

# 地域共生社会の実現に向けた住民座談会の効果と課題

高木寛之

## I 研究の背景

近年の社会福祉実践は、地域包括ケアシステムの構築、生活困窮者自立支援制度における地域づくり、我が事・丸ごとの「地域共生社会」の実現を目指している。特に地域共生社会の実現においては、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制の構築が期待されている。この住民主体の地域課題解決体制は、住民一人ひとりが、地域福祉を推進する主体及び地域社会の構成員であるという当事者意識を持ち、自身の身近な圏域に存在する多種多様な福祉課題や表出されていないニーズに気づき、他人事を我が事として捉え、地域課題の解決に向けて、それぞれの経験や特性等を踏まえて役割を分かち合う体制といえる。

このような体制の構築が求められる背景には、人口減少、少子高齢、核家族、被介護、生活保護、社会的孤立などの多様な社会問題・福祉課題の顕在化・潜在化があげられる。そして、これらの地域生活課題の解決が行政の制度だけでは困難であり、住民参加を前提として、困りごとを抱える人々を支えるための、「今までの地域の仕組み」を改善し、「新しい地域の仕組み」をも生み出すことが求められていることにある。

「今までの地域の仕組み」は、地域に暮らす人々の人間関係を基盤に、人々の関わり合い、困りごとの分かち合い、支え合い、によって成り立っていた。しかし、そのような仕組みは、一部の人のものであったり、

衰退の危機にある。このような場合、専門職は住民の「今までの地域の仕組み」の活用や協働ができず、「制度とサービス」のみで支援を行わざるを得なかった。しかしながら、近年の社会問題・福祉課題は、専門職の「制度とサービス」だけで対応することの限界を迎えている。また、課題を抱えている人々も住み慣れた地域関係の中で生活を続けたいと願っている。そこで、このような難しい社会問題・福祉課題と住民の声に対して、地域住民の在来知と専門職の知を掛け合わせた「新しい仕組み」をつくるが必要となってきた。

このような「今までの地域の仕組み」と「新しい地域の仕組み」を可視化し、地域で共有知とする機会として住民座談会などが挙げられる。近年取り組まれている住民座談会は、社会福祉から経済活性、交通まで多岐にわたる。社会福祉実践における座談会も地域ケア会議に代表される高齢者福祉から障害者、生活困窮者、地域福祉とその内容には多様性がある。さらに、地域福祉の中にも行政計画である地域福祉計画、民間計画である地域福祉活動計画、さらに小地域の地域福祉活動計画と策定内容にも検討する範囲にも差がある。しかし、これらに共通することは、“全ての人々が住み慣れたまちで、安全に安心して暮らすことのできるまちづくり”であり、地域に暮らす一人ひとりが主体となって、「地域の仕組み」、すなわち、地域生活課題を抱えている人々や抱えるかもしれない人々が安心

して暮らしていけるような地域づくりについて考えていくことである。

このような地域づくりにおいては、住民の主体的な参加が求められている。特に、地域共生社会の実現においては、“住民が主体的に”と明示されており、住民の主体的な参加は前提条件とも言える。しかしながら、このような住民の主体的な参加による地域づくりには課題もある。後藤(2018:13)は、このような「新たな社会づくりは上からの押しつけで実現できるものではないし、行政が責任を転嫁し、押しつけようとすれば逆に地域は硬直化して、課題をますます深刻化させてしまう」と指摘する。そのため、「真の“地域共生社会”の実現には、地域住民を含む多様な主体の自発的な参加によって、地域のつながりを再構築していく地道なプロセスが欠かせない」とビルドアップ型の地域づくりのプロセスを重視していることがわかる。このことは、地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について(厚生労働省2017)においても、住民とのパートナーシップのもと、関係者の合意形成を図り「住民に身近な圏域」において整備していくことと示しており、その重要性を確認することができる。

そこで、本研究では、民間組織として、行政の福祉サービスの一端を担いながらも住民活動を支援し、両者をつなぐ役割を持つ社会福祉協議会に着目する。地域共生社会の実現は、地域福祉計画を策定する行政に向けられた通知が出されている。しかしながら、地域共生社会は行政だけで実現することはできず、伝統的に地域福祉の中核的な推進機関として活動してきた社会福祉協議会への期待は大きい。社会福祉協議会も、中核的な地域福祉の推進機関として、地域の中で眠っている人の心を起こし、揺

さぶり、集団の意思をまとめ、活動を起こし、地域の文化や地域生活課題の解決方法や作法を伝承し、皆で学んでいくなかで緩やかな住民間の連携を作ってきた。その活動原則には、住民活動主体の原則、すなわち、住民の地域福祉への関心を高め、そこから生まれた自発的な参加による組織を基盤として、活動を進めることがうたわれている。そこで本稿では、社会福祉協議会が住民活動をより活性化するために策定する地域福祉活動計画における小地域福祉活動計画策定過程を取り上げて、計画策定のプロセスにおける住民座談会の全体像を明らかにし、地域づくりのプロセスへの支援のあり方を考察することを目的とする。

## Ⅱ 先行研究の検討

地域づくりにおいては、住民の参加が前提となる。住民の参加を必要性については、「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)」(平成14年1月28日社会保障審議会福祉部会)でも指摘されている。そこでは、住民参加の必要性について、障害を有したり、性や年齢が異なることなど、人間はそれぞれ異なるわけであるが、個人の尊厳、その人が生きる価値などの点においては、皆平等であり、すべての地域住民が地域社会の一員としてあらゆる分野の活動に参加する機会が保障されなければならない。こうしたことは、生活課題を持つ人自身が、権利の主体としてそれを求めることのみではなく、他の地域住民も、それを当然のこととして支持すると共に「一緒になって、それを実現することが当然であり、それが地域社会の誰にとっても望ましい社会なのだ」という地域社会の共通の価値観を持たなければ達成で

きない。したがって、地域福祉とは地域住民の主体的な参加を大前提としたものであり、地域福祉計画の最大の特徴は「地域住民の参加がなければ策定できない」ことにある。地域住民の主体的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。としており、計画策定後の活動だけでなく、プロセスそのものが地域づくりのための支援と言える。と示される。

また、藤井（2018：78）は、地域福祉における“自治”に着目している。“自治”という発想は、地域の中で福祉を運営していくうえでの重要なキーワードとし、地域福祉が当事者を含めた一般住民が主体になり、地域住民による自己決定権を普遍化するためものとなる。そのためにも、多様な直接参加のルートを担保することが地域福祉の特徴としている。このように、地域づくりにおいては、多様な参加が価値の共有や自治のために重要となることは明らかである。

そして、このような地域づくりは、地域包括ケアシステムに代表される日常生活圏域、社会福祉法で示される「住民に身近な圏域」の設定においても重要性が指摘されており、そこでは、より小さい単位での支援システムの構築が目指されている。地域共生社会の構想を検討していた岩間（2013）は、人びとの日常生活圏域である小地域（概ね中学校区）を《基本ユニット》とし、そこに地域担当の専門職が配置され、「個を支える援助」と「個を支える地域をつくる援助」の担い手として活動を行うことを構想している。そこでは、基本ユニットが福祉事務所設置自治体の圏域内に複数設置され、さらにその基本ユニット内に小学校区などの圏域において、地域住民から選出

された地域側の中核的な担い手が配置される。そこでは、地域担当の専門職のサポートを受けながら早期発見・早期対応による予防的支援、支え合い活動による課題解決と見守り、地域住民と専門職の協働による課題解決が推進されることが期待されている。そして、このような小学校区内における機能の推進母体になるのが小地域福祉活動であるとする。

このような小地域福祉活動を作り上げるには、既存の担い手が現れる「場」、新たな担い手を巻き込む「場」が必要となる。とくに、地域共生社会の実現に向けては、具体的に連携する「仕組み」と事例に基づく「対話・協議」をしていく過程が大事であり、そのような「場」をつくることが求められている。そして、この「場」の一つが、小地域での住民座談会である。そのなかで、地域社会の共通の価値観を持ち、地域を作るにあたっては、住民が住民座談会等を通して互いの価値を共有する機会が重要となる。高杉（2014）は小地域での地域福祉活動計画の作成に着目し、その方法に住民座談会を挙げている。そこでは、地域の現状と課題の確認、実行委員会の立ち上げ計画の事業化、策定委員会による計画の承認と計画との内容のすり合わせ、小地域福祉活動推進組織の立ち上げが行われると指摘する。この現状と課題の確認こそが、価値のすり合わせであり、住民が地域について考えるきっかけとなる。

しかしながら、このような参加の機会としての住民の座談会や協議体に代表される話し合いの場は、ともすれば行政への陳情団体や圧力団体にもなりうる。そのため、議会の軽視や参加住民の理解不足などと批判されてきた歴史もある（大江正章2003、朴姫淑2007）。また、形式的な参加によっ

て住民参加の意味が問われることもある。自ら考え提案し、できるものは自分たちで実行する。この理念を置き去りにしては、座談会はその良さを発揮しないのである。

そのため、地域共生社会の実現においては、「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中間とりまとめ（2016年12月26日）」の中で、①「自分が暮らしたい地域を考える」という主体的、積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり、②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり、③「一人の課題から」地域住民と関係機関が協働して解決するプロセスを繰り返して気づきと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり、という3つの地域づくりの方向性に留意しながら取組を進めて行くことが重要であると指摘している。なかでも③に示されるように、住民参加の機会として座談会を開催するのではなく、地域に関心を持つ人を増やすなどの目的を持つことが重要であり、そのためには、地域包括支援センターや保健センター等も含めた市町村、社会福祉協議会等が、地域の状況や活動等について把握している情報を数値化・可視化し、提供することを通じて地域の現状に関する認識を深めてもらうことや、地域生活課題の解決につながるボランティア活動等を具体的に示し、実際の活動に取り組みやすくすることなど、検討の先の行動を考えた取り組みの必要性が指摘される。

### Ⅲ 研究の視点と調査方法

#### 1 調査目的

そこで本研究では、社会福祉協議会が地域の状況や活動等について把握している情報を数値化・可視化し、地域住民に提供する機会でもある地域福祉活動計画の座談会に着目した。さらに、自治体単位での地域福祉活動計画策定のための座談会ではなく、「住民に身近な圏域」である小地域での地域福祉活動計画策定のための座談会に着目する。このことは、地域共生社会の実現において求められる「①「住民に身近な圏域」において、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備」であり、様々な取組が地域で実施されてきたなかで、それらの既存の取組を含めてそれぞれの取組を、いわば「点」として個々に実施するのではなく、互いに連携させ、いわば「面」として実施することにより、それぞれの強みを活かした効果的な支援体制の構築である。住民座談会は、このような支援体制を整備していくためのプロセスとして活用されている。

そこで、本調査では、このような小地域での地域づくりを視野に入れた座談会を実施した社会福祉協議会は、どのようにその意義や効果を実感しているのかを明らかにする。さらに、どのようにこのような座談会を企画したのか、そこでの課題を明らかにすることを目的とする。

#### 2 調査対象

本研究では、社会福祉協議会が地域福祉活動計画策定するにあたって、地域のニーズ把握としてだけでなく、地域づくりの一環として小地域ごとに座談会を行った地域である。調査対象となったのはA県X町、Z町、Y町の社会福祉協議会である。対象となった3町の社会福祉協議会では、同時期に第1期地域福祉活動計画策定を検討し

ていた。また、策定にあたって、地域共生社会の実現を見据えて、住民座談会の実施を検討していた。すなわち、地域ニーズを把握することのみに力を入れた地域座談会ではなく、地域生活課題を自らが発見し、解決を試みる体制を時間をかけて構築するための地域支援である。そのための事前の準備として、民生・児童委員、ボランティア、サロン代表者、老人クラブ代表者などへの研修会を企画、実施しており、筆者もこのような研修会の一部に講師としてかわりを持っていった。

地域福祉活動計画の策定に際しては、地域福祉推進部門、福祉サービス利用支援部門、在宅福祉サービス部門、法人運営部門の4つの部門が協力して行うことを理想としていた。しかしながら、小規模の社会福祉協議会においては、職員は兼業で同時に多数の事業を行っており、協力の必要性は理解しつつも、実際にどのように関わることが出来るのか、時間を見つけることができるのかを模索しており、今回の策定過程においては、地域福祉推進部門の職員のみ

で行ったり、一部座談会において、在宅福祉サービス部門の介護支援専門員がファシリテーターとして参加するにとどまっていた。

住民座談会は、3町とも3回実施している。1回目は、地域の実情について知ることを中心としたものである。2回目は、地域の実情に対して、“自分たち”を主語に何ができるかを考えることを中心とした。そして、3回目までにその一部を社会福祉協議会の職員の協力のもと実施（チャレンジ期間）し、第3回目の座談会において、実際に実施可能なものを計画とするという方法をとっていた。また、そこでの地域づくりへの基本的な姿勢は「住民の活動に専門職が巻き込まれていく地域づくり」であった。このことは、住民主体とは何かを考えた際に、社会福祉協議会の活動に住民を巻き込むのではなく、地域住民の思いや活動に社会福祉協議会が巻き込まれ、地域の主体性を創造していくという支援のあり方を踏まえたものである。

3町の概況は以下の通りである。

表1 調査対象地域の概況

対象地 (結果の表記)	X町	Y町	Z町
自然的・物理的・環境的側面	平成の大合併で、4町1村が合併して誕生した地域。町内の大部分は山地であるが、海岸線を持ち漁村、山村、農村がある。県内中心地からは車で2時間半。	平成の大合併をせずに単独で残った地域。山間地にあり、中心集落は川沿いに続く旧街道沿いにある。県内中心地からは車で2時間。	平成の大合併で、1町1村が合併して誕生した地域。山間地を含むが町の中心はなだらかな丘陵地である。県内中心地に隣接しているベッドタウンである。

人口学的側面	約 2 万人	約 4 千人	約 2 万人
社会的・経済的側面	主産業は農林水産業・観光業である。特に養殖が盛んな地域である。また、果樹の栽培が盛んである。かつては製造業の工場もあったが閉鎖した。観光業も力を入れている。経済力は低下傾向にある。	主産業は農業や林業である。ただし、平地が少ないため、棚田等はあるものの、大規模な農業は展開しにくい。かつては製造業の工場もあったが閉鎖した。経済力は低下傾向にある。	立地条件から複数の工場の誘致に成功しており、経済力はある。伝統特産品である焼き物や果樹栽培が盛んである。わずかであるが林業も行われている。ベッドタウンということもあり、町外で働く人が多い。
座談会規模	旧町村で 5 か所	町で 1 か所	中学校区で 4 か所
策定職員	地域福祉推進部門職員中心	地域福祉推進部門職員中心、座談会時介護福祉職員の協力あり	地域福祉推進部門職員中心、座談会時介護福祉職員の協力あり

### 3 調査方法及び分析方法

研究者の立場から、地域づくりを見据えた住民座談会の取り組みに協力するアプローチを考えた時、実践者とパートナーシップを結ぶ参加型アクションリサーチが最適なアプローチなのではないかと判断した。参加型アクションリサーチでは、研究者が構造変化を目指して現場にかかわり意図的に影響を与え、現場での葛藤や問題を共同で見出す。そこでは、行動とリフレクション、データの収集と反映によるサイクルを永続させる。そして、対象者の主体的な参加にもとづく状況改善・体制改革のための共同（協働）研究が目指される（Baum, MacDougall and Smith, 2006）。ここでは研究する側／される側という関係性を超えて、対象者と研究者が極力対等に役割を分担し、議論を重ね、状況改善のための計画・実践・評価をともに繰り返していく。この過程で研究に参加する対象者が、直面する問題に自分たち自身の力で対応していると最終的にエンパワーされることが、

参加型アクションリサーチでは重要となる（Rice and Ezzy, 1999）。そして、研究者の内省とアクションの判断プロセスそのものが研究の記述内容になっていくとされている（Kristiansen & Bloch-Poulsen, 2008）。

3 町の社会福祉協議会の取り組みでは、地域づくりの参加者として、一般住民の参加を念頭に置きつつも、確実な参加者として、民生・児童委員、ボランティア、サロン代表者、老人クラブ代表者、区長、消防団などへの声かけを行なった。そこで目指していたのは、新たな社会資源の開発を優先するのではなく、すでにコミュニティに存在する社会資源を生かし、そこに暮らす地域生活課題を抱える人びとや彼らの支援者、今後地域生活課題を抱える可能性のあるすべての人びとの困難を軽減し、彼らの生活・人生の質を向上させることである。

このような地域の姿に対する具体的なアプローチとしては、原田（2014）が示す地域福祉の基盤づくりを参考にした。すなわち、すでに様々な活動があることを前提に、

do→see→plan→do→check→action、といったプロセスである。そこでは、①地域福祉活動を構想する、②地域福祉の課題を見つける、③地域の理念や目的を作る、④課題の解決・実際の活動、⑤地域福祉活動の進行管理と評価、といった計画策定の過程を経る。

そのなかで、①地域の福祉課題を意識化させること、②原案から地域住民が考えていくという住民主導の計画策定へと展開していくこと、③専門職参加、福祉関係職員参加、当事者参加の仕組みを作り上げていくこと、④地域福祉活動計画のマネジメントの方法を構築することを重視することが指摘される。このような地域福祉活動計画策定のための理論的背景を明確化することや活動の広がりや把握や評価を可能にする調査を実施することなど研究者であるからこそ提供出来るものを協働実践として提供した。そして、参加型アクションリサーチの理念に準じ、そうした思索や調査を研究者がいなくなっても社会福祉協議会職員や地域福祉活動計画策定委員自身が展開出来るよう協働していくことを目指した。

参加型アクションリサーチの期間としては、現在も継続中であるが、2016年6月から2018年6月の3年間を焦点化して取り上げる。その間に社会福祉協議会職員に対してインタビューを行った。また、分析に関してはエスノグラフィーの手法を用いた。エスノグラフィーはフィールドへの参与観察によりデータを収集し、その分析を通して現状の構造とプロセスをストーリーとして「記述」する。そして現場の出来事を事例として再構成し、事例を概念化し、その事例を説明するための概念的なモデルを形成するものである。

#### 4 倫理的配慮

調査は、調査の趣旨・目的、データ管理と破棄、公表については社会福祉協議会名を公表しないことを口頭で説明し、協力をいただいた。そして、インタビューの協力をもって、研究同意の意思確認を行った。また、調査に協力いただいた3町社会福祉協議会に結果の公表について確認を行い、同意を得た。

## Ⅳ 結果

### 1 小地域住民座談会の効果

X町の職員からは、「やっぱり、住民との距離感が近くなった」というのが率直な感想として語られた。それまでの社会福祉協議会は、「介護保険事業が中心であり、サロン活動や老人クラブ、民生委員など一部の社会福祉に関する活動を行っている者とのつながりはあったものの、町全体の活動者や区長とのつながりは持つことができなかった」。そのなかで、座談会という場を通して、「職員から住民への一方通行の情報伝達でなく、住民からの情報伝達も含む双方向の話ができたことは貴重な経験になった」という。そして、「地域の実情を知ってもらうことはもちろんのこと、皆さんに考えてほしいことを一人ひとりに丁寧に説明する機会にもなった」。そのため、「社会福祉協議会の職員としてだけでなく、“地域のこと一緒に考えてくれる〇〇さん”という認識に変化したことも大きい」という。さらに、「小さな街だから住民同士が知り合いだけど、地域の活動についてはどのようなことをしているのか、どのようなことを考えているのかは話す機会がなかった。座談会は、このような住民をつなぎお互いに知ることができた。そこから新しい活動も生まれた」という。

また、Y町の職員からは、「座談会を行うことを周知することは、こちらから自治会に挨拶に伺うきっかけとなり」、アウトリーチのきっかけとなったことが指摘された。そのなかで、「行政とは違うということ、社会福祉協議会とは何かを何度も説明した」という。特に「地域をよくするために社会福祉協議会に陳情するのではなく、自分たちも行動する主体として計画づくりに参加することを理解してもらうには相当苦労」があった。このような座談会をやる前は社会福祉協議会が、住民の皆さんに話をすると、「“また何かやらせるのか”“自治会総会があるのに、わざわざ集めて座談会を行う必要があるのか”“議会でやればよい”という批判的な声がよくあがっていた」。そのため、「私たちが住民の皆さんに“お願いします”と頭を下げるだけだったらうまくいかなかったと思う。“私たちと一緒に、地域を良くしていきましょう”というように協働実践の提案をしたことがうまくいった理由だと思う」と語られた。そのために、「職員が前面に立ち、地域住民に対して地域福祉活動計画のための座談会をコーディネートするのではなく、外部講師をコーディネーターとして座談会全体を進行し、職員は小地域ごとのグループのファシリテーターとして住民と共に地域を作るためにはどうすればよいかと考えるポジションに置く」という運営方法をとっている。また、座談会は「住民がもうこれ以上は“自分たちだけでは無理”と正直な感情を吐露する機会にもなっていた。小さな自治体においては、一部の住民に対して福祉に限らず、経済活性や様々な期待が寄せられる。そのなかで、住民座談会は「住民が弱音を吐いても良い」機会でもあり、このような感情の吐露から「社会福祉協議会

として何を支援すればよいのかわかる」という側面も見出された。

Z町の職員からは、「チャレンジ期間で、職員との協働実践ができたことが大きい」と語られた。「住民は職員と協働と言ってもどのように行えばよいのかわからなかった」。また、「アイデアベースでは実現可能性が低い様々な“こういうことをしてみたい”」が生み出された。これらの「“こういうことをしてみたい”」を座談会を通して否定するのではなく、チャレンジ期間において、「社会福祉協議会の職員と何が一緒に行えて、何が難しいのかを自分たちの実感としてわかってもらった」という。そして、「小地域福祉活動計画が、社会福祉協議会の計画ではなく、自分たちの地区の計画であり、“絵に描いた餅”ではない行動を伴う計画と分かってもらったことが大きい」と語られた。同時に、「社会福祉協議会の職員としても、普段の業務に加えてどこまで自分たちが協働で出来るのか、他の組織と連携して行うことが必要かを知る」機会にもなっていた。

3町に共通することとして、職員と住民との関係が近づくだけでなく、住民同士が顔を知っている仲から、「お互いにどのようなことを考えているのか」「価値観を共有する」ことが出来るという効果が見られた。

そして、我が事・丸ごとの地域共生社会という視点からは「住民に対して、地域生活課題を我が事にしてもらうことは本当に難しい」(Z町)。「住民は困りごとを抱えている人の存在はわかるが、やはり他者であり、そのようになるという不幸な未来を自分事として想像することは難しい」(Y町)。「誰も認知症や生活困窮者になる自分の未来を想像したいと思っていない。幸せな老



後を想像している」(X町)という地域共生社会の実現の難しさが見えてきた。しかし、住民座談会を重ねることで、「自分たちが見えていない地域の実情について何となく分かってもらうこと」(Z町)ができ、「今困っていることに、皆で取り組まなければいけない」(Y町)「困っている人がいることについて、自分たちも考えなければいけない」(X町)という表現に変化してきていることが挙げられた。

## 2 地域支援としての住民座談会

3町の職員とも地域支援としての意味づけは、「小地域福祉活動計画策定の座談会を行っていた当時はあまり意識することができなかった」(X町)という。このことは、初めての座談会であり、「住民との関係構築」(Y町)や「住民が次の座談会に来てくれるか」(Z町)、「何を話してくれるかわからない中で、話が福祉からそれた時にファシリテーターとしてどのように軌道修正をしていけばよいかかわからなかった」(X町)という座談会運営への不安が大きかったことが挙げられる。すなわち、「住民の組織化は、後からそうだった」(Z町)と気が付き、地域支援としての住民座談会ではなく、「住民座談会を行うことしか頭になかった」(X町)という状態である。

しかしながら、「結果的には、住民同士がお互いに何を考え、どのような活動しながら、生活をしているのかを話すことで、いくつかの地区では、新たな組織ができていた」(X町)。さらに、「様々な地域の役を行っている住民同士が一堂に会すことで、組織の活動の幅が広がったり、強固なつながりへの変化」(Y町)が生まれていた。

また、「2年目3年目と活動計画策定後も住民座談会を年に数回行う中で、この会は何のためにあるのかを考える余裕」(Z町)も出てきた。そのため、「少しずつではあるが、住民の組織化や地区ごとの意見交換などを通した相互に競争し合うような関係の構築」(X町、Y町)なども意識することができている。このことは、「いくつかの地区の代表が報告するのではなく、すべての地区がお互いにその計画や実践の情報を交換する交流会」(Y町)の実施であり、3町ともに毎年実施している。また、「そのような交流会に、他の町の職員や一部地区の住民を招待し」(X町)、町を越えての交流も行っている。

さらに、Y町では「小さな町の住民にとっては、自分たちがやっていることを先生のような外部の人に見続けてもらうことが重要で、見守ってもらっていると住民が思ってもらっていることが活動を継続する力になっている」と語られた。だからこそ、「地域の住民は、年に1回のこの交流会をものすごく楽しみにしている。先生に自分たちがやっていることを伝えたい。聞いてほしいという思いも強く、交流会が終わった後も話は尽きないし、それなら面白そうだと活動者が微増したり、役割で参加していた区長も区長交代した後もここに参加していて、減らない」という。さらに、Z町では「小地域福祉活動計画のための座談会ではなく、生活支援体制整備事業の協議体など地域の様々なことを話す機会を設けることが当たり前になってきている地区」も出てきている。

そして、このような交流会として座談会を経験する中で、地域支援としての方法についての意識が生まれている。それは、「交流会の時にどのような地区同士でグル

ープを作るのか、口火を切ってもらうための全体での報告を行う際に、どのような取り組みを行っている地区に報告をしてもらうのか」(Z町)である。その際、「主体的に何かを行おうという住民の参加が多い地区のグループもあれば、専門職に対して依存したい誰かに任せたいという住民が多い地区のグループもある」(X町)。また、「地域づくりといっても、そのこと自体にポジティブなイメージを持っている住民もいれば、ネガティブなイメージを持っている住民もいる」(Z町)。「過疎化が進んだ地域などでは、住民自体の地域に対する思いやパワーは落ちている」(Z町)。さらに「経済活性化や過疎対策など過去の座談会での失敗経験や自分たちの生活を荒らされ、疲弊している」(Y町)地区もあり、「ただ素晴らしい取り組みをしている地区の報告をするのではなく、様々な状態の地区を組み合わせる」(X町)地域支援の必要性を感じていた。

### 3 地域座談会の課題

座談会の課題については、職員体制とスキル、意図を持った座談会の実施、住民参加の深化から指摘された。

職員体制とスキルは「住民座談会に関わるに関わる職員の数と所属部署」(X町)、「職員の座談会において住民の参加を促進させ、声を聞くから方向付けたり、まとめていく技術」(Z町)である。町のような小さな社会福祉協議会においては、「圧倒的に職員数が少ないため、小地域での座談会を重ねると、一部の職員に負担が集中してしまう」(X町)。また、「住民座談会に多様な住民の参加を求めると休日や平日の夜に行くことになり、職員のワークライフバランスを取ることが難しくなる」

(Z町)といったことも課題として挙げられた。さらに、「座談会はその時間だけでなく、話し合われたことをフィードバックするために、紙からデータにする作業がある」(Y町)ため、普段の業務以上のことを行わなければならない。「このような業務の負担があることを他部署が理解してくれるかは大きく」(Z町)、「座談会のみをしているのでないことを理解してもらわないと、地域福祉と個別支援や介護との局内連携がうまくいかない」(X町)と語られた。

スキルにおいては、「グループに入る職員によって、地区の活動が変わってくるのではないかと心配」(Z町)になったり、「地域福祉活動計画や小地域福祉活動計画について、すべての職員が説明できるか」という自信はない」(Z町)という課題が指摘された。一方で、「2年目、3年目になると、住民が自分たちで話し合いをして、まとめていく」(X町)といった住民の変化もあり、「職員に求められるスキルは、ファシリテーションではなく、住民に話し合ってもらいたい内容の“問い”を立てることと出てきた意見をデータ化すること」(Y町)という変化も見られた。

意図を持った座談会の実施は、「計画策定の時の座談会は、手探りでどのようにしてよいかかわからなかった」(Z町)。「そのなかで、参加者から出てくる困りごとが、福祉以外のものになってしまい收拾がつかなくなってしまった地区があった」(X町)ことが課題として語られた。とくに、「同一会場で複数のグループがバラバラなことを始めてしまったときに、会場全体としてどのようにまとめるのかがわからず、もう少し、座談会の内容や問いかけを絞っていただければ地域活動を推進できたかもしれない」

(X町)との思いをもっていた。

この意図を持った座談会は、地域支援のための計画であり、「翌年以降の座談会は、何を行うのかを中長期で考えているのではたつかない」(Y町)社会福祉協議会がある一方で、「何をやっていいのかまだ混乱」(X町)していたり、「毎回の座談会の狙いを書類ベースにしていないので職員によって、意図を十分に理解していない」(Z町)といった差が生まれている。

住民参加の深化は、「地区によっては、区長などは座談会に役割で参加してこともあり、参加者が毎年変わってしまうため深まらない」(X町)ということがある。このことは、「理解者を広めていく」(Z町)一方で、「毎回のように参加者が変わるため、なぜこれができたのか。なぜこれをしなければいけないのか。といった理念の共有からやり直しを求められ、活動が先に進みにくい」(Z町)といった課題が挙げられた。

また、「地域課題を自分たちで発見し、解決を試みている地区が、交流会などで他地区との比較の中で、“もうこのくらいいいか”と感思ってしまうように感じる」(Z町)こともあり、「例えば、わかりやすく、自分たちに身近な高齢者の問題のみで止まってしまうことや地域の楽しい活動のみに集中してしまう」(Z町)ことが課題として挙げられた。そして、「地域福祉活動の初期は楽しいことを前面に押し出した活動で良いと考えるが、ここからさらに深い地域課題を扱うにはどのようにすればよいか悩んでいる」(Z町)との声も聞かれた。

さらに、「社会福祉法人の公益的な取り組みを踏まえると、地域住民の活動と社会福祉法人やその他専門組織をどのような形

で連携していくのか。社会福祉法人は連携しやすいが、医療法人などは難しい」(X町)との声あり、参加を進めていくことの課題が指摘された。

## V 考察

### 1 計画策定のプロセスにおける住民座談会の全体像

住民座談会の効果には次のような点が挙げられる。継続的な座談会の積み重ねることによって地域づくりへの意識は向上する。座談会は社会福祉協議会と地域住民の地域づくりに対する合意形成の場であり、外部講師等による地区活動に対する意味づけによって住民をエンパワメントすることが可能な場である。

調査対象となった社会福祉協議会では、地域福祉活動計画策定時に3回、策定後も年に1回または2回の住民座談会を実施している。このような継続的に座談会を積み重ねることで、計画を実効性のあるものにすることができている。また、住民の学習効果も高く、地域生活課題に関する理解や住民座談会での話し合いの技術も向上することができている。特に住民の話し合いの技術の向上は、他の研修においても効果があり、伝達研修ではなく、住民同士の話し合いがある研修を望む声が多くなるという積極的な地域づくりへの参加の機運を生み出す効果を持つ。

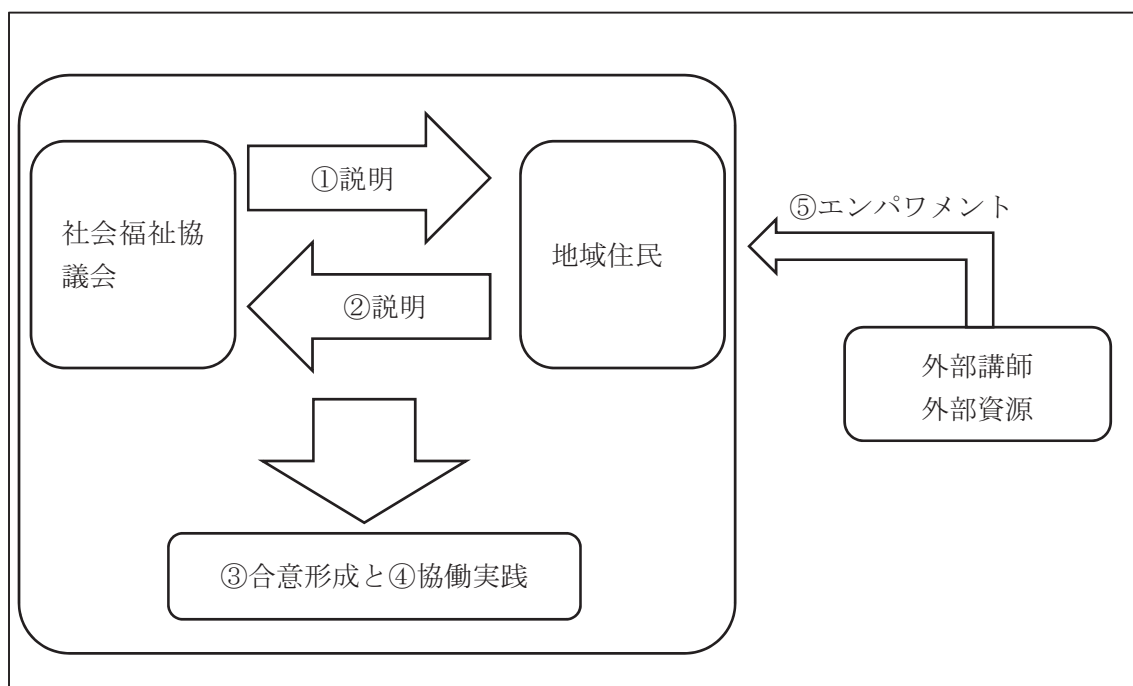
社会福祉協議会と地域住民の地域づくりに対する合意形成(図1)は、社会福祉協議会から地域住民への地域の実情と地域生活課題に対する①説明がある。同時に地域住民から社会福祉協議会や地域住民同士で地域の実情や自身の考え方や実施している活動について②説明をする。この説明を繰り返す中で互いの情報を共有する。この情

報の共有は③合意形成につながるものである。合意形成は、互いの情報を理解したうえで、地域のあり方と活動を一緒に決める意思決定プロセスである。同時に、④協働実践相手としてのパートナーシップを結んでいくプロセスでもある。さらに、これらの地区や地域全体の活動を意味づけし、外

部講師や外部の地区住民が⑤エンパワメントする過程が地域づくりの全体像と言える。

このような全体像を理解したうえで、住民座談会に臨むことができるかは、住民と協働で地域づくりを実践するうえで重要な分水嶺となりえる。

図1 地域づくりの全体像



## 2 地域づくりのプロセスへの支援のあり方

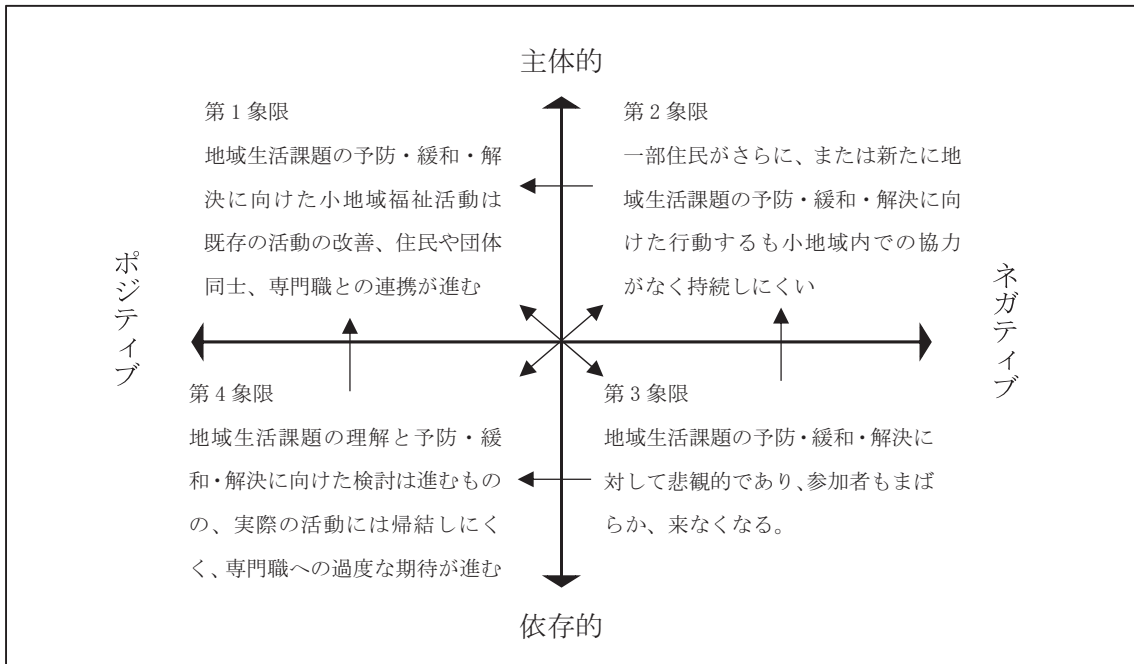
地域づくりのプロセスへの支援においては、地区同士の競争関係の構築、すなわち点を面にする支援の重要性と課題が指摘された。なかでも、住民の自身の地域に対する活動の傾向と地域づくりに対する思いや反応に応じて、地区同士をどのように組み合わせる面を作るかについては、それぞれに解を見いだすまでには至っていなかった。しかしながら、3町の状況からは地区の実情から次のような組み合わせが推察で

きる(図2)。

縦軸は、住民の地域に対する活動は“主体的”か“依存的”かであり、横軸は、住民の地域共生社会の実現に向けた地域づくりに対する思いや反応が“ポジティブ”か“ネガティブ”かである。それらをクロスすることで、それぞれにⅠ～Ⅳ事象が出来る。

第1事象は、主体的×ポジティブである。この事象は、理想的な地区の姿である。ここでは、地域生活課題の予防・緩和・解決

図2 地域の実情に応じた支援の組み合わせと支援プロセス



に向けた小地域福祉活動が新たに始まったり、既存の活動を改善したり、住民同士や団体同士、専門職との間に協働関係が生まれ無理なく進む。

第2事象は、主体的×ネガティブである。この事象は、すでに活動を行っている一部住民がさらに活動を行ったり、一部の新たな住民が地域生活課題の予防・緩和・解決に向けた行動することから表面的には理想的にも見える。しかし、地区の住民はネガティブなため、地区での協力が少なく、次第に活動が縮小し持続しにくいという課題をもつ。

第3事象は、依存的×ネガティブである。この事象は、地域生活課題の予防・緩和・解決に対して悲観的であり、住民座談への参加者もまばらか、来なくなる。とくに、過疎地域であり、近隣集落からも距離が離れている集落に多く見られる。専門職としてもどのように支援をするのが難しく、同時に福祉以外の視点からも地域を考えて

いくことが強く求められる。

第4事象は、依存的×ポジティブである。この事象は、地域生活課題の理解と予防・緩和・解決に向けた検討は進み座談会の様子は活発である。しかしながら、実際の活動には帰結しにくく、言い出しっぺが損をするという発想や専門職への過度な期待が進む。地域づくりにおいて、過去に様々な分野で行い、うまく行かなかった地区や陳情型のタウンミーティングを実施してきた地区に多く見られる。

地区同士の組み合わせを考えると、理想像である第1象限を全体に見せながら競争関係による支援を展開することが有効に見える。しかしながら、すべての地域がいきなり理想像に直面しても有効とはならない。そのため組み合わせと支援プロセスとして、下記の内容が考えられる。

最も悲観的な第3象限は、同地域内の第1象限との交流をまず進める。そして、自分たちにできることを少しずつ探ったり、

自身の地域でも実現可能な方法を探る。この際、専門職の支援が入らないと、地域をディスエンパワメントしてしまう。すなわち、これは自分たちには難しいという感情を抱かせることである。成功事例のようにとらえることができる地区の取組の展開過程を専門職が解きほぐしながら伝えることが重要であり、自身の地区に対する見方に変化を促すことが重要となる。そして、ネガティブからポジティブな思考の第4事象か、一部の主体的な活動者がいる第2事象への変化を促す。

第4事象は、地区全体の盛り上がりはあるものの、活動にはつながらない。このような地区は、一部住民のみの活動になってしまう第2事象の地区との組み合わせによるダイナミクスを活用する。ここでは、専門職がやるだけではなく、自分たちでやることを見つけることができる。また、やりたい人たちがなぜ集まらないのか、その理由を探り、専門職との協働の必要性や住民の地域活動へのペースについての理解を深めることが重要となる。このような組み合わせの中で地区を第1事象へと変化を促す。

以上の検討から、点から面に変化を促す地域支援は、地区ごとのグループダイナミクスを活用した支援でもありうるということが明らかになった。このことは、コミニティーソーシャルワーク等で指摘される。地域支援という考え方の幅を広げるものであり、地域支援とは何かを鋭く問い直すものと言える。

## Ⅵ おわりに

本研究は、社会福祉協議会が住民活動をより活性化するために策定する地域福祉活動計画における小地域福祉活動計画策定過

程を取り上げて、計画策定のプロセスにおける住民座談会の全体像を明らかにした。そこでは、単発ではない住民座談会の積み重ねとそこでの意図的な座談会内容を実施することの重要性が明らかになった。とくに、小地域での地域づくりを想定した住民座談会は、専門職との合意形成の過程であり、協働実践を行うという地域の意思決定プロセスでもある。この意思決定プロセスへの認識をせずに住民座談会を行うことは、今後求められる住民が自ら地域課題を発見し、解決を試みる体制づくりに大きな影を落とす。このことは、かつて行われてきた行政への陳情を中心とした地域づくりへの反省でもある。

そして、地域づくりのプロセスへの支援のあり方を考察するなかで、小地域ごとのグループダイナミクスによるエンパワメントとどのような組み合わせでグループダイナミクスをプラスに作用させるかを明らかにした。このことは、地域支援が地区というグループ支援の積み重ねであることを示しており、点を面にするという地域支援という言葉の再定義化を迫るものでもある。

しかしながら、本研究の知見は、短期間での調査結果であり、中長期での支援を必要とする地域支援の一部を切り取ったにすぎない。そのため今後は、中長期での地域支援の中で、住民座談会の意味を再検討することが必要となる。

## 謝辞

本研究は、科研費若手研究 (B) 「16K21274」の助成を受けたものである。

## 【引用文献】

Baum, MacDougall and Smith (2006) Participatory action research. Journal of

- Epidemiology & Community Health, 2006 Oct; 60 (10) :854-7.
- 藤井博志 (2018) 『地域ガバナンスをつくる』小嶋康裕編「月刊福祉第101巻第9号」全国社会福祉協議会, p78.
- 後藤千恵 (2018) 『特集の視点』小嶋康裕編「月刊福祉第101巻第9号」全国社会福祉協議会, p13.
- 原田正樹 (2014) 「地域福祉の基盤づくり—推進主体の形成—」中央法規
- 厚生労働省子ども家庭局長、厚生労働省社会・援護局長、厚生労働省老健局長 (2017) 「子 発1212第1号、社援発1212第2号、老 発1212第1号地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」厚生労働省.
- Kristiansen, M., & Bloch-Poulsen, J. (2008) Working with ?not knowing? amid power dynamics among managers: From faultfinding and exclusion towards co-learning and inclusion. In P. Reason & H. Bradbury (Eds.), The SAGE handbook of action research: Participative inquiry and practice (pp. 463-472) . Los Angeles: Sage.
- 岩間伸之 (2013) 「新たな生活困窮者自立支援制度の理念と『総合相談』の推進—社会福祉協議会に求められる役割—」『月刊福祉』96-12, 全国社会福祉協議会, p25.
- 大江正章 (2003) 「秋田県鷹巣町—合併慎重派福祉町長はなぜ敗れたのか」『世界』2003年9月岩波書店, p314-317.
- 朴姫淑, (2007) 「地域福祉における住民参加の課題—秋田県旧鷹巣町の高齢者福祉政策から—」『ソシオロゴス31』, p152-169.
- Rice and Ezzy (1999) Qualitative research methods: a health focus, Oxford University Press.
- 高杉公人 (2014) 「小地域福祉活動計画の力と方法」『小地域福祉活動の新時代 大阪市・今川地域からの発信』、全国コミュニティライフサポートセンター, p193-202.