

令和元年6月20日現在

機関番号：22604

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K17267

研究課題名(和文)福祉サービスの「住民委託」政策と地域福祉の専門性をめぐる理論・実証研究

研究課題名(英文) A research on the "contract to local residents" policy of social services and professionalism of community-based welfare

研究代表者

室田 信一 (Murota, Shinichi)

首都大学東京・人文科学研究科・准教授

研究者番号：00632853

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、大きく分けて2つの成果を生み出すことができた。第一に、国際比較を通じた日本の地域福祉実践の状況分析である。第二に、国内における住民主体の実践に関する調査とその結果から示された主体性指標の試案である。

国際比較では、アメリカとイギリスにおけるコミュニティ・オーガナイザー配置政策と日本における地域福祉政策を比較して、地域共生社会づくりにおけるコミュニティ・オーガナイジングの可能性について検討した。国内における調査では、関東の某市において地域活動に従事する住民1900人に調査票を配布し、某市内における地域活動の主体性を可視化した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究を通して、日本における地域福祉実践の実態について学術的に提示することができた。

具体的には、日本におけるソーシャルアクションの解釈が時代とともに変化してきたこと、それに伴い、実践の学術的な評価も変化してきていることである。この点について、コミュニティ・オーガナイジングの理論を参考に検討したことで、日本における包括ケアや地域共生社会のあり方について対案を示し、今後の日本における地域福祉政策を検討する材料を示すことができたことは、学術的にも社会的にも意義深いものであると考える。

研究成果の概要(英文)：In this research project, we have produced two outputs. One is analysis of community-based welfare practice in Japan through international comparison. Another is a proposition of a measurement for local residents' agency.

In the international comparison, we have compared Japan's community-based welfare policy with social policy for community organizers in the U.S. and England. In the latter output, we have conducted a survey with 1900 residents in a city in Kanto area who were actively participating in community-based activities such as volunteering. Through the survey, we have shown the type of agency among the subject city residents.

研究分野：地域福祉

キーワード：コミュニティ 地域包括ケア 福祉国家 福祉社会 ボランティア オーガナイジング 住民主体 福祉政策

## 1. 研究開始当初の背景

本研究の背景として、第一に日本における福祉社会のあり方と地域包括ケア政策をめぐる議論、第二に住民参加型のサービスが求められる背景とアドボカシー活動の必要性について、第三に社会福祉協議会基本要綱に示されている「住民主体の原則」という考え方と地域福祉専門職に求められる専門性に関する議論がある。

### (1) 福祉社会と地域包括ケア

国際比較の視点から日本の社会福祉の特徴を示した R.グッドマン(1998)によれば、日本は他の福祉国家と比較してソーシャルワークの専門家が圧倒的に少なく、その代わりに、民生・児童委員が配置され、専門家の配置は限定的に考えられてきた。国家が福祉に消極的であるという点においては、武川(1999)は、家族や企業が福祉の担い手として期待されていた1970年代の「日本型福祉社会」が、1990年代以降、ボランティアやNPO・市民活動が福祉サービスの担い手となる新たな福祉社会を形成してきたと整理している。そして、2000年代になると社会福祉サービスの民営化が進み、また、地域包括ケアシステムの構築が推進されるとともに、地域に社会福祉の専門家を配置する政策が推進されてきた。

### (2) 住民参加型サービスとアドボカシー活動

1990年代前半に各地で住民参加型福祉活動の取り組みが興隆し、日本全国でボランティア活動が普及したと考えられている。当時、行政による福祉サービスの多くは貧困・低所得者を対象としていたことに対して、住民参加型福祉活動は、十分なサービスを受けることができない高齢者などへサービスを供給する役割を担っていた。民間非営利組織の役割を分析した R.クレイマー(1981)は、政府が提供するサービスを補完する民間の役割を「価値管理者」と呼び、それとは別に、「アドボカシー」としての役割の重要性を指摘した。「アドボカシー」とは、政府による福祉サービスへの介入を要求する役割である。そうした民間によるアドボカシー活動は、ソーシャルアクションと整理され、アメリカではコミュニティ・オーガナイザーの専門的な援助方法として体系化されてきている。そうしたアドボカシー活動の推進を目的に地域に予算を配分する事業として、アメリカでは1960年代にコミュニティ活動事業、イギリスでも1960年代にアーバン事業、近年では地域戦略パートナーシップなどの事業が推進されてきている。それらの事業が後押しした住民活動の中には、政府に対する暴動へと発展したものもあり、住民活動を推進する政策の難しさを物語っている。

### (3) 「住民主体の原則」と専門性

日本においては、社会福祉協議会(社協)がその基本要綱に「住民主体」を掲げ、住民の主体的な活動を導き出すことが社協職員の専門性として考えられてきた。ここで言うところの「住民主体」とは、「価値管理者」として政府の役割を補完する実践を推進するものか、それとも「アドボカシー」として政府に要求するものか、意見が分かれるところである。上記の1)で述べたように、近年の社会福祉政策の傾向としては、政府は住民が地域包括ケア政策の一端を担うことを求めている。具体的には、社協が住民の組織化を推進する地域が多数存在する。

実際、2017年の社会福祉法改正では地域共生社会づくりが提示され、各地に包括的支援体制(住民と専門家の協働による相談支援体制)を整備することが掲げられてきている。社会福祉協議会はそうした体制を整備する上で住民参加の基盤を整備することが期待されている。

ソーシャルワーカーの専門性の考え方は時代とともに変わってきており、社会構造を変革することを専門性とみなした時代もあれば、効率の良いサービス供給を専門性と考えた時代もあった。では、近年のように住民の積極的な関与を求める時代において、ソーシャルワーカーの専門性はどのように評価されるのか、そして住民の主体的な関わりとはどのように評価されるべきであろうか。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、ソーシャルワーカーの専門性に関する理論的研究と、社会福祉協議会による住民活動への関与に関する歴史的研究、地域活動に関与する住民に対する調査研究を通して、今日の日本の社会福祉政策推進における住民と専門家の役割について分析することである。また、日本同様に、住民参加型の福祉サービスを推進している海外の実践事例及びその政策を参考に、日本の実践と政策を照射し分析する。

本研究は、以上の手続きを通して、現在の日本の社会福祉政策における住民参加を基盤とした活動やサービスの位置付けを検討し、今後の展開方法について考察するものである。

### 3. 研究の方法

本研究では、文献をとおした理論的研究を実施し、そこで構築された枠組みに基づいて、海外でフィールド調査を実施した。国際比較を通して示された視点を参考に、申請者が関わっている東京都調布市にて地域活動を対象とした量的調査を実施する。

文献調査としては、イギリスで2010年から2015年まで5年間実施されたコミュニティ・オーガナイザー配置政策を事例として、住民による地域活動の振興と専門家の関係性について主として海外の文献を用いて考察した。

海外のフィールドワークは、アメリカのロサンゼルス市において、住民や当事者が主体となって活動しているNPOと、一方で専門家が主導して活動しているNPOを訪問して、その活動の違いについて考察した。当事者が主体となって活動しているNPOとしては、Homeboy Industriesがある。このNPOは少年院や刑務所から出所した若者を対象に、職業訓練を提供し、自社が運営するカフェやベーカリー、整備工場などで若者を雇用する事業モデルを長年実施してきている。特に、経営や職業訓練など、事業の運営において当事者が中心となりながら、一方で専門家が関わり事業を推進している点、すなわち当事者と専門家の役割分担を考察する上で参考になる事例である。

一方、Los Angeles LGBT Centerはロサンゼルス最大規模の公衆衛生プログラムを実施しているNPOである。このセンターでは、医者、看護師、ソーシャルワーカー、心理カウンセラーが多く雇用され、HIV/AIDSのケアを提供している。保健・福祉の専門家が主導でサービスを提供するモデルであるが、一方で、当事者による自助グループの組織化など専門家が関与しつつ、当事者同士の支え合いを強化している点においては、日本における地域共生社会づくりにもつながる実践であると言える。

これらの実践を参考に、当事者（住民）が主体となる実践、当事者が力を得る実践とはどのようなものであるか、特に、主体を獲得する個人の特徴などについて注目することを前提に、東京都調布市で地域活動に参加している住民4名の参加を得て、質問紙調査のための検討会議を開催した。いわゆる参加型調査を実施した背景としては、研究者の一方的な見解で調査票を作成するのではなく、住民自身が考える「主体性」を概念化して調査票に反映させるためである。質問紙は調布市内在住の地域活動従事者約1902名に配布され、回収数は886、回収率は46.5%であった。

### 4. 研究成果

#### (1) 住民主体とソーシャルアクション

本研究の第一の成果として、まずは住民主体の概念とソーシャルアクションの概念について整理したことである。

住民主体およびソーシャルアクションの概念はどちらも地域福祉の実践と政策における主要な概念であり、これまでに多くの研究が発表されてきている。本研究ではまずそうした先行研究の整理を行った上で、住民主体における主体性概念を整理する目的でリーダーシップの構造について明らかにした。住民が主体的に地域の活動の関与する際に、住民の中にリーダーシップが構築されていると考える。ここでいうリーダーシップとは、カリスマリーダーシップのような一人の強い個が保持するリーダーシップではなく、活動に関与するメンバーがそれぞれ発揮できるリーダーシップで、サーバントリーダーシップやスノーフレック・リーダーシップなどと説明されるものである。そうしたリーダーシップが発揮される過程において、2つの重要な要素があると整理した。一つは物語である。リーダーシップを発揮する個人が、なぜリーダーシップを発揮するのか、その動機について自分の物語として他者に伝えることが重要な要素である。なぜなら、その人物と共に行動する他者は、その人物の物語を通してリーダーシップに共感し、自分も同様に物語（リーダーシップを発揮する動機）を語ることで、リーダーシップの広がりが生み出されるからである。こうしたリーダーシップの獲得は、A.センがいうところのエンジェンシーの獲得と類似する概念と言える。すなわち、当事者としての主体性の獲得と結びつくものである。

もう一つの要素はコーチングである。リーダーシップの輪が波状に広がるためには、次の主体がリーダーシップを発揮することが可能になるためのサポートを提供する必要がある。そのサポートの方法としてコーチングのスキルが求められる。コーチングのポイントは、リーダーシップを発揮しようとしている個人の潜在的な力が発揮されるように側面からサポートすることであり、その個人が自分自身について分析することを助けるものである。そうしたコーチングの結果、コーチングを受けた個人は、自分がリーダーシップを発揮する動機について意識的になる。すなわち、次なるリーダーがリーダーシップを発揮するためには、その過程をサポートするためのコーチングスキルが必要となる。コーチングのスキルを身につけて、次なるリーダーの実践を支えることが、リーダーシップにとって重要な要素なのである。詳しくは以下の

主な発表論文の『市民自治の育て方』を参照。

続いて、ソーシャルアクション概念の整理である。ソーシャルアクションとは、改良主義的な運動（ソーシャル・ムーブメント）から派生した考え方であり、政治的な意思決定プロセスに影響力を持たないものが、政策決定者などの権力者に対抗する手段として体系化されてきた。ところが、近年ソーシャルアクションという言葉の使用が異なってきた。具体的には、地域住民や当事者などが中心となり、制度では十分に対応できていない領域における必要なサービスを参加型で開発する実践のことを指してソーシャルアクションと表現する傾向がある。その結果、ソーシャルアクションの定義が曖昧になってしまっていることを示した上で、M.P. フォレットのパワー・ウィズとパワー・オーバーの概念を参考に、近年の社会福祉研究や教育においてパワー・オーバーの関係の上に成り立つソーシャルアクションが存在しないかのように扱われていることを指摘した。このことは、本研究の大目的である、「住民委託」という現象が起きている背景としても捉えることができる。

## (2) コミュニティ・オーガナイザー配置政策とその評価

次に、イギリスのコミュニティ・オーガナイザー配置政策を参考に、政府が推進するコミュニティ・オーガナイザー政策の動向と、その背景にある価値観について検討した。結論から述べると、コミュニティ・オーガナイザー配置政策も、日本の「住民委託」政策も、どちらも住民にとって必要な支援を住民の手によって提供することを目的とした政策である。先進資本主義国家では、国家予算に占める社会保障費の割合が高くなり、全てのニーズを専門家の支援によって満たすための人材配置が難しい財政状況に置かれている。そうした状況の中、住民同士の支え合いを推進する政策がイギリスのコミュニティ・オーガナイザー配置政策であり、日本における「住民委託」政策である。

イギリスでは、2010年から2015年までの5年間で、500人のコミュニティ・オーガナイザーを雇用し（基本は1年、最長3年）、その（雇用された）オーガナイザーたちが住民の中からボランティア・オーガナイザーを発掘し、地域の中で支え合う活動を推進するための土壌整備が推進された。この政策は2010年に誕生した保守党のキャメロン政権の目玉政策の一つであった。コミュニティ・オーガナイザーというイギリスではこれまでほとんど使用されてこなかった概念を使用した背景には、2008年にアメリカでオバマ政権が誕生したことがある。オバマ元大統領がコミュニティ・オーガナイザーだったということで、オバマ政権が掲げるような参加型の社会を形成するという「ビッグ・ソサイエティ（大きな社会）」をキャメロン政権も政策目標とした。しかし、アメリカの歴史研究家のフィッシャーが分析するように、イギリスのコミュニティ・オーガナイザー政策は新自由主義的な性格を有しており、アメリカの伝統の中で培われてきたコミュニティ・オーガナイザーとは異なり、住民の生活上の困難を住民同士で助け合うための仕組みをつくることに主眼が置かれている。それは、日本でもソーシャルアクションのパワー・オーバーの側面が失われていったように、イギリスにおけるコミュニティ・オーガナイザー配置政策においても、パワー・オーバーの関係の上に成り立つソーシャルアクションが想定されていないことが確認できる。

2015年にコミュニティ・オーガナイザー配置政策のプログラム評価を示した報告書がイギリス政府の委託を受けたシンクタンクによって発行された。この報告書では、雇用されたコミュニティ・オーガナイザーが個人的な成長を示したことを一つの評価軸と考えている。具体的には、コミュニケーションスキルや自立して仕事をする力、課題解決力、他の人を引っ張る力、他社が活動できるように動機づけする力、他者の力を開発する力、ソーシャルメディアを使う力などである。次に、ボランティアで活動するコミュニティ・オーガナイザーが自ら行動をとること、その際に自己肯定感が高まったことや、社会的なつながりが強化されたこと、地元へのプライドが高まったことなどを評価項目として考えていた。これはすなわち、リーダーシップが高まったこととして捉えていだろう。最後に、地域住民全体が、プログラムを通して生活の質を高め、地元へのプライドを高め、自分たちで課題を発見して解決できるようになったことを評価材料とした。こうした評価からも確認できるように、イギリスのコミュニティ・オーガナイザー政策は、地域活動の一部分を反映しており、とりわけ住民同士で助け合い、問題を解決するという側面が高く評価されていることがわかる。実は、アメリカのフィールド調査でも当事者の主体形成に重きを置き、専門家に対してその過程を支援する役割を求める傾向があったことと、イギリスの政策の傾向が重なる部分がある。日本における「住民委託」政策も住民同士の支え合いを目的として掲げており、こうした傾向は2010年代の先進資本主義国家の中では一般的なものになりつつあることが読み取れる。

## (3) 主体性の実態

上記の分析を踏まえて、東京都調布市の住民を対象に量的な調査を実施した。以下、その結果の一部分を示す。

まず、上記の研究結果を踏まえて、主体性の要素として、物語を語ることや、当事者としての経験があること、リーダーシップを発揮すること、他者のリーダーシップを引き出すことなどを想定していた。しかし、調査表を作成するためのリーダー参加型のグループディスカッションで、主体性の捉え方がリーダーの中でも異なることが明らかになった。したがって、一つの「主体的な状態」を模索するのではなく、多様な「主体性」の形態があるのではないかと

いう仮説に立ち、様々な主体性の発揮の形を模索することにした。

分析の結果、いくつかの主体形成の傾向が示された。一つは、当初の仮説に近いリーダーシップの形で、自分が当事者としての経験を有することから、そこで培った思いを活動に反映する主体性である。次に、参加の入口は必ずしも自主的なものではないものの、地域の中で与えられた役割などを通じて徐々にリーダーシップを発揮するようになる主体性である。最後に、社会に対する強い問題意識を有し、市民活動に関わる中で、自分一人の力の限界を感じ、他者のリーダーシップを引き出すことに可能性を感じているリーダーの中に見られる主体性が確認された。

このように、動機や、主体性を発揮するまでの道筋は様々であるが、地域活動に関わる住民の中には上記のような異なる主体性があり、それらの主体性が混在して地域社会を形成しているということが示された。本研究では「住民委託」という状態を仮定して、客体化された住民が政策の「道具」のように地域での無償でのサービス提供に動員されている状態を批判的に検討したが、そうした政府の政策に参画する住民の中にも多様な主体性が形成されており、政府に対して批判的な態度を持つものも、そうでないものも混在する中に、「住民委託」の状態が生み出されていることが見えてきた。今回の研究成果を参考に、今後は主体性の変容とそこへの専門家の関わりについて探求していきたいと考える。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 6 件)

- (1) 室田信一、「コミュニティ・オーガナイザー配置政策とその評価 イギリスの政策を参考に」、『人文学報』、査読なし、515、2019、55-66。
- (2) 室田信一、「地域共生社会とコミュニティ・オーガナイズング」、『にじ』、査読あり、No.660 (2017年秋号) 2017、30-39。
- (3) 室田信一、「地域包括ケアと住民活動」、『ソーシャルワーク研究』、査読なし、vol.43 No.2、2017年、24-32。
- (4) 室田信一、「社会福祉におけるソーシャルアクションの位置付け」、『社会福祉研究』、査読なし、129号、2017、23-32。
- (5) 室田信一、「地域住民以上、家族未満の支え合い」、『DIO』連合総研レポート、査読なし、322、2017、10-13。
- (6) 副田あけみ・山野則子・田尾有樹子・室田信一・木村容子、「変革：ミクロからマクロへの戦略 実践家・利用者・住民参加による効果的な支援環境開発の方法：プログラム開発と評価を中心に」、『ソーシャルワーク学会誌』、査読なし、32号、2016、53-82。

〔学会発表〕(計 3 件)

- (1) 室田信一、「住民活動と社会的インパクト」、第35回日本ソーシャルワーク学会、2018。
- (2) 室田信一、「福祉社会学とソーシャルワーク研究」、福祉社会学会第15回大会、2017。
- (3) 室田信一、「地域ケアシステムの展開」、日本地域福祉学会第30回大会、2016。

〔図書〕(計 2 件)

- (1) 岡部卓・三浦元・室田信一、中央法規、『生活困窮者自立支援 支援の考え方・制度解説・支援方法』、2018、175-205。
- (2) 草郷孝好・室田信一ほか4名、関西大学出版部、『市民自治の育て方』、2018、117-145。

## 6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名：

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号(8桁)：

(2)研究協力者

研究協力者氏名：中路綾夏

ローマ字氏名：NAKAJI, Ayaka

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。