

研究ノート 本研究は複数の匿名レフェリーによる審査を受けたものです(日本地域政策学会 2022年9月)

地区社会福祉協議会の経営上の問題点に関する研究

—前橋市における地区社協役員と社協職員の意識調査から—

Study on Management Issues of District Council of Social Welfare :

From a Survey of District Council Officers and City Council Staff in Maebashi City

北川 公啓 (高崎経済大学大学院博士前期課程)

Kimihiko KITAGAWA (Graduate School, Takasaki City University of Economics)

佐藤 徹 (高崎経済大学)

Toru SATO (Takasaki City University of Economics)

(受付日 : 2021年12月29日

受理日 : 2022年6月13日)

Abstract

The purpose of this study is to clarify the management issues of the district council by conducting a questionnaire survey to the officers of the district council and the staff of the city council, taking Maebashi City, Gunma Prefecture as a case.

As a result of the analysis, the following three points were clarified. First, the issues common to officers and staff were the six elements of disseminating goals and plans, leadership persons, expansion of leaders, participation of parties, aging of officers, and frequent replacement of officers. Second, the top three elements that officers placed more seriously than staff were task-specific subcommittees, collaboration with other organizations, and dedicated office equipment. On the other hand, the top three elements that staff placed more seriously than officers were the activity base, the burden on officers, and the secretariat system. Thirdly, there was a difference in the awareness of officers due in part to the existence of paid staff and bases dedicated to the secretariat.

Keywords: District Council of Social Welfare, management issues, common points and differences in awareness

1. 研究の背景と目的

地区社会福祉協議会(以下、「地区社協」と略記)は自治会と同様にコミュニティにおける地縁型の住民組織である。自治会が地域の全体的振興を目的とするのに対して、地区社協は住民福祉の追求を目的とする(牧里1992, p.363)。地区社協の圏域は自治会よりも大きく、小学校区や旧町村単位に結成され、「住民主体」の組織原則を具体的に実現する場である(牧里1981a, p.59)。

戦後、GHQの勧告にしたがって、住民主体の福祉活動を推進するために、自治体ごとに社協がつくられた(越智2003, p.223)。1962年の全国社会福祉協議会(以下、「全社協」と略記)発行の「社会福祉協議会基本要項」には「住民主体」の原則と社協の事務局とくに専門員設置の方針が示された(永田2000, pp.235-236)。以来、全社協の提起により市区町村社

会福祉協議会(以下、「市社協等」と略記)がその組織化をおこなってきた(榊原2017, p.173)。地区社協の役割の一つは、地域のつながりが薄くなる中で、地縁を基盤とした互助を再構築することである。「白馬の奇跡」のように自然災害発生時に、日ごろの互助活動を通じたつながりが近隣住民による被災者の早期救助につながった事例も散見される。

2016年6月に「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定され、地域共生社会の実現に向けて厚生労働省は、「地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制の在り方に関する検討会(地域力強化検討会)最終とりまとめ」を示した。同とりまとめには、住民に身近な圏域において、住民が直面している、あるいは気付いている課題を「丸ごと」受け止める場の一つとして地区社協が記載されている(厚生労働省2017, p.16)。

しかし一方で、地域の担い手不足が叫ばれていることも事実であり、特に役員の高齢化や充て職の交代による人材の流動化が、地区社協活動へ与える影響は大きく、得られたノウハウを組織として蓄積し、その活用を図る仕組みづくりが求められている。法人格を持たない地区社協が、課題を受け止める場としての役割を果たすためには、企業と同様に継続的かつ計画的に限られた経営資源（ヒト・モノ・カネ・情報）をマネジメントすることが必要である。

本研究では、塩次ほか（2009, p. iv）を参考として、経営を「企業（組織）の内部で社会が必要とする価値が創造されるダイナミズムであり、そのダイナミズムを生み出す組織の活動であり、組織で主体的な活動を繰り広げる人間の総体」と定義する。

経営学者の井原（2008, p.6）によれば、組織や機構を動かすことを「運営」といい、企業を運営し事業を営むことを「経営」という。また、田尾（1999, p.ii）は、非営利組織のうちボランティアな意思をもった構成員により運営される組織が、今後の社会において欠くことができないことを考えると、その理論的な与件やシステム構築の方法を組織論あるいは、経営論について対応が要請されるのは当然であると論じている。そのため、本研究では地区社協の「運営」ではなく、「経営」をテーマとした。

地区社協の経営を担う人材は地区社協役員（以下、「役員」と略記）である。役員は、地区社協を構成する自治会、福祉関係の各種団体（民生委員・児童委員やPTA、老人クラブ等）、ボランティア団体等の代表者が充て職で選出され、地区社協会長は、市社協等の理事、評議員に就任している場合が多い。

一方、市社協等は社会福祉法第109条に規定される社会福祉法人であり、会費や共同募金を原資として、運営費や活動費の助成を通じて地区社協活動を支援している。コミュニティワーカーと呼ばれる地区担当職員（以下、「職員」と略記）を専任や兼任で配置する市社協等も多く、職員は役員の活動を支援している。

今日、少子高齢化に伴う社会的孤立の拡大などの社会問題に対して、地域共生社会における互助の役

割が注目されている。非営利団体に関する研究は蓄積されているが、互助の役割を担う地縁組織である地区社協に関する研究は少ない。事例研究から地区社協の経営上の問題点は規範的に示されているが、問題点に対する役員の意識が定量的かつ実証的に明らかになっていない。

そこで本研究では、地区社協の経営上の問題点に対する役員とその活動を支援する職員の意識の共通点と差異を定量的に明らかにすることを目的とする。本研究によって、役員と職員が地区社協の経営に関する課題をお互いどのように認識しているかを共有できるため、問題解決に向けた話し合いを進めやすくなる。

本稿の構成は次のとおりである。2章では、先行研究より地区社協の経営上の問題点を抽出・分類する。これをふまえて続く3章では、仮説を設定する。4章では、役員と職員を対象に行う調査分析の手順と方法を提示する。5章では、分析結果から役員と職員の意識の共通点と差異を明らかにする。

2. 先行研究の検討

2.1 先行研究の概観

地区社協の研究は大きく2つに分けられる。まず、歴史研究である。これは地区社協の成立やコミュニティ組織との比較など政策の変遷を踏まえた地区社協の歴史を扱うものであり、牧里（1992）、永田（2000）、山田（2011；2020）の研究などが挙げられる。

つぎに、事例研究として、研究者が参与観察やインタビューを通じて地区社協の実態を把握し、その活動の活性化や住民の計画能力形成、住民主導の組織運営についての要因を抽出するものがある。代表的な事例研究としては5つ挙げられる。第1に、牧里（1981a；1981b）は、関西の地区社協の事例から住民福祉活動の活性化に関する条件と要因を示している研究である。第2に、平野（2008）は、地区社協の活動プログラム開発機能に着目し、地区社協の推進装置としての成立要件を抽出した研究である。第3に、榊原・平野（2011）は、6県の市町村社協を対象としたアンケートを通じて活動プログラムの促

進要因に着目して問題点を抽出した定量的な研究である。第4に、山田（2011；2020）は、大都市の地区社協を対象に住民主導の地域福祉運営の要件を抽出している研究である。第5に、萩沢（2014）は、住民の主体性に着目して役員に対するアンケートから住民の計画能力の形成要因と方法を抽出している研究である。

2.2 地区社協の経営上の問題点

地域社会学の研究において、田中（2002,p.155）は、まちづくり組織の構成要素を、組織、センター、ファンド、情報、人材と活動の6つに分類している。この分類は、経営のプロセスにおいてインプットする経営資源やアウトプットである活動、活動の基盤となる組織を含んでいることから、経営に関係する要素を網羅していると考えられるため、本研究において参考とした。

また、組織の経営について、センゲ（Peter M. Senge 1990；2006）は、日常的な語法としての「学習」は「情報を取り込むこと」と同義語であると論じている。また、小林（2009, pp.116-117）は、情報を「企業が経営活動を営むなかで獲得してきた経験的知識、技術、およびブランド・イメージなどの総体」と定義したうえで、経済学者のペンローズ（Edith T. Penrose 1959；1980）は情報を「組織的学習を通じて獲得されるもの」として捉えていることを示している。そこで、本研究では、組織の構成員である人材が情報を取り込み、共有するという「組織学習」の過程を重視することから、話し合う機会、研修・学習の機会、目標・計画の周知などの「情報」を含む問題点を「学習」の問題点として捉え、地区社協の経営上の問題点を、①組織、②拠点、③財源、④学習、⑤人材と⑥活動の6つに分類することにした。なお、この分類における拠点は、社会福祉法人会計上の経営管理の単位ではなく、活動や事務を行う場所を意味する。

以下、地区社協の運営上の問題点を先行研究より抽出する。その後、上述の経営に関連する分類にもとづき、地区社協の経営上の問題点として整理する。

牧里（1981a；1981b）は、1980年代の地区社協の

実情から問題点を幅広く抽出した先駆的な研究である。しかし、40年以上経過した現在、抽出された問題点が同じく存在するかどうかを慎重に吟味する必要がある。1980年代には、市社協等の職員体制の強化が求められていたが、1990年代の国庫補助事業の開始により2000年代には職員体制が充実してきた。また、2000年の社会福祉事業法等改正により、地域福祉計画の策定が社会福祉法上位置づけられた。その後、2008年の厚生労働省による「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」には、山田（2020, 位置 No.7271）が指摘するとおり地域福祉計画の適切な圏域の設定が求められているなど、地区社協をとりまく環境が変化している。そこで、本研究では、2000年代以降の研究における問題点を抽出する。

①組織については、事務局に関する問題点が多い。榊原・平野（2011, p.38）は地区社協等の推進組織の発展・強化のために必要な要素として住民の事務局員の設置を挙げている。同様に、萩沢（2014, pp.141-142）と山田（2011, p.219）は、住民による事務局運営を「住民主導」の運営の要件として挙げている。榊原・平野（2011, p.38）と萩沢（2014, p.143）は「課題別の部会」の有効性を指摘している。また、山田（2020, 位置 No.4055）は「地区社協内の連携」を、平野（2008, p.133）は「地区社協外の団体との連携」を、萩沢（2014, p.142）は「会則」を、榊原・平野（2011, p.38）は「地域住民が個人として継続的に参加できる仕組み」をそれぞれ重視している。

②拠点について、榊原・平野（2011, p.38）は、自由に使用できる拠点の確保について論じている。萩沢（2014, p.141）も公民館で事務を行えるメリットを指摘している。現在においても、山田（2020, 位置 No.516）は7つの大都市において事務拠点が一部を除いて十分整備されていないことを指摘している。

③財源について、萩沢（2014, p.141）は、新たな社協会費の徴収の事例を挙げている。山田（2011, p.219）は、住民自治は自前の費用の捻出による運営が必須要件であると論じている。また、山田（2020, 位置 No.515）は、運営資金面からみると都市によっ

て運営方法に明らかな違いが認められたと指摘している。

④学習について、「話し合う機会」について多くの問題点が挙げられている。平野 (2008, p.129) は、地区社協を協議の場として捉え、市社協等の職員が直接関わって活動主体を生み出すのではなく、地区社協が活動主体を生み出し、プログラムの開発を担うことを提言している。また、協議会の場として地区社協の機能には、十分な配慮がされてこなかったことを指摘している (平野 2008, p.129)。また、山田 (2011, p.70; 2020, 位置 No.4935) も「(福井市では) 集落内で話し合いの場が少なくなっている」ことを指摘している。萩沢 (2014, p.141) は、会費徴収を契機に地区社協の総会を行う仕組みを作った事例を紹介している。平野 (2008, p.108) は、「学習・研修の機会」について職員が役員に対して講座企画のための情報提供を積極的に行うことを、また、山田 (2020, 位置 No.4139) は地区社協の「計画策定」支援の重要性をそれぞれ重視している。

⑤人材についても多様な問題点が指摘されている。萩沢 (2014, p.141) と山田 (2011, p.99; 2020, 位置 No.5241) は、「リーダー」の重要性を指摘している。また、事務局専任の有給職員の重要性を論じている研究が多い (平野 2008, p.131; 榊原・平野 2011, p.35; 山田 2020, 位置 No.7026)。山田 (2020, 位置 No.1786) は「担い手」の必要性を、平野 (2008, p.110) や榊原・平野 (2011, p.38) は「当事者団体の参加」を、山田 (2011, p.85; 2020, 位置 No.5070) は「役員の高齢化」を、山田 (2011, p.102; 2020, 位置 No.5280) は「活動の相談相手」をそれぞれ重視している。

最後に、⑥活動について、萩沢 (2014, p.141) と山田 (2020, 位置 No.4135) は「広報」を重視している。平野 (2008, p.110) と萩沢 (2014, p.142) は「課題への対応」を、山田 (2020, 位置 No.1657) は「モデル地区指定」をそれぞれ重視している。

以上のとおり、参与観察やインタビューにもとづく事例研究から、地区社協の経営上の問題点が数多く指摘されている。

しかし、地区社協の経営を担う役員やその活動を支援する職員が、これらの問題点をどのように深刻視しているかを実証的に把握した研究は見当たらない。そこで、本研究では、役員と職員を対象にしたアンケート調査にもとづき、地区社協の経営上の問題点に対する両者の意識の共通点と差異を定量的に明らかにする。

3. 仮説の設定

本研究上の問いは、地区社協の経営に関して、①役員と職員が共通して問題視している点は何か、また②役員と職員が問題視している点に差異があるとすれば、それはどのような点であるかである。

3.1 役員と職員が共通して問題視している点に関する仮説

人材や学習に関しては、組織論の先行研究においてバーナード (Chester I. Barnard 1938) は、組織の要素は(1)伝達、(2)貢献意欲、(3)共通目的であると論じている。「伝達」と「共通目的」を学習の問題点、「貢献意欲」を人材の問題点であるとする、人材と学習が組織の要素となる。また、田尾 (1999, p.121, p.56) はボランティアな組織における経営管理の要諦を、ヒト、モノ、カネや情報の集約とその再配分のシステムであるとし、人材を活かすことが活動のすべてであると論じている。さらに、社会学における福祉コミュニティの先行研究において越智 (2003, p.217) は、「活動」と「運動」と「組織」のからまりあいは、「人づくり」と「学習」なしには不可能であると論じている。したがって、「人材や学習の機会が不足することが問題である」(人材・学習不足説)を、仮説①として設定した。

地区社協の拠点に関する研究において、上述の榊原・平野 (2011)、萩沢 (2014) と山田 (2020) が指摘するとおり、自由に使用できる拠点の確保が望まれるが、実際のところ十分には整備されていない。そこで、「拠点が不足し活動できないことが問題である」(拠点不足説)を、仮説②として設定した。

地区社協の財源に関する研究では、上述の萩沢 (2014) と山田 (2011; 2020) が、自主財源を含め

た財源の確保が望まれることを論じている。また、牧里 (1981a, p.73) は「活動を活発化させる条件は、通俗的にいって、人・物・金である。とりわけ財源的条件は、すべての活動を規定する。専従職員の確保にしても、集会所の確保にしても、活動費にしても、財源がないことに帰着する問題である」と、財源を特に重視している。それゆえに、「財源が不足し活動できないことが問題である」(財源不足説)を、仮説③として設定した。

3.2 役員と職員が問題視している点にどのような差異があるかに関する仮説

地区社協の事務局体制に関する先行研究において、山田 (2020, 位置 No.516) は、7つの大都市の地区社協では事務局体制という面では一部を除いて十分整備されていないことを指摘している。

また、環境分野の研究ではあるが、佐藤・中口 (2013, p.27) は、事務局機能を行政に頼っておりメンバーに自ら主体的に運営しようとする意識が少ない住民団体があることを指摘している。さらに、山浦 (2017, p.40) は、大分県宇佐市の行政関与型の地域運営組織においても、充て職による役員選出による既存組織や事務局への依存が見受けられることを指摘している。よって、「役員が職員よりも事務局体制の未整備と専任の有給職員¹⁾の不足を深刻視している」(事務局体制・有給職員依存説)を、仮説④として設定した。なお、前橋市では事務局は主に有給職員を意味している。

4. 研究の方法

4.1 調査地の概要

本研究では、群馬県前橋市を調査分析の対象とした。前橋市は面積約 312 平方キロメートルを有し、人口は約 33 万人、世帯数は約 15 万世帯、高齢化率は 29.69%である (2021 年 9 月末現在)。前橋市では、1955 年に本庁管内における地区社協が市社協のもとに設置され、昭和の合併により支所・出張所管内の 11 地区社協が、また平成の合併により新たに 4 地区社協が設置され、現在では 23 地区社協がおよそ中学校区単位に設置されている。なお、いずれの地

区社協も法人化されていない。

地区社協の役員は、自治会や民生委員・児童委員など地域福祉関係団体の代表者による充て職が多く、選出団体の役員改選に伴い 2~3 年で役員が交代する地区もあるが、役員の任期が長期化する地区もある。

また、図 1 のとおり、前橋市の 23 地区は、事務局職員と拠点により 3 つに類型化される。第 1 は、「本庁管内」と呼ばれる市街地 (以下、「まちなか」) であり、地区社協会長宅が拠点となり、会長ほかの役員が事務局を担い有給職員はいない。人口規模が全地区平均の約 15,000 人に対して地区平均で約 7,000 人と小さく、高齢化率が全地区平均の 29.69%に対して地区平均で約 33%と高い。第 2 は、「支所・出張所管内」と呼ばれる地区 (以下、「ニュータウン」) であり、市有施設が拠点となり、兼務の市職員が事務局を担う。人口規模が地区平均で約 20,000 人と大きく、高齢化率が地区平均で約 29%とやや低い。第 3 は、平成の合併地区 (以下、「合併地区」) であり、旧町村単位に設置される市社協支所が拠点となり、専任の市社協支所職員が事務局を担う。人口規模が地区平均で約 15,000 人と全地区平均並みであり、高齢化率が地区平均で約 31%とやや高い。

なお、これらの類型は、地域福祉計画等で用いられているものではないが、「本庁管内」「支所・出張所」という呼称は、行政や市社協職員が用いている。また、いずれの類型においても、地区を構成する町によって人口規模や高齢化率は大きく異なる。

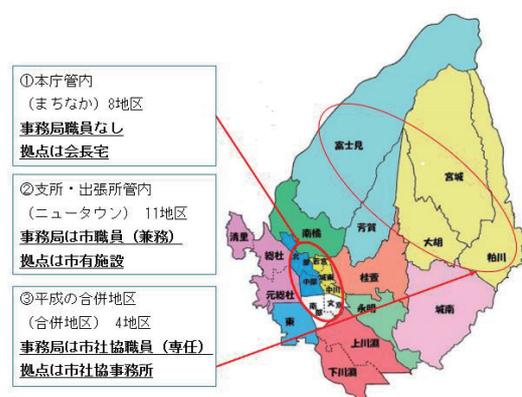


図 1 前橋市における 3 つの地区類型 (出所) 前橋市 (2021, p. 18) の地図を基に一部改変

表1 地区社協の運営（経営）上の問題点

分類	No.	経営上の問題点	牧里 (1981a、 1981b)	平野 (2008)	榊原・平野 (2011)	萩沢 (2014)	山田 (2011、2020)
①組織	1	事務局体制が弱い	○		○	○	○
	2	地区社協にテーマ別の部会がない	○		○	○	
	3	地区社協を構成する団体間の連携が少ない					○
	4	地区社協外の団体との連携が少ない		○		○	○
	5	会則がない				○	
	6	個人として継続的に参加できる機会が少ない	○		○		
②拠点	7	常時自由に使用できる活動拠点がない	○		○	○	○
	8	地区社協専用のパソコン・通信環境・電話がない					
③財源	9	地区社協に対する財源が少ない	○			○	○
④学習	10	地区社協内に話し合う機会が少ない	○	○		○	○
	11	研修や学習する機会が少ない	○	○			
	12	会員に対する目標・地区福祉計画の周知が少ない					○
⑤人材	13	リーダーとなる中心的人物がいない	○			○	○
	14	地区社協事務局を専任する有給職員がいない	○	○	○		○
	15	役員に負担が集中している	○			○	
	16	担い手が集まらない	○				○
	17	当事者（課題を抱える人）の参加が少ない	○	○	○		
	18	役員が高齢化している					○
	19	役員が頻繁に交代してしまう					
	20	地区社協内に活動の相談相手がいない					○
⑥活動	21	担い手に対する活動希望調査が少ない	○				
	22	困りごとのニーズを把握するのが難しい					
	23	住民などへの活動の広報が少ない	○			○	○
	24	地域の課題に対応できていない	○	○		○	○
	25	市社協によるモデル指定事業が少ない	○				○

出所) 筆者作成

地区社協の主な活動は、世代間交流行事、地区社協研修、広報、構成団体への助成である。主な財源は、戸別会費と市社協からの助成金である。

同市を調査対象として選定したのは、①地域福祉を推進する組織である地区社協が設置されていること²⁾、②同市の地区社協は、1955年から設置され全国的にみても歴史が古く、地区を単位とした小地域福祉活動計画が策定されており³⁾、活発に活動していること、③筆者の一人（北川）が前橋市社協職員であるため参与観察が行えること等の理由による。

4.2 調査分析の手順・方法

(1) 地区社協の経営上の問題点の抽出

まず、先行研究から地区社協の運営上の問題点を個々に抽出した。次に、役員と職員に対するプレテスト⁴⁾の結果から「専用の事務機器」と「ニーズ把握の難しさ」の問題点を追加した。さらに、参与観察から「役員の頻繁な交代」という問題点を付け加えた。その結果、地区社協の運営上の問題点は合計25要素となった(表1)。本研究では、これらを上述

のとおり、経営上の問題点として捉える。

(2) 問題点についての深刻度の把握

2021年2月24日～3月24日に地区社協会長23人と市社協職員18人に対して、同一の質問票と返信用封筒を送付または手交した。調査内容は25の問題点についての深刻度(5段階評定法、「深刻である(5点)」「どちらかといえば深刻である(4点)」「どちらでもない(3点)」「どちらかといえば深刻でない(2点)」「深刻でない(1点)」)であり、無記名で回答を得た。

(3) 役員と職員の共通点と差異の分析

地区社協の経営に関して、役員と職員が共通してどのような点を問題視しており、また役員と職員が問題視している点にどのような差異があるかを統計的に分析するため、25の問題点に対する役員と職員の深刻度を用いて、クラスター分析(ウォード法)を行った。こうして得られた各クラスターの特徴をもとに、上述の仮説を検証した。

表3 各グループに分類された問題点

グループ	No.	経営上の問題点	分類
A: 深刻度が共通して高位 (6要素)	12	目標・計画の周知	④学習
	13	リーダーとなる人物	⑤人材
	16	担い手の拡充	⑤人材
	17	当事者の参加	⑤人材
	18	役員の高齢化	⑤人材
	19	役員の頻繁な交代	⑤人材
B: 役員の深刻度が中位で 職員は低位 (6要素)	4	地区社協外との連携	①組織
	6	個人参加の機会	①組織
	8	専用の事務機器	②拠点
	20	活動の相談相手	⑤人材
	21	担い手の活動希望調査	⑥活動
	22	ニーズ把握の難しさ	⑥活動
C: 役員の深刻度が低位で 職員は中位 (5要素)	7	活動拠点	②拠点
	10	話し合う機会	④学習
	15	役員の負担	⑤人材
	23	住民への広報	⑥活動
	24	課題への未対応	⑥活動
D: 深刻度が低位で役員の 深刻度が職員よりも高い (3要素)	2	課題別の部会	①組織
	5	会則	①組織
	9	財源	③財源
E: 深刻度が低位で職員の 深刻度が役員よりも高い (5要素)	1	事務局体制	①組織
	3	地区社協内の連携	①組織
	11	研修・学習の機会	④学習
	14	専任の有給職員	⑤人材
	25	モデル地区指定	⑥活動

出所) 筆者作成

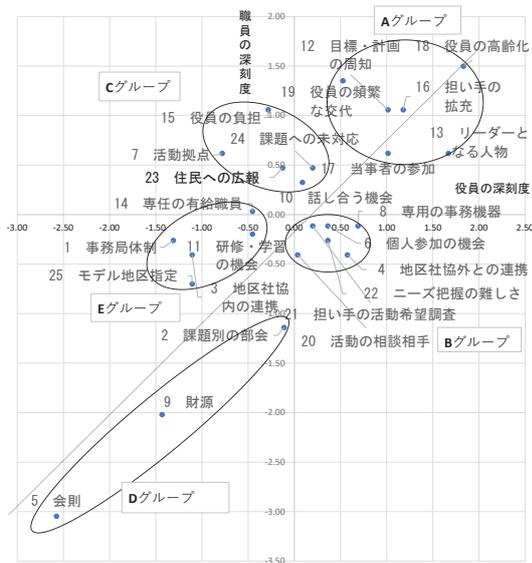


図3 役員と職員の平均値の散布図

出所) 筆者作成

また、「Aグループ：深刻度が共通して高位」に入る6要素はすべて人材と学習の分類であるため、仮説①「人材・学習不足説」は妥当であった。ただし、学習については、目標・計画の周知というアウトプットの部分のみであることに留意する必要がある。

次に、拠点の分類の2要素はいずれも深刻度が中

位または低位であるため、仮説②「拠点不足説」は妥当ではなかった。最後に、財源は深刻度が低位であるため、仮説③「財源不足説」も妥当であるとは言えなかった。

5.3 役員と職員に差異のある問題点

役員と職員の深刻度に差異のある問題点について、表2の中からAグループを除いて、役員と職員の深刻度の基準値の差異が大きい上位3要素をそれぞれ抽出した。その結果、役員が職員より深刻視しており、差異が大きい上位3要素は、①課題別の部会 (No.2)、②地区社協外との連携 (No.4)、③専用の事務機器 (No.8) である。一方、職員が役員よりも深刻視しており、差異が大きい上位3要素は、①活動拠点 (No.7)、②役員の負担 (No.15)、③事務局体制 (No.1) である。

また、事務局体制 (No.1) と専任の有給職員 (No.14) は「Eグループ：深刻度が低位で職員の深刻度が役員よりも高い」に入るため、仮説④「事務局体制・有給職員依存説」は妥当ではなかった。

5.4 役員の地区類型別の差異

榎原・平野 (2011, p.41) は、地区社協の支援を考えるにあたっては、市町村という単位では正確な把握ができず、合併前後の動的な変化や合併による組織の統一状況等に注目する必要があることを指摘している。

そこで、役員の意識調査を全市一律で実施したが、分析の過程で役員全体に加え、3地区類型別に集計したものが表4である。役員全体と各地区タイプの深刻度の上位15要素⁶⁾を比較すると、25要素のうち14要素において差異があった。

なお、上位15要素を抽出した基準は、問題点間の因果関係を分析する際に簡素化しつつも分析に必要な情報を確保するためである。また、合併地区の深刻度が他の地区類型よりも低いことが、比較対象は各類型内の順位であることから影響はないと考えられる。

事務局体制 (No.1) と話し合う機会 (No.10) は、3地区類型のうち「まちなか」のみで上位15要素となっているが、「まちなか」の地区には事務局を担う専任の有給職員がいないためであると推察される。

また、役員の頻繁な交代（No.19）は、「まちなか」地区のみで上位15要素に入っていないが、「まちなか」地区は人口規模が小さくかつ高齢化率が高いため、役員の後任者が得られないことが一因となり、在任期間が長くなるためであると推察される。

一方、役員の負担（No.15）、活動の相談相手（No.20）、ニーズ把握の難しさ（No.22）、住民への広報（No.23）は、「合併地区」のみで上位15要素になっていない。これは市社協の支所職員が事務局を担っており、役員の活動を支援しているためであると推察される。

このように、経営上の問題点に対する役員の意識は事務局専任の有給職員と拠点の有無が一因となって差異があることが明らかになった。

表4 役員全体と各地区類型の上位15要素

分類	No.	経営上の問題点	役員全体	まちなか	ニュータウン	合併地区
①組織	1	事務局体制	2.75	3.29	2.60	2.00
	2	課題別の部会	3.10	3.38	2.80	3.50
	3	地区社協内の連携	2.81	2.75	3.10	2.00
	4	地区社協外との連携	3.30	3.14	3.70	2.33
	5	会則	2.38	2.38	2.80	1.00
	6	個人参加の機会	3.24	2.88	3.70	2.67
②拠点	7	活動拠点	2.90	2.63	3.30	2.33
	8	専用の事務機器	3.33	3.50	3.50	2.33
③財源	9	財源	2.71	3.00	2.70	2.00
	10	話し合う機会	3.16	3.38	3.10	2.00
	11	研修・学習の機会	3.00	3.38	2.89	2.33
④学習	12	目標・計画の周知	3.43	3.38	3.60	3.00
	13	リーダーとなる人物	3.62	3.63	3.90	2.67
	14	専任の有給職員	3.00	3.13	3.00	2.67
⑤人材	15	役員の負担	3.05	3.25	3.22	2.00
	16	担い手の拡充	3.48	3.38	3.80	2.67
	17	当事者の参加	3.43	3.50	3.50	3.00
	18	役員の高齢化	3.67	3.63	3.90	3.00
	19	役員の頻繁な交代	3.29	2.75	3.80	3.00
	20	活動の相談相手	3.14	3.50	3.20	2.00
⑥活動	21	担い手の活動希望調査	3.19	3.50	3.20	2.33
	22	ニーズ把握の難しさ	3.24	3.25	3.60	2.00
	23	住民への広報	3.10	3.25	3.40	1.67
	24	課題への未対応	3.19	2.88	3.80	2.00
	25	モデル地区指定	2.81	2.88	3.00	2.00
25要素の平均			3.13	3.18	3.33	2.33

出所) 筆者作成

注:上位15要素には網掛けをした。

6. 結論と今後の研究課題

本研究では、地区社協役員と社協職員に対して行ったアンケート調査の結果をもとに、地区社協の経営上の問題点を分析した。その結果、得られた知見を整理すると、次のとおりである。

①役員と職員に共通する問題点は、目標・計画の周知、リーダーとなる人物、担い手の拡充、当事者の参加、役員の高齢化、役員の頻繁な交代の6要素で

ある。

②役員と職員は共通して、人材や学習の機会が不足することを深刻視しているが、拠点や財源が不足して活動できないことを深刻視していない。

③役員が職員よりも深刻視しており、差異が大きい上位3要素は、課題別の部会、地区社協外との連携、専用の事務機器である。

④職員が役員よりも深刻視しており差異が大きい上位3要素は、活動拠点、役員の負担、事務局体制である。

⑤役員は職員よりも、事務局体制の未整備と専任の有給職員の不足を深刻視していない。

また、役員と職員の意識調査を全市一律で実施したが、さらに役員の調査結果を地区類型別に分析した。その結果、役員全体と各地区類型の深刻度の上位15要素を比較すると、25要素のうち14要素で差異があり、役員の意識は、事務局専任の有給職員と拠点の有無が一因となって差異があることが明らかになった。ただし、本稿では扱えなかったが、役員の経験年数による意識の差異も明らかになっており、地区類型がその一因であることを推察できる。

本研究の前橋市社協における政策的な検討への影響を整理すると、次のとおりである。

①職員と役員が共通して人材の不足や目標・計画の周知の不足を深刻視していることから、リーダー、担い手、当事者や役員が、今後は各地区の目標や計画を共有する必要がある。

②役員が職員よりも課題別の部会を深刻視していることから、今後は役員が地区よりも小さな地域を単位とする部会を設置することや、活動分野別の部会を設置する必要がある。

③「まちなか」地区の役員からは職員による事務支援が求められてきた一方、市社協による助成金の支出方法等は、概ね全市一律であったが、今後は全市一律ではなく地区類型を考慮する必要がある。

ただし、言うまでもないが、これらの分析結果は調査対象とした前橋市におけるデータによるものであって、ただちに一般化することは適切ではない。また、人材や学習以外の問題点については各地区類

型で役員の深刻度に差異があり、それらの問題点がどのような原因によって生じているのかといった問題構造も明らかになっていない。センゲ (Peter M. Senge 1990 ; 2006) は、「最も困難な経営上の問題を理解するためには、その問題を生み出しているシステム全体を見る必要がある」と問題構造を把握する意義を指摘している。したがって、今後の研究課題は、地区社協の経営を担う役員の意識に関する問題構造を地区類型別に分析し、最も困難な経営上の問題を解明することである。

【謝辞】本調査にご協力いただいた前橋市の23地区社会福祉協議会の会長(2020年度)と前橋市社会福祉協議会職員の皆様に感謝申し上げます。

—— 注 ——

- 1) 本研究における有給の専任職員には、市社協職員に加え、市民サービスセンター(公民館)の市職員(兼務)を含む。
- 2) 全国における地域福祉推進基礎組織(地区社協、校区社協など)の設置率は48.9%である(全社協2020, p.46)。
- 3) 全国における小地域福祉活動計画の策定率は18.7%である(全社協2020, p.45)。
- 4) 質問項目の表記と問題点確認のために、2020年10月28日～11月13日に「地区社協マニュアル検討部会」の地区社協会長6人と市社協担当職員4人にプレテストを実施した。
- 5) 標準化した基準値とは、各要素の回答の数値から25要素の平均値を引いた値を標準偏差で除した値のことである。
- 6) 役員全体とニュータウンは15位が2要素あるため上位16要素、合併地区は15位が9要素あるため上位14要素とした。

—— 参考文献 ——

- 井原久光(2008)『テキスト経営学[第3版]』ミネルヴァ書房, pp.6-16.
- 越智昇(2003)「第4部 福祉コミュニティへのパースペクティブ」奥田道大・和田清美『第2版 福祉コミュニティ論』学文社, pp.214-234.
- 厚生労働省(2017)「地域力強化検討会最終とりまとめ」<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihoukokukenfukushibu-Kikakuka/0000177049.pdf> (2021年12月14日取得)。
- 小林敏男(2009)「第5章 資源の管理」塩次喜代明・高橋伸夫・小林敏男『経営管理[新版]』有斐閣, pp.115-137.

- 榊原美樹・平野隆之(2011)「小地域福祉の推進における地域組織とワーカー配置に関する研究」『日本の地域福祉』24巻, pp.33-44.
- 榊原美樹(2017)「第10章 自治会・町内会/地区社会福祉協議会」川島ゆり子・永田祐・榊原美樹・川本健太郎『地域福祉論』ミネルヴァ書房, pp.171-182.
- 佐藤徹・中口毅博(2013)「市区レベルの環境パートナーシップ組織の実態分析」『産業研究』48巻2号, pp.17-30.
- 塩次喜代明・高橋伸夫・小林敏男『経営管理[新版]』有斐閣, pp.iv-vii.
- 全国社会福祉協議会(2020)『社会福祉協議会活動実態調査等報告書2018』, pp.45-46.
- 田尾雅夫(1999)『ボランティア組織の経営管理』有斐閣, p.ii, pp.31-59, pp.121-150.
- 田中豊治(2002)『まちづくり組織社会学』良書普及会, pp.149-168.
- 永田幹夫(2000)『改訂二版地域福祉論』全国社会福祉協議会, pp.227-243.
- 萩沢友一(2014)「住民の計画能力の形成要因と方法」『福祉社会学研究』11巻, pp.128-151.
- 平野隆之(2008)『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣, pp.101-138.
- 前橋市(2021)『認知症ケアパス』, p.18.
- 牧里毎治(1981a)「在宅福祉における地区組織化活動の点検」『社会問題研究』31巻1号, pp.57-79.
- 牧里毎治(1981b)「福祉コミュニティの形成要因の分析」『季刊社会保障研究』17巻3号, pp.274-292.
- 牧里毎治(1992)「第16章 福祉コミュニティの形成と小学校区」鈴木広編『現代都市を解読する』ミネルヴァ書房, pp.350-369.
- 山浦陽一(2017)『地域運営組織の課題と模索』筑波書房, pp.17-42.
- 山田宜廣(2011)『住民主導の地域福祉行動「地区社協」の住民力、地域力、福祉力』筒井書房, pp.53-110, pp.217-238.
- 山田宜廣(2020)『住民主導の地域福祉理論』22世紀アート Kindle版.
- Chester I. Barnard(1938), *The Functions of The Executive*, Harvard University Press (山本安次郎・田杉競・飯野春樹(1968)『新訳 経営者の役割』ダイヤモンド社)。
- Edith T. Penrose(1959; 1980), *The Theory of The Growth of The Firm*, Oxford Basil Blackwell (末松玄六(1962)『会社成長の理論』ダイヤモンド社)。
- Peter M. Senge(1990; 2006), *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*, Random House Business (枝廣淳子・小田理一郎・中小路佳代子(2011)『学習する組織 システム思考で未来を創造する』英治出版)。