

第1部

総括評価

はじめに

この「第1部」では、本年度（平成7年度）末で事業施行後5年を経過する「ふれあいのまちづくり事業」（以下、ふれまち事業とする）の東京における到達点と成果を包括的に整理し、今後にもむけての課題と展望を明らかにしたい。その材料として、「第2部」に掲げる各指定地区からのレポートの内容を踏まえつつ、過去に全社協が実施した「ふれあいのまちづくり事業A型実施状況調査」（以下、A型状況調査とする）、及び「ふれあいのまちづくり事業総括調査」（以下、総括調査とする）の調査結果のうち、都内実施社協（A型11か所、B型1か所）分のデータを参考に、総括的な評価を試みることにする。

この「A型状況調査」は、全社協が全国のA型実施社協を対象に、ふれまち事業の施行以来の実施状況と実績を、主として事業項目ごとに経年的に統計化することを目的に毎年実施しているものである。ここでは、平成6年度に実施した調査結果の全国統計（全国229か所分）と、平成7年度調査実施分のうち、東京都内の実施社協の個票から本委員会が独自に集計した数値（11か所分）をもとに、相互を比較分析することを中心テーマとする。したがって、ここではやむを得ず参照するデータの調査時点に1年分の誤差があることを予めご承知おきいただきたい。

また「総括調査」は、初年度（平成3年度）指定の全国84社協を対象に、主に指定前の状況（平成2年度末時点）と指定後4年を経た段階での状況（平成6年度末時点）を比較することにより、この事業の成果を検証するため、平成7年3月に全社協が実施したものである。この調査の対象地区である都内4社協（府中、秋川、小金井、東村山）の個票に基づくデータについてもここで活用することとしたい。

なお、分析評価を行うに当たっては、その視点として、上記の各調査の調査項目に従って主として事業項目ごとの実績及び自己評価を重視するが、さきに中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会小委員会がまとめた報告書「地域福祉の展開にむけて」において整理されているふれまち事業の成果のポイントについても参考にしたい。その上で、そこに指摘されているふれまち事業の成果や課題が、東京の指定社協においても同様のことが言えるのか、それとも若干の差異が認められるのかという点についても、ここで一応の総括をしておきたい。

具体的な評価分析の視点としては、まず指定地区の人口規模等の状況を確認した上で、①社協機能・基盤強化の状況、②相談・援助機能の確立と、ニーズをサービスに結びつけるケアマネジメント機能の強化の状況、③ボランティア活動や小地域ネットワーク活動を含む住民参加の促進の状況の3点を大きな柱とし、加えて本事業においてとくに重視されている④福祉施設との連携・協働による地域福祉活動の推進の状況についても触れることにしたい。

1 指定地区の状況と社協機能・基盤の強化

表1 《東京における指定の推移》

※——B型指定地区

3年度指定	4年度指定	5年度指定	6年度指定	7年度指定
府中市 秋川市 小金井市 東村山市	調布市 三鷹市 小平市 奥多摩町※	東久留米市	中野区 国立市 羽村市	なし

計
A型—11か所
B型—1か所

まず、指定地区の人口規模についてであるが、A型状況調査によると、平成6年度に指定を受けている全国229か所の平均人口13万7千人に比して、東京の11か所の平均人口は14万1千人であり、ほぼ同水準となっている。他県に較べて人口規模の大きい東京の中では、それ程人口の多くない地区が指定を受けている傾向にあると言える。特に人口の密集する23区については、唯一中野区（29万8千人）だけの指定となっており、23区を初めとする人口密集地域にいかして本事業を広げていくかが今後の大きな課題と言える。

高齢化率については、全国の指定地区のデータはないが、東京の11か所に関しては、14%台が1か所、12%台が3か所、11%台が4か所、10%台が1か所、10%未満が2か所となっている。これを人口の違いを勘案しないで単純に平均すると11.3%となり、全国の状況に較べればまだまだかなり低い水準にあると言えるが、高齢化の今後の進行は急であり、また都市部においてとくに顕著な核家族化や少子化の傾向を合わせて考えると、東京の社協が今後対応しなくてはならない課題の重さは、全国に較べて勝るとも劣らないものと言える。

次に、指定社協の状況についてであるが(表2)、社協全体の平均職員数は全国平均の37.5名に対して、東京では40.5名となっており、若干全国平均を上回っているものの大差はない。これを一般業務職員と経営事業職員の内訳で見ると、全国平均では前者が11.0名、後者が26.5名であるのに対して、東京では前者が14.8名、後者が25.6名となっており、一般業務に携わる職員数は東京の方が3割ほど多く、地域福祉を推進するための人的な条件は他県に較べて恵まれているということが分かる。

表2 《平均職員数》

名

区 分	全国	東京
一般業務職員数	11.0	14.8
経営事業職員数	26.5	25.6
総 数	37.5	40.5

次に、ふれまち事業の直接の範疇には属さないが、この事業を効果的にすすめるためには密接な関係がある在宅福祉サービスの実施状況について見てみよう（表3）。

これを見ると、食事サービス、住民参加型家事援助サービス、移送サービスは、全国に較べて遜色のない実施状況にあるが、公的ホームヘルプサービスや入浴サービスの実施率には大きな差があることが分かる。

このように、インフォーマルな住民参加型のサービスは比較的取り組みが進んでいる一方で、フォーマルなサービスについては実施社協が少ないという傾向は、ふれまちな指定社協に限らず、東京の社協全体に言える傾向でもある。そしてその背景には、例えば、公務員ヘルパーと家政婦協会派遣の家事援助者を中心に据えた東京のきわめて特殊な公的ホームヘルプ制度や、都内で21か所にもものぼる福祉公社の存在といった例に代表されるように、東京の公的福祉サービスが、社協のような民間セクターを活用することよりも、行政主導で独自の展開を図ってきたというこれまでの経緯が色濃く影響しているものと思われる。

表3 《在宅福祉サービス実施率》 %

事業内容	全国	東京
ホームヘルプサービス（国庫）	71.6	9.1（1）
デイサービス事業	29.7	18.2（2）
住民参加型家事援助サービス	27.5	36.4（4）
食事サービス（生活援助型）	15.7	18.2（2）
食事サービス（ふれあい型）	76.0	72.7（8）
入浴サービス	50.2	0（0）
移送サービス	28.0	54.5（6）

（ ）内は東京での実施か所数

しかし、ふれまち事業の主要なねらいのひとつが、総合的な相談事業によって把握したニーズをひとつひとつ確実にサービスに結びつけ、具体的な解決を図るという点にあることを考えると、その最も有力な“武器”とも言える公的な在宅サービスを東京の社協がほとんど持たないということはどのようなことを意味するのであろうか。

後述するように、この事業を通じて相談体制や小地域でのインフォーマルな活動等が飛躍的に進展する中で、もう一方の大きな柱である公的サービスへの連結に関しては、これまで通り公的機関との連絡調整を密にするという手法だけで実質的な解決が図られるのかどうか疑問も呈されよう。

また、行政側でもこれまでの行政主導の公的サービスのあり方を見直す気運も高まってきており、今後は東京の指定社協の中でもホームヘルプサービスをはじめ、公的な在宅サービスに積極的に取り組む地区が増加する動きが出てきている。こうした動向も踏まえ、これから数年のうちには、ふれまち事業を通じて社協機能と公的サービスのあるべき関係についても検証していく必要があるであろう。

2 相談・援助機能の確立とケアマネジメント機能の強化

表4は、相談事業に関する全国と東京の指定社協の実施状況である。

常設の総合相談窓口については、全国同様、東京でもすべての指定地区が開設している。専門相談の実施についても、全国では87.8%の実施率であるのに対し、東京ではすべての指定地区が取り組んでいる。

住民が気軽に利用できる電話相談は、東京では8地区（72.7%）の実施と順調に伸びてきているが、夜間・休日相談については、特別養護老人ホームとの連携で対応している1か所にとどまっており、今後の課題と言える。

表4 《相談形態別実施率》 %

相談形態	全国	東京
常設（一般）相談	100.0	100.0(11)
専門相談	87.8	100.0(11)
移動・巡回相談	35.8	18.2(2)
夜間・休日相談	22.3	9.1(1)
電話相談	86.5	72.7(8)

()内は東京での実施か所数

専門相談の実施内容は表5の通りであるが、全国平均と比較して東京では総じて低い実施率となっている。これは、東京では行政が窓口を設置して積極的に相談事業に取り組んでいることと無縁ではないものと思われるが、こうした行政窓口との関係の調整も含め、一般相談で解決できないケースを専門相談で解決する必要性を勧告し、社協が拡充すべき相談事業の内容と形態を今後明らかにしていく必要がある。

なお、「その他」の相談事業の内容では、東京では4か所が福祉機器の展示場を設置した上で福祉機器に関する相談を実施しており、在宅サービス利用のきっかけとしての相談事業の今後の方向性を示唆するものと言えよう。

表5 《専門相談の内容別実施率》 %

相談内容	全国	東京	相談内容	全国	東京
法律相談	70.3	9.1(1)	年金相談	21.4	18.2(2)
保健相談	35.8	18.2(2)	教育相談	21.0	0(0)
医療相談	28.8	9.1(1)	住宅改造相談	17.9	27.3(3)
介護相談	57.2	18.2(2)	ボランティア相談	51.1	36.4(4)
結婚相談	26.6	18.2(2)	その他	47.6	72.7(8)

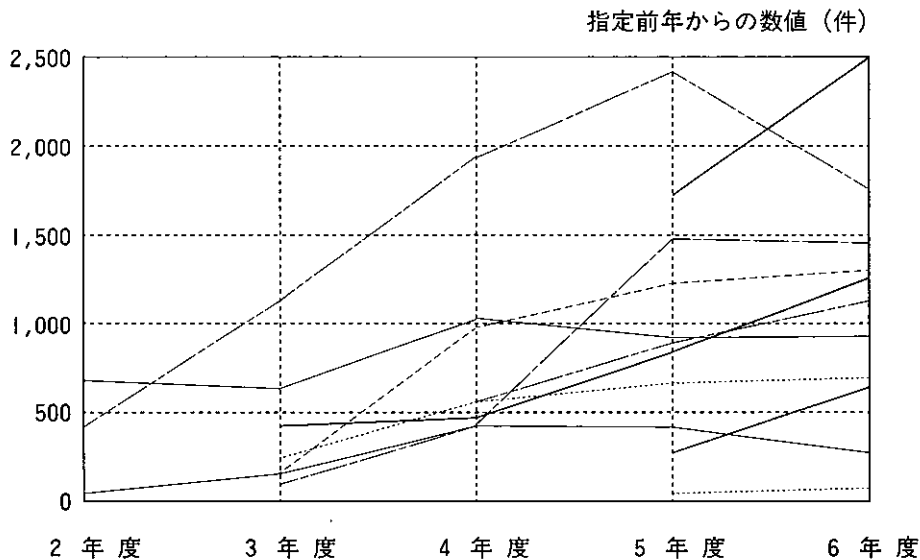
()内は東京での実施か所数

相談件数の東京における地区別の推移については、図1のとおり、各地区とも概ね指定を受ける前年から較べて数倍から十数倍という大幅な伸びを示している。11地区の平均相談件数の6年度実績を見ても1,064件と、全国平均の930件を上回っている。

総括調査による「相談を受けとめて対応する機能」の自己評価では、東京の初年度指定の4地区とも4段階評価のA（強化された）を付け、また「今後の事業展開の意向」では「ふれあい福祉センターの運営」にやはり全地区がA（従来よりも強化していきたい）を付けていることから、ふれあい事業の中でも、相談事業が重要なポイントとして重視されていることが分かる。

しかし、下図からも分かるように、指定後数年を経て相談件数に伸び悩みが生じている地区も見受けられる。相談体制の確立とともに住民に対する広報・周知の促進も今後の大きな課題と言えよう。

図1 《東京における指定地区別相談件数の推移》



次に、ふれまち事業の中でもとくに重視される、相談からあがってきたニーズを具体的なサービスに結びつける機能についてはどうであろうか。

表6からも分かるように、相談件数に占めるサービスに繋いだ件数は、東京では4割に近く（37.9%）、全国平均（29.2%）と較べてかなり高くなっている。また、前項で述べたように在宅サービスの実施率は全国に較べて東京ではかなり低いにも関わらず、社協の実施する在宅サービスに繋げた率も26.0%と全国平均（22.5%）よりも数ポイント高くなっている。

このことは、表6の中で実際に社協が提供したサービスの内訳を見ると明らかなように、相談件数に占める福祉機器・用品の斡旋・提供に繋げたケースの割合は、17.7%となっており、これが東京における社協サービスに繋げたケース全体の比率を大幅に引き上げていることが分かる。因みに、全国では福祉機器・用品の斡旋・提供に繋げたケースは、相談件数全体のうちの6.8%と東京の3分の1程度に過ぎない。

逆に、住民参加型家事援助サービスを含めたホームヘルプサービスについては、東京全体でわずか6件（1地区平均0.6件）で、相談件数全体に占める割合は0.06%にすぎない。全国では3.6%となっており、その違いは顕著である。

表6 《1地区あたりの相談件数とサービスに繋がった率》 件

	相談件数	その内、サービスに繋がった件数	その内、社協サービスに繋がった件数		
			ホームヘルプ	福祉機器	
全国	920.4 (100.0)	268.7 (29.2)	206.7 (22.5)	33.0 (3.6)	63.0 (6.8)
東京	1,064.2 (100.0)	403.6 (37.9)	276.2 (26.0)	0.6 (0.06)	188.6 (17.7)

()内は相談件数全体に占める割合 (%)

これらのデータは、福祉機器に関する展示・相談事業が利用率も高く、ふれまち事業の中でも有効に活用されていることを示すとともに、本来、在宅福祉の根幹とも言えるホームヘルプサービスをはじめ、その他の在宅サービスについては、今のところ東京においては、必ずしもふれまち事業を通して社協機能と有機的に連結されているとは言いがたいという状況を示している。

もちろんその分、行政をはじめとする各関係機関との連携により適切なサービスに結びつけられているのであれば問題はないのであるが、表7を見ると、他機関に紹介したり引き継ぐケースの率についても、東京は8.7%と全国平均(13.4%)よりかなり低く、在宅サービスへの関わりの薄さが、結果的に把握したニーズを適切にサービスに結びつける機能の脆弱さをもたらしているのではないかと危惧される。

表7 《相談から関係機関へ繋いだ
1地区あたりの件数》 件

	相談件数	関係機関へ繋いだ件数
全国	920.4 (100.0)	123.4 (13.4)
東京	1064.2 (100.0)	92.8 (8.7)

()内は相談件数全体に占める割合 (%)

総括調査を見ても、「市町村行政との連携」に関する4社協の自己評価はA(強化された)が2か所、B(ある程度強化された)とC(ほとんど変わらない)が1か所となっており、必ずしも行政サービスへの連結がスムーズにしているとは言いがたいことが窺われる。また、「在宅サービスの企画・実施」についても、Aが2か所、BとCが各1か所であり、同様のことが言える。

今回のデータからだけでは断定的なことは言えないが、在宅サービスを直接実施することの意義と、行政をはじめとする関係機関との連携のあり方は、東京の指定社協にとってこれから相談事業が活性化すればする程ますますクローズアップされる重大な課題となることは間違いないであろう。

また、これから相談事業が一層強化されるに伴って増加してくるであろう、複雑困難なケース等にも適切に対応できるよう、コーディネーターや相談員のケアマネジメントに関するスキルの向上、確立も今後の大きな課題である。

ふれあい 福祉センター事業

相談からあがってきたニーズを具体的なサービス提供へ
住民はどのようにふれ愛センターとかかわっているのか……

小金井市社協のふれ愛センターは、ビルの1、2階に福祉よろず相談窓口を開設、各種の介護用品を展示し、3階は活動室、4階は資料室となっています。社協がバザーや寄付により12年間（昭和53年～平成元年）積立てた資金を元に、賃貸で開設したセンターです。窓口担当員は、ふれ愛福祉大学という相談窓口担当者として活動することを想定した内容の研修修了生です。週1～2日活動できる曜日をあらかじめ登録し相談活動をしています。

相談内容は、福祉機器展示をおこなっているため、ねたきり高齢者にかかわる福祉機器相談が多くなっています。窓口担当員や職員は福祉機器を媒体にして利用できる他の福祉サービスの案内や介護上の悩み相談にも応じています。相談が入るとケース記録を書き備え付けの日誌に記載しています。月1回、窓口相談員が集まる月例会では、センターの運営や広報、研修、福祉用品検討委員会への報告内容などの打ち合わせをします。

福祉機器展示をしていると必ず「ここで買って持ち帰りたい。」という希望がでます。ふれ愛福祉センターも、品質管理の面でなかなか販売までできずにいましたが、平成2年に、「ふれ愛友の会」（ボランティアと利用者の会）による頒布活動が始まり、利用者が急増しています。（注：この活動の利益はすべて「ふれ愛友の会」の活動費として使われています。）また、展示する機器については、窓口相談員や社協職員のメンバーによる福祉用品検討委員会にて定期的に話し合われています。

小金井市社協のふれ愛福祉センターの相談活動や福祉機器展示は、このように住民が主体的に参加することにより支えられています。しかしながら、こうした活動もはじめは社協職員が、ボランティア講座の開催や相談員となりうる人材の養成、運営方法の指導、関係団体の会議などに何度も足を運んだ成果が、実を結んだものです。

社協が具体的な福祉サービスを提供するにあたり、単なる供給主体の一つになるのではなく、そのサービス提供にあたり住民参加の場をつくり、主体性を引き出すかが社協らしいサービス提供であり、小金井市社協の事例はその一例として参考になるでしょう。

3 住民参加の促進と小地域ネットワークの構築

まず、住民参加の進行状況を確認するためにあたっての大きな指針であるボランティアの登録人数について見てみよう(表8)。概ね各地区とも、指定前年の実績から較べると順調な伸びを示しており、多いところでは2倍以上の伸びとなっている。ちなみに、指定前年に対する平成6年度の各地区の伸び率の平均は1.38となる。

総括調査の結果を見ても、「ボランティア活動」については4か所ともA(活発になった)の自己評価をしている。

表8 《東京における指定地区別ボランティア登録人数の推移》

地区No.	2年度	3年後	4年度	5年度	6年度	伸び率
1	(780)	961	938	1,047	1,162	1.49
2	(514)	571	390	903	1,240	2.41
3	(4,178)	4,490	3,441	3,441	3,329	0.80
4	(219)	223	172	230	312	1.42
5	————	(4,380)	4,365	4,537	4,600	1.05
6	————	(2,640)	2,500	2,698	2,941	1.11
7	————	(932)	967	1,160	1,159	1.24
8	————	————	(1,231)	1,591	1,604	1.30
9	————	————	————	(411)	461	1.12
10	————	————	————	(734)	942	1.28
11	————	————	————	(604)	752	1.24

()内は、指定前年の実績。

伸び率は、指定前年の実績に対する、6年度実績の比率

なお、大きな伸びを示しているとはいえ、表9のように1か所あたりのボランティアの平均登録数は東京は1,681.8人であり、全国平均(2,032.3人)に較べると、まだ2割ほど少なくなっている。登録グループ数と福祉協力校についても同様な傾向にあり、今後の一層の推進が期待される。

表9 《ボランティア等の1地区あたりの平均登録数》

	全 国	東 京
登録ボランティア数	2,032.3 人	1,681.8 人
ボランティアグループ数	41.7 団体	36.6 団体
福祉協力校数	10.6 校	10.0 校

次に、住民参加を促進し、また住民の主体的な参加によって支えられるさまざまな事業やサービスへの取り組み状況についてである。表10を見ると、東京の特徴として、有償の家事援助サービスや食事サービス、移送サービスといった住民参加型サービスはもともと全国でも進んでおり、ふれまち指定地区でも、指定前からこれらの事業に取り組んできた社協が多いことが分かる。

一方、より広範な住民参加と人材の養成を促進する事業（福祉カレッジや、ホームヘルパー養成講習等の人材養成事業）が、ふれまち指定後に数多く取り組まれてきている。

表10 《東京の指定地区における住民参加による事業展開の推移》

地区数

事業内容／開始年度	～2年度	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	合計
友愛訪問事業	○○	☆	☆☆☆				6
電話訪問事業	○○○		☆				4
住民参加型家事援助	○○○○○						5
食事サービス	○○○			☆			4
移送サービス	○○○○○						5
ガイドヘルプ	○			☆			2
福祉カレッジ等	○	☆	☆☆			☆☆	6
人材養成事業			☆☆	○	☆☆☆☆		7
ミニデイサービス等		☆	☆☆	☆	☆☆		6
小地域ボランティアサロン		○	☆	☆		☆☆☆	6
小地域ネットワーク活動	○		☆☆☆		☆	☆☆☆	8
総合相談事業	○	☆☆	☆☆☆☆	☆	☆☆☆		11
機器展示・相談事業	○○	☆			☆	☆	5

○ --- ふれまち指定前における実施社協 ☆ --- ふれまち指定後の実施社協

このように東京においては一定の実績をもつ住民参加型の各サービスと、それを人材的な面からバックアップする養成・講座事業がそれぞれ積極的に進められる中で、最近では、施設機能も活用した「ミニデイサービス事業」や、有償家事援助事業の発展形である「サテライト事業」、地域の高齢者やボランティアが住民宅に気軽に集まる「いきいきサロン」などの独創的な事業も次々に生まれてきており、注目される。

また、表10にもあるように、東京のような都市部には馴染みにくいとされてきた小地域ネットワーク活動についても、ふれまち事業の指定と地域福祉活動計画の策定を契機として多くの社協で取り組みが始まりつつある。

例えば、①自治会単位に「福祉委員会」を組織して、訪問活動や相談援助に取り組むパターン。②全区域を一定の小さいエリアに区分し、それぞれに「協力員」（実際の名称はさまざま）を組織してニーズキャッチや見守り、あるいはさまざまなコミュニティ活動に取り組むパターン。③支援を必要とする住民を中心に、それぞれの近隣によるたすけ合いのネットワークを形成し、見守りやサービスに取り組むパターン。④近隣の当事者の会の組織化を中心として、そこに住民を巻き込んで活動に広がりを持たせていくパターンなどなど。活動の方式は地域の実情に応じて多様である。

さらに、⑤小地域に着目した新しいボランティアの拠点（ボランティアサロン）を地域ごとに設置したり、⑥福祉カレッジの修了者を組織化して地域での相談事業等に繋げていくパターン、あるいは⑦既存の住民参加型サービスをより小地域できめ細かく展開していくパターンなど、従来からの小地域福祉活動の枠には収まらない、新しい形態の活動の展開も注目に値する。

このように、地域状況に応じた多種多様な小地域での活動形態が開発されてきていることは、東京の他の地域での今後の実践にも貴重な示唆と大きな希望を与えるものである。

総括調査の結果を見ても、「小地域ネットワーク活動」に関しては、3地区がA（活発になった）、1地区がB（ある程度活発になった）と答えており、総じて順調に展開されているものと言えよう。

課題としては、現状では、ネットワーク活動を通して把握されたニーズが相談事業に繋がれることはあっても、相談事業を通して把握したニーズに対して小地域でのネットワーク活動を活用して対応するケースはまだほとんどないものと思われる。今後は、これらの活動をさらに質的にもエリア的にも拡充していくことにより、公的なサービスでは対応できないようなケースに対して、住民による小地域ネットワーク活動が具体的な解決に向けて貴重な役割を果たすことも期待できるであろう。

小地域ネットワーク事業

「おはようふれあい訪問事業」をきっかけに…

多摩ヤクルト(株)は、ひとり暮らしの高齢者を対象に、週1回乳酸飲料を配達し、安否の確認と一声運動で「安心」を提供する「おはようふれあい訪問事業」を63年からはじめています。現在、府中市、福生市、小平市、東村山市、調布市の5社協と協力して、この事業に取り組んでいます。

調布市社協では、小地域ネットワークづくりの緒として、ふれあいのまちづくり事業の指定と同時にこの事業に着手しました。現在、市内には、一人暮らし高齢者(70歳以上)が1,700人以上います。その中で要援護者と思われる約6割の方に対して、週1回必ず、ヘルパーの派遣や福祉公社による家庭訪問やデイサービス、民生委員による安否確認、そしてこのおはようふれあい訪問事業といった市内の福祉サービスのいずれかによって、安否確認がおこなわれています。この3年半に死亡事故の発見が3件、救急事故の発見2件がありました。

さて、このおはようふれあい訪問事業の配達は、ヤクルトレディとよばれる配達員の手によって支えられていますが、ヤクルトレディの中には、週1回の乳酸飲料の配達に伴う声かけ活動にとどまらず、そこで把握したニーズをもとに、自らボランティア活動を行ったりしている人もいます。また、ヤクルトレディが配達日以外の日のことを気遣い、日常的な見守りを、近隣の方や民生委員の方をお願いしている例も見受けられます。見守り活動の輪が、口コミで広がっているのです。

こうしたヤクルトレディの動きや、社協職員の働きかけの成果もあり、民生委員の地域を見る目も変わり始めました。ヤクルトレディによる地域における見守り活動の具体例を目のあたりにしたり、ヤクルト配達日以外の見守り活動を依頼されることにより、民生委員による見守り活動も起動し始めたのです。ヤクルトレディ、民生委員がお互いに刺激しあい地域での見守り活動を根づかせています。

4 福祉施設との連携・協働による地域福祉活動の推進

最後に、ふれまち事業の中でも重視されている事項のひとつ、福祉施設との連携・協働による地域福祉活動の推進についてである。

B型指定の1か所も含め、東京の指定地区12か所はすべてこの事業のパートナーとして高齢者施設（特養11か所、在宅サービスセンター1か所）を選んでいる。

具体的に福祉施設と連携・協働している事業の中身は、A型状況調査の結果を見ると(表11)、全国的には「地域住民の訪問受け入れ」(89.5%)、「福祉講座、ボランティア養成講習等への職員派遣」(84.7%)、「地域で実施する行事等への参加・協力」(83.4%)、「施設の地域開放による文化祭等の交流事業」(72.5%)、「介護講習会等の実施」(69.9%)、「各種相談事業の実施」(69.4%)などが比較的高い実施率になっている。

表11 《福祉施設地域福祉活動啓発事業の内容》 %

事業名	全国	東京
地域住民の福祉ニーズ調査	29.7	18.1 (2)
在宅福祉サービスの協働提供		
・ホームヘルプサービス	17.0	9.1 (1)
・デイサービス	37.6	18.1 (2)
・ショートステイ	37.6	27.3 (3)
・食事サービス	47.2	45.5 (5)
・入浴サービス	34.9	18.1 (2)
ボランティア・ワークキャンプの実施	56.3	27.3 (3)
福祉機器・情報の提供	55.5	36.4 (4)
各種相談事業の実施	69.4	45.5 (5)
介護講習会の実施	69.9	54.5 (6)
広報紙の発行	54.2	36.4 (4)
要援護者、ボランティア等の組織化	31.0	45.5 (5)
ねたきり老人の巡回介護指導	31.4	0.0 (0)
福祉講座、ボランティア講座の協力	84.7	90.9 (10)
地域で実施する行事等の協力	83.4	54.5 (6)
地域住民の訪問受け入れ	89.5	81.8 (9)
施設開放による交流活動	72.5	63.6 (7)

※主要項目のみ

()内は東京での実施か所数

こうした傾向は東京でもほぼ同様であるが、全体的に東京は全国平均に較べてやや低調であり、東京での実施率が全国平均を上回っているのは「福祉講座、ボランティア講座等への協力」と「要援護者、ボランティア等の組織化」のわずか2項目である。

とりわけ「在宅サービスの協働提供」に関しては低い実施率となっており、「ねたきり老人の巡回介護指導」に至っては実施地区なしとなっている。

こうした背景には、東京では福祉施設が独自にさまざまな在宅サービスを展開してきていることや、現状では行政が在宅サービスを直接実施している場合が多いということが関係しているものと思われる。

しかし、前述のように、東京の社協はもともと在宅サービスを直接手掛けることが少なく、また行政サービスへの連結も総体的には必ずしもスムーズにしていると思われないという状況の中では、地域における福祉サービスの専門家集団である福祉施設との連携・協働をすすめることは、とりわけ東京の社協にとって重要な課題と言える。

今後は、行事やイベント、講座などだけではなく、具体的に住民ニーズに対応するサービスの体系として、福祉施設との連携事業を推し進めることが求められる。そのためには、社協が相談事業、小地域ネットワーク活動、調査活動などを通じて、地域に潜在するニーズを的確に把握した上で、そうしたニーズに具体的にに対応できる福祉施設との協働事業のあり方を検討するという発想が重要である。また、単一施設との提携という現状を見直し、地域内の児童福祉施設や障害者福祉施設をも含めた、より幅広い福祉施設との協働体制の構築を模索することも必要であろう。

福祉施設地域福祉活動啓発事業

福祉施設との協働事業とは？
そしてそのあり方とは？

施設の社会化がいわれはじめて久しいですが、東村山市社協と福祉施設地域福祉活動啓発事業の委託契約している特別養護老人ホーム・白十字ホームは、指定以前から、地域福祉活動に積極的に取り組んでいました。昭和42年の設立当初から、ボランティアの受入れ育成は、既に20余年の活動実績がありました。また、平成2年からは、青葉町福祉協力員会（社協の小地域福祉活動）と協働し、ミニデイサービスを実施しています。指定後は、東村山市社協と共に、ミニデイサービス（食事の提供と相談員の派遣）や市民福祉カレッジと呼ばれる福祉講座への企画・実施の協力（会場提供、講師派遣、実習受入）等、種々の事業を手掛けています。平成3年度から始まった、東村山市立化成小学校との里孫活動もその実践例の一つです。

【里孫活動とは】 化成小と白十字ホームとの交流は、昭和63年頃から行われていました。しかし、単発的な訪問である為、名前や顔が覚えられるような親密な交流を求める声があがり、児童が孫の立場で交流するという意味で名付けられた、里孫制度が発足しました。高齢者2人と小5児童4名を組にし、定期的な交流が始まりました。活動は2年間、小学校卒業までを一区切りとしますが、卒業後も交流を続け、自主的な活動へ発展させていった児童もいます。

里孫活動は現在、児童80名、高齢者40名（入所者の3分の1）が関わっています。活動に伴い、ホームや学校の交流行事にPTAの父母の協力も得るようになっていき、そこで知ったPTAのリサイクル活動に入所者が協力するといった新しい活動へ広がる例もみられるようになりました。

里孫活動は、ホーム利用者にとって次の様な点で効果があったと白十字ホームの西岡修氏は考えています。

1. 利用者自身がボランティア活動をし、その活動が社会参加の機会となっている点
2. 活動を通じて、先人としての指導的な自覚を得ることで、生きる力を高める点
3. 子供たち、父母、ボランティアという地域住民との交流を通じて、東村山が身近に感じられ、地域の一員としての意識が高まる点

そしてこの活動は、学校や施設だけでなく、諏訪町福祉協力員会、地域ボランティア等地域に支えていただくことも、重要な鍵であり、高齢者と町の人たちのお互いが、地域に生活する住民として支えあう為の柱の一つとなるような活動にしていこうとしています。

一方、社協ボランティアセンターも、施設や学校が地域開放をすすめる中で地域住民とどう関わっていけるかが重要と認識しています。施設や学校という枠を取り払っても、つながりがあることが原点であり到達点であると考え、里孫活動も地域を支える人づくりの仕掛けの一つであり、この仕掛けこそが社協ボランティアセンターの役割であると考えています。

今後、ふれまの目指す住民主体の福祉のまちづくりをすすめる上で、施設、学校、地域の他団体等と社協が協働していくことが必要であることは、いうまでもありません。社協が把握した地域のニーズを施設や地域住民に理解を求め、事業化に結び付けるか施設側の把握しているニーズを地域福祉活動にどう結び付けるかが、この福祉施設地域福祉活動啓発事業のポイントとなっています。活動メニューの提示や調整する技量も社協には求められています。東村山市社協が、施設との協働事業を成功させている所以はここにあると思われま。

5 ま と め

図2 《ふれまち事業の総括的なイメージ図》

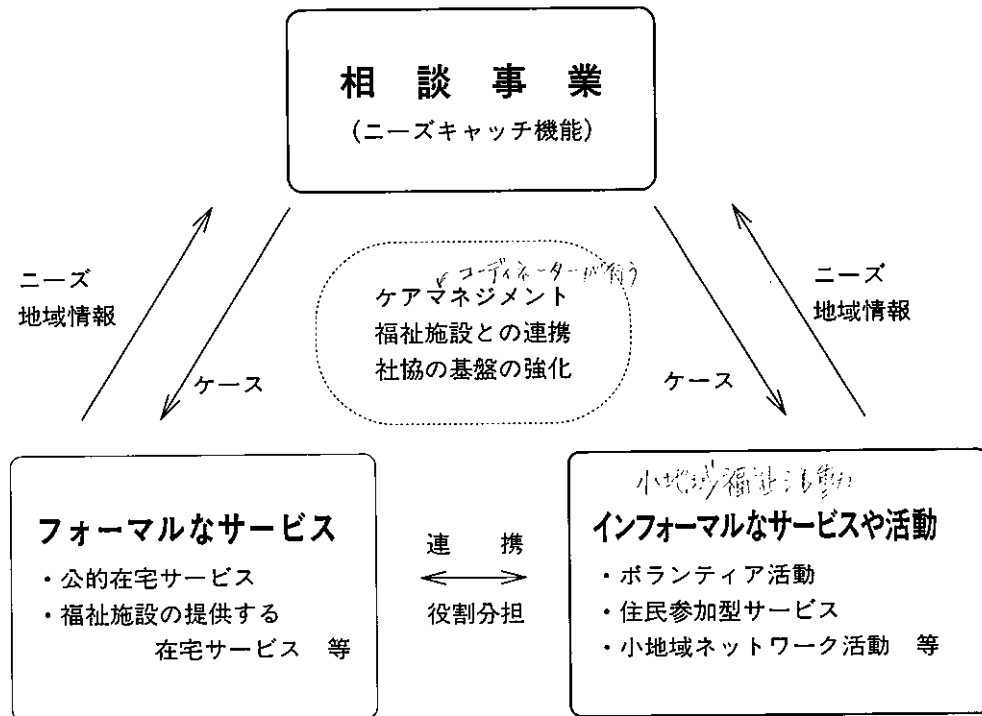


図2はふれまち事業の目指している機能を大まかにイメージしたものである。

上記の主要な3分野のうち、「相談事業」と「インフォーマルなサービスや活動」については、ふれまち事業の直接の範疇として、指定社協は、提携する福祉施設の協力を得ながら、それぞれ機能強化や新規事業の開発等に取り組むことになる。

「フォーマルなサービス」については、ふれまち事業の直接の範疇ではないが、ふれまちの指定を契機に新規実施に取り組んだり、関係機関との連携を強化するなどして、間接的にその機能強化を図ることも想定されている。

このようにふれまち事業では、上記の3部門をそれぞれ開発、機能強化するとともに、行政や福祉施設を始めとする関係機関との連携を強化しつつ、さまざまな住民のニーズを具体的な解決に結びつけられるよう、トータルなネットワークの構築と、ケアマネジメント機能の確立を目指している。そうした積み重ねの結果として、住民から「見える社協」、「信頼される社協」づくりが進むのである。

前節までに見てきたように、東京の指定地区では、○相談事業は相談件数の飛躍的な増加に見られるように概ね順調な進展を見せ、○ボランティア活動も大幅に活性化しつつある。また、○住民参加型のサービスは、これまでの実績に加え、新しい独創的な形態も含めて一層の前進をみせているし、○これまで東京では実績のきわめて乏しかった小地域ネットワーク活動は、都市型にマッチするようさまざまな創意工夫のもとに精力的な取り組みが各地で功を奏しつつあり、新しい都市型福祉コミュニティの大きな可能性を示唆している。○これらの取り組みの要所要所には、提携する福祉施設からの貴重なバックアップが有効に機能している。そして、こうした事業の進展を背景に、○社協の基盤強化や住民からの理解も相当程度進んできているものと思われる。

一方、今後に向けての主要な課題を3点に絞って整理すると、第一に、東京の社協にはほぼ共通して見られる公的サービス部門の取り組みの弱さとともに、本来ならそれをカバーするために求められる行政等の関係機関との連携や橋渡しが、現段階では必ずしも順調に機能しているとは言いがたいという点である。

今後、この大きな課題に適切に対処していくためには、①相談事業の拡大と質的な向上、②ボランティア活動の一層の活性化、③小地域ネットワーク活動の本格的な稼働、④福祉施設との一層の協働関係の構築など、これまでに明らかになった課題がそれぞれ着実に前進することがまず前提条件となるであろう。その上で、近い将来に想定される公的介護保険の導入の動向も視野に入れて、公的サービスを直接実施することや、それに伴うケアマネジメント機能との関係のあり方についても、これから精力的に検討することが求められている。

第二に、相談事業や小地域ネットワーク活動等の活性化により、これまで埋もれていた地域ニーズが顕在化するに従って、既存のサービスや活動ではどうしても対応しきれないようなケースが増えてくることは明らかである。こうしたニーズに対して、既存制度の不備を明らかにした上で提言活動に結びつけることや、潜在するニーズをよりきめ細かく把握するために調査活動や組織化活動を強化することも、ふれまち事業の延長線上にある社協の大切な役割であることを忘れてはならない。

第三に、ふれまち事業を今後一層推進していくにあたっては、これまで東京の社協が精力的に取り組んできた地域福祉活動計画と密接に連動させることが重要である。これまで見てきたように、ふれまち事業は、相談事業や住民参加型の活動の展開といった各事業を個別に強化するという発想にとどまらず、関係機関との連携を含めた、社協事業のトータルかつ有機的な展開を意図しているところに大きな特徴がある。一方、地域福祉活動計画は、①社協事業全体の再構築と活性化をすすめる、②地域の関係機関との連携を促進し、ネットワーク化を図る、③住民主体・参加の徹底により、住民と社協の積極的な関係を構築するといった狙いを持っており、まさにふれまち事業が意図するところを計画策定という手法によって裏打ちし、より堅固で広がりあるものに高める効果を期待できる。今後、活動計画が本格的な実施段階に移行し、あるいはローリング（見直しと再計画）する際には、ふれまち事業の成果と方向性を十分に踏まえたものにしていくことが望まれる。

これら、ふれまち事業に取り組むことによって次第に明らかになってきたさまざまな課題への対応は、言い換えるならば、いわゆる「事業型社協」の構想を、東京の社協自らが地域の実情を踏まえて主体的に咀嚼し、具体的な実践に結びつけようとするものとも言える。すなわち、「住民主体による福祉コミュニティづくり」を進め、しかも住民のニーズを具体的な解決に結び付けられるようにしていくためには、あらゆる機関や機能を動員して、貪欲に必要な事業や活動に取り組んでいくという姿勢への転換である。

ふれまち事業が東京の指定地区にもたらした成果はきわめて大きい。とくに東京の社協にとっては、これまでの都市型の社協活動の壁を破る、新たな可能性と展望をひらくものである。しかし、成果が挙げれば挙がるほど、一方でトータルなケアマネジメント機能の確立など、より深化したレベルの高い課題も浮き彫りになってきている。そういう意味では、この事業の成果を今後、本当に住民の福祉向上に幅広く役立つものにまで高めていくためには、まさにこれからが正念場とも言える。

今後は、都心部も含めた指定地区の拡大を図るとともに、ふれまち事業が東京の各地にもたらした貴重な「住民主体による福祉コミュニティづくり」の芽を決して損なうことなく、大切に育てていかなければならないと言えよう。