

# 社会福祉協議会と参加型地域福祉活動計画 - 計画能力を形成する諸要素 -

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 萩沢, 友一, Hagisawa, Yuichi メールアドレス: 所属: 金沢大学, 金沢大学, 金沢大学
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/36832">http://hdl.handle.net/2297/36832</a>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



## 学 位 論 文 要 旨

This research aims to clarify several factors related to local residents' capability of developing and promoting the Community-Based Welfare Action Plan (hereafter, the Plan). I aim to develop new planning methods to build local residents' capability of problem solving by clarifying these factors.

Therefore, the factors related to residents' planning capability and methods to determine the factors were examined through a case study of Oyabe City, in which every district has worked on the Plan.

Two of the districts were regarded as a group, one with high plan capability and the other with relatively low plan capability. In total, three case studies were conducted.

Using these findings as a reference, the participatory planning methods of the Plan are proposed by grouping the methods into three aspects: first, a target area of plans; second, a subject of plan development; and third, a method of plan development.

Further investigations are expected to clarify the methodology to promote the development of residents' planning capability. These investigations can rely on research and case studies such as those in this study that were conducted by the Councils of Social Welfare.

### (1) 研究の目的

本研究の目的は、地域住民の問題解決能力を高める地域福祉活動計画を実現する新たな手法を開発するため、住民主体による計画の策定とその推進を図る能力を、住民の側に形成する諸要素を明らかにすることである。

近年のわが国において、少子高齢化や世帯規模の縮小化に伴い、朝のゴミ出しを自力でできない方や災害時や急病などの緊急時に不安を抱える方、交通手段に困難を抱える方、孤立・孤独死の事例などが目立つようになってきている。筆者自身、社会福祉協議会（以下、社協）の福祉活動専門員として従事するなかで、このような問題に日々直面しており、切迫した危機感を抱いている。社協はこの現状を打開するため、住民主体の理念のもと、住民や関係機関と共に住民の生活問題とその解決策について真剣に議論する場をつくり、協働してその解決を図る過程を通じて、住民の問題解決能力を育成していく必要がある。その代表的な技術として、地域福祉活動計画がある。しかし、住民の問題解決能力を育成する地域福祉活動計画を実現することは容易ではなく、それを実現するための要素や計画手法について明らかにされていない。ゆえに本研究において、新たな有効な計画手法を開発するため、住民主体による計画の策定とその推進を図る能力を、住民の側に形成する諸要素を事例研究により明らかにした。

### (2) 先行研究の特徴と問題点

地域福祉論の先行研究においては、1990年代以降、右田紀久恵の自治型地域福祉論や大橋謙策の主体形成の地域福祉論にみられるように、「自治能力の形成」や「主体形成」が強調された地域福祉論が展開されている。右田のこの論説は、内発的発展論を背景として成り立っている。筆者は、わが国の今後の発展の方向性は、内発的発展論のような

発展形態を目指す必要があると考える。これまでの地域福祉研究においても、真田是などによる地域の福祉力や右田による自治能力というように、地域や地域住民の能力育成の必要性が指摘されてきた。しかし、能力の構成要素や能力の度合いを左右する規定要因、能力の育成方法については十分に論究されてこなかった。筆者は、内発的発展論が示すようなわが国の発展を実現するには、余語トシヒロや大濱裕が言及する「地域住民の自己組織力」を向上させる必要があると考えている。そして地域福祉を、地域住民の自己組織力の形成を図る方法論として位置づけることで、その意義が見出せる。これからは、自己組織力の形成に向けた新しい地域福祉の展開を図らなければならない。

### (3) 本稿の構成と各章での分析結果

本稿は、6章構成になっており、第1章では、先行研究を参考に本研究における地域福祉の概念を理念、対象、主体、方法に分けて明らかにし、併せて、なぜ地域なのか、地域をどのように捉えるかという点についても論じた。理念を「人間の尊厳の担保」、主体は、「責任主体を国家、主権者主体を住民、促進主体を社協」とした。そして、地域福祉の対象を、住民の自己組織力とし、この能力の概念は抽象度が高いため、操作的概念として、住民の計画能力を位置づけた。なお、本研究では計画能力を、「住民一人ひとりや社協、専門機関、企業、行政などの協議・協力により、生活問題の調査・把握－問題分析－計画策定－計画実施－進行管理－評価までの過程を繰り返し行う能力」として捉えている。地域福祉の方法については、住民の計画能力を効果的に育成する手法が求められるが、このような計画手法を確立するためには、計画能力を育成する諸要素について、全国各地の実践事例をもとに明らかにすることが必要と考える。

第2章では、社協が推進してきた地域福祉を振り返ったうえで、社協は今後、住民の自己組織力の育成を図る「育成型」社協を目指すべきとし、それを実現するうえでは、地域福祉活動計画、なかでも小地域福祉活動計画の取り組みが重要であることを論じた。なぜなら、小地域福祉活動計画により、住民は、生活問題とその解決策について議論し、解決行動を住民が協力しあって展開する経験を培うことができ、その過程が自己組織力を形成し得るからである。

そのうえで、自己組織力の形成を促進する計画手法について、先行研究においてどの程度論究されているのか、その到達点と課題を明らかにした。そして、より効果的に住民の能力形成に貢献していると考えられる地域福祉活動計画の実践事例から、その成功要因を抽出し、能力形成に対して有効な計画手法を構築する必要があることを論じた。

第3章では、住民の計画能力の形成につながっている地域福祉活動計画を「参加型地域福祉活動計画」と称することとし、そのような計画の策定および推進事例を、全国の事例から選出するため、全国の市区町村社協を対象に、アンケート調査やインターネットによる調査を行うと同時に地域福祉活動計画書を収集し、それらを精査した。この結果からも、数々の地域福祉活動計画の取り組みのうち、小地域福祉活動計画のそれが最も効果的であることが示唆された。全国において24ヶ所の社協が小地域福祉活動計画に取り組んでおり、そのうち、小矢部市における事例が最も有効である可能性が高いことを論じ、この事例を調査することとした。

第4章では、余語による「地域社会システム」（余語 2005）および「開発の二面性と3要素」（余語 2001）という概念を分析枠組みとして、計画能力が高いと思われる地区と比較的低いと思われる地区の2地区を1組とすると、合計で3組の事例分析を行った。

第5章では、先の事例研究から、住民の計画能力を形成する諸要素を整理した。また、住民はどのような方法で、それら要素を実現したのかについても整理した。そのうえで、住民の計画能力を形成する諸要素を実現する方法の普遍性の有無、ならびに事例の検証結果と自己組織力との関係を整理した。そして、これらの知見を参考に、参加型地域福祉活動計画手法を、①計画の対象エリア、②計画策定主体、③計画策定方法、の3つの側面に分けて提案した。

終章では、次に示すように、参加型地域福祉活動計画の展望と本研究の意義、残された課題について検討、整理した。

#### (4) 住民の計画能力を形成する諸要素とその実現方法

事例研究の結果、住民の計画能力を形成する諸要素について、いずれの事例においても共通して認められた諸要素として、①各地域組織が互いに、日常的なコミュニケーションをとる豊富な機会や仕組み、②計画策定を主導する組織（地域福祉推進基礎組織など）と自治会（自治振興会等）をはじめとする各地域組織とが日常的にコミュニケーションをとる豊富な機会や仕組み、2つの事例において認められた諸要素として、①各地域組織が互いにネットワークを形成するように仲介役を果たす組織の存在、②計画策定を主導する組織の長（地域福祉推進基礎組織など）のリーダーシップ、などすべてで9点の要素を抽出することができた。加えて、住民の計画能力を形成する諸要素を実現する方法として、例えば、各地域組織が互いに、日常的なコミュニケーションをとる豊富な機会や仕組みを築く方法として、①各地域組織が一堂に会して年間活動計画を報告しあう会合を、各地域組織が互いにネットワークを形成するように仲介役を果たす組織（地区自治会など）が主催して実施、②各地域組織が互いにネットワークを形成するように仲介役を果たす組織（自治振興会など）が中心となった、各地域組織が協働して行う数多くの事業や行事の開催、③各地域組織が協働して行う数多くの公民館行事の実施。計画策定を主導する組織（地域福祉推進基礎組織など）と自治会（自治振興会等）をはじめとする各地域組織とが日常的にコミュニケーションをとる豊富な機会や仕組みを築く方法として、①計画策定を主導する組織（地域福祉推進基礎組織など）が、地域の拠点（公民館など）へ定期的に事務局員を派遣することにより、地域の主要な組織（自治会、公民館など）と日常的なコミュニケーションを図る、②計画策定を主導する組織（地域福祉推進基礎組織など）の主な行事に、地域の主要な組織の役員（自治会、公民館役員など）を招請する、③計画策定を主導する組織（地域福祉推進基礎組織など）が、各地域組織との数多くの協働事業を開催、④計画策定を主導する組織（地域福祉推進基礎組織など）と各地域組織との人事交流、など20点の方法を抽出することができた。地域福祉実践において、これらの方法を援用することにより計画能力の形成を図ることが望まれる。

#### (5) 参加型地域福祉活動計画の展望

参加型地域福祉活動計画を実践するには、住民一人ひとりが主体となって、計画策定とその推進過程に参加することで、生活問題について議論し、合意形成に基づき協力して問題解決を図るといった経験を蓄積することが前提となるが、このような参加型地域福祉活動計画の策定とその推進を全国の各小地域において取り組むことは、内発的発展論で論じられているような、住民が自らの生活様式と発展形態を自己決定するということでもある。この計画を普及させることが、住民主体による国づくりにつながり、わが国の参加型民主主義の実現を可能とすること、また、本研究で行ったような事例研究を数

多く蓄積し、参加型地域福祉活動計画手法を確立し、それを社協が修得することが、社協の専門性を確立させることにつながることを論じた。

#### (5) 研究の意義と今後の課題

これまでの先行研究においては、全国の地域福祉活動計画の実践事例を概観したうえで、事例研究によって、住民の計画能力を形成する要素を抽出し、それにもとづく実践的な計画手法を提案するといった研究はなかった。本研究は、これまでの地域福祉研究のあり方を問い、住民の計画能力の形成を図る計画手法を明らかにする研究の嚆矢として、意義のあるものとなったと考えている。その他、本研究によって新たな社協論を提示し、これからの社協が辿るべき道標を示すことができたこと、また、地域福祉現場職員による、住民の計画能力を形成する諸要素を抽出する研究活動の促進といった側面においても意義があるものとなったと考えている。

残された課題は、1点目として、今後、本研究で行ったような事例研究を積み重ね、計画能力を形成する数々の要素を明らかにすることと、明らかになった諸要素を参考として、実際に地域福祉現場においてそれを援用し、その効果を実証することが課題となる。事例研究を積み重ねるには、都道府県社協を中心とし、市区町村社協職員によって構成される研究グループの結成、市区町村社協等を対象とした研修モジュールの開発と実施が求められる。

2点目としては、地区社協などの、小地域福祉活動計画の策定を中心的に担うことができる地域組織が存在しない地域では、どのようにして計画の策定とその推進を図るのか、また、過疎地にみられるように、いわゆる限界集落が多数を占めている小地域において小地域福祉活動計画を策定する場合が課題として挙げられる。このような地域の住民が抱える生活問題に対応するためには、公的な支援、専門機関による支援が求められる。このような地域にこそ、必要に応じて社協が住民の訴えを集約・代弁し、周囲に支援を求める、もしくは社協自らがサービス開発を行う活動を展開することが必要となる。ただし、この場合においても、住民は客体として扱われるべきではない。住民が主体性なく何もせずに単に待っているだけで、行政や社協などなからの支援を必然的に受けることができるわけではない。住民自らが、抱えている生活問題・ニーズを周囲に訴え、外部の支援を得る一定の努力が必要とされる。計画能力を形成することで、このような力量も形成される。ゆえに、このような地域においても、本研究で得られた知見は、基本的に通用する。ただし、外部からの十分な支援を受けることが前提となる。

今後、過疎地など、いかなる特性をもつ地域においても十分に通用する方法論を構築するために、事例研究と実証研究を積み重ねる必要があることを論じた。

## 5 論文審査の結果の要旨

本論文は、地域福祉を担う社会福祉協議会が住民との協働で取り組む地域福祉活動計画の策定を、住民自身の問題解決能力を高めることのできる活動とするための手法を検討し、参加型地域福祉活動計画の確立のための課題と方向を明らかにすることを目的としている。

筆者の問題意識は、社会福祉協議会職員として地域での地域福祉活動計画の策定に携わるなかで、計画の策定自体が真に住民主体のものとなっているか、住民が自ら問題解決能力を高める取り組みになっているか、そもそも社会福祉協議会の活動がそうした住民自体の問題解決能力を高める方向で行われているかを、あらためて問い直すことにある。

筆者は、かかる問題意識から、「参加型地域社会開発」の議論と実践のなかで用いられてきた「自己組織力」概念に着目し、この概念を手がかりにあらためて地域福祉論、社会福祉協議会活動、そして地域福祉活動計画を総括し、これまでの到達点と課題を明らかにする（第1章、第2章）。そして、貧困問題をアマルティア・センが指摘するケイパビリティの欠如と捉えると同時に、ケイパビリティ獲得のための能力が住民に十分備わっていないことが更なる貧困問題を引き起こす負の連鎖を招くこと、したがって、地域福祉にとって「住民が外部条件の変化を選択的に取り込み、従来の資源利用管理の型を自律的に組み替え、新たな型を創造することによって自らの再生産の基盤を維持していく能力」、すなわち「自己組織力」が重要な意味を持つことを、余語トシヒロらの議論を踏まえて提起している。また、従来の地域福祉論においても真田是の「地域の福祉力」、右田紀久恵の「自治型地域福祉論」等に「自己組織力」への着目が見出されるが、その具体的な要素や規定要因、育成方法などが論究されてこなかったこと、また、地域福祉活動計画の先行研究はきわめて少ない、隣接領域におけるコミュニティ・オーガニゼーション論は「自己組織力」の枠組みを示していること、とはいえその内容は難解で現場での適用はそのままでは困難であること、さらには社会福祉協議会は、地域福祉活動計画の普及、地域組織化の実践など自己組織力の形成を促してきた面もあるが、行政補完への偏重、介護保険事業への偏重によって自己組織力形成を軽視してきたことを明らかにしている。そのうえで、「自己組織力」を地域福祉の具体的対象として取り上げる際にはより具体的な内容として設定する必要があるとし、問題解決を図るための計画づくりにおいて「自己組織力」は具体的に発揮されることから、その具体的表出を「計画能力」とみることができるとして、本論文ではこの「計画能力」を対象に分析するとしている。

本論文は、以下、この「計画能力」の形成とその要素の分析へと入っていく。具体的作業と

して、まず全国の地域福祉活動計画の収集と分析、地域福祉活動計画を担当した職員へのアンケート調査を行い、地域福祉活動計画策定の全国の特徴と課題を分析したうえで、住民の計画能力形成に着目し、住民主体の計画となっている小地域での計画策定を行った地域を抽出し、さらに今後の計画策定への適応可能性を踏まえ、計画能力の形成とその要素を析出するうえで適合的な地域をさらに絞り込み、そのうえで対象地域のなかで自然的社会的条件がほぼ同じで、計画能力が高いと思われる地区と低いと思われる地区を組み合わせ、それぞれの地区の具体的な状況と取り組みを「資源」「組織」「規範」の三つの要素から分析・評価し、計画能力を形成するうえで重要であると思われる諸要素、それら諸要素を実現する方法を地区ごとに導き出している（第3章、第4章）。

以上の分析を踏まえて、参加型地域福祉活動の手法とその意義、そして今後の課題を示している（第5章、終章）。そこでは、計画能力を形成する諸要素をあらためて提示し、参加型地域福祉活動手法のあり方を、対象エリア、主体、方法の三点にわたって提起している。そして、本研究が住民の計画能力の形成を図る具体的な計画手法を明らかにしたこと、自己組織力のより具体的な分析を通して、社会福祉協議会の専門性のあり方を示したことに意味があるとしている。

以上が本論文の概要とポイントである。次に、審査項目に即した評価を示す。本論文は、地域福祉の現場で求められてきた理論的・実践的な課題を踏まえた課題の設定が行われており、テーマ設定として極めて妥当である（審査項目1）。設定された「自己組織力」その具体化としての計画能力の形成とその諸要素を導き出していく方法は、全国調査から地区の分析に至るまで首尾一貫しており、適切である（評価項目2）。課題と分析手法の設定にあたっては、先行研究を精査し、その意義と限界を見極めたうえで行われており、研究文献の参照も十分かつ適切である（評価項目3）。論述にあたっては、それぞれの見解の根拠となる資料・文献が丁寧に提示され、その表示の仕方も適切であり、論文構成も、課題の設定から結論に至るまで体系づけて展開されており、学術論文にふさわしい内容となっている（評価項目4、評価項目5）。全体として、本論文は、地域福祉活動計画それ自体の分析として独創性を有しており、かつ社会福祉協議会の専門性の確立及び地域福祉論の再構成のうえでも重要な提起を含んでおり、学術的な意義を十分有している（評価項目6）。

審査にあたっては、さらに検討を加えて精度を高めてくべきいくつかの課題が指摘された。具体的には、自己組織力と計画能力との論理的な関連、地域福祉における対象・主体の把握、

行政計画の位置づけとそこでの住民参加の評価などである。

審査委員会は、これらの点で改善の余地はあるものの、本論文は、全体として博士論文に求められる水準に到達していると評価し、全員一致で合格とした。