

## 地域保健対策におけるソーシャルキャピタルの活用のあり方に関する研究

研究代表者 藤内 修二 大分県中部保健所長

### 目 的

住民組織活動を通じたソーシャルキャピタル（以下、SC）の醸成・活用における課題を明らかにし、その効果的な育成・支援・協働に向けての「手引き」を作成するとともに、その実践ができる地域保健人材の育成プログラムを開発する。

### 方 法

- 1) 住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる手引きの作成
- 2) 住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる研修プログラムの開発
- 3) 全国6ブロックでの研修を踏まえて、必要な修正を加えて、研修プログラムを完成

### 結 果

- 1) 平成25年度に都道府県の健康増進担当課から収集された住民組織の育成・支援・協働にかかる手引きや班会議での議論を踏まえ、3回の作業班会議により、住民組織の育成・支援・協働にかかるノウハウを集約した「住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる手引き」を作成した。A4で100ページからなる「手引き」を作成した
- 2) この「手引き」をテキストにして、行政の保健師や栄養士、保健福祉担当の事務職員を対象にし、1日（正味5時間半）の研修で、住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる基本的な考え方と実践的なノウハウについて学べるプログラムを開発した。研修は住民組織活動やSCについての講義に加え、SCの醸成・活用の実践について、日頃の活動を振り返り、今後どう取り組むかを議論するグループワークを盛り込むとともに、地域の優れた事例について、ケースメソッドの手法を用いて分析するものとした。
- 3) 全国6ブロックで研修会を開催した。研修会には合計551名の地域保健関係者が参加。受講者の評価に基づき、講義の内容やグループワークの投げかけ、時間配分等を見直したことにより、受講者の評価は改善した。
- 4) 研修会で用いた講義のパワーポイントファイル（解説の文章、音声ナレーション付き）に、グループワークで押さえるべきポイント、先進事例の紹介と事例からの学びを教材として、DVDに収録して、全国の健康増進担当課、保健所、市区町村に配布するとともに、ホームページからもダウンロードできるようにし、住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかるeラーニングの仕組みを構築した。

分担研究者：笹井 康典（枚方市保健所長）

櫃本 真事（愛媛大学医学部附属病院総合診療サポートセンター長）

福島富士子（東邦大学看護学部家族・生殖看護学教授）

尾島 俊之（浜松医科大学健康社会医学講座教授）

田中 久子（女子栄養大学公衆栄養学教授）

村嶋 幸代（大分県立看護科学大学学長）

研究協力者：中本 稔（島根県浜田保健所長），森脇 俊（大阪府守口保健所長）

山本 長史（北海道帯広保健所長），松岡 宏明（岡山市保健所長）

大場 エミ（母子愛育会愛育推進部長），中板 育美（日本看護協会常任理事）

岩室 紳也（ヘルスプロモーション推進センター），日隈 桂子（玖珠町）

## A 研究目的

住民組織活動を通じてソーシャルキャピタル（以下、SC）の醸成・活用にかかる課題を明らかにし、その効果的な育成・支援・協働に向けての「手引き」を作成するとともに、その実践ができる人材を育成するための研修プログラムを開発する。

## B 研究方法

### 1) 「住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる手引き」の作成

平成25年度の全国市区町村調査で明らかになった住民組織活動を通じたSCの醸成・活用の課題を克服するため、全国保健師長会の「SCの醸成や活用にかかる保健活動のあり方に関する研究」班（分担事業者：松本珠実）の班員との合同作業班会議を3回開催し、手引き案を作成した。

作成に当たり、平成25年度の班会議での議論を踏まえて、住民組織活動とSCに関する基本的な事項を整理するとともに、表1に示す都道府県から提供された指針や手引き等から、手引きに盛り込む内容を抽出した。

表1 都道府県健康増進担当課より提供された指針・手引きの一覧

秋田県健康福祉部健康推進課

「県民協働行動指針 みんなが主役で創る「新しい公共」に向けて～」(平成23年3月)

沖縄県福祉保健部健康増進課

「チャーガンジューおきなわ応援団」規約（平成20年3月施行, 24年1月改定）

青森県健康福祉部健康福祉政策課

「青森県 保健協力員ハンドブック第2版」(平成25年5月 青森県国保連合会等作成)

富山県厚生部健康課

「ヘルスポランテニア養成マニュアル」(平成10年12月作成)

長野県健康福祉部健康長寿課

平成24年「保健補導員等活動のしおり」(平成24年3月 長野県国保連合会等作成)

滋賀県健康福祉部健康長寿課

「いきいきのびのび健康づくり 健康推進員ハンドブック」(平成11年3月作成)

鳥取県福祉保健部健康医療局健康政策課

鳥取市「健康づくり地区推進員活動の手引き」(平成25年3月作成)

岡山県保健福祉部健康推進課

「愛育委員活動テキスト」(平成25年4月作成)

「栄養委員活動の手引き(STEP1, STEP2)」(平成25年3月作成)

千葉県健康福祉部健康づくり支援課

松戸市「平成24～26年度健康推進員育成計画」(松戸市保健福祉センター作成)

山口県健康福祉部健康増進課

宇部市「宇部志立市民大学」と「まちづくりサポーター制度」

福岡県保健医療介護部健康増進課

「市町村精神保健福祉ガイドブック」(平成13年6月作成)

神奈川県保健福祉部地域保健福祉課

「地域福祉コーディネーター育成を目指して～地域のつながりを強めるために～」

「ご近所パワー活用術 すずの会流・福祉活動の手法」(平成21年3月作成)

高知県福祉保健部

「いざ南海地震みんなでたすかるために 災害時要援護者の手引き」(平成19年3月)

大分県福祉保健部健康対策課

「みんなですすめる健康なまちづくり」(平成10年3月 大分県国保連合会作成)

埼玉県健康福祉部健康増進課

「地区組織支援者のためのハンドブック」(平成11年3月作成)

## 2) 住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかわる研修プログラムの開発

作成された「手引き」をテキストにして、住民組織活動やSCに関する基本的な考え方を伝える講義に加え、グループワークや事例分析を盛り込んだ研修プログラムを、上述の合同作業班会議での検討により開発した。

## 3) 全国6ブロックでの研修会の開催と研修プログラムの修正

開発して研修プログラムに基づいて、全国6ブロックで保健師や栄養士等の行政職員を対象にした研修会を行、その評価に基づいて修正を加え、研修プログラムを完成させた。

### (倫理面への配慮)

研究の倫理面については、大分県立看護科学大学の研究倫理安全委員会の審査を受け、平成25年8月20日に承認を得た。

## C. 研究結果

### 1) 住民組織活動を通じたSCの醸成・活用の手引きの作成

手引きは、保健師や栄養士といった行政の専門職が読むことを想定したが、保健担当の事務職や担当課長が読んでも理解できる記述とした。

手引きは、住民組織との協働についての基本的な考え方とSCに関する基本的な事項をまとめた「総論」とSCの醸成・活用の実践に必要なノウハウをまとめた「実践編」により構成した(表2に手引きの目次を示す)。

総論においては、「なぜSCの醸成や活用が必要なのか」「住民が主役であること」「めざすのは、健康を通して、住民が豊かな人生を送れる地域を実現すること」など、住民との協働において、基本的な考え方を押さえることに力点を置いた。

また、SCのメリットだけでなく、負の側面についても触れることにした。

更に、住民組織との協働においては、SCがジェンダーによって異なることを理解しておくことも重要であることから、ジェンダーとSCという項目も追加した。

実践編では、住民組織の立ち上げから学習活動、実践の支援、活動の評価といったPDCAサイクルに基づく協働の各プロセスについて解説をすることにした。その際、エンパワメントの視点を重視するようにした。

また、セッティング毎の住民組織活動との協働について、「知縁の乏しい地域」や学校や職域をベースとしたSCの醸成と活用についても解説をした。

更に、SCの醸成・活用におけるOJTについては、新任期の職員への支援、中堅期の

表2 「住民組織活動を通じたソーシャル・キャピタルの醸成・活用にかかわる手引き」の目次

第1章 住民組織との協働の基本的な考え方	第3章 ソーシャル・キャピタルの醸成・活用の実践
①ソーシャル・キャピタルの基礎	①地域のネットワークをどう見つけるか
②住民組織との協働の意義	②組織の立ち上げ方のポイント
③健康づくりから健康なまちづくりへ	③住民組織活動における学習活動のポイント
	④PDCAサイクルに基づく住民組織との協働
	⑤住民組織との協働におけるそれぞれの役割
	⑥住民組織活動のアセスメント
	⑦住民組織活動の評価
	⑧住民組織間の連携と庁内連携
	⑨自助組織への支援におけるポイント
	⑩地縁の乏しい地域における住民組織活動
	⑪学校をベースとしたSCの醸成と活用
	⑫職域をベースとしたSCの醸成と活用
	⑬SC醸成・活用におけるOJTのあり方

職員の役割、統括的な立場の保健師の役割について整理をした。

各項目は1～6つの小項目で構成され、原則として、小項目は1ページで、図を用いて600字程度の解説する形式とし、読みやすさに配慮した(図1参照)。

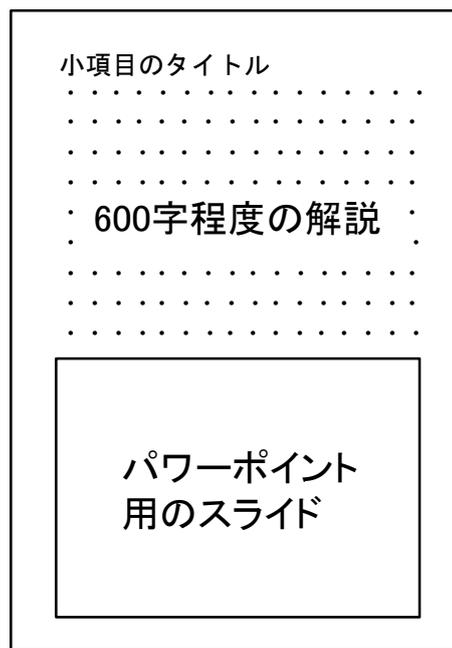
その結果、「手引き」はA4で100ページの冊子となり、後述の研修会のテキストとして活用するとともに、DVDに収録して、都道府県の健康増進担当課、保健所、市区町村に提供した。

## 2) 住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる研修プログラムの開発

行政の保健師や栄養士、保健福祉担当の事務職員を対象にし、1日の研修で、住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる基本的な事項と実践的なノウハウについて学べるプログラムを検討した。

プログラムの検討においては、講義を聞くだけという受け身的な研修ではなく、SCの醸成・活用について、日頃の実践を振り返り、

図1 「手引き」の体裁



今後どう取り組むかを議論するグループワークを加えるとともに、地域における住民組織との優れた協働事例について分析を行う内容とした(表3参照)。

表3 住民組織活動を通じたソーシャル・キャピタルの醸成・活用にかかる研修プログラム

### (1) 基調講演

「住民組織活動を通じたソーシャル・キャピタルの醸成と活用」70分

住民との協働における基本的な考え方(第1章)

ソーシャル・キャピタルに関する基礎知識(第2章)

### (2) 実践編のテーマについてのグループワーク 60分×2～3

第3章のテーマから2～3テーマをブロックごとに選択

中四国ブロックの例

①PDCAサイクルに基づく住民組織との協働

②住民組織との協働におけるそれぞれの役割

③地縁がない地域における住民組織活動

各セッションの構成(1セッション 60分)

テーマについての基本的なレクチャー(10～15分)

グループ討議:何を重視して展開するか(30分)

発表と総括:講義での気づきや学びを共有(15～20分)

### (3) 先進的な取り組みの事例分析(ケースメソッド) 90分

事例の前半部分(ターニングポイントまで)の紹介(10～15分)

グループ討議:自分が担当だったら、どう考えて、どう展開するか(30分)

事例の後半部分の紹介(15～20分)できれば、住民にも報告をしてもらおう

グループ討議:この事例からの学びを話し合う(20分)

発表と総括:事例からの学ぶべきポイントを共有(15分)

### (1) 基調講演「住民組織活動を通じたSCの醸成・活用」

基調講演として、「手引き」の第1章と第2章の内容を紹介(65分)。講義の内容は以下の7項目とした(使用したパワーポイントは資料を参照)。

- ① SCとは何か?
- ② SCの効用
- ③ SCの類型と測定
- ④ 保健活動におけるSC
- ⑤ SCと住民組織活動
- ⑥ 住民組織と行政との関係
- ⑦ SCとヘルスプロモーション

### (2) 実践についてのグループワーク

グループワークのテーマについては、ブロック研修会開催県の担当者に、「手引き」第3章の「SCの醸成・活用の実践」から、3つのテーマを選定してもらった。

選定されたテーマについて10～15分間の話題提供(使用したパワーポイントは資料を参照)の後、「具体的にどう取り組むか」を投げかけて議論をしてもらおうようにしていたが、方法論の議論に終始してしまうことから、「住民組織と協働するのは何のため?」、「職域と協働するのは何のため?」といった投げかけで、協働の目的を確認してもらい問いかけへと修正した。

### (3) 先進的な取り組みの事例分析

地域における住民組織との優れた協働事例についての検討は、ケースメソッド風に学ぶことをめざした。

すなわち、事例の背景とターニングポイントまでの経過を10～15分程度で報告してもらった後に、自分が担当だったら、どう考えて、どう取り組むかについて、グループで30分間話し合ってもらい。その後、事例の後半部分を報告してもらい、この事例からの学びをグループで整理をして、報告をするという流れにした。

実践についてのグループワークや事例検討のグループワークはそれぞれ、数グループずつから発表をもらい、その後、講師を務めた研究班のメンバー(毎回3名程度)から助言を行い、議論の総括をするようにした。

### 3) 住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる研修会の実施

#### (1) 研修会の開催地の選定

研修会の開催に当たっては、研究班と共催でブロック別研修会を開催する都道府県を募り、希望のあった11県の中から、地理的なバランス等を考慮して、開催県を決めた。

開催県には、会場の確保や日程調整、県内の保健所や市町村の職員だけでなく、ブロック内の各県の健康増進担当課を通して、ブロック内の保健所や市町村職員への周知と参加者のとりまとめを依頼した。

研修会の会場費や講師旅費、謝金、必要な消耗品や役務費等については、研究班が全て負担した。

#### (2) 研修会の開催日程

研修会は下記の日程で行われた。

- ・近畿ブロック(神戸市)  
平成26年11月19日  
センタープラザ西館  
参加者数: 79名
- ・関東ブロック(宇都宮市)  
平成26年11月28日  
栃木県総合文化センター  
参加者数: 72名
- ・九州ブロック(熊本市)  
平成26年12月18日  
熊本県庁地下会議室  
参加者数: 88名
- ・中四国ブロック(岡山市)  
平成26年12月24日  
きらめきプラザ  
参加者数: 117名
- ・東海北陸ブロック(富山市)  
平成27年1月23日  
サンシップとやま  
参加者数: 52名
- ・北海道・東北(札幌市)  
平成27年2月2日  
かでる2.7  
参加者数: 143名

6ブロック合計の参加者 551名であった。参加者の職種別内訳では、保健師80.0%、栄養士12.0%、事務職他 8.0%であった。

### (3) 研修会の評価

研修会では、毎回、自記式調査を行って、講義内容の理解度、グループワークでの学びの有無、事例検討からの学びの有無などを尋ね、研修プログラムの評価を行った。

「住民組織活動を通じたSCの醸成と活用」の講義の内容について、95%以上の受講者が「理解できた」「まあ理解できた」と回答していた(図2)。

講義内容別の「理解できた」者の割合は、SCの効用で最も高く、SCの種類と測定で最も低かった。

こうした評価結果に基づいて、講義内容を修正したところ、「SCと保健活動」についての評価は、九州ブロック、中四国ブロックで、有意に改善していた(図3)。

実践編のテーマについてのグループワークの評価では、「学びが多かった」という回答が、50%前後にとどまっていたことから、グループワークの運営について見直し、ファシリテーターの役割の明確化、時間配分を修正した結果、「学びが多かった」という回答が、徐々に増えていった(図4)。

事例検討のグループワークでは「学びが多かった」という回答が、事例報告を住民組織代表が行った九州ブロックの研修会で86.0%と最も高かった。その結果、九州ブロックの研修会では、67.9%の参加者が今後、住民組織との協働で、取り組みたいことが「大いにあった」と回答していた。

図2 講義「住民組織活動を通じたSCの醸成・活用」の理解度

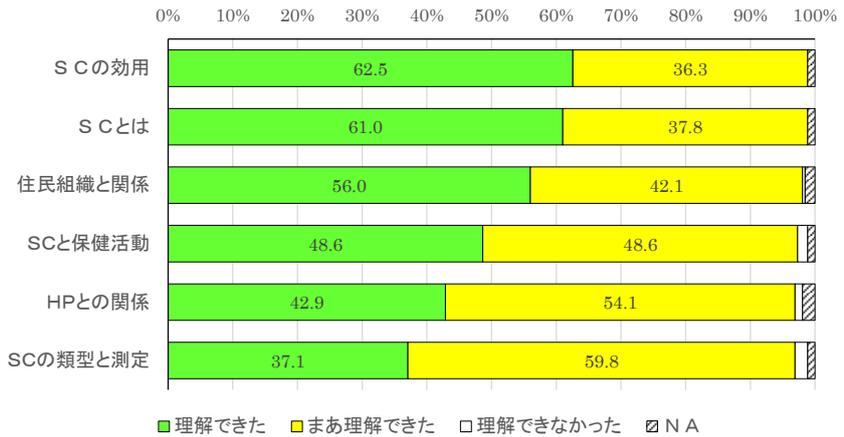


図3 「ソーシャル・キャピタルと保健活動」についての理解度

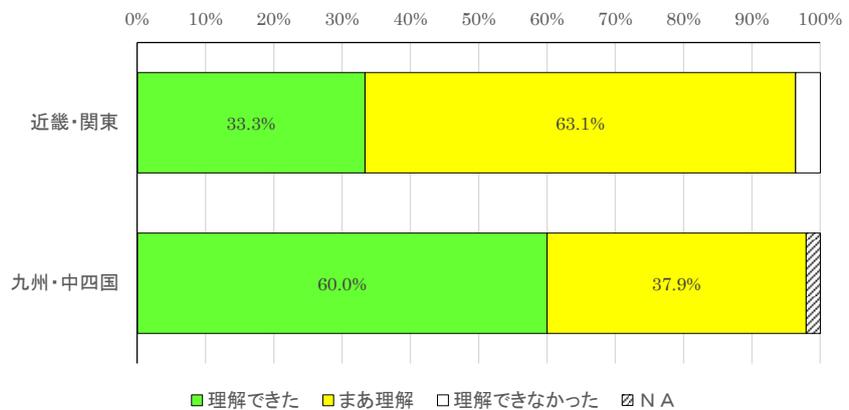
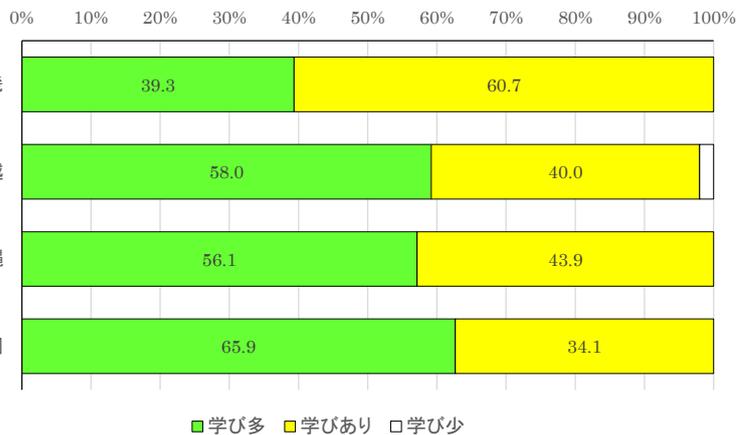


図4 GW「住民組織との協働とそれぞれの役割」の評価



## D 考察

### 1) 「住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる手引き」の作成

平成25年度の研究で、15都道府県から提供された住民組織の育成・支援・協働の指針や手引きは、健康づくりに関わる住民組織との協働だけでなく、地域福祉コーディネーター養成や災害時要援護者支援など、多岐にわた

っていた。しかし、作成から10年以上が経過している手引きも少なくなかったことから、社会環境の変化を踏まえた手引き等の作成が必要と考えられた。

特に、SCが提唱されたことに伴い、SCの定義や内容、SCが提唱された背景やその意義について理解を促すだけでなく、これまでの住民組織活動の意義を再確認することが重要と考え、第1章では、SCについて基本的な事項を解説するとともに、住民組織との協働の意義やヘルスプロモーションの理念について改めて解説をした。

また、第2章の「住民組織活動とSC」の項では、住民組織活動とSCはどこが違うのか、どこが同じなのかを解説し、優れた住民組織活動はSCの3つの要素である「地域への信頼」「ネットワーク」「互酬性の規範」を醸成するものであることを明記した。

また、これまで「絆」「支え合い」として捉えてきた地域の特性をSCとして「測定」するための方法についても解説をした。

第3章の実践編では、PDCAサイクルに基づいて、住民組織の立ち上げから、その評価に至るまでの協働プロセスを解説するとともに、自助組織、知縁の乏しい知識、職域や学校をベースとしSCの醸成・活用といったセッティング毎の協働のポイントをまとめた。

今回、作成した手引きは1項目についての解説を図と600字程度の文章で構成することを原則とし、全体で100ページというボリュームとしたことで、読みやく地域保健の現場で活用できる手引きとした。

## 2) 「住民組織活動を通したSCの醸成・活用にかかる研修プログラムの開発」

研修プログラムは講義とグループワーク、事例検討を組み合わせることで、より実践的な研修をめざした。

全国6ブロックで研修会を開催し、その評価に基づいて研修プログラムを修正したことで、より効果の期待できるプログラムにすることができた。

特に、グループワークにおいては、住民組織との協働のノウハウについての議論から、何のために住民組織と協働するのか、目的を

議論するグループワークへと変更したことが有効と考えられた。

「住民組織とどう協働するか」というテーマでは、実際に住民組織と関わっている参加者の取り組みを長々と聞くことで、時間が消費されがちで、議論が深まりにくい。一方、「住民組織との協働は何のためか」を議論することにより、「住民の健康づくりのため」といった型通りの目的ではなく、住民組織との協働により具体的にめざすものを確認することができ、住民組織と協働する際の考え方や態度の変容につながることを期待された。

事例検討は、「ケースメソッド風」の事例検討とし、自分が担当だったら、どう考え、どう取り組むかを議論してもらった。この際も、どう取り組むかという方法論の議論よりも、置かれた状況の中で、住民組織との協働により何をめざすのかを議論することが重要であった。

また、今回の研修では、グループワークにおけるファシリテーターの役割の重要性を再認識させられた。住民組織の育成において、グループワークのファシリテートは基本的な支援のスキルであるが、住民組織と関わる保健師や栄養士等にとって、こうしたスキルを磨く機会が不足していることが危惧された。住民組織活動にかかる研修以外でも、ファシリテーターとしてのスキルを磨くことが必要であろう。

事例検討では、住民組織の代表2名が取り組みやプレゼンテーションを行った九州ブロックでの研修の評価が高かった。住民組織との協働の意義について詳しい解説を聞かされるより、いきいきと活動している住民の姿を見る方が、大きなインパクトを与えるものである。

今後、行政職員や専門職員等を対象とした研修会においては、住民組織の代表や構成員からの報告の機会を作ることが有効であろう。

## 3) 成果物の提供について

今回、研修会における講演内容を録画して、DVDで提供することも検討したが、学習者がより主体的に学びやすい教材として提供することを検討した。

すなわち、講演で用いたパワーポイントに音声データと解説の文字データを添付したファイルを作成して、自分に合ったペースで、理解が不十分な部分を繰り返し学習できる教材を作成した。

また、全国6ブロックでの研修のグループワークで出された意見や事例検討での学びも紹介し、地域や職場などでのグループ学習にも活用できる内容とした。

こうした教材をDVDに収録して、全国の健康増進担当課、保健所、市区町村に配布するとともに、ホームページからもダウンロードできるようにし、住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかるeラーニングの仕組みを構築した。

今後、こうした研修プログラムを活用して、都道府県毎や保健所毎の研修会の開催が期待される。

## E 結論

- 1) これまでの住民組織の育成・支援・協働にかかるノウハウを集約した「住民組織活動を通じたSCの醸成・活用にかかる手引き」を作成し、その手引きをテキストにして、保健担当者向けの研修プログラムを開発するとともに、全国6ブロックでの研修会の評価に基づき、研修プログラムを修正し、eラーニングシステムを構築した。
- 2) 住民組織活動を通じたSCの醸成・活用を進めるために、開発した研修プログラムによる都道府県毎や保健所毎の研修会の開催が期待される。

## F. 研究発表

### 1) 国内

口頭発表	5件
原著論文による発表	0件
それ以外（レビュー等）の発表	5件
そのうち主なもの 論文発表	

- 1) 藤内修二，他：ソーシャルキャピタルの醸成と保健所．保健師ジャーナル69(4)：286-293，2013
- 2) 笹井康典：健康づくりにおけるソーシャル・キャピタルの育成．公衆衛生情報

43(2)：10-12，2013

- 3) 藤内修二：住民組織活動を通じたソーシャル・キャピタルの醸成・活用に関する研究．公衆衛生情報 44(6)：10-14，2014
- 4) 藤内修二：地域コミュニティ単位のまちづくり協議会～新潟県見附市の取り組み～．公衆衛生情報 44(6)：20-21，2014
- 5) 櫃本真聿：市長のリーダーシップと「元気クラブ」とのパートナーシップによる、ソーシャルキャピタル～いなべ市の取り組み～．公衆衛生情報 44(7)：14-15，2014

## 学会発表

- 1) 藤内修二，他：健康づくりにおけるソーシャルキャピタルの育成に関する保健所の役割に関する研究．第72回日本公衆衛生学会総会 2013年10月
- 2) 藤内修二，他：住民組織活動を通じたソーシャルキャピタルの醸成・活用の現状（第1報）．第73回日本公衆衛生学会総会 2014年11月
- 3) 櫃本真聿，他：住民組織活動を通じたソーシャルキャピタルの醸成・活用の現状（第2報）．第73回日本公衆衛生学会総会 2014年11月
- 4) 田中久子，他：職からのるソーシャルキャピタルの醸成と活用～埼玉県鶴ヶ島市の事例から～．第73回日本公衆衛生学会総会 2014年11月
- 5) 福島富士子：母子保健—とくに産後から始まるソーシャルキャピタルの活用に関する研究」職からのるソーシャルキャピタルの醸成．第73回日本公衆衛生学会総会 2014年11月

### 2) 海外

口頭発表	0件
原著論文による発表	0件
それ以外（レビュー等）の発表	0件

## G 知的所有権の出願・取得状況

- 1) 特許取得 なし
- 2) 実用新案登録 なし
- 3) その他 なし