第３期登別市地域福祉実践計画「きずな」

平成２８年度～３２年度（２０１６～２０２０）

社会福祉法人　登別市社会福祉協議会

はじめに

登別市社会福祉協議会では、平成１８年（２００６年）に登別市地域福祉実践計画「きずな」を策定して以来、共に支え合い、助け合う「福祉でまちづくり」の実現に向けた取り組みを、地域の皆様と進めてまいりました。

平成２７年度（２０１５年度）に、５か年をかけて進めた第２期きずな計画の最終年度を迎えることから、きずな計画の策定・推進・評価を担い、地域住民の代表者と市内福祉専門職等で構成された「きずな推進委員会」において、これからの時代に立ち向かう新たな計画の策定に取り組みました。

第２期きずな計画策定時より組織した「小学校区きずな推進委員会」、「専門委員会」をはじめ、第３期きずな計画策定に向け、高齢者や障がい者に係わる課題抽出、市民の声を聴くアンケートの作成、きずな計画の評価指針等を協議する、それぞれ分野に特化した「プロジェクトチーム」を新たに設置し、より包括的なきずな計画の策定を進めてまいりました。

第３期きずな計画は、全市的な取り組みをまとめた「全市きずな計画」と、８つの小学校区を圏域とした「校区きずな計画」で構成され、平成２８年度から平成３２年度までの５か年計画としてここに完成いたしました。

アンケート調査やそれぞれの校区において開催した住民座談会を基に、個人の課題を地域の課題として捉え、地域住民がお互いに助け合いながら課題解決にあたる地域福祉活動やサービスを具体化するとともに、この計画を実行するため「市民」、「きずな推進委員会」、「関係機関・団体」、「社協」、「行政」の主な役割を整理し、明記しております。

また、市が策定した「登別市地域福祉計画（第２次）」との連携も図り、共に地域福祉の両輪となりながら、この計画を推進してまいります。

社会情勢が目まぐるしく変化している現代において、地域福祉にかかる期待や役割は、今後ますます増えてまいります。社会福祉協議会は、地域住民のおもいがつまったこの計画を、行政はもとより、地域の福祉実践者をはじめ、社会福祉法人や医療法人、ＮＰＯ法人、福祉事業所、ボランティア団体、企業など、幅広く連携を図り、地域での協働の仕組みづくりを進めてまいりますので、今後ともご指導ご協力を賜りますよう、お願い申し上げます。

終わりに、この計画の策定にあたりご尽力賜りました、多くの地域住民の皆様、町内会関係者、民生委員・児童委員、ボランティア団体等の皆様に対しまして、心よりお礼申し上げます。

平成２８年４月

社会福祉法人　登別市社会福祉協議会

会　長　　山　田　　正　幸

もくじ

○第３期登別市地域福祉実践計画「きずな」策定にあたって・・ １

序　章・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ７

小さな幸せを希望に紡ぐわたしのまち登別・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ８
１．登別における福祉を取り巻く現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ９
２．いまいちど　きずな１０年の軌跡を確かめる・・・・・・・・・・・・・・ １４
３．生活支援サービスを考えたアンケート調査・・・・・・・・・・・・・・・ ３１
４．「きずな」を具現化する市民たち・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ５３
５．第３期「きずな」計画の展望と課題
　～小さな幸せを希望に紡ぐまちづくり・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ６１

第１章　きずなの理念と基本目標・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ７３

１．きずなの意義と特徴・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ７４
２．第３期登別市地域福祉実践計画「きずな」の目標 ・・・・・・・・・ ７５
３．きずなの基本理念・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ７５
４．きずなの５つの基本目標・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ７６

第２章　全市きずな計画と小学校区きずな計画・・・・・・・・・・ ７８

１．第３期きずな計画の体系図・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ７９
２．第３期全市きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ８０
３．第３期小学校区きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １０１
　登別小学校区きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １０２
　幌別東小学校区きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １０４
　幌別小学校区きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １０６
　幌別西小学校区きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １０８
　青葉小学校区きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １１０
　富岸小学校区きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １１２
　若草小学校区きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １１４
　鷲別小学校区きずな計画書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １１６

第３章　第３期きずな計画策定の軌跡・・・・・・・・・・・・・・・ １１８

資料編・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １４８

１．第３期きずな計画策定に関する各種会議等一覧・・・・・・・・・・ １４９
２．住民座談会資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １５１
３．各種ＰＴ資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １６６
４．きずな推進委員等名簿・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １８３
５．第３期登別市地域福祉実践計画「きずな」策定要綱・・・・・・・・ １８５
６．きずな推進委員会設置要綱・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １８８

○第３期登別市地域福祉実践計画「きずな」策定にあたって

（１）社会福祉協議会

社会福祉協議会（通称：社協）は、「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として社会福祉法に位置づけられており、全国の都道府県市区町村に設置されている。

社協は、地域で暮らす住民のほか民生委員・児童委員、社会福祉施設・社会福祉法人等の社会福祉関係者、保健・医療・教育など関係機関の参加・協力のもと、地域の人々が住み慣れたまちで安心して生活することのできる「福祉でまちづくり」の実現をめざしたさまざまな活動を行っている。

登別市社協では、昭和４２年（１９６７年）１２月に社会福祉法人として設立されて以来、誰もが住み慣れた地域で安心して生活できる福祉のまちづくりをめざし、地域住民と地域のあらゆる団体・組織の参画と協働により、地域の特性を踏まえたさまざまな福祉事業の企画と実施に取り組んでいる。

（２）社協がつくる地域福祉実践計画

「わがまちのこれからの地域福祉をどのように進めるのか」という目標を社協や関係団体が協働して民間の立場から策定する計画である。

福祉のまちづくりをめざして、地域福祉の推進役として位置づけられている社協が中心となり、地域にある行政だけでは解決しにくい生活課題を地域住民、関係機関・団体、企業等の協働により、それぞれにできることをまとめた５か年の行動計画である。

登別市社協では、市民、関係機関等と計画づくりを行い、この計画の愛称を「きずな」としている。第１期登別市地域福祉実践計画「きずな」（以下「きずな計画」という。）では、「福祉のまちづくり推進会」が策定を行い、きずなを推進する使命のもと、「きずな推進委員会」に名称を変更し、第２期きずな計画以降の策定にあたった。

（３）行政が立てる地域福祉計画

行政計画として、地域福祉推進のあり方を具体化する計画である。地域住民に最も身近な行政主体である市町村が、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の内容や量、その現状を明らかにし、かつ、確保し提供する体制を計画的に整備することを内容としている。

平成２８年度（２０１６年度）からは第２次５か年計画がスタートする。

社会福祉法（抄）

第１条（目的）

この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まつて、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資することを目的とする。

第４条（地域福祉の推進）

地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

第 107 条（市町村地域福祉計画）

市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

１　地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
２　地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
３　地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

第 109 条（市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会）

市町村社会福祉協議会は一又は同一都道府県内の二以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあっては（中略）が、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。

１　社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
２　社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
３　社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成
４　前三号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

（４）きずな推進委員会

きずな推進委員会は、第３期登別市地域福祉実践計画「きずな」策定要綱（資料編参照）に基づき、地域住民、関係機関・団体等と協働して計画策定を行うとともに、きずな計画の定める具体的な事業推進に関し、実施計画の策定、実行、評価、改善を行うために設置するものである。

きずな推進委員会では、以下の会議の区分と役割に応じて、各種会議を行い、きずなの推進を図っている。（図１－１参照）

１）推進委員会（きずな推進委員会・校区きずな推進委員会・専門委員会）

きずなの推進及び計画策定に係る全ての事項を協議・決定する会議であり、計画策定後も、計画推進の進行管理と評価・点検を行い、市民主体の福祉のまちづくりを推進する役割を担う。

また、小学校区単位で編成する「校区推進委員会」及び専門機関・団体等で編成する「専門委員会」を設置する。

２）正副委員長会議

正副委員長、校区リーダーを対象に円滑な策定作業を行えるよう重要事項の検討、企画実施の作成等を行うほか、オブザーバーとの打ち合わせ等を行うために設置する。

３）リーダー会議（きずなリーダー会議）

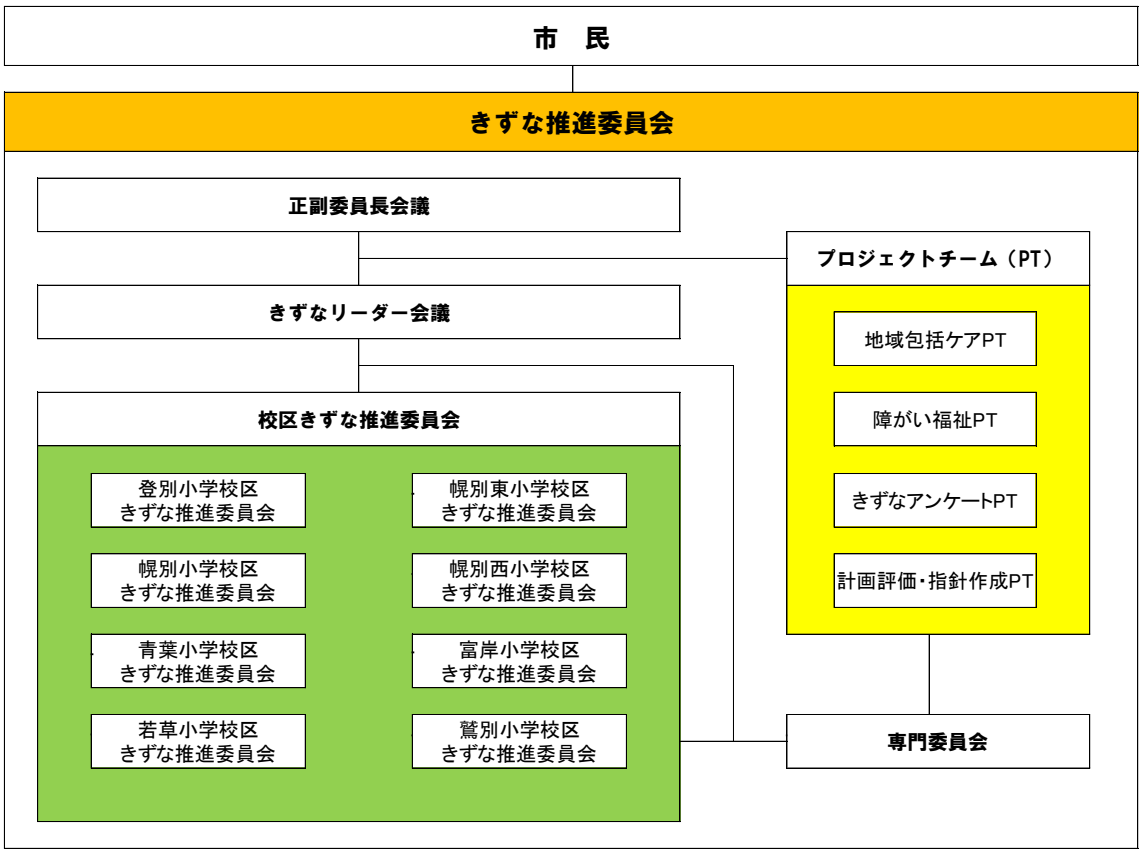
正副委員長及び、校区リーダー・サブリーダーを対象に、きずな推進委員会の運営及び計画策定に関する総合的な調整を担う。

４）作業委員会（プロジェクトチーム（以下「ＰＴ」という。））

きずな計画の策定・推進に関する調査・研究・分析及び計画素案等の作成を行うため設置する。

① 地域包括ケアＰＴ
　内容／・介護予防に関すること　・生活支援サービスに関すること　など
② 障がい福祉ＰＴ
　内容／・社会参加に関すること　・就労支援に関すること　など
③ きずなアンケートＰＴ
　内容／・項目の検討に関すること　・アンケート要件に関すること　など
④ 計画評価・指針作成ＰＴ
　内容／・計画の評価・指針作成　・各種事業の助成金見直し　など

図１―１　きずな推進委員会組織図



（５）きずな推進に関わる重層的な福祉圏域の考え方

平成１９年（２００７年）の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会*1」の報告で、住民の地域福祉活動が活発に行われている地域では、市町村のなかで重層的に圏域が設定されていること、特に住民自身による生活課題の早期発見などの活動が小地域において効果を発揮していることを指摘し、福祉圏域の重層的な設定の重要性を強調している。

そこで、第２期きずな計画では、地域における「新たな支え合い」の仕組みづくりを進めるため、地域に密着した日常生活が行われている小学校区を福祉圏域として設定し、校区きずな計画を策定した。

この第２期きずな計画策定時の考え方を踏襲し、第３期きずな計画でも引き続き重層的な福祉圏域を設定（図１－２）するとともに、支援を必要としている人を支える支援体制を整理した。（図１－３）また、第３期全市きずな計画では、基本目標毎に福祉圏域を標記している。

＊１　「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」について検討するため、厚生労働省社会・援護局の求めに応じ２００７年（平成１９年）１０月に設置された。

図１－２　登別市の福祉圏域区分と事業の位置づけのイメージ

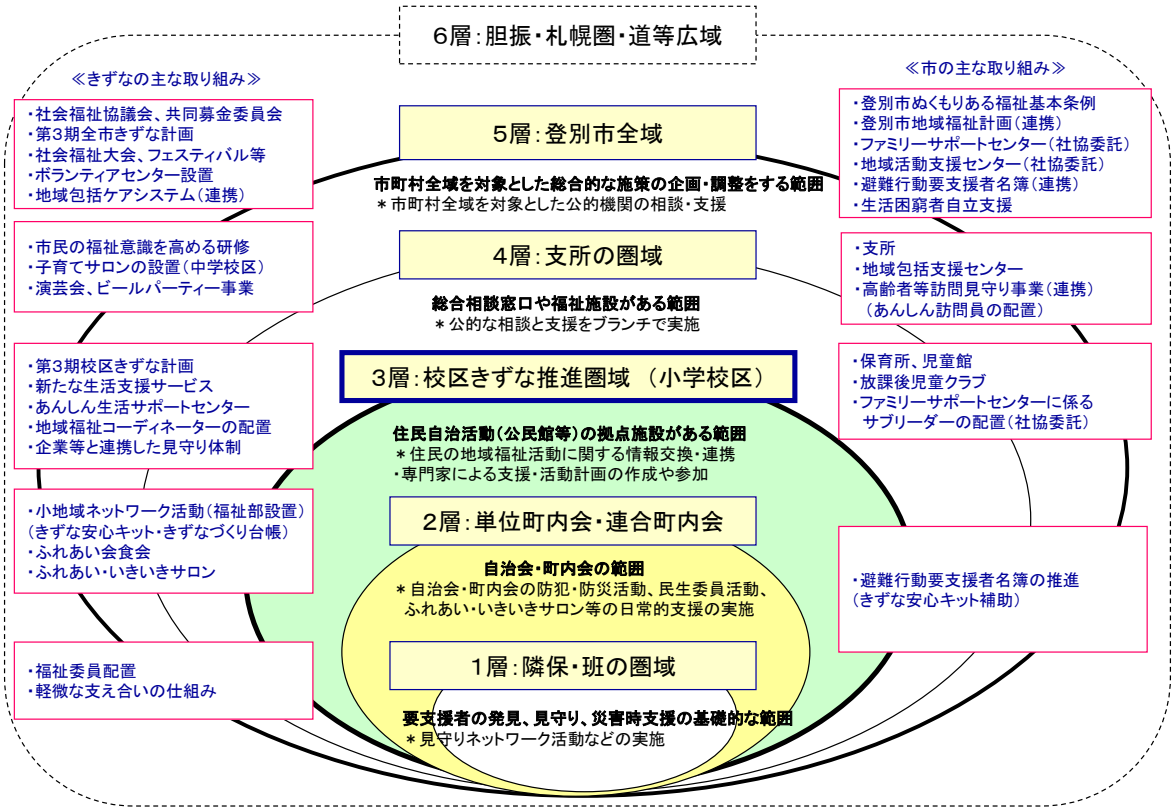
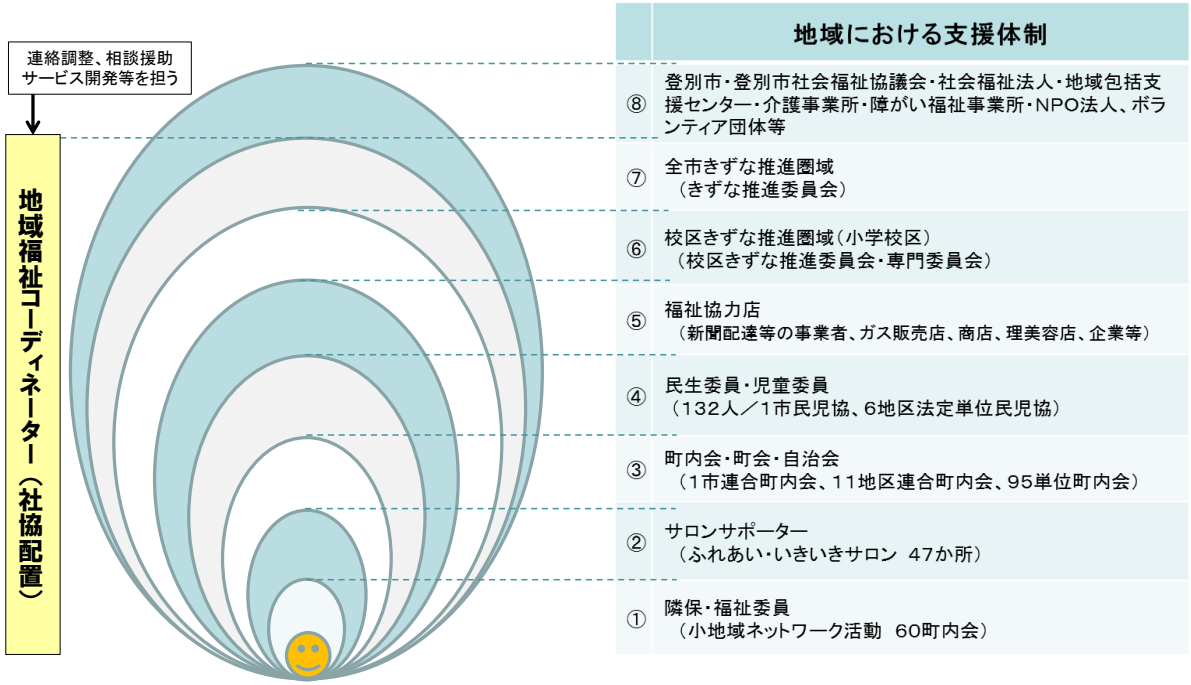


図１－３　支援を必要とする人をもれなくカバーする支援体制　イメージ



（６）全市きずな計画と校区きずな計画

全市きずな計画は、第５層の市全域をカバーする地域福祉実践計画そのものであり、事業及び活動を明記している。

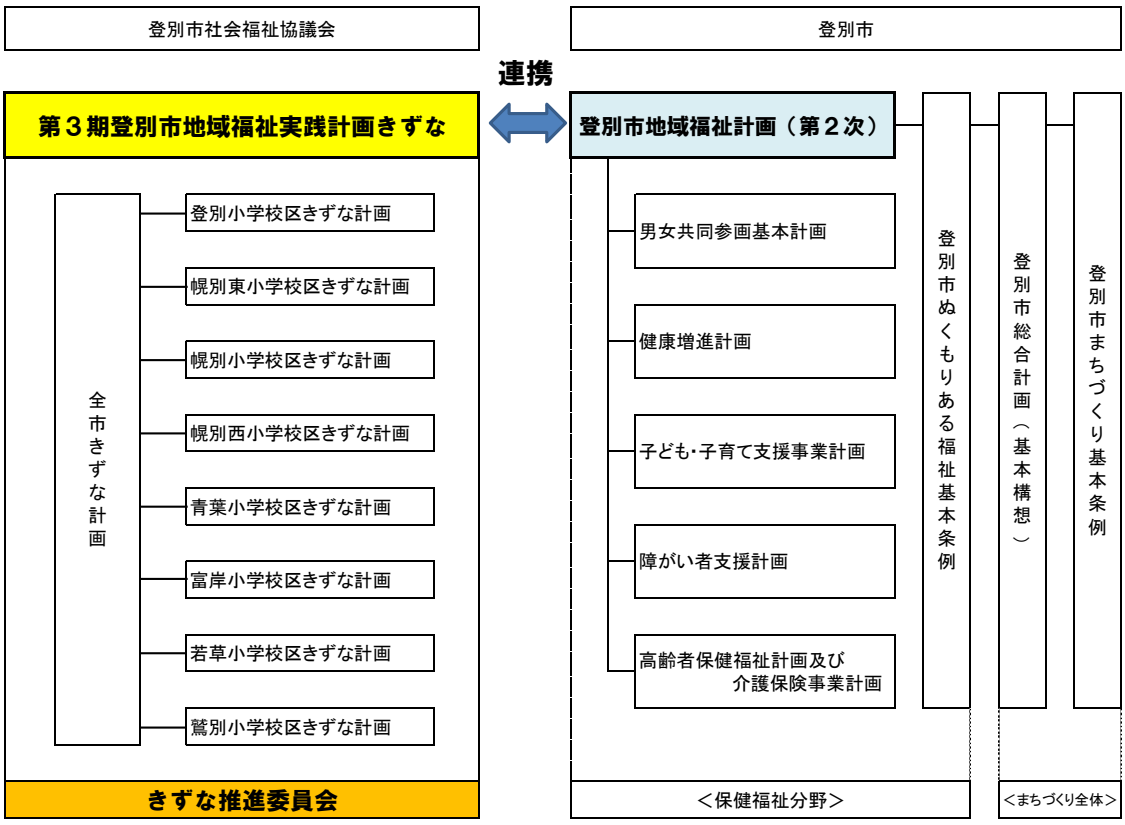
校区きずな計画は、重層的な福祉圏域の考え方に基づき、全市きずな計画だけではなく、住民のおもいを束ね、より地域ニーズに即した活動が展開されるよう小学校区を単位とする福祉圏域（第１層から第３層）で行う取り組みを中心に、８つの校区きずな計画を策定している。

（７）登別市地域福祉計画との連携

登別市が策定する「登別市地域福祉計画」とも連携して、互いに車の両輪として地域福祉を推進する計画としている。（図１－４）

第３期きずな計画、登別市地域福祉計画（第２次）ともに、平成２８年度（２０１６年度）から平成３２年度（２０２１年度）を計画期間としている。

図１－４　登別市地域福祉計画との連携図



序　章

小さな幸せを希望に紡ぐわたしのまち登別

豊かさは　本物だったのか？
長生きすることは　幸せだったのか？
人の世話になりたくないといっていたのは　本音だったのか？

そんなわたしが　わずらわしいと　思っていた
たくさんの手を借りて
いま　このまちで生きている
この家で　このまちで
いのちの種火が　静かに燃え尽きる日まで
生きていくことが
わたしの　たった一つの希望となった

他には　もうなにもいらない　ほしくない
それは　欲だったと　知ったから
本当の幸せは
自分が　生きていることの喜びを
人と分かち合うときに　わきあがってくるものだと　知ったから
豊かさとは　ものに囲まれた暮らしではなく
信じることのできる人が　私のそばにいることだと　知ったから

ひとりではない　ひとりぼっちではない
「大丈夫だよ」
まごころを　感じた瞬間（とき）から
わたしは　ここで　生きる希望を　見つけた
「ありがとう」
そう　こころから伝えられる人が　わたしのまちにいる

わたしの小さな幸せを　わたしたちの希望に紡ぐまち
「きずな」を　実感できるまち
それが　福祉でまちづくりをめざし
市民が　躍動するまち
時代を拓く　新しい福祉の実践計画を
市民が創り　市民とともに　社協が進める
わたしたちのまち　登別

だから　わたしも　行動（うご）く
「地域で生きる　地域に生きる　地域が生きる」
そんなまち　登別にするために

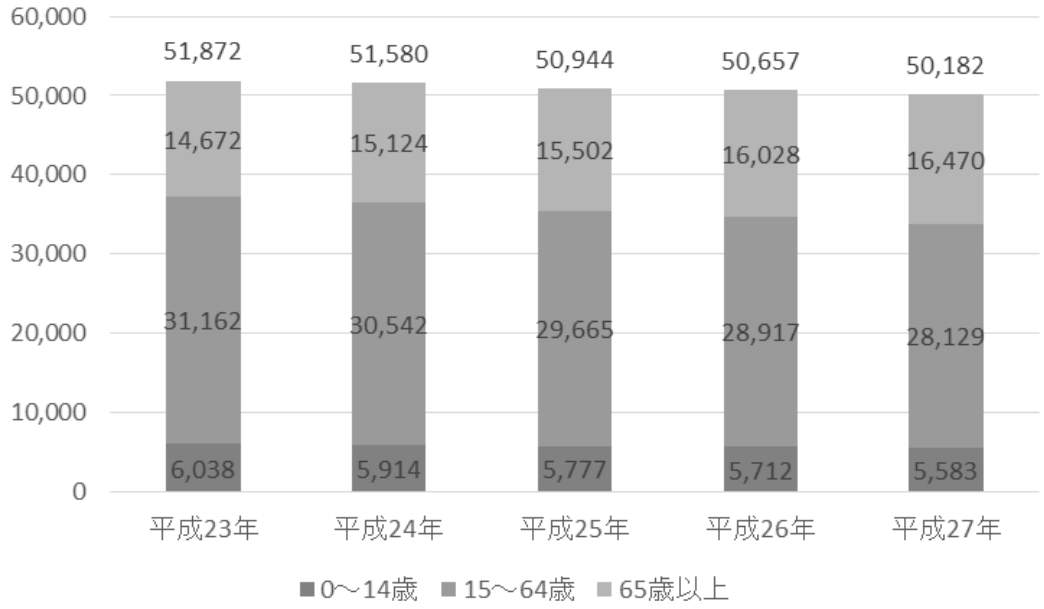
１．登別における福祉を取り巻く現状

（１）統計にみる福祉課題の抽出

登別市は、北海道南西部に位置しており、東西約１８.５ｋｍ、南北約２２.６ｋｍに広がり、面積は２１２.２１ｋｍ^{2}を有する。

人口は約５０,０００人、総世帯数は２５,０００世帯ほどであるが、近年人口は減少傾向、世帯数はほぼ横ばいのため、１世帯あたりの家族人口は減少しているということも分かる。管内に雇用の場が少なく、若年層が就職とともに、登別を離れてしまうことも少なくなく、人口減少の一因であると言える。また、年少人口（１５歳未満）及び生産人口（１５歳以上６４歳未満）の減少に対し、老年人口（６５歳以上）は増加を続けている。

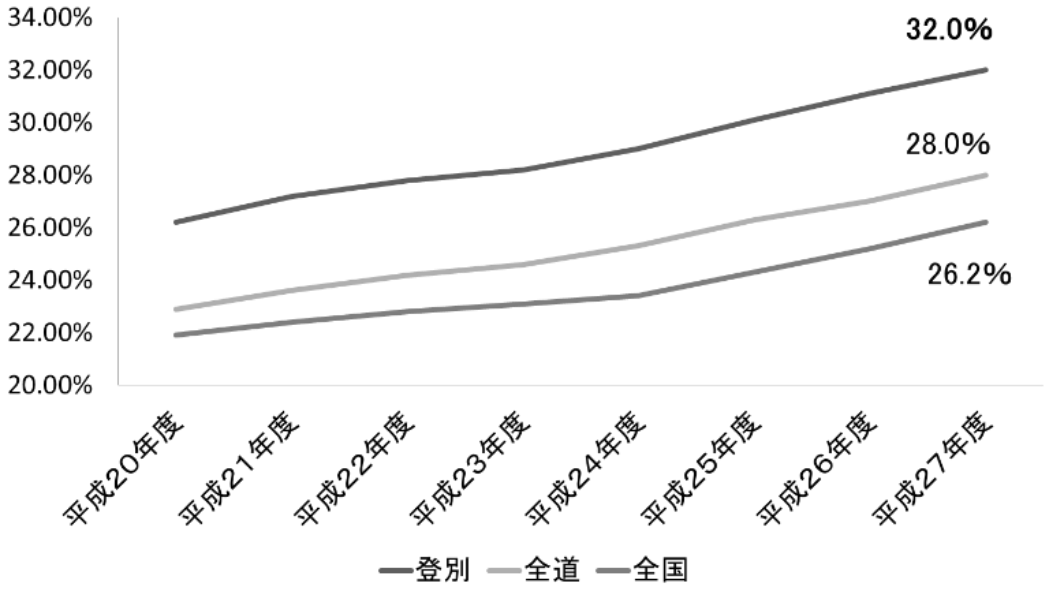
図２－１　平成２３年から平成２７年の登別市の人口推移



※登別市住民基本台帳より引用

平成２７年１月１日現在、６５歳以上の高齢者数は１６,１５９人、高齢化率は３２．０％と、全国の高齢化率２６.２％、北海道の高齢化率２８.０％を大きく上回る状況であり、全国平均より約７年、全道平均より約４年早く高齢化が進んでいる。

図２－２　高齢化率の推移（登別市、全道、全国の比較）



※住民基本台帳より引用

世帯数の割合を見ると、高齢者世帯数（単身・夫婦）は、３４.５％であり、市内の３世帯に１世帯は高齢者のみの世帯である。また、高齢者世帯のうち、およそ５５％がひとり暮らしである。

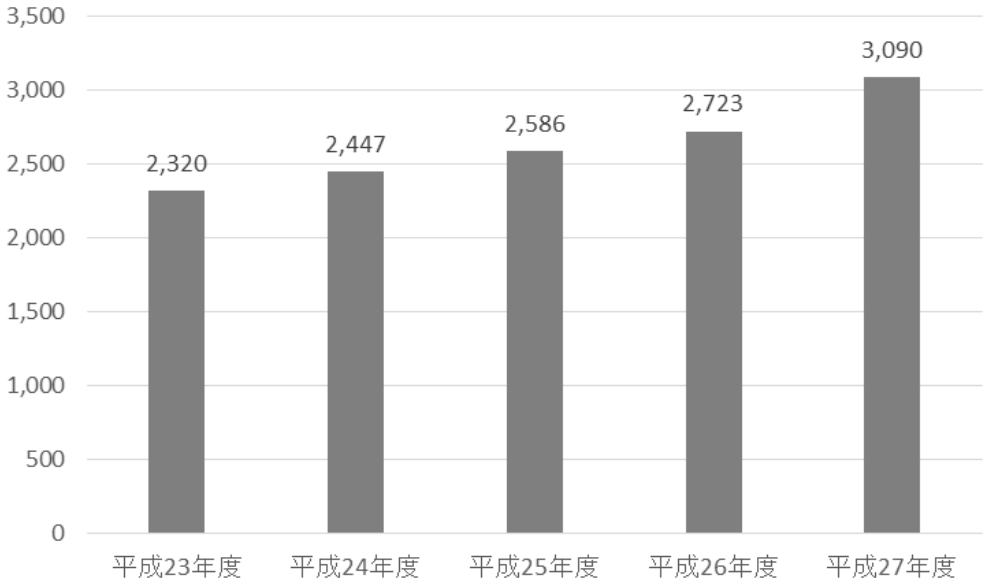
図２－３　全市・校区別の世帯数

	世帯数				世帯割合			
	総世帯数	高齢者単身世帯	高齢者夫婦世帯	その他世帯	総世帯数	高齢者単身世帯割合	高齢者夫婦世帯割合	その他世帯割合
全市	24,944	4,748	3,867	16,329	100.0%	19.0%	15.5%	65.5%
登別小学校区	3,124	783	440	1,901	100.0%	25.1%	14.1%	60.9%
幌別東小学校区	1,219	297	159	763	100.0%	24.4%	13.0%	62.6%
幌別小学校区	3,088	496	440	2,152	100.0%	16.1%	14.2%	69.7%
幌別西小学校区	4,077	824	737	2,516	100.0%	20.2%	18.1%	61.7%
青葉小学校区	2,269	333	347	1,589	100.0%	14.7%	15.3%	70.0%
富岸小学校区	4,498	703	636	3,159	100.0%	15.6%	14.1%	70.2%
若草小学校区	4,145	814	795	2,536	100.0%	19.6%	19.2%	61.2%
鷲別小学校区	2,524	498	313	1,713	100.0%	19.7%	12.4%	67.9%

※登別市住民基本台帳（平成２７年４月１日現在）より引用

次に、介護保険制度における要介護認定者[*2]数を見ると、増加傾向にあり、図２－２に示したとおりの高齢化の進行により今後も増加することが予想される。

図２－４　要介護認定者の推移



※ 市提供データ（平成２７年４月１日現在）より引用

また、要介護認定者の割合を見ると、６５歳以上の高齢者のうち、およそ５人に１人が要介護・要支援認定を受けていることが分かる。

図２－５　全市・校区別の要介護認定者数

	要支援･要介護認定者数				要支援･要介護認定者割合			
	65歳以上	要支援認定者数	要介護認定者数	非該当者数	65歳以上	要支援認定者数	要介護認定者数	非該当者数
全市	16,292	1,359	1,731	13,202	100.0%	8.3%	10.6%	81.0%
登別小学校区	2,126	194	262	1,670	100.0%	9.1%	12.3%	78.6%
幌別東小学校区	816	95	96	625	100.0%	11.6%	11.8%	76.6%
幌別小学校区	1,853	165	185	1,503	100.0%	8.9%	10.0%	81.1%
幌別西小学校区	2,991	275	310	2,406	100.0%	9.2%	10.4%	80.4%
青葉小学校区	1,352	98	130	1,124	100.0%	7.2%	9.6%	83.1%
富岸小学校区	2,562	202	267	2,093	100.0%	7.9%	10.4%	81.7%
若草小学校区	3,130	219	309	2,602	100.0%	7.0%	9.9%	83.1%
鷲別小学校区	1,462	111	172	1,179	100.0%	7.6%	11.8%	80.6%

※ 市提供データ（平成２７年４月１日現在）より引用

＊２　介護保険制度において、介護を要する状態であることを保険者が認定した人。「要支援１・２」「要介護１～５」で認定され、認定を受けることで、介護保険サービスが受給できる。

さらに、障害者手帳保有者数は、全市で3,０２１人である。そのうちの約８２％が身体障害者手帳を保有している。登別温泉・登別地区および鷲別・栄地区において、精神障害者保健福祉手帳の保有率が突出している背景には、精神科を有する病院があるためと考えられる。

図２－６　市内・居住区別の障害者手帳保有者数

	交付者数				交付者割合			
	障がい者数	身体障害者手帳	療育手帳	精神障害者保健福祉手帳	障がい者数	身体障害者手帳	療育手帳	精神障害者保健福祉手帳
全市	3,021	2,473	266	282	100.0%	81.9%	8.8%	9.3%
登別温泉･登別	447	360	20	67	100.0%	80.5%	4.5%	15.0%
幌別中央東	524	428	61	35	100.0%	81.7%	11.6%	6.7%
幌別中央西	521	431	50	40	100.0%	82.7%	9.6%	7.7%
緑陽	673	567	60	46	100.0%	84.2%	8.9%	6.8%
鷲別･栄	357	251	48	58	100.0%	70.3%	13.4%	16.2%
美園･若草	499	436	27	36	100.0%	87.4%	5.4%	7.2%

※ 市提供データ（平成２７年４月１日現在）より引用

（２）地域の身近な相談相手「民生委員・児童委員」

民生委員・児童委員は、それぞれの地域において、常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行い、社会福祉の増進に努めている、厚生労働大臣から委嘱されたボランティアのことである。区域ごとに民生委員児童委員協議会（以下、民児協）を組織することになっており、職務に関する連絡調整、必要な資料及び情報の収集など、職務を遂行するのに必要な事項を処理している。社協内に事務局を持つ市民児協、６の地区民児協（法定単位民児協）で構成され、定数１３２名が日々活動している。

また、一部の民生委員・児童委員は、地域の子どもたちが元気に安心して暮らせるように、子どもたちを見守り、子育ての不安や妊娠中の心配ごとなどの相談・支援等を専門的に担当する「主任児童委員」として指名されている。定数は１２名（各地区２名）である。

（３）地域福祉を支える「町内会」

町内会とは、地域住民等によって組織される親睦、共通の利益の促進、地域自治のための任意団体である。その活動は、道路・公園等の清掃やゴミ拾い、親睦・交流目的の催事の開催、街灯・ゴミステーションの管理など多岐に渡っている。また、きずな活動における活動主体であり、日々様々な福祉活動に取り組んでいる。

組織体制は、１１の連合町内会と９５の単位町内会で構成されており、加入率は約７２％と全国平均（約７０％）とほぼ同様である。

１町内会あたりの平均世帯数は約１８７世帯であり、町内会毎に見てみると、1,０００を超える世帯を有する町内会もあれば、１０世帯未満の町内会もある。

図２－７　町内会一覧

登別温泉地区連合町内会	世帯数合計 384
登別温泉日和山町内会	46
登別温泉湯の滝町内会	54
登別温泉湯の花町内会	85
登別温泉青山町内会	68
登別温泉紅葉谷町内会	72
新登別町内会	34
カルルス温泉町内会	25

登別地区連合町内会	1,805
中登別町内会	102
登別東町一町会	90
登別東町2町会	174
登別東町第三町会	254
登別東町第4町会	250
登別東町第五町会	265
登別本町会	190
登別本町2町会	259
登別東町団地町内会	96
紀文台町内会	8
富浦町会	117

幌別鉄南地区連合町内会	943
すずらん団地町内会	90
幌別第一町内会	60
幌別第二町内会	48
幌別第3町内会	45
幌別鉄南第5町内会	58
幌別鉄南第6町内会	37
幌別鉄南第7町内会	195
幌別鉄南第八町内会	410

札内・来馬地区連合町内会	30
東札内町内会	6
中札内町内会	8
西札内町内会	9
東来馬町内会	7

中央地区連合町内会	世帯数合計 2,224
新栄町内会	19
千歳町内会	95
千歳団地町内会	56
緑ヶ丘町内会	410
南千歳町内会	284
ニナル力町内会	95
常盤町内会	600
中央栄町内会	125
中央町駅前町内会	37
中央町十字街町内会	101
中央町三丁目町内会	90
中央新生町内会	160
中央町内会	27
中央東町内会	125

幌別西地区連合町内会	3,192
柏木町内会	678
柏木団地町内会	240
曙町内会	151
プレハブ町内会	142
新和会	660
山手町内会	48
新川町内会	158
新川第二町内会	460
香風町会	153
望洋団地町内会	55
片倉町内会	390
西団地町内会	50
鉱山町内会	7

青葉地区連合町内会	1,572
来福町内会	132
さくら団地自治会	92
桜木団地町内会	78
市営住宅桜木自治会	130
西川上町内会	505
新登津町内会	197
緑町団地町内会	41
青葉町青嶺高町内会	7
若緑町内会	133
あかしや町内会	165
若山団地町内会	92

富岸地区連合町内会	世帯数合計 1,372
大和町内会	68
汐平町内会	163
若葉町内会	206
富岸町内会	681
富浜町内会	254

新生地区連合町内会	1,649
新生町内会	410
新生団地自治会	80
新生町2丁目町会	232
新生北町内会	507
新生町三丁目町会	167
新生町望洋町内会	253

鷲別地区連合町内会	1,632
はまなす町内会	185
ありあけ町内会	80
はまわし町内会	67
鷲別1丁目町内会	91
鷲別2丁目町内会	224
鷲別3丁目町内会	270
鷲別町4丁目町内会	240
鷲別町6丁目町内会	160
ひまわり町内会	315

美園・若草地区連合町内会	2,985
若草町内会	1,210
若草第二町内会	562
美園南町内会	346
旭ヶ丘町内会	180
美園町会	540
美不二町会	81
桜ヶ丘町会	66

町内会加入総世帯数合計　17,788

※市提供データ（平成２７年７月２０日現在）より引用

２．いまいちど　きずな１０年の軌跡を確かめる

これからの社会は、日本の社会動向に沿って人口が減り続け反比例するように高齢者の人口は増え続ける。高齢者を支えてきた団塊の世代が支えられる時代に入ったときに、どんな「福祉社会」が生まれていくのか、その社会のあり方を想像しながら、今何ができるのかを真剣に考えなければならない。

経済格差はさらに広がり貧富層の割合も増加している。高齢者が年金で今の暮らしを維持することは非常に難しい時代に直面する。財政的な要因による社会福祉サービスの量と質の低下が避けられないとしたら、今からその対処策を講じなければならない。

登別市民は、危機意識をもって、福祉でまちをつくるため、市民*3とともに「きずな」を紡ぎ、この１０年間という長い道のりを共に歩んできた。その指針となったのが、市民と協働して作り上げた「登別市地域福祉実践計画きずな」である。

登別市社協は、当時の社会情勢を分析し、１０年前の平成１７年（２００５年）、大きな決断をした。市が本来先に策定すべき「地域福祉計画」に先駆けて「地域福祉実践計画」を市民との協働により策定することを決めたのである。

それまでの社協の役割や事業の見直し･評価も含め、計画づくりそのものを、市民の手に委ねた。社協本来の目的と目標を確認し、市民と共に住み慣れた地域で安心して暮らせるまちづくりを行うための「願い」を、事業化したのである。

１０年後、第３期きずな計画策定のなかで、道標となった「きずな」の軌跡を振り返り、その意義と目的を再認識したうえで、未曾有の地域福祉課題の解決に向けて、さらなる市民力、そして地域力を高めなければならない。計画は、課題に「挑戦」するための指針となる。

（1）　第１期計画は、なぜ市民と参画協働したのか

計画をつくるキーワードは、「市民参画協働*4」であった。１年に及ぶ審議を通して、「市民主体と市民主導」を意識した運営協議と、「市民からの提案」としての実質的な計画づくりを進めた。

当時もてはやされた「市民参画協働」は、一つに少子高齢化社会の現実化や経済の低迷による財政的な問題から、社会保障や医療保険など、国に依存することが難しい時代となり、地方自治体でも，官主導型の依存体質から脱却するためには、市民との参画協働を得てこの局面を打開していくしか方法はないという認識であった。

しかし、それは主に行政主導の事務局提案型で一部市民が委員として参加し、協議決定の過程で参画し、行政の提案を承認するといった形式的なものであった。登別市を含む、多くの自治体で取り組まれていたが、それが協働だと認識していた節が、行政や市民にも

＊３　自らの権利と義務・責務について理解と自覚を持つ人

＊４　従来の行政主導型の施策の展開を改め、自治体主導による政策策定への市民の声を反映するための方策の一つとして策定委員会等への市民参加の形態を指す。しかし、本当に市民の声が反映され協働化されているのかという大きな疑問も生まれていた。

あったことは否めない。

二つに、社協が行政と同じ手法を用い、さも市民との「協働性」を謳った計画づくりをしても、誰も批判はできない。さらに、その方法が、手間も時間も経費も削減されて、効率的かつ市民と共に作ったとアピールできるのである。

それでもなお、市民と協働する意図はなにか？

それは「福祉の主人公は市民である」ことの証を記すための道程そのものであった。そこに、１０年の軌跡の中にぶれることなく「おもい」として共有され育てられてきた、このきずなの本質を見出すことができると確信する。

市民と一つの課題を共有し協働することで、市民のおもいと知恵と行動力が、計画の中に具体的な事業として集大成された。さらに、未曾有の福祉課題に対峙し、市民の福祉意識を高め、解決への熱意と勇気、そして行動を喚起することが可能となったのである。

まさに、市民参画協働とは何か、どうあるべきかを示すために、先駆的に取り組んだ先進的な事例ともいえよう。しかし、その道程は決して甘くはなかった。

（２） 第１期きずな計画の軌跡

① 不安いっぱいのスタート

平成１７年（２００５年）５月２２日、５３名の委員と１４名のオブザーバーのもと「福祉のまちづくり推進会」が、立ち上がった。

この計画が向かう方向も示されず、どのようなスケジュールで取り組まれていくのかということすら予想できない状況にあり、不安は募る。先駆的なモデルがあったとしても、そのまち・地域独自の取り組みであり、一般化できない。登別バージョンをつくる他はない。

それは、本来の意味合いである「市民参画協働」を、具現化するという大きな課題を担った門出となった。

② ありえないことをありえることに変えた「全世帯アンケート調査」

全市民のおもいを反映させず、地域福祉実践計画といえるのか。乱暴な論点である。

当初２千人を対象としたアンケート調査を考えていた。登別の行政が実施する各種調査でもこの程度の対象数であり、回収率は過半数を超えることはなかった。メディアの世論調査でも概ねこの数である。

英断が下った。市連合町内会の全面的な支援を得て、町内会に加入している全世帯を対象としたアンケート調査に踏み切ったのである。

前代未聞の取組みは、この計画づくりが形式だけの「市民参画協働」ではないことを、全市民にアピールする格好の機会ともなった。アンケート調査は、ただ単に意見を吸い上げるために実施するのではない。もちろん市民の福祉意識や意向をとりまとめることが目的ではある。しかし、社協の存在を知らしめ、いま問われる社会福祉の課題を身近な地域問題として提起し、その関心と問題意識を高めることが重要であり、市民性教育の機会となったのは特筆に値する。また、世帯調査にした理由は、設問を介して家族で共にこれからの福祉について考えるきっかけとなってほしいという願いからであり、まさに福祉と市民が向き合い考える時空間となった。

さらに、アンケート調査に答えることで、市民が計画の策定に直接参画するという状況が必然的に生まれ、「まち」を動かす大きな市民力となると考えた。

さらに、アンケート用紙を一戸一戸配布することで、説明に必要な人もいる。そこで趣旨をわかりやすく説明し協力を依頼するという、一見造作ないことのように思えるが、「福祉のまちづくり委員会」のメンバーや町内会役員が、この計画づくりを市民に知らせる「口コミ」の大きな役割を果たしたのである。それが、それ以降の地域での福祉のひろば*5等の運営に大きな影響力を与えていくのである。したたかな連鎖反応が起こっていく予兆を感じた事業となった。

ただ、回収後のデータ処理をどうするのか、課題は山積みだった。

そのようなおもいの中で実施されたアンケート調査は、１９，４５５世帯に配布され、１１，１３８件を回収した。全世帯の５８．２％に相当する。まさに、連合町内会の底力を示した衝撃的な数字となった。これが、「市民の声」として、その後の計画策定の推進力となっていくのである。

③　市民の声を聴く福祉のひろば

７月末から８月中旬にかけて、市内５中学校区で開催された「福祉のひろば」は、直接市民の声を聴く場であるとともに、アンケート調査と同時期に開催されたため、市民の理解を促進するとともに、より関心を高める結果となった。

開催に向けた事前の会議は６回に渡り、いかに地域の人を集めるか、また、どのように進行すべきかを協議した。「福祉の主人公は市民である」という実証の場をつくるというおもいが結集された。

それぞれの中学校区で、周知方法や運営方法に工夫を凝らし、５１４名もの市民が参加した。過去に、各地域のいのちと暮らしの問題を、真剣に語り合い考えたことはない。参加者が、地域で暮らしていくうえでないがしろにできない個々の問題を、共通の問題として捉えるとともに、支え合いや助け合いの重要性を再認識したのである。「福祉のひろば」の目的を堅実に果たしたともいえよう。

また、各校区の委員の工夫と熱意のもと、「福祉のひろば」が企画運営されたことで、集まった人たちにもその心意気が伝わり、大きなエネルギーを生み出すことが実感できた。

「参加してよかった」という多くの声に勇気づけられ、特に「少し困っていることが少し楽になる」という主婦の発言は、生活感覚から生まれた地域福祉の原点であることを知らされた。

参加者と運営者が一丸となった市民協働の場であるとともに、一人ひとりのおもいを汲み取る場となった「福祉のひろば」そのものが、「福祉のまちづくり」の基盤を見事に作り上げる機会となった。併せて、運営した委員は、これからの計画づくりへの責務を自覚する契機ともなった。ここに新たな「市民力の萌芽」を見たのである。

＊５　福祉のまちづくりについて意見やアイディアを出し合いながら、最も基本的な根拠となる地域でのいのちや暮らしの問題、願いについて話し合うことを目的とした事業の名称。

④　暮らしの声を束ねる

９月になると、「アンケート調査自由記載」の声１，１３７件、「福祉のひろば」からだされた声１，０７６件、計２，２１３件ものさまざまな暮らしの問題が、目の前にあった。それらの問題の解決に向けた具体的な事業化が、計画づくりの骨子となる。

まず「高齢者、子ども、障がい者、一般」へと対象別に分類し、さらに「介護、教育、防災…」など「２２の生活指標」ごとに問題を整理し、課題としてまとめ、それぞれの具体的な方策へと導いた。

市民の暮らしの切実な声を、これだけ丁寧にまとめていく作業は、多くの手間と時間を要したが、真剣に生の問題と向き合った。この過程を通して「実践計画」の持つ重要性が、委員に再確認されていくのである。

⑤　「きずな」命名の理由と求められる「市民力」

登別市地域福祉実践計画の愛称が、なぜ「きずな」と命名されたのかは、今回のふりかえりの重要なポイントである。

その理由の一つは、計画づくりそのものが、地域での人と人のつながり方を考えるという、まさに「きずな」づくりそのものであること。二つに、市民のおもいを束ねていく委員相互のつながりを意識したこと。「きずな」を基点に思考を広げていくことと、人のつながり方を意識することで、こころのこもった計画づくりがなされると考えたのである。

さらに、ここにきて求められる「市民」の姿かたちが見えはじめた。どのような市民がこの「きずな」を実現していく力を持つのか。最も大切なのは、「人間が大好き」というおもいであり、それがすべての活力源となる。

社会への関心、公正・平等・人権の尊重、社会連帯意識、地域社会への積極的参加、そして政治・行政施策への関心などを持ち続けることが求められる。そのうえで、自らの権利と義務・責任を理解し行動して、はじめて「市民」となる。さらに明確にされた目的を共有した時に「市民力」として束ねられるのだ。

すなわち、「市民力」は、福祉のまちづくりのために、目的を共有し、問題解決のために市民としての果たそうとする意識やその行動から生まれてくるエネルギーである。それが、「市民参画協働」により生み出される紛れもない「市民主体･市民主導」を実現するべきエネルギーであり、この１０年、地域に蓄積され続けていると言っても過言ではない。

この時点で、市民と共に市民力を高めるチャンスが「福祉のまちづくり推進会」での「きずな」づくりそのものであることに気づかされたのである。

⑥　「きずな」をキーワードにまちに出る

計画の理念は、愛称を「きずな」としたことの意図を明らかにすることで、その本質に結びつくと考え、計画の根幹にすえ、「きずなの基本理念」としてまとめられた。

次に、理念を基本目標に反映させなければならない。そこで、市民から発せられた様々な問題を課題に整理していく中で、福祉意識を高めなければならない課題、福祉サービスの質と量の課題、地域社会の活動を活性化しなければならない課題、この計画を進めていく社協の基盤そのものの課題というような仕分けが意識され、ようやく基本目標の芯が見えたのである。それが「５つの基本目標」であり、２期１０年継続されてきている。

❶きずなを育て確かめる、❷きずなを護り強める、❸きずなを紡ぎ支える、❹きずなを結び深め広げる、❺きずなを高め保障する、の５つの基本目標である。

１１月には、市内６地区・１７か所で小地域座談会が順次開催された。

小地域座談会では、「きずな」の骨子の提示と理解、アンケート調査結果の報告という半年間積み重ねてきた成果を市民に報告することと、２，２１３件の暮らしの問題を３２０の項目に絞り込んだ課題を、各地区に２０項目ずつ割り当て、意見交換を行うことであった。

この座談会は、「きずな」が地域福祉を市民と協働して進める重要な計画であり、１０年を支えてきた市民意識を醸成する契機であったと考える。現在は住民座談会として継承されているが、開催意義を確認するためにも、その成果をあえて記載する。

❶身近な暮らしの問題としての認識が深まったこと。

❷弱者救済としての哀れみや同情の福祉観から、相身互いの幸せづくりの福祉観への意識の変容が始まったこと。

❸地域づくりの根っこに、「顔の見えるきずなづくり」があることを再認識し、地域再生のポイントとなることを共通理解したこと。

❹行政依存型からの脱却の意識が芽生えてきたこと。

❺これからの暮らしにくさを自覚し、その覚悟を認識できたこと。

❻在宅支援への希望を高めるために、知恵と手間と時間をかけた地域づくりへのおもいが高まってきたこと。

１２月には、市内の福祉団体と社協、団体と団体との連携、「きずな」を展開するために各団体で実践可能な事業・活動のすりあわせも重要であると考え、ボランティア、福祉関係団体など、２５団体、６０名が集まり、「きずな」づくりに関わる意見交流会を開催した。

社協や行政への要望、そして「きずな」に期待することなどが話し合われたが、それぞれの団体の活動が、関連する団体相互の連携がないまま自己完結型の活動に終始しているのではないかという課題が指摘された。

また、特に障がいのある子どもや大人、そしてその親の問題が語られ、その年４月に施行された「障害者自立支援法」に関わる様々な案件が出された。障がいのある市民が地域で共に暮らしていくため、「きずな」づくりの重要性が再確認されたのである。

このような自発的自主的団体こそが、暮らしに根付いた市民活動としての市民力の源であるとともに、福祉を理解したまちづくりの推進役としての大きな役割が期待され、社協との協働性が強く問われていくことになる。

⑦　１０年後を見据えた「５か年計画」のきずなづくりへ

１２月１４日正副委員長会議において、急激に進む少子高齢社会を見据え、市民の視点から１０年後の地域を想像し、きずなの見える人間関係づくりや地域づくりの準備を、今から始めなければならないと考え、「きずな」の構成に関わる骨組みが検討された。

そのうえで、計画を立てることが目的ではなく、計画に沿って市民と共に行動していくことが目的であることから、今後の急激な社会情勢の変化も勘案し、１０年後を見据えた５か年の中期計画としたのである。その理由を６つ挙げているが、第２期きずな計画でも、

法や制度・施策が変わってきていても、その根幹は揺るぎない。

特に、団塊世代が高齢世代に突入する前に、どのような社会基盤を整備しなければならないのか、その準備期間として５年を必要とした。関連して、未曾有の高齢社会を福祉社会にしていくためには、親の介護と自身の老後に向けて、現役の時点から「福祉の視点」を持って生きることが求められる。そのためにも、暮らしの環境をどのように整備していくのかを明らかにし、実践検証を経て，次の計画に発展させることが不可欠であると考えた。

平成１８年（２００６年）１月１１日、正副委員長会議において草案が策定され、その草案をもとに、１月１７日、一般公開された「福祉のまちづくり拡大推進会」で協議した。

３００に及ぶ具体的な事業案のすべてを、民間団体である社協が実施することは不可能である。財源の裏付けもなく新規事業を起こすことはできない。しかし、財源問題を度外視して、社協に取り組んでほしい事業を選択するという一点で協議した。積極的な意見交換のもと、会議は熱をおび、何をなすべきかを強く意識させられた創造的建設的な会議となった。

それは、社協が取り組むべき事業と、市民や地域としてやらなければならないこと、そして行政が本来やるべきことの３つに、見事仕分けられた。そこから、社協という団体の役割が明確になってきたとともに、社協が担うべき責務や課題がはっきりと見えてきたこと、そのことが市民の手でなされたのだ。

これまで行政の下請け的なイメージでしかなかった社会福祉法人としての社協が、民間としての主体性を獲得し自覚した瞬間でもあった。

熱のこもった草案は、再度正副委員長会議を経て原案として再構築され、１月２５日、福祉のまちづくり拡大推進会において提案、了承された。

⑧　きずな参画５万人をめざして

２月から再び「福祉のひろば」が開催され、計画の原案が提示された。まさに市民による市民のための「きずな計画」であり、「きずな」づくりを定着させる大きな機会となった。そこをないがしろにすることは、決して許されない。また、委員が市民の一人として取り組んできた成果を、地域で了承していく過程こそ、「民主主義と市民参画協働」を明確に示すことに他ならない。「市民性」を担保する重要な手続きでもある。

今回の「きずな計画」は、行政の「地域福祉計画」に位置づけられたものではない。行政は未着手であり、実践計画が先行して作られるという一種のねじれ現象を起こしていた。行政に対して、「地域福祉計画」策定の重要性を訴えていくことはもちろん、地域福祉推進に向けた重要な提言と行政との協働を市民サイドから示すことは、福祉施策への新たな展望を市民が自ら切り開いていったと、評価できよう。

継続事業５６本、新規事業７５本、全体で１３１事業、量的に圧倒される。しかし、新規事業を見てみると、事業の軽重を明確にしたことや、実施年度を吟味し、実施段階での事業の重なりには負担を軽減するなどの配慮もした。

また、基本目標と合致させたことで、その事業の持つ特性や目的、求められる内容が明確になったため、推進に向けた太い柱が明確となった。

これまで１５回にも渡り開催された福祉のまちづくり推進会。最後を迎える第１６回開

催において、社協会長への答申がなされた。
答申は、登別市民５万人余、誰もが安心して暮らせる福祉のまちづくりの主体として、人生をより豊かに幸せに生きるために、「市民参画協働」することを願った集大成でもあった。

⑨　「きずなづくり」で明らかにされたこと

１つは、市民の参画協働の姿が具体的に見えてきたことにあった。これまでの参画協働のあり方を見つめ直し、市民の主体的な動きを明確に示したことにある。「民から官へ」という動きが主流になる時代へと変化していく中、行政の既得権の運用だけで施策を展開してきたことでの上位的な立場からの福祉の施しではなく、市民の暮らしのニーズに沿いながら、いかに未来を見据えながら施策を展開するのかが重要となる。
それは、市民がこの計画づくりに主体的に参加した意識と行動、そして計画を共通理解できたことが、最も大きな成果と評価できる。
２つに、その解決に向けて、地域意識が醸成されたことである。登別市というよりまず自分の住む地域そのものの連携がすべてである。特に町内会活動の重要性が再認識されたことは大きな収穫であった。これからは、公と民の役割を明確にしながら、市民が地域福祉の担い手として、町内会活動、福祉団体や市民活動、また家族の一員として、それぞれの立場や役割を担うことが、福祉のまちづくりを進める市民力になることを実感したのではないか。
さらに、町内会活動の核になる役員や地域で頑張る民生委員・児童委員の存在の重さが再確認されたことや、隣接する地域が協働のネットワークの必要性を強く意識されたことは、これからの地域コミュニティ再生の鍵ともなる。
３つに、福祉の充実と推進のあり方が、根本から問われだしたのは大きな成果である。なぜなら、従来は行政の制度的なサービスの提供を受容するという縦関係で、いつも公的扶助を受けるという弱き立場として生きてきた市民が、その関係のあり方に疑問を提起したのであった。
それは、計画づくりのその過程を通して全市の福祉の状況を見ることができたことと、その上に立って計画を作り、その実践について責任を市民も応分に負うことが明確にされたことにある。
施政に対しての要求は市民の権利として当然である。しかし、行政が個々のニーズに迅速に対応できる状況には至っておらず、今後も経費削減の緊縮財政を余儀なくされ、人手も経費もないからできないという「いいわけ」だけが一人歩きする。しかし、だれも納得はしないだろう。
ただ、この市民の「ニーズ」を真摯に受け止めなければならないのが、行政である。福祉はすべての市民のいのちと暮らしの問題であり、行政と市民と民間のそれぞれの役割において、可能な限りの責務を果たさなければならない時代が、ようやく登別で始まろうとしている兆しを感じた。
４つに、社協という団体が市民に認知されたことと合わせてその民間性が明らかにされたことである。この法人の基盤を整備していくことが、身近な福祉を実現していく第一条件であるということが明確になった。

そこに働く職員の誠意と熱意、そして使命感を共有することができたことが、これからの実践に向けて、大きな「信頼を育てる土壌」が生まれたと指摘したい。組織はその持てる力をいかに機能させるかが問われる。福祉を市民と共に進めるという経営がなされることで、市民の福祉意識の高揚と行動化への布石となっていくことが、新しい経営の展開となる。

５つに、登別のようなカタチの取り組みは、全国的にももちろん全道的にも希な事例である。共生と共存のための「覚悟」を自ら決定していく過程に参画することが、「参画協働」の本来の意味であり意義である。１万５千人の参画は無駄にはできない重みを持つ。

私たち市民は、自分の人生と共に生きる家族、友人、近隣とのきずなをより確かな信頼の糸で紡ぎ強めていくことが、そのいのちと暮らしを護ることであることを、この「きずな」づくりを通して確信した。

そして、これからの実践に向けて、生きるに値するまちづくりをめざして、その持てる力を発揮し、自信と勇気と誇りを持ってこのまちで生きていきたい。幸せはその先に見えてくる。それが福祉の本質であることを学んだ。福祉とは、わたしがわたしらしく、あなたがあなたらしく、幸せに生きることを実現することに他ならない。

⑩ 市民を主人公にするために社協との協働に期待

「きずな」づくりに最も真剣に取り組んだのは、社協であった。市民を前面にだしながら下支えに徹した。福祉のまちづくり推進会や福祉のひろば、小地域座談会などのすべての会議録をスタッフ総出で迅速にまとめ上げた。

通常業務をこなしながらの膨大な作業は、かなりの負担を強いたにもかかわらず、いつも笑顔で委員や市民に接しながら、福祉のまちづくり推進会との市民協働の可能性とその成果を実感していたに違いない。

この１年は社協という団体とそこに働くスタッフが、初めて自らの仕事を市民とともに見直し、「福祉のまちづくり」に向けて自分たちは何ができるのかを考え、仕事への情熱と使命感を取り戻すための過程でもあったと考える。

このスタッフの存在は、「福祉は人である」ことを如実に物語っている。まさに社協という民間団体が「信頼」という二文字を、そこで働くスタッフを通して獲得したといっても過言ではない。そこからこの「きずな」の実現に向けて市民と協働できる体制の基礎固めができたのではないかと、確信した。

これからの市民の福祉意識の啓発とその取り組みは、地道な活動から広がっていくものである。市民の学習の機会や情報交換の場づくりなど、身近な地域で定期的に継続されるべき取り組みも多い。「きずな」づくりは市民協働の地域福祉の始まりであり、計画後はその進捗状況を定期的に評価するシステムが必要となる。

また、地域福祉を推進するために、市民と社協との関わりをどのようにつくるのか。社協理事、評議員のあり方も含め組織的な見直しが図られなければならない。

「きずな」の実現に向けて、その目標を達成するための様々な事業が遅滞なく推進されるよう強く希望する。私たち委員も市井の人となって地域で踏ん張って生きようではないか。一人ひとりができることを確認しながら、近隣との顔の見える「きずなづくり」を広げ心の通い合うコミュニティを真剣に創ろう。次代の世代に良きコミュニティを手渡すた

めに、手抜きは決して許されない。
それだけに、こんな社会が実現したら、誰もが幸せになれると想像しながら、社協の組織とそこに生きる人材に期待しながら、共に協働の道を歩みたいと強く切望する。
以上、第１期きずな計画の序章には、そう書き記るされている。そこに流れる理念は、一貫して５年の実践を支え、取り組みへの勇気と自信を与え続けてきた。
事業の評価は、確かに厳しいものもある。取り組みも万全な体制とは言い難いところも指摘されよう。それでもなお、この「きずな」を掲げることで、確かな道標になったことは否定できない。次の５か年計画を進める社会基盤を整備できたと確信する。

（３）　第２期きずな計画の軌跡

人は、地域の中で人の中で自分が生きた存在感や有用感を味わわなければ、人生を全うできない社会的存在である。奇跡のいのちを生きるのは、生きにくい世の中を生きやすいよう次世代に手渡すために、人と社会に尽くすことにある。
そう考えた市民たちが、「市民参画協働」をキーワードに、第１期きずな計画を社協と共に動かしてきた５年。「福祉の主人公は市民である」ことを実証するために、そのあり方を試行錯誤しながらも、おもいはぶれることなく「きずな事業」を実践してきた。
そして平成２２年（２０１０年）、第２期きずな計画を策定しなければならない〝時〟が来た。「きずな」を推進していくという強い意思を明確に表明するためにリニューアルされた「きずな推進委員会」では、特に「小学校区エリア」に着目した第２期きずな計画づくりをスタートさせた。

①　新たなチャレンジが始まる～「きずな推進委員会」発足

平成２０年（２００８年）のリーマンショック*6以来、世界経済の回復が遅れ、政治も経済も疲弊し低迷を続け、地方自治体の財源も減少の一途をたどり、社会保障のセーフティネット*7はそのほころびを大きくしている。さらに、地域の抱える福祉問題は、多岐に渡り、想定を超え、深刻さを増している実情を、このまま放置しておくことはできない。
「きずなをもう一度市民の手にかえそう。きずなをもう一度紡ぎなおそう！」をテーマに、平成２２年（２０１０年）７月２９日、きずな推進委員会が発足された。８６名の地区委員と２０名の専門委員からなる１０６名ものきずな推進委員と３名のアドバイザー、７名のオブザーバーを加え、第２期きずな計画づくりが始まった。
第２期きずな計画の主たる内容として、８つの小学校区を生活圏域の地域単位として、その地域で日々の暮らしを脅かす問題を地域課題として束ね、そこに住む人たちが協働して問題解決に当るための「住民自治」を基盤とした、地域再生の運動及び活動計画をつくるものとした。画期的な提案である。

＊６　国際的な金融危機の引き金となったリーマン・ブラザーズの経済破綻とその後の株価暴落などを指す。リーマンは米国第４位の投資銀行。サブプライム問題などで経営がゆきづまり、平成２０年（２００８年）９月１５日破綻。
＊７　被害の回避や被害を最小限に抑えるための安全網や安全策のことであり、経済的困窮者に対して必要最低限度の生活を保障する生活保護などの社会保障制度を指すことが多い。

すなわち、「本当に必要なサービスは、一人ひとりの市民の生活に根ざした地域の身近なところから出発するのが、地域福祉実践計画であり、そこに形成される市民力こそまちづくりの原動力」であると考え、新たな課題へのチャレンジが始まった。

もちろん、全市的な取り組みについては、見直しをかけ、第１期きずな計画の評価を踏まえ、整理･廃止、継続、新規と仕分けしながら、第２期きずな計画を立てなければならない。

②　委員の問題意識を高める～ワークショップ*8の目的

８月１０日、第２回きずな推進委員会が開催され、５９名の参加者は、小学校区別８グループと専門委員会の計９グループに分かれ、計画づくりの根底にある地域課題の抽出するため、ワークショップを行った。委員会は協議するだけではなく、委員の研修も重要である。それは、地域問題を抽出し、問題別に束ね、課題化し実践方策を導き出すという、このワークショップの一連の手法が、各地域で彼らがリーダーとなって今後運営する「住民座談会」のためにも、必要な研修スキルであり、市民力の一つでもある。

各委員は、自分の身近な地域の問題を見つめ直し、付箋に書き出し模造紙に貼りだしていく。指摘された３４１件の地域課題は、計画づくりの基礎データであるばかりか、市民の福祉意識を調査する「アンケート」の作成に向けた資料として活用される。委員の声がアンケートに反映され、市民の目線で市民の福祉への意識と関心を問う設問の内容決定に至るプロセスは、市民の協働のもとに動いていることを示していく。

９月７日には、「解決策の模索」についてワークショップを行った。前回各地区別で挙がった課題に対して、他の地区の課題もシャッフルして、どのように解決を図るべきか、その解決方策について論議した。

一つひとつの課題を、みんなの目で見つめ直し、その解決策を導き出していくプロセスを理解することが、ここで学ぶリーダーとしてのスキルでもある。問題を抱える一人のニーズに目を向け、登別全体の問題として捉え直す。顕在化しているニーズは対応策を練ることは可能であるが、潜在化しているニーズにこそ見過ごせないニーズであることを、委員が認識し合う場ともなった。計画づくりを進める上では、不可欠な学びとなった。

③　市民の福祉意識の調査～アンケート調査の実施と４３．５%の回収率

リーダー会議において、８月からアンケートの検討が開始された。

アンケートの目的は、市民一人ひとりがどう関わって地域で暮らしていくのか、そこで自分にできることは何か。このアンケート調査を通して、地域における福祉のあり方を市民に考えてもらうことも重要であった。

内容の検討から、対象数、配布や回収の方法など、５年前の全戸対象の調査を経験しているだけに、論議は日を改めて２日間に及んだ。また、アンケート用紙の最後のページに記される委員の名前は、地域で該当者から質問された際に、きちんと説明できる責任の証

＊８　ある課題について自身の考えをもって討議に望み、参加者同士で課題を深めたり広げたりしながら討議を重ね、一定のまとまりを見出す研修方法である。ここでは、参加者の主体性が保障される。

ともなった。
アンケート調査案は、９月に開催されたきずな推進委員会に提案され、承認を得た。
このとき、山田正幸委員長は「この委員会は、きずなをつくるための委員会であり、委員の皆さんが、今、委員会が何をしているのか、何をしていくのかを分かっていただきたい。ただ、アンケートをチェックしたり、地域の課題を考えたりするだけの委員会ではありません。私たち自身が問題を解決する仕組みをつくり、動かなければならないのです」と挨拶した。その言葉に、出席した委員も並々ならぬ決意を感じたのである。
アンケート調査は、市に依頼していた無作為で抽出された男女各１，５００名と、委員がそれぞれの地域で協力依頼する１，０００名分の、合計４，０００名が対象となった。
委員は、地域でアンケート用紙を持って動き始めた。
１０月には、日本工学院北海道専門学校の学生２名の協力を得て、データ入力が終わり、きずなのアドバイザーである、愛知淑徳大学福祉貢献学部伊藤春樹教授の元にデータが送られ分析作業に入った。その結果は、１１月以降の住民座談会で報告された。
回答者数１，７４２名、回答率４３．５％、これが今後の計画策定へ向けて、市民の声として生かされるのである。
また、１０月には市内２６福祉施設にアンケート調査を実施。１６施設から回答を得た。社会資源としての施設の現状を把握することは重要であり、今後は地域福祉を福祉施設等と協働で進める上で、事業所も含めた調査が必要であると認識させられた。

④　地域を耕す住民座談会

１０月２２日から１１月１７日に実施された「住民座談会」の準備は、９月２４日のきずなリーダー会議から始まった。
そこでは、第２期きずな計画の全体イメージと計画づくりのポイントを提示した。「きずな」とは何か、誰のための何のための計画なのか？　誰もがその計画とつながる自分を想像できなければ、他人事となってしまう。委員会発足後２か月、計画づくりが今どの時点にいるのかを知らしめなければ、委員の参画意識が低減する。また、前回の計画づくりに参画した委員と、新たに加わった委員との意識格差を是正する機会が、住民座談会の準備にあった。
「新しい委員の方へのフォローを、リーダー、サブリーダーで行っていただきたい」参加した委員のリーダーとしての自覚溢れる言葉は、１０６名という組織として動き出す出発の合図でもあった。これから住民座談会をつくり上げていくのは、委員一人ひとりの問題意識と委員としての自覚と行動であり、そこに期待したのである。
しかし、不安の声も一方にあり、「座談会を行う前に各校区委員だけで一度集まり学習会をもちたい」という声が上がり、その後地域で委員の他に協力者（町内会長、民生委員児童委員など）を巻き込んだ「校区きずな推進委員会」が立ち上がっていくのである。
１０月５日の第４回きずな推進委員会は、住民座談会の運営企画について協議された。参加依頼先も、町内会や民生委員・児童委員、老人クラブの他、小中学校のＰＴＡや施設関係者、商店会などへ幅広く声をかけようと、委員の意欲が垣間見られた。また、直接行ける所は、委員が手渡しで参加協力を呼びかけよう。このように、地域住民が主体的に動きだしていることを知らせていくことこそ、登別に「きずな」を自分たちのものとして広

げる着実な一歩であり、住民自治のあり方を問う行動提起である。

この時期、計画づくりと連動して、１０月１５日、市連合町内会の主催で、町内会役員を対象とした「協働のまちづくり研修会」が開かれた。「いま地域で何が問題、何が必要なのか、地域における生活課題の抽出と解決策を探る」をテーマに、鳥居一頼きずな大使が講師としてワークショップを展開した。このテーマ（手法）は「福祉のまちづくりワークショップ」として、その後苫小牧市、空知管内南幌町でも、住民対象の研修プログラムとして広がった。

「協働のまちづくり」とは、「あなたがどんなまちで生きがいを持って暮らし、人生を全うするのか」をどのようにイメージして、その実現に向けて、まち（地域）に生きる一人の尊い人間存在として、他の人とどのように関わり取り組むのかが問われている。ひとはひとによってしか支えられず救われない。一人ひとりが将来孤立しないための関係づくりを、身の丈にあった〝できる〟ことから成さねばならない。

さまざまな社会問題が横たわっているが、その現実を直視しながらもなお、いま一度「地縁*9」を新たに結ぶための方法を、「協働」というカタチで表現し、解決の道筋を立てながら、そこの住み問題に関わる者たちが共に活動するために〝仕組み〟を構築しなければならない。

町内会こそ、地域再生の協働の中核にならなければならないという自覚と責任、そして覚悟の認識のもとに、行政及び市民への「公民協働」の提言としてとりまとめることを目的として実施されたが、地域のキーパーソンとなる町内会役員対象の研修は、住民座談会に直結するものであり、山田委員長が市連町会長としてこのタイミングで、見事に手腕を発揮したのである。

１０月２２日幌別西小学校区を皮切りに、住民座談会が開催された。

「きずな」の説明や校区の特徴の情報提供、アンケート調査結果の報告などを行い、参加した方々に自分のまちに必要な福祉についてのイメージを十分に膨らませてから、ワークショップへと臨んだ。

日々の暮らしで自分がしている活動の中での、「地域でこれからも大切にしたいこと」「地域でなんとかしたいこと」の２点について、付箋に書き起こしていく。

時間の経過と共に、できる・できないに関わらず、たくさんのアイディアが模造紙に貼りだされていった。ついには、座ってはいられず、自然と立ち上がり、指を差しながら語らい合う、熱気に満ちた座談会となった。

市民がおもい戸惑いを感じる現状をありのままに伝え合うことが、校区の計画づくりの根幹になる大切な「言葉」たちとなる。小さな事でも自分たちでできることがあるのではないかと考える姿こそ市民力の表れであり、この計画の策定を通してこの力を培い行動へとつなげる「現場」が、ここにあった。

住民座談会の意義は、そこに残されたたくさんの付箋が市民の貴重な声として、このまちを動かしていくことに繋がっていくことにある。一人ひとりがもつ経験と知恵をカタチ

＊９　町内会や近隣住民同士などの縁である。これらは、生活上の助け合いの関係が成り立っており、地域コミュニティとも呼ばれる。

にしていくために、計画づくりに必要な市民の声は、登別のかけがえのない財産である。参加者数４３８名、意見数１，７４２件が、その財産となった。

⑤　校区きずな計画の策定に向け～校区きずな推進委員会が動く

住民座談会１，７４２件をはじめ、きずな推進委員会からの意見、アンケート調査の意見、合わせて２，７５０件に及ぶデータを、自作したデータ分類表をもとに、個別のデータに分類番号を振り分け、パソコンに入力する厳しい作業を、社協スタッフが総出で精力的に行った。

こうしてまとめられた意見は、❶今後も大切にしたいこと８１１件、❷何とかしたいこと１，３４２件、❸その他５９７件に大別された。大別された意見は、その内容から１１に分類された。市民アンケート調査の内容の１０項目と符合させ、アンケート結果とも相関性を持たせた。高齢者、障がい児者、子育て、自宅で介護するためのサービス、生活、防犯、防災、町内会、マナー、地域･ボランティア活動の支援、これ以外をその他とした。さらに１０項目は、活動等の違いにより小分類化された。

このまとめられたデータをもとに、校区きずな推進委員会が１２月１０日若草小学校区からスタートした。校区の住民の意見を確認し共有した上で、校区としてどんなことに取り組んでいくのかを協議した。

住民座談会で出された数多くの住民の声を、どのように校区きずな計画に具現化するのか。また、多くの市民が抱く意見だけではなく、たった一つのないがしろにできない意見もある。これらの意見を、いくつかの重点に絞ることは容易ではなかった。しかし、その過程を経ない限り、校区の重点項目として結実しない。地域住民自らの手によって決定された重点項目は、より地域に密着したきずな計画となり得ることで、地域の中でポジティブに問題解決に向けた具体的な行動を促すものとなる。

どの校区も、協議の結論はなかなか出なかった。委員一人ひとりのおもいの強さや活動のパワーは貴重な地域の宝である。今その向かうべき方向が定まらなければ、市民力として結集できない。校区きずな計画づくりは、まだ道半ばにあった。

⑥　めざすべき道標が見えてきた～大詰めを迎えたきずな推進委員会

年も明けた１月２０日、第５回きずな推進委員会が開かれた。アンケート調査の分析結果の報告や、校区リーダーから住民座談会の発表が行われた。

山田委員長から、全市きずな計画策定については、きずな正副委員長会議で原案を策定する旨提案があり、委員会の承認を得た。

最期に事務局から、第２期きずな計画の骨子となる「きずなの理念と基本目標」について提案がなされた。

第２期きずな計画の意義と特徴については、❶具体的な行動計画であること、❷人権を根幹に据えていること、❸生活圏域としての小学校区を基盤とした校区福祉計画であること、❹行政と市民、そして社協との関係性を豊かにし、協働のまちづくりをすること、❺平成２３年度（２０１１年度）から平成２７年度（２０１５年度）までの５か年計画であること、この５点について１１項目にわたり提案された。

また、理念や基本目標については、第１期きずな計画を踏襲するが、登別市のきずなの

目標は、「わたしがわたしであるがために福祉でまちづくり～きずなを紡ぎ豊かな人間関係づくりを～」とし、一人ひとりの存在の確かさと自己実現をはかるために福祉を核にまちづくりを行うことを、助詞「で」を使うことで強調した。

きずなの基本目標も、第１期きずな計画を継承し、５つの目標を提示し、さらにそれぞれに４つの観点を追加した。

それらは、すべて１月２７日の第６回きずな推進会議で承認された。

この会議では、市保健福祉部社会福祉グループの担当者から、「福祉のまちづくり条例」と「地域福祉計画」の策定について、平成２５年度（２０１３年度）の運用開始に向け、「登別市福祉のまちづくり検討委員会」が設置された報告を兼ね、計画策定の意義について説明がなされた。

本来、市の地域福祉計画を受けて、具体的な展開として社協の地域福祉実践計画が推進されるのであるが、きずな計画が先行しているため、きずな計画に関わった市民の理解と協力を得たいとし、会議冒頭での説明となった。

地域福祉計画が第２期きずな計画との整合性を図るという点では、「きずなの理念」こそ、市政の福祉施策の根幹に関わることになる。今後の進展を市民の目で見ていく。それは，この計画づくりで培われた「福祉のこころとおもい」から発する厳しい評価の視点である。

次に、全市きずな計画と校区きずな計画の相関性について、地域の圏域を６層に区分し、説明を行った。これは、住民の地域福祉活動が活発な地域では、重層的な圏域が設定されており、特に、住民自身が生活課題を早期に発見するという活動は、小地域において効果が発揮されていることなどを、福祉圏域の重層化の設定を行った。

登別における地域福祉活動については、１層目：町内会の隣保・班・組の圏域、２層目：単位町内会・地区連合町内会、３層目：８小学校区の圏域（地区きずな推進エリア）、４層目：３支所の圏域、５層目：登別市全域、６層目：胆振・札幌圏とし、個人（当事者）を基底とした重層的なエリアの中での取組みを示した。校区きずな計画は３層目、全市きずな計画は５層目に位置している。

このような圏域で平成２２年度（２０１０年度）の社協事業との相関性を見るために、各事業を分けた一覧表にまとめたことで、校区計画のエリアを明確にしただけではなく、どのような広がりをもったそれぞれの事業であるかを考えさせる資料ともなった。

事業の展開についても、単なる形式ではなく、何が必要で，何をするのか、そのための財源はどうするのか、など具体的な方策が示されなければならないといった委員の発言が、会議を豊かにし、きずなの推進力に束ねられていくのである。

⑦　福祉でまちづくり宣言！

２月７日、きずな推進委員会が開催され、事務局から、全市きずな計画のフレームについて、理念や目標だけではなく、「登別市の福祉圏域区分について」の考え方を導入したとの説明があった。きずなの５つの基本目標に沿って、主だった事業計画案が提示された。

委員からは、全市きずな計画の素案と校区きずな計画はどう結びついていくのかという質問があがった。全市きずな計画との整合性も踏まえながら、これから行われる校区の協議では、連動できるように整理していかなければならない。なぜなら、校区きずな計画と

の整合性は、きずなを推進するための重要な接点となるからである。

また、全市きずな計画においては、各事業のより具体的な推進目標や内容、財源を示した「実施計画書」を作成するところであり、それに沿って「第２期きずな」が展開されることを広く市民に周知することができる。また、市民の理解と具体的な協力を得やすくなる。そのためにも、市民への情報提供が、きずな推進の基盤づくりとなろう。

３月１日、各校区の校区きずな計画が提出された。第２期きずな計画のもっとも核心的な計画であり、本来の地域福祉が展開されるエリアの実践計画そのものである。地域の課題を抽出し、どのように解決すべきか討議に討議を重ね、集約された成果が、校区きずな計画として、市民自らの手によってはじめて策定されたのである。この策定の過程こそ、市民協働の過程であり、動かしがたい住民自治の歴史となった。

そして、計画の実践を契機に、地域の福祉力として目に見えるカタチが「きずな」として実感されていくことであろう。身近な暮らしの場で人と人が繋がっていくことこそが、「きずな」計画のさらなる理解と協働を助長するという連鎖反応が生まれる。過程の中で、住民個々が自らの力で問題や課題を解決していくことができる能力やスキルを獲得し、その集大成として市民力に転化されていくことを大いに期待したい。

また、２回に渡る正副委員長会議を通じて、全市きずな計画が完成した。

第１期きずな計画は、具体性を持った実施計画とは言い難かった。事業の評価の観点も曖昧であるとの指摘も受けた。また、社協が本来なすべき事業との整理も不十分であったため、市民の評価対象にならない事業も混在していた。

それらの反省を踏まえ、一つひとつの事業が５年間の見通しを持った目標と方向性、そして具体的な内容をもった実践計画に落とされた。その結果、評価も具体性を持ち得るものとなった。

３月８日、市民のおもいを込められて完成した全市・校区きずな計画は、第８回きずな推進委員会において、社協会長へ答申された。

３月２６日、登別市民会館大ホールで、「福祉でまちづくり」を宣言すべく、「きずな市民大集会」が開催され、各委員からの全市・校区きずな計画の発表報告や、地域福祉に造詣が深い岡本榮一[*10]氏を大阪から招いた記念講演が行われた。その中で岡本氏は、市民のきずな計画への取り組みは、全国でも１０指に入ると高く評価された。これからの推進に向けて背中をしっかりと押していただいた。

会場には、「きずな」を推し進め実践していくための、熱いおもいを抱く３５０名もの市民が集まっていた。

＊１０　昭和６年（１９３１年）兵庫県生まれ。現在大阪ボランタリズム研究所所長。同志社大学大学院で社会福祉を学び、大阪水上隣保館（児童養護施設）、大阪キリスト教社会館（セツルメント）、大阪ボランティア協会（ボランティアセンター）等約３４年間福祉現場で働く。５９歳より教育・研究に転じ、聖カタリナ女子大学、西南女学院大学、流通科学大学等で、教授として社会福祉原論、地域福祉論、ボランティア論等を講義。日本社会福祉学会、日本地域福祉学会理事等を歴任。『児童グループワーク』（タイムズ社）、『ボランティア＝参加する福祉』（ミネルヴァ書房）、『入門社会福祉』（ミネルヴァ書房）、『社会福祉への招待』（ミネルヴァ書房）など編著書多数。

⑧　「きずなづくり」で明らかにされたこと

一つは、市民アンケート調査結果に如実に示された９６％の市民が、なんらかの活動を通して地域や人の役に立ちたいという意向は、まさに地域社会に存在する人間の証としての意志を示したものである。そこに、地域を住みやすく生きやすいところに変え、「私が私であるための福祉でまちづくり」しようとするボランタリーなエネルギーが創出され、「きずな」の推進力として供給されていくのである。

二つに、このきずな計画づくりを通して、登別市の全市の社会福祉の現状を把握し、第１期きずな計画でも指摘された福祉でまちづくりを実践するための責任と義務を、行政と市民が応分に負うことが再確認された。特に、行政に対して市民の権利を主張するだけではなく、市民自らも共に取り組むという協働のカタチを、全市・校区きずな計画に示し、提案したことは、画期的なことである。

三つに、社協は、ソーシャルワーク*11能力の高いスタッフの育成と確保が、その経営の基盤を成すことも併せて、行政のみならず様々な社会資源とも幅広く連携し、身近な地域での助け合いや支え合いという協働の仕組みづくりを、積極的に進めなければならない。

四つに、「きずな計画」は、計画づくりから始まった開拓的かつ試行的な取り組みであり、今後実践検証を重ねていくことで、市民の主体的な協働参画のあり方として「登別モデル」が形成される。自信を持って推進することが、登別という、まちへの、ひとへの、「愛着心」を育て、次世代の子どもたちに継承される「福祉の心」となる。喜びと覚悟をもって「きずな」を共に進めることを決意した計画でもある。

（４）　きずなの意義と目的を再確認

第１期きずな計画では、「市民協働参画」、第２期きずな計画では「市民が具体的にどう実践するのか」を常に念頭に置き、策定作業や実践がなされてきた。その根底にある「きずな」と「市民力」を、１０年という時間をかけて確実に醸成してきたのではないか。

「市民が具体的にどのように実践するのか」を、特に意識した第２期きずな計画では、地域でいかに行動を提起するのかが問われた。市民のボランタリーな取り組みは、平成２４年（２０１２年）１１月の「暴風雪による大規模停電災害」で被害を被ったときに、見事に展開されるのである。そこに「きずな」を紡いできた地域力が試され、防災力・福祉力として認識されたことは、まさに危機的な状況であるがゆえに発揮された「人とのつながり方」、すなわち「きずな力」であった。

＊１１　地域福祉の方法の一つで、福祉サービスを利用者に提供する際に必要となる「社会福祉援助技術」をいう。個人、集団等の利用者の自己実現の達成を目的に、ケースワーク（個別援助技術）、グループワーク（集団援助技術）、コミュニティワーク（地域援助技術）ソーシャルリサーチ（社会福祉調査法）、ソーシャルアクション（社会活動法）、ソーシャルアドミニストレーション（社会福祉運営管理）、ソーシャルプラニング（社会福祉計画）、ケアマネジメントといったソーシャルワークの方法から、その問題解決に最も適切な方法を選び、活用しながら、社会福祉諸サービスの提供を通じて、利用者と共に問題解決に取り組む。

これからの地域福祉活動は、法制度の改正や超高齢化の波の影響で、さらなる困難な課題が提起されることが予想される。しかし、登別に張り巡らされた「きずなネットワーク」の強化と、培い磨かれた「市民力」により、この困難を「当然のこと」として取り組むまち「のぼりべつ」は、それを乗り越えようとする意思を、「きずな」で表明してきた。

希望は、そこに見えてきている。

３．生活支援サービス*12を考えたアンケート調査

（１）地域福祉実践者を対象とした福祉アンケート調査の結果分析

これまでの福祉サービスを考えると、特に、介護保険法の改正*13の影響により、地域福祉活動は大きく変革しようとしている。

従来、訪問介護*14や通所介護*15を利用していた要支援１・２の方々がサービスを利用できなくなる恐れがあると国より示されたことで、誰が支援していくのかという大きな課題が投じられた。町内会役員か、民生委員・児童委員か、それは地域の問題となる。個人で対応をしていくことは、すぐに限界を迎えるであろう。

しかし、志ある地域住民が集まり、それぞれが出来得ることを、出来得る力で支え合っていくことで多少、解決の道となる。それがボランティア活動の意義と考える。

一方、地域で行う生活支援サービスを実施する場合は、交通費などの実費程度を利用者が負担することなど、世間ではサービスの有償化への声も出始めている。

このような背景から、今回のアンケート調査は、日々、地域において福祉活動を実践している町内会役員や民生委員・児童委員、ボランティア活動者など、１，５２０名を対象に依頼をし、６８７名にものぼる生の声をいただいた。（回答率４５．２％）

また、福祉活動の充実や福祉活動者の安定した確保に向けた取り組みを実施していくことをアンケート調査のねらいとしているため、設問も、現在行っている地域福祉活動の実態や実費負担程度の有償化を視野に入れた地域に必要だと思うサービスなどを尋ねるものとしたため、これまで行ってきた市民の意識調査とは異なり、福祉活動実践者の意識を問うものとした。

なお、地域福祉に精通する委員で構成されたきずなアンケートＰＴにおいて、第３期きずな計画に反映するべく、本アンケート調査の分析が行われた。

＊１２　家事援助（買物、調理、掃除など）や外出支援サービスであり、住民主体、ＮＰＯ法人、民間企業等多様な主体で提供されるサービスのことである。

＊１３　平成２７年（２０１５年）４月に改正された。背景には、法律が施行された平成１２年（２０００円）の想定を超える高齢化や介護の長期化などがある。改正の内容としては、今後地域には、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制（地域包括ケアシステム）が必要であるが、介護保険財政が圧迫されており、現状を維持しつつ、システムを構築することはできないため、これまで予防給付により支給されていた訪問型・通所型・生活支援サービスを地域住民やボランティアなどによる支援へと移行されるものである。

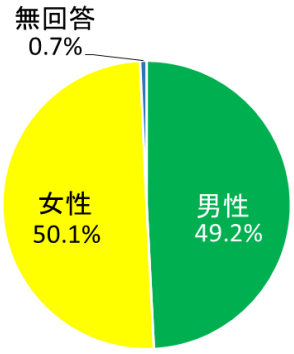
＊１４　介護者が自宅へ訪問し、身体介護や生活支援を行うサービスである。

＊１５　デイサービスセンターなどの通所介護施設に通所し、食事、入浴などのサービスや生活機能の維持向上のための体操や筋力トレーニングなどを日帰りで受けるサービスである。

１．回答者の特性について

質問１は、回答者に男女差があるのかを尋ねている。人数と割合は、男性３３８名（４９．２%)、女性３４４名（５０．８%)、無回答５名（０．７%)、合計６８７名であり、男女比はほぼ同じであることが判る。

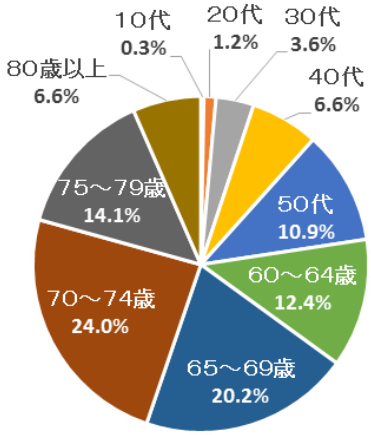
図３－１　回答者の性別



質問２は、回答者の年齢別である。

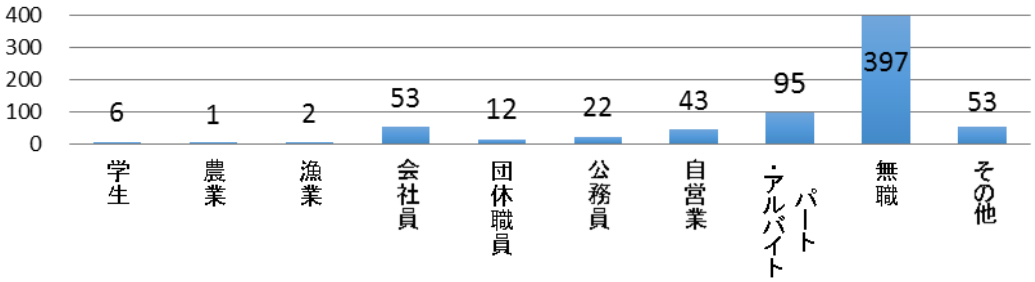
割合で調べると、７０～７４歳２４．０%が最も多く、次いで６５～６９歳２０．２%、７５～７９歳１４．１%、６０～６４歳１２．４%となった。また、驚くべきこととしては、８０歳以上の活動者は４５名６．６%にものぼる。回答者の内、６０歳以上の活動者は、全体の７５%以上を占めている。これは６０歳という節目を迎え、第二の人生歩み出すとともに、社会貢献として福祉活動をされる市民が多いということが推察される。

図３－２　回答者の年齢別



質問３は、回答者の職種を尋ねたものである。回答者の７５%以上が６０歳以上であると年齢別の結果から示されたように、無職やアルバイトの比率が７２%と高く、会社員・自営業・公務員が少ない。また、無職の男女の参加比率も同等であった。

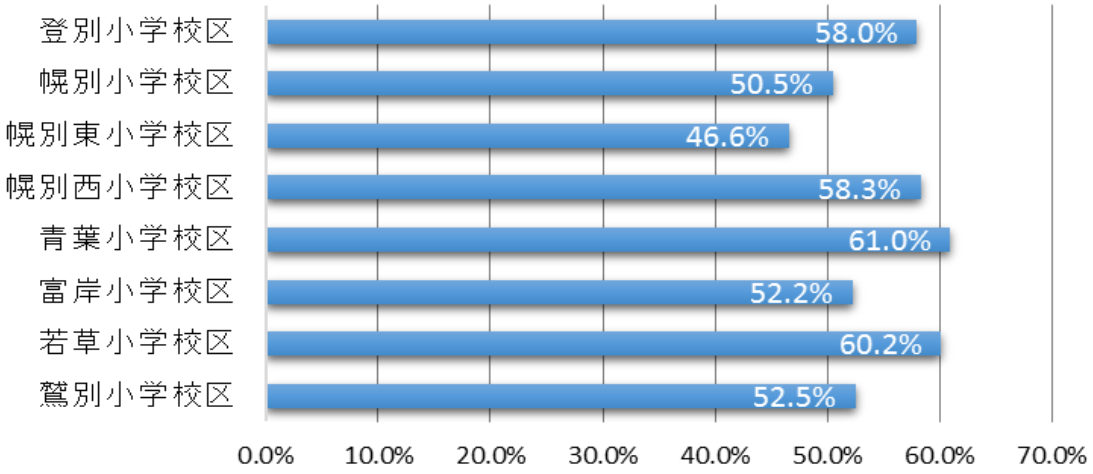
図３－３　回答者の職業別



質問４は、回答者の居住校区別である。

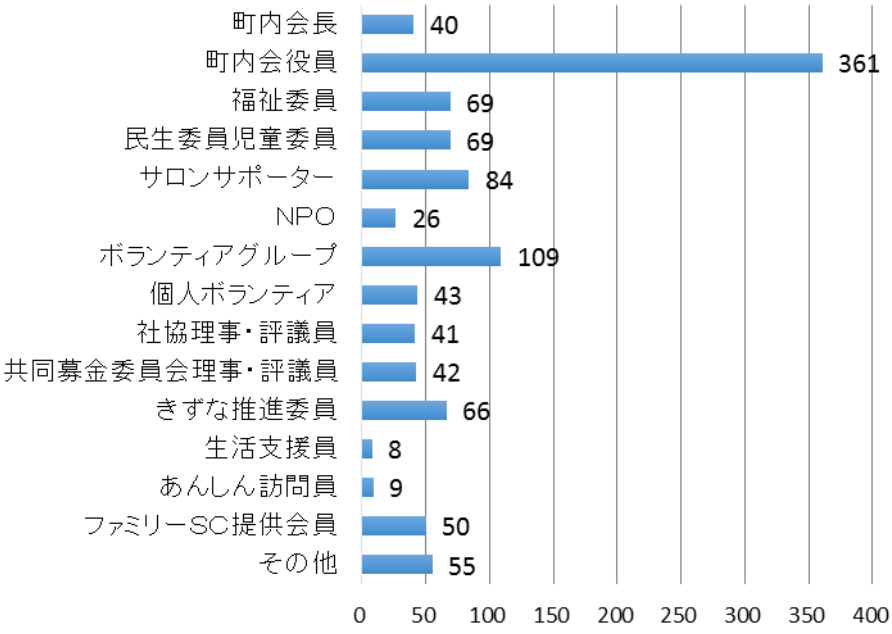
割合を見ていくと、校区のほぼ５０％以上の方々が回答し、回答の地域差はないものと判断される。登別市の福祉活動の関心の深さや活動そのものが浸透していることが伺えた。

図３－４　回答者の居住校区別



質問５は、回答者がどのような福祉活動を行っているかを尋ねており、総数は１，０７２件であった。一人の回答者が１５の選択肢の中から平均１．６の複数回答をし、その結果、町内会活動をしている方が４７０名（６０％以上）にものぼり、町内会活動が活発であることが改めて認識させられた。

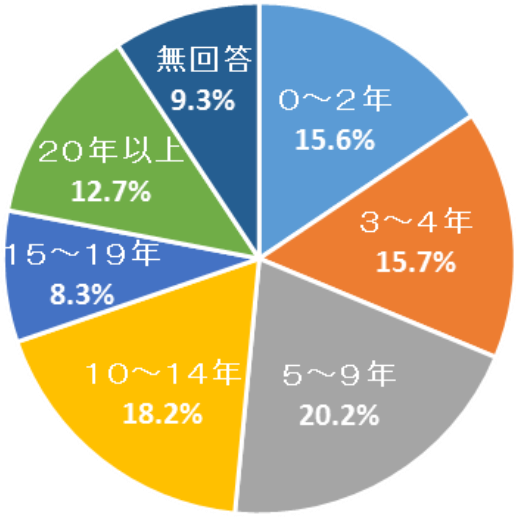
図３－５　回答者の福祉活動内容別



質問６は、回答者の福祉活動の継続性について尋ねており、５年刻みで見ると０年～４年が３１％、以降は２０％前後、６０歳以上と思われる１５年以上活動している方が２１％もいることがわかる。

これは１度福祉の道に足を踏み入れると、継続して活動している結果を意味していると推察される。

図３－６　回答者の福祉活動年数別



２．回答者が現在取り組んでいる地域福祉活動

質問７は「現在支援している取り組み」と「今後支援が必要であると思う取り組み」について尋ねた設問である。

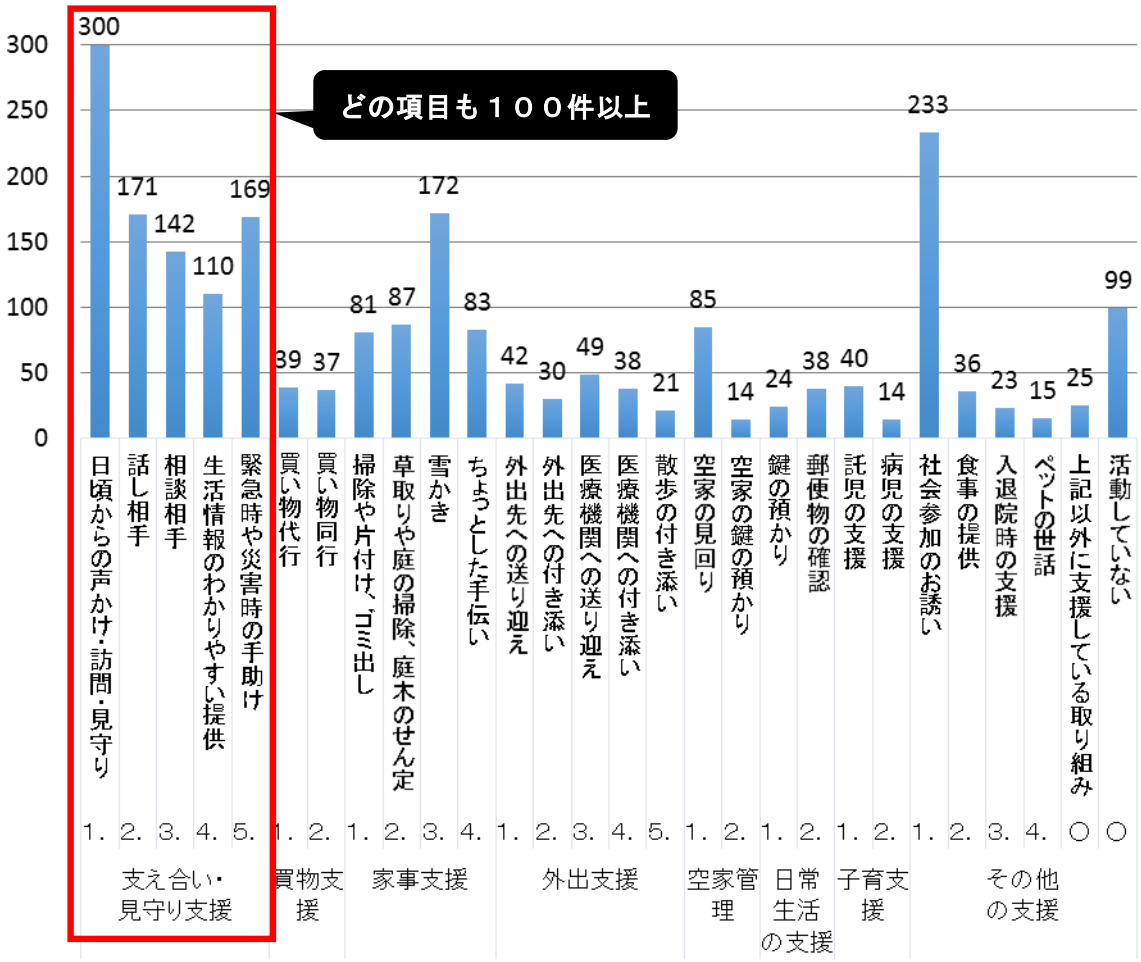
まず、現在支援している取り組み別（質問７－１）の結果については、２，２１７件の回答総数であり、一人の回答者が２８の選択肢の中から平均３．２の複数回答をした。

町内会活動をしている人が多いと先に述べたが、その影響からか、支え合い・見守り支援の項目は、日頃からの声かけ・訪問・見守り活動が３００件と最も高く、その他の項目も、１００件以上の回答があった。これは、第２期きずな計画の重点事業として挙げられている「小地域ネットワーク活動*16」が地域に根差した活動となっていることを裏付ける結果となった。また、主に町内会活動として取り組んでいる社会参加のお誘い（２３３件）や、雪かき（１７２件）が続き、市内の町内会活動が活発であることがわかったとともに、その大切さを強く伝えている。

＊１６　全国の社協で展開されている、地域住民による見守り支え合い活動の総称である。登別市では、町内会を実施主体とし、この活動を行なう方々を福祉委員として位置づけている。

また、平成２３年（２０１１年）３月１１日に発生した東日本大震災や平成２４年（２０１２年）１１月２７日に登別市を襲った、暴風雪による大規模停電などにより、災害時や緊急時を見据えた、平常時からの見守り支え合い活動の重要性が求められるとともに、対象者を把握することが急務となった。これらを小地域ネットワーク活動の仕組みに取り入れ、展開するため、連合町内会や民生委員児童委員協議会、市、社協の四者の合意・連携のもと、平成２７年度（２０１５年度）より活動のリニューアルがなされた。

図３－７　現在支援している取り組み別



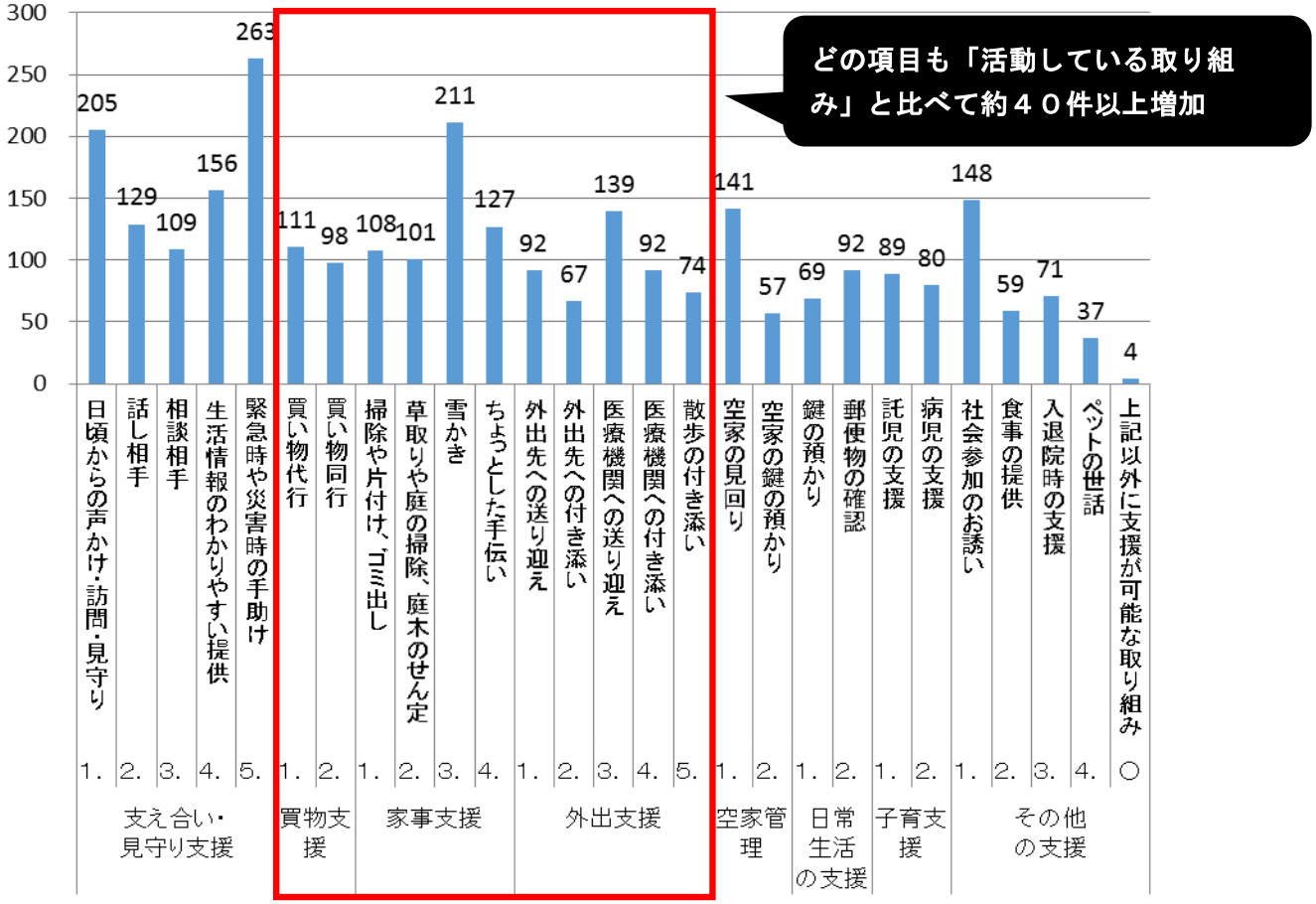
次に、今後支援が必要であると思う取り組み別（質問７－２）については、現在は取り組めていないが、今後、地域に必要であると思う取り組みを問うものとなっている。

まず、回答者は平均４．３の複数回答をし、総数は２，９２９件であった。注目したい点は、現在支援している取り組みよりも総数が７００件以上増えたということである。地域の支え合いの最前線にいる福祉実践者は、日々地域住民と接することで、ニーズの高い取り組みや地域に不足している取り組みを、肌で実感しているためと考えられる。

さらに具体的には、買物支援や家事支援、外出支援の回答数は、質問７－１と比べて約４０件以上増加しており、これらの支援は生活支援サービスと称されて、介護保険法の改正に伴い、今後支援を必要とする人たちに対し、地域住民や関係機関などが連携した中で支援をしていく必要がある項目である。

地域福祉実践者たちは、日々の支援を通して、生活支援サービスの重要性や提供していく必要性について強く考えていることがわかった。

図３－８　今後支援が必要だと思う取り組み別

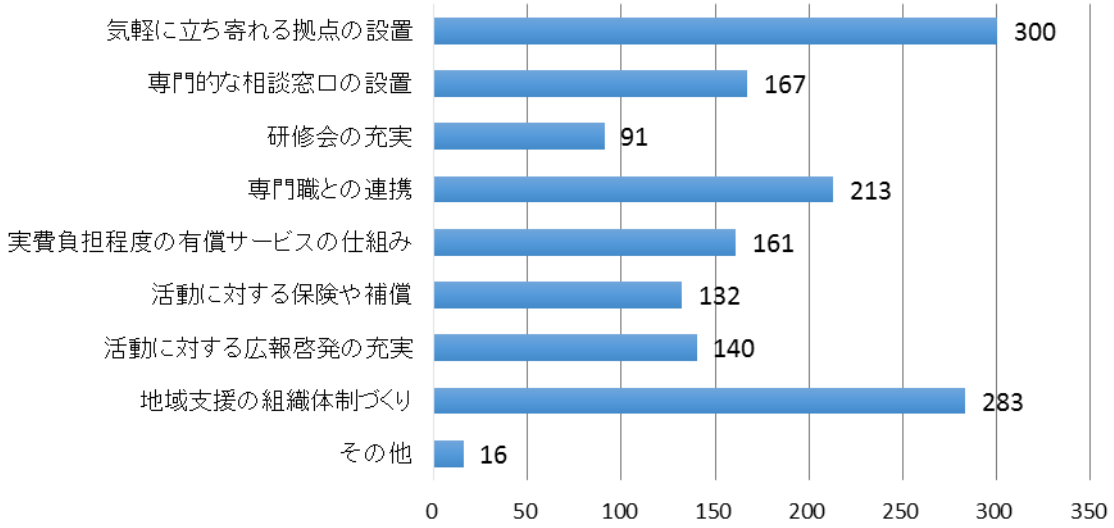


質問８は、どのような体制や支援があると福祉活動が取り組みやすいかについて問うものである。

一人の回答者が９の選択肢の中から平均２．２の複数回答し、総数は１，５０３件であった。

気軽に立ち寄れる拠点の設置３００件、地域支援の組織体制づくり２８３件、専門職との連携２１３件と組織との関連が多かった。つまり、福祉活動を行なうためには、「活動場所、専門的知識、指導者」などの組織的な支援が重要であることを物語っているものと考えられる。

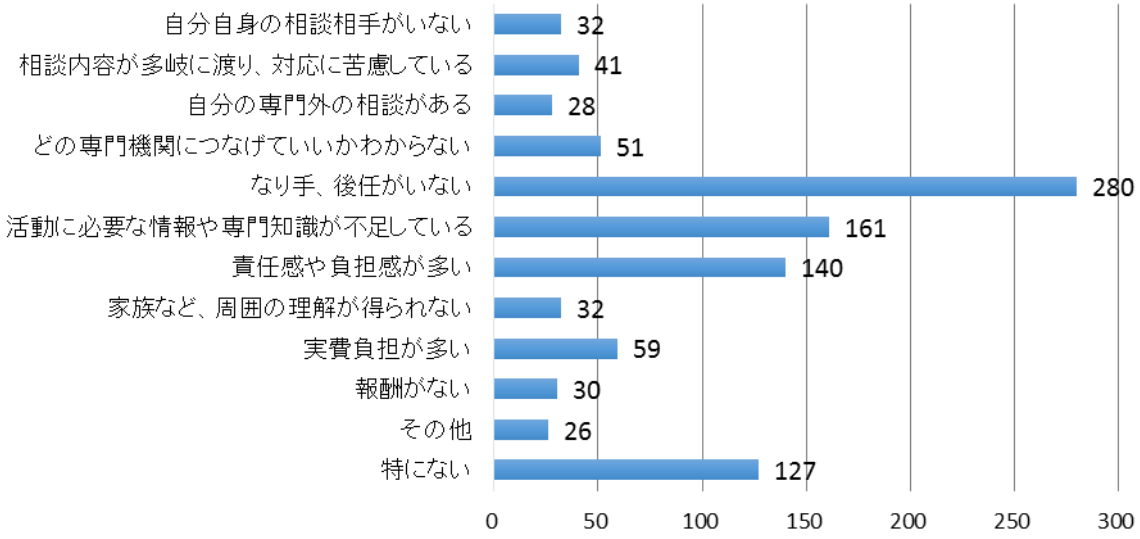
図３－９　取り組みやすい体制・援助別



質問９は、福祉活動を進める中での困りごとについて問うもので、回答総数は１，００７件であった。一人の回答者が１２の選択肢の中から平均１．５の複数回答をしている。

なり手、後任がいないが２８０件と特出しており、町内会活動を始め、どの活動にも当てはまる大きな課題であるといえる。さらに、活動に必要な情報や専門知識が不足している１６１件、責任感や負担感が多い１４０件と、今後の研修会のあり方や活動者に対する支援、フォローについても一考を講じる必要がある。

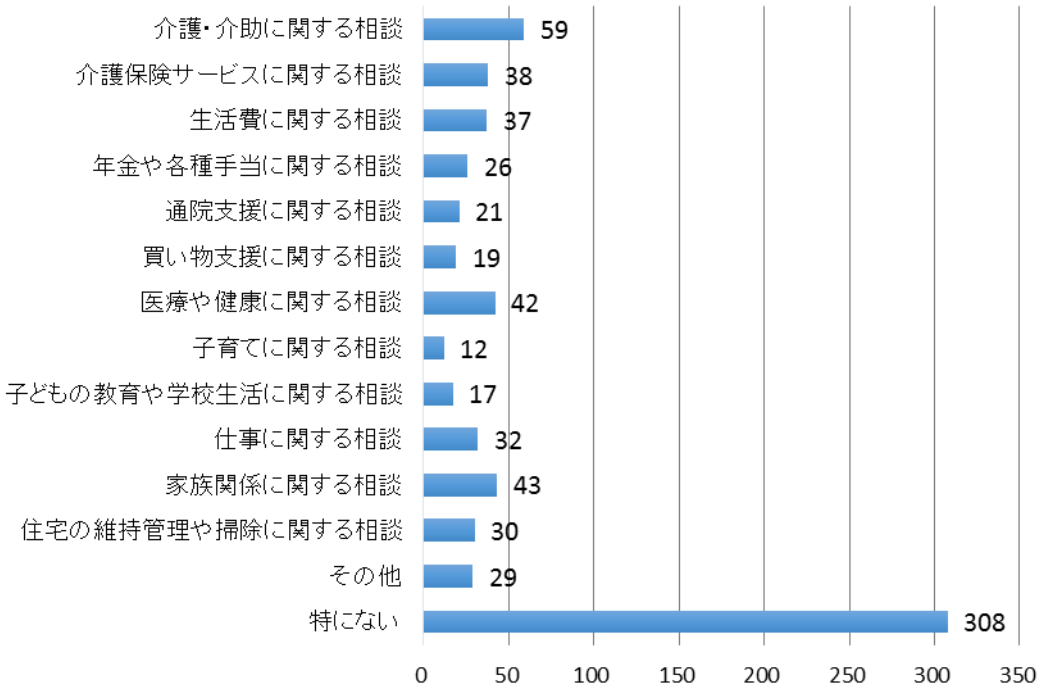
図３－１０　福祉活動を進める中の困りごと別



質問１０では、福祉活動を進める中での解決しなかった、専門職につなぐことができなかった相談事について尋ねた設問であり、回答総数は７１３件であった。特にないが３０８件と特出した結果となっているが、合計４０５件もの解決できなかった、つなげられなかった相談事があることがわかった。

このことから、専門機関と福祉実践者をつなぐネットワークの重要性が浮き彫りとなり、地域住民が安心して生活を続けて行くためにも、連携の強化に向けた取り組みが必要とされる。

図３－１１　解決しなかった、専門職につなぐことができなかった相談事別



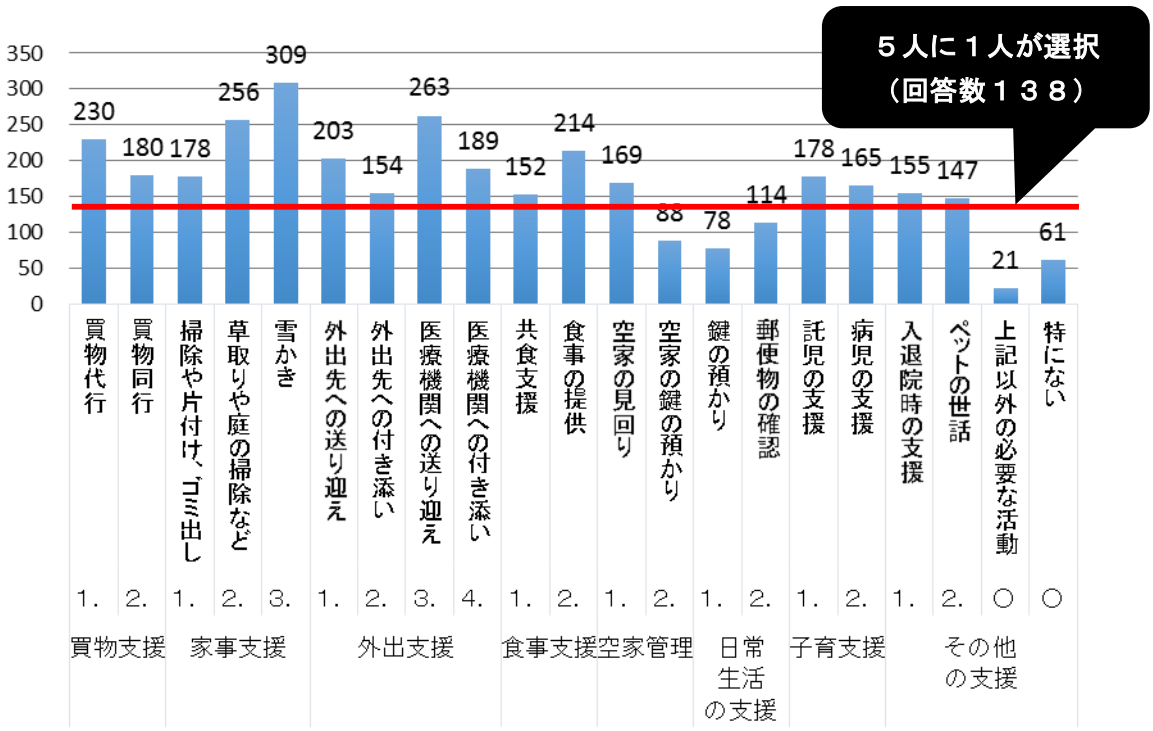
３．回答者が考えるこれからの地域福祉活動

質問１１は、「実費弁償を求めても良い活動」と「参加してみたい活動」について問う設問である。

まず、実費弁償を求めても良い活動別（質問１１－１）の結果については、一人の回答者が２１の選択肢の中から平均５．１の複数回答をし、総数は３，５０４件であった。１人あたり、５項目も選択していることとなり、有償でもやむを得ないのではないかと考えている。このことから無償でのボランタリーな活動にのみ、頼ることは難くなってきている。

詳細をみていくと、雪かき３０９件、医療機関への送り迎え２６３件、草刈り等支援２５６件と高齢者の日常生活に直結した活動への要請が高かった。また、子育て支援や食事支援等、他の項目についても、５人に１人が実費弁償を求めても良いと答えていることから、どの生活支援サービスの構築を検討する場合にも、実費負担の仕組みを視野に入れる必要性を示唆する結果となった。

図３－１２　実費弁償を求めても良い活動別



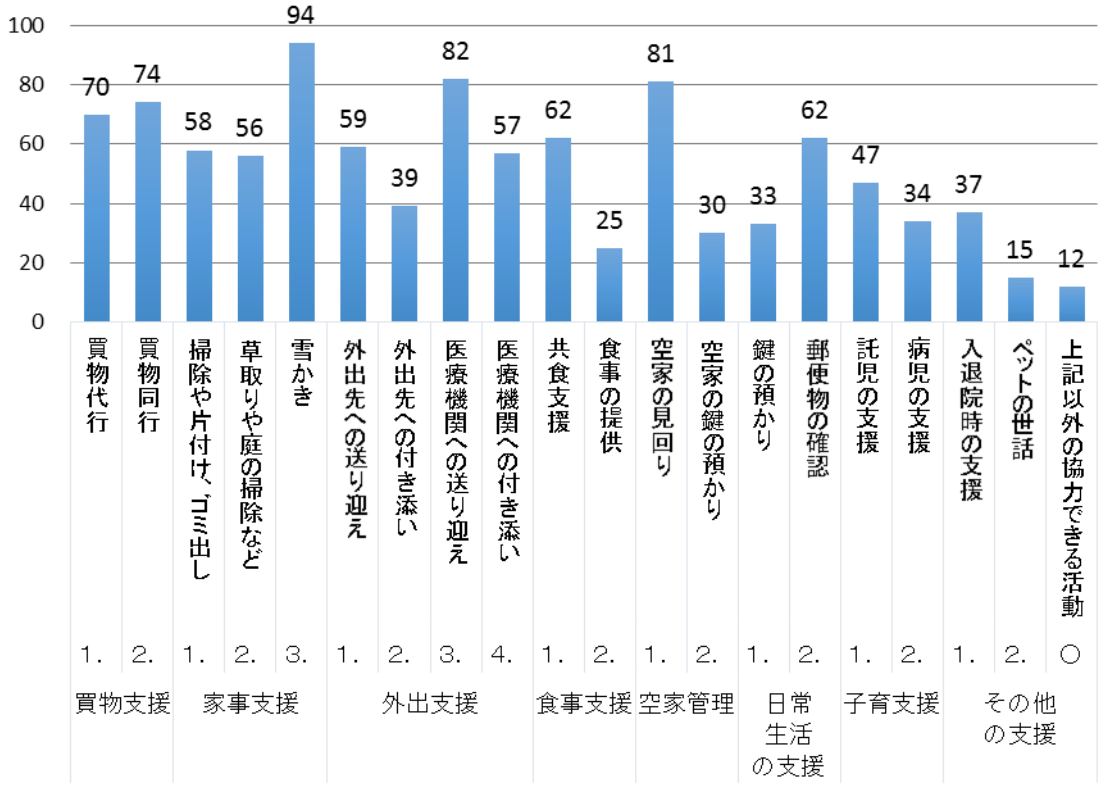
次に、参加してみたい活動別（質問１１－２）について分析する。

質問１１－２は、実費負担程度の有償化の仕組みの中で参加してみたい活動について尋ねた設問であり、一人の回答者が２１の選択肢の中から平均１．５の複数回答をし、総数は１，０２７件であった。

実費弁償を求めても良い活動の回答総数は３，５０４件であったが、その中で参加してみたい活動は約３割であった。やはり、日常の地域福祉活動を行ないつつ、それに加えて活動を増やすということへの躊躇であろうか。それでも１人あたり１．５項目が選択されたことに参加の意欲を感じ取れたのが救いであった。

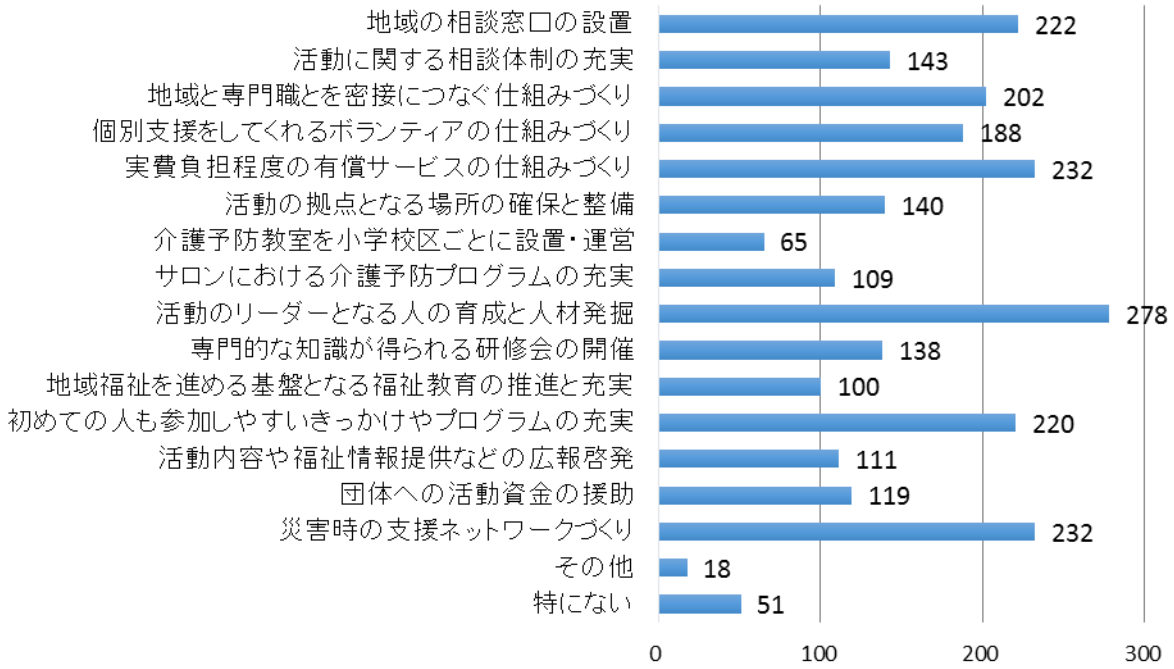
内容についてであるが、雪かき９４件、医療機関への送り迎え８２件と、１番目２番目は実費負担を求めても良い活動と同じとなったが、空家の見回りが８１件と３番目に入ったのは、空家が目立って増えてきたためと思われる。

図３－１３　参加してみたい活動別



質問１２は、これからの社協に求めるものを問う設問である。一人の回答者が１７の選択肢の中から平均３．７の複数回答をし、総数は２，５６８件であった。

図３－１４　社協に求めるもの別

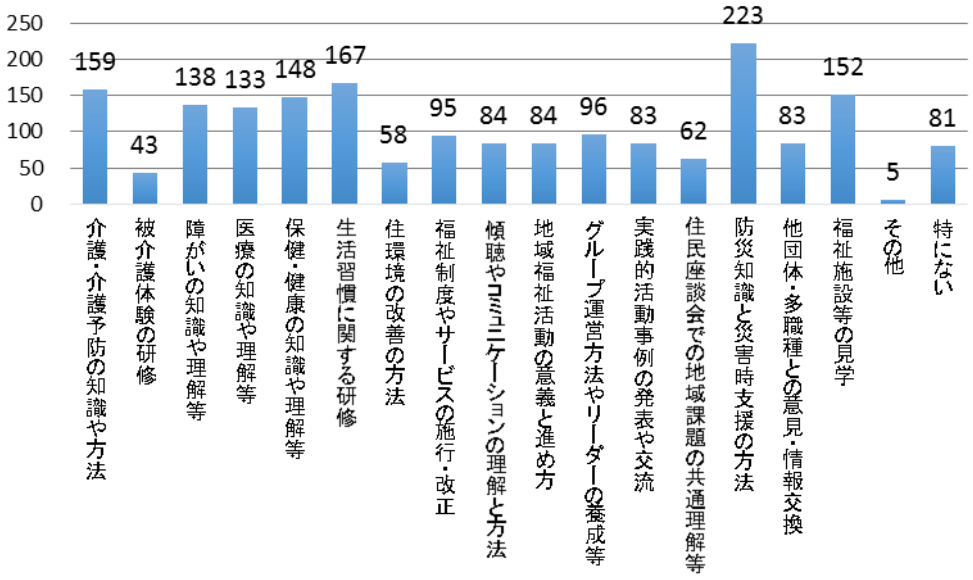


活動のリーダーの育成と人材発掘が２７８件と１番高く、今後の研修会の内容やあり方も含め検討を行う必要性を強く感じる結果となった。２番目は実費負担程度の有償サービスの仕組みづくり２３２件となり、これからの生活支援サービスの有償化の取り組みを社協が中心となって検討を行って欲しいという活動者たちのおもいが伝わるものであった。同数で災害時の支援ネットワークづくりが２番目となった。平成２３年（２０１１年）３月１１日東日本大震災や登別の大規模停電の影響が大きいと考えられる。

質問１３は、活動を踏まえ、学んでみたい研修について問う設問であり、一人の回答者が１８の選択肢の中から平均２．８の複数回答をし、総数は１，８９４件であった。

防災知識と災害時の支援方法が２２３件と最も多く、生活習慣に関する研修１６７件、介護・介護予防の知識や方法１５９件と続いていた。これは、日常生活の安心・安全を求めていくということの表れであろうと思われる。

図３－１５　学んでみたい研修別



質問１４は、「こんなサービスがあったらいいな」と「こういうことなら参加できそうだな」といった取り組みについて自由に記載してもらった設問である。

「こんなサービスがあったらいいな」の内容では、高齢者支援、介護支援、障がい者支援、幼児・学童支援、医療支援、地域の生活環境支援、行政等の対応要望等が挙げられ、１０３件（１５．０％）の回答があり、ここで意見の一部を抜粋し紹介したい。

○介護保険法では提供できないサービスを地域の住民が支える体制。

○１人暮らしで病院に行けない人の医療機関への車のサービス。

○車を運転できなくなったら困るため、銀行、郵便局での入出金や振込み、官公庁への手続きなど有償での同行。

○町会に気軽に集まってお話しできる場所があると良いですね。あってもお世話をする人がいなければだめなんです。お世話をする専門の方がいると良いですね！　など

また、「こういうことなら参加できそうだな」の内容では、高齢者支援、介護支援、障がい者支援、幼児・学童支援、医療支援、地域の生活環境支援、行政等の対応要望、外出支援、仕事の支援等、多岐に渡る項目が挙げられ、５７件（８．３％）の回答があり、ここでも意見の一部を抜粋し紹介する。（質問１４の自由記載全文については、別冊資料参照）

○８０歳以上のひとり暮らしの家には声掛けくらいは出来ると思いますので、役員さんと同じ班の方で回るのは参加出来やすいかと思います。

○身体の不自由な小学生などの学校の送り迎え等、出来る限り、相手の身になって寄り添ってあげれたらうれしいです。

○気軽に参加できるコミュニティの場

○ずっと住み続けたいと願っている人たちの手助け、外出の機会や意欲をもたらして、いきいきさせてあげたい。　など

最後の質問１５は、今後の地域福祉を進めていくうえでの意見やアイディアについて、質問１４と同様に自由記載とした。これについても、高齢者支援、介護支援、障がい者支援、地域の生活環境支援、行政等の対応要望、社協に関すること、ボランティアに関すること等、１９１件（２７．８％）と多くの意見が寄せられ、意見の一部を抜粋し紹介する。（質問１５の自由記載全文については、別冊資料参照）

○今後増えると思われる、認知症の高齢者が出来る限り地域で暮らせるように、安心して生活できるように、住民の方々の理解とサポートがより重要になってくると思います。認知症について、住民の方々が学べる機会があると良いですね。

○してほしいことを申込み、有償サービスを受ける。そんなサービスがどこの地域にもあればよい。

○介護・支援を受ける一歩手前の人たちに対する健康への取り組み・活動強化。

○地域の支え合いが求められていますが、両者とも高齢化の時代です。若い方を取り込んでの活動が必要かと思います。地区役員だけでは限度があります。ＮＰＯ事業を立ち上げ、専門的なサービス事業を提供する（校区ブロック単位で）ことが望ましく、その一端をお手伝いすることは可能かと思います。

４．クロス分析

これまでは１つ１つの質問ごとに分析したものについて示したが、次からはクロス集計（２つ以上の質問を組み合わせて集計）したものを、より深く分析していきたい。

（１）現在支援している取り組み（質問７－１）と今後支援が必要だと思う取り組み（質問７－２）

図３－１６は「質問７－１」から「質問７－２」を引いた差異が大きい順に表をまとめたものである。

これは言い換えると、今は支援できていないが必要だと感じている人が多いものとなる。詳細内容を見ていくと、１番目に緊急時や災害時の手助け９４件が挙がり、２番目以降、医療機関への送り迎え９０件、買物代行７２件、病児の支援６６件、買物同行６１件などへつながっている。

これらの項目は生活支援サービスに該当するものが上位に挙げられていることがわかる。

また、図の右欄は、この結果に、実費弁償を求めても良い活動（質問１１－１）の件数を組み合わせたものである。差異が大きいものは、実費弁償を求めても良い活動の回答件数も多いことがわかる。

図３－１６　現在支援できていないが今後支援が必要な取り組み

×　実費弁償を求めてもよい取り組み

差が大きい上位の項目（全体687件）	A支援している取り組み	B今後支援が必要な取組み	差異（B－A）	実費負担を求めても良い活動
①緊急時や災害時の手助け	169	263	94	－
②医療機関への送り迎え	49	139	90	263
③買い物代行	39	111	72	230
④病児の支援	14	80	66	165
⑤買物同行	37	98	61	180
⑥空家の見回り	85	141	56	169
⑦医療機関への付き添い	38	92	54	189
⑦郵便物の確認	38	92	54	114
⑨散歩の付き添い	21	74	53	－
⑩外出先への送り迎え	42	92	50	203
⑰雪かき	172	211	39	309
㉒草取りや庭の掃除等	87	101	14	256

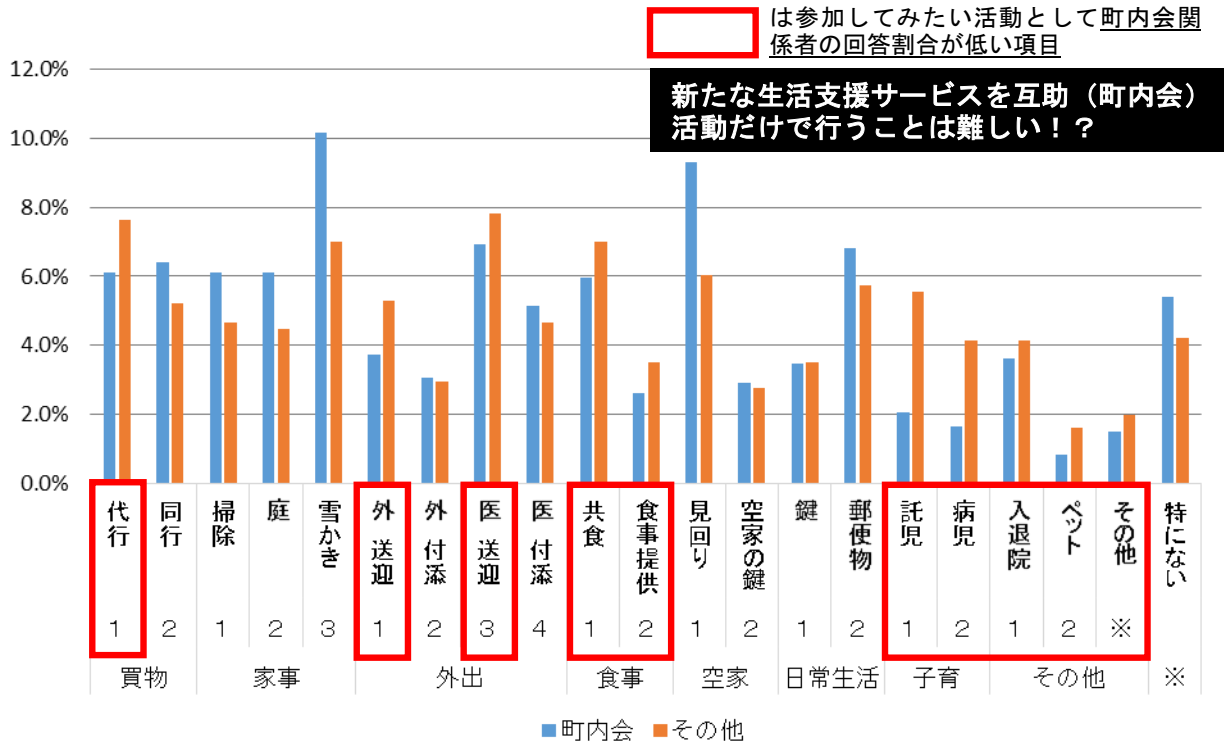
（２）回答者の福祉活動内容（質問５）と参加してみたい活動（質問１１－２）

図３－１７は、福祉活動内容を「町内会活動をしている方」と「その他の活動をしている方」で分類したうえで、参加してみたい活動とクロス分析したものである。

四角で囲まれた項目は、参加してみたい活動として町内会関係者が答えた割合が低い項目である。また、これらの項目は、生活支援サービスに該当するものでもあり、今後新たに生活支援サービスを構築するにあたり、町内会の互助活動だけで取り組むことは難しいと推察される。

このことから、町内会関係者や民生委員・児童委員等といった活動の垣根を取り払い、有償化も念頭に置いたうえで、活動者の発掘を行うとともに、サービスを提供する環境や仕組みを作っていく必要がある。

図３－１７　福祉活動内容 × 参加してみたい活動



５．分析を終えて

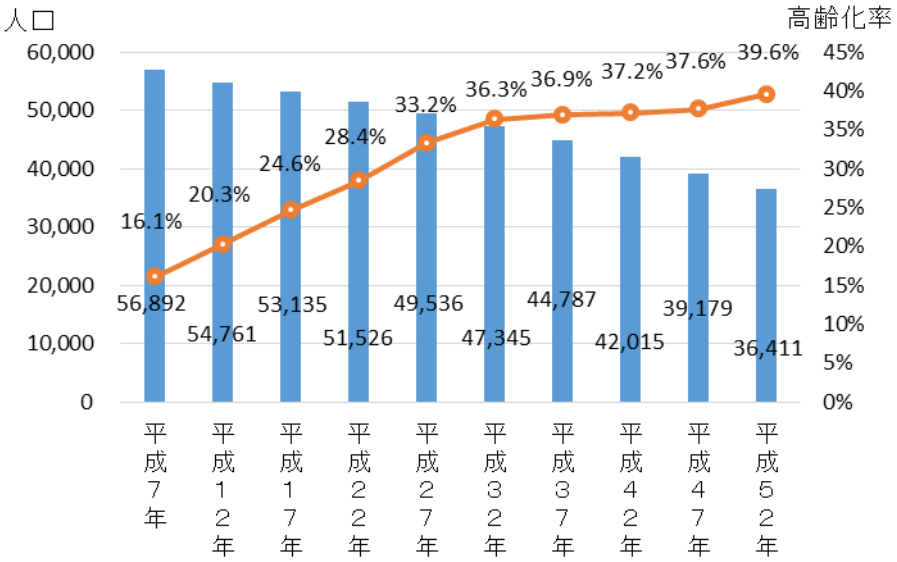
近年、日本は高齢化が社会問題となっているが、国際連合*１７や世界保健機関*１８の定義によると、総人口に対する６５歳以上の高齢者人口が占める割合が７％を超えた社会を「高齢化社会」、１４％を超えた社会を「高齢社会」、２１％を超えた社会を「超高齢社会」とされている。

ここで登別市における高齢化率の推移（図３－１８）を見てみると、平成１７年（２００５年）にはすでに超高齢社会を迎えていることが判る。平成５２年（２０４０年）には約４０％、１０人に４人が高齢者になるという推計もある。少子高齢社会が及ぼす深刻な状況が、数値で示されているが、すでに暮らしを圧迫している現実にどのように対処すべきなのか、いままさに問われているのである。

＊１７　大正８年（１９１９年）ベルサイユ条約のもと、国際協力を促進し、平和安寧を完成する目的により、前身となる国際連盟が設立された。第２次世界大戦の防止に失敗し、その活動を停止したものの、国際協力と対話を通して紛争を平和的に解決する必要が高まり、昭和２０年（１９４５年）に開催された「国際機関に関する連合国会議」において、戦争の惨害を終わらせるとの強い公約とともに国連憲章が起草され、５０か国が署名し、設立された。（現加盟国は５１か国）

＊１８　昭和２３年（１９４８年）４月７日に発効された世界保健憲章に基づき発足した国際連合の専門機関の１つであり、全世界の人々が最高の健康水準に到達することを目的としており、国際的な保健事業の指導・調整を行う。

図３－１８　登別市の人口と高齢化率の推移



※総務省　国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所
将来推計人口（平成２５年３月調査）より引用

このアンケート調査の大きな特徴は、地域で福祉の最前線で長年支援活動をしている実践者に焦点を当て、その福祉意識や活動の実態を把握したことにある。地域福祉への関心や問題意識も高い人たちの切実な声は、この分析を通して、現実の福祉課題にいかに立ち向かっていくのかを、如実に語っているのである。

「きずなづくり」には、時間も手間もかかる。しかし、１０年という歳月を惜しみなく「きずなづくり」に注ぎ邁進してきた人たちのおもいを、しっかりと受け止め、これからの登別の１０年、２０年を見据えながら、次世代のためにも「まちづくり」を継承し続けなければならない。

その道標を、６８７人の実践者が指し示してくれた。貴重な財産である実践者の声は、文字に姿を変え、このきずな計画に刻み込まれた。今ここに「きずなでまちづくり」の新たな一歩が踏み出されたのである。

（２）福祉事業所を対象とした福祉アンケート調査の結果分析

生活支援サービスの仕組みづくりは、地域で安心して暮らしていくための必要不可欠な取り組みである。しかし、きずなが目指す生活支援サービスは、既存の介護施設や障害福祉施設、ＮＰＯ法人[*19]などの福祉事業所と連携・協働して提供されるものである。そして、地域で暮らす様々な人々の生活が護られるものでなくてはならない。

＊１９　ボランティア活動などの市民の自由な社会貢献としての特定非営利活動をする法人格をもった団体である。また、特定非営利活動とは、非特定かつ多数の利益に寄与するものであり、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」や「まちづくりの推進を図る活動」などの２０種類の分野に該当する活動である。

そこで、各事業所が現在提供している生活支援サービスの実態や事業所として求められていく地域貢献活動について、市内７７か所の福祉事業所を対象として、アンケート調査を実施した。

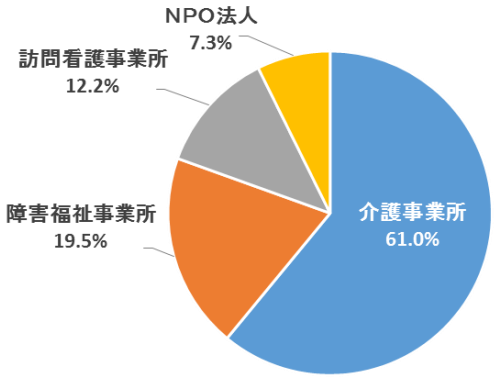
生活支援サービスの仕組みづくりにあたり、福祉事業所とどう連携し、どのような協力を得ることができるのか、そこがこのアンケート調査のねらいであり、それに呼応するように、４１の事業所から回答をいただき、回収率は５３．２％にものぼった。

なお、福祉実践者向けアンケート同様、きずなアンケートＰＴにおいてこのアンケート調査の分析が行なわれた。

１．回答事業所の特性について

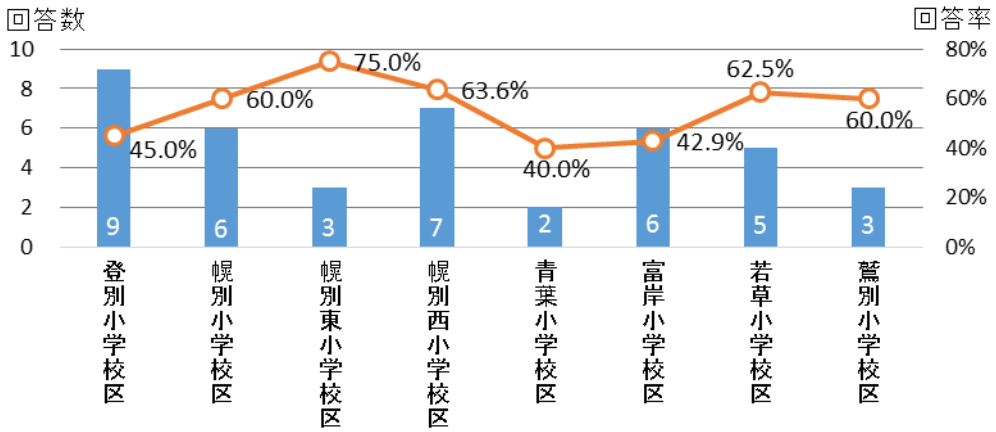
質問１は、回答事業所の区分についてである。回答事業所数と割合は、介護事業所２５か所（６１．０％）、障害福祉事業所８か所（１９．５％）、訪問看護事業所５か所（１２．２％）、ＮＰＯ法人３か所（７．３％）の合計４１事業所であった。

図３－１９　回答事業所の区分



質問２は、回答事業所の所在校区別であり、回答率を見ていくと、４０％～７５％とばらつきがあった。また、分析を進めると、回答数が多い校区は、回答率も高いということは一概に言えないこともわかった。例えば、登別小学校区である。回答率は４５％と低いが、回答数は９と全校区の中で一番多い。地域の事業所数に偏りがあり、生活支援サービスのモデル事業などを今後展開する際には、校区により事業所数が大きく異なることも考慮する必要がある。

図３－２０　回答事業所の校区別



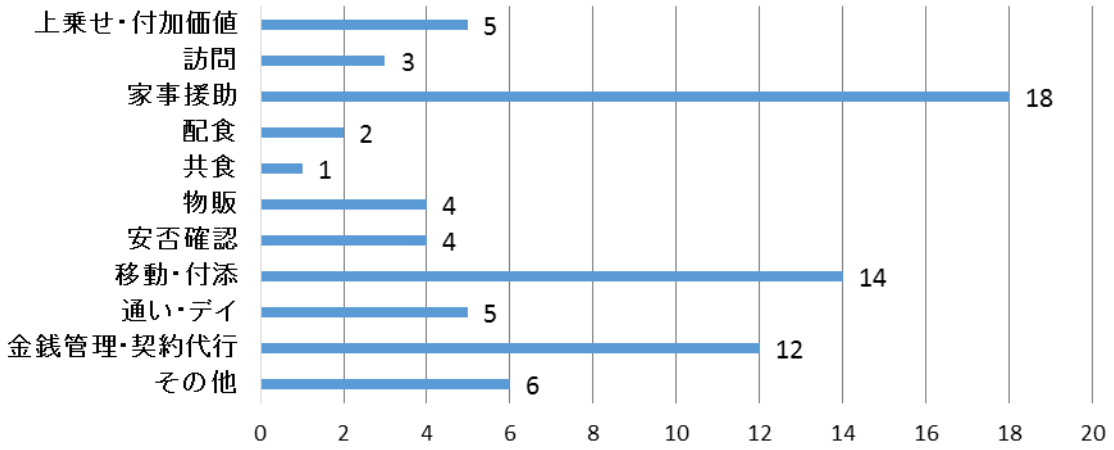
２．回答事業所の生活支援サービスの現状と展望

質問３は「現在提供しているサービス」と「必要性を感じるサービス」などについて尋ねた設問である。

まず、現在提供しているサービス別（質問３－１）の結果については、１１の選択肢の中から回答事業所１か所につき平均１．８の複数回答をし、総数は７４件であった。

生活に直結する家事援助が１８件と一番多く、移動・付添１４件、金銭管理・契約代行１２件がそれに続いた。特に、家事援助や移動・付添支援については、福祉活動実践者アンケート調査の結果からも、地域に必要な支援として挙げられていた重要な取り組みであるため、図３－２２、３－２３のとおり、回答の内訳についても記載することとする。

図３－２１　回答事業所が提供している生活支援サービス別



家事援助については、買物支援が５５．６％、掃除・洗濯・除雪が３８．９％となっている。また、移動・付添支援については、通院付添が５７．１％であり、外出付添が２８．６％と続いた。福祉事業所と福祉実践者、それぞれの進むべき方向が合致しているため、連携したなかでサービスを実施していくことも、大いに考えられる。

図３－２２　家事援助　回答詳細別

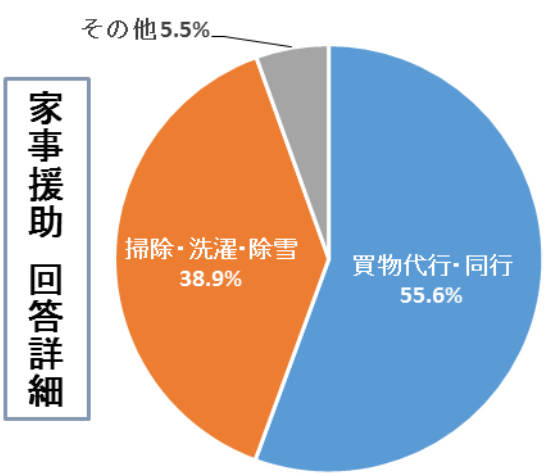
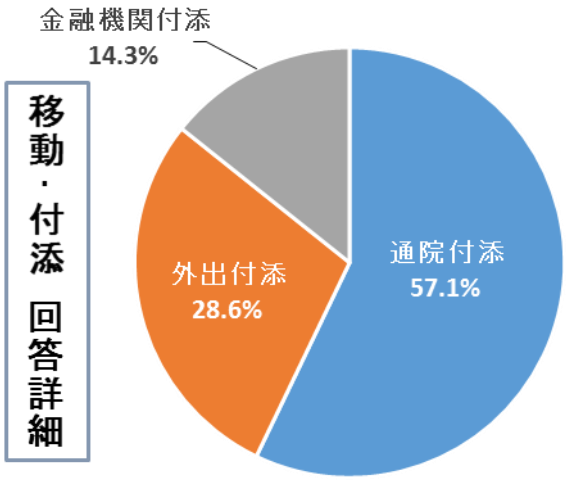


図３－２３　移動・付添　回答詳細別



また、金銭管理・契約代行については、高齢や障がいなどによる判断能力の低下から、金銭管理や諸制度の手続きに対する難しさなどにより、各事業所で必要に迫られ支援しているものと推察される。

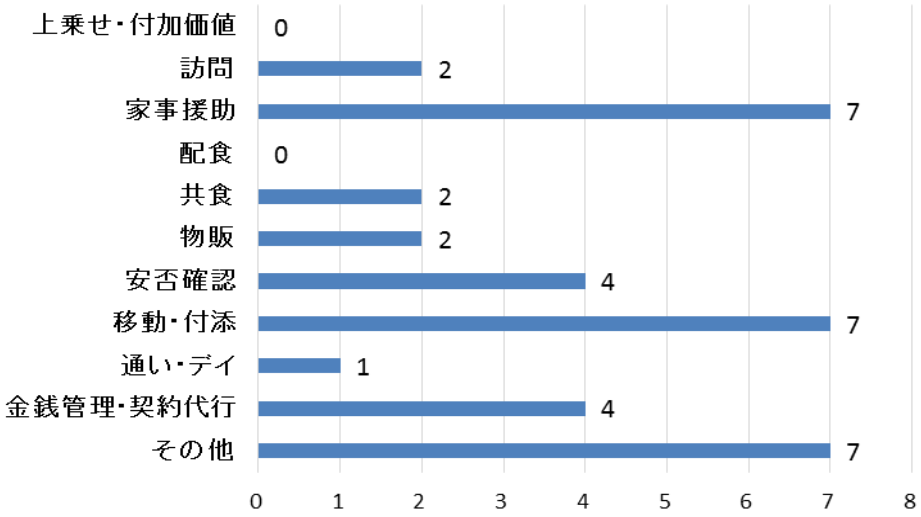
次に、現在提供は出来ていないが、専門職として、今後地域に必要だと思うサービスと今後提供する予定があるサービス（質問３－２）について尋ねたものである。

まず、回答事業所は必要だと思うサービスについて、平均０．９の複数回答をし、総数は３６件であった。「現在提供しているサービス」の設問（質問３－１）同様、家事援助と移動・付添支援が共に７件と一番多かった。つまり、現在サービスを提供している事業所、していない事業所に関わらず、多くの事業所が必要だと考えているということがわかった。

そして、注目したい点は、これらの項目に分類することができない、「その他の意見」も同数の７件であったことだ。その内２件は鍵の預かりであり、緊急時を想定した回答であった。ないがしろには出来ない意見であった。

次に、提供予定のサービスについては、家事援助、配食、安否確認、移動・付添について、それぞれ１件ずつ可能性があると回答があったとともに、金銭管理・契約代行については、障害年金申請時の医師との面談において、知的や精神障がい者が自分の症状などを伝えることの難しさから、医師との間に入り申請を補助する取り組みを開始するという回答もあった。

図３－２４　今後地域に必要だと思うサービス別



３．回答事業所が考えるこれからの地域福祉活動

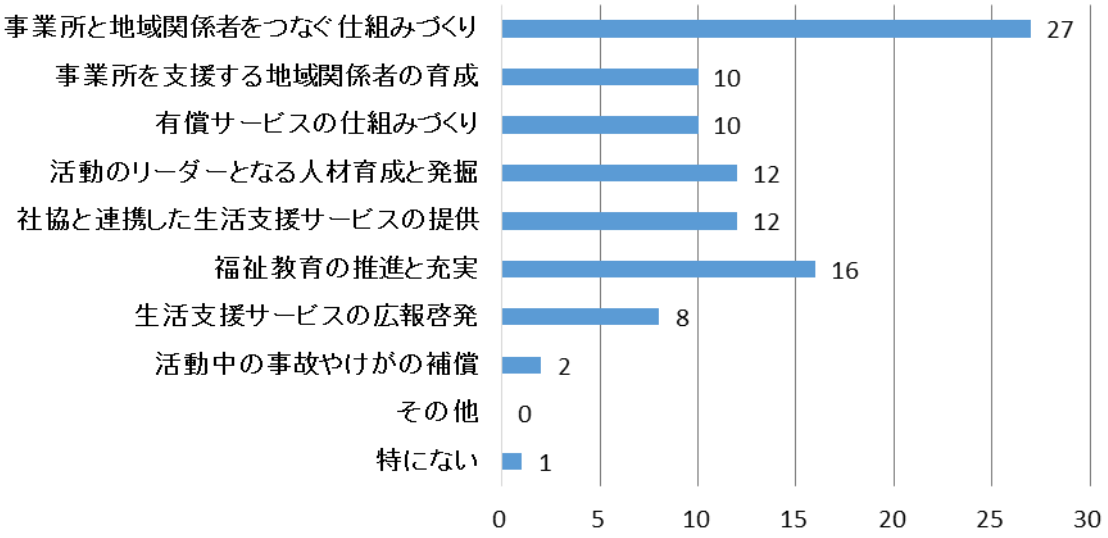
質問４はこれからの社協に求めるものを問う設問である。１０の選択肢の中から回答事業所１か所につき平均２．４の複数回答をし、総数は９８件であった。

事業所と地域関係者をつなぐ仕組みが２７件と１番高く、事業所として地域とつながり支援していく必要性を強く感じているが、橋渡し役がいないということが推察される。また、ボランティア活動との連携については前問で触れているが、実際に連携する際には、

誰がどのように活動するかを明確にすることも鍵であると言える。また、福祉教育の推進と充実が１６件と続いている。昨今、福祉専門職のなり手不足が社会問題として挙がっており、事業所も実際にそのあおりを受けていることと見受けられる。

これらは社協の強みでもあるため、特に力を入れて取り組んでいってほしいという事業所の強いおもいが感じられた。

図３－２５　社協に求めるもの別



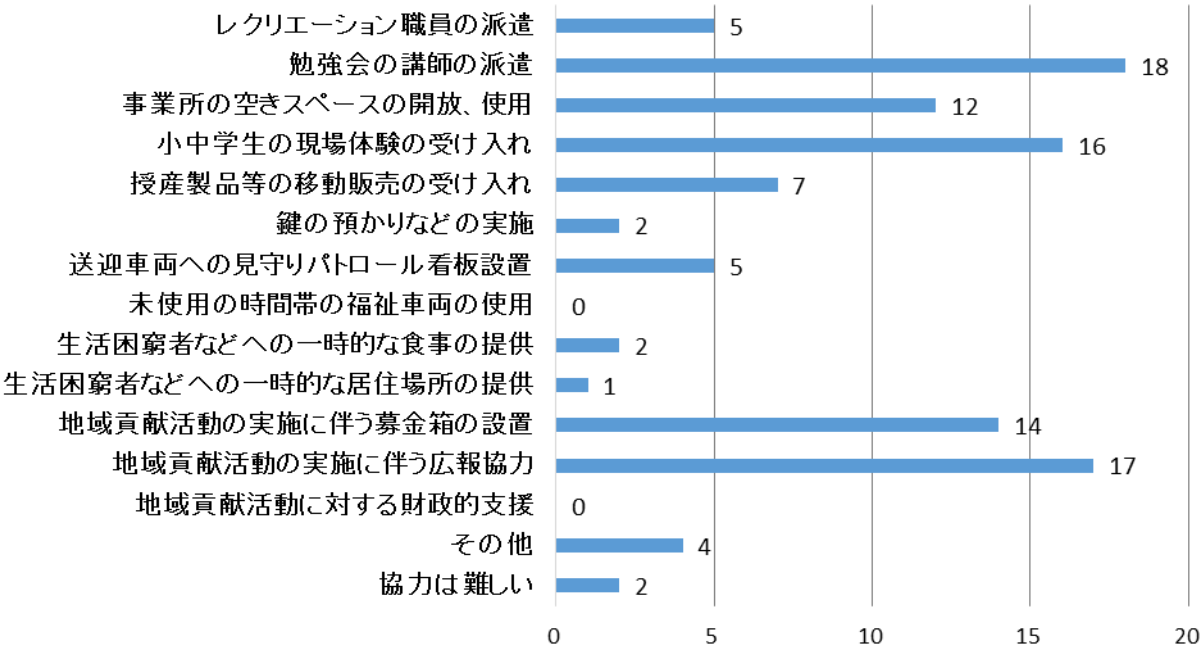
質問５は、地域貢献活動として協力可能な取り組みについて問う設問である。１５の選択肢の中から回答事業所１か所につき平均２．６の複数回答をし、総数は１０５件であった。

この地域貢献活動は、社会福祉法人をはじめとする事業所などで今後求められてくるものである。

地域での勉強会の講師の派遣が１８件と最も多く、地域貢献活動の実施に伴う広報協力１７件、小中学生を対象とした現場体験の受け入れが１６件と続いた。直近の問題だけではなく、将来を見通した取り組みが必要であるという専門職のおもいを垣間見ることができた。

また、ここで注目したい点としては、鍵の預かりなどの実施について２つの事業所から回答があったことだ。この鍵の預かりについては、第３期きずな計画策定に当たって、地域包括ケアＰＴや障がい福祉ＰＴからも今後地域に必要だという意見が挙がっている項目である。鍵の預かりサービスの展開に向けた力強い後押しをもらう結果となった。

図３－２６　取り組み可能な地域貢献活動別



最後の質問６は、今後の地域福祉を進めていくうえでの意見やアイディアについて自由記載とした設問である。７件（１７．１％）の意見が寄せられた。事業所としての協力体制や生活支援サービスの展望など、専門職ならではの意見が寄せられた。ここで意見の一部を抜粋し紹介したい。

○２０２５年を目途に地域包括ケアシステムの現実が求められており、医療と介護の連携等がより充実していく中で多様化するニーズに対応する為にはインフォーマル*20な社会資源も大変重要です。さらなる生活支援サービス等の円滑な導入のため今後は情報交換の場をもってサービス導入がスムーズに実施できるようになれればと考えています。

○同業者や他施設・企業関係者間の情報交換会コミュニケーションの場、機会づくりを行うことで横のつながり・結びつきを強めていけたらと思います。地域での活動、研修会などに積極的に参加し個人として施設としてのレベルアップを図っていきたいと考えています。施設として出来る限りの協力はさせていただく所存です。（自由記載については、別冊資料参照）

＊２０　インフォーマルとは、直訳すると、公式ではない様であり、ここでいうインフォーマルな社会資源（制度やサービス）とは、介護保険などの制度を使わないサービスのことである。また、ＮＰＯ法人やボランティア団体が行うサービスや支援だけではなく、家族・親戚・近隣住民の支援も、インフォーマルな社会資源に含まれる。

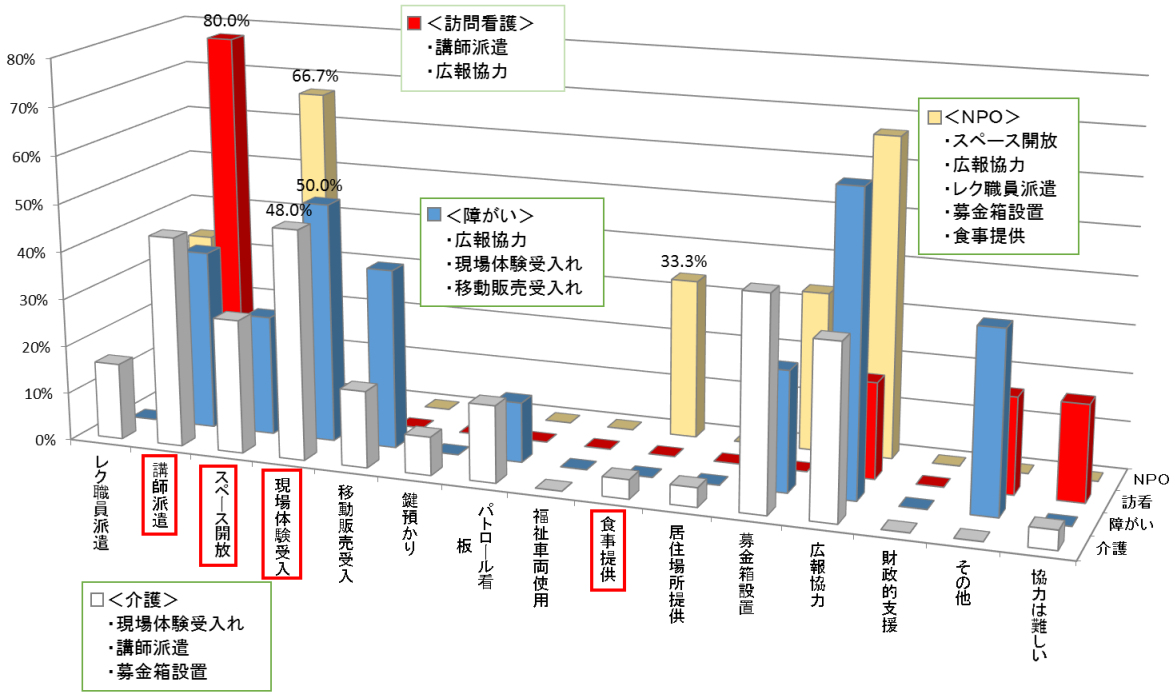
４　クロス分析

回答事業所の区分（質問１）と協力可能な地域貢献活動（質問５）

図３－２７は「質問１」と「質問５」をクロス分析したものである。

これを見ていくと、事業所の区分によって協力可能な地域貢献活動に特色があることがわかった。

図３－２７　回答事業所区分　×協力可能な地域貢献活動



まず、「勉強会の講師の派遣」については、回答のあった訪問看護事業所の内、８０％の事業所において協力可能であることや、「事業所の空きスペースの開放、使用」については、ＮＰＯ法人（６６．７％）が、「小中学生を対象とした現場体験の受け入れ」については、介護・障害福祉事業所において、それぞれ５０％程度の回答があった。また、「生活困窮者などへの一時的な食事の提供」については、ＮＰＯ法人から回答があった。

これらの項目を見ていくと、それぞれの事業所の強みが大きく表れる結果となった。

５　分析を終えて

今地域に求められていること。それは、福祉事業所と福祉実践者とが連携・協働したなかで、それぞれの強みを活かしつつ、地域福祉を推進することにある。これをなくして、これからも改正されていく法や制度への対応はもちろん、地域福祉課題を共有し解決に向けて協働することは難しい。

そこで、登別における実情はどうか。福祉事業所と福祉実践者がおもいを共有し、実践されているのだろうか。事業所の活動として、今後予想される「地域貢献」に着目して考

えてみたい。それは、アンケートで社協に求めることとして、「事業所と地域関係者をつなぐ仕組みづくり」に６５．９％の事業所が、その意向を示していたのである。それを「地域貢献」活動としてリンクさせて、地域と事業所と結びつけていくネットワーカーとしての機能を果たすのは、社協以外にない。それぞれの地域の実情により、ニーズや活動の展開の方法も異なるが、ここで図３－２８を見てもらいたい。これは、福祉事業所と福祉実践者の今後のつながりに対する、ネットワーカーあるいはソーシャルワーカーとしての力量が問われる、社協の関わり方を示したものだ。縦軸は事業所が実践者と、横軸は実践者が事業所と、それぞれつながりたいかを表している。

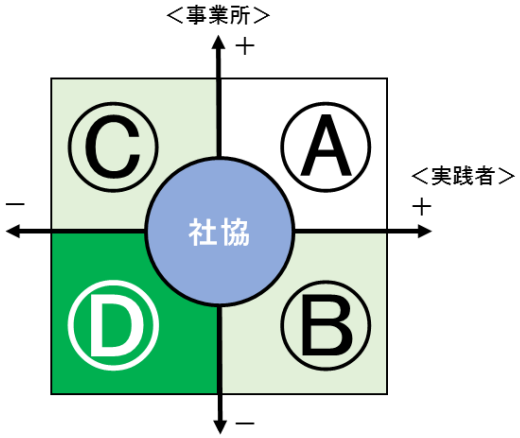
Ⓐは、事業所、実践者ともにつながりたいと考えている地域であり、良好な関係であるといえる。

ここでは協働の関係を構築するための前向きな取り組みが期待される。

Ⓑは、事業所はつながれない、つながりにくいと考え、実践者はつながりたいと考えている地域であり、事業所への働きかけが必要な地域である。

Ⓒは、Ⓑと反対で、事業所はつながりたい、実践者はつながれない、つながりにくいと考えている地域であり、実践者への働きかけが必要となる地域である。

図３－２８　事業所・実践者に対する社協の働きかけ



問題はⒹである。この地域は、事業所、実践者ともにつながれない、つながりにくいと考えている。社協は特に力をいれて、この地域に対する働きかけを行っていかなければならない。

社協には、きずなの実践を通じて堅実に築き上げた地域と人とのつながりがある。社協にしかできない役目だと断言する。

つながりは、ゴールではない。スタートである。事業所と実践者、それぞれの地域のおもいを束ね、カタチとするために、社協は、その下支えをする。

このアンケート調査から、地域福祉を進める新たな担い手として、福祉・医療との協働ネットワークの構築が、超高齢社会を切り開く重要な鍵となり、希望の扉を開ける。

４．「きずな」を具現化する市民たち

（１） 市民力を発揮した新たな展開

第３期きずな計画づくりにおいて、組織基盤の整備と充実が重要なポイントになった。

きずなの推進及び計画策定にかかる全ての事項を協議決定する会議であり、策定後も計画の点検・評価を行う「きずな推進委員会」をトップに、その会議の運営を円滑に行うために校区のリーダーも参画する「正副委員長会議」、さらに総合的な調整を担うため正副委員長と校区のリーダー、サブリーダーで構成する「きずなリーダー会議」、そして校区きずな計画を立案･実施する重要な担い手であり、地域住民の参加や協力を直接呼びかける「校区きずな推進委員会」が機能して、はじめて「きずな」が動くのである。

各委員会や校区単位の住民座談会は、今まで積み上げてきた会議の運営や手法を踏襲しながら、問題点を明らかにしたり、課題に集約したりするといったことが、見事に身に付いていることに驚かされる。確実に、「きずな」が市民サイドの福祉課題として把握され、計画づくりに関連するスキルを身に付いてきている証拠でもある。この１０年は、市民力を自ら育て、地域の福祉力を実践によって高めてきた過程であり時間でもあったともいえよう。

さらに、住民座談会では、初めて参加する人の数も半数を越えていた地域も散見され、世代交代の予感がした。

市民に「きずな」事業を報告したり話題提供したりする「きずなシンポジウム」は、毎年開催してきたが、平成２７年（２０１５年）６月には、第３期きずな計画づくりに向けて、まず家庭医[*21]から見た医療と福祉の関わりについて医療法人から、次に介護保険制度改正による大きな変化について行政から、そして障がい者の就労支援を展開する社会福祉法人、さらに地域で福祉サービスを有償でサポートするＮＰＯ法人など、それぞれ専門的な立場から福祉を取り巻く問題提起がなされた。

これらの企画運営にあたった「きずな推進委員会」を中心とした計画づくりの取り組みは、市民であり地域での生活者であることを自覚し、その責務を全うするために、決して手を抜くことなく、丁寧に課題追求に挑んだ１年であったといえよう。

その中でも、新たな市民力を発揮したのは、４つのＰＴの面々である。このＰＴが、プロジェクトとして掲げた個々の課題を探求しながら、しっかりと方向付けをし、それぞれの課題を見事に事業計画に盛り込んだことにある。

ただここで、各委員会を支える社協の担当者の業務量は、半端ではないことを指摘しておこう。計画策定が、５年に１度のこととはいえ、膨大な情報収集と整理、該当資料の作成、会議記録など、日常業務を行いながら精力的に取り組んでいることを、市民は想像してほしい。それは、仕事を越えた「心・意気」の表れであり、「市民参画協働」を実現することで、福祉が推進されると信じて疑わないスタッフが育っていることでもある。地域福祉の推進役としての仕事へのあくなきおもいの発露でもあったと評価したい。

市民と直接向き合い、その暮らしをともに支えるパートナーとして、「協働性」を具現化

＊２１　疾病・患者の性別・年齢・その他医学的技能の専門性にとらわれず、患者ならびに地域住民の健康問題を幅広く担当する医師のことである。

することが、「地域福祉」の理念と方法である。その役割こそ、“社協”という民間団体の担うべき責務であると自覚してはじめて、５年、さらに１０年先の「きずな」を市民の手の中に暮らしの中に委ね協働できるのである。

（２） ＰＴに、新たな市民力を見出す

これまでのきずな計画では、高齢者分野の取り組みが中心であり、障がい者分野の取り組みが少ないとの指摘を受けてきた。また、第２期きずな計画の評価指針が未整備であるとう現状も浮き彫りとなっていた。

さらに、介護保険制度改正に伴う総合事業*２２の実施や生活困窮者自立支援法*２３の施行、障害者権利条約の締結に関連した諸法制度の整備として障害者優先調達推進法*２４の施行、障害者差別解消法*２５が２０１６年（平成２８年）４月に施行されるなど、法制度改正も矢継ぎ早に実施され、福祉を取り巻く社会情勢に対応した計画づくりが求められた。

それらを勘案して、第３期きずな計画づくりの方針を４点とした。①介護が必要になっても地域で安心して暮らせる仕組み作りにどのように取り組むのか。②情報、ネットワーク（連携・連帯）、マンパワー（人材育成）をどのように充実させるのか。③具体的なサービスの構築に向け、モデル事業を通し取り組むことは何か。④事業の実施を保障する財源確保をどのようにするのか。

そこで、これらの方針を課題別に取り組む方策として、立ち上げたのがプロジェクトチーム（ＰＴ）である。地域包括ケアＰＴ、障がい福祉ＰＴ、きずなアンケートＰＴ、計画評価・指針作成ＰＴの４つである。

地域包括ケアＰＴは、きずな推進委員会専門委員会の委員長をリーダーとし、地域包括支援センター*２６、訪問看護*２７事業所、ケアマネジャー*２８、登別市より委員を選定し、介護予防や新たに取り組まねばならない生活支援サービスに関することの協議を行う。

障がい福祉ＰＴは、市内障害者授産施設*２９、登別市、さらには市民の視点からの意見も取り入れるためにきずな推進委員１名を選定し、働く障がい者の社会参加や就労支援に関する協議を行う。

＊２２　市町村が中心となって、地域の実情に応じて、住民等の多様な主体が参画し、多様なサービスを充実することにより、地域の支え合いの体制づくりを推進し、要支援者等に対する効果的かつ効率的な支援等を可能とすることを目指す事業である。登別市においては、平成２９年度（２０１７年度）より実施予定である。背景としては、介護保険財政の圧迫があり、現状を維持しつつ、システムを構築することはできないため、これまで予防給付により支給されていた訪問型・通所型・生活支援サービスを地域住民やボランティアなどによる支援へと移行されるものである。

＊２３　平成２７年度（２０１５年度）より実施されている、現在は生活保護を受給していないが、生活保護に至るおそれがある人で、自立が見込まれる人を対象に、困りごとにかかわる相談に応じ、安定した生活に向けて仕事や住まい、子どもの学習など様々な面で支援する制度である。

＊２４　平成２５年（２０１３年）４月より施行された、国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関し、障害者就労施設等の受注の機会を確保するために必要な事項等を定めることにより、障害者就労施設等が供給する物品等に対する需要の増進を図るものである。

＊２５　平成２５年（２０１３年）６月より施行された、全ての国民が、障がいの有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に向け、障がいを理由とする差別の解消を推進することを目的として制定された法律である。

きずなアンケートＰＴは、計画策定に係わるアンケート内容の協議や設定を行い、計画に反映させる役割を持つ。委員にはきずな推進委員、市連合町内会、登別市から委員を選定し、様々な立場からの意見を求めるものである。アンケートの項目・要件・対象などの協議と設定、各ＰＴとの連携によるアンケート項目等の協議･設定、アンケート調査を実施し、計画に反映させることなど、市民の意向や福祉施設・事業所の実態を掌握する重要な役目を担う。

計画評価・指針作成ＰＴは、第２期全市及び校区きずな計画の評価に関することや、第３期きずな計画の評価指針の検討と作成、財源確保に向けた検討などが主たる役割である。委員には、これまでの計画策定に携わったきずな推進委員から選定した。過去の計画も理解した上での、公正な評価を行うことができるものと判断したためである。

地域包括ケアはいかにあるのか、どのような仕組みをつくるのか、大きな福祉課題を突きつけられたＰＴは、家族介護とそれを支える地域・近隣のあり方を具体的に提案しなければならない。それはシビアな在宅ケアの現実を見据えることでもある。

介護保険を受けている認知症の高齢者の半数は自宅で暮らす。公的な介護サービスが増えても、介護する家族の負担の大きさは変わらない。平成１９年（２００７年）愛知県大府市で起こった認知症で徘徊中に列車にはねられ死亡した９１歳の男性の事故では、ＪＲ東海が遺族に損害賠償を求めて提訴した。名古屋地裁では７２０万円の支払いを、名古屋高裁では年老いた妻に３６０万円の支払いを命じる判決を下した。妻は上告し、最高裁の判決が３月１日に出された。

「訴訟は、責任能力がない人の賠償責任を『監督義務者*30』が負うと定めた民法７１４条をめぐり、認知症の人を介護する家族が監督義務者と言えるかが争点となった。判決は、上告した妻は監督義務者に当たらないと判断し、賠償責任もないと結論づけた。

最高裁で２月に開かれた弁論でＪＲ側は、男性の妻と長男が監督義務者にあたり、事故による振り替え輸送費などの賠償責任を負う、と主張。一方、遺族側は『家族だから監督義務者になるとは言えない』『一瞬の隙もなく見守ることは不可能』だと訴え、家族に賠償責任

＊２６　介護保険法で定められ、各区市町村に設置される、地域住民の保健・福祉・医療の向上、虐待防止などを総合的に行う機関である。センターには、保健師、主任ケアマネジャー、社会福祉士が置かれ、専門性を生かして相互連携しながら業務にあたる。法律上は市町村事業である地域支援事業を行う機関であるが、外部への委託も可能である。要支援認定を受けた者の介護予防マネジメントを行う介護予防支援事業所としても機能する。

＊２７　病気や障がいがある人が住み慣れた地域や家庭で、その人らしく療養生活を送れるように、看護師等が生活の場へ訪問し、看護ケアの提供を行い、自立への援助を促すことで、療養生活を支援するサービスのことである。

＊２８　介護を必要とする人が適切なサービスを利用できるよう、高齢者やその家族の相談に応じたり、関係機関への連絡・調整を行う公的資格である。

＊２９　心身上の理由や世帯の事情により就業の困難な者に，就労や技能修得のための機会を与え，自立を助長することを目的とする施設のことである。

＊３０　未成年者については親権者、未成年後見人、児童福祉施設の長およびこれらの者に代わって親権を行使する者であり、精神障がい者については保護者となる。また、民法上の責任能力の無い者（責任無能力者）が第三者に加えた損害の不法行為責任を負わない場合について、法定監督義務者が賠償することを監督義務者の責任という。

を負わせるべきではないと主張していた。最高裁判決について、ＪＲ東海は『列車の運行に支障が生じたことから、裁判所の判断を求めた。最高裁の判断なので真摯に受け止める』とするコメントを出した」（朝日新聞２０１６年3月１日）。

この判決は、吉報である。介護の重い義務が伴侶や家族に課せられるとしたら、それは今後、在宅介護の対応のあり方に、大きな影響を与えることは必然であり、それが回避された。一方で、日常生活での関わり方によっては、家族が「監督義務者に準じる立場」として責任を負う場合もあると指摘し、生活状況や介護の実態などを総合的に判断すべきとの基準を示した。それは、賠償責任が認められる余地を残したことに他ならない。

今後も、このような問題は身近に起こりうることであり、我が身にふりかかることもある。介護する側のサポート力が、地域の福祉力に直結する問題としてとらえれば、地域でリスクを負うコミュニティづくりがここから提起された課題である。在宅介護は終わりが来るまで、ひたすら続く。判決に安堵してはいられない。

また、『下流老人～一億総老後崩壊の衝撃』（藤田孝典　朝日新聞出版２０１５年刊）で貧困にあえぐ下級老人の実態が紹介されたが、そこで、「下流老人」とは「生活保護基準相当で暮らす高齢者及びその恐れがある高齢者」と定義された。高齢者が貧困に陥るパターンとして、 ①本人の病気や事故により高額な医療費がかかる、②高齢者介護施設に入居できない、③子どもがワーキングプア*31や引きこもりで親に寄りかかる、④熟年離婚、⑤認知症で周りに頼れる家族がいない、と指摘し、それが重複するとさらに厳しい貧困状態に陥る。その主たる原因は、まさに自立を妨げる経済的問題にある。

高齢者世帯の生活保護の受給率も半数に近い。平成２７年（２０１５年）８月の厚労省発表では、全体の４９.３％である。高齢者単身者も登別では、平成２７年（２０１５年）１１月現在、総世帯数の１９％を占め、登別小学校区では２５％と４世帯に１世帯は高齢者単身世帯であり、全市的にこの割合は年々高くなる。

それらの情勢を勘案して、協議が積み上げられ、地域での日常の見守りや在宅介護に関する取り組むべき事柄を抽出し、事業として提案し計画化していくのである。また、有償サービスとして取り組む可能なことはなにか、いかに実現するのかを市民に問いかけていく。当事者の費用負担やボランティア活動との差別化をいかに考えるかが問題だ。

障がい福祉ＰＴは、実働プロジェクトでもある。きずな計画の中で、障がい者問題は障がい者の理解や交流といったことが主で、主に公的サービスに言及してこなかったという反省からも、重要な協議の場となった。そこで、早々に障がい者の就労の場や商品のＰＲについて、広く市民にアピールしなければ理解も支援もないと判断し、市内５か所の施設･事業所の紹介パンフレットとパネルを製作し、市民への啓発を諮ったのである。障がい者の就労は難しい課題であり、一般就労もままならない現状ではあるが、当事者の声を集め協議する場として、きずな推進委員会の中に設置されたのは好機である。

計画の中にも障がい者支援の視点で、多くの事業が提案されたことも、ことの重要性を提起している。老障介護*32やレスパイトケア*33は、喫緊の課題であり、それを支える人材（ボランティア）や理解を促す研修の必要性を訴える。

＊３１　働いて収入を得ているものの、収入水準が低く生活していくことが困難である労働者のこと。

きずなアンケートＰＴは、市の地域福祉計画策定のために市民アンケート調査を実施する予定があることは把握していたが、当初、一般市民向けのアンケート調査を予定していたが、市の動向を踏まえ、福祉に関して同質のアンケート調査を実施することは得策ではないと考え、福祉活動を地域で実践している市民を対象にした、実践者の福祉意識と活動の実態を把握することにした。

どのような調査項目が必要なのか、協議が重ねられた。特筆すべき事は、「実費弁償」についての意識調査を取り上げたことである。実践者が有償サービスの可能性を初めて公に問われたことで、その態度を明らかにしたことは重要である。地域包括ケアＰＴでは、他のサービスも併せて、その結果を受けて具体的な計画づくりの資料として活用したことの意味は大きい。

さらに、１月、市内の福祉施設･事業所７７か所を対象とした調査を初めて実施した。今後地域福祉の拠点として、市民や社協との関わりを強めていかなければならないと考えたからだ。施設･事業所の意向を把握することは急務である。介護保険サービスといっても、当事者やその家族でなければ、そのサービスの種類や質、量は確認できない。介護事業者の協力を得て、見学会や研修会など、具体的にどのような連携が可能なのか、協働の糸口を明らかにすることが、事業化の意義であり意味である。

またアンケート調査の集計結果の分析は、きずなアンケートＰＴリーダーの瀧川正義氏にお願いした。瀧川氏が長年企業で培ってきたノウハウを活かし、分かりやすく説得力に富んだレポートにまとめた。地域でのきずな推進を担う人材であり、問題意識も高いこともあって、その分析の視点はぶれることなくポイントを明確にし、特にクロス集計の分析では、その傾向を見事に視覚化され、わかりやすく表やグラフにして説明していることに驚かされる。各地域での住民座談会では、その報告がなされたが、計画策定の資料としての価値は、非常に高いものとなった。

計画評価・指針作成ＰＴは、事業評価の時期と評価の視点や方法など、細かい検討に入った。第２期きずな計画がまだ終わらぬタイミングで、評価することの妥当性を欠くことから、今後に向けての評価事項をとりまとめ提案することになった。それは、第１期きずな計画において、その評価が十分にされたのかという、反省に立つものであった。このＰＴを立ち上げたことで、市民のサイドから「客観的な評価」と「結果の公開」によって、さらに「きずな」が市民のものであるという意識が高まり、社協事業に対し市民の理解と協力が強まることが期待される。市民との協働性とは、オープンな関係性から信頼を育む素地が生まれ、紡まれていくものである。このＰＴの存在は重い。

以上、４つのＰＴについて分析したが、第３期きずな計画策定の「シンクタンク*34」になったといっても過言ではない。ここに特別チームとしての市民力が結集され、計画策定の中核を担っていったのである。

きずな１０年の財産は、人材を得たことに尽きる。特に専門性をもった多くの市民がその

＊３２　高齢者が障がい者（多くの場合は自分の子供）を介護すること。

＊３３　乳幼児や障がい児・者、高齢者などを在宅でケアしている家族を癒すため、一時的にケアを代替し、リフレッシュを図ることを目的として家族支援サービスの総称。

＊３４　諸分野に関する政策立案・政策提言を主たる業務とする研究機関のこと。

実証した。ただものではない人財を得た第３期きずな計画の推進は、より期待できるものであることを確信した。

（３） 暴風雪による大規模停電災害に見た市民力

平成２４年（２０１２年）１１月２７日～３０日、記録的な暴風雪と鉄塔倒壊による大規模停電が発生した。それに伴う「支援活動の実際」について、１２月下旬、登別市連合町内会と登別市社協が、それぞれ該当する市民に、アンケート調査を別々に実施した。

平成２５年（２０１３年）６月、「きずなシンポジウム」で、その２本のアンケート調査の分析結果の報告がなされた。そこで見えてきたのは、本物の「市民力」であった。

今回の非常事態において、多くの住民が力を合わせて多くの人々を支えたことで乗り越えることができた。災害への危機意識のもと市民の主体的な支援活動が展開された背景には、前年の東日本大震災の教訓も生きたのであろう。ほとんどの住民は自らが被災者でありながら、より問題を抱える可能性のある人々の安否確認や支援活動に走り回った。この活動は、仕事や家事を抱えながらも、性差がほとんど見られないという調査結果が示すように、誰もが人助けをしたいという気持ちを持っていることを明らかにした。

また、情報の入手とその活用については、住民各自が収集した情報を積極的に利用活用するという視点が少し疎かになっていたのでないかということが、情報を誰に伝えたかというアンケート結果から伺える。今後の活動には、活動している住民が得た情報をどのように集約し、集約した情報をどのように伝えるかの検討が必要と思われた。これは、アンケート自体にも、このような考え方の有無を調べる質問項目や活動した人の情報を、組織的に活用しようと計画していたかを調べる項目がないことが、残念であった。

組織をいかに有効かつ機能的に活用できたかが、被害を最小に食い止める手立てであるが、今後組織としての検証が、行政はもちろん、市連合町内会・単位町内会、民生委員児童委員協議会、社協は行わなければならない。そのための資料として、このアンケートが活用されることが、その価値を高める。そして、公表することが、さらに市民力を防災力に高める道であると確信する。

ボランティア活動を効率的に展開するためには、コーディネートする力が必要だと分かっていても、現実的に災害時、どのような考え方でコーディネートするのかが、今後の問題として残された。しかし、日常的にボランティア活動をしている人は、今回活発に活動している人が多いことが、アンケートで明確になったことは、いかに日常的な活動の蓄積が重要でるかを示したのである。まさに市民力そのものである。

自主的な活動や近隣からの声掛けで、活動に参加した人が圧倒的に多いことは、非常に価値あることで、特記すべきことである。

今後非常事態が起こっても、このような住民の自主的な活動や住民同士の協力による活動が盛んになることが期待される。ここに住民自治の理念が息づくことを信じてやまない。

その意味からも、「きずな」を合い言葉に、今後も地域を耕し続けることが、地域福祉を進める道であり、その道標が「きずな」であることを確認した災害ともなった。

（４） 校区の取り組みに見る市民力～富岸小学校区地区防災計画の実態

各校区の住民座談会が１１月中旬から１月下旬にかけて実施された。今回は、①全市的に取り組む重点項目、②新たな生活支援、③校区として取り組む重点項目と、３つのテーマについて「自分たちができること、自分たちでできること」について活発に意見交換した。限られた時間でのグループワークは、各リーダーの力量によるところが大きく、そこにも確かに人材が育っている場であるという手応えを感じた。

校区きずな計画を協議することが、主たる目的であった。第２期きずな計画で初めて組み込んだ校区きずな計画は、それぞれの校区の主体的な取り組みを尊重したため、２０数項目に及ぶ事業計画を立てた校区も多かった。その結果、いまどんな課題に取り組んで活動しているのか、不明瞭で煩雑になってしまったという反省から、住民座談会では、事前に校区きずな推進委員会で重点項目を検討し協議題としたのである。この協議を経て、校区きずな推進委員会で計画を立案し、２月下旬には集約され第３期きずな計画としてまとめられ、地域の市民力が試される５年が始まる。

１１月２７日に開催された富岸小学校区では、校区の取り組みとして「自主防災計画および見守り組織の推進」を重点項目に掲げた。それは、平成２６年（２０１４年）から取り組んできた「新生町三丁目自主防災計画および見守り組織の推進」の実践の報告であり、第３期校区きずな計画では校区全体に普及させることを前提に、協議を進めたのである。その緻密な計画と大胆な実践を知って驚嘆した。

一つは、「防災避難者名簿管理の運用規定」が作られ、単位町内会に居住し会員となっている住民家族全員の全てが記載された名簿が登録制によって作成され、防災の避難のみならず日常生活での「きずな推進の見守り活動：きずなづくり台帳」（７０歳以上の方、および障がい者）も「きずな安心キット」の管理と併せて、登録名簿を作成しているのであった。

ここ２年、１０月には防災避難訓練を実施し、その際にも報告書が丁寧にまとめられていた。その訓練を裏付ける「自主防災計画」は、防災マニュアルとして、地域の実情を勘案したものとなっており、見事にまとまった計画書である。町会単位の小さなエリアを対象とした防災計画こそが、まさに必要不可欠であると、実感させられた。これが「きずな」を一般住民にもしっかりと示した納得のいく事例である。それが校区きずな推進委員会として動き出したときに、「市民力」が発揮され形成されていくであろうと、容易に想像がつく。

それを展開してきた「地域力」こそ、最大の「防災力」に違いない。それは、地域で防災のトータルコーディネーションをする能力の高い人材が、持てる力を発揮できるような環境が醸成されて、はじめて実現するのである。

ここに、大規模停電災害で得た教訓と、それに対処する市民の知恵の結実を見たのである。

（５） 行政との協働を確かなものとするために

このきずな計画づくりを通して、登別市の地域福祉の現状を把握することは、必須事項である。福祉でまちづくりを実践するための責任と義務を、行政と市民が応分に負うことを再度確認しなければならない。

登別市も地域福祉計画（第２次）を策定し、そこに示された施策を具体的に進めようとす

るなら、当然市民や社協に求めるものが明らかにされる。そこで、行政に対して要求としての市民の権利を主張するだけではなく、市民自らも共に取り組むという協働のカタチを示していかなければならない。

それゆえ、行政もまた社会福祉を保障するためにも、地域福祉を市民と共に進めるパートナーとして、さらなる努力が求められる。市民はこのきずな計画で行動すべき目標を定め、地域ぐるみで取り組もうと決意した。それを行政としていかにサポートしつつ、行政の立てた計画をどのように実現するのかが、真摯に問われる番となる。

それはまた、「家で死ぬ」という条件をいかに整備するかにある。その７つの条件（宮崎和加子「ケアその思想と実践４家族のケア家族へのケア」岩波書店２００８年刊）とは、①家で死にたいという本人の意思を尊重すること。②２４時間対応する家庭医の心強い存在。③訪問看護師もまた２４時間体制で関わり、一緒に看取りをする存在。④日常を支える家族や友人、そしてヘルパーのケア体制。⑤介護保険を利用するにはケアマネジャーが必要。⑥友人、知人、ボランティアなどが精神的に心強い存在となり、当事者によっては信仰心も重要であることから宗教家も必要。⑦覚悟である。当事者も家族も、そして地域の知人、友人も、その時をどう迎えるのかを考える覚悟である。この７つの視点で、市民も熟考しなければならない。

市民は態度を再度表明した。行政も社協も医療・福祉従事者も、そして市民も、それぞれが福祉社会を実現するために、どのように役割を担い、どのように社会システムを有機的に機能させるのかが、シビアに問われる、これからの５年、そして１０年であることを心したい。

５．第３期「きずな」計画の展望と課題
～小さな幸せを希望に紡ぐまちづくり

（1） 目標「ひとりの小さな幸せを希望に紡ぐきずなでまちづくり」

人は幸せになるために生きている。しかし、その幸せを簡単に打ち壊す要因は、常に身近にあり、特に疾病は避けきれない大きなリスクへと連鎖する。

高齢化することの財政的問題は、平均寿命*35と健康寿命*36で男９年、女１２年の差があることで、平成２６年度（２０１４年度）医療費は４０兆円を越え、介護保険料は１０兆円とかさむ。１０年後には、医療・介護費は1.5倍の７４兆円に膨らむという。この差を縮めるためには、一年でも一ヶ月でも、健康寿命を延ばすことが、政策の重点となり、「地域包括ケア」が進められる理由でもある。

また、少子高齢社会は労働人口の減少、経済成長の先細りで税収は減少し、雇用条件による所得格差や老後の年金取得格差により大きな貧富の差が生まれている。さらに、一人暮らしが増加し、自立生活が困難になる高齢者への地域での支え合い助け合いが、必要不可欠となってきている。

日々の暮らしを不安に陥れる要因は多々あり、個々の事情によって複合的・重層的に絡み合い不安を増長する。さらに問題を先送りすることで、もしそうなったときの事態への事前の対応策を回避し，思考停止するのが常である。

それは、自分のおもいに合う情報をより拡大して取得し、逆にそれを否定するような情報については、目をつぶり、耳を塞ぐ。危機感を煽って、変化を促すような情報は意図的に見過ごし、「このままでいい」「まだ大丈夫だ」という「認知的不協和」という意識が働いているからである。

あえてここで、その危機意識を覚醒させなければならない事態が起こっていることを知らしめるのが、きずな計画の大きな役目でもある。

高度医療の発達は、延命処置により、天命の期を曖昧にしてしまった。介護・医療の費用負担だけではなく、その介護労力の加重の状況が、暮らしを圧迫する。天寿を本当に全うできる人は、果たしてどのくらいいるのだろうか。

歴史をふりかえると、人生５０年の時代、家族による老人介護の期間は２～３か月だったという。伝統的に老人を家庭の中で家族が介護してきたことを、「家族の美風」と信じられた。「看取り三月（みつき）」というのが、見送る家族からして、せめてそのくらいお世話をしたいという惜別の情の表れであり、介護の辛苦にも限度があることを示す言葉でもあったのだ。

＊３５　０歳児が平均してあと何年生きられるかという指標のことである。喫煙や飲酒などの生活習慣、医療体制、ストレスなど様々な要素が影響するとされ、厚労省は５年に１回、都道府県別の平均寿命を発表している。

＊３６　日常的に介護を必要としないで、自立した生活ができる生存期間のことである。WHOが２０００年にこの言葉を公表した。 平均寿命から介護（自立した生活ができない）を引いた数が健康寿命になる。

昭和４９年（１９７４年）高度経済成長が戦後初めてマイナス成長を示し、バブル経済に凋落する兆しを見せた時、「自助努力、同居家族の相互扶助、民間活力、ボランティアの活用」に、期待を寄せた過去があった。

そして、現在厚労省の「第５期介護保険事業計画」において、「地域包括ケア」が重点施策として進められている。「第３期以降、①急激な高齢化の進展（独居高齢者、認知症の高齢者の増加）、②高齢者像と地域特性の多様化など、高齢者の保健医療福祉を取り巻く環境の変化等に適切に対応し、高齢者が要介護状態になっても、可能な限り住み慣れた地域で生活できるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援の５つを一体的に提供していく『地域包括ケア』の考え方に基づき取り組まれ、引き続きその延長線上に位置づけられた計画」が第５期計画である。

現在、慢性疾患者やホスピスケア*37を求める人は、病院ではなく在宅での暮らしを希望する人も少なくない。高齢者福祉施設も待機者の列が長く続き、その間自宅で亡くなる人も多くなっている。サービス付き高齢者向け住宅*38も増えてきているが、その費用は高く、財産や年金で賄いきれる人に限定される。夫婦ではとても入居することは難しい。そうなれば、家で家族が介護しなければならないという、あらがえない現実がある。

それでもなお在宅ケアを重点に「地域包括ケア」を施策的に進める先にあるのは、１０年後を想定した高齢者の「家での死に方」にあると、まず指摘しておこう。穿った見方をすれば、「一人ひとりができる国民としての社会貢献活動」なのである。

「住み慣れた家で、地域で、できるだけ医者にかからず、健康づくりに精出して、介護保険料はしっかり払い、介護保険の利用はほどほどに、世間に迷惑かけずに暮らしなさい。できれば世間でお手伝いして、こころのケアもしてください。だから、どんどんボランティアしあって、元気に長生きするために、生きがい見つけてくださいね。そうして、もしものときの『助け合い保険』をお互い掛け合いましょう．我が家で、そして地域で、できるだけ元気に暮らすことが『お国のため』。それこそ滅私奉公、奉仕の精神そのものです。最期は、病院ではなく“おうち”でどうぞ」

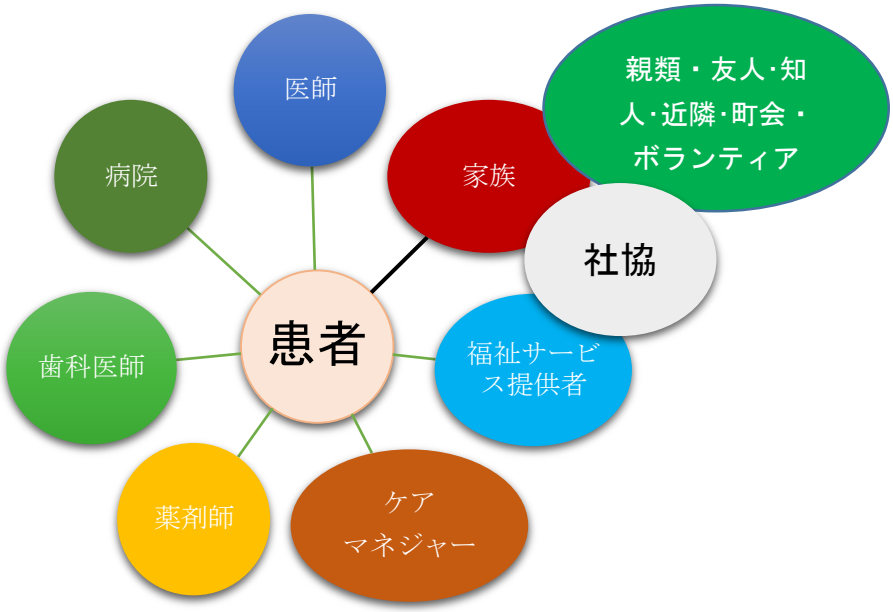
一人暮らしの７７歳の女性は、レビー小体型認知症*39で入院、投薬で症状が改善し一度退院したが、転んで腰の骨を折り再び入院。そこで退院後の生活訓練を受けた。退院から１年半、現在介護施設のデイサービスに週４日通い、残り３日は近所の人たちが自宅に来てくれ、一緒に食事する。地域に古くから伝わる助け合いだ。通院は月１回。病院からは看護師が月１回自宅にやってくる。「家はいいね。みんなが助けてくれるおかげ。うれしいなあ」と笑う。（朝日新聞２０１６年1月３１日「認知症社会」から）

＊３７　末期の患者とその家族を、在宅、入院などの体制の中で、極力痛みや苦しみを除去し、患者の意向に沿ったケアを継続的なプログラムをもって提供していくことである。

＊３８　介護・医療と連携し、高齢者の安心を支えるサービスを提供するバリアフリー構造の住宅のこと。

＊３９　脳の広範囲にレビー小体という異常な蛋白がたまり、脳の神経細胞が徐々に減る進行性認知症のこと。

図４－１　医療中心の在宅生活を支える連携と社協



この事例は、そうありたい、そんな地域づくりをしたいという希望を如実に叶えている。人は必ずひとりぼっち、「おひとりさま」になる。例え認知症など病気を患っていても、最期まで自宅で暮らしたいという希望は強い。だから、ひとりになっても暮らせるまち（地域）が、彼女の笑顔と喜びをともに分かち合う助け合いのまちになる。それは、普段の生活様式として、また次世代へと伝えられる。そんな福祉風土をつくることがこれからのまちづくりだ。肩肘張らずに、そのことを当たり前の日常にする。

だから、きずなの目標を「ひとりの小さな幸せを希望に紡ぐきずなでまちづくり」とした。闘病中であっても、障がいがあっても、子育てが大変であっても、それぞれがここで小さな幸せを感じて、ここで「生きたい」という人のおもいと支え合いを紡ぐきずなづくりこそが、私たちの希望に変わると信じて歩み続ける。

（２）　社会福祉法人の新たな地域貢献の取り組みと地域福祉

在宅サービスを供給し、在宅ケアを充実させるための方策が、きずな計画である。

その計画を市民と共に推進する登別市社協の地域福祉戦略を明らかにし、市民や行政及び福祉関係機関との協働をしっかりと取り付けなければ、第３期きずな計画は頓挫する。

札幌市北区で、町内会と連携し、地域の高齢者が集い、ボランティアが運営する「地域交流スペース」を某ケアホームの多目的ルームに開設した。週３回、ギターの弾き語り・懐かしい映画鑑賞・振込詐欺対策セミナーなどイベントも企画されている。デイサービスではないので、有資格者による介護はない。あくまでも地域拠点として施設を開放し、町内会と共に運営するのである。

また、札幌市厚別区にある整形外科病院には開院と同時に、インストラクターが指導する健康づくりや院内に高齢者が集う地域サロンを開設している。

江別市にある福祉施設等を総合的に経営する社会福祉法人「北海道友愛福祉会」が、平成２７年（２０１５年）４月地域貢献部署として「地域助け合いサポートセンター」を新たに設置し、地域福祉、在宅ケアにシフトした事業を展開している。

設置に至った根拠は、昨年社会福祉法人制度の改革として「社会福祉法等の一部改正する

法律等」案の中に「地域貢献」があげられ、その先取りとして試行されたものである。安保法案の審議が優先され、法案はまだ通過していない。しかし、重要な制度改革の法律であり、社会福祉施設等を運営する法人としては、地域貢献を回避できない事態が生じるのである。その法案には、地域における公益的な取り組みを行うことを責務とし、無料または低額な料金で福祉サービスを提供することを責務とするものであると、明記されている。

何をもって公益とするのか、どのような福祉サービスを提供するのか、法案には具体的な内容についてまだ触れられていないが、地域のニーズや施設の社会資源の活用度合いによって当然違いが出てくるものと想定される。

そのような状況の中、「地域助け合いサポートセンター」を設置し、従来法人が地域貢献としてきた業務を一つの部署に取りまとめ、さらに推し進めていこうという気概に感嘆する。そこには市民性教育としての福祉教育を意図することも指摘しておきたい。

①特別養護老人ホームを拠点に全サービスの３６５日営業、②独居や身体的負担によりゴミの処理が難しい「有料ゴミ出しサービス」（１回１００円、現在４０世帯で利用）、③移送サービスは１１月から開始され、定期通院、透析、買い物、旅行など，ニーズが多い。④独居高齢者電話サービス、⑤大晦日の無料入浴サービス、⑤独居世帯の話し相手や掃除などを担う訪問ボランティア、などメニューも多彩である。

これらの事業を可能にするのは、自治会との連携にある。自治会の役員が評議員や第三者委員として法人運営に参画し、法人の職員が自治会活動のサポーターとして関わっている。また施設を自治会の総会や会議の会場として提供したり、自治会のイベントや夏休みのラジオ体操の会場として提供したりしているのである。

さらに、施設機能･設備を開放し、地域のつどい場づくりをしている。①子育て支援・遊びの広場の開設など、地域子育て支援事業へのサポート、②地域の学童保育との連携によるイベントの開催、③多世代交流イベント（保育園七夕祭り、ふれあい動物園、お絵かき＆写生会）、④地域住民を対象とする健康づくり事業へのサポート（チェアエクササイズ）、⑤災害時における避難拠点として、地域の福祉避難所協定の締結、⑥コミュニティサロン･カフェの運営などが実施され、ボランティアの活動の場ともなっている。今後の予定では、学童保育の受け入れや介護予防センターをオープンするという。

まさに、地域に密着した地域福祉･生活支援の拠点として施設をオープンにし、社会資源・人材を地域に提供することで、地域貢献がしっかりと形づくられていくのである。そこにまた、福祉を担う「福祉人」が育っていくのである。このような先駆的な取り組みは、他の施設にも広がるのではないかと期待される。さらに、地域福祉の拠点としてパワーアップするための仕掛けを作らなければならない。例えば、このセンターに社協の地域福祉コーディネーター*40を配置し、社協と協働することも一考であろう。

余談であるが、職員数約４００人を抱えるこの法人の、新卒スタッフの７年間の定着率は、１００％である。若い人たちの離職率が高く３年も持たないと社会問題になっている昨今、驚くべき数字である。

その一方で、侮れない問題も起こっていることを指摘しておこう。

＊４０　地域で発生する多様な福祉課題を、住民やその当事者たちが主体となり組織的・継続的に解決できるようサポートする役割を持つ人材のこと。

昨年１年間の介護サービス事業者の倒産件数（負債額１０００万円以上）が７６件に達し、介護保険制度の開始以来、最多を記録した（毎日新聞２０１６年１月２２日朝刊「東京商工リサーチ調査」から）。

７６件のうち、従業員５人未満が６３％を占め、設立５年以内が目立ち、新規で小規模な事業者が多く、介護事業の厳しい環境が他の業種の倒産と比較して際立っている。負債額が１０００万円以下は、この調査の倒産件数にはカウントされていない。倒産の実数はもっと多いと想像される。その原因は、景気回復で他業種に人材が流れ人手不足が深刻化していることと、報酬改定で介護報酬の引き下げなど、特に小規模型の通所介護や訪問介護が痛手を受けている。

厳しい淘汰の波は、これからも続くと予想され、登別の介護サービス事業者の今後の経営も、安泰とは言い難い。そのような実情を踏まえつつ、地域との関わりをいかに深めていくのかを、経営戦略としても考えなければならない岐路に、立たされているのではないか。

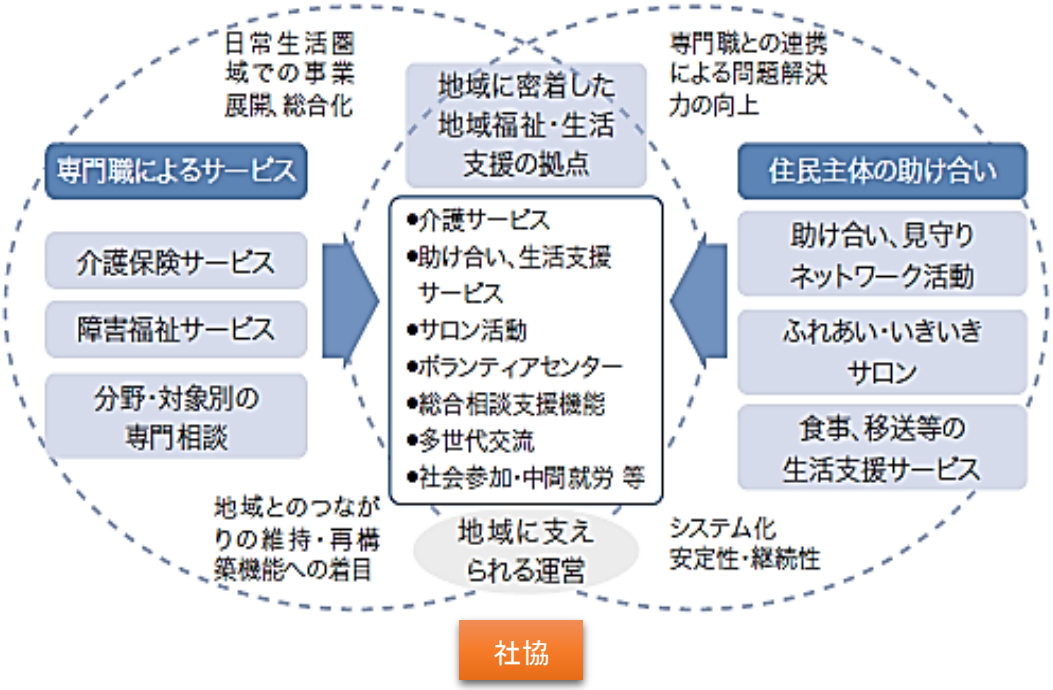
医療機関も、室蘭近隣の病院ではベッド数の削減に迫られ、空きスペースが生まれてくる。また、経営上在宅医療にシフトしなければならない状況も生まれてくる。地域に訪問看護ステーションを設置して、小回りのきくシステムを考える医療法人もあるかもしれない。

そのような医療法人とは、地域福祉の地域拠点として空きスペースの開放や人材の提携など、医療の地域包括ケアの展開に伴い協働しなければならない事態が、今後予想される。検討はこれからである。

また、室蘭を中心に登別･伊達の医療・介護･福祉の専門家が在宅ケアについて研修している「西胆振在宅ケア連絡会」との関わりも、今後重要となるであろう。そこに所属するメンバーには、きずな推進委員もいる。「在宅ケア」の動向や実態を把握する大事な情報源ともなる。

（３） 新たな拠点型ネットワーク構想～住民協議会モデル事業の提案

図４－２　地域に密着した地域福祉・生活支援の拠点づくりのイメージ



先に示したのは、地域拠点としての福祉・医療施設との協働事業の可能性である。新たに地域に拠点をつくるリスクを回避することも併せて、協働することにより、歩いて１.５㎞範囲に身近な拠点があれば、その利便性は増すであろう。小さい単位で多くの拠点を、校区単位でネットワークする中核拠点を整備することも、一策であろう。

その運営は、地域住民が主体となって「住民協議会」を設置し、きずな事業を推進していくことになる。まだ構想段階であり、今後どのように地域に拠点を作っていくのか、協議を積み上げなければならない大きな課題である。ただし、その拠点には各福祉施設・事業所、医療機関、商店なども巻き込んだネットワークが不可欠である。また、拠点の運営を担う地域福祉コーディネーターの配置や、拠点を支える市民ボランティアの人材育成と要員確保の問題もある。（参考図「地域に密着した地域福祉・生活支援の拠点作り」）

机上の空論ではなく、実質的な論議をするためには、並行して「モデル事業」を、社協として提案する。全校区一斉に取り組むことは難しいこともあり、進取的な意欲のある地域や住民の協力態勢を整備しつつ、モデル事業を進める意向を示す。

その一つとして、アンケート調査や住民座談会でも常に話題になっていた重点事業としての買い物や医療機関への送迎を目的とした「移送サービス」モデル事業を、社協内部でも検討中である。多くの在宅ケアメニューがあるなか、一番難関である事業から手をつける。

「目は臆病　手は鬼」三陸地方のことばだ。処理不能と思われる山積している問題を前に、怖じけずいて思考停止に陥り立ち止まってしまうことが多々あるが、とりあえず手や頭を動かせば、思ったより上手く片付くこともあるという意味である。

そこに山積する問題に、圧倒されて身動き取れずにいるのではなく、「きずな」を足がかりに、まず動き出すことであると判断し、モデル事業を興すのである。

二つ目に、独居世帯の「鍵の預かり」事業である。見守りの際に緊急事態が起こったときに素早く対処することが求められる。まずは、拠点とネットワークする福祉施設･事業所との協働である。福祉事業所などの協力を得て、利用者の同意のもと、「鍵の預かりサービス」を実施する方向で考えている。

三つ目に、すでに実施されている「高齢者等見守り･生活支援サービス　モデル事業*41」の継続である。この成果をもって、タブレットを活用した見守り・生活支援の拡充を進めるのである。

それらを突破口にしながら、改正された介護保険制度の行政サイドの運用に関連して、介護保険適用事業の開発構想をしっかりと念頭に置き、在宅ケアに取り組まなければならない。さらに、現在まで継続的に取り組んできた「小地域ネットワーク活動」など、事業の実績を積み上げていくことも、重要な意味を持つ。

また、今後増えることが想定される「男性介護者」や「働く人の介護サポート」などの対策として、男性介護者の孤立を防ぐサロンの開設や相談窓口の需要が見込まれる。その背景には、介護離職の問題もあり、福岡市では平成２８年度（２０１６年度）予算案に、夜間・週末対応の相談窓口を設置、ケアマネジャーの資格を持つ相談員を２名配置し、介護保険制度の利用法、デイケア施設の紹介、徘徊探知機の貸し出し案内まで幅広く、仕事と介護の両

＊４１　平成２７年度（２０１５年度）より登別市社協にて実施している、タブレット端末を活用した安否確認等を行う事業である。

立を支援していくという（毎日新聞２０１６年２月１２日西部夕刊）。政府が掲げる「介護離職ゼロ」実現に向けた取り組みで、地方自治体が労働者に特化した介護相談窓口を設けるのは、深刻な事態を反映している。

さらに、介護の現場では男性が女性よりも追い詰められることで、介護虐待の問題や介護殺人などの社会問題を引き起こす事例も少なくない。介護殺人では、加害者の７割が男性であった（毎日新聞２０１５年２月７日朝刊）という。

有償性も含めて、在宅ケアサービスのあり方を、市民とともに論議しつつ、実現に努力しなければならない覚悟がいる。そこに「希望」を見出さねばならない現実に、直面しているのである。

平成３０年度（２０１８年度）の制度見直しに向けた論議が、社会保障審議会（厚労省の諮問機関）の部会で２月１７日から始まった。膨らみ続ける介護費を抑制するため、今度は「要介護度の低い人」を対象としたサービスの縮小を図る。矢継ぎ早な制度改革は、次年度法改正をめざすという。

論点は、財政制度等審議会（財務省の諮問機関）が昨年６月、要介護１・２向けの訪問介護で生活支援サービスの利用が多いことを指摘し、介護保険から外して原則自己負担にすべきだと提案し、平成２８年（２０１６年）末までに結論を求めている。

掃除や調理といった軽微な生活支援サービスを保険対象から外す。軽度者向けの手すりの取り付けといった住宅改修を保険対象から外す。「高額介護サービス費*42」制度の自己負担上限額を引き上げる。サービス料の自己負担の割合が、２割以上の人の対象を拡大する。さらには、４０～６４歳の現役世代が支払う保険料を、医療保険ごとに加入者の所得に応じて決める「総報酬割」にする。これらが改革の主なポイントである。今夏の参議院議員選挙後、高齢者の負担増や給付減が、本格的に論議されていく。制度の改正が行われると、平成３０年度（２０１８年度）以降「介護報酬*43」も改訂され、実施されることになる。

在宅でサービスを受けながら、軽度な状態を維持してきた人が重症化するといった深刻な事態を招き、多くの「介護難民」が生まれることも否定はできない。

この国の福祉の行方に、安閑とはしてはいられない。その渦中に、この第３期きずな計画が始まろうとしているのである。さらなる覚悟をして、こころして計画に取りかからなければならない。

（４） なぜ有償サービスが、いま問われるのか

地域拠点を機能させるには、地域の福祉活動者の確保が、最重点課題である。団塊の世代を中心としたフットワークの軽い世代の、新たな人材の発掘をしていかなければならない。そのためにも、介護予防、防災、健康・疾病、障がいなど専門・課題別に、さらにはリーダー養成なのか、新人育成なのか、フォローアップなのか、研修対象を分けた具体的な研修会のプログラムの検討と展開が必須となる。その上で、研修後の活動の場をしっかりと構築

＊４２　介護保険サービスにおける１ヵ月間の実質負担額が一定の基準を超えたとき、超過した分が払い戻される制度のこと。

＊４３　介護保険制度において、介護サービス事業者や施設が、利用者にサービスを提供した場合、その対価として事業者に支払われる報酬のこと。

し提供しなければ、個人学習の範囲で終始してしまう。その活動にやりがいや生きがいをもって、社会的有用感や社会的価値を見出すようなプログラムが必要となる。その一つの方策として、厚労省が進める「介護予防ボランティアポイント制度*44」が、他市で実施されている。苫小牧市では平成２６年度（２０１４年度）から、千歳市では平成２７年度（２０１５年度）から取り組まれた。

苫小牧市では、６５歳以上の高齢者（介護保険サービスの要支援を含み、要介護は含まない）が、ボランティア活動を通して自身の介護予防につなげるとともに、地域の支え合いに参加することで社会的有用感を味わい、生きがいを見出す。さらに、ボランティア活動に対して活動時間単位のポイントを付加し、溜まったポイントは年度末に換金される制度である。ポイントは１時間１ポイント、１時間以上２時間まで２ポイントで一日の上限とするもので、年間５０ポイントまで換金（１ポイント１００円）が可能とされ、それ以上のポイントは次年度に上限を切って持ち越される。

千歳市では、市の所管事業であるが、千歳市社協が業務委託を受けてすでに１００名以上が登録し、市内の各福祉施設等でボランティア活動を行っている。

なぜ、これだけ人が集まるのか。ボランティアは個人の意思であり、地域や福祉の関わり方を個人として求めていることが見えてくるであろう。既存の団体やサークルには、なかなか入りにくいけれども、社会活動に興味関心のある市民は確かにいる。もちろんそのような活動をしている人も、当然参加しているが、夫婦での参加、友だちとの参加、知人との参加など、個人のつながりで関わる人もいるであろう。

肯定的に捉えるしかない。なぜなら、このようなカタチを制度的に作らなければ、動けない、動かない現状は否定できない。需要と供給のバランスからも、確かに高齢者の社会活動を地域につくり出すことは重要な展開であり、特に高齢者施設で受け入れをする場合は、いずれ利用者として利用する前提に立てば、そこでのサービスの質や量、介護するスタッフの介護度などチェックすることができる。なにか問題があれば、よりよき介護のための改善を求めることも可能であり、より質の高いサービスが提供されることになる。

その前提こそ、施設が地域に開かれ、その評価を市民にされることであり、この事業の波及効果は計り知れない。

人は、時代が変わっても生活の本質は変わらないからこそ、将来の自分をそこに見据え想像し、地域や他の人と関わり、ともに生活・福祉課題に取り組むボランタリーな行動が、協働の市民力として束ねられていくことになる。その機会と場を、地域に豊かに用意しなければならない。

「介護予防ボランティアポイント制度」は、登別市ではまだ取り組まれていない。しかし、その考え方も考慮しながら、有償性の論議を始めなければならない時を迎えた。

＊４４　地方自治体が介護支援に関わるボランティア活動を行った高齢者（原則６５歳以上）に対し、実績に応じて換金可能なポイントを付与する制度であり、介護保険料を実質的に軽減する制度である。介護保険法の規定に基づき、地域支援事業交付金を財源として導入された。制度の運営は、自治体が介護予防事業として行い、ボランティアの登録や手帳の交付、ポイントの管理・付与は、地域の社会福祉協議会などが行う。

（5） プロジェクトチームをシンクタンクとして存続させよう

計画が動き出すと、さまざまな問題や課題が浮き彫りになってくる。当然軌道修正も余儀なくされるであろう。また、法令や制度の改正などにより、行政の施策が変わってくる事態も予測される。

第３期きずな計画づくりで、シンクタンクとしてその中核を担ったＰＴは、そのチーム力を見事に発揮した。これからも専門性を持った市民が「きずな」を支え進める屋台骨として、継続的に取り組むことが、最善の策であると考える。

「有償サービスのあり方」についての検討は、早急に新たなＰＴを設置しなければならないと考える。地域によって住民の考え方や対応に当然違いが出てくる問題ではあるが、論議するための叩き台をつくるためには、必要不可欠である。

もちろん、５年の実践期間の中で生じた課題を検討するために、臨機応変に新たなＰＴを立ち上げ、対処しなければならない事態も起こりえる。

さらに、これらのＰＴは、第４期きずな計画づくりに大きな戦力となって、その成果が反映されていくことになるものと考える。

すなわち、すでに第４期きずな計画を見据えながら、５年に挑むことになる。万全を期して、心してかかりたい。

（6） 社協の体制をさらに強化しよう

登別モデルは、平成２５年（２０１３年）空知管内妹背牛町の「わかち愛もせうし」計画として継承されている。しかし、なぜ他の地域に広がらないのか。簡単である。手間と時間と経費がかかるからである。社協主体で計画をつくり、住民の協力を得るといった行政スタイルが、オーソドックスなトップダウン的な方法で、楽だからである。

その安直な方法を１１年前に拒否し、市民と共に福祉を考え、計画を策定するだけではなく、市民と共に行動する覚悟を決めた。６年前には、地域で校区きずな計画を立てた。これらの手法は、「市民自治」の考え方を具現化したものに他ならない。そこに民主主義の本来あるべき姿であることを、如実に確かめた１０年ともいえる。

それを、民間団体である社協が、実現したのである。そのために、腹をくくった。どのような組織づくりが必要なのか、人員の配置やその職務内容の見直しなど、機能的・有機的に計画を進めるために、内部改革も余儀なくされた。さらに財源をどう確保するのか、奮闘してきた１１年でもあった。計画遂行の大きな壁は、行政との予算折衝である。これからも行政との折衝は続く。だからこそ、市民力で後押ししたい。

推進の要となる社協は、スタッフを福祉の専門家として育てなくてはならない。ベテランと新人、部署の違いによる意識の相違は否めない。それでもなお、社協スタッフが一丸となるためには、共通理解と協働意識、職務への責任と遂行の意思を強めなければならない。

第２期きずな計画づくりでは、個々それぞれが地域福祉のあり方を学んだ貴重な機会となった。一方で市民と顔見知りの関係をつくったことで、事業の推進役として市民と協働していく確かな手応えを感じたのではないか。その経験こそが、共通財産として社協内で共有され、第３期きずな計画に継承されなければならない。

仕事への責任と笑顔こそが、社協という組織を活性化させる。そこに、高い使命感と確か

なコミュニティ・ソーシャルワーク*45力、人と向き合うコミュニケーション力、そして豊かな実践力を身に付けた人材が育てられて、市民からの人望と希望の糸を紡ぎながら、きずな推進の原動力となるよう切望する。

さらに、社協は行政のみならず、社会福祉法人や医療法人、福祉事業所、ＮＰＯ法人、ボランティア団体、企業などとも幅広く連携し、身近な地域での助け合いや支え合いという協働の仕組みづくりを、目に見えるカタチで積極的に進めなければならない。

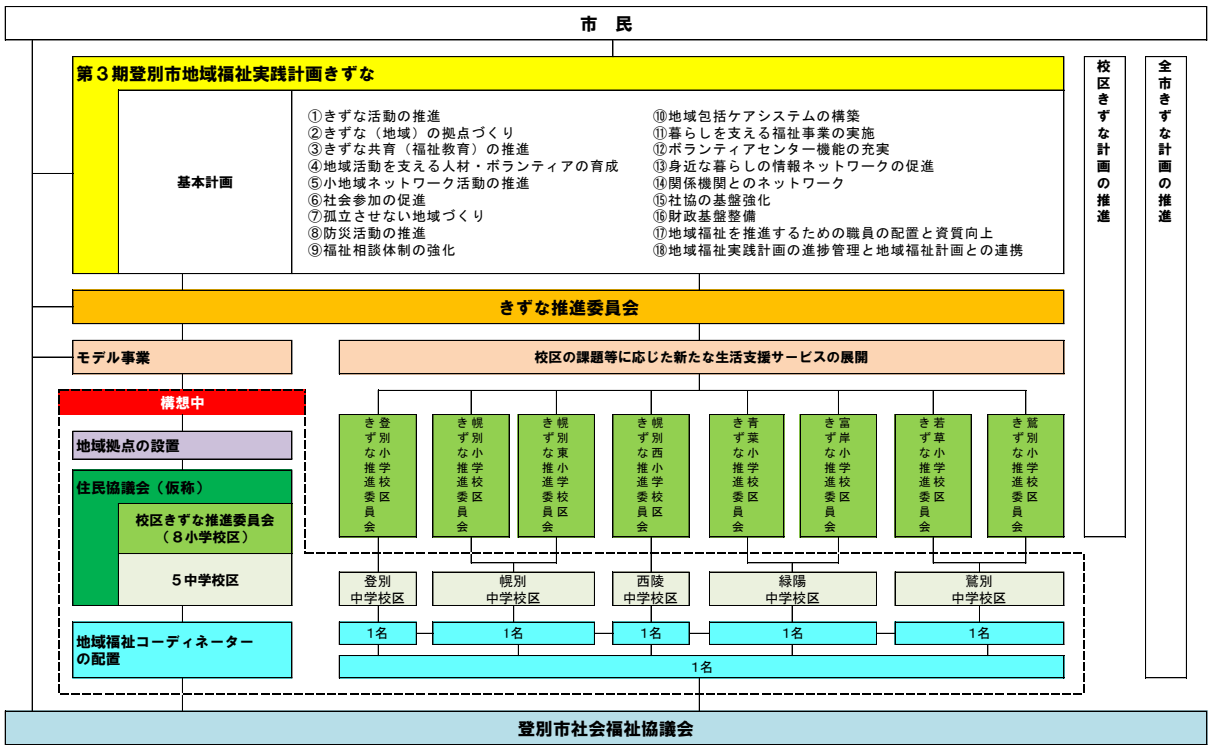
そこで社協は、それぞれがどのような役割を担い、どのような方法で効率的かつ効果的な実践を展開しなければならないのかを提案しなければならない。地域福祉をとりまとめる中核的推進機関として、地域のネットワークづくりと支援システムづくりに重点を置いた役割を、必然的に担わなければならないからである。

今後の地域福祉は、家族や家庭という枠組みを超えて、個々人が充実した生活を快適に営む場としての地域を、地域住民の連帯を通して再構築してことが課題となり、「校区きずな計画」がその指針となる。身近な地域で「きずな」をしっかりと可視化しなければ、理解と協力を得ることは難しい。だからこそ、そこに社協の存在を知らしめるチャンスがある。

財源確保の問題も、市民の浄財をきずな予算として市民に還元していることを、これからも伝えて、会費・募金・協賛金というカタチでの協力を呼びかけていきたい。

社協が、市民の暮らしの目線で、いのちと暮らしを護るセーフティ･ネットであることを周知したい。理と利、そしておもいがあれば、人は動く。

図４－３　第３期きずな計画の展望イメージ



＊４５　地域において生活上の課題を抱える個人や家族に対する個別支援と、それらの人々が暮らす生活環境の整備や住民の組織化等の地域支援をチームアプローチによって統合的に展開する実践の総称。

（7） まとめ「弱さを知らなければ強くは生きられない」

人は、一人では生きていけぬ、か弱き存在である。その弱いところを弱いといい、辛いことを辛いということが、素直に言えず悩みを深くする。弱音を吐かないかぎり、だれも気づかない。それで、しんどくても我慢をすることで、余力を残すことなく倒れてしまう。

だから、己の弱さを知ることで、問題の本質としっかりと向き合い、問題点が明らかにされることで解決への道が開けるのである。そこから、弱さは生きる強さに変わっていく。ケアを受けながらも、自立して生きることへのおもいが強くなり、頑張ることができる。

「ケアという関係は、家族や親しい人の献身的な支援で閉じるのではなく、いつでも手伝ってもらえるような依存先を、あちこちに分散させて置くことが肝心だ、これは介護されるものだけではなく介護する側にも言える。ケアを受ける人よりもケアをする人の方が往々にして助け手が少ないという重い事実もある」だから「支援者を増やしておくのが、いちばん安全なんです」と、自身も重い障がいがある小児科医熊谷晋一郎*46氏は語る。

地域に保険を掛けるというのは、このことである。

「助けて！」と言ったときに、駆けつけて手を貸してくれる人が、周りに何人いるかが、その人の人生の「ひと財産」であり、そのためにも「ひともう（儲）け」をしなければならない。すなわち、わたしを「信じる者（儲という漢字の分解から）」が、どれだけ身の回りにいるのか、つくるのかが、課題である。

たしかに世間のしがらみに鬱陶しさを感じ、その干渉に耐えられないことも事実である。それでもなお、元気なうちに「ひともうけ」に励みたい。それは、助け合い・支え合いの「きずな」活動に参画することで得られるものであることを強調したい。

これからの未曾有の高齢社会を乗り越えるためには、人材育成こそが大きな課題である。単に福祉の担い手を求めるだけではない、市民性の教育としての福祉教育を基盤にして、教育という視点を明確にした事業を進めることが重要である。

教育は教育者だけの特権ではない。いつでもどこでも学ぶことができる。特に福祉の実践を通した学びは、その人の人生の糧になることが少なくない。無駄なことは何一つないともいえよう。ただそのことを意識的に学びとして取り組むかどうかで、その質は自ずと変わってくる。生涯学習の場として、「福祉」はその生き死にに関わることからも、人間のありようを、人とのつながりを、「きずな」を通して「死生観」を学ぶ場としてほしいと切望する。そこに育つ「市民性」を土壌にして、「市民力」という「きずな」の太い根を、育てなければならないと考えるからだ。

もう一つ、「まちの人が求めるものは、そこにはないもの。よその人が求めるものはそこにあるもの」とよく指摘されるが，我がまち、地域にあるもの、気づかぬ良さを見出すこととつくり出すことで、その地域の福祉力を充填していくことが、まちづくりのヒントとなるだろう。

＊４６　日本の小児科医。新生児仮死の後遺症で脳性麻痺になり、車椅子から離れられない生活を送っている。小中高と普通学校で統合教育を経験した。山口県立徳山高等学校を経て東京大学医学部卒業後、病院勤務等を経て、現在は東京大学先端科学技術研究センター准教授。

これからの実践の過程で、当然問題が生じる。そこでまた市民力が試される。その繰り返しのなかで、市民が問題解決力を身に付け、共有財産として活かし、地域の福祉力を強めていく。それこそが、スパイラル（螺旋形）に地域福祉を高めていく市民協働の大きなうねりとなって、福祉社会の実現に向かっていくのである。

泥臭くても構わない。市民の主体的な協働参画のあり方として、新たな「登別モデル」が形成された。その実践モデルこそが、これからの日本の地域福祉のあり方を示唆する。それだけの仕事を繰り返ししてきたことを自覚して、その責務を市民一人ひとりと共に担いながら、自信と勇気をもって、「希望を紡ぐきずなでまちづくり」をめざしたい。