

# 地域福祉の担い手形成

鶴岡和幸\*・大藤文夫\*

Upbringing of the Subject in Community Welfare

Kazuyuki TSURUOKA\*・Fumio OOTOU\*

福祉コミュニティにおいては、住民が福祉活動に積極的に参加していくことが求められている。しかしその担い手は高齢化し、後継者難という現実がある。都市的生活様式の浸透による担い手不在に対しては①人を育てることと、仕組みを育てることをセットにし、②リーダー、協力層、興味・関心層を段階的に育てるという発想の中で、③制度、組織、事業、技術・技法それぞれを担い手形成に関連づけていくことが必要である。今年度行った四ヶ所の事例調査からは、リーダーが懸命に努力している姿と後継者難という現実が明らかになった。しかし同時に、担い手を発掘する試みもされていた。以上のことから、担い手形成への手掛かりとして、担い手形成の構造的な仕組みづくりという着眼点を得ることができた。今後は、担い手形成の構造的な仕組みについての事例研究、及び住民が有する担い手への潜在力を検討していく。

## キーワード

地域福祉、担い手形成、構造的な担い手形成の仕組み、担い手への潜在力

### 1. はじめに

地域福祉の主流化の時代にあつて、福祉コミュニティを形成していくことは愁眉の課題になっている。そこでは住民がサービスの受け手にとどまることなく、福祉に理解・関心を持ち、福祉活動に積極的に参加していくことが求められている。筆者たちは、地域福祉の住民サイドの担い手の一人として民生委員・児童委員（以下、民生委員と略記）を採り上げ、その媒介機能について検討したことがある<sup>1)</sup>。そこでは利用者と地域住民、行政・専門機関を媒介することが期待される民生委員を孤立させないためには、地域社会と行政・専門機関の両方の側での支援が必要なことを指摘した。民生委員は地域社会のリーダーの一人である。リーダーは協力層がいて事業を展開することができる。また後継者はその協力層の中からリクルートされる。しばしば聞く地域の役職の「後継者難」は民生委員にも当てはまる。リーダーの孤立を防ぐには地域社会からのサポートがぜひとも必要である。

それは地域福祉の担い手形成という論点に他ならない。担い手形成というのは、いかに

---

\*広島文化学園大学 社会情報学部 (Faculty of Social information Science, Hiroshima Bunka Gakuen University)

してリーダーの力を高めるかだけでなく、その前に、福祉活動への理解・関心層、協力層をいかに育てるかという問題でもある。市民協働を唱えることは、リーダーの負担をさらに増やすことだという指摘がある。リーダーのサポートのことを考えずに、リーダーに期待するだけであれば、確かにリーダーの負担は増す。しかしむしろ理解・関心層、協力層を育てることが市民協働の要点の一つと考えるべきである。リーダーが活躍しやすくすることが市民協働の狙いである。

本稿では、この意味での担い手形成について検討する。まず担い手形成の論点を整理した後、広島県K市のふれあい・いきいきサロンの活動、長崎県I市M小校区社会福祉協議会の活動を紹介し、そこから地域福祉の担い手形成について考察する。

## 2. 担い手形成の論点

### (1) 二種類の担い手不在

担い手の不在には二種類ある。一つは過疎・高齢地域に見られる、文字通りの不在である。人口流出によって集落機能の担い手がなくなったということである。もう一つは、そこに生活していても、都市的生活様式の浸透によって、心・構えが当事者足り得ないという不在である。住民が当事者であるより、むしろ顧客・観客となったということである。前者の不在に対しては、可能性として、交流による担い手形成という方法が考えられている。まずは他出子との交流である。比較的近居の他出子が定期的に出身地域を来訪し、家族役割を果たすと同時に、集落機能を担うという場合である。そして（観光客ではない）交流客との交流も将来的な担い手の形成につながる可能性がある<sup>2)</sup>。

後者の不在に対しては、とくに都市部におけるコミュニティ形成として取り組まれてきた。コミュニティ施設を媒介にした当事者意識の涵養、改めて人と人を結びつけるコミュニティ組織の形成、あるいは住民参加制度、情報公開制度などがコミュニティ形成の流れの中で検討されてきた。そして近年では、地域内分権というテーマでコミュニティが再び注目されるようになってきている。これらのコミュニティ形成の流れの中で、常に問われてきたことが担い手形成である。もっとも都市的生活様式は全般化しており、農村においてもまた後者の不在が当てはまる。そして都市型高齢化が進む現在、都市においても前者の不在が当てはまるようになってきている。よって二重の不在が発生している地域もあることになる。

### (2) 人を育てること、仕組みを育てること

ここでは後者の意味での不在ということに論点を絞りたい。もちろん担い手が全くいないということではなく、現在でも住民の努力によって、多くの地域で小地域福祉活動が行われている。しかし活動のさらなる充実が求められる一方で、それに伴う担い手の負担も指摘されている<sup>3)</sup>。上述のように、リーダーをサポートする担い手を育てることが必要である。そこで担い手形成の論点として、主体化（人を育てること）と協働（仕組みを育てること）を挙げておく。主体化では、住民が広報、福祉教育、研修、事業参加などを通し

て学習すること、そしてその結果としての自己変革が期待されている<sup>4)</sup>。しかし育てるのは地域社会の担い手である。企業人でも行政マンでもなく、専門家でもない。まず育てるべきものは、地域人の基本的資質であろう。それは市場のような損得で動くのではなく（決済を先延ばしする）、隣人として折り合い、義務を果たすという資質である。地域社会の担い手形成というのは、このような世界を認め、それを大事にする人を育てることである。その上に、知識や技術が加わって行き、福祉活動がなされと考えるべきである。

また自己変革を促すためには、ただ福祉教育を行えばよいというのではなく、技術・技法のレベルでの工夫が必要である。まちづくりについて、このレベルのことに最近しばしば行われているのが、ワークショップである。ワークショップがもたらすのは意識化<sup>5)</sup>である。今まで知っていた、見ていたのに、気づかなかったものがある。それに気づくようになるということである。いわば内面から人間を変える作用がそこにはある。このような効果をもたらすのは、現実を括弧に入れるワークショップ空間の仮想性である<sup>6)</sup>。

そして主体化がなされても、その力を活かす仕組みが必要であり、集合的な力として束ねられるべきである。それが協働である。組織としては、大別すれば、地域社会には町内会・自治会、老人会等の地縁型団体と、生涯学習団体、ボランティア・NPO等のアソシエーション型団体がある。両者は加入原理、構成員への責任の取り方が異なっているが、互いの長所を活かした連携（協働）が期待されている。また地縁型団体をベースに各種行政協力委員が選出され、行政との関連で多くの業務を遂行していることもよく知られたことである。

しかし地域社会の空洞化という現実を見れば、これもただ委員会のような仕組みをつくれればよいというのではなく、主体化に裏打ちされていなければならない。つまり人を育てること、仕組みを育てることは別々のものではなく、一体的に目指されるべきである。

### (3) リーダー、協力層、興味・関心層

さらに人を育てることは段階的に考える必要がある。図1は住民の地域社会への関わり方を示したものである<sup>7)</sup>。事業規模が大きい場合には、リーダー（役員）だけでなく、協

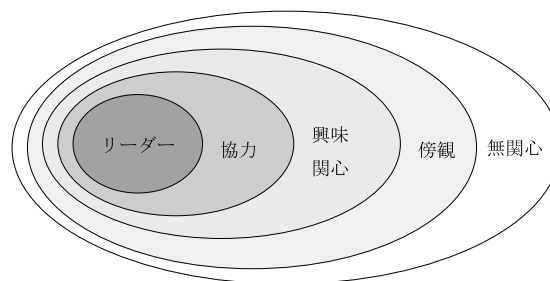


図1 地域社会への関わり方

力層がいなければ事業展開は難しい。そして次のリーダーはこの協力層から生まれる。仮

に事業規模が小さい場合、リーダーだけで事業を行うこともあるが、その場合でも次のリーダーは潜在化している協力層の中から生まれる。つまり、もし協力層、興味・関心層が少なければ、リーダーは孤立することになり、結果として住民による地域福祉活動は継続しない。そしてリーダーは突然リーダーになるわけではない。よって段階として担い手形成を考え、それぞれに合った方法を用いるべきである。例えば少しでも興味・関心を持ってもらうためには、メディアによる情報伝達やイベント、やってみようかという意欲を持ってもらい、協力層になってもらうためには、意識の変化をもたらすワークショップ、あるいはリーダーとして知識・技術をさらに磨き、人の世話ができるようになるためには研修などが適切であろう。

#### (4)制度、組織、事業、技術・技法

とり立てて担い手形成を謳わなくても、通常は組織の活動に担い手形成は内在している。要は、担い手形成の観点に留意して活動を行うことである。例えば、住民参加で行われる取り組みを正当化し、根拠づける制度をつくり、効果的な協働をつくりだす組織化を行い、参加者がわかりやすく、主体化しやすい技術・技法を工夫して、成果とともに達成感を生み出す事業を行うことである（図2参照）。

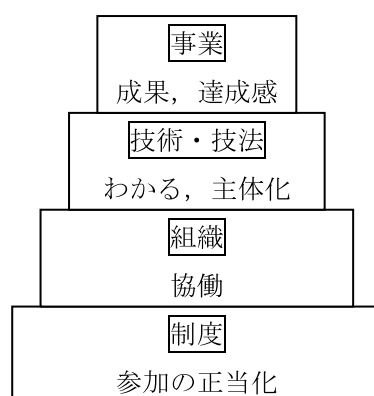


図2 住民参加の局面

例えば地域福祉計画づくりという事業は、計画策定、実施、評価に住民が参加していくことが狙いとなっている。そのためには住民参加の制度（誰が、どう参加するのか、公募なのか、住民代表なのか・・・）が前提であるし、個人や諸組織が力を合わせやすい計画づくり組織（集会方式なのか、部会・委員会方式なのか・・・）が必要であり、そして参加者の気づきを促し、活動意欲を高める技術・技法（ワークショップを行うのか、フォーラムを行うのか・・・）に留意して進められる場合に、成果が生まれ、達成感も生まれる。次に活動事例を採り上げ、担い手形成の方法について具体的に検討する。

### 3. 事例

#### (1) K市のふれあい・いきいきサロンの活動

##### ①Aサロン

AサロンはK市の中心市街地部にあるY地区で行われている。Y地区は空洞化が次第に進み、人口減少、高齢化が見られる地区である。Aサロンについては、参与観察及び運営者への聞き取り調査を行った。サロンは国道沿いの寺で、月1回、2時間程度で行われている。このサロンを企画・運営をしているのは当該地区の民生委員の人たちで、委員活動の一環として取り組んでいる。当日は14人の委員が参加していた。

自治会便りでの案内、参加者への次回案内、あるいは委員の直接の声掛けなどで参加を呼びかけ、クチコミによって参加者が増えている。企画内容は各機関が提供しているプログラムから、高齢者に適したものを選んでいる。運営費はK市社会福祉協議会からの助成金と参加者からの参加料(100円)でまかなっている。

当日は60人程度の住民が参加していた。各回の参加者は70歳代が多く、ほとんどが女性であり、男性は1割程度である。地区内住民がほとんどで、リピーターが多い。企画内容の面白さ、サロンが社交の場になっていることが参加を促している。

サロンの内容は、当日は委員の自己紹介、健康体操、舞踊鑑賞、歩歩体操、お茶、指を使った脳体操、合唱であった。高齢者に合った内容として、椅子に座ったままでできるものが組まれていた。また冒頭の自己紹介以外は、講師に運営をまかせるというスタンスである。

サロンの内容は高齢者の健康づくり＝予防の観点から行われている。同時に参加者間の社交、委員との関係づくりといった関係財の点からの予防的な取り組みでもある。高齢者への委員からの参加呼びかけ、参加者からの情報収集、行政との連携、こういった点はサロンが民生委員活動の一環として運営されていることの強みである。しかしこのような強みは委員の努力の結果であり、委員のなり手がなくなっているという現実がある。このサロンは、地縁関係をベースにした行政協力員（民生委員）によって企画・運営されているサロンである。

##### ②Bサロン

Bサロンも中心市街地部のR地区で行われているサロンである。Bサロンについては、運営者への聞き取り調査を行った。サロンは自治会館で、月1回、2時間程度で行われている。サロンは以前から女性会の活動として行われていた。現在でも女性会と一体になった活動である。世話役は15人程度で、60歳代が中心である。研修会にも参加している。参加の促しは回覧板（参加希望者、手伝いできる人を記入してもらう）、自治会の役員、女性会会長の声かけで行っている。内容は花見、敬老会、社会見学、忘年会など、季節に合わせた企画になっており、食事の時間を入れるようにしている。運営費は参加者からの参加費（100円）と市社協、女性会からの補助でまかなっている。

参加者は8：2で女性の割合が高い。年齢は60歳代～80歳代で、リピーターが多い。

欠席者には直接本人の家へ行って参加を促すようにしている。

サロンの目的はひきこもりをなくすことである。現在では、サロンの中で話し相手ができたり、友達をサロンに誘うようなことも行われている。このサロンも地縁関係を根にしたサロンである。そして女性会の会長のリーダーシップが大きく、それが支えになっている。よって課題もやはり、いかにして後継者をつくるかである。

### ③Cサロン

Cサロンも中心市街地部のR地区で行われているサロンである。Cサロンについては、運営者への聞き取り調査を行った。サロンは自治会館(借用)や廃校になった小学校校舎で、月1回行われてきた。企画運営しているのは、自治会長からとくに頼まれた地区の人たち(役員)である。60歳代が中心で、民生委員も役員になっている。会長は研修会にも参加している。自治会から独立した活動ではあるが、それに厚みをつける活動といえよう(以前は自治会からも補助があったが、現在は独立採算制で運営を行っている)。

参加の促しは会長によるチラシ配布、声かけで行っている(リピーターが多い)。運営費は参加者の参加費(200円)と市社協からの補助でまかなっている。参加者の中心は70歳代で、毎回30人程度が参加している。男性は10人程度である。人気のあるプログラムは健康や詐欺に関する話である。サロンの目的は、引きこもりをなくすことである。自治会長に頼まれた人たちが頑張って活動が続けているが、やはり問題は後継者である。

### (2) I市M小校区社会福祉協議会の活動

M小校区はもともとは農業が主体の地域であった。平成に入り長崎市のベッドタウンとして開発され、住宅地、工場団地が造成された。人口は現在も増加傾向にある。M小校区社会福祉協議会(以下、M小校区社協と略記)は、平成9年に旧I市では最後に結成された。そして平成13年に市社協よりモデル地区の指定を受け、新たな活動に取り組んで行った。現在では、他地区や他県からも視察を受けるような先進地として知られている。

M小校区社協は改めて活動に取り組むにあたって、まず住民対象の福祉ニーズ調査(300世帯対象)を行っている。調査のまとめには「福祉に関する情報の提供、高齢者の見守り活動、ボランティア活動への参加については殆どの人がその必要性を認め、また参加の意向がある。今後その具体化に向けての情報提供と働きかけを行いたい」とあり、調査結果を各家庭に配布した。このことが起点となって、現在の活動が展開している。現在M小校区社協が行っている活動は以下のとおりである。①ふれあいいきいきサロン(月1回、5ヵ所)、②子育てサロン(月1回、4ヵ所)、③花だより事業(子どもたちが一人暮らし高齢者へ花の鉢植えを届ける、年1回)、④おもしろ科学実験(小学校で科学をとおした地域のこどもとのふれあい、年3回)、⑤広報誌発行(真津山小校区社協だより、年2回)、⑥ネットワークの充実(対象者31人、参加者91人)、⑦ふれあいいきいきサロン・子育てサロン実行情報交換会及び研修(年1回)、⑧一人暮らし高齢者及びグループ活動等の調査(年1回)、⑨先進地視察研修(年1回)、⑩一人暮らし高齢者を励ます集い(年1回)、⑪一人暮



らし高齢者への給食サービス（年2回）、⑫ボランティア養成研修（年1回）、⑬各自治会の小学校の役員との会議（各地区年1回）、⑭ボランティア発掘と活動の展開・校区住民への校区社協のPR（通年）。

M小校区社協の現在の役員は56人である。役員には自治会、婦人会、老人会、民生委員といった当て職の人たち以外に、当て職ではない、ボランティアと呼ばれている役員もいる。内訳は地域の役職終了後も在籍し、活動をしている人、そして地域の役職とは関係なく役員となっている人である。例えば子育てサロン参加者の中から役員になっている人もいる。また役員でなくても運営参加(協力)しているボランティアがいる。サロン活動には相当数のボランティア（運営協力者）が参加している。さらにふれあいいきいきサロンには、婦人会に参加していた有志が立ち上げた会もある。このように婦人会の縁の中から積極的に協力者の勧誘・掘り起しを行っている。また⑥ネットワークの充実では、見守りが必要な高齢者を民生委員がリストアップし、見守り協力を住民に依頼している。現在の利用者は31人で見守り活動を行うボランティアは91人となっている。

これらの協力層を発掘するに当たっては、⑫ボランティア養成研修の効果が大きい。現在ボランティア登録者数は126人である。各家庭へのチラシ配布、また研修のときに登録申込用紙を配るなどして登録を呼びかけている。そして申込書を見て、M小校区社協の担当者が活動とのマッチングを行っている。

このように順調に展開してきた活動のように見えるが、同時に課題についての指摘もあった。若い人、男性の協力者がいないという点である。聞き取りをした役員の人たちの活動満足度は高く、生きがいにもなっている。しかし例えば子育てサロンの協力層は50歳代後半～60歳代の女性であり、いかにして協力層を広げていくかが課題である。

#### 4. 地域福祉の担い手形成

以上、四つの事例を見てきたが、ここで担い手形成の論点に関わらせて事例の考察を行いたい。まずK市のふれあい・いきいきサロン活動である。Aサロンは民生委員によって担われていた。委員活動の一環としてのサロン活動であり、サロンの運営にもその強みが現れており（情報を持っているので、声かけがしやすい）、またサロンを委員活動に活かす（参加者から情報をもらう）という循環がつけられている。もちろん友愛訪問や学習といった日常的な努力がその前提となっているのはいうまでもない。しかし委員のなり手が少ないという現実があった。

Bサロンは女性会活動と一体のものとして運営されていた。世話人の組織化には女性会の会長のリーダーシップが大きかった。Cサロンは自治会の会長の発案で生まれたものであり、役員の組織化もやはり会長のリーダーシップが大きかった。B、Cサロンともに継続的に活動が行われ、参加者もある。それらは世話人、役員の献身的な努力によって支えられてきた。また研修参加も行っている。しかし両サロンともに後継者難という課題を抱えている。

これら三つのサロンは制度の局面では確立しており（必要性が認められている）、事業

の局面でも成果が出ている。問題は組織の局面である。伝統的な地縁関係から生まれ、それに支えられている組織が、地縁関係が脆弱になっている今、冒頭で述べた、リーダー層の孤立（先細り）という問題を抱えている。

次にI市M小校区社会福祉協議会である。校区（地区）社会福祉協議会は、住民参加による福祉活動を進めるためにつくられた組織である。M小校区社協の場合も制度、組織の局面では既に形はつくられていた。M小校区社協の役員は、まずは既存の地縁組織の役職者の当て職である。つまりK市で見たのと同様に、既存の地縁関係を前提に、それに寄りかかった組織である。これらの役職者は協議を行う人たちであり、また同時に部会メンバーとして各種事業を行う実務者である。しかしそのままでは地域福祉活動が、これらのリーダーだけの活動に止まる危惧がある。

結果的に、市のモデル授業の受け入れが、改めて活動内容を問い、活動の担い手の掘り起こし、組織の活性化をもたらした。まずは住民のニーズ調査を行い、その分析結果を住民に示したことである。住民が互いのことを知ること、M小校区社協が取り組もうとしていることを知ってもらうことは、M小校区が新興住宅地の面も持っているので、その効果は大きいといえる。それまで関心がなかった人、知らなかった人たちに情報を届けるという意味があったといえる（その後も会報を発行することで、情報伝達を続けている）。

次にボランティア登録制度をつくったことである。登録を促すチラシの配布を行い、ボランティア養成研修を行ってきている。この研修の参加者は活動に興味・関心を持っている人たちである。研修は毎年続けられ、県や市社会福祉協議会職員の講演、あるいはワークショップ方式で行われ、心構え、レクの仕方、問題解決法などについて考える機会となっている。この研修のときにもボランティア登録申込用紙が配られている。登録は気軽にしてもらうようにして、登録を基に役員が実際のボランティア活動を紹介するという流れができている。活動は個人対象の福祉サービスとサロン活動に大別できる。現在の登録者数は126人であり、登録者の出入りはあまりない。ボランティア活動者からは「やってよかった、やりつづけてよかった」という感想があがっているとのことである。このようにして関心層、協力層の掘り起こしが行われた。

さらにサロン活動を行っているボランティアから、M小校区社協の役員も生まれている。地域の役職者層以外からもリーダーをつくるという道筋がつけられている。このようにM小校区社協の取り組みを通して、知らない・関心がない⇒興味・関心⇒協力⇒リーダーといった主体の成長の段階が見出せることになる。そして視察等の研修も積極的に行い、リーダーのスキルアップにも心がけている。M小校区社協は成果と達成感のある事業を行っているが、同時にこのように組織の局面での担い手形成の工夫がされているところにも特徴がある。しかしそこでの課題もやはりある。若い人の参加が少なく、「定年退職後、地域に参加してもらえれば」という思いを持っている。またボランティアは男性の参加がほとんどない状況である。

以上いずれの事例においても、制度化された（必要な）事業を成果を出しながら行っていた。しかし問題は組織の局面、リーダーの後継者難であった。要点は、協力層、興味・



関心層は潜在化しており、それをどう発掘するかである。その点について、M小校区社協では一部解決していた。伝統的な地縁関係であろうと、あるいはアソシエショナルな関係であろうと、地域社会の中には、問いかければ（調査、ボランティア養成研修・登録）、答える人がまだいるということである。よって発掘する努力は当然すべきである。

さらに担い手形成は世代的再生産の視点を持って行うべきである。M小校区社協でも、期待されているのは「定年後」である。時間的余裕という条件だけで見れば、さらに自営業層、主婦層が挙がってくるかもしれない。しかしこういった次の担い手だけでなく、次の次の担い手も育成するために、子ども期、青年期、壮年期、老年期それぞれの役割を取得する、広い意味での学習機会をつくることができないだろうか。かつての地域社会には、年齢階梯制といった担い手形成の仕組みがあった。いわば地域社会の中で、担い手は世代の再生産として育てられたわけである。このような構造的に担い手形成を行う仕組みを、改めて地域社会の中につくることができないだろうか。いわば子ども期から地域人の準備をする試みである。それは何も講座という特別な形態ではなく、普段の事業中でなされていたものであろう。この点については、かつての担い手形成の仕組みを再検討する必要がある。

## 5. おわりに

市民協働は時代の趨勢である。市民協働は、地域社会を事業が展開する容器や舞台にとどまらず、「方法」と捉える。地域福祉の分野でもそれは取り組まれてきた。しかし伝統的な地縁関係による担い手形成は曲がり角に来ている。60歳代～70歳代の担い手がいわば最後の砦として頑張っている状態である。つまり担い手の発掘が必要である。本稿ではその手掛かりを求め、事例の考察を行った。そして検討すべき点として、構造的な担い手形成の仕組みづくりを指摘した。今後の研究については、第一に、かつての地域社会において、どのような仕組みを通して、担い手が育っていったのかを明らかにしたい。第二に、現在の地域住民が持っている、担い手への潜在力を把握したい。

## 付記

本研究は、平成20年度に文部科学省の戦略的大学連携支援事業として採択された「海・技・人の光る呉市周辺沿岸島嶼部の総合人材育成」の取り組みの一環として、「呉市傾斜地・島嶼部における地域福祉の担い手形成についての研究」と題して行った研究の一部をまとめたものである。本稿は21年度報告会報告書の内容を踏まえ、作成した。なお当研究は鶴岡和幸、大藤文夫、部谷耕治、栗川隆宏が共同で行っている。また調査にご協力いただいた方々に深く感謝したい。

## 注

- 1) 鶴岡和幸, 大藤文夫, 2006, 民生委員の媒介機能についての一考察: 生活保護率の都道府県格差を手がかりに, 社会情報学研究, Vol. 12, 呉大学社会情報学部紀要, pp. 27-36.

- 2) 大藤文夫, 2008, 交流する人々ー重要伝統物群保存地区を活用したまちづくりー, 社会情報学研究, Vol. 14, 呉大学社会情報学部紀要, p. 16.
- 3) 高野和良, 坂本俊彦, 大倉福恵, 2007, 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 8, pp. 134-136.
- 4) 神里博武, 2004, 沖縄における小地域の福祉力形成の課題:小地域福祉推進組織、地域ボランティアを中心に, 長崎ウエスレヤン大学地域総合研究所研究紀要 2(1), p. 72.
- 5) 木下勇, 2008, ワークショップ 住民主体のまちづくりへの方法論, 学芸出版社, p.33.
- 6) 大藤文夫, 2009, 地域協働と担い手育成ー呉市S地区における地区まちづくり計画策定を事例にー, 社会情報学研究, Vol.15, 広島文化学園大学社会情報学部紀要, p.5.
- 7) 同上