

第5章

コミュニティの持続に関わる 人材の確保と育成に向けた 計画的取組の必要性 —地域福祉の視座から—

立教大学コミュニティ福祉学部教授 **西田 恵子**

1 視座と枠組み

本章では、地域包括ケアシステムを持続的に運営していく上で欠かせない住民の地域福祉活動への参加についてコミュニティ福祉組織を通じて検討する。

2000年に制定された社会福祉法は、「この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資することを目的とする」と第1条にその目的を掲げている。同法は1951年に制定され長く日本における社会福祉の基幹法であった社会福祉事業法が、様々な社会環境の変化を受けて展開された1980年代の福祉改革、その後の「社会福祉のパラダイム転換¹」ととらえられる社会福祉基礎構造改革によって、名称の変更も含めて大きく改正され生まれた法律である。

同法は「地域福祉の推進」という条文を設けている。すなわち第4条「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」である。

社会福祉法にいう地域福祉が何を指すのかという解釈については多くの議論があるが、同法は第1条において、福祉サービスを提供する社会福祉事業の適正な実施を主眼としながら、「地域における社会福祉の推進」をすることを謳っている。ここでいう「社会福祉」とは何かについてもいくつもの見解が存在する。前条とのつながり

から類推すれば、社会福祉とは、第2条に列記されている社会福祉事業が市区町村域で適正に運営されるとともに、「健康で文化的な最低限度の生活」の確保と増進を求めると、ということになる。第4条に関わらせて言えば、社会福祉法ⁱⁱにいう社会福祉はいわゆる「目的概念としての社会福祉」であり、要援護者のノーマライゼーションを地域社会の協働により進展させることを意味していると考えることができる。

そして2017年に同条第2項「地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする」が加わる法改正がなされた。地域住民等は、居住する地域の他地域住民の生活課題を把握し、支援機関等と連携して課題解決を図ることが法によって求められるようになったのである。

社会福祉法の地域福祉に関わる条文は社会福祉協議会、共同募金、地域福祉計画など他にもあるが、本稿では上述の記載にとどめる。いうまでもなく、地域福祉の概念や定義は社会福祉法以前からあり、地域福祉の理論、地域福祉の言説をもってとらえられる実践、福祉政策もさまざまに存在した。

たとえば岡村重夫は、1974年に著した『地域福祉論』において「『地域福祉』という用語は、決して新しい用語ではなく、かなり以前から常識的に使われてきた。初めは地域社会における住民団体、

とくに社会福祉協議会や民生・児童委員、その他のボランティアによる福祉活動や保護少年に対する保護観察事業 (field services) が、漠然と意味せられた¹』と述べている。これに対して、岡村は、地域福祉の理論化を試み、「地域福祉概念を構成する要素は、(1)最も直接的具体的援助活動としてのコミュニティ・ケア、(2)コミュニティ・ケアを可能にするための前提条件づくりとしての一般的な地域組織化活動と地域福祉組織化活動（前者は新しい地域社会構造としてのコミュニティづくりであり、後者はそれを基盤とする福祉活動の組織化である）、そして(3)予防的社会福祉の3者によって構成せられることができる²』とした。岡村は、要援護者と地域社会の関わりについて、そもそも「社会福祉の対象となるような生活上の困難の発生しているのは、まさしく地域社会においてであるから、その解決の努力も、当然その地域社会のなかで、また、地域社会に向けて行われるのではなくてはならない」という。重ねて、岡村は、収容施設による個別支援^{iv}について、「真の問題の解決でも、『治療』でもない」とし、「もし問題の徹底的解決をめざすのであれば、対象者個人に対する援助と同時に、問題発生の根源である地域社会の構造や社会関係の欠陥に迫るような福祉活動が必要となるであろう」と明快に指摘している。こうして、岡村は、「高次の社会福祉概念としての『地域福祉』という新しい接近法が要求せられるのである³』として、1970年代の初期において、すでに地域福祉の必要を提起していたのである。

岡村は、高齢化社会到来への警鐘よりかなり早い時期に、福祉ニーズと社会的支援のマッチングを地域社会を基盤に行うことの必要性と福祉コミュニティを想定した地域社会づくりの必要を指摘していたのである。約50年も前に岡村によってこのような理論的提

1 岡村重夫 (1974) 『地域福祉論』 光生館 p.57

2 前掲書 p.62

3 前掲書 p.2

示がなされ、その趣旨は地域福祉関係者に大きく支持され、先進地とみなされた地域では実践と政策に反映する努力がなされた。しかし、各地に広く浸透し、進展することは容易でなかった。

その後、時間の経過とともに、超高齢社会、少子社会、人口縮減社会、多文化社会が進行するという状況において、地域福祉という用語やそれに関わる言説は、それなりに浸透し、受容されていったかに見える。しかし、その実情は、地域社会の問題が逃れようもない状態に顕在化してきたことによって山積する実践課題、政策課題に切羽詰り、その克服の方途や具体策が地域福祉として問われるようになったというにすぎない。こんにち、超高齢社会のもたらす諸問題を前に、地域包括ケアの推進と地域包括ケアシステムの構築に迫られていることと地域福祉への注目は表裏の関係において一元的なものとなっている。

地域包括ケアに早くから注目していた森本佳樹は、「『地域福祉』を定義するにあたって押さえておかなければならない点は『地域福祉』においては、『全体性』『つながり』『関係性』『連続性』『構造化性』が重要視されるということである」とし、「『地域福祉』は、生活の全体性・連続性を維持・継続するために、対象別福祉や領域別福祉を(略)、生活が行われている地域という場で再統合する試みであり、そのためには、これまで専門分化・分断・断片化(縦割り)されてきたモノの見方や援助方法ではなく、それらを再統合する視点や方法が必要なのである⁴」としている。その上で、「地域福祉は大別すると3つの位相(フェイズ)をもち、それらが重なり合って構造化されていると考えられる。」「3つの位相とは、a. 地域福祉のサービス、b. 地域福祉の活動、c. 地域福祉の基盤整備である。」⁵とし、地

4 森本佳樹(2012)「第2章 地域福祉と『地域包括ケア』」太田貞司・森本佳樹編『地域包括ケアシステム』光生館 p.41

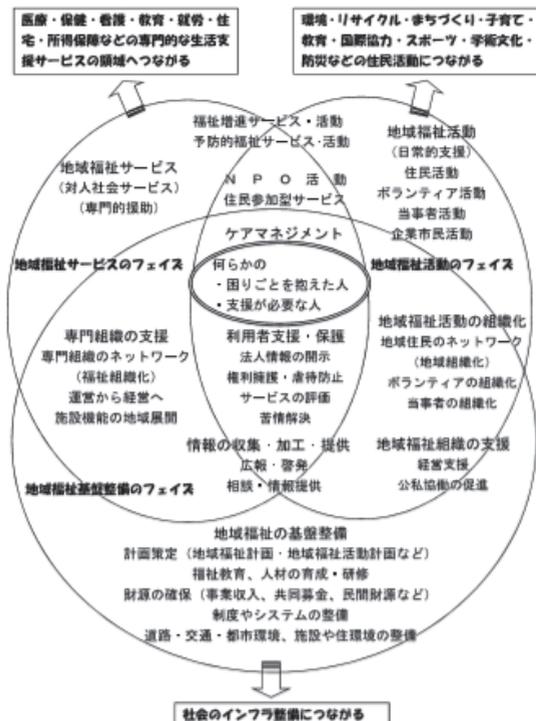
5 前掲書 p.46

域福祉の構造と内容について図1を描いた。

筆者は、地域福祉とは生活権を行使する地域住民の生活問題の解決や生活課題の達成に向けて、地域住民、生活問題の当事者、専門機関・専門職者、地域関連団体他、多様な主体が連携、協働し、地域を基盤に社会サービスなどの社会資源を立案、実施していく過程であり、その過程を保障する仕組みを構築、運営するものと考えてきた。

研究者の理論にはそれぞれ特長があり差異があるが、現在の社会状況をふまえ、地域包括ケアを地域住民本位、当事者本位で実効性がありかつ持続性をもったシステムとして構築、運営していくためには、システム論で構想された森本の理論と過程を重視する筆者の定義とを組み合わせ、複眼的に検討することが有用だと考え、研究課題である「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方」に関わる以下の論考の基礎とする。

図1 地域福祉の構造と内容（森本佳樹による）



6 森本佳樹 (2016)「システム論的思考からの地域福祉論確立の試み」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要 第18号』p.231

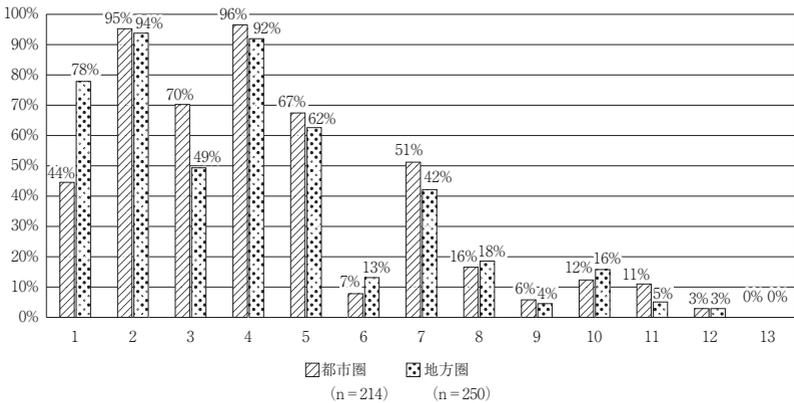
2 日本都市センター 2018 調査にみる市行政の 地域福祉人材についての認識

日本都市センターが2018年度に815市を対象とし、464市から回答を得た(回収率57%)「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」調査(以下、「日本都市センター2018調査」という。)結果から、地域福祉の項目を概観すると次のとおりである。なお、阪神・淡路大震災以降、災害時の要援護者支援は地域福祉の重要な課題のひとつととらえられるようになっていくことから、防災・危機管理の項目も併せて概観する。

社会福祉法は2017年の改正で「第10章 地域福祉の推進」に第106条の3(包括的な支援体制)「市町村は、次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする。一 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業 二 地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業」(以下、略す。)を加えた。

国の「地域共生社会」の政策と社会福祉法の改正が各市にどのような影響を与えたかについて、このアンケートの回答から把握することは容易ではない。しかし、同法改正がどのように実効性を持ち得るか、あるいは実効性を持つためにはどのように課題があるかを検討する上で重要なことには変わりはない。

図2 コミュニティの抱える課題について



1. 地域における人口減少
2. 地域における高齢化の進行
3. 自治会・町内会加入率の低下
4. 活動のリーダーや担い手の不足
5. 若者の参画が少ない
6. 女性の参画が少ない
7. 住民意識、ライフスタイルの変化
8. 世帯構成や住居形態の変化
9. 在住外国人の増加への対応
10. 活動資金の不足
11. 自治会・町内会空白地域（未組織地域）の存在
12. その他
13. 特に課題はない

【選択肢から上位5つまで選択】

現在、市行政がとらえている「コミュニティの抱える課題」は図2のとおりであり、20%以上の市が選択した項目は次のとおりである。

都市圏の方が地方圏よりやや高い数値を示しているが、全体とし

て「2. 地域における高齢化の進行」が最も高く、首都圏 95 %、地方圏 94 %であげられている。次いで「4. 活動のリーダーや担い手の不足」が高く、首都圏 96 %、地方圏 92 %となっている。上位 2 つは地域福祉、地域包括ケアに直接、関わる課題である。

地域社会の運営に関わる人材の確保を研究課題としているわれわれにとっては、「5. 若者の参加が少ない」都市圏 67 %、地方圏 62 %という数値も関心を寄せるものである。

「7. 住民意識、ライフスタイルの変化」都市圏 51 %、地方圏 42 %は、要支援者と支援関係を形成するという個別支援の課題と、地域活動への参加を求めるという地域支援の課題と、それぞれに関わるものとして注目したい。

首都圏と地方圏とで割合に 20 %以上の差のある「1. 地域における人口減少」都市圏 44 %、地方圏 78 %、「自治会・町内会加入率低下」都市圏 70 %、地方圏 49 %という項目もある。どちらもコミュニティの課題として見逃せない数字である。地域包括ケアシステムの持続的な運営という課題からとらえれば、超高齢社会の進行によってケアニーズが増大する一方、人口の減少によってニーズ充足の担い手はフォーマルサービスにおいてもインフォーマルサービスにおいても確保する困難さが増すという問題を想起できる。

「コミュニティ活動を担う中心団体」として、上位 5 つまでを選択した結果が表 1 である。

自治会・町内会が最も多く、1 位から 3 位までを足し上げると全市の 95 %を占める。①協議会型住民自治組織、②地域運営組織、③協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有するものを、自治会・町内会に準じた地域の運営を担う組織と考え、それ以外の団体の中で、1 位から 3 位までに選択されたのは、地区社会福祉協議会 27.1 %、老人クラブ・老人会 25.2 %、消防団 15.8 %、婦人会・女性会 11.8 %、ボランティア団体 10.3 %、PTA 8.0 %、

表1 コミュニティ活動を担う中心団体 (%)

	自治会・町内会	老人クラブ・老人会	婦人会・女性会	消防団	ボランティア団体	NPO (特定非営利活動法人)	PTA	地区社会福祉協議会	協議会親住民自治組織・①	地域運営組織・②	協議会親住民自治組織と地域運営組織の 両方の性格を有するもの・③	① ② ③ の合計	地域自治区	その他	無回答
1位	80.8	-	-	-	0.4	-	-	0.4	8.8	2.8	3.4	15.0	0.6	0.4	2.2
2位	11.4	14.2	2.6	6.5	4.3	3.0	2.6	11.6	15.9	6.5	5.2	27.6	0.2	3.0	12.9
3位	2.8	11.0	9.1	9.3	5.6	4.5	5.4	15.1	3.4	3.2	1.3	7.9	-	2.8	26.5

【選択肢から上位5つまで選択】

NPO7.5%の順である。

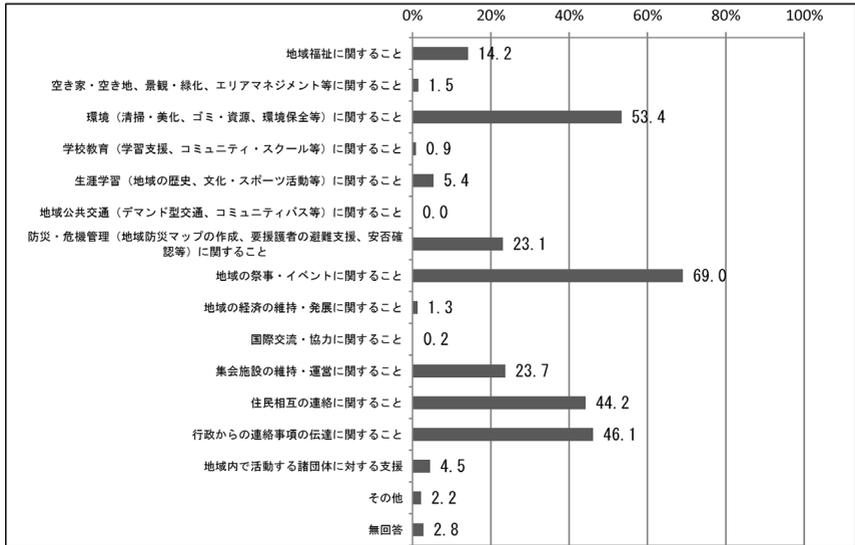
地域福祉活動の展開やその過程を考える場合、アンケートにあげられた団体はどれも連携や協働の相手として大切な存在である。全てが中心団体となるわけにはいかず、各団体もそれぞれに組織化の目的や活動の特長がある。地域が取り組む事柄によって、中心となる団体も変わってこよう。

図3は中心となる団体の現在の活動内容と、行政が今後期待したい活動内容である。

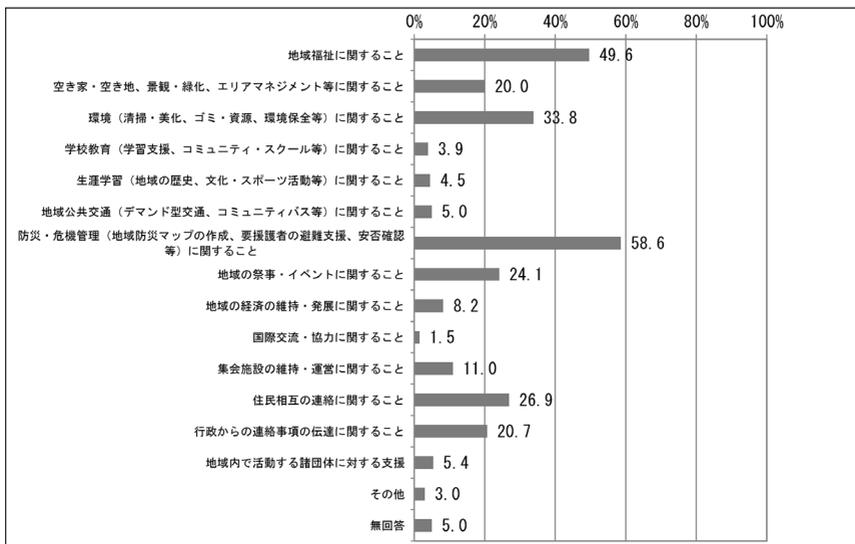
15項目の選択肢の中で、「地域福祉に関すること」は現状14.2%だが、行政が今後期待する分野としては49.6%となっており、35.4%の伸びを示している。「防災・危機管理（地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等）に関すること」は現状23.1%だが、行政が今後期待する分野としては58.6%で、35.5%の伸びを示している。現状の約2～3倍の市行政が期待するわけだが、それを自然

図3 コミュニティ活動を担う中心団体の現在の活動分野と行政が今後期待する活動分野

(現状)



(期待)



に達成できると考えることは、先の図2「コミュニティの抱える課題」にみるとおり、現実的とはいえない。具体的かつ計画的な取組み、戦略が必要と考えるのが妥当である。

図4は、市行政が地域福祉活動、地域福祉サービス、防災に関する活動で「期待する規模」、範囲である。

地域福祉活動のひとつとみなされる「日常の見守り、高齢者のサポート等」は、要援護者の見守り、日常の軽微な支援と言い換えることができる。市域では難しく、日常生活圏域での取組みの必要性が認識されていることが把握できる。

本調査ではコミュニティ・ソーシャルワーカーについて、「援護を必要とする高齢者や障害者などに対して、見守りや課題の発見、相談援助を行い、必要なサービスや専門機関へとつなぐなどして、要援護者の課題を解決するための支援を担う人材」と規定し、「コミュニティ・ナース」については、「地域に出向いて住民の日常生活の中に入り込み、医療機関や行政などと連携しつつ、住民の健康と幸福に寄与するさまざまな活動を担う医療人材」と規定している。

「日常の見守り、高齢者のサポート等」が「概ね単位自治会・町内会の規模」72.8%、「概ね小学校区の規模」36.6%、「概ね中学校区の規模」6.0%、「概ね全市域」5.4%であるのに対して、「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」は、「概ね単位自治会・町内会の規模」23.1%、「概ね小学校区の規模」39.2%であり、「概ね中学校区の規模」24.1%、「概ね全市域」10.2%である。専門人材の担う範囲の方が広く設定される状況にある。

「防災、危機管理」は「概ね単位自治会・町内会の規模」71.6%、「概ね小学校区の規模」38.8%であり、「概ね中学校区の規模」7.1%、「概ね全市域」11.0%である。「日常の見守り、高齢者のサポート等」と同様に、近隣の範囲での活動が期待されている。

図4 地域福祉、防災の活動を期待するコミュニティの規模

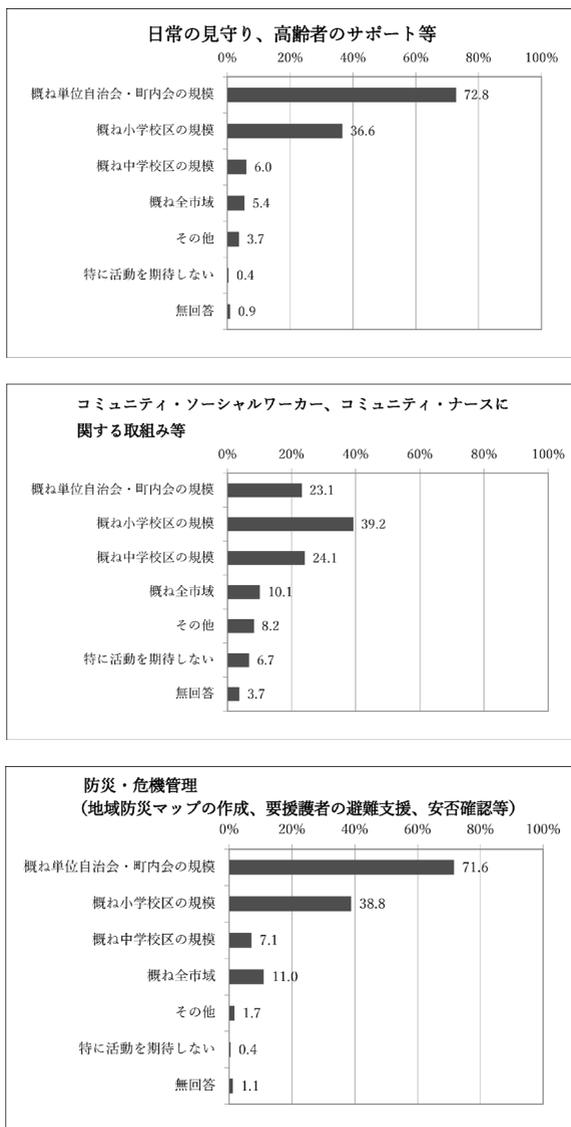


表2 専門的な人材の必要性和確保についての考え方

		専門的な人材の必要性和確保についての考え方			専門的な人材の確保について貴市の考えに最も近いもの			
		特に必要としていない	現状では職種確保されている	現状では十分には確保されていない	基本的には自治体行政が確保すべきである	自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである	基本的にはコミュニティが確保すべきである	その他
地域福祉	日常の見守り、高齢者のサポート等	35.3	17.9	44.2	1.7	84.7	12.2	1.4
	コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み等	12.7	15.5	68.3	18.5	76.1	2.6	2.6
防災・危機管理 (地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等)		16.2	20.0	61.2	8.2	86.2	4.8	0.3

表2は市行政の「専門的な人材の必要性和確保についての考え方」である。

「日常の見守り、高齢者のサポート等」に専門的な人材は「特に必要としていない」と考える市は35.3%である。そして「基本的には自治体行政が確保すべきである」1.7%、「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」84.7%、「基本的にはコミュニティが確保すべきである」12.2%となっている。「基本的にはコミュニティが確保すべきである」と考える市は、「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」「防災・危機管理」に比べると多い状況にある。

「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」について、専門人材を「特に必要としていない」と考える市は12.7%で、「基本的には自治体行政が確保すべきである」18.5%、「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」76.1%、「基本的にはコミュニティが確保すべきである」2.6%と考え

られている。

「防災・危機管理」については、専門人材を「特に必要としていない」と考える市は16.2%で、「基本的には自治体行政が確保すべきである」8.2%、「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」86.2%、「基本的にコミュニティが確保すべきである」4.8%である。

事項によって差異はあるが、全体として地域社会における地域福祉の専門人材は「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」と考える市が大勢を占めている。「基本的には自治体行政が確保すべきである」と考える市は少ない状況にある。

図5は、市行政が「人材の確保・育成を行うために取り組んでいる施策」である。

「日常の見守り、高齢者のサポート等」は、「財政・人的支援」45.0%、「セミナー等の開催」44.4%、「団塊の世代の取り込み」15.3%、「外部人材の活用」13.1%の順であり、「特に取り組んでいない」11.4%という状況である。

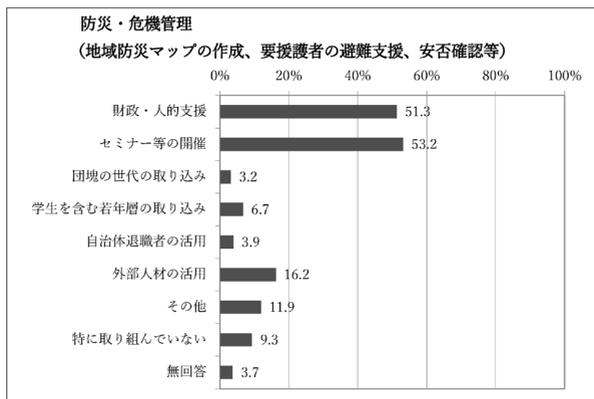
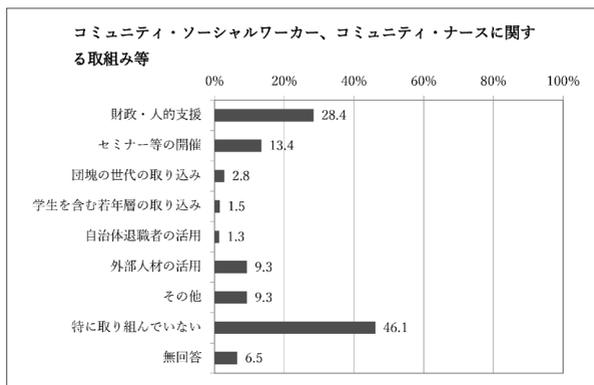
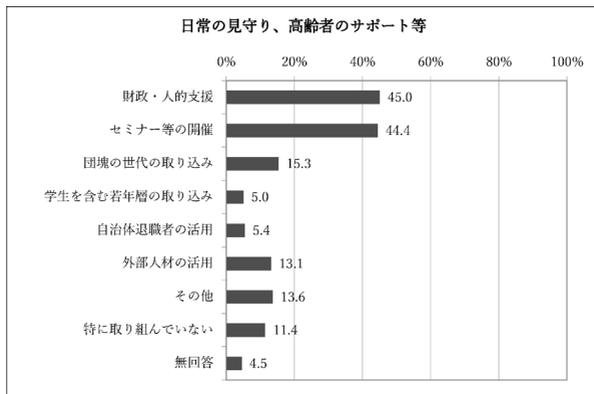
「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」は、「特に取り組んでいない」46.1%が最も多く、その次に多いのが「財政・人的支援」28.4%、そして「セミナー等の開催」13.4%、「外部人材の活用」9.3%という順である。

「防災・危機管理」は、「セミナー等の開催」53.2%、「財政・人的支援」51.3%、「外部人材の活用」16.2%の順であり、「特に取り組んでいない」9.3%という状況である。

「日常の見守り、高齢者のサポート等」と「防災・危機管理」は「財政・人的支援」と「セミナー等の開催」の割合が高いところが共通している一方、「団塊の世代の取り込み」については違いがある。

「特に取り組んでいない」という回答に注目すると、「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」

図5 人材の確保・育成を行うために取り組んでいる施策



は半数近くにはのぼる。自治体施策として普及するには課題が大きいことがうかがえる。上述のとおり、「日常の見守り、高齢者のサポート等」は11.4%、「防災・危機管理」は9.3%ということで、それぞれおおよそ10%の市が取り組んでいないことが把握された。人材をわざわざ確保・育成しなくても対応をはかることができるという判断や、あるいは多様に施策を実施しなければならない自治体は市民生活に関わる全ての事柄に十全に取り組むことはできず、首長の方針によって優先順位が別の事柄に設けられ運営されていることから地域福祉に関わる事柄の優先順位は高くないという判断がなされていることなどが考えられる。地域福祉活動に関わる人材の確保・育成に「特に取り組んでいない」市は社会福祉法第106条の「包括的な支援体制の整備」にどのように取り組む計画を持つのか持たないのか、今後、推移を把握し分析したいものである。

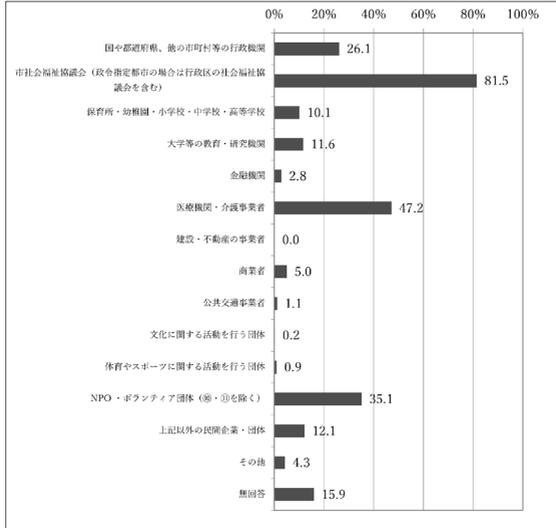
図6は、市行政が地域活動の内容別に「人材の確保・育成に連携している団体」である。

「地域福祉」については「市社会福祉協議会」81.5%、「医療機関・介護事業者」47.2%、「NPO・ボランティア団体」35.1%、「国や都道府県、他の市町村」26.1%、「上記以外の民間企業・団体」12.1%、「大学等の教育・研究機関」11.6%、「保育所・幼稚園・小学校・中学校・高等学校」10.1%、の順であがっている。社会福祉法第109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」と規定されている市社会福祉協議会が18.5%の市からあげられていないことは注目に値する。今回のアンケートではその理由を把握できなかったが、機会をみて把握と分析を行いたい。

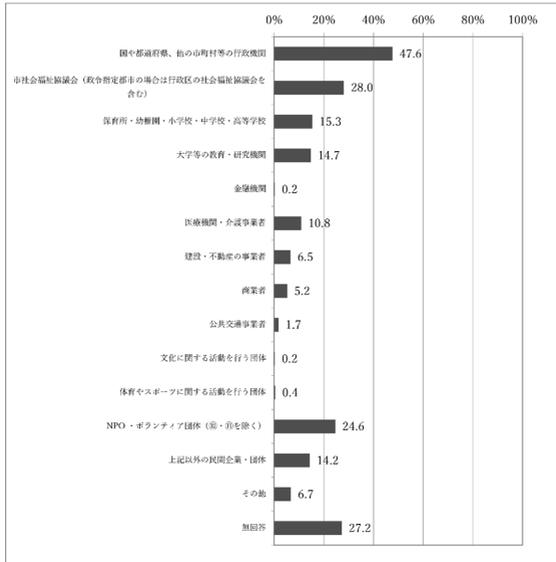
「防災・危機管理」については「国や都道府県、他の市町村」47.6%が最も多い。その次が「市社会福祉協議会」28.0%、「NPO・ボランティア団体」24.6%、「保育所・幼稚園・小学校・中学校・高等学校」15.3%、「大学等の教育・研究機関」14.7%、「上記以外の民間

図6 人材の確保・育成に連携している団体

(地域福祉)



(防災・危機管理)



企業・団体」14.2%、「医療機関・介護事業者」10.8%の順となっている。

3 地区社会福祉協議会、老人クラブにみる 地域福祉活動の現況と課題及び可能性

(1) 日本都市センター 2018 調査によるコミュニティ福祉組織への 期待の状況

前節で把握した地域活動を行う中心団体 表1、図3からコミュニティ福祉組織である地区社会福祉協議会、老人クラブ・老人会、ボランティア団体を抽出すると、表3のとおりである。中心団体の第3位までに位置づけた市が期待する活動の変化を把握できる。なおアンケートでは各組織の活動を3つまで選択できる。

地区社会福祉協議会の場合、第1位に2市(0.4%)、第2位に54市(11.6%)、第3位に70市(15.1%)が選択した。第1位から第3位までで126市(回答市の27.1%)である。活動内容は、現状においても期待においても「1. 地域福祉に関すること」が最も多い。しかし現状121市、期待105市であり、16市、すなわち地区社協を選んだ市の12.7%で減少がある。続いて多いのは「防災・危機管理に関すること」で、現状37市、期待40市と微増である。最も増加があるのは、「14. 地域内で活動する諸団体に対する支援」で、現状11市、期待28市で、現状から期待への移行に17市、地区社協を選んだ市の13.5%の増加がある。数値としては「地域福祉に関すること」に比べて少ないが、増加の傾向は顕著である。「地域内で活動する諸団体に対する支援」の内容は何を指すのか把握できていないが、コミュニティにおける役割を考える上で興味深いことである。その他、減少が顕著なのは「12. 住民相互の連絡に関すること」で、現状34

表3 行政が考えるコミュニティ活動を中心主体となっ行う団体（上位5団体を選択のうちの3位まで）の活動内容（n = 464）

	地区社会福祉協議会					老人クラブ・老人会					ボランティア団体						
	1位			計		1位			計		1位			計		計	
	2市	3位	70市	125市	期待の増減	0市	1位	2位	3位	117市	期待の増減	1市	20市	26市	3位	48市	期待の増減
1. 地域福祉に関すること	2	50	69	121	△16	0	35	27	62	6	1	12	15	28	△3		
2. 安否確認・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等に関すること	1	42	62	105	0	0	37	31	68	2	0	10	14	25	0		
3. 環境（清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等）に関すること	0	6	3	9	9	0	7	4	11	9	0	0	1	0	1	0	
4. 学校教育（学習支援、コミュニティスクール等）に関すること	0	7	2	9	△2	0	24	18	42	△9	1	13	19	33	△14		
5. 生涯学習（地域の歴史、文化・スポーツ活動等）に関すること	0	1	1	2	4	0	2	1	3	6	0	3	2	5	2		
6. 地域公共交通（地域バス、文化・スポーツ活動等）に関すること	0	8	3	11	2	0	32	30	62	△10	1	11	10	22	△7		
7. 防災・危機管理（地域防災マップの作成、要援護者等）に関すること	0	3	3	6	12	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
8. 地域の祭事・イベントに関すること	2	14	21	37	△3	0	3	4	7	17	0	7	7	14	7		
9. 地域の経済の維持・発展に関すること	1	19	20	40	△10	0	38	26	64	△22	0	7	11	18	△8		
10. 国際交流・協力に関すること	1	5	13	19	4	0	27	15	42	2	0	1	1	2	4		
11. 集合施設の維持・運営に関すること	0	3	3	6	0	0	1	1	2	2	0	3	3	6	0		
12. 住民相互の連絡事項の伝達に関すること	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	4	0	5	△1		
13. 行政からの連絡事項の伝達に関すること	0	1	0	1	△1	0	4	0	4	1	0	1	0	1	0		
14. 地域内で活動する諸団体に対する支援	0	17	17	34	△10	0	23	18	41	△12	0	0	0	0	0	0	0
15. その他	0	7	13	20	△8	0	2	2	4	0	1	1	1	3	2		
無回答	1	7	3	11	17	0	2	0	2	4	5	0	2	4	6	3	
	1	8	19	28		0	7	0	7	5	1	4	4	8	3		
	0	1	2	3	1	0	0	4	4	△1	0	1	0	1	2	△1	
	0	1	3	4		0	1	2	3		0	1	0	1	2		

市に対して期待 24 市、10 市の減少となっている。

老人クラブ・老人会は、第1位はなく、第2位に66市(14.2%)、第3位に51市(11.0%)が選択した。第3位までで117市(回答市の25.2%)である。活動内容は、現状で最も多いのは、「8. 地域の祭事・イベントに関すること」で64市だが、期待は42市と、22市減少している。続いて「1. 地域福祉に関すること」が現状62市、期待68市で6市の増加となっている。「5. 生涯学習に関すること」も現状は同数の62市だが、期待は52市と10市減少している。その他、増加が顕著なのは「7. 防災・危機管理に関すること」で、現状7市に対して期待24市と16市の増である。その他、減少が顕著なのは、「12. 住民相互の連絡に関すること」で、現状41市に対して期待29市と12市の減少である。

ボランティア団体は、第1位に2市(0.4%)、第2位に20市(4.3%)、第3位に26市(5.6%)が選択した。第1位から第3位までで48市(回答市の10.3%)である。現状で最も多いのは「3. 環境に関すること」33市だが期待19市で、14市の減少である。続けて「地域福祉に関すること」現状28市、期待25市で、3市の減少、「生涯学習に関すること」現状22市、期待15市で、7市の減少、「地域の祭事・イベントに関すること」現状18市、期待10市で、減少8市となっている。

市行政はこの3つのコミュニティ福祉組織に対して、活動全体には期待を微減する傾向をもっている。期待が減少する傾向の要因は、全てではないにしても「コミュニティの抱える課題」に求めることができる。その一方、市によってその要因は様々にあるので、要因の把握と検討のための二次調査の必要性がとらえられる。

全体として減少の傾向はあるが、地域福祉に関する活動への期待は地区社会福祉協議会、老人クラブ・老人会に相応にある。そこで、この2つのコミュニティ福祉組織について研究課題に対応して把握

と考察を次のとおり行う。

(2) 地区社会福祉協議会

地区社会福祉協議会とは、市区町村社会福祉協議会のもと、日常生活圏域を目安とした単位で組織化される任意の社会福祉協議会のことである。地域によって小地域社協、支部社協、校区社協、校区福祉委員会等、異なる名称で呼ばれることもある。当該地区の地域福祉の推進を目的として、地域住民の意思を前提に設立される。ただし、その設立の仕方は、自治会に依拠したもの、自治会に依拠せず自律的に行うもの、自治体の政策や市区町村社会福祉協議会の計画によるものなど、地域によって差異がある。

全国の市区町村社会福祉協議会を対象に全国社会福祉協議会が実施した「社会福祉協議会活動実態調査」(2016年3月～6月⁷⁾によると、地区社会福祉協議会等、地域福祉推進基礎組織の設置について、「あり」と回答し

ている社協は50.9%^vである。設置の圏域は表4のとおりで、「その他」は、旧小学校区、小学校区と中学校区の複合、連合自治会単位、公民館単位、コミュニティセンターエリア、旧市町村単位、行政区、民児協単位などである。

社会福祉法第106条の3「包括的な支援体制の整備」に「地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備」があげられているが、表5のとおり、「全地区にある」37.5%、「一部の地区にある」

表4 地域福祉推進基礎組織の圏域

	社協数	%
(おおむね)中学校区	84	12.4
(おおむね)小学校区	319	47.2
町内会・自治会	161	23.8
その他	103	15.2
無回答	9	1.3
全体	676	100.0

出典：全国社会福祉協議会

7 全国社会福祉協議会(2016年12月)『社会福祉協議会活動実態調査等報告書2015』pp.37-39

26.8 %、「ない」29.3 %、「無回答」6.3 %という状況である。

この拠点で行われている活動は表6のとおりである。代表的な地域福祉活動である「ふれあい・いきいきサロンの開催」90.5 %、住民主体による運営の一場面である「地区社協・校区福祉委員会の会合や行事」67.1 %、そして、個別支援としての「住民・ボランティアを相談員とする相談窓口」25.4 %、「ボランティアの相談やマッチング」25.1 %となっており、地域福祉の拠点として機能

していることが把握できる。また、「自治会・町内会の会合や行事」83.0 %という実態があり、利用目的を地域福祉活動や地区社協の運営に限るなどはせず、地域社会の社会資源として開かれていることがうかがえる。

神奈川県南東部に位置する横須賀市は、地区社会福祉協議会を行政の区域毎に1953年から設立してきた地域である。市内には現在、18の地区社会福祉協議会がある。このうち17の地区社会福祉協議会は1953年に設立され、その他1つの地区社会福祉協議会は新興住宅地の造成により2012年に設立された。地区社協の一般的な運営

表5 地域福祉推進組織の活動拠点の有無

	社協数	%
全地区にある	547	37.5
一部の地区にある	391	26.8
ない	427	29.3
無回答	92	6.3
全体	1,457	100.0

出典：全国社会福祉協議会

表6 活動拠点で行われる事業・活動

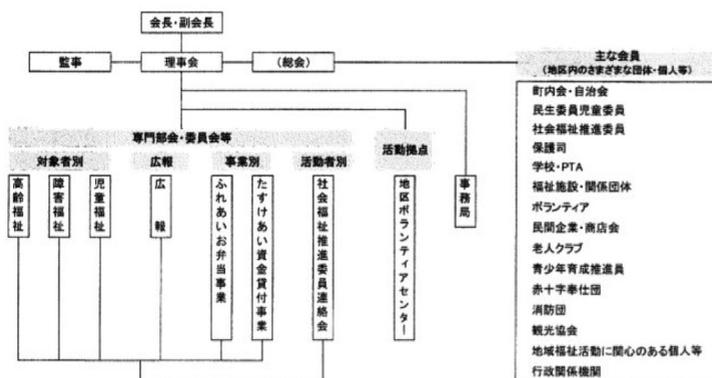
	全体	あり	なし	無回答
ふれあい・いきいきサロンの開催	938 100.0	849 90.5	79 8.4	10 1.1
地区社協・校区福祉委員会の会合や行事	938 100.0	629 67.1	285 30.4	24 2.6
自治会・町内会の会合や行事	938 100.0	779 83.0	139 14.8	20 2.1
住民・ボランティアを相談員とする相談窓口	938 100.0	238 25.4	664 70.8	36 3.8
ボランティアの相談やマッチング	938 100.0	235 25.1	667 71.1	36 3.8
その他	938 100.0	117 12.5	699 74.5	122 13.0

上段：社協数、下段：%

出典：全国社会福祉協議会

体制は、地区住民が担う地区社協事務局、高齢・障害・児童の対象者別部会、広報部会、社会福祉推進委員連絡会で構成されている(図7)。活動拠点である地区ボランティアセンターは全ての地区にある。研究課題に基づき追浜地区、逸見地区の地区社会福祉協議会の訪問調査を行った。

図7 横須賀市における一般的な地区社協の組織・運営体制



出典：横須賀市社会福祉協議会

追浜地区社会福祉協議会は1953年8月に設立され、地区の人口は31,815人、14,331世帯(2019年4月1日現在)である。以下、聞き取った事柄である。

主な活動としては、高齢者分野[シルバーエイジ新年のつどい(年1回)、男の料理教室(年2回)、ふれあい・いきいきサロン(17カ所)]、児童分野[高齢者と子供のつどい(年1回)、親子サロンおっぱま(年14回/1カ所)、親子でストレッチピラティス(1カ所)]、地域交流[高齢者と子どものつどい(年1回)、ボラセンいきいきサロン]、広報紙発行[年3回、各15,000部]、財源確保[福祉バザー(年1回)、地域

8 横須賀市社会福祉協議会『2019年度版 地区社会福祉協議会の概要』p.3

行事での出店・大判焼き販売（年5回）]がある。

人材の確保は大きな課題となっている。担い手の平均的な年齢は75歳前後で、90歳代の住民もいる。若い年代が入らないだけでなく、団塊の世代の参加も進んでいない。福祉教育は次代を担う子ども達が地域や福祉の考え方にふれる機会として重要であると考え、学校の授業に協力してきたが、近年は協力依頼が極端に減った状況がある。そこで地区社協からあらためて協力の申し出をしたところ、カリキュラムが変わったため、それに充てる時間はないとみなされていることがわかり、展望を持たずにいる。ボランティア相談員は民生委員、民生委員OB、地区ボランティアセンター所長が担い、週3日、1日あたり3名の体制を組んでいる。役員が所属する組織は、町内会・自治会、社会福祉推進委員、民生委員児童委員、保護司、医療機関、学校・PTA、商店会、観光協会、民間企業、行政関係機関、地域包括支援センターで多岐にわたるとともに、地域福祉活動に関心のある個人もいる。地区社協会長、事務局長、地区ボランティアセンター所長は、それぞれ専門コーディネーターや組織活動の経験から選ばれている。また役職を退いた後も、サロン等、地域福祉活動の担い手として関わり続けている。

拠点は最寄り駅から徒歩8分という立地で、商店街に隣接した行政センター分館の1階にある。ボランティア相談、地区社協役員会・部会等の会議、地区社協事務局、広報紙の編集作業、ふれあいお弁当会議等、講座・講習会の会場、事務的な作業、イベントの道具等の一時預かり、民生委員の打ち合わせ、社会福祉推進委員との打ち合わせ、ボランティア相談の打ち合わせ等に使われている。

活動は自律的であり運営も安定していることから、市社会福祉協議会と日常的に連絡を取ることは少ないが、補助金による財政支援、各種情報提供、運営に関わる相談対応を受けている。社会福祉士、コミュニティ・ソーシャルワーカーなど専門職がいる市社会福

社協議会の存在は心強いものとなっている。

逸見地区社会福祉協議会は1953年1月に設立され、地区の人口は17,551人、7,139世帯(2019年4月1日現在)である。以下、聞き取った事柄である。

主な活動としては、高齢者分野〔高齢者見守り事業(年1回)、高齢者を励ます集い・輪投げ大会(年1回/4カ所)、いきいきサロン(年22回/12カ所)、ふれあい・いきいきサロン(年1回)〕、児童分野〔親子広場逸見(年3回)、子育てサロン「ひよこ」(年49回)〕、広報紙発行〔年2回、各5,000部〕がある。

人材の確保は逸見地区においても大きな課題となっており、担い手の高齢化は進み続けている。定年退職した層の参加を期待しても60歳での参加は年金の問題などがあり難しく、地域デビューは70歳以降と考えられている。参加の呼びかけは、顔の見える関係づくりができていなければ有効性を発揮しにくいと考えられている。現会長は高校教諭だった時代に生徒の日赤奉仕団活動の顧問を務めた経験を持っており、その時の知見は現在の活動のどこかにつながっている可能性があると考えている。逸見地区は子育て支援の活動に近年、力を入れている。このプログラムは地区のニーズを考えて実施しているものだが、利用している親たちや子どもたちが、後年、地区の活動を思い起こし、参加する循環ができる可能性に小さな期待を持っている。

ボランティア相談員は民生委員、社会福祉推進委員(輪番)、ボランティア、地区ボランティアセンター所長が担い、週2日、1日2～5名の体制を組んでいる。役員が所属する組織は、町内会・自治会、社会福祉推進委員、民生委員児童委員、保護司、行政関係機関、県・市議会議員であるとともに、地域福祉活動に関心のある個人もいる。

拠点は最寄り駅前という立地で、小型のビルの1階にある。ボラ

ンティア相談、地区社協役員会・部会等の会議、地区社協事務局、広報紙の編集作業、ふれあいお弁当会議、講座・講習会の会場、事務的な作業、イベントの道具等の一時預かり、民生委員の打ち合わせ、社会福祉推進委員との打ち合わせ、ボランティアセンター運営委員会、子育てサロン等に使われている。

活動は自律的であり運営も安定していることから、市社会福祉協議会と日常的に連絡を取る必要はあまりとらえられていない。ただし会長は市社協の役員を務めていることから、双方のコミュニケーションは円滑である。市社協からは追浜地区と同様に補助金による財政支援、各種情報提供、運営に関わる相談対応を受けている。拠点は賃料を支払えないと確保できないため、特に財政的支援の意義が認識されている。

追浜地区社会福祉協議会と逸見地区社会福祉協議会は1953年の設立から現在に至るまで組織の維持と活動を継続してきたコミュニティ福祉組織である。いずれも地域住民の福祉課題にインフォーマルセクターとして関わる必要をとらえ、地域福祉活動を展開し続けており、適宜、地域福祉サービスと連携を図ることも行っている。将来に渡って組織と活動を継続していくためには、基盤の整備が欠かせないと認識しており、担い手の確保と拠点の確保を重視している。新たな担い手の確保のために、広報などを通じた取組みを行っているが現在、成果があがっているとはいいいにくい。拠点の確保は財源の確保と連動している部分がある。財源の確保と適正な支出管理も基盤の整備に必要な事柄となっている。また、地域社会にある様々な主体とつながる意義をとらえている。

(3) 老人クラブ

老人クラブは1963年に制定された老人福祉法の第13条「地方公共団体は、老人の心身の健康の保持に資するための教養講座、レク

リエーションその他広く老人が自主的かつ積極的に参加することができる事業を実施するように努めなければならない。2 地方公共団体は、老人福祉を増進することを目的とする事業の振興を図るとともに、老人クラブその他当該事業を行う者に対して、適当な援助をするように努めなければならない」と位置づけられているコミュニティ福祉組織である。日本における地域を基盤とした高齢者の組織は、平安時代に始まる組織や行事で、鎌倉・室町・江戸・明治・大正・昭和を通じて継承されてきたという説や老人クラブの前史とその後の展開があるが、本稿では地域福祉を担う主体の一つとして検討するため、全国老人クラブ連合会の把握する範囲にとどめる。

概ね60歳以上で入会を希望する住民が会員になる。活動の目的として(1)仲間づくりを通して、生きがいと健康づくり、生活を豊かにする楽しい活動を行う、(2)その知識や経験を生かして、地域の諸団体と共同し、地域を豊かにする社会活動に取り組む、(3)明るい長寿社会づくり、保健福祉の向上に努める、を掲げ、「日常的に声をかけ合い、歩いて集まることのできる小地域の範囲で組織して」おり、規模はおおむね30名から100名を標準としている。2019年3月現在、95,823クラブがあり、会員数は5,245,723人である。

掲げられた3つの目的はいずれも超高齢社会が進行する地域社会と高齢者自身にとって有益なことととらえられ、地域の活動の担い手として一定の期待を寄せられている老人クラブだが、実態は図8のとおり、クラブ数、会員数ともに減少が続いている。

加入を強制される組織ではなく、希望する住民が会員となることが大切な運営方針である。そのことを前提に、高齢者の社会参加の機会の一つとして、活動が地域社会にもつ意義及び可能性と現在、

9 全国老人クラブ連合会(1993)『全老連三十年史』p.22

10 全国老人クラブ連合会ホームページより <http://www.zenrouren.com/about/index.html> アクセス2020年3月15日

11 厚生労働省『平成30年度福祉行政報告例』p.4

抱える課題を概観する。

全国老人クラブ連合会が2014年9月～10月に実施した『老人クラブ実態調査』^{viii}によると、1老人クラブ当たりの平均的な会員数は表7のとおりである。¹²5年間で全体の会員

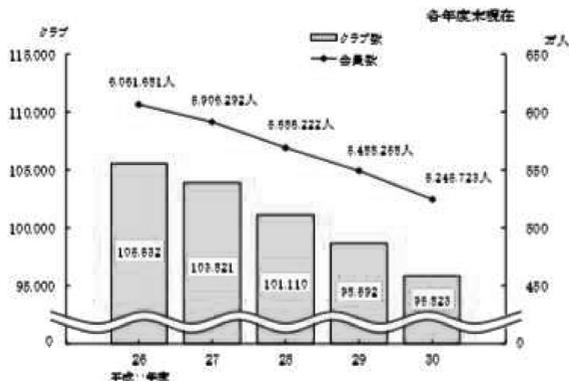
数が約5%減少するとともに、80歳以上以外の年齢層は全て減少している。新たな会員加入が進まず、高齢化と会員減少が継続する状況にある。

6つの活動分野は表8のとおりで、「学習・趣味・親睦活動」95.7%、「奉仕・ボランティア活動」94.8%、「健康づくり活動」92.5%、「地域活動」91.7%、「友愛活動」84.0%、「生産・伝承活動」49.1%の順となっている。¹³

会員が楽しみにしている活動は表9のとおりで、「グラウンド・ゴルフ」が41.0%で最も多い。¹⁴地域社会の支援につながるとみなせる「清掃活動」は13.5%である。

今後を意識した「老人クラブ活性化のためにこれから大切になる取り組み」は表10のとおりである。¹⁵自分達高齢者のケアニーズの増大への対応とクラブの継続という課題への取組みとして回答したと

図8 老人クラブ数・会員数の年次推移



出典：厚生労働省福祉行政報告例

12 全国老人クラブ連合会（2015）『平成26年度老人クラブ実態調査報告書』p.15

13 前掲書 p.31

14 前掲書 p.34

15 前掲書 p.35

表7 会員数・年齢別の人数(1老人クラブ当たりの会員数・平均)

	数(会員数)	70歳未満	70-74歳	75-79歳	80歳以上
今回の調査	66.7人	9.8人	13.8人	17.5人	25.6人
H20年度調査	70.2人	13.7人	15.9人	17.9人	22.7人
差(今回-H20年度)	△3.5人	△3.9人	△2.1人	△0.4人	2.9人

出典：全国老人クラブ連合会

表8 老人クラブが実施している活動の割合

分野	各分野で1つ以上の活動をしているクラブの割合
健康づくり活動	92.5%
友愛活動	84.0%
奉仕・ボランティア活動	94.8%
学習・趣味・親睦活動	95.7%
地域活動	91.7%
生産・伝承活動	49.1%

出典：全国老人クラブ連合会

考えることができる。

表9と表10からとらえられる問題は、高齢者相互の支え合い・友愛活動の充実が必要だと考える一方、現在の活動の楽しみはグラウンド・ゴルフなどが優位にあり、清掃活動などの地域活動は低位にあるということである。このギャップは、実効性のある地域包括ケアシステムの構築と運営において、単位老人クラブとその会員達をどう位置づけることが可能かという検討課題に直結する。

地域福祉活動そのものである友愛活動の内容について全国老人クラブ連合会は、蛍光灯の交換や庭木の剪定、買い物の同行などを例とした「多様な生活支援」、サロンやふれあい喫茶などを例とした「多様な通いの場づくり」、安否確認や話し相手、行事の参加の誘いなどを例とした「見守り支援」、ウォーキングや軽体操、健康づくり介護予防の教室などを例とした「健康づくり支援」、「情報伝達支援」

表9 会員が楽しみにしている活動

活動内容	選択したクラブの割合
グランド・ゴルフ	41.0%
新年会・忘年会	34.0%
親睦旅行	33.7%
研修旅行・社会見学	23.6%
清掃活動	13.5%
誕生会	12.9%
輪投げ	12.8%
趣味等のサークル活動	12.0%
健康・介護予防の学習	9.8%
地域行事への参加	8.8%

表10 老人クラブ活性化のためにこれから大切になる取組

取組み内容	選択したクラブの割合
高齢者相互の支え合い・友愛活動の充実	56.0%
健康づくり・介護予防の充実	54.0%
若手高齢者に向けた取組み	40.0%
会員以外の高齢者への呼びかけ	36.3%
地域づくりに向けた取組み	22.9%
女性の参画・リーダー登用	17.7%
老人クラブのPR・広報	17.7%
他組織・団体との連携	14.0%
後年高齢者に向けた取組み	11.2%
高齢消費者被害防止の取組み	7.4%
その他	0.9%

出典：全国老人クラブ連合会

という5つを提示し、老人クラブの地域支援活動を進めるための行動提案を行うなど、普及に努めている。

全国各地で友愛活動に主体的に取り組む老人クラブの存在は地域包括ケアの担い手を確保する上で貴重である。すでに友愛活動に取り組んでいる単位老人クラブの存在する地域は地域包括ケアの担い手として、そして当該地域の地域福祉の担い手として位置づけ、高齢者であることの強みを活かした関わりを継続することを現実的に期待できる。その反対に、そのような単位老人クラブが存在しない地域では、当事者としての高齢者の参加を織り込めない地域ケアにとどまらざるをえなくなる可能性が生じるとともに、地域福祉の基盤においても高齢者の参加を得にくい状況が生まれえる。

友愛活動のような利他的な活動への参加を希望しない指向性が強いとしても、自身に直接有益な健康作り、介護予防の活動への参加がはかられれば、それも地域包括ケアの一翼をなす。地域において避けたい生活問題のひとつは高齢者の孤立である。社会参加の場、機会として単位老人クラブのこの活動は重要である。

全国老人クラブ連合会は、1998年をピークにクラブ数、会員数

が減少に転じ、2012年までの間に約2万クラブ、200万人の会員が減少した状況をふまえて、2014年度から2018年度までを期間とした「老人クラブ100万人会員増強運動」という5カ年計画を立てている。その目標は達成できなかったが、この運動を進めるために設けた運動要綱に示された4つの基本理念は地域福祉に関わるもので大切な意義をもつ。「生きがいづくり－高齢期の充実」(内容例は趣味・文化・レクリエーション等)、「健康づくり－健康寿命を伸ばす」(内容例は健康学習・運動・体力測定等)、「仲間づくり－同世代の連帯・支え合い」(内容例は例会、声かけ、友愛・親睦・旅行等)、「地域づくり－社会貢献」(内容例は環境美化・リサイクル・ボランティア・世代交流等)である。この4つの理念に裏付けられたそれぞれの活動が、単位老人クラブや会員それぞれの指向や主体性に基づいて選択され、活動実績を積み重ねていくことによって、他の活動への関心を広げ、展開していくことが期待される。

単位老人クラブは既存のものだけでなく、新たに組織化することが勧められてもいる。一地域に複数のクラブの設置が可能とされている点は地区社会福祉協議会では考えにくいことである。老人クラブという組織の特長とみなすことができる。

単位老人クラブの運営に対する支援体制についてもふれておきたい。老人クラブの事務取扱は市行政が担う地域もあれば、市社会福祉協議会が担う地域もあり、一様ではない。地区社協に対して市社協が組む支援体制のように、コミュニティワーク・コミュニティソーシャルワークの専門性を持つ機関による支援体制が全ての単位老人クラブに確保できれば、地域福祉活動の展開がより円滑になりやすいと考えられる。情報の適切なタイミングでの提供、運営に関わる助言は、コミュニティ福祉組織の活発な活動や組織の維持の要件だからである。

4 福祉コミュニティ組織、地域福祉活動人材の戦略の必要性 —地域福祉活動、地域福祉サービス、地域福祉の基盤整備の相互性—

超高齢社会、少子社会、人口縮減社会においてコミュニティが持続する最大の要件は住民の存在である。住民がコミュニティに住み続けていくことが可能な環境が確保されなければ、住民はコミュニティから去って行かざるをえなくなる。あるいは多大な生活問題と生活困難に囲まれて、コミュニティのなかで負担の大きい生活を強いられ続けることになり、時にはコミュニティの中で孤立死を迎える場合もある。

岡村重夫は個人が生活していく上で欠かせない要求を「社会生活の基本的要求」として、経済的安定、職業的安定、家族的安定、保健・医療の保障、教育の保障、社会参加ないし社会的協同の機会、文化・娯楽の機会を示した¹⁶。それぞれの要求に関連する社会制度を利用することによって基本的要求を充足し、社会生活を成り立たせることができるという理論である。個人と制度を結びつけるのが社会関係で、ここに不全が生じると生活に問題や困難が生じる。社会福祉の本来的機能は、この社会関係を結ぶ支援にある。そしてその方法には相談、情報提供、手続きの補佐などがとられる。このような社会福祉の営みは、不全状態にある個人を支える社会福祉の一般的機能と、社会の維持を支える社会的機能の2つの側面があるということも岡村が明らかにしたことである。

岡本の理論を踏襲して考えるならば、地域福祉も生活問題を抱える住民を支える一般的機能と、コミュニティの維持を支える社会的機能の2側面があるといえる。そして住民は、地域福祉によって生活を支えられる主体としての顔と地域福祉を支える主体としての顔の2つを持つ。この後者がコミュニティの持続に関わる人材、社会

16 岡村重夫（1983）『社会福祉原論』全国社会福祉協議会、pp.71-82

資源として期待されているわけである。対象を高齢者にとどめない総合的な地域包括ケアを進めることが現在の地域福祉の重要課題であることに照らせば、幅広い層の関わりがやはり求められるといえる。地域包括ケアはフォーマルセクターと市場セクターだけでは成立せず、インフォーマルセクターが重要な役割を担い、位置を占める。しかし現実には、これまで担ってきた地域福祉人材の高齢化と減少が進み続け、従前からのコミュニティ福祉組織の存続が厳しくなる状況が生まれている。

第2節のとおり、日本都市センター 2018 調査によれば、9割以上の市行政が「地域における高齢化の進行」「活動のリーダー担い手の不足」をコミュニティの抱える課題として認識している。また、第3節で把握したとおり、コミュニティの福祉課題に取り組んできた地区社会福祉協議会は福祉ニーズの多様化と顕在化に直面し、対応を図ってきたが、担い手の高齢化が一層進み、活動と組織の継承に苦慮しているところが多い。友愛活動、健康づくり活動、地域活動を実施してきた老人クラブも単位老人クラブ数、会員数は減少を続けている。

一連の地域福祉活動の人材の高齢化と減少の原因は、次の世代の参加が得られず、活動の継承と担い手の世代交代ができていないことによる。この問題への対応策は活動の継承と担い手の世代交代をはかれるようにすることで、地域福祉を維持していくための多世代にわたった地域福祉人材の確保にある。そのためにはコミュニティの住民一人ひとりが地域福祉の意義をとらえ、地域福祉に関心をもって活動に参加する住民として存在する力量を備えることが求められる。ここで注意を払わなければならないのは、参加を強制することによる人材確保であってはならないということである。強制は民主的な考え方を取る地域福祉に馴染まない。特に要援護者支援に関わる活動への参加の強制は必ず歪みを生む。その結果として要援

護者に対する攻撃的な意見や行動が広がり、権利侵害、前時代的なスティグマの烙印、差別へという連鎖を生むことにつながりかねない。

戦後日本は70余年をかけて福祉サービスの利用の普遍化をはかり、当事者本位の社会福祉の構築に取り組んできた。その過程では1980年代に在宅福祉の推進とともに地域福祉の実態化がみられるようになった。2020年代は地域福祉の構造化を進め定着させることが求められているといえる。

森本の示した「地域福祉の構造と内容」図を参照すると、地域福祉の人材に最も関わる位相は地域福祉の基盤整備にある。そして、地域福祉の基盤整備のひとつである「人材の育成」は地域福祉活動の位相と地域福祉サービスの位相に重なる。地域福祉の基盤の整備がなければ、地域福祉活動と地域福祉サービスを安定的に確保することはできない。また、地域福祉の基盤の整備は、地域福祉活動と地域福祉サービスに日常的に接することによって、より望ましい環境を用意しやすい。地域福祉活動、地域福祉サービス、地域福祉の基盤は相互関係にあり、その循環が円滑活発であるほど、当該地域の地域福祉は水準の高いものとなっていく。

地域福祉人材の確保という課題には、地域福祉の構造化を念頭においた戦略が必要である。かつての「在宅福祉サービスの戦略」に続く戦略といえるかもしれない。その内容として軸になるのは福祉教育^{ix}であろう。それは学校教育にとどまらない生涯にわたるものとして構想することを提案したい。幼児期からの多年代の他者との交流、地域活動への参加、自身の関心や個性を活かした地域課題への立案と活動組織づくり、プログラムのマネジメント等のサービスラーニングを、自身の生活体験と共振させて個性の高い学びとし、住民一人ひとりがコミュニティとの関係形成を遂げていき、エンパワーしていくのである。地区社会福祉協議会、単位老人クラブ

をはじめ、様々なコミュニティ福祉組織はプログラム提供の主体や場として関わりをもつこととなる。ライフステージに沿って、日常生活の一場面に福祉教育の要素があるという社会環境、文化環境を構築するということでもある。平均寿命が女性 87.32 歳、男性 81.25 歳（2018 年）の時代、生まれてから死ぬまでの間、仮に 80 年に渡ってこの過程が紡がれていくなれば、コミュニティを維持する基盤は強固なものとなっていくことだろう。ただし、このような福祉教育を実際に進めていくには、市区町村社会福祉協議会、コミュニティ福祉組織、学校教育機関はもとより、生涯学習機関、社会福祉事業者、企業他、様々な領域の機関の理解と協力が必要である。地域福祉ガバナンスが求められる一場面であるといえる。

地域福祉計画と地域福祉活動計画は、多主体の協働による福祉教育を進めていく上で重要である。社会福祉法第 107 条は、「市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下、『市町村地域福祉計画』という。）を策定するように努めるものとする。一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項 二 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 三 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 四 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」（以下、略す。）と市町村地域福祉計画について定めている。同条の四に該当するものとして、中長期の福祉教育の展開を計画の重点課題に位置づけ、できるだけ具体的な取組み内容、施策を明記するとともに、適切な進行管理、評価を行うことである。また、日常生活圏域の福祉計画として地区地域福祉活動計画を策定するコミュニティを増やすことも織り込めるとよい。

最後に、住民主体、住民参加による地域福祉は、ソーシャルワークの専門人材、専門機関・中間支援組織が適正に配置されており、

協働のパートナーシップを組むとともに、状況に応じて支援を得られる体制を確保できていることが大切な要件であることを強調しておく。

-
- i 福祉改革の一つの到達点ととらえられる福祉関係八法改正の後、古川孝順は「供給者サイドの社会福祉から利用者サイドの社会福祉へ」と転換の方向と課題を提起している。『社会福祉供給システムのパラダイム転換』（1992）誠信書房
坂田周一は2000年の法改正を「戦後日本の社会福祉供給のしくみを根本的に改革する社会福祉基礎構造改革法」と述べている。『社会福祉政策』（2014）有斐閣、p.21
 - ii 一番ヶ瀬康子は社会福祉を「目的概念としての社会福祉」と「実体概念としての社会福祉」に区別した。『一番ヶ瀬康子著作集 第1巻 社会福祉とは何か』（1994）労働旬報社 p.214
 - iii 岡村重夫は地域福祉研究の先駆者の一人であるとともに、社会福祉学研究の先駆者のひとりであり、岡村理論と呼ばれる社会福祉の理論を構築した人物である。同書について序で、「著者がこんにちまで明らかにしてきた社会福祉の理論体系が前提とされており、そのうえに構築された地域福祉の理論である」と両者の関係を示している。
 - iv 現在、入所施設という用語が使われている居住型の福祉施設はかつて収容施設という用語が使われていた。福祉サービスの利用にスティグマが付随することの多い時代であった。
 - v 同調査は、1,896 市区町村社社会福祉協議会を対象とし、回収率は78.9%である。市及び東京都特別区の社会福祉協議会数は793で回収率は82.3%であった。同報告書は市区町村を分けずに集計、公表しているため、市社協以外の数字を含んでいる。
 - vi 横須賀市は1907年に市制を施行した人口393,025人（2020年1月1日現在）、高齢化率29.7%（男性26.4%、女性33.1%）（2015年国勢調査）、市域100.82km²キロメートルの市である。2001年に中核市に移行した。
 - vii 2019年12月9日、追浜地区社会福祉協議会、逸見地区社会福祉協議会、横須賀市社会福祉協議会を訪問し、インタビュー調査を実施した。聞き取り事項は、①地区社協の地域福祉活動の実際、②地区社協運営に関わる基盤の整備（人材の確保、財源の確保、拠点の確保）、③市社協の地区社協への支援で、所要時間は1時間程度である。
 - viii 同調査は、単位老人クラブ3,585、市区町村老人クラブ連合会480を調査対象として実施した。有効回収数は単位老人クラブ2,215（回収率61.8%）、市区町村老人クラブ連合会316（回収率65.8%）である。
 - ix 全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動振興センターは福祉教育研究委員会（2016～2018年度）を設置し『地域共生社会に向けた福祉教育の展開～サービスラーニングの手法で地域をつくる～』を発行している。