

氏名	竹田 幹雄
学位の種類	博士 (コミュニティ福祉学)
報告番号	甲第538号
学位授与年月日	2020年3月31日
学位授与の要件	学位規則(昭和28年4月1日文部省令第9号) 第4条第1項該当
学位論文題目	大都市における複合的支援ニーズに対する サービス供給システムの連携に関する研究 —高齢者医療・介護、医療的ケア児支援、高齢障害者支援に 着目して—
審査委員	(主査) 平野 方紹 結城 俊哉 木下 武徳 臼井 正樹 (神奈川県立保健福祉大学名誉教授)

# I. 論文の内容の要旨

## (1) 論文の構成

### 序章

- 第1節 研究の背景
- 第2節 研究の目的と方法
- 第3節 本研究の位置づけ
- 第4節 本研究の枠組みと論文の構成

## 第1部 大都市で焦点化する複合的支援ニーズへの対応

### 第1章 大都市福祉行政を取り巻く状況と運営課題

- 第1節 大都市福祉行政の運営構造
- 第2節 大都市における医療・介護ニーズの増加
- 第3節 細分化する支援ニーズとサービス供給
- 第4節 大都市における福祉行政運営の課題

### 第2章 複合的支援ニーズをめぐる施策課題

- 第1節 複合的支援ニーズに対する行政的課題
- 第2節 支援の谷間が生じる問題構造
- 第3節 大都市における複合的支援ニーズへの対応
- 第4節 大都市における包括的支援施策のあり方

## 第2部 大都市における包括的支援施策の実態と課題

### 第3章 医療・介護制度改革と包括的支援施策の展開

- 第1節 医療・介護制度改革の全体像
- 第2節 地域包括ケアシステムの本質的課題
- 第3節 全世代・全対象型包括的支援施策の展開と課題

### 第4章 大都市における包括的支援施策の実態—指定都市調査を踏まえて—

- 第1節 包括的支援施策の分析枠組み
- 第2節 大都市における包括的支援施策の実態調査
- 第3節 調査結果を踏まえた施策課題の横断的検討

### 第5章 高齢者医療・介護施策に関する考察

- 第1節 国による医療・介護施策の動向
- 第2節 包括的なケアマネジメント体制の必要性
- 第3節 大都市における在宅医療・介護施策の課題
- 第4節 大都市における高齢者医療・介護施策のあり方

## 第6章 医療的ケア児支援施策に関する考察

- 第1節 医療的ケア児の実態と支援ニーズ
- 第2節 医療的ケア児支援の現状と課題
- 第3節 大都市における医療的ケア児支援施策の課題
- 第4節 大都市における医療的ケア児支援施策のあり方

## 第7章 高齢障害者支援施策に関する考察

- 第1節 高齢障害者の実態と支援ニーズ
- 第2節 高齢障害者支援の現状と課題
- 第3節 大都市における高齢障害者支援施策の課題
- 第4節 大都市における高齢障害者支援施策のあり方

## 第3部 大都市型包括的サービス供給システムの構築に向けて

### 第8章 福祉多元化と自治体アドミニストレーション

- 第1節 福祉サービスの民営化と供給体制の変容
- 第2節 福祉多元化とサービス供給システムの課題
- 第3節 多元化時代における自治体アドミニストレーション

### 終章 大都市における包括的なサービス供給システムのあり方

- 第1節 複合的支援ニーズに対応するサービス供給システムの構造
- 第2節 大都市福祉行政のアドミニストレーション
- 第3節 大都市における新たな相談支援システムの提案
- 第3節 本研究の到達点と今後の課題

## 引用・参考文献

### (2) 論文の内容要旨

#### (研究の目的と課題)

本論文は、これからの我が国の福祉政策において大きな課題となる「大都市」と「複合的支援ニーズ」に焦点を当て、双方の課題を乗り越えることができるサービス供給システムのあり方を明らかにすることを目的とした。サービス供給システムは、様々な機関・施設・事業所によって構成されるものであり、それぞれをつなぐための相談支援や情報連携、さらには財源調達や資金の配分、マンパワーの確保・育成といった仕組みや環境の整備など、多様な要素によって構成される。その一つひとつが重要であることは間違いないが、全体がシステムとして機能するためには、行政による運営管理が非常に大きな役割を担う。本研究では、こうした行政によるサービス供給システムの運営管理の機能や役割をアドミニストレーションとして定義するとともに、自治体によるアドミニストレーション

の展開という視点から検討を行うこととして、次の4点を研究課題とした。

### 1) 自治体福祉行政におけるアドミニストレーションの実態と課題の解明

我が国の社会福祉研究は、伝統的に政策と臨床を対象として研究が行われてきたが、社会福祉の範囲の拡大や供給主体の多元化が進んでいる現代においては、両者をつなぐ経営レベルを区別し、三相で社会福祉実践を捉えていくことが必要になってきている。しかしながら、組織運営のあり方を問うメゾレベルの研究は、構成要素が膨大かつ不確かであり、実態を理論的に捉えることが非常に難しい上に、日々動態を変える現状を分析して課題の解決策を見出すためには、高度な情報処理能力と構想力が要求される。加えて、組織内の意思決定過程の深層に迫らなければ実態を解明できないという研究対象の特性もあり、マクロとミクロを包摂するメゾレベルの研究は、まだまだ成果が出ていないのが現実である。その一方で、福祉行政の実施主体である地方自治体は、厳しい財政状況の下で、福祉ニーズの増大と多様化に対応すべく、苦悩する日々が続いている。行政改革の流れの中で、行政が直営で福祉サービスを提供することは難しくなり、民間主体を活用したサービス供給システムへの転換によって、福祉行政には多様な主体をマネジメントしていく役割が期待されるようになってきた。日進月歩で様々な分野の専門性が向上していく中で、その使命を果たしていくことが容易でないことは想像に難くないが、具体的にどのようなすれば課題が解決に向かうのか、暗中模索している自治体は少なくない。

本研究は、こうした状況を打開すべく、メゾレベルの実践現場である自治体福祉行政の実態にアプローチし、現実的な課題解決に資するアドミニストレーションのあり方について検討することとした。

### 2) 福祉行政における専門性の再定義

我が国の福祉政策は、供給主体の多元化を進めることによってサービス基盤の拡充を図りつつ、行政の役割を条件整備主体へと転換させてきた。そうした経過の中で、サービスの供給は民間主体が全面的に責任を負うことになったという解釈に基づき、行政は法令に基づいて利用認定や事業者指定を行うことに専念すればよいという考え方が自治体に広がっていることが指摘されている。ところが近年、支援ニーズの複合化とともに、制度や分野をまたぎながら多様な主体が連携していくことが求められるようになり、民間主体だけで適切な連携体制をつくるのが難しくなっている。今日の福祉行政には、こうした民間主体だけでは調整できないような課題に対応するために、多様な主体が協働できるサービス供給環境をつくっていくことが必要とされるようになってきた。自治体がこのような役割を担うためには、サービスの提供に関する知識やノウハウを理解した上で、様々な供給主体の意見を調整する能力や、地域全体の供給システムを最適化していく構想力が必要となる。この間の自治体福祉行政には、法令を正確に解釈して適正に運用する能力や、福祉事務所や福祉施設等における相談援助等を実践する能力が必要とされてきたが、サービス供給システムを調整するための専門性については、ほとんど注目されてこなかったように思われる。その結果、自治体に地域全体を適切にコントロールできるだけの専門性を備え

た運営体制が確保されず、地域の実情に応じたサービス供給システムを構築できない状況に陥っているのではなかろうか。

本研究は、こうした問題意識に基づき、福祉行政における専門性を再定義しながら、サービス供給システムにおける行政機能のあり方について検討するとともに、その重要性を追究しようとするものである。

### 3) 大都市の特性に応じたサービス供給システムの再構築

我が国の福祉行政は、地域の特性を踏まえたサービス供給体制を構築するために、多くの分野において、住民に最も身近な自治体である市町村が実施主体となっている。ただし、一口に市町村といっても、人口が数百人の村から 100 万人を超えるような大都市まで一括りにされており、それぞれの自治体が置かれている状況は、大きく異なっている。とりわけ大量の人口と社会資源を抱える大都市では、そもそも膨大かつ複雑な課題が存在している中で、社会保障制度の担い手が減っていき、医療・介護ニーズが増大していくという局面を迎えつつある。大都市のサービス供給システムは、こうした社会保障制度をめぐる構造的な変化に対応するために、近い将来、抜本的な見直しを迫られることになるだろう。

一方で、福祉制度の運営に当たっては、国が詳細に規定した方法や基準を順守することが求められるため、自治体としての裁量の幅は、それほど大きいわけではない。そうした中で、大都市の実情を踏まえたサービス供給システムを構築していくためには、自治体が進んで関係者・関係機関との間に入って、主体的に課題解決に向けた調整を行っていく必要がある。

本研究は、以上のような課題認識に基づき、大都市の特性を踏まえたサービス供給システムの再構築に向けて、その具体的なあり方について検討するとともに、具現化するために必要となる自治体福祉行政の役割と方法を明らかにすることを目指した。

### 4) 複合的支援ニーズの実像化と対応策の具体化

現代の社会福祉には、医療や介護、就労や教育といった分野をまたいだ支援が必要とされるようになってきており、こうした状況に対して、全世代・全対象型地域包括支援体制を構築していくという方向性が国から示されている。このような取り組みを進めていくためには、一義的には支援スキルやノウハウを向上させていくことが必要となるが、様々な分野において専門性が高度化している中で、あらゆる分野に精通した支援を一元的に提供するのには、現実的には非常に難しい。このため、複合化している支援ニーズへの対応は、ニーズを構成している一つひとつの要素を的確に理解した上で、それぞれに対応する制度やサービスを組み合わせながら支援することが求められることとなる。すなわち、複合的支援ニーズへの対応を施策として進めていくためには、そもそも複合的支援ニーズとはどのような性質のものであり、それらがどの程度存在しているのかを把握しなければならないが、そのための手法が確立しておらず、全体的な把握がほとんど行われていない。

加えて、複合的支援ニーズは、分野をまたいだ支援が必要になることが対応の困難性を高めることにつながるが、どのような課題の複合化がどのような困難性を引き起こすのか

ということが理解されなければ、的確な対応策を講じることはできないはずである。しかしながら、現時点では、そうした分析がほとんど行われることなく、包括的な支援の必要性だけが強調されている状況にあるように思われる。

本研究は、こうした現状を踏まえ、複合的支援ニーズの実像化を図るとともに、支援をやっていく上での課題を具体的に明らかにした上で、現実的な対応策を見出していくことを志向した。

### **(研究の方法と構成)**

本研究は、上記の研究目的を達成するため、以下の方法により研究を行う。

①大都市における福祉行政の運営課題について、法制度の枠組みや統計データに基づいて分析するとともに、複合的支援ニーズをめぐる施策課題について、文献研究によって論点整理を行いつつ、自治体調査によって実践的な考察を行う。なお、自治体調査については、分野別支援体制の統合を行った指定都市 A 市を対象として、ヒアリング調査を実施した。(第 1 章・第 2 章)

②政府資料や政府統計等を分析しながら、複合的支援ニーズに対応するために展開されている包括的支援施策の政策的な位置づけを解明するとともに、自治体が展開していく上での課題を整理する。(第 3 章)

③複合的支援ニーズとして政策課題となっている高齢者医療・介護施策、医療的ケア児支援施策、高齢障害者支援施策を取り上げて、自治体調査によって施策の実施状況を検証するとともに、文献研究による課題整理を行いながら、自治体による施策のあり方について考察する。なお、自治体調査については、全指定都市を対象として、3つの施策の実施状況に関する質問紙調査を実施した。(第 4 章～第 7 章)

④福祉多元化を踏まえたサービス供給システムの課題について、文献研究と自治体調査によって理論と実践の両面から考察を行い、自治体アドミニストレーションのあり方を検討する。なお、自治体調査については、在宅医療と在宅介護の複合的支援ニーズが大量に発生していると考えられる指定都市 B 市を対象として、ヒアリング調査を実施した。(第 8 章)

⑤①から④を総括し、大都市における複合的支援ニーズに対応するサービス供給システムのあり方と、その実現に向けて自治体福祉行政が果たすべき役割を提示する。(終章)

### **(研究の成果) 大都市型の新しい包括的サービス連携システムを提起**

支援ニーズの高度化・多様化・複合化とともに、制度やサービスも複雑化・細分化してきており、複合的支援ニーズを有する人々は、自らのニーズに合った支援機関をいくつも選択し、それぞれ利用するための手続きを行うことが求められるようになっている。こうした仕組みは、利用者の選択性や権利性を確保するためには必要なものであるが、結果としてサービスにアクセスするためのハードルを上げてしまっているという見方をすることも

できる。選択や手続きを行えない人こそ、社会福祉を必要としている人であるはずであるが、制度やサービスの進化は、課題が重複すればするほど適切な支援につなげにくくなってしまいう状況をつくり出している側面もある。

こうした問題を回避するためには、できる限り支援を包括的に提供していくことが必要であるが、単純に制度やサービスを統合すれば問題が解決するわけではない。とりわけ大都市では、膨大な支援ニーズに効率的に対応しながら、高度な専門性を必要とする支援ニーズにも対応していかなければならないため、一定の分野別支援体制を採らざるを得ない。こうした体制下では、あらゆる支援ニーズに対応できる人材を育成していくことが困難になるため、大都市においては、あらゆる支援ニーズに対して一元的にアプローチする体制をつくることは、あまり現実的ではない選択肢であるように思われる。

しかし、だからといって、大都市では包括的支援が提供できないということになるわけではない。大都市には、様々な支援ニーズに対応できる資源が十分存在しており、これらを適切に組み合わせることによって、高度な専門性が求められる複合的支援ニーズにも対応する大都市ならではの支援を提供することができるはずである。

そのためには、支援ニーズの把握と課題の分析、対策の検討と実施方法の調整という一連の政策過程に、サービス供給の実態を反映させたり、支援の専門性を考慮したりしていくことが重要になってくる。したがって、包括的支援体制を構築するためには、様々な専門職・専門機関を効率的かつ効果的に活用していくことが不可欠である。

本研究では、以上のような大都市における包括的支援の課題を明らかにするとともに、複合的支援ニーズに対応するための新しい包括的なサービス連携システムのあり方を具体的に示すことができた。

## II. 論文審査の結果の要旨

### (1) 論文の特徴

本論文の特徴としては以下の3点があげられる。

#### ① ソーシャルワークとしての社会福祉行政研究の今日的意義

社会福祉行政 (Social administration) は、ソーシャルワークの体系においては下図の通り直接的な援助／支援を支える社会福祉関連技術とされ、本来はソーシャルワークの活動を支える基盤として位置づけられてきた。

社会福祉援助技術	個別支援技術 casework	集団支援技術 groupwork	地域支援技術 communitywork
社会福祉関連技術	<u>社会福祉行政</u> <u>social administration</u>	社会福祉調査 social welfare research	社会福祉活動 social action

しかし、近年の行財政改革や福祉改革の中で、ソーシャルワーク機能よりも、効率的な管理運営や「条件整備主体 enabler」としての役割や機能が強調され、住民が抱える地域における福祉課題に積極的に係わることは後景に追いやられることとなってきた。

本論文では、こうした社会福祉行政のソーシャルワーク機能の減退が、地域において深刻な福祉ニーズをもった人々、特に制度の狭間に置かれた医療的ケア児や高齢障害者などの複合的・専門的ニーズを持った人々への支援を困難にしていることに目を向け、その実態を明らかにし、問題状況打開のための地方自治体行政のあり方を検討することから、ソーシャルワークとしての地方自治体アドミニストレーション論を構築しようとしたものである。

1990年代から、地方自治体、特に基礎自治体が社会福祉の担い手となって、地域住民のニーズに即応した社会福祉行政を推進することはほぼ当然のこととして行政にも住民にも受け入れられて今日に至っているが、実際の福祉行政の運営では、福祉行政計画の策定や



その遂行などの政策技術的な側面が強調され、住民の抱える福祉問題を地方自治体がどう受け止め、どう対応するのかという議論は低調であった。このことは社会福祉行政研究でも同様の傾向に有り、自治体経営、政策手法や政策技術が論じられても、それをソーシャルワークの視点から論じる研究は皆無に等しい現状にある。

本論文は、こうした地方自治体や社会福祉行政研究の現状を踏まえて、本来の地方自治体の社会福祉行政のあり方をソーシャルワーク機能から論じ、住民が求める社会福祉行政実現の方向性を模索したもので、類例を見ない希有な研究である。

### ② 大都市という社会福祉行政研究のエアポケットへの着目

今日の社会福祉行政の基調として、基礎自治体が社会福祉の担い手とされていることは先述の通りである。しかし、基礎自治体といっても、人口千人未満の零細な自治体から、二百万を超える人口を抱え、過密状態にある政令市まで多種多様で有り、一律の制度や政策での対応は困難である。わが国の社会福祉制度は、福祉事務所を設置する市を基本単位として構成され、その後、「住民に身近な自治体」として市町村が基本単位となってきたが、政令市は、基礎自治体でありながら本庁＝行政機能と区役所＝サービス機能が分離しており、また福祉行政に関する権限は都道府県とほぼ同格ということもあり、一般の市町村とは異なる社会福祉行政が展開されてきた。このため、一般の市町村（特別区を含む）を想定した研究は一定の蓄積があるものの、政令市を対象にした研究はほとんど未着手のまま今日に至っている。しかし、政令市などの大都市部に、わが国の人口の1/3近くが居住し、また、ホームレスや不安就労者など福祉支援を必要とする人が集積されているだけでなく、大学病院等の専門医療機関が集中しており複合的専門的ニーズのある人々が移入してくるなど、大都市部における福祉問題は増大している。これに加え、都市部特有の過密問題、家庭・家族の孤立、地域コミュニティの希薄さにより、その深刻さは増強されている。こうした現状を考えるなら、大都市部における社会福祉行政研究は、いわば研究のエアポケットと言え、この領域に着目したことは今後の社会福祉行政研究に大いに貢献するものである。

### ③ 制度の狭間に置かれた「少数者 minority」に焦点を当て、そこから社会福祉行政を問い返す「ボトムアップ」型研究

本論文が主な研究対象とした、医療・介護の重複高齢者、医療的ケア児、高齢障害者は今日の「縦割り行政」では、十分にそのニーズに対応できない「制度の狭間」に置かれた存在である。また一般市町村では、その絶対数が希少なことから、制度・政策的な対応よりも個別的対応がとられ、そこでニーズの特殊性への充足が可能となる。一方大都市部の場合、人口が大きいという数量的背景と先述した専門機関などの社会資源が集中しているという構造的背景から、こうした複合的専門的ニーズのある人々は、制度的・政策的対応が求められるだけの人数となっている。大都市部の各支援機関は一般的な市町村と比較す

れば、相当量の要支援者を抱えているという大都市特有の状況もあり、加えてどうしても各支援機関の分業化が進まざるを得ないという行政的背景もあって、一般的な市町村のように個別的対応でニーズを充足することは難しい。しかし、こうした複合的専門的ニーズを持った人々が少数派 (minority) だといっても、公的支援を必要であることは明らかであり、公的責任が問われる領域である。本研究ではソーシャルワークという視点から、この地方自治体に取り組むべき「少数派」に着目し、検討することで、自治体に取り組むべき課題を浮き彫りにし、その問題状況を打開する方向性を打ち出しており、これまでともすれば福祉の「多数派」(measure) への対応を、公私ミックスによる多元化で対応することを指向してきた New public management を基調とする社会福祉行政研究が見落としてきたことへの鋭い指摘となっている。

## (2) 論文の評価

本論文は、以下の点で傑出したものであり、他に類例を見ることができない独創性を有しており、今後の社会福祉行政研究の発展に大きく貢献するものとして期待され、博士の学位にふさわしいものである。

- (1) 丹念に先行研究について調べ上げ、これまでの到達点と課題を踏まえた上で、政策動向と住民の生活状況や福祉ニーズとの乖離を提示し、その背景を分析し、今日の行政の基調の限界を明らかにした。
- (2) ソーシャルワークという視点から社会福祉行政の再構築を図るという、これまでの社会福祉行政研究に欠落していた視点から研究に取り組み、特に困難を抱える複合的専門的ニーズを抱える人々への支援について、具体的・実践的な提言を行っている。
- (3) 政令市に代表される大都市部の社会福祉行政について、その実態を明らかにしたことがあげられる。特に複合的専門的ニーズのある人々への対応に関して全政令市から回答を得た全数調査となったことで、初めてその実態が明らかにされ、これからの大都市での社会福祉行政研究の基本データとなることが期待される。
- (4) これまで例外的な「少数派」として政策研究から「排除」されてきた複合的専門的ニーズのある人に着目して、これらの人々への支援体制を社会福祉行政のあり方とリンクして論じたことで、「制度の狭間」を解消する道筋を提示することができ、住民福祉の向上に寄与することが期待される。
- (5) 執筆者は、現職の政令市職員で有り、今回の研究テーマの領域を所管する職位にあることから、政令市独自の行政システムや現場状況に精通しており、それだけに具体的・実践的な分析や提言が可能となった。これまでその特殊性故に踏み込まれていなかった政令市の社会福祉行政を、insider として分析し、研究した貴重なものである。

なお、論文執筆方法や資料引用などの論文の要件に問題はなく、適切なものであった。