

愛媛県における地域福祉を推進する人材 づくりに関する提言

～人材養成から人材づくりへのパラダイムシフト～

聖カタリナ大学人間健康福祉学部講師 高杉 公人



1. 地域福祉を推進する人材とは？

「地域福祉を推進する人材」という言葉から、何がイメージできるのでしょうか？一般の人の多くは、「地域で暮らす高齢者や障害者をサポートするボランティアのような人」をぼんやりとイメージできたとしても、具体的にどんな人が何をしているのかを具体的に説明できる人は少ないであろう。自治会等が行う地域活動に関わっている人であれば、時々相談に乗ってくれる民生委員や、地域活動を行う際に顔を合わせる社会福祉協議会の職員をイメージできるかもしれないが、地域活動にあまり関わりが無い人や、そもそも自治会に加入していない人にとっては、そもそも「地域福祉」とは何かイメージしづらく、それを推進する人材と言われてもピンとこないというのが本音であろう。そのような人の為に、本論文では「地域福祉」とは何かを論じると同時に、それを推進する人材の性質についての説明を行う。更に、愛媛県における地域福祉を推進する人材づくりの状況を分析した上で、愛媛県に必要な地域福祉人材を「つくる」方法について提案を行うことを目的として設定する。

まずは「地域福祉」とは何かについて概説する前に、現代の日本社会において地域福祉が重視されるようになった背景を説明したい。今までは、日本は制度を基軸にしたサービスの提供による福祉を中心に展開してきたが、少子高齢化の進行によって、現在及び将来にわたってサービスを提供し続けることが難しくなってきた。更に、高齢者、障害者、子ども、といった限られた福祉の受け手のニーズを満たすだけでなく、ホームレスや外国人といった新しい福祉の対象者に対してニーズを満たす必要性も生じ始めた。

このような社会背景から、国は今までの制度サービス重視の福祉から転換を図るために社会福祉基礎構造改革

に取り組み、多様な主体によりサービスを提供できるよう制度改正を行った。平成12年に社会福祉法が制定され、その第1条では「地域における社会福祉の推進を図る」と明記され、制度化された社会福祉事業だけではなく、ボランティアな事業も含むあらゆる分野共通の事業を地域福祉として展開していく方向性が示された。この概念が地域福祉であり、社会福祉法に地域福祉の概念を定めることにより、地域住民による支え合い・助け合いを再認識して、制度サービスで賄えない福祉ニーズを、ボランティアやNPOなどの市民活動による支援や、様々な事業者や団体による民間によって福祉サービスを提供することにより満たすことが目標とされたのである。

そして「地域福祉を推進する人材」の主体となるのは地域住民である。社会福祉法の第4条には、①地域住民、②社会福祉事業者、③社会福祉活動者、の3者が相互協力のもとに地域福祉の推進に努める必要性が明記されているように、地域住民がボランティアやNPO、もしくは制度委員とも呼ばれる民生委員・児童委員として、専門職と連携して地域社会の生活問題に取り組んでいるのである。このような日本における地域福祉の担い手の状況を、加納は図1に表している。日本における地域福祉活動は、ケアサービスの直接的な提供を中心とする「ケアワーク」の活動と、地域の主体性を高めるように間接的に地域の団体同士をつないで組織化する「コミュニティワーク」の活動とに分けられる。地域における支え合いやつながりづくりの再構築が謳われる現代において、コミュニティワークを担う人材の育成が重要となる筈だが、現状ではケアワークの人材確保が優先され、コミュニティワークが水面下に沈んでいる状況であると加納（2003）は危惧している（p.97）。地域におけるケ

アを担う人材も、コミュニティワークを担う人材も同様に重視して人材づくりを行うことが日本社会全体の課題となっている。

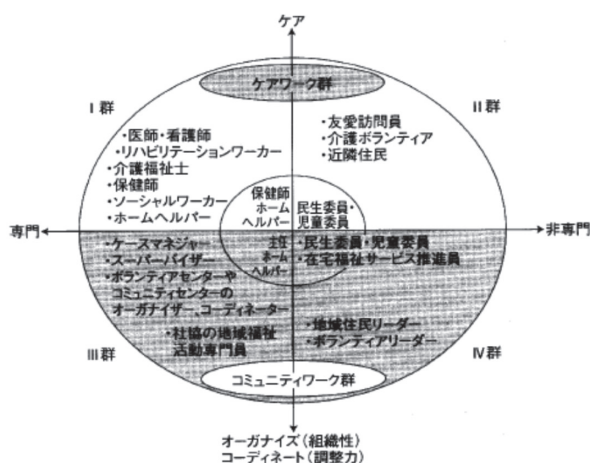


図1：加納（2003）地域福祉の担い手

更に地域福祉活動を推進する人材づくりを考える上で、「専門職と非専門職のバランス」も重要なポイントである。確かに、地域福祉の活動主体は住民であり、非専門職である地域住民が自発的に地域福祉活動を行うことが重要なのは言うまでも無いが、コミュニティワークの実践を円滑に行う上で専門職の存在は欠かせない。地域に存在する様々な地域活動を行う個人や団体といった「人的資源」をもれなく把握し、それを効果的につなげて地域福祉を活性化する活動は、特別な技能を身につけた専門職でないと実施は不可能である。厚生労働省の社会援護課が地域福祉の専門家集団と取りまとめた「これからの地域福祉のあり方研究会報告書」には、自助（自分の責任で、自分自身が行うこと）、公助（個人や周囲、地域あるいは民間の力では解決できないことについて、公共が行う福祉サービス）、共助（自分だけでは解決や行うことが困難なことについて、周囲や地域が協力して行うこと）が一体化した新たな支え合いを地域で作ることが重要と明記しており、それを行うためには、自助・公助・共助をつなげて組織化する専門職「地域福祉コーディネーター」を設置する必要があると説明し、専門職の存在の重要性を謳っている（p.47）。

しかしながら、現状の日本社会は、地域福祉を担う専門職と非専門職のバランスが取れているとは言い難い。地域福祉を担う専門職として、社会福祉協議会の地域福祉活動専門員やボランティアコーディネーターが殆どの

市区町村に存在はしているが、十分な人数が存在していない。地域住民の参加を促して自助・公助・共助が一体化した支え合いの仕組みづくりを行うには、小学校区といった小地域を活動範囲として地域福祉コーディネーターを配置するのが理想であるが、膨大な人件費がかかることから配置が進んでいない。更に、近年の社会保障の緊縮財政の影響を受けて、制度サービスを受けられない、もしくはサービスを利用できない「制度の狭間」に陥った人々を地域が受け皿となる必要が生じている。このような人々は非常に支援が困難な難しい課題やニーズを持った人が多く、それを地域で支えるために、個別支援と地域支援を統合的に実施できる高いスキルを持った「コミュニティソーシャルワーカー」が必要であると言われているが、専門職であるコミュニティソーシャルワーカーを配置している市区町村は限定的である。

地域福祉の人材づくりにおける「専門職と非専門職のバランス」の問題は、非常に解決が難しい。少子高齢化が進む日本において、社会保障の財源不足が深刻化する中で、専門職を増加させる為の財源を確保するのは容易ではない。そもそも制度福祉の限界説が地域福祉の重要性を高めたという皮肉な社会背景もあり、地域福祉に関わる専門職を増やすことに関して多くの自治体は二の足を踏んでいる。そのために、どうしても資金がかからない地域住民のボランティアに過剰な負担を課すことになってしまい、「地域主体」ではなく「地域任せ」になっているという現状である。

2. 愛媛県内の地域福祉人材の現状と課題

愛媛県における地域福祉を推進する人材の現状について、統計指標の結果をもとに考察すると以下ようになる。まずは地域福祉の推進を担う非専門職の状況であるが、総務省統計局の平成18年度社会生活基本調査によると、平成17年度の1年間に愛媛県内でボランティアを行った総数は34万6千人で、行動者率は28.3%となっており、全国の行動者率26.0%よりやや高めとなっている。ボランティアの活動内容については図2に示されるとおり、まちづくりのための活動の行動者率が16.2%で全国平均の12.0%よりも高い結果が出ているが、健康や医療サービスに関係した活動や、高齢者、障害者、子供を対象にした活動についてはそれぞれ全国平均とほ

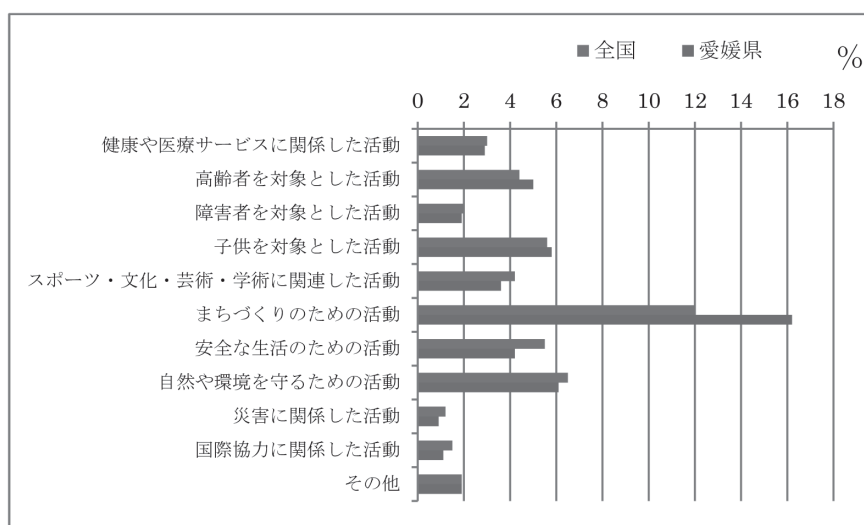


図2：平成18年社会生活基本調査 男女・ボランティア活動の種類別行動者率

とんど変わらないという結果であった。これは、愛媛県ではお祭りや伝統行事が盛んであり、それに伴う活動が多くなっていることや、特に人口集中地区以外のまちづくりのための活動への行動者率が20.8%と高いことから、過疎化に対する懸念からまちの活性化に向けた取り組みが行われていると推察される。しかし、それが医療・福祉活動の活性化にはつながっておらず、まちづくりのような伝統的に参加する慣習が出来ているものとは異なり、福祉活動を行うボランティア活動への参加の敷居が高いことが要因と考えられる。その他の非専門職の統計では、平成24年厚生労働省大臣官房統計情報部「福祉行政報告例」によると、愛媛県の民生委員数は3,619人であり全国26位で、民生委員の相談支援件数も11,221件で同じく26位と中位に位置しており、特に統計的な特徴は見られない。

一方、専門職の状況については、公表された統計は存在しないが、非常に厳しい状況であると推測される。平成の市町村合併により、役所や社会福祉協議会も統合することとなり、ひとつの役所や社会福祉協議会が、非常に広域の地域を担当することとなり、コミュニティワークを担う地域福祉活動専門員が一つ一つの地域に入り込んで支援をするのは困難な状況である。

地域のケアを担当する施設の状況は、平成24年厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉施設等調査」によると、愛媛県の社会福祉施設総数は702ヶ所で、人口

百万人当たりの社会福祉施設数は490.4ヶ所と全国23位と中位であり、特に児童福祉施設の総数が393ヶ所で、人口百万人当たりの施設数が274.5ヶ所で全国28位と低くなっている。しかし児童福祉施設だけではなく、高齢者や障害者の施設数も決して足りていない状況で、施設職員が地域に入り込んで地域福祉活動を行う余裕がある状況ではない。また、施設自体が住民の住宅地から離れて立地していることが多く、施設の地域開放が進む環境も整っているとは言えない。地域包括ケアを進める地域包括支援センターについても、中学校区に1ヶ所設置することが望ましいとされているが、1つの地域包括支援センターが多数の地区を担当する状況で、数自体が不足している状況である。

3. 愛媛県において地域福祉を推進する人材を「つくる」ための提言～人材養成から人材づくりへのパラダイムシフト～

愛媛県で地域福祉を推進する人材の状況から、特に専門職の人材を小地域に配置してコミュニティワークを実践するのが難しい現状が伺える。当然、社会福祉協議会は職員の研修等を行って専門性を高める努力をしているが、職員の数が増えない状況では地域に入り込む絶対数が足りず、一人の職員の負担が非常に大きいものとなる。この状況下で懸念されるのが、非専門職のボランティアやNPOに過剰な期待をして、本来専門職が行う

べきコミュニティワークの実践までも非専門職が担う状況になることである。もちろん、「非専門職の専門職化」そのものが悪いというわけではなく、地域で抱える福祉問題が多様化・複雑化する中で、一般のボランティアよりもケアに対する専門的な知識を必要とする「認知症サポーター」や「生活介護支援サポーター」、権利擁護に関する知識を必要とする「市民後見人」等を養成することが重要であることは言うまでもない。しかし、それが専門職の不足を非専門職が補うという理由で行われてしまうと、ボランティアやNPO活動への地域住民の参加のハードルを上げてしまいかねない。現状では専門職の数を増やすことは極めて難しく、それに対する即効性のある解決策がある訳ではないが、行政や社会福祉協議会がしっかりとスクラムを組んで、助成金の活用や自主財源を作りながらでも小地域に専門職配置を進める努力を怠ってはならない。

深刻な人材不足の中で、地域福祉を推進する人材を作るためには、地域福祉の「人材養成」を中心とした考え方から「人材づくり」の考え方にパラダイムをシフトする必要がある。現在は、地域福祉に関わる専門職や非専門職に対して「養成研修」が人材育成の中心となっている。養成研修そのものはもちろん重要であるが、特に愛媛県内の過疎地域では、研修を行うにしても人材が集まらないことが有り得る。そもそも人材を養成するという考え方は、存在する人材のスキルアップを目指すということであって、人材が存在しない場合にどうするのかという考え方に乏しい面がある。この状況を変える為に、養成研修は推し進めながらも、もしも対象者が存在しなければ外から人材を誘致するといった開発の概念を含む「人材づくり」を積極的に推進する必要がある。以下の3つが、愛媛県において地域福祉人材を「つくる」為の提言である。少しでもこれらの方策が愛媛県での地域福祉の推進のヒントになれば幸いである。

1. 地域における「まちづくり組織」と「福祉組織」が一体的に活動できる協議体の形成

統計でも示されるように、愛媛のボランティアの特徴として「まちづくり」への参加は多いが「福祉」への参加は少ないという現状がある。しかしながら、実際にそれを中心的に動かす地域リーダーは、まちづくり活動も福祉活動も役職を兼務して行っていることが多い。更に、

近年は災害支援のように、まちづくりの課題と福祉の課題との垣根が無くなってきている。これに対して、全国的に「まちづくり」と「福祉」を一体化して地域に中心的な協議体を作るという動きが盛んになっており、間もなく愛媛にもその流れが来ると予想される。組織の垣根を無くすことで、まちづくり活動を行う人が、福祉の活動に踏み出しやすくなるという効果が期待できる。更に、まちづくりにしか使えなかった予算を福祉でも使えるというメリットが生じると考えられる。地域が主体となってボトムアップで活動しやすい協議体を作ることができれば、メリットは大きい。

2. 「学」との連携による中間支援組織の強化 ～福祉のサテライトラボづくり～

愛媛県において、地域福祉を推進する中間支援組織は社会福祉協議会が中心であるが、市町村合併によるエリアの拡大で社会福祉協議会の職員が地域に入る余裕が無くなっている。このような現状を打破する為に、社会福祉協議会が大学と連携を深めて、大学の学生や教員といった研究人材を活かす方法が考えられる。近年、地域の空き店舗や集会所に、「大学のサテライトラボ」を開設することで、地域の活性化を促したという事例が報告されている。そこを大学の研究者や学生に開放し、大学の研究者や学生が地域研究を行い、まちを活性化する方策を地域住民と一緒に考えて実践することで、大学にも地域にも双方のメリットが生じる。福祉においてもこのような手法を活用し、人材が不足して地域福祉活動が活発でない地域に、福祉のサテライトラボを作って地域に福祉人材を誘致する方策を研究者や学生が社協職員や地域住民と共同で考え、一緒に地域福祉活動を行うことで地域福祉の活性化を目指すのである。特に愛媛県では、大学が人口密集地に集中していることもあり、過疎に悩む地域が大学のサテライトラボを誘致することで、本来に支援が必要な地域に「学」の力が流入することが見込まれる。

3. 愛媛県レベルでの地域福祉支援計画策定による人材づくり支援

愛媛県においては、人口密集地とそうでない地域の地域福祉人材の量と質の差共に大きい。自分たちの市町村だけでは地域福祉人材が不足している地域に対して、集中的に県レベルからの支援を行い、NPOだけでなくコ

コミュニティビジネスや社会起業といった新しい取り組みを考えている人材を誘致・派遣することができるようにすべきであるとする。

引用文献

加納恵子『第2部 11節 コミュニティワーカー』『地域福祉援助技術論』相川書房、2003年 pp.96-106.

厚生労働省「これからの地域福祉のあり方研究会報告書」2008年

総務省統計局 「平成18年度社会生活基本調査」

厚生労働省大臣官房統計情報部「福祉行政報告例」2011年

Profile 高杉 公人 (たかすぎ きみひと)

現職	聖カタリナ大学人間健康福祉学部講師
学歴	2000年カルガリー大学（カナダ）、社会福祉学修士号（M.S.W.）取得 現在、日本福祉大学福祉社会開発研究科博士後期課程在籍
専門	地域福祉、国際福祉
