

## 「地域福祉活動における担い手の課題」

石井 祐理子

### はじめに

政権交代から一年が経過し、「コンクリートから人へ」のスローガンのもとで進められた政策は、果たしてその成果をあげているだろうか。日常のメディアが報道している事件や出来事は、高齢者や児童に対する残忍な虐待や、就労機会や人間関係の喪失による社会的孤立感からの突発的な凶悪事件など、悲惨な状況に目を覆いたくなるものばかりである。また最近では、異常気象や自然災害によって命を落としたという報道も後を絶たない。

こうした問題を解決し、また未然に防ぐためには、地域のつながりや地域での取り組みが重要であると、多くの有識者をはじめ関係機関の専門家や地域近隣等が指摘している。つまり、近隣住民同士が普段の生活の中でつながりや交流を持っていれば、自然災害による被害をはじめ、介護や育児を独りで抱え込み自暴自棄になることや、人間関係の不条理さから社会的な孤立感を覚え自己放棄に陥ることもなく、最悪の事態を回避できるというのである。

このような指摘は、言い換えれば、現在多くの地域では、そうした地域のつながりや活動が順調に取り組みされていないことを言及している。なかでも高齢化率の高い中山間部では、日常生活全般にかかわる問題の予防や解決が困難な要因として、地域生活を支える人材不足を挙げている。

したがって、日常生活の福祉的問題に取り組む地域福祉活動の人材も、同様に不足している状況である。

そうした地域福祉活動の担い手不足の背景には、これまで伝統的に地域福祉活動を支えてきた自治会・町内会をはじめとする地縁型組織における入会者の

減少、役職者・役員の高齢化、さらには役職者・役員の後任者不足等があげられ、こうした事態は悪化の傾向をたどっている。

そこで、地域の誰もが安心して安全に暮らし続けられるための、地域福祉活動を担っていく人材として、地域で活動する個人ボランティア、ボランティアグループやNPOが着目されている。既存の地縁型組織とボランティアやNPOとの協働関係に基づく地域福祉活動の成功事例は、関係者による研修や集会で紹介されるものの、現状としては、担い手不足を解消できずに苦悩している地域がまだまだ多い。

そこで本稿では、地域福祉活動の担い手に関する課題を明らかにするとともに、地域福祉活動を側面的に支援しながら安定的に実践していく責任を負う専門職に焦点を当て、地域福祉活動の今後の発展に向けた方策を提示したい。

## 1-1 研究の目的

地域福祉活動は、社会福祉法第4条に明記されるように、地域住民と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が相互に協力して推進するものである。つまり、活動の現場には、こうした重層的な担い手が存在しているが、地域福祉活動の担い手といえば「活動を行う者」が注目され、そこでの問題点などを指摘されることが多い。しかしながら、地域福祉活動は、担い手すなわち先に述べた三者（ここでは地域住民としての地縁型組織、事業を経営する者としての社会福祉協議会（以下「社協」と称す）、活動を行うものとしての民生委員・児童委員とする）の、それぞれの役割や活動の内容が十分に検討され、相互に理解し合ったうえで活動してこそ、充実した展開につながるはずである。また、地域福祉活動として取り組むニーズを把握することも、担い手に期待される役割であるため、潜在的ニーズの掘り起こしから難易度の高いニーズの受け止めまで、三者の役割分担や連携の在り方を整理していく必要性は高い。

そこで、本研究では地域福祉活動の担い手について、それぞれの役割や活動内容や課題の整理を行い、それらをふまえた上で担い手間の連携のあり方を提

示することを目的とする。本研究がこれからの地域福祉を推進していくため、地域のつながりの再構築の一助となるよう意義あるものとしたい。

## 1-2 研究の方法

研究対象として大阪府吹田市の地区福祉委員会による小地域ネットワーク活動を取り上げ、活動の現状や課題などを整理した。

地域福祉活動の中心的な担い手である地区福祉委員の抱える課題を明らかにすることで、自治会など地域住民や民生委員・児童委員やボランティアとの協働や連携の在り方について検討する。

また、非専門職である地区福祉委員をはじめとする担い手を側面的に支援する、コミュニティソーシャルワーカーやボランティアコーディネーターという専門職の役割や支援内容、さらにそれら専門職が所属する地域福祉推進機関の存在意義についても検討し、地域福祉を推進する「地域住民」、「社会福祉に関する活動を行う者」、「社会福祉を目的とする事業を経営する者」の機能的な三者関係について探求する。具体的方法としては、吹田市社会福祉協議会が発行した「吹田市社会福祉協議会第2次地域福祉活動計画／地区福祉委員会5か年計画（2010年4月）」と「誰もが安心して暮らせる住みよいまちづくり～33地区福祉委員会の小地域ネットワーク活動報告～（2009年5月）」の解説と、同社協職員（2名）への半構造的面接を行った。

## 2-1 地域福祉活動の実際

地域福祉活動とは、押し並べて言うならば、全ての地域住民が住み慣れた地域で、安心して安全に暮らし続けるための活動である。関連する政策の基本的な主体は国であるため、原則としては援助を必要とする人にとっては全国各地においても同様のサービスが利用できる。しかしながら、地域で活用できる資源はもとより、生活習慣や経済・産業、文化や歴史にいたるまで、私たちの日常生活を取り巻く環境は、地域ごとに多様であり、国の施策であっても全国的に統一した内容を実践することは不可能である。このことは、地域による活動に

対する温度差や、公平性を欠くといったマイナス要因と捉えるのではなく、地域の実情に合わせた施策の実践が可能になるというプラス要因として、地域性（独自性）を活かせる地域福祉活動の特徴と受け止めるべきであろう。

また、地域福祉について考える場合、積極的に推進を強調する背景には、画一的な公的福祉サービスだけでは対応できない、多様化し複雑化している生活課題の増加がある。例えば、援助を必要とする高齢者の中には、介護保険で認定された要介護度で利用できるサービスだけでは、本人のニーズを充足できなかったり、また福祉だけではなく医療や保健をはじめ、警察や消防等との連携を必要とする支援体制が不可欠なケースもある。

さらには、日常のゴミ出しや部屋の電球の交換、庭木の手入れなど軽易な作業であるがゆえに、公的サービスとして対応するよりは、近隣や地域住民同士での助け合い活動による対応の方が適しているニーズの増加もあげられる。

したがって、公的福祉サービスでは補いきれないニーズや、地域社会のつながりの中で解決できていた生活課題に対しては、従来の地域住民間のつながりを再構築することによって、解決を目指すことが有効な方策であるとして、地域福祉活動を積極的に推進する動きが、一層盛んになっているのである。

## 2-2 地域福祉活動を支える組織

全国社会福祉協議会は、地域福祉活動を小学校区等の生活圏を中心とした小地域での活動として小地域福祉活動と位置づけ、実際には市区町村社協が小地域福祉活動を展開してきた。小地域福祉活動の活動内容は、主なものとして①要援助者に対する個別支援、②担当区内の高齢者、障がい者の一人ひとりを見守り、支援していく小地域ネットワーク活動、③高齢者、障がい者、子育て家庭等を対象としたふれあい・いきいきサロン、④配食ないしは会食による食事サービスがある。さらに相談調整窓口の設置や住民参加型在宅福祉サービスの提供など、高い専門性を必要とする活動に取り組んでいる地域もある。

こうした小地域福祉活動を推進する組織は、「地域福祉推進基礎組織」と称され、「地縁団体等の全住民を代表する組織と福祉活動組織の二者で構成され

る地域を基とした住民の地域福祉活動を推進する基礎的な組織」と定義されている。さらにこの組織は、小地域社会福祉協議会、地区福祉委員会、校区福祉委員会、住民福祉協議会等という名称も使われており、組織としては市区町村社協と対等な関係に置かれている。

この地域福祉推進基礎組織を構成している組織は、地縁型組織と福祉活動組織である。地縁型組織とは、自治会、町内会をはじめ老人クラブ、婦人会・女性会、青年団等であり、福祉活動組織とは、民生委員・児童委員協議会、当事者組織、ボランティアグループ、NPO法人、社会福祉法人を含んでいる。それらの各種団体から福祉活動を担う代表やメンバーが選出されて、構成しているものが一般的とされている。

これまで概観したように、地域福祉活動における問題の解決に向けた活動の取り組みは、地域性が色濃く反映され多岐にわたっている。中でも実質的な担い手の中心である、自治会と地域福祉推進基礎組織と民生委員・児童委員の関係や、地域福祉推進基礎組織とボランティアグループ・NPO法人との関係は、組織間の理念や活動方針の違いから個人的感情の相違まで、一筋縄ではいかない複雑な要因を含んでいることが多く、良好な関係を構築することは安易なことではない。そのため、地域福祉推進基礎組織活動を支援する社協職員等の専門職の存在は非常に重要であり、地域の諸事情を熟知し、地域福祉活動を側面的から支援できる実践力を有したソーシャルワーカーが求められているのである。

### 3-1 地区福祉委員会の実際 ー大阪府吹田市の場合ー

大阪府吹田市は、昭和30年代の高度経済成長期に入ってから、千里ニュータウンの建設や日本万博博覧会の開催に伴い、広域幹線道路や鉄道網など都市基盤が整備され、これを背景に、府内の主要な衛星都市となった。その後、都市区画整理事業等に伴う住宅開発や、企業所有地の売却に伴う大規模なマンション開発も進んでいる。

吹田市の人口は、昭和35年から平成12年までの間に2.98倍、世帯数として

は4.89倍と大幅に増加している。一方1世帯あたりの人員は、4.02人から2.45人と大きく減少し、この間の核家族化の進行を物語っている。

吹田市の特徴としては、ニュータウン地域や旧市街中心地域の高齢化と、新興高層住宅の増加と共に人口流入が著しい地域の年少率の高さが挙げられる。そうした人口構成にともない、それぞれの地域では主要な生活課題が異なるため、取り組むべき地域福祉活動も各地域に応じたプログラムが必要となる。

そうした中、大阪府内では1960年代後半から小地域における福祉活動を組織的に展開する核として、地区福祉委員会（校区福祉委員会とも呼ばれている）の設置を原則的に小学校区単位で進めてきた。住民が主体となって自分たちが住み慣れた町で安心して暮らせるまちづくりを、住民自らが知恵や力を出し合って地域ぐるみで推進することを目的としており、現在の府内の地区福祉委員会の設置率はほぼ100%となっている。

地区福祉委員会の組織づくりの原則は、①住民全体に支えられ、その総意が集結できる幅広い住民組織によって構成すること、②福祉、教育、保健、医療などの関係する専門機関の参加協力を得ること、となっている。そのため、組織構成は、①住民代表的な性格のつよい組織（自治会・町内会、婦人組織、青年組織等）、②福祉専門機関・団体的性格のつよい組織・団体（民生委員児童委員協議会、福祉施設連絡会、福祉関係行政、ボランティア等）、③当事者団体的性格のつよい組織・団体（障害者団体、母子・父子団体、老人クラブ、老人介護者の会等）、④関連分野団体及びその地域担当者（社会教育団体、学校教育、医師会、司法警察関係団体等）、⑤その他（学識経験者等）となっている。

そして組織体制は、役員会、監事、専門部会を設け、専門部会は広報部会、企画調査部会、ボランティア部会に分かれており、地区福祉委員会として取り組む具体的な活動はボランティア部会を中心に実施されている。

吹田市では、地域福祉推進基礎組織にあたる地区福祉委員会を、昭和45年以降から平成16年までの間で、概ね小学校区内に1つ、全地区33か所に設置した。

吹田市内の地区福祉委員会活動の財政的な基盤は、各自治会の協力を得て集

められている地域ふくし協力金のうちの約3分の2と、赤い羽根共同募金の一部が当てられているのに加えて、市からの補助金と実施した事業に対する補助がある。とりわけ、平成10年度から大阪府社会福祉協議会は高齢者の生活ニーズに対応するため、小地域ネットワーク活動を実施する組織に対して助成金を交付することとなり、吹田市の全ての地区福祉委員会で小地域ネットワーク活動を展開することになった。

小地域ネットワーク活動は、個別援助活動とグループ援助活動の二つに大別できる。個別援助活動とは、この活動の中核的なプログラムであり、地区内で生活しながら何らかの支援が必要な一住民に対して実施している、「見守り・声かけ訪問」やその一環としての「配食サービス」のことである。福祉委員が直接要支援者の自宅を訪問し、安否確認や福祉情報を提供している。次にグループ援助活動とは、概ね65歳以上の高齢者を対象としたいきいきサロンやふれあい昼食会、就園・就学前の乳幼児とその保護者を対象とした子育てサロン、園児・小学生・中学生と地区内の高齢者による世代間交流、障がい者（児）とその家族を対象とした障がい者（児）交流である。いずれも地区内の公民館や集会所等を確保して、同じような境遇で暮らす住民同士の交流を図り、情報交換や仲間作りを目的としている。

一方、地区福祉委員会の独自の活動とは、広報誌の発行、研修会の開催・参加、総会・会議の開催や、地域福祉活動計画と連動した地区福祉委員会5ヵ年計画の策定、地域ふくし協力金や共同募金運動への協力である。

広報紙を発行するにあたっては、地区福祉委員会の存在や活動内容等を地域住民に知らせ、活動への関心を高めてもらい、その先には一緒に活動を支えてくれる担い手となってほしいという願いがある。地域で行われる各種行事への参加、協力も、広報活動の一環としての取り組んでいる。また、地区福祉委員が向き合う地域の様々な問題は、その背景や問題の本質からそれらの解決策にいたるまで、日々多様化し困難さを増している。そのために、メンバーは、自分自身の知識や技術の不足を補うための研修を自から開催したり、専門機関や関連機関等が主催する研修に参加する機会も増やしている。

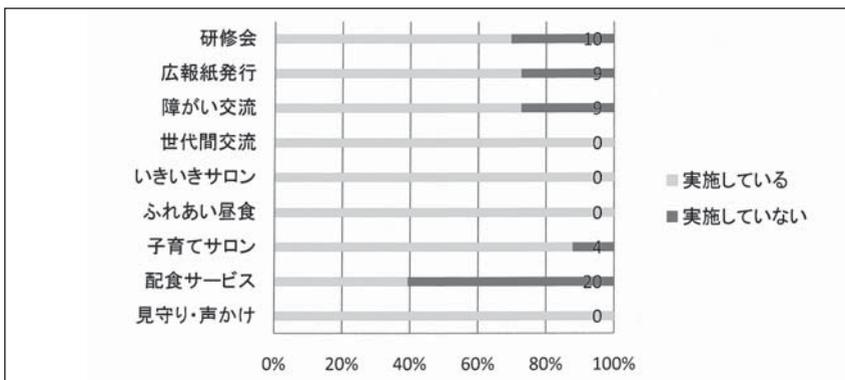
さらに、地区福祉委員会は地域の実情を的確に把握し、そこから汲み取るニーズに対して適切な支援活動を実施するため、自らの取り組みを振り返る機会として定例会議や総会を開催している。そうして整理された意見を、5ヵ年計画に反映し具体的な活動にするため、これまでの活動の総括から今後の目標までを明文化して、メンバー同士の共通意識を高めている。

そこで、2008年度の33地区福祉委員会の主な実績を示したのが【グラフ-1】である。これは全33地区に各活動の実施の有無を尋ねた結果である。地区によって各活動の実施回数は多岐にわたっており、例えば配食サービスの最多実施回数は年間22回の地区がある一方で、実施回数0回の地区もあり、また広報誌の発行も最多発行地区は年間12回であるが、発行していない地区もある。このように地区福祉委員会の活動は、横並びに一齐に取り組むよう社会福祉協議会等から指導されることはなく、各委員会の主体性に基づいて運営されている。

### 3-2 吹田市における地区福祉委員会活動の現状と課題

そして吹田市では、平成22年度から平成26年度に向けた吹田市社会福祉協議会第2次地域福祉活動計画策定にあたり、全地区福祉委員会は5ヵ年計画を策定した。そこでは、主に前回の第1次5ヵ年計画に基づいた活動の状況の検証を行い、そこから見えてくる課題をまとめ、今後の活動に向けての目標を掲

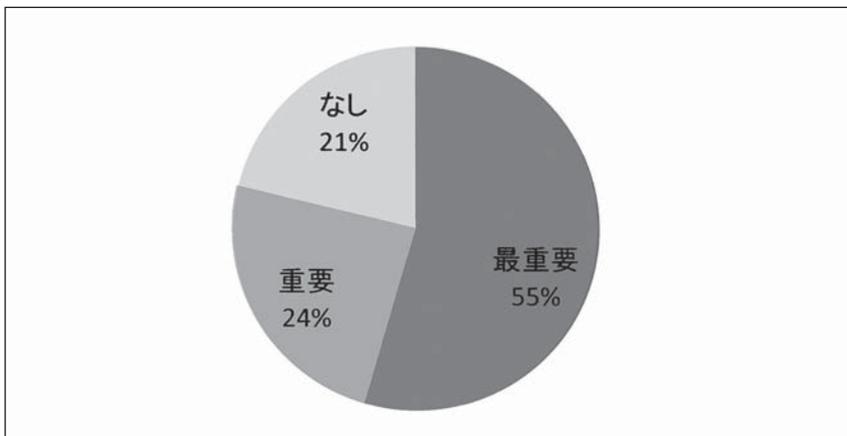
グラフ-1 地区福祉委員会の活動内容



げている。

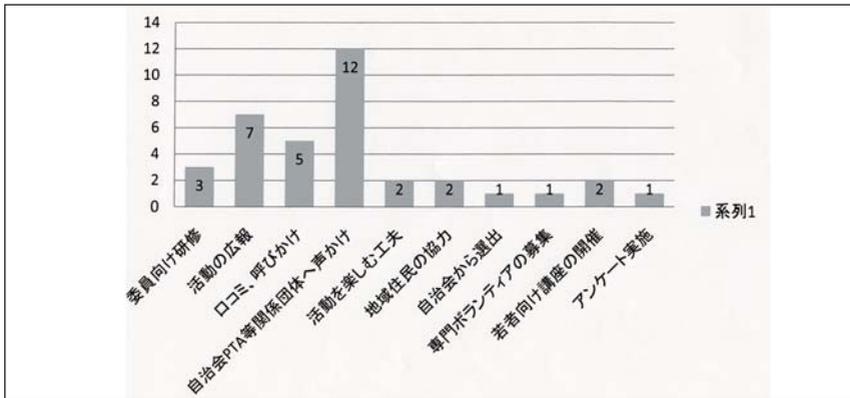
どの地区福祉委員会でも、第1次5カ年の取り組みに関してほぼ計画通りに実行できたという、肯定的な自己評価が多かった。その反面、活動自体が充実してきたことによって生じた新たな課題も多数挙げられている。主なものは、グループ支援活動の参加人数の増加や実施回数の増加による、適切な場所の確保や会場内外のバリアフリー化、またその会場までのアクセスの保障、活動財源の確保等である。これらの課題には、建物の改築等のハード的なものと、活動メニューの増加、参加者や要援助者の増加といったソフト的なものがある。その中で、いずれの地区福祉委員会でも関心の高い「活動の担い手確保」について、全地区福祉委員会における解決したい優先度は【グラフ-2】の通りであった。（「最重要」がすぐに取り組むこと、「重要」が5年以内に取り組むこと、と分類している）

グラフ-2 活動の担い手の優先順位



そしてこの課題の具体的な解決策として今後取り組みたいことは、【グラフ-3】となっている。

グラフ-3 活動の担い手確保に向けた方策



活動の担い手を確保するための方策として、もっとも多かった意見は「自治会、PTA等関係団体への声かけ」であり、続いて「活動の広報」、「口コミ、呼びかけ」となっていた。つまり、地区福祉委員会で考える解決策とは、総じて身近な団体や関係者に対する働きかけであり、お互いの事情を理解し合っている関係者や関係団体の間という、狭い範囲の中からの担い手の確保を有益としている。その他には「委員向けの研修の実施」、「活動を楽しむ工夫」など、地区福祉委員会の活動にメンバー自身が自信を持ち、魅力を感じるよう努力することが、地区福祉委員会自体の活動に関心を持ってくれる人の増加につながるという意見もあった。ところで、「若者向け講座の開催」や「専門ボランティアの募集」など、新たな人材の開拓やこれまで連携のなかった分野との関係づくり等の方策には、積極的に取り組む姿勢はあまり感じられない。しかも、社協ボランティアセンターや日頃から関係のある行政機関等に、相談や支援を求めるといった意見は、全く見受けられなかった。

次に地区福祉委員会の活動の課題として、構成メンバー間の良好な協調・協働関係の構築の難しさが多くの地域で挙げられている。

吹田市の場合、地区福祉委員会の設置年をみると、最初に設置されてから最後に設置されるまで34年間もの開きがある。この間にわが国の少子高齢化は進行し、福祉政策は大きく変動した。市内の人口構成や世帯数も大きな変化をみせ、地域住民の地域活動に対する理解や関心も希薄になっている。そのため、初期に立ち上がった地区福祉委員会と、最近活動を始めた地区福祉委員会では、構成団体や個々のメンバーの活動に対する意識や、取り組む問題の理解等に格差が生じてしまうことは不可避なことである。

また吹田市は、地区福祉委員会の設置経緯には、従来から地縁型組織が個人を対象とする細やかな活動を展開し、その流れで地区福祉委員会が成立した場合や、そうした地域福祉活動が白紙の状況の中で、とりあえず地区福祉委員会という組織を創ることから始まった場合などがあり、それゆえ各々の委員会内の個々のメンバーの意識の差は大きく、そのことが地区福祉委員会の活動自体に何らかの影響を与えていることも多い。つまり、自治会、町内会をはじめとする地縁型組織から選出されるメンバーが、地区福祉委員会活動に深い理解と積極的な参加ができるかどうか、また専門機関とのパイプの強い民生委員・児童委員との相互理解と協力関係を構築できるかどうか大きな焦点となる。とりわけ活動資金の調達を主に担っている自治会の長、地域の要援助者の情報を把握している民生委員児童委員協議会の長、実際に活動を担う地区福祉委員会の長、この三者の関係は、地区福祉委員会の活動に直結的に反映されやすい。それゆえに三者が良好な関係を維持している時は良いものの、不信感の高い緊迫した関係となれば、地区福祉委員会の活動が大きく滞ってしまうことも考えられるのである。

#### 4-1 地域福祉活動の担い手とは

2008年6月に全国社会福祉協議会が発行した「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－」（これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告）には、地域福祉の意義と役割について、「地域における全ての生活問題に対し、公的な福祉サービスだけでは対応することが

できないことが明らかになってきている。(p47)」と明記されている。筆者はこの文章を、「公的な福祉サービスのように画一的なサービスでは、利用者主体の原則に伴った個別性の高い多様なニーズには、利用者の満足度が高いきめ細やかな対応ができない」、「様々な要因が複雑に絡み合っ生じる生活課題に対して、縦割りのサービスをつぎはぎに実施するだけでは対応できない」と解釈している。同様に「基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応する、という原則を踏まえつつ、地域における多様な生活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、地域における「新たな支え合い」(共助)の領域を拡大、強化することが求められている。(p47)」との文章は、「全国的に平均的で簡易なニーズには公的な福祉サービスが対応し、解決困難で複雑なニーズに対しては、自立した個人が行政の関与に頼らず主体的に関わることで解決を目指すという体制を、どの地域にも拡大させていくことが「新たな支え合い」の形である」と解釈している。

ここで、筆者はやみくもに「新たな支え合いとは公的責任の回避ではないか」ということを指摘したいのではなく、「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」という状態を前提として、理想的な地域福祉の意義と役割を語ることは、現状では、現場から乖離した机上の議論なのではないかと危惧しているのである。

なぜなら、私たちが暮らす地域社会の実情は、地域住民の地域に対する関心や住民間の連帯感が希薄化し、地域住民の自治意識も先の前提として託されているほど高いとは言い難いものとなっている。そのために高齢者の孤独死や障害者に対する社会的排除、児童虐待に対する住民の支え合いの困難さを深刻化させ、現代の地域社会で発生する福祉問題増加の大きな要因となっているのである。つまり、未だ成熟した社会ではないために、こうした問題が後を絶たないのではないかと考えているのである。

また、自立した個人についても然りで、そうした地域住民が希少であるために、自治会の加入率の低下、地縁組織等の役員のなり手不足等の課題が山積し、地域で発生している問題解決の担い手不足を生んでいるために、従来から実施

してきた方策は通用しなくなっているのである。この現状をしっかりとふまえたうえで、地域の実状に応じた「新たな支え合い」あり方を検討しなければならない。

そこで、吹田市の地区福祉委員会の担い手確保の実状を取りあげ、現状に相応しい地域福祉活動の担い手について検討をすすめていく。

## 4-2 地区福祉委員会の担い手の確保の課題

### (1) 地区福祉委員の意識

地区福祉委員会の基本的な設置方法は、まず地縁型組織や福祉関係の専門機関、当事者団体等の連合体を形成し、各構成団体から選抜された者が地区福祉委員となる。構成団体によってその選抜方法は様々であるが、中には「地縁型組織の長が自動的に地区福祉委員になる」という当て職的な扱いもある。そうなれば、地区福祉委員には積極的に活動に取り組む者や、反対に事なかれの的に消極的に過ごす者など、多様な参加意識を持った委員が存在し、同じ地区福祉委員会の中でもメンバーとしての意識に格差が生じることとなる。また、地域の事情に明るい者と疎い者や、地域に対して愛着を感じている者と感じていない者等、その活動を展開している地域に対する関心度にも大きな差異が生じている。

いずれにせよ、ほとんどの地区福祉委員会では新たな担い手を確保する手段を検討している。では、どのような参加意識をもった担い手を確保しようとしているのか、この点を委員会の中でしっかりと議論をして意見をまとめておく必要がある。そうでなければ、手当たり次第に新メンバーを確保したものの、活動が継続しなかったり、他のメンバーと良好な関係が作れない等の不協和音が生じる危険性を払拭することができない。

吹田市の場合、ほとんどの地区福祉委員会では、前述の通り、新たな担い手の確保には地縁型組織の関係者に声をかけることを検討していた。つまり、地域の問題は地域で解決する、という立場から地区福祉委員会活動を盛り上げていきたいという意見が主流であり、また、同様の活動を長年一緒に取り組んで

きた地縁型組織同士という、顔の見える関係の中から、活動を共にするメンバーを募りたいという考えも多かった。しかしそうなれば、地縁団体では少数派である30代等の働き盛りの若い世代の参加を期待することは難しくなる。しかも、声をかけられた団体の中での選抜方法が、当て職や無作為の順番制であったなら、地区福祉委員会活動に対する関心や意欲が高いメンバーが選出されるとは限らない等の負の要因もあることを、念頭に置いておくべきであろう。

## (2) 地区福祉委員会の活動上のルール

地区福祉委員会は複数の団体の連合体であるが、地域の問題を地域で解決しようとする活動の性質上、実質的には地縁型組織が中心となって取り組んでいる。したがって、地区福祉委員会の動き方は、地縁型組織に倣った全体性や慣習性を重んじる、意思決定の方法や活動のプロセスを辿ることが多い。そうした動き方は、ボランティアグループやNPOにとっては時にじれったく感じたり、非効率的に受け取ってしまうことも少なくない。なぜなら、ボランティアグループやNPOでは、公平性や画一性を活動原則としておらず、活動者の関心のある問題やテーマを選別し、できる限り速やかに活動できるよう活動者個々人の意志に基づき、フットワークを軽くして自ら進んで積極的に取り組むことを活動原則としているからである。吹田市の場合、これまでも地区福祉委員会に地域型組織に属さないボランティアの参加はあった。中には長年地区福祉委員会で活動しているボランティアもいるが、全体的にはやはり地区福祉委員会の活動方針とそりが合わず、辞めていくボランティアも少なくない。

また、一方では地縁型組織から地区福祉委員会に参加して活動しているメンバーにしてみれば、今までと同様に、自分の生活圏内で活動することになり、生活と活動の「場」が一体となって、逃げ場なく活動に関わることとなる。それゆえに自分が安心して活動に参加し続けるためには、自分の所属団体や他の構成団体と適当な折り合いをつけることも必要となり、個人主義的な動向は取りにくくなる傾向もうかがえる。

しかしながら、吹田市社協ボランティアセンターに寄せられるボランティア

活動希望者の声には、「最近他市から引っ越してきたばかりなので、地域とのつながりをつくるきっかけとなるボランティア活動に参加したい」、「仕事が忙しいので、空いた時間に身近な地域でボランティア活動をしたい」というものも少なくない。

つまり、ボランティアとして地域福祉活動に参加したいというニーズは存在するものの、こうしたニーズに柔軟に対応できる地区福祉委員会の活動推進のための体制や活動上のルールの再検討が追いつかず、今度の活動の発展を考えれば、組織の見直しが必要となっているのである。

#### 4-3 民生委員・児童委員との連携

民生委員・児童委員は、地区福祉委員会のメンバーの中で地域の要援助者に関する個人情報をもっとも把握している。そのため、活動を展開していく中心的存在になることも多い。中には、民生委員・児童委員が委員長を担っていることもある。しかし、そのことが、民生委員・児童委員と地区福祉委員との業務過多となって、個人に大きな負担がかかってしまう場合もある。というのも、昨今の民生委員・児童委員には、地域福祉を推進する第一人者として貧困等の経済問題に限らず、多方面にわたる生活上の問題に対応することが期待されている。高齢者の認知症や老老介護、孤独死等の問題、障害者の社会的排除や成年後見の問題、児童の虐待や教育格差の問題等々、さらには地域全般にわたる防災、防犯の取り組みも含め、民生委員・児童委員に求められる相談援助や問題解決の知識や技術は、各々の専門職に肩を並べるレベルに切迫している。そのため、日常的に実施されている各種研修への参加機会も増加し、じっくりと時間をかけて地域住民の相談に対応する余裕が無くなる傾向にある。

ところが、そうした逼迫した民生委員・児童委員を取り巻く状況については、地域住民はもとより、同じ地区福祉委員会のメンバーにさえも正確に理解されていないことも少なくない。地区福祉委員と民生委員・児童委員の間にそうした誤解がもとで、活動上の関係がぎこちなくなったり、活動自体が滞ったりする事態が発生することがあれば、結局地域住民にしわ寄せがくるということに

なり、それぞれの目指す目的は同じ処にあるはずなのに、真逆の結果を生み出すことになってしまう。

民生委員・児童委員と地区福祉委員との連携は、地域福祉活動を実践するうえで大変重要なテーマであり、地域の事情を良く把握しているこの二者が良好な関係を構築できれば、地域福祉活動の活性化に良い影響を与えるはずである。

## 5-1 専門職に求められること

### ー吹田市で活動するコミュニティソーシャルワーカーー

吹田市は2006年度5月に発表した地域福祉計画において、地域福祉活動推進の条件整備として、同市社協の基盤強化とコミュニティソーシャルワーカーの計画的設置を筆頭に挙げている。これは、同市社協が2004年度に策定された地域福祉活動計画にて、安定した財政基盤のもとでのコミュニティソーシャルワーカー設置を要望した成果であり、その背景には市内33地区で実施した、地区福祉委員会ヒアリングから拾い上げた多くの意見が存在する。

コミュニティソーシャルワーカーは、地域福祉活動の担い手の中でも、地域福祉活動の実態が住民主体となるように、側面的に支援する専門職である。吹田市社協職員であるコミュニティソーシャルワーカーは、日常的に地区福祉委員会活動に足を運び、参加者の声をはじめ各委員の声も受け止めながら、地域に潜在しているニーズを発見し、そのニーズを適切にアセスメントし、解決に向けた計画策定、他機関、資源とのネットワークづくり、そして具体的な活動の実施を行い、その一連の取り組みについてのキーパーソンとなっている。

こうしたコミュニティソーシャルワークを展開していくためには、何よりもまずコミュニティソーシャルワーカーの存在を、より多くの地域住民や関係機関に認知してもらうことが必要となる。吹田市ではこの課題に対して、広報パンフレットの作成やフォーラムの実施し、吹田市社協としては、福祉相談会の実施、関係機関との連携強化等に取り組んでいる。

それでも、地域住民をはじめ、民生委員・児童委員やボランティアにとっては、拠点に止まらずに地域を回っているコミュニティソーシャルワーカーとの連絡

が取りにくいことや、相談内容によっては、コミュニティソーシャルワーカーの出先拠点に連絡すればいいのか、本部となる吹田市社協に連絡をすればいいのか判断に困る、といったコミュニティソーシャルワーカーとの連携の取りづらさを指摘する意見も多い。

地域福祉活動の担い手となる専門職であっても、地域住民や民生委員・児童委員に対する認知や理解の向上に取り組む必要があるのが現状であり、大きな課題でもある。

また、吹田市社協内の他部門との関係、とりわけボランティアセンターとの日常的な情報共有や協働関係は不可欠なものとして、コミュニティソーシャルワーカーとボランティアコーディネーターの連携強化に努めている。具体的にはスーパービジョンやケース会議の実施、相談依頼者宅への同行訪問等を実施している。そうしてコミュニティソーシャルワーカーとボランティアコーディネーターは、ボランティアから届く多様な地域のニーズや、ボランティアグループから発信される地区福祉委員会活動の改善案等に対して、連携しながら対応していくよう心掛けている。

## 5-2 地域福祉活動の担い手としての専門職の役割

本稿では地域福祉活動の担い手を、地域住民としての地縁型組織、事業を経営する者としての社協、活動を行うものとしての民生委員・児童委員の三者で構成されると想定し、具体的な活動体として地域型組織と民主委員、児童委員等で構成されている。地区福祉委員会を取り上げ、その主な実践である小地域ネットワーク活動を事例として考察した。その結果、各々の担い手の抱える個別の課題、各々の担い手間の関係性の課題がそれぞれ明らかになった。そして、活動の担い手である二者の関係性が、様々な課題に影響を与えていることと、地域福祉活動を側面的に支援するコミュニティソーシャルワーカーが、他の二者とどのようにかかわっていくのかが、非常に重要であることも判明した。具体的な専門職の役割は、地区福祉委員会として活動する際に、地縁型組織のメンバーは、従来までの活動原則に基づいて活動を展開するが、そうしたメンバー

に対して、自らの原則と違った他団体の活動原則を受入れることや、自発的に関わる活動の魅力等を伝えていくことなどである。また、地区福祉委員会を構成している多様な団体が持っている理念や活動のルール等を、建設的に調整することもそうである。さらには、地区福祉委員会の活動の活性化に向けた、社会資源の情報提供や開拓等も専門職に託された役割である。まさに吹田市が提唱している「地域のつなぎ役」である。そして、地域福祉活動の存在すら知らない地域住民に対して、計画的に広報活動を展開し、理解者から共感者へ、そして共に活動を担う実践の主体者へと変容してもらえよう、あらゆる観点からのアプローチを仕掛けていくことも、専門職が先陣を切っていくことが求められている。

ともすれば、他の関係機関も含めた地域福祉活動に関わる専門職自身が、地域福祉活動は地域住民の主体性に一任すれば良い、専門職は下手に関わらない方がよいという考えに偏重してしまうおそれもあるが、決してそうではなく、専門職として側面的に支援することによって、地域型組織や民生委員・児童委員等の潜在的な能力がより一層引き出されるのである。地域福祉活動においては、誰よりも専門職自身がこのことに気づき、不断の努力を続けてほしいと願うものである。

## 6 おわりに

本稿では、地域福祉活動の担い手の課題について言及することを目的としたが、その目的を十分に成すことはできなかった。なぜなら、本来地域福祉活動の醍醐味というのは、活動に参加する地域住民を「サービスの利用者=受け手」としてのみとらえるのではなく、活動を通して担い手や参加者同士との交流によって、「受け手から担い手へ」と変容していくことではないかと考えるからである。この見解は、吹田市社協職員の方からの助言をいただいた際に気付かされたものである。この視点をふまえながら、今後も地域福祉活動に携わる担い手に関する研究を継続していくこととしたい。

【参考文献】

- 中田実・山崎丈夫・小木曾洋司著、「地域再生と町内会・自治会」、自治体研究社、2009年
- 和田敏明・齊藤貞夫編、「概説 社会福祉協議会」、全国社会福祉協議会、2009年
- 井岡勉監修、牧里毎治・山本隆編、「住民主体の地域福祉論」、法律文化社、2008年
- 井村圭壯・豊田正利編、「地域福祉の原理と方法む」、学文社、2008年
- 稲葉一洋著、「地域福祉の発展と構造」、学文社、2007年
- 井岡勉・坂下達郎・鈴木五郎・野上文夫編、「地域福祉概説」、明石書店、2003年
- 三塚武男著、「住民自治と地域福祉」、法律文化社、2003年
- 和田敏明編著、「地域福祉の担い手」、ぎょうせい、2002年
- 沢田清方編著、「小地域福祉活動」、ミネルヴァ書房、1998年
- 沢田清方編著、「住民と地域福祉活動」、ミネルヴァ書房、1998年
- 梶浦豊子、「実践報告Ⅰ：コミュニティとボランティア 協町の「ふれあいいきいきサロン」づくりから」、『徳島大学社会学研究第15号』pp310-317、2002年2月
- 松垣牧子・福田由美子、「「ふれあい・いきいきサロン」事業における施設の使われ方の考察－高齢者の生活拠点施設に関する研究」、『日本建築学会中国支部研究報告集第28巻』、pp645-648、2005年3月
- 高野和良・坂本俊彦・大倉福恵、「高齢者の社会参加と住民組織～ふれあい・いきいきサロン活動に注目して～」、『山口県立大学大学院論集第8号』、pp129-137、2007年
- 中村久美、「地域コミュニティとしての「ふれあい・いきいきサロン」の評価」、『日本家政学会誌 Vol.60 No.1』 pp25-37、2009年
- 「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

岡本栄一監修、守本友美・河内昌彦・立石宏昭編著、「ボランティアのすすめ  
－基礎から実践まで－」ミネルヴァ書房、2005年

「吹田市地域福祉計画」、吹田市、2006年5月

「誰もが安心して暮らせる住みよいまちづくり～33地区福祉委員会の小地域  
ネットワーク活動報告」、吹田市社会福祉協議会、2009年5月

「吹田市社会福祉協議会第2次地域福祉活動計画／地区福祉委員会5か年計画」、  
吹田市社会福祉協議会、2010年4月