

見本



社会福祉施設と 住民との 協働関係の基盤



高齢、障害領域の
社会福祉法人による
実践アプローチからの検討



南 多恵子 著

見本

目次

序章 問題の所在と本研究の枠組み	7
1. 変容する社会福祉施設と住民との関係	7
2. 施設と住民との関係をめぐる問題点	11
3. 本研究の枠組み	14

第 I 部 社会福祉施設と住民との協働とは

第 1 章 社会福祉施設と住民との協働に関する概念の検討	23
1. 研究の目的と背景	23
2. 地域福祉推進における「住民参加」と「協働」	26
3. 施設において住民と「協働」を進める参加のあり方とは	32
4. 「なぎさの福祉コミュニティ」論からの言説	35
5. まとめ	37

第 2 章 社会福祉法人施設が取り組む地域福祉活動の文献検討	
—地域住民との協働を伴う実践に着目して—	43
1. 研究の背景	43
2. 目的と意義	45
3. 研究方法	46
4. 結果	47
5. 考察	55
6. 結論	59

見本

第Ⅱ部 社会福祉施設と住民との協働を支える基盤の検討

第3章 住民協働を推進する社会福祉法人が抱える課題

—地域担当職員のインタビューデータからの検討—	67
1. 研究の目的と背景	67
2. 本研究の方法	71
3. 結果	74
4. 考察と結論	85
5. 本研究の限界	88

第4章 社会福祉施設との住民協働を推進するための必要条件

—社会福祉法人内外に求められる基盤の探索的検討—	91
1. 住民と協働するための基盤整備の必要性	91
2. 本研究の方法	94
3. 結果	95
4. 考察と結論	105
5. 本研究の限界	110

第5章 社会福祉施設との住民協働のための地域アセスメント

—関係構築から地域ニーズ把握の展開に着目した探索的検討—	113
1. 社会福祉施設による地域アセスメントの必要性	113
2. 本章における地域アセスメントの示す範囲	114
3. 本研究の方法	115
4. 結果	117
5. 考察	127
6. 総括	130
7. 本研究の限界	131

第Ⅲ部 住民側からみた社会福祉施設との協働	
第6章 社会福祉施設と協働する住民の活動継続の理由	
—高齢者福祉施設「西院」の事例による要因分析—	135
1. 研究の目的と背景	135
2. 活動参加の理由とは	137
3. 活動継続の要因とは	138
4. 高齢者福祉施設「西院」におけるボランティア継続の理由とは	140
5. 結果	144
6. 考察	147
第7章 社会福祉施設と住民との協働の促進	
—住民組織と高齢者福祉施設の実践例による要因分析—	153
1. 研究の目的と背景	153
2. 本研究の方法	154
3. 結果と考察	158
4. 総括	174
5. 本研究の限界	177
終章 社会福祉施設と住民との協働関係を発展させていくために	181
1. ここまでの調査から得られた知見	181
2. あるべき施設と住民との協働関係の基盤とは	186
あとがき	195
論文初出一覧	197

見本」

●二次元コードについて

本書では、一部の図をWeb上のデータとして保存しています。

以下の図の掲載頁には、二次元コードを埋め込んでいます。スマートフォンやタブレットで読み取ると、当該頁の図が表示され、紙面上の項目を拡大して見やすくすることや、詳しく確認することができます。

- 図3-1 住民協働を推進する社会福祉法人が抱える課題 (76頁)
- 図4-1 住民協働を推進するために社会福祉法人内外に求められる基盤 (96頁)
- 図5-1 住民と協働する社会福祉施設が地域アセスメントに関連する動き (118頁)
- 図6-1 ボランティアを継続する理由とは？ (143頁)

※データのダウンロードには、一定のデータ容量、データ通信費が必要となりますので、ご注意ください。

見本

序章 問題の所在と本研究の枠組み

1. 変容する社会福祉施設と住民との関係

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、協働関係に潜む内実を紐解いていく。その前に、なぜ今、この問いが必要なのかを確認しておきたい。

その大きな理由は、施設に求められる社会的役割が変わろうとする潮目を迎えているのではないかという点にある。

これまでの施設と住民の代表的な接点といえば“ボランティア活動”ではなかっただろうか。ボランティアを施設に受け入れ、施設利用者のQOL向上のため施設内で活動してもらう取り組みは古くからみられ¹⁾、今や、福祉サービス第三者評価事業においても、ボランティア等の受け入れに対する基本姿勢を明確にして体制を確立しているかどうかは評価基準の一つとなっている。このように、施設にとってボランティア受け入れが普及し一般化しつつあることと並行して、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²⁾。

これには、2016（平成28）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³⁾、社会福祉法人が自らの強みを活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（浦野ほか、2017：28-37）。

全国社会福祉協議会がとりまとめた『地域共生社会の実現を主導する社会福

見本

社法人の姿—地域における公益的な取組に関する委員会報告書』(2019)においても、社会福祉法人の役割として表序—1のとおり次の3点が提起されている。それは、①他人事を『我が事』に変えていくような働きかけをする機能、②『丸ごと』受け止める場、③協働の中核を担う機能である。このうち「③」は、専門職の力を駆使してソーシャルワークを展開する領域であるが、「①・②」の場合は、施設職員のみで完結できる取り組みばかりではない。地域住民が集まり、交流する場の提供や福祉の勉強会の開催や、カフェやサロンなど、身近な地域における「総合相談窓口」の設置や地域住民等との日常的な関わりからニーズを受け止める等は、住民との協働や地域のゲートキーパーとなってくれる住民との信頼関係なしには難しい。このように、従来の「ボランティア受け入れ」だけではない「住民との協働」という新たな課題を見出すことができる。

このように、近年、施設が住民と深く関わりを持ち、地域福祉に資する取り

表序—1 地域共生社会の実現における社会福祉法人の役割

①他人事を『我が事』に変えていくような働きかけをする機能
社会福祉法人は、地域ニーズに対応し多様な福祉サービスを提供してきた実践を活かし、地域にある課題について住民が「我が事」と感じて活動するきっかけを提供する。
例：地域住民が集まり、交流する場の提供 地域住民に対する福祉に関する勉強会の開催 など
②『丸ごと』受け止める場
社会福祉法人は、施設・設備や専門人材等の資源を活用して、地域課題を「丸ごと」受け止める場を提供する。
例：カフェやサロンなど、身近な地域における「総合相談窓口」の設置 地域住民等との日常的な関わりから多様なニーズを受け止める など
③協働の中核を担う機能
社会福祉法人は、複数法人間連携や多様な機関とのネットワークを構築し、「②」による「受け止める場」とのつながりから、多様かつ複層化する課題に対し、専門的かつ包括的な支援を提供する。
例：都道府県域における複数法人間連携、市町村域における社会福祉法人連絡協議会の設置、自治体や社会福祉協議会との連携 など

出典：全国社会福祉協議会（2019）『地域共生社会の実現を主導する社会福祉法人の姿—地域における公益的な取組に関する委員会報告書—』11頁をもとに筆者作成

見本

組みをすることが期待されている。しかし、これまでの施設と地域との関係を振り返れば、1951（昭和26）年に制定された社会福祉事業法（2000〔平成12〕年に社会福祉法に改称）により社会福祉法人が創設される前から、民間の慈善事業として宗教家等が地域における様々な福祉ニーズに応えてきた歴史がある。つまり、社会福祉法人による公益的活動を法改正で義務付けたり、地域共生社会の実現というお題目を掲げられたりしなくとも、これまでも施設は広く地域の福祉ニーズに応じて取り組んできたし、現在も、その原点を受け継ぎ事業展開している施設もあると思われる。しかし、明治・大正の形成期の後は、施設と地域との間に隔たりが生まれ、立地する地域の福祉ニーズとは距離があったのも事実である。

戦後は、社会福祉法制に定められた施設を指し、法律で定められた公的な役割を担った施設を意味するようになった（小笠原ほか1999：3）。その後は、特に入所施設において「施設収容主義」とも呼ばれる閉鎖的な運営がなされ、地域との関係が希薄化した時期があったことは否めない。1970年代以降は、その時の反省に加え、コミュニティ・ケア、ノーマライゼーションの考え方の発展、普及のもと「施設の社会化」⁴⁾が提起され、施設と地域の距離が縮まる一つの契機となった。

岡本（1980）は、この頃の施設にとって、ボランティアが地域との仲介役として、つなぎ役として、すばらしい活動を始めていると指摘している。「保護」の原理を中心に運営してきた施設が、「地域・生活」の原理に徐々に転換しつつあった時期であり、そこには、いわゆる慰問型の活動から、施設で暮らす一人ひとりに合ったパーソナルで対人的なサービスに応えるボランティアの姿があった。老人ホームで暮らすお年寄りの爪切りをしながらスキンシップや会話を交わす「爪切りボランティア」、地域の中のスーパーなどに一緒に行き買い物を楽しむ「買い物ボランティア」、また、施設を拠点にして、施設周辺の地域の寝たきりの高齢者に配食サービスを行う主婦ボランティアを例示し、住民と協働しながら、施設の隔離性を乗り越えてきた経過があったと伺い知れるのである。

見本

2000（平成12）年には、社会福祉事業法から社会福祉法へと改正され、第4条には「地域福祉の推進」が示され、社会福祉施設従事者も地域福祉の推進に努めなければならないとされた。前述の福祉サービス第三者評価が位置づけられたのもこの時である。また、高齢者福祉サービス事業に市場原理が導入され、契約制度に基づく介護保険制度がスタートすると、高齢者福祉事業者間の競争原理が作用し、利用希望者に選ばれなければならなくなった（佐橋、2012：99）。福祉のパラダイム転換とも呼ばれたこれら一連の動きや、2002（同14）年から教育の現場で総合的学習の時間が設けられ、福祉体験学習などの取り組みが始まったことは、施設ボランティアを受け入れる促進要因ともなった。地域に開かれた施設づくりのため、あるいは、第三者評価の評価を意識して、さらには選ばれし施設となるためにも、そして、教育現場からは福祉教育のためのパートナーとしても施設ボランティアの受け入れは求められ、受け入れ態勢がまだまだ整っていなかった混乱も抱えつつ（全国社会福祉協議会、2001：103-104）、ボランティア受け入れは徐々に広がり、浸透していった。施設ボランティアコーディネーションの理論化が進んだのもこの頃であり、複数点の文献がまとめられている（筒井ほか、1998）（全国社会福祉協議会2002）（妻鹿2004）（新崎ほか2005、2006）（神奈川県社会福祉協議会2006）。

そして、2016（平成28）年の社会福祉法が改正され、前述の「地域における公益的な取組」の義務化へと至る。続く2017（同29）年、厚生労働省は「地域共生社会」の実現を打ち出している。福祉専門職集団たる施設への期待は大きく、施設を起点として、施設が地域社会にどのようなアプローチができるのかはいよいよ今日的課題となっている。つまり、手を差し伸べる対象となるのは施設利用者のみならず、周辺地域の地域課題であり、それゆえ、ボランティアとの付き合い方も変わっていく。つまり、自施設のために“受け入れる”ことも行いながら、施設の特徴や持ち味を活かしつつ、施設とボランティアとが協働し、地域福祉活動に当たる段階へと変容を遂げる時がきているように思える。この場合、施設内の特定のニーズに応える活動でなく、居住している地域課題に取り組むという文脈から、地域住民（住民）と称するほうが適しているかも

見本

しれない。従って、本書では、施設内で施設利用者のために活動する人たちのことを“ボランティア”と称し、施設周辺地域の地域課題に対し、施設と協働して活動に取り組む場合は“住民”と区別して表したい。このように、施設と住民が協働できる関係性を構築していることは、周辺地域との良好な施設運営を維持するためにも非常に重要なポイントである。施設をめぐる大きな変化の潮流と共に歩んできたボランティアは、常に地域との架け橋となる存在であり、閉鎖的になりがちな施設に風穴を開け、地域社会への理解を促す連結器であった。ボランティアの力で地域課題に取り組む多様な実践が育まれるとすればその意義は大きい。

そのために、制度の要請からでなく、それ以前より実際に住民との協働関係を構築しながら地域福祉の推進に当たっている施設から学び、これからの現場実践に寄与する協働関係の構築に至るための基盤となる条件や地域担当職員が協働のために必要な知識や技術はどのように獲得されたのか検討する必要がある。

2. 施設と住民との関係をめぐる問題点

それには、懸念される問題点が散見される。今後、全国各地で施設と住民による地域福祉をさらに推進するために、現在、考えられる課題を検討しておきたい。

第1に、社会福祉法人の住民に対する認知度の低さが挙げられる（長野県世論調査委員会2018：9）。調査結果では、社会福祉法人の認知度は4人に1人、25%であった。また、地域貢献活動の具体的な進め方について、「地域住民との協働活動」「ボランティア活動の活性化」は、相対的に単独法人・施設でも取り組みやすい実践要素であるとしながらも、具体的にどう進めればよいかわからないといった現場における戸惑いの声も少なくないという指摘もある。そのうえ、福祉職、特に介護職に対する世間のネガティブなイメージの影響も憂慮される。津田（2010）は、介護職のイメージの負のスパイラルがあると指摘して

見本

いる。それは、現状での社会的イメージの悪さから、社会的地位が低い中、低賃金、人員不足を引き起こし、介護労働者の離職に拍車をかけ、非正規雇用労働者の増加に伴い、介護の質の低下を招くという悪循環である。そのことは払拭に至っておらず、排せつを中心とした身体介護のイメージが強く、労働条件も悪いというように、社会が持つ介護労働のイメージは未だ否定的であるという（介護人材キャリア開発機構2019：26）。また、一般生活者、特に介護との接点がない層は、介護に対する関心が薄く、自分ごととして捉えられない。そのため、「介護」というワードだけでスルーしてしまう（＝関心を示さない）傾向にあることが指摘され（博報堂2018：111）、住民の側にしてみれば、そもそも社会福祉法人、施設に関心や信頼が持てないことが前提にあるのではないか。

第2に、施設が地域にどのようにアプローチをすればよいのか、これまでの経験値が少なく、ノウハウがないことが挙げられる。「地域住民との協働活動」については、「施設側が主催する行事や活動等に対する住民の参加は活発であるが、地域住民による活動への施設側の関わりや協働による活動は比較的弱いことが伺えた。近年は社会福祉施設が比較的地域社会と地理的距離が近くなって来ており、施設の地域社会との関わりが増えつつある。なお、地域住民とのふれあいの段階を超えた、お互いの参画や協働による活動は次なる課題と言えよう」と指摘している（呉2018：29-40）。

これまでの「地域貢献」は法人・事業者サイドからみて、地域に対し「できること」を行うというスタンスで許容されていたものが、現在では、住民が求めることに対して対応することが求められている（関川ほか2021：12）。地域共生社会の実現を牽引し、地域福祉を担う主体としての役割が問われているのである。

第3に、社会福祉法人の体制整備の困難さが挙げられる。施設主催の行事参加への呼びかけや会場貸し出しなどの取り組みも、施設理解の裾野を広げるうえで大きな意味がある。だがそれすら、人材不足が深刻化している中、法人・施設が取り組んでいる地域貢献活動の課題として、「業務が多忙で時間をとれない」「人材不足で職員が関わるのが難しい」という切実な意見もみられる（横

見本

浜市社会福祉協議会2018：2)。社会福祉法人にとって、公益的取組は責務化されたが、そのことによる収益となる報酬は設定されていない。そのため、担当職員の配置や現場担当職員にどれだけ地域活動に従事してもらうかは、法人の経営事情や経営判断によって大きく変わり、地域福祉推進を考えるうえで常に不安要素となってしまふ。

改めて、社会福祉法改正に至る背景を押さえておく。介護や保育分野への企業参入が拡充する中、「経営主体間のイコールフットィング（基盤・条件を同一にすること）を確立すべき」との提言がなされ、さらに巨額内部留保の存在、社会福祉法人の税制優遇や補助金を受けるという過度な優遇への批判など、社会福祉法人に対する厳しい指摘が行われたことが影響している（湯川監修、2017：4）。

それゆえ制度改革の狙いは、内部留保とイコールフットィングの問題を受け、社会福祉法人を従来通りの、非課税の非営利・公益法人として位置付けることに端を発している。公益的取組は、イコールフットィングの観点から出てきたもので、非課税として優遇する理由として「既存の制度が対応しない福祉ニーズにも対応する法人であり、民間企業等とは役割が違う」とされ、非課税相当額の一部をこうした事業に充てるので、おおむねイコールフットィングが成り立っていると考えられた経緯がある（関川ほか2021：11）。

社会福祉法人制度が創設されたのは、1951（昭和26）年制定の社会福祉事業法による。その後、社会福祉法人は措置の受け皿として福祉サービスを提供する役割を担い、措置の独占的委託先として地位を確立させていった。しかし、1980年代に入り措置の見直しと契約によるサービス供給論が現れ、高齢者介護事業への営利企業の参入を契機に、何故社会福祉法人だけが助成や非課税措置を受けられるのか、イコールフットィングになっていないとの疑問が呈されたのである（田島2012：13-17）。

当初は民間事業者でありながら、「国に代わって社会福祉事業を担う」、つまり「公」の役割を担い、その公益性ゆえに課税はされず、所管する厚生省当時にしてみれば、潰してはいけない、守るべき存在であった。しかし、2000（平

成12)年1月に厚生労働省が誕生、同年4月に介護保険制度が発足し、それまでの措置から利用者が契約する時代に入った。第二種社会福祉事業は多様な供給主体が参入することとなり、社会福祉法人の独占状態は実質的に解体される状況となった。このように社会福祉法人をめぐる環境は大きく変化し、内部留保がたまっている社会福祉法人が、明らかな公益性を発揮しない限り、それ以外の事業者との違いは何なのかという議論が出てくるのは当然であり、また「公の役割の実践」に対する恩典である非課税措置を見直そうとする動きが出てくるのは当然であった(渡辺2012:18-20)。

このような背景から、内部留保が地域の新たな福祉ニーズに対応する財源として期待されていたが、実際には、社会福祉充実残額があった社会福祉法人は全体の1割ほどで、その多くが既存事業の充実に再投下している現状であり(関川ほか2021:12)、人件費も含め公益的活動の財源確保は今なお課題として横たわっている。

3. 本研究の枠組み

本研究の目的は、施設と住民とが協働し地域福祉の推進を行うために、制度の要請からではなく、それ以前より実際に住民との協働関係を構築しながら地域福祉の推進に当たっている施設から学び、協働関係の構築に必要な社会福祉法人の課題や基盤、地域担当職員が協働のために必要な知識や技術を帰納法的に検討することである。地域福祉の推進のためには、コミュニティワーク、コミュニティソーシャルワークという技法が知られている。これまでそれらは、主として地域福祉の推進を業務とする社会福祉協議会などでは多用されており、そこから応用できることは勿論多いと考えられるが、施設利用者に対するミクロなケースワークを業務の特徴としてきた施設にとってそれらがいかにして展開するのかは定かではない。そこで、施設と住民とが協働で地域の福祉ニーズに対し、何らかの実践アプローチを行っている中に混在するデータを分析・考察することで、これからの現場実践に寄与したい。

見本」 (1) 対象とする施設

本研究の対象は、自施設へのボランティア受け入れにとどまらず、施設と住民とで協働で地域福祉推進に資する実践を行っている、主として高齢者福祉及び障害者福祉分野の事業を展開する社会福祉法人である。筆者は前職で、高齢分野の社会福祉法人の施設本部で、研修・実習・ボランティア・地域福祉推進を担っていた。その際の情報の蓄積や、所属する「日本ボランティアコーディネーター協会」⁵⁾研究集会の登壇者、筆者自身がこれまで行ってきた施設におけるボランティア受け入れをテーマとした各地の研修の場で出会った施設担当者や、機縁法により研究対象を抽出した。なお、本研究で取り扱うデータの多くは、筆者も参加している「住民と施設の協働のための実践モデルの開発」研究会⁶⁾において、研究チーム合同で行った調査によるものである。本研究においてデータを使用することは、研究会の同意を得ていることを申し添える。

(2) 本書の構成

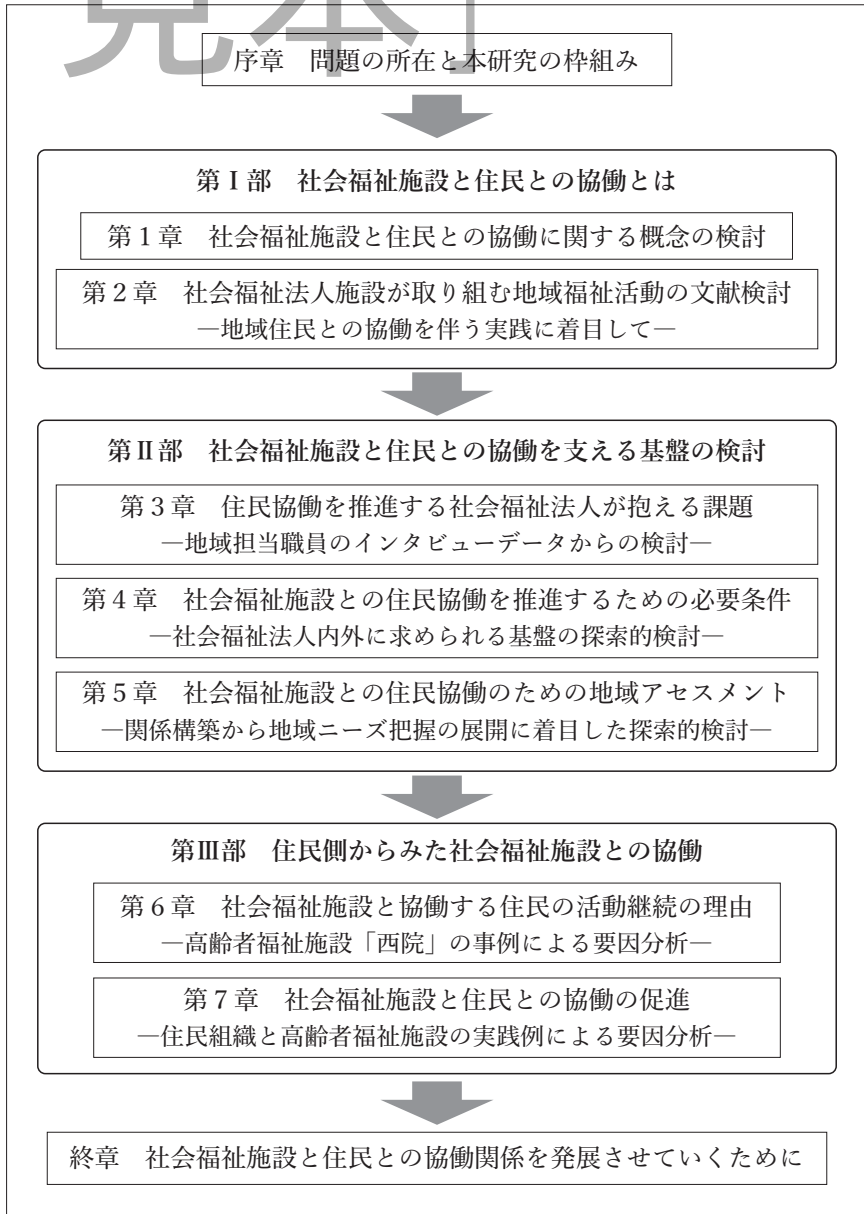
本書は3部構成からなる(図序-1)。序章で問題の所在と本研究の枠組みを述べた後、第I部(第1・2章)では社会福祉施設と住民との協働を検討し、第II部(第3～5章)では社会福祉施設と住民との協働を支える基盤について施設側のインタビュー調査から探求していく。第III部(第6・7章)では住民側のインタビュー調査も行い、住民側からみた協働について探求する。そして、本書の総括と研究の提言及び残された課題を終章で述べる。

まず第1章では、施設における住民との協働という概念整理を行う。協働という言葉は、社会福祉研究においても頻繁に使われるが、住民参加という形式や協働という言葉だけが注目され、その内実が検討できていないという指摘もある(原田2014:57)。そこで、住民との協働における文献レビューを行い、施設と住民が協働するというのは、何を指すのかを検討する。

第2章では、社会福祉法人がこれまで住民と協働の実践をする際、どのような取り組みをしてきたのかを文献検討を行う。そこから、施設と住民との協働に

見本

図序-1 本書の構成



関する研究動向の把握及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と思われる協働実践のあり方について示唆を得たい。

第3～5章では、14の高齢者、障害者福祉施設の地域担当職員のインタビュー調査で得たデータをそれぞれ異なる切り口で分析し、施設と住民の協働を検討していく。第3章では、住民協働を推進する社会福祉法人が抱える課題とは何かという切り口で、KJ法を用いて探索的に検討を行う。

第4章では、第3章と同様の14の高齢者、障害者福祉施設の地域担当職員のインタビュー調査で得たデータから、施設との住民協働を推進するための必要条件は何なのか、KJ法を用いて、社会福祉法人内外に求められる基盤を探索的に検討する。

第5章では、第3章と同様の14の高齢者、障害者福祉施設の地域担当職員のインタビュー調査で得たデータから、住民と協働する施設による地域アセスメントに焦点を当てる。施設を拠点とした周辺地域へのアプローチの過程の中で、地域のニーズといかにして出合うのか、その構造を探るため、KJ法によって探索的検討を行う。

第6章では、第3～5章までとは異なり、逆に住民サイドからみた協働のあり方を探る。高齢者福祉施設「西院」（京都市右京区）の協力のもと、長期継続的にボランティアとして関わり続けている住民から、活動継続の理由を挙げてもらい、地域福祉活動の担い手である住民の活動を支えるものは何かを考える。

第7章では、施設と住民側組織とが協働している実践事例から、施設及び住民側組織のリーダーの語りの方の質的分析を通して、改めて両者の協働を促進するものは何かを考える。

終章では、これまで論じてきたことを総括し、①研究を通じて得られた知見、②得た知見からの提言、③本研究の意義と今後の課題を述べる。

【注】

- 1) 1965年に設立された我が国で最古の民間ボランティアセンター「社会福祉法人大阪ボランティア協会」40周年誌『市民としてのスタイル 大阪ボランティア協会40年史』（2005）16頁にお