

大垣市中川地区社協連合広報誌の分析

後藤 康文

- I. 目的と背景
- II. 大垣市中川地区連合の概要
- III. 広報誌にみる中川地区社協の活動と特徴
- IV. 考察と残された課題

I. 目的と背景

本稿の目的は、大垣市中川地区における住民主体の地域福祉活動に関して、地区が発行する広報誌の分析を通して、住民の福祉コミュニティに対する認識を明らかにしようとするものである。

中川地区の住民による地域福祉活動は「中川地区社会福祉推進協議会」（以下、中川地区社協）により展開されている。地区社会福祉推進協議会とは「住民組織と各種団体で組織された」ものであり、「おもいやりの心、ふれあいの心を育てる『福祉の心』を柱とした地域づくりと、地域住民福祉活動の推進を図ること」を目的に、大垣市社会福祉協議会の働きかけによって 1976 年から小学校区を単位として設立が進められたものである。

中川地区社協は 1981 年 1 月 27 日に、大垣市内では 15 番目に設立された地区社協であり、当初は「中川小校下社会福祉協議会」の名称で、その後「中川小校区社会福祉協議会」「中川小校区社会福祉推進協議会」「中川地区社会福祉推進協議会」「中川地区社会福祉協議会」と若干の名称変更を重ねながら、現在の名称で活動継続している。

大垣市内の地区社協活動の始まりは綾里地区（1976）にみることができるが、こうした住民による地域福祉活動の推進は、大垣市社会福祉協議会（以下、大垣市社協）が 1955 年 7 月 4 日に任意団体として発足し、その後、事業規模・活動内容の拡充を重ねながら、1975 年 3 月 14 日に社会福祉法人化した活動歴とリンクするもので、その大垣市社協もまた、歴史的に見れば全国的な社会福祉協議会（以下、社協）活動の動向と重なる（表 1）。

1945 年 8 月 15 日に太平洋戦争は日本の敗戦をもって終わり、その後、敗戦に伴う社会的・経済的・政治的混乱の中で、国民は窮乏生活を強いられた。GHQ（General Headquarters：連合国総司令部）による占領政策の下で、民間社会事業組織の再編が行われ、日本社会事業協会、全日本

民生委員連盟、同胞援護会の三団体統合により中央社会福祉協議会が設立（1951。後に全国社会福祉協議会に改称。以下、全社協）した。

1951年から5～6年で、ほぼ全国の市町村で社協設置を終えている。大垣市社協が任意団体として設立されたのもこの時期である。全社協から「市町村社会福祉協議会当面の活動方針」（1957）が打ち出され、「福祉に欠ける状態の克服」を目標に地域福祉活動の積極的な取り組みが提起された。

戦後期に乳幼児の伝染病等による死亡を予防するため始められた民衆衛生運動「かとはえのいない生活実践運動」に端を発する「保健福祉地区組織活動育成事業」が、1959年度から1967年度まで閣議決定による奨励助成を受けて展開され、広報や事例集の作成、指導者研修会の開催、保健福祉地区組織活動推進地区の指定を行った。

戦後期の主要な福祉課題は、国民生活の窮乏を背景とする生活保護であったが、当時は生活保護に対する偏見が強く、地域住民による福祉活動を推進することは容易ではなかった（現代でも生活保護受給に対する偏見が解消したとは思えないが）。そこで入り口を「保健福祉」に広げ「地域住民に共通する問題だから」と気運の盛り上げを図った。

この事業を推進している最中、全社協は「社会福祉協議会基本要項」を策定（1962）し、「一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である」と社会福祉協議会の基本的な性格を規定し、「住民主体の原則」を打ち出した。

1973年に「市区町村社協活動強化要項」が策定され、小地域の住民福祉活動の推進を目指して地区組織活動を強化し、住民の課題に機敏に対応する運動体社協を作ろうと試みた。しかし、一方で福祉サービス事業が増大傾向をみせている中、この強化要項は実態と乖離するものであり、市町村社協の方針としては不十分さが残るものであった。大垣市社協はこの要項が発出された2年後に法人化し、その翌年に市内の地区社協設立に取り組み始めた。

さらに全社協は、上の強化要項と相まって、社会福祉に対する住民の理解を深め、ボランティア（社会奉仕）活動など社会福祉の諸活動に対し積極的な住民参加を促進することが望まれるとして、市町村社協にボランティアセンターの設置を進め、大垣市社協は1977年にボランティアセンターを設置した。

1970年に日本は高齢化社会を迎え、中央社会福祉審議会（当時。現在は中央社会保障審議会）から「緊急に実施すべき老人対策について」や「老人問題に関する総合的諸施策について」とする答申が出され、また厚生省（当時。現在は厚生労働省）は「ホームヘルパー制度」をはじめた。

その後も人口高齢化が進む中、「在宅老人対策事業の実施及び推進について」を厚生省が通知した。こうした動向から、全社協は1979年に「在宅福祉サービスの戦略」を発表し、行政・民間をあげて在宅福祉サービスを進めいく方向を打ち出す。これを受ける形で「社協基盤強化の指針」（1982）が策定され、①地域福祉の中核的機能を担い専門性を高めること、②福祉コミュニティの

形成に取り組むこと、を打ち出した。言い換えれば、福祉サービスの地域展開と福祉コミュニティづくりを一体化させることを地域福祉の骨格としたものである。国や全社協の動きがある一方、大垣市社協による在宅高齢者対策は1970年代終盤からみられるようになる。

1983年に社会福祉事業法(現:社会福祉法)の一部改正として市区町村社協の法制化が実現し、衆参両院の決議により、社協は地域福祉推進の中核的役割を担うものとして位置づけられた。

1992年に「新・社会福祉協議会基本要項」(以下、新・基本要項)が策定された。新・基本要項の特徴は①社協構成員の明確化、②住民主体の理念の継承と発展、③社会福祉サービスなどの企画・実施の強化、の三点である。とりわけ②住民主体の理念の継承と発展では、1)住民の福祉ニーズを把握しそれに立脚する、2)住民の地域福祉への関心を喚起し、その自主的な取り組みの組織化と活動を基礎とする、3)住民の意思と活動が反映される社協組織とする、4)多様な福祉制度・サービス利用への住民の理解促進および利用に関する意思を尊重する、5)地域福祉への住民の積極的参加を進める、という5点に整理されている。

1994年に全社協は「事業型社協」を提案し、具体的な福祉サービスの提供を通じて、地域住民の個別課題にコミットしていく方向を打ち出した。これは、従来の地域組織化活動(地域社会を全体的にとらえ、地域社会がよくなることで、その成員である個人の福祉を高めることを目指した活動)に変革を求めるものであった。地域社会を全体的にとらえることに加え、地域で生活している個人ないし家族の生活の一側面に地域社会があるという個別支援重視、個人と環境との関係重視を意味するものであり、個々のニーズを充足するサービス、活動およびケースを取り巻く環境の改善に取り組み、福祉コミュニティの形成を進めるというものである。

社会福祉法(2000)により、社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として法的な位置づけを与えられ、2003年に「市区町村社協経営指針」が策定された。「誰もが安心して暮らすことの出来る福祉のまちづくりを推進すること」を社協の使命とし、その達成に向けて①住民参加・協働による福祉社会の実現、②地域における利用者本位の福祉サービスの実現、③地域に根差した総合的な支援体制の実現、④地域の福祉ニーズに基づく先駆的取り組みへのたゆみのない挑戦、の4点を理念としている。

少子高齢化の進行や働き方などの生活様式の変化、経済情勢や雇用環境の厳しさの長期化、孤立死や自殺、ひきこもりなどの社会的孤立、経済的困窮や低所得の問題、虐待や悪質商法など権利擁護の問題など、既存の社会保障・社会福祉ではなかなか解決に至らない問題が地域で顕在化・深刻化したことを背景に、全社協政策委員会は「全社協・福祉ビジョン2011」(2010)を発表する。そこには「めざす福祉の姿」が4点にまとめられ、その中には①社会福祉関係者、住民・ボランティアだけでなく、地域社会のあらゆる構成員が社会福祉の担い手として、それぞれの役割を果たし、連携・協働する体制、②要援助者のニーズに確実に対応する専門的援助が制度内の福祉サービスにより十分に用意されている。そして、制度が対応できないニーズには制度外の福祉サービス・活動の取り組み(開発・実践)が応えている、とあげられている。

これをうける形で、都道府県・指定都市・市区町村社協に向け「社協・生活支援活動強化方針」

(2012) が打ち出された。この方針にはサブタイトル「地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に向けた社協活動の方向性」がつけられ、①あらゆる生活課題への対応、②相談・支援体制の強化、③（支援者がニーズを抱える人のもとへ出向く）アウトリーチの徹底、④地域のつながりの再構築、⑤行政とのパートナーシップ、の5つを柱に具体的なアクションプランを示している。とりわけ④地域のつながりの再構築では、1) 住民の福祉活動の基盤としての「地区社協」や「校区福祉委員会」等（地域福祉推進基礎組織）の支援及び設置促進、2) 見守り・支援やサロン活動などの住民福祉活動の支援、など住民を個別支援の担い手として位置づけるとともに、その組織強化を打ち出している。

以上、概観したように、全社協の方針発出に影響をうけつつ、住民を主体とする地域福祉活動の推進を基軸に、大垣市社協が地区社協の組織化とその活動支援を通して、時代の福祉課題、状況変化に対応しつつ展開してきたことが確認できる。

表1 国・全社協と大垣市社協の動き

年	国・全社協の主な動き	大垣市社協の主な動き（地区活動・住民活動関連）
1951	社会福祉事業法制定 全国社会福祉協議会に改称	
1955		任意社協として発足（事務局を市役所厚生課に設置）
1957	市町村社会福祉協議会当面の活動方針	
1959	保健福祉地区組織活動育成事業	
1962	社会福祉協議会基本要項	
1970	高齢化社会（高齢化率7%超） 「緊急に実施すべき老人対策について」（中央社会福祉審議会答申） 「老人問題に関する総合的諸施策について」（中央社会福祉審議会答申） 「ホームヘルパー制度」（厚生省）	
1971	「コミュニティ形成と社会福祉」発表（中央社会福祉審議会答申）	
1973	市区町村社協活動強化要項 ボランティアセンターの設置推進	
1975		社会福祉法人認可（事務局を市役所社会課に設置）
1976	「在宅老人対策事業の実施及び推進について」（厚生省通知）	地区社協の設置開始（綾里地区、興文地区、南地区、静里地区、西地区）
1977	国庫補助事業による「学童・生徒のボランティア活動普及事業」（「ボランティア協力校」制度）の開始	ボランティアセンターの設置 地区社協の設置（北地区、青墓校区、赤坂地区）
1978		第1回ボランティア養成講座の開催 在宅ねたきり老人等激励訪問の実施 福祉協力校岐阜県社会福祉協議会指定校の実施（2校） 地区社協の設置（宇留生地区、和合地区、東地区）
1979	在宅福祉サービスの戦略	
1980		福祉教育協力校大垣市社会福祉協議会指定校の実施 第1回ボランティアスクールの開講 ひとり暮らし老人食事サービス事業の開始 地区社協の設置（荒崎地区、江東地区、川並校下）
1981	国際障害者年	地区社協の設置（中川小校区、三城地区、安井地区、日新地区。旧大垣市の全地区設置完了）

1982	社協基盤強化の指針	
1983	市区町村社協の法制化	福祉のまちづくり推進事業(県指定)の実施 老人福祉講座の開催
1984		住民の福祉意識調査の実施 第1回ボランティア交流会の開催 在宅ひとり暮らし老人・寝たきり老人調査の実施
1985	「福祉ボランティアのまちづくり事業」(ボラントピア事業)開始	福祉のまちづくりモデル地区の指定
1986		ボラントピア事業(厚生省モデル事業)の実施 福祉ボランティアのまちづくり推進協議会の設立 在宅福祉サービスネットワークモデル地区の指定 第1回ボランティアフェスティバルの開催 ボランティア活動推進大会の開催 ボランティアのまちづくり推進都市憲章の発表 地区社協による歳末訪問事業の実施
1987	全国社会福祉協議会が民間有料在宅サービス研究報告「住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題」発表	福祉協力校大垣市社会福祉協議会指定の拡大(保育園・幼稚園・高等学校)
1988		ふれあいお話しテレホン開始 地区社協ひとり暮らし老人を囲む会の実施
1989	「今後の社会福祉のあり方について」(福祉関係三審議会合同企画分科会意見具申)	
1990	社会福祉関係八法改正 1.57 ショック	
1991		第1回介護講習会の開催 福祉協力員の設置
1992	社会福祉事業法の一部改正 新・社会福祉協議会基本要項	
1993	「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」厚生省告示 「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」(中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会意見具申)	
1994	高齢化率14%超(高齢社会) 事業型社協の提唱	中川ふれあいセンターの管理運営の受託
1995	阪神・淡路大震災 高齢社会(高齢化率14%超)	24時間巡回型ホームヘルプサービス事業の受託
1998	特定非営利活動促進法(NPO法)成立	総合(基幹型)在宅介護支援センター事業の受託
1999		地域福祉権利擁護事業(基幹型)を県社協から受託
2000	社会福祉法の施行(社会福祉事業法の改定,改称) 介護保険法の施行	
2001	全国社会福祉協議会が「第2次ボランティア・市民活動推進5ヵ年プラン」及び「社協ボランティア・市民活動センター強化・発展の指針」策定	
2002		ふれあい・いきいきサロン事業の開始
2003	市区町村社協経営指針 障害者支援費制度の開始	
2004		地区社会福祉推進協議会活動計画策定モデル指定事業開始(4年計画で18地区) 第1次地域福祉活動計画の策定
2006		新大垣市社会福祉協議会誕生(上石津町及び墨俣町の社会福祉協議会と合併) 地区社協の設置(上石津地区,墨俣地区。合併後の全地区に設置完了)
2007	超高齢社会(高齢化率21%超)	
2008		大垣市と災害ボランティアセンターの設置等に関する協定調印

		あんしん見守りネットワークモデル指定事業開始(3年計画で20地区)
2009		第2次地域福祉活動計画策定
2010	全社協・福祉ビジョン2011	
2011		地域支援ネットワーク委員会モデル指定事業開始(3年間で20地区)
2012	社協・生活支援活動強化方針	生活支援(買い物支援)サービス事業の開始
2014		第3次地域福祉活動計画策定 西濃地域成年後見支援センターの開設 第2次地区社協活動計画策定モデル事業開始(3年計画で20地区) 災害時要援護者個別支援計画作成事業を受託 災害ボランティアコーディネーター(防災士)の地域組織化事業の開始
2015	生活困窮者自立支援法の施行	災害時要援護者避難訓練事業を開始(2年計画で20地区) みんなで支え合いバンク事業開始
2016		認知症初期集中支援推進事業の受託 生活支援体制整備事業の受託

【参考】

大垣市社会福祉協議会ホームページ (<http://www.ogakishakyo.or.jp/>。2018.3.8。抜粋)
『社会福祉協議会百年史』2010、全国社会福祉協議会

II. 大垣市中川地区連合の概要

1. 大垣市行政による自治会の位置づけ、機能、体制、運営システム

次に大垣市中川地区について、行政上の位置づけや規模等について整理しておきたい。

(1) 自治会の位置づけ・機能

自治会の位置づけ、機能に関して、大垣市(大垣市連合自治会連絡協議会)では『自治会活動の手引き 第5版』を発行(2015。以下『手引き』)し、自治会活動の円滑な展開を図っている。

『手引き』によれば、大垣市には約500の単位自治会があり、おおよそ小学校区を基本とした26の地区には、地区内の単位自治会で組織された地区連合自治会がある。

大垣市の自治会に対する認識は「地域の利益のために、地域住民が連携して支え合う地域住民組織として、日本の社会に定着し、各地域に組織されている」ものであり、「町丁単位等の各地域において、地域住民が互いに話し合い、支え合い、交流しながら、安全で安心な、住みよいまちづくりのための地道な活動を、自ら継続して実践しているのが自治会」であるとしている。「環境、防犯・防災、子育て支援、青少年の健全育成、お年寄りの介護等の、私たちが生活していくうえで生活に密接に関係してくる分野」において、行政では解決できない課題に対し、地域住民の相互協力・対応がより効率的で効果的であると、その機能発揮を期待している。

「自治会の主な活動(例)」として、自主防災活動や防災訓練の実施、交通安全や防犯・非行防止等の見守り活動といった①「近隣の安全を確保すること」、高齢者訪問等の福祉活動や子ども会活動、清掃美化や水路清掃、地域内各種団体の支援といった②「地域生活の便宜を図ること」、自治会組織の充実強化、各種レクリエーション行事の実施による交流促進、公共のお知らせパンフレット等の配布、回覧といった③「地域住民の連携強化やコミュニケーションを図ること」、日本赤十字社社員の増強活動や各種募金運動、地区社会福祉推進協議会活動への協力といった④「相互扶助活動などへの協力」が例示されている。

(2) 単位自治会の体制、運営システム

『手引き』には、自治会の規約モデルが例示され、自治会は町丁に「居住する全世帯をもって構成する」(第2条 区域及び会員)ものとされる。自治会は、地域の環境衛生整備、会員相互の親睦、その他目的達成に必要な事業に取り組むもの(第4条 事業)とされ、具体的な運営を担う役員は「各班において選出」(第6条 役員)の選出され、そこから会長(1名)、副会長(2名)、会計(2名)、書記(2名)、監事(2名)、理事(若干名)が互選により選出される(第5条 役員)。これら役員の任期は2年である(第6条 役員の任期)。

運営にあたっては、定例総会(年1回)のほか、会長が必要と認めた場合に開催される臨時総会、事業や取り組みの具体的な実行方法を策定するため役員で構成される役員会が随時開催される。それぞれの会議の可否決は出席者の過半数によって決する(第9条 会議)。

単位自治会運営の経費は、1戸あたりの「会費」(『手引き』では「月額〇〇円」と記されている)や「その他の収入」が充てられ、新規入居者は翌月から会費徴収される(第10条 経費)。「その他の収入」について、規約準則に具体的な例示はないが、『手引き』が例示する自治会予算書様式には「助成金及び寄付金」といった収入科目が設けられ、同科目の説明内訳欄には「奨励金〇〇〇円」や「助成金〇〇円×〇〇世帯×12月」といった記載がみられ、公的機関などから充てられる推奨資金または誘導資金の存在をうかがわせる。これら経費の会計処理は毎年4月1日から1年の年度単位で行われる(第11条 会計年度)。

『手引き』では、自治会の各種役員・委員は4つの分野で業務にあたることとされ、「廃棄物減量等推進委員、交通安全委員」(生活環境分野)、「福祉推進委員」(福祉分野)、「青少年育成推進員、子ども会育成委員長、体育推進委員」(教育分野)、「堤防監視員、水防倉庫管理人」(防災分野)があげられている。またそれぞれの役員・委員の業務内容や選出人数は地域事情により異なることから、その問い合わせ先として、例えば「福祉推進委員」であれば大垣市社協が掲載されるなど、該当する分野ごとに公的機関の連絡先などが示されている。

このように大垣市は『手引き』を用いて、自治会活動の総体的な運営サポートを行うとともに、分野ごとでは所轄部署が個別に対応する仕組みをとっている。

2. 中川地区連合の概要

(1) 大垣市と中川地区の人口・世帯

こうした単位自治会の集合体の一つに中川地区連合（正式名称：中川連合自治会）がある。

中川地区連合は、JR大垣駅を有する市の中心部から国道21号線を越えた北部に位置し、「大垣市立小中学校の通学区域等を定める規則」（昭和43年5月20日、教育委員会規則第2号）の別表第1によれば、大垣市立中川小学校区がおおむねその圏域と重なる。

『手引き』によれば、中川地区連合は19の単位自治会で構成され、単位自治会の下層には合計で309の班が属する。一つの単位自治会は平均して約16班で構成されていることになる。

大垣市住民基本台帳（2015年3月31日現在）によれば、中川地区連合は人口17,302人（男性8,470人、女性8,832人）、6,994世帯を有する地域である。これは同時点の住民基本台帳による大垣市人口（162,702人）の約10.6%、大垣市の全世帯数（63,988世帯）の約10.1%を占める¹⁾。

また平成27年国勢調査結果によれば、中川地区は人口17,912人、7,059世帯であり、年齢三区分別人口では、年少人口2,355人（地区の約13.2%を占める。以下同じ）、生産年齢人口10,935人（約61.0%）、老年人口4,467人（約24.9%）である。

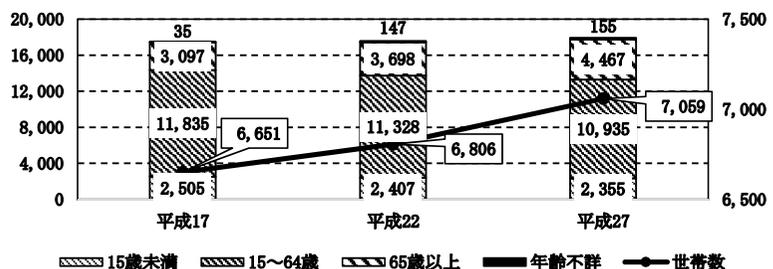
市の総人口（159,879人）との比較で11.2%、世帯数（60,085世帯）で11.7%、同様に比較すると、年少人口（21,667人）で10.9%、生産年齢人口（95,945人）で11.4%、老年人口（41,486人）で10.8%を占める²⁾。市全体の平均世帯人員数が2.66人であるに対し、中川地区は2.54人であり、大垣市全体と比較して、二人世帯や単身世帯が若干多いことが推察される。

(2) 中川地区の人口・世帯数推移

中川地区の人口・世帯数はとも増加しているが、少子高齢傾向が認められる。各年の地区総人口に占める年少人口の比率は、国勢調査年ごとに14.3%、13.7%、13.1%と減少し、老年人口では17.7%、21.1%、24.9%

と増加している。単純計算で世帯構成員数をみると2.62人、2.58人、2.54人と減少傾向である（表2）。

表2 大垣市中川地区の人口・世帯推移（各年国税調査結果）



Ⅲ. 広報誌にみる中川地区社協の活動と特徴

1. 中川地区社協広報誌『ぬくもり』の仕様等

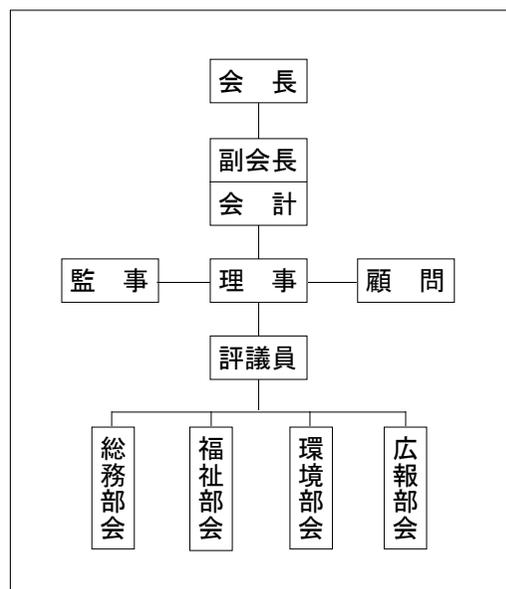
中川地区社協が設立されてから11年を経た1991年に『ぬくもり』³⁾が創刊される。発行は「広報誌としての役割は勿論、この地域のすべての人と人をむすぶかけ橋」となることを企図したものである。創刊時、中川地区社協には各種部会が設けられ、その一つ「広報部会」が編集を担っている(図1)。また創刊に先立ち、広報部会は地区内で誌名募集し、約50通の応募の中から、当時の中学3年生の誌名案が採択され、誌名『ぬくもり』の題字は当時の役員が書し、現在も用いられている(創刊号)。

発行ペースは年2回で、創刊号から10号(1998)までは3月、10月に発行され、1996年は3月と7月、1997年以降は2月と7月に発行され、現在に至っている。

創刊号から22号(2001)までがB5版、以降はA4版である。いずれも8ページ構成で創刊号から52号(2016)まではモノクロ印刷、以降は全ページがカラー印刷となっている。

発行者名称は、中川地区社協の改称と重なり、創刊号から25号までが「中川小校下社会福祉協議会」、26号から39号までが「中川小校区社会福祉協議会」、40号から47号までが「中川小校区社会福祉推進協議会」、48号から52号までが「中川地区社会福祉推進協議会」、53号が「中川地区社会福祉協議会」、54号から現在までが「中川地区社会福祉推進協議会」という名称である。

図1 『ぬくもり』創刊時における中川地区社協の体制



2. 掲載記事の概観

創刊号から54号までを概観すると、地区内の諸団体や機関、単位自治会による活動を掲載しているだけでなく、個人の活動、例えば、地区住民である中学生が「少年の主張大会」岐阜県大会で受賞したこと(2号, 1991)のほか、スポーツに関する受賞も含め、地域の子どもの活躍などを掲載している。防犯・防災活動、女性団体による活動、交通安全、スポーツ関連、教育や青少年育成といった取り組みがとりあげられ、狭義の福祉活動に限定せず、地区内で取り組まれる広範

異なる分野の諸活動を網羅的にとらえようとする編集方針といえる。

ここでは、いくつかのカテゴリーに分類し、掲載記事の変遷を概観していく。

(1) 地区福祉大会の記事

中川地区社協では、少なくとも『ぬくもり』創刊当時から地区福祉大会を開催している。54号(2017)までを概観すると、福祉大会は年1回、毎年9月に開催されることが多い。創刊号の記事では、映画上映の後、地区社協会長あいさつや来賓祝辞といったセレモニーに続き、地区内の各種組織・団体の活動報告がなされている。具体的には、ミニ集会、福祉運動会、交通安全運動、昭和クラブ、子ども会と子ども会育成会といった、地区内の各組織の活動報告である。

地区内の活動報告は以降の『ぬくもり』で断続的に掲載され、活動そのものが地区内で定着して取り組まれていること、福祉大会という場で継続的に地区住民に報告されていることがうかがわれる。

式典としての福祉大会の開催にあわせ各種講演会が行われている。特別養護老人ホーム施設長による講演(2号, 1991。4号, 1992。17号, 1999)、大垣市福祉部次長による福祉施策や高齢化に関する講演(6号, 1993)、大垣市職員や保健センター職員による健康講演・体操(26号, 2004)、大垣女子短期大学教授による講演(29号, 2005)や健康コンサルタントによる健康と食事の関係(35号, 2008)、教育カウンセラーによる家庭教育・地域教育(39号, 2010)、アマチュア落語家(41号, 2011)、防災士による講演(45号, 2013)、岐阜市の小学校教頭による携帯ネットゲームの危うさに関する講演(47号, 2014)などが行われている。

こうした講演会は2014年まで続くが、以降、福祉大会におけるメインイベントは「講演をやめ、中川社協構成団体の活動発表」に移行する(51号, 2016)。地区の外部者による講演等から地区内で活動する団体、中川地区を構成する単位自治会による取り組みがその内容である。

講演会から活動発表にシフトした要因を掲載記事に見出すことはできないが、以前から各種団体や組織の取り組み記事が、ほぼ毎号に掲載されていることから、単発的・一過的に終わりがちな企画から、地道ではあるが日常的に取り組まれている住民活動の紹介に重点を移したものと思われる。この変更は、ともすれば団体や単位自治会の内部で完結しがちな取り組みを中川地区全域に広めることを期待したものと考えられる。

(2) 福祉大会閉会後の大垣市社協と中川地区社協との意見交換や研修

福祉大会と並記されることが多いのが、大垣市社協と中川地区社協との情報交換などである。中川地区の福祉大会に参加・臨席する市社協職員が、大会閉会後に地区社協役員らとの活動のふりかえりや今後の方針、課題などについて共有する場となっている。地区の自主的な活動を市社協がフォローアップする機会となっているようだ。

この場の呼称は「懇談会」であったり「福祉協力員研修会」であったりするが、いずれも中川地区社協の構成団体役員や民生児童委員などが参加している。

意見交換で市社協が指摘するのは、ミニ集会のテーマが小中学生に偏りがちで高齢者や障害者、環境問題に目を向けること、地区社協内に福祉やボランティア部会を設けること、婦人会において老人問題を取り上げること、公民館における学習活動参加者が学習から地域活動に目を向けるよう促すこと、父と子を対象とした事業企画、スローガンでなく実体としての住民助け合い活動の促進、自治会を中核とした各団体との連携構築、といった内容である(創刊号)。

福祉協力員研修会には自治会長や民生児童委員なども参加している。住民の困りごとの発見や相談を住民自身が担い、民生児童委員など専門の立場の者とのネットワーク構築についてレクチャーをうけるものである(7号, 1994)。また地区で取り組む福祉事業への協力も福祉協力員の役割とされている(11号, 1996)。

この福祉協力員は「委嘱」されるもの(11号)であり、その研修会は「福祉協力員連絡会議」なる場で開催され、市社協職員(17号, 1999)や市介護保険課職員(19号, 2000)を講師としていることから、市行政あるいは市社協のフォローアップによる住民助けあいシステムの一部だと考えられる。

『ぬくもり』誌歴が現代に近づく福祉協力員の記事は姿を消し、福祉推進委員なるものが登場する⁴⁾。紙面には、福祉推進員研修会の参加者の「大垣市の高齢福祉の現状とその取り組み方や対応に、推進委員としてどのように働きかけ、お手伝いをしたらよいものか…」といった戸惑いや「高齢化、少子化が進む中でお隣同士、町内から地域のつながり、人と人とのつながり、助けあい、ふれ合いの心を一層大切に、そんな地域福祉のネットワーク作りに微力」ながらも尽力したい旨の感想が掲載されている(23号, 2002)。

福祉協力員が地域の福祉課題の発見や連絡といった機能であったのに対し、福祉推進委員には具体的な地域福祉活動の担い手として期待されていることがうかがえる。

以降、福祉推進委員に関する記事は、ほぼ毎年1回のペースで掲載される。それらの多くは研修会の様子や参加者感想を紹介するものであるが、中には「民生・児童委員さんの連携」や何らかの支援を要する高齢者に対する「見まもり体制の強化」「福祉マップ等を作成」したり「訪問活動を充実」するなど、福祉推進員が果たすべき機能に関する記事が確認できる(31号, 2006)。市社協が開催する福祉推進委員研修会では「災害に対する取り組み」についてもテーマとし(33号, 2007)、災害時要援護者を含めた地域活動の展開を企図していることがうかがえる。

号数を重ねる中で福祉推進委員の具体的な役割が明らかになってくる。単位自治会で開催される「いきいきサロン」(地域の要援護高齢者が集う交流の場)の担い手としての記事が35号(2008)、37号(2009)、39号(2010)と続き、「認知症サポーター養成講座」や認知症状について学ぶ研修会は、認知症高齢者を地域で支えることを企図している(40号, 2010)。

こうした福祉推進委員の活動拡充に伴い連絡会が組織され、記事からは「ネットワーク活動」「地区社協の活動への参加協力」「食事サービスが作る弁当の宅配サービスの手伝い」「ふれあいいき

いきサロンの開催」(50号, 2015)や、「ひとり暮らしの高齢者などの見守り」「福祉推進委員研修会への参加」「要援護者マップの確認と見直し作業」(54号, 2017)といった取り組みが確認できる。

これらのことから、中川地区における福祉推進委員は単位自治会や民生児童委員などと連携を図りつつ、福祉課題の発見・連絡・調整、地域における居場所の担い手、要援護者情報の更新と活動への活用、といった地区の福祉を推進するための具体的な活動を担う実働的役割がその機能だと考えられる。

(3) 福祉運動会の記事

初めて『ぬくもり』に取り上げられた福祉運動会は1992年5月に開催されたものである。中川地区を構成する単位自治会の対抗リレーなどが行われたようである(4号, 1992)。6号(1993)には「第3回福祉運動会」と記載されていることから、1991年が最初の開催と思われる。以降、毎年開催され記事の扱いも大きくなり、第6回福祉運動会は10号(1995)で表紙を飾っている。名称に「福祉」とつけられているが、以降の記事を含め、明確に福祉を取り上げた内容・プログラムは確認できない。

企画運営に関しては、自治会長や子ども会育成会、体育推進委員、婦人部長らで構成される実行委員会で協議が重ねられ、開催当日は中学生たちがボランティアとして運営を、また開幕式では中川地区内の北方町の子どもたちによる津島太鼓など、地域住民による手づくり運動会であることをうかがわせる。

とりわけ中学生たちにとって「このボランティア体験はきっと将来役に立つ」ものとして認識されている反面、実行委員会形式で開催されていた28回目以降は、役員任期の満了と開催日が近いことから、新旧役員の引継ぎ問題が発生し、2018年開催の29回目から主として体育振興会が企画していく予定であり、運営体制に変更を加えることが検討されている(54号, 2017)。なお、第6回開催から本学学生がスタッフ及び一部のプログラムを担当している。

(4) 中川地区センターまつりの記事

運動会という身体を用いた地域行事が行われる一方、いわゆる文化的行事である「中川地区センターまつり」も開催されている。

中川地区センターの正式名称は「大垣市中川ふれあいセンター」で、1994年に開設された地域福祉センターである。高齢者や障害者だけでなく、地域の全ての福祉活動や交流活動の拠点施設として活用される。現在は、指定管理者制度により「大垣市社会福祉事業団」が管理し、ホールや集会室、会議室や研修室といった貸館、入浴施設を有する。中川地区社協の役員会会議などもここで行われる。

このセンターを会場とするまつりは2011年に第1回が開催されている。来場者に対する「抹茶サービス」や「うどんサービス」、地域住民による作品展示や舞台発表などが行われ、これらのは多くは地区内の団体や個人、小中学生らによって企画・準備、運営されている(43号, 2012)。

以後、センターまつりの内容に防災コーナー(49号, 2015)を加えるなど拡充を重ね、センターそのものは地域住民の生涯学習や福祉活動の拠点として機能している。

(5) 幼児, 児童生徒に関連する記事

中川地区には、教育機関として中川幼稚園、中川小学校、星和中学校が存在する。『ぬくもり』では各園校の取り組みがほぼ毎号掲載されている。概観から確認できるのは、掲載回数を重ねるごとに、各園校の教育方針に軸をおいた掲載から、園児・児童生徒のリアルな姿を描く記事に変化していることである。

①中川幼稚園

創刊号では、園児を農園やその周辺など自然の中の遊びを通した育成方針について紹介している。小中学校の記事が毎号掲載されているのに対し、幼稚園関連記事は断続的である。

中川幼稚園は単独で敷地・施設を有しているのではなく、中川小学校舎の1階に設置されている。そのため園児用の遊具は小学校の校庭にあり、校内で飼育する小動物たちとも園児は触れ合える。また園児と児童が日常的に交流できるロケーションであることが推測される(14号, 1997)。

泥遊びや昆虫の死との遭遇を通して園児が成長することへの期待、幼稚園ボランティア「ママの手」への関わりから母親たちが自然発生的に育児相談機能をもつようになったことなどが紹介されている(31号, 2006)。また、園児の父母・祖父母の参観機会を設けることで幼稚園が多世代交流の拠点としての役割発揮している様子が紹介されている(33号, 2007)。

園児の母親たちで活動するサークル活動が、母親たちの情報交換や相互の育児相談の役割を果たしていること、実子以外の園児の成長に関し複眼的な見守りがされていることが掲載されている(35号, 2008)。

さらには、地域ボランティアによる園児の収穫体験と収穫野菜を用いた食事会、小学校併設を活かした児童との交流とスムーズな小学校入学の準備など、地域住民と園児教育との関わり的重要性が述べられている(37号, 2009)。

ともすれば、園児と直接的なかかわりをもつ肉親との関係だけで完結しがちな園児教育が中川地区の住民と連携関係にあることが確認できる。『ぬくもり』にこうした記事を掲載することで幼稚園の様子を地域住民に伝えようとする意図がうかがわれる。

②中川小学校

幼稚園を併設する小学校であるが『ぬくもり』で小学校の視点からこれ取り上げた記事は少なく、英語教育の様子や「中川体験隊」といった地域学習、児童会活動などの記事が目立つ。

創刊号では主に国際理解教育や児童活動といった校内活動の簡易な紹介や市水泳連盟の表彰成績が掲載されている。児童の具体的な取り組みや姿が紹介されたものではなく、学校の教育方針を基軸とした記事である。

地域との関わりを取り上げた記事を抜粋列举すれば、児童会に設置する福祉委員会による一人暮らし老人への訪問活動と児童の感想（2号，1991），児童会主催による外国人を招いた「子どもまつり」の開催や地域の高齢者を対象とした運動会招待・接待，一人暮らし高齢者との交流や年賀状書きに取り組んでいる（3号，1992）。正課（生活科）を活用した「中川体験隊」と称された地域施設の訪問見学，地域のボランティア講師によるクラブ活動（4号，1993），児童会福祉委員会による養護老人ホーム訪問（9号，1995）や，4年生以上を対象とするクラブ活動にはバッチワークや英会話，ゲートボール，和太鼓に加え，手話，点字のクラブ活動がある。手話では地域ボランティアが，点字では視覚障害の当事者が教えている（10号，1995）。児童に対する福祉教育が総合的な学習の時間以外に有志ではあるが児童の自主的な取り組みとして展開されていることは特徴的といっていだろう。ほかには祖父母参加の様子（11号，1996），地域住民が「ふるさと先生」として教育に関わる記事（20号，2000），児童の「クリーン作戦」と称する清掃活動への従事（24号，2002），地域の高齢者を招きコマ回しや火鉢・かつお節削りといった伝統的な遊び，生活様式を学ぶ機会（36号，2008），定年退職者やPTAのOBなどで組織される学校支援ボランティアの紹介（49号，2015），「さわやかまもり Eye」やクラブ活動を担う地域住民講師，学校支援ボランティア，PTA活動，中川地区社協といった地域組織と学校との関わり（50号，2015）などである。

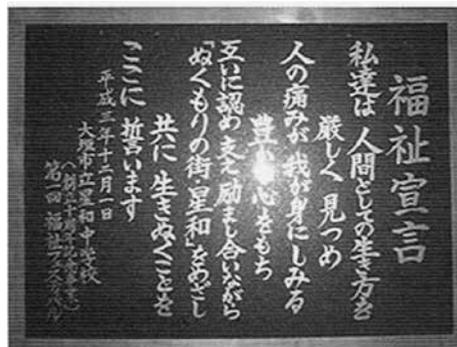
地区の児童育成に，学校と地域が良好な関係を保ち，協力して取り組んでいる様子がみとれる。

③星和中学校

創刊号では武道研究指定校としての取り組みや日本中学校体育連盟（以下，中体連）大会における部活動の順位・成績が掲載されている。

2号（1991）になり，生徒によるボランティア活動の紹介や体験感想が簡易に掲載されているが，3号（1992）では3ページにわたって生徒の福祉活動・体験とその感想など，掲載記事がボリュームアップしている。折しも学校創立10周年の節目と重なったことを背景に，その記念行事として「第一回福祉フェスティバル」を開催した。記事では「福祉教育の推進に力を注ぎ，①福祉心の涵養，②自立心の育成，③社会奉仕の実践力の育成といった三つのねらいを体得させ，豊かな広い心で人間として大きく育てたい」と記されている。福祉フェスティバルでは手話，老人介助体験や点字体験，

写真1 星和中学校の「福祉宣言」



車いすバスケットボール、ろう劇鑑賞、福祉宣言(写真1)といったプログラムが行われている。このフェスティバル開催にはPTAも協力し、物産バザー、包装食づくりなどに関わっている。

『ぬくもり』掲載の生徒による福祉活動を抜粋列举すれば、以下の取り組みが確認できる。養護老人ホーム訪問、車いすユーザー女優の講演会、一人暮らし高齢者宅の清掃活動(7号, 1994)。知的障害者の学校招待と校内案内(13号, 1997)、障害者就労支援施設利用者との作業体験(17号, 1999)、生徒によるヘレン・ケラーを題材にした『奇跡の人』の演劇(23号, 2002)、障害者入所施設利用者との交流やガイドヘルプ体験、車いすユーザー画家の講演(29号, 2005)、介助犬ユーザーの講演(31号, 2006)、東日本大震災の被災者支援物資の仕分け作業への参加(42号, 2011)、パラリンピアンによる講演(50号, 2015)、帰路不明の高齢者を交番までつれていった生徒のエピソード(53号, 2017)や重い不燃ゴミを出すことを手伝った生徒のエピソード(54号, 2017)などである。

これらの記事の中には、福祉フェスティバルの一環として取り組まれた年一度の機会だけでなく、常態的に取り組まれているものも含まれる。生徒を対象とする福祉教育の取り組みが、校内の行事で終わるのではなく、星和中学校の伝統的な取り組みとして定着し、かつ、生徒の内発的な行動として表出されていることがうかがえる。

(6) 地区内の諸団体活動に関する記事

記事から確認できる地区内の団体は多い。上述した団体・組織を除いて、いくつかを列举すれば、中川小校下青少年育成推進会、婦人会、日赤奉仕団中川分団、中川校下体育振興会、老人クラブ中川連合会、婦人消防クラブ(創刊号)、食生活改善協議会中川地区(2号, 1991)、単位自治会として福祉活動を行う「領家クラブ」や資源ごみ回収に取り組む「曾根町自治会」、大垣市消防団中川分団(7号, 1994)、単位自治会としてふれあい祭を開催した「中野町東自治会」、一人暮らし高齢者のための給食づくりを行う「給食ボランティア部」(9号, 1995)などである。

これらの団体名称は掲載号によって若干表記が異なる。ここでは掲載記事の内容を取り上げないが、近年の発刊号までこれら団体・機関の活動の様子が『ぬくもり』紙上に掲載されている。

(7) 郷土史に関する記事

『ぬくもり』には、郷土に伝わる昔話、史跡の紹介といった郷土史に関わる記事が創刊号から継続して掲載されている。「三津屋北方の弘法さん」(創刊号)、西之川町に存在する康安寺の名称変更に関わる伝え話「家康のくら」(7号, 1994)、水路を利用して伊勢神宮へ供物奉納した史実「わがふるさと紹介⑨中川町」(20号, 2000)などのほか、近年では、地名の変遷と生活の変化を紹介する「坂下町のうつりかわり」(53号, 2017)や「楽田町の移り変わりと絆を深める活動」(54号, 2017)などが確認できる。

『ぬくもり』の発行者は中川地区社協であり、地区の福祉を住民の立場から推進する企図で発行に至ったことは前述した。その広報誌に郷土史に関する記事（あるいは読み物）を掲載し、地区住民に伝えようとする取り組みは、居住地区に対する愛着の醸成を意図したものと思われる。

IV. 考察と残された課題

1. 福祉コミュニティの概念整理

福祉コミュニティに対する住民認識の様相を明らかにするため、中川地区社協が発行する広報誌『ぬくもり』を概観してきたが、そこにはいわゆる福祉に限定されない、広範な分野・領域の記事が掲載されていた。

改称を繰り返した発行者名称のいずれにも「福祉」の表記が存在する。にもかかわらず、取り上げる記事の扱いが広範に及ぶことをどのようにとらえればよいのだろう。着目すべきは、中川地区社協が分野・領域を広くとらえ広報誌に掲載している点である。

これは、地域社会で取り込まれる福祉領域を含めたさまざまな住民活動について住民はどのような認識を抱いているのか、掲載記事の分野・領域の広範さと住民の福祉コミュニティ認識との関係をどのようにとらえるべきか、という疑問を投げかける。言い換えれば、住民の地域社会に対する認識から福祉コミュニティ認識を探ることが必要と思われる。

地域社会を問うとき、地域福祉の領域では、マッキーバー (MacIver, Robert Morrison) がアソシエーションを対置概念として用い、都市化の進行により解体しつつあるコミュニティの再構築を目指す目的・目標概念としてのコミュニティ規定を当為概念として用いたコミュニティ概念があまりに有名である。コミュニティの基礎は「地域性」(Locality)と「地域社会感情」(Community Sentiment)であり、その地域社会感情は、「われわれ意識」(We-feeling)、「役割意識」(Role-feeling)、「依存意識」(Dependent feeling) からなるとしたものである⁵⁾。

確かに『ぬくもり』には郷土史を紹介する記事があり、このことから中川地区の住民が地域社会感情を有し、われわれ意識と役割意識によって地区活動を展開していることは確認できる。その意味でマッキーバーのコミュニティ概念に一定の有用性は示唆されるが、これだけをもって福祉コミュニティに関する住民認識にせまるものとは言い難い。

またテンニース (Tönnies, Ferdinand) は血縁家族や地縁による村落、心縁からなる都市を示す「ゲマインシャフト」(本質意思、生得意志)と、目的的な人為的結合、例えば法に基づく大都市、交易からなる国際社会、文明からなる生活社会を代表例とする「ゲゼルシャフト」(選択意志、形成的意志)といった共同生活に関する対概念を示した⁶⁾が、これもあまりに伝統的・抽象的概念であり、本稿の認識分析には用いにくい。

地域福祉領域において、福祉コミュニティ概念を提起したのは、岡村重夫『地域福祉論』(1974)

とされる。岡村は地域福祉概念の構成要素として、①もっとも直接的で具体的な援助活動としての「コミュニティ・ケア」、②コミュニティ・ケアを可能にするための前提条件である「地域組織化活動」と、③「予防的社会福祉」からなる理論枠組みを示し、地域福祉活動にはこれら三つの構成要素の均衡ある発展が必要不可欠とした。そのうち②地域組織化活動は、コミュニティづくりを働きかける「一般的地域組織化活動」と、福祉を地域の共通関心として組織化を進める「福祉組織化活動」から構成されるとし、後者に「福祉コミュニティづくり」を掲げている⁷⁾。

牧里毎治は福祉コミュニティを「一般的に用いるコミュニティに対して、地域社会を基盤としつつ、ハンディキャップをもつ階層の福祉追及を原点にサービス・施設の体系的整備とともに公使協働、地域住民の福祉意識・態度の醸成を図ろうとする機能的コミュニティのひとつである」と定義する⁸⁾。「ハンディキャップをもつ階層」といった当事者を福祉コミュニティの主体に位置づけていること、サービスや施設の体系的整備の必要要件にニーズ充足の志向が内在していること、そして一般コミュニティのなかの機能的コミュニティとして福祉コミュニティを理解していることがこの定義の特徴といえる。「ハンディキャップをもつ階層」が当事者であり、そのニーズ充足のため、公私の支援が展開される場が福祉コミュニティとするものであり、コミュニティの機能の現れ方として福祉コミュニティを描いたものである。

一方、これに対峙するのが越智昇による定義である。越智は障害児の自主訓練のようなアソシエーションを受け止めるコミュニティ、つまり福祉コミュニティとは何かを問い、「福祉コミュニティとは、コミュニティの特殊な側面における型を意味するものではない。コミュニティの本質課題が福祉コミュニティである」と明確に述べている⁹⁾。越智による定義によれば、福祉コミュニティは単なるコミュニティタイプの中の一つではなく、マッキーバーが対置概念としておいたアソシエーションを内包できるコミュニティが福祉コミュニティであり、その実現を阻む様相がコミュニティの本質課題としている。つまり越智は、福祉コミュニティを目標概念に位置づけたといえよう。

牧里による定義は機能として、越智による定義は実体化を目指す目標として福祉コミュニティを描いた。両者に共通するのは、機能発揮の対象や実体化の帰結として福祉課題を有する当事者の存在がコミュニティの中に位置づけられていることである。

福祉コミュニティの概念整理から、コミュニティにおける当事者住民の位置づけの有無、あるいは当事者住民に対する福祉課題を有しない住民による支援活動の有無が分析軸として浮かんだ。

2. 中川地区における福祉コミュニティの認識

郷土史関連記事や諸団体活動に関する記事に、当事者住民の存在は確認できない。広く郷土愛を醸成する意図や諸団体の活動紹介をとおして地区活動への興味・関心を促すものといえるだろう。

幼稚園での取り組み記事の中にも当事者住民は存在しないが、幼稚園行事と母親や地域住民の

関りが描かれていることから、幼稚園あるいは園児を中心とした住民のつながりが形成されていくことは想像できる。

児童生徒に関連する記事の中には、学校の諸活動の中に当事者住民を意識させる取り組みが紹介されている。小中学校における福祉学習の取り組みやクラブ活動、あるいは地区の当事者住民に対する児童・生徒の支援活動などがこれにあたる。これらはおもに学校という場あるいは教育機関として取り組まれたものであり、当事者住民に対する純然たる支援活動とは呼びにくい、児童生徒の成長過程の中で福祉コミュニティの意識が醸成されることは期待できる。

福祉運動会や中川地区センターまつりは地区住民を対象としたイベントであり、その開催に際して地区内の関係団体といった大人だけでなく中学生も一定の役割を果たしている。福祉運動会では単位自治会が対抗するメニューがあったりと、より小地域での居住者意識の醸成に関わるものといえるだろう。

こうした地区の行事や地区内の教育機関の取り組みは、地区に居住する住民に対して「われわれ意識」や「役割意識」を醸成するものにはなるだろうし、地区内の各種組織の存在は「一般的地域組織化」の側面を有するものとして解釈できる。福祉コミュニティ認識というよりも、一般的なコミュニティ認識として解釈することが妥当であろう。

『ぬくもり』では、福祉大会に合わせて開催された講演会テーマに福祉が取り上げられていた。それぞれの講演会の詳細は不明であるし、そこに当事者が存在したとは記されていないが、聴講した住民が福祉について学ぶ機会となっていることは想像に難くない。その意味で中川地区社協の活動が福祉を志向していることは確認できる。ただし、講演会で扱われたテーマには家庭教育・地域教育を取り上げたもの、防災士を講師としたものなどが散見され、福祉を中心課題として終始しているわけでない。1991年から2014年まで続けられた講演会のうち、比較的早い時期に福祉テーマが取り上げられ、その後、別テーマで開催されている。一定期間を経て、講演会テーマから福祉が遠のいたことをうかがわせる。

福祉大会では講演会に代わって、「中川社協構成団体の活動発表」が取り上げられるようになる。外部から講師を招いた講演会でなく、地区内の活動者の取り組みを同じ地区の住民が知る機会、学ぶ機会であり、地区住民による学び合いの取り組みである。

これらの取り組みは地区全域を前提としたものであり、当事者住民を対象とした支援活動が確認できるのは11号（1996）に掲載されている福祉協力員の記事や、福祉協力員に代わって登場した福祉推進委員に関する記事（23号、2002）である。記事には当事者住民そのものの様相が掲載されているわけではない。しかし、それまでどちらかと言えば地区全域で俯瞰的に取り組んでいた中川地区社協が、当事者住民を対象とした支援活動を展開する福祉協力員や福祉推進委員の記事として掲載した意味は大きい。福祉推進委員が取り組む「いきいきサロン」や「認知症サポーター」、災害時要援護者支援、食事（弁当宅配）サービス、要援護者マップなどの記事は、福祉推進委員の活動を紹介するという当事者住民支援を描いたものであり、それは当事者住民の存在をそれ以外の住民に意識させることになる。

これによって当事者住民という地区の中ではミクロ的な存在が見えるようになった。このことが『ぬくもり』編集にあたって明確に意図されていたかは疑わしいが、中川地区社協が発行する『ぬくもり』の記事変遷から、一般的なコミュニティ意識を前提として福祉コミュニティ意識の醸成、少なくともその萌芽であることは認められるだろう。

3. 福祉コミュニティ形成に対する大垣市社協のアプローチ

中川地区は1981年から地区社協活動を始め、40年近く経過した今日までの活動の中で福祉コミュニティ意識の萌芽といえるものを形成してきた。それは地区の中で自然発生したものとはいえない。中川地区社協の独自の取り組みや地区内の自発的な諸活動はもちろんであるが、大垣市社協という地域福祉推進の専門機関による働きかけを無視することはできない。

中川地区社協の取り組みに影響を与えた大垣市社協の活動変遷、また大垣市社協の活動に影響を与えたと思われる全社協方針を整理しておくことも必要であろう。

先述したように、社協の組織化活動は民衆衛生運動に端を発する「保健福祉地区組織活動育成事業」(1959)といった保健衛生分野との関りの中から始まった。その後、「社会福祉協議会基本要項」の策定(1962)を踏まえ、「市区町村社協活動強化要項」(1973)が出されたことで、市町村社協は「一般的地域組織化活動」を目指すこととなる。福祉コミュニティ形成の企図は「在宅福祉サービスの戦略」(1979)で示され、その具現化として市町村社協に福祉サービスの事業展開を求めた。しかし、当時、市町村社協による福祉サービス事業の展開と住民の福祉コミュニティ認識の形成とには距離があり、事実、大垣市社協では1980年に「第1回ボランティア養成講座」を開催するなど、地域福祉の担い手を「ボランティア」という個人的・内発的な原理により行為・行動する人材養成に着手したばかりである。

大垣市社協の事業が福祉コミュニティ形成を企図するものに移行するのは「福祉のまちづくり推進事業(県指定)の実施」(1983)や「福祉のまちづくりモデル地区の指定」(1985)からである。

これに併行して大垣市社協は「住民の福祉意識調査の実施」(1984)、「在宅ひとり暮らし老人・寝たきり老人調査の実施」(1984)といった地域の福祉ニーズ調査を経て、福祉課題を抱えた当事者住民に対する「地区社協による歳末訪問事業の実施」(1986)、「地区社協ひとり暮らし老人を囲む会の実施」(1988)、地区における「福祉協力員の設置」(1991)、市場主義導入による介護サービスを展開する介護保険法の施行(2000)の後、地区の高齢者などが集う拠点事業「ふれあい・いきいきサロン事業」の開始(2002)、地区の福祉活動を住民が主体となって計画的に進めるための「地区社会福祉推進協議会活動計画策定モデル指定事業開始」(2004)、一人暮らし高齢者などバルネラブルな人々を地区住民が折に触れ安否確認する「あんしん見守りネットワークモデル指定事業開始」(2008)、「地域支援ネットワーク委員会モデル指定事業」(2011)など、地区内に居住する当事者住民に対し、同じ地区の住民が直接的な関り・支援を組織的に展開する事業が次々に取り組みされることになる。

中川地区における福祉コミュニティ意識の萌芽は、福祉コミュニティの実体化を地区単位で展開しようとする大垣市社協の企図が背景にあったといえるだろう。

4. 残された課題と今後の展望

『ぬくもり』記事を題材とした分析から、中川地区に福祉コミュニティ認識が芽生えていることは確認できた。さらに大垣市社協の地区に対するアプローチが影響していることも示唆できる。

しかし、いくつかの課題があることも記しておかなければならない。

まず第一に、中川地区社協の取り組みに、大垣市社協による影響がどのように現れているのか、明らかにされていない。大垣市社協は順次、地区社協の組織化を働きかけてきた。『ぬくもり』で確認できるのは地区の福祉大会に合わせた中川地区社協と大垣市社協との意見交換であったり、研修会に参加した地区住民の感想であったりと、本稿で確認したのは多分に俯瞰的・断片的である。大垣市社協による直接的なアプローチとそれに対する中川地区の反応が明らかにされていない。

中川地区社協の活動についても、その中核者が役員交代になどによって盛衰していることも考えられる。また『ぬくもり』の記事は、中川地区社協の活動に直接かかわる役員や地区内で諸活動を実質的に行う役員が執筆している。このことから地区住民の一部が「役割意識」を抱き、それが『ぬくもり』の記事掲載に結びついているのかもしれない。

中川地区の住民が自ら居住するコミュニティの機能あるいは目標として福祉コミュニティを希求しているのか、実質的な調査を行わなければならない。

本稿は、2018年1月に中川地区連合会長から『ぬくもり』を借り受けたことでなした研究である。お礼申し上げる。

〔注〕

- 1) 大垣市統計書 (<http://www.city.ogaki.lg.jp/0000026594.html>。2018.3.1)
- 2) 国勢調査 (<http://www.city.ogaki.lg.jp/0000026597.html>。2018.3.7)
- 3) 『ぬくもり』記事の引用等について、発行号数、発行年を本文中に表記した。
- 4) 大垣市発行『自治会活動の手引き 第5版』には、福祉推進員活動に関する問い合わせ先に大垣市社協が掲載されている。このことから福祉推進員は行政の設置推奨または委嘱による地区活動者の一つと思われる。
- 5) 森岡清美ほか編 (1993) 『新社会学事典』有斐閣、1375 ページ。
- 6) 森岡清美ほか編 (1993) 前掲書、1051 ページ。
- 7) 岡村重夫による福祉コミュニティに関する理論枠組みは『地域福祉論』(光生館、1974) の第I章の3「地域福祉の意味」、第II章の3「福祉組織化活動」で提示され、詳細な説明がされている。
- 8) 牧里毎治 (1993) 「地域福祉計画における地域認識」右田紀久恵編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社、123 ページ。
- 9) 越智昇 (1982) 「コミュニティ経験の思想化」奥田道大ほか編著『コミュニティの社会設計』有斐閣、162 ページ。