

研究論文

福井市における地域福祉計画の課題

— 協働のあり方を探る —

Problem of community welfare planning in Fukui city : Study for the ideal way of partnership.

瓦 井 昇*

□ 要約

- I. 新・福井市の概観と地域福祉計画の策定
- II. 市民福祉調査の目的と視点
- III. 福井市における地域福祉活動の課題
- IV. 福祉コミュニティ形成の課題としての「地域福祉の構想力」
- V. 地域福祉の推進における協働のあり方

□ 要約

平成18年2月1日、福井市は隣接する美山町・越廼村・清水町の3町村と合併して、新たな県の中心都市として再誕した。この合併によって、福井市の地域社会の全体像は大きく変化をし、県都としての市街地の様相と、郊外における中山間地域の様相の二極分化をより深めている。

こうしたなかで福井市は、平成17年9月から市長の委嘱諮問を受け、地域福祉計画策定委員会を組織し、市町村地域福祉計画の策定に取り組んでいる。そこで問われる中心的なテーマは、「安心して暮らし続けることができるコミュニティ」である。そのために、今回の地域福祉計画の策定にあたっては、15～79歳の市民から無作為に抽出した地域福祉調査を実施した。本論においては、こうした調査で浮き彫りになった福井市の福祉課題を分析する。

結論として、再開発が進む福井駅前のインナーシティの地域、その周辺のベッドタウン化しつつある地域、それに広大な中山間地域が新たに加わった新・福井市において、人口が減少するのを見据えながら、地域福祉の方向性をどのようにとらえるかが課題となる。そのためには、市とさまざまな活動主体との協働が必要不可欠となるわけであるが、そこにおいて「プラットホーム」の考え方が有効であることを論及する。そして、地区社協とNPOが協働して多系型の地域福祉をめざすことは、単に福祉のあり方にとどまらず、社会や経済の将来にも影響を与えるものであると強調する。

**キーワード：市町村合併、地域福祉計画、中山間地域、
地域福祉の構想力、プラットホーム**

* 福井県立大学看護福祉学部社会福祉学科

I. 新・福井市の概観と地域福祉計画の策定

1. 市町村合併による福井市の変化

周知のように平成18年2月1日、福井市は隣接する美山町・越廼村・清水町の3町村と合併し、新たな福井市として再誕した。この市町村合併による福井市の新生は、どのような地域社会の変化をもたらしたのかを、まずは平成12年の国勢調査におけるデータを基にして概観してみたい。

合併前の福井市は総面積が340.60km²で、人口は252,274人であった。これが合併によって総面積が536.17km²となり、人口は269,557人へと増加した。つまり総面積は約1.6倍に拡がり、人口は約1.1倍に増えたことになる。ここで注目すべき点は、総面積に占める土地利用の割合の変化である。合併前の福井市においては、宅地が43.62km²、山林が164.28km²、農地が70.60km²であったのに対して、合併後は、宅地47.61km²、山林319.70km²、農地85.82km²へと拡大している。

この割合については、宅地が約1.1倍、山林が約1.9倍、農地が約1.2倍にそれぞれ拡張したわけであるが、見ての通りに山林地の広がり具合が突出している。その一方で、第1次産業の就業人口をみると、合併前の福井市は3,483人であったのに対して、合併後は4,153人とわずかに670人増えただけとなっている。ここに人口流動などによる農林業の後継者問題があることは、明白であるといえよう。

これらのデータからみて取れるのは、今回の合併によって福井市は県都としての市

街地の様相と、郊外における中山間地域の様相の二極の分化をより深めたという事実である。最新の平成17年の国勢調査（速報値）によると、福井県は1970年以来となる人口減少を示した。そして新・福井市である旧4市町村の合計人口は269,147人となり、若干ながらも減少傾向を示す一方、隣接する鯖江市・旧春江町・旧丸岡町の人口は増加をしている。

この傾向は北陸の他の二県も同様であり、周辺の自治体で人口が増加する一方、中心部の県都で空洞化が進んでいる実態がある。さらに福井市における老年人口比率は、合併前の平成17年8月時点で20.45%であったが、合併後の平成18年4月現在で21.14%まで上昇している（75歳以上の後期高齢者の割合は10.31%）。ちなみに同時期の集計で、金沢市の老年人口比率は18.8%、富山市は21.7%となっている。このように北陸の三県においては、中心部である県都の再活性化と少子高齢化への対策が共通の課題となっている。

以上のように変貌して問題が表面化しつつある福井市であるが、こうした状況に対応するべく、平成17年の9月から市長の委嘱諮問を受けて、同市保健福祉部社会福祉課は地域福祉計画策定委員会を組織し、市町村地域福祉計画の策定に取り組んでいる。計画案は平成19年3月までに市長へ答申される予定である。この地域福祉計画の策定委員会において、筆者は副委員長を務めている。既述したように市町村合併と人口減少社会へと向かうという影響下にあって、福井市地域福祉計画は策定されることになったわけである。

2. 合併の影響と人口の減少

平成11年以降からの「平成の大合併」は、平成18年3月末に第1幕が終了した。この間に3232あった市町村が、1820まで減少している。その市町村数の減少率は、都道府県によって格差が大きい。東京都と大阪府が1つしか減らしていないのに対して、広島県が73.3%も減少させたのを筆頭に、20の県が市町村数を半数以下に減らした。そして福井県も35の市町村を17の市町に半減させ、富山県の15に次いで全国で2番目に少ない市町村数で構成される県となった(香川県と同数)。

こうした平成の大合併は、結果的に巨大な地方都市を各地に出現させている。特に典型的なのは、2,178km²の総面積となった岐阜県の高山市であり、人口は96,700人ながら香川県や大阪府よりも面積が大きく、東京都の規模にほぼ匹敵している。新・福井市は、それほどまでの拡大はしていないものの、重要なのは県庁所在地である地方中心都市として拡張した点にある。すなわち合併後の福井市は、再開発が進む福井駅前のインナーシティの地域、その周辺のパッドタウン化しつつある地域、それに広大な中山間地域が新たに加わったことで、三相の姿をより明確にしたといえる。

このような3つのコミュニティの様相をみせるようになった新・福井市において、地域福祉をどのように発展させて、さらに人口が減少するのを見据えながら、いかに市全体として一体感をもたせるかが、今回の地域福祉計画の策定における最重点の課題となった。とりわけ人口減少化が進行し

ている中山間地域、特に山間農業地域を多く抱える地域では、農林業経営を断念する人が増え、集落消滅の危機が押し迫っている。もし現状のままで推移すれば、平成22年には全国の中山間地域の4割の集落で、農家戸数が10戸以下になると推計されている(山本ほか, 1998, p.5)。

福井県は、平成17年における合計特殊出生率が1.47で全国2位であり、また前年比0.02ポイント増と、都道府県レベルでは唯一の上昇傾向を示している。しかしながら、福井市立の小学校の児童数の現況をみると、合併後の新しい福井市には現在51の市立小学校がある。そのうち、木田小学校の856人が最多の児童数である一方、100人を切っている児童数の小学校が12校あり、高須城小学校の3人が最少となっている(平成18年4月現在)。さらに平成3年から一光小学校が休校となっているのをはじめ、近年いくつかの小学校が統廃合されており、現実問題として人口減少社会の到来を目の当たりにしている。

3. 中山間地域における問題構造

(1) 中山間地域の生活問題

人口減少が顕著になっている中山間地域において、一般的にとらえるべき問題構造を、ここで押さえておきたい。一つ目は、「生活問題」である。路線バスの廃止などの定住に必要な社会的機能の弱化により、買い物や通院など地域住民の日常的な生活の営みにおいて負担や支障が生じている。

さらに人口が減少をするなかで、集落機

能の衰退や消滅が著しくみられる。福井市においても、地域にはすばらしい住民活動のリーダーや担い手は数多くいるが、そうした人々は自治会などの地域の役割をいくつも担い、相当な疲労感を漂わせている場合が少なくない。このように生活問題は、地域社会の活力低下に反比例して浮き彫りにされる状況にある。

(2) 中山間地域の福祉問題

二つ目は、「福祉問題」である。最近の国勢調査の結果をみると、中山間地域などの過疎地域では、総世帯数に占める高齢単身世帯数と高齢夫婦世帯数の割合が、非過疎地域に比べてそれぞれ2倍以上高い。この背景には、高度経済成長期からの中山間地域での人口の社会減の影響がある。最近では、こうした地域において人口の自然減も発生している状況であり、このようなところでは、以前よりも高齢者人口が減少したうえで、老年人口比率が上昇している。

さらに中山間地域では、家庭の介護機能の著しい低下や特別養護老人ホームへの入所待機者の増加といった福祉問題が平均してみられる。それに加えて福井県は、高齢者のグループホームの整備率が、全国で4番目に低いという固有の状況を抱えている(日本経済新聞、2005/12/16)。平成17年度において、共働き率60.46%(全国1位)、持ち家率76.08%(同3位)、三世帯同居率23.06%(同2位)、ボランティア活動率36.60%(同5位)といった指数が目される福井県において、その県民性が高齢者のグループホームへの居住といった形での自立を志向しないという点には留意する必要

がある。

(3) 中山間地域の生活福祉問題

最後に、これまで述べた二つが融合した「生活福祉問題」があげられる。これは単に上記の2つの問題が合わさったというだけでなく、複雑に入り組んだ地形の地域において高齢者や障害者などの要援護者が点在して居住し、支援が困難になっている状況も意味している。つまり中山間地域を多く含む自治体においては、市町村合併による広域化の規模の利益よりも、要援護者の分散の不利益の方が懸念される状況にある。

この生活福祉問題の実態は、福井県内だけで14人が除雪作業中などに死亡した、「平成18年豪雪」によって表面化をしていた。そうした自然環境の厳しさは、地域福祉としても要援護者の日常的なライフラインの確保の考慮をしておく必要性を関係者に痛感させている。

4. 福井市における地域福祉の課題

ここで本論における課題をまとめておきたい。一つ目の課題は、歯止めのかからない人口減によって中山間地域のコミュニティの紐帯が弱まるなかで、そこに住む要援護者ならびに一般住民の福祉ニーズを把握し、さらにそうした人々の日常生活の疲弊感をみつめることである。もしそうした住民の生きる意欲の喪失状態、言い換えれば「あきらめ感」ともいうべき意識がみて取れるとすると、上述してきた中山間地域のさまざまな問題の対処を図るのが、今後非常

に困難になる。

そして二つ目の課題は、インナーシティ・ベッドタウン化しつつある地域・中山間地域という、コミュニティの差異が大きい県中心都市として福井市が新たな出発をするうえで、地域福祉を形骸化させないような参加の単位や活動の仕組みを考察していくことである。そこにおいては、さまざまな志向性をもっている参加の主体を、いかに凝集させるかという戦略が不可欠となる。

II. 市民福祉調査の目的と視点

1. 調査の目的と対象

上記の一つ目の課題として述べたように、市町村合併によって大きく変貌し、中山間地域を多く含むようになった福井市において、地域福祉に対する市民の意識を探る調査を実施した。そこにどれだけの前向きさを見ることができるか、「あきらめ感」の意識はないか、そして市民の生活課題が大きくなっているなかで、市民がお互いに支えあい、安心して過ごすことができる福井市になるために、それぞれの意識及び影響する因子を明らかにするのを目的としている。

この調査対象者は、15～79歳の福井市民2,000人である。その対象者の選定方法は、2006年2月1日現在、福井市住民基本台帳に登録されている271,616人のうち、5歳区切りの層化無作為抽出法によって選んだ。調査の時期は、2006年4月下旬から5月上旬にかけて実施した。

2. 調査の事項と実施方法

調査の事項については、このような全市民的な福祉調査を福井市が実施するのは初めてであることをふまえ、他の基礎自治体で行なわれた福祉調査を参考にしながら設定した。基本属性を問う項目以外の主な項目は、次の通りである。

- ①「自分のまち」に対する思い、暮らしへの満足度。
- ②健康状態、健康への配慮
- ③地域の福祉問題への関心
- ④地域活動への参加の状況と動機
- ⑤地域での助け合いやボランティア活動に対する条件整備の課題
- ⑥有償サービスや時間貯蓄制の活動に対する意識
- ⑦地域社会に対する要望
- ⑧近隣の間関係と相談相手の状況
- ⑨福祉関係団体や関係者への認知度

調査の実施方法は、郵送法による自記式調査である。回収数は1,213人であり、回収率は63.7%となった。また有効回答数は1,012人であり、有効回答率は83.4%となった。

3. 調査の結果と分析

調査の集計結果については現在、市内の地域ごとのデータを分析中である。したがってここでは、福井市全体の状況を示す主要なデータのみを取り上げる。

(1) 世帯・住居形態

基本属性として、世帯・住居形態を問うて

いる。それにおいて同居家族の状況は、2世代同居世帯が45.5%を占めていた。また住居形態は、「持ち家一戸建て」が67.1%と最も多く、次いで「民間の賃貸住宅」が15.6%となっている。

	度数	%
持ち家一戸建て	679	67.1
持ち家マンション	32	3.2
賃貸一戸建て	69	6.8
賃貸マンション	159	15.7
公営住宅	34	3.4
社宅等	23	2.3
市内福祉施設	6	0.6
その他	10	1.0
合計	1012	100.0

(2) 居住年数

居住年数を問うた設問においては、20年以上が32.1%と最も多かった。年齢別でみると、30代では「2年以下」が20.2%、「3～4年以下」が33.3%、「5～9年以下」が34.4%であり、9年以下が全体の87.9%となった。その一方で、65歳以上では「20年以上」が半分以上を占めている。

	度数	%
2年以下	94	9.3
3～4年	139	13.7
5～9年	150	14.8
10～19年	304	30.0
20年以上	325	32.1
合計	1012	100.0

(3) コミュニティと感じる範囲

「あなたは、『自分のまち』とは、どの範囲だと感じますか」と問うた設問では、「自治会内」と答えた人が一番多く27.4%となった。「自治会内」と答えた人は、性別・居住年数別でも大差はなく、いずれの階層でも最も多い。

しかし年齢別でみると、10代では、「小学校区」と回答した人が36.5%と最も多く、20代では「福井市全域」と回答した人が36.0%と最も多い。40代も「小学校区」と回答した人が32.7%と最も多い。

	度数	%
となり近所	37	3.7
自治会内	277	27.4
小学校区	220	21.7
中学校区	67	6.6
地区社協ブロック	25	2.5
合併前市町村	158	15.6
新福井市	215	21.2
その他	13	1.3
合計	012	100.0

(4) 住み続けたい意識

「あなたは、将来も『自分のまち』に住みたいと思いますか」と問うた設問では、男女別で大差はないが、「当分は住み続けたい」を含めると70%以上の人が住み続けたいと答えている。

しかし年齢別にみると、10代は「どちらともいえない」が28.8%、20代では24.5%と、30代以上より多く回答している。50代以上からは「これからもずっと住み続けたい」が最も多くなっている。

	度数	%
これからも住み続けたい	421	41.6
当分は住み続けたい	314	31.0
できれば移転したい	66	6.5
ぜひ移転したい	37	3.7
どちらともいえない	160	15.8
その	14	1.4
合計	1012	100.0

(5) 自分のまちに対する愛着

「あなたは現在、『自分のまち』に愛着や親しみがありますか」と問うた設問では、男性が67.6%、女性は58.6%、「愛着がある」と回答している。年齢別にみると、50代以上が「愛着がある」に約60%以上回答しているのに対して、30代が「愛着が無い」と回答した割合が24.7%と最も多かった。

	度数	%
愛着がある	631	62.4
愛着が無い	134	13.2
わからない	247	24.4
合計	1012	100.0

(6) まちでの暮らしの満足度

「あなたは、生活全般について、『自分のまち』での暮らしに満足していますか」と問うた設問では、男女別で大差はないが、「満足している」と回答した人は20.5%、「どちらかという満足している」と回答した人は54.4%と、7割を超える人が「自分のまち」での暮らしに満足している。

しかし居住年数別では、2年以下の人は約40%が「どちらかという満足していない」「満足してない」と回答している。居住年数

が増えるほど満足度も上がる傾向にある。

	度数	%
満足している	207	20.5
どちらかという満足している	551	54.4
どちらかという満足していない	190	18.8
満足していない	64	6.3
合計	1012	100.0

(7) 調査結果の小括

以上の結果から、コミュニティを「小学校区」と答えた生活圏を重視する世代層と、「自治会内」と答えた行政的なまとまりを重視する世代層があることが伺える。こうした世代間の違いがどのようなまちづくりにおける意識の違いをもっているかを明確にするために、さらに分析をしていく必要がある。

また、住み続けたい意識・自分のまちに対する愛着・まちでの暮らしの満足度などは、若い世代や居住年数が少ない層ほど低くなる傾向にあるが、それをただ懸念するだけではなく、福井市に対してどのように「変わってほしい」という思いをもっているのかを探る必要があるといえよう。

Ⅲ. 福井市における地域福祉活動の課題

1. 社会福祉協議会の目標と活動

ここでは上述した二つ目の課題、つまりインナーシティ・ベッドタウン化しつつある地域・中山間地域というコミュニティの差異が大きくなった福井市において、地域

福祉の新たな参加の単位や活動の仕組みを考察していく。つまり、地域福祉計画の策定をするなかで、ただ単に地域福祉の方向性を考えるだけにとどまらず、コミュニティのあり方をもとらえなおす必要性が強調される。それは「安心して暮らし続けるコミュニティ」を問うことでもあり、そこでは、さまざまな志向性をもつ参加の主体を凝集させる戦略が求められる。

福井市における地域福祉は、市の社会福祉協議会（社協）が、その中核としての役割を担ってきた。同市社協は、市から介護保険事業の受託をせず、その分を地域住民一人ひとりが、地域のなかで福祉活動に取り組めるように支援する目標を掲げて、今日までそれに傾注してきた。

この福井市社協は、①地域福祉推進事業、②相談・情報提供、③介護予防事業、④当事者組織育成・支援事業、⑤地区社協整備・運営支援事業、⑥ボランティアセンター運営事業、⑦障害者生活支援事業、⑧高齢者・障害者権利擁護事業、⑨生活福祉資金貸付事業、などの活動を行なっている。なかでも、同市社協が最も重視するのは、⑤の地区社協整備・運営支援事業である。

今日、求められる社協活動を前提にしたうえで同市社協は、「福祉問題といっても、表面上は同じようにみえても、地域によって状況は異なる。各地域の歴史、習慣によって人々の福祉に対する意識も異なる。市社協だけでは、これらの活動をきめ細かく展開するのは難しい。だからこそ、地域の状況を踏まえている住民自身の組織、地区社会福祉協議会活動の重要性が増している」（福井市社協、1996、p.11）と認識し、これ

まで公民館を単位として43の地区社協を組織し、それを支援してきた。そして今回の合併にあたり、合併された旧2町1村も、それを単位として地区社協の組織化が図られ、新たな地域福祉の展開に望もうとしている。

しかし現状において、ここで重要な問題がある。こうした公民館を地区単位とした形であると、人口総数の格差が非常に大きいという現実である。現在49地区の公民館単位のうち、人口2千人未満の地区が10ヶ所、さらに人口千人未満の地区が3ヶ所ある。そして最も人口が多いのが明新地区の14,274人であるのに対し、最も人口が少ないのが一光地区の53人となっている（平成18年4月現在）。

2. 福井市でのコミュニティの基盤

福井市のコミュニティの基盤は公民館の地区単位であり、そこにはすべて地区社協の組織化がなされている。この基礎的なコミュニティが、さらにインナーシティ・ベッドタウン化しつつある地域・中山間地域という3つのコミュニティの特性に彩られ、それにしたがって人口密度や世帯数などに大きな違いが生じている。

この地区単位の人口密度や世帯数の格差は、住民の自治活動や地域福祉活動にも影響を与えている。合併以前まで福井市社協は、43の地区コミュニティを7つのブロックに分けて、ブロック担当職員制による福祉活動の育成指導なども試みてきた。けれども現在、この7ブロックによる福祉コミ

コミュニティの再編は、連絡調整以上の成果を挙げている様子はみられない。

ここに、地域福祉の重要な課題をみることができる。一般的に市区町村社協は、小地域での福祉活動をより綿密に行なうために、校区や地区などの地域内において、各種住民組織（自治会や町内会）や団体の連携協力を得ながら、細分化した社協を組織することが多い。こうした社協は小地域社協と呼称され、地域の福祉課題を住民が共有すべき問題として取り上げ、行政の施策や制度へと連絡調整をしたり、独自の実践活動をするためにボランティアを育成したりしてきた。

牧里毎治は、福祉コミュニティの形成の基盤として、特に小学校区を重視している。小学校区というスモール・コミュニティが、地域活動に直接参加できるサイズであること、そして最初に住民自治や民主主義を学ぶにも適格であること、こうした利点をもつ小学校区に小地域社協を組織することが、福祉コミュニティの形成として有効であると主張する（牧里，1992，pp.357-358）。

しかしながら、大幅な市町村合併が行なわれる以前の平成16年時点における、福井県内の34市町村の現況をみると、地区社協を設置していたのは9市町であった。その内訳は小学校区が2市町、残りは公民館単位と地区である。このように、過去に人口変動を経験した中山間地域を多く抱える福井県では、コミュニティの基盤は自治会や行政区もしくは集落などであり、そして公民館を拠点とした地区となる。

大都市部に多い校区社協や校区福祉委員会などであると、学校の廃校という現実

コミュニティ再編の明確な契機となる。しかし福井市のように公民館単位や自治会などの行政区をコミュニティの基盤とする場合は、関係者が必要性を感じていても、コミュニティ再編は容易ではない。一般的にコミュニティの特性を意味づける要素が「地域性」「共同性」「共通の絆」であるなら、福井市におけるコミュニティの地域性は、歴史的にも公民館単位の地区であり、今後にもそれに変動はないと予想される。

IV. 福祉コミュニティ形成の課題としての「地域福祉の構想力」

1. 地域福祉の構想力の意味

しかしながら今後、少子高齢化と人口減少少化の進行が予想される福井市において、「地域福祉の構想力」をいかに向上あるいは維持していくかという問題が残る。さらに市町村合併による、インナーシティ・ベッドタウン化しつつある地域・中山間地域というコミュニティ特性の差異の拡張がこの問題をより複雑にしている。こうした問題の解決について、福井市の地域福祉の関係者は、今のところ明確な展望をもちえていない。

ここでいう地域福祉の構想力とは、地域福祉を前向きに推進していくうえで、住民や関係者に求められる内発的な力量の養成と、それに必要な知識や技術の獲得を意味している。地域福祉計画の課題計画には、この地域福祉の構想力を高めることを位置づけなければならない。その要点を筆者は、

段階的に次の4つにまとめている（瓦井，2003年，p.165）。

- ①地域の生活問題に対して，住民や関係者の意識を高める。
- ②生活問題の解決にあたる実践（＝コミュニティワーク）の力量を高める。
- ③上記の実践を効率的かつ有効的に推進するうえで，必要な組織化を当事者の側でも実践者の側でも図っていく。
- ④実践が進捗するにつれて予防的な対処を図るために，福祉に限定されない公私の連携や協働を推進する。

上記の要点は，「問題に対する意識の力」「解決にあたる対処の力」「組織の結束と実行の力」「公私の連携と協働の力」に簡略化することができる。地域福祉の構想力は，これらの4つの力を構成要素としているといえる。

2. 組織的な参加と新しい参加の統合

上述のような地域福祉の構想力を福井市においても高めるために，組織的な参加と新しい参加の融合を図ることが大切であると考える。1990年代に住民参加の流れが大きな変化をみせ始めたことを筆者はとらえ，1990年代までの主流であった「組織的な参加」と，1990年代以降顕著になってきた「新しい参加」に分けて，その動向や特性を見極める必要があることを主張している。

まず組織的な参加は，次の3つに分類することができる。

A：地縁組織（町内会や自治会，公民館を拠点とする参加など）を基盤とする参加

B：伝統的な当事者組織への参加（70年代から80年代にかけて社協が関与して組織したひとり暮らし老人の会や介護者家族の会などの当事者組織）

C：伝統的な関連アソシエーションへの参加（行政機関や社協，ボランティア協会，ボランティアグループなどへの参加）

また3つの参加が重なり合う部分もあり，その部分も大事な意味をもつ。たとえば，AとBが重なり合う部分には当事者組織の地域ごとの支会など，BとCでは当事者問題をテーマとして関連ネットワークへの参加など，AとCでは校区や地区の社協，福祉委員会などへの参加が該当する。

そして新しい参加とは，市民参加型NPOなどの動向を指している。この市民参加型NPOについては，組織的な参加とは異なる特性をもっている。それは，NPOが脱地域的なコミュニティを対象としている点である。これに関しては，他の任意団体と比較してNPOが「複数の区市町村をまたがる区域」や「国内および海外の広域」を活動範囲とする割合が高く，「1つの区市町村の区域内」が低いとする調査結果が出ている（内閣府国民生活局，2001，pp.20-21）。また田中弥生は，コミュニティとは市町村のような行政区域を示すだけでなく，共通の関心や興味あるいは属性によって形成される人々の集合を意味するものだとし，このコミュニティ構築のための組織がNPOであると論じている（田中，1999，p.25）。

このように脱地域的なコミュニティを対象としているNPOと，これまで福井市における地域福祉活動の中核であった公民館

単位の地区社協と協働できるテーマを構想することを、筆者は今回の地域福祉計画の策定において課題提起をしている。これまでの福井市の地域福祉活動は、地区社協による地縁重視をしていたわけであり、それは「単系型の地域福祉」の展開であるといえた。これとは異なる特性をもつNPOと協働を図ることにより、新たな「多系型の地域福祉」の展開を目指そうというのである。そうすることにより、公民館単位を基盤とした、地域性においてはコミュニティの再編が難しい福井市にあって、NPOとの共同性や共通の絆に関してコミュニティの再編を試み、新たな福祉コミュニティの形成を企図している。

V. 地域福祉の推進における協働のあり方

1. 協働の定義

全国で策定されている市町村地域福祉計画において、協働は主要なテーマになっている。それは福井市地域福祉計画の策定でも同様なのであるが、多系型の地域福祉を展開するためにも、協働をどう考えるべきかをもっと議論する必要がある。協働（partnership）とは本来、異なった主体間の対等な関係を意味する。それゆえ、地方自治体の主権者は、概念的に住民であるのだから、「福井市民と市行政との協働」という表現はありえないことになる。

平成16年3月に、福井県は『NPOとの協働指針』を示している。この指針において協働とは、「それぞれの主体性、自発性のもとに、相互の立場や特性を認め、公共の領域

において共通する課題解決や目的の実現に向けて、対等の立場で共に考え、共に汗を流して働くこと」と定義している。

さらに同指針において県は、次の3点を協働の事業の柱としている。

- ①県民の多様なニーズに対するきめ細やかで柔軟なサービスの提供
- ②県政への県民参加の促進
- ③行政サービスの効率化、スリム化と行政体質の改善

このようにNPOに対して、福井県は行政支援に集約した協働だけを求めているのではなく、行政活動への意見反映にまで及んだ協働のあり方を求めている。しかしながら、これまで地域福祉では、福井市社協と地区社協がコミュニティに居住する要援護者についての情報を把握し、なおかつ地域住民からの信頼も得ており、それが地域福祉実践の推進力となっている。それに、NPOがもつ問題意識の鋭さと活動の先駆性などの特性をいかに地域福祉計画に位置づけるかが、現在のところの課題となっている。

2. 協働を進める技術

－プラットフォームの設置

こうした協働を進めるために、何が重視されなければならないのか。最も重要な点として、地方分権が進められるなかで行政の守備範囲が広く多様になっていることをふまえ、市民と行政、その他の主体とのコミュニケーションをより一層活発にしていくことがあげられる。そうした協働の技術の一つとして今日、プラットフォームが注目されている。

このプラットフォームとは、「住民，NPO，企業，行政など地域の運営・経営に関心のある人たちが対等な立場で自発的に集まり，情報・意見交換をしたり提言を議論の俎上にのせたりすることで，地域課題や地域目標の認識を共有し，課題解決の方向を理解し合う，開かれた場である」と説明されている（直田，2003，pp.78-79）．こうしたプラットフォームの技術を用いて，福井市における公民館単位の地区社協と脱地域的なコミュニティを対象としているNPOがコミュニケーションを深めることが，さらに高次の地域福祉の目標を定めるのに有効である．

地域福祉の推進のために，住民の参加意欲を高めることは，いまや全国の基礎自治体における課題となっている．それだけ地域において，少子高齢化の問題が重くのしかかっている現状が見受けられるのであるが，このようにコミュニティの問題解決能力を高めることは，「ソーシャルキャピタル」として公共経済学などの分野からも注目されている．そうしたソーシャルキャピタルを醸成するには，これまで述べてきた地区社協のような地縁型のボランティアと，NPOのようなテーマ型のボランティアが相互作用する場をもって，多系型の地域福祉をめざすのが重要な方向性となると思われる．

- ・田中弥生（1999）『「NPO」幻想と現実』同友館
- ・内閣府国民生活局（2001）『2001年市民活動レポート—市民活動団体等基本調査報告書』財務省印刷局
- ・直田春夫「住民参加とNPO—参加から政策協働へ」（2003）月刊『地方自治職員研修』臨時増刊No.74『住民参加の考え方・すすめ方』公職研
- ・福井市社協（1996）『福井市社会福祉協議会地域福祉活動計画—みんなでつくるしあわせプラン—』福井市社協
- ・牧里每治（1992）「福祉コミュニティの形成と小学校区」鈴木広編『現代都市を解説する』ミネルヴァ書房
- ・山本努・徳野貞雄・加来和典・高野和良（1998）『現代農山村の社会分析』学文社

【参考文献】

- ・瓦井昇（2003）『福祉コミュニティ形成の研究』大学教育出版