

# 地域共生社会構築に向けた方法論研究

— 都城市社会福祉協議会元職員へのインタビュー調査から —

南 友二郎

キーワード：地域共生社会，包括的支援体制，  
ソーシャルワーク機能，実践方法論

- 第1節 問題の所在と研究の目的
- 第2節 研究の方法
- 第3節 研究結果
- 第4節 考察

## 第1節 問題の所在と研究<sup>1)</sup>の目的

少子超高齢化が世界の先頭を行く形で進展している現在の日本では、高齢・障害・児童を問わず、地域での生活上で発生する課題（以下、地域生活課題）が、これまでもまして、複合化・重層化している。具体的には、8050問題<sup>2)</sup>、障害者の親の高齢化という問題、ダブルケア<sup>3)</sup>の問題、性的少

- 
- 1) 本研究のうち調査については、JSPS科研費 JP15H03439（研究課題名：ソーシャルワークの実践理論形成に関する実証的研究：事例を通じた地域・国際比較研究，研究代表者：上野谷加代子（同志社大学））の一環で行ったものである。
  - 2) ひきこもりの長期化などにより、本人と親がともに高齢化し、支援につながらないまま孤立してしまっている状態を指す。子が50代、親が80代の世帯が多く、深刻な社会問題となっている。
  - 3) 子育てだけでなく、親の介護も同時に行われなければならないという課題。この課題は、子どもが発達上の課題を抱えている、あるいは（同時に）親の身体・精神状態等の悪化により、より深刻になる可能性をはらんでいる。

数者であることに起因する問題等に対して、社会が対応できていない現実がある。その現実への対応として、障害者総合支援法（2012）、生活困窮者自立支援法（2013）、子どもの貧困対策基本法（2013）などの制定や、全世代・全対象型地域包括支援体制構築の提唱（2015）後の「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の立ち上げがある。

さらにその実現に向け、地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（委員長：原田正樹，日本福祉大学教授，以下，地域力強化検討委員会）は，2017年9月，「地域力強化検討委員会最終とりまとめ～地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ～」を公表した。そして2018年4月から改正社会福祉法も施行されている。また，地域力強化検討委員会の後継委員会である，地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（座長：宮本太郎，中央大学教授，以下，地域共生社会推進検討会）が組織され，2019年7月には中間とりまとめが発表された。その中で，包括的支援体制の整備促進に向けた方策として，大きく3つの機能があげられ，それらを一体的に具えることが必要だとされた。3つの機能とは，第一に断らない相談支援，第二に参加支援（社会とのつながりや参加の支援），そして第三に地域やコミュニティにおけるケア・支えあう関係性の育成支援というものである。これらは新たに見出された機能というより，これら機能を統合的に包括的に提供できる体制が求められると読みとれる。

さて，改正社会福祉法第106条の3は，市町村が包括的支援体制の整備に努めなければならないと規定している。包括的支援体制とは，①小地域における住民の主体的な活動と活動を通じたニーズ発見という単位，②日常生活圏域でそうした活動を支援しつつ，ともに課題解決に取り組む専門職の単位，③地域での解決が難しく，適切でない場合に市町村単位で相談を受け止め，解決するための体制の三層から構成されるものである（永田 2018）。

地域力強化検討委員会では，包括的支援体制構築手段としてのソーシャル

ワーク（以下、SW）への期待を強調しつつ、その展開方法および役割・機能については、各地域の実情に応じたものになると述べている（地域力強化検討委員会 2016）。したがって、包括的支援体制構築に向けたSWの展開方法・役割・機能のあり様は様々であり、その実践モデルを探るには、まず先進地を対象とした丁寧な調査研究を行うことしかないということとなる。

筆者は、包括的な支援体制の構築に向けたSWの展開に関する研究を続けている。既に、地域福祉政策において先駆的な取組を展開しているとの評価を得ている、宮崎県都城市において、自治公民館で多大な役割を長年果たしてきた地域住民（1名）を対象とした調査を行った。結果、その住民による実践はまず、【人ひとりは大切という正義】という価値・理念のうえに、【主体性、挑戦性、継続性】という実践理念が基盤となっていた。そのうえで、【受援力、俯瞰性、レディネス】が実践基盤として備わっていたことが影響していた。具体的実践方法としては、【近接性、開拓性、共有、多様な関係性】が実践の特徴として浮かび上がった。そうした方法によって提供された居場所の特徴として、【包括性、学びの装置、拡大】があった。そして、長年展開されてきた実践の結果、【文化の醸成、社会的評価】が表出していた。

地域力強化検討委員会報告書の中で、地域共生社会実現に向け、あるいは全世代・全対象型地域包括支援体制構築に向け、求められるソーシャルワーカー像が提起されている。それは、①制度横断的な知識を有し、②アセスメントの力、③支援計画の立案・評価、④関係者の連携・調整、⑤社会資源開発ができるような、包括的な相談支援を担える人材（地域力強化検討委員会 2016）というものである。

これら地域力強化検討委員会が求める5つの大きなSW機能のうち、課題のアセスメント、関係者との連携、そして社会資源開発が地域住民によって、一定なされていたことを明らかにした（南 2019）。

一方で、上記調査の中では都城市社会福祉協議会（以下、都城市社協）との密接な関わりが強調されていた。制度横断的な知識を有している、支援計

画の立案や評価などといった、包括的な支援体制構築に向け必要とされる機能は、都城市社協が発揮していたのだろうか。

そこで、本研究では、歴代の都城市社協職員を対象とした調査研究を行い、上述の調査結果についての検証を行うとともに、都城市社協がどのような力を発揮して、地域住民との協働実践が開花することになったのか、そのプロセスについても、明らかにしていきたい。

都城市を取り上げる理由としては、大きく4つある。それら理由とは、第一に、地域福祉政策の展開において先駆的な取り組みを展開しているとの評価を得ていること（日本地域福祉学会より2018年、第15回地域福祉優秀実践賞を授与されている）、第二に、日本地域福祉学会研究プロジェクトにおいても研究の対象となっていること、第三に、都城市における地域福祉実践には常に研究者（例えば、大橋謙策、上野谷加代子、原田正樹）が関わってきており、実践の可視化に向け、研究者を活用しようとする意気込みが実践者側にあること、そのうえで第四に、筆者が7年にわたり現地を繰り返し訪問し議論を深めてきた結果、信頼関係ができてきていることである。

ここで、都城市の概要について触れておく。都城市の面積は653.36km<sup>2</sup>で、その人口はおよそ16万人である。都城市における地域福祉の歴史的な展開は、表1のとおりである。その展開を簡潔にまとめれば、1998年より都城市社協が市内11圏域（中学校区）に地区社協を設立した。都城市は、2006年に4町（山之口、高城、山田、高崎）と合併をした。その結果、現在地区社協の数は15となっている。各地区社協が活動計画を立て、週1-2回の「福祉なんでも相談」やサロン、見守り活動などを展開している。またより小地域における地域福祉に欠かせない拠点となっているのが、市内171か所に設置されている自治公民館である。自治公民館での活動の組織化の結果が、地区社協となった歴史がある。また、2017年から、15ある地区社協それぞれに担当をつけ、2018年からは地域力強化推進事業および多機関の協働による包括的支援体制構築事業にも取り組んでいる。

表1 都城市の地域福祉～学び（福祉教育）を積み上げて～  
都城市社会福祉協議会作成資料を元に筆者加筆修正

年	社協による展開	行政
1984年(昭和59年)	福祉センター建立（幕開け）	
1986年(昭和61年)	第1回福祉まつり	
1987年(昭和62年)	点字図書館	
1992年(平成4年)	地区福祉推進委員会活性化	
1993年(平成5年)	地域福祉総合推進事業（ふれあいのまちづくり事業）	
1995年(平成7年)	第1次都城市地域福祉活動計画	
1996年(平成8年)		都城市地域福祉構想
1993年～1997年 (平成5年～9年)	平成の組織化活動（市地区福祉推進委員会連絡協議会、市社会福祉施設等連絡会、市社会福祉普及推進校連絡会、都城ボランティア協会）	
1998年(平成10年)	地区社協構想→地区社協モデル事業、在宅福祉サービス（24時間、居宅、事業所統合）	第3次都城市総合計画
2002年(平成14年)	11地区地域福祉活動計画	第1次都城市地域福祉計画
2004年(平成16年)	第2次都城市地域福祉活動計画	
2005年(平成17年)	合併→保育園からデイサービスまでの総合社協への道	
2007年(平成19年)	地区地域福祉活動計画（旧三町）	
2009年(平成21年)		第2次都城市地域福祉計画
2013年(平成25年)	第2次地区地域福祉活動計画（10地区）	
2014年(平成26年)	第2次地区地域福祉活動計画（2地区）	
2015年(平成27年)	第3次都城市地域福祉活動計画、第2次地区地域福祉活動計画（3地区）	
2016年(平成28年)	日本福祉教育・ボランティア学習学会第22回大会in都城	
2017年(平成29年)	地区担当制導入 介護保険生活支援体制整備事業（第2層生活支援コーディネーターの配置）	
2018年(平成30年)	富山県氷見市社会福祉協議会との人事交流スタート、「経営改善計画2019～考動する社協へ～」策定 日本地域福祉学会第15回地域福祉優秀実践賞、地域力強化推進事業、多機関の協働による包括的支援体制構築事業	

## 第2節 研究の方法

本研究は、調査研究で行う。具体的には、2018年9月13日～14日、都城市社協元職員4名（A, B, C, D）に対する個別のインタビュー調査を実施した。調査対象の選定については、都城市社協現職員からの推薦を受け、行った。

インタビュー調査を採用した理由は、実践の現場で起こった事実を描き出す必要があり、質的研究法がより妥当と考えたことがある。大枠の質問項目は、①先述した住民調査結果についての考え、②住民一人の実践には限界があったはずであり、社会福祉協議会（以下、社協）として、どのようなことを意識して実践を展開していたのか、③住民との協働実践は、より具体的に、誰が、何を、どのように展開したのか、④そうした実践方法を、どのように後進に指導したのか、⑤結果として、都城市社協の強み、そして逆に弱みとは何か、⑥今後の都城市社協への期待とは何かと設定し、事前に調査対象者に伝えた。だが、インタビューアである筆者が、上記6項目に固執するよりも、より自由に「ありのまま」を語ってもらうほうがよいと判断をした。調査時間はそれぞれ1時間～1時間半である。調査場所は、都城市社協応接室である。

記録した音声データの逐語録を作成し、4名の調査対象者に確認をいただき、そのうえで、都城市社協現職員によって、都城の方言のわかりやすい言葉への変換を受けた。分析に際しては、佐藤（2008）の質的データ分析法を参考に、意味のまとまりにコードを付し、カテゴリー化、ストーリー化という過程を往復した。その結果についての記述は、本来調査対象者の言葉の意味を大切にするため、コードを<>によって示し、直接引用を用いることが多いが、本章では読みやすさを重視し、言葉の持つ意味を崩さないように、できるだけ平易な文章にすることにした。

なお調査は、「日本地域福祉学会研究倫理指針」に則って行った。面接時

に、研究目的、意義、方法、参加協力の自由意志と拒否権、プライバシーの保護、発表方法などを説明し書面にて了承を得た。また、都城市社協等の公表についても同意を得ている。ただし、調査対象者は匿名化し、個人が特定されることのないよう、可能な限り配慮した。

### 第3節 研究結果

調査で得られた質的データを分析した結果、まず都城市社協元職員による実践には、【堅固な価値・理念】が基盤としてあり、と同時に【土地柄への深い理解】もあった。そのうえで、やるべきことが【実践仮説・意図】として明確にされていた。地域住民との協働場面においては、まず【きっかけの創り方】が駆使され、住民との関係性構築が目指された。そして、多様な【やりとりの方法】をもって、住民との関係性の促進がなされていた。そうした実践のおかげで、地域にそして社協と住民との間に、【やりとりの結果生まれたもの】が様々にあった。また、今後に向けた課題や期待として、【書いて見せる】こと、【地域こそ、学び・気づき・育ちの場】であることの再認識、【職場こそ包括的に】すべきであること、そのためにまず【それぞれの立場ですべきことを】することがあげられた。

以下、それぞれのカテゴリーについて詳述していく。なお、調査で得たデータを表にとりまとめたものは、本節末尾に掲載してある。

#### (1) 実践の根底にあったもの

まず都城市社協職員は、実践に進み出るまえに、【堅固な価値・理念】をしっかりと抱き、同時に【土地柄への深い理解】もあわせもっていた。そのうえで、【実践仮説・意図】が明確化されていた。

##### i. 【堅固な価値・理念】

【堅固な価値・理念】として多くあがったことが、社協としてなすべきこ

とについての発言であった。具体的には、筋が通った、きちんとしたものは社協がやっていくべき仕事であり、それは民間団体としてふさわしい仕事として、弱い人や助けを求めている人への活動を通して、多様な市民に福祉の認識を持ってもらうという価値・理念であった。そのことをより実践的にいえば、社協は住民に近い存在として、地域福祉活動推進に向けた意欲のある住民の発掘を行うというものであった。さらに、行政が行う福祉の95%は社協ができるという価値観も、そこには表出していた。

## ii. 【土地柄への深い理解】

次に、【土地柄への深い理解】である。それは、都城市という農村地帯が持つ良い面、悪い面の両方を踏まえていたということである。住民は地域との関係を大切にする傾向にあり、それは困った時にはお互いさまであるという意識につながっていた。また、そのお互い様を可能にしていたことは、すぐにでも互いに行き来できる距離に、互いがいるという物理的な事情があった。それらのことは、裏を返せば過干渉ということにもつながりかねないが、その両面を社協職員は理解していたということとなる。

## iii. 【実践仮説・意図】

そのうえで、実践に臨むにあたっては、明確な【実践仮説・意図】があった。具体的に【実践仮説・意図】とは、社会の流れなどを踏まえた時に、これからは福祉が生活から切り離せなくなるのではないかということや、そうした時流から考えるに、住民は福祉との出会いを待っているのではないか、というものであった。また、住民が福祉に触れるには、無理やりではなく、自然と多様な人びとが交流できる場の創出が必要なのではないか、というより実践的な仮説も立てられていた。それらの仮説を基盤に、アプローチをかけようとする相手や場所によって、自身の仮説が伝わりやすいように、話の持っていく方についての再構築がなされていた。その再構築は言い換えられ



ば、より具体的に意図を明確にするものでもあった。例えば、障害児の地域療育を推進したいということや、市内各地に散在する相談所間の連絡協議会を作りたい、あるいは地域福祉実践の展開に必要な社会資源は何かといった意図の明確化がなされていた。

## (2) きっかけ創りとやりとりの方法

次に、都城市社協職員がどのように住民との協働に進み出ていたかである。それは、大きく【きっかけの創り方】とその後に展開される【やりとりの方法】の2カテゴリーに、集約することができた。

### i. 【きっかけの創り方】

(1) で述べた価値・理念からより実践的に、そもそも住民との関係性づくりのきっかけは、社協が創るものだとの思いが通底しており、様々な角度・場面で必要だと思われるきっかけとしての出会いが創造されていた。そのことは、何かについて話を聞きたい時には、住民を呼びつけるのではなく、社協職員が住民のもとに出向いていた事実からもうかがえる。専門職としてのソーシャルワーカーなのであるから、アウトリーチするのは当然であるとの認識があったということである。また、話を聞く必要性を感じた際には、待たずに行動がなされていた。そして、話をする中で、必要な場合には社協の思いを通す形で、キーパーソンを取り込みながら、強行突破されたこともあった。しかし、可能な限り、話の中では具体的な提案（例えば、中高生のボランティア活動としての福祉コンパニオンの提案）がなされていたようであるし、グループが形成される際には、意図的に多領域の人間が交わるよう、かつ重層的な交わりになるよう工夫がなされてもいた。例えば15人の委員会を形成する際には、ボランティア団体関係者、企業関係者、共同募金関係者、学校関係者、医療関係者や栄養士の団体といった、地域を取り巻く様々な主体が、構成員として集められていた。

## ii. 【やりとりの方法】

次に住民との「やりとり」の重要性が強調された。具体の【やりとりの方法】とは、まずパッション、情熱を持ちながら、相手の懐にドボンと飛び込むというものであった。だが、熱い気持ちは持ちつつ、やりとりの中では、相手に理解される伝え方が常になされた。具体的には、福祉に関する動向の変化が住民に伝えられ、また、全国的に評価されている実践例が紹介され、相手にとって理解しやすいやりとりの方法がとられていた。そうして99%は相手の懐に飛び込みつつ（相手の話を丁寧に聞きつつ）、どうしても思いを一にできない場合には、こちらの思いとしての1%は堅持して、時には引かないという強い主張もなされ、社協サイドの思いが通されることもあったのである。そうしたやりとりを続けるうちに、社協サイドの思いがより多く住民に伝わるようになっていったようである。ただし、そういった議論の場面においても、住民の発する言葉からとれる表面的なものだけでなく、その裏にあるメッセージを読み取ることには、常に注意が払われていた。

## (3) やりとりの結果生まれたもの

住民とのやりとりに注力した結果、何が生まれたのであろうか。都城市では、【やりとりの結果生まれたもの】が、多様な形で表出していた。

きっかけを創ったのち、住民とのやりとりが続く中で出会ったのは、地域の宝であった。その宝とは、看護師、助産師や栄養士といった医療・福祉関係者だけでなく、ロータリークラブやライオンズクラブなど企業関係者までが含まれた。またそうした地域の宝との出会いは、同時にボランティアを発掘することにもつながっていた。彼らとの出会いそしてやり取りの中で、目の前にある課題の解決に向けた、様々なアイデアやヒントが生まれるようになった。

次に、(2)で述べたように、時に住民とのやりとりがうまくかみ合わないこともあった。どうしても引けないところまで我慢しながらやりとりを続

け、情熱をもって、必要性としての社協側の意向を伝え続けることで、福祉とは何か、助け合いとは何かということについての、社協サイドの意図が徐々に伝わったのであった。

結果、「だまされたと思ってやってみるわ」といった、前向きな反応が社協を取り巻く多様な主体（行政、県議会議員、県社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会の会長など）で起こるようになったのであった。結果、やってみたことがネットワークの形成に寄与し、課題を抱えた人の支援につながっていった。

さらに、合併して新たに都都市に加わった4町の住民も、合併当初は行政に依存していたが、社協の熱意と粘りのあるやりとりを受け、元から関心があった人びとが掘り起こされ、今や自主的に活動を行う人びともいるのである。そうした芯がぶれないやりとりを続ける姿を、見ている人は見ており、またそういう人びとは社協を裏切ることはないとの言もあった。

同様のことが変化として、社協内でも起きていた。それは、4町にあった保育園の保育士たちの変化であった。社協の保育園として、地域福祉をやっていくことが方針づけられ、それをどう推進していくのについて、議論が交わされた。合併前からの社協職員と保育士たちがともに地域で動いてみることを続けた結果、保育士が地域の人びとに育てられるということとなった。

また企業までを含む様々な団体が支援・協力をした福祉まつりでは、福祉まつりふれあいをイメージしたワッペンデザインのコンテストを通して、学校関係者の組織化も踏まえ、結果として小中学生の中における、福祉に関する距離を縮めることにも繋がった。

そうした実践の結果生み出されたものが、地域福祉計画であり、地域福祉活動計画であった。表1にあるとおり、社協計画である地域福祉活動計画が、行政計画である地域福祉計画に先んじて1995年に策定された。住民とのきっかけづくりの目的である、人間関係の構築が、すんなりと社協ができるようになったのは、この計画策定以降だということである。その後の地域福

社計画策定時には、より多くの住民が参画することとなり、両計画は、行政だけでなく、社協だけでなく、地域の住民とともに皆でともに創ったものとして、後の地域福祉実践に向けた指針となり、社協と住民との協働の歩みを確固たるものにしたのであった。

#### (4) 今後に向けた課題と期待

最後に、都城市社協元職員たちが、現在の社協およびその職員に対して、期待すること、そして克服すべき課題だと感じていることはどのようなことであろうか。調査データを分析した結果、大きく4つのカテゴリーが表出した。それらは、【書いて見せる】、【地域こそ、学び・気づき・育ちの場】、【職場こそ包括的に】、そして【それぞれの立場ですべきことを】である。

##### i. 【書いて見せる】

今後に向けた課題と期待の第一のカテゴリーは、【書いて見せる】である。

そのためにはまず、職員が地域の中で実践として行ったことを、文字として書き落とすことが必要だというのである。そのことは、元職員たち自身も教わって、実行することを心掛けていたことであった。文字に落としこむことは、職員自身の成果への気づきになる。その作業を積み重ね、今後は50ページ程度のものでもよいので、小冊子などの形に残していく作業が必要だとされた。

また、その作業を地区ごとに行えば、地域においても成果を共有することにつながる。さらに、地域に存在する課題を抱えた人を支援した成果を、地区ごとに事例集としてまとめることは、地域住民の安心にもつながり、地域の安寧を示すことにもなるとされた。そうした実践の可視化を各地区に向けて行うこと、つまり社協実践の見せる化がますます必要であることが強調された。

## ii. 【地域こそ、学び・気づき・育ちの場】

第二の категорияーは、【地域こそ、学び・気づき・育ちの場】である。

まず、都城市出身であればその地域で、市外出身でも現在市内在住であればその居住地域で、あるいは市外在住であれば担当地域で、地域の役に立ちことが求められている。それは、自分に近い地域で何か上手くいった事例ができれば、その要素を吸い上げることで、他の地域への転用が可能になるからであった。そこで大切なことは、自分が楽しむことであることも表出した。

次に、都城市で実践をする中で、業務内外問わず、地域の中に存在する小さな問題に気付けるようになってほしいとの期待があった。例えば、ある家の雨戸が開かない状態にあるであるとか、網戸が壊れているといったところに、ふとした時に気付ける職員養成が必要だとされた。そういった職員になるためには、日ごろから気づこうと意識をすることが大切であると述べられた。

さらに、気づくと同時に考える癖をつけていくことの必要性も語られた。その思いは、何か地域の中にある課題に気づいたら、即座にその課題を解決する方策に、思いを巡らせてほしいというものであった。ただ、その考えるは、常に前向きであるべきであり、次を想定しながら考えるということであった。

地域の中で気づき、考え、そして住民とともに実践を行う中で、地域で求められている人材を育てると同時に、専門職としてのワーカーとしての自分自身や社協のレベルアップをとおした実践の進展を目指すことも、期待されていた。それは社協職員が、学んだことをほかの誰かに伝える、あるいは学びから気づいた必要な人を見つけそして育てることに長けているからこそその期待であった。また、様々に行われている地区社協ごとの研修会で社協職員は、地域住民に次に向けたヒントを与えることだけが仕事なのではなく、与えたヒント通りに住民が動いてくれた時に、自分たちがどういった実践をな

すべきなのかについて考え、実践できるようになってほしいという期待も込められている。

### iii. 【職場こそ包括的に】

第三の категорияは、【職場こそ包括的に】である。

これは元職員たちが、自身が社協にいた時も含め、現状の社協を見たときに感じる、今後に向けより働きやすいそして地域に貢献できる社協になるために必要なことについての示唆である。

日々地域に出て実践をしている職員が、地域に出て何を拾ってきたのかについて、上司である管理職に報告することでとどめるのではなく、チーム全体あるいは組織全体として、皆で共有し、現状を理解していくべきではないかとの示唆があった。そのことを換言すれば、社協として今後は、話し合える職場を創造していくべきだとのメッセージだといえる。

と同時に、画一的な社協職員像にとらわれることなく、これまでとはまるで異なるタイプの人材が入職しても、すんなりとなじめる職場づくりが求められた。そのためには、社協を取り巻くハード面において、職員に現状よりゆとりが生まれるような工夫も必要だとされた。

### iv. 【それぞれの立場ですべきことを】

最後の categoriaは、【それぞれの立場ですべきことを】である。

ここでは、若手向けのメッセージと、リーダー向けに発せられたメッセージがあった。より多くの発言が、リーダーに向けられたものであった。

まず、リーダーに向けての期待は、上に立つべきリーダーこそ、より一層学びを深め続けるべきだということである。この中には、元職員たちの反省も込められている。それは、現場での実践に注力するあまり、一段高い位置からジェネラリスト的に組織を眺めることができなかったということに対する反省である。その意味で、現在のリーダー層への期待として、現場の実践

家が以前より若く、特に30代の人間が少ない現状の中で、組織としての社協が進むべき道を記した設計図の作成が出た。元職員たちは現在のリーダー層を知る方々であり、今からますますいろいろなことを吸収できるだけでなく、様々な形で内外にアピールを行っていけるとの思いがあるようである。

次にリーダー層に対して、上述した、話し合え、多様な人材がいる職場を創造していくうえで、心を開いてほしいとの期待が出た。部下や後輩たちを束ねるためにも、彼らがいつでもノックができるような、心の開き方が求められるというものである。より実践的には、リーダー層が係長や課長になっても、知りたいと思ったことを部下が知っているとすれば、部下に歩み寄ることが必要だということとなる。また、その歩み寄りによって、その部下の上司との距離の取り方をすることも可能になるとのことであった。

最後の期待は、若手に向けてのものである。社協の存在する地域という世界は、実践なくして存在しえないわけであり、その実践の場にいる若手こそが、一番強いはずだとの言があった。そうしたことも踏まえ、若手は恐れずに声をあげるべきであり、それが若手の立場でなすべきことであるとされた。

表2 実践の根底にあったもの

筆者作成

カテゴリー	コード	発言
【 堅 固 な 価 値 ・ 理 念 】	<きちんとしたものは社協が>	きちんとした物は社協のワーカーがやってくつていうのが大事 (A-2)
	<外回りをするのが社協の仕事>	社協はとにかく外回りをしないといかん仕事だと思っていて (C-8)
	<民間らしい仕事を>	民間らしい仕事をする。福祉まつりはその1つの典型かもしれませんが。民間らしい活動をする (B-32)
	<弱い人、助けを求める人への活動>	弱い人であったり、助けを求めている人であったり、未然に防ぐ活動であったり。そんな風に、社会福祉の基本のような部分をここがやろうとして (B-25)、農村地帯じゃないですか。やっぱり人に寄り添って、隙間で、行政にも所属しない、どこにも所属しない、その隙間をちゃんと支えてやる (D-13)
	<多様な市民に福祉の認識を>	もっと色々な市民が、福祉という言葉を認識をして (B-6)

【堅固な価値・理念】	<住民に近い>	1番は住民と近いということですよ。これにつきましてはね。自分が思って行動した事が、やっただけのものが返ってくる（D-8）
	<多様な市民に福祉の認識を>	もっと色々な市民が、福祉という言葉を認識をして（B-6）
	<意欲のある住民の発掘>	それ（意欲のある住民の発掘）こそが、社協職員の醍醐味であり、強みである
	<行政福祉の95%は社協ができる>	行政がやっている95%の福祉は、社協が全部できる時代が来る（D-1）
【土地柄への深い理解】	<困った時はお互い様>	仕事もしながら地域の活動もねって、なんか困ったら助けるからねって絶対あるんですよ。地域柄です（A-7）
	<すぐ行き来できる距離>	えらい近いところで行き来ができる距離（A-8）
	<地域との関係を大切に>	地域との関係は大事にするような話はしてね（C-13）
	<農村地帯の酸いも甘いも>	農村地帯じゃないですか。やっぱり人に寄り添って、隙間で、行政にも所属しない、どこにも所属しない、その隙間をちゃんと支えてやるのが、人間的でもそういう人間じゃないといけないような気がしますね。すいもあまいもわかったような（D-13）
【実践仮説・意図】	<これからは福祉が潮流になる>	これから福祉が、潮流になるという風に思っていました（B-4）
	<福祉との出合いを待つ住民がいる>	絶対に市民の人たちというのは「福祉との出合いを待っている」はずだ。だから、どういうプログラムで仕掛けをしていくかによるはずだと、そんな思いは強くありました（B-3）
	<自然と多様な人が交わる場を創るべき>	二重、三重、縦横の行き来できるような、市民が福祉の拠点であるここを知って、ここからまた社会福祉協議会が色々なお願いやら、テーマをお願いするときの参加をしていただける、段取り（B-18）
	<相手が理解しやすいように再構築する>	自分の仮説というか、自分のお話したいテーマは、しっかりあるんですよ、頭の中に。それをうまく相手の受け止めやすいような形で持って行って構築をする（B-24）
	<具体の明確な意図>	とにかく僕は障害のある子どもの地域療育をするってことで（C-1）総合相談も都城に相談所連絡協議会を作ろうとおもったんですよ。総合相談みたいなのはあちこちありますよ、児相、福祉部、県、市それぞれの相談所、例えば行政の相談も含めて、いろんな相談所があります。逆にいえば裁判所もありますし（C-14）
	<必要な社会資源の明確化>	私はそういう意味では社会資源って思ってたから、とにかく専門職者を最優先で見つけるってことをしたんですよ（C-2）、課報員が欲しかったんですよ。私はそのころも地域の公民館の役員していたので、こども会があったんでね、子供たちに「お前たち、課報員にならんけ？」って話をしたんですよ。「課報員てなんなの？」っていうんで「しゃべったらいかんけど、何か地域であつたら俺に、あるいはお母さんに話をしてくれ」ってね（C-11）



表3 きっかけ作りとやりとりの方法

筆者作成

カテゴリー	コード	発言
【きっかけの創り方】	<きっかけは社協が創るもの>	きっかけを社協が作ってくれるとすごくいいと私は思うんですよ (A-60)、様々な角度・場面で、出会いを作って (B-5)
	<目的は人間関係の形成>	一番は人間関係、関係性をとるっていうところですかね (A-30)
	<話を聞きたい時は自分から出向く>	わたしがいつも思ってたのは自分が話を聞きたいときは呼びつけるんじゃないかって自分から言っていました (A-56)、ソーシャルワーカーは足で稼がないかんから、とにかく外に、アウトリーチしないといけないですよ (C-16)
	<待たずに行動する>	私はずっと民間の畑で仕事してきましたので、待ってるなんて (B-1)
	<時には強行突破も必要>	その先生とのCONTACTで一気にもって行っちゃいましたね。強行突破してしまってますね (B-8)
	<具体的に提案する>	福祉コンパニオンのようなことを経験しませんでしたっていうことを提案して、高校生にボランティアで参加してもらいました (B-11)
<グループは、多領域・重層的にする>	ふれあいと交流を持たせる形で。同業種で、保育園の園長を5人も6人も並べるなんてことは絶対しなかったですね。主任保母、園長とか、経営者層とか (B-16)、私ははっきり意識的に、7.8人でやっても、15人の委員会であっても、奉仕団体の皆さんとか、企業の関係とか共同募金の関係とか、お世話になってる人とか、学校関係とか、医療関係とか。一番の医療関係の団体でいうと、栄養士の団体が芯でしたね (B-17)	
【やりとりの方法】	<パッションを持つ>	ある種のパッションでしょうね (B-22)
	<理解される伝え方を>	折々に変わってくる福祉の動向の変化とか、全国的にトピックスとされている実践例を紹介をしたり、理解をしてもらえるような繋ぎ方をしたりとか (B-28)
	<相手の懐に飛び込む>	相手の懐にどっぷり入りましたね (A-13)、懐にドボンと入っていくことはすごく大事ななって思いますね (A-17)
	<裏に隠れているメッセージを読む>	表面的じゃなくて裏に隠れてるメッセージをどう汲み取るかってところが教わったしですね (C-18)
	<99%入って1%はこちらの思いを>	99%入って1%とはこっちの思いを (A-13)
	<時には引かない>	とことんそこは譲らなかったんですよ (A-14)、絶対譲れないからまず1%。そのうちわかってくると一気に50まで行くとかね。このことに関しては50行こうと (A-50)、引きませんよ、今日お願いに来た件は、もう通しますよって (B-22)

表4 実践の結果生まれたもの

筆者作成

カテゴリー	コード	発言
【やりとりの結果生まれたもの】	<地域の宝に出会った>	地域の中にはいろんな宝があるんだなって改めて知る機会でしたね (A-28)、小学校校長会のたまたま会長をしておられた (B-9)、ローターリークラブ、ライオンズクラブ、全部まとめて、そして、募ってですね (B-13)、看護師やら助産師とかより、栄養士の団体が非常に協力的でしたね (B-17)、福祉祭を通して企業に沢山のお願いをして、連携をして、そういう意味でのボランティア発掘はどんどん出来てきたね (C-30)、いろんな社会資源があるなかで、そこで話すとよく理解してくださるんですよ。それは嬉しかったですね。地域にこれだけ協力してくれる人がいるんだから、じゃあ社協はもっと頑張れる要素があるってね (C-34)
	<意図が伝わった>	必要性の是非を話せばちゃんとわかる思う (A-10)、パッションを感じさせながら、先生お神輿あげていただけますか? っていうような調子でやりましたね (B-23)、福祉とは何か、助け合いとは何かというようなことを持った理念に共鳴をされたような気がします (B-26)
	<見ている人は見ていた>	やっぱり裏切らないから (A-15)、見ている人は見てると思いました (A-24)
	<アイデアが生まれた>	やり取りをずっと二人でやってきたんだと思います地域のひとね。まずは私たちが持っている知識と知恵を、とか、活動をこうしようとかこうすれば人が助かっていくようなシステムになりますよ。二人でいったりきたりして、聞いた人たちがそしたら隣のおばちゃんたちが助けられる方法があるよねなんです (A-4)、地域で生活していくアイデアとかヒントを多くもらったので (A-28)
	<反応が生まれた>	大変やろ遅くまであーわかったわーそれやったらやってみるし、だまされたと思ってやってみるわって言ってネットワークができて誰かが助かったわよっていう話をねして (A-5)、行政も県議も県社協も、民生委員・児童委員の会長も、みんなたまげて、こんなことができるんだって (B-2)、4町の住民の方々は、これは、行政がやってくれるものだという風に、おんぶに抱っこという事があったと思う。なんで我々がするんだということがあった気がする。それが、今は、すごいことで彼らはいろいろな事をしてくれる。というか、4町の住民の中にも、そういう (何かしたい) 気持ちの方がいてくれた (D-2)
	<変化が生まれた>	楽しみを与えることをみんなでやろうって、そしてそこに元気ができていくっていうのをもらったねってことだねって (A-6)、私が一番思い出に残るのは、小学校、中学生でいうと、福祉というような考え方をワッペンでデザインを作ってみませんかっていう、福祉まつりふれあいというようなイメージで、デザインを募集したんですね。

【やりとりの結果生まれたもの】	＜変化が生まれた＞	<p>1 回目, 2 回目, 3 回目と, 13,000 くらい応募がありました。四つ切りの画用紙に描いてですね, それを小学校, 中学校の美術の先生を含め, 審査委員会を作って, 一次審査, 二次と, そして, デザインをワッペンに作ったんですね。ワッペンを 5,000 個作りました。だから, そういうようなことで, 小学校, 中学生はワッと身近になったようですね (B-7), 保育園も地域福祉をやっている, 社協らしい雰囲気をどうするかということを考えてくれているので, 地域で見て行ったりとか, こっちの地域のワーカーと一緒に, いろいろな地区で動いて行ったりとかできるようになった。それは, こうして社協の意見が残っているからできたんだらうと思う。職員の育成を地域の人と一緒にすることで, すごい勉強になる。保育士さんたちも言っている (D-5)</p>
	＜皆の基盤としての計画が出来た＞	<p>一番は人間関係, 関係性をとるっていうところですかね。それがうまくできるようになったのは計画ができてから (A-30), 今度はずっと具体的に地域の住民が入っていける計画をね, つぎは全体の社協の計画のなかでやって。それを地域福祉計画の中でやったからそれがやっぱり一番みんなと一緒にやったっていうのでそれを受け継いだ人が見られたんでしょうね (A-31)</p>

表 5 今後に向けた課題と期待

筆者作成

カテゴリー	コード	発言
【書いて見せる】	＜やったことを書き落とす＞	<p>書くことがやっぱり, やってきたことを書き落とすっていうことが大事だって教えてもらっていたので。それを若い職員にも, 今度教えていく必要があるかもしれない。成果出してると思うんですね, いろんな気づきもあると思うんですけど, それを書き落とすっていうことを地区ごとにやっちゃえばこんなに変わってるんだってね (A-12), 現場に立つ人間はもう一段ギアを上げて, 短い 50 ページ程度でも良いからこの変遷をまとめてみよう, 小冊子にしようっていうようなことが出てきたら違ったのかも知れない (B-46)</p>
	＜各地区への見せる化＞	<p>その人の生活での成果が出てますみたいな事例集を, それが必ず地域の人の安心につながる, コミュニティが栄えてますみたいな, つながる事例を皆さんいっぱい挙げて地区の成果物を出していくと, すごく面白いのになって思ってた (A-11), 地区社協あのメンバーだけではなくてね, とにかく広報しないといかんとは思うんですけどね (C-26)</p>

【地域こそ、学び―気づき―育ちの場】	<自分の地域で役に立つことが学び>	出来たら自分の地域で、まずはやってみたいって人もいるかもしれないし。そこまできたら、後どんな風にも吸い上げやすいですもんね(A-23)、ボランティアってお金のかからないことをすると本当に楽しいんだなって実感しましたね(A-49)
	<気づけるようになる>	地域の中の問題ですよ。雨戸が開けられないとか、網戸が壊れるとかそういうところを気づく目を持つ職員を育てるっていうことですよ(A-39)、見ようと思わなければ、見なくて済むんですよ(B-36)、気づくってことね、大事にしないかんよ(B-19)
	<気づいたら考える>	そういう気づきから解決するにはなにが必要かってどんどん考えていくと思うんですよ(A-38)、ただ単に考えるんではなくて、これはどうすればいいんだろうというように常に前向きな、次を想定しながら考えておかないと積極的になれないし、気付けないんじゃないかなと僕は思いますね(C-20)
	<求められている人を育てる>	学びからほかのだれかに伝えていってとか誰かを見つけていってとか誰かを育てていってとかは社協の職員が上手になって思うんですよ(A-36)、求められてることをできる人を育てるっていうのがこれからの社協の役目かなって(A-37)、地区社協が研修会やってもそこまで止まってしまっただめで、じゃあ対応はどうすればいいのかってそこまで話をしなないといけない、ヒントを地域住民に与える、そしてあとは自分たちでどう実践するかということもっていかないと(C-31)
【職場こそ包括的に】	<多様な人材がいる職場を創る>	まるっきり違う人が入れる雰囲気づくりが大事だと思いますね(A-40)、もう少しハードの面の強化が、スペースの面とか職員のゆとりとか(B-38)
	<話し合える職場を創る>	地域に出て何をどんな風に拾ってきたかっていうのをみんなで報告しながら、上の管理職の人に伝えるんじゃないかってみんなで共通理解しながら私こう思うんだけどおかしいかなって(A-43)
【それぞれの立場ですべきことを】	<リーダーこそ学びを>	若い人よりも上は勉強していかなきゃならないかな(A-45)、一段高いジェネラリストみたいな、大きな立場で受けようとする姿勢の人が、やっぱりいなかったんでしょうね(B-45)、逆に現場の実践家は若くなってますから、両者でまさに基盤としてどう絵を描く、みたいなことになってますから。だからここでやっぱしね、設計図を作ってほしいなと思いますね。年齢層を考えたときに30代が薄い(C-28)、今からなんでも吸収できて、なんでもアピールできるような人間でしようからね。遠慮することなく(D-14)
	<リーダーは開いた心を>	束ねるのに門戸を開けていつでもおいでっていう心がリーダーさんたちにあるかですよ(A-44)、係長になっても課長になってもあれ知りたいなって思うと歩み寄ってみると隠す子もいるわけですよ(A-57)

## 第4節 考察

本稿の目的は、歴代の都城市社協職員を対象とした調査研究を行い、都城市社協がどのような力を発揮して、地域住民との協働してきたのか、そのプロセスについて明らかにすることであった。

都城市社協元職員による実践には、【堅固な価値・理念】が基盤としてあり、と同時に【土地柄への深い理解】もあった。そのうえで、やるべきことが【実践仮説・意図】として明確にされていた。地域住民との協働場面においては、まず【きっかけの創り方】が駆使され、住民との関係性構築が目指された。そして、多様な【やりとりの方法】をもって、住民との関係性の促進がなされていた。そうした実践のおかげで、地域にそして社協と住民との間に、【やりとりの結果生まれたもの】が様々にあった。また、今後に向けた課題と期待として、【書いて見せる】こと、【地域こそ、学び・気づき・育ちの場】であることの再認識、【職場こそ包括的に】すべきであること、そのためにまず【それぞれの立場ですべきことを】することがあげられた。

第1節で述べた住民調査から、住民がSW機能を発揮していたかどうかについて、「小地域（自治公民館地区）の中では一部」発揮していたと考えられた。一部とは、自治公民館域における課題のアセスメントは一定出来ていたこと、自身単独では不可能な事柄を前にした時には、一部関係者との連携は取ることができていたこと、さらに、身近なことから始めるために、社会資源開発も一定出来ていたということを指す。

日本地域福祉学会は研究プロジェクトを組織し、「コミュニティ再生に向けた地域福祉実践理論の構築とその研究方法論の確立に関する研究」（2015年度 基盤研究（B）JSPS科研費 15H03434, 研究代表者：市川一宏（ルーテル学院大学））において、多様な視点から包括的支援体制の構築に関して議論を展開している。本稿に関連し大きく3点が指摘されている。第一に、室田信一（首都大学東京准教授）が指摘する、各地域への専門職の配置と機

能の発揮である。第二に、小松理佐子（日本福祉大学教授）が指摘する、専門職の配置という基盤にコーディネート力（個別支援の検討の場や住民同士の話し合いの場を運営する力）が付与される必要性がある。そして第三に、永田祐（同志社大学教授）が指摘する、包括的支援体制の構築に向けた実践現場との共同研究の重要性である。その中で、都城市社協によるこれまでの実践と現状分析も行われた。室田（2018）は、Iで述べた、包括的支援体制における3層のうち、①小地域における住民の主体的な活動と活動を通じたニーズ発見という単位と、③地域での解決が難しく、適切でない場合に市町村単位で相談を受け止め、解決するための体制の整備については一定の評価をしている。一方で、②日常生活圏域でそうした活動を支援しつつ、ともに課題解決に取り組む専門職の単位について、「専門職の配置にかんしては近年進められているものの、各地区の中で包括的な支援体制の整備はまさに始まったばかり」とされており、本研究はその課題を克服する方法を明示しようとする研究<sup>4)</sup>の一部である。

今回の調査対象者は、都城市に15ある地区への専門職配置以前の職員たちである。そのことを踏まえれば、①小地域における住民の主体的な活動と活動を通じたニーズ発見という単位と、③地域での解決が難しく、適切でない場合に市町村単位で相談を受け止め、解決するための体制の整備について一定評価されているということは、彼らがなしてきたことへの評価ともいえる。とすれば、一般化の限界を踏まえつついえば、住民が発揮しえなかった部分、具体的には、制度横断的な知識あるいは確とした価値・理念を有すると同時に土地柄への理解も深めたうえで、専門職として地域にあるニーズの把握を行い、そのニーズ解決のために必要だが住民が繋がれない関係者との連絡・調整、そして住民との議論を重ねた結果としての計画策定までを、社協の機能として行っていた、と今回の調査から言えるのではないか。一方で

---

4) JSPS科研費 JP19K13999（研究課題名：包括的支援体制構築方法としてのソーシャルワークの展開方法・役割・機能，研究代表者：南友二郎）

計画策定後の進捗管理含めた計画の評価については、今回の調査からは何も述べることができない。また、なぜ各地区への専門職の配置、それにとまなう個別支援と地域支援の連動の模索が遅れたのかについては、今後の研究課題だといえる。

今後、本研究結果をベースとし、各地区社協の役員（住民）を対象とした調査研究と、現在の社協リーダー層を対象とした調査研究<sup>5)</sup>を行い、今回の調査結果の検証を行うとともに、現在の社協の現場がどのような状態にあり、どのような課題を有しているのかについて明らかにしていきたい。さらに、地区担当となった若手職員の中には都城市出身者でない、あるいは市出身であっても担当地区出身者でない等の理由から、実践の展開における困難さを訴える声があがっている（都城市社協 2019）。そのため、地区担当者が抱える課題を明確化したうえで、どのような研修を若手・中堅職員に実施すべきなのかについても、現場と協働しながら研究を続けていく必要がある。

### 【参考文献】

- 佐藤郁哉（2008）『質的データ分析法—原理・方法・実践』新曜社。
- 地域共生社会推進検討会（2019）『地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会 中間とりまとめ』。
- 地域力強化検討委員会（2016）『地域力強化検討委員会中間とりまとめ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～』。
- 永田祐（2018）「I. 包括的支援体制の構築に向けて」日本地域福祉学会研究プロジェクト『地域共生社会の実現に向けた地域福祉の実践・理論課題』, pp. 51-58.
- 日本地域福祉学会研究プロジェクト（2018）『地域共生社会の実現に向けた地域福祉の実践・理論課題』。
- 南友二郎（2017）「組織間協働に資するソーシャルワーク機能—滋賀の縁（えにし）創造実践センターを手がかりに一」『評論・社会科学』同志社社会学会（120）。

5) 調査は既に2019年9月、4名の都城市社協現在のリーダー層（課長級）を対象に実施済みである。2019年11月末現在、調査データの言語化途上にある。その結果は、2020年6月開催予定の日本地域福祉学会第34回大会（於：武庫川女子大学）において、口頭発表を行う予定である。

pp. 55-68.

同 (2019) 「地域共生社会構築に向けた方法論研究～都城市の小地域実践者に焦点を当てて～」『桃山学院大学社会学論集』(52) 2, 1-20.

都城市 (2010) 『都城市地域福祉計画』.

都城市社会福祉協議会 (2016) 『第3次都城市地域福祉活動計画』.

同 (2019) 『都城市の地域福祉 2018～都城市地域福祉実践報告書』.

室田信一 (2018) 「Ⅱ. 地域福祉計画と住民参加の蓄積」日本地域福祉学会研究プロジェクト 『地域共生社会の実現に向けた地域福祉の実践・理論課題』, pp. 59-64.



# Method to Create Inclusive Society in a Community Based on Interviews to Ex-Leaders of Council of Social Welfare of Miyakonojo City

MINAMI Yujiro

This paper aims to clarify the practice process done by the council of social welfare of Miyakonojo City, Miyazaki Pref. To do so, we conducted four semi-structured interviews with four former social workers of the council who has contributed to create inclusive society for many years in Miyakonojo City, which has won substantial acclaim in the field of the community development.

Firstly, their practice is based on rigid value and vision together with profound understanding on the characteristics of the city. Before proceeding onto the actual practice above such basis, things to be done have been specified as the practice hypothesis. Then, various methods to inspire citizens towards collaboration with the council were taken. After such first step of collaboration, vast ways of mutual communication promoted relationship among parties. After such process, a lot of good results between the council and community citizens were created.

On the other hand, in order to promote community development more, the council should visualize what they have done, get more into the community to learn and recognize characteristics of the community, and grow themselves up, and make the council itself more integrated. In order for the staffs of the council to do such things, they should do what they have to do in each position.

In order to clarify more concrete practice method, further research should be conducted to the officers of the community council and the actual leaders of the council of social welfare.

Keywords : Inclusive Society, Total Support System, Social Work Function,  
Practice Method