

原 著

## 北九州市における小地域福祉活動の活動実態と課題に関する研究

村山 浩一郎

## ＜要 旨＞

北九州市では、1993年より校（地）区の社会福祉協議会（以下、社協）を中心に何らかの援助を必要とする人々を地域の中で見守り、必要に応じて支援を行う小地域福祉活動（ふれあいネットワーク事業）が実施されているが、北九州市社協では、2007年度から同事業の現時点での評価と今後の課題を探るための調査研究を、筆者を含む外部の研究グループと共同で行っている。

本稿は、その一環として行われた市内の2つの校区でのインタビュー調査を基に、ふれあいネットワーク事業の現状と課題について論じるものである。この調査の結果、活動を自治会組織と一体となって進める場合と社協単独で進める場合とでは活動の仕組みがかなり違っており、それぞれに固有の長所と課題があること、自治会未加入者など社会的ネットワークにつながっていない対象者の把握や、見守り活動を継続的な生活支援につなげていくことが、共通の課題となっていることなどがわかった。

キーワード：地域福祉 社会福祉協議会 小地域福祉活動 北九州市 社会的包摂

## I はじめに

近年、地域社会において孤独死や虐待問題など様々な福祉問題が噴出する中、既存の地域福祉のあり方を見直し、新しい状況に対応できる地域福祉システムを再構築することが緊急の課題となっている<sup>1)</sup>。北九州市においても、市内で発生した痛ましい孤独死事件を契機にこれまでの地域福祉システムを見直し、新たなシステムを構築しようとする機運が高まっている<sup>2)</sup>。

ところで、北九州市の地域福祉の中核を担うものとして、社会福祉協議会（以下、社協）が展開する「ふれあいネットワーク事業」がある。この事業は、1993年より始められ、校（地）区の社協を中心に何らかの援助を必要とする人々を地域の中で見守り、必要に応じて支援を行うものである。すでに取り組み開始後15年を経過しているが、上述のような状況の中で、北九州市社協においても、2007年度から「ふれあいネットワーク事業」の現時点での評価と今後の課題を探るための調査研究を、筆者を含む外部の研究グループと共同で行うことになった<sup>3)</sup>。

この調査研究では、まず、「ふれあいネットワーク事業」の具体的な運営実態を把握するため、2007年10月に市内の4校区で半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した。ここでは、事業全体を把握している社協役員（リーダー層）へのインタビューのほか、事業の実態や課題を多面的に捉えるため、リーダー層以外の活動者（福祉協力員）や「見守られている人」（対象者）に対してもインタビューを行った。その後、本稿執筆時点までに、市内全校区を対象にした質問紙調査を実施しているが、調査研究全体についての報告は他日を期すこととし、本稿では、上述の市内4校区で行ったインタビュー調査のうち、筆者が中心的に関わった2校区の調査結果に基づき、「ふれあいネットワーク事業」の現状と課題について論じることとする<sup>4)</sup>。

なお、本稿でとりあげる2校区（以下、A校区、B校区）は、共に1万人以上の人口規模を有する郊外の住宅地であり、「ふれあいネットワーク事業」が組織的に展開されている地域である。インタビュー調査は、A校区については、校区社協役員3名、福祉協力員4名、

見守り対象者5名に対して、B校区については、校区社協役員3名、福祉協力員5名、見守り対象者6名に対して行われた。本稿で使用されているデータは特に断りのない限り、上述のインタビュー調査で得られたものである。

## II 社会福祉協議会小地域福祉活動の概要

事例の分析に入る前に、まず、北九州市の社協が進める小地域福祉活動の概要について見ておきたい。北九州市内の社協は、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、地域で子どもを育てる活動(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。

本稿の焦点となるふれあいネットワーク事業は、1993年から取り組みが始められ、2007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している。

「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」は福祉協力員が把握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)を組織し、具体的な支援(例えば、話し相手になる、ゴミ出しや買い物をするなど)を提供するものである。「ニーズ対応チーム」は福祉協力員1人につき5人から6人程度で組織することが想定されている。「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。

## III A校区におけるふれあいネットワーク事業

### 1 校区社協の組織について

まず、A校区社協と地域団体との関係について述べる。A校区の場合、A校区自治会の社会福祉部が、そのままA校区社協となり、A校区自治会社会福祉部長がA校区社協会長を兼ねている。つまり、A校区は自治会と社協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校区の社協で福祉協力員として活動している人は26名であった。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た。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た。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というわけではない。

### 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各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、自治会や社協では自治会への加入を促す広報に努めており、A校区の社協役員によれば、現在のところ未加

入者は全体の5～6%に止まるという。北九州市の資料（北九州市、2006）によれば、市全体の自治会加入率は2005年現在78.2%であるから、平均よりも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（＝校区社協）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

今回の聞き取りから、福祉協力員は定期的な訪問だけでなく、街で出会ったときに声をかけたり、隣近所から話を聞くなど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ます」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、家族ないし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うかがえた。

#### 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、工作上、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った。

#### 4 助け合い活動について

校区社協役員からの聞き取りによれば、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のが中心であり、助け合い活動の事例はそれほど多くない。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ないし専門的なサービスを頼

る傾向があること、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

校区社協役員、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。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は高いようであった。また、行政や区・市社協、各種の地域団体の参加も見られた。

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」という意見があった。

## 6 役員、福祉協力員のやりがいについて

校区社協の役員はやりがいや充実感を感じていた。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たが、「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ことがわかる。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考えられる。

## 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名は家族関係や健康面などの心配事や困りごとを回答した。

「緊急時の連絡先」については、全員が同居あるいは別居の家族と回答した。「困った時に最初に相談する相手」も家族が多かったが、サークルなどの仲間という回答も複数あった。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た。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たが、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かった。

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」と回答していたが、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った。

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ったが、「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った。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た。

## Ⅲ B校区におけるふれあいネットワーク事業

### 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協が多い中、B校区社協は、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校区社協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協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、社協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た。

## 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。訪問回数は月に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。

A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。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た。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た。

### 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おり、福祉協力員の募集も校区社協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、校区社協では、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。ただし、他方では、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見られた。

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つながっておらず、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った。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」というものがあつた。福祉協力員と対象者との関係は、家族や友人のような親しい関係ではないが、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と考えられる。

#### 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、校区社協役員の話では、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たほか、「一度手を出すとずっと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かった。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た。

#### 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、校区社協の役員からは、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た。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たが、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た。

#### 6 役員、福祉協力員のやりがいについて

校区社協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た。

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た。

「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。

### IV 調査結果の考察と今後の課題

#### 1 ふれあいネットワーク事業の実施体制

A校区では、組織上、校区社協が自治会組織の一部となり、福祉協力員の確保、対象者の把握、訪問活動などが自治会組織と一体となって進められていたが、B校区では、校区社協がふれあいネットワーク事業を

ほぼ単独で実施していた。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、自治会と校区社協が渾然一体となった場合には、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ことも考えられる<sup>5)</sup>。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おり、今後、それぞれに固有の長所と課題について検討し、「地域福祉推進の基礎組織」としてどのような形があるのか考えていく必要がある。

## 2 見守りの対象者の範囲と対象者の把握

B校区では、ひとり暮らしの高齢者を基本に、障害のある人の家庭や高齢者夫婦二人暮らしの世帯などを見守り対象者の範囲としていたが、A校区では年齢に関係なくひとり暮らしの世帯をすべて対象としており、見守り対象者の範囲が校区によって異なっていた。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（A校区）と校区社協が独自に情報を収集する方法（B校区）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つながっ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た。

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、検討していく必要がある。また、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く必要がある。

## 3 見守り活動と助け合い活動

### ～安否確認から生活支援へ～

見守り活動については、A校区が自治会や隣人と連携して見守りを行っているのに対して、B校区は福祉協力員だけで見守りを行っており、両者の方法の違いはあったが、どちらの校区でも月に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ニーズの発生を十分に把握できていないとは言えない。また、全体として助け合い活動は低調であり、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も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、現状では、福祉協力員の側には、そこまで入り込むことに戸惑いがあることも調査結果からわかる。ふれあいネットワーク事業の目標として対象者の安否確認や見守り活動だけでなく、具体的な生活支援を含む助け合い活動も重視していくならば、対象者と福祉協力員の関わり方について、再検討する必要があるだろう。

## 注

- 1) 2007年10月、厚生労働省社会・援護局は「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」を設置し、地域福祉に関する既存施策の見直しを行うとともに、新しい地域福祉の意義や役割、そうした地域福祉を推進するために必要とされる条件などについて検討を行った。同研究会は2008年3月に「地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－」をまとめ、地域福祉関係者の注目を集めている。
- 2) 2007年5月、市の生活保護行政の不適切な対応のために孤独死に至ったとされる事件の検証のために「北九州市生活保護行政検証委員会」が市長の私的諮問機関として設置された。同年12月に公表された同委員会の最終報告書では生活保護行政の見直しとともに、地域

福祉ネットワークの充実に向けた提言が示された。これを受け、市は2008年度より地域福祉ネットワークのコーディネーターを各区に配置し、地域福祉ネットワークの強化・充実を図る「いのちをつなぐネットワーク事業」を開始した。

- 3) この調査研究は、北九州市社協（総合企画委員会）と北九州市立大学都市政策研究所地域づくり研究会の共同研究として、2007年度から2008年度にかけて行われている。
- 4) 4校区の調査結果は、村山浩一郎、山崎克明、石塚優、平野謙太（2008）にまとめられている。本稿は、これに加筆修正したものである。
- 5) A校区でこのような傾向が明確に見られたわけではないが、本稿の基になった調査（村山浩一郎、山崎克明、石塚優、平野謙太、2008）では4校区のうち、3校区が自治会と密接な関係をもちながら活動を進めており、A校区以外の地区においては、このように解釈しうる回答もみられた。また、筆者たちが市内の全校（地）区社協を対象に行った質問紙調査（村山浩一郎、山崎克明、石塚優、平野謙太、2008）によれば、43%の校（地）区社協会長が自治連合会会長を兼務しており、全市的に見ても自治会と密接な連携のもとに活動を進めている校区社協は少なくないと考えられる。

## 参考文献

- 北九州市生活保護行政検証委員会：最終報告書。北九州市、2007
- 北九州市：健康福祉北九州総合計画。北九州市保健福祉局総務部計画課。2006
- これからの地域福祉のあり方に関する研究会：地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－。全国社会福祉協議会。2008
- 全国社会福祉協議会地域福祉部：地域福祉を進める力～育てよう、活かそう「地域の福祉力」～。全国社会福祉協議会。2007
- 村山浩一郎、樋口真紀：北九州市における「新しいまちづくり協議会」の課題。西南女学院大学紀要。11:57-64, 2007
- 村山浩一郎、山崎克明、石塚優、平野謙太：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－。「地域づくり」に関する調査研究報告書。地域づくり研究会・北九州市立大学都市政策研究所。pp1-40, 2008



## A Study of the Actual Conditions and Problems of Social Welfare Activities in Small Communities in Kitakyushu City

Koichiro Murayama

### <Abstract>

In Kitakyushu City, social welfare councils organized by the local residents in each elementary school district have developed social welfare activities for small communities named “FUREAI network” since 1993. The aim of this network is to keep an eye on the community residents who need some help, for example, the elderly living alone, and to support them if necessary. In 2007, the Kitakyushu City Social Welfare Council started a research project that intended to evaluate the outcomes of the “FUREAI network” and search for the problems of it with an academic research group that included the author.

In this paper, I discussed the actual conditions and problems of the “FUREAI network” through examining the results of interview research which was carried out as part of the research project described above. As a result, it was found that there were two types of network activities, that is, the network activity advanced by the social welfare council for itself and the one advanced by the social council developing a close relationship with local neighborhood associations, and both types of activities involved the peculiar merits and demerits respectively. Also, it was found that there were common problems for social welfare councils to find out the people who needed help but were not linked to local social networks, and to provide continuous support for them.

Key words: community development, social welfare councils, social welfare activities in small communities, Kitakyushu City, social inclusion