

福祉系専門職団体の組織変容過程

—ソーシャルワーカー団体に着目して—

京 須 希実子

本稿は、福祉系の職能団体及び教育団体の組織化とその変容過程を、各団体が厚生省や既存専門職団体・自己組織以外の他福祉系団体に対してどの程度の影響力を持ちえていたのかに着目することで、そこに内在する特徴を歴史的観点から明らかにすることを目的としている。分析には、各団体が発行した『年史』・『会報』・『ニュース』・『通信』等の資料を用いた。その結果、福祉系専門職団体は、職業従事者の組織化に関する意識の高低に関わらずに厚生省の裁量によってある程度組織化される場合があること、また自発的に組織化された団体であっても厚生省の介入が行われる度にその組織方針の変更を迫られていることが明らかとなった。その一方で、福祉系教育団体は、その母体の所管を厚生省ではなく文部省としたため、学問領域を基礎とする組織化に成功し、職域ごとに分断された厚生省所管の養成校連盟との住み分けに成功している。

キーワード：専門職団体、組織化、厚生省、ソーシャルワーカー

1. はじめに

1980年代後半から現在にかけて、社会福祉に関する改革が政府の手によって活発に行われてきた。その中で、1987年には「社会福祉士」「介護福祉士」、1997年には「精神保健福祉士」の国家資格が創設されるなど、社会福祉系の職業が注目される状況にある。

現在、ソーシャルワーカーの職能団体として「日本ソーシャルワーカー連盟」、「日本社会福祉士

表1 ソーシャルワーカー関係団体一覧

	設立年	団体の性格	会員の性格	会員数
日本社会福祉教育学校連盟	1955年	教育団体	福祉系学校代表者	169校
日本ソーシャルワーカー協会	1960年	職能団体	ソーシャルワーカー全般	2千人
日本医療社会事業協会	1953年	職能団体	医療ソーシャルワーカー	3千人
日本精神保健福祉士会	1964年	職能団体	精神保健福祉士	3千人
日本社会福祉士会	1993年	職能団体	社会福祉士	1万6千人

※職能団体の会員数は2004年、学校連盟の校数は準会員も含めた2006年のデータ。

会」、「日本医療社会事業協会」、「日本精神保健福祉士会」があり、教育団体としては「日本社会福祉教育学校連盟」が存在するが、これらの専門職団体の組織化は、こうした福祉改革の流れの中で厚生省との相互交渉によって構築されてきた（表1）。

本論文は、社会福祉に関係する団体、特にソーシャルワーカー（以下、SW）の団体に着目し、その様相を歴史的に分析することで、SW関係団体の組織化が、繰り返し行われる厚生省との交渉の間で自発的にまたは受動的に行われてきたことを指摘する。そして、SWの職能団体が職域によって整備されるという現在の状況が、もともと医療保健領域のSWとその他領域のSWとの間に専門職団体の組織化に対する意識の相違があり、そこに厚生省が関与することで、逆にある程度組織化が進んでいた保健医療領域のSW団体が方向転換を迫られた結果として、生み出されたことを指摘する。また、その一方で、国家資格誕生後の加盟校増加に支えられた福祉系教育団体が、厚生省ではなく文部省をその母体の所管に据えたことで、職域ではなく学問領域を基礎とする組織化に成功し、資格ごとに分断された厚生省所管の養成校団体との住み分けに成功したことを指摘する。

2. 研究の目的

秋山は、社会福祉職の専門職化に関する論議から、その平均的な要因を抽出し、社会福祉専門職の条件として、①体系的な理論、②伝達可能な技術、③公共の関心と福祉という目的、④専門職の組織化（専門職団体）、⑤倫理綱領、⑥テストか学歴に基づく社会的承認、の6要件をあげた⁽¹⁾。これら6要件の達成度合いが、専門職化を図る指標となる。

この中でも専門職団体は、自己の職業の専門職化を目指すことから、①社会的承認を得るための政治的団体である、②専門職としての技能の教育、訓練、維持、向上のための基本的な責任を負う団体である、③自己規制の団体である、という特徴を持つといわれている⁽²⁾。このように、専門職団体の組織化は専門職化過程における重要な側面であり、専門職団体の主導によってその専門職の条件が整えられていくというのが従来の考え方である。

こうした専門職団体の在り方は、各国の特徴により異なる。コリンズは、専門職の存在を、英米をモデルとするアングロアメリカ型とフランスなどの中央集権国家をモデルとする大陸型に分類したが、日本における専門職のあり方は、後者と考えられる⁽³⁾。大陸型の専門職は、社会的・政治的権威によって正統化されなければ、その存在を維持することができないため、専門職団体は国家との結びつきをある程度必要とし、国家とのパワーバランスを図ることが重要な課題となる⁽⁴⁾。

また、福祉領域と密接な関わりがある保健医療領域には、制度化された専門技能の階層制が既に存在している。そのため、既存医療専門職団体との関係が福祉職の専門職化過程に影響を及ぼすこととなる⁽⁵⁾。

本論文は、社会福祉職の専門職化過程を、専門職団体の動向という観点から、歴史的に分析する。その際、各専門職団体が国や既存専門職に対してどの程度の自律性を持ちえてきたのかに着目する。ウィレンスキーは、専門職化過程を、自律性を勝ち取る競争でどの程度の成功を収めたのかというパワーの問題として捉えており⁽⁶⁾、福祉系専門職団体が、国や既存医療専門職団体に対して、

どの程度影響力ある発言・行動をとることができたのか否かに着目し、その達成度合いで、福祉系専門職団体の自律性の高低を判断した。

文章中では、SWに関係する団体の動向を①創設期（1950年代～1970年代）、②再興期（1980年代前半）、③国家資格成立期（1986年～1988年）、④分裂期（1988年～現在）の4つに区分している⁷⁾。

なお、文部省・厚生省の名称に関しては、2000年より前の記述に関しては文部省・厚生省に、2000年以後の記述に関しては文部科学省・厚生労働省に統一した。

3. 「ソーシャルワーカー」関係団体の歴史の変容

3-1. 創設期（1950年代～1970年代）

日本社会事業学校連盟（日本社会福祉教育学校連盟の前名称）（以下、学校連盟）は、社会福祉に関するカリキュラムを持つ専門学校、短大、大学などが学校単位で加盟する教育団体として、1955年に日本社会福祉学会から分離する形で創設された。当時の加盟校は9校であった。学校連盟は、日本社会福祉学会と密接な関係を持っており、各学校の代表者で構成されている。

学校連盟の事務局は加盟校に設置され、3年毎に変わった。加盟校は、日本社会事業大学、日本福祉大学、東北福祉大学を中心に、明治学院大学や淑徳大学、同朋大学など、キリスト教や仏教などの宗教系大学を多く含んでいた。学校連盟が国際社会事業学校連盟の開催する会議へ出席するために創設されたという経緯を持つことから、学校連盟の加盟校は同時に国際社会事業学校連盟にも加盟している場合が多い⁸⁾。総会は日本社会福祉学会開催時に時間を割いて行われた。

学校連盟が目標としたのは、社会福祉系大学のカリキュラム整備であり、それだけ学校連盟の加盟校はその学校形態・学部・学科が多様であった。1966年には、中央福祉審議会から「総合大学社会福祉学科教育基準案」が提出されているが、社会学科は社会学に重点を置き、児童学科は児童研究に重点を置いているので、連盟の加盟校全体に共通性格のカリキュラムを期待することは無理であった⁹⁾。このように、1970年代の学校連盟加盟校における社会福祉教育に関するカリキュラムは統一がとれているとはいえない状態であり、学校連盟の会報（ニュース）は数年で発行が遅れ、その後発行が休止されたことをあわせると、学校連盟加盟校間の団結力が弱かったことを示唆していると考えられる。

また、日本ソーシャルワーカー協会（以下、SW協会）は、1960年に創設された。SW協会は、日本における社会福祉の種々の職種を包括的に組織化することを目的としており、協会構成員は、医療・精神保健・老人福祉・児童福祉など各領域におけるSWを包摂している。しかし創設から数年後、資金難や活動家の不足などの理由により活動が事実上停止状態に陥った。

停止したSW協会が抱えた問題は、国際ソーシャルワーカー協会への会費支払い問題である。1人約90円で、総額10万円以下の支払いであったとはいえ、全国的組織形態をとれていないSW協会での収集は、至難の業であった¹⁰⁾。その後も、全国的な連絡会議がなされないまま時は過ぎ、1979年日本社会福祉学会において、東京と東北の両ソーシャルワーカー協会が再建化の準備をする事務局となることが決定されることで、ようやく再建へむけて動き出した¹⁰⁾。

SW協会は、学校連盟と同様に海外の社会福祉関係団体へ加入するために日本で創設されている。しかし、日本での会議が終了すると、次第に組織活動が困難となり、事実上停止状態に陥った。これは、厚生省の呼びかけで創設されたSW全般を包括する職能団体を、当時のSWがその組織を維持するほど必要としていなかったことを示唆している。これは、活動が徐々に下火になる学校連盟も同様といえる。

それに対して、保健医療領域のSW団体は個別に組織化されてきた。日本精神医学ソーシャルワーカー協会（以下、PSW協会）は、1964年に創設された。当時作成されたPSW協会設立趣意書によると「精神医学ソーシャルワークは学問の体系を福祉社会学に置き、医療チームの一員として精神障害者に対する医学的診断と治療に協力し、その予防および社会復帰過程に寄与する専門職種」とされている。構成員は、主に精神病院に勤務するソーシャルワーカーであり、1971年には会員資格基準を社会福祉系4年制大学卒としている。

当時、病院の精神ソーシャルワーカー（以下、PSW）は地位が低くて不安定であったといわれている。それを示す事例が、PSW協会設立当時から1970年代にかけて引き起こされている。例えば、PSW協会員の「患者の食費半分ピンハネ」記事が朝日新聞に報道され病院のPSWが解雇されそうになったこと、東京都の病院で患者の社会復帰をめぐる病院と対立したPSWが解雇を命ぜられた事件、協会員による入院患者の選挙権行使にまつわる人権侵害の問題などである⁰²。

PSW協会は多くの会費未納者を抱えていた上、1973年の総会が参加者不足で仮総会に切り替わるということが起こっている。その背景には、Y問題があった^{03,04}。Y問題は各協会員に疑問を投げかけたが、それがかえって各ブロック研究会においてY問題か身分法かという二者択一的な討論へと偏る結果を招いている。その後、Y問題継承をめぐる事態は紛糾し、1976年の全国大会が中止、事務局長・理事長が辞任するなど、PSW協会は存続の危機にさらされた^{05,06}。

PSW協会は、1973年まで正常に活動していたが、その身分が法的に保障されていないため、低水準の賃金に悩まされており、それが多くの会費未納者を生み出すことにつながり、協会内では身分法を求める声が高まっている。

また、日本医療社会事業家協会（1957年に日本医療社会事業協会と改称）（以下、MSW協会）は、1953年に設立された。設立目的は「資質向上と資格の確立」である⁰⁷。構成員は、1947年の「保健所法」制定に基づき1949年に各保健所に設置された医療社会事業係が主となっている。設立当初の会員は197名であった。1961年には「医療ソーシャルワーカー倫理要綱」が策定され、組織としての整備が行われてきた⁰⁸。

MSW協会では、身分法を求める運動が盛んに行われた⁰⁹。それは当時副会長であった村山午朔の力が大きかったといわれる¹⁰。1965年には厚生省保健所課に「MSW制度調査打合せ」が発足し、それに伴いMSW協会内にも「身分法促進委員会」が発足した。しかし、この委員会を通して、MSW協会側の委員内でさえソーシャルワーク業務に対しての統一見解がとれていないことが明らかになり、最終的に「厚生省内で関連部局が多く、まとめられない。MSWの独自性が曖昧」ということで委員会は解散となった¹¹。この後、「身分制度調査合同委員会」がSW協会・PSW協会と合同で発

足し、そこで「医療社会福祉士法案」が作成、立法へ向けて準備が進められたが、それは一部の会員の努力によるものであり、全体として会員の意識は低かったといわれている²²⁾。村山福会長の病死や課長の異動もあって、法制化は白紙に戻された²³⁾。その後、1970年から1972年の総会は、出席が少ないだけでなく、委任状も集まらず定数不足で流会が続いたが、1973年には通常運営に戻った。

このようにPSW協会とMSW協会は、総会の流会や存続の危機がありつつも、活動を休止することなく、その組織維持を図ってきた。彼らの主な活動は、保健医療領域におけるSWの身分法を求めることで、それをもって既存医療専門職に対抗することであった。これが、保健医療領域においてSWの専門職団体の組織化が進められる要因となっている。

表2-1 1971年前後の各団体の様相

	学校連盟	SW協会	MSW協会	PSW協会
組織内合意	共通課程なし	倫理綱領なし	倫理綱領あり	分裂
状況	運営	停止	休止	総会流会直前
試案の対応	学会依存	代表者	意見できず	反対で合意

以上が各団体の創立期の様相である。この時期、全国社会福祉協議会の答申をもとに、1971年にSW全体を包括する資格制度として「社会福祉士制定試案」が発表されている。これは、各団体の働きかけではなく、厚生省中央社会福祉審議会の職員問題専門分科会で起草された。その当時の各団体の様相は表2-1の通りである。

SW協会は、当時、活動が中止されており、統一意見をまとめられていない。各支部では東北ソーシャルワーカー協会が、試案に関する資料集を2冊刊行しており、全国的な活動ができなかったことを後に悔やんでいる。MSW協会は、1970年より総会が流会しており、アンケートを実施しても回収率が低い状況であった。1972年には事務局が各県の協会あてに「社会福祉士法案試案」を送し検討を依頼しているが、総会で議論ができなため統一意見を得られていない²⁴⁾。PSW協会は、「身分制度委員会」「身分制度実施委員会」を中心にこの問題に関わり、この制度へ疑義を示した。「精神ソーシャルワーカーの置かれている環境は資格制度ができたとしても、専門性の確立以前に、まずは精神ソーシャルワーカーの待遇改善を含む社会福祉全般、精神科医療全般の基礎整備を先行すべき」と、この試案に対し協会意見を決定し、中央福祉協議会へ反対の意見書を提出している²⁵⁾。その後、この「社会福祉士制定試案」は、各団体による運動が積極的に行われなかったことも影響し、廃案となっている。このように、当時の団体の多くは、組織成員内の合意が図れない状況にあり、またある程度組織化された団体が求めたものは、資格ではなく身分安定のための法であったことがわかる。

創立期の特徴としては、厚生省の呼びかけで創設された団体の維持が困難な状況にある一方で、保健医療領域の団体が身分法を求めるために組織存続を図ってきたことがあげられる。つまり、創設期においてはSW全体として行動することは少なく、保健医療領域のSWによって活動が行われていたといえる。

3-2. 再興期（1970年代～1986年）

学校連盟は、1982年に「個人加盟ではなく学校単位の加盟であったため、前教職員に学校連盟の動静が十二分に伝わっていなかった」とし、「学校連盟通信」を創刊、各加盟校へと送付しはじめた。そこでは連盟規約が改めて掲載され、第2条では、「本連盟は会員の自主的努力と相互的援助によってわが国における社会事業学校の質的向上をはかるとともに、社会事業教育に貢献することを目的とする」と学校連盟の目的が追認された⁹⁹。しかし、赤字による会費値上げの検討や、全国理事会を年1回にとどめる決定など、苦しい状況であったことが窺われる。また、1982年の「社会福祉教育の実践と卒後教育」と題されたセミナーでは、「学生の実習状況によって鑑みられる学校によって異なる社会福祉の理解、教育の不統一性、他科学と相対的に低い評価にある社会福祉学の位置、社会福祉学士号創設の困難状況、社会福祉学関連講座をもちながら本連盟に未加盟の学校が40%あること」などの問題点が指摘され、依然として加盟校の共通認識が低いことがわかる¹⁰⁰。この状況下、学校連盟は厚生省に対して公的機関における福祉職の拡充を求めるなどの活動を展開した¹⁰¹。

1980年代前半の活動で、注目されるのは以下の2つである。第1に、「社会福祉専門養成基準(学部レベル)」を作成したことである。学校連盟は、1983年に「社会福祉主事問題特別委員会」を連盟内に設置し、「各学校によって社会福祉教育の目的が曖昧であること、科目名称は同一でも、その内容は様々であること」を指摘、「各連盟校の学科をカテゴリーに分け、実施可能な科目を各校にアンケートで問い、それを基に、最低限度の共通科目を織り込んだ連盟共通のカリキュラム案を作成」することをその目的として掲げ、1986年に「社会福祉専門職養成基準」を作成した¹⁰²、¹⁰³。この中で、「加盟各大学が養成基準を満たし、かつ加盟大学の学生が所定の教育課程を履修したと認定される場合には、学校連盟としてのサーティフィケーション(認定証)を発行する」とし、独自の資格制度を整えている¹⁰⁴。

第2に、「国際社会事業教育会議」が1986年に日本で開催されたことである。1983年、日本から国際社会事業学校連盟に招請状が送られ、日本開催が正式に決定した。この会議は、学校連盟が団結力を取り戻すきっかけとなった。

このように、学校連盟は、1982年に組織としての活動を活発化させ、連盟規約の整備、独自の資格制度の創設、養成校のカリキュラム整備等を行った。しかし、活動を活発化する契機となった国際社会事業学校連盟会議の日本開催は、厚生省によって後押しされたものであることを考慮すると、学校連盟側の対応が受身であったことがわかる。また、1986年に作成された共通カリキュラムは、各学校に定着させるほど十分な成功を収めることができなかった。

その一方で、1966年から活動を停止していたSW協会は、1983年に再建された¹⁰⁵。再建総会のシンポジウムでは、①ソーシャルワーカーとは何か、②我が国の社会福祉の現業機関・施設等において、ソーシャルワーカーにあたる職業は何か、③その現状と問題点、④日本ソーシャルワーカー協会に期待されるもの、その目指すべきものは何か、の4点が検討されている¹⁰⁶。

再建後のSW協会の重要な動向は以下の3点である。まず、専門職の要件の1つとなっている「倫理綱領」再生に向けての論議が重ねられ、倫理綱領が作成されたことである。「日本ソーシャルワ

カー協会会報」第5号の「倫理綱領策定のために(その1)」は、会員に向けて広く意見を募る告示であり、その後、倫理綱領の内容はソーシャルワーカー会報6号・7号・8号・9号にわたって論議され、7号ではその草案が紹介された。草案は、「日本ソーシャルワーカー協会関東支部提案倫理綱領(1968年)」、「日本医療社会事業協会採択の医療ソーシャルワーカー倫理綱領(1961年)」、アメリカとイギリスの「ソーシャルワーカー協会倫理綱領(米1960年・英1975年)」、「専門ソーシャルワーカーのための国際倫理綱領(1976年)」を参考としている。これを項目ごとに分類して表を作成し、次に倫理綱領委員全員に配布して原案を作成、そして会報6号で会員に呼びかけ、その返答を踏まえた上で、1986年に「日本ソーシャルワーカー協会倫理綱領」(前文と5領域17項目)が、年次大会において宣言された⁶⁴⁾。

第2に、1986年は日本で「国際社会福祉会議」が開催された点である。先の国際社会事業教育会議とともに、国際ソーシャルワーカー連盟主催のこの会議が日本で開かれ、SW協会は、この会議の成功へ向けて尽力した。

第3に、協会内に「専門職資格問題検討委員会」が1984年に設立され、資格化が検討されるようになった点である。そのメンバーは、医療・保健・老人福祉・児童福祉・障害者福祉の各領域で活躍しているSWや施設長をはじめ、国立研究員・大学教授などの学識者、全国社会福祉協議会の研修センター長などで構成され、その中には当時厚生省社会局社会福祉専門官であった京極高宣もメンバーの一員となっている⁶⁵⁾。多くの領域から委員を集められたのは、SW協会が日本のソーシャルワークに関わる者を職域に関わらず会員としていたことに起因する。

こうして、休止していたSW協会は再建され、倫理綱領を作成するなど徐々に組織化されていった。しかし、SW協会再建の契機もまた厚生省が招請した国際ソーシャルワーカー協会の会議であり、学校連盟と同様に、厚生省からの働きかけによるものとなっている。

それに対して、PSW協会とMSW協会は順々に組織化を進めてきた。

PSW協会は、1981年にY問題への検討と過程の成果を含めた「提案委員会報告」を提出することでY問題を解決、翌年に成立した全国大会において協会内の共通方針を確認後、運営の正常化を図った⁶⁶⁾。運営が正常化されたPSW協会は、「『精神障害者の社会的復権と福祉のための専門的・社会的活動』を中心に据えた組織とする」ことを提起し、「精神障害者福祉論の構築、業務の構築、倫理綱領の制定」の3点を課題に掲げて活動に取り組み始めている⁶⁷⁾。

この時期は、PSW協会内でPSW資格化の要求が高まりをみせ始めた時期でもあった。その要因となったのは、1984年に起こった「宇都宮病院事件」である。この事件は、国際人権連盟を通じて第37回国連差別防止・少数者保護小委員会に提訴され、国連の人権小委員会や国際法律家委員会などから調査団が来日した⁶⁸⁾。その後、1985年には「日本における精神障害者の人権及び治療に関する国際法律家委員会の結論及び勧告」が日本政府に伝えられ、国内外で議論が高まりをみせた。国連で法改正を公約した日本政府は、人権の擁護と社会復帰促進を2本柱とする「精神保健法」として改正することを決定した。この改正に伴い、PSW協会は1986年に「精神衛生法改正に伴うPSW配置に関する要望について」を政府に提出している⁶⁹⁾。

また、MSW協会は、1973年に総会が成立して通常の運営に戻った。その年の総会では「社会的要請にこたえられるような医療ソーシャルワーカーの資質向上と制度化をはかる」ことを決定し、「医療福祉士」資格制度化運動が改めて開始された。これは、翌年に社会福祉法人立病院にMSW協会を配置することが児童家庭局から通知され、ますます高まりをみせる⁴⁰。

1976年には、「資格制度の内容は、必置制、任用資格、業務基準、待遇、研修制度、経済的裏付け、の6点を検討する」ことが総会で確認され、1978年衆議院社会労働委員会にて6項目のうち「資格・配置」の2項目が採択された。その中で、1976年には「医療福祉士」資格の「協会認定案」が九州支部より提案されているが、協会としては国家資格化を目指す方針を示している。その後、1979年には各都道府県・地方議会に請願協力要請運動を行い、自治体には、「保健所に医療社会事業員・精神衛生相談員を専任として2名以上配置していただきたい」、「すべての自治体立病院に専任の医療福祉職を最低2名以上配置」、「医療福祉職の採用については、4年制大学で社会福祉学科を卒業した者、または同等以上の者」などの6項目が提示された⁴¹。

1981年になると、医師であり厚生行政で活躍していた須川豊が会長となり、翌年「医療福祉士法試案」が総会で作成されている。こうして作成された「医療福祉士試案」であるが、1984年に国家資格は当面困難な状況であるとの認識が総会でなされ、資格の協会認定を目指すことで合意し、「医療ソーシャルワーカー資格認定要綱案」が総会で提案された⁴²。この年の総会は、先の宇都宮病院事件により流会になったが、その後、資格については協会内認定資格を目指す方向に収斂し、行政にむけては「配置」や「診療報酬点数化」を求めることにしている⁴³。

表2-2 各団体の再興とその理由

	学校連盟	SW協会	PSW協会	MSW協会
活動状況	1982年活発化	1982年再建	1981年通常化	1973年通常化
再興理由	国際会議	国際会議	協会内合意形成	協会内合意形成
活動再開	受身	受身	自主的	自主的

再興期の各団体の様相を整理すると表2-2のようになる。

PSW協会やMSW協会は、組織内に抱え込んでいた問題の自己解決を図ることで活動を通常化させている。しかし一方で、学校連盟やSW協会の再活発化は、厚生省主導により企図された国際会議の日本開催を契機としており、活動再開・再興が受身で行われた。この2団体の創立背景には、こうした国際団体に加盟するという目的も存在しており、2団体の創立・再興が厚生省によってある程度コントロールされていることがわかる。

このように、1980年代前半は、既に倫理綱領を制定しているMSW協会が資格化運動を活発に行い、PSW協会がそれに協力しながら自らのアイデンティティを模索する一方で、学校連盟やSW協会が厚生省の呼びかけによって組織活動を再興し、倫理綱領の作成・連盟規約の見直しなど基本的な組織整備を急速に押し進めていった時期でもあった。この中で、MSW協会が示した「医療福祉士案」は保健医療領域のSWを対象としたものでSW全般を対象としていないこと、保健医療領域以

外の職域による職能団体が設立されていないこと等から、依然としてSWの団体の活動は医療保健領域を中心に行われていたことがわかる。

3-3. 国家資格成立期（1986年～1988年）

1986年、全国社会福祉協議会の呼びかけで「社会福祉職員問題懇談会」が開催された。その懇談会には、SW協会、PSW協会、MSW協会、学校連盟が参加し、そこで資格化に関して「当面、現在の状況の中で先行できる職種があれば先行し、それを関係団体があげて支援し、「社会福祉の共通の資格要件のためにそれぞれに自主的努力」を進めることが確認された⁴⁴⁾。

しかし、1986年12月に厚生大臣が医療・福祉関係職員資格法定化を指示したことで、SW資格の国家資格化が実現に近づき、事態は急変した。これを受けて、1987年1月にPSW協会とMSW協会は会談を行い、資格化の窓口をMSW協会に一本化することで合意し、厚生省健康政策局と協議を進めながら「医療福祉士」の資格化を目指した⁴⁵⁾。その一方で、SW協会と学校連盟は厚生省社会局からの呼びかけに全面的に協力する形で「社会福祉士」の資格化を目指している。その結果、医療保健領域のSWを対象職種に含まない「社会福祉士」資格が制定されることとなった。多様な領域に存在するSWを包括する資格として「社会福祉士」資格が成立しなかった理由は、福祉系国家資格が、「国家資格を創設することにより市場を閉鎖化し、省内・省外においてヘゲモニーを握ろうとする省内各局の葛藤の結果、生み出されるというメカニズム」を内在しているからと考えられる⁴⁶⁾。

このように、活発な活動を行ってきた医療保健領域のSW以外を対象とするSW資格が誕生したことで、保健医療領域のSW団体は、「社会福祉士」資格に自己の領域のSWを含めるための活動を改めて開始することとなり、その組織方針の変更を迫られることになった。

各団体は、「社会福祉士及び介護福祉士法」の公布から施行までの間、①「福祉系大学とは何か」、

表2-3 養成施設カリキュラム・試験科目等が具体化される過程

	厚生省	学校連盟	SW協会	PSW協会・MSW協会
1987 6/15			厚生省のヒアリング	
6/16		厚生省のヒアリング		
7月				PSW協会見解表明
7/27	第1回養成施設・試験等に関する検討会			
8/11		社会福祉実習の在り方に関する提言表明		
9/9		社会福祉実習の在り方に関する要望提出		
9/16		養成制度充実発展に関する決議		
9/25	第2回養成施設・試験等に関する検討会			
10/1			SW関連3団体共同要望書を厚生大臣に提出	
10/9		問題協議会開催		
12/15	政令・省令・告知発表			
'88 1/17	指導要領の通知			
2/12	通達			

※全社協とは全国社会福祉協議会の略。

②「厚生大臣の指定する社会福祉に関する科目とは何か」、③「指定科目の内、社会福祉援助技術実習の指定施設の範囲はどこまでなのか」、④「実務経験としてカウントされる範囲はどこまでなのか」の4点を中心に厚生省社会局と交渉を行い、各団体の意向を社会福祉士養成施設のカリキュラムや社会福祉士国家試験の試験科目・受験資格の内容に反映させることを目指した（表2-3）。

厚生省社会局は、9月の次年度予算の概算要求に間に合わせるために、7月20日ごろの局議決定、8月の省議決定に向けて精力的に作業を進め、それは「社会福祉関係者が立ち遅れそうなほどのエネルギー」であった⁴⁷⁾。そして社会局は、先の4点を中心に、6月8日に全社協対して非公式なヒアリング、6月15日に中央家庭奉仕員協会・SW協会理事会に対してヒアリング、6月16日に学校連盟内社会福祉主事問題特別委員会委員への非公式なヒアリングを行っている⁴⁸⁾。

しかし、PSW協会が7月に「社会福祉士及び介護福祉士法に関する見解」を表明し、その中で「社会福祉士及び介護福祉士法」が医療に踏み込まないことに限界と問題があること、将来的に全SWの統合された専門資格制度の実現を期待することを主張する等、法の中で医療・保健領域のSWをどう扱うのか、具体的には実習施設に医療・保健領域を含むのか、実務経験の指定施設に医療・保健領域を含むのか、という問題が浮上し、これを巡って各団体と厚生省が対立した⁴⁹⁾。

その打開策をかねて、厚生省は「社会福祉士、介護福祉士養成施設・試験等に関する検討会」開催を2回開催し、そこでは社会福祉士養成カリキュラムの「指定科目」及び「基礎科目」の指定、社会福祉士養成施設の指定基準、社会福祉士試験の科目などが検討された。検討会のメンバーは大学教授(10名)が主であり、その他、児童福祉協会・精神薄弱者愛護協会・老人福祉施設協議会・日本医師会・日本看護協会から各1名、職業訓練大学校より1名(計16名)が参集された⁵⁰⁾。指定科目は、福祉知識領域・関連知識領域・福祉技術領域の3つの大枠に分かれおり、福祉知識領域では、児童福祉・障害福祉・老人福祉・公的扶助・地域福祉などが基礎科目として設けられているが、精神障害者福祉・医療福祉は除外されており、両科目は社会福祉士の国家試験科目にも記載されていない。これは、社会福祉士資格が医療・保健分野のSW資格として位置づけられていないからであるが、各団体は、基礎科目や受験資格に医療福祉と精神障害者福祉を盛り込むことを目標とした。

第2回目の検討会では、第1回と同様に「指定科目」と「基礎科目」の指定、社会福祉士養成施設の指定基準、社会福祉士試験の科目、それに加えて指定施設の範囲などが検討された⁵¹⁾。そこでは、医療・保健領域以外のSWが全て社会福祉士に包摂される一方で、医療・保健領域は指定実習施設・実務経験からも除外されている⁵²⁾。この検討会以前に、厚生省社会局と各団体は話し合いの場を持ち、意見を聞かせていたが、それが検討会で反映されることはなかった。

検討会の報告を基にして厚生省は政令・省令づくりにとりかかることとなっていたので、打開策を見出すため、10月1日にSW協会・PSW協会・MSW協会は共同要望書を厚生大臣に提出した。その中で、「社会福祉の実践において医療ソーシャルワークの従事者は、従来福祉に関する相談、援助の専門家としての実績を重ねてきているので、指定施設に保健・医療機関を加えるとともに『社会福祉士』受験資格の実務経験として取り扱われたい」と懇願している⁵³⁾。その後、12月15日に政令第401号・第402号、省令第49号・第50号・第51号、告知第200号・第201号・第202号・第203号が発

表されたが、そこには各団体の要望は反映されなかった⁶⁴。

また、翌年の1月17日には、「社会福祉士養成施設等指導要領及び介護福祉士養成施設等指導要領」が通知されたが、学校連盟が作成したカリキュラムは参考とされるに留まった。当時の厚生省社会局庶務課長であった瀬田は「福祉系大学とか、学校連盟とかで総称されているので、最初、同質といってもおかしいけれども、一定のレベルが確保されていると思っていた」と述べたあと、「厚生大臣の定めたカリキュラムをなんて、あまり書きたくなかったんですけども、じつは福祉系大学の授業内容が非常に区々なものですから、どうしてもこれだけは履修してほしいというかたちで法律化せざるをえなかったという事情」があったと述べている⁶⁵。学校連盟は1986年に「社会福祉教育カリキュラムのガイドライン」を作成・承認していたが、完全に実施していける体制にまでもっていけなかった。こうして、学校連盟の足並みが不揃えだったために、厚生省の主導により、カリキュラムが策定されている。

当時の学校連盟副会長の小松は、ガイドラインで示してある「履修科目が国家試験の受験資格に必要な『指定科目』に反映されるように尽力したが、必ずしも一致しなかったこと、従来の履修科目をできるだけ『指定科目』に読み替えられるよう要請したが、期待したように実現しなかったこと等から、各加盟校とも第1回国家試験を受験できるよう『指定科目』の履修方法について工夫・配慮したようであるが、結果的にはかなりのバラツキが出て、足並みをそろえることができなくなってしまっている」という現状を鑑みて、「できるだけ早く解消するようにしていかないと、4年制大学の間でも分断が起ころ」ことを懸念している⁶⁶。このように、学校連盟の加盟校であっても、履修科目を厚生省が指定する指定科目に読み替えられないために国家試験の受験資格を付与することができない学校がでてしまっている。このことは、学校連盟の団結力が弱かったという側面を表していると同時に、福祉系大学の枠組みが厚生省の作ったカリキュラムによって新たに作られたという側面もまた表していると考えられる。また、小松は「社会福祉士の国家試験に必要な『指定科目』を履修させるための『一般養成施設』と『短期養成施設』、そして介護福祉士の資格取得のための『介護福祉士養成施設』がそれぞれ設置されていくことになっているので、それらの施設と大学における社会福祉教育の関連性と、独自性を確認して協力体制を整えていかないと、社会福祉教育の断片化と分極化が生み出されてしまう」ことも指摘している⁶⁷。このように学校連盟は、厚生省主導で作られたカリキュラムに沿った形で、福祉系教育機関が分断されることを懸念しはじめている。

結果的には、厚生省の主導により養成施設のカリキュラムは作成され、医療・保健領域が実習施設や実務経験に加えられることはなかった。その中で、学校連盟の作成したカリキュラムが参考とされ、医療・保健領域については課題として検討することが約束される等、各団体がある一定の役割を果たしたとも考えられるが、ここで再度強調されたのは、「社会福祉士及び介護福祉士法」の公布から施行の段階でも厚生省がその主導権を所持していたということであった。

この時期、厚生省主導により先に医療保健領域以外のSW資格が創設されてしまったことから、PSW協会とMSW協会は「社会福祉士」の対象に自己の領域のSWを含める方向へと組織方針を変更せざるを得なくなった。また、保健医療領域以外の職域による団体が存在しなかったこと、全SW

を包括する職能団体や教育団体の組織化が十分でなかったことが、厚生省社会局による介入を容易なものとし、厚生省社会局に有利な条件でSWの資格化が進められている。その結果、PSW協会とMSW協会の意識は、初めて本格的に自己の領域外にも向けられるようになった。また、その一方で、学校連盟は、学校連盟が作成した「社会福祉教育カリキュラムのガイドライン」が参照程度に留まり、厚生省主導によって「指定科目」が決定されたことに危機感を抱き、大学における福祉教育が分断されずに、包括的に行われるような道を模索し始めている。

3-4. 分裂期（1987年～現在）

社会福祉士資格が誕生したことにより、社会福祉士資格を会員条件とする職能団体、社会福祉士養成校のみで組織される教育団体の存在を、厚生省は要望した。その一方で、社会福祉士資格法制化に向けて尽力した学校連盟やSW協会は、その会員条件・加盟条件が曖昧であって、多様な性格をもつ会員・加盟校を含有する複合団体であり、2つの団体は従来の組織形態を維持するか、社会福祉士を中心に沿えた団体へと変化するかの選択を厚生省より迫られることとなった。

学校連盟は、社会福祉教育を包括的に取り扱う団体、政策提言を効果的に行う団体を目指し、厚生省の専管ではなく、文部省と厚生省の共管による法人化を目指した⁶⁸⁾。学校連盟が共管の法人化を目指すのは、学校連盟の性質が社会福祉教育の学術団体という側面と社会福祉専門職養成の推進という側面を共に重視していたからである。1997年には、厚生省施設人材課から「社会福祉士養成教育を軸にして社会福祉士養成施設協議会（専門学校13校で組織される）と同一法人をつくってはどうかという意見や助言」を受けているが、これに対して学校連盟は「社会福祉士養成教育が連盟活動の全体ではない」とし、「社会福祉士養成教育以外の加盟校を切り捨てることになり」、学校連盟は学校連盟として存在し、「学術的機能をもつ組織としてその役割をはたさなければ社会的要請にこたえきれない」とのべ、「今の時点で社会福祉士養成教育に限定した法人化はやはりできない」と結論づけている⁶⁹⁾。

学校連盟が法人化を決定した理由は、以下の2点による。第1に、加盟校の増加により事業成立が困難となったからである。学校連盟は、事務局が3年の任期で加盟校内に設置されており、独自の事務局・事務員を持つことができない状況下であり、事務作業を速やかに行うことが困難であった。しかし、その一方で、加盟校は増え続け、事務局が設置された加盟校からは、「できれば、事務局が、常設され、常駐の事務局員が置けるといった財政基盤の確立ができるような、組織体に早く成長してほしいという願いを実現したいものです」との意見が出されるようになった⁶⁹⁾。文部省の例外規定も影響し、1991年に66校であった加盟校は、1997年には104校に達している。任意団体として、事業を限定的なものとし、社会福祉士養成に一本化して他の役割を切り落とすという方向性も提示されたが、総合的な社会福祉の任意教育団体としての従来の役割を断念することは、学校連盟の存在そのものを否定することになりかねないとの意見が出された⁶⁹⁾。

第2に、学校連盟加盟校の中で「介護福祉士」養成を主とする学校が、学校連盟を退会して「日本介護福祉士養成施設協会」に加盟するという事態が起こってきたからである⁶⁹⁾。これは先に懸念

されていた養成校の団体と学校連盟の分裂が現実のものとして生じる危険性を示唆していた。当時の副会長であった京極は、「学校連盟とは相対的に独立した社会福祉士養成施設の協議会に本連盟の当該校が参画して社団法人化し、加えて、保母養成や主事養成の専門学校の社団法人化と連携しつつ、そうした各専門教育団体の上部団体ないし、それらを包括する姉妹団体として学校連盟を新たに位置づけ直す」という方向性を模索しており、職域ごとに分断した養成校協会を総括または連携する形で、学校連盟を組織化していく方向を模索している⁶³。

こうして学校連盟は、1997年11月の総会で、文部省と厚生省の共管による法人化を目指すことを決定、1998年に組織整備検討委員会、1999年に法人化対策委員会を設置し、両省を訪問して交渉を展開した。そして、1998年4月には法人化に向けての組織整備のために東京事務所を設置、1999年4月からは専任職員を採用して事務体制も整えている。こうした共管を目指す法人化活動は、2000年8月の総会で共管が断念されるまでの約3年間続けられた。その間に、1997年に「精神保健福祉士」資格が創設されたこと等もあって、加盟校は急激な増加傾向を示し、加盟校外の福祉系各資格養成校も同様に増加傾向を示している。これが、養成学校間格差の拡大、養成学校多様化による社会福祉・介護福祉の理念とカリキュラムの拡散化、大学・短大・専門学校・養成施設等にわたる福祉系人材養成の多層化等を招いた。このような状況下において、学校連盟主催の社会福祉教育セミナー（1998年度）の運営委員長である松井は、「学校連盟は、このような文脈の中で、単なる資格志向の養成教育を超えて、社会福祉の総合的な理念とカリキュラムの形成・保持に向けて連盟法人化の動き」があると述べている⁶⁴。このように学校連盟は、拡大、拡散、多層化する養成校の状況を踏まえた上で、社会福祉教育を総括した運営を行う組織としての学校連盟の必要性を改めて強調している。

共管による法人化を進める中で、厚生省はフィフティフィフティの共管を考えておらず、「4年制大学中心の組織では困る」という見解を示した⁶⁵。その一方で、文部省は共管で法人化を進めることを是認した上で、厚生省と連盟が一定の方向性を明確にした時点で文部省はきちんと対応することを示し、基本財産2000万円を確保することが法人化の条件であることを明らかにした。こうした見解を受けて学校連盟は、厚生省との協議を先行し、そこで一定の合意形成を図ることを目標としている。

しかし、厚生省としては共管ではなく厚生省専管が好ましいと思っており、その見解が変わることはなく、「法人化は、かなり厳しい局面にある」と学校連盟は認識している⁶⁶。そこで学校連盟は、これから団体として政策提言を行っていくには文部省と厚生省の共管が好ましいとしながらも、厚生省の見解が一方的であり、それを承諾することは学校連盟の従来のあるあり方を否定することになってしまうと判断し、これからは共管を進めつつも、厚生省の見解が変わらない場合は、文部省専管へと方向転換する可能性があることで一致した⁶⁷。

学校連盟は、1998年11月から2000年6月まで、文部省に計12回、厚生省に計23回訪問している。しかしその間、厚生省からは①「社会福祉士養成教育を事業内容の中心とする新法人を設立したい」、②「この法人は、学会のような教員中心ではなく、いわゆる『経営者組織』という性格をもつもの

であり、会員要件は、法人加盟校の運営に責任を持つ方々もしくは代表者が指名したものとしたい」、③「この法人は厚生省専管とする」などが示され、その見解が変わることはなかった⁶⁸⁾。

こうして2000年8月の学校連盟臨時総会では、①「学校連盟の法人化にあたっては、総会決議である文部省・厚生省『共管』による法人を目指すことを断念する」、②「学校連盟は、今後は文部省専管の法人化をめざして積極的に取り組んでいく」、③「学校連盟は、社会福祉士等養成教育を柱とする厚生省専管の新法人設立にあたって社会福祉士養成施設協議会との協議によって進める」の3つが決定されている⁶⁹⁾。

その後、2001年には、この決定に基づき、「社団法人日本社会福祉士養成校協会」が設立された。この協会は、社会福祉士養成施設協議会を解散再編するもので、その母集団は学校連盟の加盟校で構成される⁷⁰⁾。この協会が設立されたことで、学校連盟はその加盟基準を「社会福祉士」資格にあわせる必要がなくなった。また、学校連盟加盟校が学校連盟を退会して社会福祉士養成校協会のみ加盟するという事態は起きていない。それは、初期段階において学校連盟の加盟料がそのまま社会福祉士養成校協会の加盟料に適用されたこと、学校連盟の加盟校が「社会福祉士」だけでなく「精神保健福祉士」または「介護福祉士」の養成を併せて行っている場合が多くなってきた背景から、総合的な学術団体が必要とされたこと等があった。

こうして学校連盟は、共管による法人化を断念した後、文部省専管による法人化を目指して粘り強く活動を続けた。そこで問題となったのは、専修学校を会員に含めるかどうかであった。学校連盟はその設立時から、専修学校を加盟校に含んでおり、彼らを正会員ではなく準会員として認める方向でいくことにした⁷¹⁾。専修学校が正会員とされなかったのは、「法人設立趣旨が社会福祉学教育の『教育開発』『教育研究』をねらっていることから、今のところ専修学校にはその機能が備わっておらず、加盟校として事業を担えないのではないかという現状判断が主な理由」とされている⁷²⁾。これを受けて、専修学校は学校連盟から徐々に退会していくこととなる。

また、法人化にあたって学校連盟は、文部科学省から、社会福祉士養成校協会との相違点を明確にし、法人化の必要性がわかるような説得力のある理由付けを求められた。そこでは、「規制緩和に向けて、法人認可を廃止する議論」があり、「法人設立のやりとりも監視されている状況」の中で、「現任担当者が、なるべくならば（法人認可手続きに）手を出したくないという現状」であるとの理由が示された⁷³⁾。これに対し学校連盟は、①社会福祉教育領域におけるア kredィテーション事業、②大学院レベルにおける高度専門職業人養成教育課程のサーティフィケーション事業、③一般市民などを対象にした社会福祉教育領域での社会への貢献事業の「3本柱」を立てることで、その独自性をアピールした。その中のア kredィテーション事業については、法人化の認可を得るために性急に設定した感があるとの意見が出される一方で、法人化が成功しなかった場合でもこの事業を行っていくとする意見も見られ、活発な討論が行われた⁷⁴⁾。また、行政改革振興室から新設法人の公益性について指摘されたことで、「社会貢献性を明確にするために、学校教育及び生涯教育への普及活動等事業を強化することで、広い意味の社会福祉教育を実施」できるよう再構成している⁷⁵⁾。

こうした努力が実り、2003年12月に文部科学大臣から社団法人設立の認可がなされ、「日本社会事業学校連盟」は「日本社会福祉教育学校連盟」として生まれ変わった。その目的は「社会福祉学の教育等の質的向上を図るとともに、社会福祉学に関する学術研究を推進し、もって我が国の社会福祉教育の啓蒙・普及に貢献すること」である⁷⁶⁾。当時の会長は法人化に関して、「今後は社会福祉士養成教育のための社団法人日本社会福祉士養成校協会と学校連盟が、いわば車の「両輪」となり、わが国の社会福祉教育を推進していかなければなりません」と発言している⁷⁷⁾。

こうして日本社会事業学校連盟は「社団法人日本社会福祉教育学校連盟」として生まれ変わる事となった。学校連盟は、その組織を解散することなく、文部省と厚生省に積極的に法人化への働きかけを行った。その結果、組織は分裂や解散することなく、むしろ資格成立以前よりも拡大した組織へと発展した。それは、資格制度設立による加盟校の大幅な増加が影響している。加盟校の大幅な増加が、学校連盟の基盤を支えることとなり、学校連盟独自の方針を展開するに至るのを助けた。そして、厚生省・文部省の共管は実現できなかったものの、厚生省専管の社団法人として「日本社会福祉教育学校連盟」を設立し、その一方で従来の学校連盟を母体とする文部省専管の社団法人「日本社会福祉教育学校連盟」を設立した。両者の母集団はほとんど同じであり、その目的・役割は違うものの、結果的には厚生省・文部省への発言権を手に入れることができた。従来の形を残したまま社団法人化が進められたのは、職域ではなく学問領域を基礎とする文部科学省を所管に選択したからといえる。文部科学省からは、事業対象を加盟校に絞ったり、教育の開発目的をある資格に限定したりする縮小の方向性ではなく、加盟校に限定しない福祉系大学全校を対象とする評価機関の設立や、社会に開かれた社会福祉に関する教育啓発活動の推進を求められるなど、事業対象の拡大を求められた。こうした文部科学省の方針に沿う形に連盟規約を再構成することで、学校連盟は法人化の認可を得て、結果的に組織のアイデンティティを保有したまま、その組織の拡大を図ることに成功している。

その反対に、SW協会は苦しい立場に立たされることになった。SW協会も学校連盟と同様に、総合的な社会福祉の職能団体を目指したが、既存の教育団体が1つであった学校連盟とは違い、職能団体はSW協会の他に複数存在することから、SW協会は分断を余儀なくされることになる。SW協会は、医療・保健・福祉領域の職業従事者、社会福祉の教育研究者など、多様な会員を含有している。SW協会が再建したときの最大の目標は「法人格」を取得することであったが、現在もSW協会は法人格を所持していない。

社会福祉士が誕生すると、SW協会の中に「社会福祉士部会」を設置する案が浮上し、1990年にはSW協会内に「社会福祉士部会」が設置された⁷⁸⁾。その翌年、部会内に設置された運営委員会は「社会福祉士団体の法人化問題が将来浮上することが予想」される反面、「日本ソーシャルワーカー協会の法人化は実現困難な状況」にあり、「協会と部会の一本化した法人化という方針を維持すること」が困難であるとの判断を行った⁷⁹⁾。そして、SW協会の法人化問題と社会福祉士団体の法人化を別問題として検討していくこととした。また、その法人化に関しては、SW協会の定めた倫理綱領と同一性のあるものを採択し、社会福祉士部会を母体とする法人化の実現を呼びかけることとし、

この方針に対してSW協会会長の承認を得ている。

こうして、SW協会の一部会であった社会福祉士部会は、分裂して新しい団体を設立する方向へと動き始め、1993年に「日本社会福祉士会」が設立された⁸⁰⁾。その後、次々と各都道府県に「日本社会福祉士会」の支部が設置されていき、1995年に法人化の総会決議がなされた。翌年には、「社団法人日本社会福祉士会設立許可書」が厚生大臣から社会福祉士会会長に公布され、「社団法人日本社会福祉士会」が誕生している⁸¹⁾。

日本社会福祉士会が法人化すると、大臣官房から「現在日本においては、日本ソーシャルワーカー協会がIFSW（国際ソーシャルワーカー連盟）の窓口になっている」が、「そのままにしておいてよいか」という意見がだされた。これに対して、SW協会会長は、「日本社会福祉士会と日本ソーシャルワーカー協会との関係は逆転している」と述べた上で、「日本には社会福祉士の資格をもたないソーシャルワーカーがまだ大勢いることを考えると、いま直ちに日本ソーシャルワーカー協会を国際的な窓口から外したり、あるいは日本ソーシャルワーカー協会を解散させるなどのことはできないし、適当ではない」という回答をした⁸²⁾。その後、1996年に国際ソーシャルワーカー連盟に日本社会福祉士会は加盟を承認され、MSW協会やPSW協会も次々に加盟が承認された。これは、SW協会の存在理由であった国際ソーシャルワーカー連盟との連絡口という役割が事実上薄れたことを示している。

こうした困難な状況下においても、SWの総合団体がなくなり、職域別の組織に分割された団体のみが存在するという状況になることを避けるために、SW協会は活動を続けた。表1にみられるように、2004年の時点で、各団体の会員数は、日本社会福祉士会が1万6千人、PSW協会が3千人、MSW協会が3千人、SW協会が2千人となっており、SW協会の会員数が最も少なくなっている⁸³⁾。SW協会は個人登録であり、養成校の増加がそのまま会員数増加に結びつかない。また、社会福祉士は社会福祉士会へ、精神保健福祉士は精神保健福祉士会へ入会しており、現在のSW協会の会員がMSW協会の会員と重複する部分が多いことを考慮に入れると、MSWに関する資格のみが成立していないため、そうした状況が生まれていると考えられる⁸⁴⁾。福祉領域やその他の領域に多様な福祉職業従事者を送り出す大学と、総合的な社会福祉の学術団体である学校連盟の性格は合致していた。しかし、資格・職域・職場によってアイデンティティを獲得する個人と、ソーシャルワーク理論を総合的に展開する職能団体であるSW協会とは両者の求めるものが異なると考えられる。

また、SW協会は「社会福祉士」資格の成立後、「ソーシャルワーカー」とは何であるかの統一見解を改めて模索しはじめた⁸⁵⁾。それは受身であった今までと異なり、SW協会が自らの手で、組織化を模索しはじめたと考えられる。

表2-4 資格創設前と創設後における関連団体変化

資格創設前		資格創設後	法人化（所管）
SW協会	→	日本社会福祉士会	厚生省
		SW協会	なし
学校連盟	→	学校連盟	文部省
		社会福祉士養成校協会	厚生省

※出典：京須希実子「福祉職の専門職化過程」『産業教育学研究』第36号1号、2006、pp31-32、表5。

このように、「社会福祉士」資格に関係する2団体は、資格成立後、厚生省によってその組織変容を迫られていった（表2-4）。両団体とも、厚生省の働きかけによって1980年代に活動が再開もしくは再興ははじめたばかりであり、十分に組織化されていたとはいえない中で、国家資格が成立している。それは、「社会福祉士」に包摂される職種や、社会福祉学に関係する学校が、そうした組織を今まで必要としていなかったことを示しており、むしろその職能団体の組織化は国家資格成立後に資格所有者を中心に行われ、学校連盟もまた資格制度に準じたカリキュラムを採用することで組織化されてきた。その一方で、以前であれば組織の継続維持が難しくなっていたSW協会が、その会員数は少ないものの、休会することなく活動を現在まで続けている。それはSWを職種ではなく業務によって包括的に捉えるSWが継続的に存在していることを意味している。こうしたSW協会の組織化もまた社会福祉士資格創設後に行われたと考えられる。

その一方で、「社会福祉士」資格が誕生すると、従来から身分法の成立を求めて共に活動を行ってきたMSW協会とPSW協会は、徐々に資格化を巡って意見の相違をみるようになって、その結果、1997年に保健領域のみを対象とした「精神保健福祉士」資格が誕生している。

表2-5 「社会福祉士及び介護福祉士法」制定後から「精神保健福祉士法」制定までの各団体の動き

	団体名	PSW協会	MSW協会	SW協会
1987年	「社会福祉士及び介護福祉士法」施行	SW資格統一を目指す共同要望書提出		
1990年	「医療福祉士」資格検討	賛成	反対	反対
1993年	「社会福祉専門職4団体」連絡会	社会福祉士を基礎とする資格統一化を合意		
1994年	PSW資格、議員立法の可能性	賛成	反対	反対
1997年	「精神保健福祉士法」法	賛成	反対	反対

表2-5は「社会福祉士及び介護福祉士法」制定後から「精神保健福祉士法」制定までの各団体の資格化に関する意見をまとめたものである。

まず、1987年に次回国会上程が約束された医療保健領域のSWを対象とする「医療福祉士」資格が法制化へ向けて動き出したが、PSW協会が厚生省と折衝を積極的に行ったのに対し、MSW協会が「社会福祉士」以外の資格は受け入れられないとして厚生省案を拒否したため、資格化が見送られた⁸⁸⁾。その後、SW協会・MSW協会・PSW協会・日本社会福祉士会は、「社会福祉専門職4団体」として1993年9月に連絡会を結成し、社会福祉士を基本としてSW資格を統一する合意形成を

行っている⁸⁷⁾。しかし、議員立法としてPSW資格制度の国会上程の可能性が開けてくると、1994年にPSW協会はPSW単独立法化を目指し、社会福祉士資格に一本化すべきとするMSW協会や日本社会福祉士会と対立した⁸⁸⁾。その後、他団体との意見調整を抱えたまま1997年に「精神保健福祉士法」が制定され、PSWの資格が誕生している。このように、PSW協会が一貫して資格制度化を望んでいるのに対し、MSW協会は一貫して社会福祉士に医療保健領域のSWを含めることを望んでいることがわかる。

保健医療領域のSW団体は、既存医療専門職と対等な関係を築くために、創設当初から身分法の確立を目指して、協力しながら活動を行ってきた。やがて身分法を求める声は資格法制化運動に変化し、保健医療領域のSWの資格は「医療福祉士」としてまとめられ、機会があるごとにその資格化運動が行われた。しかし、「社会福祉士」資格が誕生すると、両者の間に資格化に関する意見の相違が生まれている。これは、MSW協会が医療領域のSWを「社会福祉士」に含めることで職域に左右されない職種としての位置を獲得しようとしたのに対し、PSW協会はまず資格を得ることでその身分の安定を図ることを最優先としたことから生じている。このように、手を取り合っていた医療保健領域のSW団体は、「社会福祉士」資格が先行して創設されたことで、資格化に関する意見が分かれ、その結果、単独で自己が目指す方向へと活動を行うという状況が生み出されることとなった。

4. 考察

SW団体は、保健医療領域のSWを中心に組織化されてきた。それは既存医療専門職に対抗するためであった。その一方で、同時期にSWを包括的に考えるSW協会や学校連盟が厚生省の呼びかけによって創設されたものの、その活動は次第に縮小または休止状態となっている。それは、会員の対象者にとって、そうした組織の必要性が低かったことを意味している。

1980年代に入ると、高齢化社会を見据えた福祉改革が活発に行われはじめたことを背景に、再度SW協会と学校連盟が厚生省社会局の呼びかけによって活動が再興された。1986年の国際会議に向けて、わずか5年足らずの間に、SW協会は倫理綱領を作成、学校連盟は社会福祉専門職養成基準を作成するなど急速にその組織化が進んでいる。その一方で、PSW協会とMSW協会は、1960年代から一貫して身分法を求めるための資格制度化運動を協力して展開してきた。途中、総会の流会や休止の危機がありつつも、継続して活動が行われ、その対象は医療保健領域が中心であった。

その後、1986年に福祉系国家資格法制化の可能性が開かれると、厚生省社会局は保健医療領域以外のSWを一括対象とする「社会福祉士」資格の法制化を、学校連盟やSW協会と協力することで成功させた。この時、SW協会や学校連盟は十分な組織化が進んでいたとはいえ、再興されて間もないことから他SW団体との関係調整や協力関係の構築もまた十分に進んでいたとはいえなかった。そのため、厚生省社会局の主導でそのカリキュラムの作成等が進められた。

保健医療領域以外のSWを包括する「社会福祉士」資格が創設されたことで、それまでSWを代表する形で活動を行ってきた保健医療領域のSW団体は、その活動方針の変更を迫られることになった。ここではじめて本格的に保健医療領域外のSWを視野に入れた活動が開始されている。しかし、

社会局が所管する領域に健康政策局が所管する保健医療領域のSWが入り込むことは困難であり、その結果、手を取り合ってきたPSW協会とMSW協会が別の道を歩むことになった。また、その一方でSW協会から一部会が分離する形で、「社会福祉士」の資格所持者を会員とする「日本社会福祉士会」も創設されている。このように、「社会福祉士」資格の創設は、各SW団体の活動を細分化させた。しかし、逆にそのことがSW協会のような包括的な団体の必要性を生じさせ、現在まで休止することなく活動が継続されている。

以上、SW関係団体の歴史的変容から見られる特徴は、①既存専門職が存在する医療保健領域において職能団体が必要とされたこと、②逆にその他の領域では職能団体の必要性が低かったこと、③しかし、厚生省各局が必要とすれば職能団体の組織化がある程度可能であること、④その場合、組織化は厚生省主導によって行われること、⑤そして、厚生省主導により職能団体が組織化されると、同型業務を行う他団体は、拡大・縮小・分離などの組織変容を迫られ、その組織方針の再構築を行う必要性が生じること、である。

つまり、厚生省社会局が、それまで意識されていなかった保健医療領域以外のSWを発掘し、その組織化を振興したことが、SW関係団体の様相を大きく変化させることに繋がったと考えられる。このように、社会福祉領域においては、厚生省が介入することによって、職業従事者の組織化に対する意識の高低に関わらず、職能団体の変容が起こってきたことが明らかになった。そしてそれが、SW関係団体が4つ存在するという現状を生み出す要因となっている。また、ある程度組織化された団体でも、厚生省からの干渉が行われる度に、その組織方針を変更しなければならず、一貫した方針を貫くことが困難な状況に置かれていた。

日本の社会福祉領域におけるSWの職能団体は、保健医療領域外では厚生省の介入後に組織化が進められ、保健医療領域でも厚生省の介入によって組織化の方向性が決定づけられており、専門職団体としての組織化は、厚生省の介入の中で後発的になされてきたものと考えられる。

その一方で、養成校を母体とする学校連盟は、1987年の「社会福祉士及び介護福祉士法」の成立を契機に、逆に教育団体としての組織化を推し進めることに成功している。学校連盟は、SW協会と同様に国際的な団体に加盟するために厚生省からの呼びかけで活動が活発化した団体であり、1980年代までは社会福祉系大学の加盟率も低く、統一したカリキュラムを加盟校に浸透させることが難しい状態にあり、活動も出版費を削りながらの厳しい状態で行われていた。しかし、文部省の例外規定が影響し、「福祉」の名称がつく学部を持つ大学が1987年の6校から2004年には71校までに増加、それに併せて加盟校も急速に増加したことで、連盟の予算確保が可能となり、法人化準備資金を集めることができた。

その後、学校連盟は、厚生省の所管で「社会福祉士」の養成を主とする「社会福祉士養成校協会」を、学校連盟加盟校を母体とする形で設立している。これは、厚生省が職域ごとの養成校協会を求めたためであり、同様に「精神保健福祉士養成校協会」、「介護福祉士養成施設協会」も厚生省の所管で立ち上がっている。学校連盟は、社会福祉を包括する教育団体の法人化を粘り強く進め、その所管を文部科学省に求めた。文部科学省からは、各資格に限定した教育を推進する団体よりも、大

学に限定しない一般の人にも開かれた福祉教育を推進する団体として確立することが求められた。これが、学校連盟の従来の方針と合致し、学校連盟は、総合的な教育団体として文部科学省の所管の下、組織の維持・拡大を図ることに成功している。また、学校連盟の加盟校は、各大学が付与する資格に関する厚生省所管の養成校協会にも所属することが多く、学校連盟と養成校協会とのパイプラインは分断されることなく、維持されている。

このように、職域ごとに分断された職能団体とは対照的に、教育団体は、厚生省所管によって養成校協会が職域ごとに分断されたものの、それとは別の形で社会福祉教育を総合的に扱う教育団体を文部省所管の下、新たに設立させたことで、養成校協会と密接な関係を保ちつつ、政策提言を厚生労働省や文部科学省に行うことができる組織へと成長した。

社会福祉系団体の組織化は職能団体と教育団体では大きく異なっていた。それは、厚生省主導によって「社会福祉士」資格が創設された後の団体の動きである。両者は共に社会福祉領域を包括する団体の組織化を図った。しかし、その中で職能団体は身分法を定めることを先行したため、厚生省と連携して資格法制化に尽力し、その結果、組織間連携は分断してしまっている。その一方で、教育団体は厚生省の意図を図りながら職域ごとの養成校協会を設立する中で、教育団体としてのメリットを活かして、文部省との交渉に踏み切っている。これが総合的な教育団体としての組織維持に連結し、その結果として厚生労働省と文部科学省の両方に政策提言を行えるような団体としての組織化に成功している。こうした各団体の戦略の相違が、結果として現在のような福祉系団体の様相を作り上げることに繋がっていた。しかし、国家資格が創設されなければ、学校連盟が総合的な団体として確立することは困難であったと予測される。このように、教育団体と職能団体は密接な関係性を持っており、厚生省や文部省との交渉や他団体との関係の構築の図り方が、各団体の拡大・分裂に繋がっており、こうした様々な団体の戦略が交錯する中で、福祉系専門職団体は構築されている。

【註】

- (1) 秋山智久「社会福祉専門職と準専門職」仲村優一・秋山智久編『福祉のマンパワー』、中央法規出版社、1988年、pp84-90。
- (2) 石村善助『現代のプロフェッション』至誠堂、1969年、pp34-37。
- (3) Collins, R, 1990, "Changing Conceptions in the Sociology of the Professions", Torstendahl, R and Burrage, M (eds), *The Formation of Professions.*, London, SAGE Publications, pp.11-23.
- (4) Maclelland, E, 1991, "The German experience of professionalization : modern learned professions and their organizations from the early nineteenth century to the Hitler Era" , Cambridge University Press., (=1993、望田幸男監訳、『近代ドイツの専門職：官吏・弁護士・医師・聖職者・教師・技術者』晃洋書房)、p25。
- (5) Eliot, Freidson, *Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care*, Atherton Press, Inc., (=1992、進藤雄三・宝月誠訳『医療と専門職支配』恒星社厚生閣)、pp127-135。
- (6) Wilensky, H, L, 1964 "The Profession a lization of Eveyone?" , *American Journal of Sociology*, No70, pp. 137-158。
- (7) 分析に際して、各団体が発行した『年史』、『会報』、『ニュース』、『通信』を用いて検討を行い、文章中の表はそ

れをもとに作成した。

- (8) 日本社会事業学校連盟『JASSWニュース』第6号、1987年。
- (9) 松本武子「我が国における社会福祉教育の現状と課題」『ソーシャルワーク研究』第3巻1号、pp278-287。
- (10) 筑前甚七「日本ソーシャル・ワーカー協会再建化への道程（その2）」『ソーシャルワーク研究』第9巻2号、1983年、pp24-27。
- (11) 筑前甚七「日本ソーシャル・ワーカー協会再建化への道程（その1）」『ソーシャルワーク研究』第8巻4号、1983年、pp64-67。
- (12) 日本精神保健福祉士協会 事業部出版企画委員会『日本精神保健福祉士協会40年史』、へるす出版事業部、2004年、pp18-42。
- (13) 日本精神保健福祉士協会、前著、pp86-97。
- (14) Y問題とは大学受験で両親と対立していた息子、Yさんに関して、両親が市の精神衛生センターに相談に行ったところ、担当したワーカーは、「勉強部屋を釘付けにして1週間ぐらいこもっていたことがある」「バットを振り回してあばれることがある」といった相談内容のみで、Yさんに直接会うことなく精神障害と判断し、入院前提で病院や保健所等と連絡調整を行ったことに端を発している。警察官立会いのもとでの家庭訪問後Yさんは強制入院となったが、その後両親はYさんを退院させ、入院中適切な治療が行われなかったとして病院を相手取って訴訟を起こした。1973年のPSW協会全国大会ではYさんとその両親によってPSW業務の加害者性に関する問題提起がなされている（日本精神保健福祉士協会、前著、p37）。
- (15) 日本精神保健福祉士協会、前著、p38。
- (16) Y問題継承に難色を示す会員たちの声には、自らの地位の法的根拠や保障をもたない状況下では、所属する組織の告発をも伴いかねない患者の人権擁護機能を果たすことはできないとする実践現場からの切実な訴えが込められていたとされている。この間に「医療福祉士」の制度化を要望する国会請願運動の協力依頼がMSW協会からあったが、PSW協会は混乱の渦中にあり、適切な対応ができなかった（日本精神保健福祉士協会、前著、p38）。
- (17) 50周年記念誌編集委員会『日本の医療ソーシャルワーク史』日本医療社会事業協会、2003年、p55。
- (18) 50周年記念誌編集委員会、前著、2003年、pp56-58。
- (19) 1960年には、第5回総会の決議に基づいて医療社会事業の進行に関する諸報告を作成し、陳情を行った。内容は「1.保健所法第2条6項の、公共医療事業、という語句を医療社会事業に 2.身分制度の確立を 3.医療法の一部を改正してMSWの配置を規定してほしい 4.厚生省にMSWの技術指導者を配置してほしい」の4点であった。
- (20) 50周年記念誌編集委員会、前著、pp58-61。
- (21) 50周年記念誌編集委員会、前著、pp58-59。
- (22) 50周年記念誌編集委員会、前著、p59。
- (23) 白紙に戻された理由は、「1.MSWは必要不可欠とは思えない。医師からそうした声は少ない。2.所管が、公衆衛生局がいいのか、医務局か、社会福祉からでているのであれば社会局が適当とおもわれるなど、輪郭があいまいである」ということからであった。
- (24) 50周年記念誌編集委員会、前著、p60。
- (25) 日本精神保健福祉士協会、前著、p30。
- (26) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第1号、1982年。
- (27) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第4号、1983年。
- (28) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第7号・第8号、1984年。

- 29) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第9号、1984年。
- 30) それに併せて「学校連盟による社会福祉専門職員養成基準の例示科目について」、「学校連盟による社会福祉専門職員養成基準の実施方策について(案)」、「日本社会事業学校連盟による社会福祉専門職養成ガイドライン—社会福祉実習の統一基準作りのための検討事項(案)—」も各連盟校に提示された。これらは社会福祉系大学における共通性を確立しようとした初めてのガイドラインである(日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第14号、1986年)。
- 31) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第14号、1986年。
- 32) 日本ソーシャルワーカー協会『日本ソーシャルワーカー協会会報』第1号、1984年。
- 33) 日本ソーシャルワーカー協会『日本ソーシャルワーカー協会会報』第2号、1984年。
- 34) 日本ソーシャルワーカー協会『日本ソーシャルワーカー協会会報』第5号-第9号、1985年-1986年。
- 35) 日本ソーシャルワーカー協会『日本ソーシャルワーカー協会』第5号-第7号、1985年。
- 36) 日本精神保健福祉士協会、前著、p44。
- 37) 日本精神保健福祉士協会、前著、p50。
- 38) 「宇都宮病院事件」とは、精神科病院において看護職員の暴行により入院患者2名が死亡するという不祥事がマスコミ報道によって明らかにされたことを発端としている。その後、調査の結果、院長をはじめとする病院職員による日常的な患者への暴行、虐待、脅しやかからかい、院内での異常に高い死亡率、作業療法と称しての患者への個人的使役、医療スタッフの極端な不足、患者を含む無資格者による医療行為、長い在院日数、大学への死亡患者の脳の提供など、多くの不正行為が明らかにされた(日本精神保健福祉士協会、前著、p50)。
- 39) 日本精神保健福祉士協会、前著、p50。
- 40) 50周年記念誌編集委員会、前著、p61。
- 41) 50周年記念誌編集委員会、前著、p62。
- 42) 50周年記念誌編集委員会、前著、p64。
- 43) 50周年記念誌編集委員会、前著、p64。
- 44) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第15号、1986年。
- 45) 50周年記念誌編集委員会、前著、p65。
- 46) 京須希実子「福祉系国家資格制定過程の研究」『産業教育学研究』第36巻第1号、2006年、pp57-64。
- 47) 秋山智久『「社会福祉士」制度10年目の課題と展望』『社会福祉研究』第67号、1996年、pp113-124。
- 48) 秋山、前掲論文。
- 49) 日本精神保健福祉士協会、前著、p51。
- 50) 社会事業学校連盟『学校連盟通信』第17号、1987年。
- 51) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第18号、1987年。
- 52) 指定施設には「福祉事務所(精神薄弱者福祉司)や「精神薄弱者福祉第12条に規定する精神薄弱者更生相談所(ケースワーカー・心理判定員・職業判定員など)が含まれており、これは1997年に制定された「精神保健福祉士法」に示された指定施設と重複している。
- 53) 日本ソーシャルワーカー協会『日本ソーシャルワーカー協会会報』第17号、1987年。
- 54) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第19号、1987年。
- 55) 瀬田公和・仲村優一・杉本照子・村田正子・板山賢治『「社会福祉士及び介護福祉士法」の成立と今後の展望』『月刊福祉』第70号、1987年、pp12-41。
- 56) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第21号、1988年。

- 57) 日本社会事業学校連盟、前掲通信。
- 58) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第34号、1994年。
- 59) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第41号、1997年。
- 60) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第26号、1991年。
- 61) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第34号、1994年。
- 62) 日本社会事業学校連盟、前掲通信。
- 63) 日本社会事業学校連盟、前掲通信。
- 64) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第42号、1998年。
- 65) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第44号、1999年。
- 66) 日本社会事業学校連盟『学校連盟通信』第45号、2000年。
- 67) 日本社会事業学校連盟東京事務所『学校連盟通信』第47号、2000年。
- 68) 日本社会事業学校連盟東京事務所、前掲通信。
- 69) 日本社会事業学校連盟東京事務所、前掲通信。
- 70) 日本社会事業学校連盟東京事務所『学校連盟通信』第49号、2001年。
- 71) 日本社会事業学校連盟東京事務所『学校連盟通信』第51号、2002年。
- 72) 日本社会事業学校連盟東京事務所、前掲通信。
- 73) 日本社会事業学校連盟東京事務所、前掲通信。
- 74) 日本社会事業学校連盟東京事務所『学校連盟通信』第52号、2003年。
- 75) 日本社会事業学校連盟東京事務所『学校連盟通信』第53号、2004年。
- 76) 日本社会福祉教育学校連盟『学校連盟通信』第54号、2004年。
- 77) 日本社会事業学校連盟東京事務所『学校連盟』第53号、2004年。
- 78) 『日本社会福祉士十年史』編集委員会『日本社会福祉士十年史』日本社会福祉士会、2003年、p11。
- 79) 『日本社会福祉士十年史』編集委員会、前掲書、p13。
- 80) この一方で、東京在住の社会福祉士の間でSW協会社会福祉士部会とは別に、社会福祉士であることだけを入会条件とする社会福祉士の全国組織結成の準備が進められていたが、1992年に「社会福祉士懇談会」において厚生省より、「新しい社会福祉士団体結成の呼びかけ」がなされたことで、活動を中止して合流している(『日本社会福祉士十年史』編集委員会、前掲書、p16)。
- 81) 『日本社会福祉士十年史』編集委員会、前掲書、pp33-35。
- 82) 『日本社会福祉士十年史』編集委員会、前掲書、pp39-40。
- 83) 日本ソーシャルワーカー協会『日本ソーシャルワーカー協会会報』第79号、2003年。
- 84) 日本ソーシャルワーカー協会、前掲会報。
- 85) 日本ソーシャルワーカー協会『日本ソーシャルワーカー協会会報』第49号-第55号、1998年-2000年。
- 86) 日本精神保健福祉士協会、前著、p60。
- 87) 山手茂『社会福祉をすべての保健・医療・福祉機関に』地域研究所、1997年、p16。
- 88) 日本精神保健福祉士協会、前著、p68。

【参考資料】

50周年記念誌編集委員会、2003年、『日本の医療ソーシャルワーク史』日本医療社会事業協会。

『日本社会福祉士10年史』編集委員会、2003年、『日本社会福祉士会十年史』日本社会福祉士会。

日本社会事業学校連盟、1962年-1968年、『J.A.S.S.W.ニュース』第1号-第6号、第8号-第10号。

日本社会事業学校連盟、1982年-1999年、『学校連盟通信』第1号-第28号、第31号、第33号-第38号、第40号-第42号、第44号。

日本社会事業学校連盟東京事務所、2000年-2003年、『学校連盟通信』第46号-第52号。

日本社会福祉教育学校連盟、2004年、『学校連盟通信』第53号。

日本精神保健福祉士協会 事業部出版企画委員会、2004年、『日本精神保健福祉士協会40年史』へるす出版事業部。

日本ソーシャルワーカー協会、1984年-1999年、『日本ソーシャルワーカー協会会報』第1号-第50号。

日本ソーシャルワーカー協会、1999年-2004年、『日本ソーシャルワーカー協会会報』第51号-第81号。

The changing process of professional association of social welfare

—A case study of social workers—

Kimiko KYOSU

(Graduate Student Tohoku University, Graduate School of Education)

The purpose of this study is to clarify the characteristic of changing process of the professional association of social welfare. For that, I focused on the history of professional association and education system of social workers. I examined how much they could establish their autonomy against the state in the process of its organization. In this paper, I mainly used the data, the bulletin, the annals and the news, which have been published by social welfare associations.

Finally, we found out that the professional association was organized as a result of the intervention by the state, nothing to do with the social workers condition. Therefore, the professional associations needed to change the course accordingly.

Key words : Professional association, Organization, Ministry of Health and Welfare, Social worker