

# 第1部 地域活動におけるセーフティネット機能に関する調査研究 —社会福祉協議会小地域福祉活動の実態把握のための調査報告—

## I 社会福祉協議会小地域福祉活動に関する聞き取り調査結果から

### はじめに

#### (1) 社会福祉協議会小地域福祉活動の概要

北九州市内の社会福祉協議会（以下「社協」）は、市域の北九州市社協、7行政区の区社協、概ね小学校区を単位とする154校(地)区社協の三層構造で設置されている。

校(地)区社協は、ふれあいネットワーク事業を基本事業として予防福祉事業や災害時の福祉救援体制づくり、地域で子どもを育む活動（次世代地域福祉活動者育成事業）などの小地域福祉活動に取り組み、市・区社協は、校(地)区社協が行う小地域福祉活動を支援している。

ふれあいネットワーク事業は、1993（平成5）年から取り組みが始められ、平成19年度現在、市内全154校(地)区社協で実施されている。

「見守りのしくみ」、「助け合いのしくみ」、「話し合いのしくみ」からなるふれあいネットワーク事業は、誰もが住み慣れた地域で安心して生活できる北九州市をつくるために、地域住民が互いに気づかい支え合う体制づくりを構築するとともに、校(地)区社協の地域福祉推進機能の強化を図ることを目的とする。

「見守りのしくみ」は、各校(地)区社協に概ね50～100世帯に1人の福祉協力員と呼ばれるボランティアを置き、援助を必要とする人を定期的に訪問するものである。

「助け合いのしくみ」は福祉協力員が発見した対象者のニーズのうち、ボランティア活動で行える日常的、臨時的なニーズに対して、「ニーズ対応チーム」（地域の助け合い班）で助け合うものである。「ニーズ対応チーム」は福祉協力員1人につき5人から6人程度で組織するよう考えている。

「話し合いのしくみ」は、地域での支援活動を進める中で、発見された課題や見守りをしている対象者の状況変化などに対応するため、1～2ヵ月に1回「連絡調整会議」と呼ばれる会議を開催している。「連絡調整会議」は、校(地)区社協が主催し、校(地)区社協役員・福祉協力員・ニーズ対応チーム員のほか、市・区社協職員、行政職員、社会福祉施設職員などが参加する。

平成18年度実績では、6,777人の福祉協力員が87,111世帯を見守り、6,004人（110地区）のニーズ対応員が話し相手やゴミ出しなど163,303回の助け合い活動を行っている。

本調査研究では、15年間を経た「ふれあいネットワーク事業」が住民によるセーフティネットとして十分に機能しているか、また「ふれあいネットワーク事業」のしくみを活かし校(地)区社協の地域福祉推進機能の強化がどのように図られているかを調査し、今後の課題を明らかにするために行ったものである。

## (2) 調査の手続き

調査は、北九州市社協（総合企画委員会）との共同研究とし、北九州市立大学都市政策研究所地域づくり研究会会員によるインタビュー調査とした。

校(地)区社協が154校(地)区もあるため、今回の調査を後日行う全体調査を見据えた事前調査として位置づけ、調査対象を4校(地)区とした。

4校(地)区社協は、人口の多寡、高齢化率の高低で抽出したが、もっとも人口の少ない地区が高齢化率の高い地区で、かつ農村地と重なった。よって人口・高齢化率に加え、多様な地域特性を調査に反映させるために地区の特徴を勘案し、次のような4校(地)区を抽出し、調査することとした。

- (A) 人口が少ない都市部商業地
- (B) 人口が多い郊外住宅地
- (C) 高齢化率が高い農村地
- (D) 高齢化率が低い郊外新興住宅地

インタビュー調査の対象者は、校(地)区社協の全体像を明らかにするため2、3人程度の会長・副会長と、実際の「見守りのしくみ」・「助け合いのしくみ」の活動状況を明らかにするため1校(地)区社協5人程度の福祉協力員、及び校(地)区社協から推薦を受けた5人程度の見守り対象者とした。

2007年10月、主に校(地)区社協の活動拠点である市民センター等において26回、43人にインタビュー調査を行った。

聞き取り調査地区について

	A 地区		B 地区		C 地区		D 地区	
地区特徴	都市部商業地 (人口の少ない校区)		郊外住宅地 (人口の多い校区)		農村地 (高齢化率の高い 校区)		郊外新興住宅地 (高齢化率の低い 校区)	
人口	1,498人		14,723人		625人		10,898人	
0～14 歳 (%)	87人 (5.8%)		2,621人 (17.8%)		20人 (3.2%)		2,067人 (19.0%)	
15～64 歳 (%)	1,099人 (73.4%)		9,802人 (66.4%)		325人 (52.0%)		7,766人 (71.2%)	
65歳～ (%)	312人 (20.8%)		2,300人 (15.6%)		280人 (44.8%)		1,065人 (9.8%)	
福祉協力員数	男 7人	19人	男 10人	27人	男 4人	4人	男 16人	36人
	女 12人		女 17人		女 0人		女 20人	
見守り 対象世帯	82世帯		369世帯		51世帯		100世帯	
ニーズ 対応員数	男 7人	19人	男 5人	10人	男 3人	10人	男 65人	150人
	女 12人		女 5人		女 7人		女 85人	
ニーズ 対応員と 福祉協力員 の兼任数	男 7人	19人	男 5人	10人	男 3人	3人	—	—
	女 12人		女 5人		女 0人		—	
助け合い 活動回数	208回		3,289回		410回		—	
話し合い 活動回数	12回		12回		8回		5回	
協働事業	介護保険非該当者 への日常生活支援		予防福祉事業		予防福祉事業		障害者地域 生活支援	

※人口は、平成17年度国勢調査による。

※福祉協力員数等は、平成18年度ふれあいネットワーク事業実績報告書による。

小地域福祉活動に関する聞き取り調査実施日程

調査対象者		日 時	調査員	報告書	I C R	備 考
A調査地点						
役 員	会 長 A 副会長 B	1 0 . 1 4 (日)	山崎、山田	03-1	03-1R	会長、副会長の2人同時に聞き取り
福祉協力員	A	1 0 . 2 0 (土)	村 山	03-2-1	03-2-1R	
	B		村 山	03-2-2	03-2-2R	
	C		樋 口	03-2-3	03-2-3R	
	D		岩 丸	03-2-4	03-2-4R	
	E		松永、平野	03-2-5	03-2-5R	
見守り対象者	A	1 0 . 1 4 (日)	村 山	03-3-1	03-3-1R	
	B		山 田	03-3-2	03-3-2R	
	C			03-3-3	03-3-3R	
	D	—未実施—	—	—	—	
	E					
B調査地点						
役 員	会 長 A 理 事 B 理 事 C	1 0 . 2 4 (水)	村山、田代	04-1	04-1R	会長、副会長、会計の3人同時に聞き取り
福祉協力員	A	1 0 . 1 1 (木)	山崎、平野	04-2-1	04-2-1R	福祉協力員3人を同時に聞き取り
	B					
	C		田代、大西	04-2-2	04-2-2R	福祉協力員2人を同時に聞き取り
	D					
	E					
見守り対象者	A	1 0 . 2 0 (土)	樋 口	04-3-1	04-3-1R	
	B		岩 丸	04-3-2	04-3-2R	
	C					
	D		大 西	04-3-3	04-3-3R	
	E					
	F					

調査対象者		日 時	調査員	報告書	I C R	備 考
C調査地点						
役員	会長 A 副会長 B 会計 C	1 0 . 2 2 (月)	山 崎	01-1	01-1R	会長、副会長、会計の 3 人同時に聞き取り
福祉協力員	A	1 0 . 2 2 (月)	田 代	01-2-1	01-2-1R	
	B	—未実施—	—	01-2-2	01-2-2R	
	C			01-2-3	01-2-3R	
	D			01-2-4	01-2-4R	
	E			01-2-5	01-2-5R	
見守り対象者	A			—未実施—	—	01-3-1
	B	01-3-2	01-3-2R			
	C	01-3-3	01-3-3R			
	D	01-3-4	01-3-4R			
	E	01-3-5	01-3-5R			
D調査地点						
役員	会長 A 副会長 B 会計 C	1 0 . 3 (水)	山崎、村山	02-1	02-1R	会長、副会長、会計の 3 人同時に聞き取り
福祉協力員	A	1 0 . 2 1 (日)	山 崎	02-2-1	02-2-1R	
	B		村 山	02-2-2	02-2-2R	
	C		樋 口	02-2-3	02-2-3R	
	D		田 代	02-2-4	02-2-4R	
	E	—未実施—	—	—	—	
見守り対象者	A	1 0 . 2 3 (火)	山 崎	02-3-1	02-3-1R	見守り対象者が高齢者夫 婦で 2 人同時に聞き取り
	B					
	C		大 西	02-3-2	02-3-2R	
	D		山 田	02-3-3	02-3-3R	
	E		平 野	02-3-4	02-3-4R	

## 1 A校(地)区の聞き取り調査結果

### (1) 校区社協の組織について

まず、A校区社会福祉協議会と地域団体との関係を確認しておきたい。A校区の場合、A校区自治会の社会福祉部が、そのままA校区社会福祉協議会となり、A校区自治会社会福祉部長がA校区社会福祉協議会会長を兼ねている。つまり、A校区は自治会と社会福祉協議会が一体となって活動を進めている校区と言える。ちなみに、A校区の自治会組織の最小単位は10～20世帯によってつくられる「班」である。そして、約160の班が集まって「組」を構成し、11の組によってA校区の自治会がつけられている。

このようなA校区の社会福祉協議会で福祉協力員として活動している人は26名である。今回はこのうち4名から聞き取りを行ったが、4名のうち3名が班長など自治会の役に就いたことがきっかけで福祉協力員になったと回答している。自治会の役と福祉協力員を兼ねて活動している人もいれば、自治会の役は終わって福祉協力員としてのみ活動している人もいるが、いずれにしても自治会との関わりが福祉協力員への入り口となっていることがうかがえる。ただし、4名のうち1名は、自治会の役と関わりなく立候補して福祉協力員となっており、必ずしも自治会との関わりだけが福祉協力員への入り口ではないこともわかる。

### (2) 見守り対象者の範囲と把握の方法

A校区の見守り対象者の範囲は、①（年齢に関係なく）1人暮らしの住民、②ともに65歳以上の夫婦、である。現在のところ、①と②の対象者を合わせて200～210名ほどが見守りの対象者となっている。

こうした対象者の把握は自治会の組織を通じて行われている。A校区の自治会では、それぞれの組長と自治会会長が自治会加入世帯の家族構成がわかる「世帯表」（非公開）を管理している。そして、世帯の構成に変更があれば、組長が世帯表を修正し、更新された情報は会長の元にも届けられる。A校区の対象者把握の方法は、この「世帯表」から上記①、②の見守り対象者をリストアップし、福祉協力員に伝える仕組みとなっている。

もちろん、こうした方法であれば、自治会に加入していない住民は把握できないことになる。そのため、自治会や社会福祉協議会では自治会への加入を促す広報に努めており、現在のところ未加入世帯は全体の5～6%に止まるという。北九州市全体の自治会の加入率が78.5%（平成18年度、北九州市調べ）であるから、非常に高い加入率と言える。

### (3) 見守り（訪問）活動について

#### ① 見守り活動の仕組み

A校区の見守り活動の仕組みは概ね次のようになっている。福祉協力員は、組長が管理する「世帯表」から対象者をリストアップしたら、年度初めに2人1組で全対象者の自宅を訪問し、対象者の状況やどのような対応が必要になるか確認することになっている。そして、通常は1人の対象者につき年に2～3回訪問しているようである。

しかし、26名の福祉協力員だけで200名を超える対象者を見守っているわけではない。A校区の場合、日常の見守りは自治会の班長と連携して行われている。班長は月2回、回覧などを配るときに、対象者の近況などを聞き、記録をとる。そして、組の定例会でまと

め、自治会社会福祉部（＝校区社会福祉協議会）に伝えることになっている。また、対象者の様子に変化があった場合、班長から組長に、そして福祉協力員に連絡が回り、福祉協力員が対象者を訪ねて状況を確認し、必要に応じて民生委員や関係機関につなげることになっている。民生委員との連携については、数年前からふれあいネットワーク事業の「定例会」（連絡調整会議）の場で、民生委員と福祉協力員の情報交換（対象者に関する情報の交換）が行われている。

## ② 見守り活動の成果と課題

今回の4名の福祉協力員への聞き取りから、それぞれの福祉協力員が様々な機会を捉えて自分の担当する見守り対象者の情報を入手し、対象者の概況を把握していることがうかがえた。また、認知症の発症などの福祉ニーズの発生状況もつかんでおり、発見した福祉ニーズを民生委員などの関係機関につなげたケースも見られた。

しかし、福祉協力員への聞き取りでは「対象者の方から困っているという声を聞くことは少ない」、「直接、自分のところに助けを求める連絡が来たことはない」、「対象者も慣れていないのか『大丈夫、元気』という（だけで心を開いてくれない）」、「家族がいるから必要ありませんという人もいる」といった声が聞かれ、対象者の方から福祉協力員に困っていることを相談したり連絡したりするケースは少ないことがわかった。

対象者からのアプローチが少ない理由としては、まだ元気な人が多いということがあるだろう。しかし、「まだ福祉協力員のことが対象者や家族、地域全体によく知られておらず、お知らせを持ってくる人という程度の認識で、困っていることを相談できる人だとは思っていないのではないか」（福祉協力員の回答）という見方もできる。また、福祉協力員には任期があり、担当が交代するので対象者にとっては話しにくいのではないかと、という点を指摘する福祉協力員もいた。さらに、核家族が多く、個人意識が強い地域的特性のため、近隣の助け合いではなく、家族か専門的なサービスを頼りにする傾向があるためではないかと、との指摘もあった。

いずれにしても、福祉協力員の聞き取りからは「個人情報についてあまり話したがらない人が多く、どこまで踏み込んでよいかわからない」、「関係をつくるのが難しい時はめげることもある」など、対象者との関係づくりに苦心している様子が見えられた。

## ③ 福祉情報の提供

福祉協力員の役割のひとつに、対象者への福祉情報の提供があるが、聞き取りを行った福祉協力員の4名中3名が、まだそこまでは至っていないということであった。その理由としては、介護保険などの福祉情報を必要とする人が対象者の中に少ないということのほか、必要だとしても各世帯や家族で対応しているようだという回答もあった。また、仕事上、医療・福祉情報に詳しい人は別として、福祉協力員は介護保険制度や高齢者の病気などに関する知識や情報の入手、更新の必要性を感じているが、そのための十分な機会は得られていないようである。

#### (4) 助け合い活動について

A校区のふれあいネットワーク活動は、今のところ、見守りを行い、福祉ニーズを発見したら民生委員などの関係機関につなげることが中心であり、助け合い活動の事例はそれほど多くないようである。聞き取りを行った4名の福祉協力員についても、助け合い活動に入った経験はなかった。役員および福祉協力員への聞き取りの中で、助け合い活動が活発ではない理由として挙げられていた点は、地域の平均年齢がまだ若く、助け合い活動を必要としている人が少ないこと、手助けの必要が生じても、近隣の助け合いよりは家族か専門的なサービスを頼る傾向が強いこと、ふれあいネットワークや福祉協力員の役割が十分に対象者に理解されていないこと、任期が来ると福祉協力員が交代するので対象者が頼みにくいこと、などである。しかし、同時に今後は地域の高齢化に伴って助け合い活動が必要になってくるのではないかとの認識も示されていた。

#### (5) 話し合い活動について

校区社会福祉協議会役員、自治会関係者、福祉協力員、民生委員らが参加するふれあいネットワーク事業の「定例会」（連絡調整会議）は年4回、19時～21時の時間帯に行われているが、今後は会議の回数を増やすことも検討されている。聞き取りを行った福祉協力員全員が「出席している」と回答しており、福祉協力員の出席率が高いことがうかがえる。また、行政や区・市社協、各種の地域団体の参加も見られる。

定例会では、担当している対象者の状況や対象者に対する活動内容を福祉協力員全員が報告し、対応が難しいケースについては、接し方や対応方法が話し合われている。しかし、多数が出席する会議に対象者のプライバシーに関わる情報が提出され、話し合われていることに疑問を感じている福祉協力員もいた。

また、定例会では対象者に伝える福祉情報などを学習しているが、今後の要望としては「福祉制度の変化のスピードが速いので、ついていけるだけの情報がほしい」という意見や「同じような地域特性をもつ他の校区での取り組み事例を知りたい」という意見が上がっていた。

#### (6) 役員、福祉協力員のやりがいについて

校区社会福祉協議会の役員はやりがいや充実感を感じている。福祉協力員については、複数の人が「やってよかったこと」として、活動を通じて人との出会いが広がったことを挙げているが、「もっと対象者に入り込めると思っていたが、なかなか入り込めず、いまのままではやりがいを感じられない」という声もあった。対象者との関係においては物足りなさを感じている福祉協力員もいるようである。福祉協力員がやりがいを感じるかどうかは、対象者からの反応が得られるかどうかや対象者との関係がうまく形成できるかどうかにかかっていると思われる。

#### (7) 見守り対象者について

最後に、A校区における見守り対象者5名への聞き取りの結果をまとめておく。

まず、「日常生活において困っていること」としては、「特にない」という回答が2名で、

他の3名については家族関係や健康面などの心配事や困りごとが挙げられている。

「緊急時の連絡先」としては、全員が同居あるいは別居の家族を挙げている。「困った時に最初に相談する相手」も家族が多いが、ここではサークルなどの仲間を挙げた回答も複数あった。困りごとの内容によって家族と仲間を使い分ける方という回答もあった。

次に福祉協力員については、ほとんどの対象者が自分を担当している福祉協力員を知っており、活動内容を概ね理解しているようである。しかし、聞き取りを行った対象者は福祉協力員の訪問を受けたり、福祉協力員と日頃から挨拶を交わしたり、地域の行事の際に会話したりしているものの、福祉協力員に困りごとを相談しているという回答はなく、高齢者に必要な情報を届けてほしいという要望は挙がっているが、今後、困りごとや心配事を相談したいという希望は回答の中に見られない。

また、福祉協力員をよく知っている対象者は「気楽に話せる」と回答しているが、担当の福祉協力員をよく知らない対象者の場合は、「知らない人には何でも話せない」、「年齢も性別も違うので会話が難しい」、「協力員は他人だから……。同じ趣味の人の集まりの方がよい」といった回答が目立っており、コミュニケーションや関係づくりが難しく感じられているようである。

ふれあいネットワーク事業の助け合い活動を含めた「近所の方のお手伝い」については、近隣の人に時々ゴミ出しを頼んでいるという回答もあるが、「特に手伝ってもらっていない」という回答がほとんどである。また、「今後、手伝ってほしいこと」についても具体的なイメージが示されている回答は少なく、手助けを求める相手としては、やはり、家族や専門的なサービスが想定されているようである。

## 2 B校(地)区の聞き取り調査結果

### (1) 校区社協の組織について

自治会と密接に連携して活動を進めたり、組織的に一体となって活動する校区社会福祉協議会が多い中、B校区社会福祉協議会は、自治会との組織上の関係が弱く、ほぼ独力でふれあいネットワーク事業を進めている。B校区社会福祉協議会の会長は自動的にまちづくり協議会の副会長に就任することになっているが、まちづくり協議会との組織上の関係も強いとは言えない。

したがって、福祉協力員も校区社会福祉協議会が独自に集めており、自治会の役割に就くことで自動的に福祉協力員となるような仕組みはない。今回、聞き取りを行った5名の福祉協力員について見ても、社会福祉協議会関係者や福祉協力員に誘われたことや福祉協力員の募集に自ら応募したことが、福祉協力員となるきっかけになっている。

### (2) 見守り対象者の範囲と把握の方法

B校区では、65才以上の一人暮らしの人を基本に、障害のある人の家庭や高齢の夫婦二人暮らしの家庭を見守りの対象範囲としている。また、サロンを開催する時には日中一人の高齢者にも声をかけている。

上述の見守り対象者は、福祉協力員が自ら地区を回って把握したり、人から情報を得て把握したりしている。そして、校区全体で146名の見守り対象者の名簿を独自に作成している。

福祉協力員からの聞き取りによれば、それぞれの福祉協力員は、この名簿に載っている対象者を見守るだけでなく、住民や見守り対象者から口コミで寄せられた情報を頼りに訪問したり、民生委員や自治会組長などから紹介を受けたりして、随時見守り対象者を追加している。

### (3) 見守り活動について

#### ① 見守り（訪問）活動の仕組み

見守りのための訪問活動は福祉協力員のみで行われており、自治会等との連携は特にない。福祉協力員は男性10名、女性15名、合計25名であるが、見守り（訪問）は主に女性が担っている。したがって、15名の福祉協力員で約150名の対象者に対応していることになる。訪問は月に1回をベースに、買い物等で会ったら声かけをしたり、話し相手が必要な人には月に3～4回訪問したりしている。

他の校区と同様にB校区の見守り対象者も元気な方が多い。しかし、中には認知症や心臓病などの病気を抱えている方、人間関係の悩みを抱えている方、家事がうまくできなくなっている方など様々な問題を抱えている対象者もおられるようである。聞き取り調査からは、福祉協力員が自分の担当する対象者の中で特に福祉ニーズを抱えている対象者を注意深く見守り、相談を受けたり、情報を提供したり、関係機関に連絡・相談するなどの対応をできる範囲で行っていることが確認できる。また、定例会や勉強会などから積極的に福祉関連の情報を入手し、対象者に提供している様子もうかがえる。

#### ② 見守り活動の課題

B校区の場合、見守り活動に関して自治会との連携が特になく基本的に福祉協力員のみで行っている。そして、福祉協力員の募集も校区社会福祉協議会が単独で行っているため、福祉協力員をいかに確保していくかが大きな課題となっている。そのため、校区社会福祉協議会では、自治会から福祉協力員になる人を推薦してもらうことなども検討しているという。ただ、自治会や町内会の加入率が低下する中、自治会の役に就くことで半ば自動的に福祉協力員にもなるような仕組みを導入した場合に、ますます自治会・町内会離れが進むのではないかという危惧もあるようである。

また、見守りが必要な住民をどのように見出していくかも大きな課題であり、特に、自治会未加入の住民の中からどのようにして探し出すかが課題となっている。B校区では見守り対象者の把握が自治会組織を通じて行われているわけではなく、福祉協力員が独自に情報を収集し対象者を把握しているが、それでも自治会未加入の住民の場合は、様々な社会的ネットワークに結ばれておらず、福祉協力員に情報が入りにくくなっているものと思われる。

そのほか、対象者の福祉ニーズに対処する上での課題もいくつか見出せる。福祉協力員の回答から、多くの福祉協力員が把握したニーズをどこにどのタイミングで連絡・相談したらよいか悩んでいることがわかる。たとえば、行政や専門機関につなげて来てもらったが、対象者に「もういいです」と言われたケースや、対象者が家族に負担をかけることを気にしているので家族に連絡をしてよいか迷っているケース、見守っている認知症の高齢者の状態が悪化すれば行政や専門機関につなげようとタイミングを計っているケースなど

が見られた。また、福祉協力員が福祉ニーズに対処する場合に重要なパートナーとなる民生委員やヘルパーとの連携がうまくいっていないと感じている福祉協力員もいた。

最後に、この活動の難しさを象徴していると思われる回答を取り上げたい。ある福祉協力員の回答に「よく対象者に『家に上がってください』と言われるが、上がらないようにしている。上がる時はその条件をはっきりして、平等になるように気をつけている」というものがあった。福祉協力員と対象者との関係は、家族や友人のような私的に親密な関係とは言えないが、かといって私的な親密性を完全に排除した関係でもない。インフォーマルな関係とフォーマルな関係の中間に位置すると表現できるかもしれない。したがって、福祉協力員と対象者との関係には独特の距離感が必要であり、それぞれの福祉協力員は実践の中でそれを模索しているように思われる。

#### (4) 助け合い活動について

B校区では見守り対象者からの要請に基づいて福祉協力員による助け合い活動が行われており、福祉協力員からの聞き取りによれば、内容としては「話し相手」が最も多かった。その他、ゴミ出し、買い物、食器洗いなどの回答もあり、ニーズ対応チームをつくり、植木の枝おろしを行ったケースもあった。ただし、校区社会福祉協議会役員の話では、ニーズ対応チームは近隣住民と福祉協力員が協力してつくることになっているが、自治会や町内会との協力関係はいまのところ弱く、そのような形でのニーズ対応チームの組織化はできていないとのことであった。

また、助け合い活動においても、対象者との関係づくりや距離のとり方が課題となっている。助け合い活動の前提となる人間関係が構築できず、「何らかの支援が必要だと思っても対象者が拒んでなかなか介入できない」といった回答が見られる一方で、「一度手を出すとずっとしてあげなくてはならなくなる」、「家に上がると引き際が難しい」、「こちらの手が回らなくなる」といった福祉協力員の側に過重な負担がかかることを心配する回答も少なくない。対象者にどのような支援が必要で、自分がそれをどの程度提供できるのか、そして、支援のためにはどのような関係をつくっていけばよいのか。そういったことを考えながら活動にあたっている福祉協力員の様子がうかがえる。

#### (5) 話し合い活動について

B校区では、ふれあいネットワーク事業の連絡調整会議にあたるものとして毎月第2木曜日の日中に定例会が開かれている。会議の主な内容は、①関係機関からのお知らせ・連絡、②訪問活動の報告、③主な催し物や行事についての話し合い、④事例報告と話し合い、などである。特に④では、訪問時の対応の仕方や戸をあけてくれなかったなど福祉協力員の生の声を出してもらいながら、事例検討が行われている。

話し合い活動の課題については、校区社会福祉協議会の役員からは、見守りや訪問の実践的な技術を教えてくれるような研修を望む声が上がっている。また、福祉協力員からは、「民生委員と話し合える時間がほしい」、「(ある程度の時間が来たら関係機関から来た方々には帰っていただき) 会員だけで思い切って話し合える時間がほしい」といった意見が出されているが、定例会が福祉協力員にとって貴重な情報収集や学習の場となっていることは確認で

きる。

#### (6) 役員、福祉協力員のやりがいについて

校区社会福祉協議会の役員の回答は責任を感じつつも充実感を感じているというものであった。福祉協力員の回答も、様々な苦労はあるが、人との出会いや対象者との心の通じ合いがあり、やってよかったと感じるというものであった。

#### (7) 見守り対象者について

B校区については6名の見守り対象者について聞き取りを行ったが、日頃の生活で心配なことや困っていることについては、5名が「特にない」と回答し、1名が「緊急時に家族が車でかけつけても駐車するところがない」ことを挙げた。緊急時の連絡先については、全員が家族・親族を挙げ、そのうち1名が近くに住む友人も挙げた。困った時に最初に相談する相手についても、全員が家族を挙げ、1名が福祉協力員を挙げている。

福祉協力員については、全員が認識しており、週1回という回答もあったが、概ね月に1～2回定期的会っている。会話の時間は20～30分くらいが多く、会話の内容は、健康、食事など日常生活のことや世間話などである。そして、ほとんど(4名)の対象者が福祉協力員の訪問について「安心している」、「とてもパワーをもらっている」、「助かります」、「うれしい」など肯定的な感想を述べている。

「近所の方のお手伝い」については、高木の剪定を近所の方に手伝ってもらっているという回答が1つあった以外は「特に近所の方からの手伝いは受けていない」という回答であった。逆に対象者の方が「近所の方の手伝いをしている」、「近所の方の見守りをしている」といった回答もあった。今後手伝ってほしいことについても、具体的な内容を述べた回答はなかった。

### 3 C校(地)区の聞き取り調査結果

#### (1) C校区の地域特性

夜間人口が少なく、昼間人口が多い典型的な都市部商業地にある校区で、65歳以上の高齢者の比率が21%と北九州市の平均に近い。

戸建て住宅からマンションへの変化も見られ、町内会に加入しない住民が次第に増えてきている地域でもある。

#### (2) C校区社協の組織

校区社会福祉協議会の3役(会長・副会長・会計)はすべて校区自治連合会の3役と兼務している。

副会長(女性)は校区社協事務局長を兼務しているほか、自治連合会副会長、老人クラブ会長、ふれあいネットワーク会長を兼職している。1978(昭和53)年ごろから町内会長、民生委員として地域活動を始めたという。その経緯は、「最初、婦人部をつくるようになったので、連合会長の推薦で町内会長になった。それまでは女性の役員はいなかった」とのことである。また「平成8(1996)年、自治連合会会長と話し合い、ふれあいネットワーク事

業に取り組み始め、現在も実務を担っている」という。

会計（女性）は民生委員も勤めている。「前任の町内会長が高齢となり、代わって町内会長に」、また、「連合会長の交代に伴い会計になった」という。

福祉協力員は19名（男性7人、女性12人）で、町内会長および町内会長から推薦された者がこれに当たっている。

そのうち、インタビュー調査に応じてくれたAさん（女性）は、活動年数11年で、担当人数12～13人である。民生・児童委員でもある。

### (3) 見守り対象者の範囲と把握の方法

#### ○ 対象者の範囲

65才以上の高齢者。

#### ○ 対象者の把握方法

副会長によれば、校区内を4人の民生委員の担当ブロックで分け、以前、行政から提供のあった65才以上の名簿に、町内会長に加除してもらい対象者を把握しているという。なお、障害の有無、一人暮らしか、昼間のみ一人暮らしか等は、民生委員に尋ねればわかる体制になっている（障害のある人の名簿は年齢に関係なく民生委員が作成している）という。

#### ○ 福祉協力員の活動実態

福祉協力員Aさんによれば、「幼馴染の人が多く、知っている人に自然に声をかけているという感じ」で、「老人会の手伝いの時や、ふれあい昼食会、祇園祭りの集会などのときに見守りが必要か様子を見ている。下手に入り込まず、日常の付き合いの中でこなしている」という。

### (4) 見守り(訪問)活動について

#### ○ 見守り(訪問)活動の仕組み

会長・副会長は、見守り活動における他団体との連携は特にないと答えた。「そこまで切羽詰まってないということもある」が、家族で対応している人が多く、「病院もホームも連携がとれているので放置ということはない」とのことであった。

#### ○ 個々の福祉協力員の活動実態

福祉協力員Aさんによれば、「明確な担当制はなく、町内に目配りをしているという感じ」で、「月1回、組長が、変わりが無いか見てくれている」が、基本的には「昔から付き合いのある人たちでどうしているかはよくわかる。特に日中は実家の商店にいるので、買物にきた高齢者と言葉を交わしたりできる」という。

#### ○ 見守り活動の課題

会長は、「マンションの住民や町内会未加入の一人暮らし高齢者の把握が困難」なこと

を、課題としてあげた。

同様に福祉協力員Aさんも「新しく出来たアパートの様子がわからない」ことを課題としてあげた。Aさんによれば、「古くからの人は一人暮らしとか息子がいるなど事情を全部知っているのが、不安はないが、新しい住民が増えてこれからはわからない。国勢調査にいても戸をあけてくれなかったり、町内会に入ってくれなかったり、状況がつかめない」という。

会計担当者は、「個人情報保護」のため、65歳以下の人については必要な情報の入手が非常に困難なことをあげた。

なお、副会長は、民生委員の集まり、市民センターの集まり、校区の「おいらの夢クラブ」等で、そのときどきに「それぞれの地区で持ち寄って問題があれば議題に上り、そこで解決できるようにしている。老人会会長として事情はよく把握できている」とのことであった。

○ 福祉協力員による具体的なニーズの把握状況

Aさんは、「ひとり暮らしか2人暮らしの高齢者が対象で、家族のいる所はタッチしない」という。対象者の多くは子どもと同居か子どもが近くにいるという。なお、たとえば息子さんが留守のときに「テレビのスイッチがわからない」といったことで、「なんでもわからなくなるとよく店に訪ねてくる」87才の見守り対象者がおり、この人は認知症ではないかと疑ってはいるが、これへの対応はできていないという。

○ 把握したニーズへの福祉協力員の対処の状況

「比較的皆さん元気である。厳しい状況になる前に入院される。ヘルパーが来ているのを見ることがあるが、家族がいる場合は口出ししない」ということで、「普段の生活のなかでの会話を通して、ゆるやかな見守りをしている」程度で、直接的な対応は特になにもしていないという。

○ 必要な情報の提供者としての福祉協力員の活動状況

Aさんは「民生委員の会合で市の情報を取っている」「センターからの便りや市政便り、社協便りをよく見て情報を得ている」と答えたが、「自分の84才の母がおり、他県にいる夫の91歳の母も抱えて、孫もいてと、なにかと気忙しく勉強するヒマがない」という。ただ、「高齢者は病気やけがをする事が多いので、病院の詳しい情報が欲しい」とのことであった。

(5) 助け合い活動について

○ 助け合い活動の実施状況、実施の仕組み

会長・副会長は、助け合い活動における他団体との連携は「特になし」と答えた。ただし、「昼間の人口と夜の人口が違うので、町内によってはお世話の必要な人も」いると思われるが、「問題はマンションで一人暮らししている方で、調査しようとしても拒否され、把握できない」という。

会計担当者も、役所から名簿を出してくれるのは65歳以上の住民で、「児童委員と民生委員の対象の間（中間の年齢の人）」およびマンション住まいで町内会未加入の人は把握できない。「役所はいろんな情報を求めてくるが、基本の名簿がないから答えようがない」とのことであった。

○ 助け合い活動の課題

会長、副会長とも「特にない。家族の対応で間に合っている」、「病院や介護保険サービスで間に合っている」との回答であった。要するに「助け合い活動」はこの地域では必要性がないと判断されているようである。

福祉協力員Aさんは、「年寄りの世話をするのはチャンスと思うが、若い人に声をかけても「なぜしないといけないの」という答えが返ってくる。忙しいといたらそれまでだと思うのに。57才くらいから下の人には、人の面倒を見るという習慣がないみたいだ。私達は人の世話をするのが自然の流れで、そのように育ってきたけど。こういうことでは世代交代ができない。私達の親世代は苦勞してきたから、少々のことでは泣き言をいわない。同じ人が永年、町内会長とかやっている」と語った。

○ 個々の福祉協力員の活動実態

福祉協力員Aさんも、「小さいころから知っている人たちなので、出会ったら、手を振ったり、コミュニケーションはよく取っているが、ゴミ出しなどは自分でされるので、していない」という。「見守り活動」はともかく、「助け合い活動」の必要性はないとみているようである。

○ 個々の福祉協力員の助け合い活動に対する評価、課題と思う点

Aさんは、「助け合い活動は出来ていると思うが、他の協力員は70代の方も多く、年上なので詳しくはわからない」と答えた。

(6) 話し合い活動について

○ 連絡調整会議の実施状況(開催回数、参加団体、内容など)

会長は「連絡調整会議の必要性を感じられていないのではないかと」答えた。

副会長によれば、連絡調整会議は毎月第4金曜日、市民センターで「おいらの夢クラブ」の後に開かれ、福祉協力員、民生委員二十数名が参加するが、「いつも出席するのは3名ぐらい。必要性を感じていない人が多い」とのことであった。

そこでの議題（話題）について尋ねると、「毎月1回地区民児協会議で要支援者のことが話し合われている」との回答（副会長）であった。「話し合い活動」が必ずしも自覚的に「連絡調整会議」で行われているわけではないことがうかがわれる。

副会長は、また、「マンションなどで「亡くなっていたそうよ」という話が多くなった。町内会に入っていないのでしかたがない。町費を払っていただければ町内会等にも責任があるが」とも話された。ここからは、孤独死の問題がふれあいネットワークからまれる背景の一端がうかがえる。

福祉協力員Aさんは、連絡調整会議への「報告書等の書類は書いたことがない。会長に出会ったときに口頭で報告する。会議そのものではあまり話しあっていない」と答えた。

○ 話し合い活動の課題

この問題については、直接の答えは得られなかった。「75才以上の人の認知症が増えていのように感じる」（副会長）、「蝋燭の付けっぱなしや、スイッチを入れないで洗濯機が廻らないなど、町内会長や福祉委員に求めてくる。駆け込みが多い」「一人暮らし、ここはおかしいなどのマップを作っている。生活保護は少なくなった。旧い家がマンションに取って代わられた [ことがその一因だ]」（会計）。「町内会長が長いから事情がよくわかっていいる」（副会長）といった、ポイントのずれた回答に終始した。

○ 個々の福祉協力員の参加状況と感想

Aさんは「会議は1時間くらい。会議の中でというより、他の行事のときに会話のなかで交換する」と答えた。

全体として、この地区では連絡調整会議を通しての「話し合い活動」は、実態としては機能していないと見るべきであろう。

(7) 役員、福祉協力員のやりがいについて

「やりがいを感じている」と答えたのは副会長のみで、会長の答えは「誰かがやらないといけないと思っている。[副会長]ばかりに押しつけるわけには行かない。」ということであった。

(8) 助成金その他

副会長によれば、「ふれあいネットワーク事業の助成金」について、「会長と会計と相談して使っている」、これを「皆のために使うことができる。自由に使えるお金がないと仕事ができない。それで人の輪ができる」。「夢クラブのように」一つ継続しているものがあれば、そこに情報が集まる。ふれあいネットの1つとしての「夢クラブ」が結節点になっている。ここに地域の情報が集まり、出ていく」という。

ここでは「老いらの夢クラブ」事業が「ふれあいネットワーク事業」の一環として認識されている。それどころか、「ふれあいネットワーク事業」のうちの「協働事業」について尋ねたところ、それに対する副会長の回答の内容は「運動会」、「献血」、「どんど焼き」「おいらの夢クラブ」に関するものであった。当該校区社会福祉協議会の活動を担っていると自他共に認める副会長に「協働事業」自体が理解されていないように見受けられた。

会長の場合も、「協働事業の助成金は充分か」という問との関連で「お金があれば何に使いたい」と尋ねたのに対して、「防犯灯の増設や防犯カメラの設置に使いたい」と回答した。「協働事業」に関する認識はないようである。

#### (9) まとめ

C校区の社会福祉協議会の活動は、町内会・自治連合会、民生児童委員と渾然一体となっており、調査結果からは「ふれあいネットワーク事業」が自覚的に取り組まれているとは見えてこなかった。要するに、地域活動に関わっている当事者たちの目から見れば、それが「ふれあいネットワーク事業」であるのか否かは、基本的には重要な問題ではないということなのであろう。

問題は、その結果として、校区社会福祉協議会のふれあいネットワーク活動の固有の重要性が認識されなくなるおそれがあるということである。活動の中心を担っている副会長が「町内会に加入していない」ことを理由に、「孤独死」の問題を自分たちの責任外と認識しているともとれる発言をしていることが、その1つの証左である。

### 4 D校(地)区の間き取り調査結果

#### (1) D校区の特性

人口の少ない農村地にあり、14歳以下人口が3%と著しく低く、65歳以上の高齢者の比率が45%と顕著に高い。ここからは稼働年齢層の世帯が他地域に流出していることが分かる。過疎地である。地域の行事は、小学校と合同で行っているが、参加者は年々減少しているという。

ただし、農村共同体的意識はなお強く残っており、近隣関係は密で、何かあれば親族が駆けつけるといった関係もなお強いように見受けられる。

#### (2) D校区社協の組織について

会長（男性）は地区民生委員・児童委員協議会会長も兼務している。

副会長（男性）は自治区会副会長を兼務している。

福祉協力員は4名で、内1名が女性である。全員町内会長を兼務している。その他、隣組長が「ふれあい通信員」を兼務している。また、会長が見守り対象者の隣人を「ボランティア協力員」として依頼している。

このように、D校区では、町内会、自治区会の役員が校区社会福祉協議会の役員を兼務している。

福祉協力員は

A（女性）見守り対象者：1名

C（男性）見守り対象者：高齢者2名（夫婦）、一人暮らし1名（入院中）

D（男性）見守り対象者：1名

E（男性）見守り対象者：7名

B（男性）見守り対象者：2名

\* Bさんは「ふれあい通信員」であり福祉協力員ではなかったが、町内会長であり活動内容は福祉協力員と変わらないと判断できたので、分析の対象に含めることとした。

### (3) 見守り対象者の範囲と把握の方法

#### ○ 対象者の範囲

65歳以上のひとり暮らし世帯および若い方が75歳以上の高齢夫婦世帯。

#### ○ 対象者の把握方法

会長によれば、町会長が名簿を作成し、民生委員に渡す。民生委員が整理して一人暮らしの健康状態、施設入所などを把握している。民生委員活動として行っているの、福祉協力員には必ずしも「情報が」っていない。名簿づくり、対象者の把握は会長が自ら民生委員としておこなっている。「見守り対象者の調査は、プライバシーなどの問題もあって難しい。ふれあいネットワークが入り込めないところがある」という。また「基本は隣人であり、隣人に依頼してすぐ対応できるようにしている。隣人をふれあい通信員として役割分担している」という。

なお副会長の文書による回答では、毎年、各町内で世帯毎に所帯主・在籍者・年齢・性別・電話番号等を記載した世帯表を作成し、整理しており、「見守り対象者には緊急連絡先の電話番号と対応者氏名の提出を義務づけている」という。

福祉協力員の場合、Bさんは「民生委員からの連絡によって」、Dさんは「一覧表を渡され」、Eさんは「町内の区長から名簿をもらって」把握していると答えたが、Aさんは「近くなので日頃から気がついていて」、Cさんは「近所の人」という回答であった。

### (4) 見守り(訪問)活動について

#### ○ 見守り(訪問)活動の仕組み

会長は「見守り活動においては、民生委員が重要」であり、これに「広い意味では自治会、婦人会が見守り」をしている、「ボランティア団体はない」が人口も高齢者も少ないので「それぐらいで間に合っている」と答えた。

副会長は、民生委員、自治区会、社協、老人クラブ、婦人会、市民センター、区役所（生活支援課）、派出所等と会合等でその都度情報交換をしており、「見守り活動のための会議体の必要をあまり感じていない」「今後特に新たな連携をしたい団体はない」と回答した。

#### ○ 個々の福祉協力員の活動実態

Bさんは定期的に「市政だよりを毎月2回もっていき、そのときに市政だよりを手渡しすることで、様子の確認をしている」。Eさんは「月2回」見守り活動を行っているほか、「農事組合やお寺の会合などであった時、安否を確認している」という。Aさんも「回覧板を月2回持っていつている。そのほか、きちんとした食事をしているのか、少し気になるので、時々おすそ分けなどで訪問する」と日常的にこまめに見守り活動をしていることがうかがえる。他の福祉協力員の訪問は不定期のようであった。Cさんは「最近見ないなあと思ったときに、訪問する」、Dさんは「月1、2回」「農協の関係で、なにか情報を持っていったときにも安否確認する」という回答であった。

○ 見守り活動の課題

会長は高齢者の閉鎖的でこもりがちな点、人の話を聞かないことを挙げ、「善意でしていることに『ありがとう』の一言が返ってこない。高齢者にも世話にならなくてもよいといった人が増えている。価値観が多様化している。電気がついているかを見ると『覗きよる』といわれる。プライバシー（の保護）が先に走って難しい」と語った。

副会長も、「あまり個人情報（恥ずかしい）等は出したがらない」、「他人に情報が流れることを警戒」していると答えた。

○ 個々の福祉協力員による安否確認の効果や工夫

Aさんは対象者が「救急車で搬送される時、自分の家族にはそこまでしなくてもと言われたが、やはり、自分の見守り対象者だということで同乗した」という。対象者に対する責任感が強いものと思われる。Aさんはまた、対象者に対して細やかな配慮をしておられる。「回覧板をもっていくときには、必ず顔を見るようにしている。世話を焼きすぎて対象者のプライドを傷つけることがないように注意している。食べ物をもっていくときは、1度に食べる分量だけをもっていくようにしている。黒っぽい服を着ていくと男性と間違われて玄関を開けてくれないことがあるので、その点を注意している。立ち寄ったついでに庭の草刈などをすることもあるが、「やってあげる」というと相手が負担に感じるので、言わないでサッとしてしまうこともある」といったことである。

Bさんは「対象者も昔からの知り合いなので、特段、工夫をしなくても受け入れてもらえる。対象者に安心感を与える効果や安否確認の効果は上がっているのではないか」と答えた。またCさんは「数日不在にするときには留守をするということを一言言ってほしい」とのことであった。

○ 福祉協力員による具体的なニーズの把握状況

Eさんが「認知症が進行している人がいる。ゴミ出し、草刈り、片づけを手伝っている」と答えた以外、「今のところ、特に困っていることはなさそう」というのが、他の福祉協力員の共通した回答であった。

○ 把握したニーズへの福祉協力員の対処の状況

AさんとBさんは何かあったら、民生委員に連絡すると答えた。「他の福祉協力員たちは「ない」とのことであった。なお、Aさんは「世話を焼きすぎないように注意している。何かの用事のついで立ち寄ったことにするなど、庭先の草刈など、配慮している」と答え、Dさんは「会議の席で認知症の方のことを聞いて、参考にしている」という。またEさんは「自分以外でも近所の人が気を配ってくれている」とのことであった。

○ 福祉協力員による情報の提供と必要な情報

「福祉情報の提供」について、Aさんは「デイサービスに誘ったことがある。そのときは乗ってこなかったが、現在では、週に3回通うようになっている」という。またDさんは「地域の会議の時に得た情報」を、Eさんは「会議の中で提供される警察の情報など」

を提供しているという。Eさんはまた、「交番の人も見守り対象者を訪問している」と話した。

「情報提供の苦勞」について、Dさんは「限られた人なので、今のところ、苦勞していない」と述べた。

また、提供することの必要な情報として、Bさんは「ゴミ分別やゴミ出しのルールに関する情報」をあげ、入手したい情報として、Dさんは、「苦勞をしても、やりがいがあった話、成果を聞きたい。努力してうまくいった話、その逆の話など」を挙げた。

#### (5) 助け合い活動について

##### ○ 助け合い活動の実施状況、他団体との連携、課題

会長は「草刈などニーズがあれば対応したいが、積極的に手助けを求める人はいない。ゴミ出しなどは町内会長などが自然なかたちでやっている」「家族が近くにいる人はしばしば訪ねている。援助がある。そういう人がいない人はボランティア協力員などをお願いしている。子どものいないところも対応している」と答えた。

副会長は「人口が少ない中で諸活動の大半は同じ人材で組織され実行されている」ので、連携の問題は出てこないと回答した。ただし、「大きな課題としてまちづくり協議会との連携が必要であると思われる」と指摘した。

##### ○ 個々の福祉協力員の活動実態と評価、課題と思う点

Aさんは「相手が『助けられている』と意識することがないように注意し、世話を焼き過ぎないようにしている」「プライドを傷つけない範囲でしている」と答えた。他はEさんが「ゴミ出しを週2回」と答えた以外、特にしていないとのことであった。Dさんは「歩いて2、3分のところに娘さんがいるので、助け合い活動はしていない。相談もないのに、手をだしては……と思う」と答えた。またEさんは「昔に較べたら人間関係が希薄になってきたし、地域内が高齢化しているので、助け合い活動は苦勞している」とのことであった。

#### (6) 話し合い活動について

##### ○ 連絡調整会議の実施状況（開催回数、参加団体、内容など）

会長は「連絡調整会議は2ヶ月に1回。自治会や社協の実行委員会等に情報を出してもらっている。メンバーが重なるので、とくに調整会議は持っていない。参加者はふれあいネットワークの協力員、社協の役員のみ。年度の替わりで組長、役員等が代わったりするときには区社協からふれあいネットワークの説明とか、区まちづくり推進課から来る。区役所まちづくり推進課は、年度替りに来てもらう。1年に1回。日常的には自治会と連絡をとっている」。「課題は災害時の緊急支援システム。連絡網は作成済みで、来年度から訓練をするように考えている。組織はできている。地域的に土砂災害が起りやすいので、土石流を想定して行う」と答えた。

副会長も「連絡調整会議としての会議体は特別開催されていない」が、「自治区会・社協等の会議の中で、見守り対象者の話題はよくでるし、情報交換はできていると認識して

いる」「日々の生活のなかで常に隣人の見守り対象者の行動がつかめている」と回答した。

連絡調整会議での見守り活動について、自ら報告しているという福祉協力員はいなかったが、「情報交換をしている」との答えはあった。

連絡調整会議での学習について、Eさんは「できていない」、Bさんは「特に必要を感じない」、Cさんは「情報交換のみで学習するようなことはない」、Dさんは「時間的にも難しい。成功した話、失敗した話を聴きたい」と答えた。連絡調整会議への参加は、Aさん以外は「している」と答えた。

#### ○ 話し合い活動の課題

会長は「社協全体を通しての課題や問題」として「若い人、活動する人がいない」ことを挙げた。たとえば「隣組長が80歳。その人にふれあいネットワークに行けとは云えない」、「若者不在で住みにくいところになっている」と語った。PTAも老人会もないという。

#### (7) ふれあいネットワーク事業に対する福祉協力員の認識

ふれあいネットワーク事業が「見守り」「助け合い」「話し合い」の3つからなっていることについて、全員「説明を受けた」と答えた。Aさんのように「あまり憶えていない」というのが実態かもしれない。あえて「受けたことはある」と答えた福祉協力員がAさん以外に2名いたからである。

#### (8) 協働事業について

会長は「ウエルクラブ活動」（4年生以上の児童の友愛訪問[一人暮らしのお宅の訪問、施設訪問]と疑似体験学習。夏休みの期間中にまとめて一週間実施）、「グランドゴルフ」（市の助成で協働事業として道具を買って土日は10人ぐらいがする。子どもと老人で始めたが、子どもが参加しなくなっている）、「年長者の里」（民間福祉施設）の福祉講座「いきいき21」（7、8人参加）と回答した。また、協働事業をおこなうに際して「人集め」が大変だという。特に「父兄の参加が少ない」ことを心配していた。会長の理解では、「高齢者との同居世帯が多いので、親世代が高齢者との交流事業に参加しようとしにくい。意識のズレ、ギャップがある」「区会などでは一家に3つも役を受けるが、じいさん一人が出れば、他の家族は出ない。若い人が集まらない。役が重なる、一家で3役も。（だから）人集めが大変」とのことであった。

協働事業に対する社協のサポート・助成金は、「研修の際の交通費、道具の購入など」であり、「今の活動ならまあまあ（よい）」ということであった。ただし、「活動しないとお金をくれない」が、「年と共にお金はいらんから活動しなくなっていく。お金をもらうには活動が必要だが、若い人の参加がない。一方通行だ」とのことであった。

現に行っている協働事業の評価については、会長は「現状に満足はしていないが、この程度のことかなあと思う。まだまだ参加してほしいと思うが。今からが未知数。若いお父さんお母さんがどう考えているのか、若い世代の考えがつかめない」と答えた。

副会長は「共通事業」や「協働事業」の意味がわからないと答えた。

(9) 役員、福祉協力員のやりがいについて

会長は、「活動に満足はしていないが、社協の対象にならないことでも民生委員、自治会長の立場から、協力に感謝している。それなりにまあまあできているかなあ、皆の協力で」との話であった。

副会長は「あまり感じていない」「この地域に生まれてこの方住んでいる中で、地域の皆さんから推薦を受け、今までお世話になっているのでその恩返しと思い、活動している」との回答を寄せた。

福祉協力員は、「やりがい」に全体として肯定的であった。Aさんは率直に「やってよかったと思う。対象者の家族や親族が遠方から来られたとき、「お世話になります」と一言あいさつしてくれると、こちらはやりがいを感じる」と答えた。BさんとEさんは「自分も近い将来必要になると思う」からと受け止め、Cさんは「福祉協力員でなくても、町内の人のことを気にかけることは当然。持ちつ持たれつの関係が常識だと思う」と答えた。

(10) 見守り対象者について

○ 困っていること（ニーズ）、緊急連絡先、困ったときの相談相手

Aさん（女性・82歳 1人・無職一戸建て）：まだ毎日、畑で野菜づくりをしており、元気なので困っていることは特にない。何でも自分でしている。ときどきグランドゴルフもしている。1ヶ月に1回は娘が訪問してくれる。緊急連絡先は近くに住んでいる弟の嫁または自分の娘。困ったときの相談相手は弟の嫁か、近所に住んでいる友人。

Bさん（女性・81歳 1人・無職 一戸建て 居住50年 [独居12年]）：バスの便が少ないので、通院に困っている。帰りはタクシーを使う。緊急の連絡、困った時に相談する相手は市内在住の息子。すぐ連絡が取れる。

Cさん（女性、81歳、1人・無職 一戸建て 居住59年 [独居8年]）：元気でいるので、困っていることはない。緊急の連絡は市内在住の息子・隣人。すぐ連絡が取れる。困った時に相談する相手は息子である。

○ 協力員(近所の人を含め)との関係(合う頻度、話す時間、内容、感想)

Aさん：世話役をしているとは聞いているが、特に家には訪ねて来ない。道であったらお互いにあいさつをしたり声をかけあう程度である。

Bさん：福祉協力員の訪問がある。訪問時、5～10分話す。(協力員の訪問について)安心している。隣人が声をかけてくれる。隣人にカーテンを見て(閉まっているときは何かあったかもしれないので)、声をかけてもらうようにしている。

息子、娘(福岡と神奈に在住)から電話がある。

Cさん：福祉協力員の訪問はない。来てもらいたいことはない。民生委員が訪問するが、子どもや隣人が声をかけてくれる。隣人と話すのは2分ぐらい。子どもの嫁が月に1～2回訪問。困りごとや必要な相談をしている。

○ 受けている支援(助け合い活動、その他)について(現状と今後ほしい支援)

Aさん：何でも自分でできるので、特にない。今のところ、特にない。

Bさん：隣人の手伝いがある。その他に手伝ってもらいたいことはない。狭心症と膝痛

で通院しているが、健康管理は自分で血圧、体温を測ってやっている。

Cさん：ゴミ出しは自分でできる。毎週土日、天気がよければグランドゴルフに行く。隣人に畑を手伝ってもらうことがある。

#### (11) まとめにかえて

最初に見たように、D地区の社会福祉協議会は、過疎の中山間の農村部にあり、人口は少ない。したがって、古くからの共同体的意識と人間関係が残っている。ここでは校区社会福祉協議会の活動も自治区会の活動も、民生委員の活動も、すべてがひとりの人に統括されている。その下で、近隣関係もなお有効に機能しており、それぞれの組織が組織として機能しているというよりは、人的関係のもとで動いているようである。

従って、「ふれあいネットワーク事業」もそれを担う「福祉協力員」の活動も、それとして自覚的に機能しているというよりは、昔ながらの隣近所の助け合い活動の中に溶け込んでいくというべきであろう。それだけに、この校区では、今のところ、セイフティ・ネットから漏れる住民が生まれる可能性は低いといってよいであろう。

## 5 調査結果のまとめと今後の研究課題について

### (1) ふれあいネットワーク事業の実施体制

ふれあいネットワーク事業は校区社会福祉協議会の事業であるが、調査を行った4校区のうち3校区では自治会組織と一体となって進められており、校区社会福祉協議会が単独で実施している校区は1校区だけであった。自治会組織と一体となって活動を進める場合と単独で進める場合では活動の仕組みがかなり違ってきており、それぞれに固有の長所と課題もあるようだ。見守りと支援のネットワークを地域に張りめぐらせるためには自治会を中心とした地域団体との連携は重要であるが、S校区の調査結果の(10)まとめにもあるように、自治会と校区社会福祉協議会が渾然一体となった場合に、ふれあいネットワーク事業の固有の重要性が認識されなくなる可能性もある。今後、ふれあいネットワーク事業の実施体制について全市的に調査を行い、そのあり方について検討を行いたい。

### (2) 見守りの対象者の範囲と対象者の把握

調査を行った4校区の見守り対象者の範囲は基本的にひとり暮らしの高齢者や高齢者だけの世帯を中心とするものであったが、A校区では年齢に関係なくひとり暮らしの世帯を対象とするなど、校区によって違いも見られた。また、対象者把握の方法についても、上述の事業の実施体制によって、自治会組織や民生委員の情報を活用する方法と校区社会福祉協議会が独自に情報を収集する方法が見られた。ただ、どちらの方法をとるにせよ、個人情報の取り扱いについて厳しい見方が広がる中、対象者の情報は得にくくなっている。とりわけ、自治会未加入者など社会的ネットワークに結ばれていない対象者をどう捉えるかがどの校区でも大きな課題となっている。

今後の調査と研究で、以上の点に関する全市的な状況を把握するとともに、権限をもつ公的機関ではなく、地域住民が主体となる見守り活動において、対象者をいかに把握し、対象者の情報をどのように管理していけばよいのか、そして、この点について行政や関係機関は

どのような支援が必要なのか、検討していきたい。また、私見であるが、今後は「65歳以上」といった画一的な範囲規定ではなく、見守りの必要性がより高い人に対象を絞っていくような工夫を行うとともに、見守り対象者の範囲を高齢者だけでなく、様々な福祉ニーズをもつ人々に広げていくことが必要になると考えられる。このような「対象者の選び方」についても検討していきたい。

### (3) 見守り活動と助け合い活動 ～安否確認から生活支援へ？～

自治会や隣人と連携して見守りをを行っている校区や福祉協力員だけで見守りをを行っている校区など方法に違いはあったが、今回調査を行ったどの校区でも月に1～2回の訪問を基礎に、買い物など日常的な場面や行事の際に声かけをし、対象者の見守りを行っていることが確認できた。また、認知症の発症など何らかの福祉ニーズを抱えた対象者にも気づき（ただし、ほとんどの対象者は元気なので、あまり例は多くない）、注意深く見守るとともに、必要に応じて関係機関につなげている様子もうかがえた。

しかし、一見元気に見える対象者の小さな変化や細かな生活ニーズの発生を十分に把握できているとは言えないようである。また、福祉協力員からのアプローチが漠然とした「手伝い」の呼びかけになっていることから、全体として助け合い活動につながっていない状況が伺えた。現状では単発的な支援にとどまり、福祉ニーズを抱えている対象者に対する継続的な助け合い活動の事例は聞くことができなかった。

その原因は対象者から福祉協力員へのアプローチが少ないことにあるのではないだろうか。今回の調査結果を見る限り、対象者は福祉協力員を困り事の相談相手や助けを求める人としてあまり意識しておらず、対象者の方から福祉協力員に相談したり、助けを求めたりすることは少ない。そのため、福祉協力員の側からはなかなか細かなニーズが見えないし、具体的な援助の糸口が見出せないのではないだろうか。対象者のニーズをより細かく深く把握し、助け合い活動につなげるには、福祉協力員と対象者との関係をより深いものにする必要があるのかもしれない。ただし、福祉協力員の側には、そこまで入り込むことに戸惑いが見られることも調査結果からわかる。

今後の調査と研究の中で、対象者の安否確認などに関するふれあいネットワーク事業の成果を全市的なレベルで確認するとともに、今後、活動をどのような方向に発展させていくべきか（たとえば、対象者の関係を強め、助け合い活動などの個別支援の活性化を図るなど）、そして、そのためには何が必要か、検討していきたい。

付表 面接に使用した調査票——ふれあいネットワーク事業に関する聞き取り調査

(1) 見守り対象者調査票

校(地)区社協		職 業	
氏 名		同居家族数 (含本人)	人
性 別	男 ・ 女	居 住 年 数	約 年
年 齢	歳	居 住 形 態	戸建て ・ 集合住宅 ( 階建ての 階)

【設 問】

(設問1)	日頃の生活で心配なこと、困っていることはありますか。
(設問2)	体調が悪いときなど緊急の場合の連絡先は誰ですか。
(設問3)	困った時に最初に相談する相手は誰ですか。
(設問4)	《福祉協力員の個人名》が定期的に声かけに訪ねてくれますか。また他にどのような人(家族や近所の人など)が声かけに訪ねてくれますか。
(設問5)	どれぐらいの時間、どのような話をしますか(困りごとを相談したり、あなたに必要なこと教えてもらったりしますか)。
(設問6)	《福祉協力員の個人名》の訪問についてどう思いますか。
(設問7)	近所の方にゴミ出しなど何かお手伝いをしてもらっていますか。
(設問8)	これから先、何かお手伝いしてもらいたいことがありますか。

(2) 福祉協力員調査票

校(地)区社協		職 業	
氏 名		校(地)区社協 で の 役 職	
性 別	男 ・ 女	活 動 年 数	年
年 齢	歳	見 守 り 担 当 人 数	人

【設 問】

(設問1)	どういったきっかけで福祉協力員になりましたか。
(設問2)	現在、見守り活動をどのような対象者に、月に何回くらい行っていますか。
(設問3)	見守り活動の対象者は、どのようにして把握しましたか。
(設問4)	見守り活動によって孤独死の防止など安否確認に効果が上がっていると思いますか。またそのため苦労や工夫をしていることはありますか。
(設問5)	見守り活動において対象者の困っていること(福祉ニーズ)を見つけたり、相談されたりしたことがありますか?あればどのようなことでしたか。
(設問6)	対象者の困っていること(福祉ニーズ)を関係機関に連絡したことがありますか。あればどういった所に連絡しましたか。
(設問7)	対象者の困っていること(福祉ニーズ)への対処のため、苦労した点はありませんか。
(設問8)	福祉情報などいろいろな情報を対象者に教えることがありますか。またその情報はこういったところで得た情報ですか。
(設問9)	いろいろな情報を提供するうえで苦労している点はありませんか。またどのような情報が必要ですか。
(設問10)	ゴミ出しや話し相手などの助け合い活動をされていますか。またその助け合い活動はどのようなもので、回数はどの程度ですか。

(設問11)	助け合い活動は、良くできていると思いますか。また苦勞していることはありませんか。
(設問12)	連絡調整会議に参加していますか。参加されている場合、どのような感想を持っていますか。
(設問13)	連絡調整会議で日頃の見守り活動を報告し、その援助方法などを話し合っていますか。
(設問14)	連絡調整会議で見守り対象者に伝える福祉情報などを学習することができますか。また連絡調整会議で話しを聞きたい人や内容がありますか。
(設問15)	ふれあいネットワーク事業は「見守り」「助け合い」「話し合い」の3つのしくみからなります。このことについて説明を受けた(資料を読んだ)ことはありますか。
(設問16)	ふれあいネットワーク事業が民間の団体である社会福祉協議会の自主事業であることを知っていますか？また活動費が税金ではなく、寄付によっていることを知っていますか。
(設問17)	福祉協力員をやったよかったですか。

### (3) 校(地)区社協役員調査票

校(地)区社協		職 業	
氏 名		校(地)区社協での役職	
性 別	男 ・ 女	活 動 年 数	約 年
年 齢	歳	兼任している他団体の役職	

#### 【設 問】

(設問1)	どういったきっかけで役員になりましたか。
ふれあいネットワーク事業の見守り・助け合い・話し合いの3つのしくみについてお尋ねします。	
(設問2)	貴会では、年齢や家族人数などで見守り対象者の範囲を決めていますか。また、その範囲はどのようなものですか。 ※見守り対象者の範囲例：70歳以上の一人暮らし、80歳以上の高齢者のみ世帯 など
(設問3)	現在、見守り対象者をどのように調査して把握していますか。
(設問4)	見守り活動において他の団体とは、どのような連携をとっていますか。また今後、連携したい団体はありますか。 ※他の団体例：民生委員、自治会、老人クラブ、まちづくり協議会、市民センター、NPO団体、ボランティア団体、区役所（生活支援課、地域包括支援センターなど）、市・区社協、当事者団体など
(設問5)	見守り活動における課題（困っていることや今後取り組みたいこと）はありますか。
(設問6)	助け合い活動において他の団体とは、どのような連携をとっていますか。また今後、連携したい団体はありますか。 ※他の団体例：民生委員、自治会、老人クラブ、まちづくり協議会、市民センター、NPO団体、ボランティア団体、区役所（生活支援課、地域包括支援センターなど）、市・区社協、当事者団体など
(設問7)	助け合い活動における課題（困っていることや今後取り組みたいこと）はありますか。
(設問8)	連絡調整会議への他団体の参加や情報提供など、話し合い活動において他の団体とは、どのような連携をとっていますか？また今後、連携したい団体はありますか。 ※他の団体例：民生委員、自治会、老人クラブ、まちづくり協議会、市民センター、NPO団体、ボランティア団体、区役所（生活支援課、地域包括支援センターなど）、市・区社協、当事者団体など
(設問9)	連絡調整会議では、通常どのような議題で話し合われていますか。
(設問10)	話し合い活動における課題（困っていることや今後取り組みたいこと）はありますか。
ふれあいネットワーク事業では、「見守り」「助け合い」「話し合い」のしくみを構築する共通事業とそのしくみを活かして8つのメニュー事業（別紙参照）から一つを選んで取り組む協働事業があります。協働事業にも、共通事業とは別に市社協から助成金を交付しています。貴会で行っているふれあいネットワーク事業協働事業についてお聞かせください。	

(設問11)	具体的にどのような取り組みをされていますか？またその取り組みを行う理由がもしあればお聞かせください。
(設問12)	協働事業は年間何回程度実施（開催）していますか、
(設問13)	どのような人たちが活動者となって協働事業を実施していますか。
(設問14)	実施している協働事業には、おおよそ1回何人ぐらいの参加者（活動者以外）がいますか？その参加人数に満足していますか。
(設問15)	実施している協働事業の内容で工夫されているところはどこですか。
(設問16)	協働事業への市・区社協からの支援はありますか？またどのような支援を期待しますか。
(設問17)	協働事業の助成金は充分ですか。
(設問18)	《(設問17)で不足していると答えた場合》 どのようなものにお金がかかりますか。また助成金があればやってみたいと考えていることがありますか。
(設問19)	実施している協働事業に満足していますか。
(設問20)	校(地)区社協の役員にやりがいを感じますか。