

住民による小地域福祉活動と地域自治 —松本市笹賀地区の活動をとおして—

The Community-Based Services in Small Area and Regional Autonomy
— Through the Activities in Sasaga District in Matsumoto City—

合 津 千 香
Chika GOZU

要旨

少子高齢化の進行・地域社会の変化のなかで、地域住民による「新たな支え合い」「新たな公」が注目されている。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ふまえつつ、生活ニーズの早期発見、公的サービスでは担えない日常生活に対する支援、公的専門的サービスへの橋渡し、災害時や緊急時の対応など、住民の果たす役割は大きい。本稿では、住民のもっとも身近な自治会・町内会などの住民自治組織の圏域において実施される「小地域福祉活動」について、松本市笹賀地区の活動事例をとおして考察する。笹賀地区二美町2丁目の「小地域福祉活動」は、高齢者会食会や子育てサークルをはじめとしてさまざまなサークル活動や交流活動と防災活動を展開している。そこでは、特定の人のための福祉活動ではなく町会ぐるみのまちづくりがすすめられている。自治会レベルの圏域を「小地域」として住民の地域福祉活動の実践基礎単位と捉えた場合、小地域福祉活動の推進は、住民自治に基づく「まちづくり」活動と連動することによって、住民主体の地域自治の実現につながると考えられる。市町村合併により広域化する市では、地方都市であっても市全域の住民自治の力を培うということは難しく、地区レベルや小地域での地域自治に着目し、発展させていく必要がある。そして、重層的な圏域での地域自治の積み重ねによって市町村の自治能力が高められるということを提起する。

【キーワード】 小地域福祉活動 地域自治 町会活動

はじめに

少子高齢化の進行・地域社会の変化をふまえて、地域社会における住民の地域福祉活動に注目が集まっている。2008（平成20）年には、厚生労働省社会・援護局下に置かれた「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」により「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」¹⁾が発表された。このなかでは、「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ふまえつつ、地域における多様なニーズへの的確な対応を図る上で、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う「新たな支え合い」（共助）の拡大、強化が求められている」とし、地域のなかの「公的な福祉サービスだけでは拾いきれないニーズ、『制度の谷間』にある人、問題解決能力が不十分で公的サービスをうまく利用できない人、孤立死等身近でなければ早期発見が困難な問題など」の生活課題に対して「ボランティアやNPO、住民団体など」が担い手となり、「新たな公」を創出していく必要があるとしている（2008：23-25）。

さらに、地域福祉の圏域については、①重層的な圏域の設定と②生活課題の住民自身による早期発見などのために小さな圏域を単位として、お互いに顔

の見える環境づくりが重要であるとし（2008：54）、住民のもっとも身近な自治会の班や隣組の圏域における見守り（1層）、地域自治組織である自治会・町内会における防犯・防災活動、ふれあいサロンなどの日常的支援活動（2層）、学区・校区・地区における地域福祉活動に関する情報交換、活動計画の作成（3層）を例示している（2008：34）。

筆者は、「地方都市における地域福祉活動の圏域」²⁾（2010）で、松本市をはじめとする4つの地方都市における住民による地域福祉活動の圏域に注目し、連合自治会、公民館、地区社協の管轄区域と合致した「地区」が地域福祉活動を推進するためにもっとも有効で、持続可能な圏域であることを検証した。ここでの地域福祉活動の推進は、住民による活動計画の策定や管理・評価、実践交流や学習、広報・啓発活動など、自治会への活動支援と地区としての共通課題の抽出と解決方策の検討、関係機関への意見具申などが中心となる。そして、実際の地域福祉活動の実践単位は、さらに狭い圏域である自治会レベルの「小地域」であると考えられる。

本稿では、「地区」を構成している自治会レベルの圏域を「小地域」として住民の地域福祉活動の実践基礎単位と捉え、小地域福祉活動の実践内容、重要な視点と役割、組織化の現状、課題を明らかにし

ようとするものである。その上で、小地域福祉活動の推進と地域自治³⁾との関係について論じることとする。なお、本稿は、倫理的配慮として笹賀地区ならびに二美町2丁目の関係者の方々の了解を得て、内容公表するものである。

1. 住民による小地域福祉活動とは

小地域福祉活動について、澤田(2002:45)は、「向こう三軒両隣のようなミニ地域から、世帯数数十の単位町内会・自治会、その連合会の規模、あるいは、小学校区や中学校区などに該当する人口数千人くらいまでの、ほぼ生活圏域が同一とみなされる地域に住む住民が、自主的・主体的に展開する『広い意味の福祉』に関する実践活動」と定義している。ここでいう「広い意味の福祉」とは、福祉を「ハンディのある人への救済活動」と狭く捉えるのではなく、「人間の生きていく日常の生活が満ち足りた充足感を得るという点を目標」に福祉を捉えているとしている。

小地域福祉活動の意義については、全国社会福祉協議会が「社協活動マニュアル2小地域福祉活動の手引き(1992:5)」のなかで次のように整理している。①住民が福祉活動に直接参加できる場をつくることことができる。②市区町村の中でも小地域ごとに生活課題や福祉ニーズ、歴史的成り立ちについて違いがあるが、それに対応するもっとも活動のまとまりのよい基礎組織を実現することになる。③住民がお互いの問題を理解しやすい範囲で活動を組織することで、社会福祉の理解や協力の基礎づくりがすすめられる。④地区内の住民諸組織が共通問題の解決に向けて協働することを通じて、組織相互間の理解がすすみ、問題解決の力量も高まり、福祉コミュニティ形成につながるとの4点である。さらに、同書では「小地域福祉活動にはさまざまな側面があるが、地域社会を福祉活動展開のため再編成する組織活動と、要援護者に対する具体的な援助を行う活動の二つに分けて考えることができるだろう。前者は後者の活動の基盤をなすものでもある。」と記している。

さて、ここでボランティア活動や住民の地域福祉活動の性質についても整理をしておく必要がある。久(2006:118)は、ボランティア活動のなかで福祉や環境、教育、多文化共生、文化といった特定のテーマを活動対象とするのが、「テーマ型の活動」とし、一方、空間の範囲を限定して総合的に生活や地域を見直し改善していくのが「まちづくり」としている。また、小林(2009:43)は、特定の関心を満たすために自主的につくられた団体や組織を「アソシエーション型組織」とし、その活動を「市民型」と呼び、福祉分野ではボランティア団体、市民活動団体、住民参加型団体を指すとしている。一方、一定の生活

圏域で形成される自主的な共同性によって成立する団体や組織を「地域コミュニティ型組織」とし、その活動を「住民型」と呼び、典型的な組織として自治会・町内会をあげている。そして、「地域コミュニティ型組織」の共同性の成立契機は、地域あるいは地縁を基本とし、活動の共同性や帰属感情によって構成されるとしている。さらに、前掲「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」においても、自治会・町内会などの「地縁型団体」と、NPOやボランティアなどの「機能型団体」の特徴と協働についてふれている。(2008:50)

すなわち、ボランティア活動や住民の地域福祉活動を、「アソシエーション型組織」「機能型団体」が行う「テーマ型」「市民型」などといわれる活動と「地域コミュニティ型組織」「地縁型団体」が行う「まちづくり」「住民型」などといわれる活動の2つに大別した場合、本稿では、後者の自治会・町内会などの地縁型組織を基盤とした住民の地域福祉活動を小地域福祉活動と捉えて論じることとする。

2. 松本市笹賀地区の地域福祉実践

小地域福祉活動の実践例として、松本短期大学の立地する長野県松本市笹賀地区の活動について紹介し、考察したい。筆者は、学識者として笹賀地区地域福祉計画の策定に関わる機会を得て、計画策定後は笹賀地区福祉推進協議会の委員として活動している。計画策定の経過については、関係者からのヒアリングにより、また、策定段階の後半から現在までは活動に参画、助言、記録する中で考察している。

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(ボトムアップ方式)を採用した⁴⁾。なかでも笹賀地区⁵⁾では、住民による策定委員会が中心となって、地区内の14町会からのボトムアップ方式で地域福祉計画が策定された⁶⁾。

笹賀地区地域福祉計画策定委員会では、2005(平成17)年1月から2006(平成18)年3月まで計16回におよぶ委員会のほか、「住民意識調査、ニーズ調査」の実施、地区全体での「笹賀地区福祉懇談会」と14町会それぞれでの「福祉を考える会」を2回ずつ開催し、住民の声を集約した。そして「計画第一次案」「計画第二次案」を住民により検討し、地区全体のものとして計画を策定している。策定された計画は行政計画ではなく、地域住民の手によって積み上げられた活動計画であり、その名称は「笹賀福祉コミュニティ活動計画—みんなで福祉のまちづくり—⁷⁾」とされた。このように笹賀地区では、地

域福祉実践活動の基本を町会と位置付け、アンケートや町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徹し、地区全体と町会との話し合いを繰り返しながら計画策定を行った。これらの計画策定過程により、地域住民が町会や地区の課題に気づき、活動への意欲が高まったといえる。「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、それに基づいて各町会の実践活動が開始されることとなった。住民による計画策定そのものが地域福祉活動であると考え、一番住民に身近な町会レベルでの生活課題について、住民が生活の中ですぐに実践できることが明らかになったといえる。

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」が発足して、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、活動を続けている⁸⁾。

このように、笹賀地区では地域の重層構造の中で「14町会から地区へ」「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、地域福祉活動の実践主体は町会であり、地区が後方支援するという体制を築いてきたわけである。策定委員会が、町会を地域福祉活動の実践主体とした理由は、計画策定のためのアセスメントとして「住民意識調査、ニーズ調査」を実施し、また、14町会で開催された「福祉を考える会」のすべてに委員が出席した際に、町会によってニーズがさまざまであったことと、町会ごとの地域特性や歴史的背景、人々の共同意識に違いがあることを強く感じたからである。確かに、14の町会の立地や成立の背景、自治の歴史には大きな違いがあり、この時点で、町会を中心に活動を展開していくことを決定したことは、策定委員長はじめ委員らの地域を分析するすぐれた力があったからにほかならない。

地区地域福祉計画策定後5年目をむかえた笹賀地区福祉推進協議会では、平成22年度事業計画の冒頭で、「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」と明記した。これは、各町会での実践がすすむなかで、福祉活動そのものが町会の中心課題であり、地域自治の一環であるこ

とが認識されてきたことを示すものである。

3. 二美町2丁目の小地域福祉活動

次に笹賀地区のなかの一つの町会である二美町2丁目の小地域福祉活動の展開を紹介する。本稿では、笹賀地区の活動を「地域福祉活動」、各町会の活動を「小地域福祉活動」と位置付けている。筆者は、ふれあい会食会、健康教室、ふたみっ子サークルなどに参加するとともに、本学の学生を学外授業の一環やボランティアとして引率し、学びを得てきた。また、その他の活動については、町会長と見守り支援部長からのヒアリングによりまとめている。

二美町2丁目町会は、笹賀地区の北部、奈良井川に架かる二子橋の西岸に位置し、王子製紙(株)松本工場に隣接する地区である。1965(昭和40)年頃より、県や市が旧松本市内から郊外へと住宅団地計画を設定し、二子地域に宅地造成を行った。1967(昭和42)年4月から入居が始まり、1968(昭和43)年度全入居終了時には、約800戸世帯という大きな町会となった。

2010(平成22)年度の町会の世帯数は約500戸であり、その内訳は教員住宅30戸、県営住宅(4階建9棟)220戸、一戸建て住宅250戸となっている。人口は約1,400人であり、65歳以上294人(21%)、14歳以下266人(19%)となっている。福祉コミュニティ計画策定前の2003(平成15)年から町会組織の中に「見守り支援部」が位置付けられ、町会活動の福祉推進部分を担っている。見守り支援部は、現職の民生委員児童委員とそのOBらが中心になっているが、町会長をはじめ町会役員らの「町会活動そのものが福祉活動」という認識のもとで、町会内の団体が連携して町会ぐるみの活動が展開されている。町会のスローガンは、「安心で住みよいまちづくり」であり、①住みよい生活環境づくり②災害(地震・火災・水害)に備えた訓練と器具器材の整備③高齢者の見守り支援と子どもの育成支援の3点を重点課題として取り組んでいる。

表 1 二美町 2 丁目町会の活動

(1) 見守り支援部を中心とした活動	
安心福祉マップ	65 歳以上の一人暮らし、75 歳以上の二人暮らしの方に配布。 町会長・民生委員などの連絡先が印刷してあり、自分の緊急連絡先・主治医などの連絡先を記入して自宅の電話のそばに置くことにする。 プライバシーに対しての抵抗がなく、高齢者に受け入れられた。
ひと声かけ運動	2 ヶ月ごとに「明るい挨拶、元気な笑顔」など一声かけスローガンを決めて、「見守り支援部だより」に掲載する。 毎月の隣組長会で、声かけ、見守りについての依頼と確認をする。
見守り支援部だよりの発行	毎月発行して隣組回覧。ふれあい会食会の予定、給食サービスの予定、ふれあい会食会で一緒にお弁当を食べて交流するボランティアの募集などを掲載する。
訪問給食サービス	松本市高齢福祉課の事業で福祉ひろばが窓口となっている。 65 歳以上の一人暮らし、75 歳以上の二人暮らしの方、障害者手帳（3 障害）保持者の希望者に毎週火曜日・木曜日の昼食をボランティアが安否確認しながら配達をしている。利用者負担は一食350 円。
ふれあい昼食会	月 1 回、配食利用者と見守り支援部のボランティアらが給食サービスの弁当を公民館で一緒に食べる。ゲームや歌、松本短大生との交流も行われている。ボランティアへは町会から一食 100 円の補助により 500 円自己負担。 高齢者も机の出し入れがスムーズにできるよう、公民館にキャスターのついた机を新調した。
ふたみっ子サークル	未就園児とお母さんが集う子育てサークル。三世代交流を目的として出発したが、企画・運営はサークルが行う。公民館長らが毎回参加している。月一回は市の保健師が育児相談にあたる。 クッキー作りのためにオープンレンジを公民館に設置した。
(2) サークル活動	
カラオケサークル	毎月第 1 第 3 水曜日 13:00～ 長寿会のカラオケサークルとして発足したが、誰でも参加できる。 参加費はお茶菓子代とカラオケ使用料で 1 人 200 円。
卓球サークル	公民館が 2009 年 6 月に立ち上げ、メンバー 6 名で平均年齢 70 代。卓球台は、町会で準備。笹賀地区卓球大会に入賞を目指している。
囲碁サークル	2009 年 6 月に立ち上げ、毎週土曜日に開催。メンバー男性 8 名。 高齢者の自主運営で交流を図っている。長年住んでいても、初めて公民館行事に参加した人もいる。
パソコンサークル	住民の希望から 2010 年 4 月に立ち上げ、毎週金曜日 10:00～ 松本市シニアネットのボランティア講師らが指導し、年賀状やお知らせ文書も作成できるようになった。

(3) P T A 活動支援	
青山様・ぼんぼん・たい焼きつり大会	たい焼きつり大会は、青山様・ぼんぼんの2日目に公民館庭で実施、夏祭り交流
子どもみこし	二子神社の祭典時の子どもみこし。倉庫に眠っていた御輿に台車をつけ、ボランティアで修理して使えるようにした。
三九郎	長寿会の女性が蕪玉づくり、居酒屋のメンバーが搭づくりのお手伝い。
中学生と高齢者の交流	中学生が敬老会の記念品づくり。交流会でゲーム
奈良井川清掃で交流	年1回、町会役員と中学生が奈良井川清掃、ゴミの分別など共同で行い、自己紹介、意見交換する。
年度初めに小・中学校P T A 役員と町会・公民館役員とで打ち合わせを行い、年間行事予定のすりあわせと協力体制について話し合っている。	
(4) 町会主催の交流活動	
居酒屋よってけや	2008年11月から公民館で開店。第4土曜日18:30～ 公民館に皆が気楽によって来るように。自分で飲みたいものを持って来る。一品料理を長寿会料理サークルがボランティアで作り、参加者は「きもち箱」に100円以上入れる。 町会内の情報交換や、困りごと、ボランティアの呼びかけなどのコミュニケーションの場となっている。
県住会夏祭り	町内の県営住宅の夏祭り。県住以外の住民も参加できる。
健康教室	毎月第2土曜日、健康づくり推進員が主体で高齢者の介護予防のための体操、ゲームなどを行う。毎月開催は笹賀地区の中でも二美町2丁目町会だけである。
出張ふれあい健康教室	福祉ひろばの出張事業で、ひろば職員、市福祉計画課職員、保健師、地域包括支援センター職員らが参加し、歌、体操、レクリエーション、健康相談、茶話会などを実施している。
敬老会	小学6年生の楽器演奏、中学生の記念品贈呈など毎年公民館で開催。
ごみステーションの塗装	町会役員と「なんでもボランティア」とで11か所塗装作業。 節約した経費を住民のために活用する。
(5) 町会主催の防災活動	
ブロック別放水訓練	町会を2つに分けて、放水訓練と消化器の使い方を実習した。 町会全体では、ホース格納箱の点検実施と情報伝達訓練。
地震体験車での体験	公民館の庭で地震の怖さを体験した。
二美町2丁目町会「防災マップ」の配布	2010年1月に完成し、全戸配布した。消火栓の場所、一時集合場所(6か所)、指定避難場所などを町会地図に示した。主要機関電話番号なども掲載。今後、一時集合場所単位で住民の安否確認訓練を計画する。

以上のような活動のなかでも、「ふれあい会食会」は、2003（平成15）年から実施しており、一人暮らし高齢者等の健康や生活状況の確認、ニーズの把握に役立っている。「ふたみつきサークル」「居酒屋よってけや」や各種のサークル活動などは、住民の希望から発足しているし、さまざまな行事は、いろいろな住民がそれぞれのニーズに合わせて公民館に

集まり、交流する「しかけ」となっている。そして、交流の場から、困りごとや町内の課題、要望などが出てきたり、自分も町会の人役に立てればと人材が発掘できたり、活動の原点となっている。

その結果、表2のように、「なんでもボランティア」が生まれるという成果があり、さらに活動の輪が広がっている。

表2 活動を通して誕生した「なんでもボランティア」

① 訪問給食サービス	7人	② 昼食会	16人
③ 居酒屋	26人	④ 映画会	17人
⑤ 子育て支援	16人	⑥ ゴミステーション塗装	36人
⑦ 訪問修理	5人	⑧ 子ども安全サポーター	11人
⑨ 公園整備	11人	⑩ 三九郎	20人
⑪ もちつき大会	9人	⑫ 健康教室	30人
のべ204人			

二美町2丁目の町会活動からは、小地域福祉活動の重要な視点として次のようなことを学ぶことができる。①公民館に気軽に集まれる雰囲気づくり、②住民の「やりたいこと」やニーズにすぐに対応する③条件整備を町会で行う、④運営を参加者にまかせる、⑤誰でも自由に参加できる、⑥活動することによって次の新しい活動が生まれる、⑦参加しない人にも行事の写真を公民館内に掲示したり、回覧で知らせる、⑧行事に参加した人をボランティアに巻き込む、⑨懇親会・交流会・お茶会を増やしコミュニケーションを図る、⑩町会内の団体が情報を共有し、連携する、という10点である。地域福祉活動をすすめる視点として、筆者が提案する「調べる」「つながる」「楽しむ」「学ぶ」「行動する」「知らせる」をすべて含み、活動する中で「進化」「深化」しているといえる。これらをすすめるには、「仕掛け人」としての見守り支援部のメンバーや町会長、公民館長らの尽力は、多大なものである。そして、町会費（一戸1か月1000円）を住民のために使うという、地域自治の目に見える形も住民に非常にわかりやすい。

さらに、こうした活動は、町内住民の「安心で住みよいまちづくり」をめざすことをとおして、結果的には福祉活動の活発化につながっている。「見守り支援部」発足の時点で、「見守り福祉部」としなかった理由は、特定の人に対する福祉という考え方をしなかったからだという。実際に交流活動のなかで、見守り支援部のボランティアなどは、「コタツがつかない」「物置の鍵が壊れた」など一人暮らしの高齢者のニーズに応えている。交流のなかで、信頼が深まり、「あの人になら相談できる」関係が構

築されている。また、隣組長が高齢者世帯等の見守り活動を行っているが、組長は一年ごとの輪番であるので、誰もが見守り、見守られる立場を経験することになる。いつも声をかけてくれる隣人に対しては、一人暮らし高齢者から「一週間ほど息子のところに行ってくるから」と連絡をして出かける関係ができていくという。

これらのことから、「小地域」では、交流、見守り、声かけが、日常的な助け合いや公的サービスへの橋渡しなどへ発展していることが伺える。「小地域」をさらに細分した班や隣組などの圏域での活動では、きめ細かい普段着のつきあいが実現可能である。

一方、松本市福祉計画課では、2008（平成20）年から災害時要援護者登録制度として、災害時に一人で逃げられない、体調が保てるか不安、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ている。これらの登録制度をどのように町会で活用していくかが課題となるだろう。

二美町2丁目町会で活発な活動が展開できる要因として次の4点が考えられる。

①新しい町会を作り上げてきた一代目の世代の人たちのまちづくりへの意識が高い。

…浄化槽の新設、道路舗装等、町会としての課題をともに解決してきた経験知があり、さらに新しい住民を巻き込んで活動している。

②リーダーシップのある人材と共感する仲間がいる。

…町会長と見守り支援部役員、公民館長らのリー

ダーシップと「どうせやるなら楽しくやろう」「新しいことに挑戦して良くしていく」姿勢が他の人をも動かしている。

名簿、会報、お知らせ文書作りや連絡調整などを買ってでる「づく」がある人がある。

- ③「一部の人のための福祉」ではなく「みんなのまちづくり」をしている。

…防災と福祉を両輪として、まちづくりをしている。小地域であるために活動が自由に組み立てられ、成果が見えやすい。身近な活動で参加する有用感あり、顔の見える関係で輪が広がっている。

- ④住民間のコミュニケーションを大切にして、信頼関係を築いている。

…あらゆる場と機会を生かして、住民間の交流や話し合いをもち、助け、助けられる基盤づくりをしてきている。また、町会の役員やサークルの責任者 30 数人が公民館の合い鍵をもち、活動していることは、住民相互の信頼感があるからにほかならない。

これらの町会自治活動のなかでは、自然に福祉ニーズのある人を包含し、「まちづくり活動＝小地域（福祉）活動」と住民が捉えるようになっていく。筆者や学生が二美町 2 丁目町会の催しに参加して感じることは、住民が町会に愛着を持ち、誇りに思っているということである。これは、誰もが主体的に町会に関わり、町会をつくっているという意識があるからであろう。

4. 笹賀地区の小地域福祉活動の課題

ここで、紹介した二美町 2 丁目町会の活動は笹賀地区のなかでも、特に幅広い活発な活動を展開している事例である。14 の町会間では、地域の歴史的背景や町会組織、住民意識に違いがあり、活動に地域差があるのが現状である。今後の小地域福祉活動の課題について 2 点について検討したい。

(1) 個別ニーズをもつ人に対する具体的な支援

二美町 2 丁目町会のように交流活動をはじめとしたまちづくり活動のなかで、住民相互の信頼関係が築かれ、要援護者に対する具体的な支援活動の基盤ができつつある小地域もある。また、同じようにインフォーマルな形で個別のニーズにこたえている事例は、表面化しないだけで、地区内に多数あると推測できる。笹賀地区福祉推進協議会でも平成 22 年度重点事項として「小地域での日常的な見守り、助け合いの体制づくり」をあげている。しかし、小地域内でのニーズの発見から解決の過程で、役員の気配りや善意によって実現できている面が多いのではないだろうか。役員が交替しても持続可能となるような要援護者に対する具体的な支援活動ができるし

くみを構築する必要があるのではないか。それには、個別ニーズの把握の方法やコーディネート機能をどこが担うのかなどの検討課題がある。たとえば、交流活動と並行して、交流に出てこられない人や広域での専門的サービスを利用している障害者も含めてのニーズ調査や、助け合い活動への参加意向調査などにより、さらに適材適所の活動ができる可能性がある。活動は、得意なことを活かして、負担の無いかたちでの参加を工夫すべきであろう。また、自宅を訪問する活動については、小地域単位でルールづくりやプライバシー保護に関する学習が欠かせないだろう。

公的・制度的サービス（フォーマルサービス）を利用している人については、公的サービスと小地域活動（インフォーマルサービス）との連携・調整は今後の課題である。地域包括支援センター、地区担当保健師や民生委員との連携はもちろんのこと、住民の地域福祉活動との役割分担や情報の管理についての検討が必要となる。地域包括支援センターは笹賀地区内には設置されておらず、松本市を 8 地域に区分した圏域に設置されており、現在は毎月の地区民生委員児童委員協議会に地域包括支援センター、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、個別ケースについての情報交換を行っている。松本市地域福祉計画には「地域ケア会議」の開催や「地区ボランティアコーディネーター」の設置が明記されているが実現していないため、まずは地区レベルでの公的保健医療福祉サービスと地域福祉活動との協働のための調整ができるコミュニティソーシャルワーク⁹⁾機能の充実が望まれる。

(2) 町会の福祉推進組織の検討と強化

松本市の場合、町会活動が活発であり、町会加入率も 73.2%（松本市役所笹賀出張所調べ 2011 年 4 月 1 日現在）であり、自治会・町内会活動が形骸化し加入率が低下しているといわれる都市部に比べれば高い割合となっている。笹賀地区内の約半数の町会には、自治組織としての町会組織のなかに、見守り支援部、福祉ネットワーク、福祉部、福祉の会などの福祉推進組織が設置されてきている。組織や構成メンバーは、さまざまであるが、多忙な町会長にかわって、町会の福祉関係の事業の計画・立案を行い、ボランティアとして実施にあたっている。多くの町会長の任期が 1～2 年であるのに対し、これらの推進組織の役員は、民生委員や町会長の OB があたることも多く、任期も数年にわたるので、継続・発展した活動ができている。そして、町会や他団体と連携することで、町会ぐるみの活動となっている。特に今後は町会内の自主防災組織と福祉推進

組織が両輪となって、町会内の安全と安心を守っていく役割を担うことが期待される。こうしたことは、地縁型組織のなかに、さらにテーマ型組織を持つということであるが、事業の位置付けや、連携がはっきりしていれば、住民の活動のしやすさにつながるであろう。組織や構成メンバーについては地区内で統一したものはないが、町会に認知されたボランティアとしての福祉推進組織の必要性は認識されている。各町会にあったしくみを検討していくことであろう。

こうした福祉推進組織への支援は、市社会福祉協議会の役割として求められるが、現状としてはつながりは薄い。川上（2009：90）は、「福祉ボランティアの育成・組織化・調整だけを行ってきた社会福祉協議会ボランティアセンターの分野別対応範囲の限界が見え始めている」とし、平成の大合併に伴い、法人合併した市町村社会福祉協議会は、「広域化と人員削減・補助金削減により、地域に目が届かなくなり、地域住民のニーズに鈍感になり、小地域活動の支援が困難になった」と述べている。地域分権化と市町村合併後の地方都市においては、社会福祉協議会の地域福祉活動への関わり方自体に変化が起きているのである。この問題については、別の機会に論じることにはしたい。

いずれにしろ、小地域福祉活動の発展のためには、適切な組織づくりと活動の方向性についての専門的助言が必要であり、現状では笹賀地区福祉推進協議会が「福祉実践交流会」や広報誌「ほほえみ」で各町会の実践を知らせ合い、活動への助言をしていくことが重要となっている。

5. 小地域福祉活動と町会活動(地域自治)との関係

地域には、福祉のほか、教育・子育て・防災・防犯・環境・交通など多様な課題が存在する。

そしてこれらの課題は互いに関係が深く、狭い地域ではそれらに横断的に取り組み、お互いの見守り、助け合い活動、参加により解決できることが多くある。住民の生活に近いレベルでは、福祉は、住み良いまちづくりという点で、地域自治活動と連動すると考える。従来の「住みよいまちづくり」を目的とする地域自治活動のなかに、さまざまなニーズを持った住民の「一人の不幸もものがさない」視点が加わることによって、地域自治活動の一環として地域福祉活動が位置づけられる。「他人のため」の「一部の立派な人」の活動ではなく、自らの地域を良くするための主体的な活動といえる。たとえば、災害についての対応、定期バスが廃止されるという交通手段の問題や資源ゴミの分別問題などは、住民全体の課題であるが、特に要援護者には自力では解決不

可能な生活問題としてのしかかってくる。

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、単なる制度としての地方自治論ではなく、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」としている。筆者は笹賀地区の事例をとおして、「住民自治と参加の実質化・実体化」は、もっとも住民に近い小地域における「地域自治」のレベルまで下りたところで実現するものであると考える。市町村合併により広域化する市では、地方都市であっても市全域の住民自治の力を培うということは難しく、地区レベルや小地域での地域自治に着目し、発展させていく必要がある。そして、重層的な圏域での地域自治の積み重ねによって市町村の自治能力が高められるのだと考える。

本稿における事例は、住民が小地域福祉活動をすすめるなかで地域自治の力をつけていく「福祉でまちづくり」の事例でもあるといえよう。現在の地方分権下においては財政赤字を理由として、国から都道府県、都道府県から市町村、市町村から地区や町会での自助・互助活動へと地域福祉活動が行政の効率化を目的とするものにすり替えられる危険性が多分にある。「新たな公共」や行政と住民の「協働」が強調されるなかで、住民の地域自治の力と地域福祉の力を発揮できるまちづくりを推進していくことが重要である。

6. おわりに

情報化がすすみ、コミュニケーションの手段さえあれば、物理的な距離は問題にならないといわれるようになったが、実際人間の生活は物理的に地面のつながった社会に暮らしているのであって、その場にいなければ緊急時の救出も通報も介護もできないということになる。そのため、私たちは、地域を基盤とした暮らしをもっと重視する必要がある。住民が、小地域の生活課題の解決のために、まちづくりとして取り組むことは当然であり、自治権の行使である。高齢者や障害者をはじめ、さまざまな生活課題を抱えた人々が住みよい地域とは、自分自身にとっても住みよい地域であるということを住民はもっと理解すべきである。

なお、いうまでもなく、小地域福祉活動だけで住民のすべての生活課題が解決できるのではなく、障害者の専門的サービス、難病、ホームレス、自殺者、若者のこきこもり等、全市的視野で計画化し取り組んでいくべき課題も山積している。そこでは、市民型・テーマ型の活動と地縁型の活動が、どのように協働して地域づくりをすすめていくのかという問題や、公的サービスとの具体的な連携連動活動への検

討が必要となるが、それは今後の課題として残される。

〔注〕

- 1 これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」全国社会福祉協議会 2008
- 2 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。
- 3 「地域自治」という言葉は、初村丈而、2006、「都市における地域自治の必需性と困難性」（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）のなかで、使用されているが定義はされていない。また、地域自治組織をすすめる市町村の計画の目標やスローガンとして使用されていることもあり、「松本市地域づくり推進基本方針」のなかでも、1 回使われている。筆者は、「市町村より小さいレベルの圏域における住民自治」という意味で使用している。
- 4 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、解決方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として—」松本短期大学紀要第 17 号を参照されたい。
- 5 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。
- 6 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。
- 7 計画は基本方針として、①みんなが住みやすさを実感し合える笹賀づくり—子ども・青年・大人・高齢者が温かく支え合って生活できる町会に、②安全で安心して生活できる笹賀づくり—いざという時に声をかけ合える町会に、③子どもと大人の心がかよい合う笹賀づくり—異世代間が強い絆で結ばれる町会に、の 3 点を掲げ、笹賀地区の地域福祉活動の基盤は各町会にあることが示されている。計画の具体的内容を示した部分においては、①高齢者・障害者を孤立させない活動、②災害時に住民の安全を守り合う活動、③子どもたちが健全に育つ環境作りの活動、④異世代間の絆を強める活動の 4 項目に統合し、そのそれぞれに課題と今後の方針と具体的取り組みを集約している。笹賀福祉コミュニティ活動計画—みんなで福祉のまちづくり—参照。
- 8 笹賀地区福祉推進協議会の目的は、①「笹賀地区の福祉力」の向上を図る、②「笹賀コミュニティ活動計画」に基づいて取り組まれる各町会の自主的な福祉活動を支援する、③ 笹賀地区の福祉計画や福祉活動を推進し評価し充実する、とされた。そのための事業として①各町会の福祉活動の支援と「福祉を考える会」開催の支援、②地区社協、公民館、「福祉ひろば」等と共催で福祉に関する学習会・視察研修の開催、③福祉活動実践交流会の開催、④「笹賀福祉だより」の発行を行うとしている。
- 9 コミュニティソーシャルワークとは、住み慣れた地域で生活し続けるために、フォーマルサービスやインフォーマルサービスを動員して、必要なサービスを提供する個別援助と、ニーズをとりまく地域のネットワークづくりを統合的に展開する社会福祉援助の方法である。

【引用文献】

- これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」全国社会福祉協議会 2008
- 澤田清方「住民の福祉活動」和田敏明編著『地域 福祉の担い手』ぎょうせい 2002
- 全国社会福祉協議会地域福祉部『社協活動マニュアル 2 小地域福祉活動の手引き』全国社会福祉協議会 1992
- 久隆浩「新たな自治の創造」『学生のためのボランティア論』大阪ボランティア協会 2006
- 小林良二「地域コミュニティ型組織とアソシエーション型組織の有機的連携」新・社会福祉士養成講座 9『地域福祉の理論と方法—地域福祉論』中央法規 2009
- 川上富雄「社会福祉協議会の役割と実際」新・社会福祉士養成講座 9『地域福祉の理論と方法—地域福祉論』中央法規 2009
- 右田紀久恵「地域福祉における制度論的アプローチ」右田紀久恵編著『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房 [1987] 2005

【参考文献】

- 初村丈而「都市における地域自治の必需性と困難性」（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
- 松本市地域福祉計画 松本市 2006
- 野口定久『地域福祉論』2008 ミネルヴァ書房
- 牧里毎治『地域福祉論』2000 川島書店