

社会福祉計画論序説〔Ⅶ〕

——ソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーション——

高 田 真 治

I ソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーションの構造

I-i ソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーションの要件

社会福祉の領域において、アドミニストレーション（以下 Adm.）という課題がとりあげられたのは1930年代にさかのぼるであろう。しかしながらそこで問題とされたのは、組織、職員の労働条件、仕事の分析、事務所の立地、予算、財政および基金、また情宣といったものについて、学校であるとか水道事業であるとか、社会福祉機関以外の現場で開発された Adm. の水準を社会福祉にも適用しようとするものであった¹⁾。これはとりもなおさず Administration of social agency（社会事業施設管理）ともいわれるものであって、それぞれの福祉機関における人事、財政、施設などの管理運営が中心的な課題であった。すなわち Adm. とは、「社会福祉機関 social agency による直接的サービスの提供に必要な付随するものであって、これを維持し助長する活動」²⁾であったのである。Adm. の目標は、ソーシャル・ワークの目標である社会的機能の助長であるということが確認されたにもかかわらず、これを促進するための社会資源 および 援助者の 提供・配分が、依然として現存する財やサービス、プログラムや機関にその強調がおかれた。したがって本質的には補完的 residual な社会福祉機能としての認識にとどまっていたといえよう³⁾。

機関の機能を最大限に発揮し、そのサービスを有効・効果的ならしめるために、入手しうるあらゆる資源を動員することは、機関の目的達成にとって最少限不可欠な要件ではあるが、これについても機関それぞれの業務に付随するものであるという認識をこえるものではなかった。ここにその経過と問題点をふまえて、今日の社会福祉における Adm. 研究の必要性が生ずることとなるのである。

Adm. については検討もすすめられ、また定義化もなされてきたが、H. Trecker によればそこにみられる共通の要素は次のごとくである。

1. Adm. は継続的でダイナミックなプロセスである。
2. このプロセスは共通の目的（目標）の達成のために活動へと移される。
3. 人的および物的資源は共通の目的（目標）を達成すべく利用される。
4. 調整と協同は人的および物的資源が利用される手段である。
5. 定義に内在する要素は、プランニング、組織化およびリーダーシップである⁴⁾。

60年代に入って社会福祉の Adm. 理論は他の学問領域の研究成果、また社会状況の激変というインパクトを受けて研究がすすめられた。すなわち前者は、社会福祉における実践経験の積み重ねによるのはもちろんのこと、社会、行動科学、政治科学、公私機関についての組織論——科学的経営管理論、官僚制の研究などの導入である⁵⁾。

1) Elwood Street, Social Work Year Book, vol. 2, 1933, pp. 490—491.

2) Arthur Dunham, Social Work Year Book, vol. 10, 1949, p. 15.

3) Archie Hanlan, "From Social Work to Social Administration," *Social Work Practice*, 1970, pp. 43—45.

4) Harleigh B. Trecker, *Social Work Administration Principles and Practices*, Association Press, 1971, pp. 24—25. also Sue Spencer, *The Administration Method in Social Work Education*, CSWE, 1959, pp. 20—22.

5) Herman D. Stein, Social Work Year Book, vol. 15, 1965, pp. 58—60.

さらに後者、社会状況の変化に示される内容は次のごとくであった。すなわち、

1. 社会福祉機関に対する社会的要求の再定義化。
2. サービスのコンシューマーとしてのクライアントの行動。
3. スタッフの役割の変化。
4. 福祉事業 **welfare enterprise** のサイズと複雑さの増大。
5. 知識の急激な増大、以上である⁶⁾。

これらの情勢を背景に **Adm.** は単なる個別的な施設管理 **Administration of social agency** から発展し、社会福祉(制度)の管理・運営に及んでいったといえる。すなわちその焦点は、ソーシャル・ワーク 固有の知識・技術 および 個人や集団行動を基礎として、さらに社会福祉政策や **Adm.** の領域についての社会科学の知識へと向けられた。したがって、ここでは目標としての社会的機能を助長するために、ソーシャル・ワークと社会科学の知識のインターフェイスが考察されねばならず、かつ一連の活動であり介入としての意思決定のプロセスが、ワーカーにとって重要な要素を占めることになるのである⁷⁾。つまり、サービスの提供に付随するものにすぎない経験的な機関の管理・運営から脱皮し、科学的方法に基づいて、また広い視野に立って、クライアントのニーズ充足のためのサービス、これにともなう諸資源の開発が要求されるのであり、その理論化が必要になってきたといえよう。

すなわち、諸資源の運営という側面に加えて、さらに **Adm.** において強調されねばならない重要な側面は、機関・施設と、その環境としてのコミュニティとの関連であろう。すなわち機関によってなされるサービスは、コミュニティあるいはそこで生活するクライアントのニーズにかんたったものでなければならない。かかる観点にたつならば **Adm.** は次のごとく定義される。

「スタッフ、理事会、構成員およびコミュニティは、展開しつつある機関のセッティングにおい

て、個々にまた集団的に、コミュニティの人々のために最もふさわしいサービスを機関が提供するという目的をもっている。このために、機関全体がその機能・技能および能力に従って、個人またグループとしてその責任を果たしうるように、**administrator** によって援助されるプロセスである」⁸⁾。

S. スペンサーは社会福祉にとって 特別の重要性をもっている **Adm.** の前提として、とくにコミュニティとの関連を強調し、次の三つをあげている。すなわち、

1. **Adm.** のプロセスは人間についての全てのタイプの事業と同様である。これには目標の選択と方針の作成、および機関運営における適切な活用と獲得を含んでいる。
2. 機関の所在地はコミュニティであり、機関の **Adm.** のプロセスはコミュニティ・レベルでのニーズ、資源およびサービスに関するものでなければならない。
3. それ故に、機関の目標と優先性の設定は、何が機関の地位や特別の利害を助長するか、という狭い枠組におけるよりむしろ、コミュニティの社会福祉ニーズを全体としてとりあつかうために、何がコミュニティの能力を高めるか、というコンテクストにおいてなされるべきである⁹⁾。

以上から明らかなごとく、**Adm.** の対象は単に機関・施設内の問題にとどまるのではなく、それらとコミュニティの相互作用をも包含しているといわねばならない。そしてさらに重要なことは、コミュニティの能力を高めるために **Adm.** がすすめられるという開発的な視点であろう。

ソーシャル・ワークは通常、公式の組織において行なわれるのであるから、**Adm.** はその重要な部分を構成することとなる。この組織としての機関や施設は一般に、理事会、経営管理者 **executive**、スタッフで構成されているが、機関の担う課題や目標の達成は単に経営管理者のみに課せられた業務ではなく、組織の各部門で、またそれらの

6) Rosemary C. Sarri, *Social Work Year Book*, vol. 16, 1971, pp. 39—40.

7) Archie Hanlan, *op. cit.*, pp. 45—47.

8) H. B. Trecker, *op. cit.*, p. 33.

9) Sue Spencer, "The Administration Process in a Social Welfare Agency," in Schatz ed., *Social Work Administration*, CSWE, 1970, p. 138.

協同によってすすめられるものである。機関がその機能と責任を十分果たすためには、機関と環境およびクライアントとの関係、組織構成員の機能と役割について考察されねばならない。「この努力は多くのメンバーによって遂行され、そしてその業務はしばしば **social agency management**, **social planning** および **policy development** を含んでいるものと解釈される。その意図はできるだけもっとも効果的かつ有効な方法で組織の目標を達成することにある」¹⁰⁾。すなわち **Adm.** とは人事、財政といった機関の管理・運営のみでなく、むしろ地域の社会福祉ニーズ、あるいはさらに社会のニーズに応えるために機関はどうあるべきかという広い観点からとらえられなくてはならないのである。この要件を含み、社会福祉機関においてすすめられる **Adm.** がすなわちソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーションである。

では **administrator** とは何か。経営管理者 **executive** あるいは経営者 **manager** と同義であろうか、そうではない。何故なら前述のごとく、**Adm.** とは機関全体としてこれに属するものが、それぞれの担当職務を通じて機関の責任を果たすための運営であった。したがって **Adm.** には

全員が参加せねばならず、この意味では全員が **administrator** と呼ばれうる。しかし実際は、その組織形態から経営管理者を中心として **Adm.** は運営される。そこで以上のことを整理した上で、本稿では **Adm.** および「経営管理者」を用いることにしたい。すなわち **Adm.** とは **Social Welfare Administration** のことであり、その中心的役割を担う者としての経営管理者を意味している。

I-ii 社会福祉機関と社会

機関や施設における **Adm.** の課題は、社会福祉の基本的視点にたつて、科学的・合理的な経営管理における研究成果などをふまえて検討することが重要である。一方、環境（コミュニティ）における自己の位置を認識せねばならず、そのためには地域社会を開発するための組織化も重要であり、その啓蒙、変革も必要となる。したがって変動の激しいとき、またニーズの多様化のときにあつては、これらに関する情報の収集活動は不可欠であろう。地域社会における社会福祉機関・施設の構成要素の関連は、社会福祉計画という本稿の主課題を含めて、次のように図示しようと考えら

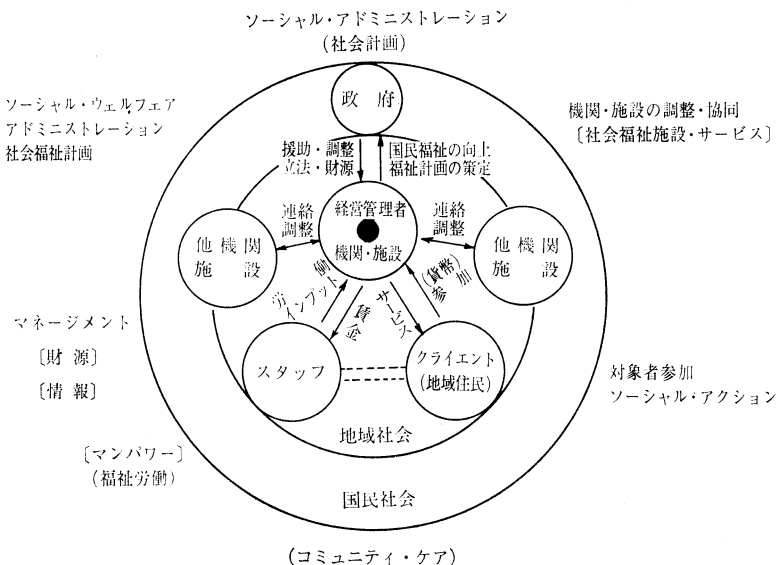


図1 社会福祉機関と社会の分析図式

〔 〕は資源

10) Tony Tripodi, Phillip Fellin et al. ed., *Social Workers at Work ; An Introduction to Social Work Praticce*, Peacock, 1972, p. 114.

れる¹¹⁾。

この分析図式の中心に経営管理者をおいているが、これが責任を負うべき施設・機関とはいうまでもなく理事・スタッフをも含めた全体を指すものであって、その役割を明確にするため図のように示している。一般に **Adm.** は、ある課題にとって必要な資源をコントロールする人々と、これらの資源によってもたらされる財やサービスを利用する人々、すなわち理事者とクライアントとをつなぎ合わせるための一連の手續と考えることもできる。したがって経営管理者は以上の両者に、資源を財やサービスに転化するという課題を遂行する人（スタッフ）を加えた三者の間の協力を維持し開発せねばならない。もしこれら三者の間が効果的に、また継続的に連繫していないならば、業務は十分に遂行されず、したがって結果として機関の責任は果たしえないからである¹²⁾。すなわち図にみられるごとく、機関・施設を中心としてさまざまな相互作用とその要件が示される。そこで、その管理・運営の中心としての経営管理者は、これらの諸側面に関与し、かつ責任をもつべきものであるといえるであろう。

機関は地域社会に存在しているものである。したがって先の視点にたつて、全体としてサービスの効果を最大にしよう、機関の目的達成のための資源確保とともに、地域内外の機関との連絡・調整が図られねばならないのである。これを前提として、まず資源に関して次の諸点が課題となる。

1. マンパワー

理事会はスタッフを雇用する。ここに労使関係が成立するが、経営管理者は単に理事会にコミットして人事管理するのではない。この問題については「福祉労働」として研究がすすめられているが、専門職としてのスタッフについては、ただ労働の側面のみでなく、その専門性も合わせて考察されねばならないのはいうまでもない。個別機関については必要なスタッフを充足すべきことはもとより、マクロな視点から他の諸資源と関連し

て、専門職・職員の養成、教育訓練そのための条件整備など、量・質にわたる将来構想が不可欠であろう。

2. 社会福祉設備・サービス

機関は地域住民ないしクライアントにサービスを提供するが、これはスタッフによってなされる。このサービスに対し代価が支払われることもあるが、社会福祉では多くの場合直接的には無料で、サービスとして受けることとなる。ここにレシデュアルな社会福祉、サービスを受ける“受益者”としての意識が助長される要素があるが、これを是正する手段は地域住民、クライアントが何らかの形で機関の **Adm.** へ参加することであると考えられる。

3. 財源

前二者と深い関連をもっているが、機関は多くの場合立法あるいは通達などによって制約を受け、同時にこれらにもとづいて財源も決定される。他方、抽象的ではあるが「福祉の向上」という目標をもっているものであり、このための具体的な指標となるものを機関は提示する責任を担うべきではないであろうか。各機関における科学的管理は、サービスの効果、インプット・アウトプットの分析などが可能となるようになされるのが望ましいのであって、これらのデータにもとづく地域福祉計画の策定、およびこの集積によって全体としての社会福祉計画が策定しうるものと考えられる。したがってこの意味でも、各機関およびその経営管理者の果たす役割は大きいのである。情報はその基礎となるものであるが、以上の観点から収集、管理されねばならないであろう。

以上の諸資源については、情報の問題をも含めて別に詳しく考察することにした。

ソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーションとは、目標達成のために人的・物的資源を活用して具体的に展開されるプロセスである。この **Adm.** の機能は次のごとく示されるが、これは既に強調したごとく機関のコミュニティにおける位置と役割、コミュニティの能力の助長が、そ

11) 図の作成については次のものを参考にした； 富永健一編著、「経営と社会」、現代経営学全集15，ダイヤモンド社，昭46，p. 51.

12) D. W. Donnison and Valerie Chapman, *Social Policy and Administration*, George Allen & Unwin, 1965, p. 36.

の前提として確認されねばならない。すなわち、

1. 達成すべき目標と実行すべき課題を決定すること。
2. 要求された課題の実行や記述された目標の達成に必要な資源を見出すこと。
3. 能率的、効率的なサービスが達成されるように資源を管理・運営すること¹³⁾、

以上である。これは二つの機能的側面——目標設定（政策形成）とそれを達成するための運営（政策実施）に分けて考えることができよう。

政策形成に含まれる主要な要素は、意思決定ないしプランニングおよび組織化であり、確保し調整すべき資源とは、施設、マンパワー、財源、諸サービスそして情報など多岐にわたる。政策実施には以上の諸資源のコントロール、リーダーシップ、指示 **directing** などが含まれ、いわゆるマネージメントと考えてよいであろう¹⁴⁾。そこで次に、政策形成——意思決定と組織、および政策実施——マネージメント、それぞれの側面について、本稿のコンテクストに則して検討することにしたい。

Ⅱ ソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーションの機能

Ⅱ-i 政策形成——意思決定

管理・運営の中心としての経営管理者は、機関・施設と関わるいろいろな側面の相互作用に責任をもつものであった。すなわち経営管理者の役割は、本質的に力動的なリーダーシップをとることであり、その目的を達成すべく関与する人々を勇気づけねばならない。そこで彼は次のような場合に専門的行動をとることが要求されるであろう。

1. 設定された目標達成のための知識と理解の活用。
2. その計画的プロセスにおける役割。
3. 意識的な自己訓練と自己制御。
4. 専門職の価値観にもとづく意思決定¹⁵⁾。

変動する地域社会のサービス要求に対応していくためには、事業計画の革新と変更、それに伴う予算配分などの柔軟な変更が不可欠であるが、この決定は事実上経営管理者が行なうといてよい。したがって経営管理者が無気力であったり、専門的行動をとりえないような場合には、機関はその機能を十分に果たしえないということはいうまでもない。この経営管理者をして無気力にせしめ事業の改革を不在にする諸要因としては次のものが考えられよう。

1. 目標設定のあいまいさのために現状維持が望ましいことを合理化している。
2. ソーシャル・ワークの価値である“合意”を経営管理者と理事者の関係にも適用すること。
3. 事業計画の改革によって理事会の反撥を受け、自分の職を犠牲にするかも知れないこと。
4. 理事会と同一化しようとする傾向にあること。
5. 自分の業務にまで影響を及ぼすかも知れないという不安¹⁶⁾。

意思決定の客観的、科学的な方法については、近年研究がすすめられている。これは変化の要因また情報の少ない時には、意思決定の主体の経験的、主観的判断に頼っていたが、対象とする経済・社会などの環境諸要因の拡大、複雑化、情報量の増大にともなって必要とされたものであるといえる。しかし数理的方法の開発、コンピューターの活用などは、意思決定のための資料の収集と整理を行なうためのものであると考えるべきであって、その結果を絶対的なものとしてはならないであろう。社会福祉の政策決定は、より高次のレベルから決定されるべきであり、したがってそこに意思決定主体の全人格があらわされると考えるべきである。意思決定の諸技法については次のごとく整理される¹⁷⁾。

13) Harry A. Schatz, "Staff Involvement in Agency Administration," in Schatz ed., op. cit., p. 281.

14) H. B. Trecker, op. cit., pp. 26—27. Sue Spencer, in Schatz ed., op. cit., p. 135.

15) H. B. Trecker, op. cit., pp. 32—33.

16) ポール・E. ワインバーガー、『経営管理者の無気力状態と事業改革の不在』、同編、小松源助監訳、『社会福祉論の展望（下巻）』、ミネルヴァ、昭47、所収、pp. 206—208.

17) Herbert A. Simon, "Traditional Decision-Making Methods," and "New Techniques for Programmed Decision Making," in H. A. Schatz ed., op. cit., pp. 190—193, and pp. 194—198.

表1 伝統的および近代的な意思決定の技法

意 思 決 定 の 型	意 思 決 定 の 技 法	
	伝 統 的 な も の	近 代 的 な も の
プログラム化されたもの： 日常の、反復的決定。 組織はそれらの処置の ために特定のプロセスを 開発する。	1. 慣習 2. 事務の仕事： 標準化された操作手続き 3. 組織構造： 共通の期待 サブ・ゴールの体系 明確な情報の経路	1. OR： 数理分析 モデル コンピューター・ シミュレーション 2. EDP
プログラム化されないもの： ○単発的な、構造化の まずい、新奇な政策決定。 ○一般的な問題解決プロ セスで処理されるもの。	1. 判断、直観および創造性 2. 経験から得た法則 3. 経営管理者 executive の 選択と訓練	次のものに応用されるヒューリスティック な問題解決 (a) 意思決定者の訓練 (b) ヒューリスティックなコンピューター・ プログラムの構成

機関の政策形成——意思決定は組織の構成上、
建前として理事会でなされる。そこでシステム・
モジュールにしたがって、この意思決定が組織の
具体的な活動としてのソーシャル・ワークにどの
ような位置を占めるか、またどういう意味をもっ
ているのかを、組織の構成員、その機能をあわせ
て概略的に検討することにした。

機関は通常、理事会—経営管理者—スタッフの
三者で構成されているが、理事会は機関の活動目
標たる「制約」としての政策決定をなす。これは
戦略決定ともいうべき、いわば抽象的かつ究極的
のものであって、これを実施する手段としての戦
術決定は経営管理者がその責任を担うことにな
る。すなわち経営管理者は、機関運営の執行方
針、プログラムの策定、職員・スタッフの配置、
統率、財務管理などを具体的に行なわねばなら
ない。これが「制御」としてインプットおよびプロ
セスをコントロールする。インプットには資源と
しての施設、マンパワー、財源、諸サービス、情
報が含まれるが、この質・量を決定し、またスタ
ッフによるソーシャル・ワーク実践としてのプロ
セスを規定しているのである。いうまでもなくこ
れらの関係は、政策決定が全く理事会独自でなさ
れ、それが上意下達的に司令されるというもの
ではなく、構成員相互の良好なコミュニケーション
が保たれることによって、機関としての機能を果
たしうと考えねばならない。特に実際の業務に
携わっているスタッフの意見が理事会に反映され
る必要があるであろう。したがって組織上の問題

からすれば、現実に政策決定およびその実施に大
きな役割を演ずるのは経営管理者である。意思決
定に不可欠な情報収集と資料作成は、このもとで
行なわれることとなろうが、必要に応じて他の専
門家、例えばシステム分析者に依頼されることも
あろう。この場合にも、いくつかの分析結果が代
替的に提示され、意思決定者が最終的な決定を下
す責任を負わねばならない。結果としてのアウト
プットは、機関の目的と照合され、インプットそ
してプロセスへとフィードバックされることとな
る。これを図示すれば次のようになる。

機関は地域に存在するものであり、したがって
そこでなされる社会福祉の活動ないしサービス
は、地域のニーズにかなったものであるべきこと
は既にのべた。では、このモデルについてみるな
らば、地域住民はいかにかわり、そのニーズを
サービスに反映しうるのであろうか。結論を先にの
べるなら、地域住民は機関によるサービスを受け
る受益者としてのそれではなく、モデルに示され
た全ての局面に関与するものでなければならない。
したがって機関は、それを構造的に組み込む
必要があるといえるのである。例えば、政策決定
機関である理事会のメンバーの一員となること、
資源として、すなわちボランティアとしてこのプ
ロセスに参加すること、あるいは自分たちのニー
ズが満たされているのか否か厳格な評価を行なうこ
と、などが考えられる。明らかに住民が単なる受
益者の位置に甘んずることなく、積極的に自らの
福祉的状况を向上せしめるためには「参加」が重

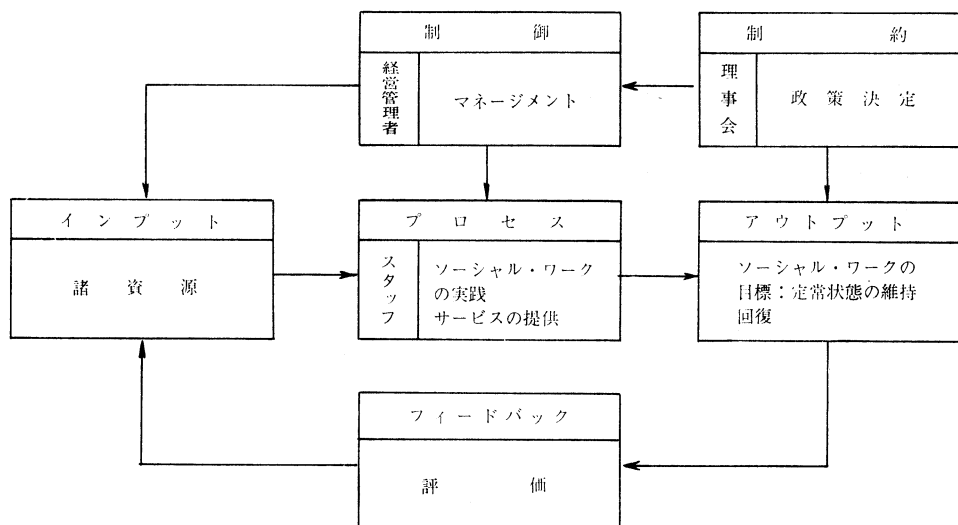


図2 アドミニストレーションの組織と機能

要な課題となるのであり、同時にそのための機会の開発と、能力が培われねばならない。コミュニティにおける「開かれた機関」とは以上のように機関と地域社会との良好な相互作用を保つこと、あるいは形成することに他ならないのである。社会福祉の基本的視点に立って、「参加」の課題を含めて **Adm.** の機能を円滑ならしめること、これが経営管理者に課せられた役割であろう。

II-ii 政策実施——マネージメント

まず最初に、ここでのマネージメントの意味を明らかにしておく必要がある。**Adm.** の範疇の中で、その下位概念としてマネージメントを用いるについては問題があるかも知れない。何故なら **Adm.** は、しばしば政府あるいは非営利（公共）組織におけるものという含意をもっており、一方マネージメントは営利的事業に属してきたといえるのであって、現実にはかなりオーバーラップした使用をしているものの、領域における呼称の違いであるという理解が一般的であると思われるからである¹⁸⁾。しかしながらマネージメントの基本的な四つの要素が、1)目的志向であり、2)人々に

よって、3)技術を用いて、4)組織内ですすめられる¹⁹⁾、というにしる、あるいはそれらは、1)組織化、2)計画立案、3)指導、4)コントロール²⁰⁾、であるというにしる、明らかにマネージメントとは特定の「組織内」における機能を意味しているのである。

では、組織、**Adm.** およびマネージメントの関連はどうであるか。それは組織とは目的達成のための効果的な機構の形成であり、また **Adm.** とは政策決定および全体的調整に関する効果的な方向づけをおこなうものであって、さらにマネージメントとは政策遂行の効果的な管理を意味している。したがって **Adm.** とは組織を決定し、目標を定義する。そしてそれに基づいて、マネージメントを通して目標達成に努力すること、といえるのである。すなわちこの意味で、組織とは **Adm.** によって決定された終極目的を達成するためのマネージメントの機構である²¹⁾。

前述のマネージメントの諸要素は、相互に関連をもち密接に結びついたものであって、かつ意思決定、資源の確保とも切りはなして考えることの出来ないものであり、それらが全体として有機的

18) F. E. Kast and J. E. Rosenzweig, *Organization and Management A Systems Approach*, McGraw-Hill, 1970, p. 7.

19) *ibid.*, p. 6.

20) W. H. Newman, C. E. Summer and E. K. Warren, "The Management Process," in Schatz ed., *op. cit.*, p. 160.

21) Lewis R. Benton, *Supervision and Management*, McGraw-Hill, 1972, pp. 278—279.

に機能する 必要のあるものである。したがって **Adm.** の視点からみるならば、マネージメントは **Adm.** の一部を構成するものであると考えられる。そしてマネージメントとは、より具体的には、いわゆる科学的管理と考えてもよい。ここでとりあげたマネージメントとは、かかる意味でのマネージメントであって、これは“狭義の”ソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーションともいふべき、伝統的な「社会事業施設管理」に対応しているといつてよいであろう。換言すれば、マネージメントとはソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーションのサブシステムを構成するものであって、資源の確保とその有効的利用を主眼とした科学的経営管理といつてよい。したがって、この領域において近年急速に進められている研究成果を導入することが望ましい。しかしここでそれらについて具体的に検討、論述することは筆者の能力をはるかにこえているので、包括的に「組織の生産性」という観点から次のことのみをのべておきたい。

組織のリーダーシップ、経営管理、組織業績に関する研究成果を実際に活用するときには、個別的に適用するのではなく、システム全体にわたる総合的修正によって組織改善をはかることが必要である。このためには組織研究に基づいて重要なファクターから変革されねばならないのであって、システムズ・アプローチによる管理を行なうこととなるが、これには正確な情報が不可欠である²²⁾。

情報については別に検討するが、**plan-do-see** というプロセスで一般的に示されるマネージメント・サイクルは、その各機能において生ずる情報を欠くことができない。これには内部および外部情報の伝達と処理によって、サイクルの各機能に有機的に結びつける情報システムが必要であろう。この情報システムは、「最初 意思決定に必要な十分先取りした情報を組織的かつ体系的に得られる機能を有し、意思決定後の執行の管理

及び統制を効率的に行ない、更に以後の計画変更に必要な情報を蓄積処理する機能を有するものでなければならない」²³⁾といえよう。

周知のごとくリッカートは、組織管理の理想的な姿を求めるべく研究しているが、彼は組織に関する変数（機能特性）として、動機づけ、コミュニケーション、相互作用、意思決定、目標の設定、統制、業績など、いくつかの項目をあげ、その度合によって組織体のシステムとして、専制的——独善的専制型、温情的専制型、相談型、および参画型——集団参画型に分類している²⁴⁾。そこで集団参画型（システム 4）が最も高い生産性をあげ、経営内容や労使関係を改善するのに役立つことが、彼の研究によって実証されるのであるが、この経営管理方式システム 4 における基本概念は次のごとくである。

1. 経営管理者が支持関係の原理を用いること。
2. 経営管理者が集団的意思決定ないし管理における集団的方式を用いること。
3. 管理者が組織のために高い業績目標を設けること²⁵⁾。

シュヴァルツは、このリビットらの計画的変革の考え方、すなわち **change-agent** と **change-system** との対応関係を参考にし、**Adm.** について考察している。ここでとくに管理者の担う役割としての **administrative management** を変革の方法として、ケースワーク、グループ・ワークおよびコミュニティ・オーガニゼーションと同列にしている。すなわち **administrative management** は、「組織の形成、構造の設計および組織の目的にかなうように、組織の人々の行動やその管理システムに影響を与えるというフォーマルかつ目的的过程」²⁶⁾ であって、対象とする **Adm.** プロセスは、組織における人々の多様な行動、相互作用、および組織、環境との相互作用を含む組織の運営を意味している。

シュヴァルツは対象とする組織のレベル、お

22) R. リッカート、三隅二不二訳、「組織の行動科学」、ダイヤモンド社、昭43、p. 152.

23) 電子計算機利用に関する技術研究会編、「官庁における情報システム」、昭48、p. 6.

24) リッカート、前出、pp. 3—51.

25) 同、p. 53.

26) Edward E. Schwartz, "Some Views of the Study of Social Welfare Administration," in Schatz ed., op. cit., p. 29.

表2 ソーシャル・ワークの方法（シュヴァルツ）

変 革 の 方 法	対象とする組織のレベル	対象とするプロセス
ケースワーク	個人	個人の成長と行動
グループ・ワーク	小さい、インフォーマル集団	グループ過程
administrative management	administrative organization	administrative process
コミュニティ・ オーガニゼーション	コミュニティ	コミュニティ・プロセス

よび対象とするプロセスを尺度として分類しているのであるが、しかしここで **administrative management** という介入の側面は、ケースワーク、グループ・ワーク、コミュニティ・オーガニゼーションそれぞれの機能を担う機関が十分な機能を果たしうよう、そのプロセスに介入するものであるから、相互作用の変革を図るという意味では視点が統一されているとしても、以上の尺度でこれらをソーシャル・ワークの方法として同列に並べることについては疑問がないわけではない。しかしいうまでもなく、伝統的なソーシャル・ワークの方法論からするならば、**Adm.** は二次的なものとして位置づけられてきたのであるが、「変革」という観点からソーシャル・ワークの方法を検討した結果として、**Adm.** をその中に位置づけて方法論を再構成したことはそれなりに評価しうる。またジェネリック・ソーシャル・ワークの研究にとって重要な視点は、かかるアプローチであることを考慮するならば、以上の疑問の余地は残しながらも、ソーシャル・ワーク方法論再検討という課題に資する意義は認めうるであろう。

Ⅲ ソーシャル・アドミニストレーション

以上 **Adm.** について、「社会事業施設管理」およびソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーションの側面、特に後者の視点から考察してきた。**A.** ハンランは前者に対応するものをソーシャル・ワーク・アドミニストレーションと呼び、さらにソーシャル・アドミニストレーションを加えた三つのモデルを提出しているが、これらは分離したものでも、また相互に排除しあうものでも

なく、むしろ理論、知識および技能という重複した連続性を示しているとしている。ここでソーシャル・アドミニストレーションとは、社会福祉の補完的な機能あるいは個人の資質を問題とするのではなく、政治、社会、経済制度および社会福祉ニードに対する国家の資源分配の決定要因に関連した、社会福祉の財とサービスの政策、プランニングなどに焦点をあてるものである。したがって社会福祉はこれら諸制度との関係ですすめられるものであって、この認識にもとづいて問題解決のための介入、社会福祉制度の体系化がなされるのである。この三つの **Adm.** モデルを整理して表に示せば次のようになる²⁷⁾。

ソーシャル・アドミニストレーションの概念は決して新しいものではなく、今日の福祉国家論についての議論とともに問題となってきたといえよう。すなわち社会福祉サービスの制度に対する政府の役割と責任がその研究対象であって、先の図1の政府と施設・機関との相互作用に対応しているといつてよい。したがってこの場合、“ソーシャル”の側面を社会福祉制度に限定して考えれば社会福祉計画に対応するし、よりマクロな視点では社会計画となる。

社会保障に関する法律によって約束される便益やサービスが、いかにして日々の活動によって現実化されるか。法律と個人の間の相互過程を通してすすめられるものがソーシャル・アドミニストレーションのプロセスである。すなわち次の二つの側面によってすすめられる。

1. 法律が便益とサービスに転化される。
2. 便益やサービスを決定したり提供したりすることが、法律へと統合されるようになるた

27) *ibid.*, p. 27.

28) Archie Hanlan, *op. cit.*, pp. 41—49.

表 3 アドミニストレーションの分類とその要素

モデル	要 素	基 本 的 仮 定	目 標	介 入 の 方 法
ソーシャル・ワーク アドミニストレーション		ソーシャル・ワーク 固有の知識	社会的機能の助長	資源の調査
ソーシャル・ウェルフェア アドミニストレーション		ソーシャル・ワークおよび 社会科学の知識, そのインターフェイス	社会的機能の助長	意思決定と マネージメント
ソーシャル・ アドミニストレーション		マクロな諸制度の サブ・システム (システムズ・アプローチ)	(前二者のモデルを包含) 社会福祉制度の確立	政策決定と実施

めの経験²⁹⁾。

ソーシャル・アドミニストレーションは、広くはソーシャル・サービスの研究として定義される。この目的は家族および集団関係というセッティングにおける個人の生活の状態を向上せしめることである。したがってサービスの歴史的発展、その役割と機能、価値観などに関連をもちつつ、さらに社会的援助の様々な形態を組織し実施する **Adm.** の機構、および生活、ニード、そしてコミュニティの成員の相互作用という二つの側面に関心をもつものであるといえる³⁰⁾。要するに、ソーシャル・サービスを提供する機構の研究であって、これを“社会工学 **social engineering**” また“社会的工事 **social plumbing**”と呼ぼうとも、ここで課題としていることはマクロな視点において入手しうる資源が、社会的に認識されたニードに向けられる方法の分析なのである³¹⁾。したがってソーシャル・アドミニストレーションは、変動する経済、社会的条件を背景として、広範かつ、多元的なニードに対応していくことが要求される。いうまでもなくこのために、技術と知識が体系化されねばならない。ニードと資源とのよりよいバランスを達成するためには、ソーシャル・サービスの構造や機能が、新しい状況におけるニードに柔軟に対応しうるような社会福祉のシステムが不可欠であり、これが制度として保障されねばならないであろう³²⁾。

以上考察してきたように、ソーシャル・アドミ

ニストレーションは、ソーシャル・サービスの研究に関心をもつものであって、その第一の目的とするところのものは、経済市場における“需要と供給”よりもむしろ“ニードと資源”とを関連づけることである。これは経済市場をも含めて、資源の本質、ニードの概念、分配の方法、その制度の検討を必要とする。さらに権力、態度および価値の問題もまた考慮に入れられねばならないのである³³⁾。

一般企業における経営管理者ないし経営者と **Social administrator** との違いについてみると、ティトマスは次の三点でそれを指摘している。すなわち、

1. ソーシャル・サービスの目的は市場と異なり、公的に承認されたニードを満たすためにサービスを提供また供給することである。したがってこれは容易に効果の評価が出来ない。
2. **Social administrator** にとってのニードは、人間行動やニードについて出来る限りの知識をもつことである。
3. 秘密保持、行動の倫理綱領および公的責任という課題をもつ。

ソーシャル・サービスが効果的、公正かつ人情的に提供されるべきであるとするなら、質的量的にも、より十分に教育された **Social administrator** が要求されることとなるのである³⁴⁾。

以上からすでに明らかなごとく、ソーシャル・アドミニストレーションの重要な構成要素は社会

29) Karl de Schweinitz, *People and Process in Social Security*, American Council on Education, 1948, p. 33.

30) Richard M. Titmuss, *Essays on 'The Welfare State'*, George Allen & Unwin, 1958, pp. 14—15.

31) R. M. Titmuss, *Social Policy*, George Allen & Unwin, 1974, p. 50.

32) Titmuss, *Welfare State*, op. cit., p. 33.

33) Anthony Forder, *Concepts in Social Administration*, RKP, 1974, p. 11.

34) Titmuss, *Social Policy*, op. cit., pp. 51—55.

福祉計画といってよく、これにもとづいてニーズと資源が関連づけられるとともに、さらに政策決定がこの計画によって推進・実施されるのである。したがって地域にある機関・施設は、相互の機能にもとづいた連絡・調整をはかりつつ、個別に地域社会のニーズに対応したサービスを提供すべく「地域福祉計画」を策定するのであり、これはソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーションのレベルに対応しているといつてよい。そしてこれらが全体として「社会福祉計画」に調整・統合され、この結果社会福祉計画実施のための立法・財源措置がとられると考えたい。かくして地域の実情を無視した計画は排除されるであろうし、国民に平等かつ公平なサービスを保障する一方、個別的な地域住民のニーズに密着したサービスが法的に保障されることとなる。ソーシャル・アドミニストレーションおよび社会福祉計画はか

かる視点から考察されねばならないであろう。

社会福祉における **Adm.** について、ハンランの分類などを参考にして検討してきた。わが国においてはいずれも未熟な段階にあり、今後十分検討されることが不可欠であろう。しかし少なくとも単なる施設経営・管理であるとする考えからは脱皮する必要があるし、またソーシャル・アドミニストレーションについても単に行政志向の政策決定でなく、前述の意思決定プロセスを経てそのサービスの内容が決定されるべきであると考えらる。社会福祉は個別主体の環境への適応のために介入するのではなく、その社会関係に焦点をあて、その相互作用を通して個別主体の自己実現を達成するために計画的に変革を図るものである。したがって **Adm.** は、その技術の向上、また要件の分析とともに以上の観点から社会福祉の方法として統合されねばならないであろう。