

研究ノート

# 福祉現任者からみる 旭川市における地域福祉課題とは —旭川未来会議 2030 を終えてみえてきた 地域福祉のあるべき姿—

Community Welfare Issues in Asahikawa City  
from the Perspective of Incumbent Welfare Workers

-The Vision of Community Welfare After the Asahikawa Future Conference 2030-

五所卓子<sup>1)</sup> 鷺塚清貴<sup>2)</sup> 正木大良<sup>2)</sup>

Takuko GOSHO, Kiyotaka WASHIZUKA and Tarou MASAKI

<sup>1)</sup> 旭川大学保健福祉学部コミュニティ福祉学科

<sup>2)</sup> 旭川市福祉保険部福祉保険課

## 抄 録

本研究は旭川市が開催した『令和4年度旭川未来会議 2030』において、旭川市の未来にむけた地域福祉に関する施策等の取り組みに向け、福祉現任者が認識する地域福祉課題の共有と解決の議論をおこない、その結果を明らかにすることを目的とした。本会議の参加メンバー10名を対象に質問紙ならびにグループ・インタビューを実施し、内容を質的に分析した。地域福祉課題は49コード、12サブカテゴリを抽出した。その結果、『地域や当事者グループにおけるつながりが希薄』『地域福祉活動の担い手が不足している』『地域住民の暮らしを統合的に支援する体制が未構築』の3カテゴリを抽出し、この課題から地域福祉課題の具体的解決案を議論した。

## I. はじめに

令和4年11月7日、『令和4年度旭川未来会議2030』報告会が開催された。『旭川未来会議2030』（以下、本会議という。）は、令和4年3月に発足し、同年5月のキックオフミーティングを皮切りに開始された。本会議の目的は旭川市民が主体的にまちづくりに参画し、「2030年の旭川のあるべき姿」について議論し、ここから得られた意見を旭川市が未来に向けた取り組みとして推進していくこととしている。構成チームは旭川市の産業やコミュニティを構成する6つの領域分野別のワーキンググループに分かれ、筆者は其中で「福祉分野」に参加し、メンバーと座長を兼任し、ならびに福祉分野各参加メンバーへのアンケートを実施した。本アンケートにより、福祉現任者であるメンバーから寄せられた地域福祉に関する課題や意見は、地域に現存する福祉課題資料としての蓄積が有益であ

り、今後の課題解決への検討や、本学科のソーシャルワーク教育の有用にも寄与しうるものである。本資料は、その成果について報告する。

## II. 報告会開催までの取り組みの経過

### 1. ワーキンググループの編成と会期スケジュール

本会議報告会に催して編成された福祉分野ワーキンググループは各福祉関連団体から推薦された8名と公募により応募されたメンバー2名の計10名で構成される。メンバーそれぞれの領域別の所属については、以下の通りである（表1）。障がい者領域や高齢者領域等、またこれらの領域の地域福祉を推進する関係機関によって構成されている。会期はキックオフミーティングを含む全4回のワークショップを経て、最終的には全体会議報告会にて旭川市長への報告を行うべくスケジュールとして進められた（表2）。

表1. ワーキンググループメンバーの領域別所属

所属等	団体推薦・公募の別
旭川市社会福祉協議会	団体推薦
旭川市社会福祉施設協議会	団体推薦
旭川市障害者連絡協議会	団体推薦
旭川市自立支援協議会	団体推薦
旭川市永山地域包括支援センター	団体推薦
旭川市民生委員児童委員連絡協議会	団体推薦
旭川市老人クラブ連合会	団体推薦
旭川大学	団体推薦
高齢福祉サービス事業所	公募
地域密着型福祉サービス事業所	公募

表2. 本会期スケジュール

	キックオフ ミーティング	第1回 ワークショップ	第2回 ワークショップ	第3回 ワークショップ	報告会
会期	5月	7月	9月	10月	11月
協議 内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域福祉における取組現状について</li> <li>○今後のワークショップテーマやスケジュールの予定・確認</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>○全体会議・市長への報告</li> </ul>

旭川未来会議 2030 福祉分野ワーキンググループスケジュール表を筆者改変

## 2. 初回キックオフミーティングと第1回ワークショップまでの取り組みと開催

初回に行われたキックオフミーティングでは、旭川市が現行取り組んでいる「第4期旭川市地域福祉計画」<sup>1)</sup>、「旭川市地域共生社会の実現に向けた施策の推進に関する条例」<sup>2)</sup>、「地域まるごと支援員等による包括的支援体制整備事業」<sup>注1)</sup>について、旭川市行政担当職員より説明が行われたほか、各メンバーとの簡易な打ち合わせや懇談、今後のワークショップスケジュールの把握・共有が行われた。<sup>3)</sup>以降、7月に行われる第1回ワークショップに向け、筆者ならびに本会議福祉分野担当行政職員との協働により、本会議目的到達のためのワークショップ毎の実施内容や方法等、さらに必要な予備調査等を検討した。

本ワークショップのメンバーは多分野の福祉関係者が出席しており、そのため広く地域に現存する福祉課

題が議論の対象となる。このことを踏まえ、次回ワークショップまでに行なう準備として、各メンバーが現在認識している課題について事前集約し、あらかじめ検討を行なうべく次の作業を設けることとした。はじめに、事前記入シートを作成し(図)、①各メンバーが日頃の業務や活動の際に認識した福祉課題と思われる事項、②①での具体的エピソードやその理由、について事前記入してもらうこととした。この事前記入シートはワークショップ前に提出してもらい、類似する意見のグループ化とさらに独自する意見それぞれにキーワードを表し、分類を行なった。

これらの事前集約・検討を経て行われた第1回ワークショップでは、各メンバーから事前記入シートをホワイトボードに掲示のうえ、各々がシートに基づいた報告をし、さらに全体の報告を終えた後に報告によって新たに課題等と認識し浮かび上がった事項がある際に

事前記入シート
<p>記入者 (課題・重要と思われる事項)</p>          
<p>(そのように思った理由・エピソード) ※箇条書きなど簡単に記入いただいて結構です。 当日、補足しながら発表をお願いします。</p>

原資料をもとに筆者作成

**図. 事前記入シート**

は、追加報告の時間を設けたが、特段の意見は表出されず、既存の意見を全体で共有し熟慮をもって終了した。

**3. 第2回ワークショップまでの取り組みと開催**

その後、9月に行われるワークショップに向け、前回ワークショップでの各メンバーから表出された課題・意見等の整理を行い、多くの地域福祉の課題が浮かび上がった。しかし課題一つひとつは、メンバーが

日頃の業務の際に認識する個別具体的なケースであり、本会議の目的での、2030年の旭川市のあるべき姿を見据え目標を掲げるためには、個々が認識する課題を地域福祉全体の課題と捉え、共通化を図ったうえで議論に反映させる必要がある。そこで、本調査によって、個々の課題ケース事例の中に類似点を見出し、それを類型として示すため、質的帰納的手法を用い、分析を行なった(表3)。

**表3. 地域における福祉課題**

番号	コード	サブカテゴリ	カテゴリ
1	高齢者を含めた単身世帯が増加している	住民の孤立化が進んでいる	地域や当事者グループにおけるつながりの希薄
2	高齢・障害者の独居世帯では、経済的な理由から夏場にエアコンが買えない、外出を控えるなどにより健康被害が懸念される		
3	当事者同士で支え合う場(ピアサポートの機会)が少ない	当事者同士のつながりの場が少ない	
4	孤立する障害者やその家族が情報を共有する機会が少ない		
5	当事者活動(障害を持っている若い方、脳卒中の片麻痺の方、失語症や高次脳機能障害の方たち等が集うような会)が少ない		
6	地域の空き家問題への対応に苦慮している	人口減少による影響	
7	農村地域で空き家が増加している		
8	過疎化が進んでいる		
9	休止・廃止になる町内会が存在する		
10	地域活動(ふれあいサロン)が停滞している	コロナ禍による影響	
11	町内会の活動が少なくなってきた		
12	コロナ禍で町内行事が停滞している		
13	コロナ禍で様々なコミュニティにおいてつながりの希薄さが浮き彫りになっている		

番号	コード	サブカテゴリ	カテゴリ
14	ボランティアが高齢化している。	ボランティアや地域福祉の担い手が固定化している	地域福祉活動の担い手不足
15	町内会や様々な団体等の役員が高齢化している		
16	町内会等の役員は長年同じ顔ぶれとなっている		
17	広域的な組織（市民委員会、地区社協）において役員の後継者のなり手不足が顕著である		
18	若い世代の人達のボランティアへの参加が少ない	地域（福祉）活動に関する若い世代の参加意欲が乏しい	
19	若い世代の担い手が不足し、地縁組織等の維持が難しい		
20	地域福祉の担い手として若い世代に期待が寄せられている		
21	若い世代の地域活動への参加が減少している		
22	若い人達は働いている方が多いため、地域福祉活動における人材確保が難しい	若い世代の地域（福祉）活動への参加には制約が多い	
23	障害や生活困窮を抱える方が住まいを探す際、賃貸不可と断られることがあった	福祉に関する住民理解の不足や世代間相互理解が不一致	
24	老人クラブの加入者が年々減少し、今後どのように活動していけば良いかわからない		
25	地域福祉の担い手として若年者の参加が少ない		
26	地域福祉活動に関する世代間での相互理解が不足している		
27	（地域福祉活動をしていない）住民が活動の担い手をどのように見ているのかを把握できているか		
28	若い世代は福祉に興味を持っている人が少ない		
29	「地域まちづくり推進協議会」「2層協議体」など参加者の重複が見られる	地縁組織等における機能や参加者に重複が見られる	
30	「民生委員」「地区社協」による地域の心配な方の見守りなどの役割の重複している		
31	類似する活動を別々の組織で行っている場合がある		
32	虐待など人権侵害に関わるケースが増加している。	複雑化・複合化した課題を抱える個人や世帯が増えている	
33	生活問題・医療問題・金銭関係などの幅広い支援体制が必要なケース（8050問題を抱える世帯等）の増加		
34	本人の特性による不適切な居室の使用に悩む大家が一定数いる		
35	障害福祉サービスが65歳を機に介護保険サービスに切り替わり、これまでのサービスが受けられない		
36	単身高齢者の緊急時における対応に懸念がある	既存の相談機関の体制では諸課題への対応が難しい	
37	単一機関では複合的課題への相談対応の負担が大きい		
38	当事者会やサークルを立ち上げを希望する方もいるが、ノウハウや費用の不足から行動に移せない		
39	障害の分野は地域包括支援センターのように住所（圏域）ごとに分かれた相談機関がないので、地域住民にとって相談しづらい側面がある		
40	地域で要支援者をどのように避難させていけばいいのかかわからない		
41	支援が必要な（特に支援困難な）ケースの発見や支援・対応に係る機能が充実していない		
42	障害分野と高齢分野の相談機関の連携がより密になる必要がある		
43	障害分野は身近な相談窓口がない		
44	ヘルパーなど福祉に関わる担い手（スタッフ）不足している	公的な福祉サービスの人手不足とそれに伴う支援の質の担保に不足がある	
45	事業所スタッフの疲弊や支援の質が低下し、当事者に十分な支援ができない場合がある		
46	サービスの需給バランスが不均衡で、事業所によっては人員の確保や適切な支援が提供できていない場合がある		
47	福祉施設やデイサービス等において人手が不足している		
48	福祉施設では居室など閉鎖的空間になりやすくスタッフの支援に目が行き届かない		
49	認知症予防や体操教室の自主化により、市の事業によるリハビリ等の専門職の関与が薄くなると、教室の有効性や継続性が損なわれてしまう		

本調査によって、本会議の目的を達する手段だけでなく、地域における福祉課題を明らかにし、さらに今後の課題解決のための具体的方途を検討するうえで基礎資料になると考える。

#### 1) 研究方法

研究方法は、本ワーキンググループメンバーより事前集約した事前記入シートと、第1回ワークショップでの事前記入シートに基づく報告を音声にて録音し、逐語録を作成した。

分析方法は、逐語録をデータ化し、課題と読み取れる部分に着目しコードとした。次に類似したコードを集約しサブカテゴリを生成した。サブカテゴリの関係性及び内容を検討しカテゴリに名称をつけ抽象化した。カテゴリの生成ではコード、データに戻りながら慎重に抽象度を高めた。データ分析の真実性を保証するため、分析は共同調査者間で検討を重ね、サブカテゴリとカテゴリについて意見を確認し、分析結果は妥当であるとの確認を得た。

#### 2) 倫理的配慮

調査実施にあたり、調査目的と方法、メンバーの守秘義務、調査協力を辞退する権利、データの保管と調査終了後の処分等について、メンバーに口頭にて説明し、本会議の推薦委任とともに同意書による署名を得た。

### Ⅲ. 研究結果

アンケート調査を行なった結果、福祉現任者が認識している福祉課題として、49コード、12サブカテゴリ、3カテゴリを抽出した。以下、カテゴリの内容についてカテゴリを『』、サブカテゴリを「」で記述する。

- ①「住民の孤立が進んでいる」、「当事者同士のつながりの場が少ない」、「人口減少による影響」、「コロナ禍による影響」については、『地域や当事者グループにおけるつながりの希薄』としてみる事ができる。
- ②「ボランティアや地域福祉の担い手が固定化している」、「地域（福祉）活動に関する若い世代の参加意欲が乏しい」、「若い世代の地域（福祉）活動への参加には制約が多い」、「福祉に関する住民理解の不足や世代間相互理解が不一致」、「地縁組織等における機能や参加者に重複が見られる」については、『地域福祉活動の担い手不足』としてみる事ができる。

- ③「複雑化・複合化した課題を抱える個人や世帯が増加している」、「既存の相談機関の体制では諸課題への対応が難しい」、「公的な福祉サービスの人手不足とそれに伴う支援の質の担保に不足がある」については、『地域住民の暮らしにおける統合的支援体制の未構築』としてみる事ができる。

### Ⅳ. 考 察

以上の調査結果から抽出された3カテゴリと考察について、以下に記述する。

#### ①『地域や当事者グループにおけるつながりが希薄』

現代社会における高齢化や過疎化の問題は本地域においても共通課題と言える。地域住民の高齢化や過疎化が進むにつれ、従来の地縁組織活動に対する負担から活動の内容や頻度そのものが停滞し、よって近隣住民同士の関係性そのものが希薄となり、次第に住民互助や地域への愛着に対する意識の弱まりの結果と考えられる。また、アンケートにはコロナ禍により一時停止とした活動について、再開が可能な状況となった場合でもこれを機に活動の停止を要望した住民が多く、再会の目処がない活動が複数あるとの回答がみられた。さらに高齢や障がい、疾病等を理由に日頃の地域生活に何らかの支障を来たしやすい住民に対し、同じ悩みや課題を共有し互助を可能とするピアサポート体制が整備されていないことが、当事者から多く意見として寄せられているとの回答があった。

#### ②『地域福祉活動の担い手が不足している』

従来の地域地縁活動と現在での違いに認識されるものとして、子育て世代による地域住民活動への参加者が減少しがちであることが言える。共働き世帯の増加により保護者が地域地縁活動に割く時間が取れないといったことや、その子どもにおいても参加活動の経験がないことからそもそも関心を持ちづらいなどの要因が考えられる。アンケートには子育て世代の担い手が不在であるため、地域地縁組織の現担当者が任期延長の繰り返しを余儀なくされ、しかし活動に伴う業務量と年齢的な体力の衰えにより、年々負担を増しているとの回答が見られた。これに対して、子育て世代にあるメンバーからのアンケートには仕事と家事・育児で多忙にあり、現世代の環境を考慮して欲しいとの回答が見られた。また、現在の地域地縁組織の特徴として、行政と連携協議によって行われる活動と地域ボランティアによって行われる活動に大きく二分化されており、しかしその活動に重複がみられているため、よ

り負担が大きいとの回答があった。

### ③『地域住民の暮らしを統合的に支援する体制が未構築』

地域にある個別課題は、単一の問題だけでなく複数の問題が絡み問題がより複雑化していることが考えられる。個人に生じる問題は身内によって解決できるケースが少なくなり、またそれに代わる民間や行政の支援あるいはサービス活用をする際にも福祉領域の専門分化や縦割り化した役割を持つことと、さらに人員や制度そのものの不在が弊害となり複雑化した問題への介入が行えていない現状が考えられる。またアンケートには、地域の福祉活動への参加や推進に積極的な担い手がいるにも関わらず、その人員を生かすための場や機会そのものが不足し、またミスマッチも見られるとの回答があった。

本調査を経て行われた本ワークショップでは、各メンバーへ、発言した意見としての齟齬や、抽出したサブカテゴリ、カテゴリの相違を確認し、妥当であるとの確認を得た上で、さらに課題の解決に向けた意見や方案について意見共有や議論を持って終了した。

## V. 第3回ワークショップまでの取り組みと開催

その後、10月に行われるワークショップに向け、前回ワークショップ後半において、メンバーから寄せられた課題の解決に向けた意見や議論の内容について整理を行なった。すでに地域福祉課題として抽出された3カテゴリに対する解決のアプローチ方法は、次のようにまとめることができる。以下、カテゴリを『』、意見を「」で記述する。

- ①『地域や当事者グループにおけるつながりが希薄』については、「町内会の意義等の周知や条例化など活性化を図る」、「既存の枠組にとらわれない新しい町内会活動や近隣との助け合いのあり方について世代間で意見交換を行なう機会を設ける」、「現行の地域福祉への取り組みで住民連帯意識が醸成されたと思われる事例（支え合いマップの活用）を広め、他の地域でも取り組みを実施する」、「子どもから大人まで地域福祉や地域共生社会を学ぶ機会を設ける」の意見であった。
- ②『地域福祉活動の担い手が不足している』については、「当事者団体・活動への人的・金銭的なサポートを充実させる」、「ICTを活用し、地域福祉活動の事務的負担の軽減や拡充を図る」、「地縁組織間で重複する役割・機能を整理し、有機的連帯への再編を

図る」の意見であった。

- ③『地域住民の暮らしを統合的に支援する体制が未構築』については、「障がい者や地域住民が身近に相談できる窓口を拡充するとともに、地域まるごと支援員について広く認知を進める」、「行政機関に福祉専門職の配置や担当職員の対応技術向上のため、相談技術や福祉各分野別知識の獲得と関係機関連携等に関する研修等を実施し、総合相談体制の充実を図る」、「自主化に向けた動きがある高齢者等の福祉サービス施策は、今後も専門職の継続的関与を行なう」、「在宅ヘルパー不足の解消には、有料老人ホーム施設数を需要に応じた供給量となるよう見直しが必要」の意見であった。

第3回ワークショップでは、これらの福祉課題へのアプローチ方法の事前の意見整理を踏まえ、本会議目的の到達の指標である2030年の旭川のあるべき姿について、スローガンならびにポリシーが検討された。各メンバーの発案や意向などの協議を経てポリシー及びスローガンは以下に決定した。

### スローガン

「誰もがその人らしく、普段の暮らしの中で『しあわせに生きる（福祉）』ための温かい『つながり』が育まれるまち」

### ポリシー

- ・「助けて」と言える、「なんもなんも」と助け合える居心地の良いつながりを地域の中で醸成していく。
- ・「これまで」を大切にしつつ「これから」の持続可能な地域福祉のあり方を多世代で柔軟に考え・学び・活動する。
- ・豊富な社会資源を活用し、行政と住民が一体となり、個人や地域が抱える困りごとをしっかりと受け止める支援体制を築いていく。

## VI. おわりに

本会議報告会当日はコロナ禍のため6つの領域分野別担当者ならびに行政関係職員全員の参加は叶わなかったが、70名余りが参加し、盛会のうちに終えることができた。本ワーキンググループでの活動や議論を経て、明らかとなった旭川地域における福祉課題は、近年、日本国内全体で認識される課題と比べ、大きな相違はないように思われる。しかし、各メンバーから

の事例をふまえての課題報告は、より喫緊かつ身近に迫る現実的課題であると改めて認識するとともに、質疑や意見交換によって課題となる背景や要因、さらには周辺状況にある課題への理解につながった。

本会議終了後に各メンバーから寄せられた意見・感想については、「本テーマでの継続的議論が行われると良い」や「福祉分野課題の集約や課題共通項目を見つける困難さ」、「異なる福祉分野担当者の各視点から課題の共有や解決案の検討が有益と感じた」、「福祉現任者の福祉向上を目指す想いに触れ前向きになれた」などであり、本会議のテーマを中心とした継続的な議論の必要性に加え、今後の地域福祉支援を充実させることの重要性を感じていることが伺えた。

今回、福祉多領域における現任者が日頃の活動での課題意識を共有できたことにより、実践的で深みのある議論が活発に行われた。本会議実施によって明らかとなった地域福祉課題や検討された解決案は、福祉現任者が日頃の活動の中で、どのような福祉課題に直面しているのかという実情を示し、さらに専門的視点での解決の方向性を示すものであった。この会期で得た結論は、今後、本学科でのソーシャルワーク教育において重要な知見として取り入れ、さらには旭川市の地域福祉施策や取り組み等に反映され、より良い地域福祉の充実にむけた示唆の一助となることを期待したい。

なお、本稿は令和4年度旭川未来会議2030報告会において発表したものに加筆修正したものである。

### 注および参考文献

- 1) 旭川市：第4期旭川市地域福祉計画（2019年度～2023年度）、2019.
- 2) 旭川市：旭川市地域共生社会の実現に向けた施策の推進に関する条例、2022.
- 3) 旭川市：旭川未来会議2030福祉分野ワーキンググループスケジュール表
- 4) 社会福祉法人旭川市社会福祉協議会：地域まるごと支援員リーフレット

注1) 地域まるごと支援員等による包括的支援体制整備事業は、旭川市において令和4年度より実施され、従来の高齢者分野の活動に特化した「生活支援コーディネーター」を、障がい、子ども、生活困窮等分野への活動に拡大し、「地域まるごと支援員」に名称変更した。