシャルワークの政策化」等の新たな政策動向を踏まえながら、新たに3つのアドミニストレーションに関する項目を追加して、「自治」「コミュニティソーシャルワーク」、「ソーシャルエンタープライズ」の項目を加えて再構成した（図表1-1）。各項目に関する検討の要点は2つある。

第1に、大橋の地域福祉計画の枠組みは5項目で構成される。①ハード、②ソフト、③ソーシャルアドミニストレーション、④パティシペーション、⑤ファイナンスに関して再検討した。その中で、③ソーシャルアドミニストレーションについては、「④自治」、「⑤アドミニストレーション」、「⑥コミュニティソーシャルワーク」という3つの項目に分節化した。④自治については、地域主権化が進展し、地方政府としての市町村社会福祉行政が大きな権限をもち、その運営のあり方を左右する状況を踏まえ、独立したアドミニストレーションに関する項目として設定した。⑤アドミニストレーションについては、市町村を基盤として構築が進む地域包括支援体制の

運営では、保健・医療・福祉・介護・住居・生活支援サービス等社会福祉サービスを始めとする多様なサービスに関する運営管理の問題が改めて大きな行政課題となる。日常生活圏域におけるニーズの数量的な把握からのサービス供給計画の策定までが全体として最適化された管理運営が求められる。また、⑥コミュニティソーシャルワークについては、1990年からの地域福祉研究の大幅な進展もあり、いまやコミュニティソーシャルワークは市町村の地域福祉推進を図る上で不可欠な方法論であり、大きな政策的な方向性となっている。特に、市町村における行政課題となっている地域包括支援体制の運営をめぐっては、8050問題等の複合課題が構造化された問題や、バルネラビリティに起因する問題が顕在化し、問題への接近の仕組みとしてコミュニティソーシャルワークのシステム化が重要な政策的課題になっている。そのような現状を鑑みると、個別支援からサービス開発ならびに政策化に向けたプロセスを媒介するための機能としてコミュニティソーシャルワークが重要なアドミニストレーションに関する項目であり、個別問題の解決から地域コミュニティづくりにつながる媒介機能をもった手段および方法、システムとして位置づけた。

第2に、「ソーシャルエンタープライズ」の項目を設定した。今後の市町村社会福祉行政における運営のあり方を検討する場合、「新たな主体・ソーシャルエンタープライズ」のあり方にも再考が求められる。住民自治による運営協議会を設置してのまちづくりでは、行政と住民自治の協働のあり方として、第三の分権を巡る実践も論議も活発化している。市町村レベルの政策形成に関与する実力のあるNPOの存在をはじめ、ソーシャルエンタープライズや社会起業に関する研究は今後の地域コミュニティづくりにとって不可欠な論議になる<sup>2</sup>。その意味で、新たな主体をめぐるとの論議は今後の市町村社会福祉行政にとっても、労働のあり方、地域コミュニティへの参加や学習、地産地消の経済など、いかにまちづくりと有機的な結合を図るような総合的な運営の在り方が社会福祉行政には求められることになる。そのためには、「新たな主体・ソーシャルエンタープライズ」の論議は、英米の「社会企業・社会起業」の論議と日本の経済・経営学の社会的企業等の論議を社会福祉研究の文脈に位置づけながら、その可能性と位置づけについても研究する必要がある。その理論的な枠組みの検討は、市町村社会福祉行政のコミュニティ政策を考える上でも重要なアドミニストレーションに関する研究分野となる。しかし、社会福祉研究からのアプローチは管見の限り少ないのが現状となっている<sup>3</sup>。

以上、大橋の地域福祉計画の枠組みに新たなアドミニストレーションに

関する独自の項目を3つ加えて、日本の社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究の学説史を分析する枠組みを再構成した。

## 2. ソーシャルアドミニストレーション研究の学説史

日本の社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究を学説史的に区分すると、①措置費施設運営（重田）、②機関委任事務・措置行政運営のアドミニストレーション研究（高沢）、③社会福祉政策の管理運営のソーシャルアドミニストレーション研究（三浦・星野）、④地域福祉・コミュニティソーシャルワークのソーシャルアドミニストレーション研究（大橋・右田）という4つのベクトルが存在する（図表1-1）。

図表1-1: SA研究者と研究主題・枠組みからみたSA研究の俯瞰図

	重田啓一 (措置費施設運営)	高澤貴司 (社会福祉事業行政管理)	三浦丈夫 (社会福祉政策-社会福祉経営論)	星野晋也 (地方自治-社会福祉行政)	右田紀久恵 (自治型地域福祉)	大橋謙策 (地域福祉・コミュニティソーシャルワーク)
①措置費施設運営	○アドミニストレーション(1971)	○社会福祉の管理構造(1977)	○「1960年代の社会福祉」『季刊社会保障研究』5(4) 1970			
②機関委任事務・措置行政		○社会福祉のマクロミクロ(1985)	○「社会福祉行政における施設サービスと居宅サービス」『ジュリスト臨時増刊』5(37) 1973			
③自治・法外保護			○「法外施設としての有料老人ホームをめぐる若干の課題」『社会福祉研究』28(1) 1981	○「革新自治体の福祉政策再考」1979 ・「福祉政策をめぐる国と自治体」『都市問題』74(1) 1983	○「社会福祉行政における委託と契約の課題」『季刊社会保障研究』19(3) 1983	○「社会福祉行政再編成の課題」『地域福祉の展開と福祉教育』1986
④ハードウェア (在宅福祉・施設福祉の整備計画)			○「社会福祉における在宅サービスの若干の課題」『社会福祉研究』24(1) 1979 『在宅福祉サービスの戦略』(1979)	○星野晋也(1982)「福祉施設体系の再編成と課題」『社会福祉研究』30(1) 62-67.	○「地域福祉運営における公私関係」『地域福祉講座② 福祉組織の運営と課題』1986	○「在宅福祉サービスの組織化」『地域福祉の展開と福祉教育』1986
⑤ソフトウェア (サービス事業・制度計画)			○「社会福祉における在宅サービスの若干の課題」『社会福祉研究』24(1) 1979	○「福祉サービスの地方分権化」(1989)	○「分権化時代と地域福祉——地域福祉の協定要件をめぐって」『自治型地域福祉の展開』1993	○地域福祉計画のバリエーション転換1985 ○コミュニティソーシャルワークと地域福祉計画2002
⑥アドミニストレーション			○「多元的福祉サービス供給システム論」『社会福祉政策研究』(1985)	○「福祉政策をめぐる国と自治体」(1983)	○「自治型地域福祉の展開」1993 ○「自治型地域福祉の理論」2005	○「市町村社会福祉行政と地域福祉～福祉事務所の位置～」『生活と福祉』6(16) 2007
⑦コミュニティソーシャルワーク						○「わが国におけるソーシャルワークの理論化を求めて」『ソーシャルワーク研究』31(1) 「コミュニティソーシャルワークの機能と必要性」『地域福祉研究』33
⑧バージョン(住民参加)						○「福祉21ビーンプランの挑戦」2003
⑨財政 (ファイナンス)						○「地域福祉計画と地域福祉実践」2001
⑩新たな主体・社会的企業						○「第9章」『日本福祉福祉財団 No.881 ニース対応型福祉サービスの開発と組織化』『福祉マネジメント研究会(座長:大橋謙策)』報告書。

日本の社会福祉研究における最初の体系的なアドミニストレーション研究は、「措置費施設運営」を主題とした重田のアドミニストレーション研究である。重田（1971）は、アメリカのテーラー経営論における組織科学をベースにした「社会事業施設管理」に関連するアドミニストレーション研究を体系的にまとめている。重田の研究構成をみると、①社会福祉アドミニストレーション組織の分析とその改善策、②社会福祉アドミニストレーションを促進するための条件整備、③社会福祉アドミニストレーションの運営過程の分析とその改善策となっている。社会福祉活動の単位となる機関・団体の運営効果を高める組織の内部構造に着目した組織管理と運営を中心にしたアドミニストレーション研究と言える。また、高沢（1978）のソーシャルアドミニストレーション研究は、組織管理と運営に主眼をおく先行研究を批判的に検証したうえで、国家による機関委任事務下の社会福祉六法にもとづく措置行政による「社会事業管理」の運営過程（総過程）に関する構造問題を多岐にわたり批判的に検討するソーシャルアドミニストレーション研究であった。

この2つのソーシャルアドミニストレーション研究は、措置費による施設運営、国家による機関委任事務・社会福祉六法体制下における社会福祉行政の管理運営全般に問題意識をもつソーシャルアドミニストレーション研究であったと位置づけることができよう。日本の社会福祉研究において、重田による「措置費施設運営管理」と、高沢による「機関委任事務・措置福祉行政・社会事業運営管理」は、最も早くに社会福祉の管理運営に焦点をあてたソーシャルアドミニストレーション研究であったと位置づけられよう。

その後、戦後の社会福祉体制の改革を牽引するのが、三浦文夫による『社会福祉経営論』である。その柱は、1970年前後のコミュニティケアに関する一連の論考をベースにした在宅福祉サービスの整備を主たる政策課題とする社会福祉サービス供給組織論であった。三浦理論の分析については、京極高宣、小林良二、高橋紘士、和田敏明による『福祉政策学の構築』や小笠原浩一・平野方昭による『社会福祉政策研究の課題』に詳しいが、三浦の社会福祉経営論がソーシャルアドミニストレーション研究とされる所以は、社会福祉の政策形成と運営・管理を日本の実定法に基づき限定的に捉えながらも、星野が指摘するイギリスのティトマス学派の特徴である特定課題志向や改革志向、議論分野限定等の特徴を兼備しているからに他な



らない（星野 1986：75）。その中でも、三浦理論の特徴は、国レベルの社会福祉政策を検討する場合においても、地方自治体を実証的フィールドとして、社会福祉サービスの開発や地域福祉の枠組み等の政策的な検討をおこなった点をあげることができる。その一里塚は、社会福祉八法改正ということになる。当時、三浦が社会保障研究所に所属し国の政策に深く関与する立場にあったという事実があるにせよ、国レベルの政策形成に強い影響を与えたという事実は、三浦理論が、これまでの社会福祉の政策研究に比して、実証的かつ実践志向をもった社会福祉政策研究であったことの証である。日本における社会福祉の政策研究では、イギリスの社会福祉政策の動向をそれぞれの研究関心から取り上げた社会政策および社会福祉の政策研究は多数あるが<sup>4</sup>、社会福祉政策の形成から運営までを社会福祉政策研究の範疇として、実証的かつ実践的に関与した社会福祉政策研究は他に類をみない。

他方、イギリスのロンドン政治経済大学（London School of Economics & political science：LSE）でソーシャルアドミニストレーション研究を学び、日本の社会福祉政策に対して批判的なソーシャルアドミニストレーション研究を展開したのは星野信也である<sup>5</sup>。LSEのティトマス学派のソーシャルアドミニストレーション研究の系譜に位置する星野は、イギリスの社会政策の展開とその動向・理論をフォローしつつ、日本の社会保障・社会福祉には鋭い批判を展開した。その成果は『「選別的普遍主義」の可能性』という単著となって公刊されている。副田義也（2001：101）は、同書に対する書評で「この半世紀あまりの日本の社会福祉政策研究において最高の達成の1つであることは確かである。」と星野のソーシャルアドミニストレーション研究を評価し、その業績に関する方法的特性を4点あげ、①社会科学の基礎づけ、②批判科学の志向、③歴史科学の志向、④政策科学の試みとしている。その星野は、LSEのソーシャルアドミニストレーション学部の創設時の背景を紐解きつつ、ソーシャルアドミニストレーション研究教育体系と課題までを分析し、①ソーシャルアドミニストレーション研究教育の成立過程、②その前提条件となった福祉国家という時代状況、政策価値とソーシャルサービスの統合的視座、③ソーシャルワーク研究教育の混迷と社会政策への回帰の過程、④ソーシャルアドミニストレーション研究教育の科学化について述べている（星野 1990）。

ソーシャルアドミニストレーション研究が、その時々の政治経済体制に大きく依存するものであるという点は、価値選択に関わるソーシャルポリシー研究の重要な側面であることには留意が必要であり、他方でソーシャ

ルサービスに関する組織ならびにシステム構築とその運営の効率性に関心をおく機能主義的な側面がもう一方にあり、その両者が分かち難く一体化しているということがソーシャルアドミニストレーション研究の構造的な理解には求められる。その点を多いに敷衍するならば、日本の社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーションでは、既に政策化・制度化された制度的枠組みにもとづくサービス提供に対して、その時代に応じた社会変動とニーズの変化に着目しながら、現行の社会福祉管理の体制に対して、ある種の批判的な視点を持ち、より良い社会改良や制度的改革につながるような政策的提言を実証的な研究レベルで提示できるかが問われることになる<sup>6</sup>。

さらに、地域福祉に軸をおくアドミニストレーション研究を進めたのは、右田と大橋である。右田は、国の社会福祉法制に対して、地方自治を基盤にした社会福祉の展開に地域福祉の固有性を見いだすことを念頭に、国の社会福祉行政運営に対する地方自治体の対抗的・運動的な地域福祉を推進しようとした。特に、岡村重夫の理論展開と課題を地方自治・行政学に求めた右田は、地方自治体の行政機構の改革に意欲的な研究成果を数多く残している。右田は、地域福祉の固有性に拘り、その体系化・理論化にも大きな研究の足跡と影響力をのこし、地方自治とりわけ住民自治を基盤にした地域福祉の理論研究の地平を切り開いたと言える<sup>7</sup>。

大橋は、地方自治体を基盤にした社会福祉運営に強い関心を持ち 1990 年代以降のコミュニティケアの具体的な展開を地域福祉計画策定と地域福祉実践の枠組みをもとに牽引した。大橋の地域福祉研究におけるアドミニストレーションの焦点は大きく 5 つに区分できる。第 1 に 1970 年代を「主体形成と福祉教育という時代」、第 2 に 1980 年代を「在宅福祉サービスの分節化・構造化の時代」、第 3 に 1980 年代中頃から 1990 年代を「地域福祉計画と地域福祉実践の時代」、第 4 に 2000 年前半を「コミュニティソーシャルワークの理論化の時代」、第 5 に 2000 年中頃からを「コミュニティソーシャルワーク理論の実証化・政策化の時代」、に大きく区分できよう。大橋のソーシャルアドミニストレーション研究の関心は地方自治体の社会福祉運営にある。大橋は、1980 年までの一連のコミュニティケアの論議に地方自治体論がないことを指摘しており、1990 年以降の地域福祉実践の展開では、その点を踏まえ福祉審議会の設置を積極的に進める等、地方自治体の運営体制にアドミニストレーション研究の焦点をあてた<sup>8</sup>。その上で、大橋は地域福祉実践の基盤となる地域福祉計画の枠組みを設定し、①ハードウェア（在宅・施設の整備）、②ソフトウェア（事業・制度計画）、③ソーシ

ャルアドミニストレーション、④パティシペーション、⑤ファイナンスからなる枠組みを提起している（大橋 1985）。その地域福祉計画の枠組みにおけるソーシャルアドミニストレーションの視座は、市町村の在宅福祉サービスを軸とした地域福祉の展開において、公私協働と社会福祉サービス資源を分野横断的に組織化していこうとする総合化の視座をもっていた点であり、その意味で社会福祉サービスと地域福祉実践の運営管理を統合化・システム化しようとするソーシャルアドミニストレーションであったと言えよう。

### 3. ソーシャルアドミニストレーション研究の焦点と課題

ここまでのソーシャルアドミニストレーション研究に関する学説史の検討を通して、ソーシャルアドミニストレーションの研究課題が国家レベルの社会福祉政策ならびに行政運営の枠組みから、市町村を基盤とした地域福祉推進へと、その政策課題と研究課題を移行させていることを整理することができた。

三浦は主にコミュニティケアの理論をベースにした社会福祉サービス供給論である。図表 1-1 では、②機関委任事務・措置行政、④ハードウェア（在宅・施設福祉の整備計画）、⑤ソフトウェア（サービス事業・制度計画）、⑥アドミニストレーション（サービス供給システム論）を中心とする研究に顕著な成果をあげている。しかし、三浦の研究業績にはコミュニティソーシャルワークや、住民参加、あるいは新たな社会的起業等のソーシャルエンタープライズ等を正面から論じた研究はなく、国レベルの社会福祉政策から地域福祉への政策展開への本格的な研究主題の移行に関する視野は延伸していない。

一方、大橋は、地方自治体を基盤にした社会福祉運営について、コミュニティソーシャルワークの実践研究から住民参加やボランティアの構造化、地方自治体の地域福祉計画策定など、財政フレームをとり入れた実践と研究を進めていることが研究主題から確認できる。図表 1-1 では、③の自治・法外援護から⑩新たな主体・社会的企業までを、ほぼ網羅的にカバーする研究領域をもつと言え、地方自治体とりわけ市町村の社会福祉運営というアドミニストレーション領域に多くの実践研究を集積している。

これまでの学説史の検討を通して、ソーシャルアドミニストレーション研究の課題が、福祉国家の運営から次第に地方自治体を基盤にした地域福

社のシステムの構築と運営に政策的課題を移行させていったことが見て取ることができる。

## 第2節 ソーシャルアドミニストレーションの理論化の課題

### 1. 三浦文夫の社会福祉政策研究における実践構造

1980年代の日本における社会福祉政策の展開とソーシャルアドミニストレーション研究の中心になってきたのは三浦である。

その三浦のソーシャルアドミニストレーション研究における実践志向の論理構造に着目してみれば、第1に「政策科学化」、第2に「社会福祉の領域の限定」、第3に「要援護者の問題解決から福祉コミュニティ形成」という3点（視点と方法）を特徴として見いだすことができる<sup>9</sup>。

第1に、三浦はフェビアン主義的な価値志向を基底にもつことは認めつつも、一連の戦後社会福祉政策研究における社会福祉の本質論争からは、あえて距離をとる研究態度であった。ゆえに、三浦の特徴の1つに数えられる政策科学的な研究の側面は、社会学を基盤とする実証主義的な研究手法に加えて、社会工学的と称される設計科学的な研究姿勢で政策提言がなされた点に、これまでの社会福祉政策研究にはない独自の特徴を備えていると言える。例えば、三浦の理論枠組みの実証化は、1979年の全国社会福祉協議会の『在宅福祉サービスの戦略』で明らかになったといえよう。地方自治体ならびに社会福祉協議会を推進の要に、ニーズを起点にした在宅福祉サービスを整備し、関係資源の組織化を図りながら、福祉コミュニティを創出するという理論的枠組みをもつ要援護者への個別支援を起点にしたモデルである。

第2に、三浦のソーシャルアドミニストレーション研究における社会福祉概念については、1950年及び1962年の社会保障審議会勧告の検討ならびに社会福祉実定法に関する解釈にもとづいている。社会福祉概念ならびに社会福祉事業の範囲については、要援護問題を中心に限定した狭義の社会福祉概念の理解にたつ立場を明らかにしており、日本における社会福祉概念の理解は実定法に基づく実体概念としての社会福祉の理解であることを述べ、約言すれば福祉を目的概念とするような英米流のソーシャルアドミニストレーションとソーシャルポリシーにみられる所得保障、医療、雇用、教育、住宅、そしてパーソナル・ソーシャルサービスまでを包括的に提供する制度体系とは、取り扱う範囲がやや異なるという理解を明確にしている（三浦1985：41-42）。この点を踏まえると、三浦の社会福祉経営論

という社会福祉政策の理論枠組みは、イギリス流の **social policy and administration** を単に日本に翻訳・紹介しようとした研究ではないことは明らかであろう。英米を中心に社会政策・社会保障制度における体系化で先行諸国から多いに学びながらも、日本の社会福祉事業に限定化し、かつニーズとサービスの実践体系としてソーシャルアドミニストレーションの展開を図っていかうとしていたという点で日本の法制度的な枠組みにもとづいて形成されたソーシャルアドミニストレーション研究であると特徴づける事ができる。

第3に、和田が全国社会福祉協議会の事業型社協のあり方をめぐる検討過程を振り返る中で、三浦からの問題提起があったことを述べている（和田 1989：231-235）。その枢要は、要援護者を中心に在宅福祉サービスという個別支援を通して、地域支援のネットワーク化を図っていくという福祉コミュニティ論にほかならない。従来の社会福祉協議会の地域組織化を目的としたコミュニティオーガニゼーション理論への問題提起であり、地域組織化それ自体を目的とする社会福祉協議会の運営のあり方と組織的アイデンティティにも関わる重要なアドミニストレーションに関する問題提起であった。

三浦のソーシャルアドミニストレーション研究は、戦後社会福祉からの転換を図るために1980年代の社会福祉改革を主導し、数多くの政策提言や立法化へ影響をあたえたという点で、極めて実践志向の強い国レベルの社会保障・社会福祉政策を主題にしたソーシャルアドミニストレーション研究だったと位置づけることができよう。ティトマス学派のソーシャルアドミニストレーション研究は社会問題の理解や具体的な問題解決を図ること、社会改良を通して個人や社会の福祉の向上を図ることを目的にしていたこと、その実証・実践志向に評価が集まる<sup>10</sup>。まさにそれに照らして言えば、そのティトマスに通ずる社会改良志向ならびに実践志向を特徴としてもつ三浦の社会福祉政策研究は、日本の社会福祉政策の動向と展開に大きな影響を与えたという点で、「日本型のソーシャルアドミニストレーション」研究だったと位置づけられることができる。

## 2. 「社会福祉政策研究の分岐と発展」-三浦理論以降の展開を中心に

三浦理論の発展は、社会福祉政策の理論化へと発展させようとする「社会政策研究グループ」と地域福祉へと実践展開しようとする「社会福祉研

究グループ」に分かれて発展を遂げたと言える。地域福祉研究は、地域福祉計画を新たな社会福祉運営のアドミニストレーションのシステムと位置づけ、市町村を基盤にしたソーシャルワーク実践という個別援助を実践的手段として、多様な関連領域を組織化して福祉コミュニティ形成に結びつけていくという実証的・実践展開を課題とする研究へと発展した。他方、社会福祉政策研究は、社会福祉政策の一環として地域福祉計画研究を理論課題にする研究へと発展した。

その1つである社会福祉政策研究は三浦の社会福祉政策を基本的な枠組みとしてその発展を狙いとし、京極高宣・高橋紘士・小林良二を第一世代とする社会保障問題研究所を中心とする研究グループによって進められた。この三浦に連なる一連の社会福祉政策研究の同時代的な系譜は、福祉多元主義とサービス供給システムの構築、公私問題研究、組織論研究、計画研究という研究領域を形成した（京極・高橋・小林・和田：1988）。これらの研究群は、三浦理論を基盤に福祉国家を中心とするソーシャルアドミニストレーション研究の枠組みを形成したという意味で、ソーシャルアドミニストレーション研究の第一世代と位置づけることができよう。その系譜で、第2世代に位置するのが、栃本一三郎・武川正吾・平岡公一・坂田周一等の研究群である。主として社会学・社会政策を学術的基盤にもつ系譜は、ソーシャルアドミニストレーション研究の発展を政策社会的に進める一連の社会政策によるソーシャルアドミニストレーション研究を形成した。その理論的展開は、英米・独に学びながら、「ドイツ労働経済学の社会政策からイギリス型のソーシャルポリシー」への転換、「家族政策」、「イギリスのコミュニティケア改革」、「福祉多元主義」、「社会福祉計画・地域福祉計画」から「ローカル・ガバナンス」まで研究課題を発展させた。

一方の地域福祉へと展開したソーシャルアドミニストレーション研究は、地方自治体の社会福祉運営が公私協働による地域福祉実践によって、いかに効果的に運営するか、言うならば地方自治体を基盤にした社会福祉サービスと地域福祉実践を統合化・システム化することに研究課題を進展させることになる。それは、1980年代の一連の社会福祉改革の成果と次なる課題が、市町村を基盤とした社会福祉サービスの整備ならびにシステム化にあったという政策的要請からすれば、当然の展開であった。この1980年代の一連の社会福祉改革と社会福祉八法改正を1つのターニングポイントに、三浦理論の政策展開は、地方自治・地域福祉の推進へと政策的・実践的なベクトルを強めていくことになる。

その社会福祉政策の実践課題は、地域福祉学会の設立と地域福祉実践研

究に継承されることになり、その課題を最も意識し地域福祉研究として発展させたのは大橋である。大橋の地域福祉実践のアドミニストレーションの課題は、地方自治体を基盤とした社会福祉サービスとソーシャルワークの統合化とシステム化にあり、いわゆる制度的サービスとソーシャルワークを地域福祉計画で総合化することを基本的な考え方とする。その特徴は、社会福祉政策とソーシャルワークの接合という理論課題を、コミュニティソーシャルワークによる触媒機能と枠組みにより乗り越えようとする方法的理論である。その理論化は、2005年にコミュニティソーシャルワークの10の構成要件によって示されることになる。大橋のコミュニティソーシャルワークによるアドミニストレーションの焦点は、三浦の在宅福祉サービスを軸とする社会福祉サービスの再編という政策理論の中で、在宅福祉サービスの制度的展開にソーシャルワークを位置づけ、住民自治とソーシャルサポートネットワークを形成し、地方自治体に保健・福祉を中心とする統合的な実践システムを構築した点に求められる。その点を踏まえれば、大橋モデルは、社会福祉サービスの運営を市町村社会福祉行政レベルで総合化・システム化しようとするソーシャルアドミニストレーションに焦点をあてた地域福祉研究であった。

### 3. 三浦理論の政策的視野と地域福祉

三浦理論を政策・制度化させていこうという意味では、三浦の関心は地域福祉の展開にあったとみるべきであろう<sup>11</sup>。三浦は、自ら主導した1990年の社会福祉八法改正を契機に、地域福祉を戦略的概念として位置づけ、市町村を中心に在宅福祉サービスの整備を軸とする地域福祉の推進を大きな政策課題とした。三浦のソーシャルアドミニストレーション研究は2つの展開と発展をみせることになったが、三浦が拘った日本的限定にもとづく社会福祉政策研究、すなわち日本型ソーシャルアドミニストレーション研究の実践志向は、地方自治体へのベクトルを強め、市町村を単位とした在宅福祉サービスの整備を老人保健福祉計画の策定により進め、社会福祉協議会の改革と地域福祉実践の枠組みを備えた社会福祉政策の推進を図ることになった。社会福祉八法改正により敷かれた地域福祉を基調とするレールは、1990年代以降のソーシャルアドミニストレーション研究の課題として地方自治体の社会福祉サービスのシステム化と地域福祉推進を一体的に進める方向性を明確にした。右田は「地域福祉は、ソーシャルアドミニ

ストレーションの中範囲課題である」と述べている（右田 1995：12）。これらの点を踏まえても、ソーシャルアドミニストレーション研究における地域福祉の位置付けをめぐっては、後にソーシャルアドミニストレーションの理論化・体系化に向けて避けては通れない理論課題となることを示唆するものであった。この点は、吉原による英米のソーシャルアドミニストレーション研究を学説史的に分析した研究においても、英米のソーシャルアドミニストレーション研究の関心が、国から地方自治体の社会福祉サービスならびに行政組織やソーシャルワークのマネジメントに関する研究に移行している点を指摘していることから理解できる。（吉原 1996：196-205）。

三浦は1989年の三審議会企画分科会の「今後の社会福祉のあり方について」への関わり方及び1990年社会福祉八法改正を地方分権・地域福祉への課題転換と捉える論考の中でその問題意識を述べている。例えば、1990年の「東京都地域福祉計画」では、地域福祉を軸とする新しい社会福祉の構築について、①資源の効果的・資源効率的配分、②一貫性・継続性の確保、③官民の合意形成、④福祉関連領域の総合化、の4つを地域福祉計画策定の意義として述べている（三浦 1990：4-5）。この中で、地域福祉計画によるソーシャルアドミニストレーションに関して言及している点に注目すれば、④福祉関連領域の総合化に関して言及している点をあげることができる。三浦は、地域福祉を単なる在宅福祉と施設福祉の体系化と捉えるのではなく、その他の関連領域を総合化する点に意義を求めている点は指摘しておかなければならない。三浦は、社会福祉政策の展開の受け皿を地方自治体の地域福祉計画に求め、政策と計画は同義のものであり、かつ政策形成から運営・管理までを一体的に担うのがいわば社会福祉経営論の枠組みであると考えていたことから敷衍すれば、その運営に関する実践的課題は地域福祉へと展開したと考えるのが妥当である。

三浦は社会政策学会 100 年を記念する「高齢社会と社会政策」に所蔵する論文において、「地方分権的社会福祉」や「公私協働型社会福祉」という転換点を象徴するキーワードをあげ、地域福祉を軸とする社会福祉の形成を重要な課題として指摘している（三浦 1998：194）。そこでは同様の視点から、市町村を基盤にした多元的福祉供給システムの構築を位置づけ、多様な関連領域との連携・統合というアドミニストレーションが問題になるという主旨のことを述べている。これら一連の地域福祉に関する言及は、三浦理論の実践展開の1つの方向が地方自治体における地域福祉の展開におかれている証左であり、さらに行政の計画化・福祉化の進展と合わせて、



市町村社会福祉行政を総合化する政策的な機能を有した地域福祉計画を少なからず意図するものであったと理解することができる。

三浦は、1985年の「社会福祉経営論」以降は、1990年の社会福祉八法改正を経て、地方自治への展開ならびに地域福祉システムの確立を政策課題としつつ、援助実践との総合的展開を念頭に地域福祉推進へと課題を引き継いでいったものと考えられる。そして、地域福祉研究は、地域を基盤とした在宅福祉サービスを軸とした社会福祉サービスの再編という三浦理論の展開と課題を、どう継承するかを課題とすることになった。小笠原浩一（2004：134）は、三浦の社会福祉経営論について「『地域福祉』を福祉サービス供給システム論に狭義に鈍化した『社会福祉経営論』は、三浦の思い描く地域福祉システムの政策構想の中では、社会福祉改革の時代的要請に応えるべくして準備された部分構想の位置にあったと総括すべきではないかと考える」としている。

他方、ソーシャルアドミニストレーションの理論研究は、地域福祉研究による社会福祉サービスと地域福祉実践の統合化を体系化・理論化しようとする研究としては進展しなかった<sup>12</sup>。この三浦理論の実践課題を共有し、地方自治体の地域福祉研究へと継承・発展させたのがコミュニティソーシャルワークの理論化である。その意味では、日本のソーシャルアドミニストレーション研究の課題は、三浦の社会福祉政策の地域福祉への政策展開を、実践的に継承した1990年代の大橋を中心とするコミュニティソーシャルワークを、どう体系化・理論化するかという点にもっと研究課題のフォーカスをあてなければならなかったと言えよう。しかし、イギリスの社会政策に範をとるソーシャルポリシーの理論化が進む一方で、地域福祉へと延伸した社会福祉政策の体系化・理論化は、いまなおソーシャルアドミニストレーション研究の理論的な検討課題となっている。その課題は、国レベルの社会福祉政策と市町村を基盤としたソーシャルワーク研究を体系化することにある。さらに、今後の社会福祉政策の展開が市町村を基盤にして進むことを考えれば、市町村社会福祉行政の運営に焦点をあてたアドミニストレーション研究をいかに進めることができるか、これまでの地域福祉研究の到達点を踏まえた市町村レベルの社会福祉行政のアドミニストレーションの枠組みの検討も必要になってくる。

### 第3節 社会福祉政策の展開とソーシャルアドミニストレーションの変容

## 1. 社会福祉政策課題の変化とソーシャルアドミニストレーション研究の変化

国レベルのソーシャルアドミニストレーションの課題が、市町村社会福祉行政に順次移行していることは、ニーズと社会福祉政策課題の変化からも理解することができる（図表1-2）。

ソーシャルアドミニストレーション研究課題は、社会的ニーズの把握と、その充足にかかわるメカニズム、具体的には社会サービスとそれを提供する組織に関する研究であるゆえ、ニーズ概念ならびにニーズの変容からソーシャルアドミニストレーションの課題の変遷を捉えることができよう。

日本における社会福祉政策の展開と課題を遡れば、戦後社会福祉行政におけるソーシャルアドミニストレーションの課題は、機関委任事務・六法措置行政によるニーズの把握と行政判断による措置費施設運営に関するアドミニストレーションであった。この時代における社会福祉研究におけるアドミニストレーションに関する研究課題は、重田が措置費による施設管理運営と組織問題をアドミニストレーションの問題としている。あるいは高沢が、機関委任事務下の措置行政の社会福祉の管理運営の権力構造に問題意識をもち、社会学的な分析を多く残している点にもソーシャルアドミニストレーション研究課題の特徴が強く現れている。この時代は、国の中央集権体制下における社会福祉行政運営に対して、社会福祉運営のより効果的な運営を目指して、施設の組織運営を問題とした。また、国家行政による社会福祉運営への批判的な分析が多角的に行われている点にもアドミニストレーション研究の特徴が強く現れている。

1980年代では、三浦を中心とする社会福祉政策研究が、ナショナルミニマムの論議から施設・在宅福祉サービスの整備・計画を軸とする社会福祉供給を政策課題とするようになり、市町村の社会福祉サービスに関する整備が、いわば「コンパラティブ・ニーズ」として把握されることになった。1990年以降は、市町村を基盤にした地域福祉を基調に在宅福祉サービスを軸とする地域福祉が推進され、福祉・介護の利用にかかるサービス申請者に対しては、ケアマネジメントの枠組みにおいて表明されたニーズ・ケアマネジメントにもとづく計画化ニーズへの対応をどう図るか、また仕組みをどう構築するかが、実践的にも研究的にもアドミニストレーション上の課題となった。

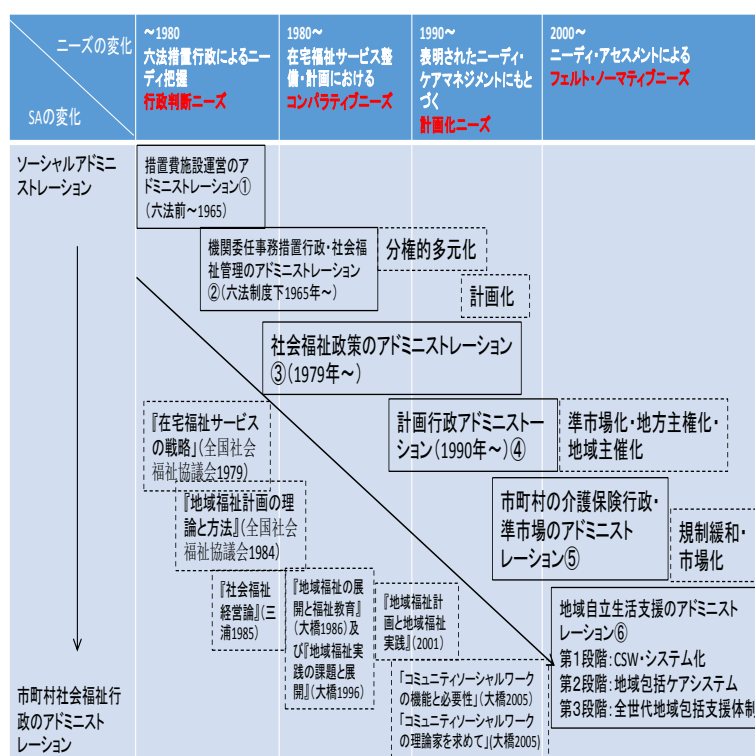
その後、ソーシャルアドミニストレーション研究にとって大きな政策課題となったのは、1990年の社会福祉関係八法改正であり、日本の社会福祉

政策の地域福祉への政策展開が、1つのターニングポイントになった。社会福祉政策にとって1980年代は社会福祉改革が矢継ぎ早に実施された時期であり、1985年の国庫補助一括削減法、1986年「地方公共団体の執行機関が国の事務として行う事務の整理および合理化に関する法律」がなど施行された<sup>13</sup>。その改革の大きな特徴は、既に多くの研究で論じられている通りであるが<sup>14</sup>、市町村を中心にした社会福祉サービス供給体制の整備と計画行政の推進（老人保健福祉計画の策定の義務化）が主な内容となる。いわば、市町村が実施主体として独自性を発揮できる余地が拡大した。周知の通り、それ以前の社会福祉の発展の経緯は、国の社会福祉政策、すなわち社会福祉六法を中心とした社会福祉実施体制であった。しかし、多くの研究が1990年を社会福祉の転換期に位置づけていることから理解されるように、その後の2000年前後の社会福祉基礎構造改革と社会福祉法の成立は、社会福祉実施体制およびその運営過程の基礎構造の改革を迫ることになる。大胆に整理すれば、1980年代から2000年までの一連の社会福祉改革の特徴は、1つは市町村を基盤にした社会福祉実施体制を整備すること、2つには民間部門を社会福祉サービス主体に参画させること、さらに契約制度導入と利用者保護の制度的環境を整備することが大きな目的であった。この改革を受けて市町村レベルには、社会福祉改革の新たな理念を踏まえた運営体制が編成されていなければならないことになった。すなわち、1990年の社会福祉八法改正で市町村における在宅福祉サービスを中心にした社会福祉実施体制が制度化され、そして2000年の社会福祉法改正と介護保険制度を始めとする準市場・契約型福祉サービス運営の課題に対して、新たな視座から市町村社会福祉行政を運営していくことが求められることになった。これまで、このような政策課題に対しては、社会福祉政策研究や社会福祉行財政研究があったものの、総じて国レベルの機関委任事務・措置制度下における研究が主流であり、市町村レベルの行政運営ならびに社会福祉政策研究は、地方自治体論と行政学を課題にしているのが現状である。とりわけ2000年以降、社会福祉法の改称・改正により地域福祉が法的にも位置づけられ、市町村社会福祉行政を中心に展開する地域福祉の基調が明確になると同時に、市町村が保険者となる介護保険行政の運営におけるアドミニストレーションが課題となる。その役割を巡っては、市町村を基盤にした在宅介護サービスの整備からケアマネジメントを通じた介護給付行政における準市場化と管理監督を含めたアドミニストレーションは大きな課題となった。市町村社会福祉行政にとっては、介護保険政策の目的に合った運営水準を達成するための社会福祉サービス実施体制の整備、その関

連サービスを統合化するアドミニストレーションが課題となった。

2000年以降は、地域における自立生活支援を理念に、フェルト・ニーズ及びノーマティブ・ニーズの把握がニーディ・アセスメントによる問題とともにアドミニストレーションの課題となり、個別問題の解決に向けた地域包括ケアシステム、コミュニティソーシャルワークを軸にした全世代を対象とする地域包括支援体制の整備と運営まで、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関する課題は進展することになった。

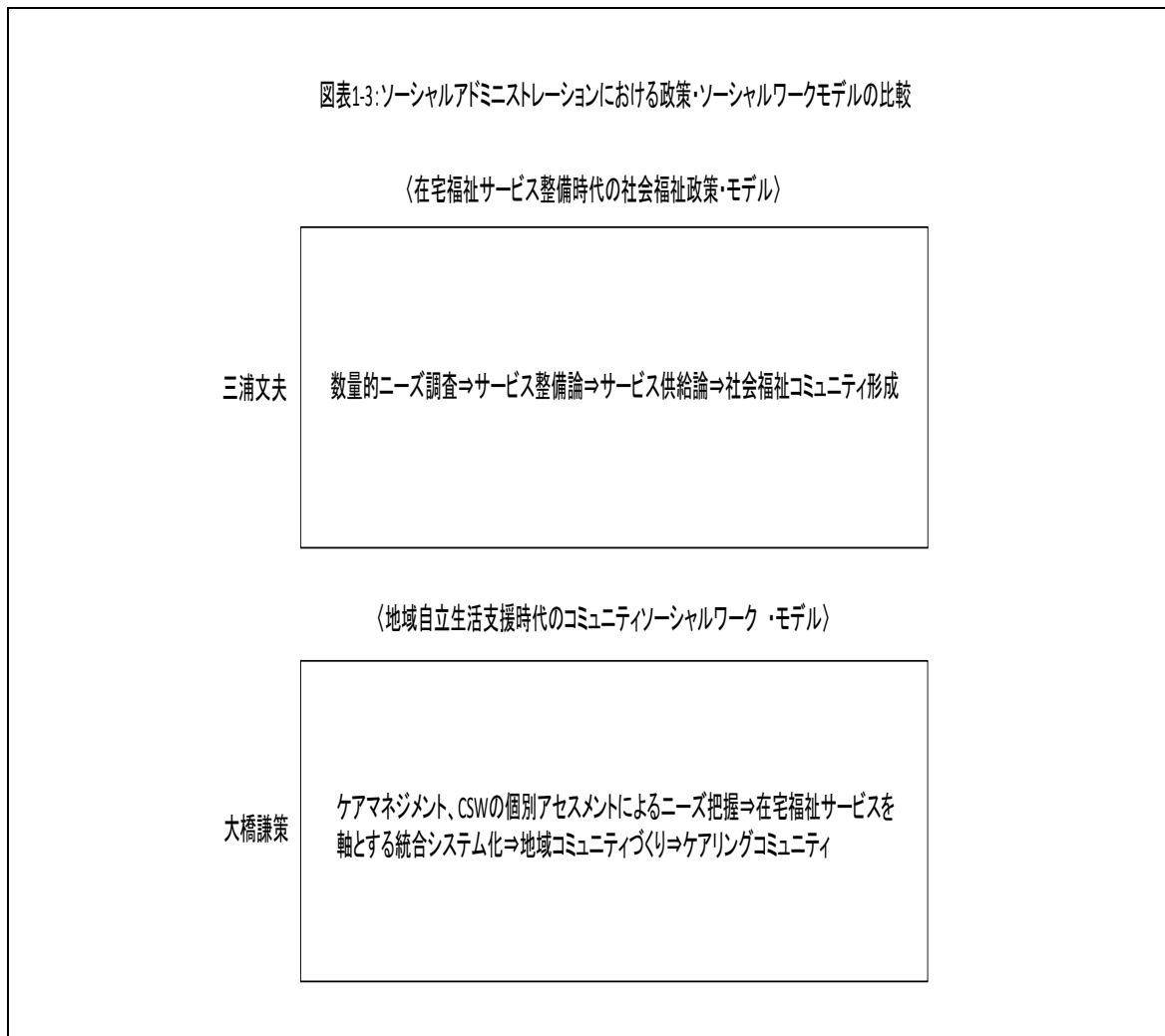
図表1-2: ニーズと政策課題の関係からみるソーシャルアドミニストレーションの変容



2. 「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」と実践構造  
—三浦理論と大橋理論の比較—

図表 1-3 は三浦と大橋モデルにおけるニーズへのアプローチに関する異同である。2000 年以降のニーズは、利用者によって表明される個別のアセスメントによる個別的なニーズ把握が問題となり、数量的なサービス・ニーズに関する把握という方法では、適切なニーズ把握を行うこと自体が困難になる。さらに、単身化社会による孤立・孤独や多問題複合家族などの支援困難事例は、近隣住区のインフォーマルサポートネットワークや具体的には民生委員等との適切な連携を行わなければ、ソーシャルワークとケアマネジメントによるアウトリーチ型のニーズ把握と問題発見への接近自体が難しい問題と考えなければならない。このようなニーズの質的な変化に対しては、ニーズ把握の考え方と方法が課題となる。市町村単位のサービス・ニーズの把握による整備課題の把握よりは、近隣住区の民生委員等との連携により日常生活圏域ごとのソーシャルサポートネットワークの形成や、サービス提供システムの構築が求められるし、それにはソーシャルワークの配置と個別ニーズの把握から在宅福祉サービスの利用につなげるような地域を基盤にしたソーシャルワークによる福祉サービスの統合化ならびにシステム化が必要となる。ソーシャルアドミネストレーション研究の過程は、社会問題化する問題を社会的ニーズとしてどう捉え、政策課題にソーシャルワークをどう位置づけ市町村単位のサービスシステムとして統合化するかというところに移行した。そのように考えると、三浦のサービス・ニーズの把握から社会福祉サービス供給を国の政策レベルで考えるソーシャルアドミネストレーションは、市町村を中心にした社会福祉サービスとソーシャルワークを統合化すること、そして参加を含めてシステム化していくことをソーシャルアドミネストレーション研究の課題としなければならなかった。

図表1-3:ソーシャルアドミニストレーションにおける政策・ソーシャルワークモデルの比較

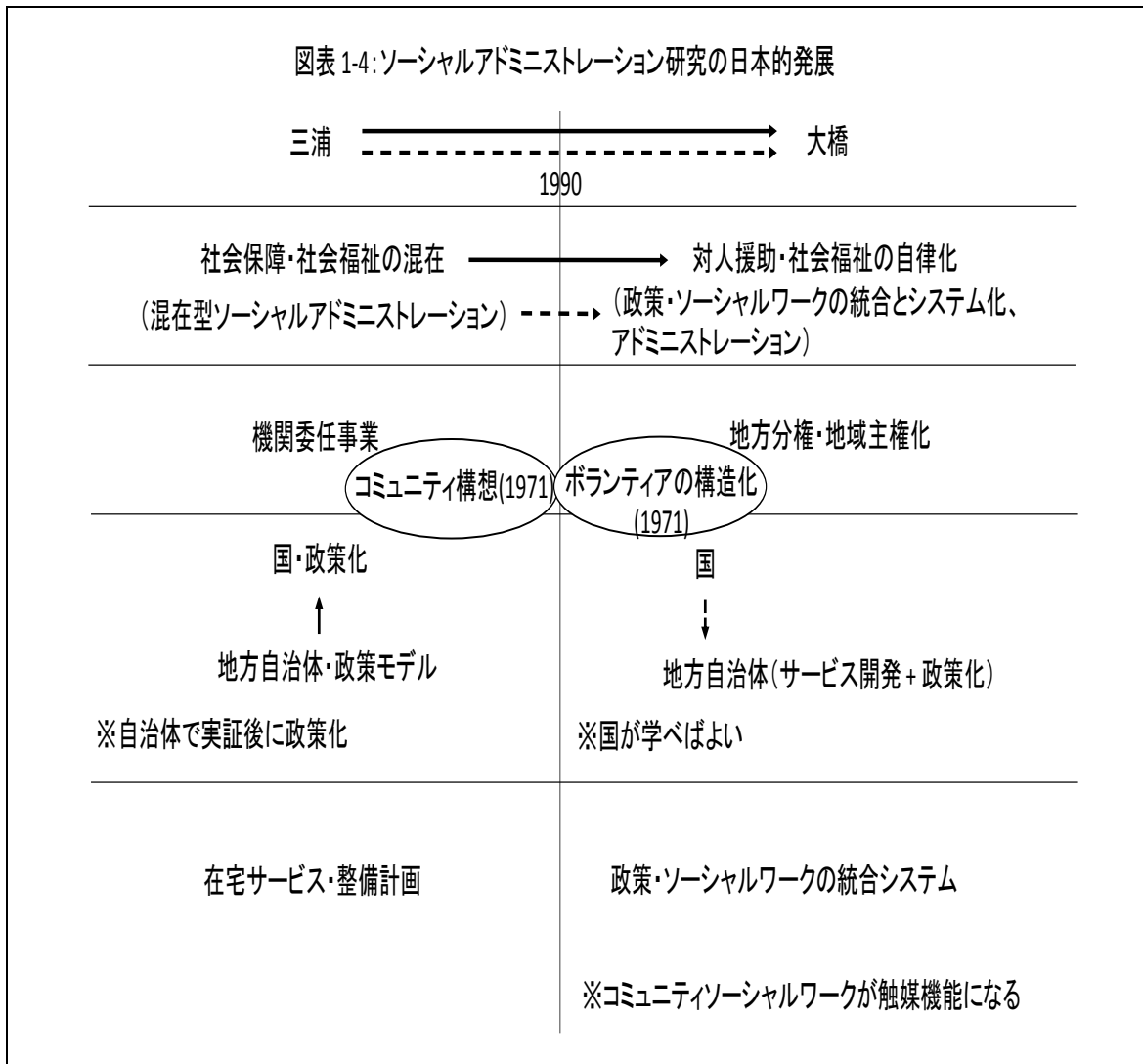


これまで、社会福祉政策研究におけるニーズ論については、援助対象を政策カテゴリーとして集合論的に把握する点に特徴があり、そこでは利用者が有する属性などは捨象され、統計的・数量的にニーズが把握されることになるが、サービス整備等に向けた計画策定においてはいまなお有効であろうが、個別・複合する「生きづらさ」を包括的にニーズとして捉えるアセスメントのあり方、ニーズとの接点をどう地域住民等との協働により専門機能につなぐかソーシャルワークを配置した実践システムの構築がアドミニストレーションの課題となる。この点は、国による制度化・政策化による対応にも限界があることは確かであり、地域の多様な資源をどう活用していく社会福祉法人を始めとする主体のあり方や行政と社会福祉協議会の協働のあり方を、ソーシャルワークの配置とニーズ把握のあり方、複雑多様化する問題に対して、専門職機能をいかに機能するよう仕組みをつく

るか、市町村社会福祉行政の関与の仕方が極めて重要になるアドミニストレーション機能に関する研究領域と言えよう。

また、図表1-4は、社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究の発展形態を三浦と大橋を軸に素描したものである。1990年を大きなターニングポイントにソーシャルアドミニストレーション研究の軸が国から地方へ移行している。それに合わせてソーシャルアドミニストレーション研究の焦点も、国の機関委任事務下の社会保障・社会福祉の混在型のソーシャルアドミニストレーションから、地方分権、地域主権化時代に向けた市町村を基盤とした社会福祉サービスとソーシャルワークを統合しようとする政策・ソーシャルワークの統合化・システム化のアドミニストレーションへと展開していった。ソーシャルアドミニストレーション研究の焦点は、三浦が国レベルの社会福祉政策の策定を目指して、地方自治体で政策モデルをつくり実証的な手続きを踏んで政策のプロセスを踏んだのに対して、大橋は地方自治体レベルでサービス開発や政策化を推進する中で、その実践を国が追随するような形で、国レベルの政策形成に影響を与えていったという違いがある。また、三浦が国レベルで在宅サービスの全国的な整備を推進することにソーシャルアドミニストレーション研究の焦点をあてていたのに対して、大橋はそれを市町村レベルでサービス圏域を調整・設定し、在宅福祉サービスとソーシャルワークを統合化・システム化しようとする点にアドミニストレーションの特徴があったと言える。

この三浦と大橋における政策・ソーシャルワーク実践を軸にした相互補完的な社会福祉の展開を「ソーシャルアドミニストレーション研究の日本の発展」とし、この両者の1980年代からの実践体系を日本の社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーションの1つの理論枠組みと位置づけておきたい。



3. 社会福祉実践研究とソーシャルアドミニストレーションの理論的枠組み

「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を構築する基礎的検討として、三浦の社会福祉政策研究から大橋の地域福祉への政策展開を「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」として、その体系化・理論化が社会福祉学研究の理論的枠組みを検討するうえで1つの課題になっているという理論仮説を検討してきた。そのポイントとなるのが、1990年の福祉八法改正である。1990年を転機に社会福祉行政の計画行政化、地方自治体を基盤とする地域福祉が政策テーマになり、在宅福祉サービスを軸とする地域福祉の展開がソーシャルアドミニストレーションの政策課題と



なった。

三浦の社会福祉政策研究の理論枠組みは、サービス・ニーズの数量的把握と在宅福祉サービスの制度化を軸とする社会福祉サービス供給論である。また、福祉コミュニティ論は、在宅福祉サービスの提供により福祉的問題を共有し、福祉コミュニティを形成するという理論枠組みである。しかし、ソーシャルワークによる個別問題の解決と、その過程に生じる解決しがたい支援困難ニーズを起点にしたサービス開発の視点は弱いと言わざるをえない。地域包括ケアの論議に置き換えて考えれば、三浦のモデルは国レベルの関係法制度による制度的サービスの整備に向けたコンパラティブ・ニーズの把握と社会福祉サービス供給システムの整備に主眼をおく社会福祉政策のソーシャルアドミニストレーションである。地方自治体を基盤にした地域福祉の展開では、日常生活圏域のサービスの統合化・システム化までの方法論が明確化されていたわけではない。例えば、地域住民の意識の醸成を図るための在宅福祉型サービスや有償ボランティアによる参加型福祉サービスも、バークレイ報告が問題にしたようなソーシャルワーク機能によるインフォーマル資源の開発等が専門機能としても、仕組みとしても位置づけられているわけではない。あるいは1972年の「コミュニティケアと社会福祉」でケアバイザコミュニティの形成課題としたあげた福祉教育については、その具体的な方法論は大橋の主体形成論やコミュニティソーシャルワークにその課題は託されたと言えよう。その意味で、三浦理論は、大橋の地域福祉とコミュニティソーシャルワークによる個別支援が相互補完的に位置づけることを実践課題として残したと言える政策構想であった。そのことは、そのままソーシャルアドミニストレーション研究の課題になったと言える。

一方、大橋の地域福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーションの位置づけは、1985年の地域福祉計画のパラダイムに遡る。そのパラダイムに基づくアドミニストレーションの枠組みは、1990年代の地域福祉実践を経て2000年のコミュニティソーシャルワークの方法化と理論化により、アウトリーチ型のニーズ把握とソーシャルワークによる個別支援を問題解決の枠組みに、福祉サービスの開発とソーシャルサポートネットワークの形成までを枠組みとするプロセス管理をアドミニストレーション機能とする社会福祉学研究である。現在の地域包括ケア政策の論議で欠落している地域コミュニティづくりに関する方法論を有している点で、社会福祉学研究としての固有性が発揮されている。その地域福祉論は、1980年代の社会福祉政策研究すなわちコミュニティケア論を、地方自治体の地域福祉計画

を受け皿として、その実践的手段としてコミュニティソーシャルワークによるソーシャルアドミニストレーション実践を形成した。コミュニティケア論を中心とする社会福祉政策の展開における限界を乗り越える視点と方法をもったコミュニティソーシャルワーク理論は、これまでの政策・援助実践を統合化するアドミニストレーションの視座をもった理論的枠組みであると言える。

以上を踏まえると、1980年代の社会福祉政策の展開と地域福祉実践への展開、2000年のコミュニティソーシャルワークの理論化は、ソーシャルアドミニストレーション研究の理論課題であった。それは、社会福祉学研究的文脈に即して言えば、政策・援助実践を統合しようとする社会福祉学研究的理論枠組みにソーシャルワーク機能を明確に位置づけることを含意する研究ということもできよう<sup>15</sup>。その意味では、2000年の大橋によるコミュニティソーシャルワークの理論化は、三浦の政策研究を援助実践研究に統合するというソーシャルアドミニストレーション理論に課題をもった研究であり、この2つの実践科学的な論理構造をもつ政策・援助実践研究体系は、社会福祉学研究的における1つの理論的枠組みの到達点として位置づけられなければならないと考える<sup>16</sup>。

#### 第4節 ソーシャルアドミニストレーション研究の課題

「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」の理論化・体系化にむけて、三浦と大橋の論説を中心に、社会福祉政策・援助実践研究を学説史的に検討し、その実践展開の中から実践の論理構造を抽出した。その方法論的な視点は、①在宅福祉サービスを軸とした地域福祉の推進を図り、福祉コミュニティ形成へと展開するプロセス管理のモデルであるということ、②分析科学と設計科学を併せ持つ実践科学としての研究方法論を有していること、③実践仮説を用いた実証化・理論化という開発的な政策実践研究であることを特徴としてあげることができる。同時代で優れた英米に範をとるソーシャルアドミニストレーションの研究が数多くあるが、海外の紹介型・解説型研究に終わらず、政策・援助実践に一貫した論理構造をもち、ソーシャルワークによる問題解決を軸にサービス・モデルの開発と政策化までの理論的枠組みを有する研究は、他に類をみない。その意味で、今日的な影響力を含めて三浦・大橋のソーシャルアドミニストレーションは、日本の社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究

の理論枠組みを形成したと言える。しかしながら、これまで三浦理論・大橋理論の研究に関する論及及び引用は突出した研究の数にのぼるものの、1980年から2000年以降までの三浦・大橋の政策・援助実践研究を、日本のソーシャルアドミニストレーション研究の1つの体系として総合的に把握しようとする視点をもつ社会福祉研究は存在しなかった。

他方、ソーシャルアドミニストレーションの研究課題については、1980年代から1990年にかけて社会福祉研究の焦点が政策とソーシャルワークの統合へ移行したにも関わらず、ソーシャルワークを起点にしたサービス開発、政策化へのベクトルを理論化しようとする社会福祉学研究は十分に進展していない。

ティトマスが、ソーシャルアドミニストレーション研究の視点として提起した「有効性」や「消費者の利益」<sup>17</sup>の保障は、今日的にはマクロ・レベルの政策・制度論による運営だけでは、その有効性の確保は覚束ない。個別的なニーズへの社会サービスによる対応はソーシャルワークを相互補完的に位置づけなければ、その政策目的や施策及びサービスの有効性を担保することはもはや難しいと考えなければならない。現代社会においては個別化・複合化するニーズそのものを構造的に把握すること事態が難しく、さらに都市化や地域コミュニティの希薄化が進み、潜在化するニーズにどうアプローチし、どう支援プロセスに乗せていくのか、その前提となるニーズ発見の仕組みをどうソーシャルワークをシステム化することで確保できるか、それ自体がソーシャルアドミニストレーション研究の大きな研究課題となっていることは疑いようもない事実である。その点を踏まえると、政策・制度的サービスを効果的に補完しうるソーシャルワークを起点にしたソーシャルサポートネットワーク等の形成・サービス開発が政策的にも実践的にも位置づけられなければ、今日的な社会福祉問題への効果的な対応は疎か、市町村社会福祉行政の責務を果たすことはできない。

社会福祉政策の運営について、これまで以上に市町村社会福祉行政が大きな役割を担って行くことになることはもはや避けられない以上、1990年以降のソーシャルワークのシステム化をいかに市町村レベルで実質化して、仕組みを構築していくかはソーシャルアドミニストレーション研究の課題と言える。とりわけ、2000年以降のソーシャルアドミニストレーション研究が問題にしなければならないニーズは、高齢者分野で言えば介護保険制度に基づくサービスと、把握されるニーズへの対応を総合化する高齢者保健福祉総合行政の運営と機構の問題となろう。介護保険制度による申請と認定、ケアプランの作成とサービスの実施、モニタリングによるフォローア

ップを通して進む支援のほか、制度外に位置するニーズへの対応をいかに  
図るかは地域支援事業をどう運営するかを含めた市町村社会福祉行政にお  
けるアドミニストレーション機能及び枠組みに関する問題である。

介護保険制度等の制度化されたサービスを起点に地域への展開とネット  
ワーク化をいかに図り、個別問題へのアンテナを延ばしていくかは、制度  
的ケアマネジメントの枠内で対応可能な問題と、制度の枠外の問題をどう  
するかという問題をでてこよう<sup>18</sup>。ソーシャルアドミニストレーション研  
究の課題に即して言えば、制度化・政策化により整備する必要性が明確な  
コンパラティブ・ニーズは行政計画によるアドミニストレーションにより  
整備目標に沿って計画的に進めることが重要になる。一方で、単身化社会  
におけるニーズが潜在化せざるを得ない地域社会の状況を踏まえれば、住  
民自治による参加やコミュニティ形成を同時に図っていくことが、重要な  
地方自治上のアドミニストレーションの課題として行政とNPOや自治会の  
パートナーシップによる協働が重要になってくる。いわば、ニーズに対す  
るアセスメント機能を担保するためのアウトリーチ機能と専門職へのつな  
ぎの機能をいかに行政の適切な関与のもとシステムとして構築することが  
できるのか、その構築に最大限の政策的な関心を持たなければならないの  
は、市町村社会福祉行政であり社会福祉研究におけるアドミニストレーシ  
ョンの課題となる。

#### 【引用文献】

- 阿部 賛(1998)『福祉改革研究』第一法規出版。
- 萩野 浩基編 (2016)『小山剛の拓いた社会福祉』中央法規。
- 古川 孝順 (2001)『社会福祉の運営』有斐閣。
- 平野 隆之(2008)『地域福祉推進の理論と方法 Theory and Methods for  
Promotion of Community-based Welfare』有斐閣。
- 平岡 公一・杉野 昭博・所道 彦・鎮目 真人著 (2011)『社会福祉学』有斐閣。
- 星野 信也(2000)『「選別的普遍主義」の可能性』海声社。
- 星野 信也(1986)「ソーシャルアドミニストレーションの発展と現状」日本行  
政学会編 『アドミニストレーション—その学際的研究—』ぎょうせい、  
63-98。
- 伊部 英男・大森 彌(1988)『明日の福祉⑤福祉における国と地方』中央法規  
出版。

- 京極高宣・小林良二・高橋紘士・和田敏明(1988)『福祉政策学の構築—三浦文夫氏との対論』全国社会福祉協議会。
- 小松理佐子(2012)「社会福祉の政策と援助をつなぐもの」古川孝順監修社会福祉理論研究会編『社会福祉の理論と運営—社会福祉とはなにか』筒井書房、116-130。
- 三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策(2003)『地域福祉の源流と創造』中央法規出版。
- 三浦文夫(1985)『増補社会福祉政策研究—社会福祉経営論ノート—』全国社会福祉協議会。
- 小笠原浩一・平野方紹(2004)『社会福祉政策研究の課題—三浦理論の検証』中央法規出版。
- 小笠原浩一・武川正吾編(2002)『福祉国家の変貌—グローバル化と分権化のなかで』東信堂。
- 岡田藤太郎(1998)『社会福祉学汎論—ソーシャル・ポリシーとソーシャルワーク』相川書房。
- 岡村重夫(1974)『地域福祉論』光生館。
- 損保ジャパン日本興亜福祉財団 No.88「ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化」『福祉マネジメント研究会(座長:大橋謙策)』報告書。
- 大橋謙策(2002)「地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』28(1)4-10。
- 大橋謙策(1987)「在宅福祉サービスの構成要件と供給方法」『地域福祉活動研究』(4), 3-9。
- 大橋謙策(1985)「地域福祉計画のパラダイム」『地域福祉研究』(13), 1-11。
- 大橋謙策(1981)「高度成長と地域福祉問題—地域福祉の主体形成と住民参加—」吉田久一編『社会福祉の形成と課題』川島書店, 231-249。
- 大橋謙策(1976)「施設の社会化と福祉実践—老人福祉施設を中心に—」『社会福祉学』(19), 49-59。
- 大山博・武川正吾編(1991)『社会政策・社会行政論』法律文化社。
- R・M・ティトマス(三浦文夫訳)(1971)『社会福祉と社会保障—新しい福祉をめざして—』社会保障研究所。
- 坂田周一(1982)「研究の課題と展望」三浦文夫ほか編著『講座社会福祉3 社会福祉の政策』有斐閣, 280-296
- 重田信一(1971)『アドミニストレーション』誠信書房。
- 嶋田啓一郎(1980)『社会福祉体系論』ミネルヴァ書房。
- 高沢武司(1976)『社会福祉の管理構造』ミネルヴァ書房。

- 右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房。
- 右田紀久恵・井岡勉（1984）『地域福祉——いま問われているもの』ミネルヴァ書房。
- 吉原雅昭（1996）「英米における social policy and administration 研究の系譜と論理構造に関する一考察（その2・完）」『社会問題研究』, 45（2）, 163-217。
- 吉原雅昭（1995）「英米における social policy and administration 研究の系譜と論理構造に関する一考察（その1）」『社会問題研究』, 45（1）, 49-90。
- 全国社会福祉協議会（1984）『地域福祉計画の理論と方法』。
- 全国社会福祉協議会（1979）『在宅福祉サービスの戦略』。

## 註

---

<sup>1</sup> 先行研究については星野信也（1986）に依拠している。また、その後のソーシャルアドミニストレーションを主題に扱った研究では吉原雅昭（1995）においても同様の整理をしている。

<sup>2</sup> 例えば、社会起業家と言われるような社会福祉実践家としては、新潟県の社会福祉法人長岡福祉協会の故小山剛氏がいる（萩野 2016）。それ以外では、社会福祉法人むさしの戸枝陽基氏がおり、そのリーダーシップについては、大橋が座長を務める福祉マネジメント研究会の研究成果として、損保ジャパン日本興亜福祉財団 No.88「ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化」『福祉マネジメント研究会』報告書が公刊されている。

<sup>3</sup> 社会的企業あるいは、社会的起業に関する社会福祉研究では、牧里毎治や山本隆の論説がある（牧里 2012；2017、山本 2012；2014）。しかし、ソーシャルエンタープライズに関する地域福祉研究は今後の課題になっていると言って良い。

<sup>4</sup> 三浦と同時代的には、岡田藤太郎（1998）や小田兼三（1993）がイギリスの社会政策の動向を積極的に論じており数多くの翻訳ならびに論説を残している。また、次の世代では山本隆（1993）や平岡公一（2003）が福祉多元主義や福祉の市場化をフォローする研究を手がけている。

<sup>5</sup> 星野は、LSE への留学経験による現地イギリスにおけるソーシャルアドミニストレーション研究や、ブランダイス大学におけるソーシャルポリシーを専攻している。さらに、東京都職員であった経験もアドバンテージになり研究課題にも影響したと思われる。その研究的関心は、地方自治体の社会福祉行財政に関する問題点を実証的研究によって明らかにし、国の社会福祉制度への鋭い批判を展開している。しかし、単なる批判で終わることなく政策提言をまとめるというソーシ

---

ャルアドミニストレーション研究としての矜持が伺える。星野は、国の社会福祉政策を地方自治体の立場から批判的にとらえ、地方自治体を基盤にした独自の社会福祉行政研究を推進し、その時々政策課題に対して、実証的な政策提言ならびにソーシャルアドミニストレーション研究を数多く残している。

6 イギリスの社会政策・社会行政論に関する体系的な研究では、大山博（大山 1991；1992）、武川正吾（大山・武川 1991）、金子充（1995）がいる。ソーシャルアドミニストレーション研究を推進するうえで、イギリスのソーシャルアドミニストレーション研究を踏まえることの重要性は否定しようもないが、本章では日本のソーシャルアドミニストレーション研究の学説史の検討を主な目的としている。したがって、イギリス政策研究を踏まえた論議は他日を期し、関連する研究を指摘するに留めたい。

7 その後、右田理論を継承することを意識した研究として、吉原の地方自治体のアドミニストレーションに問題意識をもつ研究があるほか、加納恵子によるコミュニティワークに関する研究等も同様の問題意識をもつ研究といえる。また、平野隆之（2008）による『地域福祉推進の理論と方法』は、著者自身が同著を右田理論の実践論に位置づけようとする研究であると述べている。

8 大橋の地域福祉研究への着手については、その前史として社会教育と社会事業に関する研究がある。本章では 1970 年代の中頃から「地域福祉問題」への着目と「施設の社会化論」ならびに「在宅福祉サービスの分節化・構造化」という研究テーマを扱い始めた時期に関心をおいた。むしろ、その基盤となる地域福祉問題および地方自治体に強い関心を持つ研究は、既に 1970 年代はじめには「地方自治の形成」と「主体形成」の論議に現れており、大橋研究の地方自治行政への強い視座が伺える。

9 この点に関する基本的理解は、副田義也（1986）「書評・三浦文夫著『社会福祉政策研究-社会福祉経営論ノート』」、京極高宣・小林良二・高橋紘士・和田敏明（1988）『福祉政策学の構築—三浦文夫氏との対論』、小笠原浩一・平野方紹（2004）『社会福祉政策研究の課題—三浦理論の検証』に学ぶところが大きい。

10 星野は、ミシュラ、ウォーハムによるティトマス学派の特徴を引用しつつ、そのような理論的見解を示していることを整理している（星野 1986）。

11 その構想の基礎理論は、三浦による 1970 年代の一連のコミュニティケア理論の枠組みにあったと言えよう。同論文の中で、コミュニティケアの発展系をケアバイザコミュニティと位置づけ、さらにソーシャルワークの発展として、福祉教育等を課題としてあげている（三浦 1971）

12 ソーシャルポリシーとソーシャルワークの体系化に関する研究には古川による社会福祉運営論がある（2001）。これに対して小松は、古川の制度的運営では、現場のニーズに依ってシステムの変容が起きうるというダイナミズムの理論化に課題があると述べ、新たな社会福祉運営には「内発性」の原理が必要であることを指摘している（小松 2012：120）。この指摘は、本稿の問題意識と重なる。しかし、この内発性の原理が、いかに生成されうるかという点に関しては「場」と「運営者」の問題であるという言及に留まる（小松 2012：123-129）。本研究は、この点について、「実践システム」と「研修システム」というアドミニストレーションに関する実践課題を位置づけており、加えてコミュニティソーシャルワーク機能

---

が有効であると考えている。

<sup>13</sup> その他、1987年に「社会福祉士及び介護福祉士法」が、1989年に。なお、1986年に全社協が「社会福祉改革の基本構想」を提言としてまとめており、第2臨調路線の財政削減一辺倒に対して、福祉改革の基本的な方向性を与えたという位置づけであろう。

<sup>14</sup> 伊部英男・大森編（1988）『福祉における国と地方』、阿部貴（1998）『社会福祉改革研究』、小笠原浩一・武川正吾編（2002）『福祉国家の変貌』がある。

<sup>15</sup> 社会福祉学の固有性の主張として、政策援助実践の統合化に問題意識をもつ理論枠組みとしては、黒木利克（1958）や仲村優一が公的扶助制度の運営とケースワークの関係を論じている。また社会福祉理論の枠組みでは、岡村重夫（岡村1956）や嶋田啓一郎（嶋田1980）が人間の主体性に立脚した政策・援助実践のあり方に関する社会福祉学理論がある。

<sup>16</sup> その架橋を強く意識した地域福祉研究においても、日本型福祉社会論やコミュニティ構想、在宅福祉サービスの戦略や地域福祉計画の視点と方法、1980年代の社会福祉改革のプロセス、1990年の福祉八法改正までの日本の社会福祉政策の文脈を踏まえた地域福祉研究は多くない。地域福祉研究は自治型地域福祉の理論構成に見られるように、福祉国家という1つの権力機構に対する地方自治体を基盤にした運動論として独自の発展をみせたゆえ、1980年代の社会福祉政策の改革を十分に理論化するには至らなかったと言える。

<sup>17</sup> ティトマスは、「有効性」を極大化することに関する真の課題は、社会の中の「捉えにくい人々をいかにして把握するか」というところにあり、福祉が社会的原因によって損なわれている場合は、道徳的要素を踏まえ、現物給付という形で補償的サービスを提供することは、社会的責務であると述べている。

（R.M.Titmuss1968: 78-85）

<sup>18</sup> 例えば、東京都を始めとするいくつかの自治体が作成している「居宅介護支援員の業務」に関する説明では、「地域連携」や「保険外サービス事業者との連携」は項目としてはあるが、積極的に地域資源を活用するといったことが説明されているわけではない。また、厚生労働省の「ケアマネジメントのあり方」の「居宅介護支援事業所及び介護支援専門員の業務等の実態に関する調査」をみても、地域連携や資源の活用に関する項目はなく、ケアマネジメントにおける地域資源の活用や地域連携への関心の低さ、あるいは制度サービスへの位置づけが明確ではないことが伺える。



## 第2章 ソーシャルアドミニストレーション研究の方法論

### —政策社会学・福祉社会学の論議を中心に—

本章では、社会福祉研究の学論的な論議を念頭に、ソーシャルワークに軸をおく社会福祉学研究の体系化に向けた諸説の検討をおこなう。その中でも、三浦文夫の社会福祉政策研究に関する副田義也の批判的論説を手がかりに、福祉社会学研究と社会福祉政策研究の関係を紐解き、ソーシャルアドミニストレーション研究の構造について検討していく。また、三浦の学問的出自である社会学と、その源流に位置する福武直の研究方法に関する問題意識について検討し、三浦の社会福祉政策研究の特徴に検討を加える。さらに、ソーシャルワークと社会学の相互補完的な役割に焦点をあてたマッキーバーの論説をとりあげ、ソーシャルアドミニストレーション研究の基本的枠組みに関する論議を整理する。そのうえで、2003年に大橋謙策が問題提起した「日本学術会議」の論議をもとに、今後のソーシャルアドミニストレーション研究と社会福祉学研究のあり方に向けた問題提起をおこないたい。

#### 第1節 ソーシャルアドミニストレーション研究の構造

##### 1. 三浦理論に対する社会的評価

三浦の社会福祉政策研究に関する評価は、政策科学化としての評価を越えて、「問題解決の学問」としての社会福祉学研究の性格を強く特徴づける問題提起となったといえよう。副田は、三浦の政策研究の評価として、社会福祉政策研究におけるそれまでの本質論と技術論の双方に対して「社会工学的有効性」という新たな価値基準を提示したということを積極的に評価している（副田 2004）。

副田による三浦の社会福祉政策研究の評価の1つに数えられる「社会工学的有効性」は、国および地方自治体の各種審議会における政策提言等での卓越した実績がその評価としてあげられる。それは、従来の社会福祉政策研究には欠落していた実際の政策・計画策定への関わり及び影響力という点に求められる政策研究としての評価である。その点に関して、副田は三浦の学問的出自との関係から、社会学研究と社会福祉学研究について双方からの評価をおこなっており、それまでの社会福祉研究には認められな

い「機能主義」に基づいた「政策科学」としての三浦の政策研究の特質について言及している。その主たるポイントを3つあげておく。

まず、第1に「徹底した機能主義」として、政策を論じながら「権力」を論じないことを1つの選択と理解を示しつつも社会学の立場からは批判的に論じている。社会学の学問的性格が「暴露」にあるということからして<sup>1</sup>、三浦の機能主義的な政策技術論に徹した政策論は、国という主体の権力機構としての側面を捨象していることへの批判と理解できよう。

第2に、三浦のニーズ概念は、社会学者マートンの「社会問題」の定義とほぼ同義であることを指摘し、「それならば、ニードといわず社会問題と言っても構わない。少なくともマートン流に言えば、これは社会問題である」、と述べている（副田 1989：66-67）。またニーズ概念自体が「目標なり基準」に大きく依存する定義となっており、そのことは権利問題につながっていくことも合わせて指摘している（副田 1989：67）。さらに、三浦の社会保障と社会福祉に対する価値規範的なスタンスについて触れ、三浦が普遍主義に偏愛傾向があることを指摘し、価値中立的にみることを求めている点（副田 1989：68）などがあげられる。

第3に、三浦理論のもつ「規範性」と、そこで終わらない実証的な政策形成について言及している。この点に、「社会工学的有効性」という社会福祉政策研究の新たな評価基準を構築したという副田のポジティブな評価があてはまる。三浦理論を評価する場合に、政策科学およびソーシャル・エンジニアリングという観点からの評価が伴うことの1つの側面を看守することができる。

## 2. ソーシャルアドミニストレーション研究と福祉社会学

ソーシャルアドミニストレーション研究の構造を明らかにしていく上で、社会学及び福祉社会学の論説を検討しておく必要がある。ソーシャルアドミニストレーション研究は、政策運営論の側面が強調される場合は、政策提言ならびに政策化という「つくる」という側面の論議が中心となるが、その起点には社会的改良につながる社会問題の発見に至る過程があり、貧困等の実態を「あきらかにする」という実証的な分析過程が前提として存在する。これまでのイギリスを始めとするソーシャルアドミニストレーション研究の発展が、社会的問題の発見とその構造要因を明らかにしてきたという研究史的な事実からも社会学における分析科学の側面をもつことを

理解することができる。また、ソーシャルアドミニストレーションが、主として社会サービスと関連する組織に関する研究だとしても、政策化と社会サービス並びに組織の運営は分かち難く、一体的に扱わざるを得ない構造的な面をもつ点は否定できないと考える。社会学の分析科学的な側面、そして政策科学の設計科学的な側面という2つの科学的視座を併せ持つ点に、ソーシャルアドミニストレーション研究の焦点があることを、改めてソーシャルアドミニストレーション研究の実践的構造として捉えておく必要がある。

さて、ソーシャルアドミニストレーション研究の構造を明らかにしていく上で、社会学研究の視点から社会福祉を分析対象として、福祉社会学として体系化したのは副田であろう。副田は、福祉社会学は、社会福祉を対象とする社会学研究であるとして、その位置づけを巡っては、マンハイムの社会学の構成に準拠しながら、一般社会学と連字府社会学と文化社会学の中における「連字符社会学」として位置づけている（副田 2004）。「連字符社会学」として位置づけられる福祉社会学は、文字通り「社会福祉」を1つの研究領域として、社会学研究の視点と方法によって、主として社会福祉制度を中心とする体制と構造を明らかにしていく研究ということになる。その最大の特徴は、社会科学で「隠蔽」されがちな社会事象の「社会的立脚点」を明らかにすることを通して、社会的事実を「暴露」することにあると指摘し、「社会学以外の社会科学は、研究対象の背後にあるいくつかの事実について『隠蔽』する。例えば、法学は、法規範を研究対象とするが、実際上の立法者や現実の訴訟手続などを隠蔽する。知識社会学はこれらの虚偽または誤った解釈を暴露するのだが、その際の実用的方法は理論の『社会的立脚点』を明らかにすることである」と述べる（副田 2004）。このように、副田は社会学を関連諸科学と相対化し、その特徴として社会学における対象理解の視座をあげ、理論社会学および実証的社会学を問わず「理解する」ための分析科学としての側面をあげている<sup>2</sup>。

その一方で、社会学の「つくる」という側面にも光をあて、社会福祉との相互関係について、「福祉社会学は、社会福祉について理解し、批判し、提案すると述べ、その中で理解することを最も重視する」という視点について述べている。そして、社会福祉と福祉社会学の関係について「福祉社会学は実践のための科学であると言われている。福祉社会学の任務のなかには理解と並んで批判と提案が入っており、後二者は実践のためと捉え直してみれば、福祉社会学にたいして福祉社会学には共通する部分がある」のように述べている点は（副田 2004）、副田の福祉社会学の体系化に向けた

基本的認識であったと考える。

その副田の基本的視座は、福祉社会学の内実を実質的に規定した研究として R・M・マッキーヴァー『社会学の社会事業の貢献』（1931）をあげている点に求めることができる<sup>3</sup>。その R・M・マッキーヴァー（1931）の社会学とソーシャルワークの基本的視座は、『社会学の社会事業への貢献』を要約すれば、「社会学は『一般化』を目指す科学であり、ソーシャルワークは『個別化』を目指すアートであると規定したうえで、社会学者とソーシャルワーカーが互いに相手に対してどのような貢献ができるかを論じたもの」という基本的視座を明らかにしている。さらに「社会学は社会改良の原理や個人的不適応の概念を明らかにしてソーシャルワーカーのために役立ち、ソーシャルワーカーは社会的因果関係に照明をあてて、実験をできない社会学者を援助するなどという」という記述を引用・紹介している（Maclver=1931）。

福祉社会学が実証的理論としてのバランスを欠かなければ、社会福祉と福祉社会学は有用な学術分野として、相互の発展の可能性が開けてくる。これまでの副田の三浦の政策研究へのコメントを手がかりに、改めて社会福祉学と社会学の相互補完的な関係を構築するうえでの視点について論点を整理しておきたい。

第1に、ソーシャルワークを軸とする機能主義的・実践科学的な研究に軸をおく社会福祉研究に対して、構造主義的・分析科学的な福祉社会学が、社会実態の解明をもとにした批判的視座から、権力構造や体制構造に接近していくことである<sup>4</sup>。さらにソーシャルワークがもつ実践性により可能になる実証化は社会学を相互に補完しうる関係であるとし、相互発展にむけた連携に言及している。

第2には、ソーシャルワーク実践との有機的な研究連携から、実践を経由させることで明らかになる個別具体的な実践課題をうけて、さらに社会構造の実態的解明を目指すような分析的研究が希求される。また、社会福祉政策の所与性への批判的視座からの接近について、政策・制度解説的な社会福祉政策ならびに地域福祉研究への批判的視座からの問題提起も社会学には求められる。

第3は、全体論的視座からの接近（実践主義への偏向に対する批判的思考）である。個別具体的な実践的研究を学論的に孤立させることなく、制度を中心にした社会の全体構造へと位置づけていくような福祉社会学研究が待たれる。むろん、そのような援助実践に関する社会福祉理論あるいは地域福祉論への位置づけをめぐる、有機化・理論化という研究方法論的な

課題が社会福祉研究にも求められる。

## 第2節 ソーシャルアドミニストレーション研究の源流と展開 —政策社会学と福祉社会学の視座—

### 1. 社会学と政策社会学-福武直の系譜

ここでは、ソーシャルアドミニストレーション研究の方法を論及するうえで、三浦の社会福祉政策の学問的出自となっている社会学の源流に位置する福武直の論説について検討していくことにする。周知のごとく福武は、日本を代表する農村社会学者でありながら社会保障問題研究所の所長も務めるなど、1940年代からの社会学研究で1つの学派を形成したのみならず1980年代中頃の政策社会学ならびに社会政策の研究にもその影響を与えたといつてよい。福武が社会学研究の方法論的課題とした、その基本的な問題意識について検討し、三浦を起点にしたソーシャルアドミニストレーション研究の方法論的課題について整理する。

福武は、社会学における「方法」に関する反省として、アメリカ実証主義的社会学に学ぶところがあることを率直に述べている。そして、社会学における2つの方法、すなわちドイツの「哲学的社会学」とアメリカの「実証的社会学」が、相互に補充し合うことによってそれぞれの機能が完全に果たされることを十分に認識し、両者の調整をはからなければならないのである、と述べている（福武 1975：24-25）。また、アメリカの実証主義的社会学をマンハイムの次のような言説を要約的に述べながら特徴づけており、「社会学が社会を改造し再組織するために役立つべきならば、全体的な関連のもとに広い理論的視野からこれらの問題も捉えられなければならない。しかるに、末梢的事実の単なる興味本位の蒐集からはこのことは出てこないのである」とする（福武 1975：23）。

このような福武の社会学研究における方法論に関する率直な問題意識は、少なからず三浦の社会福祉政策研究における政策科学的な特徴やその後の新たな社会学研究をベースにした政策社会学ならびに福祉社会学の展開へと影響を及ぼしたと考えるのが妥当ではないだろうか（福武 1948；1949、武川 1985；2009、平岡 1985；2011）。

例えば、三浦の社会福祉政策研究における政策科学としての特徴は、社会学の実証科学的方法を用いて多くの社会福祉政策の形成に寄与してい

ることはよく知られている事実として整理して差し支えないであろう。ゆえに、三浦の社会福祉政策研究は社会工学的ないしソーシャル・エンジニアリングという実際の政策問題への関与を特徴として評価されることになるのだが、そのことは従来の学論的な本質論に終始する社会福祉研究に、実践科学として方法論を持ち込む1つの挑戦だったといえるのではないか。それは、福武のいうところのアメリカ社会学研究の実証主義的な研究を重視しようとする問題意識や、社会学の方法を学論的論議に限定することなく、具体的な観察・記録の分析・測定等の研究方法を用いることで社会の実態を把握していこうとする研究思考・態度と符合する。

副田が指摘するように、三浦の社会福祉政策論は、社会福祉の変革期における政策動向を良くフォローしつつ、半歩先を行くような理論展開をみせている点で、従来の本質論に見られる規範科学的な政策論とは異質であり、それらを大きく乗り越えるような実証的な社会福祉政策研究であったことを指摘している（副田 2004）<sup>5</sup>。

このような三浦の社会福祉政策研究の特徴は、三浦自身の言葉を斟酌すれば、自ら社会保障人口問題研究所に所属し、現実的な政策形成に関わらざるを得ない立場であったことも影響していようし、理論的・学究的な課題があることを承知のうえであったことを述懐している<sup>6</sup>。しかし、三浦の社会学における学問的出自である福武が1940年代に社会学方法に関する課題について、アメリカ型の実証主義を重視する社会学研究のあり方に多いに今後の社会学の課題を認識していたことを踏まえれば、三浦が福武の問題意識を共有し、その方法論的課題を新たな社会福祉政策研究に積極的に採用していったと言えるのではないか。三浦の社会福祉政策論の特徴の1つとして位置づけられる社会学の実証科学的な研究手続きは、社会福祉政策論における1つの社会的な側面を良く映し出している。

一方で、社会学研究を基盤に、社会政策・社会行政論へと研究を進展させた社会政策研究者には、武川正吾と平岡公一がいる。副田は、2003年の福祉社会学会の創設の記念講演で、社会保障人口問題研究所が刊行する論文集である1985年の『福祉政策の基本問題』および1989年の『社会政策の社会学』を議論の溯上にのせ、平岡と武川等の一連の政策志向の社会学の論文ラインナップと内容から、福祉社会学研究の確立への確信を深めたことを述べている。ここで1つ指摘しておきたいのは、福武学派を出自とする社会学は実証的かつ政策科学的なスタイルをもつ三浦の社会福祉政策研究へと進展したのに対して、次世代に位置する武川・平岡らは、生産体系から理解される労働経済学を中心として発展してきた社会政策をいわゆ

るイギリス型の分配・再分配型の **social policy and administration** への転換を主張した。その研究では、社会政策を社会的に解明すること、またイギリス・モデルの社会政策・社会行政論の体系的整理、日本の社会福祉政策の実態解明という手順で進展させる重要な問題提起をおこなっている。その分析的・体系的整理には社会的精緻さが存分に発揮されている。その後の、社会政策研究は、武川や平岡らを中心にイギリスのソーシャルポリシー論をもとにした家族・ジェンダー論や住宅政策を含む幅広い論点へとウィングを広げ、社会政策・社会行政論ならびに福祉社会研究の理論化・体系化へと進展した。例えば、平岡は福祉分野を研究対象とする社会学に関する研究レビューの中で、『社会政策の社会学』の理論枠組みについて言及し、主たる研究者として自身を含め副田、武川、平岡の3名をあげている。そのうえで、「社会政策の社会学」を「福祉社会学」と置き換えている（平岡 2010：210-211）。

社会学を出自とする社会福祉政策研究と社会政策研究という2つの発展をみてきたが、日本における社会政策研究、社会保障・社会福祉研究、ソーシャルアドミニストレーション研究という、いわば社会福祉研究の分野で政策研究とされている研究の学術的背景と理論的な発展過程を知ることができる。しかし、あえて三浦の社会福祉政策研究の違いをあげるとすれば、第1に、三浦は社会福祉概念を限定化して捉えていること、すなわち日本の社会福祉六法を中心とした社会福祉事業の理解にたち、欧米における社会福祉を目的概念として上位概念に位置づけ、その実現のための社会政策体系とする理解をそのまま日本の政策に応用しなかったという点である。第2に、国レベルの政策形成を図る場合に、政策形成過程に地方自治体での実証過程を組み入れるという研究手続きを踏み課題を実証的に析出しているということをおげることができる。第3に、1980年代の一連の社会福祉改革への関与と政策化の実績、などから特徴づけられよう。上記にあげた、政策志向の社会学及び社会政策研究は、欧米の社会政策理論を枠組みに社会政策の理論化ならびに社会福祉政策理論へと発展したが、地域福祉実践やソーシャルワーク研究との接合に於いては課題が多いことも事実としてあろう。実際の社会福祉政策の形成過程への参画や政策化過程、実際の社会福祉問題解決への寄与という面では、実践科学的なソーシャルワークとの実践枠組みの構築を通して、相互発展することが学術的にも求められている。

## 2. 社会学と福祉社会学-マッキーバーと副田の論説

ソーシャルワークと社会学、また福祉社会学は相互補完的な研究発展を遂げてきているのか、マッキーバーの『ソーシャルワークと社会学』は古典でありながらも、社会福祉研究と隣接研究領域に関する多くの示唆深い記述を記している。その著書『ソーシャルワークと社会学』の基本的枠組みを検討しつつ、副田の福祉社会学における問題意識を検討しておきたい。

マッキーバーの著書における社会福祉と社会学を結ぶ基本的な枠組みを目次構成でみると、第1章「社会科学とソーシャルワークというアート」、2章「社会学と社会改良の原理」、3章「個人的不適應の概念」、4章「社会進歩のソーシャルワーカーへの挑戦」、5章「ソーシャルワーカーが社会学の貢献するもの」という構成になっている。その中で、第1章の冒頭の概要をあげれば、第1に、「社会学とソーシャルワークは、機能、動機、目標が異なる」という点をあげていること、第2にアート（ソーシャルワーク）は個別化し、科学（社会学）は一般化するとして、ソーシャルワークと社会学それぞれが果たすべき役割をもっている点に言及していること、さらに両者とも他方の役割を果たすことはできないが、相互が強みを発揮することで相互発展できるということを述べている（Maclver=1931：82-100）。

副田の福祉社会学を実質的に規定するのは、このマッキーバーの視座であることは副田自身が2003年の福祉社会学会創設の基調講演で述べている。このような論点は、ソーシャルワーク研究と福祉社会学の双方からもっと深めていくべき課題は多いが、コミュニティソーシャルワークやソーシャルワーク分野への福祉社会的な関心は高いとは言えず課題となっている。例えば、平岡は福祉社会学研究の課題をいくつかあげる中で、社会福祉援助実践と臨床社会学の研究交流の動向に言及し、臨床社会学の社会構成主義のアプローチ等をもっと社会福祉援助実践に関わる専門職や研究者に関心を喚起し、研究交流が拡大することに期待を表明している（平岡 2010：223-225）。

副田が述べる社会学研究における権力への視座は、社会福祉研究を問題解決の学として構想する場合も、その研究成果が待たれるところであるし、研究関心を共有していくべき領域となろう。市町村を基盤に推進を図る地域包括支援体制の構築では、国レベルの法制化・政策化をどう運営していくかは、地方自治体と社会福祉行政が実施主体として運営の鍵を握る。その際、関連する計画策定には、多様な政策資源が配置されることになるが、



地方議会から行政の組織機構の編成に至る運営過程に切り込むような権力分布の偏向等に関する社会学の分析的な研究は、政策を強く推進するための基盤となる研究になると考える。しかし、その後の福祉社会学の研究展開について言えば、福祉国家論から地方自治・社会福祉行政の政策形成過程や地方行政組織の権力構造に切り込むようなソーシャルワーク研究と福祉社会学の実践的・実証的な共同研究への進展はそれぞれの研究分野における課題になっている。

以下では、この副田の福祉社会学会の講演をベースにした内容について検討する。同学会は2003年に設立された学会である。その第1回大会で副田は基調講演を努めている。その内容は福祉社会学宣言であり、一般社会学と連字府社会学の整理から、福祉社会学の位置づけの確認、代表的な所説の整理と福祉社会学の研究枠組みの提起、三浦を中心とする国立社会保障人口問題研究所における一連の社会学研究と若手研究者の台頭について、今後の福祉社会学の確立と学会への確信と期待について述べている（副田2008）。

また、学会の10周年記念出版として、福祉社会学会編集『福祉社会学ハンドブック—現代を読み解く98の論点』が、同学会10年の発展の軌跡を端的に現していると考えられるので、要約的に述べる。序文では、「福祉社会学」は連字府社会学の1つであるゆえ、福祉に対する「社会学的アプローチ」が不可欠になると述べる。さらに、現象の「認識」、「評価」、さらに実際の「政策」、「計画」へ向かう必要があると述べる。また、福祉社会学の確立のために、いかに社会学的な理論、原理を活用して、実証的研究を行い、さらに「規範科学」を目指すのかという視点がある、と述べている。次に社会福祉学との違いについて述べているので、引用する。「社会福祉学がどちらかといえば現場志向、制度志向なのに対して、福祉社会学は、こうした点は当然としても、より理論、方法論を重視するものとなろう。」と述べている。

さらに、その内容をみると、「Ⅲ。福祉政策の原理と政策基準」に、政策志向の社会学の用語が、「普遍主義」「選別主義」、「ニード」、「現物給付・現金給付」、「シティズンシップ」、「政策評価・行政評価」、社会福祉政策論とならんでいる。

この内容をみる限り、先に述べた福武（福武1948；1949）及び副田（副田2003）の基本的な研究視座を踏襲しているとみることができる。もちろん、ハンドブックで取り上げられている論点及び諸概念については社会政策概念としては共通認識になっていることから理論化の進展が伺える。

この福祉社会学研究における「第Ⅲ部 福祉政策と実践」に位置づけられている内容をみると、社会政策論の基本的な概念である「福祉政策における計画化の現状（社会福祉計画／地域福祉計画／地方分権）」「応能負担と応益負担」、「現金給付と現物給付」等が13列挙されているにとどまる。この内容を見る限り、社会学および福祉社会学の特徴が顕著に現れている。社会政策に代表される基本的な概念研究を中心に、政策評価・行政評価という評価研究をおくところに実証的研究への志向は読み取れなくもない。しかし、地域主権化時代の地方自治体の資源分配のあり方や市町村社会福祉行政の運営組織ならびにソーシャルワーク政策までに一貫した問題意識をもつような、いわば権力機構に切り込むような鋭い社会学的な分析研究への接近はみえてこない。

### 第3節 ソーシャルアドミストレーション研究と社会福祉学研究の検討

#### 1. 社会福祉研究と社会福祉学研究の枠組み

前項の検討からも、社会福祉研究には分析科学と設計科学からなるバランスが求められ、隣接領域の中でも社会福祉の事象を分析対象とする福祉社会学の知見は有用であり、ソーシャルワーク実践ならびに政策形成の面からも、両分野の相互補完的な研究関係は今後一層重要になる点について言及してきた。

また、マッキーバーは『ソーシャルワークと社会学』の中で、ソーシャルワークと社会学との協同について3つの方法をあげており、第1に社会的状況の分類化、第2に社会学の数量データとソーシャルワークの観察データが相互補完関係であること、第3に仮説検証型の役割分担ができることをあげている（Maclver=1931：82-85）。この点は、社会福祉研究の発展にとって、分析科学としての社会学による精緻な機能的・構造的な対象把握と、実践科学としての強みをもつソーシャルワークによる実践仮説の検証プロセスを通じた問題解決の視座をもつことが重要であるという重要な指摘であると考えられる。今後の社会福祉研究から社会福祉学研究への進展を考える上では、この論議における分析科学と設計科学を相互補完関係でとらえ、かつ政策科学とソーシャルワーク実践を1つの実践体系に軸をもつ研究枠組みとして捉えていくことが何よりも重要な視点となろう。

日本の社会福祉研究においても、社会福祉学研究における政策・法制度

研究とソーシャルワークを一体的に展開することに最も高い関心を示し、その重要性を説いた研究者には仲村優一がいる。仲村は社会福祉とソーシャルワークについて、制度体系としての社会福祉の枠組みで展開する社会福祉方法論であるとして、ソーシャルワークと制度としての社会福祉は相互規定的な関係について論及している。仲村の問題意識をソーシャルワーク研究の立場から最も継承しているのは大橋謙策であろう。大橋の社会福祉研究に関する論議の大きな問題提起としては、自身が社会福祉学会会長ならびに日本学術会議会員の際に、日本学術会議（2003）『新しい学術の体系-社会のための学術と文理の融合』で展開されることになる。大橋は、社会福祉研究における学論的論議について、分析科学と設計科学によるバランスが重要であることを指摘し、社会福祉学のディシプリンの側面を実践科学および設計科学に求めるべきとの重要な指摘をしている（図表 2-1）。その問題意識については、社会福祉学研究における「社会福祉制度・政策研究」と「社会福祉方法・実践技術研究」に関する乖離問題としてとりあげ、その解決は地域福祉計画に関する研究に求めるとしている（大橋 2004）<sup>7</sup>。例えば、2000 年の社会福祉法の改正・改称による地域福祉計画の策定による地域自立生活支援では、ソーシャルワークの視点からの計画づくりが重要になることを述べている（大橋 2002）<sup>8</sup>。

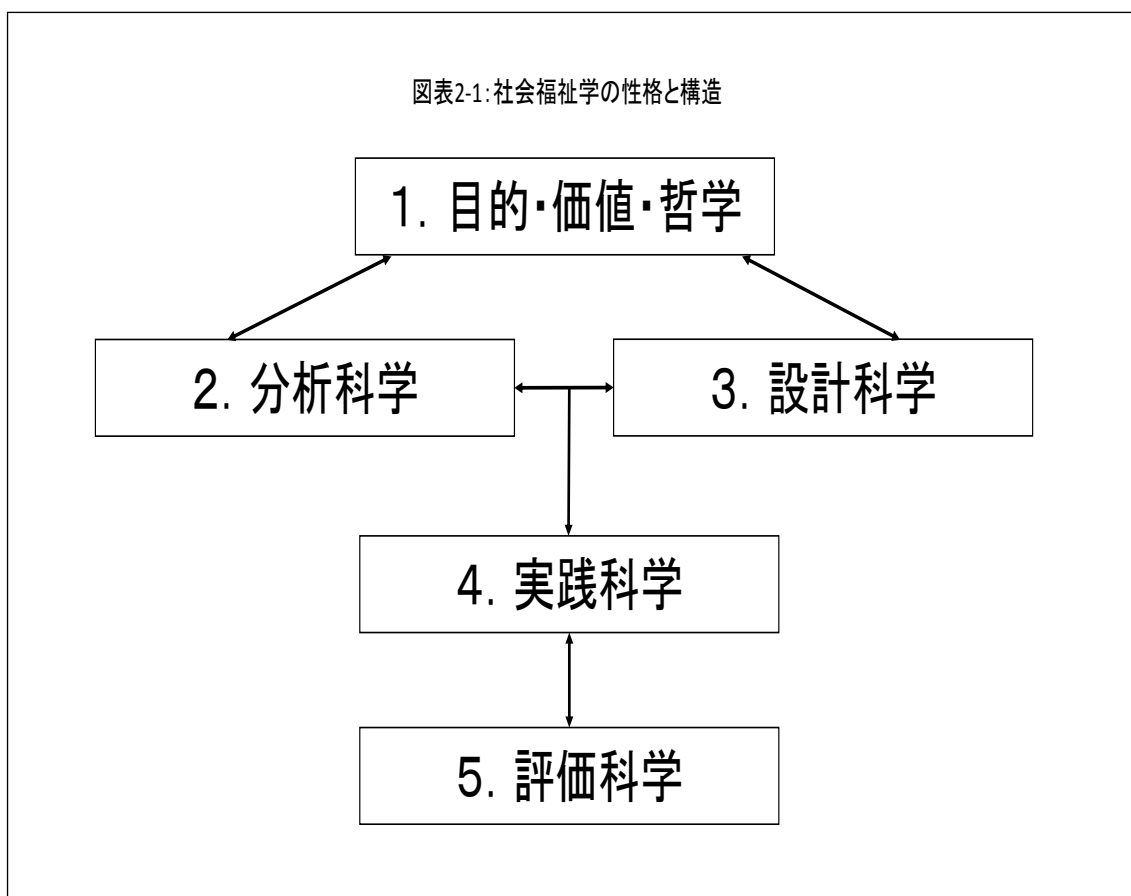
一方、社会福祉政策研究と社会福祉援助技術研究を区別し、二元論的な科学認識を示したのは三浦である。三浦の社会福祉政策研究に改めて着目してみると、社会福祉政策の目的を日本の実定法に則して限定し、社会福祉概念を実体概念化している点は、いわゆるイギリス型の所得・医療・教育・住居・雇用からなるイギリスの政策体系を日本で理論化しようとするソーシャルポリシーとは、一線を画す政策枠組みであるという点は強調しておかなければならない<sup>9</sup>。さらに、コミュニティケアと福祉コミュニティの形成を総合的に捉えている点、そして個別性を基軸にソーシャルワークへの視野が理論的には開かれている点<sup>10</sup>を指摘して、地域福祉・ソーシャルワークへの架橋を強く展望するソーシャルアドミニストレーション研究だったといえよう<sup>11</sup>。

政策研究と援助技術研究を二元論的に区別したものの、社会福祉学研究を1つの理論的枠組みとして構想していこうとする際に、その立脚点は実践科学としての要援護者（問題）に求めようとする視座は共通している。三浦と大橋における政策形成・援助実践の展開・発展は、いかに社会福祉問題を解決できるかに主眼をおく実践科学的かつ政策工学的なアプローチによる研究視座と言える。その研究スタイルへの批判は、総じて機能主義

に徹したその研究スタイルに向けられた指摘が多く、体系化・理論化という点に対する課題もある。しかしながら、自立とソーシャルインクルージョン（社会的包摂）に価値をおき<sup>12</sup>、ソーシャルワークという個別的問題解決の視座を基底におき、その個別問題の解決を通して包摂社会という価値を実現していこうとする一貫した視座は、社会政策や福祉社会学等に見る隣接領域には認めることができない実践科学としての社会福祉学の論理構造をもっていると言える。

今後、地域主権化の進む市町村社会福祉行政において、地域包括ケアシステムの構築と運営は、地域の独自性を踏まえた政策化が大きな課題となる。市町村レベルの個別具体的な要援護者が抱える問題にどう関与していくか、そしてその問題解決という実践を媒介し、理論化できるかが社会福祉学研究的な学術的な存立に関わる問題となろう。とりわけ経済学、社会学等では果たし得ない実践科学としての側面は、要援護者の「個別のいきづらさ」に焦点をあてたアセスメントに関して、いかに生活を構造化して捉える視点をもてるか、またその中でいかに地域文化的側面にも配慮し課題を分節化できるかにかかっていると断言しても過言ではない。それはソーシャルワークのアセスメント問題に帰着する。そのようなアセスメントに立脚した問題解決のプロセスから、地域資源を創造しかつ仕組みとして構築していけるか。実践科学としての社会福祉学研究には、市町村レベルの問題解決のプロセスで住民自治の形成やエンパワメントを図りながら政策形成につなげていくような方法論までを理論化できるか、そのような学論的論議を基盤に他分野と政策形成に関する論議を行っていきけるかという点が重要になろう。その点を踏まえれば、これまでのイギリス型のソーシャルアドミニストレーション研究の理論的な展開を学んだ時代から、日本の社会福祉政策・ソーシャルワークの実践をもとに、実践理論的な枠組み構築していくことが求められる時代になったと言える。

図表2-1:社会福祉学の性格と構造



出所：大橋謙策配布資料より引用

## 2. ソーシャルアドミニストレーション研究におけるソーシャルワークの位置

ソーシャルアドミニストレーション研究の方法論的な課題は、設計科学・実践科学として実践仮説型研究の強みをもつソーシャルワーク研究を、これまでの政策社会学の研究方法をベースに発展してきた社会福祉政策研究に位置づけなおすことが重要である。

ソーシャルアドミニストレーション研究は、ティトマスによる福祉国家体制の確立と行政運営に関する学際的・実証的な学術分野として発展してきた。その特質は、社会実態・事実の提示による社会改良である。その発展の経過では、社会学による実証的な研究手法が貧困の実態を新たな事実と提示するなど、社会政策を形成する上で大きな影響力をもったと言える。そこでは、分析科学である社会学の実態への接近が政策を形成した。日本では、イギリスのソーシャルポリシーに関する研究を政策社会学ならびに

社会政策研究が理論化に大きな貢献を果たした事実がある。

しかしながら、現代社会のバルネラビリティに代表される問題群は、本人のもつ様々な資源の脆弱性から、その「いきづらさ」の発現にも個別性が存在する。計画策定に必要な数量的な調査や定型的なサービス・ニーズのアセスメントでは、その実態について明らかにし、処方箋を描きかつ政策化するということが困難な問題が増加しているという特徴をも理解しておく必要がある。社会学による定量的な問題把握からのアプローチに加えて、ソーシャルワーク実践による個別過程への関わりを通して把握される定性的な状況を踏まえ、新たに必要となる地域資源を開発していくような政策化への視点も求められる。社会福祉研究は、「社会学とソーシャルワーク」による臨床的な問題把握から、「自治体の福祉政策の形成」に至るボトムアップ型のリサーチ&ディベロップメントの研究構造を、再認識・再構築することを迫られている。それは、市町村を基盤にした地域包括支援体制の運営レベルに於いて、ニーズを起点にしたサービス開発、政策形成ということこそをソーシャルワークという個別支援を軸に展開する実践枠組みとなる。例えば、単身化社会で在宅の独居高齢者の地域生活をどう支えるかは、いわゆる地域包括ケアシステムの構築とその運営を地域実情に合わせて調整していくソーシャルワーク機能が政策的・制度的に配置されていなければ、地域包括ケアは抽象的なケア政策で終わってしまいかねない。ケアマネジャーが良いではないかという論議があることも承知しているが、地域包括ケア政策で描く広範な社会資源をつなぎあわせていく機能は、ケアマネジャーで担いきれるものではない。まして、ケアマネジャーは、日常生活圏域の個別ニーズの調査状況に応じて、介護保険以外の地域資源をコーディネートしたり、必要に応じて関係機関に働きかけながら、フォーマル・インフォーマルな資源を開発、施策化するような政策形成機能までを担う教育訓練を十分に受けていないのが現状であろう。地域包括ケアは、ソーシャルワーク機能による問題解決への関わりと、その解決過程から見えてきた地域課題を同時に解決する中で、地域コミュニティの形成を進めていくという認識が求められる。そのような視点と方法により、地域コミュニティの形成を含めた初期の地域包括ケア政策の政策目的が達成されるという認識が必要であり、そのプロセスではソーシャルワーク実践をアンテナとして、地域に存在する個別問題の構造的な理解と、個別問題の解決を起点にした地域コミュニティづくりを同時に進めていかなければならない点が最も重要である。この認識を説明体系とするのがソーシャルワーク研究と社会福祉政策研究を結ぶ社会福祉学研究の枠組みであろう。

例えば、ソーシャルアドミニストレーション研究が目指してきた社会実態の把握と社会改良にとって、現代的課題の1つにあげられるは地域包括ケアであろう。その地域包括ケアでは、市町村社会福祉行政がソーシャルワーク機能をどう配置するかが、大きなアドミニストレーション課題となっていると言っても過言ではない。実践科学としての性格をもつ社会福祉学研究に位置づけられるソーシャルワーク機能とは、問題解決に向けた「介入」と「問題の再発見」のプロセスから特徴づけられる動的なマネジメント過程である。ソーシャルワーク機能は、個別問題を解決する過程で、問題の分析に終わらず、いかに地域資源を開発していけるか、地域コミュニティづくりからまちづくりまで推進していけるか、今後のソーシャルアドミニストレーション研究の焦点ならびに社会福祉学研究に求められるのは、第1に「実践科学としての自覚」、第2に「分析科学と設計科学のバランス」、第3に地域主権化時代の市町村のまちづくりを構想する「総合科学の視点と方法」である。

#### 第4節 まとめ・結論

##### ーソーシャルアドミニストレーションから社会福祉学研究へー

日本のソーシャルアドミニストレーション研究における方法論に関する論説の検討から、ソーシャルアドミニストレーション研究の進展は、社会福祉政策研究の理論化と、政策・援助実践を一体的に捉える社会福祉学研究の枠組みの理論化・体系化が課題となっている点に言及した。イギリスのソーシャルアドミニストレーション研究が社会改良を目的としてきた事実を踏まえても、その時代の社会問題の実態解明を通して、改善すべき社会実態にどう接近し、社会的事実としていかに問題点を提示できるかが、その実証的なプロセスと政策化が、その理論的枠組みとなる。福祉国家運営において大きな発展をみせたソーシャルアドミニストレーション研究では、いわばマクロ・レベルの社会実態・社会問題へのアプローチにより、重要な社会問題が数量的に明らかにされ、福祉国家が最大の価値をおく政策形成に大きな役割を果たしてきた。しかし、近年のバルネラビリティに代表される社会問題は、個別的状況が幾重にも重なる社会的な構造問題として把握されなければならない。単身化社会という大きな社会変動により、人生における孤独・孤立は不可避であり、常態化しているとも言える。年老いる中、周囲の余程の支援がなければ現代の社会生活に技術的に

ついていくことは難しい。当事者への接近と接点をソーシャルワークにより確保しながら、問題解決を図りかつ新たなニーズの発見と地域資源を結びつけていくようなソーシャルワークのシステム化が大きな課題となることは必然的であり、ソーシャルワークによる問題発見から政策を形成するような市町村社会福祉行政によるイニシアティブがなければ、市町村レベルで具体的に見えてくる新たな個別的生活問題に対応していくことは、もはやできない。地域主権化時代には、市町村レベルでソーシャルワークを軸にしたシステム化・政策化を推進する新たな社会福祉行政が展開されなければならない。その鍵になるのが、市町村レベルでソーシャルワークと社会福祉政策を往還する理論枠組みとなる社会福祉学研究であり、その基本的な視座はソーシャルアドミニストレーション研究の発展過程と実践構造にも見いだすことができる。既に述べてきたように、福祉社会学によるソーシャルワークへの問題の提示とソーシャルワークからの実践仮説の提示と検証という相互補完的なプロセスを研究枠組みとして強く意識していくような社会福祉学研究の枠組みが一層求められることになる。

社会福祉学研究の学論的論議におけるソーシャルワークの理論的な位置づけについては、個別ニーズ把握の入り口として重要になる。ニーズのアセスメントにより、ソーシャルサポートネットワークの形成やニーズを起点にしたサービス開発並びに地域コミュニティづくりまでを視座としてもつ実践科学としての理論枠組みであることを学術的なアイデンティティとしてもっと打ち出すことが重要なのではないだろうか。このような問題意識をもつ社会福祉学研究における理論的な最前線はコミュニティソーシャルワーク研究ということになるだろう。ソーシャルアドミニストレーション研究ならびに社会福祉学研究のあり方に関する論議は、この点をもっと強く意識しなければ、医療・保健・労働・雇用等の生活保障分野との協働で問題解決の枠組みを創造していく社会福祉学研究のアイデンティティは明確化され得ない。

本章では、ソーシャルアドミニストレーション研究の方法論をめぐり、社会福祉学研究の課題まで論及した。社会福祉学研究の学論的論議は今後の課題として他日を期すが、少なくとも本章の検討を通して社会福祉学研究のあり方を考えるうえで、これまでのソーシャルアドミニストレーション研究の視点と方法が中核的な論議になることの一端を明らかにできたのではないか。星野が言及するように、ソーシャルアドミニストレーションを強いて日本に置き換えれば、社会福祉学と言うことも1つの視点となるだろうが<sup>13</sup>、その政策・援助実践までの枠組みや、ニーズ把握から実態解明的な



プロセスを経て、社会改良につなげようとする論理構造は、問題解決に主眼をもつ実践科学としての社会福祉学研究的枠組みそのものといえる。これまで、政策・援助実践を統合的に捉えようとする社会福祉政策・理論研究は、社会福祉運営や地域福祉研究というメゾレベルの研究領域を形成してきた。今後は、その研究をベースにしながら、実態解明に迫る社会学の分析科学としての強みと、実践科学として問題解決の枠組みを提供するソーシャルワークを軸に、地域の実情にあった地域包括ケアシステムのあり方と地域コミュニティ・まちづくりを一貫した理論的枠組みでとらえていくことが求められる。そのためには、市町村レベルの政策形成と運営をソーシャルワークを中核的な機能として位置づけ、地方自治体の社会福祉行政の運営プロセスに実証的かつ政策提言ができる社会福祉学研究的枠組みづくり求められる。

#### 【引用文献】

- 福武直（1975）『福武直著作集第3巻社会学の方法と課題』東京大学出版。
- 福武直（1948）「社会学における方法の問題」『哲学雑誌』第64巻第703号。
- 福武直（1949）「社会学と社会政策—社会学に於ける政策的理論の問題」『思想』第6号。
- 福祉社会学会編（2013）『福祉社会学ハンドブック 現代を読み解く98の論点』中央法規出版。
- 古川孝順（2012）『社会福祉の新たな展望：現代社会と福祉』ドメス出版。
- 古川孝順（2001）『社会福祉の運営—組織と過程—』有斐閣。
- 古川孝順（1994）『社会福祉学序説』有斐閣。
- 平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人（2011）『社会福祉学—social welfare and social work studies』ミネルヴァ書房。
- 平岡公一（2010）「研究の動向」『講座社会学11福祉』東京大学出版，203-235。
- 平岡公一（1985）「社会福祉への社会学的接近」社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』東京大学出版会，33-55。
- 星野信也（1986）「ソーシャルアドミニストレーションの発展と現状」日本行政学会編『アドミニストレーション—その学際的研究—』ぎょうせい、63-98。
- 岩田正美（2016）『社会福祉のトポス：社会福祉の新たな解釈を求めて』有斐閣。
- 岩田正美（2015）『開かれた学、批判の学としての社会福祉学』とその可

- 能性」『社会福祉学』第 55 巻第 4 号,97-103。
- 京極高宣・小林良二・高橋紘士・和田敏明(1988)『福祉政策学の構築 三浦文夫氏との対論』全国社会福祉協議会。
- 三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策編 (2003)『地域福祉の源流と創造』中央法規。
- 三浦文夫 (1998)「高齢者社会と社会政策」『社会政策学会 100 年』社会政策業書第 22 集, 167-195。
- 三浦文夫 (1985)『社会福祉経営論』中央法規出版。
- 仲村優一 (1999)「戦後社会福祉研究の総括と 21 世紀への展望」一番ヶ瀬康子・高島進・高田真治・ほか編『戦後社会福祉の総括と 21 世紀への展望』ドメス出版, 9-14。
- 日本学術会議(2003)『新しい学術の体系-社会のための学術と文理の融合』。
- 大橋謙策・高橋重宏・米本秀仁・山崎美貴子 (2007)「座談会：混迷する人びとの暮らしと社会福祉実践・研究の未来」社会福祉研究第 100 号。
- 大橋謙策 (2005)「わが国におけるソーシャルワークの理論化を求めて」『ソーシャルワーク研究』31(1), 4-19。
- 大橋謙策 (2004)「『統合科学』としての社会福祉学研究と地域福祉の時代」日本社会福祉学会編『社会福祉学研究の 50 年-日本社会福祉学会のあゆみ-』ミネルヴァ書房, 63-83。
- 大橋謙策 (2002)「地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』28(1), 4-10。
- 小笠原浩一・平野方昭(2004)『社会福祉政策研究の課題-三浦理論の検証』中央法規。
- R・M・マッキーヴァー (1931)『ソーシャルワークと社会学』誠信書房。
- 社会保障研究所(1989)『社会政策の社会学』東京大学出版会。
- 社会保障研究所(1985)『福祉政策の基本問題』東京大学出版会。
- 副田義也 (2008)『福祉社会学宣言』岩波書店。
- 副田義也 (2008)「福祉社会学の課題と方法」2003 年執筆、福祉社会学会第 1 回大会記念講演『福祉社会学研究 1』福祉社会学会、2004 年、5-29。
- 副田義也 (1986)「書評・三浦文夫著『社会福祉政策研究-社会福祉経営論ノート』」全国社会福祉協議会『月刊福祉』124-125。
- 武川正吾 (2009)『社会政策の社会学』ミネルヴァ書房。
- 武川正吾 (1985)「労働経済から社会政策へ」社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』東京大学出版会, 3-32。
- 栃本一三郎 (1985)「福祉社会と女性」社会保障研究所編『福祉政策の基

本問題』 東京大学出版会， 251-275。

## 註

<sup>1</sup> 副田は福祉社会学の成立根拠を連字府社会学の規定に求めており、マンハイムの知識社会学を参考にしている。例えば、「社会学以外の社会科学は、研究対象の背後にあるいくつかの事実について『隠蔽』する。例えば、法学は、法規範を研究対象とするが、実際上の立法者や現実の訴訟手続などを隠蔽する。知識社会学はこれらの虚偽または誤った解釈を暴露するのだが、その際の有力な方法は理論の『社会的立脚点』を明らかにすることである」（副田 2004）と述べている。

<sup>2</sup> これに対して、副田は社会学の「つくる」という側面について言及し、西欧的合理性に基礎づけられた「社会改良志向」の社会学が存在することを同時に述べている。先にあげた社会学と諸科学との対象及びアプローチの相違については、諸科学の研究におけるある種の「隠蔽」が生じるというという側面に対して、社会学の「暴露者」であるという視座をとりあげ、さらに社会学における社会改良志向の視座から「唱導者」という役割があることを述べるとともに、その両義性について言及している。その1つの例として、社会学の政治的利用をあげ「テクノクラシー的用法」と「イデオロギー的用法」を指摘している。前者は「社会工学」に奉仕する技術的知識とし理解され、システム論的なモジュール理解となり、対人援助においては不可避な「実存的な課題」等は捨象されることになり、事物の本質的理解には到達し得ないとする。この社会学研究の方法に関する指摘は、三浦理論の1つの特徴を示唆するものと考えられる。

<sup>3</sup> 副田は著作タイトル *The contribution of sociology to social work* の邦訳、『ソーシャルワークと社会学』に関して、その翻訳者を痛烈に批判している。

<sup>4</sup> 岩田正美は、一番ヶ瀬社会福祉学の分析から、社会福祉学成立の条件を検討し、「開かれた学」、「批判の学」、「実用化の志向を持った学」、「対抗の学」等の視座について論及している（岩田 2015：100-101）。

<sup>5</sup> 例えば、三浦は、2011年11月16日に開催された大橋と右田、永田幹夫との鼎談において、三浦の東京都における三相計画や全社協の「在宅福祉サービスの戦略」への関わりならびに研究手法に関する指摘については、理論化に向けて実証的プロセスを踏むことは、社会学では当たり前の研究手続きであるとしている（三浦 2003：64-65）。

<sup>6</sup> 京極高宣・小林良二・高橋紘士・和田敏明(1988)『福祉政策学の構築－三浦文夫氏との対論』全国社会福祉協議会、pp.90-91。

<sup>7</sup> この点については、2007年に開催された「座談会：混迷する人びとの暮らしと社会福祉実践・研究の未来」でも述べている。その主旨は、イギリスのパーソナルソーシャルサービスの再解釈から、ソーシャルワークを媒介にした主体的側面に光をあて、社会福祉研究を再検討すべきであるという主張である。

<sup>8</sup> 大橋は、その後2005年の論文である「わが国におけるソーシャルワークの理

---

論化を求めて」では、「政策・援助」研究の統合化と社会福祉研究における同様の問題意識をもつ先行研究として岡村重夫をはじめ、黒木利克や嶋田啓一郎、仲村優一を学説史的にあげ、ソーシャルワークを軸とする社会福祉学研究の必要性について論及している（大橋 2005）。また、「政策論」と「援助論」を「運営論」により統合しようとする研究を積極的に論じているのは古川孝順である（古川 2001；2012）。

<sup>9</sup> この三浦の社会福祉経営論には、従来の政策論における日本的な本質論争から距離をとり、政策科学的アプローチにより問題解決の体系として理論化している点、また英米のソーシャル・ポリシー研究を多いに理論的に学びながらも、憲法から社会福祉事業法を始めとする実定法の条文までを検討し、「自立」と「社会統合」を社会福祉政策の目指す目的として限定的に捉えている。

<sup>10</sup> 三浦は、ニーズからニード論への転換を図り、施設サービスと在宅福祉サービスからなるサービス体系化の転換を図った。しかし、それはソーシャルワークによる個別支援が不要になることを意味するものではない。

<sup>11</sup> 小笠原浩一（2004）は、三浦の地域福祉政策構想では、「社会福祉経営論」は部分構想であったのではないかという結論を述べている。

<sup>12</sup> 三浦は、社会福祉政策の目的として「自立」に加えて「社会的統合」をあげている。三浦の社会福祉政策論における社会的統合という政策目的については、昨今の社会福祉政策の文脈に即して言えば、「社会的包摂」という政策概念に置き換えて差し支えないと考える。一方、大橋は価値及び目的論には、博愛および連帯を据えながら、多様な参加への機会を創出することと主体形成・公民形成を図ろうとする実践的視座を有している。

<sup>13</sup> 星野信也は、「わが国で広く『社会福祉学』と呼ばれる学問分野がそれにあたるというべきだろう」と述べており、このような視点については星野の論説を参照している（星野 1986：19）。

### 第3章 地方自治体を基盤にしたアドミニストレーションの展開と発展

本章では、国レベルのソーシャルアドミニストレーションに対して地方自治体を基盤とした社会福祉行政のアドミニストレーションに関する検討を進めていく。主として地域福祉研究をとりあげ、地方自治法に位置づけられる市町村総合計画と地域福祉計画におけるソーシャルアドミニストレーションに関する検討をおこなう。大橋謙策の地域福祉論を中心に地域福祉計画におけるソーシャルアドミニストレーション機能に関する検討を行い、市町村社会福祉行政におけるアドミニストレーションの到達点と課題を明らかにする。また、地域自立生活支援の政策課題が在宅福祉サービスとソーシャルワークを統合化する点にあることを確認し、その検討を踏まえて、地域主権化・規制緩和時代の市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの枠組みを検討する。

#### 第1節 ソーシャルアドミニストレーション研究と地域福祉の課題

##### 1. 地域福祉問題の発見と革新自治体による法外援護

1970年代以降、革新市政による法外援護が行われ、自治体の社会福祉行政に新たな可能性が示された。1969年地方自治法の改正では、自治体に総合計画を義務づけ、中長期的な見通しのもと計画行政が推進されることになる<sup>1</sup>。社会福祉研究における地方自治体の市町村社会福祉行政に焦点をあてたソーシャルアドミニストレーション研究を検討するには、1960年代の革新自治体において1つの展開をみることができる。その1960年代後半の革新自治体における地方自治の展開について、法外援護、超過負担・加算行政、独自の単独事業の展開を検討しておきたい。

日本の1960年代は、戦後復興による高度経済成長に起因する歪みが、都市問題として顕在化した。過疎過密問題をはじめ、公害問題、家族・コミュニティの変容によるリスク緩衝地帯の減退などが社会問題化し、それは「新たな貧困」として認識されることになった(江口1966)。それら社会問題の背景には、家計維持と女性労働の問題があり、これまで女性が担ってきた老人介護・保育の担い手問題として顕在化したという実態もあろう(一番ヶ瀬・寺脇1975、竹中・副田1965)。このような社会構造の転換と切迫した状況を背景要因に、

1967年の東京都に誕生した美濃部都政を皮切りに、革新市政は神奈川県・京都府・福岡県をはじめとする主要都市に広がりを見せた。その特徴は、国民にとって抜き差しならない切実な生活維持の問題について、国に先駆けて自治体独自の法外援護を施策化するなど、主として加算行政として実施を進められた（佐藤 1973 ; 1977、菅沼 1973）。戦後高度経済成長による地域福祉問題が地域住民の権利問題としての性格を強め、その要求が運動化していくなかで、地方自治体レベルで独自の施策に踏み切った革新市政は、国家レベルの管理行政にソーシャルアドミニストレーションから大きな問題提起をおこなったと言える。その意味では、革新市政が実施した独自の単独事業の実施と展開は、現代市町村社会福祉行政のアドミニストレーションのあり方に、地方自治体が地域住民の要求に応えるという形で展開した行政運営に関する実践的な事例といえる。その後、革新市政は、1970年代の後半になると1973年のオイルショック以降の低成長経済への移行と福祉の見直し等の影響も作用し、政策目標と政治的なアイデンティティを後退させることになるが、このような革新自治体の一連の取り組みについて、地方自治体の主体的な政策形成が国・政策に与えた影響を指して、日本型の福祉国家形成過程の1つの側面とする自治体の福祉政策研究もある（武居 2001）。

## 2. 自治型地域福祉とソーシャルアドミニストレーションの視座

地域福祉研究では、1973年に住谷馨・右田紀久恵による『現代の地域福祉』が、国家レベルの政策に対抗的な立場から、革新市政を念頭においた地方自治体における福祉問題をとりあげた分析をおこなっている（右田 1973）。のちに自治型地域福祉を理論化した右田は（右田 1993 ; 2005）、早くから地方自治と地域福祉の密接不可分な関係に着目した研究者であり、とりわけ地方自治体における社会福祉行政運営に関する理論的な研究成果を数多く残しており、それらの成果は主として地域福祉理論の文脈に位置づけられた。右田における著書・論文のなかでも、1973年に刊行された『現代の地域福祉』は、地方自治体における地域福祉問題を体系的に示しつつ、その中で「地域福祉の水準は地方自治体行財政に規定される」とする点、また「地域福祉問題は地方自体問題であると言っても過言ではない」との指摘を残しており（右田ら 1973 : 63）、地域福祉研究において地方自治体の市町村社会福祉行政に着目した重要なアドミニストレーションに関する指摘であろう。その上で、右田は国家レベルの社会福祉行財政に対する対抗的な視座から、主として行政事務配分と補助金行

政に関する中央集権構造を批判しつつ、地域福祉概念とサービス体系そのものを地方自治体問題に位置づけ対応することの重要性について言及している（右田ら 1973 : 66）<sup>2</sup>。また、右田は行財政と地域福祉の課題として、①住民運動、②住民主体の地方自治、③地方自治に関する機構・制度の検討、④司法機能による自治の客観化、⑤シビル・ミニマム策定への参加、⑥住民参加と審議会という6つの課題を指摘している（右田 1973）。そのなかでも、特に地方自治レベルにおけるシビル・ミニマム基準の設定と条例制定権に関する事項ならびに審議会運営の適正化・民主化等への行政法学的観点からの指摘は、地域福祉研究の立場から地方自治体の運営プロセスに焦点化したという点で、今後の「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を考えるうえでも有益な視点となる。しかしながら、この時期の右田らに代表される国・地方の対抗関係を軸にした権利要求の運動論に依拠する枠組みは、そこに通底する論理構造が行政システムの改革より革新自治体を生み育てるという政治体制の転換というベクトルとならざるをえない点に研究としての危うさを感じない訳にはいかない（右田 1973 : 69-71）。「地方自治体のアドミニストレーション」を考える場合、国・地方自治体の政治行政過程の動態と力学を前提におくという視座には異論はないが、革新市政を基底においた住民の運動論は、国の中央集権的政治行政構造への対抗原理としての地方自治を理論武装する際には有効に写るが、ややイデオロギッシュに自己完結している点から、現実的な社会福祉政策の形成から運営過程までの力学を止揚するような視点を看取することはできないのではないだろうか。その点について言えば、社会福祉政策を施策化・事業化して行く場合は、現実性および安定性を欠く自治体の福祉行政運営になりはしないだろうかという疑問は残る。

しかしながら、先に述べたように、革新自治体においては1970年代後半の政治的な後退には様々な要因があることを踏まえつつも、老人医療問題や保育問題等で独自の施策化を実施した「地方自治体のアドミニストレーション」実践は、今後の地域主権化時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を考える上で、重要な地方自治体の実践であったことは否定できない。地域住民の切実な生活問題を汲み上げた革新自治体の福祉施策の主体的な展開は、新たな地方自治の可能性を知らしめたこと、その過程には「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関する論点が網羅的に示されている。

### 3. コミュニティソーシャルワークの理論化とソーシャルアドミニストレーションの課題

2000年の地方分権一括法の施行後、地域主権化時代を本格的に迎えようとする地方自治体にとって、地域の実情にあった地域福祉の展開を図っていくことは、市町村社会福祉行政にとって大きな課題になっているが、1987年までの市町村社会福祉行政の運営は、国の機関委任事務下であり、主体的な行政運営の余地はなかったと言える。

地域福祉では1960年代中頃から都市部を中心に地域福祉問題が顕在化するなか、1966年には江口英一による都市における貧困の再発見に関する実証的研究が報告され（江口1966）、地方自治体を基盤にした社会福祉サービスの問題がソーシャルアドミニストレーションの研究の焦点となったが、当時のコミュニティケアの論議では地方自治行政のアドミニストレーションに関する踏み込んだ言及はなかった。大橋は、その問題解決に向けた実践課題を地方自治の社会福祉行政による地域福祉問題と位置づけ、当時のコミュニティケアの論議に自治体の社会福祉行政に関する再編成の論議がないことを指摘している（大橋1976：241；1981）。この指摘は、1970年代の地域福祉とコミュニティケア論に地方自治・行政論の視点と方法論が抜け落ちていること指摘した地域福祉研究における重要な指摘であった。

その後、三浦による1980年代から1990年代の社会福祉政策研究のソーシャルアドミニストレーションの焦点は1980年代の社会福祉改革へと移行し、1990年以降の市町村の在宅福祉サービスの法制化や社会福祉の計画行政化への道筋をつけた。その意味で三浦のソーシャルアドミニストレーション研究は、国レベルの社会保障・社会福祉政策を柱にした社会福祉サービス供給論を、社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーションを研究領域として形成したと言える。しかしながら、1990年から本格化する市町村レベルにおける在宅福祉サービスの整備や地域福祉実践をどう推進するか、あるいは市町村を基盤にした新たな社会福祉サービスのシステをいかに構築するかというソーシャルアドミニストレーションの具体的な焦点と研究課題は、大橋による地域福祉研究が、その大きな役割を担ったと言えよう（大橋1985；2001；2002）。この地域福祉による展開は、社会福祉研究における政策・援助実践の統合を理論課題として持ちつつ、ソーシャルワーク実践への志向を強め、市町村による地域福祉計画の策定を基盤に地域福祉推進を図るというモデルに収斂し、2000年以降はコミュニティソーシャルワークの理論化へと研究を進展させた。その意味では、大橋の地域福祉論におけるソーシャルアドミニストレーション



の焦点は、三浦を中心とする 1980 年代の社会福祉政策の地域福祉の展開へと進展し、市町村を基盤にした在宅福祉サービスの整備とソーシャルワークのシステム化を課題とするソーシャルアドミニストレーション研究と位置づけることができよう。しかし、このような地域福祉論によるアドミニストレーション研究は、2000 年以降コミュニティソーシャルワークの理論化による進展をみせるが、地方自治ならびに市町村社会福祉行政の運営に関するアドミニストレーション研究に関して十分に深化させてきているかと言えば課題が多いと言わざるを得ない。これまでのソーシャルアドミニストレーション研究が、地方自治体の社会福祉行政運営に着目し、その両者を架橋する理論的・実践的な研究を積極的に構築してきたかと言えば十分ではない。2008 年の全国社会福祉協議会『地域における「新たな支え合い」を求めて：住民と行政の協働による新しい福祉：これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告（座長大橋謙策）』において、今後の地域福祉における課題が整理されてはいるものの、2011 年以降の数次の地方分権一括法の施行により加速する地方自治の拡大と市町村社会福祉行政における弾力的運営は、社会福祉学研究に新たなソーシャルアドミニストレーションに関する課題を提起している。この地方自治の変化と市町村社会福祉行政をめぐる情勢の変化を機会として捉えていくには、これまでの地域福祉の枠組みに加えて、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みに関する研究が課題となる。

## 第 2 節 地域福祉研究における地方自治・行政学の課題

### 1. 市町村総合計画とアドミニストレーションの視点

イギリスを源流とするソーシャルアドミニストレーション概念の基本的枠組みは、「ニーズ」と「資源」があり、その主要な課題は、人間のニーズを資源によりどう充足するかを集約される（武川 1991：15）。その政策範囲は、基本的には所得保障、保健・医療、教育・住宅・雇用・福祉からなり、その 6 つのソーシャルポリシー分野を総合的に運営するためにソーシャルアドミニストレーション研究がある<sup>3</sup>。周知のように同研究における発展の基礎を築いたティトマスの論考が多岐にわたるのも、多くの政策分野を横断的に取り扱うからに他ならない。日本においては社会福祉政策研究を柱にソーシャルアドミニストレーション研究を進めた三浦文夫も 1980 年代に関与した社会福祉改革の過程では、所得保障から補助金の検討まで、実に多くの政策的な論議に関わり、

社会福祉研究者という立場からの重要な提言を行っている<sup>4</sup>。このようにソーシャルアドミストレーション研究が扱う政策領域は多岐にわたるが、今後の市町村社会福祉行政を総合的に推進するために求められるアドミニストレーションのあり方を検討していくためには、市町村総合計画がやはり問題となろう。

地方自治体の総合計画は、1969年の地方自治法4条の改正に遡るが、同改正では市町村に総合計画の策定が義務づけ、地方自治の実現にむけた主体的な計画行政を運営する1つの契機になった。同法改正に影響をあたえた1966年の『市町村計画策定研究会報告』では、当時の市町村の行政計画策定の必要性和問題点について言及している。その目指すべき目標と問題点の指摘には、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を考えるうえで、市町村行政の任務、社会状況及び問題点、行政運営のあり方等、いまなお有効な視点が多数あるので検討の素材としたい。

まず、序論では市町村の任務として「市町村は、基礎的地方公共団体として、住民の身近にあって、住民の日常生活に必要な役務を提供することをその本来の任務とする」として、広域的な地方公共団体である都道府県の役割に対して、日常生活に密着した行政サービスを提供することが本務であることを強調している（国土計画協会 1966：1）。市町村総合計画の策定が求められる経済社会的な背景としては、①地域課題に対する地域開発の推進、②行政水準の高度化、③行政の近代化・合理化、④行政の広域的処理の4つをあげている（国土開発協会 1966：6-8）。

次に計画策定の必要性について、市町村が当面する諸問題をあげ、それらの諸問題についての対応は場当たりの行政では困難であり、総合的かつ計画的な行政運営が求められると述べている。続けて市町村行政について「常に変化に対応できる体制を整備しておき、ある変化が当該市町村の住民の福祉にとってどのような意味をもっているかを適確に判断し、それに対応する施策を迅速に講ずる必要がある。」と述べ（国土計画協会 1966：8）、市町村行政計画策定の必要性について言及している。さらに、自治体行政計画の効用について社会資本への投資のあり方について述べており、「限られた財源のなかで、どのような施策を行うことが当該市町村住民の福祉にとって最もプラスとなるか、現在、行政において何を優先すべきか、ということのを他の施策との調和を考えて決定するためには計画がなければ決定しがたいことが多い・・・（中略）社会資本投資の種類、内容は多様であるが、それを適正に組み合わせ、しかも、許される財源の範囲において、どういう順序で行うか・・・（中略）。市町村が地域の将来について長期的な見通しのもとに理想像をえがき、変化に対処できるようにするとともに、合理的効率的な行政運営を確保するために市町村計画が

必要であるといわなければならない」とし（国土計画協会 1966：8-9）、行政運営における市町村計画の意義について述べている。同報告書の指摘は、地方自治体の行政運営の全般にあてはまる基本的考えが示されているが、地方分権一括法の制定・施行を経て、第5次地方分権一括法まで進み、その裁量が大きくなる社会福祉行政の主体的運営にも、多いにあてはまるアドミニストレーションの視点をほぼ網羅している。

一方で、同報告書が問題点として指摘したのは、①市町村行政における計画の位置づけの不明瞭性、②現実の社会経済条件の無視、③市町村の役割の不明確性、④不適切な計量手法と計画策定の未成熟、⑤広域的配慮の欠如、⑥現実性の欠如、である。このなかで、今後の市町村社会福祉行政のアドミニストレーションを考えるうえで⑥が重要である。その中で、市町村計画の意義について、市町村の行政運営を計画的、総合的、効率的におこなうための一手段として作成されるものであるとして市町村計画が行政運営にとって不可欠であることを明確に述べている。この総合計画は、周知のように基本構想・基本計画・実施計画からなり、中央集権を構造的には維持しながらも、地方自治体の分野別事業計画を総合するという、自治体における行政運営の合理化を目指すという側面があった。しかしながら、自治体の総合計画が、各種の行政計画を糾合し合理的な行政運営に資する方法手段として機能しているかの評価を行う K とは難しい。

総じて言えるのは、国の中央集権的な行財政に関する運営体制に対して、地域住民にとって最も身近に必要な生活サービスを担う生活行政としての、地方自治体の役割を明確にしようとしている点である。報告書の特徴は、国・地方関係における中央集権構造の制約下でも、地方自治体が社会変化で生じるニーズへの対応を機動的に果たしていこうとする主体的な行政運営に関する提言に現れている。その問題意識は、画一的かつ縦割り化した国・政策を、市町村行政レベルにおいて、地域住民のニーズに応じて生活行政を総合化していこうとする点にあり、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を考える上でも基本的な問題意識を看取できる。

## 2. 地域福祉研究における自治体論

地域福祉研究において、地方自治・行政学研究は思うように進展していないのが現状である。そのことは 1969 年の地方自治法の改正に関する指摘や総合計画と地域福祉計画の相互を関連させる理論的な研究が少ない点でもいえる。

例えば、地域福祉研究から地方自治を精力的に論じた右田の地域福祉研究においても、市町村総合計画に関する本格的な論説は見当たらない。自治型地域福祉論において地域福祉と地方自治相互の重要性を指摘し、かつその課題を住民自治に基づく地域福祉実践として位置づけて推進しようとした研究だからこそ、市町村自治体が策定する総合計画に拘り、地域福祉計画等の地域福祉推進施策を政策・計画的に位置づけるような戦略的な福祉行財政運営の理論構想・展開ならびに問題提起が地域福祉研究からあってもよかったのではないか。右田に関しては、その後、大阪府のファインプラン策定に関わり、箕面市、枚方市、東大阪市等の地域福祉計画策定に関わっていることを述べているが（三浦・右田・大橋 2003：281-282）、地方自治と地域福祉を架橋する理論課題に対して、市町村総合計画と地域福祉計画を相互に位置づけ、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の課題とする研究に進展した形跡はない。

他方、地域福祉研究のなかで、早い段階から、地方自治体の福祉サービスの整備と自治体の社会福祉行政のアドミニストレーションのあり方に言及しているのは大橋である。その基本的な認識は、1984年の全国社会福祉協議会の『地域福祉計画-理論と方法』の中で示され、1985年の「地域福祉計画のパラダイム」の論文で明確化されるが、既に1970年代の中盤には、コミュニティケアの論点について触れ、地方自治体の運営と社会福祉行政の再編成に関する問題提起を行っている点は重要である（大橋 1976：240-241）。大橋は、岡村重夫と阿部志郎を引き合いに出しつつ、コミュニティケアの論点を整理し、コミュニティケアがいわゆる在宅福祉サービスへの基調の転換を意味するならば、それは単なる構想の論議で終わらせるのではなく、現実の施設の設置・措置を決めている社会福祉法制や社会福祉行政そのものの根本的再編成を求めるといふ認識を示している（1976：240-241）。この指摘は、コミュニティケア論争が、機能主義的なサービス資源体系に関する論議に終始する中、地方自治体と社会福祉行政の運営をアドミニストレーションの焦点にしている点で重要な指摘である。

大橋が地域福祉研究において地方自治体の社会福祉行政の運営のあり方に着目する背景には、1970年代の早い段階から自治体を中心にした社会教育実践がある。その社会教育に関する地方自治体を中心とした実践を通しての経験の集積と知見が、地方自治体を主体として強く意識する地域福祉の推進という視座につながり、その後の地域福祉実践のあり方や地方自治体の社会福祉行政の再編成に関する視点を形成していった。例えば、大橋は同論文で、地方自治体の社会福祉行政における住民参加と民主主義について言及し、公選制による社会福祉委員会の設立や、社会福祉施設の設置を自治体の権限で行うこと、ま

た社会福祉施設に法的に運営協議会を設置すること等を問題提起している（大橋 1976：249-250）。大橋に一貫して通底する地域福祉の原理は、地域福祉推進を支える公民形成を「草の根地域福祉」の実践を通してつくり上げていこうとする点に求めることができる<sup>5</sup>。今日的な「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を考えるにあたって、住民自治を参加のあり方をめぐっては、地方自治体による政策形成の民主的プロセスをどう確保していくかという点で、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に極めて重要な示唆が含まれている。

また、大橋の地域福祉論における地方自治体のアドミニストレーションに関する問題意識は、市町村行政の再編成を1つのリレーションシップ・ゴールとおくところにも看取できる。地域福祉計画の策定プロセスは様々な観点から論究されているが、その実践プロセスが地域の政治力学、権力構造、関係構造に変革をもたらすという視点は<sup>6</sup>、市町村総合計画と地域福祉計画の位置関係を考える上でも、さらに地域福祉研究から地方自治・行政学研究に問題提起する実践的・戦略的な視点としても重要である。さらに言えば地域福祉による地域福祉計画の策定が住民自治を形成する実践的方法の1つとして位置づけられ、そのプロセスと成果が、地方自治の進展を図る1つの指標として位置づけられるという点にも留意が必要であろう。

これまでの検討から、大橋の地域福祉論は、地域福祉計画策定と地域福祉実践の往還的な関係から構成される二重構造となっており、その実践過程において主体形成が図られ、地方自治の醸成へと向かうベクトルを獲得している点に求めることができる。地域福祉に内蔵される運動性が、地方自治・社会福祉行政の再編に向かうエネルギーになるという論理構造なくして、地域福祉から地方自治へのアプローチは生成され得ない<sup>7</sup>。1990年から本格化する大橋の地域福祉実践が2000年以降の理論化を経ていまなおその影響を強めているのは、コミュニティソーシャルワークの枠組みが実践と制度・政策を往還させる運動性のベクトルを作りあげたことによるものであり、地方自治体を基盤にする地域福祉実践と地域福祉計画が市町村社会福祉行政の再編までを理論的射程に収め続けている点にあり、その政策化に向けた過程はいまだ発展途上の段階にあると言える。

### 第3節 市町村社会福祉行政の総合化と地域福祉計画の役割

#### 1. 社会福祉政策としての地域福祉計画

市町村社会福祉行政においては、社会福祉政策の分野別計画を総合化するうえで重要な位置と役割をもつのは地域福祉計画である。地域主権化時代における「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」における大きな課題は、在宅福祉サービスを軸に保健・医療・福祉との連携による地域福祉をどう総合的に推進できるかにある。さらに言えば、その地域福祉推進を、総合的に推進するための「地域福祉アドミニストレーション」の課題には、所得・雇用・教育・住宅・交通・災害等の関連する社会サービスまでを政策範囲とする市町村総合計画とどう連携を図りながら地域住民の福祉の増進を実現していくかということが課題となる。そのことは、市町村社会福祉行政における地域福祉計画と市町村総合計画との一体的な行政運営をどう整合化するかという地方自治体にとって大きなソーシャルアドミニストレーションの課題となる。その際、住民自治を基本とする地域福祉計画策定のあり方とその策定過程の民主化は、地域福祉から地方自治行政への接近を図るというソーシャルアクション機能という意味合いで重要になる。かつ住民参加に基づく地域福祉計画の策定を梃に地方自治の活性化を促し、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」のあり方にも変革を促していくことは、今後の地方自治と地域福祉のあり方を考える上でも重要な視点と実践手段の提起となる。

1990年以降市町村社会福祉行政が策定する個別の分野別計画は障害、高齢者、児童分野と広がった。その中でも、社会福祉分野で他と異なる性格付けがなされるのが地域福祉計画である。各分野別計画が「資源整備計画」という性格を強く持つのに対して、それにとどまらず資源を組織化して、各分野別計画の基盤となる地域福祉を総合的に推進する性格をもっていると位置づけられる（小林 1992：22、平岡 2007：48）。また、地域福祉計画の総合性は、社会福祉基礎構造改革における中央社会福祉審議会の提言に求めることができる。同審議会は「現在、老人、障害者、児童といった対象者ごとに策定されている計画を統合し、都道府県及び市町村のそれぞれを主体とし、当事者である住民が参加して策定される地域福祉計画を導入する必要がある。（中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』（1998）と述べている。なお、地域福祉計画は、狭義には社会福祉法を遵守する計画として理解されるが、全国社会福祉協議会『地域福祉計画に関する調査研究事業報告書』（2002年3月）や中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』（1998）は、各分野別の三計画を包含した市町村社会福祉行政の総合計画となる地域福祉計画として広義に分類している。また、市町村総合計画と地域福祉計画の一体

的な計画づくりを行う場合には、市町村が策定する社会福祉の三計画以外にも交通・移動、健康づくり、まちづくり、防災・減災等までを含めた総合的な計画策定に関する枠組みが求められよう。

地域主権化時代における「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を考えるうえでは、市町村の総合計画と社会福祉行政における地域福祉計画が果たす相互の役割を検討する必要がある。また、市町村社会福祉行政を総合的に展開するための性格を与えられている地域福祉計画は、市町村が地域実情を反映した地域住民の生活保障のあり方とその範囲を考えていく必要がある。その中で、地域福祉計画では実行性を担保することが難しいような医療や住宅、雇用等を含めた政策については、市町村総合計画との一体的な行政計画の策定が求められる。

## 2. 地域福祉計画におけるソーシャルアドミニストレーションの視点と課題

前項で述べたように、地域福祉計画を最広義に捉えれば、市町村社会福祉行政の範囲においては関連する政策分野別のサービスを総合化するような機能が求められる。「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を考えるうえでは、市町村総合計画との一体的な計画も社会福祉行政の大きな課題である。その点を踏まえれば、地域福祉計画の実質化を図ること、さらに市町村総合計画への位置づけをより明確にしていくような戦略も必要になろう。所得や教育、雇用や住宅等まで含めれば、市町村総合計画との一体的な策定は、社会福祉行政組織の改編に関わるアドミニストレーションの課題となる。

しかし、ここまで地域福祉研究において、市町村地域福祉計画に関する研究が、市町村自治体の策定する総合計画について言及したり、その地域福祉計画の位置づけをめぐる考察を行ってきたかといえ、本格的な論議が行われてはいないのが現状ではないだろうか<sup>8</sup>。地域主権化時代を迎え、市町村が社会福祉行政を総合的に推進しようとするれば、現行の地域福祉計画では、その範囲は限定的にならざるを得ないのも事実である。さらに政策範囲を広げて、所得・教育・交通等も含めた総合的な展開を進めるには、地域主権化時代に相応しい地方自治と地域福祉のあり方を検討し、市町村社会福祉行政を中心にしたアドミニストレーションの枠組みに関する研究につなげていかななくてはならない。それには、地域福祉計画を市町村総合計画へ位置づけていくための戦略が、地域福祉研究にも必要とされよう。市町村社会福祉行政にとって社会福祉行政の総合化が重要なことは言うまでもないが、そのことが地域福祉計画の策定によ

ってどう担保されるのかは改めて問題にされなければならない。現状を考えれば、地域福祉計画が政策分野別の諸計画を集約する機能を持ち得ているのか、また住民参加を取り入れた民主的なプロセスで策定されているのか、このような本来期待されている地域福祉計画を策定できているのは先進事例と言われる一部の市町村の成功事例に留まるのが現状であろう。市町村行政の主導による地域福祉計画の策定は、どうしても数量的なニーズ調査に頼りがちであるが、それは必要条件であって十分条件ではない。地域住民の実態については、ニーズ調査を通じて接近することに加えて、ソーシャルワークによる問題解決と、そこで解決することができない地域に共通する課題について、新たなサービス開発や政策化により、地域福祉計画の策定に反映させていくことが求められる。例えば、ケアリングコミュニティのように、個別課題解決のプロセスから政策や福祉サービス開発、まちづくりまでの実践プロセスに動的な視点をもつ理論枠組みをより明確に打ち出していくことが課題になろう。地域福祉計画の策定と進行管理の課題は、個別支援から地域支援までボトムアップ的に政策提言をしていくコミュニティソーシャルワーク機能をいかに地域福祉計画に技術的に位置づけ理論化を図るかにあると言ってよい。大橋は2000年以降の社会福祉研究の課題について、「市町村の社会福祉政策をどう計画化するかという課題と地域自立生活を支援するために在宅福祉サービスをどう整備し、どうソーシャルワークを展開できるようにするかという課題とが、市町村の『地域福祉計画』に求められるようになった」ということを述べている(大橋2002)。市町村社会福祉行政の課題は、社会福祉政策の展開を具体的には市町村地域福祉計画に求め、その地域福祉計画は地域自立生活支援を理念に在宅福祉サービスとソーシャルワークを統合化することをソーシャルアドミニストレーションの実践課題としてあげたと言える。

#### 第4節 地域福祉とソーシャルアドミニストレーション

##### 1. 大橋地域福祉論におけるソーシャルアドミニストレーション概念

地域福祉におけるソーシャルアドミニストレーションの焦点は、地域福祉計画の策定から地域福祉実践、そしてコミュニティソーシャルワークへ展開する中で、さらに地域主権化時代における市町村社会福祉行政の新たな運営課題にどう対応するかというアドミニストレーションの枠組みづくりへと課題を移行した。「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みを考えて



いくために、大橋の地域福祉論における地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークに主題をおく主要論文をもとに、地域福祉におけるソーシャルアドミニストレーション概念の位置づけについて検討していく。

これまでの大橋の地域福祉論におけるソーシャルアドミニストレーション概念の基本的な捉え方は、市町村を基盤とする在宅福祉サービスの整備とソーシャルワークの統合システムをどう構築するかという点に集約される。すなわち、市町村を基盤に提供される社会福祉サービスの運営管理を基本的なソーシャルアドミニストレーションの課題として、それに関連する諸要素から構成される複合的な概念として捉えている。

例えば、1985年の論文である「地域福祉計画のパラダイム」では、東京都狛江市の地域福祉計画の策定までに位置づけられるソーシャルアドミニストレーションは、公私協働の機構組織の運営に焦点をあてている。1990年は社会福祉改正により在宅福祉サービスを軸とした地域福祉の推進が政策テーマとなり市町村を基盤にした地域福祉計画の策定による地域福祉の推進が政策的にも実践的にも進み始める時期である。また、1990年の「生活支援助地域福祉事業の基本的考え方について」では、コミュニティソーシャルワークが実践的に配置され、サービス間の連絡・調整や総合化を果たす機能として政策課題に位置づけられている（地域福祉研究所 2014：22）<sup>9</sup>。この時期の地域福祉のソーシャルアドミニストレーションの焦点は、東京都狛江市や目黒区、東京都こども家庭支援センターにおける保健福祉サービスへのセンター機能の導入によるサービスのワンストップ化を柱とした実践システムの構築を地域福祉計画の策定にもとづいて推進した<sup>10</sup>、いわば在宅福祉サービスとソーシャルワークの「統合化・システム化のアドミニストレーション」と位置づけられよう。

一方で、大橋による1990年代の地方自治体における地域福祉実践の成果を集約したと位置づけられる2001年の『地域福祉計画と地域福祉実践』では、「地域福祉計画の『総合性』」に関する記述で、社会福祉サービスの運営管理のあり方をソーシャルアドミニストレーションの問題としている。その背景には、2000年の介護保険制度に導入と株式会社の参入に関する規制緩和があり、介護サービスをはじめ社会福祉サービスの多元化が進んでいるという認識があると思われる。その中でソーシャルアドミニストレーションに関する言及をあげれば、「福祉サービスの利用者の利益を擁護」すること、保健医療福祉サービスの「社会的コストの合理的支出」、「社会福祉行政の運営管理のあり方」、「福祉サービス供給組織全体の連絡調整のあり方や行政責任」というアドミニストレーションに関する項目に言及している（大橋 2001：26-27）。また、同

書の「地域福祉計画策定における住民参加の考え方」では、地域福祉計画策定後の「進行管理」と「地域福祉システムの運用」をアドミニストレーションの課題としてあげ、さらに住民参加とサービス評価のあり方を指摘し、主体形成に向けた福祉教育を実践課題としてあげている（大橋 2001：28-29）。さらに、「地域福祉計画の枠組みと『福祉でまちづくり』の視点」では、「地域福祉の根幹はコミュニティソーシャルワークを展開できるシステムづくりにある」と指摘し、それとの関連で地域福祉計画のあり方については「区市町村社会福祉行政の再編成」を含めたアドミニストレーションのあり方が重要であると指摘している（大橋 2001：29）。最後に、2002年の「地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク」では、既に述べた1985年論文、1996年論文、2001年論文とは異なる記述で「制度的サービスとインフォーマル資源のシステム化」を地域福祉計画の策定に関するソーシャルアドミニストレーションとして位置づけている。

以上、1985年から2002年までの大橋の地域福祉計画に関する主要論文に位置づけられるソーシャルアドミニストレーション概念と、その構成について分析した。その分析結果から導かれるソーシャルアドミニストレーションの実践的要素としては、第1に「サービス利用者の保護」、第2に「サービスのコスト効率性」、第3に「社会福祉行政の適切な関与」、第4に「自治・行政の権限」、第5に「サービス運営」、第6に「サービス実践システム」、第7に「住民参加」、第8に「サービス評価」、第9に「主体形成・福祉教育」、第10に「社会福祉行政の再編成」、第11に「公私協働の実践システム」を抽出することができた。次にコミュニティソーシャルワークに位置づけられるソーシャルアドミニストレーション概念について分析していくことにする。

## 2. コミュニティソーシャルワークにおけるソーシャルアドミニストレーション概念の位置

これまで地域福祉計画に位置づけられてきたソーシャルアドミニストレーションは、2000年の社会福祉法の改正・改称による法定化もあり、その課題の軸足をコミュニティソーシャルワークへと移行させたと言える。

これまでの地域福祉計画によるソーシャルアドミニストレーションの特徴は、いわば市町村を基盤にした社会福祉サービスとソーシャルワークの統合化・システム化を実践システムとして構築する点にある。コミュニティソーシャルワーク機能と枠組みで9つ目に位置づけられる「市町村の地域福祉実践に

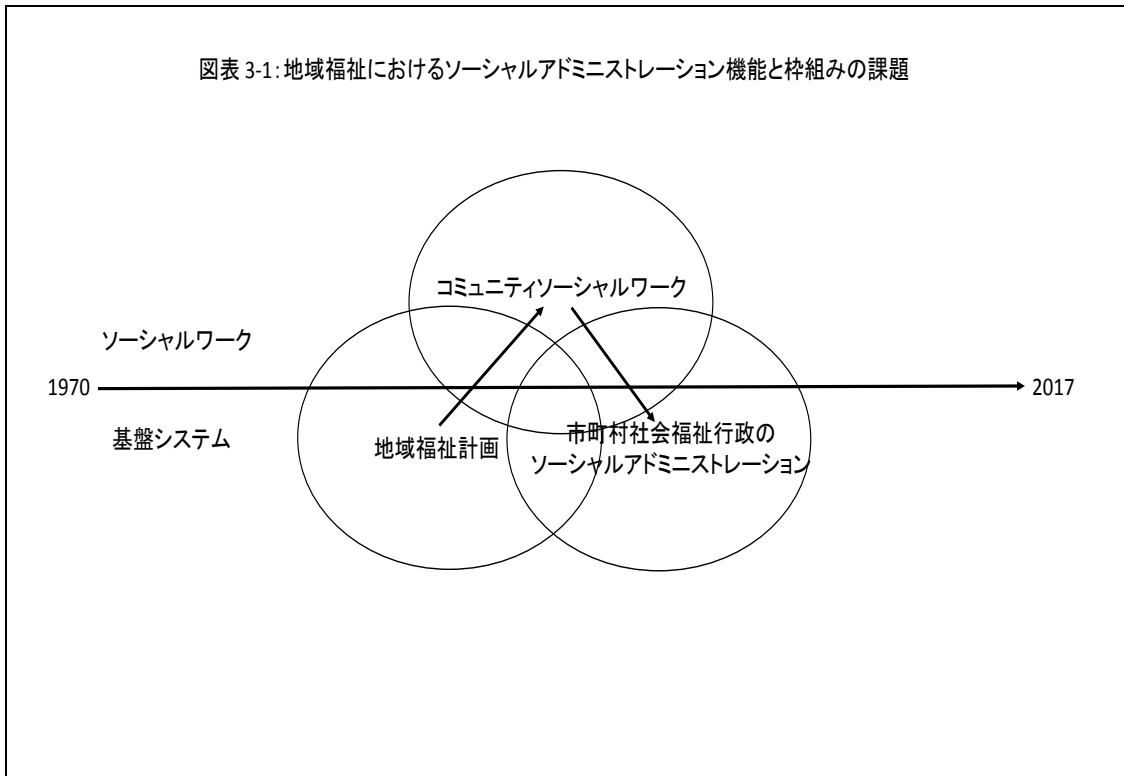
関するアドミニストレーション機能」では（大橋 2005：13-14）、コミュニティソーシャルワークを媒介機能に、関連する保健・医療・福祉・介護・教育等の政策分野別のサービス資源間の調整を通してコスト効率を考えた社会福祉サービス運営を実現していこうとするアドミニストレーションであったと理解できる。この段階にきて、大橋地域福祉論におけるソーシャルアドミニストレーションの課題はコミュニティソーシャルワークによる展開に移行し、ケアマネジメントを手段に、関連する政策分野別のサービスの統合化やインフォーマル資源を含めたシステム化を進め、サービスの前線で把握されるニーズを計画化するという「実践の計画化」をアドミニストレーション課題とするようになった。

さらに、2008年の『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』における提言や2010年の国の補助事業として実施された「安心生活創造事業」は、コミュニティソーシャルワークの政策的展開という位置づけになろう。この政策に位置づけられるコミュニティソーシャルワーク機能ならびに地域福祉実践のアドミニストレーションは、新たな協働を基調としながら、その焦点を「地域コミュニティづくり」や「まちづくり」に移行させていった。

その背景と問題意識には、単身化に起因する孤立・孤独、虐待等の複合的課題の解決であり、これまでの高齢・障害等の属性分野で類別することが難しい構造をもつ等、既存の縦割りの制度的対応では難しいケースに対して、ソーシャルワークを起点にしたニーズ把握から、問題解決の処方箋を描きつつ、新たなサービス資源開発も含めた地域コミュニティづくりを図っていくことが実践的にも、理論的な枠組みとしても求められる。それは、ソーシャルワークを起点にした地域自立生活支援の創造であり、市町村レベルでコミュニティソーシャルワークのシステム化が「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の政策課題となったと言える。

以上、大橋地域福祉論におけるソーシャルアドミニストレーションの焦点は、ソーシャルワークの展開とその基盤づくりを大きな軸にしながらかommunityソーシャルワークの理論化を進展させてきた。そして、1970年代後半から市町村社会福祉行政の運営に一貫した問題意識をもちながら、地域福祉計画と地域福祉実践の時代、コミュニティソーシャルワークの理論化の時代、そしてコミュニティソーシャルワークの政策化・システム化へと課題を移行させつつ、改めて市町村社会福祉行政の組織機構の再編を含めたアドミニストレーションに研究の焦点を移行させたと言える。（図表 3-1）

図表 3-1: 地域福祉におけるソーシャルアドミニストレーション機能と枠組みの課題



### 3. 「地域福祉アドミニストレーション」研究の到達点と課題

地域福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション概念の位置づけと課題に即して発展過程を整理すると、1985年の地域福祉計画による実践システムに代表される基盤づくりに関するアドミニストレーションの課題から、1990年を1つの契機に市町村を単位にした保健福祉サービスとソーシャルワークの実践的な統合化・システム化をアドミニストレーションの課題としてきたこと、さらに地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークの統合的な展開がアドミニストレーション課題となり、地域福祉の基本的枠組みが構築されてきたと整理することができる。1990年代の地域福祉計画の策定からコミュニティソーシャルワークの理論化までを大橋の「地域福祉アドミニストレーション」の範囲と考えれば、大橋の「地域福祉アドミニストレーション」実践の特徴は市町村の社会福祉行政の総合化を地域福祉計画の策定にもとめ、その手段としてコミュニティソーシャルワーク機能を媒介に、政策と援助実践を統合化・システム化しようとした「地域福祉の統合化・システム化のアドミニストレーション」であったと言える。さらに、その後、全国社会福祉協議会(2008)『地域における「新たな支え合い」を求めて:これからの地域福祉のあり方に

関する研究会報告』

以降は、コミュニティソーシャルワークは触媒機能に鈍化され、地域の制度的サービスとインフォーマル資源の統合化を「地域コミュニティづくり」を含めて展開するいわば「福祉ガバナンス」を形成することを市町村社会福祉行政はアドミニストレーションの課題とするところまで来ている<sup>11</sup>。

2011年以降に施行される数次の地方分権一括法と同時並行的に進む地域包括ケア政策の動向では、これまでの地域福祉における地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークによる「地域福祉アドミニストレーション」に対して、新たな地方自治のあり方ならびに市町村社会福祉行政が「福祉ガバナンスの形成」に主導的役割を果たしつつ、その仕組みづくりを推進するアドミニストレーションのあり方ならびに枠組みづくりが実践的にも研究課題としても重要な課題となっている。大橋は、2016年の論文である「地域包括ケアとコミュニティソーシャルワーク機能」において、地域包括ケアに関するソーシャルアドミニストレーションの課題として、地域自立生活支援のプログラムを最大限に尊重・遂行できるシステムの運営管理(ソーシャルアドミニストレーション)を誰が、どのような権限で行うのかという問題(社会福祉法人や地域密着型介護保険サービスの評価・許認可を担う人材の確保と市町村社会福祉行政のあり方)があることを述べている。(2016大橋:11)それは、敷衍すれば、地域自立生活を構成するニーズをいかに丁寧にアセスメントし、ニーズを起点にしたソーシャルワークの展開とその仕組みづくり、その開発過程を組織化し、ソーシャルサポートネットワークを形成する地域コミュニティづくりともいえる過程をどう運営管理するかという実践的な理論枠組みとして整理することができる。その過程で形成される地域コミュニティという単位は、福祉ガバナンスの姿そのものである。

周知のように、大橋の地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークによるソーシャルアドミニストレーションの論理構造の基底には主体形成があり、それは福祉ガバナンスの形成を理論的・実践的な重構造としてもつ。地方自治体論では公選制による福祉運営委員会の設置等に関する論説や、地域福祉計画では参加のあり方をいかに位置づけ政策化・計画化をおこなうか、その手段となるコミュニティソーシャルワーク実践においても、具体的な参加・協働のプロセスをどう構築するかという実践課題をとりあげ、アドミニストレーションに関する問題意識を一貫しながら研究を進展させてきている。

このような検討を踏まえると、地域福祉計画に位置づけられてきたソーシャルアドミニストレーションに関する機能とコミュニティソーシャルワークの構成要件に実践的な運営手法として位置づけられてきたアドミニストレーシ

ョン機能については、地域主権化時代を迎えて、その機能を改めて「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」として機能的な枠組みを再構成していくことが課題になったと言える。これまでの地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークに位置づけられてきたソーシャルアドミニストレーションは、地方分権による市町村の大幅な権限の拡大にともない、行政責任のもとで実施した方がよい事業領域として拡大してきた。地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークに位置づけてきたソーシャルアドミニストレーション機能は、地方自治・社会福祉行政のアドミニストレーションとして理論的な再編成の時代を迎えていると考える。

## 第5節 まとめ・結論

### —「地域福祉アドミニストレーション」における機能と枠組みの再編—

地域主権化時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みを検討するには、これまで地域福祉の枠組みに位置づけられてきたソーシャルアドミニストレーション機能は改めて検討していく必要がある。これまでの検討で到達点と整理した大橋の地域福祉の枠組みでは、ソーシャルアドミニストレーションは、地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークの構成要件に位置づけられる。しかし、2000年に社会福祉法が改正・改称され地域福祉の推進が法定化されたことやコミュニティソーシャルワークの理論化が進展したこと、介護保険行財政の運営が市場型サービスの管理監督とサービスの質確保を含め行政関与のあり方が問題になること、地域主権化という地方自治の実体化が進んでいること、3.11 東日本大震災以降の社会的企業の目覚ましい台頭があることは、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」のあり方にも大きな影響を及ぼしている。加えて、2011年以降の数次の地方分権一括法による市町村社会福祉行政への権限の委譲は、社会福祉法人の許認可権限の委譲や地域支援事業では独自の施策化の可能性を広げている。そのような条件を考えると、地方自治市町村社会福祉行政の地域福祉計画を基本とするアドミニストレーションの枠組みには変更が必要になると考える。

そのことを踏まえると、大橋が地域福祉計画の枠組みでアドミニストレーションの機能に含めて考えていた自治とコミュニティソーシャルワークを機能的には切り分ける必要がある。1970年代の地方自治体の展開では、超過負担や法外援護の課題として位置づけられた問題も、地方分権による自治の大幅な

拡大は、市町村社会福祉行政の弾力的運営を可能にしている。地域福祉計画は、1985年以降とりわけ2000年の社会福祉法の改正・改称で法的に位置づけられ、その性格を大きく変化させたこともあり、特にソーシャルアドミニストレーション概念の構成に含まれていたと思われる公私協働による運営と組織機構のあり方をめぐっては、コミュニティソーシャルワークの理論化も大幅に進展している。その意味で、2つの項目はソーシャルアドミニストレーションから独立させ位置づけたほうが現実に対応していると考える。また、地域福祉計画の方法論として、触媒機能をもつコミュニティソーシャルワークは、必ずしも社会福祉行政に位置づけられる機能とは言えない。コミュニティソーシャルワーク理論の入口となるアウトリーチ型ニーズ発見による個別支援とソーシャルサポートネットワークの開発や福祉サービスの開発まで、その運動性や開発性を独自かつ中核的な機能と位置づけるなら、その機能は行政運営のあり方とは分節化して考えたほうが機能としては理解しやすい。むしろ官民のパートナーシップ・協働を形成していく福祉ガバナンスを形成する機能に特徴があると言える。また、地域福祉計画の枠組みには、社会的企業等の新たな主体・実施組織を、どう助成・補助しパートナーとして位置づけるかの検討が求められる。その委託事業の管理・監査のあり方とサービスの質確保をめぐる事業・サービス評価のあり方については、地域福祉計画の枠組みによる対応では限界があることも事実であり、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」が必要になる。

ソーシャルアドミニストレーションの政策課題ならびに研究課題の変遷にみるように、大橋以降のソーシャルアドミニストレーションの課題は、第1にコミュニティソーシャルワークのシステム化と地域包括ケアシステムの構築と運営、第2に全世代型地域包括支援体制の構築までを、ソーシャルアドミニストレーション研究として進めることになった。しかしながら、地域主権化や規制緩和から生起する市場型サービスの管理監督問題や、地域共生社会の実現に求められる地域共生型の拠点運営という福祉ガバナンスの論議は、従来の社会福祉理論の枠組みでは解決が難しい問題を提起している。また、顕在化する支援困難事例に対する支援は、変化するニーズに柔軟に対応していく伴走型のソーシャルワークを求める。このようなヴァルネラビリティ問題に象徴される複合課題に対する個別支援による対応は、ソーシャルワーク機能を軸にした地域包括ケアの構築を不可避にし、その展開を支える基盤づくりを「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に求めることになる。そのような市町村社会福祉行政による開発・政策化のベクトルを形成するアドミニストレーションの枠組みづくりは社会福祉研究におけるアドミニストレーション研究の課題

となっている。

#### 【引用文献】

- 中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（1998）。
- 江口英一(1966)「日本における社会保障の課題」『経済学全集 22「福祉国家論」別冊』筑摩書房，16-33。
- 原田正樹（2014）「地域福祉の基盤づくり—推進主体の形成—」中央法規出版社。
- 平野隆之(2008)『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣。
- 平岡公一(2007)「政策としての地域福祉計画」牧里每治・野口定久編 『協働と参加の地域福祉計画』ミネルヴァ書房，43-54。
- 星野信也(2000)『「選別的普遍主義」の可能性』海声社。
- 岩間伸之・原田正樹（2012）『地域福祉援助をつかむ』有斐閣。
- 国土計画協会(1966)『市町村計画策定方法研究報告』国土計画協会。
- 厚生労働省『地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現』（平成28年7月15日）資料
- 牧里每治・野口定久編(2007)『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房。
- 牧里每治・野口定久・武川正吾・和気康太編(2007)『自治体の地域福祉戦略』学陽書房。
- 牧里每治（2000）『地域福祉論』川島書店。
- 松下圭一(1971)『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会。
- 三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策(2003)『地域福祉の源流と創造』中央法規出版。
- 三浦文夫(1985)『増補社会福祉政策研究—社会福祉経営論ノート—』全国社会福祉協議会。
- 小倉襄二(1973)「地域福祉の現状と課題」『ジュリスト臨時増刊』(537), 147-153。
- 大橋謙策(2012)「岡村理論の思想的源流と理論的發展課題」松本英孝・永岡正乙・奈倉道隆編 『岡村理論の継承と展開①社会福祉原理論』ミネルヴァ書房，268-277。
- 大橋謙策（2005）「コミュニティソーシャルワークの機能と必要性」『地域福祉研究』(33), 4-15。



- 大橋謙策(2002)「地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』28(1), 4-10。
- 大橋謙策(1996)『地域福祉計画策定の視点と実践～狛江市・あいとぴあへの挑戦～』第一法規出版。
- 大橋謙策(1985)「地域福祉計画のパラダイム」『地域福祉研究』(13), 1-11。
- 大橋謙策(1981)「高度成長と地域福祉問題—地域福祉の主体形成と住民参加—」吉田久一編『社会福祉の形成と課題』川島書店, 231-249。
- 大橋謙策(1976)「施設の社会化と福祉実践—老人福祉施設を中心に—」『社会福祉学』(19), 49-59。
- 大山博・武川正吾編(1991)『社会政策と社会行政』法律文化社。
- 定藤丈弘・坂田周一・小林良二編(1996)『社会福祉計画』有斐閣。
- 真田是(1977)「自治体と福祉」磯村英一編『現代都市の社会学』鹿島出版会, 192-204。
- 佐藤進(1977)「摂津訴訟と社会福祉行政の課題」『ジュリスト』(632), 36-42。
- 佐藤進(1973)「国と自治体の社会福祉行政の役割」『ジュリスト臨時増刊』(537), 51-57。
- 菅沼栄(1973)「福祉行政における超過負担の問題」『ジュリスト臨時増刊』(537), 89-96。
- 住谷馨・右田紀久恵編(1973)『現代の地域福祉』法律文化社。
- 高沢武司(1976)『社会福祉の管理構造』ミネルヴァ書房。
- 武川正吾(2002)「第2章地域福祉計画の策定」大森彌編『地域福祉と自治体行政』ぎょうせい, 59-87。
- 武川正吾(1992)「地域社会計画と住民生活」中央大学出版部。
- 竹中和郎・副田義也(1965)「ボーダーライン階層の意識構造：とくに福祉行政にかんする意識を中心に・神奈川県・川崎市のばあい」『社会事業の諸問題』日本社会事業短期大学研究紀要 13, 27-162。
- 武居秀樹(2001)「日本における「自治体版福祉国家」の形成・成立・崩壊—美濃部東京都政の歴史的意義と限界」『政経研究』(76), 16-36。
- 寺脇隆夫(1975)「保育問題の背景と保育園の増設・整備」一番ヶ瀬康子・寺脇隆夫編『児童福祉行政の焦点—その現状と自治体の課題』都政人協会, 85-99。
- 右田紀久恵(2005)『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房。
- 右田紀久恵編(1993)『自治型地域福祉の展開』法律文化社。
- 上野谷加代子・斉藤弥生編(2015)『福祉ガバナンスとソーシャルワーク—ビネット調査による国際比較—』ミネルヴァ書房。

全国社会福祉協議会(1984)『地域福祉計画-理論と方法』全国社会福祉協議会。  
全国社会福祉協議会(2008)『地域における「新たな支え合い」を求めて：住民と行政の協働による新しい福祉：これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告』全国社会福祉協議会。

## 註

<sup>1</sup>ただし現在は、平成 23 年 8 月 1 日に地方自治法が施行され、地方自治法第 2 条第 4 項の「市町村は、その事務を処理するにあたっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」という規定は削除されており、基本構想を策定するか否かは市町村が決めることになっている。

<sup>2</sup> 右田は、地域福祉の主体像を設定する際に、その前提に「自らの苦難などを自らの力で乗り越えようとする人間像、自立性」をおいており、それは自発性・内発性をもった主体像の認識としている。右田は、岡村理論はあまりに精緻であることを述べ、岡村理論を乗り越えるために CO の組織性ゆえに受け身な存在になりがちな主体像を、より「市民」的な主体像を設定することで、その理論を乗り越えようとしたことを述べている（三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策 2003）。しかし、その主体形成に関する方法論については、福祉教育の必要性に言及するにとどまる。

<sup>3</sup> 武川正吾（1992）は、自治体の総合計画を指して、自治体を実施する社会政策の計画化を図ったという意味で、「地域社会計画」と呼ぶことができると述べている。さらに、この自治体総合計画は、自治体行政の全分野を対象として含めようとしていたという意味で、1969 年の自治法改正当初から総合化を志向していたと述べている（武川 2002：67）。

<sup>4</sup>周知のように 1989 年に東京都が地域福祉に関して 3 相計画を策定した際には、東京都地域福祉推進計画等検討委員会(1988)「東京都における地域福祉推進計画の基本的ありかたについて（中間のまとめ）」で重要な役割を果たしている。

<sup>5</sup>原田正樹は、この点を『地域福祉の基盤づくり』としてまとめている（原田 2014）。

<sup>6</sup>同様の視点を強調する研究には、牧里每治（2000）や原田正樹（原田 2014）がいる。

<sup>7</sup>この点は平野隆之（2008：53-58）や岩間伸之・原田正樹（2012：3）にも看取できる。

<sup>8</sup>その主たる関心は、社会福祉計画・地域福祉計画における上位計画としての市町村総合計画の概説にとどまる。例えば、その点を取り上げた研究としては、定藤丈弘・坂田周一・小林良一編（1996）『社会福祉計画』がある。また、牧里每治・野口定久・武川正吾・和気康太編（2007）『自治体の地域福祉戦略』では、自治体における社会福祉関係の分野別計画の上位計画である地域福祉計画の位置づけについて言及している。総じて、地域福祉計画の位置づけをめぐる、市町村総合計画の体系的な編成過程という市町村運営に関する行政学的な見地からの言及はない。周知のように市町村総合計画については、2011 年の第 1 次地方分権一括法の施行により、市町村への義

---

務づけではなくなった。

<sup>9</sup> コミュニティソーシャルワークが政策的、実践的にも意識され始めたのは 1990 年の「生活支援地域福祉事業の基本的考え方について」（平成 2 年 8 月生活支援事業研究会中間報告、厚生省社会局保護課所管）である（大橋 2016：6）。その後、この報告書の内容は「ふれあいの街づくり事業」として政策化されている。

<sup>10</sup> この点は、大橋（2016）による要約的な記述を参考にしている。原著では、『地域福祉計画の策定の視点と実践-狛江市・あいとびあへの挑戦』および『地域福祉計画と地域福祉実践』、『コミュニティソーシャルワーク重要資料集』日本地域福祉研究所、2014 年 12 月 23 日を参考にしている。

<sup>11</sup> 例えば上野谷加代子（2015：3）は「小地域の福祉ガバナンス」を次のように定義している。「生活課題に対し、一定の地域で意思決定を行い、財源を集め、配分し、住民参加・関係性の構築により、主体性の向上を図り、住民が発見した問題を解決していく方法と仕組み（構造と過程）」。その上で、その形成にはソーシャルワークの機能が大きく関わると述べている。

## 第 4 章 地域主権化時代の市町村社会福祉行政におけるアドミニストレーションの機能と枠組みの検討

地方分権一括法を契機とした自治の拡大に伴い、市町村社会福祉行政の役割は拡大している。新たな地域包括支援体制の構築と運営に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の課題は、地域自立支援を理念とした包括的な支援体制の構築にコミュニティソーシャルワーク機能をいかに位置づけるか、またその基盤づくりをシステム化・政策化の次元までを総合的に推進する枠組みづくりにある。その中で、大きな役割を担う「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関する機能と枠組みづくりは喫緊の課題となっている。

本章では、地域自立生活支援のパラダイムとも言える地域福祉の方法論に位置づけられるコミュニティソーシャルワーク機能を軸にした「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みを検討する。

### 第 1 節 地域主権化と「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組み

#### 1. 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みの検討

地域主権化にともない、これまでの社会福祉 6 法を中心とする市町村社会福祉行政運営は、地域主権化、規制緩和の時代に対応できる新たな方法、内容、権限による問題解決の枠組への転換を迫られている。とりわけ、2011年の地方分権一括法以降は、地域主権化、規制緩和時代の本格的な到来により問題解決の最前線となる市町村は、地域の実情にあったサービス資源の調整や政策分野ごとの企画の総合化を推進しなければならない。そのためには、従来の地方自治における地域福祉計画の考え方及びその指針は見直さざるをえず、今後の地域福祉の推進のシステムに見合う企画調整計画の機能やワンストップ・サービス機能を担う専門職の配置や、その機能を担保できる社会的企業等の組織への委託のあり方ならびに委託要件に関する検討も不可欠となる。地方自治では地域福祉を明確に位置づけ、個別の政策分野を総合的に展開することを可能にするような市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの枠組みの構築が求められているが、その枠組みづくりに関する研究は大きな課題になっている。

今後の市町村を基盤とした地域包括支援体制の構築と運営には、その政策的課題が集約されているとあってよい。これまでの地域福祉論の検討から、市町村を基盤に政策的にも理論的にも進展してきた地域福祉が大きく担ってきたアドミニストレーション機能があるが、地域主権化とともに、民主的な地方自治の仕組みのもと、市町村社会福祉行政が主体となり、新たなアドミニストレーションの枠組みを検討することが求められるようになった。

大橋地域福祉論の枠組みにおいては、地域福祉計画と地域福祉実践（図 4-1 左）ならびにコミュニティソーシャルワーク（図 4-2 右）のいずれにも位置づけられてきたアドミニストレーションは、市町村社会福祉行政がイニシアティブをとり推進すべきアドミニストレーションが含まれている。例えば、介護保険制度の行財政運営では、介護保険事業計画による総量規制の問題や、新たな市場型介護サービスの監査のあり方、そして社会福祉法人の許認可権限や地域密着型サービスにおける指定基準ならびに人員配置基準の弾力的な運営については、市町村社会福祉行政が主体的に取り組む政策的課題であり、行政課題である。介護保険財政を念頭に、介護保険事業計画におけるニーズ調査からサービス需要を予測して、施設サービスのみならず在宅福祉サービスにおける許認可によるサービス需給を管理しなければならない。また、介護保険サービスは、単なるサービスの数量的な整備のみならずサービスの質確保が求められ、サービス評価システムの構築ならびに研修システムの構築を通して、サービスの質向上に努めることが、介護保険行財政の効果的な運営には求められることになる。こうして考えると、介護保険行政の運営1つとっても、市町村社会福祉行政には、「権限」や「財源」、「サービス供給」、「運営」を一体的に考える視座が求められる。利用者利益の実現に向けた総合的な運営が行政課題となる。社会福祉研究にとって、市町村を基盤とした地域包括支援体制を構築・運営するために、「権限」、「財源」、「サービス供給」をどう効率化するかという運営に関する視点は、高齢者福祉制度全体の持続可能性に関わる最重要な研究課題となる。このような地域包括支援体制を総合的に「運営」するためには、地域福祉計画の機能や位置づけをより強化することや、その策定から執行までの責任を負う「行政組織」の再編もアドミニストレーションの課題として重要になる。

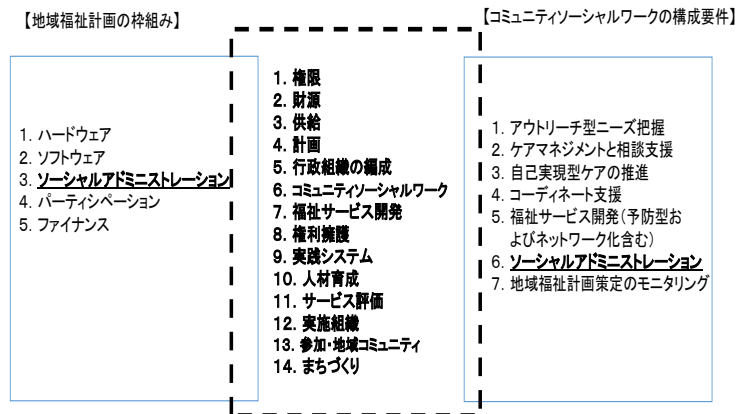
また、地域包括支援体制の構築と運営においては、これまでの地域福祉が担ってきた住民自治による地域コミュニティづくりが不可欠になる。地域包括ケアシステムを支える上で重要な機能となる「協働」をどう福祉ガバナンスとして構築するかが大きな課題となる。その役割を担ってきた地域福祉では、行政と地域住民の新たな協働のあり方を新たな主体のあり方と共に検討していく

ことが求められている。その中では、NPO や協同組合をはじめとする「ソーシャルエンタープライズ」を「新たな主体・実施組織」として位置づけ、障害者や生活困窮者の労働・雇用のあり方と学習・ボランティアを「参加」の問題として、地域コミュニティづくりとを総合的に推進していくという「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の視座が求められよう。また、地域包括支援体制の構築と運営に係るサービス供給の問題としては、財政の合理化と委託事業の運営ならびにサービスの質確保を図る上で研修制度やサービス評価の問題には、社会福祉行政の適切なアドミニストレーションの視点と枠組みが欠かせない。

これらの市町村社会福祉行政の運営に関するアドミニストレーションについては、三浦の社会福祉政策研究から大橋地域福祉論へと継承され、社会福祉研究における1つの中範囲課題としてとらえられて、地域福祉研究における地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークの枠組みにおける実践を通して、市町村社会福祉行政が取り組むべき課題を提起するに至った。1990年代の保健・福祉サービスの統合化やシステム化に関するアドミニストレーションでは、地域福祉が先導的・補完的な役割を發揮し、社会福祉運営をアドミニストレーションしてきたという点を見逃すことはできない。1990年代の先進事例と言われる長野県茅野市を始めとする地域福祉実践の事例をみても、実は市町村を基盤に展開する地域福祉が先導的な役割を果たし、本来市町村社会福祉行政が發揮すべき適切な行政運営を引き出したという側面が、「地域福祉アドミニストレーション」としてある。この点は、地域福祉実践が市町村行政の運営力学に作用し社会福祉に変革を促しかつ地域福祉の1つのモデルとなったという意味では、地域福祉におけるリレーションシップ・ゴールの論議につながる重要なアドミニストレーションに関する実践であり研究であった。

そのような点を踏まえて、今後の市町村社会福祉行政が本来的な役割を適切に位置づけつつ、大橋地域福祉論のソーシャルアドミニストレーションに検討を加えて、5つの機能と14の実践要素に再構成した<sup>1</sup>。

図表4-1 地域主権化と市町村社会福祉行政に求められるアドミニストレーションの課題



出所：地域福祉計画の枠組み、コミュニティソーシャルワークの構成要件については大橋(1985、1996、2002)に依拠している。

第1に「サービス利用者の保護」、第2に「サービスのコスト効率性」、第3に「社会福祉行政の適切な関与」、第4に「自治・行政の権限」、第5に「サービス運営」、第6に「サービス実践システム」、第7に「住民参加・地域コミュニティづくり」、第8に「サービス評価」、第9に「主体形成・福祉教育」、第10に「社会福祉行政の再編成」、第11に「公私協働の実践システム」、第12に「まちづくり」を抽出することができた。

この内容に、地域包括ケアシステムのサービス「供給の問題」、「NPO・社会的起業の実施組織・新たな主体」を加えて、さらに地域福祉計画をはじめとする「計画」をどうするか、「コミュニティソーシャルワーク」をどう位置づけるか、そして地域福祉計画の枠組みで「ハードウェア」と「ソフトウェア」に位置づけられる「供給」をどうするか。以上の項目を加えて検討し、全部で14項目を抽出した。「主体形成・福祉教育」は「住民参加・地域コミュニティづくり」に含めて考えることにした。もちろん福祉教育の重要性は言うに及ばずだが、主体形成は地方自治実践として考え住民参加・地域コミュニティづくり含めて考えることにした。以上を踏まえて、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能と実践要素からなる分析枠組みを構成した。

「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能としては、「権限」、「財源」、「供給」、「運営」、「協働」の 5 機能となる。また、「運営」の実践要素として「計画」、「行政組織の編成」、「コミュニティソーシャルワーク」、「サービス開発」、「実践システム」、「権利擁護」、「研修システム」、「サービス評価」の 8 項目となる。「協働」の実践要素として、「実施組織」、「参加・地域コミュニティづくり」、「まちづくり」の 3 項目となる。

2011 年に施行された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」から数次の地方分権一括法以降、市町村社会福祉行政の権限はさらに拡大しており、地域包括ケアシステムの構築と運営では、社会福祉行財政の効率的な運営と合理化は介護保険事業計画をもとに、市町村が地域の実情に応じた進めることが可能になっている。例えば、ケアマネジメントによる予防介護を徹底することで、「財源」の合理化を図る自治体の事例もあり、介護保険行政にとって財源管理は自治体経営の質を図る指標にもなりつつある。介護保険事業計画の策定を通じたサービスの必要量の確保や「サービス評価」の問題は「供給」を大きく規定する。その意味では「計画」をどう「運営」するかが重要になる。さらに行政と住民の「協働」を通じた「地域コミュニティづくり」までを総合的に進めることができる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関する枠組みづくりがいま求められている。

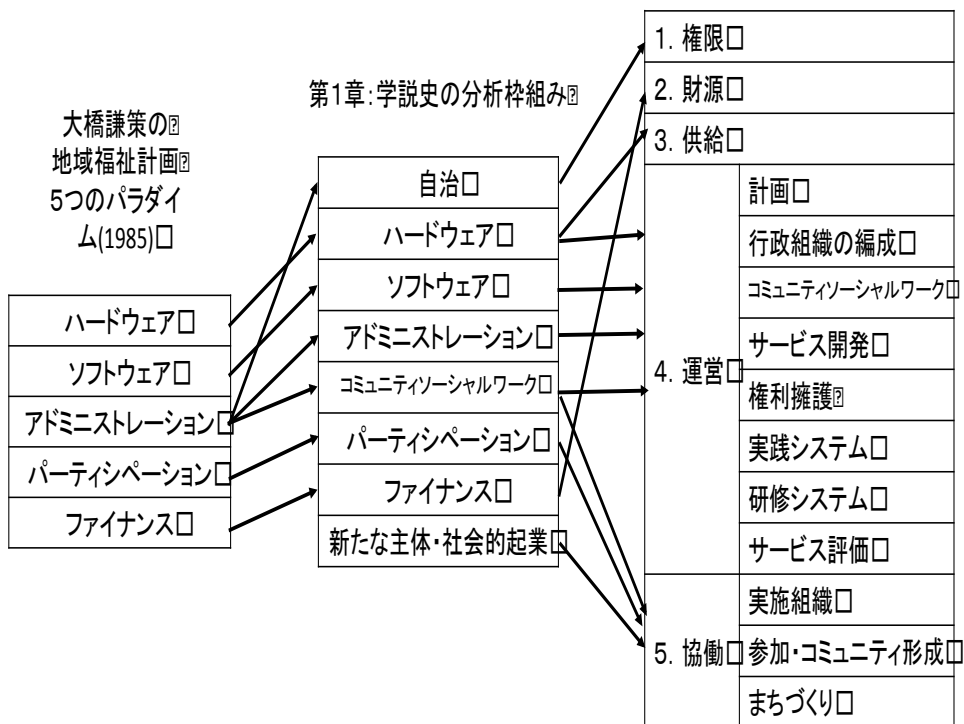
## 2. 「地域福祉アドミニストレーション」から「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みへ

大橋の地域福祉計画に位置づけられる「地域福祉アドミニストレーション」概念を体系的に検討し、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みを構築した検討過程を示せば図表のようになる（図表 4-1）。



図表4-1: 市町村社会福祉行政におけるアドミニストレーションの機能的枠組みの検討ステップ

第4章: 地域主権化と市町村社会福祉アドミニストレーション



第3章で論じたように、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みに関する検討のベースになったのは、大橋による1985年に編まれた「地域福祉計画のパラダイム」の論文で示された枠組みである。第1章では学説史を分析するために1985年の大橋の地域福祉計画の枠組みをもとに、地域主権化という時代状況を踏まえ「自治」、「コミュニティソーシャルワーク」、「新たな主体・社会的起業」の3つの項目を追加した分析枠組みを設定し、日本における戦後社会福祉研究におけるソーシャルアドミニストレーション研究の課題ならびに変遷を学説史的に整理した。その結果、現在のソーシャルアドミニストレーションの課題は国から地方へと移行し、市町村を基盤とした地域自立生活支援を推進するコミュニティソーシャルワークのシステム化ならびに政策化にあることを理論仮説として検討した。市町村社会福祉行政における政策課題となっている地域包括ケアシステムの構築に関しては、高齢者・子育て・障害等の全世代型地域包括支援に政策的なウィングを広げており、地域コミュニティでその多くが支援困難事例となっているバルネラビリティに象

徴される「いきづらさ」を個別的に捉えて支援していくことは政策分野を横断する課題として捉えていかなければならない。

そのような市町村社会福祉行政の課題を踏まえれば、2011年以降のソーシャルアドミニストレーション研究の課題は、地域自立生活支援を理念にコミュニティソーシャルワークによる実践を軸にした市町村レベルでの政策化をもとに、地域包括ケアをもう一步進めた全世代を対象とした地域包括支援体制の構築へと政策の焦点は移行したと言える。大橋は、2016年の「地域包括ケアとコミュニティソーシャルワーク機能—新たな地平」において、地域包括ケアをめぐるソーシャルアドミニストレーションの課題として、地域自立生活支援のプログラムを最大限に尊重・遂行できるシステムの運営管理（ソーシャルアドミニストレーション）を誰が、どのような権限で行うのかという問題（社会福祉法人や地域密着型介護保険サービスの評価・許認可を担う人材の確保と市町村社会福祉行政のあり方）があると述べている（2016大橋：11）。全世代に対応した地域包括支援体制が中長期的な政策課題になっている以上、その実現の実践手段としてのコミュニティソーシャルワークの政策化は「研修システム」とセットで、ますます市町村社会福祉行政にとっての政策論議として、地域福祉計画に明確に位置づけることが必要になる。合わせて、市町村を日常生活圏域にわけたニーズ調査から社会福祉サービスの提供までを実施するための実践システムの構築と運用については、市町村社会福祉行政における介護事業計画の策定から運用までを横割りにマネジメントしていくような政策横断的な視点が不可欠になる。このような地域包括支援体制の構築から運用までの成否は、いかに行政の「権限」、「財源」、「サービス供給」を総合化した政策化と行政運営をいかに水平的かつ一体的にアドミニストレーションできるかに係っているとと言っても過言ではない。

さらに言えば、2015年から施行された生活困窮者自立支援事業を地域福祉計画に位置づけていくという政策的方向を考えても、コミュニティソーシャルワーク機能のシステム化は不可避であると言える。地域包括ケアと生活困窮者の問題の基底に所得管理や就労問題、生活技能と社会関係の不調和等の複合構造を有したバルネラビリティ問題があり、単身化社会が進行するいま、このような個別に生きづらさを抱えざるを得ないバルネラビリティの問題を切り離して市町村レベルの社会福祉問題を考えることは、政策的にも実践的にも事態の先送りに他ならず、事態の深刻化を招きかねない。介護保険の制度的枠組みであるケアマネジメントによる対応だけでは難しく、多職種連携を起点にしたコミュニティソーシャルワーク機能のシステム化を基盤に多職種連携を共通のアセスメントで実施し、地域ケア会議でサービス開発を検討するために、地

域包括支援センターのワンストップ・サービス化を日常生活圏域に実践システムとして構築することが喫緊の課題となる。「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」は、このプロセスへ適切に関与し、かつ総合的なシステムを構築・運用していく責任がある。ソーシャルワークを起点にしたサービス開発と政策形成をどうシステム化していくかが社会福祉行政に問われる時代になった。

## 第2節 地域包括ケアシステムの運営と市町村社会福祉行政の課題

### 1. コミュニティソーシャルワークの媒介機能と地域ケア会議の運営

また、在宅福祉サービスを軸とする地域福祉の推進に向けた展開という意味では、多様な専門分野別サービスとの統合化・システム化を媒介するコミュニティソーシャルワークをいま以上に地域福祉計画に明確に位置づけていくことも必要になる。それには地域福祉計画が介護保険事業計画を始めとする行政計画と整合的に策定されていくことも重要な条件となる。この点に関する市町村社会福祉行政による政策的なイニシアティブは、地域包括ケアの運営をめぐるアドミニストレーションに関する課題として極めて重要な実践上の課題であり研究課題としても位置づけられよう。本来、市町村社会福祉行政において体系的に策定されているはずの介護保険事業計画と地域福祉計画は、有機化された計画として策定されているとは言えない状況ではなかろうか。さらに言えば、一部の地域福祉の先進的事例は別にしても、地域福祉計画の運用にコミュニティソーシャルワークが方法としても、「実践システム」としても位置づけられているとは言えないのが実情であろう。例えば、地域包括ケアのケア会議の「サービス開発」や政策化は、ケアマネジメントによりニーズ把握と支援困難事例を集めて関係者が問題解決にむけた議論を行えば進むというものではないのではないか。買い物支援が必要であり、そのような支援をNPOが中心になり組織化していくことや、生活支援サービスにつながるサービス需要調査もそれなりに必要であろうが、多くのバリエーションに関する問題を地域課題として捉えて、地域ケア会議の中で問題解決を図っていくことが、「地域包括ケアの深化・推進」政策では求められるのではないか。現行の地域包括ケアでは、ケアマネジメントによる問題解決と支援困難ニーズの把握は可能でも、地域コミュニティを巻き込んだソーシャルサポートネットワークの形成や個別ニーズを起点にした社会資源の開発を含めた地域包括ケアの展開は難しい。

その手だてとなるべく地域包括ケアシステムにおいて制度化されている地域ケア会議は、介護保険制度と介護保険事業計画に位置づけられる会議であるゆえ、その手法はケアマネジメントにもとづく制度的な枠組みで運営される。したがい、地域コミュニティづくりまでを視野にいれること自体に難しさはあるが、支援困難事例等から把握される個別ニーズを起点にソーシャルサポートのネットワーク化やサービス開発をしていこうとする場合には、どうしても制度的枠組みにもとづくケアプランの作成に限界をもたざるをえない。そのような限界を乗り越えるためには、コミュニティソーシャルワーク機能のサービス開発や計画化・政策化機能を地域福祉計画と介護保険事業計画の一体的な計画策定のプロセスに位置づけていくことが市町村社会福祉行政に求められる。地域包括ケア政策の目指す基盤となる「地域コミュニティづくり」は、介護保険制度と地域福祉推進の縦割りを計画策定レベルで統合する「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」によって乗り越えていかなければならない。

周知のように地域福祉計画は社会福祉行政の総合化を含意した計画である。地域福祉計画の策定自体が住民自治と主体形成の意味合いを含んだ地域福祉実践という側面が地域福祉学会の論議では主流の位置を占め、地域福祉に大きな意味合いをもたらせている。一方で、地域包括ケア政策等、政策的・制度的サービスと相互補完関係に位置づけることで発揮される地域福祉推進が、高齢者・子ども・障害をもつひと、生活困窮者等の政策分野と理論的にも実践的にも統合化された政策的な計画になっていると言えれば課題も多い。また、コミュニティソーシャルワークが展開できる基盤づくりが、地域福祉計画に書き込まれ、日常生活圏域で「実践システム」として統合化・システム化されているかと言えれば課題が多い。それぞれの政策分野との総合化についても、地域福祉計画を通じた施策の総合化は、多くの地域福祉計画の構成を見る限り、政策分野別の諸計画に整合性を図ることを策定プロセスで実現している計画は一部の先進事例に留まるのが現状である。この点を踏まえても、現段階の地域福祉計画は、住民主体の地域福祉推進のアドミニストレーションという側面では、その理論的枠組みは明確化されたが、コミュニティケア・システムの発展系としての地域包括ケアシステムの運営には課題があるといわざるを得ない。その求められる社会福祉行政の総合化やコミュニティソーシャルワークのシステム化に寄与する計画としての社会福祉行政上の位置づけは弱いと言える。

## 2. 地域包括ケアシステムの構築と「コミュニティソーシャルワークの政策化」

地域包括ケアシステムに関する運営では、地域包括支援センターのソーシャ

ルワーク機能や社会福祉協議会のもつコミュニティソーシャルワーク機能は、地域福祉計画ならびに地域ケア会議に位置づけてこそ地域包括ケア政策で期待される「サービス開発」や政策化までのベクトルを生成することができる。それに関して、市町村社会福祉行政がコミュニティソーシャルワーク機能を地域福祉計画に位置づけかつ施策化することが必要である。かつ、地域包括ケアシステムの運営をより総合的に推進するためには、それに合わせて地域福祉計画と介護保険事業計画を一体的に策定することが、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」には求められる。そして、その推進には政策の具現化としての地域福祉計画を明確に位置づけ、それを社会福祉行政として総合的に推進するためのアドミニストレーションの枠組みが必要になるが、これまで社会福祉研究では、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を機能的に理解し、かつ実践的な枠組みとして検討しようとする機会はなかったと言える。

地域包括ケアシステムの運営を巡っては、その鍵とされる地域ケア会議には、コミュニティソーシャルワークの機能が位置づけられてなければ、いわゆる政策で期待されているところの新たな「サービス開発」や政策化に向けたボトムアップのベクトルは生成され得ない。ケアマネジメントによって把握される支援困難事例は、ケアマネジメントにおける介護保険の制度的なサービスの他に、地域福祉に連結するコミュニティソーシャルワークによるサービス資源の開発や計画化の機能が適切に位置づけられ、地域コミュニティづくりまで有機化していかなければ解決されえない問題である。

そのコミュニティソーシャルワーク機能では、多様な地域福祉実践によるアウトリーチ型のニーズ把握を強く意識化しなければならないし、地域コミュニティとの協働を形成することで、ニーズ把握のアンテナ機能を強化していくことが重要な視点になる。アウトリーチ型のニーズ把握を起点にしたソーシャルサポートネットワークの形成や多様な生活支援サービスの開発と政策化がコミュニティソーシャルワークの理論的枠組みとして方法化されなければならない。

地域包括ケア政策を、市町村単位に構築される地域自立生活支援システムというより普遍化したタームに置き換えて考えてみれば、その解決すべく政策的課題は、個別的なニーズへの対応をいかに市町村単位で考えていくことができるかというステージに移行していると言える。その象徴的な課題は、単身化社会と 8050 問題であり、まさに地域包括ケアによる施設サービスと在宅サービスの必要量を整備しただけでは済まない社会構造の変動に起因する問題と言えよう。これらの問題は介護保険制度に位置づけられる制度化されたケアマネジメントでは、難しいことは明らかであり、アウトリーチ型のニーズ・キャッ

チシステムとしてのコミュニティソーシャルワークを媒介に、ニーズに応じた幅広い支援をワンストップ・サービスで考えなければならない時代になったといえる。これらを実現するには、ニーディ・アセスメント<sup>2</sup>をもとにしたコミュニティソーシャルワークの展開が、システム化され、かつ政策的にも推進されることが不可欠であり、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」が求められる。

その際コミュニティソーシャルワーク機能の政策展開を支える運営の基盤はどこに求めるべきか、市町村社会福祉運営体制のどこに求めるかは、いくつかの選択肢があろう。例えば、コミュニティソーシャルワーク機能を配置するとして、市町村社会福祉行政の窓口を直轄で実施・運営できるのか、あるいは地域包括支援センターに総合相談機能として持たせるのか。いずれにしても行政の適切な関与のもと、市区町村の社会福祉協議会や、住民自治型の地域福祉実践とも緊密な連携をとることは不可欠となる。行政と社会福祉協議会が強い協働のもと、コミュニティソーシャルワークの実践機能を豊かに地域展開するためのシステム化のアドミニストレーションを、「権限」、「財源」、「供給」、「運営」、「協働」というアドミニストレーション機能と実践要素を組み合わせ市町村社会福祉行政の運営を総合化しなければならない。

### 3. 地域包括支援体制の構築と運営に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組み

市町村に高齢者から子ども、障害をもつひと、生活困窮者等への総合的な相談機能をもつ地域包括支援体制を構築していこうとすれば、行政を中心とした総合相談機能をシステム化していかなければならない。社会福祉行政がイニシアティブをとり、いくつかのサービス圏域を設定して、総合相談機能を拠点化し、「コミュニティソーシャルワーク」機能、担い手づくり「研修システム」を一体的にアドミニストレーションしていく社会福祉行政が求められる。その政策を運営する「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」には、地域福祉計画等を総合的に策定する「行政組織」のあり方、個別・世帯単位で把握される複合的ニーズに分野横断的な問題の検討を目指せる「行政組織」のあり方、サービス圏域ごとにつくられるセンター機能をもつ実践システムを運営する「行政組織」のあり方等、総合相談機能を中核にした市町村社会福祉行政を運営する行政組織再編成のアドミニストレーション問題がある。

地域福祉計画を策定する際の行政組織のあり方にも改変が求められざるを

えないし、コミュニティソーシャルワーク機能を展開するためには、行政福祉総合窓口や基幹的な地域包括支援センターに、その機能をもたせ、そこで把握されたニーズをサービス開発につなげていくような社会福祉行政に関する組織のあり方が求められる。その意味では、ニーズとサービスを媒介するコミュニティソーシャルワーク機能を効果的に展開するための基盤としての「行政組織」の編成が求められることになる。

「行政組織」の再編には、財源の合理化・効率化の視点、それに伴う権限の弾力的な執行などが大胆に組織設計とともに検討されなければならない、いわゆる「政策目的の実現」「生活の質・幸福と福祉の最大化」を目指して予算・人事の弾力的な運用を可能にするような組織編成が求められる。市町村社会福祉行政の「アドミニストレーション」は、法令に規律される行政運営の側面を基本におき、法令による「財源」・「権限」の執行と資源の配置であると考えれば、市町村福祉行政との関わり合いは深く、「行政機構」のあり方をどう構築していくかについては大きな研究課題になってくる。地域包括ケアの運営を考える場合、日常生活圏域にワンストップ型の総合相談窓口を設置する場合、その機能には日常生活支援サービスとケアマネジメントとソーシャルワークを一体的に進めるような「行政組織」の弾力的運営は課題となる。

また、ケアマネジメントやソーシャルワークの展開から把握される個別支援ニーズを起点にした福祉サービス等の「開発」については、市町村福祉アドミニストレーションの枠組みでは、地域ケア会議および地域福祉計画、あるいは社会福祉法人の社会貢献という観点から、先駆的实践として取り組まれ、その効果の検証とともに社会福祉事業となる。そのプロセスは、ニーズに応じた福祉サービスの提供があり、その中で既存の制度的サービスでは解決できない個別支援ニーズが、地域ケア会議・ケアマネジメントあるいは地域福祉計画の協議の場で検討され、フォーマル・インフォーマル資源が組織化され、実践仮説の検証というプロセスが螺旋的に政策化されるという実践構造が先駆的实践からは析出される。

以上のコミュニティソーシャルワークをもとにした総合相談機能は、市町村の各サービス圏域にセンター機能等を有する「実践システム」として、政策分野別のサービスを統合化・システム化する社会福祉行政の運営におけるアドミニストレーションである。そこでは、コミュニティソーシャルワークの専門職の配置と「研修システム」の問題が、「サービス評価」をめぐる問題と合わせて検討していくことがアドミニストレーション上は重要となる。

市町村社会福祉行政における「研修システム」は、地域福祉ならびにコミュニティソーシャルワーク機能の基本的な考え方の理解、またニーズへのアウト

リーチ機能、地域ケア会議とサービス開発のあり方等の地域包括ケアで期待される地域コーディネートの基本的な理解が不可欠である。それと合わせて、地域を支えるボランティアや生活支援サポーターや認知症介護サポーター等の住民参加型福祉サービスの開発など、住民参加に向けた「研修システム」の構築が課題となる。最後に、サービス評価について、急増する有料老人ホームやサービス付き高齢者住宅等の市場型福祉・介護サービスの問題がある。虐待やサービス利用者の囲い込み、とりわけ生活困窮層の高齢者への不利益が続発し社会問題化しているが都道府県・市町村社会福祉行政の適切な関与なくしてサービス利用者の利益を保護するためにも介護保険行財政の効率性の観点からも、あるいはサービスの質水準を確保するためにも放置が許されない重要な政策課題となる。市町村に於ける地域支援事業の評価と介護保険事業計画を用いて目標や方針をどう明記していくかが課題となる。

### 第3節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みと課題

#### 1. 地域包括ケアシステムの運営と社会福祉行財政運営の課題

－「権限」、「財源」、「サービス供給」を中心に

地方自治体の社会福祉行政に求められる介護保険運営には、介護保険財政の規律性を維持し、かつ適切な「権限」と「財源」の行使による行政運営が求められることはいうまでもない。また、市場型の福祉・介護サービスの増加が顕著な伸びは一方向的に否定されるべきものではなく、市町村社会福祉行政による適切な管理監督と監査を執行することがアドミニストレーションでは重要になろう。「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みをもとに単純に整理をすれば、「財源」ではコスト効率と制度の持続可能性が問われる。また、「権限」では指定基準及び許認可権限や監査体制ならびに介護保険事業計画の策定による適正な管理が求められる。「サービス供給」では、介護保険サービスの量的整備と質の確保を総合的に進めなければならない問題として把握される（図表4-2）。この点に限って考えても、「介護保険行政」の政策的柱となる地域包括ケアを巡っては、「財源」と「サービス供給」のあり方を基本にした「権限」の問題として、「条例制定」、「総量規制」、「指定基準」、「監査・許認可」等が「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の課題となってくる。

筒井孝子は「日本で言う地域包括ケアシステムに最も必要とされるのは、自



治体の機能強化といえる。特に、自治体としての『governance structure（ガバナンスストラクチャ）』と『financial management（フィナンシャルマネジメント）』の知識と技能が求められている」と指摘する（筒井 2012：55）。筒井の指摘は、自治体の行財政を欧州のニューパブリックマネジメントの文脈を念頭においた指摘であると思われるが、介護保険行財政の健全性と合理化も避けて通れない論議であることに間違いはなく、地域包括ケアシステムの理論化を経営マネジメントの視点から推進する論議として正鵠を射ている。

大橋、筒井の地域包括ケアをめぐる論説を踏まえても、今後の地域主権化時代の地域包括ケアを念頭においた「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能では、少なくとも「権限」、「財源」は大きな比重を占めるアドミニストレーション機能となる。そして、地域包括ケアシステムを構成する施設・居宅ケアサービスならびに関連する施策サービスの整備では、「供給」機能と「運営」機能が、大きなアドミニストレーションの課題になる。

図表4-2 地域主権化時代における市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの機能と枠組み

1. 権限□	
2. 財源□	
3. 供給□	
4. 運営□	① 計画□
	② 行政組織の編成□
	③ コミュニティソーシャルワーク□
	④ サービス開発□
	⑤ 権利擁護□
	⑥ 実践システム□
	⑦ 研修システム□
	⑧ サービス評価□
5. 協働□	⑨ 実施組織□
	⑩ 参加・コミュニティ形成□
	⑪ まちづくり□

「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の問題で差し当たり大きな問題になってくるのは、条例化、許認可、監査、独自施策・加算、である。

とりわけでも地域包括ケアシステムの運営については、介護保険行政では「財源」と「供給」から自治体の機能強化が問題となる。

地域包括ケアシステムの政策論議で大きな役割を果たしている筒井孝子は、インテグレーション理論の基本的視点を整理し、これまでの日本の公的介護保険制度及び地域包括ケアの整備と運営の現状について分析し、ケアの統合化の課題について、主として規範的な論議が不足していることを指摘し、理論的に明らかにしている。筒井（筒井 2014）の理論的検討は多岐に渡るが、その主旨は基本的な予防やヘルスリテラシーの向上等を重視する健康科学における欧州のヘルスプロモーションの流れ踏まえた医療・介護サービスの統合化をどうマネジメントするかという点にあり、①自治体の保険者機能の評価項目を検討している点、②コスト効率に主眼をおいたケアマネジメントの機能的再編をもとにセルフケア・セルフマネジメントを重視する自助的機能を重視する方向への転換を主張している点、③ケアの統合化に向けた分析・理論的枠組みを提供した意義は大きい。

また、「財源」は、介護保険行政を始めとする社会福祉行政のコスト効率と尊厳にも配慮した質の高いサービスを公平に提供する地域包括ケアを実現していくためのアドミニストレーションにおけるアウトプット及びアウトカムの効果測定の指標の1つになるものである。その意味では、「権限」と「運営」、あるいは「協働」によるアドミニストレーションにより、コスト効率の高い福祉サービスシステムが利用者に質の高いサービスの提供につながった場合等が考えられる。高齢者福祉センター等の官民の協働による事業運営では、事業者の経営の安定化を図るための施策を独自に調整するなどが、地域コミュニティの地域共生型社会の拠点になり、世代を限定することなく地域ニーズに応えるような包括的なサービスの創造につなげることができれば、行政にとっての事業効果や、事業者にとっての経営安定化のメリット、地域住民にとっても身直なニーズに応えるサービスが実現したことになるのではないか。このようなアドミニストレーションは、従来の措置委託という狭義の社会福祉管理運営ではなく、指定管理者やPFI等を活用した整備事業を、いわば適確な行政需要の予測により、政策分野別のサービスを統合化、実践システム化することで、新たな社会サービスの創出に結びつけている点で、極めて多くの示唆を含む参考事例となろう。このような事業を日常生活圏域ごとに、権限と適切な関与により、財源にも配慮し、政策的な実現を出来る可能性は広がっており、自治体の手腕が問われる時代になった。

さらに、「供給」では、施設サービス及び在宅サービスの整備をどう図るか、また量的・質的なニーズを調査を実施し、適確なサービス需要予測のもと、最

適なサービスシステムを構築できるかという点で、極めて政策的・計画的に推進されるものであり、実践要素と一体的に考えていかなければならない。

「地域包括ケアの深化」や「全世代型対応の地域包括支援体制の構築」が課題となるなか、株式会社に代表される民間組織をサービス資源として適切に管理し供給システムに位置づけていくことには、行政の適切な関与が求められる。従来の地域福祉における地域福祉計画やコミュニティソーシャルワークに位置づけられるソーシャルアドミニストレーションでは、この問題を扱うにはあまりに重く、市町村社会福祉行政は、コミュニティソーシャルワークの実践を通して地域福祉計画に適切に問題を位置づけていくことはもちろんだが、行政における許認可・規制とサービス評価を財政や利用者保護の問題とを総合的にアドミニストレーションしなければならない時代を迎えた。

## 2. 「福祉でまちづくり」における地域福祉と「ソーシャルエンタープライズ」 - 「運営」と「協働」の問題を中心に -

地域包括ケアシステムの運営では、今後大きな課題になってくる「地域コミュニティづくり」は、いかなる方法で進めるのか、官民の「協働」による地方自治の活性化も大きな課題となる（図表 4-3）。

国レベルの地域包括ケアシステム運営の見取り図にはサービスの構成要素こそ示されて入るものの、方法論をめぐる理論的枠組みが明らかにされていないわけではない。一部、先進自治体に分類される事例がないわけではないが、「地域包括ケアとまちづくり」をスローガンとするも、その内実はケアマネジメントの強化により予防効果をあげ、結果サービス・コストの効率化が介護保険料の軽減につながったという成功例に留まり、「地域コミュニティづくり」を積極的に行っているというわけではない。「財政合理化」に主眼をおいた介護保険行財政のアドミニストレーションとしては、確かに効果をあげている点は積極的に評価されて良いが、介護保険制度の地域包括ケア政策が目指す理念に照らして考えれば、その成功は限定された次元に留まるのではないか。社会福祉学実践研究が、理念的にも政策実践的にも目指す地平と社会福祉行政のありかたは、地域ケア会議の機能を強化して、社会的バルネラビリティへのコミュニティソーシャルワーク支援をシステム化し、地域コミュニティづくりまでを視野にいれているか、理論的枠組みとしてもっているかを問題にしなければならない。それには、自治から創発する「協働」は、ボランティアやNPOのあり方から社会的起業のあり方までを含めて検討が必要になる。多様な住民参加も

含めた地方自治と地域包括ケアとコミュニティソーシャルワークを力強く推進する「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みづくりが研究課題になる。

以下では、地域主権化時代の「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能について概説する。

「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」における「運営」とは、主として2つの側面からなる。1つは地方自治における社会行政・福祉行政運営からの観点であり、とりわけ1990年の老人保健福祉計画の策定の義務化、2000年の地域福祉計画の策定で求められるようになった市町村単位の地域福祉を軸とするコミュニティソーシャルワークによる計画の進行管理がそれにあたる。いわゆる社会行政・社会福祉行政を称するソーシャルアドミニストレーションは、複雑高度化する福祉行政過程をいかに効率的・効果的にマネジメントするかの方法であり、そのプロセスの高度化・専門化にともなう市町村レベルの社会福祉の総過程に求められる社会福祉運営のマネジメント技法である。

市町村レベルの社会福祉を推進する運営上の課題としては、地方自治福祉行政とコミュニティソーシャルワークの理論的接合が待たれている状況にある。このことは、社会福祉行政が国レベルの社会福祉政策論として発展してきたがゆえ、機関委任事務の廃止や地方分権一括法などにより地方政府とりわけ市町村福祉行政の独自性・裁量性が格段と増えたにもかかわらず、いまだ市町村の社会福祉行政運営ならびにコミュニティソーシャルワークが独自の発展まで進んでいないという経緯が背景にはあろう。このことについて、大橋は、1990年の社会福祉法の改正を1つのターニングポイントとして捉えており、それ以前の戦後社会福祉行政に於ける特徴を指して、強固な措置行政により事実上ソーシャルワークが豊かに発展・展開する余地はなかったといえると述べている。また、ソーシャルワークがケースワーク・相談援助の理論として教育され、メゾレベルの地域を基盤とするソーシャルワークとして構想されてこなかったこと、そしてコミュニティオーガニゼーション理論にもとづくコミュニティワークが地域組織化・コミュニティ形成という点で援助技術として位置づけられていたが、地域における自立生活を実現するための権利保障的サービスとしては、個別支援ニーズを汲みとる視点が弱かったことをあげている。このようにソーシャルワーク援助が地域の在宅福祉サービスと一体的に構想され、制度的サービスと相互補完的に位置づけられ、個別支援ニーズの把握とソーシャルサポートネットワークの形成、福祉サービスの開発が有機化する契機は1990年以降の地域福祉的实践を待ってのことと整理することができる。

他方、「協働」とアドミニストレーションでは、新たな「協働」の創造と「新たな「実施主体」としてのソーシャルエンタープライズが問題となる。地域包括ケアにおいても、生活困窮者の論議においても、障害者の雇用のあり方を巡っても、あるいは日本の津々浦々の町村の行政運営を限界集落の問題として考えるうえでも、協同組合のあり方や、コミュニティビジネスのあり方等、社会的企業や社会起業に関する論議は、「地域コミュニティづくり」から限界集落をどう維持するかまで含め方法論の問題として大きな課題となる<sup>3</sup>。

他職種の連携に軸足をおく政策論議を展開する堀田（2014）は『オランダの地域包括ケア』をまとめているが、その中でオランダ・モデルのビュートゾルフという看護職を中心とする他職種協働を社会的企業として展開する地域包括ケアに着目している。堀田氏の論議の中心は、オランダ・モデルの分析を通じた他職種協働モデルに関する論考である。そのポイントは、第1に他職種協働に社会的企業を一枚噛ませることで「地域コミュニティづくり」の論議までを視野に納めようとしている点に特徴がある。第2に、市町村主導から国の論議までつなげて行こうとするボトムアップ型の政策的な戦略を採っている。その点は、これまでの国から地方へという旧来の政府間関係から地方分権に一步踏み出した展開が、地域包括ケアシステムの構築と運営には必要であることを示唆しているように思える。堀田の論議には、市町村自治体に経営マネジメントが求められていることが示唆されている。それは、ビジョンを共有するとか、当事者意識を共有するとか、経営マネジメントでは、エンパワメント・モチベーションをどう喚起するかという経営学における組織マネジメントに通ずる論議として理解されなければならない点を有している。

また、この問題も社会福祉行政に限定した論議で終わらせることはできない地方自治と市町村社会福祉行政に共通する問題である。3章の大橋理論の検討からもわかるように、これまでは地域福祉実践を突破口に、市町村社会福祉行政に横串を通すようなアドミニストレーション実践が、地域福祉計画を1つの拠り所に実践システムを統合化・システム化し、コミュニティソーシャルワークを方法論に実践展開してきたと言える。しかし、そのような先駆的地域福祉実践と実証化による理論化は、地域主権化時代に向けて、更なるステップに進む必要が出てきているといえる。地域包括ケアシステムの構築と運営は、その1つの契機であるし、さらに政策課題とする「地域コミュニティづくり」と「まちづくり」は、地域福祉実践のアドミニストレーションを、行政の枠組みとして、適切な関与と権限の行使を通して発揮する新たな地方自治の社会福祉行政のステージに入ったと言える。

#### 第4節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の原則

「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の原則を考える場合に手がかりになるのは、三浦の社会福祉サービスの運営の公準に関する整理である。しかし、それをそのまま用いるのではなく、地域主権化という地方自治の進展と地域自立生活支援という理念を踏まえた形で、新たに⑤の項目を加えて「尊厳と自立」に配慮されていることがアドミニストレーションでは問題にされなければならない。すなわち、「尊厳と個別性を尊重するサービスになっているか」という視点から、本人の生きる意欲と尊厳に配慮されているかが問われる時代になったといえよう。この点を、介護者を含めた包括的な枠組みによる自己実現サービスとして一貫して主張している研究者は大橋謙策であり、今日的に求められる普遍的な地域包括ケアの実現には、「尊厳と自立（必要と求めと合意）」に最大限配慮されているかが問われなければならない。

そのうえで、地域主権化時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」は、①効果性、②効率性、③公平性、④便益性・近接性、⑤尊厳・自立性をあげることでき、機能および枠組みを規律するための原則に即した運営も必要になる<sup>4</sup>。

ソーシャルアドミニストレーションの①効果とは、その目的として、大きくは地方自治法上の「地域住民の福祉と健康増進」と社会福祉法の「自立と尊厳」、「地域福祉の推進」が共通し、それぞれ社会福祉の分野別法制の「目的」に向けた「手段」を組み合わせることを総合行政による効果の最大化を図る方法である。その意味からすれば、地域主権化時代の地方自治体に基盤をおくソーシャルアドミニストレーション研究では、地方自治体の総合計画上は、年金・住居・交通・参加・生涯学習等の多様な施策の間接的な効果や施策間の相乗効果により、「地域住民の健康と福祉」が総合的に実現されていくことが地方自治行政の全体の枠組みで理想であり、その実現が目指されるのが本義であろう。しかし、本稿では、そのことを承知した上で、イギリスのソーシャルポリシーに学びつつも、市町村社会福祉行政の総合化に限定することにした<sup>5</sup>。

さて、三浦は、社会福祉サービスの運営の公準の1つとする効果性について、ニード充足の有効性を前提におきながら、制度の理念・目標にいかにか適合的であるかどうかを問題にすると述べ、ある社会福祉のサービス選択が、本人の自立を疎外するサービスがあることを例に説明をしている(三浦 1995:90-92)。何らかの法制度的サービスには、法理念やサービスの適正性を確保する規制が存在するが、ソーシャルアドミニストレーション研究では、ニーズ充足のため

のサービスや組織が多様化する時代では、サービスの質確保をめぐる多様な解釈が成り立つことも事実として認識した上で、法制度の主旨に照らした社会福祉サービスの効果性について知見を有しておく必要がある。例えば、有料老人ホームの住居型やサービス付き高齢者住宅のケアマネジメントと在宅介護サービスについては、居宅介護支援事業者のケアマネジメントの中立性やケアプラン作成のあり方の問題や生活の質自体を問題にしなければならない。その意味では、介護保険制度の枠外で提供される居住型サービスをめぐる規制の問題も、サービスの効果という点からは「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」では問題となる。

②の効率性の問題は、コスト効率をあげるという地方自治体の社会福祉行政における経営合理的な規律の問題であり、古くは「安上がり福祉」の批判とか、福祉サービス水準の抑制等に見られる福祉予算の多寡に関する択一的な論議と同義で捉えられるべきはない。いまなお存在する特別養護老人ホームの建設を福祉施策の充実とする箱もの施設主義等は、他の選択肢を十分に検証しての行政事業なのかを施政方針を含めた自治体経営の問題にも通ずるアドミニストレーションの問題となる。また、介護保険サービスの実施主体としての市町村には、保険者機能の強化が指摘されるどころであり、目の前の問題だけでなく、中長期的な人口動態の予測にもとづき、適切な総量規制を実施・管理し、フォーマル・インフォーマル資源の潜在可能性を生かすアドミニストレーションが期待される。

③及び④と⑤は、それぞれの社会福祉事業サービスにおいて目指される「個の尊厳の確保」「自立支援」という社会福祉法にも規定される社会福祉サービスが実現しようとする価値・規範が存在する。この社会福祉サービスが共通して実現しようとする価値・規範は、必ずしも先に述べたコスト効率に還元できない性質をもったものであることは繰り返し指摘されてきた問題でもある<sup>6</sup>。社会福祉サービスを評価するという困難さは福祉・介護労働の価値をどう評価するかという点で論議がなされてきた。三浦の論議は福祉国家の枠組みを想定しているものの、市町村社会福祉行政にも同様に当てはまる。三浦の社会福祉政策論の市町村単位にして資源整備を推進する議論に於けるニーズ論は、主として公平性の論理に立脚しながら、コンパラティブ・ニーズの論議として行われる。国レベルでは市町村における均衡的な資源整備をめざし、ニーズに対する必要量を推計し、同程度の社会福祉サービス水準の達成を実施するというものである。この論議では、市町村ごとにサービス整備と水準に著しい隔たりがあることは、サービスの公平性からは問題となる。この視点をさらに市町村社会福祉行政のレベルで原則的に運用することが求められる。留意すべきは、機

会の平等が、結果の平等とイコールではない点であり、バルネラビリティの構造的理解とアウトリーチ型アプローチの採用、④のアクセシビリティの向上等との関係も問題となり、積極的な機会の創出をアドミニストレーションの原則としていかなければならない。

④の便益性・近接性は、アクセシビリティに関する問題であり、ワンストップ型の社会福祉サービスシステムの構築による利便性の向上が課題となる。介護保険事業計画と地域包括ケアシステムの構築においては日常生活圏域ごとにニーズ調査が実施され、サービス量の推計とサービス提供がおこなわれることにはなっている。地域福祉による在宅福祉サービスを軸とした地域福祉の推進は、このアクセシビリティを理念的には実現しているが、今後はヴァルネラビリティの把握等の潜在化している問題に対して、いかに身近なサービスとして認識してもらうか、その前提となる問題発見に向けたアウトリーチのあり方を地域住民との協働により形成していけるかが、この便益性・利便性・接近性を高める上では重要になる。

## 第5節 結論・まとめ

「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みについて、5つの機能と11の実践要素から枠組みを構築し課題について検討した。地域主権化時代の「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」における課題は大きく分ければ、第1に市場型サービスに対する「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」が課題となる。この点は、市場型福祉・介護サービスの運営をどう管理するかという課題が監査・管理監督問題として、サービス質確保及びサービス評価の問題とセットで大きな課題となる。それには、「権限」によるサービスに関する適切な管理が「財源」と「供給」の視点から問題になる。また、「運営」では、計画で如何に関連サービスの評価に対する評価方針や目標を書き込めるか、計画による質確保のあり方が課題となる。さらに、日常生活圏域を対象にしたニーズ調査を数量調査のみならず、ソーシャルワークのシステム化によりアウトリーチ機能から多様な質的ニーズの把握を実施し地域ケア会議の「サービス開発」や「実践システム」の構築に向けたニーズ情報として活用したり、あるいは介護保険事業計画や地域福祉計画の策定に反映させて行く等の「計画」のアドミニストレーションが求められる。

第2に「協働」は、福祉ガバナンスの形成が市町村社会福祉行政にとって大きなアドミニストレーションの課題となる。地域福祉における新たな「実施主



体」として、ソーシャルエンタープライズの位置づけをより明確にしていくこと、またソーシャルエンタープライズが「協働」と福祉ガバナンスの形成にどのような視点と枠組みで、「地域コミュニティづくり」を含めてその機能を果たしていくのかは今後の大きな課題である。それは、「地域コミュニティづくり」は市町村ごとに地域資源に応じて、ボトムアップ型に創造していくことが求められる。政策による資源配置では、「地域コミュニティづくり」の内実を豊かに展開できない。地域包括ケアや「まちづくり」には具体的な方法論が必要であるが、いくつかの先進的な事例では都市工学的なアプローチや文化人類学的なアプローチ<sup>8</sup>、あるいは、それらを組み合わせた「地域コミュニティづくり」・「まちづくり」もあるが、地域福祉とコミュニティソーシャルワークによる「地域コミュニティづくり」をもっと「まちづくり方法論」として意識していかなければならない。これまでコミュニティソーシャルワークは地域福祉計画を基盤に展開し、社会福祉を中心にしたシステムづくりと課題の計画化を図ってきたと言って良い。しかしながら、地域包括ケアを軸とする「地域コミュニティづくり」が本格的かつ政策的な論議にもなるなか、持続可能なまちづくりを地域住民の参加を得て進めていくことは、社会福祉行政に限定した論議としておくわけには行かない。

今後の「市町村社会福祉行政のアドミストレーション」は、地域実情を踏まえて政策的に限られた資源をどう有効に活用していくか、各自治体のソーシャルアドミニストレーションにとっては共通課題になる。その課題を構造化するための機能の明確化と枠組みが必要になる。

#### 【引用文献】

- アダム・カヘン(2008)『手強い問題は対話で解決する』ヒューマンバリュー。  
デヴィッド・ボーム(2007)『ダイアローグー対立から共生へ、議論から対話へ』英治出版。
- 平岡公一(2007)「政策としての地域福祉計画」牧里每治・野口定久編 『協働と参加の地域福祉計画』ミネルヴァ書房, 43-54。
- 牧里每治・野口定久(2007)『協働と参加の地域福祉計画ー福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房。
- 三浦文夫(2003)「社会福祉政策と実践」『社会福祉研究』第87号、鉄道弘済社、66-74。
- 三浦文夫(1985)『社会福祉政策研究：社会福祉経営論ノート』全国社会福祉協議会。

- 三浦文夫・大橋謙策・右田紀久恵(2003)『地域福祉の源流と創造』中央法規出版。
- 大橋謙策(2016)「地域包括ケアとコミュニティソーシャルワーク機能：新たな地平(特集コミュニティソーシャルワーカーは何を目指し、何を担うのか)」『コミュニティソーシャルワーク』(17), 5-20。
- 大橋謙策編(2015)『ケアとコミュニティ福祉・地域・まちづくりー』ミネルヴァ書房, 1-21。
- 大橋謙策(2005)「コミュニティソーシャルワークの機能と必要性」『地域福祉研究』(33), 4-15。
- 大橋謙策(2002)「地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』28(1), 4-10。
- 大橋謙策(2002)『21世紀型トータルケアシステムの創造ー遠野ハートフルプランの展開ー』万葉舎, 12-66。
- 大橋謙策(2002)「地方主権時代の自治体福祉政策の課題」『月刊自治フォーラム』(519), 2-4。
- 大橋謙策・原田正樹(2001)『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎, 11-33。
- 大橋謙策(1996)『地域福祉計画策定の視点と実践ー狛江市・あいとぴあへの挑戦ー』第一法規出版。
- 大橋謙策(1996)『地域福祉実践の視点と方法』東洋堂企画出版社。
- 大橋謙策(1987)「在宅福祉サービスの構成要件と供給方法」『地域福祉活動研究』(4), 3-9。
- 大橋謙策(1985)「地域福祉計画のパラダイム」『地域福祉研究』(13), 1-11。
- 大橋謙策(1981)「高度経済成長と地域福祉問題ー地域福祉の主体形成と住民参加ー」吉田久一編『社会福祉の形成と課題』川島書店, 231-249。
- 大橋謙策(1978)「施設の社会化と福祉実践：老人福祉施設を中心に」『社会福祉学』(19), 49-59。
- 越智あゆみ(2011)『福祉アクセシビリティーソーシャルワーク実践の課題』相川書房。
- 白澤政和(2015)「地域包括ケアシステムの確立に向けて」『老年社会科学』37(1), 28-35。
- 筒井孝子(2014)『地域包括ケアシステム構築のためのマネジメント戦略ーintegrated careの理論と応用ー』中央法規。
- 筒井孝子(2012)「地域包括ケアシステムに関する国際的な研究動向」高橋絃士編『地域包括ケアシステム』オーム社。
- 土橋善蔵・大橋謙策・鎌田實・ほか(2003)『福祉21ビーナスプランの挑戦ー

パートナーシップのまちづくりと茅野市地域福祉計画』中央法規出版。  
上野谷加代子(2006)「福祉コミュニティの創造にむけて」上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編『松江市の地域福祉計画：住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房，40-59。  
山崎亮（2016）『コミュニティデザインの源流』太田出版。  
全国社会福祉協議会(2008)『地域における「新たな支え合い」を求めて：住民と行政の協働による新しい福祉：これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告』全国社会福祉協議会。  
全国社会福祉協議会(1984)『地域福祉計画—理論と方法』全国社会福祉協議会。  
全国社会福祉協議会(1979)『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会。

## 註

1 大橋は2006年厚生労働省全国社会福祉事務所所長会議講演（3）-1 地域福祉の中で、「市町村社会福祉行政の運営管理と地域福祉-福祉事務所の位置-」の役割について5つに整理している。第1に介護保険制度の保険者の役割及び課題と福祉事務所、第2に指定管理制度の導入、アウトソーシングの時代における社会福祉行政の運営管理と福祉事務所、第3に市町村における福祉サービスの向上と「公私」福祉人材の研修に関わる運営管理と福祉事務所、第4に地域トータルケアシステムと福祉事務所、第5に住民参加による運営管理と福祉事務所をあげている。

2 第1章の図表1-2において、ニーディ・アセスメントとして整理している。ブラッドショーの分類で言えば、フェルト・ニーズとノーマティブ・ニーズの両方を理解しようとするニーズ把握と解釈することができるのではないだろうか。制度的なケアマネジメントによるニーズアセスメントは、いわば制度規範的なノーマティブ・ニーズとしての性格が強いと言える。一方で、個別の「いきづらさ」に焦点をあて、心理社会的な状況も踏まえた生態学的生活環境の把握までを目指す点にフェルトニーズの特徴があると言えよう。その意味では、コミュニティソーシャルワークによるアウトリーチ型のニーズの把握は、ニーディ（人間）に対して極めて個別の状況を把握しようとする点に特徴があると言えよう。

3 例えば、高知県が全域で事業化している「あったかふれあいセンター」の取り組みは29市町村、37事業所、42カ所で開催している地域共生型の拠点事業である（平成28年9月現在）。また、長野県高齢者協同企業組合泰阜の実践は、2009年5月に国土交通省「街づくり交付金」により建設した地域交流センター悠々を拠点に、ケア付き住宅の賃貸やデイサービスから学童保育まで幅広く展開しており、協同組合方式による事業展開の成功例の1つであろう。

4 基本的には三浦の社会福祉サービスの公準に依拠し、新たに5つ目の項目として地域自立生活支援の理念を原則的に運用するために「尊厳と自立」を設定した。

5 しかし、本稿では予め地域主権化と規制緩和による市町村社会福祉行政の行政範囲の拡張、大幅な権限の拡大に伴い、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」

---

そのもの役割に枠組みを与える必要が喫緊の課題であるという認識から、ある種の限定を行っておくことにする。

6 この点については、本稿でも初期のソーシャルアドミニストレーション研究に位置づける重田及び高澤理論への系譜の中で、重田理論がもつアメリカの管理科学を基礎にした組織管理論のもつ「節約」「能率」主義の陥穽として高澤が批判的な検討をしている点を参考にしている。また、これらの

7 福祉のアクセシビリティについては、大橋が多くの指摘をしているが、越智あゆみによる著作に整理されている（越智 2011）。

8 例えば、山崎亮（2016）『コミュニティデザインの源流』等がある。同書は、アーノルド・トインビーのセツルメントやウィリアム・オーエンの協同組合の歴史に光をあて、かつ日本の地域福祉にも関心を広げている。まちづくりの手法は、豊富なフィールドワーク実践を中心に、都市工学的なアプローチに学際的な知見を融合しようとする実践的視座を有している点でユニークである。また、この他にもホール・システム・アプローチを、コミュニティの対話空間の創造やネットワーク生成、まちづくりに生かす取り組みも、管見では学会報告レベルで散見されるようになっている。例えば、今後のまちづくりに参考になるダイアローグを主題にした著作としては、アダム・カヘン（2008）『手強い問題は、対話で解決する』やデヴィッド・ボーム（2007）『ダイアローグー対立から共生へ、議論から対話へ』等がある。

## 5章 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の理論化・実証化の課題—市場型サービスと福祉ガバナンスの問題を中心に

本章では、地域主権化、規制緩和時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能的枠組みを用いながら、今日的な地域包括ケアシステムの運営と「包括的支援体制」の構築に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の課題について論及していく。特に、その課題となるのは、「市場型福祉・介護サービス」を、どう規制し、どう利用者利益に資するサービスの質を確保するかにある。また、「福祉ガバナンス」の問題は、ニーズへのアウトリーチからコミュニティソーシャルワークを軸にした地域コミュニティづくりにあると言えるが、その理論化・実証化は社会福祉学研究にとって大きな課題となっている。これまでの地域福祉研究の論議に、地域コミュニティづくりから地域経済を活性化させることも含めてまちづくりを政策的に進める総合的な社会福祉行政によるアドミニストレーションが求められる。その中では、改めてソーシャルエンタープライズの論議を視野に加えなければならない。本章では、新たに市町村社会福祉行政が直面する2つの大きな政策的課題に言及しながら、「市場型福祉・介護サービス」の規制の問題と「福祉ガバナンス」をどう構築するかに焦点をあて「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みと課題について述べていく。

### 第1節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みに関する研究の焦点

2011年以降、矢継ぎ早に実施された第1次、第2次、第3次の地方分権一括法の施行により、市町村社会福祉行政に大幅な権限が移行されることになった。それにより地域主権化した市町村には主体的な社会福祉行政のアドミニストレーションが求められることになった。また、2015年の「医療・介護総合確保推進法」の施行では、地域包括ケアシステムの推進に向け、都道府県及び市町村の医療・介護政策の調整が高いレベルで担保される見通しになった。同法の施行を梃に、地方自治体は保健・医療・福祉・介護サービス資源に関する整備はもちろん、ケアマネジメントによるアセスメントとコミュニティソーシャルワーク機能を枠組みとする総合相談機能をサービスシステムとして構築し、地域

包括ケア政策が含意する全世代を対象とする地域自立生活支援という、より普遍的な理念の実現を目指すことが求められることになった<sup>1</sup>。

そのような地域包括ケアシステムをめぐる政策動向を踏まえると「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」には2つの大きな課題があると考ええる。

第1に、地域包括ケアシステムを構成するサービスとして大きな割合を占めるに至っている有料老人ホームならびにサービス付き高齢者住宅等の「市場型福祉・介護サービス」をどう管理監督するかということが問題である<sup>2</sup>。規制緩和による福祉・介護サービスに関する市場化は一層進むことになり、自治体による総量規制があるものの、株式会社等のサービス形態による介護サービス分野への参入は著しい増加をみせる。行政における規制のあり方については、事前規制から事後規制へと基本的な考え方が移行し、株式会社等が提供する住居型サービスや生活支援サービスの多様な形態をどう利活用し、高齢者を始めとする地域住民の福祉を高めるか、その点に行政運営の力量が問われる時代といえる。第2次地方分権一括法の施行により、市町村の社会福祉行政における裁量の度合いを大きく高めることになった。2000年に導入された公的介護保険制度をめぐる市町村社会福祉行政を取り巻く状況は、準市場の保険行政の管理運営のみならず、いまや市場化する「福祉・介護サービス」をどう適正に管理監督し制度の持続性を高めていくかにあると言える。地域主権化、規制緩和による新たな市場型福祉・介護サービスをいかに適切に管理監督するかという問題は、地域包括ケアシステムにおける効果的なサービス「供給」の問題であり、「財源」の問題としても重要になる。介護保険事業計画における総量規制の問題は、介護保険行政の運営にとって、介護サービスに関する供給量を適正な規模にコントロールすることが狙いとしてあり、介護保険財政の支出を抑制し適正な運営を可能にするアドミニストレーションである<sup>3</sup>。地域包括ケアの推進という政策空間を地域実情に応じていかに構築することができるか、市場型福祉・介護サービスをどう効果的に管理監督するかという行政課題を市町村社会福祉行政に求めることになった。

第2に、地域包括ケアシステムの運営の基盤となる住民自治や主体形成を中長期的な政策的な課題として、どのような理論的な枠組みでとりくんでいくかということである。すなわち、その問題は市町村を基本的な単位とした福祉ガバナンスを如何に構築するかという問題に帰着する。人口減少社会と単身化社会が現実迫る中で、生涯を安心・安全に暮らせる地域コミュニティづくりは大きな政策的課題である。「地域包括ケアシステムの深化・推進」では、市町村を基本に全世代型の地域包括支援体制の構築へ政策課題を進展させる中で、「いきづらさ」や「バルネラビリティ」という個別のニーズにどうアウトリーチす

るか、また伴走型のソーシャルワークをいかにシステム化するかが大きな政策課題となる。地域包括ケアシステムの構築を契機に、市町村の日常生活圏域に福祉・介護サービスに加えて、居住型サービスや生活支援サービス等の生活関連サービスが整備されつつある。次なる課題は、住民自治を基本とした地域福祉の推進を通じた福祉ガバナンスを形成することであり、地域包括ケア政策における中長期的な政策課題として制度的サービスを支える上でも重要な基盤づくりとなる。福祉ガバナンスの構築では、これまでの住民自治を基本とする地域福祉研究に、地域コミュニティづくりや地域再生に大きな役割をもちつつあるNPOや協同組合を含めたソーシャルエンタープライズの理論的枠組みが重要となる。そこでは、こども・子育て支援から高齢者、障害をもつひと、生活困窮者等が、労働と就労が参加や学習と結びつき、地域の循環経済に寄与しながら、地域コミュニティづくりを形成していくような理論的な枠組みや、具体的な仕組みづくりが市町村社会福祉行政の「運営」と「協働」の問題として位置づけられ総合的に推進していかなければならない。コミュニティソーシャルワークを軸とした社会福祉学研究には、住民自治を基本とした地域コミュニティづくりからソーシャルエンタープライズ等の新たな「実施主体」を起点にした地域経済を循環させる「まちづくり」まで政策的視野を広げた「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」が求められるようになった。

しかしながら、「市場型福祉・介護サービス」の管理監督問題や「福祉ガバナンス」の形成という市町村社会福祉行政をめぐる2つの新たな政策的課題に対して、社会福祉学研究からの問題解決の有効な処方箋を描けてはいないのが現状であろう。

## 第2節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の視座と現代的課題

### 1. 市場型福祉・介護サービスの管理監督の問題

#### －「権限」、「財源」、「供給」の論議

地域包括ケアシステムの構築において増加の一途を辿る民間有料老人ホーム<sup>4</sup>やサービス付き高齢者住宅等の市場型福祉・介護サービスをめぐる管理監督に関する問題は、市町村の介護保険行政の持続可能性を左右する大きな行政課題である。周知のように民間の株式会社等が提供するサービスであっても、介護保険制度における指定事業であれば、行政監査の対象ともなり管理監督の範囲となる。しかし、それ以外の住居型有料老人ホームやサービス付き高齢者

住宅等は、原則的に市場型サービスと位置づけられるため適切な事業運営が実施されているか、その管理監督も困難を極める。一連の地方分権改革の進展により市町村の責任と権限が大きくなり、規制緩和により市場化する介護保険サービス並びに障害者総合支援法や保育の市場化等に対して、サービス監査（監査者を含め）及びサービス評価の問題を始めとする市場化するサービス管理の問題を総合的・効果的に運営するためには、行政が「権限」を適切に用いた関与をすることはもちろんであるが、「財源」の問題であり、サービス「供給」の問題でもあり、あるいは「利用者保護」を「運営」によりどう適切なものとするかを総合的に検討することが求められる。

これらの問題を踏まえて、今後の「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関わる問題点をあげるとすれば、市場型福祉・介護サービスの質確保を適切に図るために求められる総合的・包括的な市町村社会福祉行政を実現するためのアドミニストレーションの枠組みづくりが課題となる。市町村社会福祉行政は、市場化するサービスの問題にいかなる方法と内容と権限で関与するのかが問われることになる。例えば、地方自治体では介護保険サービスの総量規制に応じたサービスの適切な管理をサービスの質確保を含めて介護保険事業計画あるいは地域福祉計画で実施できるかは市町村社会福祉行政におけるマクロ・レベルに位置する「権限」「財源」「供給」「運営」「協働」の諸機能を水平志向で構造的に捉えていかなければならない問題である。その課題が最も集約・構造化され現れているのが、住居型有料老人ホームやサービス付き高齢者住宅等の市場型福祉・介護サービスの問題である。これまでも、不適切な事例が後を絶たず、高齢者虐待や低所得高齢者の尊厳をめぐる問題も深刻化している<sup>5</sup>。また、サービス付き高齢者住宅等におけるサービス利用者の囲い込みに通ずる不適切なケアプランの作成、とりわけ生活困窮層の高齢者への不利益が続発し社会問題化している。これらの事例に関する問題意識の醸成は徐々に進んではいるが、都道府県・市町村社会福祉行政の適切な関与なくして介護保険行財政の効率性の観点からも、あるいは「利用者保護」とサービスの質確保を図る上でも、現状を放置することが許されない重要な社会福祉行政の課題である。しかし、このような市場化が進む現状に適切に対応するための行政的な問題解決の枠組みに関する体制整備は遅れており、都道府県と市町村にとって「権限」や「供給」のあり方と「財源」の問題にも波及してくる地方自治体のアドミニストレーションの課題となる。もはや介護保険サービスの市場化は不可避である。規制緩和の趨勢から著しい増加を見せる株式会社等による市場型福祉・介護サービスの適切な管理監督を通じたサービスの質確保と「利用者保護」は、市町村社会福祉行政には避けて通れない行政運営上の課題となってい



る。前述の許認可監督の問題をはじめとして、福祉・介護従事者の研修システムを含めた市町村社会福祉行政の政策横断的な運営を確立しなければ、地域住民の安全と福祉の向上は保障されず、このアドミニストレーション問題は大きな課題となる。

## 2. 「コミュニティソーシャルワークの政策化」と地域ケア会議 -主として「運営」の論議

2014年の介護保険法改正で同法115条に地域ケア会議が法的に位置づけられ、2016年1月には地域包括支援センターの事業の包括的支援事業として「地域ケア会議の実施」が位置づけられた。それにより、ケアマネジメントを含めたコミュニティソーシャルワークの考え方と枠組みを軸とした地域コミュニティづくりを総合的に進めることが、市町村社会福祉行政の大きな課題になった。2016年の同法改正により地域ケア会議の機能も明確化され、支援困難事例の検討と解決を通して、必要に応じてフォーマル・インフォーマルのサービス資源を開発することが位置づけられた。既存の介護保険サービスの提供のみならず、個別ケースの検討から地域課題の検討へウィングを拡げ、個別課題の解決を通じた地域ネットワークの構築と地域コミュニティづくりを進め、その過程で地域に存在しない福祉資源については、サービス資源の開発から政策形成までをボトムアップ型で進める事が制度的な考え方として位置づけられた<sup>6</sup>。

この一連のプロセスを市町村単位に構築・運営するには、介護保険制度によるケアマネジメントを適切に実施する事はもちろんだが、不足する福祉資源の開発には、コミュニティソーシャルワーク機能を媒介にした多様な地域資源を有機的に結びつけ利用者を中心としたソーシャルサポートネットワークを形成することが重要になる。具体的に要請される政策形成や地域コミュニティづくりまでを地域ケア会議と地域ケア推進会議の枠組みに期待するなら、地域包括支援センターと介護支援専門員と社会福祉士には単なるケアプラン作成ではなく、本格的なケアマネジメントと政策形成までを視野にいれるコミュニティソーシャルワークの枠組みによる政策・実践の統合的展開が求められる<sup>7</sup>。現段階で、ケアマネジャーにその役割の多くを期待することは困難であるし、さらにコミュニティソーシャルワークのシステム化も今後の課題といわざるを得ない。例えば、ケアマネジメントにしてもコミュニティソーシャルワークを軸にした展開にしても、支援困難事例をもとにした地域ネットワークや福祉

サービスの開発を目指すことに、市町村社会福祉行政が積極的に関与しない限り、現状では支援困難事例の分析から地域ネットワークづくりや政策形成へのベクトルを誘導的に引き出すことは厳しいのが実情であろう。その運営実務を担う地域包括支援センターと介護支援専門員について課題をあげるとすれば、第1に多職種協働における介護支援専門員とコミュニティソーシャルワークの考え方や会議運営能力等のマネジメント能力の強化を図る採用・配置・任用・研修のあり方に関するアドミニストレーションを広域的な連携を含めてどうするかという「研修システム」の課題がある。第2に、個別ケア会議と地域ケア推進会議という地域包括ケアシステムの鍵となる「サービス開発」の機能に、コミュニティソーシャルワーク機能と枠組みをどう機能的にも仕組みとしても埋め込むかという課題がある。現在、地域ケア会議にコミュニティソーシャルワークが積極的に位置づけられておらず、支援困難事例への対応等は、介護保険制度のケアマネジメントの枠組みが問題解決の方法となっている。第3に、日常生活圏域における地域ケア会議と地域支援計画による地域包括ケア推進の枠組みをケアマネジメント及びコミュニティソーシャルワークで展開する場合に、新たなサービス開発や地域コミュニティづくりを推進するならば、介護保険事業計画によるサービス需給の調整のほか、市町村地域福祉計画に必要な施策を位置づけ、両計画の一体的運用を政策的なインプリケーションとしなければ実行性のある行政運営にはならない。

その点、大橋が示すコミュニティソーシャルワークの枠組はケアマネジメントからソーシャルサポートネットワークの形成までを理論化しており（大橋2002、2016）、福祉サービスの開発や政策形成のベクトルを打ち出すには、地方自治体における政策化が待たれる状況であるが、地域ケア会議の運用に向けた有力な理論的枠組みとなろう<sup>8</sup>。また、白澤は（2015a,2015b）、地域包括ケア推進として、ケアマネジメントによるケアプランの作成を起点にした地域ネットワークづくりを課題としてあげ、その構成に「地域ケア個別会議」と「地域ケア推進会議」を位置づけ、その有機化を課題としている。「個別ケア会議」により作成されるケアプランに軸をおくケアマネジメントの枠組みを地域へと拡張して、地域包括支援センターによる「地域支援計画」の策定を位置づける理論的な道筋を示し、ネットワークづくりを始め、そのための主要な機能を地域包括支援センターとケアマネジャーを担い手として想定しているが、地域福祉計画との有機化は課題となる。

### 3. ケアリングコミュニティと「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」－主として「協働」の論議

ケアリングコミュニティ<sup>9</sup>を推進するという論議は、すなわちソーシャルワークを軸とした福祉ガバナンスの形成を図っていくことである。その基本となるのは、ニーズ把握へのアウトリーチをどのような機能と仕組みで行うかということ、そして、そのような視点と枠組みをもつ「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みをどう構築するかに求められる。

「8050問題」や「ダブルケア」に象徴される問題は、顕在化した時には事態が深刻化している事が多く、その意味では行政と地域住民による協働により問題にアウトリーチしていく事が、この問題への対応では重要である。そして、これまでの制度的サービスや政策分野ごとの縦割りの対応では問題への接近が難しい点に特徴がある。ゆえに、地域住民と市町村社会福祉行政の「協働」によるアセスメントとニーズ把握から、利用者を中心においたソーシャルワークが展開されなければならない。地域社会に有効な支援の枠組みがなければ、サービス資源の「開発」や、計画化・政策化を通して、関連諸サービスを統合するような「運営」の機能と仕組みが求められる。そこでは、改めて市町村が主体的に取り組むべき政策分野の総合化を念頭においたニーズへのアウトリーチから、「サービス開発」、そして計画策定のあり方までが「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能と枠組みの問題として重要になる。例えば、地域包括ケアでは、市町村の日常生活圏域を基盤にしたニーズ調査をもとに、福祉・介護を始めとする諸サービスの包括的なサービスシステムを整備することになるが、そこでは制度的サービスを政策の通りに提供すれば、万事全てが解決するものではない。それは、昨今の多問題を抱える家族にみられるバルネラビリティの問題に端的に現れる。いま求められる地域包括ケアは高齢者のみならず、子ども子育て世代から生活困窮者等に対する地域自立生活支援を理念とする地域包括支援体制の構築と、その運営をいかにコミュニティソーシャルワークで行うかにある。そこには、バルネラビリティによる「生きづらさ」、「生活しづらさ」、「生きる意味の喪失」に象徴される個別の問題を解決するための制度的サービスと連携するインフォーマル資源の組織化が図られるようなコミュニティソーシャルワーク・システムが必要になる。個別問題に伏在するバルネラビリティの構造は、縦割りの政策分野別の制度的サービスを提供しただけでは解決が難しいことは、これまでの地域福祉実践からも明らかであり、その対応なくして、今日的な地域での自立生活支援は保障され得ないのが現状である。いま、改めて課題となるこれらの問題への接近には、ニーズへのアンテナ

機能をもったソーシャルワークと住民自治とが「協働」することが不可欠であり、その点に市町村の形成される福祉ガバナンスの基本的な視点がある。その上で、市町村社会福祉行政の適切な関与により、コミュニティソーシャルワークを媒介にした個別支援を入りに地域コミュニティづくりを一体的に進めていく視座が求められる。その意味では、これまでの国を中心とする社会福祉政策とソーシャルアドミニストレーションは、市町村を基盤にしたソーシャルワークによるニーズへのアウトリーチと問題解決から政策化までを一貫した体系と理論的枠組みで捉えなければならない時代になったと言える。市町村社会福祉行政は、そのような普遍化した地域自立生活支援システムの構築と運営というプロセスを支えるソーシャルワーク・システムを構築しかつ政策化しなければ、地域住民の福祉と健康と安全という地域福祉を描くことはできない時代を迎えている。

では、現在の社会福祉政策の展開や社会福祉行政の運営が、ソーシャルワークを軸にしたニーズへのアウトリーチから問題解決、そして計画化・政策化までを1つの理論的な枠組みにより構成できているかと言えば、地域包括ケアの地域ケア会議にその機能が垣間みられるというのが現状であろう。例えば、地域ケア会議において介護保険制度外の地域資源のコーディネートを誰が担うか、担えるかという問題がある。すなわち、コミュニティソーシャルワーク機能を誰が担えるか、またそこで認識した課題をサービス開発やソーシャルサポートネットワークの形成や、次期介護保険事業計画や地域福祉計画に位置づけていくためのサービス化、計画化・政策化までのベクトルをいかに行政にボトムアップできるか。そこには一定の機能的な限界があることも事実であり、それを補完する「協働」が、市町村社会福祉行政のアドミニストレーションにより仕組みやシステムまで踏み込んで作り出せるかが課題となる。

ソーシャルアドミニストレーション研究は、社会福祉サービスをいかに効果的に供給するか、いかに政策目的を達成するか、またいかに利用者の利益に合う社会サービスを量的にも質的にも確保できるかに焦点をあててきた。そのようなソーシャルアドミニストレーション研究の目的からすれば、地域包括ケアといういわば社会福祉システムの集大成とも言える政策課題に対して、地域主権化した諸条件の変更を踏まえ、行政システムと運営のあり方を見直し、ソーシャルワークを機能させることができる社会福祉行政のシステムに再編成にすることは、もはや言をまたない転換点に差し掛かっているとも言える。

これまで社会福祉研究が、その点に踏み込んでこなかったという事実もあろうが、地域主権化時代を迎えた市町村社会福祉行政は、介護保険政策と地域福祉推進を同時平行かつ効果的に進めるためのシステムを行政再編成の論議を

視野に入れて本格化させなければならない時代を迎えた。地域包括ケアシステムの構築から地域包括支援体制への移行は、そのような行政システムの再編成をも視野に入れる覚悟を地方自治体に迫るものに他ならない。その視点と方法は、尊厳と地域自立生活支援を保障するためのニーズを起点にしたソーシャルワークからの地域コミュニティの創造であろう。それには、地方自治・社会福祉行政によるアドミニストレーションが理論的にも実践的にも新たな課題への挑戦と共に形成される必要がある。

すでに地域福祉研究は、コミュニティソーシャルワークの理論化へと進展し、さらに触媒機能としてのコミュニティソーシャルワークの特徴は既に明確化されており、ケアマネジメントを手段としたニーズ把握によるアセスメントを、より広い社会資源につないでいくためのシステム化・政策化が待たれる。これまでのコミュニティソーシャルワークは主として地域福祉計画の策定の方法・手順として位置づけており、介護保険制度・介護保険事業計画の策定過程ならびに地域包括支援センター・地域ケア会議への積極的な位置づけを図ろうとする試みは弱かったのではないか。ある意味、コミュニティソーシャルワークに位置づけられる地域福祉実践のアドミニストレーションでは、あえてそのことを捨象してきたとも言える。しかし、地域包括ケアが全世代に対応した体制を目指そうとすることが政策課題となったいま、地域ケア会議へのコミュニティソーシャルワーク機能の位置づけを明確化するのは、地域包括支援体制を効果的に構築運営するためにも重要な政策課題となる。その意味で、コミュニティソーシャルワークは政策化のフェーズを迎えており、その運営の基盤となる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」が次なる政策的課題となった。

そして、その手段にはコミュニティソーシャルワークのシステム化を軸にしたケアリングコミュニティの実践化・理論化、そして市町村社会福祉行政の組織のあり方と再編成を視野にいたした「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みの構築ということが課題となる。

### 第3節 「我が事・丸ごと地域共生社会」政策における「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の課題

#### 1. 「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現」に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」

1999年の機関委任事務の全面廃止ならびに2011年からの「地域の自主性及び自立性を高めるための改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」(第2次・第3次地方分権一括法)では地域包括支援センターの運営等をはじめ介護保険事業等の指定監督権限、管理運営基準の条例委任や社会福祉法人の認可監督権限が市町村に委譲されることになった。また2015年の「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」並びに2016年7月15日の『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部における「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現」では、これまでの一連の地方分権改革の成果をもとに現行制度上の福祉・介護サービスを包括的かつ弾力的に運営するためのさらなる規制緩和が政策化された。

これを受けて市町村を単位にした高齢者・障害者・子どもと合わせて引きこもりや障害のある生活困窮者等個別のニーズにあった支援を受けられる新しい地域包括支援体制の構築を通じた「地域コミュニティづくり」が同時に目指されることになり、ますます「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能の必要性の度合いは高くなったと言える。また、平成29年2月7日に厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の『「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)』では、「地域共生社会」の実現に向けた改革の柱として①地域課題の解決力の強化、②地域丸ごとのつながり強化、③地域を基盤とする包括的支援の強化、④専門人材の機能強化・最大活用をあげている。これらの改革内容の実現は、介護保険制度の地域支援事業や包括的相談支援体制の構築、地域福祉計画の充実、共生型サービスの創設、人員配置基準等の見直し、福祉関係部局の横断的・包括的支援体制のあり方等を通して具現化されるスケジュールが出ている。しかし、地域共生社会の実現に向けて「制度・分野ごとの縦割り」を媒介するための機能や、「支えて」と「受けて」をシームレスに統合する実施組織の理論的な枠組みが見えてこない。これまで述べてきた「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みをもとに、その課題を述べれば、第1に「我が事」と考える地域課題の解決力を備えた地域コミュニティづくりに向けてコミュニティソーシャルワークを媒介機能にしたケアリングコミュニティの視座が見えてこない。ケアリングコミュニティの動的なプロセスをもっと可視化していかなければ、政策資源の空間的な配置は理解できるが、ニーズの把握と問題解決を通して形成されていく「地域コミュニティづくり」までのプロセスが理論的枠組みとして共有することが出来ないのではないかと危惧する。相談支援体制を構築したものの、インフォーマル・サポートネットワークの形成や、新たなサービス資源の開発までの道筋は見えてこない。市町村社会福祉行政は、ボランティア資源等との連携の環境づくりとともに多様な「研修システム」により、地域住民の主体形成を図っていかなければなら

ない。第2に、共生型サービスや地域支援事業の「実施主体」の問題になるが、ソーシャルエンタープライズの議論が位置づけられていない点を指摘しておきたい。住民自治やボランティアの重要性は言うまでもないが、新たな「協働」を形成するには、もっとソーシャルエンタープライズの組織的な研究課題を深めていく必要があるが、本格的な論議は見当たらない。政策分野を超えて、「参加」や「まちづくり」や地域再生に政策提案するような新たな「実施主体」であるソーシャルエンタープライズが、就労の場づくりや、学習・レクリエーションの創出、農福連携等を通して「地域コミュニティづくり」を進めていくという政策横断的な視野からの「まちづくり」が求められる。この点、平成28年12月13日地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議のまとめた「地域の課題解決を目指す地域運営組織-その量的拡大と質的向上に向けて-最終報告」では、中山間地域をはじめとした人口減少や高齢化が進行する地域で、住民自治とQOLを向上させる取り組みとして注目される。その基本的要素として、①行政上の組織ではなく、法的には私的組織に属すること、②経済活動を含む地域の共同事業を行うこと、③一定の区域を基礎とした組織であることをあげている<sup>10</sup>。

## 2. 「地域力強化検討委員会」の3つの論点と市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの課題

2015年以降の地域包括ケアの進展を見る限り、国のソーシャルアドミニストレーションの焦点は、「地域コミュニティづくり」に移行した。その背景には、医療・介護サービスを基本とする関係資源の整備に政策的な見通しがつき、格差や子どもの貧困、生活困窮者自立支援事業や単身化社会の問題が社会政策上放置出来ない問題として国民の不安になっているという事情も背景にあらう。住民主体を基本にした多様な団体・機関と行政が「協働」し、中長期的な地域コミュニティづくりと地域包括支援体制の整備を一体的に進めようとする点に今後の「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の課題が存在する。

その「地域コミュニティづくり」を巡っては、国レベルの地域包括ケア政策における課題として、地域福祉の立場から検討を進める検討委員会が立ち上がり、平成28年12月26日に「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討委員会（地域力強化検討会）」が「地域力強化検討会中間とりまとめ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ」を中間報告としてまとめた。同報告書では、今後の地域包括ケアシステムの政策的な課題

が住民自治を基本とする地域福祉による「地域コミュニティづくり」にあることを示している。

本研究で示した「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みからは、その政策実現に向けては、少なくとも「運営」と「協働」の課題については指摘しておかなければならない。

第1に、「我が事」に現れる3つの「地域コミュニティづくり」は、住民自治の醸成を如何に地域の既存の資源と社会起業等の新たな「協働」を織り交ぜながら「地域コミュニティづくり」と一体的に進めていくかという「協働」に関わる市町村社会福祉行政の課題である。「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みの「協働」機能に位置づけられる3つの実践要素では、「実践組織」と「住民参加」「地域コミュニティづくり」という「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みにより一体的に運営されることで効果をあげていくものと考ええる。また、市町村社会福祉行政の「運営」機能においては、「コミュニティソーシャルワーク」を軸としたサービスの「実践システム」と、その「計画」を含めて効果的に運営するための「行政組織」のあり方にも見直しが必要となる。さらに、ボランティア等の地域のサポーターをどう育成するか、またコミュニティソーシャルワーカーをどう育成するかも、市町村社会福祉行政の政策的な課題として、「研修システム」を含め構造的に課題化しなければ適切かつ可視化した処方箋は描けない。例えば、市町村社会福祉行政に求められる「協働」機能に関わるアドミニストレーションの実践要素に着目してみると、今後の地域包括ケアの空間整備という政策的な課題に対して、社会福祉法人の地域貢献のあり方そのものを「実践組織」の問題として位置づけ、市町村社会福祉行政の「権限」における許認可や監査のあり方とも密接不可分な問題として捉えていくアドミニストレーションの視点が重要になる。そこでは、災害時の要援護者を始めとする要援護者への対応や子ども・障害を含めた共生ケアへの取り組み、また生活困窮者等の一時的な保護や自立に向けた生活支援等は、現行の制度的な枠組みでも社会福祉法人による積極的な経営努力によって可能なものが多々ある。市町村社会福祉行政には、そのような取り組みへの評価を含めた適切な管理監督のあり方を改めて検討していくことが協働を考えていくアドミニストレーションの視点として求められよう。これまでの実績が豊かな社会福祉法人は、地域コミュニティづくりの社会資源として位置づけていく必要があるし、市町村を基本的単位に政策分野を超えた資源の合理的な活用が可能になるような「協働」の視点からの再編が必要になる。

また、市町村社会福祉行政における「協働」機能の「実施組織」に関する問題として、NPO等ソーシャルエンタープライズとの新たなパートナーシップを積



極的に構築していくことはアドミニストレーションとして不可欠になる。福祉・介護をはじめ子育てや災害分野においても、市町村社会福祉行政のあり方をめぐっては、サービス効果やコスト効率の面からも行政運営の限界が指摘される中で、住民自治を担う公民の形成を多様なアプローチで形成していくことが市町村社会福祉行政には求められる。「新たな公民館」のあり方を模索する住民自治の活動や、メンバーシップによる互助・共助を仕組みとして設けるソーシャルエンタープライズのあり方等、行政と地域住民の相互支援的なパートナーシップを構築していくような視点と方法が求められる。さらに、その点は、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」における「サービス評価」の問題とも関連が深い。新たな実施主体であるソーシャルエンタープライズへの事業委託のあり方や、住民自治による「地域自治組織」や「地域運営組織」にみる「第三の分権」の問題も含めた「協働」の実現に向けては、どう住民自治の活動を適切に支援しかつ評価するかと言う視点も重要になろう。その意味では、行政のサードセクターへの委託事業に関する「サービス評価」のあり方については、今後「計画」による運営の可視化や事業サービスの「評価システム」を構築していくような「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みの整備も課題となる。また、地方の人口減少社会が定常化する中で、人口1000人規模の町村の問題として、限界集落をどう維持するかということも大きな問題となろう。その中では、地域福祉の問題として、協同組合方式等の仕組みを用いた村落における地域共同体的な生活維持の仕組みのあり方も、多様な政策分野の資源を活用しながら、その拠点となるような高齢者福祉センター等の複合的機能についても考えていかざるをえない。その問題は、地方自治体に共通する課題であり、行政が地域住民とのパートナーシップにもとづき、地域実情を踏まえた「協働」のあり方を模索する福祉ガバナンスを形成する「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」のプロセスとなる。

第2に、「丸ごと」で表現される多様な福祉的問題に対するアプローチは、その解決に向けた地域包括支援体制の構築に求められるが、そこでは、これまでのソーシャルワーク機能を必ずしも専門職機能として限定せず、日常生活圏域ごとに重層的なアウトリーチ機能を構築することが何より重要である。この点、広く地域資源の中でアクセシビリティを考慮のうえ、どの主体がその役割を担うのが適切かを、地域特性も踏まえながら協議し決定していくという地域福祉実践のプロセスが重視されなければならない。このプロセス重視の考え方は住民自治の地域福祉であり、この地域コミュニティづくりに向かう実践プロセスに1つの価値をおくことが、福祉ガバナンスの形成の視点とであり、かつケアリングコミュニティにつながる重要な視点となる。「我が事・丸ごと地域共生

社会」政策の推進に向けて、市町村行政の窓口や地域包括支援センター等に地域包括支援体制がワンストップ型のサービスとして構築された場合も、その問題になるのはアクセシビリティの問題である。複合化するニーズの発見は、何より地域住民の日常生活上の身近な気づきであり、その意味ではコミュニティソーシャルワーク機能を媒介として専門職機能が、地域コミュニティとの接点を確保しておくことが必要である。そのアウトリーチ機能の仕組み化により、生活支援サポーターやサロン活動等の「緩やかな専門性」が地域問題を発見し、市町村の専門職機能につなぐことができるか、今後の地域包括支援体制の整備に相互補完的に位置づけられるソーシャルサポートネットワークの構築の課題ともなる。また、地域包括支援体制の核となる総合相談機能を日常生活圏域にシステム化できるかは、コミュニティソーシャルワーク機能を政策化するかという問題でもあり、市町村社会福祉行政における政策選択の問題にもなるが、「権限」をどう用いるか、サービス・システムをどう構築するかという「供給」の問題、さらに「運営」の問題として、必要な「行政組織」の編成をどう行うか、必要な「サービス開発」をどう行うか、そのサービスの質確保に向けた人材育成をどのような「研修システム」で行うか、そして「サービス評価」をどうするか、そして「計画」にどう位置づけるか、少なくともこれらの実践機能をアドミニストレーションする市町村社会福祉行政の枠組みが求められる。

また、今後の市町村社会福祉行政におけるコミュニティソーシャルワークの政策化をめぐるには地域主権化した地方自治の社会福祉サービスシステムをどう構築するか、政策課題に即して言えば地域包括ケアにソーシャルワーク・システムをどう統合するかということが問題となる。総合相談機能と福祉・介護サービスを始めとする生活支援サービスも含めた「実践システム」化のあり方は多様である。コミュニティソーシャルワークと相談支援機能を軸としたサービスシステムを検討する場合も、やはりサービスの許認可に関する「権限」や「財源」を効果的に用いた「サービス供給」をコスト効率にも配慮した整備と運営を一体的に進めていくかはアドミニストレーションの問題に他ならない。例えば、指定管理制度を用いた高齢者福祉センター等の民間組織への委託について、その事業運営を安定化するために地域支援事業等をパッケージにした包括的な委託契約を締結することでコスト効率性を高めつつ、事業者の事業継続にも配慮した相互利益を確保する形を構築している自治体経営もある<sup>11</sup>。同報告書で言う「我が事」とは、住民自身による地域問題の認識と解決のことであろう。また、「丸ごと」は「いきづらさ」をそのまま受けとめ、これまでの制度的サービスの縦割りを廃して、その問題を総合的に解決するアドミニストレーションの枠組みづくりを市町村社会福祉行政に求めることに他ならない。地

地域福祉の視点からまとめられた同報告書の内容は、2008年の「これからの地域福祉のあり方に関する研究報告書」の検討をベースにしているが、地域福祉計画の策定義務化と上位計画化にまで明確に踏み込んだ論議がある点は重要な政策的前進であり、その意味では「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を実質化していく上で重要な提言である。また、地域福祉の政策化及び制度化に視野が開かれている点についても、地域福祉を新たなステージへ引き上げようとする政策課題に関する認識を読み取ることができる。

いずれにしても、今後の「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」を考えるうえで、個別問題へのアウトリーチ機能は住民自治型の地域福祉を基本にしたネットワーク化が求められる。地域コミュニティの中に緩やかなソーシャルワーク機能が、多様な主体にサポーター的に配置され、その上で行政等による専門職機能が、市町村という日常生活圏域に重層的に構築され運営される、そのために「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」枠組みが重要になる。

#### 第4節 「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能的枠組み づくりに向けた実証化・理論化の課題

前節においては、地域包括ケア政策の現状と方向性を2つの報告書の内容から検討してきた。国の社会福祉政策の展開は、地域包括ケアからコミュニティソーシャルワークへと展開し、個別支援の方法としてのコミュニティソーシャルワークをシステムする点にまで展開している。そして、その運営を効果的におこなう「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能と枠組みが求められるようになってきている。その課題は、運営と協働に軸足をおく地域福祉アドミニストレーションと地方自治体の行財政と政策に軸足をおくアドミニストレーションを総合化するための機能と枠組みを検討・構築することと云ってよい。さらに言えば、地域主権化と規制緩和という市町村社会福祉行政の諸条件の変更を踏まえた、新たな方法・内容・権限による「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能を明確にしていかなければならない。これまでの「我が事・丸ごと地域共生社会」政策の動向を踏まえれば、今後の社会福祉研究には、少なくとも4つの実証的な研究課題あげることができる。

第1に、市場化する福祉・介護サービスに対する市町村社会福祉行政におけるサービス監査のあり方ならびに「サービス評価」を通じた質確保のあり方が自治体の「研修システム」の問題となってくる。サービス監査およびサービス

評価システムの問題は、市町村社会福祉行政におけるますます増加する市場型福祉・介護サービスの管理監督体制の問題として重要な政策的課題とならざるをえない。介護保険制度の総量規制に関するサービス管理運営の問題は、有料老人ホームやサービス付き高齢者住宅を始めとする市場型福祉・介護サービスの質確保と「利用者保護」の観点から、さらには「財源」の問題としても行財政運営では、看過できない大きなアドミニストレーションの課題となる。地域包括ケア政策において介護保険事業計画に基づき介護サービス等の整備と管理に見通しがたてば、都市部では今後増加する市場型福祉・介護サービスをどうコントロールするかに政策的課題が移行する。介護保険法に基づく総量規制の参酌基準が撤廃され事業参入は条件によっては容易になっているような実態もあり、社会福祉法人の許認可・サービス監査のあり方を含め介護保険事業計画を通した「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関する研究課題となる。それには、市場型サービスでは住居型有料老人ホーム及びサービス付き高齢者住宅の実態解明に向けて、先行研究・調査報告書・契約書の資料収集・分析し、高齢者向け住まいに関する制度・施策の実態把握が必要となる。今後、単身化社会と地域包括ケアをめぐる介護問題は、一層増加が予想される生活困窮者を対象とした市場型福祉・介護サービスの実態解明に向けて、サービス付き高齢者住宅と在宅介護サービスの連携等の実態の解明と問題の構造化は、サービスの質確保に大きく関わる課題となる。それには、介護保険事業の指定管理と社会福祉法人監査の指針・マニュアルの総合的な検討も必要になる。現行では市場化・営利化が進む有料老人ホームならびにサービス付き高齢者住宅に対する管理監督権限は社会福祉法や老人福祉法上等には存在せず、事実上サービスの質向上は事業者に委ねられているのが実情であるが、市場型サービスゆえの現状として放任するわけにもいかない。関連する介護・医療サービス・ネットワークの実態や地域包括支援センターならびに地域ケア会議との連携に関する実態の把握を通した問題解決を研究課題としていく社会的要請は高い分野である。地域包括ケアにおける市場型サービスの問題として、実証化に向けてサービス関係機関と「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の問題として問題解決の枠組みを検討する。

第2に、都道府県を含めた地方自治体の介護サービスの質確保をめぐって、増加する株式会社等の民間組織のサービス従事者の質向上に向けた養成・研修のあり方の検討とシステム化である。株式会社等が提供する市場型福祉・介護サービスが増加する中で、市町村社会福祉行政がサービス従事者の質向上に向けた多様な研修のあり方と育成システムの開発に積極的に関与することで、福祉・介護サービス提供における全体の水準を押し上げることが可能なのかは、

大きなアドミニストレーションの研究課題となる。平成27年度介護労働安定センターが実施した「介護労働実態調査」によると、経営主体別にみると訪問系、施設系(通所型)で、民間企業がNPOを含めると約7割にのぼる。就業形態について訪問・施設系(通所型)では非正規労働者(契約、嘱託)が6割を占め、介護サービス事業者の運営課題として、良質な人材の確保が難しいということが約5割を超える。また、介護人材の確保を始めとする介護・医療・保育に関わる人材確保と育成では、「我が事・丸ごと」では、介護等の基礎過程の共通化も政策化や地域共生型拠点の整備において、既存設備の共用化を進める等、介護等の「ケア・サービス」複合化の政策的方向性もあり、専門職機能の汎用化を考慮に人材の採用・配置・任用・研修をアドミニストレーション課題として捉えていかなければならない。このことから、株式会社等の介護サービス従事者のレベルアップは課題となっており、介護サービスの質確保に向けて避けては通れない「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の課題となっている。

第3に、介護保険制度における新総合事業の展開において、日常生活圏域における住民自治を基本とした新たな協働のあり方を、どう創造的に形成できるかが問題となる。地域共生型拠点等をめぐっては、指定基準や管理運営の弾力化が政策的に推進される中、制度的資源と住民自治の効果的な運用がアドミニストレーションの課題となる。そこでは、地域独自の問題への対応に向けて、アウトリーチ型のニーズ把握を起点にしたサービス資源の開発をどう形成するかがアドミニストレーション課題となる。その媒介となるコミュニティソーシャルワーク機能を政策化するかが鍵となる。

新総合事業への自治体の関与のあり方として、新たな協働のあり方と管理運営基準及び運用が検討課題となる。2015年に施行された新総合事業では、指定地域密着型サービスや介護予防支援事業における条例による基準の運営により、地域実情に合わせた弾力的な運営が可能になる。加えて、2016年の「基準運用の事例集」では、高齢者・障害者・子ども分野の事業について、指定基準の弾力的な運用事例が示され、人員基準・設備基準の運営により現行制度の運用により、兼務・共用の可能性が広がった。多機関の協働による包括的な支援体制の構築とその相談機能を担保するボランティアや社会的企業等の民間組織への委託のあり方ならびに委託要件に関わる実態の把握を通じた多様な市町村社会福祉行政の施策のあり方の分析を通じたアドミニストレーションに関する研究を実施する。また、その重要な機能を担う地域ケア会議では、コミュニティソーシャルワークの機能をどう位置づけるかも問題となろう。事業委託先となる地域包括支援センターや居宅介護支援事業者等の介護予防マネ

ジメントで行うケアプランの作成にボランティア資源を位置づけること等はコミュニティソーシャルワーク機能が求められることになる。従来の制度的なケアマネジメントにより個別的問題解決を図りながら、その枠組みを超える資源開発的な機能については、コミュニティソーシャルワーク実践による支援を積極的に位置づけていくことも必要になる。その際、ソーシャルワークには、制度外のニーズに対してインフォーマル資源を活用した支援の可能性を視点として積極的に提起していくことや、近隣居住区にソーシャルサポートネットワークを構築していくような開発的な視点から、介護保険における制度的ケアマネジメントの枠組みを超えるようなコミュニティソーシャルワークによる支援のあり方が求められる。このような総合的な高齢者保健福祉政策の推進を担う市町村社会福祉行政は、介護保険制度の地域包括支援センターや居宅介護支援事業所が開催する地域ケア会議や地域ケア推進会議等に積極的に関与し、介護保険事業計画による数量的なニーズ把握とは異なる質的ニーズの把握をするために、地域資源との多様な接点を築いて行く必要がある。とりわけNPOやボランティアとの補助金や財務・経営等の情報提供支援を通してパートナーシップとネットワークを構築していくような、新たな「実施主体」への支援を通しての資源開発的なアドミニストレーションが課題となる。

第4に、行政・地域包括支援センター・社会福祉協議会等が、それぞれの役割を果たしながら、ワンストップ型のサービスを展開する仕組みを構築することである。それには、市町村社会福祉行政の総合的な企画・計画調整機能とそれを可能にする「行政組織」の再編成及び専門職の配置がアドミニストレーションの問題となる。市町村社会福祉行政の総合的な企画・調整機能とそれを可能にする「行政組織」の再編成及び専門職の採用・配置・任用の問題がある。介護保険事業計画と生活困窮者自立支援事業の地域福祉計画の位置づけ等、市町村社会福祉行政を総合化するための行政機能については、その政策形成を実質化するための諸機能の統合を推進する「行政組織」に関する検討が必要となろう。政策分野別計画のニーズ把握の方法に焦点をあて、地域福祉計画への集約に向けたプロセスの共通化の検討を行うための実態の把握ならびに先進自治体の事例分析をおこなうことが課題となる。

以上、今後の具体的な研究課題として、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」上の4つの実証的な課題をあげた。地域包括ケアの政策展開から全世代対応の地域包括支援体制の構築を含めた政策課題に対して、市町村社会福祉行政を総合的に推進するコミュニティソーシャルワークを軸としたアドミニストレーション研究が大きな社会福祉研究の課題になっていくと言える。

## 【引用文献】

- 原田正樹 (2014) 『地域福祉の基盤づくり-推進主体の形成』 中央法規。
- 平岡公一(2000) 「社会サービスの多元化と市場化-その理論と政策をめぐる一考察-」 大山博・炭谷茂・武川正吾・平岡公一編 『福祉国家への視座』 ミネルヴァ書房, 30-52。
- 堀田聡子(2015) 「地域包括ケアの担い手を考える:支えあい育みあうまちづくり」 『医療と社会』 24(4), 367-380。
- 稲葉陽二・藤原佳典編 (2013) 『ソーシャルキャピタルで解く社会的孤立-重層的予防策とソーシャルビジネスへの展望-』 ミネルヴァ書房。
- 神野直彦・牧里毎治編 (2012) 『社会起業入門-社会を変えるという仕事-』 ミネルヴァ書房。
- 河合克義・菅野道生・板倉香子編 (2013) 『社会的孤立への挑戦-分析の視座と福祉実践-』 法律文化社。
- 衣笠一茂(2015) 「地域包括ケアシステムにおける「共助」の理論枠組みのあり方についての一考察」 『福祉社会科学』 (5), 1-22。
- 小笠原浩一・栃本一三郎 (2016) 『災害復興からの介護システム・イノベーション』 ミネルヴァ書房。
- 大橋謙策 (2016) 「地域包括から」 『コミュニティソーシャルワーク』
- 大橋謙策(2016) 「〈総合コメント〉社会福祉法人のイノベーション 地域包括ケアシステムとコミュニティソーシャルワーク機能」
- 大橋謙策・白澤政和共編 (2014) 『地域包括ケアの実践と展望』 中央法規出版, 3-13。
- 大森彌・武藤博己・後藤春彦・大杉寛・沼尾波子・関司直也共著 (2015) 『人口減少時代の地域づくり読本』 公職研。
- 大友芳恵 (2013) 『低所得高齢者の生活と尊厳軽視の実態-死にゆきかたを選べない人々-』 法律文化社。
- 白澤政和(2015a) 「地域包括ケアシステムの確立に向けて」 『老年社会科学』 37(1),28-35。
- 白澤政和(2015b) 「地域包括ケアシステム構築におけるネットワークづくりの基本 (特集 地域包括ケアシステムの構築に向けて)」 『理学療法ジャーナル』 49(8), 711-718。
- 高山由美子(2016) 「ソーシャルワーク実践としての「地域ケア会議」 : その意義と活用の視点」 『ソーシャルワーク研究』 42(1), 13-21。
- 筒井孝子(2015) 「地域包括ケアシステムにおける医療・介護ネットワークの基

盤整備と保険者の役割」『社会保険旬報』(2590), 24-31。

筒井孝子・東野定律(2012)「地域包括ケアシステムにおける保険者機能を評価するための尺度の開発」『保健医療科学』61(2), 104-112。

上野谷加代子・斉藤弥生編『福祉ガバナンスとソーシャルワーク』ミネルヴァ書房。

浦光博(2009)『排斥と受容の行動科学—社会と心が作り出す孤立』サイエンス社。

和気順子(2015)「要介護高齢者の貧困と社会的排除：介護の市場化から地域包括ケアへ」『老年社会科学』36(4), 433-438。

山崎亮(2016)『縮充する日本—「参加」が創り出す人口減少社会の希望』PHP新書。

公益社団法人全国有料老人ホーム協会(2014)『平成25年度有料老人ホーム・サービス付き高齢者向け住宅に関する実態調査研究事業報告書』、平成25年厚生労働省老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業。

厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部『「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)』平成29年2月7日。

厚生労働省『地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現』平成28年7月15日。

## 註

---

<sup>1</sup> 地域包括ケアの推進は、2011年6月改正の介護保険法5条3項に、「国及び地方公共団体は、被保険者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、保険給付に係る保健医療サービス及び福祉サービスに関する施策、要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止のための施策並びに地域における自立した日常生活の支援のための施策を、医療及び居住に関する施策との有機的な連携を図りつつ包括的に推進するよう努めなければならない。」と規定されている。

<sup>2</sup> 「市場型福祉・介護サービス」は、主として介護保険サービスの指定を受けない、住居型有料老人ホームとサービス付き高齢者住宅のことを指す。市場型サービスの場合、株式会社等が運営主体の場合でも、介護保険サービスの指定を受けている場合は、行政監査の対象となる。しかし、介護保険サービスの制度外で、主に提供される高齢者向けのサービスは、実態の把握や行政による管理監督の体制が問題になる。

<sup>3</sup> 平成28年12月16日に大阪府が取りまとめた『大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会専門部会報告書』では、急増する有料老人ホーム等に対してサービス利用の適正化を図ること、複数の法令及び住宅の運営者と介護サービスの提供者がことなる実態



---

を把握するための対応が必要なことを指摘している。

4 有料老人ホームは、老人福祉法第 29 条第一項に基づき、老人の福祉を図るため、その心身の健康保持及び生活安定のため必要な措置として設けられている制度である。設置にあたっては都道府県知事等への届け出が必要だが、設置主体は問われないとなっている。厚生労働省老健局高齢者支援課・振興課課長補佐（高齢者居住福祉担当）山口義敬氏の作成した資料によれば（「介護を受けながら暮らす高齢者向け住まいについて-住まいとサービスの関係性」）、まず定義として「①食事の提供」、「②介護」、「③洗濯・掃除等の家事の供与」、「④健康管理」のいずれかのサービスを提供している施設ということになる。有料老人ホームに対する指導の考え方としては、1. 未届けかつ1人へのサービス提供であっても、入居サービスと介護サービスを提供している場合は、有料老人ホームに該当する。また、入居サービスの事業者と介護サービスの事業者が異なる場合であっても、委託関係があったり、経営の一体性が認められる施設については、有料老人ホームとして扱って差し支えないという見解をとっている。

5 低所得高齢者の尊厳軽視については、大友芳恵が多くの事例をもとに、この問題にしている。（大友 2013）

6「介護保険制度の改正と地域ケア会議の位置づけについて」（平成 26 年 10 月 8 日 地域ケア会議推進に係る全国担当者会議 厚生労働省老健局振興課資料）より（厚生労働省ホームページ、2017 年 2 月 1 日時点調べ）

7例えば、個別ニーズの解決にケアマネジメントならびにソーシャルワークを方法的に位置づけようとする視点と考え方は、白澤(2015a ; 2015b)と大橋（大橋 2016）に詳しい。

8 なお、同様の問題意識で「ソーシャルワークと地域ケア会議」について論じている研究には高山（高山 2016）がある。

9 「ケアリングコミュニティ」の概念は、大橋や原田正樹が『ケアとコミュニティ』の著作で用いているが、社会福祉研究において十分に議論が深められているわけではないのが現状であろう。しかし、いまや地域コミュニティづくりは、福祉なくして成立しないということを踏まえれば、ケアは誰にとっても普遍的なものとして位置づけられる必要がある。そして、ソーシャルワークを含めたケアを中心に地域コミュニティが時間軸の中で形成・変化していくという動的な概念として捉えれば、ニーズを中心にしたコミュニティソーシャルワークの展開と地域コミュニティづくりが、ケアリングコミュニティ概念に収斂されていくと言えよう。

10平成 28 年 12 月 13 日地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議のまとめた「地域の課題解決を目指す地域運営組織-その量的拡大と質的向上に向けて-最終報告」。また、地域運営組織を進めるために、は、①地域住民の当事者意識の醸成、②地方公共団体等のサポート、③組織の設立を促す要素（財源・制度・人材）等の条件整備を行政が積極的に進めることが必要である。

11 ここでは、主として、埼玉県和光市による委託事業等における運営のあり方を念頭に置いている。

## 終章 市町村を基盤にしたソーシャルアドミニストレーション研究の課題

本研究では、ソーシャルアドミニストレーションの学説史的検討を通して、1980年代の社会福祉政策研究から1990年以降の地域福祉実践研究への政策展開を分析し、「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」という新たな視角を提示した。その代表的な論説として、三浦文夫の社会福祉政策研究と大橋謙策の地域福祉研究の分析から、実践科学的な論理構造をもつ社会福祉学研究における1つの理論的な枠組みを明らかにした。その理論的枠組みにおけるソーシャルアドミニストレーションの課題を分析し、地域主権化・規制緩和時代に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みを理論仮説として提示し、今後の政策的な実証的課題を明らかにした。終章では、得られた研究の知見について整理し、その意義と今後の課題について述べていくことにする。

### 第1節 本研究の知見

#### 1. 社会福祉政策の地域福祉への展開と「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」

三浦の社会福祉政策すなわちコミュニティケア論の政策的受け皿を、地方自治体の地域福祉計画として、その実践的手段としてコミュニティソーシャルワークの枠組みから地域福祉を推進し、ソーシャルアドミニストレーションの実践をここまで牽引してきたのは大橋である。三浦のコミュニティケア論を中心とする社会福祉政策の展開の限界を乗り越える視点と方法と枠組みをもった大橋のコミュニティソーシャルワーク理論は、日本の社会福祉研究におけるコミュニティケア政策とソーシャルワーク実践研究の統合化の枠組みであったと言えよう。

三浦の社会福祉政策研究は、1990年の社会福祉八法改正において、在宅福祉サービスの制度化を図り、市町村を単位に在宅福祉サービスの整備と公私のネットワーク化を形成する福祉コミュニティ論である。その課題は、市町村を基盤にした地域福祉推進とすることになったが、社会福祉協議会を推進主体と想定するも、地域福祉実践の具体的な方法論が明確化されていたわけではなか

った。例えば、地域住民の意識の醸成を図るとして企図されている在宅福祉型サービスや有償ボランティアによる参加型福祉サービスも、確かにそのようなサービスに地域住民が参加することで接点が増えるという視点や意義は認められるが、バークレイ報告が問題にしたようなソーシャルワーク機能によるインフォーマル資源の開発等が専門的に位置づけられているわけではない。三浦が既に1972年の「コミュニティケアと社会福祉」でケアバイザコミュニティを形成するうえで課題として認識していた福祉教育についても具体的な方法論については、大橋の地域福祉論、すなわち主体形成と福祉教育ならびに地域福祉実践とコミュニティソーシャルワークの実践とその研究に課題は託されたと言える。

その意味で、三浦の社会福祉政策論は、社会福祉研究の課題に関連させて言えば、地域のインフォーマルサポートネットワークの形成や、制度的な隙間から抜け落ちてしまうようなニーズの主体的な把握には課題を持たざるを得なかったといえる。その社会福祉政策論の限界を補う視座をもつ社会福祉実践として展開され、コミュニティソーシャルワークの理論化が進んだ。三浦の社会福祉政策は、その意味では地方自治体論やコミュニティケアとソーシャルワークの統合化・システム化、参加・コミュニティには課題を残したソーシャルアドミネストレーション研究であり、三浦が言う「要援護者」への個別支援が相互補完的に位置づけられてこそ、効果的に機能しうる社会福祉政策だったと言えよう。その意味で、1980年代の三浦の社会福祉政策から、1990年および2000年以降の大橋の一連の地域福祉実践ならびにコミュニティソーシャルワークへの政策的な展開と研究の進展は必然的な流れであったと総括できよう。そして、ソーシャルアドミネストレーションの視点では、三浦の在宅福祉サービスの整備と関連資源の整備等の社会福祉政策を効果的に展開しようとするれば、市町村にいくつかのサービス圏域を設定して、保健・福祉・介護サービスのシステムの構築とソーシャルワークによる個別支援が展開できるシステムを地域福祉計画の策定で推進しようとするソーシャルアドミネストレーション機能を有している。

三浦と大橋の社会福祉政策とソーシャルワークの捉え方については若干異なる。三浦は、政策・援助実践の研究を異なる科学として二元論的把握による社会福祉政策研究に対して、大橋の一元的な把握による社会福祉学研究と、その社会福祉に関する研究への認識的な枠組みは異なる。しかし、両者の研究交流は途絶えることがなかった事実からも、1990年～2000年以降の政策課題に対する認識については共有されていると考えてよい。その意味からも、三浦・大橋に見られる「要援護問題」あるいは「要援護者」を中心に据える実践構造

をもつ社会福祉研究は、社会福祉政策研究とソーシャルワーク実践研究という科学的な認識枠組みの相違を超え、政策・援助実践の機能は相互補完的に位置づけられることで、「ソーシャルアドミニストレーション研究の日本的発展」として展開した。その両者の政策・援助実践には、一貫した実践の論理構造が存在すると考えるゆえ、1つの社会福祉実践の体系として1つの理論的枠組みとして捉えていくことが、今後の社会福祉学研究を構想する上では重要な視点になる。

## 2. ソーシャルアドミニストレーションと社会福祉学研究の視座

三浦理論と大橋理論の基底構造にある社会福祉学研究の「実践の論理」を抽出した。ここでいう「実践の論理」とは、これまでの政策と援助実践の二元論的な認識枠組みにもとづく理解とは別に、社会福祉学研究という枠組みで一元的に捉えようとする際にみられる実践科学的な特徴のことを指している。

三浦と大橋の政策・援助実践の展開にある「実践の論理」は、第1に、社会福祉の限定と個別支援（パーソナルソーシャルサービス）による地域福祉の展開（コミュニティケア）があろう。例えば、三浦は社会福祉政策研究を社会政策による所得保障や医療及び雇用等は、むしろ社会政策の論議として重要であるが、三浦は社会福祉事業法ならびに分野別法制度の実定法から社会福祉政策の目的と枠組みを検討している点で、社会福祉政策の範囲をイギリスのソーシャルポリシーのように広範囲に広げることには禁欲的であった。さらに、パーソナル・ソーシャルサービスの整備を在宅福祉サービスの供給システム論としてサービスシステムに鈍化させ、ソーシャルワーク機能については自らの研究範囲の外においている（三浦 2003）。さらに、福祉コミュニティ論に在宅福祉サービスによる拘りについては、事業型社会福祉協議会への問題提起に良く現れているように、社会福祉事業ないし地域での推進主体となる社会福祉協議会の機能を考える際にも、「要援護者」の問題解決を具体的な入り口にした福祉コミュニティの形成を、その事業推進の方法論として問題提起している点に、三浦の基本的な考え方の一端が現れている。和田敏明が指摘するように、いわば社会福祉協議会のコミュニティオーガニゼーションという方法論への1つの問題提起であり、社会福祉方法論への1つの視座を提供するものである。

他方、大橋は2000年代前半の一連の社会福祉研究に関する論及から、ソーシャルワークを起点にした社会福祉学研究の確立に向けての強い問題意識が読みとれる。やや敷衍すれば、政策・援助実践がもつ認識枠組みによる見解の

相違はみられるものの、社会福祉学研究を限定的に捉えようとする学術的な立場は三浦と共通している。さらに、大橋の場合は、国を中心とする在宅福祉サービスに代表される資源整備的な政策論議について地方自治体を基盤に具体的に展開するための方法的手段としてコミュニティソーシャルワークを位置づけた。さらに、個別支援に軸をおく、その方法的手段としてケアマネジメントによるアセスメントによるニーズ把握と、それを起点にしたソーシャルサポートネットワークの形成やサービス開発を方法的に位置づけた点に社会福祉学研究の独自の視点があるといえよう。それは、いうならば資源整備中心のケアインザコミュニティの社会福祉政策論を、ケアバイザコミュニティの論議に一段引き上げるためのコミュニティソーシャルワークの論議であり、社会福祉学研究の成立に向けて1つの有力な視座となろう。その枠組みは、近年ケアリングコミュニティ概念に結実、発展している。

第2に、機能的な問題解決の枠組みとして、コミュニティケアからコミュニティソーシャルワークが実践的な枠組みとして政策化された。三浦は従来の社会福祉政策本質論争とは一線を画し、国レベルで在宅福祉サービスの整備を政策的に主導しケアインザコミュニティを実現し、その流れは介護保険制度や地域包括ケアの流れをつくった。一方、大橋は地方自治体を基盤としたコミュニティケアを本格的に展開するための課題に対して、地域福祉の1つの課題として、いわばケアバイザコミュニティの実現に向けて、社会福祉行政の再編を念頭に進めた。その基底構造は、地域福祉実践の展開、コミュニティソーシャルワーク機能と理論化、ソーシャルワーカー養成と地域福祉研究所による研修プログラム化、地域に於けるセンター機能をはじめとする実践システムの構築と運営（システムづくり）、その担保としての地域福祉計画のあり方および政策化、社会福祉行政の再編成というリレーションシップゴールを設定したモデルであると言える。

これまで見てきた一連の国レベルの政策の地方自治体への政策展開は、三浦の課題を大橋が継承し、地方自治体による地域福祉の展開としてきたことが、実践科学に特徴を有する社会福祉学研究を理論枠組みとするソーシャルアドミニストレーション研究である。

### 3. 「コミュニティソーシャルワークの政策化」に求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」機能の拡張と枠組みづくり

地域主権化時代に問われる地域福祉の推進と市町村社会福祉行政のあり方

をめぐっては、これまでの政策分野別の行政組織では解決が困難な問題に対して、ニーズを起点にしたサービス開発ならびに行政組織再編成に関わる論議である。

地域包括ケアシステムの構築という政策課題から、全世代対応型の地域包括支援体制に構築と運営に移行した。言うならば単身化社会で顕在化する個別の「いきづらさ」やバルネラビリティという問題に対して、地域自立生活支援の実現を大きな理念にコミュニティソーシャルワークを軸にした包括的な相談支援体制と地域コミュニティづくりを総合的に進めていくというフェーズへと移行した。しかしながら、市町村レベルのソーシャルワークとサービスシステムに関しては、十分ではない状況が課題として散見される。個別問題への対応は制度化されたケアマネジメントにより対応できているが、それでは済まないバルネラビリティに起因する問題が限定された問題ではなくなっている今日、ソーシャルワークを起点にしたサービス関連や政策化を図っていかなければ事態へのアプローチとサービス資源の組織化は大きく進まず、その結果個別の「生きづらさ」に対する柔軟な対応は、法制度に基づく行政システムの運営では自ずと限界が生じる事になる。ソーシャルワークによりアウトリーチされる問題に対して、そのソーシャルワークによる問題把握を適切な関与や総合的にアプローチしていくアウトリーチ機能をもった総合相談がコミュニティソーシャルワーク機能にシステム化によって、市町村単位に構築できるよう社会福祉行政のアドミニストレーション機能の明確化と枠組みの構築が求められるようになった。

そのような単身化、個別化する「生きづらさ」に対して、個の尊厳に価値をおく地域自立生活支援を支えるソーシャルワークには、その基盤となる社会福祉行政のシステムが新たな機能および枠組みとして構築されなければならない時代になったと言える。その機能と実践的な枠組みは、コミュニティソーシャルワークと地域福祉計画と政策別計画、社会福祉行政のアドミニストレーションが、権限と内容と適切な関与をもとに実施される枠組みとなろう。その対応は、地域福祉の推進に向けた福祉ガバナンスの構築から市場型サービスの管理問題の対応までを範囲として、1つの枠組みで構造化し総合的な問題解決を図ることが「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」には求められることになる。その実施と運営には、市町村の日常生活圏域の社会福祉サービスの実践システムを社会福祉行政の再編成と合わせて実施しなければ、保健・医療・福祉・介護の統合化や、さらに生活困窮者へのソーシャルワークに依る問題の整理と支援計画にもとづく雇用・就労・生活支援、住まいの確保までを総合的に推進することは、行政の適切な関与無くして難しい。例えば、問題への

適切なアウトリーチには行政が有する個人情報の開示が時に必要になるが、行政組織内の連携による情報共有や、就労等の確保については資源制約の問題もあり、市町村間の調整も課題とならざるを得ない。

これらの問題に適切に対応していくためには、アウトリーチ機能と資源の組織化に強みを持つ、コミュニティソーシャルワークがシステム化・政策化され、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組みによって課題の構造化と総合的なアプローチを検討していくことが必要になる。

## 第2節 各章の内容ならびに明らかにしたこと

第1章「ソーシャルアドミニストレーション研究の学説史的検討」では、日本のソーシャルアドミニストレーション研究の発展ならびに体系化に向けた視点と方法を検討するために学説史の検討をおこない、その中でも1980年代以降の日本の社会福祉政策の展開に最も影響をもった三浦理論と大橋理論に焦点をあて、両者に通底する社会福祉学実践の問題意識と方法論を検討し、ソーシャルアドミニストレーション研究における1つの理論枠組みを明らかにした。

第2章「ソーシャルアドミニストレーション研究の方法論に関する一考察」では、三浦のソーシャルアドミニストレーション研究に焦点をあて、同時代に位置する副田義也による三浦文夫の社会福祉政策研究への評価を手がかりに、政策社会学の系譜の源流に位置する福武直の社会学の方法に関する問題意識を考察し、三浦の社会学的方法論へのスタンスならびに社会福祉経営論の方法論的な特徴について明らかにした。

また、それらの内ようを踏まえつつ、ソーシャルアドミニストレーション研究の学論的構成を検討するために、マッキーバーの社会学とソーシャルワークの相互補完的な機能、大橋謙策の分析科学と設計科学の統合論への問題提起をとりあげ、ソーシャルアドミニストレーション研究の方法論を検討し、社会福祉学研究の学的構成からその特質を検討し、研究視座および実践構造を明らかにした。

第3章「地方自治体を基盤にした社会福祉行政とアドミニストレーションの展開と発展」では、1990年の社会福祉八法改正以降の地方自治体を基盤にした地域福祉によるソーシャルアドミニストレーションに着目し、その中でも大橋の地域福祉計画とコミュニティソーシャルワークによる実践的枠組みに位置づけられるソーシャルアドミニストレーションの視座に着目し課題につい

て考察した。その中でも、主として大橋の地域福祉論に位置づけられるソーシャルアドミニストレーション機能を検討し、地域福祉計画ならびにコミュニティソーシャルワークの枠組みに位置づけられソーシャルアドミニストレーション機能と、「地域福祉アドミニストレーション」研究の到達点と課題について明らかにした。

第4章「市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの機能と枠組」では、新たな地域包括支援体制の構築と運営に求められるアドミニストレーションの課題について、地域自立支援を理念とした包括的な支援体制の構築にコミュニティソーシャルワーク機能をいかに位置づけるか、またその基盤づくりとなるシステム化と政策化を総合的に推進するために求められる「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の枠組について検討した。地域自立生活支援のパラダイムとも言える地域福祉の方法論に位置づけられるコミュニティソーシャルワーク機能を軸にした新たな市町村社会福祉行政に求められるアドミニストレーションの機能と枠組みの理論仮説を検討し明らかにした。

第5章「地域主権化、規制緩和時代における市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの課題ー福祉ガバナンスと市場型サービスのアドミニストレーションー」は、「地域包括ケアシステムの運営と市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの課題」では、現行の地域包括ケアの運営における市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの課題について、「市場型福祉・介護サービスの管理問題」、「地域ケア会議とコミュニティソーシャルワーク」、「地域包括ケア推進とケアリングコミュニティ」、「地域包括ケアと市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの課題」について検討し課題について明らかにした。また、今後の政策展開である地域包括支援体制の運営課題を市町村社会福祉行政のアドミニストレーション機能的枠組を用いた実証的課題として、第1に市町村社会福祉行政における市場型福祉・介護サービスの管理問題に関するアドミニストレーションの課題として、法人監査・サービス評価の課題、第2に市場型サービス従事者の質向上に向けた養成・研修のあり方の検討とシステム化の課題、第3に新総合事業への自治体の関与のあり方として、新たな協働のあり方と管理運営基準及び運用における福祉ガバナンスの課題、第4に市町村社会福祉行政の総合的な企画・調整機能とそれを可能にする行政組織の再編成の課題をあげた。



### 第3節 本研究の意義と限界、今後の課題

本研究は、これまでイギリスのソーシャルポリシー論を中心に理論的に展開してきたソーシャルアドミニストレーション研究に対して、地方自治体を基盤にした地域福祉への政策展開に「ソーシャルアドミニストレーションの日本的発展」という新たな視角を提示した。その基本的な理論枠組みは三浦の社会福祉政策の展開と大橋のコミュニティソーシャルワークの実践にあるという理論仮説を設定・検証し、実践科学的な社会福祉学の理論的枠組みを析出した。その上で、地域主権化・規制緩和時代に市町村社会福祉行政で大きな課題となっている地域包括ケアの運営課題に着目し、地域福祉研究の分析をもとに、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」に関する機能と枠組みを構築した。しかしながら、本研究で十分に深めることができなかった研究課題があり、今後の課題となる。

まず第1に、英米のソーシャルアドミニストレーション研究の展開をフォローしなければならない。本研究では、日本のソーシャルアドミニストレーション研究に焦点をあてたために、英米のソーシャルアドミニストレーション研究の最新の動向については、関連論文と基本文献を深く掘り下げた検討を行っていない。例えば、アメリカにおいてソーシャルワークのマネジメント化は早くから言われていることであるが、経営組織論を取り入れた組織論やリーダーシップ論、またアントレプレナーシップやソーシャルマーケティングの論議も盛んである。このような研究動向を少なくとも日本の社会福祉学研究でも知見として視野に含めていくことが求められようが本研究では課題にするしかなかった。

第2に、地方自治と地域福祉の推進に向けた、市町村社会福祉行財政の実態を踏まえたソーシャルワークの政策化と行政再編成の論議は今後の課題となる。地域包括ケアは社会福祉学研究におけるコミュニティケアの論議である。ケアバイザコミュニティの論議は、ケアリングコミュニティ概念まで進展を見せていると言えるが、社会福祉サービスを運営する市町村社会福祉行政の再編成に関する論議は限定される。ソーシャルアドミニストレーション研究が、福祉国家であれ地方政府化した地方自治体であれ、社会サービスと組織、その総過程に関する研究であるという原義にたてば、地域包括ケアの保健・医療・福祉・介護とソーシャルワークを統合化・システム化するという政策研究に加えて、その効果と利用者利益を実現していこうとすれば、その運営の基本的な組織となる社会福祉行政組織の編成はアドミニストレーション研究としては本丸に位置づけられる研究課題になる。しかし、社会学的な官僚組織研究であっ

たり、行政組織の権力構造を分析するという福祉社会学的な研究からの知見を学ぶにせよ、社会福祉学研究からのアプローチは、実践科学的な必要性にもとづくボトムアップ型の論議の集積から政策化・システム化を地方自治の実践と統合化するなど、制度や組織の改編につなげていくという1つのソーシャルアクションの実践が戦略化されなければならないのではないか。本研究では、その点に課題をもちながらも地方自治の視点から切り込めていない点は今後の課題となる。

第3に、地域包括支援体制の構築に関する政策動向のフォローと、「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の分析枠組みを用いての、実証的課題の検証が課題となる。本章でも触れたが、市場型福祉・介護サービスの許認可をはじめ管理監督の問題は、誰がどのような権限で、監査やサービス評価を行うかが大きなアドミニストレーションの課題となる。社会福祉法人及び介護保険制度の指定管理事業以外の株式会社等が経営するサービス付き高齢者住宅等は居宅介護サービスとの連携上の問題点やケアプラン作成のあり方を巡っては介護保険サービスの総量規制との関係で問題となる。単身化社会における地域包括ケアでは、単身者の介護は住まいの問題と合わせるとサービス付き高齢者住宅等は有力なサービスであり、近年の増加傾向からも地域包括ケアにとっても由々しき問題であり、管理体制の構築が急がれる。また、地域包括ケアのネクストステージにある地域包括支援体制構築の眼目は、生活困窮者支援と多様化・複合化するバルネラビリティにあり、新総合事業の地域共生社会の拠点形成は、福祉ガバナンスを構築するという地域福祉の課題そのものである。コミュニティソーシャルワーク機能とシステムが、地域に応じた新たな協働を形成する触媒機能になり、かつ国レベルの政策化と市町村による主体的な政策運営が目指されるようになれば、ソーシャルワークを軸とした社会福祉行政が求められることになる。

まさに、地域主権化時代を迎えたいま、市町村ごとに創造される地域自立生活支援システムの実現には、コミュニティソーシャルワークと「市町村社会福祉行政のアドミニストレーション」の機能と枠組みを有機化する社会福祉学研究が求められている。

## 【参考文献】

- 阿部志郎(1986)「セツルメントからコミュニティ・ケアへ」阿部志郎編『地域福祉の思想と実践』海声社, 29-75。
- アラン・ウォーカー(1995)『ソーシャルプランニング-福祉改革の代替戦略-』光生館。
- Anthony Forder(1974)Concepts in social administration, London ; Boston : Routledge & K. Paul。
- 英国バークレイ委員会報告(=小田兼三訳 1984)『ソーシャル・ワーカー：役割と任務』全国社会福祉協議会。
- フィル・リー／コリン・ラバン(=向井喜典・藤井透訳 1991)『福祉理論と社会政策—フェビアン主義とマルクス主義の批判的交流—』昭和堂。
- 藤村正之(1999)『福祉国家の再編成-分権化と民営化をめぐる日本的動態』東京大学出版会。
- 藤森克彦(2010)『単身急増社会の衝撃』日本経済新聞出版社。
- 濱野一郎・大山博編(1988)『パッチシステム イギリスの地域福祉改革』全国社会福祉協議会。
- ハドレイ, R., クーパー, M., デール, ステイシー, G. 共著(=小田兼三・清水隆則監訳 1993)『コミュニティソーシャルワーク』川島書店。
- ハリー・スペクト、アン・ヴィックリー編(=岡村重夫・小松源助・白沢政和他訳 1980)『社会福祉実践方法の統合化』ミネルヴァ書房。
- 平岡公一(2003)『イギリスの社会福祉と政策研究-イギリスモデルの持続と変化-』ミネルヴァ書房。
- 星野信也(1983)「福祉政策をめぐる国と自治体」『都市問題』74(1), 15-32。
- 星野信也(1982)「福祉施設体系の再編成と課題」『社会福祉研究』(30), 62-67。
- 猪飼周平(2015)「「制度の狭間」から社会福祉学の焦点へ：岡村理論の再検討を突破口として(特集 支援の狭間をめぐる社会福祉の課題と論点)」『社会福祉研究』(122), 29-38。
- 金井利之(2010)『実践自治体行政学』第一法規出版。
- 金智美(2006)『福祉国家体制確立期における自治体福祉政策過程』公人社。
- 北村喜宣(2015)『自治力の躍動-自治体政策法務が拓く自治・分権』公

職研。

小林良二(1994)「自治体福祉行政改革における計画化と分権化」『社会福祉研究』(60), 42-48。

小林良二(1978)「シーボーム改革と組織問題に関する若干の論点」『季刊社会保障研究』14(4), 32-46。

厚生省・社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会(2000)「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書」勁草書房。

L・M・サラモン(=江上哲監訳 2007)『NPO と公共サービス - 政府と民間のパートナーシップ - 』ミネルヴァ書房。

真山達志(2001)『政策形成の本質--現代自治体の政策形成能力』成文堂。  
マイケル・ヒル/ゾーイ・アービング著(=埋橋孝文/矢野裕俊監訳 2015)

『イギリス社会政策講義—政治的・制度的分析』ミネルヴァ書房。

マイケル・リップスキー(=田尾雅夫・北王路信郷訳 1986)『行政サービスのディレンマストリート・レベルの官僚制』木鐸社。

三浦文夫(1981)「法外施設としての有料老人ホームをめぐる若干の課題」『社会福祉研究』(28), 7-11。

三浦文夫(1980)『社会福祉経営論序説—政策の形成と運営』碩文社。

三浦文夫(1979)「社会福祉における在宅サービスの若干の課題」『社会福祉研究』(24), 9-14。

三浦文夫(1973)「社会福祉行政における施設サービスと居宅サービス」『ジュリスト臨時増刊』(537), 58-62。

三浦文夫(1973)「社会福祉と計画」『季刊社会保障研究』8(4), 27-39。

三浦文夫(1970)「社会福祉ノート — 社会保障と社会福祉— (十三)」『月刊福祉』53(5), 48-52。

三浦文夫(1970)「社会福祉ノート — 社会保障と社会福祉— (十一)」『月刊福祉』53(3), 46-49。

三浦文夫(1970)「社会福祉ノート — 社会保障と社会福祉— (十)」『月刊福祉』53(2), 44-48。

三浦文夫(1970)「社会福祉ノート — 社会保障と社会福祉— (九)」『月刊福祉』53(1), 51-54。

三浦文夫(1969)「社会福祉ノート — 社会保障と社会福祉— (八)」『月刊福祉』52(11), 44-47。

三浦文夫(1969)「社会福祉ノート — 社会保障と社会福祉— (七)」『月刊

- 福祉』52(10), 50-53。
- 三浦文夫(1969)「社会福祉ノート - 社会保障と社会福祉 - (六)」『月刊福祉』52(9), 46-49。
- 三浦文夫(1969)「社会福祉ノート - 社会保障と社会福祉 - (五)」『月刊福祉』52(8), 48-58。
- 三浦文夫(1969)「社会福祉ノート - 社会保障と社会福祉 - (四)」『月刊福祉』52(7), 50-53。
- 三浦文夫(1969)「社会福祉ノート - 社会保障と社会福祉 - (三)」『月刊福祉』52(6), 44-47。
- 三浦文夫(1969)「社会福祉ノート - 社会保障と社会福祉 - (二)」『月刊福祉』52(5), 44-47。
- 三浦文夫(1969)「社会福祉ノート - 社会保障と社会福祉 - (一)」『月刊福祉』52(4), 42-45。
- 宮本憲一(1976)『社会資本論』有斐閣。
- 宮本太郎編(2014)『地域包括ケアと生活保障の再編-新しい「支え合い」システムを創る』明石書店。
- 宮本太郎(2013)『社会的包摂の政治学-自立と承認をめぐる政治対抗-』ミネルヴァ書房。
- 中邨章(2003)『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会』芦書房。
- 永田祐(2011)『ローカル・ガバナンスと参加-イギリスにおける市民主体の地域再生-』中央法規。
- 西尾勝(2007)『行政学叢書5 地方分権改革』東京大学出版会。
- 西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 野口定久(2014)『ソーシャルワーク事例研究の理論と実際-個別援助から地域包括ケアシステムの構築へ-』中央法規。
- 日本学術会議 第18期社会福祉・社会保障研究連絡委員会(2003)「社会福祉・社会保障研究連絡委員会報告 ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりへの提案」
- 小笠原浩一・栃本一三郎(2016)『災害復興からの介護システム・イノベーション』ミネルヴァ書房。
- 小笠原浩一・武川正吾編(2002)『福祉国家の変貌—グローバル化と分権化のなかで』東信堂。
- 岡田与好(1981)「社会政策とは何か」『社会科学研究』32(5), 261-275。
- 大橋謙策(2012)『社会福祉入門』放送大学教育振興会。

- 大橋謙策(2001)『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎, 11-33。
- 大橋謙策(2000)「社会福祉基礎構造改革と人材養成の課題 ―地域自立生活支援とコミュニティ・ソーシャルワーカー」『社会福祉研究』(77), 18-25。
- 大橋謙策(1996)「市町村児童福祉行政のパラダイム転換と子ども家庭支援センター構想」『世界の児童と母性』(41), 32-36。
- 大橋謙策(1986)『地域福祉の展開と福祉教育』全国社会福祉協議会。
- 大橋謙策(1986)「社会福祉におけるボランティアリズムと有償化」『社会福祉研究』(39), 37-42。
- 大森彌・佐藤誠三郎編(1986)『日本の地方政府』東京大学出版。
- 大住莊四郎(2002)『パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践』日本評論社。
- ポール・スピッカー(武川正吾・上村泰裕・森川美絵訳 2001)『社会政策講座 福祉のテーマとアプローチ』有斐閣。
- ロバート・D・パットナム(=柴内康文訳 2006)『孤独なボウリング-米国コミュニティの崩壊と再生-』柏書房。
- R・M・ティトマス(=三友雅夫訳 1981)『社会福祉政策』恒星社厚生閣。
- Richard M Titmuss(1974)Social policy, London: Allen and Unwin: Unwin Hyman。
- R・M・ティトマス(=谷昌恒訳 1967)『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会。
- ロバート・ピンカー(=星野政明・牛津信忠 2003)『社会福祉三つのモデル』黎明書房。
- ロバートピンカー講演集(=岡田藤太郎監訳 1986)『'90年代の英国社会福祉』全国社会福祉協議会。
- ロバート・ピンカー(=栃本一三郎訳 1983)「社会政策とは何か」『季刊社会保障研究』19(2), 130-146。
- 真田是(1979)『戦後日本社会福祉論争』法律文化社。
- 佐々木信夫(2000)『現代行政学』学陽書房。
- 澤井勝(2007)「地域福祉と自治体財政」牧里每治・野口定久・武川正吾・ほか編『自治体の地域福祉戦略』学陽書房, 119-139。
- シーボーム委員会(1989)『地方自治体と対人福祉サービス』相川書房。
- 新藤宗幸(1996)『福祉行政と官僚制』岩波書店。
- 塩野宏(1984)「社会福祉行政における国と地方公共団体の関係」東京大学社会科学研究所『日本の法と福祉 福祉国家 第4巻』東京大学出版,

- 杉原泰雄(2002)『地方自治の憲法理論—「充実した地方自治」を求めて—』
- 田端光美(2003)『イギリス地域福祉の形成と展開』有斐閣。
- 高沢武司(1985)『社会福祉のマクロとミクロの間』川島書店。
- 高寄昇三(1993)『自治体経営論 宮崎神戸市政の研究 第3巻』勁草書房。
- 高森・高田・加納・平野著(2003)『地域福祉援助技術論』相川書房。
- 武川正吾編(2005)『地域福祉計画 ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣。
- 武智秀之(2001)『福祉行政学』中央大学出版部。
- 栃本一三郎(2002)『〔地域福祉を拓く①〕地域福祉の広がり』ぎょうせい。
- 栃本一三郎「社会福祉計画と政府間関係」三浦文夫他編『講座 戦後社会福祉の総括と二十一世紀への展望 III政策と制度』ドメス出版、95-152。
- 東京大学社会科学研究所(1984)『福祉国家4 日本の法と福祉』東京大学出版会。
- 東京都社会福祉審議会(1986)「東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について(答申)」
- 東京都地域福祉推進計画等検討委員会(1988)『東京都における地域福祉推進計画の基本的あり方について：中間のまとめ』東京都福祉局総務部調査課。
- 横川正平(2014)『地方分権と医療・福祉政策の変容 - 地方自治体の自律的政策執行が医療・福祉政策に及ぼす影響 - 』創成社。
- 吉原雅昭(1991)「Welfare Pluralismと福祉ミックス論—英国と日本における社会福祉改革「論」についての一考察—」『社会問題研究』40(1・2), 147-176。
- 吉原雅昭(1989)「英国における「グリフィス論争」が我々に問うもの」『日本の地域福祉』(3), 6-22。
- 和気康太(2011)「地域福祉実践研究の方法論的課題—地域福祉計画の研究・開発と評価研究を中心にして」野口定久・平野隆之編『リーディングス日本の社会福祉 第6巻 地域福祉』日本図書センター, 191-210。
- 渡邊洋一『コミュニティケア研究』相川書房。
- 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会(1969)「コミュニティ-生活の場における人間性の回復」

- 高齢社会福祉ビジョン懇談会(1994)「21世紀福祉ビジョン-少子・高齢社会に向けて」
- 上野谷加代子(2015)「困りごとをともに考える地域づくり-生活困窮者の自立と支援」『月刊福祉』98(9), 10-11。
- 上野谷加代子(2003)「住民主体コミュニティケアの夢と現実」『総合ケア』13(12), 44-48。
- ビクターA・ペストフ(2000)『福祉社会と市民民主主義-協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社。
- Victor George・Paul Wilding(美馬孝人・白沢久一訳1989)『イデオロギーと社会福祉』勁草書房。
- 全国革新市長会・地方自治センター編(1990)『資料・革新自治体』日本評論社。
- 全国革新市長会・地方自治センター編(1990)『資料・革新自治体(続)』日本評論社。
- 全国革新市長会・地方自治センター編(1990)『資料・革新自治体』日本評論社。
- 全国社会福祉協議会『地域福祉計画に関する調査研究事業報告書(2002年3月)』。



## 図表データ一覧

- 図表 0-1 社会福祉政策研究の発展と社会福祉学研究の課題
- 図表 0-2 市町村社会福祉行政におけるアドミニストレーションの機能と枠組み
- 図表 0-3 社会福祉政策とソーシャルワークの体系的把握に向けた関連概念
- 図表 1-1 ソーシャルアドミニストレーション研究の俯瞰図
- 図表 1-2 ニーズと政策課題の関係からみるソーシャルアドミニストレーションの変容
- 図表 1-3 ソーシャルアドミニストレーションにおける政策・ソーシャルワークモデルの比較
- 図表 1-4 ソーシャルアドミニストレーション研究の日本的発展
- 図表 2-1 社会福祉学の性格と構造
- 図表 3-1 地域福祉におけるソーシャルアドミニストレーション機能と枠組みの課題
- 図表 3-2 地域主権時化、規制緩和と市町村社会福祉行政に求められるアドミニストレーションの課題
- 図表 4-1 地域主権化と市町村社会福祉行政に求められるアドミニストレーションの課題
- 図表 4-2 市町村社会福祉行政におけるアドミニストレーションの機能的枠組みの検討ステップ
- 図表 4-3 地域主権化時代における市町村社会福祉行政のアドミニストレーションの機能と枠組み

## 謝辞

本論文を書き上げるにあたっては、多くの皆様にご指導とご協力を賜りました。ここに改めて感謝を申し上げる次第です。

特に、お忙しい中、主査の大橋謙策教授、副査の志田民吉教授、審査員の萩野寛雄教授、外部審査員の上野谷加代子教授（同志社大学）にはここに厚く御礼を申し上げます。

大橋謙策先生には、論文全体に大所高所から大きな方向性を与えてくださったことはもちろんですが、慌ただしくまとめた雑駁なレジュメに多くの助言と先生ならではのエピソードを交え、教え導いてくださいました。そして、何より今後の研究者人生の財産になったのは、先生から研究者として道を違わぬよう薫陶を受けることができたことです。「実るほど、頭を垂れる稲穂かな」という言葉を忘れず、研究教育に携わる者として人間を磨いて参りたいと存じます。副査の志田民吉教授には、学部時代の卒論の審査からお世話になっております。先生からの温かいお言葉にも勇気づけられ、論文の最終局面をなんとか書き抜くことができました。また、審査員は、萩野教授にして頂きました。萩野教授には、大学に赴任して以来、フィンランドプロジェクト等を通じて、様々な機会でご指導を賜る機会がありました。論文の審査にあたっては、まことに丁寧に論文を読んで頂き、稚拙な文書に対してアカデミックかつ技術的な点からのご指導を賜ることができました。

外部審査員は、上野谷加代子教授にして頂きました。国のお仕事に多数従事されるという大変お忙しい中、論文の隅々まで読んで頂き、その後の論文修正に有益な視点を得ることができました。

公聴会では、小笠原浩一教授、白澤政和教授、塩村公子教授、田中治和教授には、本論に貴重なコメントとご助言を賜ることができました。今後の実証化・理論化を含めて、本論文をさらに発展させることでその任を果たして参りたいと存じます。

最後に、渡辺信英先生には、学部時代から公私両面で言い尽くせないほどの学恩を頂きました。いま、こうして博士論文を書き上げることができたのも、恵まれた研究環境を惜しげもなく提供してくださった先生のおかげです。先生からの学恩は、私が今後かかわる学生に、先生のような朗らかさで還元して参りたいと存じます。

私が、テーマとして取り上げたソーシャルアドミニストレーションは研究範囲が広く、学際的で、なおかつ実証的・実践的な学術領域であります。今回、論文として1つの形にはなりましたが、今後多くの課題を残しています。5章であげた「市場型福祉・介護サービスの規制行政」や「福祉ガバナンスとソ

「ソーシャルエンタープライズ」という 2 つの大きな研究課題は、「単身化社会」や「多死化社会」を迎えた地域社会にとって、「地域自立生活支援システムとまちづくり」を支援していく上で、社会福祉学研究にとって大きな研究領域となります。英米の社会政策論、日本の社会保障・社会福祉、地方自治・行財政学、ソーシャルワーク等、本研究で深く立ち入っていない点も多く、これらの点については、今回を一里塚に新たな出発点にたった意識で、今後の大きな研究課題とさせていただきます。

最後に、東北福祉大学大学院の大橋ゼミ通称「大橋塾」を巣立つ研究者として、東北の大地にしっかりと根を貼り、大きな実りをもたらすよう、研究教育に、微力ながら貢献して参りたいと考えています。