

〈その他（実践研究）〉

子どもたちと共に創造する 住民の主体形成 I

—— 岬町地域福祉計画・活動計画策定の過程を通して ——

村 田 智 美

キーワード：岬町地域福祉，地域福祉計画，市町村地域福祉，
地域懇談会

はじめに

地域福祉計画は2000年の社会福祉法の改正において、市町村が策定すべきものとして位置づけられた。これに基づき全国の市町村で住民や社会福祉関係者の意見を反映させながら、それぞれの地域性を踏まえた計画づくりが行われている。しかし、厚生労働省の調査によると全国の市区町村地域福祉計画の策定状況は2008年3月31日現在で、1816市区町村のうち698市区町村(38.4%)といった状況であり¹⁾、まだまだその必要性や意義が十分に受け止められていないという現状がうかがえる。

地域福祉計画の策定過程への住民参加の形態は多種多様であるが、このことを契機として住民参加が地域における福祉力向上の一翼を担えるのか、ま

1) 厚生労働省ホームページ『<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/kekka0504.html>』

た住民の主体的な取り組みを促すことや福祉を文化として根づかせることができるのかといったことが問われているといえる。つまりこの計画の策定は地域福祉における住民参加の可能性を問い直すひとつの契機として捉えることができるのである。

この実践研究には著者がかわり、現在も取り組みを進めている大阪府岬町における地域福祉計画・活動計画の策定を通じて、子どもの参加する活動から地域福祉に対する住民の主体形成が展開されていく可能性について今までの経過と今後の取り組みからまとめたものである。

I 地域福祉計画・活動計画の法的な位置づけ

社会福祉基礎構造改革を経て成立した社会福祉法は、地域福祉を推進していくうえで大きな影響を与える法律となった。同法第4条には「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む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。」と明記されている。このように、法律のなかにはじめて「地域福祉」を推進することが明記されたことにより、地域住民自身が「地域福祉の担い手」として明確に位置づけられ、住民参加による福祉社会の構築が求められることとなった。

また、同法第107条では「市町村は、地方自治法第2条第4項の基本構想に即し、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。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営む者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。」と定められ、1. 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 2. 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 3. 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に考慮した計画づくりが求められている。

国民の経済的困窮に対応する福祉施策が進められた戦後の混乱期におけるわが国の社会福祉は、経済の高度成長期を迎え、都市の過密化や農村の過疎化、核家族化などの劇的な社会的変化からの影響を余儀なくされた。加えて例を見ない急速な高齢化とそれに伴い少子化が進行したことで、経済的支援だけではなくより複雑化し多様化した福祉課題に対応できる施策へと変化を求められることとなった。

このことは制度としての福祉施策を充実させていくにとどまらず、地域に住む一人ひとりが地域住民としてのつながりを持ち、共に支え合い、助け合う地域社会づくりの推進に力を注ぐことの必要性を喚起することにもなった。

II 岬町における地域福祉計画・活動計画の流れと住民懇談会

1. 岬町の概要

岬町は、大阪府の最南端に位置し、全体の約80%が山地となる自然に恵まれた環境の残る町である。また、大阪湾に面し対岸には淡路島を臨み古くから淡路や四国へ渡る交通の要所であった。宅地開発の進む地域もあり、また沿岸部においては海洋レクリエーション地域として今後の展開が期待されている。

人口は1万8728人、昭和50年頃をピークに減少傾向にあり大阪府内では5番目に少ない人口規模の町である。65歳以上の高齢者の割合については5074人で27.1%であり、わが国の高齢化率21.5%²⁾を上回る人口構成となっている。また18歳未満人口は約2千6百人で、人口に対し14%弱という現状にある³⁾。

2) 内閣府(2008)『平成20年版 高齢社会白書』

3) 岬町に関する数値はいずれも2008年4月1日現在

地域福祉活動の基盤となる小地域での取り組みは4つの小学校区で構成され、地域によっては高齢化率が35%を超える地域がある（平成19年12月末時点）中、大阪府内でも取り組みが行われている見守り声掛け活動や配食サービスなど多くの活動に取り組んでいる。

2. 岬町における地域福祉計画と活動計画

岬町では2007年度から2008年度の2年間で、行政計画となる「地域福祉計画」と民間組織である社会福祉協議会（以下社協）が中心となって策定する住民・民間サイドの計画である「地域福祉活動計画」とを一体的に策定する取り組みをはじめた。

2007年時点での大阪府内における地域福祉計画の策定状況は、2007年度末までに43市町村中40市町村で策定されており、府内のほとんどの自治体から策定事例が報告されているなか、後発ながらスタートをきることになった。

計画策定における経緯の概略及び今後の予定は〈表1〉のようになっている。

〈表1〉岬町地域福祉計画・活動計画策定のスケジュール

| | |
|-----------------|----------------------|
| 2007. 10.24 | 第1回策定委員会 |
| 2007. 12~2008.1 | 住民アンケート調査等実施 |
| 2008. 2.10 | みさき地域福祉セミナーの開催 |
| 2008. 4.11 | 第2回策定委員会 |
| 2008. 5.31~7.26 | 各校区別住民懇談会(3地区×各校区3日) |
| 2008. 8.5~8.11 | 子ども懇談会(2コース×3日) |
| 2008. 11 | 報告会の開催 |
| 2008. 12~2009.1 | パブリックコメント |
| 2009. 3 | 報告書の完成 |

3. 計画策定における住民懇談会の役割

地域福祉計画の策定においては、住民参加が必要不可欠であるが、策定を通じてそれまで地域に関心を持つことが少なかった住民層を巻き込むこと、また生活者である地域住民の視点からさまざまな地域の福祉課題を確認すること、さらには住民が主体的に福祉のまちづくりを進める活動に参加していくことなど、その策定プロセスを通じ住民の主体形成を促していくことが重視されている。そのため、地域の実情に応じて、できるだけ住民自身が考え、話し合い、多様な意見をまとめていけるような機会を設定することが必要とされる⁴⁾。

そこで岬町の計画策定においては、アンケート調査、福祉関係団体へのヒアリング調査に加え、地域懇談会の開催、さらには子ども懇談会の開催を企画し、最終的にはパブリックコメントを通じて住民の意見を集約するなど、さまざまな手法を用いた住民参加の機会を設定している。

2007年11月に開催された第1回目策定委員会を皮切りに、住民へのアンケート調査を行い、現在の取り組みとしては住民懇談会が開催されている。こうした過程のなかから、地域に住まう生活者としての視点から見えてくる課題の整理と具体的な対策が提案されつつある。

このような住民懇談会は、地域福祉計画の策定過程において、住民の意見を集約する機会として重要視されている。しかし懇談会を開催する目的は、計画に意見を反映するために留まるのではなく以下のような要素が期待される⁵⁾。

ひとつには住民の意識変化を促すことである。日本の戦後における社会福祉の歴史を振り返ると生活保護法に始まった福祉施策は、国が何らかの課題を抱えている特別な国民に対して施す制度であるという捉え方がなされてき

4) 大橋謙策・原田正樹 編 (2002) 『地域福祉計画と地域福祉実践』, 万葉舎, p146

5) 松尾武昌 (2002) 『地域福祉計画・支援計画の考え方と実際』, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p21

た。住民が参加、参画をして福祉関連計画を創り上げていくという発想もなく、住民にとってそのような機会が提供されることも少なかった。そのため、懇談会を開催し著者が住民の意識に触れるなかで、社会福祉は行政が責任を持って行うべきであり国民はその恩恵を受けるといった関係が浸透しているということ、また住民参加で計画を策定していくということが受け入れられず、少なからず抵抗があるという住民も存在することに気づかされた。しかしこれからの社会福祉推進には、行政施策だけでは対応が困難となった現在の社会的背景に住民が「気づく」という意識の転換が必要であり、住民自らが地域社会にかかわる必要性を理解し、そのことを他の住民にも伝え広げていくという意識変化は計画策定の大きな礎となる。

さらに、地域住民が福祉的な支援を必要としている人々の意見を代弁するアドボカシーの役割を果たすことも期待されている。前述のように社会福祉制度が変化するなかで、措置の時代から契約によるサービス提供の仕組みに変化し、自己責任による社会福祉制度の利用が住民にも求められるようになった。その地域で生活を営む人々が、福祉的な支援を必要としている人々の生活にも関心を持ち、そうした人たちの立場から社会福祉制度の利用を促進し、さらには政策や制度、社会福祉サービスの点検機能をはたらかせることが地域福祉推進の重要な側面となる。

また、住民同士のつながり（ネットワーク）をつくることにも、懇談会の開催は大きな役割を果たしている。現在、開催されている住民懇談会においても、住民が意見を述べ合う場を持つことにより、懇談会に参加した住民の「それまで関わりが薄かった人たちとの交流や新たな価値観に触れる機会となった」というような意見や、「地域の中にさまざまな活動をしている人たちがいるということに気づいた」といった感想からもその役割が読み取れる。これらの気づきから、それまでの活動分野や行動範囲にとらわれない自由な発想やゆるやかなつながりを創造し、福祉活動における新たなネットワークづくりを展開させる可能性が生まれることが期待できる。後述する子ども懇

談会は、地域社会のなかで普段関心を持ちにくい親の世代にあたる30代～40代の世代を巻き込んだ新たなネットワークの構築をひとつの目標としている。地域での活動に取り残されてしまいがちなこの世代である労働者層をいかに地域につなげることができるのかということも大きな課題であるといえる。

そして、新たな社会資源の開発にも大きな期待が寄せられる。現在懇談会が進むなかで、自然環境への配慮や地域経済の活性化に向けた具体的な取り組みの提案がなされている。実際、こうした提案を実現していく過程では、現在の岬町にはない資源が必要とされるため、新たな社会資源を開発していくことが期待される。行政や社協は側面的支援を行いながら、このような意見をいかに拾い上げ、繋ぎ合わせるのかということが、計画を形だけのものに終わらせない重要なポイントといえよう。

III 岬町地域福祉計画・活動計画における子ども懇談会の試み

上述のような諸点を踏まえ、岬町では以下のような懇談会の取り組みを実施していく。

1. 岬町社会福祉協議会が行う子どもが主体となった取り組み

岬町における地域福祉推進の取り組みとして特徴的な活動のひとつに、子どもたちの力を地域の力として活かそうとする取り組みがある。「共生を創造しこころをはぐくむ福祉共育」をテーマにした活動は、「見守り隊 キッズ-Eye ほらんでいあ」と名づけられ、2004年にスタートされている。このような子どもを地域福祉活動に巻き込んだ取り組みは大阪府内においても数少なく、今後の展開についても注目されている⁶⁾。

「見守り隊 キッズ-Eye ほらんでいあ」の活動のひとつに、子どもたちが地域の一員として一人暮らしの高齢者などの自宅を訪ねる見守り声掛け訪

6) 大阪府社会福祉協議会発行の「福祉おおさか」500号、506号にも取り上げられている。

間がある。スタート当初は2名だった子どもたちも、少しずつ増加し、今後岬町全域にさらに広がるのが期待されている。この取り組みには社協が基盤となり、民生委員・児童委員や地区福祉委員に子どもたちが同行して、下校途中に高齢者宅に週1回、訪問するという活動がある。活動に際しては、さまざまなルールの確認もなされ、子どもも高齢者も双方にとって無理なく安全に取り組みが行われる工夫がなされている。

また、「キッズ-ぼらんていあ伝言板」として、町内の公共施設に子どもたちがボランティアで活躍する様子を掲載するなど、子どもたちのモチベーションを高める方策もとられている。

これらの取り組みを通じて子どもたちからは、福祉に対する考え方や気づきへの素直な感想などさまざまな声が寄せられ、一緒にかかわっている民生委員や福祉委員、さらには子どもたちの親からの意見も数多く寄せられており、大きな反響を巻き起こしている⁷⁾。

そのなかでも子どもの保護者から寄せられたコメントに「ボランティアが生きている！」と感じたというものがある⁸⁾。これは「見守り隊 キッズ-Eye ぼらんていあ」の活動に参加する子どもが、買い物帰りに高齢者が荷物を運んでいる姿を見て、自ら声を掛け一緒に荷物を運ぶ姿を見た際の感想である。日々見守り隊としてかかわる子どものなかに生まれ育まれている思いやりの心が保護者の目に留まったのであろう。子どもの目を通して、その親世代が地域の福祉課題に目を向けるきっかけになり、子どもから発信される新たな協働への可能性が感じられるコメントであるといえる。

2. 地域福祉計画・活動計画における子ども懇談会への試み

こうした活動の実績をふまえ、岬町の計画策定における特徴のひとつは、子ども懇談会の実施を組み入れたことにある。これから社会を担う世代への

7) みさき子どもぼらんていあ情報誌「キッズEye」2006.3 第1号～第4号参照

8) みさき子どもぼらんていあ情報誌「キッズEye」2006.3 第2号

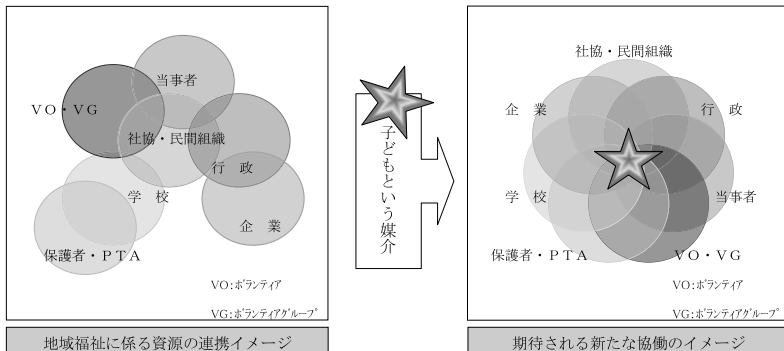
福祉教育という側面のみならず、地域福祉活動への参加が難しいとされる子どもの保護者世代を巻き込みながら、より多くの住民が地域に関心を持ち、地域に愛着を持った活動へと展開されることが期待されているのである。

子ども懇談会の開催の狙いとしては、①子どもたちが地域のことに関心を持ち、主体的にかかわりを持つこと、②子どもたちを通じ、その親の世代を巻き込んだ地域福祉を推進すること、③子どもたちが地域活性化の原動力となり、新たな協働を形成する可能性を探ることという3点を挙げるができる。

図1は、子どもが媒介となり地域の社会資源が結集され、新たな協働が生み出され福祉のまちづくりに繋げていくことをイメージしたものである。図の左は、現在の福祉課題というフィールドにおける社会資源の関係性をイメージしたものである。多くの保護者やPTAは地域に住まう福祉当事者とのつながりが遠く、また企業も他の社会資源と交わることは少ない。現在の福祉課題に関する社会資源は、それぞれがあまり交わることなく、連携するきっかけに欠けると考えられる。

そこに、「子ども」という媒介が投げられることにより、それぞれが引き寄せられ、互いの特性を活かしながら、新たな関わりを生み出すことができ

図1



るのではないだろうか。そのことをイメージしたものが図の右に当たる。福祉課題によってはそれぞれがかかわる円の大きさは変動的であり、またそれぞれの円の位置関係にも多くのパターンが考えられる。

子ども懇談会を通じて、子どもの視点から地域の福祉課題を掘り起こし、その課題を地域で暮らし、生活しているさまざまな大人たちと共に解決していくという活動へと展開されることに期待したい。子どもから発信する新たな協働を模索していきたいと思う。

IV 今後の取り組みと課題

前述のように、岬町では今回の計画策定の取り組みをはじめの以前から、子どもを対象としたさまざまな取り組みが行われてきた。こうした活動を継続的にサポートしてきた社協の担当者から聞き取ったところでは、「子どもたちの主体性を発揮させることの困難さ」や「地域全体の取り組みへと広げていくことの困難さ」といった課題が挙げられている。

子どもたちの自由な発想に期待したいものの、主催者やその他の大人たちが指し示す方向に子どもたちは動きやすい。子どもたちがより主体的にかかわり、子どもたち自身がその活動を理解し、自分たちの力を試したいというモチベーションを高めることができるようなプログラムづくりが求められているといえる。

また子どもの取り組みを地域全体での活動へと繋げていくことに関しては、この計画策定が大きく役立つものと考えられる。それぞれの懇談会が終了した後、子どもたちも交えた報告会の開催を予定している。地域住民の考える住みよい地域と子どもたちの考える住みよい地域が共鳴できる場となることを期待したい。

子ども懇談会の取り組みとしては現在以下のような骨子案が示されている。

| | | |
|------|--------------------------|---|
| 時 期 | 8月5日(火)・7日(木)・11日(月)の3日間 | |
| 対 象 | 小学5.6年、中学1.2年 | |
| 人 数 | 30名程度(1グループ5名程度×6グループ) | |
| 募集方法 | 公募 | 6月1日付 回覧、岬町HP、各小学校・岬中学校の対象学年へ学校から案内配布 |
| 概 要 | 第1回 | 「みさきの町を探検しよう！」 Aコース:淡輪・孝子方面 Bコース:深日・多奈川方面 |
| | 第2回 | 「町探検でわかったこと・・・まちを元気にする大作戦！！」 |
| | 第3回 | 「みさきが元気になるためのまちプラン ～ 私たちからのメッセージ！～」 |
| | | 8月5日(火) 10:00～15:00 |
| | | 8月7日(木) 10:00～15:00 |
| | | 8月11日(月) 10:00～15:00 |

1日目では、岬のまちを探検し、「岬の人、町のすばらしさを発見する」、「なぜ福祉の活動に関わっているのか」、「どのような楽しさ、難しさがあるのか」などについて、インタビュー形式を用いて地域住民や福祉現場で働く人たちから子どもたち自身が聞き取ることとしている。

それぞれのコースには自然の残る岬のまちや、地域住民が運営している交流の場、福祉活動拠点を取り入れ、岬のまちで生活するさまざまな人たちや取り組みに触れる機会を提供する。また、その日に感じ取ったことを家に持ち帰り、家族に伝え、家族と共に岬のまちについて考えることができるような投げ掛けも考えている。

2日目には前出した「見守り隊 キッズ-Eye ぼらんていあ」活動を行う子どもたちから、日々の取り組みの様子や感想を聞き、1日目で感じ取ったことから岬の町が元気になるために、自分たちに何ができるのかについてイメージし、子どもたちが記録した感想や写真を用いながらまとめる作業を行

うこととしている。

3日目には互いにまとめたものを報告し合い、「まちを元気にするために子どもたちはどんなことができるか」について提言し、「子どもアクションプラン」として福祉計画に反映することとされている。実施された子ども懇談会は、その後開催される「報告会」で子どもたちが発表する機会を設け、地域の大人たちへ提言する。

以上のような流れを予定し、この3日間を通し、子どもたちが自分たちのまちに関心を持つという福祉教育の側面と共に、そのなかで生まれた気づきを子どもたちと共に活動できる「アクションプラン」として計画に反映すること、また子どもが原動力となり地域の大人たちを巻き込むような新たな協働を生み出すことを目標としている。

実際、子どもを主体とした取り組みから、住民懇談会で見出された課題の解決に繋がれるかどうかは不確定な部分もある。しかし、それらを上手く組み合わせることによって岬のまちから生まれる新たな協働の仕組みを作り、岬発の先進的な福祉のまちづくりができるように取り組んでいきたい。

おわりに

地域福祉計画・活動計画の策定は、それ自体が目的となってはならない。計画で掲げた目標を達成するためには、現在の施策を見直し、それと平行して必要な施策を創設することが求められる。また、計画目標達成までのプロセスを通じさまざまな実践が展開されるなかで住民の福祉力が高まり、地域住民が主体となり暮らしよいまちづくりに向けて不断の取り組みを行うことが求められる。

そのためには、地域住民自身が課題の解決者となりかわりを深めていく必要がある。しかしさまざまな世代が、互いに関心を持ち、同じ目的を持って行動を起こすことが困難な社会的背景が今日の社会にはある。そこで、「子ども」が媒介の役割を担い、磁石のように互いを引き寄せることによ

て、新たな福祉課題に気づき、具体的な活動へと繋がっていく原動力になることを期待し、上述してきたような子どもを中核に据えた取り組みを企画し、実施してきた。

このことが福祉社会を構築し、文化として福祉を根づかせていくためのひとつの試みとして、有効なのではないかと考えている。岬町において子ども懇談会を開催し、その後に繋がる具体的な活動へと展開していくよう今後の取り組みを続けていきたい。

こうした取り組みの成果や課題に関する分析については、改めて報告する。