

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 16 日現在

機関番号：22604

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780338

研究課題名(和文) 地域におけるソーシャルワーカーの配置方法をめぐる普遍主義と選別主義

研究課題名(英文) Social policy behind the placement of social workers in a community- universalism and selectivism.

研究代表者

室田 信一 (Murota, Shinichi)

首都大学東京・人文科学研究科(研究院)・准教授

研究者番号：00632853

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本・アメリカ・イギリスのワーカー配置政策をめぐり、考え方や政策の推進方法を比較検討することを主眼に実施された。日本では社会福祉関連の財源(民生費)により、自治体内を一定のエリアに分割してワーカーを配置する政策が主流であることに対して、イギリスでは国の特別予算によりワーカー配置のための事業を展開し、全国に均一な配置ではなく、応募したNPOに配置するという点で、ワーカーを配置するキャパシティによって配置された。アメリカでは民間の財源により、配置先のコミュニティの必要性(課題の深刻さ)が考慮されていた。そのような点において配置をめぐり、考え方の差異が確認された。

研究成果の概要(英文)：This research aimed to compare social policy to place community organizers in three countries- Japan, England, and the U.S. In Japan, community social workers were placed based on a geographical area which is divided into nearly same size within each municipality. The financial source of the program comes from social security expenditure. In England, community organizers were placed based on a capacity of organizations which have made a contract with the government's program. The financial source of the program comes from national government's community budget. In the U.S., community organizers are rarely hired by the government today. Main financial source to place community organizers is a grant from private foundations. New York Foundation is one of them, and their program set criteria for recipient of the program to overcome difficulties and disadvantages.

It shows that those three countries have similar program yet they place community organizers based on a different regime.

研究分野：社会福祉学

キーワード：社会政策 コミュニティ・オーガナイザー コミュニティソーシャルワーク

1. 研究開始当初の背景

報告者はこれまでコミュニティ・オーガナイザーやコミュニティソーシャルワーカーなど地域に配置されるワーカーに関する研究を行ってきた。国内では2005年代から都道府県政府などが主導して配置してきたコミュニティソーシャルワーカーの実践について、海外では、1970年代以降アメリカ各地のNPOで活動するコミュニティ・オーガナイザーの実践について研究してきた(室田2010a; 2010b)。

一方、2010年からイギリスのキャメロン政権がコミュニティ・オーガナイザーを全国に500名配置する政策を推進してきた。

日本のコミュニティソーシャルワーカーとアメリカやイギリスのコミュニティ・オーガナイザーを同等のものとして取り扱うことには慎重にならなければならないが、それぞれのワーカーは同様の特徴を有しているため、比較研究の意義があると考えた。

第一に、一定のエリア(地理的空間)で活動することを前提に配置されている点である。第二に、地域住民を組織することが業務の目的に位置付けられている点である。第三に、専任(フルタイム)の職員として雇用されている点である。第四に、地域の非営利組織に属している点である。

このような特徴を有するワーカーはどのような原理で配置されているのか、その配置政策を分析することにより、各国の社会保障制度や地域政策を照射して分析できると考えた。というのも、ワーカーを配置する政策の背景には、社会保障制度や社会サービスでは十分に対応することができない多種多様な課題や、その時代に応じて住民が対応を必要としている課題に対して、柔軟に取り組むことが想定されているからである。

日本・アメリカ・イギリスに限らず、先進資本主義国家は共通して膨れ上がる社会保障費に頭を悩ませている。その打開策、もしくは「ガス抜き」の政策としてワーカーが各地に配置されているという側面があることもうかがい知れる。本研究の背景には、各国のそうした社会政策の傾向がある。

2. 研究の目的

本研究の目的は、社会保障制度を補完する政策として近年注目されている地域における相談援助機能を、ワーカーの配置(人的資源の配分)という視点に基づいて分析することである。

本研究は、近年日本国内で推進されている地域を基盤としたワーカー配置事業(コミュニティソーシャルワーカー配置事業など)の在り方を問う上で有意義な研究と言える。社会政策の考え方に普遍主義と選別主義という考え方があるが、社会的排除などの現代的

な社会問題が表面化していることは指摘されてきているが、どのような考え方に基づいてワーカーを配置するべきかという議論は十分になされていない。本研究はそうした議論をおこなうための材料を提示し、政策議論を喚起するものでもある。

社会的排除の問題は先進資本主義国家共通の問題であり、各国はそれぞれに対策を講じている。日本でも海外の政策を参考に同様の対策が講じられているが、特に地域で展開される相談援助機能に関しては、日本独自の地域性や文化などの影響を受けるため、海外の動向を参考にしながらも、日本独自の対策について検討することが求められている。本研究の重要性は、そうした国際比較の視点を取り入れながら、日本におけるローカルな実践に研究成果を還元する点である。

3. 研究の方法

以上の研究目的を追求するにあたって、本研究では、以下3点の研究方法を採用している。

第一に、ワーカー配置政策の背景として普遍主義と選別主義をめぐる議論について、文献研究を通して整理すること。

第二に、国内では大阪府のコミュニティソーシャルワーク機能配置促進事業に着目し、大阪府内のコミュニティソーシャルワーカーの配置状況及び基礎自治体内におけるワーカー配置の根拠について、大阪府の担当者と、基礎自治体担当者、コミュニティソーシャルワーカーに対するインタビュー調査を実施した。

第三に、海外のコミュニティ・オーガナイザー配置政策に関しては、イギリスとアメリカで調査を実施した。

イギリスにおいては(1)コミュニティ・オーガナイザー配置事業を政府から委託されているNPO団体Localityの事業担当者へのインタビュー調査、(2)ブリストル市内に配置されているコミュニティ・オーガナイザーへのインタビュー調査、(3)コミュニティ・オーガナイザー配置事業の評価研究のために政府のアドバイザーとして任命された研究者へのインタビュー調査を実施した。

アメリカにおいては、(1)毎年30名規模のコミュニティ・オーガナイザー配置プログラムを助成しているニューヨーク財団の担当者へのインタビューと、(2)同じく20名規模のコミュニティ・オーガナイザーを継続的に配置しているAssociation for Neighborhood and Housing Development (ANHD)の担当者へのインタビュー調査を実施した。

4. 研究成果

以下では、文献研究の成果、国内調査の成

果、海外調査の成果の順で研究結果を概観する。

文献研究では、イギリスの社会政策の研究を参考に普遍主義と選別主義の考え方を整理し、その考え方をワーカー配置政策に応用する際の妥当性について検証した。日本のコミュニティソーシャルワーカー配置政策にも一定の影響を与えているイギリスのパッチシステムをめぐる議論では、その政策を分権的多元主義と整理し、普遍主義、選別主義とは異なる政策の考え方として示している（平岡 1988）。本研究でもこれに習い、地域にワーカーを配置する政策を分権的多元主義の系譜に位置付けてさらなる整理を行った。以上の研究に関しては、室田（2012）で基礎研究を行ってきたことを、室田（2013a；2013b；2013c）と Murota(2014)で報告した。

次に、国内研究では、大阪府が 2005 年から推進してきているコミュニティソーシャルワーク機能配置促進事業によるコミュニティソーシャルワーカーの配置状況を参考に、同補助事業を契機に府内に配置されたコミュニティソーシャルワーカーが 1) どのような範囲に配置されており、2) それがどのような原理に基づいて配置されており、3) その配置によって現場のワーカーにはどのような影響が及んでいるのかについてインタビュー調査を実施した。その結果、大阪府のガイドラインが「概ね中学校区に配置する」と示していたこともあり、多くの自治体では中学校区などの学校区を基盤にワーカーの配置を推進していた。学校区を基盤にしていなかった自治体も、自治体内を一定の範囲に分断し各地域に平等にワーカーを配置するという点において分権的多元主義としての性格を有していることが明らかになった。

ただし、「地区割り」に基づいてワーカーに担当地域を振り分けているものの、各地域の格差を解消するためにワーカーが越境して対応するなどの工夫をしている自治体もあることが明らかになった。

以上の研究に関しては、室田（2014a；2014b；2014c）で研究成果を示した。

最後に海外調査では、イギリス政府によるコミュニティ・オーガナイザー配置政策を担当する NPO の中間支援団体 Locality の担当者へのヒアリングを通して、同政策では国内各地に広くコミュニティ・オーガナイザーを配置することを前提としながらも、補助事業終了後もコミュニティ・オーガナイザーを継続的に雇用して配置し続けるだけのキャパシティ（組織としての運営能力や物理的空間、財源など）が整備されていることが配置に一定の影響を与えていることが明らかになった。そのため、かつてのパッチシステムのような均等割りされた地域にワーカーが配置されるという原理とは異なる原理で配置されていた。この点は日本のコミュニティソーシャルワーカー配置政策とは異なる性格で

あった。

一方、アメリカのニューヨーク市でコミュニティソーシャルワーカーを配置するための助成事業を推進している財団（ニューヨーク財団）と中間支援団体（ANHD）の担当者へのインタビューでは、両団体とも、オーガナイザーを配置するにあたり、配置される団体が直面する課題やその地域が抱える不利な状況などを重視し、オーガナイザーを配置することでそれらの課題の解決が促されることを配置の条件として考慮していることが明らかになった。このような考え方は日本、イギリスとはまた異なり、どちらかかという選別主義的な性格を有する事業であるということが言える。

以上の研究成果から、日本のコミュニティソーシャルワーカーの配置においては、配置されるコミュニティの組織基盤や住民のニーズや問題意識を考慮することなく、一律に配置されているという特徴を有することが示された。そのようにして配置されたワーカーは、地域の課題や住民の問題意識にかかわらず住民を組織することが課せられるため、結果として主体性が欠如した状態で住民を活動に動員してしまう危険性があることを指摘した（室田 2015a）。また、そのことと、（パワー・オーバーとしての）ソーシャルアクションが日本のソーシャルワークの中に位置付けられていないことが関係していることを指摘した（室田 2015b；2015c）。

（参考文献）

- 平岡公一（1988）「分権的多元主義とパッチシステムの理論」濱野一郎・大山博編著『パッチシステム-イギリスの地域福祉改革』全国社会福祉協議会。
- 室田信一（2012）「大阪府茨木市のコミュニティソーシャルワーク事業 地域におけるソーシャルワーカーの配置方法をめぐって」『貧困研究』第 9 号，63-71。
- 室田信一（2010a）「アメリカにおけるコミュニティ・オーガナイザーとはだれか ソーシャルワークの専門性との関係から」『日本の地域福祉』第 23 号，62-77。
- 室田信一（2010b）「アメリカにおける福祉国家の政策とコミュニティ・オーガナイジングの力動 コミュニティ・オーガナイザーの役割分析を通して」『コミュニティソーシャルワーク』第 5 巻，62-68。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 3 件)

室田信一（2015a）「地域包括ケアシステムの ロジック を考える」『月刊自治

研』査読なし、vol. 57、No. 674、50-58 .
室田信一(2014a)『社会的排除に対する
コミュニティソーシャルワークと福祉
教育』『日本福祉教育・ボランティア学
習学会研究紀要』査読あり、vol. 23、
pp36-45 .
室田信一(2014b)『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』査読なし、97 巻 10 号、
30-34 .

〔学会発表〕(計 6 件)

室田信一(2015b)『日本のマクロ・ソー
シャルワークの現在形～Social Work
without Social Action』第 32 回日本ソ
ーシャルワーク学会大会、日本社会事業
大学(東京都・清瀬市) 7 月 18 日 .
室田信一(2015c)『社会福祉学研究と実
践の新たな枠組み-ソーシャルアクション
を志向する研究・実践に求められるも
の-』2014 年度日本社会福祉学会関東部
会大会、東洋大学(東京都・文京区) 3
月 15 日 .
MUROTA, Shinichi(2014) “ School
District Society: Is School District
the Answer? ” Community Is The Answer
Conference, グラスゴー大学 (グラス
ゴー、イギリス), 6 月 10 日 .
室田信一(2013a)『ホームレス支援・コ
ミュニティソーシャルワークの観点から』
日本福祉教育・ボランティア学習学
会第 19 回大会、金城大学(石川県・白
山市) 11 月 17 日 .
室田信一(2013b)『コミュニティにおけ
る専門職の役割』日本在宅ケア学会公開
講座『市民と専門職との連携・協働の方
法』早稲田大学(東京都・新宿区) 10
月 13 日 .
室田信一(2013c)『コミュニティソーシ
ャルワーカー配置事業のプログラム評
価』日本地域福祉学会第 27 回大会、桃
山学院大学(大阪府・堺市) 6 月 9 日 .

〔図書〕(計 2 件)

室田信一(2015d)『地域のセーフティネ
ットの構築』岡部卓編著『生活困窮者自
立支援ハンドブック』中央法規、103-117
(150) .
室田信一(2014c)『大阪における 2 つの
コミュニティソーシャルワーク事業』大
阪市政調査会編『自治体セーフティネッ
ト-地域と自治体ができること』公人社、
125-150 (247) .

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称 :

発明者 :
権利者 :
種類 :
番号 :
出願年月日 :
国内外の別 :

取得状況(計 0 件)

名称 :
発明者 :
権利者 :
種類 :
番号 :
取得年月日 :
国内外の別 :

〔その他〕
ホームページ等

6 . 研究組織
(1) 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

(2) 研究分担者
()

研究者番号 :

(3) 連携研究者
()

研究者番号 :