

## 報 告

# 地域福祉時代における地域住民の人材養成 ～地域福祉推進リーダー養成塾の取り組みから～

Human resource training of people in community welfare  
-From community welfare promotion leaders training program -

藤原 慶二

要約：本論文は2000年以降、「地域福祉の主流化」や「地域福祉時代」と称される今日における地域住民を対象とした人材養成のあり方について明らかにしたものである。既に実績のある「地域福祉推進リーダー養成塾」（実施主体：大阪市社会福祉研修・情報センター（運営：大阪市社会福祉協議会））を基にしている。本論文で明らかになったものは①人材養成がおかれている今日の現状、②地域住民を対象とした人材養成の重要性、③人材養成プログラムの体系である。一方、地域福祉推進リーダー養成塾はまだ取り組みが始まって数年しか経過していない。本論文においては現時点での結果であり、今後も継続して考察を深めていく。そして、このような取り組みは一定の成果が認められるものの、絶対的な評価ができるものではない。特に地域性によってこのようなプログラムの展開が難しいことも想定される。できないから諦めるのではなく、それぞれの地域に応じた体系立てた人材養成プログラムの構築が求められる。そこで考えられるのが多くの市町村社会福祉協議会で事業として展開している福祉学校である。このような既存の事業からの展開を考えれば効率的かつ合理的な地域住民を対象とした人材養成プログラムの構築が可能となるのではないだろうか。このような新たな課題に対して今後も引き続き考察を加える。

Key Words：地域住民，人材養成，地域福祉，プログラム，体系

### はじめに

今日の地域福祉を取り巻く環境は劇的に変化している。特に、2015年4月に施行された生活困窮者自立支援法、改正介護保険法では「地域」に焦点が当てられた政策が打ち出されている。このような中、実際にこれらの政策を具現化していく人材が十分に確保されているとは言い難い状況にある。ここでいう人材とは専門職や地域住民などすべてを含めたものを指す。

その中でも本論文では地域住民の人材養成についてその体系的プログラムを明らかにしたい。大阪市社会福祉研修・情報センター（運営：大阪市社会福祉協議会）ではこれに関するプログラム「地域福祉推進リーダー養成塾」を実施している。詳細は後述するが、2008年度から実施している人材養成プログラムを基に今後の地域住民に対する人材養成の体系のあり方について考察を行う。なお、ここでいう人材養成の対象者は地域福祉活動を推進するリーダーを養成する趣旨から、既に活動をしている人を想定している。ただし、本論文の目的である

体系的プログラムでは今後、活動を始める人を対象としたものにも触れる。

## 第1章 地域福祉時代と人材養成

### 第1節 地域福祉時代と人材

2000年に社会福祉法が施行され、その第4条に「地域福祉の推進<sup>1)</sup>」が掲げられたのは周知の事実である。この法文に地域福祉の推進に努めなければならない者として以下の三者が挙げられている。

- |  |
|--|
| ① 地域住民<br>② 社会福祉を目的とする事業を営業者<br>③ 社会福祉に関する活動を行う者<br>(社会福祉法第4条より抜粋) |
|--|

最初に「地域住民」が掲げられ、これが地域福祉の推進に努めなければならないと規定されている。その中心を担っているのがボランティアではないだろうか。この

<sup>1)</sup> 社会福祉法第4条（地域福祉の推進）には「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と規定されている。

ボランティアの概念自体、広範囲に及ぶものである。本論文では地域福祉実践に参加する者として捉えていくこととする。

それでは、なぜ、地域福祉の推進を地域住民が努めなければならないのだろうか。このことについて右田紀久恵は地域福祉の固有性の意味の中で次のように指摘している。

「地域福祉」は、あらたな質の地域社会を形成していく内発性（内発的な力の意味であり、地域社会形成力、主体力、さらに、共同性、連帯性、自治性をふくむ）を基本要件とするところに、「地域の福祉」との差がある。この内発性は、個レベル（個々の住民）とその総体としての地域社会レベル（the community）の両者を含み、この両者を主体として認識するところに地域福祉の固有の意味がある。

（右田（2005:17），波下線部は筆者）

地域住民のもつ内発性がなければ地域福祉の推進は成立し得ないことが指摘されている。そして、それは地域社会だけではなく、地域住民を無しに成立しないことを意味している。つまり、今日の地域福祉時代における人材とはこのように主体的に課題解決に取り組む地域住民が求められていることが明らかである。

## 第2節 人材養成の現状

岡村重夫は「法律による社会福祉<sup>ii)</sup>」と「自発的な社会福祉<sup>iii)</sup>」という概念を用いて社会福祉を整理している。これを小椋昭は横軸を自発的な社会福祉、縦軸を制度的な社会福祉として図式化した（図1参照）。この図式化したものに今日の人材養成を当てはめる図1のようになる。ここで専門職養成とボランティア養成の間を取り持つ仕組み（図1内の点線部）が必要となる。

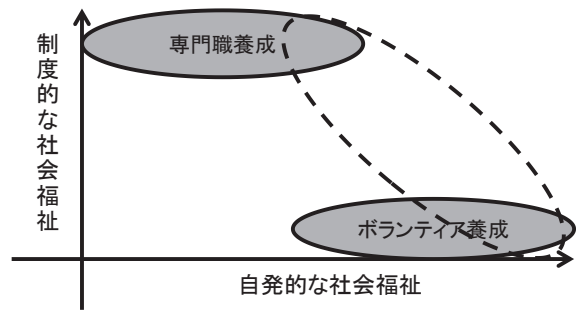


図1 制度的な社会福祉と自発的な社会福祉  
（大阪市福祉人材養成連絡協議会（2009：28）を参考し筆者作成）

しかし、人材養成の現状は「専門職養成」や「ボランティア養成」などに代表されるものが大半を占めている。専門職養成は社会福祉士に代表される資格を得られるものである。これらは法律によって定められているものであり、いわゆる養成校が担っている。社会福祉士養成校は全国に261校（2015年11月現在）あり、専門職を養成している。

他方、ボランティア養成は各自治体の社会福祉協議会やボランティア活動センター、大学等が実施している。ボランティア養成講座として開講しているものが多いが、その内容はテーマ別（パソコンボランティアや点訳ボランティアなど）となっている。対象となるテーマに関する技術の習得を目的としている。

それぞれが独自に人材養成に取り組むことで専門分化してきた経過がある。一方、専門分化したことにより人材養成の各プログラム間に差が生じた。つまり、この差を埋める新たな人材養成プログラムが必要とされている。

加えて、これまでの人材養成としてプログラム化されているものは座学が中心となっている。体験のプログラムを構築することで、ボランティア養成とは一線を画すことが可能となる。そして、このような地域住民を対象とした人材養成プログラムが今後、必要となるだろう。

さらに、地域住民を対象とした人材養成プログラムにも段階的な体系を構築する必要があるのではないか。人材養成プログラムを受講すれば、その後の実践に何も悩まないわけではない。特に地域福祉実践を主となって担っていく人材となれば活動の継続や継承の面においてこのような悩みに直面することが増える。

## 第3節 求められる人材像

それでは、ここで求められる人材像とはどのようなものだろうか。以下に四象限で人材養成の対象を整理した（図2参照）。

<sup>ii)</sup> 法律による社会福祉は、国民の生活困難に対する援助の責任が、国や地方公共団体にあることを法律によって明らかにするのみならず、その援助の内容についても法律によって明示する点にある。しかしそれは従来からいわれた「公営社会福祉」(public social service)ではない。民間団体による社会福祉でも、法律に定められた「福祉の措置」を委託されているばあいは、「法律による社会福祉」に属する。(岡村（1983:24-25）)

<sup>iii)</sup> 自発的な社会福祉とは、法律によって強制されたり、事業を委託されるのではなく、まったく自発的に他人の生活困難を援助する活動である。しかしそれは、いわゆる社会福祉のボランティア (volunteers) ではない。ボランティアもけっして他から強制されることなく、自発的に社会福祉活動に参加する民間の個人や集団であるが、それはすでに実施されている「自発的な社会福祉」や「法律による社会福祉」に参加、協力するのであって、みずから社会福祉の運営に当るものではない。(岡村（1983:5）)

図2では横軸を専門性の高-低、縦軸を専門職-地域住民としている。この四象限に人材養成の現状を当てはめる。灰色部分（「専門職養成」および「ボランティア養成」）はすでに取り組まれているものを指す。専門性の低い専門職を養成することは想定されないため、ここでは対象外としている。

人材養成の現状としては専門職養成やボランティア養成が主となっていた。一方、専門性の高い地域住民に対する人材養成（四象限の右下部分）には課題が残る。「専門性の高い地域住民」とは、組織や団体を構築し、維持・運営していく、専門職と協働した実践の展開などを担う者を指す。つまり、地域福祉活動実践に参加するだけでなく、その中心人物となる者である。

そのような中において新たな取り組みとして出てきたのが地域福祉推進リーダー養成塾である。

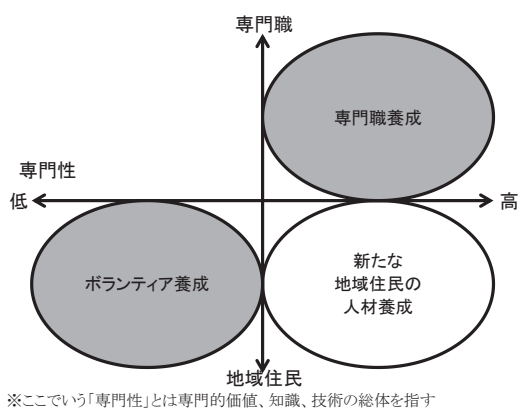


図2 人材養成プログラムの四象限（筆者作成）

## 第2章 地域福祉推進リーダー養成塾の取り組み

### 第1節 概要

これまでに述べてきた背景より大阪市社会福祉研修・情報センターでは2008年度より地域住民を対象とした人材養成に取り組んでいる。2008年度に福祉人材養成塾として開講し、2010年度からは「地域福祉推進リーダー養成塾（以下、「養成塾」とする）」と名称を変更して今日に至っている。以下がこれまでの経過である（表1参照）。

各年度において養成塾のまとめ、ふりかえりとして日本地域福祉学会での口頭発表を行っている。ここで多様な視点からの意見を聴取することでプログラムの質の向上に努めている。

さらに、養成塾の目的や対象は以下の通りである。

|     |  |
|-----|--|
| 目的  | 地域福祉の推進には、行政や社会福祉法人の職員を始めとする福祉専門職、地域で福祉活動に従事する住民・ボランティア等のネットワークや協働が不可欠であり、その要となる人材の養成はとても重要である。本研修では、福祉コミュニティづくりにおけるネットワークの構築やその運営を担う人材を「地域福祉推進リーダー」とし、実際に大阪市内でネットワークを構築しながら実践している地域や団体から学ぶ「フィールドワーク」を取り入れながら、地域福祉を推進する人材養成を目的としている。 |
| 対象者 | 地域福祉の推進とネットワークづくりや運営に興味・関心があり、現在活動（又はこれから活動予定）している人  |

（養成塾実施要領より作成）

表1 地域福祉推進リーダー養成塾の経過（筆者作成）

| 年度     | 内容  |
|--------|---|
| 2008年度 | ■福祉人材養成塾<br>6名参加  |
| 2009年度 | ■福祉人材養成塾の効果を検証と課題の洗い出し<br>【効果】先進的な取り組みを知ることができた<br>フィールドワーク先とのつながりが継続した（見学などによる交流あり）<br>【課題】参加者が専門職となっていた（地域住民の参加はなし）<br>フィールドワークの負担が大きかった（2日間×5フィールドワーク先）<br>参加者がモチベーションを維持するのが難しかった |
| 2010年度 | ■「地域福祉推進リーダー養成塾（第1期）」に名称変更し、実施：33名参加<br>■地域福祉学会口頭発表「地域福祉時代における人材養成のあり方について～“人材養成塾”の試み～」   |
| 2011年度 | ■地域福祉推進リーダー養成塾（第2期）を実施：18名参加<br>■地域福祉学会口頭発表「地域福祉時代における人材養成のあり方について～地域福祉推進リーダー養成塾にみる展開と課題～」  |
| 2012年度 | ■地域福祉推進リーダー養成塾（第3期）を実施：21名参加<br>■地域福祉学会口頭発表「地域福祉時代における人材養成のMissionについて～地域福祉推進リーダー養成塾のマネジメント再考～」   |
| 2013年度 | ■地域福祉推進リーダー養成塾（第4期）を実施：13名参加<br>■地域福祉基礎講座開講：46名受講   |

対象については実施主体が大阪市社会福祉研修・情報センターであることから「大阪市内」と限定されているものの、「現在活動（又はこれから活動予定）している人」としているところに重点が置かれている。ただし、活動の対象は限定していない。そのため、地域住民から専門職まで幅広い人の参加に至っている。

このような目的、対象に対して以下のようなプログラムを提供し、人材養成を展開している（表2参照）。

表2 養成塾プログラム（筆者作成）

| 日程  | 内容                           |
|-----|------------------------------|
| 1日目 | オリエンテーション、講義<br>フィールドワーク：1回目 |
| 2日目 | 中間報告会<br>フィールドワーク：2回目        |
| 3日目 | 最終報告会                        |

養成塾の特徴の一つが「フィールドワーク」である。原則として2回のフィールドワークに行き、最終報告会を迎える。フィールドワーク先は地域住民が主として活動している団体となっている。その背景は養成塾の対象は専門職ではなく地域住民だからである。

また、中間報告会では1回目のフィールドワークのグループでふりかえりを行う。このふりかえりを行うことで2回目のフィールドワークに向けた情報共有と課題の再認識が可能となる。

### 第2節 実績

実績として養成塾の参加者数の推移を表したのが図3である。5年間の参加者数の実績は91名である。

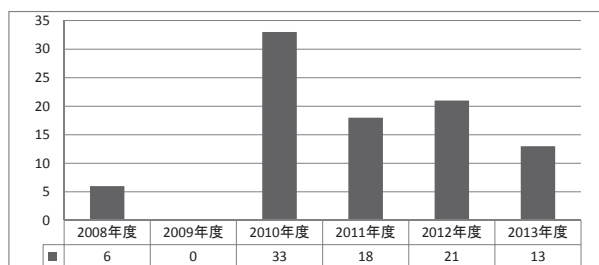


図3 養成塾参加者数の推移

参加者数は全体的に減少傾向にある。この背景には行政施策も関連しており、一概に「参加者数の減少＝ニーズが減っている」と結論づけることは難しい。特に

2010年度の修了生の多くがネットワーク推進員<sup>iv</sup>であった。

一方、どれだけ素晴らしい人材養成プログラムを構築しても、参加者がいなければ意味はないのも事実である。この点についてはこれまでの参加者数や満足度ではない、新たな評価基準の設定が必要となる。

### 第3節 評価と課題

#### (1) 評価

これまでの実績から一定の評価が得られるのではないだろうか。特に量ではなく質を重視した人材養成プログラムの実施は数少ない。事業として採算を考えれば一定の参加者数が必要となるが、あえて質を重視することで地域福祉の推進に貢献できる人材の養成を可能ならしめている。

また、参加者の満足度が高いことは評価の一つとなる。数的に十分とは言えないが、養成塾修了後に実施したアンケート結果にある満足度を示したものが表3である。修了した人たちの満足度は高く、「自分たちの活動を継いでくれる人にはぜひとも参加してほしい」という意見もある。

表3 養成塾参加者の満足度

(単位：%)

|      | 2010年度 | 2011年度 | 2012年度 | 2013年度 |
|------|--------|--------|--------|--------|
| 大変良い | 56.5   | 76.0   | 42.5   | 70.0   |
| 良い   | 43.5   | 24.0   | 40.0   | 0.0    |
| 普通   | 0.0    | 0.0    | 10.0   | 10.0   |
| やや不満 | 0.0    | 0.0    | 2.5    | 10.0   |
| 不満   | 0.0    | 0.0    | 0.0    | 0.0    |
| 無回答  | 0.0    | 0.0    | 5.0    | 10.0   |

一方、これまでの参加者数は平均して18名となる。地域福祉を推進するリーダーが毎年数十名単位で養成されることは質の確保を困難にする。定員は30名としているが、これは運営上の設定となる。定員の確保を考え

<sup>iv</sup> すべての住民が住み慣れた地域で安心して生活を送れるように、地域における支援体制として地域支援システムを構築し、各区に「地域支援調整チーム」を設置するとともに、概ね小学校区を単位として、連合振興町会や社会福祉協議会、民生委員・児童委員など各種団体で構成される『地域ネットワーク委員会』を設置している。地域ネットワーク推進員は地域ネットワーク委員会に属し、高齢者をはじめすべての住民が健康を保持・増進し、積極的に社会参加できるような地域ぐるみの取り組みを行うとともに、援護を必要としている方のニーズの発見や相談支援、関係機関への連絡調整、地域での支え合いについての検討などを行っている。(大阪市行政委員会 (2013))

つつ、人材養成の質を確保することも求められる。つまり、運営面を除けば養成塾の参加者数の規模は適正ではないだろうか。

## (2) 課題

一方、課題も残っている。それはフォローアップ体制である。養成塾を修了した人材は各自の実践に戻って地域福祉を推進するリーダーの役割を担うことになる。この役割遂行は養成塾を修了したから何事も困ることなく進められるわけではない。特にこのような人材養成プログラムに対するフォローアップはどのように進めていくべきか課題が山積している。加えて、専門職の養成校のものが応用できない。この点については第3章で述べる。

これに加えて、先にも述べた評価基準も課題となる。ここでいう評価基準とは人材養成プログラムに対するものであり、参加者の満足度とは異なる。養成塾を第三者が評価する基準を設ければ、今後の展開を考える上で重要な根拠となる。

そして、これらを踏まえた地域住民を対象とした人材養成の体系的なプログラム構築が求められる。養成塾とフォローアップ体制だけでなく、入門あるいは基礎といった人材養成の門戸を広げなければならない。これらのプログラムを体系化して構築すれば、参加者となる地域住民のプログラムの選択肢を増やすことができる。それも、入門あるいは基礎から体系立てて示すことで地域住民が自身の活動において必要とするプログラムに参加することが可能となる。

## 第3章 これからの地域住民の人材養成

### 第1節 フォローアップ体制

これまで明らかにした中、地域住民の人材養成におけるフォローアップ体制が今後の課題である。これからの地域住民の人材養成においてどのようなフォローアップ体制が求められているのだろうか。

これは本論文の目的の一つである体系の中に位置づけなければならない。つまり、人材養成プログラムとして入門編～フォローアップまでが一体となって展開することを想定する。

では、そのフォローアップ体制とはどのようなものだろうか。ここで想定しているフォローアップの参加者には共通項がある。それは「養成塾を修了している」ことである。そして、各年度1度の実施を想定している養成塾の修了生同士の年度を超えた集まる場とならなければい

けない。ここでは、参加者同士の情報共有と交換について事例提供を通して行う。ここでいう事例提供とは専門職が行う事例検討とは異なり、日頃の活動を振り返り、それを報告することを主としたものである。加えて、活動を通して抱える課題や悩み、不安をピアグループによって改善、解決する目的も併せ持つことが期待される。

### 第2節 展望

これまでを整理した上で地域住民を対象とした人材養成プログラムの体系のあり方を整理すると以下の図4となる。図4については大阪市社会福祉研修・情報センターが実施しているものを参考に作成している。

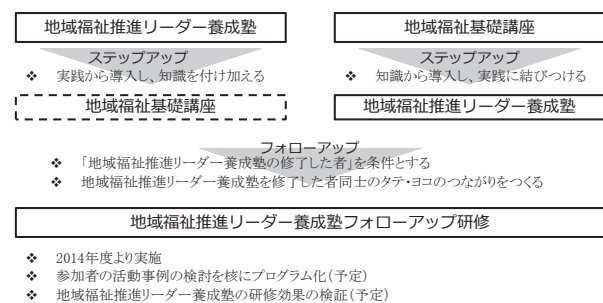


図4 人材養成プログラムの体系図(筆者作成)

大阪市社会福祉研修・情報センターでは、養成塾を核に入門編として「地域福祉基礎講座」がある。ただし、これは養成塾を受講する前提条件ではない。ここでいう地域福祉基礎講座は入門あるいは基礎の位置づけとなっている。つまり、人材養成の体系的プログラムにおける入口である。養成塾を中心に考えれば、この地域福祉基礎講座を受講する時期はいつでも良い。あくまで養成塾の受講対象者は「現在活動(又はこれから活動予定)している人」である。

以上のような人材養成の体系が自治体の特性に応じて構築する必要がある。これまでのように活動をしている各組織、団体がそれぞれに人材養成に取り組むには限界がある。そこで、このような意図的な人材養成プログラムの体系が必要となる。

### 第3節 課題

以上の展望を養成塾の一事例ではなく普遍化するに当たり、以下の3つの課題が考えられる。

第一に、養成塾の展開には地域福祉実践を展開している組織や団体の協力が必要不可欠となる。このような実践を発見することが求められるだろう。加えて、本論文で明らかにした人材養成プログラムの体系図(図4)は一例にすぎない。これが全国津々浦々で展開できるわけ

ではない。地域特性に適した修正、変更が必要となるだろう。また、これを都道府県、市町村などどの圏域で展開するのも課題となる。

第二に、人材養成プログラムを体系的に展開していく上で、実践者と活動団体との調整が必要となる。特にこのような人材養成プログラムを経て実践に移行する際、実践を展開している各組織、団体との調整が課題となる。

第三に、このような人材養成プログラムを実施する組織、団体のマネジメント内に位置づけなければならない。組織や団体には複数のプログラムが同時並行で存在している。これらの各プログラムはもとより、組織、団体全体を視野に入れたマネジメント(各プログラム間の調整、組織、団体の運営(経営)状況との関係など)に取り組まなければならない。

そして、最後にこのような人材養成の取り組みがニーズに即しているのかを評価、検証する必要がある。

#### おわりに

本論文では地域福祉時代における人材養成のあり方について明らかにした。特に大阪市社会福祉研修・情報センター主催の地域福祉推進リーダー養成塾の取り組みから考察を深めた。まだ取り組みが始まって数年しか経過していない。そのため、アンケートの数値も必要十分なものとなっていない。今後の継続において数的根拠に加え、ヒアリングによる質的根拠の収集も課題となる。また、本論文においては現時点でのものとなり、今後も継続して考察を深めていく。

そして、このような取り組みは一定の成果が認められるものの、絶対的な評価ができるものではない。特に地域性によってこのようなプログラムの展開が難しいことも想定される。できないから諦めるのではなく、それぞれの地域に応じた人材養成プログラムの体系的な構築が求められる。

そこで考えられるのが多くの市町村社会福祉協議会で事業として展開している福祉学校である。このような既存の事業からの展開を考えれば効率的かつ合理的な地域住民を対象とした体系立てた人材養成プログラムの構築が可能となるのではないだろうか。

#### 参考文献

「新しい公共」円卓会議(2010)『「新しい公共」宣言』  
右田紀久恵(1993)「分権化時代と地域福祉－地域福祉の  
規定要件をめぐって」右田紀久恵編『自治型地域

福祉の展開』法律文化社、pp.3-28

右田紀久恵(2005)『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ  
書房

大阪市行政委員会(2013)「17. 地域福祉推進活動事業」

大阪市福祉人材養成連絡協議会(2009)『「福祉人材養成  
塾」及び「福祉職員のメンタルヘルス相談事業」  
にかかるモデル事業報告書』

岡村重夫(1983)『社会福祉原論』全社協

これからの地域福祉のあり方に関する研究会  
(2008)『地域における「新たな支え合い」を求め  
て－住民と行政の協働による新しい福祉－』

Michael J. Sandel(2009)『Justice What's the Right  
Thing to Do?』(= 2010, 鬼澤忍訳『これからの「正  
義」の話をしよう いまを生き延びるための哲学』  
早川書房)

武川正吾(2006)『地域福祉の主流化』法律文化社

藤原慶二(2009)「求められる人材養成」大阪市福祉人材  
養成連絡協議会編『「福祉人材養成塾」及び「福  
祉職員のメンタルヘルス相談事業」にかかるモデ  
ル事業報告書』pp.2-12

藤原慶二(2010)「1. 福祉人材養成塾からのステップア  
ップ」『平成22年度 地域福祉推進リーダー養成  
塾報告書～地域福祉の担い手養成の試み～』大阪  
市社会福祉研修・情報センター pp.1-10