

2015 年度

東洋大学審査学位論文

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-

福祉社会デザイン研究科社会福祉学専攻博士後期課程

4710120004 高良 麻子

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—

目 次

序章 研究の目的と構成	1
第1節 問題の所在と研究の目的	1
第2節 論文の構成	2
第1章 社会福祉関連法制度の課題	4
第1節 社会福祉関連法制度のあり方の変容	4
1. 工業社会における法制度	4
2. 脱工業社会における法制度	5
第2節 制度疲労への対応	7
1. 福祉政策の改革	7
2. 福祉社会の議論	8
第3節 制度からの排除	10
1. 社会福祉関連法制度が対処できていない状況	10
2. 制度からの排除	11
3. 権利の非実現	16
第2章 ソーシャルワーク理論の課題	19
第1節 ソーシャル・アクションの理論	19
1. アメリカにおけるソーシャル・アクション	20
2. 日本におけるソーシャル・アクション	25
第2節 コミュニティソーシャルワーク	32
1. 地域を基盤としたソーシャルワーク	32
2. コミュニティソーシャルワーク	35

第3節 「制度からの排除」に関するソーシャルワーク理論の課題	37
第3章 ソーシャルワーク実践の課題	39
第1節 ソーシャル・アクションの実践	39
第2節 コミュニティソーシャルワークの実践	40
1. 地域包括支援センターの実践.....	40
2. コミュニティソーシャルワーカー(地域福祉コーディネーター)の実践	42
第3節 独立型社会福祉士の実践.....	44
第4節 「制度からの排除」に関するソーシャルワーク実践の課題	45
第4章 研究デザイン	48
第1節 研究の目的	48
第2節 ソーシャル・アクションの暫定的定義	49
1. ソーシャル・アクションの定義分析	49
2. 社会福祉運動とソーシャル・アクション	51
3. コミュニティワークとソーシャル・アクション	52
4. コミュニティソーシャルワークとソーシャル・アクション	53
5. アドボカシーとソーシャル・アクション	54
6. 本研究におけるソーシャル・アクションの暫定的定義.....	55
第3節 研究方法.....	57
1. 事例研究	57
2. 倫理的配慮.....	59
第5章 ソーシャル・アクションの事例研究	60
第1節 事例研究の目的と方法.....	60
1. 事例研究の目的.....	60
2. 事例の選定.....	60
3. データ収集方法	61

4. 分析方法	61
第2節 事例の分析結果	62
1. 調査対象者の属性	62
2. 認識した社会資源の課題.....	64
3. ソーシャル・アクションの実践プロセス.....	66
4. ソーシャル・アクションにおける社会福祉士の役割	74
5. システムによる分析	75
6. 実践プロセスによる類型.....	80
第3節 まとめ	95
1. 事例で明らかになったソーシャル・アクションの特徴	95
2. ソーシャル・アクションと社会福祉運動.....	97
3. ソーシャル・アクションとコミュニティソーシャルワーク.....	98
4. 事例研究の限界.....	98
第6章 日本におけるソーシャル・アクションの実践モデル.....	99
第1節 ソーシャル・アクションの実践モデルの定義	99
1. ソーシャル・アクションの実践モデルの目的	100
2. ソーシャル・アクションの実践モデルのゴール	101
第2節 ソーシャル・アクションの実践モデルの方法	102
1. ソーシャル・アクションの実践モデルのシステム.....	103
2. 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.....	104
第3節 ソーシャル・アクションの実践モデルを具現化するソーシャルワーカー.....	114
1. 独立型社会福祉士.....	114
2. コミュニティソーシャルワーカー.....	116
3. 行政職員	118
第7章 結論.....	120
第1節 本研究の結果と意義	120

1. 本研究の結果.....	120
2. 本研究の意義.....	122
第2節 考察.....	123
1. ソーシャル・アクションの本質.....	123
2. ソーシャル・アクションの定義.....	125
第3節 本研究の限界と課題.....	126
1. 本研究の限界.....	126
2. 今後の課題.....	126
初出一覧.....	129
引用文献.....	130
巻末資料.....	142
1. 巻末資料 1.....	142
2. 巻末資料 2.....	146
3. 巻末資料 3.....	149

序章 研究の目的と構成

第1節 問題の所在と研究の目的

親からの虐待による幼児死亡,いじめによる中学生の自殺,経済的困窮からの母子心中,介護殺人,孤立死といったような事件が毎日のように報道されている。これらは特殊な事件だとは言いきれないほど,その予備軍も含めると一般的事象になりつつあると言える。このような生活問題を体験している人びとは,明らかに社会福祉の対象であるにもかかわらず,支援が届いていない,あるいは届いていても有効に機能していない状況にいると考えられる。

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 2000)にて,「社会福祉の制度が充実してきたにもかかわらず,社会や社会福祉の手が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見されるようになってい」と指摘されている。そして,「心身の障害・不安」,「社会的排除や摩擦」,「社会的孤立や孤独」といった問題が重複・複合化しており,「社会的孤立や排除のなかで『見えない』形をとり,問題の把握を一層困難にしている」(厚生省 2000)と指摘したうえで,これらの問題が解決に至らない理由として,家族や地域のつながりの希薄化や職域の援助機能の脆弱化,制度の谷間に落ちる対象者を見過ごす行政実施主体,困窮した人々の福祉ニーズを把握できない福祉サービス提供者などを挙げている(厚生省 2000)。つまり,従来の法制度が生活問題の変容およびニーズの多様化などに十分に対処できず,生活問題を抱えている人びとを制度から排除していると言える。そして,それが社会的弱者に更なる不利益を生じさせていると考えられる。

このような課題にソーシャルワークは対応できているのかと考えると,アウトリーチ,ネットワーク,チームアプローチ,包括的支援等の近年多用される言葉から確認できるように,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と言えるが,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る。中でも,「社会資源の改善や創出,

さらにクライアントを弁護するといった“ソーシャルアクション”(social action)によるアプローチはその必要性のみの指摘にとどまり、その方法についての研究や実践は殆ど省みられなかったといえるのではなかろうか」(高森 1993:86)と指摘されるように、ソーシャルワークの方法としてのソーシャル・アクションは、研究と実践ともに停滞していると考えられる。

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する。

第2節 論文の構成

第1章では、まず日本における雇用や家族の多様化を背景に、多様化したニーズに対して制度疲労が生じていることを確認する。このような状況において、福祉政策の改革や福祉社会の議論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、権利で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ていることについて述べる。

第2章と第3章では、このような状況にソーシャルワークが対応できているのかについて、それぞれ理論と実践実態から検討する。まず第2章では、ソーシャル・アクションとコミュニティソーシャルワークについて検討する。第3章では、社会福祉士によるソーシャル・アクションの実践について検討するとともに、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の実践について検討する。また、社会的に排除された人びとへの支援を目指して活動していると考えられる独立型社会福祉士の実践についても検討することで、ソーシャルワークの課題を明らかにする。

第1章から第3章において明確にし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る。ソーシャル・アクションは多義に使われ、その位置づけも明確とは言えないため、ソーシャル・アクションはもとより、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、アドボカシーの先行研

究から、ソーシャル・アクションの概念を明確にすることを演繹的アプローチにより試みる。これらをもとにソーシャル・アクションの暫定的定義を作成する。そして、社会福祉士によるソーシャル・アクションの実践を分析することによって、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とした事例研究法について述べる。

第5章では、このソーシャル・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などを抽出するために実施した事例研究について述べる。

この帰納的アプローチによる事例研究で明らかになったことをもとに、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す。最後に、第7章では本研究の全体の総括を行う。

第1章 社会福祉関連法制度の課題

第1節 社会福祉関連法制度のあり方の変容

第二次世界大戦後、大量生産・大量消費のもと日本においても工業化が進められてきたが、少量生産・少量消費の経済社会への転換とグローバル化のもと雇用や家族が多様化するなか、社会福祉関連法制度に求められるものが変容してきた。

1. 工業社会における法制度

戦後の工業社会においては、男性労働者の終身雇用のもと就労による安定した収入が確保され、この労働者の生活を女性が家事、育児、介護などの無償労働により支えてきた。そして、子どもを産み育てることによって、一定の労働力を確保するとともに、「世代間の仕送り」にもとづく年金制度が維持されてきた。つまり、「戦後日本の生活保障は、政府が業界や企業の保護を通して男性稼ぎ主の雇用を安定させ、男性稼ぎ主が家族を扶養する、という『三重構造』に支えられてきた」（宮本 2011:133）と言える。この構造において、完全雇用に近い状態を前提とした、失業、労災、疾病、退職などの社会的リスクに対応する社会保険が整備された。約15年という長期にわたる高度経済成長による潤沢な財政的余剰をもとに、国民皆保険・皆年金体制や福祉3法から福祉6法体制へと福祉国家の拡大が続けられた。このように、社会政策プログラムと経済成長が互いに支え合う好循環がもたらされたのである（坪 2012）。このような「男性稼ぎ主と安定雇用を接合点とした雇用と社会保障の関係」（宮本 2011:117）には含まれない就労による安定収入のない人びと（障害者、寡婦、ひとり親など）には、選別的な社会扶助制度が対応していた。

このように、国家の介入によって完全雇用が可能となり、安定雇用によって社会保険制度を維持することができるというケインズ主義的な経済政策を基調とした工業社会においては、失業、労災、疾病、退職といった誰にも共通する画一的な社会的リスクを想定して社会保険制度を構築すればよかった。そのうえで、安定雇用から外れる就労によって安定した収入を得ることができない一部の人びとに対する社会扶助制度を構築すれば、法制度は

機能していたと言える。つまり、「水平的再配分による防貧施策としての社会保険方式が用いられ、垂直的再配分による救貧施策としての公的扶助方式がこれを補完するという二重のセーフティネットが確立」（坪 2012:145）していたのである。

2. 脱工業社会における法制度

しかしながら、1971年のニクソンショックや1973年の第一次石油危機などの時期から、日本経済は不安定期に入っていく。そして、バブル崩壊後の「失われた十年」と呼ばれる長期不況の時期に、雇用の柔軟化が急速に進められる。この背景としては、大量生産・大量消費から少量生産・少量消費への移行に伴い、製造業や建築業などの第2次産業からサービス業や金融業などの第3次産業に産業構造が転換してきたことがあげられる。また、グローバル化による海外生産比率の増加やIT化等による雇用の減少なども見られるようになった。事実、調査を始めた1953年以降1%から2%で推移していた完全失業率は、1994年に3%、1998年に4%台になり、2002年に5.1%となっている（総務省統計局 2015）。そして、多様化および変動する需要動向にあわせた生産を行いながら、国際競争力を保つために、雇用の柔軟化がなされた（坪 2012）。企業は非正規雇用を増加させることで、多様化および変動する需要に対応できるようにしたわけだ。これは、従来の終身雇用や年功序列賃金といった安定雇用を支えてきた日本の雇用のあり方が崩れたことを意味する。そして、このような雇用の柔軟化を支えるべく、労働者派遣法改正による規制緩和などが進められていく。その結果、労働者に占める非正規労働者の割合は1997年から急激に増大し、2014年には40%近くになり、逆に正規労働者の割合が減少していく。非正規の職についての理由としては、「正規の職員・従業員の仕事がないから」とした男性の非正規労働者は30%近くにのぼっている（総務省統計局 2015）。そして、男性の非正規労働者が「主たる稼ぎ手」（世帯収入の半分以上）である割合は56%を占めている（連合総合生活開発研究所 2014）。その年収も正規労働者の約6割となっており、50歳代では5割近くの200万円強である（厚生労働省 2015）。

また、「男性稼ぎ手モデル」の崩壊やサービス業などの第3次産業における雇用の増加などを背景として、女性の就労が進む。それに伴い、これまで女性の無償労働で支えられてきた家事、育児、介護などの家族福祉が機能しなくなっている。同時に、未婚や離婚が進むとともに、結婚しても出産をためらう人びとが増え、それが世帯の縮小化にも表れている。事実、20代と30代の男性の非正規労働者が結婚している割合は正規労働者の半分以

下になっている（厚生労働省 2015）。これらを背景として、2004 年をピークに人口は減少に転じ、その人口に占める高齢者の割合は増大し続けている一方、合計特殊出生率は 1.35 前後で推移している。そして、少子高齢化により、「世代間の仕送り」による年金制度の存続が困難になっている。また、家庭に限らず、地域においてもその絆が弱体化してきている。つまり、個人や家族の自助・互助・共助の機能が脆弱になっていると言える（井堀ら 2012）。

このように、従来の安定雇用とともに女性による家族福祉を確保できる、または必要な家事、育児、介護等を市場から購入することで労働者の生活を支えられる人びとが一部となり、それ以外の不安定な雇用による不安定収入の人びとが増大し、雇用の二極化を生み出すことで、社会連帯によるリスクの分散が困難になっている（図 1-1「工業社会から脱工業社会への転換における社会福祉の対象の変化」）。その結果、社会保険制度の維持が困難になるばかりか、工業社会において対象としてきた就労によって安定した収入を得ることができない人びとのあり方も老齢、障害、働き手の死亡等による所得の喪失や減少に留まらず多様化し、選別的かつ残余的な社会扶助制度を構築すれば済むわけではなくなっている。

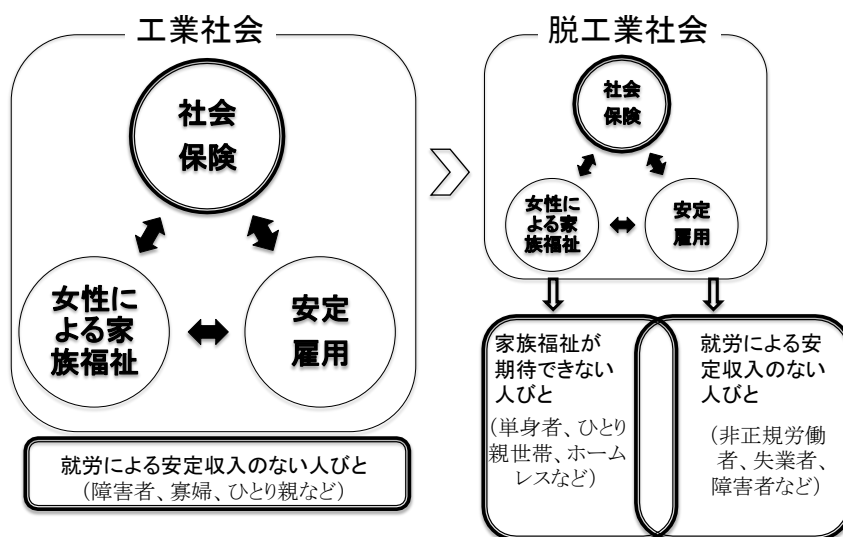


図1-1 工業社会から脱工業社会への転換における社会福祉の対象の変化

出典:筆者作成

同時に、家族の変容は単身者、ひとり親世帯、ホームレスといったような家族福祉が期待できない人びとを生じさせ、この多様化が「ある個人・家族がその地域社会において健康で文化的な社会生活を営み得ないような問題状況にあり、それが生活不安や生活危機等となって現出し、それにたいする解決を必要とする問題状況をいう」(佐藤 2001:134) 生活問題の多様化を生じさせている。そして、従来のまま「男性稼ぎ手モデル」を優遇する税や年金制度などは、非婚のひとり親が寡婦控除の対象外であるという事実に見られるように、現実には増加し続けている未婚や事実婚等の家族の変容に対応できていない。このような状況から、「安定した家族と雇用をあてにしつつ、これを補うだけでよかった古典的福祉国家のモデルは、制度疲労を生じさせるようになった」(坪 2012:147) と言える。つまり、これまでのように安定雇用を前提とした失業、労災、疾病、退職といった誰にも共通する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を構築すれば機能するという状況ではなく、雇用や家族の多様化を背景とした多様な生活問題への対応を可能にする新たなしくみが求められていると言える。

第2節 制度疲労への対応

1. 福祉政策の改革

このような状況において、第2次世界大戦後から整備されてきた生活困窮者の保護や救済、その後の高度経済成長を背景とする国民皆保険・皆年金体制や福祉六法体制の確立等の福祉政策を改革する動きが継続されている。1980年代に見られる福祉改革は、「普遍化、多元化、分権化、自由化、計画化、総合化、専門職化、自助化、主体化、地域化」(古川 2001:417-8) に整理される。これらの動きが社会福祉基礎構造改革、そして「社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もって社会福祉の増進に資することを目的とする」社会福祉法につながっていった。中でも、資力調査を課す選別主義からニーズやリスクを基準とする普遍主義への移行が図られたことは大きな変化だと言える。そして、この普遍化が福祉政策への関心を高め、「個人の尊厳」「自立」「利用者の意向の尊重」等を理念とする新たな構造への改革を推し進め、契約制度に代表される新構造に代わってきている。

1990年の社会福祉関係八法改正では、高度経済成長期に弱体化した地域社会や家族の福祉的機能の補強を目的として、地域における在宅福祉の充実、社会福祉サービス供給システムの多元化、保健・福祉・医療の連携強化等が行われている。また、新しい生活問題に対応するために、伝統的な社会福祉の枠組みである福祉六法体制の中に新たな事業を加えていくとともに、「児童虐待の防止等に関する法律」や「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」等が福祉六法体制外にも制定されてきた（古川 2009）。

こうした社会福祉の拡大が要請される中、社会福祉概念も再構築され「社会福祉とは、現代社会において、社会的にバルネラブルな状態におかれている人々に提供される社会サービスの一つであり、多様な社会サービスと連携、協働しつつ、人々の自立生活を支援し、自己実現と社会参加を促進するとともに、社会の包摂力と求心力を高め、その統合、維持発展に資することを目指して社会的、組織的に展開される施策ならびにそれに関連する活動の総体である」（古川 2015:50）と理解されている。

同時に、地方分権改革も進められている。地方分権推進委員会の報告によると、①中央集権型行政システムの制度疲労、②変貌する国際社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、⑤高齢社会・少子化社会への対応が地方分権改革の目的だとされている（地方分権推進委員会 1996）。地域の実情の多様化を背景として、政府による一律な公共サービスでは社会における新しい課題に対処できないことを認識し、人々の想いと公共サービスの内容との乖離を是正し、必要に応じて市民セクターの力を活用することが必要であると考えられていることを示している（辻山 2010）。そして、「地域のことは地域に住む住民が責任を持って決められる」ようにし、「住民に身近な基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものとして位置付け、『補完性の原則』に基づき、国と地方が適切に役割を分担しながら、この国の在り方を転換するもの」（内閣府 2012:1）という理念のもと、地域主権改革が進められている。

2. 福祉社会の議論

また、新たな社会関係のあり方も模索されている。福祉社会については諸説あり、明確に規定されているわけではないが、穂坂（2013:9）によると「諸個人が共同的な生活能力を開花させ、市場や政府や地域内の資源を利用し変化させながら自他の福祉を向上させる、そうした行為主体を成立させるような地域社会である」と定義している。また、政策においては、「新しい公共」や「共生社会」といった言葉で議論がなされている。「新しい公共」

とは、『支え合いと活気のある社会』を作るための当事者たちの『協働の場』である。ここでは、『国民、市民団体や地域組織』、『企業』、『政府』等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働すると「新しい公共」宣言で述べられている（「新しい公共」円卓会議 2010）。現政権の掲げる政策である「共生社会」とは「国民一人一人が豊かな人間性を育み生きる力を身に付けていくとともに、国民皆で子どもや若者を育成・支援し、年齢や障害の有無等にかかわらず安全に安心して暮らせる」社会だとされている（内閣府 2015）。

坪郷(2011:16)によると、「新しい経済社会の状況の中で問題解決を図っていくためには、従来の個人・家族・友人関係を前提とした政府部門と市場部門という担い手だけでは難しい」とし、「市民活動の多様な流れ、NPO、国際協力のNGO、生活協同組合や多様な協同組合、ボランティア活動や福祉事業、労働組合や労働者自主福祉事業などを、地域の実態に即して相互に関連づけ、連携させ、まとまりのある新たな部門として『市民社会部門』と位置づけ」、「市民社会部門、政府部門、市場部門それぞれが、運営革新とそれぞれの間の新たな関係の構築に」取り組み、「個人（男性・女性）や家族を起点にして、市民社会部門、政府部門、市場部門の新たな再構築が不可欠になっている」（2011:18）と述べている。そして、「個人（男性・女性）を起点として、家族や友人・隣人関係などに媒介されながら、市民社会部門、政府部門、市場部門の四つの輪によって構成」される「多様な個人や担い手が自由に入出し交流し関係をつくる、多様な価値や多様な文化が共生することのできる空間」である「新しい公共空間」（坪郷 2011:18）の創造が必要だとしている。このような再構築を行うためには、従来の政府と市場だけではなく、市民社会部門も含めた「多様な主体による問題解決のための機会を創出する」（坪郷 2011:19）ことが必要であり、個人の参加が重要になる。

雇用や家族の変容を背景としてニーズが多様化している現代においては、このような議論が重要であり、さらに、「国の政府も、自治体政府も、制度疲労から地域における市民のニーズ把握が十分にできない」（坪郷 2011:25）状況があることをふまえると、社会問題解決への個人の参加が不可欠だと言える。しかしながら、最もこのような議論に参加すべきだと考えられる制度疲労等によってニーズを充足できないままにいる人びとが、「参加」から排除されている現状がある。そのため、このような人びとの「参加」を直接的あるいは間接的に保障する何らかの活動が必要だと考えられる。

第3節 制度からの排除

1. 社会福祉関連法制度が対処できていない状況

このようにニーズの多様化等による制度疲労に対応すべく福祉政策の改革や福祉社会の議論などが進められ、社会福祉概念も再構築されてきた。しかしながら、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に必要な社会福祉関連サービスがない、あるいは存在していても利用できない、または利用していても機能していない状態は解決されていない。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」(2000)にて初めて公的に確認された(厚生省)。「近年、社会福祉の制度が充実してきたにもかかわらず、社会や社会福祉の手が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見されるようになってきている」(厚生省 2000)とされ、多重債務、孤独死、自殺、若年層の不安定化などの重複・複合化する「見えない」問題の中でも、社会的排除や孤立の強いものほど制度から漏れやすく、福祉的支援が緊急に必要なだと指摘されている。

ここで初めて公的に使用された社会的排除といった複合的概念は、「人びとが社会に参加することを可能ならしめる様々な条件(具体的には、雇用、住居、諸制度へのアクセス、文化資本、社会的ネットワークなど)を前提としつつ、それらの条件の欠如が人生の早期から蓄積することによって、それらの人びとの社会参加が阻害されていく過程を指す」(阿部 2007:131)ものである。そして、「とりわけ従来の福祉国家がこれらの諸問題に対処できない、つまり『制度からの排除』を引き起こしてしまうことが中心問題となる」(岩田 2014:41)と指摘されている。「社会的排除はもともと長期失業への福祉国家の諸制度の『無力』を示したものともいえ、さまざまな社会保障や福祉のネットワークからの脱落やその危機と関連して、注目されるようになった」(岩田 2008:30)のである。「制度からの排除」には、「ある特定の人々が制度から排除されてしまう、という側面」と「制度それ自体が排除を生み出す側面」がある(岩田 2008:30-1)。まず、ある特定の人びとが制度から排除されるのは、制度の対象要件に適合しない場合や制度へのアクセスが妨げられている場合等である。一方、制度自体が排除を生み出すのは、意図するしないにかかわらず、制度が特定層を集中させるとか隔離する場合である(岩田 2008)。

また、このような状態は、「既存の福祉サービスだけでは対応困難な問題群を呼ぶ呼称」

(熊田 2015:67) である「制度の狭間」という言葉で表現されることも多い。これらの言葉には統一した見解はないが、例えば平塚によると「狭間」とは「生活ニーズをもつ人々が保健、医療、福祉及び他の関連する援助を有効適切に利用できない状況が創出される状態で、社会関係の喪失の様態をさす」と仮説的概念として定義している(2005:2)。また、熊田は、「制度の狭間」とは、「複合的な不利を抱えているがゆえに、制度や空間、家族・地域・職域等のさまざまな『つながり』から排除された人々の抱えるニーズの総称と規定することができる」(2015:59)としている。

2. 制度からの排除

これらの見解をふまえ、本研究においては、「制度からの排除」を、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だとする。「制度からの排除」は、法制度が存在していない場合と法制度が存在していてもニーズを充足できていない場合とに分類できる。

(1)法制度が存在していない場合

社会的に対応する必要があると考えられるにもかかわらず、法制度が存在していない場合がある。岡村による社会福祉の対象で考えるならば、「社会制度の欠陥」に該当する。岡村は「社会成員が、社会生活の基本的要求を充足するために、社会制度との間に取りむすぶ関係を『社会関係』」(岡村 1983:84)とし、それは「各制度の側から利用者個人に向かって要求し、規定する側面(役割期待)」つまり「制度的側面」と「専門分業化した制度からみれば別個、無関係な多数の社会関係を、自分のものとして統合調和させて実行しなければならない側面(役割実行)」つまり「個人的側面」(岡村 1983:88)があるとしている。

「社会制度の欠陥」は、「専門分業制度ないし生活関連施策とその利用者との間の断絶状態と制度改善の弾力性を失った事態」(岡村 1983:111)だとしている。ただ、岡村は「制度的側面」と「個人的側面」が相互に矛盾することがあり、それによって多数の社会関係が両立しない状態が生じる結果社会関係を失い、制度を利用できない状態になる「社会関係の欠損」と「社会制度の欠陥」を、制度の改善ないしは運営方針の変更の可能性をもとに判別している。だが、現代のように社会変動によって従来の法制度が想定していない生活問題が見られている状況においては、制度の改善の可能性として捉えるよりも、対応できる法制度自体が存在していない状態に注目すべきだと考えられる。

福祉政策は、「市場メカニズムがうまくはたらかない領域で、」（武川 2014:158）「福祉サービスを必要としている人々に対して福祉サービスを提供する」（武川 2014:159）ことを役目としている。そのため、生活問題を体験している人が必要とするサービスであっても、すべてに対応するわけではない。国民から政府への要求・要望・要請などに対して、財政的理由と道徳的理由から行政が対応する価値があると判断した場合に政策となる（武川 2014）。「ニーズとは、まさにソーシャル・ポリシーが、その政策の対象となる問題を認識する概念であるとともに、ニーズが存在し、そのニーズを充足するからこそ、ソーシャル・サービスが正当であると言えるのである」（岩崎 2005:64）と説明されているように、漠然とした社会問題を読み解き、その対処を具体化するために必要な概念であるとともに、その具体化した政策に存在根拠を与える概念だと言える。岩崎（2005:65）によると、ここでのニーズは3つの特徴を有している必要がある、それらは「1人ひとりが主観的に必要としているものや状態ではなく、それが生活していくために必要であると、社会的な判断に支持されている」、「具体的な対応手段（資源の配分や再配分など）と結びつかなければならない」、「評価し対象を選別するための具体的な基準を必要とする」だとしている。

持続的経済成長のもと、政策主体が絶対的な権限を有する福祉国家においては、「住民や制度利用者の意向をふまえつつも、人々の必要は最終的に官僚や専門家によって客観的に測定・把握・解釈・判定されることで『社会化』されつつ、合理的かつ公正なかたちで充足されうると想定されていた」（坪 2012:171）のである。しかしながら、経済が低迷するなか、価値観の多様化とともに合意形成が難しくなるばかりか、権力が分散している近年では、政策主体がニーズを判断して対応することが困難になっている。実際、生活問題が多様化や潜在化する今日においては、政策主体の判断だけでは、有効な法制度を構築できるとは考えられない。ブラッドショー（Bradshaw, J. 1972）が主張するように、対象者のフェルト・ニード（felt need）や表明されたニード（expressed need）といった主観的なニーズが考慮されなければ、対象者のニーズを充足する社会福祉制度を構築することはできまい。つまり、対象者が体験している生活問題を可視化し、ニーズを表明することによって、国民や政策主体がそれを認識したうえで、社会的に対応すべきかどうか、するならどのように行うのかについて議論するという、平野（2015:21）による社会福祉制度の発生メカニズムを示した図 1-2「福祉制度の発生メカニズム」における認識、世論、運動のベクトルが、現代においてはこれまでになく重要になっていると言える。ただ、対象者の誰もがニードを表明できるわけではないばかりか、むしろ困難な状況にいる人ほど自分が置

かれている状態を理解し、何が必要かを把握することなどできないほど憔悴し、パワーレスの状態にあることを考えると、行政機関や専門職等の『社会の側』の判断の形成において、ニードをもつ当事者の意向を適切に反映させるしくみをつくること(平岡 2011:434)が重要になる。

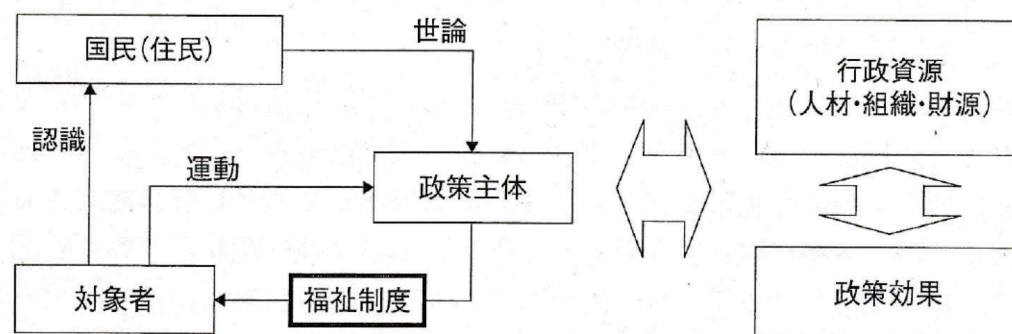


図1-2 福祉制度の発生メカニズム

出典: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, 21.

従来の法制度が想定していない生活問題の例としては、グローバル化を背景とした不法滞在者の子どもの無国籍に伴う生活問題や難民申請期間の長期化に伴う生活問題、医療の高度化で可能になった提供卵子による体外受精によって生まれた子どもに伴う生活問題などが考えられる。また、「対象/問題が変異したのではなく、1990年代に『家族神話』が瓦解し、家庭の問題が社会問題として認識されたこと」(平野 2015:21-2)によるとも言えるが、家族機能を前提とした法制度では対応できない生活問題が生じている。身元保証人がいないために、単身高齢者が住むところを借りられないこととそれに伴う生活問題等が例として挙げられよう。「制度からの排除」を「専門的支援が必要だと独立型社会福祉士が考える人々が、本人の意志にかかわらず制度を利用できていない状態」として、独立型社会福祉士に対してフォーカス・グループ・インタビューを実施した研究によると、家庭内暴力加害者、知的障害のボーダーの人、介護をしている家族、不法滞在者などが法制度の対象外となっていた(高良 2010b)。このような問題は、潜在化している場合が多く、国民や政策主体が認識していないことによって、その対応の必要性さえ検討されないまま放置されることにもなり得る。

中でも、「新しく発見された問題はもちろんであるが、そうでなくても、社会的に広く認

知された場合は政策化が進むが、重視されない場合は、多くの困難に遭遇しても、社会福祉対象から零れ落ちる構造がある」(永岡 2007:30) ことによって、生活問題を抱え苦しみながらも声をあげられない社会的弱者が取り残されてしまうことが考えられる。生活問題とともに価値観が多様化している現代においては、社会的合意形成が困難なことや、厳しい財政状況の中で限られた財源を奪い合う傾向があることから、不利な立場にいる人ほど取り残されることが予想される。例えば、経済的困窮や孤立などを背景として性風俗産業で働く女性のように、その背景として社会構造によるものなのか、自己決定によるものなのかといったような物議をかもしだし、かつその議論を避ける傾向にある状況にいる人びとが制度から排除されたままにされやすい傾向にあると言えよう。

福祉国家が機能するための前提条件と言える①良好な経済状況、②「男性稼ぎ手モデル」といった社会的前提条件、③国民的コンセンサスが崩れた現在においては(所 2011)、このような社会変動をふまえた現状に合致した法制度を再構築する必要がある。その際、有効な施策とするためには、対象となる生活問題を体験している人びとの実態を把握することが不可欠となる。しかしながら、真に支援を必要とする人こそ声を挙げられないほどパワーレスな状態にあることが多い。前述のフェルト・ニードはあるものの、それを表明できないような場合がこれにあたるだろう。このような人びとの声を社会に届け、体験している生活問題を可視化し、社会的に対応すべきなのかどうかについて多様な人びとで協議する土壌を作れるのは、支援を必要としている人びとに常に接しているソーシャルワーカーだと言える。

(2)法制度が存在していてもニーズが充足できていない場合

法制度が存在していてもサービスを利用できない状態は、岡村によるところの「社会関係の欠損」にあたる(岡村 1983)。「制度的側面」と「個人的側面」が矛盾することによって、社会関係を失い法制度にもとづくサービスを利用できない状態である。これは、生活問題を体験している当事者自身の要因や家族および関係する人びととの関係に起因することもあるが、制度やその運営における課題から生じることがほとんどだと考えられる。まず、法制度が公共性を考え対象を限定するのは必然のことであり、同じような生活問題を体験していても制度の対象となる人とならない人が生じることがある。例えば、障害者総合支援法の対象とならなかった難病の患者が、対象となった難病の患者と同じように生活における困難を抱えているにもかかわらず、そのサービスを利用できない状態が考えられ

る。ただ、このような状態は、対象を限定する限りは必ず生じることであり、制度には必然的なことだと言える。

同時に、「戦後の経済的に困難な状況のもとから再出発した日本は、次々生じた問題を処理する形で社会保障制度を構築していったので、制度間の整合性や社会保険制度における一元化の未達成などの制度上の問題を抱えている」（神尾 1996:62）と指摘されている。そのうえ、各部署が予算獲得等のために、新たな事業を濫立することによって、このような制度の縦割りによる弊害を深刻化させていると考えられる。その結果、制度が想定された本来の目的を果たすことができないばかりか、「制度からの排除」を生み出す結果になっていると言えよう。このような制度の縦割りに起因する弊害の一部は必然的なものだが、多専門職による協働などによって軽減することができると考えられる。

また、このような定型的な制度による弊害は、制度を運営管理する地方自治体やその制度にもとづいて事業を実施する組織が軽減することができる。具体的には、制度の対象を状況に合わせてある程度は柔軟に判断するとか、あるいはサービスの提供量や内容をニーズに合わせて多少変更することなどが考えられる。地方自治体や事業主体の裁量統制のためのチェックシステムとともに、このように裁量の範囲を拡げることによって、「制度からの排除」に対応できる。しかしながら、柔軟な対応を可能にする裁量を自治体が事業実施組織に与えない、または事業実施組織がこのような運営をしない場合には、「制度からの排除」が緩和されることはない。

むしろ、制度で定められた事業受託金額や保険給付等での経営を第一目的とすることによって、制度で定められたサービスの最低限の提供を目指し、サービスを必要としている人の利益を無視した予算内の運用や省力化による事務的なサービス提供等は、利用対象であっても、サービスを利用できない状況を生み出す。実施主体としての行政による事業以外への積極的な取り組み意欲を阻害する制度運営や委託された事業の執行に集中する福祉サービス提供者の要因については、社会福祉法施行前に指摘されているが（厚生省 2000）、その後福祉サービス提供主体の多元化が進んだことによって、状況は更に深刻化していると考えられる。事業主体の理念が社会福祉の理念から外れた一部の営利法人が福祉サービスを提供する場合には、サービス利用者の利益よりも組織の利益を重視した運営方針が見られている（高良 2010b）。そして、それぞれのサービス提供組織が「うちの対象ではない」と排除することによって、「制度からの排除」が長期化することになる。

また、近年の社会変動を背景として最も大きな課題だと考えられるのが、法制度と実態

との乖離である。例えば、非正規雇用が増加する中で社会保険の未加入・未納が増え、最も必要とする人が公助を受けられないというような制度と生活実態との「ずれ」が見られている（西村 2012）。「日本は、勤労者世帯や子どものいる世帯で、税及び給付を考慮した後には貧困率がより高くなる OECD で唯一の国である」（OECD 2013:36）と指摘されているように、セーフティネットや所得再配分などの法制度の機能を果たせていない様相が見られている。法制度が整備されていたとしても、それぞれの制度が実態と乖離したものであるために、実際の生活問題を軽減あるいは解決し、権利を擁護しえるものになっていないことがあると言える。近年になって家庭内暴力（DV）をふるう夫から逃れるために、新たなパートナーとの間に子どもが誕生しても、出生届けを提出することができず、その子どもが無戸籍になることによって、教育、医療、就職といった機会を奪われている問題が明らかになってきた。ある事例では、出生届を出さなかったことに対する戸籍法違反による母親への過料や戸籍取得後に子どもへの未払いの健康保険料の請求がなされるなど（朝日新聞朝刊 2015 年 9 月 26 日）、サービスが利用できない状態どころか、既存の制度と実態のずれによる更なる生活問題の深刻化が見られている。

本来であれば、このような法制度が必然的に有する制度の縦割りや、組織の縦割り、制度と実態との乖離による「制度からの排除」は、援助者、中でも専門職であるソーシャルワーカーの包括的支援等によって改善することができると考えられる。しかしながら、「制度は狭間を生みだすメカニズムを必然化しており、制度を普遍的で完全なものにとらえて対象者に接するかぎり、狭間はなくなれないという至極当たり前のこととなる」（平野 2015:22）と指摘されているように、制度ありきの支援を行うことによって、「制度からの排除」を無視してしまうことがあり得る。「制度からの排除」を改善するためには、ソーシャルワーカーが制度の課題に気づき、制度から排除されている人びとの声を社会福祉関連の政策に反映させることが不可欠であり、それを可能にする活動が必要だと言える。

3. 権利の非実現

社会変動やニーズの多様化や拡大等に、社会福祉関連制度そのもの、運営する組織、サービスを提供する援助者がそれぞれ機能できず影響し合いながら、「制度からの排除」を生じさせている状況が確認された。「制度からの排除」は生活問題やニーズが多様化や潜在化することによって、これまで以上に拡大するばかりか、その状態が長期化していると考えられる。これは当事者の人権が保障されていない状態だと言える。国際ソーシャルワーカー

一連盟によるソーシャルワークのグローバル定義の「社会正義，人権，集团的責任，および多様性尊重の諸原理は，ソーシャルワークの中核をなす」（IFSW 2014）という内容を確認するまでもなく，ソーシャルワークにとって人権は基本的原理のひとつである。

日本国憲法第 11 条では，国民の基本的人権を「侵すことのできない永久の権利として」 「現在及び将来の国民に」保障している。基本的人権は大きく自由権と社会権に分類されるが，中でも第 13 条の幸福追求権，第 25 条の生存権，第 26 条の教育を受ける権利，第 27 条の勤労権，第 28 条の労働基本権は社会福祉にとって重要な意味を持つものである。そして，このような権利を具体化するために生活保護法を始めとした法律が定められている。また，日本は国際人権規約を批准しているため，経済的，社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）と市民権及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）とともに，誠実に履行しなければならない。

しかしながら，「児童福祉法，知的障害者福祉法，身体障害者福祉法，老人福祉法など，わが国における主要な福祉法には『権利』の規定が皆無である」（西尾 2000:13）ことを考えると，「制度からの排除」に置かれている人の権利が侵害されているとは言えないかもしれない。事実，「厳密な意味での制度化ということにこだわる従来の権利論においては，権利付与に際して設定されたルールに違反することをもって，権利が侵害されたということになる」（秋元 2010:160）ため，例えば「制度からの排除」のために生存権や幸福追求権が侵害されているとは判断できないと言える。しかしながら実際には，法制度が存在していない，あるいは存在していてもサービスを利用できないことによって，権利を行使できない人びとが存在している。このような権利行使の段階における問題を考えるために，「権利によって保障されている行為を実際に行うことができるか否かという次元を問題にするための概念」（秋元 2010:161）である「権利の非実現」を活用することができる。例えば，母親が徘徊や暴力行為等が伴う若年性認知症で，介護が必要な状態になったとする。母親を受け入れてくれる施設はなく，介護保険サービスを使いながらも，高校に通うひとり娘が家事や世話をしなければならないために，欠席日数が増え，ついには通学できない状態になったとする。この娘は義務教育を修了しているため，教育を受ける権利が侵害されているとは言えないかもしれないが，母親の病気によって生じたニーズを充足する資源がないことによって，教育を受ける権利，幸福追求権，職業選択の自由権などによって保障されている行為を行うことができないと考えられる。つまり，このような権利が非実現の状態にあると言える。こう考えると，「制度からの排除」にある人びとのほとんどは，実際に

社会福祉関連サービスを申請することがない，または申請する社会福祉関連サービスがないために，明らかな権利侵害になることはほとんどないとしても，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，生活問題を抱えたまま苦しんでいると考えられる．

第2章 ソーシャルワーク理論の課題

前章において、雇用や家族の多様化を背景としてニーズの多様化が進み、制度疲労等が生じていることが確認された。このような状況に対して、福祉政策の改革や福祉社会に関する議論が進められているが、「制度からの排除」に置かれることによって、権利で保障されている行為を実際に行うことができないという権利の非実現が生じ、生活問題を抱えたままの人びとがいることを確認した。では、「社会変革と社会開発, 社会的結束, および人々のエンパワメントと解放を促進する, 実践に基づいた専門職であり学問である」(IFSW 2014) ソーシャルワークは、「制度からの排除」に対応できているのだろうか。本章では、ソーシャルワークの理論から検討する。

社会的排除や制度の狭間に関しては、実態調査を中心に研究が蓄積され、そのメカニズムを含めた解明が進んでいる。しかしながら、ソーシャルワークの観点からの研究蓄積は浅い。このような状況をふまえ、まずソーシャル・アクションについて、そして、制度から排除されている人びとを主な対象とした実践理論であるコミュニティソーシャルワークについて検討する。

第1節 ソーシャル・アクションの理論

生活問題を抱えながらも制度から排除されている人びとがいるという社会福祉関連法制度の課題に対応するためには、ニーズを既存の社会資源に適合させるのではなく、社会資源をニーズに適合させる、中でも法制度や環境の変革を目的としたソーシャル・アクションが不可欠だと言える。『社会福祉学辞典』（丸善出版）によると、ソーシャル・アクションとは、「人権と社会正義をよりどころにし、社会的排除・抑圧の問題を解決するために、社会的弱者・地域住民・個人・集団のニーズに応じて、当事者・家族・市民・コミュニティなどと連帯し、一般市民の意識を喚起しながら、社会福祉関係者や多種多様な専門職とも組織化し、国や地方自治体など行政や議会などに働きかけて、法律・制度・サービスの改善や拡充や創設を求めたり、新たな取り組みを展開したりする、ソーシャルワークの価値と倫理を根本とした活動実践や運動あるいは援助技術である」（根津 2014:212）とされ

ている。日本のソーシャルワーク理論に大きな影響を与え続けているアメリカと日本におけるソーシャル・アクションの理論について検討する。

1. アメリカにおけるソーシャル・アクション

(1) ソーシャル・アクションの変遷

貧困の原因は社会経済的欠陥にあると捉え、住み込み (residence)、問題を把握するための徹底した社会調査 (research)、社会改良 (reform) の3つの方針に基づき、研究者や記者等と連携をとりながら展開したアダムズ (Addams, J.) によるセツルメント運動の実践は、社会正義を目指したソーシャル・アクションの原型だと言われている。ソーシャル・アクションを方法論として位置づける試みは、1929年の大恐慌とそれに対応することを目的としたニューデール政策の頃に始まる。社会問題への対応の必要性が認識されるなか、1935年に開催された National Conference of Social Work (全米社会事業会議) にて、初めてソーシャル・アクションという用語が公式に使用され、5つの分科会のひとつとなる。1935年にソーシャル・アクションを定義づけたリー (Lee, P. R.) は、1917年の National Conference of Charities and Corrections (全国慈善矯正事業会議) ですでに公式に使用されていたアドボカシーとほぼ同じ意味でソーシャル・アクションを使用しながらも、専門教育と経験にもとづいた専門的技術を活用した安全なアドボカシーを強調するとともに、政治への参加および立法活動の必要性を説いている (Schneider ら 2001)。そして、「1939年以後のアメリカ社会事業年鑑に『われわれが生活している社会環境を構成している、社会制度と社会政策を創造し修正することを目指す社会福祉活動の一部門』という定義を与えられて、ケースワーク、グループワーク、コミュニティ・オーガニゼーションなどと並ぶ、専門社会事業の一行動体系＝技術」(木田 1966:178) とされた。

第二次世界大戦中後は、ケースワークやグループワークが中心となるが、1950年代の大衆社会への突入等の社会変動を背景に、「ウィレンスキー・ルボーの『産業社会と社会福祉』、ハンターの『権力構造』研究、およびシルスの全国的規模の「ヴォランティア」の巨大オーガニゼーションの研究」などの実証的分析がなされ、ソーシャル・アクションの科学化が始まった (木田 1966:201)。小関 (1962:40) によると、「アメリカ的 SA 概念の主要要素を探ると、第一に、制度・政策の修正ないし改良を目的とし、第二に、社会事業家によって指導される組織に主体を求め、第三に、各レベルの立法機関を主たる運動の客体とし、

第四に、立法措置促進のため、調査・計画・啓蒙・宣伝・圧力・ロビイング・デモンストレーション・署名運動・請願などを手段とする点において、その特徴が認められ、単なる大衆運動一般あるいは社会運動よりも、意味は狭い」とされている。このソーシャル・アクションには3つのモデルがあるとされている(Haynesら2010)。1つ目がクライアントへの支援を通して得た政策の必要性等を社会に知らしめていくものであるが、これは専門職の責任としてではなく、知識のある市民として行うものである。多くのソーシャルワーカーがこのモデルを採用していた。2つ目のモデルが社会変革の代理人として組織運営や政策形成過程に影響を与えるものであり、望ましい社会的変革を目的に、計画的に活動するものである。このモデルでは政治活動や抗議やストライキなどの手段が活用された。3つ目のモデルは政治、経済、社会的圧力によってのみ、排除されている人びとのための社会変革が成し遂げられると信じ、闘争や交渉を行う社会活動家モデルである(Haynesら2010)。このようなモデルの中でも、2つ目の社会変革の代理人のモデルがソーシャルワーカーによるソーシャル・アクションを表現していると言える。

1960年代から1970年代になると、公民権運動や福祉権運動といった住民による運動が活発化し、ケースワーク中心のソーシャルワーカーは批判の対象となる。貧困問題に対応すべくソーシャルワーカーによるソーシャル・アクションも展開されたが、同時に住民による活動も行われ、これらが連携されることはなく、住民による地域組織化活動を担ったのは、アリンスキー(Alinsky, S.)に代表されるオーガナイザーであった。その結果、当事者に代わって、または当事者とともに制度等の改変を行うアドボケイトの役割を担う必要性が認識され、1969年にNational Association of Social Workers(NASW:全米ソーシャルワーカー協会)の倫理綱領にて、クライアントへのアドボケイトとしての役割が表明された。

また、貧困問題の解決を目指し、ロスマン(Rothman, J.)がコミュニティ・オーガニゼーションのひとつのモデルとして、ソーシャル・アクションモデルを掲げた。これは、地域の中でも特に弱い立場にいる人々を対象として、地域には簡単に調整できない対立する利害があるとともに、資源が欠乏していることがあるという仮説に基づいて、当事者のアドボケイトとともに、交渉者や扇動者のような役割を担い、直接的活動も行うことが期待されている(Rothman2001)。このモデルによって、ソーシャル・アクションがコミュニティ・オーガニゼーションのひとつの機能として理解されることになる。実際、1941年以降のソーシャルワークに関連する研究成果であるSocial Work Year Book(社会事業年鑑)

においては、「ソーシャルワークはソーシャル・ケースワーク、ソーシャル・グループ・ワーク、コミュニティ・オーガニゼーション、リサーチ、アドミニストレーションの5つに分類され」（渡邊 2012:53）、ソーシャル・アクションはソーシャルワークのひとつの機能として捉えられるようになる（Youngdahl 1966）。

1990年代には、福祉政策の進化を目指した政治的活動が活発化し、NASW 本部および支部による組織的なポリティカル・アクションが実施される。倫理綱領では、社会に対する責任としてソーシャル・ポリティカル・アクションが挙げられ（スタンダード 6.04）、「ソーシャルワーカーはソーシャル・ポリティカル・アクションを実践し、すべての人々が人間としての基本的ニーズを充足し、十分に開発するために必要とする資源、雇用、サービスおよび機会に平等にアクセスすることを確保する努力をなすべきである」とし、「ソーシャルワーカーは、すべての人々のために、中でも傷つきやすい、不利な境遇にある、抑圧された、また搾取された人や集団のために、選択と機会を拡張するように活動すべきである」とされている（NASW 2008a）。NASW が出版した辞書によると、ソーシャル・アクションとは、「ニーズの充足、社会問題の解決、社会的不正義の是正、または生活の質の向上のために、構造的変革を成し遂げるための協調的取り組み」（Barker 2014:395）とされている。

このように、アメリカにおいてはソーシャルワークの源流にソーシャル・アクションの特徴を見ることができるとともに、貧困を背景として社会問題が噴出する時代には、ソーシャル・アクションが注目されてきた。そして、早くから Social Work Year Book において、ソーシャル・アクションの独立した項目が設けられていたが、理論としてはアリンスキー（Alinsky, S.）とクロワード（Cloward, R.）を起源とする理論のみであり、理論自体ほとんど発達していないと指摘されている（Johnson ら =2004:593）。

しかしながら、ソーシャル・アクションという言葉は使用していないものの、その真髄である社会正義を念頭においた社会変革を目的とする理論としては、社会改良の枠組みを超えて、反抑圧ソーシャルワーク（anti-oppressive social work）やラディカル・ソーシャルワーク（radical social work）またはプログレッシブ・ソーシャルワーク（progressive social work）などが確認できる。反抑圧ソーシャルワークの実践は、抑圧理論を基礎とし、「抑圧を引き起こし、継続させ、そして強める社会的および精神的プロセスはもちろんのこと、社会的、政治的、経済的構造に主に関心をはらう」（Robbins 2011:343）とされている。このアプローチは比較的新しいが、社会正義の実現を目指したこれまでの様々なアプローチを包含する用語として使用されている（Robbins 2011）。ラディカル・ソーシャルワ

ークまたはプログレッシブ・ソーシャルワークは、「最も貧困で、最も社会的に弱い集団に更なる不利益を生じさせる組織、文化、社会習慣における不正義に注目するソーシャルワークの指向」(Barker 2014:339)である。

(2)ソーシャルワーカー養成におけるソーシャル・アクション

近年ではソーシャルワークの方法の統合化のなかで、ソーシャル・アクションという用語が使用されることが少なくなり、アドボカシーやポリティカル・アクションとの関連で使用されるに留まっている。そこで、ソーシャルワーカー養成におけるソーシャル・アクションの扱われ方を確認するため、近年ではソーシャルワーカー養成において一般的なジェネラリスト・ソーシャルワークに関する養成テキストを分析することにした。Council on Social Work Education (CSWE: ソーシャルワーク教育協議会)によって2004年と2009年に実施されたテキストの分析プロジェクトで、ソーシャルワーカーの養成において最もよく使用されていると判断された出版社は、Allyn & Bacon/Person, Brooks Cole/Cengage Learning, Columbia University Pressであった(Tompkins 2006)。これらのジェネラリスト・ソーシャルワークに関する次の最新のテキスト6冊におけるソーシャル・アクションの扱われ方を確認すると、コミュニティ・オーガニゼーションのモデルとして取り上げている書籍(Tolsonら 2003)、マクロレベルの社会変革の介入としてソーシャル・アクションに触れているもの(Mileyら 2014)(Kirst-Ashmanら 2012)、そしてソーシャル・アドボカシーにおいて変革が困難で反対勢力があるような場合にソーシャル・アクションの活動があるとしているもの(Walsh 2009)があるが、どの記述も触れた程度であり、索引や関連する内容の記述を確認した限りでは、他の2冊には記述もなかった。

Miley, K.K., O' Melia, M. and DuBois, B. (2014) *Generalist Social Work Practice: An Empowering Approach (7thed)*, Allyn and Bacon/Person.

Kirst-Ashman, K. K. and Hull, Jr., G. H. (2012) *Understanding Generalist Practice (6thed)*, Brooks/Cole.

Poulin, J. (2010) *Strengths-Based Generalist Practice: A Collaborative Approach (3rded.)*, Brooks/Cole.

Walsh, J. (2009) *Generalist Social Work Practice: Intervention Methods*, Brooks/Cole.

Timberlake, E. M., Farber, M. Z., and Sabatino, C. A. (2008) *Generalist Social Work*

Practice: A Strengths-Based Problem Solving Approach (5th ed), Allyn and Bacon/Person.

Tolson, E. R., Reid, W. J. and Garvin, C. D. (2003) *Generalist Practice: A Task-Centered Approach* (2nd ed), Columbia University Press.

このようにソーシャルワーカー養成のためのテキストでは、ソーシャル・アクションをひとつの理論や方法として取り上げ説明するものはない。これは前述の理論として発達していないことが影響しているとも考えられるが、この結果がそのままソーシャル・アクションがアメリカにおいて軽視されているとは言えない。アメリカでは、ソーシャル・アクションとアドボカシーの関係について多様なとらえ方がある。NASWによる *Encyclopedia of Social Work* (20th ed.) のアドボカシーに関して執筆した Schneider と Lester によると、アドボカシーはソーシャル・アクションのひとつの形態であるとしている。「ソーシャルワークアドボカシーとは、個別化された協働的パートナーシップにもとづいて、クライアント（個人、集団、地域等）または社会的課題を多様な形態のフォーラムにおいて代弁することであり、不正義や無反応なシステムにおける判断過程に対して系統的に影響を及ぼす試み」(NASW 2008b:60) であり、「アドボカシーは、影響、システムの変革、系統的適用、パワーや正義の問題といったソーシャル・アクションにとって重要な基本概念のほとんどを具体化している」(Schneider ら 2001:72) としている。NASW の倫理綱領の倫理基準においても、ソーシャル・ポリティカル・アクションのなかで、アドボカシーの活動が記載されている。

一方、Johnson ら (=2004:514) は、間接援助活動のひとつとしてコースアドボカシーをあげ、このコースアドボカシーのひとつのアプローチとして、影響を受ける人びとの組織化であるソーシャル・アクションを挙げている。このように、ソーシャル・アクションとアドボカシーの関係に関するとらえ方は一様ではないとともに、その関係性は明確にされていない。しかしながら、コース・アドボカシーと同義であるクラス・アドボカシーはソーシャル・アクション・アドボカシーともいわれているように（日本ソーシャルワーク学会 2013:5）、ソーシャル・アクションがソーシャルワークの機能として捉えられていることや社会状況に応じて巧みに用語を使い分けてきた経緯から見ても、アドボカシーやポリティカル・アクションとの関連、あるいはそれらと統合してソーシャル・アクションの機能や方法が活かされていると考えられる。実際、「望ましい成果を実現するために、アドボ

カシーとソーシャルアクションを組み合わせる例が多くあることから、両者を統合することにより、それぞれの要素を適合させ、一つの統一した定義を設定した」(Hepworth ら=2015:690)とあるように、ソーシャルワークの統合化が進む中で、従来の方法の統一が試みられている。

2. 日本におけるソーシャル・アクション

(1) ソーシャル・アクションの変遷

日本に初めてソーシャル・アクションが紹介されたのは、孝橋正一による『社会事業の基礎理論』(1950)においてである。ソーシャルワークを6つに分類したアメリカの「伝統的六分法」におけるひとつの方法として紹介されたわけだが、実際はその頃のアメリカではソーシャル・アクションを除く5分法が公式にとられており、それに伴う多様な議論を認識したうえで、あえてソーシャル・アクションをソーシャルワークに位置づけたと言える(渡邊 2012)。その際、ソーシャルワーカーによる技術的側面が強調されるとしながらも、日本においては一般的に「組織的活動」として捉えられてきた。これは、当時ソーシャルワーカーという専門職が発展していない日本において、ソーシャルワーカーによるソーシャル・アクションは存在せず、1960年代以降はその頃活発に見られた社会保障・社会福祉運動がその例としてあげられ、「ソーシャル・アクションは方法の1つという意味のみならず、社会保障・社会福祉運動そのものを示す意味として使われるようになった」(渡邊 2012:70)とされている。その後、アメリカの福祉権運動においてソーシャル・アクションの必要性が論じられ、援助技術としての捉え方が定着する。そして、ロスマンによるコミュニティ・オーガニゼーションのソーシャル・アクションモデルが紹介されたことにより、ソーシャル・アクションを援助技術として理解する傾向が強まった(横山ら 2011)。

1960年代に木田徹郎や浜野一郎らによって行われたソーシャル・アクションに関する研究では、「アメリカの理論研究をもとに、ソーシャル・アクションを独立した一方法としてではなく、ソーシャルワークの基本的領域の基礎と位置づけ」(横山ら 2011:109)られていたが、同時に日本の社会保障・社会福祉運動をソーシャル・アクションとして位置づける研究も行われた(横山ら 2011)。その後、社会福祉士及び介護福祉士法の成立によって出された厚生省社会局長通知「社会福祉士養成施設等における授業科目の目標及び内容並びに介護福祉士養成施設等における授業科目の目標及び内容について」にて、ソーシャル・

アクションが取り入れられなかったこともあり、ソーシャル・アクションへの関心は低下したと考えられる。実際、ソーシャルワークの援助技術としてのソーシャル・アクションに関する研究はほとんどなく、「今日ではソーシャル・アクションを『援助技術』として位置づける根拠が乏しいほど、ソーシャル・アクションの研究が不足している」（横山ら 2011:207）と指摘されている。近年では、加山（2003）、高木ら（2005）、藤野（2009）、横山ら（2011）、高良（2013）等によってソーシャル・アクションに関する研究がなされているが、ソーシャルワークの専門的方法・技術としての研究蓄積の必要性が述べられている。

当初からソーシャル・アクションをソーシャルワークのひとつの方法として捉えていたにもかかわらず、「伝統的には陳情運動や住民運動など行政機関への要求や、そのために世論を喚起するための圧力行動や社会主義的なイデオロギーにもとづく運動として受け止められ、我が国の保守的な風土になじみにくいものとみられてきたということ」（高森 1993:5）や「福祉問題をかかえた当事者を含む社会福祉運動なのか、専門ソーシャルワーカーの方法・技術的行動体系なのかという主体をめぐる」（牧里 1993:200）論点が整理されないまま、社会福祉士養成科目に加えられなかったこともあり、ソーシャル・アクションに関する研究は停滞していると言える。

(2) ソーシャル・アクションの特徴

ソーシャル・アクションはかつては社会福祉運動、近年では社会活動法または社会福祉活動法と訳され、多義に使われることが多い。それに関連して、ソーシャル・アクションの位置づけについても多様な理解があり、ソーシャルワークのコミュニティワーク、ソーシャルワーク・リサーチ、ソーシャル・アドミニストレーションとならぶ間接援助技術の1つであるとする捉え方や、コミュニティワークの一部であるという捉え方（牧里 1993）、コミュニティワークとは別次元の概念で「独自の機能をもって独立したより高次の概念である」（定藤 1973:199）活動形態といった捉え方がある。このような状況ではあるが、生活問題の原因が社会的要因にあるとの課題認識のもと、「社会福祉の望ましい目的であるニーズを充足するために」（佐藤 2004:10）、社会福祉制度・サービスの拡充・創設・改善・改廃等を目指す社会改良的性格をもつ組織的活動あるいは援助方法・技術だと概ね説明できる。そこには、「ニーズに即した環境や制度などの改変や創造自体を目的とする活動」（日本ソーシャルワーク学会 2013:134）に特徴があるとともに、それを実現できる権限や権力保有者に対して直接行動を起こすという運動性に独自性があると言

える。このような目的等に変化は見られないものの、時代とともにその方法や手段に変化が見られる。

おおよそ 1980 年代までのソーシャル・アクションでは、中央集権行政システムのもと、政府に対して、社会福祉制度・サービスの拡充・改善・創設などの要求を実現すべく、決起集会、デモ、署名、陳情、請願、交渉などの組織的示威・圧力行動を集中的に行うことが共通する特色だと言える（浜野 1971, 井岡 1975, 保田井 1976, 定藤 1981）。この背景には、社会福祉制度・サービスや社会資源が不足していた実態がある。「戦後の復興を急ぐための経済優先政策や資本主義という経済体制において大企業の利潤優先の姿勢によって引き起こされた矛盾の改善や解決」（高木ら 2005:5）が 1 つの目的であり、革新政治勢力とともに予算を請求するという構造があったと言える。各種公害から身を守る運動や保育所や安全な遊び場空間の要求運動などが例に挙げられているように（内田 1977）、地域のほとんどの人びとあるいはある一定の人びとに共通する普遍的な社会的課題があり、その解決を要求する運動であったと考えられる。そのため、コミュニティ・オーガニゼーションにおけるソーシャル・アクションの記述では、地域住民のニーズを充足する資源の創設や制度の改革などが強調されている（内田 1977, 小舘 1984）。

だが一方で、資源の不平等な配分などによる地域住民間の利害対立等が存在する場合には、このような住民に共通する問題を住民の組織化で対応しようとする方法は有効ではなく、「地域のなかで搾取され、不利な立場にある住民たちや彼らが集住する問題集積地域の諸問題の解決や組織化を促すことを基本的機能とする」（定藤 1981:183）コミュニティ・オーガニゼーションのひとつのモデルであるソーシャル・アクション・モデルが提唱されている。いずれにせよ、この時期までのソーシャル・アクションは、自主的努力や既存資源の活用では問題が解決しない場合に、当事者対政府あるいは当事者対大企業といった明確な対立関係のもと、権力機関に集中的圧力行動を展開する手段が一般的だと言える。だが、大気汚染による公害病を患った被害地域の住民による訴訟等の社会福祉運動では、一定の成果が見られた後に環境保全等の啓発と活動等の穏健なアプローチに移行するという新しい方向性が示唆されるとも指摘されている（加山 2003）。

1990 年代以降は社会変動や生活問題の多様化等を背景として、ソーシャル・アクションのあり方が多様になってくる。これまでのソーシャル・アクションの特色を踏襲しながらも、「福祉サービスの利用者は社会的にはハンディキャップをもっていたり社会的に行動することが不可能であったりといわゆる社会的弱者が多い。新しく発生する福祉問題・生活

問題に臨機応変に対応することが困難な状況である」(野口 2002:67) とあるように, 社会変動によって生じる生活問題に対応することが困難な人びとへの注目が見られている. そして, 「①ノーマライゼーション, ②エンパワメント, ③自立支援, ④ストレングス視点, ⑤権利擁護など」(杉本 2001:190) の理念を取り入れている. それに伴い, 主に知的障害者のように自ら声を挙げるのが困難な人びとを代弁して専門職が中心となり活動することが多かった活動は, 社会福祉の普遍化が進むとともに, パターナリスティックな介入が批判される中で, 当事者が運動主体となることが多くなり, 「専門職者としてのソーシャルワーカーによって行われるよりは, むしろセルフヘルプ・グループや社会的圧力を受けがちな同性愛者や高齢者などの少数集団 (マイノリティ・グループ) によって行われることが多くなった」(佐藤 1997:256-257) とされている. 例えば, ハンセン病患者や薬害エイズの患者と支援者らによる社会活動等が見られる. このような活動においては, ソーシャルワーカーはコンサルタントとして可能性を鼓舞する人(enabler)といった役割を果たしている(佐藤 2004). そして, 「ソーシャルアクションは, 低所得階層の人びとやハンディキャップを受けている人びとなどが, 彼ら自身のために, 近隣組織や地域組織などをとおして改革していくことを援助する社会福祉モデルである」(小田 2008:16-17) と言われている.

このように利用者主体が注目される中, ソーシャル・アクションの多様な形態が見られている. 杉本ら (2003:80-84) によると, 「①住民運動や市民運動として, 住宅地の中にある工場の公害問題等, 住民の身近な生活問題への行動として起こされる住民組織型, ②福祉問題を共有する人たちの組織化や権利要求の行動として起こされる当事者組織型, ③保健・医療・福祉のネットワークづくりなどの専門家組織型, ④地域福祉計画の作成による行政, 保健・医療・福祉の連携を図る統合組織型などの形態がある」とされているように, 様々な主体による活動が確認されている. また, 「ソーシャルアクションの過程をとおして, 社会的組織や制度を民主的に, かつ相互支持的に変革していく行動に責任をもつ人に成長する」「合意モデル」と「マイノリティグループの権利を擁護し, マジョリティグループ (多数集団) と同等の権利を主張していくには, 並大抵のことをしていたのでは権利を擁護していくことができず, 要求を貫徹するためには直接的圧力行動を展開することが必要であるとされる」「闘争・葛藤モデル」(佐藤 2004:10) とに分類されるように, その活動そのものも多様になっている. そして, 「住民参加型の在宅福祉サービス団体に見られるような, これまでの改善要求型の活動だけではとらえきれない, いわば, 実践型ともいえるべき新たなソーシャルアクションの活動も生まれてきている」(山田 2000:133) と指摘されている.

(3)社会福祉士養成におけるソーシャル・アクション

現在のソーシャル・アクションはどのように理解され、社会福祉士養成においてどのように伝えられているのであろうか。社会福祉士養成テキストの「相談援助の理論と方法」に該当する最新のテキストを分析することによって、現在のソーシャル・アクションを確認する。社会福祉士の養成テキストは以下の6つの出版社から12冊発行されている。すべての最新版の書籍を確認したところ、ソーシャル・アクションに関して記載されていたのは、3出版社4冊のみであった（該当書籍のみ*印）。それぞれ該当する箇所の執筆者、ソーシャル・アクションの説明、位置づけ、展開、他の方法との関係性をまとめたのが、表2-1「社会福祉士養成テキストにおけるソーシャル・アクション」である。なお、一部ソーシャル・アクションについて触れられている箇所があっても、このような項目に関する記述がない場合には分析対象としていない。

社会福祉学習双書編集委員会編（2015）『社会福祉学習双書2015第9巻社会福祉援助技術論Ⅰ相談援助の基盤と専門職/相談援助の理論と方法』全国社会福祉協議会。

* 社会福祉学習双書編集委員会編（2015）『社会福祉学習双書2015第10巻社会福祉援助技術論Ⅰ相談援助の理論と方法/就労支援サービス』全国社会福祉協議会。

* 社会福祉士養成講座編集委員会編（2015）『新・社会福祉士養成講座7相談援助の理論と方法Ⅰ（第3版）』中央法規出版。

* 社会福祉士養成講座編集委員会編（2015）『新・社会福祉士養成講座8相談援助の理論と方法Ⅱ（第3版）』中央法規出版。

柳澤孝主・坂野憲司・福祉臨床シリーズ編集委員会編（2014）『社会福祉士シリーズ7相談援助の理論と方法Ⅰ（第2版）』弘文堂。

柳澤孝主・坂野憲司・福祉臨床シリーズ編集委員会編（2014）『社会福祉士シリーズ8相談援助の理論と方法Ⅱ（第2版）』弘文堂。

川延宗之・蔵野ともみ（2011）『現代の社会福祉士養成シリーズ相談援助の理論と方法Ⅰ』久美。

川延宗之・坪井真（2011）『現代の社会福祉士養成シリーズ相談援助の理論と方法Ⅱ』久美。

岩間伸之・白澤政和・福山和女編著（2010）『MINERVA社会福祉士養成テキストブック③ソーシャルワークの理論と方法Ⅰ』ミネルヴァ書房。

* 岩間伸之・白澤政和・福山和女編著（2010）『MINERVA 社会福祉士養成テキストブック
④ソーシャルワークの理論と方法Ⅱ』ミネルヴァ書房.

相澤譲治監修・津田耕一編（2010）『新社会福祉士養成課程対応ソーシャルワーカー教育シ
リーズ②ソーシャルワークの理論と方法Ⅰ』みらい.

相澤譲治監修・大和三重編（2010）『新社会福祉士養成課程対応ソーシャルワーカー教育シ
リーズ③ソーシャルワークの理論と方法Ⅱ』みらい.

半分の出版社のテキストでソーシャル・アクションが記載されていないことから、ソー
シャル・アクションがソーシャルワークにおいて不可欠な方法として認識されていない様
子が伺える. 近年の特徴としては、「クライアントの利益を守るために戦う方法として、ク
ライアントの周囲のシステム、法制度などにはたらきかけていく方法としてソーシャルア
クションがある」（福富 2015:124）とあるように、アドボカシーと関連づけて説明している
点である. また、「これまでの当事者対行政, 当事者対企業, 当事者対福祉機関というような
対立関係を鮮明にした要求実現運動だけでなく, ある側面では利害を一致させた協働行為
として福祉権拡充を図って行く実践も散見されだした」（藤井 2010:270）とあるように, 実
践から見られる従来のソーシャル・アクションとは異なった行動が指摘されている.

表2-1 社会福祉士養成テキストにおけるソーシャル・アクション (出典:筆者作成)

	SAの説明	SAの位置づけ	SAの展開	他の方法との関係性
<p>山崎美貴子(2015)「第3章ソーシャルワークの実施 第4節ソーシャルアクション」『社会福祉学習双書2015第10巻 社会福祉援助技術論Ⅱ 相談援助の理論と方法/就労支援サービス』55-60.</p>	<p>諸説ある。課題解決あるいは社会的な変革を起こしていく過程に使われる手法。「住民参加によるコミュニケーションを改革する活動」</p>	<p>組織的活動として、援助技術として、コミュニケーションにおけるソーシャルアクション</p>	<p>①地域福祉活動の観点から展開する場合、②仲間や賛同者を組織化して集団で自主的に課題解決に向けて動き出す場合、③地域開発の視点から住民の発言を中核に活動を展開する場合</p>	<p>アドボカシー機能を発揮する方法がソーシャルアクション</p>
<p>木戸宣子(2015)「第6章相談援助の展開過程Ⅱ 第4節予防的対応とサービス開発 8ソーシャルアクション」『新・社会福祉士養成講座7相談援助の理論と方法Ⅰ』149-153.</p>	<p>アドボカシーの機能を発揮し、クライアントのニーズをまとめ、行政などに対応を求める</p>	<p>サービス開発の技法</p>	<p>住民懇談会などを開催して、集約された住民の意見を地域福祉計画に反映するために主張。共通の課題意識をもつ複数のソーシャルワーカーが意見を集約</p>	<p>アドボカシーと関連、クライアントの利益を守るために戦う方法として、クライアントのシステムや法制度に働きかけていく方法としてのソーシャルアクション</p>
<p>福富昌城(2015)「第5章相談援助における社会資源の活用・調整・開発 第3節ソーシャルアクションによるシステムづくり」『新・社会福祉士養成講座8相談援助の理論と方法Ⅱ』122-126.</p>	<p>「広義の福祉を含む社会福祉の制度・サービスの創設・改善・維持をめぐり、国や地方自治体、つまり議会や行政機関に立法的・行政的措置を執らせようとする組織的な対策行動及び企業や民間団体に対して行われる社会的行動」(牧里)</p>	<p>社会資源の活用・調整・開発のひとつ</p>	<p>①主導集団もしくは運動体の形成、②問題の把握、要求の明確化、③解決されるべき問題の限定と行動計画の立案、④支層、支援層の拡大、⑤直接行動の展開、⑥総括・新たな問題提起(谷口)</p>	<p>アドボカシーと関連、クライアントの利益を守るために戦う方法として、クライアントのシステムや法制度に働きかけていく方法としてのソーシャルアクション</p>
<p>藤井博志(2010)「第8章ソーシャルワークの方法Ⅱ 3ソーシャルアクション」『MINERVA社会福祉士養成テキストブック3ソーシャルワークの理論と方法Ⅰ』262-272.</p>	<p>・社会資源の活用、調整、開発においても解決しえないほど社会制度や社会構造などに問題要因が認められる場合、社会的に訴えかけ、制度の変容や創設、また不利益な決定手続を生み出す権力構造の変革を目的とする社会活動。 ・対立関係を鮮明にした要求実現運動だけでなく、ある側面では利害を一致させた協働行為として福祉権拡充を図っていく実践も散見されだしている。</p>	<p>福祉権擁護・拡充のための対社会行動の形態、その行動のソーシャルワーカーによる援助方法</p>	<p>①運動の起動力となる各集団の組織化、②要求の取りまとめと世論づくり、③要求交渉などの直接行動、④運動の評価と新たな展開への提起</p>	<p>・コミュニケーションとソーシャルアクションの違いは、その援助対象の地域が限定されているかどうかである。 ・ケースアドボカシーからクラスアドボカシーに至る活動や方法がソーシャルアクション。 ・社会資源開発にみるネットワーキングとソーシャルアクションの境界線がますます不鮮明になっている。</p>

第2節 コミュニティソーシャルワーク

現代の生活問題の多様化等に対処することを目的として、ソーシャルワークの方法における統合化が進むとともに、地域での総合的な支援などが求められるなかで、地域における総合的なソーシャルワークに関しては、主に2つの流れがあると指摘されている（川島 2011）。「一方は地域自立生活支援に焦点をおくもの、もう一方はコミュニティワークに焦点をおくものである」（川島 2011:11）とされ、前者の主な論説として大橋による「コミュニティソーシャルワーク」が、後者の主な論説として「地域福祉援助技術」が挙げられている（川島 2011）。平野（2003:34）によると、「地域福祉援助技術」は『『地域福祉の推進のための援助技術』に相当するもので、『普通的生活＝地域での生活』を実現することと、『地域が主体となる福祉』を目指すことを促進したり側面から支援したりする援助方法といえる』としている。また、理論の生成過程に注目すれば、アメリカのジェネラリスト・ソーシャルワークを基礎とする「地域を基盤としたソーシャルワーク」とイギリスのパークレイ報告の議論を起点とする「コミュニティソーシャルワーク」に大別される（加山 2015）。

このように、「これらの概念は未だ定まったものではなく、論者によって、あるいは政策・実践への導入段階において用法に幅がある」（加山 2015:44）と指摘されているが、「日常生活圏域を舞台とし、生活困難を抱える個人・世帯を幅広くとらえ、個別支援を地域の諸資源とともに行い、地域の『面』的支援や地域づくりも一体的に進めることを要件とすること、さらにはそこにおいてソーシャルワークの統合的活用を図る点で」（加山 2015:47）概ね一致しているのが「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「コミュニティソーシャルワーク」である。これらの実践理論は、現在の社会福祉士の養成教育において重視されているとともに、地域包括支援センターおよび社会福祉協議会等のコミュニティソーシャルワーカーによる実践等による浸透も見られることから、これらに関して「制度からの排除」への対応に限定して検討する。

1. 地域を基盤としたソーシャルワーク

システム理論とその発展によるエコロジカル・パースペクティブを基礎理論として、「現代におけるソーシャルワークを構成する知識、技術、価値を一体的、体系的に構造化し、

現代社会の生活問題に対応することが可能な特質や新しい福祉思想等の考え方を包含した体系」(山辺 2014:226)であるジェネラリスト・ソーシャルワークを基礎理論とした日本における実践理論が、「地域を基盤としたソーシャルワーク」である。ジェネラリスト・ソーシャルワークはどのようなレベルにも、また分野にも適用可能であり、さまざまな技術を体系的に用いることで、「柔軟性、包括性、汎用性」(山辺 2011:69)を備えている。

岩間(2011:7)によると、「地域を基盤としたソーシャルワークとは、ジェネラリスト・ソーシャルワークを基礎理論とし、地域で展開する総合相談を実践概念とする。個を地域で支える援助と個を支える地域をつくる援助を一体的に推進することを基調とした実践理論の体系である」とされている。この実践理論は、「課題別対応による実践」から「地域割による実践」や「点(個)」への援助から「点を含めた面(地域)」への援助への転換といったソーシャルワーク実践の転換期において、「個を地域で支える援助と個を支える地域をつくる援助を一体的に推進し、その延長線上に地域福祉の進展を位置づける点に特徴がある」(岩間 2011:6)と説明されている。「クライアントを援助の中核に置き、その個々の状況に合わせた援助システムによって援助を展開すること」と「クライアントを中心に据えた援助システムに地域住民等のインフォーマルサポートが積極的に参画すること」(岩間 2011:7)が理念だとしている。そして、岩間は、「地域を基盤としたソーシャルワーク」の8つの機能として、①広範なニーズへの対応、②本人の解決能力の向上、③連携と協働、④個と地域の一体的支援、⑤予防的支援、⑥支援困難事例への対応、⑦権利擁護活動、⑧ソーシャルアクションを挙げている(2011:10-1)。

「地域を基盤としたソーシャルワーク」の実践概念を総合相談としており、その「総合」の意味の1つに「地域生活上の多様なニーズをもつクライアントを援助対象とする」とあり、「外国籍住民、多重債務者、ホームレスなど、従来から十分にアプローチできなかった対象への働きかけも含まれる」(岩間 2011:9)としている。そして、その機能の1つである「広範なニーズへの対応」として、「社会福祉六法等の従来の枠組みに拘泥することなく、援助対象を拡大することを意味する」(岩間 2011:10)としていることから、「制度からの排除」にある人びとへの援助を明確に想定していると言える。

また、8つの機能の内の1つである「ソーシャルアクション」では、「個別支援から当事者の声を代弁したソーシャルアクションへと展開していくことが重要な視点となる。その先には、社会資源の開発と制度の見直し、住民の参画と協働による地域福祉計画等の策定、多様な地域住民を巻き込むソーシャルインクルージョンの推進へとつながる」(岩間

2011:11) としている。そして、生活困窮者支援制度の展開によるソーシャルアクションの推進の可能性として、「地域を基盤としたソーシャルワーク」におけるソーシャルアクションプロセスを提示している。これによると、そのプロセスは、①広範な個別ニーズの把握、②気づきの促進、③分かち合いの促進、④共有の拡大と検証、⑤変革と創造といった5つの機能で構成されている(岩間 2014a)。これは、「地域を基盤としたソーシャルワーク」の実践をソーシャルアクションの視角から再整理したものであり、『本人主体』の視座に立脚してソーシャルワークの実践に取り組み、必然的に『地域を基盤としたソーシャルアクション』につながる(岩間 2014a:15) と述べている。

こうしてみると、岩間による論文や書籍を見る限りでは、「地域を基盤としたソーシャルワーク」は「制度からの排除」に置かれている人びとを意識し、その人びとにつながるごとと地域のちからで、地域での生活の継続を可能にすることを重視していると考えられる。これは、『地域を基盤としたソーシャルワーク』と『地域福祉の基盤づくり』を相互に関係あるものとして一体的にとらえて展開しようとする実践概念である「地域福祉援助」(岩間ら 2012:1) を提唱し、ソーシャルワーク実践と地域福祉の推進は重なるため、一体的に捉える必要があるとしていることから確認できる。

ただ、「地域を基盤としたソーシャルワーク」の機能として挙げられたソーシャルアクションのプロセスを見る限りでは、「ソーシャルアクションとして変革を及ぼすことができる範囲は、その事例に対応できる範囲に限定される」(岩間 2014a:14) とし、広範な個別ニーズの把握の大切さを述べているが、個の問題を普遍化するプロセスが見えづらい。そして、「ソーシャルアクションとしての具体的な変革に向けた検証作業においては、援助者による媒介機能の推進によって、現実的で実行可能な変革内容等の明確化に向けてすり合わせをうながすことになる。これらの一連の作業は、日常生活圏域を越えた行政単位ごとで設置される公的な会議でなされることになる」(岩間 2014a:14) とされている。そのうえで、「本人を取り巻く生活環境や制度・サービス等の社会資源の変革、新たな仕組みや社会資源の創造に向けて取り組む」(岩間 2014a:14) とあるが、その具体的なプロセスは提示されていない。「地域を基盤としたソーシャルワークの機能は、現時点で必ずしも確定されているわけではない」(岩間 2011:10) ことであり、ソーシャルワークの実態をふまえたプロセスになっていると考えられるが、新たなしくみや社会資源の創造に向けた取り組みの具体的なプロセスや方法は見えづらい。

2. コミュニティソーシャルワーク

地域での自立生活を支援するために、制度によるサービスを活用した専門的個別支援と近隣住民によるインフォーマルケアを統合的に提供することを提唱したイギリスのバークレイ報告について議論したのが「生活支援地域福祉事業（仮称）の基本的考え方について」である（大橋 2015）。この報告書は、顕在化したニーズのみならず、潜在化しているニーズへの対応が課題だと指摘しているとともに、「福祉サービスを必要としている人の問題は、従来の社会福祉が問題としてきた経済的困難とは異なり、新たな対応が必要であることを指摘している」（大橋 2015:6）。

このような議論を経て、日本的状況をふまえた定義が、「コミュニティソーシャルワークとは、地域に顕在的、潜在的に存在する生活上のニーズ（生活のしづらさ、困難）を把握（キャッチ）し、それら生活上の課題を抱えている人や家族との間にラポール（信頼関係）を築き、契約に基づき対面式（フェイス・ツー・フェイス）によるカウンセリング的対応も行いつつ、その人や家族の悩み、苦しみ、人生の見通し、希望等の個人因子とそれらの人々が抱えている生活環境、社会環境のどこに問題があるのかという地域自立生活上必要な環境因子に関して分析、評価（アセスメント）する。その上で、それらの問題解決に関する方針と解決に必要な方策（ケアプラン）を本人の求め、希望と専門職が支援上必要と考える判断とをふまえ、両者の合意で策定する。その際には、制度化されたフォーマルケアを有効に活用しつつ、足りないサービスについてはインフォーマルケアを活用したり、新しくサービスを開発するなど創意工夫して、必要なサービスを統合的に提供するケアマネジメントの方法を手段とする個別援助過程が基本として重視されなければならない。と同時に、その個別援助過程において必要なインフォーマルケア、ソーシャルサポートネットワークの開発とコーディネート、並びに“ともに生きる”精神的環境醸成、ケアリングコミュニティづくり、生活環境・住宅環境の整備等を同時並行的に、総合的に展開、推進していく活動、機能である」（大橋 2015:6-7）とされている。また、「ケアマネジメントを軸とする個別援助を担いながらも、将来の同様なニーズの発生を予防または減少させるために暮らしの場である地域に般化していくマクロ志向に力点が置かれた実践である」（田中 2015b:138）とも述べられており、コミュニティソーシャルワークは「ソーシャルワーク実践の統合的な方法」（田中 2015a:17）として捉えられている。

大橋（2015）はこのコミュニティソーシャルワークの機能として11項目、①ニーズキャッチ（問題発見）機能、②個別支援・家族全体への支援機能、③ICFの視点をふまえたケ

アマネジメントを手段とした自己実現型ケア方針の立案機能，④個別ごとのケアマネジメントにおける専門多職種連携，インフォーマルケアを有機化する個別支援ネットワーク会議の開催機能，⑤ストレングス・アプローチ，エンパワメント・アプローチによる継続的なソーシャルワーク実践の機能，⑥インフォーマルケアの開発とその組織化機能，⑦個別支援に必要なソーシャルサポートネットワークの組織化と支援ネットワークのコーディネート機能，⑧サービスを利用している人々の組織化とピアサポート活動の促進機能，⑨個別問題に代表される地域問題の再発予防および解決策のシステムづくり機能，⑩市町村の地域福祉実践に関するアドミニストレーション機能，⑪市町村における地域福祉計画づくり機能を挙げている。

コミュニティソーシャルワークは，従来の社会福祉では対応することが困難な人びとへの支援に関する課題認識が中心となっており，制度から排除されている人びとへの支援を主目的にしていると言える。また，「コミュニティソーシャルワークはケアマネジメントを軸とする個別援助を担いながら，援助を個別化するだけでなく，将来の同様のニーズの発生を予防するためにむしろ社会化する志向に力点が置かれた実践である」（衣笠 2013:133）とあるように，個のニーズを外在化することを重視している。実際，コミュニティソーシャルワークのプロセスにおいても，「課題の普遍化」がすべてのプロセスにわたって設定され，個別化とともに「個別化した援助に留まらず，幅広い社会文脈の中でニーズや事例の普遍性を見ようとする視点である」（田中 2015a:22）脱個別化との統合が重要だとされている。

また，サービスが存在しない場合に，社会福祉協議会がボランティア等によって個別支援をおこなってきたが，「個別ニーズの解決とそれを必要とするサービス開発とを統合的に捉えていく視点が弱かった」との課題認識から，「新しいサービスとして開発し，社会起業化，NPO 法人化など今日的な新たな運営・経営形態での独立を促していくような支援が重要になる」（大橋 2015:34）としており，法制度が存在しないことによる「制度からの排除」への対応の必要性が指摘されている。同様に，「ソーシャルワークは，先に問題やニーズを発見し，それを解決するために必要な事業やプログラムを考え，どのような地域エリアを設定して，どのような組織や制度をつくって行うか，という視点が必要である」（大橋 2015:36）とし，法制度の創設も想定した機能となっているが，地域福祉計画などの参画が主に想定されていると考えられる。また，社会資源の開発については方法も含め提示されているものの，そこで提示されたアプローチのひとつである「ソーシャルアクション型ア

アプローチ法」においては、「ソーシャルアクションは要求や組織の形態、取り組み方によっては、政治色を帯びたり、先鋭化したり、世論形成を強引に進めたりもしやすいために、職業としてのソーシャルワーカーが主導的な役割を果たすことは次第に少なくなり、社会資源の開発で強調される場面は利用者のアドボカシーを守ることや、ソーシャルワーカー自身の職域拡大など限定されることが多い」（田中 2015a:164-5）と指摘されており、ソーシャルワーカーが職務内で実践することの難しさが挙げられている。

第3節 「制度からの排除」に関するソーシャルワーク理論の課題

「制度からの排除」にソーシャルワークの理論が対応できているかどうかについて検討してきた。ソーシャル・アクションは、イギリスと並びその起源とも言えるアメリカにおいてさえも、ソーシャルワークの理論としては発達していないばかりか、近年ではソーシャルワーカーの養成テキストにおいて、その用語が使用されることさえ少なくなっていることが明らかになった。だが、その真髄である社会正義をよりどころに権力分配に関する制度を創設や改廃することによって社会を変革する流れは引き継がれ、反抑圧ソーシャルワークやラディカル・ソーシャルワークまたはプログレッシブ・ソーシャルワークなどのアプローチとして発達し、社会改良の枠組みから拡大している。また、ソーシャル・アドボカシーやソーシャル・ポリティカル・アドボカシーとして、政治的活動の意味合いが強まった形でソーシャルワークの方法に位置づけられている。つまり、ソーシャル・アクションという用語に限定せずに、「制度からの排除」への対応を目的とする理論と捉えると、ソーシャルワークの方法として発達していると考えられる。

一方、日本においては、ソーシャル・アクションがソーシャルワークの援助技術の「六分法」に位置づけられるとともに、コミュニティワークの重要な機能として捉えられてきたが、その研究は数えるほどに留まっている。この背景には、ソーシャルワーカーによるソーシャル・アクションの実践を確認することが困難であったとともに、社会福祉運動総体と援助方法・技術の主体の整理が明確にされないまま、日本の実践分析としては戦後活発に行われた社会福祉運動を中心とする運動としての研究に偏っていたためだと考えられる。その結果、当事者主体のソーシャル・アクションを含めた多様なモデルが説明されるとともに、これまでの改善要求型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、日本のニーズの多様化や潜在化等をふまえたソーシャル・アクションの方法が明らかにされているとは言えない。

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「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「コミュニティソーシャルワーク」はともに、総合相談等による潜在的ニーズの発見やアウトリーチを重視し、制度から排除されている人びとにつながり、そのニーズの充足を地域の力で支援するとともに、地域の力を高める支援を一体的に行うものであり、個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も指摘されている。しかしながら、加納（2003:82）が「ケースワーク（個別援助）モデルの発展バージョンであって」「こちらに傾斜しすぎると、もう1つの社会福祉の課題である『社会変革・地域変革』へのポテンシャルは、調整されてしまいかねない」とコミュニティソーシャルワークの弱さを指摘しているように、論文や書籍で見える限りでは、制度から排除されている人びとのニーズを政策に反映する方法は限定的だと考えられる。

第3章 ソーシャルワーク実践の課題

ソーシャルワークの理論による「制度からの排除」への対応について検討してきたが、本章では実践について検討する。まず、ソーシャル・アクションの実践について確認した後、実践理論で確認した「地域を基盤としたソーシャルワーク」や「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の実践について検討する。また、社会的に排除された人びとへの支援を目指して活動していると考えられる独立型社会福祉士の実践についても検討する。

第1節 ソーシャル・アクションの実践

高良（2013）^{注1}が、社会福祉士によるソーシャル・アクションの認識および実践状況や課題等を明らかにすることを目的に、社団法人日本社会福祉士会の全会員 36,000 人から、日本社会福祉士会の所属先種別コード別による無作為抽出をした 3,600 人を対象に、郵送による無記名自記式質問紙調査によって実施した研究（有効回答 616：回収率 17.1%）によると、他のソーシャルワークの実践形態との差別化をおこなううえで主要因となる構造的変化を理解していると判断された者は、記述者の 49.5%にとどまっていた。そして、53 人についてはソーシャル・アクションとは全く異なる理解となっていた。また、ソーシャル・アクションの主要因を理解していた回答者においても、制度課題の解消のため行政機関に働きかける活動といった限定的な理解であることがひとつの傾向として確認されている。ソーシャル・アクションの実践状況については、調査回答者の過半数がソーシャル・アクションを実践していたが、ソーシャル・アクションの主要因である構造的変化を含めて理解し、かつ実践していた者に限定すると、調査回答者の 24%（148）にとどまっていた。また、そのうちの 43.1%は「たまに」や「ときどき」実践する状況であった。17.1%

^{注1}本研究は2011年から2013年度の文部科学研究費補助による調査研究「社会福祉士によるソーシャル・アクションに関する実証的研究」（基盤研究 C23530719）の成果の一部であり、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）で報告している。質問紙は巻末資料1参照。

の回収率を考えると、ソーシャル・アクションを他のソーシャルワークの方法と区別して理解し、かつ実践している社会福祉士は非常に限定的だと考えられる。また、ソーシャル・アクションの中核概念を理解し、かつソーシャル・アクションが日常業務と同等またはそれ以上に重要だと認識している 208 人のうち、85 人（40.9%）がソーシャル・アクションを実践していなかったことから、その必要性を認識しながらも実際に実践できていない状況が見られている。

第 2 節 コミュニティソーシャルワークの実践

「地域を基盤としたソーシャルワーク」や「コミュニティソーシャルワーク」の実践理論は、地域包括支援センター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によって具現化されていると言える。そこで、これらのソーシャルワーカーの実践が「制度からの排除」に対応したものになっているかどうか検討する。

1. 地域包括支援センターの実践

「地域を基盤としたソーシャルワーク」が現場で展開されるようになったのは、総合相談支援業務や権利擁護業務などを行う地域包括支援センターが介護保険法によって制度化されるとともに、社会福祉士が必置となったためだと言われている（岩間 2011）。地域包括支援センターは保健師等、社会福祉士、主任介護支援専門員の 3 職種によるチームアプローチによって業務が進められるため、これらのすべてを社会福祉士が実践しているとは言えないが、ソーシャルワークの専門性を活かした実践が期待されているのは言うまでもない。地域包括支援センターは、これまで認識されてきた制度の縦割りやたらい回しによる弊害などへの対応を目指し、「地域に住む高齢者等に関するさまざまな相談をすべて受け止め、適切な機関・制度・サービスにつなぎ、継続的にフォローするとともに、必要に応じて包括センターの業務に継続していく」（地域包括支援センター運営マニュアル検討委員会 2015:77）総合相談によって、地域の人びとのネットワークによるニーズ発見も含めて、誰もが支援につながる体制をつくっている。そして、申請主義を基本とする社会福祉関連制度において、総合相談や実態把握などによって明らかになった、問題を抱えながらも支援を求めている高齢者等に対して、アウトリーチすることができるといった意味でも「制度からの排除」に置かれている人びとへの支援を可能にしていると考えられる。また、

2015年度施行の改正介護保険法によって地域ケア会議設置の努力義務が新設され、この主催者である市町村や地域包括支援センターには、個別ケースの検討を通して地域課題を把握し、それを地域づくりや資源開発、そして必要に応じた政策形成に活かすことが期待されている。これは、資源開発や法制度を変革することで、「制度からの排除」に対応しようとするひとつの手段だと言える。

「制度からの排除」への対応状況について確認してみると、地域包括支援センターのひとつの業務である総合相談支援業務に地域包括支援ネットワーク構築が明確に位置づけられているとともに、「地域包括支援センターの設置運営について」(厚生労働省老健局 2006, 2013 一部改正)において多職種協働による地域包括支援ネットワーク構築が明示されていることもあり、援助者による協働は実践されていると考えられる。しかしながら、2014年に全国の4557箇所の地域包括支援センターを対象として実施された「地域包括支援センターにおける業務実態に関する調査研究事業報告書」(三菱総合研究所 2015)によると、地域包括支援センターの13.2%が「関係機関との連携が十分ではない」と考えているとともに、「地域におけるネットワークの構築に関わる業務」において「職員の力量不足」が最も高いと考えている。つまり、多専門職の協働によって制度の縦割りや組織の縦割り等による「制度からの排除」に対応することも十分にはできていない状況だと言える。

また、東京都のみであるが、都内すべての地域包括支援センターの社会福祉士を対象として2013年に実施された調査(回収率47.6%)によると、2006年と2008年に実施した同調査とともに、「地域に新たな資源を開発する活動」が「かなりできている」とした社会福祉士は皆無であり、約75%ができていないと回答している。また、「高齢者や家族に対する啓発・教育の活動」についても、約半数ができていないと回答しており、約97%ができていると回答している「相談援助」と比較すると、低いことがわかる(東京社会福祉士会 2014)。このような調査結果から、「地域を基盤としたソーシャルワーク」では社会資源の開発と制度の見直し等のソーシャルアクション機能が明示されているが、実際にはその機能を多くの社会福祉士が果たしているとは言いがたい。これは、地域ケア会議の機能として地域づくりや資源開発や政策形成を挙げながらも、地域包括支援センターの業務実態を把握するための質問紙において、地域ケア会議の成果に関する質問回答選択肢に入れられていない状況にあることから、いまだ実践が見えてない状況だと言える。

2. コミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）の実践

「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」による報告書（2008）において、「制度では拾いきれないニーズや制度の谷間にある者への対応」や「問題解決能力が不十分で、公的サービスをうまく使えない人への対応」等の必要性を認識し、地域における「新たな支え合い」である共助の確立をめざした地域福祉を推進する環境の1つとして、コミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）の必要性が指摘された。その後、「地域福祉活性化事業」でコミュニティソーシャルワーカーの配置に関する補助事業が開始された後、「地域福祉等推進特別支援事業」において、原則として社会福祉士を配置した取り組みが行われている。また、先進的にコミュニティソーシャルワーカーを活用している大阪府においては、地域福祉支援計画にコミュニティソーシャルワーカーの養成と配置を位置づけ、大阪府内の全市町村での養成と配置を行っている。コミュニティソーシャルワーカーは、「制度の狭間のニーズへの対応が、属人的なものでなく、専門性に基つき組織的に行われるものとして位置づけられた」（室田 2014:32）専門家だと言える。「名称・呼称は問わず、『小地域単位で担当し、制度の狭間の課題も含めて、個別支援と地域の社会資源をつなぎ、地域特性に応じた社会資源やサービスの開発を含めた地域支援を行う』という役割を担っている人をコミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）と呼ぶ」（野村総合研究所 2012:58）と定義し、市町村社会福祉協議会（約1477）および地域包括支援センター（約238）など2255機関（有効回答1059）を対象としたアンケート調査によると、約60%（636）で本定義に該当するコミュニティソーシャルワーカーを配置していた。本調査では、個別支援、地域支援、仕組みづくりの3つに分類して、コミュニティソーシャルワーカーによる業務の活動実態を把握しているが、「既存サービス・仕組みでは解決できない問題を明確化する」とか「行政計画・施策への反映の確認」等の仕組みづくりについては、5つのすべての業務で「十分に対応できている」と「ある程度対応できている」が30%以下になっている（図3-1「コミュニティソーシャルワーカー業務としての活動実態（仕組みづくり）」）。しかしながら、本来は「個別支援、地域支援の両方の役割を果たしながら、既存の制度にはつながらない問題を明確にし、課題化し、解決につながる仕組みを構築していくところこそが、既存の社協ワーカー、地域包括支援センター職員の枠組みを越えた、コミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）ならではの役割と言える」（野村総合研究所 2012:109）と仕組みづくりの弱さが課題として認識されている。

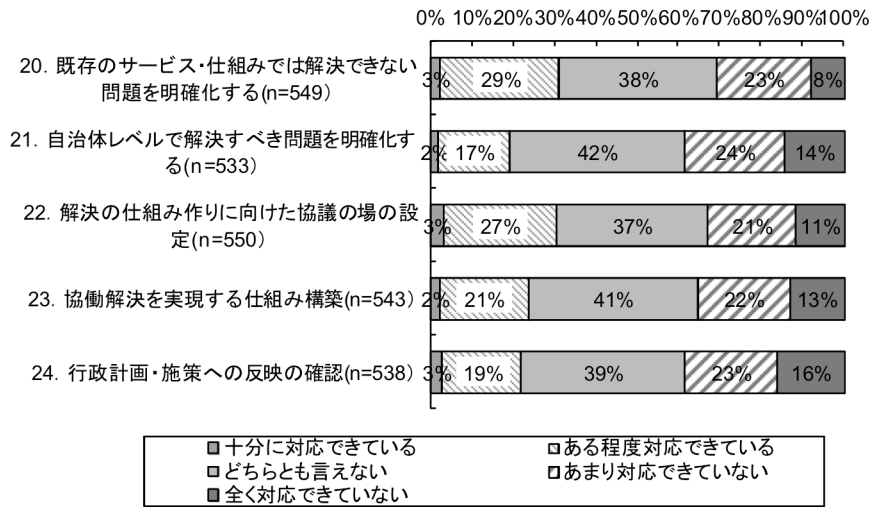


図3-1 コミュニティソーシャルワーカー業務としての活動実態(仕組みづくり)

出典:野村総合研究所「コミュニティソーシャルワーカー(地域福祉コーディネーター)調査研究事業報告書 2012,90.

日本において先駆的なコミュニティソーシャルワークを実践していると言える大阪府内のコミュニティソーシャルワーカー全員(120人,回収率98%)に対して2007年に実施された調査においても、「実践得点においては下位項目(できていないと実践者自身が評価した項目)にコミュニティワークに関する実践(資源開発・地域組織化・地域調査・計画)が並び,CSWのメゾ・マクロ領域実践の弱さが明らかになった」(川島 2011:115-6)と指摘されている。コミュニティソーシャルワークは「従来いわれてきた地域福祉援助技術としてのコミュニティワークと,個別援助技術としてのケースワークを統合し,地域において個々の利用者や住民とともに,地域社会全体の問題解決・緩和,そしてその変化と成長に関心を持つ,新しい相談援助技術の実践方法ということができるだろう」(衣笠 2013:133)とされているが,実際にはその実践は難しいことが確認できる。もちろん,コミュニティソーシャルワークの「機能すべてを一人のソーシャルワーカーが担う場合もあれば,チームとして,組織としてその機能全体を展開する場合もある」(大橋 2015:37)とされるように,すべての機能をひとりのコミュニティソーシャルワーカーが担うとは限らない。しかしながら,加山(2015)がコミュニティソーシャルワークの理論と実践の間に齟齬があるとして,個別支援の偏重,ソーシャル・アクションなどのマクロ実践が脆弱であるとい

うソーシャルワークの統合的活用に関する課題，限定された対象といった実践上の課題を挙げているように，制度から排除されている人びとのニーズ充足を可能にするサービスの創設やしくみづくり等を目的とした実践は途上だと言える。

第3節 独立型社会福祉士の実践

政策によるものではないが，「地域を基盤として独立した立場でソーシャルワークを実践する者であり，ソーシャルワークを実践するにあたって，職業倫理と十分な研修と経験を通して培われた高い専門性にもとづき，あらかじめ利用者と締結した契約に従って提供する相談援助の内容およびその質に対し責任を負い，相談援助の対価として直接的に，もしくは第三者からの報酬を受けるものを言う」（日本社会福祉士会 2013）独立型社会福祉士は，制度から排除された人びとへの支援を担っていると考えられる。これは，独立型社会福祉士が当初から「様々な制度的制約の中で，十分に支援の手が差し伸べられることがなく，地域に埋没していた人々をも対象」とする活動を行ってきている（独立型社会福祉士研修委員会 2005:20）ことから明らかだと言える。また，法制度が対象としてこなかった生活問題を発見および対応する役割は，法律による社会福祉を担う既存組織に属する社会福祉士が担うことが難しい役割であり，社会福祉士としての高い自律性を有する独立型社会福祉士だからこそ担える役割だといえ，このような活動が独立型社会福祉士を説明する必須要素だと考えられるためでもある（高良 2014）。実際，組織の考える社会福祉士の役割に制限されることなく利用者主体の活動を行いたいなどの理由によって，社会福祉関連法に定められた社会福祉施設や医療機関等の組織から独立して，社会福祉士として自分の仕事に関する判断を自ら行い，それを自らの責任で行うことができるようになっており，既存組織に属していた時には援助できなかった「当事者への援助が所属組織の収益にならなかった場合」，「所属組織が考える社会福祉士の業務に当事者への援助が含まれていなかった場合」，「当事者がサービス利用要件に合わなかった場合」に，独立してからは90%に近い割合で対応できるようになっている（高良 2010a）。

日本社会福祉士会会員名簿にて所属先種別コードが独立型社会福祉士に該当する全 693 名を対象に 2012 年に実施した調査結果によると，独立型社会福祉士は，ネットワーキング（29.7%），啓発活動（26.6%），社会資源の開発（17.6%），制度・政策提言（14.6%）を行っている（小川 2013）。また，2007 年に日本社会福祉士会会員名簿にて所属先種別コ

ードが独立型社会福祉士に該当する全独立型社会福祉士 442 名と同数の既存組織所属の社会福祉士の合計 884 名を対象とした調査（回収率 39.8%）によると、「地域のネットワーキングを行う役割」, 「社会資源を開発する役割」, 「制度・政策を改善する役割」において、独立型社会福祉士が既存組織に属する社会福祉士に比べて有意に多く担っていた(高良 2010a) . 独立型社会福祉士という活動形態が出てきた経緯から考えても当然のことだと言えるが、「制度からの排除」に対応している様子が確認できる. しかしながら、未だその数は 912 名と少数であり、日本社会福祉士会会員の勤務先なしを除く全数のわずか 2.5%（日本社会福祉士会 2015）であるうえに、独立型社会福祉士の中でも一部の者が実践している状況である.

第 4 節 「制度からの排除」に関するソーシャルワーク実践の課題

2014 年に採択された IFSW によるソーシャルワークのグローバル定義では、中核となる任務として社会変革, 社会開発, 社会的結束の促進, および人々のエンパワメントと解放が明確に提示された. また、湯浅 (2014) によると、ソーシャルワークの主要な機能として、①クライアントへの直接援助, ②権利擁護 (アドボカシー), ③仲介と調整, ④組織マネジメントと後進の育成とともに、⑤社会の変革を挙げている. そして、日本のすべてのソーシャルワーク職能団体が採択している倫理綱領においても、社会に対する倫理責任として、「社会福祉士は、社会に見られる不正義の改善と利用者の問題解決のため、利用者や他の専門職と連帯し、効果的な方法により社会に働きかける」とある. しかしながら、日本におけるソーシャルワーカーの実践をみると、制度から排除されることで権利の非実現が生じている人びとのニーズを充足する社会資源を創造することを目的とした実践は一部のソーシャルワーカーに限られ、制度から排除されている人びとへの支援を主な目的としているコミュニティソーシャルワーカーや独立型社会福祉士であっても、その実践は限定的なものとなっていた.

このような状況にある主な理由として、ソーシャルワーカーの所属する組織と養成教育が大きく影響していると考えられる. まず、社会福祉関連法制度に定められた組織に属し、法制度にもとづく事業を執行するソーシャルワーカーが、法制度を変革することができるのかという疑問がある. 「機関は、ワーカーを特定の業務を遂行する実践主体として雇用している. そのため、ワーカーは、実践主体として活動すればするほど、運動主体としては

活動できなくなるのが普通である」(黒川 1981)と以前から指摘されているように、個々のソーシャルワーカーが「制度からの排除」を生じさせる法制度を変革することを目指そうとも、所属する組織の運営方針が大きく影響を及ぼす。制度が複雑になればなるほど、それに伴って管理が厳しくなればなるほど、ソーシャルワーカーは福祉サービスと利用者を事務的に媒介することになるといえる。横山ら(2011:347)の社会福祉士を対象とした調査によると、ソーシャル・アクションをしない・できない理由として、「時間的余裕がない」「精神的余裕がない」「日常業務で疲れている」「職場の理解不足」等の主に職業や職場に起因するものが大半を占めていた。高良(2013)の調査ではソーシャル・アクション実践に必要なこととして質問しているが、所属組織の理解の必要性を31.4%が感じていた。実際、制度から排除されている人びとに対する支援において、行政に意見を述べることさえ所属組織から制約されていたのが、社会福祉関連法にもとづく既存の組織から独立した立場で独立型社会福祉士として活動するようになってからは、第三者の立場から専門職として発言し、問題の顕在化と制度改善に向けた実践が見られている(高良 2010a)。

現在活動しているソーシャルワーカーのほとんどが、社会福祉関連法にもとづく組織に属している。社会福祉士の職能団体である日本社会福祉士会の会員の勤務状況によると、勤務先なし、不明、一般企業を除いた全会員のうち、97.3%が、社会福祉関連法に定められた社会福祉施設や医療機関等に属して活動している(日本社会福祉士会 2015)状況をふまえると、組織の運営方針がソーシャルワーカーの実践に大きく影響していると言える。実際、2001年に秋山が社会福祉専門職4,031人に実施した調査において、調査対象者の社会福祉専門職のなかから社会福祉士のみ(1,033人)を抽出した結果をみると、「所属する施設・機関の権威に干渉されない立場を持っている」の設問について、「あまりそうとは思わない」と「そうとは思わない」が37.7%を占めている。「どちらともいえない」が30.8%であり、「その通りだと思う」と答えた人は7.7%にすぎない(秋山 2007:167)。

次に、制度から排除されている人びとのニーズを充足する社会資源の創造を目指したソーシャルワーク実践が不十分であることのひとつの理由として、社会福祉士養成教育におけるソーシャル・アクションの軽視が考えられる。前述のように、社会福祉士養成課程において、援助技術の六分法のひとつと捉えられていたソーシャル・アクションだけがその養成科目から外された。その背景としては、「体制変革を想起させる社会主義への警戒・嫌悪感への存在や、戦前・戦中の社会事業における公私協働の負の側面(国策の補助的役割)が戦後も行政官僚機構の底流にあり、国家資格である社会福祉士の養成においては、体制

への異議申し立ての側面をもつソーシャルアクションは援助技術の方法論として位置づけがたかつたと推察される」(根津 2014:212) と考えられている。そして、「社会福祉協議会・NPO などが行政の下請けとなりがちな点，社協の住民組織化や住民主体による問題解決推進の低調さ，社会福祉関係者によるソーシャルアクションの欠如という批判を招いていることに反映されていよう」(根津 2014:212) と指摘されている。これは，ソーシャル・アクションに関する研究蓄積の浅さにも関係し，その必要性を認識しながらも，ソーシャル・アクションを実践するだけの知識や技術等を習得することができていないと考えられる。

第4章 研究デザイン

第1節 研究の目的

現代の雇用や家族の多様化を背景として、多様化や拡大が見られるニーズを充足する新たなしくみの創造が求められる中、これまでの福祉政策の改革や福祉社会に関する議論にもかかわらず社会福祉関連法制度の制度疲労が見られた。その結果、制度の縦割り、制度と実態の乖離、組織の縦割りなどの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である「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、生活問題を抱えたままであることが確認された。このような状況に対処するためには、制度から排除されている人びとが直接的あるいは間接的に法制度や環境の課題解決の過程に参加し、このような人びとのニーズに即したサービスや政策・制度を構築・運営することを可能にする環境への働きかけが不可欠であると考えられるが、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を含む社会資源の創設や改善等を目的とする日本におけるソーシャルワークは、理論と実践ともに脆弱であった。

このようなソーシャルワークの課題に対応するには、制度から排除されている人びとのニーズを充足する社会福祉関連制度や環境への改変や創造等を目的としたソーシャル・アクションの実践方法を、日本の状況に合致した形で示す必要があると考えられる。なお、近年のアメリカにおいては、ソーシャル・アクションよりもアドボカシーが用語として使用されているが、日本においてはソーシャル・アクションが援助技術の「六分法」に位置づけられ馴染みがあることや、その言葉の「ソーシャル」が個人の問題と社会構造との関連に目を向けさせやすいこと、一方でアドボカシーはケースアドボカシーとしての理解に限定され、ユーズアドボカシーの理解が乏しいことなどから、ソーシャル・アクションを研究対象とする。

そこで、「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設するためには、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変容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する。「制度から排除されている人びと」とは、社会福祉関連法制度の機能不全等によって、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である「制度からの排除」に置かれたままで、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ている人びとである。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制度に該当しない状態も含む。ここでの社会資源とは物的・人的資源を総称したものとし、社会福祉の概念が拡大していることをふまえて限定しない。また、「実践モデルは、実践アプローチとか実践理論と呼ばれることもある。実践理論と実践モデルを厳密に分ける考え方もある」（久保ら 2005: i）とあるように、実践理論と実践モデルについては明確な判別要素や統一した見解があるわけではない。しかしながら、「SW 実践モデルは、SW 実践理論に比べ、実践に直接活かすことができる程度まで抽象度が低くなければならない」（芝野 2015:99）と指摘されていることから、具体的な方法を示す。

第 2 節 ソーシャル・アクションの暫定的定義

これまで確認したように、ソーシャル・アクションが多義に使われていることを考えると、日本の社会変動やニーズの多様化など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ためには、本研究における暫定的定義を設定する必要がある。そこで、近年出版された社会福祉に関する辞典のソーシャル・アクションの定義を確認するとともに、ソーシャル・アクションの暫定的定義を設定するうえで確認しておかなければならないと考えられる社会福祉運動、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明確にする。そのうえで、第 2 章第 1 節で確認したソーシャル・アクションの変遷や特徴をふまえ、本研究におけるソーシャル・アクションの暫定的定義を設定する。

1. ソーシャル・アクションの定義分析

社会福祉基礎構造改革以降に出版された、社会福祉に関する次の辞典 5 冊のソーシャル・アクションの定義（巻末資料 2）における目的と手段を抽出したのが、表 4-1「ソーシャル・アクションの定義における目的と手段」である。

黒岩晴子 (2002) 「ソーシャル・アクション」, 社会福祉辞典編集委員会編『社会福祉辞典』大月書店, 347.

秋元美世・大島巖・芝野松次郎・ほか編 (2003) 「ソーシャル・アクション」『現代社会福祉辞典』有斐閣, 299.

日本社会福祉実践理論学会編 (2004) 「ソーシャル・アクション」『新版社会福祉実践基本用語辞典』川島書店, 108-9

空閑浩人 (2007) 「ソーシャルアクション」山縣文治・柏女霊峰編『社会福祉用語辞典 (第6版)』ミネルヴァ書房, 235-6.

久保美紀 (2007) 仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵監修『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規, 641.

表4-1 ソーシャル・アクションの定義における目的と手段 (出典:筆者作成)

著者	目的	手段
黒岩(2002)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民や当事者のニーズを充足する ・環境や法律、制度、サービスの拡充、創設を求める 	<ul style="list-style-type: none"> ・広く世論に訴えながら、国や地方自治体など行政や司法機関などにはたらきかける組織的な活動
秋元・大島・芝野ほか編(2003)	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的に弱い立場にある人の権利擁護 ・社会資源の創出、社会参加の促進、社会環境の改善、政策形成等 ・当事者の立場や利害を代弁するアドボカシー ・福祉資源の拡充・創設、社会福祉の運営の改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織化活動
日本社会福祉実践理論学会編(2004)	<ul style="list-style-type: none"> ・ニーズに即した環境や制度などの改変や創造自体 ・地域社会の権力構造自体の変革 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織的かつ意識的な活動
空閑(2007)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民や当事者のニーズに応え ・既存の社会福祉制度やサービスの改善 ・新たな制度やサービスの拡充・創設 ・権利主体者としての当事者への認識の促進 ・政策決定過程への参加 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉関係者の組織化を図り、世論を喚起しながら、議会や行政機関に働きかける組織的な活動
久保(2007)	<ul style="list-style-type: none"> ・個人・集団・地域住民のニーズに適合した社会福祉制度やサービスの改善・創設を促す ・社会的・政策的に福祉問題の解決を促進 ・社会的不正に抗議 ・社会資源、パワーの再配置を図っていく 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉関係者の組織化を図り、一般市民の問題意識を喚起しながら、議会や行政機関に立法的・行政的措置をとらせる ・集合行動の展開 ・一般市民の人権意識を高めながら活動に巻き込む

複数確認される目的として、「ニーズ充足」「法律・制度・サービス・の改善・拡充・創設」「権力構造変革」が確認された。その他に、「権利擁護・アドボカシー」「社会参加の促進」「社会福祉運営の改善」「当事者への認識の促進」「政策決定過程への参加」「福祉問題解決の促進」があった。手段としては、「世論喚起」「立法・行政・司法機関への働きかけ」「組織的活動」「社会福祉関係者の組織化」が明らかになった。

2. 社会福祉運動とソーシャル・アクション

社会福祉運動あるいは社会保障運動と呼ばれる運動は、社会運動や労働運動等と深く関連しながらもその独自性をもっている。社会運動とは、「一般的には、社会的な矛盾によって引き起こされたと観察される問題の解決や、それを通じた社会的・政治的・文化的秩序の変革をめざして行われる集合的な行為をいう」（仁平 2012:564）。この社会運動の中で、「社会問題に苦しむ人たちが起こす社会運動は、大なり小なり結果として社会問題対策に影響してくるし、社会福祉の対象である生活問題対策に影響してくる。社会福祉運動として扱うには、社会問題としての生活問題対策の原動力の機能を発揮することに加えて、社会福祉の対象となる生活問題対策の改革・改善を目指していたり、その生活問題からの脱出をめざす運動」（真田 2003:49-50）である。そして、「社会福祉運動は、人権侵害の実態を改善し、社会を発展させる原動力である人びとの人間的力量を発揮させることに貢献する」（真田 2003:52）とされている。このように、社会の基本的構造の変革を目指す社会運動と区別されるが、労働条件の改善等を目指す労働運動や社会運動と一部重複するところもある（杉本 2001）。また、国民の権利を獲得するための運動であるため、その実現においては政治の改革運動とも深く関連している（杉山 1989）。

国家責任の具体化を追求することが社会福祉運動の重要な指標であり（真田 2003）、実際「戦後の社会保障・社会福祉制度の発展は、生活保護関連の裁判闘争とその支援運動、保育所運動や障害児の親の会をはじめとする当事者運動、そして社会福祉労働者による様々な要求に多くを負っている」（坪 2010:87）と言われている。市民運動や住民運動との違いは、「運動の主体が貧困、疾病、障害などのハンディキャップを持つ人々および彼らの福祉の増進に関係する社会福祉従事者やボランティアとなっている点」（牧里 1993:199）である。

戦後の社会保障・社会福祉運動は生死に直結した普遍性の高い要求が基礎になっていると言える。敗戦直後には1,000万人を越える失業者や貧困者がいる中で、『『食わせろ、働かせろ』は、当時多くの国民の切実な要求であり、統一的な課題であった』（長 1989:761）と指摘されている。このような要求を主に担ったのが労働者・労働組合や患者の団体である。このような当初の運動は「かならずしも自覚的な社会保障要求ではなかった」（長 1989:762）と指摘されているが、「生産の即時再開、失業者に職を与えよ」とか「食糧の人民管理、働けるだけ食わせろ」等のスローガンを掲げたメーデーのような運動が、「結果として社会保障の1つの柱である生活保護法制定の基本的要素につながっていた」（長

1989:762) とされている。

その後、1950年代半ばから1970年代初め頃にかけての高度経済成長政策のもと、「企業主の搾取に反対するたたかいを重要な内容と」（杉山 1989:760）する社会保障闘争において主要な役割を果たした労働組合が中核となり、貧困者、患者、医療従事者、学者などの団体等による中央社会保障推進協議会が結成され、運動が拡大していく。しかしながら、1973年の第一次石油ショックを契機に経済危機が進行する80年代に労働運動が停滞する中で、「軍事費や経済協力費を聖域として減額せず、社会保障や中小企業、農業、教育などの国民生活にかかわる経費を毎年縮小・抑制し、年金や医療、福祉、教育などの国民負担を増大させる制度改革」（中央社会保障推進協議会 2008:182-3）である「増税なき財政再建」によって被害を受ける人びとの団体と言える高齢者団体、患者団体、医療関係者団体等が中心となり改悪反対等を訴えた。90年代になると、社会福祉制度として提供されてきた介護サービスを保険にすることによる問題を是正するための介護保険運動や良い医療や看護を求めるナースウェーブ闘争等（中央社会保障推進協議会 2008）のような、団体を中心とした制度改革等を要求する運動等が見られている。

ソーシャル・アクションの例としてこのような社会福祉運動が挙げられることが多いが、前述のように、運動の総体が社会福祉運動であり、その中でソーシャルワーカーによって展開される援助方法・技術がソーシャル・アクションだと捉えられることもあれば、当事者を含む運動そのものとして捉えられることもあり、明確に概念区分されていない。

3. コミュニティワークとソーシャル・アクション

最もソーシャル・アクションと関連深い援助方法・技術がコミュニティワークである。コミュニティワークとは、イギリスで発展してきた概念であり、地域を対象とした社会福祉援助技術である。アメリカにおけるコミュニティ・オーガニゼーションと明確に区別することは困難であるため、ここでは同意で使用する。「地域に顕在・潜在する諸問題を、住民の主体性や問題解決力を中心に、地域に存するフォーマル、インフォーマル資源の動員、開発などといった組織化活動によって解決・解消に向かわせようとする専門技術」（加山 2009:81）と言われている。従来の6分法においては、ソーシャル・アクションはコミュニティワークと並ぶひとつの方法だと捉えられてきた。そして、地域福祉の組織化・運動化を促進する専門的方法・技術と捉えると、「COとSAの関係は別個のものではなく、COの展開途上でSAの形態に発展する場合が多く、両者は連続的・統一的に捉えられる必要

がある」(井岡 1973:440)と指摘されている。住民の協働活動や既存資源の調整等では地域の福祉問題が解決できない場合に、政策の変更や拡充等を集団で働きかけるソーシャル・アクションに発展していく関係だと言える。このように、「SAはCOの過程にのみ吸収される概念ではなく、独自の性格を持った方法である。たとえば、比較的長期間にわたって地域住民の協働態勢を確立することをめざすCOは、それゆえ一定の地域社会の枠内での組織化の方法としての限界を持つものに対してSAには、掲げられた目標に賛同する人々を地域の枠を越えて組織化していくといった機能がある」(定藤 1981:205)と指摘されているように、ソーシャル・アクションはコミュニティ・オーガニゼーションに内包されるものではない。実際、社会福祉関連制度や権力構造の変革の必要性に応じてソーシャル・アクションは実践されるため、変革の対象が地域に限定されることはない。また、変革の対象が地域である場合も、それを実現するための組織化が地域に限定されるわけではないと言える。

だが同時に、ソーシャル・アクションはコミュニティワークにおける重要な機能として捉えられてきた。これは、この機能がなければ、「一方的に既存の制度・地域環境・地域権力構造の適用や、地域的な相互扶助のみを住民におしつける結果に陥りやすい」(定藤 1981:205)ためである。中でも、ロスマン (Rothman, J.) によるコミュニティ・オーガニゼーションのひとつのモデルであるソーシャル・アクションモデルに代表されるように、地域において搾取や不利な立場におかれている地域住民の問題解決等に視座を限定したソーシャル・アクションの捉え方もある。

4. コミュニティソーシャルワークとソーシャル・アクション

第2章で確認したように、コミュニティソーシャルワークの理解は一様ではなく、例えば、コミュニティソーシャルワークは、「専門職の地域社会へのアウトリーチ(出向・出前)を促進し、他方、住民のボランティアとしての福祉への参加・参画を推進する手法である」といいだろう」(牧里 2007:713)といったコミュニティソーシャルワークを1つの方法と捉える見解がある。一方で、「地域を基盤としたソーシャルワーク」は「実践理論の体系」(岩間 2011:7)であるとされ、「コミュニティソーシャルワーク」は「ソーシャルワーク実践の統合的な方法」(田中 2015a:17)と捉えられており、これらに限定して考えると、コミュニティソーシャルワークにおいて、数多くのソーシャルワークの1つの方法としてソーシャル・アクションを活用すると理解できる。ソーシャル・アクションはコミュ

ニティソーシャルワークの中にも含まれる概念ではなく、地域内にとどまらず、地域の枠を越えて社会における法制度や環境等を創造することを目指す。

5. アドボカシーとソーシャル・アクション

日本においては、アドボカシーはかつては「代弁機能」と訳され、個の利用者の代弁に限定された理解が一般的であったが、近年では「権利擁護」と訳されている。権利擁護の確固とした定義はないが、「おおよその共通理解としては、『判断能力の不十分な人々または判断能力があっても従属的な立場に置かれている人々の立場に立って、それらの人々の権利行使を擁護し、ニーズの実現を支援すること』といった内容でとらえられている」（秋元 2015:73）とされる。「アドボカシーは、ソーシャルワーカーの価値、倫理を基盤に、専門的知識と技術を活用し、クライアントの最善の利益を追求しつつ、権利を擁護することである。同時に法律や制度、社会サービス提供主体に対して、利用者が最も適切で最良なサービスを受けられるよう柔軟な対応や変革を求めていく一連の活動である」（高山 2014:200）とされている。また、アドボカシーは「権利擁護の理念にもとづき」、「権利擁護の推進を図る総体を意味するものである」（岩間 2014b:500）とも言われており、この権利擁護の理念は、「健康で文化的な最低限度の生活の維持および権利侵害状態からの脱却という狭義の理念を包含しつつ、さらに本人の自己実現に向けたエンパワメントを志向する理念としてとらえることが求められる」（岩間 2014b:500）とされている。

このアドボカシーとソーシャル・アクションの関係については、一様の理解にあるとは言えないが、少なくとも非常に密接な関係にあると言える。太田ら（2002）は、ソーシャルワーカーの機能のひとつに弁護者（Advocator）機能があるとし、コース・アドボカシーは「特定の問題や論点について注目を喚起したり（issue advocacy）、特定の『主義』『大義』（cause）にもとづいて、特定の社会集団、階層の訴える権利や要求を代弁、擁護していくもので（class advocacy）、メゾないしはマクロレベルの実践と言える」（170-1）としている。そして、コース・アドボカシーにおいて、制度や政策の変更を求めて主にマクロレベルで展開するのが、「ソーシャル・アクション・アドボカシー」あるいは「ソーシャル・リフォーム・アドボカシー」と言われるとしている。また、木戸（2015:153）は「ソーシャルワーカーとしてはアドボカシーの機能を発揮し、彼らのニーズをまとめ、行政などに対応を求めるなどのソーシャルアクションを起こす必要もある」と指摘している。このように、アドボカシーをソーシャルワークの機能と捉え、その機能を果たすためのひとつの方法として

ソーシャル・アクションを位置づけるのが日本では一般的だと考えられる。これは、日本においてはアドボカシーが機能として理解されることが多かったのに対して、ソーシャル・アクションがソーシャルワークの間接援助技術のひとつとして理解されてきた背景があると考えられる。

アドボカシーとソーシャル・アクションをともに活動と捉える場合、アドボカシーは生活問題等を人権問題として理解する。それに対して、ソーシャル・アクションは環境や制度等に問題があると理解する。清水（2000:99）によると、「アドボカシー原理の構造は、『対立性』と『権利性』を基盤に、『独立性』と『代弁性』という立場から、(アドボケイトが)『技術性』を駆使して委託された権利の実現にむけて活動するという過程からなると考えられる」としている。「対立性」とは利用者の利益と制度の都合の対立である。そして、クライアントは無力な制度の対象であり、どのような問題を取り上げるかの判断は制度の都合と専門性によるが、これらを超越して、クライアントの主体性を保障しようとする概念であり「ある利益を所有する資格」が「権利性」である。この権利は法律で保障されているものに限らず、社会正義によって主張されることもあるとされている。このようなアドボカシーの要素はソーシャル・アクションにも該当すると考えられる。中でも、メゾやマクロレベルにおいてサービス提供組織の方針や法制度の変更を目指すクラスあるいはコーズ・アドボカシーは、ソーシャル・アクションと同様の活動だと言える。しかしながら、利用者の権利を保障するために法律を適用するようなアドボカシーはより高い「技術性」が求められる可能性が高く、それが高いほど「代弁性」が代理に近づくと考えられる。また、アドボカシーは必ずしも組織化を伴わないのに対して、ソーシャル・アクションは組織的活動だと言える。

6. 本研究におけるソーシャル・アクションの暫定的定義

これらをふまえ本研究におけるソーシャル・アクションの暫定的定義を次のように設定する。

「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。」

ソーシャル・アクションの目的として、複数の定義で見られる「ニーズ充足」をあえて入れていないのは、これらの定義にあるような地域住民や当事者のニーズは、ニーズの多様化を背景として相反する可能性が高いためである。そして、ソーシャル・アクションとアドボカシーとの関係については、アドボカシーをソーシャルワーク機能のひとつとして捉え、ソーシャル・アクションはその機能を果たすための方法だと位置づけている。そこで、政策・制度の課題がニーズの未充足を生じさせているとの課題認識のもと、政策・制度を含む構造的変化は当事者へのアドボカシー機能を果たす方向性であるべきだと規定した。

ソーシャル・アクションの手段としては、組織化を行う対象は社会福祉関係者に限るわけではないと考えられるため、社会福祉関係者の組織化は暫定的定義には加えず、どの定義にも含まれソーシャル・アクションの特徴である組織化と運動性を組織的働きかけと表現した。また、制度改正を目指した交渉や訴訟がなければソーシャル・アクションとは言えないといった限定された理解も存在するが、本研究においては権利を実現する社会資源を創造するためのソーシャル・アクションの方法を明らかにすることに注目するため、ソーシャル・アクションの手段の範囲については限定していない。近年では、「社会資源開発にみるネットワーキングとソーシャルアクションの境界線がますます不鮮明になってきているといえよう」（藤井 2010:270）や「地域社会の権力構造自体の変革を意図した組織的行動をもソーシャルアクションととらえるようになってきている」（日本ソーシャルワーク学会編 2013:134）のように、その範囲が広がっているため、それらも含めて明らかにすることを目指している。

暫定的定義においてエンパワメントを加えているのは、「権力（および無力であること）の問題が、マイノリティな人種や民族のグループあるいはコミュニティが最も頻繁に出くわす抑圧の体験と密接に関連していることを前提としている」（Hepworth ら 2015:665-6）ためである。そして、「クライアントと環境との関係において発生するパワーの不均衡に注目し、クライアントの個人的パワー（個人的な事柄を解決して生活をコントロールする力）、対人関係的パワー（問題解決に向けて他者と協働する力）、社会的パワー（社会に向けて発言し、社会を変革する力）の向上を目指していく」（日本ソーシャルワーク学会編 2013:19）ことを念頭において問題を体験している当事者の最善の利益を追求しつつ、権利を擁護するアドボカシー機能を果たす構造的変化を、ソーシャル・アクションの目的としている。ただ、この時点ではこのような構造的変化を目的とした実践を現代日本において収集できるかどうかの危惧があったため、「目的」とはせず「想定」としている。

生活問題とは「ある個人・家族がその地域社会において健康で文化的な社会生活を営み得ないような問題状況があり、それが生活不安や生活危機等となって現出し、それにたいする解決を必要とする問題状況をいう」（佐藤 2001:134）とする。そして、社会福祉運動とソーシャル・アクションを区別し、運動総体としての社会福祉運動の中で用いられるソーシャルワークの方法としている。

第3節 研究方法

1. 事例研究

事例検討や事例分析にとどまることが多いが、日本においては事例研究が重視される傾向があり、「事例研究という帰納的方法による『実践モデル』生成の研究が進展する可能性がある」（副田 2010:138）と指摘されている。そこで、事例研究によって、日本においてソーシャルワークを実践する専門職の国家資格である社会福祉士によるソーシャル・アクションの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。

事例研究については、実践の向上を目的とした事例検討や専門職の養成を目的とした事例教育を含めて表現されることもあるが、仮説の生成や検証、既存理論の検証等を主目的とした事例研究法（中村 2004）としての事例研究を行う。事例研究が望ましい研究は、『『どのように』あるいは『なぜ』という問題が提示されている場合、研究者が事象をほとんど制御できない場合、そして現実の文脈における現在の現象に焦点がある場合』（Yin=2011:1）とされている。本研究はこれらの場合に適合しているため、事例研究が適切な研究方法だと言える。また、「個性探求の関心はなく、事例を通して研究疑問を解明する場合」が手段的（道具的）事例研究と言えるので（内田 2013:118）、本研究は手段的事例研究を採用する。

まず、事例研究においては、事例の選択が恣意的であるという批判がある。これについては、社会福祉士によるソーシャル・アクションの認識、実践状況や課題等を明らかにすることを目的とし、社団法人日本社会福祉士会の全会員 36,000 人から、日本社会福祉士の所属先種別コード別による無作為抽出をした 3,600 人を対象に、2011 年に郵送による無

記名自記式質問紙調査を実施した結果(高良 2013)^{注2}から事例を選定することによって対応する。つまり、ソーシャル・アクションの暫定的定義を満たし、かつ成果が確認できる社会福祉士による実践事例のみを選択する。ここでの成果とは、具体的には人びとによる社会資源に関する課題の認識、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とする。成果については、数値の変化、行動の変容、創設されたサービス、課題を体験している本人や関係者の感想等、可能な限り社会福祉士の感想に留まらない客観的な変化を確認する。

次に、データの収集が恣意的であるという批判については、データ収集項目を決め、それらを網羅した調査シートを作成する。そして、その調査シートに、実際にソーシャル・アクションを実践した社会福祉士に記入してもらう。その際、「有用な『事例』が、第一にその事例の援助過程にかかわり『原資料』を作成する人の力量に負っている」(根本 2000:13)という指摘をふまえ、インタビュー調査によって、不明な点の確認や更なる情報収集を行うことで対応する。これは、「研究中の概念に関する正確な操作的尺度の確立」という「構成概念妥当性」を高めるひとつの方法でもあり(Yin=2011:46)、前述の調査シートとインタビューに加え、それまでに作成された報告書やリーフレット等についても可能な限り収集する。また、構成概念妥当性を高めるもうひとつの方法である「主要な情報提供者によるケース・スタディ・レポートのレビュー」(Yin=2011:46)も行う。

最後に、事例研究に対する最も中心的な批判が一般化に関するものである。「事例研究における一般化とは、データを帰納的推論により概念化することで、他の事例への適用可能性を拡大するという意味であり、理論的命題への一般化である」(内田 2013:122)という考えにもとづき、これを行うために、「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)を採用する。これは、「事例の特殊性にとらわれて一般的なパターンを見失ってしまう傾向や少数の事例にもとづく過度の一般化という傾向を避ける上でも有効な手だてとなる」(佐藤 2008:59)ためである。事例のテキストデータに小見出しをつける定性的コーディングを行った後、事例を横軸に、コードを縦軸にして、そのコードをつけた文章の箇所である文書セグメントを位置づける。このように作成したマトリックスを、コードを中心にして縦方向に見て分析するとともに、

注2 第3章第1節にて引用した調査結果と同様の調査であり、2011年から2013年度の文部科学研究費補助による調査研究「社会福祉士によるソーシャル・アクションに関する実証的研究」(基盤研究 C23530719)の成果の一部で、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)で報告している。

事例を中心に横方向に見て分析することによって、「質的研究が陥りがちな落とし穴を避けながら、物事や出来事について説明をおこなうための概念モデルを構築していく上での重要な手がかり」（佐藤 2008:71）を得ることを目指す。

この事例-コード・マトリックスを作成することによって、継続的比較法による分析を行うことができる。具体的には、「①複数のコード間の比較（複数の概念的カテゴリー同士の比較）、②文書セグメントとコードの比較（データと概念的カテゴリーの比較）、③複数の文書セグメント間の比較（複数のデータ同士の比較）、④複数の事例間の比較」（佐藤 2008:117）を検討することで、概念モデルを練り上げていく。その際、複数のソーシャル・アクションの経験が豊富な社会福祉関係者や社会福祉の学識経験者から、事例研究によって構築したソーシャル・アクションの実践モデルに対するご意見をいただくことで多様な視点からの検討を可能にする。ここでの社会福祉関係者は、ソーシャル・アクションの経験が豊富な社会福祉協議会職員経験者、社会福祉協議会職員、独立型社会福祉士、社会起業家である。なお、可能な限り客観的なご意見をいただくために、これらの方々からは事例を収集していない。

2. 倫理的配慮

本研究は、日本社会福祉学会の研究倫理指針をふまえ、所属大学研究倫理委員会にて承認されている。また、調査対象者の権利等を説明したうえで、承諾書を2部作成し、1部を調査対象者、1部を研究者が保有している。結果等の記述においては、個人や組織などが特定されないように一部情報を変更している。

第5章 ソーシャル・アクションの事例研究

第1節 事例研究の目的と方法

1. 事例研究の目的

前章で作成したソーシャル・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によって、日本の社会変動やニーズの変容など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のに必要な要因などを抽出することを目的とする。

2. 事例の選定

日本社会福祉士会会員を対象として無作為抽出した3,600人に対して実施した質問紙調査^{注3}にて、ソーシャル・アクションと他のソーシャルワークの介入方法との差別化を明確にするうえで主要因となる構造的変化を理解していると判断された調査対象者269人のうち、ソーシャル・アクションの実践経験がある148人から成果が確認されたソーシャル・アクションの実践事例の収集を試みた。該当する社会福祉士に事例提供を依頼したところ、11事例が収集された。提出を辞退された理由については定かでない場合が多いが、「お話できるような実践はできていない」といったような記載が複数見られた。事例選定における恣意性の軽減を重視し11事例で事例研究を進めることもできたが、帰納的アプローチで日本の現状に即したソーシャル・アクションの実践モデルを構築するためには、恣意的であってもあえて先駆的な実践事例を収集することによって、実践モデルの構築を可能にする質の高い情報を得る必要があると判断した。そこで、この11事例に加え、日頃の活動からソーシャル・アクションの暫定的定義に合致する実践を行っている」と筆者が判断した、それぞれの実践現場を代表するような社会福祉士34人の事例も調査対象とした。具体的な

^{注3} 第3章第1節にて引用した調査結果と同様の調査であり、2011年から2013年度の文部科学研究費補助による調査研究「社会福祉士によるソーシャル・アクションに関する実証的研究」（基盤研究C23530719）の成果の一部で、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）で報告している。

手続きとしては、筆者が職能団体、委員会、研究、研修などのこれまでの活動を通して実践に関する話を聞く中で、ソーシャル・アクションに該当すると思われる実践があった社会福祉士に事例提供の依頼を行った。

3. データ収集方法

データ収集項目は、ソーシャル・アクションの実践モデルを構築するために必要だと考えられる要因などを抽出するための項目である。調査対象者の個人属性および所属組織等、また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。個人属性等のデータについては、前述の日本社会福祉士会会員を対象とした質問紙調査の個人属性や所属組織などに関する質問項目を使用することによって、質問紙調査結果と比較することで、事例提供者の特徴を把握できるようにした。2012年から2013年にかけてデータの収集を実施した。ここでの成果とは、人びとによる社会資源に関する課題の認識、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としている。そのため、当事者のニーズが充足できていれば、非制度的サービスの創設を行い、そこで制度化の必要性はないと判断した事例も含まれている。また、非制度的サービスを創設し、制度化に向けた活動の途中の事例もある。

データ収集方法としては、ソーシャル・アクションの暫定的定義に合致する実践の中で、最も成果を確認した実践をひとつ選び、ソーシャル・アクションに関するデータ収集項目のほとんどを網羅した調査シート（巻末資料3）に記入していただくとともに、補足的にインタビュー調査を実施した。また、ソーシャル・アクションに関する報告書やリーフレット等の資料を可能な限り収集した。そして、分析においてそれぞれの結果を代表すると考えられる事例の提供者には、整理した事例の記録を確認していただいた。

4. 分析方法

収集したデータは、佐藤（2008）による事例-コード・マトリックスによって分析する。まず、事例提供者によってご記入いただいたソーシャル・アクションに関する調査シートに、インタビューで収集したデータと報告書等の資料によって得たデータを加える。その後、それぞれの事例の文書セグメントを要約しながら、データ収集項目を説明する内容に

なっているかどうかを判断し、必要に応じてデータを該当するデータ収集項目に移動する。そのうえで、事例を横軸、データ収集項目を縦軸とし、文書セグメントの要約を該当する箇所に記入する。このようにして作成したマトリックスをデータ収集項目ごとに縦方向に見ながら、文書セグメントの要約をコーディングしていく。そして、それぞれのデータ収集項目ごとに、事例を横軸、コードを縦軸とし、それぞれのコードに該当する文書セグメントの要約を書き入れていく。このマトリックスをもとに、コード間の比較、コードとそれぞれの事例の文書セグメントの要約の比較、事例ごとの文書セグメントの要約の比較、事例間の比較を行うことによって、概念化していく。その際、収集したデータである文書とコードの間のさまざまなレベルを往復しながら、概念化を進めていった。作業においては、基本的にマイクロソフトのエクセルを使用してマトリックスを作成したが、データによっては、収集した膨大なデータである文書とコードの間を往復するために、MAXQDA11を使用している。

第2節 事例の分析結果

収集した45事例のうち、詳細なデータを得ることで、本事例研究で設定した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(表5-1「事例一覧」)。概ね2000年以降の実践である。

1. 調査対象者の属性

性別は男性(31:73.8%)が多数を占めている。前述の質問紙調査(高良2013)でも、男性のほうが女性よりもソーシャル・アクションの実践頻度が有意に高いことが確認されている。年齢は50歳代が14人(33.3%)で最も多く、次に40歳代が11人(26.2%)となっている。少数ながら、20歳代も2人いた。社会福祉に関する実務年数の平均は17.4年であった。最終学歴は、大学21(50.0%)、大学院16(38.1%)、専門学校3、短大1、高校1で、日本社会福祉士会会員の実態と比較すると、大学院の割合が非常に高い。所属は、独立型社会福祉士21(50%)と社会福祉関連法等で定められている既存組織21(行政機関7、社会福祉協議会6、社会福祉法人4、教育機関2等)となっている。既存組織所属の社会福祉士の勤務形態はほとんどが常勤(95.2%)で、管理職が47.6%であった。市町村の規模については、一般市18、指定都市12、中核市5、特別区4、その他3となっている。

表5-1 事例一覧（出典：筆者作成）

事例番号	事例の概要	性別	年齢	最終学歴	実務年数	所属先
1	成年後見支援センターの開発・制度化交渉/協働	女性	50歳代	高校	32年	独立型社会福祉士・社团
2	子どもの学習支援、居場所、保護者のサロン等の開発	女性	50歳代	大学院	18年	独立型社会福祉士・社团
3	地域の見守りのしくみ等の開発・制度化交渉/協働	男性	30歳代	大学	15年	独立型社会福祉士・営利
4	外国人無料検診会等の開発・制度化交渉/協働	男性	50歳代	大学	24年	独立型社会福祉士・営利
5	ホームレスの支援付きホーム等の開発・制度化交渉/協働	男性	20歳代	大学院	8年	独立型社会福祉士・NPO
6	触法児童等の居場所の開発	男性	30歳代	大学	12年	独立型社会福祉士・NPO
7	子ども食堂や宿泊等の開発	男性	30歳代	大学院	14年	独立型社会福祉士・NPO
8	触法障害者のシェルター等の開発・制度化交渉/協働	男性	30歳代	大学	7年	独立型社会福祉士・NPO
9	生活保護制度運用の改善交渉	男性	30歳代	大学院	8年	独立型社会福祉士・NPO
10	地域の見守りのしくみ等の開発・制度化交渉/協働	男性	40歳代	大学	14年	独立型社会福祉士・NPO
11	高齢者の居場所や活動等の開発・制度化交渉/協働	男性	40歳代	大学院	20年	独立型社会福祉士・NPO
12	障害児と保護者の地域での活動等の開発	女性	50歳代	大学	13年	独立型社会福祉士・NPO
13	障害児の居場所の開発・制度化交渉/協働	男性	50歳代	大学	33年	独立型社会福祉士・NPO
14	生保受給者の就労支援の改善交渉	男性	50歳代	大学院	27年	独立型社会福祉士・NPO
15	障害者の地域での活動等の開発	男性	60歳代	大学院	20年	独立型社会福祉士・NPO
16	障害児の夏期休暇活動等の開発・制度化交渉/協働	男性	30歳代	大学	16年	独立型社会福祉士
17	精神障害者医療費助成制度運用の改善交渉	男性	50歳代	大学	38年	独立型社会福祉士
18	高齢者虐待対応のしくみ開発・制度化交渉/協働	女性	50歳代	大学院	15年	独立型社会福祉士
19	触法障害者への支援環境改善交渉	女性	50歳代	大学	8年	独立型社会福祉士
20	無国籍の子どもの教育等の改善交渉	男性	60歳代	大学	1年	独立型社会福祉士
21	要保護児童対策地域協議会等の運営改善交渉	女性	60歳代	大学	15年	独立型社会福祉士
22	成年後見支援センターの開発・制度化交渉/協働	男性	30歳代	大学	10年	行政機関
23	高齢者虐待対応のしくみの開発・制度化交渉/協働	女性	40歳代	大学院	17年	行政機関
24	地域の見守りのしくみ等の開発・制度化交渉/協働	男性	40歳代	大学	14年	行政機関
25	生活支援サービスの開発・制度化交渉/協働	男性	40歳代	大学	24年	行政機関
26	児童虐待予防プログラムの開発・制度化交渉/協働	女性	50歳代	短期大学	22年	行政機関
27	地域医療体制改善交渉	女性	50歳代	大学	17年	行政機関
28	地域の見守りや総合相談等の開発・制度化交渉/協働	男性	50歳代	大学	15年	行政機関
29	ゴミ出し支援事業の開発・制度化交渉/協働	男性	30歳代	専門学校	19年	社会福祉協議会
30	低所得世帯の子どもの進学への対応改善交渉	女性	30歳代	大学院	7年	社会福祉協議会
31	共助グループ等の開発・制度化交渉/協働	男性	40歳代	大学院	20年	社会福祉協議会
32	見守りや共助のしくみの開発・制度化交渉/協働	男性	40歳代	専門学校	32年	社会福祉協議会
33	法人後見等の開発・制度化交渉/協働	男性	40歳代	専門学校	19年	社会福祉協議会
34	障害児のレスパイトケア等の開発	男性	50歳代	大学院	33年	社会福祉協議会
35	地域の見守りのしくみ等の開発	女性	40歳代	大学	15年	社会福祉法人
36	視覚障害者のバリアフリーの促進交渉	男性	40歳代	大学院	10年	社会福祉法人
37	ケアマネジャー支援等のしくみの開発・制度化交渉/協働	男性	40歳代	大学	26年	社会福祉法人
38	障害者や高齢者等の居場所等の開発・制度化交渉/協働	男性	60歳代	大学	7年	社会福祉法人
39	スクールソーシャルワーカー事業の改善交渉	男性	20歳代	大学院	5年	教育機関
40	スクールソーシャルワーカー事業の制度化交渉/協働	男性	50歳代	大学院	6年	教育機関
41	民生児童員と学校との連携のしくみの開発	男性	60歳代	大学	35年	独立行政法人
42	介護サービスの改善交渉	男性	60歳代	大学院	18年	一般企業

2. 認識した社会資源の課題

社会福祉士が認識した社会資源の課題について、制度、組織、サービスをもとに整理すると、制度（制度の未構築、制度と実態の乖離、制度の縦割り）、組織（制度運営不備、官僚制の弊害）、サービス（サービスの不足、サービスの質の低さ、連携困難、予防的機能の欠如）、態度に整理された（表 5-2「社会資源の課題」）。制度の縦割りや制度と実態の乖離については、質問紙調査（高良 2013）における自由記述においても多くみられた。このような法制度の機能不全を中心とする社会資源の課題によって「制度からの排除」が生じ、例えば発達障害を起因とすると考えられる社会生活における困難を抱え、困窮により犯罪を犯した人が出所しても生活する場がないために、再犯するといったように重篤化していく状況が見られた。また、課題を認識した法制度については、介護保険法（33.3%）、児童福祉法（21.4%）、障害者自立支援法（16.7%）、生活保護法（14.3%）となっていた。事例で確認された社会資源の課題から直接影響を受けていた個人は、認知症高齢者、貧困家庭の子ども、障害児、生活保護受給者、ホームレス、精神障害者、知的障害者、無国籍者、刑務所出所者などであった。自分で社会資源の課題を認識することが困難であるとか、あるいは仮に認識してもそれを社会に発信する意欲、知識、手段、ネットワークなどを有していない制度から排除されている人びとだと言える。

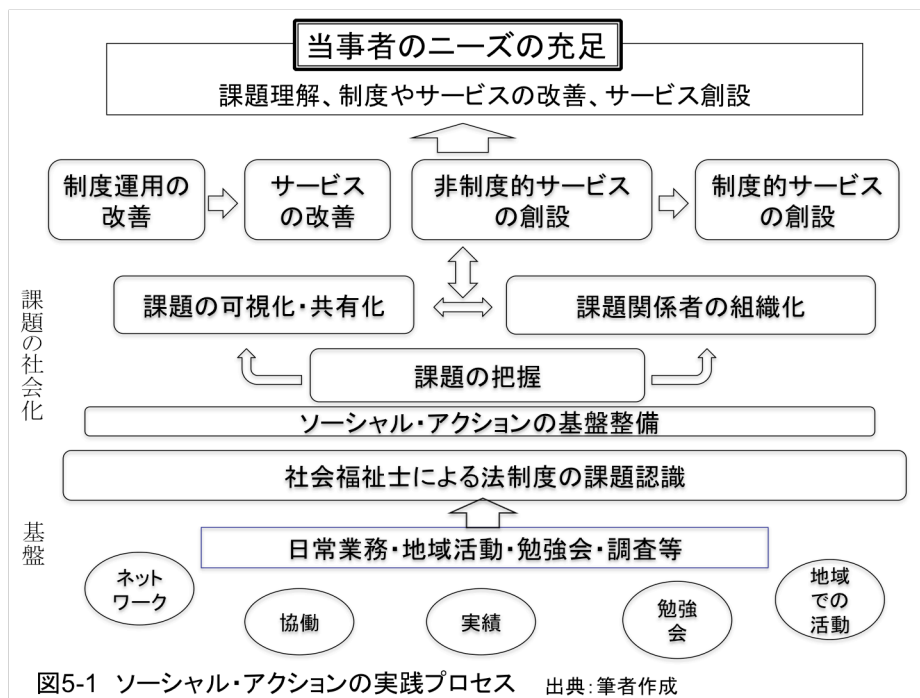
ほとんどの社会福祉士（81%）が日常業務において生活問題を体験しているクライアントへの支援を行うなかで、クライアントのニーズを充足するサービスがない、制度がニーズを充足するものになっていない、制度運営によって対象となっているサービスを利用できないといったような法制度の課題を認識していた。そして、その気づきを当事者のニーズを充足する非制度的サービスの開発や既存制度が機能するしくみづくりを目標とする活動につなげていた。このように、社会問題は個の問題として表出する。例えば、「知的障害者の A さんの親が本人のことを勝手に決めて管理しているのはおかしい」といった課題認識を、「他の B さんや D さんの親も同じような状況だ。成年後見制度はあるけど、親がいる知的障害者はほとんど利用できていない。どうにかこのような知的障害者の権利を擁護できるようなしくみはできないか」というように、A さん個人の問題として捉えるだけでなく、その問題を外在化し、それが社会的に対処すべき問題だと人びとが認識できるように、問題を可視化し、地域の人びとと共有していた。社会資源の課題に気づくことが、ミクロレベルの実践から、メゾやマクロにつながるソーシャル・アクションの出発点だと言える。

表5-2 社会資源の課題（出典：筆者作成）

	概念	文書セグメントの要約の一部	
制度	制度の未整備	子どもの食を守る制度がない	
		受刑施設と地域の間の中間施設がない	
	制度と実態の乖離	実際は扶養等をしていない保護者が助成を受けられる	
		国庫補助事業が地域の体制に合わない 外国人労働者が社会保険に加入できない	
	制度の縦割り	福祉の必要性がありながら、つながっていないことによる犯罪・再犯	
		民法上の解釈で前夫の子になるので、外国人登録ができない 外国人児童生徒が学校健診をうけられない	
組織	制度運営不備	要保護児童対策地域協議会が休眠 上司の理解不足により虐待措置対応が迅速にできない 福祉事務所の水際作戦の横行 後見報酬支出等から市町村申立てに消極的	
		官僚制の弊害	厚労省の管轄である在宅医療に県は興味無し 配食サービスで公的費用を使わなくてもよい場合も従来行っていたから継続
		サービスの不足	民生児童委員の辞任増加 発達障害等に関する相談窓口の不足 在宅生活の後見人の不足
	サービスの質の低さ		スクールソーシャルワーカーがソーシャルワークを習得していない 民生児童委員がその役割を果たしていない 家族が便宜的に契約行為を行い家族の意向でサービス利用 成年後見制度の活用が本人の力を活かした権利擁護になっていない 利用者とスタッフとの上下関係の固定化
連携困難		在宅医同士の連携不足 在宅医と中核病院との連携不足 個人と地域の支援は別々に取られ関連して対応されていない 幼児からの継続的支援ができていない	
		予防的機能の欠如	重篤な状況への対応ばかり 初動対応に追われて根本的課題解決になっていない 相談待ちの体制や網の目の広過ぎるネットワークではニーズが早い段階で発見できない
態度	住民の態度	知的障害者は自己決定はできないと思込み 子どもは親が養育するものといった考え ホームレスは怖いといった偏見	

3. ソーシャル・アクションの実践プロセス

政策・制度を含む構造的変革という目的を達成するためのそれぞれの目標・手段・結果・成功要因・阻害要因に関して、事例を横軸に、データ収集項目を縦軸にして、文書セグメントの要約を入れ込んだマトリックスをもとに、各目標で生成した概念ごとに、手段と成功・阻害要因を再整理した。そして、その目標の概念間の関係性を、手段や成功・阻害要因も含めて検討し、展開プロセスを見いだした。そのうえで、それぞれの事例の展開プロセスと比較検討することによって、ソーシャル・アクションの実践プロセスを明らかにしたのが図 5-1「ソーシャル・アクションの実践プロセス」である。なお、現物、現金、人的サービス等のサービスについては、社会福祉関連法制度にもとづくサービスを制度的サービス、それ以外の NPO 法人や営利法人等から提供されるサービスを非制度的サービスとしている。



社会福祉士としての日常業務や業務外の地域活動等を行う中で、前述のような社会資源の課題に気づいていた。そして、助成金の獲得や活動拠点の確保等によってソーシャル・アクションの基盤を整備し、調査等によってその課題を客観的に把握しながら、行政職員、

専門職，地域住民等がその課題を理解できるように働きかけていた。課題を可視化・共有化する手段を，対象ごとにまとめると表 5-3「課題の可視化・共有化」になる。行政職員による課題認識を促すためには，個別説明や報告書等を作成して配布する動きが多いが，地域住民の理解を促進するための手段としては，講演会および研修会の開催やパンフレット等の作成配布が行われていた。また，専門職については，説明会等とともに，既存の会議を活用して課題の提議がなされていた。このような手段においては，量的および質的データによる客観的な課題の提示とともに，当事者の生の声が課題の可視化および共有化を可能にしていた。また，この後のすべてのプロセスにおいて，地域における組織の目的や組織文化等，および行政職員，専門職，住民等のパワー（強制力，報酬力，決定力，専門力，関係力，情報力等），そしてそれぞれの関係性の分析を含むアセスメントが目的の達成を左右していると考えられた。

表5-3 課題の可視化・共有化（出典：筆者作成）

手段	立法・司法：データ例の一部 （成功要因と一部阻害要因）	行政：データ例の一部 （成功要因と一部阻害要因）	専門職等：データ例の一部 （成功要因と一部阻害要因）	地域住民：データ例の一部 （成功要因と一部阻害要因）	複合：データ例の一部 （成功要因と一部阻害要因）
	0	5	5	17	3
会の開催30		行政職員との情報交換会（行政にしかできない役割を明確に） 事業参加者の声を伝える報告会（利用者の生の声） 行政との法人後見検討会 行政担当者と連絡会三役との非公式の話し合い（行政担当者から社会福祉士で同じ専門性で検討できた）	説明会（納得したというまで何度も繰り返し説明） 小中学校での震災対応の研修や講座（すでにSSWを配置していた自治体や関係者に依頼）	任意団体として市民向け成年後見シンポジウムと講座を開催（制度に関わる関係団体から後援を受けて実施）（行政機関を巻き込んだ周知活動はできなかった） 市民向けのSSW研修会の開催（助成金）（規約などのない任意団体のため公的支援は受けられなかった） 市民向けの講演会、弁護士、司法書士、社会福祉士による実践発表（市のハンクアップ） 地域づくりセミナーの開催（介護予防教室参加者の参加）（チラシ裏面への印刷） 民生委員研修会	地域住民、銀行やタクシーなどの産業、学校、警察などに認知症を理解してもらうための研修会 シンポジウム（規範対応と実践とのジレンマ） イベント開催（福祉常識に限定されない発想）（専門分野、年齢等を横断した参加者） 自治会、医師会、商店街、銭湯、新聞等の団体に説明会（小地域での活動）（関係のスタンスが一定ではない）
個別説明28	3	17	5	3	0
	市長への報告 市会議員への陳情（市会議員や担当者の制度理解不足）	見相、福祉事務所、社協等から情報収集して、市町村教委を訪問しリアルな情報を伝達（1県全体を歩いて理解している人）といった印象 相談される立場 福祉部長と話をするために喫煙所で待機して説明（これまでの実績） 視察内容を行政に報告 地域状況に関する実態報告（根拠ある活動） 指達主事へのスパーバージョン	理事長との面談（理事長との関係性）（介護に関する予備知識） 社協の常務と情報交換（日頃からの情報交換）	自治会役員や民生委員への説明や協力をお願い（繰り返し）の働きかけ 大家や不動産業者への説明 会の参加者へのハガキ連絡	
報告書等の作成配布17	2	7	0	6	2
	司法機関などに配布 報告書を市長と関係課の担当者に配布（関係者の理解不足）	行政機関などに配布（任意団体の報告書のため行政に受け入れられた）（実績報告は言われる前に提出）（社会福祉士の専門的支援を言語化） 市町村提案事業として提案書を作成し国に説明（単年度予算のモデル事業なので市の一般予算に影響なし）（新たなことに市が拒否 目立ちたいのかと誹謗） チラシを公共機関に設置（障害児の保護者のネットワーク）	小冊子を作成し全校に配布（これまではない内容 成功事例モデル提示）（資金不足）（活用可能な社会資源のなさ） パンフレットを作成しボランティア先に説明（パンフレットによる説明）（生保受給者への偏見） パンフレットの作成と広報誌（ボランティアの様子なども）の発行（具体的内容） マスコミキャラクターつぎのチャリジ作成	小冊子の無料配布	

表5-3 課題の可視化・共有化(つづき) (出典:筆者作成)

手段	立法・司法:データ例の一部 (成功要因と-阻害要因)	行政:データ例の一部 (成功要因と-阻害要因)	専門職等:データ例の一部 (成功要因と-阻害要因)	地域住民:データ例の一部 (成功要因と-阻害要因)	複合:データ例の一部 (成功要因と-阻害要因)
マスメディアの活用 17	0	0	6	1	10
			専門誌等で実践や実績を記述(実践の積み重ね) 弁護士向けにガイドブックを出版	市報に活動紹介記事 ケーブルテレビにて自治会長がインタビューを受ける 動画的小説の配信、書籍出版など 新聞や雑誌等の取材に応じる 事務所として声明を発表	ホームページなどで全国発信(メンバーで成果物の手帳等を配分)
既存会議等の活用 13	1	1	10	1	0
	町議会にサービス延長の必要性を説明	市町村担当者会議で提言(社協と行政の良好な関係)-教育と福祉の断絶	保育所や小学校校長会の会議に参加してベアレントトレーニングについて説明(視聴覚教材) センター協議会での成果発表(理解者、協力者) 講師をする研修会で伝達	社会資源マップの目的、概要、方法、効果を自治会に説明(自治会活動)	
委員としての発言 8	0	5	2	1	0
		行政主催の委員などの就任と発言	地域ケア会議にて課題を説明(0)アリアのある説明 職能団体等の委員会での課題の明確化発言(課題の発信者の増加)-団体の官僚的動き	要対協で虐待予防のためにも地域の見守りが必要なことを訴え(根回し)(保健師から本人の変化説明)	
その他	職員の知事への政策提言に志募(勉強会での情報収集と整理) 「市長への意見箱」に疑義	地域計画へのパブコメの提案 事業のラボローガルに参加(社会福祉士の専門技術を用いた展開の説明)		当事者と地域住民との交流	

このような課題の可視化および共有化のための実践と並行および一部重複して、課題を体験している当事者、専門職、課題に関心を持っている人びと等に対して働きかけることによって、合意形成を含む組織化を図っている手段をまとめたのが表 5-4「課題関係者の組織化」である。この活動は多くの場合専門職を対象として行われており、検討会の開催や既存のシステムをつなぐといった手段が活用されていた。また、課題に関心がある人びとにはボランティア等の募集や養成がなされ、対象を限定しない組織化の手段として課題に関する検討会の開催がなされていた。このように、課題を社会的なものとして活発に議論する機会を創設し、集団になることによって課題解決に向けたパワーを高めていた。

表5-4 課題関係者の組織化 (出典:筆者作成)

手段	当事者:ターゲットの一部 (成功要因と-阻害要因)	専門職:ターゲットの一部 (成功要因と-阻害要因)	関心者:ターゲットの一部 (成功要因と-阻害要因)	複合:ターゲットの一部 (成功要因と-阻害要因)
検討会の開催 19	0	13	1	5
		相談会開催に向けての権利侵害の事例検討会(専門職のネットワーク)(-事例検討会準備時間不足)	連絡会を組織 抛り所マップづくり(花好きなどの集まりなど)	法人後見業務監査委員会の設置 弁護士、司法書士、精神科医、知的障害者育成会長、認知症家族の会委員会、市社協職員(専門職のネットワーク)
		市権利擁護専門委員会を設置(県内唯一)(社会福祉士の役割が地域で認知)(-地域内に弁護士不在)		知的障害者の親、司法福祉関係者によるセンター設置の検討会
		インフォーマルな勉強会(複数の社会福祉士等と市長参加)(市長との協働)		当事者参加のレスパイトケアのあり方検討会(当事者が参加)
		有志の集まりの検討会(反対する人を委員会に入ってもらう)		行政、司法、福祉、地域関係者、市民などを巻きこみ専門窓口の継続についての検討会
		包括と行政職員による自主勉強会		
		学校との合同研修会や事例検討会		
	1	8	1	0
	圏域内にある8つの当事者グループと協働(これまでの当事者グループとの協働実績)	福祉事務所、市保健介護課、保健師へのネットワークづくり(へき地での福祉コミュニティづくりの実践蓄積)	協賛事業所のネットワークづくり	
		弁護士会と社福士会のつなぎ		
	子どもの貧困に取り組む団体の全国実践交流会の開催(マスコミ)			
既存システム のつなぎ 10		各団体からの代表者による連絡会開催		

表5-4 課題関係者の組織化(つづき) (出典:筆者作成)

手段	当事者:ターゲットの一部 (成功要因と-阻害要因)	専門職:ターゲットの一部 (成功要因と-阻害要因)	関心者:ターゲットの一部 (成功要因と-阻害要因)	複合:ターゲットの一部 (成功要因と-阻害要因)
募集・養成 8	2	0	6	0
	地域のネットワーク(保健師、こども発達支援センター、児相など)からかかわりのある保護者に声をかけて募集(一児童の発達状況がばらばら)		ロコミでボランティア募集(子どもの問題が多様なためあえて方針をあいまいに)-メンバーの認識がバラバラ 対応がバラバラ	
	保育所や小学校校長会の会議に参加してペアレントトレーニングについて説明して募集(視聴覚教材)		年金暮らしの人対象に広報でサービス提供者募集(広報での掲載)	
			高校生のボランティアグループを結成募集(あくまで子ども主体)	
			認知症サポーター養成講座	
	0	4	2	1
		SSW現任者を中心とした任意団体を発足(一団体の目的が不明瞭)	世話人会を設立(多様な関係性)	障害の有る無しにかかわらず誰もが対等に会員になれる団体設立(あえて障害者自立支援法の制度を使わない)
	団体の設立 7			活動を中心的に担った人々が、関係する個人や団体に呼びかけ、事業継続のための市民活動団体結成(前年度の実績 社会問題と認識)
既存グループの活用 5	1	4	0	0
	プログラムの運営委員会への保護者参加依頼(継続的实施)	包括運協や虐待対応防止NWでの課題共有と組織化(課題の発信者の増加)(一官僚的組織)(仕組みを動かす人となつながら)(一ねたみなどの感情)		
		包括連絡会での課題共有と組織化(在支からの実践の仲間)		

ここまでのプロセスである一定の人びとによる課題の共有およびそれによる当事者のニーズは社会的に対応する必要があるとの合意が可能になる。そのうえで、制度やサービスの改善および創設を目標とした活動が行われている。まず、制度運用とサービスの改善については、それぞれを単独の目標として働きかけが行われているが、制度運用が改善されることによってサービスも改善された様子が見られている。制度運用の改善の手段としては、弁護士等の専門職と協働しながら行政職員等への提案や交渉等を行っていた。また、サービスの改善については、サービス提供組織の内部に入り込み、サービス提供者への教育等を行っていた。次に、非制度的サービスの創設については、既存組織や商店街の空き店舗のような既存資源を活用し、問題を体験している人のニーズに合致したサービスを創設する等の手段が見られた。また、既存の組織の資金、マンパワー、社会的信用などを活用して非制度的サービスを作っていく様子も見られた。ここでの手段は、前述の課題の可視化・共有化や課題関係者の組織化の蓄積から実現できていると言える。非制度的サービスを開発する成功要因としては、日頃からの実践実績にもとづく幅広く信頼関係のあるネットワークと福祉に限定されない生活者としての自由な発想だと言える。そして、このように開発した非制度的サービスを必要に応じて制度化するために、モデルとして提案しながら交渉を重ねるばかりか、時には行政職員とともに政策立案等に向けて協働していた。ここでも、課題とそれに対応するモデル事業の成果を客観的に示せるかどうかは目的達成の鍵になっていると言えよう。ただ、制度化に限るわけではないが、提案や協働対象である行政職員の異動は、それまでの蓄積を無にする可能性もあり、長期にわたる活動を必要とするソーシャル・アクションにとって大きな阻害要因だと言える。

このような社会福祉士のみならず、当事者、専門職、地域住民等の一連の組織的活動の成果と考えられるものとして、地域住民等による課題の理解（行動の変容、参加者の増加、相談件数の増加、自発的活動等）、制度やサービスの改善（連携強化、実態に即した制度運用、サービスの質の向上）、非制度的サービスの創設（学習支援、巡回訪問、居住不安定者のシェルター、障害児のサマースクール、外国人無料検診会、緊急一時シェルター等）、制度的サービスの創設（高齢者見守りキーホルダー、成年後見支援センター、障害児長期休暇支援事業等）が見られた。そして、このような成果が、定職につけた、自信がついた、「ぶっ殺す」と叫んでいた寝言が「ふふふ」と笑いに変わった等の当事者の感想や行動変容等で確認できる当事者のニーズの充足を実現していると考えられる。

このようなソーシャル・アクションを可能にしているのは、日頃からの専門職や地域の

キーパーソンとのネットワークおよび協働や、社会正義や人権等を意識した地域での継続的活動だと言える。日頃の業務におけるネットワークや自分の不得手な部分を補ってくれる人びととの意図的なネットワーク構築や協働、日常業務の積み重ね、制度等に関する勉強や勉強会等への参加、青年団などでの地域活動等を問題意識を持ちながら続けることが必要であることが明らかになった。

課題を認識してから何らかの成果を確認できるまでの期間については、2ヶ月から10年間という幅広いものとなった。これは、どの程度で成果を確認したと捉えるかが人によって異なるためだと考えられるが、少なくとも短期間で成果が確認できることは稀なため、小さな成果の継続的確認や組織的活動そのものから得られるやりがいの確認等を行う必要があると考えられる。

4. ソーシャル・アクションにおける社会福祉士の役割

社会福祉士が果たした役割は多岐にわたるが、Kirst-Ashman (2012) による組織と地域における役割をもとに分類すると、表 5-5「ソーシャル・アクションで社会福祉士が果たした役割」のようになる。課題を認識して最初に言い出す役割である首唱者、人びとを巻き込み組織化する役割であるオーガナイザー、そして当事者の権利を擁護する代弁・権利擁護者としての役割はすべての事例提供者が担っていた。しかしながら、オーガナイザーに関しては、課題に対応する集団がすでに存在しておりそれを核として拡大する場合と、これまでのつながりはあるものの課題に対応する集団を一から組織化する場合とがあり、それぞれ役割を果たす度合いが異なっている。一方、組織や地域を変革する際の主な役割として挙げられている調停者 (Mediator) については、該当する事例がなかったが、主だった役割ではないものの、実際には組織的活動における構成員間の調停等の役割を果たしていたと予測される。課題等を正確に把握する役割である調査者や変革に向けて活動する人びとをエンパワメントする役割については、Kirst-Ashman では挙げられていないが、該当する事例が複数あったため追加している。

ほとんどの事例では、社会福祉士が主導者として集団的活動を引っ張っていったが、当事者が中心となって活動している事例と地域住民の参加が多い事例については、最初の段階では主導的役割を担いながらも、徐々に当事者や地域住民が主体となる活動に意図的に移行させていた。協働した専門職としては弁護士、教員、医師、ケアマネジャーなどが多く見られたが、このような専門職と比較すると、社会福祉士は特に法制度の課題発見、

当事者の代弁, 組織化において専門性を発揮していたと考えられる。「援助者こそが一番利用者と社会制度・サービスの不具合を良く知っているし, しかもそれを客観的に評価・分析できるケース記録を持っている」(塩野 1995:105) といったソーシャルワーカーの強みを活かした実践だと言える。

表5-5 ソーシャル・アクションで社会福祉士が果たした役割 (出典:筆者作成)

役割	定義	人数
首唱者	課題を認識し最初に言い出す役割	42(100%)
オーガナイザー	人々を巻き込み組織化する役割	42(100%)
代弁・権利擁護者	代弁・権利擁護の役割	42(100%)
交渉者	交渉する役割	37(88.1%)
コンサルタント	専門的アドバイスを行う役割	36(85.7%)
スポークスパーソン	発信・啓発する役割	32(76.2%)
調査者	課題等を正確に把握する役割	27(64.3%)
エンパワーする者	エンパワメントする役割	26(62.0%)

N=42

5. システムによる分析

ソーシャル・アクションの実践プロセスにおいては, 社会福祉士は多様な人びとやシステムと相互作用する。環境の変革を目指した活動総体と社会福祉士による方法とを明確にするために, 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。Pincus ら (=1980:96) は「(1)人びとの問題解決と対処の能力を強める。(2)人びとと, 人びとに資源, サービス, 機会を提供するシステムとを結びつける。(3)これらのシステムの有効な, 人間らしい運用を促進する。(4)社会政策の発達と改善に貢献する」ことを目的とするソーシャルワークにおいて, ソーシャルワーカーは 4 つのシステム (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としている。

チェンジ・エージェント・システムとは, チェンジ・エージェントであるソーシャルワーカーの所属する組織である。この組織が変革のターゲットになることもある。クライアント・システムは, ソーシャルワーカーによる実践によって利益を受けると考えられる人, 家族, 組織, 地域社会であるが, 契約したクライアントのみとは限らない。チェンジ・エ

エージェントであるソーシャルワーカーが変革を達成するために影響を及ぼさなければならぬ人びとがターゲット・システムである。そして、アクション・システムとは、変革を実現するためにソーシャルワーカーとともに活動していく人びとである (Pincus ら=1980)。

後述する実践プロセスによる類型の代表的な事例のシステムをまとめたものが表 5-6 「実践事例のシステム」である。すべてのソーシャル・アクション事例のチェンジ・エージェントは社会福祉士である。そして、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や環境に関する課題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る。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・権力保有者である。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。

アクション・システムにおいて当事者が中心となっていたのは、2つの事例のみであった。1つの事例ではすでに存在していた当事者団体への介入度合いを変更しながら、当事者によるサービスの創設等を側面的に支援していた。そのため、社会福祉士は首唱者、オーガナイザー、代弁・権利擁護者はもとより、主にエンパワーする者、調査者、コンサルタント、交渉者といった役割を担っていた。もう1つの事例では、当事者である障害児の保護者が中心となって地域住民の理解を広げ、当事者が主体となった NPO 法人によるレスパイトサービスを創設するとともに、地域に限定されない人びとの障害児の生活に関する理解を深める試みをしていた。アンケート調査や行政職員およびサービス提供者の参加による検討会などにおいては介入度合いを高め、当事者が主体的に活動できる体制を整えたら、あくまで側面的な支援に徹していた。

コミュニティソーシャルワークとソーシャル・アクションの実践を比較するため、コミュニティソーシャルワークの先駆的事例だと捉えられる三重県伊賀市社会福祉協議会と大阪府豊中市社会福祉協議会の次の事例についても同様に分析した。

- ・ コミュニティソーシャルワーク事例 1 平井俊圭 (2015) 「第 4 章コミュニティソーシャルワークの実践事例第 5 節三重県伊賀市社会福祉協議会-サービス開発」日本地域福祉研究所監修、中島修・菱沼幹男共編『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』

中央法規, 247-8.

- ・ コミュニティソーシャルワーク事例2 勝部麗子 (2015a)「第4章コミュニティソーシャルワークの実践事例第6節大阪府豊中市社会福祉協議会-システムづくり」日本地域福祉研究所監修, 中島修・菱沼幹男共編『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規, 259-60.
- ・ コミュニティソーシャルワーク事例3 勝部麗子 (2015a)「第4章コミュニティソーシャルワークの実践事例第6節大阪府豊中市社会福祉協議会-システムづくり」日本地域福祉研究所監修, 中島修・菱沼幹男共編『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規, 260-1.

伊賀市社会福祉協議会によるコミュニティソーシャルワーク事例1は, 外国籍の母親が仕事のために夜間子どもをひとりで置いておかなければならないという課題から, 空き家を活用した外国人向けの託児所を開発した事例である。また, 豊中市社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーク事例2は, 若年性認知症の母親の介護と子育てを担っている若い介護者が母親の徘徊に苦慮していることから, 徘徊SOSメールを捜索協力組織等に配信できる仕組みを開発したものである。同じく豊中市社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーク事例3は, 発達障害でひきこもっている息子の家庭内暴力や妻の介護で困っている男性への支援の中で発達障害者の家族交流会を組織化した事例である。主要なターゲット・システムは地域住民であり, 専門職を中心としながらも地域のボランティアや地域住民のリーダーなどがアクション・システムとして機能していた。限られた事例での分析ではあるが, 主に地方自治体の権限保有者をターゲットとした事例はなかった。

また, 社会福祉運動についても, 次の代表的事例について分析した。社会福祉運動事例1は小児マヒが集団発生する中, 生ワクチンの輸入と投与を求めた運動である。どちらの事例も, チェンジ・エージェントが母親と障害者という当事者だった。事例2は障害者自立支援法による応益負担や報酬単価引き下げに反対し, その見直しを要求するものであり, ソーシャルワーカーが関与していた可能性は高く, その実践から分析をすればチェンジ・エージェントをソーシャルワーカーとして分析することも可能だと考えられるが, その情報が無いため, ここではあくまで運動総体として捉える。当事者が中心となり多くの支持者を巻き込みながら, 権限保有者である政府に変革を求める運動だと言える。

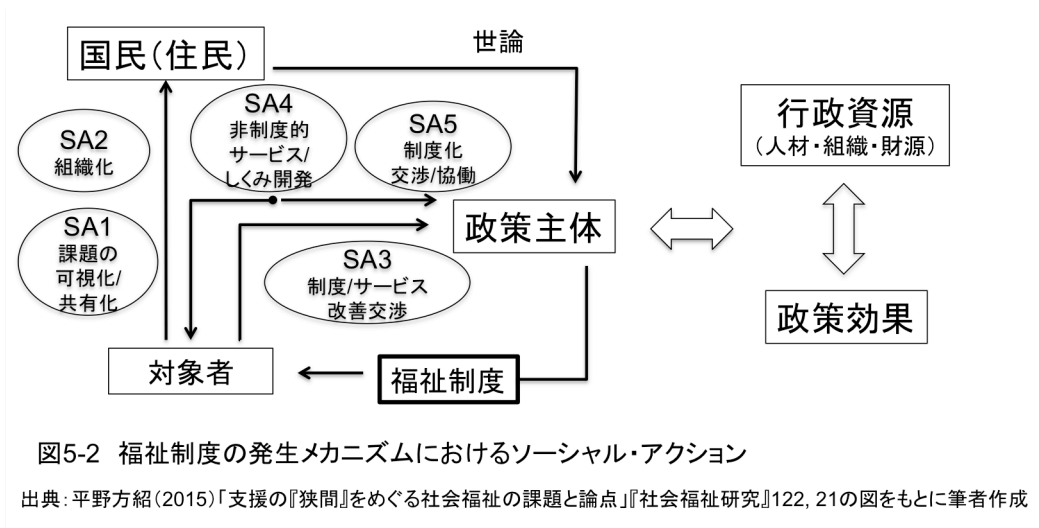
- 社会福祉運動事例 1 真々田弘 (2006) 「1 章 1 話レンズを通して見た生ワクチン獲得運動」篠崎次男編著, 小川栄二・松島京共編『21 世紀に語りつぐ社会保障運動』あけび書房, 18-32.
- 社会福祉運動事例 2 中央社会保障推進協議会編・中央社保協五〇年史編集・作業委員会 (2008) 「第 6 章二一世紀の扉をひらく中央社保協の運動・二一世紀を人権, 平和の世紀に補史⑦障害者自立支援法の強行とその見直しを求める障害者運動」『人間らしく生きるための社会保障運動』大月書店, 388-92.

表5-6 実践事例のシステム (出典:筆者作成)

事例	チェンジ・エージェント・システム	クライエント・システム	ターゲット・システム	アクション・システム
事例17	個人事業所	精神障害者	市職員	専門職・元市職員
事例9	NPO法人(代表)	生活保護受給者	市職員・大家	専門職・弁護士・マスコミ
事例12	NPO法人(代表)	障害児と保護者	障害児サービス提供者・保護者・地域住民	専門職・学生ボランティア・地域の人びと
事例34	社会福祉協議会	障害児と保護者	障害児の保護者・社会福祉協議会・市職員・障害児施設職員	障害児の保護者・市職員・障害児施設職員・ボランティア
事例1	社団法人(代表)	判断能力が低下している人びと	市職員・家族職員・市会議員	専門職・市民後見人登録者・当事者親
事例16	個人事業所	障害児と保護者	市職員・県職員・小中高生	当事者グループ・保健師・子育て支援者・小中高生
事例5	NPO法人(代表)	ホームレス・生活困窮者	不動産業者・大家・地域住民・市長・市職員・市会議員	ボランティア・専門職・地域住民・マスコミ・市職員
事例29	社協地域包括支援センター	高齢者と障害者	町職員	包括職員・介護保険事業者・老人会・町職員
事例25	市役所	高齢者	市職員・市議会議員	専門職・年金受給者・主婦・ケアマネジャー
CSW事例1	社会福祉協議会	外国籍の子どもと保護者	地域住民	民生児童委員・ボランティア
CSW事例2	社会福祉協議会	若い介護者	地域住民・市職員・警察・消防・介護者の会・介護保険事業者など	専門職・サービス提供者・介護者
CSW事例3	社会福祉協議会	発達障害者と家族	地域住民・発達障害者と家族	専門職・市職員・地域住民のリーダー
社会福祉運動事例1		6歳以下の子ども	厚生大臣・厚生省公衆衛生局長・都県の衛生局担当者	母親・新日本医師協会・日本労働組合総評議会など
社会福祉運動事例2		障害者と家族	政府	障害者・家族・関係者

6. 実践プロセスによる類型

第1章第3節で引用した平野（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1-2(p13)の枠組みで分析すると、すべての事例が①課題の可視化/共有化（SA1）、②組織化（SA2）、③制度/サービス改善交渉（SA3）、④非制度的サービス/しくみ開発（SA4）、⑤制度化交渉/協働（SA5）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（図5-2「福祉制度の発生メカニズムにおけるソーシャル・アクション」）。



それぞれの要素をプロセスとして分類すると、次の3つの型に分かれた。

- (1)制度/サービス改善交渉型 SA1→SA2→SA3
- (2)非制度的サービス/しくみ開発型 SA1→SA2→SA4
- (3)非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型 SA1→SA2→SA4→SA5

まず、すべての類型に共通するのが、課題の可視化・共有化（SA1）と組織化（SA2）である。住民や国民は社会問題すべてを認識しているわけではなく、可視化された問題のみを認識している（平野 2015）。そのため、法制度の機能不全によって制度から排除されている人びとが存在し、どのような課題があるのかについて、制度から排除されている人びととともに、あるいは代弁して、地域住民や必要に応じて国民がその課題を認識できるように課題を可視化し、かつ共有する必要がある。生活問題やニーズが多様化するとともに、潜在化している現代においては、ソーシャル・アクションにおいて特に重視されるべき活動

だと言える。並行して、主に専門職やその法制度の課題に関心のある人びとを組織化しながら、社会の課題としての議論を活性化し、集団としてのパワーを高めていく。

このような活動の蓄積を活かして、目標に応じて政策主体等に制度やサービスの改善を提案および交渉する（SA3）、あるいは非制度的サービスやしくみを開発する（SA4）。政策主体に制度やサービスの改善を交渉する活動は、従来から行われてきた集団圧力による要求型の社会福祉運動と類似していると言える。しかしながら、政策主体を対立する権限保有者として捉え、改善を署名やデモ等で訴えていくというよりも、改善案を提案しながら政策主体にとっての成果等を示し、同意を得ていくといった協調的活動になっている。

従来は、制度の創設についても、多くの場合要求活動がなされていたが、専門職やその法制度の課題に関心のある人びとを組織化しながら、制度から排除されている人びとのニーズを充足する非制度的サービスや既存の制度を補完するようなしくみを開発し、そのプロセスや成果を明示できるようにまとめ、政策主体にそのサービスの制度化を働きかける手段（SA4&SA5）が多く事例で見られた。その際、開発した非制度的サービスで当事者のニーズが充足され、制度化が必要ないと判断された場合には、あえて政策主体への制度化交渉を行っていない。むしろ、制度化することによる柔軟性の欠如やスティグマなどの弊害を予測して、制度化をあえて行わないという選択もされていた（SA4）。

また、開発した非制度的サービスや制度が機能するしくみの制度化を目指す場合には、施策化が可能かどうかの判断に資するデータ等を提供しながら、政策主体と協働する様子も見られた（SA5）。これは、従来のように課題の影響の強さなどを訴え、要求したとしても、現代では具体的な法制度の創設まで到達することが難しいことを示しているとも言える。換言すれば、経済低迷やニーズおよび価値観の多様化等を背景に、ターゲット・システムである議会や行政機関が限られた財源における配分を人びとの合意形成を得ながら進めることが困難になっている現状においては、開発した非制度的サービスやしくみの成果を示すデータが必要とされていると言える。このような活動を通して、制度から排除されている人びとのニーズに合致した社会福祉関連法制度の創設やそれらが機能するしくみの構築を実現しているのである。

(1)制度/サービス改善交渉型（SA1→SA2→SA3）

制度/サービス改善交渉型は、実態と制度の乖離や制度運用の不備等といった課題を認識した際に、その改善を行政職員やサービス提供者に提案・交渉するものである。11事例が

該当している。その代表的な事例だと考えられる事例 17 の実践プロセスを整理したのが、図 5-3「制度/サービス改善交渉型事例（事例 17 独立型社会福祉士・個人事務所）」である。四角で示しているのが社会福祉士が認識した課題，角のない四角が手段，二重の四角がその結果である。成功要因を矢印付きの四角で，阻害要因を矢印付きの点線四角にて示している。なお，点線の角のない四角は個人に対する支援である。ある精神障害の利用者に支援する中で，保護者等が不在または非協力的な場合に精神障害者医療費助成を受けることができないという市の運用による弊害に気づき，それを改善すべく，他市の運用規定を示す等の明確な根拠を提示し行政職員に改善を要請しながら，専門職に呼びかけて働きかけを行った事例である。

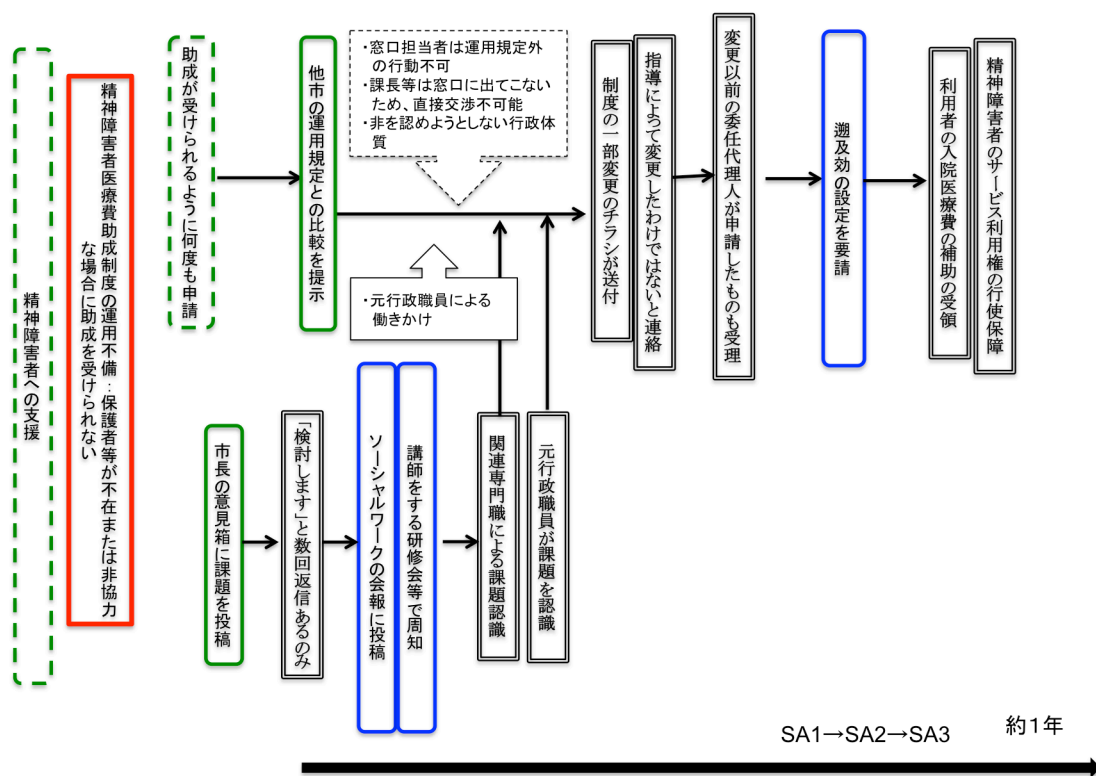


図5-3 制度/サービス改善交渉型例(事例17:独立型社会福祉士・個人事業所) 出典:筆者作成

また，当事者を代弁した社会福祉士による提案や交渉では状況が改善せず，裁判により改善を要求したのが事例 9（図 5-4「制度/サービス改善交渉型事例（事例 9 独立型社会福祉士・NPO 法人代表）」）である。生活保護受給者の状況を考慮せず突然生活保護が廃止された利用者に対して，大家と交渉して生活場所を確保するとか，あるいは県への不服審査請求の支援を行うなど個別支援を行いながら，これまで築いてきていた専門職ネットワーク

クを活用して主に弁護士とともに訴訟を起こした事例である。これは、生活保護を廃止された利用者個人へのケースアドボカシーとして出発しながらも、他にも同じような状況で窮地にある人びとがいることを認識したうえで、訴訟を起こすことで生活保護制度の課題を社会に発信するとともに、実態に即した制度運用改善を実現している。

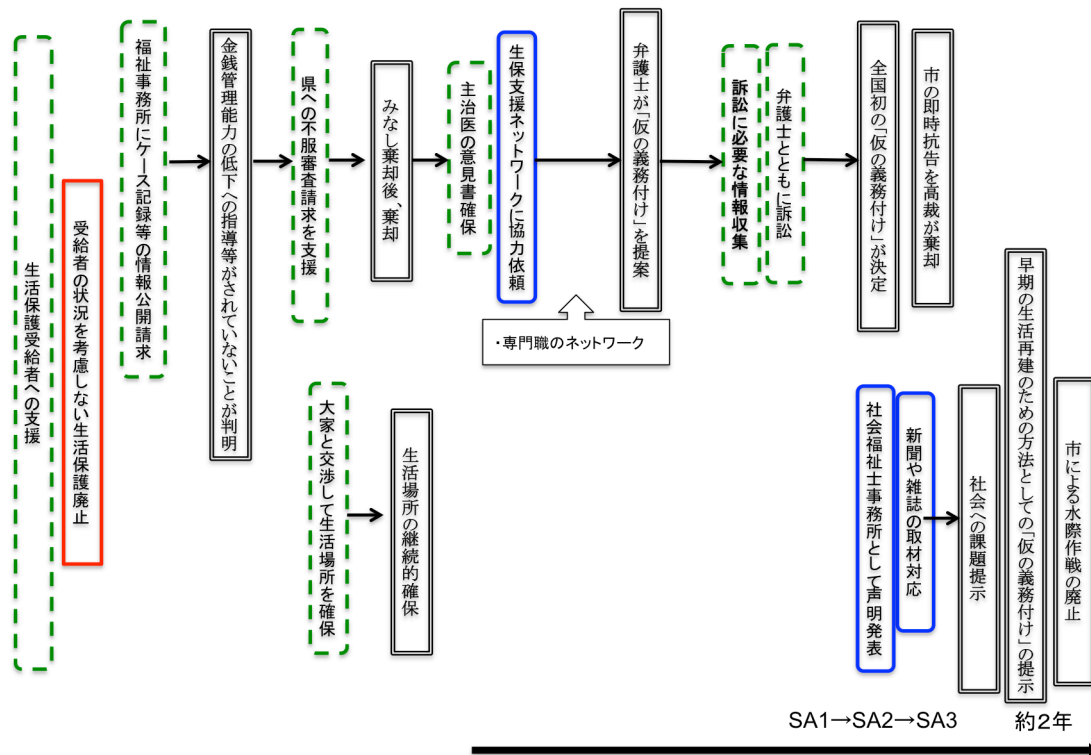


図5-4 制度/サービス改善交渉型事例(事例9:独立型社会福祉士・NPO法人代表) 出典:筆者作成

制度/サービス改善交渉型では、目的を達成するために最も影響力があり、かつ実現性の高い人が誰かを判断することが成功要因だと言えよう。当事者の参加度が高い事例は確認できなかったが、今後はこのような要請においても、当事者が自ら主張できるように支援することによって、制度運用の改善等の目標達成ばかりではなく、そのプロセスを当事者のパワーを高め、生活の質を高める支援とすることが必要になってくると考えられる。

社会福祉運動の事例も制度/サービス改善交渉型に該当する。社会保障運動事例1のプロセスを整理したのが、図5-5「社会福祉運動事例1(小児マヒ生ワクチン獲得運動)」である。当事者である母親が主体となり、主に専門性や社会的立場などの高い医師の協力を得ながら、署名、デモ、陳情などによってポリオを根絶した事例である。この社会福祉運動は1960年代のことであり、現代とは社会状況等が異なっているが、近年の社会福祉運動で

ある事例2も同様に、当事者が中心となり多様な関心者や団体をアクション・システムとして、権限保有者である政府に集団圧力によって法制度の改善を要求する運動である。これらの社会福祉運動の事例と今回の事例研究で制度/サービス改善交渉型に該当した事例とを比較すると、集団で制度やサービスの改善を権限・権力保有者に対して要求すること自体は同じであるが、事例9を除き、比較的協調的活動だと言える。

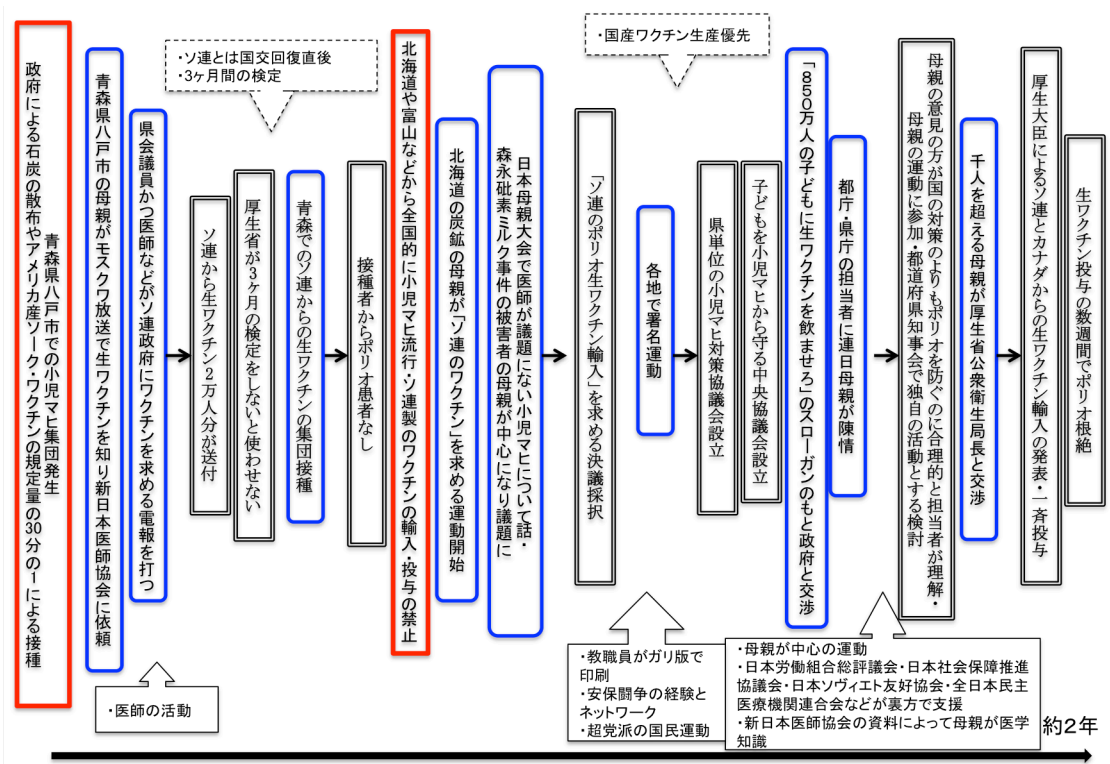


図5-5 社会福祉運動事例1(小児マヒ生ワクチン獲得運動)
 出典: 真々田(2006)「レンズを通して見た生ワクチン獲得運動」『21世紀に語りつく社会保障運動』18-32を元に筆者作成

SA1→SA2→SA3

(2)非制度的サービス/しくみ開発型 (SA1→SA2→SA4)

7割強の事例(31)が何らかの非制度的サービスやしくみを開発していた(SA4)。その中でも、制度化の必要性がないと判断して、制度化交渉(SA5)を行わなかった8事例が非制度的サービス/しくみ開発型である。その代表的事例のひとつである事例12の実践プロセスを整理したのが、図5-6「非制度的サービス/しくみ開発型事例(事例12独立型社会福祉士・NPO法人代表)」である。知的障害児への支援を続ける中で、障害児へのサービスは療育中心で、それも障害児主体になっていないことに疑問を感じ、障害児の保護者にアンケート調査を実施して課題を把握したうえで、障害児主体のプログラムと保護者の交流会を同時に開催するとともに、障害児の個人将来計画の活用によって、地域住民と障害児

との交流を活発にすることで障害児の主体的な地域での生活を実現した事例である。この障害児主体のプログラムは閉ざされたものではなく、地域での仕事体験、買い物、販売など地域住民との交流を活性化するものである。この事例では、障害児のニーズに応じた柔軟なプログラム内容や運営が重要だと考え、制度化への働きかけは行わず、すでにある放課後デイサービス事業を活用して事業を継続している。この事例では学生ボランティアが障害児主体のイベント開催において大きな役割を果たしているが、このような経済的負担の少ない人材の継続的確保はサービス開発に必要であるとともに、ここでの協働を通して地域の人びとの課題理解や主体的関与等を促進している。

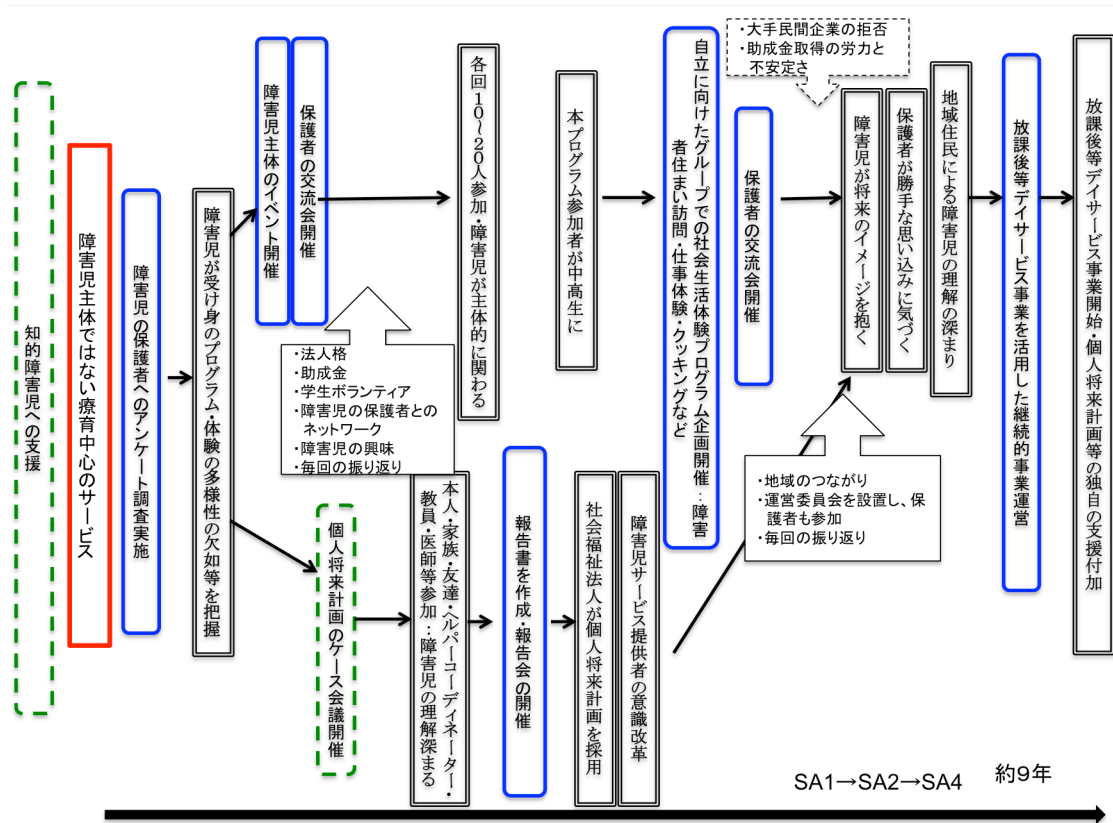
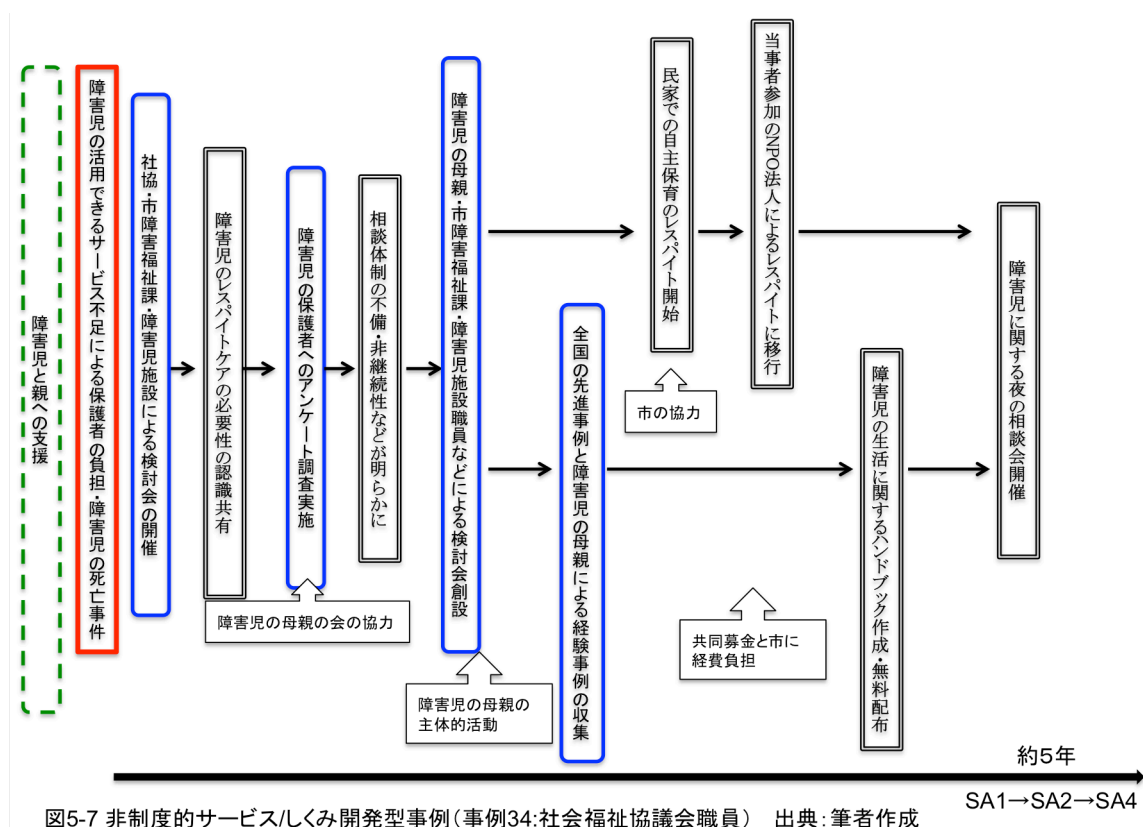


図5-6 非制度的サービスしくみ開発型事例(事例12:独立型社会福祉士・NPO法人代表) 出典:筆者作成

もうひとつの事例が社会福祉協議会職員によるものである(図5-7「非制度的サービス/しくみ開発型事例(事例34 社会福祉協議会職員)」。障害児と親への支援を行うなか、保護者の負担過多による障害児の死亡事件をきっかけに、障害児のレスパイトケアの必要性を認識し、アンケート調査で相談体制の不備やサービス不足などを把握し、障害児の母親が中心となりレスパイトケアと相談会を開発した事例である。すでに障害児の母親の会が

存在するとともに、それまで継続的にその会を支援してきた経緯があり、その会を核として障害児の母親が主体的に活動できるようにチェンジ・エージェント・システムである社会福祉協議会ばかりか、関連する市障害福祉課と障害児施設職員を巻き込んで体制を整えている。この実践では当事者主体のNPO法人がレスパイトケアを提供するとともに、障害児の母親からの要望である夜の相談会がボランティアによって開催できたため、ハンドブック作成の経費は市が負担したものの、制度化の必要性はないと判断している。

非制度的サービスを開発するには、助成金等の資金を確保することが不可欠であり、それを可能にする法人格を2つの事例を含めサービス開発を行ったすべてのチェンジ・エージェント・システムが有していた。また、法人格を有する組織であることが、制度化しなくとも、非制度的サービスを提供し続けられる必須要素となっている。



前述のコミュニティソーシャルワークの事例はすべてこの非制度的サービス/しくみ開発型に該当する。中でも、事例3の実践プロセスをまとめたのが図5-8「コミュニティソーシャルワーク事例3(社会福祉協議会職員)」である。地域から孤立する発達障害でひきこもりの息子、歩行困難な母親、息子の病気が理解できない父親の家庭に対して、それぞ

れの家族員に支援しながら、発達障害者の家族交流会を開催し、この家族を地域につなぎ直すのみならず、複数の地域の発達障害者の家族の交流や地域住民の理解促進につなげている。

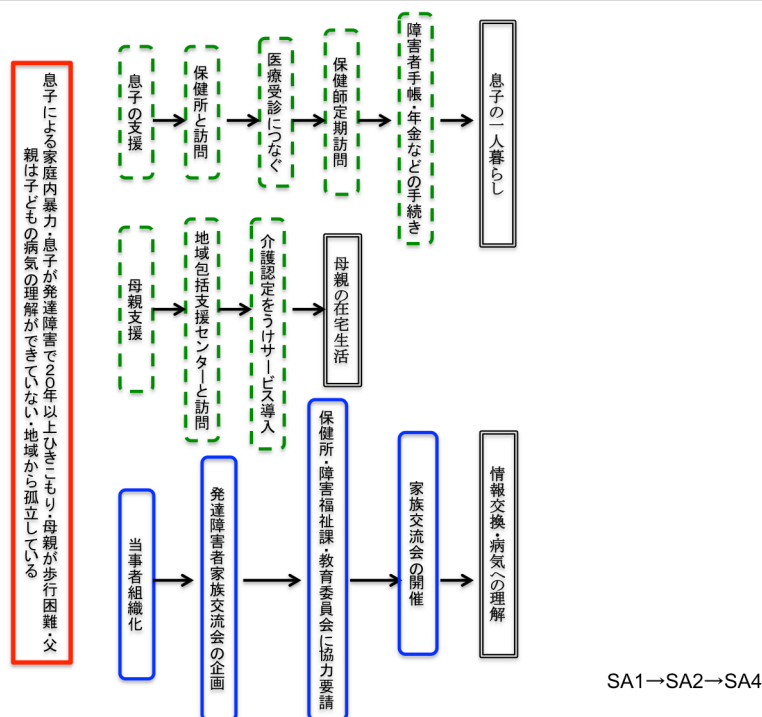


図5-8 コミュニティソーシャルワーク事例3(社会福祉協議会職員)
 出典:勝部(2015)『大阪府豊中市社会福祉協議会-システムづくり』『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』260. 図4-13を元に筆者作成

(3)非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型 (SA1→SA2→SA4→SA5)

問題を体験している人びとのニーズを充足するサービスが存在していないとか、あるいは法制度はあってもニーズを充足できるように機能していないような課題に気づき、それを可視化することで地域の人びとと課題を共有しながら、多様な専門職や地域の人びとによるアクション・システムによって、非制度的サービスやしくみを開発して (SA4)、それらの制度化を提案および交渉、あるいは権限や権力保有者とも協働する (SA5) のが非制度的サービス開発・制度化交渉/協働型である。権限・権力保有者との協働は、制度化交渉時のみならず、非制度的サービスやしくみを開発する過程でも行われている事例もあった。23の事例が該当している。代表的な事例として、事例16を図5-9「非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例(事例16 独立型社会福祉士・個人事業所)」に整理した。障害児やその親への支援や障害者団体の事務局長として活動する中で、長期休暇中の障害児の療育サービスが不足していることを認識し、保健所が実施した既存のニーズ調査を分

析することで、夏期休暇中の養育のニーズを把握し、地域にすでに存在する複数の当事者グループをつないで、夏期休暇中のレスパイトケアを実施している。その後、共働きの増加などによって夏期休暇中の養育のニーズが障害児に限らず多くあることを認識するとともに、障害のあるなしにかかわらず子どもと大人の交流を目指して事業を展開し、市と県の補助事業になるように働きかけていく。この事例のチェンジ・エージェントである独立型社会福祉士は個人事業所ではあるものの、すでに存在している当事者団体をつなぐことによって非制度的サービスを開発するとともに、必要に応じて事業実施組織を当事者の任意団体からNPO法人にする際に専門性を発揮している。

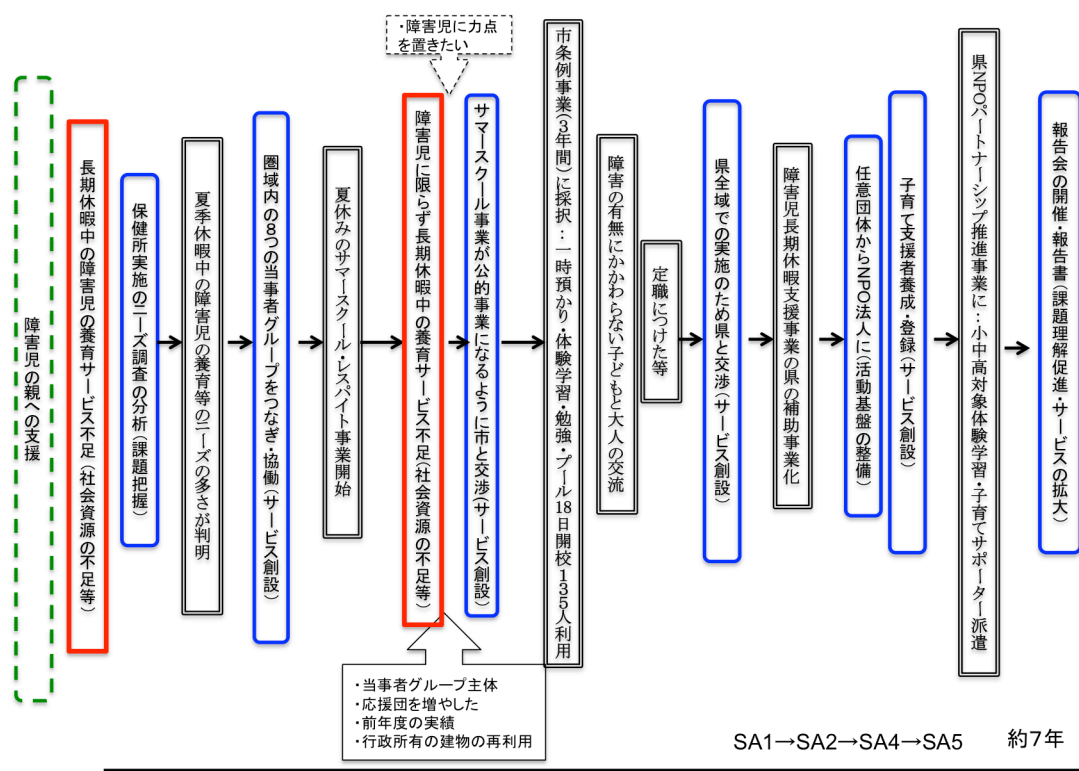


図5-9 非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例(事例16:独立型社会福祉士・個人事業所) 出典:筆者作成

開発したサービスやしくみの成果やプロセスを客観的データとして提示しながら、行政職員等と協働して新たな制度やしくみを創造する代表的な事例のひとつである事例1の実践プロセスをまとめたのが図5-10「非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例(事例1 独立型社会福祉士・社団法人代表)」である。知的障害者や認知症高齢者への支援を続ける中で、親が知的障害者のことをすべて決めて年金まで管理するのはおかしいが、成年後見制度を活用しようにも、成年後見人が不足していて利用できないといった課

題を認識し、多様な専門職を組織化しながら、地域の人びとを対象に成年後見制度に関して啓発するとともに、市民後見人の養成および活動体制整備を行っている。この事例では、市の助成金によって市民後見人を養成しても活動の機会がないという状況を打開し、成年後見人の不足を解消するためには、継続的かつ信頼性の高い市による体制整備が不可欠だと判断し、成年後見支援センターの設立を市職員と家庭裁判所の担当者と検討しながら実現するとともに、その活用に関して市議員を介して働きかけを行っている。

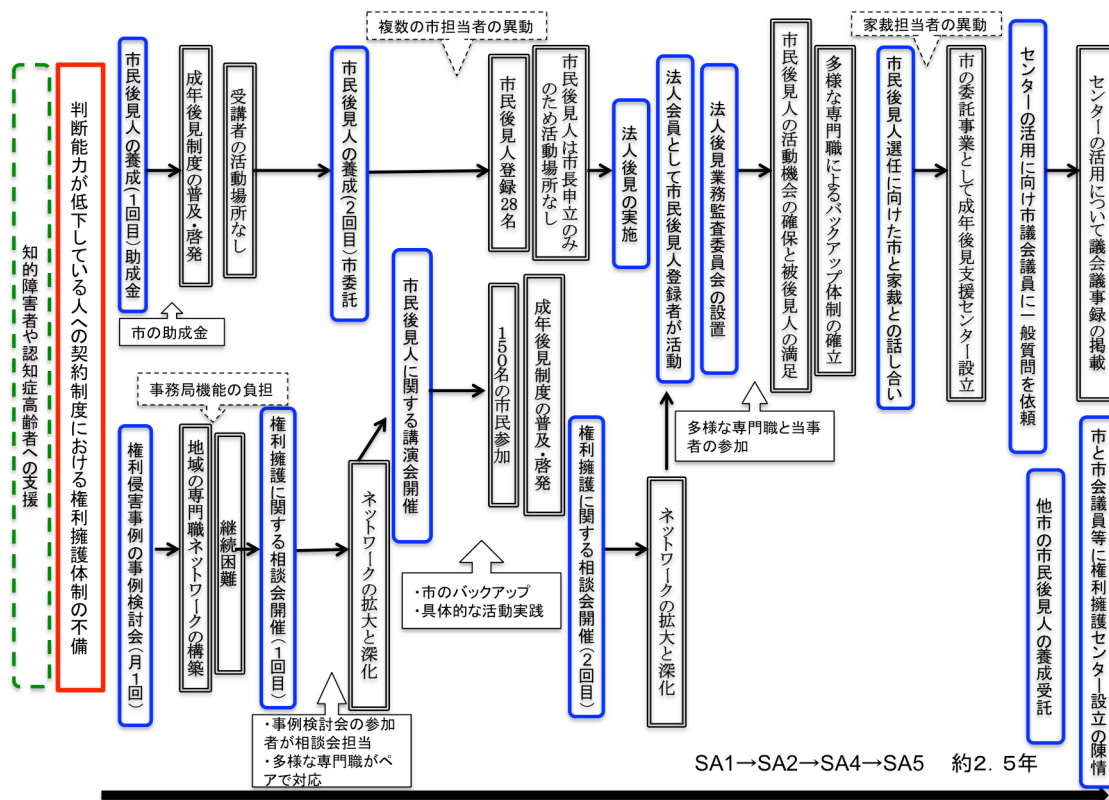


図5-10 非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例(事例1:独立型社会福祉士・社団法人代表) 出典:筆者作成

次に、マスメディアを有効に活用しながら、地域の人びととの課題の共有を促進するのみならず、地域を越えた世論を高め政府の政策立案にも参画したのが事例5(図5-11「非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例(事例5 独立型社会福祉士・NPO 法人代表)」)である。地域におけるホームレス支援を行う中で、生活保護申請からホームレスが排除されている課題に気づき、ボランティアグループを組織化して巡回訪問や生活保護申請同行を行うとともに、地域住民の理解を促進しながらホームレスの人びとが地域で生活できる支援つきのアパートの開設を行う。このような活動をマスメディアで発信する

ことで共感者を増やし、アクション・システムを構成する人びとはその多様性と数ともに拡大していく。そして、生活困窮者の相談所を開設して、そのデータを分析することで膨大なニーズを客観的データとして可視化し、市の社会福祉士雇用の拡大等につなげるとともに、それまでの実践の蓄積をマスメディアで発信することで地域に限定されない多くの人びとの関心を高め、議論を醸成し、生活困窮者に関する政策立案において協働している。ここでは、実践にもとづいた専門的経験値が、政策主体から必要とされていた。

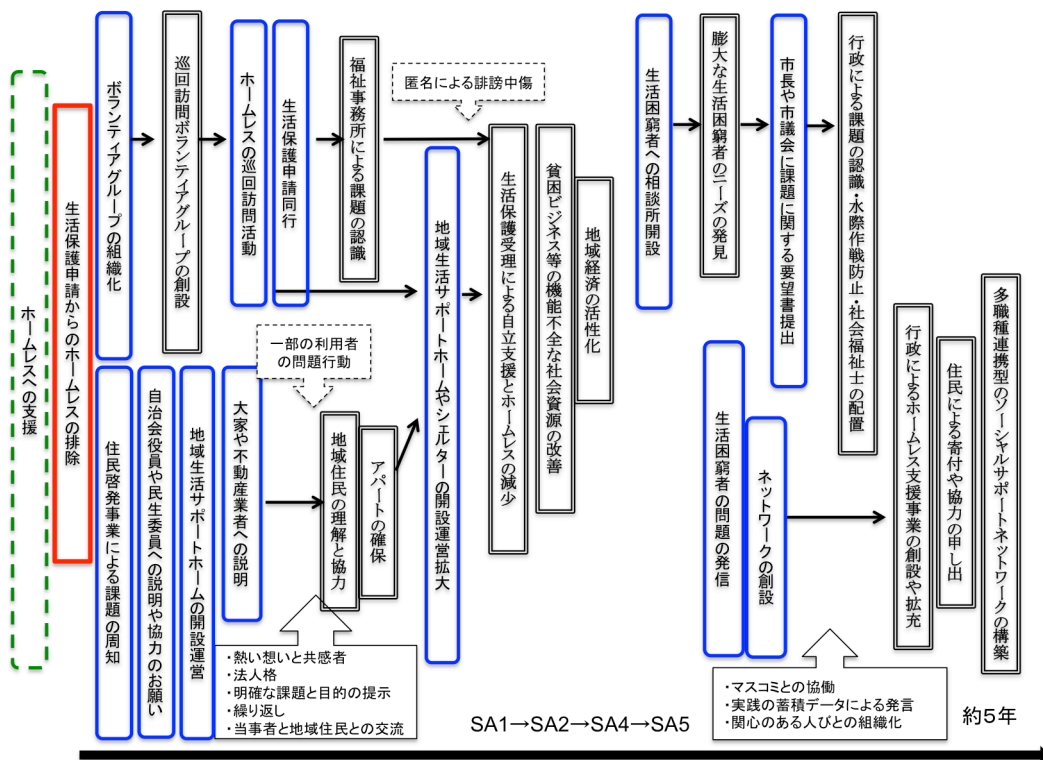


図5-11 非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例(事例5:独立型社会福祉士・NPO法人代表) 出典:筆者作成

社会福祉協議会の委託型地域包括支援センター職員による非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例が事例 29 である。図 5-12「非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例(事例 29 委託型地域包括支援センター職員)」に実践プロセスを整理した。すでに開催されている地域ケア会議を活用して、介護保険制度では対応できず、かつ互助でも難しい独居高齢者のニーズの充足に町独自にサービスを創設することで対応している。その意味では、法制度に規定されている手段を活用した代表的事例だと言える。地域の課題について話し合うしくみがすでに整備されているため、一から共有化および組織化をするのに比べて労力も時間も少ないうえに、実現の可能性が高い方法だと考えられ

る。客観的成果の提示と可能な限り早い段階からの行政との協働が成功要因だと考えられる。既存組織に属して事業運営を担当しているからこそできるソーシャル・アクションだと言える。

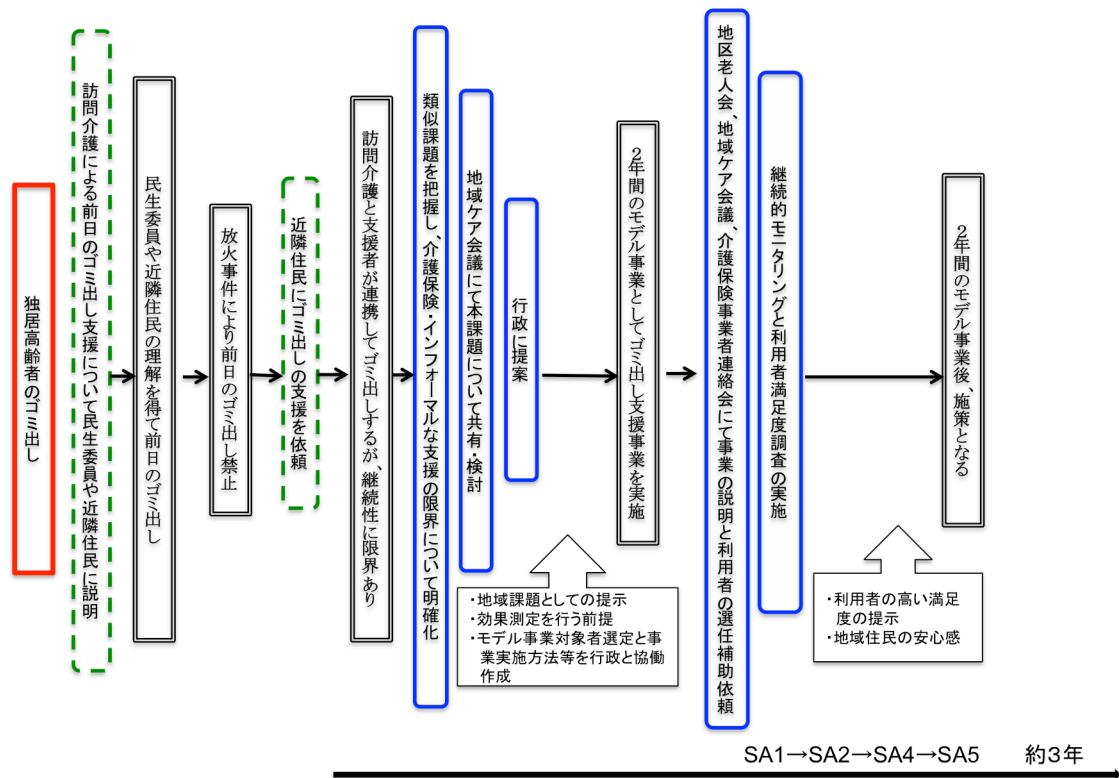


図5-12 非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例(事例29:委託型地域包括支援センター職員)出典:筆者作成

最後に、行政職員による事例 25 の実践プロセスを図 5-13「非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例（事例 25 行政職員）」に整理した。ケアマネジャー、ヘルパー、利用者からの苦情や相談を受ける中で、介護保険サービスでは対応できないニーズがあることを認識し、それについて専門職や地域のキーパーソンで検討した結果、サービス提供者を募集および教育した後にサービス提供を開始する。これらはすべて勤務時間外に行政職員としてではなく、社会福祉士という専門職として活動している。その後、ある程度の方角性やデータの蓄積ができてから、行政職員としての知識や立場を活用して市町村提案事業として提案している。ここでは、ターゲット・システムがチェンジ・エージェント・システムと同一になっている。このような活動は行政職員としての職務だとも捉えられるが、職務上の命令による職務をこなすだけでなく、法制度の課題に気づき、それに

対処すべく専門職として自発的に行動をおこすことは、ソーシャル・アクションと言えら
 と考えられる。実際、事例を提供してくれたすべての行政職員がこのように捉えていた。
 しかしながら、ソーシャル・アクションと行政職員としての職務との線引きは難しく、明
 確に判別することはできない。

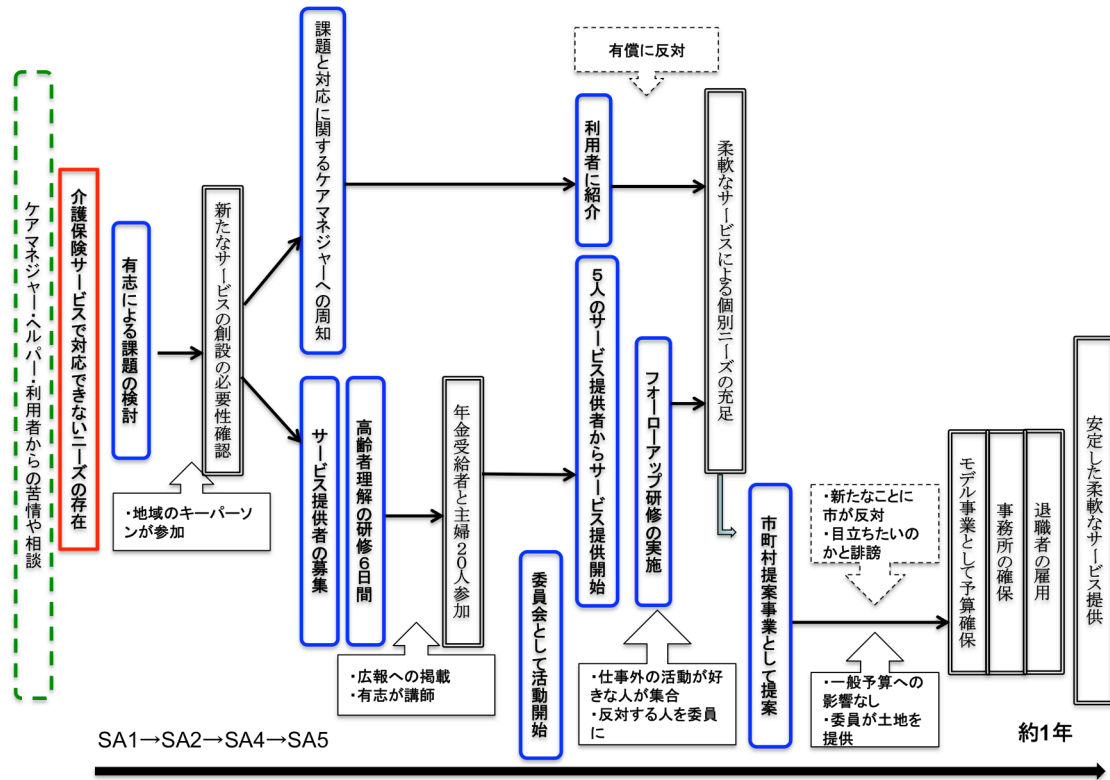


図5-13 非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例(事例25:行政職員) 出典:筆者作成

(4) ソーシャル・アクションの構成要素と所属組織

図 5-2 「福祉制度の発生メカニズムにおけるソーシャル・アクション」に示したソーシ
 ャル・アクションの構成要素 (SA1, SA2, SA3, SA4, SA5) と所属組織 (チェンジ・エージェン
 ト・システム) を整理したのが、表 5-7 「ソーシャル・アクションの構成要素と所属組織」
 である。

表5-7 ソーシャル・アクションの構成要素と所属組織（出典：筆者作成）

	課題の可視化・共有化 SA1	組織化 SA2	制度/サービス改善交渉 SA3	非制度的サービス/しくみ開発 SA4	制度化交渉/協働 SA5
独立型社会福祉士	21(内15)	21(内15)	6(内2)	15(内13)	10(内9)
行政機関	7	7	1	6	6
社会福祉協議会	6	6	1	5	4
社会福祉法人	4	4	1	3	2
その他	4	4	2	2	1
合計	42	42	11	31	23

※独立型社会福祉士の()内は、法人を有している人数を示す

まず前述のように、すべての事例提供者が課題の可視化を行い、地域の人びと等と課題を共有できるように働きかけるとともに、組織化していた(SA1&SA2)。特徴が見られるのが独立型社会福祉士の法人格の有無である。既存組織から独立した立場で活動している独立型社会福祉士の中でも、何らかの法人を設立して活動している独立型社会福祉士が非制度的サービスやしくみの開発(SA4)を行っていることがわかる。法人格を持たず個人事業所として活動している2人の独立型社会福祉士は、すでに存在している当事者団体を支援した事例と高齢者虐待対応を迅速かつ効果的に実施するためのしくみを作った事例であり、法人格の必要がなかったと考えられる。そして、制度化の提案および交渉や政策主体等と協働(SA5)をしているのもほとんどが法人格を有している。一方、制度やサービスの改善交渉(SA3)については、個人事業所として単独で活動している独立型社会福祉士によるものが多い。このようなことから、非制度的サービスの開発においては、財源を確保する必要性が高く、かつ社会的信用を得るためにも、基盤となる組織が必要となるため、法人格を有する組織が必要だと考えられる。

行政職員によるソーシャル・アクションについては、前述のようにその職務なのか、社会福祉士としてのソーシャル・アクションであるかの線引きが難しい。しかしながら、施策の権限を有している行政職員が法制度の課題に気づき、その改善や創設に向けて活動することは、実現性の非常に高い活動であり、更なる行政職員によるソーシャル・アクションが期待される。ただ、恣意性や能動性をもった法制度からの排除等がある場合には、当事者の利益との対立が深刻であるとともに、少なくとも当事者に対する責任、所属組織に対する責任、専門職としての責任が相反する可能性があり、多大な倫理的葛藤を生じさせると考えられる。つまり、ターゲット・システムとチェンジ・エージェント・システムが同じであることによって、倫理的葛藤を生じさせるばかりか、社会福祉士の立場自体を脅

かすような危険性も高いと考えられる。このような場合には、専門職としての社会福祉士として業務外に活動を行うとともに、ターゲット・システム以外の組織に属する社会福祉士等と協働することで、悪影響を最小限に抑えながら、必要に応じて自分の職務上の知識や立場等を活用することができると考えられる。

例えば、事例10は営利法人代表の独立型社会福祉士によるソーシャル・アクションの実践事例であるが、主導集団の中核として地域包括支援センターの社会福祉士と福祉サービス提供者が協働することで、ソーシャル・アクションを有効に展開している（図5-14「非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型事例10（独立型社会福祉士・営利法人代表と委託型地域包括支援センター職員）」）。この事例では、首唱者である地域包括支援センターの社会福祉士が活動を開始したが、ある特定の地域包括支援センターによる活動という見られ方をすることによって、地域の専門職や企業等の組織化や活動に悪影響を及ぼす可能性が高いという行政職員によるアドバイスをもとに、中立性の高い独立型社会福祉士が主導集団の代表として活動することになった。実際、同じ目的を有し、所属の異なる3人がその立場を最大限活かせる役割分担をすることによって、この実践は目的を達成していると考えられる。

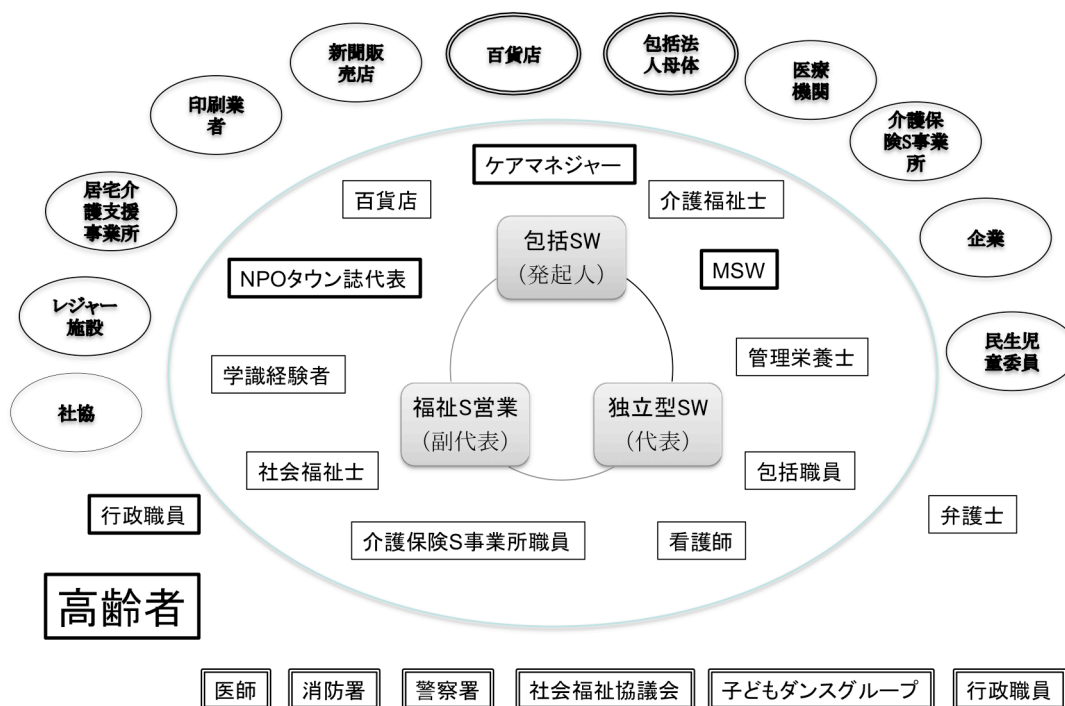


図5-14 非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型
 (事例10:独立型社会福祉士・営利法人代表と委託型地域包括支援センター職員) 出典:筆者作成

このように、従来のソーシャル・アクションとは異なり、非制度的サービスを創設してモデル事業化することによって政策主体に働きかけ、権限保有者とも協働するソーシャル・アクションは、社会福祉士個人が実践することは難しく、専門職としての自律性を確保したまま運営できる組織が必要だと考えられる。実際、法人組織を活用して助成金等の財源の確保、組織化、行政機関への働きかけ等を行っていた。つまり、法制度にもとづく所属組織が社会福祉士の専門職としての自律性を統制し限定する場合には、ソーシャル・アクションを実践する際の阻害要因になるが、法制度の課題に対処していくことを目的とすることが許され、専門職としての自律性が確保される場合には、ソーシャル・アクションを実践するための成功要因になると考えられる。そして、社会福祉協議会や地域包括支援センターはこのような組織になる可能性が高いと言える。

第3節 まとめ

ある一定の成果が確認された社会福祉士によるソーシャル・アクションの実践を分析することによって、日本におけるソーシャル・アクションの実践を明らかにし、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を抽出することを試みた。事例から明らかになったソーシャル・アクションの特徴を明確にしたうえで、ソーシャル・アクションと社会福祉運動およびコミュニティソーシャルワークとの関係について確認する。

1. 事例で明らかになったソーシャル・アクションの特徴

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、社会福祉対象者、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・改善を集中的に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。

牧里（1990）によるソーシャル・アクションの展開過程と比較するとその違いが明確になる。牧里（1990:167）はソーシャル・アクションの展開過程の原則を試論的に示すと、「①主導集団（始動集団）もしくは運動体を形成する。②学習会，調査，視察などの活動によって問題を把握，要求の明確化を図る。③集団討議を通じて解決すべき課題の限定，行動計画を立てる。④広報・宣伝活動によって世論を喚起し，支持層，支援層をふやす。⑤住民集会，デモ，署名，陳情，請願，団体交渉（対話集会），裁判闘争などの直接行動を展開する。⑥運動の成果，影響，問題点を総括し，新たな課題を提起する」になるとしている。事例研究で明らかになった主となるソーシャル・アクションの類型と比べると，明らかに異なるのは⑤だと言える。事例分析で明らかになった主なソーシャル・アクションは，地方自治体の政策主体に対し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の創設等を提案および交渉するという直接行動を行うが，⑤で示されたような手段はとらず，その前に非制度的サービスやしくみを開発して，それを根拠として行動を起こしている。このような実践は，山田（2000:133）の指摘する「住民参加型の在宅福祉サービス団体に見られるような，これまでの改善要求型の活動だけではとらえきれない，いわば，実践型ともいべき新たなソーシャルアクションの活動」に該当すると言える。

このようなソーシャル・アクションの変化は，その概念の拡大を引き起こしていると考えられる。例えば，太田ら（2002）によるジェネラル・ソーシャルワークの間接的インターベンションの4つのアプローチを見ると，ケアマネジメント，ネットワーキング，プログラム開発・資源開発，弁護活動が挙げられている。その弁護活動を，「現状の制度・政策の不備や政治的かかわりのなかで展開されるソーシャル・アクションである。とりわけ人権を抑制されがちなクライアント・グループに対する人権尊重や人権保護のために社会状況の改善・改革をソーシャルワーカーが中心に訴えていく方法」（太田ら 2002:106）と説明している。事例研究で確認されたソーシャル・アクションは，この説明と合致しているところがほとんどであるが，その方法はネットワーキングやプログラム開発・資源開発に該当するものが多く見られた。

あくまで演繹的に作成したソーシャル・アクションの暫定的定義に合致すると実践当事者である社会福祉士と筆者が判断した実践事例を分析した結果であるため断定はできないが，「社会資源開発にみるネットワーキングとソーシャルアクションの境界線がますます不鮮明になってきているといえよう」（藤井 2010:270）とか，社会資源の造成の例を挙げ，

「このような活動が社会資源開発かソーシャルアクションかという実践の境界線を引くことは難しい」（藤井 2010:270）とあるように、社会福祉の拡大が要請されるとともに、ソーシャルワークの統合化が進む中で、ソーシャル・アクションの概念も拡大していると考えられる。

2. ソーシャル・アクションと社会福祉運動

本研究においては、ソーシャル・アクションを、社会福祉運動の中で展開するソーシャルワークの方法として捉えている。そのため、すべての社会福祉運動が該当するとは限らない。ソーシャル・アクションが特に必要だと考えられる社会福祉運動とは、組織化することが困難な当事者のニーズを充足するサービスの創設や法制度の改善等を目指す場合だと考えられる。「福祉対象者は要求を組織化する上での身体的・精神的ハンディがあることに加えて、長期間の社会的圧迫のなかで組織行動に対する無力感を持ち、制度的統制に従順で受身的になる傾向が強い」（定藤 1981:206）と指摘されているが、近年は従来の社会通念では社会的に対応すべきだと捉えられてこなかった多様な生活問題によってニーズを充足できる社会資源がない人びとが増加しており、この傾向は一段と深刻になっていると考えられる。このような人びとを発見してつながり、その人びとの声を代弁して、権利を擁護する専門性を有しているのがソーシャルワーカーであり、このような人びとが運動主体となるべき社会福祉運動においては、ソーシャル・アクションが不可欠だと言える。

社会運動の中でも、社会福祉の対象となる生活問題対策の改革や改善を目指すものが社会福祉運動であるが、「不安定で不公平な『すべり台社会』のなかで、『溜め』が失われた人々に対し『社会資源の充実』と『当事者のエンパワーメント』を通じて『再配分』と『承認』をともに追求する運動として特徴づけられる」（坪 2010:116）「年越し派遣村」に象徴される反貧困運動は、まさに近年の社会福祉運動を代表した活動だと言える。「貧困を可視化し、社会問題としての貧困を日本社会の解決すべき重要課題として認識させた意義は大きい」（吉永 2014:285）と評価されている。この活動は、従来のソーシャル・アクションと事例研究によって明らかになったソーシャル・アクションの特徴を網羅していると考えられる。実際この活動には多くのソーシャルワーカーも加わっており、どのような役割を果たしたかは不明であるが、ソーシャル・アクションはソーシャルワーカーに限定される方法・技術ではない。だからこそ、事例研究で確認された法制度等の課題の発見および客観的把握、当事者の代弁・権利擁護、多様な人びとの組織化といった専門性を活かしたソ

ーシャル・アクションを明確にすべきだと考えられる。同時に、かつてのアメリカにおいてアリンスキー (Alinsky, S) に代表されるオーガナイザーがソーシャル・アクションを担う中、ケースワーク中心のソーシャルワーカーの実践が批判されたように、ソーシャルワーカーの実践を自問する機会でもあると言える。

3. ソーシャル・アクションとコミュニティソーシャルワーク

コミュニティソーシャルワークとソーシャル・アクションの実践事例を比較分析したところ、サービス開発やシステムづくりを目指したコミュニティソーシャルワークの実践事例では、主要なターゲット・システムを地域住民に、専門職を中心としながらも地域のボランティアや地域住民のリーダーなどがアクション・システムとして機能していた。このような実践は、非制度的サービスやしくみを開発する「非制度的サービス/しくみ開発型」のソーシャル・アクションに該当していると言える。しかしながら、開発したサービス等の制度化に向けた実践である「非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型」に該当するコミュニティソーシャルワークの実践事例は一部であり、法制度等の改善等を目的とした「制度/サービス改善交渉型」に該当する実践は見られなかった。これは、権限保有者である行政機関と社会福祉協議会等との緊密な関係が影響していると考えられる。つまり、法制度の改善等を目的とするソーシャル・アクションでは、ターゲット・システムが市区町村の行政職員になることが必須であり、チェンジ・エージェント・システムである社会福祉協議会等と行政機関との関係が近ければ近いほど、また闘争的活動になればなるほど、社会福祉協議会等のコミュニティソーシャルワーカーが実践することが難しいと考えられる。

4. 事例研究の限界

本事例研究の主な限界は、事例の選定が恣意的なものになったということである。帰納的アプローチで日本の現状に即したソーシャル・アクションの実践モデルの構築を可能にする質の高い情報を得るために、先駆的な実践事例をソーシャル・アクションの暫定的定義を判断基準としながらも主観的に収集した。それは事例研究の恣意性に対処できなかったことを意味する。加えて、所属組織ごとの特徴を把握するには事例数が少数であることやほとんどのデータが社会福祉士から収集したものであり、組織的活動として解明するには多様な視点からのデータ収集が必要であった。

第6章 日本におけるソーシャル・アクションの実践モデル

本研究では、「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、日本の社会変動や生活問題およびニーズの多様化や拡大など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目的に、社会福祉士による成果が確認されたソーシャル・アクションの実践事例を対象とした事例研究によって、現代のソーシャル・アクションのシステムやプロセスなどを明らかにした。これらをもとに、ソーシャル・アクションの実践モデルを示す。

第1節 ソーシャル・アクションの実践モデルの定義

ソーシャル・アクションの暫定的定義に該当する社会福祉士による実践事例を分析することによって、その実践プロセスから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つの類型が明らかになった。その中でも、半数以上の事例が該当しているばかりか、従来の制度やサービスの改善等を集団圧力によって要求する方法とは異なり、非制度的サービスやしくみの開発および当事者によるサービス利用の結果等をもとに、制度から排除されている人びとの声を反映した制度の創設等を可能にする③非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型が近年の日本の状況において有効なソーシャル・アクションの型だと考えられる。そこで、この型を中心にソーシャル・アクションの実践モデルを構築する。このソーシャル・アクションの実践モデルは、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とする協働的な組織活動だと言える。このプロセスを図6-1「ソーシャル・アクションの実践モデル」にまとめた。角のない四角が活動、二重の四角がその結果である。

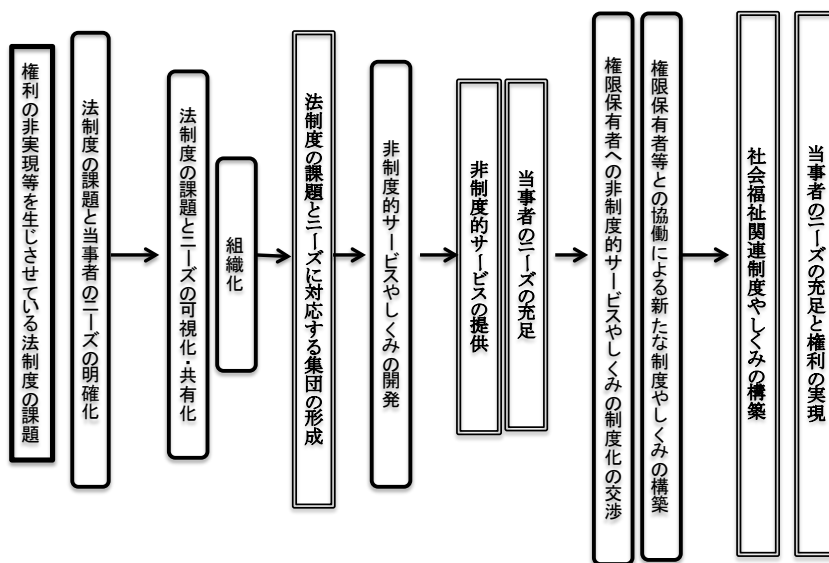


図6-1 ソーシャル・アクションの実践モデル 出典:筆者作成

日本における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とは、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。つまり、生活問題やニーズの未充足が法制度や環境等の社会的要因によって生じているという前提のもと、個人において発生している生活問題を非制度的サービス等の開発というインフォーマルな活動を介して、社会化していくプロセスだと言える。社会的合意を得るには根拠が弱いと考えられる権利の非実現を生じさせている法制度の課題に関して、非制度的サービス等を開発して当事者のニーズを充足することによる成果を示すことで、制度化していく根拠を高める。明確な権利侵害とは言えないが、制度が現状に追いついていないことによる新たなニーズへの社会的対応を実現するために有効な方法だと言える。

1. ソーシャル・アクションの実践モデルの目的

ソーシャル・アクションの実践モデルの目的は、制度から排除されている人びとのニーズを充足する制度や環境への改変や創造等である。これは、権利を行使できる環境を整え

ることだと理解できる。まず、前提として生活問題を生じさせている、あるいは軽減や解決するためのニーズが充足できないのは、法制度や環境が原因だと捉える。その際、社会正義や人権といった理念が判断のよりどころとなる。ただ、国が想定する社会正義を国民が容認するという形が崩れ、国、地方自治体、国民、サービス受給者等それぞれが想定する社会正義が多様になっている現状においては、漠然とした概念である社会正義をよりどころにするのは難しい（高良 2012）。そこで、社会正義とともに、人権の視点で法制度や環境の課題を捉えることが必要だと考えられる。その際、社会変動やニーズの多様化等に社会福祉法制度が追いついていない状況をふまえると、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の概念も根拠とすることが必要だと言える。

ニーズが多様化や潜在化している現代においては、ニーズがあることに気づくことさえ難しい。まして、従来の雇用や家族のあり方が社会通念として残る中で、未婚の母子家庭や触法障害者のようなマイノリティのニーズは、社会的に無視される傾向にある。このような状況においては、集団圧力によって典型的なニーズを充足する社会福祉の制度・サービスの拡充・創設・改善を政府に要求しても、現代のような多様なニーズを充足することはできない。そもそも社会問題は個人の生活問題として表出されるため、個人の権利の擁護を基本としながら、排除、搾取、抑圧等にあっても声をあげられない制度から排除されている人びとのニーズを可視化して社会に伝え、様々な人びとが協働で対応するプロセスの積み重ねによって、制度から排除されていた人びとも権利によって保障されている行為を行うことができる社会に変革していく必要がある。

2. ソーシャル・アクションの実践モデルのゴール

この目的を達成するための具体的なゴールとして、タスクゴール、プロセスゴール、リレーションシップゴールにて整理すると、タスクゴールは制度から排除されている人びとのニーズを充足する社会福祉関連制度やしくみ等を創造することである。サービスがどの程度ニーズを充足したか、当事者はどの程度満足しているか等が評価の視点となる。

プロセスゴールは制度から排除されている人びととソーシャルワーカーや活動参加者等の相互作用を通して、相互理解の深化や価値観の変容がなされることである。このような相互作用は、相互に個人的、対人的、社会的次元のパワーを高めるプロセスとも言える。そして、制度から排除されている人びとが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。当事者が活動にどのように関与できたか、活動参加者の偏見や思い込み

等がどのように変化したか等が評価の視点である。日本は貧困を個人が怠惰であるためだと捉える人が多く、かつ社会が公正ではないからだと考える人が OECD 加盟国中最も少ないといった結果がある (OECD=2010:143)。また、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」の日本の実施状況に関する審査において、社会権規約委員会が「スティグマが公的な福祉的給付の申請を思いとどまらせていることに懸念を表明し、公的な福祉的給付の申請手続きの簡素化と、申請者が尊厳を持って取り扱われること、及び公的な福祉的給付に付随したスティグマをなくす観点から国民を教育することを勧告する」とされた (小野 2014:2)。このような調査結果や勧告から予測できるように、生活問題による大変さは理解しても、その原因を法制度よりも、個人の責任に帰する人が多くいると考えられる。例えば、小学生が朝食を食べられず、夏休みの間に体重が減少することに対して、学校での朝食の提供の必要性を理解してもらうことを目標とした情報提供において、子どもの大変さは理解するが、親への批判に終始し、社会的対応の必要性を理解してもらえないことがある。このような人びとの見方を変容するプロセスとする。

最後に、プロセスゴールと深く関連して、関係構造を変えていくリレーションシップゴールは、「必ずしも政治的な権力や力関係だけのことではなく、人間関係、組織や団体との関係、地域住民と行政等との協働関係など幅広く捉える」(原田 2014:72) と理解される。制度から排除されている人びと、専門職、地域の人びと、権限・権力保有者との対等な関係における協働がリレーションシップゴールである。当事者とソーシャルワーカーが対等な関係で活動できたか、当事者と地域の人びとが対等な関係で協働できたか等が評価の視点となる。

第 2 節 ソーシャル・アクションの実践モデルの方法

ソーシャル・アクションは図 6-1「ソーシャル・アクションの実践モデル」で示した一連の組織的活動であるが、その変革に向けた活動を系統的に促進するチェンジ・エージェントはソーシャルワーカーである。そこで、そのソーシャルワーカーの活動に焦点を置いて、その方法をシステムとともにプロセスで示したのが図 6-2「ソーシャルワーカーによるソーシャル・アクション実践モデルの方法」である。ソーシャル・アクションにおけるシステムを四角で示し、方法を丸で、活動の結果を角のない四角で示している。チェンジ・エージェントであるソーシャルワーカーはそれぞれのシステムと相互作用しながら、活動を進めていく。①から⑤がソーシャルワーカーの行うべき方法である。このような一連の

活動は実際には活動過程でフィードバックが働くが、ここではプロセスを明確にするためこのような動きはあえて記載していない。

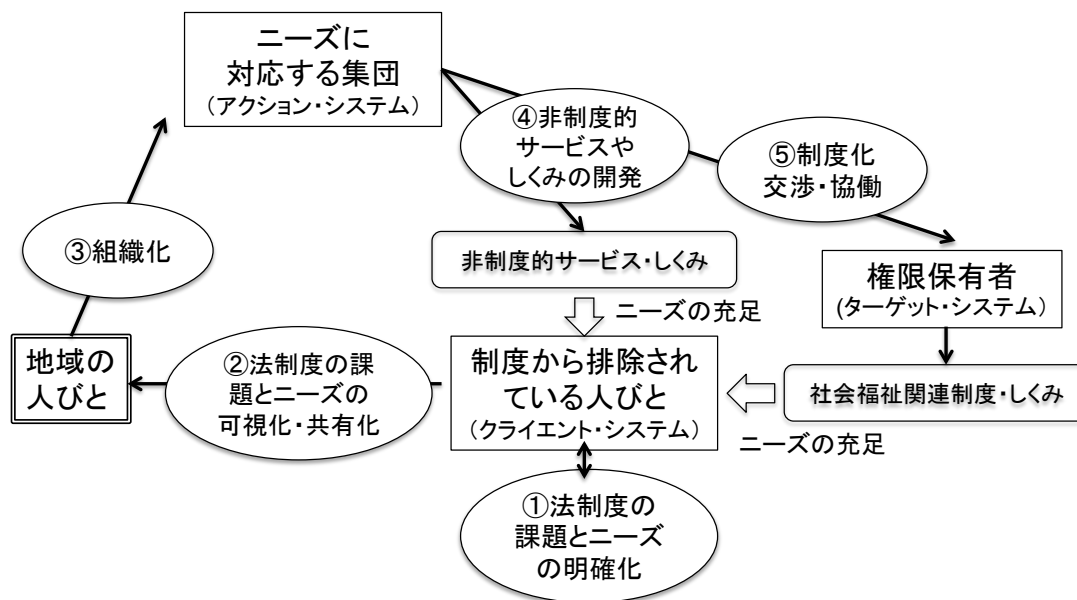


図6-2 ソーシャルワーカーによるソーシャル・アクション実践モデルの方法 出典:筆者作成

1. ソーシャル・アクションの実践モデルのシステム

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。チェンジ・エージェント・システムは多様であるが、行政の持つ公平性や企業の持つ利潤追求という社会的価値にとらわれず、社会的課題に対して迅速で先駆的な取り組みができる NPO 法人や「地域福祉の推進」を目的とするあらゆる生活問題に対応すべく、事業の総合的企画や実施などを自由に行えるだけの開拓性や柔軟性を備えている社会福祉協議会などがソーシャル・アクションの実践モデルにおけるチェンジ・エージェント・システムになることが多いと考えられる。

社会福祉関連法制度の機能不全等によって生活問題を体験している人びとが、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である「制度からの排除」に置かれたままで、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等が生じている人びとがクライアント・システムである。典型的ニーズに対応する社会福祉制度や社会資源が不足していた頃には、社会福祉サービスの利用者や地域住民が

クライアント・システムであったが、ニーズの多様化に制度が追いついていない現状においては、主観的なニーズを有する人びとがクライアント・システムになる。

クライアント・システムとソーシャルワーカーの関係は相互のエンパワメントを基本とし、制度から排除されている人びとがニーズを発信できるようにエンパワメントすることが必要になる。しかしながら、知的障害者や認知症高齢者のように判断能力に障害をもつ人びとこそ、最もパワーレスな状態におかれる可能性があり、エンパワメントのアプローチでは十分に効果が得られないことが指摘されている（和気 2005）ように、制度から排除されている人びとを対象とするソーシャル・アクションにおいては、当事者の声を代弁し、権利擁護を図ることが不可欠だと言える。その際、パターンリスティックな介入にならないためにも、代弁・権利擁護とエンパワメントは同時に実践すべきだと考えられる。

ターゲット・システムは、地方議会議員や地方公共団体の職員等の権限保有者である。中央集権型行政システムの制度疲労が認識され、地域の多様化も加わり、地方分権が進む現代においては、ターゲット・システムは地域の権限保有者になる。アクション・システムは専門職や地域住民等と多様だが、専門職が中心になっていることが多い。これは、制度から排除されている人びとが自分から声を挙げられないほどパワーレスの状態になっているとともに、子ども、知的障害者、認知症高齢者のように自分で自分の権利を主張することが難しい場合が多いためである。

2. 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

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。この概要をプロセスで説明したうえで、それぞれの方法について詳説する。まず、クライアント個人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。「制度からの排除」を生じさせてい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（①法制度の課題とニーズの明確化）。この段階で主導集団を形成するとか、あるいは活動体制を整備することもある。

法制度の課題や当事者のニーズを質的・量的データ等で可視化し、報告書およびリーフ

レットやマスメディア等を活用して地域の専門職や住民等によるニーズの認知や共有を促進しながら、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（②法制度の課題とニーズの可視化・共有化，③組織化）。ここでのアクション・システムは「当事者のニーズは社会的に対応すべきである」との共通認識を有する人びとによる集団だと言える。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（④非制度的サービスやしくみの開発）。従来も現在もソーシャル・アクションにとって組織化は不可欠な要素であるが、これまで要求交渉を優位に進めるためのパワーを獲得するひとつの方法として捉えられてきた組織化は、現在では非制度的サービスやしくみを開発するために活用され、その活動を通して更なる課題およびニーズの共有や価値観の変容が図られる。

本来アクション・システムは当事者が中心となるべきだと考えられるが、定藤（1981）が組織化の困難要因を多く持つ貧困層や心身障害児・者等の組織化を促す方法の形成が課題であると指摘しているように、ニーズが多様化し潜在化している昨今では、更に深刻な課題だと言える。このソーシャル・アクションの実践モデルでは、非制度的サービスを当事者のニーズを充足する社会資源と捉えるのみならず、当事者の参加を促すしかけと捉える。実際、アクション・システムによって開発された非制度的サービスを利用することで、制度から排除されている人びとが語り始め、そこからアクション・システムに参加していく様子が見られている。そこでの支援される側と支援する側といった関係ではない、多様な人びととの相互作用こそ、お互いの理解を深め、価値観の変容を促し、制度から排除されていた人びとも含めた多様な人びとの参加を可能にする社会につながっていくと考えられる。

非制度的サービスやしくみによって当事者のニーズを充足することで、権利によって保障されている行為を行うことができる可能性は高くなるが、それは社会的に対応すべきニーズだと合意されたわけではない。そこで、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。ここでは、開発したサービスやしくみの成果やプロセスに関する量的・質的データが鍵を握る。開発した非制度的サービスやしくみをもとに、権限保有者とともに新たなサービスやしくみを創造していく。こうして制度化された社会福祉関連制度・サービス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相互理解による関係性の変化により、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と考えられる。活動全体を通しての成功要因は何よりも当事者の参加だと言えるが、それとともにネットワークおよびパワーアセスメントによって、活動を効果的に進めていくために最も影響力のある人や組織等を把握することだと考えられる。

(1) ソーシャルワークの展開におけるソーシャル・アクション

ソーシャル・アクションの実践モデルは主にメゾおよびマクロレベルで活用する方法である。なお、マイクロレベルとは個人や集団、メゾレベルは組織や地域、そしてマクロレベルは社会である。研究者によってソーシャルワークのプロセスを表現する言葉は様々ではないが、概ねニーズ発見から、インテーク、アセスメント、プランニング、インターベンション、モニタリング・評価、そして終結・フォローアップと展開される。それぞれの過程は独立しているわけではなく、一部重複したり、行ったり来たりしながら進んでいく。インテーク、アセスメント、プランニングにおいて、クライアント個人の問題を中心とした重層的システム内や間における関係や相互作用に注目した包括的な情報収集・整理・分析等をクライアントとともに行うことによって、問題を解決あるいは軽減するのに必要なサービスの不在、制度や制度運用上の不備、差別や抑圧を生みだしている構造などの法制度や環境の課題に気づいた時に、クライアント個人への支援と連動しながら、その課題の普遍性に目を向け、個の問題を外在化し、必要に応じて最も適切だと考えられる方法を選び活用することが必要になる。そのひとつの選択肢がソーシャル・アクションである。

「ソーシャルワーカーは、クライアントに対し、問題や状態を個人のレベルを超えて外在化させる手助けをする責務を担う」(Hepworth ら =2015:661) と言われるように、個人が体験している生活問題は社会的に対応すべき問題である可能性がある。つまり、どのように大きな社会問題であったとしても、個人の問題を通して表出される。生活問題が多様化および潜在化している現代においては、個のニーズを顕在化させて、社会的に対応すべきかどうかを議論しながら社会化させてゆく必要がある。これを実現するのがソーシャル・アクションであり、そのためにはマイクロレベル、メゾレベル、マクロレベルの実践を分断することはあり得ない。常に総体としてソーシャルワークを実践することが不可欠となる。そして、個の問題から明らかになった社会的課題に対応することによって、個々の生活問題の軽減あるいは解決につながり、それが更なる社会環境の改善につながっていくと考えられる。クライアント個人、家族、集団等への支援を社会的に認められた形で行え

るソーシャルワーカーだからこそ得られる気づきを大切にし、その後の対応につなげていくことが、ソーシャルワーカーという専門職としての強みを最大限活かしたソーシャル・アクションだと言える。

権利の非実現を生じさせている法制度の課題等の気づきは、クライアントとの契約にもとづいて支援を展開している最中のこともあれば、契約以前または終結後に気づくこともあるだろう。また、1人のクライアントへの支援の中で生じることもあれば、何人かのクライアントへの支援の中で気づくこともある。いずれにせよ、個人の問題解決を阻害する要因として終始することなく、その法制度等の課題が影響を与える広範性や深刻度などを検討する視点を持つことが不可欠となる。但し、このような課題に気づいたソーシャルワーカーがソーシャル・アクションにおいて主導的役割を果たすとは限らない。また、ソーシャル・アクションの実践モデルは比較的長い時間を要することが多いため、既存の社会資源による個への支援等を優先しながら、並行および連動して行っていくことになる。

(2) 法制度の課題とニーズの明確化

法制度の課題はどれだけの、どのような人びとに影響を及ぼし、どのようなニーズが生じているのか、そしてそのニーズが充足していないことによってどのような権利の非実現が生じているのか、そしてどのような対応が必要なのかについて明確にする。この段階でソーシャル・アクションとして実践を進めるのか、あるいは保留にするのか、あるいは中止するのかについても判断する。そして、その後の動きについて計画を立てる。

ここで重要なのは、法制度の課題を客観的に把握することである。これは、課題に対応するために、ソーシャル・アクションが最適な方法であるかどうかを判断するためにも重要な情報となる。また、課題にもよるが、ここで把握された内容を報告書やリーフレット等にまとめ可視化し、その課題を解決するのに必要だと考えられる人びとと共有するために活用していくことになる。つまり、ここで法制度の課題をどれだけ実態に即して客観的に示せるかが、この後のソーシャル・アクションのプロセスが機能するかどうかを左右することになると言える。

そのため、既存のデータを分析することもあるが、アンケート等の量的調査やインタビュー等の質的調査が実施されることが多い。例えば、介護保険サービスでは充足できない独居高齢者のニーズはどのようなものがどのくらいあるのかについて、独居高齢者を担当している介護支援専門員に対するアンケート調査で把握するとともに、何名かの独居高齢

者にインタビューすることによって具体的な困りごとおよび希望するサービス等について把握する。ここでは課題を正確に把握することを可能にする社会福祉調査の力が不可欠となる。そのため、意味ある調査を実施できる研究者等との協働が有効だと言える。また、課題の実態を把握するためには、その課題によって権利の非実現が生じているクライアント・システムからデータを収集することが必要であり、それが当事者の声を反映した法制度の創設等を可能にする。このように当事者ととも課題の実態を解明することが、当事者の個人的パワーや対人的パワーを高めることにもなる。

①主導集団の形成

ソーシャル・アクションを推進するエンジンになるのが主導集団である。課題とニーズの明確化は、課題によってはソーシャルワーカー単独で行うこともありえるが、課題を認識している、または関係する専門職等の集団で活動することが多い。ここでは、日頃のネットワークの蓄積が活かされる。日頃から集まる機会の多い専門職等が主導集団になることもあれば、課題に関する小規模な勉強会を開催してその中から主導集団を形成することもある。その際、職能団体による委員会や集まり等を活用することもありえる。また、すでに存在している当事者団体をそのまま主導集団とすることも考えられる。ここでは、ソーシャルワーカーの社会福祉調査や社会福祉関連法制度に関する知識などの専門性を活かして、関与の度合いを考えながら当事者団体の活動をサポートすることになる。このような場合以外は、この段階から当事者が参加していることは希なため、常に当事者の参加を促すことを意識する必要がある。

②活動環境整備

ソーシャル・アクションの実践モデルを行うことができる環境を整備する。社会福祉関連法に規定された組織に属するソーシャルワーカーの多くは、ソーシャル・アクションの初期段階から業務内で実践することはほとんどないと考えられる。これは、第3章第4節で確認したように、組織要因がソーシャルワーカーによるソーシャル・アクションの実践を阻害している可能性が高いためである(横山ら2011)(高良2013)。ソーシャル・アクションの実践モデルを実践できるだけの専門職としての自律性を確保された環境整備が不可欠だと言えよう。あくまで業務外としてソーシャル・アクションを実践することもありえるが、日頃のソーシャルワークのつながりから考えると、組織の立場や資源等を活用した方が有効な実践を行えることが多いと考えられる。このようなソーシャル・アクションを実践するための体制整備は短期間でできることではなく、それまでの組織内の人間関係や

実践の蓄積が不可欠だと言える。

ソーシャル・アクションを継続するためには資金が必要になる。中でも、一定規模の調査の実施、シンポジウムなどの開催、非制度的サービスの開発などはある程度の資金確保が求められる。その際、さまざまな助成金を活用することが多い。この段階では、その後どのようにソーシャル・アクションを進めていくかといった行動計画を立てる必要があり、助成金申請に伴う事業計画等の作成はこれからの活動を系統的に考えるうえでも活用できる。しかしながら、助成金は必ず取得できるとは限らないため、その不安定さによって活動が大きな影響を受けるといった面があるとともに、助成元の意向を反映しなければならないために下請的活動になることもあり得る。この点を注意して資金確保方法を検討する必要がある。また、ソーシャル・アクションは組織的に行うため、複数の人びとがいつでも検討できる活動拠点が必要なことも多い。主導集団のネットワークを活かし、地域の社会資源を有効活用する。

(3) 法制度の課題とニーズの可視化・共有化

法制度の課題とニーズを明確にしたら、アクション・システムになる可能性の高い人びとを中心とした多様な人びとに対して、課題やニーズが理解できるように可視化し、共有していく。なお、この段階から市町村長、議員、行政職員等の権限保有者および組織変革ができる権力保有者等といったターゲット・システムに対しても、法制度の課題やニーズを認識してもらえるように働きかけることもある。当事者が参加できない場合には当事者を代弁することが不可欠であるが、当事者の状態や意向を確認しながら、当事者の参加を促し、当事者とともに活動していく機会を意図的に増やしていく。この活動は組織化と同時並行で行われることもあれば、重複することもある。いずれにせよ、課題やニーズの可視化および共有化の活動が組織化を進め、組織化の活動が課題やニーズの共有化を促進する関係にあると言える。

誰もが正確に法制度の課題やニーズの実態を理解できるようにするためには、その実態を的確に示す情報とその提示方法およびその提供方法が鍵となる。そのため、この前の段階で調査等によって明確にした課題やニーズに関する情報を活用する。その際、行政職員等の権限保有者に課題を理解してもらうためには、客観的なデータが有効であるため、報告書やそれを簡潔にまとめたリーフレット等の提示方法が考えられる。ここでは、可能な限り解決案も提示することが重要である。一方、地域や不特定多数の人びとには、客観的

なデータを使用しながらも、図、イラスト、マンガ、クイズ、映像といった視覚的な提示方法が有効だと言える。その際、ウェブページやYouTubeなどのインターネットを活用することもある。そして、ここで最も大切にすべきことが、当事者からの発信である。当事者の生の声ほど課題の実態を伝えられるものはない。当事者が語ることは、当事者自身の問題理解の深化や消化につながるとともに、自己肯定感を高める機会となる。ソーシャルワーカーは当事者のセルフエンパワメントになるかどうかを見極め、支援することが求められる。

行政職員等の権限保有者や専門職に対する情報提供方法は、既存の会議で課題提議する、パブリックコメントをする、講師を行う研修会等でふれるなど、既存の機会を活用することが考えられる。このような機会の活用併せて、個別に相談することが効果的だと言える。その際、重要になるのが、ネットワークおよびパワーアセスメントである。まず、ソーシャル・アクションの主導集団のネットワークを確認する。そして、強制力（人を強制的に動かせる権限）、決定力（組織内の案件を決定できる権限）、専門力（専門的な知識や技術）、関係力（組織内の人間関係）、情報力（組織に関する情報）などのパワーの視点で、法制度の変革を可能にすると考えられる人びとについて分析し、ニーズを充足するための制度や環境の改変や創造等を推進するために最も影響力のある人は誰か、その人につながるためには、誰からつながっていけばよいのか、といった問いを検討していく。その際、フォーマルなパワーのみならず、事務職員のAさんは課内で最も勤務期間が長いので何かと頼りにされているといったようなインフォーマルなパワーも検討に加える。このような分析は、人びとの相互作用や交相互作用をふまえたアセスメントだと言える。そして、報告書の提出を口実に会う機会を作るとか、喫煙所で現れるのを待つなどの接触できる機会を作る。

地域の人びとへの情報提供についても、地域における組織の目的や組織文化等、地域の民生委員、自治会役員などの地域のキーパーソンのパワーや関係性の分析を行い、誰にどのようにアプローチするかを検討する。その際、対象とする人びとの興味や馴染みのある発信方法を活用する。例えば、民生委員会や婦人会等で課題の説明をする、地域のイベント等で課題に関するブースを設ける、ケーブルテレビ等の地域のマスメディアで課題を扱った企画をしてもらおう等、様々な手段が考えられるが、課題に関するシンポジウム等の講演会等を開催することが多いようである。この方法では、興味のある人しか参加しないが、その参加者の中からアクション・システムへの参加を募ることで、組織化を進めていく。

また、興味を持ってもらうためのしかけとして、コンクール、キャラクターの制作、グッズの製作などもありえる。キャラクターは組織化におけるひとつのシンボルとして活用することもできる。また、近年ではツイッター等の SNS の活用によって、短時間で多数の人びとに情報を提供することが可能になった。例えば、安全保障関連法に関する反対運動では、ツイッターによる情報の拡散、それによる集団の形成が大規模に行われた。実際に課題に関する正確な理解を促進できるかどうかについては疑問が残るが、多くの人びとが法制度の課題について知るきっかけにはなると考えられる。このように、課題とニーズの可視化や共有化は地域の人びとに限定されるものではなく、目的およびゴールやアクション・システムに期待する役割等によってその範囲を検討する。

(4) 組織化

法制度の課題やニーズを可視化し、関係者等に伝えていくなかで、自然と関心のある人びとが集まってくることはあるが、それとともにクライアント・システムのニーズを充足する制度や環境の改変や創造等を目指すためには、この目的を達成することに関心を持つ人びとの組織化を計画的に行っていく必要がある。組織化していく過程において法制度の課題やニーズについて協議することで、アクション・システムを形成していく。社会的に対応すべきことなのか、どのような方法でその課題に対応していくのかなどについて協議する過程こそ、課題やニーズに関する更なる理解を深め、合意を形成し、組織的行動をとることを可能にする。

組織化の手段としてすぐにでも着手できるのは、既存の集団をつなげていくことだと言える。法制度の課題から直接影響を受けると考えられる当事者団体や課題に興味を持つと考えられる消費者団体等の既存の集団と、課題の共有を促進し、ともに制度等の創設等に向けて活動していくことの合意を得ていく。具体的には、この前の段階の課題の可視化・共有化を進めながら、課題について協議する場を設け、必要に応じて連合体を構築する。

主に専門職の組織化を目標とする場合には、課題に関する検討会を継続的に開催することが多いようだが、当事者を置き去りにした議論にならないように注意する必要がある。また、職能団体主催の検討会にすることによって、より多くの専門職を集めることができると考えられるが、複数の専門職団体の共催にしない限りは、単独の専門職の集まりとなってしまうことを認識しておく必要がある。一般の人びとの組織化を目的とする場合には、課題に関する講習会、課題理解を促進する養成講座、課題への対処となる人材の募集や育

成等が考えられる。

組織化においては、ソーシャルワーカーは人と人をつなぐ、既存の集団と集団をつないでいく役割を担うことが多いが、参加者の状態や組織化の状況に合わせて、議論を活性化するファシリテーターや集まった人びとを同じ目的をもった集団になるよう促進するオーガナイザーといった役割を担う。また、当事者の参加がどうしても難しい場合には、その当事者の声を代弁する。組織的活動においては、成果が見えづらく、活動が停滞することも多々ある。そのため、小さな成果の継続的確認や組織的活動そのものから得られるやりの確認等をソーシャルワーカーが意識的に行う必要がある。また、それまで中心で活動してきた主導集団がある場合には、この段階でアクション・システムにおける主導集団の位置づけや役割等を再検討する。

(5) 非制度的サービスやしくみの開発

クライアント・システムのニーズを充足する非制度的サービスや制度が機能するしくみを、アクション・システムで計画して開発する。非制度的サービスやしくみの開発においては、資金と人材の確保が課題となる。助成金を活用することはよくあることだが、単年度の事業助成がほとんどであるため、その限界と助成金獲得にかかる書類作成等の負担なども勘案して決める必要がある。近年はファンドレイジングのサイトによって資金を調達するとか、ソーシャル・アクションのための団体を設立して会員制にすることによって会費を得るとか、あるいは企業が社会的責任を果たすことを促し事業を提案するなど、多様な資金獲得の方法がある。実際、従来の政府や市場のみならず、ボランティア活動、協同組合、NPO、社会的起業などの市民活動が活発な現代においては、非制度的サービスの開発が比較的容易だと考えられる。ただ、地域の既存資源を活用する視点は忘れてはならない。

近年では企業等とのコラボレーションによるサービス開発も容易になってきた。例えば、宅配便のヤマト運輸と岩手県北バスが協働し、バスで宅配を行うサービスを開始した。過疎化によってバスの利用が減り赤字になるバス会社と物流の効率化を進めるヤマト運輸の相互の利益となるコラボだと言える。これによって、ヤマト運輸が開発した一人暮らしの高齢者の買い物を届ける際に見守りをするサービスも余裕を持って行えるようになったとのことである（朝日新聞朝刊 2016年1月5日）。このように、市場との協働等の福祉や地域に限定しない視点が重要だと言える。

クライアント以外の人びとがアクション・システムで多数を占める場合には、クライエ

ントの声を反映したサービスを開発するという本来の目的から外れることもあり得る。ソーシャルワーカーはクライアントのニーズに合致したサービスやしくみとなるように、代弁・権利擁護者として常に確認する役割を担う。また、社会福祉関連制度や地域の社会資源等に関する知識や提供主体である経験等を活かして、既存の制度や社会資源等を踏まえた非制度的サービスやしくみの開発に向けて貢献するとともに、開発したサービスをより多くのクライアントにつなげ、参加を促すしかけとして機能させることができるようにコンサルタントとしての役割を果たす。

(6) 非制度的サービス等の制度化交渉・協働

クライアント・システムのニーズを充足する非制度的サービスやしくみを開発したら、制度化が必要かどうかを判断する。そして、当事者の意向はもとより、その継続性や広範性などによって制度化の必要があると判断した場合には、制度化に向けて働きかける。また、必要に応じて政策主体と制度化に向けて協働する。ここでは、当事者のニーズに柔軟に対応するためにあえて制度化を目指さない判断をすることもある。このような判断はアクション・システムの協議によってなされるが、ソーシャルワーカーはクライアントの声が反映できるように支援するとともに、論理的かつ倫理的な判断ができるように、非制度的サービスのままである場合と制度化をした場合の予測されるクライアント・システムやアクション・システムへの影響等を整理して示すなどの役割を担う。

開発した非制度的サービスやしくみを制度化するためには、その構築プロセスや成果が明確になるように、開発前から評価計画を立てておく必要がある。ここでの量的かつ質的データによる評価が、そのサービスをモデル事業として提案する際に、制度化されるかどうかの鍵を握っていると言える。ソーシャルワーカーは、このような評価やサービス開発事業計画、そしてモデル事業の提案などにおいて専門性を発揮して、調査者やスポンサーなどの役割を果たすことが求められる。

制度化に向けて権限保有者に働きかける際には、前述のネットワークおよびパワーアセスメントによって誰からどのように働きかけるかを検討する。中でも、議員による議会での質問は政策決定につながる課題認識を促進することにつながるため、議員への働きかけは重要だと言える。例えば、スクールソーシャルワーカー活用事業が開始されても、事業を開始しない自治体が多いなか、議員による質問や課題提議がスクールソーシャルワーカーの雇用や増員につながった例は多い。また、フリースクールでの学習内容を義務教育の

制度に位置づける法制化への動きも議員立法が大きな力となっている。このような状況において、福祉に力を入れている議員はある程度決まっているので、その人びとに個別にアプローチするとか、定期的に議員対象の勉強会を開催することが有効なようだ。その際、職能団体等の知名度のある組織が開催すると、議員の参加を得られやすい傾向がある。近年では議員や行政職員が生活困難を有する人びとのニーズを把握することを目的に、当事者団体や支援者等に協力を求めることも増えてきており、かつては対立関係であったターゲット・システムとアクション・システムが互いに協働する基盤が整ってきていると考えられる。また、地域の多様化や住民の主体化とともに地方分権が進められている現状においては、地域の実情に合った条例・制度・サービスの創設等を行うために、地域に根ざしたソーシャル・アクションが不可欠だと言える。しかしながら、制度から排除されている人びとのニーズを充足する制度や環境の改変や創造等が必要な範囲を判断し、ターゲット・システムを変化させる必要がある。

第3節 ソーシャル・アクションの実践モデルを具現化するソーシャルワーカー

ソーシャル・アクションの実践モデルは闘争的手段を採用しないといった意味では抵抗が少ないと考えられるが、非制度的サービスやしくみの開発が重要な方法となるため、誰もが実践できるとは言えない。まず、この実践モデルを活用するうえで不可欠なのが、日頃のソーシャルワーカーの専門職としての実践の積み重ねとネットワークだと言える。事例研究でも明らかになったように、日頃の業務におけるネットワークや自分の不得手な部分を補ってくれる人びととの意図的なネットワーク構築や協働、日常業務の積み重ね、地域資源の把握、制度等の最新情報の把握等といった蓄積がソーシャル・アクション実践モデルには必要となる。これはソーシャル・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ことを意味している。そのうえで、ソーシャル・アクションの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、行政職員だと言える。

1. 独立型社会福祉士

ソーシャル・アクションは創造的な活動であり、専門職としての自律性が不可欠である。そのため、この自律性を担保できる組織が必要だと言える。非制度的サービスやしくみを

開発するには多くの時間と労力が必要になる。このような活動を所属する組織がソーシャルワーカーの業務として捉える場合には問題はないが、そうでない場合には「機関に雇用されているワーカーは、職員としてその期間の職務規程を遵守しなければならないという立場と、あくまで当事者と問題の解決にあたるという専門職の倫理との矛盾に直面し、ディレンマに陥ることが予想される」（和気 2005:219-20）と指摘されている状況に陥る。ソーシャル・アクションの実践モデルは協働的活動であるため、従来の対決姿勢で臨むソーシャル・アクションに比べると所属組織との摩擦は少ないと考えられるが、組織が期待する事業執行に集中することは労働者としての義務であり、組織が認めない活動を行うことは難しい。

このような所属組織に由来するソーシャル・アクションの実践を阻む要因に対応するには、社会福祉士として最大限の自律性を確保できる組織を創設してそこに属することが考えられる。社会福祉関連法制度にもとづく既存組織から完全に独立して活動する独立型社会福祉士がこの代表例だと言える。ただ、個人事務所を経営する事業形態では、非制度的サービス等を開発する実践モデルを活用するのは難しいと考えられる。ほとんどの独立型社会福祉士によるソーシャル・アクションの実践事例が、自分が設立したNPO法人などをベースにアクション・システムと協働しながら非制度的サービスを開発し、それをモデルとして成果等のデータとともに権限保有者に提案し協働することによって制度化につなげていたことをふまえると、新たな社会福祉関連制度やしくみの構築を目指す場合には、それに向けて活動できる基盤としての組織を有する必要があると考えられる。この組織は法人格を有している方が資金確保や社会的信用などの面でソーシャル・アクションの実践モデルを行うのに適していると考えられるが、法人格のない組織でも、しくみを構築する実践モデルの活用は可能だと言える。また、事例でも確認されたように、組織を有していない場合には、アクション・システムで協議しながら、非制度的サービスの開発にむけて組織を作ることもあり得る。

法人格を有する独立型社会福祉士の多くが設立しているNPO法人は、ソーシャル・アクションの実践において大いなる可能性を有していると考えられる。Crutchfieldら(=2012)によってアメリカで近年創設され社会に大きな影響を与えた12のNPOを数年間にわたり調査した研究によると、このようなNPOは「他者に影響を与え、変化を起こさせることによって、より小さな規模でより大きな成果を生み出す」（Crutchfieldら=2012:30）ことが明らかにされている。そして、社会に大きな影響を与えているNPOは、「①政策アドボカシー

とサービスを提供する, ②市場の力を利用する, ③熱烈な支持者を育てる, ④NPO のネットワークを育てる, ⑤環境に適応する技術を身につける, ⑥権限を分担する」(Crutchfield ら=2012:31-3) といった6つの原則のすべて, あるいは大半を用いていることが明らかになっている。この「政策アドボカシー」とは「公共政策を転換させたり, 社会的活動を行ったりするために政府からの助成金獲得を目指すなどの特別な取り組みを指している」(Crutchfield ら=2012:49) とされており, ソーシャル・ポリティカル・アクションとも言えると考えられる。そして, 社会変革を促進しているNPOは地域におけるサービスの提供と「政策アドボカシー」の両方を行い, その好循環を生み出しているとされている。

アメリカと日本とでは状況が異なるが, 事例研究で明らかになった非制度的サービス/しくみ開発・制度化交渉/協働型に該当するソーシャル・アクション実践事例の多くは, まさにこのような原則の多くに該当していると言える。例えば, 政策アドボカシーとサービスの提供で考えると, 日頃からNPOとしてサービスを提供することで, 法制度の課題および制度から排除されている人びとの存在に気づき, そのニーズを充足する非制度的サービスを開発・提供することによって解決策を見出し, その制度化を促し実現すれば, そのサービスを提供することを地方自治体が支援してくれるようになり, こうして得た社会的信用や影響力をもとに, 更なる法制度の課題等に取り組んでいくといった好循環が生まれていた。

2. コミュニティソーシャルワーカー

社会福祉関連法制度に規定される既存組織の中では, 「社会福祉を目的とする事業の企画及び実施や社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業」(社会福祉法第109条の1)等を担う市町村および地区社会福祉協議会や「地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより, その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的とする」(介護保険法第115条の46)地域包括支援センターのコミュニティソーシャルワーカー等が, ソーシャル・アクションの実践モデルを活用できる代表例だと考えられる。特に社会福祉協議会はその目的として事業の企画や実施等が明示されており, 地域福祉の推進における開拓性や柔軟性が期待されている。そのため, 非制度的サービスやしくみの開発をひとつの特徴とするソーシャル・アクションの実践モデルとの親和性は高いと考えられる。

しかしながら, 制度から排除されている人びとと地域住民の利益が対立する場合には,

実践が難しいことも考えられる。コミュニティワークは地域住民の共通理解になりやすい問題の解決や改善を図る地域開発モデルであるため、地域のごく少数の問題に多くの住民が関心を持つことが難しい。そこで、コミュニティソーシャルワークはこの弱点を補い、個別課題を抱えている人の自立生活支援をコミュニティとともにやる、ケアリングコミュニティである福祉コミュニティを構築しようとする（大橋 2015）。「声なき声や、マイノリティ（少数派）など社会的援護を要するさまざまな課題等制度の狭間の課題を発見し支えることの意味を共有」（勝部 2015b:171-2）するとか、「社会的に『困った人』は『困った問題を抱えている人』という視点で、地域から排除するのではなく、住民とともに支援していく」（勝部 2015b:172）こと等が、住民主体の問題解決を支えると指摘されているが、そうであっても制度から排除されている人びとと地域住民の間での葛藤が生じる可能性は高い。制度から排除されている人びとが社会的価値に反すると考えられれば考えられるほど、またこのような人びとのニーズの充足を阻害している要因が地域住民にとっては利益であればあるほど、この葛藤は高まることだろう。

このような限界を認識したうえで、社会福祉協議会以外に法制度の課題等の調査把握や非制度的サービスやしくみを開発することを目的とした組織を設立することが考えられる。前述のように、ソーシャル・アクションの実践モデルにおいては、制度から排除されている人びとの体験している生活問題やニーズから把握される法制度の課題等を制度創設等につなげていくことが求められるが、1人のソーシャルワーカーがそのすべてを行うことは難しい。個々のソーシャルワーカーの法制度の課題等に関する気づきをソーシャル・アクションにつなげられる組織があれば、実際に非制度的サービスやしくみの開発等に直接かわるかどうかはケースバイケースだとしても、個のソーシャルワーカーにかかる負担は格段に軽減されるだろう。また、この組織を日頃の制度から排除されている人びとへの支援から把握される法制度等の課題の調査把握を目的とするものとし、それらに対応した非制度的サービス等の開発を担う社会的起業やNPO法人等をサポートする組織とすることも考えられる。

また、通常の業務を行いながら、組織としてサービスの開発に着手することは難しく、「既存のサービスの活用だけでは対応できない問題に直面したときに、その問題の解決に向けて話し合う会議」（菱沼 2015:77）などの機会を定期的を設定しておく必要性が指摘されている。このような法制度の課題等に関する日頃の実践での気づきを地域の多様な人びとと協議できる場合は、ソーシャル・アクションの実践モデルの具現化を容易にすると考えられ

る。そのひとつの手段として地域ケア会議が挙げられる。現時点では、個別ケースを検討する地域ケア会議の開催に終始し、検討したケースの蓄積やこれまでの地域に関する調査データなどから地域課題を抽出し、その地域課題を検討した結果、法制度の変革の必要性を判断し、政策決定にまでつなげている実践事例は希であるが、事例研究の事例でも明らかになったように、このような地域ケア会議の目的や機能を理解し有効に活用すれば、実態に合致した法制度への変革を実現することができる。仮に所属組織が法制度への変革に向けた活動を規制するようなどころであったとしても、地域ケア会議のような法的に規定された手段を活用することによる負の影響はソーシャルワーカーにないと考えられる。むしろ、このような活動が、組織内でのソーシャルワークの存在意義を高め、本来の機能を十分に発揮した実践を継続できる環境を整備することにもつながっていくと言える。「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現-新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン-」（厚生労働省新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム2015）に挙げられている「全世代対応型地域包括支援センター」のような包括的相談体制において地域課題を把握し、地域ケア会議にて政策形成につなげる活用が望まれる。但し、ここでも制度から排除されている人びとの利益と地域住民との葛藤が生じる可能性はあるので、それを念頭に、必要に応じて前述の独立型社会福祉士によるNPO法人や社会福祉協議会等の別組織等が主に対応することが考えられる。

3. 行政職員

事例研究では行政機関に属する社会福祉士による実践も複数確認された。地方公務員法の職務専念義務にあるように、当該の地方公共団体が行う責任のある職務以外の仕事は原則認められていないが、近年は住民福祉の増進や住民サービスの向上等において政府のみならず多様な市民活動主体等が活動する中で、行政職員によるこのような活動への参加が推奨されているところもある。このような状況において、行政職員によるソーシャル・アクションが職務なのか、社会福祉士としてのソーシャル・アクションであるかの線引きが難しいことには変わりはないが、勤務時間外に社会福祉士という専門職として無償で活動することが禁止されることはまずないと考えられる。事例研究でもほとんどの行政職員が多かれ少なかれ勤務時間外に行政職員としてではなく、社会福祉士という専門職として活動し、ある程度の方向性やデータの蓄積ができてから、行政職員としての知識や立場を活用して制度化を提案していた。非制度的サービスの開発等においては、例えば独立型社会福

社士等と協働することで、行政職員による非制度的サービスの開発の職務遂行義務による限界を、独立型社会福祉士の専門職としての最大限の自律性を有する活動でカバーすることができると考えられる。このように、独立型社会福祉士と行政職員の社会福祉士に限らず、所属組織や分野を超えたソーシャルワーカーの連携がソーシャル・アクションを実践に移す鍵になるだろう。そのネットワークの構築を可能にするのが、職能団体を中心とする継続的な活動だと言える。

第7章 結論

第1節 本研究の結果と意義

1. 本研究の結果

雇用や家族の多様化を背景として、多様化や潜在化が見られるニーズと社会資源の不均衡が常態化している状況において、福祉政策の改革や福祉社会に関する議論が継続されている。このような対応にもかかわらず、制度の縦割り、制度と実態の乖離、組織の縦割りなどの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である「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、生活問題を抱えたままであることが確認された。

このような人びとへの支援に関する実践理論は、コミュニティソーシャルワークとして発展しており、総合相談等による潜在的ニーズの発見やアウトリーチを重視し、制度から排除されている人びとにつながり、そのニーズの充足を地域の力で支援するとともに、地域の力を高める支援を一体的に行うものであり、個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も指摘されている。しかしながら、制度から排除されている人びとのニーズを政策に反映する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だと指摘されていた。一方、社会的に排除された人びとへの支援を目指して活動していると考えられる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)。

また、社会的弱者のニーズを充足する社会福祉制度・サービスの改善や創設等を目的とするソーシャル・アクションは、従来の中央集権行政システムのもと、専門職が中心となって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わ

って、当事者主体のソーシャル・アクションが主流になってきたとされているが、社会変動やニーズの変容等をふまえたソーシャル・アクションに関する研究は数えるほどに留まっており、その方法は明らかにされていなかった。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）。

そこで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、事例研究法にて、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することによって、日本の状況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のに必要な要因等を抽出した。これらの要因等をもとに、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実践モデルを示した。

ソーシャル・アクション実践モデルの目的は、制度から排除されている人びとのニーズを充足する制度や環境への改変や創造等である。これは、権利を行使できる環境を整えることだと理解できる。タスクゴールは制度から排除されている人びとのニーズを充足する社会福祉関連制度やしくみ等を創造することである。プロセスゴールは制度から排除されている人びととソーシャルワーカーや活動参加者等の相互作用を通して、相互理解の深化や価値観の変容がなされることである。このような相互作用は、相互に個人的、対人的、社会的次元のパワーを高めるプロセスだとも言える。このプロセスゴールと深く関連して、関係構造を変えていくリレーションシップゴールは、制度から排除されている人びと、専門職、地域の人びと、権限・権力保有者との対等な関係における協働である。

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，クライアント個人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。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，行政職員だと考えられた。

2. 本研究の意義

現状に即したソーシャル・アクションが模索される中で，日本における社会福祉士の事例を分析することによって，制度から排除されている人びとの声を社会福祉関連の政策に反映し，ニーズを充足する実践モデルを示した。これによって，ソーシャルワーカーによる日々のマイクロレベルの実践を，メゾやマクロレベルにつなげていくことが可能になる。これまで法制度にもとづくサービス提供を中心とするマイクロレベルの実践が大半を占め，メゾおよびマクロレベルにおける実践の脆弱さが問われている中で，メゾおよびマクロレベルでの実践によって，主にソーシャルワークの開発的機能を果たすことが必要だと言える。このような機能は，歴史的に見ても，「先行したのはまず援助であり，それが事業として組織化・制度化され，政府によって政策として掌握され，運営管理されるように」（古川 2009:122）果たされてきた。しかしながら，1987年に社会福祉士の国家資格が創設された後を見ても，個人として社会福祉運動に関わることはあっても，専門職として，そして社会福祉従事者の間で問題を共有するに至っていない現状がある（横山ら 2011）。ソーシャル・アクションの実践モデルは，グローバル定義において明記されている「不利な立場に

ある人々と連帯しつつ、この専門職は、貧困を軽減し、脆弱で抑圧された人々を解放し、社会的包摂と社会的結束を促進すべく努力する」(IFSW 2014) といったソーシャルワーク専門職の中核となる任務の遂行を可能にする手がかりを与えたと考えられる。

また、政策と実践の循環過程における実践から政策への流れの方法をソーシャルワークにおいて示したこともひとつの意義だと考えられる。政策と実践の相互関係については、「マクロ（国・自治体）レベルの政策決定→メゾ（地域社会・組織）レベルのプログラム実施→ミクロ（個人・家族）レベルのサービス実施という政策→実践の過程と、実践を通じて見出された課題の提起というミクロ・レベルからのアドボカシー→地域・組織で検討された政策要求というメゾ・レベルのソーシャル・アクション→国・自治体の新しい政策（法・条例）の決定という、政策と実践の循環過程」（山手 2007:16）が説明されている。この政策→実践の過程については、多くの研究蓄積があるとともに、日頃から実践がなされているが、実践→政策の過程については研究と実践ともに蓄積が浅いと考えられる。このような状況において、演繹的アプローチによってソーシャル・アクションの概念を明確にし、帰納的アプローチによって実践事例から実践モデルを構築した本研究は、実践→政策の過程の主にメゾレベルにおける研究に貢献したと言えよう。

第2節 考察

これまで確認してきたように、ソーシャル・アクションはソーシャルワークの機能として捉えられているとともに、活動あるいはその活動におけるソーシャルワークの援助方法・技術としても捉えられていることも影響して、ソーシャル・アクションに関する理解が一様ではない。また、背景となるニーズの多様化や福祉政策の変更等に伴い、その方法や対象に変化が見られた。このような状況をふまえて、本研究で明らかになったソーシャル・アクションの本質を確認したうえで、日本におけるソーシャル・アクションの定義を試みる。

1. ソーシャル・アクションの本質

ソーシャル・アクションのこれまでの変遷等にもかかわらず不変な要素としては、次のようなことが挙げられる。まず、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前提に立つ。ここでは、条件規定や基準設定を有する制度に必然

的に生じる排除や恣意性や能動性をもった排除のような制度側の論理等や権力構造等と、当事者の利益が対立する。この前提のもと、生活問題を軽減あるいは解決するためのニーズを充足する法制度や環境の改変や創造等自体を目的とする。この目的の達成を目指した活動は、地域の人びとによる共助や既存資源の調整等では生活問題を解決するために必要なサービスや環境の変革等を実現することができない状況において行うため、法制度や環境の改変や創造等を実現できる権限・権力機関に対して直接行動を起こすという運動性が必要になる。ただ、この方法は従来の署名、デモ、陳情などの集団圧力による改善要求行動だけとは限らない。非制度的サービスやしくみを開発して、それらを当事者が利用することによって蓄積した評価結果や実績等によって、ソーシャル・ニーズとして認められるだけの①生活をしていくために必要だと社会的な判断に支持されること、②具体的な対応手段と結びつくこと、③対象選別のための具体的基準があること（岩崎 2005）といった特徴を満たすこと、あるいは満たす可能性が高いことを示す方法もある。このような方法は、経済の低迷や価値観の多様化等を背景に、政策主体が限られた財源の配分を人びとの合意を形成しながら進めることが難しい現状においては、むしろ政策主体からも求められる方法だと考えられる。いずれにせよ、闘争的手法を活用するのか、協働的手法を活用するのかは、制度から排除されている人びとのニーズに即した法制度や環境に改変あるいは創造等するために最も有効な方法は何かという論理的な判断にかかっている。このように生活問題を社会化するプロセスを通して、権力や関係等の社会構造を変革し、当事者の権利行使の機会を確保する。

第4章で確認したように、日本においてはアドボカシー機能を果たす方法としてソーシャル・アクションが捉えられることが多いと考えられるが、アドボカシーとソーシャル・アクションともに活動として捉える場合には、クラスあるいはコース・アドボカシーとソーシャル・アクションはほど同義で使用されることが多いと考えられる。特に、権利を擁護する活動としてソーシャル・アクションが理解される傾向にある近年では、類似性は高まっていると言えよう。しかしながら、アドボカシーはあくまで個人の人権問題として捉え、その個人の権利を擁護するのに対し、ソーシャル・アクションは環境や制度等に課題があることを前提として、個人の人権問題が明確にならなくても、複数の人びとに影響を与えている環境や制度等の改変や創設等を目的に組織的にアクションを起こす。そして、このような活動のプロセスによって権利擁護がなされる。結果的には同じように当事者のニーズが充足されて権利の行使ができるようになるとしても、その課題認識視点や方法が

異なると言える。アドボカシーにおいては組織的活動が必ずしも必要というわけではないが、ソーシャル・アクションにおいては組織化が不可欠な要素であり、このプロセスにおいて人びとの「思想の浸透や払拭」（太田 1999:108）の深化を図り、権利の行使を可能にする環境を整備していくことが重要であると考えられる。

ソーシャル・アクションと関係が深いソーシャル・プランニングとは「社会、文化、経済等、社会を構成する諸要素の変動によって多様化する福祉ニーズに対して、将来展望をもった計画をあらかじめ立てることで、その変動に対応しようとする事」（中央法規出版編集部編 2012:243）である。潜在化されているニーズを可視化するソーシャル・アクションは、国や地方自治体の実態に合致した計画立案を可能にするとともに、その評価や修正を可能にすると考えられる。

関連して、ソーシャル・アドミニストレーションは、「一般的には社会福祉運営管理と訳され、狭義には、主として社会福祉施設および団体組織の運営管理を意味し、広義には所得、保健・医療、教育、住宅などの保障という社会福祉の計画と展開を含め社会福祉行政とも訳されている」（日本ソーシャルワーク学会 2013:135）とされている。ソーシャルワークにおけるアドミニストレーションは、「社会福祉の営みが行われる組織を人間化し、機能化する援助方法・技術」（佐藤 2001:232）であることを考えると、制度から排除されている人びとのニーズが反映されるように当事者個人の声を組織に届け、その運営改善を要求するソーシャル・アクションと深く関連しており、ソーシャル・アドミニストレーションが実態に即して十分に目的を達成できるようにする機能をソーシャル・アクションが有していると考えられる。

2. ソーシャル・アクションの定義

このようなソーシャル・アクションの本質をふまえて、日本の現状に即した定義を試みた。

「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。」

ニーズの多様化や潜在化等への対応が模索される中，当事者の声を政策に反映するしくみが求められている日本の現状に即した定義としているため，後述の今後の課題で述べているようなグローバルな視点や政治的活動は含まれていない。また，近年ではソーシャル・アクションと社会運動を明確に分ける必要性が見られなくなっており，社会福祉の拡大に伴い，ソーシャル・アクションの果たす役割はますます広がっていると考えられる。

第3節 本研究の限界と課題

1. 本研究の限界

本研究のひとつの限界としては，演繹的アプローチの手続きが厳密なものではなく，信頼性が高いとは言いがたい点が挙げられる。そのひとつの原因としては，ソーシャル・アクションに関する書籍等は1980年代以前のもものが多く，入手が困難な先行研究も多数あり，すべてを網羅した分析になっていないためである。

次に，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が限界だと言える。帰納的アプローチで日本の現状に即したソーシャル・アクションの実践モデルの構築を可能にする質の高い情報を得るために，先駆的な実践事例をソーシャル・アクションの暫定的定義を判断基準としながらも主観的に収集した。それは事例研究の恣意性に対処できなかったことを意味する。結果的に属人的な要因も散見された。更なるソーシャル・アクションの実践事例の蓄積および分析による実践モデルの改良が必要だと言える。

2. 今後の課題

ソーシャル・アクションの実践モデルを実践するには，ソーシャル・アクションに関する教育が必要になる。第3章第4節で確認したように，社会福祉士の養成教育においてソーシャル・アクションは軽視され続けてきた。ソーシャル・アクションの実践モデルを示しても，その基盤となる教育がなくては実践することはできない。ただ，ソーシャル・アクションの実践には，多くの専門性と地域でのネットワークや実践の蓄積が必要になる。つまり，社会福祉士養成終了後にすぐに実践できるとは思えない。そのため，養成教育に

においてソーシャル・アクションの意義や方法などを理解したうえで、実際にソーシャルワークを実践し、その実践を言語化できるようになってから、改めてソーシャル・アクションの方法を確認する必要があると考えられる。それを実現するには、養成教育におけるソーシャル・アクションに関する教育の充実はもとより、職能団体による研修や認定社会福祉士制度などの活用による継続的な自己研鑽が求められる。そして何より、社会正義や人権等の理念を真剣に議論し専門職としての確固たる倫理観をソーシャルワーカーが高めることが不可欠だと言える。

また、ソーシャル・アクションの実践モデルは多様な主体による協働的な組織活動を示しているが、それは権限・権力組織に対決するソーシャル・アクションの必要性を否定するものではない。むしろ、昨今の母子家庭等の貧困の深刻化とともに、それに関連する非正規労働の増加等を考えると、搾取や一部の人びとへの抑圧等には、人権と社会正義を理念とするソーシャルワーカーが真っ先にその課題に気づき、ともに対峙していかなければならないと言える。その際には、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も必要になってくると考えられる。また、安全保障関連法への賛否が議論される中で、すべての人びとのウェルビーイングの基本となる平和をどのように守っていくのかを考えた際に、経済的徴兵などによる社会的弱者への影響が大きいことをふまえると、ソーシャル・アクションの限界をどのように捉えるのかといった議論が必要になる。それは、ソーシャルワークのグローバル定義で示された「不利な立場にある人々と連帯しつつ、この専門職は、貧困を軽減し、脆弱で抑圧された人々を解放し、社会的包摂と社会的結束を促進すべく努力する」(IFSW 2014) というソーシャルワーカーの中核となる任務を、日本においてはどのように捉え、体現するかの議論につながっていくと考えられる。

この議論においては、政治的活動をどう捉えるのかも重要な論点となる。「すべてのソーシャルワークが政治的である」(Haynesら 2010:1) と言われるように、社会で生活している人びとを支援する以上、また法制度のもとで支援を行う以上、ソーシャルワークを政治から分離して考えることはできない。NASWのように会員から議員を選出すべく活動するといったポリティカル・アクションの実践は現時点では難しいかもしれない。だが、すでに一部は開始されているように、議員対象の勉強会を開き、現状で機能する法制度の改革に向けて方向性を同じくする議員に継続的に働きかけ、その議員が誰であるかを会員に向けて発信するなどの活動は行っていく必要があると考えられる。そして、このような活動においては職能団体が果たす役割が大きいと考えられるが、理事等だけが行うことではなく、

その会員であるソーシャルワーカーが主体的に活動することが必要であり、それがソーシャル・アクションにつながっていくと言える。今後は、日本の政治システムや文化などをふまえたポリティカル・アクションをソーシャル・アクションに活かしていく必要性があるだろう。

このようなソーシャル・アクションを行うためには、ソーシャルワーカーそれぞれの意欲に任せるのではなく、何らかのしくみを作っていくことも必要になる。闘争的、あるいは政治的なソーシャル・アクションを社会福祉関連法に規定される組織に属して行うことは、日本の現状ではほぼ不可能だと考えられる。このような活動を担えるのは独立型社会福祉士であろう。それが独立型社会福祉士の独自性のひとつになる可能性があると考えられる。また、アメリカやイギリスなどのように、所属組織における業務以外でソーシャル・アクションを実践する組織をつくることも考えられる。アメリカのプロGRESSIVE・ソーシャルワーカーの全国組織である Social Welfare Action Alliance（社会福祉運動同盟）やイギリスのソーシャルワーカーの会員組織である Social Work Action Network（ソーシャル・アクション・ネットワーク）などがある。日本においても、東日本大震災や安全保障関連法などを機に、社会運動に対する意識が高まり、主体的に参加する文化が醸成されつつあるとともに、誰もが気軽に社会変革に関与できることを目指したしくみが作られてきている。職能団体以外にも、このようなソーシャル・アクションの実践を目的とした組織をつくり活動することができると考えられるが、調査等による法制度の課題の把握とその可視化による人びとの理解の促進や世論の喚起などが中心的な活動になると考えられる。

最後に、多くの研究者によって政策と援助方法・技術の統合の重要性が長い間指摘されているなかで、制度から排除されている人びとのニーズを政策に反映することを可能にするソーシャル・アクションは、これを実現する手がかりになると考えられる。「今ソーシャルワーカーは急変する福祉環境の中でいかなる位置づけと方向性を持つかがきわめて重要な課題となっている」（岡本 2010:27）と指摘されているように、社会福祉の拡大とともに多様な専門職が社会福祉に参入するなかで、ソーシャルワークの独自性を明らかにすることが必要だと言える。ソーシャルワークが「ソーシャル」であることを再認識するためにも、ソーシャル・アクションこそソーシャルワークの象徴的实践になると言えよう。

初出一覧

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 (2015) 「社会福祉士によるソーシャル・アクションの体系的把握」『社会福祉学』 56 (2) , 126-40. 一部改変.

ともに, 2011 年から 2013 年度の文部科学研究費補助による調査研究「社会福祉士によるソーシャル・アクションに関する実証的研究」(基盤研究 C23530719)の成果である.

引用文献

- 阿部 彩 (2007) 「現代日本の社会的排除の現状」 福原宏幸編著『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社, 129-52.
- 坏 洋一 (2010) 「第3章 社会的排除と社会運動-包摂政治のゆくえ」 北側隆吉・浅見和彦編『21世紀への挑戦 6 社会運動・組織・思想』日本経済評論社, 87-120.
- 坏 洋一 (2012) 『福祉国家』法律文化社.
- 秋元美世・大島巖・芝野松次郎・ほか (2003) 『現代社会福祉辞典』有斐閣.
- 秋元美世 (2010) 『社会福祉の利用者と人権-利用関係の多様化と権利保障』有斐閣.
- 秋元美世 (2015) 「第4章 権利擁護の論理と構造」 秋元美世・平田厚『社会福祉と権利擁護-人権のための理論と実践-』有斐閣.
- 秋山智久 (2007) 『社会福祉専門職の研究』ミネルヴァ書房.
- 朝日新聞朝刊 2015年9月26日
- 朝日新聞朝刊 2016年1月5日
- 「新しい公共」円卓会議 (2010) 『「新しい公共」宣言』内閣府.
- Barker, R. (2014) *The Social Work Dictionary (6th ed)*, NASW Press.
- Bradshaw, J. (1972) A Taxonomy of Social Need, McLachlan, G. ed. *Problems and Progress in Medical Care: Essays on Current Research (7th series)*, Oxford University Press, 70-82.
- 地域包括支援センター運営マニュアル検討委員会編 (2015) 『地域包括支援センター運営マニュアル-地域の力を引き出す地域包括ケアの推進をめざして』長寿社会開発センター.
- 地方分権推進委員会 (1996) 『地方分権推進委員会中間報告-分権型社会の創造-』内閣府.
- 中央法規出版編集部編 (2012) 『社会福祉用語辞典 6訂』中央法規出版.
- 中央社会保障推進協議会編・中央社保協五〇年史編集・作業委員会 (2008) 「第6章 二一世紀の扉をひらく中央社保協の運動・二一世紀を人権, 平和の世紀に補史⑦障害者自立支援法の強行とその見直しを求める障害者運動」『人間らしく生きるための社会保障運動』大月書店, 388-92.
- Crutchfield, L.R. and Grant, H.M. (2008) *Forces for Good*, John Wiley & Sons. (=2012, 服部優子訳『世界を変える偉大なNPOの条件-圧倒的な影響力を発揮している組織が実践

- する6つの原則』ダイヤモンド社.)
- 独立型社会福祉士研修委員会 (2005)『独立型社会福祉士養成研修テキスト』日本社会福祉士会.
- 藤井博志 (2010)「第8章 第3節 ソーシャルアクション」岩間伸之・白澤政和・福山和女編著『社会福祉士養成テキストブック③ ソーシャルワークの理論と方法Ⅰ』ミネルヴァ書房, 262-72.
- 藤野好美 (2009)「日本におけるソーシャル・アクション研究の検討」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』12 (1), 43-9.
- 福富昌城 (2015)「第5章 相談援助における社会資源の活動・調整・開発」社会福祉士養成講座編集委員会『新・社会福祉士養成講座8 相談援助の理論と方法Ⅱ』中央法規, 105-26.
- 古川孝順 (2001)「社会福祉基礎構造改革」右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『社会福祉の歴史』有斐閣.
- 古川孝順 (2009)『社会福祉の拡大と限定-社会福祉学は双頭の要請にどう応えるのか』中央法規.
- 古川孝順 (2015)「第2章 福祉と福祉政策」社会福祉士養成講座編集委員会編『現代社会と福祉 (第4版)』中央法規, 31-53.
- 浜野一郎 (1971)「第IV章 コミュニティ・オーガニゼーション」重田信一編著『社会福祉の方法』川島書店, 179-230.
- 原田正樹 (2014)『地域福祉の基盤づくり-推進主体の形成-』中央法規.
- Haynes, K. S. and Mickelson, J. S. (2010) *Affecting Change: Social Workers in the Political Arena (7th ed.)*, Allyn & Bacon.
- Hepworth, D. H., Rooney, R. H., Rooney, G. D. and Strom-Gottfried, K. (2010) *Direct Social Work Practice (8th ed.)*, Brooks/Cole. (=2015, 武田信子監修『ダイレクト・ソーシャルワークハンドブック-対人支援の理論と技術』明石書店.)
- 平井俊圭 (2015)「第4章 コミュニティソーシャルワークの実践事例 第5節 三重県伊賀市社会福祉協議会-サービス開発」日本地域福祉研究所監修, 中島修・菱沼幹男共編『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規, 247-48.
- 平野隆之 (2003)「第4節 コミュニティワークから『地域福祉援助技術』へ」高森敬久・高田眞治・加納恵子・平野隆之『地域福祉援助技術論』相川書房, 32-40.

- 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.
- 平岡公一（2011）「第20章 社会福祉とニード」平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人『社会福祉学』有斐閣, 423-36.
- 平塚良子（2005）『保健・医療・福祉の「狭間」におかれる人々の生活困難についての研究』平成16年度財団法人みずほ福祉助成財団社会福祉助成金研究成果報告書, 大分大学「狭間」研究プロジェクトグループ.
- 菱沼幹男（2015）「第2章 第3節 コミュニティソーシャルワークの展開方法プランニング」日本地域福祉研究所監修, 中島修・菱沼幹男共編『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規, 67-77.
- 保田井進（1976）「第15章 社会福祉運動と住民参加」岡田藤太郎・秋山智久・酒井慈玄ほか著『社会福祉-思想・制度・実践-』啓林館, 229-45.
- 穂坂光彦（2013）「第1章 福祉社会の開発と研究」穂坂光彦・平野隆之・朴兪美・吉村輝彦編著『福祉社会の開発-場の形成と支援ワーク-』ミネルヴァ書房, 2-38.
- 井堀利宏・金子能宏・野口晴子編（2012）『新たなリスクと社会保障-生涯を通じた支援策の構築-』東京大学出版会.
- International Federation of Social Workers（2014）*Global Definition of Social Work*. (=社専協国際委員会・日本社会福祉教育学校連盟国際関係委員会訳『ソーシャルワークのグローバル定義』)
- 井岡 勉（1973）「407 地域福祉の方法技術」小倉襄二・小松源助・高島進編『社会福祉の基礎知識』有斐閣, 440.
- 井岡 勉（1975）「実際編11：9・9 決起大会-ソーシャル・アクションの展開過程-」大塚達雄編著『社会福祉の専門技術-ある保母の活動を追って-』ミネルヴァ書房, 95-108.
- 岩間伸之（2011）「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能-個と地域の一体的支援の展開に向けて」『ソーシャルワーク研究』37（1）, 4-19.
- 岩間伸之・原田正樹（2012）『地域福祉援助をつかむ』有斐閣.
- 岩間伸之（2014a）「生活困窮者支援制度とソーシャルアクションの接点-地域を基盤としたソーシャルアクションのプロセス-」『ソーシャルワーク研究』40（2）, 5-15.
- 岩間伸之（2014b）「権利擁護の理念と実践」日本社会福祉学会辞典編集委員会編『社会福祉学辞典』丸善出版, 500-503.

- 岩崎晋也 (2005) 「第 3 章 ニーズの本質とは」 岩崎晋也・池本美和子・稲沢公一『資料で読み解く社会福祉』有斐閣, 64-87.
- 岩田正美 (2008) 『社会的排除-参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.
- 岩田正美 (2014) 「社会的包摂」日本社会福祉学会辞典編集委員会編『社会福祉学辞典』丸善出版, 40-3.
- Johnson, L.C. and Yanca, S.J. (2001) *Social Work Practice: A Generalist Approach* (7th ed), Allyn & Bacon. (=2004, 山辺朗子・岩間伸之訳『ジェネラリスト・ソーシャルワーク』ミネルヴァ書房.)
- 神尾真知子 (1996) 「第 9 条 社会保障」宮崎繁樹編著『解説国際人権規約』日本評論社, 59-65.
- 加納恵子 (2003) 「第 9 節 コミュニティワークの主体のとらえ方」高森敬久・高田眞治・加納恵子・平野隆之『地域福祉援助技術論』相川書房, 78-85.
- 勝部麗子 (2015a) 「第 4 章 コミュニティソーシャルワークの実践事例第 6 節大阪府豊中市社会福祉協議会-システムづくり」日本地域福祉研究所監修, 中島修・菱沼幹男共編『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規, 259-261.
- 勝部麗子 (2015b) 「第 5 章 第 5 節 専門職と住民の関係-住民とまちづくりを支える専門職 (コミュニティソーシャルワーカー) の役割」社会福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉の理論と方法 (第 3 版)』中央法規, 161-72.
- 川島ゆり子 (2011) 『地域を基盤としたソーシャルワークの展開-コミュニティケアネットワーク構築の実践-』ミネルヴァ書房.
- 加山 弾 (2003) 「コミュニティ実践の今日的課題-近年のソーシャル・アクションの動向-」『関西学院大学社会学部紀要』95, 203-15.
- 加山 弾 (2009) 「コミュニティ・オーガニゼーション理論生成の系譜」『東洋大学社会学部紀要』47(1), 81-95.
- 加山 弾 (2015) 「コミュニティソーシャルワークの概念および実践上の課題-『地域支援へのウェイト』『方法の統合的活用』『広範な対象規定』に着目して-」『社会福祉研究』123, 44-53.
- 木田徹郎 (1966) 「VII ソーシャル・アクション」木田徹郎・竹中和郎・副田義也編『改訂社会福祉の方法』誠信書房, 176-217.
- 木戸宣子 (2015) 「第 6 章 相談援助の展開過程 II」社会福祉士養成講座編集委員会『新・社会福祉士養成講座 7 相談援助の理論と方法 I』中央法規, 137-53.

- 衣笠一茂 (2013) 「第 3 章 社会貢献事業の存在意義」大阪府社会福祉協議会編著『社会福祉法人だからできた誰も制度の谷間に落とさない福祉-経済的援助と総合生活相談で行う社会貢献事業』ミネルヴァ書房, 117-146.
- Kirst-Ashman, K. K. and Hull, Jr. G. H. (2012) *Understanding Generalist Practice* (6th ed), Brooks/Cole.
- 小舘静枝 (1984) 「第 5 章 コミュニティ・オーガニゼーション」伊東よね・小舘静枝・松本祐子編著『社会福祉実践の方法-簡潔にまとめたソーシャル・ワーク入門-』川島書店, 90-110.
- 孝橋正一(1950)『社会事業の基礎理論』社会事業研究会, 一番ヶ瀬康子, 井岡勉, 遠藤興一編 (2000)『戦後社会福祉基本文献集6社会事業の基礎理論』日本図書センター.
- 高良麻子 (2010a) 「独立型社会福祉士の独自性と課題-独立型および既存組織所属社会福祉士に対する調査結果から」『東京学芸大学紀要人文社会科学系』II, 61, 203-13.
- 高良麻子 (2010b) 「福祉政策にもとづく制度から排除された人々への支援-独立型社会福祉士の実践を通して-」『社会福祉学』51 (1) , 3-17.
- 高良麻子 (2012) 「社会正義とソーシャルワーク実践」日本社会福祉学会編『対論社会福祉学 5 ソーシャルワークの理論』181-207, 中央法規.
- 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.
- これからの地域福祉のあり方に関する研究会 (2008) 『地域における「新たな支え合い」を求めて-住民と行政の協働による新しい福祉』厚生労働省.
- 小関三平 (1962) 「ソーシャル・アクションの課題：日本的展開の可能性をめぐって」『社会問題研究』12(1), 37-45.
- 厚生労働省老健局 (2006) 『地域包括支援センターの設置運営について』厚生労働省.
- 厚生労働省 (2015) 『平成 26 年賃金構造基本統計調査』厚生労働省.
- 厚生労働省新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム (2015) 『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現-新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン-』厚生労働省.
- 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, http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html.
- 久保紘章・副田あけみ編著 (2005) 『ソーシャルワークの実践モデル-心理社会的アプローチからナラティブまで-』川島書店.
- 久保美紀 (2007) 「ソーシャルアクション」仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵監修『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規, 641.
- 空閑浩人 (2007) 「ソーシャルアクション」山縣文治・柏女靈峰編『社会福祉用語辞典 (第6版)』ミネルヴァ書房, 235-6.
- 熊田博喜 (2015) 「『制度の狭間』を支援するシステムとコミュニティソーシャルワーカーの機能-西東京市における実践の分析を通して-」『ソーシャルワーク研究』41 (1), 58-67.
- 黒岩晴子 (2002) 「ソーシャル・アクション」社会福祉辞典編集委員会編『社会福祉辞典』大月書店, 347.
- 黒川昭登 (1981) 「第7章 社会福祉における『実践』の意味」『社会福祉方法論講座 I 基本的枠組』誠信書房, 225-50.
- 牧里毎治 (1990) 「第6章 2 間接援助技術」岡本民夫・小田兼三編『社会福祉援助技術総論』ミネルヴァ書房, 144-169.
- 牧里毎治 (1993) 「ソーシャルアクション」京極高宣監修『現代福祉学レキシコン』雄山閣, 199-200.
- 牧里毎治 (2007) 「コミュニティソーシャルワーク」仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵監修『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規, 712-3.
- 真々田弘 (2006) 「1章 1話レンズを通して見た生ワクチン獲得運動」篠崎次男編著, 小川栄二・松島京共編『21世紀に語りつぐ社会保障運動』あけび書房, 18-32.
- Miley, K.K., O' melia, M. and DuBois, B. (2014) *Generalist Social Work Practice: An Empowering Approach (7thed)*, Allyn and Bacon/Person.
- 三菱総合研究所 (2015) 『地域包括支援センターにおける業務実態に関する調査研究事業報告書』.
- 宮本太郎 (2011) 「6. 社会保障の再編構想と新しい争点」齋藤純一・宮本太郎・近藤康史編『社会保障と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版, 117-40.
- 室田信一 (2014) 「日本におけるコミュニティソーシャルワークの現状と課題」『月刊福祉』97 (10), 30-4.
- 長 宏 (1989) 「第2章 日本の社会保障・社会福祉運動の発展」事典刊行委員会編『社会

- 保障・社会福祉事典』労働旬報社，761-763.
- 永岡正己（2007）「社会福祉における対象論のパラダイム転換-歴史的系譜をふまえて-」『社会福祉研究』100，26-34.
- 内閣府（2012）『地域主権推進大綱』内閣府.
- 内閣府（2015）『共生社会政策』<http://www8.cao.go.jp/souki/>
- 中村和彦（2004）「第3章 事例研究・事例検討の意味」日本社会福祉実践理論学会監修，米本秀仁・高橋信行・志村健一編著『事例研究・教育法-理論と実践力の向上を目指して』川島書店，24-32.
- National Association of Social Workers，（2008a）*Code of Ethics*，NASW Press.
- National Association of Social Workers，（2008b）*Encyclopedia of Social Work*（20th ed.），NASW Press.
- 根本博司（2000）「理論構築のための事例研究の方法」『ソーシャルワーク研究』26（1），11-8.
- 根津 敦（2014）「ソーシャルアクション」日本社会福祉学会辞典編集委員会編『社会福祉学辞典』丸善出版，212-3.
- 仁平典宏（2012）「社会運動」大澤真幸・吉見俊哉・鷲田清一編，貝田宗介編顧問『現代社会学事典』弘文堂，564-565.
- 日本ソーシャルワーク学会編（2013）『ソーシャルワーク基本用語事典』川島書店.
- 日本社会福祉実践理論学会編（2004）『新版社会福祉実践基本用語辞典』川島書店.
- 日本社会福祉士会（2013）『独立型社会福祉士の名簿登録に関する規程』.
- 日本社会福祉士会会員専用サイト（2015）『勤務先別会員数』.
- 西村周三監修・国立社会保障・人口問題研究所編（2012）『日本社会の生活不安-自助・共助・公助の新たなかたち』慶應義塾大学出版会.
- 西尾祐吾（2000）「第1章 第2節社会福祉におけるアドボカシー」西尾祐吾・清水隆則編著『社会福祉実践とアドボカシー-利用者の権利擁護のために』中央法規，8-16.
- 野口定久（2002）「第1章 コミュニティと地域福祉」市川一宏・牧里毎治編著『地域福祉論』ミネルヴァ書房，23-72.
- 野村総合研究所（2012）『コミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）調査研究事業報告書』.
- 小田兼三（2008）「第1章 社会福祉学の構成と研究方向」小田兼三著『社会福祉学原論-

- 視点・理論・ケア・実践の展開と課題-』雄山閣, 2-20.
- OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD (=2010, 小島克久・金子能宏訳『格差は拡大しているか-OECD加盟国における所得分布と貧困』明石書店.
- OECD (2013) 『OECD対日審査報告書 2013年版概観』OECD.
- 小川幸裕 (2013) 「独立型社会福祉士の事業形態にみる実態と課題」『弘前学院大学社会福祉学部研究紀要』13.
- 岡本民夫 (2010) 「第1章 ソーシャルワークの新しい展開」岡本民夫・平塚良子編著『新しいソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房, 2-27.
- 岡村重夫 (1983) 『社会福祉原論』全国社会福祉協議会.
- 小野順子 (2014) 「社会権規約から見た日本の貧困-特に生活保護制度について」『国際人権ひろば』114, 1-3.
- 大橋謙策 (2015) 「序章 新しい社会福祉としての地域福祉とコミュニティソーシャルワーク」「第1章 第2節 コミュニティソーシャルワークの概念：機能」特定非営利活動法人日本地域福祉研究所監修『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規出版, 1-9, 27-37.
- 太田義弘 (1999) 「第4章 社会福祉援助技術の体系」福祉士養成講座編集委員会編『三訂・社会福祉援助技術総論』中央法規出版, 77-117.
- 太田義弘・秋山薊二編著 (2002) 『ジェネラル・ソーシャルワーク-社会福祉援助技術論-』光生館.
- 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.)
- Poulin, J. (2010) *Strengths-Based Generalist Practice: A Collaborative Approach (3rd ed.)*, Brooks/Cole.
- 連合総合生活開発研究所 (2014) 『第1回「非正規労働者の働き方・意識に関する実態調査」結果』公益財団法人連合総合生活開発研究所.
- Robbins, S.P. (2011) *Oppression Theory and Social Work Treatment*, Turner, F.J. ed., *Social Work Treatment - Interlocking Theoretical Approaches (5th ed.)*, Oxford

- University Press, 343-53.
- Rothman, J. (2001) *Approaches to Community Intervention*, Rothman, J., Erlich, J.L. & Tropman, J.E., *Strategies of Community Intervention (6th ed.)*, Brooks/Cole, 27-64.
- 定藤丈弘 (1973) 「189 C0 とソーシャル・アクション」小倉襄二・小松源助・高島進編『社会福祉の基礎知識』有斐閣, 199.
- 定藤丈弘 (1981) 「コミュニティ・ワーク」高橋重宏・宮崎俊策・定藤丈弘編著 (1981) 『ソーシャル・ワークを考える-社会福祉の方法と実践』川島書店, 181-208.
- 真田 是 (2003) 「第2章 社会福祉運動の戦後過程, 第3章 『社会福祉基礎構造改革』下の社会福祉運動の課題」浅井春夫・小賀久・真田是編『社会福祉運動とはなにか』かもがわ出版, 59-87.
- 佐藤郁哉 (2008) 『質的データ分析法：原理・方法・実践』新曜社.
- 佐藤豊道 (1997) 「第15章 その他の間接援助技術とその他の関連援助技術」根本博司編著『社会福祉援助技術』三訂版, 建帛社, 255-272.
- 佐藤豊道 (2001) 『ジェネラリスト・ソーシャルワーク研究-人間：環境：時間：空間の交互作用』川島書店.
- 佐藤豊道 (2004) 「第1章 介護福祉士と社会福祉援助技術」佐藤豊道編著『新版社会福祉援助技術』建帛社, 1-36.
- Schneider, R.L. and Lester, L. (2001) *Social Work Advocacy: A New Framework for Action*, Brooks/Cole.
- 芝野松次郎 (2015) 『ソーシャルワーク実践モデルのD&D-プラグマティック EBPのためのM-D&D』有斐閣.
- 清水隆則 (2000) 「第2章 第4節 アドボカシーの構造」西尾祐吾・清水隆則編著『社会福祉実践とアドボカシー-利用者の権利擁護のために-』中央法規, 97-106.
- 塩野敬祐 (1995) 「第6章 第3節 個別援助技術の活動手段」岡本民夫編著『社会福祉援助技術』川島書店, 98-106.
- 副田あけみ (2010) 「第8章 ソーシャルワークにおける介入研究の方法」北川清一・佐藤豊道編, ソーシャルワーク研究所監修『ソーシャルワークの研究-実践の科学化と理論化を目指して』相川書房, 121-42.
- 総務省統計局 (2015) 『労働力調査』総務省.

- 杉本敏夫 (2001) 「第 5 章 第 5 節 社会活動法の概念と基本体系」『新版・社会福祉学習双書』編集委員会編『社会福祉援助技術論』全国社会福祉協議会, 186-93.
- 杉本敏夫・斉藤千鶴編著 (2003) 『改訂 コミュニティワーク入門』中央法規出版, 80-84.
- 杉山紀一郎 (1989) 「第 1 章 社会保障・社会福祉運動の視点」事典刊行委員会編『社会保障・社会福祉辞典』労働旬報社, 758-60.
- 高木博史・金子充 (2005) 「ソーシャル・アクション再考-社会福祉運動と新しい社会運動の接続から生まれるもの-」『立正社会福祉研究』6 (2) , 1-9.
- 高森敬久 (1993) 「ソーシャルワーク実践の方法としてのソーシャルアクション」『ソーシャルワーク研究』19 (2) , 86-91.
- 高山直樹 (2014) 「アドボカシー」日本社会福祉学会辞典編集委員会編『社会福祉学辞典』丸善出版, 200-1.
- 武川正吾 (2014) 「第 7 章 福祉政策における必要と資源」社会福祉士養成講座編集委員会編『新・社会福祉士養成講座 4 現代社会と福祉 (第 4 版)』157-78.
- 田中英樹 (2015a) 「第 1 章 第 1 節 コミュニティソーシャルワークの概念: 概念と特徴」 「第 3 章 第 7 節 社会資源の活用と開発」特定非営利活動法人日本地域福祉研究所監修『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規出版, 12-26, 161-71.
- 田中英樹 (2015b) 「第 5 章 第 1 節 コミュニティソーシャルワークの考え方」社会福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉の理論と方法 (第 3 版)』中央法規出版, 134-42.
- Timberlake, E. M., Farber, M. Z, and Sabatino, C. A. (2008) *Generalist Social Work Practice: A Strengths-Based Problem Solving Approach (5th ed)*, Allyn and Bacon/Person.
- 所 道彦 (2011) 「第 6 章 福祉国家の危機と再編」平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人『社会福祉学』有斐閣, 123-35.
- 東京社会福祉士会地域包括支援センター委員会 (2014) 『地域包括支援センター社会福祉士相当職員実態調査報告書』社団法人東京社会福祉士会.
- Tolson, E. R., Reid, W. J. and Garvin, C. D. (2003) *Generalist Practice: A Task-Centered Approach (2nd ed)*, Columbia University Press.
- Tompkins, C. J., Rosen, A. L., & Larkin, H. (2006) Guest Editorial: An Analysis of Social Work Textbooks for Aging Content : How Well Do Social Work Foundation Texts Prepare Students for Our Aging Society?, *Journal of Social Work Education*, 42(1), 3-23.

- 坪郷 實 (2011)「第1章 新しい公共空間と市民社会の強化の課題」坪郷實・中村圭介編著『現代の社会政策 5 新しい公共と市民活動・労働運動』明石書店, 15-51.
- 辻山幸宜 (2010)「第1章 議会・民主主義・社会運動-自治体における代表システムをめぐって-」北川隆吉・浅見和彦編『21世紀への挑戦 6 社会運動・組織・思想』日本経済評論社, 17-56.
- 内田雅子 (2013)「事例研究法における認識論的課題」『看護研究』46 (2), 117-25.
- 内田節子 (1977)「第3部第3章 コミュニティ・オーガニゼーション」吉沢英子編『ソーシャル・ワークの基礎-社会福祉II-』相川書房, 83-102.
- 和気純子 (2005)「第11章 エンパワーメント・アプローチ」久保絃章・副田あけみ編著『ソーシャルワークの実践モデル-心理社会的アプローチからナラティブまで-』川島書店, 205-26.
- Walsh, J. (2009) *Generalist Social Work Practice: Intervention Methods*, Brooks/Cole.
- 渡邊かおり (2012)「日本におけるソーシャルワーク『六分法』の起源と発展-ソーシャル・アクションに焦点を当てて-」『江戸川学園人間科学研究紀要』28, 42-74.
- 山辺朗子 (2011)『ジェネラリスト・ソーシャルワークの基盤と展開:総合的包括的な支援の確立に向けて』ミネルヴァ書房.
- 山辺朗子 (2014)「ジェネラリスト・ソーシャルワーク」日本社会福祉学会辞典編集委員会編『社会福祉学辞典』丸善出版, 226-7.
- 山田秀昭 (2000)「第4章 地域福祉論」岡上和雄・京極高宣・新保祐元・ほか編『改訂精神保健福祉士の基礎知識 上』中央法規出版, 95-137.
- 山手 茂 (2007)「福祉社会研究の3レベル-マクロ, メゾ, ミクロ-」『福祉社会学研究』4, 5-18.
- 山崎美貴子 (2015)「第3章 ソーシャルワークの実施 第4節 ソーシャルアクション」社会福祉学習双書編集委員会編『社会福祉学習双書 2015 第10巻 社会福祉援助技術論 I 相談援助の理論と方法/就労支援サービス』全国社会福祉協議会, 55-60.
- Yin, R. K. (1994) *Case Study Research* (2nd ed.), Sage Publications. (=2011, 近藤公彦『ケース・スタディの方法 (第2版)』千倉書房.
- 横山壽一・阿部敦・渡邊かおり (2011)『社会福祉教育におけるソーシャル・アクションの位置づけと教育効果-社会福祉士の抱く福祉観の検証-』金沢電子出版.
- 吉永 純 (2014)「貧困と運動 (反貧困運動)」日本社会福祉学会辞典編集委員会編『社会

福祉学辞典』丸善出版, 284-5.

Youngdahl, B.E. (1966) *Social Action and Social Work*, Association Press.

湯浅典人 (2014) 「ソーシャルワークの機能」日本社会福祉学会辞典編集委員会編『社会福祉学辞典』丸善出版, 192-5.

巻末資料 1

社会福祉士によるソーシャルアクションに関する調査


該当する項目の番号に○を、()または 内に具体的にご記入ください。

1. あなたとあなたの所属組織についてお聞きます。

- 1) 性別 1. 男性 2. 女性
- 2) 年齢 1. 20歳代 2. 30歳代 3. 40歳代
 4. 50歳代 5. 60歳代 6. 70歳以上
- 3) 最終学歴 1. 中学 2. 高校 3. 各種専門学校
 4. 短期大学 5. 大学 6. 大学院
 7. その他()
- 4) 社会福祉に関連する実務年数 (年)
- 5) 現在の所属先(選択肢は日本社会福祉士会の分類に準ずる)
- | | | |
|-----------------------|------------------|----------------|
| 1. 救護施設 | 2. 児童福祉関係施設 | 3. 身体障害者福祉関係施設 |
| 4. 知的障害者福祉関係施設 | 5. 精神障害者福祉関係施設 | 6. 老人福祉関係施設 |
| 7. 介護老人保健施設 | 8. 婦人保護施設 | 9. 社会福祉協議会 |
| 10. 老人介護支援センター | 11. 福祉事務所 | 12. 医療機関 |
| 13. 行政機関 | 14. 教育機関 | 15. 相談機関 |
| 16. 一般企業 | 17. 独立型社会福祉士事務所等 | 18. 地域包括支援センター |
| 19. その他() | | |
| 20. 勤務先なし | | |
- 6) 勤務形態 1. 常勤 2. 非常勤
- 7) 職位 1. 管理職 2. 非管理職
- 8) 所属する職能団体(複数回答可)
- | | | |
|----------------------|----------------|------------------|
| 1. 日本社会福祉士会 | 2. 日本介護福祉士会 | 3. 日本精神保健福祉士協会 |
| 4. 日本医療社会福祉協会 | 5. 日本介護支援専門員協会 | 6. 日本ソーシャルワーカー協会 |
| 7. その他() | | |

2. ソーシャルアクションの認識についてお聞きます。



- 1) あなたが日頃行っている業務の重要性を5とした時、ソーシャルアクションの重要性はいくつだと考えますか。
- 日頃の業務の重要性: 5
- ソーシャルアクションの重要性:
- 重要性が低い 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 重要性が高い

裏面につづく 

2) ソーシャルアクションとは何だと理解されていますか。キーワードだけでも結構です。ご記述ください。



3. あなたが認識する社会問題や制度の課題、およびその対応についてお聞きます。

1) 社会福祉士として対応すべきだと考えている社会問題がありますか。

1. はい  2. いいえ  2)に進んでください



1-1) その社会問題とは何ですか。ご記述ください。

2) これまでに制度やサービス等に関する課題を認識したことがありますか。

1. はい  2. いいえ  3)に進んでください

2-1) その課題について、具体的にご記述ください。

3) これまでにソーシャルアクションを実践したことがありますか。

1. いつも実践していた
2. よく実践していた
3. とどき実践していた
4. たまに実践していた
5. まったく実践していなかった
-  3-1)に進んでください
-  4)に進んでください

3-1) どのようなソーシャルアクションを行いましたか。(複数回答可)

1. 問題や制度不備に関する実態調査
2. 問題や制度不備を地域住民に知らしめる活動(ビラ、ポスター、広報誌、デモ活動、民生委員会等)
3. 問題や制度不備を社会的に知らしめる活動(新聞への投稿、マスコミ取材、インターネット活用等)
4. 問題や制度不備に関心を持つ人(当事者含む)の組織化(集会、シンポジウム、研修会等)
5. 問題対応モデルの開発と提示
6. 各種委員会の委員として発言
7. パブリックコメントの提出
8. 国家または地方公務員への働きかけ(提言、陳情、請願、抗議デモ等)
9. 議員への働きかけ(陳情、政策提言、勉強会の開催等)
10. 問題対応可能な議員や知事・市長等の擁立
11. 議員や知事・市長等への立候補
12. 裁判闘争
13. その他()

3-2) ソーシャルアクションを行うために、どのような専門職等と連携しましたか。(複数回答可)

1. 弁護士
2. 司法書士
3. 行政書士
4. 医師
5. 保健師
6. 看護師
7. 精神保健福祉士
8. 保育士
9. 介護福祉士
10. 警察官
11. 社会調査士
12. NGO 職員
13. その他()
14. 特になし

3-3) ソーシャルアクションを実践する際にどのような葛藤を感じましたか。(複数回答可)

1. ある問題を抱えている人々の利益と他の問題を抱えている人々の利益との間での葛藤
2. ある問題を抱えている人々の利益と社会全体の利益との間での葛藤
3. 利用者への責任と被雇用者としての組織への責任との間での葛藤
4. 制度運用者としての責任と利用者への責任との間での葛藤
5. 制度運用者としての責任と被雇用者としての組織への責任との間での葛藤
6. 被雇用者としての組織への責任と社会全体への責任との間での葛藤
7. その他()
8. 特になし

4) あなたがソーシャルアクションを実践するためには、何が必要だと思いますか。(複数回答可)

1. 社会問題や制度等に関する情報
2. 実態調査に関する知識・技術
3. 周知・啓発活動に関する知識・技術
4. 組織化に関する知識・技術
5. 社会資源開発に関する知識・技術
6. 公務員や議員等に働きかけるための知識・技術
7. 所属組織の理解
8. 資金
9. 職能団体等によるリーダーシップ
10. その他()
11. 特になし

裏面につづく 

5) ソーシャルアクションに関して、職能団体に何を期待しますか。(複数回答可)

1. ソーシャルアクションに関する会員への啓発
2. 社会問題や制度等に関する最新情報の提供
3. ソーシャルアクションに関する研修の実施
4. 社会問題や制度不備等に関する調査
5. 社会問題や制度不備等に関する社会への周知
6. 社会問題や制度不備等に関する会員の意見の集約
7. パブリックコメントの提出
8. 国家または地方公務員への働きかけ(提言、陳情、請願等)
9. 議員への働きかけ(陳情、政策提言、勉強会の開催等)
10. 議員や知事・市長等の擁立
11. 社会福祉士の認知向上に向けたPR
12. 所属組織へのソーシャルアクションに関する理解の促進
13. その他()
14. 特になし

4. 社会福祉士によるソーシャルアクションに関して、ご自由にご記入ください。

お忙しい中ご協力いただき誠にありがとうございました。

*この調査結果の概要をご希望の方は下記に送付先をご記入ください。後日調査結果がまとまり次第、郵送させていただきます。

お名前:

ご住所:

2012年度調査への参加のお願い

日本の現状に合ったソーシャルアクションの手法を明らかにするため、2012年度に事例研究を実施する予定です。この調査にご協力いただける方は以下にご記入ください。2012年度にこちらからご連絡をさせていただきます。

お名前:

ご連絡先(メールアドレス、電話、住所等 ご都合のよい方法):

巻末資料 2

・黒岩晴子（2002）「ソーシャル・アクション」，社会福祉辞典編集委員会編『社会福祉辞典』大月書店，347.

「社会福祉活動の一つの形態で，社会福祉援助技術の間接援助技術として社会活動法と訳されている．地域住民や当事者のニーズを充足するために，広く世論に訴えながら国や地方自治体など行政や司法機関などにはたらきかけ，環境や法律，制度，サービスの拡充，創設を求めて行う組織的な活動をいう．社会福祉関係者や市民団体，住民組織などが社会的発言力の弱い当事者に代わって活動を展開したり，当事者自身が主体的に活動したり，また当事者と関係者が連帯して活動をすすめるなど様々な活動形態がある．19世紀後半のアメリカの社会改良運動が源流であり，1960年代に高まりを見せた公民権運動や福祉権運動が大きく影響している．日本では，昭和初期の方面委員（民生委員の前身）の活動があげられる．戦後は原水爆禁止運動，朝日訴訟支援，保育運動，公害反対運動，薬害の被害者への支援運動など様々な活動がある．」

・秋元美世・大島巖・芝野松次郎・ほか編（2003）「ソーシャル・アクション」『現代社会福祉辞典』有斐閣，299.

「社会的に弱い立場にある人の権利擁護を主体に，その必要に対する社会資源の創出，社会参加の促進，社会環境の改善，政策形成等，ソーシャルワーク過程の重要な援助および支援方法の一つである．社会福祉活動法または社会活動法と訳される．ソーシャルワークの展開過程では，コミュニティ・オーガニゼーションの一形態として発生し，1960年代のアメリカを中心に，頻発した社会問題に鋭く対立した社会運動，特に公民権運動や社会福祉運動をリードする問題解決型のソーシャルワーク援助方法として用いられた．同時期に，日本では公害運動などに影響を与えた．しかし，近年では，現代社会の福祉問題（社会的排除や摩擦，孤独）のなかで，当事者の立場や利害を代弁するアドボカシー（権利擁護・弁護）および福祉資源の拡充・創設，社会福祉の運営の改善をめざす組織化活動として用いられることが多い．また，ソーシャル・アクションには二つの流れがあり，一つは，社会的発言力が弱く，身体的・精神的ハンディキャップのある対象者にかわって，対象者と関わるソーシャルワーカーが中心に活動する活動形態，もう一つは，対象者みずからを主

体として、ソーシャルワーカーがそのニーズの実現のためにさまざまな社会資源を組織化し、対象者の自立生活を支援する活動形態である。」

・日本社会福祉実践理論学会編（2004）「ソーシャル・アクション」『新版社会福祉実践基本用語辞典』川島書店, 108-9

「広義の社会福祉活動の一形態で、ニーズをもった人や集団に各種の制度、サービス、資源などを適合させることを目的とする他の社会福祉援助技術と異なり、ニーズに即した環境や制度などの改変や創造自体を目的とする活動である。プレイ (Play, K.) によれば、『ソーシャルワーカーが努力している社会的適応、不適応などの問題の根本的な原因である各種の社会的条件および政策に、直接影響を与えるための、組織的かつ意識的な活動』と定義されている。(中略) 日本での代表的な活動としては、昭和初年の救護法の制定・実施運動、昭和 30 年代の保育所増設運動などが挙げられるが、近年では、ソーシャルワーカーなどが代弁的に運動を展開するばかりではなく、当事者が自らの問題の解決をはかるために組織化をはかる形態が盛んになってきており、さらに進んで、地域社会の権力構造自体の変革を意図した組織的行動をもソーシャル・アクションととらえるようになってきている。一方、今後の課題としては、ソーシャル・アクション自体の体制内社会改良主義的制約の限界、各運動間や住民運動と連帯の促進方策、当事者の主体性の確立と基盤の拡大などが挙げられる。」

・空閑浩人（2007）「ソーシャルアクション」山縣文治・柏女霊峰編『社会福祉用語辞典（第 6 版）』ミネルヴァ書房, 235-6.

「社会活動法などと訳される。広い意味での社会福祉活動の一形態で、地域住民や当事者のニーズに応じて、社会福祉関係者の組織化を図り、世論を喚起しながら、既存の社会福祉制度やサービスの改善、また新たな制度やサービスの拡充・創設を目指して、議会や行政機関に働きかける組織的な活動をいう。ソーシャルアクションの源流は、19 世紀後半のアメリカにおける社会改良運動にあり、また、1960 年代に高まりを見せた福祉権運動の影響を受けて、ソーシャルワークの一方法として重視されるようになってきた。日本における代表的な活動としては、1920 年代終わりから 30 年初頭の方面委員（民生委員の前身）を中心とする救護法の制定・実施運動、1950 年代後半から 60 年代前半の保育所増設運動などがあげられる。社会体制の変革などを求める社会運動や政治運動とは異なり、社会改

良的な活動であり、また、人々の社会行動を援助する活動でもある。(中略) また、ソーシャルアクションの形態としては、一つはニーズをもつ当事者、とりわけ社会的発言力が弱い人々に関わっているソーシャルワーカーなどが中心となって活動を展開するもので、福祉ニーズの充足を目標とするものである。さらに近年では、このような援助者が代弁的な活動を展開するだけでなく、当事者が自ら参加して、組織化を図り、問題解決あるいは要求実現のための活動を展開するといった形態が盛んになってきており、その場合は、福祉ニーズの充足とともに、権利主体者としての当事者への認識の促進や政策決定過程への参加が目標となる。ソーシャルワーカーには、運動家、代弁者、仲介者などの役割が求められる、また当事者が中心となって組織化を進める活動を展開していく場合には、それらを可能にする条件整備を行うことが不可欠である。」

・久保美紀(2007) 仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵監修『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規, 641.

「ソーシャルアクションは、個人・集団・地域住民のニーズに適合した社会福祉制度やサービスの改善・創設を促す援助技術である。具体的には、社会福祉関係者の組織化を図り、一般市民の問題意識を喚起しながら、議会や行政機関に立法的・行政的措置をとらせるべく集合行動の展開などを通して、社会的・政策的に福祉問題の解決を促進していく。社会・政治体制の変革などを求める社会運動や政治的運動とは異なり、セツルメント運動のような社会改良的運動である。さらに、当事者の集合的行動を支援する活動も含まれる。(中略) ソーシャルアクションは、従来、ニーズがあっても声を出しづらい当事者をワーカーが代弁し、ニーズの充足、さらには権利を擁護する活動として展開されていた。近年では、当事者やその家族が主体となって組織化を図り、問題解決あるいは要求実現のための活動を展開するのを支援するべく、当事者の意識化、福祉サービス供給システム的意思決定過程への参画を促進していく活動が重要視されてきている。それは、社会的に不利な状況にある人々が、権利主体として組織的行動の主体となり、その権利の回復への取り組みを支援する活動といえる。したがって、ワーカーは、社会的不公正に抗議し、社会資源、パワーの再配置を図っていくべく、一般市民の人権意識を高めながら活動に巻き込んでいく、アドボケイト、オーガナイザーといった役割が求められているといえる。」

ソーシャル・アクションの実践調査シート

お名前	
ご所属先種別	
業務内容	

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。

これまでのソーシャル・アクション実践の中で、**最も成果を確認されたソーシャル・アクション実践をひとつ選び**、以下にご記入ください。

1. どのような課題を認識されましたか。
2. その課題はどのような活動を通して認識されましたか。
3. どのような立場でこのソーシャル・アクションを実践されましたか。割合をお書きください。
 所属職場の業務内での実践： % 所属職場の業務外での実践： %

巻末資料 3

4. このソーシャル・アクション・アクションの実践内容を時系列で記載してください。(必要に応じて何枚でもご記入ください)

*このソーシャル・アクションに関する報告書や記事等の資料がありましたらご一緒にお送りいただけると助かります。

SA 実践の目的	SA の実践内容	結果	成功要因と阻害要因

巻末資料 3

5. このソーシャル・アクションによってどのような成果を確認しましたか。該当する欄に○をつけ、具体的にご記入ください。

○ ソーシャル・アクションの成果	成果の詳細
地域住民等による問題の認識	
制度やサービスの改善	
非制度的サービスの創設	
制度的サービスの創設	
当事者のニーズの充足	
その他	

6. このソーシャル・アクションが成功したのは、日頃からどのような取り組みをされていたからだと思いますか。

謝 辞

このたび「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-」を完成することができましたのは、お忙しい中ご指導いただきました諸先生のおかげだと心から感謝いたしております。

主指導教員の佐藤豊道先生には、最期まで丁寧に親身になってご指導いただき、時間的制約のある中での論文作成をあらゆる面で支えていただきました。

副指導教員の小林良二先生には、いつも鋭いご質問やご指摘をいただき、研究のあり方を初心に戻って学ばせていただきました。

同じく副指導教員の秋元美世先生には、私とは異なった視点からのご指導をいただき、自分の研究を見つめ直すとともに、視野を広げることができました。

審査委員の加山弾先生には、コミュニティワーク等に関する多くの示唆をいただき、ソーシャル・アクションの本来の意味を考え直すことができました。

お忙しいところ外部審査委員をお引き受けくださった秋山薊二先生には、揺るぎないソーシャルワークのご専門のもと、私の研究になるべくご指導いただきました。

それぞれの先生からのご指導ひとつひとつを検討することで、論文と言えるものに近づけていくことができました。審査期間中は非常に厳しい日々ではありましたが、同時に多くの学びを得ている楽しみを感じておりました。このような研究のみならず、教育においても多くの学びをいただきました。本当にお世話になりありがとうございました。

また、このような研究を実施することができましたのは、日々現場でソーシャル・アクションを実践されていらっしゃるソーシャルワーカーの皆様の実践の蓄積があつてのことです。お忙しいところ実践事例をご提供くださり、ともにソーシャル・アクションについてご検討くださり本当にありがとうございました。この研究が実践現場で役立つことを祈っております。

高良 麻子