

〈論文〉

地域福祉政策におけるコミュニティソーシャルワーカーの 役割についての一考察

—事例をとおして—

金 蘭姫

〈要 旨〉

本稿では、地域福祉計画の策定過程において、コミュニティソーシャルワーカーは、地域住民をどのように支援しているのか、コミュニティソーシャルワーカーは、行政とはどのような関わりをもって実践しているのか、について事例を通して考察した。その結果、次のような点について分かった。コミュニティソーシャルワーカーは、地域住民の意見収斂の場において、①地域住民の発表へのフォローと情報提供、②地域福祉の視点から地域社会の特性解説とフォロー、③行政に対する地域住民の要請の後押し、などの支援を行っている。また、コミュニティソーシャルワーカーは、①行政にとってコミュニケーション・ツールとして、②地域住民の立場に立って、③地域社会の実態伝達の場づくり、④市職員への支援、⑤諸組織の関係性の活用、⑥福祉政策へのかかわり、といった側面で行政側と関係を形成している。

キーワード：コミュニティソーシャルワーカー(CSW)の役割、地域福祉計画、政策過程、

はじめに

地域福祉について多様な理論化過程からみても、地域福祉の定義は多様で簡単に捉えるのは難しい。地域福祉に関連する重要なキーワードとして「住民主体」と「住民参加」、「住民自治」を取り上げることができる。つまり、これらの言葉から地域福祉の実践主体として支援者であるワーカーに加え、地域生活の主体者である地域住民をも含んでおり、地域住民による相互扶助的助け合いの意味は地域福祉に含まれていることが窺える。社会福祉の計画化やその政策にガバナンス視点の導入が進められている今日、地域福祉の政策過程における地域住民の参加が推進され、支援者としてコミュニティソーシャルワーカーの役割が求められている(金2009)。

本稿では、特に、地域福祉計画の策定過程において、支援者としてワーカーは、政策形成過程に参加する地域住民をどのように支援しているのか、政策主体である行政側とはどのような関わりをもって実践しているのか、について考察する。

1. 研究方法

本稿は、文献レビューと事例を取り上げて、研究を進めた。本稿の事例に関しては、2008年7月14日から2009年3月末にわたり、A市社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーを参与観察し、記録したフィールドノーツによる。調査データに関する信頼性や研究倫理に関

する事項、また調査方法として参与観察を選択した理由に関しては、拙者の2010年論文を参照されたい。

2. 地域福祉の実践主体としての役割

この節では、地域福祉の歴史的展開の過程において、地域福祉の実践主体をどのように捉えているのかについて考察する。

地域福祉の方法論といえば、主にコミュニティオーガニゼーション(CO)とコミュニティワーク(CW)がとり上げられている。これらはイギリスとアメリカにおいて始まり、展開・発展してきた。そして、日本の社会福祉協議会の設立時に、コミュニティ・オーガニゼーションを参考したといわれている(重田1993:103-104)。

1) イギリスの場合

イギリスにおけるコミュニティワークの歴史的流れ(柴田2007:80-85, 加納2003:140-147)についてみる。19世紀～20世紀初期の貧困問題に対応する慈善組織協会(1869年)、セツルメント¹(1884年のトインビー・ホール設立)と労働・失業問題に対応する労働運動、借家人組合のストライキなどに連なるコミュニティワークがみられた。そして、1919年に全国の民間団体の連絡・調整機能をつかさどるものとして全英社会福祉協議会(地方社会福祉協議会の連合体)が形成された。第2次世界大戦後の福祉国家の生成では、官僚制機構をもつ専門職集団がその立役者となり、サービスの拡充とマンパワーの増大が飛躍的に進められた。コミュニティワークにおいては、ボランティア・アクションや公営団地等での活動などが見られた。1968年～1970年代後半、経済の悪化や移民の流入、失業、貧困層の増加、非行、バンドリズム、いわゆるインナーシティ問題に対応するアーバン・プログラムやコミュニティ・デベロップメント・プロジェクト、近隣協議会の組織化や政策決定への住民参加の試み、地方自治体に社会福祉部の設置などが行われた。1970年代中盤、景気の後退に伴い、政府は民間部分への財政的支援を行なうことでボランティア・アクションを積極的に活用した。そして、1980年代は、「小さい政府」と自助努力を唱えられ、小地域を基盤とする支援システムとしてパッチ・システムが提案され、住民参加が促進された時期であった。これらの福祉政策にコミュニティワーカーは雇用された。1990年代、経済後退にともない財政的効率のため、政府は福祉政策に市場原理(競争原理)を導入し福祉サービスの購買者として自治体を位置づけた。そして、政府は失業対策に民間企業など民間部分を活用した。例えば、イギリス・セツルメント・ソーシャルアクション協会(BASSAC)は政府の補助金を得て都市の貧困問題への対応と、雇用創出などで地域づくりへ取り組んだ。これらの歴史的変化に伴い、コミュニティワーカーの役割も、オルガナイザーやボランティア、触媒者、マネージャー、イネプラー、近隣ワーカー、促進者、教育者、そして活動家などに変わってきている。

イギリスにおけるコミュニティワークの歴史的展開をその主体の視点からみると、第2次世界大戦後の福祉国家生成を基軸に前後に分けることができる。その前のコミュニティワークは、主に民間組織・団体が主体となっており、貧困や失業など経済的問題を対象に展開され、自然発生的相互扶助的側面が強いといえよう。そして、福祉国家の建設に伴い、社会保障または社会福祉に連する環境が整備されるにつれ、コミュニティワークは主に行政中心とする公的部分によって展開

1 セツルメント(日本地域福祉学会地域福祉研究会1993)、セツルメント運動(柴田2007)、ソーシャル・セツルメント運動(加納2003)など表記は著者によって多様である。本論文では「セツルメント」と表記する。

される。民間部分は公的部分へ参加するという形で活動展開を見せたと言える。社会的経済的状況の変化につれ、コミュニティワークの位置づけや機能も変化してきているといえる。

2) アメリカの場合

次いで、アメリカにおけるコミュニティワークの歴史的展開(柴田 2007:86-91, 高田 2003b:127-136)は、イギリスのセツルメントを導入し、都市化による生活問題や貧困問題に対応することから始まり、コミュニティ・オーガニゼーションはソーシャルワークの三分法の一つとして展開・発展してきた。1865年から1914年まで、産業化と都市化、移住者の増加と移民マイノリティの教育問題などに慈善組織協会の設立(1877年)や近隣ギルド(1886年)とセツルメント運動などが展開された。1915年から1929年まで、経済発展と都市化、移民マイノリティの生活の向上のための取り組みの発展と反動、抑圧問題などという社会的背景に、慈善団体の増加や共同募金や社会福祉協議会、施設協議会の設立などがみられた。1929年から1954年まで、経済の大恐慌に伴い連邦政府の役割は拡大し、労働組合は成長をみせた。そして、移民マイノリティの雇用問題は政府機関への雇用を増加させることで対応した。これらの社会的背景のもとでのコミュニティオーガニゼーションは、レイン報告の「ニーズ・資源調整説(1939年)」とニューステッターによる「インターグループ理論(1947年)」としてまとめられた。前者は、統計調査によるニーズの測定と住民のニーズにかなう社会的サービスを開始し、福祉機関間を調整し、福祉プログラムを確立することであり、その目標の達成のための方法として計画立案を位置づけた。後者は、地域のグループの代表による任意グループを通して、個々のメンバーの個別の要求と地域社会の要求に対処するという目的を調和のとれた形で追求することをいう。1955年から1968年までは、公民権運動や福祉権運動、平和運動、女性運動など、人々の権利意識は高まり、「貧困戦争(1964年)」が宣言され、連邦政府の責任のもとで貧困対策が講じられた。また、地域活動事業や職業部隊などが展開された。この時期では、マレー・ロスのコミュニティ・オーガニゼーション(1955年)とジャック・ロスマンのコミュニティ・オーガニゼーションの三つのモデル(1968年)が提起された。つまり、ロスマンのコミュニティ・オーガニゼーション実践の3つの方法モデルは、①小地域開発モデル、②社会計画モデル、③ソーシャルアクションモデルになっている。3つのモデルの統合的活用方法として、3つの視点、諸状況に対応した選択的な利用と各モデルの混合的な使用、そして各モデルを順次移行させて使用することをあげている(定藤 1989:114-117, 瓦井 2004-02:4)。1969年から現在までは、貧困対策の終結や技術革新と情報社会、世界経済化、分権化、自助グループの新たな展開、ネットワークング、家族形態の多様化、そして貧困の女性化などの社会的状況を背景に、ロスマンは、政策実践論や管理運営論などをモデル化して加えることで、実践者は公的機関の政策への介入と非営利組織の運営や政策分析、資金造成などを図るというマクロ実践論としてコミュニティ・オーガニゼーション論を拡張させた(瓦井 2004-02:6)。また、ロスマンは1995年『コミュニティ・インターベションの戦略』を発表し、個人を直接的に援助するミクロな視点と社会環境を改革するマクロな視点を持つことを実践者に求めていた(瓦井 2004-02:6, 高田 2003a:135-136)。これらの歴史的変化に伴い、コミュニティ・オーガニゼーションを実践したソーシャルワーカーの役割は、オルガナイザーや教師、コーチ、促進者、アドボケイトの起草者、コミュニケーター、交渉者、後援者、プランナー、マネージャー、調査員、提言の起草者、代弁者、計画策定者、アドボケイトのオルガナイザー、志願者、仲介者、そしてアドボケイトの促進者などに変わってきている。

イギリスのコミュニティワークの場合と同じく、アメリカの場合も社会的経済的変化に伴い、それに対応するコミュニティ・オーガニゼーションの内容や機能も変化し拡充してきたといえる。そして、歴史の初期のコミュニティ・オーガニゼーションを担ったのは、民間組織・団体で、その実践は自然発生的で、相互扶助的側面が強かったといえよう。経済の大恐慌による貧困問題の深刻化につれ、政府主導の対策が講じられるようになり、それに歩調を合わせてコミュニティ・オーガニゼーションも展開されてきていた。一方で、福祉権や公民権などのソーシャルアクション中心に活動を展開してきている民間組織・団体も生まれるようになった。

イギリスとアメリカにおけるコミュニティワークまたはコミュニティ・オーガニゼーションの実践の始まりは、地域住民や民間組織・団体を主体とする自然発生的で、相互扶助であったと言える。社会的経済的状況の変化、特に経済的状況の激変（福祉国家の創立や大恐慌など）に対処する形で、政府の主導によってコミュニティワークまたはコミュニティ・オーガニゼーションの実践が展開されており、民間部分は公的部分への参加や協力、協働、連携などによるか、自ら実践方法を模索しながら実践を営んでいた。言い換えれば、コミュニティワークもしくはコミュニティ・オーガニゼーションの実践は、人びとの自然発生的で、相互扶助の概念を包含しており、公私関係のあり様、協力や連携、協働などを基盤として展開されていたと特徴づけられよう。

3) 日本の場合

日本におけるコミュニティワークの歴史は、主に社会福祉協議会の実践展開をもって述べられている（高森 2003:120-126, 柴田 2007:92-99）。上記で触れたように、それは社会福祉協議会の創設時、コミュニティ・オーガニゼーションの実践モデルを参考していたからであろう。その以前に、慈善事業の組織化（「中央慈善協会, 1908年」やセツルメント（1897年のキングスレー館など）、済世顧問制度（岡山県, 1917年）及び方面委員令公布（1936年, 全国的）などが日本における地域組織化の歴史として取り上げられた（柴田 2007:92）。これらは、民間性による活動より、行政が民間を調整してつくられており、セツルメントは戦時体制下で戦争のための人的資源の確保などに利用されていた（柴田 2007:92）。言い換えれば、戦前の日本のコミュニティワークは、政府の主導によって民間部分の相互扶助が調整されて、展開されていたといえよう。政府の主導により、1951年に同胞援護会と全日本民生委員連盟、日本社会事業協会の団体統合によって中央社会福祉協議会が設立されたが、住民主体等の地域組織間の理念とはずれたものであった（柴田 2007:93）。社会福祉協議会が地域組織化を乗り出すきっかけは、1959年の「保健福祉地区組織育成中央協議会」をはじめとする指定事業であった（柴田 2007:92-95）。その展開方法は、婦人会や実行組合（生産組合）、若妻会、老人クラブ、住民自治組織役員、そして公民館など既存の人的物的資源を活用して活動を展開したり、住民組織化を行ったりして展開されていた。1960年代前後の社会福祉協議会は地域組織化運動を行う「運動体社協」と言われていた。1973年のオイルショックを契機に経済の低成長期がはじまり、福祉政策においては福祉見直しや自助と相互扶助を基調とした「日本型福祉社会」が提起され、全国社会福祉協議会では直接福祉サービスを提供する在宅福祉サービス等の事業体へとその活動内容を変えていた。その一方で、ボランティアの組織化や当事者の組織化などの相互扶助的活動も見られた。2000年の介護保険制度の実施以降、社会福祉協議会の事業体型は強まられている。そして、社会福祉法（2000年）の改称に伴い、福祉行政の地域福祉計画に基づく地域福祉の実行に合わせて、社会福祉協議会は地域福

社活動計画を作成し活動を展開している。加納(2003:101-103)は、コミュニティワーカーの役割をイネブラーと活動の推進者(調査・分析者, サービス提供者, 刺激者), そして活動のアシスタント(情報・技術提供者, 表出者, 調整者)として捉えている。

日本のコミュニティワークは、民間部分が完全に主体になって展開されたというより、政府の側が民間部分の相互扶助に補助金を足したり事業を委託したりして展開されていたと言えよう。社会福祉協議会の活動は地域組織化という地域住民の相互扶助を支援する側面もあるが、主に政府からの指定事業か委託事業を行っているので、純粋な民間性による自然発生的相互扶助とは言い難い。従って、社会福祉協議会の活動その自体が公私関係に基づく実践展開になっているといえよう。日本のコミュニティワークの実践は、主に公私ともに主体になっており、婦人会や自治会、町内会などを活用した基本的に人びとの相互扶助に基づいて展開されてきているといえよう。

コミュニティワークの実践方法について、高田(2003a:136)は「直接的対人援助としてのミクロの側面から、社会福祉の環境としての政策や運営、計画的変革にいたるマクロの側面をも内包する」ものとして捉えており、これはコミュニティワークの実践方法を包括的アプローチ志向(高森ら 2003)から捉えている。また、社会福祉法によって地域福祉の推進機関として社会福祉協議会が明確に位置付けられ、多くの地域福祉論のテキストにおいて、その推進方法を「コミュニティワークからコミュニティソーシャルワークへ」と解説している(加納 2003a:81)。コミュニティソーシャルワークの代表的な論者である大橋(2005:12,18)は、コミュニティソーシャルワークについて、「地域に顕在的に、あるいは潜在的に存在する地域住民の生活上のニーズを把握し、(中略)…、面識(フェイス・ツ・フェイス)によるカウンセリングの対応も行いつつ、(中略)…、環境因子に関して分析、評価(アセスメント)し、必要な支援方策(ケアプラン)を本人の求めと専門職の必要性との判断を踏まえて、両者の合意で策定し、(中略)…、ケアマネジメントを手段として活用する援助を行う」と定義している。大阪府のモデル事業(2007)である「いきいきネット相談支援センターコミュニティソーシャルワーカー(CSW)事業」の中では、社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーについて「民間活動の組織化等を通じて地域ケアシステムのネットワーク形成を促進するとともに、個別課題を地域課題として地域福祉計画に反映させるため、主として地域福祉活動計画に基づき支援する役割を担う」と規定されている。

コミュニティワークもしくはコミュニティ・オーガニゼーションの実践について、端的に言えば、人びとの相互扶助の助け合いが働いており、その実践主体としての「公」と「私」は、活用(公による)や協力、協働、そして連携などの関係のもとで実践していたと特徴づけることができよう。従って、コミュニティワークもしくはコミュニティ・オーガニゼーションを実践するワーカーは、人びとの相互扶助の助け合いの場面や、公的組織及び民間組織による実践展開の場面などに関わり、ミクロの側面からマクロの側面までを延長線上におき、包括的アプローチ志向の実践方法で多様な役割を担っていると思われる。加えて言えば、包括的アプローチとは二つの意味に分けることができる。一つ目は実践の出発点を個人援助に中心をおき、その実践を地域社会へと広げていく、つまりミクロからメゾもしくはマクロへと進めていく実践方法であり、これは大橋のコミュニティソーシャルワークの定義に当たる。二つ目は、地域組織化など人びとの集まりから出発する。それを軸として個別援助の方向へと、政策や制度などのマクロの方向へと、そして両方向へと同時的もしくは順次的に進めていく実践方法である。これは大阪府のモデル事業の規定に当たる。

コミュニティワークに関する研究において、市民・住民活動中心(柳 2010-03, 大野 2010-11:2007, 島津屋 2010-03)と事業・プログラム中心(杉岡ら 2010-03, 渡邊ら 2006, 坂本ら 2006), 組織・拠点中心(平野 2009-03, 佐藤 2007, 石川 2006-03), 特定の断面的事例展開プロセスへのアプローチによる研究(日本地域福祉研究所 2008:2009:2010)など特定の断面的事例(例えば, ミクロの側面のみかマクロの側面のみかなど)を取り上げた研究が多く見られる。むしろ, 川島(2011)のようにコミュニティソーシャルワーク実践を総合的視点で捉えようとする研究も見られている。

コミュニティワークとコミュニティ・オーガニゼーション, コミュニティワーク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ワーク, それぞれの違いと位置づけについて議論は始まったばかりで, 明確にされないまま使われているのが現状である(日本地域福祉研究所 2009(12), 井上 2004, 瓦井 2004-02)。その違いと位置づけを明確にすることが本研究の目的ではない。従って, 本稿ではそれについて詳細に述べずに, 地域福祉の専門家とは上記で触れた後者の意味の包括的アプローチを実践方法として用いて地域社会において地域福祉を推進すると捉える。そして, 本稿では表記の統一化のため, 引用文など特別な場合を除き, コミュニティソーシャルワーカーと表記する。

これまで触れたように, 地域福祉の専門家としてのコミュニティソーシャルワーカーは, 人びとの相互扶助的助け合いの場面や, 公的組織及び民間組織による実践展開の場面などに関わり, ミクロの側面からマクロの側面までを延長線上におき, 包括的アプローチ志向の実践方法で多様な役割を担っていることがうかがえる。

社会福祉の政策過程のうち, 実施過程におけるコミュニティソーシャルワーカー(以降「CSW」と称する)の実践研究が多くみられる半面, 政策形成過程や政策評価過程におけるCSWの実践については研究されていない現況がある。

3. 地域福祉計画の策定過程におけるCSWの実践

1) 地域住民の意見収斂の場において

(1) 地域住民の発表へのフォローと情報提供＝場面(リ)

地域住民は生活の場である地域社会の人々の意識実態と問題についてよく把握している。そして, 地域住民は問題解決に向けて, 何をすべきかを認識し, 自分らに出来ることを試み, 要望を出している。これに対する応答として, CSWはより広い視野をもって地域社会の特徴と問題の位置づけと意味合について具体的に分析し, 説明し, アドバイスを行う。そして, CSWは専門的に取り組み, 全校区にわたるホームページ作りなどの情報を提供する。

場面(リ)

【住民グループ発表】：…中略…。問題点として, 途中から転居してきて地域に馴染めないとか, 日中に(人に)会わないとか, 行事に参加できないとか, 人に干渉されたくないの, 自分自身で解決するときには市役所の方に行って相談に乗ってもらおうとか, 本当に地域で困っている人がわからないとか, いろんな問題が出てきた。(中略)…。それら解決策として, PR・広報をより高める。ニーズに合った行事に参加してもらおう毎月掲示板で知らせる。地域のホームページ作り。近所で親睦を深めるために, 土・日の夜など介護をしてもよいのではない。今, 自治会で毎週土曜日の夜に(ミニサロンを)やっているのだが, (利用者の)人数的に限りがあるので, 週2回にしようとか。(中略)…。

【住民グループ発表に対するCSWのフォロー】典型的な豊中の町、(中略)… 子どもからここで住んでいる人たちは(お互いに)ある程度つながりがあるが、途中から引越して来た人はほとんど馴染めない。(中略)… 地域の愛着度がない、個人主義。これでも豊中の今の住民は典型的な現在だと思う。「これからの地域福祉のあり方を考える検討会」を国がやったが、なぜかという、今までは昔のつながりでなんとかやってきたが、これからみなこのような町になってしまう。今から考えていかないと、防犯・防災などいろいろ問題があるから、地域力と言われるが、嘆くだけでは進まない、ここどうしていくかが大事なところで、いくつかのアイデアを出していただいた。今年、全校区分のホームページを作りたいと思っている。各小学校区ホームページから接近してもらえるように、また、それぞれの地区にある施設などにリンクされるようにすると、各地区の様子が皆で分かり合える。(2008年7月31日調査記録より)

(2) 地域福祉の視点から地域社会の特性解説とフォロー＝場面(ヌ)

ワークショップで地域住民の発表内容は、地域の地理的問題と役員構成の男女比率は、地域福祉活動の妨げの一因になっているということである。これに関連して、CSWは地域福祉の視点で地域住民の言葉をまとめて解釈し、説明する。また、CSWは「大阪のお節介なおばさん」という言葉を用いて、地域福祉の実践におけるその重要性を強調し、地域住民の発表をフォローする。(ワークショップは地域住民の同士で地域福祉活動に関する情報交換と共有化とともに、お互いに刺激し合う空間になっている。)

場面(ヌ)

【住民グループ発表】参加率が低いので選んだ。参加がなぜ悪いかというと、その理由は、役員の9名のうち、9名全員が男性だから。…(中略)… 何が問題かというと、(最初)考えから「これなんや」とすぐでるといふか、こんな状況。チラシを入れても、いつまでも入ったままの状態。仮に女性の場合だったら、「こんなもの入れたんやけど見てくれはった」と言うのだが、男性は入れたまま、放ったらかしてしまう。これが参加が悪い理由ではないかと。また、場所的に暗いところを通っていけませんと、田んぼたんぼがたくさんあるところがある。だから、夜遅くなれば、女性の方は恐いから嫌とかという声がある。昼間になると女性ばかりで、男性が出てこない。人集めもかなり苦勞している。今後参加を増やすためにはやはり女性の方も来ってもらうため、昼間の時間、曜日、よい選定をして今までの角度だけではなく、角度の柄を破って、ほかのグループの発表の意見を参考にして取り入れながらやっていこうと。

【住民グループ発表に対するCSWのフォロー】(中略)… 場所、拠点など環境の整備の問題もあるのだが、地域的にも、校区の真ん中に、川が流れている。真ん中ではないが、特に〇〇地域は、何か行事があるとき向こうでやるのとこっちでやるのと、両方にやるとなかなか参加しにくい地域性の問題を抱えている。参加者も、役員さんも男性だと、その時間帯で集まれる人が限られることになるので、非常に広がりにくいという話だった。非常に新しい展開を感じさせる発言をたくさんいただいたと思う。地域福祉というのは大阪のおばさんを広げる計画だという話があるのだが、大阪のおばちゃんはお節介で周りの人に声かけをよくする。大阪のおばちゃんみたいなお節介なおじさんもおられるのだが、…。(2008年8月12日調査記録より)

(3) 行政に対する地域住民の要請の後押し＝場面(ル)

地域住民は行政側に一緒にすることを要請し、サービス提供を要望する一方で、地域社会内でアイデアを出し合い、自力で出来ることを取り組んでいこうとする。このような地域住民の行政への要請を後押しして、CSWは行政側のやるべきこと、行政は地域社会へ出かけて人びとの生の声を聞きながら、地域住民とともに地域福祉を推進していくべきだと強調する。また、CSWは生々しくリアリティがあふれる現場の語りと、より抽象的な用語の地域福祉計画、行政の語りをつなげて、わかりやすく語る役割を果たしている。

場面(ル)

【住民グループ発表】研修会のテーマを決め、具体的な内容で、継続性のある、ボランティアだけではなく行政などみんなでやろうという勉強会にする。そして出前の講座を増やしてほしい。配慮性のある勉強会であってほしい。例えば、子育てに関する勉強会であっても子育て中の母親だけではなく、皆が参加できる勉強会にしましょう。情報の共有化が必要である。その方法として、成功例を集めた回覧板にしたりする。地域で解決できることから取り組んでいく方が良いのではないかと。子どもたちの行事に参加できる親たちも参加するようにして、近所付き合いのきっかけにする。

【住民グループ発表に対するCSWのフォロー】面白い話である。「子どもが変われば、親も変わる。親が変わると地域社会が変わる」。地域社会での声なき声をどのように拾っていくかが重要である。それは、行政の地域福祉への参加がどのくらい進んでいるのかにかかっている。「何々～しましょう」というかけ声やテーマだけ掲げるのではなく、もっと現場に参加してもらわなければいけないと思う。(2008年8月26日調査記録より)

2) 行政への情報提供の場において

A市の地域福祉計画見直しに向けての「A市健康福祉審議会」は2008年5月から2009年3月まで計4回開催された。CSWは社会福祉協議会の職員として、行政側である事務局の一人として位置づけられている。地域福祉計画見直しの内容作成過程においての地域住民の意見収斂の場である「A市健康福祉審議会」の進行や方向性を示しているのは、学職経験者であった。

行政側の事務局は「地域福祉計画」の内容について全体的に説明し、委員に質問もしくは追加的説明を求められると答弁する。そのうち、CSWの発言は「A市健康福祉審議会」の会議録において、事務局の答弁として取り扱っている。しかし、市役所の職員の答弁と、現場で動くCSWの答弁は質的内容が異なる。つまり、A市職員の答弁に加えて、CSWは、表3-1の②のように、地域社会の動向についてより詳細にリアリティのある内容で説明する。

○委員 …(中略)… こういったエネルギーある高校生・大学生を地域福祉の活動にどう取り込んでいくか。その糸口を第2期計画で出せば良いと思います。

○事務局 ①人事育成で今取り組んでいること、今後のことですが、ワークショップではNPO系の方、校区に関わっていない方にも案内いたしました。大学生などはやはり参加が難しい現状です。②8月末に若者をいかに取り込むかというプロジェクトを立ち上げました、30～40代の方を対象に、校区福祉委員会はどう見えているか、地域活動にアクセスしにくいのはなぜ

か等、生の意見を聞いています。その中から良いものを導き出したいと考えています。また、高校とはこの秋から、文化祭にボランティアコーナーを設ける取り組みを始めました。これは大学にも繋がっていく、地域型よりも幅の広い取り組みだと思えます。

※①②番号と下線の挿入は筆者による。

※①は A 市職員の答弁、②はコミュニティソーシャルワーカーの答弁（筆者の調査過程で確認）
（「平成 20 年度 第 2 回 A 市健康福祉審議会 会議録（概要）」から抜粋）

C SWは、行政側の答弁に加えて、より具体的に広汎性障害者の家族交流会の実施と人材育成プログラム（小地域活動次世代人材養成プロジェクト）を立ち上げたことについて説明する。
（2008 年 9 月 8 日調査記録より）

（表 3 - 1）「A 市健康福祉審議会」でのコミュニティソーシャルワーカーの答弁

A 市は、「第 2 期 A 市地域福祉計画」の素案に対するパブリックコメントを市広報誌 1 月号およびホームページにて予告し、2009 年 1 月 9 日～ 29 日に渡って実施した。その結果、パブリックコメントに寄せられた意見に対する回答として、地域福祉計画の素案を表 3 - 2 のように修正を検討していると A 市は説明する。この修正文脈（下線部分）から A 市の福祉政策における C SW の実践の重要性が分かる。

（地域福祉計画素案の）P 2 7 3 社会福祉協議会との一層の連携強化
<p>（パブリックコメントの意見）</p> <p>地域福祉の推進には社会福祉協議会抜きには考えられないと思えますし、益々連携強化も必要と思えます。しかし、本年 4 月から介護や障害福祉サービス事業者となるもので、そのことは市内の一事業者であり、独占することなく公平性の観点やセーフティネットを担う役割の記載が必要ではないでしょうか。</p>
<p>（回答）</p> <p>○地域福祉計画は、総合的な行動計画としてつくられる社会福祉協議会の「地域福祉活動計画」とは車の両輪の関係あるものであり、さらなる連携強化が必要だと考えますので、記述を一部修正します。</p> <p>（地域福祉計画素案の）P 2 7 とりわけ、地域と行政との協働関係を築く上で、コーディネーターとしての社会福祉協議会の役割は大きいと考えます。</p> <p>→地域と行政との協働関係を築く上で、コーディネーターとしての社会福祉協議会の役割は大きく、とりわけ、<u>コミュニティソーシャルワーカーがつなぎ手として地域問題に積極的に取り組むことで、ライフセーフティネットの機構に関して重要な一翼を担っています。</u></p>
<p>これまで以上に市民のサービス利用の視点と支援する側の視点に立った地域福祉の展開が期待されます。</p> <p>→これまで以上に、市民のサービス利用の視点と、<u>サービス提供者としての公平性を担保しながら支援する側の視点にも立ち、セーフティネットとしての機能を重視した地域福祉の展開が期待されます。</u></p> <p>※ 2009 年 3 月 24 日、「第 4 回 A 市健康福祉審議会」の参考資料である「『第 2 期 A 市地域福祉計画』（素案）に対する意見募集について」から抜粋。</p>

（表 3 - 2）地域福祉計画の素案に対するパブリックコメントでの意見と回答

3) 福祉行政とCSWとの関係性において

前節のように、地域福祉計画策定過程という特殊な場面ではなく、日常的に地域福祉の実践においてCSWと福祉行政との関係性はどうか。

CSWは地域住民と信頼関係を築き、地域住民の地域福祉活動を支援することを主な実践内容としている。さらに、地域住民の地域福祉活動である「福祉なんでも相談」窓口設置事業とCSWの配置事業は、「A市地域福祉計画」で規定されている。CSWの実践自体が「A市地域福祉計画」の実践過程であるといっても過言ではない。

(1) 行政側のコミュニケーション・ツールとして

CSWは、地域社会の出来事や地域住民の生声などの情報を提供するという行政側にとって地域社会とのコミュニケーション・ツールにもなっている。また、行政側も③⑤上位コードのように、CSWのコミュニケーション・ツールになっている。CSWと行政側は、実践もしくは業務の遂行過程においてお互いに協力し合っていると見える。

③⑤上位コード：コミュニケーション・ツール

分類コード	分析コード	脱文脈化
CSW g-9	市役所の紹介で高次脳機能障害者家族からの電話	CSWへの電話が鳴りっぱなしの社協事務所で電話終了後のCSWの話：他地域の高次脳機能障害者の家族からの電話で、その家族は当市での高次脳機能障害者の家族交流会開催について情報を得て市役所の方に電話をすると、市役所から社協の情報を得て電話を入れたと。

(2) 地域住民側の立場に立って

よい地域社会づくりのために地域住民の地域福祉活動が必要不可欠であることを信念としているCSWは、地域住民の思いやりを大切にしている。CSWは、地域福祉実践過程において、最後まで地域住民の立場に立って事を運ぶ。

③⑥上位コード：地域住民の立場に立って

分類コード	分析コード	脱文脈化
CSW g-5	最後まで地域住民の立場に立ち行政側と話す	校区福祉委員会と他地域住民組織と行政側、そしてCSWと話し合いの場で、地域住民による行事の開催が危うくなっていることがわかり、行政側は「社協が中心になって行えば」という。それに対して、CSWは「あくまでも地域の実行委員会の名前で出すべきなので、社協が中心になって行うことはありえない。ただし、事務的な手続きはできます」と答える。帰り道で行政側は「民生委員を中心にして行っていけばよいのではないかと再度提案する。これに対してCSWは、今まで校区福祉委員会が地域社会の再生のためにどのくらい頑張ってきたかについて説明し、「その思いを見捨てることはできない」と答える。別れ際に、行政側はCSWに調整するようにと。

(3) 地域社会の実態伝達の間づくり

C S Wは、地域住民の地域福祉活動の困難などの地域社会の実態について、実際に地域住民の生声により把握するよう、③⑦上位コードのように、行政を含めて地域住民らの話し合いの場を設ける。

③⑦上位コード：地域社会の実態伝達の間づくり

分類コード	分析コード	脱文脈化
C S W g-1	地域住民の生声を通して地域社会の実態を行政側に伝える間づくり	N自治会が管理している集会場使用を巡る自治会と校区福祉委員会との葛藤が発生。これについてN自治会の会長からC S Wへ相談が入る。この問題の解決のために、C S Wは自治会と校区福祉委員会、そして行政側との話し合いの場を設ける。自治会の言い分と校区福祉委員会の言い分を話している過程で、自治会は集会所を管理する人的負担と財政的な維持困難について話し、校区福祉委員会は、活動内容はよいが活動場所がないという。このような地域社会の実態を行政側は把握することになる。そこで話し合った解決策として、集会場に「福祉なんでも相談」窓口を設置し、その代りに校区福祉委員会からN自治会に使用料を支払うという契約を両者間に結ぶ。

(4) 市職員の支援

C S Wは、集団援助の利用者が行政の個別支援を利用する過程において、③⑧上位コードのように行政側のワーカーの支援者として支援場面に加える。

③⑧上位コード：市職員の支援

分類コード	分析コード	脱文脈化
C S W g-6	行政側のワーカーの個別支援過程への支援	移動車の中でのC S Wの話：高次脳機能障害者の家族からの依頼により、利用者宅で利用者の兄と母、障害者福祉課の職員、障害福祉施設の職員、ヘルパーが話し合うことになり、障害者福祉課の職員から自分がその利用者を担当することになったが仕切れないので参加してくれと頼まれ、C S Wは参加する。その職員は以前、高次脳機能障害者の家族交流会で「課長さんから参加して勉強して来いと言われてきました」と自己紹介した人である。

(5) 諸組織の関係性の活用

C S Wは、地域社会における住民組織の間のそれぞれの位置づけや、住民組織と行政との関係、社会福祉協議会と住民組織との関係、その関係図を明確に把握し、地域社会内部で葛藤もしくは衝突が発生した際に、適切に活用し問題を解決する。C S Wは行政と他地域住民組織との関係を明確に分析・活用し、地域住民組織の間に生じる問題を解決しようとする。

③⑨上位コード：諸組織の関係性の活用

分類コード	分析コード	脱文脈化
C S W g-4	地域組織間の葛藤解消のために行政の立場を活用	校区福祉委員会と他地域住民組織との葛藤発生。校区福祉委員会の組織内部の問題で機能できず、地域社会の問題解決のため、両組織が協力し合う必要があり、両組織が話し合うために集まる。市役所のAさんを混じえた話し合い終了後、C S Wは、行政側を同席させたのは他地域住民組織を説得するには行政側の言葉が必要だったし、行政側に同席を依頼する際にも、こちら側に対して理解があり、協力してくれる人に依頼すると説明する。

(6)福祉政策へのかかわり

上記で触れたように、C S Wは行政側と様々な関係性を持ち、福祉政策と関わって実践している。

自治体の地域福祉計画策定過程において、その政策形成過程を地域社会の中で形成するよう、C S Wは行政側に提案し、行政との協働により、地域社会でワークショップを実施する。そして、地域住民の意見を収斂し、地域住民による地域福祉活動である「福祉なんでも相談」の設置とその専門的支援者としてC S W配置事業が地域福祉計画に盛り込まれる。

C S Wは、市営団地の駐車場の空き問題と自治会管理の集会場の財政問題など地域社会の実態を把握し、行政側に解決方法に関して提案をする。そして、その提案を実施するにあたって、市の条例とぶつかり、今度は、その条例改革のために地域住民を説得する。このように、C S Wは、政治的活動により福祉行政にかかわっている。

④⑩上位コード：福祉政策へのかかわり

分類コード	分析コード	脱文脈化
C S W g-3	行政に政策形成過程を地域社会の中で形成するよう提案し、行政と協働で実施する	平成14年度当時は行政が中心になって(地域福祉)計画策定をしようとする一方、人を集めることは社協にということだった。そこで計画を動かせるものにしたがったら、小学校区で活動している人々の話を聞いた方がよいと行政に提案し、校区ごとにワークショップを開くことになった。その結果、計画に「福祉なんでも相談」設置の内容を盛り込むようになった。
C S W g-8	「福祉なんでも相談」の設置とC S W配置の地域福祉計画化	C S Wの話：当市の地域福祉計画策定において、社会福祉協議会は企画の部分にも入らせてもらう。計画の内容の活動拠点づくりの一環として「福祉なんでも相談」の設置とC S W配置は社会福祉協議会の提案から計画に盛り込まれた。
C S W g-2	自治会の財政難解決と社会資源活用のため、行政側に助言	C S Wは市営団地の空き駐車場を地域住民に開放し、そこから得た収入を自治会の財政難を解決しようと行政側にその使用方法について助言した。行政側の返事は地域社会との約束である条例に決められており、条例の変更が必要なので難しいということであった。次のステップとしてC S Wは、その条例の変更のために当校区福祉委員会を市営団地の空き駐車場で集まり、その使用について話し合った。

おわりに

C S Wは、地域福祉計画の策定過程で地域住民の意見収斂の場において、①地域住民の発表へのフォローと情報提供、②地域福祉の視点から地域社会の特性解説とフォロー、③行政に対する地域住民の要請の後押し、などで地域住民を支援している。また、C S Wは、③行政側のコミュニケーション・ツールとして、②地域住民側の立場に立って、③地域社会の実態伝達の場づくり、③市職員の支援、④諸組織の関係性の活用、⑥福祉政策へのかかわり、といった側面で行政側と関係を形成し、地域福祉を実践していることが分かった。

地域福祉計画の策定過程において、そのようにC S Wの実践が可能であったのは、まず、C S Wは地域住民と信頼関係を構築し、地域住民と支援し合い、協働しながら地域住民とともに地域福祉推進を行ってきているからである(金 2010)。

本研究を通して、地域福祉の政策過程におけるC S Wの実践の例があることと、その役割を見出すことができた。しかしながら、本研究は一事例にすぎず、今後の研究課題として、より多くの事例収集と調査研究を通して、地域福祉の実践技法としての研究に精緻を極めることである。

【参考文献】

- 金蘭姫(2009)「地域福祉政策における公私協働関係のあり方について一考察——ガバナンス論を分析視点として——」関西学院大学人間福祉学部研究会『人間福祉学研究』第2巻1号。
- (2010)「地域福祉の実践方法としての対話的コミュニケーション・プロセス構築——コミュニティソーシャルワーカーの実践事例を通して——」関西学院大学人間福祉学研究科『人間福祉学研究』第3巻第1号。
- 重田信一(1993)「第一章戦後社会福祉の動向と社会福祉協議会の位置づけ」日本地域福祉学会地域福祉史研究会編『地域福祉史序説』中央法規,103-104。
- 柴田謙治(2007)『貧困と地域福祉活動 - セツルメントと社会福祉協議会の記録』みらい。
- 加納恵子(2003a)「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。
- 加納恵子(2003b)「第11節コミュニティワーカー」高森敬久・高田眞治・加納恵子・平野隆之著『地域福祉援助技術論』相川書房。
- 高田眞治(2003a)「第3節 福祉計画からみたコミュニティワーク」高森敬久・高田眞治・加納恵子・平野隆之著『地域福祉援助技術論』相川書房。
- (2003b)「第14節アメリカのコミュニティワーク」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。
- 高森敬久(2003)「第13節日本のコミュニティワーク」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。
- 定藤丈弘(1989)「15講 社会資源の動員とソーシャル・アクション」高森敬久・高田眞治・加納恵子・定藤丈弘著『コミュニティ・ワーク』海声社。
- 瓦井昇(2002)「コミュニティワークとしての計画策定」『ソーシャルワーク研究』Vol.28, No. 1。
- (2004)「コミュニティワークにおける理論的な差異を理解する」『福祉文化』3,1-9。
- 大橋謙策(2005)「コミュニティソーシャルワークの機能と必要性」『地域福祉研究』33,4-15。
- 柳政勝(2010-03)「コミュニティワークをベースにした市民活動の経緯」『九州保健福祉大学研究紀要』11, 37-42。
- 大野真鯉(2010-11)『町内会・自治会が福祉系NPOを創出するプロセス—地域リーダーの役割に焦点をあてて』社会福祉学51(3),78-90。
- 杉岡直人・木下武徳・岡田直人・畠山朋子(2010-03)「縮小社会における地域包括ケアの課題：歌志内市のC W調査から」『北星学園大学社会福祉学部北星論集』47, 77-93。

- 渡邊静徳・松本佳久子・仲島徳巳(2006)「音楽療法とコミュニティワークの協働が生み出す社協活動の新たな可能性—障がい児子育てサロンの事例をとおして」『日本の地域福祉』20,121-130.
- 坂本智代枝・小林敬子(2006)「事例研究(3)地域精神保健福祉活動におけるコミュニティワーク実践——比企地域実践の事例検討を通して」『ソーシャルワーク研究』31(4), 310-315.
- 島津屋賢子(2010-03)「NPO法人MEWのコミュニティワーク—一緒に学び合い、支え合うかわり(特集 地域に生きる,地域をつくる)」『精神保健福祉』41(1), 27-29.
- 平野幸子(2009-03)「民間相談機関における地域福祉実践—コミュニティワークの方法に関する考察」『研究所年報』(39), 61-83.
- 佐藤哲郎(2007)「宅老所を拠点とした,住民の『地域の福祉力』を高めるコミュニティワークの展開について」『福祉研究』(96), 71-80.
- 石川久仁子(2006)「郊外地域におけるNPO法人とコミュニティ型組織との協働への過程とその課題」『大阪人間科学大学紀要』(5), 43-51.
- 日本地域福祉研究所(2008)『コミュニティソーシャルワーク①』中央法規
- 日本地域福祉研究所(2008)『コミュニティソーシャルワーク②』中央法規.
- 日本地域福祉研究所(2009)『コミュニティソーシャルワーク③』中央法規.
- 日本地域福祉研究所(2009)『コミュニティソーシャルワーク④』中央法規.
- 日本地域福祉研究所(2010)『コミュニティソーシャルワーク⑤』中央法規.
- 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.
- 井上英晴(2004)「地域福祉とソーシャルワーク:コミュニティワーク vs. コミュニティ・ソーシャルワーク」『九州保健福祉大学研究紀要』5, 11-18.

A case study about the role of Community Social Worker in Community Development policy
- Through a case -

NanHee Kim

Abstract

A case study was used to observe the role that the Community Social Worker plays in meetings between local residents and local government administrators in the decision process of formulating Community Development Plans. The Community Social Worker helps in facilitating the communication between the local residents and the local government.

The community social worker supports the local residents at meetings with local government by: (1) disseminating relevant announcements to the residents; (2) explaining details about the Community Development Plan; and (3) supporting residents' requests to the administration.

On the other hand, the Community Social Worker supports the administration by: (1) being a communication tool from the local residents to the administration; (2) being a representative of the local residents; (3) creating the opportunity to relay the real-life situations of the local residents; (4) supporting city officials; (5) utilizing the relationships of various organizations; and (6) being involved in the process of formulating the Community Development Plan.

Key Word: The role of the community social worker (CSW), the Community Development Plan, Policy Process