

# 地域福祉活動の継続性と社会福祉協議会

## ——平生町社会福祉協議会の事例から——

キーワード：支え合い、社会福祉協議会、住民参加、自発性

人間共生システム専攻共生社会学コース

張 夢心

### 1 問題と目的

厚生労働省が提出した「地域力強化検討会報告書 最終とりまとめ (2017年9月12日)」によると、日本においては少子高齢化、人口減少、貧困化などによって、生活基盤である地域社会が抱えている生活課題は多様化、複合化してきている。それに対して、公的サービスで解決できない地域生活課題の解決に、地域の構成員としての住民には、自ら暮らしたい地域を考える積極的な姿勢と、他人事を「我が事」として一緒に解決に取り組む互助意識の醸成が期待されている。

ところが、地域社会では人口減少、産業衰退、医療・交通・教育などの拠点の減少により、生活の安定を左右する第一次的に要請される機能要件 (鈴木 1970) が充足されにくくなっている。一方、集団・組織参加である第二次の機能要件は第一次の機能要件が十分に充足することを前提として成立する (鈴木 1970) もの、それを通じて得られるお互いの支え合い機能は、逆に現在の地域生活の安定に役割が大きくなっている。つまり、地域生活の成立条件が崩壊している中では、地域住民、とりわけ高齢層は、民生委員やボランティア、社会福祉協議会 (以下、社協) などによって行われている見守り活動、移送、配食サービスなど地域福祉活動を利用することで生活する。そうしたなかで、住民参加による地域福祉活動を推進してきた社協が果たすべき機能に大きな期待が寄せられている。

しかしながら、住民参加の地域福祉活動が積極的にかかわっていない (明路 2010)、経営事業への注力 (塚口 2010)、担い手の固定化という現状により、社協による地域福祉活動の推進に継続性確保が課題となって

いる。それは、活動推進の仕組みや、仕組みの形成に影響を与える社協職員の地域福祉活動に対する理解とも深く関わっていると考える。ところが、こうした問題はこれまで十分に研究されていなかった。

このような問題意識に基づいて、本論文では、少子高齢化と人口減少という、日本の地域社会で共通している課題に直面している山口県平生町に所在している、平生町社協を調査対象としている。平生町社協の財源構成と職員分布は、全社協の全国における市区町村社協に向けた調査結果と同じ、介護保険事業の営利の占める割合は全体収入の半数ぐらいとなって、ホームヘルパーなど介護サービス部門の職員人数は全体割合の大多数に占めている。ところで、平生町社協は、その地域福祉活動の推進仕組が、住民参加活動と強くかかわって、地域福祉活動を通じて地域生活課題を把握し地域全体を支援することを重視している。

それによって、市区町村社協は経営事業を偏重し、地域福祉活動の推進にあまり機能を発揮していないという普遍的な現状を改変することに、同じ介護保険事業の営利を大きく依存されている平生町社協の方法と経験は、一つの示唆になれるのではないかと考えている。

### 2 方法

筆者は2017年3月から12月までの間に、訪問、参与観察、会議でのヒアリング、聞き取り調査をした。社協の仕組みと地域福祉活動の継続性との関係性を明らかにすることを研究目的として、その仕組みの形成に影響を与える社協職員の地域福祉活動に対する理解のあり方という側面から考察していく。

### 3 結果

#### 3.1 介護保険事業の展開によって地域福祉を向上

##### ①地域のサービス基準づくり

2000（平成12）年に介護保険制度が始まってから、民間企業は介護サービス分野に参入している。それに対して、平生町社協は、地域に根ざした、質の高い介護サービス事業を維持、開発することによって、住民の介護サービスの質に対する口がおごって、地域のサービス基準をつくることを図っています。

その基準をつくることについて、まずは、サービスを受ける対象を「利用者」から変わって「お客様」として対応されようになることである。それは、困っていない自分が、困っている相手を助けてあげるという上からの目線を払拭し、社協のサービスを選んでくれてありがとうという感謝の気持ちで、社協職員と住民との間に平等的な「対価関係」を確立することである。

##### ②営利を地域へ還元

そして、事業の営利を地域へ還元する仕組みにもとづいて、ハード面からは施設建設など設備が充実されている。ソーフト面からも、ケアマネージャ、訪問介護、デーサービスという三つの介護サービス事業部門が新たな施設で集約されることによって、各職種間に連携性が深められ、ワンストップで住民のニーズに対応できる支援体制が形成されようになっている。それにくわえ、移送サービスなど地域福祉活動に必要な資源整備へも投入され、活動の助成は持続されている。

#### 3.2 地域福祉活動の展開によって福祉教育を実施

平生町社協は補助事業展開のために住民を集まることではなく、地域住民が地域に対する関心を持って福祉活動への自発的な参加を醸成することを設定している。具体的には、地域福祉活動を住民に対する福祉教育の場として取り組まれている。福祉教育というのは、講座の開催などに限らず、全ての住民参加活動が含まれている。そこに、図1の示すように、地域福祉活動の展開は福祉教育の3段階として分類することができる。まず、最初の「学び」の段階は、研修会や講座など、福祉に関する正しい知識を住民に伝えることである。それによって住民は、例えば、自分が経験していないためわからない認知症の症状を正しく理解し、「いつか自分がそうなるかもしれない」という共感が形成し、認知症の人が持っている課題にも気づいていく。そして、「内発的動機の醸成」の段階は、サロン活動など仲間づくりの場で、仲間同士で課題を共有することによって、自分が相手のために「何かをしたい」とい

う気持ち形成されることである。そして、いつか何かを媒介に自発的にボランティアとして福祉活動を参加し、それは「自発的行動の実行」の段階である。

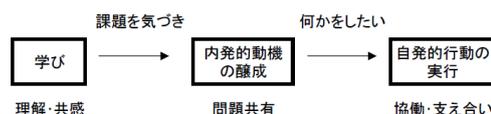


図1 地域福祉活動を展開する3段階

#### 3.3 二つの組織の経営理念

##### ①「地域＝私、福祉＝暮らし」

その住民の自発性を重視する支援方針が具体化され、職員間に共有されるため、平生町社協は二つの組織の経営理念を確立している。一つ目は、「地域＝私、福祉＝暮らし」という平生町社協の独自の定義である。「地域」というのは、自分のことを知ってくれている人がまわりについて、「私」がそこに所属していると感じられ、安心できる場所であるという。そして、生活の主体である個々の住民はどのように暮らしたいか、「暮らし」の成立にどのような支援を希望するのかを自己決定し、平生町社協は住民の主体性を尊重した上で、住民とそれぞれの「暮らし」に必要な福祉的な支援とつながることをするという。

##### ②「ひらおで暮す」を支援する

そういうつながりづくりの立場をもとで、もう一つの経営理念は立てられている。平生町社協にとって、地域住民の生活は、名詞の「ひらおの暮らし」というような静態的なものではない。それは、地域住民の自己選択にもとづいて形成される他者とのつながりの基盤によって成り立たれ、それぞれのつながりが相互作用的であるので、動態的な「ひらおで暮す」として捉えられている。そこに、社協は住民の暮すに、必要な行政、医療、介護などフォーマルな支援や、見守り活動など地域福祉活動によるインフォーマルな支援との接点であり、また、その両者の間の連携をしやすい環境を作るという役割をするという。

#### 3.4 職員の経営理念に対する受容と実践

##### 3.4.1 職員の組織化

そういう経営理念が職員間で共有され、職員の地域福祉活動の展開に対するかかわり方が共通されるために、平生町社協はまず、経営事業を拡大しながら、組織体制の改革によって職員を組織化してきた。それにくわえ、人事考課制度の導入など、異なる部門に所属

している職員間の格差の払拭に取り組み、それによって部門間の連携が向上され支援が統合化されている。

### 3.4.2 職員の経営理念の内面化

また、平生町社協は職員の交流をしやすい環境の構築に工夫している。職員間にはそれぞれの実践経験をお互いに交流することによって場面共有ができ、それに、経験の交流から学ぶことで経営理念はより具象化され、より理解しやすくなる。さらに、職員が経営理念をもとづいて自ら業務の年度目標を設定し、定期的に上司に業務の実施状況を報告、討論して取り組みを調整する、という年度目標制度が実施されている。それは、職員が経営理念を理解から内面化することに目指している。それぞれの仕組みは、部門を分けずに、全体職員が経営理念を受容することを図っている。

### 3.4.3 職員の理念に対する受容状況

そこに、組織理念に対する職員の受容状況を確認するために、地域福祉部門と介護サービス部門という平生町社協の主要な二つの部門のそれぞれ1名の管理職と、社協全体の運営を管理している事務局長の三人を対象とし、聞き取り調査を行った。理念を職員間に共通することに取り組んでいる管理職は、それぞれの組織理念に対する自らの理解が、全体職員の組織理念に対する認識の形成に大きくかかわっている。そのため、全体職員の組織理念に対する認識を把握する前には、管理職の認知を分析する必要があると考えています。また、組織の主要な二つの部門の管理職と事務局長は、職員の組織理念に対する認識の形成に強く影響していると考えられるため、その三人を調査対象として選定した。

結果によると、まず、地域福祉活動の推進に住民は主役、社協の位置づけは「支援側」として理解されている。そして、地域の福祉的基盤の形成に対して、地域福祉活動は①「課題の共有」、②「仲間意識の形成」、③「フォーマルな支援との接続」、という機能を果たすとして理解されている。そこに、図2の示すように、平生町社協の支援仕組みにおいての、住民間の信頼関係が支え合い関係への進化過程は確認できた。まず、住民間、住民とふれあい推進員や民生委員などとの間の信頼関係が、日頃から累積されることによって、課題の共有・協働で解決ができるような仲間意識が形成される。そして、課題解決にあたってお互いに支え合うインフォーマルな支援関係が成立される。そのようにして、住民—ふれあい推進員—民生委員—社協というような、小地域から重層的な支援関係が形成され、

必要に応じて社協などの支援窓口を通じて制度的・専門的な支援へつなげられる、ということである。

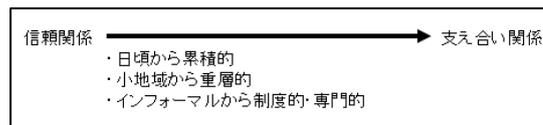


図2 信頼関係が支え合い関係への進化過程

また、地域福祉活動の目的は福祉教育であるという組織理念に対して、平生町社協の職員は福祉教育を、「お互いに支え合って暮らす可能性の発信」、「共感の形成」、「自発的行動につながる」として理解している。

### 3.4.4 理念と活動の結び付け

さらに、平生町社協の職員はいかにして、組織理念を地域福祉活動と結び付けているのかについて考察した。

平生町社協は、職員に対して「やりすぎはよくない」という基準を作り、地域福祉活動の展開には住民が主役、社協が支援という立場を前提としている。その基準によって、職員がどのように組織理念をもとづいて業務に取り組んでいくのかについて、一つの方向性が示され、全体の職員と住民とのかかわりを一致化することが図れている。

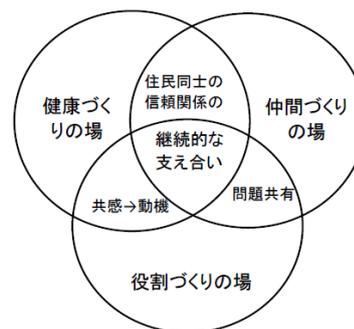


図3 地域福祉活動推進の三つの場の機能

また、図3の示すように、平生町社協は地域福祉活動の推進に、「健康・仲間・役割」三つの場をつくるという仕組みを行っている。平生町社協は、住民の自発性の醸成と持続的な活動への参加の形成を目標としている地域福祉活動の推進体制を、明確的に設定していることがうかがえる。

## 4 考察

これまでは、平生町社協はどのように、地域福祉活動を推進することにおける課題を乗り越え、その継続

性を確保できているのかを、表 1 の示すように、財源状況、組織理念、職員という三つの側面から、整理してきた。平生町社協は住民の自発性の醸成を目標として地域福祉活動を展開してきた。自発性を醸成する目的は、住民が自ら課題解決に活動を取り組むことと、住民の自発的な参加の継続性を確保することである。

表 1 地域福祉活動推進の継続性の課題に対する平生町社協の取り組み

地域福祉活動の継続性課題	理念	財源	職員
補助事業発展を目的としている	住民の自発性醸成	自主財源	理念の共通化
経営事業への注力	地域のサービス基準作り	施設建設・社会資源の整備	人材組織化統合化
担い手の固定化	福祉教育の場づくり	地域福祉活動の運営・開発	理念の継承性

地域住民のお互いの支え合う活動によって、既存の政策で解決できない課題を解決しようとする政策方針においては、地域住民の協力をもらえるために、地域課題が自分の生活と関連していることに対する住民の理解をもらえることに取り組まないといけない。そして、住民はその認識をもとで地域福祉活動への参加が自発的になれることは、地域における住民互助の基盤の形成に大切な要因であると考え。そこで、平生町社協の、住民の自発性を醸成する福祉教育の場づくりとして地域福祉活動を展開しているという仕組みは、今後の住民のお互いの支え合い関係の構築に、1つの参考になれるのではないかと考える。

一方、平生町社協の仕組みによると、地域福祉活動の展開には住民が主役で、社協の立場は支援側であることを強調され、図 4 の示すように、D の高関与地域支援という類型から、C の低関与地域支援という類型へ移行しようとしている。つまり、住民参加の地域福祉活動とのかかわり方を弱くする意図がうかがえる。しかし、地域課題への関心を喚起することは重要であるが、課題解決に全て住民の自らの行動へ寄与すること自体の妥当性は問われるし、そのような支援方針に対して、住民は嬉しく受取れるかどうか、理解できるかどうかとも問題であると考え。

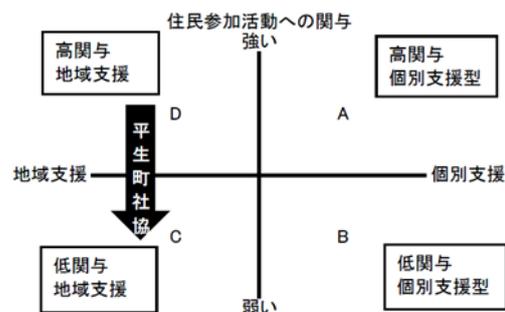


図 4 地域福祉活動の推進に平生町社協が目指している位置づけ

## 5 課題

この論文では、平生町社協の仕組みと地域福祉活動の継続性との関係を明らかにしてみたが、いくつか課題は残っている。まずは、一般職員の組織理念に対する評価と考え方を把握することができなかった。また、住民側は平生町社協の支援方針に対してどのように考えているのかについても、平生町社協の仕組みを評価することに不可欠な視点であると考え。その二点をこれからの課題としたい。

それとともに、平生町社協の仕組みを一般化して、他の組織に示唆を与えたいためには、複数の同規模社協を調査対象とした比較調査が必要であり、平生町社協以外の市区町村社協を調査することも考えていおる。

## 6 主要な参考文献

- 福嶋美奈子, 2011, 「市区町村社会福祉協議会事務局活動における住民の主体形成に関する一考察」東北福祉大学通信制大学院 2010 年度修士論文.
- 厚生労働省社会・援護局, 2017, 『地域力強化検討会最終とりまとめ——地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ』.
- 明路咲子, 2010, 「市町村社会福祉協議会が進める組織化活動の評価——Community Work の展開」塚口伍喜夫・岡部和夫・松澤賢治・明路咲子・川崎順子編『社協再生——社会福祉協議会の現状分析と新たな活路』中央法規出版, 28-50.
- 鈴木広, 1970, 『都市的世界』誠信書房.
- 塚口伍喜夫, 2010, 「序章」塚口伍喜夫・岡部和夫・松澤賢治・明路咲子・川崎順子編『社協再生——社会福祉協議会の現状分析と新たな活路』中央法規出版, 5-26.
- 全国社会福祉協議会, 2011, 『概説 社会福祉協議会 2011・2012』.