

厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）
分担研究報告書

行政による組織の立ち上げと推進員等の養成

研究分担者 笹井 康典（枚方市保健所） 森脇 俊（大阪府守口保健所）

要 旨

ソーシャルキャピタルの醸成には住民組織との協働が効果的である。組織の立ち上げを行政が主導する場合は、組織の役割を明確にして行政内部の調整と意思統一を図り、自治体の計画として位置付けることが重要である。立ち上げの過程では住民と課題を共有し、組織の目的や活動内容についてコンセンサスを得たうえで目的に応じて手法を選択する。また、推進員を養成する場合はコアとなるキーパーソンを普段の活動から発掘し、働きかけを行うことによってスムーズな立ち上げが可能となる。併せて環境整備も同時に行うことも住民の理解が深まり、行政と協働して地域課題を解決する組織の育成へつながると考えられる。

A. 目 的

ソーシャルキャピタルの醸成には、地域においてその核となる組織あるいは人の存在が必要である。本来であれば、自主的、草の根的に住民組織が立ち上がり、行政と協働することによりソーシャルキャピタルが醸成されていくことが理想的ではあるが、住民活動が地縁の低下とともに弱体化している昨今においては、行政が地域課題を把握し、その解決のために住民へ働きかけを行っていくことも必要である。

このため、行政が主導して、地域で活動する組織の立ち上げおよび健康づくり推進員等（地域により名称は異なる）の養成の手法について検討した。

B. 研究方法

これまでに、各地域で実践されている先進的な取り組み事例をもとに、自治体で参考となる組織育成、人材育成の手法について、具体的な方法を中心に検討を行った。

C. 結 果

1. 組織の立ち上げのポイント

（1）組織の立ち上げにあたって準備すること

1) 立ち上げにあたっての準備

担当者間および組織内での意思統一を図り、担当者（保健師・栄養士等）間で組織育成の必要性があることを共通理解するとともに、上司も交えて議論し、行政だけでは解決しない多くの課題の解決に、住民との協働が重要であることを十分話し合う。そして、組織育成には、どのような課題（人的配置・予算・住民との協議など）があるのか検討を重ねる。また、住民組織育成・支援が、継続的に行われるようにするには、施策の一つとして位置づけ、市町村の総合計画、あるいは保健福祉計画等に入れ、条例化することにより、予算等が確保しやすい体制を作っていくことが大事である。

2) 立ち上げの手法の選択

組織育成を何のために行うのか、その目的によって、立ち上げの手法を選択する。当初は、取り組みやすい手法で開始し、育成経過を見ながら、新たな組織へ移行することも検討する。

3) 住民とのコンセンサス

住民と行政の共通課題を共有するし、この課題の解決策として住民組織の必要性について理解を得る。そのうえで、新たな組織の目的や活動について十分理解をしてもらう。

(2) 委員や推進員方式の立ち上げ (図1)

まず、「委員・推進員方式」での組織の立ち上げは、代表者協議会、あるいは委員会として組織化することから始め、次に、既存の組織・団体との位置づけ（役割分担等）を明確にすること。協議会の目的によって構成する団体・組織を選択し、他の団体・組織の理解が得られるように周知しておく。

一方、委員会では、直接の個人委嘱であるため、その活動について類似団体・組織との相違について協議しておく。

そして、何よりも、組織の必要性について住民とのコンセンサスを十分図ること。既存の団体・組織、また個人は、他の委員会や協議会に所属していることが多く、新たな組織の目的や活動について理解が得られるよう、時間をかけて協議することが大事である。

(3) モデル方式の立ち上げ (図2)

「モデル方式」での組織づくりでは、目的に応じたモデル組織をつくることで、他への波及効果を考慮しながら、モデルを「グループ」とするか、「地区」とするかを検討する。

そして、一地域だけの事業に終わらないように、最終的な組織全体像を認識しながら育成すること。このため、詳細な組織育成計画（短期・中期・長期）を策定し、年次別育成状況の見直しを行う。こうして、一定の組織育成期間が過ぎ、自主的な活動の展開が可能になってきたら、同じように終了したモデル地区と交流するなどにより行政への積極的な参加を促す。次のモデル地区を育成している間に立ち切れることも多い。このため、常に先のモデル地区との「つなぎ」を随時持つこと。また、次のモデル地区へのアドバイザー的な役割を持たせることや、交流会等を年

図1 委員・推進員方式の立ち上げ

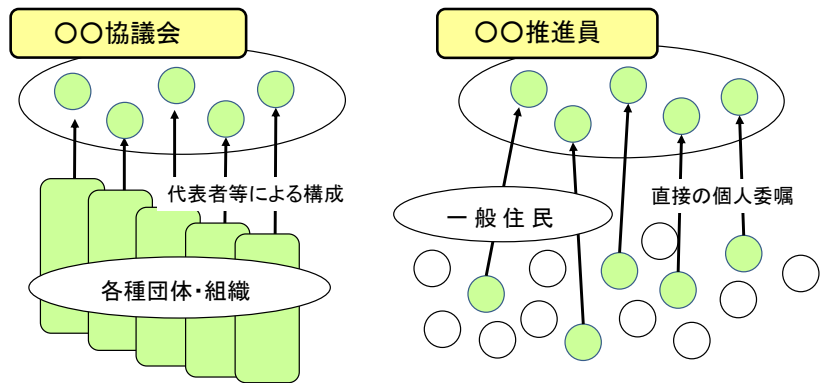
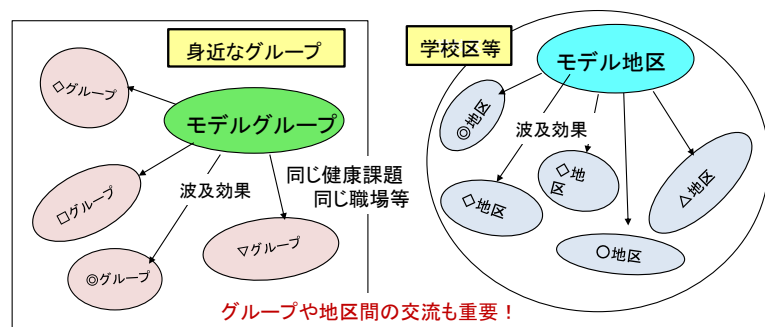


図2 モデル方式の立ち上げ



グループや地区間の交流も重要！

間計画に入れておく。

(4) OB会方式の立ち上げ (図3)

OB会方式での組織づくりの「目標」を明確にすること。教室あるいは養成講座の参加者が、継続した生活習慣の改善を行ったり、他の住民への普及活動などができるよう、どのようなグループや団体・組織へと発展させるのか、どのようにして地域の中で実践可能としていくのかを十分協議する。参加者が行政と共にカリキュラムを企画することにより、このグループでの活動に「楽しさ」「生きがい」などを感じ、終了後の活動体制づくりへと移行できるようになる。当初は、気軽な「集い」から開始し、活動の広がりにより、行政は地域活動の「場」を提供したり、必要な支援を随時行いながら自主的な活動の展開を促す。

(5) 当事者方式の立ち上げ (図4)

「当事者組織」の立ち上げについては、当事者とその家族の現状について、健診・相談や訪問等により、直接、意見を聞くこと。また、保健・医療・福祉情報等より課題を明らかにしておくことが重要である。ひとりではくじけそうになる意識を、同じような障がいや病気で闘っている人たちと励まし合っていこうという気持ちを確認し、気軽に、そして深く理解し合える仲間同士の中で、より大きな力が育てられることを認識することが重要である。

そして、当事者とその家族が負担にならないよう、条件は緩やかにしておき、できるところは当事者たちで行い、その活動が可能な支援体制を整備していく。

2. 推進員等の養成講座のポイント

(1) 核をつくる

新たに組織を立ち上げるためには、リーダーとなる人の選任や地区の選択は重要なポイントとなる。保健活動を通じて健康問題に関心を寄せた住民や、地域で声かけなど地道にやっている住民、また、保健事業終了後に継続したグループ活動を行っている住民たちを普段の保健活動の中から発掘し、「核」にするとスムーズな導入が可能となる。

(2) やる気おこし

次に、住民には、行政から地域の健康問題や身近な情報提供を行う。このとき、自身が感じたことや学んだことなどを気軽に話せるような場づくりを心掛ける。また、次回へつなげる内容や参加者自身が内容について参画できる形をとり、ひと講座ごとに、何ができるかお互いに意見を出し合い確認することを繰り返しながら、組織づくりへの意欲

図3 OB会方式の立ち上げ

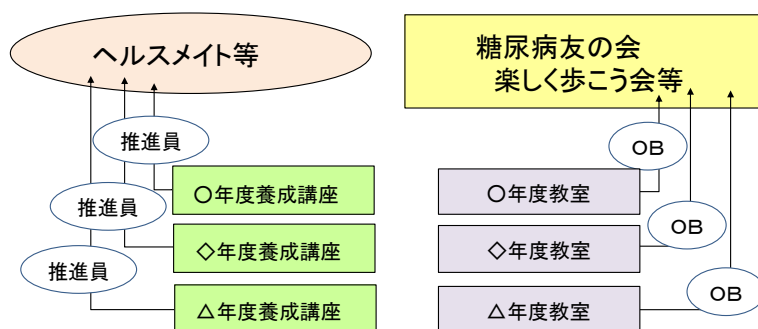
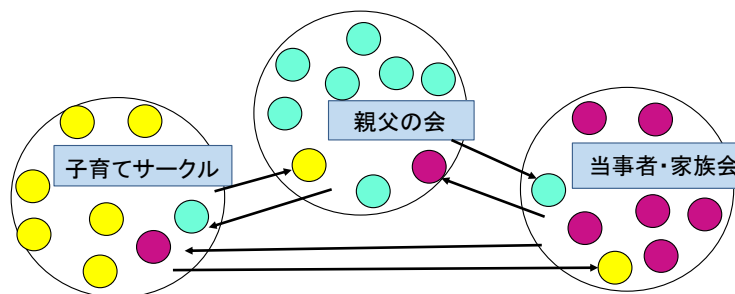


図4 当事者方式の立ち上げ



(やる気)を盛り上げていく。

(3) 急がず、確実に基盤づくり

組織の必要性が理解できたら体制づくりに移行するが、このとき、一人に多くの負担がかからないよう、住民ひとり一人が「役割」を持てるようにしておく。一人だけ先に進んだり、途中で意欲が減退することのないよう、無理のない進め方で、ことあるごとに合同会議を開催し、進捗状況を確認し合う。

(4) 環境を整える

行政は、養成講座の開催と並行して、これらの組織についての理解を得るため、関係団体・組織へ周知する必要がある。このため、事前に地区役員や関係者との協議を行い、開催時には、司会や進行、あいさつなど地区住民代表がするなどして、行政と協働での組織づくりであることを住民に理解してもらうことが重要である。また、養成講座や住民説明の経過などをタイムリーに広報しておくこと、当該地区のみならず全域での組織育成の意識づくりに効果的である。

D. 考 察

1. 組織立ち上げにあたってのポイント

本来、ソーシャルキャピタルの醸成は住民の自主的な活動から始まった組織に行政が協働していくことが望ましい。しかし、地域においてよほど意識を持った人材が存在しない限り、それを望むことは難しい。このため、地域課題の解決に住民組織が必要だが行政が組織を立ち上げるためには、まず「何が目的なのか」を明確にしておく必要がある。安易な組織立ち上げは結局数年後に瓦解を招くことになる。また、早急な立ち上げは全てにおいて(庶務、予算、企画等)行政が主導する形となることから、行政が下支えする構図が固まってしまい、独り立ちを目指すこ

とが困難となる。このため、行政内部での意志を固めた後に、じっくりと住民との対話とコンセンサスを固めながら組織づくりを進めていくことが重要となる。

ここに記載したとおり、組織の立ち上げ方法には様々なやり方がある。行政が最も活用する手法としては「委員・推進員方式の立ち上げ」であろう。地域の関係機関の長あるいはより詳しい専門家に集まってもらい、「協議会」等の名称で会を運営するやり方である。この中で「顔の見える関係」をつくりながら地域課題を連携して解決を目指すことになる。この方式を採る場合は役割を終えるまで行政が主導することが前提となる。一方、OB会や当事者組織方式を立ち上げる場合は「独り立ち」が前提となる。」このため、コアパーソンを見つけ、様々な支援を行いつつ、いずれは「自ら運営する」ことを動機づけながら会を運営することが必要となる。そのためには「会に参加して良かった」「会に来ることが楽しい、役に立つ」と参加者に思わせるようにするための工夫が大切であろう。

2. 推進員の養成講座等のポイント

このような組織の立ち上げのために、行政が「健康カレッジ」や「市民講座」などの名目で住民組織のコアパーソンを養成するのにもひとつの方法である。ここでも重要なことは「あせらず、じっくり」と基盤づくりを行うことである。その中でリーダーシップを取れる人材を発掘して、コアパーソンに据えながら、さらにエンパワメントを図っていくことになる。

また、合わせて既存の関係機関への説明など、環境整備を行うことによって、組織育成への理解が深まることになり、「みんなで力を合わせて地域課題を解決」する機運が生まれることに役立つと考えられる。

E. 結 論

ソーシャルキャピタルの醸成には行政と協働する住民組織の存在が欠かせない。その立ち上げを行政で主導する場合は目的の明確化と行政内部での合意を行ったうえで住民との対話を重ねながらやる気おこし、必要性の理解を得ることが重要である。そしてコアパーソンを中心として、いくつかの方法の中から目的の達成にもっとも適当な方法を選択して組織を立ち上げ、地域課題の解決に向けた行政との協働を進めていくことが望まれる。

F. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

G. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし