

論 文

地域福祉計画における生涯学習の媒介的役割

The Meditate Role of Lifelong Learning on the Regional Welfare Plan

内 田 充 範

Mitsunori UCHIDA

はじめに

市町村地域福祉計画（以下「地域福祉計画」という。）は、社会福祉法（2000年改正・改称）第107条に改正時に条文化されるとともに2003年4月からの施行が規定された。この条文は以下のとおりである。

（市町村地域福祉計画）

第百七条 市町村は、地方自治法第二条第四項の基本構想¹⁾に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、または変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

- 一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 三 地域福祉に関する活動への住民の参加促進に関する事項

ここに規定された地域福祉の推進に関する事項のうち、「一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項」及び「二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」については、老人保健福祉計画及び介護保険事業計画、障害福祉計画、次世代育成計画

等の福祉行政施策に関する計画に定められている。

このため、社会福祉保障審議会が2002年1月28日付けで提言した「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針のあり方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」²⁾（以下「計画策定指針」という。）の法定計画との関係においても、市町村の基本構想に基づき、福祉行政施策の実施計画として策定される分野別の法定計画に規定されているものについては、それらの内容を重ねて地域福祉計画に規定することはせず、既存の法定計画をもって地域福祉計画の一部とみなすものであり、地域福祉計画と既存の法定計画の重複する部分については既存の法定計画が優先するとされている。よって、地域福祉計画は、それら分野別の法定計画に規定されていない地域福祉の推進に関する内容を定めるものとして策定することとなる。そして、「三 地域福祉に関する活動への住民の参加促進に関する事項」を定めるといことは、地域福祉計画は、地域福祉に関する活動を住民の参加によって推進するための行政計画であるといえる。

この計画策定指針に示されている市町村地域福祉計画策定段階の留意点を整理すると、以下のようになる。

まず、第一点として、市町村が生活課題を解決するためのサービスの内容や量を明らかにし、その提供体制を総合的かつ計画的に整備するために策定するものである。第二点として、計画の策定段階から地域住民の参加を前提とするものである。第三点として、住民等による地域福祉推進の

ための参加や協力に立脚するものである。第四点として、地域福祉推進においては、住民相互のみならず、行政との協働によるパートナーシップ型住民参加をめざすものである。

これら4つの留意点のうち、第一点に関しては、先に述べたとおり、各市町村の基本構想のもとに策定されている既存の法定計画に、分野別の課題とそれに対応する必要なサービスの内容や量、サービス提供体制及びその計画的な実施予定等が規定されている。

よって、本稿においては、まず、宇部市地域福祉計画の策定過程をたどりながら、計画策定指針の留意点のうち、計画策定段階からの地域住民の参加、住民等による地域福祉推進のための参加や協力、行政との協働によるパートナーシップ型住民参加という三点がどのように反映されたかを検証する。³⁾

また、計画策定後の実践については、計画策定段階で明らかにされた生活課題のうち、災害への取り組みとしてあげられた自主防災組織の設立、災害時要援護者避難支援制度、社会福祉施設との災害時の福祉避難所の運営に関する協定に関して計画策定指針の留意点の反映を検証する。

さらに、地域福祉計画の実践としての自主防災組織の組織化の過程や組織化後の運営における話し合いを追いながら、本稿のテーマである地域福祉の推進における生涯学習の媒介的役割について論じていくこととする。

註

1) 同項にいう基本構想とは地方自治体が、行政施策の方向性を示したいわゆる総合計画であり、この総合計画に基づいて、各分野別の根拠法令にそった個別施策を実施するための行政計画が策定される。よって、社会福祉法第107条の規定によれば、地域福祉計画は社会福祉法を法的根拠とする法定の行政計画であり、各分野別に定められる他の行政計画と並立するものである。

この地域福祉計画の位置づけに関して、川村

は、「地域福祉計画が旧態依然として地方自治法上の基本構想（基本計画）の下位概念に位置づけられていながら、ノーマライゼーションの理念にもとづき、ソーシャルインクルージョン（社会的包含）といったり、コミュニティオーガニゼーション（地域組織化）、あるいは地域サポートネットワークなどといったりしているのも合点の行かないところである。（中略）地域福祉計画は基本構想（基本計画）との並立概念、さらには地域福祉計画こそ上位概念としてとらえ、その策定を通じ、福祉コミュニティの構築から市民福祉社会への普遍化を果たすべきである。すなわち、地域福祉計画は、当該市町村のあらゆる行政計画の最上位概念なのである。」（川村、2007：171）と述べており、他の基本計画に対して、上位、並列、下位と複数の考え方がある。

2) 岩田正美（日本女子大学）を部会長とする14名からなる社会保障審議会福祉部会が、社会福祉法第4条に規定された「地域福祉の推進」を図るために、地域福祉推進の背景と必要性、地域福祉推進の理念、地域福祉推進の基本目標等について提言するとともに、地域福祉推進のための方策としての「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画」の策定に関する留意点について提言している。

3) 地域福祉計画の評価に関しては、先行的に計画を策定した自治体においては、すでに計画の実践過程を経て、見直しの時期を迎えており、計画策定段階はもちろん、実施状況の評価をする必要がある。このことに関して、川村は、「まず構想計画（基本構想）から課題計画（基本計画）、実施計画および評価計画（評価）にかかわる計画の思想および技法、計画の内容および管理、計画の保障および評価の三つを基本的な評価指標として位置づける」（川村、2007：235-236）とし、①策定体制19項目、②基本理念9項目、③現状の把握34項目、④ニーズの把握27項目、⑤課題および目標17項目、⑥保健・医療・福祉等サービス18項目、⑦所得・就労22項目、

⑧住宅11項目、⑨生活・交通環境12項目、⑩社会参加12項目、⑪相談・広報12項目、⑫推進体制8項目、⑬財源8項目、⑭マンパワー12項目、⑮機構改革6項目、⑯ネットワーク化12項目、⑰組織化9項目、⑱迅速性12項目、⑲公平性12項目、⑳苦情処理・評価12項目の全284項目に及ぶ詳細な評価項目を示している。(川村、2007:236-246) 宇部市地域福祉計画は、2006年3月に策定され、現在その実践段階にある。いずれは、詳細な評価が行われることとなるが、本稿においては、計画策定段階から現時点までの実践過程における住民参加の状況、住民と行政のパートナーシップの状況及び生涯学習との関係の考察にとどめる。

1. 宇部市地域福祉計画策定経過

1-1 策定準備

宇部市¹⁾は、2004年11月楠町と合併した。この合併にあわせて、行政内組織として健康福祉部次長を班長とし、健康福祉部5課から10名の推進員を選任して地域福祉計画策定推進班が設置された。当時、宇部市福祉課(現社会福祉課)職員であった筆者は、この策定推進班のメンバーとして地域福祉計画の策定に携わった。筆者は、地域福祉計画の策定が社会福祉法に規定された2000年11月、市町村アカデミー²⁾における研修で、地域福祉計画について学んだ後、先進都市視察や先行的に計画策定した自治体の状況調査等を行ってきた。この地域福祉計画策定推進班が設置されたことにより、2005年度からの本格的な策定への準備が開始され、まず、2005年2月には、策定に先駆けて地域での懇談会を想定し、障害者団体、ボランティアグループ、育児・子育てサークル等33団体約110名の参加を得て、生活課題についてテーマ別の模擬懇談会が開催された。

そして、2005年4月には、この策定推進班に地域コミュニティ推進室と生涯学習課からの推進員が加わった。地域コミュニティ推進室は、楠町との合併後の新市の重点戦略プロジェクト³⁾に掲げた地域コミュニティの充実の実践のために新設

された部署である。地域福祉計画の位置づけもこの地域コミュニティの充実の中の一つであり、地域コミュニティ推進室が、地域福祉計画策定推進班に加わったことは、当然の流れであった。また、生涯学習課の参加は、宇部市地域福祉計画の策定に関して学識経験者として懇談会会長を務めるなど、すべての監修を担当した宇部フロンティア大学の石田路子(現城西国際大学)の意向によるものである。

石田は、著書の中で当時を振り返り、地域福祉計画の策定過程に関して「地域における全般的な生活課題の解決を契機に、住民が地域福祉への関心を高めてもらいたい」(石田、2006:126)と述べているように、市内24の小学校区すべてでの住民参加による懇談会を6~8名程度の小グループに分かれてワークショップ形式で行うことを提案した。そこで、このワークショップの手法を用いて、以前より、各小学校区において「イキイキ地域づくり⁴⁾」などの事業を展開していた生涯学習課が参加することとなった。この時点で生涯学習課が策定推進班に加わったことは、単に、計画策定段階における懇談会等の進め方のみならず、現在、計画策定後の計画実践において、地域福祉計画策定懇談会で明らかとなった生活課題を各校区で取り組んでいくという事業を展開しており、計画実践過程においても大きな意義を持っている。

このように、推進班に新たなメンバーを迎え、4月には、地域福祉計画の策定を住民に周知するために「~宇部市地域福祉計画策定に向けて~推進大会」を開催し、育児サークル、老人クラブ、防災NPO法人等による「私たちが取り組んでいる活動紹介」と題した団体発表が行われた。推進大会開催後には、石田と生涯学習課職員の指導の下、策定推進班メンバーによる校區別懇談会のシュミレーションが繰り返され、本番への準備が整えられていった。さらに、この策定推進班メンバーによるシュミレーションと並行して、行政ホームページ、広報誌に計画策定に関する記事を掲載するとともに、小学校区別に開催される懇談会の参加者を公募した。

1-2 計画の策定過程及び公表

計画の策定過程としては、まず、6月から8月にかけて、市内全24小学校区において校区別懇談会が2回ずつ開催された。1回目の懇談会では、「校区の生活課題は何か」というテーマで、自由に意見交換を行った。そして、2回目は「生活課題を解決するためのアイデアや地域の役割分担は何か」というテーマで話し合い、いくつかの生活課題に対する課題解決参考事例が提案された。

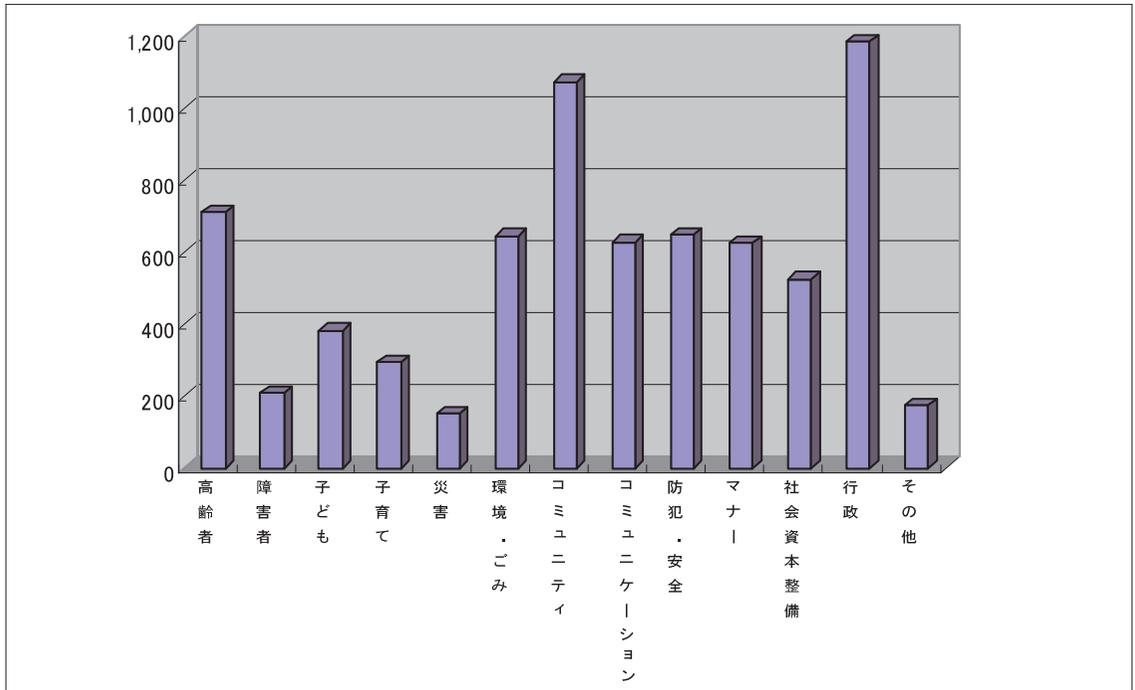
この校区別の懇談会には、延べ約2,200人が参加した。1回目の懇談会で明らかにされた生活課題は、表1のとおり高齢者、障害者、子ども、子

育て、災害、環境・ごみ、コミュニティ、コミュニケーション、防犯・安全、マナーなど10数項目、総計7,258件にのぼり、2回目の懇談会では、表2のとおり課題解決の役割分担参考事例が話し合われた。

次に、この校区別懇談会での話し合いの結果をもとに、11月には2日間にわたり、高齢者、障害者、子ども、子育て、災害、環境・ごみ、コミュニティ、コミュニケーションの8テーマについて公募による45名の参加によるワークショップが開催され、図1のような課題解決参考事例が提案された。

表1 宇部市24校区生活課題分類

No.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	合計
キーワード	高齢者	障害者	子ども	子育て	災害	環境・ごみ	コミュニティ	コミュニケーション	防犯・安全	マナー	社会資本整備	行政	その他	7,258
件数	711	210	383	294	153	646	1,074	628	649	626	526	1,185	173	
	9.80%	2.89%	5.28%	4.05%	2.11%	8.90%	14.80%	8.65%	8.94%	8.62%	7.25%	16.33%	2.38%	



宇部市地域福祉計画（2006）28ページより抜粋

表2 課題解決の役割分担参考事例

課 題	地域で解決可能なもの	地域と行政等で協働するもの	行政で対応・検討するもの	行政担当部署
1 高齢者	老人クラブ加入促進、世代間交流、自治会当番の免除	交流の場づくり、悪徳商法対策、健康づくり、独居の見守り	福祉情報の提供、緊急通報装置の設置	高齢福祉課 介護福祉課
2 障害者	ピアカウンセリングボランティア養成、自治会の役割分担	交流の場づくり、災害時の避難システム	障害者用トイレ・点字ブロック・音声信号機設置、道路段差解消	道路課、 都市計画課 警察署
3 こども	子ども会加入促進、高齢者との交流、コミュニケーション	通学路の安全確保	不登校児童への対応	教育委員会
4 子育て	親子で参加できる行事の開催	子育て悩み相談	学童保育充実、乳幼児緊急預かり、育児情報提供	こども福祉課
5 災害・緊急	自主防災組織づくり、緊急時連絡体制、自治会内の助け合い	防災訓練、災害時の行政の連絡体制	要介護者等の避難所対応、避難場所、河川改修	社会福祉課、 防災課、 河川水路課
6 環境・ごみ	ごみの分別、循環型社会への意識向上	草刈等による環境整備、自然環境保護	公害対策指導	ごみ減量推進課 環境共生課
7 コミュニティ	行事参加、自治会加入促進、団体間の連携、他校区との交流	住民・行政の連携、リーダー育成、学習会開催、自治会の合併	活動助成金の充実、市からの委託業務・会議の負担減	市民活動課、 地域コミュニティ推進室
8 情報・コミュニケーション	住民間のコミュニケーション促進、地域の相談役	コミュニケーションを図る場所づくり	情報発信・収集手段の促進	地域コミュニティ推進室

宇部市地域福祉計画（2006）32ページより抜粋

さらに、校区別懇談会及びワークショップの内容を整理した地域福祉計画案を学識経験者、地域代表、活動団体代表、大学生等11名からなる策定懇話会において討議したうえで、2006年3月宇部市地域福祉計画が策定され、計画策定後は、社会福祉法第107条の規定に基づいて、「宇部市地域福祉計画策定報告会」を開催している。

1-3 計画策定過程における留意点の反映

ここで、社会保障審議会福祉部会が提言した計画策定指針の留意点が、宇部市地域福祉計画の策定過程において、どのように反映されたかを検証する。

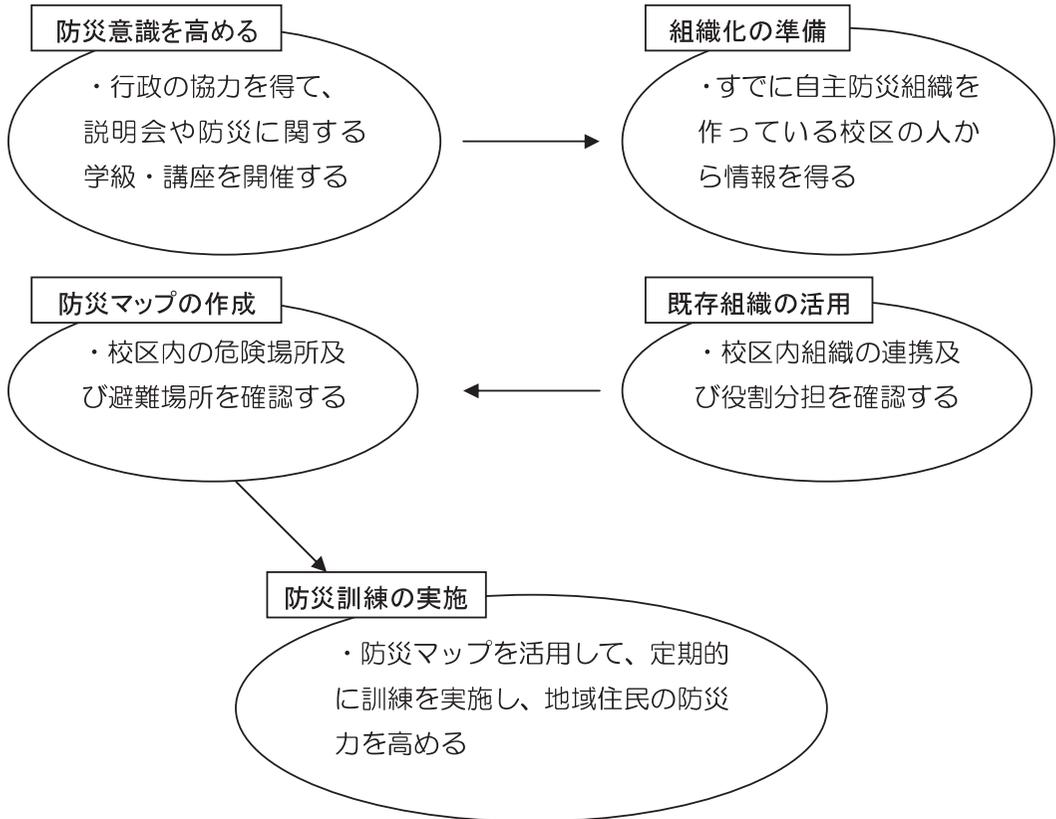
まず、策定留意点の「計画の策定段階から地域住民の参加を前提としている」に関しては、計画

策定までに、校区別懇談会（延べ約2,200名参加）、テーマ別ワークショップ（45名参加）、策定懇話会（委員11名）と3段階に分けての住民参加が行われている。

次に、「住民等による地域福祉推進のための参加や協力に立脚している」に関しては、1回目の校区別懇談会において、総計7,258件もの生活課題が明らかにされ、2回目の懇談会で、それらの生活課題の中で、緊急性があり、住民で取り組みやすい課題を選定したうえで、住民自身が、それらの生活課題をどのように解決していくか意見交換がされており、住民の参加や協力による取り組みを想定している。

さらに、「地域福祉推進においては、住民相互のみならず、行政との協働によるパートナーシッ

～自主防災組織の整備～



～社会福祉施設の避難場所としての活用～

要援護高齢者や障害者が被災し、避難所での生活が困難な場合、市内の社会福祉施設で受け入れる旨の協定を締結する。

～避難支援プランの策定～

方法	具体的内容及び協働機関
1 要援護者の把握	家庭訪問を行い、災害時の避難誘導の希望を確認し、そのために自分の情報を提供することの同意を得る
2 避難誘導対象者名簿の作成	障害の状況や避難時の留意点等を把握する
3 誘導者の選定	近隣者の中から誘導する人を選定する
4 誘導訓練の実施	防災訓練時に実際に誘導し、問題点等を把握し対策を考える

宇部市地域福祉計画（2006）20ページに筆者が加筆

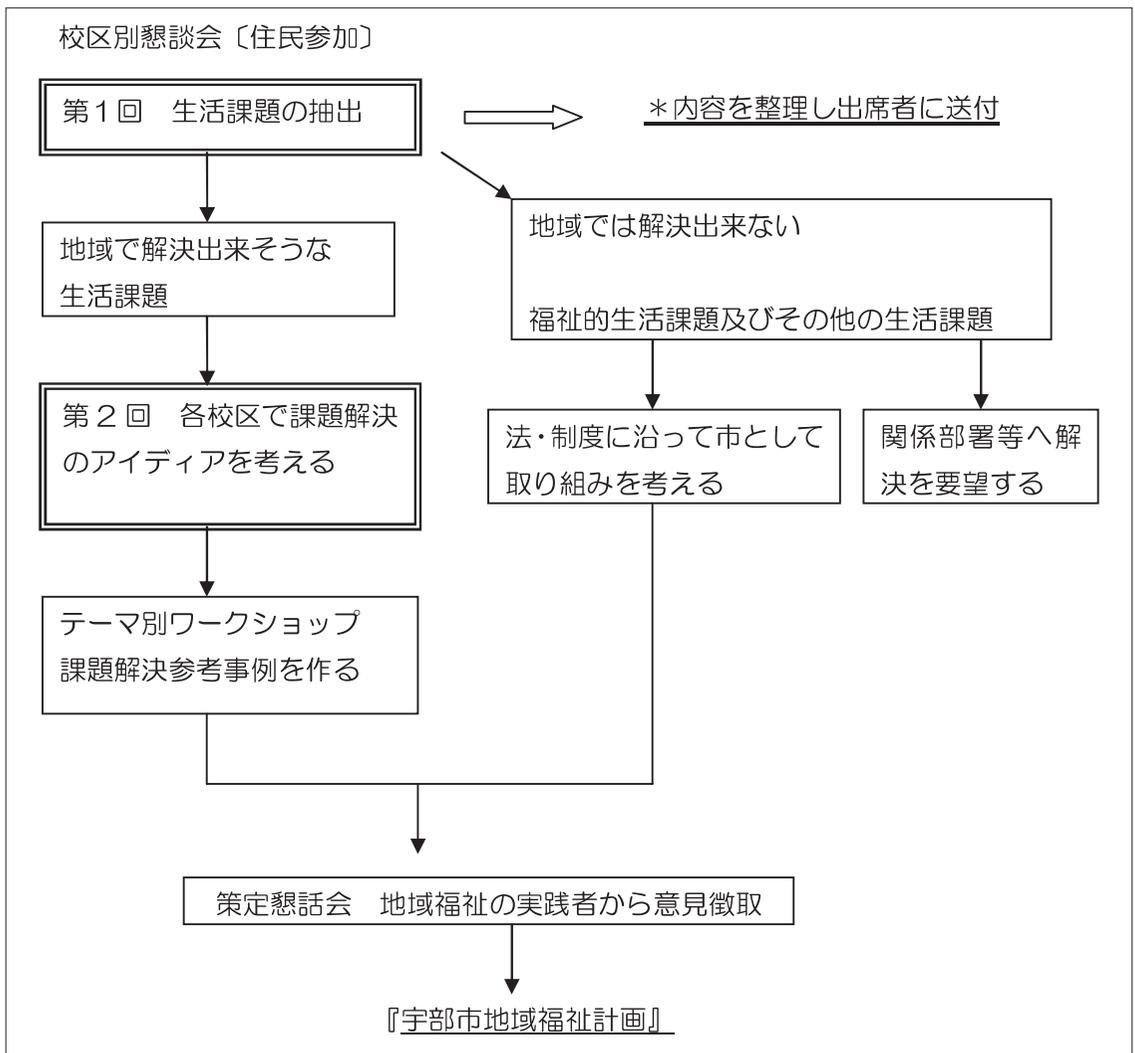
図1 課題解決参考事例

「ブ型住民参加をめざしている」に関しては、2回目の校區別懇談会において行政の担当部署を明示した生活課題解決の役割分担事例を話し合ったうえで、ワークショップにおいて、地域住民が中心となって取り組み、行政業務としてかかわれる部分には積極的に行政が出向いていくという協働型の課題解決参考事例が提案されている。

このように、計画策定段階においては、社会保障審議会福祉部会の示した計画策定指針の留意点

は概ね反映されているといえよう。宇部市地域福祉計画の策定過程は、「地域住民の参加」を単に事業内容等の説明や意見聴取という公聴会形式とはせず、地域福祉計画そのものを地域住民が生活課題を明らかにしたうえで、それらの課題を解決するための取り組み過程としてとらえているわけである。

ここで、宇部市地域福祉計画の策定過程を改めて整理すると図2のとおりである。



宇部市地域福祉計画（2006）3ページに筆者が加筆

図2 計画と校區別懇談会の関わり

註

1) 山口県南西部に位置し、人口179,000人、面積287平方キロ、気候は温暖で雨の少ない瀬戸内海気候である。明治期以降の石炭産業の振興により発展し、人口規模の急速な拡大と飛躍的な発展を遂げ、1921年村から一挙に県内2番目の市制を施行した。その後、資源エネルギーの需要構造の転換に伴い、素材供給型化学工業を中心とする瀬戸内海臨海工業地帯を形成している。

その一方で、急激な工業化の進展に伴う公害発生や生活環境の悪化も顕著となり、その対策は、公害を抑制しながら産業の発展と市民福祉の調和を目指す先進的事例である「宇部方式」として高く評価され、国際環境計画よりグローバル500賞を授与されている。

2) 千葉県美浜区浜田1丁目1番にある市町村職員中央研修所。1987年に開校し、年間を通じて、市町村職員の能力の向上を図り、地方分権型社会を構築するために、様々な市町村行政に関する課題を研究するプログラムが設定されている。(2007年度、63科目108クラスを開講)

3) 2004年の旧厚狭郡楠町との合併後の新宇部市の将来にわたる持続的発展を目指して位置づけられた事業。①地域産業の創造・育成、②環境共生都市の実現、③広域の中心都市としての整備充実、④地域コミュニティの充実の4事業が掲げられており、④地域コミュニティの充実に住民参加による「地域福祉計画」の策定が位置づけられている。

4) イキイキ地域づくり推進事業(2年間)は、「地域をより豊かに、よりすみやすく『イキイキ』とさせるため、住民自身が地域の課題や特性を学習しながら、課題解決に向けて活動するきっかけづくりを目的としたもの」であり、1996年

から実施され、これまでに、14校区が取り組んでいる。

2. 災害時要援護者の支援にみる地域福祉の実践

2-1 自主防災組織

第2章では、宇部市地域福祉計画第5部の災害時要援護者(災害弱者)の支援において、課題解決参考事例としてあげられている自主防災組織の設立、災害時要援護者避難支援制度、社会福祉施設との災害時の福祉避難所の運営に関する協定の取り組み状況を示し、計画策定の留意点がどのように反映されているかを検証する。

1959年9月の伊勢湾台風の被害を受けて1961年に策定された災害対策基本法は、その第5条第2項に、「市町村長は、(中略)住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織の充実を図り、(以下略)」として市町村の責務を、第7条第2項には、「地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するよう努めなければならない」として住民等の責務を規定している。そして、1995年の阪神淡路大震災を受けて、改正災害対策基本法において、この自発的な防災組織を自主防災組織という規定している。宇部市における自主防災組織の組織化の状況は表3のとおりである。2002年の西岐波校区での組織化を皮切りに、2006年度には一気に5校区で組織され、現在市内24校区中12校区で組織されている。さらに、2007年度も厚東校区で組織化のための準備が行われている。

実際の自主防災組織の組織化の過程においては、防災課が自主防災組織の歴史的背景や過去の災害の実態についての学習会を開催している。この学習会では、既に組織化されている校区の組織編制や災害訓練の取組状況なども詳しく紹介して

表3 自主防災組織の結成状況

年 度	2002	2003	2004	2005	2006
校 区	西岐波	神原、小野	厚南、新川、藤山	常盤	岬、恩田、鶉の島、上宇部、小羽山

いる。また、組織化後も防災資機材をそろえるための資金調達方法としての助成金申請への助言等も行っている。

2-2 災害時要援護者避難支援制度

災害時要援護者避難支援制度とは、高齢者・障害者などを災害から守るために「共助」¹⁾の推進を目的として台風や地震などの災害時に自力での避難が困難な人を地域で支援する制度である。

ここにいう災害時要援護者とは、災害に対処するにあたり、何らかの理由により援護を必要とする者のことで、移動が困難な者、医薬品や医療機器がないと生活できない者、情報を受けたり伝えたりすることが困難な者、理解や判断ができなかったり時間がかかったりする者、精神的に不安定になりやすい者とされており、具体的には、次のような手順によって、制度の利用希望者を募って登録するものである。

まず、65歳以上のひとり暮らしの高齢者、75歳以上の高齢者だけの世帯で、地区民生児童委員が活動を通じて支援が必要であると判断した者に対し、戸別訪問をする。そこで、制度説明をしたうえで、制度利用のための情報提供に同意した者が登録者となる。次に、障害の程度が1級と2級の身体障害者、療育手帳Aの知的障害者（どちらも在宅の人）については、市障害福祉課から制度案内を送付し、希望者を登録している。さらに、それ以外の者で、支援が必要な者で登録を希望する者に対しては、市社会福祉課、地区民生児童委員が受付、登録を行い、地区民生児童委員が個別に支援プランを作成することになっている。

この制度は「共助」を行うための支援体制の整備を目的としており、要援護者の支援は地域住民が担うとされており、支援の内容は、気象情報、避難準備情報、避難勧告など必要な情報の提供、災害時やそのおそれがある場合の要援護者の状況把握や安否確認、避難が必要な時の移動支援などである。

このように、本制度は、行政の災害時の支援制度に、それぞれの地域における住民に最も身近な

福祉に関する活動者である地区民生児童委員が中心となり、自治会や近隣者などの地域住民が要援護者の支援を担うという「行政との協働によるパートナーシップ型住民参加による地域福祉の推進」そのものであるといえる。

2-3 社会福祉施設との協定締結

宇部市は、2006年6月1日、市内13の社会福祉施設²⁾と「災害時の福祉避難所の運営に関する協定書」を締結している。この協定は、高齢者、障害者等で、災害時の避難所生活に何らかの特別な配慮を必要とするもの及びその介護者（家族を含む。）を社会福祉施設が可能な範囲で受け入れるために、該当社会福祉施設内に福祉避難所を開設するものである。

避難所における生活は、健常者にとっても快適なものではなく、介護を要する高齢者や障害者は、通常の避難所の生活において様々な支障をきたすことが予想される。対象施設の職員が高齢者や障害者等の避難者に介護及び必要な援助を行い、この援助に要する食料品や生活物資等を宇部市が供給するとともに、福祉避難所の管理運営に要する費用を負担するというものである。

この福祉避難所に関しては、校区別の懇談会において通常の避難所で生活が難しい住民やその家族から設置を希望するという意見が出されていた。そして、現実には、一部の地域においては、自治会とグループホーム等が災害時に周辺の避難者を受け入れるという話し合いを行っているという取り組みなども紹介されていた。しかしながら、そのような取り組みは、あくまでも健常者の一時的な避難であり、大規模災害発生時における長期的にわたる避難所生活では、費用面等の問題が生じることが明らかである。よって、行政が社会福祉施設に対して協力を求め、その要請に応える形でこのような協定が締結されたことは、行政と社会福祉事業者との協働によるパートナーシップの一つの形であると考えられる。

註

- 1) 災害時に関して自らが備え、自力で対処する「自助」、家族や知人・隣人との助け合いによる「共助」、救急隊による救助や指定避難所における援助などの行政による「公助」がある。このうち、地震災害時の建物倒壊によって閉じ込められた際の救助では、「共助」によるものが多数を占めている。
- 2) 13社会福祉施設の種別内訳は、高齢者施設7、障害者施設6である。

3. 地域福祉計画から地域福祉実践へ

3-1 地域福祉計画のめざす地域福祉の推進

第1章で示した経過により宇部市地域福祉計画は策定されたわけであるが、計画策定過程で醸成された地域福祉への住民参加の機運を計画の実践過程につなげることが地域福祉の推進にとって重要な鍵となる。

それでは、地域福祉の推進とは、具体的にはどのようなことをいうのであろうか。

大橋は、地域福祉計画について、その計画づくりの大変さを承知の上で、「しかしながら、この『地

域福祉計画』づくりをどこかのシンクタンクに任せたり、単なる“絵に描いた餅”のごとく作文したりするのではなく、地域住民の抱える生活課題を掘り起こし、整理し、住民ニーズに応える方向と内容を住民参加の方式で策定できれば、その計画は文字通り市町村の“街づくり”の基本構想、指針ともなる」と述べている（大橋、1998：44）。

また、本間は、この地域福祉計画と地域づくり、まちづくりとの関連性について、地域福祉計画の意義として、「地域福祉計画を地域再生のための有力なツールとしてとらえていいのではないかと述べている（本間、2007：181）。さらに、東京都八王子市、長野県諏訪市の地域福祉計画を示して、「地域福祉計画が即地域づくり計画、まちづくり計画となっている」とも述べている（本間、2007：185-186）。

つまり、地域福祉計画の目指すところの地域福祉の推進は、まちづくりを実現することといえるであろう。

さらに、大橋は地域福祉の概念として、福祉教育の発展と地域福祉の主体形成をあげたうえで、「学校教育を中心とした児童・生徒の福祉教育の推

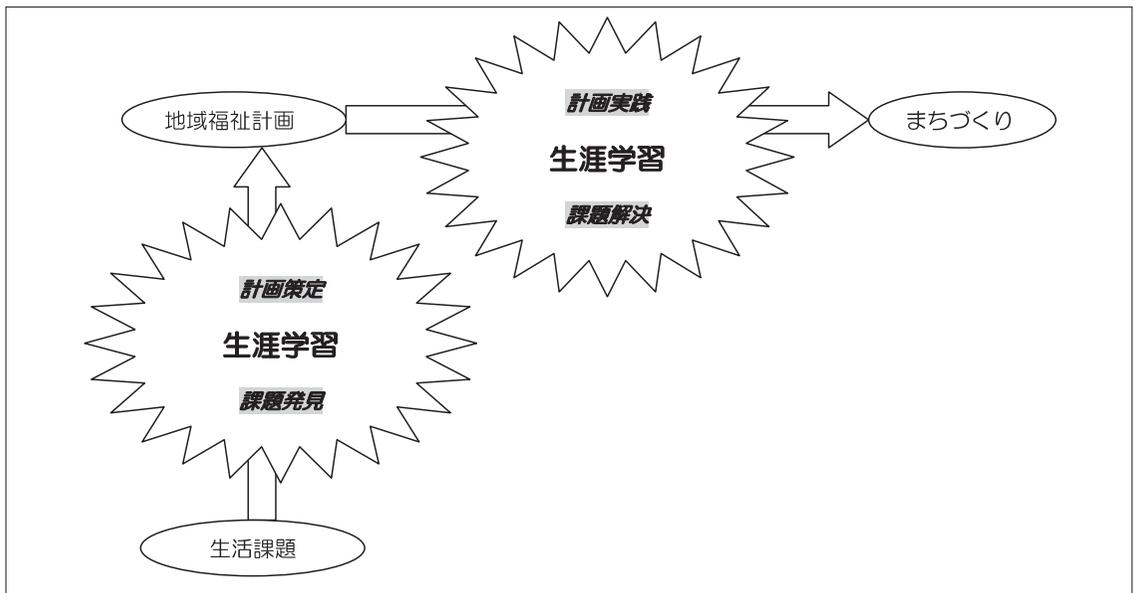


図3

進とは別に、成人、高齢者、女性に対する福祉教育も展開されるようになってきた」、「1992年に生涯学習審議会が社会福祉に関するボランティア活動と限定しているわけではないが、生涯学習とボランティア活動との関わりについて触れ、「社会還元型、社会参加型生涯学習」の推進を提唱している」と述べている（大橋、1999：98-99）。

筆者も前出の両者が述べているとおり、地域福祉の推進は地域福祉計画をその実践によってまちづくりへとつなげることであり、地域福祉計画をまちづくりへとつなげるためには、図3のように、生涯学習が媒介的な役割を果たすことが重要であると考えている。

つまり、地域福祉計画を策定する段階で、各校区の生活課題を明らかにしていくことが第1段階としての生涯学習の場であり、この場で明らかにされた生活課題を解決していくための方向性として地域福祉計画が策定されている。さらに、策定された地域福祉計画の実践は、各校区の生活課題の解決過程そのものであり、そのための話し合いや取り組みもまた生涯学習の場である。その結果として地域住民が主体となり、行政が専門的観点から協働していくというパートナーシップ型参加のまちづくりが実践され、この積み重ねが地域福祉の推進へとつながると考える。

3-2 恩田校区地域づくり研修会

前節で述べた地域福祉計画をまちづくりへとつなぐための生涯学習の媒介的な役割について、地域コミュニティ推進室と生涯学習課の共催で行われている地域づくり研修会¹⁾の進め方から検証することとする。

2007年6月、恩田校区²⁾において計3回にわたる地域づくり研修会が開催された。この地域づくり研修会は、前年組織化された恩田自主防災組織の今後の活動について約40名の校区住民が話し合うものであり、研修会のテーマは、「安全・安心のまち恩田を目指して」であった。

この研修会の開催に先立って、研修会の内容及びスケジュール等についての事前の話し合いが行

われた。この話し合いには、恩田校区からはコミュニティ連絡協議会、子ども会育成会、老人クラブ、自治会連合会等の代表、行政側からは主催者である地域コミュニティ推進室、生涯学習課のほか、自主防災組織に関する研修会ということで防災課、地域福祉計画の担当であるとともに災害救助担当である社会福祉課が出席した。

この事前の話し合いでは、2年前の地域福祉計画策定のための校区別懇談会で話し合われた災害に関する生活課題の内容をふまえて、災害時要援護者支援体制、災害種別避難方法マニュアルの作成、防災マップの作成、子供会の防災活動の4テーマについてワークショップを開催することとし、そのための基本的知識として、第1回では、社会福祉課が「宇部市の災害時の取り組み」について説明をすることなどが決定された。また、第2、3回のワークショップにおけるアドバイザーとして防災課が出席することも確認されている。

まず、第1回の「宇部市の災害時の取り組み」では、恩田校区における災害時の指定避難所、災害時要援護者避難支援制度、福祉避難所に関する協定等についての説明が行われた。そして、第2、3回目のワークショップにおいては、4グループに分かれて、①災害時の要援護者の支援体制（連絡網）として、「民生児童委員協議会と市の社会福祉課が体制づくりを進めている『災害時要援護者避難支援体制』との関係をどうするか」、②災害種別避難方法マニュアルの作成として、「指定避難所の位置の周知、避難所における障害者・高齢者・乳幼児・妊婦・病弱者等に対する留意点」、③防災マップの作成として、「恩田校区の危険箇所を地図上で検討し、後日校区内を歩いて防災マップを作るための準備」、④子ども会の防災活動として、「子ども会活動の中に防災活動の視点を取り入れられないか、防災活動での子どもたちの役割分担はないだろうか」等について話し合いが行われた。

このワークショップで話し合われた恩田自主防災組織としての今後の活動例は、図4のとおりである。

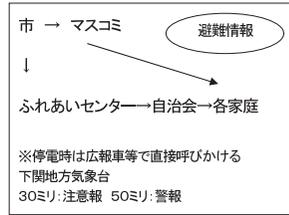
防災マップの作成、地図からどのようなことが読み取れるか、防災マップから現在のどのような危険が考えられるか

水害(台風)に関して

★ポイント

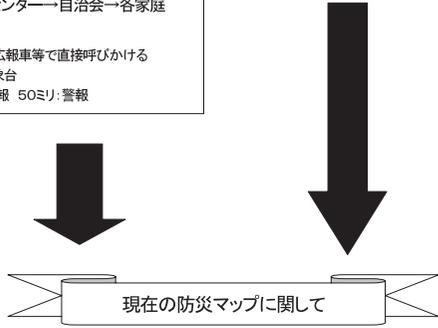
- ・側溝が一つのポイント。
- ・側溝関係、危険箇所を記す。
- ・大量に雨が降った場合の水はけの問題
- ・高い場所にある家は空港からの風で瓦がほとんど飛ぶ
- ・台風で死亡するケースは畑などの様子を見に行ってしまうことが多い
- ・今まで浸水したことの無い場所が浸水したらどう逃げようかわからない
- ・高齢者もたくさんいる
- ・大雨のとき水路が見えず足を滑らせて吸い込まれて死ぬ
↓水路の場所を地図に書くべきでは？
- ・センター前を農業用水路として工事しているが、恩田ふれあいセンターは避難場所になっているので吸い込まれる危険があるのでは
- ・H11 台風 18 号で空港が浸水した際、恩田地区の真ん中あたりの低い地域は浸水していない。
- ・H11 台風 18 号で 4-1.2.3 区(空港通り)、7-1 区に一部避難勧告
- ・15 区のところは去年整備したので浸水の心配なし
- ・25 区は低い、少し前のスーパーマーケットが浸水する。
- ・ホームセンターも浸水する。
- ・H7 琴芝水害 81ミリ
- ・H3 台風 19 号は風台風のため水被害なし
- ・H5 68ミリで浸水→現在なら大丈夫
(高い所に住んでいると、どこが浸水するかわからないし実感がわかない)
- ※波消しのテトラポットを作っている
- ※明神川の用水路は昔狭かったが今は広くなった
- ※恩田の真ん中あたりの地域は工事したので水没の心配なし
- ※恩田は土砂崩れや、橋、ため池による被害の心配はない

災害時の情報伝達経路



地震・火災に関して

- ・火災と地震も今後心配
- ・地震がきたらどうしよう
- ・ガスのある位置は？



- ・体が動けない人を運ぶときどこに担架があるか示しておく必要がある
- ・水路をもう少し分かりやすく表示する
- ・道路幅が狭い→延焼、道が通れなくなる可能性もあるので逃げ道を複数考えておく
- ・高い所に住んでいる人も避難する時には、低い所を通らなくてはならない
その途中事故にあわないように安全な(高い)所を通る逃げ道を考える
- ・現在のマップでは川の位置や開いている側溝の位置がわからない
- ・自分の住む地域でどのあたりに水がたまっていくのかわかる
- ・避難路の確認をする
- ・避難路をわかりやすく示す
- ・どのくらいのことを想定しているのか市の防災を参考にする

「恩田校区まちづくり研修会」のグループワークの内容をもとに筆者が作成

図4 3班 防災マップに関して

3-3 地域福祉計画によるまちづくりにおける生涯学習の媒介的役割

このように、地域の生活課題の解決のために、地域住民が主体となって学習会や話し合いを行うことは生涯学習そのものである。

生涯学習に関して、佐藤は、生涯学習社会をささえる社会教育の構築として「多様な団体やグループが、学習という次元で協力しながら、『生活の場における共同学習』を發展させ、自治を築く学びを發展させることは、自治体経営改革の現実にむきあいながら社会教育の公共性を再構築していく重要な筋道である。なかでも、子育て支援や青少年の体験活動に地域住民がさまざまなかわりをもつような世代間交流、あるいはマイノリティや社会的弱者とのふれあいをつうじて社会的

な関係性を広げ、共生の価値を築く活動、さらには地域資源再生の視点から地域経済再生・雇用・高齢化への相互支援など地域・生活の豊かさを追求する活動などに新しい発想や学びの方法論が生み出されている」と述べている(佐藤、2006:42)。

この佐藤のいう方法論こそが、地域福祉計画であり、自治体経営改革の現実のひとつに、計画策定指針の留意点である行政との協働によるパートナーシップ型住民参加が該当することはいうまでもあるまい。

また、住民参加による福祉のまちづくりに、生涯学習の観点からアプローチするとは、生涯学習と福祉のまちづくりとの関係性について、「社会福祉と生涯学習をつなぎ、福祉のまちづくりに何か提案できるとすれば、それは住民参加における

主体形成の視点と方法についてではないか」と述べている（辻、2003：1）。つまり、辻は、生涯学習の立場から地域づくり（まちづくり）のフィールドにおいて社会福祉との融合を提示しているといえよう。一方、筆者は、社会福祉の立場から福祉施策の一事業である地域福祉計画の策定及び実践のフィールドに関与していく中で、計画策定から実践へと続く一連のプロセスにおいて、生涯学習の場が展開されており、地域福祉の推進をまちづくりとするならば、生涯学習がその過程における媒介的役割を果たしていると考えられるわけである。

註

- 1) 以前は、単発の学習会として開催されていたが、現在は、座学とワークショップを組み合わせた3回程度の短期研修会として開催されている。地域福祉計画策定時の懇談会で明らかになった地域それぞれの生活課題の解決策を具体的に進めていくという地域福祉計画の実践課程の意味合いを持っている。
- 2) 宇部市の南部に位置する人口13,105人5,865世帯、高齢化率25.39%（いずれも2007年10月1日現在）の住居地型地域。瀬戸内海に面しており、海岸部には山口宇部空港がある。1999年の18号台風の直撃を受け、防波堤が壊れ空港の全機能が停止するなど高潮による甚大な被害を受けた。また、これまで、校区内を流れる河川の氾濫もあり、校区住民の防災に対する意識は高い。

おわりに

宇部市地域福祉計画の策定過程における住民参加の状況を検証するとともに、計画策定後の実践について、策定過程で実施された校區別懇談会において明らかにされた生活課題の中の一つである災害への取り組みが、住民参加のもと、どのように進められ、行政と自主防災組織を中心とする地域住民がどのようにして協働しているのかをみてきた。

地域福祉計画の策定過程においては、住民が主体となって生活課題を明らかにし、その解決の方向性を示すことで地域福祉計画としている。策定後の実践課程としては、地域コミュニティ推進室と生涯学習課が共同で開催する地域づくり研修会において、従来、縦割りと評される行政が、その枠を超えて横の連携を形成して校区に出向いて、校区の生活課題解決のために校区住民とともに学習している。このようなスタイルでの地域福祉計画の実践は、社会還元型生涯学習¹⁾を実践してきた宇部市ならではの成果であるとともに、その一つひとつが生涯学習そのものであり、地域福祉計画をまちづくりへとつなぐ過程において、改めて生涯学習の果たす役割の重要性を痛感している。

2年前の地域福祉計画策定過程での校區別懇談会において、地域福祉の推進を住民参加のもとで行うという説明に対して、一部の住民から「本来行政が行うべきサービスを住民に押し付ける計画なのではないか」という意見が出された。確かに、宇部市に限らず地方自治体の財政事情や将来的な職員削減計画等を考えれば、行政の行うサービスには限界がある。しかしながら、行政がいくら声高に住民参加を叫んだところで、真のパートナーシップ型住民参加は実現しないであろう。宇部市の地域福祉計画の実践は、決して、住民への押し付けではなく、自主防災組織の組織化や地域づくり研修会の開催に見られるように、関係職員がそれぞれの地域の状況にそって地域住民と同じ目線に立ち、行政としての専門的な支援を最大限行いながら、ともにその地域に見合った地域づくり、まちづくりに取り組んでいる。つまり、地域住民と行政が相互に理解しあい、協働して生活課題へ取り組むパートナーシップ型住民参加による地域福祉計画の実践は、地域住民が主体となった生涯学習の現場に行政がその専門性を持って参加するものであり、行政側の考えによって進められる施策以上に行政の目配り、果たすべき責任は大きくなるといえる。

註

1) 大橋が、「社会教育法第3条の『実際の生活に即する文化的教養を高めるような』社会教育の在り方を問い直してみななければならないが、同時に戦前の反省を踏まえて自己完結型生涯学習の視点を尊重しつつ、今日的な社会状況に照らして社会還元型生涯学習の推進を積極的に考えてみる必要がある」(大橋、1999:214)と述べており、宇部市の生涯学習推進構想における市民大学構想、学習の森構想、地域づくり構想の3本柱の実践を社会還元型生涯学習構想と評価している。

引用・参考文献

- 石田路子 (2006) 『ピープルズセキュリティ』、ふくろう出版
- 大橋謙策・宮城孝編 (1998) 『社会福祉基礎構造改革と地域福祉の実践』、東洋堂企画出版社
- 大橋謙策 (1999) 『地域福祉』、財団法人放送大学教育振興会
- 大橋謙策監修・宇部市教育委員会編 (1999) 『いきがい発見のまち 宇部市の生涯学習推進構想』、東洋堂企画出版社
- 川村匡由 (2007) 『地域福祉とソーシャルガバナンス 新しい地域福祉計画論』、中央法規
- 佐藤一子 (2006) 『現代社会教育学 生涯学習社会への道程』、東洋館出版社
- 辻浩 (2003) 『住民参加型福祉と生涯学習 福祉のまちづくりへの主体形成を求めて』、ミネルヴァ書房
- 本間義人 (2007) 『地域再生の条件』、岩波書店
- 社会保障審議会福祉部会 (2002) 「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針のあり方について (一人ひとりの地域住民への訴え)」
- 宇部市 (2006) 「宇部市地域福祉計画」
- 宇部市 (2007) 「宇部市要援護者支援マニュアル」

SUMMARY

The Meditate Role of Lifelong Learning on the Regional Welfare Plan

Mitsunori UCHIDA

The decision of the regional welfare plan came into being as a treatment program when it was specified in Article 107 of the Social Welfare Law in 2000.

As for the point of the regional welfare plan decision, first the Resident participates in the plan decision, second the resident cooperates in promotion of the community welfare, third partnership of between the residents, the residents and the local municipality.

The residents clarified the life problem in the decision stage of the regional welfare plan. And they solves the life problem as practice of the plan.

Such a approach is exactly the lifelong learning. The lifelong learning plays an important role in the decision and the practice of the Regional Welfare Plan.

The local municipality and the residents have to work on the lifelong learning to promote the community welfare.