

## 茨城県日立市の学区コミュニティの活動

**日立市の概要**

- 人口 約 20 万人。世帯数 7.7 万。高齢化率 22%。昭和 60 年から人口減少。
- 住宅団地が造成され、日立製作所の社員がマイホームを立てて移り住んだ企業城下町。
- 昭和 46 年茨城国体（昭和 49 年）への協力と住みよい町づくりをめざして、ひたち市民運動実践協議会が設立され、行政指導で小学校区（学区）ごとに地域づくりを行う市民運動の会が組織された。拠点は各学区の交流センター。

**I. 日立市社協の取り組み**

＜社協の概要＞ 昭和 28 年設立、昭和 41 年法人化。事務局職員は 30 人（正規 9 人、嘱託 7 人、臨時 10 人、介護相談員（委嘱）4 人）。

＜小地域福祉活動支援の経過＞

- 昭和 39 年から旧町村単位に支部を設置し、地域での福祉事業を推進。平成 2 年から 22 の学区を順次モデル地区指定し、地域福祉推進事業（1 人暮らし高齢者等の見守りチームづくり等）を実施。平成 11 年に支部を廃止して 22 の学区に地区社協を一斉設置。平成 16 年から、学区のコミュニティ組織と地区社協の一体化を進めている。
- 地区社協には事務局を置き、事務局長と推進員（報酬は年 60 万円）などのスタッフを配置。事業費・運営費として 1 地区約 160 万円を交付（市委託金・補助金、社協財源）。拠点は各学区の交流センター。

＜小地域福祉活動の状況＞ 全ての地区社協で、地域福祉推進事業として、見守りチームによる訪問活動、高齢者等避難訓練事業、配食サービス事業、ふれあいサロン事業、ふれあい健康クラブ事業、子育て関連事業が実施されているほか、地区ごとに様々な活動が実施されている。見守りチームには全ての民生委員が参加。

**II. 塙山学区住みよいまちをつくる会の取り組み**

＜学区の概要＞ 人口約 7,400。世帯数 2,900。高齢化率 18%。居住歴 50 年以下世帯が 9 割以上の住宅地。

＜経過＞ 昭和 54 年塙山小学校開校により、55 年に塙山学区住みよいまちをつくる会（以下「つくる会」）発足。平成 11 年には地区社協が発足し、その事務をつくる会の福祉局が担う。平成 19 年につくる会と地区社協を統合し、地区社協の活動は引き続き福祉局が実施。補助金分野にこだわらず全体の仕事を担えるよう縦割りで交付される行政補助金を集めて事務局の有給スタッフを強化し「総合事務局体制」をつくっている。

＜組織＞ 12 自治会と PTA、子ども会、女性会、小中学校、幼稚園、保育園等各種団体の参加により組織。「福祉局」「安全・安心局」「楽集局」「地球局」「未来

局」「情報局」「事務局」で構成。

<予算> 平成 19 年度予算 910 万円。福祉事業特別会計予算 312 万円。

<取組の状況>

- 平成元年、住民の手で「塙山コミュニティプラン」を策定。イベント型活動から 365 日の日常型に転換。
- 活動の特徴は、「365 日型活動」「住民ニーズ調査と情報発信を重視」「会員制の手弁当イズム」「子どもと一緒に活動」「人材発掘と男女共同参画」「イベントのユニークネーミングと企画」「団体や機関、町内会・自治会との協働」「新たな活動への限りなき挑戦」。
- 上記地域福祉推進事業のほか市報のボランティア配送、移送サービス、なんでも相談、電球交換や草むしり等を行う暮らしサポート「あんしん」事業他を先駆的に実施。子育て、青少年育成も重視。福祉だけではなく防災はじめ様々な事業を仕掛けている。

### Ⅲ. 諏訪地区社会福祉協議会の取り組み

<学区の概要> 人口 7,000 人。世帯数 2,800。高齢化率 20%。名所、史跡が残る歴史的に古い町。昭和 30 年代から山間に団地が造成され人口が急増。5 割強が旧地区の住民。

<経過> 昭和 46 年ひたち市民運動実践協議会の支部として「諏訪市民運動の会」発足。昭和 62 年から行政主体の「諏訪市民運動の会」を市民主体の「諏訪市民運動連絡会」に改称。平成 4 年「諏訪学区明るい市民の会」（以下「市民の会」）に改称、平成 6 年には福祉委員会を設置。平成 11 年、市民の会の一組織として「諏訪地区社協」発足。

<組織> 27 自治会と各種団体の参加により組織。市民の会は、「総務広報局」「文化体育部」「環境美化部」「青少年育成部」「防災部」、地区社協は「広報部」「啓発部」「介護支援部」で構成。市民の会と地区社協の会長は兼務。

<予算> 平成 19 年度地区社協予算 155 万円。

<取組の状況>

- 上記地域福祉推進事業のほか男性の料理教室、出前介護講座、おもちゃライブラリー、諏訪小学校総合学習支援などを実施。
- 平成 7 年から見守りチームに取り組んできたが、監視的な感じがあるとの指摘もありふれあいチームに名称を変更。ふれあいチームでは、訪問機会を多くつくる方策として、エコバックなどのお届け品による訪問活動等の工夫に取り組む。

### Ⅵ. 全体

<学区コミュニティ、地区社協について>

- 小学校区でのコミュニティ活動を推進しているが、市街地の空洞化などにより学区の編成が変われば、コミュニティの変更がありうる。小学校と地域コミュニティ

の連携を考えると連動させることになるだろう。

- 学区コミュニティの福祉活動への意識は地域ごとに差があるため、福祉による街づくりを全市的に取り組む上では、全市的な地区社協の組織化を進めたことは良かった。しかし、今後の在り方は検討が必要。
- 地区社協の組織化によって、市の福祉部局と社協の補助により有給スタッフ（推進員）の配置、電話や机などを整備し活動基盤の整備ができたことは大きなメリットであった。一方で、別組織として会計や会則などを別に作らなければならないなどデメリットもあるので、一元化が望ましいのではないかなど議論のあるところ。
- 学区コミュニティ活動はイベント型が主だが、福祉活動は日常活動であるため、一体化に際しては、専門部にするとところや委員会にするとところもあり地域の实情により決めていくことになる。

#### <自治会町内会について>

- （学区の福祉活動は、）学区コミュニティ、行政、社協の関係で展開してきた。自治会が直接身近な福祉活動を展開する形ではない。
- 学区コミュニティも地区社協も役員やスタッフを自治会からだしてもらう仕組み。自治会の声を反映しないとコミュニティの活動は難しいもの。しかし、役員のなり手は少ない現状。住民の意識啓発が大事。
- 自治会の会長は輪番制の1年交代がほとんどのため自治会の地域活動は人材が定着せず活動が根付かない問題がある。継続的に活動するボランティアと自治会が組み合わせることが必要。

#### <民生委員について>

- ボランティア活動は継続に難しさがあるので、制度である民生委員は重要な存在。電話代にもならない今の活動費でよいのか疑問。反面、民生委員自身にも住民にも昔の（貧困者対応、名誉職等の）イメージが残っており、払拭されていない。委嘱と名称の検討が必要。
- 民生委員が個人で相談に応じる今の体制は限界。事務局体制があるような形（地域福祉コーディネーターのようなイメージ）はどうか。

#### <担い手について>

- 団塊の世代は退職後を趣味活動でという人と、社会貢献でという人が半々くらいという感じ。参加を進めるため企業とも連携しイベントを企画するが、雇用延長もあり進まない現状。
- 独身男性で高齢の親の介護をしているケース、放課後の児童の居場所確保が課題となっている。これらの課題に対して、ボランティアが万能ではないことを承知してほしい。活動は住民がボランティアで行うべきだと思うが、事務局は有償であるべき。
- 活動の継続のためには次世代の担い手確保が大事。PTA や子ども会の若い親たちを積極的に巻き込んでいる。

## 地域福祉検討の視点

1. 地域における福祉の現状と課題
2. 地域福祉の役割をどう考えるか
3. 住民が参加し、主体となる福祉をどのように作るか
4. 地域福祉を推進するためには、何が必要か
  - ・ そのシステムと構成要素（圏域、資源、参加者等）は何か
5. 行政の役割
  - ・ 他制度との関連について
6. 既存の施策をどのように考えるのか
  - 市町村地域福祉計画
  - 民生委員・児童委員
  - ボランティア
  - 市町村社会福祉協議会
  - 福祉サービス利用援助事業（権利擁護）
  - 生活福祉資金貸付制度
  - 共同募金
  - その他必要な施策

## これまでの研究会の意見概要

テーマ編	……	P1
既存施策のレビュー編	……	P5

厚生労働省社会・援護局  
地域福祉課

## これまでの研究会の意見の概要(テーマ編)

### 地域の要支援者とは

- ひとり暮らし、あるいは家族がいても支えにならず、その上、地域から孤立していたり、判断能力が不十分等により自ら問題解決に向かうことができない状態にある人々(問題解決能力が不十分かつ家族や友人、地域などの身近なセーフティネットがうまく働かない状態にある人々)

### 地域の問題とは

1. 制度の狭間にある者(地域の要支援者)
2. 既存施策では応えきれないニーズ
3. 地域の意識から生まれる問題
4. 総合的な対応の不十分さから生まれる問題

### 地域の要支援者への支援のあり方

- 地域での自立とは何かを明らかにする。
  - \* 地域での自立を、「問題解決能力があり家族や友人、地域などの身近なセーフティネットがうまく働いている状態(他からの支援によって行えている場合を含む)」とするなら、地域の要支援者への支援のポイントは、①問題解決能力の支援、②家族・友人・地域の身近なセーフティネットをつくる支援の二つについて充実必要。
- 予防、早期発見、自立支援から組み立てる。
  - \* 全ての住民に対する事前の対応から要支援への対応までの一連の支援を組み立てる。

## 地域福祉を進めるためのシステムのあり方～地域福祉を更に発展させるために

### <基本的な視点>

地域福祉の役割は、制度でカバーされない部分を解決する仕組みを作り出すこと。その際、小地域からの組み立てが必要。

### <ネットワークをどうつくるか>

住民組織も専門職も日頃の情報共有を通じたつながりが基盤。チームでの対応、ネットワーク会議が重要。

### <見つけにくいニーズをどう発見するか>

住民、専門機関それぞれニーズを捉えており、両者の間を適切に情報が流れる仕組みが必要。

### <地域の範囲の考え方>

50世帯くらいの小地域から市町村域までいくつかのエリアを複層的に設定しうる。専門職と住民のエリアに違いがあり、目的によっても違う。適切なエリア設定について地域内の合意が必要。

### <活動の拠点>

拠点は不可欠。ただし形態は多様でよい。

### <専門職や事業所との関係>

フォーマルサービスとインフォーマルサービスは尊重しあい、つながりを保つことが必要。

## 住民参加について

### <なぜ地域福祉に住民参加が必要か>

地域の問題には、住民の意識やつながりのあり様が反映しており、福祉をテーマに参加することによって意識が変化しつながりも再構築できる。また、住民だからこそできることがあり、それは住民にとっても要支援者にとっても有意義である。

### <担い手はどういう人か>

地域の名望家ではなくなってきている。PTAなど福祉関係以外の分野を含め担い手を幅広く構想することが必要。あわせて束ね役(キーパーソン、大物世話焼き)を発掘。

### <住民が力を発揮するための方策、仕組み>

幅広い層の住民参加を得るための仕掛けや環境整備、活動を継続するための知恵が必要。それらを支援するコーディネーター役が不可欠。

### <住民と行政との関係>

行政は、住民の活動が疲弊せず健全に実施されるよう支援し、パートナーとして連携する(行政・政府の失敗、市場の失敗、ボランティアの失敗(お金やノウハウがない)を補い合う連携関係)。

## 地域福祉を支える財源等について

企業や個人からの寄付金。労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たちの参加のツールとして、忙しい人でも気軽に行えるものにする。寄付金は集めるだけでなく、どう配分するかが大事。それには、使い道が分かりやすいこと、寄付金を適切に配分してくれる信頼できる中間支援組織や人(ファンドレイザーなど)が必要。また、事業費だけでなく運営費への寄付のあり方を考える必要がある。



## 他に検討が必要な事項としてあげられたこと

- なぜ孤立が起こるのかを明らかにする必要がある。
  - ・ 現象として、男性単身者とくに中年実年世代が深刻。(就労から離れると孤立リスクが高まる?)
- サービスは特定の目的だけでなく見守りなどの機能も併せ持ちやすい。サービスと生活の総合性との関係については整理が必要。
  - ・ フォーマルサービスが入ると家族や住民が引く、フォーマルサービスの利用をやめるとインフォーマルサービスにつながらず切れたままになる。(フォーマルサービスがあらかじめ設定された特定の目的以外に膨らむのは、インフォーマルサービスがケアプラン等に十分意識されていないことと関係するか?)
- 監視と見守りは紙一重。(監視でない)見守りをどうするのか。
  - ・ 日頃の顔見知りの関係が何よりも力を発揮する。
- サービスへのアクセスの仕組み(福祉アクセシビリティ)はどうあるべきか。発見、相談、見守りなど地域がもつべき機能を情報の面から考え直す。
  - ・ 個人情報保護を超えたところにある住民の関係と口コミ情報、情報交換。

## これまでの研究会の意見の概要（既存施策のレビュー編）

### 民生委員・児童委員

- 欠員が生じており、なり手を確保する方策が必要。特に、民生委員の選出基盤となりうる地域福祉活動層はどこに見出せるかの検討が必要。

### ボランティア

- ボランティア活動の振興策
  - ・ すでにある活動をボランティアとして再評価し、ボランティア活動の裾野をさらに広げる。
  - ・ 新しいボランティアの捉え方を示す（市民活動、ご近所活動、参加のツールとしての寄付活動等）。
  - ・ 市民の普通のふるまいとして普及。
- 要支援者のニーズとボランティアを結びつける仕組みのあり方（ボランティアコーディネーター、お金を集めるところまでマネジメントするボランティアマネジャー等）。

### 福祉サービス利用援助事業

- 要支援者の生活を継続的に支える仕組みとすることが必要。
- 必要な人に利用されるために、本事業について判断能力があるうちから知ってもらえるよう制度の普及啓発を図ること、すでに判断能力が不十分な状態にある人についてはその把握ができる仕組みが必要。

### 生活福祉資金

- 救済というネガティブなイメージから、ポジティブな貸付に転換したほうがよい。
- ゴールを明確にして施策のパッケージをつくる取り組み(コーディネート力)が必要。

### 社会福祉協議会

- 現状の法規定では住民の地域活動の位置づけが弱いので、見直す必要がある(役員・評議員の構成等も)。

### 共同募金

- 若い人や新しい層が参加するようなあり方を考える必要がある(何に役立っているのかが寄付者に実感としてわかるようにする、古さ、かっこわるさ×)。
- 集めることだけでなく、どう使うか、評価をどうするか、人をどう育てるかが問われてきていることに対応する必要がある。
  - ・ シンクタンク機能を強化する。
  - ・ 共同募金の組織(審査委員会等)を専門性、代表制、信用性のある構成とする。
  - ・ ファンドレイザーなど人件費補助の考えかたが必要。

## 地域福祉計画

- 地域の少数者の問題把握と支援を明確に位置づける。
- 住民福祉活動の自律性を損なわない支援の仕組みが必要。
  - ・ 小地域エリアの計画に行政が積極的にデータを提示する、防災を切り口とする等。
  - ・ 財源のリンク。
- エリアのあり方(防災エリアとの整合性、小地域計画のエリア等)。
- 策定だけでなく推進段階での住民参加を進める方策



社会福祉全般のマネジメントの近代化が遅れている。施策全般について、これまでの固定観念を見直し、イメージも刷新する必要。