

自治体内分権下の地域福祉推進組織のあり方

Conditions of Promotion organization of Community-based Welfare
in Inner-municipal Decentralization合 津 千 香
Chika GOZU

要旨

平成の市町村合併を契機として、地方自治の強化をめざし、自治体内分権にとりくむ市町村が出現してきた。地域福祉分野においても、市町村を区分して地区地域福祉計画を策定することが提言されたり、介護保険法上で日常生活圏域を設定して推進する地域密着型サービスが登場するなど地区単位での地域福祉推進にシフトしてきている。本論文は、松本市と笹賀地区の自治体内分権の胎動と地域福祉推進組織の再構築について、これまでの経過と現状を整理・考察し、これからの自治体内分権における地域福祉推進組織のあり方を検討する。そして、地域福祉と自治の実現のための「住民自治と参加の実質化・実体化をすすめる方法」のひとつの枠組みとして、自治体内分権下の地域福祉推進組織の条件を抽出する。

地域福祉推進組織の条件として、町会と地区という重層化した地域構造のなかで、①それぞれの自治組織とそれに属する福祉の専門推進組織が必要であること、②事業の実践と「知恵袋」機能を両輪として地区の福祉推進を図っていくこと、③地域福祉推進組織の圏域設定が重要であること、④地域包括支援センターと地域福祉推進組織との連携による地域ケアの推進をめざすの4点を提言する。

【キーワード】 自治体内分権 住民自治組織 地域福祉推進組織

はじめに 研究の背景と目的

1999（平成11）年から推進された「平成の大合併」によって全国の市町村数は6割に減少した。そして、新しい市町村の人口規模は増大し、面積は住民の生活領域に比べてあまりにも広域化し¹⁾、「住民自治の空洞化が必然化する（岡田2006:13）」と言われて久しい。このような地方分権化と市町村合併をうけて、また住民の自治意識の高揚から、「自治体内分権」という地域自治のしくみを推進する市町村が多く出現してきている。

地域福祉分野では、地域福祉計画の策定について「福祉区」など市町村を区分して作成することが提案され、介護保険事業計画の策定についても「日常生活圏域」の設定が義務づけられるなど、市町村を区分して地域福祉を推進することが実体化してきている。

このような状況の中、自治体内分権における住民自治と地域福祉推進との関係を明らかにし、地域にあった具体的方法を提示することが課題となっていると考える。筆者は、右田（1993:8）のいう「地域福祉の内実化が、地方自治の構成要件の一つとしての住民『自治』に連動する」に当てはめて考えた場合、住民が地域自治の力と地域の福祉力を発揮するためには、住民による地域福祉活動の圏域として、連合自治会、公民館、地区社協の管轄区域と合致した「地区」を基本として住民自治のしくみを創造していく

ことがもっとも有効で、持続可能な圏域であると考えてきた²⁾。さらに右田（〔1987〕2005:134）は「地域福祉と真の地方自治を実現するための分権的社会システムの創造には、住民自治と参加の実質化・実体化をすすめる方法が不可欠」と述べている。

本論文では、筆者が関わる機会を得た松本市の事例をとりあげることにより、住民自治と参加の実質化・実体化をすすめる方法として、自治体内分権下の地区の福祉推進組織のあり方についてその条件と課題を明らかにすることを目的とする。

研究方法と倫理的配慮

筆者は、2005（平成17）年から松本短期大学の立地する松本市笹賀地区の地域福祉計画策定に学識者として関わり、策定後は笹賀地区福祉推進協議会の役員として活動してきた。笹賀地区の地域福祉活動については、関係者からのヒアリングや活動をおおして、記録する中で考察する。

また、松本市地域づくりの現状と課題については、松本市役所地域づくり課職員へのヒアリングをもとに考察する。

なお、本論文は、倫理的配慮として笹賀地区の関係者の方々の了解を得て、内容を公表するものである。

I. 住民自治と地域福祉をとりまく地域化の動き

1. 自治体内分権による地域自治の推進の動き

平成の市町村合併を契機として、地方自治の強化をめざして、自治体内分権にとりくむ市町村が多く出現してきた。この地域自治のしくみは、市町村の判断により「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織³⁾」として地域自治組織を設立することができるというものである。こうした自治体コミュニティ政策の背景には、自治体行政側の財政危機からの提起がある点是否定できないが、「住民と行政の『参加と協働』をシステム化し、住民自治と団体自治相互の関係を洗い直し、地方自治システムを蘇生・活性化しようとするねらい(中川：2011:36)」があるといえる。

地域自治組織には「地域自治区」「合併特別区」「住民自治協議会」の3つの類型がある。地方自治法(2004)の改正では、市町村長の権限に属する事務を分掌し、地域の住民の意見を反映し処理するために、条例でその区域を分けて定める「地域自治区」を設けることができると規定した。創設された「地域自治区」は、その区長が市長の任命制であり、住民代表からなる「地域協議会」は首長の諮問答申機関であるため、住民の自治組織としては、権限が弱いものといえる。合併特別法(2004)の改正による「合併特別区」は、市町村合併後の過渡期の旧町村のために制度導入されたものといえる。区域内の独自の事務を規約で定めて処理することができ、協議会構成員も規約で定める方法で選任できるため、ある程度代表性が担保されると考えられるが、合併から5年間の期限付きとされている。

これらに対し、本論文で着目するのは「住民自治協議会」である。「住民自治協議会」は自治体独自立法である自治基本条例にもとづき、「公共的な意志形成、計画策定、事業実行の主体」としての小型の「近隣政府」を目指している。そして、自治基本条例においてその存立根拠、権限、権能が明確化されれば、全地区実施の義務づけもなく、住民意志の決定機構やその役員構成や権限を地域特性に応じて柔軟に設計できる可能性をもったものである。

2. 地域福祉推進における地域分割の動き

一方、地域福祉分野では、社会福祉法(2000)において市町村地域福祉計画策定が規定され、地方分権下ですべての市町村が、その人口規模の大小にかかわらず、それぞれの福祉課題にあった地域福祉計画を策定し、権限と財源をもって地域福祉の推進を担うことになった。さらに、2008(平成20)年に全社協が発表した「これからの地域福祉のあり方

に関する研究会報告⁴⁾」では、「適切な圏域を単位」とすることを地域福祉推進の必要条件としてあげ、「圏域ごとに地区地域福祉計画を策定して市町村地域福祉計画に位置づけるべきではないか」とも明記している。

また、同年には、厚生労働省社会・援護局から都道府県知事宛通知により、市町村地域福祉計画に災害時等にも対応する要援護者対策として、「地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等を盛り込む」よう通知が出され、防災の視点を加えることが求められた⁵⁾。これは、身近な圏域での防災活動を、地域福祉活動と合わせて位置づけることを意味している。このように、市町村地域福祉計画法定化から8年を経て、実質的住民参加と活動持続のためには、市町村を分割した圏域を設定して福祉と防災について計画を策定することが有効であると提言されるようになった。

さらに2006(平成20)年の改正介護保険法では、各市町村の第3期介護保険事業計画において、高齢者数(3,000人~6,000人)を参考に、小学校区の組み合わせを基本に、住民が日常生活を営んでいる地域を「日常生活圏域」として設定し、地域包括支援センターの設置や地域密着型サービスの調整の範囲として各保険者である市町村が設定することとなった。このように、地域福祉推進においても市町村をさらに地域化して、推進のしくみを検討する時期にきているのである。

II. 松本市笹賀地区の地域福祉と住民自治の展開

1. 松本市笹賀地区の地域福祉実践の歩み

松本市では、社会福祉法によって法定化された市町村地域福祉計画の策定にあたって、市内29地区(2004年当時)ごとに計画化し、それらを反映した全体計画を策定する地区分割型を採用した⁶⁾。松本短期大学の立地する笹賀地区⁷⁾では、2006(平成18)年3月までに住民による策定委員会が、アンケートや14町会での「福祉を考える会」からの声をていねいに吸い上げるボトムアップ方式により、地区地域福祉計画を策定した⁸⁾。策定された「笹賀地区福祉コミュニティ活動計画」では、地区としての基本方針から分野ごとの重点項目に加え、「各町会からの提案」と題して町会から提出された「取り組みそうな・できそうな福祉活動案」として具体的活動計画を掲載した。地域福祉実践活動の基本を町会と位置付け、策定の過程ではいくつかの町会内に「福祉部」や「見守り支援部」「福祉ネットワーク」などの福祉推進組織が誕生し、実践活動が開始された。

計画策定後には、さらに計画の管理・評価・推進を住民の力で行うために笹賀地区福祉推進協議会を

設立して、笹賀地区の福祉推進の中核を担うこととなった。福祉推進協議会は、町会単位で実施される福祉活動の実践交流や優れた活動事例のモデル化、福祉活動から抽出された新たな問題の解決、地区全体としての推進方策の検討、地域住民への啓発活動等をつうじて、「笹賀の福祉力を向上させる」ことを目的とした。各町会では、ふれあいサロンの開催、三世代交流のイベント、なんでもボランティアの発足、見守り・助け合い体制の充実、要援護者を視野に入れた防災訓練の実施、防災マップや福祉マップの作成など活発な活動が展開されるようになった。このように、地域の重層構造の中で、笹賀地区では「14町会から地区へ」松本市では「地区から市へ」という、二重のボトムアップ方式による計画策定がなされ、それぞれの町会が地域福祉活動を実施し、地区が後方支援するという体制を築いたわけである。

福祉コミュニティ活動計画策定後5年目をむかえた笹賀地区福祉推進協議会では、「福祉活動とは『町

会活動』そのものであるとの認識に立脚し、笹賀地区では福祉活動を『町会（福祉）活動』と表現します（平成22年度事業計画）」と明記した。これは、各町会での実践がすすむなかで、福祉活動が町会の中心課題であり、地域自治活動の一環であると認識されてきたことを示すものであった。

また、市のモデル事業である「防災と福祉のまちづくり講座⁹⁾」と「災害時等要援護者登録制度¹⁰⁾」が始まり、町会単位と地区全体で防災と福祉に取り組む意識が高まっているが、どの組織が主体となって地区としての活動を推進していくかが課題となっている。

2. 笹賀地区福祉推進協議会の解散

2011（平成23）年6月28日笹賀地区福祉推進協議会は、総会において発展的解散を決議し、5年間の活動を終えることになった。その総会資料は次のとおりである。

笹賀地区福祉推進協議会総会 第4号議案資料

1. 笹賀地区福祉推進協議会の活動推移 (略)

2. 笹賀地区福祉推進協議会5年間の福祉推進活動の実績評価と問題点を分析しました。

[実績評価]

- ① 「笹賀福祉コミュニティ活動計画」を策定したことにより、この5年間で「笹賀の福祉力」は大幅にアップしました。それまでの古くからの公民館活動や自治活動の蓄積が、活動計画策定をきっかけにして「笹賀の福祉力」として表面化し、それぞれの町会で工夫をこらした活動が行われるようになりました。
- ② 各町会で定期的に開催される「福祉を考える会」に協議会の委員が同席し、地域福祉とは何か、住民一人一人が「何をなすべきか」「何ができるか」、…につき理解を深めていただくべく真剣に話し合いを進めてきました。その中で、「福祉は特別な人に対する活動ではなく、すべての人に関わることであり、町会の自治活動そのものである」というような理解が深められました。さらに、町会の地域自治活動の中に地域福祉が中心的課題として位置づけられました。
- ③ 地域福祉活動の推進主体は町会であり、地区はそれを後方支援するということが定着しました。地区内の各町会の実践交流の場をもち、学びあい、地区としての課題を確認しながら進んできました。

[問題点]

- ① 当協議会の任務は、町会の福祉活動を支援すること、福祉活動のノウハウを提案すること、他町会の好事例を紹介するに留まり、福祉活動の実践に踏み込むことが難しい状況にあります。反面、5年経過した現状を見ると、各町会では独自な町会（福祉）活動が活発に実施されており、当協議会の役割は達成されたものと判断できます。
 - ② 一方、福祉活動の良き理解者であり、町会における町会（福祉）活動実践の責任者である町会長さんが、14町会のうち半数が1年で交代するため、福祉推進協議会との連携に課題があったと考えます。
3. 今後更なる「笹賀の福祉力」の向上を図る環境づくりを目指します。
- ① 笹賀地区福祉推進協議会設立の趣旨、任務および基本方針の目的は〔実績評価〕で記したとおり5年前と比較し町会における地域福祉に対する理解度は格段に高まり、「笹賀の福祉力」は大幅にアップしています。
 - ② 現状、笹賀の福祉活動は、「実践」段階に至っており、当協議会の所期の目的は達成したものと判断し、次の「実践」に結び付けることができる組織へ移行することが至当と考えます。
 - ③ 移行する組織を「笹賀地区社会福祉協議会」とします。町会長が直接関わる組織であり、町会連合会とも連携して笹賀地区の福祉の推進を目指すことができるだけでなく、町会自治活動のなかに福祉実践を位置付けて、各町会のニーズに沿った福祉活動がさらに発展するものと確信します。

以上の理由から、笹賀地区福祉推進協議会が目指した「笹賀の福祉力」の向上を図り、笹賀地区の福祉をより深化させるため、当協議会を発展的に解散し、その機能を「笹賀地区社会福祉協議会」へ移管することを提案します。

なお、これまで笹賀地区福祉推進協議会が実施してきた事業については、その趣旨、到達点と課題について笹賀地区社会福祉協議会へひきつぎ、さらなる「笹賀の福祉力」向上をめざしていただきたいと希望するものです。

平成23年6月28日

笹賀地区福祉推進協議会

以上のような議案により、発展的解消が議決された。筆者も、福祉推進協議会の役員として議案作成に関わったが、苦渋の決断であった。筆者なりに総括してみると、この5年間でボトムアップ方式の計画立案をきっかけとして、町会単位のさまざまな福祉活動の展開、町会内の福祉推進組織の発足、毎年開催された「笹賀地区福祉実践交流会」による優れた実践例の発表などにより、各町会の福祉活動が定着したといえる。そして、「福祉活動とは『町会活動』そのものである」との意識が定着し、要援護者だけでなくすべての住民の生活を守る「まちづくり活動」がとりくまれてきた。これまで、地域に潜在していた自治の力が福祉力として発揮されてきたといえる。これらは、地域福祉計画を「絵に描いた餅にしない」とした地域福祉計画策定委員長の願いが、福祉推進協議会の5年間の活動によって実現したと考えている。

しかし、発展的解消に踏み切ったことには次のような理由があると考えられる。

①5年を経て、福祉推進協議会としての役割が変化したことがある。福祉推進協議会の委員は、福祉計画策定委員会の委員が引き継いだため、当時の町会役員らと民生委員協議会代表らで構成されていた。その意味では、各町会との連携が密接であったといえる。しかし、推進協議会は、「重点事項別に専門部会(高齢者・障がい者、防災、子ども・親、ボランティアの4つの部会)を設け、各重点事項についての実践的な課題について検討し、各町会のとりのくみを支援する。」という地区全体の福祉推進の「知恵袋」的な立場を目指したため、しだいに専門委員会の委員構成は、各種団体の長ではなく、高齢者・障がい者、防災、子育て支援等にそれぞれ造詣の深い地域の人に委嘱するように変化していった。一方で各町会での活動は、他町会の実践例なども参考に、独自の事業計画により福祉実践を行うように発展していった。

その結果、福祉推進協議会の専門委員会の役割が不明確となり、机上で論議しても、実働する部隊がないということになってしまった。このことは、各町会の福祉活動が軌道に乗り、当初の役割を終えたともいえるが、福祉推進協議会と各町会長や民生委員の連携が弱く、実践と遊離してしまいった面もあるといえる。

②地区の中に3つの福祉推進団体が連立しており、住民にはわかりづらく、役割の整理と統合の検討が必要である。笹賀地区には、地区福祉ひろば事業推進協議会、地区社会福祉協議会、福祉推進協

議会がある。福祉ひろばは松本市福祉計画課が管轄し、笹賀地区福祉ひろば事業推進協議会に委託して「福祉の公民館」として設置している。松本市の臨時職員である福祉ひろばのコーディネーターが常駐し、ふれあい健康教室等のさまざまな事業が行われている。地区社会福祉協議会は社会福祉法人松本市社会福祉協議会の支部組織であるが、独自の活動としては、年2回の独居高齢者等を対象とした「ふれあい会食会」の開催と、共同募金への協力等である。協議会長は連合町会長が就任することになっている。福祉推進協議会は、任意団体であり、どの組織の傘下にも入っていない。予算は、地区社会福祉協議会からの機関誌発行への補助金と、住民からの負担金¹¹⁾(一戸100円)であった。住民各戸からの負担金は、町会長らの理解の下で町会費や社会福祉協議会会費とは別に徴収していたものである。これらの地区の福祉推進組織の機能と具体的事業をどのように整理するのか、住民にとってわかりやすく、「笹賀の福祉力を向上させる」にふさわしい組織のあり方が求められる。

③防災と福祉を推進する町会連合会との位置づけの検討が必要である。これまで、笹賀地区では、「まちづくり」は町会連合会が担い、「福祉のまちづくり」は福祉推進協議会が担ってきている。しかし、「防災と福祉のまちづくり講座」をとおして、地域の防災活動が急務であり、どのような推進体制で実施するのが課題となっている。地区としての防災のしくみづくりは町会連合会と自主防災組織が計画立案・実施にあたるが、要援護者を視野に入れた防災対策は福祉推進組織が担うなどの組織の位置づけと、組織間の役割分担が必要となる。

福祉と防災が住民の安心・安全を守る地域づくりの2本柱であることは、住民の共通理解となっており、地域自治活動として福祉と防災を推進するしくみをつくるのが急務となっている。そのため、松本市の地域づくり基本方針という「緩やかな協議体」(プラットフォーム機能¹²⁾)の設立についての検討が必要である。

④松本市の地域内分権の動きとの関連で推進することが重要である。松本市では、2008(平成20)年の「松本市地域づくり推進基本方針」の策定を受けて、2010(平成22)年度に「松本市地域づくり推進行動計画」を策定した。「松本らしい新たな地域づくり」として、地域課題を地域住民が主体となって解決する住民自治のしくみ(地域シ

システム)と住民自治を支える行政のしくみ(行政システム)を構築し、地域づくりを地域と行政の協働によりすすめるとした。2011(平成23)年度から、松本市市民環境部に「地域づくり課」を設置し、モデル地区の指定¹³⁾や地域づくりへの支援を行っている。

また、現在の笹賀地区の連合町会長は、笹賀地区社会福祉協議会長であり、笹賀地区福祉ひろば事業推進協議会会長、笹賀地区福祉推進協議会の役員も兼任しており、松本市の地域づくりの動きに理解を示している。笹賀の自治組織、福祉推進組織の大きな改革に対して、前向きに取り組もうとしている人材であるということは重要な要素である。

Ⅲ. 笹賀地区の地域福祉推進と自治のしくみの可能性

1. 笹賀の地域福祉推進組織一元化の案

笹賀地区福祉推進協議会の解散をうけて、現連合町会長が2011(平成23)年6月に私案として関係者に諮った「地域福祉活動組織一元化(案)」の要点は次のとおりである。

- ① 松本市の「地域づくり」に対応して、笹賀地区として現在ある組織やしぐみを生かして、「重複事業の統合、見直し、組織の簡素化」をすすめる。
- ② 地域づくりの重点である地域福祉の一元化の推進として、「笹賀地区の福祉活動を従来の各組織を包含した組織とし、「実践組織」を設立する。
- ③ 福祉ひろば事業推進協議会、地区社会福祉協議会、福祉推進協議会の事業を仮称「笹賀地区地域福祉推進協議会」として一元化して実施する。協議会のなかに総務部門を置き、地域福祉計画見直しや広報活動、町会の活動報告会と事務局機能を担う。
- ④ この組織は、町会連合会、民生児童委員協議会、子ども会育成会、健康づくり推進委員会等と連携をとる。
- ⑤ 環境保全、防災(火災、地震、水害)、生活環境(道路、公園、街頭)、防犯等は町会連合会の事業とする。
- ⑥ 松本市地域づくり課・福祉計画課・松本市社会福祉協議会との整合について、組織の設定、事務局体制について検討が必要である。

この一元化案について、筆者の意見を述べることにする。3つの団体の目的は、共通の「住民参加の福祉のまちづくり」つまり地域福祉の推進であり、個々の事業も目的達成のための事業であるので、事業の一元化については賛成である。地区内には、ひとつの地域福祉推進組織が必要であるが、福祉ひろば事業推進協議会と地区社会福祉協議会にはそれぞ

れ上部関係機関として市福祉計画課と社会福祉法人松本市社会福祉協議会がある。そのつながりを残しつつ事業を一元化するためには、3つの組織を包含した新たな組織形態が妥当であろう。そうすることによって、委託金や補助金の流れを当面は変えずに活動費を得ることができると考える。しかし、組織の一体化については、長期的展望をもって関係機関と調整する必要があるであろう。

また、上記案の「実践組織」については、多少の疑問が残る。ここで、5年前に福祉推進協議会がその任務としてあげた「①各町会の福祉活動から要望や問題点を地区として集約し、具体的な取り組みについて協議する ②『笹賀地区コミュニティ活動計画』の重点事項別に専門部会を設け、各重点事項の実践的な課題について検討し、各町会の取り組みを支援する ③推進協議会の委員は、笹賀全体や各町会における福祉に関する問題点や課題を把握し、推進協議会に問題提起する」の3点について再考する必要がある。これらの地区として活動方法や活動上の問題点の共有や学習、地区の福祉課題としての協議があり、各町会への支援があったからこそ、町会を基盤とした活動が活発化したということを忘れてはならない。さらに、関係機関・団体等との連携協働、ひいては、行政機関や社会福祉協議会への提言などの役割が組織の一元化によって弱くなる恐れがあると考えられる。地区社会福祉協議会は、町会長全員と民生委員全員が役員となっており、各町会としての実践をすすめるには有効であるが、この5年間、福祉推進協議会が担ってきた地区全体の福祉の方向性を見据えてリードしていく「知恵袋」的な機能は地区としてなくてはならないものである。福祉推進協議会は、それまでの福祉ひろば事業推進協議会や地区社会福祉協議会では網羅できなかった、地域の福祉を考える幅広い層の住民が参画する組織となっていた。新たな組織では、その部会または諮問機関のような形を取り、町会の活動支援などをはじめとする事業の実践と「知恵袋」機能を両輪として地区の福祉推進を図っていくのが望ましいと考える。

2. 地区と町会の地域福祉推進組織の連携

上記に付随して、各町会のなかの福祉推進組織と地区の福祉推進組織の役割分担について確認しておきたい。笹賀地区では、町会を住民の福祉活動の実践基礎単位として、各町会で総意工夫した活動が実施されている。14町会では、町会の成り立ち、歴史的背景、住民層、福祉課題、自治意識等にそれぞれ違いがある。このことは、地域福祉計画策定時のアンケート調査や「福祉を考える会」において、明らかになったことである。その違いを大切にして、

町会の住民の総意で地元発の活動を行ってきた。小地域での活動であるため、自分のアイデアが形になったり、人とのつながりが実感できたりして有用感を持てる活動であったともいえる。井上(2011:19)は、制度が供給できない日常的生活支援として、「日常生活支援、生活管理、生活相談、話し相手、手続き代行、関係機関への連絡調整、移送・移乗介助、会食・配食、入退院時・入院時の支援、安否確認・緊急対応・緊急通報」をあげている。笹賀地区の各町会での福祉活動においては、これらの生活支援の前提となる信頼関係づくりにも重点を置き、ふれあいサロンや三世代交流や町会内のクラブ活動を活発に行っている。そして、これらを実施するための「福祉部」「見守り支援部」「福祉ネットワーク」など各町会組織の中に地域福祉推進組織が誕生している。

一方、前述したとおり、地区の福祉推進団体の役割は、町会間の実践交流や活動の支援、学習会など町会活動に対する支援と、地区としての共通課題の抽出と解決方策の検討、地域福祉活動計画の策定や管理・評価、広報・啓発活動、関係機関への意見具申・提言などが中心となる。町会ではできない地区全体としての事業や関係機関との連携・調整をとおして、笹賀地区としての福祉推進の道筋を導いていく役割をもつものとする。すなわち、町会と地区という重層化した地域構造のなかで、地域福祉を推進するためには、それぞれの自治組織とそれに属する福祉の専門推進組織という位置づけが必要になるのである。

3. 松本市の自治体内分権の動き

松本市は、2011（平成23）年度から、市民環境部に「地域づくり課」を設置し、「松本市地域づくり推進行動計画」をもとに実務に入っている。

行動計画では、基本的な考え方を次のように示している。

- ①松本市に歴史的に培われた自治のしくみと自治力を基盤として、市から枠組みを押しつけることなく各地区の特色を生かした住民主体の地域づくりをすすめる。
- ②地域づくりの基本的な単位を市内35の「地区」とする。社会環境や文化を歴史的に共有する日常生活圏であり、地域課題を解決するための「地域コミュニティ」と位置づける。
- ③松本市は、地区を単位とした住民自治を尊重してきており、各地区の公民館、福祉ひろばに専任職員を設置する「地域コミュニティ支援システム」を確立してきた。住民が主体、市は側面から支える「松本らしさ」をのばすため、支所、出張所、

公民館、福祉ひろば等が連携し、地域振興、学習、地域福祉の3つの機能をさらに拡充させた支援体制の構築を検討する。

ここで、行政が「地域づくり」にあたって、地域福祉計画策定の基盤となった「地区」を住民自治の圏域とし、その支援体制を「地域振興、学習、地域福祉の3つの機能の充実」としていることは、福祉ひろばや地域福祉計画策定などこれまで積み上げてきた地域の活動の成果といえる。そして、「地区」は地域の福祉力、自治の力が発揮できる圏域であると考えられる。

さらに、行動計画では、地域システムの構築をあげ、「緩やかな協議体」の設置について、「地区にある既存の団体を横につなぎ、町会組織を核として従来の地域関係団体の枠を超えたネットワーク化を図るものである」とし、地区の課題解決システム、地域住民の合意形成と、市民活動団体や大学、企業などと連携して、行政との協働関係を構築する組織としている。課題解決のイメージとしては、買い物弱者対策、河川改修、健康づくり学習会などを例示している。そして、地区の「緩やかな協議体」の設置や「地域づくり計画」策定への支援、地区の課題解決に対して、地域づくり課と本庁各課、地区の支所、出張所、公民館、福祉ひろばによる地区支援プロジェクトチームにより支援するモデル事業を行うとしている。現在、松本市では、地域づくりを「基本構想2020」に掲げる将来の都市像「健康寿命延伸都市・松本」の基盤と位置づけ、「松本市地域づくり推進行動計画」をさらに具体化した「松本市地域づくり実行計画」を策定している。

4. これからの笹賀地区の地域福祉と自治のしくみの可能性

これまで述べてきた、地区の自治組織と地域福祉推進組織のあり方については、笹賀地区だけではなく、他の地区も共通の課題を抱えている。合併した町村も含め、35のすべての地区で福祉ひろばと地区社会福祉協議会が連立しているのである。この問題は、1995（平成7）年からの「地区福祉ひろば」の整備に始まる。福祉ひろばは、松本市の活発な公民館における実践が土台となって、「福祉の公民館14」構想によりすべての地区に設置されている全国的にもめずらしい拠点である。地区社会福祉協議会が存在したにもかかわらず、地域福祉の拠点組織をつくった松本市の当時の状況は不明であるが、その整合性または役割分担を明らかにしないまま並立してきた。住民にとっては、出張所に併設して建物がある福祉ひろばのほうが地域福祉の拠点としてなじみ深くなっている。この間、松本市社会福祉協議

会は、各地区社会福祉協議会の基盤強化については重視してこなかったようである。

ここで、2つの組織の一体化に関しては、両方の事業を試行的に一元化して開催したり、役員体制を構築したり、それぞれの上部団体との調整を行う専従の職員が必要となる。そして、地区の出張所、公民館、福祉ひろば等の職員との打ち合わせや、地区内の民生児童委員協議会や子ども会育成会といった関係諸団体との意見のすりあわせなどが必要となる。この専従の職員は、新しい組織づくりの準備と事務局機能を担うことになる。この人件費は、モデル事業として市と社協、地元が合同で負担するような形も検討できるであろう。

そして、住民自治組織については、「緩やかな協議体」である住民自治協議会を設立し、その傘下に福祉推進組織を位置づけることが望ましい。それは、「町会活動の中心課題は福祉」という言葉のとおり、自治活動の一環として福祉活動があるとの意識が定着していることから明白であろう。住民自治組織と福祉推進組織の再構築は大事業となるが、まずは福祉推進組織の再構築（一体化）から着手し段階的に移行していく方法もあるだろう。この新しい住民自治組織と福祉推進組織の試行が軌道に乗れば、松本市全地区のモデルとなることが期待される。

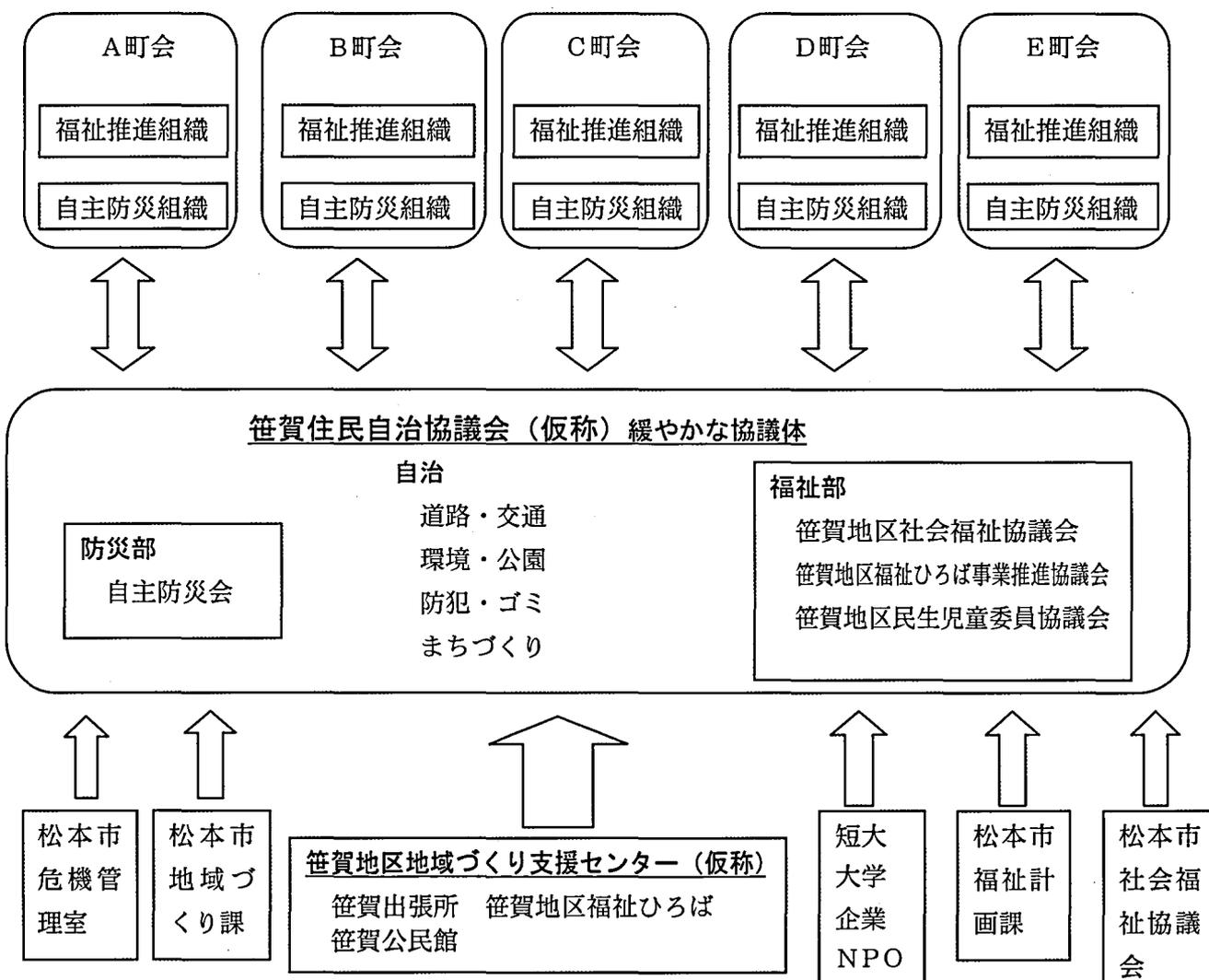


図1 笹賀地区の自治と福祉推進のしくみ案（合津作成 2012年1月）

IV. 考察

自治体内分権下の地域福祉推進組織の条件

笹賀地区の住民自治と地域福祉推進組織の再構築の現状から、自治体内分権下の地域福祉推進組織に必要な条件を考察することとする。

①町会と地区という重層化した地域構造のなかで、それぞれの自治組織とそれに属する福祉の専門推進組織が必要である。

佐藤(2010:112)は、住民自治組織と地域福祉推進組織との関係を次の2つに整理している。第一は「制度化されたコミュニティ組織における『福祉部会』等、サブグループの一つとして」機能する場合であり、この組織形態について「もっとも合理的な位置づけであり、福祉課題を地域コミュニティ全体の課題とし、一丸となった取り組みが進められ、行政施策への反映がよりしやすくなる」ことをメリットとしてあげ、その反面、「福祉サービスの実働部隊としてのみ役割が期待され」「協議」の機能が損なわれる懸念があるとしている。

第二は、「制度化されたコミュニティ組織と地域福祉推進組織が独立した組織として併存する」場合であり、「地域の福祉課題について相互に連携・協働して機能することである。この組織形態のメリットは、「地区社協が民間の自主的な組織として自立性・独立性を確保しながら福祉課題に特化して、各地区社協のペースと優先順位にそって柔軟に取り組むこと」ができることである。しかし、「一方で制度化されたコミュニティ組織と地区社協の間で役割、構成団体の重複などの混乱が懸念される。」としている。

第一の形式により、日本ではじめて住民自治のしくみのなかに地域福祉推進を位置づけたのは、三重県伊賀市¹⁵⁾である。伊賀市では、2004(平成16)年の合併を機に、地区の地域福祉推進団体を住民自治協議会の福祉部会とした。社協は、福祉推進組織が連立することは地域住民に大きな混乱を生じさせるだけであると決断し、地域福祉推進を地区社協ではなく、住民自治協議会に一本化したのである。各住民自治協議会の策定する「地域まちづくり計画」のなかで福祉課題についても計画化され、これは、「地区地域福祉活動計画」といえるものであり、それによって地域で実践できるしくみとなっている。

佐藤が整理した言葉を借りると、現在の松本市は、まさに第二の形式のとおり、3つの地域福祉推進組織の「役割、構成団体の重複」が問題になっている上、地区社協の活動は不活発で「民間の自主的な組織として自立性・独立性を確保しながら福祉課題に特化して」活動しているとは言い難いため、併存するメリットは少ないということになる。

②事業の実践と「知恵袋」機能を両輪として地区の福祉推進を担っていくのが望ましいと考える。

「福祉サービスの実働部隊としてのみ役割が期待され」「協議」の機能が損なわれる懸念については、福祉推進組織が十分な知識と判断力を持ち、実働部隊だけではなく、政策提案主体になることで解消されるのではないかと考える。地区の福祉推進団体の役割は、地区を構成する小地域活動への支援と、地区としての全体的活動や共通課題の検討・解決の両方を担う必要がある。そのためには、実践部門だけではなく、理論的裏付けにもとづくシンクタンク的な企画・立案・提案できる部門が両輪として歩まなければならない。地区全体の福祉の方向性を見据えてリードしていくシンクタンク的な機能は新しい福祉推進組織の重要な機能として位置づけていくべきである。

地域内分権は、行政の財政危機から端を発したものであることは否めない。そして、実際に公的サービスではなく、日常生活援助等住民が実施したほうが効果的なサービスも多い。しかし、サービス提供のマンパワーとしてだけではなく、意志決定し、自治のしくみを自ら進め、関係機関への意見具申や政策提案までできる力量をつけていくことが住民自治の実体化であると考えている。

一方、地域福祉推進を本務とする市社会福祉協議会は、今後、各地区の地域福祉推進組織に対して、活動や課題についてアドバイス機能を果たすべきであり、各地区の住民自治組織に位置づけられた福祉推進組織の横のつながりをつくり、学び合う場の設定をしていくべきである。

③地域福祉推進組織の圏域設定が重要である。

松本市では、自治体内分権の圏域を地域福祉計画策定の基盤となった「地区」としている。松本市では、35の地区割が明確であり、住民も行政もそれを尊重してきており、歴史的に自治の意識が強い。行政は、公民館、福祉ひろばの設置や「防災と福祉のまちづくり事業」の指定、地区地域福祉計画の策定の提起といった地区の圏域と、その地域性、共同性に裏付けられた自治力を尊重してきた経過がある。そして、地域づくり推進行動計画の中で、新しい住民自治組織への支援体制を「地域振興、学習、地域福祉の3つの機能の充実」としていることは、古くは公民館活動、それに続く福祉ひろばや地域福祉計画策定など地区の活動の成果といえる。

中川(2011:38)は、「住民自治協議会の地理的構成範囲は、基本的に小学校区の範囲以内であることが望ましい」とし、その理由として「面積的にも、

人口的にも、歴史的にもおおむね顔と名前が一致する『面識的社会』の範囲」であるからとしている。

筆者は、地域自治組織の圏域は、地域福祉推進組織の圏域と同一であり、町会連合会、民生児童委員協議会、地区社会福祉協議会の圏域と合致することが条件であると考えている¹⁶⁾。そして、古くからの村集落では、それは小学校区と一致する¹⁷⁾。現在、児童数や交通事情により小学校通学区は変更されている地区が多いが、明治の小学校の設置を中心とした村づくりを考えれば、明治期の小学校区が現在の自治の圏域につながることの必然性があるといえる¹⁸⁾。歴史的な市町村に限っていえば、自治体内分権は、明治時代の村の圏域をもって、新しい自治のしくみを再構築しようとする現象であるといえる。

④地域包括支援センターと地域福祉推進組織との連携による地域ケア¹⁹⁾の推進をめざすことが重要である。

地区の住民にとっては、地区内にさまざまな福祉課題についての相談やサービス調整機能の窓口があることが望ましい。松本市の場合、地域包括支援センターは、いくつかの地区で構成される日常生活圏域に設置されているため、住民自治組織と圏域が合致していない。地域包括支援センターの職員が各地区の「福祉ひろば」に向向いて、相談や介護予防活動を行い、毎月の地区民生委員児童委員協議会には、地域包括支援センターの地区担当職員、市福祉事務所のケースワーカー、健康づくり課の保健師のそれぞれ地区担当者が出席して、情報交換を行っている。今後、地域密着サービスをすすめていく上で、公的な保健医療福祉サービスと地域福祉活動等のインフォーマルサービスとの役割分担や調整ができることが望まれる。地域包括支援センターと地域福祉推進組織をつなぐためには、松本市地域福祉計画で明記されている「地区コーディネーター」の設置により、個別のケースについても、地域づくりについても連携して推進できるコミュニティソーシャルワーク機能の充実が望まれる。

おわりに まとめと今後の研究課題

2011（平成23）年3月11日に起きた東日本大震災では、多くの命や財産、地域の暮らしが失われた。そして、被災地における集落や地域住民による助け合い、支え合いが取り上げられ、地域コミュニティの絆が注目されるようになった。また、高齢者所在不明事件や、単身者世帯の増加や「無縁社会」のなかでの孤独死という地域社会そのもののあり方を問う事件や状況が起こっている。

地域福祉推進とは、人々の絆づくり、つながりづ

くりである。住民が自分たちの地域を住み良い地域にしたいという自治の思いは、安心面では公私による福祉サービスの充実であり、安全面では防災活動の充実となる。その意味では、地域福祉と住民自治が連動し、地域の暮らしを形成していくものと確信する。そして、自治のしくみの中で、特に福祉ニーズを持つ人の存在がかすむことなく、サービスへのアクセスや支え合う活動が展開されていかなければならない。

本論文では、松本市笹賀地区の地域福祉実践から住民自治への動向から、自治体内分権下の地域福祉推進組織のあり方について4つの条件を抽出した。しかし、実際の組織運営や地域ケアの体制づくりについては言及できていない。特に地域ケアの推進については、先進市町村の例から、地域密着型サービスの活かし方や住民のきめ細やかな生活支援活動の方法、コーディネーターの役割等、検討すべき内容が山積している。住民の自治の力をとりもどす地域自治組織において、住民の福祉力を最大限に発揮できる地域福祉推進のしくみの構築について、さらに研究をすすめた。

引用文献

- 岡田知弘「地域づくりと地域自治組織」岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社 2006
- 右田紀久恵「分権化時代と地域福祉—地域福祉の規定要件をめぐって—」右田紀久恵編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社 1993
- 右田紀久恵「地域福祉における制度論的アプローチ」右田紀久恵著『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房〔1987〕2005
- 中川幾郎「地域分権から地域自治へ」中川幾郎編著『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社 2011
- 井上信宏「地域包括システムの機能と地域包括支援センターの役割」地域福祉研究No.39 日本生命済生会 2011
- 佐藤順子「コミュニティ制度化と地域福祉の課題」地域福祉研究No.38 日本生命済生会 2010
- 合津千香「地方都市における地域福祉活動の圏域」松本短期大学紀要第19号 2010
- 名和田是彦「地域福祉と地域再生、自治体内分権」地域福祉研究No.38 日本生命済生会 2010
- 平野隆之「地域に求められる新たな戦略—ケアと自治をつなぐ論理—」地域福祉研究No.39 日本生命済生会 2011

【注】

- 1) 1999 (平成 11) 年 3 月末日に、3232 あった市町村数は 2006 (平成 18) 年 4 月 1 日には、1821 市町村に減少している。また、基礎自治体の平均人口は、3 万 6,387 人から 6 万 5,538 人に、面積は、116.9 平方 km から、204.1 平方 km となった。岡田知弘、2006, 「地域づくりと地域自治組織」岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社を参照。
- 2) 筆者は、拙稿「住民自治の一環としての地域福祉活動と地域の福祉力 ―地域福祉計画の策定をとおして―」信州大学大学院経済・社会政策科学研究科修士論文 (2009) により、地域福祉活動の推進と地域自治との関係について、松本市をはじめとする 4 つの地方都市の事例にもとづいて論じ、地域における住民の地域福祉活動は、ニーズをもつ個人や家族に対する自立支援のみならず、住み良い地域づくりであり、「地域自治」の一環であることを述べた。
- 3) 第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003
- 4) 全国社会福祉協議会『地域における新たな支え合いを求めて―これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告』2008
- 5) 厚生労働省社会・援護局長発 各都道府県知事宛通知「市町村地域福祉計画の策定について」2008 年 8 月 10 日
- 6) 松本市の場合、60 年余にわたる地区公民館活動の蓄積や、1994 (平成 7) 年から住民の福祉の拠点として各地区に設置された「福祉ひろば」活動により住民自治の素地があり、行政側は、地区の住民が生活課題を整理し、解決策を考える機会として地区分割型 (ボトムアップ方式) に踏み切った。詳細については、合津千香「住民の地域福祉活動推進に必要な『地域力』とその要素―松本市笹賀地区の活動をとおして―」松本短期大学紀要第 17 号を参照されたい。
- 7) 笹賀地区は松本市の南西部に位置し、南北 9 km、東西 2 km の奈良井川に沿った細長い帯状の地域である。1889 (明治 22) 年に笹賀村となり 770 世帯ほどの農村地帯であったが、1954 (昭和 29) 年松本市に編入し、松本市大字笹賀となった。高度経済成長期に人口が飛躍的に増大し、現在は人口 11,354 人、世帯数 4,414 世帯、高齢化率 22.4% (2010 年 10 月 1 日現在) となっている。地区内には、信州松本空港、臨空工業団地、松本短期大学等が立地し、長野自動車道塩尻北インターチェンジとも隣接している。
- 8) 笹賀地区における地域福祉計画策定経過については、合津千香「住民主体による地域福祉計画策定と地域福祉活動推進の課題―松本市笹賀地区における実践分析から」松本短期大学紀要第 16 号を参照されたい。
- 9) 防災と福祉のまちづくり講座とは、松本市総合防災課の「自主防災組織活性化支援事業」と福祉計画課の「災害時要援護者支援プラン策定事業」、市社協の「見守り安心ネットワーク事業」を一体化して、2006 (平成 18) 年度から各地区を 2 か年指定して実施しているものである。地区の課題や資源の掘り起こし、課題解決のための取り組みの検討、計画化を行い、2 年目には各地区の現状に合わせて、支え合いマップづくりや避難所運営訓練の実施などを行い、その成果を地区地域福祉計画に盛り込むことにしている。2008 (平成 20) 年度から笹賀地区も講座を実施し、毎回 100 人近い住民が参加し、熱心な話し合いが持たれ、その集大成として 2009 年 11 月に松本短期大学を会場として、初めての地区防災訓練が実施された。詳細については、合津千香「松本短期大学と笹賀地区との連携・協働活動」松本短期大学紀要第 19 号を参照されたい。
- 10) 福祉計画課では「災害時等要援護者登録制度」を各地区に提起し、災害時に一人で逃げられない、体調がたもてるか不安、避難所生活を続けられるか不安という人たちを「手あげ方式」または、町会長や民生委員からの「同意方式」で把握し、災害時を想定した日常の支え合いの体制づくりを開始した。
- 11) 笹賀地区連合町会では 2006 年度までは、景観整備事業費として市の補助事業にともない一戸 200 円を徴収していたが、補助終了となり 100 円に減額され、2007 年度からその分を福祉推進協議会費としてあてることが笹賀地区連合町会で承認された。町会長らの福祉推進協議会に対する理解が得られた結果である。
- 12) プラットホームとは各種団体や個人が同じ目標にむかってその特技や資源をもちより、対等に協働するスタイルであり、松本市地域づくり推進行動計画では「緩やかな協議体」としている。
- 13) モデル事業は、①特色ある緩やかな協議体の構築 ②地区と行政の現状調査等 ③住民と行政の役割分担の範囲の検討、権限・財源の一元化等に取り組むとして、2008 (平成 20) 年度から松原、城北、安原地区の 3 地区が実施している。松原地区では、権限・財源の一元化の試みとして、従来、行政から縦割りで地区の各種団体へ交付される補助金や委託金を、町会連合会に一括して約 200 万円の交付金として交付し、市政課が窓口となって市と町会連合会が初めて契約を締結した。また地区地域福祉計画をきっかけに、城北地区では「すみよいまちづくりを考える会」、安原では「まちづくり協議会」が発足しており、福祉も含めたまちづくりを進める緩やかな協議体の充実が図られている。
- 14) 1992 (平成 4) 年の市長選に際して「29 地区 (当時) 福祉拠点の整備」を公約として掲げた有賀正氏が当選し、1995 (平成 7) 年に「高齢者をはじめとする市民が住み慣れた地域においてともに支え合う地域社会の実現にむけ、住民参加による地域住民の生きがい、健康および福祉づくりの増進をはかること」を目的にした「地区福祉

ひろば条例」が議決された。町会活動や民生委員・ボランティア活動が充実している地区や、施設の立地等の受け入れ条件の整った地区から開設され、設置後の活動も住民参加で推進されている。福祉ひろばの活動をとおして、町会長、民生委員、健康づくり推進員、ボランティア等地域の福祉活動のネットワークができ、一方、福祉ひろばは行政の縦割りを横につなぎ、公民館と福祉を近づける役割を果たしている。

- 15) 伊賀市の地域福祉実践の経過については、原田正樹監修『社協の底力—地域福祉実践を築く社協の挑戦』中央法規出版、伊賀市・伊賀市社会福祉協議会 2008 に詳しい。
- 16) 筆者の考える「地域福祉活動の圏域」については、合津千香「地方都市における地域福祉活動の圏域」松本短期大学紀要第 19 号を参照されたい。
- 17) 山田は、金沢市、福井市、山形市等の研究から地域福祉推進の圏域として小学校区を小地域社会として位置づけている。山田宜廣著「住民主導の地域福祉行動」筒井書房 2011 に詳しい。
- 18) 名和田 (2010) は、「明治の大合併は各市町村に小学校を経営できる行政能力を要求した合併であったから、それによってできた小規模町村は基本的に小学校区であったのであり、昭和の大合併のあとに民間側がつくったのが連合自治会・町内会であったとすれば、小学校区と連合自治会・町内会の区域とが多くの自治体でほぼ一致しているのはきわめて当然である」としている。
- 19) 平野 (2011) は、地域ケアは次の 4 要素から構成されるとしている。①日常生活圏域をベースとする地域に密着したケアが提供されること ②専門職による提供だけでなく、地域住民が活動参加を通じて提供することによっても実現される ③それら 2 つの福祉資源の担い手とは異なる地域住民がそれらの運営に参加することが進むこと ④利用者の地域社会での関係が拡がることが実現するの 4 点が重要な要素としている。