

〔研究ノート〕

地域コミュニティ維持における 生活課題の認識と住民参加活動

—北杜市の住民参加型福祉活動に関する考察を通して—

李 恩心・山井 理恵

Recognition of Welfare Needs and Community Participation
in Efforts to Maintain Local Communities

—Through a Study on Welfare Activities with the Participation
of Residents in Hokuto City

Eunsim LEE and Rie YAMANOI

This study aims to clarify the recognition of welfare needs and the factors that promote community participation in efforts to maintain local communities by focusing on Hokuto City, a town in an increasingly depopulated mountain area. In an effort to counter depopulation, Hokuto is now actively accepting new residents. We have considered the welfare needs and activities of local residents, examples of community participation activities, and collaboration with local commercial entities.

We conducted a literature review on the maintenance of local communities. We also conducted interviews with Hokuto City officials in administrative positions and analyzed publications and materials published by Hokuto City. In addition, we interviewed groups of residents to identify the local residents' recognition of welfare needs and the status of welfare activities.

In conclusion, it became clear that there is recognition of the welfare needs by local residents, including the need for welfare support for an aging population, the challenges of building relationships with new residents, and community welfare activities.

Additionally, we have analyzed the status of active efforts based on such aspects as support from the local residents, and the creation of networks according to the needs of professionals, local residents, and commercial entities.

Key words: local community (地域コミュニティ), community participation (住民参加活動), welfare needs (生活課題)

はじめに

地域福祉実践において、地域コミュニティのあり方を検討することは重要な課題となる。コミュニティの概念や機能については社会学や地理学を中心に多くの先行研究が行われているが、その中でも持続可能な新たなコミュニティの構築や機能に着目した

コミュニティづくりやコミュニティ政策への関心も高まっている。地域福祉分野では、「福祉コミュニティ」という概念でコミュニティづくりを展開(岡村1974; 奥田1993)してきた動きもある。一方で、地域社会の持続可能性については、地域コミュニティに関する検討が欠かせない。奥田(1983)の都市コミュニティ論に示されている「地域共同体モデ

ル」はその機能が失われつつあるとしても、コミュニティ形成において、住まいの場である「地域」という生活共同体としての物理的範囲や性質はその機能を否定できない部分がある。

本研究では、このような地域コミュニティの特徴をふまえ、とりわけ「過疎地」として地域コミュニティの維持について課題を抱えながら、新たな住民移住の受け入れを積極的に行っている北杜市（以下、本文では同市とする）の地域コミュニティの特徴及びその変化を考察する。過疎地では、高齢化の進展が都市部より大きいこと、また民間の事業所などが少なく、地域住民の支え合いが不可欠であり、今後の地域コミュニティの在り方を検討するうえで大いに参考になると思われる。その中でも、地域住民による生活課題や福祉活動に対する認識、住民参加活動促進事例、民間事業者との連携事業などを考察し、地域コミュニティにおける住民参加活動の促進要因や課題について検討を行う。

研究方法としては、まず地域コミュニティの維持や課題に関する文献研究を行った。そのうえで、同市の地域コミュニティについて考察を行うため、2018年8月から9月にかけて同市の福祉行政職へのヒアリング調査や地域住民を対象とするグループインタビュー調査（住民座談会）を実施した。本稿では、これらのヒアリングやグループインタビューから得られたデータ、ならびに、同市発行の刊行物や資料などをもとに分析を行う。

倫理的配慮としては、調査実施時に文書により研究の目的や質問内容、個人情報取り扱い、学会報告等について説明を行い、承諾を得た。調査の結果は、調査対象者や所属など個人情報に関わる内容は匿名化を行い、分析に支障のない範囲でデータの一部について省略や修正を行っている。本研究は、科学研究費による共同研究の成果であり、研究実施にあたり、研究代表者所属機関の明星大学研究倫理委員会の審査を受けて実施した（受付番号H28-007、H28-008）。

1. 地域コミュニティと住民参加の課題

1969年の国民生活審議会調査部会コミュニティ

問題小委員会による「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」報告書では、地域共同体の崩壊の問題やコミュニティ¹の必要性、コミュニティ形成のための行政の役割や住民参加の形態、コミュニティ施設の位置づけなどがまとめられている。また、1971年の中央社会福祉審議会による『コミュニティ形成と社会福祉（答申）』では、コミュニティ形成の基本的な考え方やコミュニティにおける社会福祉のあり方が提示されている。コミュニティ形成の基本的な考え方としては、生活優先の原則の貫徹、生活の高密度の確保、生活・地域情報の確保が挙げられた。また、コミュニティにおける社会福祉のあり方として、社会福祉協議会による地域組織化事業の強化、地域福祉施設の整備と住民参加の必要性が挙げられた。

1971年には、自治省（現・総務省）から「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」が出され、「コミュニティ研究会」が発足する（三浦2008: 152-153）。また、全国に「モデル・コミュニティ」の設置やコミュニティ・センターの建設事業に要する経費に充てるための地方債の起債について配慮等の施策がなされた²。自治省の「コミュニティ研究会」は、1977年に研究会報告を公表し、モデル・コミュニティの検証を行った。さらに、1983年に「大都市地域におけるコミュニティ形成」報告書を公表し、想定する対象地区を大都市地域に限定し、住民参加促進を含めてコミュニティ形成に対する問題の検討を行った（三浦2008: 161-163）。このようなコミュニティ政策の流れとともに、1970年代以降、まちづくりやコミュニティケア、地域福祉の推進の動きから住民参加の重要性や意義が位置づけられるようになった。

その後、2007年から総務省に改めて設置された「コミュニティ研究会」では、地域コミュニティの活性化を位置づけ、2009年に「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」をまとめる³。同研究会の第1回研究会に提出された参考資料⁴では、地域コミュニティが果たす役割について、生活に関する相互扶助や、伝統文化等の維持、地域全体の課題に対する意見調整を取り上げている。「生活

に関する相互扶助」は、冠婚葬祭や福祉、教育、防災等の個人や家庭が直面するハプニングや課題に地域コミュニティ全体で対応し、困難を緩和する機能である。「伝統文化等の維持」は、工芸や祭、遺跡等の経済活動のみによっては維持できない特色・文化・景観などを地域コミュニティの活動を通じて維持する機能である。「地域全体の課題に対する意見調整」は、まちづくりや治安維持、山林保全、防災等の皆で協力しなければ実施できないような取り組みや、利害調整を図る必要がある課題の意見調整を地域コミュニティの活動を通じて行う機能である。さらに地域によって地域コミュニティが抱える課題が異なるため、それぞれの特徴を表1のようにまとめている。

とりわけ、過疎地については、地域経済の縮小や人口減少・高齢化によりコミュニティの維持が困難な場合もあることが挙げられている。土居（2008：5-6）は、過疎化はコミュニティの機能が失われることになるため、コミュニティの問題として捉えることができる」と述べており、他に、①人口減少と高齢化の同時進行、②現在はコミュニティの機能が維持されていても、将来的には維持できる見通しが乏しいという、未来についての悲観的な見通し、③農村集落についての「負のスパイラル」ともいえるべき現象が起きてしまうことを指摘している。

コミュニティ機能の変化に伴い、地域コミュニティの新たな機能について対策が求められたことになる。このような地域コミュニティの維持や持続可能性については、表1の通り地域によってその現状が

異なるが、地域住民間のつながりや住民参加の可能性が地域コミュニティの維持において重要であることが認識され始める。

2000年の社会福祉法の改正でも地域福祉の推進が法制化されるが、同時に地域福祉の推進主体として地域住民が位置づけられ、住民参加の原則が規定された。住民参加の促進という動きは地域福祉実践においてはいわゆる「必須」の条件になっている。しかしながら、社会福祉協議会を含む地域福祉の実践現場においては住民参加活動についてその重要性は認識できていたとしてもその質的・量的参加促進については多くの課題を抱えているのも現状である。稲葉（2012：1）は、「単に財源を伴う本格的な地域福祉推進の施策化を強調するだけでなく、住民参加による成果と論理を提示する必要」があると指摘している。住民参加の促進の意義を明らかにするためには、実際に地域住民がどのように地域の生活課題や福祉的課題を認識しているのか、またこれらの課題への取り組みとしてどのような対応が可能かを明らかにするプロセスが求められる。

2. 北杜市の地域コミュニティの特徴とその変化

1) 北杜市の概要

同市は山梨県に位置し、面積は602.48 km²で、人口は46,809名（2019年10月現在）⁵である。調査時点の2018年4月現在の高齢化率は37.23%で、県内27市町村の内、高齢化率は7位を占める。在宅ひとり暮らし高齢者数は、2018年4月現在4,067名となっている（同市提供資料）。市の面積のほとん

表1 コミュニティが抱える課題の基本認識

	都 市 部 (三大都市圏, 地方中核都市など)	中 間 地 域	過 疎 地
地域コミュニティの現状	人口は多く経済活動は活発だが、長期定着人口や居住地の昼間人口は少なく、地縁的なつながりや共通の価値観は希薄か皆無。ただし、特定目的を有したコミュニティはできやすい。	地縁的なつながりは比較的強いが、都市化が進み、地縁的なつながりは徐々に希薄化。一部では、経済活動の安定に苦慮し、過疎化が進行。	農林漁村が多く、地縁的なつながりは比較的強いが、地域経済の縮小、人口減少・高齢化によりコミュニティの維持が困難な場合も。

出典：総務省（2007）「平成19年コミュニティ研究会第1回参考資料」（地域コミュニティの現状と問題），p. 2。

http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/community/pdf/070207_1_sa.pdf（2019.10.30 閲覧）

どが山林地域で、8町の中で3つの町（旧須玉町、旧白州町、旧武川村の区域：2017年4月1日現在。適用条文33条2項）⁶が過疎地域として指定されている。

同市については、『国土交通白書2015』⁷に以下の紹介があるほど、地方移住先としては人気が出ている地域である。

個別具体の例では山梨県の北杜市のように継続的に人口の社会増を実現している市町村もある。北杜市では山梨県外からの転入者の割合が転入者全体の7割を占め、ハッ岳等美しい山岳や日本一の日照時間等、豊富な地域資源を求める都市圏からの転入者が多いことが特徴である。この背景には、都市圏から比較的近くにあり中央自動車道等によるアクセス手段が充実していることのほかに、企業誘致や耕作放棄地の解消等雇用の場の確保に取り組むなど、田舎に住みたい人を支援する制度を充実させていることが挙げられる（国土交通省2015）。

以上のように同市では移住者を促す取り組みを実施してきている。しかしながら、市全体の人口の推移は、2005年の51,107人、2014年の48,682人、2018年の47,367人へと、年々減少傾向にある（同市提供資料）。

2) 北杜市の住民参加活動の状況とコミュニティづくり

ここでは、同市の2018年8月に実施した行政職2名（男性Aさん、女性Bさん）へのヒアリング調査及び同市提供の行政発行資料等をもとに住民参加活動の状況とコミュニティづくりの特徴をまとめる。

ヒアリング調査は、同市の地域福祉推進と住民参加状況との関連や地域資源の活用方法などを明らかにすることを目的に行った。調査対象は、同市に福祉に関する行政事務を担当している福祉行政職の紹介を依頼し、同市勤務のAさん（40代、実務担当）とBさん（50代、管理職）の2名から協力を得ることができた。調査方法は、半構造化インタビュー法を用いた。実施場所は同市の会議室で、AさんとBさんの同席のもとで、2時間30分程度実施した。

主な調査項目は、同市の福祉活動に関する住民参加状況や、地域福祉計画における重点課題、民生委

員の活動状況、移住住民の状況、高齢者や社会的援護を要する住民への見守りネットワーク事業の背景や推進状況、民間事業者（商業施設）との連携、同市における今後の地域福祉推進における課題、移住住民との地域共生社会づくりへの課題などである。

分析においては、質的分析方法を用いており、逐語記録の内容からキーとなる概念を抽出した。以下、キー概念を中心にその内容を述べる。なお、以下の逐語記録の引用部分のアンダーラインは、キー概念と関連が大きいと筆者らが判断した部分である。

① 住民自治組織と住民主体の福祉活動

同市の福祉活動に関する住民参加活動の状況としては、まず住民自治組織と民生委員の役割が挙げられた。

「やはり、まだここら辺、田舎ですので、隣の家の状況とかもみんなよく知ってる、顔が分かってるっていうところがまだありまして。自治会なんて、町内会なんてよく言いますけど、自治会なんて呼んでますけど、そういった組織もかなり機能してまして、結構役職というか、地区で何かリーダー的な感じの方っていうのが必ずいらっちゃって、その地域地域で、町を良くしていこうと。」（Aさん）

全国的に町内会の加入率が50%台まで減少していると言われている中で、同市では根強い住民自治会活動があり、行政関係者もその内容を把握していることが分かる。同市の「第3次地域福祉計画」（2017年度～2021年度）では、重点課題の一つに、「集まる・交流するコミュニティづくり」の項目を掲げており、市民には「地区・組・班等の行政区への加入」を、地域には「地域の人に行政区の活動について説明や案内を行い、加入を促進」することが、行政には「転入者への行政区加入に関する情報提供を市民課・地域課・福祉課・環境課が連携をとりながら行うこと」のそれぞれの働きかけが示されている（第3次北杜市地域福祉計画2017：37-38）。

ヒアリング内容から、自治会や地区のリーダー的な存在の人は、例えば、草むしりや道路の清掃、一人暮らしの高齢者の顔を見に行く、などの住民によ

る積極的な地域コミュニティへのかかわり方が紹介された。このような取り組みが行われることにより、行政としても「助かっている」(Aさん)という実感があると言う。「職員が行けない部分を住民自治でカバーしていただいているということは、やっぱり過疎地の特色なんだろうと思います」(Aさん)という語りからも見られるように、住民自らの活動について「住民自治」と捉え、意義を与えている。

地域コミュニティの民生委員の担い手については、地域住民同士の「関係性として、みんなが認めるような人が選ばれるような仕組みになっている」(Aさん)現状であり、担い手不足の問題はそれほど大きくないと言う。同市提供の2017年度分報告の民生委員(児童委員)の活動状況資料によると、民生委員数は187名が活動中であるが、この活動状況については、他の自治体に比べて多い人数であるとの紹介があり、民生委員の自主的な活動を含めて非常に活発な活動を行っているとの評価であった。

次に、自主防災組織の活動が挙げられた。自主防災組織活動については、年齢層の若い人の参加が積極的である様子が語られた。

「若い人を中心に入ってもらって。いざという時の、やっぱり初期消火が大事なので、身近にいる方が率先して火を消すということの、そういった意味でも非常勤の公務員って扱いになるんですけど、そういった消防団の活動も盛んですね」(Aさん)

このような住民主体活動は、「公民館カフェ」の運営や、診療所を拠点とする「ふれあい牧」事業⁸、健康づくりのリーダーとしての「保健福祉推進員」等の様々な活動とも連携しながら行われていることが特徴として挙げられた。「公民館カフェ」は、「高齢者通いの場」の一環として、地域の公民館で健康体操や茶話会などの企画が行われている。高齢者通いの場は、地域の身近な場所で住民同士が気軽に集まり、参加者が一緒になって活動内容を決め、「仲間づくり」「介護予防」「生きがいづくり」の輪を広げ、人と人とのつながりにより支え合える地域となることを目指す活動で、同市は「高齢者通いの場立ち上げ・運営ガイドブック」を作成⁹し、住民参加

活動を支援している。「ふれあい牧」事業は、介護予防や健康づくりプログラムで介護保険制度の総合事業として位置づけられるが、気軽な高齢者の集いの場として地域住民のボランティアだけで運営されていることが新聞メディアでも取り上げられた¹⁰。

「保健福祉推進員」¹¹は、健康増進と福祉の増進を目的とする健康づくりリーダーを養成する事業として、それぞれの活動を地域に還元するような仕組みであるため、地域の活性化にもつながると言う。「元気な方を健康づくりのこののをキーワードに、地域づくりをしていきましょうというような。人と人との関わりみたいな」(Bさん)発想で、地域の人との関わりの中で、それぞれの地域で独自の活動をしていくことによる、コミュニティづくりへの効果や期待が挙げられた。

② 見守りネットワーク事業

高齢者や支援の必要な住民など、地域で孤立するおそれのある人を民間事業者の通常の業務の中で見守る事業である見守りネットワーク事業が2012年から取り組まれている。「あんきじゃんネットワーク」事業という名称¹²で、民間事業者が通常の業務中に地域住民の異変に気づいたら市の福祉課に連絡する仕組みになっている。

この事業の意義については、「見張り」ではなく、あくまでも「見守り」であること、協力事業者の「気づき」の判断が重要であること、そして、通報の有無に関する責任は問わない、などの「市からのお願い」を協力民間事業者へ周知している。現在、新聞配達店や宅配業者、郵便局、金融機関、生協などの26社の協力会員で構成されている¹³。これまでも消防や警察、民生委員による見守り体制はあったが、町中に出る機会が多い民間事業者と連携をとることでより一層充実した見守りが可能となったとのことであった。民間事業者への「市からのお願い」については、以下のような意味合いを周知することを大切にしている。

「ほんとに義務感で、見つけられなかったからって、『私の責任だ』とか、そういうふうなものじゃなくて、

もちろん、それは残念なことではあるんですけど、決してそんなふうに思わないでいただいて、助かるケースもあるので。そういうチャンスを増やしたいということですよ」(Bさん)

また、広報などで地域住民にも同ネットワークについて周知しているため、地域住民にとっても「私、誰かに見守られているんだなど」(Aさん) いった安心感が生まれるという。

これまでの民間事業所から市への実際の通報件数は、2012年に2件、2013年に6件、2014年に1件、2015年に4件、2016年に2件、2017年に9件であった。安否確認ができた事例や、認知症に気づき、生活支援サービスにつながるきっかけとなった事例の提供などが主な対応内容となっている¹⁴。

③ 商業施設によるサービス支援

過疎化が進む中山間地域であることから、高齢者の生活に寄り添うサービスを集めた「ふくろうの宝箱」事業も同市の特徴の一つである。この事業の最初の動きは、すでに商業施設が高齢者などへの買い物支援を行っていたところにあり、市がこの情報収集を行い、「北杜市高齢者にやさしいお店等の情報誌」としてまとめるに至ったものである。

この事業は、同市のホームページ¹⁵によると、超高齢・人口減少によって生じる様々な社会課題を克服するため、「お宝いっぱい健幸北杜」をキャッチコピーに、「身体面の健康だけでなく、人々が生きがいを感じ、安心安全で豊かな生活を送れること(=健幸)」を目指したまちづくりの推進の一環でもある。「ふくろうの宝箱」は、日常生活に支援が必要となった高齢者に様々なサービスを提供しているお店等の情報を掲載した冊子で、高齢者と高齢者にやさしいお店等をつなぐ役割を担うものである。高齢になっても住み慣れた地域で暮らし続けられる北杜市であるために、地域の貴重な資源(お宝=ヒト・モノ・シゴト)を大切に活かしながら、人と人がつながり、地域全体で高齢者を見守り、支え合える地域を目指している。

2019年10月現在、調査時点の2018年8月(7月

4日時点のもの)に提供いただいた商業施設一覧に、「外出支援サービス」がさらに2社加わっていた¹⁶。このサービスの参加主体は、地域店舗が中心ではあるが、転入や移住で新しく入ってきた地域住民が福祉的課題に関する問題意識をもって活動に加わっている場合も増えていることが特徴として挙げられた(Bさんの語りより)。

3. 地域コミュニティにおける生活課題への認識と取り組み

ここでは、地域住民による地域コミュニティにおける生活課題への認識と取り組み状況について、2018年8月に実施した地域住民を対象としたグループインタビュー調査(住民座談会)の内容から考察する。

1) グループインタビュー調査の概要

グループインタビュー調査は、地域住民の地域コミュニティにおける生活課題の認識及び地域福祉活動への取り組み状況を明らかにすることを目的に実施した。

調査対象者は、地域の福祉的活動に関わっている場合や地域活性化に向けた取り組みなど地域課題に関心のある地域住民12名である¹⁷。年齢構成は40代~70代であり、男性が10名、女性が2名である。具体的な対象者の所属は、①レジャー施設経営者(Cさん、男性)、②地元スーパーの経営者(Dさん、男性)、③民生委員兼介護予防サポートリーダー(Eさん、女性)、④金物店経営者(Fさん、男性)、⑤市会議員兼地域の防犯連絡会(駐在所の警察官業務の補佐や支援)代表(Gさん、男性)、⑥駐在所の警察官(Hさん、男性)、⑦a町b区自治会長(Iさん、男性)、⑧民生委員(Jさん、女性)、⑨c町d区自治会長(Kさん)、⑩同市観光協会勤務(Lさん、男性)、⑪観光開発会社代表(Mさん、男性)、⑫同市の農産物栽培・販売の合同会社代表(Nさん、男性)である。

グループインタビュー調査は、同市のレジャー施設の会議室で2時間程度行った。インタビューガイドに沿ったテーマを調査者が提示し、全員にテーマごとに自由発言を求めるグループ討議の形式で進めた。

調査項目は、地域福祉活動への参加状況、民間事業者やそれぞれの立場からの地域住民への支援や関わり方、今後の地域コミュニティの課題などについてである。

分析方法は、質的分析方法を参考に、逐語記録からコード（以下、《 》で示す）を抽出し、カテゴリー（以下、【 】で示す）に統合した。

2) 結果

① 【高齢化に伴う福祉的支援の必要性の認識】

同市の高齢化に伴う一人暮らし高齢者への《声掛け》の必要性や、別居家族との家族構成による生活問題と《家族機能の変化》への対応の必要性などについて多くの問題意識が見られた。

《声掛け》

- 「(気になる人には) 道路で行き会えば声を掛けたりして」(Cさん: レジャー施設経営)
- 「最初の頃、配達を、買い物来れないっていうことで、配達してほしいということで、配達をさせてもらっていたんですね。1年ぐらいは何ともなかったんですが、2年目、配達して2年目ぐらいになって、『品物の数が足りない』ということと言われて、『あれ、確認したのにおかしいな』と思ったんですけど、色々もめてもあれだからなというので、また届けて。」(Dさん: スーパー経営)
- 「(認知症だと分かると、不動産売買の) 話が出る時にはちょっと、『申し訳ないんですけど、家族と相談した上で来てください』って言うしかないんで。(中略)(認知症の場合は) 話す機会がやっぱりないっていうことが一番(の困りごと) だと思うし(中略)。」(Mさん: 観光開発会社)

《家族機能の変化》

- 「やっぱり心配なのは一人暮らしの方が一番やっぱり心配で、緊急に何か手を打たなきゃいけないって時は、市のほうへ保健師さんなどを派遣していただいて、様子を見ていただいたりとか。それから、次はやっぱり家族が一番近くっていうか、一番大切な決断をする人たちだから、家族に連絡なんかを取ったりなんかして、見守り活動やっております。一

番困るのは、民生委員とその家族のギャップ。(中略) その緊迫感というか、そういうものがなくて、家族と大切な決断をしなきゃいけないときに家族の方と私たちの温度差みたいなのはやっぱりあって、それ民生委員の悩みの一つですね。地域で心配してるんだけど、家族はあんまり心配してないんだけど、でもほっとけないなっていうのが、ちょっとそういうふうなことでできています。悩みとしてね。」(Eさん: 民生委員兼介護予防サポートリーダー)

中條(2019)は、「家族の空間的分散が進み、かつ高齢社会化が進んでいるため住民参加の担い手を安定的に確保していくことは大きな課題」と述べる。過疎化が進む地域における別居家族への役割期待が難しい中で、地域住民による支援の必要性を共有している。しかしながら、このような別居家族との関係性や地域の一人暮らし高齢者への支援体制については葛藤も生じる。

② 【移住住民との地域コミュニティづくり】

地域住民にとっては、移住してきた住民と共同で地域コミュニティを作り上げていきたいという気持ちが見られる。一方で、地域コミュニティとしては当然のように加入すべきであるとの認識から、《自治会に加入しない》移住住民との関係性構築が課題として指摘された。一方で、外部資金や移住住民による《地域活性化への取り組み》も紹介されている。

《自治会に加入しない》

- 「やっぱり一番困ってるのがあれですね、この町の場合は結構、別荘地帯に住んでる人が多いですよ。山の中ですね。それで結構、組に入ってないですよ。」(Hさん: 駐在所の警察官)
- 「民生委員も同じで、区(自治会)に入ろうとしないと、民生委員はやっぱり訪問しなきゃいけないんですけども、でもやっぱり山奥なんかだと、女の人の委員さん一人で訪問活動なんていうと大変だったりにして、全部がつかみきれない」(Eさん: 民生委員兼介護予防サポートリーダー)
- 「来た人たち(移住住民)が結局意外とこれ(自治会)

はやってるんですよ。(中略) (ただ、地元の人がこれまでのやり方を通してくと) 悪いけどわれわれはそれが嫌だから (移住して) きたんだよということもある。」(Nさん: 合同会社代表)

《地域活性化への取り組み》

- 「私、Cという部落なんですけど、私どもの部落も、昔から比べると商店なんか何軒あるか。もう2~3軒しかないんですけど、そんなことでもって。前はまだ10軒ぐらいあったということで、非常に住みにくい場所になって、空き家も増えていますし、高齢者にも、高齢社会になってきてますけど。ですけど、ここへ来ましてちょっと変わって、少し元気な部落になってきたかなと、そんなふうな感じがします。(中略) 商店が、いわゆる飲食業がパタパタパタと、そば屋さんがあそこの裏にできたのね。喫茶店が出た。パン屋さんが2軒出た。それからスパゲティ屋さんができたと。」(Kさん: c町d区自治会長)

③ 【地域福祉活動における課題】

その中でも移住住民を含む地域住民の《高齢化に伴う孤立》問題などの日常生活の面が気になり、民生委員や警察官という立場からは自治会に加入しないまま交通の便が悪い地域に居住する移住住民の生活が心配との声があがる。

《高齢化に伴う孤立》

- 「そういう人たち(別荘地居住)がやっぱ高齢になっていく。だんだんやっぱり動きづらい。そういうようなのも非常にあるんですよ。(中略) そういう奥地に住まれてる人の対策っていうのも、ちょっと大変のかな」(Hさん: 駐在所の警察官)
- 「北杜市は移住を希望される方が多いんです。(中略) その方々も順に年齢が上がってきて、後期高齢者になってくる方が多くなってきた。そうになるとやはり、今住んでる所が公共交通が少ない、ない所ですから、自家用車に頼らなきゃ。その方が高齢になると、自然に免許証も今度は返納しなきゃならない。こういう事情の方がうんとおられます。そういう方々はどうされるかっていうと、最近は逆に今度都会に帰るっていう、そういう傾向もあります、今。(中略)で

も、住み続ける方々については、いろいろ問題が出てくる。」(Hさん: 駐在所の警察官)

- 「避難場所っていうのが、この前もちょっと回ったときにやっぱり別荘地のほうなんですけど、組に入ってる人はそういうのを、役場からの通知が来たりとか、そういうので避難場所がどこってあるけど、入ってない人はそういうの来ない。(中略) やっぱりちょっと外れた所の人たちとか、組に入っていない、周りと付き合いないっていう人は、非常にやっぱり孤立状態になってるっていうところが多い」(Hさん: 駐在所の警察官)

《普段の地域コミュニティの大切さ》

- 「区に入っていない人が避難して、普通は、みんな平和主義者は、「いいよ、いいよ、みんなで避難するよ」って言うけど、田舎っていう所はびっくりするようなことがありまして、『そういう人(自治会に加入していない人)は助けなんでもいい』って平気で言ったりね。ある区ですけどね。そういうようなこともぼろっと出るんだよね。おじさんたちの中でね。だからやっぱり、何ていうんだろうな。普段の地域は大事っていうじゃないですか。(自治会に) 入ってなくても、入ってても、やっぱりそこに地域住民としてのまとまりとかつながりがあれば、そういうことは問題解決するし、またそういうものがあれば区にも入ってくるよね。」(Eさん: 民生委員兼介護予防サポーターリーダー)

他県からの移住住民は地域コミュニティへの参加を煩わしいと思うケースもある。そのため、積極的に移住先の自治会(区や組など)に加入しようとしにくい傾向も見られるという。このような状況が続くと地域住民の普段の様子が分からず、さらに高齢化に伴う様々な生活課題が表面化し、その対応を地域住民としてどのように行うべきか葛藤が生じる。その中でも《普段の地域コミュニティの大切さ》を認識しており、課題解決に向けて地域住民との関係性形成を意識する場面が見られた。

④ 【地域住民による支え合い活動】

地域住民による支え合い活動については、民間事

業者という立場や民生委員，自治会，駐在所の防犯連絡会など様々な観点から挙げられた。

《今の立場でできることをやる》

- 「私ちょっと前，だいぶ前なんですけども，一つの経験があったのは，そのの所はご夫婦で住んでおられて，それで奥さんが，ちょっと認知症になっちゃった。それでご主人は元気だったんですけれども，私がちょうどあることをお願いされて行った時に，寝てるわけなんです，ご主人が。ちょっとおかしいなという不信感があって，そばに行ってみたら，変な話，亡くなってた。ただその奥さんは全然気が付かないと。(中略)だから，私は月に1度，700軒ぐらいのお客さんの所に行って回るわけなんですけども，そういう中でいろんなお話ししながら，またそういう方とも接していくつもりでおります。(中略)そういう中で，私らもこの地域で，私は地域一番店というのは望みません。ですけども，私はオンリーワンの店にしていきたい，事業にしていきたいな，そういう考えは持ってやっております」(Fさん：金物店経営)
- 「ほんとに足のない方，買い物難民，また年寄りの方に，配達をうちもさしてもらおうようにしてるんですが，そういうところが非常にネックになっていたりします。」(Dさん：スーパー経営)
- 「勝手に顔を出すと，今，(個人情報)保護法というので怒られる場合があるんですね。こっちは注意してやるんですけど，なかなか家族にすると，(認知症など)あんまり知られたくないとかそういう点で，その点でちょっと弊害が起きる場合がございます。そういうことで，何とかそうはいいまして，われわれの自主，それぞれの区で自主防災組織ってのがございます。その他に今度防災を考え，自主防災を考える会ってものをA地域自体でそういうリーダーの方いらっしやいまして，別にあります。(中略)常時的にあるリーダーの考える会をつくってる。あると，そういう方とわれわれ1年なって変わっちゃいますけど，タイアップした中でそういう高齢者を中心に(支援ができる)。(中略)高齢者を万が一運び出したはいいいけど，危険な所に連れてっちゃったな

んていうことも今回も起こり得ますから，その辺も今考えてる最中です。」(Iさん：a町b区自治会長)

- 「私こっちも情報得て，民生委員の立場でいうと，いろんな情報を得て行ったほうがいいなって。1軒1軒，だってB地域の全部なんて回りきれないし，それで自分で注視したところに回ったり，そのうちは直接行けないから周りで聞くとかっていう努力はしてますよ。」(Jさん：民生委員)
- 「2町でもって消防署は1つしかないんですよ。だからもう火事になった時には自治消防に頼るしかしようがないんです。そうすると自治消防会費っていうのが個々に出し合って存続してる消防団なんですよ。」(Kさん：c町d区自治会長)

《地域の強みを知る》

- 「公民館カフェなんかも，取り組みを知ってもらえば，北杜市って高齢者に対して優しいんだなっていうことが分かるので，メディアも自分たちも使い方を工夫したほうがいいかなと思うけど，取り組んだ私たちの自分のためにやってるんですけれども，そういう取り組みを積極的に発信していただければ助かります」(Jさん：民生委員)
- 「この，従来からいる住民の方々については，恵まれてると思います。すぐくまとまってる地域。」(Gさん：防犯連絡会会長)

これらの内容は，前述の行政職へのヒアリング調査でも挙げられた，民間事業者による生活支援サービス「ふくろうの宝箱」の取り組み内容も含むものであった。地域住民の困りごとについて，それぞれの《今の立場でできることをやる》という心構えから試行錯誤しながら，民間事業者であっても民生委員であっても率先して活動を行っている現状が明らかになった。その中でも同市ならではの取り組みである「公民館カフェ」の紹介や地域住民同士の強い絆を活かした新たな活動への可能性などの《地域の強みを知る》ことの重要性も挙げられた。

- ⑤ 【専門職・地域住民・民間事業者間の必要に応じたネットワークづくり】
支援を必要とする地域住民への関わりとして《早

期発見の仕組み》や《拠点の活用》、《柔軟な支援》が挙げられた。

《早期発見の仕組み》

- 「その地域、地域に大体100戸ぐらいの方の中で、それぞれを対象としながらその地域を見守っているという状況です。そういう高齢者とか、認知症の方々についても注意深くいつも見て、何か気付いた点があったら駐在さんのほうに連絡をします。こんなことをしています。」(Gさん：防犯連絡会会長)
- 「独居高齢者とか安全の、安全確認や、行方不明者、あるいは、早期発見というようなこととか、いろいろ関係するんですが、認知症の方々についてもそうなんですが、郵便屋さんとか、あるいは農協の職員とか、あるいは新聞の配達員、それから宅配の業者、こういう方々に市からお願いをして、そしてこれまでの業務の中で、そういう方々が見られた場合については連絡してほしいと、こういうことになっております。そんな活動もしてる。」(Gさん：防犯連絡会会長)
- 「あんきじゃんネットワーク。それで、でもずいぶん助かるんですよ」(Eさん：民生委員兼介護予防サポートリーダー)
- 「俺たちだけで、われわれ夫婦だけで何とか生きていきたいという人もいらっしゃるんで、そういう方々に今言った、もしかしたら民生委員さんの方が声を掛けていただいて、『何か必要ない?』ということも必要なのかなと。」(Cさん：レジャー施設経営)

《拠点の活用》

- 「北杜市の場合、250ぐらいの自治会があるそうです。それ全部に公民館があるので、その公民館、全部の公民館に公民館カフェを広めようと今して、一番先10幾つ、C地域が一番先だったんですけど、今30くらいになりましたかね。全北杜に。」(Jさん：民生委員)

《柔軟な支援》

- 「(送迎の制限について) そんなこと言ってたら何もできないので、私の車の運転で、私の車は他の人乗せられますよ (保険加入済みであること)、車出しますよ

っていうものだからいいですけど、全員がそういうもの(保険)に入ってるわけじゃないから。できるだけ『お迎えに来れない人はお迎えに来ます』って声掛けはしています。」(Jさん：民生委員)

上記のGさんの語り(2番目)は、同市が行っている「あんきじゃんネットワーク」活動の紹介であったが、このような活動が住民に周知されていることが分かる。また、民生委員の語りからは、一人の地域住民としての見守り活動への意識について高い使命感を持っていることがうかがえる。また、民生委員活動にとどまらず、《拠点の活用》として公民館カフェの運営に関わることはもちろん、このような地域活動への参加を促すため、実際に直接送迎の工夫も行うなど、《柔軟な支援》をもとにした新たな支え合いへの展開も見られ、移住住民を巻き込んだ声掛け活動も率先して行っていた。移住住民との共生社会づくりへの課題が指摘されている一方で社会的包摂を大切にしていきたい地域住民の強い意志も見られた。

同市の地域住民側からの地域課題への認識をテーマに行ったグループインタビュー調査では、同市ならではの取り組みへの誇りはもちろん、それぞれの立場からの役割認識に基づいた独自の地域福祉活動の様子が明らかになった。

4. 考察 一住民参加と地域コミュニティ維持との関連

同市の住民を対象としたグループインタビュー調査を通して、多くの住民は、高齢化に伴う福祉的支援の必要性を認識しており、移住住民との関係性構築への課題の中でも地域コミュニティづくりや課題解決に向けてアイデアを出し合っていることが明らかになった。また、地域住民による支え合い、専門職・地域住民・民間事業者間の必要に応じたネットワークづくりなど、地域住民としての役割認識に基づいた積極的な取り組みの状況が明らかになった。

中田(2010: 170)は、「あらためて、いま町内会・自治会・コミュニティの重要な活動に注目するのは、この時代の動向が、地域とそこでの住民の生活にとって厳しいものであるだけに、これにもちこたえら

れずに流されてしまうことを恐れるから」と述べる。

稲葉(2012: 8)は、「コミュニティワーク実践においても、住民の生活課題やニーズ把握に成功するのみでなく、参加を担う『主体』認識が決定的に重要だし、それに失敗しては相互扶助システムを構想し、住民や地域への適切な支援策を講じることができない。」と指摘する。また、「地域福祉の推進を担う住民像は、『新しい公共』やコミュニティを基礎とした住民自治の拡充という文脈を踏まえ、実際の法制度や行政施策・事業との関連のなかで、はじめて適切に捉えることが可能になる。」(稲葉 2012: 9)と述べている。行政はこのような地域住民による積極的な取り組みを地域の強みと捉え、地域コミュニティづくりに力を入れることができるが、一方で住民自治や住民参加への地域住民の認識を適切に捉える必要がある。

実際に、「1970年以後のコミュニティ施策や市町村社協事業の歩みが示唆するように、住民参加によって地域の福祉力を高めることは簡単でなく、そこに求める参加の程度や機能にもよるが、その効果を推定することも容易ではない。」(稲葉 2012: 11)ことや、「わが国で地域福祉の推進に確固としたビジョンを示しえない最大の理由は、行政による効果的な条件整備と参加支援策の遅滞にある」(稲葉 2012: 11)という指摘からも生活課題の解決や支援に取り組む人材確保や住民活動のための拠点整備費や活動・運営費の確保は行政側の必須条件となる(稲葉 2012: 11)。

同市の場合、例えば、公民館という拠点を通した地域住民主体の活動(公民館カフェ)を含め、「保健福祉推進員」や介護予防サポートリーダーなど、様々な場や人材の創出を行っている。また、同市の福祉行政職へのヒアリング調査から、「取り組みは地域レベルで良い。行政はエリアを越えた標準的サービスを提供する。」(Aさん)、「福祉の活動は転入者も多く参加している。問題意識(引きこもりや生活困窮者問題など)も持って主体的にやってくれる。市はこのような活動があるととても助かる。行政の手が届かない分野に取り組んでくれる。」(Bさん)というように、行政と地域住民間の協働や住民参加

活動への支援基盤整備に努めていることが分かる。

次に、過疎化が進む地域であることから、一人暮らし高齢者への生活支援や移住住民との関係性から生じる新たな生活課題への解決が求められる。一人暮らし高齢者への支援については、別居家族への役割期待をもちながら地域住民による支え合い活動を積極的に行っていた。また、自治会などの地縁組織に加入していない、または加入しようとしていない移住住民との適切な関係づくりへの問題共有があった。従来の地縁組織の活動が活発であるだけに、移住住民への期待もあれば役割分担に対する認識もあることが分かる。今回の調査では、特に駐在所の警察官や民生委員という公的サービスを行う立場からの関連発言が多くを占めていたことも影響していると考えられる。しかしながら、今回の調査対象者が地元で長年居住している住民またはUターン住民へのインタビュー調査となり、移住住民側からの地域コミュニティへの参加程度や課題認識は十分に確認できなかったため、今後、移住住民の立場をも考慮した地域コミュニティの課題認識の分析が求められる。

おわりに

本研究では、同市の福祉行政職へのヒアリング調査や地域住民へのグループインタビュー調査の分析を通して、地域コミュニティに対する課題認識や住民参加型活動の状況が明らかになった。地域住民による生活課題の認識としては、高齢化に伴う福祉的支援の必要性の認識、移住住民との関係性構築や地域福祉活動における課題が挙げられた。また、地域住民による支え合い、専門職・地域住民・民間事業者間の必要に応じたネットワークづくりなど、行政側からのコミュニティ政策的なアプローチだけでなく、地域住民としての役割認識に基づいた積極的な取り組みの状況が明らかになった。

過疎化が進む地域のコミュニティ政策については人口減少への対策として移住対策や地域活性化事業に関する地域外の関係者や団体による外部支援も進められている。しかしながら、地域コミュニティの維持においては、地域内部での住民参加型活動の促進要因をより丁寧に分析していく必要があるだろう。

同市の高齢者見守り活動に参加している民間事業者の取り組みのように、一事業所の善意によりスタートした活動が、地域コミュニティにおける福祉活動へ展開され、さらにコミュニティづくりへの関心を広く呼び寄せる可能性は十分にある。同市においては、移住住民も含めて、地域コミュニティの課題への認識が具体的な住民参加型活動として現れ、行政も地域住民の地域課題への共通の認識や意欲を適切に捉え、住民参加型の支援ネットワークづくりなどの地域コミュニティづくりに活かしていく構造が見られた。このようなプロセスこそ、行政と住民、民間事業者との新たなパートナーシップ構築の成功要因につながるであろう。

過疎化が進む地域の特徴としては、先述した2007年の「コミュニティ研究会」資料にもある通り、地縁組織のあり方が重要となる。地縁組織は課題も多く内包しているが、地域コミュニティ維持における可能性に着目した新たな展開が注目される。

※本研究にご協力くださった北杜市住民の皆様、行政職の皆様へ厚く御礼申し上げます。また、今回の調査実施にあたり、コーディネーターを務めて下さった中川氏には多くの時間を割いていただきました。改めて感謝申し上げます。

※本研究は科学研究費基盤研究C(16K04201)の助成(執筆者以外の共同研究者:石田健太郎氏(明星大学),尹一喜氏(金沢大学))を受けて実施した成果の一部です。ここに記して感謝申し上げます。

〈注〉

- 1 ここでのコミュニティとは、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」(国民生活審議会調査部会1969:155-156)と定義している。
- 2 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/community/pdf/070207_1_s4.pdf (2019.10.30 閲覧)
- 3 http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2007/070201_1.html (2019.10.30 閲覧)

- 4 http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/community/pdf/070207_1_sa.pdf (2007年「コミュニティ研究会」参考資料) (2019.10.30 閲覧)
- 5 <https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/1386.html> (2019.11.7 閲覧)
- 6 https://www.soumu.go.jp/main_content/000491490.pdf (2019.10.30 閲覧)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichigyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm (2019.10.30 閲覧)
- 7 <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/hakusho/h27/index.html> (2019.11.10 閲覧)
- 8 同市の高齢者の総合支援事業や「公民館カフェ」「ふれあい牧」事業の取り組みはその活動が活発であることで知られている。
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12400000-Hokenkyoku/0000073805.pdf> (2018.9.16 閲覧)
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/hokuto.pdf> (2018.9.19 閲覧)
- 9 <https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/genki100/kayoi/book.html> (2018.9.19 閲覧)
- 10 <https://style.nikkei.com/article/DGXMZO86925430Y5A510C1NZBP00?channel=DF130120166126&style=1> (日本経済新聞電子版) (2018.8.10 閲覧)
- 11 人員配置は、行政区に必ず1名を配置しており、355名定数で、調査時点では343名が登録されていた。任期は2年(同市説明)。
- 12 「あんきじゃん」とは、「安心だね」という意味の方言である。
- 13 同市提供資料
- 14 同市提供資料
- 15 北杜市「北杜市高齢者にやさしいお店等の情報誌 ふくろうの宝箱」
<https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/5648.html> (2019年10月30日閲覧)
- 16 前掲15
- 17 調査対象者の選定においては、同市在住の地方創生コンサルタント・中川氏の協力を得た。

〈引用文献・参考文献〉

- 中條暁仁 (2019) 「中山間地域における住民参加の福祉活動と『地域共生社会』の可能性」『日本地理学会発表要旨集』2019s(0), p. 94。
- 中央社会福祉審議会 (1971) 『コミュニティ形成と社会福祉 (答申)』
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/62.pdf> (2019.10.21 閲覧)
- 土居洋平 (2008) 『『地域コミュニティ問題』の現状と課題—農村を中心に、その問題の構図を探る』『共済総研レポート』95, pp. 2-10。
- 早瀬昇 (2018) 『『参加の力』が創る共生社会—市民の共感・主体性をどう醸成するか』ミネルヴァ書房。
- 北杜市 (2017) 『第3次北杜市地域福祉計画』。
北杜市ホームページ <https://www.city.hokuto.yamanashi.jp> (2019.11.10 閲覧)
- 稲葉一洋 (2012) 「地域福祉の推進と住民参加—コミュニティ政策からの転換」『人間の福祉』26号, pp. 1-14。
- 国土交通省 (2015) 『国土交通白書 2015』。
<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/hakusho/h27/index.html> (2019.11.10 閲覧)
- 国民生活審議会調査部会 (1969) 『コミュニティ—生活の場における人間性の回復』報告書
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/32.pdf> (2019.10.21 閲覧)
- 松原治郎 (1978) 『コミュニティの社会学』東京大学出版会。
- 三浦哲司 (2008) 「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」『同志社政策科学研究』10(1), pp. 151-166。
- 森川美絵 (2001) 「地域福祉における「地域市場」指向の住民参加を支えるネットワーク—熊本県阿蘇郡 A 町の調査から」『人文学報 (社会福祉学 17)』319号, pp. 99-120。
- 中田実・山崎丈夫編著 (2010) 『地域コミュニティ最前線』自治体研究社。
- 名和田是彦 (2010) 「基調講演 広がるコミュニティへの政策的関心—近年の地域社会, 自治体, 国の動向から」(コミュニティ政策学会第8回大会) 『コミュニティ政策』8, pp. 5-16。
- 奥田道大 (1983) 『都市コミュニティの理論』東京大学出

版会。

- 奥田道大 (1993) 編著『福祉コミュニティ論』学文社。
- 岡村重夫 (1974) 『地域福祉論』光生館。
- 佐藤順子 (2015) 「コミュニティ政策萌芽期における地域福祉政策—その概要と特徴」『聖隷クリストファー大学社会福祉学部紀要』13, pp. 2-8。
- 総務省ホームページ
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm (2019.10.30 閲覧)

(い うんしむ 福祉社会学科)

(やまのい りえ 明星大学人文学部福祉実践学科)