

# 地域福祉活動の担い手を養成するためのプログラムに関する一考察

大 島 康 雄

星槎道都大学研究紀要

社会福祉学部

創刊号

2020 年

## 地域福祉活動の担い手を養成するためのプログラムに関する一考察

大 島 康 雄

キーワード：地域福祉, 共助, 担い手, リーダーシップ

### 要旨

少子高齢化の影響, 制度デザインの観点からも地域福祉の推進が求められている。地域福祉を担っていた町内会は加入率の低下や停滞化から福祉機能を担うのが困難となってきた。また, 世帯構成の変化からも介護の社会化, 地域力の向上が必須となっている状況である。このような現状から福祉リーダーを育成することが求められており, 地域の担い手を養成するプログラムが重要と考えた。担い手に求められる機能として「配慮」, 「構造作り」が重要で, それを行う地域にはある程度の資源や協力が必要となる。そのためにもフィールドワークやエリアマネジメントのように既存の枠組みを超えた地域の在り方を創設することを述べた。

### 1. はじめに

地域福祉の在り方検討会からも自助, 互助, 共助, 公助のバランスが問われており, 地域単位の互助力の向上を図ることが求められている。高齢者分野では地域包括ケアシステム, 障害分野では共生社会と地域単位とした制度デザインとなっており, インフォーマル資源の活用を具体的な狙いとしている。フォーマルサービスの限界をインフォーマルでカバーし, 活動的な地域を目指す試みである。一方, 少子高齢化の影響により, 地域資源の枯渇や担い手不足もあり, 今後の在り方を検討していくことが重要である。社会福祉協議会や地域包括支援センター, 特定相談支援事業所など地域の福祉機関に制度デザインを実現できる活動が求められている。しかし, 職員の能力や経験, 業務量などを見たときに現状には課題があるため, 支援方法の確立が求められる。

「住民主体の原則」が示すように, 専門職による要請やトップダウン型の地域づくりには限界があり, 住民が中心になる組織作りが求められる。また, 地域組織を形成する際にもリーダーが必要となり, このリーダーを発掘し, 養成することが課題として挙げられよう。地域福祉を概観したとき, コミュニティケアとコミュニティワークに分けることができる。コミュニティケアは, 制度やサービスを指し, 上記に挙げたフォーマルサービスの部分を指す。コミュニティワークは, 地域組織化や地域開発のことを指す。この背景には, 目指すべきコミュニティケアが地域包括ケアや共生社会になっており, それを実現させる方法がコミュニティワークになっている。

この背景には大きな課題があり, コミュニティケアとコミュニティワークの整理が不十分な状況で, 主体性を軸にしたコミュニティワークが目標のコミュニティケアに到達するとは限らないのである。

「住民主体の原則」をベースにしたコミュニティワークは, その展開には地域包括ケアや共生社会が直線上に在るとは限らないことが指摘できる。しかし, 少子高齢社会の日本で, ポリシーとしての展開が望まれ, 方法論をある程度示し, 課題なども明らかにしていくことが求められる。以上のような問題意識から, 目指すべき地域に向かうために必要な人材である地域住民の福祉リーダー像を構築し, 特徴を整理しつつ教育プログラムを考察したい。

### 2. 福祉リーダー像及び特徴

リーダーシップは, 大きく行動理論と条件適合理論に分けることができる。行動理論には, 三隅二不二のPM理論などが挙げられ, 規則に従わせたり, 指示命令したり, 報告を求めるようなP機能が。気軽に話し合う, 気を配る, 信頼するなどのM機能があり, 両方の機能がリーダーシップには有効だという理論である。グリッド理論や他大学の研究も同じような結論となっている。条件適合理論では, リーダーとメンバーの関係性に焦点を当てているもので, フィードバック理論やパス・ゴール理論が挙げられる。上記の2つを福祉領域に置き換えるとそれぞれの地域で必要な福祉活動をしている団体におけるリーダーはどのような行動を行っているのか, メンバー

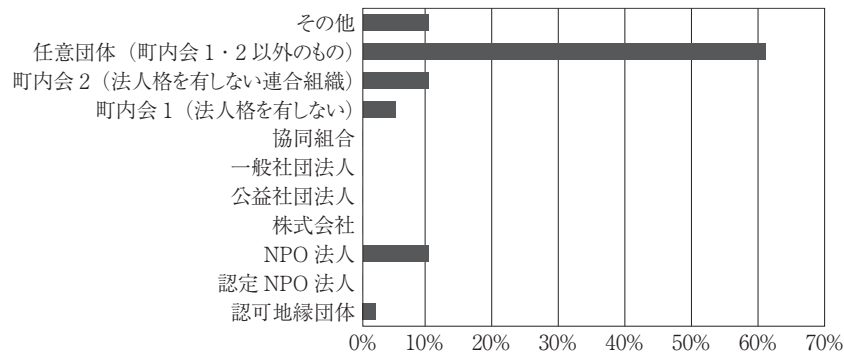


図1 地域運営組織の組織形態

(出所：暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書 平成 28 年)

との関係はどのようになっているのかを着目することで理論との比較を行うことができる。また、他領域の分野との比較検討も分析手法として検討できるだろう。

行動理論と条件適合理論は、不動の二次元と呼ばれ「配慮と構造作り」の2つの機能が特徴とされている。そのため、本論の着眼点としては配慮と構造作りとし、研究フレームを組んでいる。配慮とは、相手との人間関係を構築するツールとして用いられている。リーダーがメンバーに対して、細かな配慮をすることでチームとしての人間関係が形成され具体的な取り組みを円滑にする力となる。また、構造作りは、組織運営が円滑に行われ目的に沿った行動を取り組むということである。

「配慮」に関して説明を重ねると霜越ら (2018) がまとめた地域組織活動の継続要因には、参加者の負担の無い参加形態、参加者や関係者の良い人間関係、参加者がアクセスしやすい生活圏内に活動場所があるなどが示されている<sup>1)</sup>。参加者の負担の無い参加形態とは、自由な参加形態、リーダーや役員の負担を減らす、楽しく参加するなどが示されている。参加者や関係者の良い人間関係では、参加と交流を通じた信頼関係の構築、組織内及び関係者間の関係づくりが示された。人間関係の良好さが活動の楽しさに影響も与えていることを明らかにしている。

「構造作り」では、参加者や関係者間の情報共有、行政との協働、地域住民や他組織との関係が挙げられる。参加者や関係者間の情報共有は、地域住民が参加しやすい環境整備、活動目的、内容、評価の共有がある。住民が地域の課題を理解し、改善に向けた意思決定をする、継続的な研修があり自信を持つことが示されている。行政との協働では、地域行政機関との協働、経済的・物質的支援である。住民意向の反映などが示されている。地域住民や他組織との関係では、地域住民の理解や協力、地域の様々な組織との協働、地域組織活動を支える人材が挙げられる。以上のように「配慮」、「構造作り」がリーダーに求められるスキルとなる。本論のテーマは、福祉

リーダー像に絞っているため、福祉リーダーの資質が重要となる。基本的に求められるものは同じであるが、地域性に部分が欠落している。では、地域性についてはどのような状況なのであろうか。藤原 (2016) は、地域福祉推進リーダー養成塾の効果をまとめ、人材養成プログラムを整理している<sup>2)</sup>。このプログラムの特徴は、フィールドワークを基本としており、そこから情報共有と課題の再確認ができるようになっている。先ほど述べた構造作りの機能に養成プログラムを追加することとなる。この研究の中で地域性によってこのようなプログラムの展開が難しいことも想定されると述べており、地域の実情を理解する必要がある。

### 3. 地域の実情

最初に述べたように、少子高齢化や福祉制度の観点からも地域福祉の推進が求められており、単に財政的な問題だけではなく地域住民同士の互助や自助により、生活の質が向上し、様々な社会的な経験を得ることができる。図1から地域福祉の中心的な役割を担っていたのは町内会である。澤田 (2018) が行った町内会の調査では、2000年以前の町内会加入率は横ばいになっており、それなりの加入率であった<sup>3)</sup>。2000年以降に関しては低下しており、今後も低下することが推測できる。地区活動の中心を担っていた町内会未加入者の増加は、大きな課題となっている。また、町内会自体の課題として停滞が挙げられる。主な活動として募金活動の協力、美化活動、消毒、街灯管理が挙げられ、活動自体が日常化され義務的になっていったと指摘されている。そのため、参加疲れを起こしてしまい、新たな魅力の創設ができないまま現状の未加入状態が出現したとみることができる。

上記のような状況を「配慮」から分析すると理想のリーダーシップをとることはできず、参加者の負担の無い参加形態が履行することが困難となる。では、今後どのようなことが地域で行っていく必要があるかを検討すると

表1 「65歳以上の世帯推移」

年次	65歳以上のいる世帯	全世帯に占める割合	単身世帯	夫婦世帯	親と未婚の子世帯	三世帯世帯	その他の世帯
平成元年	10,774	27.3	1,865	2,706	1,439	4,348	1,280
平成10年	14,822	33.3	2,724	3,956	2,025	4,401	1,715
平成20年	19,777	41.2	4,352	5,883	3,634	3,667	2,241
平成30年	24,927	48.9	6,830	8,045	5,122	2,493	2,437

(単位：千世帯)  
(出所：国民生活基礎調査)

「エリアマネジメント」という概念がキーワードになる。このエリアマネジメントは、国土交通省土地・水資源局がマニュアルを整理しており、住民・事業主・地権者等による自主的なまちづくりを進めているものである。これを提示したのは、負担感を減らすために絶対的なマンパワー不足が挙げられ、民間やあらゆる資源を活用することが求められている状況だからである。その理由としては世帯の変化が挙げることができる。表1は平成の世帯構成の変化であるが、65歳以上の世帯を見たときに単身世帯や夫婦のみ世帯、独身の子供との世帯が増え、3世代家族が減少していることが分かる。これは、家族による福祉機能が低下していることを指摘することができる。そのため、介護保険による介護の社会化が有効に機能していないと実現することができない。この点に関しては今まで述べてきたように、地域福祉に求められていることが達成できてない現状から急務な課題といえよう。

#### 4. 養成プログラムの考察

以上のように述べてきたことを整理すると、1、リーダーには「配慮」と「構造作り」が必要である。2、町内会のように参加疲れを起こさないためのエリアマネジメントを地域単位で行う必要がある。3、フィールドワークを行い、地域課題の抽出や情報共有のトレーニングが必要である。以上の3点が地域の担い手に求められる役割であろう。項目ごとに整理を行うと表2のようになった。エリアマネジメントについては、地域課題を把握するところは、フィールドワークと重複するため割愛した。構成要素を考えたときには、人間関係の形成に向けたロールプレイや活動場所の選定、経済・物的資源の確保、地域課題の把握、地域資源とのネットワーク化など求められるものが多くあり、しかも、ハイレベルなものが要求されている。その点からも地域福祉推進はテクニカルでヘビーな内容といえよう。社会課題を乗り越えていくためにもこの人材を各地域で養成していくことが望まれる。

具体的な養成プログラムとしては、講義を中心としたものやフィールドワーク、ロールプレイなどを組み込ん

表2 「養成プログラムの構成要素」

配慮	負担の無い参加形態
	より良い人間関係
	活動場所が生活圏にある
	楽しい活動
構造作り	情報共有の機会
	目的・内容・評価を示す
	住民主体の決定権
	継続的な研修
	行政機関との協力
	経済的・物的支援
エリアマネジメント	事業主・地権者とのネットワーク
フィールドワーク	情報共有
	地域課題の把握

(作成：筆者)

だものが必要であろう。先に述べた大阪市社会福祉協議会で行っている地域福祉推進リーダー養成塾は3日間である。期間としては短いため、課題をクリアするまで養成を支援する機関が地域に必要となる。その機関が社会福祉協議会になるとエリアマネジメントの視点が欠けてくるであろう。事業主のコミュニティは、様々であり行政の介入や商工会のバックアップも求められる。また、楽しい活動や負担感の少ないものとして考えたときに、公助の機能を地域が肩代わりするようなコミュニティケアが住民に求められないような制度デザインのベクトルやバランスには注意が必要だ。

本論の限界としては、プログラムの作成が時間的な側面や研修内容の触れていないため、構成要素で留まっている。今後も地域を取り巻く環境は厳しくなることが予想される。そのため、本論の養成プログラムを効果的なものとして構築し、プレテストを行いながら研究調査を今後、行っていきたいと考えている。

#### 引用文献

- 1) 「地域組織活動の継続要因に関する文献レビュー—看護学等、多様域にわたる scoping review—」(2018,2) 霜越多麻美, 宮崎美砂子 千葉看会誌

- 2) 「地域福祉時代における地域住民の人材養成～地域福祉推進リーダー養成塾の取り組みから～」(2016,3) 藤原慶二 関西福祉大学社会福祉学部紀要
- 3) 「地縁組織の加入率と活性化に関する一考察—町内会・自治会制度をめぐる基礎理論的研究—」(2018)

澤田道夫 アドミニストレーション

#### 参考文献

- 金井壽宏「リーダーシップ入門」日本経済新聞社  
国土交通省土地・水資源局「エリアマネジメント推進マニュアル」(平成20年3月)