

第1章 第4次南区地域福祉活動計画の背景

1. 意義と背景



第4次南区地域福祉活動計画の策定過程をふりかえって

日本福祉大学 健康科学部 リハビリテーション学科 准教授
丹羽 啓子

はじめに

皆さんは「地域福祉活動計画」という言葉からどのようなイメージをもたれるでしょうか。“私たちが暮らしている「地域」での「福祉」に関わる「計画」というふうに考えられる方もいらっしゃると思います。それでは、「地域福祉活動計画」という言葉の中にある「活動」とはどのようなことを意味しているのでしょうか。「地域福祉計画」ではなく「地域福祉活動計画」であること、この点について考えていくことが、これからの地域福祉を進めていく上で重要な意味をもつと思います。

そこでこの章では、以下の1～3について述べながら、「地域福祉活動計画」が目指すことについてまとめていきたいと思ひます。

1. 私たちの生活と社会福祉をめぐる近年の動き

まず、南区第3次地域福祉活動計画が実施されてきた2014(平成26)年度から2018(平成30)年度の5年間の社会福祉に関する近年の特徴について簡単に紹介したいと思います。

第一に、生活困窮者に対する制度をめぐる動きがあげられます。2015(平成27)年度から生活困窮者自立支援制度が実施されていますが、これは、さまざまな理由により何らかの生活上の困難を抱えている人々に対して、働くこと・住むことなどを支援していく制度です。働く世代の人たちを対象とした支援は、従来の社会福祉の法律や制度では十分な保障がなされてきませんでした。この制度により、雇用・居住の面からの支援を通じて、問題が深刻化することを防ぐための制度が整備されました。このことからわかるように、社会福祉の支援は、全世代を対象とした総合的な支援が必要とされるようになってきたといえます。

第二に、社会的孤立という問題が注目されてきていることがあげられます。「社会的孤立」という状態は、人と人とのつながりが弱くなってきた社会で生み出される問題であるといえますが、日本の場合、この問題がかなり深刻になってきているといえます。現在、日本では一人暮らしの世帯が増えてきています。このうち、一人暮らしの高齢者の生活と意識についてみると、日本の一人暮らし高齢者は海外諸国(アメリカ・ドイツ・スウェーデン)と比べて他者との交流が少ない傾向にあることが明らかにされています(藤森克彦(2015)「単身高齢世帯(一人暮らし高齢者)の生活と意識に関する国際比較」より)。たとえば、「病

気の時や、一人では出来ない作業を行うとき、同居の家族以外に頼れる人がいるか」という問いに対して、「頼れる人がいない」と回答した人の割合は日本が最も高くなっています(16.1%)。また、「家族以外に相談あるいは世話をし合う親しい友人がいるか」という問いに対して、「(同性・異性の友人が)いずれもない」と回答した人の割合についても日本が最も高くなっています(25.9%)。

こうした社会的なつながりの有無は、健康状態にも影響していることが明らかにされており、社会的なつながりが弱い高齢者は要介護状態になるリスクが高いという調査結果も報告されています(朝日新聞(夕刊)、2018年6月15日)。また、人とのつながりが弱くなってきている人々は、各種のサービスや支援とのつながりも弱くなり、必要な支援やサービスを受けていない状態(セルフ・ネグレクト)になる場合もあるため、抱えている生活課題がより深刻化するおそれもあります。

このように、社会福祉に関わる法律や制度が整備されてくる一方で、社会的孤立など対応が難しいような問題も起きています。これらの問題について取り組んでいくために掲げられた新たな考え方が「地域共生社会」です。「地域共生社会」とは、“人と人、人と資源(ここでいう資源とは、私たちが生活していくうえで活用する様々なサービスや施設、機関等を指します)がつながり、一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会”を意味します。この「地域共生社会」を実現するためには、「つながり」をつくることが重要な意味をもつこととなります。こうした「つながり」づくりを地域で進めていくためには、住民一人ひとりの参加が必要不可欠となります。こうした住民参加による「地域共生社会」づくりが、これからの社会福祉の方向性であるといえます。

2. 都市部における社会的孤立予防の取り組み事例

1では、地域における「つながり」をつくっていくことが、これからの社会福祉の目指す方向性として考えられていることを述べました。それでは、地域における人とのつながりについて、私たちはどのように意識しているのでしょうか。「社会意識に関する世論調査」(内閣府、平成30年2月実施)では、「地域での付き合いをどの程度しているか」という問いに対して「付き合いがない」とする人の割合が大都市で高くなっているという結果が示されました(大都市37.5%、中都市33%、小都市25.7%、町村30%)。地域における人との付き合いの程度が低いということは、社会的に孤立状態になる危険性が高くなることを意味します。

一方、人間関係が希薄とされる都市部においても、社会的孤立の予防に向けた取り組みが進められてきています。ここでは、2つの地域における取り組み例について簡単に紹介します(田高悦子ほか(2017)「地域・コミュニティレベルにおける高齢者の社会的孤立予防に向けた見守り活動」、保健ジャーナルVol.73、No.10より)。

(1)横浜市港南区(日野南地区)における取り組み

伝統的な地区組織である連合自治会が主体となり、地縁型のネットワークをつくっている地域です。同地区では高齢化が進み、これまでの専門的な組織や既存の団体のみで住民を支えることが困難になってきたため、様々な組織がネットワークを組んで活動していくことの必要性が高まってきました。そこで、支え合いネットワーク連合会(自治会、地区社協、小中学校、区役所等)や地区住民、地区の商店・事業者がともに、ボランティアによる家事の支援や相談(ちょこっと助け合い)、商店の来店者・歩行者、配達先での見守り(見守りネット)、向こう三軒両隣における住民同士の見守り(支えあいサポート)をはじめとした活動に取り組んできました。住民組織、住宅街周辺のコンビニ商店や事業所、学校等も巻き込みながら活動が広がってきており、様々な人々による見守り体制が強化されてきています。

(2)大阪府大東市における取り組み

大東市社会福祉協議会からの声かけにより発足したお茶のみ休憩所運営委員会が実施主体となっている取り組みです。校区(地区)福祉委員会で実施していた「ふれあいサロン」等の参加者が固定化し、新規利用者の伸び悩みが課題となっていたことが、お茶のみ休憩所の活動が始められたきっかけです。お茶のみ休憩所は、同市の8中学校区にある既存の集会所や地域の空き家等を活用し、設置されています。校区(地区)福祉委員会、民生委員児童委員、老人クラブ、自治会、介護者家族の会、商店街振興組合、ボランティア、行政等が連携しながらお茶のみ休憩所を開催し、休憩、交流、情報交換、バザーなど、休憩所ごとに自由な活動を行っています。利用対象者を限定せず、元気なうちに地域とつながることを重視した活動に取り組むことで、住民同士のお互いを気にかける関係性が自然と生まれ、地域での見守り活動につながっています。

都市部における人間関係はたしかに希薄かもしれませんが、ここで紹介した2つの地域の例からも明らかなように、その地域に存在する人やモノがつながりながら新たな支援の仕組みづくりに取り組んでいける可能性も秘めていると思います。そのためには、その地域で暮らす人々が問題意識を共有していくこと、そして様々な人やグループ、関係機関が互いの強みを活かしながらともに活動に取り組んでいくことが必要不可欠になると思います。

3. 第3次地域福祉活動計画から第4次地域福祉活動計画へ:作業部会での取り組み

南区では、第4次地域福祉活動計画づくりについて2018(平成30)年5月から取り組んできました。第1回の作業部会(全体会)の際には、1で述べた近年の社会福祉をめぐる動向を紹介しながら、何故、地域福祉や地域共生社会の考え方が重要視されてきているのかについて作業部会の皆さんと共有してきました。また、第1回の全体会では、「あなたは、南区がどのような地域であってほしいと思いますか。またそのような地域を実現していく

ためには、どのようなことに取り組んでいくことが必要だと思いますか」という問いを投げかけました。ここで出された意見をもとにして検討してきたものが、第4次計画中の3つの「基本計画」(①南区の自慢・宝をみつける、②絆づくり、③つながりたい つたえたい つづきたい 確かな情報)に表されています。この「基本計画」について、3つのグループに分かれて議論・検討し、この第4次計画が完成しました。

また、計画の中では9つの実施項目が掲げられており、この実施項目に沿って令和元年度から具体的な活動が始まります。これらの実施項目を検討していく際には、第3次計画づくりに関わっていただいた作業部会の方々からの意見もいただきながら、継続的に取り組んでいく項目と第4次計画で新たにに取り組んでいく項目を整理してきました。第3次計画で取り組んできた活動のうち、①声かけ隊養成講座、②ここバリすぽっと、③異世代交流、④福祉教育、⑤推進協への支援、⑥企業との連携については、第4次計画でもそれらの活動の理念を受け継ぎながら、新たな実施項目として掲げています。つまり、第4次計画は、第3次計画を含めたそれ以前の計画を継続していくという面をもっており、長期的な展望にたってコツコツと取り組んでいくということも地域福祉を実現していくためには大切になると思います。

一方、第4次計画では新たに設けられた実施項目もあります。その一つが「ここバリすぽっとネットワーク」です。「ここバリすぽっと」とは、第2次計画から継続して取り組んでいる南区の特徴的な事業の一つですが、今回の第4次計画ではこの活動をさらに進めるために、「ここバリすぽっと」同士がつながり、南区の住民の皆さんにとって「ここバリすぽっと」が身近な相談場所になれるような環境づくりを掲げています。また、「ここバリすぽっとネットワーク」づくりについては、作業部会の3つのグループ全体で取り組んでいく活動としている点も、第4次計画の新たな展開だと思います。作業部会のグループがつながりながら、「ここバリすぽっと」という南区ならではの地域福祉の推進役をつなげていこうという試みは、南区におけるつながりづくりに向けた新たな展開がみられるのではないかと期待しています。

第4次計画で掲げられている具体的な内容については第2章以降をご覧くださいと思いますが、この計画づくりにおいて重要なことは、作業部会の皆さんの議論を通じてつくられた計画であり、住民の皆さん(各種の地域組織やボランティア、企業・事業所や行政機関などを含みます)とともにこの計画を実施していくのだということです。だからこそ、この計画は「地域福祉活動計画」であり、住民の皆さんが地域福祉の活動に取り組んでいけるように働きかけていくための計画という意味があるのだと考えます。南区の第4次計画でも、「一人ひとりが尊重され、必要とされる南区の実現に向けて」という理念の実現に向けて住民の皆さんとともに取り組んでいくという考え方が根底にあります。第4次計画が実施されるプロセスを通じて、南区におけるつながる仕組みがより充実していくことを期待します。

2. 南区の現状と地域課題

○総人口は136,831人、区内の18学区別では人口が増加している学区が6学区、減少しているのは12学区であり、区全体の人口は昨年より減少しています。(H31.4.1)

5年前と比べると・・・138,825人→136,831人(△1,994人)
(H26.4.1) (H31.4.1)

○北部地域等のマンション等の建設により小学校の児童数は増加しましたが、15歳未満の人口比率は、市全体の12.5%を下回る10.9%となっており、少子高齢化の傾向が続くとともに、町内会加入率(73.6%)と子ども会の会員数(5,690人)も昨年を下回っています。

5年前と比べると・・・15歳未満の人口比率	11.2%→10.9%(△0.3%)
町内会加入率	79.3%→73.6%(△5.7%)
子ども会会員数	6,616人→5,690人(△926人)

地域の方からも「町内会長・民生委員等のなり手がいない」「子ども会の役員をやりたくない」ので5年生でやめる」等の話が聞かれます。

地域活動の担い手不足

○65歳以上人口(高齢化率)は、市全体の24.8%を大きく上回る29.4%となっており、これは市内16区で一番高い数値であり、一人暮らし高齢者数(7,476人)は更に増加を続けています。

5年前と比べると・・・高齢化率	27.4%→29.4%(+2%)
一人暮らし高齢者数	6,853人→7,476人(+623人)

➡ 日常の暮らしの中での見守りを始めとした、地域での支えあいが必要

○平成28年のJAGES(日本老年学的評価研究)の調査(※要介護認定を受けていない65歳以上の方を対象におこなった「健康とくらしの調査」)によれば、

(1)「経済的不安感がある」「主観的健康感が低い」「幸福感が低い」と回答している割合が市内他区と比較して高くなっています。

➡ 暮らし向きの不安を抱えている方や、前向きな気持ちを持ってない方が多い傾向があるようです。

(2)「ポジティブ感情があるもの」「地域活動の参加意向があるもの」の割合が低くなっています。

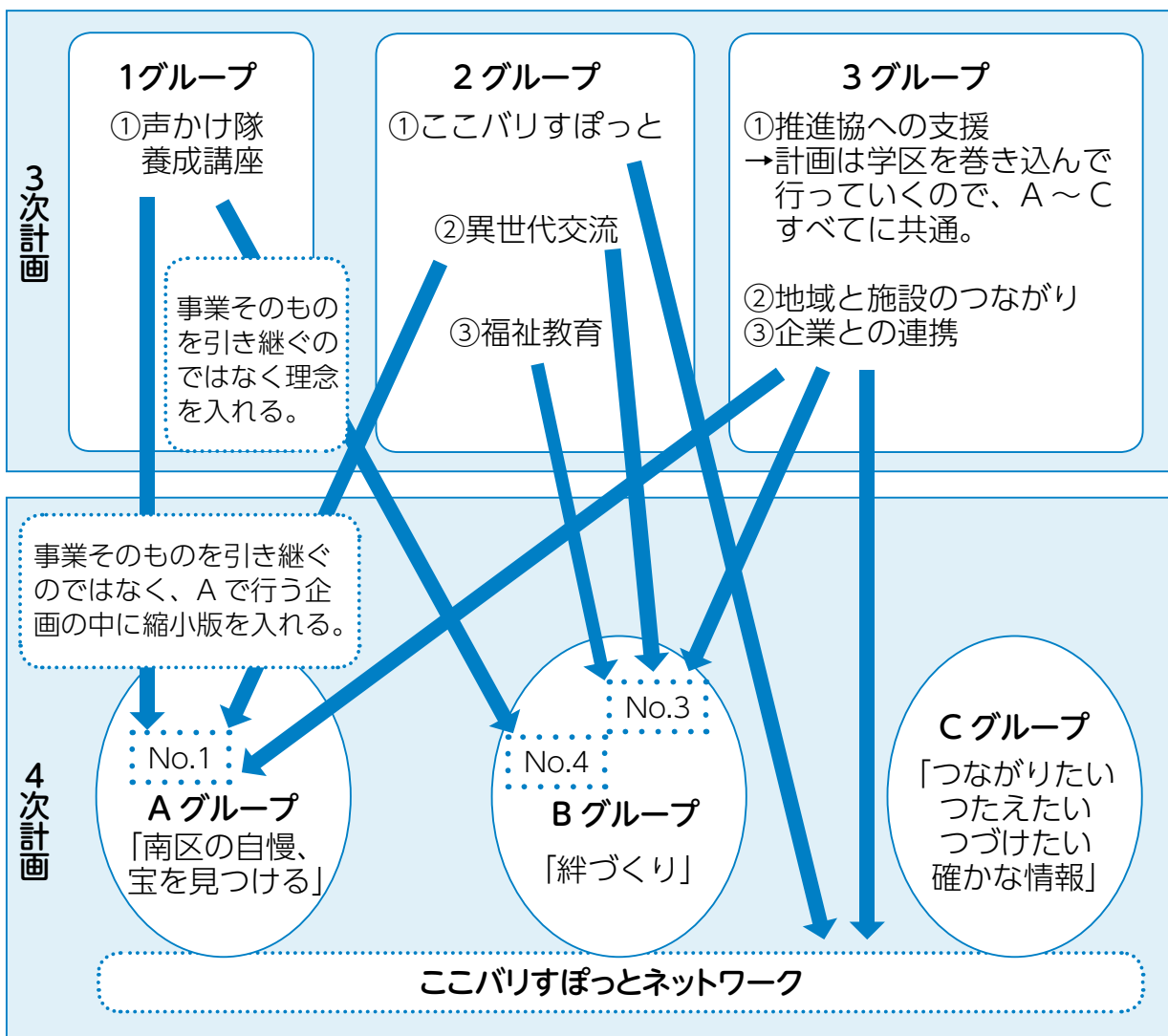
➡ ポジティブ感情を持てると認知症リスクが半減するとも言われており、南区は地域活動にも積極的な印象があるため、この数字は意外な印象を受けます。今後の担い手不足が心配される結果となっています。

(3)「友人知人と会う頻度」が低く、「近所とのつながりがある者の割合」が低めであり、「閉じこもり者割合」が高くなっています。

➡ 南区は他区と比較して、地域でのつながりが強い印象がありますが、この結果となっているのは、以前あった強いつながりに比べると最近では関係が薄くなったと感じる方が多く、不安を感じているからなのではないでしょうか。

3. 第3次地域福祉活動計画 振り返りと引き継ぎ

第3次活動計画においては、3つの基本計画の達成に向けて、地域の皆さんや関係機関と協働し福祉のまちづくりを進めてきました。平成26年度からの5年間で、13の実施項目に基づき事業を展開する中で、第4次活動計画へ継承していく課題なども見えてきました。全体の実施項目の振り返りと引き継ぎの詳細については以下の表のとおりです。



3次計画では「すいしんきょう事例集」作成のための学区ヒアリング等を通じて、各学区推進協の活動特性や課題をまとめました。こうした成果を踏まえ、令和元年度から学区別の地域支援方針を区社協内で立案し、学区ニーズに合わせた地域福祉活動を推進します。地域支えあい事業及びふれあいネットワークの拡大、また4次計画事項の「地域のみんで話す会の開催」「ふくしの心を学ぶ」プログラムづくりにつなげます。

【各実施項目の評価と課題】

基本計画・実施項目		振り返りと引き継ぎ
一人ひとりが支え合う仕組みづくり	1 つながるための働きかけ	声かけ隊養成講座やフォローアップ講座の実施、啓発グッズの作成・配布等を行いました。 ⇒声かけ隊の理念や内容については、4次計画のAグループ、Bグループで行う事業の中で引き継いでいきます。
		サロンの見学や運営者への取材を通してサロンの情報収集をし、またサロンの開設・運営を推進しました。 ⇒社協事業としてサロン担当者や学区担当者と連携し引き継いでいきます。
		支えあいマップについての勉強会やサロンマップの作成を行いました。 ⇒社協事業としてサロン担当者や学区担当者と連携し引き継いでいきます。
	2 困りごとを発見する仕組み	サロンで拾った困りごとのうち、公的サービスにつなげるべき案件をいきいき支援センターや各機関につなげました。 ⇒社協事業として地域支えあい事業担当者や学区担当者と連携し引き継いでいきます。
3 困りごとを解決する仕組み	生活支援連絡会と協働し、小修繕ボランティアグループが発足しました。また、既存の個別支援ボランティアグループの現状の把握と課題の検討等も行いました。 ⇒生活支援連絡会を中心に課題解決に向けて継続していきます。	
4 誰もが力になる地域をつくる	子育てサロンへのお見学や子育て世代への声かけ隊講座、子育てサロン代表者との協議を通し、未就園児の親同士のネットワーク強化に努めました。 ⇒担い手の発掘という課題を4次計画の各グループに引き継いでいきます。	
福祉の心をほぐす仕組みづくり	5 広がりのある福祉教育	防災訓練で地域住民向けに福祉教育を行いました。またPTAへ福祉教育を周知しました。 ⇒4次計画のBグループと福祉教育担当者に引き継いでいきます。
	6 活動範囲を広げる交流の実施	子育てサロンや福祉体験学習等の場で異世代交流の機会を作りました。 ⇒4次計画のAグループ、Bグループに引き継いでいきます。 ボランティアグループ同士の交流の機会を作りました。 ⇒4次計画のBグループと福祉教育担当者に引き継いでいきます。
	7 「ここバリすぽと」のバリアフリー	「ここバリすぽと」は132か所、全学区に設置となりました。また、福祉情報を発信するパンフレットスタンドのすぽとへの設置(63か所)、すぽとへの訪問、啓発グッズの作成等、福祉意識の啓発に努めました。 ⇒4次計画のここバリすぽと部に引き継いでいきます。
	8 気軽に集える新しいサロンの形成	サロン交流会への協力、サロン立ち上げ協力を行いました。また、サロン運営者へアンケートを実施し、それをもとに事例集を作成します。 ⇒社協事業としてサロン担当者や学区担当者と連携し引き継いでいきます。
	9 ボランティアマップ(仮称)の作成・情報発信方法の見直し	HPに様々な福祉情報を掲載しました。 ⇒情報発信は4次計画のCグループに引き継いでいきます。
学区を基盤としたネットワークづくり	10 地域福祉推進協議会の認知度向上及び活動の推進	学区推進協のふれあいネットワーク活動実施への支援や、広報誌にて「推進協通信」を連載しました。 ⇒推進協への支援は4次計画のAグループ、Bグループへ引き継いでいきます。また社協全体としても重点的に取り組んでいきます。
		18学区推進協へ取材を行い活動の見学もしました。また、推進協事例集を作成しました。 ⇒取材を通して明らかになった課題を、4次計画のAグループ、Bグループ、社協学区担当者へ引き継いでいきます。
		効果的な推進協研修会へ向けて内容を検討し、当日も運営に携わりました。 ⇒推進協研修会は4次計画の協力も得ながら、社協事業として継続していきます。
	11 障がい児・者が参加できるイベントの推進	区内施設、団体向けに「地域の交流アンケート」を実施し、アンケート結果を他の実施項目につなげました。 ⇒アンケート結果を3次計画の実施項目につなげたので3次計画の中で完結しました。
	12 地域団体と福祉施設の交流	夏祭りやサロンを通じ、福祉施設と学区をつなげることができました。また他区の先駆的な連携を行う学区へ見学に行き、南区に広め、実際に推進協が見学に行きました。 ⇒地域と施設の連携は4次計画のAグループ、Bグループへ引き継いでいきます。
13 地域団体・企業・専門機関の連携強化	4学区の文化祭やコミセンまつりにて、学区内福祉施設・団体の出展を調整しました。 ⇒社協事業として学区担当者と連携して引き継いでいきます。	
	企業主催の地域の運動会と作品展に障がいのある方が参加できるように調整しました。 ⇒社協事業として障がい事業所等と連携して引き継いでいきます。 企業主催のイベントにて、福祉についてのPRを行いました。 ⇒企業との連携は4次計画のAグループ、Bグループ、ここバリすぽとグループへ引き継いでいきます。 移動販売業者と学区と連携し、買い物に困っている方のため、移動販売の拠点販売につなげました。 ⇒社協事業として学区担当者と連携して引き継いでいきます。	