

立教大学学術推進特別重点資金（立教 S F R）
大学院生研究
2003年度研究成果報告書

| | | | | |
|----------------|-----------------------------------|----------------|-----------|----------|
| 研究科名 | 立教大学大学院 コミュニティ福祉学 研究科 | | | 社会福祉学 専攻 |
| 指導教員 | 所属・職名 | | 氏 名 | |
| | コミュニティ福祉学部教授 | | 高橋 紘士 印 | |
| 自然・人文の別 | 自然 ・ ○ 人文 | 個人・共同の別 | ○ 個人 ・ 共同 | 名 |
| 研究課題 | 21世紀に向けた自治体行政の福祉サービス現場の課題 | | | |
| 研究代表者 | 在籍研究科・専攻・学年 | | 氏 名 | |
| | コミュニティ福祉学研究科 社会福祉学専攻 修士課程2年 | | 岡田 朋子 印 | |
| 研究組織 | 在籍研究科・専攻・学年 | | 氏 名 | |
| | | | | |
| 研究期間 | 2003年度 | | | |
| 研究経費 | 325千円（採択額 200千円） | | | |

研究の概要 (200~300字で記入、図・グラフ等は使用しないこと。)

社会福祉基礎構造改革によって、介護保険制度に象徴されるようにサービス提供は事業者の役割となり、福祉サービス利用は一般化、普遍化した。一方公共部門の役割はサービスの総合調整や利用支援へと変化した。その大きな変革の状況と課題を、大都市型の行政福祉サービス現場で活動する行政ソーシャルワーカーの業務実態から把握する。行政ソーシャルワーカーの活動モデルを提示し、地域で発生する困難事例への取り組み結果等の分析を行った。それらを通じて、福祉政策と市民をつなぐ接点にいる行政ソーシャルワーカーが、市民の生活困難の解決へ有効に機能していく為の課題を提示する。

キーワード (研究内容をよく表しているものを3項目以内で記入。)

[社会福祉基礎構造改革3年経過] [行政ソーシャルワーカーの役割変化] [個別事例対応と政策への関心]

研究成果の概要 (図・グラフ等は使用しないこと。)

はじめに

- ・ **研究の主題** → 社会福祉基礎構造改革によって「福祉の措置」から「利用契約」へとサービス提供環境が変化する中で、行政福祉サービス現場はその役割を終えたのか？ 行政が行う公的ソーシャルワークは、市民にとってどのような意味があり、個別課題の解決にどのように寄与しているのか？ 個別課題解決に寄与しているとしても行政福祉サービス現場は、政策策定機能からの疎外体なのか？ これらを主題として、市民の生活課題、行政の特質、福祉専門性の相互関連を土台に、行政ソーシャルワークの枠組みに焦点を合わせて検討する。
- ・ **「行政福祉サービス現場」とは** → 社会福祉法 14 条による「福祉に関する事務所」を指す。基礎自治体では独立機関の福祉事務所は行政組織へ内部化され、保健行政との統合が進んでいる。
- ・ **行政ソーシャルワーカー活動モデル** → 行政の規則指向性と福祉専門性の価値意識を横軸に、個別分野課題追求と分野統合的な活動領域を縦軸とし、管理型、規則重視型、個別課題解決型、開発プランニング型の 4 つの活動モデルを提示。さらに価値意識から導き出される横軸を「規則重視」と「利用者支援重視」として、実施した実態調査の分析指標として使用した。

1 行政ソーシャルワークの基盤

- ・ 市民の生活課題、行政体制、福祉専門性の相互関連に関する先行文献検討を行った。主に行政職員が持つ裁量（星野信也による「裁量の 4 類型」）と行政サービスが持つディレンマに着目した。
- ・ 次に厚生労働省が発表する関係資料を検討材料として全国的な状況を概観すると共に、独自調査も加味して、変化している福祉サービス現場の事務の種類、性格、組織、法令など、行政ソーシャルワークの基盤となる要素を点検した。

2 行政ソーシャルワーカー業務の実態（実態調査結果分析）

- ・ 社会福祉基礎構造改革 3 年目の福祉現場の業務の実態把握を目的に、4 つの政令指定都市、34 の福祉サービス現場の 1,320 名に郵送調査を行い、398 名の有効回答を得た（回収率 30.1%）。SPSS 解析ソフト使用。
- ・ 分析指標は手探りの探索型調査。項目は●経験年数、●採用職種（社会福祉職か一般行政事務職か）、○年齢、性別、○勤務地、○現在の担当業務、○現職場への配属希望の有無、●現在の業務の仕方（規則重視か、利用者の生活支援重視か）、●今後の業務の仕方、日常業務、自己研鑽、社会福祉士資格の考え方、市民に説明できる（介護保険、支援費支給制度、各種福祉行政計画、後見人選定市町村長申立制度）、6 つの事例対応、業務上の困難、相応しい呼び名（現在と今後）、今後働きたい職場、とした。これらから分析指標としては、●印は有効、○印は一部有効ではないか、と類推した。
- ・ **地域で起こる困難な事例を取り上げてその対応を問うた結果、行政福祉現場は市民の困難課題への取り組みの多様性を持っている** → 提示した事例は 6 つで、1) 接近困難事例、2) 高齢夫婦のネグレクトの疑いがある事例、3) 財産管理や契約などの権利擁護事例、4) 介護保険ケアマネジャー支援事例、5) コミュニティワーク事例、6) 解決されない課題の施策作り・サービス開発事例である。各々の単純集計では 58% から 19% の者が対応していた。その結果、地域差、ソーシャルワーカー経験年数差はあるが、全体としては個別の課題解決に係わっていると判断される。

研究成果の概要 つづき

- ・ 行政福祉計画を取り上げて市民に説明できるかどうか問うた結果計画・政策への関心は低い→「高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」、「子育て育成計画」、「障害者プラン」、社会福祉法に規定された「地域福祉計画」の4つである。市民に対して説明できる回答は全般に低く、高齢保健福祉計画・介護保険事業計画を除くと一桁台であった。行政福祉計画と日常業務の意識上の関連は薄い、といえる。
- ・ 業務の仕方は「規則重視」か「生活支援重視」か→業務の仕方として「利用者支援の過程で公務員として何よりも規則や取り決めを重視するか」、「どちらかという利用者支援を重視するか」を問うた。実際の行政ソーシャルワークは「規則」か「利用者支援」かの2者択一ではなしえないが、あえてどちらを重視するのかを問うた。単純集計では規則重視 37%、利用者の生活支援重視 48%。規則重視は、年齢が若くかつ経験年数が少ないワーカーにその傾向が多く見られた。また米国での先行研究では、若いソーシャルワーカーの規則指向性と職場における安定欲求とは強い関連があり、職場の同僚に統合されている若いソーシャルワーカーの規則指向性は高くない、という。

3 自治体福祉施策とソーシャルワーク機能（自治体施策事例検討）

- ・ 福祉政策とソーシャルワーク機能の関係を検証。12 政令指定都市（2003 年 4 月段階の全数）の「高齢者保健福祉計画」の、「地域ケアシステム」記載文章を取り上げて比較。どの都市も重点項目としているが、政策展開に具体的記述が示されている自治体ではソーシャルワーク機能が包含乃至は連携されており、そうでない自治体では記載が平板で具体的内容の把握ができにくい表現となっていた。

4 結論と課題

- ・ 市民の課題解決にはいくつもの裁量が対応→先行研究で示した星野信也の4つの裁量類型今回の調査の6事例に当てはめ、対応にはどの裁量が発揮されたかを類推した。裁量①は発動要件に関する事実認定の裁量、裁量②は行為要件当てはめの裁量、裁量③はプログラムが体系化されているが客観化されておらず、行為者の内面にある裁量、裁量④は目的手段の因果関係が明らかになっていないため、プログラムの修正、さらには開発さえ求められる裁量。①～④の全ての裁量発揮を必要とする事例は、対応した者が19%と一番少なかった。反対に一つだけの裁量発揮事例は、一番多くの58%の者が対応していた。全ての裁量で対応する事例は、難しい事例として対応率が低くなる、と見てよい。裁量④は現場における政策作りそのものとも言える。（尚、事例毎の発生率については今回の調査の対象外。また事例発生率に関する先行文献も見あたらない。）法令等により定型化された仕組みは、利用者主体の福祉サービスにとっては常に部分的であるという連鎖の中で、行政ソーシャルワークは、裁量とディレンマを持ち、生活課題持つ市民に向かいあっている。
- ・ 行政ソーシャルワークは、裁量と規則の関係について意識的でないと政策の疎外体となる→個別課題を基本的に解決するには、政策課題としてのプログラム開発や計画への参画を視野に入れる必要がある。実際は政策に踏み込んでいるにも係わらず、意識的でないことは問題。‘現場は政策の疎外体である’と言われる状況は、ソーシャルワーカー自身と行政組織の両方からの業務概念の修正ともいえるのかもしれない。
- ・ 課題→市民にとって意義のある政策策定に影響を与えるソーシャルワーク・開発プランニング型モデルはどのように現場に姿を現し、さらに個別課題解決に向かうソーシャルワーク・個別課題解決型モデルとの現場における統合はどのようにしてなされるのか、が課題である。

研究発表 (研究によって得られた研究経過・成果を発表した①～④について、該当するものを記入してください。該当するものが多い場合は主要なものを抜粋してください。)

- ①雑誌論文 (著者名、論文標題、雑誌名、巻号、発行年、ページ)
- ②図書 (著者名、出版者、書名、発行年、総ページ数)
- ③シンポジウム・公開講演会等の開催 (会名、開催日、開催場所)
- ④その他 (学会発表、研究報告書の印刷等)

① 「社会福祉基礎構造改革後の行政ソーシャルワーカーの役割—利用者主体のソーシャルワークを推進するために—」の論文を「社会福祉学」(日本社会福祉学会誌、査読あり)へ論文提出中

② 単著出版計画中 (2004年度中)

③ 公開講演会 「行政福祉現場のソーシャルワーカーの実態と課題」
2004年3月5日 午後6時30分～8時30分
横浜市健康福祉総合センター9階大会議室 (JR桜木町駅前)

④ 口頭発表 (4月8日申込み済)
第18回日本地域福祉学会
2004年6月12日(土)・13日(日)
日本福祉大学 (愛知県)