

日本におけるソーシャル・アクションの実践モデル の構築 社会福祉士による実践事例の分析から

著者	?良 麻子
雑誌名	東洋大学社会福祉研究
号	9
ページ	55-59
発行年	2016-07-31
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00008078/



●博士学位請求論文要旨

日本におけるソーシャル・アクションの実践モデルの構築
— 社会福祉士による実践事例の分析から —

高良麻子

1. 問題の所在と研究の目的

日本における雇用や家族の多様化を背景に多様化・潜在化するニーズに対して、福祉政策の改革等が進められてきたが、法制度が十分に対処できていない状況が見られている。このような課題は、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」（厚生省）にてすでに2000年に指摘されているが、現在においても制度から排除されている人びとが確認されている。このような課題にソーシャルワークが対応できているのかと考えると、制度化されているサービスの提供にとどまることなく、より能動的に問題解決を図るソーシャルワークが志向されているが、制度や環境をニーズに適合させるソーシャルワークは理論と実践ともに脆弱だと考えられた。このような状況をふまえ、多様化および潜在化している生活問題やニーズに社会福祉関連法制度等が対処するためには、ニーズに即した法制度や環境等の改変や創設等を目的とするソーシャル・アクションの実践方法を、日本の現状をふまえた形で示す必要があると考えられた。そこで、日本における社会変動およびニーズの多様化をふまえたソーシャル・アクションの実践モデルを構築することを本研究の目的とした。

2. 論文の構成

第1章では、ニーズの多様化等に対して制度疲労が生じている現状において、福祉政策の改革等が継続されているにもかかわらず、制度から排除されている人びとが存在していることについて確認した。第2章と第3章では、このような状況にソ

シャルワークが対応できているかについて、それぞれ理論と実践実態から検討した。その結果明らかになったソーシャルワークの課題に対応すべく、第4章では本研究を進めていく研究デザインについて述べている。第5章では、演繹的アプローチにより作成したソーシャル・アクションの暫定的定義にもとづき、ソーシャル・アクションの実践モデルを構築するのに必要な要因等を抽出する目的で実施した事例研究について述べた。この事例研究の分析結果等をもとに、第6章で日本の社会変動やニーズの多様化および潜在化等をふまえたソーシャル・アクションの実践モデルを示した。そして、第7章で本研究の全体の総括を行った。

3. 社会福祉関連法制度の課題

高度経済成長による良好な経済状況、「男性稼ぎ手モデル」、国民的コンセンサスを背景に、安定雇用を前提とした失業、労災、疾病、退職といった画一的社会的リスクの典型的と考えられるニーズに対応する法制度では、雇用や家族の多様化によって多様化したニーズには対処できず、制度疲労が生じている。このような状況に対して、福祉政策の改革や地域主権改革が進められるとともに、多様な主体の参加による新たな社会のあり方が模索されているが、制度から排除されている人びとが散見されている。本研究においては、社会福祉関連法制度の機能不全によって、生活問題を体験している人が、その問題を軽減あるいは解決するためのニーズを充足できていない状態を「制度からの排除」と捉え、この状態が制度の縦割り、組織の縦割り、制度と実態の乖離等によって生じていることを確認した。そして、「制度からの排除」に

置かれることで、権利によって保障されている行為を行うことができないという権利の非実現が生じ、社会的に不利な立場にいる人びとに更なる不利益が生じていると考えられた。なお、ここでの排除とは恣意性や能動性を持ったものばかりではなく、条件規定や基準設定を有する制度によって必然的に生じる状態も含んでいる。「制度からの排除」を改善するためには、制度から排除されている人びとの声を社会福祉関連政策に反映させることが不可欠だと考えられた。

4. ソーシャルワークの課題

このような「制度からの排除」にソーシャルワークは対応できているのかについて、ソーシャル・アクションに関して検討したところ、従来の中央集権行政システムのもと、政府に社会福祉制度・サービスの拡充・改善・創設等を要求する集団圧力行動に加えて、この活動では捉えられない新たなソーシャル・アクションの活動が見られているにもかかわらず、その方法が明らかにされているとは言えなかった。また、実践においても、ソーシャル・アクションを実践している社会福祉士は極めて限定的であることが確認された(高良2013)。

生活問題の多様化や複雑化に対応すべくなされてきたソーシャルワークの統合化の流れの中で、日本における実践理論として発展してきているコミュニティソーシャルワークは、制度から排除されている人びとのニーズを普遍化して新たなしくみや制度の創設等につなげる重要性を指摘しているが、その方法は限定的だと考えられた。実践においても、コミュニティソーシャルワークを具現化していると考えられる地域包括支援センターの社会福祉士や社会福祉協議会等のコミュニティソーシャルワーカーは、メゾおよびマクロレベルの実践が脆弱であった。一方、独立型社会福祉士については、政策提言等を目的とした実践が確認されたが、いまだ少数の独立型社会福祉士の中でも、一部しか実践できていないことが明らかになった(高良2014)。

5. 研究デザイン

このような課題に対応すべく、「日本において、制度から排除されている人びとの権利を実現する社会資源を創造するためには、どのようなソーシャル・アクションであるべきか」という問いに応え、日本における社会変動およびニーズの多様化や潜在化等をふまえたソーシャル・アクションの実践モデルを構築することを本研究の目的とした。そして、社会福祉基礎構造改革以降に出版された社会福祉に関する辞典5冊のソーシャル・アクションの定義を分析するとともに、社会福祉運動、コミュニティワーク、コミュニティソーシャルワーク、アドボカシーとの関係を確認したうえで、「ソーシャル・アクションとは、生活問題を体験している当事者へのエンパワメント理念にもとづいたアドボカシー機能を果たすために、政策・制度を含む構造的変化を想定し、市民、組織、立法・行政・司法機関等へ組織的に働きかけるソーシャルワークの方法である」という暫定的定義を作成した。

そのうえで、事例選択やデータ収集における恣意性や一般化に対する批判といった事例研究の限界への対応として、無作為抽出した日本社会福祉士会会員へのソーシャル・アクションに関する調査結果から事例を選定すること、データ収集における調査シートの活用とインタビューや生成物など複数からデータを収集すること、主な事例提供者に整理した事例のレビューを行ってもらうこと、「事例を横軸、コードを縦軸にして文書セグメントを位置づける事例-コード・マトリックス」(佐藤2008:59)にて分析することなどを計画し、手段的な事例研究法を採用した。

6. ソーシャル・アクションの事例研究

ソーシャル・アクションの暫定的定義に該当する成果が確認された社会福祉士による実践事例を分析することで、ソーシャル・アクションの実践モデルを構築するのに必要な要因などを抽出するために事例研究を実施した。ここでの成果とは、人びとによる課題の認識、制度やサービスの改善、サービスの創設のいずれか1つ以上と当事者のニー

ズの充足を確認できることである。データ収集項目は、最も成果を確認したソーシャル・アクションに関する、認識した社会資源の課題、その課題の認識状況、政策・制度を含む構造的変化という目的を達成するための目標・手段・結果・成功要因・阻害要因、社会福祉士の立場と役割、所要時間、成果、日頃の活動等である。

収集した45事例のうち成果が確認できないものについて除外し、42の事例を分析対象とした。Pincusら(=1980)による4つの基本的なシステムにそって分析すると、すべてのチェンジ・エージェントは社会福祉士で、クライアント・システムは制度と実態の乖離、制度の運営不備、サービスの不足などの法制度に関連する環境要因によってニーズを充足することができず、生活問題に対処することができなかった高齢者、子ども、障害児とその保護者、精神障害者、ホームレスなどであった。ほとんどすべての事例のターゲット・システムが、市長、市会議員、行政職員、組織の管理者などの地域の権限・権力保有者で、アクション・システムは、弁護士、教員、医師、保健師、ケアマネジャー、司法書士、警察官などの専門職が中心であるが、学生やボランティアなどの地域住民が加わっている事例も見られた。

また、平野(2015)によって図式化された福祉制度の発生メカニズムの図の枠組みで事例を分析すると、すべての事例が①課題の可視化/共有化、②組織化、③制度/サービス改善交渉、④非制度的サービス/しくみ開発、⑤制度化交渉/協働のすべてあるいは一部の要素で構成されていることが明らかになった。それぞれの要素をプロセスとして分類すると、①制度/サービス改善交渉型、②非制度的サービス/しくみ開発型、③非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型の3つの型に分かれた。

従来のソーシャル・アクションは、中央集権型行政システムのもと、経済成長において顕在化した典型的ニーズを充足する社会福祉制度や社会資源が不足している状況を背景に、主に国に対して、社会福祉サービス利用者、社会福祉従事者、地域住民などが署名、陳情、懇願、デモ、裁判闘争などの手段を活用して、集団圧力によって社会福祉

の制度やサービスの拡充・創設・改善を要求していくものが主であった。事例研究で明らかになったソーシャル・アクションは、権力の分散や経済低迷のもと、雇用や家族の多様化やニーズの多様化および潜在化に対して社会福祉関連の制度疲労が生じている状況を背景に、法制度の課題および制度から排除されている人びとのニーズを可視化・共有化しながら、当事者、専門職、地域の人びとを組織化し、その集団の力でニーズを充足する非制度的サービスやしくみを開発してその成果やプロセスを示し、主に地方自治体の行政職員、議員、サービス提供事業主体等と協働しながら、新たな制度・サービスを創っていくものが主であった。

7. 日本におけるソーシャル・アクションの実践モデル

このような事例研究の結果等から、社会福祉関連法制度の機能不全等によって制度から排除されている人びとのニーズを充足する法制度や環境への改変や創造等を目的に、非制度的サービスやしくみの開発および制度化交渉等を多様な主体の協働によって行うことで、社会的発言力の弱い当事者の声を政策に反映していくとともに、このプロセスを通して社会構造を変革し、アドボカシー機能を果たす一連の組織的活動であるソーシャル・アクションの実践モデルを構築した。

この組織的活動を系統的に促進するチェンジ・エージェントであるソーシャルワーカーは、チェンジ・エージェント・システム、クライアント・システム、ターゲット・システム、アクション・システムそれぞれと結ぶ関係を媒体として活動していく。ソーシャルワーカーによるソーシャル・アクションの実践モデルの方法は、①法制度の課題とニーズの明確化、②法制度の課題とニーズの可視化・共有化、③組織化、④非制度的サービスやしくみの開発、⑤制度化交渉・協働で構成される。まず、クライアント・システムの問題を中心とした包括的なアセスメントやプランニングをクライアント・システムとともに行う中で、クライアントの権利の非実現を生じさせている法制度の課題に気づき、その課題を外在化し、ソーシャ

ル・アクションにつなげる。法制度の機能不全の状況について調査等で具体的に把握し、何が法制度の課題で当事者のニーズは何なのかを明確にする。これらを可視化して、地域の専門職や人びとと共有しながら、多様な人びとを巻き込みアクション・システムを組織化していく。この集団の力で当事者のニーズを充足する非制度的サービスや既存の制度等が機能するしくみを開発することで、制度から排除されている人びとのニーズを充足するとともに、当事者の参加を促す。そして、開発した非制度的サービスやしくみの制度化を求めて、ターゲット・システムである地方議会議員や地方公共団体の職員等の権限保有者に提案や交渉を行う。このようなソーシャル・アクションの実践モデルを体現するソーシャルワーカーは、ソーシャル・アクションの意義や方法などを理解したうえで、ソーシャルワークの実践を言語化できるだけの力量を有している必要がある。そのうえで、実践モデルが想定する主なソーシャルワーカーとは、独立型社会福祉士、コミュニティソーシャルワーカー、福祉職等の行政職員だと考えられた。

8. 結論

ニーズの多様化や潜在化に社会福祉関連法制度が機能していないことによって、制度から排除されている人びとの権利の非実現が生じている状況に、ソーシャルワークが十分に対応できているとは言えなかった。そこで、日本における社会変動およびニーズの多様化や潜在化を踏まえたソーシャル・アクションの実践モデルを構築することを目的に、ソーシャル・アクションの暫定的定義に該当する成果が確認された社会福祉士による近年の実践事例を分析した。そして、社会福祉関連法制度の機能不全等によって制度から排除されている人びとのニーズを充足する法制度や環境への改善や創造等を目的に、非制度的サービスやしくみの開発および制度化交渉等を多様な主体の協働によって行うことで、制度から排除されている人びとの声を制度等に反映するとともに、このプロセスを通して社会構造を変革し、アドボカシー機能を果たす一連の組織的活動であるソーシャル・

アクションの実践モデルを構築した。

当事者の権利の非実現を生じさせている法制度の課題に気づき、その課題と当事者のニーズを調査等によって明確に把握したうえで、これらを多様な人びとに可視化して共有し、その対応を協議しながら集団を形成していく。この集団の協働によって非制度的サービスや制度が機能するしくみを開発し、当事者のニーズを充足しながら、この非制度的サービスやしくみの制度化を求め権限保有者に提案や交渉を行う。そして、権限保有者と協働しながら、開発した非制度的サービスやしくみをもとに権限保有者が新たな制度やしくみを構築していく。こうして構築された制度やしくみが制度から排除されている人びとのニーズを充足するとともに、このプロセスによって培われた関係構造等の変容等により、権利によって保障されている行為を行うことができるようになる。

本研究で明らかになったソーシャル・アクションの本質や特徴をふまえ、「ソーシャル・アクションとは、生活問題やニーズの未充足の原因が法制度や環境といった社会的要因にあるとの認識のもと、制度から排除される等の社会的に不利な立場に置かれている人びとのニーズを充足する法制度や環境の改変や創造等を目的に、デモ、署名、決起集会等による組織的改善要求行動や、多様な人びとの協働による非制度的サービス等の開発および制度化交渉によって、当事者の権利の実現を意図して、国や地方自治体等の権限・権力機関に働きかける一連の組織的活動、あるいはその活動で活用するソーシャルワークの方法・技術である。」という定義を作成した。

本研究の主な限界は、演繹的アプローチの手続きが厳密なものではなく信頼性が高いとはいえない点や事例研究において事例の選定が恣意的なものになったことである。今後の課題としては、ソーシャル・アクションに関する教育、労使関係を含む構造的変革や政治体制の変革を求める活動との関係を含めた社会変革を目指したソーシャルワーカーの任務に関する議論、政策と援助方法・技術の統合に関するソーシャルワークの独自性に関する議論等だと言える。

引用文献

- 平野方紹（2015）「支援の『狭間』をめぐる社会福祉の課題と論点」『社会福祉研究』122, 19-28.
- 高良麻子（2013）「日本の社会福祉士によるソーシャル・アクションの認識と実践」『社会福祉学』53（4）,42-54.
- 高良麻子編著（2014）『独立型社会福祉士－排除された人びとへの支援を目指して－』ミネルヴァ書房.
- 厚生省（2000）「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」厚生労働省.
- Pincus, A. and Minahan, A. (1977) A Model for Social Work Practice, Specht, H. and Vickery, A. ed., Integrating Social Work Methods, George Allen & Unwin. (=1980, 小松源助訳「ソーシャル・ワーク実践のモデル」岡村重夫, 小松源助監訳『社会福祉実践方法の統合化』ミネルヴァ書房, 87-138.)
- 佐藤郁哉（2008）『質的データ分析法：原理・方法・実践』新曜社.