

住民主体の「支え合い」と「つながり」の 再構築をめざして

——広島市域における地区社会福祉協議会活動の比較研究——

堀 田 稔

It Aims at the Restructuring of “Support it Each Other”
and “Connection” of the Inhabitant Subject.

——District Social Welfare Council Activities
in Hiroshima City Comparison Study——

Minoru HOTTA

Key words : 住民主体 inhabitant subject, 地区社会福祉協議会 District Community Welfare Council, 福祉のまちづくり Town planning of welfare, 社会資源 Social (Community) resource, 地区福祉活動計画 District welfare activity Plan, 社会福祉協議会ワーカー professional community social worker in the Community Welfare Council

はじめに

＜111歳の老人所在不明～何年も姿を見ていない地域住民＞＜母親が1歳と3歳の子どもを放置、餓死させる！～児童相談所への通報者はわずか1名＞、平成22年8月に相次いで起きた衝撃の事件である。NHKは平成22年1月に「無縁社会―“無縁死” 32,000人」を放映、社会に警鐘を鳴らした。その危惧が現実のこととして起きた事件である。私たちは2つの事件から、地域社会における住民相互の“周りへの関心”や“つながり”が急速に失われている現実を目の当たりにすることになった。

しかし一方では、社会保障制度の見直しによる公的責任の縮減の中で、住民やボランティア、NPO団体などにより自らの生活を守り、弱まった地域のつながりを再構築する「福祉のまちづくり」の実践が全国各地で展開されている。

さまざまな問題が発生する“地域”，問題の軽減・解決に向けて取り組みを進める“地域”。地域にはこのように相反する2面性があり，地域で暮らす私たちは、互いに干渉することは避けつつ，しかし困った時には互いに支え合いたいという矛盾した気持ちを抱いて生活している。このような状況の中で，地域が有する問題解決機能を再編・強化していく取り組みが現在こそ求められている時はない。改めて身近な地域組織や地域住民による福祉実践を検証してみることとしたい。

I. 広島市域の地区社会福祉協議会の事例比較研究

1. 広島市域の地区社会福祉協議会

広島市域の地区社会福祉協議会（以下「地区社協」という。）は，住民に最も身近な住民組織として小学校区を基本単位に137団体が組織されている（平成22年9月末現在）。その組織は，町内会・自治会などの＜地域別組織＞，女性会や老人クラブ，子ども会など

の＜年齢階層別組織＞、公衆衛生推進協議会、体育協会、防犯組合などの＜機能目的別団体＞により構成された地域の網羅的・統括的組織であり、地区内団体・組織の連絡調整を主な役割としている。

近年では全市的に「福祉のまちづくり総合推進事業」という地域福祉活動を展開しており、地区内の様々な問題に住民主体で取り組み、改善・解決を図ると共に住民では対応困難な問題については、行政に提言・要望・交渉する運動的な機能も有している。

本稿では、広島市域の地区社協が取り組んでいる「福祉のまちづくり」の現状と課題を明らかにし、住民主体の＜つながり＞と＜支え合い＞に代表される“地域の福祉力”を高める実践の可能性と今後の方向を探る。

2. 問題意識と研究方法

(1) 指定都市（大都市部）における地域福祉推進組織の在り方について

①活動推進困難地域の問題設定

一般的に地域福祉活動の推進が困難な地域としてあげられるのは、都心部の高層住宅地域や新住民で構成される近郊住宅地域、高齢化と人口減少が続く中山間地域などである。これらの地域は住民相互の関係性が希薄となっていたり、活動への住民参加が得にくいなどの共通する問題を抱えている。しかし、活動推進上の阻害要因以上に、その地域で暮らす住民には大きな生活課題が生じており、地域で支え合う福祉活動の必要性は他の地域に比して大きなものがあり、これらの地域における公私協働の福祉活動の推進策が求められている。

②既存住民組織とテーマ型市民活動の関係

既存の住民自治組織を基盤にしている地区社協とその連合体としての市・区社協には、既存住民組織の弱体化による地域福祉推進の機能低下が指摘されている。一方で、都市部ではNPO団体やボランティアグループなどテーマ型組織（アソシエーション）への期待が高まっている。この両者の組織構成や活動推進方法などには大きな違いがあるが、地域福祉を志向する点では一致している。住民の生活課題を身近な生活エリアで軽減解決していく“小地域福祉活動”の重要性が強調される中で、既存の住民組織とテーマ型組織の役割を整理し、機能分担と協働体制の構築が求められている。

③地域支援と個別支援の両立支援の要件

地域福祉推進における住民の主体形成という観点か

ら、地域組織における住民のニーズ把握と要援護者の対象設定の方法（基準設定）、要援護者の継続的支援（動態変化への対応）の仕組みづくりが第1の課題としてあげられる。そして“集団援助”としての地域参加支援活動と“個別支援”の訪問援助活動の両立を推進できる“地域支援”の仕組みをどう構築するかという第2の課題がある。実践場面では、ニーズ把握と援助対象の範囲をどのように設定するかという問題が、担い手不足と社会資源の地域格差の中で住民合意を得ることが困難となっている。

これらについての具体的な改善、支援方法を専門機関として市・区社協が提示できるかどうかは、個別支援の可否を左右するといっても過言ではない。それに関連して、社協ワーカーの地域支援において、住民が日常的に使えるニーズ把握のためのシートや見守り台帳など、支援ツールの検討が必要である。

いずれにしても、地域の一員として生活している個人・家族にとって地域から遊離、孤立することなく、地域組織への所属を意識し継続できる場づくりと、その組織（集団）の維持継続を図ることが重要である。また一方で、地域の中でどこにも所属できず、つながりが弱く社会的孤立の状態にある個人・家族をどのように把握し、その思いや願いに迫り地域への回帰を図るか、そのためには当面どのような手立てが求められるのかということを見通しながら、取り組むことが必要と思われる。

(2) 地域類型による比較研究

広島市域を、①都心部、②近郊住宅地域、③中山間地域の3つに類型化し、その典型的な地区として都市部地域を中区基町地区社協、近郊住宅地域を安佐南区高取北・安西中学校域（安・上安・安北・安西地区社協）、中山間地域を安佐北区小河内地区社協の6地区社協を選びそれぞれの地域特性による組織活動の比較

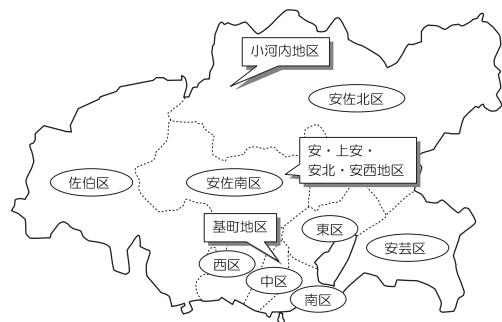


図1 調査研究対象地域

研究を行う。

研究方法としては、3地域6地区社協の組織活動データの収集分析、当該地区の役員会への出席、リーダー層への聞き取りなど現地踏査、さらに調整団体の市社協及び区社協地域担当ワーカーとの研究会など実践者との関わりを重視した研究を、2007年8月～2010年3月の間約2年半継続して行った。その際次の3点を共通項目として地区社協の比較研究を行った。

- ①地区社協の地区内組織の連絡調整や活動計画の立案などの＜協議調整機能＞について
- ②問題発見から具体的な住民援助活動などの＜活動推進機能＞について
- ③地区社協だけでは対応困難な専門的課題や個別的支援などでの専門機関やテーマ型組織との＜協働体制推進機能＞について

これらの3つの機能について地域類型別に比較研究を行い、今後の小地域福祉活動の進め方、地区社協のあり方を探る。

Ⅱ. 広島市域3地域6地区社協の実践

1. 広島市中区基町地区社協

研究活動テーマ：「ふれあいサロンほのぼの基町」を拠点とした高齢者見守りネットワークづくり

(1) 地域概況

基町地区は原爆被災者住宅の再開発公営高層住宅地域であり人口は約6千人、約3,700世帯、高齢者が2,300人（高齢化率40%）、一人暮らし高齢者940名、高齢者夫婦世帯650名と40年先の日本の超高齢社会を体現した地域である。また、外国人登録者が人口の約2割、障害者が人口の約1割居住し、生保世帯、母子世帯など要援護世帯が多く居住する地域である。地区内には、地域包括支援センター、訪問看護、訪問介護事業所、中央公民館、消防署、交番など社会資源は整った地域である。

(2) 組織

基町地区社協は1953（昭和28）年3月28日に結成され、地区の再開発の高層住宅の棟（コア）ごとの自治会の連絡組織である連合自治会と各種団体により構成され、地区の統括的代表組織としての役割を果たしている。

2007（平成19）年、地区社協組織の中に、見守り活動推進のための「高齢者見守り体制づくり事業運営委員会」を設置した。この運営委員会は、高齢者の見守り活動に関係の深い団体・組織の役員と関係専門機関

により構成されている。メンバーは、次のとおり。

地区社協役員、自治会役員、地区民生委員・児童委員協議会役員、地区老人クラブ役員、地区女性会役員、地域福祉推進委員、中央公民館長、基町地区地域包括支援センター長

この運営委員会は、これまでどちらかと言えば民生委員協議会任せになっていたり、各団体ごとに取り組みれていた見守り活動を、団体間の連携を密にし役割分担を明確にする連絡調整を主目的としている。

実践活動については、市営基町ショッピングセンター内の空き店舗を活用した、「ふれあいサロンほのぼの基町」を拠点に見守り活動を展開することとし、運営委員会の中に「ほのぼの基町」の運営のための＜運営部会＞と、見守り活動実践のための＜見守り体制づくり部会＞の2部会を設置し、拠点活動と地区活動の両面の推進組織が設置されている。

さらに、この2つの部会の調整を図るため、運営委員長と2つの部会長と関係専門機関による＜3役会議＞が定期的に開催されている。

また、活動推進の担い手づくりのために、ボランティアグループ「フレンズなでしこ」を組織し、住民参加の場づくりを行っている。

このように、基町地区の組織は、既存の住民組織を基盤に、ボランティア組織や地域包括支援センターなどの専門機関も加えた＜協働体制＞を構築し推進している。

(3) 活動

①立ち寄り所「ほのぼの基町」の開設

2004年、市の「ひとり暮らし老人巡回相談事業」の廃止を契機に、地域による自主的な高齢者の見守り活動への取り組みが検討された。高層住宅という住宅環境と、ひとり暮らし高齢者の数の多さから従来型の近隣住民による見守り活動ではなく、高齢者自身の地域参加、相互交流を促す拠点づくりに取り組むことにした。市営ショッピングセンターの空き店舗の活用を市と交渉し、高齢者などが気軽に立ち寄り、高齢者同士、地区役員などと語り合える場として2007年に「ほのぼの基町」を開設した。現在では、サロン活動として中央公民館と連携し、ちぎり絵や看護師による健康相談も実施している。

②地区内高齢者のニーズ調査

2007年9月、地区内の65歳以上の高齢者144名を対

象に「高齢者アンケート調査」を実施し、日ごろの悩みや不安、地域に対する要望を把握することができた。＜日常の心配や悩み＞では「自分の病気や介護のこと」の回答が51.3%と半数を超え、健康面での不安を抱えている高齢者が多いことがわかった。＜心配ごとの相談相手＞では4割が「親族」と回答している反面、「友人・知人」28.3%、「隣近所の人」22.3%、「民生委員」22%、と一人暮らしということもあり地域に頼っている様子が伺われる。開設したくほのほの基町への期待＞では、「気軽に話ができる」39.3%、「健康相談」28%、「基町の情報提供」26.7%など気軽に寄れる場所としての機能を求めている。

③見守り高齢者の情報共有

見守り活動では高齢者自身の意思を尊重し、＜見守りの登録呼びかけ＞→＜本人による同意書兼登録書記入＞→＜見守りの必要度の分類＞→＜見守りネットワークに登録＞→＜地域包括支援センターとの情報共有＞→＜本人への登録書渡し＞→＜親しい隣近所に見守り依頼＞の流れで、個人情報に留意しながら地域包括支援センターと情報を共有、更新し見守りを展開している。

見守りの必要度を3段階に分けて、その対応方法の基準を次のように定めている。

＜第1段階「毎日誰かと会話する」＞→当面、遠くから様子を見る

＜第2段階「1週間に2、3回誰かと会話する」＞→近所の人が様子を見る

＜第3段階「1週間誰とも会話しない」＞→定期的に訪問、安否確認の電話をする

④電話相談などの個別支援活動

立ち寄り所に来ることができない高齢者や常時見守りの必要な高齢者については、「ほのほの基町」から民生委員などによる電話相談、地域包括支援センター職員による訪問活動などを行い、個別支援の体制づくりも行っている。

⑤住民への啓発、活動参加の促進

より多くの住民に活動を理解してもらうための広報紙の発行や学習会の開催、会合があるたびに活動状況を報告するなど積極的に住民啓発をおこなっている。また、ボランティア講座を定期的に開講し、「ほのほの基町」の運営やサロン活動、個別訪問などの実践活動を行うボランティアグループ「フレンズなでしこ」を組織し、現在約70名が登録し継続的に活動している。

(4) 実践から学ぶこと

①公営高層住宅団地における通過交流型のネットワークづくり

部屋に閉じこもり、地域から孤立しがちとなる高層住宅団地の高齢者に、「立ち寄り所」という行き場、通い場を開設し、家から地域に出る“きっかけ”と“場”を用意し、地域参加を促すこれまでにない発想と試みである。

この“立ち寄り所”「ほのほの基町」は、市営ショッピングセンターの空き店舗を活用し、高齢者が気軽に立ち寄り、相互に交流・情報交換ができ相互の安否確認等を行うことを目的に開設した。「ほのほの基町」はこれまでのサロン活動のような滞在型ではなく、「来所・交流型」のサロンとして、高齢者の地域参加を促し相互交流による閉じこもり防止と、個人の状況把握を目的としたユニークな実践である。

②専門機関と連携した個別支援体制づくり

立ち寄り所に来所することが困難な心身の機能が低下した高齢者に対しては、地区役員や民生委員による「電話相談」を行い、訪問の必要な高齢者については民生委員や地域包括支援センター職員、社協職員による公私協働の個別訪問による支援を行っている。

③地域福祉活動推進の公私協働体制づくり

これまでのように地区社協だけで企画し実践するという形ではなく、活動推進母体として「高齢者見守り体制づくり事業運営委員会」を行政、区社協、地域包括支援センター、公民館など行政・専門機関を加えた公私協働の推進組織を組織化している。また、実践組織として、立ち寄り所の運営を担う「運営部会」と見守りネットワークづくりを担う「見守り体制づくり部会」を関係団体、ボランティアで組織するなど、実践重視の組織構成を行っている。

④高齢者支援を中心に据えた、まちづくり活動

市行政や社協の支援もあり、「ほのほの基町」は見守り活動の拠点としてだけでなく、住民相互の交流拠点として、空き店舗を活用したシャッター商店街に賑わいを取り戻す契機となり、地域組織の活性化、ボランティア活動の推進につながり、高齢者福祉活動によるまちづくりとして位置づけることができる。さらに、これまでのような役員中心の活動ではなく、ボランティアグループ「フレンズなでしこ」を組織し、新たな担い手づくりと住民の活動参加の場づくりを行っている。

2. 広島市安佐南区高取北・安西中学校域

研究活動テーマ：安・上安・安北・安西 4 地区社協の連携協働による地域福祉推進体制の整備

(1) 地域概況

安佐南区は市の北西部に位置し、近郊住宅地域として開発が進み、市内で最も人口の多い区である。高取北・安西中学校校区は、区内のほぼ中央に位置し、なだらかな山に広がる団地に 4 地区が向き合うように隣接し、共通の地域課題を有している地域である。

<安地区>

人口は約9,400人、高齢化率18%、町内会・自治会加入率87%、スポーツなど地域活動は活発な地域である。近年高齢者が増加している。

<上安地区>

人口は約5,000人、高齢化率20%、町内会・自治会加入率59%、マンション建設などにより人口は増加している地域である。

<安北地区>

人口は約9,400人、高齢化率18%、町内会・自治会加入率59%、高齢者が増加しており、認知症や一人暮らしなど高齢者問題が顕在化している。地区内には特別養護老人ホームがあり、地域と施設の交流も行われている。

<安西地区>

人口は約9,500人、高齢化率20%、町内会・自治会加入率72%、4つの団地により構成された地区であり、高齢者が増加している。

(2) 組織

4 地区とも町内会・自治会を基盤にした地区社協を中心に運営されている。地区社協は部会や委員会を組織し、各種団体、民生委員協議会がそれぞれの専門分野の事業活動に取り組む体制がとられている。

4 地区に共通する特徴としては、地区集会所に地区社協事務協を置き、週3日～毎日事務局担当者が常駐しており、ボランティアバンクも併設し、活動拠点として整備されている。

(3) 活動

市・区社協が提唱した「福祉のまちづくり総合推進事業」の主要3事業について、現状と課題は次のとおりである。

①ふれあいいきいきサロン活動（以下「サロン」）

各地区社協で取り組まれているが、対象が一人暮らし高齢者と偏っており、内容がマンネリ化している。介護保険のデイサービスに通う高齢者と、地区社協が

運営するサロンに参加する高齢者が2分され、同じ地域で交流する機会がない、などの問題点が指摘された。

サロン活動を進めていく上で重要なことは、①サロンの目的、②参加者の心身機能のレベル、③参加者のニーズ、④参加者の参加意識、役割認識度、⑤サロンの運営条件（場所、担い手、資金など）を勘案しながら取り組む。また、サロンは高齢者や障がい者などの閉じこもり防止と参加者相互の交流、地区役員との関係性の確立などにおいて有効な取り組みであるため、できる限り小地域（単位町内会や自治会）ごとに開催するよう取り組むこと。参加者の心身の動態変化に対応できるよう、移動の支援や介護保険のデイサービスにつなぐなど、公的サービスとの結びつけも考えて専門職と協働で取り組むことが求められる。

②近隣ミニネットワークづくり事業

近隣ミニネットワークづくり事業は全ての地区社協で取り組まれているが、見守りの対象把握から実際の見守り、確認は民生委員に依頼しており、実質的には民生委員活動となっている。地区社協は事業の企画調整と見守り対象者の数量把握しか行っていないこと、個人情報保護法以降、見守りの必要な人の情報収集が不十分であることなど、見守り活動の形骸化が指摘された。

これらの問題点について、住民意識や地域の状況も大きく変化する中で、見守りの対象範囲、把握方法、見守りの方法について見直しを図る必要がある。見直しのポイントは次のとおり。

<見守り検討会議の設置>

○見守り対象者（気がかりな人）の範囲と方法、情報共有のための関係者会議を、単位町内会・自治会ごとの「小地域会議」と地区レベルの「学区調整会議」の2段階で開催する。

<見守り対象者の基準>

○見守りの対象範囲は、①介護サービスなどの公的制度・サービスを利用している人も含める、②災害時要援護者のリストに入っている人、③地域包括支援センターが把握している人で地域の支援が必要な人とする。

<地域包括支援センターとの連携>

○高取北・安西地域包括支援センターと連携して、相互に情報交換や必要な情報共有を行い、介護予防と連動した取り組みとする。

<情報の更新、管理>

○これまでは見守り対象者の情報は、把握した時点

の情報で止まっていたが、高齢者の場合は動態変化の把握が重要であり、少なくとも年1～2回地域ごとに情報更新を行い、最新の情報に基づき見守り活動に取り組む。

○見守り台帳は民生委員協議会で保管し、個人情報の取り扱いに留意する。

③ボランティアバンク事業

4地区とも地区集会所をボランティアバンクの拠点とし、定期的に役員が常駐する体制がとられている。ボランティア登録者は一定数を確保しているものの、ボランティアへの支援希望が少なく、十分機能しているとは言い難い状況にある。見直しのポイントは次のとおり。

＜見えるボランティアバンクづくり＞

○学区社協事務局やいきいきサロンなど、他の機能と併せて設置する。

○ボランティアバンクの看板を掲げるなど、表示を分かりやすくしたり、広報紙などで繰り返しPRする。

＜情報収集、提供機能の強化＞

○スタッフボランティア（コーディネーター）の確保、組織化

○区ボランティアセンターや地域包括支援センターなどとの情報交換の強化

○ボランティア登録者への地域情報や福祉情報の定期的な提供

＜学習機会、体験学習の取り組み＞

○公民館やNPO団体などと連携し、福祉講座やボランティア講座を年1回以上開催し、受講者の組織化を図る。

○福祉施設や医療機関、専門機関と連携して、福祉体験講座を開催し福祉への関心を高める

＜地区内団体やサークル、グループへの登録促進＞

○「地域組織」には“役員OB・OG”に個人登録を依頼し、活動の継続性を図る。

○「自主グループ」には“趣味の会”“サークル”にグループ登録を依頼し、組織単位の活動を推進する。

＜専門グループの組織化に着手＞

○「元民生委員」「当事者組織」には個別支援ボランティア、スタッフボランティアとして登録を依頼する。

○地区内の「専門家・専門職員」には“相談役”“アドバイザー”として登録を依頼する

(4) 実践から学ぶこと

①小地域見守り活動を基盤にした地区社協活動

「近隣ミニネットワークづくり事業」を地区社協活動の基盤に据えることにより、小地域（単位町内会、自治会）ごとの地域福祉活動の促進を図ることができる。さらに「近隣ミニネットワークづくり事業」を＜訪問型事業＞として、「ふれあいいきいきサロン事業」を＜参加型事業＞、「ボランティアバンク事業」を＜担い手養成事業＞として再定義し、相互関連を持たせ総合的な展開を図っていること。

②継続的支援の視点を加えた見守り活動

地域の要援護者の把握と、ニーズおよび心身機能の動態変化を重視し、定期的な情報更新や援助計画の見直しを見守り活動に組み入れていること。その仕組みの中に地域包括支援センターを位置づけ、必要な情報交換、情報管理に取り組んでいること。

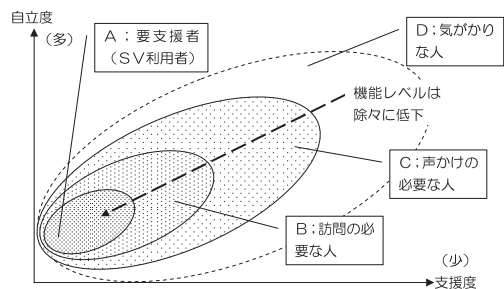


図2 高取北・安西中学校区・見守り対象者区分

③複数の地区社協が協働して、中域の協議・検討の場づくりの設定

近郊住宅団地の高齢者の見守り活動、子どもの安全、放課後対策、公共交通対策など、共通する問題を検討・協議し、問題やテーマにより複数の地区社協が協働して取り組む場づくりを設定していること。このことが、地区社協活動の新たな可能性を見出し、組織活動の活性化につながる。

3. 広島市安佐北区小河内地区社協

活動研究テーマ：都市部過疎地域における定住可能なまちづくりプロジェクト

(1) 地域概況

広島市の最北端で約700mの2つの高い山に囲まれた急峻な谷あいには19の集落が点在する地域である。人口は約550人、世帯数約260世帯、高齢化率48%と少子高齢化、単身世帯の増加、人口減少、過疎化が急速に

進行している地域である。

地区内には広島市青少年野外活動センター、生活改善センター、小学校などの公共施設以外には、医療施設、福祉施設はなく、保育所も昨年閉鎖され社会資源は十分ではない。

地域の課題としては、次の4点が挙げられている。

- 少子高齢化に伴う人口の減少、過疎化、空家、耕作放棄地の増加、地域の衰退
- 基幹産業（農林業）の衰退、若者がいない、働く場がない
- 核家族化（一人暮らし高齢者、高齢者夫婦世帯の増加）の増加で、生活の安全安心が脅かされる
- 日常生活の維持が困難（家事、買い物、通院、交通手段 etc.）

(2) 組織

19の集落ごとに自治会があり、その連合組織として地区自治会連合会が組織され、加入率は87%となっている。地区内各種団体の連絡調整と民生委員協議会と連携した福祉活動を推進するため、地区社会福祉協議会が組織されている。他地区のように地区社協が地区内諸団体の統括組織という位置付けではなく、地区社協は地区内の福祉活動を担当する組織となっている。

衰退する地区を何とかしなければという思いから、平成20年11月、小河内地区コミュニティ推進協議会役員30人を中心に、「O（オー）プロジェクト」を立ち上げ、外部より広島市、アキハバラ塾、公民館、青少年野外活動センター、都市農村コーディネーター、JA等の専門職員をアドバイザーに迎えて、まちづくりの基本計画を立案している。

(3) 活動

- ①福祉のまちづくりプラン「O おがうち R リバイバル P プラン」の策定

平成14年度から3ヵ年、市社協より中山間地域の地区福祉活動計画策定モデル地区として指定を受け、平成19年度までの5ヵ年計画「ORプラン」を策定した。内容は、＜ふれあい（交流）、支えあい、学びあいの拠点づくり＞＜配食・会食活動の充実・発展＞＜福祉の担い手づくり＞の3つの柱で構成されている。

②総合連絡所の運営

地域の生活拠点である地区内集会所を活用して「小河内ふれあい広場」を運営している。総合連絡所に月～金曜日午前中は役員が交代で常駐し、区役所出張所、JAなどの諸手続き、看護協会北支部の健康相談を行っている。

また、ギャラリイ展、パソコン教室など文化面での取り組みも行っている。

③「Oプロジェクト」によるまちづくり

平成19年度で第1次計画が完了したため、これをさらに発展させるため、福祉活動だけではなく、幅広く地域の将来像を描き、定住可能な、高齢者が地域参加できるまちづくりを次のように構想している。

○都市住民との交流

- ・自然を生かした地域資源観察会
- ・農業体験、農村留学
- ・柿もぎ隊、芝桜まつり、昭和劇団等伝統行事の案内

○地場産業育成と雇用創出

- ・農村の特性を生かした産業の育成と雇用創出、若者に働く場を創出する
- ・農産物（米、野菜、柿、たけのこ等）の加工や販売
- ・ムクズ蟹の養殖販売
- ・炭焼き（使用済み割り箸、竹炭）

○自然環境を大切に、夢と希望、安全・安心なまちづくりへ

- ・若者が生活できる生活環境の整備
- ・住民同士の助け合い
- ・日常生活の見守り
- ・有償の配食事業

(4) 実践から学ぶこと

①「福祉」「環境」「生活」をつなぐ町おこし実践

中山間過疎地域にあって、定住可能な、高齢者が社会参加できる地域を目指して、地区福祉活動計画「ORP5ヵ年計画」とそれに続く「Oプロジェクト」の2つの地域計画を策定し、地域の強み（自然や人）、良さを生かした社会資源造成型の取り組みを高齢者が主役となって展開している。

②地域版シンクタンクの組織化

地区自治会連合会、地区社協を基盤とした地区コミュニティ推進協議会が中心となって、行政、JA、社会教育、都市農村コーディネーター、まちづくりNPOなどの専門家をアドバイザー集団として組織化し、若者の雇用、高齢者の地域参加を収益事業と新たな産業として育成するコミュニティビジネスモデルを志向している。

③小地域福祉活動の展開と限界

急峻な谷あいには19の集落が点在する地域性のもとで、集落ごとの見守り、サロン活動を民生委員と自治会が

地道に取り組んでいる。小規模な取り組みゆえの人間関係の深まりはあるものの、集落自体の急速な高齢化も進んでおり、住民の手による小地域福祉活動の限界も見えてきた。このような中で、地区内に小規模多機能型施設や季節型（冬季）高齢者住宅についても「Oプロジェクト」などで検討されている。

④都市住民との連携、協働

地域活動の担い手を地区住民だけに求めるのではなく、地区の自然や伝統芸能などを生かしたイベントを開催するなどして、都市住民に地域の魅力を伝え、地域活動への参加・支援の組織として「小河内応援隊」を立ち上げ多くの都市住民を組織化している。このように開かれた、交流型のまちづくりを地域の高齢者が自ら企画し実践している。

4. 3 地域の実践のまとめ

都市部の既存住民組織の疲弊がささやかれる中で、さらに小地域福祉活動を推進していく上で多くの困難性を抱える<都心部高層住宅地域><近郊高齢化住宅団地地域><都市周辺過疎地域>の3地区を設定し組織・活動について現状と課題を比較調査、研究してきた。

3 地域の実践のまとめとして、改めてその特色をまとめてみたい。

(1) 3 地区社協の実践から

<基町地区社協>

- *活動テーマ（立ち寄り所）を明確にした実践
- *活動テーマによる地域組織の再編による実践
- *地域包括支援センターと連携した個別支援活動
- *一人暮らし高齢者の地域参加を促進する実践
→高齢者の自主性、主体性を引き出すエンパワーメント的支援

<安・上安・安北・安西の各地区社協>

- *近隣の地区社協と協働する事により、共通の地域福祉課題への対応を図る取り組み
- *見守り活動を通して、当事者の動態変化、継続支援をめざす実践
- *問題発見・当事者ニーズの把握、情報の共有化における地域包括支援センターとの連携
- *災害時の避難場所、災害救援活動等での近隣地域との日常的連携体制づくり
- *災害時要援護者支援活動を通じて、個人情報問題の学習、近隣ミニネットワークづくり事業の個別支援活動の再構築を図る実践

<小河内地区社協>

- *広域都市周辺地域の過疎問題に対し、「福祉・環境・生活」を基本視点にした高齢者による地域おこし
- *社会資源が乏しく、利便性のよくない地域での資源開発、造成の取り組み
- *高齢者も若者も定住可能な地域づくりを、外部の専門家、行政の支援の受け皿としての“プロジェクトチーム”を企画集団として設置
- *住民による調査活動、ニーズに基づく取り組み
- *コミュニティビジネス、NPO 団体設立を目指し、地域組織だけでなく、機能組織（アソシエーション）との協働体制づくりを指向している。

(2) 3 地域に共通する成果と課題

3 地域に共通する成果としては、第1に、これまでの地区社協組織の枠を超えた“新たな組織化”に取り組んでいること。このことに関連して、第2に、地域包括支援センターなど専門機関と協働しながら個別支援への取り組みに着手していること、第3に、地域の中に新たな資源を創造する“資源造成型”の、住民に見える活動が取り組みられ、住民参加を促していること、第4に、活動テーマを明確にした、市民活動型のスタイルを導入していること、などがあげられる。

反面、課題としては、これらの実践が地区地域福祉活動計画と十分関連付けられていないこと、行政や公的制度の導入が弱いことなどがあげられよう。

これまで福祉実践活動の展開が困難な地域と考えられていた3地域は、それぞれの地域の特性を十分理解、認識した上で、逆にその特性を活かした“身の丈にあった実践”を地道に展開している。このことは、これからの小地域福祉活動の進め方、地区社協の在り方を考えていく上で大きな示唆を与えられたといえる。

Ⅲ. 小地域福祉活動推進上の 地区社協の役割（試論）

広島市社協は地域の福祉課題への取り組みを市域の地区社協に提唱し、そのための体制整備を図ってきた。特に1987（昭和63）年から着手した「福祉のまちづくり事業」は地区社協が小地域福祉活動に取り組む契機となり、以来23年余り継続して市内の全地区社協で展開されている。それは、住民主体の「福祉のまちづくり」にとどまらず、行政の在宅福祉政策を下支えする大きな役割を果たしてきた。

ここで改めて3地域6地区社協の比較調査研究を通

して、広島市域で共通的に取り組まれてきた「福祉のまちづくり事業」の成果と課題を整理し、これからの地区社協のあり方、支援について考察してみたい。

1. 地区社協の機能

地区社協の基本的機能として再定義されなければならない機能は＜連絡調整機能＞である。これは、単に各種団体の活動調整という内部的な役割だけではなく、問題の複雑化や活動組織の多様化を背景に、対外的な専門機関も含めた新たな調整段階に入っているといえる。この＜連絡調整機能＞が発揮されるためには、次の機能を整備、強化していくことが求められている。

(1) 対象把握機能

①問題発見機能

地域内の問題を幅広く把握することから始まる。

②ニーズ把握機能

ニーズは現在問題を抱えている人だけではなく、予防的側面も含めた潜在的ニーズ把握が必要である。

→近隣ミニネットワークづくり事業

(2) 地域参加促進機能

①住民認知機能

地域参加を支援しなければならないのは、地域から排除されがちな問題当事者である。問題を抱えた人とその問題（ニーズ）の存在を地域住民が認知できるようにさまざまな方法や仕掛けが必要である。

②地域受容機能

そして、問題当事者を排除するのではなく受け入れ、配慮と支援の必要な人々であることを認識できるための情報提供や学習の場づくりが行われ、地域の中でつながりを作っていく

→いきいきサロン事業

(3) 生活問題軽減解決機能

①精神的支援

特に近隣の住民による精神的サポートが求められる。

②制度外ニーズへの対応

制度外のニーズについては、集団的支援は地域組織を中心に、個別支援は民生委員やボランティアを組織して対応する

→インフォーマルサービスへの取り組み

③専門的課題への対応

個別支援の必要な個人・家族には専門機関や専門職による支援を地域導入することが求められる。しかし、同時に住民による支援も役割分担し継続することが必要である。

→地域包括支援センターとの連携

④継続的支援

対象者の動態変化に対応した継続的支援の仕組みを構築することが求められる。特に見守り活動などの長期的な取り組みでは、その緊急度、優先度を確認する。

2. 地区社協活動の7要素

広島市域の地区社協が「福祉のまちづくり事業」を通じて取り組んできた活動のポイントを整理すると、次の7つに集約される。これは、地区社協が小地域福祉活動を推進する上で必要な活動として、普遍性を有する取り組みであるといえる。

①参加型活動

＜出会い・ふれあいの場づくり＞

当事者の地域参加と住民（役員層と住民層）のふれあい、交流

②訪問型活動

＜見守り、声かけ＞

参加型の事業に出席、参加できない対象者、要援護者については、個別に訪問しニーズ把握や必要な支援を行う

③情報提供活動

＜広報活動＞

地域で起きている問題や、支援を必要としている人の存在について住民に知らせていく活動と、支援を必要としている人については個別に福祉情報の提供を行う

④啓発・学習活動

＜学習、協議の場づくり＞

福祉についての講座や学習の場づくりを行い、福祉や地域の問題への関心と理解を深める取り組み

⑤組織化活動

＜担い手、仲間づくり＞

学習活動と並行して、関心のある住民の組織化と担い手づくりを進める。地域で孤立しがちな当事者を専門機関と協働して仲間づくり、グループづくりを取り組む

⑥資源活用・創出活動

＜公私協働の開発的取り組み＞

地域資源の掘り起こし、結びつけ地域の人的、物的、財的資源の活用、造成、創出への取り組みと、公的制度・サービスの地域導入

⑦活動計画策定活動

＜福祉のまちづくりプランづくり＞

当事者を中心に幅広い住民で、わが町の将来像を語り、描き、福祉のまちづくりの計画的推進を図る。

3. 地区社協育成の基本視点

基本的な視点としては、次のように整理することができる。

第1に、要援護老人や障害者などの「当事者」とのかかわりにおいては、地域で受け入れ共に暮らす＜共生＞という視点が前提となる。

第2に、「住民」とのかかわりでは、福祉活動の企画から実践までの一連の活動に主体的に取り組む＜参画＞という視点が重要である。

第3に、「関係機関・団体等」との関係については、地域での対応が困難な問題や専門的な知識・技術が必要とされる場面が多くなっている現状の中で、地域組織だけで対応するのではなく、相互に連携していく＜協働＞という視点が求められている。

これらの＜共生＞＜参画＞＜協働＞の視点を基に、地域福祉新時代の地区社協活動の基本的な対応としては、「問題の発生防止の仕組みづくり」と、「問題が発生した場合の早期対応」、さらには、問題当事者を暖かく包み込む「福祉風土づくり」に集約され、換言すれば＜予防活動＞＜回復支援＞＜福祉増進＞ということになる。

4. 地区社協育成の方法

(1) 底上げ方式

広島市社協は、地区社協の福祉実践機能を高めるために、1982（昭和57）年の「地域ケアパイロット事業」を最後に、モデル地区方式ではなく、「福祉のまちづくり事業」という全市共通の事業を提唱し、これを全地区社協が取り組むという“底上げ方式”による地区社協育成を推進してきた。

この方式の成果と課題は次のように整理される。

（成果点）

- * 地区社協の福祉路線への転換が進んだ
- * 地区社協間格差の是正につながった
- * 民生委員協議会との連携が進んだ
- * 見守り活動（近隣ミニネットワークづくり事業）

から小地域福祉活動の機運が醸成された

（課題）

- * 共通事業のため、地域の特性を活かした活動が生まれにくい

* 共通事業のため、地区では受託事業的な受け止め方（やらされている）になりがちである

* 地域の問題への対応という質的側面より、メニュー事業の実施数という数量評価面に傾斜しがちとなる

* 事業がマンネリ化し、新たなニーズの掘り起こし、問題発見の機能が弱くなっている

概括すると、共通事業を提唱し全市的に推進する“底上げ方式”は活動の方向付けという面では一定の成果を上げることはできた。反面、地区社協側からは、「やらされている」「この事業だけ取り組めばよい」とする受動的対応、受託事業的なとらえ方が見受けられる。また、テコ入れの必要な重点地域が見えなくなり、地区社協育成の戦略が立てにくく、社協ワーカーとしてどの地域へどのように関わるべきかといった、コミュニティワークの展開が困難となる面も考えられる。

(2) 市・区社協主導型から地区社協主体型へ

近年の地域環境の変化、少子高齢化などによる住民の年齢構造の変化、近隣関係の希薄化、地域活動の担い手不足、後継者問題など、地域にはこれまでにない新たな問題が起きている。地区社協の抱える地域課題に対応していく上で、これから求められることは、地区社協への個別化視点の必要性である。地域を類型化し、地域特性に応じた対応を図ることも必要であるが、まず、地域診断（アセスメント）を重視し、地区社協ごとの現状と課題を明確化する“地区社協の個別化”の作業が求められる。

市・区社協としては、これまでの実践を基に、地区社協の主体性・自主性を尊重し、地域特性に着目し、地区社協を支援する方向に転換していく必要があるのではないかと。特に区社協は地区社協と協働して、地域の現状や問題を把握し、地域ごとに対応を検討し、社会資源を活用・造成し、問題解決に向けて実践していく活動に転換していく必要がある。

小地域福祉活動を推進していくためには、成果と課題を分析評価する“指標”づくりと、到達モデルを設定し、そのための地区社協支援の“戦略”が必要である。その意味から、改めて「モデル事業方式」を再検討し、次のような視点で事業展開を図っていく段階にきているのではないと思われる。

* 地区社協と関係機関・施設との連携を視野に入れる

* 資金助成モデル事業から活動支援モデル事業へ
→社会資源造成モデルの立案

＊地域支援の視点

→地区社協の組織・財政・資源の現状把握と課題整理

＊個別支援の視点

→専門機関・専門職の地域導入、チーム対応の試行

→これを推進していく為には、「福祉のまちづくりプラン」の策定作業が不可欠である。

(3) 地区福祉活動計画（福祉のまちづくりプラン）の策定

指定都市などの大都市部では、行政計画の地域福祉計画の策定範囲である全市レベルでは広範囲過ぎて、地域課題を明確化する上で不十分であり、最低限区レベルの中域の計画が必要である。しかし、多くの都市では区単位の地域福祉計画（サブプラン）さえ策定されていないところが多い。それ故、区社協の地域福祉活動計画の策定が重要となる。その際、区社協の基礎的組織である地区（校区）社協の＜地区（校区）レベルの地域福祉活動計画＞の策定が不可欠となってきた。地区福祉活動計画策定の視点としては、地域の問題発見、ニーズ把握を基礎作業としながら、①組織活動体制の整備・強化、②小地域福祉活動の強化・推進、③福祉資源（特に在宅福祉サービス）の整備・造成、④福祉意識の啓発・参加促進、の4点が重要である。町内会や自治会の組織率の低下、住民組織に対する帰属意識の低下など既存の住民組織の弱体化が指摘される昨今、テーマ型活動の導入、地域ボランティアの組織化など、既存地域組織の抜本的な基盤整備が急務となっている。

また、地区社協の基本的な役割をどこに置くか、計画策定作業の中で改めて検討してみることが求められている。

Ⅳ. ま と め

「地域の福祉力」を点検し、高めていく地区社協の役割と支援」

＜地域の福祉力＞の構成要素については、さまざまな捉え方があるが、その目指す方向はノーマライゼーション、ソーシャルインクルージョンの具現化であることは共通していると思われる。この理念の具体化として、地区社協の今日的な①共同調整力（連絡調整機能）と、②当事者支援力（問題解決機能）を強調したい。

この2つの機能が地区社協の活動水準、活発度と同義的に捉えられることが多い。またそれらは、インフォーマルサービスとして位置づけられ、その充実、推進は地区組織の役割課題とする考え方が一般的である。特に今後求められるのは、同じ住民の立場でまちづくりに取り組んでいる NPO 団体やボランティアグループとの連携・協働である。これらの組織は“地縁”よりも“問題”に重点を置いているため、既存の地域組織とは異なった組織行動を取るため、地域の中ではそれぞれ別々に活動していることが多い。

しかし、＜地縁型組織＞も＜テーマ型組織＞も、両者とも地域福祉を目標に活動しており、それぞれの機能を認め合い、相互に補完し合う関係を創り上げることが必要であり、その場づくりを地区社協が担うことが求められている（表1参照）。

また、地域の福祉レベルに地域間格差があることも当然のこととされ、その格差是正も地区組織の課題とされてきた。しかし、障がい者の地域移行や在宅要介護高齢者の増加、一人親家庭の子育て支援など、要援護者が地域で自立した生活が送れることが地域福祉の目標とされる中で、“地域の福祉力”の地域間格差を

表1 地縁型組織とテーマ型組織の比較表

区 分	地域（地縁型）組織	NPO（テーマ型）団体
組織理念	地域性、住民の融和、合意形成	問題テーマ、問題・課題解決
参加形態	役員中心、輪番制、間接参加	個人の意思で参加、直接参加
関係性	住民との繋がり	当事者、サービス利用者との繋がり
事業活動	地域行事、恒例の事業中心	先駆的、開拓的課題
活動範囲	住民組織の単位、行政区、小地域	広域、問題の関心・解決可能領域
組織運営	組織単位に規約、事業計画重視	メンバーの関心領域、共感性重視
実践活動	町内会・自治会など地域組織単位	個人、グループを主とした実践

是認することはできないはずである。それは要援護者の居住可能な地域とそうでない地域の峻別を行うこと（住みたくても住めない地域の存在と是認）につながる恐れがある。

これまでのように、地区社協が要援護者の継続的支援、予防・回復的支援、地域参加促進、孤立防止など福祉実践体の役割を担い続けるのか、その中で生じる新たな福祉問題への対応をどのように図っていくのが問われている。専門的な対応が必要な要援護者は、今後地域の中で増え続けていくことが予測される。これらの問題に地区社協がどこまで関わり、個別支援の体制をつくりあげていけばよいのか、これは1地区社協の問題ではなく正に地域福祉政策としての行政課題である。

これからの地区社協は、まず地域の福祉課題を明らかにし、自らの地域の福祉力がどのレベルにあるかを把握し診断していくことから始めなければならない。ただしこの作業も容易なことではないので、地区福祉活動計画策定作業にあわせて、行政や市・区社協などの公私協働体制づくりの作業が必要となってくる。

福祉サービス供給主体の整備や活動拠点の整備など、地域の社会資源が不十分な地域は、行政による基盤整備が急務である。住民活動が低調な地域は、市・区社協による支援と、地区社協活動の活性化が求められる。地域の問題解決機能、個別援助が不十分な地域は、専門機関や福祉施設などによる個別支援が必要である。

このような観点に立てば、地域アセスメントの必要性と重要性が見えてくる。地域ごとの「地域福祉カルテ」を作成するための、客観的な指標が必要となり、その作業での市・区社協の果たす役割は大きい。

それぞれの地域の“地域の福祉力”を明らかにし、区(中域レベル)や市(広域レベル)の平均的数値との比較を行い、全市及び区の中でそれぞれの地区の福祉力の現状や実態を明らかにし、地域課題を顕在化させる作業を通じて、格差是正の目標が設定されなければならない。地域福祉計画と地域福祉活動計画の協働は、そのために策定され、機能することが求められる。

そして地区社協は、地域組織の活動を調整しつつ、また、自らが事業の実施主体としての役割から徐々に、地域の福祉課題を明らかにし、必要な専門的資源（人物、情報、資金等）の導入、具体的には行政、専門機関・施設等との協働体制づくりを図る役割にシフトしていく必要がある。つまり課題提起機能を高め、そのための「器」「場」づくりに重点を置く、＜課題提起力（企画提案機能）＞を前提に、＜共同調整力（連絡調整機能）＞と、＜当事者支援力（問題解決機能）＞を高める方向に力点を移していく必要があると思われる（図3参照）。

このように地域の福祉力の格差是正を、行政と社協が共同して取り組む必要がある。これからは、地域の福祉力は地域ごとに異なり、不十分な地域は住民活動によって補い、高めるべきであるという考え方ではな

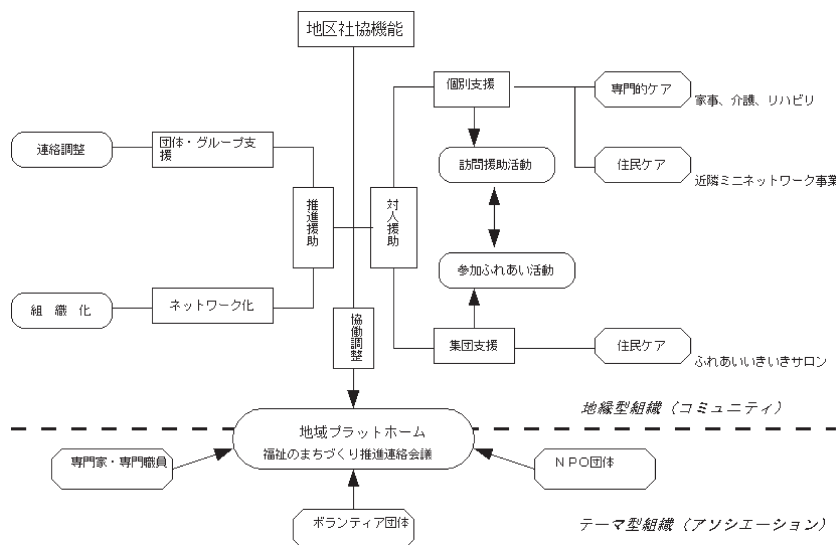


図3 求められる地区社協の機能

く、公私の資源によって“底上げ”を図る必要があること、そのことに対して地方自治体、とりわけ市町村の役割が大きいことを確認する必要がある。

全国視野でみると気がかりなことは、多くの市区町村社協が置かれている現状である。介護保険制度での直接サービス提供、生活福祉資金や日常生活自立支援事業など、日常業務の増大により地区社協をはじめとする地域支援が十分できない現状である。さらには指定管理者制度により地域福祉関連施設の受託団体から除外され、活動拠点を失う状況も出てきている。

特に、都市部の社協でこのような状況が全国的に起きており、追い打ちをかけるように、地方自治体の財状況の悪化による人員削減や福祉活動指導員、福祉活動専門員の職員費の一般財源化の影響をもろに受けている。市・区社協事務局の中で、職員配置も大きく変わり、直接サービスや個別相談事業へ職員シフトが行われ、事業効果のみえにくい地域組織、地域福祉セクションは職員数の削減やセクション自体が他のセクションに統合吸収される事態も起きている。

このような状況の中で、地域福祉推進のセクションを維持し、コミュニティワーカーを確保、養成していくことなくして、小地域福祉活動の推進は不可能であること、また、社協ワーカーも対象地域での保健・医療・福祉関連の専門職の組織化、ネットワーク化に取り組み、地域福祉コーディネーターとしての役割を担い、支援調整チームづくりに取り組むことが求められていることを付言しておきたい。

参 考 文 献

- 1) 社会福祉法人広島市社会福祉協議会編：広島市社会福祉協議会50年誌（2002年5月）
- 2) 広島市編：高齢者地域見守り体制のあり方について（2008年4月）
- 3) 社会福祉法人安佐南区社会福祉協議会編：福祉のまちづくり推進事業地域モデル事業実施報告書（2008年7月）
- 4) 平野隆之：地域福祉推進の理論と方法（2008年10月）有斐閣

Summary

This paper is for the town planning business of welfare have been tackled paper explores the present and future of community welfare of residents for the common 3 regional to local survey of Hiroshima City 3 areas (urban, suburban residential area, sparsely populated regions) 6 District Community Welfare Council, based on the made a comparative study.

As a result of the research ① any local seniors and people with disabilities, such as short covering who lives difficult actualize it, ② that regional welfare activities regional characteristics expands by the ingenuity of the inhabitants, ③ regional welfare activities in promoting District Community Welfare Council is plays an important role, and was able to prove the hypothesis. On the other hand ① limitations of existing community based organizations, ② the emergence of a new welfare problems that require professional support, ③ new challenges, such as adjustment and theme-oriented Organization NPO organizations such as the sight.

Residents of community welfare activities to promote and "support each other", "relationship" to rebuild, ① that need volunteers, such as a new supporter-making in the region, ② cooperation with regional organizations and the theme-oriented organization, that ③ administrative or that district Community Welfare Council with specialized agencies work with professional challenges, achieving welfare town can live through these confident everyone can.