

人間福祉研究
第5号/2002年度

ソーシャル・アドミニストレーションに 関する基礎的考察

—「福祉サービス運営管理」に関する仮説の設定—

しま だ はじめ
島 田 肇

〈要 旨〉

本稿では、「ソーシャル・アドミニストレーション」に関する先行研究を踏まえ、社会福祉政策の視点から、福祉サービスとニーズとを適正かつ適格に結びつける「福祉サービス運営管理」機能について、社会福祉基礎構造改革等を基に仮説を設定した。

この機能は、福祉サービス提供や利用を円滑におこなう上で、福祉サービスとニーズを効果的で遺漏なく結びつけるためのものであり、契約型の社会福祉の下では、サービス提供とサービス利用の円滑推進機能を備えるものである。

社会福祉基礎構造改革を経た社会福祉法のなかでは、「事業運営の透明性の確保（情報開示・提供）」「福祉サービス利用援助（地域福祉権利擁護事業）」「苦情解決制度」「サービス内容の評価」等といった諸制度が、「福祉サービス運営管理」としての機能を持つものであると考えられる。

〈キーワード〉

ソーシャル・アドミニストレーション 社会福祉基礎構造改革 福祉サービス運営管理 契約型社会福祉 福祉サービス提供と利用の円滑化

はじめに

今日、社会福祉の供給内容や方法は多様化・多元化の様相を呈し、様々な組織や機関が社会福祉サービスを提供している。この流れは、わが国における高齢社会へ向けた、おもに社会・経済的側面の体質変化と、介護保険制度の導入を契機とする社会福祉の自助促進化傾向によってより拍車がかかったと言えよう。

ソーシャル・アドミニストレーションの視点は、これまで色々な角度から論じられてきた。これらの先行する研究を糧として、平成12年5月に出された「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」(法律第111号)(以下、「一部を改正する等の法律」と言う)のなかで見られるソーシャル・アドミニストレーションの視点について考察することが本稿の目的である。

本稿では、「福祉サービスと、限られた福祉資源に相対的とならざるをえない福祉需要とを結びつける手法」としてソーシャル・アドミニストレーションを考えた。以下では、まずソーシャル・アドミニストレーションの内容について考える。さらに社会福祉法を契機として具体的なかたちを現しはじめた契約型社会福祉にあって、この体制を円滑に進める諸事業について、ソーシャル・アドミニストレーションの角度から考察する。最後に「福祉サービス運営管理」に関する私の考えを仮説として設定する。

1. ソーシャル・アドミニストレーションについて

ソーシャル・アドミニストレーション (social administration) は社会福祉行政、社会福祉運営管理、社会福祉施設経営管理等と一般には訳されている。ただその語意は、その言葉が使用される場面によって様々に解釈、利用されているように思われる。

「ソーシャル・アドミニストレーション」という言葉は、20世紀の初め、イギリスのロンドン大学でひとつの学部の名称として使われ始めた。ティトマス (R.M.Titmuss, 1907~1973) は、久しくその講座を担当し、今日ではソーシャル・アドミニストレーションに関する理論的指導者としての地位をしめている。

ティトマスは、ソーシャル・アドミニストレーションについて「基本的には一連の社会的ニーズの研究と、欠乏状態のなかでこれらのニーズを充足するための組織(それは伝統的には社会的諸サービスとか社会福祉と呼ばれるものである)がもつ機能の研究⁽¹⁾」であるとしている。社会的ニーズとニーズ充足のための組織の機能についての考察がソーシャル・アドミニストレーションでは重要なのである。こうした指摘は、ティトマスの「現行の施策と変動する社会のニーズとの関係をより良いものにするためにも、その双方についての十分な知識がなければならない⁽²⁾」とする考えに基づいている。このことは、「社会のニーズの性格を捉えると共に、現実の施策はわれわれの予期するところとは非常に違った

(1) Richard.M.Titmuss (1968) *Commitment To Welfare*, George Allen and Unwin. 日本語訳は、三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』社会保障研究所、1971年、15ページ、またソーシャル・アドミニストレーションについては Richard.M.Titmuss (1974) *Social Policy: An Introduction*, George Allen and Unwin、三友雅夫監訳『社会福祉政策』恒星社厚生閣、1981年、第4章を参照。

(2) Richard.M.Titmuss (1963) *Essays on 'the Welfare State'* George Allen and Unwin、日本語訳は、谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会、1967年、17ページ

働きをするものである⁽³⁾という認識から導かれるものである。

しかし、この指摘は、具体的な社会福祉政策の内容や機能について検討することではない。ティトマスは、社会福祉政策とソーシャル・アドミニストレーションとが混同されてはならないのは、両者が「目的と手段、目標と路線、基盤主義と増分主義、ユートピアとそれに至る手段」⁽⁴⁾の関係にあるからだとする。社会政策（social policy）は、「相矛盾する政治目的や政治目標の間の選択の問題やそれらの目的や目標がどのように形づくられたか、そして、良い社会を構成するものは何か、あるいは経済人のニードと希望とは矛盾するような社会人のニーズと希望を文化的に区別づける良い社会の構成要素は何かなどの問題を扱う」ものである。一方、ソーシャル・アドミニストレーション（social administration）は「社会福祉サービスと呼ばれるものを準備したりする特定の組織や機構（並びにそれらの間の選択）に大きな関心をもっている」⁽⁵⁾。

こうした違いを認識した上でティトマスは、ソーシャル・アドミニストレーションの研究は「社会施策の運営」についての研究であるとしている⁽⁶⁾。

ティトマスによれば、ソーシャル・アドミニストレーションが研究課題としている事柄には次のようなものがあると指摘している⁽⁷⁾。

- (1) 政策形成とその予測および予測外の結果の分析と記述
- (2) 構造、機能、組織、計画の研究と施設および機関の運営過程に関する歴史的、比較法的研究
- (3) 社会的ニーズおよびニーズへの接近方法に関する研究やサービスや処置、移転などの成果の活用と類型の研究
- (4) 社会的費用およびマイナスの福祉(diswelfares)の性格、属性、分布についての研究
- (5) 時系列的に可処分資源の分布と分配を分析すること、および社会的諸サービスの特定の影響の分析
- (6) 議員、専門ワーカー、行政官および社会福祉制度が操作・運用される場合に直接関係するグループなどの役割と機能の研究
- (7) 被保険者とか社会的サービスの受益者およびユーザーという観点からみた、市民の社会的権利に関する研究
- (8) 社会法、行政法をはじめ、その他の諸規定に示される社会的施設の価値と権利を配分する（中央および地方）政府の役割に関する研究

ティトマスは、これらの8項目を極端に一般化して「ソーシャル・アドミニストレーシ

(3) (2)同

(4) Richard.M.Titmuss (1974) Social Policy:An Introduction、George Allen and Unwin、日本語訳は、三友雅夫監訳『社会福祉政策』恒星社厚生閣、1981年、54ページ

(5) 同上、54～55ページ

(6) Richard.M.Titmuss、1963年、谷昌訳、1967年、17ページ

(7) 三浦監訳、前掲書、1971年、18～19ページ

ョンとは社会的ニーズの研究」であるとする⁽⁸⁾。しかしソーシャル・アドミニストレーションの内容は、ティトマス自身の言葉にもあるように「途方もなく拡がっていく」ことが予想され、一般化することは「(彼自身の) 意図に沿うものではない」と彼自身も述べている。

今日、ソーシャル・アドミニストレーションに関する研究は、わが国においては、あまり展開されてはいない。それはおそらく、社会福祉において、ソーシャル・アドミニストレーションの研究そのものが必要とされてこなかったというよりも、時間的に社会福祉の理論や実践が、ソーシャル・アドミニストレーションの概念を必要とするまでに発達していないことに原因があるように思われる。同時に、わが国の場合、一般国民の福祉的なニーズあるいは社会的ニーズに関する関心や、国家に対してのニーズ充足要求というものが、戦後の歴史的要因から、ティトマスが指摘する「ソーシャル・アドミニストレーションが社会的ニーズの研究」と言えるまでに展開されてこなかったことにも要因のひとつがあるように思われる。

2. ソーシャル・アドミニストレーションに関する先行研究

(1) 「アドミニストレーション」論

わが国において、ソーシャル・アドミニストレーションに関し、あるいはソーシャル・アドミニストレーションという言葉を使用することで、社会福祉の議論を展開した研究としては、その第一人者に重田信一氏の研究がある。

重田氏は、その著『アドミニストレーション』(誠信書房、1971年)で、わが国において先駆的なアドミニストレーション研究を展開している。その論は、アドミニストレーションを「組織の機構・運営過程を調整し、また職員の勤務条件その他の整備をはかるなどして、その組織目的を完遂し、また目的そのものも社会変動に伴う地域住民のニーズの変化に対応するよう検討し修正する働きなど多面的な活動を統括した一つの組織活動」⁽⁹⁾であるとするものである。

重田氏の指すアドミニストレーションは、アメリカにおいて使われている「ソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーション」(social welfare administration) のことであり、「社会福祉の領域における運営」という意味である⁽¹⁰⁾。そして、その語義は、「(施設職員)各自がそれぞれの担当職務を通じて、職場ごとに、施設全体の活動が円滑に運ぶように協力していること」⁽¹¹⁾(下線は筆者による)であり、それを指して「支援」あるいは

(8) (7)同、19 ページ

(9) 重田信一『アドミニストレーション』誠信書房、1971、4 ページ

(10) 同上

「支持」機能だとしている。

重田氏がこうした語義を抽出したのは、アメリカのアドミニストレーションに関するダンハム (Arthur Dunham)⁽¹²⁾ の解説によるところが大きい。ダンハムによると、アドミニストレーションの意味は大きく3通りに分けられる。1つは、福祉施設における直接のサービス、その他の施設活動いっさいを含めてアドミニストレーションと呼ぶ場合である。2つ目は、福祉施設の管理機能に限定してアドミニストレーションと呼ぶ場合である。3つ目は、福祉施設の活動を支持し、事の運びを円滑にすることをアドミニストレーションと呼ぶ場合である⁽¹³⁾。いずれにしても重田氏が、これらの意味するところをアドミニストレーションの「支援」「支持」機能とした点は注目にあたいすると考える。

(2) 「社会福祉経営論」

「ソーシャル・アドミニストレーションに比較的類似」しているとして、社会福祉の政策とその管理・運営を「社会福祉経営論」⁽¹⁴⁾ として考察したのは三浦文夫氏である。

三浦氏は、著作『社会福祉経営論序説』(碩文社、1980年)のなかで、これまでの社会福祉法制や社会福祉行政について、「その多くは社会福祉の現行制度あるいは実定法の註釈(コメント)であり、社会福祉政策の策定・管理運営等を理論的に学習するという点では、やや不満が残されてきた。このために従来の『社会福祉行政』等とは名称をかえ、あえて『社会福祉経営』としたのである」⁽¹⁵⁾ と、三浦氏が「社会福祉経営」という言葉を使用する理由を述べている。

さらに加えて、「社会福祉に関する政策(計画)とその運営に関する知識は、何も国および地方公共団体等の公的セクターの専売特許というわけではない。社会福祉協議会などにおいても、この種の知識・方法は必要である。例えば、最近民間サイドでの在宅福祉サービスの推進を行う場合などに、この種の知識・方法は欠かすことができないものであろう。その意味で国・地方公共団体イコール『行政』といういい方が一般的になっているわが国では、『社会福祉行政』という、これら国・地方公共団体の業務に限定される懸念もある。本稿の主題をあえて『社会福祉経営』とした理由のひとつはこの辺にもあったのである」⁽¹⁶⁾ と述べている。

三浦氏の社会福祉経営論のなかでは、社会福祉に関する政策形成とその運営・管理を同時に取り扱うことが意識され、それは「今日のわが国の社会福祉が、既存の社会福祉に関する法律、制度を前提として、その運営、管理をいかに効果的・効率的におこなうかとい

(11) 同上、6ページ

(12) Arthur Dunham (1941) *Administration of Social Agency*, Social Work Year Book

(13) 重田、前掲書、5～6ページ

(14) 三浦文夫『社会福祉経営論序説』碩文社、1980年、「はじめに」

(15) 同上

(16) 同上

うことだけではすまされなくなっているという現状認識とも結びつくものである⁽¹⁷⁾という認識に依っている。

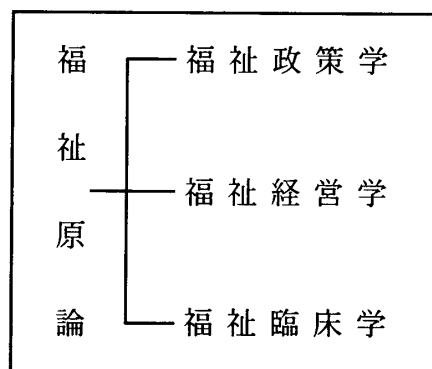
三浦氏は、ティトマスがソーシャル・アドミニストレーションの研究として指摘する「一連の社会的ニーズの研究と欠乏状態のなかでこれらのニーズを充足するための組織がもつ機能の研究」が、社会福祉経営論にも該当するとしている⁽¹⁸⁾。

(3)「福祉経営学」

京極高宣氏は、ソーシャル・アドミニストレーションについて、マネジメントに近い視点から論を展開している。

京極氏は社会福祉学の構成要素として福祉政策学、福祉経営学、福祉臨床学の3つに分類している(図1)⁽¹⁹⁾。ここで、福祉経営学は臨床と政策の中間領域として位置づけられ、福祉臨床と福祉政策との実践的な橋渡し役に位置づけられている。「実践的な橋渡し役」とは、京極氏が、福祉サービスの提供が福祉の仕事に携わる人々の協働によるサービスそのものを創り出す生産過程であり、福祉運営を、その経営管理(ケアマネジメント)に力点を置いて考察されているということ、つまり「福祉経営を福祉運営管理の中核においてみることで、政策と臨床の接点としての経営の意味が明確になる」⁽²⁰⁾ということである。

図1



【出典】京極高宣『現代福祉学の構図』中央法規出版、1990年、67ページ

京極氏は、重田氏を代表とする社会福祉の施設、団体の運営管理をもって福祉経営とみる視点(狭義のアドミニストレーション)や、三浦氏を代表とする社会行政、社会福祉運営管理または社会福祉経営をもって福祉経営とする視点(広義の行財政を含めたソーシャル・アドミニストレーション)とは違う独自のスタンスから福祉経営を論じている⁽²¹⁾。

京極氏の福祉経営は政策と臨床を繋ぐ領域として捉える、例えば医療政策と医療臨床が病院経営という場を通じて結びつく、あるいは教育政策と教育実践が学校経営という場で結びつくというように理解されるのである。それは施設経営を研究したり、福祉公社運営を考えたり 相談機関・団体の運営管理を専門的に研究する領域として必要なものである。

こうしたことからわかるように、京極氏の福祉経営論は、おもに福祉施設・機関を中心として議論が展開されている。ここでは福祉経営を大きくふたつの場、つまり施設のよ

(17) 三浦文夫『社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会、1985年、43ページ

(18) 同上、45ページ

(19) 京極高宣『現代福祉学の構図』中央法規出版、1990年、67ページ

(20) 京極高宣『社会福祉学とは何か』全国社会福祉協議会、1995年、121～122ページ

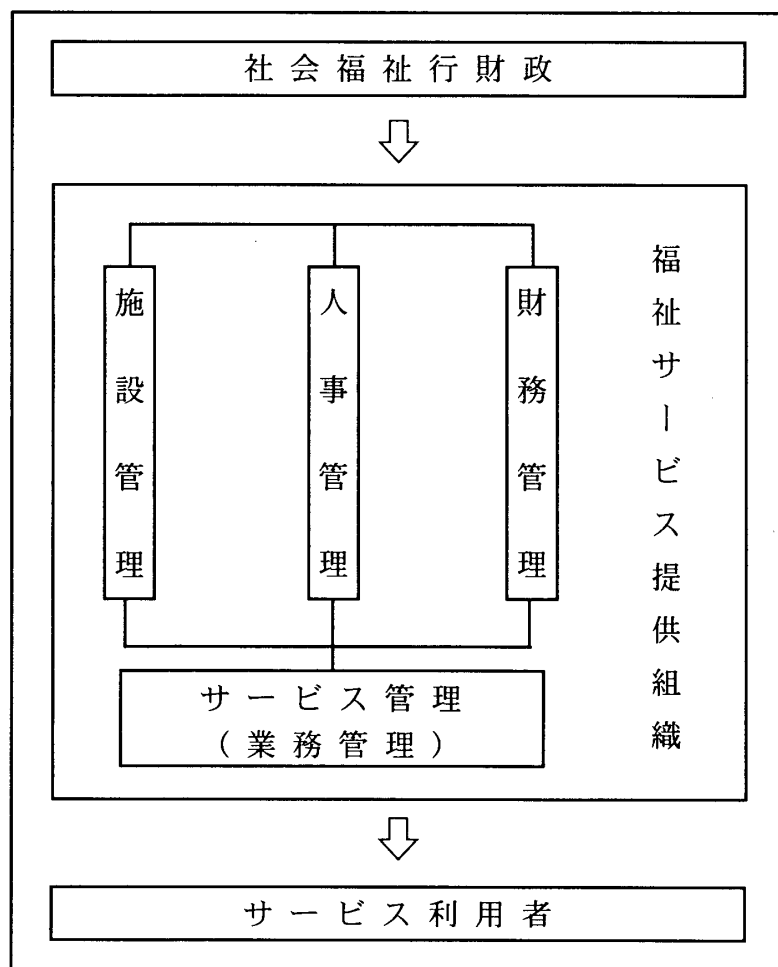
(21) 京極高宣『社会福祉をいかに学ぶか』川島書店、2000年、52ページ

うな直接サービスを提供する組織、社会福祉協議会のような在宅福祉サービス組織と、福祉事務所、児童相談所、更生相談所などのような相談判定機関の領域を基点にして考察している⁽²²⁾。そして、福祉経営を考察する際には、「いかに公費を効果的かつ効率的に地域住民に還元するかという経営的な発想」⁽²³⁾として、経営の公準としての効率性、公平性、接近性（アクセス性）の視点を重要視している。

また、福祉経営の構成部門についても、サービス管理、人事管理、施設（設備）管理、財務管理、等から成りたっている（図2）⁽²⁴⁾。京極氏はこうした体系を「福祉サービスの経営体系図」としている。

以下では、こうした「ソーシャル・アドミニストレーション」の考え方を基本として、社会福祉基礎構造改革（以下、「構造改革」と言う）から社会福祉法制定までを一貫して流れた「利用者本位に基づく社会福祉」を可能とするために、契約型社会福祉を側面から支える諸機能について考察する。

図2



【出典】京極高宣『社会福祉学とは何か』全国社会福祉協議会、1995年、124ページ

(22) 京極、前掲書、1995年、122ページ

(23) 同上

(24) 同上、124ページ、または『現代福祉学の構図』中央法規出版、1990年、174～191ページ参照

3. 社会福祉基礎構造改革における「福祉サービス運営管理」の視点

1997年8月28日に設置された「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」において検討が始まった社会福祉の基礎構造に関する諸議論は、同年11月25日の「社会福祉の基礎構造について（主要な論点）（以下、「主要な論点」と言う）を皮切りにして、1998年6月17日の「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（以下、「中間まとめ」と言う）、さらには同年12月8日の「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」（以下、「追加意見」と言う）を経て、2000年5月29日に参議院本会議で可決、成立し、同年6月7日に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」として公布され、具体的な中たちとなった。

改革を一貫した今回の構造改革の基本的な考え方は、「人間と人間が向かい合うなかで福祉サービスが営まれ、提供されていくことを基本に据える」⁽²⁵⁾という点である。「人間」に基本を置く改革がおこなわれたのは、措置制度が人間を基本に据えていなかったという、福祉の制度としての最大の欠点に対する反省から来ていることは確かであろう。しかし同時に、21世紀を目前に控えているという時期的なタイミングも併せ持ちながら、少子高齢化という日本国民全体（世界的次元での問題でもある）を対象とした課題への処方箋が、もはやいままでの社会・経済的手法から生み出すことが困難になってきたという現象とも言えるのであろう。一言で「時代の流れ」という表現では済ますことのできない「おもい」が、社会福祉の世界で生きる側にはある。

「人間対人間」の関係を基本に据える社会福祉の在り方は、具体的な社会福祉の実践場面では基本的なスタンスとして捉えられては来ている。しかし、福祉法や福祉政策、あるいは福祉行政の分野では、ひとりの人間というものがどこまで意識されてきていたであろうか。今回、社会福祉のすべての分野において、「人間対人間」は社会福祉の基本的立場であると、共通した基本事項として確認された。そして対等な立場に立つ人間と人間との関係を前提に、弱い立場に立つ福祉サービス利用者を支援・保護するために「福祉サービス利用者の利益の保護」を社会福祉法の目的として掲げた。また同法第三条が「福祉サービス利用者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に支援する」ことを福祉サービスの基本理念とした設定は、これまでにはない福祉サービス利用者の位置づけである。

以下では、構造改革における福祉サービス利用者の保護あるいは支援に関連する内容について、「中間まとめ」のなかの記載事項を掲げる。福祉サービス利用者の保護あるいは支援の視点としては、(1)事業運営の透明性の確保（情報開示・提供）、(2)福祉サービス利用援助（地域福祉権利擁護事業）、(3)苦情解決制度、(4)サービス内容の評価、等に関

(25)「利用者主体の福祉サービス提供に不可欠な制度の構築（インタビュー）」『月刊福祉』全国社会福祉協議会、2000年、12～21ページ

する事項が該当すると考えられる⁽²⁶⁾。

(1) 基礎構造改革における福祉サービス利用者保護あるいは支援に関する項目

①福祉サービス利用者保護あるいは支援に関する「情報開示・提供」

福祉サービス利用者への情報開示・提供体制は、構造改革が取り組む契約型社会福祉への移行を背景として、福祉サービス利用者の保護あるいは支援を内容としている。大きな柱は、(1)社会福祉法人の業務、財務等に関する情報の開示の義務づけ、(2)サービス利用者が必要な情報を入手しやすい情報提供体制の整備である。

社会福祉法における具体的な条文規定としては、第8章「福祉サービスの適切な利用」第1節「情報の提供等」(第75条～第79条)や同法第24条における「社会福祉法人経営の情報公開規定」、同法44条の「財務諸表等の開示義務に関する規定」の内容に現れている。

これらの諸規定は、いずれも福祉サービス利用者が自己のニーズに基づいて福祉サービスを利用する際、自己のおかれた状況や好み等によって、サービス提供者を選択する上で役に立つ情報を入手しやすいように、情報公開を定めたものである。福祉サービス利用者の自己決定を支援するための規定である。契約制度の下では、適切な情報が十分に提供されることで、利用者のニーズは適切な福祉サービスに結びつくのである。

構造改革のなかで具体的に検討された情報開示、提供体制の内容は、①社会福祉法人の業務、財務等に関する情報の開示の義務づけ、②サービス利用者が必要な情報を入手しやすい情報提供体制の整備、等である(別添・図1-1)⁽²⁷⁾。

②福祉サービス利用者保護あるいは支援のための「福祉サービス利用援助」

「福祉サービス利用者が福祉サービスを利用する上で行われる援助」は、契約制度の下で、自己決定能力の低下があったり、自己の能力だけで福祉サービスを適切に利用することの困難な者(構造改革では、痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等がこのような立場に位置づけられている)にたいし、福祉サービス利用を容易にするためにおこなわれるものである。構造改革においては「地域福祉権利擁護事業」と呼ばれている。

構造改革で検討された内容としては、①地域での生活を営むのに不可欠な福祉サービスの利用等を援助する、②利用者の参加を得て策定する「自立支援計画」に基づき、実施主体が利用契約を締結し、個々の契約内容に基づいた援助を生活支援員がおこなう、というものがある。

社会福祉法では、第80条で規定されている「福祉サービス利用援助事業を実施するに

(26) 福祉サービス利用者支援あるいは保護施策として、今回の基礎構造改革のなかで制度改革や新たな事業として制度化されたもの。わたしはこれらの内容を、契約型社会福祉の下において、利用者のニーズを充足するための福祉サービス運営管理機能として考察した。

(27) 「サービス利用者への情報提供体制」として別添図1-1参照

あたつての留意事項」の規定や第81条の「福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業、援助事業に従事する者の資質の向上のための事業、福祉サービス利用援助事業に関する普及・啓発を行う事業」の規定がこれに該当する。これらの事業を通して、実際に福祉的ニーズを持った利用者が福祉サービスを受給し、ニーズの充足を図るための権利を擁護することを目的としている。

具体的な内容としては、(1)情報の提供、助言、(2)福祉サービス利用に関する諸手続きの援助（契約締結審査会等）、(3)福祉サービス利用料の支払いの諸手続、(4)福祉サービスに関する苦情解決制度利用の諸手続、(5)年金、福祉手当の受領に関する諸手続、(6)医療費支払いの諸手続、(7)税金、社会保険料、公共料金支払いの諸手続、(8)日用品代金支払いの諸手続、(9)預金の払い戻し、解約、預入に関する諸手続、書類等の預かりサービス、等である。

③福祉サービス利用者保護あるいは支援のための「苦情解決制度」

福祉サービス利用者の福祉サービスの内容等に関する苦情については、これまで実証的には多くの症例として、おもに社会福祉の実践場面では取り上げられて来たが、社会福祉の規定の中に苦情を受け止める仕組みとしては作られてこなかった。

「苦情解決に関する検討会報告書」（福祉サービスに係る苦情解決に関する検討会・全国社会福祉協議会）によると、苦情解決の効果としては、利用者側からすると、福祉サービスに関する満足感を高めたり、虐待防止対策としての効果があり、他方でサービス提供者側からすると、利用者のニーズの把握や提供している福祉サービスの妥当性の検証に役立つという点がある。

「苦情解決制度」は、福祉サービスの利用者と提供者間に有益となるための制度として設けられた。それは社会福祉が措置から契約へと一部移転するに伴い、福祉サービスの提供形態が変化することから来る利用者の苦情を解決することが、結果として福祉サービスの質の向上を図ることになるからである。具体的には、都道府県段階に設置する中立的な第三者機関によって調整する仕組みが検討された。しかし、この第三者機関はあくまで補足的なもので、基本的には事業者段階での苦情解決の取り組みが先決事項である。そして、その段階の解決が困難な事項について第三者機関が対応するのである（別添・図1-2）⁽²⁸⁾。

福祉サービスに関する苦情がサービス利用者から申し出されてくる背景には様々な事情が考えられる。苦情の内容、苦情の対象(者)・苦情対象事象は多種多様である。場合によっては、雑談的な内容の事柄までも訴えや申し立てというかたちで上がってくるものが予想される。しかし、いずれも福祉サービスの内容が利用者のニーズを充たしていないか、あるいはその充足方法に問題があるから生じるということは想像するに困難ではない。

(28) 「苦情解決の仕組みの整備」として別添図1-2参照

社会福祉法では、第65条の「社会福祉施設の最低基準事項」として、利用者等からの苦情への対応について定めることが規定されたり、第82条の「社会福祉事業の経営者による苦情の解決」の規定や、第83条、第84条、第85条、第86条、第87条の「運営適正化委員会」に関する規定が設けられた。

④福祉サービス利用者保護あるいは支援のための「サービス内容の評価」

「サービス内容の評価」とは、福祉サービスの質を一定のレベルに確保し、すべての利用者が等しく良質な福祉サービスを受けられることを目的としている。そのために、実際に福祉サービスを提供する側の自己評価や第三者による客観的な評価を行うことで、福祉サービスについて客観的な視点を盛り込み、サービス基準を向上させることが求められる。

福祉サービスの質が問われる理由としては、契約型の社会福祉の下で、福祉サービス利用者が満足いく福祉サービスを確保し、よって利用者の自立生活をより可能とすることに視点が置かれているものと思われる。

また、実際の福祉サービス提供場面で、一定の質をもったサービス提供がなされることは、一定の水準をもった福祉施設あるいはサービス提供機関として評価され、契約型の社会福祉環境に移行後も、利用者から選ばれる福祉サービス提供機関になる条件となる。

福祉サービスの質については、性質上、一定の水準を定めるということが困難であるということも、サービス評価に関する議論を遅らせた原因としては考えることもできる。

これまで社会福祉の実践場面では、実際の福祉サービスの内容については、おおかた各施設やサービス供給機関にその実施が委ねられて来ていた。したがって、質の良いサービスの維持向上は望めない状況が多く見られ、利用者のニーズに合った内容の福祉サービスがなかなか提供されてこなかったのも事実である。

今回の社会福祉法では、第78条の「福祉サービスの質の向上のための措置等」に関する規定が設けられた。

(2)「福祉サービス運営管理」の視点 — 仮説の設定 —

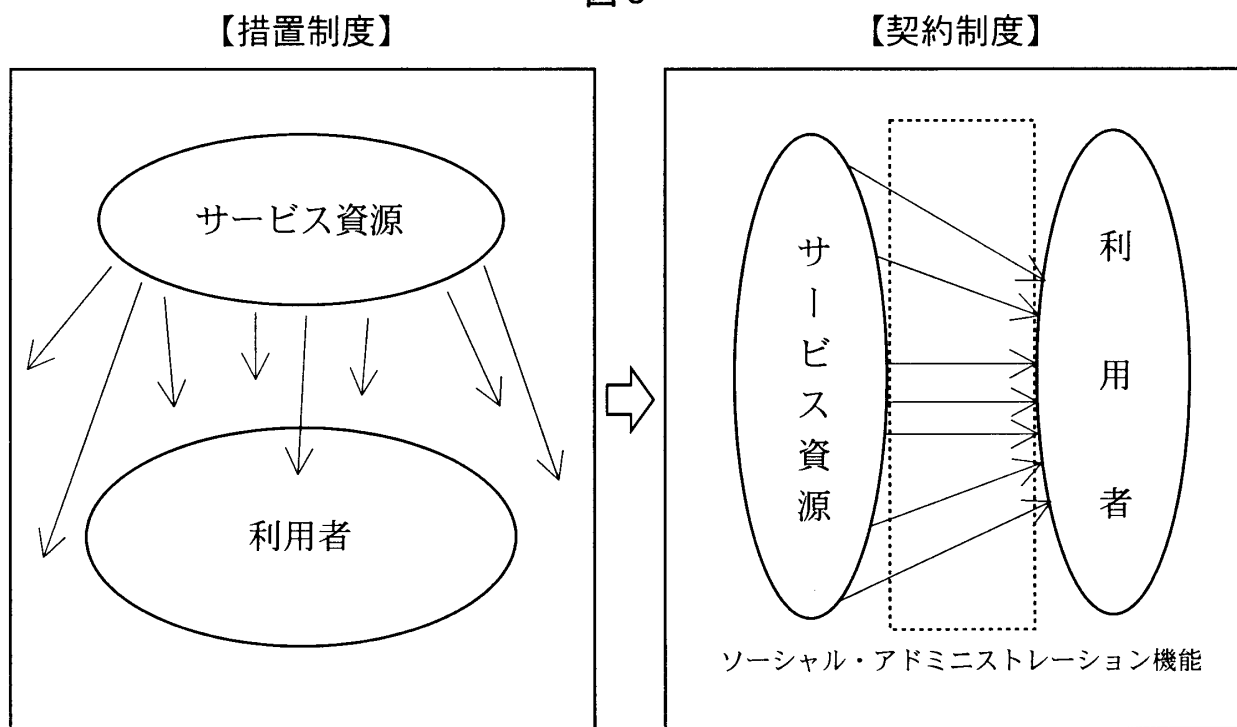
「一部を改正する等の法律」が、社会福祉の「措置から契約への移行」を前提として、今後の社会福祉の土台として据え、福祉サービスの在り方の方向転換を図る上での大きな鍵としていることは明確である。そして、ここで述べてきた「事業運営の透明性の確保（情報開示・提供）」「福祉サービス利用援助（地域福祉権利擁護事業）」「苦情解決制度」「サービス内容の評価」に関する内容は、福祉サービスの「措置から契約へ」の移行に伴い、契約型社会福祉を進めていく上で、福祉サービス提供や福祉サービス利用を円滑におこなうための推進的機能を持っている。

今後、契約制度に基づく福祉サービス供給を考える上で、福祉サービスを適格にニーズに繋げていくためには、こうした福祉サービスと（社会的）ニーズとを橋渡しする補完的

かつ（福祉サービス利用の）円滑進行を目的としたバックアップ手法としての機能が求められると思われる⁽²⁹⁾。

措置制度の下では、福祉サービスは利用者に措置されていたことから、福祉資源の多くを利用することができた。反面、サービス資源は存在しても、利用者は措置されない限りサービスを利用することはできない。実際に福祉サービスを利用したくてもその方法が知らなかったり、あるいは何らかの理由で福祉サービス利用を申請できない利用者は、サービス資源はあってもサービスに繋がらない状況もある。しかし、契約制度の下にあっては、サービス資源を利用しようとする利用者は、自らの意思で福祉サービスを選んで利用することができ、自己決定、自己選択できる利用者や契約主体能力をもつ利用者は、サービス資源を自由に利用できる。反対に、そうした自己決定、自己選択、契約主体能力を持たない利用者には、その能力を支援する制度やシステムが求められる。さらに、福祉サービスは存在するが、それを必要としている利用者までサービスを繋げたり、あるいは利用者まで届けたりする機能やシステムも必要になって来る。私は契約型の社会福祉の下で

図 3



(29) わたしはかつて、「ニーズ」に関しては、これまでの「社会的ニーズ」から「個別的ニーズ」への移行、あるいはその同時並列的考察の必要性について論じたことがある（『東横学園女子短期大学紀要 No.36』『福祉サービス運営管理』についての試論』2001年、19～51頁）。ここでは、これまでのニーズに関する考え方は、措置制度の下において、その基準を社会的基準に置いていたのにたいして、契約型社会福祉の下においては、「個」の基準に基づいた「個別的ニーズ」の概念が求められ、社会的ニーズとあわせてニーズ概念の基準に据えられていくことが望ましいと論じた。そして、「個別的ニーズ」とは、「ある種の状態が生活者自身の個人的、主体的視点から見て、その満足感が充足できていない状態にある場合、その回復、改善を行いたいとその人自身が考えたもの」がニーズである、と考えた。

図 4

これまで	今 後			
措置（制度）	契約（制度） サービス提供 サービス支援体制 <table border="0" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr> <td style="font-size: 2em; vertical-align: middle;">}</td> <td style="padding: 0 10px;"> 情報開示・提供 福祉サービス利用援助 苦情解決 サービス内容の評価 </td> <td style="vertical-align: middle;">}</td> </tr> </table> ソーシャル・アドミニ ストレーション （福祉サービス運営管理）	}	情報開示・提供 福祉サービス利用援助 苦情解決 サービス内容の評価	}
}	情報開示・提供 福祉サービス利用援助 苦情解決 サービス内容の評価	}		

は、上述してきた「事業運営の透明性の確保（情報開示・提供）」「福祉サービス利用援助（地域福祉権利擁護事業）」「苦情解決制度」「サービス内容の評価」といった諸制度の機能が、今後はニーズと福祉サービスを繋ぐ上で大きな役割を果たすものであると考える。

契約型社会福祉の下で福祉サービス提供や利用を円滑に進めるためには、ニーズと福祉サービスを効果的かつ遺漏なく結びつける機能を持った制度が必要ではないだろうか。

私はここで、今回の構造改革を経て「一部を改正する等の法律」のなかで制度化された「事業運営の透明性の確保（情報開示・提供）」「福祉サービス利用援助（地域福祉権利擁護事業）」「苦情解決制度」「サービス内容の評価」制度を、ニーズと福祉サービスとを結び、いわば（サービス提供とサービス利用の）円滑推進機能を持った「福祉サービス運営管理」（Social Administration of Social Services）機能として仮定する（図 3）（図 4）。

おわりに

本研究の大きな目的は、「ソーシャル・アドミニストレーション」の視点から利用者本位の社会福祉を実現するための手法として「福祉サービス支援体制」について検討することにある。

「ソーシャル・アドミニストレーション」については先行する諸研究が存在するが、本稿で私は、ソーシャル・アドミニストレーションの内容を「福祉サービス運営管理」として仮定した。

2000年に成立した社会福祉法のなかでは、利用者本位の社会福祉を円滑に進めるための事業として「事業運営の透明性の確保（情報開示・提供）」「福祉サービス利用援助（地域福祉権利擁護事業）」「苦情解決制度」「サービス内容の評価」等の改正がおこなわれた。こうした改正は、いわば「措置から契約へ」という社会福祉の大きな動きを側面から支え、21世紀の社会福祉をスムーズに機能させるための潤滑油のような働きをすること

が期待されている。と同時に、ニーズを福祉サービスに有効かつ効果的に結びつける役割も持つものであると私は考える。今後の社会福祉は、こうした、「福祉サービスの運営管理」的機能をもった制度や法律が、限られた福祉サービスを、福祉資源と相対的にならざる負えない福祉需要に結びつけていく上で有効に機能してくるのではないかと考える。

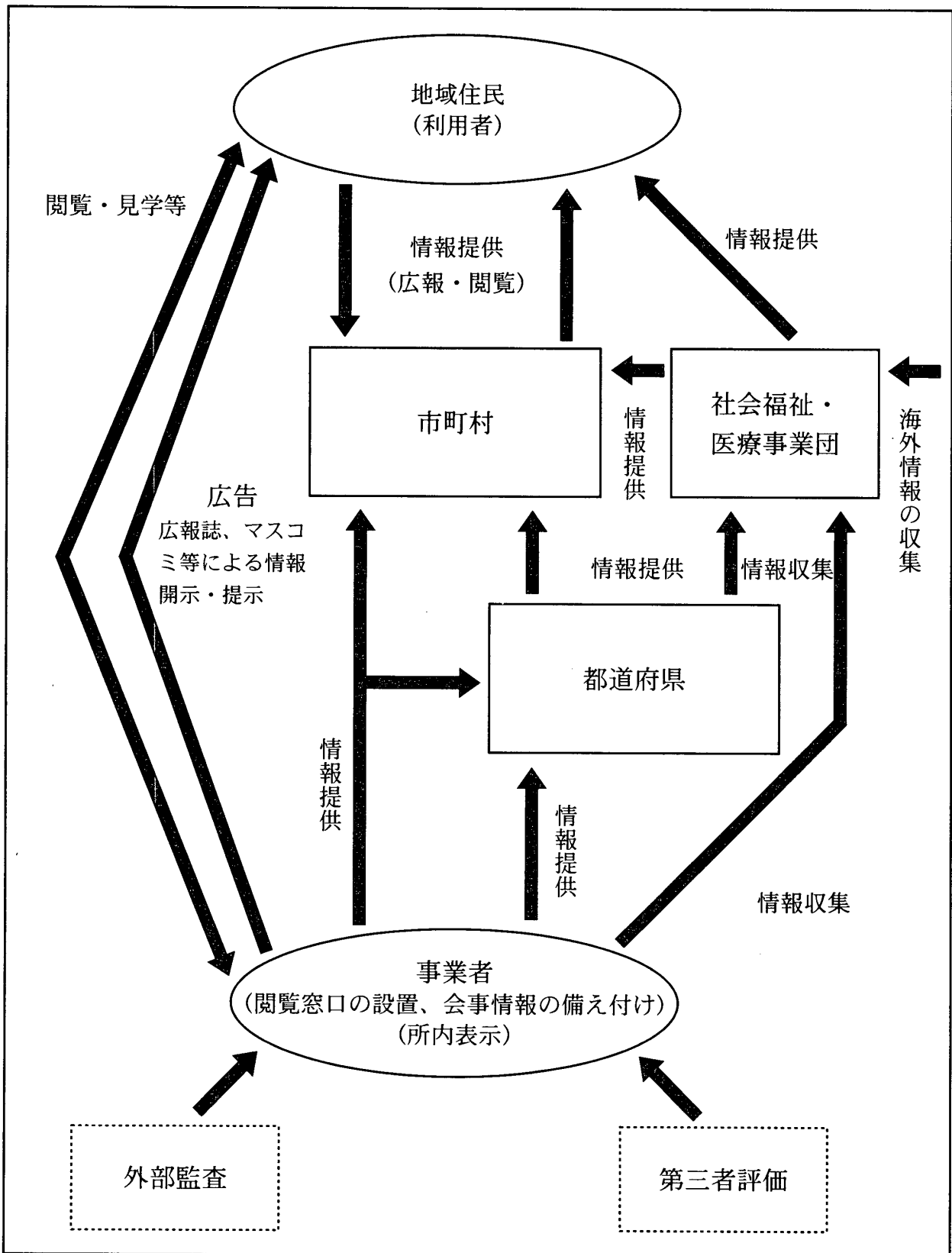
今回、本稿では、紙幅の都合から仮説の設定のみに留まった。論の展開は次回に譲ることとしたい。

【参考文献】

- (1) 古川孝順『社会福祉学』誠信書房、2002年
- (2) 高澤武司『現代福祉システム論』有斐閣、2000年
- (3) R.A.Lohmann&N.Lohmann. (2002) .Social Administration.New York:Columbia U.Pr.

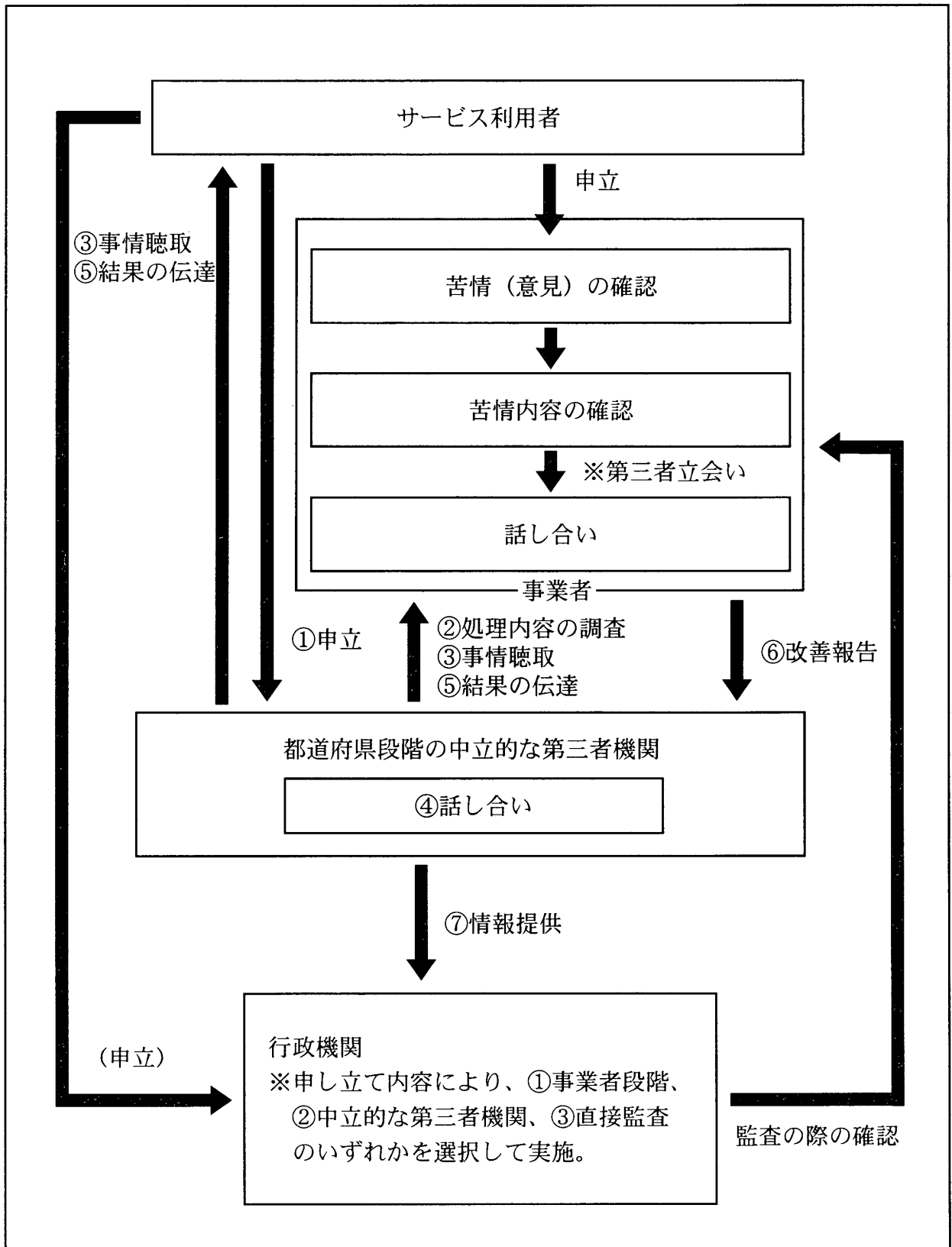
【別添】 図1-1

サービス利用者への情報提供体制（概要）



【出典】中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」平成10年12月8日

苦情解決の仕組みの整備



【出典】中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって」平成10年12月8日