

地区社協は 何をすべきか

住民流福祉総合研究所

木原 孝久

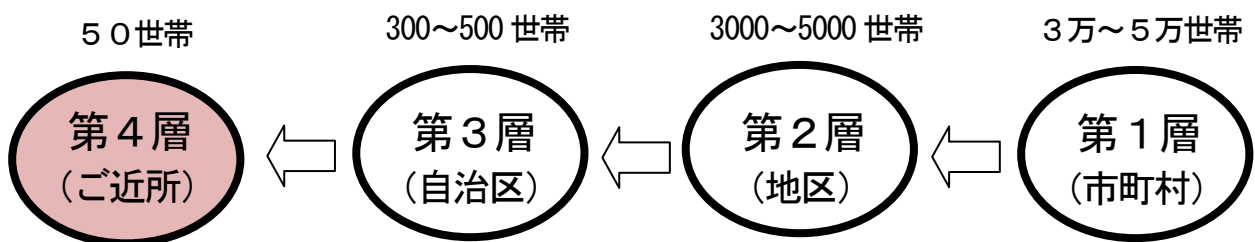
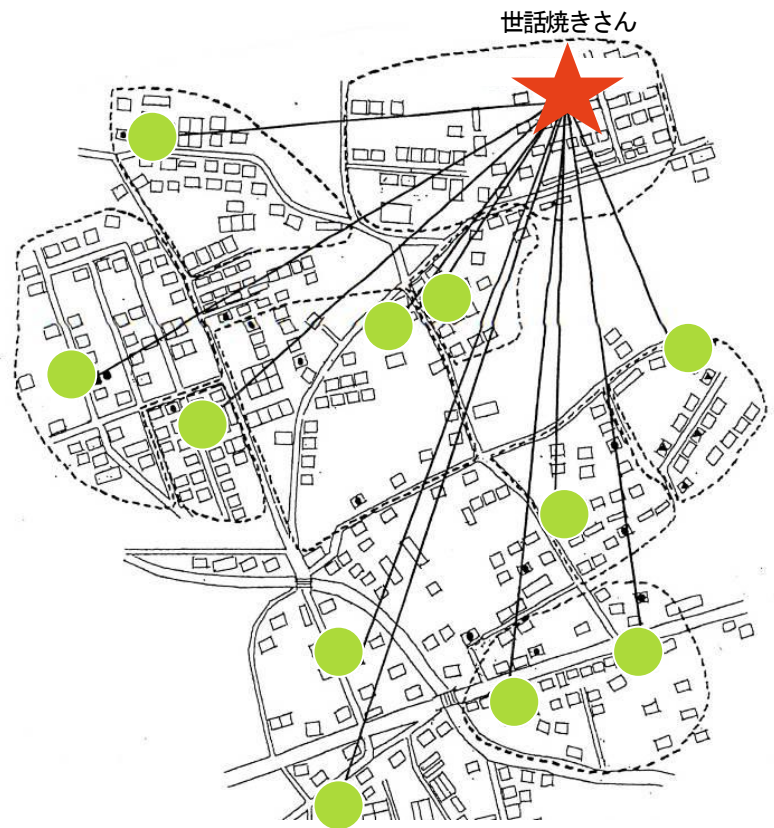
1.地域には第4層「ご近所」があった

(1)「顔が見える」そして、助け合いの限界圏域

地区社協の人にまず知っておいていただきたいことがある。地域はどうなっているか。第1層は市町村域、第2層は校区。その次に自治区の第3層がある。そして自治区の次に、もう1つの層があった。

このマップは数百世帯の自治区。ここで活躍中の世話焼きさんに聞いてみた。「こんなに広い地域の福祉問題がよくわかりますね」。すると彼女は、「私が見えるのは足元だけ」と自宅周辺を点線で囲った。50世帯ぐら이다。その他の地区は、それぞれ問題が見える人を探して、アンテナ役になってもらっている。

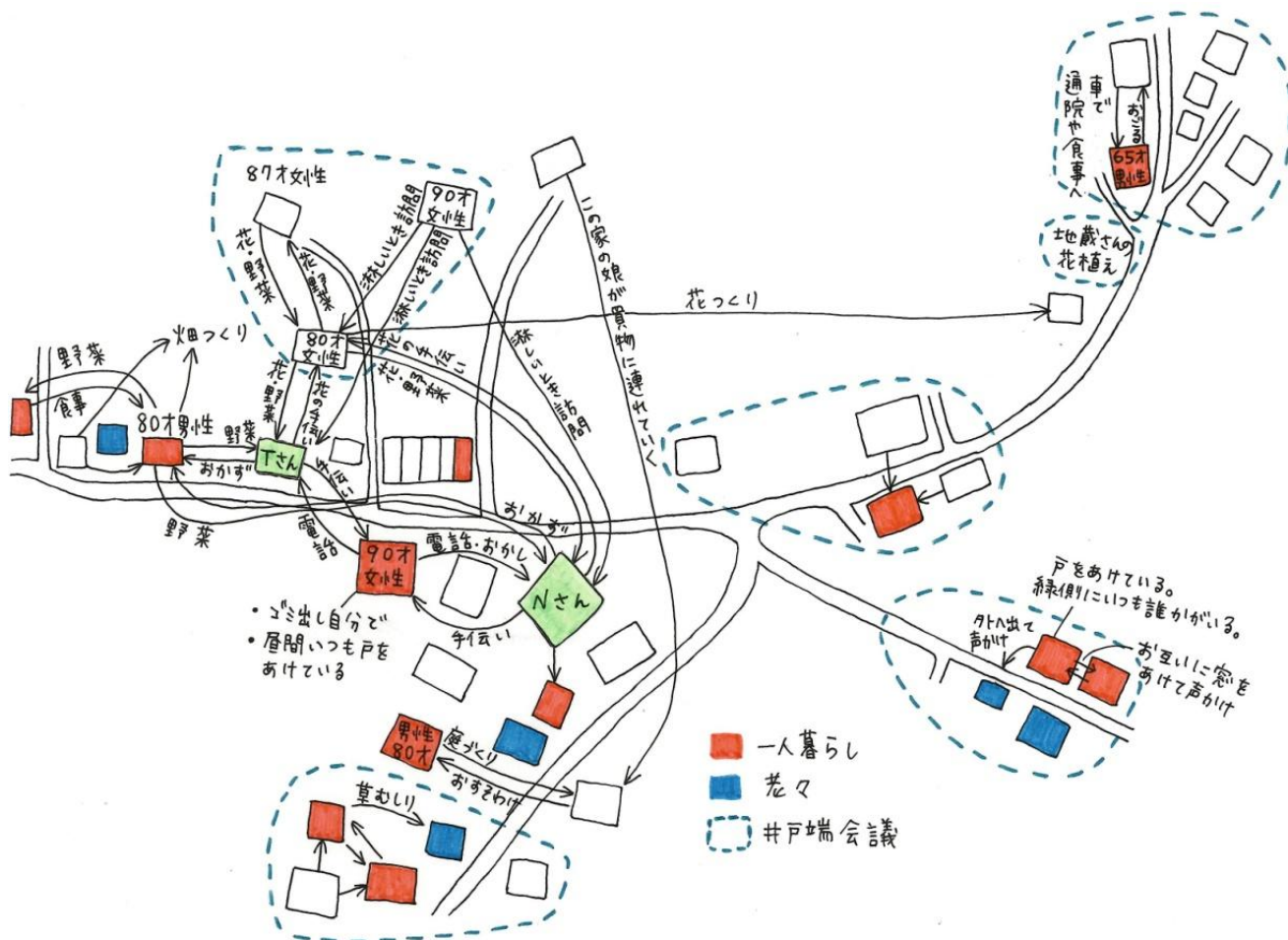
長年、全国で支え合いマップづくり（住民の助け合いの実態を住宅地図にのせる）をしてきた結果、住民は、およそ50世帯で何となくまとまり、助け合っていることが判った。これがいわゆる「顔が見える」範囲である。これ以上広いと助け合いはできないという、「助け合いの限界圏域」。ここを第4層で、「ご近所」と呼ぶことにした。



(2)ご近所が最適の助け合い圏域

①支え合いマップで浮かび上がるご近所での助け合い

支え合いマップを作ると、人々はご近所で助け合っていることがわかる。



上のマップでは、以下のようなことが見えてくる。

① 2人の大型世話焼きさん（緑色）がご近所福祉のキーマンになっている。

② 食事サービス（おすそわけ）や送迎サービス、つまり生活支援も行われている。

しかもそのほとんどは双方向の関係で、必ずお返しがなされている。まさに「助け合い」である。それだけではない。

③ 要援護者である一人暮らし高齢者も、いつも戸を開けている、外へ向かって声を掛けるなど、見守られ努力をしている。一人暮らし同士で見守り合っている。これが自助努力だ。

②ご近所の助け合いは、外からは見えない

これらの「助け合い」は、表面では見えない。ご近所から離れた第1層や第2層から見えないのは当たり前だが、自治区からも見えない。ご近所に住んでいても見えにくい。

なぜなのか。「助け合いは見えないようにやる」というルールがあるからだ。助けてもらう側からすれば、それを見え見えでやられてはプライドがつぶれてしまう。できるだけ水面下で助けてほしいと願っているのだ。

③支え合いマップを作ると見えてくる

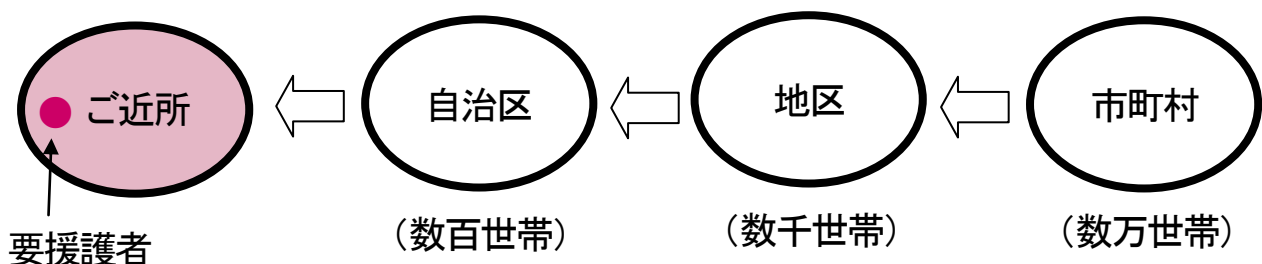
ではどうしたら見えるのか。前掲の支え合いマップの結果でわかるように、支え合いマップを作れば、助け合いの実態が浮かび上がってくる。

支え合いマップでは、ご近所内の主婦など数名に集まってもらって、要援護者は誰か、その人に関わっているのは誰かを聴取し、その関わり合いの線を結んでいく。数名の情報を集約すると、なるほどAさんはBさんとCさんとDさんに関わっている、彼女は世話焼きさんだとわかってくるのだ。

④ご近所は助け合いにベストの圏域

ご近所は伊達にあるのではない。長年マップ作りをしてきてわかってきたのは、人々は、「なんとなく」だが、ここがいわゆる助け合いにベストの圏域だと思っている。はっきり意識しているわけではないが、自治区では（広すぎて）助け合いはできないと感じている。

(3)要援護者は「ご近所」にいる



①要援護者はご近所で生活し、ここから出られない

この「ご近所」は要援護者の生活の場であり、ここで自立生活をするために、ご近所さんの助けを得ている。彼らはその心身の状況から、ご近所外に出かけるのは困難なのだ。

②だから「ご近所福祉」の充実を最優先にと願っている

要援護者はここで自立した生活をしたいと言っている。それを支えるのが福祉の第一の役割だとしたら、まずご近所福祉を充実させねばならないのだ。自立生活に不可欠なのが、足元の人たちが日常的に見守ってくれたり、ちょっとした困り事に応じてくれることだろう。それを今、ご近所さんがやってくれている。

3頁のマップを再度見ていただきたい。例えば「デイサービスから戻ってきた後、家族が帰宅するまでの1時間ほどが淋しい」と言って、近くの世話焼きさん2人の家に出かけていく女性がいるし、大抵の要援護者は向う三軒の人からおすそ分けや送迎をしてもらうと共に、自らお返しもしている。それができる距離がご近所という所なのだ。それに一人暮らし同士で相互に見守ったり、面倒を見合っている。これができるのもみんな、ご近所同士だからである。

③ニーズはご近所から発信される。ならばご近所へ出向くべし

福祉関係者が求めている福祉ニーズは、ご近所から発信される。その電波は極めて弱々しく、また届く範囲が狭い。そのニーズやその実態を掴み取れば、ご近所まで足を運ばねばならない。しかもニーズは見えにくい。見える人も限られている。

関係者がご近所に目を向けずに福祉を作れるのは、「ニーズはサービスを用意すれば自然と近寄ってくるはずだ」と単純に考えているからだ。だが実際はそうになってはいない。生活支援関連のサービスを担っているNPOのリーダーたちに悩みと言えば、「ニーズがやって来ない」である。

ここまでの、地区社協を考える時に持っていたきたい前知識である。簡単に言えば、

- ①地域福祉でいちばん重要な部分は、ご近所で行われている。
- ②そこに要援護者がいて、そこからニーズを発信している。
- ③ご近所には世話焼きさんがいて、要援護者の困りごとに対応している。
- ④地区社協からは、ご近所で行われている助け合いはほとんど見えない。
- ⑤では、その地区社協の役割とは何か？

2.地区社協は「ディフェンダー」だった

(1)ここから「顔が見える」必要はない

①「何のために地区社協をつくるのかがわからない」

地区社協（地区社会福祉協議会）を整備しなければという声が高まっている。これに取り組んでこなかった社協では、「大事なことをし残してきた」という思いがあって、この際、本格的に地区社協作りを手を付け始めたという所も少なくない。ところが担当者に設立の目的を尋ねると、「わからない」と言う。地区という圏域は、地域の中でどんな位置にあるのか。

②サッカーなら地区組織は「ディフェンダー」

地域福祉では、各圏域がやるべきことは異なる。サッカーの布陣にたとえるなら、ご近所がフォワード、自治区がミッドフィルダー（司令塔）、地区がディフェンダー、市町村がゴールキーパーということになる。

当事者はご近所にいるから、フォワードがまずその人たちに関わる。それを司令塔がバックアップするなり、方向付けをする。ではディフェンダーは何をするのか。後方支援である。

③「顔が見えない」のが当たり前

地区社協の事業を眺めていて、1つ気が付いたことがある。ふれあいや、つなが

り関連の事業というかイベントが多いのだ。その中には世代交流イベントや、団体間の交流もある。「顔が見える関係」を作ろうという声もある。

そういう事業を提案し、議論している地区社協の役員集会を想像していて、ふれあいイベントの必要を感じる理由が見えてきた。

各自治区から選ばれてきた活動家が一堂に会する。お互いの顔触れを見ていて、見知った顔がない。これじゃ、事業のしようがない。まずは交流だ！となったのではないか。

しかし、地区という広大な圏域で、果たして「交流」が必要なのか。「顔が見える関係」が必要なのか。数千世帯の地区という圏域では、もともと「顔が見える」はずがないし、見える必要がないのだ。

私たちにとって、顔が見える範囲はもっと小さい。数百世帯の自治区でも見えないうし、見えなければならぬと思っている人はそんなにいないのではないか。厳密に言えば、「顔が見える範囲」とはご近所なのだ。数十世帯である。

もっと厳密に言えば、数十世帯の班や組では間違いなく見える。ただ、助け合いはここではちょっと狭すぎる。小さな助け合いならここでいいが、少し大掛かりな助け合いをするとなると、もう少し広い方がいい。そこで私は50世帯の「ご近所」を助け合いの標準範囲と考えることにした。

④フォワードのように動く必要はない

サッカーの試合では、ほとんどの場合、フォワードの動きに目を凝らす。それにミッドフィルダー（司令塔）がどう指示をしているのかも見る。そしてボールが司令塔をこえて、ディフェンダーの所までやってきたら、しっかりと守り、ボールを前方へ蹴り戻す。それが地区なのだ。

ボールが来たときに、ディフェンダーが、ここからゴールを狙おうとはしないだろう。ディフェンダーは守りという機能に徹する必要があるのだ。

同じように、地区でいろいろな福祉事業をつくり、実行しなければと考えるのではなく、前衛の後方支援役を担うことが、地区社協に求められる役割なのである。

⑤地区で会食会やサロン？

ということは、今までやって来た事業を一つひとつ見直して、前衛に返すべき事業は返すのだ。

よくある話が、会食会である。都内某区で地区社協の研修会が開かれた。その中で3人の地区社協の会長と鼎談をした。私は「わが地区で最も人気のある事業」を1つ挙げてほしいと言った。

すると1人が「会食会だ」と言った。参加者は何人かと聞くと、75人だという。では、本来この会食会に参加させるべき対象は何人かと聞くと、5千人だと。要するに、地区センターの近くの人が来ているだけなのだ。

この球（事業）は司令塔へ返す、この球はフォワードへ返す。その判断が難しいが、とにかく「戻す」ことがいま必要な事業なのだ。

⑥地区で集めるから苦勞する

後方で事業をするほど、参加者不足で悩むことになる。数千世帯の圏域でイベントを開くなら、数百人を集めないと格好がつかない。しかしご近所でやれば、数名が来ればいい。ご近所なら、本来の対象者の人数がそのぐらいなのだから。

もっと言えば、ご近所ではそもそも「集める」必要がない。当事者は、自宅などで、自分の相性の合う相手とサロンをひらいたりしている。世代交流も、ご近所では子どもと高齢者が個人的に交流している。仕掛けたり集めたりするのではなく、すでに行われている住民の活動を生かせばいいのだ。

⑦高度な役割が待っている

後方支援というと、なにか受け身の役割のように見えるが、そうではない。ある意味でチームや試合を動かす高度な要素も求められるのだ。

3. 「地区」が事実上の市町村という考え方

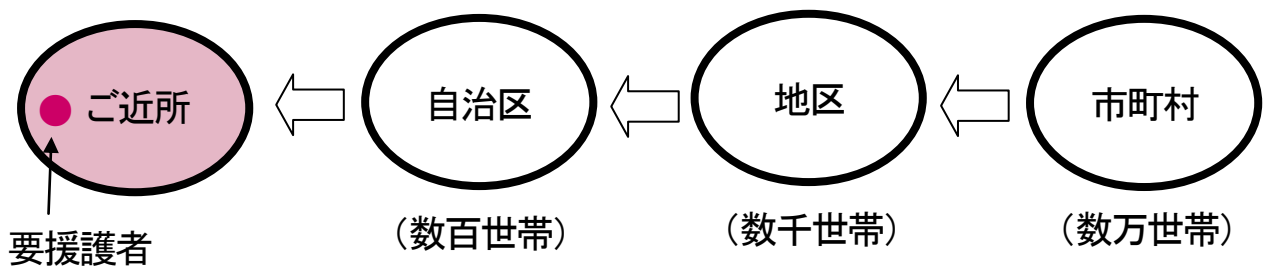
(1)コンパクトなまちづくりをめざして方針転換

最近、新しい動きが出てきた。地区の位置づけである。厚労省もその発想です

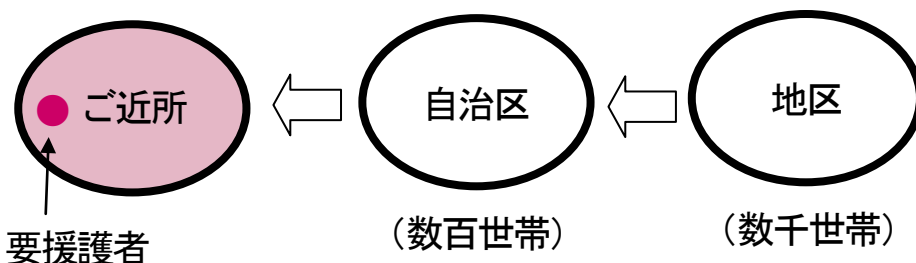
めているようだ。今の市町村は大きくなりすぎて、末端にまで目が行き届かない。もっとコンパクトなまちづくりをしなくてはということで、今までは市町村を第1層と考えてきたのを改め、地区に市町村の役割をさせるというものだ。地区と言えば、大体3000~5000世帯である。たしかにこの程度の規模の市町村は、みんな「やり易い」と言う。率直に言えば、これでコンパクトになるとは思えないが、今までよりはました。

ある市のまちづくり協議会も、この発想で、地区を事実上の市町村とみなして、地区ごとにまちづくりをしていくことになった。既に同名の組織ができていたが、これをそのまま使いながら、考え方としてはここが事実上の市町村と考え、組織編成などを変えていくことにした。

それだけでなく、その地区ごとの協議会には市の職員も貼りついて、一緒に考え、一緒に行動することにした。今までは完全に住民に委ねていたが、それを変えた。



上の図が今までの地域の捉え方である。4つの圏域を考える。しかしこれを下のように変えるのだ。



(2)頭脳集団と住民代表の混成チーム

これで何が変わるのか。自治区の上には地区しかない。そうになると、地区には今までにない新しい役割がついてくる。傘下の自治区や、そのまた末端の「ご近所」への支援である。

支援と言っても、簡単にできることもあるが、そうでないものもある。例えば、支え合いマップづくりをご近所と一緒にするとともに、その結果を分析し、新しい活動を見つけ出し、そのマニュアルを作り、あるいはマップづくりの結果を集大成した地域福祉活動計画を作るといった、いわゆる頭脳労働が主体にならざるを得ない。地区は、頭脳労働の場なのだ。

それが今までは市町村に委ねられていたが、結局は大きすぎて、その役割はあまり果たせなかった。その役割が、今度は地区に下りてきた。ここでもできなければ、地域福祉は今までの状態と変わらない。これからが正念場なのだ。

ただしこの地区には、住民の代表として参加し、その限りにおいてできることをするという役割もある。頭脳集団と住民代表という混成チームで、地区を仕切っていくということになるのではないか。

4.地区社協に期待される役割

地区にはかなり高度な役割が期待されている。ここはご近所からは遠く離れているので、直接ご近所に関わることはできない。そこで、ご近所や自治区ではできない高度な役割をこの圏域では果たしてもらわねばならない。

(1)層別の福祉推進・支援体制づくりの指導

まず、それぞれの層が、下の層の支援を行うが、その活動や体制作りを支援するのだ。これには、それぞれの層がどんな役割を果たすべきか、その考え方をしっかり持っていなければならない。

①ご近所福祉推進体制づくりの指導

②ご近所支援体制づくりの指導（特に町内福祉推進員、民生委員、町内会の連携のあり方）

③ご近所支援のノウハウの提供（福祉推進員、民生委員、町内会等）

(2) 支え合いマップによる地域の実態把握

地域の実態把握は、支え合いマップで行うので、マップづくりのノウハウを住民に体得してもらう。

① 支え合いマップづくりと取り組み課題の整理

- 各ご近所に出かけてマップづくりに参加（モデルご近所での実験）
- 各ご近所でのマップづくりの結果を分析し、各層の役割を指示
- 各ご近所でてきた取り組み課題を一括管理
- 各ご近所で作られたマップを一括管理

② マップづくりの結果に基づいた福祉活動（計画）づくり

- 取り組み課題で一般化できる活動のマニュアルづくり
- 校区内に普及させる
- 市町村組織を通して他の校区にも提供する
- 支え合いマップづくりのノウハウを発展・作り方をまとめ、普及させる
- マップづくりの結果に基づき、ご近所での福祉活動計画、町内福祉活動計画、地区社協の活動計画を立案する

(3) 研修

研修は地区の柱になる事業だが、以下に示した例のように、テーマ別、対象別、層別といろいろな研修対象がある。

① 地域福祉推進・支援の人材毎の研修

- ご近所ボランティア向け
- 福祉推進員向け
- 民生委員向け
- 町内会福祉推進グループ向け

② 活動毎の研修

- マップづくり研修
- 特定の活動毎の研修

③住民一般向けの研修（時代が求める新しい福祉課題をテーマに）

- 助けられ上手講座
- 認知症カフェ作り研修

④住民組織向けの福祉活動研修<それぞれの組織ができる福祉活動>

- 老人クラブ向け
- 生涯学習グループ向け
- ふれあいサロン向け
- 小中学校向け

(5)住民活動者の交流会の開催

ご近所、町内で活躍している人材や活動グループの交流会、研修会。例えば各ご近所の活動家は、他のご近所と交流する機会がない。他の層でも同じことが言える。

(6)助け合い推進大会の開催

福祉大会は実質上の地域である「地区」圏域で実施した方がいい。各ご近所での助け合いの発表やグループ討議、助けられ上手さんシンポジウムなど。

(7)活動へのアドバイスや資金提供（助成）

アドバイスができる体制づくりから始める必要がある。

(8)住民力の強化のための事業

ミニデイの実施、介護チームの編成、住民主体のケア会議、ケアネットづくりなど、住み慣れた地域で生きていけるよう、住民力を強化させるための支援も重要だ。

(9)高度な資源や広域資源が必要な場合への対応

福祉ニーズで、高度な資源または広域資源を必要とするものに対応する。

- ①マップづくりで出てきた福祉ニーズで、第3層・第4層では対応できないもの。
- ②校区でしか資源が得られないもの（校区圏域にしかない企業や公共機関）。
- ③保健福祉機関との連携が必要な場合（老人ホーム、病院、地域包括支援センター、保健センターまたはそれらの支所）

(10)新しい取り組みのモデル実験

これから普及させるべき活動が出てきたら、それを地区社協でモデル実験し、その成果を傘下の組織に提供する。

(11)啓発活動

①市民の意識を変えさせるための啓発キャンペーン

例えば今の日本人の「おつき合い」の考え方では、助け合いは難しい。迷惑をかけるな、お節介をするな、など。これを変えさせる運動が必要だ。

②新しい活動のことを住民に知ってもらうための啓発キャンペーン

子ども食堂が今、求められている。その意義と取り組み方を知ってもらうためのキャンペーンなど。

③ご近所福祉、町内福祉をすすめるための環境づくり

これからはご近所毎に助け合いの地域をつくっていこう、と呼びかける。まず「ご近所」の存在を知ってもらう。あるいは、これからの町内会は、会として独自の事業をするよりも、傘下のご近所を支援することが大事だということを知ってもらう。

(12)地区社協の機能強化

本書で提示したような事業ができることを想定した地区社協をイメージしてみたらわかるが、それには相当の実力を持ったスタッフが複数名常駐する必要がある。それを前提として、その他に考えられる機能強化策とは？

①町内福祉支援の担当者を選任—地区福祉コーディネーターとして

コーディネーターには手当が支給される必要がある。

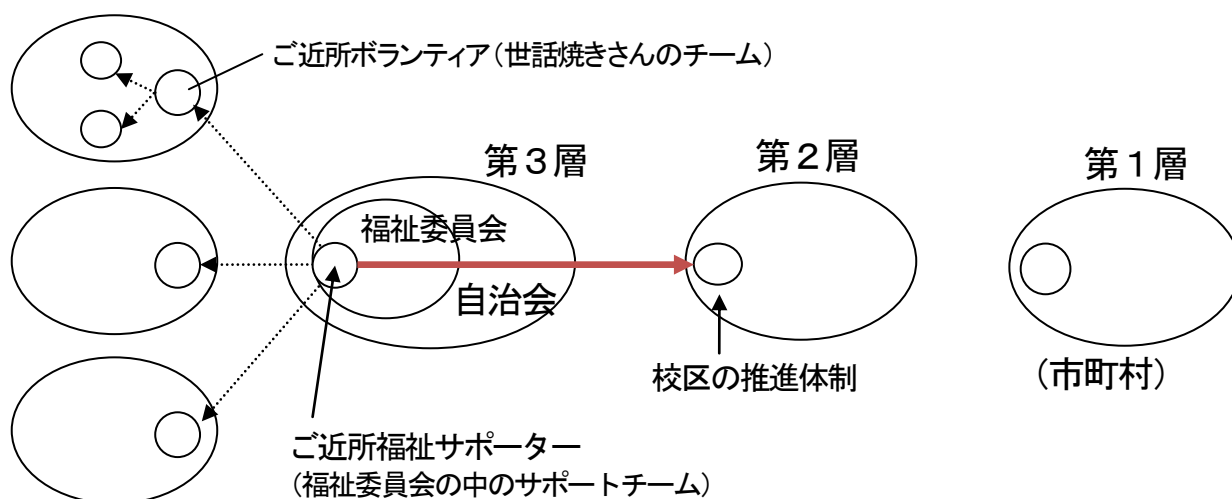
②地区役員の中の「世話焼き」さんたちでサポートチームを編成

その中からコーディネーターを選任する。世話焼きさんたちは地区社協のしほりを受けず、自由にご近所、町内で活動できるようにする。

③町内圏域の推進者（町内会長・民生委員等）で優秀な人材を地区社協のスタッフ（役員）に抜擢

その人が「ご近所」とも「地区」ともつながっていけば、3層のパイプができるし、町内の課題を地区社協として実行することもできる。自治区ならご近所へ足を運べる。福祉を担うには「ご近所に足を運べる範囲」の人でないといけない。そこに要援護者がいるからだ。現場から離れると、即座に福祉活動の感覚が鈍ってしまう。

そこで考えられるのが、自治区のサポートチーム、特にご近所福祉サポーターたちで校区の体制を固める法だ。大抵は民生委員だが、現に校区の推進体制の主流にいる。



④町内圏域の推進の人材を、ご近所圏域の人材（世話焼きさん）で構成する

世話焼きさん同士はつながりやすい。

⑤町内圏域の推進組織にも「サポートチーム」をつくる

両圏域のサポートチーム同士がつながればベスト。

⑥区内の有能者で頭脳集団を構成する

改めて地区社協がやるべきことを一瞥してみると、少々の機能強化では済まないことがわかる。ある市のまちづくり協議会では、これからは校区圏域ごとにまちづくりを進めることにした。これは全国に共通の発想だが、もう1つ、メンバーに市の職員を加えて一緒に議論したり、活動計画を作ったりするというのが、新しい試みだった。

これを発展させて、その校区内に在住の学者や企業等の研究職の人、本業で企画を担当する人などに集ってもらい、頭脳集団を構成するぐらいの機能強化が必要である。マニュアルを作ったり、ご近所マップづくりから地域福祉活動計画を作ったり、新しい発想の啓発キャンペーンを行ったりする一方で、各層の推進体制をつくる支援も行うのだから、高い能力が求められるのである。

(13)町内やご近所へ事業を「返す」

ある地区社協に視察に行ったら、そこでふれあい食事会を開いていた。数千世帯の地区で食事会を開いて、誰が来るのか。その事務所がある周辺の人たちだろう。これはおかしい。そういう事業は本来、町内会規模かご近所規模でやるべきなのだ。しかし今の地区社協では、そういう事業が意外に多いのではないか。

当面、地区社協がやるべきことは、地区社協でやっている事業を、町内圏域、さらにはご近所圏域へ「返して」いくことである。「返す」には、規模もやり方も根本的に変えていかねばならない。

①返すべき事業と返し方

それぞれの事業について、「ご近所」へ返した場合、「ご町内」へ返した場合、どういうやり方になるか。

	返す事業	町内へ返す	ご近所へ返す
1	食事会	町内単位で食事会を開く機会がないか探す。サービスよりお茶飲み会にする	対象者1人ひとりの食のニーズを調べ、ご近所や向う三軒で対応できないか協議
2	ふれあいサロン	サロンの二次会が開かれていないか調べる。または、町内単位のサロンを調べ、支援する	個々の対象者が参加している井戸端会議を調べ、そこをさりげなく支援する
3	敬老会	町内ごとの敬老会が再開できないか協議	ご近所で個々の敬老を祝う方法がないか考える
4	広報紙発行	広報紙を発行するというより、必要に応じてチラシや回覧板を利用する	ご近所の口コミネットワークを調べ、そこに流す
5	世代間交流	町内単位での交流の機会を探し、それを利用する	ご近所単位でのイベントを利用。高齢者と子どもが参加できるものを
6	介護者の会	各町内単位で組織できないか調べる	個々の介護者の支援ネットをご近所でつくる
7	見守り活動	マップを広げて、各ご近所での見守り活動を支援する	個々の高齢者を見守っているご近所の人を調べ、支援する
8	福祉講座	特定の問題が生じた時に、当事者が町民に理解を求めたりする	特定の問題が生じた時、ご近所ぐるみで行動を起こすこと自体が「広報」になる
9	調査活動	アンケート調査でなく、1人ひとりに詳細に調査する	支え合いマップを作れば万全

②上層圏域と下層圏域のやり方はこう違う

■担い手主導、推進者主導になりがち

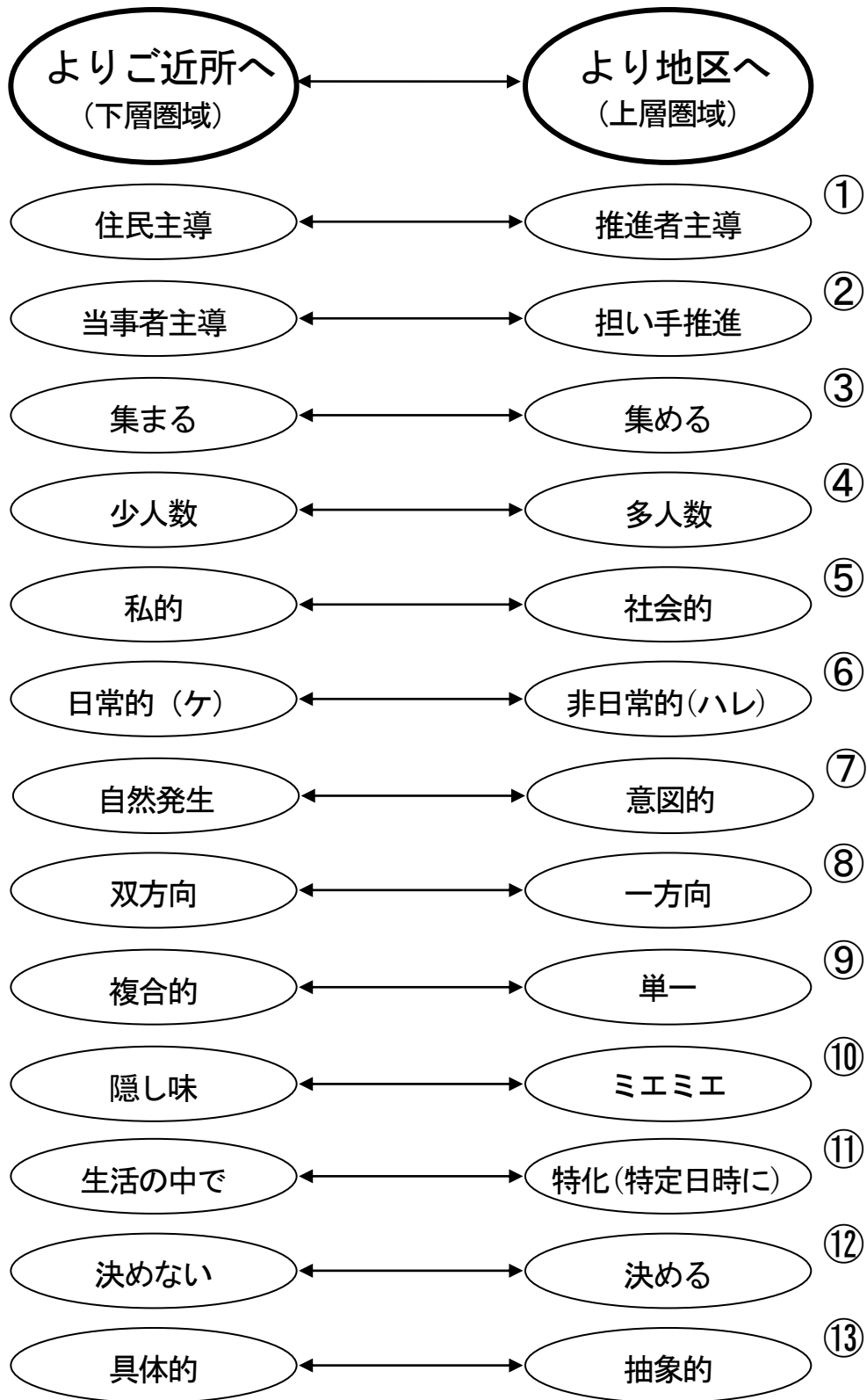
次の図をご覧ください。これは一般的に言って、地域のより上層の圏域で事業を実施した場合と、より下層の圏域（ご近所）で実施した場合に、そのやり方にどんな違いが生じるかを、ごく簡単な言葉で対比させてみたものである。

この中で最も重要なのは①と②である。地区段階で実施しようとする、ニーズ（対象者）の姿が見えないから、どうしても推進者が考える事業を作ることになる。また、②担い手が効率よく実施できる方法を取り、それに対象者を従わせようとする。

■住民の願いは、「よりご近所」での活動に

しかし住民は、推進者の都合に合わせてようとは考えない。推進者が「集まれ！」と呼び掛けても、ほとんどの人は集まらない。対象者も、担い手の指示に従おうとはしない。地域福祉を本当に地域の中に根づかせようとするのなら、住民の流儀に沿ったものに変えていかねばならない。それは「よりご近所」に向けたあり方—この図の左の方のあり方をめざすべきなのだ。

住民主導とは、当事者主導とほぼ同じ。当事者は、なるべく福祉の匂いがしないように、日常の中で、近隣の相性の合う人に、そうとわからないように解決してほしいと願っているのである。



住民流福祉総合研究所

木原孝久

〒350-0451

埼玉県入間郡毛呂山町毛呂本郷1 4 7 6 - 1

TEL049-294-8284

kiharas@msh.biglobe.ne.jp

<http://juminryu.web.fc2.com/>
