

研究代表者 所属・職：社会福祉学部・助教

氏 名：菊池 遼

研究課題名：住民が主体的に地域福祉に関わるための市民性についての研究

－知多市におけるリーダー調査から－

研究の概要

(1) 研究背景：知多市における地域福祉の展開と現状の課題

知多半島の福祉モデルは全国的に有名であり、福祉系 NPO が「地域の助け合い」を基盤として、制度に基づく公的福祉サービスにとどまらない活動を展開してきた。その NPO のネットワークを築いてきたのが知多市の NPO 法人地域福祉サポートちたである。地域福祉サポートちたは、1999 年に法人化し、2001 年に知多市から遊休施設を事務所として無償貸与され、2007 年には知多市民活動センターの運営支援事業を受託することとなった。この経過からも知多市は市民協働を積極的に進めてきた自治体であることがうかがえる。近年では、生活支援体制整備の第 1 層生活支援コーディネーターを NPO 法人に委託するなど、全国でも珍しい協働が進められた。

この他にも知多市では 1981 年から 1987 年にかけて 10 小学校区を「コミュニティ」として区分し、

(以下、本報告では一般的な用語としての「コミュニティ」と混同を避けるため、知多市の行政区については「小学校区コミュニティ」と表現する) コミュニティ交付金を支給して、小学校区コミュニティそれぞれのまちづくりおよび自治を推進している。一方で知多市の自治会加入率が年々減少傾向にあり、2021 年度中には加入率 50%を下回る自治会も出ることが予想されている。

以上より、知多市は市民による活動が盛んである一方で、住民の地域に対する関心が低下していることが推測される(ここで便宜上、特定の地域を超えてある課題意識を持つ人たちを「市民」、特定の地域における共同体に住む人たち「住民」と呼ぶことにする)。地域包括ケアを推進する国家

的なねらいとしては、町内会・自治会などの地縁組織による住民相互の見守りや地域活動の担い手として住民参加を意図しているところであるが、昨今の地域力の低下を鑑みると実現は難しいのではないだろうか。知多市に限らず全国的に自治会・町内会の加入率低下の傾向が見られるなかで、どこまで地域の力を活用できるかは課題となっている。

(2) 研究目的

地域包括ケアシステムは町内会・自治会など地縁組織を基盤として地域住民による助け合い(互助)の役割を求めようとしているものの、全国的に加入率が年々低下していて相互扶助機能も低下傾向にある(星 2015)。知多市では NPO・ボランティア団体などによる市民活動が活発であり、市民性が向上してきた経緯がある。しかしながら、どうして住民組織である町内会の加入率は下がっているのだろうか。この差異について住民組織の実態を明らかにし、住民が地域福祉に積極的に関わられるようになるのか、その示唆を得るために調査を実施することにした。

インタビュー調査から得られたデータをもとに、知多市の小学校区コミュニティにおいて、①互助の実現を難しくする地縁組織が抱える困難や障壁、②それぞれの地縁組織での地域福祉への取り組みや動きを明らかにすることにする。

(3) 研究方法

知多市で生活支援コーディネーターの第 2 層を受託した NPO 法人 3 団体の担当者、知多市の小学校区コミュニティ 5 地区の主にコミュニティ会長を対象とした半構造化インタビュー調査を実施し

た。なお、知多市では10小学校区コミュニティがあるが、それぞれ特徴がことなる5つの地区を抽出して調査した。

インタビュー調査ではNPO法人および小学校コミュニティいずれも2時間程度の聞き取りを行った。インタビュー前には研究目的および意義や、個人情報の取り扱い等を伝えた上で、音声データを録音した。この音声データは文字起こし業者に委託してテキスト化し、MAXQDAで質的コーディングを行って分析した。

達成状況・成果内容

(1) 2021年度内の調査達成状況

インタビュー調査は前述の通りNPO法人3団体および小学校区コミュニティ5地区を対象に実施された。当初の研究計画ではNPO法人と小学校区コミュニティ両者の地域福祉への取り組みを聞き取りし、住民がどのようにすれば福祉活動に関わるのかを考察する予定であった。しかしながら、調査対象のNPO法人と小学校区コミュニティの関わりが想定よりも少なかったことが分かり、同時に小学校区コミュニティが抱える課題が深刻であることも分かった。そこで本調査ではまず小学校区コミュニティの状況を中心に分析することにした。

NPO法人へのインタビュー調査については、2021年度内に分析するに至らなかったため、今後の課題として残っている。

(2) 調査結果

インタビュー調査の録音データをテキスト化し、MAXQDAを用いて定性的コーディングを行なった。本報告では、①互助の実現を難しくする地縁組織が抱える困難や障壁、②それぞれの地縁組織での地域福祉への取り組みの2つの視点から分析した。2022年4月時点では分析がすべて完了していないため、本報告では結果の一部について紹介することにする。

①互助の実現を難しくする地縁組織が抱える困難や障壁

(ア) 住民の三層性による自治の難しさ

知多市は1970年に市制施行し、1970年代の宅地開発・宅地造成によって人口が大幅に増加した。これに伴って知多市外からの人口の流入があったのだが、それ以前から知多市に住んでいた人を「古い人」、それ以降に住み始めた人を「新しい人」と呼ばれている。

「新しい人」は1970年代当時に子育て世代だった人たちが多く、小学校区コミュニティなどで行われる地域行事への参加は積極的であった。それから約50年が経ち、当時の子育て世代は同時期に高齢化を迎えているため、宅地団地一帯が高齢化を迎えている。現在では高齢化を理由に地縁組織の役員の担い手問題が発生するようになり、役員を担うことを避けるために町内会の班が一斉に退会するところも出てきている。

2000年以降にはマンションなど集合住宅の建設もあり、そこに住む若い世代の人々は町内会に加入しない傾向にある。町内会に入るメリットを感じられず、町内会費を払うことはしないものの、一部お祭りなどの地域行事には参加する人も少なくない。

このように知多市の住民を大まかに分類すると三層性となっており、1970年代以前から知多市に住み続けている人々、1970年代の宅地開発以降に戸建住宅中心に住む人々、2000年代以降に集合住宅中心に住む人々の三層性があり、次第に地縁組織への関心が低くなっている実態が明らかになった。

(イ) 活発だった地縁組織の衰退化

宅地開発・宅地造成で人口が増えていた時代は若い人が多く地域に活気があり、知多市外から流入してきた人たちはつながりを求めて地域行事も活発に行われていた。これは全国的な傾向でもあるが、知多市でも子ども会が解散するところが出てきている。子どもの人数はいるものの、親の意向で子ども会に加入しない人も増え始め

ている。これもまた子ども会の役員を引き受けることが負担になるためであり、親世代に時間のゆとりがない人たちが増えているためである。そのほかにも老人会にも加入しない高齢者も増えており、地縁組織を基盤とした人とのつながりが薄くなってきている。

(ウ) コミュニティ形成に重要な役割を果たした地域行事の低迷と形骸化

運動会やお祭りなどをして「新しい人」同士のつながりをつくり、もしくは「古い人」が「新しい人」を迎え入れるのに地域行事は重要な役割を果たしていた。運動会なども子どもが少なくなっていること、高齢になって運動会に参加が難しくなっている人たちが増え始めている。また、行事を行なっても配布物をもらうだけで行事自体には参加せずに帰ってしまう人もいる。

知多市の小学校区コミュニティはこのような地域のイベントを開催するのが主な役割である。1年のうちに季節ごとに各種行事があるため、小学校区コミュニティの役員は行事をこなすだけで精一杯になってしまう。しかし、上述の通り地域行事の参加者数が減っている状況にある。また、お祭りなどは町内会に加入していても参加できてしまうといった問題もある。

(エ) 役員にかかる負担と引き受けて問題

小学校区コミュニティの会長になればあらゆる連絡が集中することになり、行政からの当て職で太知多市の様々な委員会の委員を兼務することになる。そのほか、先述の地域イベントの実施などもあり、役員の負担は相当なものであり、引き受けて問題が発生している。輪番制で役員が回ってくるが、それを避けるために自治会を辞める人も出ている。このような状況の中では、は地域のニーズがあったとしても、小学校区コミュニティで2~3年の任期のうちに新たな取り組みをするには難しい状況に置かれている。

(オ) 女性が出にくい環境と各コミュニティにおける女性のスタンスの違い

小学校区コミュニティでは専業主婦層の女性が地域の仕事を担う傾向にあった。地域の市民活動でも重要な役割を果たしていた。しかし、近年では仕事に出ている人が多く、60歳以上でも仕事を持っている人もいる。「古い人」が多いコミュニティでは、女性は家の仕事担う役割が任せられており、地域の役員などはほとんどが男性であるといった小学校区コミュニティもあった。

(カ) コミュニティにとって近くて遠い福祉

地域には独居老人の増加や孤独死の発生、地域の要介護率の増加、外国人住民の増加など、福祉的なニーズは存在している。しかしながら、小学校区コミュニティは、地域での行事を通じたコミュニティ形成が主な役割であるため、福祉的な機能が弱い。また、NPOとも接点が乏しいこと、社会福祉協議会などとも関わりが少ないことなどが語られていた。

②それぞれの地縁組織での地域福祉への取り組み

(ア) 地域のこれまでの取り組みと既存の力の活用

小学校区コミュニティの中でも、住民自治の中から地域の人々が集まる場を設けた事例や地域のボランティア活動が盛んに行われているところもある。地域のつながりが薄まっているものの、ご近所付き合いが残っているところもあり、相互扶助の関係性が見られることもある。

(イ) 活動の整理と新たな活動の芽

どの小学校区コミュニティの会長も現在の体制を整理することが必要であるという認識を持っていた。また、小学校区コミュニティの活動に参加するのは高齢者ばかりであり、地域行事なども若い世代に合わせた変革が必要であると語られていた。新型コロナウイルス感染症の影響で小学校区コミュニティが行っていた行事を開催できない状況にあり、新たに住民相互の家事援助のサービスを有償ボランティアで行う仕

組みをつくろうとしている小学校区コミュニティもあった。

(3) 調査結果の考察

本調査により、知多市の小学校区コミュニティは福祉的役割の比重が少なく、地域包括ケアが目指すような機能とは異なっていることが明らかになった。人間関係の創出を目的とした地域行事を運営することが小学校区コミュニティの主な役割であり、宅地開発・宅地造成で人口が急激に増えた当時の知多市では地域住民にとって必要な活動であった。しかしながら、時代の変化や住民層の変化に伴い、これまでの小学校区コミュニティのあり方が岐路に立たされている。時代に適合した組織の変革が求められているが、既存の体質からの脱却は簡単ではない。変革を導くリーダーがいなければ実現されないため、そうでない小学校コミュニティでは第三者的な働きかけも必要ではないだろうか。

現在の小学校区コミュニティの担い手が高齢者で構成されていて、仕事の負担が大きくなっていることが課題であった。高齢者が運営の主体であると、若い世代のニーズを捉えきれず、ますます住民が求めているニーズとの乖離が広まってしまわないだろうか。本来は地縁組織たる小学校区コミュニティは全住民参加の自治機能が求められるが、近年の自治会加入率の低下もあり、実態はサービスの対象者が狭くなっていく傾向にある。

知多市は NPO など市民活動が活発であるにもかかわらず、小学校区コミュニティとの関わりがほとんどないことは意外であった。そもそもこの背景には、住民は地縁組織などを介してつながりを持たなくとも、興味関心の近い人々などで構成されるサークル活動やボランティア活動に参加することで人とのつながりを構築しているのかもしれない。

現在の知多市の小学校区コミュニティの体制のままでは、地域包括ケアシステムが求める住

民互助を担うのは難しいといえよう。今後は地域に必要なニーズと何であるかを把握した上で、現在の小学校区コミュニティのあり方を見直し、住民自治によってどのような事業ないし活動をするのが望ましいかを意思決定することが求められる。

今後の展望

本報告で取り上げた小学校区コミュニティ会長を対象にしたインタビュー調査を改めて論点を絞った上で MAXQDA によってコーディングを見直し論文化を進めていく。NPO へのインタビュー調査の内容についても分析を引き続き進めていく。

さらに知多市役所や知多市社会福祉協議会とも今回の調査結果をもとに議論の場を設け、今後の地域福祉の展開について検討する機会をつくりたい。