

平成 30 年 6 月 25 日現在

機関番号：33918

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26285139

研究課題名(和文)複合機能をもつ地域福祉拠点におけるコミュニティマネジメントの方法に関する研究

研究課題名(英文)Community management methods in the Community-based Welfare Centers with the multi-functional supports

研究代表者

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

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 9,200,000円

研究成果の概要(和文)：日本・韓国において地域福祉拠点は、今日セーフティネットやまちづくりの拠点として機能することが政策的に期待されている。これまでの地域ケアや小地域福祉の単独機能にとどまらない複合的な機能の展開が求められている。本研究では、地域福祉拠点が複合的な展開を実現するために必要となる「コミュニティマネジメント」の方法について、実態調査・フィールドワークを通して把握した。その結果、拠点に持ち込まれる相談からの機能の自発的な開発と持続可能な運営、小地域でのセーフティネット支援の体制整備、福祉拠点とまちづくり拠点との連携・融合の促進、多機能化を担保するための人材育成、を担うマネージャーの役割が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：Community-based Welfare Centers (CWCs), both in Japan and South Korea, are increasingly expected to function as a safety-net and a platform for community development. CWCs are required not only to provide community care and small welfare community, but also to evolve and incorporate diverse functions. Through investigations and fieldworks, this research identified “community management” methods that enable CWCs to have such composite evolution. This study clarified roles of managers who can: voluntarily develop and sustainably manage CWCs by addressing residents’ requests; establish safety-net support mechanisms at the small community level; promote the integration between CWCs and community development centers; and foster staff development for ensuring multi-functional supports.

研究分野：地域福祉

キーワード：地域福祉 コミュニティマネジメント 拠点 多機能化 セーフティネット まちづくり

1. 研究開始当初の背景

(1) 地域福祉拠点の機能に関する先行研究

先行研究は大きく分けて3つの領域がある。日本では縦割り制度を克服しようとする共生型ケアの拠点(奥田・平野・榊原[2012])、社会福祉協議会による小地域福祉活動の拠点の研究がある(榊原・平野[2011])。韓国では、低所得層のセーフティネット拠点としての社会福祉館の研究(金[2012]「韓国社会サービス供給体系の歴史的な経路と争点・改善方向」)がみられ、それに相当する日本での研究は少ないが、隣保館やセトルメントの取り組みにおいて、地域福祉のセーフティネット機能の研究がなされている(柴田謙治[2007])。

(2) 本研究上のキーコンセプトである「コミュニティマネジメント」の先行研究については、ケアマネジメントを発展させるタイプ(白澤政和[2013])、ソーシャルプランニングを発展させるタイプ(室田昌子[2010])がみられる。しかし、これまでの小地域福祉を基盤とするコミュニティ・ソーシャルワークやコミュニティワークを発展させ、「コミュニティマネジメント」の概念化を構想する研究は見られない。その背景には、ワーカーのスキルに注目するあまり、マネジャーの役割に関する研究が乏しいことがある。マネジャーのミッションが重要となることがNPO研究では先行して指摘されている(雨森孝悦[2012])。

これまでの研究成果を踏まえ本研究の着想に至った経緯及び発展させる内容

以下では、3領域ごとに説明を加える。

最近韓国ではまちづくり政策との関連で社会福祉館の機能拡充が政策課題となっている。従来のセーフティネット拠点として、低所得層へのサービス提供機能に加えて、住民・当事者参加の福祉まちづくりの拠点機能が求められている(ソウル市福祉財団2013)。今回、まちづくり領域への展開のあり方の研究作業を韓国研究者との共同研究として実施することになった。まちづくり型の隣保館については、穂坂光彦・平野隆之・朴兪美・吉村輝彦[2013]の成果がある。

地域福祉拠点としての共生型ケアの調査研究を系統的に進めるなか、まちづくりあるいはセーフティネット機能を発揮する拠点への発展が求められ、被災地域(岩手・宮城・福島県)でのサポートセンター調査研究の成果を踏まえ、また、中山間地域での実験(高知県)に関与するなかで、複合的な機能をもつ地域福祉拠点のモデル提示に着手することになった。後者の研究成果としては、穂坂光彦・平野隆之・朴兪美・吉村輝彦[2013]の成果がある。

地域福祉拠点におけるセーフティネット機能(生活困窮者支援)の強化として、社会福祉協議会が、総合相談拠点としてどのように機能するのか、という実践的な問いかけを契機に、地域ケアと小地域福祉の融合のマネジャーに対する実践的研究や、D領域に位置するセーフティネットと小地域福祉の融合における調査研究にアクションリサーチとして着手するなかで、「コミュニティマネジメント」の萌芽を見出しつつあり、それらを発展させるための本格的な調査研究を目指すことが求められた(穂坂光彦・平野隆之・朴兪美・吉村輝彦編[2013])。

2. 研究の目的

日本における地域福祉拠点は、今日セーフティネットやまちづくりの拠点として機能することが政策的に期待され、これまでの地域ケアや小地域福祉の機能にとどまらない複合的な展開が求められている。われわれはすでにその端緒を示す実践を国内・国外(とりわけ韓国)で把握してきており、本研究では、地域福祉拠点が複合的な展開を実現するために必要となる「コミュニティマネジメント」の方法について、実態調査および参与観察のフィールドワークに基づく具体的な内容を明らかにすることを目的としている。これまでの地域福祉拠点で展開されてきたコミュニティワークやケアマネジメントなどに加えて、「コミュニティマネジメント」という方法が必要であるという仮説に基づき、しかも地域福祉拠点におけるマネジャーが活用できるように具体的に提示することを意図している。

3. 研究の方法

(1) 実践領域の類型化

これまでの地域福祉拠点の研究は、単一の機能を担う、小地域福祉や地域ケアの研究が中心であった。これに対して本研究では、まちづくりとセーフティネットの機能のベクトルとして導入し、複合的な機能をもつ拠点化を展望する研究へと発展させる。それらの先行する実践領域の類型化(A:まちづくり型の隣保館・社会福祉館、B:地域づくり型の共生型ケア、C:地域交流型ケア拠点、D:小地域セーフティネット)を図り、それらについてのフィールドワークを通して、複合的な展開を実現するために必要となる「コミュニティマネジメント」の方法を明らかにする。

(2) 「コミュニティマネジメント」の仮説

サービスの開発(サービスプログラミング)、コミュニティ志向のソーシャルワーク(コミュニティワークおよびコミュニティ・ソーシャルワーク)との相対化のなかで、コミュニティマネジメントの方法を明らかにする研究方法を採用している。

(3) 研究の展開

初期段階には、地域福祉拠点における複合的な機能を発揮しているA B C D領域での

先行する実践に対して、それぞれの機能および拠点運営のマネジャーが活用する方法に関しての実態把握を行う。中期段階には、既存の単一機能モデルからA B C D領域にみる複合的機能モデルへの展開がどのような方法で可能となっているのか、その際「コミュニティマネジメント」が有用な方法になるのかの検証を行う。4領域での共通性と相違性を踏まえた、概念化を完成させる。最終段階では、地域福祉拠点マネジャーが活用できるコミュニティマネジメントの方法について、4領域ではなく、政策的な文脈からまちづくりやセーフティネットを指向する地域福祉拠点における具体的な内容として、マネジャーの「インストラクションブック」を作成する。

(4) 研究チーム

A：隣保館の新展開＝穂坂チーム

B：地域づくり共生ケア（被災地域・中山間地域）＝平野チーム

C：地域交流型地域ケア＝中島チーム

D：地域セーフティネット＝藤井チーム：朴、金、金永鍾（韓国研究協力者）

4. 研究成果

(1) 初期段階：A B C D領域で先行する実践を対象に、単一機能から複合的な機能への展開の契機を把握するなかで、次のような背景や要因を明らかにすることができた。第1に、拠点における相談機能の展開、第2に、しごとづくりの課題への対応、第3に、人材の開発への着手である。言い換えれば、マネジメントとしての要素が、第1では拠点に持ち込まれる個々の相談内容を踏まえて、新たな機能を開発することで多機能化すること、つまり制度として用意されたサービスメニューの多機能ではなく、地域福祉がもつ自発性のなかで展開される多機能化である。第2では、これまでの福祉拠点とは異なる拠点との連携を模索することで多機能化することである。福祉とまちづくりの融合は、これまで福祉として弱かったしごとづくりへの契機をもたらすことになった。第3では多機能化を担保するための人材育成に着手することでそれを実現することである。とくに地域福祉の人材として他分野の人材をどう活用するのが問われ、そのための連携を進めるマネジャーの役割が大きい（平野隆之[2017]）。初期段階では、4つの領域において共通する要素を抽出することで、詳細なマネジメントの形成をそれぞれの領域で分析するための方向性を打ち出すことが実現できた。

(2) 中間段階：初期段階で引き出された3つの要因を4つの領域で詳細な分析を進めることである。詳細分析の重点化を図った領域としては、A：まちづくり型の隣保館・社会福祉館とB：地域づくり型の共生型ケアがある。とくに韓国における社会福祉館での展開の可能性については、国際的な共同研究作

業を通して韓国社会福祉館への示唆をまとめる作業を行なった。もう1つは、高知県での地域づくり拠点と共生型ケア拠点の融合についてのフィールドワークとデータ分析を試みた。これらの領域では、主に3つの要素のうちの第1の相談機能の展開と第2のしごとづくりへの対応を重視した。C：地域交流型ケア拠点とD：小地域セーフティネットについては、分析としては第3の人材育成というマネジメント機能に焦点化した。その理由としては、この時期に国の政策が地域福祉に関連して新たな人材として、介護保険制度において生活支援コーディネーターの導入と多機関の協働を担う相談支援包括化推進員のモデル事業に着手した背景がある。当初の構想では想定していなかった人材の育成というマネジャー役割が登場することになったのである。他方、韓国においても、小地域における相談担当や地域支援担当を強化するという動きがあり、また日本では、生活困窮者自立支援制度の普及のなかで、相談支援員の配置が進む中で、セーフティネット機能の拡充が進んで点では、A領域でも人材育成の分析が求められている。こうした背景を受けて、日本福祉大学における福祉開発マネジャーの養成に着手している（平野隆之・穂坂光彦[2017]）。

この段階での成果としては、B領域では、高知県での研究が進展し、共生型ケアである「あったかふれあいセンター」と「集落活動センター」との融合の事例研究が進んだ（雨森孝悦[2017]）。A領域でのコミュニティマネジメントの方法における比較研究の成果として、朴俞美（2017）の「コミュニティマネジメントによる福祉とまちづくりの融合－韓国城東住民会と箕面市北芝」がある。C領域での成果としては、高橋誠一・大坂純・志水田鶴子・藤井博志・平野隆之（2016）、D領域では、藤井博志（2017）などがみられる。

(3) 最終段階：先に示した地域福祉人材の導入に関連する政策的な文脈を踏まえて、まちづくりやセーフティネットを指向する地域福祉拠点におけるコミュニティマネジメントの方法について、人材育成を担うマネジャーが活用できる具体的な内容として「インストラクションブック」に相当するテキストの発行を目指した。

地域福祉の拠点における複合機能の整理について、拠点を単にハードしてではなく、ソフトの機能として捉え、拠点が持つ多機能性に注目し、その拠点がどのような共生空間を作り出すか、それに必要となる方法とは、という点に研究成果の1つの集約を見出している。成果の大きい領域はA領域で、しかも韓国フィールドであった。研究協力者である金教授による社会福祉館の分析（金永鍾[2015]）、釜山市における社会福祉館の取り組みに関する事例研究、ソウル市福祉財団との共同研究におけるソウル市における

福祉生態系プログラム（「まちづくり志向」の取り組みや小地域における公的な拠点の配置等）の政策評価（朴兪美・平野隆之[2018]）、コネット（韓国住民運動教育院）が作成しているコミュニティワーカー養成のテキストの翻訳と日本における意義、などの成果を生み出した（平野隆之・穂坂光彦・朴兪美編訳[2018]）。

日本のフィールドでは、B領域に相当する共生型ケアの独自の拠点展開を進める高知県での「あったかふれあいセンター」については、事業計画を用いたマネジメントに関する取り組みとその評価を試みた。人口減少地域における地域福祉拠点の運営について、地域福祉計画に位置付けるとともに、人材育成や質の向上の観点から事業計画の取り組みの意義を明らかにした。また、「あったかふれあいセンター」と「集落活動センター」の融合の意義に触れ、福祉と地域づくりとの連携による共生空間の創出を示し得た（平野隆之・小木曾早苗・朴兪美・奥田佑子[2017]）。両者の融合における地域支援の高まりを担う人材養成のために、コミュニティワークの手法を適用する必要がある、そのための研修基盤を整備することが求められる。

横浜市の地域ケアプラザ（C領域）については、生活支援コーディネーターの配置を展望しながら、その拠点における多角的な機能の展開をどのようにマネジメントするかが研究課題として明確になった。生活支援コーディネーターの導入は、地域まちづくりで展開されてきたマネジメントとの関連が多く見られるコミュニティにおける問題解決の目指す「コミュニティ・ソリューション」という考えにもつながる（吉村輝彦[2017]）。

国の新たな地域福祉政策の展開である「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」に関するモデル事業の分析では、生活困窮者自立支援を軸とする拠点形成への取組（平野隆之・奥田佑子[2016]）とそれを推進する相談支援包括化推進員のマネジメント機能が重要である点を確認した。また、「地域力強化推進事業」のモデル事業の参与観察からは、D領域におけるマネジャーの役割によって、「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」との連携が左右される点も明らかとなった。こうした地域福祉政策の新たな動向が、どのようにセーフティネットを拠点機能のなかに組み込むことに活用されるかが、今後の研究課題ということになる。コミュニティマネジメントを担う新たな職種として、相談支援包括化推進員を想定することも可能である。

<引用文献>

平野隆之・藤井博志（2013）「集落福祉の政策的推進に向けて - 地域福祉による中山間地支援」『地域福祉研究』41号、126 - 132。
穂坂光彦・平野隆之・朴兪美・吉村輝彦編（2013）『福祉社会の開発：場の形成と支援ワ

ーク』ミネルヴァ書房。

平野隆之（2012）「地域福祉のミクロ・メゾ・マクロ」牧里每治・岡本榮一・高森敬久編『自発的社会福祉と地域福祉』ミネルヴァ書房、145 - 161。

雨森孝悦（2012）「非営利組織の評価」パブリックリソースセンター編『NPO実践マネジメント入門』東信堂。

榊原美樹・平野隆之（2011）「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。

白澤政和（2013）『地域のネットワークづくりの方法 - 地域包括ケアの具体的な展開』中央法規

室田昌子（2010）『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネジメント』学芸出版社

柴田謙治（2007）『貧困と地域福祉活動 - セツルメントと社会福祉協議会の記録』みらい

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 9件)

朴兪美・平野隆之（2018）「福祉とまちづくりの協働を促進する地域福祉政策の枠組み - ソウル市における政策体系を示す」『福祉生態系』の分析から』『日本の地域福祉』31巻、51 - 61。（査読有）

吉村輝彦（2017）「マネジメント・アプローチによる地域まちづくりの展開」『日本福祉大学経済論集』第55号、89 - 105。

穂坂光彦（2017）「居住の権利の現在：アジアの居住問題をめぐって」『住宅会議』99号、31 - 34。（査読無）

平野隆之・小木曾早苗・朴兪美・奥田佑子（2017）「高知県との地域福祉共同研究プロジェクトの展開と成果」『日本福祉大学社会福祉論集』第137号、85 - 99。（査読無）

<https://nfu.repo.nii.ac.jp/>

平野隆之（2016）「地域福祉と地域ケア」『日本の地域福祉』29巻、3 - 12。（査読無）

平野隆之・奥田佑子（2016）「都市自治体における生活困窮者への自立相談支援とその体制整備 - 滋賀県下における比較研究から」『日本福祉大学社会福祉論集』134巻、91 - 106。（査読無）

<https://nfu.repo.nii.ac.jp/>

金永鍾（2015）「韓国社会福祉館の制度的アイデンティティの究明に関する研究」『韓国社会福祉行政学会』17巻3号、27 - 56。（韓国語）（査読有）

朴兪美・平野隆之・澤田和子（2015）「まちづくり協議会による地域福祉の展開可能性の条件：愛知県高浜市まちづくり協議会のグループインタビュー調査から」『日本の地域福祉』第28巻、15 - 28。（査読有）

藤井博志（2015）「漏れない総合相談支援に向けて社協エリアチーム構築のための委員会運営」『地域福祉実践研究』6号、20 - 31。（査読無）

〔学会発表〕(計 5 件)

平野隆之「福祉生態系の構築」に求められる官民ガバナンス重視の改編とその方法」Social Work, Educational and Social Development 2016(2016年6月29日)(韓国ソウル)(招聘講演)

平野隆之「『多世代交流・多機能型福祉拠点』の政策的支援に関する研究」日本地域福祉学会(2016年6月12日)(東京、日本社会事業大学)

穂坂光彦 Expert Group Meeting on Regional Development in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development, the United Nations Centre for Regional Development, Community revitalization for inclusive development: Shaping an intermediate social space(2016年8月30日)(名古屋国際センター)(招聘講演)

平野隆之「社会福祉をとらえる総合化の論点」日本社会福祉学会(2015年5月31日)(東京、法政大学)(招聘講演)

平野隆之「コミュニティ再生と地域包括ケアシステム - 地域福祉にとっての PUSH と PULL」日本地域福祉学会(2015年6月20日)(仙台市、東北福祉大学)(招聘講演)

〔図書〕(計 11 件)

平野隆之・穂坂光彦・朴愈美編訳(2018)『地域アクションのちから：コミュニティワーク・リフレクションブック』(=韓国住民運動教育院『住民運動の力、組織化 - CO 方法論』)CLC.161.

平野隆之(2017)「開発福祉への接近、開発福祉による接近」『地域共生の開発福祉 - 制度アプローチを越えて』ミネルヴァ書房, 3 - 17.

穂坂光彦(2017)「開発福祉の視点」『地域共生の開発福祉 - 制度アプローチを越えて』ミネルヴァ書房, 19 - 35.

雨森孝悦(2017)「集落が生き続けるためのしくみづくり - 土佐町の生産と福祉を結ぶ集落活動センター」『地域共生の開発福祉 - 制度アプローチを越えて』ミネルヴァ書房, 53 - 67.

朴愈美(2017)「コミュニティマネジメントによる福祉とまちづくりの融合 - 韓国城東住民会と箕面市北芝」『地域共生の開発福祉 - 制度アプローチを越えて』ミネルヴァ書房, 135 - 149.

藤井博志・清水明彦(2017)「地域共生社会をめざす持続的な開発実践 - 西宮市社会福祉協議会 青葉園」『地域共生の開発福祉 - 制度アプローチを越えて』ミネルヴァ書房, 191 - 194.

平野隆之・穂坂光彦(2017)「被災地域の開発福祉の実践 - 『福祉開発マネジャー』のリアリティ」『地域共生の開発福祉 - 制度アプローチを越えて』ミネルヴァ書房, 151 - 164.

穂坂光彦(2017)「包摂型アジア都市への『中間的社会空間』試論」『包摂型アジア都市とレジリエンス』195 - 206.

藤井博志(2017)『地域福祉の開発実践と基盤のマネジメント - 社会福祉協議会の実践研究から』(博士学位請求論文), 211 ページ

高橋誠一・大坂純・志水田鶴子・藤井博志・平野隆之(2016)『生活支援コーディネーター養成テキスト』CLC.107 ページ.

平野隆之・小木曾早苗(2015)『東日本大震災復興支援と地域福祉 - 次世代への継承を探る』中央法規, 98 - 117.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

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

(2) 研究分担者

穂坂光彦 (HOSAKA, Mitsuhiro)
日本福祉大学・アジア福祉社会開発研究センター・研究フェロー
研究者番号: 10278319

藤井 博志 (FUJII, Hiroshi)
関西学院大学・人間福祉学部・教授
研究者番号: 60336815

雨森 孝悦 (AMENOMORI, Takayoshi)
日本福祉大学・福祉経営学部・教授
研究者番号: 50340279

朴 愈美 (PARK, Yumi)
日本福祉大学・福祉社会開発研究所・准教授
研究者番号: 10533383

中島 修 (NAKAJIMA, Osamu)
文京学院大学・人間学部・准教授
研究者番号: 80305284

奥田 佑子 (OKUDA, Yuko)
日本福祉大学・地域ケア研究推進センター・客員研究所員
研究者番号: 30469043

(3) 連携研究者

吉村 輝彦 (YOSHIMURA, Teruhiko)
日本福祉大学・国際福祉開発学部・教授
研究者番号: 80434611

小木曾 早苗 (OGISO, Sanae)
日本福祉大学・福祉社会開発研究所・助教
研究者番号: 70728154

(4) 研究協力者

金 永鍾 (KIM, Youngjong)