

社会福祉サービスの供給システム

—構成要件とマネジメント—

高 田 真 治

はじめに

社会福祉の重要な現代的課題として、「社会福祉サービスの供給システム」の構築がとりあげられるようになった。これが提起された背景には、社会、経済の動向をふまえた従来の社会福祉システムの再検討、なかでも「供給 (delivery)」という側面に関する諸要因をとりあげて検討し、より現実的に、有機的に機能させようという考えがある。「供給システム」の基礎的な課題については、すでに検討したので¹⁾、本稿では、「社会福祉システム」および「サービス供給システム」についての考察を深め、さらにこれらシステムのマネジメントについても検討をすすめることにしたい。したがって、課題の性格から、アメリカにおける研究のレビューが中心になるであろう。

I サービス供給システムの構造

I-1 社会福祉システム

システムは一般モデルとして、インプット→プロセス→アウトプット→フィードバックで示される。プロセスはスループット、コンバージョンなどとも呼ばれるように、投入されたインプットを活用して、これらに操作を加えて質の異なるアウトプットに変換する過程である。この過程のメカニズムが解明されていない場合はブラック・ボックスと呼ばれるが、情報処理などの場合のように、通常この変換はプログラム化されている。しかし

社会福祉においては後述するように、この「プロセス」が、このメカニズムが重要な課題となる。

もう1つの重要な課題は「フィードバック」である。質の異なるものに変換されたアウトプットの「質」が評価されねばならない。したがって評価およびその基準が問題となるであろう。いうまでもなく社会福祉システムは、これ自体が完結した閉鎖されたものではあり得ず、この外部にある社会的状況、環境の影響を受けるオープン・システムである。

こうしたシステムの観点から、社会福祉を理論的に考察する試みについては1950年代からなされており、いくつかのモデルも示されているが、ここでは次のものを引用しておこう²⁾(図1)。

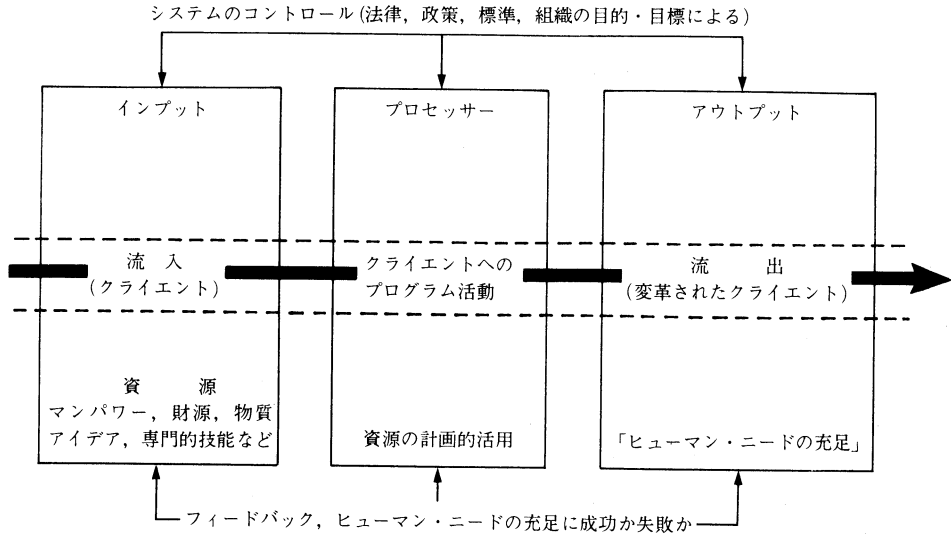
社会福祉システムをこのように考えると、「サービスの供給」は、資源の計画的活用によって、「クライアントへのプログラム活動」として示されるプロセスで具体的になされることになる。したがって「供給システム」の検討は、社会福祉システムを構成するプロセスについて、それを構成するサブシステムについて、さらに考察をすすめるべきではないであろう。

「システム」としてとらえる、ということは、システムにはいくつかの要素があるということ、それらは有機的な連関をもっているということ、そして全体として機能を(目的を)もっているということ、を認識することである。したがってそれらを把握することによって、全体の構成すなわちシステムが明確になり、その要素すなわちサブシステム相互の有機的関連における位置が認識で

1) 拙稿『社会福祉サービスの供給システム—基礎的課題の検討—』「社会福祉研究」, 第28号, 1981. 4, pp. 1-6.

2) Thomas M. Meenagham, Robert O. Washington and Robert M. Ryan, *Macro Practice in the Human Services: An Introduction to Planning, Administration, Evaluation and Community Organizing Components of Practice*, The Free Press, 1982, p.198.

図1 社会福祉システムのモデル



きるであろう。

社会福祉において、このようなシステムの観点を導入することは、まず既存の社会福祉サービスの体系的な整理を図ることである。そして「体系化」のためには、そのための基本的な構成原理あるいは目標があるはずだから、この原理にもとづいた規範的な視点から、欠損あるいは欠落しているサービスを点検し、この体系をより十全のものとする、という意図がこめられているといえよう。この作業は、社会福祉サービスの体系を静的な、図式的なものとして認識するだけでなく、同時に、これらのサービスを、それを必要としている人びとに供給するという動的な、機能的なシステムが構想されねばならないであろう。

社会福祉サービスの供給という行為は、今日のような制度的な社会福祉のもとでは、社会福祉の責任を担う主体、機関などの第一義的な使命である。したがってこれをシステムとして考えることには、「社会福祉の主体」としては、次のような意義をもっているといえよう。すなわち第1は、サービス供給はシステムという脈絡の中にあることをまず認識することであり、そして第2は、サービスを提供する機関もまたシステムとして理解

することによって、アドミニストレーターが自らの果たすべき役割、機関にとっての重要性について、非常の的確な決定を可能ならしめ得る、ということである³⁾。

アベルズ (P. Abels) らは、アドミニストレーターにとってのシステム思考の価値について、次のごとくあげている。

1. 大局的把握を可能にすると共に、相互作用的展望をもたせる。
2. システムの1つの単位を変更するということは、システムの他の単位に影響を与える、ということを理解させる。
3. システムのどの部分がうまく機能していないのかをわからせる。
4. 環境にあるどのようなシステムや部分を考慮すべきか、またどのような人びとや組織を変革に関与させるべきかを理解させる。
5. 相互作用という観点から考えることを可能にする。
6. アドミニストレーターが、いかにより効果的になることが出来るか、という手がかりを提供する。
7. 行動の代替案を提供する⁴⁾。

3) Paul M. DuBois, *Modern Administrative Practices in Human Services*, Charles C. Thomas, 1981, p.44.

4) Paul Abels and Michael J. Murphy, *Administration in the Human Services: a normative systems approach*, Prentice-Hall, 1981, pp.51-52.

I - ii サービス供給システム

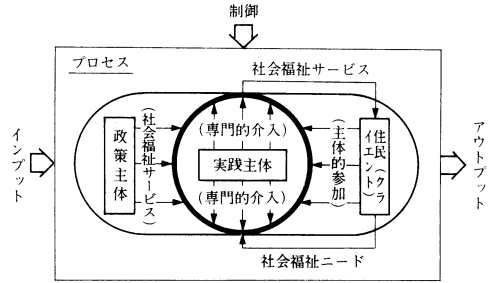
「供給」とは、「要求や必要に応じて物をあてがうこと、販売または交換のために貨物を市場に出すこと（広辞苑）」であって、需要との関係においてなされる。しかしここでは、社会福祉サービスの基本的なモデルとして、次のように考える。

社会福祉は、「政策主体」がその制定した法にもとづいて、国民に対して社会福祉サービスを提供する。しかし、このサービスの提供は、直接的には社会福祉を实践する機関や施設、あるいはそこに従事する人びとなどを介して提供されるのであり、この「実践主体」が社会福祉ニードと社会福祉サービスを調整する機能を担っている。すなわちここで介入活動がなされる。一方、「クライアント」あるいは住民は、基本的にそのニードを充足しうるサービスが提供されることを期待するが、全く一方的な受け手ではなく、時に応じてサービスへの不服を表明すること、実践の場に主体的に参加し、社会福祉サービスの補完・代替をなすこと、あるいは運動によってシステムを変革することなども考えられるであろう。

以上のように、「供給システム」は3つの主体を構成要素とする。すなわち、供給者としての「政策主体」、受給者あるいは参加者としての「住民(クライアント)」であり、そして両者の間にあってサービスとニードを調整する「実施主体」である。これらが「供給システム」のサブシステムである。これら3つの主体が、すなわち「社会福祉システムのサブシステム」が機能することによって「プロセス」が展開されるのである。これらの関連を図示すれば次のようになる(図2)。

政策主体は社会福祉サービスを、実践主体の専門的介入という行為を通して、具体的にクライアントに提供するのである。クライアントは、自らの社会生活上の諸要求と、提供されるサービスとのバランスによって、直接的に実践主体に対して社会福祉ニードとして表出する。したがって実践

図2 「供給システム」の基本モデル



主体は他2者の間にあり、太線で示した円がそのインターフェイスというわけである。

「サービス供給システム」という積極的な観点に立つならば、このシステムは基本的には、クライアントの特定のニードに応えるよう設計されたサービス・システムのネットワークであるはずである。したがって関連する多様なサービス、すなわちヒューマン・サービスを供給する機関と水平的に連絡し、またこれらを規制する機関と垂直的な関連をもっている。そして機関は、クライアントの特定のニードを充足するためにサービスを提供するのであるが、この役割を果たす職員として、ソーシャル・ワーカーで代表される専門職などを雇用しているわけである⁵⁾。

以上のように、サービス供給システムは3つのサブシステムで構成されている。ミーナガム (T. Meenaghham) は同様の観点から次の図のように簡略にとらえて検討している⁶⁾(図3)。

提供者 (donor) サブシステムというのは、アメリカの場合、連邦レベルで考えると議会や連邦政府・機関であり、地方レベルで考えても同種のものである。これに対し受給者 (recipient) サブシステムとはサービスの利用者、すなわち対象となる人々であり、サービス供給サブシステムとはプログラムを実施するスタッフ、施設また介入の方法などを意味している⁷⁾。

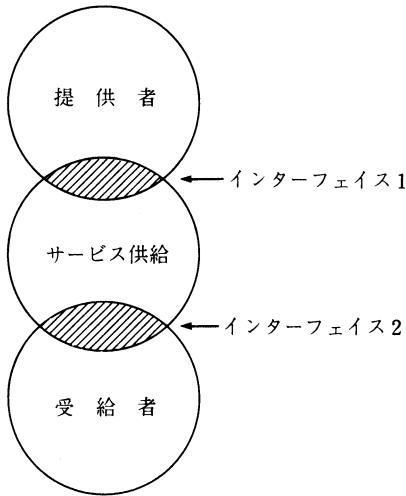
ここで後述する課題との関連で注意しておきたいのは、インターフェイス (interface) である。インターフェイス1は提供者の職務遂行の尺度で

5) Allan R. Mendelsohn, *The Work of Social Work*. New Viewpoints, 1980. p.64.

6) T. M. Meenaghham, et al., *op. cit.*, p.233

7) *Ibid.*, pp.233-234, and R.O. Washington and John B. Turner, "Evaluating Integrated Service Programs: A Case Study of The East Cleveland Project," in William C. Sze and June G. Hopps ed., *Evaluation and Accountability in Human Services Programs*, Schenkman Publishing, 1978, pp.146-148.

図3 システム構成要素の関係



ある。すなわち、プログラムはそれが成すべきことを遂行しているか、という問への答えとして測られる。一方、インターフェイス2の尺度は、サービスの供給者が受給者に対して、受給者が自らの環境を支配する機会、生活を改善する可能性をどの程度提供したか、によって決定される。したがって次の点において評価されねばならない。

1. プログラムは、受給者に対して問題解決のためにふさわしい針路を提供したか。
2. 受給者は、自分の状況に影響を与える決定を自らなしたか。
3. 政策決定者すなわち提供者サブシステムは受給者のニーズと利害にどの程度応答し、また敏感であったか。

サービスの受給者あるいは利用者のニーズに対する責任 (responsibility) は次の2つに關係している。すなわち、サービスの利用可能性

(availability)とサービス供給の能率 (efficiency) である。前者は近接性 (accessibility) と継続性 (continuity) によって検証され、後者は費用およびサービス供給の重複を少なくすることによって測られるものである⁸⁾。

a. サービス提供サブシステム

サービス提供の責任は、繰返しのべたごとく、今日では中央および地方政府にある。しかしこれは政府が直接提供するものばかりでなく、民間の機関に委託するサービス、すなわちサービスの購入 (purchase) によって提供されるものや、さらには政府の規制のもとに市場機構にゆだねられるサービスも含んでいる。ワイナー (M. Weiner) は、サービス供給組織を表1のごとく整理している。

社会福祉への責任は「サービス供給の質」にかかわる課題であり、これは中央集権か地方分権か、という二律背反的な論争よりも、責任を果たすための行政レベルの有機的關係をみるべきであろう。全米ソーシャル・ワーカー協会は政府の行政的、財政的な戦略について次のような勧告をしている。

1. 連邦政府よりむしろ州政府が、ソーシャル・サービスについての優先性を設定すべきである。
2. 連邦政府が詳細な条例や規則を設定し、それらの変更をしていくべきではない。
3. 州は、サービスの利用者や提供者、またその他の個人や集団による十分な参加をうるための機構、合理的で技術的に健全なプログラムを極大にするための機構を開発すべきである。

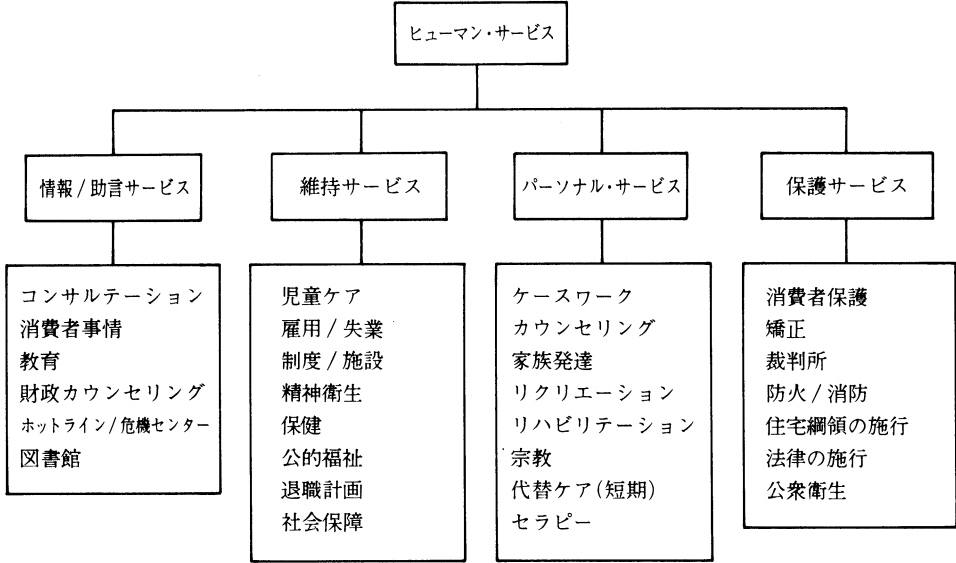
表1 ヒューマン・サービス組織の営利的-法的基盤⁹⁾

営利事業 (私立)	公共事業 (政府)	非営利事業 (公・私)
商業的な療養所	合衆国保健・ヒューマン・サービス省(DHHS)	YMCA/YWCA
商業的なホーム・ケア, 病院	郡ソーシャル・サービス部	家庭・児童サービス機関
商業的な精神病院	市リクリエーション部	私立大学
商業的なデイ・ケア法人	地方教育局 (公立学校)	民間病院

8) *Ibid.*, Meenaghams et al., p.234, and Cze et al., pp.147-148.

9) Myron E. Weiner, *Human Services Management: Analysis and Applications*, The Dorsey Press, 1982, p.6.

図4 個人に影響を及ぼすヒューマン・サービス・システムのネットワーク例¹²⁾



4. 連邦政府は、このシステムに財源を提供し、相対的に負担のない手続きによって州へ資金を分配すべきである¹⁰⁾。

こうして供給されるサービスにはどのようなものが含まれるであろうか。ここでは広範な概念として、ヒューマン・サービスについて考えることにしたい。ザストロウ (C. Zastrow) は次のごとく定義し、それに包含されるサービス・カテゴリーと具体的なサービスの体系を整理しているので、これを参照しておくことにしよう (図4)。

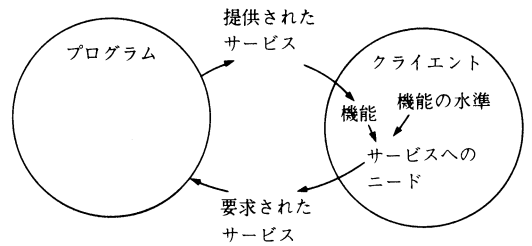
「ヒューマン・サービスとは、個人、集団、コミュニティの身体的、精神的また一般的な福祉を向上させ維持するために専念するサービスおよび関連職業、専門職の体系である¹¹⁾。

この図は必ずしも精緻なものではなく、ヒューマン・サービスを分析的にとらえることの有用性を示しているものであって、通常、サービスを供給する場合には、これらのサービスが相互に関連していることを示しているものである。

b. サービス受給サブシステム

サービス受給者、クライアントは提供者から供給システムを経て、供給者を介してサービスを受給する。したがってこのサービスを自らのニーズに照らして評価する、あるいは論理的に説明出来なくても、満足—不満足の感情を表出するのは当

図5 プログラムとクライアントのシステム¹³⁾
(2つの部分は、多くの相互作用をしている変数から成る)



然のことである。

クライアントのこのような力動性を示したのが図5である。クライアントは提供されたサービスによってもたらされた機能のレベルと、自らのも

10) Edward Newman and Jerry Turem, "The Crisis of Accountability," *Social Work*, Vol.19 (Jan. 1974), p.6.

11) Chales Zastrow, *Introduction to Social Welfare Institutions : Social Problems, Services, and Current Issues*, The Dorsey Press, 1982, pp.75-76.

12) *Ibid.*, p.77.

13) Gilbert Levin and Edward B. Roberts, *The Dynamics of Human Service Delivery*, Ballinger Publishing, 1976, p.19.

っている機能の水準とのバランスによってサービスへのニーズの有無が明らかとなる。すなわち自分の期待する水準以上のものが、提供されたサービスによってもたらされた場合、サービスへのニーズは刺激されないから、したがってサービスへの要求はない。逆は、いわば不満足な場合であり、サービスへの要求が高くなる。こうしたクライアントの側における力動性にもとづいて、システム全体が円滑に機能するとすれば、次のような理想的な過程を経るであろう。

クライアントの機能が、提供されたサービスによって充足されない場合、クライアントのサービスのニーズが大きくなる。クライアントのニーズが大きくなればなるほどサービスへの要求は強くなる。要求が強くなればなるほどプログラム活動は刺激されて活発になり、そしてサービスが提供されればされるほど、これによってクライアントの機能は充足され、ニーズは小さくなる。これが負のフィードバック・システムである¹⁴⁾。

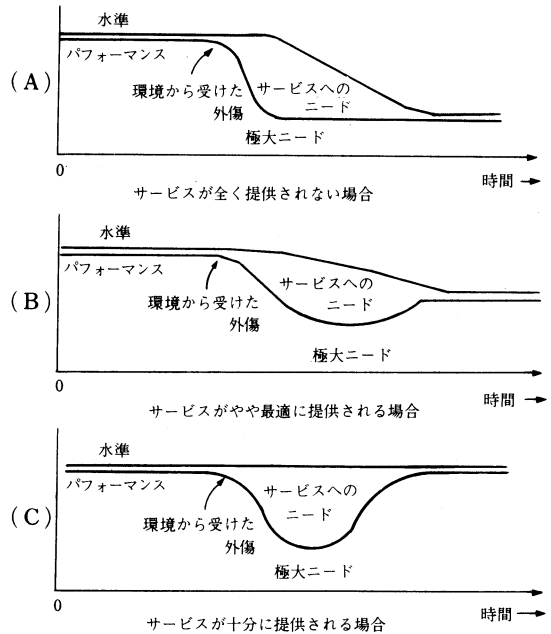
いうまでもなく実際のサービス供給システムは、このように円滑に機能はしない。それぞれの要素が、内部あるいは外部からの制約を受けているのである。しかしながら最も重要な要因は、どれほどのサービスがクライアントの水準に相対して提供されるか、ということであろう。

レヴィン (G. Levin) らは、当初、実際の機能と水準は同じで平衡が維持され、ニーズが生じていない安定した個人が、危機 (失業や事故、癌などの病気) に遭遇した場合、いかに平衡が回復されるかを、提供されるサービスとの関連で検討している (図6)。

(A)はサービスが全く提供されない場合、(B)はやや最適に提供される場合、そして(C)は十分にサービスが提供される、最も望ましい状態である。

(A)においては、平衡は機能の水準をパフォーマンスに適應させることによって次第に回復される。二本の曲線の差は、サービスへのニーズの大きさを示しており、したがって危機に遇った後は非常にニーズが大きくなっている。しかしこの場

図6 3つのレベルのプログラム応答から生じた結果¹⁵⁾



合は、ニーズに対してサービスが提供されないため、機能の水準をパフォーマンス・レベルにまで下げざるを得ない。

(B)においては、平衡の回復は機能の回復と水準の低下の間の妥協によって達成される。(C)では、生じるニーズに充分応えうるサービスが、プログラムによって提供されるから、一時的にはパフォーマンスは低下するものの、結果として、危機が生ずる以前の水準まで回復し、機能の安定が達成される¹⁶⁾。

サービスの受け手であるクライアント・住民は、単に受け手にとどまらず、ニーズの表出、それを充足するサービスを要求する運動、またボランティアとして民間の果たすべき役割をも担う可能性をもっている。システムとは、ある目的をもった構成要素間の相互作用を行うものであり、したがって生き生きとした相互作用を起させるには、このシステムの構成員たる住民が、このシステムに積極的に「参加」するという反応をおこすこと、これが不可欠である。ここにも実践主体が介入する部面がある。

14) *Ibid.*, p.18.

15) *Ibid.*, p.20.

16) *Ibid.*, pp.20-21.

c. サービス供給サブシステム

社会福祉の実践、極めて直接的かつ単純な図式としては、サービスの提供は政策主体の提供するサービスと、クライアントのニーズの間の力動関係においてすすめられるといえる。すなわち、提供されたサービス全体を、クライアントは自らの基準で評価し、満足が得られなかったならば、これがサービスへの要求として表出されるであろう。一方、政策主体は自らの基準・制約にてらしてこの表出された要求を評価し、サービスの質量を決め、提供する。この両者の力動的な関係の「場」に、社会福祉の実践主体が関与しているのである。したがって実践主体は、クライアントと政策決定者おのおのの基準・制約を勘案してサービスを調整するという、専門的役割・介入を行うこととなる。

サービスの供給、あるいは専門的介入は主としてソーシャル・ワーカーによってなされる。このソーシャル・ワーカーは大別して2通りのサービスを提供する。すなわち直接サービスと間接サービスである。前者は、サービスを必要としている人びとと直接対面することによって提供されるもので、金品、情報、食糧キップなどの具体的サービスと、情緒的、心理的な問題にかかわる支持的サービスなどを含んでいる。これに対して後者、間接サービスは可視的なものではなく、スーパーバイザー、アドミニストレーター、調整者、プログラムの評価者、資金調達者、調査者、コンサル

タント等として、サービスを提供するものである¹⁷⁾。

しかし理解されるように、これらのサービスはクライアントである個人や集団に対するサービスの提供であり、「介入」という観点からシステムの変革も含められねばならないであろう。すなわち、介入の戦略という観点から2つのカテゴリーに別けられるであろう。1つは前述したような直接サービス戦略であり、他はシステム変革戦略であって、ヒューマン・サービスを供給しているシステムそのものを変革しようとするものである。もっともこのカテゴリーを分ける基準はそれほど明確なものではなく、どのような場で、誰に、何に対して用いるかによって、戦略は双方のカテゴリーに関連することとなる。以上の観点にたつて直接サービスからシステム変革に至る介入の戦略が次のごとく整理される¹⁸⁾(表2)。

そしてこれら全てのヒューマン・サービスの介入戦略は、次の7つを1組とする活動によって導かれる。

1. データの収集
2. 情報の蓄積と共有
3. 契約の交渉と問題の事前評価
4. 信頼関係の形成
5. 行動計画の設計
6. 行動計画の実施
7. 事業のモニターと評価¹⁹⁾

以上のようにサービス供給システムを考察し、そしてこの活動に直接携わるソーシャル・ワーカー

表2 介入の戦略

直接サービス	直接サービスとシステム変革の両方	システム変革
ケアの提供者	コンサルタント	評価者
ブローカー	アウトリーチ・ワーカー	データの収集者と運営者
教師/教育者/訓練者	集団促進者	アドミニストレーター
行動変容者	スペシャリストへのアシスタント	計画者
	動員者	
	弁護者	

17) A.R. Mendelsohn, *op. cit.*, pp.72-76.

18) Barbara Schram and Betty Reid Mandell, *Human Services: Strategies of Intervention*, John Wiley & Sons, 1983, p.7.

19) *Ibid.*, p.16.

表3 ヒューマン・サービス教育の内容²⁰⁾

コミュニティ	変革過程	援助の提供
コミュニティのシステム	システム論と概念	予防の原理
ヒューマン・サービスのシステム	組織変革	支持システム
コミュニティ・ディベロプメント	プログラム計画と開発	危機介入
コミュニティ・オーガニゼーション	プログラム評価	コンサルテーション
地域精神衛生と関連システム	プログラムのマネジメントと アドミニストレーション	人間関係
	市民行動と変革	
	ヒューマン・サービスの 法的側面	

一あるいはヒューマン・サービス・ワーカーを、クライアントおよび環境システムへの専門的介入をおこなうものと考え、彼らにはシステムとして対象をとらえうる、かなり幅広い知識が必要とされることになる。旧アメリカ保健・教育・福祉省 (DHEW) は、この観点からヒューマン・サービス職員の専門教育にとって必要な内容を取のごとくあげている (表3)。

II. サービス供給システムのマネジメント

II-1 ケース・マネジメント

1960年代のアメリカ社会福祉には、前述したように2つの大きなインパクトが加えられた。1つは社会福祉予算の増大であり、これは1975年の社会保障法タイトルXX 成立の要因となったのであり、社会福祉サービスの能率と有効性 (effectiveness) が課題となったことである。もう1つは上のようにサービス拡大にかかわらず専門職の有効性を実証しえなかったことであり、したがって社会福祉マンパワーとして準専門職あるいは非専門職が増大することにより脱専門職化 (deprofessionalization) が課題となったことである。こうした予算と専門職にかかわる有効性の問題が、システムティックな分析による評価とプログラム計画の技能の開発を刺激したといえよ

う。

計画とは、将来における望ましい状態を目標として、段階的かつ継続的にすすめられる過程であって、意思決定過程と不可分であり、計画をする意味として次のものがあげられる。

1. 不確実性を減少させる。
2. 問題解決と意思決定行動にとって合理的な技術を提供する。
3. アカウンタビリティ (accountability, 責任性) を助長する。
4. 意思決定への参加を促進する、あるいは少くとも幅広い参加の可能性を増大させる²¹⁾。

ヒューマン・サービスは、個人や集団が社会問題に対処し、あるいはそれを克服するのを可能にする可視的な直接的サービスや支持を提供するか、あるいは構造的関係、システムを変革しようとするものであった。したがってヒューマン・サービスの計画は、最もふさわしい方法でその社会的目標を達成しようように、競合する社会プログラムの間での限られた資源の配分や調整に関する意思決定、政策決定をなすことを意味している²²⁾。

この政策決定、プランニングの過程についてはいろいろな研究がなされているが、最も本質的かつ包括的な要素すなわち段階は、9つに整理され図7のごとく示される。

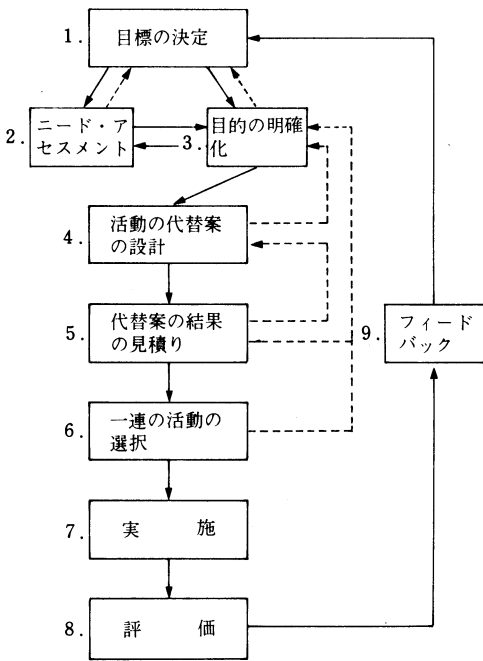
したがってこの観点から、ヒューマン・サービスのマネジメントには、ニーズの事前評価、目

20) JoAnn Chenault and William L. Mermis, *The Professional Education of Human Services Personnel*, USHEW, 1976, p.15.

21) Reginald O. York, *Human Service Planning: Concepts, Tools, and Methods*, The Univ. of North Carolina Press, 1982, pp.12-14.

22) *Ibid.*, pp.14-15.

図7 政策決定過程の段階²³⁾



標の明確化、選択枝の分析、結果の評価などの機能が要請されることとなる。ヒューマン・サービスの組織については前述したが、以上からヒューマン・サービスの組織におけるマネジメントの基本的機能は、次のごとく要約されるであろう。

1. 組織がその基本的目的、すなわち明確にされた社会的ニーズの充足に貢献することを保証する。
2. 最も有効なサービスを提供するために、組織の政策、資源の構造および運営について計画し開発すること。
3. 外部、内部の状態に関連する変化を分析し評価する、したがって行為はそれらを取り扱うために開始されるであろう²⁴⁾。

このように考えてくると、ヒューマン・サービスのマネジメントには包括的な視点と幅広い知識、技能が必要になってくる。例えばグルーパー (M. Gruber) はヒューマン・サービスにおける

マネージメント・システムとして、システムズ・アプローチとして開発された分析、工学の応用という観点から検討している。すなわち、PPBS (Planning-Programming-Budgeting-Systems), MBO (Management by Objectives), Benefit-Cost Analysis, ZBB (Zero-Base Budgeting) および MIS (Management Information System) である²⁵⁾。こうした方法のヒューマン・サービスへの導入は1960年代にはじまったが、これは前述した社会福祉の動向を反映している。すなわち1960年代は公民権運動により、また貧困戦争にもとづいてさまざまな政策が策定され実施されたが、これらのプログラムを効率的にすすめるために、以上の方法の導入が図られ、開発されたといえよう。

ヒューマン・サービスにはさまざまな側面がかかわっており、これらの調整を図りながら全体として機能を果たすことが望まれる。サービスや情報、マンパワーなどの資源の調整が不可欠である。しかし反面、組織がそれぞれの組織原理や方法にもとづいて目的を遂行していかねばならない。そこでヒューマン・サービスを運営する核が構想される。これはヒューマン・サービス運営の基盤であって、これにもとづいているいろいろなセッティングでさらに特定のものが必要とされる。例えばソーシャル・サービスの運営・管理には、このための特定の知識や技能が必要となる。そしてこれには州の福祉部、家族サービス局、病院のソーシャル・ワーク係などの組織的な場があるが、ここで具体的に展開されるソーシャル・サービスの理論や方法、態度などを決定する基礎となるものがジェネリックな「核」である²⁶⁾ (図8)。

このようにヒューマン・サービスのマネジメントを合理的にすすめようとする取り組みは、前述のように予算や専門職という現実の問題に加えて、経営学あるいは経営工学として開発された理論ないしは方法の援用にあったといえる。この1つの意欲的な研究は、project SHARE によるも

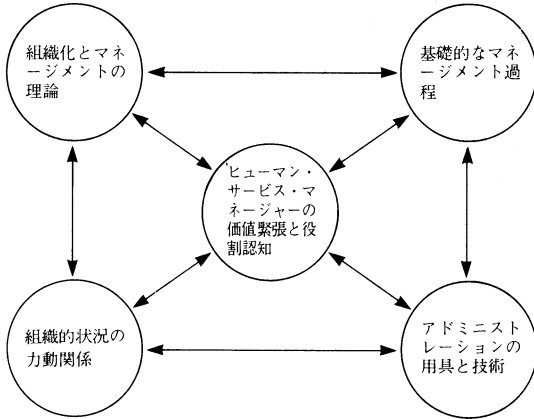
23) Robert R. Mayer and Earnest Greenwood, *The Design of Social Policy Research*, Prentice-Hall, 1980, p.9.

24) NASW, *Encyclopedia of Social Work*, Vol.17, 1977, p.846.

25) Murray L. Gruber ed., *Management Systems in the Human Services*, Temple Univ. Press, 1981.

26) Myron E. Weiner, *Application of Organization and Systems Theory to Human Services Reform*, Project SHARE, 1978, pp.10-13.

図8 ジェネリックな核：創造的なヒューマン・サービスのマネージメント²⁷⁾



のである²⁸⁾。

ヒューマン・サービスを統合されたものとして、個人や家族などのニーズに応えるためには、複数の機関の提供するサービスを、より調整された包括的な方法で連携する必要がある。すなわち、機関相互の機能、組織などにわたるサービスの関係をしっかりとしたものにするために、統合されたサービスのマネージメントのレパートリーとして次のものが必要である。1) 統合機構 (integrating mechanism), 2) ネットワーク形成 (networking), 3) 参加マネージメント (participative management), および 4) ジェネラリスト・マネージメント (generalist management), 以上である。

統合機構とは、サービス提供者がそれぞれ個別に行なっている管理、財政あるいはサービス供給機能を、相互に結合するサービス統合というプロジェクトによって、サービス供給者の調和を維持しようとするものである。これには2つのタイプの結合があり、1つは直接サービス、他は管理サービスである。

個人は通常、特定の組織とか専門職に同一化するが、事業の達成という観点からみるとネットワークを形成し、このネットワーク、すなわち組織の連合の中で個々の役割を果たしていくのである。

う。これがネットワーク形成の意味である。

以上の2つの側面、いわば組織の有機的関係をはかり、サービスの統合をすすめていく側面のほかに、これにかかわる人びとのマネージメントの側面がある。参加マネージメントとは、いろいろな機関、それに所属する多様な背景や役割をもった人びとを、共通の目標達成や、相互の誤解や葛藤を最小限にするために、出来るだけ多くの人びとを参加させていこうとするものである。そして、この参加マネージメントは、幅広い学際的展望や人間関係、組織関係についての技能をもった人びとが推進者として機能することが必要であろう。そこで、いろいろな価値観、技能、専門的背景をもった個人から成る集団を凝集させ方向づけるために、以上のような人びとを活用することがジェネラリスト・マネージメントなのである。

このように統合されたサービスのマネージメントの4つのレパートリーは、それぞれいくつかの要素をもっているが、それらの関係を結論的に図式化したものが(図9)である²⁹⁾。

包括的な、統合されたサービス供給システムの構築には、その設計と計画立案が不可欠であろう。解決すべき問題は何か、サービスを供給すべき人びとは誰か、遂行すべき目的は何か、現在のヒューマン・サービス・プログラムからはどんなサービスが得られるか、ニーズを充足するためにどんな財源とマンパワーが利用できるか、このような課題を明確にすることがまず必要であろう。すなわち、問題の明確な定義、関与する人びと全体についての分析を、そのうちどういう人びとが、それぞれどんなサービスを必要としているかを考慮すること、そして現在の財源等の制約の下でいかに建設的な作戦行動を展開しうるか、を考察することによって、包括的なシステムの計画立案と設計が方向づけられるであろう。この包括的な、調整されたサービス供給の鍵を握るのがケース・マネージメント (case-management) なのである。

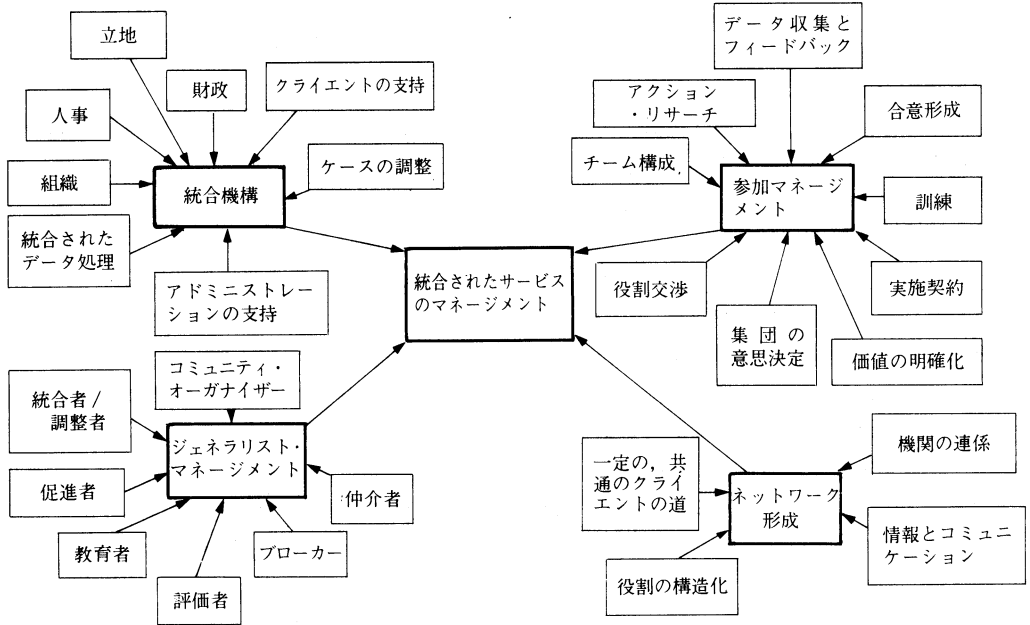
すなわち、ケース・マネージメントは、単に構造の統合化よりも、統合化された構造がいかに機

27) *Ibid.*, p.12.

28) M.E. Weiner, *op. cit.*, pp.5-7.

29) *Ibid.*, p.6.

図9 統合されたサービスのマネジメント



能的にサービスを提供するかという点にあり、したがってその基本的目標は、個々のケースで必要とされるサービスを提供するために、責任の達成すなわちアカウントビリティを果たすことにある。サービス供給の調整、システムを包括的なものとし、サービス供給を能率的かつ有効なものとする。このため、これを実践する職員すなわちケース・マネージャーは、これに必要な知識・技能についての教育・訓練を受け、必要な場合は熟練したコンサルテーションによって支持されねばならない³⁰⁾。

ケース・マネージャーの特定の機能とは次のごとくである。

1. 状況において示されている問題の分析
2. クライアントとのサービス契約の明確化
3. クライアントとのサービス契約の開発
4. 必要とされるサービスの処方
5. 処方されたサービスの調整された供給
6. サービス供給に対する究極的責任の維持³¹⁾

II-ii アカウンタビリティ

サービス供給システムとして、機関やそれが提供するサービス、情報やマンパワーなどの利用出来る諸資源を調整、統合された組織とするための設計や計画立案は、いわばこのシステム・プロセスの事前に要請される作業である。そしてこのシステムのマネジメントによって、クライアントのニーズに応える包括的なサービスを提供しようとする。かくして何らかの結果がもたらされることになる。したがって次の課題は、この「結果」、より厳密に考察するとプロセスのアウトプットの評価である。

「うまくいったか」と、通常プログラムの評価の際に発せられるあいまいな表現は、次の3つの側面を含んでいるとされる。すなわち、

1. プログラムは期待されたところのものを達成したか。
2. プログラムは計画したとおりに遂行されたか。
3. それは的確なプログラムであったか³²⁾。

したがって、プログラムの評価には2つの主要

30) The Task Forces on the Organization and Delivery of Human Services : The Public, and Consumer Partnership, *Current Issues in Title XX Programs : Final Report*, NCSW, 1976, pp.9-12.

31) *Ibid.*, p.5.

32) William B. McCurdy, *Program Evaluation : A Conceptual Tool Kit for Human Service Delivery Managers*, Family Service Association of America, 1979, p.18.

な課題がある。1つは知識構築 (knowledge building) であり、もう1つはアカウントビリティである³³⁾。知識構築というのは、評価の結果を将来の意思決定や行動をより効果的ならしめるためのフィードバックである。これは知識・技能にかかわる側面であり、専門職の重要な役割であって、このプロセスをラセン的に発展させることによって、理論はより精緻なものになっていくことが理解されよう。

アカウントビリティはこれと関連しているが、むしろ供給されたサービスの質にかかわる側面の評価である。すなわちサービス供給には、前述のごとくサービス提供者、サービス供給の対象である受給者、クライアント、そしてこの直接的なサービス供給の主体であるソーシャル・ワーカーなどの専門職がかかわっている。したがって、ここでサービス供給の主体である専門職は、基礎的な、専門職としての一般的なアカウントビリティに加えて、サービス供給の対象として特定化されたクライアントへのアカウントビリティ、組織・機関および他の関連する専門職へのアカウントビリティを担うことになるであろう。

専門職に期待されるアカウントビリティというのは、この他に次のような機能を意味している。

1. 専門職の知識と技能にもとづいて、サービスを必要としている一般の人びとにサービスを提供すること。
2. これらのサービスを、利用契約をしている特定の人びとへ供給すること。
3. 実践のために個人を教育し、彼らが学位を得たり必要な課程を終了したら、責任ある実践が出来る人として資格の付与をすること³⁴⁾。

アカウントビリティを遂行するということは、要するに約束された、期待されたサービスを供給する、ということであるから、アカウントビリティを測るには、目標の設定と、これに至る段階的な達成目的、そして結果を明確にすることが必要である。すなわち供給されたサービスの質を、以

上の要件に照らして評価することである。

レッシング (L. Lessinger) は、教育の場におけるアカウントビリティについて検討し、3つの側面について明確にしている。まず第1に、操作的な意味では、学生の達成度 (achievement) についての継続的な、独立した評価を意味しているということである。第2は、公式に採択された目的、また配分された資源、専門職として採用された技術に対する達成度、第3は両親や教師、市民に対して、この過程で見出された事実と分析の結果を広く知らせることである³⁵⁾。

これをヒューマン・サービスに敷衍すれば、サービス供給という行為によって、サービスを受けた受給者は、それによって自らの社会生活上の問題をいかに効率的に解決あるいは緩和できたか、専門職は設定された目標および目的を、利用する諸資源および専門職の知識・技能を効果的に活用してどの程度達成しえたか、そして以上の結果を、関係している人びとや機関、それを包括する組織や地域社会、および関連する他のヒューマン・サービス・ワーカーにいかに広報、フィードバックしたか、ということになる。

個別の、また相互に関連している以上3つのアカウントビリティの型は、次のごとく明確にされる。

1. Performance Accountability
2. Professional Accountability
3. System Accountability³⁶⁾

サービス供給のアカウントビリティについて、サービス供給の直接的な実践者である専門職に視点をあてて、いわば「専門職の責任」という観点から検討してきた。以上のように、ヒューマン・サービスにおけるアカウントビリティについての検討が、今後強く要請されよう。しかしその場合に、何に対して、あるいは誰に対してアカウントブルであるべきであるのか、またそれは、いかなる尺度でもって評価されるべきか、問題は残る。さらに、サービス供給システム、そして社会福祉

33) *Ibid.*, p.5.

34) Emanuel Tropp, "Expectation, Performance and Accountability," *Social Work*, Vol.19-2 (Mar. 1974), p.141.

35) Leon M. Lessinger, "Accountability: Present Forces and Future Concerns," S.J. Knezerich ed., *Creating Appraisal and Accountability Systems*, Jossey-Bass, 1973, p.1.

36) *Ibid.*, p.4.

システムを考える場合に、アカウントブルであるべきは専門職のみではないであろう。他の2つのサブシステム、すなわちサービス提供者サブシステムについてはいうまでもないが、サービス受給者サブシステムのアカウタビリティについても考察されるべきであろう。提供者は能率や効率のみでなく、立法化や予算措置についても配慮せねば

ならないであろうし、また受給者は単にサービスを権利として受けるのみでなく、自らの果たすべき責任をも自覚せねばならないであろう。

社会福祉サービスの供給システムについて検討してきたが、これを構成する諸要件およびこれを運営するマネジメントについての検討を、今後もお必要とするであろう。