

氏名	都 築 光 一
生年月日	
本籍	宮城県
学位の種類	博士（社会環境科学）
学位記番号	社博甲第86号
学位授与の日付	平成19年3月22日
学位授与の要件	課程博士（学位規則第3条第3項）
学位授与の題目	自治体福祉行政におけるモニタリングシステムの実証的研究 —介護保険制度を中心に— (Empirical Study about the Monitoring System of Social Administration in Municipality — A Case of the Long-term Care Insurance System —)
論文審査委員	委員長 井上英夫 委員 横山壽一、石田道彦 前田達男、足立研幾

学位論文要旨

1. 研究上の問題意識

本論文は、社会福祉領域に関するモニタリングシステムの概念と手法について明らかにし、それを踏まえて介護保険制度に適用した場合のモデルを提起し、地域において具体的に実践し、その有効性を検証したものである。

近年日本において、社会福祉が次第に重要視されるようになってきている。それは少子高齢化を背景として、介護保険法の施行や社会福祉法の改正、さらには障害者自立支援法の制定など、主要な社会福祉制度の度重なる改正の流れをあげることができる。改正点の中で注目すべきは、従来の行政責任で担ってきた社会福祉制度のあり方のうち、サービス提供に関しては民間の参入を認め、行政はサービス提供もさることながら、地域の社会福祉政策の展開に軸足を置くという方向に制度が改められてきている点である。

社会福祉は、生活困難からの脱却への支援というだけでなく、主体的生活者への支援の側面を有しており、つきつめると、すべての生活主体者に、生活困難克服の努力を援助するものである。このように社会福祉固有の視点として、主体的生活者への支援という理論が岡村（1983）によって示されてから、社会福祉基礎構造改革の制度改正の動きまでに20年を必要とした。これは、制度の客体として個人を位置付けることはできたものの、生活主体者としての位置付けができるまでに、人権思想や社会福祉利用者に対する国民の意識などを背景とした制度的諸条件が整っていなかったからにほかならない。こんにちでは、そうした制度的諸条件を整え、制度改正に至るために、ノーマライゼーションをはじめ、多くの条件整備のための考え方が入って来るようになってきている。

しかし、この制度改正とそのための条件整備について、確かなものとなりうるかどうかの確認や点検は行われていない。そのための手法は勿論、その必要性についても十分には議論されていない。日本では従来から、各種社会福祉制度の創設目的に関する達成状況の評価や、社会的背景の変化に伴う制度の内容や主旨の修正が必要となっている状況の確認・点検など、俗にいういわゆる「モニタリング」の作業が、実務的に確立されていないという問題点を指摘することができよう。社会福祉領域では一

般的に見受けることのできるモニタリングという用語は、現段階では概念も手法も未確立であり、こうした基本的事項は全く議論されていない。そのため言葉として用いられていても、理論や手法が欠落しているために、具体的な効果が確認できないのである。

筆者の研究上の問題意識は、こうした定説のないモニタリングシステムの概念の整理と、社会福祉実践に取り入れるべきモニタリングシステムには、社会福祉領域において実践理念とされているノーマライゼーションの原則と、主体的生活者の支援の視点が不可欠であるという点にある。

2. 研究方法

研究の方法としては、モニタリングシステムの必要性の確認と、モニタリングの概念を明らかにする。概念研究の作業に関しては、文献研究を主体とすることとした。こうして得られたモニタリングの概念をもとに、評価指標やモニタリングの展開手法等について整理し、介護保険制度に適用する場合の理論的モデルを構築する。その上で介護保険制度におけるケアマネジメント、同じく事業所運営、そして地域活動の個々に理論的モデルを適用して具体的に実験を行い、検証することとした。

3. モニタリングの概念

本論文第一章においては、これまでの検討に基づき、こんにち社会福祉の領域において頻繁にみうけられるようになったモニタリングの概念、評価指標そして介護保険制度に適用した場合のモニタリングシステムについて検討した。その結果モニタリングの概念について、語源や原意を明確にした上で、定義づけを試みた。語源はラテン語のモネオ (moneo) であって、ひとり一人の人間の生き方を意味するものであり、こんにちでは、物事の本質や目標を意味するものと理解された。またこんにちの語彙は、宗教改革以後に変質したものであることが確認できた。

これらの検討を踏まえ、モニタリングを下記のように定義した。

「モニタリングとは、計画した事業やサービスなどについて、ノーマライゼーション＝人権の保障という社会福祉の目的を継続的に達成することができるよう、人々に認知された計画の始期、実施期、終期の各段階において、定期的または必要の都度評価確認及び必要な調整を行い、次の5つの機能的要件を満たす過程をいう。」

- ①継続的に妥当性を観察すること
- ②観察結果から評価すること
- ③評価結果から必要な措置を講ずるべきか判断し、実行すること
- ④フィードフォワード、フィードバック機能を有すること
- ⑤一定期間（計画終期）経過した段階で、総括的評価を行うこと

このことを踏まえ、日本において社会システムとして構築される必要のあるモニタリングシステムについて、基本的な評価項目を整理し提起した。かつこれを適用した場合の、介護保険制度における仕組みを提示した。その中では、第一に情報のシステムとして構築される必要性のある点を明確にした。第二に地域のモニタリングシステムとして構築すべき点を明らかにした。その際には行政機関の中に中立的な形で事務局を設け、①行政機関 ②住民 ③地域組織 ④事業所 の各レベルでモニタリングが展開され、その際の理念や主体、手法について明らかにした。

その上でこうした社会福祉の状況を改革するためにも、制度上モニタリングシステムを導入する必要性があること及び、最も社会福祉領域で今日的な要素を多く持つ介護保険制度に導入し、検証することが望ましいことを述べた。

これら社会福祉の各種制度や計画の成果や各種福祉サービスの質の確保を確実にする手法として、どのようなモニタリングシステムが望ましいものであるのかについて、海外の実践例としてデンマークの事例を示しながら、考察した。参考までにイギリスの例も確認したところである。またこの2か国を、モニタリングシステムの定義に照らして、その内容のみてみた。

モニタリングを行う上で、日本における社会福祉の理念は、法律上は福祉法の第3条の福祉サービス提供の基本理念、第4条の地域福祉の推進、第5条の福祉サービス提供の原則が定められ、かつ第6条で国と地方公共団体の努力義務が定められている。これゆえ理念や実施主体があると言えなくもない。しかし手法や具体的手順等一切定まってははいない。したがってモニタリングシステムは、実質的に未だに構築されてはいない。このため、具体的に介護保険制度にモニタリング理論を適用し、検証することとした。そこで先の検討結果から、最も社会福祉領域で今日的な要素を多く持つ介護保険制度に導入し、検証するため、適用すべきモニタリングシステムを、ケアマネジメント、事業所、地域活動ごとに提起し、具体的に検証した。

4. モニタリングシステムモデルの検証Ⅰ—ケアマネジメント—

第二章では、モニタリングシステムについて、介護保険制度におけるケアマネジメントにモニタリング理論を適用し、検証することとした。検証に当たっては、前章において整理したモニタリング評価項目にもとづいてケアマネジメントのためのモニタリングシートを開発した。このモニタリングシートは、モニタリングの定義に従い、事前評価モニタリングシート、プロセス評価モニタリングシートおよび事後評価モニタリングシートの三種類を作成し、必要と考えられたモニタリングを人権保障の観点から実施することとした。具体的には地域で実際に活動しているフィールドのスタッフに協力を得て、アンケート調査を実施し、有効性を確認した。さらに、その検証例として、事例検討を行った。こうした社会福祉の状況を改革するためにも、制度上モニタリングシステムを導入する必要性があることと、そのために最も社会福祉領域で今日的な要素を多く持つ介護保険制度に導入し、検証することが望ましいことを述べた。

5. モニタリングシステムモデルの検証Ⅱ—事業所運営—

次に第三章では、モニタリングシステムについて、介護保険制度における事業所運営の評価のあり方にモニタリング理論を適用し、検証することとした。検証に当たっては、事業所運営の基本的要件として、理念、人事管理、財務管理、情報の管理、組織管理に関する事項と、前章において整理したモニタリング評価項目にもとづいて、地域で実際に事業運営している事業所とフィールドのスタッフの協力を得て調査を実施し、事業所運営のモニタリングシステムの有効性を確認した。これによって未だ確立されていない社会福祉領域の事業所運営の理論化及び適切な事業所運営のためにも、制度上モニタリングシステムを導入する必要性が望ましいことを述べた。

6. モニタリングシステムモデルの検証Ⅲ—地域活動—

続いて第四章では、モニタリングシステムについて、介護保険制度を中心とした地域活動における地域のシステムにモニタリング理論を適用し、併せて地域での情報提供者のあり方について検証することとした。検証に当たっては、前章において整理したモニタリングの概念と評価項目にもとづいて、地域で実際に活動している民生委員の協力を得て調査を実施し、地域活動上のモニタリングシステムの有効性を確認した。

第二章からここまでの検証結果にもとづいて、未だ確立されていない社会福祉領域のモニタリングシステムについて、制度として導入する必要性に関して述べた。また、今後、実際のフィールドにおいて、モニタリングシステムの実験とその検証を予定している概要を紹介した。

7. 終章（結語）

本論文によって提唱したモニタリングシステムは、社会のシステムとして、活用されるべきシステムであることを、実際の検証結果で確認した。モニタリングに関して理論的な検討を行い、かつ具体的に実施して検証を行った研究は、本論文がはじめてのものである。

モニタリングシステムは、地域住民の人権保障を基本に、生活の安心・安定のために意図された制度や計画した事業やサービスなどについて、ノーマライゼーション＝人権の保障という社会福祉の目的を継続的に達成することができるよう、確実に機能性を確保し、ひいては福祉コミュニティを構築するために、あらゆる領域で積極的に活用され、展開されるべきであると考えられる。本論文がその実践と、モニタリングシステムの構築のために、ささやかながらも貢献できることを願うところである。

Abstract

Abstract:In this study we first made the concept and the method of monitoring system definite, then we built a model to verify the effectiveness of this monitoring system.

In recent years the social welfare sector has received a big attention, from the foundation of the Long Term Care Insurance Institution, there are various institutions in social welfare sector has been made. As an assessment method of the effectiveness of those institutions, monitoring system also has received a big attention. But not only what is the monitoring system has not been debated sufficiently, but also the concept and the method of monitoring system has not been defined definitely. Therefore, the monitoring system has not been systematized comprehensively.

In this study, the concept and the method both have been defined definitely, and a model of the monitoring system has been made. We have verified this model through the Long Term Care System's care management, the administration of care agencies and the community's activities. The effectiveness of this model has been verified. The theory that has been definitely established through this study can be used in many sectors. We defined the monitoring system as following: to make sure that the purpose of the planed projects or services can be carried out continuously during the beginning of the project, the process of the project, the completion of the project, either assessment, confirmation or coordination is necessary. We call those three levels as advance assessment, process assessment, completion assessment. The monitoring system must have the following five functions as observation, assessment, coordination, feed-forward, comprehensive assessment.

論文審査結果の要旨

一 研究の動機と問題意識

筆者は、現在、岩手県立大学社会福祉学部福祉経営学科助教授であるが、1977年より1999年まで宮城県涌谷町の職員であった。涌谷町は、町民医療福祉センターを核としたまちづくりにより、福祉サービスの充実した町として全国でも注目されている。その「涌谷方式」構築のキーマンが筆者であった。そうした自治体の福祉行政の実践のなかで、日本の福祉行政に理念とその理念を実現していくべき手法の両者が欠けていることを痛感した。

そこで、一方で、ノーマライゼーション及び人権保障を福祉行政の理念とすべき事を提起し、他方で、実践のための一つの手法としてのモニタリングシステムに着目して研究したわけである。

二 論文の構成

序章は、モニタリングの必要性、現状と研究の目的、研究方法と論文の構成についてのべる。とくに、本論文がモニタリングの手法を開発し、そのモデルを社会保障構造改革の象徴的存在である介護保険行政に適用して、その有効性を検証するという実証的研究方法をとっていることを明らかにする。

第一章では、モニタリング及びモニタリングシステムの概要を明らかにする。第二章から第四章は、ケアマネジメント、介護サービス事業所、地域活動についてのモニタリングシステムの検証で本論文の中心である。最後に終章において、あるべきモニタリングシステムを提示し、今後の発展のための課題を述べている。

三 評価

本論文の意義と課題は以下の通りである。

- ①本論文は、社会福祉とりわけ自治体福祉行政のレベルで、モニタリングシステムを総合的に論じた初めての成果である。筆者の自治体職員としての経験を踏まえた多くのフィールドでの調査活動の中からモデルを構築し、適用し、社会福祉の理念としてのノーマライゼーション実現への有効性と課題を検証するという、きわめて実証的かつ実践的な研究であるところが他に例をみない。とりわけ、モニタリングシートや人権中心の評価項目、アンケート票とそれらの分析手法は、筆者のオリジナルである。
- ②本論文は、モニタリングシステムの構築による自治体福祉行政の推進という新しい視点と手法を提起し、社会福祉学、地域福祉学等に大きな貢献をなすものである。また、本論文の提起するモニタリングシステムが多くの自治体に採用されれば一既に採用されている自治体もあるわけだが、福祉行政の充実によるノーマライゼーション社会の実現に大きな推進力となるものである。
- ③自治体福祉行政の現場に何度も足を運び、実践に根ざした調査活動、そして行政職員はもちろん民生委員をはじめとする地域住民の組織化へのねばり強い努力が論文内容に反映し、説得力を増している。
- ④本論文は、あくまで筆者の提起するモニタリングシステムの有効性の検証が中心であるが、モニタリングの概念、定義等の理論的部分の論旨の展開、実証部分との結合にやや不明確な所もあり、一層の改善が望まれる。また、文献引用、参考文献の表記等にやや雑なところも見受けられ、整理の必要がある。筆者の提起するモニタリングシステムのモニタリングこそが、本論文の課題といえよう。

四 結論

以上の次第で、審査委員全員一致で、博士（社会環境科学）論文に値すると評価し、合格とした。