

## 「地域福祉型社会福祉」 試論

小 松 理佐子

### 要 旨

宮田は、著書『現代日本社会福祉政策論』のなかで、古川の「運動論 = 新政策論」批判に対して反論を展開した。その争点は、「運動論」の理論枠組みの有効性にあった。この議論が行われたのは1990年代半ばのことであり、その時期と今日とでは、議論の前提となる社会福祉の体制自体が変化している。本稿は、両者の議論を今日の社会福祉の体制の中で捉え直しながら、社会福祉基礎構造改革後の体制を踏まえた社会福祉論へと再構成するための方法を考察することを目的としている。その際、今日において求められる社会福祉を、地域福祉型社会福祉としている。

第1節では、地域化をキーワードにして、1990年代から2000年にかけて展開された社会福祉政策を整理した。それを踏まえて第2節では、1990年代から開始された社会福祉分野の計画策定による、政策形成の過程と手法の変化を明らかにした。それを通じて、従来の運動の一部が参加という形に変容していることを指摘した。第3節では、地域福祉分野の研究動向を整理し、地域福祉型社会福祉を構築するための課題を整理した。最後に第4節では、地域福祉型社会福祉の構築に向けて、社会福祉の運営論が研究課題となることを述べた。

キーワード：地域福祉型社会福祉、「運動論 = 新政策論」、「社会福祉経営論」、  
社会福祉の運営論

### はじめに

宮田和明は、1996年に刊行した『現代日本社会福祉政策論』のなかで、古川孝順の「運動論 = 新政策論」批判に対して反論を展開している。その論点は、次のようなものであった。

古川は、戦後の研究の系譜を整理するなかで、1960年代から1970年代前半にかけて影響もってきた「運動論 = 新政策論」は、高度経済成長の終焉によって影響力が縮減しはじめたと分析し

た(古川 1994)。これに対して宮田は、「運動の後退がそのまま『運動論』の理論的境界を意味するものではない」と反論した。宮田の主張は、真田是の論に依拠して展開されている。真田は、社会福祉を「政策主体の意図にそってそれを実現するという『政策効果』と、国民の生活要求にそって国民の生活を守り、豊かにするという『福祉効果』の両面の『効果』という二面性をもつ」ものとして捉えた。これを踏まえて宮田は、「政策効果」を抑えつつ、「福祉効果」をいかに発揮させるかという「運動論」の理論枠組みが有効性をもつか否かは、社会福祉の「再編期」以後の現状分析によって改めて問い直されるべきであると主張した(宮田 1996: 242-3)。

宮田がこうした反論を展開した 1990 年代半ばは、戦後まもなく構築された社会福祉制度の構造を変えようとする改革のさなかにあった。社会福祉基礎構造改革をへた今日、社会福祉は新たな時代を迎えている。今日の社会福祉の体制及び社会福祉をとりまく状況の中で、どのように社会福祉を再構成することができるであろうか。また、その中に宮田が強調した「運動論」の枠組みはどのように継承されるであろうか。

以上の関心から、本稿は、これまでの社会福祉を、社会福祉基礎構造改革後の社会福祉の体制を踏まえた社会福祉<sup>1)</sup>に再構成するための方法を考察することを目的とする。第 1 節では 1990 年から 2000 年にかけての社会福祉政策をもとに今日の社会福祉のおかれている状況を整理する。それを踏まえて第 2 節では、2000 年以降の社会福祉の体制における「政策効果」と「福祉効果」の関係の変化を考察する。第 3 節では、2000 年以降の社会福祉を地域福祉型社会福祉<sup>2)</sup>と設定し、90 年代以降の地域福祉研究を分析する。最後に第 4 節では、地域福祉型社会福祉の構築に向けた課題を述べる。

## 1. 社会福祉の地域化

### (1) 地域化政策

国の社会福祉政策は、「運動論」の影響力が削減したと古川が指摘した 1970 年代後半を境にして大きく変化してきた。その一つは、地域化である。それは具体的には、国や都道府県から基礎自治体への権限移譲というかたちで進められてきた。

社会福祉の供給において地域を活用しようとする考え方は、1979 年の新経済社会 7 年計画の中にみられる。この中で政府は、日本は社会保障の充実によって財源硬直化を生み出している先進国とは違う「我が国独自の道」を選択するという「日本型福祉社会」論を提起した。そして日本型を、「個人の自助努力や家庭と近隣・地域社会等の連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障する」ものと説明した。しかしこうした「日本型福祉社会」論が即、法制度の変更へとつながったわけではなかった。実際に社会福祉の制度に変化がもたらされたのは、1980 年代に入ってからのことである。

1981 年に設置された臨時行政調査会は、「増税なき財政改革」をスローガンに掲げ、「日本型福祉社会」の建設を提唱した。そして、国民の自立・自助の活動、自己責任の気風を最大限に尊

重し、関係行政の縮減、効率化を図るという報告書が出された。これを受けて着手されたのは、地方自治体への権限移譲と国から地方自治体への補助金の削減とをセットにした、国と地方自治体の役割分担の変更であった。1985年には国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律、翌86年には国の補助金等の臨時特例等に関する法律が制定された。これによって従来機関委任事務であった社会福祉分野の事業が、生活保護を除いて団体委任事務へと変わり、権限が地方自治体へと移譲された。

そして、1990年の老人福祉法等の一部を改正する法律（社会福祉関係八法改正）によって、市町村への権限移譲がより明確になる。一つにはそれまで都道府県の福祉事務所にあった町村部の老人及び身体障害者施設への入所措置権が、町村に移譲された。二つ目には、それまで法に規定のなかった在宅福祉サービスが新たに規定され、在宅福祉サービスは市町村が実施主体となって提供することが確認された。これによって一部を除いた社会福祉サービスの提供に関わる権限が、市町村に一元化されることとなった。市町村が福祉サービスの提供に関わる権限をもつという考え方は、その後に新設されたサービスにおいても貫かれてきている。

こうした市町村への権限移譲は、さらに1995年の地方分権推進法、1999年の地方分権一括法の制定という国全体の分権化政策によって推進されていった。こうした一連の分権化政策を背景に、2000年に創設された介護保険制度には、市町村が保険者となってその財源も含めて主体的に運営するシステムが導入されることとなった。

## (2) 自治能力の向上の政策

こうした市町村の権限の強化策と並行して、市町村の自治能力を向上させようとする政策が展開された。

### 市町村合併

分権化政策の推進の中で課題となったのは、自治体の財政力であった。財政規模の小さな自治体では単独での経営が困難になることが予想されたことから、財政基盤の強化策として市町村合併が推進された。1995年に市町村の合併の特例等に関する法律の改正が行われたのを皮切りにして、その後急速に市町村合併が進められた。

その結果、1999年3月末に3,232あった市町村は、2010年3月末には1,727にまで減少した。その内訳は、市が786、町が757、村が184である。規模の小さな村は586から184へと減少し、反対に規模の大きな市は670から786へと増加した<sup>3)</sup>。

### 町内会・自治会組織の機能強化

こうした基礎自治体の強化と並行して、基礎自治体よりも小さな単位である町内会・自治会組織の機能の強化も進められてきた。

戦時対応組織であった町内会は、第二次世界大戦後、連合軍司令部の方針によって解散を命

じられた。1952年に講和条約が発効されて、連合国総司令部による政令が失効になると、急速に町内会の再編が進んだが、実際には大部分の地域では政令が失効になるまでの期間も、何らかの連絡組織が機能していたといわれる。その後、町内会は、弱化していく傾向がみられる一方で、名称は何であれ、市町村からの仕事を頼まれる住民自治組織をもっている地域が多かったことも事実である（鳥越 1994：12）。

こうした町内会組織を、法的に位置づけ、機能させるための政策が進められたのが1991年のことである。1991年に地方自治法が改正され、「地縁による団体」が法人格を取得し、地域的な共同活動のために不動産や不動産に関する権利を所有することを可能にした。

また、前述したように市町村合併が推進される一方で、2004年には合併特例法に地域自治区に関する条文が追加され、合併した市町村よりも小さな単位の地域に、部分的にはあるが自治権を付与するという試みも行われた。

### 社会福祉計画の策定

この時期、社会福祉の分野では、基礎自治体である市町村による分野ごとの計画策定が行われるようになっていった。1990年の社会福祉関係八法改正によって、市町村に老人福祉計画・老人保健計画の策定が義務づけられた。これによって、市町村が主体的に地域のニーズを推計し、それに基づいて必要な福祉サービスを用意するという政策形成の方法が展開されることとなった。これ以後、高齢者以外の分野においても、市町村による計画策定が広がっていくことになった。

さらに2000年になると、社会福祉事業法を改正して制定された社会福祉法に、市町村が地域福祉計画を策定することが規定された。市町村地域福祉計画が規定された条文には、この計画は「地方自治法第2条第4項の基本構想に即し」たものであることが記されていた。第2条第4項とは、「市町村は、その事務を処理するに当っては、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」というものである。すなわち地域福祉計画は、市町村が策定する総合計画と連動した計画として位置づけられたことになる。

## 2. 社会福祉政策の形成方法の変化

### (1) 政策手法の変化

こうした社会福祉分野の計画では、その策定主体としての市町村の責任が確認されたのと合わせて、計画の策定において当事者等の意見が反映することが求められた。1992年に厚生省大臣官房老人保健福祉部長が示した通知「老人保健福祉計画について」の「別紙1 市町村老人保健福祉計画作成指針」では、策定の手続きの一つとして、「作成計画への地域の高齢者等の意見を反映させるため、アンケート調査やヒアリングの実施、懇談会の開催等を、適宜必要に応じて、行うよう配慮すること」という事項が加えられた。続いて、障害者分野の計画の策定を規定した

障害者基本法においては、「市町村は、市町村障害者計画を策定するに当たっては、地方障害者施策推進協議会を設置している場合にあつてはその意見を、その他の場合にあつては障害者その他の関係者の意見を聴かなければならない」という規定が設けられ、当事者等の意見を反映することが前提とされるようになった。

さらに、地域福祉計画に関しては社会福祉法の中に、「市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする」という条文が加えられ、住民をはじめとする関係者の意見を計画に反映されることが努力義務として記された。

このように1990年代以降は、当事者や住民等の意見を反映することが前提となって市町村の社会福祉計画が策定されるようになってきた。そのような意味では当事者や住民といった従来は政策主体に対する客体に位置していた人々が、主体の一部を形成するとまではいかないものの主体に影響を与える存在へと変化していることは明らかである。このことは「新政策論＝運動論」の影響が大きかった1960年代から1970年代の時期と大きく異なる点である。

さらにいえば、社会福祉法には第4条に新たに「地域福祉の推進」という条文が加えられた。そこには、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」という、地域福祉という社会福祉の担い手の一部として、住民等が位置づけられている。

「運動論＝新政策論」は、社会福祉の政策は「資本の意図」によって作られるものであり、「国民の生活諸要求」は、「社会運動を通じて反映される」という構図を前提としたものであった（宮田 1996：242）。こうした「新政策論＝運動論」を古川は、「政策論的社会福祉論のいわば主体化をめざす試みであった」と評価しているが、今日の社会福祉はその主体化の試みが進化したものであると考えることができよう（古川 1994：38）。今日は、政策主体と社会運動とが相対する位置に両者の拮抗の結果として社会福祉を実現させるのではなく、多様な立場の人々の協働によって形成された主体によって社会福祉を実現させようとする時代を迎えている。

## (2) 市町村地域福祉計画の策定

宮田は、政策は資本の論理で形成されるものであり、そこに国民の要求が入られなければならないと強調していたが、このことは今日の市町村地域福祉計画の策定方法に反映されている。社会福祉法に基づいて策定される市町村地域福祉計画は、住民が自らの暮らしの場である地域をどのようなものにしたいかという目標を設定し、それを達成するための方策を見出し、自らの手で実施していくための道筋を示すものとして理解されている。それゆえに、市町村地域福祉計画

の策定では、計画書が完成するまでの過程を重視している（拙稿 2004）。

一つには、地域の自己決定の過程としての意味である。すなわち、問題解決の単位としての地域が、個人や家族の生活のレベルで表出している問題を、地域の課題として承認し、その解決に取り組むことを地域の総意として決定するに至るまでの過程である。二つ目には、そのような過程の中で、住民の生活保障の責任を負うべき行政が、住民をはじめ、社会福祉施設・機関の関係者、地域の団体等、地域社会の構成員と共に力を合わせて解決していく体制をつくりあげていく過程、すなわち、協働関係を形成していく過程としての意味である。

市町村地域福祉計画の策定過程は、ニーズキャッチ、課題の共有化、政策・施策・事業案の作成、計画の決定（策定委員会）、市町村議会における決定、となる。そのうちからの過程は、策定委員会において取り組まれるが、策定委員会の構成員には住民や当事者等が含まれている。

策定の出発点となるニーズキャッチでは、広く住民のニーズをキャッチするよう工夫される。実際に用いられる手法には、地区懇談会やアンケート調査などがある。さらに、福祉サービスの利用者の中には、自らのニーズを自覚しえない人や、自覚したニーズを表明できない人も多いことから、当事者に焦点を絞ったグループインタビューや、当事者の日常生活に深く関わっている専門職からのヒアリングなども行われている。

また、課題の共有化や政策・施策・事業案の作成の段階においては、住民や当事者等がアイデアを出し、自らがニーズ充足の主体として関わり方を見出せるように配慮される。そのために、ワークショップや福祉についての学習会、先進地域の視察などの手法が採り入れられている。

こうした今日の地域福祉計画の策定をみると、社会福祉の中で運動の実体が縮小したのではなく、運動の一部は参加という形に変容して今日の社会福祉の政策形成を担うものとなっているとみることができる。「新政策論＝運動論」の考え方は部分的には、地域福祉の方法として形を変えて今日に継承されているといつてよい。

宮田は、冒頭に紹介した著書の結びに、「『運動論』という『よび名』は、古川の指摘にもかかわらず、『運動論』の内容にふさわしい呼称ではないのである」と記している。この点については、十分な説明がなされていないので宮田の趣旨は定かではない。筆者なりに解釈すれば、社会福祉の政策は、政策主体のみにて形成されるものではなく、利用者である国民の生活の必要から形成されるものであらねばならないという社会福祉の主体の問題を指摘していると解釈することも可能である。このように考えると「運動論」は、今日的には政策論の延長線上にあるものではなく、「政策論」と「援助論」との間に位置し、両者とは質の異なるベクトルをもつ理論と位置づける方がふさわしいといえる。宮田から受け継がねばならないのは、「政策論」とのベクトルの違いである。残された課題は、それを社会福祉の中にどのように取り込むかである。

### 3. 地域福祉型社会福祉への展開

#### (1) 内発性

こうした地域化政策は、2000年に制定された社会福祉法に反映された。前で述べたように、法第4条として新たに「地域福祉の推進」という項目が設けられ、市町村及び都道府県の地域福祉計画に関する条文も追加された。こうした制度改革を踏まえて、社会福祉の全体をどのように再構成することができるであろうか。

ところで、社会福祉法では第1条に「地域における社会福祉」を「以下『地域福祉』という」と説明されているが、厳密に言えば「地域における社会福祉」と「地域福祉」とは異なる意味をもっている。地域福祉の研究者である右田紀久恵は、地域に視点を当てた施策や活動という意味での「地域の福祉」と、「地域福祉」とを厳密に区別し、両者の相違を、主体論、内発性、自治性という3つのキーワードによって説明している。右田によれば地域福祉は、「あらたな質の地域社会を形成してゆく内発性」を基本要件としている点に、「地域の福祉」との違いがある。ここでいう内発性は、個レベル（個々の住民）とその総体としての地域社会レベル（the community）の両者を含んでおり、両者を主体として認識するところに地域福祉の固有の意味がある。内発性の出発点となるのは個レベルの主体である。個レベルの主体が、地域社会において集積し、総体化、組織化されるとき、地域社会の主体力となる。同時に、内発性をベースとした個人の自治を基礎にして、その上に集団の自治、地域共同社会の自治が重層的に積み上げられる。この内発性から構築された自治が、個々人では解決できない「公共的課題」に取り組むための新たな「公共」の構築を担うのである（右田 1993：14-18）。

また、高田眞治は、新たな「公共」の構築の方法論に言及している。高田は、古い「公共」の概念から新たな「公共」への転換は、従来の政府を基点として生活者に至るベクトルを、生活者を基点として政府に至るベクトルへと転換することによって、可能となると述べている。そのベクトルの転換の鍵となるのが、生活者ないしはその総体としての地域社会の内発性である（高田 2003：225-229）。

このことからいえば、地域福祉型社会福祉の理論は、社会福祉法に示すような単なる「地域における社会福祉」ではない。地域福祉論が強調している内発性という要素が含まれなければならない。それゆえにこれ以後は、内発性という要素を社会福祉に導入して新たに構築しようとする考え方という意味をこめて、地域福祉型社会福祉という用語を用いることにしたい。

#### (2) 地域福祉研究の動向

地域福祉型社会福祉の政策が本格的に展開されるようになった1990年代以降、地域福祉ではどのような研究が行われてきたであろうか。この地域福祉分野の研究をみると、地域福祉計画研究、コミュニティソーシャルワーク研究、という二つのアプローチがみられる。

### 地域福祉計画研究

牧里毎治は、「地域福祉の特質が公私協働の営為という特質をもっているから」、地域福祉計画を「供給計画」と「行動計画」がオーバーラップしながら策定される公私協働の計画として捉えた。これを踏まえて牧里は、「供給の体系化」と「要求の組織化」という、二つの異なるコースを経由して、要求と資源のマッチングを促進する行為の結果が、地域福祉計画であると説明した(牧里 1996: 83-89)。

その後、2000年の社会福祉法の制定によって地域福祉計画が法定化されると、第2節で述べたように、実際の地域福祉計画の策定に住民の参加が行われるようになった。そうした動向の中で、住民と行政の協働ないしはパートナーシップを具現化するための方法が地域福祉計画研究の中心的な課題となった。そして、地域福祉研究者の計画策定への介入研究によって、住民参加の手法、合意形成のプロセスと手法などが急速に開発されていった<sup>5)</sup>。

その結果として、牧里の整理でいうところの「要求の組織化」の方法についての研究は大きく前進したといってよい。その中では、行政、住民、社会福祉事業に携わる者といった異なる立場にいる人々に対して、ニーズキャッチという課題を投げかけることによって、共通のステージに上げることができることが実証されたといえる。

反面、協働の内実については、住民参加という以上には追求されずにいるといってよい。平岡公一は、地域福祉計画の策定には、「参加型福祉」と「市町村主義」ならびに「市場」との対立・緊張関係という潜在的な課題があることを指摘している。平岡によれば、「参加型福祉」と「市町村主義」との間には、「『供給体制への組み込み』対『自律性の尊重』」という対立・緊張関係が潜在しているという。(平岡 2007: 50)。結局のところ、地域福祉計画研究では、行政と住民の協働という理念レベルにおいての方向性は見出されたが、牧里が初期に指摘した要求と資源のマッチングとについての方法については、いまだ検討途中であるといってよい。

### コミュニティソーシャルワーク研究

大橋謙策は、2005年に発表した「コミュニティソーシャルワークの機能と必要性」において、コミュニティソーシャルワークに求められる機能として10の機能をあげている。それらは、地域という場で展開すべきソーシャルワークのポイントを端的に指摘したものであったが、一方で、あまりに多くの事柄を要求されるコミュニティソーシャルワークを、一人で担うことのできるワーカーが果たして存在するのかといった疑問を生んだ。大橋はこの論文の中で、「コミュニティソーシャルワークの機能とコミュニティソーシャルワーカーの力量、専門性を単純に同一化させることは危険である」とし、「その機能の全てを一人のコミュニティソーシャルワーカーが担う場合もあれば、チームとして、組織としてその機能の全体を展開する場合もある」と、断っている。そして最も重要な課題は、コミュニティソーシャルワークを展開できるシステムがあるかないかであるとした(大橋 2005: 13)。

その後も様々な研究者によってコミュニティソーシャルワークの研究が取り組まれていく中で、



コミュニティソーシャルワークの機能は、必ずしも一人のワーカーによって担われるものではないという見解が広がりつつある。そのことを踏まえて、コミュニティソーシャルワークを実践するための仕組みづくりに着目した実践的研究もみられる。例えば、島根県松江市で策定した地域福祉計画では、地域をエリアにわけ、そこに地域担当の社協職員、保健師、行政の各担当のケースワーカーなどの専門職を配置し、チームで実践していく仕組みを作っている。そして、コミュニティソーシャルワークを展開するために、関係者による定期的な地域生活支援会議を用意している（上野谷ほか編 2006）。

松江市で検討された方法は、エリアごとの拠点に専門職を配置し、チームアプローチを展開することによって、コミュニティソーシャルワークの機能を生みだそうとするものである。こうした実践的研究によって、個々に展開されているソーシャルワークを、何らかの統合の方法を用いることによって、コミュニティソーシャルワークという機能が生み出されるということは明らかになったといえる。また、研究が進行するにつれ、アセスメント、ニーズキャッチ、プランニングといった個別の技術についても開発されてきている。

#### 地域福祉研究の「限界」<sup>4)</sup>

ただし、こうしたコミュニティソーシャルワーク研究は、コミュニティソーシャルワークの機能から出発したものであるため、資源の調達・配分といった社会福祉システムを形成するために必要な議論が欠如している。課題を抱える個人に焦点をあて、その解決のために必要な資源が存在しない場合には、資源の創出をも活動の領域に含めようとするコミュニティソーシャルワークの研究が、システムの議論に達し得ない原因は、個人の抱える課題の解決をソーシャルワークによって図ろうとする設定にある。

地域福祉計画は、地域福祉援助技術としての側面をもつとともに、政策としての側面をもっている<sup>5)</sup>。すなわち、個別の課題の解決方策を、政策的に図る側面をもっていた。ところが、コミュニティソーシャルワーク論は、地域福祉計画の策定とは切り離されて議論されるようになり、政策との接点が追求されずにいる。結局のところ、両方の研究の接点が見出せないところに、これまでの地域福祉研究の「限界」があるといえる。宮田のいう「『政策効果』を抑えつつ、『福祉効果』をいかに発揮させるか」という課題は、依然として残されている。

もとより地域福祉型社会福祉という用語を用いた古川は、その構築には、伝統的な地域福祉論の体系自体の変化が必要であることを指摘している。すなわち、地域福祉型社会福祉は、これまでの地域福祉論と社会福祉論が一つに交わりながら、両者が新たな主軸によって変容を遂げた形である。したがって、地域福祉研究の成果を採り入れながら、それをさらに社会福祉論へと発展させていくための工夫が必要になる。

#### 4. 地域福祉型社会福祉の研究課題

##### (1) 「社会福祉経営論」からの示唆

1970年代末から80年代にかけて台頭した「社会福祉経営論」を提唱した三浦文夫は、「社会福祉経営論」という用語を、日本の社会福祉の中でそれまで用いられてきた「社会福祉法制」や「社会福祉行政（あるいは行財政）」とは区別し、「社会福祉管理論」や「社会福祉運営論」と同意語として使用していると説明している（三浦 1980：ii-iii）。その上で三浦は、政策と実践とは、異なる次元のものであり、政策の視点から社会福祉を捉える場合には、社会福祉実践のレベルで問題を捉えたときの方法・技術とは異なるものとなるのべ、自身の「社会福祉経営論」を政策に焦点をあてたものとして位置づけた（三浦 1980：14-15）。

そして「政策の形成およびその管理、運営をいかに図るか」という問いを立て、「社会福祉経営論」を展開している（三浦 1980：14）。その中では、社会福祉の運営の公準についての検討が行われ、効果性、効率性、公平性、便益性または接近性、の4点が示されている。さらに、福祉資源の調達・配分をめぐる公私の役割分担が検討され、福祉供給組織の理念型を、公共的福祉供給システム（行政型供給組織、認可型供給組織）と、非公共的福祉供給システム（市場型供給組織、参加型供給組織）に類型されている。

「社会福祉経営論」は、多様な民間組織の登場という当時の動向を踏まえて、時代に即した福祉資源の調達と配分のあり方を追求したものであった。こうした「社会福祉経営論」は、国による行財政改革が進められていた時代にあって、社会福祉を効率性原理で見直しを図ることを意図したものであるという批判もみられた<sup>9)</sup>。しかし、前述したように三浦は運営の公準を示し、それに即したあり方を追求している。公準に即したサービスの供給を、多様な組織によって実現するための枠組みを提示したという点で、三浦の「社会福祉経営論」は評価できる。

また、このような「社会福祉経営論」は、三浦自身は政策論として位置づけているが、実質的にはそれまでの政策概念を拡大し、法制度論とは別の領域を作り出している。ただし、1980年代に形成された「社会福祉経営論」は、供給者サイドの論理で形成されているものであって、地域福祉型社会福祉が意図する内発性が加味されたものではなかった。

##### (2) 社会福祉の運営研究

「社会福祉経営論」が設定した「政策の形成およびその管理、運営をいかに図るか」という問いは、そのまま地域福祉型社会福祉の問いとすることができる。ただし、これをいかに、個レベル（個々の生活者）とその総体としての地域社会レベルの両者の内発性を含めたものに発展させるかが課題となる。その際、運営の公準には、「内発性」「個別性」「地域性」というキーワードが追加される必要が生じる。換言すれば、「個別性」「地域性」を反映した「社会福祉経営論」ということになるだろうか。

しかしこのことは容易ではない。「個別性」「地域性」は、「社会福祉経営論」の設定する「公平性」との間に対立することが予想される。「運動論 = 新政策論」の問題意識もこれに共通するものがあったといえる。「運動論 = 新政策論」では、真に社会福祉を必要とする人へ社会福祉を供給するための方法が運動であった。これまで述べてきたように政策主体や手法が変化した今日において、運動ではなく内発性によってこれを実現させるための方法を追求する必要がある。

「公平性」の問題は、社会福祉の制度設計自体に問題があるというわけではない。社会福祉の制度は、基準を設定し、その基準に合うかを定め、それに該当する人に対して均一のサービスを提供することを意図している。これによって、社会福祉の受給権を保障しているのである。したがって、こうした制度に基づく資源配分と利用する個人の意向の不一致という問題の解決は、制度の側に一方的に修正を迫るよりも、その不一致を補うための別の論理を用意することの方が有効であるといえる。そこに、地域福祉型社会福祉の研究課題がある。それには、地域福祉論には制度との接点を視野にいれた研究が期待され、制度・政策論には地域の内発的活動との接点を視野に入れた研究が期待される。

さらにいえば、両者の不一致に焦点をあてた媒介機能の研究が求められよう。それが社会福祉の運営論ということになる。社会福祉の運営論ないしはアドミニストレーションという領域は、以前から存在していた<sup>7)</sup>。しかし、これらは措置制度を前提にしたものであったために、資源の調達・配分に関わる議論に制約があり、こうした問題への意思決定の方法についても特段の必要性をもっていなかったといえる。それゆえに、従来の運営論を、今日の市場化や、コミュニティ・ビジネスなどにみられる新たな資源の創出方法の登場を範疇に含めた運営論へと発展させる必要がある。このことが一つの「運動論 = 新政策論」の継承の方法でもあると考える。

#### 注

- 1) 両者の議論は社会福祉の理論レベルでのものであることを承知しているが、本稿は理論化に向けた準備作業として、社会福祉の実体レベルでの議論となっていることをご容赦いただきたい。
- 2) 古川孝順は、戦後の日本社会福祉政策の歴史を4つに時期区分をする中で、1989年以降を地域福祉型社会福祉の時代としている(古川 2003ほか)。ここでは、これをもとに現代の社会福祉の体制を特徴づける用語として借用している。しかし、厳密に言えば、社会福祉政策によってもたらされた結果としての地域福祉型社会福祉と、理論としての地域福祉型社会福祉は必ずしも一致してはいない。その点については第3節で触れている。
- 3) 総務省「合併デジタルアーカイブ」<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>による。
- 4) ここで述べていることは、本稿のテーマである地域福祉型社会福祉という社会福祉の研究を遂行する上での限界という意味であって、地域福祉分野の研究の限界を指摘しているものではない。
- 5) 例えば、牧里每治・野口定久編の『協働と参加の地域福祉計画』では、第2章地域福祉計画の性格・位置が、「技法としての地域福祉計画」「政策としての地域福祉計画」という節で構成されている。牧里每治・野口定久編(2007)『協働と参加の地域福祉計画』ミネルヴァ書房
- 6) これは三浦自身が、増補版の刊行にあたって述べている事実である(三浦 1987: ii)。また、宮田も『現代社会福祉政策論』において批判している。
- 7) 例えば、重田信一(1971)『アドミニストレーション』、星野信也(1977)『ソーシャル・アドミニス

トレーション序説」(『月刊福祉』に3回にわたって連載), 三浦文夫(1980)『増補 社会福祉政策研究 - 社会福祉経営論ノート』, 高沢武司(1985)『社会福祉のミクロとマクロの間 - 福祉サービス供給体制の諸問題 - 』, をあげることができる。

参考文献

古川孝順(1994)『社会福祉学序説』有斐閣

古川孝順(2002)『社会福祉学』誠信書房

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 ページ)

河合幸尾・宮田和明編(1991)『社会福祉と主体形成 - 90年代の理論的課題』法律文化社

小松理佐子(2004)『地域の自己決定と協働の形成過程としての地域福祉計画 - 静岡県富士川町地域保健福祉計画策定の試み - 』(東京市政調査会『都市問題』第95巻第7号, 53-62 ページ)

牧里每治(1996)『民間機関の福祉計画』(定藤丈弘・坂田周一・小林良二編『社会福祉計画』有斐閣, 79-96 ページ)

宮田和明(1996)『現代日本社会福祉政策論』ミネルヴァ書房

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』(日本生命済生会『地域福祉研究』33, 4-15 ページ)

高田眞治(2003)『社会福祉内発的発展論 - これからの社会福祉原論 - 』ミネルヴァ書房

鳥越皓之(1994)『地域自治会の研究 - 部落会・町内会・自治会の展開過程 - 』ミネルヴァ書房

右田紀久恵編著(1993)『自治型地域福祉の展開』法律文化社

上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編著(2006)『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