

# 住民の方々とともに取り組む地域福祉推進事業の成果と課題

## - 地域福祉市町村支援事業の実践から -

社会福祉課 高橋 史

キーワード：地域力、地域や住民との関わり、市町村支援、県の役割

### 1. 事業の目的

平成 12(2000)年に改正された社会福祉法では、その目的の 1 つに地域福祉<sup>1</sup>の推進が掲げられ、社会福祉を地域福祉の視点で考えていくことを法律で明記した。地域福祉を推進するためには、住民が主体的に地域づくりに関わるのが欠かせない。しかし、住民に全てを任せるだけの「住民主体」で住民が動けるものではない。そこで、行政から住民に働きかけを行い、住民が自ら地域のことを考える機会を設ける支援を通じて、住民主体の活動を引き起こしその実践の積み重ねで地域力を向上させていく気運の醸成とそのスキルを養い、併せて地域力向上のために求められる行政の役割を明らかにすることを目的として平成 18 年度から平成 20 年度にかけて地域福祉市町村支援事業（以下「本事業」）を実施した。

### 2. 概要

#### (1) 対象地の概要

モデル地域は以下の 3 市町 4 地域である。

	世帯	人口 (成人)	高齢人口 (高齢化率)	範囲
栗原市若柳 並柳地区	293	771 (639)	211 (27.4%)	行政区
栗原市志波姫 十文字地区	172	473 (407)	187 (39.5%)	行政区
川崎町 支倉地区	200	764 (643)	243 (31.8%)	小学校区
本吉町 前浜地区	125	433 (366)	129 (29.8%)	地域振興 会

栗原市志波姫十文字地区については、高齢人口 187 名のうち 47 名は地域内にある特別養護老人ホームの入所者であり、入所者を除くと、地域の人口は 426 人、高齢人口は 140 人、高齢化率は 32.9%となる。

#### (2) 実施体制

県内 3 市町 4 地域のモデル地域に県と市町村が共に直接、地域に入って事業を展開した。県は有識者(宮城大学 山田晴義副学長、鈴木孝男助教)をアドバイザーに置き、市町村には市町村社会福祉協議会との連携を促した。

#### (3) 実施方法

地域力の現状調査

(調査方法) 質問紙調査(留置調査)

(調査項目) 地域力を構成する要素を「地域への愛着」「近所づきあい」「地域への問題意識」「自発的に行動する力」「組織的に活動する力」「協働する力」とし、これに関する質問を設定した。

(対象者) 対象地の 20 歳以上の全住民  
住民ワークショップ

始めに、県が地域力の現状調査の結果報告会を開催し、調査の結果を「地域の特徴」として報告し、その報告に関する感想を住民から述べてもらった。そこで出された感想を整理すると、住民の関心事項が浮き彫りになった。

これにより住民が地域の現状についての認識を共有した上で、地域課題の抽出や対応策の検討を行うワークショップを行った。ワークショップは、8 名程度のグループでの話し合いを基本とし、グループでの話し合い 各グループからの発表 アドバイザーからの助言、の形式で進めた。

詳細には次の内容で展開した。

報告会で出された感想を分類し「地域課題」として整理する。グループ毎にその中から「今後話し合っていきたい課題」を 2 つ選定して意見交換する。意見交換の結果を基に全体で取り組む課題を 2~3 に絞る。取り組む課題毎にグループを再編し、課題の具体的な解決策を検討する。

#### 実践活動

住民自身が考えた具体的な解決策について、住民自身ができることから実行に移した。

### 3. 成果

#### (1) 事業の実施結果

##### 地域力の現状調査

当初、アンケート結果を基に各項目を点数化し、地域力の現状把握やカテゴリー化を試みたが、各地域の地域力の特性を浮き彫りにする客観的な差異を示すことはできなかった。

##### ワークショップ

各モデル地域では、以下の課題が抽出され、解決に向けた活動が行われた。

	ワークショップで話し合われた地域の課題	実施した具体的な活動(番号は左の課題の番号に対応)
栗原市 若柳 並柳地区	地域の高齢化への対応 若者の定住・地域活動参加促進	一人暮らし高齢者への声かけ運動 健康づくり推進グループの再編 ゲートボール場をみんなの広場として開放
栗原市 志波姫 十文字地区	地域の高齢化への対応 農業と地域生活	地元産農産物の地域のイベントでの販売
川崎町 支倉地区	地域の高齢化への対応 若者の定住・地域活動参加促進	放課後の子どもの居場所づくり
本吉町 前浜地区	災害に強い地域づくり 世代間交流促進 高齢者も安心して暮らせる地域づくり	磯場からの避難路づくり

## (2) 住民にとっての成果

いずれの地域でも、区長等の地域リーダーから「地域のことを皆で話し合えたことが良かった」という言葉が聞かれた。地域で物事を決定するにあたって、現状では一部の人たちだけで決めることが多いが、本事業を通じ「地域で地域のことを考え、話し合うことの意義」を理解する機会になったようである。また、既存の組織が連携しあうことで新たな活動につながる事例も生まれた。

## (3) 市町村にとっての成果

住民自身による地域課題の抽出から解決に向けた自主的活動に至る一連の過程を直接現場で経験し、住民主体の活動への支援方法を学んだ。

本事業では、担当職員を対象としたワークショップやファシリテーションに関する研修会も開催したが、「研修だけでは会得できないが、現場があることで実践でき、理解できる」との意見が、研修だけでなく実践を並行することで、意識変容につながることを象徴している。

## 4. 市町村の地域福祉の取組状況調査

### (1) 調査の目的

本事業の成果の普及にあたっては、市町村が住民と協働する体制づくりやそうした事業を実施していく意識の醸成が欠かせないと考え、最終年度である平成20年度に、市町村の地域福祉の取組状況を把握するため、調査を実施した。

### (2) 調査の概要

(調査方法と時期) 質問紙調査(郵送)(平成20年2月~3月)、質問紙調査を元にした訪問調

査(平成20年5月~7月)

(対象) 宮城県内の仙台市を除く全市町村

(調査内容) 地域福祉担当部門の有無、地域福祉計画の策定状況、住民の支え合い活動の推進状況、介護予防や健康づくりにおける住民主体の活動の推進状況、その他住民主体の活動の推進状況

### (3) 調査結果

#### 地域福祉推進体制

平成20年7月現在、地域福祉担当者を置いている市町村は13市町であり、うち、地域福祉推進を主とする係を置いている市町村は9市町である。その他の市町村においては、地域福祉に関することは、民生主管課が所管しているケースが多い。

#### 地域福祉計画の策定状況

市町村地域福祉計画を策定している市町村は、平成20年度末までに策定予定の市町村を含めて11市町であり、全市町村に占める策定済市町村(平成20年度末までに策定予定を含む)の割合は、31.4%となる。

市町村地域福祉計画を策定済又は策定中の市町村においては、温度差はありながらも「地域福祉を推進していかなければならない」という意識を持っていた。ただし、「地域福祉は住民に主体的に取り組んでもらうことが多く、行政が何をしたらいいかわからない」という声も聞かれた。

地域福祉計画未策定の市町村では、多くが、制度毎の組織体制で施策の実施や計画の見直しに追われているという状況であった。

介護予防事業、健康づくり事業等に見る住民主体の活動の推進

他方、市町村における「住民主体の活動を推進する取組」という視点で見ると、多くの市町村で、介護予防や健康づくり事業において、住民の主体的な参加を促し、地域に定着させていくような取組が展開されている<sup>2)</sup>。

## 5. 考察

### (1) 地域福祉の推進手法について

住民の主体的な関わりを推進する

本事業では、住民が主体的に考えるきっかけを作り、話し合っていくことを支え、出されたアイデアを実施するための情報提供や関係機関との連絡調整、その他若干の事務作業(広報紙の作成、事務文書の作成等)の支援等を行うことで、住民

主体の地域づくりにつなげていくことができた。

住民とともに考え、実践の場をつくることで、住民の意識変容を引き起こし自主活動につなげていくという、市町村が実施する住民主体の活動を促進する施策は、多くのケースで、市町村主導から地域住民に移行する際に、住民からの反発に合っている。それらの反発に対して、必要性を説明して住民の理解を促し、丁寧に住民の活動を支援しながら取り組んだケースでは、住民の主体性を引き出し、地域力を生かし高めていく方向に展開している。一方、住民の反発に合って断念してしまったケースでは、市町村主導の事業を継続せざるを得ず、予算や人員の削減の中で、事業継続に苦慮していたり、市町村主導の事業終了後、活動が継続されないという話も聞かれた。

こうした例を踏まえ、地域に根付いた活動を創るためには、住民が考えるきっかけを作り、住民とともに考え、実践の場を作り、住民が主体的に活動していくための後方支援（情報提供や事務作業等）を行っていくことが必要である。

それぞれの分野で「地域との関わり」や「地域住民の参加、協力、連携」を意識する

本事業で住民が課題解決に向けて開始した活動の中には、他の事業で目的と手法が示され、取り組むよう促されていても実践されていなかったが、本事業を通じて「地域課題」として認識されたことで、実践につながったものもあった<sup>3</sup>。また、逆に住民から出された課題の中には、既存の施策で既に対応策が進められているものの、そういった施策との連携につなげることができず、解決に向けた活動に至らない課題もあった<sup>4</sup>。

この結果からは、地域において施策を展開する際には、やり方を示して住民に取り組みを促すだけでなく、住民の問題意識の醸成から取り組むことや、住民主体の活動を進める事業と分野別の個別の事業を一体的に行うことが効果的であることがわかる。

社会福祉課（平成 19 年度までは地域福祉課）が実施している、社会福祉法人や NPO 法人等民間団体が行う、支援を必要とする人の地域生活の継続に向けた取組を支援する事業<sup>5</sup>では、高齢者や障害者を支援する活動を対象としてきたが、これらの事業を通し、地域の文化を大事にし、地域住民の参加や協力を上手に取り込むという「地域

福祉の視点」で取り組むことにより、利用者の在宅時の生活環境の継承、利用者の能力の賦活化、ケアの質の向上、関わる人たちの生きがいの創出、事業の活性化や継続等につながって行くことがわかっている。

また、市町村の健康づくりや介護予防事業には、住民主体の活動につなげ地域力向上を図ることで、結果的に地域福祉を推進するものにもなっている例が見られる。

こうしたことから、地域福祉の推進にあたっては「地域福祉を推進するため」の施策を講じるだけではなく、各分野の施策を実施する際に、地域とのつながりや住民の主体的な関わりをつくっていく視点を重視しながら施策を展開していくことが重要である。

## （２）市町村に対する支援について

本事業及び市町村の地域福祉の取組事例調査から次のことがわかった。

「きっかけづくり」や「話し合いの支援」には、意識調査の実施やワークショップの企画、ファシリテーション技術等が有効であり、行政職員にはこうした実践を行う技術が求められる。

市町村が必要とする地域福祉推進に関する情報は、その理念や必要性、実践事例だけではなく、具体的、実践的な推進手法のヒントである。

県は、当分の間、市町村の地域福祉に対する意識向上に努めるとともに、市町村が地域福祉を推進する施策を展開する力をつけるための、実践的支援を行うことが必要である。

## 6. 課題・解決策

### （１）「地域福祉」の考え方について

最近、制度福祉では対応できないニーズに「住民参加」や「地域の支え合い」で対応することが、地域福祉であると狭く捉える傾向も散見される<sup>6</sup>。こうした考え方に偏ると、制度で対応できない部分を住民に担わせることを進めるのが地域福祉であるという考え方になる恐れがある。地域福祉は、社会関係の維持と補完性の原則に基づく役割分担を基底に据えた保健福祉各分野に共通する基本的な考え方である。これは、行政が定めた公的サービスから外れる部分を住民が担うということではなく、行政と住民が役割分担をしていくということである。そのためには、住民と行政の双方が、その地域の福祉のあり方とそれぞれの役

割分担を話し合い、合意形成を図りながら地域福祉の推進を図っていくことが必要である。その結果として、住民の主体的な関わりや地域の支え合い等インフォーマルなサービスが推進されることにつながるものと考えている。

## (2) 県の役割について

地域福祉の推進について市町村が果たすべき役割は大きい。県内の多くの市町村においては、十分な地域福祉施策が展開される現状にない。県は、単純に地域福祉は市町村の仕事として手離すのではなく、市町村が地域福祉を推進していくにあたり県に求められる役割を、市町村の地域福祉の成熟度に応じて検討していく必要がある。

また、介護予防や健康づくりに留まらず、子育て支援や認知症対策、障害者の地域移行、孤立死防止、自殺対策、高齢者や児童の虐待対策等にも地域の力が重要であるとされており、その他、社会福祉施設の設置や社会福祉法人の運営に対する指導においても、地域や住民との関わりを重視した指導を行うことにより、当該地域における地域福祉レベルが向上することになるのではないのだろうか。県の各施策を展開するにあたっては地域や住民との関わりを重視した展開をしていくことが地域福祉の向上につながるということであり、それは地域福祉推進における県の役割であると言え、加えて、地域における効果的な実践事例からモデルを構築し、県内に普及していくことも県の役割ではないか。

このように、今後、市町村への支援のあり方とともに県の地域福祉施策を再考していく必要があると考えている<sup>7)</sup>。

## (3) 県のコーディネート力向上について

本事業においては、県が市町村や事業者に対して助言や情報提供を行った。

また、県がアドバイザーの助言を得ながら市町村を支援する形をとったことで有識者の知見を効果的に市町村に伝えることができた。

県内の介護予防や健康づくりの取組でも、大学と連携して地域活動を支援して成功している例が複数あった。

このように、地域福祉の推進は、市町村、事業者と県や大学等の専門家、NPO等の実践者等が連携して取り組むことが効果的であり、県には市町村に対して助言できる知識や情報、大学や専門

機関、NPO等と市町村を結び付けていくコーディネート力が求められることとなる。

そのためにはこれまでの実践事業から得た知見や情報、ノウハウを整理し、引き継いでいかなければならないと考えている。また、その時々を担当者が最新の知見を学ぶことができる機会をつくとともに、大学や福祉やまちづくりに関わるNPOなど、有識者の協力を得られる体制を構築しておくことが望ましいと考えている。

## 7. 注釈

1 地域福祉とは何かについては様々な定義がある。同志社大学の上野谷佳世子教授は「住み慣れた地域社会のなかで、家族、近隣の人々、知人、友人などとの社会関係を保ち、自らの能力を最大限発揮し、誰もが自分らしく、誇りを持って、家族およびまちの一員として、普通の生活(くらし)を送ることができるような状態を創っていくこと」と定義している。

2 介護予防や健康づくりの取組の例：公民館活動や行政区等の既存の地域活動・組織と連携し、月1回程度の高齢者の集いの場をつくっている例(大崎市、角田市、蔵王町、柴田町(社協)等)、活動リーダーの育成、身近な地域での実践の場づくり、活動リーダーへのフォローアップを一体的に行い介護予防や健康づくり活動を地域に定着させている例(石巻市、塩竈市、多賀城市、巨野町、女川町等)

3 栗原市若柳並柳地区では、市社協が組織化を進めている「地区社協の活動」の必須活動として「一人暮らしの高齢者への見守り活動」を行うこととされていたが、実施されていなかった。本事業の話し合いにおいて「一人暮らし高齢者の見守りが必要」との意見が出されたことから、実現に至った。

4 分野別の政策では対応策が進められているが、本事業で出された住民の問題意識を具体的な解決策につなげることができなかった例：認知症の患者とその家族への支援(栗原市若柳並柳地区)、定期的な健康づくりや介護予防活動の実施(栗原市志波姫十文字地区、川崎町支倉地区、本吉町前浜地区)、災害時要援護者支援の体制整備(本吉町前浜地区)

5 事業内容は次の社会福祉課のホームページを参照

・うぐいすの里での世代間交流事業

<http://www.pref.miyagi.jp/syahuku/t-fukushi/tisei/sedai.htm>

・地域資源再構築・連携型福祉サービス支援事業(特に地域や住民との関わりを重視した取り組みとして「NPO法人どんぐりの家」「NPO法人グループゆう」「地域生活支援オレンジねっと」の取り組みが挙げられる。)

<http://www.pref.miyagi.jp/syahuku/t-fukushi/tisei/saikoutiku.htm>

6 平成19年度末に厚生労働省社会・援護局の研究会がまとめた「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、地域福祉の意義と役割として「基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応するという原則を踏まえつつ、地域における多様なニーズへの対応を図る上で、個人が主体的に関わり、支え合う、地域における『新たな支え合い』を拡大、強化することが必要」と記されている。

7 日本福祉大学の平野隆之教授は「地域福祉の政策主体は都道府県にするべきではないか」とも述べている(「日本地域福祉学会緊急意見交換会『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』をめぐって」議事録より)。