

社会福祉運営管理から社会福祉経営管理へ
——ソーシャルアドミニストレーション理論再考——

Transition from Social Welfare Administration to
Social Welfare Management: Rethinking
Social Administration Theory

合 津 文 雄*
Fumio Gozu

Ⅰ 社会福祉運営管理の定義と歴史

社会福祉運営管理は、社会福祉援助技術のうちの間接援助技術、すなわち社会活動法を含む地域援助技術、社会福祉調査法、社会福祉計画法などと並ぶ技術に位置づけられ、一般的にはアドミニストレーション（基本的な用語の意味は経営・管理、行政・統治など）として、次の2つの意味で用いられてきた。1つは、国や地方自治体の福祉制度・政策の方向や意志決定過程を含めた社会福祉組織におけるサービス提供・調整活動全般の運営管理であり、もう1つは、社会福祉サービスを直接的に提供する社会福祉機関や施設・団体等の運営管理である。

前者は社会福祉管理または社会福祉経営と呼ばれ、後者は社会福祉施設運営管理と呼ばれている。これらの内容は、それぞれイギリスにおけるソーシャルアドミニストレーション（social administration）、アメリカでの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）の研究領域に相当するとされてきた。しかし今日のわが国では、社会福祉をとりまく情勢や環境の変化、とりわけ介護保険制度の施行や社会福祉基礎構造改革の方向を具体化した社会福祉法の成立、地方分権の推進などを背景として、社会福祉運営管理は、社会福祉施設運営管

理を包摂する本来的な概念として理解されるようになってきている。

本稿では、両者の連動性に着目し、社会福祉運営管理を広義にとらえ、新たな福祉環境のもとで重要な概念・理論となる社会福祉経営管理について考察するが、社会福祉運営管理の技術そのものがやや漠然とした概念であり、それに対する研究や実践の蓄積も十分にされているとはいえないのが現状である。そこでまずはじめに、アドミニストレーションの2側面に関する内容と性格、定義および歴史的展開について整理しておこう。

1 社会福祉運営管理——ソーシャルアドミニストレーション

社会福祉運営管理は、1920年代からイギリスで研究が始められ、戦後の福祉国家体制の確立とともに、わが国の社会福祉とはほぼ同じ意味もしくは概念でソーシャルアドミニストレーションとして用いられるようになった用語であり、イギリスにおける社会サービス制度、すなわち対人福祉サービス、国民保健サービス、住宅、教育、所得保障の分野に関する国や自治体の役割と責任を主な研究対象としている。その目的は、制度化されたサービスをどのようにして実現するか、そして実現されたサービスが人々のニーズを充足しているか、といった視点からサービスを提供する社会福

*社会福祉学部助教

社組織の運営管理のあり方を追求しようとするものである。

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の先駆者であるティトマス (Titmuss, R.M.) は、1967年のイギリス社会福祉管理学会第1回大会において、ソーシャルアドミニストレーションの課題は、「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よばれるもの）がもつ機能の研究に携わること¹⁾」であると述べている。

ティトマスはソーシャルアドミニストレーションを「社会的諸サービスに関する政策形成とその運営管理 (policy making and administration)」と定義したうえで、「その研究の基礎には社会的ニーズの研究がなければならない」という認識を持ち、「社会的諸サービスの諸形態、方法を現象的に追うのではなく、その底に流れる社会的諸サービスの目的なり機能を究明することこそ、社会福祉管理学の建設に欠かすことのできないもの」と考えたのである²⁾。そして、これらの諸課題の追求を通してのソーシャルアドミニストレーションは、次のような問題を検討しなければならないとしている³⁾。

- 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
- 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処置、移転などの成果の活用と類型
- ④ 社会的費用およびマイナスの福祉 (diswellfare) の性格、属性、分布
- 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
- 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
- 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 (利用者) という観点からみた市民の社会的権利
- ⑧ 社会法、行政法をはじめ、その他の諸規定

に示される社会的諸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

ティトマスによるソーシャルアドミニストレーション研究に対する課題提起は、その体系化に多くの示唆と教訓を与えている。すなわちティトマスは、ソーシャルアドミニストレーションの実践過程では、人々のニーズに対して国や自治体の政策が適切に機能しているかについて、政策過程と結果とを対比させつつその効果を常に分析・評価していくことが必要であり、ニーズ充足のために不可欠な制度設計の方法やそれが果たす機能、およびその目的を達成するための組織や計画、さらには個別・具体的にサービスを提供する施設や機関における運営過程のあり方を追求していくことが重要であるとする。

そして制度・政策をより有効に機能させるために、社会的ニーズ把握の方法とニーズ発生メカニズムに関する研究、サービスを提供するために必要な費用の調達の方法と選択されたサービスがもたらす効果の検証を行うとともに、サービスを受ける権利とそれを擁護していく人的資源の役割と機能の明確化を図ることが不可欠であるとした。それらを含めて、中央と地方政府の役割分担と責任を法拘束的に明らかにしていく必要性を提起したのである。

ティトマスの研究は、ソーシャルポリシー (社会政策) の領域でも注目されている。彼はソーシャルポリシーを、「基本的には対立する政治目的のない目標の選択と、いかにしてそれを実現するかにかかわる」研究とし、ソーシャルアドミニストレーションは、「我々がソーシャル・サービスとよんでいるものを配達し供給するための人間組織 (human organization) と公的機構 (formal structure) についてのもの」であるとしている⁴⁾。このような基本的認識に基づいて、2つの領域を「相関連する目的と手段の相互作用とみなしつつ、政策を具体的なサービスとして展開するために必要な組織化・運営過程、更にはこの問題に関わる広範な研究分野⁵⁾」として、先に示した定義づけを行っている。

その後、1973年のオイルショックを契機として、イギリスでのソーシャルアドミニストレーションに対する研究動向も少しずつ変化し今日に

至っている。たとえば、ティトマスの同僚であったドニソン (Donnison, D.V.) は、ソーシャルアドミニストレーションのアプローチを、①制度論および政策志向アプローチ、②システム論および多元主義的アプローチ、③マルクス主義および構造主義的アプローチ、の3類型に分類し、ティトマスを中心とする学派を①に属するものとしている。それは、ティトマスらの研究に対する批判的考察とその継承を意味している。近年では、フェミニズムアプローチの視点からの研究やマイノリティの権利、さらに国際比較からのアプローチも出現すると同時に、雇用政策や財政政策を含めた研究領域の拡大がみられている。

イギリスにおけるソーシャルアドミニストレーションの概念は、当初、社会行政、社会福祉行政などと訳されていたが、1970年代に入って本格的にわが国にも取り入れられるようになった。イギリスでの研究動向や三浦文夫による「社会福祉政策論」の展開⁶⁾などを経て、国や自治体、社会福祉機関、施設や団体などの社会福祉組織が、地域の福祉システム・活動を背景として、どのようにして人々のニーズを把握し、そのニーズの緩和や解決を図るための制度や政策、サービスを展開していくかといった運営管理を意味するようになってきている。

社会福祉運営管理には、社会・経済の構造変化を背景として発生するさまざまなニーズに対応し、必要なサービスを的確に提供していく機能が求められることとなる。ニーズとサービスのよりよい調整を図っていくためには、社会福祉の制度や政策を選択・決定する国や自治体、およびそれに基づいてサービスを提供する機関や施設が、新たに発生するニーズに柔軟かつ適切に対応できる運営管理の技術を構築していくことが不可欠である。さらに、サービスの直接的な利用者やその家族、広く地域住民の参加も含めて、さまざまな福祉問題に対処することのできる運営管理の技術が必要となってくるのである。

2 社会福祉施設運営管理——ソーシャルウエルフェアアドミニストレーション

社会福祉施設の運営管理は、ソーシャルワーク実践における方法論の一分野として、主としてア

メリカにおいて1920年代から研究されてきたものであるが、ソーシャルウエルフェアアドミニストレーションという用語が使用され始めたのは、その理論的研究が急速に発展した1950年代の後半からである。それ以前は、アドミニストレーションオブソーシャルエージェンシー (administration of social agency) といった言葉の中にはほぼ同様の意味を含ませて使われていた。

ソーシャルウエルフェアアドミニストレーションとは、社会福祉のサービスを提供する機関や施設が、サービスの質を向上させ、組織の目的と役割を十分に果たす運営管理を意味している。具体的には、社会福祉の専門的な援助を必要としている人々に対して、さまざまな機関や施設がそのニーズの緩和や解決を図るために最大限の機能が発揮できるよう、必要な諸条件を合理的に整え資源を動員して、円滑かつ適切にサービスを展開することである。とりわけ施設の運営管理においては、地域社会との関係強化も重要な課題となるといえよう。

ここで、アメリカにおけるアドミニストレーション研究の歴史的展開を知る意味で、代表的な定義をあげておくこととする⁷⁾。ダナム (Dunham, A.) は1949年に、「アドミニストレーションとは、その施設が直接のサービスを行うのに必要であり、いやでも付帯してくるものであって、直接のサービスを維持し、これを容易にする活動をいう」と定義し、翌年キッドネィ (Kidneigh, J.C.) は、「施設の方針をソーシャル・サービスのなかへ移しこむ過程」であるとした。キッドネィはそののちの1957年には、「社会福祉施設のアドミニストレーションとは、方針をソーシャル・サービスのなかへ移しこむ過程であり、その方針を評価し修正していくために経験を活用することである」と追補している。

1960年にはクルース (Kruse, A.H.) が、「施設がその目的にかなったもっとも効果的なサービスを実施できるように、その施設が利用できる、あらゆる資源を活用する過程をいう」としている。また、スタイン (Stein, H.D.) は1965年に、「組織関係者の相互努力、調整の努力を通して、その組織の目標を決定し、それを完遂する過程をいう」とした。さらに1971年、トレッカー (Trecker,

H.)は、「機関のスタッフ、理事会、構成員などは、活動を展開している機関の置かれている状況において個別的に、また集団的に、最もふさわしいサービスを提供するという目的をもって、個人または集団としてその責任を果たし得るよう、アドミニストレーターによって援助されるプロセスである⁸⁾」と定義している。

このように、年代順にいくつかの定義をあげてみると、ソーシャルウェルフェアアドミニストレーションが、企業等で支持されていた科学的管理法の影響を引き継いだ「活動」という概念から、施設全体で考え相互に協力して行動する「過程」へと変化し性格づけられてきたことがわかる。とりわけ、キッドネィはサービス提供の過程で得られた経験を施設の方針へとフィードバックしていくことを強調し、トレッカーはニーズを有する個人や集団に対するサービス提供を運営管理の目的として明確化した点に注目する必要があるといえよう。

わが国においては、重田信一が1971年に、先に示したキッドネィの定義を支持しつつ、「アドミニストレーションは、その組織の機構・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1つの組織活動を指す⁹⁾」と述べており、これが社会福祉施設運営管理の基本的な定義として定着し今日に至っている。

社会福祉施設の運営管理は、①機関や施設の目標や基本方針の設定、②目標を達成するための計画の立案、③立案した計画の実施・実践、④実践と目標の関係の評価、⑤目標の修正と再計画および広報活動、といった過程から構成されている。その過程を効果的に達成していくためには、人事管理（職員の採用・配置・教育研修、賃金・労働時間、職場の人間関係を含む労働環境）、施設設備の管理（施設の建物や設備備品等の保守・改善）、事務・財務管理（機関や施設に固有の事務、財源の調達と管理、予算管理、健全な財政運営の確保）とこれを基盤としたサービス管理（利用者に対する効果的なサービス提供、情報開示）、など、きわめて現実的かつ実践的な課題がある。

今日、社会福祉に関連する機関や施設をとりまく状況は、大きな変革期を迎えている。保育サービスは保護者と行政機関との契約方式へと変更され、高齢者福祉サービスでは利用者と事業者の契約による利用方式が創設された。さらには障害者福祉サービスの分野でも、支援費支給方式による利用契約制度が導入された。今後は、社会福祉施設での運営管理のあり方についても、従来と比較して経営的側面がより重要視されてくることとなる。国や自治体の福祉制度・政策の動向をキャッチしながら、創意工夫を生かしたサービス提供体制を整えていくことが課題となるであろう。

II これまでの社会福祉運営管理の理論と原則

1 社会福祉運営管理の基礎理論

社会福祉運営管理には、社会・経済の構造変化を背景として発生するさまざまなニーズに対応し、必要なサービスを的確に提供していく機能が求められることはすでに述べたとおりである。しかし今日、各種の福祉制度や政策の選択・決定を行い、またはサービス提供主体となる社会福祉組織の類型は、①国・都道府県・市町村といった行政機関、②社会福祉法人としての社会福祉協議会、③社会福祉法人が運営する施設、④第三セクター方式による福祉公社、⑤住民の協同や参画を基盤とした農協や生協、NPO、ボランティア団体、⑥営利を目的として在宅サービスを展開する民間企業など、きわめて広範かつ多元化してきているのに加えて、それぞれの組織では特有の運営管理が行われている。

たとえば、行政機関においては、多様化する人々のニーズに対応した制度や政策を企画・立案し、これを法制化し、さらに計画的な資源配分を行いつつサービス提供過程とニーズ充足過程を調整する運営管理が必要となる。また、社会福祉法人や施設・団体等では、人事管理や施設設備の管理、事務・財務管理、機関や施設が提供するサービス管理のほか、スーパービジョンやケアマネジメントにおける計画・実行・評価などが必要となる。その意味では、社会福祉運営管理は、さまざまな社会福祉組織が存在する中での総合的な調整作用と考えられるのである。

しかし、機関や施設・団体等においては、それがどのような形態であったとしても運営管理（アドミニストレーション）が必要となることに異論はない。そこで、パーソンズ（Persons, T.）の組織理論を援用して、1977年にサリー（Sarri, R.C.）が提示した、組織の異なる三段階のレベルで変動するアドミニストレーションの機能に着目しながら、その基礎理論について検討を加えてみることにしよう¹⁰⁾。

サリーが示した3段階のレベルの第1は、制度的レベルでのアドミニストレーションである。社会福祉運営管理の視点からすると、国の組織や機関に相当すると考えてよいであろう。制度的レベルとは、社会目標を社会的行為へと変換し実行する際の運営的な諸活動にあてはまるとされる。社会的目標とは人々の集会的なニーズを緩和し解決することであり、社会的行為とはニーズに対応する適切かつ具体的なサービスを指している。社会的な価値は常にこのレベルに関係していることから、その関心は政治過程にも向けられる。

制度や政策の企画・立案者はその目標を具現化するための調整を行ったり、組織構成員やサービス利用者に対してリーダーシップを発揮する役割が期待される。社会的支援や援助を必要とする人々の集会的なニーズは組織行動に外的な影響を及ぼすが、これを把握して組織目標が明確化されるにしたがって内的な調整機能と相互に影響し合うことになるとされる。また、それぞれの機関や施設が扱う社会的ニーズの範囲を確定することも、制度レベルでのアドミニストレーションの重要な機能であり、それは法的根拠をもって、機関や施設が提供するサービス内容を規定する形で具体化されることとなる。他のレベルにおける実践活動の環境を整備する役割を担っているが、一方では直接的なサービス提供を行う他のレベルからその方向性などを修正される可能性のある活動形態でもあるといえる。

第2のレベルは管理的レベルであり、サービス利用者として述べる専門的なレベルの仲介に関係しているとされる。都道府県や市町村の福祉機関、都道府県社会福祉協議会などがこれにあたる。また、地方分権推進の一形態として、とりわけ介護保険制度における要介護認定の事務を共同

で処理することなどを目的として、各地で設立されている広域連合などもこれに含まれる。これらの組織は、独自に条例を制定することができることとされている組織が中心であることから、第1の制度的レベルに相当する部分もあると考えられる。

このレベルの機能は、社会的ニーズに対応するサービスの有効性や生産性を高める社会資源の調達と配分、あるいはそれを達成するための計画策定、財源確保、組織のコーディネートなどがあげられる。組織目標や活動範囲が明確となれば、管理的レベルの活動は、目標達成のための手段にかかわる意志決定も含まれることになる。一方では、社会福祉の制度・政策と実践の統合化を図る作業も求められてくる。人々のニーズが、制度的レベルでのアドミニストレーションに的確に反映されるよう機能することが必要である。

第3のレベルは専門的レベルにおけるアドミニストレーションである。これには専門的活動の遂行、すなわち個別のニーズとサービスを適切に結びつけるケアマネジメント、サービス利用者の自由な意志に基づく選択を前提としたサービスの提供、援助を必要としている人々に対する助言、生活を維持継続するために必要な金品や物的資源の提供などが含まれる。社会福祉協議会や各種社会福祉施設、福祉公社、農協や生協、NPO、ボランティア団体、介護サービスの指定事業者、民間企業などがこのレベルに相当する。

この専門的レベルに属する機関や施設の機能強化が、社会福祉施設運営管理の範疇に含まれていると理解してよいであろう。これらの機関や施設で実施される運営管理は、実行可能な目標達成のための技術の選択、実施、統合化に関係する。個別の利用者に対する援助計画達成のための的確なアセスメント、それを可能とする職員の能力や資質といった問題を含んでいる。さらに施設においては地域社会とのつながりが、社会福祉協議会では住民による福祉活動の組織化などが大きな課題となる。運営管理をすすめるうえで中核となる職員は、目的間の矛盾や優先順位を処理し決定しなければならない。また、目的達成のための組織の継続性や職員開発のシステムを用意しなければならないのである。

それぞれのレベルは、アドミニストレーション

の特徴的な機能を提起しているといえるが、3段階のレベルには相互に重複する機能も含まれている。アドミニストレーションの機能分析に関する組織理論的なアプローチは、単なる組織間の役割分担の整理にとどまるものではない。社会福祉運営管理は、さまざまな社会福祉組織が存在する中での総合的な調整作用なのである。制度的レベルで企画・立案された制度や政策は、管理的レベルを通じて専門的レベルで実践されるといった一方通行的な概念としてではなく、専門的レベルでの実践における諸課題が、直接あるいは間接的に管理的レベルを通じて制度的レベルでの制度や政策に反映されていく過程であることを十分に理解しておく必要がある。

2 社会福祉運営管理の原則

社会福祉運営管理における原則について、佐々木恒夫は、無限ではない財と人材を駆使してそれを遂行するという現代的課題に照らして、①行政組織と民間組織の福祉運営における独自あるいは協働の役割を果たしていく機能やかかわりが社会サービスとして確立しているかという視点を持つこと、②社会サービスが新しいニーズに柔軟に対応し、かつ資源とバランスがとれているかという視点を持つこと、③社会福祉事業法でいう社会福祉事業に共通する事項を定め、基本的人権の保障を実現するために社会福祉運営が適正に行われることを目的とし、市民参加と地域の理解という視点を持つこと、をあげている¹¹⁾。

社会福祉運営管理は、社会福祉の政策と実践の2つの立場から統合性をもって、計画・調整・進行管理などをすすめる作業がより一層必要とされてきている。先の組織構造的アプローチによる機能分析で明らかにしたように、それぞれのレベルの統合化は、政策主体や運営主体が、職員、施設、財源、専門的知識や技術といった資源を確保し、制度や政策を企画・立案し、事業展開を可能とするようにそれを組織し、あるいは財源を配分してサービス提供過程を統制するという一方の運営機能ではなく、両者がその活動を通じて互いに影響し合うという相互作用の性格をもたなければならないとされる。

また、組織運営によるサービス提供過程は、一

方でサービス利用者にとってのニーズ充足過程であることに注目しておく必要がある。それは、社会福祉組織の運営管理面を視野に入れながら、他方でニーズとサービスが適切にフィットしているかという側面に着目することであり、この両面からサービスそのものを全体として発展させるはたらしを必要としているからである。すなわち、社会福祉運営管理は、社会福祉組織の枠組みだけの展開として矮小化してはならず、常に利用者のニーズと対比させながら、提供されているサービスの有効性に関する検討や検証を行う機能を有していなければならないのである。

ところで、③の原則に関連して、2000年6月7日に公布・施行された「社会福祉の増進を図るための社会福祉事業法等の一部を改正する法律」（一部は2001年4月1日から施行。後述する措置制度から利用制度への変更、地域福祉計画等の策定、知的障害者福祉等に関する事務の市町村への委譲に関する規定については2003年4月1日施行。）の成立によって、今後の社会福祉のあり方に大きな改革もたらされた点に注目しておくなければならない。

この一連の法改正は、社会福祉の一層の増進を図るため、福祉サービスに関する情報の提供・利用の援助および苦情解決に関する規定を整備して福祉サービスの利用者の利益の保護を図るとともに、身体障害者、知的障害者、障害児等にかかわる福祉サービスについて、従来の市町村による措置から利用者の申請に基づいて支援費を支給する制度を導入するほか、市町村地域福祉計画等の策定、ならびにその他地域福祉の推進を図るための規定を整備する内容となっている¹²⁾。

これまで、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定めてきた社会福祉事業法は、その名称が示すとおり、社会福祉事業が公明かつ適正に行われるための諸規制を定めることを主眼とするものであった。しかし今回の改正によって、その目的および理念規定が利用者本位の社会福祉制度を確立する観点から抜本的に見直されるとともに、その内容と性格が変更されたことにもなって、法律の名称も社会福祉法と改められている。

社会福祉法第1条においては新たにその目的

を、「社会福祉を目的とする事業の全分野における共通の基本事項を定め、福祉サービスの利用者の利益の保護および地域福祉の推進を図ることによって社会福祉の増進に資すること」としている。さらに第3条では、福祉サービスの基本理念として、「個人の尊厳の保持を旨とし、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、またはその有する能力に応じ自立した生活を営むことができるよう支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」ことが明文化された。これらの規定が示すとおり、今後の社会福祉運営管理には、利用者の自立支援の立場からサービス提供過程の透明性を高めるとともに、地域福祉の計画的な推進を含めてニーズとサービスのよりよい調整を図っていく機能が求められているのである。

Ⅲ 社会福祉運営管理から社会福祉経営管理への展開

1 行政機関における運営管理と経営管理

社会福祉の運営管理は、制度や政策の企画・立案機能の一局面をなすといえるが、その機能はまた価値選択の問題とかかわるものであるとされる。1999年7月に成立し、2000年4月1日を施行期日とした「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」では、国と地方公共団体の対等・協力の新しい関係を構築するため、これまでの機関委任事務は廃止され、地方公共団体が処理する事務は、新たに自治事務（地方公共団体が処理する事務のうち法定受託事務を除いた事務）と法定受託事務（本来は国が処理すべき事務であるが、国民の利便性等の観点から地方公共団体が処理するものとして法律またはこれに基づく政令に特に定めるもの）に再編された。

さらに、地方公共団体に対する国の関与については、機関委任事務にかかわる包括的な指揮監督権を廃止するとともに、地方自治法に規定される関与の基本的類型に沿った必要最小限度のものとするとして、今後は国（厚生労働省）が基本的な制度・政策設計を行い、自治体がこれを受けて実施するという構図が大きく転換される形となる。すなわち、先に述べた第2段階の管理的レベルの機能がより重要性を増すこととな

り、その責任のもとで、地域社会における広範なニーズや福祉課題への柔軟かつ適切な政策的対応が求められることとなる。この課題を遂行するにあたっては、社会的なニーズやそれを充足するためのプライオリティ、選択を基本とした計画策定、実施、資源調整等にかかわる価値選択、経営的力量が問われてくるのである。

行政機関が福祉運営を行う場合においては、一定の計画に基づいて実施段階に移されるのが基本であるが、その中には、社会福祉運営管理が行政計画と整合機能を持つ計画管理、具体的に配置されている社会資源や財との調整機能を持つ調整管理、実際の運営において行われる諸管理の調整機能を持つ運営管理、という3つの側面または3つの段階があるといわれている¹³⁾。ここでは、住民に身近な地方自治体における計画管理を中心として、計画を遂行するために必要とされる財務（予算）管理、およびこれらを具体的に運用する組織管理といった視点から、新たな福祉環境のもとで要請される社会福祉経営管理の概念、展開過程について論じることとする。

(1) 自治体社会福祉経営における計画管理

計画管理には、自治体の中・長期的視点に立った政策・活動目標やそれを具体化するために策定する行政計画と、行政計画の一部として位置づけられる福祉計画の管理がある。前者の行政計画は、市町村がその事務を処理するにあたり、議会の議決を経て、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べきことを規定した地方自治法第2条4項の規定に基づいて策定される計画を指している。市町村の行政計画は、その地域の文化・産業・教育・住宅・保健医療・福祉など多方面にわたる将来ビジョンを確立し、政策の基本方針として公開することによって行政の責任を明確化したうえで、住民との協力体制のもとにその実現を図るという意義を有している。

行政計画は、基本構想から始まり基本計画、実施計画へと移されていくが、基本計画はおおむね10年から15年で前期・中期または前期・中期・後期といった段階に区分して策定されるのが一般的である。また、実施計画は具体的な事業計画とそれに対応した財政計画から構成されるが、これら

はそれぞれ、基本計画の中で構想された事業について、実施段階に至っている事業を明示するとともに、具体的な展開方策や自治体の歳入・歳出の状況を勘案して予算計上を行うものである。実施計画は、地域住民のニーズや社会・経済環境の変動、市町村の財政状況などと対比させながら、5年程度のサイクルでローリングされる。

一方の福祉計画は、地域における社会福祉の増進に資するために、住民のニーズに対応して高齢者、障害者、児童といった対象ごとに策定される計画である。具体的には、老人保健法および老人福祉法の規定に基づく老人保健福祉計画、介護保険法に基づく介護保険事業計画など、個別の法律に基づいて自治体において策定が義務づけられている計画や、市町村が地域の実態を把握して適切な施策を推進することを目的として策定する、独自の障害者福祉計画や子育て支援・児童育成にかかわる計画など、幅広い対象別計画がある。

今後は、これらの計画を自治体レベルで総合化し、地域における福祉計画として、さらには行政計画の中核として、基本構想、基本計画、実施計画のあらゆる段階での重要課題に位置づけていく必要があるといえる。その意味で、社会福祉法第107条に規定され、2003年4月から施行された市町村地域福祉計画の策定にあたっては、「地方自治法第2条4項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として一体的に定める」という条文の趣旨に照らしつつ、①地域における福祉サービスの適切な利用の推進、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進、を具体的に推進するための資源や財源を確保し、実効性を高める努力が必要となろう。

行政計画や福祉計画は、「計画し、実施し、評価する(plan-do-see)」の過程をとるとされる。すなわち計画は、立案・決定のみで終了するのではなく、これを実施段階に移し、その効果や結果を評価して新たな計画に反映させることが必要であるとする考え方である。この点について、たとえば、老人保健福祉計画や介護保険事業計画などを策定する場合、計画段階では、高齢者の人口推計などと対比させながら、将来的に必要となるサービスの目標数値を算出する手法をとっている。し

かし本来、計画は個別のニーズやその地域特有の福祉課題と密接に関連しているのであるから、事業内容についての費用対効果などに関する検証を実施段階で行うとともに、社会福祉調査等の技術を活用してサービスの充足度や満足度に関する調査などを評価段階で行うことが不可欠となる。

(2) 自治体社会福祉経営の財務(予算)管理

自治体が行政計画に盛り込んだ政策や活動・事業は、それに見合った適切な財源確保がなされることによって具体化される。計画と財源を結びつけるためには、財政支出の統制、活動や事業の管理、事業内容の評価に基づく費用の配分といったマネジメント機能を持つ予算化がされなければ単なる机上のプランとなってしまふ。予算は一般会計と特別会計に区分され、翌年度に見込まれる歳入と歳出を踏まえて、各種事業にかかわる経常的経費や投資的経費などが計上される。福祉関連予算では、市町村の介護保険事業に関する予算は特別会計とすることが法定化されているが、その他の福祉サービスは一般会計として処理される。

自治体における予算確定までのプロセスは、まず、基本計画に沿って、それぞれの担当部局で翌年度に実施を予定する重点事業を検討する。基本計画は10年から15年という長いスパンで構想されているのが一般的であるため、その時々の方政策動向や地域住民のニーズを反映した実施計画として再検討されていくが、その場合でも、基本計画や基本構想に立ち返ってこれを見直すことが必要となる。この作業はおおむね8月から10月頃までに行われる。

その後、具体的な予算原案の作成に入り、当該年度の12月補正予算の提出前には原案の作成が終了する。続いて、企画・財政担当部局が中心となって各担当部局から提出された予算原案に対して、その事業の優先度や人員配置要求の必要性に関して厳格な査定を行う。翌年1月初旬頃までに予算配分の調整がなされ、最終的には理事者によって裁定されて担当部局に内示されるのが通常である。こうした過程を経て、自治体の予算案は3月議会に上程され、そこでの審議を受けたのちに承認の議決がされて成立することになる。

長期化する不況によって自治体の税収は落ち込み、慢性的な財源不足の状態におかれている。予

算原案の作成は、自治体ごとに設定された予算編成方針に基づいて行われるが、その内容は、実施計画に基づく事業の重点的・効率的推進、既存の社会資源の効果的活用、民間活力の導入による新たな事業手法への転換、人件費を除く経常的経費のマイナス10%以上のシーリングの設定、国庫補助や地方交付税を活用した事業の展開、などが示されてきている。

このような状況の中で、一般会計から支出される各種の福祉サービスの財源を確保していくためには、福祉担当部局は、予算配分を査定する企画・財政担当部局、自治体内部の他の部局だけでなく、首長や議員の理解を得ることが必要となる。さらには、サービス利用者や地域住民からの広範な合意と支援を獲得して、福祉関連事業をより優先度の高いものとして認識させる努力をしなければならない。自治体内外の理解や合意・支援を得るためには、福祉担当部局全体の意思統一を図るとともに、組織的に立案した政策や計画の根拠となるニーズを科学的・視覚的に提示し、具体的にどのように事業に取り組んでいくか、そしてその効果はどのような形で現れてくるか、といった実施体制や手法、政策効果に関する見通しや到達点を十分に強調する必要がある。自治体財務についての知識や予算執行の技術、福祉担当部局と他の部局との組織間のバランス、企画・財政担当部局との交渉能力などが求められる。こうした視点からみると、これまでのような「運営管理」的概念よりも、「経営管理」という実質的側面が強調される必要がある。

(3) 自治体社会福祉経営における組織管理

行政における組織機構の再編成は、1980年代以降、地域でのトータルケアシステム構築の視点からも、「従来のような福祉部、衛生部、教育委員会の縦割りの行政管理機構、福祉部内での福祉六法に即した所管事務事業は、統合された管理運営を可能とする組織機構に再編されなければならない¹⁴⁾」と指摘されてきたように、福祉担当部局と保健担当部局の統合化の必要性が提起されてきていた。1988年に厚生省内に老人保健福祉局が開設されたことをきっかけとして、各都道府県でも同様の機構改革が実施されてきたが、介護保険制度の施行、社会福祉法の成立と必置規制の見直しな

どを背景として、自治体での社会福祉運営（経営）を推進する新たな組織管理のあり方が重要な課題となってきた。

近年の動向としては、市町村レベルにおいて福祉と保健の各担当部局を統合し、保健福祉部・民生部などと名称変更して本庁組織の再編成を図っている例が見受けられる。また、本庁舎とは別な建物（総合福祉センター・保健福祉センターなど）に福祉事務所や保健センターの機能を集中的に配置し、さらにそこに基幹型在宅介護支援センターやホームヘルプステーション、訪問看護ステーションなどの組織を併設して、相談援助からサービス提供の総合化を目指す取り組みも各地で実践されるようになってきている。今後は、福祉と保健・医療の一元化による利用者本位のサービス提供を具現化するため、各種の民間福祉サービス提供主体との連携や協働も視野に含めた組織体制づくりが必要となるであろう。

新たな組織体制づくりは、自治体における人事管理の問題と大きくかかわっている。現在のところ、福祉専門職採用制度を実施している自治体は数少ない状況にあり、ほとんどの場合、社会福祉主事任用資格を有する一般職の職員が現場実務を担当しているのが現状である。福祉と保健・医療の一元化のための組織体制の確立に向けては、自治体内部の組織機構の再編にとどまらず、社会福祉士や精神保健福祉士などの福祉専門職の採用と配置、保健・医療分野の専門職との協働のシステムを確立していくことが急務である。

これからの自治体の役割は、措置の実施者から契約による利用制度の管理者へとソフトしていくことになる。こうした改革の中にあっても、限りある財源と資源を最大限に活用して公私にわたる福祉サービス提供体制を整備し、サービスの適切な利用を可能とする施策の展開を図っていく視点が必要である点には変わりはない。組織管理の方法は自治体の規模や地域性などによって異なるが、これらを具体的にすすめていくためには、自治体組織の効果的かつ効率的な運営、すなわちマネジメントのあり方を模索していく姿勢を常に持ち続けなければならないであろう。

2 社会福祉施設等の経営管理

社会福祉をとりまく情勢や環境の変化にともない、現在、わが国においては、社会福祉協議会や各種社会福祉施設、福祉公社、農協・生協、NPO、ボランティア団体などからさまざまな形で在宅・施設サービスが提供されるようになってきている。先に示した重田信一の定義などからすれば、社会福祉施設の運営管理という概念は、社会的な自立生活が困難な人々に対する、施設における社会的支援の方法または技術論としてだけでなく、多元化・多様化するサービス提供主体の運営管理にも援用できるものとも考えられる。その意味で今後は、これらの施設や組織・団体等に共通する経営管理の理論や技術論を確立していくことが課題となるであろう。ここでは、社会福祉施設の運営について、主として経営管理の視点からその方法論を概略的に解説する。

(1) 社会福祉施設等における組織管理

サービス提供主体としての社会福祉施設や組織・団体の経営管理において、もっとも重要なことは、その目的や理念、基本方針、社会的価値を認識し、明確化して内外に向けて示していくことである。施設等有する目的は、いわゆる一般企業のそれとはおのずと違うものであるのは明らかである。企業の目的は利潤を追求してその中から株主に配当することであり、この目的を抜きにしては企業の存立価値はないといっても過言ではない。一方、社会福祉法人などの営利を目的としない組織が経営する施設等の目的は、利潤の追求ではなくノーマライゼーションやコミュニティケアの理念の実現、インテグレーションやサービス利用者の自立支援、生活の質の向上などにおかれることとなる。

組織管理では、これらの目的の中から、施設等が提供するサービスの方向や考え方を的確に反映した共通目標を定めて、サービス利用者や職員がそれを共有化することが必要である。さらにその目標を実現するため、各職場や専門職間で具体的な課題や問題点を抽出して話し合いを重ねて、職場や職域ごとの具体的な目標とするとともに、職員一人ひとりの達成目標もあわせて設定させる。それぞれの段階での目標が相互に関連し連動していくことによって、施設等の目標が再形成されてい

くのである。その意味で目標とは、「施設が全体として向かうべき目あてや方向を示すものであり、サービスを提供する援助者の考え方の基本となるものであり、サービス実践の基本的な視点・目安になり、あわせて施設利用者・生活者の生活目標、行動の視点・目安になるもの¹⁵⁾」であるといわれる。このような手法を指して、目標による管理という。

社会福祉施設等の活動では、こうした過程を経て決定された目標達成に向けて、理事者、管理者、職員が一体となってサービスを展開していく視点が重要である。すなわち、経営管理とは管理者だけの業務を指すものでもなく、職員を上意下達的に操作するものでもない。それぞれが担当する業務の責任と権限を明確化し尊重する中で、施設や組織の構成員全体が協働して組織的活動を推進していく過程と、その結果を重視していく活動である。管理者はその過程や結果、結果に基づく目標の修正などのマネージャーとしての役割を持つのである。

運営管理は、施設や組織・団体が決定した目的を達成するための直接的活動の過程と、その過程を効果的に達成していくための間接的活動という2つの側面を有している。前者の活動は、目標を達成するための計画の立案、立案した計画の実施・実践、実践と目標との関係の評価、目標の修正と再計画および広報活動といった過程からなり、後者は運営管理のための条件、すなわち人事管理、施設設備の管理、事務・財務管理とこれを基盤としたサービス管理から構成される。経営管理とは、主として後者に着目するものである。

(2) 経営管理のための条件整備

施設や組織・団体の活動を効果的に推進するためには、その条件整備の具体的内容を把握しておく必要がある。まず、人事管理は、職員の採用・配置・教育研修、賃金・労働時間、職場の人間関係を含めた労働環境などの管理を総称したものであるが、福祉サービスはきわめて属人的な性格を持っているため、施設等の年間収入総額の70%から80%が人件費に充てられるのが通常である。この点から考えてみても、人事管理は経営管理の中心となるものであるといえる。

人事管理を行うための第1の条件は、適切な人

事計画の立案と勤務体系の整備である。福祉サービスを提供する施設等では、長期的視点に立った事業計画に基づいて、収支バランスを勘案しながら人事計画を立案する必要がある。短期的には職員の休職や退職、産休・育休などに対応できるように計画を立てて、雇用契約と採用、配置を適正に行わなければならない。施設等の業務は、大別して事務部門とサービス提供部門から構成されているが、職員の採用の段階では、免許や資格、実務経験の有無などを十分に勘案するとともに、良好な職員集団が形成されるよう、募集対象年齢なども考慮する必要がある。

勤務体系の整備にあたっては、労働基準法等の関係法規に定められた事項を遵守し、労働契約や就業規則、給与体系、休暇・休日などの内容を明確にすることが不可欠である。そのうえで、施設内の組織、具体的な勤務体制、職員の役割分担を提示して民主的な人事管理が行われるよう配慮することが求められる。福祉サービスの提供主体となる施設等は比較的小規模であることから、適正配置や人事異動が難しいといわれるが、人員配置の調整、教育研修の充実なども視野に含めながら、これらが適正に実施されるよう努めなければならない。

財務管理とは、施設の目的を実現するための事業の執行等にかかわる予算を管理し、資産と負債、財源の調達と運用を管理し、健全な財政運営を行うことである。これまでの社会福祉法人会計は、措置制度のもとで、「原則的には大幅な運用が許されず、補助金や措置費はその目的のためだけに使うもの」とされ、「費用を使うことがサービスの内容を測る尺度のように判断されていたため、そこには経営という考え方はなかったに等しい¹⁶⁾」と指摘されてきた。

しかし、福祉サービスの利用方式が措置から契約へと移行していく中で、介護報酬や利用料といった報酬という考え方に基づく事業収入を、いかに効果的に消費して利用者本位のサービスの充実を図っていくか、それぞれの施設等が考えていかなければならない時代が到来した。この点を踏まえて、社会福祉法の施行とあわせて、その運用事項として「社会福祉法人会計基準」が改正された。そこでは、①施設単位であった会計単位を法

人単位に一本化し、法人全体での経営状況が把握できるようにするとともに、②経営努力（効率性）が反映される会計として、損益計算や減価償却の概念を導入して法人としての公益性を維持し、さらに情報公開等にも対応できる会計とすること、などが示されている。

このような規制緩和とともに、サービス提供主体としての社会福祉施設や組織・団体においては、以前にも増して経営管理の視点が重要視されてくるのは明らかである。しかし、社会福祉サービスにかかわる施設等での経営管理とは、先に述べたような本来的な目的を無視して利潤を追求することを意味しているのではなく、その目的を達成するために必要となる財源を確保し、あるいは配分していく過程であり、手段であることを忘れてはならない。

さらに、入所・利用施設では、サービス利用者の豊かな生活の場を保障するとともに、よりよい人間関係の形成を図るための施設、設備の維持・改善を図ることが望まれる。建物の立地条件などは単なる理想論を超えた難しい面があるが、サービス利用者のプライバシーに配慮した居住環境の整備、快適な生活を確保するための最新の設備や備品の導入などは常に念頭においておくことが必要である。このような諸条件が整えられることによって、スーパービジョンやケアマネジメントの機能もより効果的なものとなる。同時に、利用者の希望を最大限に尊重した、その人らしい自立した生活が送れるようなサービス提供が可能となるのである。

社会福祉施設や組織・団体の経営管理においては、サービス利用者と提供者の対等な関係、利用者本位に基づく自由なサービスの選択といった福祉サービスの理念を尊重する姿勢が、よりよいサービス管理を具現化するための最大のポイントとなる。また、社会福祉法第78条に規定されたサービス提供主体における自己点検や利用者等による評価を適宜実施するとともに、その運用事項として検討が急がれている第三者機関による客観的な評価を積極的に受け止めてサービスの向上を図っていくことが重要である。これらの活動を通じて把握された新たなニーズや、施設等の経営管理上の諸問題を、国や自治体の制度・政策課題と

して反映させていく過程や手法を確立していくことが必要となろう。さらに今後は、行政機関における社会福祉経営管理と、社会福祉施設等での経営管理を包括した新たな理論が構築されていかなければならないが、それを具体化する作業は、後日の検討に譲ることとしたい。

【注】

- 1) ティトマス／三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』東京大学出版会，1971年，15頁。
- 2) 社会保障研究所編『社会保障の新潮流』有斐閣，1995年，78－79頁。
- 3) ティトマス／三浦文夫監訳・前掲書，18頁参照。
- 4) 岡田藤太郎『社会福祉学一般理論の系譜』相川書房，1995年，121頁。
- 5) 福祉士養成講座編集委員会編『社会福祉援助技術論Ⅲ（各論Ⅱ）』中央法規出版，2000年，146頁。
- 6) 三浦文夫の「社会福祉政策論」については、京極高宣・小林良二・高橋紋士・和田敏明編『福祉政策学の構築——三浦文夫氏との討論——』全国社会福祉協議会，1988年，三浦文夫『[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，1995年などを参照されたい。
- 7) アメリカにおけるアドミニストレーション研究の歴史的展開を紹介・解説した文献は数少ないが、重田信一『アドミニストレーション』誠信書房，1971年
- 8) 岡本民夫・小田兼三編著『社会福祉援助技術総論』ミネルヴァ書房，1990年，157頁。
- 9) 重田信一・前掲書，4頁。
- 10) 小尾義則「社会福祉運営法（ソーシャルウェルフェア・アドミニストレーション）とスーパービジョン」硯川眞旬編著『新 社会福祉方法原論——21世紀メソッドの展開——』ミネルヴァ書房，1996年，158－160頁を参考として検討を加えた。
- 11) 『新・社会福祉学習双書』編集委員会編『社会福祉援助技術各論Ⅱ』全国社会福祉協議会，2000年，161頁参照。
- 12) 詳細は、社会福祉法等研究会編『速報 社会福祉の増進を図るための社会福祉事業法等の一部を改正する法律——新旧対照条文・関係資料——』中央法規出版，2000年などを参照されたい。
- 13) 福祉士養成講座編集委員会編『社会福祉援助技術論Ⅲ（各論Ⅱ）』中央法規出版，2000年，168－178頁参照。
- 14) 三友雅夫「社会福祉運営・管理論」三浦文夫・三友雅夫編『社会福祉の政策（講座社会福祉第3巻）』有斐閣，1982年，102頁。
- 15) 小笠原祐次「施設サービスと運営」小笠原祐次・福島一雄・小國英夫編『社会福祉施設』有斐閣，1999年，237頁。
- 16) 『新・社会福祉学習双書』編集委員会編『社会福祉施設運営論』全国社会福祉協議会，2000年，41頁。