

ソーシャルワーカーを視点とする 政策と実践の統合化に関する試論的考察

— 社会福祉方法論の着眼点と論点に関する予備的考察Ⅱ —

A consideration on the integration of policy and practice from the perspective of social workers

窄 山 太

Futoshi SAKOYAMA

1. はじめに：前稿の課題と本稿の目的

本稿は前稿「社会福祉方法論の着眼点と論点に関する予備的考察」(窄山, 2020) (以下, 「前稿」という。)の追記と論点に対するさらなる一步の考察を目的とする。前稿では, 政策動向, 実践概念, 教育の3つの観点から課題を整理し, 一先ずの到達点として提示することを試みた。内容的には十分とはいえないが, 論点の所在を示した点で一定の結果を導くことができたのではないかと考える。

しかしながら, それは同時に論点の掘り起こしにつながるものであり, 社会福祉方法論(以下, 「方法論」という。)を考える上で避けては通ることができない課題を明確にしたといえる。例えば, 前稿の最後で「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会(地域共生社会推進検討会)最終とりまとめ」の公表を付記としたところであり, 前稿後の政策動向を含めた検討が必要になる。一方で, 実践理論に関しては, 仲村・松井(1981), 仲村・小松(1984), 野坂・秋山(1981), 野坂・秋山(1985)の内容を十分に踏まえることができたとはいえ

ず, また教育的観点では援助技術を修得することの意味には言及したが, 対象を理解するための着眼点を述べることはできなかった。

これらの諸点はそれぞれ独立させて論述することも考えられる。しかしながら, あえてこれらを視野に入れるのは, 方法論の着眼点と論点をテーマとする上で, これらの諸点の相互関連性を重視することが重要であると考えられるためである。また, そうすることで, 力不足ではあるが, 論点の設定におけるバランスにも配慮することができるためである。

この点を踏まえつつ本稿では, はじめに政策動向におけるソーシャルワークの位置づけを, 前稿以降の動向に着目して取り上げる。次に, その結果を踏まえて, 方法論を構想する上での論点を, 理論構成上の視点と焦点の明確化を試みるために, まずは行為者, 対象特性, 事例のとらえ方の3点を取り上げ, 若干の考察を加える。そして最後に, 本稿の到達点を総括し, 今後の課題について提示する。なお, 実践理論を含む方法論全体の枠組みに関する検討は, 前稿で述べた概念区分や科学

的な立場などに関連づける必要があるため、本稿では着眼点を指摘するに留める。同様に教育上の論点についても、考察において直接的に言及するのではなく、その着眼点を示唆することに留める。

2. 政策動向におけるソーシャルワークの位置づけ

前稿では「ソーシャルワークをめぐる今日の社会福祉政策に関する最近の報告書を、地域共生システムの構築に関わるものとソーシャルワーク専門職養成に関わるものに分けて概観」したが、それは、「今後の社会福祉政策の方向性を示すものであり、施策化・事業化されていく際の根拠になる」ものであったためである(窄山, 2020: 83-84)。

まず、包括的相談体制を基盤とする地域共生システムの構築の観点として、「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会(地域力強化検討会)」の最終とりまとめ(平成29年9月12日)と「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会(地域共生社会推進検討会)」の中間とりまとめ(令和元年7月19日)を取り上げた。続いて、上記で担い手とされたソーシャルワーカーのあり方を示すものとして、社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会報告書「ソーシャルワーク専門職である社会福祉士に求められる役割等について」(平成30年3月27日)と社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室「社会福祉士養成課程における教育内容等の見直しについて」(令和元年6月28日)を取り上げた。

そして、「ソーシャルワークの機能を実践現場において顕在化させることにより、その『存在感』を示すことがソーシャルワーカーには求められている」とした上で、「この点

において方法論はソーシャルワーカーの存在感(存在意義)とその行為を示すための根拠となるものであり、そうした観点に立った検討が必要である」とまとめた(窄山, 2020: 85)。

以下では、前稿後の動向として、「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会(地域共生社会推進検討会)最終とりまとめ」(2019(令和元)年12月26日付け)と2020年3月の社会福祉法等の改正内容を取り上げ、その要点を述べる。

1) 「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会(地域共生社会推進検討会)最終とりまとめ」(2019(令和元)年12月26日付け)

この報告は「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」(平成29年法律第52号)の附則を受け、その包括的な支援体制を全国的に整備するための方策について検討するとともに、より広い視点に立って今後社会保障で強化すべき機能や、多様な社会参加と多様な主体による協働を推進するための必要な方策に対する考え方をまとめたものである。

この報告では、地域共生社会の理念を「制度・分野の枠や、『支える側』『支えられる側』という従来の関係を超えて、人と人、人と社会がつながり、一人ひとりが生きがいや役割をもち、助け合いながら暮らしていくことのできる、包摂的なコミュニティ、地域や社会を創るという考え方」と意味づける。そして、「福祉の政策領域だけでなく、対人支援領域全体、一人ひとりの多様な参加の機会の創出や地域社会の持続という観点に立てば、その射程は、地方創生、まちづくり、住宅、地域自治、環境保全、教育など他の政策領域に広がる」とする。その上で福祉政策の新たなア

アプローチとして次の3点に言及する。それは、①対人支援において今後求められるアプローチとして、「一人ひとりの生が尊重され、複雑かつ多様な問題を抱えながらも、社会との多様な関わりを基礎として自律的な生を継続していくことを支援する機能の強化が求められている」こと。②専門職による対人支援は、「具体的な課題解決を目指すアプローチ」と「つながり続けることを目指すアプローチ（伴走型支援）」を支援の両輪として組み合わせることが必要であること。そして、③重層的なセーフティネットの構築に向けた各主体の役割分担として、伴走型支援は「専門職による伴走型支援と地域の居場所などにおける様々な活動等を通じて日常の暮らしの中で行われる」ことを踏まえて、「地域住民同士の支え合いや緩やかな見守り」を重視することによりセーフティネットが強化され、重層的なものとなることである。

そして、市町村における包括的な支援体制の整備の在り方に言及する。そこでは事業の枠組みとして、「地域住民の複合化・複雑化した支援ニーズに対応する市町村における包括的な支援体制の構築を推進するため、『断らない相談支援』『参加支援』『地域づくりに向けた支援』の3つの支援を一体的に行う市町村の新たな事業を創設すべき」とする。さらに、「地域のニーズや人材、地域資源の状況等を把握し、見える化した上で分析を行うとともに、地域住民や関係機関等と議論をし、地域内における包括的な支援体制の整備について考え方をまとめ、共通認識を持ちながら取組を進める」ことが重要とし、そのための協議を関係者で行う場の整備ならびに事業費の積み上げ方や配分方法に関する検討の必要性に言及している。加えて事業を取り組むための基盤整備として、人材の育成や確保、地域福祉計画への記載にも提言している。

このように、この報告書は市町村を中核とするこれからの相談支援体制の枠組みを改めて提示したものと見ることができ、その法的かつ財源的措置に言及している点は評価できる。加えて言えば、検討会議では各自治体の特色のある先進事例が報告されているが、事業として取り組むためには、その体制を検討する必要があるとともに、分野横断的支援が想定されているという点において、それに対応できる人材の確保がやはり課題になるといえる。

2) 「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案」(2020(令和2)年3月)

この法律改正は先述の「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ」を受けて行われた。その趣旨は「地域共生社会の実現を図るため、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な福祉サービス提供体制を整備する観点から、市町村の包括的な支援体制の構築の支援、地域の特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進、医療・介護のデータ基盤の整備の推進、介護人材確保及び業務効率化の取組の強化、社会福祉連携推進法人制度の創設等の所要の措置を講ずる」とされる。ここでいう地域共生社会は、ニッポン一億総活躍プラン（平成28年6月2日閣議決定）による、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる社会」と規定される。

そして、この法律に基づく社会福祉法等の主な改正内容は、①地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する市町村の包括的な支援体制の構築の支援、②地域の特性に応

じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進, ③医療・介護のデータ基盤の整備の推進, ④介護人材確保及び業務効率化の取組の強化, ⑤社会福祉連携推進法人制度の創設, の5点であり, 施行期日は③と④で示されるいくつかの項目を除き, 2021(令和3)年4月1日とされた。

本稿との関係で着目すべきは, ①の「地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する市町村の包括的な支援体制の構築の支援」である。これは「市町村において, 既存の相談支援等の取組を活かしつつ, 地域住民の抱える課題の解決のための包括的な支援体制の整備を行う, 新たな事業及びその財政支援等の規定を創設するとともに, 関係法律の規定の整備を行う」ことが目的される。先の「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会(地域共生社会推進検討会)最終とりまとめ」ならびに厚生労働省子ども家庭局長, 社会・援護局長, 老健局長合同で発出された「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」(平成29年12月12日付)を踏まえたものである。

重要な点は市町村における総合相談事業が財政措置を伴う新規事業(「重層的支援体制整備事業」)として想定されているところである。厚生労働省社会・援護局長, 老健局長, 保険局長, 政策統括官(統計・情報政策, 政策評価担当)による令和2年6月12日付の通知, 「『地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律』の公布について(通知)」において, 社会福祉法第106条の4に関連する事項として以下のように説明される。

市町村は, 地域生活課題の解決に資する包括的な支援体制を整備するため, 次に掲げる社会福祉法に基づく事業並びに

介護保険法, 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律, 子ども・子育て支援法及び生活困窮者自立支援法(以下「各法」という。)に基づく事業を一体のものとして実施することにより, 地域生活課題を抱える地域住民及びその世帯に対する支援体制並びに地域住民等による地域福祉の推進のために必要な環境を一体的かつ重層的に整備する事業として, 重層的支援体制整備事業を行うことができること。

その上で具体的な内容は以下のように示されている。

- イ 地域生活課題を抱える地域住民及びその家族その他の関係者からの相談に包括的に応じ, 利用可能な福祉サービスに関する情報の提供及び助言, 支援関係機関との連絡調整並びに高齢者, 障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のための援助等の便宜の提供を行うため, 各法の事業を一体的に行う事業
- ロ 地域生活課題を抱える地域住民であって, 社会生活を円滑に営む上での困難を有するものに対し, 支援関係機関と民間団体との連携による支援体制の下, 活動の機会の提供, 訪問による必要な情報の提供及び助言その他の社会参加のために必要な便宜の提供を行う事業
- ハ 地域住民が地域において自立した日常生活を営み, 地域社会に参加する機会を確保するための支援並びに地域生活課題の発生の防止又は解決に係る体制の整備及び地域住民相互の交流を行う拠点の開設等の援助を行うため, 各法の事業を一体的に行う事業
- ニ 地域社会からの孤立が長期にわたる者

その他の継続的な支援を必要とする地域住民及びその世帯に対し、訪問により状況を把握した上で相談に応じ、利用可能な福祉サービスに関する情報の提供及び助言等の便宜の提供を包括的かつ継続的に行う事業

- ホ 複数の支援関係機関相互間の連携による支援を必要とする地域住民及びその世帯に対し、複数の支援関係機関が、当該地域住民及びその世帯が抱える地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制を整備する事業
- ヘ 複数の支援関係機関の連携体制による支援が必要であると市町村が認める地域住民に対し、包括的かつ計画的な支援を行う事業

そして、この事業の実施に要する費用は市町村の支弁とし、国及び都道府県は事業実施に要する費用を市町村に交付するとされている。

なお、この改正には審議過程において衆参両院より附帯決議がなされている。特に本稿と関連深い項目を取り上げる。

○衆議院厚生労働委員会による附帯決議（令和2年5月22日）：全9項目中の3項目

- 一 重層的支援体制整備事業が、より多くの市町村において円滑に実施されるよう、同事業を実施していない市町村に対し、計画の策定、支援会議の設置及び同事業の実施の準備について、必要な助言、研修等を通じた人材育成その他の援助を行うよう努めること。また、市町村における同事業の実施状況によっては、できる限り速やかに必要な見直しに向けた検討を開始すること。

二 より多くの市町村において支援会議が組織されるよう、その役割や重要性について周知を図るとともに、効果的な運営方法に関するガイドラインを作成するなど必要な支援を行うこと。また、支援会議に関する守秘義務の規定については、支援会議において知り得た全ての事項が含まれるものであることの周知を徹底すること。

三 重層的支援体制整備事業の実施に要する費用に充てるための交付金については、同事業が、既存の介護、障害、子ども、生活困窮の制度ごとに分かれている相談支援等の事業のほか、伴走支援や多機関協働といった新しい機能を持つものであることを踏まえ、必要な予算の確保に努めること。とりわけ、裁量的経費についても事業を安定的に運営することができるよう、必要な予算の確保に努めること。

○参議院厚生労働委員会による附帯決議（令和2年6月4日）：全6項目中の1項目

- 一、重層的支援体制整備事業について、同事業が介護、障害、子ども及び生活困窮の相談支援等に加え、伴走支援、多機関協働、アウトリーチ支援等の新たな機能を担うことを踏まえ、同事業がより多くの市町村において円滑に実施されるよう、裁量的経費を含めて必要な予算を安定的に確保するとともに、既存の各種事業の継続的な相談支援の実施に十分留意し、その実施体制や専門性の確保・向上に向けた施策を含め、市町村への一層の支援を行うこと。また、同事業を実施するに当たっては、社会福祉士や精神保健福祉士が活用されるよう努めること

この事業で注目すべきは、その範囲が介護

保険、障害者総合支援、子ども・子育て支援及び生活困窮者自立支援（生活保護を含む）と包括的に設定されていること、そして経費は別に算定する独立した事業として位置づけられる点にある。同時に、業務委託や連携会議を想定しているものの、附帯決議にあるように各分野の相談事業に精通するソーシャルワーカーが確保できるかは課題といえる。

最後に、あらためて本稿との関連で論点を整理する。1つめは、重層的支援体制整備事業では実効性のある体制づくりが求められることである。すでに国立社会保障・人口問題研究所（2018）や岩間ら（2019）の検討があるが、総務省の政策評価にあるように、理念や指針で終わるのではなく施策としての具体的な成果が問われる（峯山, 2012）。2つめは事業の中核にソーシャルワーカーの存在があるという点である。ソーシャルワーカーの存在意義については奥田（1992）や秋山（2005）の検討があるが、今後は特に専門職制度の観点や業務の「見える化」との観点から考える必要がある。3つめはジェネラリストソーシャルワーカーが行う実践活動の根拠となる理論を科学的観点に基づいて構築することである。政策的には社会福祉士養成カリキュラムの改編が行われたが、太田（1992）や古川（2019）に見られる政策と実践を統合的に展開できる理論枠組の検討は重要な課題である。そして4つめは、そうした理論枠組に支えられたジェネラリストソーシャルワーカーの確保である。重層的支援体制整備事業を担う分野横断的なジェネラリストソーシャルワーカーの養成は政策の成否を左右しかねない喫緊の課題であるといえる。

以上を踏まえると、特に3つめの社会福祉政策の動向と実践の現状を関連づけた場合、実践分野、実践レベルを統合的かつ包括的にとらえる方法論の検討は必須の課題であると

いえる。しかしながら、この点は改めて検討することとし、以下ではまず方法論を検討する上での前提となる政策と実践を統合的にとらえる視点に限定して述べる。

3. 理論化を進めるための政策と実践の統合的視点

前項では、前稿後の政策動向の要点を取り上げた。政策は現実の問題を分析し、具体的な処方によって解決を図る一連の過程で成立するとされる（足立, 2005, 2009；佐野, 2005）。一方、日高（2002：31-32）は政策を「理論的構築物（theoretical construct）」であり行動を導く「理論仮説」に過ぎないとし、「実施と評価を通してしか実在が検証され得ない」と述べる。そして、政策を目的セットと手段セットに分け、目的セットには意図（最終的に達成したい結果の意図）、目標（具体的な達成水準、基準）、対象（ターゲット集団、対象事象）、介入の基本方針（直接関与／民間化／協働）を配置する。また、手段セットでは政策手法（対象に働きかける具体的道具）、リソース（権限、人、もの・金、情報）、実施体制（組織体制と組織間関係）、手続き（権限行使の手続、参加手続、処理手順）を配置する（日高, 2002：27）。この点では手段セットは政策の実在化を図るための、言い換えれば事務事業を実施する上での必須項目とみることができる。総務省の政策評価でも政策は政策（狭義）・施策・事務事業に区分されており、政策や施策を実効性の観点から評価する上で、事務事業のもつ重要性は明らかであるといえる。

この点は、筆者が地方自治体職員時に担当した総合相談体制の整備事業でも感じたところである。その経験から言えば、政策と実践は、利用者との距離感に相違はあるものの、実施に至る過程は一体的かつ一連のものであ

る（窄山，2012）。政策化の過程では，根拠となる実態を提示し，方向性を決定する必要があるが，そのためには政策の「決め方」と「決まり方」（佐藤，2009）に思慮して，「意思決定と行動選択」（永松，2016）を行う必要がある。それは，いわゆる報告・連絡・相談や，そのほかにも交渉や調整等の実践スキルが政策化の過程では必要なためである。そして，そうした活動が政策を事務事業として実在化させるとともに，実践活動の安定した実施にもつながっていく（吉岡，2018）。その意味において，政策と実践は対象とする問題の解決を意図した，分析から対処へ向かう一連の過程ととらえることが望ましく，またそのように理解することで政策と実践の一体的理解の視座も見えてくると考える。

実際，政策論および実践論はともに問題解決過程を基盤としてこれまでも検討されてきた（小松，1984；秋山，1984；太田，1984；高橋，1982；大森，2008）。例えば，政策論の観点では，大森（2008：65-66）は福祉政策のプロセスを政策課題の設定，政策の立案，政策の決定，政策の実施，政策の評価，政策の終了の6つの段階でとらえ，その連鎖を「政策循環」もしくは「政策展開」と称している。また，公共政策の立場でも，秋吉（2017：iv）は政策のプロセスを「発見と定義」「解決案の設計」「政策の決定」「政策の実施」「政策の評価」の順で，少子化対策をモデルケースにして基本的な考え方や手法を説明している。このように政策は事業の企画・実施・評価を含む一連の過程として検討することが求められる。

一方で，方法論の構想化を考える場合にはいくつかの論点がある。その一つは問題解決過程をどのような科学的視点でとらえるかという点である。対象認識との関連が大きいと考えるが，例えば社会科学的観点（例えば，

定藤・小野，1981）と行動科学的観点（例えば，武田・中園，1981）を統合的に検討する必要がある（松井，1981）。さらに言えば，それに先立って，まずはそうしたいくつかの観点を総合的に検討するための視点を設定することが課題になると考える。

4. 考察：ソーシャルワーカーの活動を問題解決の観点からとらえる3つの論点

前項では政策と実践の関連性について述べた。方法論は対象とする問題への対処についての考え方を体系化したものである。太田（1992：7）は次のように述べている。

方法論とは，社会福祉事象の認識からはじまり，目標の設定から対応策へと系統立った専門的かつ科学的な実践を可能にする手順や過程，原則などを明確にすることである。そして，社会福祉目標の合理的達成を旨とした一連の方法としての実践理論や枠組みを構成することである。したがって，方法をめぐる理論と，その具体化を旨とせず実践内容から構成されており，クライアントへの援助活動という実践特性のもつダイナミックスを，解明・立証でさる枠組みであり，実践的論理の体系である。そのために錬成された合理的な理論や手法を駆使し，それを実践場面で応用し，実証的成果を通じて広く理解可能なことがらへと進展させる方法の組織的体系を意味している。

この見解を踏まえれば，社会福祉の実現という目標の達成を志向する方法論の構想では実践的論理の体系化が必要である。そのためには，論理の体系化を図る視点（主体）と焦点（客体）を区別して検討する必要がある（窄山，2015）。以下ではこの視点と焦点に関連

した論点を取り上げる。

1) 視点としての行為者—ソーシャルワーカー

視点の問題は、理論を構想する際の主体の設定に関する問題と言い換えることができる。この主体は政策過程ではそれに関わるものを総称する概念である。例えば、どのような立場からどの段階でどのように関わるのかを想定した場合、大きくは①政治・官僚、企画・立案、②自治体・民間福祉施設・ソーシャルワーカー、実施・調整、③地域圏域・住民、利用・要望といった区分が考えられる。同時に視点も多様であるが、先述の政策動向や政策の特性を踏まえると、政策と実践の両方に関与する自治体・民間福祉施設のソーシャルワーカーを視点とすることが適当であると考えられる。そうすることで、重層的な相談支援活動はもちろん、その結果から政策に働きかけのみならず、住民間のつながりの創出・維持・発展を視野に入れることができるためである。

もちろん、住民を主体とすることは十分に考えていかなければならない点である。それは住民を視点とした場合に導き出される論点の存在を否定してはならないからである。しかしながら、その一方では政策を実在化させる事務事業を担う観点は薄れるともいえる。そのため、まずはソーシャルワーカーを視点として論理的体系化を図ることが必要である。そして、体系化に取り組む過程で住民を視点としたものとすり合わせていくことが必要であると考えられる。

2) 内容・方法をとらえる視点—介入（法的対応）・調整（交渉）・援助（相談対応）

ソーシャルワーカーを視点とした場合の次の論点は、対象となる事象のとらえ方に関す

ることがらである。これは焦点に関する問題といえるが、事象を分野別あるいは利用者別に区分するのではなく、あくまでもジェネラリストソーシャルワークの観点から、まずは活動状況に焦点づけることが必要といえる。言い換えれば、ソーシャルワーカーによって焦点化される事象は、ソーシャルワーカーが遭遇するであろう状況を想定して構成することが必要であるといえる。なぜなら、方法は目的において活動を規定する以上、ソーシャルワーカーが遭遇する状況を想定したものでなければ解決に向けての方向性を示すことはできないからである。加えて、その状況の性質は分野やレベルに関係なく存在することが望ましい。ジェネラリストとしてのソーシャルワーカーの多様な機能・役割は、政策を実践において実在化させていくための手段・方法になるためである。

ここで焦点となる状況を性質別に区分すると、図表1のような「介入」「調整」「援助」の3つのタイプが考えられる。これは筆者の実務経験によるところが大きいため試論の域を出ない。しかしながら、こうしたタイプ分けをまずは仮説演繹的に設定して対象に接近していくことには意味があると考えられる。以下、これによって論点を考察する。

図表1ではそれぞれの状況の特徴づけるために7つの項目で整理を試みた。それらは「志向性」「視点性」「時間性」「焦点性」「関係性」「技法」「主たる実践モデル」である。

「志向性」は事実と事情を対極とするものであり、「視点性」の客観性と主観性とあいまってワーカーの事象に対する基本的姿勢を規定する。「時間性」は現在を起点として過去、未来との関連性を問うものであり、こちらは「焦点性」であげた結果・経過と関連しながら状況に対するワーカーの態度を規定する。そして、蓋然性、物語性、分配性として

図表 1：実践状況に基づく内容・方法をとらえる視点（試論）

	介入（法的対応）	⇔	調整（交渉）	⇔	援助（相談対応）
志向性	事実（状態）		立場・関係		事情（考え・思い）
視点性	客観性		相互主観性		主観性
時間性	過去→現在		現在		過去→現在←未来
焦点性	結果（観察）		経過・結果 （話し合い）		経過（聞き取り）
	根拠に基づく蓋然性		資源の分配性		語り手が語る物語性
関係性	（法的）権限による対応		対立を含む緊張		対等性の強調
技法	保護・介入		対話		共感的理解
主たる 実践 モデル	治療・医学モデル （エビデンス重視の手続き・ プロセス志向）		生活モデル （関係性を基点とする エコシステム志向）		ストレングスモデル （主体性・意味づけを 重視する個人志向）

出所：筆者作成

焦点づけられた状況は、それぞれ権限による対応、対等性、対立を含む緊張性といったワーカーと当事者との「関係性」を性格づけるとともに、保護・介入、共感的理解、対話といった主となる「技法」を示唆する。なお、ここではこれらを理解する上で、主に臨床レベルのソーシャルワークで使用されてきた「主要な実践モデル」を便宜的に挙げている。

このようにみると、「介入（法的対応）」では客観的事実を根拠とした法的対応による保護・介入が状況としてイメージされる。これは言うまでもなく虐待などの一方的な「力」の行使に関する問題が想定される。政策的にはこうした特性を有する状況に対応しうるだけの機能を、事実認定に基づく法的根拠をもって整備することが課題であるといえる。次に「援助（相談対応）」では、従来からイメージされてきたように、当事者の主観的な事情を物語として聞き取り、未来を志向しながら現在を共感的に理解する状況といえる。政策的には相談を受理し対応するための窓口機能を整備することが課題となるが、今日では分野に限定されない総合性が求められているといえる。そして、「調整（交渉）」は相互利益の観点から、複数の当事者の立場・関係を踏

まえた対話による資源の（再）分配が求められる状況である。そこではつねに対立をとまなう緊張関係が想定される。政策的に言えばコンフリクトの解消を意図した交渉型の取り組みが求められる。

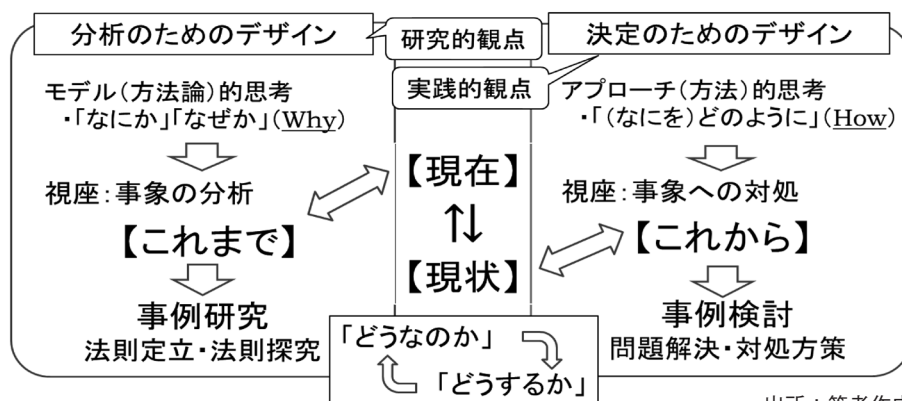
このように、ソーシャルワーカーが活動する状況を性質別に類型化し、その特徴を踏まえて実践を支える政策を実在化させる必要があるといえる。

3) 事例のとらえ方—事例検討・事例研究の連関性とその活用法

次の論点の一つひとつの状況を事例として理解するための枠組である。状況への対処ではその性質を個別に理解するための枠組が必要となる。それは実践が政策のような抽象的で固定的なものではなく、つねに変動的で個別的だからである。ここではこの個別性を踏まえた状況とその対処を合わせて「事例」と呼ぶことにする。

方法論は包括的かつ統合的な観念的性質をもつが、実践においてはそれが実際の事例に対してどの程度活用できるかが問われる。そのためにはまず事例の取扱い方についても整理しておく必要があると考えられる（日本

図表2：事例研究と事例検討の相違



出所：筆者作成

社会福祉実践理論学会, 2004)。事例の取扱い方、言いかえればとらえ方は大きく事例検討と事例研究に区分される（下山, 1981）。また、事例のもつ階層性（米本, 2009）や事例化の方法（根本, 2000）など様々な角度から検討されてきた。ここではこれらを参考として、事例検討と事例研究の事例のとらえ方の相違に着目して、便宜的に図表3のように整理する。どちらも現在を起点とすることには相違はないが、研究では分析を主目的とするために過去を、一方、実践では対処のための方針決定を目的として未来を志向するという点で、時間のとらえ方に相違があると考え

ここでは主に実践に着目して述べる。実践では「決定」を重視しなければならないことから、事例研究の結果の取扱いには注意を要する。厳密な分析手順によるものであっても過去の異なる事例によるものであり、またデータと結論の論理的一貫性が求められるため、「これから」を示唆するとしても「これまで」を前提する必要がある。このことから、個別性が高い事例のこれからの方針を決めるための判断要因としては十分とは言い難いことになる。事例研究の結果を有効に活用するためには、同時にその類似性を見抜く一定の経験（「実践知」とも呼べるもの）を重ねていく作業が必要になると思われる。

図表3：相談業務に関する事例のとらえ方とその活用（試案）

テーマ	事例研究（分析のためのデザイン）	事例検討（決定のためのデザイン）
目的	アセスメント 根拠の探求	プランニング 対応方策と具体的手段の策定
要素（対象）	ソーシャルワーカーの行為 （意図・内容とその結果）	ソーシャルワーカーの思考 （判断と意思決定）
基礎データ	対応事例	業務フロー
基準	カテゴリー分類と説明	目標設定と行動選択
デザイン	類別化・探索的	予測・収斂的
モデル	ナレッジ／シナリオ	シナリオ／シミュレーション
活用	判断時の挙証資料／教育・研修	組織的意思決定（支援）／教育・研修
成果（物） アウトカム	事例集 事例データベース	手順・手続き 業務マニュアル

出所：筆者作成

そのため、この経験（実践知）を活用できるようにすることが課題となるが、そのためには経験を特に業務行為として「視覚化」する作業が求められる。これについても先の事例のとらえ方と関連づけて試案的に整理しておく（図表3参照）。

このように見てくると、アウトカムは分析を終えた事例のデータベースと業務フローに基づいた対応マニュアルになるといえる。以下、それぞれの構築上の課題について述べる。

まず、データベースを使用する際に求められるものは検索項目である。したがってそのためのキーワードを設定し、かつ関連づけられたカテゴリーとして構造化することが課題となる。例えば、多様な利用目的に対応する（内容から何を読み取るのか）ために、形態素への分解と再統合に取り組む必要がある。その上で、カテゴリ化された項目の妥当性を検証するとともに、使用目的に応じたシステムの拡張やメンテナンスを行う必要がある。

マニュアル化では業務のフロー化が求められるが、これには行為の機能と順序を明確にする必要がある。そのための方法は、行為を段階論的遷移で分解し、その目的によって序列化することが必要であり、その上で目的に応じて選択可能な行為を提示できるように構成すること（形式をどのように具体化するか）が設定上の課題となる。ここでもカテゴリ化された業務フローの妥当性を検証し、形式化されたフローは法律改正などの外的要因の変容に対応しながら適宜見直していくことが必要となる。

このように、事例のとらえ方を見た場合、事例研究は過去から現在に焦点を当てる分析的性質を有し、類別化されたデータベースがアウトカムとして示唆される、一方、事例検討は現在から未来を志向する対処的性質を有し、行為フローに基づくマニュアルがアウト

カムとして示唆されると考える。これらはいずれも個人情報の取扱いに配慮した上で形式と内容で得た知見の活用性を示すものである。そして、データベースとマニュアルは精緻化されていくことで、結果としてソーシャルワークの業務の視覚化につながるといえる。ただし、相談業務のIT化を担当した経験からいえば、業務のフロー化を要するこの作業は相当にむずかしいものであると感じられた。

5. おわりに—本稿のまとめと今後の課題

本稿では社会福祉方法論の構想化を進める上で課題となる、政策と実践を統合するための視点について論究した。そして、ソーシャルワーカーを視点として、事象を認識するための着眼点について述べた。最後に、今後の課題を前稿の課題を踏まえながらまとめる、

前稿では課題として、1つめに方法論を構成する概念を視点と焦点の観点から検討し、構成項目として整理すること、2つめに演繹的手法による研究枠組を考案すること、そして3つめとして、実践を基軸とした政策・理論・教育の連関性を基盤とする方法論を構想することを挙げた（窄山、2020）。1つめは今回、取り上げることができなかった。2つめは考察において、ソーシャルワーカーを視点とした論及を試みた。そして、3つめは後述の課題とともに引き続き取り組んでいきたいと考える。

これらの点を踏まえ、本文でも触れたが今後の課題を以下に示す。1つめは、政策と実践を関連づけて理論的に統合するための科学的観点を再度、検討することである。真田（1979）、中村（1985）、仲村・野坂（1981）などで取り上げられるように諸説あることは承知の上で、先述のように特に社会科学的見地と行動科学的見地は実践の原理を検討する

上での課題になると考える。2つめは、政策の実在化過程における分析と対処の過程を、ソーシャルワーカーを視点とする理論的枠組と機能的、構造的に連関させることである。この点は、今回は試案として提示したが、これを仮説的枠組としてリサーチデザインへとつなげることが課題である。

以上、方法論の構想化に関する論点整理を前稿に引き続き試みた。新たな課題を見出すことになったが、前稿の課題を掘り下げた結果であると考ええる。方法論の構想化はソーシャルワーカーの未来を志向する作業である。課題は多いが、政策と実践の統合化をソーシャルワーカーの行為を視点として設定する点、焦点としての事象の特性と事例へのアプローチについて述べた。前稿および本稿の課題については引き続き取り組みたいと考える。

引用・参考文献

- 足立幸男 (2005) 「構想力としての政策デザイン—政策学的思考の核心は何か」, 足立幸男編『政策学的思考とは何か—公共政策学原論の試み』勁草書房, 53-86.
- 足立幸男 (2009) 『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房.
- 秋山智久 (1984) 「社会福祉技術の社会的基盤」, 仲村優一・小松源助編『社会福祉実践の方法と技術<講座社会福祉5>』有斐閣, 45-78.
- 秋山智久 (2005) 『社会福祉実践論—方法原理・専門職・価値観 [改訂版]』ミネルヴァ書房.
- 秋吉貴雄 (2017) 『入門公共政策—社会問題を解決する「新しい知」』中公新書.
- 古川孝順 (2019) 『社会福祉学の基本問題<古川孝順社会福祉学著作選集・第1巻>』中央法規出版.
- 日高昭夫 (2002) 『ローカル・ガバナンスと政策手法』イマジン出版.
- 岩間伸之・野村恭代・山田英孝・他 (2019) 『地域を基盤としたソーシャルワーカー住民主体の総合相談の展開』中央法規出版.
- 国立社会保障・人口問題研究所編 (2018) 『地域で担う生活支援—自治体の役割と連携』東京大学出版会.
- 小松源助 (1984) 「社会福祉実践における方法の意義—動向と課題」, 仲村優一・小松源助編『社会福祉実践の方法と技術<講座社会福祉5>』有斐閣, 1-44.
- 厚生労働省子ども家庭局長・社会・援護局長・老健局長「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」子発1212第1号, 社援発1212第2号, 老発1212第1号, 平成29年12月12日付 <https://www.mhlw.go.jp/content/000493668.pdf> (最終閲覧日2020年11月8日)
- 厚生労働省「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会(地域共生社会推進検討会)最終とりまとめ」2019(令和元)年12月26日付け https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000213332_00020.html (最終閲覧日2020年11月8日)
- 厚生労働省「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案の概要」<https://www.mhlw.go.jp/content/000603796.pdf> (最終閲覧日2020年11月8日)
- 厚生労働省社会・援護局長, 老健局長, 保険局長, 政策統括官(統計・情報政策, 政策評価担当)「『地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律』の公布について(通知)」令和2年6月12日付 社援発0612第30号・老発0612第1号・保発0612第1号・政統発0612第1号 <https://www.mhlw.go.jp/content/000640394.pdf> (最終閲覧日2020年11月8日)
- 厚生労働省「令和2年度 地域共生社会の実現に向けた市町村における包括的な支援体制の整備に関する全国担当者会議」https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000114092_00001.html (最終閲覧日2020年11月8日)
- 松井二郎 (1981) 「社会福祉実践の原理」, 仲村優一・松井二郎編『社会福祉実践の基礎<講座社会福祉4>』有斐閣, 141-188.
- 永松俊雄 (2016) 『政策力の力—意思決定と行動選択』成文堂.
- 内閣府「ニッポン一億総活躍プラン」(平成28年6月2日閣議決定) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/pdf/plan1.pdf> (最終閲覧日2020年11月14日)
- 中村永司 (1985) 「わが国の社会福祉方法理論に

- における科学的認識の系譜と展開」, 大阪市立大学社会福祉学研究室三十周年記念論文集編集委員会編『大阪市立大学社会福祉学研究室三十周年記念論文集』海声社, 3-21.
- 仲村優一・野坂 勉(1981)「社会福祉の一般理論と社会福祉方法論」, 野坂 勉・秋山智久編(1981)『社会福祉方法論講座Ⅰ・基本的枠組』誠信書房, 3-34.
- 仲村優一・松井二郎編(1981)『社会福祉実践の基礎<講座社会福祉4>』有斐閣.
- 仲村優一・小松源助編(1984)『社会福祉実践の方法と技術<講座社会福祉5>』有斐閣.
- 日本社会福祉実践理論学会監修(2004)『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.
- 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), 11-18.
- 野坂 勉・秋山智久編(1981)『社会福祉方法論講座Ⅰ・基本的枠組』誠信書房.
- 野坂 勉・秋山智久編(1985)『社会福祉方法論講座Ⅱ・共通基盤』誠信書房.
- 奥田いさよ(1992)『社会福祉専門職性の研究—ソーシャルワーク史からのアプローチ:わが国での定着を目指して』川島書店.
- 大森 彌(2008)「福祉政策のプロセス」, 大森 彌・松村祥子編『福祉政策の形成と実施』放送大学教育振興会, 65-77.
- 太田義弘(1984)「社会福祉実践の展開過程と方法・技術」, 仲村優一・小松源助編『社会福祉実践の方法と技術<講座社会福祉5>』有斐閣, 141-188.
- 太田義弘(1992)『ソーシャル・ワーク実践とエコシステム』誠信書房.
- 定藤丈弘・小野哲郎(1981)「社会福祉方法論と社会科学的視点」野坂 勉・秋山智久編(1981)『社会福祉方法論講座Ⅰ・基本的枠組』誠信書房, 125-173.
- 窄山 太(2012)「地域における相談援助活動の実効性を高める4つの事業—児童家庭相談体制の強化・充実という観点から—」『人間健康学研究』第4号, 69-78.
- 窄山 太(2015)『ソーシャルワークの焦点と状況概念』久美.
- 窄山 太(2020)「社会福祉方法論の着眼点と論点に関する予備的考察」『金城学院大学論集・社会科学編』16(2), 83-95.
- 参議院「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」(令和2年6月4日) https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f069_060401.pdf (最終閲覧日2020年11月8日)
- 真田 是編(1979)『戦後日本社会福祉論争』法律文化社.
- 佐野 亘(2005)「範型としての問題解決型思考—政策的思考と法的・政治的思考の違いは何か」, 足立幸男編『政策学的思考とは何か—公共政策学原論の試み』勁草書房, 87-128.
- 衆議院「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」(令和2年5月22日) http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/kourou92F4AD19ABE878CD492585700023A033.htm (最終閲覧日2020年11月8日)
- 佐藤 満(2009)「『決め方』の科学と『決まり方』の科学」, 見上崇洋・佐藤 満編『政策科学の基礎とアプローチ〔第2版〕』ミネルヴァ書房, 11-17.
- 下山晴彦(2001)「事例研究」, 下山晴彦・丹野義彦(編)『臨床心理学研究(講座臨床心理学2)』東京大学出版会, 61-81.
- 総務省「政策評価の実施に関するガイドライン」(平成27年4月1日一部改正) https://www.soumu.go.jp/main_content/000354069.pdf (最終閲覧日2020年11月12日)
- 高橋紘士(1982)「社会福祉の政策過程と政策分析」, 三浦文夫・三友雅夫編『社会福祉の政策<講座社会福祉3>』有斐閣, 74-87.
- 武田 建・中園康夫(1981)「社会福祉方法論と行動科学」野坂 勉・秋山智久編(1981)『社会福祉方法論講座Ⅰ・基本的枠組』誠信書房, 174-198.
- 米本秀仁(2002)「一例が語るもの」ソーシャルワーク研究, 27(4), 13-17.
- 吉岡京子編(2018)『保健医療福祉専門職のための事業化・施策化のすすめ方』クオリティケア.