

【論 文】

宮城県多賀城市における参加型地域福祉の 形成について

—— オスロ市の福祉施設の事例を参考に ——

柳井 雅也・増子 正

1. はじめに

本稿は、東日本大震災（2011年3月11日）以降の宮城県多賀城市（以下、多賀城市）における地域福祉に関する施策について考察することを目的としている¹⁾。そのため、オスロ市（ノルウェー国）のサンタンスハウゲン高齢者センターとローカル・コミュニティセンター（旧ボランティア登録センター）で実態調査（2013年8月30日）を行った。実態調査では、参加型地域福祉をキーワードに、住民参加の実態、相互扶助の実態、施設運営の視点から聞き取り調査を行った。ここでは、主に『多賀城市地域福祉計画（第2期）』（2013年3月）を対象に、これに該当する施策や事業を組上に載せて検討することとする。

尚、ここでいう地域福祉とは、福祉サービスを必要とする地域の人々が、安心して暮らせるだけでなく、社会、経済、文化に限らず、あらゆる分野の活動に参加できる機会が得られるようにするため、地域住民や公私の社会福祉関係者が互いに協力して地域社会の福祉課題の解決に取り組んでいくことを指している²⁾。

本稿の検討方法は、① 東日本大震災（2011年3月11日）前後における、多賀城市の人口動態および関連指標、被災状況の確認。② 同市における最上位計画で、同大震災前に策定された『第五次多賀城市総合計画（2011～2020年度）』（2011年3月）で触れられている地域福祉の考え方や取組の方向性と、大震災後に策定された、『多賀城市震災復興計画』（2011年12月）を踏まえて、その後策定された、多賀城市の『多賀城市地域福祉計画（第2期）』（2013年3月）を対象に、研究目的に該当すると考えられる事業を選び、その内容を整理する。③ ノルウェー国オスロ市の2つの施設の事例分析。④ ②と③の比較考察、の順で行い本稿の目的を達成したい。

2. 多賀城市の概況と東日本大震災の被災状況

(1) 多賀城市の概況と人口

多賀城市は仙台平野の東端に位置し、仙台市、塩竈市、利府市、七ヶ浜町に接している（図1）。市域（19.65 km²）の53%が標高5 m以下で、概ね平坦な地形となっている（多賀城市資料より）。鉄道は東北本線、仙石線の2路線、道路は国道45号線と仙台塩釜線（産業道路）が整備されている。地元で生業に就いている人、工場や事務所に勤めている人、東北学院大学の教職員および学生、数年で転勤する自衛隊員およびその家族、それに整備されている鉄道や道路を利用して仙台市等へ通勤するサラリーマンが暮らす都市となっている。

人口増減について、2000年以降（2年毎）の推移では、2000年6万966人から2008年6万2955人まで1989人増と微増傾向にあった。それが、2010年12月末には6万2870人（2008年比：85人減）となって、東日本大震災後の2011年12月末には6万1408人と前年比1462人の減少となった³⁾。

これを高齢化率（65歳以上の人口比）について宮城県内市町村で比較すると、2010年には1万1354人（高齢化率18.1%）と富谷町（同13.0%）、利府町（15.4%）に次いで県内で3番目に少ない数値となっていた。しかし、多賀城市内の高齢者の絶対数の比較では2000年が7570人に対して2011年12月末は1万1613人⁴⁾と約50.0%の増加となっている。高

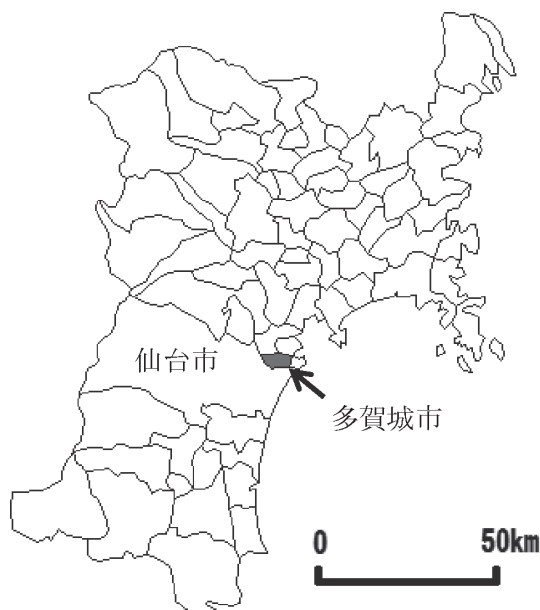


図1. 宮城県多賀城市の位置図

齢化は進みつつあるといえる。それに、大震災後の人口減を重ね合わせると、人口構成の変化は、今後少なからず当市における地域福祉（財政、担い手等の点で）に影響を及ぼすと考える。

(2) 東日本大震災の被災状況と復興状況

ここでは、多賀城市の「多賀城市における東日本大震災の被害状況概要」による記録を基に被災状況を記載する。また、数値は2013年5月31日現在を示している。

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、多賀城市で震度5強を観測する大地震だった。その後、津波は仙台港で約7m、多賀城市内では浸水深最大約4.6mの高さで押し寄せてきた。市内の浸水面積は約662ha（市域の約33.7%）で、砂押川南側がほとんど浸水した。これには鶴ヶ谷・丸山の一部、大代地区も含まれている。

人的被害は、市内での死者数（他地域の人を含む）188人（男112人、女76人）で、多賀城市民の死者数（他地域で亡くなった人を含む）は154人（男92人、女62人）となっている。住家の被害は全壊が1746世帯で、その内訳は津波地区が1607世帯（構成比：95.6%）、地震地区が76世帯（同4.4%）となっている。大規模半壊は1634世帯で、津波地区が1507世帯（同92.2%）、地震地区が127世帯（7.8%）と、圧倒的に津波地区の被害が大きくなっている（表1）。しかし、半壊の2096世帯では、津波地区は888世帯（42.4%）に対して、地震地区は1208世帯（57.6%）となっている。一部損壊の1万1530世帯では、津波地区1075世帯（9.3%）に対して、地震地区6390世帯（90.7%）と、いずれも地震地区の被害が多くなっている。これらの事から津波被害は全壊、大規模半壊など、多賀城市に大きな被害をもたらしたといえる。

家屋や事業所の被災、車両被災等によって、多くの災害ゴミが発生した。瓦れき発生推定量は約34.3万トン、被災車両移動数は国道・県道345台、市道・公園等2459台、私有地2752台（自動二輪を含む）となっている。家屋等の解体件数も1102件となっている。これ

表1 住家被害（2013年5月31日現在）

	津波地区	地震地区	計
全 壊	1670 世帯	76 世帯	1746 世帯
大規模半壊	1507 世帯	127 世帯	1634 世帯
半 壊	888 世帯	1208 世帯	2096 世帯
一 部 損 壊	1075 世帯	4979 世帯	6054 世帯
合 計	5140 世帯	6390 世帯	11530 世帯

出所：多賀城市「多賀城市における東日本大震災の被害状況概要（2013年5月31日）」より。

らの結果、り災証明等の申請件数は2万2920件となっている。

社会教育施設、小・中学校、保育所・福祉施設関係、庁舎・市民活動サポートセンター、市営住宅などの被害額は4億5701万2000円、水道関係1億1594万9000円、下水道関係37億64073万円、道路・橋梁・公園関係が6億6073万円、農業関係が4億600万円、水産関係は1億2500万円となっている。商工業関係（多賀城市・七ヶ浜商工会調べを記載）は、会員数843人中、全壊20件、半壊38件、床上浸水253件、床下浸水7件、商品・設備等被災484件となっている⁵⁾。震災復興に向けた災害ボランティアセンター（社会福祉協議会：2011年7月に「復興支えあいセンター」に改称）の活動では、稼働延べ人数1万9412人、稼働延べ件数では2542件の取組がなされている。また、他自治体等から約2万1000人の支援も受けた。仮設住宅等は、完成戸数373戸、同入居戸数355戸、借上仮設住宅市内居住戸数969件、住宅の応急修理申し込み戸数は2033件（うち修理完了1820件）となっている。

このように道路・上下水道等のインフラ関係及び、住居・事業所等の大きな被害にとどまらず、多くの人命が奪われ、仮設住宅での暮らしを余儀なくされている人が多数いることが指摘できる。

3. 多賀城市の地域福祉の概略

(1) 『多賀城市地域福祉計画（第2期）』の位置付け

ここでは主に『多賀城市地域福祉計画（第2期）』（2013年3月：以下、地域福祉計画）を参考に、同市の地域福祉策について検討する。そのため、東日本大震災が発生する直前に策定された上位計画『第五次多賀城市総合計画（2011～2020年度）』（2011年3月：以下、総合計画）で触れられている地域福祉の考え方や取組の方向性と、大震災後に策定された、『多賀城市震災復興計画』（2011年12月：以下、復興計画）で、新たに重要になってきた視点の確認も行っておく。尚、復興計画と地域福祉計画とは計画上は直接の結びつきはない（図2）。

総合計画における地域福祉は「政策の大綱」（同計画書 p 30）の政策2に「地域政策の推進」として取り上げられている。施策の目指す姿として、「地域で助けあい、支えあいができる環境が整っています」（同 p 56）と述べられている。自主防災組織の結成や地域福祉の担い手となるNPOが誕生している事実を指摘している。しかし、民生委員児童委員及び主任児童委員など担い手確保や社会福祉協議会の活動活発化と自立運営の促進が課題として指摘されている。そのため、地域福祉の担い手団体間のネットワーク確立、地縁で行うサービスとテーマで行うサービスの連携を促進することや、その需要と供給の調整も強化していく必要

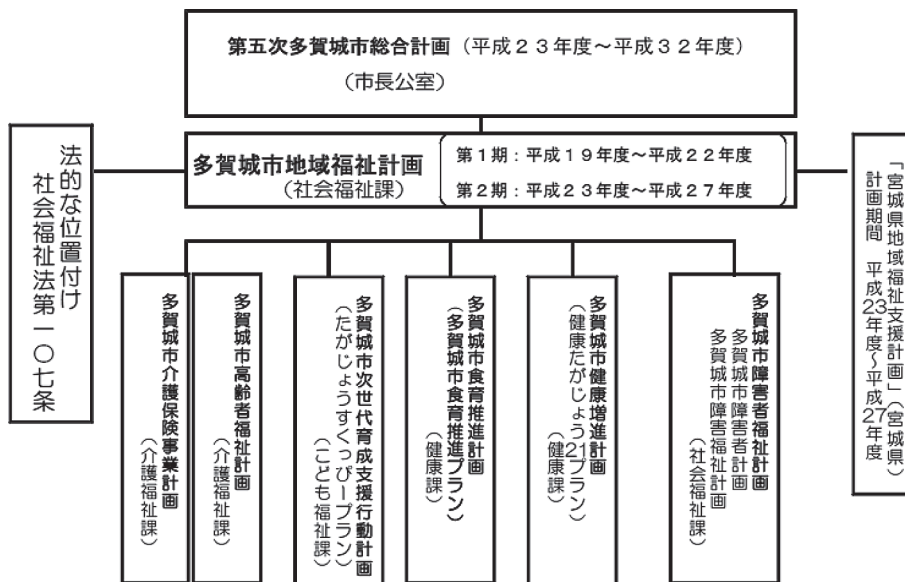


図2 多賀城市地域福祉計画の位置づけ

出所：『多賀城市地域福祉計画（第2期）』より。

があること等が指摘されている。基本事業としては、地域福祉意識の醸成と担い手支援、多様な地域福祉活動の推進が取り上げられている。

復興計画は、第五次多賀城市総合計画を上位計画とし、同計画の基本計画を補完する位置付けとなっている。この中に、「11 復興計画事業概要一覧」(同 p50)に「『個』と『つながり』のそれぞれの視点による健康増進と福祉の推進」の項目がある。この中で、地域福祉に関係する項目をみると、「地域や社会で孤立することがないように、つながりや支えあいを重視して、健康調査、訪問指導、相談、健康教育などの取組を推進」していくとある。具体的には、「仮設住宅巡回訪問指導事業」による、孤独死や自殺を阻止する為、専任保健師等による定期的訪問や、「被災者・支援者等の心のケア事業」、災害時における要援護者の避難所確保の為、要援護者の特性に合わせた施設の整備（県外も含む）等が取り組みに上がっている。地域福祉の視点からは、被災者の「自殺」や「孤立」を防ぐ為の社会的な仕組みづくりが重要なテーマとなってきたといえる。

以上の事から、東日本大震災前に策定された総合計画は、専ら「ネットワーク形成や連携」等、既にある民の力の相乗効果を高めるため、行政が支援・推進していくという考え方が主だった。しかし復興計画では、これまでとは一変した生活・生産活動と、その後、復興期において予想される様々な困難に向き合う施策が必要になってきている。当然、行政、NPO、ボランティア等の地域福祉関係者もこれに向き合う必要がでてきている。

(2) 対象事業の選択

地域福祉計画は総合計画（2011～2020年度）のうち、2011年～2015年までの5年間を計画期間としている。また、本計画の課題を探るために20歳以上の市民2000人（無作為抽出）を対象にアンケート調査（2010年12月27日～2011年1月14日）を行っている。基本理

表2 多賀城市の地域福祉計画の施策体系と本稿で取り上げる事業

基本目標	施策	事業
1 助け合い支え合えるまちをつくりまします	地域の助け合い支え合いで生活課題に取り組む	地域活動への参加促進
		地域での支え合い、助け合い、見守り合い
	市民一人ひとりが地域社会の一員としての意識を高める	地域福祉の理解や関心を高める
		地域文化の伝承、世代間交流の促進
地域を担う人づくりを進める	学校教育や生涯学習の中で福祉教育推進	
2 お互いの立場を認め合うまちをつくりまします	ノーマライゼーションの理念の浸透を図る	地域の人材発掘や育成とそのサポート
		人権尊重の意識に満ちた社会を目指す
	いきいきとした生活づくり	権利擁護システムの充実
		男女共同参画による地域づくり
3 支え合いのネットワークがあるまちをつくりまします	地域社会を支えるネットワークをつくる	生涯学習の推進による生きがいづくり
		スポーツ・レクリエーションの振興
	自立した生活ができるまちづくり（保健・医療・福祉サービスの充実）	地域福祉推進体制の整備
		地域の活動や団体間の交流の促進
		自立を支える働く場づくり
		健康づくり推進
サービスが利用しやすい仕組み、気軽に相談できる体制を作る	地域における子育て支援	
	高齢者に対する支援	
4 安心して安全快適に暮らせるまちをつくりまします	住みやすい地域環境をつくる	障害者に対する支援
		サービスの情報提供や利用支援
	安心して暮らせる環境をつくる	身近な場所での総合的な相談体制の整備
		道路や公園など公共施設の整備
	暮らしを支える環境をつくる	交通利便性の向上、住環境の向上
		緊急時や災害時に支え合う地域づくり
	防犯、事故防止体制の充実	
	情報・こころのバリアフリーを推進する	
	ルールやマナーを守り環境美化に努める	

出所：『多賀城市地域福祉計画（第2期）』より柳井が作成。

注：網掛け部分が本稿における考察対象。

念は「ともに支え合い みんなが安心して暮らすまちづくり」とし、「市民一人ひとりが自ら住む地域に積極的に」関わる事を目指し、「積極的に地域の課題解決に参加」していくことを求めている（同報告書 p5）。その具体的目標として「1 助け合い支え合えるまちをつくります」「2 お互いの立場を認め合うまちをつくります」「3 支え合いのネットワークがあるまちをつくります」「4 安心して安全快適に暮らせるまちをつくります」を掲げている。

ここでは、表2のように本稿の目的に比較的合致している事業（網掛け部分）を対象に考察を進めていくこととする。尚、事業の選択は基本目標（1～4）のうち、2は啓発事業や男女共同参画事業のように、地域福祉よりも範囲がひろい事業であり、4はハード整備や、防災時の体制整備やマナー教育等が主になっているため、対象から外すこととした。また、1のうち、施策「市民一人ひとりが地域社会の一員としての意識を高める」に該当する事業も、理解・関心・伝承・教育等が主なので対象から外した。3の施策「自立した生活ができるまちづくり（保健・医療・福祉サービスの充実）」では雇用以外は健康づくりと社会弱者への支援となっているのでこれも外し、事業「自立を支える働く場づくり」のみを対象とした。よって、ここでは6事業を対象に検討を進めていくこととする。

(3) 事業内容の概要

ここでは、対象となった事業計画をグループ化して説明する。予め断っておくが、各事業計画はグループの領域を跨ぐ場合もある。その場合は軽重を判断してグループ分けを行っている。また、各事業計画では、市民の取組み、地域の取組み、行政の取組みと3層の取組で説明されているので、本稿でもそのような視点からグループ化の説明を行う（表3）。

市民の取組みは、回覧板や掲示板等の情報や地域に関心を持ってもらう事（A1, A6, A8）、隣近所や転入者への声かけをして地域・地区の行事への参加を呼び掛けること（A2, A3, A4, A7）、地域コミュニティへの誘いが（A8）示されている。また、「地域の人材発掘や育成とそのサポート」では、自分自身の経験や能力・技術を地域で活かすように促す取組みや（A5）、「自立を支える働く場づくり」では、仕事を通した生きがいづくりを進め、地域や社会へ貢献することも示されている（A9）。

地域の取組みでは、対話や情報の共有と広報活動がある（B1, B2, B10, B11）。これは、対話の機会と場所の設置や、地域課題の住民との共有、社会福祉協議会との連携や情報発信等が該当する。各主体の参加と連携（B3～6, B8, B9）について、これは住民、新聞配達、郵便配達、宅配業者、社会福祉協議会、民生委員児童委員等の連携が該当する。その他、人材発掘（B7, B12）と、障がい者や高齢者の雇用促進（B13）がある。

行政の取組みでは、ホームページや・広報活動による支援がある（C1, C9, C11）。これ

表3 各事業の取組み内容

事業	市民の取組み	地域の取組み	行政の取組み
地域活動への参加促進	A1: 回覧板や掲示板の情報に関心を持つ	B1: 住民相互に対話できる機会と場所を設ける	C1: 広報多賀城や市のホームページを通して支援
	A2: 隣近所の声がけ、地区の行事に積極的に参加	B2: 地域課題を住民と共有	C2: 団体の情報提供や活動を支援課題解決のための学習機会を提供
	-	B3: 計画から事業実施に多くの住民参加を促す	C3: 自治会や町内会、住民との対話の機会支援
地域での支え合い、助け合い、見守り合い	A3: 地域ぐるみでのあいさつや声がけ、人との交流の輪を広げるように促す	B4: お互いに助け合い、小さな親切を積み上げる仕組みを作り	C5: 地域における安否確認体制と関係機関等との連絡体制を整備、緊急通報システムの利用促進
	A4: 転入者への声がけなどを行い、地域の行事への参加を促進するとしている。	B5: 福祉事業者のほか、新聞配達や郵便配達、宅配業者などの一般事業者も、孤立死などを防ぐ見守り活動に参加	C6: 孤立死などを防ぐため、関係機関に見守り活動参加への働きかけ、各関係機関とのネットワークや連絡体制を整備
	-	B6: 地域活動（市広報配布等）を通じて日常的な見守り活動を行う	-
地域の人材発掘や育成とそのサポート	A5: 自分自身の経験や能力・技術を地域で活かすように促す	B7: 地域の行事や活動を通して、地域の人材の発掘を行う	C7: 様々なニーズに対応した研修を開催し、地域福祉の担い手の育成に努める
地域福祉推進体制の整備	A6: 広報多賀城や回覧板には必ず目を通し、地域に関心を持つように促す	B8: 多賀城市の社会福祉協議会や行政と連携し、地域福祉やボランティアについて話し合いの場を設ける	C8: 社会福祉協議会が行う地域福祉活動との連携を図り、その支援を行う
	A7: 転入者への声がけなどを行い、地域の行事への参加を促す	B9: 民生委員児童委員が活動しやすいように支援	C9: 民生委員児童委員をPR
	-	B10: 社会福祉協議会のボランティア活動の支援を充実させ、同協議会をPRしていく	C10: 福祉施設間のネットワークや、市民・地域・行政による地域福祉ネットワーク会議を立ち上げる
地域の活動や団体間の交流の促進	A8: 隣近所に積極的に関わり、地域に関心を持つ	B11: 地域で活動しやすい場やきっかけをつくり、地域の活動や団体の情報発信・情報共有を行っていく	C11: 福祉活動等のノウハウを、広報多賀城や市ホームページなどで紹介し、他の地域にも広める
	-	B12: 地域の活動に参加したい人や、関心や興味が高い人たちを取り込む	-
自立を支える働く場づくり	A9: 仕事を通じた生きがいづくりを進め、地域や社会へ貢献	B13: 事業者や企業による、高齢者や障害者の雇用促進	C12: 地域職業相談室での情報提供や、就職支援講座の開催
	-	-	C13: 障害のある人の雇用・就労の確保のため、相談や情報提供、企業などへの雇用確保の働きかけ
	-	-	C14: 高齢者の経験と能力を活かし、働く生きがい対策としてシルバー人材センターの支援

出所: 『多賀城市地域福祉計画(第2期)』より柳井が作成。

注: 表中のA: 市民, B 地域, C: 行政の取組みを示す。同番号は整理番号。

は広報や市のホームページを通じた支援、民生委員児童委員をPR、事例紹介による団体や個人が持つ知識・情報・経験を全体で共有化していく取組み等が該当する。次いで、情報提供・学習・研修活動がある（C2, C4, C7）。広報よりは一步踏み込んで、学習機会の提供、様々なニーズに対応した研修会の開催等が該当している。各主体との対話や支援では4事業が該当している（C3, C8, C10, C14）。住民や自治会・町内会との対話、福祉協議会への支援、地域福祉ネットワーク会議の設立、シルバー人材センターの支援等がある。この他、東日本大震災発生時で重要になった緊急時の安否確認や、孤立死を防ぐ取組み（C5, C6）もある。また高齢者や障がい者雇用（C12, C13）もある。

参加型地域福祉を考えていく場合、これらの守備範囲とその取組みの程度が課題になってくると考える。そのため、次章ではオスロ市（ノルウェー国）の事例を検証する。

4. オスロ市（ノルウェー国）の地域福祉に関する実態調査

(1) 当該施設調査の背景

地域福祉行政を展開するために行政は住民のニーズや地域の実情を迅速に把握しなければならず、そのためには住民の地域福祉への参加が不可欠である。2000年に改正された社会福祉法の第4条で、地域福祉の担い手の一番に「地域住民」があげられているものの、わが国では依然として住民は福祉サービスの受給者としての意識が根強い。東日本大震災被災地の復興においても住民が地域福祉に参加することによって、住民が抱える生活課題解決のための手段や方法策を合理的かつ効率的に進めることが不可欠であることから、地域福祉への住民参加が根付いているノルウェー、オスロ市でサントンスハウゲン高齢者センターとローカル・コミュニティセンター（旧ボランティア登録センター）を対象に、住民参加による地域福祉の現状の調査を実施した。ノルウェー国民のボランティア参加率は極めて高く、大藪（2006）によると、成人のボランティア参加率は52.0%であり、今回調査を実施したオスロ市のサントンスハウゲン高齢者センターとローカル・コミュニティセンターに限らず、住民参加がノルウェーにおける地域福祉サービスの下支えになっていることが推察できる。

(2) 高齢者センター

調査日：平成25年8月30日

調査対象：オスロ市サントンスハウゲン高齢者センター（St. Haugen Eldresnter）

調査方法：高齢者センター職員とセンター利用者への面接による聴き取り調査

① サンタンスハウゲン高齢者センターの概要

センターは、何らかの介護や援助が必要な高齢者が利用するのではなく、元気な高齢者を利用の対象とした事業を運営している。教区の教会が経営母体で自治体の業務を請け負う形態をとっていて、従業員は8名（5名がフルタイム、3名がパートタイム）が勤務している。センターは、オスロ市からの事業を受託して、介護予防事業、リハビリテーション事業、健康づくり、配食事業、栄養を提供して健康を促すためのレストラン事業も行っている。近隣住民同士の社会的なネットワークの場づくりとして開催する講座やセミナーは、近隣住民が健康を保ち、自宅で長く暮らし続けることを支援する目的で行われ、多くの市民がボランティアとして主体的に関わっている。センターには、フットケア、美容院、が併設され、近隣の住民も利用が可能であり、ソーシャル・ワーカーを配置して、訪問看護と協力して地域の生活課題を抱える住民の相談にも応じている。

また、ノルウェーでも独居老人の男性の自殺率が高く、高齢男性の交流を目的とするセミナーを週1回開催している。セミナーへの参加者は、訪問看護やヘルパー、ソーシャルワーカーが独居老人宅を訪問した際にリクルートしている。これらの事業もオスロ市からの受託事業であり、最低3年間の専門教育を受けた日本の社会福祉士に相当するソーシャル・ワーカーの有資格者が業務に従事している。

センターの年間の運営予算は400万NOK（調査時1NOK=13円）で、三分の二が自治体から拠出され、不足分は教会や市民の寄付、センター利用者が製作する手工芸品のバザーで賄っている。バザーはイースターやクリスマスに開催され、83歳から97歳のボランティアの作品に抽選券を付けるなどの工夫が施され、年2回の開催で8万NOKの収益をあげ、センターの重要な運営資金になっている。

職員は教会の職員扱いとされ、自治体から提供される運営費は職員の給与には使われずセンターの運営のみに使い、職員の給与は教会が支払う。当該センターでは教会からの寄付が運営に充てられるためセンターの利用は無料であるが、他の高齢者センターでは自治体からだけの受託金だけでの運営は難しく、会費制をとるところもある。

② 住民参加

センターの業務は近隣住民のボランティアに支えられているのが特徴であり、2015年度の第1四半期(4ヶ月)で64人のボランティアが登録して延べ3,918時間の仕事をボランティアが担っている。これは、7名の職員がフルタイムで働いた換算になり、ボランティアはセンター運営に欠くことのできない存在になっている。

2014年度は、74名がボランティアの登録をして、14,014時間の仕事に従事しているが、33名が80歳以上の高齢者であった。



写真1. 高齢者センター



写真2. 高齢者センター内作業スペース



写真3. パソコン講座スペース



写真4. レストランで働くボランティア

ボランティアとしての住民参加の背景には、年金受給者になっても社会に役に立ちたいという意識があり、健康寿命の延伸を兼ねて活動する高齢者訪が多く、基本的な福祉サービスは自治体が担い、足りないところを近隣住民が担うという考えが根付いた社会がノルウェーの地域福祉の特徴といえる。

聴き取り調査を行った日も、高齢者がボランティアとして働いていた。ボランティアの多くは近所の高齢者で受付もボランティアの高齢者が交代で関わっている。利用者にはセンターまでの送迎もしている、レストランは近隣の住民がホットミールを食べるために毎日利用している。自分で洗濯ができない高齢者が洗濯物を持ち込む事もできる。80 NOKで袋いっぱい詰め込んだ洗濯物を洗濯してくれる。送迎の運転もレストランの厨房も洗濯をするのももちろんボランティアたちである。配食サービスは近隣の外出ができない高齢者のために毎日35~40食を65 NOKで届けている。この価格ではボランティアがいなければ配食事業を継続することはできないばかりか、ボランティアは食事を届けるだけでなく、利用者の話し相手になって孤独感を解消する役割も担っている。

印象的だったのは、センターでは精神障がい者の社会復帰を支援するために、送迎のボラ



写真5. レストランの受付をするボランティア



写真6. 高齢者センター内, レストラン

ンティアの受入を行っている。社会復帰する際に自動車の運転を身に付けさせて社会復帰のステップにしてもらうことが目的で、若者がこのプログラムに積極的に参加していた。

サンタンスハウゲン高齢者センターの調査をとおして、高齢者は福祉サービスの受給者であるとする考えから、健康寿命の延伸、生きがいつくり、元気なうちは自らがサービス提供者として積極的に地域福祉活動に参加する意識がノルウェーの地域福祉の原動力になっていることが示唆された。

(3) ローカル・コミュニティセンター（旧ボランティア登録センター）

調査日：平成25年8月30日

調査対象：オスロ市 Bjerke nærmiljøsentner ローカル・コミュニティセンター

調査方法：センター職員への面接による聞き取り調査

① Bjerke nærmiljøsentner の概要

ローカルコミュニティセンターは、ボランティア登録センターとして設立され、オスロ市 Bjerke 地区のボランティアの依頼者と協力者のマッチングを主な業務としていたが、現在は日本のコミュニティセンター的な位置づけになっている。

センターはオスロ市が経営しており、専従の職員はわずかに1名で、近隣地域すべての世代の文化、スポーツ活動の支援、施設の貸し出しなどの他、知的、精神障がい者の作業所が併設され、週5日営業のカフェ、美容室、フットケアも開設されている。

センターの主な活動は、子どもたちの劇場、移民者への語学教室、ヨガ、データクラフト、音楽、ダンス教室、シニア映画館、スポーツジム、パソコン教室、移民者へのアルペンスキー、クロスカントリースキーの貸し出しなど多岐にわたり、これらの活動のすべてが近隣住民のグループにより運営されていることが特筆すべき点である。

例えば、市民グループが高齢者の体力づくりを目的とする活動を行なう場合、オスロ市が



写真7. センター外観



写真8. 高齢者のスポーツジム



写真9. 宿題ヘルプ活動とカフェ



写真10. 障がい者の作業スペース



写真11. センター内美容室



写真12. 移民者へのスキースの貸し出し

フィットネスマシーンなどを配備して、運営は市民グループが参加者から年間 250 NOK の会費を徴収して、自分たちでクラブ活動を運営する仕組みをとっている。同様に、移民者への語学教室や高齢者へのパソコン教室、女性のヨガ教室なども同様にすべての活動が市民グループにより運営されており、センターは活動スペースを近隣住民に提供するだけにすぎない。センターの1名の専任職員は、こうしたセンターの活用を近隣住民に広報する啓発活動

が主な役割になっている。

同様に、センターに入っている障がい者の作業所は、オスロ市がセンターの一部障がい者の支援グループに提供し、障がい者が従業員として働くカフェの運営と併せて市民グループが行っている。

St. Haugen Eldresnter（サンタンスハウゲン高齢者センター）と、Bjerke nærmiljøsentner（ローカル・コミュニティセンター）への聞き取り調査をとおして、ノルウェーの社会福祉は、ベーシック社会福祉の制度は国民のゆらぎない社会保障費の負担により充実していることに加えて、市民は福祉サービスの受給者としての市民ではなく、自らが主体的に地域の福祉づくりに参加して作り上げられている、「住民参加」によって成り立っていることがわかった。

5. 考 察

ここでは、多賀城市の復興計画の該当事業と2つの事例調査を比較検討する。まず、多賀城市の事業について、市民、地域、行政の取組み別にその守備範囲を整理すると表4のようになると思う。個別事業の守備範囲は当然複合領域を跨いで行われるものもあるが、ここでは事業目的の軽重を判断して整理した。

まず、市民の取組みは、回覧・掲示板といった媒体を中心に広報活動が行われ、転入者へのいざないや、住民相互の信頼醸成を目的とした活動、それに生きがいづくりが行われている。地域の取組みは、対話・情報共有・広報活動と連携、地域福祉の担い手発掘がある。行政の取組みでは、広報活動、各主体との対話・連携・支援、学習・研修機会の創出がある。

その他に、緊急時の安否確認や孤立死の防止（行政）、障がい者・高齢者雇用促進（地域・行政）等も特徴として指摘できる。

このような取組に対して、オスロ市の事例から指摘できる、「住民参加の実態」、「相互扶助の実態」、「施設運営」の視点からみた、多賀城市の福祉計画への評価は次の通りである。

まず、「住民参加の実態」について、オスロ市では基本的な福祉サービスは自治体が担い、

表4 市民・地域・行政別取組みの主な守備範囲

	いざない・住民相互の信頼醸成	生きがい	広報・情報	人材発掘	対話・連携	学習・研修
市民	○	○	○			
地域			○	○	○	
行政			○		○	○

注：柳井による整理

足りないところを近隣住民が担うという考え方（自発性）が根付いているため、サントンスハウゲン高齢者センターの事例のように、近隣ボランティアが施設運営の実務を担っていることが多い。多賀城市の福祉計画では、いざないや住民相互の信頼醸成に取り組みが集中している。むしろ、オスロ市のような「ボランティア参加の自発性」の醸成とその仕組みづくりをどのように行っていくかについて、もっと深く検討していく必要があるのではないだろうか。

「相互扶助の実態」について、オスロ市の事例では年金受給者になっても社会に役に立ちたいという意識があり、健康寿命の延伸を兼ねて活動する高齢者が多いことが指摘できる。つまり受益者が同時に与益者にもなっている。これは、利用者の話し相手になって孤独感を解消する役割も担っていることから一石二鳥の効果も見込める。多賀城の福祉計画では、受益者による与益者としての社会参加への仕組みについては記述がみられなかった。しかし、冒頭の地域福祉の定義でも述べたように、社会、経済、文化に限らず、あらゆる分野の活動に参加できる機会が得られるようにすることが地域福祉であるとするならば、健康な高齢者以外（例えば障がい者）にも、そのような機会を保障する必要があるのではと考える。

「施設運営」に関して、サントンスハウゲン高齢者センターでは、社交的なネットワークの場づくりと、そのための講座や運動、セミナー等を開催して、近隣住民が健康を保ち、自宅で長く暮らし続けるように支援している。そこには、近隣住民が自宅で長く生活できるように工夫が凝らされている。更に、同センターにはレストラン、フットケア、美容院も併設され、一般住民が立ち寄れる雰囲気作りもなされている。

ローカル・コミュニティセンターでは、オスロ市から人員および財政削減を受け、諸々の事業活動が徐々に廃止または縮小しているが、サントンスハウゲン高齢者センターでは、教会がオスロ市の業務を請け負うかたちで運営を行い、不足金は教会や市民の寄付、センター利用者が製作する手工芸品のバザーで賄っていた。また、職員は教会の職員扱いとされ、補助金からは独立した扱いとなっている。

多賀城市の総合計画では、社会福祉協議会の活動活発化と自立運営の促進が課題として指摘されていた。それを踏まえて、地域福祉施策では、福祉協議会などの連携・支援が打ち出されているが、民間組織という事もあって同協議会の運営内容まで踏み込めていない。その点からも補助金が人件費に消えないようにして、事業そのものの独立性と運営の健全性をどう担保していくかが今後も課題となっている。

オスロ市の事例調査を通じて、多賀城市における福祉計画には、住民が参加しやすい受け皿づくり（関連施設の整備も含む）、受益者（高齢者や障がい者）と与益者（それ以外の市民）の二分法的理解の排除、ボランティアなどが実際に働く場面の想定またはそれを組み込んだ

事業計画の策定、関係機関への運営費交付を行う際の事業採算性と固定費のコストダウンへの専門的支援等、考慮すべき対象と分野がまだあると考える。

人口減少と高齢化率が上昇傾向にある中で、しかも東日本大震災からの復興を使命とする多賀城市にとって、参加型地域福祉の推進は重要な施策の一つとなっている。その点でも、地域福祉施策の更なる進化が求められている。

本研究は省科学研究費補助金、挑戦的萌芽研究（平成 24～26 年度）、課題番号 24652165（研究代表者：柳井雅也）の助成を受けて調査を行い、その成果を公表したものである。

注

- 1) 1, 2, 3, 5 は柳井雅也、4 は増子正で分担して執筆した。また、『第五次多賀城市総合計画』と『多賀城市震災復興計画』には柳井・増子が委員として、『多賀城市地域福祉計画（第 2 期）』では増子が委員として関わっている。論文では特定の立場や利害に関係なく、その後調査などから得られた知見を元に分析を行った。
- 2) 全国社会福祉協議会 HP (<http://www.shakyo.or.jp/seido/tiiki.html> 2013 年 12 月 11 日確認) を参考。また、「社会福祉法」の第三条には福祉サービスの基本的理念として「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」。また、第 4 条の地域福祉の推進では、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」と規定している。
- 3) 実際は、住民票を残したまま現地を離れて生活をする人もいたりして、在住人口の正確な把握は困難である。
- 4) 多賀城市資料による各市町村の高齢者数および高齢化率は 2013 年 12 月現時点で、2010 年データまでしか確認できていない。また、多賀城市（2011 年 12 月末）の人口データは、多賀城市役所 HP: <http://www.city.tagajo.miyagi.jp/> より確認（2013 年 12 月 9 日）。
- 5) 「商品・設備等被災」には、全壊・半壊・床上浸水、床下浸水の被災数が一部含まれている。

参考文献

- 大藪元康（2006）：「ノルウェーにおける社会福祉サービス供給体制のあり方」『中部学院大学紀要』第 7 号、pp 48。
- 多賀城市（2011）：『第五次多賀城市総合計画（2011～2020 年度）』。
- 多賀城市（2011）：『多賀城市震災復興計画』。
- 多賀城市（2013）：『多賀城市地域福祉計画（第 2 期）』。