

はじめに

読者の方へ：社会福祉行政を理解するための見取り図として

社会福祉行政は福祉事務所を中心とした運営体制のなかで措置権の行使を行うものという旧来のイメージから大きく変わりました。「措置から契約」へという標語のもと、特定の方を選別して社会福祉サービスを提供するものではなく、普遍的にどなたをも対象とするものに体制が改められたからです。とはいえ、一挙にその体制が作り直されたのではなく、旧来の仕組みに新しい仕組みを接ぎ木するように変更を加えながら今の姿へと至っています。そのため、社会福祉行政の全体像は複雑となり見極めるのは至難の業です。

まず本書を手にとっていただきたいのは、社会福祉行政にこれから携わろうとする公務員初任者の方や、これから公務員として就職を目指す前に社会福祉行政とはどのような仕組みで運営されているかを知りたいと考えている方です。社会福祉行政を考えていく際の原理や歴史の基礎から紐解き、現状の全体像を理解できるようになっています。さらに本書の特色として、社会福祉行政の課題についても明らかにしていることがあります。学問的に解明した全体像から見えてくる課題や、現場で行政を運営する知見から導き出される課題を解説するという姿勢を取っています。もちろん、政治的・思想的にできるだけ中立であることを心掛けました。とはいえ、課題の取り上げ方には様々な立場がありますので、本書の見解はそのうちのひとつと考えてください。皆様の知見が深まるきっかけとなれば幸いです。

また、公務員試験などを受ける際の択一試験対策、論文試験対策などにも利用できるのではないのでしょうか。全体像と課題が解説されているのですからうってつけです。

ある程度、現場経験を積んだ方も社会福祉行政全体の変化の見取り図を手にするのに役に立ちます。いったん立ち止まって自分の仕事を見直してみる一つの道具になると思います。また、社会福祉行政の外部から、社会福祉行政はど

のように運営されているのかを知りたいと考えている方にも役に立つと思います。拡大し一大産業となった福祉サービス業界は、社会福祉行政と密接に関わって営まれていますので、その知識はきっと有益だと思います。

次に、これから社会福祉を学習・研究していこうと考えている初学者の方にも手に取っていただきたいと考えています。社会福祉活動は行政と大きく関わって行われますので、社会福祉行政という特定分野の研究者だけではなく、社会福祉に関係する研究者には、社会福祉行政についての知識は研究の基礎です。ここで取り上げられた制度の情報や課題は、研究対象として押さえておくべき知識として整理するのに便利だと思います。

最後に、社会福祉行政だけではなく社会福祉について関心のある一般の方にも手に取っていただきたいと思います。本書は学術的な研究を踏まえていますが、あくまで一層深い研究への導きの糸のつもりで、理解のしやすさに配慮して執筆していますので、比較的読みやすい内容になっています。

福祉事務所論を越えて

本書は社会福祉行政の描き方をよりモダンなものにすることを目指し、前著『社会福祉行政——行財政と福祉計画』を下敷きにして、主要部分を大幅に書き改めたものです。前著は「福祉事務所」を中心として描く従来からの社会福祉行政の説明の在り方を抜け出すものではありませんでした。しかしながら、先ほど触れたように、現代では福祉行政の機構はすっかり様変わりしました。依然として福祉事務所は大きな存在ですが、社会福祉行政のその他の分野が拡大したために、その比重を大きく減じてしまいました。むしろ、現在の中心は都道府県庁、市役所・町村役場の「社会福祉関連部局」(福祉部・課、厚生部・課など)でしょう。そのため、副題にも「福祉事務所論から新たな行政機構論へ」とつけさせていただきました。実際の行政機構の運用においては、生活保護行政を担う福祉事務所ですら、独立した専門機関としてよりは、福祉部局の「生活保護課」や地域福祉課の生活保護担当と認識され、そうした看板を掲げることも多いのではないのでしょうか。

もう少し丁寧に書くと、これは、「措置から契約へ」の標語のもと、社会福祉基礎構造・共通的基本事項が社会保険を中心とした利用契約制度に比重を移

したことを受けた機構改革です。かつての行政処分による措置中心の社会福祉行政は、都道府県や市等の比較的規模の大きな制度運営余力のある自治体が担うものでした。しかし、社会福祉サービスがより広がりのある一般的なものとなった時代には、より小規模な基礎的自治体である市町村が中心となりました。介護保険、障害者総合支援制度、子ども・子育て支援新制度等の制度を担うのは、住民にとって最も身近な市町村担当課だからです。こうした大きな変化に合わせて、行政機構論を新たに用意する必要があります。

一般の方には、行政における社会福祉の担当が、福祉事務所だとか福祉関連部局だと言われても、そのような区別に何の意味があるか不明でしょう。しかし、国、都道府県、市区町村からなる巨大な行政機関が運営されるとき、それぞれの部署内外で細かな役割分担がなされており、それが複雑な仕組みとなるのは当然です。また、行政機関は法律を根拠に運営され、法律は容易には改正されないことを考えれば、常に最適な形で組織が存在するとは限りません。すると、住民の福祉の向上のために適切にサービスを提供するというシンプルな流れに還元されない複雑な組織と手続きができあがってしまいます。こうした仕組みは、分析してみないと全体像が見えてこないもので、不可思議にも学問的テーマとなってしまうのです。

本書の特徴

本書は社会福祉行政について体系性を備えた分析を試みています。社会福祉行政については様々な角度からの分析があり得ますので、標準的な教科書を標榜するのはおこがましいですが、一つの視点からは一応の体系をもったものとなっていると思います。

経済学・財政学や法律学の立場からの類書は、比較的新しいものでもそれなりに存在しています。山本隆氏の『福祉行財政論——国と地方からみた福祉の制度・政策』（中央法規）は経済学の立場から詳細な知識を土台にした精緻な書物です。宇山勝儀氏の『新しい社会福祉の法と行政』（光生館）や蟻塚昌克氏の『入門 社会福祉の法制度——行財政の視点からみた全体図』（ミネルヴァ書房）は版を重ねており、法学の立場から基本的な知識を綿密に整理したものです。最近では、山口道昭氏の『福祉行政の基礎』（有斐閣）が実務からの知見を踏まえ

た法学的知見をアップデートしています。

その他にも類書は数ありますが、ほとんどは共著です。こうした書物は、論者ごとの視点の違いが反映してそれぞれが個性的な分析となっていますが、今一つ体系的な記述とはなり得ていないという印象です。

こうしたなかで、本書に特徴があるとすれば次のようなことではないかと思います。社会福祉学・社会政策論 (Social Policy) の立場を中心に、政治学・行政学、社会学、社会理論の成果を利用しながら、体系的に社会福祉行政についてまとめた内容となっているということです。

これらの学問分野は、社会制度や社会現象に理論的考察を施すという手法を主眼にするものばかりです。従来からある社会福祉行政の分析が、制度の込み入った紹介や経緯の説明に力を割いたり、批判的な立場から制度の負の側面をあぶり出したりといったことに力点があるのに対して、本書の依拠する学問は、制度や社会現象のそれぞれの部門がお互いにどのように関連しているのかを説明することに力点があります。制度と制度、機関と機関がどのように補いあって全体としてまとまりたり得ているかを分析しています。

また、できるだけ必要な知識を整理した上で網羅することにも気を配り、項目ごとの記述が過不足ないように心がけ、一つ一つが長くなり過ぎないように気をつけました。こだわりのために長くなってしまった箇所がない訳ではありませんが、なるべく本として厚くなりすぎず読みやすいように一定の配慮をしたつもりです。

記述には連続性がありますので、できればはじめから読んでいただきたいですが、それぞれの章だけを読んでも十分に理解できる記述となっています。また、学習の利便性を高めるため、各章末には、For Study と題して学習のポイントを記しました。

社会福祉行政論とは

次に、具体的な内容について少々注釈を加えさせてください。本書は、社会福祉行政について扱ったものであり、社会福祉政策の個別分野の課題を扱うものではありません。具体的な社会福祉制度・政策の変遷といったものは社会福祉原論・社会福祉政策論の課題であり、社会福祉行政論のなかで取り上げると

煩雑になりすぎます。さらに細かな各領域の制度・政策については、高齢者福祉論、障害者福祉論、児童福祉論、公的扶助論、地域福祉論といった社会福祉の対象別領域で扱われています。社会福祉行政論とは、あくまで社会福祉政策の実施機構に焦点を絞り、その基礎構造・共通的基本事項の行政的側面の解明を行うものです。

近年、社会福祉行政論の扱う領域を規定する際に、社会福祉の他の領域に配慮して、切り詰めた形を採ることが多くなりました。例えば、社会福祉協議会は地域福祉論で扱うのでそちらに譲ったり、社会福祉法人は社会福祉施設経営論で扱うのでそちらに譲ったりしています。しかしながら、これは学問的要請ではありません。社会福祉学の大学におけるカリキュラムをまとめ上げるために、無理をして住み分けをしたご都合主義とも言えます。全体の結びつきを理解して問題点を洗い出すためには、両項目を含めた社会福祉に関わる様々な制度や仕組みを、社会福祉行政の観点から位置づけ直す作業は欠かすことはできません。よって本書では、社会福祉協議会や社会福祉法人、その他の関連機関に対しても、社会福祉行政論の立場から適切な割合の記述を行っています。学問的な記述においては、やはり体系性が求められるのではないのでしょうか。

とはいえ、こうした体系性は流動的な制度の現在の姿を切り取ったものにはすぎません。前著において「社会福祉行政のこれから」というタイトルで扱っていた章は、もはや将来のことではなくなりましたので、「社会福祉行政の現在」として大幅に加筆修正のうえ配置を変えました(第8章)。最終章には、新しく「社会福祉行政のこれから」(第14章)を書き直しています。社会福祉行政の現在の動向と将来の課題についての新しい段階での考察を行った章となっています。

学問からの要請・実践からの要請

本書は社会福祉学・社会政策論(Social Policy)の立場から記述したと述べましたが、それは著者がこの分野を専門とする研究者だからです。しかしながら、行政学の知見を大いに参考にしています。「一般」行政学の成果を個別分野である「社会福祉行政」に適用して社会福祉行政論としたことが一つの軸となったと言ってもよいでしょう。

行政学の泰斗と言える西尾勝氏は、行政学を「政府(government)に属するヒ

エラルヒー型組織の集団行動について考察する学」(西尾 2001: 47) としていますが、ここでは違う立場を採っています。そういう意味では、いわゆる行政学の主流からは違う位相に立つとも言えるでしょう。それは、本書が社会福祉学・社会政策論(Social Policy)の研究でもあるからであり、もう一つの軸になっていると言えるでしょう。

また、今回はより実践的な問題提起の書に衝撃を受けたことも執筆の背景となりました。それは、上林陽治氏の『非正規公務員』、『非正規公務員の現在——深化する格差』、『非正規公務員のリアル——欺瞞の会計年度任用職員制度』(いずれも日本評論社)という単著をはじめとした一連の論考です。私は、前著を書いた約10年前には、社会福祉行政は規模を拡大し、次第に専門職が雇用され、その専門性が最も求められる相談支援業務が紆余曲折はありながらも充実していくのではないかと楽観していました。しかし、事態はそう単純なものではありませんでした。上林氏が指摘するように、相談支援業務を担うのは任期のついた臨時雇用の職位(会計年度任用職員等)の方々ばかりだったのです。社会福祉を担う職員の方々が不安定な立場に置かれる現実があります。これはせっかく改善されてきた社会福祉行政の挫折ではないでしょうか。私は具体的な個々の問題の摘発にはあまり優れていません。そのため、社会福祉行政の全体像をとらえ、こうした職員の方々の重要性と、その矛盾に満ちた立ち位置について、いっそう理解が進むように、現実の構造を整理することで問題の解決に貢献できればと考えました。

本書の刊行にあたっては、法律文化社の田麿純子さん、その後編集の作業を引き継いでくださった梶谷修さんから格段のご支援・ご協力を賜りました。田麿さんから前著に引き続き概説書を出し直してみないかのご提案をいただきましたが、当初はリップサービスなのだろうと思っていました。後になってどうも本気に考えてくださっているのだと分かってからは大変意気に感じて執筆を進めました。ちょうど世界中がコロナ禍に襲われ、私の勤務する大学でも、授業の実施や学生への対応等々において大わらわでしたが、その間隙を縫って執筆を進めることができたのは、やはり、田麿さんが熱意をもって勧めてくださったからです。

また、途中で担当を引き継いでくださった梶谷修さんは大変熱心に編集作業を引き受けてくださいました。最後の最後まで無理な修正をお願いしてしまいました。

福祉政策研究会の東京都立大学の坪洋一先生、明治学院大学の金子充先生、関東学院大学の西村貴直先生、法政大学の堅田香織里先生、埼玉県立大学の岡華子先生には、社会福祉分野の研究仲間としていつも刺激をいただいています。金子充先生が著された『入門 貧困論』（明石書店）という秀作の出来栄えに触れ、これはまずいと焦ったのも執筆を進めた密やかな動機です。

立命館大学の桜井啓太先生の周りに集まった大阪府の福祉関係職の方々の勉強会に参加させていただき、制度の機微について様々な教えを受け、私の理解の誤りを正していただいたので、本書での大きなミスをいくつか避けることができました。

国立社会保障・人口問題研究所の泉田信行さん、西村幸満さん、黒田有志弥さん、藤間公太さん、一橋大学の白瀬由美香先生には、社会福祉行政の現場での調査にご一緒させていただき本書執筆のための知見の蓄積に大変お世話になりました。

また、本書で引用した数々の先生方のご著書は大変参考にさせていただきました。学問は巨人の肩の上に立つことで初めて成り立つと言いますが、まさにその思いです。皆様には記して感謝申し上げます。

引用した各氏の敬称は省略させていただきました。本書には歴史上の人物も多く登場するため、区別がつけがたいという理由があるからです。何卒ご容赦ください。

最後になりますが、私の学問の基礎をトレーニングしていただいた中川清先生、霜野寿亮先生の学恩に負うところが大変大きいです。

2021年5月

畑本裕介