

機関番号：34504

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2008～2010

課題番号：20330129

研究課題名（和文）地域福祉計画における住民参加を促進するコミュニティワークと校区の機能に関する研究

研究課題名（英文）An Social Survey for the Function of Community Work to Promote Participatory Actions for People in the Local Area on Community Welfare Plans.

研究代表者

牧里 每治（MAKISATO TUNEJI）

関西学院大学・人間福祉学部・教授

研究者番号：40113344

研究成果の概要（和文）：本研究では、近畿圏域内の基礎的自治体を対象にした比較研究等を通じて、地方自治体の保健福祉行政における改革戦略ツールとしての地域福祉計画が有効に機能するためには、①市民参加・住民参加推進の基盤となる校区組織（小地域福祉活動推進組織）としてのコミュニティを形成すること、②それを促進しうるコミュニティワーカーやコミュニティ・ソーシャルワーカーの校区コミュニティにおける位置づけ、等が不可欠であることが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：This social survey is conducted on the purpose of analyzing the effectiveness of Community Welfare Plans through comparative studies among Municipalities in the Kinki Area. The focus of this survey is to clarify the developmental strategies of local communities by the Health and Welfare Departments of Municipalities with the use of Community Welfare Plans. This survey was resulted in the following findings; ①the importance of organizing local area organizations to promote people's participation, ② the importance of Community Workers or Community Social Workers to play the role of change agents.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	5,000,000	1,500,000	6,500,000
2009年度	4,100,000	1,230,000	5,330,000
2010年度	3,800,000	1,140,000	4,940,000
年度			
年度			
総計	12,900,000	3,870,000	16,770,000

研究分野：地域福祉

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：校区、地域福祉計画、コミュニティワーク、社会福祉協議会、NPO

## 1. 研究開始当初の背景

本研究は、これまで別々に進めてきた(1)地域福祉計画研究、(2)コミュニティワーク

研究、における研究の有機的・発展的統合を目指して進めてきた背景があるといえる。

(1) 地域福祉計画研究については、これまでに以下の2つの研究プロジェクトの成果・構想を継承するかたちで始まっている。

- ① まず第1に、日本地域福祉計画の科研地域福祉計画研究プロジェクトとして始まった「協働と参加による市町村地域福祉計画のシステム形成および評価方法に関する実証的研究（2003～2005年度、研究代表者：牧里毎治）」では、「市町村地域福祉計画を協働・参加を促進するシステムづくりとしてどう評価するのか」という観点から、全国各地における市町村地域福祉計画の比較分析を行った。また、当該研究の中でも、政令指定都市における比較研究の研究成果を継承している。
- ② その後、「政令指定都市における地域福祉計画に関する研究（2006～2007年度、研究代表者：平野隆之）」では、「横浜市・大阪市・名古屋市」を対象に調査を実施し、政令指定都市の地域福祉計画策定・推進時における自治体内分権の二重構造（行政―社協、市―区）から地域福祉実践における分権のあり方を分析した結果、地域福祉計画の策定・推進に関する諸要件について明らかにした。この研究により、小学校区を基盤として校区地域福祉活動と、それを促進・支援するコミュニティワークが、住民参加を促進する機能として求められるという事を解明したといえ、本研究へと繋がっていったといえる。

(2) また、コミュニティワークに関する研究の蓄積としては、「福祉への市民参加を促進するコミュニティ・ワーカーの機能と役割に関する質的研究（2005年度、研究代表者、高田眞治）」において、先行実践・活動を展開してきた「先駆的」なコミュニティワーカー（人物）の実践内容や方法、ワーカーの持つ価値や背景を分析し、そこからコミュニティワーカーの構成要件を規定することで、典型的なコミュニティワーク実践の方法やあり方、実践に必要な援助者としての視点、また、計画策定のプランナーとしての機能並びに住民参加を促進する開発機能等を明らかにした。

## 2. 研究の目的

本研究は、市町村地域福祉計画において、「住民の参加・参画」の場としての「校区（小・中学校区）」に着目し、福祉コミュニティとしての校区の実態及び、地域福祉計画策定・推進におけるコミュニティワーク実践の機能と役割を実証的に明らかにすることを目的としている。

## 3. 研究の方法

本研究では、(1)市町村における地域福祉活動を推進している組織についての実態把握やコミュニティワーカーへの意識調査を実施した量的アプローチの調査法、(2)社会的企業やコミュニティビジネス等の先駆的かつユニークな民間組織活動を展開しているコミュニティワーカーや社会起業家といった事例への質的アプローチの調査法、という2つの研究方法に整理する事が出来る。

(1) 市町村行政および市町村社会福祉協議会に対する量的調査に関しては、以下の2つを実施している。

- ① 近畿圏域内を対象に実施した行政（地域福祉計画の実質化についての検証）および社会福祉協議会に関する調査（コミュニティワーカーの担当校区数とコミュニティワークの関連性の検証、地域における住民参加を促進するコミュニティワーカーの技術の要因についての検証）については、平成21年8月から9月にかけて実施した。調査方法は、郵送によるアンケート調査であり、調査対象140市町村のうち、行政調査78ヶ所(55.7%)、社会福祉協議会調査77ヶ所(55%)の回答をえた。
- ② もう一方で、都道府県レベルにおける小地域福祉への政策課題を検討するため、これまでに共同研究などの経験がある6つの県（茨城県・富山県・滋賀県・兵庫県・広島県・高知県）の社会福祉協議会の協力をえて、6県下の市町村社会福祉協議会に対して、平成21年2月から3月にかけて「小地域福祉活動推進組織」に関する実態把握をアンケート調査として実施した。調査対象181町村のうち、165ヶ所(91.2%)からの回答をえた。

(2) 量的調査では把握出来ない先駆的事例およびユニークな事例に関しては、主にケーススタディ法による質的調査を行った。ゲストを招聘し、インタビュー調査を実施したほか、調査対象地へフィールドワークを実施するなどして、情報を収集した。

## 4. 研究成果

(1) 本研究は、市町村福祉行政の地方分権を指向するうえで市町村地域福祉計画が行政改革の方策になりうるか、市町村福祉政策を変えるインパクトとして地域福祉計画を位置づけることができるかという課題認識のもとに進められてきた。地方自治体の保健福祉行政における改革戦略および、市民参加・住民参加が推進できるツールとして、地域福祉計画の策定がどのように作用するの

か、そして、地域福祉計画の実施が有効に機能するには市民参加・住民参加の基盤となる校区組織としてのコミュニティ形成が不可欠であることが明らかになった。また、保健福祉ニーズの発見から生活問題解決につながるサービス開発までの保健福祉施策の運用プロセスに校区単位のコミュニティからの市民参加・住民参加が機能していなければ効果をあげることができないことも判明した。

(2) 近畿圏域内の基礎的自治体を対象にした比較研究のなかで自治体地域政策および保健福祉施策の連携と自治会・町内会などエリア型コミュニティを地域福祉の「推進装置」として位置づけているかいないかで、地域福祉計画策定の成果の現れ方が明らかに違うことがわかった。基礎的自治体の行政指導が地域福祉計画策定と実施において比較的強力に推進された場合と、民間団体である社会福祉協議会が中心に校区コミュニティを基盤に組織化した場合とでは、市町村地域福祉計画が生み出すアウトカムは明白に違っていた。つまり、校区コミュニティが地域福祉の「推進装置」として意識されていたかどうかが決め手となっていたといえる。この「推進装置」は、ニーズ発見からサービス需給調整、新しいサービス開発とを市民・住民とともに行政が協働していく「政策空間」として行政システムを形成しているかどうかによって大きく違いがでてきてしまった。この「政策空間」は市民・住民と行政との「協働空間」ともいうことができるが、まさにニーズ発見・問題認識の段階から公民協働、官民協力の連携やネットワークが形成されていないと、見えないものである。この「協働空間」をニーズ発見の局面、サービス提供の局面でプログラム化したり、新機軸として打ち出すプロジェクトとして可視化しているのが際だった特徴であった。

(3) さらに、小地域における「推進装置」としての組織を「小地域福祉活動推進組織」（以下、推進組織）として位置づけ、推進組織に関する実態把握の調査を実施した。この調査の目的は、推進組織とワーカー配置の分析枠組みを形成し、都道府県レベルでの小地域福祉の政策課題を明らかにすることである。なお、この調査においては、6つの県（茨城県・富山県・滋賀県・兵庫県・広島県・高知県）の市町村社会福祉協議会（政令指定都市を除く）との共同研究として実施し、市町村社会福祉協議会に対するアンケート調査に基づく比較研究を行っている。調査結果からの新たな知見としては、以下の3つが明らかになった。

- ① 推進組織のこれまでの類型に対して、地区社協と自治会福祉部を掛け合わせた新たな4タイプ（自治会福祉部・福祉委員あり・なし、地区社協あり・なし、で掛け合わせた4タイプ）を提示し、それらが合併を経て、ひとつの市町村の中に併存していること。
- ② 地区担当ワーカーの配置においては「支所」の位置づけを明確にした分析が必要であること。
- ③ 推進組織のタイプだけでなく、組織体制強化の状況（拠点や事務局）やワーカー配置の現状は都道府県によって違いがみられること。

(4) 市民・住民によるニーズ仕分けから問題解決の公民ネットワーク形成などは、まさしくコミュニティワークとよばれる伝統的な社会福祉の手法であるが、校区コミュニティで拾い上げる個別事例をボランティアによる相談活動を組織化することを通じて日常的・恒常的に政策課題に載せていくルートとルールを開拓していた。個別事例であっても政策課題の俎上にのせるためには専門職や行政職の高度な対応が担保されなければならないが、エリアごとに設置された専門職・行政職の連携ネットワークを繋ぐコンシエルジュ機能を有するコミュニティ・ソーシャルワーカーなる「新福祉職」を配置していた。

(5) このような校区機能として個別ニーズを吸い上げる総合相談活動は、校区コミュニティの持続的・恒常的な存在が前提となっており、無縁社会と呼ばれるような絆や繋がりなくなった地域社会では限界も見られるようになってきている。そもそも市町村地域福祉計画が策定されていない、校区コミュニティの形成と持続的発展がないなど多くの自治体が直面しているケースでは、市民参加も住民参加も見えないままになっていた。むしろ地域性のないNPOなど非営利民間団体が局的・先駆的に地域社会ベースのケア活動などの事業展開を試みていた。

(6) 無縁社会に象徴されるような地域社会の崩壊や形骸化、あるいは空洞化などが想像以上に進行していて、旧来の地域社会の住民の繋がり（ある種のソーシャル・キャピタル）を前提にした住民組織化手法では有効性を喪失させつつあることも明確になってきた。地域福祉計画策定の意思も関心もない基礎的自治体では、やむにやまれずNPOなどの民間団体や社会的企業とよばれる非地縁系の組織が活躍していた。コミュニティビジネスなど地縁系のNPOなどの存在も確認できたが、元来、非地縁系のNPOと地縁系団

体が融合したり連携したりする協働の取り組みは可能なのが課題として残された。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 16 件)

- ① 平野隆之「地域福祉に求められる新たな戦略－ケアと自治をつなぐ論理－」『地域福祉研究』39、日本生命済生会、pp. 2-11、査読無、2011年
- ② 榊原美樹「小地域福祉の推進における地域組織とワーカー配置に関する研究－6県比較調査研究から－」『日本の地域福祉』24、日本地域福祉学会、pp. 34-43、査読有、2011年
- ③ 牧里毎治「地域福祉の考え方」『NHK 社会福祉セミナー』8-11月号、日本放送出版協会、pp. 20-35、査読無、2010年
- ④ 平野隆之「地域福祉の推進をめぐる課題：新たなパラダイムの意義」『社会福祉研究』108、財団法人鉄道弘済会、pp. 40-48、査読無、2010年
- ⑤ 朴 兪美・平野隆之「『研究会事業』という地域福祉研究者の新たな実践現場；高知県での取り組み事例から」『地域福祉実践研究』創刊号、pp. 78-88、査読無、2010年
- ⑥ 朴 兪美・平野隆之「都道府県による地域福祉政策化の実践的研究；高知県の「社協ステップアップ研究会事業」を通じて」『地域福祉研究』38、日本生命済生会、pp. 116-125、査読有、2010年
- ⑦ 藤井博志「コミュニティワーク・トレーニングの課題」『神戸学院総合リハビリテーション研究』第6巻第2号、pp. 97-109、査読有、2010年
- ⑧ 加山弾「コミュニティ・オーガニゼーション理論生成の系譜」『東洋大学社会学部紀要』84、東洋大学、pp. 81-96、査読無、2010年
- ⑨ 牧里毎治「社会福祉実践を支える資源開発の方法」『社会福祉学研究』105号、財団法人鉄道弘済会、pp. 66-74、査読無、2009年
- ⑩ 牧里毎治「新しい福祉とは何か…コミュニティ・ビジネスと地域福祉を考える」『建築と社会』4月号、日本建築協会、pp. 12-13、査読無、2009年
- ⑪ 牧里毎治「地域福祉の役割」『NHK 社会福祉セミナー』8-11月号、日本放送出版協会、pp. 68-83、査読無、2009年
- ⑫ 藤井博志「ワーカーが地域福祉実践事例を作成する過程とその要点」『日本の地域福祉』22、日本地域福祉学会、pp. 17-20、査読無、2009年

- ⑬ 加山弾「沖縄からの移住者コミュニティへの支援－ポストコロニアリズムへの照射とソーシャルワークの課題－」『ソーシャルワーク研究』Vol. 35 No. 3、相川書房、pp. 50-56、査読無、2009年
- ⑭ 加山弾・李代直美「地縁型組織とテーマ型組織の連携に関する研究－団地住民のNPO 創出および自治会・管理組合との連携を事例として－」『福祉社会開発研究』2、東洋大学福祉社会開発研究センター、pp. 53-62、査読無、2009年
- ⑮ 平野隆之「日韓地域福祉計画における共同研究の意義と可能性」『日本福祉大学社会福祉論集』特集号、日本福祉大学、pp. 7-18、査読無、2008年
- ⑯ 平野隆之・榊原美樹 (ほか2名)「高浜市地域福祉計画の検証－『福祉でまちづくり』の視点から－」『日本福祉大学社会福祉論集』119、日本福祉大学、pp. 19-39、査読無、2008年

[学会発表] (計 14 件)

- ① 加山弾「市町村合併が社会福祉協議会のローカル・ガバナンスにおよぼす影響に関する研究－日光市社会福祉協議会における調査をもとに－」『日本社会福祉学会第58回秋季大会』、2010. 10. 10 (日本福祉大学)
- ② 平野隆之「(シンポジウム) 地域福祉実践の新局面；地域を基盤としたソーシャルワークへの新たな期待と展望 [指定討論者]」『日本地域福祉学会第24回大会』、2010. 6. 12 (敬和学園大学)
- ③ 平野隆之 (ほか2名)「中山間地域における社会福祉協議会の在宅介護サービス収支状況とその要因－高知県下9社協のシェアおよび移動時間分析を通して－」『日本社会福祉学会第57回大会』、2009. 10. 11 (法政大学)
- ④ 加山弾「コミュニティ・オーガニゼーション古典理論の再考－コミュニティ・ソーシャルワークへとつながる系譜、理論統合化への萌芽を模索して－」『日本社会福祉実践理論学会第26回大会』、2009. 7. 5 (聖隷クリストファー大学)
- ⑤ 平野隆之・朴 兪美「社会福祉協議会事務局のマネジメント力向上の方法について；高知県との研究事業を通じて」『日本地域福祉学会第23回全国大会』、2009. 6. 21 (中部学院大学)
- ⑥ 榊原美樹・平野隆之・藤井博志 (ほか1名)「小地域における組織的な福祉活動の現状とその援－「小地域福祉活動推進組織に関する実態調査」の結果から－」『日本地域福祉学会第23回全国大会』、2009. 6. 21 (中部学院大学)
- ⑦ 石井信祥・藤井博志「日常生活圏域での

- 場づくりと地域福祉活動の活性化』『日本地域福祉学会第23回全国大会』、2009.6.21（中部学院大学）
- ⑧ 山本信也・藤井博志「住民と専門職の協働プログラムとしての総合相談の有効性」『日本地域福祉学会第23回全国大会』、2009.6.21（中部学院大学）
- ⑨ 和田昇・藤井博志「小規模多機能ケア拠点と地域福祉活動の連携について」『日本地域福祉学会第23回全国大会』、2009.6.21（中部学院大学）
- ⑩ 加山弾「地縁型組織とテーマ型組織の連携に関する研究-団地自治会をめぐる事例を中心として-」『日本地域福祉学会第23回全国大会』、2009.6.21（中部学院大学）
- ⑪ 藤井博志「シンポジウム地域における生活支援と社会福祉研究-地域福祉実践研究の立場から」『第1回日本社会福祉学会フォーラム』、2008.7.12（東洋大学）
- ⑫ 平野隆之・榎原美樹（ほか2名）「小地域福祉におけ『推進装置』の機能に関する調査研究-滋賀県下学区（地区）社協の分析をもとに-」『日本地域福祉学会第22回全国大会』、2008.6.15（同志社大学）
- ⑬ 奥田佑子・平野隆之（ほか2名）「地域密着型サービスとしての『認知症対応型通所介護』の役割と普及における課題-全国アンケート調査の結果から-」『日本地域福祉学会第22回全国大会』、2008.6.15（同志社大学）
- ⑭ 加山弾「援助現場におけるソーシャル・インクルージョンとその実践課題-外国人援助者・外国人利用者を含む福祉サービスの事例から-」『日本地域福祉学会第22回全国大会』、2008.6.15（同志社大学）

〔図書〕（計17件）

- ① 平野隆之他『リーディングス日本の社会福祉6 地域福祉』、日本図書センター、全300頁、2011年
- ② 牧里毎治監修『社協の醍醐味』、筒井書房、全250頁、2010年
- ③ 牧里毎治「生活圏域と福祉圏域」「地域福祉の対象認識と固有性」「地域福祉計画における住民参加・市民参加」牧里毎治・他『地域福祉の理論と方法』、ミネルヴァ書房、pp.46-53、pp.111-117、241-246頁、2010年
- ④ 牧里毎治「地域福祉概念と地域福祉計画」牧里毎治・他『韓日地域福祉論』、ナムムの家、pp.11-34〔ハングル語〕、2010年
- ⑤ 平野隆之他『地域福祉の展開』、放送大学教育振興会、全204頁、2010年
- ⑥ 藤井博志「地域支援」「ソーシャルアクション」岩間伸之・白澤政和・福山和女編著『ソーシャルワークの理論と方法I』、

ミネルヴァ書房、pp.245-262、pp.262-271、2010年

- ⑦ 藤井博志「豊中市における地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク実践」牧里毎治監修『社協の醍醐味』、筒井書房、pp.141-146、2010年
- ⑧ 藤井博志「地域福祉計画と地域ケアシステム」太田貞司編著『地域ケアシステムとその変革主体』、光生館、pp.55-80、2010年
- ⑨ 牧里毎治「子どもをめぐる福祉ネットワークと地域福祉の展望」牧里毎治・他『児童福祉の地域ネットワーク』、川島書店、151-166頁、2009年
- ⑩ 牧里毎治「福祉コミュニティビジネスと企業の社会貢献」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』、中方法規出版、111-116頁、2009年
- ⑪ 牧里毎治「地域福祉の理念」「地域福祉の概念」全社協社会福祉学習双書編集委員会編『地域福祉論』、全国社会福祉協議会、18-37頁、2009年
- ⑫ 平野隆之・榎原美樹『地域福祉プログラム；地方自治体による開発と推進』、ミネルヴァ書房、全216頁、2009年10月
- ⑬ 藤井博志「地域福祉推進における住民参加の意義」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、pp.150-156、2009年
- ⑭ 藤井博志「コーディネーションとネットワーク」社会福祉士養成講座編集委員会編『相談援助の理論と方法II』、中央法規出版、pp.73-95、2009年
- ⑮ 牧里毎治「生活者視点からの地域福祉をふまえて」「住民主体をめぐる地域福祉理論」井岡勉監修・牧里毎治・他『住民主体の地域福祉論-理論と実践』、法律文化社、pp.1-7、pp.22-32、2008年
- ⑯ 平野隆之『地域福祉推進の理論と方法』、有斐閣、全238頁、2008年
- ⑰ 藤井博志「住民と地域福祉」井岡勉監修・牧里毎治他『住民主体の地域福祉論』、法律文化社、pp.99-111、2008年

〔その他〕

- ① 「地域福祉計画における住民参加を促進するコミュニティワークと校区の機能に関する研究事例研究報告集」、全105頁、2011年
- ② 「地域福祉計画・住民参加を促進するコミュニティワーク・校区機能に関する調査研究報告書」、全73頁、2010年
- ③ 鈴木大介他「社会福祉施設と地域の交流事業報告書 東淀川区地域福祉アクションプラン」、全148頁、2010年
- ④ 「小地域福祉活動推進組織に関する実態調査報告書」、全64頁、2009年

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

牧里 每治 (MAKISATO TSUNEJI)  
関西学院大学・人間福祉学部・教授  
研究者番号：40113344

### (2) 研究分担者

平野 隆之 (HIRANO TAKAYUKI)  
日本福祉大学・社会福祉学部・教授  
研究者番号：70183580

藤井 博志 (FUJII HIROSHI)  
神戸学院大学・総合リハビリテーション学  
部・准教授  
研究者番号：60336815

### (3) 連携研究者

加山 弾 (KAYAMA DAN)  
東洋大学・社会学部・准教授  
研究者番号：20440000

榊原 美樹 (SAKAKIBARA MIKI)  
日本福祉大学・地域ケア研究推進センタ  
ー・客員研究員  
研究者番号：00460593

鈴木 大介 (SUZUKI DAISUKE)  
龍谷大学短期大学部・短期大学部社会福祉  
学科・講師  
研究者番号：90413335

### (4) 研究協力者

川本 健太郎 (KAWAMOTO KENTARO)  
関西学院大学・人間福祉学部・特任助教  
研究者番号：80580662

柴田 学 (SHIBATA MANABU)  
関西学院大学・人間福祉学部・人間福祉実  
習助手  
研究者番号：20580666