

「地域福祉の政策化」と地域福祉の推進方法に関する一考察
— 酒田市地域支え合い活動推進事業の分析を中心に —

武田真理子

東北公益文科大学総合研究論集第35号 抜刷

2018年12月20日発行

研究論文

「地域福祉の政策化」と地域福祉の推進方法に関する一考察 —酒田市地域支え合い活動推進事業の分析を中心に—

武田真理子

1. 「地域福祉の推進」と「地域支え合い」をめぐる動向

日本社会は現在、人口構造、働き方や家族のあり方の変容など、大きな社会構造の変化の中にある。私たちの生活を支え合うための社会福祉、社会保障制度はその変化の中で転換期を迎えている。

戦後の社会福祉、社会保障制度は日本国憲法に規定された生存権保障を国家責任に基づいて実施するべく制定されてきたが、実際は職場（企業福祉）、家族（家族扶養）と地域社会（相互扶助）という3つのセーフティネットが機能し、私たちの暮らしを支えてきた。しかしながら、正規雇用の減少¹、単身世帯の増加²、地域社会の中での人間関係の希薄化³をはじめとするセーフティネットの前提の変化と機能縮小により、社会福祉及び社会保障制度へのニーズが高まり続けてきた。その結果、介護保険制度、生活困窮者自立支援制度など国民の福祉ニーズに対応するための新たな制度の創設が続き、また社会保険制度を中心とする既存の社会保障制度を維持するための費用も増大し続けている。⁴

¹ 総務省「労働力調査」によると、全雇用労働者に占める非正規雇用労働者の割合は平成元年の19.1%から増加し、平成28年は37.5%で、25歳から64歳がその7割以上を占める。（非正規雇用労働者の内、パートが48.8%、アルバイトが20.5%、契約社員が14.2%、派遣社員が6.6%。）また、正社員として働く機会がなく、非正規雇用で働いている者（不本意非正規）の割合は、非正規雇用労働者全体の15.6%であった。

² 厚生労働省「国民生活基礎調査」によると、全世帯数の内、単身世帯の割合は平成元年の20.0%から増加し、平成28年は26.9%、同じく夫婦のみの世帯は16.0%から23.7%、ひとり親と未婚の子のみの世帯は5.0%から7.3%に増加している。一方で三世帯世帯は14.2%から5.9%に減少している。平均世帯人員は3.10人から2.47人に減少しているが、世帯数は3941万世帯から4994万世帯に増加している。

³ 例えば、内閣府「国民生活選好度調査」によると、隣近所の人と「よく行き来している」と回答した人の割合は平成12年の13.9%から平成19年には10.3%に減少しており、「ほとんど行き来していない」と回答している人の割合は18.4%から30.9%に増加している。

⁴ 国立社会保障・人口問題研究所の「平成28年度社会保障費用統計（概要）」によると、2016年度の「社会保障給付費」（ILO基準）総額は116兆9,027億円で、対前年度増加額は1兆5,020億円、伸び率は1.3%となっている。

以上の変化の中で大きく注目されてきたのが地域福祉である。上野谷加代子によると地域福祉は「住み慣れた地域社会のなかで、家族、近隣の人々、知人、友人などとの社会関係を保ち、自らの能力を最大限発揮し、誰もが自分らしく、誇りをもって、家族およびまちの一員として、普通の生活（暮らし）を送ることができるような状態を創っていくこと」⁵と定義されているが、その歴史は古くは講や結にも代表されるような相互扶助や共同作業、或いは明治期以降に様々な地域で展開された慈善事業や社会事業といった営みに遡ることができる。また、公的な制度としては1917年に岡山県の済世顧問制度、1918年の大阪府の方面委員制度の創設とその後の民生委員制度や保護司制度なども挙げられる。

高度成長期を経て、先述した家族や地域社会の変化の中で、特に都市部における新たなコミュニティの形成や人口の高齢化に向けた在宅福祉サービスの必要性が論じられるようになり、1973年には住谷磐・右田紀久恵編『現代の地域福祉』、1974年に岡村重夫著『地域福祉論』が発表され、実践だけでなく、地域福祉を対象とする研究が広がりを見せた。

そして2000年の「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」を中心とした戦後の社会福祉制度の基礎構造改革の中で、地域福祉は新たな展開を迎える。2000年に新たに改称・改正された社会福祉法は、福祉サービスの基本的理念として個人の尊厳の保持を旨とし、利用者の有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援することを掲げ、それまでの社会福祉制度では不十分であった権利擁護、福祉サービスの利用援助事業、福祉サービスと事業者の経営に関する情報公開、福祉サービスの評価や苦情対応の制度を法定化した。同法の第1条（目的）においては「福祉サービスの利用者の利益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」ことが規定され、福祉サービスの新しい基本理念を実質化するための柱として第4条（地域福祉の推進）が新たに設けられた。第4条は「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

⁵ 上野谷加代子、齊藤弥生（2018）p.20

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」と規定され、従来の社会福祉事業を経営する者のほかに法律上、地域住民、社会福祉に関する活動を行う者（ボランティア等）を明記し、連携・協働による地域福祉の推進が掲げられた。さらにその実現に向けて、地域福祉計画（第1節）、社会福祉協議会（第2節）、共同募金（第3節）を規定する第10章「地域福祉の推進」が新たに設けられた。

このような「地域福祉の政策化」は、どのような福祉課題を抱えたとしても私たちの地域での自立生活の確立を目指すことが明文化されたこと、また、私たちの暮らしや社会における自発的な相互扶助等の営みが評価されたことが重要な意味を持つ。しかし、その一方で、「新自由主義の嵐の中で、社会保障は著しく後退し、社会福祉領域における営利化・市場化が推し進められ、自己責任の名のもとに、社会福祉サービスを購入する能力のない国民の生活基盤は極めて脆弱なものとなってきた。家庭生活そのものがままたまならない人々にとって、お互いを思いやり、支え合える豊かな地域生活など、望める条件はどこにもないのである。」⁶といった現状認識に基づき、このような政策化の流れは行政が解決できない課題を住民やボランティアに押し付けることになるのではないかと、そもそも地域福祉の成立要件を整理し、国や地方公共団体がその施策を講じることが先決ではないかという批判的議論を生じさせている。

「地域福祉の政策化」は近年、一層強まる傾向にある。2007年には厚生労働省社会・援護局長の下に「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」（座長 日本社会事業大学学長（当時）大橋謙策氏）が設置され、「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等の地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策を検討するため」に研究会が開催された。2008年に刊行された研究会の報告書では、少子高齢化、地域社会の変化等に伴い、従来の制度では拾い切れないニーズ、「制度の谷間」にある人、孤立死等身近でなければ早期発見が困難な問題など、地域における多様な福祉課題があることを整理した上で、地域における「新たな支え合い」（共助）の確立を目指すことが謳われた。地域福祉の役割としては、地域の中

⁶ 藤松素子（2012）p.40

で住民同士が相互関係を構築しながら、幅の広い福祉概念を持ち、方法や対象を予め限定せずに生活課題に対応をし、予防、早期発見、早期対応にも取り組むことが示された。そして、「住民が地域の生活課題に対する問題意識を共有し、解決のため協働することは、人びとのつながりの強化、地域の活性化につながる」、「地域福祉は、地域社会の再生の軸になりうる」という視点が協調され、地域福祉推進による福祉課題解決への期待が明示された。⁷

その後、2009年度からは同じく厚生労働省社会・援護局の下で「安心生活創造事業」が展開された。同事業は、「悲惨な孤立死、虐待などを一例も発生させない地域づくり」を目指し、「原則(1)：地域において、基盤支援(見守りや買い物支援)を必要とする方々を把握することと、その方々が普段の生活においてどのようなことに困っており、どのようなことを必要としているのかを把握すること。」、「原則(2)：原則(1)で把握した基盤支援を必要とする方々が、もれなくカバーされる地域の支援の体制をつくること。」、「原則(3)：原則(1)と(2)を支える、安定的な地域の自主財源確保に取り組むこと。」の3つの原則に基づいた取り組みを行うことを必須条件とし、全国58か所の市町村を選定して3年間のモデル事業を実施した。その成果と課題は「安心生活創造事業推進検討会」において検討され、2012年7月に成果報告書がまとめられており、財源確保を含め、市町村において「地域福祉の政策化」を定着させ、地域福祉の課題設定、具体的な推進方法と推進主体が地域ごとに展開されるモデルを示そうとしたことが伺える。⁸

また、2000年の介護保険法施行後は、保険者である市町村を実施主体とした高齢者を対象とする「地域福祉の政策化」が進んだ。介護保険制度の目的は「加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健

⁷ これからの地域福祉のあり方に関する研究会(2008)

⁸ 安心生活創造事業推進検討会(2012)

医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする。」(第1条)であり、当初は医療と介護の連携を主として進められた。しかし、制度の施行と厚生労働省による調査研究から認知症を伴う要介護高齢者の増加、医療と介護だけでなく生活支援を加えた支援体制の必要性などの課題が指摘され、2008年に「地域包括ケア研究会」が開催され、地域包括ケアシステムの研究、検討と論点整理が行われた。

以降、2010年には「地域における高齢者の安心な暮らしの実現」という施策方針の下で「地域支え合い体制づくり事業」が実施され、2011年には「市町村の判断により、地域支援事業において、多様なマンパワーや社会資源の活用等を図りながら、要支援者・二次予防事業対象者に対して、介護予防や配食・見守り等の生活支援サービス等を総合的に提供することができる」「介護予防・日常生活支援総合事業」が創設された。そして2013年に公表された「地域包括ケア研究会報告書」では、地域包括ケアシステムにおける5つの構成要素として、すまいとすまい方、生活支援・福祉サービス、介護、医療、予防(及び本人・家族の選択と心構え)が掲げられ、それらを実現するための、自助(自分のことを自分でする、自らの健康管理(セルフケア)、市場サービスの購入、当事者団体による取組、高齢者によるボランティア・生きがい就労)、互助(ボランティア活動、住民組織の活動)、共助(介護保険に代表される社会保険制度及びサービス)、公助(一般財源による高齢者福祉事業等、生活保護、人権擁護・虐待対策、ボランティア・住民組織の活動への公的支援)の4主体の役割が示された。

介護保険法は度重なる改正を重ねてきたが、2015年の改正では「新しい介護予防・日常生活支援総合事業(総合事業)」の下で、予防給付(要支援者に対する訪問介護、通所介護)の一定部分を地域の住民やボランティア、NPO等によるサービスに移行する政策が進み、生活支援・介護予防の体制整備のための生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)の配置と協議体の設置が制度化された。

以上の動向から、厚生労働省の社会・援護局と老健局という福祉の対象者別の「縦割り」の部局を超えた政策の合流が生まれ、共通の政策方針として「地域福祉の推進」が一層強調されていることが明らかである。このような複雑な

状況の中で、地域福祉の主体である行政（特に市町村）、福祉専門職、福祉サービス提供者、ボランティア、地域住民等の各々がその政策動向と自身のフィールドである地域の今後の実践のあり方をどう捉えていくかが問われる状況となっている。次項では、筆者の勤務校が位置する酒田市における地域福祉の展開と2012年より実施されている「地域支え合い活動推進事業」の分析を行い、「地域福祉の政策化」をめぐる課題の考察を試みる。

2. 酒田市における地域福祉の展開と「地域支え合い活動推進事業」

酒田市は、山形県の日本海側の北部にある歴史のある都市で、2005年に旧酒田市、八幡町、松山町、平田町が合併し、2018年3月末現在の人口は103,619人、41,976世帯となっている。高齢化率は34.4%、年少人口比率は11.1%で、他の自治体同様に人口減少と少子高齢化が進んでいる。現在は離島の飛島を含め、36の学区・地区ごとに広域コミュニティ組織が運営されており、従来の公民館は2009年より全てコミュニティ防災センターへの移行が実施された。

商都として栄えた歴史を持つ酒田市は市民による自発的なまちづくり、ボランティア活動の実践の歴史があり、地域福祉の分野においては「酒田点字読書会」（1929年結成）、「風っこの会」（1970年結成）、「酒田手話サークル『ともだち』」（1971年結成）、「新堀地区在宅福祉ボランティア」（1982年結成）、「広野ともしび会」（1982年結成）、「民生委員OB会」（1986年結成）、「小さな手の会」（1987年結成）、「ボランティアサークルあらた」（1989年結成）、「ふれあいホームヘルプサービスクラブ」（1989年結成）をはじめとする数多くのボランティア団体・活動が展開されてきた。⁹自治会等の地域コミュニティ組織を主体とした地縁型の取り組みと同時に、女性グループを中心としたアソシエーション型の取り組みも展開され、1986年度から酒田市が国庫補助事業「福祉ボランティアのまちづくり事業（ボラントピア事業）」の指定を受けたことを機に、老人福祉センター内のボランティアルームの設置、ボランティアセンター

⁹ 酒田市ボランティア連絡協議会（2008）、酒田市社会福祉協議会（1990）

の開設、ボランティアコーディネーターの配置、酒田市ボランティア連絡協議会」の設立など住民主体の活動がさらに広がっていった。

また、1952年には酒田市社会福祉協議会が設置され、1970年の社会福祉法人格の取得を機に老人福祉センター、母子健康センターの建設、先述のボランティア事業をはじめとする地域福祉推進に関する国庫補助事業の実施（指定を受けた酒田市からの事業の受託）により、福祉課題に対するボランティア活動や地縁組織による住民同士の助け合い活動を支える役割を果たしてきた。1985年には、琢成、若浜、港南、広野、新堀、浜中の6小学校区に学区社会福祉協議会の前身となる「福祉のまちづくり推進協議会」を組織し、その後、旧酒田市の全小学校区に拡大し、学区・地区社会福祉協議会としての住民の組織化を進め、自治会等の住民自治組織、民生児童委員、地域住民が一体となって福祉コミュニティの形成に取り組む体制を築いた。

以上の経緯を経て、酒田市では1991年に、「一人の不幸も見逃さない」をキャッチフレーズに住民参加による「草の根地域福祉ネットワーク事業」が開始された。「草の根ネットワーク事業」は、見守りネットワーク支援事業、合同研修事業、ふれあい（老人）給食事業、地域交流事業（いきいきサロン）など複数の事業から構成されるが、中でも柱に据えられてきたのが「見守りネットワーク支援事業」である。同事業は学区・地区内で安否の確認や火の取り扱いに注意を要すると思われる個人や世帯を対象に、地域での見守り、声かけによって孤独死等の事故を未然に防ぐことを目的としている。具体的には、自治会長と民生委員・児童委員が協議の上でネットワークの対象者を選定し、同時に当該対象者にとって最も身近な「福祉隣組」を組織化する。「福祉隣組」は電灯がついたままになっていないか、新聞や郵便物が溜まっていないかなどの日常的な安否確認を行い、何か異変を感じた際には酒田市社会福祉協議会から委嘱を受けた「福祉協力員」に連絡を行う。その場合、「福祉協力員」はさらに学区・地区社会福祉協議会、民生委員・児童委員や自治会長に連絡をし、民生委員・児童委員等は必要に応じて行政等へ連絡を行い、課題解決に取り組むという仕組みである。「福祉協力員」は平常時も「福祉隣組」への定期的な訪問を行い、これらの活動により地域ぐるみの見守りや助け合いを促進しようとする事業である。

上記事業は2005年の1市3町の合併後も「新・草の根事業」として引き継がれている。「見守りネットワーク支援事業」については、合併後の2007年度はネットワーク対象者が2,231人、それに対する福祉隣組員数が2,171人、福祉協力員数が395人であったが、2017年度は対象者が2,389人に対し、福祉隣組員数が1,715人、福祉協力員が500人と、見守りを行う側の担い手数がネットワーク対象者数の伸び率に追いつかない状況にある。また、合併前の旧3町の住民にとっては全く新しい事業であったため、酒田市全域で同じように事業が推進されていないという課題もあった。しかし、上記体制の下での見守り支援活動により助かった事例が報告されており、制度発足から25年以上が経過し、自治会活動、民生委員・児童委員活動と併せて福祉協力員、福祉隣組による見守り活動の重要性が増している状況にあることも明らかになっている。¹⁰

尚、酒田市は2006年度より地域福祉計画を策定しており、第2期からは地域福祉活動計画との一体的な計画策定と実行に努めてきた。2018年度は第3期計画の中間年となっている。第3期計画では、36地区の学区・地区社協の区域で市民アンケート調査と地区懇談会を実施した結果、地域福祉の課題として、地域を支える人の高齢化と担い手不足、身近な支え合い活動への期待、通院、買い物、除雪に対するニーズの高まりが抽出され、それに対して、「元気で笑顔あふれるまち 酒田」という基本理念の下、4つの基本目標と14の取り組みが掲げられた。そして、地域福祉を推進する主体としては市民、自治会、コミュニティ振興会、学区・地区社会福祉協議会、民生委員・児童委員、酒田市社会福祉協議会、ボランティア団体・NPO法人、福祉事業者、企業等、行政がその役割とともに挙げられ、計画の実現に向けて重点的に取り組む事項として、地域福祉の担い手不足の解消、地域の支え合い活動の推進、通院、買い物、除雪等に対する支援の3点が明示された。

上記の地域福祉計画・地域福祉活動計画と前後して、酒田市は2009年から3年間、国庫補助事業「安心生活創造事業」のモデル地区（地域包括支援センターにいだ圏域）として指定を受け、一人暮らし高齢者等が地域で安心して暮らせるよう定期訪問による見守り（延べ1,374件）等の事業を実施した。この取

¹⁰ 東北公益文科大学（2013）

り組みにより①孤立傾向が高い高齢者等を把握し、必要となる支援を想定し事前に備える（積極的権利擁護）、②地域の支援体制の再構築、③地域の支え合い活動の推進、④多様化・複雑化する福祉相談への対応という今後の課題が抽出された。

上記の3つ目の課題の「地域支え合い活動の推進」については、2011年度に福祉団体、地域コミュニティ組織、商工団体、研究機関の代表者からなる「地域あんしん生活支援研究会」が開催され、通院や買い物などの日常生活の維持が困難となる高齢者世帯等に対する支援のあり方について検討を行うとともに、琢成学区¹¹と日向地区¹²のモデル地区にて「高齢者生活実態調査」が実施された。東北公益文科大学も酒田市健康福祉部福祉課主管の「酒田市地域あんしん生活支援研究会・高齢者等生活実態調査」に調査員として参加し、酒田市内で最も高齢化率の高い両地域のひとり暮らし高齢者（日向地区は夫婦世帯を含む）の生活実態と生活上のニーズや課題の把握を行った。

以上の経緯を踏まえて、2012年度には琢成学区と日向地区を引き続きモデル地区として選定し、地域支え合い研修会（地域ワークショップ）の開催と地域支え合い活動の実践に向けての検討が進められた。¹³ 検討の柱は、それまでの調査、実践、計画等で明らかになった地域福祉の課題を小地域単位で解決するためにどのような取り組みが有効かということであり、最終的には地域福祉にかかわる多様な団体・組織が連携し、立場や世代、性別を超えた多様な住民同士が地域の課題や地域で困っている人の現状を共有し、「地域ではどんなことに取り組めるか」について話し合う場を創出するということになった。また、その場で話し合われた取り組み提案に対しては、多様な団体・組織が連携をし

¹¹ 酒田市琢成学区は、市街地の中心部に位る古くからの酒田の中心地であり、日和山公園、酒田港、酒田駅、市役所が近く、中町商店街も繁盛していたが、少子高齢化、核家族化に伴い、2011年の人口は6,266人、世帯数2,839世帯、高齢化率は離島・飛鳥を除いて最も高い39.4%であった。41の自治会から成り、面積の狭い地域に住宅が密集している。

¹² 酒田市日向地区は、市の東北部、鳥海山の麓に位置し、観光名所として鳥海高原家族旅行村や玉簾の滝などがある。12の集落（自治会）から成り、八幡地域の中心部に近い集落から鳥海山登山口に近い集落までを含む広い地区である。2011年の人口は1,167人、世帯数348世帯、高齢化率は37.7%であった。2010年4月の統合に伴い廃校となった日向小学校は現在、日向コミュニティセンターとして利用されている。

¹³ 「酒田市地域支え合い研修会」は2012年の開始当初、酒田市健康福祉部福祉課（当時）職員の松永隆氏、東北公益文科大学教員の小関久恵、澤邊みさ子、武田真理子を中心となって目的、方法、内容等の検討を行い、実施された。

て応援をするとともに、行政は地域住民がその取り組みを開始するための補助金を次年度に支給するというものであった。以上の方法により、地域、行政、事業者等が連携してどのような仕組みづくりができるのかを検討し、「福祉で地域づくり」の実践を目指すことを目的とした。

酒田市琢成学区については、酒田市健康福祉部福祉課、酒田市社会福祉協議会、東北公益文科大学が打ち合わせを重ねた上で、琢成学区社会福祉協議会と琢成学区コミュニティ振興会への相談を行い、「琢成学区地域支え合い研修会」の開催の趣旨とねらいの確認、回数、日時、場所、内容、役割分担、周知方法等について話し合い、決定した。その結果、琢成学区社会福祉協議会主催で「新草の根福祉ブロック合同会議」として開催することになり、他の関係機関が共催者として協働により研修会を運営することとなった。実際に行った研修会プログラムは表1の通りである。

表1 酒田市「琢成学区地域支え合い研修会」(2012年度)の内容

	日時	内容
第1回	6月9日(土) 13:30~16:40	・講演 加藤昌之氏(さわやか福祉財団)「地域支え合いの大切さ~みんなで創ろう 地域包括ケアのある町~」 ・グループワーク①(地域の課題共有) ※以下、ファシリテーター:武田真理子(東北公益文科大学)
第2回	7月14日(土) 13:30~15:30	・グループワーク②(地域の強み共有、課題との結びつけ)
第3回	8月18日(土) 13:30~15:30	・ミニ講座 酒田市福祉課 松永隆氏「地域住民が主役!福祉でまちづくり」 ・グループワーク③(課題解決策の検討)
第4回	10月6日(土) 14:00~15:30	・グループごとの発表(8グループ) ・全体共有(まとめと実施に向けた意識共有)

尚、同時期に実施した酒田市日向地区においては、先進地視察として山形県川西町のNPO法人きらりよしじまネットワークへの訪問を第2回に実施し、合計5回の研修会を開催した。いずれもグループワークを中心としたワークショ

ップ形式で実施し、ファシリテーターは東北公益文科大学教員が務め、地域住民だけでなく、大学生有志、行政職員、市社協職員、地域包括支援センター職員、福祉事業所職員等が参加した。¹⁴ 聞くことを大切に、否定しない、ひとりで話しすぎない、肩書きから解放されよう、という4つのルールを毎回確認し、地域課題の共有、地域の強みの共有、地域課題の解決方策の検討、取り組み提案の構築の作業を付箋を用いてカード集約法により模造紙に書き出す形で実施した。最終回は各グループによる取り組み提案の発表会を行い、まとめを行うとともに、酒田市の福祉課長をはじめとする関係者からの講評を頂き、次年度の地域支え合い活動の実践に向けての検討を進める場として意見交換を行った。

「琢成学区地域支え合い研修会」では、第2回のグループワークにおいて、世代間・地域内の交流が少ない、認知症・日中独居の高齢者、高齢者夫婦世帯への支援、居場所、空き地・空き家の増加、除雪、自治会役員の負担、災害時の避難等の課題が抽出され、強みを活かした最終的な課題解決のアイデアは主に①居場所づくり、②交流促進、出番づくり、③買い物・外出支援、自治会長の負担軽減などの具体的な課題解決の3種類に分類できる内容となり、いずれも相互関係の構築を重視する視点が確認された。

以上の琢成学区、日向地区の「地域支え合い研修会」の成果を受けて、2013年4月には「酒田市地域支え合い活動推進事業費補助金交付要綱」が告示、施行され、同制度を活用する形で先述の琢成学区は②交流促進、出番づくりに資する新たな仕組みとして「琢成学区支え合い活動 よろずや琢成」を立ち上げた。「よろずや琢成」は、地域通貨を介在させて、日常生活に手助けが必要な人を地域住民がサポーターとしてお手伝いする事業であり、買い物代行、犬の散歩、ごみ出し、草むしり、灯油詰めからパソコンの操作指導まで幅広く住民同志の日常的な支え合いの関係を築く仕組みとして少しずつ定着し、現在は介護保険制度の総合事業B型の訪問型サービスとしても提供されている。

琢成学区と日向地区における研修会実施後はこの取り組みを酒田市健康福祉部福祉課と酒田市社会福祉協議会で「地域支え合い活動推進事業」として整理

¹⁴ 2012年度の「琢成学区地域支え合い研修会」には、自治会長、民生委員、福祉協力員、担当理事を中心に、各回とも60～80名が参加をし、8つのグループごとに地域課題、強みの共有、地域課題の解決方策の検討、取組み提案の構築と発表を行った。

し、研修会のプロセスデザインをはじめとする運営は両者が支援を行い、講師謝金などの費用を市社協が負担、提案内容の地域主体による実践の段階では市福祉課が先述の補助金を交付し、「日常的な支え合い活動の仕組みづくりに関する事業の立ち上げ経費（人件費を除く）に対して、年度で20万円以内、2年間まで交付」をするという役割分担となっている。¹⁵ 2015年度には酒田市南遊佐地区、2016年度から2017年度にかけては酒田市亀ヶ崎地域、そして2018年度は酒田市松原学区において地域支え合い研修会が継続的に展開されている。それぞれの地域により内容、進め方は異なるが、概ね1ヶ月～2ヶ月に1回開催し、合計4回～5回の研修会を重ね、その地域に固有の課題と強み、課題解決が共有、提案、実行されている。

筆者は2012年の琢成学区と日向地区の企画内容の検討から実施に携わり、さらにはその後の南遊佐地域と亀ヶ崎地域の研修会においてもコーディネーター及びファシリテーターを務めた。その立場から酒田市地域支え合い研修会の意義は次の4点に整理できる。1点目は「おたがいさま」のルールづくりである。住民同士の対話により、支え合いのルールをつくり、潜在化していた価値や規範を浮かび上がらせる機会になっていると評価できる。2点目は、相互信頼を育む場と時間、そして対話である。1回限りのワークショップや研修会ではなく、継続的な取り組みであることにより「顔見知り」から「協働できる相手」へと関係づくりが進み、また異なる価値観との出会いが生まれていることが伺える。3点目は住民による発案による事業化である。住民からの提案をもとに行政が補助金を交付していることにより、琢成学区では「よろずや琢成」、日向地区では地域の一せいで除排雪活動と「コミセンカフェ」、南遊佐地区では移動販売の実施と新たな交流の創出などの具体的事業の創出に結びついている。4点目は、近隣住民、近隣自治会、専門職、行政、大学など地域内外のネットワークの構築、強化である。

以上の分析を通して、酒田市における地域福祉の推進の展開の中で、「地域支え合い活動推進事業」は地域の課題解決のために住民相互はもとより、住民を中心に据えて行政、市社協、専門職者、福祉事業者、大学、その他の多様な

¹⁵ 酒田市社会福祉協議会「地域支え合い活動推進事業」

関係者の連携と協働の体制を構築しようとするところに新しさと意義があると考える。そしてその体制づくりのためには直接顔を合わせ、意見を交換するという対話を重ねることにより信頼関係を構築する以外に方法がないことを示唆している。一方で、「地域支え合い活動推進事業」は開始からの7年間で酒田市の36学区・地区の中の5地区でしか実施できていないことから、行政及び市社協がどのように全市展開を進められるかということが酒田市の地域福祉の推進の課題と言えよう。

3. 『我が事・丸ごと』地域共生社会の実現』とこれからの地域福祉の推進方法に関する考察

以上、酒田市を対象に地方都市における地域福祉の具体的な展開の分析を試みたが、国による「地域福祉の政策化」はこの二年間でさらに加速している。第一に、2016年6月の「ニッポン一億総活躍プラン」の閣議決定を受けて、7月に厚生労働省に『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部が設置された。9月には「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）」が設置され、2017年9月に同検討会による報告書「地域力強化検討会 最終とりまとめ ～地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ～」が公表された。また、厚生労働省は2016年度より「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」を実施し、2017年度は新たに住民の身近な圏域において住民が主体的に地域課題を把握し、解決を試みることができる体制構築のための「地域力強化推進事業」を加え、モデル事業として85自治体が同事業に取り組んでいる。

第二に、2017年5月に「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（地域包括ケア強化法）」が成立し、6月に公布された。改正のポイントは「地域包括ケアシステムの深化・推進」と「介護保険制の持続可能性の確保」とされ、社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法、児童福祉法、生活保護法、健康保険法、社会福祉士及び介護福祉士法を含む合計31の法律の見直しを一括で行うものであり、2018年4月から実施されている。特に社会福祉法においては、「我が事・丸ごと」の地域福祉推進の理念を規定

する（第4条の規定追加）、その理念を実現するために、市町村が包括的な支援体制づくりに努める旨を規定する（第106条の3項の新設等）、地域福祉計画の策定を努力義務とし、充実を図る（第107条、第108条の一部改正）といった大きな改正がなされている。第6条2項では国及び地方公共団体の責務として「地域住民等が地域生活課題を把握し、支援関係機関との連携等によりその解決を図ることを促進する施策その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるように努めなければならない」と明記され、具体的には106条3項で「市町村は、次に掲げる事業の実施その他の拡販の措置を通じ、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」としている。本改正により、国及び地方公共団体に地域福祉推進の責務が課されたことを意味し、また市町村により包括支援体制の構築が進められることが確認された。

堅田香織里は、「地域共生社会」構想により、「社会保障ないし社会福祉の担い手として『地域』がよりいっそう『活用』されていくと同時に、公的責任があいまいにされていく。」ことを懸念している。また、「財政面についても、公的責任への言及は控えめである一方、利用者の自己負担は増加し、寄附や民間資金の活用が強調されている。また、行政内部においても、市町村の責任が強調される一方、都道府県や国の役割は後退しつつある。」と批判的に分析している。¹⁶ 以上の動向を背景に地方自治体あるいは地域ごとの格差が拡大する場合は、ナショナル・ミニマムの解体にはかならないのではないかと指摘も行い、「地域福祉の政策化」の最悪のシナリオを暗示している。

一方で、神野直彦は「地域福祉の『政策化』の検証－日本型福祉社会論から地域共生社会まで－」において、「地域共生社会」の構想は「ポスト福祉国家の2つのシナリオが併存しているアンビバレントな構想といえる。つまり、『政策化』された社会福祉を小さくするシナリオと、地域福祉の『政策化』のシナリオとの併存ということが出来る。」¹⁷と整理している。同論文で神野氏は、地域福祉の「政策化」を現金給付ではなく現物給付で支給するのであれば、国で

¹⁶ 堅田香織里（2018）p.93

¹⁷ 神野直彦（2018）p.27

はなく地方自治体が実施する方向性となると論じており、また、『『地域社会』の『連帯と相互扶助』に基礎としてセーフティネット機能が弱まっているからこそ、地域福祉を『政策化』しなければならない』¹⁸ ことも明示していることから、これからの地域福祉の展開は、地方自治体が公共サービスとして「地域福祉の政策化」に本腰を入れられるかどうかによって大きく左右されることを示している。

拙稿では酒田市の事例から、少子高齢化、人口減少をはじめとする大きな社会変動の中にあっても、私たちが「住み慣れた地域社会のなかで、家族、近隣の人々、知人、友人などとの社会関係を保ち、自らの能力を最大限発揮し、誰もが自分らしく、誇りをもって、家族およびまちの一員として、普通の生活（暮らし）を送ることができるような状態を創っていく」ためには、市町村行政の役割が大きいことが示唆された。そして市町村による「地域福祉の政策化」とは、地域住民を中心に据えて、市町村行政、市町村社会福祉協議会が専門職者、事業者、地縁組織、ボランティア組織、学校等との連携、協働により地域福祉の課題解決に取り組むことだけでなく、関係者間の対話を重ね、信頼関係を構築しながらネットワークを構築、強化し、地域福祉の課題解決のための体制づくりに資することであると考える。

<参考文献・資料>

- ・安心生活創造事業推進検討会「見直しませんか 支援のあり方・あなたのまち～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援～（安心生活創造事業成果報告書）」2012年7月
- ・上野谷加代子、斉藤弥生『地域福祉の現状と課題』放送大学教育振興会、2018年
- ・堅田香織里「福祉政策再編における地域の『再生』と『共生』」『社会福祉研究』第131号、2018年4月、pp.89-94
- ・厚生労働省「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部について」（第1回

¹⁸ 神野直彦（2018）p.28

- 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部 資料) 2016年7月
- ・厚生労働省「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現」(第1回「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部 資料) 2016年7月
 - ・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年
 - ・酒田市社会福祉協議会「新・草の根事業の概況について」、「見守りネットワーク支援事業の設立の背景と支援体制の概要」
 - ・酒田市社会福祉協議会『20年のあゆみ』1990年
 - ・酒田市ボランティア連絡協議会『二十周年記念誌 広げようほほえみ』2008年
 - ・神野直彦「地域福祉の『政策化』の検証－日本型福祉社会論から地域共生社会まで－」『社会福祉研究』第132号、2018年7月、pp.21-28
 - ・武川正吾『地域福祉の主流化－福祉国家と市民社会－』法律文化社、2006年
 - ・地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会(地域力強化検討会)「地域力強化検討会 最終とりまとめ ～地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ～」2017年9月
 - ・東北公益文科大学(武田真理子、照井孫久、小関久恵、澤邊みさ子)「酒田市におけるひとり暮らし高齢者の見守り活動の担い手に関する調査研究－福祉協力員、学区・地区社会福祉協議会を中心に－」(平成24年度酒田市大学まちづくり政策形成事業報告書) 2013年2月
 - ・藤松素子「地域福祉をめぐる論点と課題－地域福祉の成立要件とは何か－」『佛教大学社会福祉学部論集』第8号、2012年3月、pp.39-56
 - ・山形県庄内総合支庁『高齢者見守り・支え合い活動推進事業－モデル取組地区活動事例集－』2013年12月