

関西福祉科学大学大学院 社会福祉学研究科

2021 年度

博士学位論文

(要約)

「社会福祉施設と住民との協働関係の基盤

－高齢、障がい領域の社会福祉法人による実践アプローチからの検討」

臨床福祉学専攻 南 多恵子

学位記番号 甲第 23 号

本研究では、昨今広がる社会福祉施設（以下、施設）と住民とが協働しながら、地域福祉を推進する活動に焦点を当てて論じる。特に、社会福祉法人が運営する施設において、どのような基盤や職員の動きが必要なのか、協働関係の潜む内実を紐解いていく。

これまでの施設と住民の代表的な接点に“ボランティア活動”が挙げられるが、昨今では、施設と住民との協働関係のもと、施設周辺の地域福祉を推進するための様々な取り組みが展開されるようになってきている¹。これには、2016年の社会福祉法改正で「地域における公益的な取組」（以下、公益的取組）が義務として位置づけられ²、社会福祉法人が自らの強みを生かした地域福祉の推進を模索したことや、地域共生社会の実現に向けた地域からの期待も影響している。

そこで本研究では、施設と住民との協働そのものの概念整理や文献検討を踏まえ、実際に実践に取り組んでいる施設の地域担当職員のインタビューデータから見えてくる「課題」「基盤」「アセスメント」を切り口として、KJ法で帰納法的に分析を行った。さらに、協働のパートナーである住民側にとっても、この協働関係はどう捉えられているのかについて、具体的な実践事例を取り上げて、KJ法及び質的データ分析法を用いて分析を行った。そのうえで、これまで論じてきたことを総括し、研究を通じて得られた知見、得た知見からの提言、本研究の意義と今後の課題を見出ししていく。なお本論文の構成は図1のとおりである。

以下、第1章から終章までの内容の要約を述べる。

第1章では、これまでの施設と住民の主な接点がボランティア受け入れであり、本研究で対象とした、地域課題の解決のために、住民と共に様々な実践に取り組もうというアプローチには「協働」が必須であると考え、施設と住民との協働にこだわって論じてきた。

しかし、先行研究での概念整理により、協働はどちらかといえば行政計画への住民参加の方法として使用されてきた経過や、NPO法の成立による担い手の多様化といった背景から、行政と多様なアクターとの協働が進む中で、地域福祉の分野にも広がり出してきたことがみてとれた。だが、協働という言葉は地域共生社会の実現においても触れられており、「住民参加」と「協働」の双方がキー概念であることに違いない。この「協働」は多義的な言葉であり、パートナーとなる側の意識如何で、「合理的な事業遂行のための協働」に陥ってしまう。住民の自主性、多様性を存分に発揮し、住民らしさ溢れる活動へと発展さすには、施設側はコミュニティソーシャルワークやボランティアコーディネーションなどの専門性を発揮して、施設と住民が、共通の目的を実現するために、信頼関係のも

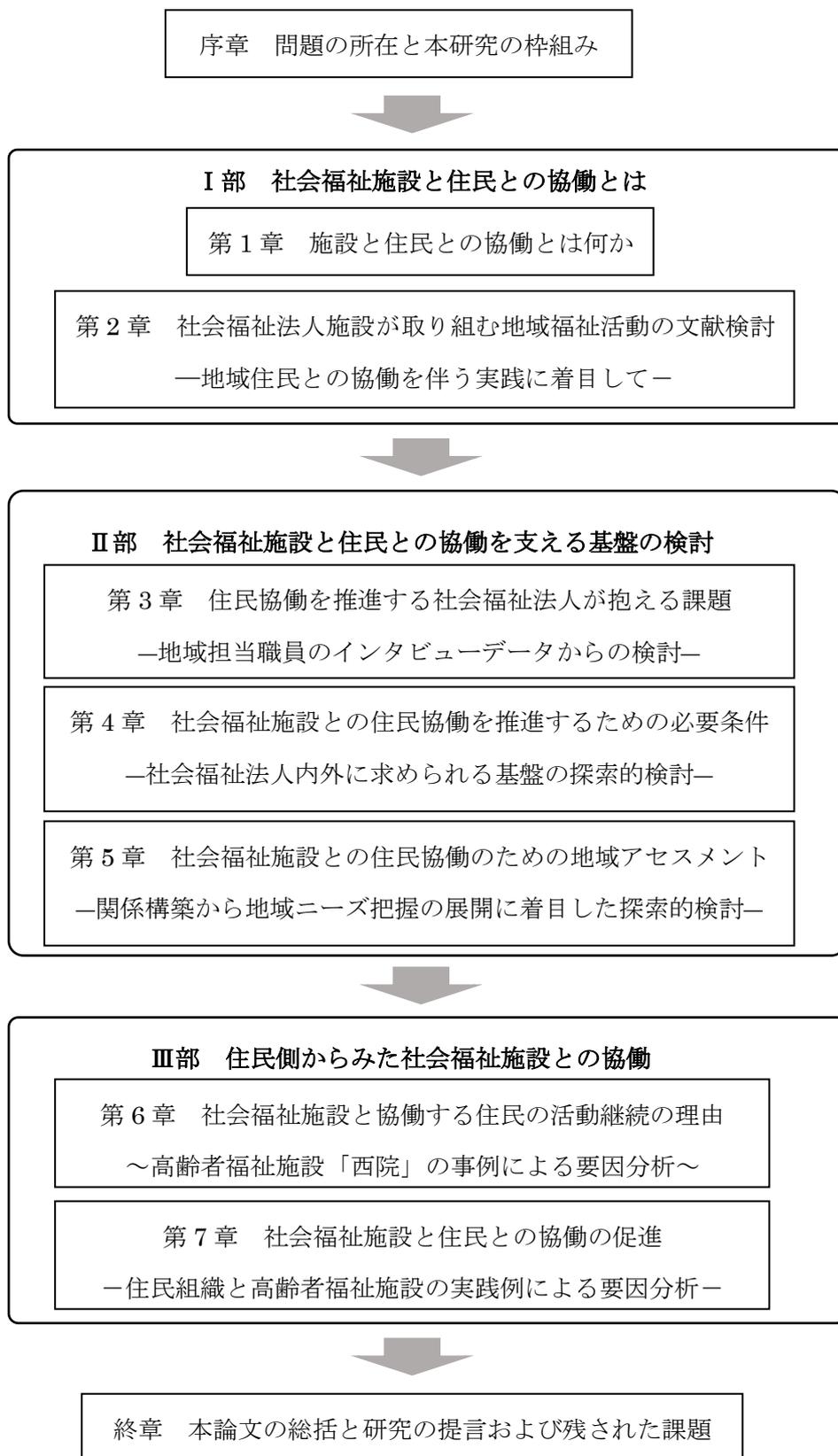


図1：本論文の構成

と、対等な立場で、役割を持ち合いながら協力できるような住民の参加を支援することが極めて重要であろう。また岡本ら（2013）の提唱する「なぎさの福祉コミュニティ」の考え方は、現在にも通じる施設と地域社会関係を取り結ぶ提言であった。

第2章では、「施設と住民との協働」に関する研究動向の把握および比較検討を通して、施設と住民との協働の促進に直結する示唆を得ることを目的に、文献検討を行った。そこから得られたことは、まず、実践は「地域に溶け込むための基盤づくり」と「多種多様な地域住民との協働の取り組み」に大別されることがわかった。施設コンフリクトが今なお起きるなど、施設が地域に受け入れられ溶け込むことは、施設運営にとって大きな課題である。差別や偏見をなくし、誰もが尊重される地域社会づくりへの足掛かりでもある。そこで、そのために信頼関係を結ぶための実践があり、できれば施設建築前から住民協働で施設のことを共に検討する場があると、ゆくゆくスムーズに運用できる実践例もみられた。そして、その基盤づくりがあつて、多種多様なプログラムが生み出される様子がうかがえた。ボランティアも住民協働の中核に位置付けられる。さらに、住民協働の促進には、ボランティアコーディネーション、コミュニティソーシャルワーク、ファシリテーションなどの高度な専門性が必要である。そして、実際に推進するコーディネーターたる職員の存在が欠かせないこと、防災など、その時々地域共通の関心事を住民協働のテーマに取り上げることの有効性が示唆された。

第3章では、前章で職員と活動する住民の間だけで、施設・利用者へのコンフリクトも含むメゾマクロ視点の課題も含めた多くの課題が見いだせたことを踏まえ、実践現場での課題を確かめた。調査方法としては、14施設のインタビュー調査をKJ法による質的分析によって分析し、考察した。結果の1つ目は、施設利用者のニーズの中に、地域の祭りに行きたい、地域の友人に会いたいなど地域へのニーズがあることに職員自身が気づき切れていないのではないか、施設での安心安楽な生活を支援するという常識に囚われ、施設利用者も地域の中で暮らす人だという視点をなくしていたのではないかという点である。2つ目に、法人内の組織基盤の不安定さである。介護現場の余裕のなさに比例して、地域担当職員と現場職員が協力し合える関係づくりも問題である。地域担当職員は配置が必要なことは理解できるが、イコルフットィング論の観点から、人件費は社会福祉法人の持ち出しであり、経営基盤が弱い中では人材マネジメントが難しい。その他にも地域活動への基本方針や理念を持つこと、リーダーの発信力、法人内事業間の連携や記録、地域活動の可視化・言語化して発信する等の問題もあり、それぞれの法人なりの基盤整備を打ち出す

必要があることがわかった。3つ目に、地域担当職員の専門性の向上が必要だが、施設にとっては新たな業務範囲であり、ノウハウがない中、模索が続く。4つ目として、地域の社会資源との協調・連携の強化である。地域課題は広範に渡り、1法人では対応しきれないため、ネットワークを構築し、連携できる環境づくりが求められる。最後に、協働のパートナーである住民との関係づくりをしっかりと丁寧に行うことである。住民側組織も高齢化やその時々メンバー構成により不安定さがあるため、弱みを補い強みを発揮していくサポートも必要だとわかった。

第4章では、このように顕在化する多くの課題に対し、現場の基盤整備に必要な条件を前章と同じ14施設のインタビュー調査をKJ法による質的分析によって分析し、考察した。まず、住民協働を始める前の準備段階で、問題が深刻化する地域事情や、それに対し、社会福祉法人に求められる時代の要請に把握すること、従来から地域との信頼関係の蓄積があると、スタートがスムーズである。2つ目として、まさに課題に対応できるような法人内組織の基盤整備を進めることである。3つ目に、地域との連結器となるボランティアの受け入れ、そして、職員自らが連結器となって住民の主体性にアプローチしていくことである。4つ目に、住民との関係構築の重要性を認識し、関わり続けることである。地域のキーパーソンや地縁組織の行事参加や、施設と住民が出会う場を設けることで日常的に繋がる機会をつくることなどが挙げられている。このことは、「なぎさの福祉コミュニティ」でも提言されていたことで、そこでは「市民的な公共空間」と呼ばれている。5つ目は、関係者間のネットワーク構築で、地域ぐるみで進められるようなネットワーキングが必要である。最後に、このような実践を広く広報し、地域活動を通して施設、施設利用者、職員を知ってもらう、地域外にも伝わることでリクルートにも繋がる可能性もある。

第5章では、実際に地域福祉推進をするための、いわゆる地域アセスメントをどのようにしているのかを確認した。前々章と同じ14施設のインタビュー調査をKJ法による質的分析によって分析し、考察した。1つ目は、地域の問題把握と同時に、施設側のキーパーソンとなる地域担当職員の配置をすることである。2つ目は、施設のことは想像以上に地域に知られていないため、住民への認知度向上を様々に試行し効果をあげていくことが重要である。家族の利用経験があるなどこれまで接点がある人以外は、一般的に言えば施設は縁遠い場所である。施設職員が考えるより、地域社会と施設の距離は開きがある。そこを埋めていく必要がある。3つ目は、全職員に地域理解を深めてもらうため、住民を講師に呼んだ研修をするなど、職員の理解や意識改革を行っていくことが挙げられる。地域課

題に敏感な職員のアンテナがニーズを掴む可能性もある。4つ目は、地域の社会資源と連携ができるようネットワークを構築することである。1法人では対応が難しい課題があった場合にネットワークの力で対処できるし、ネットワークの側からのニーズ把握ができる場合も考えられる。5つ目は、施設と住民とが出会う場—なぎさの福祉コミュニティにあたる場の存在である。このような行き来自由な場所があれば、ニーズ相談が入ってくる可能性も高まるのである。そして6つ目は、普段からご近所付き合いができるかのような関係性を住民との間で育んでいくことである。困った時にはお互いさまと言い合えるほどの関係があれば、住民の側からも相談しやすくなる。以上のようなスケールの網の目が張られるようになれば、地域の個別具体的なニーズを掴むことも可能となる。

第6章では、協働の取り組みを継続的に行うためには、住民の側にも立ち、参加を支えるものは何なのか、施設は住民に対し、どのような支援をすると有効なのかをKJ法によって検討した。結果は、①. 真摯に福祉に取り組む職員とそこで生み出される実践を地域活動の担い手であるボランティアがつぶさに観る中で、気づきを得、高齢者福祉施設「西院」を好ましく思う気持ちが醸成される。②. 高齢者福祉施設「西院」の職員と親しくなり、介護現場への理解も深まる。ボランティアの立場で役割を持ち、自分が活かされる。人と人とのコミュニケーションや理解が広がり、楽しみ、やりがいや所属感が持てる。③. 交通費、食費のサポートなど参加しやすい条件整備がある。これらが相互に影響しあい融合しあいながら、高齢者福祉施設「西院」における活動が継続している。特に①が活動継続の大きな着目点であったことは、今回得た知見ではないかと考える。

第7章では、同じ住民側からの分析でも、施設と協働し、地域課題の解決のために活動する住民組織のリーダーと施設の地域担当職員双方にインタビューし、オープンコーディングによる質的データ分析を行った。住民は地域の生活者として、施設職員も立地する地域状況として、高齢化に伴い深い危機意識を持っていた。住民側からすれば、自分たちの地域をどのようによくしていけばいいのかを考えた時に、多職種連携による地域総がかりで関わってもらいたい思いが生まれる。一方の施設側も地域に貢献したい思いがあった。また担当職員にはソーシャルワークの知見があり、地域ニーズに応える活動をすべきと考えていた。両者の思惑が一致するこのタイミングで住民組織が立ち上げたケース検討会議が始まる。本事例の肝は、住民リーダーが自身の持てる力を地域活動に注ぎ、新たな移送サービスや子ども食堂などに取り組む住民組織の設立にまで発展させたこと、そして、住民組織の側が、多職種連携ができる会議を呼び掛けたことだと思われる。地域には要支援

の在宅高齢者が多数暮らしている。食事や移動に困難を抱えている人も多い。この地域ニーズが顕在化し、専門職と出合ったことで、住民と施設の協働関係を引き寄せたのである。前章では、この実践から8つの要因を抽出している。長い時間をかけて双方の人間関係、信頼関係をベースとし、地域の危機に対しては協働で臨む。事例分析から得た知見からは、住民の地域活動への参加支援の弱さや福祉行政の関わりの薄さなどメゾマクロ部分の課題も指摘された。

終章では、これまで得た知見に基づき、あるべき社会福祉施設と住民との協働関係の基盤についてまとめた。社会福祉施設と住民との協働関係の基盤とはどのようなものかをいくつかの調査分析を通して俯瞰してきた。その結果を図示化したのが、図-2である。

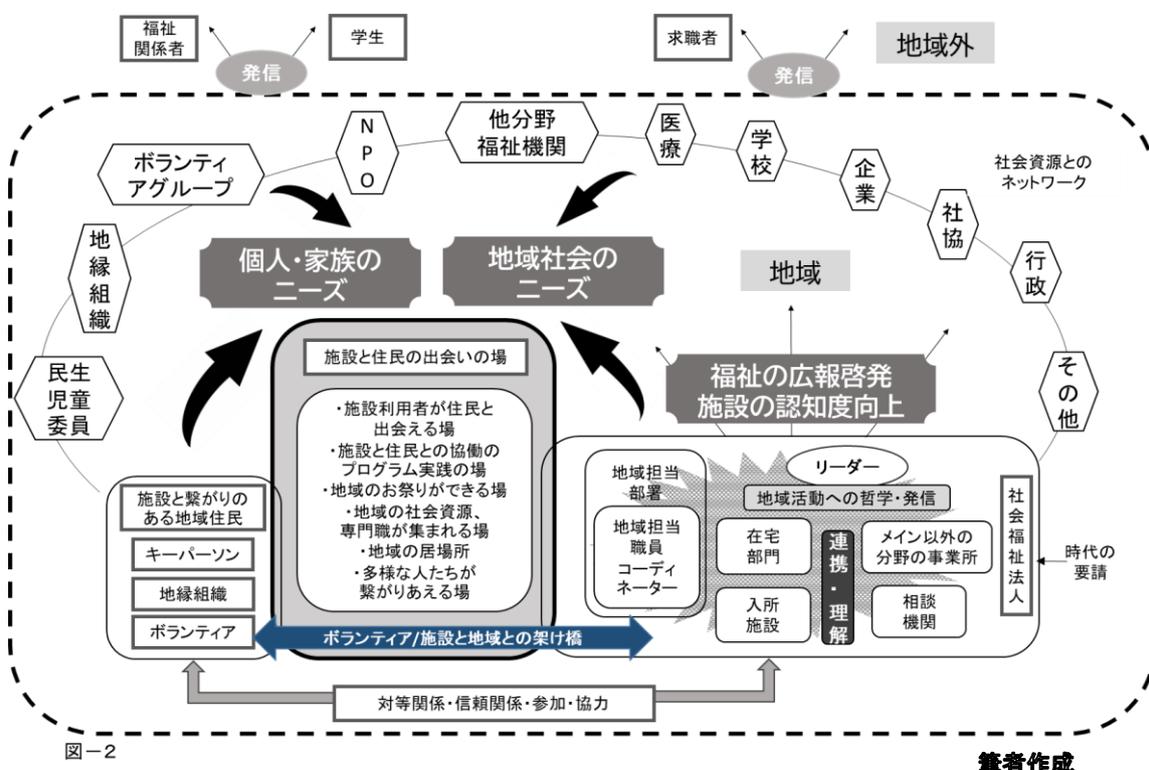


図-2

筆者作成

施設と住民が、共通の目的を実現するために、信頼関係のもと、対等な立場で、役割を持ち合いながら協力できるのが協働である。それを住民側に求めるのであれば、施設側にも勿論変化が必要となるはずだ。

地域社会の疲弊、社会福祉法人への時代の要請を背景に、リーダーのイニシアティブのもと、社会福祉法人の組織内が地域志向の体質に徐々に変化していく。地域担当職員と介護職員の溝も徐々に埋まり、地域活動に理解ある法人であることは、地域内外に発信されていく。そうすると、地域からのフィードバックが職員にも届き、職員のモチベーション

もあがることとなる。求職者や地域内にない学校の学生にも届けることができれば、ルートの一助にもなるかもしれない。

住民側も地域の危機的な状況は深刻に受け止め、手を貸してくれるというなら、社会福祉法人の動きがまさにマッチングする。住民側は、時にボランティアとして施設に関わり、時に地縁組織の活動を共に行い、時に地域課題を共に対応するなど、それぞれの持ち味を活かした協働を行う。大事なのは、施設と住民の出会いの場である。これが恒常的にあることで、ここが源泉となって、住民・施設お互いのことを知り合い、信頼関係の醸造にもつながる。ニーズ把握やネットワーキングの助けにもなる。利用者がこの場に出ていくことで、利用者支援にも繋がる。この場とは、例えば地域の祭りも当てはまるし、施設の地域開放スペースを使った教室などは代表的な「場」となろう。

もう1つ大事なのは、地域内の社会資源が集まるネットワーキングの構築である。多職種ネットワークの一員であることのメリットは非常に大きい。既存のネットワークの仲間入りをするか、法人がネットワーク事務局を行うか、いずれにせよ、このネットワークのメンバーであることが重要である。多様なアクターとの協働は、ここでも求められるということである。

これらがそれぞれの強み、持ち味を發揮しうるように、地域担当職員はコーディネーターのセンスを發揮して専門職としてのスキルを活かすこととなる。

この仕組みが機能するようになることで、これまで取りこぼされていた地域ニーズが表出し、協働の力で豊かで、そして、あたたかみのある支援が生まれることが期待される。

なお、図-3は、地域アセスメントの視点から、時系列を意識して作成した図である。

施設が準備段階で取り組むのは、地域課題に対応するわけなのだから、地域の状況把握を行い、次に施設側のキーパーソンとなる担当職員を配置し、協働関係を取り結ぶ存在として機能させることである。これらは並行して行われる。担当職員を置くことはもとより、担当部署を設けたり、施設内に一緒に考えられる職員集団があったり、また、そこに人件費をかけることは必要という経営判断に則っていることが望ましい。なお、地域担当職員は、住民ファーストの意識で施設との架け橋になる必要がある。施設ぐるみで地域理解を進めるため、現場担当職員の方にも意図的に地域に出ていく機会を設けることも一案である。

次に、施設のことを住民に知ってもらうために、非常に手間と労力をかけて住民への認知度向上のための様々な取り組み、や住民を講師に呼んで、施設内研修などで全職員が地

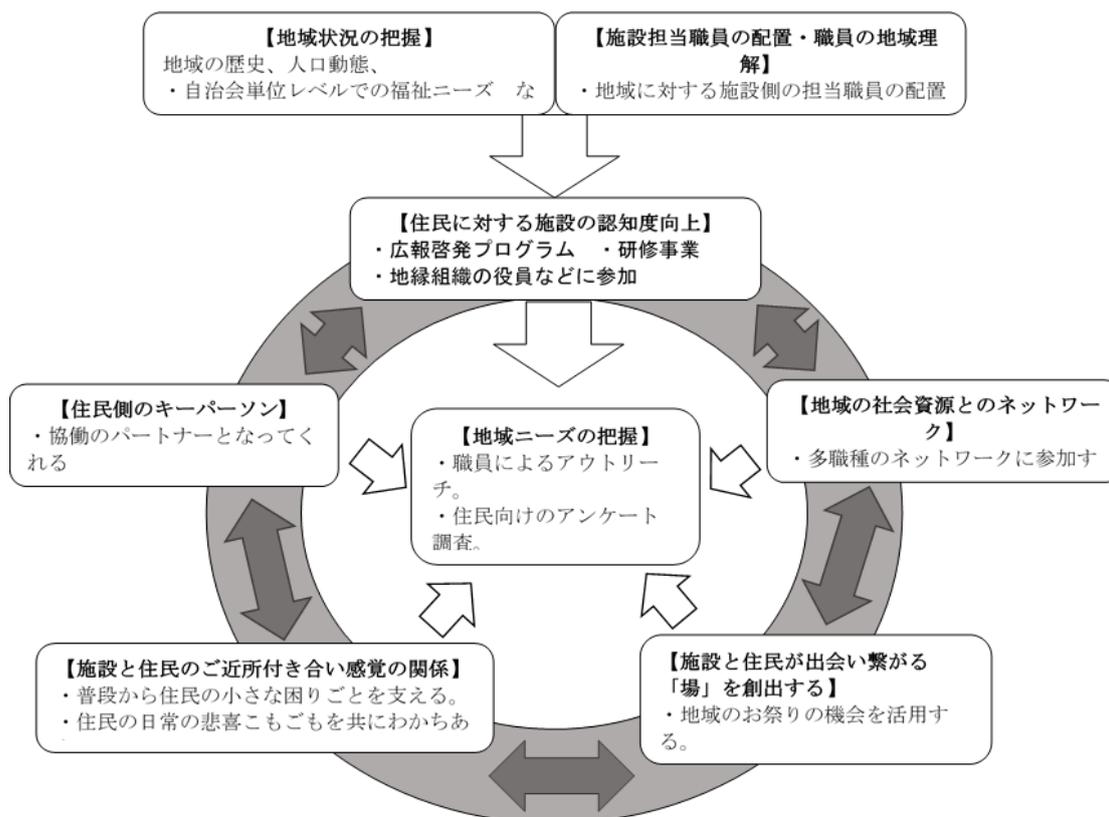


図-3 住民と協働する社会福祉施設が地域アセスメントの展開

筆者作成

域を学ぶ機会を設けている。施設の認知度を高めて、住民と親密になるための多様なアプローチを駆使している。次に、専門職同士あるいは行政や企業、学校などという地域の社会資源との連携も積極的に活用していく。

施設は高齢や障害の専門職員がそろっている強みはあるが、多種多様な地域ニーズに対しては万能とはいえず、担当職員がいても少数である。そのため、まさに包括的支援体制をもって、地域課題にあたらうとしている様が伺える。

次に、施設が、自らのフィールドではない地域で活動するには、ゲートを開けてくれる、繋いでくれる住民側のキーパーソンとの出会いが欠かせない。さらに施設と住民が出会う「場」が日常的にあれば、関係構築にも大いに役立つ。こうして育まれる普段のご近所付き合いが源泉ともなり、信頼関係の土台が築かれる。拠点が提供できるというのは、これは施設の大きな強み、特徴である。施設と住民が出会い繋がる「場」を創り出すことで、多様な人々が繋がりあい、施設・利用者・職員理解にも役立ち、地域のために何かしたいと考える住民にとっての社会参加の場にもなる。地域のお祭りを、その「場」として利用することも含まれる。普段のご近所付き合いをするような関係になることが、1つの理想の形ではな

いだろうか。施設も地域の1員であり、その意味では、困った時はお互い様と言い合える1員のはずである。普段から、住民とはご近所つきあいの感覚で接し、その中で、あるタイミングで、住民側のやりたい、助けてというニーズがあがってくることもある。“ご近所付き合い”ができるだけの関係性、職員の姿勢が、ニーズを引き出す呼び水になる。

以上のように施設と住民との関係性が「場」を介して深く醸成され、そのうえ更に、アウトリーチやアンケート調査、あるいは住民・ボランティアからニーズが寄せられるという直接間接のニーズ把握が実現可能となる。図-2のすべての基盤が活用可能となるまでには、相当時間がかかるため、長いスパンで成果を見通した進行管理が求められる。

このような対等な関係に寄って立つ協働を実現するためには、その地域にどのような社会資源があるかという個別事情により、図-3のと通りの展開となるか、その他の要素の相互作用により個別具体的なバリエーションは生まれるだろう。

最後に、社会福祉施設と住民との協働をさらに発展させるためには、新たな資金調達の方策に触れておきたい。NPOに倣いファンドレイジングの手法や会費、寄付などの方法が紹介されており、公益的取組のために社会福祉法人が自主財源を確保することも視野に入れていくことが現実味を帯びている。

社会福祉法人の地域担当者にとって、2020年の社会福祉法改正による新たな事業「重層的支援体制整備事業」の創設も注視すべき動きである。これは、社会福祉法第106条の4第2項に位置付けられ、市町村全体の支援機関・地域の関係者が断らず受け止め、つながり続ける支援体制を構築することをコンセプトに、「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を一体的に実施することを必須にする枠組みとなっている。これらは、施設と住民との協働による実践がみ出してきたことが法制度化され、さらに拡張されていくのだろうか。重層的支援体制整備事業では、福祉を超えてまちづくり、教育、地方創生、農福など、まさに多様なアクターとの協働連携が謳われている。重層的支援体制整備事業は施設のこれまでの取り組みの行方はどう関係するか注視が必要である。

社会福祉施設は、施設利用者と福祉その他の専門職で構成される、ある意味多様性に欠く空間である。施設におけるボランティア受け入れは、職員と異なる視点から、異なる役割で利用者に関わることができることが受け入れ理由としても挙げられている（筒井、1998：14-15）。地域活動においては、施設と住民のみならず、ネットワークを結ぶ地域福祉の多くのプレーヤーとの協働関係を活かしながら、これまで対応できなかった様々な

地域課題に住民と共に応え、「制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を指しています」という地域共生社会へ向けた変革のエネルギーとなるように期待したい。そのためには、地域性や住民の特性を理解し、住民の主体性を生かす関わりを専門職として果たそうと努めることである。基本原則は、住民とともに考え動くこと。住民だけで考えたり動いたりするのが困難な場合は、時に行政にもアプローチしていくなど、メゾマクロ部分にもリーチする専門性を発揮してほしい。施設は住民とともに地域の福祉力を高めるパートナーとしてありたいものである。

本研究では、施設と住民との協働を推進するための構成要素となるものを、質的分析によって仮説生成的に執り行ったものである。必要な基盤が明らかになったことは意義深いですが、その反面、1つ1つの要素の詳細を確かめるには至らなかった。たとえば、実践の質を左右するのは地域担当職員であろうし、必要なスキルはコミュニティワーク、ボランティアコーディネーション、ファシリテーションなど技法までは挙げられていたものの、施設版コミュニティワークを実践現場で展開できるまでの具体的な技術の部分までは詳らかにはなっていない。第6・7章のような具体的な事例分析を更に進め、深く掘り下げていくことで、より現実に即した方法論が明らかになると考える。またその際には、社会福祉法人だけでなく他法人の実践にも視野を広げると、とりわけファンドレイジングや人材マネジメントなど学ぶべきことも多いと考える。

また、調査に協力いただいた施設の領域は主には高齢者分野が多く、障害者分野も2か所入っているが、偏りがあることは否めない。他の分野の施設にも協力を仰ぎ、今回の結果の検証・検討を行うことが課題である。

今後生成された仮説となる基盤1つ1つを検証し、実践現場に還元できるよう努めなければならない。

¹全国社会福祉法人経営者協議会では、約8,000の会員法人による「地域における公益的な取組」の実施状況報告等をホームページにおいて公開しており、約9割の会員法人が自らの取組を発信している。そのうち、「地域に向けた事業展開」が3,541法人、「福祉教育活動」は2,995法人と、高い割合で展開されている（平成30年8月15日時点）。

(<https://www.keieikyo.com/activity/index.html>、2020年12月)

²社会福祉法第24条（経営の原則）の第2項により、「社会福祉法人は、社会福祉事業及び第26条第1項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない」としている。