

はじめに

本書は、社会福祉行政について体系的な研究を試みるものである。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る。よって、標準的な教科書を標榜するにはおこがましく感じるが、一つの視角からは一応の体系をもったものとなっている。

社会福祉行政については、従来体系的な研究がなされてこなかったという訳ではなく、数は多くないが類書もそれなりに存在している。その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う。本書は、社会（福祉）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研究した内容となっているということである。

本書が依拠した各学問は、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ある。従来からある社会福祉行政の研究書は、制度についての込み入った紹介や経緯の説明をしたり、批判的な立場から制度の負の側面をあぶり出したりすることに特徴があるものが多かった。それに対して、本書の依拠する学問は、社会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重点をおくことに特徴がある。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っているのかを研究するものである。

こうした視点は、社会福祉学の研究者や学習者にとって有益であると同時に、より広範囲な読者にとっても有益ではないだろうか。制度についての特定の領域や関心事にこだわりすぎるのではなく、それぞれのバランスに配慮した現状認識ができるからである。よって、社会福祉に内在的な視点と同時に、社会全体の中にある一つの制度として社会福祉行政を外在的な視点から捉えることも重視した。本書は両方の視点を手に入れるのに適切な内容となっていれば

と願うところである。

本書は体系的な分析を重んじていることもあり、できればはじめから読んでいただきたいが、参考書として利用される読者の便宜のためにそれぞれの章だけを読んでも十分に理解できる記述にしようとした。福祉職を始めとした各種公務員試験や社会福祉士国家試験の学習を深めるためにもぜひご利用願いたい。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た。

次に、具体的な内容について少々注釈を加えておきたい。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ない。具体的な各領域の社会福祉制度・政策の変遷といったものは社会福祉原論・社会福祉発達史の課題であって社会福祉行政論の課題ではない。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る。社会福祉行政論とは、あくまで行政を中心とした社会福祉政策の実施体制に焦点を絞り、その基礎構造の行政的側面の解明を行うものである。

こうした問題関心は、戦後の社会福祉が残余的な貧困対策を基調としたシステムからより普遍的なシステムへと変貌していった1970年代の後半に、社会福祉の制度と行政の仕組みの見直しが求められたことに端を発するものである。三浦文夫は、「社会福祉の政策（場合によってはその計画といってもよい）とその管理・運営」[三浦 1987: ii] の在り方を問い直すために、社会福祉経営論という分野を当時のわが国に導入した。こうした立場は、社会福祉経営論以外にも社会福祉供給組織論と呼ばれることも多い。さらに現代的に社会福祉供給システム論と名付ける場合もある（[古川ほか 1992]）。本書は三浦をはじめとしたこうした諸理論の作り出した伝統に従うものであると言える。例えば、社会福祉行政による社会福祉サービス提供体制について三浦の行った分類を踏襲し、具体的な実施体制の解説を行っている（unit 6 以降）。その他にも学問的蓄積を最大限に活用させていただいた。

もっとも、課題の斬新性を際立たせるために当時の三浦は社会福祉行政論という言葉をあえて避けて社会福祉経営論という言葉を利用していたという事情

があったようである。三浦が時代状況に関して抱いた問題意識は、現代では際立たせずとも当然のものとなっているので、本書では従来通りの社会福祉行政論という名称を用いている。

さらに、本書は社会福祉行政に限らないより一般的な視点である行政学の理論にも依拠している。西尾勝の行政学（いわゆる西尾行政学とも呼ばれるもの）を大いに参考にした。ある面においては西尾「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だろう。

西尾行政学は、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、政治とは異なった行政組織特有の行動様式の分析を行政学の要諦としている。しかしながら、本書は行政組織特有の集団行動様式を主題として扱っている訳ではない。むしろ、社会福祉行政が組織や機構としてどのような状態にあるかをもう少し組織論、運営論的に取り扱っている。そういう意味では、西尾行政学から違う位相に立ち、その方法論に忠実であるとは言えない。これは、本書が社会（福祉）政策論（Social Policy）の視点からの社会福祉行政の研究（Social Administration）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だろう。

最後に、本書の刊行にあたっては、法律文化社の掛川直之さんから格段の支援・協力を賜った。掛川さんが出版に際して尽力してくださらなかったら、本書の一字も執筆されることはなかっただろう。また、山梨県立大学の国際政策学部教授小沢典夫先生、人間福祉学部教授下村幸仁先生には執筆に際して貴重なご助言をいただいた。福祉政策研究会の日本女子大学の坪洋一先生、立正大学の金子充先生、関東学院大学の西村貴直先生、埼玉県立大学の堅田香緒里先生、日本女子大学大学院の大岡華子さんには、研究仲間として叱咤激励していただいた。また、実際にお会いしたことがある訳ではないが、西尾勝先生の数々のご高著は大変参考にさせていただいた。遠くを見渡す学問は巨人の肩の上に立つことで初めて成り立つというのが、まさにその思いである。そういう意味では、私の学問の基礎をトレーニングしていただいた霜野寿亮先生、中川清先生、駆け出しのころからお世話になっている金子勝先生の学恩に負うところ

も大きい。皆様にここに記して感謝申し上げたい。

本書で引用した各氏の敬称は省略させていただいた。本書には歴史的な人物も多く登場するため、そうした人物との区別がつけがたいという理由があるからである。この点に関しては、何卒ご容赦願いたい。

2012年1月

畑本 裕介