

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 25 日現在

機関番号：34314

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2013

課題番号：24730490

研究課題名(和文)小地域における福祉ガバナンス及び住民の主体形成に関する理論的・実践的研究

研究課題名(英文)Theoretical and practical study on forming of community initiative and community-based welfare governance

研究代表者

金田 喜弘(Kaneda, Yoshihiro)

佛教大学・福祉教育開発センター・講師

研究者番号：10411109

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円、(間接経費) 570,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、まず「小地域福祉ガバナンス」について概念整理を行った。次に、小地域福祉ガバナンスを推進している一つの機関である社会福祉協議会のコミュニティワークに焦点をあて、特に地域組織化を中心に行っている、大阪府堺市社会福祉協議会、阪南市社会福祉協議会、寝屋川市社会福祉協議会、大阪市東住吉区社会福祉協議会、兵庫県淡路市社会福祉協議会のコミュニティワーカーに対してインタビュー調査を行い、実践事例から小地域福祉ガバナンス構築の現状とそこで社会福祉専門職の役割について分析を行い、地域福祉実践における、地域住民の主体形成の重要性と実践事例から理論を普遍化する手法の開発を図った。

研究成果の概要(英文)：In this study, the concept of 'welfare governance in smaller communities' is firstly organized. Then, focusing on community work carried out by National Council of Social Welfare, one of the organizations that promote welfare governance in smaller communities, an interview survey was conducted on community workers from the Councils of Social Welfare in Sakai city, Hannan city, Neyagawa city and Osaka city Higashisumiyoshi-ku, Osaka and in Awaji city, Hyogo. The examples of their practice from the points of view of building welfare governance in smaller communities and the roles of social welfare professionals who work there were analyzed in order to develop a method of establishing the importance of independence of local residents and universalizing the theory from practical cases.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：ガバナンス コミュニティワーク 福祉教育 住民主体 小地域福祉活動 社会福祉協議会

## 1. 研究開始当初の背景

地域福祉の主流化といわれる中、小地域単位の福祉コミュニティにおけるガバナンス構築が重要な課題の一つとなっている。2000年に社会福祉事業法が社会福祉法に名称改正され、介護保険法や障害者自立支援法などが動き出す中、「地域福祉の時代」が到来したといえる。そこでは各領域の縦割りではなく、「領域横断的な地域福祉の考え方が社会福祉の世界で重視される」ことに焦点が当たってきている。(武川正吾 2006年『地域福祉の主流化』法律文化社)そのような中で、小地域における地域福祉の役割についても高まってきている。2005年の介護保険法改正においては、「日常生活圏域」という概念が提示され、厚労省社会援護局による「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書(2008)においても、小地域単位の住民と行政の協力による新しい福祉の必要性が確認されるなど、小地域への期待と関心はますます高まっている。

一方で近年、様々な分野でガバナンスについて議論されている。ガバナンスに関する概念は、企業の組織運営に関するコーポレート・ガバナンスや、国際・各国家・広域自治体・基礎自治体にわたる多層型ガバナンス(multi-level governance)など、様々な文脈において語られる用語として用いられている。地域福祉とガバナンスの関係については、「ローカル・ガバナンスによって達成する内容(中略)地域福祉に関するものが大きな部分を占める」こと、また「地域福祉の手法とローカル・ガバナンスの手法には重なる部分が多い(住民参加や住民自治を重要視する)」ことから「ローカル・ガバナンスの学校としての地域福祉」ということから見ても、

地域福祉との関係については切っても切れない関係がある。(武川正吾 2008年「地域福祉の主流化とローカル・ガバナンス」『地域福祉研究』No.36:5-15)

特に福祉ガバナンスについては、「問題の解決に当たり、住民に最も身近な市町村が、できるだけ自律的に、住民とともに、地域に適した福祉のあり方を考え、地域に生じる様々な問題の解決のルールを決定し、その問題を住民やその他の主体と協力しながら解決し、それぞれの人により自分らしく主体的に生きていくことができる生活環境を作る」と一定、整理されている。(今里佳奈子 2003年「自治体の連携・合併」武智秀之編『講座 福祉国家のゆくえ第3巻 福祉国家のガバナンス』ミネルヴァ書房)

またガバナンスとも関連して、ソーシャルキャピタル論についても1990年後半から研究がなされている。(Putnam2000、Halpern2005、Islam et al2008)ソーシャルキャピタルの構成要素である信頼、規範、互酬性は、福祉ガバナンスの構築にとっても重要な視点であるといえる。それは、小地域福祉活動においても同様であり、小地域における福祉ガバナンスの構築には、住民自治、すなわち地域住民自らが地域福祉に対して主体的な取組を進めていくことが求められる。地域組織化支援については、歴史的に社会福祉協議会(以下、社協)のコミュニティワーカーが実践の蓄積を行ってきている。しかし、その実践を経験知として残されているが、それらを住民の主体形成論や福祉教育論から分析をしている研究については、先行研究としても数多くはない。

本研究では、これまでの先行研究と研究蓄積を用い、小地域における福祉ガバナンスの

構築とそこでの地域住民の主体形成、さらに専門機関による福祉教育のあり方について、理論的研究・実践調査研究の2面から研究を展開する。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、(1)小地域における「福祉ガバナンス」の概念をより明確化し、(2)小地域における「福祉ガバナンス」の構築の中で、住民の主体形成に関する機能を明確にした上で、(3)住民の主体形成を高めるための、専門機関、特に社協の役割と意義について、またそこでの手法について、ソーシャルワークの機能及び専門性と切り結んで明確にする。そして(4)小地域における「福祉ガバナンス」を構築する際の、地域住民に対する福祉教育の重要性について明らかにする。

## 3. 研究の方法

本研究は理論研究と実践調査研究の大きく2つの視点から研究を進める。その概要としては、1)定例研究会(年3回開催)と、2)日本国内先進事例調査研究(大阪府堺市、大阪府阪南市、大阪府寝屋川市、大阪市東住吉区、兵庫県淡路市)、3)国内での口頭発表、論文発表から構成される。定例研究会では主に「福祉ガバナンス」の概念整理、各地域、各国の福祉ガバナンスの考察、現地調査の手法の検討、各調査の結果分析等を行う。国内の現地調査では、小地域福祉ガバナンスを構築に関して関わりを持っている社協のソーシャルワーカーに対して、インタビュー(半構造化面接)を行い、住民の主体形成を高めるための要因と、それらを展開する際の装置としての社協実践について比較検討を行う。

## 4. 研究成果

研究目的にそって、本研究によって得た成果について記す。

### (1)小地域における「福祉ガバナンス」の概念整理

小地域における「福祉ガバナンス」の概念について、定例研究会において、小地域福祉ガバナンスに関する文献研究を行い、あわせて、社協の職員より、地域福祉実践における小地域福祉ガバナンス形成の状況やそこでの課題について検討した。

小地域エリアにおけるガバナンスを考える際に、社会福祉実践、特に地域福祉実践を通じて、ガバナンスを構築する福祉ガバナンスの視点は有用である。それは地域住民が中心になって実践されている小地域福祉活動においても同様であり、小地域における福祉ガバナンスの構築には、住民自治、すなわち地域住民自らが地域福祉に対して主体的な取組を進めていくことが求められるといえる。ややもすると、地方分権化や、ガバナンスの推進が、結果的に地方自治体が「住民自治」の名の下にトップダウンで地域住民に押しつけ、地方自治体がすべき役割まで放棄してしまう危惧もある。地域住民をはじめとして、多様な主体が関わり、協働と責任分担、そして相互に評価することで、住民視点のガバナンス、そしてボトムアップの地域づくりが可能となる。

また、具体的な活動としての小地域福祉活動は、活動だけが単独で成立しているのではなく、住民による地域福祉活動が一過性のものとして終わることなく、継続的・安定的に進められるためには、それらを担う何らかの組織が不可欠である。住民自治組織は、地域にある様々な団体・組織の協議体として組織

化されている。このような住民自治組織は、高齢者や障がいを持つ方、子育て中の親に対する支援や孤立を防ぐための、見守り活動など多岐にわたる活動を展開している。これらは、その活動だけで完結しているのではなく、活動体験やそこでの経験を通じて、誰もがその地域で最後まで生活できる福祉コミュニティづくりを目指しており、それはガバナンス構築とも共通する部分が多い。つまり、住民自治組織による小地域福祉活動実践は、小地域エリアの福祉ガバナンスを体現していく一つの装置として考えられる。

## (2) 住民の主体形成を高めるための、専門機関の役割と意義

住民の主体形成向上のための専門機関の役割と意義について、国内の先進事例調査として、大阪府堺市、大阪府阪南市、大阪府寝屋川市、大阪市東住吉区、兵庫県淡路市における社協のコミュニティワーカーに対して、実践事例を通して調査を行った。本インタビュー調査の結果から、小地域福祉活動におけるコミュニティワーカーの役割と機能について、大きく3点が明らかになった。

まず、コミュニティワークのアセスメントの多様性である。アセスメントを地域アセスメント、人材アセスメント、活動組織アセスメントに分類することができた。コミュニティワーク実践においては、対象者が生活課題を抱えている当事者や、ボランティア活動を行っている支援者、また、その地域で実践している専門職、時には専門機関なども含まれている。つまり、コミュニティワークとは、「人（個人または集団）」、「団体・組織」・「地域」と次元の違うものを総合的に関わっている実践であることがわかる。特に、アセスメントの内容については、地域の状況

や活動組織の改選に伴う人の変更など、日々状況や関係性が変化するものを対象にするため、一度のアセスメントだけではなく、定期的な再アセスメントを行うことが求められる。そのためには、コミュニティワーク実践の蓄積と記録化が重要であるといえる。

つぎに、コミュニティワーク実践を展開するための戦略の重要性である。インタビューによって示された、「活動組織への提案」や「機を熟すまで待つ」という動きは、小地域福祉活動が展開するための、戦略を持ちながらその行為を判断しているといえる。また、「地域との距離」においても、ワーカー自身の立ち位置や役割を認識した上での行動である。言い換えると、コミュニティワーカーは、地域住民や活動組織に対して、一定の距離感ではなく、絶えず変化をさせながら、行動していることが明らかになった。

そして、地域住民の主体形成の重要性の認識である。「社会福祉協議会基本要項」(1962)にもあるように地域福祉実践の主人公は地域住民であることが明記されている。コミュニティワーカーは、常に主体者である地域住民を中心に据えながら、地域組織化や小地域福祉活動の展開を側面的に支援していることが、改めて浮き彫りとなった。特に、話し合いや協議の「場」をプロデュースすることと、それに伴って、様々なものを繋ぐ役割についても明らかとなった。

本研究では、社協においてコミュニティワークを主として実践を行っている職員の実践から、コミュニティワーカーの役割と機能について分析を行った。改めて、コミュニティワーカーの動きの多様性と総合性、そして、コミュニティワーク実践の基盤についても明らかになった。エビデンスを実証することが

困難な地域福祉実践領域において、実践事例を分析し、それらを普遍化する手法は、一定有効であることが明らかとなった。

本研究全体を通じて、社協のコミュニティワーカーとの関係性が構築され、さらに、継続的な調査及び実践研究の協議を行うことが可能となった。

## 5．主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

金田喜弘、「小地域福祉活動におけるコミュニティワーカーの役割と機能」『福祉教育開発センター紀要』、査読無、11、69-86頁、2014

金田喜弘「小地域福祉ガバナンスの基礎的研究」『福祉教育開発センター紀要』、査読無、10、67-84頁、2013

〔学会発表〕(計2件)

金田喜弘、小地域における他出家族員の意識調査 インタビュー調査を通じて、日本地域福祉学会第27回全国大会、2013年6月9日、桃山学院大学

金田喜弘、京都市北区小野郷地域における他出家族員の意識調査 福祉教育の視点を込めた調査活動、日本福祉教育・ボランティア学習学会第18回いばらき大会、2012年11月25日、常盤大学

## 6．研究組織

(1) 研究代表者

金田喜弘 (KANEDA, Yoshihiro)

佛教大学・福祉教育開発センター・講師

研究者番号：10411109