

地域共生社会の構築における小地域福祉活動計画の位相

高木 寛之

1. はじめに

現在、我が国の社会福祉実践は、地域包括ケアシステムの構築、生活困窮者自立支援制度における地域づくり、我が事・丸ごとの地域共生社会の実現を目指している。特に地域共生社会の実現においては、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制の構築が期待されている。この住民主体の地域課題解決体制は、住民一人ひとりが、地域福祉を推進する主体及び地域社会の構成員であるという当事者意識を持ち、自身の身近な圏域に存在する多種多様な福祉課題や表出されていないニーズに気づき、他人事を我が事として捉え、地域課題の解決に向けてそれぞれの経験や特性等を踏まえて役割を分かち合う体制といえる。

このような住民主体の地域課題解決体制を構築するために、市町村による地域福祉計画策定をより促進させる議論も進められている。この地域福祉計画策定においては住民の参加が求められており、地域住民の参加なしには今後の社会福祉実践、実践のための計画立案といった社会福祉行政は成り立たないことをさらに強調するものとなっている。

社会福祉行政において住民参加がなくてはならなくなる過程においては、様々な危険性や課題が指摘されてきた。代表的なものとしては、住民の参加型福祉論が提唱された1980年代半ば以降、住民参加の一形態であるボランティアに対する警鐘があげられる。そこでは、ボランティアは公的負担や責任を軽減するための便法というように否定的な指摘がなされた（伊藤1996）。さらに、ボランティアは国家システムにとってコストも安上がりで実効性も高いまことに巧妙な一つの動員の形でありうるとして、「参加」ではなく「動員」されていく過程であるという危険性も指摘されていた（中野1999）。さらに、「ボランティアの終焉」の議論（仁平2011）に見られるように、政治的・社会的文脈の中で国家の仕組みに組み込まれるほど住民参加の一形態であるボランティアとは何かというボランティアの根幹を揺るがす指摘も挙げられている。

このような批判の中であっても、社会福祉行政に対する住民参加の動きは加速し、社会福祉分野のみにとどまらず、他分野においてもまちづくり活動をキーワードに活発に促進・推奨されている。特に、まちづくりにおいては、住民参加を促進する条例の制定や協議会を設置している自治体も増加している。国土交通省都市局（2016）の調査においても、全国の45.4%の市町村においてまちづくり団体が設置されている。しかし、そこでは住民参加の課題として、参加者の少なさや特定の個人への依存、継続性の難しさ、主体性の欠如、住民相互・住民と行政

における情報・価値観の共有、代表性・公平性の確保、専門知識のない人向けの対応の難しさ、信用力があげられている（国土交通省都市局2016）。このような課題は住民参加を必要とする全ての場面で指摘されるものであり、住民参加は、このような様々な課題や危険性を内包しつつも、社会福祉分野だけでなく、多くの分野において計画策定から活動までを含み進められている。

そのなかで本稿は民間組織として、行政の福祉サービスの一端を担いながらも住民活動を支援し、兩者をつなぐ役割を持つ社会福祉協議会に着目する。社会福祉協議会は、中核的な地域福祉の推進機関として地域共生社会を構築するために、地域の中で眠っている人の心を起こし、揺さぶり、集団の意思をまとめ、活動を起こし、地域の文化や地域生活課題の解決方法や作法を伝承し、皆で学んでいくなかで緩やかな住民間の連携を作っていくことが求められている。その活動原則には、住民活動主体の原則、すなわち、住民の地域福祉への関心を高め、そこから生まれた自発的な参加による組織を基盤として、活動をすすめることがうたわれている。そこで本稿では、社会福祉協議会が住民活動をより活性化するために策定する地域福祉活動計画における小地域福祉活動計画を取り上げて、計画策定のプロセスがこれからの地域共生社会構築にどのように位置づけられるかを整理することを目的とする。

2. 小地域福祉活動計画の位相

本研究で取り上げる小地域福祉活動計画は、社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画の中に含まれる住民の主体的な活動を推進する民間計画である。地域福祉活動計画とは、社会福祉法第109条の規定に基づき、地域福祉の推進に取り組むための実践的な計画として、社会福祉協議会が策定する民間計画である。この計画は、社会福祉法第107条の規定に基づき、地域福祉の推進に取り組むための総括的な行政計画として、市町村が策定する地域福祉計画と連携するものとして位置づけられる。

地域福祉活動計画の策定状況は、社会福祉協議会活動実態調査結果2012（全国社会福祉協議会2015）によれば、期限が有効な地域福祉活動計画が策定されている社協は52.4%、策定中は14.4%、策定予定ありは30.8%となっており、今後73.7%の社協が地域福祉活動計画を有する見込みである。また、市町村圏域だけでなく、住民に身近な圏域でのニーズ発見や住民福祉活動などを計画的に展開するために、小地域を単位とした福祉活動計画づくりにも17.9%の社会福祉協議会が取り組んでいるとされる。

一方、市町村地域福祉計画策定状況等の平成27年3月末の調査結果からは、全1,741市町村については、「策定済み」が1,191市町村（68.4%）となっている。なお、市区部・町村部別の策定状況を見ると、市区部では、「策定済み」が86.8%であるのに対し町村部では52.3%に留まっており、約1.7倍の差が生じている。

このように、地域福祉計画よりも、地域福祉活動計画の方が策定状況が低く、さらに小地域福祉活動計画はさらに低い数値となっている。しかし、近年の地域生活課題への対応システムは、より小さい単位での支援システムの構築を目指している。つまり、人びとの日常生活圏域である小地域（概ね中学校区）を「基本ユニット」とし、そこに地域担当の専門職が配置され、「個を支える援助」と「個を支える地域をつくる援助」の担い手として活動を行うものである。この基本ユニットが福祉事務所設置自治体の圏域内に複数設置され、さらにその基本ユニット内に小学校区などの圏域において、地域住民から選出された地域側の中核的な担い手が配置される。そこでは、地域担当の専門職のサポートを受けながら早期発見・早期対応による予防的支援、支え合い活動による課題解決と見守り、地域住民と専門職の協働による課題解決が推進されることが期待されている（岩間2013）。そして、このような小学校区内における機能の推進母体になるのが小地域福祉活動である。

このような小地域福祉活動を推進させる「新たな支えの仕組み」を作り上げるには、既存の担い手が現れる「場」、新たな担い手を巻き込む「場」が必要となる。同時にその「場」において、現れた様々な地域住民が共に身近な地域生活課題やその地域の特性について考えるための「プログラム」を作ることが必要となる。このような「新たな支えの仕組み」のデザインが小地域福祉活動計画であり、「場」と「プログラム」が小地域福祉活動計画策定プロセスである。

近年では、日常生活圏域において、何らかの不安を抱えた人びとや要援護者に対して地域住民同士で支え合う新しい仕組みをつくり、個人の地域生活課題や地域全体の福祉ニーズの解消に向け活動を行うために、小地域福祉活動計画を策定する地域も増加傾向にあるという指摘もある（高杉2014）。一方でこの計画に関しては、生活圏域というエリア設定に従って計画を策定すると、従来行ってきた自治会活動を羅列しただけの計画になってしまうという課題もあった。そのため、小地域福祉活動計画を策定するには、地域の中に潜む新たな福祉人材を発掘し、新しい人材と地縁組織の構成員とが連携・協働する仕組みをつくり上げる必要があるとされる。そして、小地域福祉活動計画を策定・推進する方法は、（1）住民座談会の実施、（2）地域の現状と課題の確認、（3）実行委員会の立ち上げ計画の事業化、（4）策定委員会による計画の承認と計画との内容のすり合わせ、（5）小地域福祉活動推進組織の立ち上げとなっている（高杉2014）。

このようなプロセスは、地域組織化という点ではコミュニティワークの手法であり、地域組織を活用した自立生活支援という点からはコミュニティソーシャルワークの手法ともいえる。

3. A町の小地域福祉活動計画策定プロセス

本稿では、このような実践を行っている社会福祉協議会としてA町の実践に着目する。一般に、地域福祉計画の策定状況は町村部比べ市区部の方が高い。このことは、社会福祉協議会

が策定する地域福祉活動計画にも当てはまると考える。そして、市区部に比べ、町村部は職員数も少ない。そのなかで、A町は担当職員3名で地域福祉活動計画だけでなく、小地域福祉活動計画を含む計画策定を行っており、特筆すべき実践と考えることが出来る。

A町は、平成16年10月1日に5町が合併して誕生した。町内は沿岸部、山間部、平野部が混在し、平野部に市街地がある。主な産業は漁業および果樹の栽培である。県内最南端の町であり、県庁所在地からは、高速道路を利用し2時間、公共交通機関はバスのみであり、鉄道はない。隣県県庁所在地からも同様の距離がある。過疎地域として指定されており、平成27年国勢調査では、人口2万2千人、高齢化率は約40%となっている。なお、行政が策定する地域福祉計画は第2期まで策定されている。一方で、社会福祉協議会においては、地域福祉活動計画の必要性を感じつつも組織体制や地域との共同体の難しさから計画策定ができない状況が続いていた。

A町社会福祉協議会では、地域福祉活動計画策定にあたって、計画に対する理解や住民の力をアセスメントした結果、早々の計画策定は難しいと判断し、平成26年より平成28年の計画策定を目指して、3年の準備期間を設けることを決めた(図1)。

図1 A町における地域づくりの対象と方法マトリックス

主体	2014.9	2014.12	2015.5	2015.8	2016.5	2016.8 ～ 2017.3	2017.6	2017.7 ～ 2018.3	2017.9	
民生 児童委員	地域の支え 合い研修	アクティブ シニア研修	見守りネッ トワーク研 修		見守りネッ トワーク研 修	小地域福祉 活動計画座 談会 ×3回 +報告会		見守りネッ トワーク研 修 ×3回 +報告会		
老人 クラブ										
サロン 代表者										
見守りV										
区長										
消防団										
住民										
社協職員						局内連携研 修	公益的な取 り組み研修			
法人職員 (一般)										
小中学校				福祉地域研 修(地域で の福祉教育 実践アセス メント)				福祉教育研 修		
行政 (地域包括)					見守りネッ トワーク研 修		+報告会			

計画策定に向けての第1ステップは“土壌づくり”である。ここでは、民生委員や老人クラブ、サロン代表者といった地域福祉推進主体であり中核となりうる人材を対象に、地域の支え

合い、見守りネットワークといった視点での研修を実施している。そして、研修を積み上げる中で、中核となる人材の地域への関心を高め、自身の活動への理解と単独で行うことの限界と連携の必要性についての理解を深めている。

そして、第2ステップは“種まき”である。ここでは、対象者ごとに実施していた研修の成果を共有しながら、地域の活動者が一堂に会して合同研修を実施している。第1ステップから第2ステップへの移行では、地区の中核となる区長も含まれている。そのため、サロンや老人クラブ、見守りボランティアといった地域の新しい支え合いの人材と民生委員や区長といった地縁組織との連携・協働を図り中核メンバーの組織化を視野に入れた研修となっている。なお、この第2ステップにおいては、今後求められる地域ケア会議や生活支援体制整備事業を見据えて、地域包括支援センターにも参加協力を求めており、専門職も組織化の中に組み込もうとしている点に特徴がある。

第3ステップでは、このような研修の積み重ねの上に地域全体を巻き込んだものとして計画策定を実施している。なお、この地域福祉活動計画策定においては、旧5町を基礎単位として座談会による小地域福祉活動計画の策定として実施されている。ここでの参加者は、研修を積み重ねて主体形成を行ってきた中核メンバーと新たな地域人材としての地域住民である。そして、旧町単位で3回の座談会を実施している。座談会は、旧町をさらに日常生活において共同作業が行える範囲の圏域に細分化したグループを形成して行われた。この圏域については、町が設置する圏域とは若干異なっており、地域住民同士が自分たちの生活圏域で設定している点に特徴がある。

座談会第1回目は、事前に実施された住民アンケートの結果や介護保険データに基づいた専門職の地域アセスメントの結果を地域の生活者として確認し、客観的なデータに対する主観的なデータとしての地域アセスメントを行っている。一般的に地域福祉活動計画策定時に実施される住民アンケートの多くは、計画策定後に住民に開示されることが多い。そのなかA町では、住民座談会で結果を開示し、その結果を住民と確認し合うという作業工程が組み込まれている。そこでは、「アンケート結果の読み込みを中心に、「鳥の目」で町全体像、地区全体像を把握します。そして、「虫の目」で数字の多い少ないという量的な判断ではなく、質的な判断を基に町全体や地区の状況を把握します」と示されている。そして、質的な判断として、人間関係、地形、買い物、医療、子育て、災害、文化等の項目があげられており、地域の福祉サービスといった共助、地域活動といった互助、生活上の自助といった内容を分析し、主観による評価によって数値化している。そして、次回までに地域アセスメントした内容について、本当にそうなのかを意識しながら生活をしてほしいという課題が出されている。

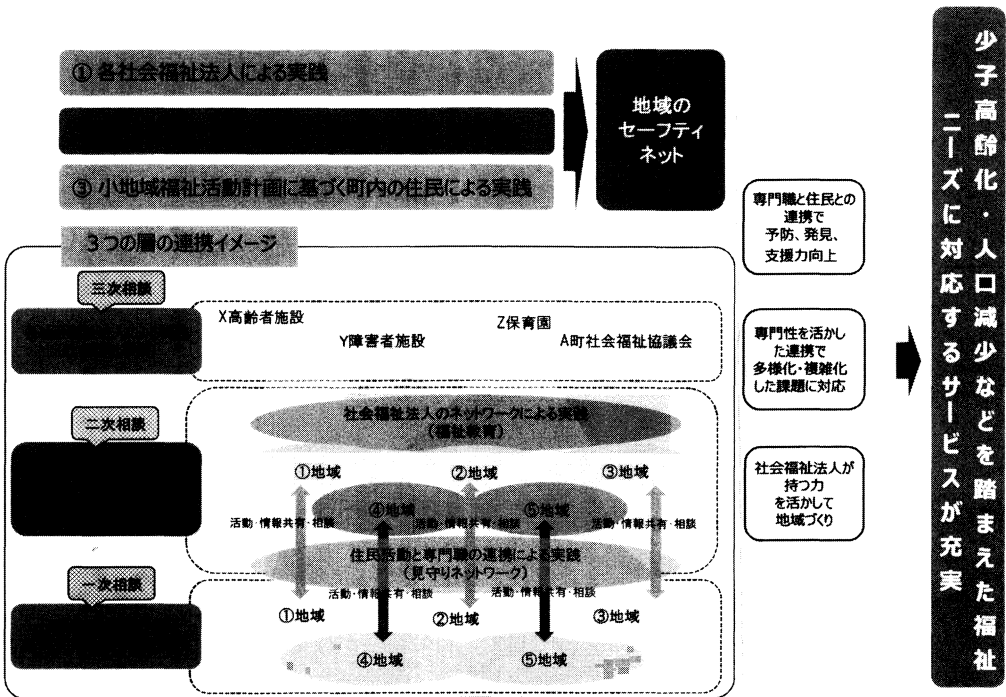
第2回目は、地域アセスメント結果に基づいて、自分たちが行っている活動から自分たちが出来る活動について考え、アイデア出しを行っている。そして、第3回目までに、アイデアの

うちどれか一つを実施する「1ヵ月チャレンジ」という課題を設定している。そのため、座談会出席者は、座談会以外の空間、時間において、住民同士で話し合い、実践することが求められる。従来の活動計画においては、計画が完成してから実践を行うという手法がとられているが、A町では計画策定中に実践を行うという手法がとられている点に特徴がある。

第3回目は、「1ヵ月チャレンジ」の結果に基づいてアイデアを修正し、小地域福祉活動計画へと創り上げていく。A町の地域福祉活動計画策定の手引きによれば、座談会の設定は、「A町で生活する皆さんお一人おひとりが、しあわせで、安心して暮らせるまちを「福祉」という視点から考え、皆さんにとってのしあわせとは何か、安心とは何かを明らかにし、それらを叶えることができるまちをつくるにはどのようなことが求められるのかを考え実践することを目的に、3回の座談会では、①知る、②まとめる、③かたちづくる、④実施する、⑤確かめるといった5つの要素からなるサイクルをつくる」ことを目指している。

このような3回の座談会による小地域福祉活動計画策定の後、旧町単位で個々に実施していた座談会に基づいた計画の進捗状況の報告会を開催している。ここでは、旧5町から代表地区を選出し、5つの実践報告がなされた。その後、各地域から参加した住民がお互いの地区での取り組みや課題について情報交換を行っている。

図2 地域づくりの全体像



なお、地域福祉活動計画は、このような小地域福祉活動を支援する計画として位置付けられ、同時に小地域福祉活動計画の中に含まれないより広域的な活動計画として、位置付けられている。そして、A町ではこのような地域住民が集まり組織化を行う座談会の場を単年で終わらせるのではなく、定期的な進捗状況の確認の座談会を計画している。この座談会は、旧町ごとと合同の2回実施することが計画されており、住民同士が他の地域の状況を知り、アイデアをもらったり、課題の乗り越え方を共有する機会と位置付けられている。また、このような小地域福祉活動に対して社会福祉法人の公益的な取り組みによる事業を組み合わせることで住民活動の停滞や衰退を防ぎ、専門職によるサポート体制を構築しようとしている（図2）。

4. A町の小地域福祉活動計画策定からの示唆

A町の小地域福祉活動計画策定プロセスからは、次の示唆を得ることができる。

①準備期間における深まりと広がり

近年、行政の地域福祉計画策定が進み、それにあわせる形で社会福祉協議会においても地域福祉活動計画の策定が進んでいる。そこでは住民参加の手法として座談会が多用されている。しかし、この座談会においては、社会福祉協議会が今後、何を行うべきかや住民の困り事を“聞く”場、住民が“陳情”する場になっている現状もある。また、集められた住民にとっては、“何をやる場”かの認識が低く、解決・緩和に向けた行動をしてほしいと言われても、その場で思いついたアイデアを出すだけであって、実際の行動に結びつかない現状もある。

そのなかでA町では、準備期間を通して住民が自分たちで自分たちの地区のことを考える、課題を解決・緩和するという主体形成を行っている。そこでは、中核となる住民を増やしつつ、課題に対する認識を深めるといった手法がとられている。そのため、小地域福祉活動計画策定は、参加住民にとっては自分たちが考えてきたことを、仲間を増やしながら実際に実行する機会としてとらえられていた。実際に、報告会において報告された実践事例は、研修を重ねてきた住民が、地域に同じ思いを抱えている住民と出会うことで始まった事業であった。この考えは、地域の組織化であり、コミュニティワークの手法ともいえる。

同時に、住民側の準備期間は、社会福祉協議会側の準備期間ともなっていた。A町社会福祉協議会にとって、地域福祉活動計画は初めて策定するものであり、職員にとっても策定のノウハウはなく、住民の意見をどのようにまとめていくのか、アウトプットをどのように活用するのかについての知識、技術が不足していた。特に、座談会においてどのようにファシリテートを行うのかは、職員にとっては大きな課題であり、この準備期間は、知識レベルから実践出来るレベルまで自身の技術を伸ばす機会となっていた。また、職員数が少ないA町社会福祉協議会にとっては、住民の中からファシリテーターを育成する機会ともなっていた。そのため、座談会においては複数のグループが形成されているが、職員が介入しないグループも存在して

おり、そこでは、住民が主体的にグループ活動を進行している様子も見られた。

このように、準備期間の地域の支え合い活動や見守りネットワークといった対象を絞った内容の研修の実施は、職員と地域住民との協力関係を築き、地域住民が職員と一緒に考える、行動するきっかけとなっていた。

②出来ることと出来る地区からの実施と支援

そして、主体性を持った住民活動は、やらなければいけないこと、やりたいことから始めるのではなく、出来ていること、出来ることから始めている。そして、地域全体がそろって始めるのではなく、準備ができている地区から始めている。小地域福祉活動計画は、地区単位で無理なくスタートする点に特徴がある。

また、従来の地域福祉計画は社会福祉協議会がやること、地域住民がやることと二分化されて書かれているものが多い。そのなかで地域住民は、地域全体の住民として大きく把握されることから、支援においても地区ごとに濃淡がつけにくく広く浅い支援となってしまう。そのため、地域住民からは「絵に描いた餅」と揶揄されることも現状としてあった。

一方で、A町では地区ごとに小さな成功体験を積み重ねることによって、地区ごとのエンパワメントを図り、出来ることから少しずつやらなければいけないことへと活動を広げていく支援がなされている。近年の社会福祉実践は、地域を基盤とした実践がスタンダードになり、地域住民には多分の期待と負担がかけられている。そのなかで自分たちが出来ることからスタートし、成功体験を積み上げていくA町の取り組みは、住民の負担の軽減と、活動者の歩幅に合わせた実践となっている。

③地区ごとの競争関係

小地域福祉活動計画においては、5つの旧行政区、さらに小さな地区での活動計画と実践から構成されている。そして、座談会および報告会において各地区の情報共有を行っている。ここでは、同じような課題に対する他地域、他地区の実践からの学びと競争原理が働いている。つまり、地域課題とその解決主体が同様であり、ライバル意識ともいえる競争関係が座談会や報告会で生まれ、他地区の持つ特性のうち望ましいと思われるものをどんどん備えようと相互に努力する環境を整えることができています。一方で、過剰な競争原理は地域住民の諦めを生む危険性を内包している。しかし、A町社会福祉協議会では、関係形成の場としての意図を持ち座談会を実施している。そのため、このようなネットワークの特性を活用した競争原理による個別の地区に対する支援が意図的に行われている。

5. まとめ

A町の現状として、人口減少、少子高齢、核家族、被介護、生活保護、社会的孤立などの多様な社会問題・福祉課題が顕在化・潜在化している。そのため、これらの課題を抱えている方

や抱えるかもしれない方が安心して暮らしていけるような地域をつくっていくことが必要となってきた。

このような地域をつくるには、行政の制度だけでは困難であり、困りごとを抱える人々を支えるための、「今までの地域の仕組み」と「新しい地域の仕組み」の両方が必要となる。この「今までの地域の仕組み」は、地域に暮らす人々の人間関係を基盤に、人々の関わり合い、困りごとの分かち合い、支え合い、によって成り立っている。しかし、そのような仕組みは、一部の人のものであったり、衰退の危機にある。そのため、専門職は住民の「地域の仕組み」と協力できず、「制度とサービス」のみで支援を続けてきた。しかしながら、近年の社会問題・福祉課題は専門職の「制度とサービス」だけで対応することが難しくなってきた。また、課題を抱えている方も住み慣れた地域の中で生活を続けたいと願っている。そこで、このような難しい社会問題・福祉課題と住民の声に対して、地域住民の在来知と専門職の知を掛け合わせた「新しい仕組み」による地域共生社会をつくるが必要となってきた。

このような「今までの地域の仕組み」と「新しい地域の仕組み」を可視化し、地域で共有知とするものの一つが「小地域福祉活動計画」であるといえる。この計画をつくるためには、“全ての人々が住み慣れたまちで、安全に安心して暮らすことのできる福祉のまちづくり”を根底に、地域に暮らす一人ひとりが主体となって、「地域の仕組み」について考えていくことが必要となる。そのために、まずは自分たちの「今までの地域の仕組み」を、もう一度確認することが必要となる。自分たちは地域でどのように関わりを持ち、困りごとを分かち合い、支え合ってきたのか。この小地域福祉活動計画策定プロセスは、地域の各地区の「今までの地域の仕組み」という福祉の文化を可視化したものとなっている。

そして、個人の都合による支え合いの社会を形成するのではなく、互助的な関係ができることそのものを楽しめる支え合いを形成する場として小地域福祉活動計画策定の場がある。そのなかで、座談会によって住民同士が意見を交換することは、福祉サービスを含む安心なまちづくりではなく、人間関係をベースとした信頼関係に基づくまちづくりを行うための基盤となっている。そして、このような座談会に住民が参加することが、地域共生社会を構築していくことにつながる。このことから小地域福祉活動計画への住民の参加は、住民一人ひとりが、地域福祉を推進する主体及び地域社会の構成員であるという当事者意識を持ち、自身の身近な圏域に存在する多種多様な福祉課題や表出されていないニーズに気づき、他人事を我が事として捉え、地域課題の解決に向けてそれぞれの経験や特性等を踏まえて役割を分かち合う地域の文化を構築し涵養していく基盤としての側面を有しているといえる。

謝辞

本研究は、科研費若手研究 (B) 「16K21274」の助成を受けたものである。

参考文献

- 伊藤周平「社会福祉における利用者参加—日本の政策と参加の理念」社会保障研究所編『日本における市民参加』東京大学出版会、1996.
- 岩間伸之「新たな生活困窮者自立支援制度の理念と『総合相談』の推進—社会福祉協議会に求められる役割—」『月刊福祉』96-12、全国社会福祉協議会、2013. p25.
- 国土交通省都市局「第1回まちづくり活動の担い手のあり方検討会資料」2016.
- 中野敏男「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』第27巻第5号、1999.
- 仁平典宏「「ボランティア」の誕生と終焉—〈贈与のパラドックス〉の知識社会学—」、名古屋大学出版会、2011
- 高杉公人「小地域福祉活動計画の力と方法」『小地域福祉活動の新時代 大阪市・今川地域からの発信』、全国コミュニティライフサポートセンター、2014、p193-202.
- 全国社会福祉協議会「概説社会福祉協議会」社会福祉法人全国社会福祉協議会、2015. p68.