

郡山市における地域福祉活動の圏域に関する一考察

One Consideration about the Sphere of the Community-Based Welfare Activity
in Koriyama City

添 田 祐 司*

Yuji Soeta

By enactment of “The Social Welfare Act”, social welfare practice based on the philosophy of community welfare has been mainstreamed. Municipal administration has traditionally expanded the social welfare system into other fields, but with the participation of community residents, the plan has become to deliberately promote community welfare. On the other hand, it is demanded that the social welfare council propel the community-based welfare activities by the inhabitant’s main constituency. Therefore, it is required to decipher how to catch the spheres (areas) of community welfare activities, and to consider the entire inhabitant-based community welfare activities.

はじめに

2000 (平成12) 年、社会福祉の基本法である社会福祉事業法を改正・改称し社会福祉法が制定された。同法第1条には「地域における社会福祉(地域福祉)の推進」が新たな社会福祉の目的として規定された。市町村行政は従来、高齢者・障害者・児童など分野別に社会福祉制度を展開してきたが、計画的な地域福祉の推進が求められ地域福祉の理念に基づく社会福祉実践が主流化することになった。

一方、民間の立場で地域福祉活動を推進する中心的な役割を担ってきた社会福祉協議会(以下、「社協」と略す)は同法第109条・第110条において「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として改めて位置づけが明記された。全国社会福祉協議会(以下、「全社協」と略す)によると社協は「戦後間もない1951(昭和26)年に民間の社会福祉活動の強化を図るため、全国、都道府県段階で誕生し、程なく市区町村で組織化がすすみ、福祉活動への住民参加をすすめながら現在まで一貫して地域福祉活動推進の役割を果たしてきた」もので、「地域住民、社会福祉の関係者などの参加・協力を得て組織され、活動することを大きな特徴」とし、「民間組織としての自主性と、広く住民や社会福祉関係者に支えられた公共性という2つの側面を

* 人間生活学科

あわせもった民間非営利組織¹⁾である。

社協に固有な地域福祉実践として長年にわたる地域組織化活動(コミュニティ・オーガニゼーション)があげられる。この活動によって市町村社協は日常生活の圏域を中心として地域住民による小地域社協を組織しており、地区社協、校区社協、学区社協または、校区福祉委員会、住民福祉協議会などという名称で住民主体の地域福祉活動を展開している。全社協はこれらの住民組織を「地域福祉推進基礎組織」(以下、「基礎組織」と略す)と呼称している。全社協「平成24年度市区町村社協活動実態調査結果速報」によると、基礎組織がある市町村社協は1,320か所のうち約半数の656か所(49.7%)となっている。基礎組織は小学校区や自治会・町内会など日常生活の圏域において組織化される場合が多い。少子高齢化の急速な進行、地域のつながりの希薄化などによって変容する地域社会において、日常生活の圏域をどのように捉えるかが重要である。

そこで本稿の目的は、地域福祉を活性化させる要因として、①住民主体の地域福祉活動を推進するにあたってどのような圏域の捉え方が適切であるのかを広域な中核市である福島県郡山市を考察対象として明らかにする。さらに、②住民主体による地域福祉活動を展開していくための活動のあり方について提起する。

なお基礎組織の圏域に関する先行研究として、山田(2011年)は金沢市、福井市、山形市、大阪市西成区、長岡市における「地区社協」を現地調査し小地域社会の形成や構造の研究をおして「小学校区」が共通する地域福祉圏域であることを明らかにした²⁾。また5都市における地域福祉運営構造を分析し、次の3つが共通点であることを示した。

①「小学校区」

「地区社協」が活動する区域は「小学校区」となっている。小学校が廃校になり、その地区に今までの小学校がなくなっても区域はかつての小学校の通学区域が保持されている。

②圏域への愛着心

実態は様々な背景をもつが総じて「小学校区」は政策上も住民自治上也合意して成り立っている圏域であり、この圏域への強い愛着がみられる。

③「地区社協」の拠点

都市は「小学校区」に拠点をもっている。それが「公民館」である。

また5都市が共通して、「小学校区」に自治、福祉、教育に関する組織をもっていることを指摘した。自治とは地域自治組織のことであり自治会・町内会、自治会・町内会の連合組織、消防団などである。福祉は地域福祉組織のことであり地区社協、民生委員協議会などである。教育機関は小学校と公民館である。特に金沢市では市内全域において、この3つの組織とも圏域がすべて小学校区と一致するよう「まちづくり」がすすめられてきたため、地域福祉推進の協働体制が組みやすいことを示唆した。

1. 研究の背景

1-1. 地域福祉の推進と社会福祉基礎構造改革

近年、社会経済環境が大きく変化するなか、社会福祉に対する国民の意識も変化し生活の安定を支える社会福祉制度への期待が高まっている³⁾。わが国の社会福祉制度は半世紀近く基本的な枠組みに大きな変化が見られなかったが、1997(平成9)年11月、中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会において改革に向けての議論が始まった。翌年6月に発表された「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」では地域福祉の確立に関して「家庭や地域のなかで、障害の有無や年齢にかかわらず、社会参加ができ、その人らしい生活が送れるよう、それぞれの地域において総合的なサービスが受けられる体制を整備することが重要である」とした。そして高齢者、障害者、児童といった対象者ごとの計画を統合し住民参加による地域福祉計画の策定の必要性を強調した。

2000(平成12)年4月の介護保険制度施行に続き、同年6月には福祉サービスの利用方法を「措置制度から利用制度へ」と改変することなどを柱とした社会福祉法が成立し新たな地域福祉システムが施行されることになった。同法には21世紀型の新たな福祉ニーズに対応すべく社会福祉の全分野における共通の事項が定められた。

同法第4条には「地域福祉推進の主体」として「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者」が位置づけられた。さらに同法第107条には「市町村地域福祉計画」、同法第108条には「都道府県地域福祉支援計画」の策定が地方自治体の新たな役割として規定された。地方分権化がすすむなか、地域住民に最も身近な行政主体である市町村が住民等の参加を得て地域福祉計画の策定に取り組むようになったことは地域福祉を実現していく方策として有効であるといえる。

1-2. 地域福祉の推進における社会福祉協議会の役割

地域福祉の推進には公的な福祉施策の充実のみならず、民間におけるさまざまな福祉活動の展開や多様なボランティア活動の存在が不可欠である。社協は地域福祉を推進するさまざまな団体によって構成されている。公私の福祉関係者による活動が相まって展開されることにより、地域福祉は一層増進することが期待できる。

地域福祉計画策定のガイドラインとなる「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(一人ひとりの地域住民への訴え)」⁴⁾(以下、「計画策定指針」と略す)では市町村社協の役割が次のとおり示されている。1つには「元来、地域住民主体を旨とした地域住民の参加の推進やボランティア、福祉教育、まちづくり等の実績を有することを踏まえ、

地域福祉計画策定に当たっては市町村の計画策定に積極的に協力すること」である。2つには「社協が中心となって策定している地域福祉活動計画（以下、「活動計画」と略す）は、住民等の福祉活動計画として地域福祉の推進をめざすものであることから、地域福祉計画とその内容を一部共有したり、地域福祉計画の実現を支援するための施策を盛り込んだりする等、相互に連携を図ること」である。行政計画である地域福祉計画と民間計画である活動計画を一体的に策定するなど市町村行政と市町村社協による連携・協働がより一層、重要性を増してきたといえる。

なお社協は法改正以前から、地域組織化活動の一環として住民参加による計画策定に取り組んできている。前出の全社協「平成24年度市区町村社協活動実態調査結果速報」によると、地域福祉活動計画を策定している市町村社協は1,320か所のうち約半数の657か所（49.8%）であり、策定中および策定予定ありを加えると875か所（66.3%）が活動計画を有する見込みとなっている。

2. 研究の方法

本稿の構成は以下のとおりである。まず第3章では国および全社協が示す地域福祉圏域の概念を明らかにする。次に第4章では郡山市における行政および社協の発展過程を明らかにするとともに、郡山市において顕著な地域特性を示す地区社協圏域を選定して現状分析する。最後に第5章では地区社協圏域を設定する規範としての小学校区の妥当性および、住民主体の地域福祉活動のあり方について考察する。

3. 国および全社協による地域福祉圏域の概念

地域福祉における「地域」とは、地域特性と空間的広さからとらえることができる。地域特性とは、自然的・地理的・環境的側面、人口学的側面、社会的・経済的側面などである。空間的広さとは、町内会単位の小地域から小中学校区、市町村、都道府県など重層的にとらえられる⁵⁾。本章では国および全社協が示している地域福祉圏域の概念をみていく。

3-1. 計画策定指針が示す地域福祉圏域

前出の計画策定指針では「地域福祉計画は市町村を単位として構想することを基本」としながらも「他の法定計画等との整合性の確保や個々のサービスの性格等にかんがみ必要に応じて圏域を設定することが考えられる」とした。具体的には「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望ましい」とした。そして、「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『福祉区』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」とした。すなわち市町村地域福祉計画において、地域特性に応じた複数の圏域を設定することを提起したものである。このように地域福祉圏域を設定することによって、一定の小地域単位において住民参加によるインフォーマルケアの充実、ニーズの早期発見などが促進され、地域福祉活動を活性化させる要因の1つになると考える。

3-2. 2008年報告が示す地域福祉圏域

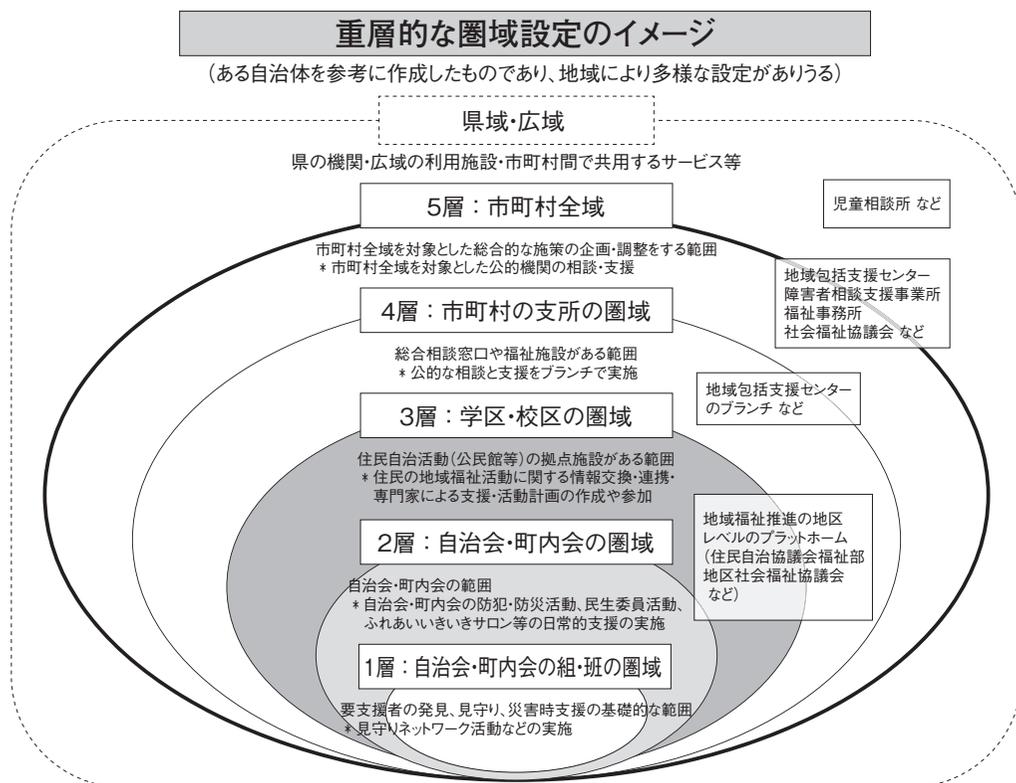
次いで2008(平成20)年に発表された「地域における『新たな支え合い』を求めて一住民と行政の協働による新しい福祉―」⁶⁾(以下、「2008年報告」と略す)では「地域の生活課題を発見するため、お互いに顔のみえる環境づくりが必要であり、それができるような圏域が自ずと地域福祉活動の圏域になる」とした。それは「地域福祉活動では、地域に生活する住民にしか見えない生活課題や、身近でなければ早期発見しにくい課題に取り組むことになる」ため、「地域福祉の活動は自ずとそのような課題がみえるような、小さな圏域を単位として行われることになる」からである。

さらに市町村のなかで圏域が設定される例として、次の5層からなる重層構造を示した。

- ①自治会・町内会の組・班の圏域(近隣の単位で見守り等の活動)
- ②自治会・町内会の圏域(サロン活動や防犯・防災活動)
- ③学区・校区の圏域(地域福祉活動に関する情報交換、地域福祉計画の作成や参画)
- ④市町村の支所の圏域
- ⑤市町村全域(公的福祉サービスの提供)

2008年報告における圏域設定のイメージ(図1)では、地域福祉推進の地区レベルのプラットフォームとなる地区社協の圏域には上記③の圏域が妥当であるとしている。

この圏域の捉え方は「福島県地域福祉支援計画」(2013年3月)における「市町村地域福祉計画策定ガイドライン」にも引用されているが、③については「小学校の通学区域」を基本的な地域福祉活動の圏域とすると具体的な範域を例示した。



出典：厚生労働省「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」

図1 重層的な圏域設定のイメージ

3-3. 全社協が示す地域福祉圏域

全社協は「小地域福祉活動の活性化に関する調査研究委員会報告書」（2009年）において地域福祉活動圏域を示している。この報告書には、2008年報告が提起する「新たな支え合い」の構築に向け、基礎組織の状況を明らかにすることなどを目的とし、全国9か所の市町村社協をヒアリング調査した結果が示された。それによると、調査対象となった社協では「基礎組織が活動する圏域を小学校区としているところ」が多かったが、「必ずしも単一とは限らず、サロンや見守り活動を実施するのが自治会・町内会であったり、基礎組織の連絡会を小学校区よりも広い圏域で実施する市町村がある」など、重層化していることがわかった。住民参加を促進するためには、地域福祉活動の内容にふさわしい圏域を設定することが重要であるといえる。

また全社協は「社協・生活支援活動強化方針—地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に向けた社協活動の方向性—」（2012年）において、行動宣言の1項目として「地域のつながりの再構築」を掲げた。具体的には「小学校区や自治会・町内会を単位に地区社協などの基

礎組織を地域の実情に応じて設置する」ことを求めた。さらに「小学校区程度を単位に住民の福祉活動や身近な相談窓口の拠点を整備する」ことを提起した。小学校区などを単位とする小地域における住民主体の福祉活動を一層強化することにより、地域のつながりの再構築を図り、だれをも排除しない地域社会づくりを標榜したものと見える。

3-4. 地域福祉圏域と小地域福祉活動計画

地域福祉圏域を設定した場合、その圏域における小地域福祉活動計画を住民主体によって策定することが求められる。それは、小地域福祉活動を活性化させる重要な要因になるからである。

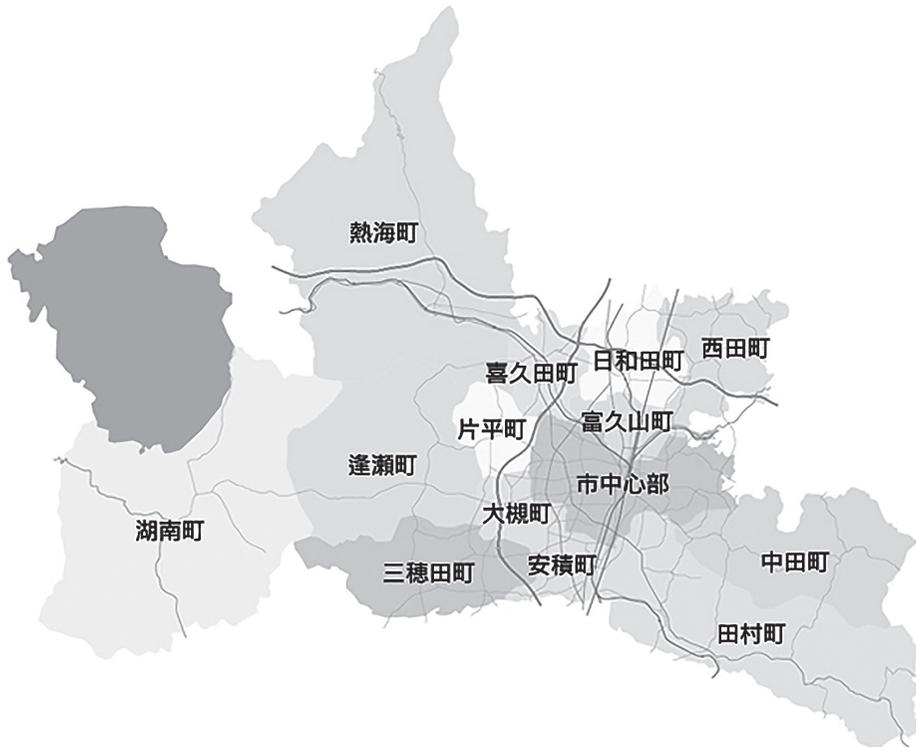
前出の計画策定指針では「地域住民の主体的な参加による地域福祉計画の策定・実行・評価の過程は、それ自体、地域福祉推進の実践そのものである」とした。次に2008年報告では「市町村内に圏域を設定した場合、圏域ごとに『地区福祉計画』を策定し、市町村地域福祉活動計画に位置づけるべき」とした。これを受けて全社協では「小地域福祉活動の活性化に関する調査研究委員会報告書」において、基礎組織の機能の一つとして民間計画である「小地域福祉活動計画づくり」を提起した。さらに「社協・生活支援活動強化方針」では、前出の行動宣言「地域のつながりの再構築」におけるアクションプランとして「小地域を単位とした小地域福祉活動計画の策定」を推奨した。

4. 郡山市における行政および社協の発展過程

本章では郡山市を考察対象として行政および社協の発展過程を明らかにするとともに、顕著な地域特性を示す地区社協圏域を現状分析することにより、地域福祉圏域の捉え方を探る。

4-1. 郡山市の沿革

郡山市は福島県の中央に位置し平坦な地を中心に西高東低の地形で、西は猪苗代湖の一部を有し、東は阿武隈山地、北は安達太良山頂に達する。市域は東西46.78km、南北39.95km、総面積は757.20km²と広大な都市である。気候は比較的穏やかな内陸性気候である。高速交通網が整備され交通の要衝にある。仙台市に次ぐ東北地方第2の経済規模で1997年に東北地方で初めて中核市へ移行した。明治初期の疎水開削と開拓を発展の基盤として1924(大正13)年に市制を施行、1965(昭和40)年に周辺部の12か町村と合併し現在の市域となった。行政機構としては旧郡山市に本庁舎、合併した町村には支所(現在の行政センター)を配置した。



資料:http://www.kda.gr.jp/img/kensaku/map_bg.jpg

図2 郡山市の地区割

2016(平成28)年1月1日現在、人口32万7,307人、世帯数13万8,492世帯、高齢化率23.8%である。旧郡山市を中心とした約47km²(市域のわずか6.2%)の市街地に人口の約7割が集中しているため、旧市町村の地区ごとに比較してみると、人口密度、人口増減率、高齢化率、年少人口比率には地域間格差が大きく表れている。また、「郡山市平成22年国勢調査報告書」によると年々、①1世帯当たりの人員が減少し世帯数が増加、②老年人口が増加し生産年齢人口・年少人口が減少、③核家族世帯・単独世帯が増加しその他の親族世帯は減少し、全国的な人口動態と同様の傾向を示している。

4-2. 郡山市社協の沿革(地域組織化を中心に)

郡山市社協が発足したのは社会福祉事業法が制定された翌年の1952(昭和27)年5月である。1965(昭和40)年の市町村合併の際、旧郡山市社協と12か町村社協をそれぞれ地区社協として位置づけた。これによって郡山市社協は13圏域の地区社協体制となった。以下、旧郡山市の範囲を「郡山地区社協」、合併した町村の範囲を「12地区社協」と記する。

郡山市社協における本格的な地域福祉組織化活動の始まりは1985(昭和60)年から2年間、厚生省(当時)指定の補助事業である「福祉ボランティアのまちづくり事業」を受託したことが契機となった。この事業の総括として今後、郡山市社協が推進すべき小地域福祉活動を担う「地域福祉推進委員会」の組織化を全市的に展開することになった。この委員会は各地区社協を設置母体として、当該地域の民生委員や地域ボランティア、町内会等の地縁組織によって結成された。高齢化社会の進行に伴って増加する一人暮らし高齢者等への見守り活動や友愛訪問、食事サービスなど地域福祉ニーズに対応した生活支援サービスを担う住民主体の組織である。郡山市における今日的な住民福祉活動の萌芽^{ほうが}といえる。1987(昭和62)年から5年間で29か所に委員会が結成された。その内訳は「12地区社協」の圏域では11か所、「郡山地区社協」の圏域では18か所である。郡山地区社協では方部民生委員協議会(以下、「方部民協」と略す)の圏域単位に組織化された。方部民協の範囲は、概ね中学校区と相似する。

次に郡山市社協は、1993(平成5)年から第2弾となる地域組織化活動を展開した。要介護世帯や子育て家庭への支援など増大する地域福祉ニーズへの対応を図るため、より多くの住民参加が得られるよう福祉委員制度を導入し、地域福祉推進委員会を再編して在宅福祉サービス部会、児童福祉推進部会など4つの部会制による活動組織とした。これを機に郡山地区社協では、方部民協の圏域から自治会・町内会の連合組織を活動母体とするところが多数となった。自治会・町内会の連合組織の圏域は小学校区と相似する。郡山地区社協では再編後の組織を「支部社協」と呼称し、25か所に増加した。一方、12地区社協では地区社協の名称のまま活動していて圏域に変更はない。

また郡山市社協は1987(昭和62)年から行政補助を得て、各地区社協に事務局職員(非常勤)の配置をすすめた。一方、支部社協には事務局職員が配置されず、役員となった住民が事務局運営を担う純粋な住民主体の組織として活動が継続された。

このように郡山市社協は、①中学校区圏域からなり事務局職員を配置している地区社協と、②小学校区の圏域からなり住民主体により運営されている支部社協という、地域福祉活動の圏域に二面性を持ったまま現在に至っている。

4-3. 郡山市社協における地域福祉活動の状況

郡山市社協では毎年度、地区社協・支部社協における主要な住民福祉活動である「ふれあい・いきいきサロン(茶話会型・会食会型)」(以下、「いきいきサロン」と略す)および「配食サービス」の活動実績を公表している(図3)。どちらの活動も孤立しがちな一人暮らし高齢者等と地域住民との交流促進などを目的とした近隣での見守り・助け合い活動であり、必要に応じて個別の生活支援につながることを期待されている。

「いきいきサロン(会食会型)」は公民館等の拠点施設において昼食の調理を伴う活動である。

郡山市における地域福祉活動の圏域に関する一考察

そのため、東日本大震災の発生した2011年度に実施回数が減少したが、それ以降は年々以前のペースまで回復してきている。「いきいきサロン(茶話会型)」は茶菓子の用意程度で実施でき、震災以降増加している。これは震災のために減少した「いきいきサロン(会食会型)」を代替して実施されたものと考えられる。「配食サービス」は拠点施設で調理した昼食を希望者の自宅に配達する活動である。「いきいきサロン(茶話会型)」同様に「いきいきサロン(会食会)」の減少を補ったためか、震災後若干の増加がみられる。

この10年間の活動実績の推移をみると、震災の年度以外に大きな変動はなく、活動が安定的に継続している。しかし、これは定型化した地域福祉活動を行事としてこなしていく、いわゆるイベント化した状態になっているとも捉えられる。活動目的から逸れ形骸化していることも否めない。各地区社協・支部社協の10年間の活動実績をみると、「ふれあい子育てサロン」、「地域支え合い活動マップづくり」のほかには、日々生起している地域福祉ニーズ・生活支援ニーズ対応した新たな活動は特にみられない。

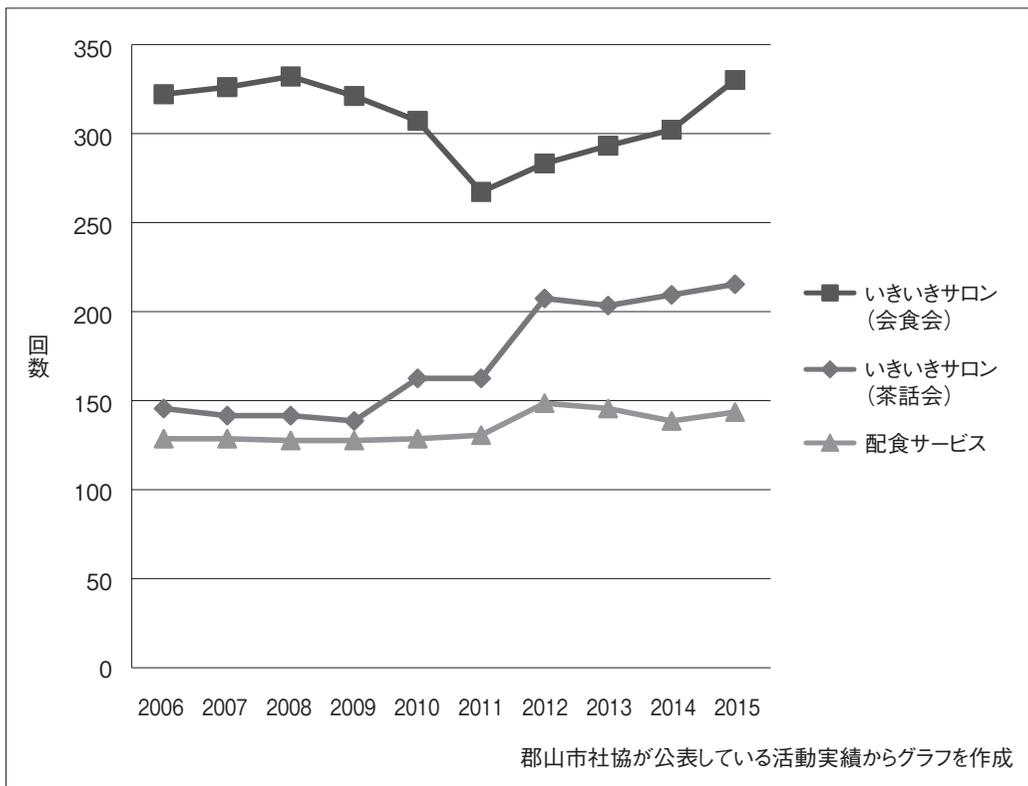


図3 郡山市における地域福祉活動の推移

4-4. 地区社協圏域の概況と社会資源(地域アセスメント)

ここでは顕著な地域特性を示す3つの地区社協圏域を選定し、その概況と社会資源の状況について下表に示す。1つ目は、小学校区圏域からなり住民主体により運営されている25か所の支部社協を有する郡山地区社協、2つ目は中学校区(または複数の中学校区)圏域からなり事務局職員を配置している12地区社協圏域からA地区社協、3つ目は同じくB地区社協である。都市化傾向を示すA地区は12地区社協圏域で人口・世帯数が一番多く、市街地化がすすんで人口が増加している地域である。一方、B地区は過疎化・高齢化が一番すすんでいる地域である。なお地域アセスメントはコミュニティワークには欠かせないプロセスである。川上(2014年)は、「地域アセスメントは地域福祉推進の基本技術・必須業務であり、専門職は管轄するすべての地区について地域アセスメントを実施する」とし、さらに「コミュニティ・エンパワメントの観点から、地域住民と協働で地域アセスメントを行う必要がある」⁷⁾と指摘している。

表1 地区社協圏域の地域特性の比較

| | 郡山地区社協圏域 | A地区社協圏域 | B地区社協圏域 |
|-------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| 面積 | 56.65km ² | 16.35km ² | 167.76km ² |
| 人口 | 183,029人 | 34,871人 | 3,698人 |
| 世帯数 | 81,635世帯 | 15,712世帯 | 1,189世帯 |
| 人口の増減 ※1 | △0.9% | 2.3% | △12.9% |
| 65歳以上人口 | 40,891人 | 7,1074人 | 1,620人 |
| 高齢化率 | 22.3% | 20.3% | 43.8% |
| 要介護認定率 | 14.9～19.9% | 16.8% | 23.6% |
| 高齢者一人暮らし | ※2 約8,900世帯 | 1,439世帯 | 268世帯 |
| 高齢者二人暮らし | ※3 約6,350世帯 | 1,031世帯 | 202世帯 |
| 地域包括支援センター数 | 7 | 1 | 1 |
| 日常生活圏域数 | 7 | 1 | 1 |
| 小学校数(公立) | 22 | 5 | 1(統合前5) |
| 中学校数(公立) | 10 | 2 | 1 |
| 公民館等公共施設数 | 49 | 6 | 5 |
| 町内会数 | 319 | 118 | 12 |
| 支部社協数 | 25 | — | — |
| 民生委員児童委員数 | 336 | 45 | 24 |
| 地域ボランティア数 | 176(9地区) | 28 | 93 |

郡山市の統計情報、介護保険事業計画、HPのデータをもとに作成

※1 平成22年度と平成27年度の国勢調査の比較

※2、※3 介護保険事業計画のデータをもとに推計

4-5. 現状分析

まず、郡山地区社協圏域であるが、全市の面積の7.5%に全人口の55.9%を占めている。大部分は市街地化し、都市基盤が整備され利便性はよい。医療施設、福祉サービス事業所が整っている。中心市街地は空洞化がすすみ、一方、開発が進む周縁部の一部では人口急増が起こっている。都市部にみられる町内会加入率の低下や社会的孤立の問題など、地縁のつながりが希薄化することから生じる地域課題が顕在化している。前述したように、郡山地区社協ではすでに支部社協の大部分が小学校区の圏域において、自治会・町内会の連合組織を母体として、公民館等を拠点に活動している。総じて、郡山地区社協では「お互いの顔がみえる」地縁組織の圏域において、その運営は住民自身が主体となって行われている。

次にA地区社協圏域であるが、全市の面積の2.2%に全人口の10.7%を占めている。高齢化率は20.3%と市内で一番低い。大部分は市街地化して利便性はよい。医療施設、福祉サービス事業所が整っている。一部地域で現在、都市開発がすすんでいて人口が増加している。新たな住民が増えるなど、都市化に伴う地域課題が顕在化してくると考えられる。基礎組織となる地区社協1か所でA地区全域をカバーしている。A地区全域を対象とした大規模な配食サービスが特徴的だが、公民館や集会所などに分散してサロン活動も行われている。小学校区、自治会・町内会の連合組織ともに5か所である。都市化に伴う変動が大きい地域特性をみた場合、生活支援ニーズに基づいたきめ細かな地域福祉活動を推進するためには小学校区の圏域を単位とした地域組織化の取り組みを検討していく必要性が高いといえるだろう。

次にB地区社協圏域であるが、面積は全市の22.2%と広域で全人口の1.1%を占めている。高齢化率は43.8%と市内で一番高く、過疎地域である。全域が高冷地帯の農村部であり、冬期間は積雪が多い。商業施設が少なく、買い物や移動が不便である。診療所はあるが、病院は圏域外である。地域密着型サービスなど計画的に福祉サービス事業所を整える必要がある。基礎組織となる地区社協1か所でB地区全域をカバーしている。小学校が統合される以前は既存集落ごとに5つの小学校区があった。既存集落同士が離れているという地理的条件を考慮した場合、旧小学校区である既存集落ごとの圏域において、地域組織化の取り組みを検討していく必要性が高いといえるだろう。ただし過疎化・高齢化に伴うマンパワーの確保が大きな課題であり、地縁組織との協働が欠かせないだろう。この地区の地域課題に対しては、公私協働による総合的なコミュニティ政策の推進が必要である。地域福祉活動についても、そのなかに位置づけられることが望ましい。

5. 考察

本章では、まず地域福祉活動の圏域設定を小学校区とすることの妥当性を考察する。第3章

に示したとおり「お互いに顔のみえる圏域」が自ずと地域福祉活動の圏域になるもので、その圏域としては小学校区と捉えることが多いことを明らかにした。また第4章に示したとおり、郡山市の基礎組織は小学校区と中学校区という圏域が異なる二面性がある。前述した山田は、小学校区の共通点として①小学校区、②圏域への愛着心、③活動の拠点をあげ、同じ圏域に自治、福祉、教育に関する組織をもっていることを示した。第4章に示したとおり郡山市においても、郡山地区社協の支部社協圏域ではほぼ同様の共通点を有しており、地域福祉活動の圏域設定を小学校区とすることに妥当性が認められる。一方、12地区社協についてみても、今日的な地域特性により、A地区社協やB地区社協と同様、小学校区単位に地域組織化活動をすすめることの妥当性が高いといえる。

ただし、同一の市内において必ずしも基礎組織が一樣でないことは、それぞれの地域特性に依拠せざるを得ない事情があるからである。2008年報告では「市町村ごとに多様な形態があり、こうした違いは市町村の人口、面積、住民の気質、風土、歴史、文化等の違い、さらに行政や社協等の地域福祉推進の考え方や発展過程が異なるからである」とした。すなわち、地域福祉活動の圏域は小学校区を基本としながら、それぞれの地域の実情に応じて段階的に地域組織化活動がすすめられるべきである。郡山市社協の場合も、12地区社協圏域において新たな地域組織化活動に取り組む段階に移行する時期にきているといえるだろう。

次に地域福祉活動の圏域を小学校区とすることに対し、行政の各種計画において規範となるものがあるかみる。市町村が策定する社会福祉計画のうち地域福祉の圏域と関連性があるものとしては、介護保険法による郡山市介護保険事業計画があげられる。地域包括ケアシステムにおける「日常生活圏域」は概ね中学校区程度に設定することとしている。郡山市の場合、12地区社協の大部分は地域包括ケアシステムの圏域と重複する。また小学校区に相似する支部社協は、「日常生活圏域」との重層関係をなしており、きめ細かな生活支援活動を担うサブシステムとなることが期待できると考える。

もう一つの規範として、都市計画法による郡山市都市計画マスタープラン2015があげられる。同計画では、郡山市の課題として高齢化の進行による既存集落の活力低下、交通弱者の増加、地域コミュニティの希薄化などをあげている。そして、行政センターのある地区(12地区社協の圏域)については、「地域生活圏」として自立した圏域を確保するとともに、集落地域の維持と拠点づくりを推進するとしている。具体的には、子育て世代や高齢者が暮らしやすいまちの実現に向けて、徒歩を前提とした距離圏で日常生活に必要な各種サービスを受用できる生活圏域の形成をめざすというものである。地域福祉活動においても「いきいきサロン」や「子育てサロン」など徒歩圏域に多く拠点を整備することが望まれる。徒歩圏域を中心として生活圏域の形成をめざすことは、小学校を中心とした圏域と相似するものであり、地域福祉活動の活性化のために相乗効果をもたらすことが期待できる。さらに、防災拠点である小学校の

学区を地域福祉活動圏域とした場合、災害時の要援護者避難支援にも住民同士の助け合い活動が生かされやすくなることが期待できるだろう。

最後に、住民主体による地域福祉活動を展開していくための活動のあり方について考察する。第4章の現状分析から明らかなように、地区社協の圏域には多様性がある。市域全体を対象とした画一的な活動計画では活動推進に限界がある。川上(2014年)は、「小地域活動圏域ごとに地域アセスメントを地域住民が行えるようになれば、住民自身の手による小地域活動の策定も可能になってくる」⁸⁾とした。地域福祉活動圏域を設定した場合、その圏域における小地域福祉活動計画を住民主体によって策定することが求められる。全社協では基礎組織の機能の1つとして「小地域福祉活動計画づくり」を提起した。郡山市社協の地域福祉活動を活性化する方策としても、住民自身が自ら地域アセスメントし、小地域福祉活動計画を策定して問題解決に取り組んでいく実践が求められると考える。

なお、小地域福祉活動計画づくりについて松端(2012年)は次のとおり報告している⁹⁾。

「島根県松江市では、市レベルでは2003年度末に2年間かけて地域福祉計画と活動計画を一本化した『まつえ福祉未来21プラン』が策定されている。それに先立って、21の小学校区(当時。現在では29地区)ごとに2年間の策定期間を経て、2002年度末に『地域福祉活動計画』が策定されている。これらの計画は、今日でも継続されているが、当初より各小学校区での取り組みをふまえて『ボトムアップ』で計画づくりの実践が行われている」。

そのほか、小学校区等の小地域活動単位ごとで、住民参加に重点を置いた計画策定を実施したのは、長野県茅野市、兵庫県川西市、愛媛県高浜市など、多くの実践事例が報告されている。

6. まとめ

前出の2008年報告では、「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」と公的責任を明記した上で、「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、住民団体など多様な民間主体」が担い手となり、地域に「新たな公」を創出する必要があるとした。このように、地域住民に対する役割期待が高まるなか、「お互いの顔の見える環境づくり」をすすめるため、「地域福祉活動の圏域」を充実強化する社協の役割が高まっている。

そこで本稿では、地域福祉を活性化させる要因として、住民主体の地域福祉活動を推進するにあたって小学校区を基本的な圏域ととらえつつ、地域の実情に応じて地域組織化活動の推進を図ることが適切であるとした。さらに、住民主体による地域福祉活動を展開していくために

は、地域住民が自ら地域アセスメントし、小地域活動計画を策定して問題解決に取り組んでいく実践が求められると結論づけた。

なお、小地域福祉活動計画の策定に取り組んでいる先駆的な市町村社協の事例がみられるが、それらの策定過程と地域福祉活動圏域との関連性などの詳細検討については今後の課題とした。

注

- 1) 「社会福祉協議会の役割と機能」 全社協地域福祉部 http://www.icsw-japan.or.jp/news/pdf/2010_08_2
- 2) 山田宣廣「住民主導の地域福祉行動『地区社協』の住民力、地域力、福祉力」 筒井書房 2011年
- 3) 「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」 厚生労働省 1998年6月
- 4) 社会福祉審議会福祉部会 2002年1月
- 5) 社会福祉士養成講座編集委員会編「地域福祉の理論と方法」 47頁 中央法規 2015年
- 6) 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」 厚生労働省社会援護局 2008年
- 7) 川上富雄「地域福祉活動計画の意義と方法」 中央区地域福祉推進委員会資料 2014年 http://www.shakyo-chuo-city.jp/prg_data/fckeditor/file/coplan/no1/m3
- 8) 前出 7)
- 9) 松端克文「地域福祉を『計画』的に考え・推進するということー社会福祉協議会における地域福祉推進の戦略」 NORMA No.261 全国社会福祉協議会 2012年10月

文献

- ・ 社会福祉士養成講座編集委員会編「地域福祉の理論と方法」 中央法規 2015年
- ・ 妻鹿ふみ子編「地域福祉の今を学ぶー理論・実践・スキルー」 ミネルヴァ書房 2010年
- ・ 島津淳・鈴木真理子編「地域福祉計画の理論と実践」 ミネルヴァ書房 2005年
- ・ 上野谷加代子・松端克文・山縣文治編「よくわかる地域福祉」 ミネルヴァ書房 2010年
- ・ 郡山市編「郡山市史 第6巻現代」 1973年
- ・ 郡山市社会福祉協議会編「郡山市の福祉の歩み」 1995年
- ・ 中島修・菱沼幹男編「コミュニティソーシャルワークの理論と実践」 中央法規 2015年