

「住民の合意形成に重点をおいた地域づくりの進め方～加茂地区福祉のまちづくりプラン策定経過より～」

○発表者名 (社福) 米子市社会福祉協議会 福祉のまちづくり推進課・副主任 谷口佑介
共同研究者名 (社福) 米子市社会福祉協議会 福祉のまちづくり推進課・課長 森本一義

1. 問題提起

地域福祉に関わる住民活動について、個人や団体がそれぞれ目的をもって活動をしているが、地域として捉えたときには、各活動者が地域全体の課題を共有できていないことや、互いの活動内容を把握していない状況が見受けられる。

地域福祉活動を効果的に進めていくためには、地域にある様々な住民活動が主体性を持って取組むことはもちろんだが、活動者同士のネットワークを構築することで地域の福祉課題を把握し、達成すべき共通の目的を掲げ、協働して活動に取組んでいこうとする住民意識の醸成が求められる。

2. 目的

米子市の強みとして、市内27の公民館区域ごとに地区社会福祉協議会（以下「地区社協」という。）がある。米子市社会福祉協議会（以下「米子市社協」という。）では、平成19年度から地区社協をモデル指定し、地区社協を中心に住民で組織する「地域福祉推進委員会」と米子市社協が協働して、『福祉のまちづくりプラン（地区版地域福祉活動計画）』を策定してきた。

米子市社協のコミュニティワーカーが地域福祉推進委員会の事務局を担い、プラン策定支援を実施してきたが、コミュニティワーカーの援助技術やアプローチ方法を特定の職員だけでなく、米子市社協全体として共有していくことが課題となっている。

本研究では、地域共生社会の実現が地域福祉の基本コンセプトとして求められている中、『福祉のまちづくりプラン』策定に米子市社協のコミュニティワーカーが継続的に関わることによって、生まれる効果と各団体の協働を育むための策定プロセスについて考察する。

3. 方法

加茂地区の福祉指数は表1のようになっており、地区に以下の課題がみられた。よって、本取組では、加茂地区を都市部での策定モデルとして適当であると考え、モデル地区に選定した。

- ・地域への流入が多く、人口は多いが1世帯当たりの人員は少なくなっており、高齢者に限らない独居世帯が増加している。
- ・生活保護世帯などの福祉課題を抱える方が比較的多い。
- ・自治会加入率は5番目に低く、地域住民同士の関係性が希薄になってきている。

表 1

	平成20年	平成25年	平成31年	米子市27地区での順位
人口	8,935人	9,268人	9,198人	5位(5番目に多い)
高齢化率	19.0%	21.2%	23.9%	23位(5番目に低い)
ひとり暮らし高齢者数	136人	219人	209人	10位(10番目に多い)
生活保護受給世帯数	—	61世帯	132世帯	7位(7番目に多い)
自治会加入率	—	—	54.25%	23位(5番目に低い)

米子市社協のコミュニティワーカーが継続的に『加茂地区福祉のまちづくりプラン』策定に関わり、支援を行った。その支援のプロセスを(1)協議体「地域福祉推進委員会」の組織化、(2)福祉課題把握のための住民アンケート調査実施、(3)住民活動団体に対する、活動状況・課題把握のための意見徴収、(4)必要な住民活動について分野ごとに協議する分科会の編成、(5)活動内容や達成目標を共有し、住民主体を引き出すためのファシリテート、の大きく5つの策定プロセスに分けることができる。

(1) 協議体「地域福祉推進委員会」の組織化

まずは、加茂地区をモデル地区と選定し『福祉のまちづくりプラン』策定の打診を加茂地区社協会長、副会長に行った。その翌月、加茂地区内のキーパーソンにも説明を行い、そこでモデル地区選定への理解を得ることができた。加茂地区自治連合会での全自治会長への説明を経て、加茂地区社協臨時総会で正式に承認される。

その後、加茂地区社協や公民館運営協議会の役員で「地域福祉推進委員会」のメンバーについて検討し、委員名簿の素案を作成された。その素案が加茂地区社協臨時評議員会で承認され、協議体「加茂地区地域福祉推進委員会」が発足する。委員の構成は以下の通り。

加茂地区地域福祉推進委員会の構成

(委員の所属団体)

地区社協会長、地区社協理事、自治連合会長・副会長、地区民生児童委員協議会長、在宅福祉員会長、保健推進員会長、食生活改善推進員会長、老人クラブ連合会長、青少年育成会長、米子市議会議員、保護司、主任児童委員、更生保護女性会長、子ども会連合会長、小学校PTA会長、公民館長、地元の地域包括支援センター長
合計24名



加茂地区地域福祉推進委員会の事務局は米子市社協が担い、『加茂地区福祉のまちづくりプラン』策定に向けて、令和元年6月に第1回加茂地区地域福祉推進委員会が開催された。第1回目は委員長の選出を行い、委員長は地区社協会長が担うこととなる。また、これから策定するプランの開始年度、計画期間等を協議した。

(2) 福祉課題把握のための住民アンケート調査実施

『福祉のまちづくりプラン』で加茂地区として取組む地域福祉活動を検討するためには、まずはこの地域の福祉課題や地域住民のニーズ把握が必要となる。令和元年7月に第2回加茂地区地域福祉推進委員会を開催し、住民アンケート調査と、住民活動団体への意見徴収を行うことが決定された。アンケート調査の概要について以下の表2に記載する。

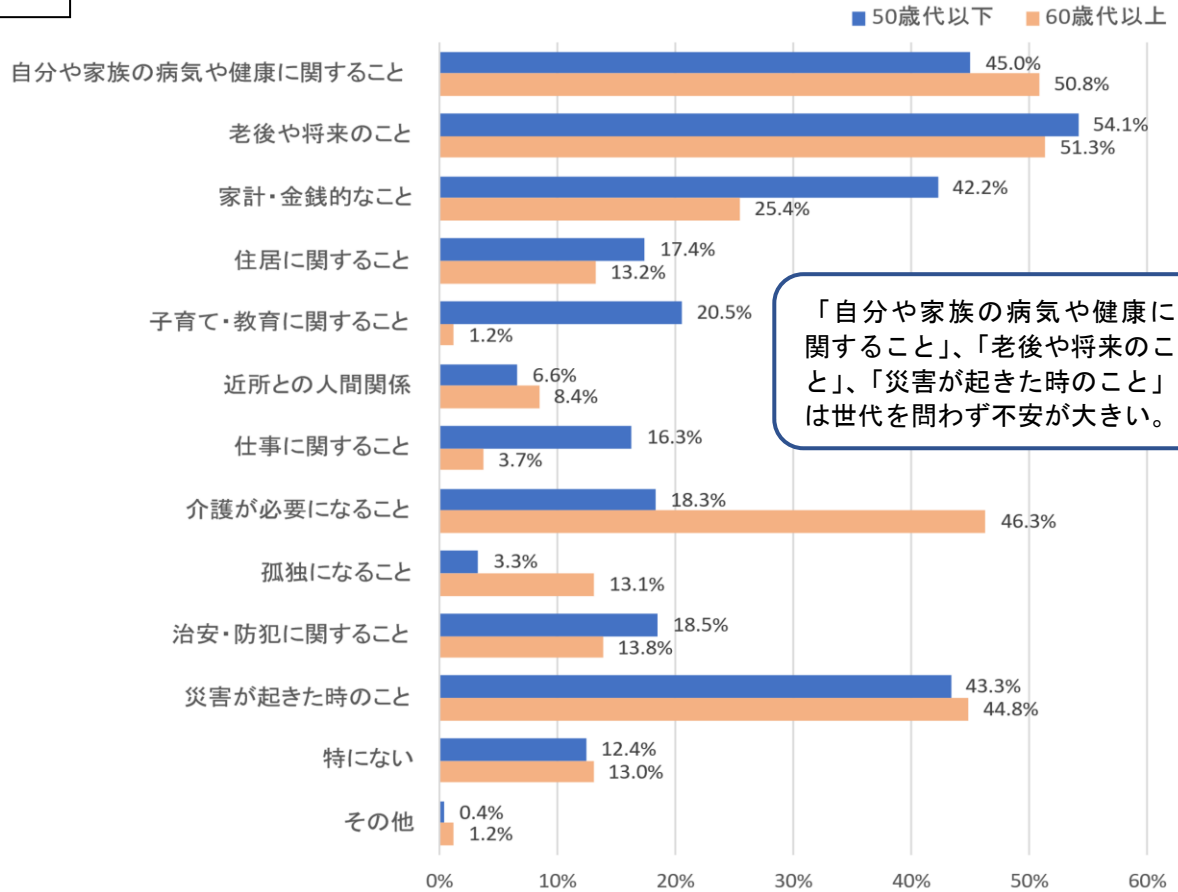
表2

配布対象	加茂地区の全自治会加入世帯に1部ずつ（世帯主に回答を依頼）
実施期間	令和元年9月26日～10月31日
回答率	60.1%（配布数2,156／回答数1,296）
設問内容	1.性別 2.年齢 3.家族構成 4.住んでいる地区の良い所 5.困りごとや暮らしにくいと思う点 6.近所付き合いの程度 7.参加している地域の活動 8.自分や家族の心配なこと、不安なこと 9.充実したらいいと思う活動 10.災害時の備えの有無と内容 11.関心のある福祉分野 12.地域のために協力できること 13.地区社協活動について知っていること 14.自由記述
結果の活用方法	回答者のうち64.3%が60歳以上という結果だったため、全体の結果で見ると高齢者の考えや視点に寄ってしまう。そのため、60歳代以上の高齢者層と50歳代以下の中年層以下の回答結果を分けてグラフ化し、世代による比較を行う形で地域福祉推進委員会での検討材料とした。
得られた効果	回答率は60.1%であり、加茂地区の地域住民の意向を測る上では一定の信憑性があると判断できた。『加茂地区福祉のまちづくりプラン』の計画の方向性を検討する上で大きな根拠資料となった。

また、今後の加茂地区で実施すべき活動のテーマを協議する上で、特に重要となった設問、問8と問9の世代比較結果を以下に掲載する。

問8.

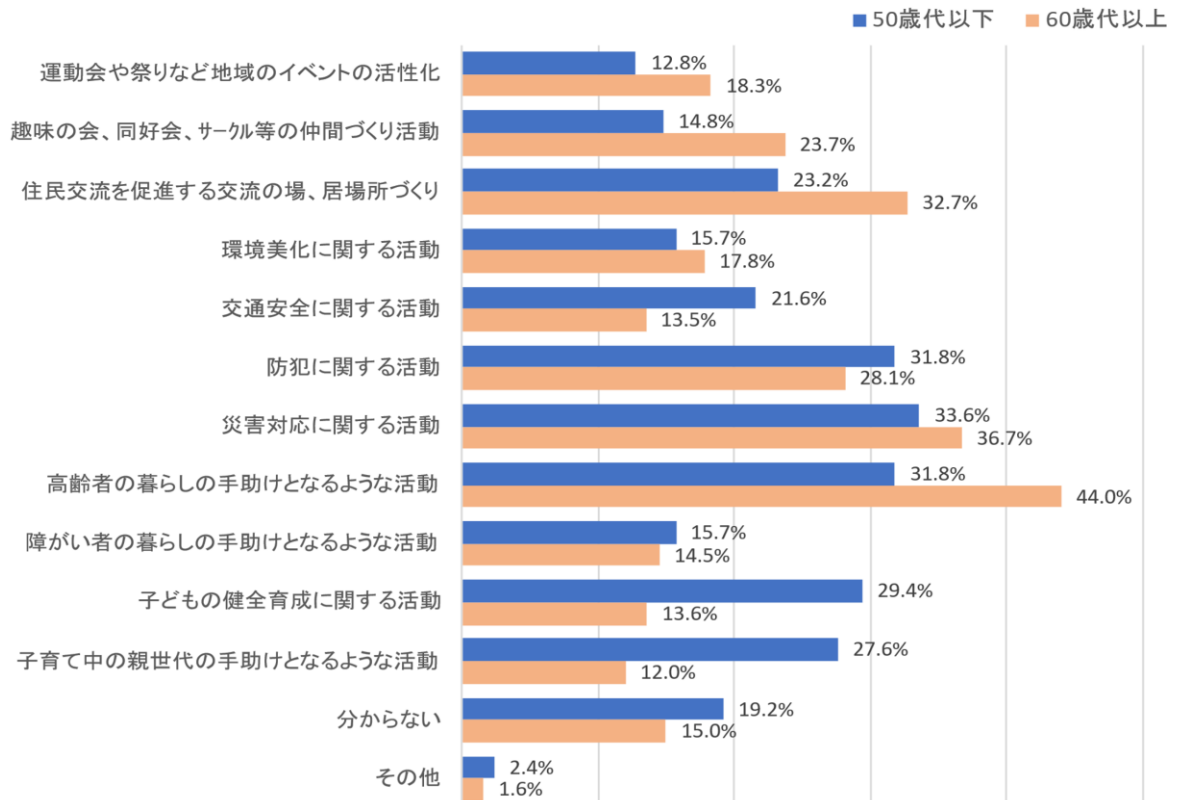
あなた自身やご家族のことで心配や不安に思うことは何ですか？



「自分や家族の病気や健康に関すること」、「老後や将来のこと」、「災害が起きた時のこと」は世代を問わず不安が大きい。

問9.

誰もが暮らしやすいまちにするためには、この地域でどのような活動が充実したら良いと思いますか？



どちらの世代も「災害対応」、「高齢者の暮らしの手助け」、「防犯」に関する活動の充実を望んでいる。60歳代以上では「仲間づくり」、「居場所づくり」、50歳代以下では「子どもの健全育成」、「子育て世代の手助け」の関心が高い。

令和2年1月15日に開催された第3回加茂地区地域福祉推進委員会にて、上記アンケート結果をもとに加茂地区で取り組むべき地域福祉活動について、どのようなテーマで検討していくかを協議し、『加茂地区福祉のまちづくりプラン』のテーマを「高齢者福祉」、「子育て支援」、「防災防犯」の3点に決定した。

このテーマの決定においては、加茂地区内の多くの住民の意向が反映できる形で多数派の意見をとったが、自由記述等から個別の福祉課題等も多く寄せられていた。そうしたマイノリティな意見もプランに反映できるよう、自由記述に記載された課題はこの先の分科会でも、協議の参考資料として活用することとした。

(3) 住民活動団体に対する、活動状況・課題把握のための意見徴収

第2回加茂地区地域福祉推進委員会にて、住民活動団体への意見徴収を住民アンケート調査と合わせて実施することが決定し、各団体へ意見票を配布することで実施した。内容は表3に記載する。

表3

意見票配布団体	18団体（自治連合会、民生児童委員協議会、在宅福祉員会、保健推進員会、食生活改善推進員会、単位子ども会、小学校PTA、人権同和教育推進協議会、更生保護女性会、交通安全協会両三柳支部、防犯パトロール協議会、交通安全えがおの会、青少年育成会、少年指導委員会、米子市消防団加茂分団、ふれあい・いきいきサロン、老人クラブ、保護司） ※自治連合会、民生児童委員協議会、在宅福祉員会、交通安全協会両三柳支部は全員に配布し、その他の団体は役員や代表者にのみ配布
実施期間	令和元年9月20日～12月6日
回答率	53.2%（配布数156／回答数83）
設問内容	1. 福祉の困りごとを抱えている方の生活課題について 2. 所属団体の活動上の課題等について 3. 考えられる課題解決の方法について （全て自由記述）
結果の活用方法	団体別に寄せられた意見を集約し冊子にまとめ、地域福祉推進委員会での資料とした。福祉に関する活動者からの意見なので、具体的な回答が多く、貴重な検討材料となった。また課題だけでなく、その解決策も合わせて意見を募ったため、今後の分科会で具体的な住民活動を検討する際にもアイデアとして活用された。

(4) 必要な住民活動について分野ごとに協議する分科会の編成

第3回加茂地区地域福祉推進委員会にて決定した、『加茂地区福祉のまちづくりプラン』のテーマである「高齢者福祉」、「子育て支援」、「防災防犯」の3点について、テーマに基づき具体的な住民活動を検討することになるが、加茂地区地域福祉推進委員会の構成メンバーの活動領域は多岐に渡る。各委員の得意分野を活かし、各テーマの専門的な活動者もメンバーに加え、議論を深めるためにテーマごとに分科会を編成することを委員に提案し、承認された。

地域福祉推進委員会の全ての委員は、3点いずれかの分科会に所属してもらうこととし、委員の希

望も確認した。編成された分科会は以下の表4のとおりである。

表4

高齢者福祉分科会	地区社協会長、自治連合会長、公民館長、民生児童委員協議会長、在宅福祉員会長、保健推進員会長、食生活改善推進員会長、老人クラブ連合会長、米子市議会議員、 <u>地元の地域包括支援センター長</u> 、 <u>地元の居宅介護支援事業所長</u> 合計11名
子育て支援分科会	地区社協会長、自治連合会長、公民館長、青少年育成会長、米子市議会議員、保護司、主任児童委員、更生保護女性会長、子ども会連合会長、小学校PTA会長、 <u>地元の保育園長</u> 合計11名
防災防犯分科会	地区社協会長、自治連合会長、公民館長、自治連合会副会長、地区社協理事、地区社協副会長、米子市議会議員、 <u>米子市消防団加茂分団長</u> 合計11名

※地区社協会長、自治連合会長、公民館長は全ての分科会にメンバーとして参加。下線は分科会から新たに加わったメンバー。

(5) 活動内容や達成目標を共有し、住民主体を引き出すためのファシリテート

地域福祉推進委員長との協議のもと、上記表4のように分科会を編成し、具体的な活動内容を決定すべく協議を開始している。分科会によりテーマは異なるが、協議の進め方は同じように行った。

※本レポート作成時点では各分科会第2回まで実施済み。第3回は未実施のため、記載内容は予定である。



《第1回分科会》

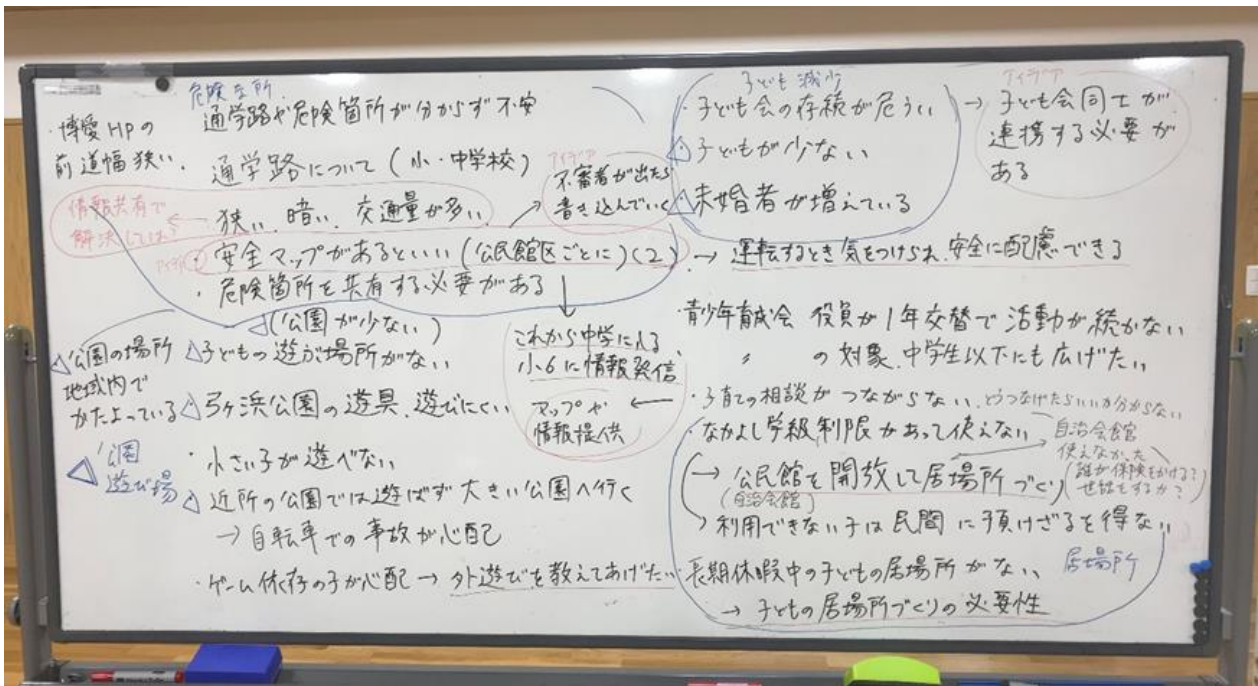
1. 加茂地区地域福祉推進委員会 これまでの経過について

新規に加わったメンバーもおられるため、事務局からこれまでの協議経過と、今後の分科会検討の流れについて説明する。

2. テーマに関する課題について（意見交換）

市社協職員がファシリテーターを担い、ホワイトボードを用いて意見交換を行う。進め方は以下の3つのステップで行う。

- (1) 全てのメンバーに、ご自身が課題と感じていることを発言していただく。出された意見を全てホワイトボードに書き出す。
- (2) 似ている内容、同じ内容の物をまとめる。長文の場合、要点を抜き出し課題を明確化する。
- (3) 住民で解決できそうな課題には○印、住民では解決が難しそうな課題には△印をつけて、課題を整理する。



《第2回分科会》

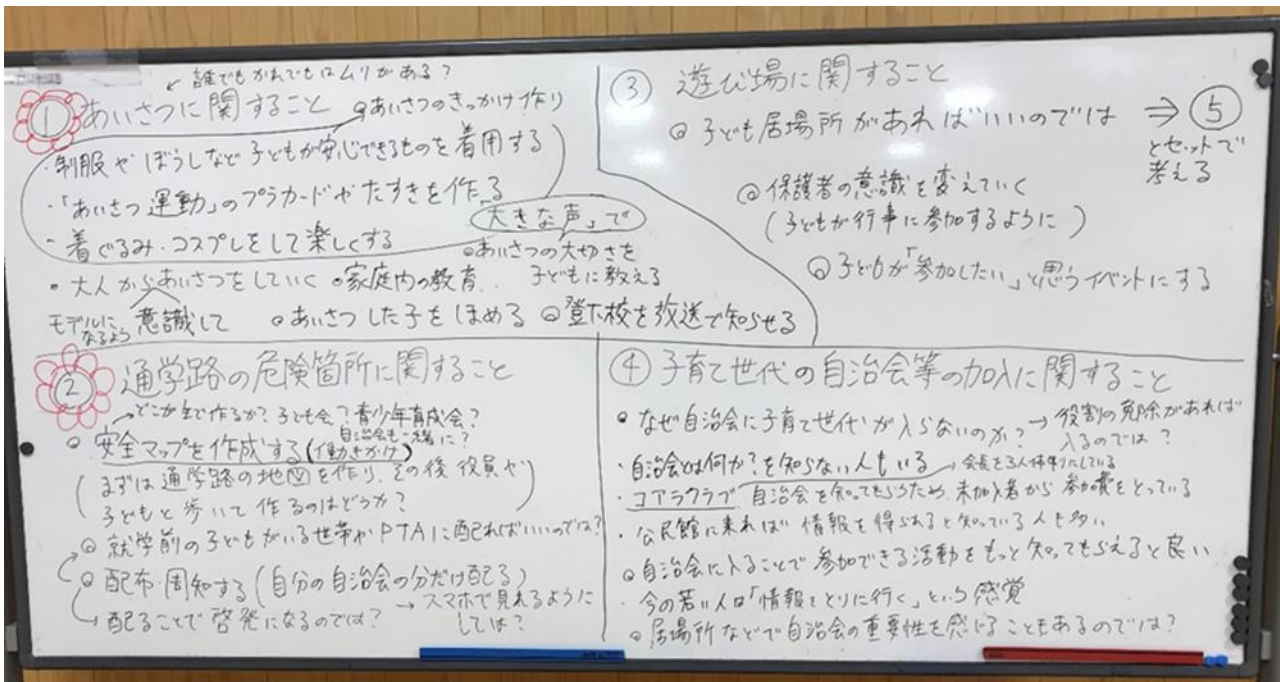
1. 住民同士で取組む活動の検討について（意見交換）

第1回の協議で出された課題について、○印のついた住民で解決できそうな課題を以下の表5のように事務局で整理した。第1回分科会の中で課題以外に具体的な活動のアイデア等も出されていたため、それは別紙「第1回分科会が出された課題以外のアイデア」としてまとめ、協議の材料とした。それらの資料は事前に分科会メンバーに送付し、当日の取組を考えてきていただくよう通知した。

表5

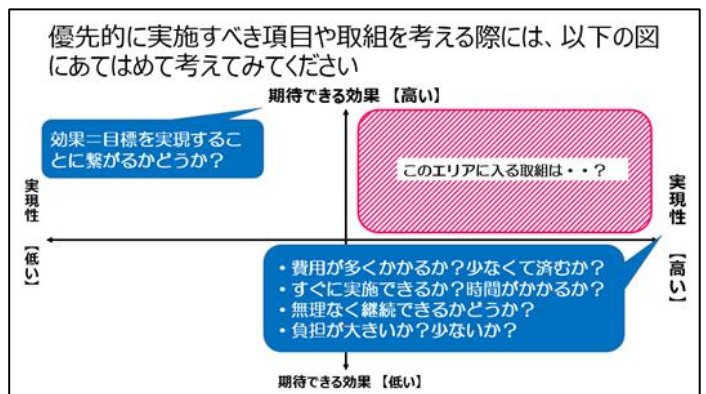
項目	課題	目標	取組（住民同士で取組む活動）
①あいつつに関する事	・あいつつする子どもが少ない ・大人もあいつつしていない	・あいつつする子どもが増える ・あいつつする大人が増える	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> 当日は、この「取組」についてご意見をいただきたいと思ます </div>
②通学路の危険箇所に関する事	・通学路（小中学校）の危険箇所が分からなくて不安 ・通断する間も危険箇所が分からない	・通学路（小中学校）の危険箇所が分かる ・通断する間も危険箇所が分かる	
③遊び場に関する事	・外遊びが減り、家でゲームする子どもが増えている	・外遊びをする子どもが増える	
④子育て世代と自治会等の加入に関する事	・未就学児がいる世帯の自治会未加入が増えている ・新居されてくる世帯の自治会未加入が多い ・自治会未加入なので情報が行き渡らない ・子ども会に加入しない世帯も多くなっている	・未就学児がいる世帯の自治会加入が増える ・新居されてくる世帯の自治会加入が増える ・自治会加入が増え情報が伝わる ・子ども会に加入する世帯が増える	
⑤子どもの居場所に関する事	・なかよし学級に人数制限（40名）があり利用できない子どもが多い ・夏休み等長期期間中の子どもの居場所が無く心配	・なかよし学級が利用できるなど放課後の子どもの居場所ができる ・夏休み等長期期間中の子どもの居場所ができる	
⑥子育て世帯の孤立、情報不足に関する事	・地域や社会から孤立し、子育てに悩んでいる世帯がある ・発達障がいや不登校など専門的な相談援助が必要な世帯に情報が届いていない ・相談機関（保健師、当事者団体等）への相談に繋がりにくい ・コアクラブに孤立した世帯など来て欲しい対象の方が来られない	・子育てをしている世帯が地域や社会から孤立しない ・専門的な相談援助が必要な世帯に情報が届く ・相談機関（保健師、当事者団体等）へ適切に相談が繋がる ・コアクラブに孤立した世帯など来て欲しい対象の方が来るようになる	

(1) この表5と「第1回分科会が出された課題以外のアイデア」をもとに、それぞれの課題を解決するために住民同士で取組む活動の案を、各メンバーから発言していただく。



(2) 出された案をもとに、優先的に取り組む課題項目を2～3点に絞る作業を行う。課題項目を絞り込む際には図1により期待できる効果が高いもの、②実現性（費用・継続性・負担感の多寡で実現性を判断）が高いもの、を意識して意見交換を行っていただくよう促した。

図1



《第3回分科会》

1. 具体的な活動の進め方について

- (1) 第2回分科会で絞られた解決すべき課題項目に対して、具体的な取組内容を決定する。
- (2) 取組内容の進め方（実施体制、協力団体、実施時期等）を検討し、プランに記載する内容をまとめる。

4. 成果・課題

【 成果 】

上記策定プロセスから以下のような効果を得ることができた。

- (1) 組織化に至るまでに、地区社協会長等のキーパーソンに何度も本取組みについての説明を行うなど、地域と目的や取り組む背景を共有することに力を入れてきた。上記プロセスを用いなかった他の地区と比較すると、具体的な活動計画の策定内容を検討する中で多くの建設的な意見を得ることができた。また、地域福祉推進委員の発言内容等が検討初期から変化し、委員の主体性の向上など、意識が変わったと認識する場面が見られた。
- (2) 全戸世帯を対象としたアンケートは、方向性を決めるための手段としては有効であり、根拠とし

ての拠り所は大きい。一方で、マイノリティな意見は、支援者側である市社協職員が自由記述等から抜き出し、協議のテーブルに拾い上げることが必要。

- (3) 地域福祉に関する活動団体への意見徴収は、実践者から具体的な課題を引き出すことができる上に、団体の活動の見直しにも繋がる。課題に対して多くのアイデアも寄せさせた。
- (4) 地域福祉推進委員会は地域の様々な分野で活動している団体長や有識者の集まりであるため、一般的な協議においては様々な見識が得られて有効だが、専門分野の具体的な協議では話を進めにくい。プラン全体の方向性が定まったところで分科会を再編したことで、それぞれの専門性を発揮した協議となり、検討内容が深まった。
- (5) 分科会では課題の確認から目標設定、目標を達成するための活動内容の検討までの一連の流れを丁寧に説明し、議論の焦点がずれないように配慮した。具体的な活動内容検討の場では、ホワイトボードを活用したファシリテートを行うことで、委員から多くの意見を引き出すことができ、住民主体の活発な意見交換の場にすることができた。

【 課題 】

『加茂地区福祉のまちづくりプラン』の完成は令和3年3月の予定であり、現時点では実際の住民活動には至っていないため、今後の活動に円滑に移行できるかどうかは実証できていない。プラン完成後も、活動の進捗管理も含めた伴走支援が引き続き必要である。

【 今後の展望 】

各分科会で2回ずつの協議を経て、今後、高齢者福祉分科会では「ふれあい・いきいきサロン活動と高齢者の個人情報の共有を図ること」、子育て支援分科会では「あいさつをきっかけとした繋がり強化と子どもを守るための危険個所の可視化（安全マップ作成）」、防災防犯分科会では「自主防災組織と防犯活動」で具体的な活動の進め方を検討し、プランを完成させることとなる。

完成したプランに基づいた主体的な住民活動の展開を行うためには、各分科会にリーダーを選任しプランの進捗管理を行うとともに、分科会同士が連携しながら活動を展開できるよう、各分科会のリーダーと地域福祉推進委員会長との「リーダー会議」を定期的を持つことが望ましいと考える。市社協のコミュニティワーカーが継続的に関わり、プランを展開する上での課題解決の一助となりたい。

また、令和2年3月には米子市と米子市社協の協働で『米子市地域“つながる”福祉プラン（米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画）』（令和2年度～令和6年度）を策定し、その基本計画「地域を支える住民活動・団体活動の促進」の中で、各公民館区域にコミュニティワーカーを配置していくこと、地区社会福祉協議会活動の支援を行うこと、福祉のまちづくりプランの推進を行うこと、を取組目標としている。

コミュニティワーカーが公民館区域ごとに配置され、その圏域ごとに協議体の組織化を図る。住民と協働で地域福祉を推進していくために『福祉のまちづくりプラン』を策定することは重要な取組だと考える。本研究で考察した『加茂地区福祉のまちづくりプラン』の策定までの一連のプロセスをベースに効果的な援助技術について検証を重ね、コミュニティワーカーが地域と関わる上での道標としたい。