

## 保健福祉事業における住民協働実施に関する要因の調査研究事業 調査結果概要（事業サマリ）

社団法人 全国国民健康保険診療施設協議会  
保健福祉事業における住民協働実施に関する要因の調査検討委員会

### 1. 背景と目的

#### (1) 背景

##### 1)公私の役割分担・地域社会の協働

平成 20 年「社会保障国民会議 最終報告書」は、これからの社会保障制度の基本的な方向性として、「公私の役割分担・地域社会の協働」という視点を示した。公的な支えあいとともに、市民一人ひとりが地域社会の一員として、地域社会の支え合い・助け合いの仕組みに参加し、ともに支えあっていくことが重要であると述べている。

##### 2)住民と行政による協働実施の課題

かねてより、住民と行政が協働する活動は、地域完結型の医療保健福祉サービスを実現するために、重要な役割を果たすということが指摘されてきた。実際、国保直診が所在する多くの地域で、住民と行政が役割分担をしながら活動を進めた成果は、全国のモデルとなっている。

一方、全国の地域においては、高齢者数の増加や人口の減少、独居世帯の割合が高くなる等、協働実施を進める上での課題が散見される。また、医療保健福祉の専門職が、住民協働実施に着手しようとした場合、住民への声かけの方法、企画の手順、活動継続時の留意事項といった手順は、手探り状態にあり、具体的な方法が誰にでも分かる形で共有されているわけではない。

そこで、本調査研究事業は、これまで国保直診、その所在する地域で培ってきた住民協働実施の要因を調査し、広く情報を共有化することを目指した。

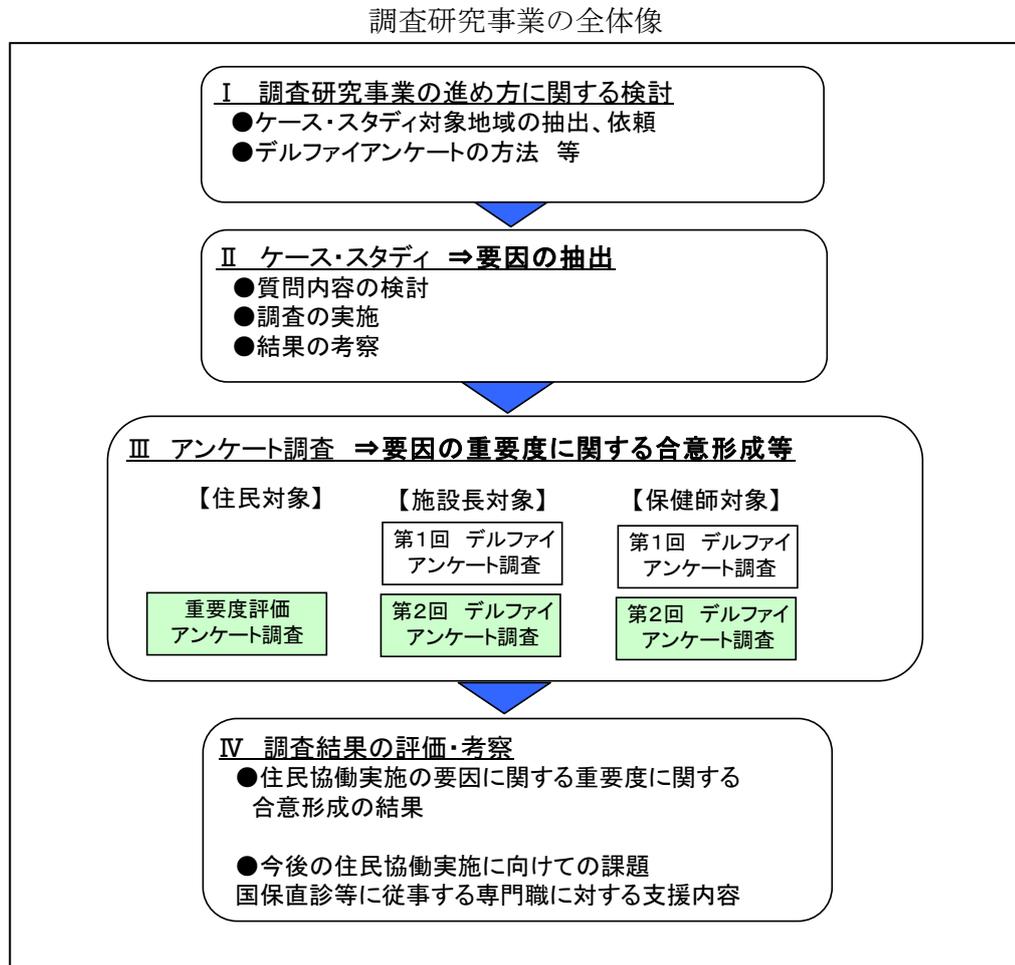
#### (2) 事業の目的

本調査研究事業は、これまで国保直診および所在する地域で培ってきた住民協働実施の要因を調査し、全国で住民協働実施に取り組む際の基礎資料を提供することを目指した。

第 1 に保健福祉事業を対象に、住民と協働で事業を実施する際に重要と考えられる要因を抽出することを目指した。第 2 に抽出した要因について、重要度の評価を行い、回答者間で合意形成を目指した。さらに、これらの結果をもとに、国保直診等に従事する専門職に対し、住民協働実施を進める際の支援の在り方について検討を行った。

## 2. 事業内容

### (1) 事業の全体像



### (2) 方法

#### 1) 住民協働実施に関するケース・スタディ

【ねらい】：住民協働実施の実例を題材に、準備から事業継続実施に至るまでの経緯について情報を入手し、住民協働実施の要因を抽出することをねらいとした。

【対象】：国保直診施設および所在する地域の行政機関の職員、同地域で住民協働実施に携わっている住民。

○岩手県藤沢町 藤沢町国民健康保険藤沢町民病院

○岐阜県中津川市 国民健康保険坂下病院

○長崎県平戸市 国民健康保険平戸市民病院

○高知県安芸郡馬路村 馬路村立馬路診療所

○福島県田村市

※福島県田村市は、先行的取組みを実施。インタビューを依頼。

【方法】：地域別に関係者が一同に会し、事前に配付した質問項目を中心にグループインタビュー形式で回答を求めた。時間は1回2時間程度。

## 2)住民協働実施の要因に関するアンケート調査

【ねらい】：ケース・スタディを通じて得た住民協働実施の要因を題材に、デルファイ法（Delphi 法）に基づいたアンケート調査を用いて、国保直診施設長、保健師による重要度の合意形成を試みた。その結果より、今後住民協働実施に着手する際に優先的に取り組むべき事項を明らかにすることをねらいとした。また、その結果と比較することを目的に、同地域で活動する住民を対象に、要因の重要度評価に関するアンケート調査を実施した。

【対 象】：アンケート調査は、以下に該当する 137 施設を対象に行った。

- 国保総合施設もしくは健康管理センターを併設している国保直診施設の施設長
- 同 保健師 1 名
- 上記施設が所在する地域で、住民協働実施による各種活動に参加している住民（1 地域最大 10 名であり、老人クラブ、婦人会、民生・児童委員、食生活改善推進委員、商工会、農協、自治会、地域社会福祉協議会 等で活動されている住民を想定）

【方 法】：調査票の設計、調査方法は以下の通りであった。

- 調査票の設計：住民協働実施の要因について重要度評価を行う設問については、デルファイ法の手法に則り調査票を設計した。
- 回答方法：上記対象施設の施設長、保健師に対し 2 回のアンケート調査を行った。住民については、回答負担を考慮し 1 回の重要度評価を目的としたアンケート調査のみとした。
  - ・ 1 回目：地域の状況等に関する設問に加え、54 項目の要因について、その重要度を Visual Analogue Scale（VAS 法）により評価を求めた。
  - ・ 2 回目：1 回目の回答者に、本人が記入した調査票を返送した。その際、1 回目の全回答者の中央値に記をつけ、再評価の際の参考資料とすることを説明した。回答者は、1 回目の自己の評価点と、他の回答者の評価点の値（中央値）を比較しながら、合意できる場合にはその値を適宜修正し、回答集団全体としての合意形成を図ることを目指した（2 回目の集計値を最終結果として使用した）。

【重要度評価の回答方法】：施設長用、保健師用は、要因ごとに枠線を示し、評価点を 0 点からの距離で示す方法で回答を求めた（線上に×印記入）。住民用は、各要因の重要度を 4 件法により評価を求めた。

### 3. 結果と考察

(1) 5地域のケース・スタディより得られた住民協働実施の要因（54項目）

#### プロセス1：地域づくりの準備状態

1-1. 住民同士が集まる習慣がある
1-2. 住民同士が協力する習慣がある
1-3. 協働事業に協力的と考えられる人を見つける
1-4. 組織を統制できるリーダーになれる人を探し、参加を促す
1-5. リーダーの相談相手になれる人を探し、参加を促す

#### プロセス2：組織への働きかけの方法

2-1. 婦人会や老人クラブなど活動のベースとなる組織を見つけ依頼する
2-2. 行政との連携方法について知識のある人に参加を促す
2-3. 協働事業の内容に関して知識のある人に参加を促す

#### プロセス3：活動内容の相談

3-1. 行政は協働事業の準備段階から参加者と一緒に活動をする
3-2. 話し合いがしやすいように雰囲気づくりを工夫する
3-3. 活動当初は行政職員がファシリテータとなり、その後その役割を住民に引き継ぐ
3-4. 「健康づくり」など目的そのものを参加者間で話し合い決める
3-5. 行政の事業目的やその意義を住民と共有することに努める
3-6. 事業への参加者を募る場合、最初に活動の中心になりそうな人に声をかける
3-7. （スムーズに活動できるように）参加者を限定し話をすすめる
3-8. 活動地域の範囲を決め、あまり拡げない
3-9. 住民間で直近の目的だけでなく地域のあるべき将来像を示し共有するよう努める
3-10. 地域住民に自分たちで決定することへの自信が持てるように支援する
3-11. 事業への参加者間で活動目的やその意義を共有する
3-12. 参加者が希望する活動内容についてアンケート等を用いて情報を収集する
3-13. 参加が活動に関わる直接的なメリットを示す
3-14. 住民の仕事内容が活かせる役割を付与する
3-15. 住民に自ら活動を行う必要があると認識してもらう

#### プロセス4：事業運営の工夫

4-1. 活動日を固定する
4-2. 活動の年間計画を作る
4-3. 活動実績を記録する
4-4. 参加者間の連絡を密にするため会報を作成する
4-5. 定例会、懇親会、勉強会を通じて人的交流を行う
4-6. 楽しく活動できるよう努める
4-7. 参加者に無理のないよう、できる範囲の活動に限定していく
4-8. 協働事業への参加者の家族に協力を要請する
4-9. 参加者に寄り添い、面倒をみる人を探す
4-10. 参加者を指導できる専門家を活用する
4-11. 活動内容について助言する外部機関を活用する
4-12. 活動の成功事例について地域間で情報交換する
4-13. 活動組織が複数の場合、各組織の客観的評価と改善点を明らかにし、活動レベルの向上を目指す

#### プロセス5：広報活動

5-1. 地域住民へ活動を周知し、参加を呼びかける
5-2. 地域住民への広報活動として協働事業についての会報を作成する

5-3 回覧板や新聞への投稿などで活動内容について情報提供をする
5-4 住民向け講演会など地域住民が参加するきっかけを作る
<b>プロセス 6：施設・資金の活用</b>
6-1. 地域の公民館など集会施設を活用する
6-2. バスなど送迎サービスを提供する
6-3. 参加者から小額でも会費を徴収する
6-4. 参加者から実費を徴収する
6-5. バザーなどで住民自ら活動資金を集める
6-6. 地域住民からの寄付を募る
<b>プロセス 7：行政・医療機関の協力</b>
7-1. 行政が保健師など講師を派遣する
7-2. 行政と組織が情報交換する仕組みを作る
7-3. 行政が補助金を提供する
7-4. 行政が補助金の取得方法についての情報を提供する
7-5. 行政が会計報告などの事務作業を代行（支援）する
<b>プロセス 8：後継者育成</b>
8-1. 協働事業に参加しそうな人についての情報を早めに察知する
8-2. 参加者に入れ替わりがあっても活動内容を引継げるように記録を残す
8-3. 住民活動家が後継者育成に意欲的である

(2) デルファイ法を用いた住民協働実施の要因に関する重要度評価結果

1) 有効回収数

- ・ 住民用 257 人 (21 都道府県)、施設長用 42 施設 (有効回収率 30.7%)、保健師用 33 施設 (24.1%)。
- ・ 住民票の回答者の属性：女性が 61.5%、年齢は、60 歳代が 32.7% と最も高く、平均年齢 60.8 歳、最高年齢 89.0 歳、最小年齢 34.0 歳であった。
- ・ 現在活動している組織については、地域社会福祉協議会、食生活改善推進委員、婦人会、自治会、老人クラブがそれぞれ 2 割程度であった。

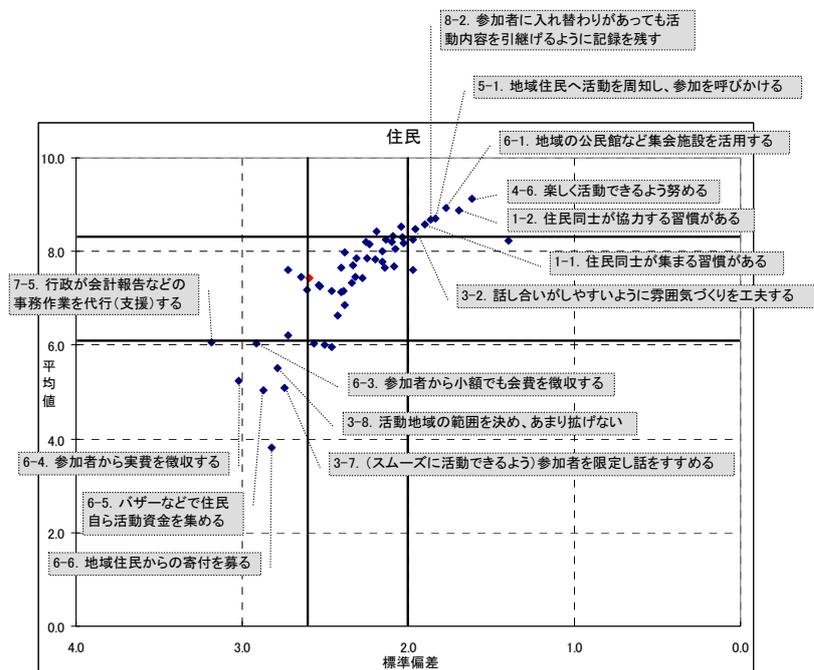
2) 54 項目の要因別評価結果

① 重要度が高いと評価された要因（中央値 80% タイル以上、ばらつきが 20% タイル以下）

	総じて <b>重要度が高い</b> と評価された要因
住民	『楽しく活動できるように努める』 『地域の公民館など集会施設を活用する』 『住民同士が協力する習慣がある』 『地域住民へ活動を周知し、参加を呼びかける』 『参加者に入れ替わりがあっても活動内容を引継げるように記録を残す』 『住民同士が集まる習慣がある』 『話し合いがしやすいように雰囲気づくりを工夫する』
施設長	『楽しく活動できるように努める』 『地域住民へ活動を周知し、参加を呼びかける』 『地域の公民館など集会施設を活用する』 『話し合いがしやすいように雰囲気づくりを工夫する』 『協働事業に協力的と考えられる人を見つける』

総じて <b>重要度が高い</b> と評価された要因	
保健師	『話し合いがしやすいように雰囲気づくりを工夫する』 『楽しく活動できるよう努める』 『地域住民へ活動を周知し、参加を呼びかける』 『地域の公民館など集会施設を活用する』 『協働事業に協力的と考えられる人を見つける』 『行政は協働事業の準備段階から参加者と一緒に活動をする』 『地域住民に自分たちで決定することへの自信が持てるように支援する』

#### 54 要因の重要度とばらつきの関係（住民）

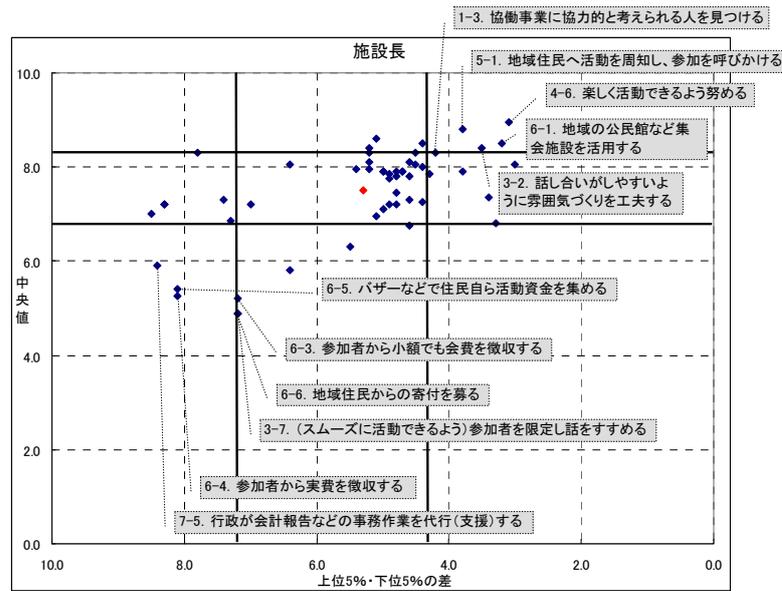


注：縦軸、横軸上の線は、20 パーセントイル、80 パーセントイルを表している。

平均値：20 パーセントイル=6.1、80 パーセントイル 8.3

標準偏差：20 パーセントイル 2.6、80 パーセントイル 2.0

### 54 要因の重要度とばらつきの関係（施設長）

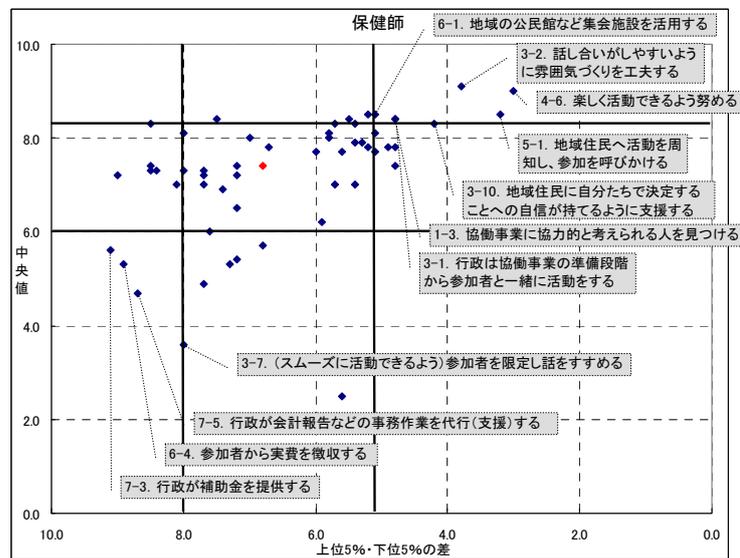


注：縦軸、横軸上の線は、20 パーセンタイル、80 パーセンタイルを表している。

中央値：20 パーセンタイル=6.8、80 パーセンタイル 8.3

上位 5%・下位 5%の差：20 パーセンタイル 7.2、80 パーセンタイル 4.3

### 54 要因の重要度とばらつきの関係（保健師）



注：縦軸、横軸上の線は、20 パーセンタイル、80 パーセンタイルを表している。

中央値：20 パーセンタイル=6.0、80 パーセンタイル 8.3

上位 5%・下位 5%の差：20 パーセンタイル 8.0、80 パーセンタイル 5.1

②住民、施設長、保健師三者間の評価結果の比較

【住民の方が高い順位であった要因】

- 住民同士が協力する習慣がある
- 参加者に入れ替わりがあっても活動内容を引継げるように記録を残す
- 住民同士が集まる習慣がある
- 組織を統制できるリーダーになれる人を探し、参加を促す
- 行政が保健師など講師を派遣する
- 参加者に無理のないよう、できる範囲の活動に限定していく
- 活動日を固定する

【施設長もしくは保健師の方が高いランクであった要因】

- 事業への参加者で活動目的やその意義を共有する
- 行政の事業目的やその意義を住民と共有することに努める

3)8つのプロセス別重要度の状況

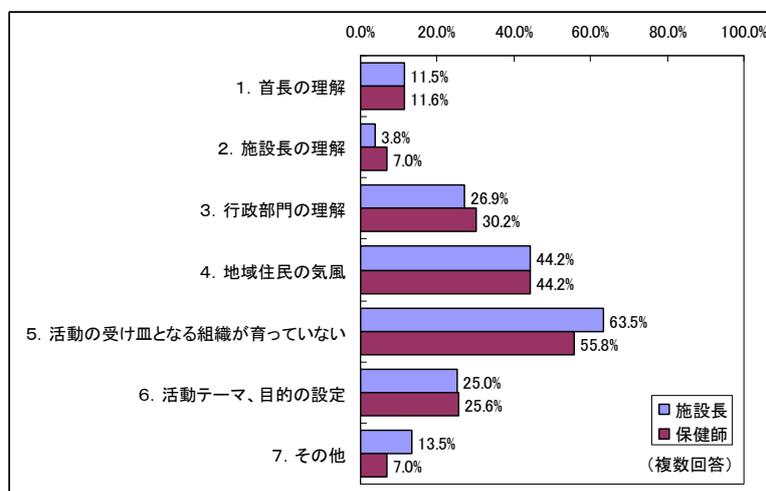
	総じて <b>重要度が高い</b> と 評価されたプロセス	総じて <b>重要度が低い</b> と 評価されたプロセス
住民	地域づくりの準備状況 組織への働きかけの方法 後継者育成 広報活動	事業運営の工夫
施設長	地域づくりの準備状況 後継者育成	事業運営の工夫 組織への働きかけの方法
保健師	地域づくりの準備状況 後継者育成	事業運営の工夫

注：重要度の評価は、住民用調査においては平均値、施設長、保健師用調査は中央値を用いた。  
合意形成の度合いは、住民用調査の標準偏差、施設長、保健師用調査の上下5%の差によって評価した。

4)住民協働実施がうまく進まない理由（施設長、保健師）

過半数が「活動の受け皿となる組織が育っていない」、次いで「地域住民の気風」、「行政部門の理解」等の理由が続いている。

住民協働の保健福祉活動がうまく進まない理由（施設長・保健師調査）



### (3) 考察

#### 1) 今後の課題

本調査研究事業で収集された要因については、精査を続けるとともに、今後は、以下について検討が必要であると考えます。

##### ① 具体的実施方法に関する情報収集の必要性

本調査研究事業の成果は、住民協働実施を着手する上での要因について、優先順位を定性的な手法に基づいて整理したことにある。今後は、要因を実行するための具体的な方法を明らかにし、関係者で共有していくことが必要であると考えます。例えば、「楽しく活動ができるように努める」、「話し合いがしやすいように雰囲気づくりを工夫する」といった要因を、各地域でどのように実現しているのか、具体的な方法、留意事項等に関する情報を収集することが挙げられる。

##### ② 総じて重要度が低いことが合意されたプロセスに関する検討

総じて重要度が低いことが合意されたプロセスとして、「事業運営の工夫」（住民、施設長、保健師共通）、「組織への働きかけの方法」（施設長）が挙げられた。これらのプロセスに含まれる要因については、住民協働実施を実行する上で軽視してよいとみなすのではなく、活動内容、住民が関与する範囲等を加味し、どのような場合に重要性が高まるのかについて、再検証を行っていく必要があると考えます。

##### ③ 住民用調査の対象について

本調査研究事業の対象となった住民には、国保直診施設から調査協力を行ったため、その属性に偏りがあると考えられた（活動団体の幹事、世話役等が中心と推察）。

そのため、今後、住民協働実施を拡大していくための情報を得るためには、フォロワーとして参加している一般住民や、現在はまだ参加していない住民を含めた調査が必要であると考えます。

##### ④ 時間軸を加味した検討の必要性

要因の評価にあたっては、回答者が関わっている住民協働実施の活動ステージを把握し、その違いを加味した検討も必要であると考えます。

##### ⑤ 住民、施設長、保健師間の違いについて

住民協働実施にあたっては、立場、見方によって要因の優先順位に差が見られることが推察された。今後、住民協働による保健福祉事業を行っていくためには、パートナーの視点に立った活動方法の選択、方針の検討を行っていくことが重要であると考えます。

##### ⑥ 住民協働実施の関心を高めるまちづくり

今後は、住民同士が集まり、協力し、活動目的に沿った支援が、より多くの地域で行われるように、日頃から関心を高めるための工夫、情報提供など、まちづくりの一環として取り組んでいくことが必要であると考えます。

## 2)国保直診等に従事する専門職への支援の在り方

### ①具体的方策に関する情報提供

一般に、地域で住民協働実施を進めようと考えた場合、着手方法、取り組みの優先順位、留意すべき事項をどのように整理し、関係者に伝えるための情報は非常に不足している。

今後、こうした専門職に対する支援策の1つとして、本調査研究事業を通じて得られた住民協働実施要因に関する情報提供を行うことによって、目標とした活動が、確実に起動し、継続することに寄与すると考えられる。

### ②ファシリテータとしての技能の育成

ケース・スタディおよび施設長、保健師からのアンケート調査結果から、ファシリテータとしての技能を身につけたいという要望が挙がっていた。今後、これらの技能を身につけるための研修、情報提供の機会を増やしていくことが必要であると考えられる。

### ③専門的な情報を楽しみながら住民と共有できるソフトの情報提供

目的を踏まえ、専門職としての知見を住民に確実に伝えながらも、楽しめる工夫が問われていると考えられる。そのため、今後、専門的な情報を楽しみながら住民と共有できる方法について情報収集し、関係者間で共有することが効果的な手法であると考えられる。