

Community Welfare Total Care Promotion Project

トータルケアNEWS

1 2 2 0 0 6 . 9 . 3 0

発行 社会福祉法人 秋田県社会福祉協議会
〒010-0922 秋田市旭北栄町 1-5
TEL 018-864-2711 FAX 018-864-2701
URL <http://www.akitakenshakyō.or.jp/>
E-mail chiiki@akitakenshakyō.or.jp

CONTENTS

【特集】
**松江に学ぶ住民の主体形成と
包括ケアの取り組み**
～第12回地域福祉実践研究セミナー
に参加して～

松江に学ぶ住民の主体形成と包括ケアの取り組み

～第12回地域福祉実践研究セミナーに参加して～

秋田県社会福祉協議会地域福祉課

主査 門脇 琢也

主事 安田 大樹

はじめに

去る8月24日(木)から26日(土)までの3日間、島根県松江市で、日本地域福祉研究所(理事長・大橋謙策日本社会事業大学学長)、松江市、松江市社会福祉協議会の主催による第12回地域福祉実践研究セミナーが開催された。

松江市は、平成17年3月に周辺7町村と合併し、人口約19万4千人の新生松江市となった。

松江市における地域福祉の特徴の一つは、公民館を中心にした地域福祉活動の展開である。

これは、旧松江市内21の公民館に地区社協事務局を設置し、地区福祉活動計画づくりや移送サービスなどの福祉サービスを地区社協独自に展開しているもので、地区社協は昭和30年代後



松江市社協 井戸内会長による開会あいさつ

半から 50 年代前半にかけて設立された。

松江市の公民館は、昭和 40 年代に公設公営方式から公設自主運営方式に転換し、地域住民が公民館運営に参加・参画していることが大きな特徴となっている。

地区社協では、公民館機能が持つ学習機能と福祉活動の一体的な取り組みを模索しながら、昭和 60 年代に入ってから、市や市社協の補助事業を契機とし活動が活発化された。福祉協力員の配置や配食サービス、ミニデイサービス・なごやか寄り合い事業などの活動が行われている。

また、松江市では、「まつえ福祉未来 21 プラン」と題し、平成 16 年 3 月に市と社協が地域福祉計画と地域福祉活動計画を一体的に作成している。

この地域福祉計画の中で、松江市を「全市レベル」、「ブロック拠点(5カ所)」、「小地域(21公民館)」の3つに分け、5つのブロックには「地域福祉ステーション」として「コミュニティソーシャルワーク」の実施拠点とする構想を立てていることも特徴である。

今回のセミナーでは、この松江市での地域福祉実践を基に、「住民主体の地域福祉実践とまちづくり～安心して住み続けるための包括ケアとコミュニティソーシャルワーク～」をテーマに開催された。

セミナーに参加して感じたことは、第1に松江市社会福祉協議会の地域福祉に対する取り組み姿勢が意欲的であることである。

これは、1日目のミニシンポジウムと2日目のワークショップを通して、松江市社協須田事務局長の報告の中で、松江市社協の地域福祉に対する積極的な姿勢が随所に伺えたことである。

具体的には、「地区地域福祉活動計画の学びを共有するためのワークシート」や、「松江市地域福祉推進マニュアル」の作成など、地区地域福祉活動計画策定や地区社協における地域福祉活動を推進に向けた分かりやすい資料作成や、21地区を4つの地域に分け、それぞれの地域を市社協職員が1名から2名の担当職員を配置し、地区地域福祉活動計画策定を支援などに力を注いでいることなどである。

さらに、松江市では市内5地区に地域包括支援センターを設置し、すべて社協が受託している。

これは、「まつえ福祉未来 21 プラン」の中の、「地域福祉ステーション」構想を踏まえたものであり、保健師、主任ケアマネ、社会福祉士が配置されているほか社協の地区担当職員も日常的に連携を保ち業務にあたっている。

このように、市と信頼関係を保ちながら地域福祉事業を進めていることは、松江市社協が地域福祉の推進団体として地域に入り、住民の声に耳を傾け、そして職員の資質向上に努めてきた長い歴史があるからこそ実現できたのではないかと実感した。

セミナーでは、1日目に「松江市における地域福祉実践」と題したミニシンポジ

ウムと「住民主体の地域福祉実践」と題したシンポジウムが、2 日目は、7 つのテーマ別に分かれたワークショップ、3 日目はワークショップの報告と鼎談が行われたが、詳しい内容については、以下を参照願いたい。

8月24日(木)午後1時半～午後3時

ミニシンポジウム 「松江市における地域福祉実践(報告)」

- | | | | |
|------|-------------|------|--------|
| ・報告者 | 松江市健康福祉部 | 部長 | 松本修司 |
| | 松江市社会福祉協議会 | 事務局長 | 須田敬一 |
| | 法吉地区社会福祉協議会 | 会長 | 石原智治 |
| ・進行 | 同志社大学 | 教授 | 上野谷加代子 |

進 行

ミニシンポジウムの目的は、松江の地域福祉実践がどのような意味をもち、これから全国の仲間をどのような方向に導いていくのかを確認するためのシンポジウムであると同時に、松江が本当に暮らし良いまちづくりの方向に向かっているのか、今一度その地域福祉実践を振り返ってみようというものである。

松江市健康福祉部 松本部長

公設自主運営方式の公民館

松江市では、従来の公設公営方式の公民館が市の財政事情により昭和41年に廃止されたことから、各地区の自主運営に委ねる公設自主運営方式、いわゆる「松江方式」による公民館運営がなされており、この方式が地域住民が参加する公民館運営として全国から注目を集めているところである。

なお、松江市は平成の大合併により1市6町1村で昨年3月31日に合併しており、この方式による公民館は旧松江市内21の小学校区ごとに設置され、地域特性に応じた住民密着型の運営が図られているが、合併した旧7町村については順次この方式に移行する予定となっている。

運営については、地区社協や青少年健全育成などの各種団体のほか、町内会、自治会、消防団、婦人会、学識経験者等20～30名で構成される“地区公民館運営協議会”が母体となり、当協議会が推薦のうえ市教育委員会が任命する館長1名(非常勤特別職員)と、公民館運営協議会連合会会長と教育委員会が承認し、当協議会が採用する事務職員3名(主任、主事、地域保健福祉推進職員)が担っているが、従来の公民館機能とされる社会教育施設としての役割に止まらず、地域福祉の推進拠点としての機能も兼ね備え、地域福祉が推進されているのが大きな特徴である。この地域福祉の推進については、公民館区単位に地区社協が設置されたことや、1,200人の福祉協力員(現在は福祉推進員)が配置されたことが大きな要因になっ

ている。

また、運営費については市から主に人件費として1ヶ所平均1,200万円ほど支給されているほか、地域住民からも運営費を徴収（年額300円～2,200円：平均950円）していることから、公民館活動に対する住民の関心も高く、以前は何でも行政だという意識があったものが、今では自分たちで出来ることは積極的に行っている状況である。

地域福祉計画

松江市地域福祉計画は、「みんなでやらかい福祉でまちづくり」という基本理念の下、社協で策定する地域福祉活動計画と整合性を図りながら、一つの冊子にまとめたのが特徴であり、“人づくり”“コミュニティづくり”“住民自身で課題解決”“生活環境の整備”を目標としている。

計画策定にあたっては、旧松江市内21地区それぞれに地区の活動計画を作ってもらい、作業の述べ回数が280回（1地区あたり13～14回）に渡るなど、まさに、住民の手によって作られた計画といえ、計画づくりに関わった人数が8,051人とされていることから、「ヤラコイ（8051）」という表現が用いられた。

計画の具現化にあたっては、平成16年から2カ年に渡り市内2ヶ所を指定し、「松江市地域福祉推進モデル事業」を実施している。

地域包括支援センター

介護保険法の改正に伴い、公民館ブロックをベースとした5つの日常生活圏域を設定し、各圏域に地域包括支援センターを設置した。

運営については市社協に委託をしており、社協の社会福祉士、主任ケアマネ、保健師などを常駐する総合相談窓口としている。

進 行

松江の一つの特徴は、計画を立て、モデル事業で実践し、そこでの技術や手法をマニュアルとしてまとめ全域に広めているなど、学びながら進めていることと、活動を振り返りながら計画と民間主導の実践をうまく進めていることがあげられる。

松江市社会福祉協議会 須田事務局長

社協の概要

松江市社協は昨年の市町村合併により、本所と支所7ヶ所で構成される組織となり、本所エリアには21ヶ所の地区社協を設置している。

職員については正職員126名、非正職員198名の計324名体制と非常に大きな組織になっており、地域包括支援センターやボランティアセンター、権利擁護事業などを運営する地域福祉部門と、通所介護、訪問介護、居宅介護支援などを運営する在宅福祉部門に分かれている。

地区社協

その一方で、住民の主体的な活動を展開するという地区社協の活動を非常に大事にしているところであり、松本部長の報告にもあった公設自主運営方式の公民館に地区社協の事務局を設置したことが一つの大きな特徴となっている。

この事務局については、ただ単に公民館の一室に事務局を借り、そこに地区社協の関係者がいるということではなく、公民館の館長に地区社協の役員を兼ねてもらったり、平成

9年から公民館に配置された地域保健福祉推進職員の配置により、公民館活動の一部として地区社協活動が展開されることになるなど、そのころから社会教育と地域福祉を一体的に進めていく取り組みが始まったといえる。

その活動については、昭和60年代までは募金活動や敬老会の開催等が中心であったが、昭和63年に市と市社協が共同で実施する補助事業をモデル事業として始めたことや、福祉協力員（現在は福祉推進員）を配置したことにより活動が活発化したことに加え、平成9年の地域保健福祉推進職員の配置が社協にとって大きな節目となっている。

また、同時期に“地区社協活動指針”を21ヶ所すべての地区社協に策定させ、これから地区社協がどのような活動を行っていくのかを明らかにし、その中で、公民館活動と地区社協活動を一体的に行うということを再確認したとともに、地区社協の活動計画策定についても指針に盛り込まれることになった。

なお、このころから公民館館長が自主的に福祉をテーマとした学習会を開催するようになり、それがやがて地区社協会長との合同研修、さらには生涯学習団体会長との合同研修などと、様々な団体と共催する形になり、今では地域の6つの団体と合同で開催するまでになり、こうした動きが計画づくりにもつながっている。

計画づくり

平成13年度から16年度の4年間で、「地区地域福祉活動計画」「松江市地域福祉計画・地域福祉活動計画」「第2次松江市社協発展強化計画」と、3つの計画をつくり上げている。

平成13年度当初は介護保険事業が中心となりつつある中で、本来社協がやるべきことは何かということが社協内で大きな議論になった時期であった。その中で、まずは社協の存在感というものを示したいという気持ちと、社協として地域福祉を



ワークショップ会場にもなった「古志原公民館」。松江では公民館が地域福祉活動の拠点となっている。

推進するポジションを確保したいという社協マンとしての思いが強くあったことから、活動計画については行政が策定する地域福祉計画よりも先につくることにこだわった。

そこで、まずは地区別の活動計画を策定することから始め、それを積み上げる手法での計画づくりとなった。この計画づくりにおいては住民参画により住民の思いをどれだけ反映させることができるか、あるいは住民の中にどれだけ我々社協マンが入っていくことが出来るかということのポイントとしており、それだけにこの計画の策定プロセスこそが重要であるということに気づき、この部分にかなりのウェイトを置いて取り組んできた。

その手法としては、21ヶ所の地区ごとに計画策定委員会を置き、ヒアリングや座談会、住民意識調査、学習会を実施するなどして、いかに住民の方々に参加していただくかを意識した手法を取り入れ、市全体の計画づくりにおいては、市の作業委員会の委員一人ひとりから、各地区の計画を分析していただくという作業を行ったほか、中・高校生のまちづくりアンケートや福祉サービス利用者のニーズ把握を行った。

また、2カ年にわたって一般公募（70名）による市民ワークショップを開催し、市民提案をまとめながらの計画づくりも進めた。

なお、3つの計画の特徴は以下のとおりである。

「地区地域福祉活動計画」

全市的には400名程の方が委員となり、延べ280回にわたる委員会全てに社協職員が出かけていったことなどから、“4年間の原動力”となった。

「松江市地域福祉計画・地域福祉活動計画」

この計画が連動していなければ意味がないという思いから、通常は別々に策定するものを“一体的に策定”した。

「第2次松江市社協発展強化計画」

社協の仕事とはどういうものなのかという学習会からはじめ、住民から社協活動を評価していただく作業を行った。そういったものを社協が受けとめ、“これから松江市社協としてどうしていくのかという計画”をつくった。

この計画づくりにおいては住民参画と協働をキーワードとしたが、計画の策定そのもの以上に策定プロセスを重視すべきである。もちろん、計画をどう実践していくかも大事であるが、策定プロセスをいかに充実させるかが大きなポイントで、作業そのものが発想であり学びであるといえる。

進 行

「手法を大切にする」ということは、まさにソーシャルワークと言える。手法を学び合い、それを住民とも共有するという視点、それぞれが共同責任をしっかりと

るという意味で、密室で行われがちの確認作業を住民の前で行っていることが組織論的にみても政治学的にみても素晴らしい。

法吉地区社会福祉協議会 石原会長

地区の概要

松江市北部に位置する当地区は、従来は準農村地帯であったものの、昭和40年代から土地開発が進み、団地やマンションなどの建設に伴う人口流入があった地域である。

今年の4月現在で、人口11,372人、世帯数4,532人。高齢化率については15.83%と松江市の平均(22.70%)よりも下回るものの、年々その率は上昇しており、ひとり暮らし高齢者や高齢者世帯が急増しているところである。

計画づくり

第1次地区地域福祉活動計画

平成13年度に松江市社協の指導のもとに、“第1次地区地域福祉活動計画”を策定した。策定にあたっては、地区社協関係者のほか民生委員や福祉協力員、老人クラブ、自治会など、地域の各種団体の代表や地域住民から選出された14人で構成される「作成委員会」を組織し、市社協が示すマニュアルに沿って作業を行った。

手順としては、チェックリストにより現状の作業状況を確認しながら、住民意識調査などを実施して地域の問題点を把握し、それを分析したうえで課題を整理した。そこから重点項目を明確化し、さらには事業化に結びつけるといった方法で計画書を策定した。

なお、当地区では「支えあう心豊かなまちづくりを目指して」という目標を掲げ、主に相談や情報提供体制の強化、学習・話し合いの場づくり、小地域福祉ネットワーク活動の推進、住民参加による福祉活動の開発と実施などといった計画を策定し、さらには計画の進捗状況を管理するための委員会を組織して、次年度の事業計画に反映させるようにしている。

第2次地区地域福祉活動計画

第2次計画については、第1次の計画が平成17年度で終了することから平成17年度中に平成18年度から4カ年にわたる計画を策定したが、第1次を策定した経験があるため、比較的スムーズに進めることができた。

計画の中身や手順については、第1次とほぼ同様であるが、ここでは第1次計画に基づく実践を徹底的に分析しているほか、アンケートや地域の関係団体へのヒアリングなどを通し、地域の状況変化を把握することにも努めたのが特徴といえる。

災害時における地域での助け合い

前年度に市の地域福祉ステーション事業のモデル指定を受けたことをきっかけに、「自然災害時において高齢者や障害のある人たちを地域で支援する制度」を立ち上

げた。

この制度は、“おねがい会員(1)”の安否確認や避難誘導を“まかせて会員(2)”が担うもので、災害時のみならず日常からの見守り活動も行うことにより、安全で安心なまちづくりを目指すものであり、地域と要支援者とが日ごろからのつながりを構築できたり、「向こう三軒両隣」での支えあいを復活させ、地域住民に福祉活動の場を提供できるという効果がある。また、この活動から“地域の安全・安心は地域の力で守ろう”という意識づくりができた。

1 「おねがい会員」一人暮らし高齢者や障害者など、災害時に自力での避難に不安を抱える方のうち、地域の支援を希望し、必要な情報を地域の支援者に提供することに同意した方。(約 150 名登録)

2 「まかせて会員」「おねがい会員」から支援を希望された方や、自治会役員、民生委員、福祉推進員、自主防災組織、ボランティアなど(約 220 名登録)

今後の課題

今後の活動の進めるうえでの視点として、1 点目は、このたび災害時の活動に取り組んだことにより、地域の関係諸団体との連携の大切さを実感したことから、今後の地区社協の活動を、いかに公民館を中心とする諸団体と有機的な連携を図るかが大きなポイントだということ。

2 点目は、より小さな単位での活動の展開が必要だということ。現在地区社協の活動の場は、地区全体を対象とした活動から自治会や町内会単位の活動に広がりつつあることから、それぞれの地域特性が活かされる活動展開が必要と思われる。

3 点目は、人材発掘に工夫が必要だということ。地域の福祉活動については多くの住民の参画がなければ成り立たないが、活動層が固定化し、人材が不足しているのが課題である。いわゆる団塊の世代をいかにして地域の活動に取り込み、活動層を厚くしていくかを考えていかなければならない。

4 点目は、公的施策との連携強化である。このたび地域包括支援センターが市内 5 ブロックに設置されたが、地区社協はこれまで相談・情報提供体制の整備や介護予防事業を担ってきたため、公的施策との連携体制のあり方・仕組みづくりが大きな課題となっている。

進 行

定年退職者の問題は都市部だけではなく、高齢化率が高い地域においても課題とされている。松江市忌部地区では、団塊の世代の方 10 名程度を対象とした「団塊学級」というものを開催しているほか、他の地域でも“学び”というものを通し、地域福祉を実践していくための仲間となっただこうとする様々な取り組みが実施されている。

こうした取り組みは大事であり、小地域における地域福祉実践を住民の底力を活かしながら、公民館を拠点としていかに行政等公的施策と連携して進めていくかがポイントとなるが、地域包括支援センターの設置という話が出たことに関連して、今後行政として、地域包括支援センターを軸とした地域のトータルケアのシステムづくりについてどういった構想をもっているか。

松江市健康福祉部 松本部長

介護保険のみならず障害者自立支援法においてもそうであるが、施設から在宅、そして自立という動きがあるなかで、現状では難しい部分が多くある。地域包括支援センターには社会福祉士や主任ケアマネ、保健師などの専門職が配置されているものの、近年多様な相談が増えており、3名の専門職だけの対応は困難であり、地区社協をはじめ福祉推進員、民生児童委員の協力というのは必要不可欠である。

また、介護保険部分以外の予防に向けた取り組みも必要であることから、今後、行政が責任をもって行うことと、地域ができることを明確にし、包括支援センターを中心に双方が連携しながら進めていきたい。

松江市社会福祉協議会 須田事務局長

当市においては社協が5ブロック全ての包括支援センターを受託しているが、社協が担うからには“社協らしさ”、“社協の強さ”を活かさなければならない。

それは、社協は従来から個別支援を行い、一方で地域づくりも行ってきたという実績をいかに包括支援センターのこれからの動きに盛り込むかということである。

また、3名の専門職と地域福祉家といわれる地区を担当するコミュニティワーカーとの連携や、地区社協や公民館を中軸とした地域のパワーを調整していく役割がある。

今日は、行政と地区社協の方の丁度中間に座っているが、まさに社協には行政と住民の間に入ってコーディネートを担う力というものが求められており、そうした部分を大事にしていきたいと思っている。

進 行

松江は、住民の取り組みが先駆的に進み、行政などがそれを学びながら、一緒に計画をつくっているというイメージを持っている。

これからの地域福祉活動を進めていく視点についてお話しいただきたい。

松江市健康福祉部 松本部長

地域福祉とは住民に密着したものだ。あらゆる法律が地域にウェイトがかかってきているため、行政と社協がそれをすみ分けしながら協力していかなければならない。

松江市社会福祉協議会 須田事務局長

社協の強みを今一度精査する必要がある。その中で個別支援の仕組みを大事に進めていく必要があると感じている。

法吉地区社会福祉協議会 石原会長

私が最後に述べた4点そのもの。それなくして地区社協活動はありえない。

8月24日(木)午後3時10分～午後5時

シンポジウム 「住民主体の地域福祉実践(全国レベル)」

・シンポジスト

NPO 法人 春日住民福祉協議会	会長	高瀬博章(京都府京都市)
社会福祉法人 地域(まち)でくらす会	理事長	井上徹(鳥取県米子市)
琴平町社会福祉協議会	業務課長	越智和子(香川県琴平町)

・コーディネーター

ルーテル学院大学	教授	和田敏明
----------	----	------

・コメンテーター

日本地域福祉研究所	理事長	大橋謙策
-----------	-----	------

コーディネーター

全国で活動される皆さんから話を伺うことでシンポジウムを進めたい。

京都市春日住民福祉協議会の高瀬さんについては、「私どもの自治会には1,300年の歴史がある」と言われていたが、春日学区は大変古い歴地をもつ地域で、文字どおり住民主体の活動を自分たちでつくってきた地域である。

井上さんは、本当の意味で地域に住めるように支援ができるようにする仕組みは十分ではないということから、それを大変苦労しながら地域の中にその仕組みをつくってこられた方である。

越智さんについては、琴平町は金毘羅山がある地域であり、その近くにある商店街は実はシャッターが結構閉まっているということで、町社協としてみんなが集まれる拠点をつくるなど、新しい地域福祉の取り組みをしている。

春日住民福祉協議会 高瀬会長

我々は、春日に住んでいたら施設に入ったり介護を受けなくても、どこまで生き続けられるのかという視点で、「隣どおしのふれ合いを大切に」をモットーに活動を続けている。

当学区は明治2年開校の小学校を拠点とした自治会活動を土台とし、様々なコミ

ユニティ活動を展開してきたが、少子・高齢化に伴う著しい人口減少の進行による危機感から、住民の手によるまちづくり活動が始まったところであり、昭和 48 年に春日住民福祉協議会（学区内 21 町 16 団体で構成）を発足させた。

そのきっかけとなったのは、高層マンション建設の問題が起こった際に、地域住民が団結し、話し合いで問題解決に導いたことが大きな自信につながったことで、その後も自治活動と地域の各種団体の活動を一体的に展開し、住民主体の活動を創り上げてきているところである。

そこでは、一人暮らし高齢者等に対するふれあい訪問や各種教室など、年間を通じて様々な地域福祉活動が展開されており、その活動を充実させるためにも、高齢者等を対象としたアンケート調査を実施してニーズ把握に努めているほか、広報紙「春日だより」については昭和 48 年以来毎月全戸配布しされている。

なお、そうした活動を進めるにあたり、「健康な人」「外出が苦手な人」「虚弱な人」「支えが必要な人」など、それぞれ健康状態やニーズに合わせた活動が展開されている。

また、昭和 54 年に高齢者が火事で焼死した事件の反省から福祉防災地図が作成され、それを 2 年ごとに改訂し、その都度全戸に配布を行っている。その地図には避難場所や経路などが記されているほか、ボランティア用には一人暮らしや寝たきりの高齢者などのいる世帯を色分けしており、状況が一目で把握できるようになっている。（なお、この取組は平成 8 年度に「防災まちづくり大賞・消防庁長官賞」を受賞している。）

さらに、平成 8 年には高齢者の在宅での生活を地域で支え合うことを目的に、行政、専門機関と学区の諸団体、ボランティアでチームをつくり、ネットワークによる支援を行うという「春日福祉サービス調整チーム」を発足させるなど、それまで学区の諸活動で培われたネットワークを活かし、新たに取り組みが生まれている。

高瀬会長曰く「きちっとしたシステムで公的介護サービスが行われていくとしても、介護と介護の狭間を埋めるのはやはりお隣どうしのふれあい。隣どうしがボランティアで支え合うといった気持ちが広がってネットワークとなる。」

社会福祉法人 地域（まち）でくらす会 井上理事長

米子市では大型店の郊外進出などにより中心商店街の空洞化が進み、市内全体でも商店のうち 33%が空き店舗という状況になっている。

社会福祉法人 地域（まち）でくらす会が拠点を置き事業を協働で実施している「東倉吉町商店街振興組合」は市の中心部に位置する。空き店舗率は 42%となっている。高齢化も進み、東倉吉地区では 43%と高い。

発表内容は、空洞化が進む中心市街地での高齢者等交流施設の整備を通じた市街地活性化の取り組みであった。

このプロジェクトは、東倉吉商店街振興組合と西倉吉商店街振興組合の有志がまちおこしを目的に組織した「笑い通り協議会」と「社会福祉法人 地域（まち）でくらす会」が2本柱となり、市民団体の「呆け老人を抱える家族の会鳥取県支部」「高次脳機能障害者家族会」「地域を見つめなおす懇談会」の5団体で構成している地域のネットワークである、「いきいき“まちくら”ネットワーク」が中心となっている。

一つ目の柱は、かつて米子の華やかなスポットであった「田園」という喫茶店を改修し、デイサービスセンターと地域の高齢者や買い物に来たお客さんと交流できる小規模多機能型の施設を設置するプロジェクトが「田園プロジェクト」である。

このプロジェクトでは「高齢者が気軽に集える街づくり」を核として、商業と福祉が融合し、様々なサービスや施設を提供することで、商店街への客足が増加し、最終的に賑わいが創出されることを目指している。合言葉は、「米子を山陰の巣鴨に！」。

2つ目の柱は、「高齢者コミュニティ施設」の開設である。これは旧喫茶「田園」の2階部分を改装し、に平成15年度コミュニティ施設活用商店街活性事業として「高齢者コミュニティ施設」をオープンさせた。

運営は「呆け老人を抱える家族の会鳥取県支部」が行い、介護・認知症・介護保険などの高齢者の生活に関わる相談ができる「相談コーナー」や趣味の教室やものづくりを楽しめる高齢者の憩いの場がある。絵手紙教室やパソコン教室などの教室も行われている。

さらに、平成16年4月には1階に認知症対応型小規模デイサービスセンターと障害のある人の仕事場喫茶が開業した。改装費用は1階2階合わせて約2,900万円で、国・県・市の補助金に加え、市民から約870万円の寄付金を集めた。

このような取り組みを通して、商店街に活気が生まれた、住民に元気が出てきたなどの効果があった。

介護保険事業の課題として特養などの大規模施設に比べ在宅福祉事業は収益が上らず、兼業をしないと経営が成り立たないこと、現状の介護保険制度では地域生活支援の仕組みが弱く、地域福祉システムの構造改革が必要であることなども指摘し、米子市中心市街地での包括的な地域支援システムづくりを目指し、障害者、高齢者、子どもたちが安心して暮らせるよう、小規模多機能型地域生活支援センターによるノーマライゼーションの実現や地域の人間関係の復活に向けた取り組みを継続していくという話がされた。

さらに、在宅生活支援に必要な仕組みとして、相談窓口、家庭訪問、生活支援策の3つがうまくつながらないと在宅生活は難しい、という考えを示した。

琴平町社協 越智業務課長

琴平町は人口 11,000 人弱で高齢化率は 30%を超えており、一人暮らし高齢者が多いのが特徴となっている町である。

これまで「誰もが安心して暮らせるまちづくり」を目標に掲げてきた社会福祉協議会としては、住民一人ひとりに寄り添って、一人ひとりのニーズ応えることができる社協活動を理念に、“我が家”にサービスを運ぶ形を基本としているが、食事を摂ることと服薬の管理が必要であることに気づき、そこを中心としたサービス提供を始めた。

中心となったのはホームヘルパー派遣事業で、そこでのニーズから食事サービスを始め、現在では月曜から金曜日までの週 5 日昼食を配食しているほか、週 2 回は夕食も配食している。以前は週 2 回の会食サービスを行っており、一人暮らしの男性からは「人と一緒にものを食べることが何よりのご馳走だ」という声もあったが、徐々に集まれない方が増え、配食サービスを始めることになった。

また、おかずだけのサービスも行っている。薬よりも食事で健康管理を続けることこそが、究極の介護予防だと考えている。

また、このほかに“場”をつくるという取り組みのきっかけとなったのが、ヘルパー事業から生まれた「えんがわクラブ」。

きっかけは、ヘルパーが入っている家庭の中に一人暮らしでうつ状態の方がおり、ヘルパーだけでは対応できずにいた。ヘルパーが行けないとき、お年寄りには事務所の応接セットに居てもらって、我々職員が仕事をしながらみようということが「えんがわクラブ」の始まり。徐々に増えて、高齢者だけではなく、障害がある方や、学校の長期休暇には小学校の先生が子どもを連れて来たこともあった。

「えんがわクラブ」では、認知症の高齢者でも、その中で自分の役割を見つけ、自分の居場所が見えてくる。こうした空間が非常に大事だということに気付いた。

在宅の生活だけでなく、在宅に復帰しても施設や病院に入らざるを得ない状況は必ず出てくるため、施設や病院も一緒になって地域での生活を支えるネットワークをつくる必要があるのではないかということから、みんなが一緒になって、地域での生活を支えることを目指した。

その取り組みの一つとして、「医療・保健・福祉関係者連絡会」がある。町内には一番多いときで 15 の医療機関があった（精神科医以外は全てあった）が、医療機関の医院長や事務長、保健師、民生委員、社協職員などが一堂に会し、まずお互いにそれぞれの分野を理解することから始めた。

第 1 回目は手に汗を握る緊張感のある会議だったが、今では年に 1 回事例研究などを一緒に行い、それぞれの役割はどうあるべきかなどを議論している。

専門家によるネットワークのほかに、住民たちが自分たちで出来ることは自分たちでという発想から、「こんぴらアイネット」「象郷みまもりネット」「榎井ハッピー

ネット」「五条（互助）ネット」の4つの地域からなる住民ネットワーク“地域福祉推進連絡会”をつくった。

住民活動としては、「ひだまりクラブ」という地域の集会所を活用した小地域サロン活動がある。そこでは退職した男性などが中心となって年間事業を企画、その一つが、みんなで讃岐うどん食べるというもの。会場に来られない方は孫など家族が受けとりに来たり、家族が来れない方には担当が届けるなど、1回でうどん100玉も出るほどの盛況である。こうした取り組みが自主防災組織立ち上げにもつながっているなど、地域みんなで自分たちのまちを守ろうという意識が生まれている。

もう一つの拠点は商店街の中にある「ちょっとこ場」。ここは、大人から子どもまで地元の方が寄ることができるほか、金毘羅山の山道にあるため観光客も寄ることができ、様々な方が自然な形で集まれる場になっている。

商店街は高齢者が生活をするうえで大事な場であり、なんとしても商店街をなくしてはならないという思いがあった。また、徘徊老人が安心して街を徘徊できる見守りネットの重要な拠点になるよう、そこに場を設定した。

住民活動のもう一つの切り口として、「防災・防犯ネット」がある。これは、核家族化によりお互いの顔を知らない状況の中で、子どもの視点での防犯・防災、高齢者にとって危険なところや助けなければならない高齢者などを一緒に考えることによって、地域での“つながり”をつくる。

“しっかりしなければならぬ”という意味の「シャントセナの集い」という学習活動では、“誰もが安心して暮らせるまちづくり”を住民主体で進めていこうとしている。

最後に、一人あたりの老人医療費が平成4年から平成14年までの10年間で、県全体では上がっているのに対し、琴平では殆んど変わっていない。これは、生きがいもてるまちづくりを社協が続けてきた成果ではないかという評価もある。

大橋謙策氏コメント

安心して

どういうことがあったら安心なのかを考える必要がある。例えば、
・保健、医療、福祉の三位一体、
・在宅福祉の充実、
・服薬等
地域に住んでよかったという有用感を感じられるようにしたい。

ソーシャルサポートネットワーク

近隣住民が助け合っていく、評価する、情報提供することが大切。

町にあるものに光をあてること

交流の場所や居場所づくりにつなげる。小、中、高校生が参加することが大切。

ニーズキャッチからサービス開発をしていること

地域住民が求めているサービスを開発する。

資金は行政丸抱えではなく、いくらでも工夫できるはず。

米子の実践はまさに福祉でまちづくりだ

個別の事例を大事にして、一人ひとりが住んでよかったという町づくりをしていくべき。

地域のネットワークをどう作るか

保健・医療・福祉の関係者の集いをやって医療費が上がらない（琴平の事例）

春日福祉サービス調整チームを NPO 法人でやっている

これは、まさにコミュニティソーシャルワークだ

地域福祉の主体形成をどう作るか

松江での公民館主体の地域福祉活動

地方自治体の主体性が問われている

地域福祉の主体形成を社協主体でやる必要がある 社協の存在意義につながる

社会福祉法人の経営のあり方

8 月に社会福祉法人経営研究会報告書を出した。NPO 法人が出てきている中で、社会福祉法人の方向はどこへ向かうのか考えないと。

経済活動と福祉活動などをトータルで考えていく必要がある

専門職としてのコミュニティソーシャルワーク機能を発揮していかないと社協の存在意義がなくなる。

8 月 25 日（金）午前 9 時～午後 5 時半

ワークショップ

ワークショップ 8

『福祉でまちづくりを展望した地域福祉計画と地域福祉活動計画の策定と進行管理』

会場：古志原地区公民館、アドバイザー：鷹野吉章（文京学院大学）

セッション 1：住民主体の地域福祉計画・地域福祉活動計画策定の意義・課題

- 住民主体の計画づくりとは？ 計画策定の実際から考える -

（1）松江市の実践事例報告

松江市社協須田局長

市社協として活動計画づくりの旗振り役をやってきた。介護保険に振り回されていたという認識があり、その中でもう一度地域福祉、社協の本来の役割は何かを考えていた。

平成 12 年の社会福祉法制定を受け行政に先立ち社協が計画を作ることにした。行政や地区社協などからも計画策定への市社協に対する期待感も感じていた。県社協職員を呼んで勉強会もやった。

私としては、活動計画策定を通して社協の地域福祉部門を活性化したいという気持ちがあったし、社協の法的な位置づけに甘えないでやっていきたいという思

いもあった。行政計画が先行すると社協が光らないという話も聞いていたので先行したいという思いも強かったし、市町村合併前に策定したいとも思っていた。

活動計画づくりに先駆けて公民館をベースに市内 21 地区の計画を先行してきた。上からの押し付けではなく住民が関わるという視点を重視した。

松江市では、公民館協力費を住民が負担し、公民館運営協議会というのを設置している。公民館長 = 地区社協事務局長（地区社協会長はほとんどが一般の方。希に公民館長 = 会長）。地区社協会長連絡会の事務局が市社協内にある。

地域の福祉指標（地区の高齢化率や一人暮らし高齢者数など）は市社協事務局で準備し、地区社協に提供している。

地区社協で巡回福祉タクシーを運行しているところもある（年間 52 万円でタクシー会社と契約し週 2 回 1 往復運行）など、各地区社協で独自の活動を行っている。

活動計画策定の途中にセミナーを開催し、地域福祉とは何ぞやということを確認したり、住民に入るには普段着で入る、BGM を流す、などの工夫もした。

住民からは、住民に参加させているが、計画は事務局で作るのではないかという疑問の声もあったため、合同事務局会を立ち上げた。

古志原公民館 前館長 上谷慎二氏

公民館は生涯学習と同時に地域福祉の拠点だ（社会教育法 第 5 章 第 20 条（目的）に、「公民館は、（中略）生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする」とある）ということが言われていたので、活動計画づくりに取り組んだ。結果として取り組んでよかったと思っている。

古志原地区は人口 1 万 5 千人、5,600 世帯、高齢化率は 23%。交通の便はよく病院もあり住みよい町だが、高齢者世帯や一人暮らし老人も増えている。少子化も進んでいる。

計画策定にあたっては、調査を行い、調査集計にも住民の協力を得ながら時間をかけて行った。結果的にはこのような非効率な作業が逆に関係者のまとまりを生んだと思う。

松江市健康福祉部次長 石飛秀人氏

社会が成熟してくると住民ニーズも複雑化してくる。

移送サービスについてはニーズが多いが、無料だと白タク行為にならないが行政負担が増える、有料だと白タク行為になる。

松江市では、資源エネルギー庁の原発交付金を使ってコミュニティバスを運行している。タクシー会社と契約をし、ルートは住民の方に考えてもらっている。市中心部では運営協議会立ち上げは難しい。

質疑

Q：公民館と自治会の関係はどうなっているのか？

A：自治会連絡会の事務局を公民館においている。古志原地区内にいくつかの区があり、さらに 65 自治会に分かれている。20 人から 30 人の自治会から 300 人くらいの自治会までまちまち。

松江市忌部公民館長、全国公民館連合会副会長 福間敬明氏

地区社協は、地域福祉を明らかにする。町内会、自治会は実戦部隊だと思っている。公民館が地域福祉もやらなければならない（社会教育法 第 5 章 第 20 条）。実質的には平成 7 年度からスタートした。公民館には社会教育主事が配置されているが、公民館は地域のことを勉強し実践する場だと考えている。

同志社大学教授 上野谷加代子氏

都城市では社協が行政に働きかけて地区活動計画を策定したが、松江では地区社協主体で策定しているという違いがある。地区社協職員が福祉政策などについて勉強していることが大きい。

日本地域福祉研究所理事長 大橋謙策氏

松江市は平成 4 年からふれあいのまちづくり事業をきっかけに公民館とのタイアップが進んだ。当時は、団体の世話中心だったがふれまちがきっかけに変わった。公民館を拠点に地域に丁寧に入っていったことが今につながっている。

また、平成 9 年には公民館に「保健福祉推進員」を配置し、公民館を拠点に地域福祉を推進する基盤整備がなされた。

実践報告の後、行政計画グループ、地域福祉活動計画グループ、地区活動計画グループの 3 つのグループに分かれ、地域福祉計画・地域福祉活動計画策定の目的や意義・課題について各グループで協議をした。各グループからの報告は次のとおり。

【行政計画グループ】

（目的）福祉コミュニティ形成。互助・支え合い社会の実現。安心して暮らすため。

自治と民主主義（住民自治の実現）。かゆいところに手が届くサービス。トータルケアのシステム作り。

（意義）住民の意識が変わる 充実・達成感を得る。行政と住民のパートナーシッ



2 日目のワークショップの様子。大橋先生も見えられコメントをいただいた。

プ。社協存続のカギ。

(課題) 住民の意識の低さ。町内会加入率が低い。関係者の意識や行政の意識。行政・社協のモチベーションの低さ。財源の確保。協働ルールの確立など。

【活動計画グループ】

(目的) 福祉活動参加のきっかけづくり。地域の将来展望を描く。住民や行政に社協の方針を示す。

(意義) 知る・学ぶ・理解する。学習の場。自助・共助・互助の関係理解 将来のリーダー養成。社協職員のスキルアップ。

(課題) 住民への動機付けと参加形態。社協全職員の共通理解をどう図るか。

【地区活動計画グループ】

(目的・意義) 尊厳を持って生きる ニーズ・課題把握 土台作り(住民理解)

(課題) 財源確保、事業実施回数、拠点作り(空き家活用など)

松江市社協より

「学びを共有するためのワークシート」を作成し、地区社協に対して活動計画づくりの参考資料として配布した。(平成15年7月作成)

古志原公民館前館長 上谷氏

地区社協にも福祉の専門家が必要だと思う。福祉事務所長経験者などを巻き込んでいきたい。また、地区社協で活動計画を作った成果として、いろんな団体に活動を提起した際に理解されやすいことだ。

古志原公民館館長 竹谷氏

「安全・安心ネットワーク古志原」という活動を通して子どもの安全・防犯活動を展開。その際、ジャンパーを100万円の予算で作った。たかがジャンパーさねどジャンパーで、ジャンパーを身につけたことで親近感が生まれた。具体的な事業にまず取り組むということが大事だと思う。今後は、段階の世代も活動に取り組んでいきたい。

セッション2：住民主体の地域福祉計画・地域福祉活動計画に求められる視点と取り組み方法 - 計画実施過程の進行管理に焦点をあてて -

セッション1と同様に3つのグループに分かれ、松江市で「できた」施策、事業、活動の理由や要因は？ 地域福祉計画・活動計画をよりいいものにしていくためには？という視点でグループ協議を行った。

各グループ報告で出された意見は次のとおりである。

うまくいっている要因：把握と対応がしっかりできていること、公設民営の公民館を拠点にしていること、ワークショップ等で社協が関わったこと、ミッション（こころざし）がある、など。

これからの方向性：若い人の関わりや次のリーダー育成、行政・社協との連携、町内会館等の活用、高齢者

だけではなく子どもや障害者問題への対応を、公民館を基礎自治体としての拠点として位置づけること、社協職員ワーカーの関わり（地区担当制）などが報告された。



2日目のワークショップ、グループ発表の様子。

<地元関係者からのコメント>

松江市健康福祉部次長 石飛氏：地域福祉計画にある「地域福祉ステーション」は未完成だが、走りながら整備していきたい。

松江市社協 須田事務局長：松江の公民館の運営方式が地区社協活動計画策定や地区社協における地域福祉推進の大きな要因となっている。ある地区社協の事務局長の言葉に地域への愛着と責任を基礎とした成熟過程にある住民像を垣間見た。それは、「市や市社協にあれこれ要望していく時代ではありません。自分たちの地域は自分たちで責任を持って守っていきたい。それが当たり前です。」という言葉である。

コーディネーター 鷹野吉章氏まとめ：松江では、・地域住民の意識を高め、・地域ニーズを把握し、・地域の力（強み、資源）を活用していることが地区社協単位の地域福祉活動の原動力となっている。

8月26日（土）午前9時～10時半

ワークショップ総括

各ワークショップアドバイザーからの報告の後、上野谷加代子氏から次のようなコメントがあった。

活動する意味付け、意義付け、理解する仲間をいくら集めているのかということが大切であり、素人の料理人をいっぱい作らないといけない。そして、その中から

プロの料理人を作るには、いいものを見ないといけない。松江には素材といい料理人が揃っている。松江に学ぶということは、他の方々と共有し地域へ還元することが不可欠である、とまとめた。

8月26日(土)午前10時40分～午後12時10分

鼎談

「地域福祉と住民の主体形成 ～みんなでやらこい“福祉でまちづくり”～」をテーマに、松江市助役 片山重政氏、全国公民館連合会副会長 福間敬明氏、日本地域福祉研究所理事長 大橋謙策氏の3名による鼎談が行われた。

松江市助役の片山氏からは、計画は策定とともに評価・点検も大事にしている、という話があり、住民、社協と一体となって計画の実施、評価・点検を行っていくことを強調していた。

全国公民館連合会副会長の福間氏からは、行政もお金がない時代。地域住民で出来ることは住民がやらなければならない、という住民の福祉活動参加への必要性を強調していた。

大橋氏からは、公民館、地区社協、町内会連合会が三位一体で連携していくことが大切であること、かゆいところに手が届くことがいいケアではなく、その人・その家族の意思を大事にすることが必要であること、地区ごとに「保健・医療・福祉のつどい」を開くこと、個別事例を大事にしながら医師等とチームを組めるくらいの力量をつけないと社協も生き残れない、社会還元型生涯学習が松江で実践されている、など今回のセミナーと松江の実践に対するコメントをいただいた。

終わりに

島根県社協でも、秋田県同様にコミュニティソーシャルワーカー養成研修を実施しており、松江市社協からも6名の職員が受講している。今後も職員の受講を進めながら「地域福祉ステーション」を核にしながら、コミュニティソーシャルワーク実践に取り組んでいくという須田事務局長からのお話からは、地域福祉に情熱を持って取り組んでいる社協マンの熱い心が感じられるとともに、本県におけるトータルケア推進を考えるうえで大いに刺激となった。



3日目に行われた鼎談