

# 圏域の重層化で 地域福祉はどう変わる？

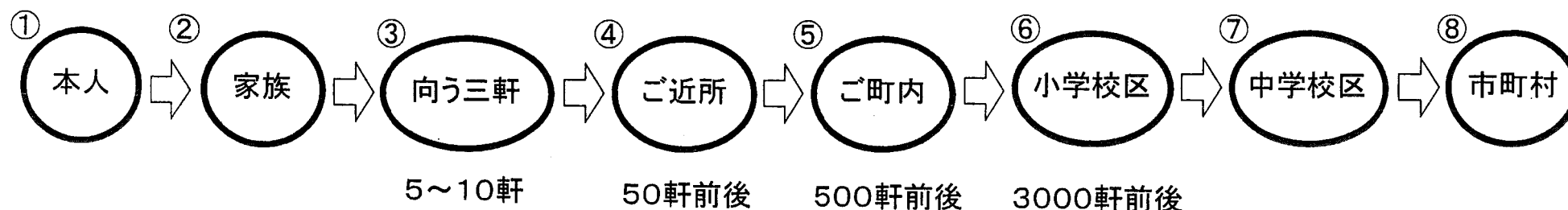
συ住民流福祉総合研究所κμ

# 目次

- (1) 圏域の「重層化」が必要に…1
- (2) 人材・推進組織がどの層に置かれているか？…2
- (3) 「ご近所」と「ご町内」（常会）が一致する市町村も…3
- (4) サービスが直接当事者に結びつく問題点…4
- (5) 住民の行動様式に対応したシステム作りへ…5
- (6) 隣人は知っている！—しかしそれを生かせず…6
- (7) 「向う三軒」「ご近所」内で、最低限の福祉(推進)活動が実行されている…7
- (8) 「ご町内」の役割はまずもって、傘下「ご近所」活動のバックアップ…8
- (9) 同様に学区機関の役割は、傘下の「ご町内」活動のバックアップ…9
- (10) 最大の課題は、各層間の「つなげ役」の不在…10
- (11) そこで5種のつなげ屋が役割分担を…11
- (12) 本人の当事者力と家族のマネジメント力がカギ握る…12
- (13) ニーズ発掘と福祉情報発信のルール…13
- (14) 福祉活動も重層化へ…14
- (15) 上層は分別対応型、下層は何でも対応型…15
- (16) 本人への直接接触から各層を通して。従って「拠点」設置も各層に…16
- (17) 「センター」主義から「お出かけ」主義へ…17
- (18) 施設はサテライトのサテライトのサテライト…18
- (19) 世話焼き軍団を最大限に生かす推進組織…19
- (20) 支え合いマップづくりで、すべての情報を入手…20
- (21) 「助け合い」か「サービス」か？…21
- (22) 「当事者主導」か「担い手主導」か？…22
- (23) 人が「自分事」と考える範囲とは？…23

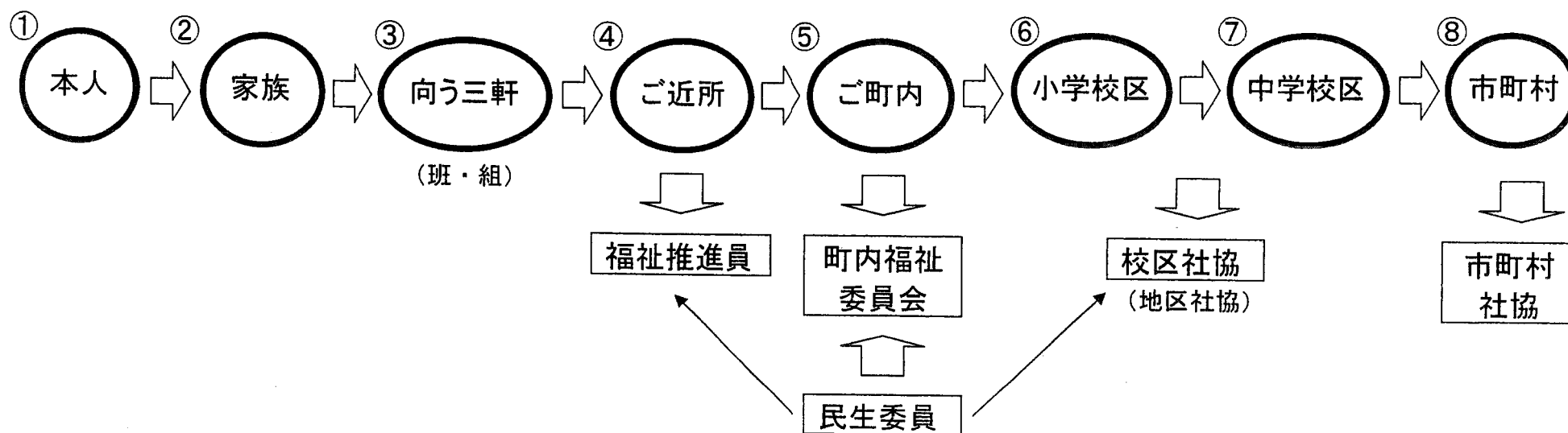
# 圏域の「重層化」が必要に

これまで「地域」と言えば、市町村全体のことを、漠然と話してきた。したがって地域福祉の推進も、市町村全体、せいぜい小学校区に足場を置く程度で実施してきたが、それで地域の福祉ニーズが把握できているとは関係者は思っていない。結果として、すき間だらけの地域になっている。もっといねいに地域を見、関わっていくには、地域を幾層かに分け、それぞれに足場を築いていく必要がある。



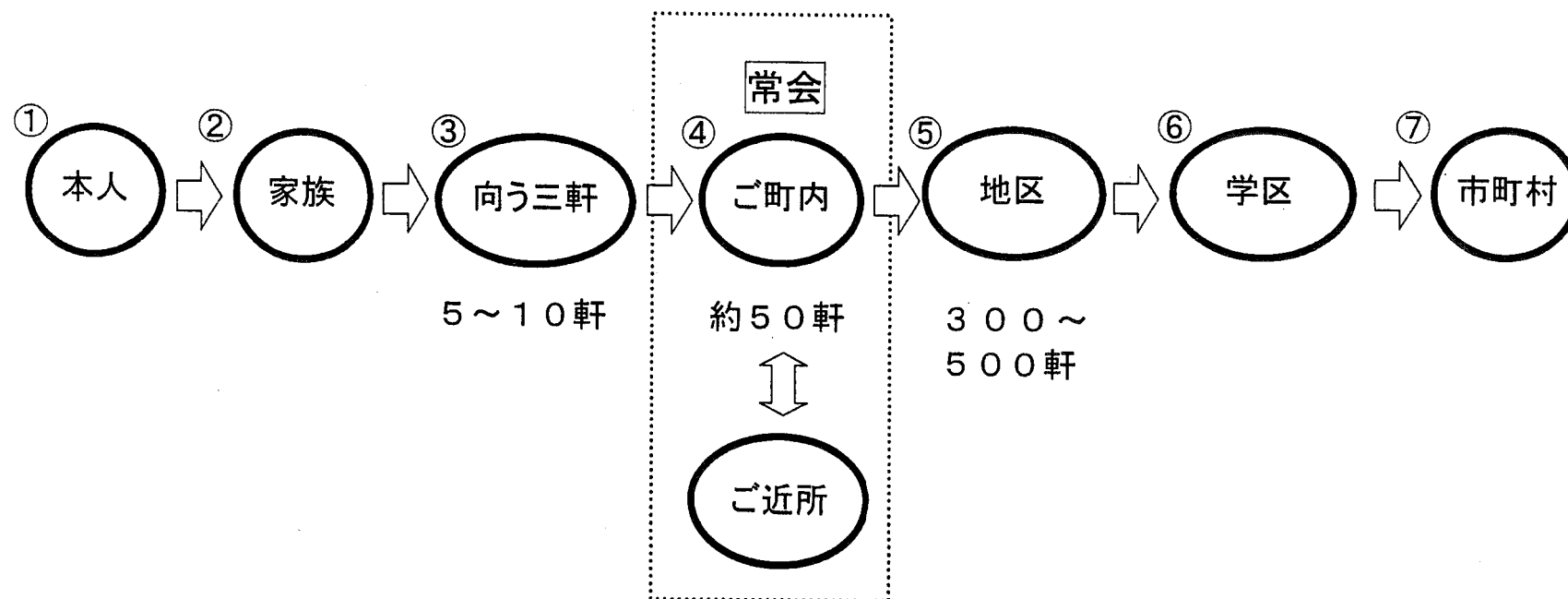
# 人材・推進組織がどの層に置かれているか？

例えば、「福祉推進員」（福祉委員）が「ご近所」段階に配置されている。「ご町内」段階には町内福祉委員会や、民生委員が配置されている。校区段階には学区社協、地区社協。市町村でその他さまざまな人材、組織が設けられているが、それらがこの層のどのあたりに位置するのか乗せてみたらどうか。その結果、自分の地区ではどの層が手薄であるかが見えてくる。と同時に、それらの人材・組織がどのように役割分担すべきか、整理しなおすこともできる。ある市町村では、「向う三軒」段階に見守りボランティアや民生委員、地区社協の役員らが「ひしめいて」いた。これでは仕方がない。



# 「ご近所」と「ご町内」(常会)が一致する市町村も

日本社会の「制度」とは別に、人間の集団づくりで存在していた「ご近所」。ところが、日本社会全体で言えば、やはりこの「ご近所」と日本制度の基本である「ご町内」(常会)が一致する事例がパーセントとしては多いようだ。この場合は、小地域福祉が非常にやりやすい。



# サービスが直接、当事者に結びつく問題点

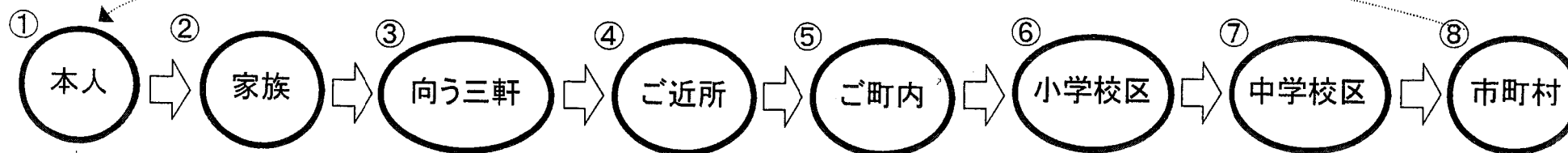
今のサービスは、たまたまやって来たニーズに、関係機関が直接対応する仕組みになっている。地域にある幾層もの圏域を飛び越してだ。こんな荒削りな対応では当然「すき間」ができる。

①個々のニーズに即した、きめ細かい配慮が欠けがち  
(対象が遠すぎて、本人の真のニーズが見えにくい)

②対応のための多様な近隣資源が確保しにくい

③「利用者」の存在そのものが把握しにくい

サービスが直接「利用者」に向かっている



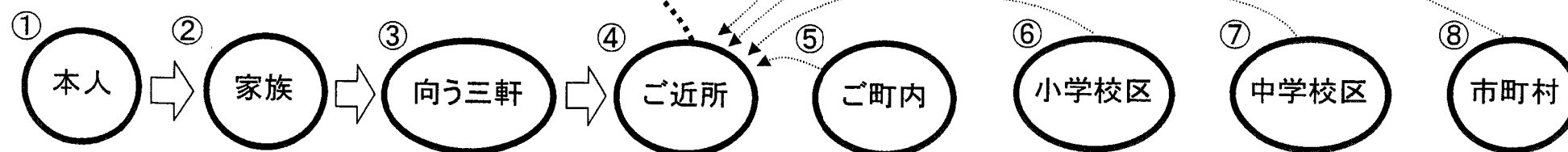
ニーズが直接上がってくることを期待している

→しかし利用者は「向う三軒」「ご近所」の圏域にしかニーズを発信しない

# 住民の行動様式に対応したシステム作りへ

福祉の当事者は、周辺のごく狭い範囲（ご近所段階）にしかニーズを発信していない。

→ニーズを把握するのなら「ご近所」段階まで出かけないとダメだ。



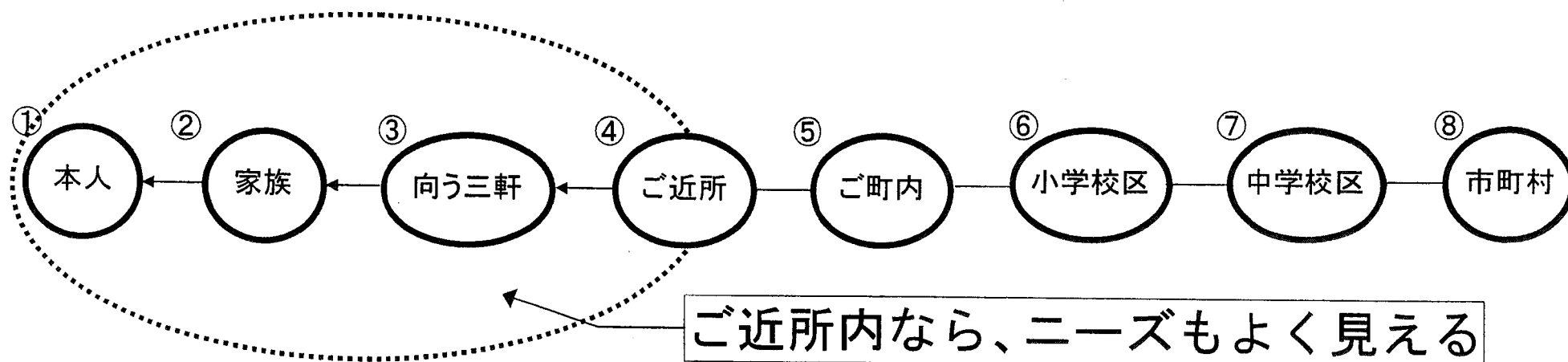
本人のニーズ発信の範囲

→しかし、「町内福祉委員会」はむろん、小学校区の機関も「ご近所」までニーズを「拾い」に行っていない（または、「吸い上げて」いない）。

→そこで、どこも定番の事業をこなすだけになりがち。

# 隣人は知っている！ しかしそれを生かせず

ご近所内の人たちは、そのニーズについてよく知っているが、それを関係者にすすんで伝達することはしない。「それは専門機関の役割だ」と。これを彼らに聞きに行く関係者もいない。



あとで紹介する大物世話焼きも、自分の所属している「ご近所」内のことしかわからない。

→これを、関係者はまったく生かしていない。

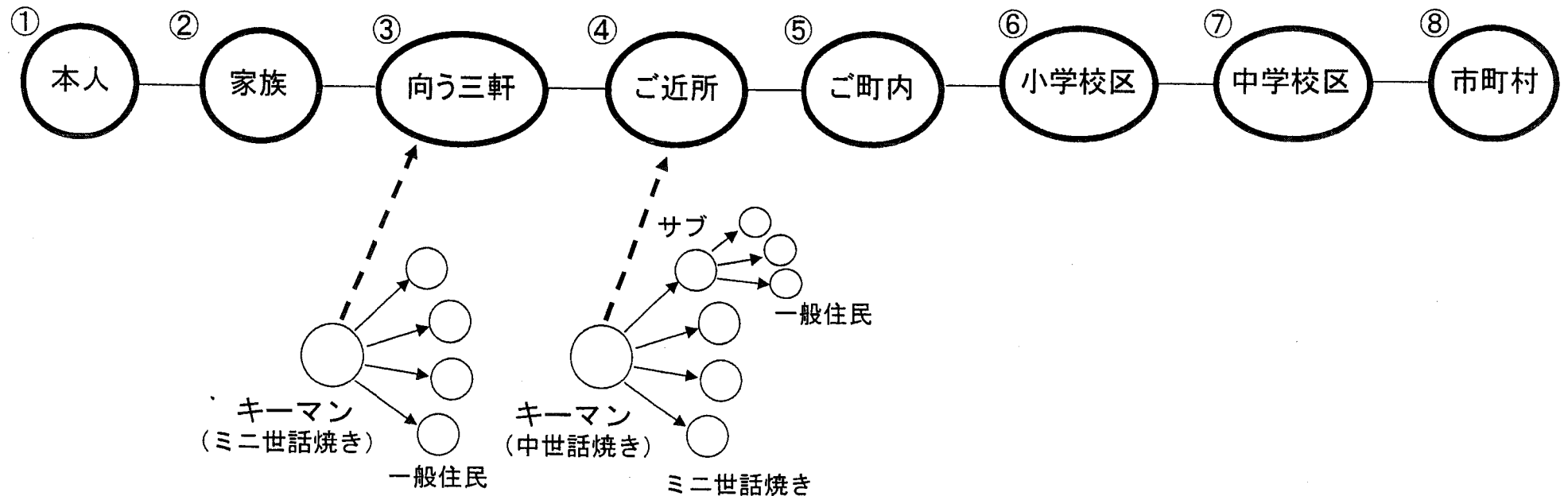
特に女性は、域内の人々の動向に強い関心を持ち、各人の断片的な動きを統合して、かなりの情報を把握している。

事実上、ご近所にはプライバシーは存在しない。  
(知っているが知らないフリをする—というルール)



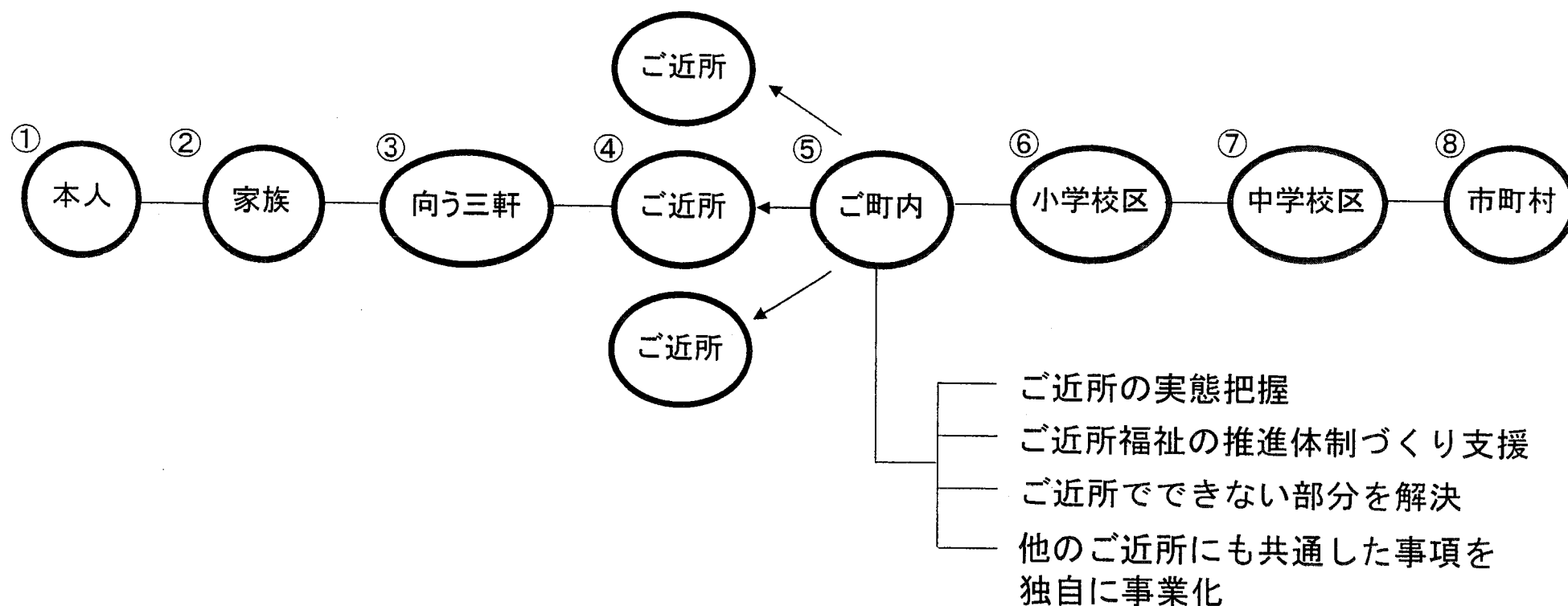
# 「向う三軒」「ご近所」内で、 最小限の福祉(推進)活動は実行されている

キーマンの世話焼きを中心に、相性の合う者同士が連帯。最小限の福祉活動が日常的に実行されている—これを大事にし、育てること。学区社協のみで地域福祉の主導権を持つのではなく、各層がある程度独立した推進・活動体として行動することを、重層化は想定している。対応のための資源も、当該層の住民から発掘、調達するのが原則だ。



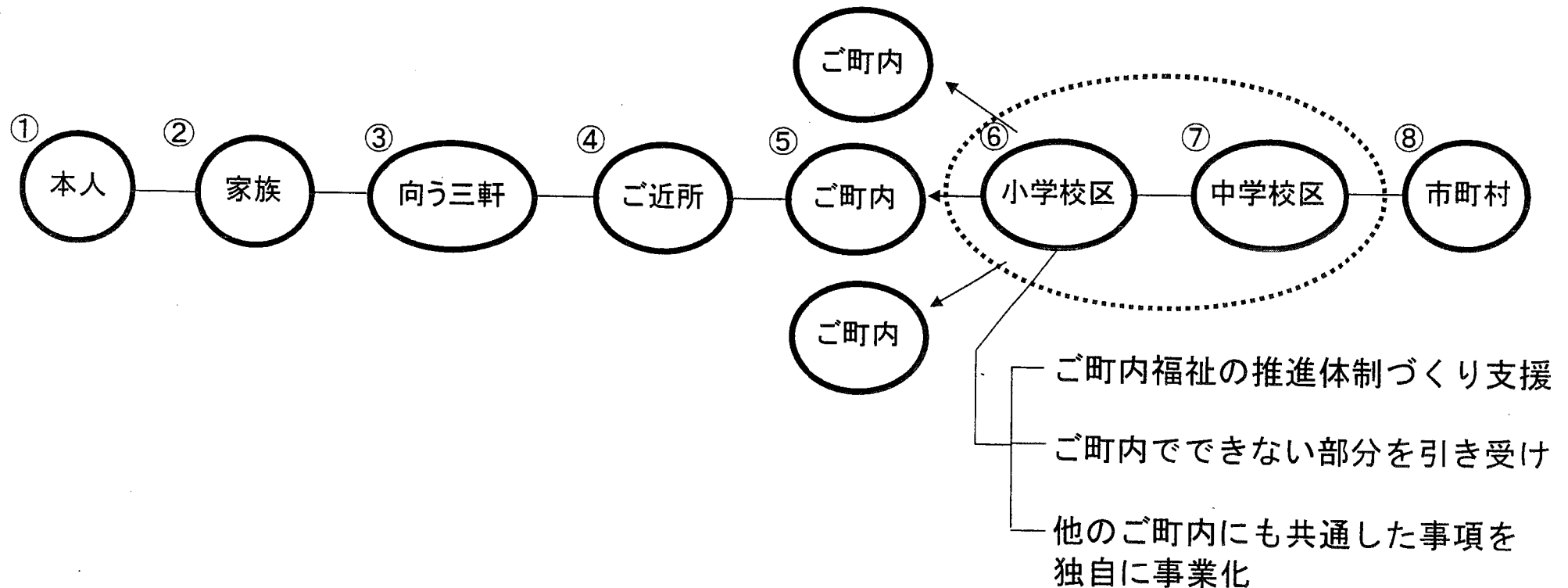
# 「ご町内」の役割はまずもって、 傘下「ご近所」活動のバックアップ

各層を独立した活動体として捉える一方、ニーズが発掘される「ご近所」段階を基本として、そこで対応できない部分を「ご町内」が引き取る、という方式をとる。上層は下層のバックアップを最も基本的な役目と考えるのだ。



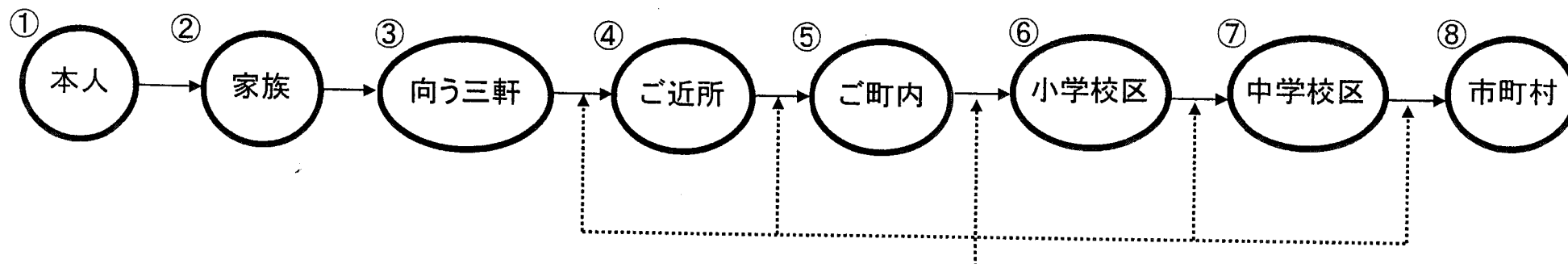
# 同様に、学区機関の役割は、 傘下の「ご町内」活動のバックアップ

同様に学区機関は、傘下の「ご町内」の福祉推進のバックアップが基本的役割となるべきである。では、「ご町内」段階の層を設けていない場合、ストレートに「ご近所」と結びつくことができるだろうか。おそらく量的に対応しきれないのではないか。



# 最大の課題は、各層間の「つなげ役」の不在

地域福祉の重層化を可能ならしめるには、層間をつなげる役が存在し、実際に機能することが不可欠。これができる人材が少ないので、福祉ニーズは上層へ届いていない。したがって、地域福祉は機能していない。

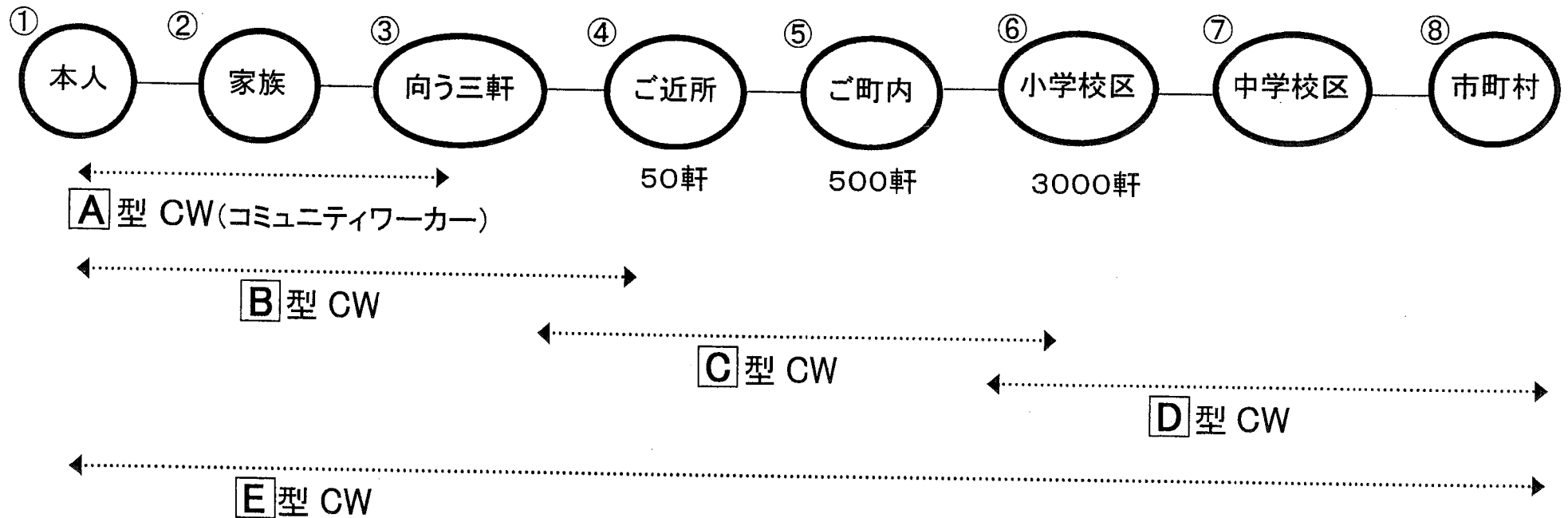


ここをつなげて、未解決のニーズを吸い上げ、上層へ伝える人材が求められる。これには相当力量が求められる。

ご町内段階で活躍する民生委員や大物世話焼きが、ご近所と小学校区をつなげる役割を果たしている。

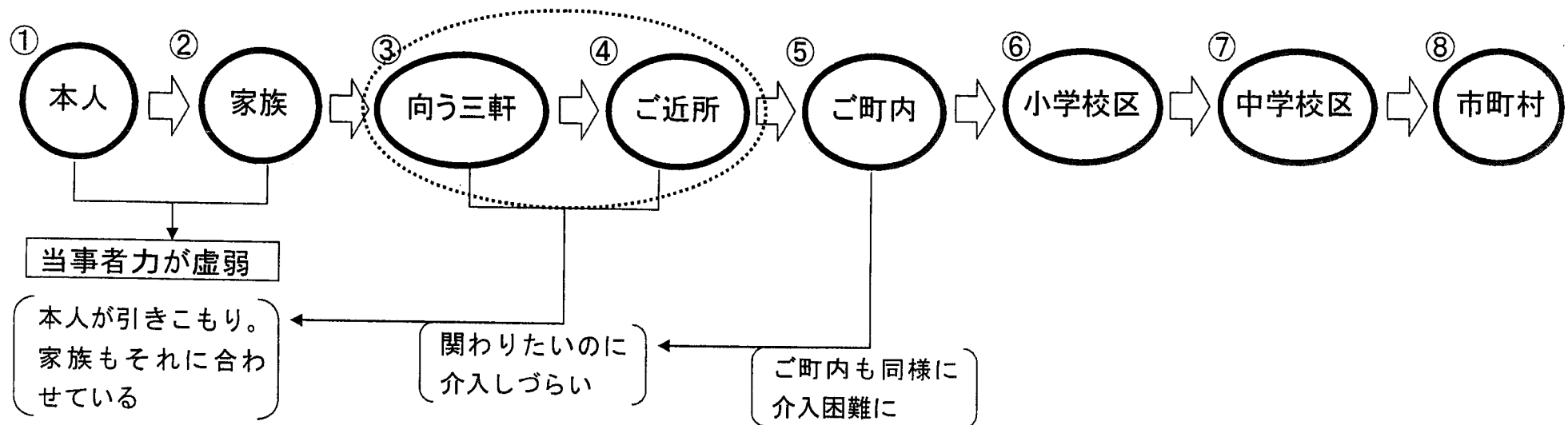
# そこで5種の「つなげ屋」が役割分担を

実際には、世話焼きと言われる人が、以下のような圏域で活躍している。ただの主婦から福祉推進員、民生委員、ヘルパー、ケアマネジャー、老人クラブ役員、ボランティアといった肩書きを持っている。少なくとも、これからはただ「コミュニティワーカー」と言わず、それぞれどの層で行動するのかを特定する必要がある。この中でも、特に必要なのがC型だ。この人材が有効に機能すれば、「すき間」が減っていく。



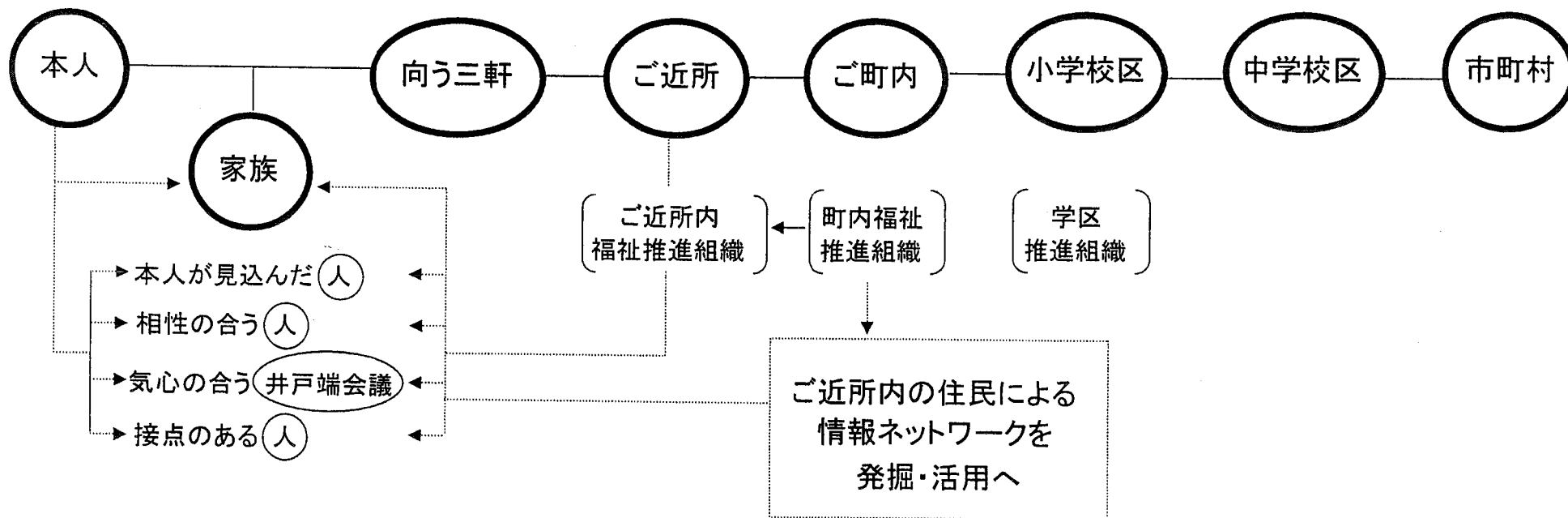
# 本人の当事者力と家族の マネジメント力がカギ握る

住民が介入困難なケースを見ると、当事者自身の「自分を守る力」が欠けていて、「放っておいて！」と引きこもっている。それに大部分は家族が関わっているが、本人同様に「助けられ下手」。そのために、「向う三軒」や「ご近所」が介入したくてもできず気を揉んでいる。この重層のシステムを生かすか殺すか——当事者力（家族を含めた）にかかっている。したがって、当事者教育が福祉教育の最優先課題となる。



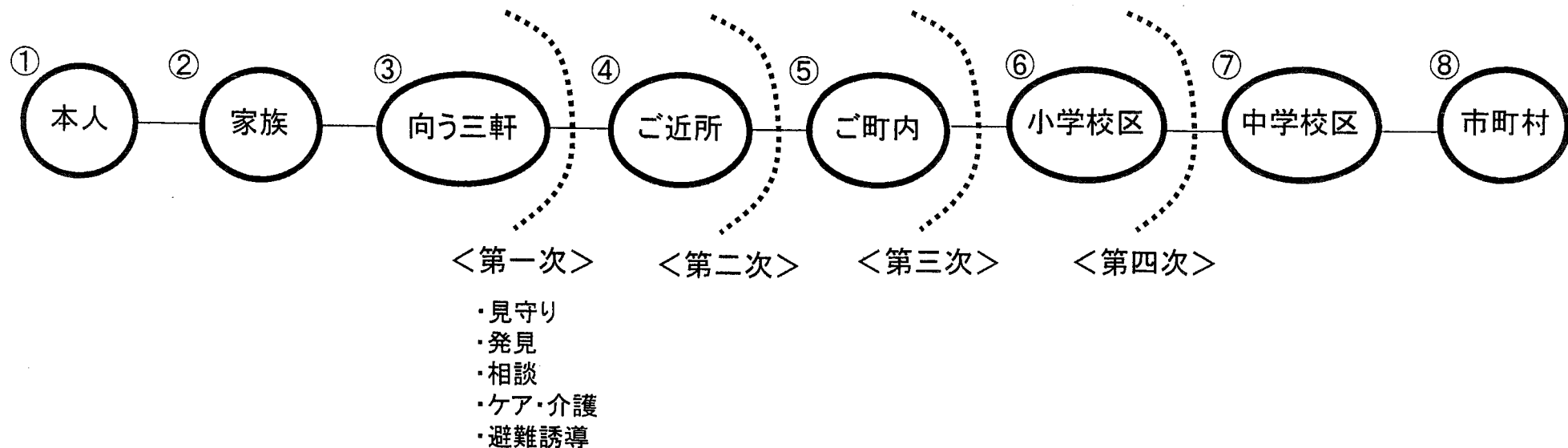
# ニーズ発掘と福祉情報発信のルール

ニーズ発掘は、当事者がニーズを発信している対象（人やサロン）を探し出し、そこを通せばいい。同様にこちらが提供したい福祉情報も、このルートに流せば伝わるはず。



# 福祉活動も重層化へ

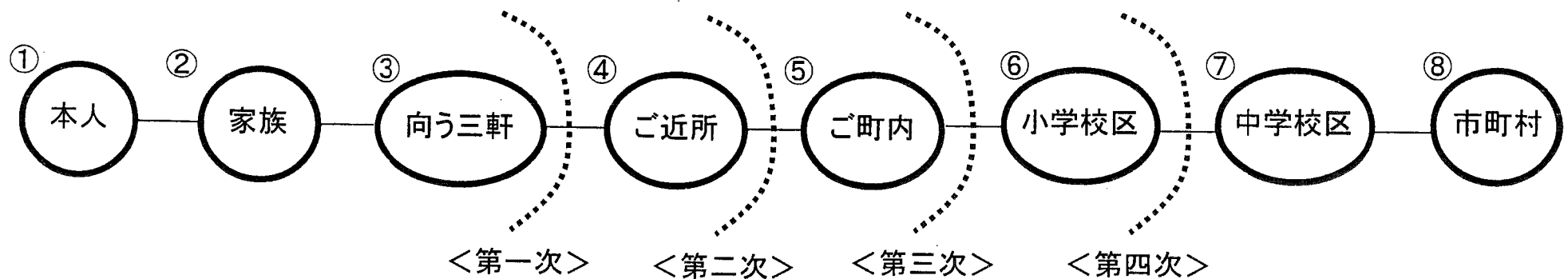
下層の段階でも、未分化だが、それなりの活動が行われている。「しろうとは関わるな」と言わずに、それらをきちんと位置付けてあげる必要がある。隣人にも福祉の対象への基本的関与権を認めるべき。地域で求められている福祉活動—ニーズ発見や見守り、相談、ケア（介護）、避難誘導などは、それぞれの層で、それぞれの特異な役割をもって行われている。向う三軒の段階では、その第一次的活動、ご近所段階ではその第二次的活動というように、だんだんと本格化した活動になる。高次の活動は、低次の活動を尊重し、バックアップするのがふさわしい。





# 上層は分別対応型、下層は何でも対応型

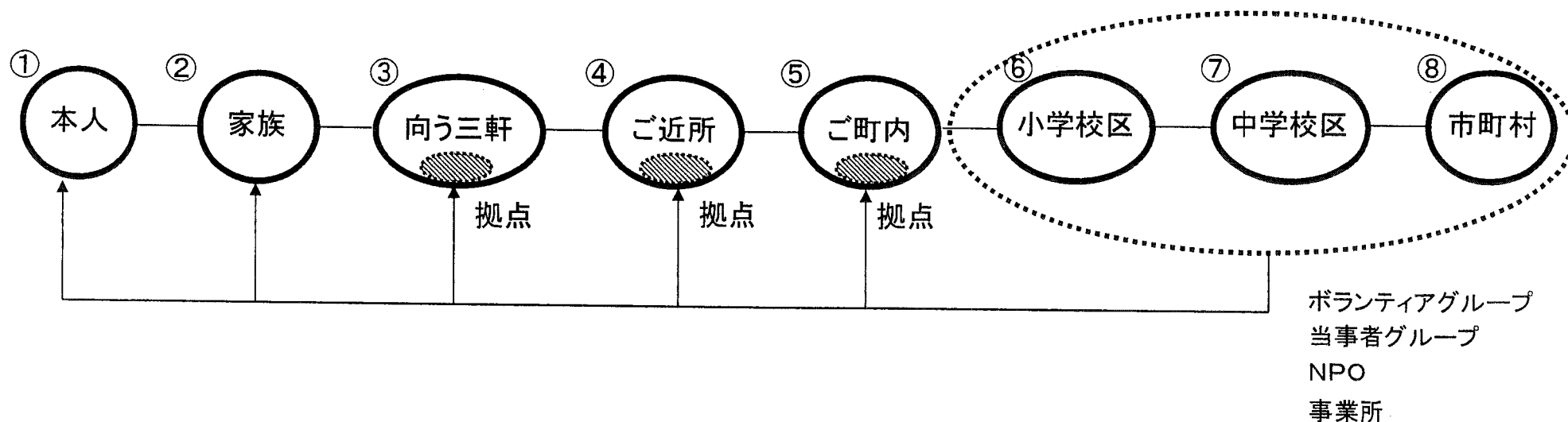
上層（学区や市町村段階）と下層（ご近所や向う三軒段階）ではニーズへの対応に違いがある。上層では、行政のタテ割りに即して、活動も特定のニーズに限定して対応する。下層ではどんなニーズにも、またそれらが複合的になっていても、そのまままとめて対応してしまう。これからは問題が複合化されている場合がますます多くなるので、下層での対応が大事になる。



# 本人への直接接触から各層を通して。 従って「拠点」設置も各層に

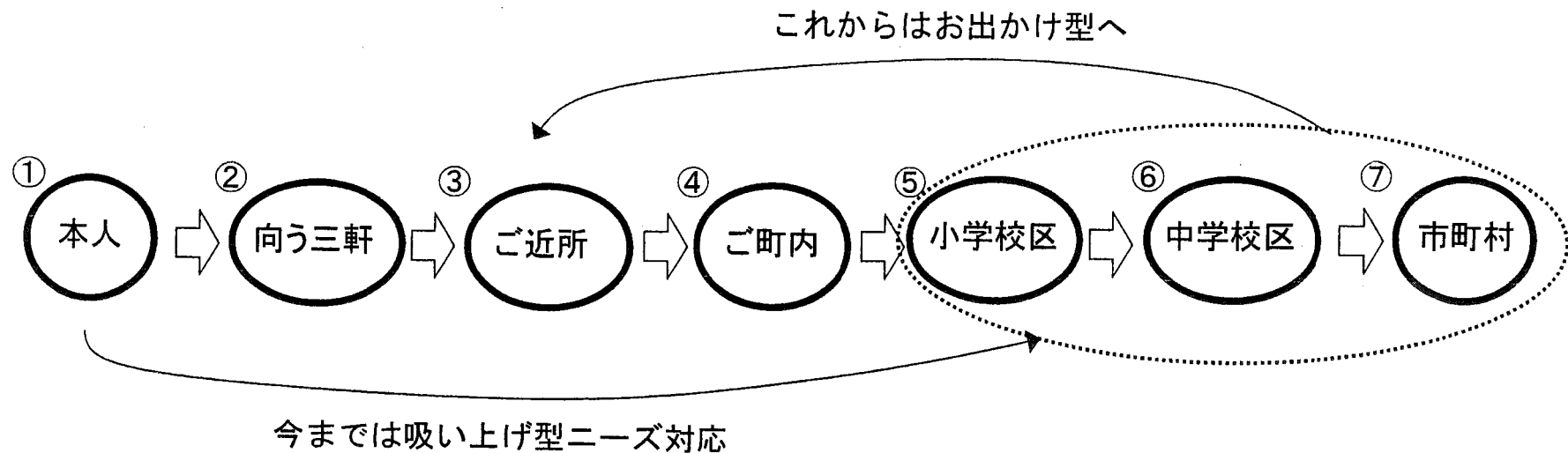
今は、各活動グループや推進機関がほとんどストレートに福祉の当事者に関与しているが、「向う三軒」「ご近所」「ご町内」にできる推進組織に足場を築き、そこを通して関与するようしなければならない。また、そうすることで問題が解決しやすいし、各推進組織の活動が強化される。住民参加はこのようにして広がっていく。

いわゆる「拠点」は、担い手の都合のよい場所に1カ所置くのではなく、それぞれの層に置く必要がある。拠点設置も重層化するべき。



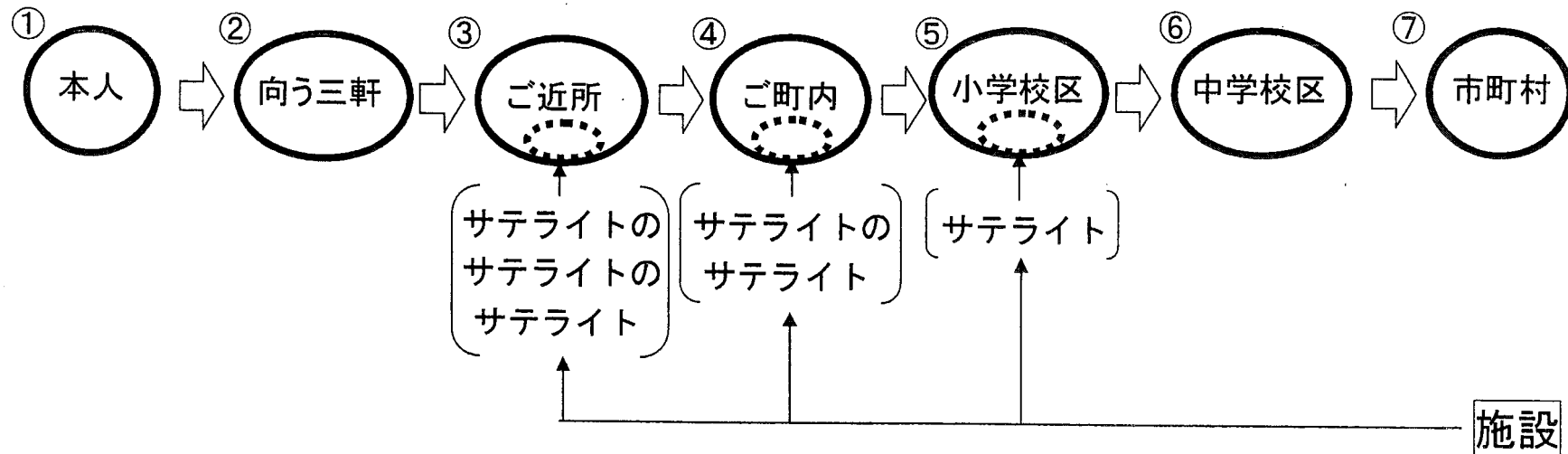
# 「センター」主義から「お出かけ」主義へ

これまでは、ニーズがあれば「センター」へ持ってきなさい——という吸い上げ（引き寄せ）型方式をとっていたが、ニーズは上がってこない。これからは、ニーズが発信される「ご近所」（又は「向う三軒」）へ出向いて、発信拠点でいねいにニーズを拾う方式に変えていかねばならない。情報を流すのも同じ方式で。



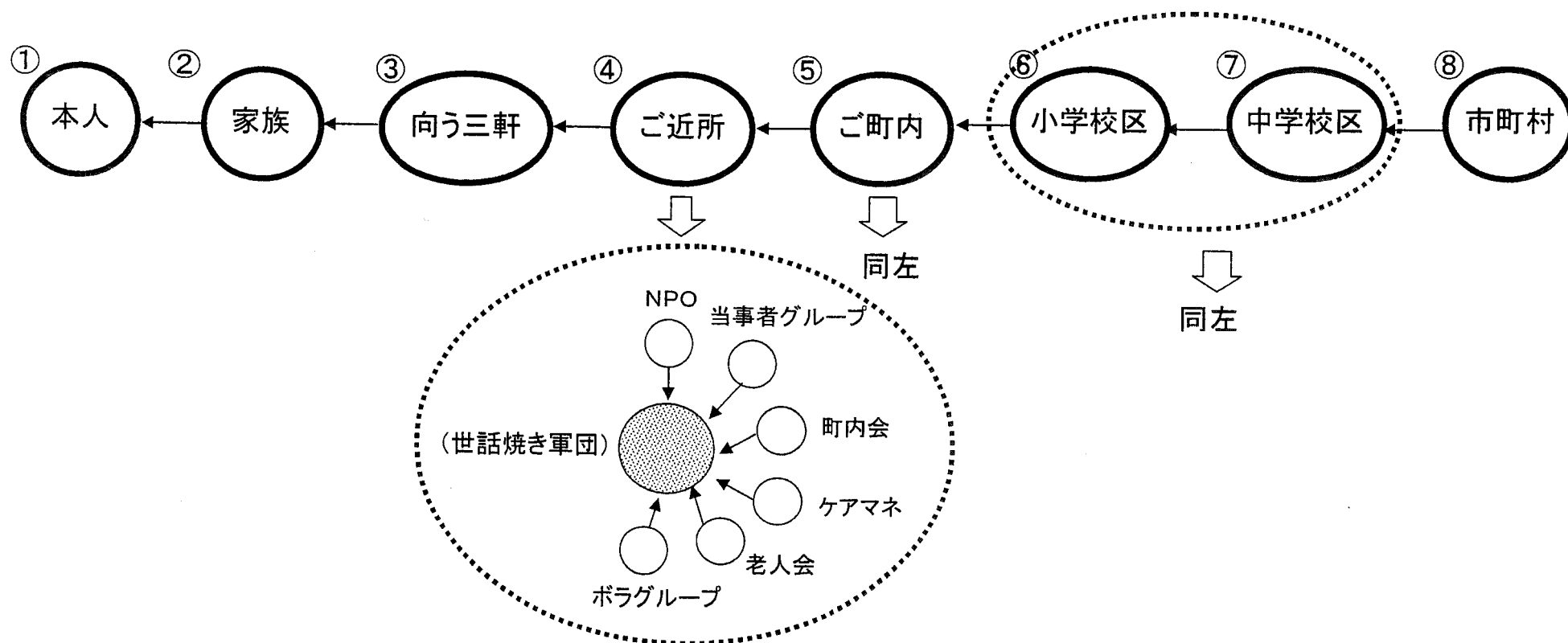
# 施設はサテライトのサテライトのサテライト□

福祉施設も担い手主導の産物。対象者を分別し、かき集める方式。地域福祉が重層化されれば、それぞれの拠点と施設が合体して、層ごとにサテライト施設ができ上がる。サテライトのサテライト…とだんだん「住み慣れた自宅」へ近づいていく。下層へ行くほど「施設」らしさが消えていき、「施設」



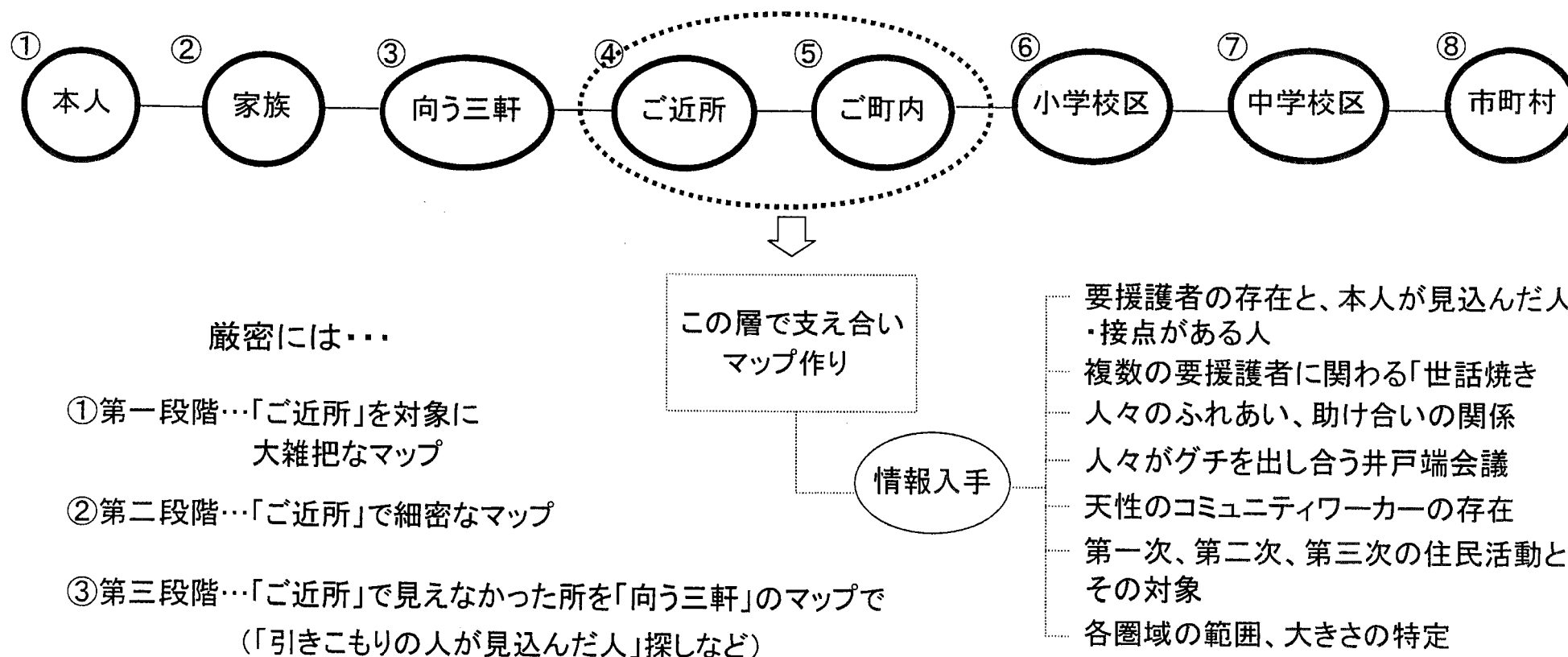
# 世話焼き軍団を最大限に生かす推進組織

より下層の推進組織と接触し、より上層へニーズを伝えられる、コミュニティワーカーの素質を備えた「世話焼き軍団」を中心にして、町内会等がこれを後押しする—という構図が現実的ではないか？



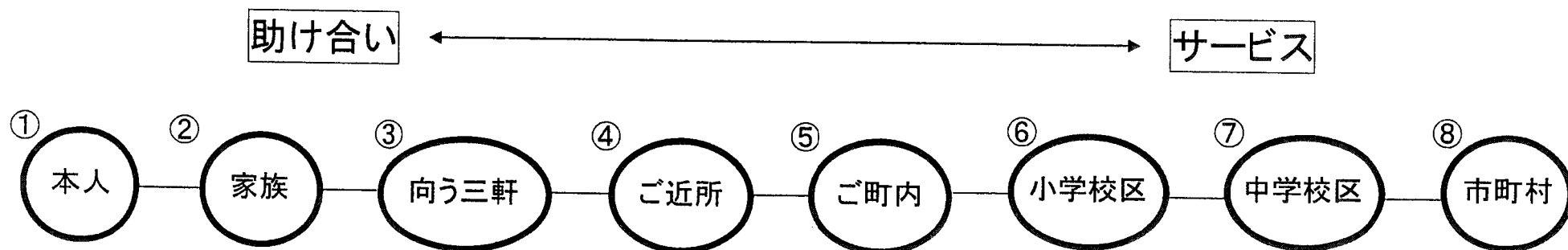
# 支え合いマップ作りで、すべての情報を入手

おおよそ「ご近所」—「ご町内」の範囲でマップ作りをすることで、本案に登場するあらゆる情報を入手することができる。



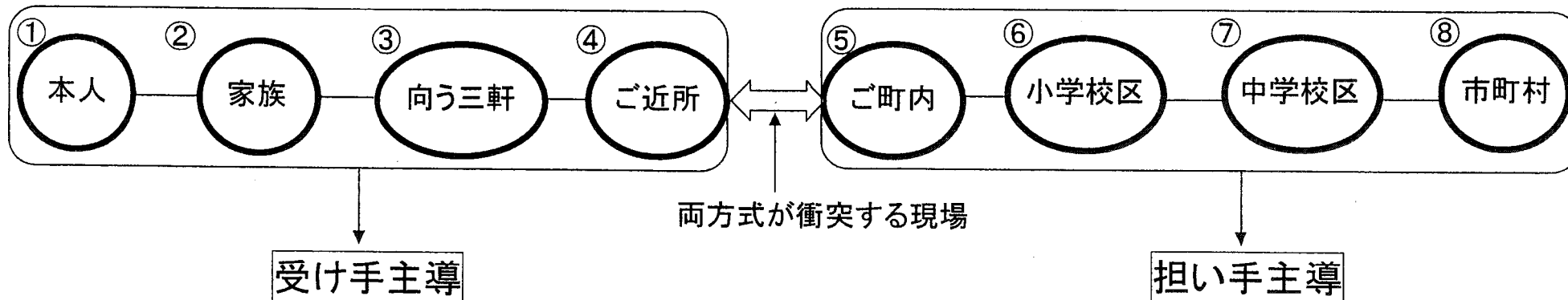
# 「助け合い」か「サービス」か？

- ①上層へ行くほど「サービス」の色合いが強い。担い手と受け手を区分けし、相手をサービスの受け手として固定させてしまう。
- ②一方、下層へ行くほど「助け合い」の色合いが強くなる。人を担い手と受け手に区分けするのを好まない。だれもが双方の役割を持っていると考えている。したがってサービスの受け手も当然、担い手になることを想定している。上層の関係者がストレートに最下層の組織と結びつくと、両者の流儀が衝突することになる。だから、各層は次の層の組織とつながるのが順当だと言える。



# 「当事者主導」か「担い手主導」か？

- ①下層へ行くほど、当事者主導の色合いが強い。当事者が見込んだ資源が関与することが原則となる。
- ②一方、上層へ行くほど担い手主導の色合いが強まる。担い手がやりたいシステム作りをしている。だから対象者を定め、どこかに集めて、担い手の都合で選び教育した人材を派遣し、「ニーズはこっちへ向かってきなさい」と主張する。
- この担い手主導のあり方を、小学校区や「ご町内」の組織までが「右へ倣え」しているために、当事者主導の福祉のあり方が広がらず、両者が「ご近所」のあたりで真正面から衝突している。





# 人が「自分事」と考える範囲とは？

人がその領域で起こることを自分事として見るか、他人事として見るかの境い目は、厳密には「ご近所」と「ご町内」の間、ゆるやかな境い目とすれば「ご町内」と「小学校区」の間か？  
共同募金の配分対象の設定でもこの境い目が大事になる。配分に対して「自分事」と思えるのは、せいぜい「ご町内」が限界か？

