

市町村社会福祉協議会ワーカーによる  
地域福祉援助実践プロセスの評価について

同志社大学大学院総合政策科学研究科  
総合政策科学専攻 博士課程（後期課程）

2007年度 1021番 佐藤 哲郎

## 目 次

序章	研究の背景と意義	1
はじめに		1
第1節	地域福祉援助プロセスにおける実践モデルの必要性	3
第2節	プログラム評価による理論枠組みでの評価	4
第3節	本研究の構成と意義	5
第1章	社会福祉協議会による地域福祉援助の発展経緯と課題	11
はじめに		11
第1節	社会福祉協議会の設立経緯（1950年代）	12
第2節	コミュニティ・オーガニゼーションによる活動の展開（1960年代）	17
第3節	在宅福祉事業への参入と 事業型社会福祉協議会論（1970年代—2000年）	23
第4節	「地域福祉」の推進を目的とした 社会福祉協議会活動（2000年以降）	26
第5節	本章のまとめと残された課題	29
第2章	地域福祉の推進における社会福祉協議会の役割と特質 —社会福祉法による規定を踏まえて—	34
はじめに		34
第1節	社会福祉事業法における社会福祉協議会の位置づけ	34
第2節	社会福祉法における社会福祉協議会の位置づけとその特質	37
第3節	地域福祉援助および地域福祉活動における 社会福祉協議会の役割と課題	41
第3章	社会福祉協議会の地域福祉援助の評価に関する研究動向	49
はじめに		49
第1節	社会福祉協議会事業に関する評価活動の動向	49
第2節	社会福祉協議会事業に関する評価研究の動向	53
第3節	山形県社会福祉協議会における評価活動	60
第4節	社会福祉協議会ワーカーによる 地域福祉援助を評価していくための視点	64
第4章	プログラム評価とは何か	72

はじめに	.....	72
第1節	プログラム評価とは	.....72
第2節	プログラム評価の種類	.....77
第3節	社会福祉協議会ワーカーによる 地域福祉援助を評価する際に求められる視点	.....94
第5章	社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助プロセス実践モデルの 構築—グラウンデッド・セオリー・アプローチによる分析—	.....100
はじめに	.....	100
第1節	問題の背景および研究目的	.....100
第2節	研究方法	.....103
第3節	結果と考察	.....107
第4節	結論	.....113
第5節	本章のまとめと残された課題	.....115
第6章	地域福祉援助実践プロセス評価尺度の開発 —信頼性と妥当性の検討—	.....121
第1節	問題の背景および研究目的	.....121
第2節	調査方法	.....122
第3節	結果	.....124
第4節	考察	.....129
第5節	本章のまとめと残された課題	.....130
終章	地域福祉援助実践に関する評価を根づかせていくために	.....143
はじめに	.....	143
第1節	結論—本研究の到達点—	.....143
第2節	社会福祉協議会ワーカーによる 地域福祉援助実践の評価への適用に向けて	.....146
第3節	今後の課題	.....149
おわりに	.....	150
参考文献	.....	1

## 序章 研究の背景と意義

### はじめに

本研究は、市町村社会福祉協議会の地域福祉援助<sup>1</sup>を担う職員（以下、「社会福祉協議会ワーカー」という）が、地域福祉を推進するための諸活動、いわゆる地域福祉活動<sup>2</sup>を展開していくなかで、現場でどのような経験をし、どのようなプロセスを経て地域福祉援助を行っているのかを実証的に明らかにし、その実践プロセスを評価するために、プログラム評価の理論枠組みを用いながら論じたものである。

このような研究に取り組むようになった理由は、社会福祉法が 2000（平成 12）年の改正により、「地域における社会福祉」いわゆる「地域福祉」が法律上明文化され、そして社会福祉法第 109 条により市町村社会福祉協議会は「地域福祉を推進する団体」として明文化されたことは、社会福祉協議会に対して大きな期待と同時に地域福祉を推進するという責務でもあると筆者は考えている。

しかしながら、従来の福祉問題だけではなく、ワーキングプアや子どもの貧困等の新たな社会問題が発生している日本の社会状況において、福祉関係者、当事者および地域住民が社会福祉協議会組織や活動に対して、一部を除き社会福祉協議会自身が期待されているほどの役割を果たしていないのではないかと考えるからである。

現在、社会福祉協議会が抱えている課題を筆者なりに整理すると、第 1 に、社会福祉協議会組織そのものの課題があげられる。例えば、住民サイドにおいては「役所の一機関だと思っていた」という言葉に代表されるように、市町村行政の完全な下請け化になってしまっている、もしくは活動が停滞していることにより住民サイドからすれば行政との差異がわからない場合や、「お金（会費や共同募金）を集めている寄付金団体」などの認識に留まっていることなど、組織全体として何を目的として活動を行うのか、そのミッションが明確になされていない社会福祉協議会が多い。このことは「社会福祉協議会は何をすることか」という根本的課題（川上 2003, pp. 52-69）ともいえるだろう。

第 2 に、社会福祉協議会活動の見えにくさという課題である。例えば、元々の市町村社会福祉協議会は、戦後、非法定組織としてアメリカで専門分化したコミュニティ・オーガニゼーション理論に依拠した住民福祉活動を展開するために市町村レベルでの社会福祉協議会の設置がすすめられてきた。その後市町村社会福祉協議会は多様化する住民ニーズに応えるため活動を拡大化させていくことになり、いくつもの顔を持っていることが逆に外

部から見えにくい社会福祉協議会像を生み出していったともいえるだろう。例えば、介護保険サービス利用者にとっては「社会福祉協議会活動＝在宅福祉事業」、ボランティア活動者にとっては「社会福祉協議会活動＝ボランティアセンター事業」と理解されるだろう。その一方、未だに寝たきり社会福祉協議会と揶揄されているように、特に目立った活動を展開していない社会福祉協議会が散見されるのも事実である。

第 3 に、援助技術に関連する課題である。例えば、社会福祉協議会ワーカーの力量により地域福祉が進んでいく、その反対に地域福祉活動が衰退していくということの指摘（沢田 1991）や、地域福祉の理論に関して「地域援助技術からの立論が少なく、市町村社会福祉協議会の現実に十分接近できていないのではないか」との指摘（岡崎 1994, p.145）にあるように、援助技術の理論化が進展していない状況にあるといえるだろう。つまり、力量のあるワーカーの実践での援助方法が次世代へ継承されにくい状況を意味し、それに伴い、現場のワーカーが日々試行錯誤を重ねながら実践しているともいえる。

この 3 つの課題は、住民主体の活動を標榜している社会福祉協議会にとって住民と社会福祉協議会との間に隔たりを生じさせている大きな要因となっていると考えている。その中でも筆者は特に、社会福祉協議会に所属するワーカーの援助技術に着目した。その理由として、社会福祉法第 4 条にも明文化されているように、地域福祉の推進のためには専門職・非専門職を問わず多くの参加が望まれ、そして社会福祉協議会が展開する地域福祉援助は、特に非専門職である住民や当事者の視点を重視しながら、彼らの主体形成を促進するような援助技術が求められるからである<sup>3</sup>。

あわせて、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践を向上させ、より専門職として成長していくための方法の一つとして筆者は「評価」に着目した。その理由として、第 1 に、社会福祉サービスにおける評価の必要性の高まりがあげられる。それは、社会福祉法において、第 8 章「福祉サービスの適切な利用」が創設され、社会福祉法第 78 条では福祉サービスの質の向上のための措置等として、第 1 項では当該法人の自己評価について規定し、第 2 項では評価に関する国の責務を規定している。このように、社会福祉事業についても評価の重要性がますます高まっているからである。

第 2 に、評価の目的の一つにプログラムの改善および実践の質の向上があげられる（安田 2011, pp. 19-27）ことから、日々の実践を評価していくことにより地域福祉援助実践の業務改善につながり、結果的に社会福祉協議会ワーカーの専門性が高まっていくと考えるからである。

そして第 3 に、社会福祉協議会ワーカーの専門性がより向上するということは、地域福祉が推進することでもあり、当該市町村で生活するすべての住民にとっても暮らしやすい地域、いわゆる福祉コミュニティの構築につながるのではないかと考えるからである。

### 第 1 節 地域福祉援助プロセスにおける実践モデルの必要性

前述のように、筆者は特に社会福祉協議会ワーカーの援助技術の理論化に着目しているのであるが、その技術とは地域福祉援助プロセスの中で行われるものである。したがって、援助技術と地域福祉援助のプロセスは一体的に捉えていく必要があるだろう。

そして、実践の場においては、地域福祉援助の実践モデルに基づいて、社会福祉協議会ワーカーが援助技術を用いながら地域や地域住民へ働きかけるプロセスであり、そして、援助の専門性を高めていくためにはその実践モデルを通じて、社会福祉協議会ワーカー自身が実践をモニタリングし、その実践の到達度を確認すること等が必要である。

したがって、第 1 に、社会福祉協議会という限定的領域かつ地域福祉援助という特定の場面に対応する具体的な援助方法を提示し、第 2 に、地域の特性を踏まえつつ、住民やボランティア、専門職等の多様な主体に対して、社会福祉協議会ワーカー自身の判断により地域福祉援助実践のプロセスに応用できる、という 2 点を踏まえた実践モデルが必要であると考えている。

ソーシャルワーク領域での実践理論に関して、例えばペイン (Payne 2005, pp. 12-13) は実践理論を理論 (theory)、視点 (perspective)、モデル (model) の3つのレベルで捉えている。芝野 (2002, pp. 28-34) は、社会福祉の実践理論を抽象度・包括性の高い順から実践理論、実践モデル、実践マニュアルの3つのレベルで整理している。

しかし、日本での地域福祉援助プロセス研究での先行研究<sup>4</sup>を基に、芝野の実践理論分類で整理すると、先行研究における援助プロセスのほとんどは実践理論に相当している。また、援助技術に関する先行研究<sup>5</sup>においても、そのほとんどは実践理論に相当すると考えられる。したがって、地域福祉援助におけるプロセスを体系的に示しつつ、社会福祉協議会ワーカーが地域をはじめ、住民やボランティア、専門職等の多様な主体に対して働きかけていくための援助技術を一体的に説明する実践モデルに関する実証的研究はほとんど行われていないと考えられるのである。

このように、社会福祉協議会ワーカーが地域福祉援助実践における価値や方法に即して自らの実践が適切なものかを確認し、また、経験の浅い社会福祉協議会ワーカーが実践の

中で活用できるような実践モデルが存在しないことは、専門性をもった社会福祉協議会ワーカーの育成の課題や、専門職としての社会福祉協議会ワーカー間による実践の蓄積を阻害させている要因の1つであると考えるのである。

そして、地域を基盤として総合的な働きかけが求められるソーシャルワークについて、理論として研究が進められつつあるが、「現場での実践の蓄積および実践に基づいた実証研究はまだ日本ではほとんどみることができない」との指摘（川島 2011, p. 87）は、とりわけ多様な働きかけが求められる社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助の実践にもあてはまる。

そこで、本研究では、力量のある社会福祉協議会ワーカー自身の語り等から、社会福祉協議会ワーカーにとって必要とされる経験、視点、方法を仮説生成的に明らかにし、そのインタビューテキストや先行研究等を踏まえて質問紙調査を実施し評価項目の抽出を試みている（第5章・第6章）。

## 第2節 プログラム評価による理論枠組みでの評価

1980年代に社会福祉に関する評価について特集（鉄道弘済会 1983）が組まれるなど、日本においても福祉サービス第三者評価事業をはじめ、社会福祉領域においても評価に対する重要性が認識され、評価活動が展開されている。ミッシェル（Michael 2002, pp.757-763）は「社会福祉専門職にとってプログラム評価は重要なツールである」と述べている。

しかしながら日本での現状について、大島は福祉サービスの評価に関して「必ずしもプログラム評価の枠組みに基づいて行われていない」と指摘している（大島 2009, p. 274）。

プログラム評価についてウェイス（Weiss 1998, p. 4）は、「プログラムや政策の実施もしくは成果を、明示的あるいは非明示的な基準と比較しながら、体系的に明らかにすることであり、プログラムもしくは政策の改善に資するものである」と定義している。

また、プログラム評価に関する様々な手法、考え方について、ロッシら（Rossi, Lipsey, and Freeman 2004=2008, p. 77）は、プログラム評価を、①ニーズアセスメント、②プログラムのデザインと理論とのアセスメント（以下、「セオリー評価」という）、③プログラムのプロセスと実施のアセスメント（以下、「プロセス評価」という）、④プログラムのアウトカム／インパクトのアセスメント（以下、「アウトカム評価」という）、⑤費用と効率のアセスメント（以下、「効率性評価」という）、からなる5階層を示しており下層に位置する評価が成立することによってはじめて、上層に位置する評価を行う意義があるとしている

(図 4-2 参照)。

以上のことから、プログラム評価を行う際は、①プログラム評価のどの階層に焦点をあてているのか、②当該プログラムがどのように改善し得るのか、を意識しながら評価活動を展開していくことが重要となるだろう。

次に、社会福祉協議会の地域福祉領域での評価においては、都道府県社会福祉協議会が推進役となり地域福祉活動に関する評価活動を市町村社会福祉協議会へ浸透させようとする動きもある<sup>6</sup>。しかし、①そもそもプログラム評価のどの階層に焦点化した評価活動なのか不明確である、②その評価項目の信頼性および妥当性について十分に検討・検証がなされていないという課題がある。

また、研究においては、地域福祉活動の住民満足度を分析し、その結果を地域福祉活動計画へ活用することの重要性を示唆した研究(増子 2006, pp. 5-11)や、「ふれあいのまちづくり事業」を対象とした事業評価研究(神里 2004, pp. 1-12)、「地域の福祉力」という観点からその構成要素をソーシャルキャピタルの先行研究に基づき抽出し実際に実態調査を行った研究(曾根・熊坂 2010, pp. 55-87)などがあげられる。これら研究は活動の結果(アウトプット)や成果(アウトカム)に焦点をあてた研究であるといえるが、いずれの研究もプログラム評価の階層を意識している評価研究とはいえない。それは、下位の階層に位置する評価が成立していないまま、あるいは中間の階層を飛び越えて上位の階層の評価を行っているからである。

そこで、本研究においては、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践を評価していくために、第 2 階層の「セオリー評価」と、第 3 階層の「プロセス評価」について論じることとする<sup>7</sup>。

### 第 3 節 本研究の構成と意義

#### 1. 本研究の構成

本研究では、第 1 点として、「評価」、特に「プログラム評価」についての先行研究および動向を踏まえる。第 2 点として、社会福祉協議会がどのような視点で評価を捉え、また評価活動を行ってきたのかを明らかにしたい。第 3 点として、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉活動を推進していくための地域福祉援助実践プロセスと援助技術を関連づけて説明できる実践モデルを仮説生成的に明らかにする。そして第 4 点として、仮説生成された実践モデルをベースに、社会福祉協議会ワーカー自身が実践のプロセス評価を簡便に



行うための「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」を開発することである。

これらを検証していくために、第 1 章では社会福祉協議会による地域福祉援助の発展経緯と課題について、社会福祉協議会を、①設立経緯、②コミュニティ・オーガニゼーションによる活動の展開、③在宅福祉事業への参入と事業型社会福祉協議会論、④社会福祉法の成立以降の社会福祉協議会の動向とその特質、に整理し、また、各年代で策定や提言された各種報告書等や先行研究を踏まえながら概説していく。

第 2 章では、地域福祉の推進における社会福祉協議会の役割と特質について、社会福祉法の規定を基に述べるとともに、岩間と原田によって提唱された「地域福祉援助」の概要の説明およびその具体的な実践である地域福祉活動の役割と課題を提示する。

第 3 章では、社会福祉協議会における評価活動の取り組みとして、社会福祉協議会の地域福祉活動の評価のあり方を検討するために評価活動の歴史を年代ごとに整理する。次に都道府県社会福祉協議会を中心とした評価活動の実践例を紹介する。あわせて社会福祉協議会の評価活動が広く定着しない、あるいは評価活動が困難な要因等について考察していきたい。

第 4 章では、「プログラム評価」について概念整理を行いながら、特にロッシらが提示している「プログラム評価の階層」について概説する。最後に、社会福祉協議会の地域福祉援助を評価する際の留意点を示しつつ、プログラム評価を行う際の着目点について示したい。

第 5 章では、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助の実践モデルを仮説生成的に明らかにすることを目的に、社会福祉協議会ワーカー 14 名に対して実施した半構造化インタビューを質的分析法であるグラウンデッド・セオリー・アプローチ（以下、「GTA」という）法の中でも、修正版 GTA（以下、M-GTA）法を用いて構造化する。

第 6 章では、第 5 章での仮説生成された実践モデルに基づき、そこから抽出した地域福祉援助における社会福祉協議会ワーカーの実践方法を示した 55 の評価項目を用いながら、プロセス評価を行うための評価項目の抽出について、探索的因子分析および確認的因子分析によりその構造を明らかにするとともに、開発した「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」の信頼性および妥当性について検討する。

そして、終章として本研究における考察および課題について述べることとする。

なお、本研究では質的調査法（第 5 章）と量的調査法（第 6 章）による調査を行っている。それは、これまで社会福祉協議会ワーカー個々の経験やセンスに頼ってきた地域福祉

援助実践プロセスを、質的調査法を用いることにより仮説理論を生成し、その仮説理論を構成する概念を見出すことから始める必要があると考えたからである。2つの調査の手順は次のとおりである。

まず、質的調査については、木下が開発した M-GTA 法を用いる。14名の社会福祉協議会ワーカーを調査協力者として選定し、半構造化インタビューと調査協力者が執筆した文献等からデータを収集し、M-GTAによる分析を行いコア・カテゴリーやサブ・カテゴリー、そして概念を見出し、それら全体の動きを説明する暫定的な仮説理論を生成する。分析結果については、調査協力者および調査協力者以外の社会福祉協議会ワーカー3名にコメントをもらう。その結果を踏まえ最終的に地域福祉援助実践プロセスの仮説理論が生成されることになる。そして、見出された概念を意味する具体的な実践（働きかけ）項目を抽出することで、測定したい評価項目を抽出する。なお、抽出した評価項目に関しては、実践をよく知る社会福祉協議会ワーカーにより評価項目の内容的妥当性の検討をいただく。

次に、上記内容的妥当性による検討を踏まえた評価項目を使用し、質問紙による量的調査を行う。まず、社会福祉協議会ワーカー30名に対してプリ調査を実施し、回答に偏りのある項目の削除等を行うことで内容的妥当性の検討を行い、本調査で用いる評価項目（案）を構成する。必要に応じて評価項目（案）の部分修正を行い、質問紙調査票を完成させる。そして、近畿および北信越の各市町村社会福祉協議会に所属する社会福祉協議会ワーカーを調査対象に郵送法にて質問紙調査を実施する。回収された調査票を基に探索的因子分析を行うことで、各因子に共通する評価項目の信頼性をクロンバックの $\alpha$ 係数の算出により検討する。次に、探索的因子分析により抽出された評価項目から、社会福祉協議会ワーカーの実践現場での活用可能性を考慮し評価項目数の調整を行い、確認的因子分析により各因子や評価項目の信頼性および構成概念妥当性の検討を行う。そして、最終的には地域福祉援助実践プロセスの特徴に適合した評価尺度の開発を試みる。以上のことから、2つの調査は互いに関連性を持っているといえる（図 序-1）。

## 2. 本研究の意義

本研究の意義としては、従来の経験のみに頼ってきた社会福祉協議会ワーカーの日々の実践を、プログラム評価の枠組みに基づいて、地域福祉援助を評価することで援助について専門性の向上につながるとともに、社会福祉協議会ワーカー間で評価項目を用いることで援助における視点や方法が共通言語として現場で活用できると考えている。

また、プログラム評価に基づいた評価活動が展開できるという点においても、日本の福祉領域における評価研究ならびに評価実践に寄与するものであると考える。

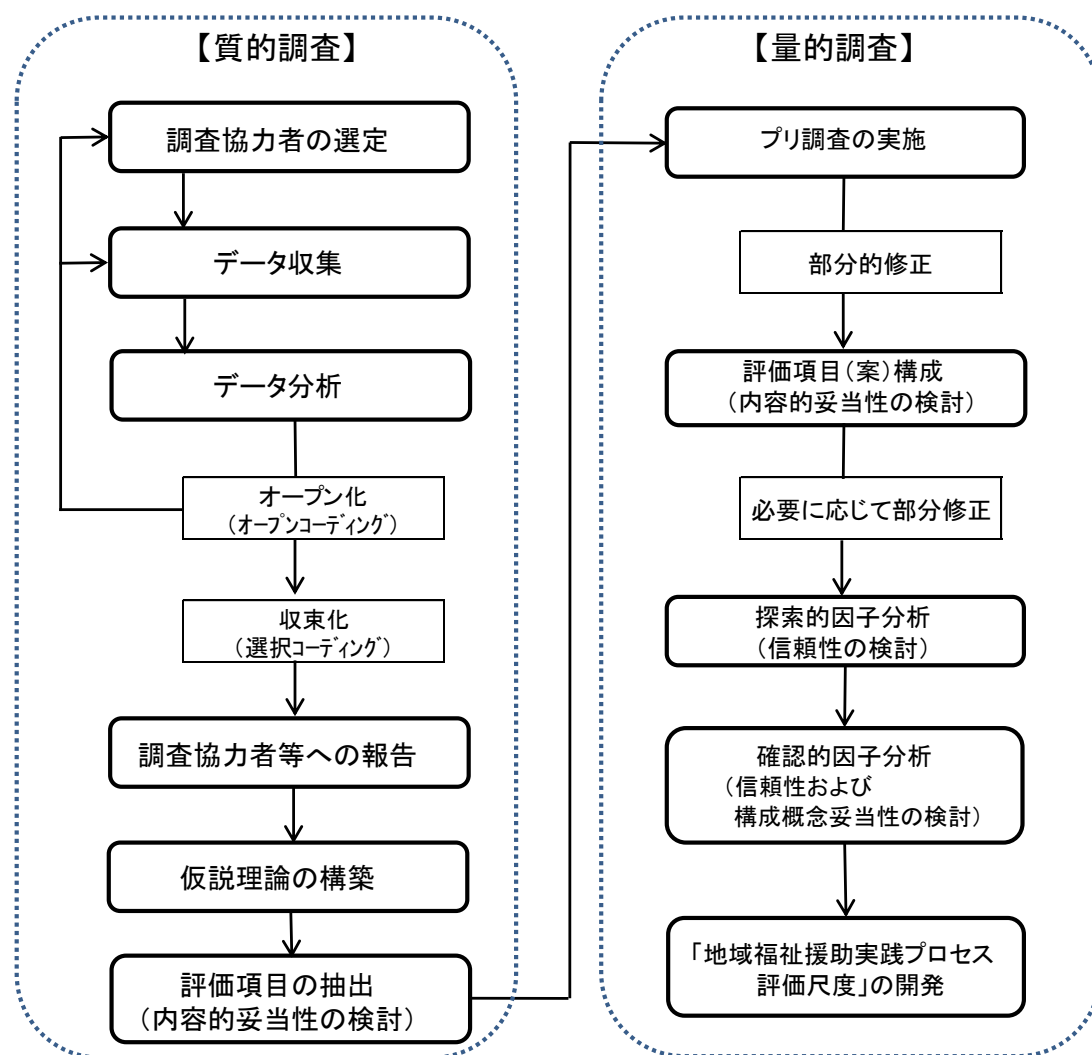


図 序-1 本調査研究のながれ

---

## 【注】

- 1 地域福祉の推進を図るための援助技術については多様な名称があるが、本稿では「地域福祉援助」と可能な限り統一する。岩間は「地域福祉援助」を「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」とを相互に関係のあるものとして一体的に捉えて展開しようとする実践概念として提示している。そのうえで、地域福祉援助が求められる背景として、①生活課題の多様化により、福祉関係六法等に基づく従来の枠組みでは対応できない課題がでてきたこと、②ソーシャルワークが対応すべき課題の深刻化、③援助の起点を援助する側（ワーカー側）におくのではなく、援助される側（クライアント側）におくという潮流がますます強くなってきたこと、④近年の地域福祉の強力な推進の4点をあげている。岩間伸之「地域福祉援助とはなにか」（岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣、2012年）3-4頁。
- 2 沢田は、広義の意味で地域福祉に関わるすべての事業や活動を地域福祉活動と位置づけており、本稿でも地域福祉活動をそのように捉えている。沢田清方『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1998年、131頁。
- 3 住民の主体形成に関する論考は次の文献に詳しい。沢田清方『住民と地域福祉活動』、ミネルヴァ書房、1998年、131-132頁。山口稔「市区町村社会福祉協議会の地域福祉活動」（日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版、2006年）332-333頁。原田正樹「地域福祉の基盤づくりの理論」（岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣、2012年）194-195頁。
- 4 援助プロセスに関する先行研究については、以下の文献を参照した。永田幹夫『地域福祉論』全国社会福祉協議会、1988年。沢田清方「新たな地域福祉の確立—福祉コミュニティ形成と社会福祉協議会の戦略視点—」『社会福祉研究』（鉄道弘済会）第76号、1999年、58-66頁。野口定久『地域福祉論—政策・実践・技術の体系—』ミネルヴァ書房、2008年。平野隆之『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣、2008年。
- 5 援助技術に関する先行研究については、以下の文献を参照した。沢田清方『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1998年。川上富雄「地域福祉推進機関としての社会福祉協議会の専門性」（山本主税・川上富雄編『地域福祉時代の社会福祉協議会』中央法規出版、2003年）52-69頁。渋谷篤男「社会福祉協議会の方法・技術」新版・社会福祉学習双書編集委員会編『社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会、2008年、262-263頁。
- 6 山形県社会福祉協議会他が中心となり、県内市町村社会福祉協議会を対象に評価しているという動きがある。
- 7 なお、第1階層の「プログラムのためのニーズのアセスメント」については、地域福祉領域を含むソーシャルワークの実践で日々行っているため、本研究からは除外している。

## 【引用】

- 大島巖「福祉サービスのプログラム評価とその展開」（社会福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉の理論と方法』中央法規出版、2009年）273-277頁。
- 岡崎仁史「『地域福祉新時代』における社会福祉協議会の役割と展望」『社会福祉研究』（日本生命済生会福祉事業部）第60号、1994年、139-145頁。
- 神里博武「沖縄県の『ふれあいのまちづくり事業』について—事業評価を中心に—」『長崎ウエスレヤン大学現代社会学部紀要』第2巻第1号、2004年、1-12頁。

---

川上富雄「地域福祉推進機関としての社会福祉協議会の専門性」(山本主税・川上富雄編『地域福祉時代の社会福祉協議会』中央法規出版, 2003年) 52-69頁。

川島ゆり子『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, 2011年。

沢田清方『小地域福祉活動』ミネルヴァ書房, 1991年。

曾根章友・熊坂聡「地域の福祉力の構成要素とその測定方法に関する一考察—山形県朝日町の調査を基に—」『山形短期大学紀要』第42号, 2010年, 55-87頁。

平野隆之『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣, 2008年。

増子正「地域福祉活動の住民満足度分析に関する研究—地域福祉活動計画への活用」『厚生 の指標』(厚生統計協会) 第53巻第11号, 2006年, 5-11頁。

安田節之『プログラム評価—対人・コミュニティ援助の質を高めるために』新曜社, 2011年, 19-27頁。

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E., *Evaluation: A systematic approach 7th edition*, Sage publication, 2004. (=大島巖・平岡公一・森俊夫・元永卓郎監訳『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド—』(第2版), 日本評論社, 2008年, 77頁)。

Payne, M., *Modern Social Work Theory 3rd ed.*, London: Macmillan, 2005, pp. 12-13.

Michael, J. S., "Program Evaluation", Albert, R. R., Gilbert, J. G., Edited, *Social Worker's Desk Reference*, New York: Oxford University Press, 2002, pp. 757-763.

Weiss, C. H., *Evaluation: Methods for studying programs and policies(2nd Ed)*, Prentice Hall, 1998.

## 第1章 社会福祉協議会による地域福祉援助の発展経緯と課題

### はじめに

わが国の社会福祉協議会は、第2次世界大戦後、住民による草の根団体としてボトムアップ型で設立されたアメリカの社会福祉協議会 (Community Welfare Councils) を参考に、連合国軍総司令部 (以下、「GHQ」という) と厚生省 (当時) によりトップダウンで設立された経過がある。ボトムアップ型に結成されなかった日本型の社会福祉協議会は“官制型社会福祉協議会”等との指摘のように、住民サイドにおいては“行政の組織機構の一部”としての認識や“社会福祉協議会の活動が見えない”等の批判を生じさせている。しかしながら、後述するが、保健衛生分野を中心として農山村の環境衛生改善を目的とした保健福祉地区組織活動への社会福祉協議会の関わりや、住民主体による地域福祉活動等への社会福祉協議会の働きかけを考えるならば、社会福祉協議会は1950年代後半から現在に至るまでコミュニティ・オーガニゼーション理論を活動の拠り所としてきたともいえるだろう。

コミュニティ・オーガニゼーションとは、現在ではコミュニティ・ワークとも呼ばれているソーシャルワークの援助技術のことで、稲葉 (2003, p. 123) は「要援護者に対する直接援助では解決し得ない地域社会がもつ社会的な諸課題に着目し、当事者を含む地域住民が組織的に課題解決を図ることができるよう、専門家であるコミュニティ・ワーカーが側面的に地域住民を援助する技術体系のことである。ケースワーク、グループワークとともに、社会福祉固有の3つの基本的な方法のひとつ」と定義し、藤井 (2006) は社会福祉協議会を日本における主要なコミュニティ・ワーク機関と位置づけ、コミュニティ・ワークを「専門職の介入が、住民・当事者の主体形成及び生活障害への支援の組織化を促し、その過程のなかで地域の民主化および住民自治の形成を目的とする地域援助技術」(p.31) と定義している。以上を踏まえ、筆者は社会福祉協議会の目的を「公共的性格を有しながら地域における広範囲で多様な生活課題に対し、さまざまな活動主体の参加を促進するためにコミュニティ・ワークを展開し福祉コミュニティを構築していくこと」であると考えている。

そこで本章では、社会福祉協議会設立から現在に至る経緯に関して、とくにコミュニティ・オーガニゼーションとの関連を中心に各年代で策定・提言された各種報告書や先行研究等を踏まえながら、社会福祉協議会を、①社会福祉協議会の設立経緯、②コミュニティ・オーガニゼーションによる活動の展開、③在宅福祉事業への参入と事業型社会福祉協議会

論，④「地域福祉」の推進を目的とした社会福祉協議会活動，と年代別に整理しつつ，コミュニティ・オーガニゼーションが各年代でどのように認識され，そして社会福祉協議会のなかに位置づけられていったのかを政策的動向も含めて明らかにしながら社会福祉協議会の発展の経過をまとめることで，社会福祉協議会のなかでのコミュニティ・オーガニゼーションの重要性を検証することが本稿の目的である。

## 第1節 社会福祉協議会の設立経緯（1950年代）

### 1. 全国社会福祉協議会および都道府県社会福祉協議会の設立

黒木（1958）は日本における中央社会福祉協議会（現在の全国社会福祉協議会）および都道府県社会福祉協議会の設立を促した動機について、「当初は必ずしも理論的，計画的なものがあったわけではなく，社会事業の総合的かつ強力な連絡指導組織を求める社会事業界の熱烈な要望という形で動き出した」と回顧している。その理由として第1に，在来社会事業の全国的な各種連絡団体はいずれも業種別の同業組合的な性格をもち，自己領域の利益を主張して相互に相対立する傾向が強く，戦後の窮乏状況において社会事業はもとより一般社会からも次第に信頼を失いつつあったこと，第2に，これまでの連絡団体は関係官公庁の外郭団体的性格を有しており，新憲法によって公費補助が停止されたため活動が弱体化したこと，第3に，これら団体が上からつくられた組織のため，上位下達かつ独善的・保守的色彩が濃く，社会事業の新しい理念が台頭し，革新を要望する機運が高まりつつある状況の中でその指導力は適合し得なくなったこと，をあげている（黒木1958, pp. 565-566）。そのような背景により，社会事業内外で旧団体に対する不満が多くなり，当初の中央社会福祉協議会はその設立の主目的を連絡団体の整理統合に置かれていた。

そして，1950（昭和24）年GHQと厚生省（当時）との合意書である「厚生行政6項目提案」の第5項「社会福祉団体及び施設による自発的に行われる社会福祉活動に関する協議会の設置」により，当面の全国民生委員連盟，日本社会事業協会，同胞援護会の三者が事実上統合することが定められたのである。

黒木は，中央および都道府県社会福祉協議会の設立の経緯について，GHQの6項目提案自体がコミュニティ・オーガニゼーション論とは結びついておらず，後になって，GHQや厚生省はコミュニティ・オーガニゼーション論や社会福祉協議会理論の研究に着手したと回想している（1958, p. 569）。それは，実際に戦後から1950年代当初においてはコミュニティ・オーガニゼーションおよび社会福祉協議会に関してある程度通じていた者はGHQの厚

生福祉衛生福祉部（PHW：Public Health and Welfare Section）の厚生・組織課長であるメツカー（Metsker, T. L.）、近畿地方民生部福祉係官のポッツ（Potts, A. W.）、京都軍政部厚生課長のパトナム（Putnam, E. B.）、日本人では厚生省行政官の黒木利克、日本社会事業協会常務理事の牧賢一、研究者の竹内愛二や谷川貞夫などごく少数であり（瓦井 2003, p. 12）、まずは組織として中央および都道府県社会福祉協議会の結成を優先的に進めていき、その過程のなかでコミュニティ・オーガニゼーション論が研究・検討されていったからである。

そして、GHQはコミュニティ・オーガニゼーションおよび社会福祉協議会に関する研究に着手し、当時近畿地方民事部福祉係官のポッツがコミュニティ・オーガニゼーションの専門家であったことから、GHQと厚生省に対してコミュニティ・オーガニゼーションに関する適切な提言を行ったとされている。一方、厚生省と日本社会事業協会は、海外の社会福祉協議会の関係資料を収集しコミュニティ・オーガニゼーションを紹介するとともに、コミュニティ・オーガニゼーションの研究もすすめていった。あわせて、中央共同募金会も共同募金の理論的研究に着手するとともに、共同募金運動と社会福祉協議会との関係に関する資料を収集し、社会事業協会とともに組織問題の理論的な裏付けに貢献していった。

以上の経過をたどって、コミュニティ・オーガニゼーションへの知識と理解が徐々に社会事業界の指導者に浸透していき、コミュニティ・オーガニゼーションを実践していく社会福祉協議会と共同募金会、また、両者の切り離すことのできない表裏一体関係の理論的根拠も明確にされていった。そういった状況から、当初は既存連絡団体の整理統合を主眼としていたが、次第にコミュニティ・オーガニゼーションに重点を置いた社会福祉協議会組織の設立へと進展したのである。

そして厚生省は、1950（昭和25）年6月に日本社会事業協会、全日本民生委員連盟および同胞援護会に対して社会福祉協議会設立にむけた働きかけを行い、1950年7月に「社会福祉協議会設立準備要綱」を公表し、社会福祉協議会設立に向けた準備委員会を組織した。全日本民生委員連盟においては当初三団体での協力には否定的であったが、1950年9月に役員調整を経て三団体での協力の方針が決定されるに至った。そして、準備委員会は「社会福祉協議会組織の基本要綱」を1950年11月に発表した。この要綱は、中央ならびに都道府県社会福祉協議会までを早急に整備し、市町村社会福祉協議会はあくまで任意設置という位置づけであり、それに呼応する形で1951（昭和26）年施行の社会福祉事業法には全国および都道府県社会福祉協議会までを明文化し、同年に全国組織として財団法人中央社



会福祉協議会（1952年「社会福祉法人全国社会福祉協議会連合会」、1955年「社会福祉法人全国社会福祉協議会」に改称）が、そして都道府県単位にも社会福祉協議会が順次設立されていった。

「社会福祉協議会組織の基本要綱」によると、「社会福祉協議会は、一定の地域社会において、広く社会事業の公私関係者や関心をもつものが集まって、解決を要する社会福祉問題について調査し、協議を行い、対策を立て、その実践に必要なあらゆる手段や機能を推進し、以って社会事業を発展せしめ、当該地域社会の福祉を増進することを企画する民間の自主的な組織である」としている。あわせて、市町村社会福祉協議会の設立に関して「社会福祉協議会は、機械的形式的に総ての地域に漏れなく一斉に組織されるようなものでは決してない。それは関係者間の十分な理解と納得の下に自発的に組織されるべきものであるから、気運の熟した地域から順次組織されるべきであり、この気運の醸成が先ず必要である」（「社会福祉協議会組織の基本要綱」3頁）と説明しており、市町村においては、社会福祉協議会を設立することが前提ではなく、あくまでも気運の醸成（傍点筆者）を優先させることをまずは重視しようと考えていたことが理解できるだろう。「社会福祉協議会組織の基本要綱」では、中央社会福祉協議会、都道府県社会福祉協議会、郡（および大都市）社会福祉協議会、市区町村社会福祉協議会の各段階において、①名称、②目的、③事業、④構成、⑤経費、についてそれぞれ記載しており、たとえば社会福祉協議会の目的として「都道府県地域における社会福祉事業の能率的運営と組織的活動を促進し、もって社会福祉の増進を期することを目的とすること」（都道府県社会福祉協議会）、「社会事業関係者並びに社会福祉に関心をもつ地域住民が相協力して地域内住民の福祉の増進を図ることをもって目的とすること」（市区町村社会福祉協議会）というように社会福祉協議会の一般的な説明はあるものの、社会福祉協議会の社会的な必要性や目指すべき目標などについては明確な説明はなされていなかった。

## 2. 市町村社会福祉協議会の設立

前述の「社会福祉協議会組織の基本要綱」では、厚生省は1952（昭和27）年5月に「小地域社会福祉協議会組織の整備について」を社会局長名で各都道府県知事宛に通知し、社会福祉協議会活動を側面から援助・指導する方策を講じ、地方自治体が社会福祉協議会に対して財政的支援を行うことを厚生省は認めたが、その金額は少額だったこともあり、1952（昭和27）年の全国社会福祉事業大会では、市町村社会福祉協議会においても補助金支出

の法的根拠をもつ必要があるとして、市町村社会福祉協議会の法制化を実現する要望が出された。また、1952年度から郡市区町村社会福祉協議会の結成促進と結成された社会福祉協議会への育成を目的に、各都道府県社会福祉協議会主催による研究会や講習会が行われ、全国社会福祉協議会からも講師として職員が派遣されている。1953(昭和28)年度からは、全国社会福祉協議会と都道府県社会福祉協議会が協力して、郡市社会福祉協議会指導者研修会の開催を行っている。このように、市町村社会福祉協議会については法制化こそ見送られたものの、全国社会福祉協議会および都道府県社会福祉協議会の支援を受けながら、社会福祉協議会結成と基盤整備が展開されていったのである。

しかし、「小地域社会福祉協議会組織の整備について」においては、社会福祉協議会の目的と理念の普及について「郡市町村の地域住民に対し、住民の社会福祉に関する関心と理解を深め、各機関、団体の行う福祉活動の連絡調整を図ることによって地域社会の福祉を増進しようとする社会福祉協議会の目的理念を各種機関(福祉事務所、市役所、町村役場、公私社会福祉事業施設、民生委員等)を通じ、具体的な例をもって啓蒙し、地域住民の十分な理解と協力のもとに自発的かつ民主的に組織されるよう努めること」と説明されるに留まっており、社会福祉協議会の社会的必要性や具体的目標について述べられてはいなかった。

そのような課題はあったものの、1951年に中央社会福祉協議会が結成された後、市町村社会福祉協議会はわずか数年でその組織化をほぼ終えている(表1-1参照)。これは、模範としたアメリカの社会福祉協議会(Community Welfare Councils)が、住民からの要請によりボトムアップ型の草の根団体として、約70年間で400あまりを組織したのと比較すると、急速なスピードで町村段階まで社会福祉協議会が設置されていったことが理解できる。

**表 1-1 郡市区町村社会福祉協議会結成状況**

調査年月	郡社会福祉協議会	市社会福祉協議会	町村社会福祉協議会
1952年1月	63.4%	65.0%	39.8%
1952年9月	77.2%	82.8%	61.5%
1953年7月	90.4%	88.3%	75.5%
1955年11月	95.6%	88.5%	79.0%
1956年12月	95.2%	94.7%	87.3%

出典:『全国社会福祉協議会三十年史』全国社会福祉協議会, 1982年, 46頁。

当時の市町村社会福祉協議会の組織実態として井岡（1968, p. 69）は、既存の民生児童連盟や社会事業協会、同胞援護会などの団体を改組したものが多く、町村社会福祉協議会の組織構成は会長の5～6割を町村長が占め、ついで民生委員3割、以下町村議長、施設長その他となっている。

このように、アメリカの草の根民主主義や自発的な民間活動をモデルとして導入された社会福祉協議会であったが、日本において、その当時としては無理もなかったのだが、民主化という趣旨に逆行する形で戦前の旧官制団体の統合と全国レベルからのトップダウンによる急速な設立という経緯をたどることになり、このことは、その後の社会福祉協議会活動の展開につきまとう大きな課題となった。

### 3. 共同募金と社会福祉協議会との関係

わが国の共同募金運動は、いわゆる「公私分離の原則」による民間社会事業が財政難に直面したことや、戦後の混乱による国民への支援を背景に、1947（昭和21）年に中央および各都道府県に共同募金会が発足した。この共同募金運動は、アメリカのクリーブランド市における民間活動の事例を基にその要綱と実施細目が作成されたが、日本においては、戦後の混乱期において財政基盤の弱かった社会事業団体がその役割を担えるわけもなく、民間事業ではあっても実質的には官界に属する運動、つまり、行政の外郭的な機能としての運動になったのである（黒木 1958, p. 556）。そのような状況ではあったが、同年10月に第1回全国国民たすけあい共同募金を実施され、国民から約6億円の寄付が集まり、主に戦災孤児の救済や戦災によって失われた社会福祉施設の再建に使われたとされている。

この共同募金運動について「共同募金の運動とその組織は、いうまでもなく社会事業の主要な方法であり手段であるところのコミュニティ・オーガニゼーションの基本的過程の一つとして認められている」（牧 1949, p. 18）との認識や、昭和23年度国民たすけあい共同募金運動実施要領において「自発的な国民運動として地域の総合計画における民間の事業に必要な資源を、あまねく拠出しあう組織活動により、社会全体がその希求する福祉を確保し享受することを、この目的とする」との規定からも、共同募金運動はコミュニティ・オーガニゼーションの原則やプロセスをふまえた地域組織化活動であると捉えることができるだろう。しかし、共同募金運動を、福祉関係者はコミュニティ・オーガニゼーションの一環として理解・認識していたわけではなく、また国民は単なる社会事業への寄付行為としての理解にすぎなかった。

当時、厚生省社会局庶務課長として社会福祉協議会設立に関わっていた黒木によると、共同募金運動と社会福祉協議会の組織化を本来ならば同時に考えるべきであり「重く重大なる失敗を犯した」（黒木 1958, p. 564）と回想している。その理由として、第1に、当時の日本にはコミュニティ・オーガニゼーションに関する知識が十分に紹介されていなかったこと、第2に、黒木自身が短期間に共同募金計画の作成を命じられたこともあり、アメリカの資料について共同募金の頁のみを見ており、社会福祉協議会の頁まで確認できていなかった。

このような経過や課題がありながらも、1951（昭和25）年の社会福祉事業法の施行により、共同募金は法的な位置づけが与えられることとなった。同時に社会福祉事業法第73条において共同募金会の設立許可については、「当該共同募金の区域内に都道府県の区域を単位とする社会福祉協議会（以下「都道府県社会福祉協議会」という。）が存すること」との規定が設けられた。また社会福祉事業法第76条において、共同募金会と社会福祉協議会との関係について、「共同募金会は、共同募金を行うにはあらかじめ協議会の意見を聴き、共同募金の目標額、受配者の範囲及び配分の方法を定め（後略）」と規定されたように、両者は表裏一体の関係にあったといえるだろう。

いずれにしても、全国社会福祉協議会および都道府県社会福祉協議会は共同募金との関係のなかで、法的規定に基づき順次設立されていったのである。

## 第2節 コミュニティ・オーガニゼーションによる活動の展開（1960年代）

### 1. 社会福祉協議会に影響を与えた3つのコミュニティ・オーガニゼーション論

上述のように、日本での社会福祉協議会の設立はトップダウンにより行われてきた。このように官制的な組織という体質をもちつつも、社会福祉協議会は住民に認知されるような課題の取り組みに対応していった。そして、そのような活動を展開するために適用した方法論がアメリカで実践されていたコミュニティ・オーガニゼーションであった。コミュニティ・オーガニゼーションは19世紀後半のイギリスにおいて展開された慈善組織運動（Charity Organization Movement）によってはじまり、アメリカにおいて専門分化したといわれている。当時のコミュニティ・オーガニゼーションは、各種の救貧事業、団体、施設間の連絡調整、協働を目的とする方法で出発している（山口 2008, p.40）。

日本の社会福祉協議会に影響を与えた代表的なコミュニティ・オーガニゼーション理論として、①ニーズ・資源調整説、②インター・グループワーク説、③組織化説、の3つを

あげることができる。

ニーズ・資源調整説とは、ニーズの充足を図るために社会資源を調整し、これに結び付けることが重要であるとするレイン委員会報告によるコミュニティ・オーガニゼーション理論である。レイン委員会報告とはレイン (Lane, R. P.) を委員長に『コミュニティ・オーガニゼーション起草委員会報告書—レイン委員会報告書』として起草されたものである。そして、この報告書は 1939 年の全米社会事業会議において採択されたことにより、コミュニティ・オーガニゼーションという統一した名称として用いられるようになった。レイン委員会報告では、コミュニティ・オーガニゼーションの目標として「ニーズを効果的に資源へ適応させて保持すること」と規定し、具体的には、①ニードの発見とその決定、②社会的窮乏と能力欠如の可能な限りの除去と防止、③社会福祉の資源とニードとの統合、および変化するニードに一層よく適応するように絶えず資源を調整すること、の 3 点をあげており、コミュニティ・オーガニゼーションの「ニーズ・資源調整説」として一般的に知られている。

この報告書においてコミュニティ・オーガニゼーションの 2 次的目的の 6 項目に含まれていたインター・グループワークを主要なコミュニティ・オーガニゼーション論として確立したのがニューステッター (Newstetter, W. I.) による「インター・グループワーク説」である。インター・グループワーク説とは、ニーズの充足を図るために地域社会の集団間の利害や意見の連絡調整を図ることを通して、地域社会の組織化をすすめようとする理論のことで、1930 年代から 40 年代にアメリカで登場した。地域社会ではさまざまなグループで構成され、グループ間や、グループと地域との相互作用で発展していく。ニューステッターは、これらの相互作用が促進されるようにグループ間を調整しながら、ニーズの充足を図ることを目的としてコミュニティ・オーガニゼーション論を展開した (牧 1966, pp.51-53)。

一方、1950 年代にはコミュニティ・オーガニゼーションにおける目標達成、問題解決より、むしろそこに至るプロセスを重視したロス (Ross, M. G.) を代表とするコミュニティ・オーガニゼーションの理論が登場した。プロセスを重視したロスのコミュニティ・オーガニゼーション論は、日本では「組織化説」とよばれるようになった。

アメリカで専門分化したこれらのコミュニティ・オーガニゼーションの理論は日本に導入され、社会福祉協議会の理論的拠り所とされるようになった。社会福祉協議会設立の中心的人物の一人である牧によると「社会福祉協議会は社会事業の専門技術である C・O の

機能を総合的に行うその最も代表的な集う形態」(1950, p. 15)とし、コミュニティ・オーガニゼーションを社会福祉協議会の主要な機能として位置づけている。そしてアメリカのコミュニティ・オーガニゼーション理論の導入・適用が社会福祉協議会の諸活動に大きな影響を与えることになった。

## 2. 社会福祉協議会活動へのコミュニティ・オーガニゼーション論の適用

社会福祉協議会が発足した1950年代における地域の福祉活動は、社会福祉協議会が中心というよりはむしろ保健衛生分野を中心として、農山村の環境衛生改善を目的に地区組織化活動が展開された<sup>1)</sup>。

前述のとおり、社会福祉協議会の設立にはGHQの強い関与があり、その模範としたのはアメリカの社会福祉協議会(Community Welfare Councils)であり、その活動推進の方法は、専門的技術としてのコミュニティ・オーガニゼーションであった。この時期の社会福祉協議会は、コミュニティ・オーガニゼーションを活動の拠り所としながらも、社会福祉団体との連絡調整が主であり、地域社会のニーズを踏まえた住民主体の地域組織化はほとんど展開されていなかったのである。

また、1953(昭和28)年以降の「昭和の大合併」の影響もあり、当時においても開店休業状態の社会福祉協議会も多いと推測されていた(全国社会福祉協議会1961, p. 21)。当時の社会福祉協議会は公私社会福祉事業関係者を中心に構成された組織であり、連絡調整を主要機能と位置づけていたが、活動は行事が中心で、住民生活と密着していないという反省があった(全国社会福祉協議会2011, p. 41)のである。

そのような状況もあり、全国社会福祉協議会は1957(昭和32)年「市区町村社会福祉協議会当面の活動方針」を策定し、これまでの行事中心の活動に対する反省から、「福祉に欠ける状態」の克服を目標とした地域組織化活動への積極的な取り組みが提起された。そして、社会福祉協議会活動を再興していくために、当時の全国社会福祉協議会組織部長であった重田信一は、コミュニティ・オーガニゼーションの理論を社会福祉協議会活動へ適用させていくことにした。

その具体的な取り組みは、1959(昭和34)年、厚生省の保健福祉地区組織育成構想に基づき「保健福祉地区組織育成中央協議会」の発足によってである。そして、保健福祉地区組織育成中央協議会の結成と同時に、全国社会福祉協議会と環境衛生協会とで事務局を構成し、各都道府県社会福祉協議会には育成協連絡会を設置して「厚生行政に対する国民参

加」をスローガンに市町村の地区組織活動を推進した。「保健福祉地区組織活動地区運営要領」(1959年)によると、その目標を「保健と福祉に関する関係諸機関及び関係諸団体の連携を強化し、並びに保健と福祉に関する専門家及び指導者の協働を促進すること等により、地区住民が、その福祉の基礎を形成する健康と増進に関して、自らの組織活動を実践するためにその方途を提供し、あわせて、広く住民の福祉一般に関する自主的組織活動を強化する」と規定している。

それ以降、社会福祉協議会と保健福祉地区組織育成中央協議会は、集落や小学校区等の日常生活圏域において、住民主体の活動として、「カ・ハエ撲滅運動」などの公衆衛生活動や生活改善運動の実践がなされた。これらの活動は、その地域の住民に共通する一般生活課題の解決に向けての実践であった。この目標および実践から分かるように、この組織活動はいわば生活問題(ニーズ)に対応したコミュニティ・オーガニゼーション実践である。しかし、都市化の影響により育成協の活動も衰退しはじめ、1966(昭和41)年には組織の解散に至った。この保健福祉地区組織育成中央協議会との地区組織活動の展開は、社会福祉協議会にとっても組織化活動の展開に大きな影響を与えたが、保健福祉地区組織育成中央協議会の解散後、社会福祉協議会の組織化活動は停滞をみせている。その点について岡村重夫は、この時期の都道府県社会福祉協議会に対して「組織化活動(生活困難の協同的、計画的解決)の真実の意味が理解できていない」(1970, p. 137)と批判的に述べ、全国社会福祉協議会が適用しようとした「ニーズ・資源調整説」および「インター・グループワーク説」のコミュニティ・オーガニゼーション論に対して異なる見解をとっていた。

このような状況下において、社会福祉協議会が組織化活動を再始動させるのは1970年代後半以降のことである。

### 3. 社会福祉協議会基本要綱における「住民主体の原則」とコミュニティ・オーガニゼーションの組織化説

育成協を通じたコミュニティ・オーガニゼーションの取り組みは結果として第1に、社会福祉協議会が保健衛生関係者と連携し、地域の生活課題という視点を持つようになったこと、第2に、住民主体の地域組織化をすすめた点、があげられる。しかし、その一方で「看板社協」「行事社協」と揶揄されるように、育成協での活動以外に目立った活動は行われなかった。確かに、「市区町村社会福祉協議会当面の活動方針」の方向性は誤ってはなかったものの、「地区組織推進委員会による審議を経たとはいえ、実質的に全国社会福祉協議

会事務局の作文とみられていた」こともあり、「すでに形式的な組織形態が固定化しつつあった社会福祉協議会の体質を、改善するうえで大きな役割を果たすだけの重厚さを持ち得なかった」（全国社会福祉協議会 1982, p. 76）のである。

全国社会福祉協議会が適用した 2 つのコミュニティ・オーガニゼーションと異なる見解を示した岡村は独自の理論展開を行う。岡村は社会制度と個人との関係を「社会関係」と規定して、社会関係には客体的側面と主体的側面があるとした。そして、客体的側面については分業的社会制度によって対応できるが、主体的側面への対応こそが社会福祉固有の領域であるとした（1958a, pp. 239-240）。この考えに基づき、「個人は社会制度によって規定される社会的存在であるが、同時に社会制度を変更し、新設する主体性をもつ」と述べ、住民が主体的になって地域の生活問題を協働的に解決していく組織化活動の重要性を指摘した（岡村 1958b）。

また、コミュニティ・オーガニゼーションの理論としてロスの著書『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と原則』を岡村が 1963（昭和 38）年に全訳し刊行したことも、都道府県および市町村社会福祉協議会のコミュニティ・オーガニゼーションの展開に大きな影響を与えた。ロスはコミュニティ・オーガニゼーションを「コミュニティが自ら、その必要性と目標を発見し、それらに順位をつけて分類する。そしてそれらを達成する確信と意志を開発し、必要な社会資源を内部外部に求めて、実際に活動を起こす。このようにしてコミュニティが団結協力して、実行する態度を養い育てる過程」（1955=1968, p.42）と定義し、コミュニティ・オーガニゼーション論の「組織化説」として広く認知されるようになった。同書ではコミュニティ・オーガニゼーションの実践において達成すべきタスク・ゴール（課題目標）とともに、住民参加の自己決定や協力的活動、コミュニティの問題解決能力を向上させるプロセス・ゴール（過程目標）を設定する意義が強調されている。

一方、社会福祉協議会サイドでは 1960（昭和 35）年 8 月に開催された「都道府県社会福祉協議会組織職員担当研究協議会」いわゆる山形会議を開催した。ここでの議論を踏まえて、1962（昭和 37）年に「社会福祉協議会基本要項」が策定された。この基本要項の策定には岡村による主体論とロスの組織化説が大きな影響を与えたとされる。

社会福祉協議会基本要項で示された重要点として、第 1 に「住民主体の原則」を打ち出した点である。社会福祉協議会基本要項第 1 条では社会福祉協議会を「一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生、その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とす



る民間の自主的組織である」と規定された。第 2 に、前文および本文 1 の説明 (ニ) に記載されている、「狭義の社会福祉」ではなく、「ひろく住民の福祉に欠ける状態」を対象とすべきであることを打ち出した点である。つまり、住民の福祉の増進に資するあらゆる活動を展開するということを謳っているのである。第 3 に、社会福祉協議会の基本的機能をコミュニティ・オーガニゼーションに置きつつ、その延長線上にソーシャル・アクションを置き、「ソーシャル・アクションは社会福祉協議会の行う組織活動を真に住民主体のものとしていくうえで欠くことのできない重要な機能である」(本文 2 の説明 (ハ)) とし、社会福祉協議会の「運動体」としての性格を強く打ち出した。そして第 4 に、「関係機関・団体の活動との競合摩擦をさけ、それらの機関団体が社会福祉協議会との協力で信頼をよせることができるよう、住民に対する直接サービスを原則として避けるべきである」(本文 2 の説明 (ニ)) と説明しているように、「協議体」としての役割の重要性を示している。

#### 4. コミュニティ・オーガニゼーション論に対する社会福祉協議会の二極化

社会福祉協議会基本要項の策定により、社会福祉協議会活動のなかでのコミュニティ・オーガニゼーションの解釈も一定程度進展した。とくに住民主体の原則は社会福祉協議会活動のまさに拠り所となり、都道府県および市町村の社会福祉協議会はそれを絶対視するようになる(瓦井 2003, p. 20)。しかし、社会福祉協議会基本要項の前文と説明文を執筆した全国社会福祉協議会業務部参事(当時)の永田(1963, p. 57)は社会情勢の変化に伴う国民生活の変貌、社会福祉協議会をめぐるさまざまな公私社会事業の動きによって、基本要項も修正していく必要があると考えていた。

このような社会福祉協議会基本要項に対する全国社会福祉協議会と都道府県および市町村社会福祉協議会との見解の相違について、全国社会福祉協議会は常に福祉政策の動向を注視しながら関連機関・団体との関係調整をすすめるために、「ニーズ・資源調整説」と「インター・グループワーク説」を重視し、普遍的な地域の福祉ニーズに立脚し、関連する福祉資源を強化する方針を次第に取り始めた。こうした「ニーズ・資源調整説」と「インター・グループワーク説」を重視した全国社会福祉協議会のコミュニティ・オーガニゼーションへの方針を「政策的全体性のコミュニティ・オーガニゼーション論」と規定しておく。

一方、都道府県および市町村社会福祉協議会は民間性の確立のために住民の主体性を尊重し、組織化説を重視し、地域の当事者を組織化するアプローチを展開することになる。このような傾向を「個の主体性のコミュニティ・オーガニゼーション論」と規定しておく。

その当時の都道府県および市町村社会福祉協議会の実践について「地域にもっとも必要なのは、さまざまな福祉問題を抱えた当事者である住民をそれぞれの問題別に組織化していくこと」（佐藤 1985, p. 172）に重きを置いて活動の独自性を構築しようとした。

この両者の立場の違いによるコミュニティ・オーガニゼーション論の二極化はその後「結着しがたい平行線」（永田 1988、pp.13-14）となり、地域福祉論を分化させる大きな要因となった。

このような状況にあったものの、基本要項策定後の社会福祉協議会は、専任の専門職員の配置に力を注ぐことになる。その結果、1963（昭和 38）年度から全国社会福祉協議会に企画指導員、都道府県社会福祉協議会に福祉活動指導員が配置された。また、1966（昭和 41）年度からは法人化された市町村社会福祉協議会に福祉活動専門員が国庫補助によって配置されるようになり、社会福祉協議会の人的配置の体制整備が一段と進んでいくかにみえた。しかし、1966（昭和 41）年の行政管理庁による厚生省に対して「共同募金に対する勧告」を行い、そして翌 1967（昭和 42）年 9 月にも再度勧告を行ったことにより、共同募金という民間資金による社会福祉協議会運営費（事務費・人件費）への配分が制限されることになり<sup>2</sup>、それに伴い社会福祉協議会は財政的な危機に直面することになったのである。

### **第 3 節 在宅福祉事業への参入と事業型社会福祉協議会論（1970 年代—2000 年）**

#### **1. 在宅福祉事業への参入の経緯**

行政管理庁の「共同募金」に関する勧告により、前述のとおり社会福祉協議会は財政難に直面せざるを得なかった。その結果、社会福祉協議会は財政面と活動面において大きく路線転換した。すなわち、市町村社会福祉協議会の法人化促進に伴う福祉活動専門員の配置促進と行政からの補助金と委託金に依存せざるを得ない組織体質へと変化したのである。この行政依存体質への変化により行政からの介入の機会が多くなり、社会福祉協議会が「民間的な弾力性を失い」（全国社会福祉協議会 2010, p. 122）、事業の硬直化が進み、結果的に社会福祉協議会が重視してきたコミュニティ・オーガニゼーションの活動が停滞するに至った。

そこで、全国社会福祉協議会は 1973（昭和 48）年に「市区町村社会福祉協議会活動強化要項」を策定し、「住民主体による活動」および「運動体としての社会福祉協議会」の再確認と、あわせて、直接サービスについては「住民主体の運動体社会福祉協議会として、社会福祉協議会が率先してとりあげ、実施運営することが必要な段階のものと、行政にゆだ

ねるべきものにと点検整理しながらすすめる」と記載され、財源確保を目的とした行政からの補助・委託事業の依存に拍車をかけないよう警鐘を鳴らしている。

ところが、全国社会福祉協議会は1979（昭和54）年に刊行した『在宅福祉サービスの戦略』では、これまで重視してきた「協議体」「運動体」から一転して「事業体」としての社会福祉協議会、つまり直接サービスである在宅福祉サービスへの路線変更を促したのである。その背景として、1960年代までの在宅福祉サービスは公的制度としてはほとんどなく、社会福祉協議会がボランティアを養成・育成しながら、給食サービスや訪問入浴サービス、ホームヘルプサービス等のサービスをつくり上げていった。その後、1962年（昭和37）年に、ホームヘルプ事業は「家庭奉仕員派遣事業」として国の補助事業になり、翌1963（昭和38）年の老人福祉法制定により法定在宅福祉事業に位置づけられた。また、デイサービス事業は1977（昭和52）年に東京都による補助事業が実施され、1979（昭和54）年には特養・養護老人ホーム併設型のデイサービス事業が法定在宅福祉事業として開始したという動向を全国社会福祉協議会が踏まえて、1975（昭和50）年に在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会を設置し、在宅福祉サービスと社会福祉協議会の関係整理について検討を開始していたのである。

この『在宅福祉サービスの戦略』では、在宅福祉サービスが地域福祉の重要な構成要素であることを位置づけ、予防的活動と福祉増進活動との連動という面から、「社会福祉協議会は在宅福祉サービスの供給システムにおける民間の中核として位置づけられ、直接サービス供給の相当部分を担当する役割においても期待されるものがある」（全国社会福祉協議会1979, pp. 164-165）と結論づけられた。このような転換は、高齢化等の進行に伴う在宅福祉サービスの急激な拡大が大きな優先課題とされていた時代に、全国ネットワーク組織である社会福祉協議会の特性を活かして在宅福祉サービスを担っていこうとする積極的な方向転換だったともいえるだろう。

そのような社会福祉協議会の転換期を踏まえ、全国社会福祉協議会は1982（昭和57）年に『社会福祉協議会基盤強化の指針—解説・社会福祉協議会モデル』においても社会福祉協議会を「地域福祉推進の総合化を進める中核的専門機関」として「社会福祉サービスの供給システムを開発することが重要である」（1982, p. 10）と在宅福祉サービス供給主体としての役割を強調している。また、1983（昭和58）年には社会福祉事業法が一部改正され、1952年（昭和27）年に全国社会福祉事業大会での要望以降、市町村社会福祉協議会の法制化検討に向けた「社会福祉事業法改正試案」（地域組織推進委員会1963年）をはじめ、全

国の市町村議会，都道府県議会から国への陳情請願運動の取り組みを経て，念願だった市町村社会福祉協議会の法制化が実現するのである。社会福祉事業法第74条第2項において，市町村社会福祉協議会の事業を「社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業」と「社会福祉を目的とする事業を企画し，及び実施するよう努めなければならない」との規定が加えられたことから，市町村社会福祉協議会の法制化はコミュニティ・オーガニゼーションへの永年の取り組みが評価されたというよりは，むしろ在宅福祉サービスをより推進していくサービス供給主体としての期待の表れであると考えられる。

## 2. 「新・社会福祉協議会基本要項」の策定と「事業型社会福祉協議会」

1980年代の終わりから90年代にかけて，急速に社会福祉の制度改革が進められたが，とくに1990年の社会福祉関係8法改正以降，在宅福祉サービスの提供が前面に打ち出され，行政サービスとして社会福祉協議会に補助・委託事業として在宅福祉サービスが位置づけられていった。と同時に，指定都市の「区社会福祉協議会」が市町村社会福祉協議会に並ぶ位置づけに規定された。また，2000年の社会福祉法の成立，介護保険制度の創設等を契機に，これまでのコミュニティ・オーガニゼーションや連絡調整だけではない新たな活動の展開が期待されるようになった。

このような経緯のなか，1992（平成4）年4月に「新・社会福祉協議会基本要項」が策定された。これは社会福祉協議会基本要項から約30年ぶりの改訂となったわけであるが，とくに重要だったのは，「住民主体の原則」と「運動体」としての社会福祉協議会の性格を，組織構成や機能発揮との関係でどのように継承させるのか，また，具体的には活動の中身として求められる直接サービス事業をコミュニティ・オーガニゼーションとどう関係づけるのかであった。社会福祉協議会基本要項で示された「住民主体の原則」については，「新・社会福祉協議会基本要項」においては，住民組織のみによる他を排除するという誤解を生むとして「住民主体の理念」を継承するということによってようやく決着することとなった。また，社会福祉協議会が行う事業として「福祉サービス等の企画・実施」が加わったことは，より「事業体」としての社会福祉協議会像を鮮明にした。

そして，全国社会福祉協議会は，1994（平成6）年に『「事業型社会福祉協議会」推進の指針』を策定し，新しい社会福祉協議会の方向性を明らかにした。それによると，事業型社会福祉協議会は，住民の具体的な生活・福祉問題を受け止め，そのケースの問題解決，地域生活支援に素早く確実に取り組む社会福祉協議会で，そのために，①総合的な福祉相

談所活動やケアマネジメントに取り組む、②各種の公的福祉サービスを積極的に受託し、それらを民間の立場から柔軟に運営する、③公的サービスでは対応できない多様なニーズにも即応した新たな住民参加型サービスを開発・推進する、④小地域での継続的・日常的な住民活動による生活支援活動、⑤ネットワーク活動、ケアチーム活動などに取り組む、⑥問題解決の経験を踏まえて、地域福祉活動計画の策定と提言活動の機能を発揮し、このような事業・活動をとおして住民参加を促進し、福祉コミュニティ形成をすすめる、の6点をあげている。その中で重要な点は、個別援助を出発点に、その具体的ニーズに対応しながら福祉コミュニティづくりを目指そうとしていることである。従来の全国社会福祉協議会の立場である「政策的全体性のコミュニティ・オーガニゼーション論」はどちらかといえば地域社会を全体的に捉えるところから出発し、地域住民の個別ニーズに接近するという方法をとってきたが、それとは違う方向性を示したのである。しかし、この全国社会福祉協議会の立場は、「住民主体の原則」を重視してきた都道府県および市町村社会福祉協議会による「個の主体性のコミュニティ・オーガニゼーション論」とも立場は異なる。そこで、事業型社会福祉協議会を前提とする立場のコミュニティ・オーガニゼーション論を「事業・運動一対のコミュニティ・オーガニゼーション論」と規定しておく。

このように社会福祉協議会が「事業型社会福祉協議会」として在宅福祉事業へ積極的に参入したのであったが、この「事業型社会福祉協議会」は何も在宅福祉サービスや行政からの委託事業を実施すればよいというものでは当然ない。たとえば、山口は事業型社会福祉協議会を「戦後から地域福祉理論の形成過程のなかで捉えるならば、また、本格的な地域福祉時代におけるニーズに即した社会福祉協議会の役割という視点で捉えるならば、むしろ、事業型社会福祉協議会は『運動体』と『事業体』を統合し21世紀の地域福祉の総合推進の方向を示すものとして注目されるものである」との見解を示している（2000, pp.255-256）。また、大橋は新しいタイプの社会福祉協議会像として「在宅福祉サービスと福祉教育やボランティア活動を通しての福祉コミュニティづくりとを“車の両輪”にする活動を展開することである」（2000, p. 179）と述べている。

#### **第4節 「地域福祉」の推進を目的とした社会福祉協議会活動（2000年以降）**

##### **1. 社会福祉法成立以降の動向**

1998（平成10）年6月に、中央社会福祉審議会の社会福祉構造改革分科会（現・社会保障審議会）において「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」が取りまとめられた。

さらに、この中間まとめについて、厚生省は関係団体との意見交換を行い、そこでの意見を集約して社会福祉基礎構造改革分科会に報告を行い、それを踏まえて1998年12月に「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」として取りまとめ、構造改革の方向を示した。改革の理念をみると、個人が尊厳をもって自立した生活が送れるよう支援することを目標に、その具体化を図っていくために、①個人の選択を尊重した制度の確立、②質の高い福祉サービスの拡充、③個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実、をあげている。さらにその理念を具現化していく方向として、①措置制度から契約制度への転換を図ることとそれに伴う利用者の権利擁護、②福祉サービスの質の確保と充実を図る、③地域福祉の推進のための地域福祉計画策定を法律に位置づける、が示された。

これを受けて2000（平成12）年に社会福祉法が公布された。これは、社会福祉事業法の改正という形をとったが、大きな変革を示す改正となった。社会福祉法第4条では「地域福祉の推進」が謳われ、法律上初めて「地域福祉」という用語が明文化されたのである。また社会福祉法第109条において、市区町村社会福祉協議会は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と示され、社会福祉協議会の目的が地域福祉を推進することであるとの理解を一層促すものとなった。あわせて、社会福祉法第81条では利用者の権利擁護の制度の一つとして、地域福祉権利擁護事業（平成19年より「日常生活自立支援事業」）を都道府県社会福祉協議会が実施主体として規定された。このような社会福祉基礎構造改革の一連のながれは、社会福祉協議会を介護保険制度（とくに在宅福祉事業）における事業者としての立場、権利擁護の事業への取り組み、制度外対象者への支援を含む総合的支援、そして社会福祉協議会が従来から取り組んできたコミュニティ・オーガニゼーション、従来の福祉分野を中心としたボランティアセンターのみならず、近年の災害等における災害ボランティアセンターでの取り組み、のように社会福祉協議会活動の多様化・拡大化をもたらしたのである。

## 2. コミュニティ・オーガニゼーションからコミュニティ・ソーシャルワークへ

1990年代半ば以降の全国社会福祉協議会による「事業型社会福祉協議会」の提起（1994年）、社会福祉基礎構造改革（1997～2000年）、介護保険導入（2000年）等の一連の変革の時期からコミュニティ・オーガニゼーションに変わって、コミュニティ・ソーシャルワークという用語が頻繁に使用されるようになった。

大橋（2000）は、地域福祉が現在求められている新しい社会福祉サービスシステムに対応するためには、自立支援が困難な個人や家族に対してコミュニティ・ソーシャルワークの機能をもって必要な自立支援を行うことが重要になると提起し、「全国社会福祉協議会が提案した『事業型社会福祉協議会』の考え方に基づいた実践こそ、市町村における在宅福祉サービスを軸にした地域福祉を総合的に推進するコミュニティ・ソーシャルワークの考え方そのものといってよい」（pp. 10-12）と指摘し、そして「時代はコミュニティ・ワークからコミュニティ・ソーシャルワークへと展開した」（大橋 2001, pp. 26-28）と結論づけている。

そもそも、コミュニティ・ソーシャルワークとは 1982（昭和 57）年にイギリスで公刊されたパークレイ報告書「ソーシャルワーカー：役割と任務」の多数派意見によって報告され、その後、コミュニティ・ケアのキー概念となった。それは、コミュニティにおけるフォーマルおよびインフォーマルな地域ネットワークと、クライアント集団の重要性を開発、援助、資源化し、さらに強化することを目標にしている。コミュニティ・ソーシャルワークでは、社会資源とクライアントとのパートナーシップの確立が強調され、ケアマネジメントの重要性が求められている（小田 2002, pp. 70-71）。

日本では大橋がいち早くコミュニティ・ソーシャルワークを紹介しその適用を試みている。大橋（2005）はコミュニティ・オーガニゼーションとコミュニティ・ソーシャルワークを峻別する立場で、コミュニティ・ソーシャルワークを「地域自立生活上サービスを必要としている人に対し、ケアマネジメントによる具体的援助を提供しつつ、その人に必要なソーシャルサポートネットワークづくりを行い、その人が抱える生活問題が同じように起きないように福祉コミュニティづくりを統合的に展開する、地域を基盤としたソーシャルワーク実践である」（pp. 14-15）と定義している。

そして、2008（平成 20）年の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」（座長：大橋謙策）を厚生労働省は公表し、地域福祉を推進するための環境の一つとして、「地域福祉コーディネーター」の必要性が提言され、その後厚生労働省地域福祉課では、地域福祉活性化事業において、コミュニティ・ソーシャルワーカー配置の補助事業を開始し、現在は、地域福祉等推進特別支援事業において、原則として社会福祉士を配置した取組みが行われているところである。

都道府県レベルでは、大阪府が地域福祉支援計画においてコミュニティ・ソーシャルワーカーの養成と配置を位置づけ、大阪府内の全市町村でその養成と配置が行われている。

また、秋田県、神奈川県、東京都、愛知県、島根県等では都県社会福祉協議会を中心として養成研修が実施されコミュニティ・ソーシャルワーカーの配置が進んでいる。

以上のように、日本では国および都道府県レベルでコミュニティ・オーガニゼーションからコミュニティ・ソーシャルワークへ政策的転換がなされている。しかし、佐藤（1999）は事業型社会福祉協議会論における『地域からのアプローチ』と『個からのアプローチ』の統合機能をもつことが必要である」と強調されている考え方に対し4つの疑問点を提示し、大橋（1997, pp. 24-31）が規定したコミュニティ・ソーシャルワーカーとしての職員モデルでの役割は「事業型社会福祉協議会で言うところの『個からのアプローチと地域からのアプローチの統合』機能そのものであり、すなわち、事業型社会福祉協議会で求められる方法・技術は『コミュニティ・ソーシャルワーク』であることが明確になる」と結論づけ、コミュニティ・ソーシャルワークは社会福祉協議会に求められるのではなく、「事業型社会福祉協議会」に求められる方法・技術ではないかと指摘している（佐藤 1999, pp. 7-14）。それを踏まえると、「コミュニティ・ソーシャルワーク理論による方向づけ」による全国社会福祉協議会および都道府県社会福祉協議会による政策は、筆者が規定した事業型社会福祉協議会を前提とする立場である「事業・運動一対のコミュニティ・オーガニゼーション論」として位置づけられるだろう。

## 第5節 本章のまとめと残された課題

これまでのコミュニティ・オーガニゼーションに関する動向を中心に社会福祉協議会の歴史的な経過をまとめた（図 1-1 参照）。ここで本章における小括と今後の課題について提示しておきたい。

まず、全国社会福祉協議会の「ニーズ・資源調整説・インター・グループワーク説による方向づけ」による【政策的全体性のコミュニティ・オーガニゼーション論】の動向についてである。この方向づけによる影響により、1950年代後半から市町村社会福祉協議会が中心ではなかったものの、「保健福祉地区組織活動」が展開された。これは、その地域の住民に共通する一般生活課題の解決に向けてのコミュニティ・オーガニゼーション実践であるといえる。しかし、育成協の解散とともに市町村社会福祉協議会のコミュニティ・オーガニゼーション実践は停滞していった。全国社会福祉協議会では常に福祉政策の動向を注視しながら関連機関・団体との関係調整をすすめるために政策的全体性によるコミュニティ・オーガニゼーションに拘り、その後の在宅福祉サービスを中核とする事業型社会福祉



協議会へと転換したのである。

次に、都道府県社会福祉協議会および市町村社会福祉協議会による「岡村主体論・組織化説による方向づけ」による【個の主体性のコミュニティ・オーガニゼーション論】の動向についてである。この影響により、1970年代には住民が主体的になって地域の生活問題を協働的に解決していく組織化活動が重視されるようになり、山形会議での議論を踏まえ、社会福祉協議会基本要綱で規定された「住民主体の原則」は、コミュニティ・オーガニゼーションの実践現場である市町村社会福祉協議会の活動、とりわけ当事者主体による組織化活動の展開に大きな影響を与えることとなった。しかし、1966（昭和41）年と翌年の行政管理庁による「共同募金に関する勧告」により、共同募金による社会福祉協議会運営費（事務費・人件費）への配分が制限されることになり、結果的に市町村社会福祉協議会は行政の補助事業や委託事業を担うことによる財源確保に傾斜したため、組織化活動は停滞していったのである。

その後、国は在宅福祉サービス拡充路線に政策を転換し、全国社会福祉協議会もそのながれの中で事業型社会福祉協議会像を示すことにより、市町村社会福祉協議会が在宅福祉サービスの事業体としての役割を期待されるようになった。あわせて「コミュニティ・ソーシャルワーク理論による方向づけ」の影響も受け【事業・運動一対のコミュニティ・オーガニゼーション論】として「地域からのアプローチ」と「個からのアプローチ」の統合機能が重要視されるようになり、現在では全国社会福祉協議会と都道府県社会福祉協議会により、コミュニティ・ソーシャルワーカーの配置が進められているという状況である。

最後に、今後の検討課題について提示しておきたい。2000年（平成12）年の社会福祉事業法から社会福祉法による改正により、市町村社会福祉協議会を規定した社会福祉法第109条について「より住民に身近で、地域福祉の推進の直接の担い手である市町村社会福祉協議会を社会福祉協議会の基礎的単位として位置づけ、先に規定することとされた」（社会福祉法令研究会2001, p. 332）との説明や、社会福祉協議会を日本における主要なコミュニティ・ワーク機関としての位置づけ（藤井2006, p. 31）との認識を踏まえると、市町村社会福祉協議会を中心に、事業型社会福祉協議会を前提としたコミュニティ・ソーシャルワーク理論による方向付けを社会福祉協議会活動の中核に据えるのか否かも含めて、再度、市町村社会福祉協議会としてのコミュニティ・オーガニゼーション論の理論構築を行う必要があるのではないかと考えるのである。それには、やはり全国社会福祉協議会や都道府県社会福祉協議会による影響に大きく左右されるのではなく、市町村社会福祉協議会が中心

となり、ボトムアップ的に理論を構築することが重要であると筆者は考えている。

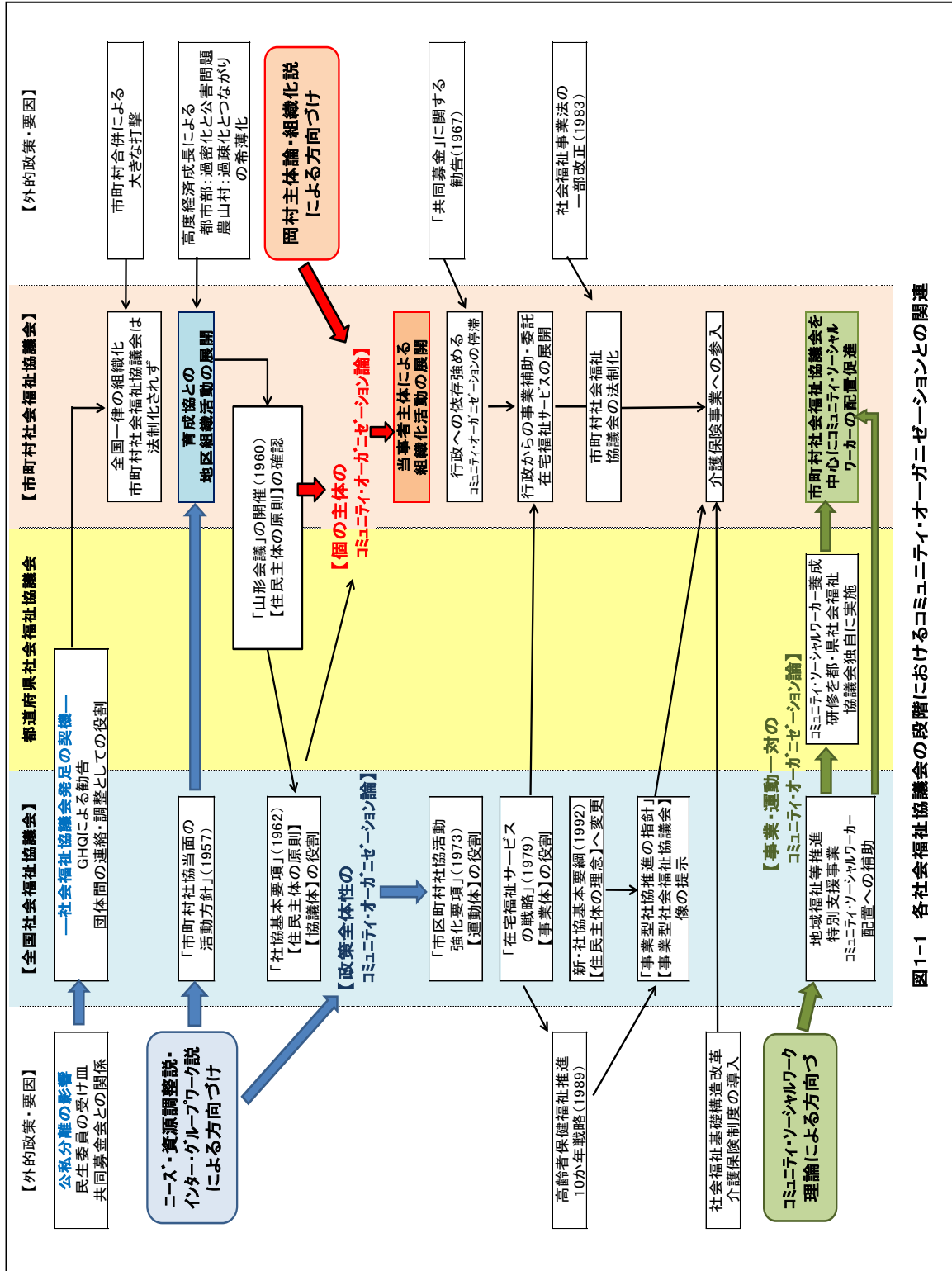


図1-1 各社会福祉協議会の段階におけるコミュニティ・オーガニゼーションとの関連

---

### 【注】

- 1 保健衛生分野では、民衆組織活動（1946年）、モデル保健所活動（1947年）、地域衛生組織活動（1950年）、蚊とハエのいない生活運動（1955年）、等があげられる。
- 2 行政管理庁から厚生省に対する共同募金に対する勧告については、以下の文献を参照した。全国社会福祉協議会『全国社会福祉協議会百年史』全国社会福祉協議会、2010年、253-256頁。永田幹夫『地域福祉論』全国社会福祉協議会、1998年、205-206頁。

### 【引用】

井岡勉「地域福祉組織の整備過程—社会福祉協議会の発達史的検討」佛教大学社会学部学会編『社会学部論第二号』、1968年、61-83頁。

稲葉一洋『福祉コミュニティ形成の技術』学文社、2003年。

大橋謙策「地域福祉実践の視点と基本課題」（日本地域福祉研究所編『地域福祉実践の課題と展開』東洋堂企画出版社、1997年）24-31頁。

大橋謙策『総合型支援社協への挑戦』中央法規出版、2000年、179頁。

大橋謙策「新しい社会サービスシステムとしての地域福祉」（社会福祉士養成講座編集委員会『新版 社会福祉士養成講座 7 地域福祉論』中央法規出版、2001年）26-28頁。

大橋謙策「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』（日本生命済生会福祉事業部）第33巻、2005年、4-15頁。

岡村重夫『社会福祉学 [総論]』柴田書店、1958年。

岡村重夫「小地域社協活動の理論」『都市の福祉』（大阪府社会福祉協議会）第3号、1958年、50-78頁。

岡村重夫『地域福祉研究』柴田書店、1970年。

小田兼三『コミュニティケアの社会福祉学—イギリスと日本の地域福祉』勁草書房、2002

瓦井昇『新版 福祉コミュニティ形成の研究—地域福祉の持続的発展をめざして』大学教

黒木利克『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会、1958年。

佐藤貞良「地域組織化の方法（地域福祉活動計画③）」（右田紀久恵・牧里每治編『地域福祉講座⑥—組織化活動の方法』中央法規出版、1985年）。

佐藤順子「事業型社協論にみる社協の機能と方法に関する一考察—コミュニティ・ソーシャルワークの概念の適用とその優位性をめぐって」『地域福祉研究』（日本生命済生会福祉事業部）第27巻、1999年、7-14頁。

全国社会福祉協議会『全国社会福祉協議会十年小史』全国社会福祉協議会、1961年。

- 
- 全国社会福祉協議会『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会，1979年。
- 全国社会福祉協議会『全国社会福祉協議会三十年史』全国社会福祉協議会，1982年。
- 全国社会福祉協議会『社協基盤強化の指針—解説・社協モデル』全国社会福祉協議会，1982年。
- 全国社会福祉協議会『全国社会福祉協議会百年史』全国社会福祉協議会，2011年。
- 社会福祉法令研究会『社会福祉法の解説』中央法規出版，2001年，332頁。
- 永田幹夫「基本要綱の前文について」『月刊福祉』（全国社会福祉協議会）第46巻第2号，1963年，54-57頁。
- 永田幹夫『地域福祉論』全国社会福祉協議会，1988年。
- 藤井博志「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」『日本の地域福祉』（日本地域福祉学会）第20巻，2006年，31-42頁。
- 牧賢一「社会事業組織の問題」『社会事業』（全国社会福祉協議会）第32巻第10号，1949年，18-26頁。
- 牧賢一「社会福祉協議会の理論と問題」『社会事業』（全国社会福祉協議会）第33巻第9号，1950年，12-23頁。
- 牧賢一『コミュニティ・オーガニゼーション概論—社会福祉協議会の理論と実際』全国社会福祉協議会，1966年。
- 山口稔『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版，2000年，255-256頁。
- 山口稔「地域福祉の進展と社会福祉協議会のあゆみ」（『新版・社会福祉学双書2008《第15巻》社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会，2008年）40頁。
- Ross, M. G., *Community Organization*, 1955. (岡村重夫訳『改訂増補 コミュニティ・オーガニゼーション—理論・原則と実際—』全国社会福祉協議会，1968年，42頁。)

## 第 2 章 地域福祉の推進における社会福祉協議会の役割と特質—社会福祉法による規定を踏まえて

### はじめに

日本における社会福祉協議会は、第 2 次世界大戦後、住民による草の根団体として設立されたアメリカの社会福祉協議会（Community Welfare Councils）を参考に、連合国軍総司令部（GHQ）と厚生省（当時）によりトップダウンで設立され現在に至っている。第 1 章では、社会福祉協議会設立から現在に至る経緯に関して、とくにコミュニティ・オーガニゼーションとの関連を中心に各年代で策定・提言された各種報告書等や先行研究等を踏まえながら、4 つの年代別に整理しつつ、コミュニティ・オーガニゼーションが各年代でどのように認識され、そして社会福祉協議会のなかに位置づけられていったのかを政策的動向も含めて述べた。

本章では、第 2 次世界大戦後に制定された社会福祉事業法や、市町村社会福祉協議会を社会福祉事業法のなかで位置づけることとなった 1983（昭和 58）年の社会福祉事業法の一部改正、ならびに 2000（平成 12）年の一連の社会福祉基礎構造改革の一環としての社会福祉事業法から社会福祉法への名称変更等の動向を踏まえ、社会福祉協議会がどのように法的に規定されてきたのかを整理するなかで、社会福祉協議会の特質および役割について述べることとする。

あわせて、岩間と原田によって提唱された「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」という 2 つの概念を相互に関係のあるものとして一体的にとらえて展開しようとする実体概念である「地域福祉援助」および「地域福祉活動」の具体的な活動として展開する「地域福祉活動」についての役割と課題について述べたい。

### 第 1 節 社会福祉事業法における社会福祉協議会の位置づけ

戦後の日本は、GHQ の指導のもと日本国憲法をはじめ、生活保護法（1946 年）、児童福祉法（1947 年）、身体障害者福祉法（1949 年）など、社会福祉に関連する法律も相次いで整備されていった。そのような状況のなか、1938（昭和 13）年に制定された社会事業法は戦後の社会情勢に即応することができず、ほとんど死文化してしまっていた（木村 1955, p. 23）。あわせて、1949（昭和 24）年 11 月に GHQ から「昭和 25 年度において達成すべき厚生省主要目標及び期日についての提案」が示され、①厚生行政地区制度の確立、②市

厚生行政の再組織，③厚生省によりおこなわれる助言的措置および実施事務，④公私社会福祉事業の責任と分野の明確化，⑤社会福祉協議会の設置，⑥有給専門吏員にたいする現任訓練の実施，の6つの目標が提示された（全国社会福祉協議会 2010, p. 164）。

こうした動きを踏まえて，1951（昭和 26）年に社会福祉事業の共通的基本事項を定め，社会福祉事業の公明かつ適正な実施を目的とする法律として社会福祉事業法が制定された。社会福祉事業法では，社会福祉事業の範囲および経営主体，社会福祉審議会，福祉事務所，社会福祉主事，社会福祉法人，社会福祉施設などとともに，共同募金および社会福祉協議会についても規定されている。

社会福祉事業法第 8 章に共同募金および社会福祉協議会が規定されているのは，第 1 章第 1 節でも述べたが，当該共同募金の区域内に都道府県社会福祉協議会が存在すること，また，共同募金会は共同募金を実施する際にあらかじめ都道府県社会福祉協議会の意見を聴くというように，共同募金と社会福祉協議会は表裏一体の関係にあるためである。

社会福祉協議会は社会福祉事業法第 74 条においてのみ規定されている。木村はその理由について，「その自由な活動を伸張する方針から，社会福祉協議会については，わずかに一か条をもうけ，関係行政庁の職員の加入を認める規定を設けるにとどめ，そのほかは自主的自発的運営にまかせてある」（1955, p. 22）と説明している。それは，民間団体である社会福祉協議会に対して，法律によって活動を厳密に規定することにより，その主体的活動に制限を加えるべきではないという趣旨のもと規定されたものである。したがって，木村は「その目的を達成するためにおこなう事業がここに例示されたものであり，これは，もちろん，制限列記の趣旨ではない」（1955, p. 110）と説明している。

1970 年代から 80 年代にかけて，国では高齢化の進行に伴い在宅福祉サービスの拡充へ政策転換を図り，全国ネットワーク組織である社会福祉協議会を在宅福祉サービスの供給主体として活かしていこうと考えた<sup>1</sup>。そのような政策的背景もあり，1964（昭和 39）年から市町村社会福祉協議会の法制化の要求が進められてきたが，ようやく 1983（昭和 58）年に社会福祉事業法が一部改正され市町村社会福祉協議会の法制化が行われることとなった。しかし，社会福祉事業法第 74 条第 4 項に規定された内容は，「市町村協議会及び地区協議会は，第 1 項第 1 号から第 6 号までに掲げる事業を行うほか，社会福祉を目的とする事業を企画し，及び実施するよう努めなければならない」との規定であり，これは都道府県社会福祉協議会の構成および事業をそのまま市町村社会福祉協議会にあてはめる形をとったものであった。

その後も、国レベルで在宅福祉拡充を視野に入れつつ市町村社会福祉協議会の位置づけについても議論がなされており、1989（平成元）年3月の『今後の社会福祉のあり方について（意見具申）―健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言―』（福祉関係三審議会合同企画分科会）では、社会福祉の新たな基本的方向性を検討し、市町村の役割重視や、民間福祉サービスの健全育成、福祉と保健・医療の連携強化・統合化等について議論されるとともに、在宅福祉施策の一層の拡大とその充実を図ることの必要性をあげ、「地域における在宅福祉の推進を図るうえで、社会福祉協議会の本来の機能が一層発揮されることを期待する」と提言している。

その意見具申を踏まえ、1990（平成2）年1月に『地域における民間福祉活動の推進について―社会福祉協議会、共同募金に係る制度改正について（中間報告）』（中央社会福祉審議会・地域福祉専門分科会）で社会福祉協議会および共同募金に関しても制度改革の一環として検討されることとなった。社会福祉協議会に関して議論されたことは、1983（昭和58）年の社会福祉事業法一部改正による市町村社会福祉協議会の法制化において、市町村社会福祉協議会の目的が都道府県社会福祉協議会と同内容に規定されていることに触れ、現在の社会福祉協議会に期待されているものは都道府県レベルと市町村レベルでは異なる面があることを指摘し、その規定を見直すべきとの報告を行なっている。そして、市町村社会福祉協議会の具体的活動の一つに在宅福祉サービス等の実施をあげ、市町村からの在宅福祉サービス等の受託については、地域における福祉サービスの実施主体として、地域住民の福祉の向上に貢献する観点から積極的に対応することが必要であるとの見解を示している。

そして、1990年6月に「老人福祉法等の一部を改正する法律（いわゆる「福祉8法改正）」が公布され、この法律により、老人福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法（1999年から「知的障害者福祉法」）、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、社会福祉事業法、老人保健法、社会福祉・医療事業団法、の8つの福祉関係法が一部改正された。この法改正によって社会福祉事業法第74条において、都道府県社会福祉協議会が新たに「社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業を実施する」が追加されるとともに、指定都市区社会福祉協議会の法的位置づけの明確化とあわせて、市町村社会福祉協議会の事業として「社会福祉事業の企画と実施」が加えられることになった。それにより、社会福祉協議会が在宅福祉サービスを中心に直接サービスの事業実施主体としての役割が期待されることとなった。

以上のような政策的動向から、市町村社会福祉協議会は在宅福祉サービスの実施主体として法的に位置づけられていったのである。

## 第2節 社会福祉法における社会福祉協議会の位置づけとその特質

### 1. 社会福祉基礎構造改革と社会福祉事業法の一部改正

これまでの社会福祉制度は、戦後直後の1940年代後半から50年代に法制度が整備されたものが基盤となっていた。しかし、社会状況の変化に伴い社会問題が複雑化・多様化してきたことによる福祉対象者の増加や多様化、さらに国民の生活スタイルの変化等も重なり、既存の枠組みでの制度基盤を大きく変える必要が生じてきた。そこで、社会福祉制度そのものを見直し、新たに作り変えるために基礎構造改革が行われることになった。

この社会福祉基礎構造改革では、社会福祉事業法を含む福祉関連法の一部改正が行なわれた。この構造改革は、厚生省社会・援護局長の私的懇談会として1997（平成9）年8月「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」が設置され、社会福祉の基礎構造についての議論が進められ、1997年11月「社会福祉基礎構造改革について（主要な論点）」がとりまとめられた。そして、中央社会福祉審議会に設置された「社会福祉基礎構造改革分科会」において検討が重ねられ、1998（平成10）年6月「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」がとりまとめられ、1998年12月の分科会より「社会福祉基礎構造改革をすすめるに当たって（追加意見）」が出された。

これらを踏まえて、2000（平成12）年6月に社会福祉事業法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法等を含む「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案」が公布され、社会福祉事業法は社会福祉法へと法律の名称変更が行なわれた。

厚生省より出された「社会福祉基礎構造改革について（社会福祉事業法等改正法案大綱骨子）」により、改革の方向として、①個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立、②質の高い福祉サービスの拡充、③地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実、の3点が示された。

それに伴い、「社会福祉事業法等一部法案改正法案大綱」（厚生省）では、改正の趣旨として「個人が尊厳を持ってその人らしい自立した生活が送れるよう、個人の選択を尊重した制度の確立、質の高い福祉サービスの拡充、個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実を図る」を掲げ、その基本理念の改正として、①個人の尊厳の保持を



基本とした福祉サービスの提供を基本理念として規定すること，②地域福祉の推進に関する規定を設けること，③福祉サービスの提供体制の確保，適切な利用の推進について，国，地方公共団体の役割を明確化すること，の3点をあげている。

以上のことを踏まえて，社会福祉法の構成については，「福祉サービスの適切な利用」（社会福祉法第8章）を新たに創設し，「共同募金及び社会福祉協議会」（社会福祉事業法第8章）は，地域住民のボランティア活動等を含む地域における社会福祉（地域福祉）の推進に関する章に再編成され，「地域福祉の推進」という章（社会福祉法第10章）となった。

## 2. 社会福祉法における社会福祉協議会の規定

社会福祉法では社会福祉協議会を「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と位置づけているが，「地域福祉の推進」については社会福祉法第4条に規定されている。同規定における注目点として，第1に，地域住民に対する位置づけがあげられる。社会福祉事業法では1990年の「老人福祉法等の一部を改正する法律（いわゆる「福祉8法改正」）」により，地域住民を，事業を実施するにあたって「理解と協力を得るよう努めなければならない」（社会福祉事業法第3条の2）と規定されていたが，社会福祉法では地域福祉の推進に努めなければならない主体として，①地域住民，②事業者，③社会福祉に関する活動（ボランティア等）を行う者，の3者を定めている。そして，事業者およびボランティア等と協力して地域福祉の推進に努めなければならないというように地域住民を，地域福祉を推進する主体として定めている（社会福祉法令研究会 2001, p. 110）。

第2に，ノーマライゼーションの理念を社会福祉法の中に位置づけた点である。ノーマライゼーションとは，障害者と健常者が分け隔てなく普通に共存できる社会こそがノーマル（正常）な状態であるという理念のもと，そうした正常な社会を積極的に創造していくとする活動や施策，またその推進のための運動を意味している用語である。社会福祉法第4条では，地域福祉の推進の目的を「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み，社会，経済，文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように」と規定されており，そのことはノーマライゼーションの実現を目指すことであると理解できよう。

社会福祉法では「地域福祉」について具体的に明示されていないが，筆者がここまで述べてきたことを踏まえて，地域福祉を「地域住民による主体的参加を促進しつつ社会福祉事業者や関係者等と協力して，福祉サービスが必要になっても，ノーマライゼーションに

立脚した日常生活や社会参加が主体的に送ることができるような社会を形成し持続していくこと」と定義しておく。

このような地域福祉の推進を図ることを目的とする社会福祉協議会は、社会福祉法において第 109 条（市町村社会福祉協議会）、第 110 条（都道府県社会福祉協議会）および第 111 条（全国社会福祉協議会）において規定されている。とくに、社会福祉事業法での社会福祉協議会の位置づけは共同募金との表裏一体の関係から、都道府県社会福祉協議会に重きが置かれていたが、現在の社会福祉協議会の活動は、社会福祉サービスの実施や住民による主体的な福祉活動を踏まえると、より地域に密着した市町村社会福祉協議会の位置づけが重視されるだろう。社会福祉法においても、地域福祉の推進の直接の担い手である市町村社会福祉協議会を基礎的な単位として位置づけ、市町村社会福祉協議会を先に規定することとされた（社会福祉法令研究会 2001, p. 332）。

#### 社会福祉法(社会福祉協議会関連)

(市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会)

第 109 条 市町村社会福祉協議会は一又は同一都道府県内の 2 以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあつてはその区域内における地区社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。

- 一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 三 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項
- 四 前三号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

2 地区社会福祉協議会は、一又は二以上の区（地方自治法第二百五十二条の二十 に規定する区をいう。）の区域内において前項各号に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する

者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、その区域内において社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。

3 市町村社会福祉協議会のうち、指定都市の区域を単位とするものは、第一項各号に掲げる事業のほか、その区域内における地区社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整の事業を行うものとする。

4 市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会は、広域的に事業を実施することにより効果的な運営が見込まれる場合には、その区域を越えて第一項各号に掲げる事業を実施することができる。

5 関係行政庁の職員は、市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会の役員となることができる。ただし、役員の総数の五分之一を超えてはならない。

6 市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会は、社会福祉を目的とする事業を営業者又は社会福祉に関する活動を行う者から参加の申出があつたときは、正当な理由がなければ、これを拒んではならない。

次に、社会福祉法第 109 条の規定をもとに市町村社会福祉協議会組織の特徴について整理してみたい。第 1 に、社会福祉協議会は行政単位に必ず一つずつ設置されている。つまり、全国社会福祉協議会、都道府県社会福祉協議会および市区町村社会福祉協議会が行政単位ごとに必ず設置されているのである。第 2 に、自治体同様に、各々独立した団体であるが、ネットワーク組織として結ばれている。第 3 に、社会福祉協議会は社会福祉法に位置づけられた民間団体であるが、公共性の高い民間団体である。この点について、井村（2006）や和田（2008）は社会福祉協議会の定義のなかで「公共性」を明記している。第 4 に、「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として位置づけられている。この意味は、社会福祉協議会が特定の福祉問題の解決だけを目的としないことを意味する。地域のなかでの解決しなければならない福祉問題を見出し、解決方法を検討し、関係団体・住民の参加を促しながら取り組むことを示している。第 5 に、「その区域内における社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加」とあるのは、社会福祉協議会が幅広く社会福祉関係者の参加を得る組織であることを示している。そして、第 6 に、組織の構成を規定するものとして、「その区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を営業者の過半数が参加する」とあるのは、ここでは社会福祉法で規定されている事業を指し、過半数とすることにより同一区域内に複数の社会福祉協議会が設置

されることを許さない規定となっている。

上記を踏まえ、社会福祉協議会の特質としては第 1 点として「社会福祉協議会は社会福祉法に基づき市町村に必ず一つ設置されており、非常に公共性の高い福祉団体」である（「公共性」の特質）。

第 2 点は、「特定の福祉問題だけの解決だけを目的としない」ことである。社会福祉協議会は当該市町村の地域での福祉問題への解決が求められるのであり、その福祉問題については非常に範囲が広く、多種にわたる（「多様性」の特質）。

第 3 点は、「その区域内における社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加する」があげられる。それは、社会福祉協議会の地域福祉活動は、福祉事業者や地域住民による主体的な参加を促しながら展開していくことを意味する（「主体的参加」の特質）。

しかし、その特質が社会福祉協議会活動をわからなくさせている大きな課題だともいえる。第 1 点の「公共性」の特質では、社会福祉協議会が市役所（町村役場）のひとつの部署と思わせている、第 2 点の「多様性」の特質では、住民から社会福祉協議会活動が目に見えにくくさせている要因にもなっている。そして第 3 点の「主体的参加」の特質では、社会福祉協議会は地域福祉活動への参加の過程から住民の意識変革を促し、住民および地域の主体性を高めることを重点にしているため、どうしても短期的に劇的な変化は望めない。つまり、時間をかけながら徐々に住民および地域の主体性を高めていく活動を展開していくことが社会福祉協議会の宿命ともいえる。しかしながら、それをどのように高めていくのかという援助技術の部分は社会福祉協議会ワーカー個々人の経験やセンスに頼っており、次世代へ継承しづらいという大きな課題が残されている。

### **第 3 節 地域福祉援助および地域福祉活動における社会福祉協議会の役割と課題**

#### **1. 社会福祉協議会の目的および地域福祉推進のための援助技術**

社会福祉協議会の目的に関して、社会福祉事業法では事業を列挙し、社会福祉協議会はその列挙した「事業を行うことを目的とする団体」という例示的な目的規定であったが、社会福祉法では「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と簡潔に規定した。

社会福祉協議会の目的について、たとえば和田（2008, p. 3）は「住民主体の理念に基づき、地域が抱えている種々の福祉問題を地域全体の問題としてとらえ、みんなで考え、話し合い、活動を計画し、協力して解決を図る。その活動をとおして、福祉コミュニティづ

くりと地域福祉の推進をめざす」と定義している。また、藤井（2006）は、社会福祉協議会を日本における主要なコミュニティ・ワーク機関と位置づけ、コミュニティ・ワークを「専門職の介入が、住民・当事者の主体形成および生活障害への支援の組織化を促し、その過程のなかで地域の民主化および住民自治の形成を目的とする地域援助技術」と定義している（p. 31）。それらの論考や社会福祉法第 109 条の規定を踏まえ、筆者は社会福祉協議会の目的を「地域福祉の推進を目的に、公共的性格を有しながら地域における広範囲で多様な生活課題に対し、さまざまな活動主体の参加を促進するためにソーシャルワークに関する援助技術を用いて、福祉コミュニティを構築していくこと」と定義しておく。

本論文第 1 章第 2 節から 4 節で述べたように、地域住民が自ら抱える問題の解決に主体的に参加し、協働して解決することに対して社会福祉協議会ワーカーが援助技術を用いて働きかけるというプロセスは、コミュニティ・オーガニゼーションやコミュニティ・ワークとして総称されてきた。また、日本においてコミュニティ・ワークとは、社会福祉援助技術における間接援助技術の中の地域援助技術のことである。これはコミュニティ・オーガニゼーションから発展した考え方である。一般生活課題への対応としての方法論だったコミュニティ・オーガニゼーションに加え、イギリスのコミュニティ・ケア<sup>2</sup>やコミュニティ・ソーシャルワーク<sup>3</sup>の影響を受けたものがコミュニティ・ワークと呼ばれるようになった。また、日本におけるコミュニティ・ワークは、これらコミュニティ・オーガニゼーションやコミュニティ・ケアの理論を「不連続かつ不十分に消化されないまま輸入されてきた」（藤井 2003, p. 105）ため、小地域福祉活動、当事者組織化活動、専門機関連携、在宅福祉サービスの開発等を含むコミュニティ・ケアの組織化と計画化を重点においた「日本のコミュニティ・ワーク」が出来上がり、主に社会福祉協議会において実践されてきたとされる。

しかし、1990 年代半ば以降の全国社会福祉協議会による「事業型社会福祉協議会」の提起（1994 年）、社会福祉基礎構造改革（1997～2000 年）、介護保険導入（2000 年）等の一連の変革の時期からコミュニティ・ソーシャルワークという用語が使用されてきた。そして大橋は「時代は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」（2000, pp. 26-28）と述べている。しかしながら、日本におけるコミュニティ・ソーシャルワークについての批判もなされている<sup>4</sup>。

また、1990 年代以降、ソーシャルワーク領域においても、過去に専門分化したソーシャ

ルワークをジェネラリスト・ソーシャルワークとして統合化する動きが生じた。ジェネラリスト・ソーシャルワークは、統合化以降のソーシャルワークを構成する知識・技術・価値を一体的かつ体系的に構造化したものである（岩間・原田 2012, pp. 21-22）。

このような経緯があるものの、とくにコミュニティ・ワークかコミュニティ・ソーシャルワークかという論争の是非については、今回の筆者の研究目的からは外れるため、社会福祉協議会ワーカーが行う個人や地域住民、地域等への働きかけの総称する用語として「地域福祉援助」の概念を使用する。

## 2. 地域福祉援助とは

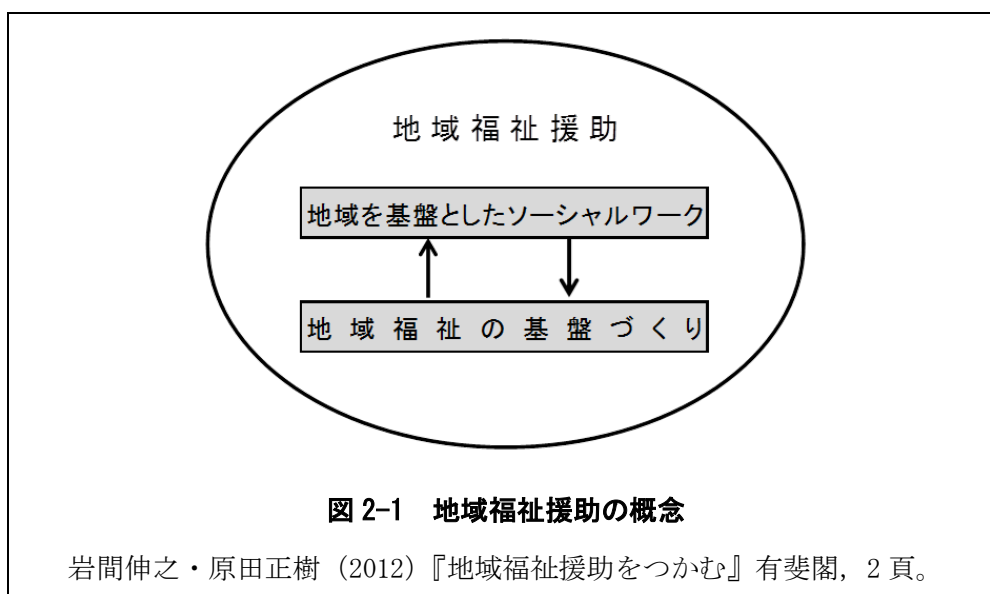
先に、筆者が定義したように、社会福祉協議会の目的は、地域における広範囲で多様な生活課題に対し、さまざまな活動主体の参加を促進するためにソーシャルワーク援助技術を用いて地域福祉の推進を図ることである。そのためには、生活課題を抱えている当事者、地域住民、ボランティア活動者・団体、行政や事業所、その他公私に関する様々な活動主体に対して行なう援助と、地域福祉の基盤づくりを目的とした援助の一体的展開が重要となる。

そこで、このような一体的な援助活動に対して筆者は「地域福祉援助」という概念を用いる。その理由は、この概念は近年求められるソーシャルワーク実践と地域福祉の推進が深く重なり、両者を一体的に捉えることで個別の事例にも地域福祉の推進にも、より効果的で相乗的な実践をもたらすことができることから提起されたもの（岩間・原田 2012, p. 1）であり、筆者が捉えている社会福祉協議会ワーカーによる援助と「地域福祉援助」の概念が重なるからである。

ここでは岩間と原田によって提唱された「地域福祉援助」に関してその概要を説明する。まず「地域福祉援助」とは、「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」という 2 つの概念を相互に関係のあるものとして一体的に捉えて展開しようとする実体概念である（図 2-1）。

そして、「地域福祉援助」が求められる背景として、岩間は第 1 に、生活課題の多様化により、福祉関係 6 法等に基づく従来の枠組みでは対応できない課題が生じていること、第 2 に、ソーシャルワークが対応すべき課題の深刻化、第 3 に、援助の起点が援助される側（クライアント側）におくという潮流の高まり、第 4 に、近年の地域福祉の強力な推進、の 4 点をあげている（岩間・原田 2012, pp. 2-4）。

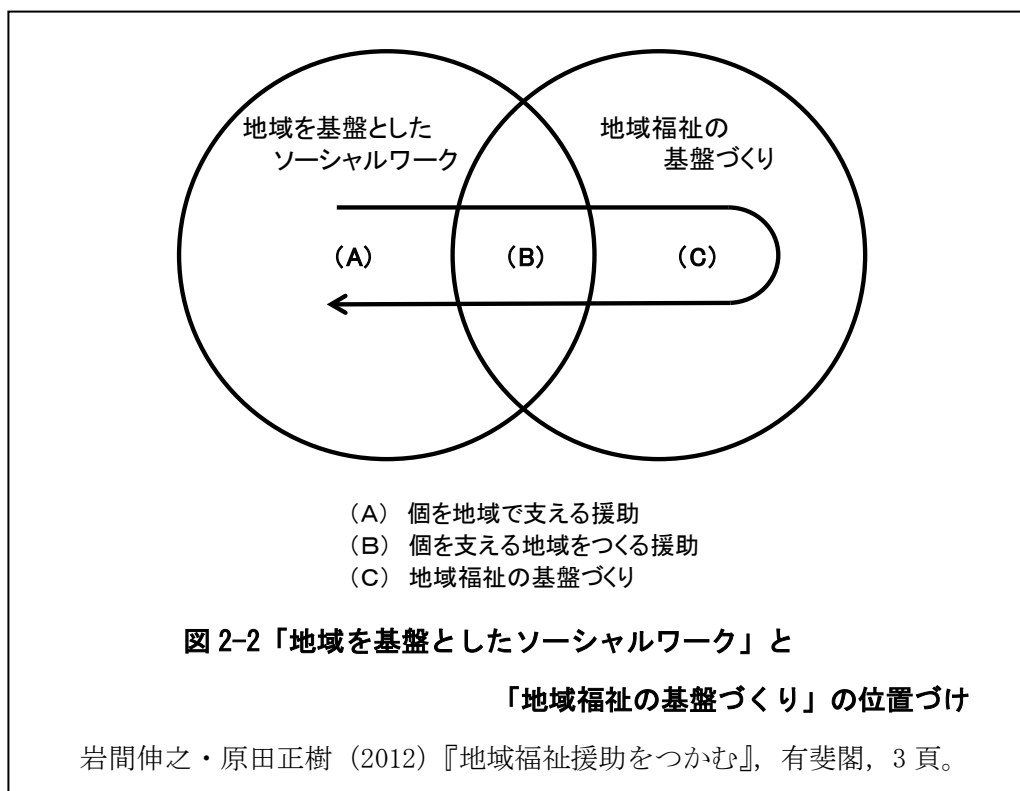
また、地域福祉援助の特徴として、「地域において生活のしづらさや、困難を抱える人たちを、専門職と地域住民やボランティアが協働して支え、そうした個別の援助を包摂したものとして、地域福祉の推進を位置づけ、さらに地域福祉の基盤をつくること、個を地域で支える援助を循環していくという点」にある (p. i)。



次に図 2-2 について岩間の論考 (pp. 1-8) に基づいて説明する。前述のとおり地域福祉援助は「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」を一体的に捉えている。「地域を基盤としたソーシャルワーク」では、日常生活圏域における「個を地域で支える援助 (A)」と「個を支える地域をつくる援助 (B)」を同時並行で推進する点に特徴がある。加えて、複数の地域における実践を行うことで「地域福祉の基盤づくり (C)」につながる。さらに「地域福祉の基盤づくり (C)」から「個を支える地域をつくる援助 (B)」を活性化するアプローチも重要になる。このような実践の積み重ねにより「地域福祉の基盤づくり (C)」の推進が「個を地域で支える活動 (A)」という個別支援に寄与するという円環的な関係により展開される。岩間は横 U 字の矢印が (A) に戻ってきた時点で螺旋的に底上げされる形で地域の福祉力が向上していくと説明している。

ここまで地域福祉援助の概要を説明してきたが、地域福祉援助の (A) から (C) に至るプロセスにおいて、社会福祉協議会ワーカーは援助技術を用いて多様な働きかけを展開する。しかし現状は、社会福祉協議会ワーカー個々人の勘やセンスに委ねられていることから、それが社会福祉協議会ワーカー間で共有できにくいこと、そして、力量のある社会福

社協議会ワーカーの援助技術が次世代にうまく継承できにくい、という 2 点の課題を指摘しておきたい。



### 3. 地域福祉援助における地域福祉活動の役割と課題

先ほど、「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」という 2 つの概念を相互に関係のあるものとして一体的に捉えて展開しようとする「地域福祉援助」について概要を説明した。

そして、この「地域福祉援助」において行われる具体的な活動が「地域福祉活動」であるといえよう。社会福祉協議会の事業について、沢田（1988）は広義の意味で地域福祉に関わるすべての事業や活動を地域福祉活動と位置づけ、地域福祉の構築には「結局は、住民・当事者の願いやこうあって欲しいという総体が実ったものが制度として構築」され、とりわけ非専門職である住民や当事者の視点を重視している（pp. 131-132）。

また、2003（平成 15）年 3 月の「市区町村社会福祉協議会経営指針」では、市区町村社会福祉協議会の事業部門の考え方について、①法人運営、②地域福祉活動推進、③福祉サービス利用支援、④在宅福祉サービス、の 4 部門を提示している（和田 2008, p. 16）。



以上のことから、社会福祉協議会はその目的を達成するために、地域福祉援助を基盤に地域福祉活動を展開していると位置づけられる。事業の展開には社会福祉協議会内部の各部署との連携はもちろんのこと事業での関係者、とりわけ住民や当事者の参加を促進していくことが重要となり、彼らの主体形成を促進するような援助技術が求められる<sup>5</sup>。

大澤（2000, p.111）は「地域社会において福祉利用者の人間らしい生活の場（生活の質）を確保し、高めようとする、いわば、ノーマライゼーションの実現のために必要な方策」と地域福祉活動の必要性を指摘している。つまり地域福祉活動が目指すものとは、地域で生活する福祉ニーズを持つ個人、いわゆる当事者に対する介入だけではなく、地域での活動の過程を通じて地域住民の意識を変革していく、そして、地域住民の総体としてのコミュニティそのものに揺さぶりをかけて変革していくことである。ここでのコミュニティとは、「地域住民が地域で暮らす自分と異なった他人の存在を承認したうえで、その他人とともに生きるために協働して実現すべき問題（重荷）を共に担い合う活動」（上野谷 2000, p. 23）としてのコミュニティづくりである。これらのことは、自然に形成されていくものではなく、地域で暮らす当事者と地域住民との「関係」のなかで徐々に作り上げていくものである。

では、地域福祉活動を展開していく上で、社会福祉協議会が果たすべき役割や課題とは何なのだろうか。鈴木（2003, pp. 108-112）は、地域福祉活動の原則として、①ニーズ即応の原則、②地域主体の原則、③組織化の原則、④協働活動の原則、⑤公私分担・公私協働の原則、⑥社会資源活用の原則、⑦社会資源開発の原則、の7つをあげている。

このような活動原則に基づいて展開される地域福祉活動に関して野口（2000, p. 43）は「地域社会における住民たちの共通の生活困難の解決を第一義的な目的とする技術であるといえる。さらに地域社会の従来の縦割的な組織体制を横断的な組織体制に変えていこうという働きであり、行政機関や各種専門家によって提供されるサービスを地域レベル、生活者レベルで再編成、統合化していこうとする『営み』にほかならない」といわれるように、まさに「タテからヨコ」へ繋いでいく活動であり、そのためにはネットワークの構築が必要になる。

くわえて、地域福祉活動を行う具体的な意味について沢田（1991, pp. 20-21）は、①地域の福祉ニーズの解決に向け、可能な実践活動を行う「問題解決機能」、②実践活動を通じて、住民が理念形成を図る「福祉教育機能」（意識変革のプロセス）、③ケアシステム形成のための試行的機能、④地域統合化の機能、⑤現行の社会福祉施策の改善や、新たな社会

資源の創設を求め、自治体行政などに民意の反映を目指す「ソーシャルな力」としての機能、の5点をあげている。

以上を踏まえると、地域福祉活動は、単に地域の対象者の福祉ニーズを解決・充足させるだけに留まるのではなく、活動者にとっても、地域福祉の担い手として形成されていく場、いわゆる「地域福祉の主体形成」の場ともいえよう。

しかしながら、地域福祉活動に関する重大な課題として、その主体形成が地域福祉援助のどのプロセスにおいて高まるのか、また主体形成を高めるために社会福祉協議会ワーカーがどのような援助技術を用いているのかが先行研究では明らかにされていない（詳細は第5章参照）。この課題を克服しない限り、社会福祉協議会ワーカーの地域福祉援助における専門性も高まらないだろうし、力量の高い社会福祉協議会ワーカーの援助技術が次世代に継承されにくいという重大な課題を生じさせることになるのである。

---

#### 【注】

- 1 全国社会福祉協議会『在宅福祉サービス戦略』全国社会福祉協議会、1979年。なお市町村社会福祉協議会を在宅福祉サービスの供給主体として位置づけようとした経緯については、第1章第3節において詳述している。
- 2 「コミュニティ・ケア」はイギリスにおいて、1990年制定の「国民保険サービスおよびコミュニティ・ケア法（National Health Service and Community Care Act）」に基づく福祉改革である。できる限りコミュニティに密着した場で利用者にケアを提供することを目標とする。
- 3 「コミュニティ・ソーシャルワーク」は、イギリスの『パークレイ報告書』（1982）の多数派意見として報告され、その後のコミュニティ・ケア改革に影響を与えた。具体的には、コミュニティを基盤にケアマネジメントを重視した個別援助と、地域のインフォーマルな社会資源を強化することを目標とする。
- 4 コミュニティ・ソーシャルワークへの批判としては次の文献があげられる。佐藤順子「事業型社会福祉協議会論にみる社会福祉協議会の機能と方法に関する一考察—コミュニティ・ソーシャルワークの概念の適用とその優位性をめぐって」『地域福祉研究』（日本生命済生会福祉事業局）第27巻、1999年、104-108頁。井上英晴「地域福祉とソーシャルワーカー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』第5巻、2004年、11-18頁。
- 5 詳しくは、沢田清方『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1988年、131-132頁、山口稔「市区町村社会福祉協議会の地域福祉活動」（日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版、2006年）332-333頁、を参照のこと。

#### 【引用】

井村圭壯「地域福祉の機関」（井村圭壯・谷川和昭編著『地域福祉の基本体系』勁草書房、2006年）。

岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣、2012年。

- 
- 上野谷加代子「地域福祉力形成活動」(右田紀久恵他編『福祉の地域化と自立支援』中央法規出版, 2000年) 23-49頁。
- 大澤隆「地域福祉の推進方法」(精神保健福祉士養成セミナー編集委員会編『地域福祉論』ヘルス出版, 2000年)。
- 大橋謙策『地域福祉論』財団法人放送大学教育振興会, 2000年。
- 木村忠二郎『社会福祉事業法の解説(改定版)』時事通信社, 1955年。
- 沢田清方『小地域福祉活動』ミネルヴァ書房, 1991年。
- 沢田清方『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房, 1998年。
- 社会福祉法令研究会『社会福祉法の解説』中央法規出版, 2001年。
- 鈴木五郎「地域援助技術と援助原則」(福祉士養成講座編集委員会編集『社会福祉援助技術論』中央法規出版, 2003年) 108-112頁。
- 全国社会福祉協議会編『全国社会福祉協議会百年史』全国社会福祉協議会, 2010年。
- 中央社会福祉審議会・地域福祉専門分科会『地域における民間福祉活動の推進について—社会福祉協議会, 共同募金意に係る制度改正について(中間報告)』, 1990年。
- 野口定久「現代社会におけるコミュニティと地域福祉」(精神保健福祉士養成セミナー編集委員会編集『地域福祉論』へるす出版, 2000年)。
- 福祉関係三審議会合同企画分科会『今後の社会福祉のあり方について(意見具申)—健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言—』, 1989年。
- 藤井博志「社会福祉協議会とコミュニティワーク」(杉本敏夫・斉藤千鶴編著『コミュニティワーク入門』中央法規出版, 2003年) 105-119頁。
- 藤井博志「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」『日本の地域福祉』(日本地域福祉学会) 第20巻, 2006年, 31-42頁。
- 和田敏明「社会福祉協議会の基本理解とこれからの社会福祉協議会」(全国社会福祉協議会『社会福祉協議会活動論』, 2008年) 2-27頁。

### 第3章 社会福祉協議会の地域福祉援助の評価に関する研究動向

#### はじめに

本章では第2章で示した社会福祉協議会での地域福祉援助のあり方を検討するために、まず、社会福祉協議会が設立された1950年代から現在までの社会福祉協議会における評価活動の実践および研究動向を年代ごとに振り返ってみたい。その際に、当時の社会福祉協議会が評価を行う際にどのような視点を持ち合わせていたのか、またどのように評価活動を行っていたのかを中心に整理する。

次に、都道府県社会福祉協議会を中心とした評価活動の実践例を紹介していく。あわせて社会福祉協議会の評価活動が広く定着しない、あるいは、評価活動が困難な要因について考察する。

#### 第1節 社会福祉協議会事業に関する評価活動の動向

本節では、社会福祉協議会事業に関する評価活動の動向として各種報告や評価活動の実践について年代ごとの特徴を踏まえながら整理する。

##### 1. 第一期（1950年～1980年代）—コミュニティ・オーガニゼーションを中心とした時代

終戦から1950年代は、環境改善を目的として育成協が設立され、育成協による保健福祉地区組織活動が各地で展開された。1960年代に入り、社会福祉協議会活動のなかにコミュニティ・オーガニゼーション理論が導入された。コミュニティ・オーガニゼーションとはロス（Ross 1955=1968 p. 42）によれば「コミュニティが自ら、その必要性と目標を発見し、それらに順位をつけて分類する。そしてそれらを達成する確信と意志を開発し、必要な社会資源を内部外部に求めて、実際に活動を起こす。このようにしてコミュニティが団結協力して、実行する態度を養い育てる過程」であり、本格的にとまではいかないまでも、その理論を背景とした社会福祉協議会の地域組織化活動が展開され始めた。1962（昭和37）年には全国社会福祉協議会では『社会福祉協議会基本要綱』が制定され、そのなかで「住民主体の原則」の重要性が示され、基本的機能としてコミュニティ・オーガニゼーションの方法を地域社会に対して総合的に適用することが役割であると市町村社会福祉協議会の間で理解が深まった。

1973（昭和48）年10月全国社会福祉協議会により『市区町村社会福祉協議会活動強化要綱』が示され、その前文には「社会福祉協議会20余年の活動経験の評価と反省のうえに

たち、明確な方針をもって社会福祉協議会活動を、方向づけなければならない」と活動の評価について明記してあるが、具体的に何をどのように評価していくのかは一切提示しておらず、社会福祉協議会においては、評価に対してその必要性を認識はしているものの、具体的な方向性や取り組みには至っていないと理解できよう。

その後、全国社会福祉協議会により 1982（昭和 57）年『社会福祉協議会基盤強化の指針』や、1983（昭和 68）年『市区町村社会福祉協議会強化計画』により活動の強化の方向性を示す動きはあるが、それに基づく活動評価の視点や具体的な取り組みについては積極的に行われてはいない。

## 2. 第二期（1990 年代）—在宅福祉を中心とした時代

1990 年代は、厚生省（現在の厚生労働省）が制定した『高齢者保健福祉推進 10 カ年戦略』（1989 年）に代表されるように、日本の高齢者福祉政策が在宅福祉にシフトした年代であり、社会福祉協議会もそのながれの中で事業型社会福祉協議会といわれるように、在宅福祉サービスの実施主体として方向転換した時代である。

1992（平成 4）年の「新・社会福祉協議会基本要綱」（全国社会福祉協議会）において「自らも福祉サービス等の企画・実施を行う」としており、1995（平成 7）年には『事業型社会福祉協議会推進の指針』（全国社会福祉協議会）のなかで評価について明記している。本指針で重視しているのは、評価（evaluation）ではなくアセスメントの視点であった。

1991（平成 3）年には、国の地域福祉総合推進事業として「ふれあいのまちづくり事業」が創設され、その関わりの中で全国社会福祉協議会は、社会福祉協議会事業経営検討委員会を設け、社会福祉協議会を総合的に点検するための 18 区分・100 項目からなる「事業チェックリスト」を作成している。このチェックリストについては、第 1 にこの事業に対してアセスメントが必須の条件であるとの考えから、5 年の事業実施によっていかに変化したかという客観的データが必要であると考えたからである。チェックリストの作成に携わった栃本によると、「従来、社会福祉協議会には運動指針ややるべき理念、機能を列挙したものはあった。しかし、それらが現実にどの程度実現しているのかについての客観的指標はなかったといえる」と指摘しており、さらにそのような現状に対して「その結果、現状のさまざまな問題点が分析されず、放置されるとともに、市区町村社会福祉協議会全体にかかわる組織上の問題点として課題を抽出し、分析する視点を欠いていた。そして、それに対する改善策も提示し得ず、個々の市区町村社会福祉協議会のイージーオーダーの戦略も

定式化できなかったといえる」と指摘している（1997, p.205）。しかし、このチェックリストについてはあくまで「ふれあいのまちづくり事業」との関わりの中で作成されたものであり、その事業を実施していない大多数の社会福祉協議会において活用されているものではない。したがって、ふれあいのまちづくり事業を行っていない社会福祉協議会については、チェックリストによる点検活動は浸透していないものと捉えることができよう。

### 3. 第三期（2000年～）—地域福祉を中心とした時代

2000（平成12）年は介護保険法と社会福祉法が成立した。そして社会福祉協議会は社会福祉法第109条のなかで「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として明確に位置づけられた。また、『2000年社会福祉協議会活動実態調査報告書』によると、2000年4月1日現在、訪問介護事業所（68.1%）をはじめ、通所介護事業所（35.3%）、居宅介護支援事業所（62.3%）等、多くの社会福祉協議会は介護保険事業に参入していることがわかる。

2000（平成12）年『これからの市区町村社会福祉協議会の運営システムのあり方について—平成11年度地域福祉推進委員会・企画小委員会報告—』（全国社会福祉協議会）では、在宅福祉サービス部門の経営体制の確立が明記され、その解説では「事業の効率性や効果性を客観的に把握・評価し、経営体質そのものに問題がある場合には、業務改善や事業の取り止めも喚起するようなシステムも検討する必要があるだろう」としている。つまり評価の対象は、あくまで在宅福祉サービス領域に限定されている。

2003（平成15）年『市区町村社会福祉協議会経営指針』（全国社会福祉協議会）においては、組織運営方針として「事業の効果測定やコスト把握などの事業評価を適切に行い、効果的で効率的な自律した経営を行う」と明記している。ここでの評価の視点は、在宅福祉サービスに限定しているものではないが、事業の効果測定やコスト把握というように主に事後評価や数字での計測が可能な内容に評価活動を限定している。

2012（平成24）年策定の『社会福祉協議会・生活支援活動強化方針—地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に向けた社会福祉協議会活動の方向性—』（全国社会福祉協議会）は、今日の地域福祉の課題に応える社会福祉協議会活動の方向性と具体的な事業展開について「行動宣言」と「アクションプラン」として示したものである。本内容の理解として、「地域福祉推進における諸活動が評価できるように」と明記してあるように、在宅福祉サービスに限定せずに地域福祉を推進していこうとする社会福祉協議会活動を評価していくためのデータや実践を蓄積していこうとする姿勢は従来の各種報告にはなかった点で

あり、新たな方向性を示したことへの一定の肯定的評価はできるだろう。しかしながら課題としては、第 1 に、行政とのパートナーシップに限定していること、第 2 として、それに伴い行政計画である地域福祉計画の進捗状況を評価するという範囲の内容に留まっているという点があげられよう。

一方、2000 年以降は、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践プロセスの評価に関連するこれまでの研究の中心は主に都道府県社会福祉協議会を中心として進められてきており、社会福祉協議会活動の全体を網羅した評価（山形県社会福祉協議会 2004；青森県社会福祉協議会 2007；山口県社会福祉協議会 2008；富山県社会福祉協議会 2009；大阪府社会福祉協議会 2012）、地域福祉活動領域に限定した評価（東京都 2012）などがあげられる。

例えば、富山県社会福祉協議会の『自己評価チェックリスト』は「法人運営」（10 項目）、「地域福祉活動推進」（36 項目）、「福祉サービス利用支援」（9 項目）、「在宅福祉サービス」（12 項目）の計 4 区分・67 項目となっている。山口県社会福祉協議会では、社会福祉協議会力向上プロジェクト事業として、県内の市町村社会福祉協議会へ自己評価および県社会福祉協議会による第三者評価を通じた評価実践を行っている。自己評価部分については、「経営理念・経営方針」（18 項目）、「組織体制」（83 項目）、「財政」（32 項目）、「活動・事業の実施」（112 項目）の計 4 区分・245 項目となっている。

地域福祉活動領域に限定している評価活動として、東京都社会福祉協議会は「個別支援」（12 項目）、「地域等の基盤づくり」（25 項目）、「小地域で解決できない問題を解決していく仕組みづくり」（7 項目）の計 3 区分・44 項目となっている。

これらの多くは、社会福祉協議会業務全体または地域福祉領域を網羅的に評価できる点に有用性が認められる一方、項目数の多さを考えると実践現場で活用することは難しい。

以上、社会福祉協議会事業における評価活動の動向について、各種報告や評価活動の実践を年代ごとに整理した。第一期（1950～80 年代）はコミュニティ・オーガニゼーションを中心とした評価について、その視点および必要性や方向性については示されているが、具体的な取り組みは行われてこなかった。第二期（1990 年代）では「ふれあいのまちづくり事業」とのかかわりの中で「事業チェックリスト」を作成しその適用を試みている。実際に評価を行うという点では前進したが、あくまで「ふれあいのまちづくり事業」に取り組んだ社会福祉協議会が対象であり、全国的な取り組みには至らなかったといえるだろう。第三期（2000 年～）では全国社会福祉協議会を中心として在宅福祉事業への評価から地域

福祉を推進していく社会福祉協議会活動を評価する視点が示されたこと、都道府県社会福祉協議会が中心となって各市町村社会福祉協議会の評価活動を推進する取り組みが一部で行われるようになった。しかし、各市町村社会福祉協議会が主体的となった評価活動への取り組みには至っていない。したがって、社会福祉協議会の評価活動については社会福祉協議会結成時から現在に至るまで、一部の社会福祉協議会を除いて全体的にはほとんど行われなかったと結論づけられる。

## 第2節 社会福祉協議会事業に関する評価研究の動向

### 1. 第一期（1950年～1980年代）—コミュニティ・オーガニゼーションを中心とした時代

この時期については、評価研究としては、①橋本正巳（1968）『地域保健活動—公衆衛生と行政学の立場から』、②横山定雄（1960）「地区の保健福祉活動における人間関係把握の方法について」、③重田信一（1960）「保健福祉地区組織活動の効果に関する研究」、④岡村重夫「コミュニティ・ディベロプメントの原則に関する実証的研究」（1961）、⑤若林龍夫「地区組織活動の効果測定」（1962）などがある。例えば、橋本は「従来の社会福祉活動の理論的な支柱となってきた community organization 地区組織化活動の理論と技術が、この段階において具体的に小地域の保健福祉活動という形で積極的に導入されるようになったことは、地域保健活動という立場からとくに重視すべき事実」（1968, p. 104）であり、住民の主体的参加、特に主婦の活動、市民運動が主体的な役割を果たしている事例として、吹田母子会と沼津・三島地域における公害防止の市民運動を事例に、実際に活動の評価を定行的に行っている。本研究については、評価手法については課題があると思われるが先駆的なコミュニティ・オーガニゼーションの評価研究だと考えられる。

次に社会福祉協議会に関して代表的な実践家であり研究者であった牧（1966）や重田（1964）がコミュニティ・オーガニゼーションの評価について述べている。

牧はコミュニティ・オーガニゼーションの活動評価を、目に見える成果は活動の結果として重要なものであり、また住民の関心や意欲を高めることにもつながり、「基本は地域住民の意識や協力体制がたかまってこそ、具体的な成果があがるので、いそぎすぎると、‘みてくれだけの活動’になり、永続性のない活動に終わりがちで、真の住民の活動にならない」（牧 1964, pp.176-177）という。つまり、評価については、目に見える成果を意義あるものにし、その発展のためには過程（プロセス）を一層尊重し、評価に基づいて地域住民の意識や協力体制をさらに高めていくよう努力していく必要があると強調している。



重田はコミュニティ・オーガニゼーションにおける組織活動を、①数量で評価する方法、②質的に評価する方法、に分類することを提案している。量的方法としては、長期の活動を評価する場合の評価方法について、①業務統計を比較分析する、②その地区で組織活動をすすめる前に、地区の実情をよく調べ組織活動の目標と関連のある事項はできるだけ数量的におさえておき、一定期間ごとに同じ事項について調査し、その差を読むという方法、の2つをあげている。なお、社会的実験については一般的には無理であろうとしている。質的に評価する方法としては、記録が重要であるとし、具体的に「なにを」記録したらよいかという問いに対し、①個人について、その所属するグループ内での協力状況、②相関関係、その個人が組織活動に参加したことで、個人間の関係がどのように変化したか、③各グループ間の活動を通してどのような相互作用があったか、④コミュニティ・オーガニゼーション・ワーカーについて、援助の役割を果たしている状態、の4項目をあげている（重田 1964, pp. 44-47）。

この年代の特徴として、コミュニティ・オーガニゼーションに基づいた活動をどのように評価していくのかというところに着目した研究が中心で、それは、評価に着目した実践と研究は緒に就いたばかりであったこともあり、そのほかに目立った研究は行われなかった。

1970年代は社会福祉協議会設立から20年が経過したこともあり、社会福祉協議会活動をどのように評価していくかが活発に議論されている。この時期の研究として、井岡(1971)、鈴木(1971)、安部(1972)の研究があげられる。

井岡は、社会福祉協議会が住民主体の民間組織として地域住民の福祉要求を組織化・運動化する働きである「理想」と、トップダウンにより組織化された経過の中で、行政従属性が強く、本来的機能が発揮できていない「現実」との乖離は社会福祉協議会創設以来20年間にわたる克服課題として持ち越されているとし、「社会福祉協議会を理解し評価するさい、その二面的性格の矛盾の総体として動態的にとらえる必要があるのではないか」と指摘している（井岡 1971, p. 17）。その中で、井岡は社会福祉協議会活動の7項目の成果および6項目の実践課題をあげ、それを具体化していく方向で社会福祉協議会活動の新展開が進められていくなれば住民の信頼・支持・積極参加を広げていき、組織・財政上の初困難を解決し、官制的性格を克服する展望も開けていけると、期待をしている。しかし、井岡が指摘した実践課題は、社会福祉協議会が創設されて50年が経過した現在においても官制的な団体として、また「事務局社協」として批判され続けている現状から考えると、

未だ解決されないまま現在まで至っているといえる。

鈴木は、社会福祉協議会活動 20 年をどう評価するかにおいて、その際の評価の視点として、①社会福祉協議会活動が果たしてきた役割に対する評価、②保健福祉分野の住民運動の存在と社会福祉協議会活動のかかわりの評価、③社会福祉協議会組織の体質なり社会福祉協議会の発展段階の正しい評価、の 3 点をあげている（鈴木 1971, pp. 60-61）。鈴木は社会福祉協議会活動の評価の視点について言及し、評価活動のひとつの方法として、都道府県や市町村社会福祉協議会あるいは研究者や本誌（『月刊福祉』）読者の参加を促しているものの、具体的な評価の方法までは論じていないと捉えることができる。

阿部は、結成から 20 年の歩みのなかで、社会福祉協議会の評価として第 1 に、地域住民の意識を高め、それを対策の行動に結びつけ、社会福祉の社会化に努力したこと、第 2 に、地域組織化活動と各種団体との調整を通じて社会福祉の民主化に寄与したことをあげ、社会福祉協議会活動 20 年の評価を踏まえ、今後の展望について、①社会福祉協議会理念の厳密な検討、②思想的基盤の確立、③機構を改革すること、④自主財源の拡充を図ること、そして、社会福祉協議会と共同募金を一元化すること、⑤コミュニティ・ケアに取り組むこと、の 5 つをあげている（阿部 1972, pp. 14-15）。

以上のように、この年代は社会福祉協議会活動の評価について、発足後 20 年を節目にこれまでの活動を総括しながら、今後の社会福祉協議会活動の方向性を見出そうとしていたところに特徴があるといえる。しかしながら、評価の具体的な方法についてはほとんど示されていない。

## 2. 第二期（1990 年代）—在宅福祉を中心とした時代

この時期の評価研究としては、社会福祉協議会および地域福祉領域の評価研究は行われていない。実際に国立情報学研究所の論文検索データベース CiNii において「地域福祉、コミュニティ・ワーク、地域福祉活動」「評価」等のキーワードで検索しても、この年代での地域福祉領域の研究はヒットしない。一方、在宅福祉サービスに関連する評価研究は 90 年代に入り 地域福祉領域に比較して活発に行われており、この年代の福祉領域での評価研究は高齢者を対象とした在宅福祉サービスを中心に行われている。

## 3. 第三期（2000 年～）—地域福祉を中心とした時代

### （1）多様な研究対象と研究方法による評価研究

2000年以降、社会福祉協議会および地域福祉領域の評価研究については、多様な研究対象と研究方法から論じられている。例えば、地域福祉活動の住民満足度を分析しその結果を地域福祉活動計画へ活用することの重要性を示した研究（増子・三浦・糟谷 2002；増子 2006）や、地域住民のエンパワメントに焦点をあて実際に実態調査を行った研究（渡辺 2006）、地域福祉計画の進行管理を中心とした評価研究（田中 2006）、「福祉専門職による地域支援スキルの尺度開発」に関する研究（菱沼 2012）などがあげられる。

増子（2006, pp. 5-11）は市町村社会福祉協議会が実施している地域福祉事業への住民満足度に影響を与えている要因を分析し、地域福祉計画、地域福祉活動計画策定へ反映させることで、住民ニーズに立脚した計画の策定と説明責任の確保の遂行に寄与することを目的に、秋田県 A 町在住の 18 歳以上の男女 1,197 名を対象に、A 町社会福祉協議会が実施している地域福祉事業に対する住民意識調査の結果からデータベースを構築し、地域福祉活動や事業に対する住民の満足度に影響を与えている要因を分析している。その結果として、事業に対する満足度と周知度、居住地、居住年数、年齢との関係を分析した結果、活動や事業に対する住民の周知度の違いが、それぞれの事業への期待感と満足度に大きく影響を与えており、事業に対する周知度が低い集団では満足度のスコアが極端に低いことを明らかにした。その結論として地域福祉計画の策定段階で住民満足度を的確に分析して、ニーズ把握に活用することは、計画の説明責任確保に有用であり、事業に対する住民の周知度を高めることが住民の生活の満足度向上に寄与すると結論づけている。

渡辺（2006）は、地域住民のエンパワメントに焦点をあて、地域住民自らが地域福祉向上に働きかけるパワーを測定するために「地域福祉向上パワースケール」を尺度化し、その信頼性および妥当性を実証的に検証している。まず、ソーシャルワーク領域のエンパワメントにおける国内外の先行研究による動向を踏まえ、地域住民のエンパワメントの要素を、①「住民の参加」、②「パートナーシップ」、③「地域の問題解決能力の獲得」、の 3 つを抽出し、地域住民のエンパワメントを「地域住民が主体的に地域課題を解決することを目指して、住民参加の促進、地域住民及びグループのパートナーシップの構築、地域の問題解決能力の獲得を支援し、地域住民が地域の意思決定権を獲得していく過程であり、またその結果である」（p.85）と定義している。渡辺は、地域住民のエンパワメントについて、先行研究から抽出した 22 項目について、信頼性と妥当性を検討した結果を踏まえて、8 つの指標で構成される「パワースケール」を提示した。そして、政令指定都市である A 市の 1 つの中学校区在住の 20 歳～69 歳を対象に質問紙調査を行った結果を踏まえ、地域福祉への

関心を持つことが地域福祉活動への参加意識を高めることにつながり、その参加意識の高まりが実際の地域福祉活動への参加につながっている可能性がある」と結論づけている。そして、地域住民のエンパワメントが高まっていくためのプロセスを「個人レベル」、「地域レベル」、「社会レベル」の枠組みの中で説明している。確かに渡辺の研究は地域住民のエンパワメントを実証的に明らかにした点は先駆的な研究であるが、地域住民のエンパワメントに向けたソーシャルワーカーのアプローチによってその効果が検証されたものではなく、地域福祉援助を担う社会福祉協議会ワーカー等の介入の方法や、地域福祉援助のプロセスに着目した研究ではない。

田中ら（2006, pp. 53-62）は地域福祉計画に基づく事業活動の進行管理を行うための評価手法としてバランス・スコアカード手法の活用を提案している。田中らは、沖縄県浦添市社会福祉協議会 BSC 研究会を組織し、浦添市社会福祉協議会の第 3 次地域福祉活動計画を研究対象とした。バランス・スコアカードの業務評価指標として住民、財務、事業、人材、の 4 つの視点および 23 の評価指標で総合的に評価している。その後、田中（2011, pp. 5-19）はバランス・スコアカード作成の中で SWOT 分析を活用することを提案している。SWOT 分析とは、具体的には、①ミッションおよびビジョンと戦略の策定、②4 つ（利用者、業務プロセス、人材、財務）の視点と成果指標の明瞭化、③SWOT 分析の実施、④サーベランスチェックシートの作成、⑤戦略マップの作成、⑥実行計画の策定、の一連のながれを説明している。そして、実際に複数の社会福祉協議会でモデル的に実施する中で、「SWOT 分析例の開発や、バランス・スコアカードによる進行管理が有益であるとの感触を得た」と結論づけている。

長年社会福祉協議会ワーカーを中心にコミュニティ・ワーカー養成に携わっている藤井（2006）は「コミュニティ・ワークにおいて、実践の記録化とその実践を評価する検討法が現場に根ざしていない」と指摘（p.31）しており、実践の記録化<sup>1</sup>を研究の枠組みにするなかで評価について言及している。しかし、記録化への動機は「仮説—実践—評価」という事後評価について述べるにとどまり、仮説段階や中間における評価については触れていない。

菱沼（2012, pp.32-44）は、コミュニティ・ソーシャルワーカーに必要な 30 項目からなる地域支援スキルを抽出し、層化無作為抽出法により全国 500 自治体の地域包括支援センター、子育て支援センター、指定相談支援事業所、そして社会福祉協議会を対象に調査を行い、6 因子 28 項目からなる「地域支援スキル実践尺度」を開発している。菱沼の研究は

信頼性および妥当性の検討が行われており、尺度としては一定の基準を満たしていることから、先駆的な研究といえるだろう。しかしながら、社会福祉協議会の地域福祉援助については、非専門職である住民や当事者の視点を重視しながら、彼らの主体形成を促進するような援助技術が求められる<sup>2</sup>のだが、本尺度において住民の主体形成に重要とされる実践プロセスの地域組織化活動や福祉教育に関する項目は予め除外されている。したがって、社会福祉協議会ワーカーへの活用可能性を考えた場合、それらを含めた包括的な実践プロセス尺度の開発が求められると筆者は考えている。

以上の先行研究を踏まえると、その特徴として多様な研究対象および研究方法により地域福祉領域の評価研究が行われているという点があげられる。それ以前の先行研究では評価の重要性や、評価活動を行うことで今後の社会福祉協議会活動の方向性を見出すことが中心となっていた。しかし、2000年代以降、住民を対象に質問紙調査の結果を踏まえて評価を行っている研究（増子，渡辺），地域福祉計画の進行管理のためにバランス・スコアカードを用いて評価した研究（田中），社会福祉協議会ワーカーの実践記録を通じて評価を試みようとする研究（藤井），地域福祉援助の実践尺度開発研究（菱沼）など、多様な研究対象およびアプローチから評価研究が行われている。

しかし、次の点で課題もあげられる。それは、地域福祉援助実践プロセスの部分が欠落している点である。つまり、ワーカー等による援助プロセス（何らかの働きかけ）がしっかり検証されないままアウトカム評価が行われているという点を指摘しておきたい。それについては、「ブラックボックス評価 (black box evaluation)」とよばれている（「アウトカム評価」および「ブラックボックス評価」は、第4章で詳述する）。社会福祉分野において、社会福祉協議会ワーカーを含む力量の高いソーシャルワーカーが求められるが、「これまで、ソーシャルワークの専門職性に関して具体的な評価の方法や評価基準が示されてきたとは言い難く」（南 2004, p. 8）との指摘のように、社会福祉協議会の地域福祉援助に関しても評価の方法や評価基準はおろか、地域福祉援助技術や働きかけのプロセスについても標準化されたものはない。したがって、社会福祉協議会ワーカーが地域福祉援助実践のプロセスにおいて、実際にどのような援助技術を用いて働きかけを行っているのかを明らかにする必要があるだろう。そこを明らかにしないままアウトカム評価を行うということは、まさに「ブラックボックス評価」そのものであると筆者は考える。

筆者はその主たる原因を、評価する視点が実施回数や参加者数、サービス提供実績の数字で評価できるものに重きを置いている点にあると捉えている。地域福祉援助は数字では

表すことができない、あるいは表すことに適さない事業や活動も展開している。特に社会福祉協議会の地域福祉援助はその特質上、事業のプロセスを重視しつつ、多様な関係者と連携しながら展開することも多く、それらを評価することが困難であるという現状があるのではないだろうか。結論から述べれば、それはプログラム評価という枠組みを理解していないから生じるものであると考えている(プログラム評価については第4章で詳述する)。例えば大島(2011 p. 270)は「ある社会的な問題状況を改善するために導入された社会的介入プログラムの有効性を、ニーズへの適合性、プログラムの設計や概念の妥当性、介入プロセスの適切性、プログラムの効果と効率性という諸側面から、総合的・体系的に査定・検討し、その改善を援助して社会システムの中に位置づけるための方法」と定義し、社会福祉の実践現場と研究が関連して取り組むべき課題として、①効果的プログラムモデルの開発のための評価、②効果的プログラムモデルの継続的改善・形成のための評価、③効果的モデルの実施・普及のための評価、の3点を指摘している(大島2012. pp. 92-95)。

しかしながら、「現在の福祉サービスの評価は必ずしもプログラム評価の枠組みに基づいて行われておらず、総合的かつ体系的な各種の評価が行われることは少なかった」(p. 271)と大島が指摘しているように、いずれの研究もプログラム評価の階層を意識している評価研究とはいえない。それは、後述するが下位階層に位置する評価が成立していないまま、あるいは中間の階層を飛び越えて上位(例えばアウトカム/インパクト評価)階層の評価を行っていることから理解できる。

## (2) プログラム評価の枠組みに基づく研究の動向と課題

地域福祉領域においても、プログラム評価に言及した研究も少数ながら行われている。例えば瓦井(2011, pp. 199-207)は、地域福祉計画における評価という視点でプログラム評価について説明している。瓦井は、プログラム評価について「施策や事業の論理的な展開を明確にしないと、外部におかれた実践者や住民が施策・事業の正当化に都合のよい評価が先行してしまい、結果として計画の策定主体に対する不信感を増大させることになる」(p. 199)と指摘している。そして、プログラム評価の枠組みであるセオリー評価の概要に触れ、ロジック・モデルと、それを導入する際のフロー図を提示している。瓦井の評価に対する視点としては、住民への情報公開に重きが置かれている。

大阪府内のコミュニティ・ソーシャルワーカー養成にも関わっている川島は、実践プロセスに関する実証的研究を行っている。川島は、ロッシら(Rossi, Lipsey, and Freeman)のプログラム評価の方法を援用してコミュニティ・ソーシャルワーク実践の評価研究を行

っている（川島 2011 pp. 87-116）。川島はまず支援に関する内容を質的に抽出した 52 の評価項目を作成し、コミュニティ・ソーシャルワーカー自身の実践実態に対する自己評価を問う質問項目を作成したアンケート調査を大阪府内の 120 名のコミュニティ・ソーシャルワーカーに対して実施し、そのデータを因子分析した結果を基に実践を評価する 11 因子と 45 項目を抽出している。

プログラム評価に言及した両者の研究は、地域福祉領域における評価研究として先駆的研究といえる。しかし次の点で課題を残している。

まず、瓦井の研究の視点は住民への情報公開である。しかしながらプログラム評価は業務の改善にも有効的であるがそのことには言及していない。そして、その研究はプログラム評価の理論や概念等を紹介するに留まっており、実際の地域福祉計画に適用した実証的なものではない。

次に川島の研究は、プログラム評価の理論に基づいてその適用を試みた研究であり、筆者の研究関心と類似するものである。しかしながら次の点で課題がある。まず第 1 に、大阪府内のコミュニティ・ソーシャルワーカーにその対象を限定していることは、社会福祉協議会ワーカーに対して評価活動の適用を試みようとする筆者の関心に比べて極めて限定的と言わざるを得ない。

第 2 に、45 の評価項目に関する尺度の信頼性と妥当性に関する課題である。研究方法のプロセスにおいて、11 因子の内的整合性による信頼性の検討は行われていない。併せて、妥当性に関しては、質問項目を設定する際の内容的妥当性は検討されているが、構成概念妥当性や基準関連妥当性の検討はなされていない。

### 第 3 節 山形県社会福祉協議会における評価活動

本節では、実際に評価活動に取り組んでいる山形県社会福祉協議会、青森県社会福祉協議会、兵庫県社会福祉協議会、富山県社会福祉協議会等のうち、評価活動に関する報告書を作成している山形県社会福祉協議会を一例としてとりあげる。

#### （1）事業の経過および概要

山形県社会福祉協議会発行の「社会福祉協議会活動診断シート記入マニュアル」（以下、「マニュアル」という）では、2000（平成 12）年から「社会福祉協議会活動評価委員会」<sup>3</sup> を立ち上げ、社会福祉協議会が行う地域福祉活動について、山形県地域福祉活動計画の推進方法や、ふれあいいいききサロン、ミニデイサービスなど、社会福祉協議会が実施して

いる活動にどのような効果が見られるかなどを議論してきた経緯があった。

その中で、2004（平成16）年11月に「マニュアル」および「社会福祉協議会活動自己診断シート」（以下、「診断シート」という）を作成・提案し、県内の市町村社会福祉協議会での取り組みを推進し、29の市町村社会福祉協議会がこの診断シートを用いた評価活動を行っている。

山形県社会福祉協議会では本指針の目的として、①これまで実施している事業や活動の効果を役職員、社会福祉協議会関係者が改めて確認し、内部での検討や今後の活動の方向性を導く、②シート記入の取り組みが、担当者、事務局長、役員、関係者による社会福祉協議会の地域福祉活動についての学習の機会をつくる、③担当者、事務局長・役員、関係者、一般住民が各々の立場から意見交換を行いながら、地域福祉活動に対する社会福祉協議会全体での意識統一を図る、の3点をあげている。

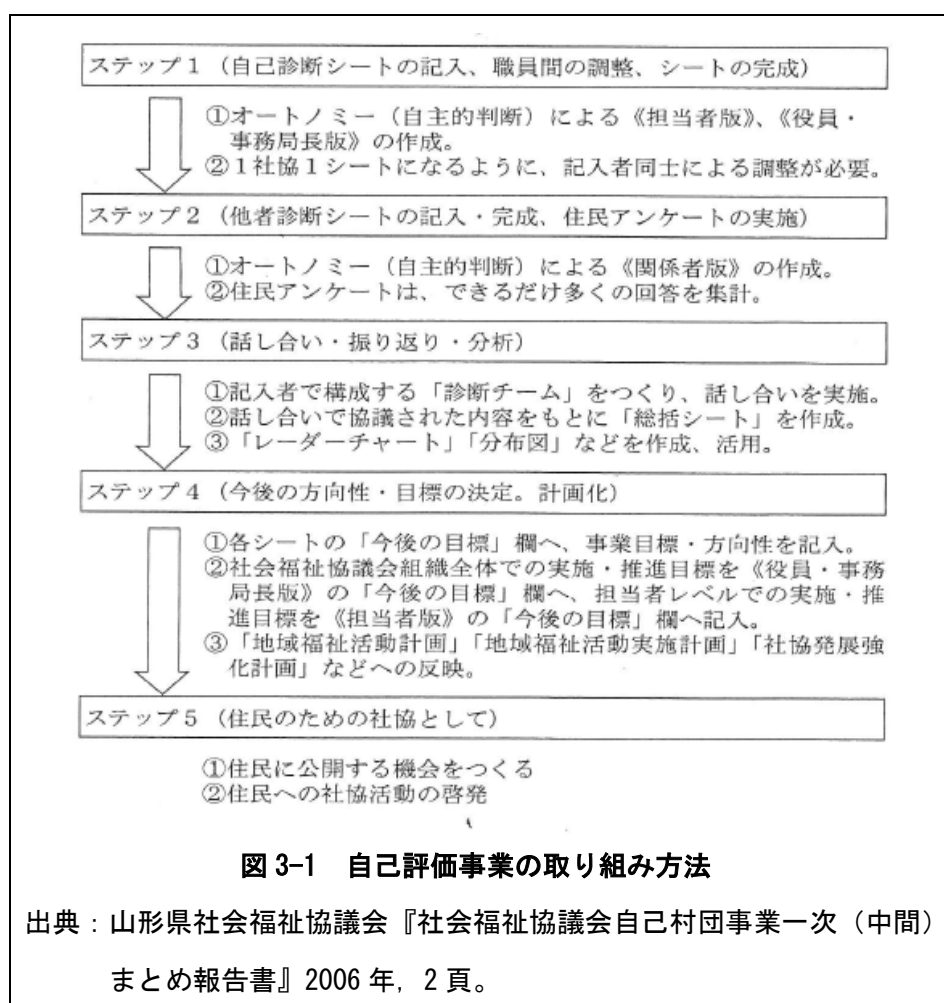
次に、評価の内容については以下の3点をあげている。

- ① 市町村社会福祉協議会がマンネリ的に事業を「こなす」ことを是正し、社会福祉協議会職員が達成感を覚えさらに、事業推進意欲を高めていくようにするため、議論上に留まりがちな振り返り（診断）を、データ上の診断に基づいた振り返り（診断）ができるようにポイントを付した「GP制（グレードポイント制）を応用した自己診断方法」を導入している。
- ② 診断者のオートノミー（自主的判断）を尊重している
- ③ 診断基準をAからEの5段階とし、Cを「主観的に望ましい状況」に置きながら、その上位をA・B、下位をD・Eとし、Cの状態もオートノミー（自主的判断）を効かせて構わないとしている。

評価の方法は、診断シートについては「担当者版」（市町村社会福祉協議会担当者が記入）、「役員・事務局長版」（役員・事務局長が記入）、の2種類があり、他者診断シートは、「関係者版」として住民代表が記入する。

なお、評価活動の具体的取り組みについては、以下の（図3-1）のとおりである。





## （2）山形県内社会福祉協議会の取り組み状況

2006年発行の「社会福祉協議会活動自己診断事業一次（中間）まとめ報告書」（以下、「報告書」という）によると、2005年8月現在、県内44市町村のうち29市町村が評価活動に取り組んでいる（約66%）。そのうち21の市町村社会福祉協議会について山形県社会福祉協議会は具体的取り組みの状況を把握し報告書にまとめている。

報告書をもとに、その取り組み状況の一部を筆者は下図にまとめた（表3-1）。取り組み内容や方法の全体的な傾向として、ステップ1および2の自己診断シート・他者診断シートの記入については21箇所（100%）となっている。しかし、そのシートの記入方法については、取り扱い様々で、複数の職員がいる社会福祉協議会では全員で作成という場合が多いものの、役員・事務局長作成版については、代表記入や数名で記入する等の方法がとられている。さらに他者診断シートについても、代表1名が記入という事例が多く、これらの診断シートの記入方法について統一的な見解が図られていないという課題が生じて

いる。

また、ステップ 1 および 2 の診断シートを用いて、現状や課題を共有する場であるステップ 3 においては、10 箇所（約 48%）と半減している。評価活動を形骸化させないためにも、ステップ 3 以降の取り組みに発展させていくのが大きな課題となっている。

なお、山形県社会福祉協議会はこの自己診断事業を、3 年後を目途に、再度診断シートを記入・作成し、結果の比較により社会福祉協議会活動の変化を確認できると報告書で提案している。

**表 3-1 自己評価事業の取り組み状況**

ステップ	項目	実施状況
ステップ 1	自己診断シートの記入, 職員間の調整, シートの完成	21 箇所 (100%)
ステップ 2	他者診断シートの記入・完成, 住民アンケートの実施	他者診断シート: 21 箇所 (100%) 住民アンケートの実施: 7 箇所 (約 33%)
ステップ 3	話し合い・振り返り・分析	総括シートの作成: 10 箇所 (約 48%)
ステップ 4	今後の方向性・目標の決定, 計画化	今後の方向性・目標: 6 箇所 (35%) 計画化: 1 箇所 (約 5%)
ステップ 5	住民のための社会福祉協議会として	地域住民の研修会にて報告会を開催。課題や方向性を共有化: 1 箇所 (約 5%)

### (3) 山形県内社会福祉協議会の取り組み状況の課題

山形県社会福祉協議会のほかにも、評価活動の実践において都道府県社会福祉協議会が推進役となり地域福祉活動に関する評価活動を市町村社会福祉協議会へ浸透させようとする動きもいくつかの都道府県内で行われている。しかしながら、以下の点で課題があると筆者は考えている。それは第 1 に、そもそもプログラム評価の枠組みに基づいた評価活動ではない。したがって、プログラム評価のどの階層に焦点化した評価活動を展開しているのか不明確である。

第 2 に、その評価項目の信頼性について十分な検討や検証がなされていない。つまり、その評価項目は県社会福祉協議会職員、市町村社会福祉協議会ワーカーおよび学識経験者等で議論を行いながら作成しているが、それらは先駆的な取り組みをしている複数の評価事業を参考に評価項目が再編成していたり、福祉サービス第三者評価事業での評価項目を

そのまま活用しているケースが目立つ。そもそもそれらの評価項目で地域福祉援助の実践を評価していけるのかが不明瞭である。

そして第 3 に、都道府県社会福祉協議会が主導的であるという点を指摘しておかなければならない。地域福祉援助における実践を担っているのは市町村社会福祉協議会のワーカーである。したがって地域福祉援助の評価に関しては市町村社会福祉協議会が能動的に取り組んでいく必要があるだろう。そして、評価活動への取り組みは、都道府県社会福祉協議会と市町村社会福祉協議会が歩調を合わせていくことが重要となる。しかしながら都道府県社会福祉協議会が主導的に浸透させようとする動きは歩調を合わせていくこととは反対の対応となる。都道府県社会福祉協議会は評価活動を浸透させたいという目先の結果にこだわることはないよう、市町村社会福祉協議会と地道に取り組んでいく協働的姿勢を示す必要があるだろう。

#### **第 4 節 社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助を評価していくための視点**

ここまでの先行研究の動向を踏まえながら、第 1 に社会福祉協議会の地域福祉援助の評価が困難な要因をあげ、それを踏まえながら、第 2 に社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助のプロセスを評価していくための視点を提起する。

##### **1. 社会福祉協議会事業評価が困難な要因**

先述のように、社会福祉協議会活動に関する評価活動およびその視点については、1960年代から議論されてきたものの、それが社会福祉協議会間で共有されてきたとは言いがたい。その結果、社会福祉協議会における地域福祉活動の実践的蓄積は、全国ネットワーク組織の利点が活かされることもなく、各社会福祉協議会もしくは各職員個々の単位において経験知やセンスに依拠しながら独自に実践されてきたと筆者は考えている。それゆえ、実践の展開はワーカーの力量に左右されてしまい、力量のあるワーカーが異動もしくは退職した後に、社会福祉協議会の地域福祉活動が一気に衰退していくことも実際生じている<sup>4</sup>。

では、どうして社会福祉協議会活動を評価していくことが困難なのであろうか、その理由としては以下のことが要因としてあげられる。

##### **①活動の多様性**

「市区町村社会福祉協議会経営指針（改訂版）」（2005）によると、市区町村社会福祉協議会の活動は、大きくは法人運営部門、地域福祉活動推進部門、福祉サービス利用支援部門、在宅福祉サービス部門に分けられる。各部門は更に細分化されて活動を展開しており、

それら一つひとつを評価していくことの困難さと、それらを総合的に評価していくことの困難さが存在している。

#### ②地域福祉援助のプロセスが長期間にわたるため成果が見えにくい

社会福祉協議会は、地域福祉を推進していくために地域福祉援助を展開している。それは「地域」を対象としているため、時には数年にわたる実践が必要となる。そのため、短期間では劇的な成果は表れにくく、評価を困難にしている要因になっている。

#### ③介入していく対象が多方面にわたる

地域福祉援助を展開していくうえで、社会福祉協議会ワーカーは多様な関係者をつないでいく役割、いわゆるネットワーク形成が求められるだろう。しかも、多様な関係者とは公的専門機関、専門職等のフォーマルな部分のみならず、地域住民やボランティア等のインフォーマルな社会資源ともネットワークを形成していく必要がある。また、地域住民にも、福祉についての関心層、無関心層、そして批判層等も存在し、住民の総体である地域においてもそれぞれ福祉に対する意識に差があるため、社会福祉協議会ワーカーは状況を把握しながら介入しなければならない。この点については、高度な専門性が要求されるのだが、社会福祉協議会ワーカー個人としての力量に大きく左右されているのが実情であろう。

#### ④共通の言語として社会福祉協議会の実践が共有されてこなかった

例えば、社会福祉協議会活動を評価しようとするならば、その実践である地域福祉援助について共通の言語で共有していかなければならない。しかしながら、前述のとおり従来は社会福祉協議会ワーカーの個人的な力量に委ねられていた現実があり、その実践や経験値を共有してこなかった。そのため、全国ネットワーク組織としての長所が地域福祉援助のみならず、その実践を評価することについても活かされていないのである。

以上、これらのことが、複合的に重なり合い、社会福祉協議会の評価活動をより困難にさせているのである。

しかし、それだけが評価を困難にしている要因ではないと筆者は考えており、特に評価を実施する際に必要な考え方や捉え方にあるのではないだろうか。

## 2. 社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助を評価していくための視点

ここでは、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助を評価していくための視点として、①理論着眼型による評価思考の必要性、そして評価を行っていくためにはその前提と

して明示する必要がある、②地域福祉援助のプロセスと技法が一体化された実践モデルについて述べていきたい。

#### (1) 評価の思考—実績着眼型と理論着眼型—

行政の政策評価を研究している西出は評価目的を確実に実現するため、評価客体に対する評価の着眼点と方向性を明示する概念を「評価思考」と定義し、実績着眼型評価思考（以下、「実績着眼型」という）と、理論着眼型評価思考（以下、「理論着眼型」という）の2つに整理している（2005, p. 17）。

西出は、実績着眼型を「評価の出発点を実際の業績とし、その達成度の比較分析を中心とした評価の実施を構築し、評価の目的達成を目指す評価思考」と定義している。そして、実績着眼型は「木を見て森を見ずの如く、実績に固執する余り行政評価の目的と必ずしも適当とは言い難い評価の実施を遂行し、評価目的の達成を阻害」しており、阻害要因として、①評価手法の軽視、②評価結果の軽視、③ニーズアセスメントの軽視、④事業と成果間における論理的連鎖の軽視、の「4つの軽視」の誘引であると指摘している（p. 17）。

一方、西出はもう1つの評価思考として、事業の実績ではなくその可能性を説明する理論着眼型を示している。理論着眼型は「数値による表層的な判断・総括型から論理力を駆使した改革・改善型の評価への拡大、評価の目的と評価の実施との最適化状態への接近」を意味し、その評価思考が依拠しているものがプログラム評価の枠組み、とりわけセオリー評価であり、それを説明する評価手法であるロジック・モデルによる検証であるとする。そして、理論着眼型の効用として、①説得力ある評価手法の導入、②コミュニケーション力の向上、③改革・改善志向の評価の強化、④評価行為と意思決定行為の同一化、の4点をあげている（pp. 18-22）。

前述の西出の行政評価は、とくに地方自治体が行っている行政評価のことであり、市町村社会福祉協議会がこれまで行ってきた評価活動も概ね実績着眼型だったといえる。しかし、社会福祉協議会が行う地域福祉援助の評価に必要なのは、実績着眼型ではなく理論着眼型であると筆者は考えている（表3-2）。

そこで、社会福祉協議会評価の問題点を指摘したい。まず、社会福祉協議会で活動評価を確認しようとするならば事業報告書や評議員会資料等があり、それらの多くはその年度に実施した事業・活動の事実、つまり事業・活動の実施回数や参加者数、いわゆる数値で説明できる実績が根拠として記載されている。

しかし、塚口が「社会福祉協議会で活動評価をみるには、その年度の事業報告書による。

多くの事業報告書はその年度に実施した事業・活動の事実は記載されているが、事業計画で表明したそれぞれの事項が具体的にどのような成果をあげたのかは、多くの場合、抽象的表現で終わっていて数的な把握ができない。それでは、対投資効果も計れない」(2006, p. 272) と指摘し、また、瓦井も「簡便な数的処理を施した評価や関係する職員などの経験知に基づいた表面的な評価では、結局、施策や事業のスクラップ・アンド・ビルドのための道具として利用される結末に至る」(2011, p. 207) ことが多く、現在の社会福祉協議会事業評価における評価思考は、実績着眼型に依拠しているといえる。そして、実績着眼型においては、その着眼点が人数や活動数等に代表される数値で表すことができる、いわゆる結果（アウトプット）に重点が置かれているのである。

**表 3-2 評価思考による社会福祉協議会事業評価の類型**

	理論着眼型評価思考	実績着眼型評価思考
主 体	内部（地域福祉活動推進部門，福祉サービス利用支援部門，在宅福祉サービス部門等）	内部（法人運営部門）
客 体	事業の理論	事業の実績
目 的	理論上の成果検証（改善・質の向上）	実績の結果検証（判断・総括型）
時 期	事前評価を中心に中間および事後評価	中間もしくは事後評価
手 法	ロジック・モデル	市民に向けて定量的な結果の提示

西出（2005）による分類を基に筆者が作成

そのため、プロセス（過程）を重視する社会福祉協議会事業にも関わらず、活動の要素間についてあまり注意をはらわれることもなく、結果と最終成果（福祉コミュニティの構築や地域福祉の推進）とがあまりにもかけ離れており、それらが社会福祉協議会活動に起因するものかどうかを説明することができていないという、社会福祉協議会事業を評価する視点として大きな問題点を生じさせているのである。筆者は、その問題点を改善していくためにこそ、実績着眼型ではなく、プログラム評価理論を背景とした理論着眼型に基づく評価活動が効果的であると考えているのである。そして、理論着眼型での評価手法としてあげられているロジック・モデルは、ロッシらの提示したプログラム評価の階層（2004=2008, p. 77）による枠組みでは主にセオリー評価において活用される。したがっ

て、理論着眼型による評価活動を行うことで、次の段階である地域福祉援助実践におけるプロセス評価を行うことにもつながってくるのである。

## (2) 援助プロセスと援助技術が一体となった地域福祉援助実践モデルの提示

社会福祉協議会による地域福祉援助は、非専門職である住民や当事者の視点を重視しながら、彼らの主体形成を促進するような援助技術が求められる<sup>5</sup>。したがって地域福祉援助を評価していくためには、地域福祉援助実践のプロセスのなかで社会福祉協議会ワーカーがどのような援助技術を用いて働きかけを行っているのかを明らかにする必要がある。

芝野は、社会福祉の実践理論を抽象度・包括性の高い順から実践理論、実践モデル、実践マニュアルと位置づけ（2002, pp. 28-34）、実践モデルを「絞り込んだ対象者や対象問題に対する社会福祉の理論的背景と意義を説明し、ある程度具体的な実践方法を解説したものと説明している（p. 41）。したがって、実践プロセスの評価を行うためには、そのプロセスの全体を動的に示しつつ、社会福祉協議会ワーカーによる援助技術が一体となった地域福祉援助の実践モデルを明示することが重要となるだろう。しかしながら、地域福祉援助におけるプロセスを体系的に示しつつ、社会福祉協議会ワーカーがどのような援助技術を用いながら地域へ働きかけているのかを一体的に説明する実践モデルに関する実証的研究はほとんど行われていない。社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助を評価していくためには、その実践プロセスに関する理論を仮説生成していく必要がある。

そして、実践プロセスの仮説生成のために必要な視点として、第1に地域福祉援助を社会福祉協議会ワーカーのコンテキスト（文脈）と結びつけて捉えるということがあげられる。社会福祉協議会ワーカーにはクライアントへの働きかけだけではなく、専門職やボランティア、住民または地域等のように多様な働きかけを行っており、各実践場面において特有のコンテキストを有している。実践モデルに必要なのは、こうしたコンテキストによってもたらされる影響に、社会福祉協議会ワーカーがどのように対応しながら地域福祉援助を展開しているのかということを示すことである。たとえば、地域で生きづらさを抱えている障害児を育てる母親に対し、社会福祉協議会ワーカーはどのように対応しながら障害児や母親、また地域住民に働きかけを行うのかということである。すなわち、コンテキストを明らかにし、地域福祉援助プロセスと結びつけながら、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助の方法を捉える必要がある。

第2に、地域福祉援助のプロセスにおいて、様々な人々との相互作用における社会福祉協議会ワーカーの行為に焦点をあて、加えてその行為そのものについては意味づけを伴っ

た行為として捉えるという視点である。つまり、地域福祉援助とは、時間的な流れを伴ったそれらの人々とワーカーとの相互作用から成り立っているという捉え方もいえる。さらに、社会福祉協議会ワーカーは、その相互作用上の出来事や人々の行為を意味づけし、それにのっとって行為を行っているという捉え方である。こうした他者の行為を解釈し意味づけしながら行為しているという考え方は、シンボリック相互作用論のなかで示されている見解である。

シンボリック相互作用論の発展に貢献したブルーマー (Blumer, H.) は、行為に関して「自分の希望と必要、目的、それを達成するために利用できる手段、他者の行為や予想される行為、自分自身のイメージ、ある行為を行ったときどんな結果が予想されるかということ」と説明している (1969=1991, p.20)。シンボリック相互作用論によって主張される、人々の相互作用において各行為者がさまざまな物事を意味づけしながら行為するという見解は、ソーシャルワーク実践の分析やソーシャルワーク実践モデルの構築にあたって有用な視点となる (三毛 2003, p. 32)。なぜなら、ソーシャルワーク実践の全プロセスにおいて、ソーシャルワーカーの判断や意思決定が重要な役割を占めているからである。社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助の実践モデルには、社会福祉協議会ワーカーと人々との相互作用において社会福祉協議会ワーカーの身体的な動きとしての行為のみならず、その身体的行為をとった、あるいはとらなかった場合も、そうした判断に至った根拠やそこに至る社会福祉協議会ワーカーの認識過程をも含めることが必要であろう。

それらを踏まえて、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助の実践モデルについては第 5 章において詳述する。

---

#### 【注】

- 1 藤井は、コミュニティ・ワークの記録を「地域における住民及び専門機関等関係者の組織活動援助に関するコミュニティ実践の評価に有効に活用されることを意図した諸記録」と定義している。同上、32 頁。
- 2 詳しくは、沢田清方『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1998 年、131-132 頁、山口稔「市区町村社会福祉協議会の地域福祉活動」(日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版、2006 年) 332-333 頁、を参照いただきたい。
- 3 評価委員会のメンバーは、町社会福祉協議会理事 1 名、中小企業診断士 1 名、大学教員 3 名、新聞社論説委員 1 名、県介護支援専門員協議会事務局長 (社会福祉士) 1 名の計 7 名で構成されている。
- 4 詳しくは沢田清方『小地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1991 年を参照いただきたい。



---

<sup>5</sup> 詳しくは、沢田清方『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1998年、131-132頁、山口稔「市区町村社会福祉協議会の地域福祉活動」（日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版、2006年）332-333頁、を参照いただきたい。

#### 【引用】

阿部志郎「社会福祉協議会の評価と課題—20年の歩みをふまえて—」『社会福祉研究』（鉄道弘済会）第11巻、1972年、11-15頁。

井岡勉「社会福祉協議会活動の進路と実践課題—社会福祉協議会活動二〇年の総括にかえて—」『月刊福祉』（全国社会福祉協議会）第54巻第11号、1971年、17-25頁。

大島巖「地域における福祉サービスの評価方法と実際」（社会福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉の理論と方法』、中央法規、2011年）273-277頁。

大島巖「制度・施策評価（プログラム評価）の課題と展望」『社会福祉学』（日本社会福祉学会）第53巻第3号、2012年、92-95頁。

瓦井昇「計画の成果を評価し、実践力の力量を高める—評価の技法と展開」『地域福祉方法論』大学教育出版、2011年。

川島ゆり子『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、2011年。

芝野松次郎『社会福祉実践モデル開発の理論と実際』有斐閣、2002年。

鈴木五郎「戦後地域福祉活動の評価のために—社会福祉協議会20年のあゆみ」『月刊福祉』（全国社会福祉協議会）第54巻第2号、1971年、58-61頁。

田中英樹・ベヨンジュン・上地武昭ほか「域福祉計画の進行管理を中心とした評価手法及び評価尺度の開発研究—バランス・スコアカードを使うパイロット実施の準備」長崎ウエスレヤン大学地域総合研究所研究紀要第4巻第1号、2006年、53-62頁。

田中英樹「CSWにおける進行管理と評価—SWOT分析とBSC活用を中心に—」『コミュニティソーシャルワーク』（日本地域福祉研究所）第7号、2011年、5-19頁。

塚口伍喜夫「21世紀の地域福祉を展望して」（塚口伍喜夫・明路咲子編『地域福祉論説—地域福祉の理論と実践をめぐって—』株式会社みらい、2006年）265-274頁。

栃本一三郎「社会福祉協議会と運営管理・経営」（『新版・社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会、1997年）180-194頁。

西出順郎「行政評価の再構築—理論着眼型評価思考の確立に向けて—」『日本評価学研究』（日本評価学会）第5巻第1号、2005年、15-25頁。

- 
- 橋本正己『地域保健活動—公衆衛生と行政学の立場から』医学書院, 1968年。
- 菱沼幹男「福祉専門職による地域支援スキルの促進要因分析—コミュニティソーシャルワークを展開するシステム構築に向けて—」『社会福祉学』(日本社会福祉学会) 第53巻第2号, 2012年, 32-44頁。
- 藤井博志「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」『日本の地域福祉』(日本地域福祉学会) 第20巻, 2006年, 31-42頁。
- 増子正「地域福祉活動の住民満足度分析に関する研究—地域福祉活動計画への活用」『厚生学の指標』(厚生統計協会) 第53巻第11号, 2006年, 5-11頁。
- 三毛美予子『生活再生にむけての支援と支援インフラ開発—グラウンデッド・セオリー・アプローチに基づく退院援助モデル化の試み』相川書房, 2003年。
- 南彩子「ソーシャルワークにおける専門職性」(南彩子・武田加代子『ソーシャルワーク専門職性自己評価』相川書房, 2004年) 3-10頁。
- 山谷清志『政策評価』ミネルヴァ書房, 2012年。
- 渡辺裕一『地域住民のエンパワメント—地域の福祉課題に働きかける地域住民のパワー』北方新社, 2006年。
- Blumer, H., *Symbolic interactionism: Perspective and method.*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1969. (=後藤将之訳『シンボリック相互作用論: パースペクティブと方法』, 勁草書房, 1991年。)
- Ross, M.G., *Community Organization: Theory and Principles*, Harper & Brothers, 1955. (岡村重夫訳『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と実際—』全国社会福祉協議会, 1963年。)
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E., *Evaluation: A systematic approach 7th edition*, Sage publication, 2004. (=大島巖・平岡公一・森俊夫・元永卓郎監訳『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド—』(第2版), 日本評論社, 2008年。)

## 第4章 プログラム評価とは何か

### はじめに

第3章では、社会福祉協議会の地域福祉援助における評価の動向について先行研究を踏まえ論じてきた。結果として、日本の地域福祉領域においてプログラム評価の枠組みに基づいた評価活動および研究はほとんど行われていなかった。

2010年代からは、地域福祉領域でも少数ながら「プログラム評価」の名称を用いた評価研究はあるが、日本において「『プログラム』概念の認識が正確でない」(山谷 2012, p. 193)との指摘のとおり、地域福祉領域においても「プログラム」概念をはじめ、評価に関する各種用語や概念が関係者間で共通認識できていない。

そこで本章の第1節では「プログラム」および「プログラム評価」とは何かを先行研究を踏まえて定義する。第2節では、プログラム評価の種類について、特にロッシらが提示している「プログラム評価の階層」に基づき、各階層の評価について概説する。最後に、第3節において、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助を評価する際に求められる視点として、非営利組織における評価活動を行ううえでの困難さ、およびソーシャルワークに求められる対人援助場面での留意点について指摘し、プログラム評価をブラックボックス化させないためのプログラム理論という視点を提示する。

### 第1節 プログラム評価とは

#### 1. プログラム評価に関する定義

プログラム評価の前にプログラムについて述べておきたい。プログラムについて、例えばスミス (Smith 1989, p. 4) は「特定のあるいは特定可能な対象者に具体的変化をもたらすために計画された一連の活動である」と定義している。山谷 (2012) はプログラムを「活動そのものではなく活動を導くアイデアやソフトウェアに近い」(p.201)と位置づけ、プログラム評価とは「プログラムがうまく働いているのかどうかを知るため、科学的な調査をシステムティックに実施することであり、政策効果が出ていないのはプログラムの何が問題なのか、なぜ問題が起きたのか、問題解決には何をすればよいのか、それを探るのである」(p. 209)と説明している。

プログラム評価はその定義は立場によって様々である。例えば社会福祉分野においても、グリーンネルら (Grinnell, Unrau and Gabor. 2008, pp.428-429) は「社会福祉実践を供給す

るシステムに何が役立つのか—What Works—ということ判断するために、一定の哲学観と方法によって定義されている」というように、それぞれの立場による定義がなされている。

例えば、評価の体系について、アルキン (Alkin, 2000, p. 12) によれば、評価はまるで木のように3つの太い枝 (Trunk) へ進化してきたとし、①価値づけ (valuing) のための評価、②方法論 (methods)、③評価結果等の利用 (use) の体系があるという (図 4-1)。ここでは、3つの体系に基づき代表的な評価研究者の定義を示すことにする。

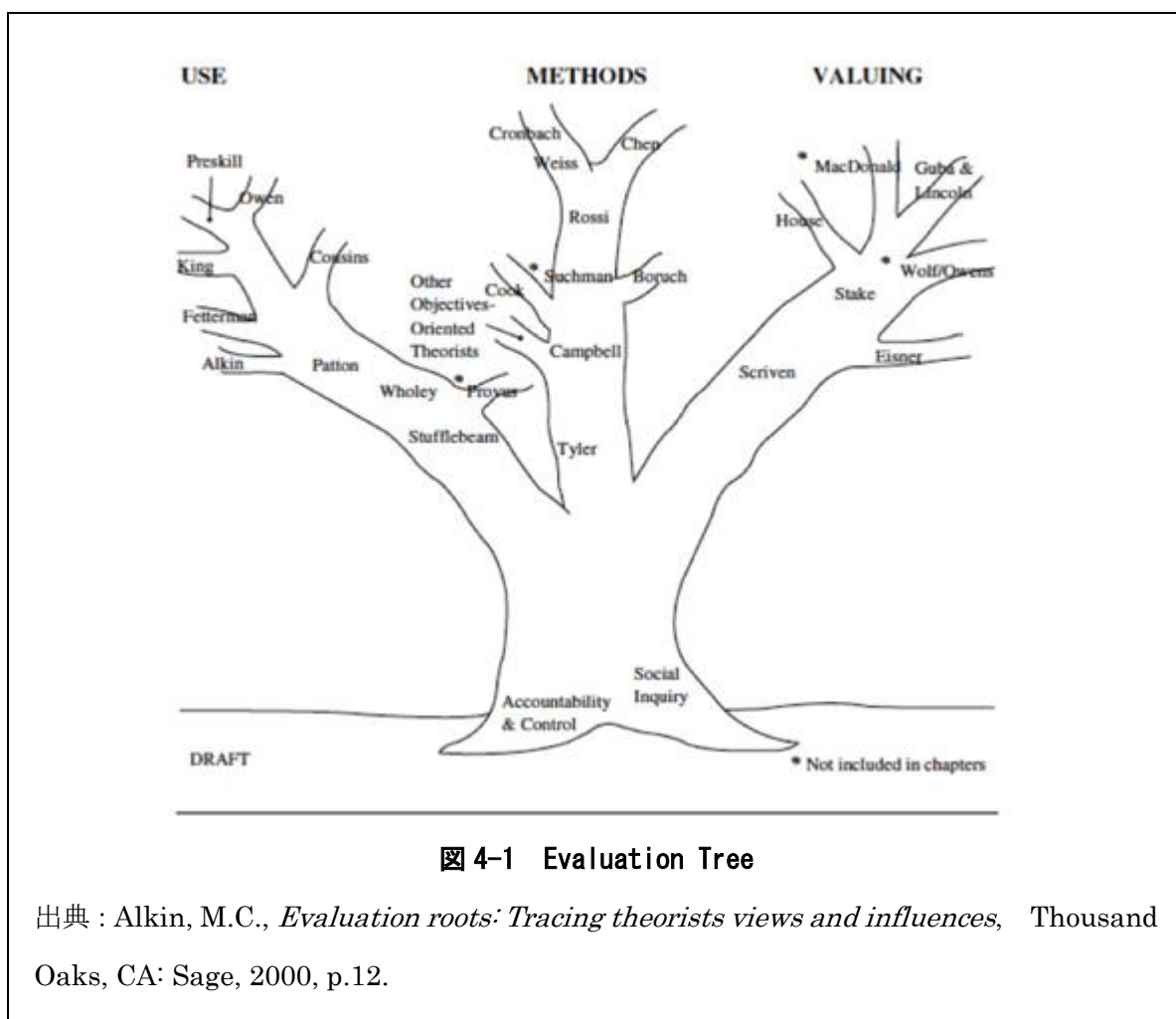


図 4-1 Evaluation Tree

出典 : Alkin, M.C., *Evaluation roots: Tracing theorists views and influences*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2000, p.12.

### (1) 価値づけ (valuing) のための評価

まず、価値づけのための評価としてはスクリベン (Scriven, M.) があげられる。スクリベン「評価とは物事の本質、値打ち、意義を明らかにすることである」また、「物事の価

値を判断するプロセス、またはそのプロセスの結果生じる産物である」(1991, p.139)と定義している。

佐々木によると、スクリベンは評価における価値(value)が本質(merit)、値打ち(worth)、意義(significance)の3つに分けられているという。そして、評価と調査に共通して行わなければならない「事実特定(Fact finding)」と、評価に特有の作業である「価値判断(Value determination)」から成り立つと述べている(2010, pp. 2-3)。つまり、価値づけのための評価とは、当該調査の結果に基づき、最終的に何らかの価値判断を行うことであると位置づけられる。

## (2) 方法論 (methods)

次に方法論を中心とした評価体系として、ロッシらは「評価とは、社会調査の方法を活用し、社会プログラム等による介入の効果を体系的に研究することである。これらのプログラムは、政策的・組織的な文脈・環境において用いられるものであり、社会状況を改善するためのソーシャルアクションの情報源となるもの」で、評価の本来の目的を「現在の状況の改善にある」と強調し、体系的評価(systematic evaluation)の重要性を指摘している(Rossi, Lipsey and Freeman, 2004=2008. p. 4)。体系的評価とは、「社会科学によって確立されたアプローチによって妥当性と信頼性のあるエビデンスを蓄積するための基本的なアプローチを用いたものである」とする。ロッシらは社会調査手法の利用による評価と、体系的に評価を行うことの2点を重視している。

方法論のなかでも比較によるプログラム評価を提唱したのはウェイス(Weiss, C.H.)である。ウェイスは「評価とは、プログラムや政策における働きと成果の体系的な査定であり、明示的あるいは非明示的な基準と比較しながら、これらのプログラムもしくは政策の改善に資するためのものである」と定義している(Weiss, 1998, p. 4)。この定義の特徴としては、第1に、評価は何らかの基準をもとに、その比較により価値判断を行うということ、第2に、「働きと成果の体系的な査定」とは、プロセス評価とアウトカム評価を含む包括的なものであることと、第3に、評価を通じて政策の改善というフィードバックがなされること、などがあげられる。上記の方法論重視の評価においては、肝心のプログラムの中身や構造にまで関心が行き届かない場合には、得られた効果の意味をしっかりと解釈することは困難となる。それに対してプログラムの理論的背景を重視する評価としてチェン(Chen, H. T.)は理論主導の評価(theory-driven evaluation)を提唱し、評価の目的を、①介入、実施環境そしてアウトカムを含む規範的なプログラムの構造及び実際のプログラ

ムの構造との適合性を査定する、②プログラムのインパクト、その背景にある因果関係のメカニズムの効果の一般化可能性の程度を証明する、の2点をあげ、その目的のために体系的にエビデンスを収集することと定義した (Chen, 1990, p. 38)。その後、チェンは「プログラムを体系的に査定し、プログラムの計画、実施、効果を向上するために、評価のアプローチ、技術および知識を応用することである」と定義している (Chen, 2003, p. 3)。

### (3) 評価結果等の利用 (use)

評価結果等の利用 (use) としてパットン (Patton, M. Q.) は「プログラム評価とは、プログラムの活動、性質、アウトカムの情報を体系的に収集し、当該プログラムについて何らかの判断を下し、プログラム介入による効果の改善を行い、将来のプログラムについての決定を行うことである」と定義している (Patton, 2007, p. 39)。パットンの評価の視点は評価結果の実用性を重視しており、「主要な想定利用者が固有の状況に即して、最も適切な評価の内容、モデル、方法、理論および使い方の選択を手伝うプロセス」(p. 39) であると、実用重視の評価 (utilization-focused evaluation) として認識されている。

以上、代表的な評価の定義についてみてきたが、佐々木が「調査と評価との本質的な違いを明確にしなければ、そもそも評価は存在しないことになる」(2010, p. 6) と指摘しているが、近年の動向としては対象に関して何らかの価値判断を下さなければ評価足り得ないというのが最近の合意であると認識されるようになってきているという (佐々木 2010, pp.2-3)。

ここまでの議論を踏まえて、筆者はプログラム評価を「ある社会的な問題状況を改善するために導入された社会的介入プログラムについて、事実を特定するために社会調査の方法を用いて総合的・体系的にデータを収集・分析し、データと何らかの適切な基準との比較を通じて当該プログラムの有効性または改善点等に関する判断を下すことである」と定義しておく。

## 2. プログラム評価の目的

プログラム評価の目的を考えた場合、プログラムの質の向上、政府や行政および関係機関による要請、プログラムの存続、規模の拡大または縮小、廃止を決定するために等、様々な目的があるだろう。

一般的に評価の目的には、評価を要請するステークホルダー (stakeholder) の意見が優先される傾向が強いが、社会福祉協議会のような非営利組織の場合、このステークホルダ

一の範囲は、サービスの利用者をはじめ、ボランティア活動者、いわゆる社会福祉協議会会員（住民および事業所等）と広範囲にわたる。そのため、プログラム評価の目的を明らかにするためには、①どのようなステークホルダーが評価を要請しているのか、②何を要求しているのか、③なぜそのような評価が必要なのか、をまず吟味することが重要となってくる（Rossi, Lipsey and Freeman, 2004=2008, p. 34）。

プログラム評価の目的として、①組織の改善や社会状況の改善などを旨とする評価（evaluation for development）、②介入の結果の測定や効果の査定を中心としたアカウントビリティのための評価（evaluation for accountability）、③プログラムを実施している現場や現状についてより深い知識習得のための評価（evaluation for knowledge）の3つに加え、プログラム自体の価値を判断するための、④価値判断および意見決定のための評価（evaluation for judgment）、⑤宣伝活動のための評価（evaluation for public relations）などもある（安田・渡辺 2008, pp. 8-13）。

### 3. プログラム評価とプロジェクト評価

日本では、プログラムとプロジェクト、政策と施策、そして事業が同じ意味での使用や、各用語の区別をつけることなく混同して使用されている。

プログラム評価とプロジェクト評価の比較について山谷は次の4点を指摘している（2012, pp. 218-220）。

第1に、プログラム評価の方が時間的にも、また問題や課題にアプローチするコンセプトのうえでも、プロジェクト評価よりトピックを広く、深く掘り下げて扱う。第2に、受益者間や活動単位間で付けられる優先順位は、プログラム評価の方がプロジェクト評価よりも大きな規模で、広範囲に行われる。第3に、プログラム評価では、調整（coordination）の視点が重要であり、この調整機能をプログラムが十分に果たしたかどうかプログラム評価では重要になる。第4に、プログラム評価は特定の争点やプログラムの各パート（内部にあるプロジェクト群）には、あまり関心を持たない。

ここで、筆者なりに用語の使用に関して混乱を避ける意味で次のように区別する。すなわち、各担当で行われる事業をプロジェクトと同義として使用する。そして「地域福祉の推進」を目的に地域課題に基づいて企図される地域福祉援助をプログラムと同義として使用する。

#### 4. 社会福祉協議会におけるプログラム評価の必要性

「地域福祉の推進」を目的とする社会福祉協議会の地域福祉援助は、言い換えれば、様々な地域課題に対してプログラムを企図し、その解決に向けて各種事業を実施する。しかしながら、市町村社会福祉協議会の一般的な組織構成は、地域福祉、ボランティアセンター、権利擁護、介護保険、など事業ごとに縦割りになっている場合が多い。したがって、要介護状態の高齢者の場合、担当は「介護保険」のように、とくに疑問をもつこともなく担当部局がそれぞれの事業を行ってきたというのが実情だろう。

このように「プログラム」を意識しなくても、現状として事業自体は進められる。しかし筆者は、プログラム評価、とくにプログラムへの認識は、社会福祉協議会の地域福祉援助を評価していくうえで重要だと考えている。

仮に「精神障害者の退院後の地域生活支援」を例にすると、従来のプログラムが機能しない、もしくはプログラムそのものが企図されなかった場合、通院のための病院、在宅福祉サービス利用のための事業所、相談窓口としての行政担当課、将来的な就労に向けて事業所等で就労体験、地域生活の場としての自治会、などがそれぞれの担当部局の責任のもとにプロジェクトを行う。もちろん、各担当者による最低限の情報共有はなされるであろうが、あくまで利用者個々に対する情報の共有である。したがって、精神障害者の地域生活が継続できた／継続できなかった、に関しては精神障害者個々の結果として受け止められ、全体として大きな関心ごとにはなりにくい。

他方、プログラムが機能していれば、そのプログラムの目的や意図に基づき各部署のプロジェクトが実施される。そして、プログラムが機能した／機能しなかった、に関して評価が行われ、機能しなかったのであれば、何かの事業に問題があったのか、もしくはプログラムそのものの企図に問題があったのか、その問題解決のための改善策などが評価を通じて明確化される。

そのような理由から、筆者は社会福祉協議会が行う地域福祉援助について、プログラム評価の観点から評価を実施することの重要性を感じている。

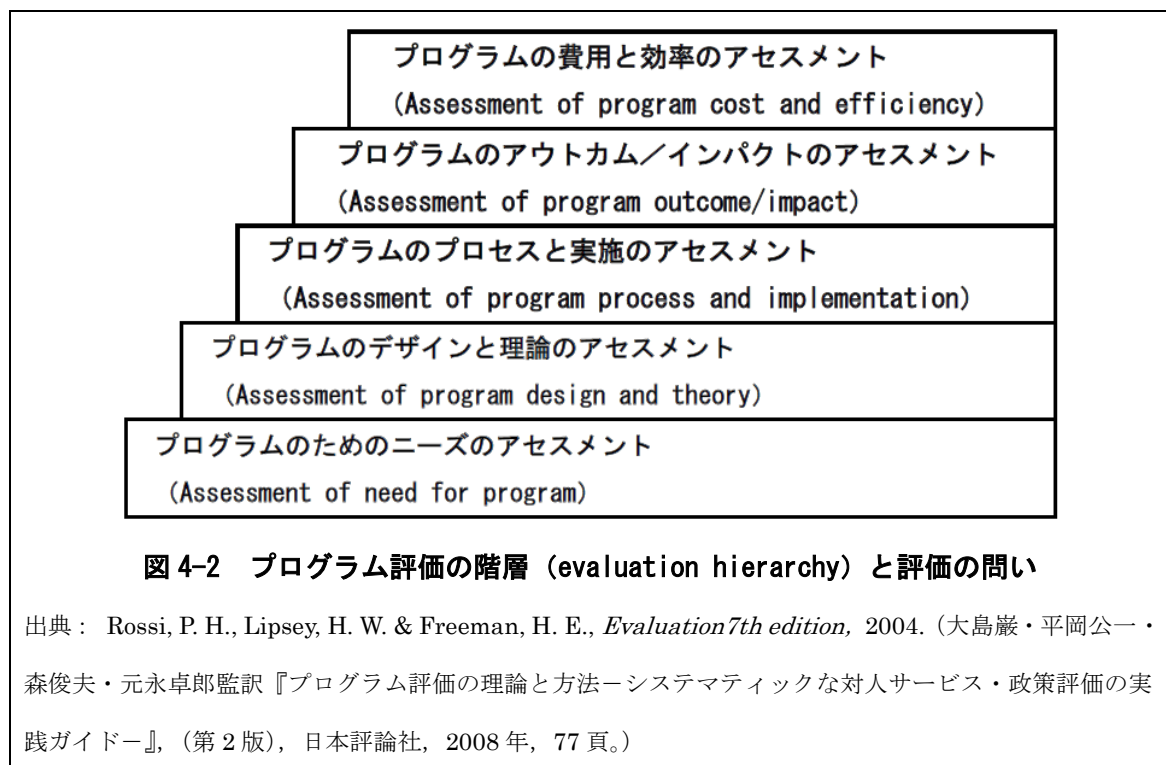
#### 第2節 プログラム評価の種類

プログラム評価には様々な種類があるという<sup>1</sup>。対人サービスプログラムにおいて、一般的に、①ニーズアセスメント、②プロセス評価、③アウトカム評価、④効率性評価の4つがあげられる(Weiss, 1998, pp. 74-76 ; Grinnell, Gabor and Unrau, 2008, pp. 528-537)。



プログラム評価に関する様々な手法、考え方についてロッシらは、図 4-2 に示されているように下層に位置する評価が成立することによって始めて、上層に位置する評価を行う意義があるとしている。平岡は、この評価階層の枠組みはヒューマンサービス領域において必要な「事業見直し（レビュー）」のロジックの提供に資すると述べている（2013, p. 148）。例えば、アウトカム／インパクトの評価結果が著しくなかった場合、第 1 階層のニーズのアセスメントを、次に第 2 階層であるデザインと理論のアセスメントを行う必要がある。そこでは、ニーズの把握方法が適切だったか、そもそもニーズがなかったのかをアセスメントする。そこで課題があればニーズの把握方法を改善する必要がある。そして、ニーズの把握は適切だった場合は、プログラムの理論とデザインが不適切だった場合を考え、そこで課題があればプログラムの理論やデザインを再構築する。

第 1 および第 2 階層が適切だった場合、第 3 階層のプロセスと実施のアセスメントを行う。サービスを必要としている人に適切な方法で届けられているのかどうか、実施の方法に何か問題はないのか等をアセスメントしていく。そして、必要に応じプログラムの実施方法を改善する。



このように、プログラム評価を行う際は、①プログラム評価のどの階層に焦点をあてる

のか、②当該プログラムがうまくいかない場合どこの階層を改善すればよいのか、を意識しながら評価活動を展開していくことが重要となる。以下では、図 4-2 の 5 階層に依拠しつつ各階層における留意点等を順次とりあげていく。

## 1. ニーズアセスメント

地域福祉援助を含むソーシャルワーク領域におけるニーズの定義は種々ある。例えば、三浦 (1987 p. 59) は「ある種の状態が、一定の目標なり、基準からみて乖離の状態にあり、そしてその状態の回復・改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」と位置づけている。ジョンソン (Johnson, L. C.) は、人々のニーズを理解するためには、人間の発達、人間の多様性、社会システム理論の知識が必要とし、これらは「人間のニーズを異なった観点から捉え、人間の複雑な状況を考察するうえでの基礎を提供する」(p. 7) と論じており、ソーシャルワーク領域におけるニーズを捉えることの複雑さを示している。

このように、ニーズ把握が複雑ななかで、様々なニーズを個別または包括的に捉えるためには、ニーズ把握する際の基準に基づき捉えていくことも必要となる。ブラッドショー (Bradshaw, J. R.) はニーズを、①規範的ニーズ (normative need(s))、②感覚的ニーズ (felt need(s))、③表明されたニーズ (expressed need(s))、④比較されたニーズ (comparative need(s)) の 4 つに分類している (1972, pp. 640-643)。

社会政策プログラムによる介入など、さまざまなアクションを行うことを前提としたニーズの把握をニーズアセスメントという (Grinnell, Gabor and Unrau 2008, p. 528)。ニーズアセスメントは、社会問題の性質や範囲を分析することにより、その場所における社会問題、またその問題の実現可能な解決策、有用な解決策および適切な解決策を提案し、観察された問題あるいは既存の社会サービス中のギャップから生まれる (Royse, Thyer and Padgett, 2009, p. 55)。

ニーズアセスメントの第一歩は、組織、近隣、コミュニティなどのような指定された現場の社会問題の分析を行なうことである。例えば、地域福祉に関連するニーズアセスメントを行う場面での質問事項として、ハルディナ (Hardina, 2002, pp. 116-117) は、①地域での住民の視点、②サービスニーズに関する住民の視点、③サービス提供者／情報提供者・地域ニーズの視点、④地域の強み、の 4 つの枠組みで 25 項目のアセスメント設問項目を示している (表 4-1)。

鷹野 (2009, pp. 10-11) は、地域福祉という範疇でニーズを捉えていく場合、生活上のニ

ーズだけではなく、より広いニーズを含めて「地域福祉」に関わるニーズを掘り下げて検討する必要があるとの認識から、地域福祉のニーズを生活上のニーズと、福祉活動上のニーズに分類し、先述のブラッドショウの4分類を援用しつつ、ニーズの把握方法も含めた地域福祉ニーズの基本枠組みとして提示している（表4-2）。

安田によるとニーズアセスメントの方法としては、①社会指標法地域社会調査、②フィールド調査、③コミュニティフォーラム、④キーインフォーマントへのヒアリング、の4つに大別される（2011, pp.67-76）。

特に地域福祉領域においては、人（個人）に対してだけではなく、地域に対するニーズアセスメントも求められる。とりわけ、地域福祉援助を展開していくうえでは、地域福祉に関する活動に携わるボランティア活動者やグループはもとより、地域の社会資源等の把握も重要な要素になるだろう。

表 4-1 ニーズアセスメントでの設問

<p>地域での住民の視点</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の中での経験において、住民やグループはどのような社会問題を経験しているか？</li> <li>・どのようにこれらの問題にとり組まなければならないか？</li> <li>・住民たちはその問題に対してどのような対応を講ずることができるか？</li> <li>・政府系機関は、これらの問題に取り組むためにどの処置を講じなければならないか？</li> <li>・地方機関は、これらの問題に取り組むためにどの処置を講じなければならないか？</li> </ul>
<p>サービスニードに関する住民の視点</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・これらの問題に取り組むために、地域の中でサービスが提供されているか？</li> <li>・明確化された問題に取り組むために、住民がサービスを必要と思うか？</li> <li>・これらの問題に取り組むために、地域住民はサービスを利用できるか？</li> <li>・これらのサービスは地域住民にとって利用しやすいか？</li> <li>・地域住民の中にこれらのサービスを受け入れない人がいるか？</li> <li>・追加すべきサービスが提供されているか？</li> </ul>
<p>サービスの提供者／ 情報提供者 地域のニードの視点</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民はどのようなタイプのサービスを必要とするか？</li> <li>・どのサービスが地域団体によって現在提供されているか？</li> <li>・複数以上の機関によって提供されているサービスは比較が可能か？</li> <li>・専門的あるいは独特のサービスは複数のサービス提供機関によって提供されているか？</li> <li>・これらのサービスは地域住民がアクセス可能か？</li> <li>・これらのサービス提供を拒否している地域住民がいるか？</li> <li>・どのようなサービスを追加する必要があるか？</li> <li>・どのように組織間でサービスを調整しているか(共有された社会資源、照会、ケースマネジメント、共有)？</li> <li>・私たちがサービス・システムを全体として見る場合、どのサービスが提供されないか？</li> </ul>
<p>地域の強み</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の中に、個々人のどのような特技や力量があるか？</li> <li>・地域の中で、どのような組織や機関が設立されているか？ そして、それらの組織や機関は、地域の強みに関連しているか？</li> <li>・何が地域の組織間を連携しているのか？ それらは、組織化過程の中でどのように最良に利用されているか？</li> <li>・地域の物理的な特性は何か？ 組織化過程を強化するために、建物とオープンスペースを使用することができるか？</li> <li>・組織化過程を強化するために、地域の外部から何の資源を活用することができるか？</li> </ul>

出典：Hardina. D., *Analytical for Community Organization Practice*, Columbia University Press, 2002, pp.116-117.

表 4-2 地域福祉ニーズの基本枠組み

		地域福祉ニーズ	
ニーズ内容上の種類		生活上のニーズ	福祉活動上のニーズ
ニーズを保有する者（当事者）		地域住民，なかでも福祉サービスを必要とする住民，または福祉サービス利用当事者組織	福祉活動を行う地域住民，民生委員・児童委員，福祉ボランティア，NPO 団体，福祉事業者
ニーズ把握の方法	①当事者から直接ニーズを把握する方法【把握されるニーズ＝「表明されたニーズ」(エクスプレスト・ニーズ) と，「感知されたニーズ」(フェルト・ニーズ)】	当事者，当事者団体調査（個別個人インタビュー，団体ヒアリング，調査票調査），住民懇談会	活動者，活動団体調査（個別面接インタビュー，団体ヒアリング，調査票調査），公聴会
	②第三者からニーズを把握する方法【把握されるニーズ＝「規範的ニーズ」(ノーマティブ・ニーズ)】	専門家によるアウトリーチ手法によるニーズ把握．福祉の専門家や活動者，支援者が把握する生活上のニーズに関する調査（個別面接や調査票調査），シンポジウム，パネルディスカッション，福祉相談業務における相談内容の整理・分析	ボランティアや福祉活動者を支援しているボランティアセンターのコーディネーターなどを調査（面接や調査票調査など），シンポジウム，パネルディスカッション，活動支援者の日常的な相談内容の整理・分析
	③他との比較によりニーズを相対的に明らかにする方法【把握されるニーズ＝「比較ニーズ」(コンパラティブ・ニーズ)】	全国や都道府県レベルなどの福祉サービスや福祉活動に関する既存の統計データを収集，比較分析し，他の地域より低い面をニーズとして明確化する．地域調査，サービス資源マップづくり	全国や都道府県レベルなどのボランティア活動等およびそれらへの支援に関する統計データを収集，比較分析し，他の地域よりも低い面をニーズとして明確化する．地域調査，資源調査

出典：鷹野吉章「福祉ニーズの論点とニーズ顕在化～「地域福祉ニーズ」を展望して～」

『コミュニティソーシャルワーク』（日本地域福祉研究所）第 3 号，2009 年，12 頁。

## 2. セオリー評価

### (1) セオリー評価とは

すべてのプログラムは何らかの計画や青写真に基づいて事前に計画される。この計画については、当該プログラムが効果的・効率的に実施できるのか、そして最終的にどのような成果を生み出すのかに関して理論や仮説に基づき構成される。もし、計画段階において理論や仮説に欠陥があると事業を実施してもうまく実行されないか、失敗する可能性が高いだろう。このプログラムの計画を事前から事後にわたって行われるのが「セオリー評価」である<sup>2</sup>。

セオリー評価についてウェイスは、プログラムのセオリーを評価することの重要性を解説し、具体的事例として、教師の家庭訪問プログラムに関する因果関係を特定する方法を説明し、さらに集めた証拠によってどの因果関係が最もよくサポートされるかを検討することができる<sup>3</sup>と述べ、その後、「セオリーに基づく評価 (Theory-based Evaluation)」という用語を用いて、「事業費等や事業活動から成果までの連鎖における予測されるなごれを探究する評価である」と定義している (Weiss, 1998, p. 62)。

また、チェンはセオリーをプログラム・セオリーとよび「最終到達目標 (ゴール) に到達するために行わなければならないこと、予想される他の重要なインパクト、最終目標とそれらのインパクトがどのように生じるものなのかを詳述するものである」と定義している (Chen, 1990, p. 43)。

セオリー評価は実験デザインなしで事業の影響を評価する能力があり、また簡単に手段と目的のストーリーを提供でき、統計的な結果だけよりも説得力があつて記憶に残るとの特徴がある (Weiss, 1998, p. 60)。そしてセオリー評価のなかで作成されるものがロジック・モデル (理論モデル) である。

### (2) ロジック・モデル

龍・佐々木によると、原因と結果の連鎖関係を明らかにするセオリー評価の最終成果物はロジック・モデル (Logic Model) であるという (2003, p. 28)。ロジック・モデルは、1970年代に米国ワシントンの政策シンクタンクである、アーバン・インスティテュートのホーリー (Wholey, J. S.) が評価可能性評価 (Evaluability Assessment) を行うための手法として開発されたものである。

ロジック・モデルとは、それぞれの事業における想定される成果や一連の連鎖を図表化したものである。全ての事業には、その活動を行うことによってどのような成果を生み出

すのかという理論・道筋の仮説が存在する。ロジック・モデルとは、こうした仮説を明確に示すための方法である。つまり、プログラムを実施することにより、各事業がどのように影響を及ぼし、最終的にどのような成果をあげていくのか、複数の段階・手段にわけて表現しつつ、それぞれの一連の関連性を整理・図式化することにより、意図を明らかにするものである。

企画された事業の論理的説明力、事業実施の物理的可能性、事業の具体的な成果目標は、ロジック・モデルを構築する過程（ロジック・モデリング）の中で検証される。基本的な構成要素は、資源（Inputs）、活動（Activities）、結果（Outputs）、成果（Outcomes）、影響（Impacts）である。これらの要素は、「もし・・・ならばこうなる」（if-then）という推論を基に時系列的に結びつけられる。具体的には、もし資源（Inputs）が投入されたならば、活動（Activities）が起こり、活動が起これば結果（Outputs）が産出され、結果が産出されることにより成果（Outcomes）が得られ、最終的に影響（Impacts）を及ぼす、という流れである（図 4-3）。

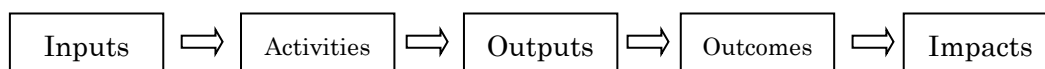


図 4-3 基本的なロジック・モデル

非営利組織では、アメリカのケロッグ財団（W. K. Kellogg Foundation, 2001）やユナイテッドウェイ（United Way, 2008）はロジック・モデルを活用するためのガイドブックを作成し、非営利組織が活動を展開するうえでロジック・モデルの活用を推奨している。特にユナイテッドウェイでは、助成金の申請時に実施計画書とあわせてロジック・モデルの提出を義務づけている。

日本では、ロジック・モデルを活用した研究として、行政の政策評価分野（佐藤 2003；刈谷ら 2007）や教育分野での自己評価（石田ら 2007）において行われているが、社会福祉およびソーシャルワーク分野における研究は現在のところ見あたらないのが現状である。

### (3) 社会福祉協議会事業評価へのロジック・モデルの適用

次に、社会福祉協議会事業をロジック・モデルにあてはめると以下ようになる。

#### ① 資源（Inputs）

その活動に要する人員（職員・地域住民等）や設備、資金等があげられる。

## ② 活動（Activities）

社会福祉協議会事業の展開過程における、個別援助領域（ケア・マネジメント）および地域福祉活動領域（コミュニティ・ワーク）が該当する。つまり、社会福祉協議会におけるワーカーの活動（介入）そのものである。

### ・個別援助領域

その地域住民の個別的な福祉課題から始まる（個別援助領域）。ここでは、個別援助の展開が主目的である。ケア・マネジメントを通じて個別的福祉課題を発見・抽出する。それに基づき、社会福祉協議会（ケース）ワーカーは個別援助を展開するのである。

ここで重要なのは、個別的な福祉課題を個別の問題として位置づけないことである。つまり、地域で暮らしている住民としての福祉課題であるならば、それは地域の福祉課題につながっていくからである。

### ・地域福祉活動領域

この段階では、個別の福祉課題を“地域の課題”として住民で共有していくことから始まる。そして、地域住民らとその課題を改善していく具体的な活動を展開していくのである。それらの活動はもちろん、地域住民間で合意の形成を図りながら展開していく。社会福祉協議会（コミュニティ）ワーカーは地域住民への介入を図りながら、地域を支援していくのである。

地域福祉活動の具体的活動としては、①調査・広報活動、②小地域福祉活動、③福祉教育活動、④ボランティア活動、⑤小地域単位の地域福祉活動計画、⑥他職種・関係者との連携（ネットワーク）、等があげられるだろう。

この段階で、時間をかけつつ、段階を踏みながら地域住民の福祉主体力を形成していく支援を社会福祉協議会ワーカーは図っていく必要がある。ワーカーの専門職としての力量が問われる。

## ③ 結果（Outputs）

ここでは「人数」「時間」「回数」等の数値が該当する。「人数」とは、事業に関する参加者数、ボランティア活動団体・人数、人材育成事業に関する受講者数、等があげられる。「時間」、「回数」とは、地域福祉活動の関わった時間、回数、ボランティア活動への時間数、小地域福祉活動の実施回数等があげられるだろう。

これらの数値を示す資料としては、地方自治体による指導監査や、社会福祉協議会の法



人監査，理事会，評議員会資料等における決算および事業の報告書や，広報誌・ホームページ等で公表している情報が該当する。

#### ④ 成果 (Outcomes)

「成果 (Outcomes)」とは、「活動 (Activities)」や「結果(Output)」から生まれたものであり，地域福祉活動への参加者の行動，意識や知識，技能等の変化のことである。

#### ⑤ 影響 (Impacts)

社会福祉協議会の地域福祉活動においては，「福祉コミュニティ」の構築であり，地域そのものの変化である。

以上のように，社会福祉協議会の地域福祉活動を「資源」「活動」「結果」「成果」「影響」を断面的に評価するのではなく，複合的に評価していく枠組みを構築していくことが重要である。

### (4) ロジック・モデルを活用した評価実践事例

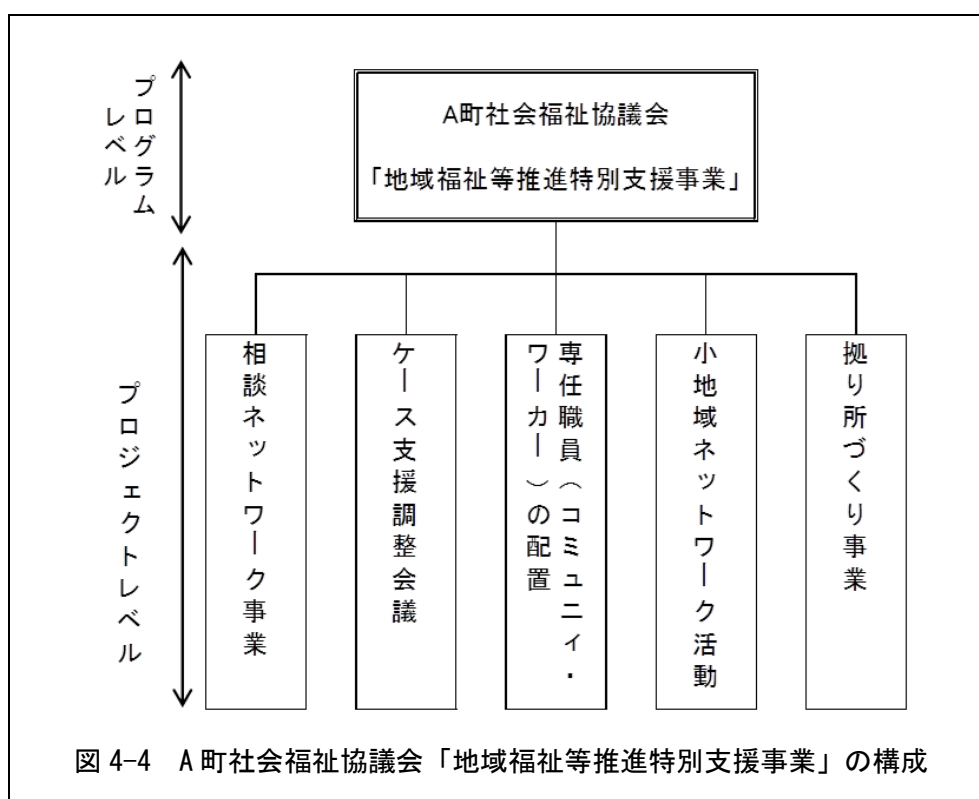
次に，実際にロジック・モデルによる評価について，筆者が関わっている和歌山県内の A 町社会福祉協議会が実施している「地域福祉等推進特別支援事業」である。採用理由は，A 町社会福祉協議会が業務改善を目的に評価に関心があり，実際に筆者と A 町社会福祉協議会地域担当職員でロジック・モデルを活用し中間評価を実施した。

#### ① 事業評価の方法

事業評価の方法であるが，本事業は 3 か年（平成 21～23 年度）のモデル事業で，評価を実施したのが 2 年目（平成 23 年 3 月）であり中間評価となる。

「地域福祉等推進特別支援事業」は厚生労働省の補助事業で，「既存の制度のみでは充足できない問題」や「制度の狭間にある問題」など地域社会における今日的課題の解決をめざす先駆的・試行的取組に対する支援を行い、その成果の全国的な普及を図ることにより、住民参加による地域づくりの一層の推進を図ることを目的とする（厚生労働省・社会援護局）。

A 町社会福祉協議会では，相談ネットワーク活動，ケース支援調整会議，専任職員の配置，小地域ネットワーク活動，拠り所づくり事業，の 5 つで構成している（図 4-4）。



したがって、ロジック・モデルで評価するにはその 5 つの事業が明確になるようにロジック・モデル図の左端にその 5 つを明記した。そして 2 年間において実施した諸事業をロジック・モデルの活用により評価を行い図に示した。評価の過程で、実際に仮説が、資源 (Inputs)、活動 (Activities)、結果 (Outputs)、成果 (Outcomes) に至る説明が困難な箇所があり、再度、ロジック・モデルを活用し仮説を修正した。つまり、修正した部分が業務改善につながっていく新たな仮説となる。なお、評価者として筆者と A 町社会福祉協議会の地域福祉担当職員 (2 名) の 3 名が中心に議論を重ねながら評価を行った (図 4-5 参照)。

ロジック・モデルは、プログラムで構成される各事業の全体を通してアウトカムが設定される。しかし、作成したロジック・モデルについては A 町行政への報告が義務づけられていたこともあり、5 つの事業がどのようにアウトカムに至るのかを視覚的に理解できるように構成した。よって本来のアウトカムの設定方法とは異なることを断っておく。

## ② 評価における結果と課題

ロジック・モデルを活用しプログラムである「地域福祉等推進特別支援事業」の評価を行った結果、以下の点が特徴としてあげられる。

### (1) 多様な活動の展開

「地域福祉等推進特別支援事業」を行うなかで多様な取り組みが行われており、専門職員での会議や研修、住民を対象に行われた啓発活動や座談会などきめ細かく展開されている。

### (2) 専門職・住民等の役割の明確化

専任職員を中核に、「相談ネットワーク活動」、「ケース支援調整会議」、「小地域ネットワーク活動」、「抛り所づくり事業」の展開のなかで、専門職や住民が重層的に関わりながら役割分担がある程度なされている。

### (3) 新たな要素（活動から成果）の設定

「小地域ネットワーク活動」のなかに新たに「町内座談会」という活動（Activities）を盛り込み、その他の活動とつながりを持たせる（連携）ことで、成果【Outcomes】として、地域の福祉ニーズに住民自身が気づき協議を重ねる、住民による自発的な支援活動の展開、を設定するに至った。

次に、今後の課題として以下の点が明確になった。

### (1) 各活動が単発で展開

ロジック・モデルの、矢印「→」が、単発に示されている。これは、各活動【Activities】が重なりあわずに、単発で展開されていることを意味している。これを改善していくために、各活動がどのように重なり合っていくのかを戦略的に考え、活動を相互に関わりあわせていく手法が求められる。

### (2) 成果【Outcomes】の明確化

事業を進めていくうえで、成果【Outcomes】を明確にしていく必要があるだろう。なぜなら、すべての活動は成果【Outcomes】の達成を目指して行われるからである。そのために、社会福祉協議会だけでなく他の専門職、地域住民と共有していく必要もあるのではまいらうか。

### (3) 会議・研修会等の統合化

専門職で開催する「地域ケア会議」、「地域福祉活性化研修会（事例検討会）」、「地域福祉等推進特別支援事業定例研修会議」、「地域福祉活性化事業研修会」、「ケース支援調整会議」があるが、それらがどのような役割を担っているのか、会議の名称も含めて疑問が残る。会議の統合化も含めて、より各活動が連鎖するよう再度検討する必要があるだろう。

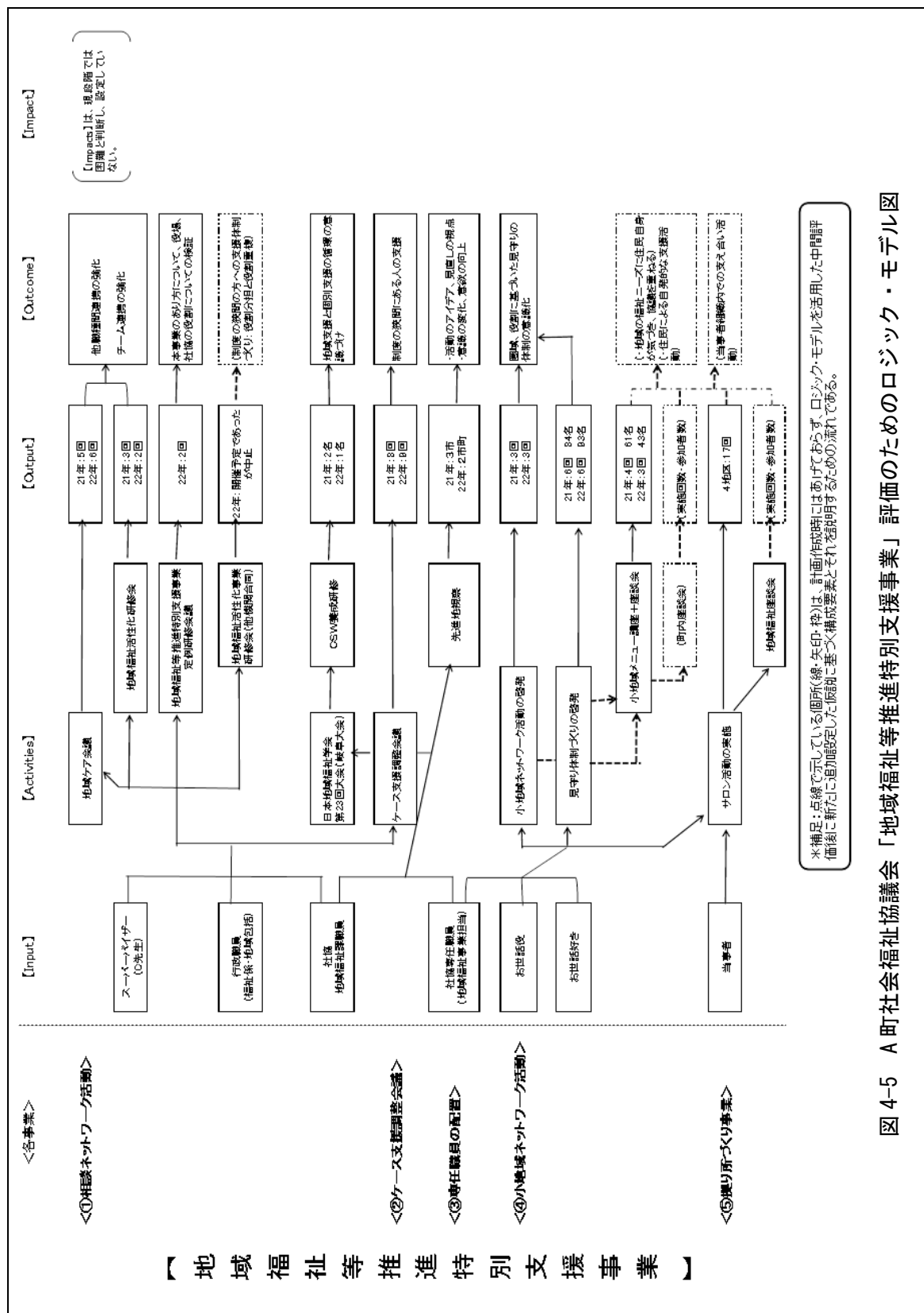


図 4-5 A 町社会福祉協議会「地域福祉等推進特別支援事業」評価のためのロジック・モデル図

次に、ロジック・モデルを活用した評価を行う利点として、第1に、西出が提示した「理論着眼型」の視点に立つことで、社会福祉協議会ワーカーが成果を意識した志向への転換や、各事業のつながりを意識することでどのような成果を創出し、最終的に住民や地域に対してどのような影響を及ぼすのか、に関して意識化を促す意義は大きい。第2に、ロジック・モデルを活用することによる要素間の連鎖の可視化である。したがって、社会福祉協議会ワーカーや職員等で評価を行う際の資料として活用できるだけでなく、可視化により、住民や関係者に当該事業を説明する資料としても活用できる。そして第3に、資源 (Inputs)、活動 (Activities)、結果 (Outputs)、成果 (Outcomes)、影響 (Impacts) に至る／至らない事業が明確になることで、当該事業の必要性が明確化され、また、新たな事業が必要となるなど、事業の見直しや新規展開のための判断に活用できる可能性がある。

### 3. プロセス評価

プログラムを当初の計画どおりに実施することは一見簡単なように思いがちだが、特に公共プログラムや対人援助を基本とするソーシャルワークでは当初の計画からずれる、もしくは変更を余儀なくされることも多い。そのため、プログラム実施の中間地点において、プログラムの介入メカニズムを体系的にモニタリングし、実施状況の中間評価を行うことがプロセス評価である。

プロセス評価は、ウェイスによると「プログラムがどの程度当初のデザインどおり実施されているか、プログラム実施によって計画された質と量のサービスがどの程度提供されているか、の2点を評価する体系的な評価活動である」(1998, pp. 8-9)と定義している。

ロッシらは、プロセス評価に関して「プログラムが意図したとおりに、もしくはある適切な標準に従って運営されているかどうかをアセスメントする、プログラムの実績の重要な側面に対するシステムティックかつ継続的な傍証のことである」と述べている。そして、プロセス評価における視点として①プログラムが適切な標準集団に届いているのか、②そのサービス提供や支援機能がプログラムの設計仕様または他の適切な標準と一致しているかどうか、をあげている(2004=2008, p. 161)。

また、このプロセス評価で重要なことは、プロセスをブラックボックス化させないことである。ブラックボックスとは、内部構造が見えない密閉された装置のことであり、内部構造(プロセス)を見ずして、入り口(インプット)と出口(アウトプット)の情報のみで行う評価のことをブラックボックス評価(black box evaluation)と呼ばれ、「アウトカ

ムをもたらすものはなにか、またそれはなぜかについての見通しを与えてくれる明確なプログラム理論がないまま行われる、「プログラムアウトカムの評価」のことである (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004=2008, p. 158)。したがって、このようなブラックボックス評価に陥らないためにも、プロセスのモニタリングが重要になってくる。

本論で主として考察の対象とするソーシャルワークの分野に関しては、グリーンネルら (Grinnell, and Unrau, 2008, p.529) によると、プロセス評価には、利用者サービス提供システムと利用者へのサービスを維持するためのプログラム管理支援システムの 2 つの主要なカテゴリーがある。利用者サービス提供システムには、ワーカーが行う介入や活動と、利用者によるプログラムへの参加、の 2 つで構成される。他方、プログラム管理支援システムとは、利用者サービス提供システムを支援するための組織活動 (スーパービジョン、スタッフのサポート、緊急的に使用できる少額資金、評価活動など) である。

また、グリーンネルらはプロセス評価に関する設問として①プログラムの組み立て、②プログラムの支援、③利用者へのサービス提供、④意思決定、⑤プログラムの確実性、⑥法令遵守、の 6 つの枠組みで 11 項目を示している (表 4-3)。

表 4-3 プロセス評価での設問

プログラムの組み立て	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プログラムの組織構成はどのようになっているか？</li> <li>・情報伝達はどのように行われているのか？</li> <li>・意思決定はどのようになされているのか？</li> <li>・スタッフを雇用する際の資格等の条件は？</li> </ul>
プログラムの支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スタッフの業務中における支援の有無は？</li> <li>・スタッフへの訓練とスーパービジョンに関して、文化的配慮が基本原則に示されているか？</li> </ul>
利用者へのサービス提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スタッフのサービス提供と内容、供給量はどのようになっているか？</li> </ul>
意思決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・意思決定はどのような方法が用いられているか？</li> </ul>
プログラムの確実性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プログラムは計画された方法で実施されているのか？</li> <li>・スタッフとの業務連携はどのように事務手続きが行われているか？</li> </ul>
法令遵守	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公的に定められた会議が資金提供者、認定団体、または政府機関によって設定されているか？</li> </ul>

出典 : Grinnell, R. M. Jr., Unrau, Y. A., *Social Work Research and Evaluation: Foundations of Evidence-Based Practice 8<sup>th</sup>ed*, New York: Oxford University Press, 2008, p.533.

ハルディナはプロセス評価における分析について、典型的には、①スーパーバイザーとワーカーとの相互作用、②ワーカー間の相互作用、③サービスによるワーカーとクライアントあるいは消費者との相互作用、あるいは（コミュニティ・プラクティスにおける）労働者と要素の間、受益者、意思決定者との相互作用、④介入のために活用された社会資源、⑤介入のために必要なスタッフの努力、⑥介入と意図した成果との間の適合、⑦介入が実際になされた程度、⑧クライアント、消費者あるいは他の意図した受益者は、容易にプログラムにアクセスすることができるかどうか、⑨他の組織とのプログラムおよび共有した資源を調整する能力、の9項目の中からいくつかを検討することを提案している。そして、データの収集には、個々人の語り（ナラティブ）、グラウンデッド・セオリー（アプローチ）、フォーカスグループ・インタビュー、顧客満足度調査、の4項目をあげている（2002, pp. 337-341）。

#### 4. アウトカム／インパクト評価

アウトカム評価とは、クライアントが当該プログラムを受けている間または後でどれだけ効果や変化、成果があったかなどを査定し評価を行うものである。

ウェイスは、アウトカムを「プログラムが対象とする人々にもたらす最終結果」と定義している（1998, p. 8）。より具体的には、「個人や集団がプログラムにより得られる利益や変化」（United Way of America, 1996, p.2）を指し、主に利用者や住民、受益者側の行動、態度、知識、認識、価値観、状態といった側面の変化によって示される。例えばパットンは、アウトカムに関する利用者の具体的な変化のタイプとして、①状況、②地位、③行動、④機能、⑤態度、⑥知識、⑦スキル、⑧維持、⑨予防、の9項目をあげている（2007, p. 245）。

グリーンネルらはアウトカム評価に関する設問として①プログラムの確実性、②プログラムの効果、③特質的な効果、④因果関係、⑤満足、の5つの枠組みで9項目を示している（表4-4）。

アウトカム評価では、望むようなアウトカムが達成されたのか、または、意図しない副次的悪影響が含まれているのかが問われる。そして、アウトカム評価を行うためには、プログラム利用者の状態を関連するアウトカム尺度上で確認し、次にもし介入を受けていなかったら、彼らの状態がどうであったのかを推定できるように研究をデザインする必要がある（Rossi, Lipsey and Freeman, 2004=2008, p. 57）。

表 4-4 アウトカム評価での設問

プログラムの 確実性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プログラムはクライアントが望んだ変化を達成したか？</li> <li>・目標に対してプログラムはどの程度達成したか？</li> <li>・プログラムは設定した最低基準に到達しているか？</li> </ul>
プログラムの 効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プログラムの実施を通じて人々に改善がみられたか？</li> <li>・他の類似するプログラムと比較して、より人々に改善がみられたか？</li> <li>・プログラムによる利用者への効果はどのくらい持続するか？</li> </ul>
特質的な効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービス利用者の中でさらに改善度の高いサブグループがいるか？</li> </ul>
因果関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プログラムが利用者に対してよい変化を生じると明確にいえる根拠はあるか？</li> </ul>
満足	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利害関係者はプログラムサービスに満足したか？</li> </ul>

出典：Grinnell, R. M. Jr., Unrau, Y. A., *Social Work Research and Evaluation: Foundations of Evidence-Based Practice 8thed*, New York: Oxford University Press, 2008, p.536.

アウトカム評価は、①計画目標の指定、②計画目標の測定、③モニタリングシステムの設計、④データの分析および表示、⑤フィードバックシステムの開発、⑥成果を説明し普及させていく、の手順で進められる（Grinnell, Gabor and Unrau, 2011, p. 173）。

## 5. 効率性評価

アウトカム評価において、予期された成果の有無を判断したのち、効率性評価では、会計上のアカウントビリティを実証するとともに、特定の集団に対して提供されるサービスと、それに要したコストを関連づけることによりコスト意識を高める（Grinnell and Unrau, 2008, p.536）。そして、結果的に同じような目標のプログラムと比較して、費用が低く抑えられていれば効率性が良いと判断される。したがって、投入資金によってどれだけの社会的便益が生み出されたのかを評価するのが理想であり、その分析によって当該プログラムの拡大／縮小、停止／修正の意思決定の材料が提供されることになる（龍・佐々木, 2003, p.106）。

効率性評価は、①会計の見通しを立てる、②効率性モデルの詳細を記す、③経費の計算、④効率性の測定、⑤現在価値に割り引く、⑥効率性分析の完了、の手順で進められる（Grinnell, Gabor and Unrau, 2011, p.189）。



グリーンネルらは効率性評価に関する設問として①単位費用、②費用の配分、③費用の削減・回収、の3つの枠組みで6項目を示している（表4-5）。

表4-5 効率性評価での設問

<p>単位費用</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者一人当たりにかかった平均費用はいくらか？</li> <li>・各サービス（受理，アセスメント，介入，フォローアップ）にかかった平均費用はいくらか？</li> </ul>
<p>費用の配分</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・クライアントへの直接支援サービス，管理業務，プログラムの開発にかかった費用の割合はどうか？</li> <li>・資金不足のために提供できなかったサービスはあるか？</li> </ul>
<p>費用の削減・回収</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人療法の代わりに集団療法を提供するといったように，有効性の損失なしで費用を削減する方法があるか？</li> <li>・費用を回収することが可能な戦略はあるか？</li> </ul>

出典：Grinnell, R. M. Jr., Unrau, Y. A., *Social Work Research and Evaluation: Foundations of Evidence-Based Practice 8thed*, New York: Oxford University Press, 2008, pp.536-537.

しかしながら，橋や道路建設等のインフラ建設事業と比較して，保健，福祉，教育プログラム分野では対人サービスのため貨幣価値の換算が難しく，この評価は困難な場合が多いため留意が必要である（龍・佐々木 2003, p. 112）。

### 第3節 社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助を評価する際に求められる視点

#### 1. 対人援助場面での評価の留意点

社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助を評価していくためには，対人援助（人を媒介に支援が行われる）であることに注意しなければならない。すなわち，人を媒介にサービスが開発され，人によってサービスが提供される。

ソーシャルワークの領域において評価に関して，例えばリシュマン (Lishman, J.) は「評価とは，有効性を調査することであり，かつ，利用者やクライアントへのアカウントビリティを増大，知識を発展する，知識の隙間を認識することへの促進，ならびに，行為やサービス提供の新しいモデルを開発することへの促進につながる」と述べている（1998,

p.108)。そして、評価における手法はソーシャルワークが効果的かどうかを測定することに限定されるものではなく、エンパワメントと社会変革をも含まれた方法でなければならないという指摘（Shaw, 1996, p. 184）は重要となろう。

対人援助を活用する地域福祉援助をサービス生産過程と捉えた場合、その特徴として、①無形性（固定的な形をなさないこと）、②一過性（その提供が1回で終わること）、③非貯蔵性（物財と異なり貯蔵ができないこと）、④不可逆性（取引をもとに戻せないこと）、があげられる（長田 1989, p. 83）。

その点を踏まえつつ、当該プログラムの実施中にプログラムの介入メカニズムを体系的に調査し、実施状況の中間報告を行うのはプロセス評価の役割である。しかしながら、地域福祉援助の介入プロセスは、多様な社会資源への働きかけ、ケースワークに代表される直接援助と比較して実践が長期にわたる、また、社会福祉協議会ワーカーの勘やセンスに委ねられている現状を踏まえるとブラックボックス化しやすい構造である。そのため、評価を行う際には特に注意が必要となるだろう。

したがって、社会福祉協議会の地域福祉援助を評価するための留意点は、業務改善を主目的にしつつ、プログラム評価のなかでもセオリー評価とあわせて、介入プロセスがブラックボックス化しないように、プロセス評価の実施が求められると考えられる。

## 2. プログラム理論とは

実際にプログラムを評価するとしても評価者および関係者が当該プログラムの目的や対象、実施の方法、期待される効果について明確に理解していなければ、正しく評価を行うことが困難になることが予想される。したがって、それらを評価者や関係者が明確化していくことはプログラム評価を行っていく際に求められるだろう。

プログラム理論とは、社会プログラムがどのように効果をもたらすのか、どのような要素が効果に影響するかに対して明確な見通しを与える因果関連やプログラム要素に関する一連の仮説のことである。

ホーリーは「プログラム理論は、プログラムの資源、プログラムの活動、そして意図されたプログラムのアウトカムを確認し、またプログラムの資源、活動、中間アウトカム、最終目標をつなぐ因果過程の連鎖を明示するもの」と述べている（Wholey, 1987, p. 78）。ヒューザーら（Callow-Heusser, Chapman and Torres, 2005, p. 33）は、「プログラム理論とは、いわばそのプログラムが生み出される社会的便益の予測をたて、プログラム

の目標や目的を達成するために採用された計画や方針について仮説の設定を行うことである」と定義しているように、ここでいう「理論」については、プログラムの介入内容の詳細を決定する際に必要となるものであり、あくまで「仮説」であっても構わない。

またロッシらはプログラム理論について次（図 4-6）のような概観を示している。それによると、プログラム理論はプログラムの供給からアウトカムまでの間に存在するメカニズムを説明するものであり、サービス利用計画と組織計画からなるプロセス理論とインパクト理論から成り立っている。要約すると、サービス利用計画とは、標準的集団へのサービスの届け方や、サービス提供における順序、可否や停止等の判断についての仮定や期待によって構成される。組織計画とはプログラムの資源、スタッフ、運営、全般的組織に関連したもので構成される。そして、サービスの活動領域での交流を通じて近位アウトカムから遠位アウトカムへとつながっていく（2004=2008, p.132）。

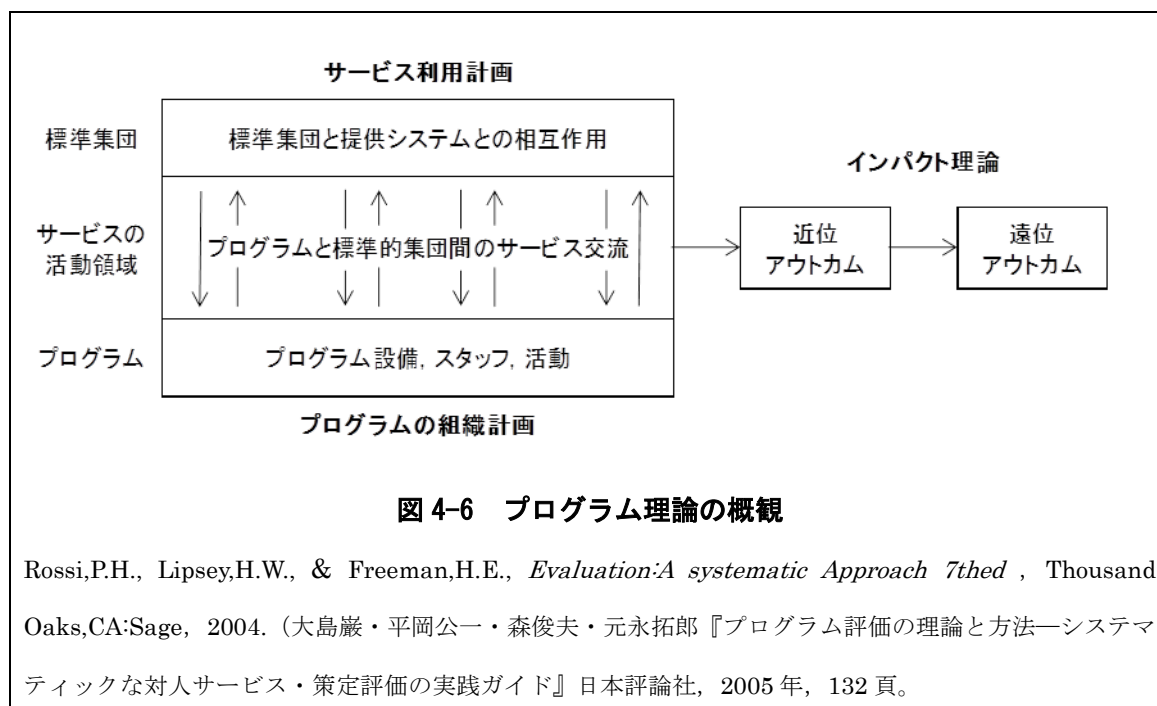


図 4-6 プログラム理論の概観

Rossi, P.H., Lipsey, H.W., & Freeman, H.E., *Evaluation: A systematic Approach 7th ed*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2004. (大島巖・平岡公一・森俊夫・元永拓郎『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・策定評価の実践ガイド』日本評論社, 2005年, 132頁。

つまり、より望ましいアウトカムのためには、対象となる集団にサービスが行き届いているか、プログラムは適切に実施されているか、実施の頻度は適切に行われているか、のサービス利用計画が重要となる。また、適切なサービス実施を行うためにもしっかりした組織計画も必要となる。このように、プログラム理論がしっかりと考えられていれば、実際に介入を行う際の意図される効果を仮説的に示すことができる。

したがって、プログラム理論が明確であれば、実際に介入を行う際の意図した効果のみならず、予想外の意図されない効果も提示できる。さらに、プログラム理論の明確化は、プログラムがうまくいかなかった理由を突き止める場合、内在する理論がいけなかったのか（理論の失敗）、あるいは、プログラムの実施がいけなかったのか（実施の失敗）を明らかにできるという利点を有する。

しかしながら、地域を基盤とした総合的な実践が求められる社会福祉協議会ワーカーを含むソーシャルワーク領域において、援助プロセスの理論としての研究は進められつつあるが、現場での実践の蓄積および実践に基づく実証研究は日本においてほとんどみられない（川島 2011, p. 87）。

そのため、プログラム理論を明確化するためには、まず、社会福祉協議会ワーカーの経験を踏まえ、地域福祉援助実践におけるプロセスと援助技術の一体となった実践モデルを仮説生成する必要があるだろう。

---

#### 【注】

- <sup>1</sup> 以下の文献を参照した。Donaldson, S. I., “Overcoming our negative reputation: Evaluation becomes known as a helping profession”, *American Journal of Evaluation*, 22, 2001, pp. 355-361., Fraser, M., Tayler, N.J., Jackson, R., and O’Jack. J., “Social work and science: Many ways of knowing?” *Social Work Research and Abstracts*, 27(4), 1991, pp. 5-15.
- <sup>2</sup> 「セオリー評価」については研究者によって様々な名称を用いている。例えば、ロッシら（Rossi, P.H., Freeman, H.E., & Lipsey, M. W.）はセオリーを「プログラムのデザインと理論のアセスメント (Assessment of program design and theory)」, チェン（Chen, H. T.）は「プログラム・セオリー (program theory)」という用語を用いているが、本稿では「セオリー評価」として表記を統一している。

#### 【引用】

- 川島ゆり子『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，2011年。
- 佐々木亮『評価理論—評価学の基礎—』多賀出版，2010年。
- 鷹野吉章「福祉ニーズの論点とニーズ顕在化～「地域福祉ニーズ」を展望して～」『コミュニティソーシャルワーク』（日本地域福祉研究所）第3号，2009年，5-14頁。
- 長田浩『サービス経済論体系』新評論，1989年。
- 平岡公一「ヒューマンサービス領域におけるプログラム評価と政策評価」『社会政策』（社会政策学会）第5巻第2号，2013年，148頁。

- 
- 三浦文夫『【増補】社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会，1987年。
- 安田節之『プログラム評価—対人・コミュニティ援助の質を高めるために』新曜社，2011年。
- 安田節之・渡辺直登『プログラム評価研究の方法』新曜社，2008年。
- 山谷清志『政策評価』ミネルヴァ書房，2012年。
- 龍良慶昭・佐々木亮『政策評価トレーニングブック』多賀出版，2003年。
- Alkin, M. C., *Evaluation roots : Tracing theorists views and influences*. Thousand Oaks, CA : Sage, 2000.
- Bradshaw, J.R., “The concept of social need”, *New Society*, 496, 1972, pp. 640-643.
- Callow-Heusser, C., Chapman, H. J., & Torres, R. T., *Evidence: An Essential Tool*. Prepared for National Science Foundation under grant HER-0233383. Apr. 2005, pp.1-38.
- Chen, H. T., *Theory- Driven Evaluation*, Sage publication, 1990.
- Chen, H. T., *Practical Program evaluation: Assessing and improving planning, implementation, and effectiveness*, Sage publication, 2005.
- Grinnell, R. M., Gabor, P. A. & Unrau. Y. A., *Program Evaluation for Social Workers*, New York: Oxford University Press, 2011.
- Grinnell, R.M., & Unrau, Y. A., *Social Work Research and Evaluation: Foundations of Evidence-Based Practice 8th ed* , New York: Oxford University Press, 2008.
- Grinnell, R.M., Unrau, Y. A., & Gabor, P., “Program Evaluation”, *Encyclopedia of Social Work vol.3 (20th Ed)*, Washington, D. C.: NASW Press and New York: Oxford University Press, 2008.
- Hardina, D., *Analytical for Community Organization Practice*, Columbia University Press, 2002.
- Johnson, L. C., *Social Work Practice: A Generalist Approach 6th ed*, Allyn and Bacon, 1998, p. 7.
- Newmann, J. P., *Using cost-effectiveness analysis to improve health care*, New York: Oxford University Press, 2005.
- Lishman, J., “Personal and Professional Development”, Adams, R., Dominelli, L. and Payne.M. *Social Work: Themes, Issues and Critical Debates*. London: Macmillan, 1998, p.101.
- Patton, M. Q., *Utilization focused evaluation 4th ed*, Sage Publication, 2007.
- Rossi, P. H., Lipsey, H. W. & Freeman, H. E., *Evaluation: A systematic Approach 7th ed* ,

- 
- Thousand Oaks, CA: Sage, 2004. (大島巖・平岡公一・森俊夫・元永拓郎『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・策定評価の実践ガイド』日本評論社, 2008年。)
- Royse, S., Thyer, B. A. & Padgett, D. K., *Program Evaluation: An Introduction 5<sup>th</sup>ed*, Cengage Learning, 2009.
- Scriven, M., *Evaluation Thesaurus (4th Ed.)*, CA: SAGE, 1991.
- Shaw, I., *Evaluating in Practice*, Ashgate Publishing Limited, 1996.
- United Way of America., *Measuring Program Outcomes: A practical approach*, United Way of America, 1996.
- Smith, M. F., *Evaluability Assessment: A Practical Approach*, Kluwer Academic Publishers, 1989.
- Weiss, C. H., *Evaluation: Methods for studying programs and policies (2nd Ed)*, Prentice-Hall, 1998.
- Wholey, J.S., *Organizational excellence: stimulating quality and communicating value*, Lexington, MA: Lexington Books, 1987.

## 第5章 社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助プロセスの実践モデルの構築

### —グラウンデッド・セオリー・アプローチによる分析—

#### はじめに

社会福祉法第 109 条の規定では、市町村社会福祉協議会を地域福祉の推進を図ることを目的とする団体と位置づけている。

地域福祉の推進について、全国社会福祉協議会地域福祉部により設置された「地域の福祉力の向上に関する調査研究委員会」（全国社会福祉協議会 2007, p. 6）では、地域の持つ潜在能力である「地域の福祉力」と専門職の力量である「福祉の地域力」の合力により地域福祉の推進力を形成すると提案している。一方で、地域の流儀は地域の成り立ちや実情により多種多様であり、社会福祉協議会によっては場当たりの実践展開や、社会福祉協議会間はもとより社会福祉協議会ワーカー間での実践や技術の蓄積が共有できにくいという課題もある。

第 4 章でも述べたが、筆者は「地域福祉の推進」を目的に地域課題に基づいて企図される地域福祉援助をプログラムと同義として使用している。しかし、プログラム評価自体が地域福祉の実践現場である市町村社会福祉協議会はもとより、全国社会福祉協議会や都道府県社会福祉協議会においても認識されておらず、評価活動すら根づいていないというのが実情である。

したがって筆者は、そのような課題を少しでも改善していくためには、プログラム概念を活用し地域課題に基づいた地域福祉援助の企図をはじめ、地域福祉援助実践プロセスに関する「実践モデル」の構築、そして、実践モデルに基づいて社会福祉協議会ワーカーが具体的にどのような援助技術を活用しているのかという、実践の道標となる「実践マニュアル」の提示が重要となる。そして、力量の高い社会福祉協議会ワーカーの実践をボトムアップ型で実践モデルおよび実践マニュアルを構築にすることによって、実践の評価を行うことが可能になると考えている。そこで本章では、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践プロセスの実践モデルの構築および実践マニュアルの提示を試みるものである。

#### 第1節 問題の背景および研究目的

##### 1. 地域福祉援助実践における実践モデルおよび実践マニュアルの必要性

序章でも述べたが、ソーシャルワーク領域での実践理論に関して、芝野は社会福祉の実践理論を抽象度・包括性の高い順から実践理論、実践モデル、実践マニュアルの3つのレベルで整理している。本節では、芝野の実践理論システムの枠組みに基づき、実践モデルおよび実践マニュアルについて説明する。

### (1) 実践モデルとは

芝野は、実践理論システムの中でもっとも具体性の高い領域として実践モデルと実践マニュアルを位置づけている。芝野は実践モデルを、「絞り込んだ対象者や対象問題に対する社会福祉実践の理論的背景と意義を説明し、ある程度具体的な実践方法を解説したもの」(2002, p. 41)と定義し、専門職にとって具体的援助の方向性を探ったり、確認したり、援助の意義を理解して、援助への動機づけを高めるのに役立つとともに、他の専門職や一般の人にとっては、社会福祉実践がどのようなもので、何ができるのかを理解するのに役立つという。

しかし、日本においてはそのような実践モデルが少ないばかりか、あったとしてもあまり公にはされていないと芝野は指摘する。本論文第3章第2節でも述べたが、とりわけ社会福祉協議会の地域福祉援助に関しては、ワーカー個々の経験やセンスに委ねられてきた経緯もあり、社会福祉協議会ワーカー間で共通理解できるような実践モデルのスタンダードはほとんど存在しなかったといえるだろう。

そのような背景から、筆者は、社会福祉協議会ワーカーが専門性を発揮するため、そして実践を評価していくためには実践経験を継承していくことと、力量のあるワーカーがどのような経験をし、どのような視点や価値観、そして方法を用いて実践しているのかを明らかにすることが必要なのではないかと考えるようになったのである。

### (2) 実践マニュアルとは

実践マニュアルは、実践モデルをさらに具体化したものであり、対象が一層限定され、明細な援助手続きが、ステップ・バイ・ステップの形で示されたものである。そして、専門職は示された援助手続きをガイドとして活用しながら具体的にケース援助を進めることができるという(芝野 2002, p. 46)。

芝野はシュタインとザプニッキ(Stein, and Pzeqnicki, 1983)による『児童福祉における意思決定：実践家のためのハンドブック』を実践マニュアルの事例として紹介し、そのハンドブックでは、ワーカーの行動のガイドや確認のためのチェックリストも含まれてい



る。

そして、実践マニュアルのジレンマとして、マニュアルを厳密にすればするほどワーカ一の裁量が制限される恐れがあることを指摘しつつも、好ましい実践マニュアルとして、「専門職としてのよい裁量を殺さず、私的で好ましくない裁量をできるだけ排除できるマニュアル」（2002, p. 47）が求められ、実践マニュアルの開発の際の考慮点として指摘している。

以上のことから、実践マニュアルは実践のガイドラインとしての役割はもとより、実践を評価する際の指標としても活用できると考えられる。

## 2. 先行研究の現状と課題

日本での地域福祉援助プロセスの捉え方として、段階論的理解とサイクル論的理解に整理して論じる。「段階論的理解」とは、援助プロセスは段階を経て展開されるという理解である（永田 1988；沢田 1999；野口 2008）。この立場では、プロセスの順序はあくまで一般的であり、実際の場面では重複的かつ螺旋的に展開されるところに特徴がある。例えば沢田は、標準的な地域福祉活動のステップ・アップ・モデルとして、①個別の支え合い活動、②横つなぎ活動、③気づき活動、④課題化・提起の活動、⑤行政政策への反映活動、⑥行政の福祉化活動、の6段階を経て福祉コミュニティが形成されていくというモデルを提示している（1999, pp. 62-63）。

しかし、藤井が「コミュニティワークの段階論的理解では実際のプロセス把握は困難である」（2006, p. 35）と指摘しているように、近年、別の立場での理解が試みられており、それが「サイクル論的理解」である（藤井 2006；平野 2008）。この立場は、実践における各局面とコミュニティワークの援助技術が相互作用しながら、実践を深化・発展させていくところに特徴がある。

次に、社会福祉協議会ワーカーの援助技術について、例えば川上はコミュニティワークの展開過程のなかに援助技術を関連づけて説明している（2003, pp. 67-68）。また、テキスト『社会福祉協議会活動論』では、社会福祉協議会活動における技術・方法の構成として、4つの技術（①地域援助技術、②社会福祉調査の理論と技術、③社会福祉計画の技術、社会福祉運営の技術）と9つの方法（①地域社会の診断、②集団および組織の診断方法、③住民組織化の方法、④社会資源の開発と活用の方法、⑤集団および組織・機関の調整方法、⑥情報の収集・伝達および活用方法、⑦記録と評価の方法とその活用方法、⑧地域福祉計

画の策定方法、⑨社会活動法の展開)をあげている(渋谷 2008, pp.262-263)。

ここで、先行研究における問題点について指摘しておきたい。芝野の実践理論分類で整理すると、援助プロセスにおける先行研究において、そのほとんどは実践理論に相当すると考えられる。他方、実践モデルに相当する沢田の研究は、福祉コミュニティ形成に向けたプロセスを段階論的に説明するモデルとしては有効であると思われるが、援助技術と一体的に説明されていない。また、援助技術に関する先行研究においても実践理論に相当すると考えられる。したがって、地域福祉援助におけるプロセスを体系的に示しつつ、社会福祉協議会ワーカーが地域をはじめ、住民やボランティア、専門職等の多様な主体に対して働きかけていくための援助技術を一体的に説明する実践モデル研究はほとんど行われていないと考えられる。

### 3. 研究目的

先行研究の現状および課題を踏まえ、本章では、社会福祉協議会ワーカーを対象に調査を実施している。なぜなら、社会福祉協議会が展開する地域福祉援助プロセスは、非専門職である住民や当事者の視点を重視しながら、彼らの主体形成を促進するような援助技術が求められるからである(山口 2006, pp. 332-333)。したがって、本章では、第1に、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助プロセスと援助技術を関連づけて説明できる実践モデルを仮説生成的に明らかにすること、第2として、実践を評価する際の基準作りを意図し、実践モデルと関連する実践マニュアルの提示、の2点を目的とする。

## 第2節 研究方法

### 1. 調査協力者

本章では、市町村社会福祉協議会のなかでも地域福祉援助実践において経験豊富な社会福祉協議会ワーカーに焦点をあてているが、それは、彼らがソーシャルワークの価値・知識・技術を習得し、実践上の判断や意思決定に優れた経験を有しており、それに基づき仮説生成的な実践モデル構築を試みるのが適切であると判断したからである。

調査協力者は、①社会福祉協議会内での担当が当事者支援や地域・地域住民への支援を行っている社会福祉協議会ワーカー、②経験年数が10年以上、③社会福祉士国家資格を取得している、の3点をすべて満たしており、調査者の社会福祉協議会ワーカー時代での関わり、実習教育や各種研修会等での面識があり、調査依頼を快諾して下さった方である。

協力者数は14名で、2012年3月末現在における経験年数の平均は約17年である。14名のうち経験年数の最短は11年、最長は21年である。男女比は男性11名、女性3名であった。インタビューの時点で地域福祉部門の管理職（課長・支所長等）が6名、地域福祉担当ワーカーが8名であった。なお、所属している社会福祉協議会はすべて市町村社会福祉協議会である。

データの扱い（録音・逐語録・分析手順と方法・結果の公表・論文化等）については口頭で説明し、研究倫理順守に関する誓約書にサインをしてもらい同意を得た。特に個人が特定されないように留意すること、研究協力者に対してのデータの一部開示については個人が特定されないように守秘義務について順守すること、学会発表や論文掲載については事前に内容を報告し、必要に応じて削除・訂正がありうることを説明し了解を得た。

## 2. 調査上の問いかけ

クベイル（Kvale, S.）によると、質的調査におけるインタビューの質は後の分析、報告の質を決定づけるという（1996, p. 144）。筆者は社会福祉協議会ワーカーとして10年以上相談援助業務に従事した経験と社会福祉士も取得しており、それらのプロセスのなかで筆者のインタビュアーとしての能力向上に役立ったと考えた。

インタビューは半構造化インタビューで、1名あたり概ね120分～180分程度で実施し、協力者の了解を得てICレコーダーで録音し、逐語録を作成した。インタビュー・ガイドは用意したが、基本的に話の文脈を重視して行った。地域福祉援助を展開するなかで、①どのような視点を大切にし、どのようなプロセスを辿りながら援助を展開しているか、②実践に対するイメージや関わり方が変化したとすれば、その変化に影響を与えた経験や出来事は何か、③社会福祉協議会ワーカーの援助技術とはどのようなものだと捉えているか、等である。調査の実施期間は2010年3月～2012年12月である。

逐語録作成後に協力者へ送付し内容の確認をしてもらい、特に大きな修正はなかったが、1名からの申し出により一部逐語録から内容を削除した。分析はインタビュー・データを中心に、必要に応じて協力者の執筆物もデータとして活用した。

## 3. 分析方法

データの分析は、質的分析方法の1つであるGTA法を用いた。GTAはアメリカの社会学者であるグレーザーとストラウス（Glaser and Strauss, 1967）によって考案され、デー

タに密着した (grounded on data) 分析から独自の理論を生成する質的研究方法である。そのなかでも本章では、M-GTA により分析を行った。M-GTA は GTA を基に実務者が研究しやすいように、また実践的活用に重きを置いて木下により考案されたものである (木下 2003)。

M-GTA の採用理由として第 1 に、地域福祉援助実践プロセスの現象は、社会福祉協議会ワーカーが多様な働きかけを行いながら援助を展開するという相互作用性、プロセス性、ヒューマンサービス領域という M-GTA の適性に合致したこと、第 2 に、インタビューとは調査者と研究協力者との相互行為から構築されるものであり、インタビュー・データにおける文脈を切片化せず、むしろ重視する立場をとること、第 3 に、人間の行動の説明と予測に関わる説明力のある優れた理論を生成することを目的としていることから、得られた結果の実践的応用を意図しているという目的に適しているとの判断から採用した。

#### 4. 分析手順

M-GTA では分析テーマと分析焦点者を定めて分析をすすめる。したがって、分析テーマを「社会福祉協議会ワーカーが経験を通じて獲得する援助技術および地域福祉を推進していくための地域福祉援助の生成プロセス」、分析焦点者を「地域福祉分野を担当している社会福祉協議会ワーカー」とした。

そして、M-GTA の特徴として、調査の開始から理論的飽和化の判断による調査の終了までのプロセスにおいて、継続的比較分析と理論的サンプリングが用いられる。

分析の手順として、はじめに「分析テーマ」に照らして、経験を詳細に語った人のうち最も注目した人の逐語録を繰り返し読むことから始めた。そのデータの最初に戻り分析テーマに関係のありそうな部分に着目し、協力者にとってその部分にはどのような意味があるのかを解釈し、その内容を説明している概念名および定義を作成した。概念名は、すでに確立された専門用語を極力用いることなく、データに密着した言葉を選択するよう心掛けた。また、解釈が恣意的にならないように、その概念で説明できることは他にどのような場合があるかを考えたり、同じような例がその対象者のデータの他の箇所や、他の対象者のデータに豊富にあるかをみたりする類似比較を行った。反対に、その概念への対極例があるかを検討しながら対極比較も行った。このように継続的比較分析を行い、分析の偏りをなくしつつ、解釈、定義、概念名がデータに密着しているかを検討した。

解釈、定義、概念名が決まると、その具体例とともに分析ワークシートに記入した。例

例えば『学びによって人が気づき、気づきによって変わるということが出来るかと。(中略)それは権威的にできたことではなく、ひとつの思いに集まってくることに気づいた』と語っている個所に着目し、他の対象者のデータにも豊富にバリエーションがあり<思いにコミット>という概念を作成した。そして、定義を「ある事象に対して他人事ではない感情を抱き、自分たちに何かできないかというようにその人の思いに集まってくること」とした。その概念が生成されると、反対の意味である、「権威的に集める」という意味の概念が存在しないかを意識し理論的メモに記入し分析を進めたが、特にそのような語りはなかった。この過程で別の解釈や他の概念との関連など考えついたことは理論的メモとして書きとめ、概念間の関連やプロセスを考えるとときに役立てた。最初のデータ分析が終わったら、対照的な協力者のデータで概念生成の作業を続けながら、先に作った概念の有効性の確認をした。同時並行して作った概念がその一部になるかもしれないプロセスを意識して分析しながら、概念生成とともに概念間の関係性、さらに複数の概念からなるカテゴリーを生成し、分析結果図にまとめ収束化を行った。最終的に2つのコア・カテゴリーと8つのサブ・カテゴリー、24の概念を見出した。

最終結果は、調査協力者へ送付しコメントをもらったほか、インタビュー対象者以外の分析焦点者に該当する社会福祉協議会ワーカー3名にコメントをもらった。結果の説明力については全体的に「受け入れられるものである」とのコメントであった。そして、14人目のインタビューは、一定の分析が進んだ段階後に実施した。そのデータから新たな概念の生成はなく、既存の分析結果で説明が可能であったため一定の理論的飽和化に至っていると判断した。

## 5. 分析に対する質の確保

質的調査の結果の妥当性に関する質の確保のために以下の点について留意した。第1に、関連する書籍や文献等のみならず、M-GTAに関する研修会に参加し一定の分析手法について習熟するよう努めた。第2に、調査者自身のデータ分析能力の向上に向けて理論的センシティビティを発展させることに努めた。特にその発展に寄与するのが研究テーマに関連した調査者の職業上や個人的経験である (Strauss and Corbin, 1997=2007, pp. 61-63)。筆者の社会福祉協議会ワーカーとしての10年以上の実践経験は、社会福祉協議会というコンテキストやそこでの地域福祉援助の特性を理解し、データの意味の解釈や洞察を深めることに役立った。第3に、分析の緻密さ、解釈の深さを確保するためのデータ分析に際して、

木下が提案しているようにオープンコーディングの最初の段階において筆者を含む計 3 名で分析を行った（木下 2003, pp. 162-163）。その分析のなかで、なぜその箇所に着目したのか、着目した部分の意味は何なのかを話し合うことにより、分析テーマの明確化に役立てることができた。第 4 に、メリアム（Merriam, S. B.）による質的データの内的・外的妥当性と信頼性確保の方法（1998=2004, p. 294）を踏まえ、①複数の対象者に同じ調査を実施する（triangulation）、②分析結果を文章化し対象者に送付してコメントをもらう（member checking）、③分析結果が導かれる過程を記述する（audit trail）、④分析焦点者ではあるが調査対象者ではない社会福祉協議会ワーカー 3 名に分析結果についてのコメントをもらう（peer examination）、を行っている。

### 第 3 節 結果と考察

M-GTA では、質的データの解釈が中心となり、分析と考察が解釈作業として同時に進められるためまとめて述べる。なお、分析結果は概念やカテゴリーを用いた結果図で示される（図 5-1）。以下、2 つのコア・カテゴリーを中心としたストーリーラインで結果を示す。なお、コア・カテゴリーは【 】, サブ・カテゴリーは [ ], 概念は< >, 定義を“ ”で記している。また、以下の文中の『 』はインタビュー・データからの引用で、本稿では紙面の都合上代表的な語りのみを掲載する。なお、『 』内にある（ ）内の言葉は筆者による補足である。

ストーリーラインは以下のとおりである。社会福祉協議会ワーカーとして必要なことを学び、実践を通じて力量や援助技術を高めていく【社協ワーカー軸の構築】のプロセスと、社会福祉協議会ワーカーの働きかけによる、地域を基盤に住民や生きづらさを抱えている当事者等が関わっていくなかで住民の主体形成を高めていくという【主体力醸成サイクル】が相互に作用しながら、地域福祉援助が展開されていくことが見出された。以下、カテゴリーごとに述べていくことにする。

#### 1. 【社協ワーカー軸の構築】

ここでは、[能動的学習モード] と [学習・経験によるスキルの深化]、そして実践場面である【主体力醸成サイクル】との相互作用により、社会福祉協議会ワーカーに必要な援助技術の土台を構築していくという意味で、【社協ワーカー軸の構築】というコア・カテゴリーを生成した。

## (1) [能動的学習モード]

ここでは、『力をつけようと思ったら、やはり学習をするしかないだろうと思いました』や『自己研修の部分は自分で作っていかなあかんと思います』のように、社会福祉協議会ワーカーが能動的に必要な知識や実践等を学んでいこうとしていることから、[能動的学習モード]とした。構成される概念としては次の3点である。

第1に、<スタートラインとしての資格取得>である。地域等へ入っていく際に『当時、介護者の会を作ると言った人に対してこのままだったら裏切ることになる。その時ですね、勉強をしようと思ったのは。社会福祉士の勉強をして、とにかく私に力量がないから専門的な力量を得よう』等の語りがあった。

第2に、<先駆者からの学び>である。例えば『そのような中、福祉推進員さんの設置が出てきたんです。それでA市社会福祉協議会のBさんに教えてもらいに行ったんです。絶対これはしないとイケないと思いましたね』等と語られた。

第3に、社会福祉協議会ワーカーが日々経験する<実践からの学び>である。『作業所ができる過程のなかで、本当にエンパワーメントってこういうことだったという経験からの学びは、自分は大きい財産だと思いますね』等の語りがあった。

## (2) [学習・経験によるスキルの深化]

[学習・経験によるスキルの深化]とは、先述の[能動的学習モード]により得た知識と、実践の場である【主体力醸成サイクル】での経験を深めていくことにより社会福祉協議会ワーカーとして必要な援助技術を向上させていくプロセスである。ここでは7つの概念で構成されている。なお紙面の関係上、概念とその定義を中心に示す。①<相手合わせのオン/オフモード>“相手にとって都合がよい時間・空間等の物理的状況や、身体的・心理的状況等その時の状況を踏まえてワーカー色を出す/出さないなど、相手に合わせて関わっていくこと”，②<キャスティング>“職員や住民・当事者等のキーパーソンをその時々の状況に合わせて選択していくこと”，③<セッティング>“会議の場、実践の場など様々な場の設定を必要に応じて行うこと”，④<レスポンス>“住民等へ回答を返していく、または繰り返し対話を進めていくこと”，⑤<フットワーク>“地域やフィールドに足を運び直接人と対面すること”，⑥<感受的インスピレーション>“その状況の雰囲気や何気ないやり取りの中からある種のヒントや気づきが生じること”。これは、『会話の中でなにか暮らしにくさとか、しんどさとかが目につくのかな。(中略)あまり身構えては行かない。でもそういうところは気になっているんでしょうね』や『それは直感ですよ。でも要素

はあると思うんですね、今一生懸命関わらないといけない時と引き離す時の違いは』という語り等から概念を生成した。そして、それらをその場面の時々において、⑦<あの手・この手> “その状況にとって望ましいと判断される方法を組み合わせていくこと” を用いることによって【主体力醸成サイクル】へ働きかけるのである。

## 2. 【主体力醸成サイクル】

地域への働きかけとして、統計資料やマッピング等 [気づきの促進ツール] を活用することで、地域の状況をなんとなくイメージすることになる。次に、住民自身が地域の福祉課題等に対して [我が事として引き寄せる] というプロセスを経る。[目の前の辛さを抱えている人へのコミット] において、特に当事者の声による影響を受けることで、より住民自身がリアリティを感じる。その結果、当事者と住民が関わっていく段階である [思いにコミット] していく。ここで、住民としてどのようなことができるのかを考え、議論しながら活動へとつなげていく。そして、暮らしを支えていくという視点において福祉は生活全般にわたる。したがって、[地域の弾力性を活かす] において住民や当事者自身のくできることの押し広げ>を行いながらも、将来的な地域という視点から、先手を打って次世代の人材や地域基盤を育てていく [先を見据えた地ならし] を行っている。

このプロセスは、『自分の住んでいる地域の中で、この人の問題は一定の終結をするけども、(中略) 例えばごみの問題は解決できても、この人の見守りが必要であるとか新たな課題が出てきますよね』や『地域の中でこの人の問題について話しをしてそれを解決する。解決するなかで、新たな課題として地域の中で障害のある人で困っている人もいるんじゃないかと、そこで助け合いの土壌ができていれば、障害の人だけではなくて、独り暮らし高齢者の人に対してもその都度何かできるじゃないですか』の語りや、その他インタビュー・データを総合的に解釈するなかで、地域福祉援助のプロセスは循環して展開していると判断し、このカテゴリーを【主体力醸成サイクル】とした。

### (1) [目の前の辛さを抱えている人へのコミット]

このカテゴリーは、今、生きづらさを抱えている当事者に対して、支援を繰り返し続けるという<網から漏れない支援>を行うことにより社会福祉協議会ワーカーとの関わりが深まっていき、それをきっかけに当事者が社会福祉協議会ワーカーや関係者に<自らの思いを語る>ことができ、さらに関係者だけではなく、1人の声を広く地域住民や市民に対して<「個」を「公」に昇華する>というプロセスを辿る。



<網から漏れない支援>とは、例えば『自助・共助もだめで、公助になっても漏れる人があった』や『制度拒否じゃなくて漏れるんですよね』という現状に対して、『制度から漏れる人が出てくるたびに、基本的に活動を見直す』や『そのなかで、(サービスや支援に)該当にならない人が出てくる。それを何回拾い上げていくか。その繰り返しだと思います』と、支援の網の目から漏れないように繰り返し支援を行っていくことという意味の概念である。それを繰り返しながら社会福祉協議会ワーカーと当事者との信頼関係を深めていくなかで、『計画づくりの策定委員のなかに当事者のお母さんに入ってもらって。最初は嫌と言っていたんですが、そこに入れば自分のことや子どものことを話し始めて』というように当事者が<自らの思いを語る>ことを行うようになる。その行為を通じて、『その話を聞いて計画の中でそれを位置づけた』や『仲間呼びかけて「作業所を作る」というようなことをテーマにして、親や住民関係者が集まって話をしていたんです。初めは「こんなことここでしか」っていうことを町民の前で話せるようになった』というように、社会福祉協議会ワーカーによる働きかけを通じて、当事者の思いや考えを理解・尊重しながら、それを地域や社会全体のこととして発展させていく<「個」を「公」に昇華する>に至っている。

## (2) [気づきの促進ツール]

このカテゴリーは『当事者の方とか住民で困っていることを、分かりやすくするのが職員の仕事だと思っています』の語りのように、アンケートの結果や調査のデータを時系列にまとめることや、映像にする等の工夫をしながら住民への気づきを促すツールを活用している。ここでは、2つの概念を見出した。

まず、<イメージとのギャップ>とは『地区別高齢化率(のデータ・資料)を持っていくとか、福祉マップをつくるとか。(中略)集まっておられる方の中には、これってやってみたら、10年後大変なことになると気づく人が出てくるんです』というように、まず、住民自身が抱えているイメージとのギャップに気づいてもらうことを重視している。それにより、『実際運用するのは地域の人だけでも、そのきっかけの部分は我々が活躍する部分だと思っただけ』や『こういう困っている人がいるということについては、こういう対応したらいいじゃないですかっていうことを提示する。ただ、するかしないかは住民の方で決めていただくと』という語りのように、この場面では何となく気づいた地域問題に対し住民の中で意識化はされてはいるが活動の前段階と解釈し、概念名を<ほうっておけない感覚>とした。

### (3) [我が事として引き寄せる]

このカテゴリーでは『社会福祉協議会側から助けあいましょうではなくて、住民が実感としてわかなければやる気がわからないので』や『やはり当事者の声というのが（住民には）響きますよね。それを本人さんに直接来て話してもらおうのがいいんです』との語りのように、ここでは、当事者の声が住民に直接届くことが重要となり、それを通じて地域住民が自分のこととして認識していくプロセスとなる。

<地域（住民）というリアリティ感>とは、例えば、自らが障害者である母親が『みんなに迷惑かけるけども、（自分の子どもに）一緒のことをさせたいんや』という声はみんなも納得するけど』や『そういうことって自分の体験とか今の生活とかいろいろなバックボーンを踏まえて追体験できる。そんな機会って必ずあって』など、住民自身がその問題について他人ごとではなくなっていくという<地域（住民）というリアリティ感>を感じ、そして、『実際にその人たちが「そやないか」という風に思ってもらって胸に入ってくる』や、『そのことによって作業所があるよねっていううねりが、大きいうねりができて』のように、<ほうっておけない決意力>に向かっていくのである。

### (4) [思いにコミット]

前述のプロセスを通じて『実際にその人たちの胸に入ってくると、今度自分の言葉で言っておさるんで。やはり社会福祉協議会が、頼んで言ってもらったのとそれは違いますね』というように、例えば同じ地域内の住民と当事者本人、そして社会福祉協議会ワーカー等が思いに集まり、住民が主体的に考え、思いを語る段階である。ここでは<膝を突き合わせる>、<住民発の言葉による実践>、<地域による後押し>という3つの概念を生成した。

まず、『地域の人たちと一緒に考えることは時間がかかるけども、その時間を惜しむのか、評価するかですよ』や『困っていることを聞くということと、困ったことをみんなで考えるということが大切だと思うんですよ』との語りのように、社会福祉協議会ワーカーは<膝を突き合わせる>ことで関係者と話しあう行為を重視している。そのなかで『そこに住む人たちが考える言葉で取り組みをすすめていけたら、（中略）その地域でどうするかはそこに住む人たちが自分たちで探すものじゃないかと思います』や『福祉推進計画を作った時に、それは地域の人たちに参加してもらってスローガンを考えていただいたんですね。それは地域の人言葉だよ』という<住民発の言葉による実践>につながっていく。

そして、『住民の活動から、区長（自治会長）さんだとか「よっしゃ、うちの区（自治

会) はがんばらない」という時に、コミュニティワーカーが捉まえたら飛躍的に進みますね』や『自治会の後押しですがそれも大切ですね。自治会は住民のまちづくりの場であって、福祉にも必ず必要な分野』等の語りのように、住民らが考え、自分たちの言葉を通じて活動を行うことで<地域による後押し>につながり、地域での福祉活動の基盤がより強くなっていくものと考えられる。

#### (5) [地域の弾力性を活かす]

ここでは生活への支援という<福祉の弾力性>を活かしつつ、地域住民や当事者の<できることの押し広げ>を行っていくことにより、『地域というのは無限大にあるんですね。地域に働きかけて担い手を作れるし、大きいスケールで出来ますよね』や『私はいつも思っているんですけど、地域の人のはものすごい力を持っている』のように、[地域の弾力性を活かす]活動を展開していくという意味でカテゴリー化した。

<福祉の弾力性>は、『福祉は生活に関わってくることでしょう。保健では広がって行かないけども、福祉という名がついたら広がっていく』や『例えば商店街の活性化にしても近いところがないと生活していけないという部分もあるし、生活に関わっていくとこだとたくさんあると思う』のように、幅広い生活という観点から活動の展開を考えることが重要となる。例えば、「防災」をきっかけに地域の要援護者の把握、見守り、緊急時の支援を行えるように自治会内で体制を整えておくことや、「商店街の活性化」の中に「福祉」の視点を導入することにより障害者の雇用につなげていくなどの実践が語られた。

<できることの押し広げ>では、第 1 に、日々の行動や活動を通じた広がりとして、例えば自らが障害者である母親への支援を考えた際に『皆で相談したら、じゃあ僕たちも散歩しているから。交代で学校に連れて行ってあげるよ』のような語りがあった。第 2 に、特技を活かした活動の広がりとして、住民の特技や資格を活かした健康についての話や手作りダンベル体操指導等の事例があった。また、『「認知症があっても、いつも同じことを言っても稲を持ったらすごいとか。あの人は普段してもらう人だけでもいろんな人のステージを作るような工夫をしている」とその地域の方が言葉にされる』のように、閉じこもりがちな高齢者が調理や食材の保存方法などを地域の若い主婦層や子どもに教える等、当事者のこれまでの経験を通じて出来ることを活かした場面を住民が主体的に設定するなどの工夫をしている。その他、活動を積み重ねることにより高齢者対象の活動から三世代交流への活動としての広がりや、社会資源の広がりとして近所の喫茶店や寺院を活用した活動の実践等も語られた。

## (6) [先を見据えた地ならし]

このカテゴリーは、複数の社会福祉協議会ワーカーから語られた「地域の5年先・10年先を見る」という部分に着目し、[先を見据えた地ならし]というカテゴリー化をした。ここでは<先鞭をつける>と<次世代リーダーの育成>の概念を生成した。

<先鞭をつける>は、『先を見据えて地域を耕さないダメでしょう。そんな個別援助だけピヤッと上がっても、それを受け入れる地域が整っていなかったら、「じゃあ施設へ行って下さい」というふうになるでしょ』や『10年後を想像して何が必要か、何に備えていなければいけないのか、住民の皆さんや我々がそれを分析して先に先に行動をとって行く。それをいかに考えてもらうか』という語りのように、日々の活動を展開しながら将来を見据えた地域や人材の地盤づくりを行っている。

<次世代リーダーの育成>は、『区長（自治会長）さんからの推薦を受けてやられているので、選ばれた人がそのこのことを気づくということが非常に大事で、その方々が次のリーダーですから』や『リーダーも会長さんだけじゃなくて、会長の右腕か左腕になるような仕事する人がおられるんですよ』のように、ワーカーは先を見越して次の地域を担うリーダーの育成を行っている。

## 第4節 結論

本章の目的は、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助という限定的かつ特定の場面对応する援助実践プロセスに関する「実践モデル」の構築、そして、実践モデルに基づいて社会福祉協議会ワーカーが具体的にどのような援助技術を活用しているのかという「実践マニュアル」の提示であった。以下、本章の結論を調査結果に基づき述べる。

### 1. 地域福祉援助実践プロセスの実践モデルについて

M-GTAによる分析の結果、地域福祉援助の理論と実践に新たな発見と示唆をもたらしたと考える。

第1に、援助のプロセスについては「サイクル」として捉えていたという点である。例えばサイクル論的立場での理解をしている平野（2008）は、地域福祉実践の構造として活動主体（S）とプログラム（P）の循環部分（S⇔Pモデル）とそれを推進するコミュニティワーク（CoW）の部分から構成されるモデルを提示している。それを本結果に照らし合わせると、活動主体である住民や当事者と、その時々で生じる課題に対する活動（対応方法）

であるプログラムの循環部分で構成される【主体力醸成サイクル】、そして、それを推進する知識や援助技術部分である【社協ワーカー軸の構築】による実践モデルが提示できた。また、[能動的学習モード]と[学習・経験によるスキルの深化]の相互作用、そして【社協ワーカー軸の構築】と【主体力醸成サイクル】の相互作用により地域福祉援助が展開されていたという点は特に重要であろう。なぜなら、平野が「活動主体の立ち上げにコミュニティワーカーが係り、その主体が問題解決のために取り組むプログラムの開発を支援し、事業の円滑な実施に協力するという『援助実践』にウェイトを置いている」(2008, p. 104)と述べているように、地域福祉の推進においてそれらは相互に作用しており、切り離して考えられるものではないからである。

第2に、【主体力醸成サイクル】については、「住民の主体形成と参加志向軸」による地域福祉(大橋 1995)、また、それを踏まえつつ「地域を基盤とした福祉教育活動」(原田 2000, pp. 1-9)を通じて住民の主体形成を促していこうとする立場と重なる。そして、活動や運動への参加による実践的経験により、価値観・意識・態度の変革がすすむとの指摘(永田 1995, p. 63)のように、社会福祉協議会ワーカーは地域や住民と関わりながら、日々の地域福祉活動を通じて住民や当事者の主体形成を促している。したがって、分析結果により示された一連のプロセスは、日常のなかで自然発生的に生じる助け合いや支え合いとは違い、岡野が述べているように、民間の立場から公共領域に対して目的意識的に実践される取り組み(2012, p. 176)であり、本稿においても、社会福祉協議会ワーカーの働きかけにより、地域住民が<「個」を「公」に昇華する>の影響を受けながら、【我が事として引き寄せる】から【思いにコミット】に至る変化を説明していると考えられる。そして、その一連のプロセスの蓄積により、住民の主体形成に繋がっていくものと捉えることができるだろう。

第3に、示した結果は経験豊富な社会福祉協議会ワーカーの実践をもとに生成した仮説理論である。したがって、経験の浅い社会福祉協議会ワーカーはもとより、社会福祉協議会ワーカーの同僚やスーパーバイザーが組織に不在の場合に、本実践モデルを活用することで日々の実践やその意味を確認するための指針になると考えられる。

## 2. 実践モデルに基づく実践マニュアルの提示について

本調査で仮説生成した実践モデルにおいて見出した24の概念について、それを説明している実践をインタビューテキストから抽出した。その結果、各概念1~4項目、合計58項目

が抽出された。そして、抽出された 58 項目については、実践プロセスを評価する際の評価項目としての活用を筆者は意図している。したがって、抽出した項目の内容や表記等に関してインタビューへの調査協力者 3 名に加わってもらい内容的妥当性を検討した。結果として表記を少し修正し、実践マニュアルとして提示した（表 5-1）。

## 第 5 節 本章のまとめと残された課題

本章の目的は、社会福祉協議会ワーカーが地域福祉活動を推進していくために、どのような技術を活用し地域へ働きかけているのか、そのプロセスを明らかにすることであった。研究方法として、M-GTA を採用し分析を行った。分析の結果、2 つのコア・カテゴリー、8 つのサブ・カテゴリー、24 の概念からなるプロセスが説明された。特に注目されるのは、援助技術を説明するコア・カテゴリーである【社協ワーカー軸の構築】と援助プロセスを説明する【主体力醸成サイクル】が相互に作用しながら、地域福祉活動が展開されていることを仮説生成的に明らかにし、援助技術および援助プロセスを関連けた実践モデルを構築した。そして、構築した実践モデルに基づき、各概念を説明している実践について、インタビューテキストを通じて 58 項目を抽出するに至った。しかし、提示した 58 項目以外にも評価の際に必要な項目があると思われるため、先行研究等を踏まえて、改めて評価項目の加除等に関して検討する必要がある（詳細は第 6 章で述べる）。

次に、本章における限界について述べる。まず第 1 に、今回の調査協力者は一定以上の経験年数があり、かつ高い力量を持っている社会福祉協議会ワーカーからのデータに基づいて仮説を生成した。したがって、それ以外の社会福祉協議会ワーカーの経験には言及できていない。第 2 に、本仮説については社会福祉協議会ワーカーの視点で理論生成している。よって、地域住民や当事者側の地域福祉活動を通じた主体形成プロセスについては改めて調査を行う必要があると考える。

今後の課題として、第 1 に、社会福祉協議会ワーカーと当事者・住民や多職種等との多面的な相互関係も明らかにしていく必要があるもの考える。第 2 に、社会福祉協議会ワーカーの力量の差について比較検討する必要もあるだろう。第 3 に、結果を踏まえながら、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践プロセスを簡便に自己評価するための尺度開発の必要性を感じている。そこで、第 6 章では、本調査での結果をベースに社会福祉協議会ワーカーを対象とした質問紙調査のデータを探索的因子分析および確認的因子分析による分析を行い、「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」を構成する。

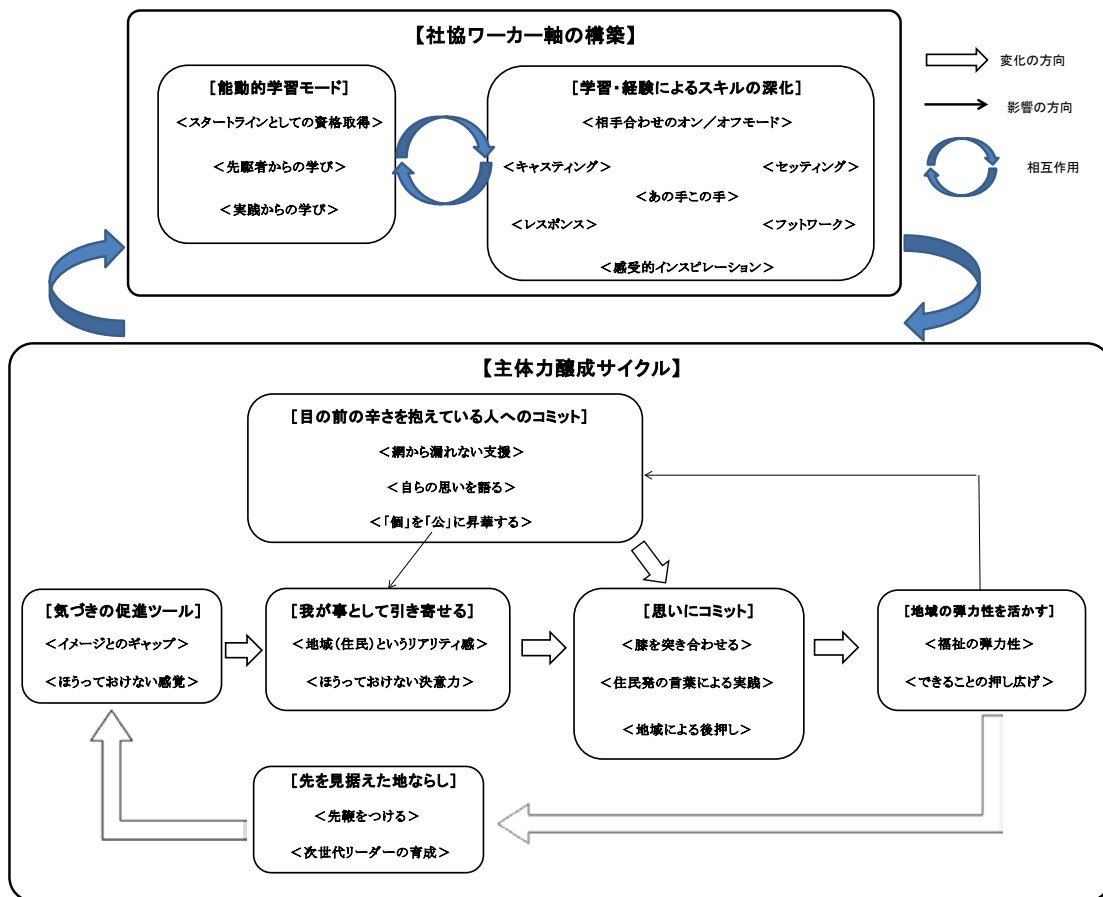


図 5-1 地域福祉を推進していくための実践モデル概念図（仮説生成理論）

表 5-1 地域福祉援助実践プロセスでの実践マニュアル

I. 【社協ワーカー軸の構築】	
[能動的学習モード]	
＜スタートラインとしての資格取得＞	
1	社会福祉士等、福祉に関わる専門的資格を取得している
2	必要に応じて自ら講演会や研修会に参加する
＜先駆者からの学び＞	
3	組織の内外問わず先駆者からの助言を受ける
4	組織の内外問わず先駆者が行ってきた実践を学んだり教わったりする
＜実践からの学び＞	
5	実践に生かすために価値・知識・技術の習得に努力する
6	仕事に生かすために、多様な活動を意識的に行っている
[学習・経験によるスキルの深化]	
＜相手合わせのオン/オフモード＞	
7	相手の都合にあわせて時間外・休日等にも対応する。
8	相手の状況にあわせて、有効な支援方法を選択する
＜キャストイング＞	
9	その地域が快く受け入れられるワーカーを配置する
10	地域福祉活動が進むための地域のリーダーを見極め働きかける
11	様々な「場」*の設定の前に、どのような関係者が入っていけばよいかを考え、必要な人選を行っている
12	ネットワークの必要性について共通理解がもてるように、地域住民や専門職を含めた関係者に働きかける
＜セッティング＞	
13	当事者が住民や専門職に直接自分の思いや考えを伝えられるよう働きかけている
14	地域の中でそれぞれの世代(多世代)が関わることのできる場面が設定できるよう働きかけている
15	当事者の「生の声」を関係部署・機関、地域などへ発信している
＜レスポンス＞	
16	住民から依頼されたことは、住民へ途中経過や結果を報告する
17	福祉や地域の活動に批判的(反発的)な住民へ、その活動の必要性について継続的に説明する
18	その時々状況に応じて、働きかけの強弱をつけている
＜フットワーク＞	
19	地域に足を運ぶことで、住民・地域の課題やニーズを把握する
20	地域に足を運びながら、地域の課題(困りごと)の解決に向けて住民と一緒に考える
21	直接対面・対話しながら住民へ必要な情報提供を行う
＜感受的インスピレーション＞	
22	当事者や住民の感情変化に冷静に対応する
23	働きかけの状況に応じて時には意図的に待つ
24	その場面に対して小さな出来事や何気ない会話の中から、住民ニーズや課題に気づく
25	その場面に対して小さな出来事や何気ない会話の中から、住民同士の関係性に気づく
＜あの手・この手＞	
26	その時々状況に応じて、様々なスキル(スキル)を使い分ける
27	重要性和実行可能性によって援助活動に優先順位をつける
II. 【主体力醸成サイクル】	
[目の前の生きづらさを抱えて人へのコミット]	
＜網から漏れない支援＞	
28	当事者の人生や経験、考えや思いなどをしっかり受け止め聴く
29	個別ニーズに対して、その都度対応している
30	新たな事業やサービスを作りながら個々の支援を行っている
31	既存の事業やサービス利用における対象を緩やかに設定する(している)
＜自らの思いを語る＞	
32	多数決で判断するのではなく1人の「生の声」を必要に応じて代弁する
33	当事者が主体的に自らのことを発言できるよう支援している



<b>&lt;「個」を「公」に昇華する&gt;</b>	
34	当事者との出会いや関わりを通じて住民自身が自分のこととして置き換える
35	当事者の「生の声」を、その場限りにするのではなくしっかりと蓄積している
<b>[気づきの促進ツール]</b>	
<b>&lt;イメージとのギャップ&gt;</b>	
36	地域(小学校区等)の社会資源を把握している
37	社会指標等を活用して地域の将来像をイメージしやすく住民に伝える
38	マップ(地域の地図・住宅地図など)や写真、映像などを活用して、地域の状況を視覚的にわかりやすく伝える
<b>&lt;ほうっておけない感覚&gt;</b>	
39	地域の中での困りごと、福祉課題を共有する場を設けている
40	住民へ必要な情報を提供する
<b>[我が事として引き寄せる]</b>	
<b>&lt;地域(住民)というリアリティ感&gt;</b>	
41	当事者のもつ課題について、住民理解や共感が得られるよう働きかけを行う
42	地域の課題を住民が自分のこととして捉えていくまでの過程に寄り添う
<b>&lt;ほうっておけない決意力&gt;</b>	
43	地域住民が「確かに地域内でその活動が必要だ」と実感できるように働きかけを行う
<b>[思いにコミット]</b>	
<b>&lt;膝を突き合わせる&gt;</b>	
44	地域の中で地域課題や福祉課題を話しあう場を設定している
45	当事者・住民や社協組織内外の専門職等が集まり協議する場を設定する
46	地域の中で福祉の優先順位を高めるための働きかけを行っている
<b>&lt;住民発の言葉による実践&gt;</b>	
47	住民自らの考えや気持ちを語った事柄を福祉活動に反映できるよう後押しする
48	住民が市などの委員会に入り地域の困りごとや思いを自分の言葉として発言できるように後押しする
<b>&lt;地域による後押し&gt;</b>	
49	自治会でのリーダーが福祉に対して理解を示し、活動の後押しの役割を担ってもらえるよう働きかける
50	民生委員や地域内の活動者等から、自治会長へ活動の後押しをしてもらえるよう働きかける
51	自治会等のなかに福祉の活動部門(「福祉推進部会」等)の設置を働きかける
<b>[地域の弾力性]</b>	
<b>&lt;福祉の弾力性&gt;</b>	
52	生活に関係する事から住民が福祉問題として引き寄せられるよう働きかける
<b>&lt;できることの押し広げ&gt;</b>	
53	課題を解決するために住民ができそうな活動を具体的に紹介する
54	住民個々の得意分野を地域福祉活動の中で活かしていけるように働きかける
55	地域での福祉活動をすすめる人材を育成する
<b>[先を見据えた地ならし]</b>	
<b>&lt;先鞭をつける&gt;</b>	
56	将来の地域状況の見通しをたて、地域(福祉)課題の解決に向けた事業・サービスを先駆的に展開する
57	住民が将来の地域への見通しをたてながら活動が行えるよう働きかける
<b>&lt;次世代リーダーの育成&gt;</b>	
58	将来的に地域のリーダーになり得る人材を見定める

【引用】

- 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会，1995年。
- 岡野英一「社会福祉協議会における住民主体再考」（牧里每治・岡本榮一・高森敬久編著『自発的社会福祉と地域福祉』ミネルヴァ書房，2012年）176-193頁。
- 川上富雄「地域福祉推進機関としての社会福祉協議会の専門性」（山本主税・川上富雄編『地域福祉新時代の社会福祉協議会』中央法規出版，2003年）52-69頁。
- 木下康仁『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践』弘文堂，2003年。
- 沢田清方「新たな地域福祉の確立—福祉コミュニティ形成と社会福祉協議会の戦略視点—」『社会福祉研究』（鉄道弘済会）第76号，1999年，58-66頁。
- 芝野松次郎『社会福祉実践モデル開発の理論と実際』有斐閣，2002年。
- 渋谷篤男「社会福祉協議会の方法・技術」（新版・社会福祉学習双書編集委員会編『社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会，2008年）262-269頁。
- 全国社会福祉協議会地域福祉部『地域福祉をすすめる力—育てよう活かそう「地域の福祉力」—』全国社会福祉協議会，2007年。
- 永田幹夫『改訂 地域福祉組織論』全国社会福祉協議会，1995年。
- 原田正樹「地域を基盤とした福祉教育システムへの転換—地域福祉の推進と福祉教育実践の課題—」『社会福祉研究』（鉄道弘済会）81巻，2000年，1-9頁。
- 平野隆之『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣，2008年。
- 藤井博志「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」『日本の地域福祉』（日本地域福祉学会）第20巻，2006年，31-42頁。
- 山口稔「市区町村社会福祉協議会の地域福祉活動」（日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版，2006年）332-333頁。
- Kvale, S., *Inter Views: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage Publication, 1996.
- Merriam, S. B., *Qualitative Research and Case Study Applications in Education : Revised and Expanded from Case Study Research in Education.*, Jossey-Bass., 1998.
- （堀薫夫・久保真人・成島美弥訳『質的調査法入門—教育における調査法とケース・スタディ』ミネルヴァ書房，2004年）

Stein, T. J. and Pzeqnicki, T. L., *Decision Making at Child Welfare Intake: A Handbook for Practitioners*, Child Welfare League of America, 1983. (家庭養護促進協会訳『児童福祉インテークー意思決定のための実践ハンドブック』1988年, ミネルヴァ書房)

Strauss, A. L. and Corbin, J., *Basic of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory, 2nd ed.*, Sage Publications, 1990. (操華子・森岡崇訳『質的研究の基礎: グラウンデッド・セオリー開発の技法と手順』医学書院, 2007年。)

## 第6章 地域福祉援助実践プロセス評価尺度の開発—信頼性と妥当性の検討—

### 第1節 問題の背景および研究目的

現在の社会福祉は地域をベースに福祉施策・事業・活動を展開する、いわゆる地域福祉の時代になっている。地域福祉の推進を図ることを目的として位置づけられている社会福祉協議会は、その存在意義を確固たるものにするためにも、日々の実践が地域福祉の推進にどのように関連しているのかを評価していくことは重要であると筆者は考えている。実際に、日本地域福祉学会でも評価に関して特集が組まれる（2014, pp. 1-29）など、近年、地域福祉領域においても、実践をどのように評価していくかが重要なテーマになっている。

従来、地域福祉領域での評価の視点としてタスクゴール、プロセスゴール、リレーションシップゴール、の3つがあげられ（瓦井 2011, p. 194）、特にロス（Ross, M. G.）のコミュニティ・オーガニゼーション論以降、社会福祉協議会においてもプロセスゴールを重視してきたこともあり、日本の地域福祉領域の評価はプロセス評価を中心に行われてきた。そして、これまでの評価の方法が事例分析をはじめとする定性的な評価手法が主流だったため、評価を通じた測定や比較が困難だったとの指摘もある（田中 2011 p. 7）。また、現場のソーシャルワーカーは実証的な評価よりも、主観的な経験値による評価を行っているほうが多いという指摘（Gerdes et al, 1996, p. 4）は、日本の地域福祉領域における評価の現状にも当てはまるだろう。

ウェイス（Weiss, 1998, p. 4）は「評価とは、プログラムや政策における働きと成果の体系的な査定であり、明示的あるいは非明示的な基準と比較しながら、これらのプログラムもしくは政策の改善に資するためのものである」と定義しているように、評価は何らかの基準をもとに、その比較により価値判断を行っているともいえる。そのような背景も含め、筆者は地域福祉援助実践のプロセス評価を行うために、まず“何らかの基準”を設定する必要性を感じており、第5章において、仮説生成した地域福祉援助プロセスに関する実践モデルに基づき、58項目からなる実践マニュアルを提示した。そして、この実践マニュアルは地域福祉援助を進める際に活用可能な基準になり得ると筆者は考えている。

しかしながら、第3章で述べたように、社会福祉協議会の評価活動については社会福祉協議会結成時から現在に至るまで全国的にほとんど行われなかった（第1節）。また、社会福祉協議会の評価研究についても近年、多様な研究対象および研究手法から評価研究が行われるようになったが、社会福祉協議会ワーカーによる援助プロセス（何らかの働きか

け)をしっかりと検証されていないという課題,そして,プログラム評価の枠組みでの地域福祉領域の評価研究も少数ながら行われているが,評価尺度の信頼性および妥当性の検討が行われていない等の課題がある(第2節)。

そこで本章では,第5章において,プロセス評価に資する評価項目作成を意図して提示した実践マニュアルをベースに,社会福祉協議会ワーカーが地域福祉援助を進めるために必要とされるスキルを簡便に評価するための尺度として「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」を開発し,その尺度の信頼性および内容的妥当性,構成概念妥当性の検討を目的とする。

ウェイス(Weiss 1998)は,尺度について「特定の現象を特徴づけるように定量的に表されるデータであり,一連の項目群からなる構成物」だと説明する(p. 115)。

一般的に尺度の多くはアウトカムの測定に使用されるが,本調査で開発する尺度は地域福祉援助実践プロセスのなかで活用する尺度である。ウェイスは,プロセスの尺度についてアウトカムを導き出すものと考え,アウトカムと同じ基準で分析ができるため有用な尺度であると位置づけている(p. 130)。

実践プロセス尺度の開発によって,第1に,ワーカー一人一人の経験やセンスに委ねられてきた援助技術に関してワーカー間で共有することが可能となる。第2に,実践のプロセスの援助技術を明確化することにより,プロセスとアウトカムとを関連づけることが可能となる。

なお,尺度開発の際に,プロセス評価尺度活用への実行可能性を考慮し,第1に評価項目数をあまり多く設定しないこと,第2に個々のプロジェクト(事業や活動)に細分化するのではなく,実践を包括的に捉えた評価尺度の設定,の2点を留意することにした。

## 第2節 調査方法

### 1. 質問項目の精選

調査を行うにあたり,第5章において実践マニュアルとして提示した58項目以外に,さらに検証をすすめるため,第1に,ソーシャルワーカーの実践評価項目の先行研究(南・武田 2004)から3つの補足を行った。第2に,社会福祉協議会活動の評価項目の先行研究(川島 2011)から5つの補足を行った。第3に,質問項目の内容的妥当性を検討するために,筆者が研究や研修で交流のある実践経験10年以上の社会福祉協議会ワーカー5名にフィードバックを行い,質問項目の不明確な調査項目,意味内容が重複している項目,

回答困難な表現の項目について検討した。実践者の意見を踏まえて1項目の削除を行った。その結果、最終的に65項目のリストを作成した(表6-1)。

次に、30名の社会福祉協議会ワーカーを対象にプリ調査を実施し、実際の回答傾向から偏りの大きい項目は質問項目から除外し、最終的に55項目で本調査を行うことにした。

## 2. 調査対象および調査方法

調査対象者は、信越(新潟・富山・石川・福井・長野)および近畿(滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山)の全ての市町村社会福祉協議会(359か所)に勤務する社会福祉協議会ワーカーとした。人口規模により7部(100万人以上)、5部(10万~99万人)、3部(1万~9万人)、1部(1万人未満)の調査票と返送用封筒を計1,029部送付し、所属の社会福祉協議会ワーカーもしくは元担当者に回答していただくよう調査票に明記した。調査方法は質問紙調査票を用いた無記名の自記式郵送調査法とした。なお、対象者の選定については事務局長に委ねた。調査期間は2014年2月~4月末までであり、386票が回収された(有効回収率37.5%)。そのうち分析項目の全てに欠損のないものが362票(分析対象率35.2%)であった。因子分析に必要な標本数は、項目の5~10倍程度が目安(松尾・中村2002, p. 35)とされ、本調査での有効回収数はそれを満たしていることから、362票のデータを用いて分析を行った。

## 3. 分析方法

まず、個々の社会福祉協議会ワーカーが日々の地域福祉援助実践のプロセスにおいて、どのような援助技術をどのくらい意識的に実践しているか、を全体的傾向の把握とともに、社会福祉士資格の有無や実践経験年数などによる差を統計的に明らかにできると考えた。それについては、先行研究ではこれまで明らかにされてこなかったため、地域福祉援助実践プロセスを評価していくうえで必要になると考えた。

そこで、職務に関する実践状況(55項目)を、回答選択肢を「まったく行なっていない(1点)」、「あまり行なっていない(2点)」、「どちらともいえない(3点)」、「ある程度行なっている(4点)」、「よく行なっている(5点)」の5段階スケールとし、実践がよく行われているほど高得点となるように配点した。次に、社会福祉協議会ワーカーの実践が実際にどのような構造になっているのかを明らかにするために、探索的因子分析(プロマックス回転を伴う主因子法)を行った。さらに、抽出された各因子の内的整合性による信頼

性を検討するために Cronbach の  $\alpha$  係数を算出した。

探索的モデリングによって構築した高次因子分析モデルの妥当性の検証には、共分散構造分析（確認的因子分析）を用いた。因果関係の妥当性やパス推定値の確率を確認しながら最終モデルを導き出した。モデルの適合度については、GFI（Goodness of Fit Index）、AGFI(Adjusted Goodness of Fit Index)、RMSEA(Root Mean Squares Error of Approximation)を基準とすることで構成概念妥当性を検討した。そして、モデルの適合度を分析したうえで実践プロセス尺度に対する基本属性との関連を分析した。なお、これらのデータ分析には SPSS19.0J および Amos22.0 を用いた。

#### 4. 倫理的配慮

本調査は、自記式質問紙票を用いた無記名による郵送調査として実施するものであり、調査項目は回答者個人が特定されない内容で構成されている。また、調査の依頼文書に個人情報保護の遵守、個々のデータを公表しない、研究目的以外で使用しない旨を明記し、調査票の返送をもって同意が得られたものとみなした。

### 第3節 結果

#### 1. 回答者の属性

回答者の属性（表 6-2）をみると、性別は男性 49.2%、女性 50.8%となっている。年齢構成は 30 歳代と 40 歳代で 68.5%を占めた。経験年数は 10～15 年と 15～20 年の両方で 45.1%であった。最終学歴については、大学卒業と大学院の両方で 68.5%であり、社会福祉協議会ワーカーの高学歴化が伺えるが、社会福祉学系の学部・学科を卒業したのかは今回の調査の設問からは除外していたため不明である。資格取得（複数回答可）は社会福祉主事（61.9%）と社会福祉士（54.7%）の取得率がそれぞれ過半数以上を占めている。

また、勤務している社会福祉協議会の市町村人口規模は、3 万人未満と 3～5 万人が 52.2%で過半数を占めている。

#### 2. 探索的因子分析による因子構造の検討

まず、「地域福祉援助実践プロセス項目」の 55 項目について平均値と標準偏差を算出し得点分布を確認したところ、天井効果やフロア効果と考えられる得点分布の偏りは見られなかった（表 6-3）。

そこで、すべての質問項目を以降の分析対象にした。因子数を判断する基準として、初期の固有値が1以上の基準を設け、さらに因子の解釈可能性も考慮して6因子とした。因子に含まれる項目を因子分析した際に因子負荷量が0.40以上あること、各因子において項目数が3以上あることを条件とした。また、複数の因子に0.40以上の負荷する項目があった場合はその項目を削除し、合計4回分析を繰り返した。その結果、最終的に30項目6因子を抽出し尺度項目とした。6因子の寄与率はそれぞれ31.07%、4.47%、4.09%、3.40%、2.70%、2.47%で累積寄与率は48.20%であった。第I因子の寄与率が他因子と比較して大きく6因子の重みは等分ではないが、実践現場での活用可能性を考慮し、この段階で分析を終了し最終的な結果とした(表6-4)。

第I因子は7項目で構成されており、「地域のニーズに対して必要な資源を探し、なければ新たに作る」、「社会指標等を活用して地域の将来像をイメージしやすく住民に伝える」、「個別課題を地域の課題として地域内での共有を図る」など、住民による福祉活動を進めていくためのプロセスに関する項目が高い負荷を示していた。そこで因子名を【住民を福祉活動に結びつける】と命名した。

第II因子は7項目で構成されており、「様々な『場』の設定の前に、どのような関係者が入っていけばよいかを考え必要な人選を行う」、「相手の都合にあわせて時間外・休日等にも対応する」、「相手の状況にあわせて有効な支援方法を選択する」などの地域・住民の状況に合わせて対応する項目が高い因子負荷を示しており、因子名を【地域(住民)との信頼関係の構築】と命名した。

第III因子は5項目で構成され、「当事者が住民や専門職に自分の思いや考えを伝えられるよう支援する」、「当事者の『生の声』を関係部署・機関、地域などへ発信する」、「個別ニーズに対してその都度対応している」など、特に当事者を中核に個別的な支援に関する項目の因子負荷が高かったため、因子名を【当事者支援】と命名した。

第IV因子は5項目で構成され、「自治会でのリーダーが福祉に対して理解を示し、活動の後押しの役割を担ってもらえるよう働きかける」、「将来的に地域のリーダーになり得る人材を見定める」、「自治会等のなかに福祉の活動部門(「福祉推進部会」等)の設置を働きかける」など、地域内での福祉に関する部門の設置や福祉活動のリーダーに関する項目の因子負荷が高かったため、因子名を【地域の福祉地盤づくり】と命名した。

第V因子は「その時々での場面での小さな出来事や何気ない会話の中から、住民同士の関係性に気づく」、「その時々での場面での小さな出来事や何気ない会話の中から、住民のニー



ズや課題に気づく」, 「その時々状況に応じて, 様々な方法 (スキル) を使い分ける」の 3 項目で構成され, 社会福祉協議会ワーカーとして経験を積むことにより生じる感覚的な部分を示していることから, 因子名を【経験に裏づけされた感性】と命名した。

第VI因子は, 「実践に生かすために価値・知識・技術の習得に努める」, 「必要に応じて自ら講演会や研修会に参加する」, 「社会福祉士等, 福祉に関わる専門的資格を取得する」の 3 項目で構成され, 専門性を高めるために必要な知識, 技術, 資格に関連する項目を示していることから, 因子名を【たゆまないプロ意識】と命名した。

次に, 地域福祉援助実践プロセス評価尺度の信頼性および妥当性を検討するために, 30 項目全体の Cronbach の  $\alpha$  係数を算出したところ  $\alpha=.924$  で内的整合性が十分であると判断した。続いて, 因子分析によって抽出された 6 つの下位尺度に相当する項目の平均値および標準偏差 ( $SD$ ) を算出したところ, 第 I 因子 (平均 2.75,  $SD$  0.70), 第 II 因子 (平均 3.48,  $SD$  0.62), 第 III 因子 (平均 3.14,  $SD$  0.65), 第 IV 因子 (平均 2.78,  $SD$  0.76), 第 V 因子 (平均 3.38,  $SD$  0.80), 第 VI 因子 (平均 3.58,  $SD$  0.71), となっておりこれらの内的整合性を検討するために各下位尺度の Cronbach の  $\alpha$  係数を算出したところ,  $\alpha=.703\sim.850$  の範囲となっており, 基準を満たす内的整合性による信頼性が確認された。各下位尺度の相関は  $r=.223\sim.636$  の間で有意な正の相関を示した (表 6-5)

### 3. 確認的因子分析の適合度の検討

本調査では, より簡便な尺度を開発することを目的としているため, 探索的因子分析によって抽出された【住民を福祉活動に結びつける】、【地域 (住民) との信頼関係の構築】、【当事者支援】、【地域の福祉地盤づくり】、【経験に裏づけされた感性】、【たゆまないプロ意識】の 6 因子を第 1 次因子とし, その上位概念として社会福祉協議会ワーカーの「地域福祉援助実践プロセス」を第 2 次因子とする高次因子モデルを作成した。

第 1 次因子の観測変数は, 各因子に対する因子負荷量の高い順から第 I 因子と第 II 因子は 4 変数, 第 III 因子から第 VI 因子については 3 変数を選択し, 合計 20 項目とした (表 6-6)。

分析モデルの適合度指標は,  $\chi^2=301.116$ ,  $df=164$  となっており本調査においては,  $\chi^2$  検定の結果, 有意確率 0.00 で棄却されるモデルである。しかし検定値は標本数に依存して大きくなるのに対して,  $\chi^2$  値は観測変数や推定パラメーター数に依存する。したがって後者が変わらないのに対し標本数を大きくしていけば明らかにモデルは棄却されやすくなる。サンプルが 200 を超えると, 棄却するモデルでも他の適合度指標が良好であることも

ある (Kline, 2005, pp.110-111)。

本研究ではサンプルが 362 票で大きく、 $\chi^2$ 検定では有意になりやすい傾向があると考えられるため、引き続き、他のモデル適合度指標をもとに適合度を確認していった。そして、GFI が 0.926, AGFI が 0.905, RMSEA が 0.048 であり、いずれも統計的な許容基準を満たしており、モデルの構成概念妥当性は支持されたと判断できる結果となった。そして、観測変数から第 1 次因子、第 1 次因子から第 2 次因子へのパス係数は 0.448~0.913 の範囲で正の値を示した (図 6-1)。

次に、尺度の得点分布について 20 項目を単純加算した全体の得点は 0~100 点の範囲をとり、平均 64.90 (*SD* 10.53) であった。下位尺度では【住民を福祉活動に結びつける】の平均 11.04 (*SD* 3.11) であり、以下、【地域 (住民) との信頼関係の構築】平均 14.46 (*SD* 2.61), 【当事者支援】平均 10.02 (*SD* 2.09), 【地域の福祉地盤づくり】平均 8.48 (*SD* 2.52), 【経験に裏づけされた感性】平均 10.15 (*SD* 2.41), 【たゆまないプロ意識】平均 10.75 (*SD* 2.14) であった。

また、各下位尺度間の内的整合性による信頼性を検討するために Cronbach の  $\alpha$  係数を算出した。全体 (尺度 20 項目) の信頼性は  $\alpha = .886$  であり、各下位尺度では【住民を福祉活動に結びつける】 ( $\alpha = .800$ ), 【地域 (住民) との信頼関係の構築】 ( $\alpha = .713$ ), 【当事者支援】 ( $\alpha = .714$ ), 【地域の福祉地盤づくり】 ( $\alpha = .718$ ), 【経験に裏づけされた感性】 ( $\alpha = .850$ ), 【たゆまないプロ意識】 ( $\alpha = .703$ ) であった (表 6-7)。

#### 4. 確認的因子分析による各下位尺度間の信頼性と妥当性について

地域福祉援助におけるプロセスを簡便に評価するための尺度開発を目的に 20 項目の観測変数および 6 つの第 1 次因子, 1 つの第 2 次因子からなる高次因子分析モデルを構築し、信頼性と妥当性の検証を行なった。

信頼性については、20 項目を単純加算した総合的評価の信頼性を確認する Cronbach の  $\alpha$  係数の値は .886, 6 つの下位尺度についても全て .70 以上の値であり、内的一貫性の観点から尺度の信頼性についても確保されたと判断した。

次に妥当性について、共分散構造分析を用いた解析の結果、モデルの適合度は受容基準を満たしていた。また、岩間 (2012, pp. 2-3) が地域福祉援助において示している「個を地域で支える援助」と「個を支える地域をつくる援助」そして「地域福祉の基盤づくり」に関する因子および項目が含まれていることから、最低限の構成概念妥当性があると判

断した。

## 5. 各下位尺度に対する実践の得点比較

実践プロセスにおける実践度の意識について、下位尺度の平均値（平均得点／項目数）を算出した（表 6-7）。この結果特に実践の弱さが感じられるのが、「住民を福祉活動に結びつける」（2.76 点）および「地域の福祉地盤づくり」（2.83）であり他の下位尺度が 3.34～3.61 点の範囲であることを考えると、この両下位尺度の実践が弱いと判断できる。

## 6. 尺度得点について基本属性による比較

実践プロセスにおける下位尺度得点を、①資格の有無、②経験年数の違い、③自治体人口規模の違いからみた。なお、これらの分析については、対応のない  $t$  検定により比較した。（表 6-8）

### (1) 社会福祉士資格の有無による差

社会福祉士資格の未取得者（ $N=164$ ）と取得者（ $N=198$ ）の 2 群により比較し、取得者の平均尺度得点が全てにおいて高かった。そして、【住民を福祉活動に結びつける】（ $t(360)=-2.00, p<.05$ ）、【当事者支援】（ $t(360)=-3.32, p<.01$ ）、【たゆまないプロ意識】（ $t(360)=-7.96, p<.001$ ）において有意な差がみられた。一方、【地域（住民）との信頼関係の構築】、【地域の福祉地盤づくり】、【経験に裏づけされた感性】については社会福祉士資格の有無で有意な差は認められなかった。

### (2) 経験年数の違いによる差

経験年数については 15 年未満（ $N=226$ ）と 15 年以上（ $N=136$ ）の 2 群により比較した。【たゆまないプロ意識】を除いて 15 年以上の経験者の平均尺度得点が高かった。そして、【当事者支援】（ $t(360)=-2.02, p<.05$ ）、【経験に裏づけされた感性】（ $t(360)=-2.86, p<.01$ ）において有意な差がみられた。一方、【住民を福祉活動に結びつける】、【地域（住民）との信頼関係の構築】、【地域の福祉地盤づくり】、【たゆまないプロ意識】については経験年数の違いで有意な差は認められなかった。

### (3) 自治体人口規模の違いによる差

自治体人口規模については 5 万人未満（ $N=189$ ）と 5 万人以上（ $N=173$ ）の 2 群により比較した結果、5 万人以上の平均尺度得点が全てにおいて高かった。そして、【住民を福祉活動に結びつける】（ $t(359.27)=-2.98, p<.01$ ）、【地域の福祉地盤づくり】（ $t(360)=-2.75,$

$p<.01$ ), 【経験に裏づけされた感性】( $d(360)=-2.07, p<.05$ )において有意な差がみられた。一方, 【地域(住民)との信頼関係の構築】, 【当事者支援】, 【たゆまないプロ意識】については自治体人口規模の違いで有意な差は認められなかった。

## 第4節 考察

### 1. 地域福祉援助実践プロセス評価尺度について

本評価尺度の信頼性および妥当性の検討について, 社会福祉協議会ワーカーが地域福祉援助を行うために必要とするスキルの修得度を簡便に評価するために, 20の観測変数と6つの第1次因子, 1つの第2次因子で構成される高次因子分析モデルを構築し, 信頼性および妥当性の検証を行った。共分散構造分析を用いた解析の結果, モデルの適合度指標は, GFI, AGFI, RMSEAのいずれも統計的な許容基準を満たしていた。次に, 各下位尺度間の内的整合性による信頼性を検討するために Cronbach の  $\alpha$  係数を算出した。全体(尺度20項目)の信頼性は  $\alpha=.886$  であり, 6つの各下位尺度についてもいずれも.70以上の値であった。また, 質問紙調査を行う前に, 実践経験10年以上の社会福祉協議会ワーカー5名に, 質問項目の不明確な項目, 意味内容が重複している項目, 回答困難な表現の項目について検討し, 質問項目の内容的妥当性も満たしている, 以上の結果から, 「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」は, 信頼性, 内容的妥当性, 構成概念妥当性を有する尺度であることが示された。

### 2. 各下位尺度の得点について

本評価尺度は, 現場での活用可能性を考慮し簡便性を優先して作成された尺度のため, 先行研究で検討された実践プロセスをすべて包含できてはいない。しかしながら, 先行研究での共通性も部分的に認められる。

第1に, 地域に対する働きかけに関する「住民を福祉活動に結びつける」および「地域の福祉地盤づくり」下位尺度の平均値(平均得点/項目数)が直接支援を含む他の下位尺度より低くなっている。これは, 川島(2011, pp. 108-109)や菱沼(2012, pp. 33-44)の研究結果とも一致する。社会福祉協議会結成時から実践してきたコミュニティ・オーガニゼーションなど, 地域住民等へ働きかける「地域福祉の基盤づくり」を強化しなければ, 地域福祉援助が示したような「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」の相互作用による一体的な展開は望めない。したがって, 「地域福祉の基盤づくり」

に関連する【住民を福祉活動に結びつける】および【地域の福祉地盤づくり】で構成される各項目について、日々の実践の中で意識化を図り、必要に応じて研修会への参加、スーパービジョンを受ける等を通じて強化していく必要性を感じる。

第2に、社会福祉士資格の有無による差の検定において、【住民を福祉活動に結びつける】、【当事者支援】、【たゆまないプロ意識】において有意な差がみられた。このことは、社会福祉士の資格取得が、より専門職としての意識や姿勢、援助技術を高めることが示唆されるだろう。よって、地域福祉援助を担う社会福祉協議会ワーカーには社会福祉士資格の取得促進への働きかけも必要になると考える。

第3に、経験年数における差の検討において、15年未満と15年以上の2群により比較した結果、【経験に裏づけされた感性】において有意な差がみられた。保正は、医療ソーシャルワーカーを調査対象とした質的研究結果を踏まえ、経験年数を経るにつれ、①活用できる理論や技術のレパートリーが広がり提示できる選択肢が増えること、②根拠に基づき推測をしながらアプローチを行うようになること、の2点を提示している(2011, p. 69)が、社会福祉協議会ワーカーについても経験を積み重ねることで、援助技法を選択するうえでのワーカーとしての感性が磨かれることが示唆される。

なお、自治体人口規模の違いによる差に関して、地域福祉援助における「地域福祉の基盤づくり」に関連する【住民を福祉活動に結びつける】および【地域の福祉地盤づくり】について人口規模5万人以上の社会福祉協議会に勤務するワーカーの方が有意となっている。この自治体人口規模の違いによる差に関しては、先行研究でも明らかにされていないため改めてより詳細な調査を行う必要もある。その際に、いわゆる平成の大合併の影響の有無や社会福祉協議会ワーカーが担当している圏域設定による人口規模についても調査内容に含める必要があると考える<sup>1</sup>。

## 第5節 本章のまとめと残された課題

本章では、社会福祉協議会に所属するワーカーが、地域福祉援助実践を行うために必要とするスキルの習得度を簡便に評価するための尺度として「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」を開発し、その信頼性および妥当性の検討を行なった。

まず、探索的因子分析により析出した共通因子を第1次因子、総合的評価にあたる第2次因子を仮定した2段階の因子構造からなる分析モデルを設定し、共分散構造分析により解析を行った。

本調査で開発された「地域福祉実践プロセス評価尺度」は、信頼性、内容的妥当性および構成概念妥当性を有する尺度であることが示された。

最後に本調査の限界について言及する。第1に、今回の郵送調査対象としたのが、関西2府4県と甲信越5県の市町村社会福祉協議会に所属しているワーカーであるため、限定された地域からのデータである。上記以外の都道府県の市町村に所属する社会福祉協議会ワーカーの地域福祉援助実践プロセスは異なる可能性もあることから、今後は調査地域を広げて同様の実践傾向にあるのか、さらなる検討が求められる。

第2に、社会福祉協議会ワーカーの日々の実践はすべてが構造化され得るものではない。やはり、個々のワーカーによる何らかの価値判断やワーカーのセンスという構造化できにくい実践についても蓄積していく必要があると考える。そのための方法として質的研究の重要性を感じている。本調査結果とあわせて社会福祉協議会の地域福祉援助実践を質的に分析し、それらの研究結果を実践レベルで活用していくことも重要であると考えている。

第3に、本尺度を実践レベルで活用することで、本評価項目の分析と新たな評価項目の追加の検討にもつながると考えている。したがって、現場の社会福祉協議会ワーカーへ評価活動を根づかせていくための方法を、実践現場で活躍する社会福祉協議会ワーカーと協働して検討する必要がある。

表 6-1 質問項目の設定

I. 【社協ワーカー軸の構築】		備考
[能動的学習モード]		
<スタートラインとしての資格取得>		
1	社会福祉士等、福祉に関わる専門的資格を取得している	
2	必要に応じて自ら講演会や研修会に参加する	
<先駆者からの学び>		
3	組織の内外問わず先駆者からの助言を受ける	
4	組織の内外問わず先駆者が行ってきた実践を学んだり教わったりする	プリ調査後削除①
<実践からの学び>		
5	実践に生かすために価値・知識・技術の習得に努力する	
6	仕事に生かすために、多様な活動を意識的に行っている	
追加①	スーパービジョンを受ける機会をもつ	川島(1)
追加②	仕事に関する最新の情報を入手する	南・武田(1)
[学習・経験によるスキルの深化]		
<相手合わせのオン/オフモード>		
7	相手の都合にあわせて時間外・休日等にも対応する。	
8	相手の状況にあわせて、有効な支援方法を選択する	
<キャスティング>		
9	その地域が早く受け入れられるワーカーを配置する	プリ調査後削除②
10	地域福祉活動が進むための地域のリーダーを見極め働きかける	
11	様々な「場」*の設定の前に、どのような関係者が入っていけばよいかを考え、必要な人選を行っている	
12	ネットワークの必要性について共通理解がもてるように、地域住民や専門職を含めた関係者に働きかける	
<セッティング>		
13	当事者が住民や専門職に直接自分の思いや考えを伝えられるよう働きかけている	
14	地域の中でそれぞれの世代(多世代)が関わることのできる場面が設定できるよう働きかけている	
15	当事者・住民や社協組織内外の専門職等が集まり協議する場を設定する	
16	当事者の「生の声」を関係部署・機関、地域などへ発信している(伝える「場」を作っている)	
追加③	ニーズ対応に向けて、必要に応じて援助チームのなかでイニシアティブがとれる	南・武田(2) プリ調査後削除③
<レスポンス>		
17	住民から依頼されたことは、住民へ途中経過や結果を報告する	
18	福祉や地域の活動に批判的(反発的)な住民へ、その活動の必要性について継続的に説明する	
19	その時々状況に応じて、働きかけの強弱をつけている	
<フットワーク>		
20	地域に足を運ぶことで、住民・地域の課題やニーズを把握する	
21	地域に足を運びながら、地域の課題(困りごと)の解決に向けて住民と一緒に考える	
22	直接対面・対話しながら住民へ必要な情報提供を行う	プリ調査後削除④
<感受的インスピレーション>		
23	当事者や住民の感情変化に冷静に対応する	
24	働きかけの状況に応じて時には意図的に待つ	
25	その場に対して小さな出来事や何気ない会話の中から、住民ニーズや課題に気づく	
26	その場に対して小さな出来事や何気ない会話の中から、住民同士の関係性に気づく	
<あの手・この手>		
27	その時々状況に応じて、様々なスキル(スキル)を使い分ける	プリ調査後削除⑤
28	重要性と実行可能性によって援助活動に優先順位をつける	
追加④	短期・長期の達成すべき目標を明確にする	川島(2)
II. 【主体力醸成サイクル】		
[目の前の生きづらさを抱えて人へのコミット]		
<網から漏れない支援>		
29	当事者の人生や経験、考えや思いなどをしっかり受け止め聴く	
30	個別ニーズに対して、その都度対応している	
31	新たな事業やサービスを作りながら個々の支援を行っている	
32	既存の事業やサービス利用における対象を緩やかに設定する(している)	プリ調査前削除
<自らの思いを語る>		
33	多数決で判断するのではなく1人の「生の声」を必要に応じて代弁する	
34	当事者が主体的に自らのことを発言できるよう支援している	プリ調査後削除⑥

<b>&lt;「個」を「公」に昇華する&gt;</b>		
35	当事者との出会いや関わりを通じて住民自身が自分のこととして置き換える	
36	当事者の「生の声」を、その場限りにするのではなくしっかりと蓄積している	プリ調査後削除⑦
追加⑤	当事者の、人としての尊厳を守ることを念頭に置いている	南・武田(3) プリ調査後削除⑧
<b>[気づきの促進ツール]</b>		
<b>&lt;イメージとのギャップ&gt;</b>		
37	地域(小学校区等)の社会資源を把握している	
38	社会指標等を活用して地域の将来像をイメージしやすく住民に伝える	
39	マップ(地域の地図・住宅地図など)や写真、映像などを活用して、地域の状況を視覚的にわかりやすく伝える	
追加⑥	社協ワーカーの役割について、地域の住民に説明し理解を得る。	川島(3) プリ調査後削除⑨
<b>&lt;ほうっておけない感覚&gt;</b>		
40	地域の中での困りごと、福祉課題を共有する場を設けている	
41	住民へ必要な情報を提供する	
<b>[我が事として引き寄せる]</b>		
<b>&lt;地域(住民)というリアリティ感&gt;</b>		
42	当事者のもつ課題について、住民理解や共感を得られるよう働きかけを行う	
43	地域の課題を住民が自分のこととして捉えていくまでの過程に寄り添う	
<b>&lt;ほうっておけない決意力&gt;</b>		
44	地域住民が「確かに地域内でその活動が必要だ」と実感できるように働きかけを行う	
追加⑦	個別課題を地域の課題として地域内での共有を図る	川島(4)
<b>[思いにコミット]</b>		
<b>&lt;膝を突き合わせる&gt;</b>		
45	地域の中で地域課題や福祉課題を話しあう場を設定している	
46	地域の中で福祉の優先順位を高めるための働きかけを行っている	プリ調査後削除⑩
<b>&lt;住民発の言葉による実践&gt;</b>		
47	住民自らの考えや気持ちを語った事柄を福祉活動に反映できるよう後押しする	
48	住民が市などの委員会に入り地域の困りごとや思いを自分の言葉として発言できるように後押しする	
<b>&lt;地域による後押し&gt;</b>		
49	自治会でのリーダーが福祉に対して理解を示し、活動の後押しの役割を担ってもらえるよう働きかける	
50	民生委員や地域内の活動者等から、自治会長へ活動の後押しをしてもらえるよう働きかける	
51	自治会等のなかに福祉の活動部門(「福祉推進部会」等)の設置を働きかける	
<b>[地域の弾力性]</b>		
<b>&lt;福祉の弾力性&gt;</b>		
52	生活に関係する事から住民が福祉問題として引き寄せられるよう働きかける	
追加⑧	地域のニーズに対して必要な資源を探し、なければ新たに作る	川島(5)
<b>&lt;できることの押し広げ&gt;</b>		
53	課題を解決するために住民ができそうな活動を具体的に紹介する	
54	住民個々の得意分野を地域福祉活動の中で活かしていけるよう働きかける	
55	地域での福祉活動をすすめる人材を育成する	
<b>[先を見据えた地ならし]</b>		
<b>&lt;先鞭をつける&gt;</b>		
56	将来の地域状況の見通しをたて、地域(福祉)課題の解決に向けた事業・サービスを先駆的に展開する	
57	住民が将来の地域への見通しをたてながら活動が行えるよう働きかける	
<b>&lt;次世代リーダーの育成&gt;</b>		
58	将来的に地域のリーダーになり得る人材を見定める	

備考：質問項目を設定するにあたり、先行研究により、南・武田3項目(南・武田(1)～(3))、川島5項目(川島(1)～(5))の計8項目を追加した。そして、プリ調査実施前に1項目(プリ調査前削除)、プリ調査後に10項目(プリ調査後削除①～⑩)の削除を行った。したがって、本調査では55項目による質問紙調査を行った。



表 6-2 調査対象者の基本属性 (N=362)

項目	カテゴリー	度数(人)	比率(%)
性別	男性	178	49.2
	女性	184	50.8
年代	20歳代	48	13.3
	30歳代	135	37.3
	40歳代	113	31.2
	50歳代	62	17.1
	60歳以上	4	1.1
勤務年数	5年未満	72	19.9
	5～10年	71	19.6
	10～15年	81	22.4
	15～20年	82	22.7
	20～25年	36	9.9
	25年以上	20	5.5
最終学歴	高等学校	43	11.9
	専門学校	32	8.8
	短期大学	35	9.7
	大学	244	67.4
	大学院	4	1.1
	その他	4	1.1
所持資格 (複数回答可)	社会福祉士	198	54.7
	社会福祉主事	224	61.9
	精神保健福祉士	28	7.7
	介護福祉士	51	14.1
	介護支援専門員	107	29.6
市町村 人口規模	3万人未満	131	36.2
	3～5万人	58	16.0
	5～10万人	67	18.5
	10～20万人	36	9.9
	20～30万人	36	9.9
	30万人以上	34	9.4

表 6-3 質問項目に対する平均値と標準偏差 (N=362)

NO	項 目	平均値	標準偏差
1	必要に応じて自ら講演会や研修会に参加する	3.53	0.878
2	実践に生かすために価値・知識・技術の習得に努める	3.57	0.803
3	組織の内外問わず先駆者から助言を受ける	3.33	0.897
4	スーパービジョンを受ける機会をもつ	2.67	1.040
5	仕事に生かすために、多様な活動を意識的に行う	3.19	1.016
6	住民へ必要な情報を提供する	3.63	0.774
7	仕事に関する最新の情報を入手する	3.43	0.853
8	相手の都合にあわせて時間外・休日等にも対応する。	3.85	0.913
9	相手の状況にあわせて、有効な支援方法を選択する	3.81	0.723
10	地域福祉活動が進むための地域のリーダーを見極める	3.39	0.862
11	様々な「場」の設定の前に、どのような関係者が入っていけばよいかを考え必要な人選を行う	3.40	0.945
12	ネットワークの必要性について地域住民や専門職等に説明する	3.23	0.964
13	地域の中で多世代が関わることのできる場面を設定する	3.02	0.950
14	住民から依頼されたことは、住民へ途中経過や結果を報告する	3.56	0.898
15	地域に足を運ぶことで、住民・地域の課題やニーズを把握する	3.41	0.958
16	その時々状況に応じて、働きかけの強弱をつける。	3.42	0.896
17	課題を解決するために住民ができそうな活動を具体的に紹介する	3.28	0.880
18	当事者が住民や専門職に自分の思いや考えを伝えられるよう支援する	3.24	0.837
19	地域の課題を住民が自分のこととして捉えていく過程に寄り添う	3.12	0.856
20	当事者や住民の感情変化に冷静に対応する	3.45	0.794
21	当事者・住民や社協組織内外の専門職等が集まり協議する場を設定する	3.04	1.009
22	当事者の「生の声」を関係部署・機関、地域などへ発信する	3.24	0.858
23	地域の中で地域課題や福祉課題を話し合う場を設定する	3.10	0.978
24	福祉や地域の活動に批判的(反発的)な住民へ、その活動の必要性について継続的に説明する	2.72	0.933
25	働きかけの状況に応じて時には意図的に待つ	3.33	0.912
26	当事者の人生や経験、考えや思いなどをしっかり受け止め聴く	3.89	0.830
27	民生委員や地域内の活動者等から、自治会長へ活動の後押しをしてもらえるよう働きかける	3.21	1.001
28	当事者との出会いや関わりを通じて住民自身が自分のこととして置き換える	2.98	0.882
29	当事者のもつ課題について、住民に理解が得られるよう働きかけを行う	3.02	0.877
30	地域の中の困りごと、福祉課題を共有する場を設ける	3.20	0.961
31	地域に足を運びながら、地域の課題(困りごと)の解決に向けて住民と一緒に考える	3.14	0.971
32	マップ(地域の地図・住宅地図など)や写真、映像などを活用して、地域の状況を視覚的にわかりやすく伝える	2.67	1.116
33	その時々での場面で小さな出来事や何気ない会話の中から、住民のニーズや課題に気づく	3.41	0.908
34	その時々での場面で小さな出来事や何気ない会話の中から、住民同士の関係性に気づく	3.52	0.930
35	その時々状況に応じて、様々な方法(スキル)を使い分ける	3.22	0.907
36	個別ニーズに対して、その都度対応している	3.54	0.924
37	新たな事業やサービスを作りながら個々の支援を行っている	2.76	0.994
38	地域での福祉活動をすすめる人材を育成する	3.07	1.029
39	個別課題を地域の課題として地域内での共有を図る	2.85	0.922
40	地域のニーズに対して必要な資源を探し、なければ新たに作る	2.58	0.945
41	社会指標等を活用して地域の将来像をイメージしやすく住民に伝える	2.54	1.036
42	地域住民が「確かに地域内でその活動が必要だ」と実感できるように働きかけを行う	3.05	0.948
43	生活に関係する事から住民が福祉問題として引き寄せられるよう働きかける	2.78	0.904
44	短期・長期の達成すべき目標を明確にする	2.81	0.988
45	住民個々の得意な活動を地域福祉活動の中で活かしていけるよう働きかける	3.05	0.927
46	将来の地域状況の見通しをたて、地域(福祉)課題の解決に向けた活動・サービスを先駆的に展開する	2.53	0.881
47	将来的に地域のリーダーになり得る人材を見定める	2.86	0.968
48	住民自らの考えや気持ちを語った事柄を福祉活動に反映できるよう後押しする	2.88	0.967
49	住民が行政等の委員会に入り地域の困りごとや思いを自分の言葉として発言できるように後押しする	2.56	0.981
50	自治会でのリーダーが福祉に対して理解を示し、活動の後押しを役割を担ってもらえるよう働きかける	2.98	1.015
51	自治会等のなかに福祉の活動部門(「福祉推進部会」等)の設置を働きかける	2.64	1.160
52	社会福祉士等、福祉に関わる専門的資格を取得する	3.66	1.012
53	地域(小学校区等)の社会資源を把握している	3.54	0.881
54	住民が将来の地域への見通しをたてながら活動が行えるよう働きかける	2.81	0.940
55	多数決で判断するのではなく1人の「生の声」を必要に応じて代弁する	3.00	0.881

表 6-4 社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践プロセス評価尺度 (N=362)

因子名及び質問項目	因子負荷量						
	I	II	III	IV	V	VI	
<b>第I因子【住民を福祉活動に結びつける】(7項目)</b>							
地域のニーズに対して必要な資源を探し、なければ新たにつくる	.796	-.109	.126	-.073	-.008	.008	
社会指標等を活用して地域の将来像をイメージしやすく住民に伝える	.783	-.041	-.174	.095	-.087	.047	
個別課題を地域の課題として地域内での共有を図る	.724	.031	-.015	.016	.087	-.011	
地域での福祉活動をすすめる人材を育成する	.535	.003	-.018	.034	.157	-.002	
マップ(地域の地図・住宅地図など)や写真、映像などを活用して、地域の状況を視覚的にわかりやすく伝える	.527	.165	-.240	.114	-.068	.007	
当事者のもつ課題について、住民に理解が得られるよう働きかけを行う	.504	.072	.268	-.157	.082	-.094	
将来の地域状況の見通しをたて、地域(福祉)課題の解決に向けた活動・サービスを先駆的に展開する	.475	-.129	.132	.284	.015	-.013	
<b>第II因子【地域(住民)との信頼関係の構築】(7項目)</b>							
様々な「場」の設定の前にどのような関係者が入っていけばよいかを考え必要な人選を行う	-.059	.702	.040	.009	.053	-.007	
相手の都合にあわせて時間外・休日等にも対応する。	-.045	.586	-.059	.058	-.110	-.011	
相手の状況にあわせて、有効な支援方法を選択する	-.106	.544	.234	-.080	.067	.016	
地域に足を運ぶことで、住民・地域の課題やニーズを把握する	.161	.534	.114	-.041	-.019	-.031	
地域福祉活動が進むための地域のリーダーを見極める	-.102	.531	-.112	.268	.128	.027	
ネットワークの必要性について地域住民や専門職等に説明する	.250	.501	.103	-.078	-.069	.031	
課題を解決するために住民ができそうな活動を具体的に紹介する	.207	.448	.045	.135	-.001	-.043	
<b>第III因子【当事者支援】(5項目)</b>							
当事者が住民や専門職に自分の思いや考えを伝えられるよう支援する	.045	.010	.741	-.037	-.040	.001	
当事者の「生の声」を関係部署・機関、地域などへ発信する	-.156	-.001	.700	.094	.029	-.065	
個別ニーズに対して、その都度対応している	-.208	.058	.626	.098	.085	.008	
当事者・住民や社協組織内外の専門職等が集まり協議する場を設定する	.075	.133	.493	.043	-.168	.040	
スーパービジョンを受ける機会をもつ	.098	-.026	.442	-.087	-.082	.184	
<b>第IV因子【地域の福祉地盤づくり】(5項目)</b>							
自治会でのリーダーが福祉に対して理解を示し、活動の後押し役を担ってもらえるよう働きかける	-.026	.090	.030	.738	-.070	-.005	
将来的に地域のリーダーになり得る人材を見定める	.063	.064	.015	.621	.047	-.031	
自治会等のなかに福祉の活動部門(「福祉推進部会」等)の設置を働きかける	.059	.132	-.131	.567	-.041	.036	
住民が行政等の委員会に入り地域の困りごとや思いを自分の言葉として発言できるように後押しする	.047	-.161	.299	.497	-.017	.094	
住民自らの考えや気持ちを語った事柄を福祉活動に反映できるよう後押しする	.195	-.107	.155	.487	.114	-.077	
<b>第V因子【経験に裏づけされた感性】(3項目)</b>							
その時々での場面で小さな出来事や何気ない会話の中から、住民同士の関係性に気づく	-.052	-.080	-.059	.009	.986	.030	
その時々での場面で小さな出来事や何気ない会話の中から、住民のニーズや課題に気づく	.071	-.013	-.043	-.025	.864	.001	
その時々状況に応じて、様々な方法(スキル)を使い分ける	.043	.157	.062	-.029	.558	.030	
<b>第VI因子【たゆまないプロ意識】(3項目)</b>							
実践に生かすために価値・知識・技術の習得に努める	.037	.086	-.012	-.005	.071	.764	
必要に応じて自ら講演会や研修会に参加する	.030	-.054	-.002	.021	-.081	.754	
社会福祉士等、福祉に関わる専門的資格を取得する	-.068	-.029	.088	.003	.117	.484	
<b>【因子相関行列】</b>	<b>I</b>	<b>1.000</b>					
	<b>II</b>	.604	<b>1.000</b>				
	<b>III</b>	.625	.607	<b>1.000</b>			
	<b>IV</b>	.631	.538	.528	<b>1.000</b>		
	<b>V</b>	.531	.582	.533	.542	<b>1.000</b>	
	<b>VI</b>	.318	.346	.283	.191	.215	<b>1.000</b>

表6-5 実践下位尺度間相関と平均、標準偏差、Cronbachのα係数

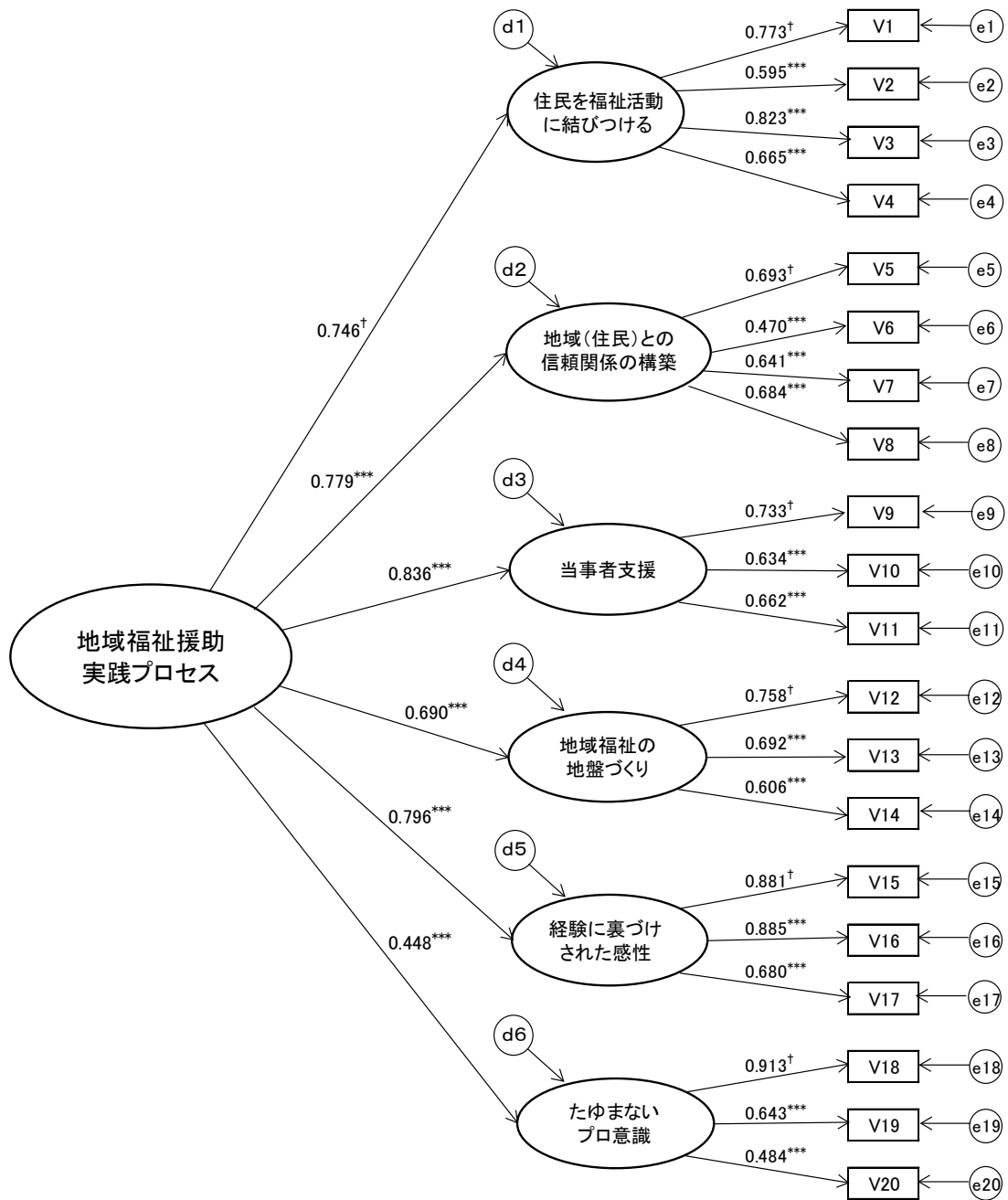
	住民を福祉活動に結びつける	地域(住民)との信頼関係の構築	当事者支援	地域の福祉地盤づくり	経験に裏づけされた感性	たゆまないプロ意識	平均	標準偏差(SD)	Cronbach α係数
住民を福祉活動に結びつける	—	.597**	.501**	.636**	.505**	.282**	2.75	0.70	.841
地域(住民)との信頼関係の構築		—	.549**	.567**	.544**	.313**	3.48	0.62	.823
当事者支援			—	.485**	.409**	.295**	3.14	0.65	.738
地域の福祉地盤づくり				—	.494**	.223**	2.78	0.76	.801
経験に裏づけされた感性					—	.249**	3.38	0.80	.850
たゆまないプロ意識						—	3.58	0.71	.703

\*\* : p<.01

表 6-6 地域福祉援助実践プロセス評価尺度に関する項目と回答分布 (N=362)

(単位:%)

	全 て く い 行 な い っ	あ っ て り い 行 な い	ど い ち え ら な い も	あ な っ て 程 度 い 行 る	よ て く い 行 な っ
<b>第Ⅰ因子【住民を福祉活動に結びつける】</b>					
V1 地域のニーズに対して必要な資源を探し、なければ新たにつくる	13.0	34.0	37.0	14.4	1.7
V2 社会指標等を活用して地域の将来像をイメージしやすく住民に伝える	18.5	28.5	35.9	14.4	2.8
V3 個別課題を地域の課題として地域内での共有を図る	6.9	27.9	41.2	21.5	2.5
V4 地域での福祉活動をすすめる人材を育成する	7.2	22.9	30.4	34.5	5.0
<b>第Ⅱ因子【地域(住民)との信頼関係の構築】</b>					
V5 様々な「場」の設定の前にどのような関係者が入っていけばよいかを考え必要な人選を行う	3.9	12.2	33.4	41.7	8.8
V6 相手の都合にあわせて時間外・休日等にも対応する。	2.8	6.4	14.6	55.8	20.4
V7 相手の状況にあわせて、有効な支援方法を選択する	0.3	3.6	25.1	57.2	13.8
V8 地域に足を運ぶことで、住民・地域の課題やニーズを把握する	3.6	12.4	34.3	39.2	10.5
<b>第Ⅲ因子【当事者支援】</b>					
V9 当事者が住民や専門職に自分の思いや考えを伝えられるよう支援する	2.2	14.7	44.2	34.5	4.4
V10 当事者の「生の声」を関係部署・機関、地域などへ発信する	1.9	16.3	43.4	32.9	5.5
V11 個別ニーズに対して、その都度対応している	2.2	8.8	36.7	37.6	14.6
<b>第Ⅳ因子【地域の福祉地盤づくり】</b>					
V12 自治会でのリーダーが福祉に対して理解を示し、活動の後押しの役割を担ってもらえるよう働きかける	9.1	21.5	34.5	31.5	3.3
V13 将来的に地域のリーダーになり得る人材を見定める	8.6	25.1	41.2	21.5	3.6
V14 自治会等のなかに福祉の活動部門（「福祉推進部会」等）の設置を働きかける	20.4	24.3	32.9	16.0	6.4
<b>第Ⅴ因子【経験に裏づけされた感性】</b>					
V15 その時々での場面での小さな出来事や何気ない会話の中から、住民同士の関係性に気づく	3.0	9.1	32.9	42.5	12.4
V16 その時々での場面での小さな出来事や何気ない会話の中から、住民のニーズや課題に気づく	2.5	13.3	33.1	42.8	8.3
V17 その時々状況に応じて、様々な方法(スキル)を使い分ける	3.3	15.8	43.9	30.1	6.9
<b>第Ⅵ因子【たゆまないプロ意識】</b>					
V18 実践に生かすために価値・知識・技術の習得に努める	1.7	8.8	26.8	56.6	6.1
V19 必要に応じて自ら講演会や研修会に参加する	0.8	15.2	22.7	53.0	8.3
V20 社会福祉士等、福祉に関わる専門的資格を取得する	1.7	12.4	26.8	36.7	22.4



最尤法にて分析 N=362,  $\chi^2=301.116$ ,  $df=164$ , GFI=.926, AGFI=.905, RMSEA=.048,

\*\*\*:p<.001, †はモデル識別のため制限を加えた箇所である。

図 6-1 地域福祉援助実践プロセスに関する因子構造モデル (標準化解)

表 6-7 尺度の得点分布と信頼性係数 (N=362)

		項目数	得点範囲	平均得点 ( <i>M</i> )	平均得点( <i>M</i> ) /項目数	標準偏差 ( <i>SD</i> )	Cronbach $\alpha$ 係数
総合	地域福祉援助実践プロセス(全体)	20	0~100	64.90	3.25	10.53	.886
下 位 尺 度	住民を福祉活動に結びつける	4	0~20	11.04	2.76	3.11	.800
	地域(住民)との信頼関係の構築	4	0~20	14.46	3.61	2.61	.713
	当事者支援	3	0~15	10.02	3.34	2.09	.714
	地域の福祉地盤づくり	3	0~15	8.48	2.83	2.52	.718
	経験に裏づけされた感性	3	0~15	10.15	3.38	2.41	.850
	たゆまないプロ意識	3	0~15	10.75	3.58	2.14	.703

表6-8 外的基準（属性）による尺度得点の比較

	社会福祉士			検定結果		経験年数			検定結果			市町村人口規模			検定結果			
	未取得 (N=164)		取得 (N=198)	t値	p値	15年以下 (N=226)		15年以上 (N=136)		t値	p値	5万人以下 (N=189)		5万人以上 (N=173)		t値	p値	
	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD		
住民を福祉活動に結 びつける	10.68	3.01	11.34	3.17	-2.00	.046 *	10.86	3.15	11.35	3.04	-1.44	.150	10.58	3.27	11.54	2.86	-2.98	.003 **
地域(住民)との信頼 関係の構築	14.24	2.61	14.63	2.60	-1.41	.160	14.30	2.61	14.71	2.59	-1.46	.145	14.24	2.58	14.69	2.62	-1.62	.105
当事者支援	9.62	2.11	10.34	2.02	-3.32	.001 **	9.85	2.13	10.30	2.00	-2.02	.044 *	9.92	2.17	10.12	2.00	-0.91	.362
地域の福祉地盤づくり	8.29	2.54	8.65	2.50	-1.35	.177	8.30	2.52	8.79	2.51	-1.82	.069	8.14	2.59	8.86	2.40	-2.75	.006 **
経験に裏つけられた感 性	9.99	2.40	10.28	2.41	-1.16	.246	9.87	2.32	10.61	2.49	-2.86	.005 **	9.90	2.25	10.42	2.55	-2.07	.039 *
たゆまないプロ意識	9.84	2.10	11.51	1.87	-7.96	.000 ***	10.87	2.18	10.55	2.08	1.38	.164	10.70	2.09	10.80	2.21	-0.44	.659

\*: p<.05, \*\*: p<.01, \*\*\*: p<.001



【注】

<sup>1</sup> なお、地域支援スキルの促進要因分析を行った菱沼（2012，32-44 頁）によると、地域アセスメントや地域住民との連携に関するスキルを促進する要因として、地域担当制の有効性や担当地域人口規模として 2 万人未満が参考値となることを明らかにしている。

【引用】

岩間伸之『『地域福祉援助とは何か』－『地域を基盤としたソーシャルワーク』と『地域福祉の基盤づくり』の展開』（岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣，2012 年）1-11 頁。

川島ゆり子『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，2011 年。

瓦井昇『地域福祉方法論－計画・組織化・評価のコミュニティワーク実践－』大学教育出版，2011 年。

田中英樹「CSW における進行管理と評価－SWOT 分析と BSC 活用を中心に－」『コミュニティソーシャルワーク』（日本地域福祉研究所）第 7 号，2011 年，5-19 頁。

日本地域福祉学会『地域福祉実践研究』（日本地域福祉学会）第 5 号，2014 年，1-29 頁。

菱沼幹男「福祉専門職による地域支援スキルの促進要因分析－コミュニティソーシャルワークを展開するシステム構築に向けて－」『社会福祉学』（日本社会福祉学会）第 53 巻第 2 号，2012 年，33-44 頁。

保正友子「医療ソーシャルワーカーの実践能力変容過程－ベテラン 4 人の事例に基づく新人期・中堅期・ベテラン期の実践能力の特徴」『ソーシャルワーク学会誌』（日本ソーシャルワーク学会）第 23 巻，2011 年，59-72 頁。

松尾太加志・中村知靖『誰も教えてくれなかった因子分析』北大路書房，2002 年。

南彩子・武田加代子『ソーシャルワーク専門職性自己評価』，相川書房，2004 年。

Gerdes, K. E., Edmonds, R. N., Haslam, D. R., et al. "A Statewide Survey of Licensed Clinical Social Worker's Use of Practice Evaluation Procedures", *Research on Social Work Practice*, 6(1), 1996, pp. 1-10.

Kline, R.B., *Principles and practice of structural equation modeling (2nd ed.)*, NY: The Guilford Press, 2005.

Weiss, C. H., *Evaluation: Methods for studying programs and policies (2nd Ed)*, Prentice Hall, 1998.

## 終章 地域福祉援助実践に関する評価を根づかせていくために

### はじめに

本論文において、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践プロセスを評価していくための基準づくりを行うことを最終的な目的として、文献研究ならびに調査研究を行ってきた。

本研究を通じて、第1に、社会福祉協議会評価実践および研究に関する課題の提示、第2に、社会福祉協議会ワーカーによる援助技術および援助プロセスを関連づけた実践モデルである地域福祉援助実践プロセス仮説の生成、そして第3に、「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」の開発、の3点が本論文の先駆性および独自性であると筆者は考えている。しかし、一方で先駆的であるがゆえに研究課題も多くある。

そこで本章では、本論文各章の研究の到達点と課題をあげる。あわせて、地域福祉援助実践のプロセス評価の方法を本研究の成果を踏まえ説明する。

### 第1節 結論—本研究の到達点—

#### 1. 社会福祉協議会組織における現状と課題

本論文において、社会福祉協議会組織の歴史的小および法的規定を踏まえ現状と課題についてまとめた。

まず、第1章ではコミュニティ・オーガニゼーションの動向から全国、都道府県、そして市町村社会福祉協議会との関係性も踏まえて歴史的経緯をまとめた。結果として、現在は在宅福祉サービスを始めとする事業型社会福祉協議会を前提としたコミュニティ・ソーシャルワーク理論を中核に、全国社会福祉協議会および都道府県社会福祉協議会の影響を強く受けながら市町村社会福祉協議会へのコミュニティ・ソーシャルワークの方向づけが行われていることを明らかにした。そこで筆者は、市町村社会福祉協議会としてのコミュニティ・オーガニゼーション論の理論構築を行うことの必要性を指摘した。

第2章では、法規定や政策的動向に影響を与えてきた各種報告書から社会福祉協議会の歴史的経緯を捉えた。そして、現行の法律である社会福祉法における市町村社会福祉協議会の規定（第109条）を踏まえ、社会福祉協議会の特質として、①市町村に必ず一つ設置されている「公共性」の特質、②当該市町村内の幅広い福祉問題への解決に向けて働きかける「多様性」の特質、③社会福祉協議会が行う援助実践は、福祉事業者や地域住民によ

る主体的な参加を促しながら展開していく「主体的参加」の特質、の3点をあげた。一方で、その特質ゆえの課題として、「公共性」の特質では、社会福祉協議会が市役所（町村役場）のひとつの部署であると思わせている、「多様性」の特質では、住民から社会福祉協議会活動が目に見えにくくさせている要因、「主体的参加」の特質では、時間をかけながら徐々に住民と地域の主体性を高めていく活動を展開していくことが社会福祉協議会の宿命とはいえ、それをどのように高めていくのかという援助技術の部分は社会福祉協議会ワーカー個々の経験やセンスに頼っており次世代へ継承しづらい点を指摘した。

## 2. 社会福祉協議会の評価活動における動向

第3章において社会福祉協議会の評価実践および研究の動向を、①第一期（1950年～1980年代）—コミュニティ・オーガニゼーションを中心とした時代、②第二期（1990年代）—在宅福祉を中心とした時代、③第三期（2000年～）—地域福祉を中心とした時代、の3区分に整理してまとめた。

実践については、全国社会福祉協議会を中心として在宅福祉事業への評価から地域福祉を推進していく社会福祉協議会活動を評価する視点が示された。都道府県社会福祉協議会が中心となって各市町村社会福祉協議会の評価活動を推進する取り組みが一部で行われている。しかし、各市町村社会福祉協議会が主体的となった評価活動への取り組みには至っていない。

評価研究に関して近年の特徴としては、第1に、多様な研究手法による評価研究が行われるようになった。しかし、社会福祉協議会ワーカーによる援助プロセス（何らかの働きかけ）をしっかりと検証されないままアウトカム評価が行われている、いわゆる「ブラック・ボックス評価」に陥っている点を指摘した。第2に、プログラム評価枠組みによる評価研究については、評価尺度の開発に関して信頼性および妥当性（構成概念妥当性・基準関連妥当性等）の検討が行われていないという課題を指摘した。

そして、西出が提示した理論着眼型の視点と、そこで活用されるロジック・モデルによるセオリー評価を行うことで、地域福祉援助実践におけるプロセス評価を行うことにもつながると筆者は考えた。

次に第4章では、ロッシら（Rossi, Lipsey and Freeman, 2004）による、プログラム評価の5階層、①ニーズアセスメント、②セオリー評価、③プロセス評価、④アウトカム評価、⑤効率性評価、に基づき、プログラム評価に関する先行研究を概説した。特に、「ブラ

ック・ボックス評価」に陥らないためには、プログラムの供給からアウトカムまでの間に存在するメカニズムを説明するプログラム理論の構築が重要だが、社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助について、特に援助プロセス実践の蓄積および実践に基づいた実証研究が進んでいないという課題を指摘した。したがって、プログラム理論を明確化するためには、まず、社会福祉協議会ワーカーの経験を踏まえ、地域福祉援助実践プロセスを仮説生成的に明らかにする必要がある。

### 3. プロセス評価の適用に向けた質的および量的調査の実施

ここまでの課題を踏まえ、本論文では2つの調査を実施した。まず、第5章において、社会福祉協議会ワーカーが地域福祉を推進していくために、どのような技術を活用し地域へ働きかけているのか、そのプロセスを明らかにすることを目的に、質的調査法であるM-GTAを採用し分析を行った。分析の結果、2つのコア・カテゴリー、8つのサブ・カテゴリー、24の概念からなるプロセスが説明された。特に注目されるのは、援助技術を説明するコア・カテゴリーである【社協ワーカー軸の構築】と援助プロセスを説明する【主体力醸成サイクル】が相互に作用しながら、地域福祉援助が展開されていることを仮説生成的に明らかにし、援助技術と援助プロセスを関連付けた実践モデルを提示した。あわせて、その実践モデルで提示された24個の概念について、その動きを説明している実践の語りから評価項目になり得る可能性のある要素として58項目を抽出した。

第6章では、第5章で抽出した58項目から加除を行い、内容的妥当性の検討を行った。最終的に55項目による質問紙調査を実施した。本調査の目的として、社会福祉協議会ワーカーが、地域福祉援助実践を行うために必要とするスキルの習得度を簡便に評価するための尺度として「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」を開発し、その信頼性および妥当性の検討を行った。

まず、探索的因子分析を行うにあたり、因子数については初期の固有値が1以上の基準を設け、さらに因子の解釈可能性も考慮して6因子とした。因子に含まれる項目を因子分析した際に因子負荷量が0.40以上あること(複数の因子に因子負荷量0.40以上がまたがらない)、各因子において項目数が3以上あることを条件とし、最終的に30項目6因子を抽出し尺度項目とした。

次に、確認的因子分析として、共分散構造分析による解析を行った。モデルの適合度指標は、GFI, AGFI, RMSEAのいずれも統計的な許容基準を満たしていた。次に、各下位

尺度間の内的整合性による信頼性を検討するために Cronbach の  $\alpha$  係数を算出した。全体（尺度 20 項目）の信頼性と 6 つの各下位尺度についても基準を満たしていた。以上の結果から、「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」は、信頼性および内容的妥当性、構成概念妥当性を有する尺度であると結論づけた。

## 第 2 節 社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践の評価への適用に向けて

本節では、本論文の研究結果を踏まえ、社会福祉協議会ワーカーによる実践の評価を現場レベルで活用するための方法について説明する。

### 1. セオリー評価におけるロジック・モデルの活用

本論文第 4 章第 2 節で述べたとおり、まず個人と地域のニーズを把握し、現状の課題把握から始める。把握したニーズに基づいたプログラムを計画する。そして、当該プログラムが効果的・効率的に実施できるのか、そして最終的にどのような成果を生み出すのかを踏まえてセオリー評価を行うことが重要となる。

セオリー評価を行う場合はロジック・モデルの活用が効果的である。つまり、ロジック・モデルを作成する過程の中で、計画したプログラムが、各プロジェクトにおける対象にどのように影響を及ぼし、最終的にどのような成果をあげていくのかについて複数の段階・手段にわけて表現しつつ、それぞれの一連の関連性を整理・図式化し、施策・事業の意図を明らかにするものである。資源 (Inputs) ⇒ 活動 (Activities) ⇒ 結果 (Outputs) ⇒ 成果 (Outcomes) ⇒ 影響 (Impacts) がうまく連鎖しているのかどうか、プログラム企画者だけでなく、当該プログラムに関わる関係者やスーパーバイザーが加わることで、より明確なプログラムが計画できるであろう。

### 2. プロセス評価での実践モデル（仮説モデル）の活用

先に作成したロジック・モデルに基づき、個人や地域に対して働きかけを行う。その実践過程で行う評価がプロセス評価である。

ここでの注意点としては、入り口であるインプットと出口であるアウトプットの情報のみを行う評価を意味するブラック・ボックス評価（第 3 章第 2 節・第 4 章第 4 節参照）に陥らないためにも、しっかりとプロセス評価を行い、当該プログラムの実施方法や介入プロセスを可視化することにより、プログラムへの参加者やサービスの利用者への効果がどのようにして現れたのかを明らかにすることが重要となる（安田 2010, pp. 10-11）。

次に、プログラムの実施の際に注意を要することは、ロッシら (Rossi, Lipsey and Freeman) がプロセス評価段階でも指摘している「プログラム実施上の失敗」である、①「無プログラム」と不完全介入、②誤った介入、③標準化されていない介入、に注意しないといけない。本研究の 2 つの調査により構築した「地域福祉援助実践プロセスの実践モデル」と、「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」を活用することで、これらの失敗はある程度は回避できると考える。

では、社会福祉協議会ワーカーによるプロセス評価の実施方法について説明する。

本章第 1 節で概説したが、プログラム評価の枠組みによるプロセス評価の適用を視野に、質的調査 (第 5 章) および量的調査 (第 6 章) を実施した。これらの調査結果は関連性があるため (図 序-1)、それらの結果を一体的に捉えていくことが重要となる。そこで、地域福祉援助の実践プロセスを質的分析した結果とプロセス評価の尺度開発を目的とした量的調査の結果を関連付けた表を作成した (表 終-1)。

この表の活用方法であるが、質的調査で見出したコア・カテゴリーおよびサブ・カテゴリーを左側に、そして、量的調査で分析した評価項目をサブ・カテゴリーに対応するように右側に配置した。あわせて、評価項目について確認的因子分析で構成した 20 項目は「◎」印で表示し、探索的因子分析で構成した 30 項目のうち、確認的因子分析で構成した 20 項目を除いた 10 項目については「○」印で表示している。つまり、地域福祉援助実践の各プロセスにおいて、まずは「◎」印に着目をして働きかけの確認をしていく。そして、【社協ワーカー軸の構築】でのサブ・カテゴリーである [能動的学習モード] の 4 評価項目と [学習・経験によるスキルの深化] の援助技術に関連する 7 項目については、【主体力醸成サイクル】でのサブ・カテゴリーの各プロセスとの相互作用しながら展開される。したがって、【主体力醸成サイクル】での各プロセス段階において【社協ワーカー軸の構築】に配置してある、どの項目が必要なのか (相互作用させるのか) を意識しながら地域福祉援助を展開することが求められるだろう。

### 3. プロセス評価のデータ収集の実施

プロセス評価は、プログラムの実施過程が当初のデザインどおりに実施されているのか、想定された質・量のサービスを提供しているのか、という質問に答える評価 (龍・佐々木 2010, p. 37) である。

龍・佐々木 (2010, p. 44-45) は、プロセス評価のデータ収集法について、社会科学で用い

られるほぼすべての調査方法が入ると説明しているが、大きくは、日頃の行政記録、受益者からのデータ収集、評価実施者による観察、があるという。

第 1 の「日頃の行政記録」については、市町村社会福祉協議会にあてはめて考えると、業務実施記録、コンピュータ上のデータベース、他の機関による記録、があげられる。

第 2 の「受益者からのデータ収集」は、インタビュー調査や質問紙を用いるデータ収集が考えられる。特に量的調査を用いる場合は、サンプリングの方法に注意を払う必要がある。

第 3 の「評価実施者による観察」は、実際に現地に出向いてのデータを収集が一般的である。参与観察や、プログラム実施前後による観察も効果的だろう。

#### 4. 評価を通じた実践事例の蓄積とフィードバック

社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践プロセスの評価は、例えば年 1 回形式的に行えばよいというものではない。当該プログラムの実施過程の中で生じた様々な相互作用の中で展開される人々の認識や行動の変化に対して、社会福祉協議会ワーカーはしっかり働きかけが行えるようにするためにも、社会福祉協議会ワーカーが主体的に評価活動に取り組むことが重要である。

そして、実践プロセスの評価を行いながら、実践事例を積み重ねていく必要があるだろう。それによって、地域福祉援助のどのような場面において、社会福祉協議会ワーカーがどのような援助技術を用いたのか、そしてどのような変化を地域や住民にもたらしたのかという、一連の援助技術と援助プロセスの関連性が明らかになる。したがって、これまで社会福祉協議会ワーカーの経験やセンスに大きく委ねられていた各種実践が、評価の実施によって、より社会福祉協議会ワーカーの専門性が明確になるものと思われる。あわせて、当該プログラムの実践プロセスで生じた課題等も評価を行うことで明確になり、当該プログラムの改善はもとより、新たなプログラムを企画する際にもフィードバックできる可能性がある。

加えて、これらの評価実践を社会福祉協議会ワーカー個々に留めてしまうのではなく、職場内のワーカー間での共有、そして近隣の市町村や都道府県内の社会福祉協議会ワーカー間による共有というように、この評価実践を拡げていくことも重要となるだろう。

#### 5. 全国社会福祉協議会および都道府県社会福祉協議会の役割

今回の研究は、市町村社会福祉協議会ワーカーに焦点化したがる、市町村社会福祉協議会のみで評価活動を行えばよいものではない。やはり各社会福祉協議会が役割を担いながら双方向での取り組みも重要になってくる。

全国社会福祉協議会の場合、第 1 に、プログラム評価の理論や方法について全国社会福祉協議会職員自身が見識を深め、主催する研修会等を通じて都道府県社会福祉協議会と市町村社会福祉協議会のワーカーに伝えていくこと、第 2 に、国内の市町村社会福祉協議会の実践フィールドと協働してモデル的にプログラム評価に関する実践と研究を進め、実践現場での活用のヒントとなるような役割を期待したい。

次に、都道府県社会福祉協議会は、県内の社会福祉協議会や福祉関連事業所等の役職員向けに研修会を継続して行っている。A 県社会福祉協議会の場合、市町村社会福祉協議会ワーカーのコミュニティ・ワークの力量を高めることを目的に研修を体系化している。しかし、体系化された研修メニューの中に評価に関する研修は含まれていない。したがって、第 1 に、研修メニューの中にプログラム評価を新たに設け、数年の期間をかけ段階的に内容を積み上げていく支援が考えられる。あわせて、市町村社会福祉協議会ワーカーと協働してモデル的にプログラム評価に取り組んでもらいたい。

### 第 3 節 今後の課題

本論文で述べてきたことを踏まえ、全体的な今後の課題について述べておきたい。

第 1 に、より精緻な地域福祉援助実践プロセスにおける実践モデルの修正および評価尺度の再構築という課題があげられる。例えば、M-GTA を開発した木下は研究結果の実践的活用を重視している（2003, pp. 28-30）ことから、実践者である社会福祉協議会ワーカーが本調査によって仮説生成した実践モデルを実践現場で活用し必要な修正を行うことで、より精緻な実践モデルとなるであろう。そして、上野谷が地域福祉の実践について「普遍のかつ専門的実践に発展させていくために、実践をマニュアル化できる部分とできない部分を区別し、帰納法的に段階的な理論化作業が必要である」との指摘（2007, p. 132）にもあるように、評価実践を積み重ねることによって評価項目の加除等を行うことで、より実践現場に即した評価尺度の再構築につながると筆者は考えている。

第 2 に、その他の職種への援用という課題があげられる。例えば、地域を基盤にソーシャルワークを展開している機関として、地域包括支援センターやまちづくり等の NPO、また、所属する機関や施設の垣根を越えてコミュニティ・ソーシャルワーカーを養成してい



る大阪府の事例等の動向からも、地域福祉援助を行うワーカーは社会福祉協議会ワーカーに限られたものではなくなりつつある。したがって、社会福祉協議会ワーカーを調査対象とした本研究結果がそれらの職種にも当てはまるのかも含めて、改めて検証していく必要があるだろう。

第 3 に、地域住民等による地域福祉援助評価の仕組みを構築するという課題である。本研究では社会福祉協議会ワーカーによる実践の評価に活用できることを目的としたが、評価主体となるのは社会福祉協議会ワーカー等の専門職だけではない。むしろ、地域福祉の推進における実践主体としての地域住民が、自分たちの活動や地域福祉活動の進捗具合を評価できる方法を今後検討していく必要もあるだろう。

第 4 に、アウトカム評価が可能となる尺度の開発という課題があげられる。本論文はプロセス評価の尺度開発を試みた。これで「ブラック・ボックス評価」に陥ることなくアウトカム評価が行える基盤が一定程度できたのではないかと考えている。したがって、社会福祉協議会ワーカーが地域福祉援助プロセスにおいて働きかけを行ったことによって、当該地域にどのような成果が生み出されたのかを表す尺度開発が進めば、これまでの、「地域の福祉力を高める」等といった抽象的な形ではなく、働きかけの方法や目標の設定等が一層明確化されるのではないかと筆者は考える。なお、アウトカム評価の基準となり得る可能性としては、沢田が作成した「地域福祉簡易評価スケール」(1991, pp.34-35) や、福祉力を構成する 10 要素 (沢田 1998, pp. 151-153) <sup>1</sup>、また、李が開発した「福祉コミュニティ意識尺度」(2014, pp. 105-124) <sup>2</sup>、等も参考になるだろう。

第 5 として、市町村社会福祉協議会および社会福祉協議会ワーカーが主体的に評価実践に取り組める環境を構築するという課題があげられる。これまでの社会福祉協議会の評価は全国社会福祉協議会と都道府県社会福祉協議会が中心に推進してきたが、それが市町村社会福祉協議会に根づいたという状況にはなっていない。やはり、市町村社会福祉協議会が主体的にならなければ評価実践自体も根づかないと筆者も考えており、そのための環境整備をどのように行えばよいのか、その方法も含めて研究者と市町村社会福祉協議会が協働して取り組んでいく必要があると考える。

## おわりに

これらの課題を乗り越えていくには、長期的な展望の中で取り組む必要があるだろうし、実践現場で活用できるように先駆的に取り組んでいる市町村社会福祉協議会の実践をモデ

ル的に積み重ねていくとともに、筆者が関わっていない他の市町村社会福祉協議会の実践の場でも評価実践が行われ、様々な実践現場において繰り返し検討していくことも重要ではないかと考えている。

地域福祉領域の実践および研究に身を置く人間として、今後も社会福祉協議会ワーカーをはじめとする専門職の方、そして地域福祉の推進のために日々実践をされている地域住民の方と協働して取り組むことで、「地域福祉の推進」に少しでも貢献できればと考えている。

表 終-1 地域福祉援助実践モデルに基づくプロセス評価項目

コアカテゴリー	サブカテゴリー	区分	評価項目	
【社協ワーカー軸の構築】	[能動的学習モード]	VI-1	◎ 実践に生かすために価値・知識・技術の習得に努める	
		VI-2	◎ 必要に応じて自ら講演会や研修会に参加する	
		VI-3	◎ 社会福祉士等、福祉に関わる専門的資格を取得する	
		III-5	○ スーパービジョンを受ける機会をもつ	
	[学習・経験によるスキルの深化]	II-1	◎ 様々な「場」の設定の前にどのような関係者が入っていけばよいかを考え必要な人選を行う	
		II-2	◎ 相手の都合にあわせて時間外・休日等にも対応する。	
		II-3	◎ 相手の状況にあわせて、有効な支援方法を選択する	
		II-4	◎ 地域に足を運ぶことで、住民・地域の課題やニーズを把握する	
		V-1	◎ その時々々の場面での小さな出来事や何気ない会話の中から、住民同士の関係性に気づく	
		V-2	◎ その時々々の場面での小さな出来事や何気ない会話の中から、住民のニーズや課題に気づく	
		V-3	◎ その時々々の状況に応じて、様々な方法(スキル)を使い分ける	
	【主体力醸成サイクル】	[気づきの促進ツール]	I-2	◎ 社会指標等を活用して地域の将来像をイメージしやすく住民に伝える
			I-5	○ マップ(地域の地図・住宅地図など)や写真、映像などを活用して、地域の状況を視覚的にわかりやすく伝える
II-6			○ ネットワークの必要性について地域住民や専門職等に説明する	
[我が事として引き寄せる]		I-3	◎ 個別課題を地域の課題として地域内での共有を図る	
		I-6	○ 当事者のもつ課題について、住民に理解が得られるよう働きかけを行う	
		II-7	○ 課題を解決するために住民ができそうな活動を具体的に紹介する	
[目の前の辛さを抱えている人へのコミット]		III-1	◎ 当事者が住民や専門職に自分の思いや考えを伝えられるよう支援する	
		III-2	◎ 当事者の「生の声」を関係部署・機関、地域などへ発信する	
		III-3	◎ 個別ニーズに対して、その都度対応している	
[思いにコミット]		III-4	○ 当事者・住民や社協組織内外の専門職等が集まり協議する場を設定する	
		IV-1	◎ 自治会でのリーダーが福祉に対して理解を示し、活動の後押し役を担ってもらえるよう働きかける	
		IV-4	○ 住民が行政等の委員会に入り地域の困りごとや思いを自分の言葉として発言できるように後押しする	
		IV-5	○ 住民自らの考えや気持ちを語った事柄を福祉活動に反映できるように後押しする	
		[地域の弾力性を活かす]	I-1	◎ 地域のニーズに対して必要な資源を探し、なければ新たに作る
I-4	◎ 地域での福祉活動をすすめる人材を育成する			
II-5	○ 地域福祉活動が進むための地域のリーダーを見極める			
[先を見据えた地ならし]	I-7	○ 将来の地域状況の見通しをたて、地域(福祉)課題の解決に向けた活動・サービスを先駆的に展開する		
	IV-2	◎ 将来的に地域のリーダーになり得る人材を見定める		
	IV-3	◎ 自治会等のなかに福祉の活動部門(「福祉推進部会」等)の設置を働きかける		

---

### 【注】

- <sup>1</sup> 沢田は福祉力を構成する内容として、①問題を共有し認識し課題化する力、②問題の解決に向けて実践する力、③必要な福祉情報が行き届き、施策制度を活用しきる力、④住民の結束力・共同力、⑤専門機関と連携する力、⑥住民の自己変革力・自己教育力、⑦ソーシャルアクション力、⑧自治意識の形成力、⑨デモクラシーの形成力、⑩地域福祉理念を咀嚼し獲得する力、の10項目をあげている。沢田清方『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1998年、151-153頁。
- <sup>2</sup> 本尺度は地域福祉計画を評価するための尺度を開発したものであり、「少数者への関心」5項目、「同一性の感情」3項目、「生活要求の充足に対する信念」4項目で、3つの構成概念・12評価項目となっている。李彦尚「地域福祉計画評価のための福祉コミュニティ意識尺度の開発—妥当性と信頼性の検証—」『評論・社会科学』（同志社大学）第108号、2014年、105-124頁。

### 【引用】

- 上野谷加代子「『地域福祉の時代』における地域支援の方略」『社会福祉研究』（鉄道弘済会）第100号、2007年、132頁。
- 木下康仁『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践』弘文堂、2003年、28-30頁。
- 沢田清方『小地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1991年、34-35頁。
- 安田節之「対人・コミュニティ援助の質を高めるプログラム評価のあり方」『コミュニティ心理学研究』（日本コミュニティ心理学会）第14巻第1号、2010年、10-11頁。
- 龍慶昭・佐々木亮『政策評価の理論と技法』多賀出版、2010年。

(文字数 134,802 文字：脚注の文字等含む)

## 【参考文献】

### [書籍]

- 稲葉一洋『福祉コミュニティ形成の技術』学文社，2003年
- 井村圭壯・谷川和昭編著『地域福祉の基本体系』勁草書房，2006年。
- 岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣，2012年。
- 上野谷加代子「地域福祉力形成活動」（右田紀久恵他編『福祉の地域化と自立支援』中央法規出版，2000年）23-49頁。
- 大澤隆「地域福祉の推進方法」（精神保健福祉士養成セミナー編集委員会編『地域福祉論』ヘルス出版，2000年）。
- 大島巖「福祉サービスのプログラム評価とその展開」（社会福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉の理論と方法』中央法規出版，2009年）273-277頁。
- 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会，1995年。
- 大橋謙策「地域福祉実践の視点と基本課題」（日本地域福祉研究所編『地域福祉実践の課題と展開』東洋堂企画出版社，1997年）。
- 大橋謙策『総合型支援社協への挑戦』中央法規出版，2000年。
- 大橋謙策『地域福祉論』財団法人放送大学教育振興会，2000年。
- 大橋謙策「新しい社会サービスシステムとしての地域福祉」（社会福祉士養成講座編集委員会『新版 社会福祉士養成講座 7 地域福祉論』中央法規出版，2001年）。
- 岡野英一「社会福祉協議会における住民主体再考」（牧里每治・岡本榮一・高森敬久編著『自発的社会福祉と地域福祉』ミネルヴァ書房，2012年）176-193頁。
- 岡村重夫『社会福祉学 [総論]』柴田書店，1958年
- 岡村重夫『地域福祉研究』柴田書店，1970年。
- 岡本榮一「地域福祉の考え方と発展」（福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉論第4版』，2008年）10-20頁。
- 小田兼三『コミュニティケアの社会福祉学—イギリスと日本の地域福祉』勁草書房，2002年。
- 川上富雄「地域福祉推進機関としての社会福祉協議会の専門性」（山本主税・川上富雄編『地域福祉新時代の社会福祉協議会』中央法規出版，2003年）52-69頁。
- 川島ゆり子『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，2011年。
- 瓦井昇『新版 福祉コミュニティ形成の研究―地域福祉の持続的発展をめざして』大学教育出版，2003年
- 瓦井昇『地域福祉方法論』大学教育出版，2011年。
- 木下康仁『グラウンデッド・セオリー・アプローチ―質的実証研究の再生』弘文堂，1999年。
- 木下康仁『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践』弘文堂，2003年。
- 木村忠二郎『社会福祉事業法の解説（改定版）』時事通信社，1955年。
- 黒木利克『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会，1958年。
- 佐々木亮『評価理論―評価学の基礎―』多賀出版，2010年。
- 佐藤貞良「地域組織化の方法（地域福祉活動計画③）」（右田紀久恵・牧里每治編『地域福祉講座⑥―組織化活動の方法』中央法規出版，1985年）。
- 沢田清方『小地域福祉活動』ミネルヴァ書房，1991年。
- 沢田清方『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房，1998年。
- 芝野松次郎『社会福祉実践モデル開発の理論と実際』有斐閣，2002年。
- 渋谷篤男「社会福祉協議会の方法・技術」（新版・社会福祉学習双書編集委員会編『社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会，2008年）262-269頁。
- 鈴木五郎「地域援助技術と援助原則」（福祉士養成講座編集委員会編集『社会福祉援助技術論』中央法規出版，2003年）108-112頁。
- 社会福祉法令研究会『社会福祉法の解説』中央法規出版，2001年。
- 全国社会福祉協議会『全国社会福祉協議会十年小史』全国社会福祉協議会，1961年。
- 全国社会福祉協議会『全国社会福祉協議会三十年史』全国社会福祉協議会，1982年。
- 全国社会福祉協議会『全国社会福祉協議会百年史』全国社会福祉協議会，2011年。
- 全国社会福祉協議会地域福祉部『地域福祉をすすめる力―育てよう活かそう「地域の福祉力」―』全国社会福祉協議会，2007年。
- 塚口伍喜夫「21世紀の地域福祉を展望して」（塚口伍喜夫・明路咲子編『地域福祉論説―地域福祉の理論と実践をめぐって―』株式会社みらい，2006年）265-274頁。
- 栃本一三郎「社会福祉協議会と運営管理・経営」（『新版・社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会，1997年）180-194頁。
- 長田浩『サービス経済論体系』新評論，1989年。

- 永田幹夫『地域福祉論』全国社会福祉協議会，1988年。
- 永田幹夫『改訂 地域福祉組織論』全国社会福祉協議会，1995年。
- 野口定久「現代社会におけるコミュニティと地域福祉」精神保健福祉士養成セミナー編集委員会編集『地域福祉論』へるす出版，2000年。
- 野口定久『地域福祉論—政策・実践・技術の体系—』ミネルヴァ書房，2008年。
- 平野隆之『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣，2008年。
- 橋本正己『地域保健活動—公衆衛生と行政学の立場から』医学書院，1968年。
- 原田正樹「地域福祉の基盤づくりの理論」（岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣，2012年）166-175頁。
- 早瀬昇「NPO／NGO」（社会福祉法人大阪ボランティア協会編『ボランティア・NPO用語辞典』中央法規出版 2004年）。
- 平野隆之『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣，2008年。
- 藤井博志「社会福祉協議会とコミュニティワーク」（杉本敏夫・斉藤千鶴編著『コミュニティワーク入門』中央法規出版，2003年）105-119頁。
- 藤井博志「社会福祉協議会とNPO」（牧里每治編著『地域福祉論』財団法人放送大学教育振興会，2007年）102-111頁。
- 牧賢一『コミュニティ・オーガニゼーション概論—社会福祉協議会の理論と実際』全国社会福祉協議会，1966年。
- 松尾太加志・中村知靖『誰も教えてくれなかった因子分析』北大路書房，2002年。
- 三浦文夫『【増補】社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会，1987年。
- 三毛美予子『生活再生にむけての支援と支援インフラ開発—グラウンデッド・セオリー・アプローチに基づく退院援助モデル化の試み』，相川書房，2003年。
- 南彩子「ソーシャルワークにおける専門職性」（南彩子・武田加代子『ソーシャルワーク専門職性自己評価』，相川書房，2004年）3-10頁。
- 安田節之『プログラム評価—対人・コミュニティ援助の質を高めるために』新曜社，2011年。
- 安田節之・渡辺直登『プログラム評価研究の方法』新曜社，2008年。
- 山口稔『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版，2000年。
- 山口稔「市区町村社会福祉協議会の地域福祉活動」（日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版，2006年）332-333頁。

山口稔「地域福祉の進展と社会福祉協議会のあゆみ」(『新版・社会福祉学双書 2008《第 15 卷》社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会, 2008 年) 38-55 頁。

山谷清志『政策評価』ミネルヴァ書房, 2012 年。

龍良慶昭・佐々木亮『政策評価トレーニングブック』多賀出版, 2003 年。

渡辺裕一『地域住民のエンパワメントー地域の福祉課題に働きかける地域住民のパワー』北方新社, 2006 年。

和田敏明「社会福祉協議会の基本理解とこれからの社会福祉協議会」(『社会福祉協議会活動論』, 全国社会福祉協議会, 2008 年) 2-27 頁。

#### [雑誌論文]

阿部志郎「社会福祉協議会の評価と課題ー20 年の歩みをふまえてー」『社会福祉研究』(鉄道弘済会) 第 11 卷, 1972 年, 11-15 頁。

井岡勉「地域福祉組織の整備過程ー社会福祉協議会の発達史的検討」佛教大学社会学部学会編『社会学部論第二号』, 1968 年, 61-83 頁。

井岡勉「社協活動の進路と実践課題ー社協活動二〇年の総括にかえてー」『月刊福祉』(全国社会福祉協議会) 第 54 卷第 11 号, 1971 年, 17-25 頁。

井上英晴「地域福祉とソーシャルワーカーー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』第 5 卷, 2004 年, 11-18 頁。

上野谷加代子「『地域福祉の時代』における地域支援の方略」『社会福祉研究』(鉄道弘済会) 第 100 号, 2007 年, 129-135 頁。

大島巖「制度・施策評価 (プログラム評価) の課題と展望」『社会福祉学』(日本社会福祉学会) 第 53 卷第 3 号, 2012 年, 92-95 頁。

大橋謙策「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』(日本生命済生会福祉事業部) 第 33 卷, 2005 年, 4-15 頁。

岡崎仁史「『地域福祉新時代』における社会福祉協議会の役割と展望」『社会福祉研究』(日本生命済生会福祉事業部) 第 60 号, 1994 年, 139-145 頁。

岡村重夫「小地域社協活動の理論」『都市の福祉』(大阪府社会福祉協議会) 第 3 号, 1958 年, 94~178 頁。

神里博武「沖縄県の『ふれあいのまちづくり事業』についてー事業評価を中心に」『長崎ウ



- エスレヤン大学現代社会学部紀要』第2巻第1号, 2004年, 1-12頁。
- 佐藤順子「事業型社協論にみる社協の機能と方法に関する一考察—コミュニティ・ソーシャルワークの概念の適用とその優位性をめぐって」『地域福祉研究』(日本生命済生会福祉事業局)第27巻, 1999年, 7-14頁。
- 沢田清方「新たな地域福祉の確立—福祉コミュニティ形成と社会福祉協議会の戦略視点—」『社会福祉研究』(鉄道弘済会)第76号, 1999年, 58-66頁。
- 重田信一「記録のとりかた・評価のしかた」『月刊福祉』(全国社会福祉協議会)第47巻第12号, 1964年, 44-47頁。
- 鈴木五郎「戦後地域福祉活動の評価のために—社会福祉協議会20年のあゆみ」『月刊福祉』第54巻第2号, 全国社会福祉協議会, 1971年, 58-61頁。
- 曾根章友・熊坂聡「地域の福祉力の構成要素とその測定方法に関する一考察—山形県朝日町の調査を基に—」『山形短期大学紀要』第42号, 2010年, 55-87頁。
- 鷹野吉章「福祉ニーズの論点とニーズ顕在化—「地域福祉ニーズ」を展望して—」『コミュニティソーシャルワーク』(日本地域福祉研究所)第3号, 2009年, 5-14頁。
- 田中英樹・ベ ヨンジュン・上地武昭ほか「域福祉計画の進行管理を中心とした評価手法及び評価尺度の開発研究 — バランス・スコアカードを使うパイロット実施の準備」『長崎ウエスレヤン大学地域総合研究所研究紀要』第4巻第1号, 2006年, 53-62頁。
- 田中英樹「CSWにおける進行管理と評価—SWOT分析とBSC活用を中心に—」『コミュニティソーシャルワーク』(日本地域福祉研究所)第7号, 2011年, 5-19頁。
- 西出順郎「行政評価の再構築—理論着眼型評価思考の確立に向けて—」『日本評価学研究』(日本評価学会)第5巻第1号, 2005年, 15-25頁。
- 永田幹夫「基本要綱の前文について」『月刊福祉』(全国社会福祉協議会)第46巻第2号, 1963年, 54-57頁。
- 日本地域福祉学会『地域福祉実践研究』(日本地域福祉学会)第5号, 2014年, 1-29頁。
- 原田正樹「地域を基盤とした福祉教育システムへの転換—地域福祉の推進と福祉教育実践の課題—」『社会福祉研究』(鉄道弘済会)81巻, 2000年, 1-9頁。
- 菱沼幹男「福祉専門職による地域支援スキルの促進要因分析—コミュニティソーシャルワークを展開するシステム構築に向けて—」『社会福祉学』(日本社会福祉学会)第53巻第2号, 2012年, 32-44頁。
- 平岡公一「ヒューマンサービス領域におけるプログラム評価と政策評価」『社会政策』(社

- 会政策学会) 第 5 卷第 2 号, 2013 年, 144-155 頁。
- 藤井博志「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」『日本の地域福祉』(日本地域福祉学会) 第 20 卷, 2006 年, 31-42 頁。
- 保正友子「医療ソーシャルワーカーの実践能力変容過程—ベテラン 4 人の事例に基づく新人期・中堅期・ベテラン期の実践能力の特徴」『ソーシャルワーク学会誌』(日本ソーシャルワーク学会) 第 23 卷, 2011 年, 59-72 頁。
- 牧賢一「社会事業組織の問題」『社会事業』(全国社会福祉協議会) 第 32 卷第 10 号, 1949 年, 18-26 頁。
- 牧賢一「社会福祉協議会の理論と問題」『社会事業』(全国社会福祉協議会) 第 33 卷第 9 号, 1950 年, 12-23 頁。
- 増子正「地域福祉活動の住民満足度分析に関する研究—地域福祉活動計画への活用」『厚生学の指標』(厚生統計協会) 第 53 卷第 11 号, 2006 年, 5-11 頁。
- 安田節之「対人・コミュニティ援助の質を高めるプログラム評価のあり方」『コミュニティ心理学研究』(日本コミュニティ心理学会) 第 14 卷 (1 号), 2010 年, 7-15 頁。
- 李彦尚「地域福祉計画評価のための福祉コミュニティ意識尺度の開発—妥当性と信頼性の検証—」『評論・社会科学』(同志社大学) 第 108 号, 2014 年, 105-124 頁。

#### [その他]

- 厚生労働省『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』, 2008 年。
- 全国社会福祉協議会「社会福祉協議会設立準備要綱案」, 1950 年。
- 全国社会福祉協議会「全国社会福祉組織の基本要綱」, 1950 年。
- 全国社会福祉協議会「小地域社会福祉協議会組織の整備について」, 1952 年。
- 全国社会福祉協議会「市町村社協当面の活動方針」, 1957 年。
- 全国社会福祉協議会「社会福祉協議会基本要項」, 1962 年。
- 全国社会福祉協議会「市区町村社協活動強化要項」, 1973 年。
- 全国社会福祉協議会『在宅福祉サービスの戦略』, 1979 年。
- 全国社会福祉協議会『社協基盤強化の指針—解説・社協モデル』, 1982 年。
- 全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会「市区町村社協経営指針 (改訂)」(2014.7.16 [http://www.fukushiokayama.or.jp/chiiki/guide\\_book/keiei\\_guiding.pdf](http://www.fukushiokayama.or.jp/chiiki/guide_book/keiei_guiding.pdf)), 2005 年。
- 中央社会福祉審議会・地域福祉専門分科会『地域における民間福祉活動の推進について—

社会福祉協議会，共同募金意に係る制度改正について（中間報告）』，1990年。  
福祉関係三審議会合同企画分科会『今後の社会福祉のあり方について（意見具申）—健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言—』，1989年。【書籍（外国語）】

[書籍（外国語）]

Alkin, M. C., *Evaluation roots : Tracing theorists views and influences*. Thousand Oaks, CA : Sage, 2000

Blumer, H., *Symbolic interactionism: Perspective and method.*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hal 1969l. （＝後藤将之訳『シンボリック相互作用論：パースペクティヴと方法』，勁草書房，1991年。

Callow-Heusser, C., Chapman, H. J., & Torres, R. T., *Evidence: An Essential Tool*. Prepared for National Science Foundation under grant HER-0233383. Apr. 2005.

Chen, H. T., *Theory- Driven Evaluation*, Sage publication, 1990.

Chen, H. T., *Practical Program evaluation: Assessing and improving planning, implementation, and effectiveness*, Sage publication, 2005.

Grinnell, R. M., & Unrau. Y. A., *Social Work Research and Evaluation: Foundations of Evidence-Based Practice 8th ed*, New York: Oxford University Press, 2008.

Grinnell, R. M., Gabor, P. A. & Unrau. Y. A., *Program Evaluation for Social Workers*, New York: Oxford University Press, 2011.

Hardina, D., *Analytical for Community Organization Practice*, Columbia University Press, 2002.

Johnson, L. C., *Social Work Practice: A Generalist Approach 6th ed*, Allyn and Bacon, 1998,

Kline, R.B., *Principles and practice of structural equation modeling (2nd ed.)*, NY: The Guilford Press, 2005.

Kvale, S., *Inter Views: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage Publication, 1996.

Merriam, S. B., *Qualitative Research and Case Study Applications in Education : Revised and Expanded from Case Study Research in Education.*, Jossey-Bass., 1998.

- (堀 薫夫・久保真人・成島美弥訳『質的調査法入門—教育における調査法とケース・スタディ』ミネルヴァ書房, 2004年)
- Newmann, J. P., *Using cost-effectiveness analysis to improve health care*, New York: Oxford University Press, 2005.
- Patton, M. Q., *Utilization-Focused Evaluation 4th ed*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2007.
- Payne, M., *Modern Social Work Theory 3rd ed.*, London: Macmillan, 2005.
- Lishman, J., “Personal and Professional Development”, Adams,R., Dominelli,L. and Payne.M. *Social Work: Themes, Issues and Critical Debates*. London: Macmillan, 1998,
- Ross, M.G., *Community Organization: Theory and Principles*, Harper & Brothers, 1955.  
(岡村重夫訳『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と実際—』全国社会福祉協議会, 1963年。)
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E., *Evaluation: A systematic approach 7th edition*, Sage publication, (=大島巖・平岡公一・森俊夫・元永卓郎監訳 (2008)『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド—』(第2版), 日本評論社)。
- Royse,S., Thyer, B. A. & Padgett, D. K., *Program Evaluation: An Introduction 5<sup>th</sup>ed*, 2009.
- Scriven, M., *Evaluation Thesaurus(4th Ed.)*, CA: SAGE , 1991.
- Shadish, W. R., Cook, T. D.,& Leviton, L. C., *Foundation of Program Evaluation: Theories of practice*, Newbury Park, CA: Sage, 1991.
- Shaw, I., *Evaluating in Practice*, Ashgate Publishing Limited, 1996.
- Smith, M. F., *Evaluability Assessment: A Practical Approach*, Kluwer Academic Publishers, 1989.
- Stein, T. J., and Rzepnicki, T. L., *Decision making at child welfare intake.*, Child Welfare League of Amer, 1983. (芝野松次郎監訳『児童福祉インテーク : 意思決定のための実践ハンドブック』ミネルヴァ書房, 1988年)
- Strauss, A. L. and Corbin, J., *Basic of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory, 2nd ed.*, Sage Publications, 1967. (操 華子・森岡崇訳『質的研究の基礎 : グラウンデッド・セオリー開発の技法と手順』医学書院, 2007

年)

Weiss, C. H., *Evaluation: Methods for studying programs and policies (2nd Ed)*,  
Printice-Hall, 1988.

Wholey, J.S., *Organizational excellence: stimulating quality and communicating value*,  
Lexington, MA: Lexington Books, 1987.

[雑誌論文 (外国語)]

Bradshaw, J. R., “The concept of social need”, *New Society*, 496, 1972, pp. 640-643.

Donaldson, S. I., “Overcoming our negative reputation: Evaluation becomes known as a  
helping profession”, *American Journal of Evaluation*, p. 22, 2001.

Gerdes, K. E., Edmonds, R. N., Haslam, D. R., et al. “A Statewide Survey of Licensed  
Clinical Social Worker’s Use of Practice Evaluation Procedures”, *Research on Social  
Work Practice*, 6(1), 1996, pp. 1-10.

Grinnell, R.M., Unrau, Y. A., & Gabor, P., “Program Evaluation”, *Encyclopedia of Social  
Work vol.3 (20th Ed)*, Washington, D. C.: NASW Press and New York: Oxford  
University Press, 2008, pp.429-434.

Michael, J. S.,” Program Evaluation”, Albert, R. R., Gilbert, J. G., Edited, *Social  
Worker’s Desk Reference*, New York: Oxford University Press, 2002, pp. 757-763.

United Way of America, *Measuring Program Outcomes: A practical approach*, United  
Way of America, 1996.