

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－

Community strength and the components to promote community-based services
by community-dwelling people : Practices of Sasaga district in Matsumoto city

合津千香

Chika GOZU

要旨

社会福祉法において法定化された市町村地域福祉計画について、松本市役所健康福祉部福祉計画課では市内 29 地区に対して地区地域福祉計画の策定を提起し、それぞれの地区が住民主体で練り上げた計画をボトムアップ方式で統合するといった形で計画づくりを実施した。地域福祉計画の策定は策定過程そのものが地域福祉活動であり、策定過程においてどれほど住民参加が実現されたかということが、その後の活動が住民参加・主体で推進されていくかどうかの重要な位置を占める。松本市笹賀地区は住民が自らの力で積極的に計画策定に取り組み、その計画に基づいた住民福祉活動が同時進行してすすめられていき、各町会単位の活動と笹賀地区としての福祉推進が連動して展開されているという点で松本市のなかでもモデル的な地区である。地域福祉推進のためにはそこに住む地域住民の福祉意識や地域特性が影響するが、なぜ松本市で、その中でも笹賀地区で住民主体の地区地域福祉計画の策定・活動の展開が可能であったのかを計画策定過程とその後の活動、背景となる地域特性を考察することによって明らかにし、地域福祉活動の原動力となる「地域力」の要素を抽出して提起する。

キーワード 地域福祉計画 地域特性 地域力

本稿の課題とアプローチの視点

2000（平成 12）年 6 月に制定された社会福祉法において市町村地域福祉計画の策定が法定化された。この改正をうけて、松本市役所健康福祉部福祉計画課では市内 29 地区に対して地区地域福祉計画の策定を提起し、それぞれの地区が住民主体で練り上げた計画をボトムアップ方式で統合するといった形で地域福祉計画を策定した。市町村地域福祉計画は、行政計画として①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項、について住民の参加を得て策定することとされているが、その策定過程における住民の参加のありようが、その後の地域福祉活動を住民が主体的に展開できるかということに大きく影響するということが、拙稿「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－¹⁾」で述べたとおりである。

本稿で取り上げる松本市笹賀地区は松本短期大学の所在する地域であるが、住民が自らの力で積極的に計画策定に取り組み、その計画に基づいた住民福祉活動が同時進行して進められていき、各町会単位の活動と笹賀地区としての福祉推進が連動して展開されているという点で松本市のなかでもモデル的な地区である。地域福祉推進のためにはそこに住む地域住民の福祉意識や地域特性が影

響するが、なぜ松本市で、その中でも笹賀地区で住民主体の地区地域福祉計画の策定・活動の展開が可能であったのかを計画策定過程とその後の活動、背景となる地域特性を考察することによって明らかにし、地域福祉活動の原動力となる「地域力」の要素を抽出したいと考える。

I. 「松本市地域福祉計画」の策定手法の評価とその背景

市町村地域福祉計画策定の法定化をうけて、松本市では地区ごとの地域福祉計画策定を各地区へ提起し地区分割型によるボトムアップ方式の地域福祉計画を策定した。ここでは、笹賀地区の計画策定と活動を考察する前提として非常に重要となる、松本市が行った地域福祉計画の策定手法とその背景について述べることにする。

1. 松本市の公民館活動の蓄積

戦後、荒廃した地域を復興しようと全国で公民館設置²⁾がはじまり、松本市ではいち早く1947(昭和22)年4月に松本市公民館が、のちに合併する周辺村部でも公民館が発足した。松本市の公民館は、「地域住民の心の拠り所として、文化、スポーツ活動、地域や生活での課題を学習する学級講座の開催など、住民主体の活動を意欲的に展開してきた。そして、さまざまな条件整備も行われ『住民は主役、行政は支え』の姿勢に立って活動が営まれてきた。」と「松本市公民館活動史」³⁾の「発刊によせて」において松本市教育長の竹淵公章氏が述べているとおり、住民主体の活発な活動が構築されてきた歴史がある。

その背景としては、それぞれの地区毎の公民館活動が盛んであったこと、および専任の公民館主事が配置されたことの2点があげられる。松本市が1954(昭和29)年に周辺13か村と合併した際に、旧村の公民館は分館とされたが、関係者の熱意により独立館として小中学校との連携、農協婦人部、青年部との協力、サークルの育成等の活動をすすめた。さらに1971(昭和46)年からの計画として策定された「松本市第一次基本計画」では、地区公民館を統廃合して8つのコミュニティセンターを設置することが謳われたが、公民館主事らから構成する公民館制度審議会をはじめ関係者による、施設管理の効率化より住民の活動の蓄積をまもり継続していくべきだという議論が展開され、市が方向転換をせまられている。新村地区と和田地区では、試行的に合同の芝沢支所と公民館を設置したが、行政主導で統合しても、結局それぞれの地区に出張所と公民館が必要だという住民の意見が強くなり、再び分割されたという経緯もある。このように松本市においては合併前の旧村や地区ごとの結びつきに対する意識が強く、それぞれの地区のまとまりを基盤として公民館活動と自治活動が行われてきたことが特徴である。

また、ほとんどの地区公民館は市役所出張所の併設公民館であり、そこに勤務する公民館主事は出張所の窓口業務の手伝いも兼務せざる得ない状況であったが、1971(昭和46)年8月主事会として市教育委員会と市長部局に対して、地区公民館勤務の主事の専任化を求める要望書を提出し、専任化が実現した。地区公民館長は、非常勤の嘱託館長で名誉職的な立場であり、公民館主事が専任となって公民館事業に打ち込みたいという思いであった。さらに、公民館主事には社会教育主事の有資格者か資格取得可能な者が配置されることとなった。

このように松本市の各地区公民館は、貸し館施設やカルチャーセンター的な教養事業ばかりではなく、子育て、人権、環境、消費、福祉、ボランティア活動など地域的な課題を学び、活動につなげていくことを選び、実践してきており、「住民自治による地域づくり活動の原点⁴⁾」として歩ん

できたのである。

2. 福祉ひろばの設置

1985（昭和60）年以降、高齢化の進展とともに松本市の公民館活動において高齢者が受動的に参加する高齢者学級のあり方が見直され、高齢者自身が高齢化問題を主体的に考えていくための学習が問われるようになる。公民館は福祉の補助的な役割を担うのではなく、福祉を社会問題・地域課題として捉えて公民館が主体的に学習を構築していく流れが生まれてくる。そのきっかけとなったのは、「長野県老後をしあわせにする会」と手塚英男氏が共編した「65歳からのいきいきにんげん宣言 わたしたちの老人白書」⁵⁾であった。松本市を中心とした高齢者らが自ら調べた老人白書は高齢者問題の課題を提起するものとして全国的にも注目された。

1990（平成2）年に南部公民館では、「熟年塾」、続いて1992（平成4）年に「一人暮らし高齢者お元気サロン」が始まり、同じく1992（平成4）年には、神林公民館で市の機能回復訓練事業の「すこやか健康教室」が始まり、家に閉じこもりがちな高齢者の仲間づくり・健康づくりに効果をあげた。

これらの公民館における実践が土台となって1995（平成7）年からの「地区福祉ひろば」の整備が始まるのである。1992（平成4）年の市長選に際して「29地区福祉拠点の整備」を公約として掲げた有賀正氏が当選し、「福祉の公民館」構想を具現化するために1994（平成6）年6月に市職員プロジェクトチーム⁶⁾「地区福祉拠点事業推進研究会」が設置された。委員は関係職場からの推薦と町内広報を通じた公募により27名が選出され、5か月にわたって全体会と3つの分科会でのべ32回の協議が行われ、提言書がまとめられた。

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。福祉ひろばの設置は、一斉ではなく、地区社会福祉協議会を母体とした「地区福祉ひろば事業推進協議会」を地区ごとに組織し、公民館などで先に住民の活動が始まっているところから後追いで施設を整備するという形をとることとし、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ていった。4月には、里山辺、寿台、本郷の3地区に福祉ひろばが開設され、住民が手を上げた地区から順に8年の年月をかけて2003（平成15）年に29地区すべてに設置された。⁷⁾ 行政が単なる箱づくりをし、マニュアル化した事業をするのではなく、そこに住む住民が時間をかけて、「うちの所に作ってくれや、ついては、こういう活動をするで」と福祉ひろばの使い方をイメージした上で設置したという経過があるので、設置後の活動も住民参加で推進されている。

福祉ひろばでは、「ふれあい健康教室」「地区介護者の集い」「ボランティア参加型訪問給食」「地区の福祉を語る集い」等が開催され、公民館だけでは実現しにくかった福祉の学習と実践が進められている。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。このように福祉ひろばにおける住民主体の活動は、松本市における地区を基盤とした公民館活動の土台の上に構築されたと言えるであろうし、時間をかけて住民参加で政策を決定・実施してきた松本市の姿勢が具現化していると言えるのである。

3. 地区分割型（ボトムアップ方式）による地域福祉計画の策定

松本市では、地方自治法第138条の4の第3項の規定に基づき、社会福祉審議会に代わるものとして松本市健康福祉21市民会議を2001（平成13）年から設置していた。市民の健康と福祉に関することについて公募者、保健医療関係者、福祉関係者、学識経験者ら20人の委員により審議し、市長に対し提言することができる⁸⁾とされている。さらに市民会議には事務局として、松本市健康福祉部の職員のほか、市民の中から市長が任命した健康福祉専門員を置くことになっており、分野別に健康・母子、介護保険・高齢者福祉、福祉ひろば（地域福祉）、障害者福祉、子育て環境、その他の6分野のそれぞれに10人以内の健康福祉専門員が設置されている。そして、分野ごとに健康福祉分野の計画策定のための調査、研究、課題分析、原案作成を行うとともに、健康福祉施策の事業の立案、調整、評価等を行うことになっている。

2001（平成13）年7月に発足した福祉ひろば（地域福祉）専門員会では全市的な福祉ひろばのあり方を検討するとともに、地域福祉計画の策定を前提に課題抽出と整理を行っていたが、委員のなかから地区別地域福祉計画の策定を各地区に投げかけて、それ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）の策定方法はどうかと提案され、2003（平成15）年8月に健康福祉21市民会議において決定された。各地区へは、2004（平成16）年2月ころから地区の福祉ひろば事業推進協議会へ説明会という形で提起がされた。これは、軌道に乗り始めた各地区の福祉ひろばに対して、住民主体で地区の課題を整理し解決方策を考えることを目的としており、福祉ひろばの活性化というねらいも含んだものであった。

この時点で地区分割型（ボトムアップ方式）の計画策定に踏み切ったのは、地区ごとにそれまでの公民館活動から福祉ひろば活動につながる実績があり、町会を基盤とする自治意識と福祉のまちづくりに対する住民の熱意があったからである。「松本市の特徴を生かすとしたら、やっぱり地区ごとがいいだろう」という意見が委員の多数をしめ、地区の人達の生の声や、各地区ごとの課題をあげて集約したものになりたいという思いがあったのである。松本市健康福祉部福祉計画課としても「明確なビジョンがあった訳ではないが、少なくとも福祉ひろば活動が各地区で行われていて、形骸化しているとかいう声もあるなかで、福祉ひろばのあり方も含めていろいろな人達が議論してもらい、自分たちのものとして考えてもらう。そういうことを下から持ち上げていくという事に価値がある。」と考えたという。

地区分割型としては、社会保障審議会福祉部が「人口規模の大きな市町村や相当の面積を有する市町村においては、地域福祉を推進するに当たり、管内を複数に分割する（例えば、政令指定都市における区単位）など、地域の実情を十分に汲み取って計画を策定することができるよう工夫することが望ましい。また、人口、地理的条件、交通等を総合的に検討する必要があるが、地域住民の生活に密着し、また、一定の福祉サービスや公共施設が整備されている区域を『福社区』として、住民参加の体制を検討していくことも考えられる。」⁹⁾と規定している。鳥根県松江市では、2001（平成13）年から地区社会福祉協議会が中心となり21の小学校区・公民館区単位ごとに地区地域福祉活動計画の策定にとりくみ、ボトムアップ方式で地域福祉計画・地域福祉活動計画を一体化して策定している¹⁰⁾。地方都市の地域福祉計画策定についての一つの示唆である。松本市の場合もこれに類するが、それぞれの地区の策定過程に行政職員や社会福祉協議会職員または、研究者らが全く関わらず、策定を29地区の住民組織である福祉ひろば事業推進協議会にいわば「信託」したことが松本市の特徴だと考える。

4. 各地区の策定委員会

福祉計画課から「地区別地域福祉計画の策定について」¹¹⁾の説明をうけた各福祉ひろば事業推進協議会は、策定を担うための組織づくりに着手することとなった。福祉計画課としては、策定委員会の構成についてマニュアルはなくあくまでも地区の実状に合った形で福祉ひろば事業推進協議会や地区社会福祉協議会を母体として必要な人材を加え、公募するなどの方法を提案した。幾つかの地区では、改めて策定委員会を作ったり、代表者会議という枠組みを作ったりした所もあった。2004（平成16）年2月ころ提起され、期間は区切られなかったものの、どの団体が計画策定を引き受けるか、なぜ、福祉計画づくりをしなければならないのかという議論で一年も空転した地区もあった。

しかし、ここで注目すべきは福祉ひろば事業推進協議会そのものが、町会長、民生委員、地区内で活動するいろいろな分野の団体の人が参画している唯一の横のつながりとしての組織であったことである。これまでの福祉ひろばの活動をとおして、公民館、出張所、自治会、地区社会福祉協議会、高齢者クラブ、子ども会育成会、地区ボランティア、健康づくり推進員、らが行政との縦系列のつながりと関係なく、地域の福祉という基盤にたって横につながるができる体制を構築してきたのである。そこに、衛生関係や防災関係の役員など必要と思われる人材を加えて、地区の福祉について同じテーブルについて協議することができたのである。「ずーっと、公民館活動を繋げてきたという基礎の上に福祉ひろばがあって、その福祉ひろばの基礎の上に地域福祉計画はできているのだと言う実感がすごくあるのです。そういうことがなければ、多分地区地域福祉計画は地区ごとにできなかつたらうなという感じがしますね。」と福祉計画課職員は振り返る¹²⁾。

II. 「笹賀地区福祉コミュニティ活動計画」の策定手法とその評価

1. 笹賀地区福祉コミュニティ活動計画策定とその後の活動

笹賀地区は、松本市の南西部に位置し南北9km、東西2kmの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、高度経済成長期に人口が飛躍的に増大し、現在は人口11,160人、世帯数4,223世帯、高齢化率18.62%（2007（平成19）年5月1日現在）となっている。

松本市健康福祉部福祉計画課から地区地域福祉計画策定の提起をうけた笹賀地区福祉ひろば事業推進協議会は、2005（平成17）年1月に笹賀地区地域福祉計画策定委員会を設置した。もともと、福祉ひろば事業推進協議会は、1997（平成11）年に福祉ひろば設置に伴って組織され、①福祉ひろばの目的・事業の周知、理解浸透をはかる事業 ②生きがいづくり学習等にかかわる事業 ③健康維持・増進のための事業等を行ってきた。構成メンバーは14すべての町会長と民生委員、地区の小中学校・保育園の長、福祉団体の長等52人で組織され、さらに企画立案のための福祉ひろば事業推進協議会の企画委員13人が選出されていた。笹賀地区地域福祉計画策定委員会は、企画委員のメンバーに2005（平成17）年度の笹賀地区連合町会正副会長、子ども会育成会長、健康づくり推進員会長を加えて19人でスタートした。策定の経緯については、拙稿「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－」で詳細に述べたとおりである。ここでは、その策定過程の特徴的な点を挙げて評価したい。

1) 「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」と題して町会ごとの具体的活動計画までを掲載したものとなり、

それに基づいて実践活動が開始されていること。(課題目標 Task-Goal)¹³⁾

2) 地域福祉活動の基本を町会単位とし、アンケートや町会からの声を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協議をフィードバックを繰り返しながら計画策定をしたこと。その道筋を策定委員長を中心とする策定委員会が、模索しながら主体的に構築したこと。

また、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こと。(過程目標 Process-Goal)

3) 計画策定過程で、地区や町会の人々が自らの地域の福祉課題について学び、話し合うなかで組織・団体間の共同意識や連携関係が深まり、課題をともに解決するネットワークを構築していったこと。町会内における住民間、団体間のつながりは、今後の町会での福祉活動推進への組織づくりと活動に発展し、町会間のつながりや計画策定過程の結果として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。(関係性構築目標 Relationship-Goal)

4) 笹賀地区の活動過程はコミュニティワークの展開過程¹⁴⁾ A P D S Cに基づき、実践されていること。調査・課題の明確化 (Assessment) →活動計画策定の段階 (Planning) →計画実行段階 (Do) →策定したコミュニティ活動計画の実行を管理 (See) →活動内容を評価 (Check) という道筋を丁寧に経ることにより、その時々的確な活動方策を探って進んできたと言える。地域の状況に合った方法を住民が自己決定したことが、住民主体の活動を展開できた要因であるし、さらに計画の管理・評価を住民の手で行っていく体制をとったことはたいへん重要なことであると考えられる。¹⁵⁾

とりわけ、計画策定後、さらに計画を管理・評価・推進を住民の力でしようと、2006 (平成 18) 年 5 月に設立された笹賀地区福祉推進協議会の役割は大きい。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」ことを目的としている。組織的には、福祉推進協議会は笹賀公民館にも笹賀地区社会福祉協議会にも属さず、町会等に対しても何の権限もない任意団体である。しかし、発足 2 年目の 2007 (平成 19) 年度からは町会連合会らの理解のもとで町会負担金として一戸 100 円を徴収することができるまでになった。地区の福祉を推進するためには、町会連合会とは別の専門組織の必要性が住民にも認められてきたと考えられる。

また、地域福祉計画の実施のための財政補助を市福祉計画課に対して笹賀地区福祉推進協議会として申し入れてきたことが実現し、2007 (平成 19) 年度から「松本市地域福祉計画推進事業補助金」事業が開始されることになった。この事業は「地区町会連合会に限らず地区福祉推進協議会や地区福祉ひろば事業推進協議会など地区地域福祉計画を総合的に推進する団体の中から地区を代表して一つの団体が申請手続きをして補助金の交付を受ける」こととされている。市福祉計画課としてはそれぞれの地区の計画策定の現状にあわせて、どのような組織形態で地区福祉計画が実行されても良いと考えているし、町会と連携を取りながら活動する福祉推進専門の組織の必要性も認めているのである。

今後、笹賀地区の福祉活動の課題としては、公民館、地区福祉ひろば、地区社会福祉協議会との連携を強化しながら福祉推進活動を前進させることが求められ、活動からの問題点を整理し学び合う中で、住民活動だけでは解決が困難な課題については、地区の各関係機関とあわせて市当局、あるいは市社会福祉協議会へ要望・提言し、解決方策を探ることも必要となるであろう。

「笹賀福祉コミュニティ活動計画—みんなでふくしのまちづくり—」策定経過

2005（平成17）年1月 第1回笹賀地区地域福祉計画策定委員会（以降16回開催）

委員長に連合町会副会長の平林氏が選任される。

2005（平成17）年2月 住民意識調査、ニーズ調査の実施

アンケート調査の結果から、生活上の課題の内容は14の町会ごとに違っていること、すでに町会単位で見守り支援部を立ち上げ、住民から信頼される活動を展開している町会があること、自分が高齢化したときに近隣の声かけ、助け合いが必要であると多くの住民が考えていることなどが明らかになった。それらを踏まえて策定委員会では、各町会単位の活動や話し合いを基本に据え計画を策定していくことを決定した。

2005（平成17）年7月24日 笹賀地区福祉懇談会 開催

各町会役員、各種団体役員等あわせて100名以上の参加を得る中で、はじめての地区としての福祉懇談会が開催された。策定委員長から地区地域福祉計画策定の途中経過とアンケート集計結果の報告がされたのち、筆者による講演「笹賀地区の福祉課題を解決するために」が行われ、「地域の福祉力」を高めるための小地域福祉活動の意義、福祉と防災を両輪の課題として考えること、従来の町会や各団体の活動に福祉の視点や防災の視点を盛り込むこと、活動組織づくりの方法等について提起された。

2005（平成17）年8月から9月初旬 各町会において第1回福祉を考える会 開催

14の町会で第1回福祉を考える会がそれぞれ約20名から30名の参加者を得て開催された。話し合いの柱は、①各町会における福祉に関する問題点と課題を出し合って、それを解決するための手だてについて②現在実施している事業を福祉につながる事業にしていくために③福祉活動を展開していくための組織づくりについての話し合いが行われた。

それぞれの福祉を考える会には策定委員が出席し、説明および助言をすると同時に各町会からの意見を策定委員会に持ち帰る役割を果たした。開催した成果は、①はじめて、町会内のさまざまな役割・役職の人たちが一同に会して、わが町会の福祉課題についての話し合いの機会をもつことができたこと、②町内の福祉課題を、共有し解決法を考えていくことは町会活動の重要な柱であると確認できたこと、③福祉についての話し合いを今後とも継続していく必要があること、④日常的、あるいは災害時にも機動できる町会単位と隣組単位の見守り・助け合い組織づくりが必要であること、などが各町会の住民の声としてあがってきたことである。

2005（平成17）年10月29日 「笹賀地区地域福祉計画第一次案」策定

アンケート調査結果および笹賀地区福祉懇談会、各町会における第1回福祉を考える会から提起された課題をもとにして、策定委員会が「重点事項」、「課題」、「現在の取り組み状況」ならびに「今後の方針」からなる「笹賀地区地域福祉計画第一次案」を作成した。「重点事項」は①高齢者・障害者問題 ②防災問題 ③子育て支援問題 ④少子化問題 ⑤子育て環境と登下校等の問題 ⑥異世代間交流の6項目にまとめられた。

2005（平成17）年11月から12月中旬 各町会において第2回福祉を考える会 開催

「笹賀地区地域福祉計画第一次案」を参考にして、第2回福祉を考える会では、町会ごとに具体的な取り組みの内容と方法について活発な意見交換が行われ、「高齢者を意識した避難訓練をしよう」「通学安全マップをつくり子どもの見守りを地域の人みんなでやろう」「高齢者見守り支援ネッ

トワーク事業をはじめよう」といった具体的行動計画まで提案される町会もあった。第2回福祉を考える会にも策定委員が出席し、他の町会での話し合いの様子が伝えられ、行動計画に対しての助言等も行われた。

2006（平成18）年1月20日 「笹賀地区地域福祉計画第二次案」策定

各町会において集約された「福祉を考える会」報告書をもとに策定委員会が町会ごとの具体的活動計画を盛り込んだ「笹賀地区地域福祉計画第二次案」を策定した。

2006（平成18）年1月29日 第2回笹賀地区福祉懇談会 開催

「笹賀地区地域福祉計画第二次案」の提示・説明が行われるとともに、筆者による講演「福祉計画を実行するために」においては、住民地域福祉活動の要素として「知らせる」「調べる」「つながる」「楽しむ」「学ぶ」「行動する」などの視点を盛り込んだ実践を重ねながら、地域住民全体に地域福祉活動に関する理解を得ていくこと、また地域福祉計画に沿った組織づくりの方法と留意点、今後の課題等についての提言がなされた。

2006（平成18）年2月24日 第15回策定委員会 「笹賀福祉コミュニティ活動計画」策定

「笹賀地区地域福祉計画」原案の最終確認が行われた。この計画は、社会福祉法に定める行政計画としての市町村地域福祉計画策定のため、松本市福祉計画課の提起により策定に着手したものであった。しかし住民主体によって完成した計画は、行政による資源整備を中心とした計画とは内容が異なり、住民の地区福祉「活動」計画といえるものであった。作成された計画の名称は「笹賀地区地域福祉計画」ではなく、「笹賀福祉コミュニティ活動計画—みんなでふくしのまちづくり—」とすることが決定された。

2006（平成18）年3月15日 「笹賀福祉コミュニティ活動計画」A4版6頁地区内に全戸配布

「笹賀福祉コミュニティ活動計画—みんなでふくしのまちづくり—」策定後の動き

2006（平成18）年5月1日 「笹賀地区福祉推進協議会設立総会」開催

策定委員会を発展的に継承し「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し、笹賀地区の福祉計画や福祉活動を推進し、評価し、充実し「笹賀地区の福祉力」の向上を図ることを目的とするため「笹賀地区福祉推進協議会」を設立した。

福祉推進協議会の年間事業計画

- ①「福祉活動実践交流会」の開催
- ②各町会ごとの福祉活動の支援と「福祉を考える会」開催の支援
- ③福祉に関する「福祉懇談会（学習会）」の開催
(地区社会福祉協議会、公民館、福祉ひろば等と共催)
- ④「笹賀福祉だより」の発行

推進委員は、旧策定委員会委員のほか14町会の町会長、公民館長会代表、中学校PTA代表、各地区ですでに福祉活動を行っているボランティア団体の代表、防災会代表、福祉ひろば利用サークル代表、地域包括支援センター担当職員、学識経験者として筆者が加わり43名の構成とした。また地区選出の市議会議員2名が特別委員として委嘱された。推進協議会の会長には、旧策定委員会委員長が選出された。この新しい組織は、行政や各種機関の下部組織としてでなく自主独立

すると同時に、従来の「福祉ひろば」や地区社会福祉協議会では網羅することのできなかつ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して発足したことになる。推進協議会には5つの重点項目ごとの専門部会を設け、各町会の活動の支援をすることとした。

2006（平成18）年5月 各町会の福祉活動に関する事業計画についてヒアリングを行う

すべての町会の新年度福祉活動計画を福祉推進協議会役員がヒアリングし、必要に応じて助言や事業の協力・連携について話し合った。町会の役員は、松本市の場合1～2年の任期満了で交代するのが通例であるが、計画策定に関わった人が交代することで計画実行に支障をきたすことを防ぐために、ヒアリングの機会に新旧役員が引き継ぎを重点的に行ってもらうことをねらいとした。

町会の福祉活動実施報告書を推進協議会に提出することを義務づける

町会が実施する事業について実施後1か月以内に実施報告書を提出することを義務づけ、その報告書を「福祉ひろば」事務局が印刷してすべての町会長に配布することとなった。14の町会に画一化した活動展開を期待するのではなく、町会が実状にあった活動を行い、各町会がお互いの活動を知り合うことにより、まだ活動が活発でない町会への啓発や実践交流の活発化をはかる。

2006（平成18）年12月15日 笹賀福祉だより「ほほえみ」第1号発行（隣組回覧）

2006（平成18）年12月17日 福祉活動実践交流会

ユニークで先進的な実践活動をしている町会からの活動発表と実践交流をすることにより、町会ごとの福祉活動の活発化、モデル的活動の抽出を目的とする。「空港東町会のふくしネットワーク」の活動と「二見町2丁目見守り支援部」の活動が発表された。

2007（平成19）年1月19日 駒ヶ根市・大桑村「支え合いマップ」研修視察

2007（平成19）年3月15日 笹賀福祉だより「ほほえみ」第2号発行（隣組回覧）

2007（平成19）年5月1日 福祉推進協議会総会

町会負担金として一戸100円の福祉推進協議会費を予算計上した。笹賀地区連合町会では前年度までは、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、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。また、松本市の新事業「松本市地域福祉計画推進事業補助金」の申請をすることとし100,000円を予算計上した。これらは、推進協議会の活動が町会長らにも理解されその必要性を認められたこと、これまで、地域福祉計画実施のための助成を市福祉計画課に申し入れてきたことが実現したことによるものである。

2007（平成19）年9月19日 飯縄町「災害時住民支え合いマップづくり」研修視察

マップづくりの過程で住民のつながりができ、中越地震時に約1時間で要援護者すべての無事が確認できた実態と課題を学んだ。

2007（平成19）年10月5日 「松本市地域福祉活動計画」説明会（松本市社会福祉協議会）

2007（平成19）年10月22日 笹賀地区福祉懇談会（学習会）

（松本市安原地区まちづくり協議会 大出俊次氏）

安原地区での地域福祉活動について講義、意見交換を行った。

2007（平成19）年11月15日 笹賀福祉だより「ほほえみ」第3号発行（全戸配布）

初めて、編集委員会を組織して編集を行い、カラー印刷、初めて地区内全戸配布した。

2008（平成20）年1月27日 福祉活動実践交流会

2. 各町会単位の活動

笹賀福祉コミュニティ活動計画のなかで、地域福祉活動の実施主体として位置づけられている町会の福祉活動も活発化してきている。松本市では、各町会が福祉ひろば活動と連動して「町会福祉」の推進のため、「出前ふれあい健康教室」を実施するなどしていたが、その基盤にさらに町会独自の活動が加わることとなる。

活動形態としては、町会の中には、二見町2丁目の見守り支援部、空港東町会のふくしネットワークのように福祉活動専門組織を立ち上げているところもある。多忙な町会長に代わって、その組織の代表が責任をもち町会活動と連携しながら地域福祉活動を推進することが進めやすいと考えられている。笹賀地区全体に福祉推進協議会が設立されたと同じように、町会の中にも町会執行部とは別に福祉推進専門の組織が発足するようになったということである。推進協議会としては、その実施組織の形態についてはその町会の実状に合った形で推進するのが良いと考えており、活動をとおして町会内の住民間、団体間の連携が進んでいる。

活動の内容に関しては、神戸新田町会では、福祉計画策定中の2005（平成17）年に町会内の住民対象にニーズ調査を実施し、その結果から子どもや高齢者の居場所づくりのための夏休み公民館開放を行い、寺子屋と称して子どもの勉強をみたり高齢者との交流や地域の自然歴史巡り等を始めたり、月に一度、高齢者のサロンの活動としての「気楽に集まれる場所づくり」を始めた。空港東ふくしネットワークでは、町の将来考え隊とみんなの安全守り隊が中心になって緊急時の連絡先を記入する「我が家の安心ネット」¹⁶⁾を考案し2007（平成19）年秋に全戸配布した。きれいな町に花咲かせ隊は、世代間交流をしながら花壇づくりに取り組み2007（平成19）年度松本市花いっぱい運動において優秀賞を受賞した。

地区福祉推進協議会としては画一化した活動展開を期待しないで、町会ごとの地域特性とニーズに合った活動を推奨する方針であるため、各町会ごとに活動計画の実行を基本に据えて、その事業ごとにA P D S C（Assessment → Planning → Do → See → Check）の展開過程で進めている。町会という小地域での活動であるため、小回りがきいたり活動の成果が見えやすかったりすることから参加有用感も感じられるようである。

Ⅲ. 地域住民福祉活動を支える「地域力」の要素

1. 地域福祉計画策定と住民参加・住民主体

厚生労働省は、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」に対し、2006（平成18）年度末時点で地域福祉計画策定の策定済みの市町村は33.8%にとどまっていると報告した¹⁷⁾。策定期間が未定の市町村も40.4%あり、市区部では約半数が策定済みだが町村部は2割にとどまるなど遅れが見られる。長野県内の策定済み市町村は、19市町村にとどまっている。策定が進まない理由は、計画策定が努力義務であること、介護保険事業計画や障害者計画等策定義務のある計画と策定期間が重なったこと、市町村合併との兼ね合い等が影響していると言われている。

地域福祉計画策定については住民参加が前提とされているが、策定への住民参加の機会「公募委員として参加（62.0%）」が最も高く、続いて「地区ごとの住民懇談会の開催」「パブリックコメントの募集」「福祉関連団体の代表者との懇談会」「当事者やボランティア団体との懇談会」（30%以上）、「公聴会やフォーラムの開催」「住民組織の代表者との懇談会」（20%以上）となっており、6%の自治体が「特に住民参加の機会は設けなかった」と回答している。¹⁸⁾

地域福祉計画は社会福祉法にもとづく行政計画であるため策定主体は市町村であるが、松本市地域福祉計画の場合は、松本市健康福祉 21 市民会議の福祉ひろば（地域福祉）専門員会で検討され、併せて地区地域福祉計画を基礎にボトムアップ方式で練り上げられたまさに住民参加で策定されたものである。単なる策定委員会への参加や行政が市民参加の実績をつくるために開催する住民懇談会への参加とは質的に全く違う。さらに地区地域福祉計画である「笹賀福祉コミュニティ活動計画」の策定については事務局業務は地区福祉ひろばが担ったものの、そのすべての過程において住民参加というより完全な住民主体で進められたのである。

松本市地域福祉計画は、内容的には社会福祉法で定められた3つの内容のうち「住民の福祉活動への参加促進に関する事項」に偏っており、「地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項」、「社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」についてはあまり言及しておらず市町村の福祉計画としては不十分であると考えられるが、住民参加・主体のボトムアップ方式地域福祉計画としては、全国的に例を見ないものである。

牧里毎治は、「協働と参加の地域福祉計画」¹⁹⁾ のなかで、「市民公募制やワークショップ、フォーラムなど住民が参加しやすい機会がふえたとはいえ、…… 学習機会と情報提供の機会を増やし、住民の提言力、起案力、集約力、起草力、アピール力を高めることも進めないと住民参加の質的向上は望めないということである。……福祉活動の担い手づくりを社会教育、生涯教育の部門と協働して展開することが必要であろう。」と述べているが、まさに松本市の公民館活動から福祉ひろばにつながる活動の歴史が背景となり、この地区地域福祉計画策定とその後の地域福祉活動実践が実を結んだと言えるのである。

2. 地域住民福祉活動を支える「地域力」の要素

地域福祉計画の策定は、そのものが住民による地域福祉推進活動であるということを松本市と笹賀地区の事例で学んだが、住民の活動参加への動機となるものは、何であるか。行政や社会福祉協議会が地域福祉への住民参加の投げかけをしても、地域の住民がそれに応じて動ける場合とそうでない場合があり、栃本一三郎は、「今回の計画において最も重要でありながら、最も困難な部分は住民等の計画策定にあたって実質的参加をどのように実現するかという部分である」²⁰⁾ と述べている。筆者は、それまで積み上げられてきた住民の「地域力」と呼ぶべきものがそれらを決定していると考ええる。「地域力」という言葉は宮西悠司²¹⁾ が提唱した言葉であり、その後阪神淡路大震災の際に災害に強い地域を形成するための原動力として注目された。最近ではさまざまな分野で使用され、定義がされるようになったが、ここでは「地域の構成員がその地域の課題を認識し、いろいろな人・団体・組織と連携して課題の解決をしていくための力のことである。」とすることとする。大震災後の小地域福祉活動が福祉と防災の両方に重点をおいてまちづくりを考えていることからすると、「地域の福祉力」よりもっと広い概念で、地域の安心・安全な暮らしをつくり、守るための力の総合力としての「地域力」として着目する必要があると考える。すなわち、地域のそれぞれの場面で発揮される地域福祉力、地域防災力、地域防犯力、地域教育力、地域子育て力などの総体が「地域力」であると筆者は考える。

宮西悠司によれば、地域力は①地域資源の蓄積力（地域の環境条件や地域組織とその活動の積み重ね）、②地域の自治力（地域課題を住民が自分の課題としてとらえ、組織的に解決する力）、③地域への関心力（地域に関心を持ち、定住していこうとする気持ち、地域に対する参加意識）により培われる、とされている。また、市川一宏は「地域を耕す」ために必要なものとして①コミュニ

ティ（地域）に所属する者同士の関わり、②関わりに対するアイデンティティー・愛着 ③実現しやすい地理的条件、④互いを認め合うコンセンサスと一定の規範、⑤コミュニティ（地域）を支える宗教や祭り等の文化の形成、⑥人材や活動等の一定の地域資源の存在、という6つの要素をあげている。²²⁾

筆者は、松本市と笹賀地区の場合、さまざまな地域特性²³⁾と関わって次のことが「地域力」の要素となって地域福祉活動に発揮されたと考える。

- ①公民館活動の積み重ねによって、住民自治・住民主体の姿勢と、その活動技術の蓄積がある。
 - ・公民館活動の土台の上に始まった福祉ひろば活動によって、福祉は町会活動（まちづくり活動）そのものであるという考え方を、町会の役員らが持つようになった。
 - ・福祉ひろば活動によって、地域のいろいろな人が同じテーブルに着き地域の福祉課題を出し合い、解決方策を考える土壌ができてきた。
- ②協働事業をした経験知が発揮される。
 - ・古くからある町会は、同姓や血族の結束、自分たちの村を守ってきたという共同意識が強い。とりわけ、笹賀地区では歴史的に奈良井川の増水氾濫、日照り、飢饉、農業用水をめぐる水論、年貢減免願い等の記録が残されており、住民の共同意識や自治の姿が現在の町会としての意識の高さや地域福祉活動への参加意欲に影響していると考えられる。
 - ・新しい町会は、空港東町会の塩尻市からの編入運動や二見町1・2丁目に見られるように自分たちが一代目として新しい町を立ち上げてきたという意識が強い。
- ③リーダーシップのある人材とそれに共感する仲間「ずくのある衆」がいる。
- ④地区・町会の地域特性にあわせて活動を自由に創意工夫することが可能であり、活動する人が参加有用感を感じられる。
 - ・活動内容や組織づくりについて行政や地区からの制約がなく、活動しながら考えることができる。

しかし、一方でこのような地域力の要素をもたない地域に対しては、どのようなエンパワーメントにより「地域力」をつけていくのかを次の課題として学ばなければならない。松本市の他地区や他市町村での活動についても分析し、モデル化するとともに「地域力」という用語・概念を構成する諸要素をさらに具体的に分析する作業にとりこんでいきたい。

【注】

- 1) 『松本短期大学研究紀要第16号』 2007年3月
- 2) 1946年文部次官通牒「公民館の設置および運営について」が公布された。
- 3) 松本市公民館活動史編集委員会『松本市公民館活動史 —住民とともに歩んで50年—』2000年 松本市中央公民館発行
- 4) 松本市公民館活動史編集委員会・前掲書
- 5) 長野県老後をしあわせにする会・手塚英男共編 『65歳からのいきいきにんげん宣言—わたしたちの老人白書』 銀河書房 1988年
- 6) 松本市では、1991（平成3）年から取り組まれた生涯学習計画づくりに際しても、関係部課長による「松本市生涯学習推進本部」のほかに現場職員による「生涯学習プロジェクトチーム」を設置し、「住民が主役、行政は支え」の理念に裏付けられた住民参加の計画づくりを行って

いる。そして団体長などの肩書きに関係なく各分野から選ばれた20人の市民による「松本市生涯学習推進懇話会」がそのつど関連職員や自主参加の市民を交え、全体会と5分科会の合計88回、のべ922人の市民参加で「 부탁드립니다 ZUKUDASU まつもと—学びの森づくり」を市長に提出した。この提言は、市民の生涯学習宣言と市民の学習行動計画の二部で構成されており、1994（平成6）年に松本市策定の「松本市生涯学習基本構想—学びの森づくり」のなかに資料編として併せて発刊された。このように計画策定や政策決定に関して、現場の職員と住民が学び時間をかけて討議する「松本らしさ」を大切にしようとする方法は後の地域福祉計画策定にも影響を及ぼしていると考えられる。

- 7) 2005（平成17）年に松本市と合併した梓川村、安曇村、奈川村、四賀村では、福祉ひろばの設置は現在準備段階である。
- 8) 松本市健康福祉21市民会議条例 2001年6月26日 条例第54号
- 9) 「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」社会保障審議会福祉部 2002年1月28日
- 10) 上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編著『松江市の地域福祉計画』ミネルヴァ書房 2006年
- 11) 「福祉ひろば専門員会・健康福祉21会議資料」松本市福祉計画課 2003年8月
- 12) 2007年10月11日 松本市役所内での松本市福祉計画課職員へのヒアリング調査による。
- 13) コミュニティワーク過程の「評価」に関しては、杉本敏夫・斉藤千鶴編著『改訂コミュニティワーク入門』中央法規出版 2003年 45-62頁に詳しい。
- 14) コミュニティワークの展開過程に関しては、杉本敏夫・斉藤千鶴編著 前掲書 62-65頁を参照されたい。
- 15) ここで、ふれておかなければならないのは専門職としてのコミュニティワーカーの存在の有無である。筆者は2度にわたり「笹賀地区福祉懇談会」において講演し、地域福祉活動の基本的な考え方やそのあり方について提言をしたが、策定委員会や推進協議会の活動方策については委員の人たちがその都度協議し決定していった。計画策定を提起した市福祉計画課も策定委員会への職員の派遣を予定していたが、策定委員会側は一度も招致しなかったという経過もある。笹賀地区の活動は策定委員長がコミュニティワーカーを兼務した特異な例である。しかし、これは専門職としてのコミュニティワーカーの役割の重要性を否定するものではなく、今後活動がますます活発化するなかでは地域福祉活動コーディネーターの各地区への配置が必要条件であると考えられる。
- 16) 緊急時対策用として、A4の用紙に緊急避難場所、町会長や民生委員の連絡先が印刷され、各自が家族の携帯電話番号や勤務先番号、かかりつけ医、協力し合える近所の人、連絡を取りたい親族、友人等の連絡先を書き入れ自宅の電話のそばに張って置くように全戸配布した。これをきっかけに近所の人とおし昼間の連絡先を交換したり、互いに協力者となることを決めたりして緊急時に備える意識喚起となった。なお、このあと住民の理解が得られて緊急時のための住民台帳づくりに着手することになった。
- 17) 「介護保険情報第856号」医療タイムス社 2007年11月20日
- 18) 日本地域福祉学会の研究プロジェクトが2006年2月に実施した「地域福祉計画策定・実施状況に関する実態調査」による。
- 19) 牧里毎治「技法としての地域福祉計画」牧里毎治・野口定久編著『協働と参加の地域福祉計画』ミネルヴァ書房 2007年 29-43頁

- 20) 栃本一三郎「地域政策と地域福祉」栃本一三郎編『〔地域福祉を拓く①〕地域福祉の広がり』ぎょうせい 2002年 123頁
- 21) 宮西悠司「地域力を高めることがまちづくり-住民の力と市街地整備」都市計画 143号 都市計画学会 1986年
- 22) 市川一宏「座談会・地域におけるこれからの民生委員・児童委員の役割」月刊福祉 2007年 10月号 全国社会福祉協議会
- 23) 地域特性 (locality) とは、「ある地域の住民の多くに共通してみられる社会経済的諸属性、態度、意見、生活習慣、価値観、およびその背後にある歴史的・文化的あるいは社会経済的特性、そして自然環境の特質をさす。」(『新社会学辞典』有斐閣) とされている。杉岡直人は、「人々の判断や行動選択のオリエンテーションとして機能してきた地域の文化や伝統を基盤として形成されてきた準拠集団をどのように活用し、地域福祉計画の策定と実行に結びつけていくのか」という視点が求められている。例えば、伝統的な地域社会のイベントである年に一度の祭祀組織の行事が共同作業とその分担の繰り返しを通じて住民の相互作用を統合する機能を果たしており、住民のコミットメントも高いという事例の存在もめずらしくない。」とのべている。杉岡直人「地域福祉計画と地域特性」 牧里每治・野口定久編著 前掲書 91頁 ミネルヴァ書房 2007年 91頁