

# 小地域福祉活動発展の条件を考える

—守山市社会福祉協議会における地域福祉活動計画の策定を通して—

山下 憲 昭

## 1. 社会福祉協議会における小地域福祉活動の推進と地域福祉活動計画

2010年、NHKで取り上げた「無縁社会」は、今日の社会や市民生活の危機を特徴づける言葉として衝撃的でさえあった。児童虐待、孤独死（孤立死）の報道に接しない日はないほどである。緊急ケースや困難事例に対応する専門機関、専門職の役割が期待されるのはもちろんのことではあるが、地域住民による日常的な見守りや交流など、身近な人間関係における支えあいの重要性があらためて着目されるようになった。

住民に身近な暮らしの場としての地域社会で互いに支えあい励ましあうことは、社会的存在としての人間にとってきわめて普遍的な営みであるが、同時に時代と社会に規定された営みでもある。近代社会以降、日露戦争後の地方改良運動の推進や米騒動後の方面委員制度の設立など、社会の「タガ」が緩んできたような時期には政策的に地域対策が取り組まれてきた。時代状況はまったく異なっているが、福祉国家「終焉」後の「日本型福祉社会」（1979年）の提唱やその後の在宅福祉の政策路線（1990年代）、そして社会福祉法に地域福祉を位置づけたことなど、経済・財政状況の変動と国民生活の困難が拡大するなかでの地域を焦点とした政策の推進とはつねにリンクしている。

この小論では、全体社会の状況変化を視野に置きつつ、いま、あらためて意識されている地域での生活の支えあいの意義と内容について、社会福祉協議会が長年にわたって提唱してきた「小地域福祉活動」の発展を社協の地域

## 2 (山下)

性をふまえた実際の取り組みのなかからみていきたいと考えている<sup>1)</sup>。

全国社会福祉協議会から『地域福祉計画 理論と方法』が出版されたのは1984年のことであった。その後の社会福祉政策における「ゴールドプラン」「エンゼルプラン」などの計画行政の推進や社会福祉法における「地域福祉計画」の策定と並行して、市区町村社会福祉協議会でも「地域福祉活動計画」策定の取り組みがすすんできた。行政計画では、サービス提供の数値目標や基盤整備の目標をそれぞれの地域の状況に応じて設定することで一定の役割をはたしつつある。それと並行して、公民「協働」の取り組みとして社会福祉協議会による地域福祉活動計画の策定と推進が期待されている。地域住民による日常的な見守りや交流など、身近な人間関係の重要性を意識して、そのことの充実をめざす方策の中心に地域福祉活動計画の策定を置くことによって、地域福祉活動の課題、目的、対象、担い手など、地域福祉の向上に欠かせない視点を広く住民の共通課題に載せていけるのではないかと。

小地域福祉活動としてもっとも広がりを見たのは高齢者を対象とした「サロン活動」である。交流と対話を基本にした高齢者の生きがいづくり活動は住民が参加する小地域福祉活動の典型とみることができる。超高齢社会を目前にした今日、制度的な高齢者福祉施策の外側にあって、高齢者が生きがいを感じ社会的に健康で過ごせるよう、地域で支えあう活動の意義は大きい。

そもそも地域福祉とは、くらしの場でおこる生活問題に対応して展開される施策の総称であるが、地域福祉にかかる制度やサービスの内容によっては、住民の側からのくらしをよくしていこうとする活動をひきおこさざるを得ないという側面をもっている。それが地域福祉活動である。住民の安心感や住みつけたいという願いを実現していくうえで、住民のくらしを守ろうとする活動への主体的な参加は欠くことができない基本的な条件である。小地域を焦点とした地域福祉活動の発展とそれを実現していくための社協の取り組み、すなわち地域福祉活動計画との関係について以下で検討したい。

## 2. 守山市社会福祉協議会における地域福祉活動計画の策定

### ①守山市の概要

滋賀県の湖南の平野部に位置する守山市は、2011年6月現在、人口は78,000余、世帯数は28,000余を数える。高度経済成長期から一貫して人口が増加している県南部に位置し、景気が減速している今日においても、増加率はいくぶん鈍化したものの、この10年間で毎年1,000人前後の人口増がつづいている。緑豊かな農村の風景、ベッドタウン、比較的規模の大きい工場群など、いくつかの表情をもったまちである。近年ではベッドタウンとしての様相が大きくなってきている。高齢化率は約17%、平均世帯人数は2.78人程度であって、平均値でみれば高齢化率は低く、核家族化も比較的緩やかに進展している。

しかし、70年代に開発された団地を中心にして高齢化は確実に進展しているし、近年転入する世帯での子育ての課題も顕在化しつつある。生活課題は地域性を反映し、市内各地域でモザイク状に現れてくる。人口の増加・都市化にともなう地域関係の希薄化もすすんでいる。福祉行政の協力機関である民生委員児童委員のなかから、「昔からの在所でも子どもの情報がはいりにくくなった。虐待事件も他所ごとではない」「マンションに子ども会がなく、地域とのつながりが薄いところがある。新旧の住民がうまく混じり合えるような取り組みが必要だ」「生活保護受給世帯が少ないのが守山の特徴であったが、生活支援を必要とする世帯や生活福祉資金の貸し付けが増えている」といった声が聞かれるようになってきた<sup>2)</sup>。

### ②第1次計画の策定(2000年)

地域福祉活動計画とは、全社協によれば「社会福祉協議会が呼びかけて、住民、地域において社会福祉に関する活動を行う者、社会福祉を目的とする事業(福祉サービス)を経営する者が相互協力して策定する地域福祉の推進を目的とした民間の活動・行動計画」である。(全国社会福祉協議会『地域福祉

#### 4 (山下)

活動計画策定指針』2003年11月)

守山市社協では2000年6月に『守山市社会福祉協議会地域福祉活動計画』(第1次計画)を策定した。滋賀県下の市町社協のなかでは3番目の取り組みであった。社会福祉法の枠組が明らかになる前の1998年に計画の策定委員会が発足した。その時点では、全社協が提唱してきた計画策定をうけて着手したという事情と、活動計画の策定を通して市社協自体の基盤整備や事業の方向付けを意識したものであったといえよう。重点目標として、①相談援助活動から生活支援へ、②在宅福祉サービスの企画実施、③学区社協と小地域福祉活動の推進、④地域福祉活動の担い手づくり、⑤市社協の基盤強化をあげていた<sup>3)</sup>。

90年代に提唱された「事業型社協」を意識しつつ、市社協自体が生活支援や在宅福祉サービスをも担う構えをもっていた。2000年に施行された介護保険法をうけて、市からの委託事業であったホームヘルプサービスやデイサービス事業を引きつづき介護保険事業者として取り組んだのも、そうした事情であった。

しかし、社会福祉法において地域福祉が法的にも位置づけられたことによって、在宅福祉関連の事業を展開しながらも、市社協の地域への取り組みは学区社協活動支援、小地域福祉活動の担い手づくりに重点をおいていくこととなった。一般に「福祉委員」と呼びならわされる地域福祉活動のボランティアを守山市社協では「福祉協力員」として設置している。また、同時に、各学区社協単位に地域福祉活動のコーディネーター役として機能することを期待して「地域福祉推進員」(1人)を委嘱している(両者とも1993年に創設)。第1次計画の実施にあたっては、在宅福祉サービスや生活支援を地域福祉の視点に立った運営に努めるとともに、地域福祉活動の推進がより大きな意義を占めるようになり、福祉協力員と地域福祉推進員への期待は必然的に大きくなっていった。



### ③この間の特徴的な小地域福祉活動の発展 ― 自治会主体のサロン活動

小地域福祉活動の内容は多岐にわたって広がってきている<sup>4)</sup>。その基盤になったのは高齢者を対象としたサロン活動の広がりである。守山市社協では「すこやかサロン」と呼びならわしている。閉じこもりがちで孤独になりがちな高齢者の交流の場として開催されるよう、1994年度より市社協からわずかであるが、補助金を交付して活動の呼び水とした。

当初は市社協の専門職員が中心になって実施していたが、しだいに福祉協力員が実施協力者として担っていくこととなった。学区社協の事業から自治会での取り組みへとより小地域での開催へつながり、年数回の取り組みではあるが、いまやほぼ全自治会の事業として定着している。学区社協の役割は自治会単位の小地域福祉活動をサポートする方向へと展開してきた。

サロン活動の内容について、食事の提供や活動の中身をどのように更新継続していけるか、守山市に限らずいずれの地域でも担い手は苦慮している。市社協では、活動事例集を作成したり、2003年度からすべての学区社協を舞台として「サロンボランティア養成講座」を実施している。

すこやかサロン実施状況

実施主体	年度	1994 年	1999 年	2004 年	2009 年
市社協	回数	5	11	11	0 ※
	延べ参加者	297	561	568	0 ※
学区	実施箇所	2	6	4	4
	延べ回数	3	59	36	20
	延べ参加者	92	1,480	890	468
自治会	実施箇所	1	61	65	69
	延べ回数	1	238	310	361
	延べ参加者	37	5,157	6,961	7,158

※ 2009年度より介護予防教室「いきいき広場」として開催（10回、201名）

上の表は、すこやかサロンの実施主体が、市社協から学区社協へ、そして自治会へと展開している様子を示している。2011年度には、全70自治会すべてで実施することになっている。こうした地域の動きは、高齢者への関心

## 6 (山下)

だけにはとどまらず、子育てをサポートする小地域福祉活動へと展開している。核家族化や近隣関係の希薄化などの子育て環境の変化をふまえ、地域（自治会）での子育て支援がすすむよう、2004年度より地域での子育てサロン活動に対し市社協から補助金を交付している。高齢者サロン活動の経験が子育て支援活動の基盤になっているものとみることができよう。

子育て中の若い母親の大半が子育ての密室化で育児不安におそわれているという。不安解消の手段としてインターネットを利用することは広く知られている。高齢者サロンが時間をかけて広がってきたのとは異なって、子育てサロンの実施回数と参加者の伸びには著しいものがある。若い母親がホッとできる環境があって、気軽に相談でき、子育ての先輩の言葉に耳を傾けられる関係のもつ意義が数値となって表れている。

子育てサロン実施状況

年度		1994 年	1999 年	2004 年	2009 年
自治会	実施箇所	－	－	6	25
	延べ回数	－	－	76	297
	延べ参加者	－	－	1,039	7,726

(2003 年度以前の実施状況未詳)

### ④守山市地域福祉活動計画（第2次計画）の策定へ

地域福祉の推進は、今日、人びとの生活を守っていくうえで重要な課題として位置づけられる。守山市社協の第1次計画の実施以降、全体社会を見回しても少子高齢化の進展や格差社会の拡大は、社会福祉行政の課題としての地域福祉推進の基盤整備をいっそうもとめることとなっている。また、マンパワーの確保という観点や身近な住民同士の支えあいの意義が明らかになってくるなかで、地域住民の参加協力なしには地域福祉がすすまないということも明らかになってきた。地域福祉活動計画は、民間団体としての社会福祉協議会がすべての住民を対象にして取り組む住民主体の福祉のまちづくり活動計画である。

守山市社協では、第1次計画策定以降、前述の小地域福祉活動の推進をは

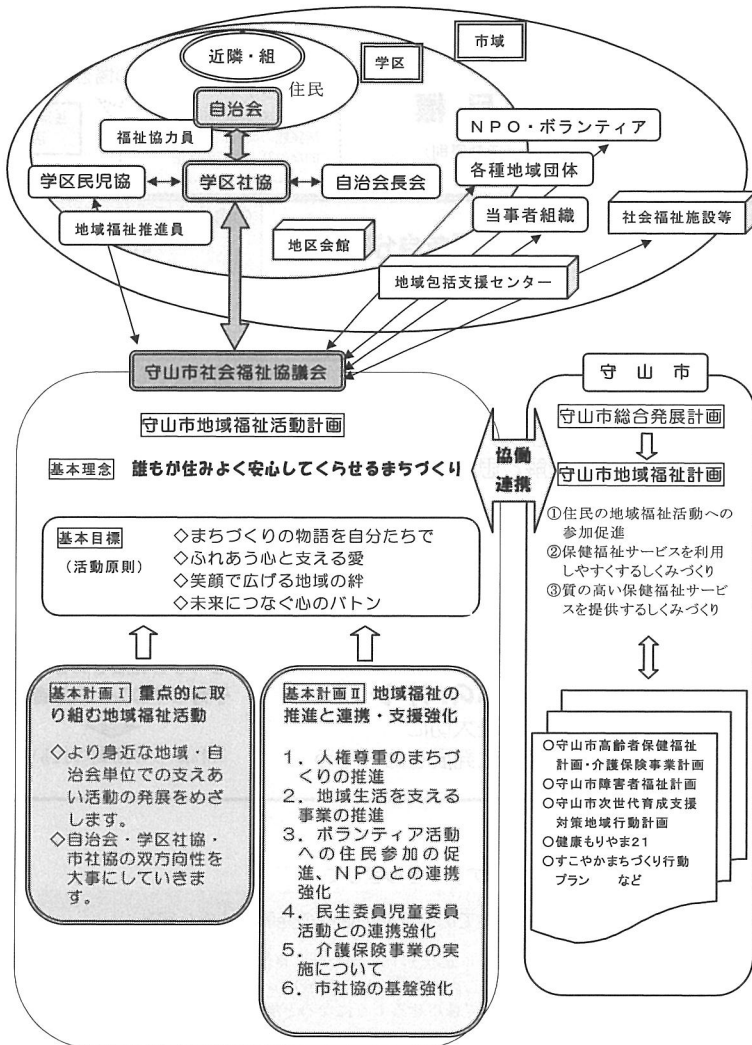


図1 守山市地域福祉活動計画（第2次計画）の体系

## 基本計画 I 重点的に取り組む地域福祉活動

基本理念	基本目標 (活動原則)	自治会 (くらしの場を共にし、支えあう) <div>地域生活課題の社会化、生活課題の共有に向けた日常的な対話と交流の促進</div> <div>生活問題の実情や活動課題を伝える</div>
誰もが住みよく安心してくらしをまっすぐい	まちづくりの物語を自分たちで 住民が主役 活動しやすい仕組みをつくろう	○自治会健康福祉部会の設置と機能充実 ・現在のグループや部会活動をベースにした地域福祉活動の推進
	ふれあう心と支える愛 すべての住民の 心ある理解と思いやりを育もう	○認知症や心身の障害などへの理解促進 ・自主防災計画・組織における災害時に備えた確認と対応
	笑顔で広げる地域の絆 住民の支えあい 互いの力で困りごとを解決しよう	○ご近所の助けあいを広げる新たなシステムづくり ○訪問・見守り活動の実施(高齢者・子育て家庭など)
	未来につなぐ心のバトン 住民の集まりを大切に さらなる充実と発展をめざそう	○さらなる発展をめざす高齢者サロン、子育てサロン、介護者のつどい など ↓ これからの活動の担い手づくり

＝ 地域福祉活動のステップアップをめざして ＝

①より身近な地域・自治会単位での支えあい活動の発展をめざします。

「すこやかサロン」「子育てサロン」の広がりに合わせ、自治会での福祉活動が発展・定着しています。認知症や障害等への理解促進をはじめ、自治会（小地域）レベルでの身近な関係で支えあう活動を発展させることで、住民がより安心して暮らせるようになると展望しています。

図2 第2次守山市地域福祉活動計画の一覧

基本計画Ⅰ 住民活動主体の原則(※)のもと、小地域福祉活動の発展に照準を絞っています。

基本計画Ⅱ 市社協における地域福祉の推進と連携・支援強化に関する目標を示しています。

## 学区社協

(くらしの課題共有と活動の交流の場)

住民活動の  
バックアップ

条件整備の  
課題提案

## 市社協

(福祉のまちづくり活動の調整・支援)

地域福祉活動支援  
地域福祉推進の条件整備

地域福祉に関する  
市民啓発  
地域福祉施策の提言

### 自治会健康福祉部会の設置の推進

### 自治会健康福祉部会の設置の推奨

### 組織体制の確認、整理、見直し

- ・事務局体制・地域福祉推進員の位置づけの整理
- ・まちづくり推進会議等との連携調整 など

### 地域の福祉施設等との継続した関係づくり

- ・ボランティア活動、支援活動
- ・学習会、交流会 など



### 要支援者の理解促進に関する啓発活動

### 地域の実態に合ったボランティア活動の推進

- ・ニーズの把握と解決に向けた取り組み
- ・ボランティア登録制度の設置検討
- ・民生委員などによる地域生活支援のサポート
- ・福祉協力員による訪問活動の推進

### 協議や情報交換から地域の福祉向上をめざす

- ・モデル自治会の指定
- ・自治会福祉活動の発表会の開催
- ・退任者による活動継続の推進
- ・福祉関係団体の参加促進

### 地域福祉活動支援の強化

- ・職員の学区担当制
- ・地域への課題の提示
- ・学区活動計画の推進支援
- ・共同募金や補助金への理解の促進
- ・補助金制度の整理、再編
- ・福祉協力員活動の役割を明確化

### 広報、啓発の強化

- ・職員による出前講座の実施
- ・地域での実践例や活動内容を広報

### 基本計画Ⅱ

1. 人権尊重のまちづくりの推進
2. 地域生活を支える事業の推進
3. ボランティア活動への住民参加の促進、NPO との連携強化
4. 民生委員児童委員活動との連携強化
5. 介護保険事業の実施について  
(介護・認知症等への理解促進)
6. 市社協の基盤強化

### ②自治会・学区社協・市社協の《双方向性》を大事にしていきます。

第1次計画から引き続き、住民の創意工夫にもとづく小地域福祉活動をめざします。

市社協→学区社協への情報発信や提案だけでなく、自治会・学区社協・市社協の双方向の情報交換や課題提起を大事にしていきます。

※住民活動主体の原則：住民の地域福祉への関心を高め、その自主的な取り組みを基礎とした活動をすすめる。

(全国社会福祉協議会「新・社会福祉協議会基本要項」)

じめ、地域福祉権利擁護事業の啓発普及、生活福祉資金貸付制度の活用支援、共同募金事業の拡充、介護保険事業の充実などに努めてきた。

この『第2次守山市地域福祉活動計画』では、策定過程において、第1次計画を継承し、住民がより身近な地域で暮らしを支えあう活動の発展をめざすべきであるとの意見が大勢を占め、計画づくりの方向性が定まっていた。社会福祉協議会の活動原則にある「住民活動主体の原則」を再認識し、第1次計画以降の市民生活の変化や行政計画の推進による状況変化と小地域福祉活動の発展をふまえ、地域住民の創意工夫にもとづく活動とそれを支援する学区社協・市社協との相互関係と役割分担を重視することとなった。

### 3. 守山市地域福祉活動計画の枠組とめざすところ

#### ①行政の地域福祉計画との関係

2003年、社会福祉法に規定されていた市区町村行政の地域福祉計画の策定が実施されることとなった。『守山市地域福祉計画』（計画期間2006～2010年度。2011年度から第2次計画）が策定された。地域福祉の基盤整備を担う行政計画である。

地域福祉の推進において、行政と社協との課題認識の共有や協力関係の確保は不可欠である。全社協では行政の地域福祉計画と社協が策定する地域福祉活動計画とをつぎのように定義している。「市町村自治体が策定する地域福祉計画は、地域福祉推進の主体である住民等の参加を得て地域の要支援者の生活上の解決すべき課題とそれに対応する必要なサービスを提供する体制を計画的に整備するための行政計画である。一方、市区町村社協を中心に取り組んできた地域福祉活動計画は、地域住民や各種団体が主体的に策定する民間の活動・行動計画である」（全国社会福祉協議会『地域福祉活動計画策定指針』2003年）。

行政計画も社協計画も「住民参加」を掲げどころにし、両者がそれぞれの役割を発揮し、同時に連携・協働して住民生活の課題に取り組むところに地域福祉推進の意義がある。市行政の地域福祉計画（第1次計画）の「市民主

体の地域福祉の推進」において、「継続的な学区別懇談会への支援」「学区地域福祉活動計画づくりを積極的に支援」が明記されている。このことによって、行政と市社協の連携・協働のもと、各学区社協の地域福祉活動計画の策定支援がすすんでいる。同様に、行政の計画が示す「各種まちづくり活動の連携」については、学区社協と並行して各学区に「まちづくり推進会議」の活動があり、また民間非営利団体（NPO）活動なども含めて、地域において連携や役割分担を追求していくことも重要になってきている。

また、行政と「市社会福祉協議会との連携強化」において、市社協は「地域福祉活動の中心となる組織」「ボランティア活動や中核的人材の育成など、地域福祉の拠点的作用を担う組織」と位置づけられた。行政の地域福祉計画と市社協地域福祉活動計画とは連携・協働して地域福祉の推進をめざすものである。

## ②住民主体で策定がすすむ「学区地域福祉活動計画」

学区社会福祉協議会は、昭和の合併以前の旧町村単位に7学区設置されている。ベッドタウン化が著しい駅近くの学区の人口は24,000人におよんでいる。一方、農村部では2,300人で一つの学区となっている地域もある。学区の規模も違えば生活課題も異なる。

2008年度よりそれぞれの学区社協において地域福祉活動計画が策定されてきている。学区社協は、身近な暮らしの課題を共有し、住民がその解決に取り組んでいく活動の交流の場として位置づけられるものである。同時に、地域福祉活動の担い手を支え、新たな担い手を育てていく協力の場でもある。

学区計画は、より身近な地域でのアクションプランであり、まさに住民を中心とした福祉のまちづくり活動計画である。住民参加の地域福祉活動の発展を支える重要な役割を担っている。住民が話しあい協力する策定作業を行うと、住民自身の地域福祉のビジョンづくりや活動に対する合意形成が図られてきた。市社協にあっては、学区計画の策定や実践、見直し、またこれらの活動が促進されるよう側面的な支援に努めることになった。

### ③地域福祉活動の発展に重点をおいた活動計画

計画の体系(図1)において、行政計画との関係性を示すとともに、自治会・学区社協・市社協それぞれの関係を示した。さらに、図2で表したように、「基本計画Ⅰ」「基本計画Ⅱ」の二本立てとし、基本計画Ⅰで「重点的に取り組む地域福祉活動」を強調した。その理由は、①より住民生活に身近な地域・自治会での支えあい活動の発展をめざすこと、②自治会・学区社協・市社協の関係において、従来、市社協が「お膳立て」するようなあり方から、自治会単位の活動が発展してきたことをふまえ、それぞれの双方向性を大事にした関係にしていくことをめざしたのである。

自治会(くらしの場をともにし、支えあう)は、地域生活課題の社会化や課題の共有にむけた日常的な対話や交流を促進していく場として位置づけ、学区社協・市社協にむけて生活問題の実情や活動課題を伝えていく役割を担うものとして位置づけた。

学区社協(くらしの課題共有と地域福祉活動の交流の場、活動の担い手の育成)は、自治会にむけ住民の地域福祉活動をバックアップすることを役割の中心とし、市社協にむかつては条件整備の課題提案を担うこととした。

市社協(福祉のまちづくり活動の調整・支援)は、学区社協・自治会での地域福祉活動支援や地域福祉推進の条件整備を担当し、一方、地域福祉に関する市民啓発や行政にむけての地域福祉施策の提言を役割とするものと位置づけた。

### ④理念と基本目標の共有

この第2次計画は基本理念を「誰もが住みよく安心してくらせるまちづくり」とした。地域福祉の推進において、「住み慣れた地域で」という表現は、これまで各地で共通のフレーズとして用いられてきた。2009年度の第2次計画策定準備会および2010年度における策定委員会・作業部会での検討において、「長年住みつづけている住民はもちろんのこと、新しく転入してきた人びとも地域で交わって暮らし、住み慣れて住みつづけられることが大切



だ」という意見が出された。住民の誰もが排除されることなく、対話と交流を基礎にした支えあいの関係づくりを促進し、すべての住民の人権や生活が守られ、「誰もが住みよく安心してくらせるまちづくり」に取り組むべきだとの提案であった。

基本計画は、4つの「基本目標」と自治会・学区社協・市社協のそれぞれの活動課題をクロスさせる構成となっている(図2)。「まちづくりの物語を自分たちで」は住民主体の組織づくりの原則を意味している。現在、70自治会中約7割に「福祉部会」が設けられている。精神的身体的な健康を支える社会的な健康＝地域におけるヨコのつながりの意義についての理解を深め、健康づくりを核にした小地域福祉活動をめざすこととして、「自治会健康福祉部会」の設置と機能充実を提案の最重点とした。

2段目の「ふれあう心と支える愛」の焦点は、認知症への理解を住民同士で共有することや心身に障害のある人びとを排除しない地域を実現したいとの願いである。これまでの社協活動は高齢者対応に重点があった。小地域福祉活動が発展するにつれ、また生活課題の深刻化をうけてのことではあるが、地域で子育てを支えていこうとする動きに展開してきた。さらに、小地域福祉活動の担い手のなかから精神障害のある人びとをサポートしていこうという意見があがった。これまでほとんど地域福祉の課題として取り上げられてこなかった要支援者の理解促進に関する啓発活動が小地域福祉活動に位置づけられたのである。

3段目の「笑顔で広げる地域の絆」では、地域の実情に見合ったボランティア活動の開発、推進をめざしている。なかでも「赤ちゃん訪問活動」は市内農村部の民生委員児童委員が2002年から取り組んでいるもので、2007年には市からの委託事業として全市で取り組まれている。

4段目の「未来につなぐ心のバトン」がめざすところは、すこやかサロンや子育てサロン、介護者のつどいなどの活動を充実させることによって、これからの小地域福祉活動の担い手づくりを積極的にすすめていこうという構えである。実際に、子育てサロンに参加していた母親が、自分の子どもが小

学校にあがったあと、支援する立場になって継続して参加するようなこともみられるようになってきた。

このように、理念や目標は抽象的（情緒的）な表現であるが、策定作業に携わったり、策定過程で意見交換した人びとにとっては一つひとつが大事なフレーズとなって共通の目標になっている。小地域福祉活動は、くらしの場をともしにする人びとの共通の目標が了解されることで進展するものであると考えられる。

#### 4. 計画策定で市社協職員にもとめられる視点

社会福祉協議会は、①協議体、②運動体、③事業体の三つの側面をもっている。地域福祉の推進において、社協の使命は、住民主体の原則に立って地域組織化や各種機関団体の連絡調整、調査研究、福祉啓発に取り組むところにある。自ら在宅福祉事業を手掛けることもあるが、基本は地域生活問題の解決にむけ、行政への提言や市民啓発、地域福祉活動の担い手づくりに取り組むことである。

こうした地域福祉活動計画の策定作業のなかで、社協本来の使命と地域福祉の発展を担う役員・職員に期待されることがらが明らかになってくる。

①市民のくらしの課題をどうみるのか。住民のなかにある生活課題を見抜く力量の向上がまずもとめられる。対象課題の把握、とくに地域関係希薄化がもたらしている問題状況に向き合うことが重要である。

②相談援助に携わる専門職に共通することであるが、生活問題を抱えた住民を受け止め、その主体的側面を励ましていく構えが重要である。その際、地域生活問題が他人ごとではない仕組みにあることを意識し、くらしの課題を地域的に共有していくことがもとめられる。

③今日、社会保障・社会福祉をめぐる情勢は大きく揺れている。社会福祉施策の情勢変動を把握することが重要である。自治体財政の逼迫、地方分権の推進、行政手法の変化など、自治体行政の機能も従来の直接サービスの供給から市民生活の基盤整備へと変化してきている。

④そして、日ごろから地域組織化や地域福祉活動を支える担い手づくりに取り組むことが何よりも重要である。見守り活動や小地域福祉活動の充実をととして、問題発見や予防的意義が明らかになってくる。

⑤問題解決の道筋を構想し、行政や関係機関・団体などに働きかけていく。

⑥介護保険事業や在宅福祉事業の担当者も地域福祉の担い手である。社会福祉サービス供給の多元化のなかで、サービスの水準を確保する役割と公共性の担保、運営の透明性の確保などがもとめられる。在宅福祉事業担当職員の地域福祉への理解を高め、事業をととして地域生活課題を把握し、地域的に取り組むべき課題を提起していくことも大切な視点である。

⑦寝たきり高齢者介護者、認知症高齢者の家族、障害児者家族など、当事者集団の活動支援を介護事業の現場と連携して展開すること。

## 5. 守山市における地域福祉活動発展の特徴

少子高齢化や家族解体、格差拡大など、くらしの課題が広がりつつある今日、地域福祉の必要性が叫ばれ、各地で熱心な取り組みが生まれつつある。そうしたなか、守山市社会福祉協議会がめざしている活動は、ここまでみてきたとおり地域福祉活動発展の一つの典型を示しているものと考えられる。市内全 70 自治会のほぼすべての自治会でふれあいサロン活動が実施され、地域子育て支援活動についてもすでに 25 自治会で取り組まれている。また、地域での身近な関係における見守り活動や居場所づくりなども、住民参加のなかで工夫をこらした活動が広がっている。

このように、守山市における地域福祉活動は、地域の特性をいかし、くらしに身近な自治会単位での小地域福祉活動の発展に焦点が絞られてきていることに特徴づけられる。社協が取り組む諸事業のなかで、守山市では、なぜ、このような方向で展開してきたのか。以下、守山市における地域福祉活動発展の特徴、条件を整理してみよう。

## ①第1次計画から10年を経て

『守山市社会福祉協議会地域福祉活動計画』（第1次計画）は、地域福祉が社会福祉法に明記された2000年に策定された。その基本的な構成は、①小地域福祉活動や学区社会福祉協議会活動、ボランティア活動などの発展をめざした地域福祉活動支援の充実、②地域福祉全体の発展をめざしての行政との協働、他機関・団体との連携強化、③介護保険事業の運営では公共性透明性の確保、④地域福祉権利擁護事業やファミリーサポート事業の適切な実施などであった。

この間、地域福祉活動の推進においては、ふれあいサロン活動や地域子育て支援活動などの著しい発展がみられ、そうした活動をバックアップする学区社協の活動が充実してきた。各学区社協では、「学区地域福祉活動計画」として、それぞれの地域の特性やくらしの課題をふまえて活動目標が明確にされてきた。『守山市地域福祉活動計画』と題したこの第2次計画では、よりくらしに身近な単位である「小地域≡自治会」における住民同士の支えあい活動の発展に焦点をあて、そこから地域福祉活動推進の理念と活動原則を導き出すことに重点を置くことになった。

その背景の一つとして以下のことが考えられる。第1次計画策定後の10年間、事業・活動の根拠を住民のくらしの実態にもとづいて考えていく姿勢がいつそう定着してきたものと考えられる。小地域福祉活動の中心的担い手である「福祉協力員への意識調査」「民生委員への意識調査」（2004年）や「地域福祉活動検討委員会」（2006年）、「市社協改革推進に関する検討会」（2007年）など、各種検討委員会で住民生活の課題をくりかえし点検し、それらと向き合う社協活動のあり方を模索してきた。第2次計画の策定は、1年間の準備委員会（2009年度）を経て、策定委員会・作業部会（2010年度）で検討してきたが、上に記したような一連の取り組みの延長線上に位置づけられるものである。

## ②自治会活動に依拠した地域型の福祉活動 — 高い自治会加入率

守山市における自治会活動は独特の力量をもっているものと考えられる。その指標の一つに高い自治会加入率（96.6%，2010年度末）があげられる。高度経済成長期以降、一貫して人口が増加しているにもかかわらず、大都市周辺部でみられるような自治会加入率の低下はみられない。その理由として、新規に転入してきた住民に対して自治会への加入を促す行政の取り組み、アパート・マンションの経営者に対する理解促進、ゴミ収集などにおける自治会での協力関係など、いくつかの機能の相乗効果によるものと判断される。また、そうした熱心な自治会活動の集約と連携において、学区単位の自治会連合会が大きな役割をはたしている。

### ・「居住意思」の高さ

高い自治会加入率や熱心な自治会活動の基本には、住民自身の地域にかけの思いが反映しているものと考えられる。守山市の人口動態をおおまかにイメージすると、①もともと市内に在住していた人びと、②市制が施行された高度経済成長後期の宅地開発で転入してきた人びと、③バブル経済以降、新たに住宅をもとめて転入してきた人びと。この三つのパターンをみることができる。②に属する市民の多くは退職期を迎えており、それぞれ、生活史や生活意識も違っているものと考えられるが、多くの市民に共通していえることは、守山に住み続けようとする居住意思の高さである。

## ③行政による住民自治活動振興の条件整備

行政による自治振興と社協による地域組織化・地域福祉活動推進とは異なる立場に立つものである。自治振興にはたすべき行政の使命は、住民参加の地域福祉活動の基盤整備、なかでも小地域福祉活動の「拠りどころ」の整備である。拠りどころとは、①住民が気軽に集まって話し合ったり活動できる場の整備であり、②そうした住民活動に寄り添って活動を支援する行政職員の配置である。

### ・学区会館

市内には7つの学区会館が設置されている。公民館機能を有し、なかには市役所の支所としての役割を担っている会館もある。学区社協の活動はこれらの会館を拠点として発展してきた。

### ・会館の自治会活動支援機能

各会館には、地域福祉コーディネーター、子育て支援コーディネーターが各1名配置されている（行政の嘱託職員・地元採用）。2人のコーディネーターは、自治会活動や学区社協活動支援をはじめ、民生委員児童委員や主任児童委員などとも連携して、つねに地域のくらしの課題に向き合う立場にいる。

### ・会館コーディネーターと市社協学区担当者との連携

会館のコーディネーターと市社協学区担当者は、制度的には別個の存在であるが、ともに住民活動を支援する役割を担い、連携して取り組んでいる。守山市の地域福祉活動推進の基盤整備という点では両者の協力関係の蓄積が意義深い。

## ④地域福祉活動発展における市社協の取り組みの特徴

2000年に第1次計画が始動した。策定以降も、前述したように、民生委員や福祉協力員などへの数次にわたるアンケートの実施や、市社協の組織と運営に関する各種検討会に継続して取り組んできた。

### ・福祉協力員

そうしたなかで、市社協は、地域福祉活動の担い手としての福祉協力員の育成に力を注いできた（2010年度、240人）。地域福祉のボランティアとしての福祉協力員の活躍があつて、ふれあいサロンや子育てサロンの活動が充実してきた。

### ・地域福祉推進員

また、守山市社協の独特の取り組みとして評価されるのが地域福祉推進員の配置とその活躍である。推進員は、民生委員や自治会役員経験者などから市社協で委嘱している。学区社協の運営や地域福祉活動の企画に継続してか

かわって、いわば、地域福祉活動の要となる存在である。すでに学区社協の事務局長として位置づけている学区もある。

#### ・市社協専門職員の学区社協担当制

こうした福祉協力員や地域福祉推進員、会館コーディネーター、自治会役員、民生委員児童委員のほか、老人クラブや日赤奉仕団、健康推進委員などの地域団体と日常的に接点を持ち、住民主体の地域福祉活動を支援するのが学区社協担当の専門職員である。

#### ⑤学区社協が地域福祉活動の組織運営の基盤

守山市社協が地域福祉活動の発展をめざすなかでもっとも大事にしてきたことは、学区社協活動の充実である。学区社協は、①地域のくらしの課題を共有して「お互いさま」の地域づくりを啓発し、②住民同士の支えあいの活動の交流の場としての意義を担っている。都市化のすすんでいる守山市においては、行政施策や市社協事業と自治会活動との中間にあって、住民の活動を支援していく学区社協の役割が決定的に重要だと考えられる。

他の市町において、熱心な自治会活動が推進されている場面において、学区（地区）社協は不要だという声も聞かれる。一時期、守山市においてもそうした声があったが、個々の自治会活動だけでは生活課題の把握や活動の工夫も難しい。学区社協は、組織的には自治会（連合会）役員と民生委員児童委員の協力連携を核にした協議体である。この両者の協力関係のなかで福祉協力員の活動が生きてくる。

#### ⑥ここまでの「成功」のポイント

地域福祉活動への取り組みは、各市区町村社協においてそれぞれ様々である。守山市の周辺自治体を見渡しても、そもそも学区（地区）社協が組織されていないまち、在宅福祉事業担当職員が100名を超える規模をもった事業型の社協、多様なNPO活動やまちづくり活動が展開されるなかでその存在意義がみえにくくなっている社協さえもある。守山市社協の取り組みを社協

活動の一つの典型としてみなしたのは、社協が本来有していた地域組織化のミッションを正面にすえた取り組みになっていると判断できるからである。

守山市社協の地域福祉計画が第1次計画から今回の第2次計画へと発展し成功してきたとすれば、①それは行政も住民自らも努力してきた自治会の力量の大きさが学区社協のバックボーンになっていることである。そして、②福祉協力員、地域福祉推進員・会館コーディネーター・市社協専門職などが地域住民や各種団体と協力して取り組みがすすんできたことからして、人の配置が決定的に大事だということである。

## 6. 「地域型活動」の発展をめざすこと

社会福祉協議会が取り組む地域型の活動について、旧態依然とした「地縁団体」の活動と表現されることがある。あるいは行政依存組織として非効率の典型であるとする見方さえある<sup>5)</sup>。

なぜ、地域福祉であるのか。住民主体の地域福祉活動が大事であるのか。それは、地域が私たちに欠かすことのできない子育てや介護、病人や障害者などを見守り支えるくらしの場であるからにはかならない。社協が取り組む地域福祉活動支援はその他の事業とは異なり、採算性や効果がみえにくい領域であるが、家族解体や地域解体がすすむなかで社会の圧力やストレスは直接に個人を襲うようなあり方に対して、くらしの共同性を再構築する営みこそがいま重要である<sup>6)</sup>。

また、近年、いくつかの自治体で「まちづくり協議会」「自治振興会」「地域コミュニティ協議会」などといった新しい地域コミュニティ組織づくりが取り組まれている。地方分権一括法以来、市町村合併、自治体行政の再編、地域主権といった地域政策の一環である。学区(地区)社協もそうした組織の一部に組み込まれようとしている地域もある。ここでも「住民参加」を旗印にし、「公民の協働」のもとでのアソシエーション、NPOの発展がもめられている。しかし、これは参加という名の「動員」になりかねない危うさをもっている。自助と相互扶助の再編という側面があるのではないか<sup>7)</sup>。



なぜ、くらしと地域を守る営みとして社会福祉協議会の活動がここまで発展してきたのか。再度、慎重に検証することが大事な時期であると考えている。

## 註

- 1) この小論は、山下が、守山市社会福祉協議会の『地域福祉活動計画』の第1次計画（2000年）、第2次計画（2011年）策定に継続してかかわってきた経験からまとめたものである。

小地域福祉活動推進における「小地域」の考え方については、滋賀県社会福祉協議会が示した内容にしたがった。①日常生活を送り、日常的に互いの顔が見える範囲、②住民自治活動の基本単位、③福祉課題に気づく場、④福祉活動に取り組む場（滋賀県社会福祉協議会『小地域福祉活動ハンドブック』2005年）

なお、社協活動は地域組織化を基本に発展してきた。小地域活動についても戦後の社協発足当初からの課題であった。岡村重夫氏が『小地域社協活動の理論』（大阪市社会福祉協議会）のなかで「小地域社協のねらい」「小地域社協活動の方法」などを論じていたのは1958年であった。

- 2) 地域福祉の課題の把握について、第2次計画の策定においては2009年から10年にかけて、各学区社協や学区民生委員児童委員協議会、障害者施設等との懇談を継続して実施してきた。
- 3) 第1次計画における重点課題とその実施・到達状況

重点課題	現状・結果
① 相談援助活動から生活支援へ	
・相談担当者の連携	他機関主催会議に参加
・福祉課題の早期発見	必要に応じて関係機関と連携
・課題解決に向けて（職員の資質向上）	各種研修等に参加、職員相互の共通理解
・民生委員児童委員協議会等との連携	事務局として連携
② 在宅福祉サービスの企画実施	
・学区社協が主体となったサービスの実施	学区社協において実施
・民間非営利団体（NPO）との協働・連携	連携の方法、内容の検討
・介護保険事業への参入	居宅介護、訪問介護・看護、通所介護の実施
③ 学区社協と小地域福祉活動の推進	
・学区社協活動と組織	部会による事業推進
・学区社協活動推進の基本目標	小地域福祉活動推進事業補助金の活用
・学区社協活動の進め方	学区活動計画の作成

・学区社協活動の問題点整理	学区社協との懇談会の開催
・小地域福祉活動の推進	すこやかサロンの広がり（市→学区→自治会）
④ 地域福祉活動の担い手づくり	
・活動の担い手づくり	地区会館コーディネーター，地域福祉推進員の活動推進
・小地域福祉活動のきっかけづくり役	自治会単位の福祉部会設置
・気軽に参加できる雰囲気づくり	学区社協ボランティア登録制実施
⑤ 社協の基盤強化	
・理事会定例化，社協の先頭に立った活動	地域福祉活動検討委員会，改革検討会議の開催
・補助・受託事業の開拓	ボランティアセンター事業各種
・地域担当職員の配置	職員の学区担当制の実施
・ボランティアコーディネーターの専任化・複数化	正規職員，臨時職員の配置
・行政職員との交流研修	人事交流の実施

4) 長くなるが，住民が工夫して取り組んでいる小地域福祉活動の事例の一部を紹介する。

#### ①「安否，異常なし！」 現代版 向こう三軒両隣

高齢化がすすみつつあるかつての「ニュータウン」，A自治会では，当番制で1週間継続して10軒程度の近隣宅のポストや部屋の灯り，雨戸，洗濯物などに異常がないかを確認しています。年間6回の活動で，「異常なし！」の報告がつづきますが，地域で互いに見守りあう活動を通して，住民同士の安心感や連帯感が確実に強まっています。

#### ②「嬉しい誤算！」 若い世代も河川清掃に参加

守山駅近くのB自治会では，定例の河川清掃を新しいマンションに転入してきた住民にも参加協力を依頼しました。実のところ，自治会の役員さんは「新しい住民さんの参加はどうかなあ？」と思っていたのですが，清掃の当日，ジャージ姿の若い人たちが多く見られ，用意したスコップや草刈鎌が足らず，慌てて買い足したようなことでした。嬉しい誤算でした。いままで作業が届きにくかった向こう岸まできれいになりました。新たに住民となったみなさんが，自分たちの住むまちを大切にしてくれる様子に接し，自治会役員さんはとても嬉しいことだと思ったようなことでした。

#### ③子育ては地域で見守られて サロン活動は専門職とも連携して

都市化のすすんでいる地域に位置するC自治会では，もう数年前から，孤立しがちな若いお母さんと子どもたちを見守り励ます子育てサロン活動に取り組んでいます。そのなかでボランティアさんが気づいたできごとです。「あのお子さん，軽度の発達上の障害があるようだが，お母さんは気がついていないのでは？」「ど

うしたらいいだろう?」「お母さんにどのように伝えたらいいのだろう?」…考えあったボランティアさんたちは、次回のサロンに、保健師さんに来ていただくこととしました。

このお子さんについて、後日、保健師さんからお母さんに話していただき、健診を受け、専門的な療育を受けることになりました。

#### ④赤ちゃん訪問活動のさががけ! D学区民児協の先進的取り組み

民生委員は、児童福祉法の規程で児童委員を兼ねています。児童委員活動ができていないことに気づいたD学区民児協では、平成14(2002)年度から赤ちゃん訪問活動に取り組みました。当初、赤ちゃん誕生の情報源は有線放送と新聞記事だけだったそうです。赤ちゃん訪問活動は、子育て中のお母さんに身近な関係のなかで見守られている安心感をお届けする活動です。現在、守山市の委託事業となっています。また、全国的にも同様の取り組みが広がっています。

#### ⑤男性有志で昼食会 地域の居場所づくりをめざして (E学区社協広報より)

E自治会では、一人暮らし高齢者や高齢者のみの世帯を対象に、月2回の昼食会を開催されています。料理のお手伝いができる男性中心の有志が集まり、参加される高齢者が昔話などを語りあえる場をつくらうとの思いから設立されたものです。

夕食会も実施できないかなど、試行錯誤しながらつづけておられます。メンバーも、家庭菜園でつくった野菜を提供したり、日ごろの家庭のできごとなどを披露するなど、和気あいあいの雰囲気のなか、つぎの出会いを楽しみにされています。

- 5) 「新しい公共円卓会議」2010年3月25日、「新しい公共」円卓会議作業チーム提出資料

- 6) 「くらしの共同性の再構築」の主張では以下の定義を参考にした。

「イギリス地域福祉の形成をみると、国家と個人の間に個人や家族の生活を守るため、対立を越えて連帯するものとしての地域、コミュニティがつねに存在することにまず着目した」「コミュニティは市民社会を成熟させる基盤として存在し…」(田端光美著『イギリス地域福祉の形成と展開』, 2003)

「地域を人間の社会生活に不可欠な生活諸条件が整備される場所とみるならば、地域社会は、それらの諸条件を整備し、共同利用し、それらを通して良好な管理を行う主体と考えられる」(飯田哲也編著『都市化と家族の社会学』, 1986)

- 7) 長上深雪「小地域福祉活動研究会のまとめ」(滋賀県社協, 2001年)を参考にした。

(本学教授 社会福祉学)

〈キーワード〉小地域福祉活動, 学区社会福祉協議会, 住民主体