

住民による福祉活動の事例はどう扱われているのか

—— 不可視化される未解決の生活課題 ——

松 端 祐 介

1 問いの所在と先行研究

近年、日本において地域での住民による福祉活動が注目を集めている。本稿でいう「住民による福祉活動」とは、住民が居住する小学校区や中学校区程度の地理的な範囲において、「同じ地域の住民である」ということを一つの吸引力として、住民が無償でボランティアに行う福祉的な活動のことである。その中には、町内会や自治会での活動、民生委員や福祉委員といった役職に基づく活動、さらには近隣地域に根ざして活動を行っている「ボランティアグループ」の活動等も含まれる。したがって、通常「ボランティア」と呼ばれるものは地理的な活動範囲が問題とならないが、普段生活をする一定の地理的な範囲で行われる活動が「住民による福祉活動」であるといえる。具体的な活動内容として、社会的孤立への対応のひとつとして行うサロン活動、あるいは定期的に高齢者宅を訪問し生活状況を確認する見守り活動といった活動が含まれる。なお、高齢化が進展する現況では、高齢者福祉に関する活動が中心となっている実態が想定されるが、児童福祉や障害者福祉に関わる多様な活動が住民によって自発的に展開されている。

厚生労働省は、こうした住民による福祉活動が深刻化する生活課題に対応する役割を担うことを期待する福祉政策を進めてきた。2000年の社会福祉法の改正に伴い「地域福祉」という用語が法律上はじめて用いられるようになった（武川 2006; 2008）。そこで、各市町村が社会福祉協議会と連携しながらコミュニティソーシャルワーカーなどの福祉専門職を配置するなどして住民による福祉活動を支援することで「地域福祉」を推進するようになった（武川 2020; 畑本 2021; 大橋 2022）。とりわけ2010年代以降になると、高齢者領域においては「地域包括ケアシステム」の構築が目指されるようになった。また、経済的な困窮者に対しては生活困窮者自立支援制度が創設された。そして社会福祉法の改正により、こうした「地域包括ケアシステム」や生活困窮者自立支援制度の理念を包含した「地域共

生社会」の実現のための包括的支援体制づくりが推進されるようになった。そこでは住民による福祉活動に専門職とも協働しながら「制度の狭間」にある生活課題を「発見」し「解決」することへの期待が寄せられるようになった。

また、厚生労働省は「地域包括ケアシステム」や「地域共生社会」の実現というような基本的な政策方針のみを示し、具体的にどのように住民の自発性や主体性に基づいた福祉活動を組織化するかについては各地方自治体に委ねている状況にある。全国一律にこうした政策を実施することが「義務化」されているわけではないため、そもそも国の政策に基づく事業を実施するののかも含めて各自治体が判断し、事業を実施するのであれば、具体的にどのような取り組みを行うのかについて、独自に計画していく必要があるのだ。そのため、各自治体は先進的な自治体（モデル自治体）の「事例」を参考にしながら、それぞれの地域の状況に応じて住民による福祉活動を推進している状況にある。実際のところ、厚生労働省は地域共生社会を実現するための包括的支援体制を進めるうえで、2017年度より先駆的に事業に取り組んでいる自治体の事例を紹介している。2021年度からはその体制づくりを具体化することを目的とした重層的支援体制整備事業に取り組む自治体の事例を紹介している。そのなかで例えば、沖縄市では2025年度から重層的支援体制整備事業を実施するための準備として、「重層的支援体制整備事業への移行準備事業」を行っている。そしてその準備事業の中で、自らの地域になじみのない取り組みを行う場合は、その初年度（2022年度）においてまずは「事例研究」を行い、そのうえで自らの地域が抱える課題を整理し、取り組みを実施するという手順を踏んでいる（沖縄市 2023）。

このように各自治体が国の定める事業を実施する場合、先駆的に事業に取り組んでいる自治体の「事例」を参考にすることで、自らの地域でも住民による福祉活動や専門職による活動を推進していくという仕組みになっている。先駆的に事業に取り組んだ自治体の事例は厚生労働省のホームページを通じて積極的に発信されているため、厚生労働省がそのように明示しているわけではないが、参考に値する「優良事例」として他の自治体に認識され、それが広く流布している状況にあるといえる。その結果、重層的支援体制整備事業は自治体の任意事業ではあるが、重層的支援体制整備事業を実施する自治体は2021年度では42自治体、2022年度では134自治体、2023年度では189自治体と増加傾向にある。

また、文脈は異なるが地域福祉実践を評価する取り組みとしては、日本地域福祉学会も「地域福祉優秀実践賞」を毎年2つから3つの自治体や団体に授与することで、住民による福祉活動を含む地域福祉実践が様々な地域で推進されることを目指している状況にある。こうした自治体や団体は学会によって「優秀」とであると表彰されオンライン上にその取り組みが公開されるため、他の自治体や団体の取り組みの参考になっていると考えられ

る。

しかし、このように国が原則無償で行われている住民による福祉活動を推奨するということは、結果として公的なサービスの代替を住民に期待することになっているといえる。国が政策として住民による福祉活動を促進するということは、国家の公的責任の縮減と表裏一体となって進んでいるという指摘は度々なされている（仁平 2011; 堅田 2019; 森川 2019; 河合 2018; 小野 2009; 渋谷 1999; 藤井 2020 など）。そして、公的責任が縮小されるなかで、住民による福祉活動には過剰な期待が寄せられてしまう傾向にある。例えば、河合克義（2018）は住民や福祉専門職による地域福祉実践によって、地域にある生活課題を「解決」しようとするのには限界が生じていることを、東京都港区での調査を踏まえて実証的に示している。河合が調査を実施した時点で港区には11人の「ふれあい相談員」という福祉専門職が配置されており、単身で居住する高齢者と夫婦のみで暮らす高齢者を対象に、孤立や孤独死を防ぐための見守り活動を行っていた。人口約15万人の港区において、その活動をすべて専門職によって行うのは困難であるため、多くの民生委員・児童委員を務める地域住民や町内会や自治会に所属する住民もこの見守り活動に参加していた。ところが、4人家族であるために見守りの対象から外れていた、叔父（89歳）、父（87歳）、母（78歳）、息子（45歳）から成る家族のうち叔父と母が熱中症で死亡するという事故が発生してしまった。その事故の背景には、専門職や福祉活動を行う住民の人数的な制約から、見守りの対象となる世帯を単身で居住する高齢者と夫婦のみで暮らす高齢者に限定せざるを得なかったことがあると考えられ、地域での福祉専門職やボランティアな住民による見守り活動には限界が生じていることが指摘されている（河合 2018: 17-18）。

こうした指摘を踏まえると、生活課題が深刻化していることが事実だとしても、住民参加による活動に過剰な期待を寄せることには無理がある。しかし、現在の政策では、各自治体が、住民の参加を促進しながら包括的な支援体制を構築し、複雑な生活課題を解決することが期待されている。そこでは、各自治体は、先駆的に国の政策の事業に取り組んだ自治体の「事例」を参考にしながら、それぞれに工夫をして、地域福祉を推進していくことが求められている。このように、各自治体が住民による福祉活動を促進していくうえで、大きな役割を果たしているのが「事例」なのである。それゆえ、どのような事例が広く紹介され、参考するに値する「優良」なものとして受け止められているのかを問う必要がある。そうすることで、個々の自治体においてどのような住民による福祉活動が重視されているかについて明らかとなる。ただし、そうした「優良」とされている活動がどの程度住民による福祉活動の解決に結びついているかということは別問題であり、その点について考察することに本稿の目的がある。

ところで、こうした地域の取り組みをめぐる「事例」に関する分析は、既に地域活性化をめぐる研究でなされている。1990年代以降地方分権が進む中で、過疎地域や農村が「活性化」することが期待されるようになっていった。赤川学(2012)は、1980年代までは「国土の均衡ある発展」という方針があり、地方自治体の権限は相対的に弱かったが、それ以降そうした傾向は薄れていき、各地域がそれぞれの選択や責任に基づく「地域づくり」を行うことが期待されるようになったと指摘している。そして、このような社会状況のなかで地域の存続・発展を是とし、そのために地域で課題の解決を行っていくことが肝要であるという「地域活性化フレーム」といえる認識枠組みが一般的なものとなり(芦田・北島2023)、自分の地域をPRする目的で地域活性化に関する取り組みの「事例」が作成されるようになっていった(芦田2018: 59)。そこでは地域の課題を解決し、例えば人口の増加などの「具体的な成果」を挙げ、地域の存続を可能にした事例が「成功事例」や「優良事例」として注目を集めている状況にある。このような状況の中で、「地域活性化」には若者の獲得競争の側面が生じ、他地域の「発展」や「成功」が、自地域の「衰退」や「失敗」につながるようになっていったといえる(赤川2012; 原山2009)。

このように、地域活性化に関する「優良事例」については、人口増加などの具体的な活性化の「成果」を挙げているということが評価されてきた。住民による福祉活動を基礎とする地域福祉においても、「地域活性化」と同様に「優良事例」が注目される状況にはある。しかし、地域福祉では隣接する自治体間で「地域間競争」が生じるような状況ではない。地域福祉では、それぞれの自治体において、生活課題を抱える住民を支援する福祉活動をその地域の状況に応じて組織化・活発化することこそ重要であり、他自治体と若者の獲得などをめぐって競争をすることは基本的には期待されていない。それゆえに、住民による福祉活動の事例作成においては、PRも必要ない。

それならばどのような事例が広く紹介され、参考するに値する「優良」なものとして受け止められているのかについて、こうした地域福祉の文脈や特性を踏まえてあらためて分析する必要がある。

本稿では、まず近年の政策動向を整理し、「制度の狭間」にある生活課題を「発見」し「解決」するという「成果」を挙げることが住民による福祉活動に期待されるようになったことを示す(第2章)。しかしその一方で国の政策に基づく事業に先駆的に取り組んでいる自治体の事例では、住民による福祉活動が行われていることが重要視される一方で、生活課題の「解決」という「具体的な成果」が、ほとんど注目されてこなかったということを明らかにする(第3章)。また、政策動向とは直接関係しないが、補足として日本地域福祉学会が授与する「地域福祉優秀実践賞」の分析も行う。そしてそこでも住民の主体的な

福祉活動への参加が注目される一方で、生活課題の「解決」という「成果」に関しては「優秀」かどうか判断するうえで注目されてこなかったことを明らかにする（第4章）。

以上を踏まえて明らかとなったのは、住民による福祉活動に関する事例において、そもそもの目的は生活課題の解決であるのにもかかわらず、住民の福祉活動も含めた地域福祉の取り組みを推進することでどの程度生活課題が解決されているのかということに関しては、紹介されている事例において言及がほとんどなされていないということである。事例の中で着目され評価されていたのは、住民による福祉活動の増加や住民の主体性といった「取り組みそのもの」であり、「取り組みの成果」は不思議と看過されてしまっているのだ。

したがって本稿では結論として、「事例」で紹介されている取り組みによってどの程度生活課題が解決されたのかという検討がなされないまま、「事例」だけが広く紹介されているという状況にあることを示す。そしてそのことによって、住民による福祉活動が活発化することへの期待ばかりが膨れ上がり、結果的に住民による福祉活動で解決しきれない生活課題の不可視化が生じてしまう構造があることを指摘する（第5章）。

2 住民による福祉活動に関する政策の特徴

——生活課題の「発見」と「解決」を期待する政策——

本章では、地域福祉を推進する政策の近年の動向を整理し、住民による福祉活動を含む地域福祉実践には、「制度の狭間」にある生活課題を「発見」し「解決」することに期待が寄せられていることを明らかにする。

そもそも「制度の狭間」にある問題というのは、2004年度に大阪府の独自の事業として、豊中市に全国ではじめて配置された福祉専門職である「コミュニティソーシャルワーカー」（CSW）の活動の中で注目され始めた。その豊中市のCSWである勝部麗子は、従来の制度では解決できない「ゴミ屋敷」のような問題を「制度の狭間」にある生活課題であるとして、住民による福祉活動と福祉専門職との協働の中で「解決」していく必要性を唱えていた（勝部 2016）。

その後、リーマンショックを経て、制度では対応しきれない複合的な生活課題を抱えた住民が増加していったことから、2013年に生活困窮者自立支援法が創設された際には、生活困窮者の生活課題の「発見」や「解決」が目指されることとなった（厚生労働省社会・援護局 2014）。

この生活困窮者自立支援法もそのひとつであるが、2010年代には社会福祉政策において重要な位置を占める法制度がいくつか改正されている。2012年には介護保険法に改正によ

り、市町村ごとに「地域包括ケアシステムの構築」を構築することが求められるようになる。また、2017年と2020年の2度にわたる社会福祉法の改正を通じて、「地域共生社会の実現」が目指されるようになり、各市町村には包括的支援体制づくりが努力義務として求められるようになる（社会福祉法106条3・4）。2017年に厚生労働省が発表している『「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」では、「軽度の認知症や精神障害が疑われ様々な問題を抱えているが公的支援制度の受給要件を満たさない『制度の狭間』の問題」が存在することを指摘したうえで「多様な人々が『支え手』『受け手』という関係を超えて支え合うことを通して、多様性を尊重し包摂する地域文化を醸成」することで、『制度の狭間』などの公的支援の課題を克服し、孤立を生まない地域社会を構築していくこと」を目指すとなっている（厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部, 2017）。

「制度の狭間」の問題は、8050問題やごみ屋敷が例として示されることが多いのだが、社会福祉法では「地域生活課題」（同法第4条）とされている。市町村ごとに地域福祉を推進するうえで重要な役割を担っている住民による福祉活動には、社会福祉政策や社会福祉の法制度の限界を住民が補完し、こうした「地域生活課題」を「克服」する（「発見」し「解決」すること）が期待されているのだ。以下の章では、このような現在の状況においてどのような事例が広く紹介され、参考するに値する「優良」なものとして受け止められているのかについて明らかにする。

3 政策文書における「優良事例」

——『「地域共生社会」の実現に向けた取り組みに関する実践事例集』の分析から——

3-1 社会的背景と分析方法

今日の福祉政策では、住民による福祉活動に生活課題を「解決」することへの期待が寄せられている。しかし、厚生労働省が大きな地域差がある約1700か所余りある市町村において一律に包括的な支援体制を構築することは不可能である。そのため厚生労働省は、包括的支援づくりという大枠を示し、制度や事業の主旨や基本的なメニューは示すことはできても、それらを画一的に実施することを求めることは難しい。

それゆえに、実際に事業を運用していくうえでは、各自治体がそれぞれの地域の特徴や課題に応じて、住民参加を促しながら地域福祉を推進することが求められている。そうした事業を引き受けた自治体の事例は、厚生労働省によって全国に紹介されることが多いが、政策趣旨に沿った事例を紹介するという文脈上、他の自治体が参考にするに値する「優良」なものとして受け止められている。そこで、どのような事例が広く紹介され、参考するに値す

る「優良」なものとして受け止められているのかについて明らかにすることが本章の目的である。

さて、本研究で取り上げる『『地域共生社会』の実現に向けた取り組みに関する実践事例集』（以下、「実践事例集」）は、地域共生社会の実現に向けた施策を行うために成立した改正社会福祉法が施行されることに先立ち、2017年度に行われたモデル事業である『『我が事・丸ごと』の地域づくり推進事業』を実施した85自治体の事例をとりまとめたものである。

この『『我が事・丸ごと』の地域づくり推進事業』は、住民の身近な圏域で、住民が主体的に地域にある生活課題を把握して解決を試みる体制づくりを目指す「地域力強化推進事業」と、市町村における育児、介護、障害、貧困など、世帯全体の複合化・複雑化した課題を包括的に受け止める総合的な相談支援体制づくりを目指す「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」とに分かれている（全国社会福祉協議会 2018）。本稿は、地域福祉実践のなかでも住民による福祉活動を中心に分析を進めているため、全85自治体のうち、住民による福祉活動と関わりが深い「地域力強化推進事業」を行っている53自治体（52の市町村と1つの県）について分析した。

「地域力強化推進事業」部分の事例の様式としては、①実施主体（委託先）、②事業に至った経緯、③事業実施体制、④事業の対象地域について、⑤事業内容、⑥事業の成果目標、について記載するようになっている。本章では、まず「②事業に至った経緯」において、各自治体が事業を引き受ける時点でどのようなことを問題としていたのかについて明らかにする（3-2）。そこで問題として指摘されていたのは、高齢化や地域の人間関係の希薄化が進展しているなかで、制度では解決されない「制度の狭間」にある生活課題が増加しているということであった。

次に「⑥事業の成果目標」に着目する。ここでは実際に2017年度の1年間という限られた期間で事業を実施するうえで、どのようなことが事業の「成果目標」として掲げられているのかについて明らかにする。事例の最終部分には「成果目標の達成状況」についても記載されているので、その部分も合わせて分析する（3-3）。

分析の結果、それらの項目では、生活課題をどの程度解決しているのかということよりも、住民による福祉活動をどのぐらい活発にできているのかということの方がより着目され、「活動を行っていること」が「成果」として強調されているということを示す。そして、こうした事例が閲覧され、広まっていく中で、「優良」なものとして流布していると考えられる。それによって、同じような事例紹介のパターンが再生産されていると考えられる。

3-2 事業実施に至った経緯

ここでは、「地域力強化推進事業」の「事業実施に至った経緯」がどのようなものであったのかについて整理し、住民による福祉活動にどのような期待が集まっていたのかを明らかにする。まず、全体としては53事例があるが、最初の3事例の該当箇所を抜粋したものを示す。

表1 「事業実施に至った経緯」の掲載例

No	市町村	「事業実施に至った経緯」
1	北海道 札幌市	少子高齢化や核家族化等を背景として、今後、暮らしに不安を抱えた市民の増加が予測されることから、日常生活に課題を抱えた市民、さらには課題を抱えていてもサービスに繋がらない市民を漏れなく速やかに発見し、解決に向けた取組に着手する必要があると考えたため。
2	北海道 音威子府村	村では平成28年度建設、29年度秋事業開始を目標に「地域複合施設」設置共生型施設を目指している。施設の今後の活用や村の福祉サービスの拡充をはかるため「我が事・丸ごと事業」を活用・きっかけとし、地域づくりの核となる事業を進めていくため。
3	岩手県 盛岡市	平成28年度から実施している多機関の協働による包括的支援体制構築モデル事業と一体的な取組として、モデル地区（杜陵地区、みたけ地区）において、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりを進めるもの。

この3事例からもわかるように、何を「事業実施に至った経緯」として記載すべきであると考えているかについては自治体によって大きな差がある。高齢化といった大きな社会の変化のなかで、地域の状況を説明する札幌市のような自治体もあるし、今まで引き受けた事業を引き合いに出しながら、今回の事業の位置づけを行う盛岡市のような場合もある。また、事業を引き受けるうえで県の勧めがあったことなどを記載している自治体（奈良県王寺市など）もある。

したがって、一概にどういうことが「事業実施に至った経緯」として書かれているのかについて論じることは難しい。ただ、大まかな傾向としては、高齢化（53自治体のうち10自治体が言及）や地域のつながりの希薄化（53自治体のうち11自治体が言及）が進むなかで、多様で複雑化した生活課題が生じており、そうした課題に対応していく必要性（53自治体のうち30自治体が言及）が「経緯」として書かれている傾向にあることが確認できた。ここで「事業実施に至った経緯」の書き方が統一されていないなかで、掲載例として挙げた札幌市や盛岡市のように、「生活課題の解決の必要性」について言及している自治体が53自治体中30自治体に及んでいることは、注目に値する。ここからは、多くの自治体において、事業を引き受けるうえで地域住民が抱えている生活課題を解決していくこ

との重要性が認識されていたことが読み取れる。

なお、「生活課題の解決の必要性」に関しては、『我が事・丸ごと』の地域づくり推進事業」全体を通じて「人と地域に起こしたい変化」について記載する部分でも、言及されている。例えば、岩手県盛岡市では、「本事業を通じて人と地域に起こしたい変化」について、次のように記されている。

（前略）住民の身近な圏域で、地域課題を早期に発見し、また適切な対応できる環境づくりや、これらの課題等を地域住民が主体的に捉え、解決を試みるができるような意識醸成等を行いたい。

ここからは、福祉活動をしている住民には、多様な生活課題を「発見」したり、「主体的に捉え」たりすることを通じて、最終的には生活課題を「解決」することに期待が寄せられていることが読み取れる。こうした自治体の認識は、まさに地域共生社会といった政策を通じて、国が地域福祉活動に生活課題を「克服」することを期待していた状況と重なっているといえる。

3-3 何を活動の「成果」や「達成目標」としているのか

では次に、「実践事例集」において、1年間という限られた期間で「地域力強化推進事業」を実施するにあたって、何が具体的に開始時点で「達成目標」として設定され、何をもって事業の目標を「達成」したとしているのかについて明らかにする。そこで、事業を行う前に設定された「事業の成果目標」と、事業を実施し事例が作成された時点での「成果目標の達成状況について」の部分进行分析する。まず、「事業の成果目標」について、どのようなことが書かれているのかということを確認するため、最初の3事例について整理してみると次のようになっている。

表2 「事業の成果目標」の掲載例

No	市町村	「事業の成果目標」
1	北海道 札幌市	・各地区（10区13地区）でワークショップを2回ずつ開催する。 ・市圏域の地域見守りネットワーク推進会議を2回開催する。
2	北海道 音威子府村	住民と自治体等が協同し、最終的には地域福祉サービスの創設。高齢者や障がい者、子育て世代から児童まで、住民全体が『利用できる』『触れる』ことのできることで、これまでの高齢者等の困りごとや、わが村（過疎地域）では困難な事象の解決の機会を得ることを目指す。
3	岩手県 盛岡市	支え合いマップの作成箇所 250箇所（市内全体）サロン等居場所の箇所 250箇所（市内全体）

ここから、「事業の成果目標」を設定する際には、実施回数などを示しながら「事業実施に至った経緯」よりも具体的な言及がなされる傾向があることが確認できる。北海道札幌市の場合では、ワークショップの実施回数、岩手県盛岡市の場合であれば、サロンの設置数などが目標として具体的に示されている。

そして、「成果目標の達成状況」を示す際には、そうした具体的な数値目標のうちどの程度目標が達成されたのかについて、検討される。例えば、札幌市の場合であれば各地区でのワークショップは、「随時開催しており、年度中には2回ずつ実施される予定」であるとされている。盛岡市の場合でも、「現在取り組みの最中のため、数値での評価ができていない」としつつも、「2地区を選定し住民交流と人材育成を実施」したことが示されている。

「事業の成果目標」で推進したい活動として挙げられる活動は多岐にわたり、主流なものとしては、住民同士が地域福祉に関する課題を共有するために行うワークショップや会議の開催（53自治体中16自治体が言及）、サロンなどの住民が交流できる居場所づくり（53自治体中15自治体が言及）、そしてシンポジウムを開催するなど住民のボランティア意識の醸成あるいは担い手の増加のための取り組み（53自治体のうち12自治体が言及）などが挙げられる。こうした活動のうちどの活動が推進されているのかについては、それぞれの地域の文脈や特性があるため一概に説明できないが、「成果目標」としてここで言及されている活動は共通して住民参加による活動であることが見て取れる。

したがって、「成果目標」として設定されているのは、住民が参加する福祉活動の活発化、あるいは担い手となる住民の増加であることがほとんどで、そうした目標がどの程度達成されているのかについて「成果目標の達成状況」にて数値も交えながら具体的に検証されているのである。

一方で、北海道音威子府村では、具体的な活動内容には触れず、「高齢者等の困りごと」

や「過疎地域では困難な事象」といった地域にある生活課題の「解決」が目指されているといえる。音威子府村のように、「事業の成果目標」として「生活課題の解決」について言及している自治体は53自治体中9自治体あった。

しかし、この9自治体においても、「成果目標の達成状況」について言及する際は、「どの程度生活課題が解決できたか」ではなく、「どのぐらい地域福祉活動を活発化させたか」に着目する傾向がある（9自治体中7自治体）。例えば、音威子府村の場合では、「サロンの雰囲気」を持った会合が既に開催できたことが言及され、あわせて、年度末には、老人クラブ会員を対象に、最大40人ぐらいの食事会を開催する予定であることが示されている。ここからは、生活課題がどの程度解決できたかということではなく、住民参加による活動を活発化させたということが現時点での「成果」として強調されていることが確認できる。

また、「成果目標の達成状況」において、「事業の成果目標」に対応するかたちで「生活課題の解決」について言及している自治体も、9自治体中、福岡県大刀洗町と高知県黒潮市の2自治体を確認できた。しかし、そのどちらの事例においても、地域にある生活課題のうちどの程度生活課題を解決しているのかについて具体的な数値で検証をしているわけではなく、結果的には生活課題の解決を目標にした地域福祉活動を行ったことの紹介にとどまっているといえる。

まず、福岡県大刀洗町では、「事業の成果目標」として、生活課題の解決に向けた専門機関と住民の顔の見えるネットワークづくりが挙げられている。そして、その「成果目標の達成状況」として、月1回、地域の高齢者等の安否確認を兼ねたごみの戸別収集支援を実施し、生活課題の解決に取り組んだことが示されている。しかし、ここで「生活課題の解決に取り組んだ」という際に、月1回のごみの戸別収集支援でどれぐらいの生活課題が解決できたのかは定かではなく、生活課題の解決を目標としているものの、実際には「活動をしたこと」を「成果」として紹介する形に留まっていると考えられる。

次に、高知県黒潮市も「事業の成果目標」として「社協が地域生活課題に的をあて、取り組みし解決すること」を挙げている。そして、その「成果目標の達成状況」として、対象エリア61エリアのうち、5エリアで生活課題を解決できたことが示されている。しかし、その5つのエリアにおいて、生活課題を抱えている世帯が何世帯あり、その活動すること、そのうち何世帯に対応できたのかに関しては言及されず、もっぱら5つのエリアで「活動をしたこと」が「成果」として強調されている。

以上を踏まえると、「地域共生社会」の本来の目的は、「事業実施に至った経緯」でも多くの言及があったように、地域での生活課題を「発見」し「解決」することであったはず

なのだが、53 事例すべてにおいてどの程度生活課題が解決されているのかについて具体的な検討はなされていないことが示された。そして、そこでは住民による福祉活動を行ったということ自体が「成果」として強調される状況にあることが明らかとなった。

3-4 小括

本章では、「実践事例集」においてどのような事例が紹介されているのかについて、検討した。そもそも「地域共生社会の実現」に向けた包括的支援体制づくり、そのための「地域力強化推進事業」や、「多機関による包括的支援体制整備事業」の目的は、制度の狭間にある生活課題の「発見」や「解決」にあるといえる。

しかし、実際にそうした事業を実施し、報告されている事例においては、生活課題の「発見」や「解決」をどの程度行えたのかということよりも、どれくらい住民による福祉活動を活発化できているのかということについて、その件数や方針が「成果」として言及されているという状況にある。すなわち、そこでは事業の「目的」を達成できているかという意味で「成果」の重要な観点となるはずの「どのくらい生活課題が解決できたのか」ということについては、ほとんど言及されていないということが明らかとなった。

それにしても、こうしたことはなぜ生じているのであろうか。地域福祉と近い領域である地域活性化をめぐる事例においては、その内容の是非はともかくとしても、その取り組みの成果を測る基準が明確であった。そこで、少し補足的な考察になるが、日本地域福祉学会が毎年、優秀実践賞を表彰しているため、そこでの評価基準や本稿が着目している実践の「成果」の捉えられ方について、検討してみることにする。

4 日本地域福祉学会が示す「優秀事例」

——「地域福祉優秀実践賞」の分析から——

4-1 「地域福祉優秀実践賞」の目的と選考基準

本章では、日本地域福祉学会による「地域福祉優秀実践賞」（以下「優秀実践賞」）に着目することで、地域福祉に関する事例のうちどのようなものが「優秀」とされているのかについて分析する。日本地域福祉学会は、2004 年度より年に 1 回、その年度に推薦があった団体から、2 から 3 団体を優秀な実践を行ったとして、「優秀実践賞」を授与している。このような賞を樹立した目的としては、「地域福祉に関する優秀な実践を顕彰」し、そうした実践が「他の模範」となり、「地域福祉の一層の発展と向上に寄与すること」が挙げられている（日本地域福祉学会 2004）。したがって、「優秀実践賞」を受賞する事例は、政

策文書の事例と同じく、広く紹介されることを目的としており、現場の実践者にも参考にするべき「優秀」な事例と捉えられていると考えられる。日本地域福祉学会の会員の約半数は現場の実践者（永田 2024）であり、毎年学会によって発表される「優秀事例」は、現場でも広く認知され、他の地域福祉実践を行ううえで参考にされやすい状況にあるのだ。それゆえ、「優秀実践賞」において、どのような事例が「優秀」とされているのかについてみることは本稿のテーマからしても重要である。

受賞団体の選考に関しては、日本地域福祉学会員により構成される選考委員会が、その年に学会内で推薦があった団体の中から、「①先駆性・独創性」、「②継続性・発展性」、「③参加性・普及性」、「④記録性」という4つの選考基準を満たす団体を選んでいくことが明らかにされている（日本地域福祉学会 2024）。実際に受賞した団体は、自治体、社会福祉協議会、施設などの社会福祉法人、NPO 法人など多岐にわたっている。

本稿においては、そのなかでも特に活動の性質に関わるといえる「①先駆性・独創性」と「③参加性・普及性」の項目に着目して、分析を進める。まず「②継続性・発展性」に関しては、「継続的」であるとされる期間の設定が幅広いということがあげられる。

対象となる活動が1960年代から始まっている受賞団体もあれば、2010年代から始まっている団体もある。前者の例としては、同和地区で活動を行う「特定非営利活動法人暮らしづくりネットワーク北芝」（第10回受賞）、そして後者の例としては子どもの貧困問題に取り組む「特定非営利活動法人豊島子ども WAKUWAKU ネットワーク」（第14回受賞）があげられる。このように、そのテーマ性によって活動期間の長さにはばらつきがあるものの、活動の一定の蓄積があることが共通して認められる。このような活動期間の長さに関する論点に関しては、本稿の関心からは外れるため、分析の対象とはしなかった。

なお、「④記録性」に関しても、書籍、論文、報告書等に掲載されていればその要件を満たしていると捉えられている状況で、受賞団体の間には大きな差は生じていないため、本稿では分析の対象とはしなかった。したがって、本章では「①先駆性・独創性」と「③参加性・普及性」の項目に着目して、分析を進めていく。

4-2 「住民参加」と「先駆性・独創性」の一体的な評価

ここではこれまでに「優秀実践賞」を受賞した団体の分析を通じて、「①先駆性・独創性」と「③参加性・普及性」の2つの選考基準が一体となって評価されており、住民参加がある特定の取り組みのなかで一定の役割を果たしていることが、「先駆的・独創的」であるという評価につながりやすいことを明らかにする。通常、「先駆性・独創性」の点で評価される状況というのは、他の自治体や社会福祉協議会には存在しないような取り組みを行

い、その取り組みが先駆けとなって、全国的な社会問題を解決している場合などが想定される。

しかし実際には、それだけではなく「優秀実践賞」が表彰している取り組みには、各地域の個別の文脈に応じて生じた自治体や社協の活動に住民による福祉活動の参加をうまく取り込んでいるということが共通して確認でき、住民参加の程度が「先駆性・独創性」とあわせて評価の対象になっている状況にあるのだ。

例えば、第10回受賞の岬町社会福祉協議会の事例を確認する。岬町社協が受賞した理由としては「福祉共育」（福祉教育）への貢献があげられている（日本地域福祉学会地域福祉優秀実践賞選考委員会 2014）。しかし、福祉教育に取り組むということ自体は一般的にみられることであり、それ自体に「先駆性・独創性」が認められるわけではない。岬町の取り組みが優れていると評価されたのは、福祉教育と住民による福祉活動を組み合わせて行ったということにある。日本地域福祉学会地域福祉優秀実践賞選考委員会（2014: 112）は、岬町社会福祉協議会の地域福祉実践が優れているところは、「地域組織化、ボランティアの組織化、当事者の組織化を中核としたコミュニティワークの実践を、福祉共育（福祉教育）と関連づけて展開している点にある」としている。

実際に、岬町では、2004年度から小学生が下校時に民生委員や福祉委員と一緒に高齢者や障害者宅を訪問する活動が行われている。このように小学生も含む住民参加の継続的な取り組みと福祉教育が組み合わさってはじめて、福祉教育が「先駆性・独創性」のある「優秀」な取り組みとして認められるようになっているのである。

さらに、ある特定の困難な地域状況を克服したうえで、住民参加を活発化させている場合においても、住民参加を生み出したことが「先駆的・独創的」であるとして、その活動が「優秀」な活動とされやすい傾向にある。例えば、困難とされている状況としては、高齢化率の上昇がある。一般論として、高齢化率が上昇した場合、住民による福祉活動の組織化は困難となるといえる（高野 2015; 2023）。しかしながら、高齢化が進行している地域でも、住民による福祉活動を組み込みながら地域福祉活動が発展していった場合もある。

例えば、第10回の地域福祉優秀実践賞を受賞した藤里町社会福祉協議会の事例を見てみよう。藤里町は、受賞した2014年時点で人口3900人、高齢化率39.7%という過疎高齢化の進展が著しい地域であった（日本地域福祉学会地域福祉優秀実践賞選考委員会 2014）。しかし、藤里町社協は、2005年に秋田県社会福祉協議会の「地域トータルケア推進事業」のモデル地区に指定されたことを契機に、受賞した2014年までに介護予防を目的とするクラブ、異業種による若者の交流会、商店街まるごと「ふれあいサロン」、住民参加によ

る「除排雪作戦」、ひきこもり状態にある人々を発見し、その自立や就労を支える中間施設の創設など多岐にわたる住民参加を軸とする取り組みを行った（日本地域福祉学会地域福祉優秀実践賞選考委員会 2014）。

これら一つひとつの取り組みは全国的によくある取り組みといえ、それ自体に「先駆性・独創性」が認められるものではない。しかし、高齢化率の上昇という困難な地域の状況のなかで、このような活動を持続的・継続的に展開していったときにはじめて、そこに「先駆性・独創性」が認められるといえる。そして、こうした困難な地域の状況の克服は、類似の状況にある全国の他の地域の参考になるという点で「先駆性」や「普及性」もあると捉えられている。

さらに、第9回受賞に至った堺市社会福祉協議会の事例では、大都市部では近隣の人間関係が希薄になることが想定されるなか、1970年代からの活動の蓄積があったことから、現在でも「子育てサロン」のような多種多様なサロン活動や見守り訪問活動が住民によってなされていることが示されている。堺市社協は「大都市部であっても小地域活動を実践することが可能であることを証明した」と評価され（日本地域福祉学会地域福祉優秀実践賞選考委員会 2013: 94）、大都市部であるがゆえの近隣コミュニティの弱体化という困難な地域の状況を、住民による福祉活動で解決しようとした点に「先駆性・独創性」が認められている。

4-3 小括

本章では、日本地域福祉学会が表彰を行う「地域福祉優秀実践賞」の4つの基準のうち、特に「①先駆性・独創性」と「③参加性・普及性」に着目し分析を進めた。その結果明らかとなったのは、「優秀実践賞」においても、住民が主体的に地域の取り組みに参加するというのが「優秀」と評価されるうえで重要であるということだ。

一方で、優秀とされる地域福祉実践の本来の目的であるはずの生活課題がどの程度「解決」されるのかということについては、「優秀」と判断する基準としては取り上げられていないといえる。このことは、まさに政策文書として紹介される事例とも共通する傾向である。すなわち、地域福祉の領域においては、その実践により生活課題がどれくらい解決されたかということよりも、その課題解決に向けて、どれくらい精力的に取り組まれたのかということが評価される傾向が見いだせるのである。

5 結論と考察

住民による福祉活動には、制度の狭間にある生活課題を「発見」し「解決」することが政策的に期待されてきた。しかし、厚生労働省は政策の基本的な方針や理念しか示していない。それゆえ、各自治体は地域の状況を踏まえたうえで、それぞれ工夫を凝らしながら、住民による福祉活動を含めて地域福祉を推進していく必要がある。その際に、先駆的に国の示した事業を実施した自治体等の「事例」はしばしば参考にされるのであり、「事例」は各自治体において地域福祉を推進していくうえで重要な役割を果たしているのである。

しかし、国が住民による福祉活動を推奨するということ自体が、結果として公的なサービスの代替を住民に期待することになっているといえ、住民による福祉活動への期待は過剰なものになってしまう傾向にある。このような状況だからこそ、どのような事例が広く紹介され、参考するに値する「優良」なものとして受け止められているのかについて検討し、住民による福祉活動の促進を図るために、個々の自治体の「事例」を紹介することで国の政策に基づく事業を進めていくという構造に潜む陥穽を明らかにすることが、本稿の目的であった。

分析の結果、住民による福祉活動に関する事例においては、生活課題の「発見」や「解決」をどの程度達成できるのかということは問われないうまま、住民による福祉活動の増加や活動の「主体性」が注目され評価されているということが明らかとなった。したがって、本研究は独自の知見として、住民による福祉活動の事例では「取組みが行われたこと」ばかりが重視され、本来の目的であるはずの生活課題をどの程度解決できるのかという「取り組みの成果」については、不思議なことであるが看過されてしまっているということを明らかにしたのである。そして、地域福祉において「取組みが行われたこと」が強調されるということは、以下述べるように、解決できていない生活課題があるということを不可視化し、さらには公的責任のあり方も不透明にしていると考えられる。

「取組みが行われたこと」を強調する事例が広く流布され、多くの自治体に影響を与える状況が続くと、住民による福祉活動が活発化していくことへの期待ばかりが膨らむことになる。そしてその結果、住民による福祉活動が活発化しても実際には解決しきれない生活課題が言及されることのないまま、結果的に不可視化されてしまう。そうした生活課題は、必要な対策がとられないまま放置されてしまっている。

さらには、過疎化による人口減少などから住民による福祉活動を生み出すことが困難な地域があることが、既に先行研究で指摘されている（高野 2015; 高野 2023; 石田 2015; 石田 2018; 森川 2019; 河合 2018 など）。このような地域では、住民による福祉活動の増加や

活発化を促す事例は参考にならないため、行政区域を超えた広域的な連携や公的・法制度的な支援のあり方を含めて、地域の生活課題の解決をどのように行っていくのかということについて改めて検討しなければ、生活課題は解決されないままとなってしまう。

したがって、住民による福祉活動に関する事例においては、どれくらい地域の生活課題を「解決」できるのかということについて、よりクリティカルに検証することが重要になってくるといえる。例えば地域で福祉活動を担う住民が「負担感」を持ちながら活動に参加している場合があることが指摘されている（高野 2015）が、地域福祉実践だけで生活課題を解決するのには限界がある。そのため、生活課題を解決するために公的責任を拡充していくことが必要だといえる。制度の狭間にある生活課題は、法制度の改正や創設を通じて制度のあり方自体を変えていくことで「解決」していくことが、多くの場合可能なはずだからである。たとえば、福祉サービスを必要とする個人ではなく世帯単位で、分単位での細切れではなく時間的にもゆとりがもて、業務内容的にも柔軟に支援できるようなホームヘルプ制度があれば、生活課題をより解決しやすい制度的な基盤ができ、住民による福祉活動への過剰な期待もクールダウンしていくと考えられる。そうすれば、住民が日常生活のなかで自らの意思と必要性に応じて無理することなく福祉活動に参加し、他の地域住民とのつながりを維持し、構築していくという可能性が拓ける。

福祉活動は活動する側にとっても、「生きがい」や気分転換にもなることも多い。また住民による福祉活動の「受け手」にとっても、親しい関係にある住民からの支援だからこそ、支援に応じられるという場合もある。その点で、住民による福祉活動自体には「支え手」にとっても「受け手」にとっても一定の意義がある。しかし、住民の活動が活発になれば、公的な社会保障が免除されるわけではない。むしろ、住民の生活課題のなかで何が「権利」として制度的に保証されるべきなのか、またどのような領域が住民の主体的な参加によって支えあうべき領域として存在するのか、このような議論をしっかりとしていくことをなくしては、これからの「地域福祉」は展望できないと考えられる。

なお、今回の研究は 2017 年度の行政文書についての分析をもとに進めたが、それ以降も事例紹介は行われ、包括的支援体制に向けての取り組みは進められているため、住民参加のあり様も含め、今後より精緻な研究を進めていきたいと考えている。

参考文献

- 赤川学, 2012, 「人口減少社会の地域づくり」盛山和夫・上野千鶴子・武川正吾編『公共社会学〔2〕 少子高齢社会の公共性』東京大学出版会, 235-52.
芦田裕介, 2018, 「等身大の地域社会——『地域活性化』が見えなくするもの」川端浩平・安藤丈将編『サ

- イレント・マジョリティとは誰か——フィールドから学ぶ地域社会学』ナカニシヤ出版, 43-62.
- 芦田裕介・北島義和, 2023, 「農村における住みづらさとは——地域活性化を問いなおす」渡邊悟史・芦田裕介・北島義和編『オルタナティブ地域社会学入門——「不気味なもの」から地域活性化を問いなおす」ナカニシヤ出版, 1-14.
- 原山浩介, 2009, 「農村社会を規定する『多様性』の政治——『地域活性化』をめぐる議論を念頭に置いて」平野敏政編『家族・都市・村落生活の近現代』慶応義塾大学出版会, 191-214.
- 畑本裕介, 2021, 『新版 社会福祉行政——福祉事務所論から新たな行政機構論へ』法律文化社.
- 藤井博志, 2020, 「共生社会における官民共働のあり方——地域福祉の政策化をめぐる」上野谷加代子編『共生社会創造におけるソーシャルワークの役割』ミネルヴァ書房, 133-47.
- 石田光規, 2015, 『つながりづくりの隘路』勁草書房.
- , 2018, 『郊外社会の分断と再編』昇洋書房.
- 堅田香緒里, 2019, 「生活困窮者支援における『市民福祉』の制度化をめぐる一考察」『福祉社会学研究』16: 117-34.
- 勝部麗子, 2016, 『ひとりぼっちをつくらない』全国社会福祉協議会.
- 河合克義, 2018, 「『我が事・丸ごと』地域共生社会とコミュニティ・ソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』44 (1): 5-18.
- 厚生労働省社会・援護局, 2014, 「生活困窮者自立支援法の円滑な施行に向けて」.
- 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部, 2017, 「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」.
- 森川美絵, 2019, 「地域包括ケアシステムにおける住民主体・互助としての生活支援——政策理念と基盤整備の現実」『福祉社会学研究』16: 99-116.
- 日本地域福祉学会, 2004, 「日本地域福祉学会 地域福祉優秀実践賞選考規程」.
- , 2024, 「『日本地域福祉学会 地域福祉優秀実践賞』のご案内」.
- 日本地域福祉学会地域福祉優秀実践賞選考委員会, 2013, 「第9回 日本地域福祉学会・地域福祉優秀実践賞の選考について」『地域福祉実践研究』4:94-5.
- , 2014, 「第10回 日本地域福祉学会・地域福祉優秀実践賞の選考について」『地域福祉実践研究』5: 112-4.
- 永田祐, 2024, 「会長挨拶」, 地域福祉学会ホームページ (2024年12月1日取得 <https://jracd.jp/society/greetings>).
- 仁平典宏, 2011, 『「ボランティア」の誕生と終焉——〈贈与のパラドックス〉の知識社会学』名古屋大学出版会.
- 小野奈々, 2009, 「福祉コミュニティ事業におけるボランティア動員と下請け化問題——茨城県潮来市の社会福祉協議会を事例として」『年報社会学論集』22: 138-49.
- 大橋謙策, 2022『地域福祉とはなにか——哲学・理念・システムとコミュニティソーシャルワーク』中央法規.
- 沖縄市, 2023, 「沖縄市重層の支援体制整備事業 移行計画」.
- 渋谷望, 1999, 「〈参加〉の封じ込め——ネオリベリズムと主体化する魔力」『現代思想』27: 94-105.
- 高野和良, 2015, 「人口減少社会における社会的支援と地域福祉活動——山口県内の『見守り活動』の実態から」牧野厚史・松本貴文編『暮らしの視点からの地方再生』九州大学出版会, 175-94.
- , 2023, 「人口減少時代における地域共生社会の展望」三重野卓編『福祉と協働』ミネルヴァ書房, 101-55.
- 武川正吾, 2006, 『地域福祉の主流化』法律文化社.
- , 2008, 「地域福祉の主流化とローカルガバナンス」『地域福祉研究』36: 5-15.
- , 2020, 「地域福祉の主流化とその後——地域福祉と多文化共生社会」上野谷加代子編『共生社会創造におけるソーシャルワークの役割』ミネルヴァ書房, 19-35.
- 全国社会福祉協議会, 2018, 「『地域共生社会』の実現に向けた取り組みに関する実践事例集」.

(まつのな ゆうすけ・博士後期課程)