

これからの小地域福祉活動の推進に関する連絡会

事例報告

(平成18年3月23日開催)

## 地域担当制による小地域福祉活動

中野区社会福祉協議会

### 1. 地域特性と社協の概況

#### (1) 中野区の状況

人口：308,284人 世帯数：176,655世帯（内55%が単身世帯）

特徴：20代の人口が約18.2%で多い。65歳以上人口は18.9%で23区平均よりやや多い。人口密度は、23区中1位で、区平均1平方キロメートルあたり19,774人

面積：15.59Km<sup>2</sup>（23区中14番目の広さ）

以前は「福祉の中野」として全国的にも「高齢者アパート事業」、「財産保全サービス」「福祉オンブズマン」、「障害児の保育園、学童クラブ利用」など、先駆的に行政が在宅福祉サービスを推し進め有名であったが、景気低迷と福祉に人と財政をかなり投資した結果、財政難となり、また、三位一体改革、「官」から「民」への流れの中で、区政改革を推し進めている。

#### (2) 中野社協の概況

昭和59年度に中野ボランティアセンターを立ち上げ、翌年「ボランティアのまちづくり事業」の指定を受ける。平成2年度には有償の住民参加型在宅福祉サービスのしくみである「ほほえみサービス」を立ち上げる。また、平成3年度、4年度には、区から住民の地域福祉活動の拠点となる「高齢者在宅サービスセンター」を2か所受託した結果、昭和59年から平成4年度にかけ、急激に職員を増員し、事業拡大を図る。

しかし、こうした新規事業を相次いで抱えたため、それぞれ事業を軌道に乗せるために社協全体の力が注がれ、社協本来の「住民主体」、「地域福祉活動推進の中核的役割」を果たすことができない状況が続く。

そのため、職員全員参加による、地域福祉活動計画策定に平成4年度から着手し、平成6年2月に第1次中野区民地域福祉活動計画を策定し、同時に「ふれあいまちづくり事業」の指定を受ける。平成11年度には、区から「ファミリー・サポート・センター」を受託し、児童分野にも積極的に関わりが出てくる。

しかし、福祉改革により2か所受託していた高齢者在宅サービスセンターの運営は介護報酬だけでは、運営困難なため、平成16年度、17年度の2か年をかけて運営を民間事業者に移行。16年度には、「アシストなかの・権利擁護センター」の運営を開始。

## 2. 小地域福祉活動の背景

平成14年から、第1次中野区民地域福祉活動計画の評価を行い、2か年かけて第2次中野区民地域福祉活動計画を職員参加の下で策定し、第2次計画の中では、直面する課題を検討するため、「今後の中野社協のあり方」「大規模災害時の中野社協のあり方」、「職員研修」など課題別にを職員で構成したプロジェクトチームを設置し、課題別に報告書にまとめた。その取り組みの中で、職員から必ず出る課題が「今後の中野社協の方向性、あり方」で、そのことについて何度かアンケート調査等を行い、毎回のように職員からは「職員自らが地域に出向く必要性」が語られ、平成16年度6月から「地域担当制」を開始。

中野区は、14地区に地区民生児童委員協議会、地区町会連合会が組織されているため、その地域割りに合わせて、常勤職員全員を「地域担当者」として指名し、出前ボランティア講座、介護保険座談会、町会の会合、地区民協、様々な行事は、基本的には「地域担当者」が担当することとした。また、「まちなかサロン」も自分の担当する地域で、①自宅を開放希望の申し出があれば担当する。地域担当職員は、②出前ボランティア講座も担当、③原則として職場の異動があっても、担当地域は変更しない方針を立てた。

## 3. 活動内容と特色（効果を含む）

地域担当職員は、社協の各種事業広報、出前ボランティア講座の講師、地区民協、町会の会合、ボランティアグループの会合・行事に出かけている。以前はボランティアセンターの職員や総務課の職員、次長、局長しか出席しなかったが、相手が違って原則としては、地域担当職員が出かけるので、地域住民、社協との関係する様々な関係者に顔を覚えてもらうことができ、今では、「〇〇さん今日はどうしたの?」と言われるようになった。「まちなかサロン」もいつも同じ職員が対応するので、住民スタッフとの関係がスムーズに進むようになった。また、職員自身も、例えば経理や給与担当になっても「社協職員としての本来業務」を担当することで、職員のモチベーションも上がっている。しかし、課内で与えられた事務事業以外に社協職員として担当地域に出向かなければならず、総体的に残業が当たり前になっている。また、担当地域によっては、「社協の職員は来なくていい」とはっきり言われている団体が多くある地区もあり、地域性により、地域担当職員が入りにくい地域もある。

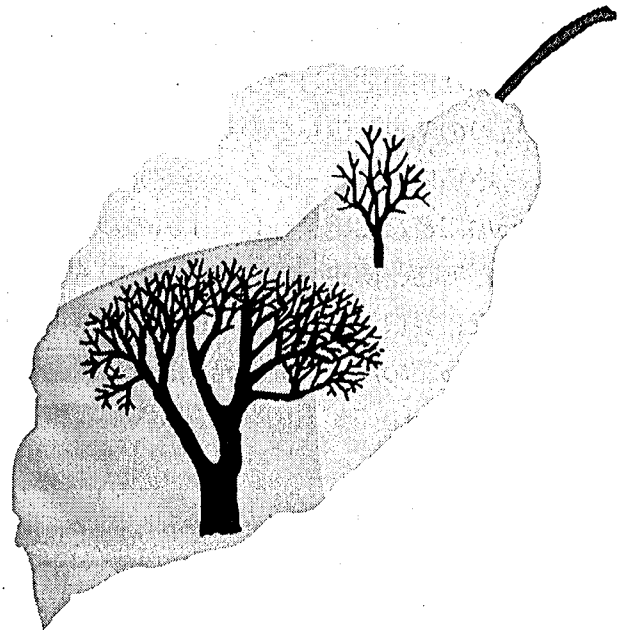
## 4. 課題と今後の方向性

- ・地域担当職員がすべての中野社協の事業に精通していない（特に、地域福祉権利擁護事業、成年後見制度及び新規事業）ため、地域の会合に出向いた時に適切な情報提供が出来る体制にない。
- ・職員の得て不得手があるので、地域によっては、地区担当課長、次長がカバーに入らな

いと、相手のニーズに対応できない。

- ・会員増強と地域担当制をリンクさせ、様々な講座、研修会などのPRだけではなく、会員獲得を目指しているが、ただ単に会員になって欲しいと言ってもなかなか入会まで誘導できない。(民生児童委員の苦勞が職員にもよく理解できたという点は大きいが・・・)
- ・中野社協がいかん知られていないのかを職員が実感できた。また、社協のよき理解者は、それでなくとも社協職員は大変なのに大丈夫なのか?という声(=相手のニーズに応じきれぬ地域福祉の専門職集団としての体制が整っているの?・・・という意味含む)

(執筆:木内 浩 氏)



## 再開発地域における新たな小地域福祉活動

荒川区社会福祉協議会

### 1. 地域の特性と社協の概況

荒川区の総面積は、10.20平方キロメートル23区中21位  
人口192,094人（外国人13,616人）87,932世帯 人口世帯は、増加しつつある。高齢者人口40,559人。高齢化率21.11%  
117町会自治会、50の商店街、交通機関も都電、JR、メトロ、京成など便利

社協概況 管理課（庶務係・在宅福祉係・事業係）指定管理者として、老人福祉センター・在宅高齢者通所サービスセンターを2箇所、障害者福祉会館・アクロスあらかわ、知的障害者通所施設・尾久生活実習所本所・分場の運営と荒川生活実習所、知的障害者通所授産施設荒川福祉作業所の区より受託運営 職員数 非常勤も含み148名

### 2. 小地域福祉活動の背景

荒川区は、都内では町会・自治会活動や高齢者クラブ連合会などの活動が活発な地域です。また、多様な当事者団体活動やボランティア活動も広がっています。しかし、双方が協働して取り組むということがほとんどなく、互いの活動への理解を得るためには一緒に事業に取り組むことが不可欠であることと、住宅環境や生活様式の変化などにより、隣近所のお付き合いが希薄になりつつあることなどから、「ふれあいいいききサロン」活動をきっかけにし見守りのネットワークづくりをしたいと考えました。

さらに福祉ニーズを持っているのに発信することができずにいる人達や、問題を抱えているのにどこに相談をしてよいのかわからない人達が「ふれあいいいききサロン」で気軽に相談ができ、解決のためのネットワークも作り出せるのではないかと予想をしました。

また、サロンの事業費は、歳末たすけあい地域福祉募金です。町会・自治会をはじめ地域住民から集めた募金が、見える形で使われ理解を得やすいのではと考えました。

### 3. 活動内容と特色（効果を含む）

南千住汐入地区は、再開発が行われる平成3年頃までは、昭和30年代の町なみが残る家々、迷路のような路地と雑草の茂る広い野原があり、鍵をかけなくても生活ができるという人と人のつながりも強い地域でした。しかし再開発が進む中で、荒川区でも一番の洗練された高層住宅郡、整備された公園など、都内で住みたい街ベスト10にはいるほどの町の様子は一変しました。しかし、高齢者にとっての高層住宅は、隣近所の方達とおしゃべりをする場がづくりにくくなり、ひきこもりがちになることも予想され「ふれあいいいききサロン」づ

くりモデル地域にしたいと考え地域の民生委員児童委員、リバーパーク汐入町会、ベルポート汐入商店街、区高齢者福祉課、在宅介護支援センター（現在は地域包括支援センター）に集まってもらい懇談会を開催いたしました。

ベルポート汐入商店街は、役員さんの中に民生委員児童委員さんもいることにより、以前から障害のある人達の福祉作業所等に出店の場を提供や社協のたんぼぼ募金箱の設置協力など福祉活動を熱心に取り組んでいただいていたことと、会場は、空き店舗を利用し、買い物途中に立ち寄れる気軽で開かれた場所が良いのではと考えました。

民生委員さんや町会婦人部役員さんから、「ひとり暮らしの高齢者のお宅を訪問する時に、以前は鍵もかかっていたいなかったので、ちょっと立ち寄って様子を見ることができたけれど、今は、鍵をしっかりとかけていて、事前に電話で行くことを伝えなければ、鍵もあけてもらえない」などの話ができました。

町会長さんからは、「高齢者の孤独死を防ぐために町会でも各住宅棟に役員さん達が見守りをしているけれど、みんなで集まってお茶のみしながらのおしゃべりもあったほうがよいと思う。ふれあいいいききサロンの活動もやってみないとわからないから、とにかく取り組んでみよう」との発言で、早速取り組むことになりました。長く継続できるよう担い手に負担にならないように、事前準備が簡単にできるよう開始時間の1時間前に集合し（現在は30分前でもできるようになりました）プログラムの進行、翌月のプログラムの確認をすること、お茶会は1時間（参加者は早めに来るので実際は、1時間半位）とし片付けて夕方には解散できるように心がけることにしました。

商店街は会場とお茶菓子の提供、町会婦人部の役員さんは、お茶いれやお話相手と参加の呼びかけ、民生委員さんは、ひとり暮らしの高齢者のみなさんに声かけ、参加者からのちょっとした相談を受ける、社協はお茶の提供と案内ちらしポスターの製作、全体の調整などの役割分担をしました。昔からずっと住んでいる方が多く本当に懐かしそうにおしゃべりに花が咲く反面、新しい地域から引越しをしてきた高齢者も多勢いらっしゃいます。なかなかお仲間には入りにくいという方のために、また、傾聴ボランティアグループにも参加してもらい、知り合いのいないぽつんと参加している方のお話相手をしてもらっています。

ふれあいいいききサロンを拠点にした見守りの輪は、地元警察署、南千住病院の栄養士さんなどへ広がり、様々な情報を口コミで伝える場ともなっています。また、見える場所で実施しているので、通りかかりの方から、40本余りの手編みのマフラーを参加した高齢者にプレゼントしていただくなど、うれしいおまけもあります。

さらに、町会をはじめ地域の方々に社協の存在を知ってもらうよい機会にもなっています。

#### 4. 課題と今後の方向性

「ふれあいいいききサロン」の活動は現在では、高齢者だけではなく、聴覚障がいのある高齢者のためのサロンや商店街、民生委員児童委員、町会、大学、NPOおもちゃ図書館の協働による子育てサロンなど、現在進行形で進んでいます。最初は、社協の呼びかけから始まったサロンづくりは、民生委員さんから私達の地域にもつくりたいという声があがるようになってきました。

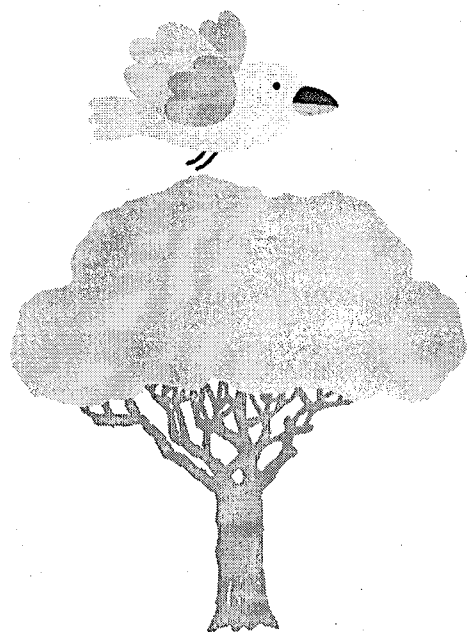
今年度は、災害時における要援護者支援を取り組む一歩として、民生委員児童委員協議会と、地域包括支援センターと一緒にひとり暮らし高齢者の「災害時・緊急時支援カード」の作成をしました。このカードを活かすためにも、互いの顔と顔あわせ知り合いになることが不可欠です。

それぞれの違う立場の団体、組織が協働して取り組む「ふれあいいいききサロン」事業は、災害時・緊急時における要援護者支援や助け合い活動など、さらに活動の幅を広げることが可能なのではないかと思います。

実はスタート時は、あまり小地域福祉活動を意識しておりませんでした。実施していくなかで、「ふれあいいいききサロン」を拠点にし展開できるのでは？という手ごたえを感じるようになりました。

今後は、さらに多様なサロンづくり、例えば在住外国人のためのサロンを含め、小地域にサロンづくりを取り組んでいくことと、サロン同士の情報交換、交流の場づくりを進めていきたいと計画していますが、限られた職員だけの取り組みでは限界があり、ネットワークのつなぎ役を担えるコーディネーターづくりが必要と思いつつ、まだ思考錯誤をしている状況です。

(執筆：鈴木 訪子 氏)



## 地域ケアの動向と小地域福祉活動

立川市社会福祉協議会

### 1. 地域の特性と社協の概況

立川市は、JR 各線や西武線、多摩都市モノレールが走る多摩地域の交通の要衝地である。近年、立川駅周辺の再開発が進み、駅前には大型の百貨店が立ち並び賑やかさがあり、新しい住民の流入等都市化に拍車がかかる一方、市北部の五日市街道沿いには、名産品の「うど」の生産をはじめとして農業を営む世帯も多い。

人口は177,302人(06年4月1日現在)、高齢化率17.3%(前期高齢者10.3% 後期高齢者7.0%)であり、市内を6生活圏域に分け、生活圏域ごとに1ヶ所の地域包括支援センターを設置している。計6ヶ所の地域包括支援センターにプラスして相談窓口として福祉相談センター(在宅介護支援センター)を3ヶ所設置し、市高齢福祉課の相談窓口も合わせて計10ヶ所の高齢者の相談窓口を設置している。また交通の要衝ということもあり、多くの介護サービス事業所が市内に事務所を設置しており、歴史ある社会福祉法人、医療法人の活動と新たな新規参入事業所の活動がともに活発な地域でもある。

立川市社協では介護保険制度施行に合わせて1999年度より、基幹型在宅介護支援センターを受託運営しており、今回の制度見直しにより2006年度より地域包括支援センターに移行した。社協運営の地域包括支援センターについては基幹型センターとして社会福祉士を増配置し、6ヶ所の地域包括支援センター、3ヶ所の福祉相談センターの統括・支援、居宅介護支援事業所をはじめとした介護サービス機関の地域レベルの連絡会・研修会の事務局機能等、地域福祉関係団体間の地域ケアネットワーク形成の役割を担っている。地域包括支援センターの運営のほかに、各種福祉団体の組織化、住民福祉活動の振興・生活福祉資金貸付事業などの社協本来事業、市民活動の振興を担う「市民活動センターたちかわ」、成年後見制度利用支援と地域福祉権利擁護事業の実施を一体的に担う「地域あんしんセンターたちかわ」、訪問介護・通所介護・居宅介護支援事業などの在宅サービス事業、自立支援法に基づく障害者福祉事業、福祉作業所の経営など、地域福祉推進を目的とした事業展開を行っている。

### 2. 小地域福祉活動の背景

都市部とその周辺部の今後の共通の課題であるが、一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯の増加により、孤独死予防・対応や定期的な声かけを希望する声が住民のなかでも多くなり、市内に複数設置された在宅介護支援センターを拠点とした登録ボランティア(地域相談協力員)による「高齢者等見守りネットワーク事業」が構想された。自治会、民生委員協議会、老人会、地域ボランティアによる相談協力員が推薦され、在宅介護支援センター職員をコーディネーターとして見守りを希望する高齢者世帯と相談協力員を結びつける事業として200



1年4月より事業が開始された。

### 3. 活動内容と特色（効果を含む）

高齢者見守りネットワーク事業は地域包括支援センターの事業として引き継がれ、相談協力員登録数80名、相談協力員による見守り対象者数約100名、地域福祉包括支援センター職員による直接見守り対象数約150名という状況で推移している。相談協力員の担い手確保や地域でのさりげない見守り方法の確立など今後の事業課題も多い。社協運営の地域包括支援センターとしては相談協力員のボランティア保険加入、全体研修の開催などのバックアップを行っている。見守りネットワーク事業のほかにも、地域包括支援センターが各生活圏域で行う介護予防教室、家族介護者教室開催による地域住民との連携、地域ケアをテーマとして市民参加で開催する地域福祉市民フォーラム、地域の弁護士・消費生活センター・警察署・市民劇団と地域包括支援センターが共催する「悪質商法撃退キャラバン」等の市民との共同事業を、社協運営の地域包括支援センターがネットワークの基点として事務局機能を発揮して取り組んでいる。

社協の本来機能は地域福祉の推進役として、コミュニティワークの専門性に基いた住民福祉活動の振興・地域の組織化と地域福祉関係機関・団体の福祉の組織化にある。立川市社協の場合は、地域福祉活動計画「あいあいプラン21」にもとづく地域住民懇談会や地域福祉コーディネーターの配置に向けた取り組み(地域の組織化)のほかにも、地域包括支援センターの機能を利用した関係機関・団体間のネットワーク形成(福祉の組織化)を中心として、関係機関・団体と地域住民をつなぐ役割を意識した取り組みを進めている。

### 4. 課題と今後の方向性

周知のとおり、今後の地域ケアモデルは①介護＋予防ケアモデル、②身体ケア＋認知症ケアモデル、③家族同居＋独居高齢者への対応モデル、の3つのケアモデルである。①予防ケア、②認知症ケア、③独居高齢者や高齢者のみの世帯への対応においては、いずれも地域を基盤とした地域ケア推進が標榜され、地域の関係機関・団体間の連携、地域住民参加の取り組みが重要視されている。すなわち「地域福祉の推進役」としての社会福祉協議会が、各地域の特性に合わせて、住民参加や機関間連携の取り組みをどのように進めるかが現在問われているといえる。

また今回の制度見直しで新たに設置された地域包括支援センターのすべての業務の前提として、基盤としての地域ケアネットワーク構築業務がある。地域包括支援センターの基本機能の発揮には、社協のこれまでの地域づくりの取り組みと機能が十分活用できる。直接に地域包括支援センターを受託しなくとも、地域包括支援センターと住民福祉活動とのネットワーク構築におけるつなぎ役として社会福祉協議会は期待されているといえる。さらに地域包括支援センターの権利擁護業務においても、一時対応窓口としての地域包括支援センターと社協の地域福祉権利擁護事業との連携、地域の成年後見制度利用支援機関としての社協との

連携が期待されている。

地域ケアの動向を見据えたこれからの社協の取り組みの基本構想は、以下に示すとおりである。

① 地域住民参加による小地域福祉活動の振興

町ごとの地区社協・福祉のまちづくり協議会等の組織化による地域福祉推進を目的とした住民プラットフォームの整備

⇒ふれあい・いきいきサロン・住民の予防活動の振興や地域の見守りネットワークの推進

⇒特に今後の地域ケアにおける一次予防との関連で重要

⇒社協の地域福祉協力員が、地域の健康づくり・予防推進員であれば住民側にとっても理解しやすい。

⇒地域包括支援センターと地域住民のつなぎ役としての社協

② 地域包括支援センターの運営も含め、高齢者福祉・障害者福祉・子ども家庭福祉といった制度横断的な総合相談・生活支援体制の構築

⇒直接にセンター運営を担わなくとも、総合相談窓口・支援機能、ネットワーク構築機能は社協の本来機能

③ 地域福祉権利擁護事業と成年後見制度利用支援を組み合わせた権利擁護システムの中核的センターの運営

⇒各市町村に社協が中核となってしっかりした権利擁護システムを構築する必要性

⇒行政、弁護士会、司法書士会、社会福祉士会とのネットワークに基づいた権利擁護ネットワークの形成

⇒ネットワークに基づいた法人後見実施の検討

④ ボランティア・市民活動の振興

⇒住民の地域福祉活動・ボランティア活動と NPO 活動の結び目に位置する

⇒地域の中核となるセンターの運営

⑤ 地域の福祉関係団体のネットワーク構築、組織化、連絡調整、及び地域の社会福祉従事者の研修センター的役割

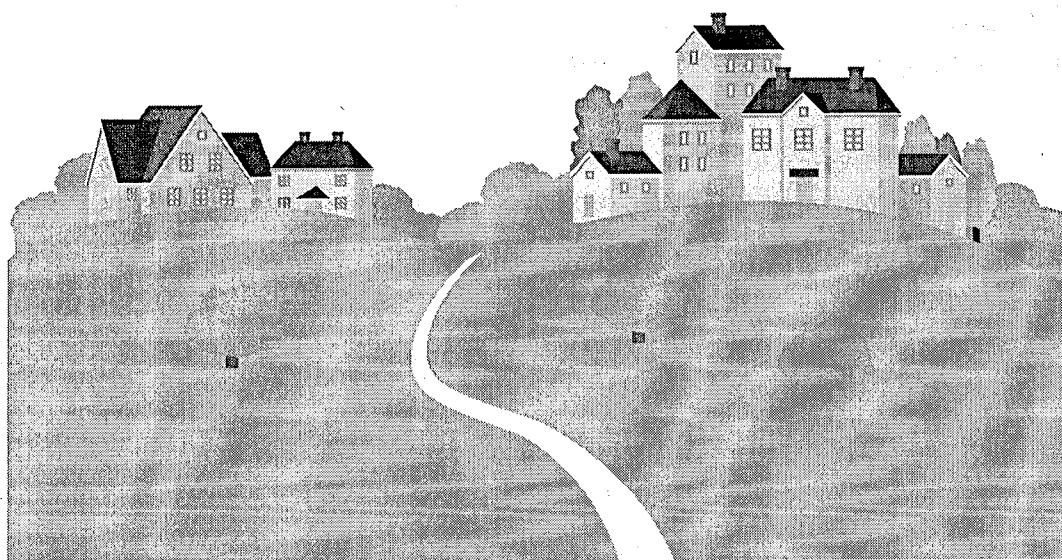
⇒福祉の組織化は協議体としての社協の本来機能。

⇒これからの社会福祉専門職の質の向上には、個人レベル、組織レベル、専門職団体レベルの取り組みとともに、地域福祉との連携を意識した地域レベルの取り組みが不可欠。社協は地域レベルの従事者研修の事務局機能を担える。

それぞれの地域の地域特性や社会資源状況、及びこれまでの社協の取り組み状況により、

この地域づくりの5本柱を組み合わせていく。権利擁護機関として契約制度における地域の最終的な受け皿・セーフティネットとしての役割も期待されている。なかでも小地域福祉活動の振興は、一次予防の重視や認知症ケアという地域ケアの今後の動向とも相まって、地域住民とともに取り組む社協の地域福祉推進活動の中核にあるといっても過言ではない。

(執筆：山本 繁樹 氏)



## 地域福祉活動計画と小地域福祉活動

調布市社会福祉協議会

### 1 地域の特性と社協の概況

- ・調布市は、東京都のほぼ中央に位置し、面積は都の1%。
- ・市の中央部には、東西に走る京王線と、甲州街道、中央自動車道が走りこれらを中心として市街地を形成し、人口は210,080人、世帯数は103,188世帯、高齢化率は17.34%、新宿副都心のベッドタウンとして毎年全国で人口増加率上位にランクされている。
- ・調布社協事務局は、ターミナル駅である調布駅前の総合福祉センター内にあるため、総合的な相談窓口でもありガイドセンター的な機能も果たしている。  
また、知的障害者通所授産施設「希望の家」「希望の家分場」を運営、平成16年2月からは、「市民活動支援センター」の受託など時代のニーズやライフスタイルに対応できるよう、第三次地域福祉活動計画のもと、様々な事業を展開している。

### 2 小地域福祉活動の背景（きっかけ）

- ・H12 第二次地域福祉活動計画の中で、小地域における福祉のまちづくりを推進するため、従来の社協主導型の方法を見直し、地域住民とともにその地域に適した個性的な福祉活動を可能なところから進めていくことの重要性がうたわれ、小地域における見守りや誰もがふらりと立ち寄れる“場”づくり、違う世代が楽しみながら交流できる活動の企画・実施を年度の重点事業の一つとして取り組んできた。

### 3 活動内容と特色（効果を含む）

#### 例① ひだまりサロン事業

##### 〈内容〉

- ・公共施設や個人宅のリビング、元寄宿舎、自治会集会室などを会場とし、現在17ヶ所でそれぞれアイデアをだしあい自由な活動を実施している。

##### 〈効果〉

- ・地域の誰もが対象であり場所や時間、内容に捉われない活動は地域の中に浸透しやすく、かつ気軽に通い仲間を誘える場所である。
- ・「してあげる」「してもらう」という関係でなく、縁側でご近所の人同士お茶のみの延長のような居心地のよい活動は地域のひきこもりがちの方が外との接点をもつきっかけ、出会いのきっかけになる。

- ・空き店舗などを活用することで商店会の協力や相互メリットが生まれる。(例：人が集まってくる、地域の誰もが知っている、何かのついでに来られるなど)

#### 例② 小地域見守り事業

##### 《内容》

- ・地域の中でお互いがお互いの生活の中でそっと気かけたり、お互いにできることをしあえる関係づくりを市民とともに考えていく。

##### 《効果》

- ・現在モデル地区で地域の民生委員や自治会、地域包括支援センター職員とともに地域で今何が求められているか、防犯や防災含め地域の声を聴きながら検討中。

#### 例③ 小地域交流事業

##### 《内容》

- ・市内12ヶ所の地域福祉センター等を拠点に各地域の民生委員や自治会、老人クラブ、PTAやボランティアが実行委員会を組織し、世代間交流がはかれるようなおまつりやイベントを企画・実施。3ヶ所では、年1回のおまつりだけでなく楽しみながら世代交流できる輪投げ大会や工作教室など通年で活動を行なっている。

##### 《効果》

- ・地域のスタッフが中心となることで、地域のアイデアや資源、人材を発掘し、生かすことができ、それが顔と顔が見える新たな地域のネットワークになっていく。
- ・世代の役割が明確化できる。若い世代を巻き込むことで、多彩なアイデア・力仕事など継続的な活動する上で、それが大きな力になる。

例：工作教室…昔作った玩具を子どもと一緒に作って遊ぶ。⇒高齢者の知恵を生かし、かつ生きがいにもつながる。子どもたちも玩具を買うのではなく自分で作る楽しさを知る。⇒定期的に関催することで「顔」と「顔」がみえる関係がうまれる。

#### 4 課題と今後の方向性

- ・地域の実情に即した事業の展開・・・地域の声を聴き、柔軟性・独自性を大切にする
- ・福祉分野に限らず、教育関係・商店会・地元企業・駐在所等、多分野・他業種との関係づくりを進める。・・・防犯・防災含めたトータル的なまちづくり
- ・地域にでていく・・・地域に「場」をしかけるだけでなく、既存の「場」に足を運び参加する。
- ・小地域を単位とした職員間関係づくり・・・地域と各事業担当職員との縦割りな関係ではなく、小地域を単位として、地域住民が社協職員の「顔」がわかり職員も地域の「顔」がみえるような関係を築いていく。

(執筆：廣瀬 絵里 氏)