

ニッセイ財団高齢社会研究助成費研究事業

北九州市「いのちをつなぐネットワーク事業」の
地域支援機能に関する研究報告書

平成 22 年 11 月

北九州市「いのちをつなぐネットワーク事業」の
地域支援機能に関する研究会

はじめに

昨今のテレビや新聞の全国報道では、「消えた 100 歳高齢者」のニュースが流れ、多くの人々が驚きを持ってその様子に接しました。同居の高齢者は十数年前に死亡していたのも関わらず、そのまま遺体とともに家族が暮らし続け、年金を受け取っていた例、高齢者が家から出て行ったまま、行方が分からず、同居家族は別の子どものところに行ったのだろうと連絡もせずそのまま日時が経っていた例、生存していれば 130 歳になるはずの高齢者の戸籍が抹消されていなかった例などの事実が次々と明らかになりました。

平成 20 年度、北九州市が、生活保護の受給にかかわる不幸な事例をきっかけにして、その課題の検証を経て、市民の一人ひとりのいのちを大切にする「いのちをつなぐネットワーク事業」を開始したことは、地方自治体としては画期的な取り組みでありました。

本研究会は、この事業が持つ意義に着目し、孤独死に象徴される人々の繋がりの途切れた状況を地域でどのように立て直しができるのかを研究する目的で発足しました。地域での支援の在り方は、一都市の課題を超えて現在の日本における普遍的な課題を内包しており、この「いのちをつなぐネットワーク事業」の推移、発展により、多くの課題を考察できるとの見通しを持ちました。

そしてこの研究事業が 2 年を経過し終了を迎える直前に、冒頭に触れた「いのち」に直接かかわる事態が全国規模で明らかにされ、そのような残念な状況が、日本社会の隅々にまで共有されたことは、この「いのち」の課題がさらに切実に、さらに一都市から全国的な広がりをもって、進行していること、その取り組みが緊急性も持っていることが改めて確認された思いです。

本研究会は、ニッセイ財団の助成をいただき、北九州市関係者のご協力のもと、北九州市「いのちをつなぐネットワーク事業」における地域支援機能に関する研究を続けて参り、2 年間の研究助成期間が終了するに当たり、ここに報告書を発行いたします。

なお、当初の研究事業表題は煩雑なため、報告書では表記を簡略化している事を申し添えます。

平成 22 年 11 月

北九州市「いのちをつなぐネットワーク事業」の地域支援機能に関する研究会
代表研究者 国際医療福祉大学大学院教授 高橋紘士

北九州市「いのちをつなぐネットワーク事業」の地域支援機能に関する研究報告書

目 次

I 研究の概要	1
1. 研究の背景と目的	3
2. 研究会の経過と体制	8
3. 北九州いのちをつなぐネットワーク事業について	10
II 研究結果	19
1. いのちをつなぐネットワーク担当係長ヒアリングの実施経過とまとめ	21
2. いのちをつなぐネットワーク事業「活動状況書」のまとめ	25
3. 地域から見た「いのちをつなぐネットワーク」 ～民生委員に対するアンケート調査から～	73
4. いのちをつなぐネットワーク担当係長からみた民生委員調査結果	90
5. 「いのちをつなぐネットワークフォーラム」の要旨	93
III 考察	111
1. 北九州市の地域福祉の取り組み～「年長者相談コーナー」の実践から ..	113
2. 行政職員による地域支援、地域ネットワーク作り活動に関する一考察 ― 行政裁量の視点から見た「いのちをつなぐネットワーク事業」―	116
3. 「いのちをつなぐネットワーク事業」の意義と課題	122

<資料編>

- 資料1 門司区における「いのちをつなぐネットワーク事業」の取り組み・・・資－ 1
(門司区生活支援課いのちをつなぐネットワーク担当係長提供資料)
- 資料2 民生委員活動に関するアンケート・・・・・・・・・・・・・・・・資－ 39

I 研究の概要

1. 研究の背景と目的

(1) 経過

2005年から2006年にかけて、北九州市の区内で相次いでひとり暮らしの市民が孤独死で発見された事件が発生した。いずれの事例でも生活保護の申請不受理あるいは中止といった経過を経て死に至ったということから、北九州市における生活保護行政のあり方が問題にされ、大きな社会問題として全国的にも注目されるに至った。北九州市ではこの事態をうけて、新たに就任した北橋市長の公約にそって、「北九州市生活保護行政検証委員会」を2007年5月設置し、同年10月に中間答申、12月に最終答申を取りまとめ市長に報告をした。

この報告書では、3件の孤独死問題について詳細な事例検討を加えその経過について調査したうえで、北九州市における生活保護行政の運用状況について検討を加えた。とりわけ、最終答申では孤独死対策について考察を加え、孤独死防止のための提言を行っている。

これを要約すると、「生活保護は、文字通り、最低限度の生活を保障する制度であるが、それだけでは「生命の保障」にはならないことを物語っている。私たちが孤独死を防ぐために、「自助」「共助」「公助」の協働による「セーフティネット」の構築を強く主張してきたゆえんでもある。」(最終報告に際して 末尾)

たしかに、この報告書で検討された事例をみると、生活保護行政運用上の問題もさることながら、生活問題の複雑化のなかで、給付行政による福祉行政の限界に突き当たる。家族扶養についての判断が家族関係の希薄化のなかで、行政側の判断が揺れてきた。さらに、行政現場の職員の努力のみでは、地域社会から孤立した状態で生活しているなかで、孤独死を防止することには限界があるのは明らかである。

さりとて、今日の地域社会の紐帯の希薄化は、これらの孤立した人々を従来の地域活動のままでは、発見し、対応することは困難でもあり、地域性をふまえた新たな取り組みが求められているとあってよい。

このような経過を経て、この生活保護行政検証委員会の提言をうけて市当局は検証委員会の提言を施策化すべく、内部検討を続けた。そのなかで、当時の保健福祉局長の意向として、地域見守りの体制整備をはかることとし、大まか次のような方針が示された。

- ①地域において見守る人から連絡があった場合の通報の仕組みの整備
- ②社協等への委託ではなく、市職員、できれば係長職を配置したCSW（コミュニティソーシャルワーカー）の配置
- ③このCSWは市職員として6年から9年くらい保健福祉関係を経験した職員を配置したい。福祉専門職の資格がある職員を配置したいが、だからと行って務まるポジションではないと考える。平成20年から採用した社会福祉士の配置することには無理がある。特に、CSWは福祉保健局、子ども家庭局が「育てる」という強い信念をもって取り組まなければならない

ない。

④ 4月からすぐにCSWを配置するのではなく、約半年かけて、専門研修、区役所業務の把握、地域関係団体との意見交換を通じて顔を覚えてもらい、そこから信頼関係の第一歩を築くことなどを考えている。

⑤CSWは「いのちをつなぐネットワーク会議」をマネジメントすることを中心に活動することを考えているが、ケースによっては出向いて対応することを考えている。

⑥制度では救えない方々を保健福祉サービスで対応することを今までは考えたことがなかった。

⑦孤独死（いのちをつなぐネットワークで見守るべき人）の定義が必要である。

この方針を受けて、いのちをつなぐネットワーク事業が市の事業とされ、各区役所に16名のいのちをつなぐネットワーク担当係長が平成20年度より配置されることになった。

同時に保健福祉局が再編され、地域支援部が創設され、そのなかに「いのちをつなぐネットワーク推進課」が設置され、いのちをつなぐネットワーク事業を所管するとともに、社会福祉協議会、地域包括支援センター等の市の地域福祉に関わる事業を所管することとされた。なお、地域支援部は介護保険、生活保護等も担当し、保健福祉をまたがる事業を所掌する大規模な部局となった。

（2）本研究の経緯と問題意識

本研究の着手にあたって、主任研究者の高橋は、かねてより、北九州市が地域包括支援センターの導入にあたって、直営により設置を行ったことに強い関心をもって調査を行っていた。そのなかで、かつて、年長者相談コーナーが区役所に設置され、保健及び福祉の双方から人員が配置されたことがあり、これが、在宅介護支援センターの導入のなかで、民間委託され行政が直接市民ニーズを把握するチャンネルが弱体化し、地域把握にもとづく保健福祉政策の推進機能が低下したという反省にたって、あえて、地域包括支援センターを直営化したという経緯を聞いた。

北九州市では孤独死問題に端を発した福祉課題は、生活保護行政による給付行政では対応不可能な課題であるという認識にもとづいて、「いのちをつなぐネットワーク事業」が導入されたが、北九州市だけではなく、広く、今日の福祉行政のみならず、これと密接に関連するまちづくりや地域活性化等の様々な形で展開している生活関連行政のあり方を考えるうえで、重要な研究テーマとなることを確信した。

本研究の申請にあたって、当初の市の問題意識をふまえて、研究課題を「北九州市の『いのちをつなぐネットワーク事業』に配置されたコミュニティソーシャルワーカーの地域支援機能の評価および開発に関する研究」としたが、市ではこのコミュニティソーシャルワーカーという言葉を担当係長の配置以降は使用されなくなった。

しかしながら、現実にはこの事業はやがて廃止されるべきサンセット事業と位置づけるとい
う考え方もあり、市当局の内部では必ずしもこの事業に意義が共通認識とはされてこなかったよう
にも思える。

これは、コミュニティソーシャルワーカーが専門職を念頭においた概念として受け取られ、現
実の一般職採用の公務員を配置することと齟齬をきたすという判断があったためと思われる。配
置されたいのちネット担当係長は区役所の保健福祉担当経験者だけではなく、多様な部署から配
置されることになった。

しかし、「コミュニティソーシャルワークとは、フォーマルなソーシャルワークの技法であり、
個人やグループに影響を与えている様々な問題、さらに社会サービス部や民間団体の責務と資源
という点から出発し、コミュニティの基本的構成要素と考えているフォーマル、インフォーマル
な地域ネットワーク、さらにクライアント集団の重要性を開発、援助、資源化をさらに強化しよ
うとするものである。(バークレイ報告 1980)」という、イギリスにおけるコミュニティソーシ
ヤルワークの原義を参照するならば、コミュニティソーシャルワークの概念は、社会サービス部
に配置された、公務員としての資格を持ったソーシャルワーカーの業務の転換を意味するものと
して用いられたことは容易に理解できるはずである。

また、本報告書後に述べるように、いのちをつなぐネットワーク事業担当係長の業務の実態を
検討するならば、いのちをつなぐネットワーク事業こそまさに我が国における公務員によるコミ
ュニティソーシャルワーク活動の嚆矢となるものであり、これは、北九州市において展開されて
きた、三層の地域福祉政策の結節点となる機能を果たす戦略的な事業となる方向性をもったもの
であった。

(3) 自治体福祉行政の課題

北九州市における、生活保護行政との関係で孤独死問題が発生したが、これは給付行政の限界
を意味するのであると解される。これまで、自治体の地域福祉政策は、生活保護に代表される給
付行政とは切り離された課題として認識されて、社会福祉協議会等を活用するなどした様々な施
策の展開として理解されてきた。しかし北九州市で発生した孤独死問題は給付行政の課題である
と同時に地域福祉施策の課題でもあると認識されるようになった。すなわち社会福祉事業法体制
による行政措置と給付行政のワンセットモデルにおいて公私分離原則による公領域を措定し、そ
のなかで給付行政を主体とする行政処分としての措置を実施する福祉行政モデルから住民の社会
福祉活動へ参加を視野においた公私協働への転換が必要とされるようになってきたと解すること
ができる。

これを法制に即していえば、平成 12 年における社会福祉法における第三条および第四条の規
定された地域福祉条項における公私協働原則の導入であった。しかしいうまでもなく、従来の措
置行政の担い手であった福祉事務所は手付かずのまま、自治体福祉行政のあり方は複雑な様相

をとることになる。

しかも、この時期に導入された介護保険は老人医療と老人福祉のなかから介護部分について社会保険のしくみによる、措置から利用契約の方式に転換し、サービスは準市場の方式で多様な事業者の参入をみとめ、そのなかで、公助としての老人福祉との役割分担が明確ではなくなった。

この間、地域福祉計画の導入や老人保健福祉計画また、障害者計画などの基礎自治体における計画行政の進展と分権化に伴う自治事務の拡大と、国の関与が大きい法定受託事務としての生活保護行政との関係が必ずしも整理されないままに至っている。

北九州市で問題にされたのは、まさにこのような制度的な整理が未熟なまま、給付行政では解決のつかない地域での潜在化し、把握が困難な福祉課題に市行政がどのように向き合うかという課題であった。

(4) 本調査研究の内容

本研究は以上のような問題意識で、福祉政策、地域福祉、地域ケア、ソーシャルワークを専攻する研究者、豊かな行政現場の経験を有する福祉保健行政の経験者と市の施策担当者で研究チームを構成した。また、北九州市をフィールドとする研究者に参画をもとめて研究チームを構成した。

研究の着手はいのちをつなぐネットワーク事業の発足時点から実施されたが、当初は研究メンバーの何人かがいのちネット担当係長の研修にも講師として参加した。実際に研究を開始した時点はいのちネット担当係長が地域で活動を始めた時期からである。

研修を終了して、地域で活動を開始したいのちネット担当係長は手探りで活動を開始することになった。業務内容については、抽象的に担当課より示されるのみであったため、地域の状況に応じながら独自に課題をみつけて業務遂行をせざるを得なかった。

事業開始後、係長達は3ヶ月にわたる係長研修のその間に、本庁部門では事業内容を具体化して、プログラム化し、業務マニュアル等を提示されることを期待していたが、残念ながらこのような業務指針の提示は行われなかった。

この事情については無理からぬ側面がある。事業推進部局としての本庁部門で先に述べたように、当初のもくろみとは別に、事業発足後、必ずしもこの事業の意義が本庁部門にかならずしも十分理解されていなかったこと、そのために必ずしも永続的な事業としてこの事業を理解できなかったため、組織的なバックアップが十全とはいえない状況があったこと。また、新しい事業であることから、その推進方策についてのノウハウが十分ではなかったことなどの理由があげられる。

このような状況のなかで本庁部門といのちネット担当係長とのあいだに緊張関係が生じていたため、本研究の推進にあたって予期せざる状況があった。

そこで、本研究チームは区の現場が抱えている課題を直接リサーチするため、いのちネット担当係長へのヒアリングのお願いと実施から着手することとなった。その過程では、行政経験のある研究チームメンバーを中心に、係長の方々との意思疎通がはかられ、協力関係を徐々に構築す

ることができ、その結果、以下に述べるような方法で研究調査が実施された。

第一に、北九州市の「いのちネット」事業関連事業の収集と分析をおこなった。

第二に、いのちネット担当係長全員へのヒアリングこのヒアリングに基づいて、いのちネット担当係長による「活動報告書」の作成依頼を行い、この活動報告書について分析と課題整理と考察を行った。

第三に、「民生委員」調査を通ずる、地域活動の担い手「いのちネット」事業についてのアンケート調査を実施した。

最後に、これと並行して「いのちネット」フォーラムを開催し、市の地域団体代表、市当局、係長、研究メンバーの意見交換を実施した。

この間、高齢者失踪事件等の発生によりあらためて議会筋よりいのちをつなぐネットワーク事業についての関心の高まりによる質疑の過程で、第三者のこの事業についての意見を問われたため、意見書を作成し、提出した。

これらの調査研究をとりまとめたのが以下の報告である。

2. 研究会の経過と体制

(1) 研究会の経過

研究会活動の経過を下表に示す。

	日 時	場 所	内 容
1	2008年 10月27日	北九州市役所会議室	全体研究会開催 研究員顔合わせ、研究方針検討
2	12月25日～27日	北九州市各区役所へ訪問	担当係長の活動ヒアリング 現地調査
3	2009年 1月27日～28日	北九州市各区役所へ訪問	担当係長の活動ヒアリング
4	3月10日～12日	北九州市各区役所へ訪問	担当係長の活動ヒアリング
5	5月7日	北九州市門司区役所訪問	担当係長の活動ヒアリング 現地調査
6	6月25日	北九州市役所	局いのちをつなくネットワーク担当課 長との打合わせ
7	7月22日～23日	北九州市福祉保健センター 「アシスト」会議室	研究会と担当係長会合同会議
8	8月5日～7日	北九州市7区役所	当該係長、生活支援課長と面談、活動 事例提供依頼
9	10月29日	北九州市	全国介護保険サミット開催 本事業の一部を報告
10	2010年 6月～7月	北九州市	市北九州市全民生委員へのアンケート 調査を実施
11	7月26日	東京国際医療福祉大学院	いのちネットフォーラム開催事前打ち 合わせ
12	8月6日	北九州インポートマート	いのちネットフォーラム開催
13	9月23日	北九州市内	研究会 民生委員調査の結果分析
14	10月31日	立教大学	研究会 報告書の纏めについて

(2) 研究会の体制

研究会の体制は以下に示すとおりである。

代表研究者

氏名	所属機関	役職	専門分野
高橋 紘士	2010年4月～国際医療福祉大学大学院医療福祉学研究科 (2010年3月まで立教大学)	教授	福祉政策、介護保険論、地域ケア論

共同研究者

氏名	所属機関	役職	専門分野
森本 佳樹	立教大学コミュニティ福祉学部	教授	地域福祉論、福祉情報論
岩間 伸之	大阪市立大学生活科学部	准教授	ソーシャルワーク論
岡田 朋子	田園調布学園大学	講師	支援困難論
一広 伸子	西南女学院大学	講師	保健学、介護予防、ケアマネジメント
村山 浩一郎	福岡県立大学人間社会学部	准教授	福祉社会学、地域福祉論
植村 賢一 (*)	北九州市保健福祉局地域支援部 いのちをつなぐネットワーク推進課	課長	
中村 順子	北九州市保健福祉局地域支援部 いのちをつなぐネットワーク推進課	係長	

(*) 平成22年4月～

平成21年3月まで 松本道博

平成21年4月～22年3月まで 杉野勲

研究協力者

氏名	所属機関	役職	専門分野
草瀬 美緒	オフィス ティー スクエア	代表者	社会工学

3. 北九州いのちをつなぐネットワーク事業について

<この資料は、2008年8月1日付の文書で、北九州市地域支援部いのちをつなぐネットワーク推進課が作成し、事業説明に使用されていたものを本研究会にも提供されたものを抜粋したものである>

1 いのちをつなぐネットワーク事業実施に至る経緯

□表面化した孤独死

生活保護の関連として、昨年、一昨年と門司区、小倉北区での「孤独死」が報道機関に大きく取り上げられ、「孤独死」は、市民の身近で生じている問題として表面化しました。

また、「北九州市生活保護行政検証委員会」の最終報告書においても、孤独死の問題が生活保護だけでは防止できないことや高齢者だけの問題ではないことなどが考察され、孤独死対策や地域づくりの取り組みの早急な充実が提言されました。

こうした状況を踏まえ、何らかの手が差し伸べられていれば防げたかもしれない「孤独死」を、一人でも防げる取組みが重要であると考えています。

そのためには、市民が家庭や地域から孤立し、様々な制度やサービスを受けられない状態で死に至ることがないように、「地域での見守り・支援体制」を強化・充実する必要があります。

北九州市生活保護行政検証委員会
最終報告書より（抜粋）

（１）社会情勢と自助・共助・公助の役割（P 44～45）

民生委員の巡回や各種見守り活動が行われているにもかかわらず、孤独死が発生していることは、既存の地域住民のネットワークには限界があることが示された。

市民自身による「自助」や地域による見守り活動の「共助」に限界が見えてきた以上、まず基盤としての「公助」の役割を明確にするとともに、行政がコーディネーター役として自助、共助との協働の仕組みを確立していく必要がある。（中略）

（２）孤独死防止に向けた提言

市は地域福祉におけるネットワークの現状と問題点を洗い出し、孤独死対策や地域づくりの取り組みを早急に充実させるべきである。

例えば当面は、孤独死対策に関する全庁的な連絡調整組織を構築したり、地域活動において核となる要員を確保したりすることなどが考えられる。

将来的には、地域包括支援センターや市民センターの活用を視野に入れるべきであろう。

また、①孤立しがちな生活困窮者を地域福祉のネットワークにつなぐシステムをつくる、②プライバシーと見守りの関係について検討する、③地域や市民との間で役割分担等のコンセンサスを得る、などのため市民団体やNPO、地域代表などの関係者からなる独自の連絡会議などを開設することを提案する。

2 いのちをつなぐネットワーク事業とは

《総論》

住民と行政の力を結集した「地域での見守り・支援体制」 ～地域福祉ネットワークのさらなる強化・充実～…「地域づくり」

いのちをつなぐネットワークとは、“いのちをつなぐ”をキーワードに、既存の地域におけるネットワークや見守りの仕組みを結びつけ、セーフティネットの網の目を細かくしていくことで、支援が必要な市民を一人でも多く救えるよう、住民と行政の力を結集して「地域での見守り・支援体制（地域福祉ネットワーク）」をさらに強化・充実する取り組みです。

本市には、現在まで取り組んできた、民生委員・児童委員による見守りや、福祉協力員による「ふれあいネットワーク」、自治会・町内会によるふれあいや支えあいの活動、老人クラブによる「友愛訪問」、「スクールヘルパー」、「生活安全パトロール」など、高齢者の見守りや安全パトロール・子どもの安全など様々なネットワークがあります。

これらのネットワークがさらに協力し、より有効に、効果的に機能するための方策について、地域福祉のネットワークの成果や課題を把握したうえで、市民と行政が一緒に考えていきます。

また、これらの地域の関係者だけでなく、一般市民や企業なども巻き込んだ、より細やかなネットワークを構築していくものです。

□対象者

この事業の対象者は、高齢者や障害のある人など制度・サービスが必要な人だけでなく、子どもから高齢者まで、障害のある人もない人も、支援・見守りが必要なすべての人（世帯）を対象とします。

《各論》

◇個別の支援・見守りが必要な人への対処

具体的には、

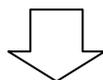
□気づき隊

「見つける」・・・支援を必要とする住民の情報収集・発見、

支援が必要な人に、いち早く気づき、制度やサービス、見守りにつなげるため、全ての市民・団体・企業等が「気づき隊」として、以下の役割を果たします。

★全ての市民・団体・企業等が、日常の生活の中で、支援が必要な人に気づきます。

地域の方々のネットワークをはじめ、電気、ガス、水道、郵便、宅配業者、コンビニなど、その方が利用している様々な関係者が日常の活動の中で異変に気づきます。



「つなげる」・・・支援や見守りが必要と思われる人がいた場合には、民生委員等に相談したり、区役所に相談します。

□見守り隊

「見守る」・・・支援が必要な人の中で、制度や公的サービスを受けられない人で地域での見守りが必要な方の場合には、本人との交流や関係性のある人たちが「見守り隊」を結成し、無理のない程度での見守りを行います。

3 具体的な取り組み

□保健福祉局に「いのちをつなぐネットワーク推進課」を新設

いのちをつなぐネットワーク事業は、子どもから高齢者まで、障害のある人もない人も、支援・見守りが必要なすべての人（世帯）を対象としているため、高齢者福祉や介護保険、障害福祉課など、従来の対象者別の組織ではなく、「地域包括ケアシステム」の司令塔として、地域福祉のネットワークを充実・強化するためのユニバーサルな課を新設しました。

具体的には、いのちをつなぐネットワーク事業だけでなく、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、区保健・医療・福祉・地域連携推進協議会、地域包括支援センターなど、地域福祉ネットワークに強く関わる係を一つの課としたものです。

★関係機関との連絡会議「いのちをつなぐネットワーク推進会議」の開催

市民・民生委員・社会福祉協議会・といった地域関係者、自治会・町内会・老人会・婦人会などの地域団体、地域に根ざした活動をしている民間企業、NPO・ボランティアの方々など、地域の総力を挙げた取り組みとすることが重要です。よりよい仕組みとしていくために、このような関係者が一同に会し、意見交換等を行います。

★本庁関係局による連携会議の開催

この事業は、保健福祉局内の連携だけでなく、子ども家庭局・総務市民局・消防局・水道局・環境局・建築都市局・教育委員会など、本庁内の各局との連携が重要です。

そこで、関係各局で構成する「（仮称）いのちをつなぐネットワーク庁内会議」を開催します。

□区長をトップとした「（仮称）区連絡調整会議」の開催

さらに、区役所の生活支援課（地域包括支援センターを含む）を中心として、保健福祉課・保護課・まちづくり推進課などとの横の連携をより強くし、区全体で支える仕組みとします。そのための、区長をトップとした「（仮）区連絡調整会議」を開催し、福祉事務所だけでなく、区役所全体で取り組んでいきます。

□区にコーディネーターとしての「いのちをつなぐネットワーク担当係長」を配置

「地域での見守り・支援体制」を充実・強化するためには、市民と行政と一緒に、地域福祉の面からの地域づくりを推進することが不可欠であり、その役割を担う係長級の職員16名を「いのちをつなぐネットワーク担当係長」として、平成20年度から各区役所生活支援課に配置しました。

担当係長は、原則小学校区ごとの地域福祉のネットワークを充実・強化するためのコーディネーターとしての役割を果たすとともに、区役所内の連携を強化する役割を担います。

コーディネーターの役割

① 要支援者ごとの「気づき隊」「見守り隊」への支援

「気づき隊」・・・全ての市民・団体・企業等が、支援が必要な人に気づき、つなげるためには、どのような方法があるか、どのような仕組みが必要か、市民と担当係長と一緒に考えていきます。

「見守り隊」・・・「見守り隊」を結成する際に、誰がどのくらいの頻度で見守りができるのかなど、コーディネートし、キーパーソン（リーダー）を決め、急な体調や環境の変化等があった場合は、いのちネット係長に連絡していただくよう、役割分担をします。

② 地域の福祉ネットワークのコーディネーター

地域住民の生活課題の発見や、その課題への対応を地域住民と一緒に考えていきます。

制度やサービスだけでは対応できない課題に対応するためには、地域の方々、NPO・ボランティアの方々と新たな社会資源（自主活動や居場所作りなど）も必要になってきます。

配置状況

区別	門司	小倉北	小倉南	若松	八幡東	八幡西	戸畑	計
人員	2	3	3	2	2	3	1	16

(単位：人)

◇まずは、見守り活動等の現状や課題を把握します

既存の、民生委員・児童委員の定例地区会議やふれあいネットワークの連絡調整会議、自治会の会合、NPO・ボランティア等の集まりなどに出席させてもらい、地域の方々との話し合いを通じて、地域福祉のネットワークの現状を把握します。

■見守りの仕組み・・・民生委員・児童委員の活動

校・地区社協の「ふれあいネットワーク」

老人クラブの「友愛訪問」

まちづくり協議会等の「生活安全パトロール隊」など

■NPO・ボランティア等の活動の把握・・・地域には、様々な住民生

活の支え手がいる。小学校区内に、どのような

社会資源があるか、地域の人情報を集めます。

□「いのちをつなぐネットワーク担当係長」への研修

地域の方々の生活課題を発見し、課題解決のため、住民と一緒に考えていく「コミュニティソーシャルワーカー」的な役割を果たしていくためには、制度やサービスを知っていることはもとより、様々なコミュニケーションスキルが必要です。そこで、約2ヵ月半にわたり、研修を実施しました。

今後も必要に応じ、フォローアップ研修を行うとともに、係長会議を定例的に開催します。

4 将来像・・・地域福祉のネットワークの完成

□ “支援が必要な人を地域全体で支えることのできる地域づくり”

(地域の課題を地域で考え地域で解決する)

最終的に目指すべき姿としては、引きこもりや一人暮らし、その他孤独感や不安感を抱えている人などが、地域の方々と一緒に語らい、地域の一員として、その人らしく生活していけるような、「地域の課題を地域で考え地域で解決する」環境整備を行うことです。

この取り組みを通して行政が地域の中に入り込み、住民と行政が協働で「地域福祉の面から地域づくり」を行っていくことで「地域の見守り・支援体制」を強化し、「地域福祉のネットワーク」の充実・強化を図っていく。

ひいては、災害や防犯にも強い地域づくりができるものと考えています。

将来的には、市としても地域包括支援センターや市民センター、ふれあいネットワーク等、既存の仕組みのあり方も、あわせて検討していく必要があると考えています。

● コラム（担当係長のひとこと） ●

A係長（2008年11月）

自分の活動では、どの校（地）区においても、まず、地域における関係団体間の連携を深めることに重点を置きました（民児協、社協、自治会、老人会等）。と言いますのも、地域においては、自分が住む地域を家族と考えて、地域活動されている方がたくさんいらっしゃいます。

そこで、各団体が個々別々に活動するのではなく、この輪を広げ、（手を取り合って）皆で話し合っていく環境ができれば、地域に合った見守りやコミュニティを築けていくものだと感じましたので、このような点に重点を置き、住民の皆様と共に活動してきたところです。

ケース対応も大事ですが同様に、このような環境をつくるための努力をすることも我々の大事な仕事の一つだと考えています。

また、行政、市民、企業との連携が進展すれば（情報提供等について）さらに充実した取り組みになると思っています。

II 研究結果

1. いのちをつなぐネットワーク担当係長ヒアリングの実施経過とまとめ

一広 伸子
岡田 朋子

(1) ヒアリング調査の概要

7区役所に配置された全16人のいのちをつなぐネットワーク担当係長（以下担当係長と略記）へのヒアリングは、研究会からは一広と岡田の2名がペアとなって、区ごとに、1人から3人の担当係長の話を行った。ヒアリング実施日時や場所は次の表のとおりである。

回数	実施日時	実施場所	聞き手	いのちをつなぐネットワーク推進課への報告
1	2008年12月26日	北九州市役所	一広伸子 岡田朋子	2009年1月5日
2	2009年1月27～28日	各区役所3か所	同上	2009年2月11日
3	2009年3月11～12日	各区役所3か所	同上	2009年3月21日

ヒアリングの結果に関しては、それぞれ次のような結果報告を作成し、いのちをつなぐネットワーク推進課（以下推進課と略記）へ送付した。推進課から全担当係長へ共有していただくようお願いした。3回目のヒアリング結果報告には、前2回も含めた全体を通じての感想まとめも付け加えた。以下、当時の報告内容をそのまま示す。

(2) ヒアリング調査の結果

<第1回 いのちをつなぐネットワーク担当係長ヒアリング結果から>

① 「いのちをつなぐネットワーク事業」のアクションプラン等の作成について

「いのちをつなぐネットワーク事業」の理念は共有できているが、事業の進展に伴い、何らかのアクションプランや戦略などがそろそろ必要な時期となっているようです。勿論要領や要綱でもいいでしょう。これらは関係者が共有でき、事業の航路を示す羅針盤になると思われます。

② 地域のネットワークの課題の整理について

事業開始から6カ月を経過し、ご苦労されている中からそれぞれの地域においていくつかの成果も見られ、地域からは頼られる存在になってきているようです。各区または各地区で

地域性が違い、それに応じてそれぞれに工夫されていることも分かりました。そこで校区、市民センター、区の地域単位ごとに、地域の持つネットワーク力をさらに強化していくため、これまでに把握収集した地域組織や活動体の現状を一定の書式に落とし⇒課題を整理し⇒次年度に手をつけるべきところを、各区が検討する必要性を感じました。

③ 活動事例などの市民との共有や公表について

担当係長は期限付き設置と聞いており、地域の主体性を支援する「黒衣役」と言えるのではないのでしょうか。そのため活動事例を市民と共有する際には、地域住民或いは地域組織の主体的な活動事例や、今後強化したい企業との協働事例を積極的にとりあげ、それぞれの当事者と共同発表することで、活動の一層の活性化と定着化を図ることが望まれます。

<第2回 いのちをつなぐネットワーク担当係長ヒアリング結果から>

① 既存の地域組織の活性化支援が進んでいる

地域のネットワークを強化していくために、地域の既存組織の状況を知り、その活動を活性化する支援をさまざまに工夫されている様子が分かりました。今年度、次年度と活動目標をたてている、また「ふれあいネットワーク」の問題点などを一緒に考えていこうという視点で活動が進んでいます。

- (ア) 個々の民生委員や民生委員定例会への出席などを通じて信頼関係が増し協働体制はできつつある。しかし民生委員には負荷がかかりすぎているとも見受けられる。
- (イ) 「ふれあいネットワーク」活動の底上げの必要性がある。連絡調整会議が機能していないまたは会議自体がない校区などへの支援がさらに必要である。
- (ウ) 自治会への関わりやまちづくり協議会への支援などは地域ごとに課題が違う。
- (エ) 地域が担当係長の活動に依存してしまうようになることにより、「この活動が地域の福祉力を低下させている場合もある」という危惧が複数の係長から示された。この指摘が現実化しないような手法のあり方の検討が必要と思われます。

② 区役所内の各課の連携が機能している（機能しつつある）

担当係長が事務局となって、区の各課の横のつながり、連携体制ができつつあり、きめ細かな情報の共有とフォローをどうするかなどの検討ができるようになってきているようです。それにつれて区役所の連携の中で解決しない課題に対応するため、市レベルでの、関係局、消防や水道、住宅、警察などの横の連携体制の必要性が浮かび上がっているようです。

③ 事業の土台について

北九州方式である「三層構造」のなかで、この事業が持つ機能の位置づけを説明できると、活動が一層明確になり、やりやすくなると思われました。「いのちをつなぐネットワーク」と「ふれあいネットワーク」の違いを問う地域からの質問にもわかりやすく答えていく必要があります。

④ 「個人情報」の取り扱い、情報の共有の課題がある

ネットワークの構築には、ある一定の「情報の共有」が必要となります。そのため、情報の「保護」と「開示」については、その理念と同時に、実際の活動に必要な着地点の共通認識を持ちたいという意見はもっともであると思われま

<第3回 いのちをつなぐネットワーク担当係長ヒアリング結果から>

担当係長さん達が有機的に連携し地域とかがわってきたこと（例：8ヶ月間に地域の各種会合に計320回出席）によって、地域と顔なじみの関係ができ、広く相談が入るようになってきているとのこと

孤立死を未然に防いだ事例ではそのプロセスで地域の具体的なつながりが強化され、活動の手ごたえを感じられて、その事例を他地区に伝えることで他地区の学びにつながるよう工夫されています。

自分たちの課題だと思うこと、局の役割と考えることが出され、それぞれが傾聴に値すると思われま

① 自分たちの活動の課題と思われること

- (ア) 地域とどこまでかわるか（関わりすぎの害）の検討
- (イ) 今までの気づき隊のように何か問題が発生してからの後追いのネットワークから、もう一歩先の取り組みとして、普段の生活からの見守り合うなどへの視点の変更
- (ウ) 自分の区の次年度の計画は、地域の情報の点検とまとめで、交差している校区・自治会・社協・民協などの組織図の明確化を行う。これを個別ケアに役立てていく。

② 局の役割だと考えていること

- (ア) この事業の着地点が地域づくりなのか、孤独死（孤立死）防止なのか、重点の置き方を明らかにするためにも、アクションプランを持つ事業要綱の提示が必要
- (イ) 事業の全体的な方向性と関連して、事業の現状の総括と課題の抽出を行い、次年度にどう生かすか全員で検討する場が必要
- (ウ) 地域活動における関係者、企業等との情報の共有をどう図るか、そのバックアップと

しての個人情報取り扱いのルール作り（区から局へ具体的な提案もしている）が必要

（3）ヒアリング調査の総括

3回に亘ったヒアリングを終えるにあたり、全体を通じての感想は次の通りです。

- ・ 区の担当係長さんはそれぞれが熱心にその任務を果たそうとされており、その成果も悩みも合わせて正直にお聞かせくださったことを先ず感謝します。
- ・ 地域の特性によって活動内容は違っていても既存の組織を支援することを大切にしつつ、それぞれ方向性を考えながら活動されています。その実践の話は内容豊富で、示唆に富み、多くが地域ネットワークづくりのヒントになっていると思いました。
- ・ 行政から地域への働きかけ、ネットワーク作りでは、'地域の声を聞き、質問や疑問は受け止めて検討の上必ず返す'ことをやっている区では関係がよくなっていると述べられていました。活動中での困難事例の対応などでは、行政が最終的な責任を持つことを機会あるごとに伝え地域の方が心から納得すれば、地域の方々が自主的にかかわる範囲も広がり住民自治の考え方で活動するようになると思うと述べられています。
- ・ また共通していたのは、スローガンだけでは事業は行き詰るということです。事業を定着・強化させるためには、これまで約15年をかけて行ってきた北九州市の地域づくり政策を点検し、その上で今後どの点の強化を図るのか、そのためにこの事業では何をするのかの戦略を出し、そのためのアクションプランを示すことが必要です。
- ・ 区役所内の横の連携づくりが進み、また組織的な動きができています。そして区はそれぞれの地域の実情の中で模索していますが、局からの応援がないと感じています。新しい事業には不可決の、局区の組織的連携ができていない状況があると思われます。
- ・ 区の担当係長さんは、今後とも、局は区の実情をよく把握し、懸案の課題とその提案を受け止め、区から出した課題は必ず議論をつくして返してほしいと望んでいます。

2. いのちをつなぐネットワーク事業「活動状況書」のまとめ

一広 伸子
岡田 朋子

(1) これまでの経過

- ① 北九州市は、不幸な「孤独死、餓死」事件を教訓とし、平成 20 年 4 月より行政が直接に新たな地域福祉のネットワーク作りの最先端に出ていく「いのちをつなぐネットワーク事業」をはじめた。本研究会は、この意義深い事業の動向を見守るスタンスで発足した。初年度の活動として、平成 20 年 12 月から 21 年 3 月にかけて、北九州市 7 区役所に配属されたこの事業を担う 16 人のいのちをつなぐネットワーク担当係長（以下「いのちネット係長」または単に「係長」と称する）から、活動の実態を何回ヒアリングを実施した。その結果概要は、3 回に分けて報告を出し、係長及びこの事業の所管課である北九州市役所保健福祉局いのちをつなぐネットワーク推進課（以下「推進課」と称する）とも共有した。

その内容を要約すると以下のとおりである。

- (ア) 各区は工夫して活動を進めている。
 - (イ) 活動の方向は、大別すると 2 つで、個別事例への対応と、地域福祉ネットワークづくりである。
 - (ウ) 新しい事業を推進する際の、アクションプランの提示がない。また活動の現状と課題の吸い上げができておらず、事業と一緒に検討するプロセスがないということから、推進課と区の連携に課題が生じている。
- ② 各区の活動の様子は区間では共有されているが、局推進課の把握は進んでいない。その理由は、この事業の全体的なマネジメントができていないためである。従来からある地域福祉ネットワーク推進体制や事業、新たに機能し始めた各区統括支援センターとどのように噛み合わせるのか、三層構造として進めてきた市の地域福祉ネットワークづくりのこれまでの方針とのすり合わせ等々、課題は山積している。それらを区と共に工夫して進めるべき推進課は、区の活動の実情を知ることや区の最先端で発生している課題を受け止めて連携し新しい事業を練り上げていくプロセスを踏まなかった。区役所に足を運び現状を把握することもなく、係長会からの課題提起をフィードバックすることもないまま、区からの報告や成果を求めるといった姿勢であった。そのため区から提起する課題は推進課を経由して局内の議論とはなっていたかどうか不明であった。年度末には、局長が 16 人の係長から直接に実情を聞くという異例の場面が設定されたが、推進課との関係の課題はそのま

まとなっているようである。

この現状は、それぞれの係長にとっては、「素手で戦争をしている」、「海図のない航海」であり、局と区の関係は「自分たちの課題は局には取り上げられず、局からはシュプレヒコールだけが聞こえてくる」等の言葉で表現されている。

- ③ 平成 21 年度となり、研究会から発案依頼し、推進課との共催で係長会を開催していただいた。係長会は平成 21 年 7 月 22 日に現地で開催し、研究会から主任研究員以下研究員が参加し

(ア) 改めて本研究事業の趣旨の説明

(イ) いのちをつなぐネットワーク活動の状況を知らせてほしい旨の依頼

(ウ) 活動状況を記載する書式のフォーマットの提示

を行った。そして研究会は、同年 8 月 6 日と 7 日の二日間にわたり 7 区役所に出向き、16 人の係長と所属長である生活支援課長の出席もいただき、活動状況書の説明をし、提出依頼を行うとともに意見交換をした。

- ④ このような経過の中で、各区は活動状況書を提出するかどうか自主的な判断の結果、9 月中旬までに活動状況書の提出をいただいた。

局と区の関係に問題を抱えながらも、各区においては、さまざまな活動が進展している。各区から自主的に提出された活動状況書は、個別事例への取組み、各種地域団体が行っている活動支援、ネットワークづくり支援、地域福祉に関する地域への啓発活動の試み、孤独死の発生をいかに防ぐかの政策的観点からの考え方の提示、区役所内の連携の推進や、自らの活動の振り返り等々に亘っている（次頁の「活動状況書の位置付図」参照）。

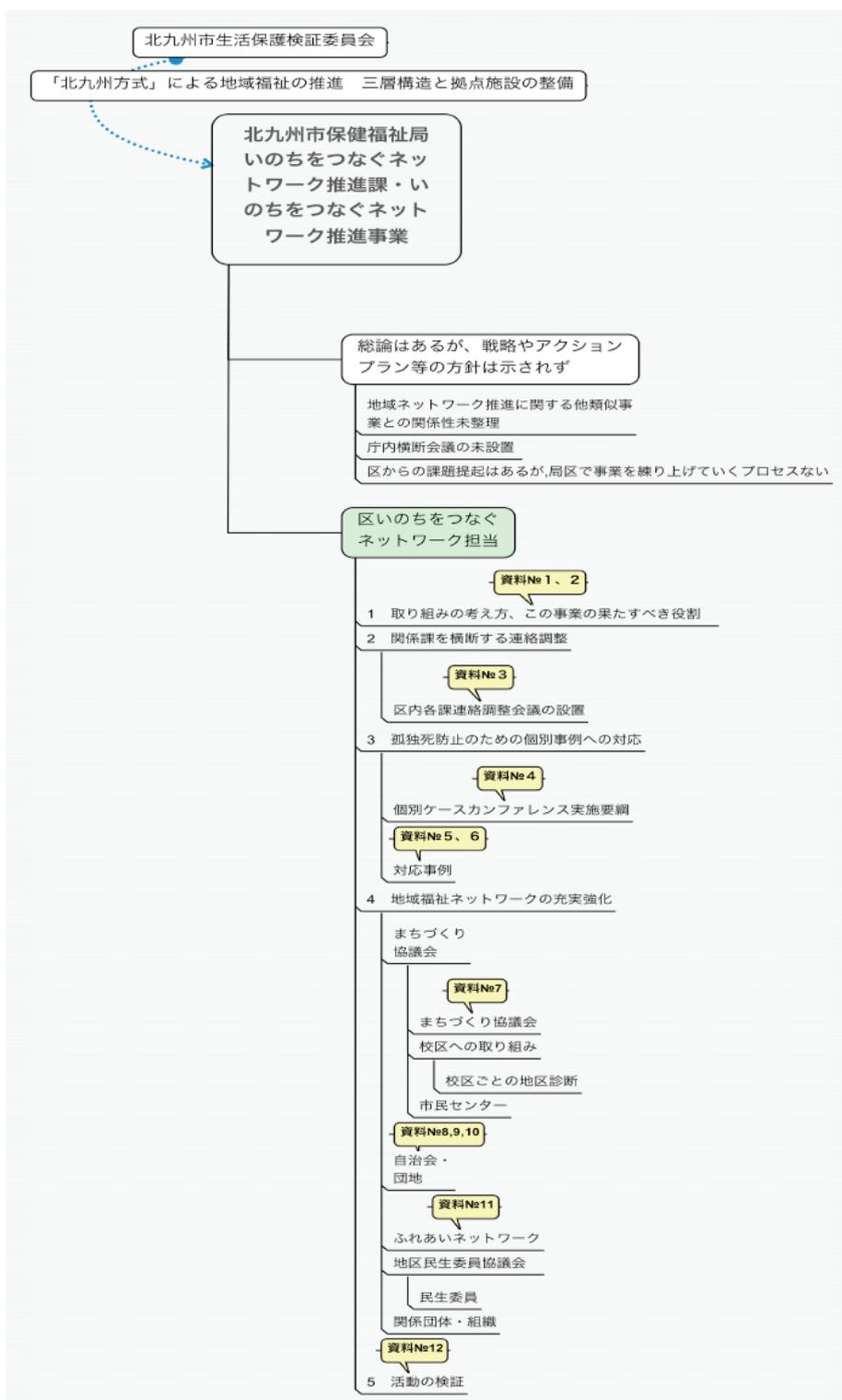
この活動状況書からは、活動を進めていく上での課題を自ら把握し、真剣に取り組んでいる姿が浮かび上がる。また、区役所保健福祉部内の各課の連携は、いずれの区でも、いのちネット係長がその結節点になることによって格段に進んでいる。また、地域の中に積極的に入り込むことにより地域関係者とのネットワークの構築にも、手ごたえを感じている様子が伺える。

活動目標が正式に具体的に示されていない中では、目標に沿った活動の評価はできない。そこで研究会は、任意に提出いただいた活動状況書からいくつかのポイントに沿って活動の軌跡を纏めた。

本来であれば、局推進課とも意見交換しながら、地域福祉ネットワーク活動の分析を行うことになるが、今回は、研究会自体が、直接 16 人の係長に働きかけ、活動に関する状況を把握したことを付言する。

- ⑤ 様々な制約がある中で、今回、研究会に寄せていただいた活動状況書は、貴重な内容で

あるが、同時に日頃の活動の一部であろうと思われる。そのため今回のまとめは活動状況書を中心とした初期的なまとめであり、いのちをつなぐネットワーク事業全体に言及するにはやや制約があると考えられる。そのため今後は、この事業の方向性を確かめつつ、活動に関する検討意見を加え、地域関係者などからの見方等も加えて考察するプロセスが必要となろう。その際は今回のまとめが具体性を持った内容としてその土台となると思われる。下の図表は全体の概要と後述の資料との関連をあきらかにしたものである。



(2) 活動の有効性

① いのちをつないだ事例

(ア) 真夏に雨戸を閉め切って生活の実態が不明な 60 歳前後の男性の事例

個別対応事例の活動状況書資料No.5は、平成20年7月、いのちをつなぐネットワーク事業の3ヶ月間の係長研修が終わり、区に戻って初めて地区民生委員児童委員協議会に担当係長として挨拶に行ったその席で、早速相談を受けた事例である。経過は次のとおりである。

外部との交渉を断っている60歳代の単身男性で、家賃も滞納し家主も困っている。真夏に雨戸をしめ切っている様子から、担当の民生委員は孤独死を心配。話を聞いた係長はその民生委員と度々家庭訪問をするが、戸を開けない。そのため家主と民生委員とともに、鍵を開けて部屋に入る段取りを考えていた矢先、たまたま民生委員が通りかかった時に戸が半開きになっているのに気づいた。すかさず声をかけ、ようやく話ができ、男性は体調不良で金銭的にも困っていたことが分かった。連絡を受けた係長は、生活保護申請を手助けし、病気治療を開始、一息つき、生活は軌道に乗った。

一年後の今夏、民生委員が近くを通りかかったところ、すっかり元気を取り戻したこの男性が声をかけてきて、「これ持って行って」と家庭菜園で作った茄子やキュウリを民生委員に手渡した、という。民生委員がみると家の裏には立派な家庭菜園ができていた、という話が係長に伝えられた。

事例を担当した係長はこの事例への関わりを通じて、地区民生委員協議会での信頼を得ることができた、と感じている。

このような、民生委員との個別事例での協働は、その地区全体の民生委員を励ます波及効果があり、地域におけるネットワークづくりに確かな根拠を与えると思われる。

(イ) サービスを拒否する 75 歳単身男性への対応事例

資料No.6は、自治区会長からの相談事例で、自宅で倒れているところを近隣者に発見され救急搬送された。妻が死亡後に単身となり子供もいない。経済的には困っていない。退院後も地域で見守っているものの、気難しい性格で自らは近所との付き合いをすることもなく、介護保険サービスを受け入れないため近隣者が非常に心配もし、また負担が出始めた。持病があり手の震えや歩行困難で、室内はゴミの山という情報で、このままサービスを拒否し続けた場合に、生命にかかわる事態になることも予想されるとして自治区会長とともに民生委員からも相談が寄せられた。

この男性を地域だけで支えることは限界があり、介護保険サービスを導入する必要性が

あると判断し、対応として区統括支援センターとの協働で働きかけを開始した。働きかけに対して男性は自宅訪問を断り、喫茶室での面談を希望、日常行動を縛られたくないといひ定期的な訪問を拒否していた。今現在困っていることがゴミ捨てであることが分かり、そのための自費ヘルパーを導入することで、他者の訪問をやっと納得した。しかし現在も突然サービスを断ったりすることもあり、安定しているわけではない。外部の関わりを拒否しているため健康状態の確認も難しいが、サービスを拒否しても継続的に関わる必要性があり、関係者間でのカンファレンスを持ち、継続して関わることを模索中である。

② 地域福祉ネットワークを形成している既存社会活動資源を根にした地域への働きかけ

(ア) 民生委員との連携や民生委員活動の強化の支援

どの区の担当係長も、伝統的に区福祉行政の協力機関である地区民生委員協議会の会合に出席し、丁寧に様々なコンタクトを取り、情報を聞き取りまた提供し、状況を解きほぐしにくい個別事例の相談にのっている。民生委員との連携は、地域福祉のネットワーク活動および個別事例の際の支援との両方に関わっている。今回の活動状況書のほとんどから民生委員との関係に関する記述がみられ、協力体制作りの強化に取り組むとともに、何かと過重な役割を持つ民生委員への支援を積極的に行っていることが伝わってくる。

(イ) まちづくり協議会に参加し、意識啓発を行う。

まちづくり協議会は、北九州市の地域政策である三層構造における校区単位に設置された地域における各種の機関の活動者の協議体である。構成メンバーは、地域の自治会、民生委員、食生活改善推進員、体育指導員、小中学校のPTA等々であり、ほぼ月一回の定期的な会合を持っている。

資料No.7は、まちづくり協議会で、地域助け合いの意識啓発を行ったものである。この活動の優れている点は、民生委員や地区社会福祉協議会のような地域福祉の活動中心者だけでなく、福祉以外の地域の関係者の意識向上も意識したこと、一回の説明は15分程度と短くし、連続して4カ月にわたって4回行った点である。内容も様々な調査結果を組み合わせる数量的に示し、パワーポイントを使って視覚的に事実の共有を図るものとなっている。その結果、地域関係者が地域内での見守り活動について自主的に話し合いをしようという展開につながった。

(ウ) ふれあいネットワーク事業への働きかけ

次は、ふれあいネットワーク事業の区代表者会議に継続して関わっている事例である。事例No.11は、「いのちをつなぐ」を本事業実施上の区のキーワードにして、現状以上の

連携のレベルアップを図ることを目指した活動例である。

この活動例では、係長は、月に2回の会議、ふれあいネットワーク役員会（まちづくり協議会保健福祉部会）と連絡調整会議に出席し、情報提供を通じて黒子役に徹し、会議自体の方向性が有意義になるように見守っている。具体的には、適時に参考となりそうな資料配布や情報提供を行うこと、ブロックごとに上がってくる困難事例については、一緒に検討し、行政サイドから支援できることをアドバイスする。その経過の中で、各団体の意識が高まり、誇りを持って積極的に活動し、「網の目を小さくする」という新しい工夫が生みだされ、その地域力によって「いのちをつなぐ」というネットワーク活動が強化されている。行政の係長職が地域の自主的な活動を真摯に見守り続けていること、向かうべき方向を黒子的存在として配慮する姿勢は、地域住民からは信頼を得、頼れる存在となっている。

ふれあいネットワーク事業は、北九州市にとっては重要な地域福祉施策の一つとなっているはずだが、全市的にみると立ち上げ当時の活況が見られないところもあると聞く。どのようなネットワークであれ、それ自体を手入れすることが必要であると同時に、それを支える仕組みへの支援、ここでのふれあいネットワーク代表者会議のような活動への支援の重要性が浮かび上がる事例である。

③気になる事例の発見と対応

(ア) セーフティネットの点検から孤独死の発生メカニズムを考える

北九州市においては、福祉協力員によるふれあいネットワーク活動など地域福祉ネットワークに関する地域の支援者が様ざまに活動しているとされてきた。その中で孤独死の発生について、それをセーフティネットの点検という視点から、事業のあり方を検討したのが、資料No.2である。不幸にして孤独死が発生してしまうメカニズムをセーフティネットの点検から考察している。セーフティネットの機能を次の4点で見直し、それらの重なり具合に言及した。

- (A)地域のセーフティネットの目が粗い
- (B)セーフティネットがかかっていない
- (C)互いのセーフティネットが重ならない
- (D)お互いのセーフティネットが補完し合わない

の4つであり、それを図示した。

今後の目標イメージを(A)から(D)の4点を可能な限り無くすること、さらに各ネットの目を細かくすることに置くとした。そのための課題としては、情報共有の方法の課題整理が必要であると指摘している。そしてそれに加えて、新たに(E)として、地域の支援者以外に、企業は企業活動の中で、一般市民は日常生活や活動の中でその状況に気づく

こと、その情報が共有されれば、たとえネットの目は粗くとも全体を網羅することに繋がるとは思わないかと提案している。

個々のふれあいネットワークの活動強化とともに、それだけではなくセイフティネットの仕組みのあり方を考察点検する重要性を指摘していると思われる。

(イ) 区役所への相談の中から、気になる事例を見逃さない

地域の支援者による発見や見守りと同時に、区が受けた相談事例の中から気になる事例を見逃さないという活動がある。

そのためにはまず区役所内部の関係課による本事業に関わる定例的な連絡調整会議が機能する必要がある。その目的を果たすために、いのちネット連絡調整会議の要綱を示しているのが資料No.3である。いのちネット係長が区に配属されてから立ち上げられた会議であり、いのちネット係長がその事務局となって区保健福祉部内での横の連携を意図して定例的な連絡調整会議が持たれている。連絡調整会議では横の連携をはかり、ケースカンファレンスを行っている区もある。資料No.4は、区が相談を受けた結果、何らかのリスクが考えられる事例のケースカンファレンスを行うための実施要綱である。それまでは関係課がそれぞれ単独では支援が難しいような複雑な生活ニーズを持つ事例や、生活保護の相談のみで終了した事例などを追跡することは難しかった。そこでこの要綱に基づき、いのちネット係長が事務局となり、関係課を横につなげる検討会を実施、実情の追跡方法や支援方針の検討などを検討し、当面の役割分担をする。

従来、このような事例には関係者は気になりながらも手がつけられていなかった分野であり、関係課を横につなげ、ブラックボックスをなくするため活動として意味があると思われる。カンファレンスの結果、気になるが状況が明確でない事例で、方針がきまらないまたは担当が決まらない場合にはその事例を当面いのちネット係長が受け持つことになる。

生活保護の相談は全般的に増えている中で、申請に至らず継続相談となった場合や保護却下となったが、面接員が気にかかる事例も増えているということであるが、面接員は窓口対応という主業務がありその後の状況把握ができない。このような事例ではケースカンファレンスにより、いのちネット係長が家庭訪問し、状況の把握を行い、適切な対応をする。その結果、進展があり担当課につながったら手を引く。資料No.4の後半部分のいのちネット担当相談の受付後の「つなぎ」についての考え方にみられるように、つなぎの考え方に従ってつなぐことになるが、それまでは、係長が担当となって相談内容の整理を行っていく。現地訪問をしているのは、ケースカンファレンスの件数の半分以上もあるようである。そのプロセスは徹底したアウトリーチで、相談窓口の対応だけではわからない実情を素早く把握している。

区役所の関係各課はそれぞれに法に規定された業務を行っているが、縦割りであり、その隙間に市民のいのちにかかわる課題が潜む。いのちネット係長は、そのような隙間を意識し、それを早期発見しようと関係課の司令塔になり、実際に訪問して対応し、その情報を関係各課にフィードバックしている。この活動が関係各課にとってもルーティンワークの一部になっている意味は非常に大きいと思われる。区行政が全体として区民の生活の実態把握のレベルを上げ、従来にはない隙間を埋める活動が展開されている。

④ 地域を知り、具体的な地域活動を進める

従来から北九州市においては、地域福祉政策として、市全体、区単位、区民のより身近な校区の三層構造として、地域福祉、地域づくりネットワーク活動が展開されている。いのちをつなぐネットワーク事業も、当然、その展開と大きなかかわりをもっている。特に区民に身近な校区に対しては、それぞれの区が各校区の特色を細かく捉え、地域診断を行い、それに基づいた意図的な地域への支援活動が展開されることが求められていると思われる。ふれあいネットワークや関係団体の取り組みが停滞していると診断される校区や地域に対して、いのちネット係長が支援活動に取り組んでいる例を見ることができる。

(ア) 団地自治会への働きかけ

地域福祉ネットワークづくりは、通常、地域組織や民生委員の組織等が健在であることを前提として各団体を主体として活動をするまたはネットワークする活動である。しかし、高齢者が相当数の割合を占める地域では、自治会そのものが機能していない場合や民生委員や福祉協力員の活動が理解されない場合もある。

資料No.9は、町内会組織がかなり危機的で崩壊状況のところ孤独死が発生し、マスコミ等による“限界集落”報道を受け、住民自身が負のイメージから抜けだせず疲労感を募らせていた地域を支援した事例である。いのちネット係長は地域住民が抱える課題に正面からむきあい、住民が立ち上がるきっかけを辛抱強く待ち、彼らに寄り添い、地域をよみがえらせた。当初は、住民の諦めと行政に対する不信と不満が山積し、いわば「マイナスからのスタート」である。

<実際の活動>

現地に出向き、行政に対する不満や不信を徹底的に傾聴するところから始めた。そして、a) 行政と地域の意思疎通が希薄化している現状から、介護保険や行政サービスや窓口を丁寧に説明、できることとできないことを明確に伝えた。また b) 住民が主体的に取り組めるように、複数の考え方を提供し黒子役に徹した。c) 町内会が抱えている課題、役員の成り手がいない、役員に対する住民の不満、不法駐車やゴミ出しマナーの悪さ、犬や猫の糞尿など困っている課題を出し合い、その整理を行った。その経過で自治会のルールがないことが分かり、ルールづくりをすることになった。

<活動のポイント>

この関わりの中で、ポイントとなったのは、過去、自治会が明るく活発に活動していた昔の話を住民がしだしたことを係長が見逃さなかったことである。町内会は必要かどうかという話になった時に、皆が必要だという意見に一致、昔の活発だった町内会のイメージで皆が纏まったことである。ここでいのちネット係長は住民の変化を見極めて、霧散していた町内会規約作り等の方向性に結びつけた。マイナスからのスタートであったが、会合に継続して出席し一緒に考えることを通じて、住民が主体的になっていき、地域から感謝の言葉を多く掛けられるようになった。

行政が最後にはいつでも相談にのるということを理解すると、地域住民は主体的になり、頑張るようになっていった。それが地域と行政との信頼関係となる。地域活動では、地域自身が自らの手で地域見守り活動をする環境作りと関係作りが必要であり、そこに至るまでの行政からの支援の在り方の基本が表されている事例と言える。

資料 10 は、ある一人の高齢者から「自分も高齢になっているが元気なうちは一住民として自主的に見守り活動をしたい。会を立ち上げたが、今後どうしていったらいいか。」という相談で始まった。その人を中心に数人のグループ員はそれぞれにやる気はあるが、地域にどのように理解してもらったらいいか、継続するにはどうするのか等の、課題を抱えていた。

そこで、メンバーの思いを具体的な形にするために、活動内容の明確化、他の住民の理解を得ること、活動を充実させていくための方法を助言し、一緒に行動した。そして、町内会長への説明と協力依頼、民生委員との相互協力、農協出張販売の合意、校区社協会長への活動の理解と協力要請をおこなった。

この活動は、住民自体が発案した地域づくりモデルケースとなるものであろう。この団体が、自治会やその他の団体から活動を認知されるように、また活動が団地全体の取り組みに広がることを重視し、時期を逸しないように側面援助をした。活動の規約作り、名札作成、他の地域で同じような活動を行っている団体との交流を勧めた。その結果、住民の自立的な活動となり、いのちネット係長は徐々に関わりを薄め、何かあった時の相談役になっている。

資料 11 は、高齢化が進み、また自治会未加入の世帯が増えている団地で、いのちネット係長中心に関係者がネットワークを組み、具体的な活動をしている事例である。

民生委員、UR都市再生機構、団地内診療所、地域包括支援センターなどが話し合いを続け、UR都市再生機構は団地内に巡回員をおいて各戸を訪問、団地内診療所では、地域との繋がりが薄い患者を見つけた場合には関係者につなげるなどをおこなった。その結果、心配な人は地域包括支援センター（市直営）か、いのちネット係長が対応することで、孤

独死しかけた人や地域で困っている人に関わり解決に向かった事例がある。

この事例の特徴は、URや同じ団地内の診療所とうまくネットワークしている点である。関係者や関係団体は、区の係長がネットワークメンバーであることによって活動の安定感を得て、活動の継続性が高まる。それが引いては、ネットワークを強化するための強力な力となる。とりわけ団地内の診療所の参加は、医療に関わるセンサーの役割を果たし、地域内での命にかかわるネットワークが一層強まることに繋がっている。いのちネット係長はそのネットワークの結び目の役割を果たしている。

(3) 地域活性化、地域ネットワークづくり活動の工夫、戦術

地域福祉ネットワークづくりは地域の実情に沿ったニーズの把握から出発する。提出されたどの資料にも、関わる地域の実情に沿って選択した方法が書かれ、そこにはそれぞれの工夫が盛り込まれている。

資料No.9は、町内会活動が崩壊状態であった所に「孤独死」が発生、行政への不満、不信、地域役員がもう辞めたいなどの表現をしているところに飛び込み、地域住民との話し合いを辛抱強く続け住民に真摯に向き合うことで、地域を見事に生き返らせている。行政への不満や不信の声を徹底的に傾聴すること、そしてどんなに弱くとも住民には「自分達の地域をどうにかしたい」という気持があることを掴み、そのことを起点として、辛抱強く働きかけたことによって、住民たちが意欲的になり、自主的に動き出し、自らの地域をよくしようと活動が活発になった。最近では町内会の会議では皆の表情が明るく、「ありがとう」と係長に対しての感謝の声かけの頻度が多くなっている、という。係長を通じて行政が見守ってくれているという安心感が広まり、依存するのではなく地域の住民自身ができることを頑張ろうという姿勢に変化してきている。バックアップ機能があるという安心感と信頼感を一人ひとりの住民が持てたことにより、地域が再生したという大きな成果が見られる事例である。

地域福祉ネットワーク作りでは、関わり方は地域診断に応じた活動の段階に応じて、幾通りにもなる。提出資料に共通していることは、a) 現地への素早いアウトリーチ、b) 地域の住人が主人公であるということを認識し、c) 係長は黒子役として支援している、ということである。

これまで見てきた取り組み事例の成果を一般化すると次のようになる。

- ①素早く現地に入る
- ②住民から投げられたボールをまっすぐに受け止める→今までの行政に対する不満や不信も傾聴し受け止め、質問には丁寧に答え、さらにできることできないことも伝えながら、共に考えていく。

- ③地域の実情の分析とそれに応じた方針を立てる
- ④地域への関わり方の段階を見極め、方法を工夫する
 - (ア) やる気があるがどう進めたらいいのかわからない場合→情報を丁寧に提供し、選択肢をいくつか示すなどの道筋を示す
 - (イ) 問題を投げかける段階の場合→他の地域の様子を伝えること、他地域との実際の交流を進めるのも有効
 - (ウ) 地域の人と一緒に動く時期→具体的な活動を提起、活動の具体的な順番づけを示し見守る。地域の人気づかないことや苦手なことを手伝う（町内の広報方法、会議録の作成、町内会規約の雛型作り等々）
 - (エ) 側面援助でいい場合→適時に情報提供をしながら黒子として見守る
- ⑤目的達成できたら、地域と話し合いのうえで関わる頻度を減らし、運営をゆだねる

(4) 本事業の役割のとして提起された課題

活動状況書には、本事業の課題に対してはさまざまな意見が出されている。ここではあえてその中身を整理せずに、そのままを掲載する。

- ・方針が示されないことによって各区の対応がまちまち。基準を示すことは必要。行政内部でも位置づけを説明できない。
- ・要支援者情報を共有するための環境整備はぜひ必要。
- ・地域での活動が進むように、地域関係者に対して、個人情報の共有のあり方を整理し具体的に理解しやすい方法で支援することができるように、示すことが市の責務であり、孤立死予防や災害時の要援護者支援の取り組みには当然の必須条件である。
- ・民生委員が持つ65歳以上の高齢者情報を福祉協力員と共有する具体的な方法の提示が必要。
- ・民生委員には障害者等の名簿についても情報提供できないか。
- ・地域住民からの要望がない地域では、「地域福祉の充実・強化」と言うと行政からのおしつけになる恐れあるし、困難を感じる。地域福祉ネットワーク作りの啓発活動を強化していくためには、北九州市の地域福祉はこうあるべきという具体的なイメージの提示が必要。
- ・生活状況の把握は、関係者からの情報を得ているものの、本人と面会できない世帯がある。
- ・サービスや支援を拒否する人への関わりが今後の課題。
- ・行政としてどこまでやるべきか。「気づき」「つなぐ」「見守り」はこれまでも地域では

やっている。

- ・本事業から見えてきた課題を共有化すること。①個別ケース対応に関しては、現行の各担当が少しずつその役割を広げるか、内部の連携が強化することができれば対応可能。②ネットワークの強化に対して、地域の見守りは、まず地域の組織がしっかりしていないとできない。そうでないと民生委員に負担がかかるばかり。地域づくりの視点で取り組む必要がある。
- ・「気づき」「つなぐ」「見守り」はこれまでもやってきている。「見守り隊」のたち上げを本庁が示しているが、地域ではすでにやっている。このような提案は現実離れしている。
- ・本事業から見えてきた課題を、個別事例の対応、ネットワークの強化の2点で共有化する。
- ・区役所内の有機的な組織作りの必要性がある。保健福祉担当部長以下の担当課は協力体制ができているが、地域ネットワーク作りではまちづくり推進課との役割の検討が必要。
- ・現行の組織を見直し、制度やサービスの間で支援が必要な人に対しては今一歩丁寧な支援をするような意識改革を図る。
- ・区役所全体には相談に来た人の情報も含めて個別情報が多数ある。それらの情報はバラバラにあるので情報共有を徹底し、そのうえで個別対応を強化する。

(5) 今後に向けての研究会からの提言

地域が活性化し、住民活動が自主的になっていくような働きかけを有効に行うためには、地域の活動特性や課題を個別に捉える地域分析・地域診断がその基礎となると思われる。

いのちネット係長はすでに各校区内の関係組織の動きやあり方や特色を細かく捉えながら、方向性をもって地域が取り組む活動を支援し、活動が活発でない地域の下支援を行っている。活動状況書ではそのことが示されていた。このような地域分析・地域診断に基づいた意図的な支援活動は、区全体を見据えた地域福祉ネットワーク作りのためのマネジメントであり、それこそが行政職員が地域に関わる大きな意味、意義であると思われる。基本的な行政資料を駆使し、一方では地域の実情を踏まえまた個別事例への対応を行いながら、地域福祉ネットワークの成熟度を測ることができる立場にある。

たとえば校区単位では、係長はふれあいネットワーク活動の生きた情報をもっており、その地域に見合った支援活動を組み立てている。その際の課題やネックも同時に把握できるであろう。それらが区全体として、さらには局として総合的に積み上げることができれば、地域福祉政策の現状と課題を明確にしていく一つの道筋ができる。今後策定されるであろう地域福祉計画へ、確かな事実をもって反映、寄与することができる材料を手に入れているものと思われる。そのための局のマネジメント機能は発揮されることを期待したい。

<局推進課に対して>

①事業展開のための戦略やアクションプランの提示

北九州市地域福祉政策の三層構造に占める本事業の機能の明確化と、地域福祉ネットワーク作りのための類似関連事業との考え方の整理をする必要がある。

②全市の地域分析、校区分析を行うために区へ情報提供（遺産の活用）

これまでの市の地域福祉政策である三層構造に関わる行政資料の遺産を洗い出し、地域課題に関する取り組みの過去の経過を区へ情報提供する。とりわけ校区単位の評価資料などがあれば一番いい。日常的な支援活動の中から校区毎の地域分析を全市的に行う体制が強化される。

③個人情報共有するための指針、考え方の提示

地域福祉ネットワーク作りを進展させるために、情報共有のための一歩踏み込んだ具体的な工夫や動き方を示す必要がある。

④生活関連部署（消防、警察、地域医師会、公営企業、一般企業）との連携

各区は保健福祉部長を中心に各課の連携が十分図られている。次に健康福祉局内の連携や他局との連携、さらに市として生活関連部署や企業などとの横つなぎや連携を正式に図られると、各区の現場の動きは格段に動きやすくなる。

⑤地域で活動しているNPOやボランティア団体との連携の視点

地域で活動する生活サービス関連のNPOや、公共的な機能を果たしているボランティア団体などとの相互理解と連携について、市全体での協働関係の合意を図ることが望まれる。

⑥本事業を進めるためのスーパーバイズや助言、研修の必要性

地域の孤独死防止など生死にかかわる案件を含む地域関連事業には、事業実施しながらの研修が有効である。また区の実情に応じたスーパーバイズや助言役・相談役が求められている。担当係長と地域の支援者への研修などの何らかの支援を検討する必要がある。

区における「いのちをつなぐネットワーク事業」の取り組みの考え方

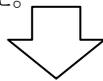
いのちをつなぐネットワーク事業の概要

【理念】

市民や家族が地域から孤立し、様々な制度やサービスを受けられない状態で死に至ることがないように、“すべてのいのちを大切にする”という強い信念のもと、「支援が必要な人を地域全体で支えることのできる地域づくり」を目指す。

【担当係長の役割】

担当係長の役割は「地域福祉のネットワークの強化・充実」、「個別ケース対応」の2つ。
⇒ 個別ケース対応を行うことにより地域づくりにつながる。つまり、「点が線となり面となっていく」という考え。



これを受けて業務（活動）を開始

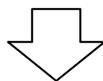
平成 20 年度の取り組み

【活動方針】

いのちをつなぐネットワーク事業における「担当係長の役割」を遂行する。

【具体的な取り組み】

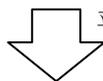
- いのちをつなぐネットワーク事業の周知・PR
- 地域団体との連携強化（顔つなぎ）
- 個別ケース情報の収集・対応



活動した結果

活動結果の検証

- 個別ケース対応からは、地域福祉ネットワークの強化・充実（地域づくり）にはほとんどつながらない。
- 地域福祉ネットワークの強化・充実と個別ケース対応を別々に並行して実施するのは、対象範囲の広さなどから困難である。
- 地域及び区役所内部が「いのちをつなぐネットワーク担当係長」に求めていることは、個別のケース対応であることを感じている。
- 小学校区内に複数の自治区会が混在し、民児協の活動範囲も校区とは一致していないなど、地域の現状からみて、地域団体を主とする既存のネットワークの連携強化を行うのは、現在の体制ではかなり困難と思われる。



平成 20 年度の活動結果の検証から平成 21 年度の取り組みへ

平成 21 年度の取り組み

【活動方針】

個別ケース対応に特化して活動（業務）を行う。

【具体的な取り組み】

- 情報収集（個別情報、地域情報）
- 地域の現状把握（地域団体の構成、連携状況等）
- 新たなケースの掘り起こし

	資料 No. 2
タイトル	孤立死防止ために「いのちをつなぐネットワーク」の取り組みが果たすべき役割

1 孤立死防止のための既存の取り組み

(1) 概要

- ア 市民においては、長年、民児協や社協、老人クラブ、自治会・町内会等多くの支援者が、孤立死防止のため要支援者への見守り活動などを実践し、各台帳を整備。地域によっては、各自が把握する要支援者に係る情報を口頭及び名簿等により共有し効率的な見守り活動等を実践するなど、地域特性に応じて創意工夫を凝らした活動を展開してきた。
- イ 市は上記の取り組みを促進するために、民児協に対し 65 歳以上市民の名簿を貸し出すとともに、各団体の活動を支援。また、各校・地区の様々な地域団体・企業等により設置する「まちづくり協議会」に機能的な部会を設置し、団体等間の連携を促進する旨提案。係る実践の支援を行ってきた。
- ウ 企業は、宅配や検針等の際に要支援者に係る異変を発見した際には、市との緊急事例初期対応に係る申し合わせにより、市に対し係る情報等を提供。市は関係団体等と協力し、要支援者への個別ケアに当たってきた。

(2) 活動事例

- ア A校区の民生委員は、毎月 1 回、同委員が担当する地域の町内会長や福祉協力員を集め、各自が把握する要支援者の近況等について情報交換を行い、見守りに係る協力体制の確認や、訪問日程の調整などを行っている。
- イ B校区が毎月開催する社協・ふれあいネットワーク連絡調整会議では、民生委員・児童委員をはじめ各町内会長、福祉協力員、老人クラブ会員などが多数参加。各町内会から選出される福祉協力員が、前月の各町内における要支援者の近況や見守り活動の状況等について発表し、相互に意見交換を行っている。

2 既存の取り組みに係る課題

- (1) 支援者側：民生委員の担当世帯は約 200～300、社協・福祉協力員は約 50～60 と多く、老人クラブや自治会・町内会などは年々加入率が低下するなど支援者が減少する中、
- 要支援者側：独居又は老々介護の高齢者世帯の増加、家族関係の希薄化、雇用不安等により、要支援者は今後ますます増加し、孤立死発生の危険性はさらに高まることが予想される。
- その中で孤立死を防止するためには、より多くの方が支援者となり、要支援者に気付き・見守り、要支援者の緊急事態に誰かがいち早く気付き対応す

る必要がある。

- (2) 悪質商法の増加・多様化により個人情報・プライバシー情報の保護に係る意識が高まるとともに、オートロックマンション等の増加により近所付き合いが希薄化（見守りに係る訪問等が困難）し、近隣住民に係る情報が把握しにくい社会環境の中では、支援者においてどこに要支援者がいるのか分からず、気付き・見守ることが困難である。

→ その中では、各支援者が持つ要支援者の情報を持ち寄り、多くの支援者が各地域・団体・企業におけるルールに従い、孤立死の危険性のある人の情報を共有したうえで、気付き・見守り活動を実践する必要がある。

→ 市が把握する要支援者情報のさらに積極的な提供についても、市個人情報保護条例に係り検討を行う必要があるとともに、企業⇒市への片方向の情報提供だけではなく、企業⇄市・関係団体による双方向の情報共有について検討し、企業の支援者としての役割をさらに強化する必要がある。

- (3) 前述2(2)を実践するための方法については、長年、行政や各支援者が認識してきたが具体的な方針が明示されていないことから、各自は対応について迷い続けてきた。（各省庁等のマニュアル等も総論に止まっている）

特に、法的守秘義務が課せられている民児協が市から提供を受ける65歳以上市民の情報を、法的守秘義務のない福祉協力員等と共有する方法については多くの地域で疑義が生じており、相互の連携を阻害する一因となっている。（行政等の指導も「民児協は守秘義務を遵守せよ」「要支援者の情報は他支援者と積極的に共有せよ」と、相反するものとなっている）

→ いくつかの自治体や地域団体等では、情報共有に係る具体的なマニュアルを作成し、行政等に係る実践を支援している。当市においても、各支援者が安心して気付き・見守り活動を展開できるよう、同様の取り組みを実践する必要がある。

※ 地域福祉ネットワークの強化・充実に係る取り組みに当たっての課題等については、当区の他担当係長作成の事例を参照のこと。

3 「いのちをつなぐネットワーク」の取り組みが果たすべき役割

(1) 総論

ア 当市は、孤立死を「周囲との交流がなく、地域や社会から孤立して必要な支援を受けられない状況の中で、誰にも看取られず一人で亡くなった場合」と定義している。

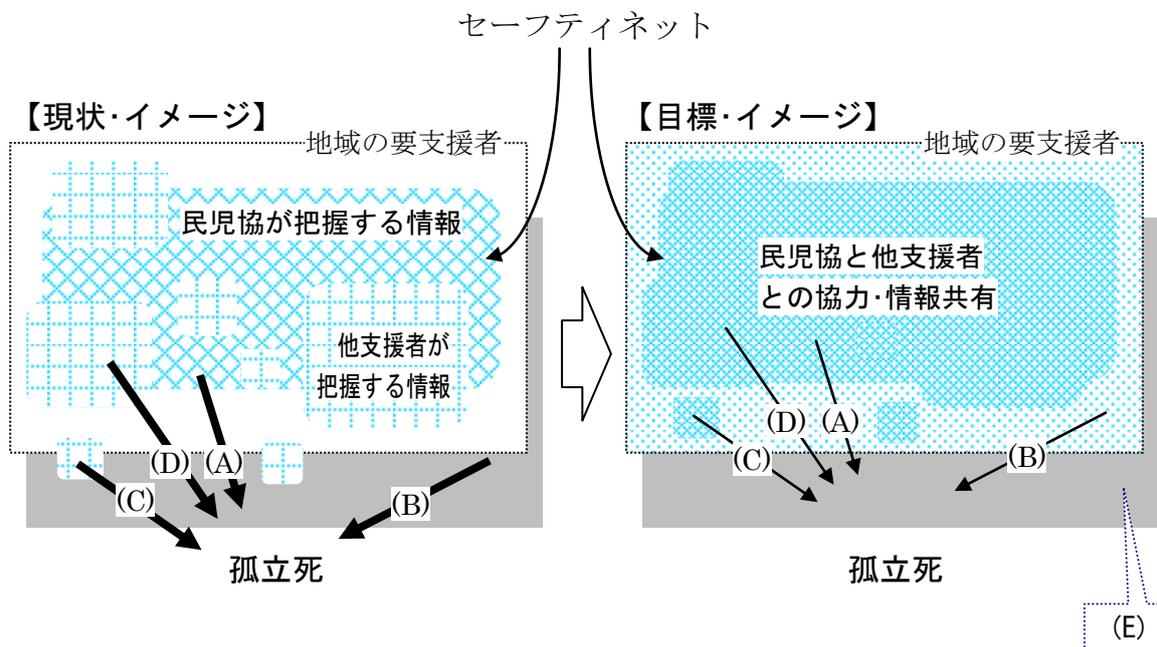
イ 従来の孤立死防止に係る方策の多くは、孤立死の恐れがある人を発見した時点から始まり、これらの人に対してどのような支援の資源（人やサービス）を結びつけ（点(個別)のケア）、さらにはこれらの点を多くつくり繋ぎ合わせることで、孤立死防止に係るネットワークを構築するとの考えである。

しかし、前述2の各課題及び、申請主義による福祉行政・サービス体制の中では、孤立死の恐れがある人を発見するため（点に結び付けるまで）の取り組みが不十分であることから、その後の展開に結びつかず、孤立死を防止するうえで十分な効果があるとは言い難い。

まずは、多くの市民が支援者となり得るための（点(個別)だけではなく、面(全体)の）取り組みを行うことが、喫緊の課題である。

ウ 無論、前述2（1）の社会情勢の中では、孤立死を完全にゼロにすることは不可能である。

いのちをつなぐネットワークは、孤立死を1件でも少なくするための、市民が主体の「孤立死予防」の取り組みである。



【現状・イメージ】

- (A)・・・民児協において、担当地区の要支援者全てを支援できない。（ネットの目が粗い）
- (B)・・・民児協において、市から提供を受ける65歳以上市民以外の要支援者が、どこにいるのか分からない。（ネットがかかっていない）
- (C)・・・市や民児協との情報共有が不十分なことから、他支援者において、要支援者がどこにいるか分からない。民児協においても、十分に分からない。（互いのネットが重ならない）
- (D)・・・他支援者と民児協において、各自が把握する要支援者に係る情報を、どのように共有すればよいか分からない。そのため、相互に「誰かが気付き・見守っているだろう」と思い、結果、要支援者を見落としている。（互いのネットが補完し合わない）

【目標・イメージ】

各自が協力・情報共有することで上記(A)～(D)が少しでも解決し（ネットの目

が細かくなり)、孤立死を1件でも少なくすることができる。

民児協や地域団体等の未加入者やオートロックマンション居住者等、近隣住民等との交流のない人：(E)については、企業や一般市民等が支援者として、日頃の生活や活動、業務の中で要支援者の異変等に気付く(ネットの目は粗いが、全体を網羅する)。

(2) 各論

ア 要支援者情報を共有するための環境整備

(ア) 各支援者が保有する要支援者の情報を提供・共有し、全市民で「孤立死を予防する」との意思統一を図る。

同時に、市が把握する要支援者情報のさらなる提供及び、災害時要援護者避難支援事業(災害危険区域のみの市民を対象、民生委員及び消防団の法的守秘義務が課せられている人のみに情報提供)との整合性についても併せて検討する。

→ 関係機関等が一同に会し、情報の提供・共有に係るルール等を決定する。

(イ) 各支援者が保有する情報を提供・共有するための方法について、市が方針を提示し、支援者が安心して活動するための支援を行う。

→ 提供・共有の方法やルールの雛形等を包括したマニュアル等の作成。

イ 支援者の増加及び、活動の活発化

(ア) 日頃の生活や活動、業務の中で無理のない範囲で、前ページアの取り組みによりあらかじめ把握している要支援者又は、新たな要支援者に対し気付き・見守ることについて、市及び関係団体・企業等が、より多くの市民に対して不断の啓発を実施。

(イ) 上記(ア)とともに、民児協や社協、老人クラブ、自治会・町内会等の各担当部署が、各会員の増加及び活動の活性化を(加入率の向上を含め)図る。

ウ 情報共有の実践

前述3(2)ア(イ)に基づき、市が、各地域・団体・企業等における取り組みの実践を支援。

エ 要支援者への対応に係る支援

市が各支援者に対し、様々な機会を通じて要支援事項ごとのサービスの概要及び相談窓口・対応方法等を案内し、支援者における対応力の向上を図るとともに、対応が困難な際には市が個別ケアに係る支援を行う。

平成 20 年〇月〇日

区役所のいのちネット連絡調整会議要綱

1 目的

- (1) いのちをつなぐネットワーク業務の円滑な遂行
- (2) いのちをつなぐネットワーク業務に関する区役所内関係各課の情報共有、連携強化
- (3) 公的サービスが各課にまたがるような事例や困難事例等について、助言及び専門的・技術的支援方法の検討
- (4) 公的サービスにつながらない事例等について、見守りの要否及び体制の検討など

2 組織構成

- (1) 区長（適宜、報告のみ）
- (2) 保健福祉担当部長
- (3) 生活支援課長、保健福祉課長、保護課長
- (4) いのちをつなぐネットワーク担当係長、保健福祉相談係長、地域包括支援センター担当係長、保護係長（代表）、相談担当係長（代表）、地域保健係長（代表）、子ども・家庭相談担当係長

※その他、必要に応じ関係各課の参加を求める。

3 協議内容

- (1) 個別ケースカンファレンス状況報告
- (2) 保護相談のみ、保護申請却下ケースの検証（気になるケース）
- (3) 処遇事例の検証や各課単独支援では解決困難なケースの情報交換
- (4) 情報共有の方法や区役所全体で支援に取り組めるようなシステム構築等の検討
- (5) その他 各課における制度変更等の事務連絡及び勉強会など

4 開催頻度及び事務局

- (1) 開催頻度
月に1回程度（第2火曜日）、16：00から1時間程度を予定
- (2) 事務局
事務局は、生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長が担当する。

平成 20 年〇月〇日

個別ケースカンファレンス実施要綱

1 目的

区民個々の生活を支えるという観点から、各課単独の支援では支えきれないようなケースが発生した場合、関係各課によるケースカンファレンスを迅速かつ効率的に開催・運営できるようにルール作りを行う。

また、個別ケースカンファレンスを通し、困難事例等の対応策等を職員間で共有し、支援が必要な者への対応の充実・強化を図る。

2 対象ケース

各課の連携による支援が必要なケースを対象とする。

- ・ 高齢者や障害者等で、経済的困窮者や虐待・年金搾取・閉じこもり等の処遇困難なケース
 - ・ 保護相談段階の者、保護申請後却下された者、保護廃止となった者で、当分の間、何らかの支援・見守りが必要なケース
 - ・ 保護継続中であるが、病気や虐待、保護費搾取等で何らかの支援が必要なケース
- * 緊急対応の初期処理調査で何らかの支援・見守りが必要と判断されるケース

3 ケースカンファレンスの運営

- (1) 構成メンバー 各関係課の担当職員、担当係長等で構成する。
- (2) コーディネート役 いのちネット担当係長が担当する。
各担当からカンファレンス開催の要請があれば、関係されると思われるメンバーをいのちネット担当係長が招集し、進行等をコーディネートする。
- (3) 処遇・支援方針等の決定
カンファレンスにおいては、担当課、係の役割分担、支援内容の検討等、処遇・支援方針等の決定を行う。
- (4) カンファレンスに使用する資料
基本的には、既存の資料を使用することとし、会議のための新たな資料は作らないように心がける。

4 相談記録の管理

- (1) 相談記録票、相談索引簿の作成
いのち担当係長は、相談記録票（会議結果）を作成し、関係課（部長まで）に供覧する。いのち担当係長は、それを一括管理する。
あわせて、いのちネット担当係長は、相談記録の索引簿を作成し、管理する。
- (2) 毎月開催を予定している定例連絡調整会議で報告し、現状の把握や今後方針等を検討する。

いのちネット担当相談受付後の「つなぎ」についての考え方

地域からの情報により、いのちネット係長が相談を受け、各担当に引き継ぐ際の基本的な考え方を整理するもの。

【基本的な考え方】

- ・そのケースの抱える問題の最も重要度が高い担当が、主担当となる。

その抱える問題が、

経済的困窮であれば・・・・・・・・・・保護課

高齢者の在宅生活の問題・・・・・・・・・・包括・統括センター

障害者(精神・知的・身体)在宅生活の問題・・・生活支援課

ただ単に地域での見守り・・・・・・・・・・いのちネット

※ 現実的にはほとんどが上記の三点に分類できる可能性が高い。

※ しかし、引きこもり等、相談の内容を把握・整理できるまではいのちネット係長の担当となる。

＜「つなぎ」の実績＞

【検討事例と生活保護との関係】

※81件中

- ・受給中 11件
- ・申請へ 4件
- ・相談のみ 2件

【検討事例からいのちネット担当が受けた相談結果概要】

※81件中

- ・相談のみ 20件
- ・関係課へつないだ 43件
- ・継続中 18件

【「つなぎ」として、いのち係長が直接現地訪問したケース】

※81件中 45件

1. タイトル	<p>“真夏に雨戸を閉め切って……”</p> <p>生活実態不明者(単身・引籠もり)の孤独死防止のための個別対応事例</p>
2. 期間	<p>・ 進行中の事例 年 月から関わり、現在 10ヶ月目</p> <p>・ 終了事例 平成20年7月から関わり 平成20年9月で終了 計 2か月間</p>
3. 活動の発端	<p>①発端となったニーズ、情報、地域状況等、</p> <p>いのちネット担当となり、研修終了後、現場配置(7月)後の地区民生員協議会初デビュー戦でいきなり投げかけられた情報。</p> <p>与えられた時間の中での事業説明であったため、「孤独死」「引きこもり」「気になる人」等々をキーワードに話をした結果、民生委員より相談があった。</p> <p>○民生委員が前から気になっているケースで、</p> <p>以前、隣の担当世帯(高齢者夫婦)に訪問した際に、当ケースの事を聞いた。</p> <p>60歳前後の男性が住んでいるが、雨戸を閉め切って中の様子がわからない。</p> <p>近所付き合いもなく、生活実態不明。</p> <p>家主が主の親戚らしいが、主は家賃を滞納していて、主の様子がわかるどころか、逆に民生委員に尋ねてくるくらい。</p> <p>今までに何回か訪問するが、面接できていないとの事。</p>
4. 支援活動計画	<p>①考え方</p> <p>○氏名、年齢等の素性確認する</p> <p>○収入状況等の把握する・・・生活に困窮している状況か？</p> <p>②計画</p> <p>○雨戸を閉めて、訪問しても家から出てこないため、不在かどうかもわからないため、民生委員、行政が定期的に訪問するだけでは実体がわからない。</p> <p>そのため、状況の変化(夜買い物しているか?等々)がわかるように民生委員が隣近所と連絡をとる</p> <p>○区役所内では、「いのちネット会議」の個別事例として取り上げ、保護課、精神相談員等々と状況について共有していく。</p>
5. 具体的な活動経過	<p>①どう対処し支援しているか・したか</p> <p>・ 民生委員へ「主の生活保護相談歴なし」、「収入状況」等を連絡。親戚(家主)等と連絡をとって様子を聞いてみることを指導する。</p> <p>・ いのち係長 自宅を訪問(雨戸閉まり、玄関施錠)</p> <p>その後民生委員宅訪問状況の確認及び共有</p> <p>「依然主とは面接できていない」</p> <p>民生委員は当初の心配であった孤独死(餓死)に対して非常に心配していたので、な</p>

	<p>んとか生活はできているような収入状況であることが分かったので少し安心したとのこと。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・民生委員と家主の家賃督促を理由に家主・民生委員と一緒に鍵あけていちど自宅に入ることを検討。 ・民生委員が自宅の隣の要援助世帯を訪問した際に、自宅のドアが半開きになっているのに気づき、すかさず声を掛け、ようやく主と面接成功との報告有り。 <p>主は、寝ていたのかパンツ一丁で、体調は悪いとの事。買い物は週一回くらい。</p> <p>子どもは、行方がわからない。連絡もないとの事。お金もあまりない。以前生活保護は断られたとの事。民生委員が再度訪問の約束と連絡先をメモして帰ったとの事。</p> <p>一度来所させ、生活保護等の相談を検討</p> <p>その後、民生委員が主を連れて来所。</p> <p>経済的困窮(年金月 5 万円ぐらい)及び体調不良の訴えがあるため、保護課面接相談係長に引き継ぐ。</p> <p>※現在、生活保護受給</p> <p>②工夫点</p> <p>民生委員との情報共有</p> <ul style="list-style-type: none"> ・それぞれが、別に訪問してもその結果を共有する。 <p>③特徴と思われること</p> <p>不在かどうかわからない。</p>
6. 活動の広がりや深化	<ul style="list-style-type: none"> ・この事例のおかげで、この地区民協での信頼を得ることが出来、仲間に入れたような気がしている。
7. チームを組んだ関係者	<p>民生委員、家主、保護課、立ち上げたばかりの「いのちネット連絡調整会議(区役所内連絡調整会議)」メンバー</p>
8. この活動における本事業が持つ役割の考え方	<p>「63 歳男性 アパートに一人暮らし、近所との交流なく(生活実態不明)、真夏でも雨戸を閉め切っている」→ 本事業のイメージする孤独死防止にぴったりな状況であった。</p> <p>結果的に、本人と面接→経済的問題解消(生活保護適用)</p>
9. 現状を踏まえての課題	<p>依然、生活状況の把握は、関係者からの聞き込みで出来ているが、本人と面会できない世帯が数件ある。</p>

●後日談

つい先日、近くを訪問していた民生委員さんが主に声を掛けられた。主は明るい声で「これ、持って帰って」と、家庭菜園で作ったナス、きゅうり、トマトを手渡した。見てみると、立派な家庭菜園がアパートの裏に出来ていたので、「立派やねー。上手やねー。」と声をかけたら、笑顔をみせていたとの事。

1. タイトル	行政サービスを拒否する単身高齢者への対応（見守り）事例
2. 期間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 進行中の事例 H21年4月から関わり、現在 6ヶ月目 ・ 終了事例 年 月から関わり 年 月で終了 計 ヶ月間
3. 活動の発端	<p>①発端となったニーズ、情報、地域状況等 対象者：75歳 男性 単身 自治区会長から相談あり。 「H21年1月単身高齢者が自宅にて倒れているところを近隣住民が発見し、救急搬送された。退院後、地域で見守っているが介護保険サービスの導入を受け入れようとしないため、地域に負担が出始めている。」 対象者の妻が4年前に亡くなった後、一人暮らしで親族は遠方に弟が一人いるのみ。これまで、地域からの援助や支援を受け入れようとせず、近所づきあいはほとんどなかった。気難しい性格で、プライドも高い。経済的な困窮はなし。 本人には持病があり、手の震えや歩行困難など最近悪化している様子。また、室内はゴミだらけという情報あり。 同様の相談が民生委員からも寄せられ、地域で問題となっていることが伺われた。 地域は一戸建てが並ぶ住宅街で経済的に恵まれている家庭が多く、住民の意識も高い。</p> <p>②ニーズをどう解釈したか 対象者を地域だけで支えることは限界であり、行政でサービスを導入するなど関わりを持って欲しい。</p>
4. 支援活動計画	<p>①考え方 地域における人材などのあらゆる地域資源を活用して、対象者が住みなれた地域で生活していくための支援を行う。</p> <p>②計画 <ul style="list-style-type: none"> ・ 訪問し、本人の状況を確認の後、介護認定を受けてサービスを導入。 定期的にサービスを導入することにより安否確認ができるよう図る。 介護認定がおりるまで保険外サービスを導入。 ・ 持病があるものの、病院受診をしているのか不明であったため、定期的な受診へとつなげる。 </p>

<p>5. 具体的な活動経過</p>	<p>① どう対処し支援しているか・したか</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 統括支援センター、いのちネットで訪問し、本人と面接。その際も自宅訪問は断られ、喫茶室での面接となる。今、一番困っていること（ニーズ）を聞き取り。現在、ゴミ出しが苦勞しているとのこと。 ・ 関係者（統括支援センター、介護事業者、民生委員、いのちネット）でカンファレンス開催。今後の支援方法を話し合う。 ・ 介護保険認定されるまで、ゴミ出しのため自費によるヘルパーを週1回導入。 ・ 人間関係を築きながら、他サービスへ広げようとするも、本人が、当日突然サービスを断わるなど計画通りに進まず。 ・ 日常の行動を縛られたくないと、定期的な訪問を拒否。 <p>② 工夫点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 計画的なサービスを組むことが困難なため、電話にての安否確認、さらには訪問するなどし、孤立状態を防ぐ。 ・ 室内で犬を飼っているので、異常な鳴き声をしていないか、民生委員及び福祉協力員等、近隣住民に気をつけてもらう。 <p>③ 特徴と思われること</p>
<p>6. 活動の広がりや深化</p>	
<p>7. チームを組んだ関係者</p>	<p>統括支援センター、介護事業者、民生委員、福祉協力員</p>
<p>8. この活動における本事業が持つ役割の考え方</p>	
<p>9. 現状を踏まえての課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ サービスや支援を拒否する人に対して、どう関わっていくのかが、今後の課題。

1. タイトル	S地区の地域福祉ネットワークの充実・強化 —意識啓発のための「草の根」的試み—
2. 期間	・ 進行中の事例 H21年1月から関わり、現在 9ヶ月目 ・ 終了事例 年 月から関わり 年 月で終了 計 ヶ月間
3. 活動の発端	①発端となったニーズ、情報、地域状況等、 「いのちをつなぐネットワーク事業」のパンフレットを提示した際、S地区の民生委員から、見守り対象者を中心とした事業のイメージ図について（本来このイメージは、個別の支援を対象としたものであるが）、「当地域でも、このように自治会と連携できたらいい」との話があった。 当地区は、民生委員と地区社会福祉協議会（以下、「地区社協」）の関係はよいが、自治会と地区社協の構成員に重複が少なく、十分な連携が見られない地域であると感じられた。（区全体では、自治会の役員が、地区社協の役員を兼務して、渾然一体となって活動しているところの方が多い。） ②ニーズをどう解釈したか 当地区では、自治会と地区社協の関わりが薄いため、上記のような民生委員の発言となっている。このような地域については、地域住民に「地域福祉」の重要性を喚起し、意識的な連携への取り組みが必要であると感じた。
4. 支援活動計画	①考え方 「地域福祉ネットワークの充実・強化」ということで、地域の役員等関係者を集めて、組織づくりに重点を置き、連携の仕組みが出来たとしても、末端の地域関係者（自治会で言えば、自治委員）の「地域福祉」の意識が低いと、持続可能な取り組みにならず、また形骸化すると思われた。 地域福祉活動の必要性について、民生委員、地区社協以外の関係者にも語りかけ、まずは、問題についての、意識レベルをあげることを重点とする活動とした。 ②計画 S地区では、まちづくり協議会の会合が月1回開かれている。その構成員は、自治会、民生委員、食生活改善推進員、健康推進員、体育指導員、小中学校PTA、等。当会合に参加し、15分程度、スライド（パワーポイント）の資料を提示し、地域の実状（当地区の高齢化状況、支えあい活動の状況）を説明し、地域住民の「地域福祉」についての意識を喚起する（うまくいけば、具体的な取り組みつなげていく）。
5. 具体的な活動経過	①どう対処し支援しているか・したか H21.1 まちづくり協議会での説明【いのちネット事業の概要説明】 H21.2 " 【S地区の高齢化状況・地域高齢者実態調査「地域の見守り」】 H21.3 " 【S地区における見守り活動】 H21.7 " 【これまで話した内容のまとめ】

	<p>②工夫点</p> <p>地域の実情、特に高齢化の状況について、S地区内でもかなり、偏った傾向がある（区平均から見ると、S地区全体の高齢化は高くないが、S地区、F地区に分けてみると、Fの高齢化率は比較的高い）ことを、視覚的に確認できるようグラフを多用した。</p> <p>③特徴と思われること</p> <p>1 回だけの説明で終わらずに、頻繁に地域に向かうことにより、問題への意識啓発に心がけた。</p>
6. 活動の広がりや深化	当地区には二つの自治会（SとF）があるが、それぞれの自治会で、「地域の見守り活動についての話し合う機会を持つ」という話が出ていることを民生委員から聞いている。
7. チームを組んだ関係者	特になし。
8. この活動における本事業が持つ役割の考え方	地域住民の「地域福祉」に対する、意識啓発に資する取り組みである。
9. 現状を踏まえての課題	区内では、S地区以外に、自治会と地区社協の連携が十分でない（と感じられる）地域が2箇所確認できている。しかし、S地区のように、「民生委員から自治会と連携したい」の訴え等なく、地域住民からの要望等がない状況で、「地域福祉の充実・強化」と言ったところで、行政からの押し付けのようになってしまう「恐れ」があり、困難性を感じている。「北九州市の地域福祉はこうあるべき」等の具体的なイメージがあれば、もっと地域福祉についての啓発活動がやりやすくなると感じている。

注：この活動状況書の別添資料として地域向けパワーポイント資料を別途保存。

1. タイトル	K団地の取り組み ～ マイナスからのスタート ～
2. 期間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 進行中の事例 H20年11月から関わり、現在9ヶ月目 ・ 終了事例 年 月から関わり 年 月で終了 計 ヶ月間
3. 活動の発端	<p>①発端となったニーズ、情報、地域状況等、</p> <p>■事業説明を行った会議（会合）での意見聴取 ～不平、不満、要望～</p> <p><u>（1）地域の状況（心理的な背景）</u></p> <p>【団地の状況】</p> <p>〈一般住民〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ いわゆる孤独死発生とマスコミ等による『限界集落』報道への不信感とあきらめ ・ 行政に対する不信感と不満 ・ 町内会組織の崩壊 <p>〈町内会役員〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 町内会組織を立て直したいという思い ・ 高齢化率70%超の団地で何をどうしていけばよいか分からない ・ 行政に対する不信感と不満 <p>【民生委員・福祉協力員の状況】</p> <p>〈民生委員〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ いわゆる孤独死が発生した際のマスコミ対応等での疲労感 ・ 行政に対する不信感と不満 <p>〈福祉協力員〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 団地内での協力体制への不安とあきらめ ・ 行政に対する不信感と不満 ・ 団地の状況を改善しなければとの思い <p><u>（2）団地活性化に向けた取り組み状況《自分達が何とかしなければとの思いから》</u></p> <p>【町内会役員による取り組み】</p> <p>（サークル活動等）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 手芸教室の開催（週1回） ・ 絵画教室の開催（週1回） ・ 町内会懇親会の開催（随時） <p>※いずれも2～4名程度の参加者</p> <p>【民生委員・福祉協力員による取り組み】</p> <p>（民生委員）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 町内会役員との連絡を密にし、気になる人への積極的な訪問活動 ・ 地区民児協での行政に対する不満と要望

	<p>(福祉協力員)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 町内会長との協力による町内会組織づくり ・ 地区ふれあいネットワーク連絡調整会議での <u>行政に対する不満と要望</u> <p>②ニーズをどう解釈したか</p> <p>■ 団地に出向いて住民との徹底的な話し合いが必要 ~今一步の踏み出し~</p> <p><u>(1) 集会所だから聞ける(言える)こと</u></p> <p>(団地住民)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自分達の団地に対する負のイメージが嫌だがどうしようもない ・ 行政として、団地に何か支援してもらえないのか ・ 町内会がしっかりしていればいいのだろうが、今はあってないようなものだ <p>(町内会役員等)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自分達は一生懸命やっているつもりだが、もう何をどうすればよいか分からないので、自分達も今年中に役員を辞める ・ 市営住宅なので、自分達が辞めたら行政がやって欲しい <p><u>(2) 不平・不満から意見に</u></p> <p>(不信感の解消)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政と地域との意思疎通の希薄化に対する理解が必要 ・ 行政の一方的な取り組みの説明ではなく、団地住民の考えを十分に傾聴が必要 <p>(安心感の提供)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政サービス等の種類(要件)、窓口の分かりやすい説明が必要 ・ 団地での取り組みに、行政も可能な限り関ることの説明が必要 <p>(自信の回復)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 全国的な高齢化の進展から起こる様々な課題、問題の紹介が必要 <p>(やる気に)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 団地住民の意見を取り組みに反映が必要 ・ 他の団地等の取り組みを紹介が必要 <p><u>※上記のような状況を十分に把握した上で、支援方法等を検討することとした。</u></p>
4. 支援活動計画	<p>①考え方</p> <p>■ 住民主体の取り組みにつながる支援 ~自分達の課題を自分達で考え解決する~</p> <p>活動の発端の中で述べたが、団地住民及び地域関係者は、それぞれが</p> <p><u>(1) 行政、マスコミ等に対する「不信感」「不満」</u></p> <p><u>(2) 自分達の団地に対する「あきらめ」「疲労感」</u></p> <p><u>(3) 現状改善に向けた「何とかしたいという思い」「何をどうしていいかわからない」</u></p>

	<p>という思い（状況）を抱えていることが分かった。</p> <p>また、町内会が崩壊しており、団地内の問題等に対しても団地としてまとまって意見をすることも出来ず、何かあれば役員が全て責任や非難を引き受け、結果として役員も疲弊し、もうやめたいといった負の連鎖が起こっていた。</p> <p>そこで、こうした皆の抱える「思い」を『課題』として纏め、団地住民及び関係者で一つずつ解決していく過程で組織化（協力体制）をはかり、自主活動の活発化や団地の活性化につなげることが出来ないかと考えた。</p> <p>※ただし、あくまでも住民主体で行政は黒子としての役割に徹することが重要であり、「こうすべきだ」ということは出来る限り言わず、アドバイスを求められた際は、例として複数の考え方を提供するなどのコーディネーターに努めることとした。</p> <p>②計画</p> <p>■あえて、はじめから計画を立てず、話し合いの中で徐々に目指すべき姿を模索する</p> <p>上記の考えに基づき、実際の活動は3つの方針を進める。</p> <p>（1）行政に対する「不信感」の解消</p> <ul style="list-style-type: none"> ・団地に対する支援を行うに際して、どういう支援がして欲しいのか、住民の意見をしっかりと聞き、それを反映して支援方法の決定 ・住民の知りたい行政のサービス（要件）、相談窓口等を分かりやすく説明 <p>（2）「あきらめ」「疲労感」の軽減</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一つ一つ、団地住民が課題と感じていることを解決 ・他地域の状況や市の取り組みの状況が必要に応じて随時情報提供 <p>（3）「何とかしたい」「何をしたいかわからない」という思いを纏めて形に</p> <ul style="list-style-type: none"> ・団地の抱える課題を住民皆で共有 ・話し合ったことは記録に残し、皆に配布
5. 具体的な活動経過	<p>①どう対処し支援しているか・したか</p> <p>■町内会組織の強化から住民による自主的な活動へ ～地域福祉ネットワークづくり～</p> <p>【町内会の状況把握から町内会規約の作成】</p> <p>《経緯》</p> <p>平成 20 年</p> <p>11月26日 町内会懇親会（第1回） … 町内会の状況について意見交換 行政サービス（窓口）等について説明</p> <p>平成 21 年</p> <p>1月19日 町内会懇親会（第2回） … 地域包括支援センターの紹介（職員）</p> <p>2月20日 町内会懇親会（第3回） … 町内会の状況について意見交換</p> <p>3月24日 町内会懇親会（第4回） … 町内会規約の作成について</p> <p>5月26日 町内会懇親会（第5回） … 同上（中身の検討）</p>

6月4日 役員会 … 町内会規約の中身の具体化
6月10日 役員会 … 規約（案）の町内会回覧実施について

※25日実施

7月6日 町内会懇親会（第6回） … 町内会規約の確定
7月25日 町内会懇親会（第7回） … 町内会規約の配布（全180戸）

②工夫点

■団地に必要なことを団地住民及び関係者皆で話し合い共有し解決へ

（1）団地住民との人間関係づくり

- ・行政に対する不信感、不満を緩和すべく、行政サービスの種類（要件）や窓口、行政に出来ること出来ないこと等について出来る限り説明 ※特に高齢者の多い団地なので高齢者向けサービス等の紹介
- ・地域包括支援センターの業務、役割等の紹介 ※包括の社会福祉士による説明

（2）団地内で抱えている課題の洗い出しと整理

- ・町内会の崩壊（役員のなり手不足、会合にも誰も出てこない）
- ・役員に対する住民の不満
- ・高齢者が多く、家から出てこない
- ・不法駐車、ゴミだしマナー、犬猫の糞等

（3）町内会組織づくり

- ・上記（2）の課題をどのように取り扱うかルールがないことが分かり、また役員も自分達の負担感から、役員はもうしないという状況を改善すべく、皆で負担を少しずつ分け合い、ルールを作ることで、課題への対応を図れるようにした。

③特徴と思われること

■長年住み続けている住民が多いので、昔の町内会をイメージすることで纏めていく

（1）町内会の状況に対する意見交換から

- ・昔の町内会の状況は非常に明るく活発であつたらしく、その頃の話になると住民が皆夢中で話を始め、決して喧々譁々の議論にならない
- ・かつての町内会規約をほとんどの人が持っておらず、また現状と乖離した内容となっているため、そのことが団地の現状（抱える課題等）に対して様々な方向の意見を言い合い、まとまりに欠ける一番の要因となっている
- ・町内会は必要かという議論になった時、参加者は皆必要であると一致した

（2）町内会規約を作ると決めてから配布まで

- ・積極的に意見を言う人が増えてきた
- ・町内会長や副会長に任せきりでなく、班長が積極的に関るようになってきた
- ・会議に参加するたびに、多くの住民から明るく声を掛けられるようになってきた

	「ありがとう」「ありがとう」と嬉しそうに言われることが多くなった
6. 活動の広がりや深化	<p>■団地（自分達）で出来ることは団地（自分達）でやるという積極性</p> <p><u>（１）町内会役員の変化</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・「もうやりたくない」から「まだやってもいい」へ ・町内会規約も出来て、次は何とか町内会の活性化をしたい ・町内会の花見や忘年会といったことも企画してみたい ・人材育成（若手の住民を副会長として育てる） <p><u>（２）団地住民の変化</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・町内会役員への理解（大変だろうけど頑張って、協力できることは協力する） ・会議への積極的な参加 <p><u>（３）不満が意見に変化</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・町内会規約が出来たなら、次は皆が集会所に集まれるような方法を検討すべき ・足の悪い人もおり、座の低い椅子があれば、隣人も会議に出たいといっている ・集会所の活用方法について、アンケートを実施しよう
7. チームを組んだ関係者	<p>■特定の人だけでなく、出来るだけ多くの団地住民と</p> <ul style="list-style-type: none"> ○町内会役員（会長、副会長、会計（福祉協力員兼務）、各班長） ○団地住民 ○民生委員
8. この活動における本事業が持つ役割の考え方	<p>■地域づくりを通して自主的な見守り活動につなげる</p> <p><u>（１）行政サービスとして出来ること出来ないことを明確にする</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・生活保護、介護保険、障害者福祉、児童福祉などのサービスは要件が定められており、それらの非該当者への見守り（気づき）は、地域でしか出来ないことの理解を進める。 ※団地の人たちは、行政サービス等についてほとんど知らなかった。 <p><u>（２）地域と行政との意思疎通の促進</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域で見守りをして欲しいという前に、見守りをするためには地域づくりが必要 ・団地の抱えていた課題を皆で検討し一つ解決することで、自分達の団地を自分達で何とかしていこうという積極性が芽生えてきた。 <p><u>（３）双方向の情報交換</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政に対する要望、気になる人がいるといった一方的な相談から、行政が把握した団地内の気になる人情報を伝えて欲しいとの意見が町内会役員から出てきた。 ・何かあった場合は行政がきちんと関わってくれると思うので、自分達で見守り活動をやっていくという明確な意思表示が出てきた。

9. 現状を踏まえての課題

■行政として何をどこまでやるのか・やるべきか ~行政の役割をある程度明確に~

(1)「気づき」「つなぐ」「見守り」はこれまでもやっているのでは

- ・緊急事例の初期対応（地域から最近姿を見ないなどの連絡）
- ・保護課、地域包括、子ども家庭相談コーナー等による民生委員児童委員への見守り依頼

(2)地域に「気づき」「見守り」をしてもらえよう環境づくり

- ・地域力の低下（コミュニティの崩壊）への対策
- ・個人情報取り扱いに対する関係者及び地域住民等の理解促進に向けた取り組み

■いのちをつなぐネットワーク事業から見てきた課題の共有化

(1)個別ケース対応

・いのちをつなぐネットワーク担当者は、相談先が分からないという市民に対して窓口を紹介し、各制度やサービスを受けられない人の日常の見守りを地域の方をお願いするといったことをしており、いわゆる制度の間という方々に対する支援であるが、これは各制度やサービスの担当窓口（ライン）が少しずつ役割を広げるか、若しくは行政内部での連携を強化することで十分に対応可能であると思われる。

(2)ネットワークの強化

・個別ケースの対応を通して、ネットワークの強化につながるかというと、正直難しいと考えられる。というのも、地域の方々に気になる人がいるので見守りをお願いしようにも、地域の組織がしっかりとしていなければ、民生委員をお願いするだけとなり、それであれば当該事業がなくてももともと福祉事務所がしてきたことである。

したがって、地域での見守り体制の強化には、まず地域づくりの視点から取り組む必要があるであろう。

■有機的な組織づくりの必要性

・福祉事務所内での連携強化に関しては、当区においては担当部長（福祉事務所長）の下、担当課（担当者）間での協力体制も比較的うまく出来ていると思われるが、地域福祉ネットワークの強化という視点からはまちづくり推進課との役割の見直しも必要であろう。しかしいずれにせよ、市役所組織の縮小化が求められる中で、現在のようないのちをつなぐネットワーク担当者を継続的に配置し続けるという手法は好ましくない。したがって、早い段階で、当事業から見てきた課題も踏まえて組織の見直しを行うと共に、制度やサービスの間で支援（見守り等）の必要な人に対して今一歩丁寧な対応をとるような意識改革を図ることで、今後も継続的に地域福祉ネットワークの強化を進めていくことが重要ではないかと思われる。

注：この活動状況書の添付資料として、K団地福祉ネットワークイメージ図、町会会則、住民向けの困ったときの連絡先チラシを別途保存。

1. タイトル	N団地の取り組み
2. 期間	・ 進行中の事例 年 月から関わり、現在 ヶ月目 ・ 終了事例 H20年7月から関わり H21年4月で終了 計9ヶ月間
3. 活動の発端	<p>①発端となったニーズ、情報、地域状況等、</p> <p>■自主見守り活動隊のたちあげについての相談</p> <p><u>(1) 相談者（発案者）の思い</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 発案者が、母親が亡くなるまでの介護経験等を通して年をとる事の“恐怖”を実感 ・ 一住民として何か高齢者のための手助けがしたい ・ 『遠くの親戚より近くの他人』を実践し、団地住民の「共助」の精神を向上したい <p><u>(2) 単純に考え、単純に行動</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ H20年4月に、団地内の近い人達に声を掛け賛同を得る ・ ボランティア団体設立に向けた動き（ボランティア保険の申請） <p><u>(3) 具体的な活動について</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ メンバーそれぞれに考えが違う ・ 何をしたいかわからない <p><u>※行政（いのちをつなぐネットワーク担当）に自主見守り活動隊を立ち上げたのだが、具体的にどういった活動をしていけばよいのか分からないとの相談が入った。</u></p> <p>②ニーズをどう解釈したか</p> <p>■やる気のある人達に対してしっかりとフォローが必要 ~鉄は熱いうちに打て~</p> <p><u>(1) メンバーの確認</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 人数（当初） … 6名 ・ 平均年齢 … 65歳（最高齢 83歳） <p><u>(2) 団地の状況把握</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ まずは、団地の状況を把握しなければならないので町内会長、民生委員、福祉協力員を含めた会議の開催し、下記の点を確認した。 <p>【町内会の状況（H20年12月1日時点）】</p> <p>人口 ⇒ 330人 高齢者数 ⇒ 111人（高齢化率 33.6%） 町内会加入率 ⇒ 100%</p> <p>【関係者との関係】</p> <p>町内会長 ⇒ 町内会としての活動支援 民生委員 ⇒ 訪問・見守り活動等への助言・同行</p>

	<p>東部農協 ⇒ 団地での出張販売 地区社協 ⇒ ふれあいネットワークとしての活動支援 行政 ⇒ 団体立ち上げから具体的な活動までの助言、必要な情報提供・支援</p> <p>※関係者も皆が前向きであるため、初めて話を聞きに行った際に上記内容まで確認</p>
<p>4. 支援活動計画</p>	<p>①考え方</p> <p>■住民主体の見守り活動のモデルケースに ~他地域への波及効果を期待~</p> <p>活動の発端で述べたが、当該グループは、自分達でかなり積極的な動き</p> <p><u>(1) 町内会長に対して自分達の活動への理解と協力依頼</u></p> <p><u>(2) 民生委員との相互協力関係の構築</u></p> <p><u>(3) 農協との「出張販売」合意</u></p> <p><u>(4) 校区社協会長に対して自分達の活動への理解と協力依頼</u></p> <p>をしており、ある程度、いのちをつなぐネットワーク担当者が関るまでに自分達が活動しやすいような環境づくりは出来ていた。</p> <p>一方、「具体的にどういった活動をするのか」「活動を継続させていくには何が必要なのか」「団地住民に理解してもらうにはどうすればよいか」といった課題を抱えていた。</p> <p>したがって、ここでの取り組みを通して、今後『住民主体の地域づくりのモデル』として行政も含めた関係者、他地域の方々に役立つものが得られるのではないかと考え、コーディネーターよりも一歩引いて、より側面支援に徹し、適宜当グループに必要な情報を提供することで、自分達でその中から回答を導き出し、実践できるような支援に努めた。</p> <p>②計画</p> <p>■グループメンバーの思いを具体的な形にする ~住民主体の取り組みの実践~</p> <p>上記の考えに基づき、実際の活動は3つの方針で進める。</p> <p><u>(1) 活動内容の明確化</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・メンバー間で議論を重ね、具体的な活動を定めた規約を作成 <p><u>(2) 団地住民への理解促進</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・見守り活動への理解と協力を得るため、町内会会合等で説明 ・活動内容及びメンバーを記載したチラシを全戸配布 <p><u>(3) 活動内容の充実</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・訪問活動の実践から得られた反省を皆で共有し、改善 ・メンバーの充足により、見守り・支援体制を強化（各棟・各階に1名の気づき人） ・団地内研修の実施による人材育成と自分達のスキルアップ
<p>5. 具体的な活</p>	<p>①どう対処し支援しているか・したか</p>

動経過

■グループの活動に対する時機を失しない側面支援 ～上手にたたみかける～

【グループの規約の作成から団地全体の取り組みへの広がり】

《経緯》

平成 20 年

- 7月25日 グループ会合（第1回） … 具体的な活動内容の協議
- 7月30日 グループ会合（第2回） … 行政サービス（窓口）等の紹介
- 8月19日 グループ会合（第3回） … グループの活動の概要作成
名札作成、いのちネットリーフ配布
※団地住民への配布用ツール

- 8月27日 グループ会合（第4回） … 規約の作成
(具体的な活動内容の決定)

- 9月2日 グループ会合（第5回） … 町内会常会説明用資料の検討

- 9月16日 グループ会合（第6回） … 同上資料の決定及び作成

- 9月21日 町内会常会開催にて団体活動の了承

- 9月28日 町内会回覧、掲示板にて団体についての周知

- 10月 本格的な活動に向けて各種研修受講等のメンバーによる自主勉強

- 11月4日 グループ会合（第7回） … 仲よし教室の打ち合わせ
※親の帰りの遅い家庭の預かり保育

- 11月10日 仲よし教室開始（※12月末より事情により中止）

- 12月 高齢者（単身・老老）世帯への訪問開始

- 12月2日 グループと団地住民との意見交換

- 12月24日 グループ会合（第8回） … 活動状況の振り返り

平成 21 年

- 1月18日 グループ会合（第9回） … 新メンバー14名を含め活動内容の協議

- 1月27日 ニッセイ助成事業研究者との意見交換

- 3月19日 発起人から、グループが発展的に解消し、町内会の中で活動していくことになったとの報告

- 4月1日 町内会「運営」に関する組織改正

※4月1日をもって、福祉的な点からの困ったことなどがあれば、その時々で支援することとし、いのちネット担当者としては団地での見守り活動等への直接的な関わりは終了した。

②工夫点

■防災隊の活動が円滑に進むような油の役割に徹する

(1) メンバーのモチベーション維持

- ・活動への評価（褒める）
- ・熱くなりすぎた時のクールダウン

	<ul style="list-style-type: none"> ・メンバーの仲間意識の強化（規約、名札、活動ツールの作成支援） <p><u>(2) メンバー間及び団地住民との関係づくり</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・町内会役員の理解と協力（町内会会議等での説明資料の作成支援） ・団地住民による理解（チラシ等の作成支援） <p><u>(3) 自立</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・自分達が考え、自分達の手でやっていることの意識を高める ・行政はあくまでも、何かあった時の相談先（支援を求める） ・徐々に関わりを弱めていく <p>③特徴と思われること</p> <p>■リーダーシップを持った人が多いので、その力を上手に防災隊の活動に活かす</p> <p><u>(1) 役割分担の明確化</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・活動内容に応じて全体のリーダーとは別にリーダーを配置 <p><u>(2) 話し合いの徹底</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・団地を良くしたいとの思いは皆同じなので、手法等については根気強く議論 ・活動内容ごとに決めたリーダーが中心となって、意思決定 <p><u>(3) 自立心が強い</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・見守り活動で気になったケースに応じて行政等の各窓口で自分達で考えて相談
6. 活動の広がりが深化する	<p>■他地域の住民等との積極的な交流と見守りから支援への踏み出し</p> <p><u>(1) 自主活動等をしている地域住民等との仲間づくり</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・K団地との交流 ・M団地町内会長へのアプローチ ・他区O校区自主活動グループとの交流 <p><u>(2) 見守りから住民の求めるニーズへの対応</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・訪問活動や、住民からの電話相談などを広く受け付け ・相談内容に応じて行政や関係機関等の担当窓口へのつなぎ ・行政や関係機関では出来ないことは自分達で出来る範囲で対応
7. チームを組んだ関係者	<p>■チームを組んだというよりも、一歩下がってチーム全体へのアプローチ</p> <ul style="list-style-type: none"> ○グループメンバー ○町内会役員（会長、副会長） ○民生委員
8. この活動における本事業が持つ役割の考え方	事例 No. 1 記載内容と同様
9. 現状を踏まえての課題	事例 No. 1 記載内容と同様

注：この活動状況書の添付資料として、グループ設立趣意書、グループ活動規約、活動申合わせ確認事項、活動参加申込書（兼同意書）、会議録様式、住民向け参加呼びかけのチラシ、活動内容を周知するパワーポイントを別途保存。

1. タイトル	T 団地における取り組みについて
2. 期間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 進行中の事例 H 2 1 年 6 月から関わり、現在 4 ヶ月目 ・ 終了事例 年 月から関わり 年 月で終了 計 ヶ月間
3. 活動の発端	<p>発端となったニーズ、情報、地域状況等、</p> <p>団地内の高齢化が進んでいること、また自治会未加入者が増えていること等の理由により、近隣とのつながりのない世帯が多く、現状把握が難しいことから、団地内における自治会、地区担当民生委員、UR都市再生機構、団地内診療所、地域包括支援センター、いのちをつなぐネットワーク担当者が集まり、「どのようにしたら支援が必要な人に気付くことができるか」「支援が必要な人の情報をどのようにして情報共有していけばよいか」等を課題に今年6月より本格的に会合をスタートした。(年2回予定) 実質的には、昨年6月が第1回であったが、昨年度は各関係団体の取り組みを報告するのみの内容であった。</p> <p>今回の意見交換により、次のような形で団地内の見守りを実施することとなった。</p> <p>【UR都市再生機構において】</p> <p>モデル的に本年10月よりT団地内に巡回監視員を置き、監視員が各戸を訪問巡回する。</p> <p>【地区担当民生委員、団地内自治会】</p> <p>日頃からの訪問活動を充実させていく。</p> <p>【団地内診療所】</p> <p>地域とのつながりが薄い患者に対し、地域内での支援者を紹介し、患者からの同意があれば地区担当民生委員、団地内自治会、UR都市再生機構に連絡を行う。また、行政支援が必要と思われる場合は、地域包括支援センターやいのちをつなぐネットワーク担当へ連絡を行い、適切な対応を取っていく。</p> <p>【地域包括支援センター】</p> <p>高齢者の相談窓口。相談内容によっては、いのちをつなぐネットワーク担当とも連携。</p> <p>【いのちをつなぐネットワーク担当】</p> <p>相談があった場合、初動時は相談者や地域包括支援センター等と共に訪問等を行う。相談内容確認後、適切な制度やサービスが利用できる行政窓口があった場合は、適切なサービスへつなぎ、現時点で支援できるサービスがない場合は、状況の変化があるまで各関係団体等と協力し、対象者の見守り体制を整える。</p>
4. 具体的な活動経過	<p>ア. 行政外における機関（UR都市再生機構、地区担当民生委員、団地内自治会、団地内診療所）がまず連携し問題を抱えている世帯を発見→いのちをつなぐネットワーク担当へ連絡→高齢者に対する問題が主だったため、地域包括支援センターと連携し対応。</p> <p>イ. 行政内部窓口から、団地内居住者からの相談があったが、不自然な言論等が見られるとのことで、いのちをつなぐネットワーク担当に連絡→情報収集のためUR都市再生機構へ連絡→UR都市再生機構が対象者の情報を持っており、高齢者の</p>

	一人暮らしであるが、会社等の関わりもあるため、見守り体制は現時点では不要であるとの情報を受ける。また、不自然な言動については、その後、UR都市整備公社、地区担当民生委員、団地内自治会が本人の様子を確認→問題なしとの報告を受ける。
5. 活動の広がり	今回、事例であげた地域に限らず、問題ケース（孤独死しかけたものや地域で困っていたもの）について行政が係わり問題解決に向かった事例については、地域内での意識啓発となり、町内会単位で今後どのようなことを実践していけば、孤立死を予防できるか等、いのちをつなぐネットワーク担当とともに意見交換を重ねている町内もある。
6. チームを組んだ関係者	T 団地内においては、UR都市整備公社、地区担当民生委員、団地内自治会、団地内診療所との情報共有を図っているところであるが、その他の地域においても、まず地域内の各団体（地区民児協、自治会、校（地）区社協、町内会長等）とどう連携を図っていくのがよいか、校（地）区ごとに意見交換を進めているところである。
7. この活動における本事業が持つ役割の考え方	支援が必要な人を地域全体で支えることを充実させるため、より多くの人を対象者に関与することができ、対象者の見守りや緊急事態の早期発見を通じて孤立死を防ぐことを目的としている。そのため、様々な関係団体の会合に出席し、意識啓発を行うとともに、個人情報に関する基本的な知識等を題材として意見交換を行い、地域活動の支援をしているところである。また、6で記述したとおり、関係団体との連携をより充実させていくために、各団体間のつながりをどう図っていけばよいか、校（地）区ごとに各関係団体へ働きかけを行っている。
8. 現状を踏まえての課題	ア. 情報提供範囲…民生委員へは65歳以上の高齢者について名簿を提供しているところであるが、障害等の名簿についても情報提供できないか。 （申請の際に本人同意の署名があれば可能と思われるが） また、情報共有できる方が増えれば、支援が必要な人に気付く可能性が高まることから、民生委員以外への情報提供を検討してほしい。 イ. 方針策定…各区の対応がまちまち。そのため、行政内部においても具体的な位置づけを説明することができない。（基準を示すことは必要）

1. タイトル	地域福祉のネットワークの充実・強化について
2. 期間	・ 進行中の事例 20年8月から関わり、現在14ヶ月目 ・ 終了事例 年 月から関わり 年 月で終了 計 ヶ月間
3. 活動の発端	<p>①発端となったニーズ、情報、地域状況等、</p> <p>A 校区の自治会、社会福祉協議会、まちづくり協議会の3団体の会長を兼ねている会長に「いのちをつなぐネットワーク」の事業説明を行なった際、ふれあいネットワーク事業の代表者会議(12団体)を紹介された。この会議は校区の12団体の代表者が集まり保健福祉活動の中核を担っている。また、まちづくり協議会の保健福祉部会の位置づけもある。</p> <p>その後、何回か会議に出席するうちに、各団体の意識は高いが、連携についての考え方に温度差があるように感じられた。各団体が連携を取りながら見守り活動をすればより効率的であることはそれぞれ理解しているようだが、いくつかの支障となる点があり上手くいっていないように思えた。</p>
4. 支援活動計画	<p>①考え方</p> <p>保健福祉活動は地区ごとの5ブロックに分かれ、それぞれ活動を行なっている。月1回の会議の中で、それぞれの課題や苦慮していることについて意見交換が行われるが、側面的に支援できるところはアドバイスを行なう。しかし、あくまでも地域の自主性を尊重しながら黒子役で参加する。</p> <p>また、情報提供を通して方向性を示唆する。</p> <p>②計画</p> <p>それぞれの団体で見守り活動を行なっている福祉協力員、民生委員児童委員、老人クラブ等の連携を推進する。</p>
5. 具体的な活動経過	<p>①どう対処し支援しているか・したか</p> <p>毎月2回の会議、ふれあいネットワーク役員会(まちづくり協議会保健福祉部会)と連絡調整会議に出席して、参考となる資料の配布や情報提供を行なっている。</p> <p>さらにブロックごとに上がってくる困難事例については、行政サイドから支援できることはアドバイス等を行い一緒に検討している。</p> <p>また、65歳以上の一人暮らしの人に配るふれあい情報に「いのちをつなぐネットワーク」について掲載していただき地域への周知を図った。</p> <p>②工夫点</p> <p>なるべく黒子役に徹し、会議参加者の意見を尊重しつつ会議を有意義なものに方向づける。</p>

	<p>③特徴と思われること</p> <p>各団体の意識が高くそれぞれが誇りを持って積極的に活動しているので、ネットワークが結びつけば、より強力なものとなる。</p>
6. 活動の広がりや深化	<p>今年度の事業計画で民生委員、福祉協力員、老人会の組織の連携で「網の目を小さくする」</p> <p>を掲げ、特に老人クラブとの連携強化が新たに挙げられた。</p> <p>実際には、ブロックごとに各団体間で連携を取りながら事業(ふれあい交流昼食会、お誕生日カードの配付等)や見守り活動を推進している。</p>
7. チームを組んだ関係者	ふれあいネットワーク役員会(各団体の代表者)の皆様
8. この活動における本事業が持つ役割の考え方	「いのちをつなぐ」をキーワードに各団体のネットワークが繋がり、自らの地域力によって連携した活動が動き出した。
9. 現状を踏まえての課題	<p>各団体の連携した活動の中で一番必要となるのが「情報共有」である。当初、会議に出席したとき民生委員には市から65歳以上の名簿が提供されたが、守秘義務のない福祉協力員には提供がない。民生委員は福祉協力員には教えられないとのことで情報共有のあり方について紛糾した。個人情報保護法や本人同意による共有のあり方等を説明した結果、ある程度活動に不便さがあるものの地域で工夫しながら徐々に連携が進みつつある。しかし、市としてはもっと地域での活動を推進できるように、情報共有のあり方を整理し具体的に理解しやすい方法で示し支援することが早急の責務である。災害時の要援護者支援や孤立死防止の取り組みには当然の如く必須条件であると考ええる。</p>

いのちをつなぐネットワーク【2008の検証】

○事業そのものが概念的な発想でスタートしたため、十人十色の考えで紆余曲折しているが、下記の5点が主たる業務と考え、その検証を行う。

- 1 「気になる人」の発見及び掘り起こしについて（見つける）
- 2 相談後の処理について（つなげる）
- 3 見守りについて（見守る）
- 4 地域福祉のネットワークの充実強化について
- 5 区役所全体での対応

1 「気になる人」の発見及び掘り起こしについて（見つける）

・得た情報件数

約200件・・・そのうち当初の目的に該当は10件程度

“感想” 得た情報の中から該当した件数は予想より少なかった。高齢者についての相談が圧倒的で、「気になる人」についての我々と地域との意識の違いを感じる場所である。したがって、包括の役割がしっかり認知されればいのちネットへの情報提供はなくなるのでは？

“感想” 件数は最初予想したより少なかった。また、ほとんどが高齢者で、従来の包括支援センターや保健福祉相談係、生活保護の流れの中で対処してきたもの。自分たちが入ることによる効果は目に見えない。また、5項目以外に民生・児童委員の負担感の軽減というよく見えない役割が6月議会の答弁で追加された。このためもあり、民生委員からの相談は高齢者だからダイレクトに包括支援センターに、生活困窮だから保護課にとせず一旦訪問してからこちらで振り分けていたが、長期的に考えるとマイナスではないかと思われる。

・情報収集方法

外部 地区民協に7月から出席（11月まで）

内部 区いのちネット会議（主に保護課）

“感想” 現状、地区民協のみという感じで、町内・隣組（班）レベルでの情報収集には手が届かない。現状、件数は予想より少なかった。

区役所内では、保護課、包括・統括と連携は出来てきたが、いのちネットでは実質権限がないため、相談を受ける程度

“感想” やはり現状、地区民協のみ。地域での居場所がない。

・情報提供者

主に民生委員 その他警察等

※ 内部では包括・統括支援センターが日常的に情報交換

“感想” 地区民協しか出席していないし、自治会・社協は理事会で挨拶しただけなのでしょうがないと思うが、自分たちの存在感をあまり感じる事が出来ない。

“感想” 情報提供は民生委員が大半。統括・包括支援センターや相談係・介護保険係からの情報もある。また、自分たちの机の配置の関係か、緊急通報システムの協力員がいない、養護老人ホームの相談でトラブルのケースなど、本来保健福祉相談係で通常行うべき業務の依頼がある。現在保健福祉相談係の相談業務が機能していないため疑問を感じながらも対応している。

・情報収集頻度

不定期であるが、当初は地区民協出席時の提供が多かったが、最近は不定期に情報の提供（主に民生委員）がある。

“感想” 当初は、高齢者の相談でもなんでも民生委員から情報があったら喜んでいて、今思えば「その時に」しっかりと相談窓口（例えば高齢者なら包括・統括）を指導しておくことが必要ではなかったか。このことで、地域の人々の「気になる人」の像がぼやけてしまったのではないだろうか？

“感想” 当初毎月の地区民協中心⇒随時、民生委員からの相談中心。営業としての民生委員への定期的戸別訪問は最初の地区民協で歓迎されなかった。包括支援センターには頻繁に顔出しをしているが権限がないためか依頼があつての同行訪問のみの状態。

相談受理後は、Ⅰ保健福祉情報システムで①住基情報②保健福祉サービス情報③介護保険情報、確認し、Ⅱ国保年金課で国保（年金）情報、Ⅲ保護課で生活保護の相談歴を情報収集してから、関係する担当者を集めてその後の訪問やつなぎを検討している。ただし本庁の個人情報の整理では担当係長は原則個人情報の収集活動ができないため、何もできなくなるのではないか。

2 相談後の処理について（つなげる）

・つなぎ先

主に包括支援センター、保護課へも 20 数件

障害者支援センターも数件

“感想” 高齢者の相談（独り暮らし等）の情報提供が民生委員から入り、包括へとつなぎ→介護サービスへのパターンが一番多い。また、なんやかんやきれいごとと言っ

でもお金で困っていれば保護課以外につなぐところはない。地域や見守りでは飯は食えない。飯も食えないのに介護サービスを受けるはずもない。

“感想” 大半が高齢者のため、包括経由となることが多い。また、経済困窮であれば保護課。障害者であれば保健福祉相談係となる。地域保健係へのつなぎはない。

・つなぎ方

相談があった場合、まず「現地へ」が原則で単独訪問及び同行訪問（高齢者の相談が大半であったため）し、つなぐ。

また、単につなぎ先がわからないと言う内容の相談であった場合は、つなぎ先を教えるにとどまる場合もあり、臨機応変に対応した。

“感想” 高齢者の相談（独り暮らし等）の情報提供が民生委員から入り、包括へとつなぎ→介護サービスへのパターンが一番多い。というかそのパターンにはめれば行政（民生委員も）としては安心が担保できるから？

“感想” 単につなぎ方やつなぎ先がわからない場合でも、できるだけ民生委員を訪問し同行訪問するようにしてきた。理由は①民生委員との顔つなぎ、②民生委員の不安解消とサポート、③自分が動きたかった。生活困窮の場合、最初は自分で保護課につなごうとしていたが、10月からは、本人もしくは民生委員に直接動いてもらうことにした。

・ケースワーク

相談からつなぎ及び相談者への返しについては、いまのところ特に問題は起こっていない。今までの経験を生かして、完璧ではないが上手く処理できている。

“感想” ケースワークといっても、よく言うとコーディネーターで、特段の権限がある訳ではないが、あるように見せかけてなんとかつなぎ先（包括や保護課）を動かしている。ない権限をあるように見せるため、毎月のいのちネット会議を主催しているようなもの。

“感想” ケースワーカーではないので個別ケースを継続してマネジメントしているわけではない。しかし、今すぐにつなぎ先がない場合や、本人にその気がないため気になるケースがある。区役所・地域でのコーディネーターとしての自分の存在感があまりない。

3 見守りについて（見守る）

・見守り隊

見守り隊については、本庁が概念的に示しているような「見守り隊」は立ち上げた実績はない。立ち上げていないので「見守り隊」を支援するという実績もない。

“感想” 「見守り隊」については、当初から現実（現場）離れしているように感じられていたのと、こういう事を行政主体で立ち上げることに違和感を覚えていたため、地域にお願いした事はない。というか、現状ではもともと見守りを続けていて、ある時点から見守りでは解決が出来ない状況になって、相談があるケースが多い。

したがって、相談があった際には、なんらかの行政サービス等が必要な状態で、うまくつないで（例えば介護サービスにつないでヘルパーを入れるなど）、安心を担保するような処理を望まれているのが実情で、それをまた地域で見守るよ
うにと言う事にはならない。

“感想” 「見守り」の活動は何なのか、活動主体は誰なのか、サポートはどうするのか何も理解されないまま「見守り隊」の言葉が作られ、リーフレットも作成された。保健福祉相談係・包括支援センターですら十分理解できていないと感じている。地域ですで見守りを続けているので、誤解を生じる「見守り隊」の言葉は捨てたほうがよい。

4 地域福祉のネットワークの充実強化について

・地域の実態把握

（自治会）

自治区会長会議に出席（あいさつ）挨拶のみで質問等はなし

“感想” 正直、普段の仕事上の付き合いが全くないので、なかなか思い切って胸に飛び込んでいくことが出来ないため、個別訪問等を行えていない。また、自治会の日頃の活動等が、今の席（相談係）では全く把握できない。

（地区社協）

校区社協会長会議に出席（あいさつ）挨拶後、質問有り15分程度

感想” 自治会長の項目と同じであるが、何人かは知り合うことができた。

（地区民協）

役員会、地区会長会議と順序よく挨拶し、各地区民協に7月より出席以降、11月までそれぞれ出席し、各民生委員と顔つなぎ及び情報収集

（市民センター）

4月着任以降一週り挨拶回りを行った。

市民センター館長会議出席（挨拶）

その後地区民協出席時等に声かけ程度は行っている。また、数館の館長とは懇意になることができた。

“感想” 市民センターは、イメージ的には貸館業務か教室（イベント）開催業務的な雰

囲気が強い。何度か話をしたが、私らの仕事との接点が見つけにくい。地域の溜り場的な雰囲気もあまり感じられない。

・地域福祉活動

(ふれあいネットワーク)

まち課、社協事務局長と話し合い（現状ヒヤリング）

地区ふれあい委員会出席（O地区2回、E地区1回、K地区1回）

“感想” O地区で最初に研修会を行った。最初にいのちネットのリーフレットを配布し説明した。今考えると失敗だったと感じている。地域ですで見守りを続けているので、見守りでは対応できなくなったときには安心してつなげてもらうようにと話をすればよかった。

(老人クラブ友愛訪問)

まだ、接触していない（課長が事務局と話をした程度）

(その他)

管内警察署生活安全課（挨拶）

管内消防署（三日連続で全職員に研修を行った。）

小規模公民館館長会議で課長が説明（挨拶及び自己紹介）

Y地区自治会町内会長会議出席（挨拶及び事業説明）

・地域福祉の充実・強化

(個別ケース対応)

主に民生委員と連携した。少数ではあるが、町内会長、マンション管理組合長、アパート大家、隣人等

(地域の会議及び勉強会等)

ふれあいネットワークの項目に記載、Y地区町内会長会議に出席

今後、E地区、T地区などを予定

(地域への啓発)

いのちパンフは配布していない。※他区では町内班回覧していた。

その他は、タウンミーティング広報時に市政だより掲載

(新たな手段及び資源の開発)

市社協主催の「まちづくりゼミナール」に参加

5 区役所全体での対応

・各課連携体制の構築

区いのちネット連絡調整会議設置

毎月、福祉三課の係長以上で情報共有を図っている。

“感想” 毎月顔を合わせ、情報交換・意見交換することで互いの状況や立場の違いが分かり役立っている。係長が調整役を果たし連携している。本庁の考えでは区長を入れてとなっているが現状でよいのでは。ただし保健福祉相談係長の参加が初回のみで気になる。

・いのちネット係長の位置づけの確立

明確ではないが、個別ケース対応及びいのちネット会議でイメージしてもらえていると感じる。

・区役所全体の意識の高揚

年末の夫婦死亡の件の際の動きからして、意識は少し高揚しているようである。

検証のまとめ

問題点及び改善点

“感想” 地域に何がどれだけニーズがあるのか、社会資源がどうなっているのか、行政として必要なのか何も考えないままなので、今からでも行政主体ではないニーズ調査なり、社会資源調査なり事業目標をもう少し具体化したい。

事業目標通りに進捗した点

“感想” 自分たちがいることで民生委員のサポートになっているのではないかと思う。
ただし、事業目標がはっきりしていないため、目標に沿った評価はできない。

今後の展開

下記の二点を重点にする活動を行う

- 区役所全体での個別ケース対応の徹底強化
- 徹底した啓発活動による「(見守り運動)構築」(啓発運動)

徹底した啓発活動を行えば、当然相談件数も増加する。強い球を数多く投げつければ、数多くの強い球が返ってくる。強い球を投げるには、強い球が取れる能力が必要である。逆を言えば、強い球がとれないから、強い球は投げられない状況にあるのではないか？

3. 地域から見た「いのちをつなぐネットワーク」

～民生委員に対するアンケート調査から～

村山 浩一郎

ここでは、地域の見守り活動等において中心的な役割を果たしている民生委員・児童委員（以下、民生委員）へのアンケート調査を通じて、北九州市の地域福祉の実情と課題を把握したい。また、それを踏まえて、民生委員の活動にとって、いのちをつなぐネットワークがどのような意義をもっているのか、そして、今後の課題や今後期待される取り組みは何か、明らかにしていきたい。

(1) 民生委員による地域福祉活動の現状と課題

① 調査の概要と回答者の基本属性

今回のアンケート調査は2010年6～7月に、北九州市の民生委員・児童委員（主任児童委員を含む）全て（1512名）を対象に郵送法で行われ、有効回答数は939（回収率62.1%）であった（図表1）。そのうち、世帯担当の民生委員・児童委員は84.9%、主任児童委員が13.4%であった（図表2）。就任年数は1～3年が29.1%で最も多く、6年以下が約50%を占めている（図表3）。年齢は60歳代が最も多く49.9%を占め、次に70歳代が23.3%で続いている（図表4）。性別は回答者のうち約6割が女性であった（図表5）。また、担当地区の世帯数は、200～299世帯が24.5%で最も多く、次に300～399世帯が22.7%と多くなっている（図表6）

図表1

郵送数	有効回答数	回収率
1,512	939	62.1%

図表2 担当事項

サンプル数	世帯担当の民生委員	主任児童委員	無回答
939	797	126	16
100	84.9	13.4	1.7

図表3 就任年数

サンプル数	1～3年	4～6年	7～9年	10～12年	13～15年	16～18年	19～21年	22～24年	25年以上	無回答
939	273	201	142	127	67	53	17	24	27	8
100	29.1	21.4	15.1	13.5	7.1	5.6	1.8	2.6	2.9	0.9

図表4 年齢

サンプル数	30歳～39歳	40歳～49歳	50歳～59歳	60歳～69歳	70歳～79歳	無回答
939	2	49	182	469	219	18
100	0.2	5.2	19.4	49.9	23.3	1.9

図表5 性別

サンプル数	男性	女性	無回答
939	356	577	6
100	37.9	61.4	0.6

図表6 担当地区の世帯数

サンプル数	100世帯未満	100～199世帯	200～299世帯	300～399世帯	400～499世帯	500～599世帯	600～699世帯	700世帯以上	無回答
939	4	91	230	213	143	50	23	8	177
100	0.4	9.7	24.5	22.7	15.2	5.3	2.4	0.9	18.8

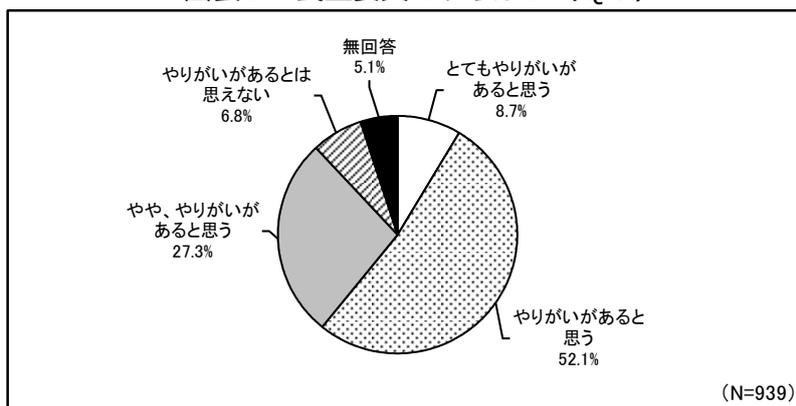
② 民生委員の活動意欲と見守り活動における存在意義

図表7にあるように、回答者の約9割が程度の差はあれ「やりがいがある」と回答しており、民生委員の活動意欲は概して高い。「活動にやりがいを感じる時」を尋ねる自由回答の設問(Q6)(P資-45,表1)では「相談を受けて一緒に問題を解決できたとき(Q6:282)」、「家を訪問しても返事もしてもらえなかった人が、度々訪問したり、道で挨拶をしたりしているうちに、家族のことや、困っていることを話してくれるようになったとき(Q6:302)」、「安否確認のために訪問すると、喜んでくれるとき(Q6:384)」、「高齢者の方から、頼りにしているからねと

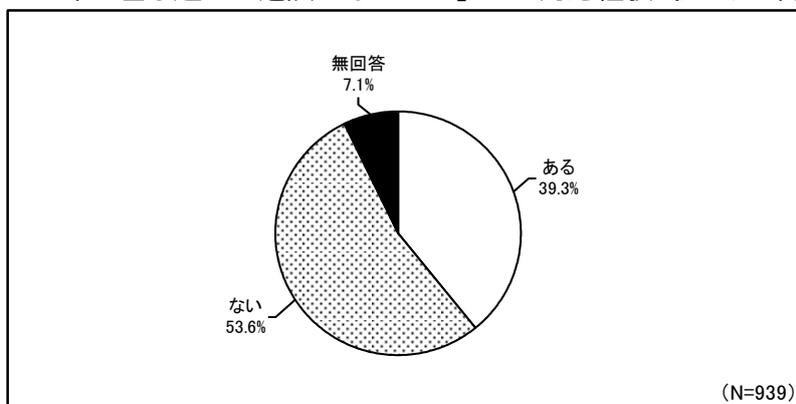
言われたとき（Q6：533）」などの回答が見られ、見守り対象者や住民から反応があったり、問題の解決をみたりすることが活動のやりがいにつながっていることがわかる。

実際、地域の見守り体制における民生委員の存在意義は大きい。図表8・9からわかるように、回答者の約4割が過去1年間に「生命に差し迫った危険があった方」への対応を経験しており、その具体的な対応方法は「地域包括支援センターに連絡（49.6%）」、「家族・親族に連絡（47.2%）」、「救急車を呼んだ（44.7%）」、「いのちネット係長に連絡（28.7%）」などとなっている。民生委員の活動が緊急ニーズの発見と家族や専門機関への連絡に大きな役割を果たしていることがわかる。

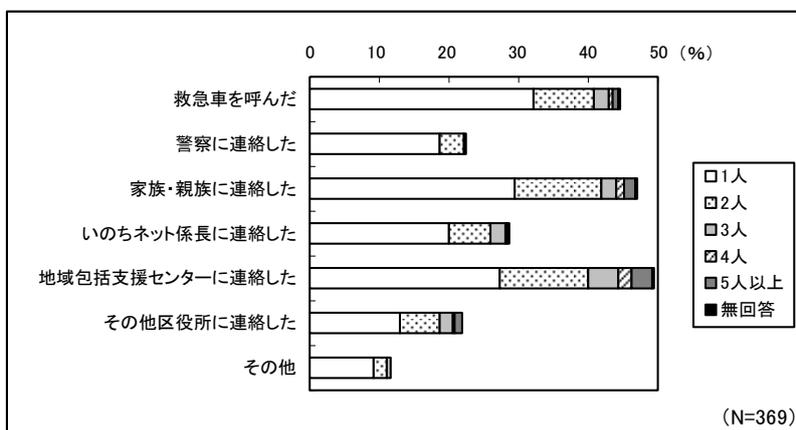
図表7 民生委員のやりがい（Q6）



図表8 「生命に差し迫った危険があった方」への対応経験（過去1年間）（Q11）



図表9 「生命に差し迫った危険があった方」への対応方法（過去1年間）（Q11-2 複数回答）



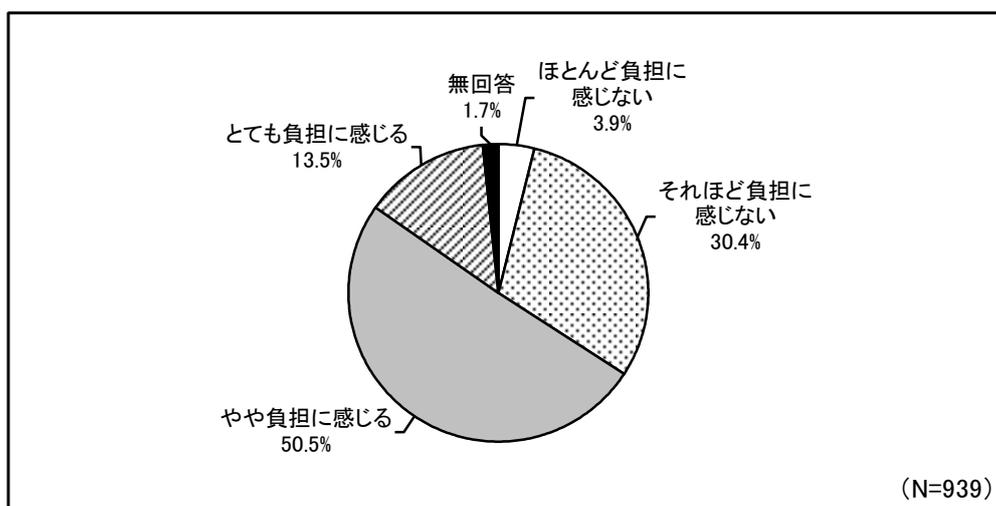
③ 民生委員の負担感

しかし、他方では、民生委員の仕事の負担感も決して小さくないことがわかる。図表 10 を見ると、「ほとんど負担に感じない」もしくは「それほど負担に感じない」との回答は合わせて 34.3% であるのに対して、「とても負担に感じる」もしくは「やや負担に感じる」との回答は合わせて 64% を占めている。

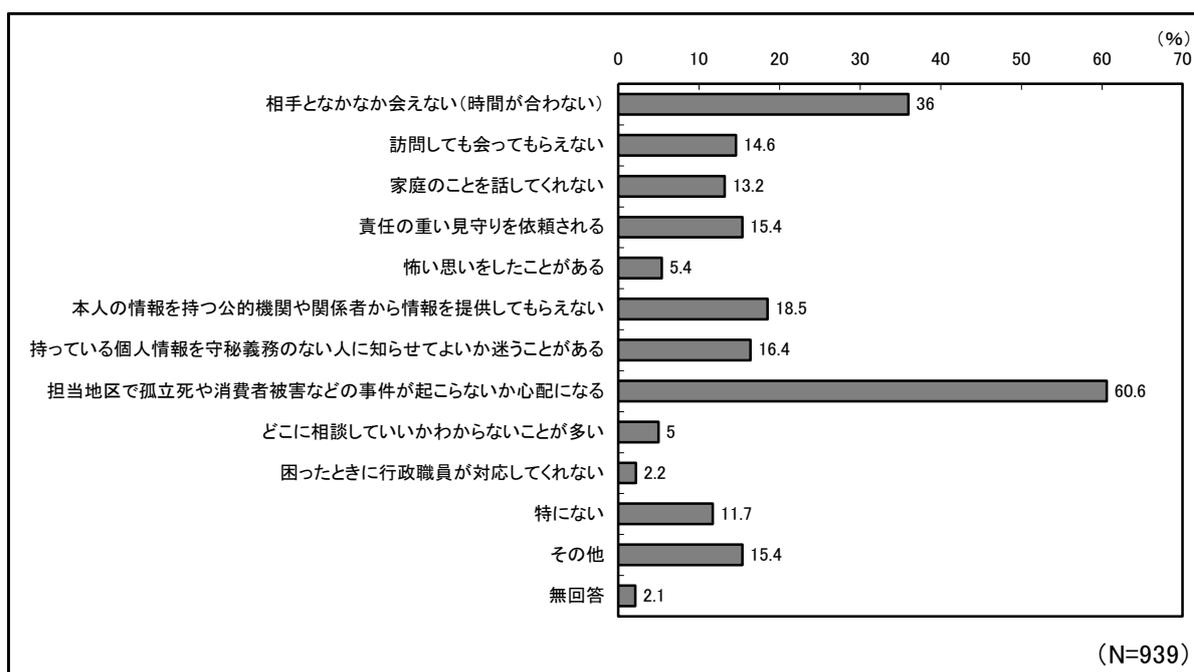
では、民生委員の負担感はどこから来るのであろうか。ひとつには、心配・不安の大きさや責任の重さなど心理的なストレスが負担感につながっているのではないか。これは「大変・困難だと感じる」として「担当地区で孤立死や消費者被害などの事件が起こらないか心配になる」(60.6%) を選んだ回答者が目立って多いこと(図表 11) や、負担感が大きい回答者の中では、「大変・困難だと感じる」として、「担当地区で孤立死や消費者被害などの事件が起こらないか心配になる」や「責任の重い見守りを依頼される」を選ぶ回答者の割合が大きくなっていること(図表 12) などから推察される。

Q22(民生委員の負担感の増加などにより、民生委員のなり手が減少している中で、民生委員活動を魅力あるものとするために、工夫したほうが良いところがありますか。)の自由回答(P資-49,表6)においても、「孤独死=民生委員は何をしていたんだと責められるイメージがこわい(Q22:318)」、「万一の事等あった場合、民生委員が悪い者扱いの様にされる事等があるようでとても気になります(Q22:435)」といった意見が少なくなかった。そのため、今後の課題についても「何かにつけ、事故、事件が起こると、報道関係等で民生委員の責任問題が取り上げられたりするので、報道等に気をつけていただきたい(Q22:560)」、「民生委員活動について行政がもっと広報に力を入れて、住民が民生委員活動を理解するようにしてもらいたい(Q22:16)」など、行政による広報の強化やマスコミ報道の配慮を求める声があがっている。

図表 10 民生委員の負担感 (Q7)



図表 11 民生委員活動で大変・困難だと感じる事（Q8 3つまで複数回答）



図表 12 大変・困難だと感じる事（Q8）×負担感（Q7）

上段:度数		大変なこと												
下段:%		合計	相手となかなか会えない(時間が合わない)	訪問しても会ってもらえない	家庭のことを話してくれない	責任の重い見守りを依頼される	怖い思いをしたことがある	本人の情報を持つ公的機関や関係者から情報を提供してもらえない	持っている個人情報を守秘義務のない人に知らせてよいか迷うことがある	担当地区で孤立死や消費者被害などの事件が起こらないか心配になる	どこに相談していいかわからないことが多い	困ったときに行政職員が対応してくれない	特にない	その他
負担感	全体	910 100.0	334 36.7	137 15.1	122 13.4	145 15.9	50 5.5	172 18.9	152 16.7	565 62.1	47 5.2	21 2.3	108 11.9	144 15.8
	ほとんど負担に感じない	36 100.0	11 30.6	6 16.7	3 8.3	3 8.3	1 2.8	8 22.2	4 11.1	20 55.6	2 5.6	-	8 22.2	9 25.0
	それほど負担に感じない	280 100.0	104 37.1	33 11.8	36 12.9	34 12.1	11 3.9	50 17.9	42 15.0	149 53.2	6 2.1	4 1.4	50 17.9	33 11.8
	やや負担に感じる	467 100.0	177 37.9	79 16.9	66 14.1	79 16.9	27 5.8	86 18.4	80 17.1	301 64.5	27 5.8	10 2.1	45 9.6	72 15.4
	とても負担に感じる	127 100.0	42 33.1	19 15.0	17 13.4	29 22.8	11 8.7	28 22.0	26 20.5	95 74.8	12 9.4	7 5.5	5 3.9	30 23.6

③ 対象者の把握と対象者との関わり

民生委員の負担感の背景として、次に考えられるのは対象者の把握と対象者との関わりが難しい点である。上記の図表 11 (Q8) では「民生委員活動で大変・困難だと感じる事」として「相手となかなか会えない」を選んだ回答者は 36% で 2 番目に多く、図表 13 (Q9) から「担当地区内に関わりを拒む世帯がある」回答者は 31.4% であることがわかる。また、図表 11 (Q8) の選択肢の「その他」の自由記述欄 (P 資-46, 表 2) では、「新築マンションの居住者の把握に苦労している (Q8「その他」: 123)」など、集合住宅の世帯の把握が困難との回答がかなり見られた。さらに、対象者との関わりについては、図表 11 にあるように「家庭のことを話してくれない」(13.9%) など信頼関係が築けないという悩みがある一方で、「対象者にどこまでふみ込んで対応したら良いかわからない時がある (Q8: 319)」、「どこまで打ち解けていったらいいのか加減がわからない (Q8「その他」: 257)」など、対象者との関係が深くなりすぎる事への戸惑い

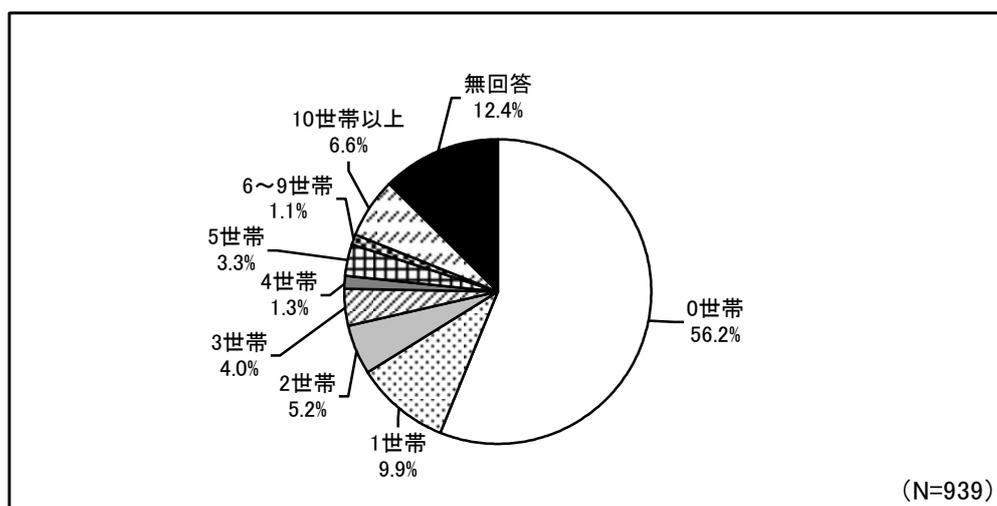
も見られる。

行政など公的機関からの見守り対象者に関する情報提供については、平成 19 年に市が民生委員に対して行ったアンケート調査（以下、前回調査）の時点から改善が見られ、前回調査では「本人の情報を持つ公的機関や関係者から情報を提供してもらえない」との回答は 41.1%であったが、今回の調査では 18.5%まで減少している（図表 11）。これは、平成 20 年から市が高齢者の個人情報をも民生委員に提供するようになったこと（※）などが背景となっていると思われるが、「行政の所有する情報を出来る限り提供して欲しい。例えば、現在、高齢者名簿のみ閲覧出来るが、この範囲を更に拡大し住民家族構成等もわかるようにしていただきたい（Q22：335）」など、行政からの情報提供がまだ十分ではないと感じている民生委員も少なくない。また、対象者の把握を容易にするため、「自治会加入を強力に促進すべきです。必要性を具体的にアピールしなければいけない（Q22：37）」といった意見も見られた。

こうした状況の中で、民生委員は各自工夫を重ねながら、対象者との接触を試みている。Q10 で関わりを拒む人への対応方法を自由回答（P 資-46,表 3）で尋ねたところ、敬老祝い金や配布物をきっかけに関わりをもつことや、訪問カードやメモ、手紙などをポストに入れるなどの意見が多かった。また、福祉協力員や町内会役員、知人・友人などと一緒に訪問したり、近隣住民やマンションの管理人・家主に見守りを願うなどの工夫も多くみられた。そのほか、外出時に会った場合に挨拶・声かけを欠かさないこと、人間的なつきあいを中心とし、民生委員としての対応をできるだけ少なくすること、その人の生活をよく観察し関わりをきっかけになることを探すことなどが重要との意見もあった。

※北九州市から提供されるようになった個人情報は、住民基本台帳に基づく 65 歳以上の高齢者の住所、氏名、生年月日、性別である。（2008 年 3 月 21 日「朝日新聞」）

図表 13 担当地区内で関わりを拒む世帯の数（Q 9）



⑤ 見守り活動の協力機関

次に、対象者の見守り活動における連携・協力相手についてみておきたい。以下に記したある回答者の自由意見にあるように、民生委員の負担を減らすとともに見守り活動の効果を高めるためには、見守り活動における民生委員と他の機関・担い手との連携が欠かせない。

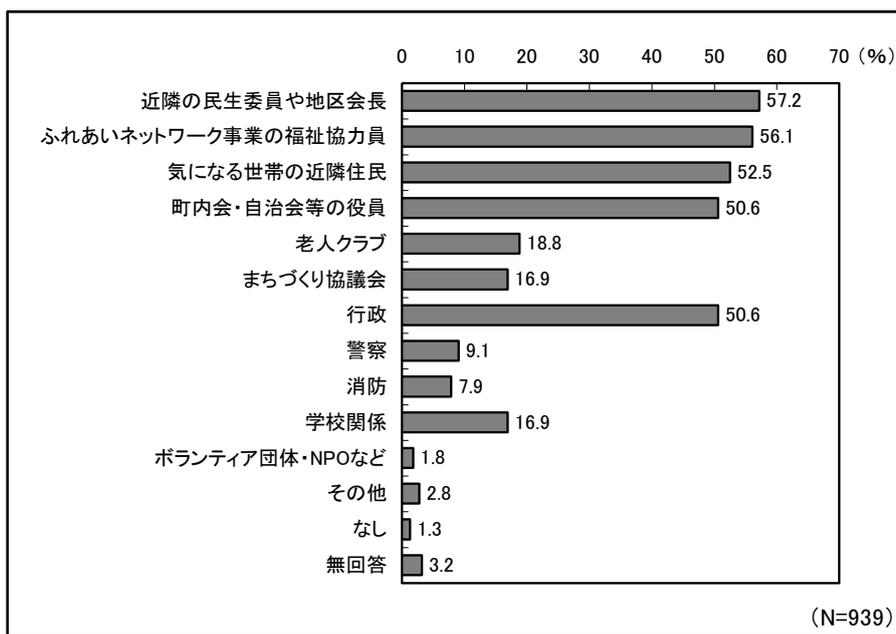
「民生委員の負担が大きいと感じるのは、毎月の定期的見守りです。元気な人、病気がちな人いろいろな人の見守りです。この負担を軽減させれば、ずっと負担は軽くなります。つまり、民生委員の見守りを重点化し、この人は見守りの必要ありという人のみを民生委員が見守り、比較的元気な人は、福祉協力員等地域町内の人にまかせるという役割分担をきちんとすればよいと思います。現在の民生委員のなり手が少ないのはボランティアにしては何か責任みたいな物が重すぎる感じがします。(Q22:69)」

担当地区における見守り活動の協力相手について尋ねたQ14の結果(図表14)を見ると、現在の協力相手は、回答者の多い順から「近隣の民生委員や地区会長(57.2%)」、「ふれあいネットワーク事業の福祉協力員(56.1%)」、「気になる世帯の近隣住民(52.5%)」、「町内会・自治会等の役員(50.6%)」、「行政(50.6%)」となっており、民生委員や行政以外では、福祉協力員、近隣住民、町内会・自治会等の役員など地域住民が重要な協力相手となっていることがわかる。また、図表15で、地域の民生委員定例会以外に、地域の方と気になる世帯等の情報交換を行う機会があると回答した回答者(82.3%)のうち、56.8%の回答者が、その具体的な情報交換の機会として「ふれあいネットワーク事業の連絡調整会議」をあげており(図表16)、上述の協力相手の中でも、特に「ふれあいネットワーク事業の福祉協力員」が重視されていることがうかがえる。

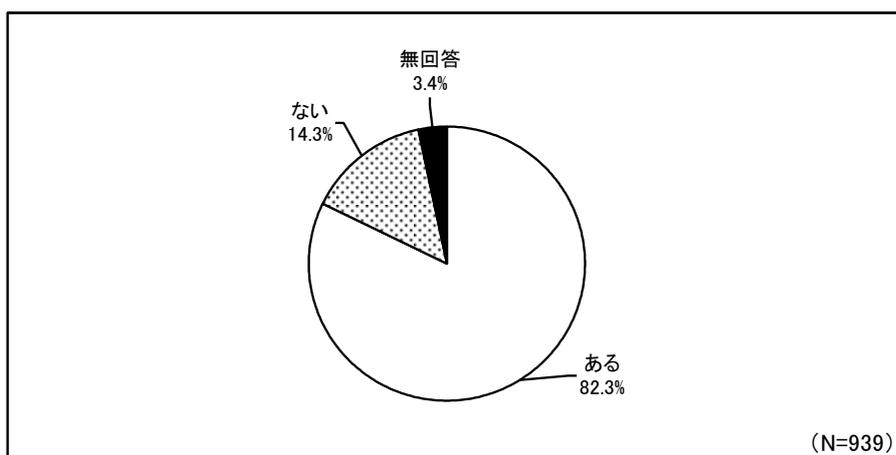
ただし、図表14(Q14)及び図表15・16(Q16)の結果について裏を返せば、ふれあいネットワーク事業の福祉協力員、近隣住民、町内会・自治会等の役員と協力しているとした回答者は、それぞれについて50%強にとどまっていると見ることもできる。たとえば、ふれあいネットワーク事業の福祉協力員についてみると、回答者の43.9%は現在のところ協力関係がないとしていることになり、「ふれあいネットワーク事業の連絡調整会議」を情報交換の機会として活用していない回答者は、地域との情報交換の機会そのものがないとした回答者を含め、全回答者の53.2%になる。つまり、全回答者の半数程度はふれあいネットワーク事業との連携が弱いと見ることもできるわけである。

ところで、民生委員だけで見守り活動を行うのではなく、ふれあいネットワーク事業の福祉協力員をはじめとする地域の多様な主体と連携・協力しながら見守り活動を行っているということは、見守りが地域の中でひとつのシステムとして成立していることを意味する。そこで、民生委員や福祉協力員等を中心とした北九州方式の地域見守りシステムが十分機能していると思うか尋

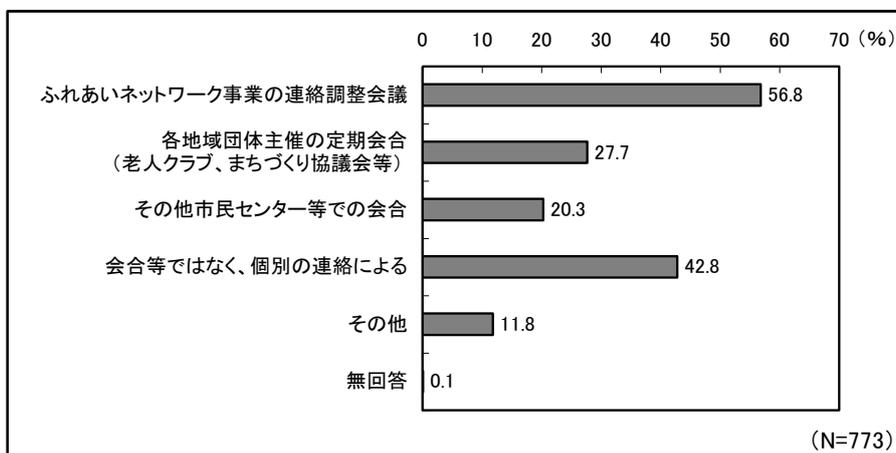
図表 14 見守り活動の協力機関など (Q14 複数回答)



図表 15 気になる世帯に関する情報交換の機会の有無 (Q16)

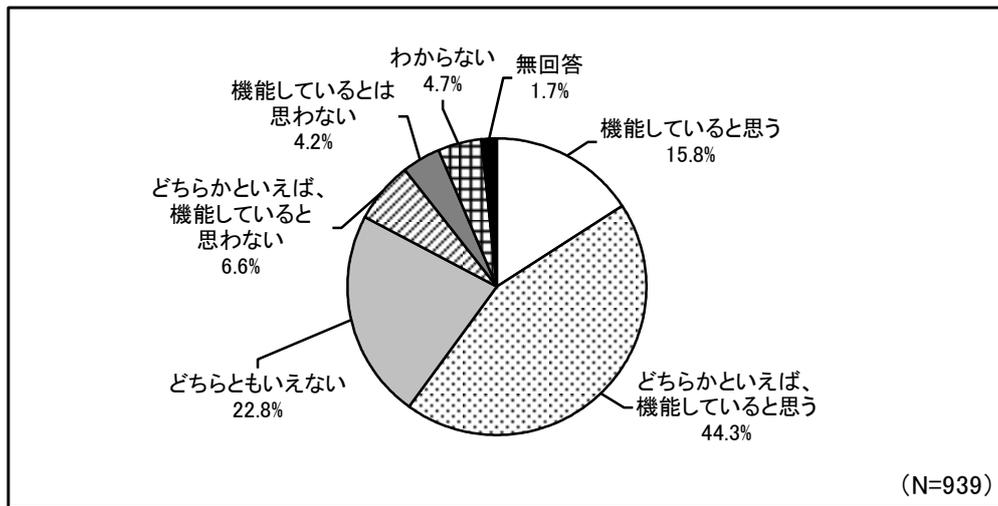


図表 16 具体的な情報交換の機会 (Q16-2 複数回答)



ねたところ、図表 17 (Q12) にあるように、「機能していると思う (15.8%)」と「どちらかといえば、機能していると思う (44.3%)」を合わせて 60.1%の回答者が機能していると評価した。しかし、他方では、「機能しているとは思わない (4.2%)」と「どちらかといえば、機能しているとは思わない (6.6%)」に、「どちらともいえない (22.8%)」と「わからない (4.7%)」を合わせると、4 割近く (38.3%) が肯定的な評価をしていないことになる。

図表 17 北九州方式の地域見守りシステムへの考え方 (Q12)



この「北九州方式の地域見守りシステムへの考え方」(Q12) と「見守り活動の協力機関」(Q14) をクロス集計した図表 18 を見ると、地域の見守りシステムが「機能している」と考えている回答者の中では、ふれあいネットワーク事業の福祉協力員と協力関係がある回答者の割合が高くなり、逆に地域の見守りシステムが「機能していない」あるいは「わからない」と考えている回答者の中では、その割合は低くなっている。また、同様に、「北九州方式の地域見守りシステムへの考え方」(Q12) と「気になる世帯に関する情報交換の機会の有無」(Q16) をクロス集計した図表 19 を見ると、地域の見守りシステムが「機能している」と考えている回答者の中では、地域との情報交換の場が「ある」と回答する割合が高くなり、「機能していない」あるいは「わからない」と考えている回答者の中では、その割合は低くなっている。こうしたことから、ふれあいネットワーク事業との連携があるかどうか、北九州方式の地域見守りシステムの評価にかなり影響を与えていると見ることができる。

図表 18 北九州方式の地域見守りシステムへの考え方 (Q12) × 見守り活動の協力機関 (Q14)

上段度数		見守り活動の協力機関													
		合計	近隣の民生委員や地区会長	ふれあいネットワーク事業の福祉協力	気になる世帯の近隣住民	町内会・自治会等の役員	老人クラブ	まちづくり協議会	行政	警察	消防	学校関係	ボランティア団体・NPOなど	その他	なし
北九州方式の評価	全体	901	534	520	490	471	177	158	472	84	73	159	17	26	12
		100.0	59.3	57.7	54.4	52.3	19.6	17.5	52.4	9.3	8.1	17.6	1.9	2.9	1.3
	機能していると思う	142	85	102	88	77	35	30	80	26	22	30	2	4	4
		100.0	59.9	71.8	62.0	54.2	24.6	21.1	56.3	18.3	15.5	21.1	1.4	2.8	2.8
	どちらかといえば、機能していると思う	410	250	278	235	219	86	72	215	36	33	70	11	9	-
		100.0	61.0	67.8	57.3	53.4	21.0	17.6	52.4	8.8	8.0	17.1	2.7	2.2	-
	どちらともいえない	208	130	102	95	111	30	38	104	17	13	34	3	4	5
		100.0	62.5	49.0	45.7	53.4	14.4	18.3	50.0	8.2	6.3	16.3	1.4	1.9	2.4
	どちらかといえば、機能しているとは思わない	62	28	20	40	34	14	10	37	4	4	6	1	3	-
		100.0	45.2	32.3	64.5	54.8	22.6	16.1	59.7	6.5	6.5	9.7	1.6	4.8	-
機能しているとは思わない	37	21	4	16	10	7	3	24	1	1	6	-	2	-	
	100.0	56.8	10.8	43.2	27.0	18.9	8.1	64.9	2.7	2.7	16.2	-	5.4	-	
わからない	42	20	14	16	20	5	5	12	-	-	13	-	4	3	
	100.0	47.6	33.3	38.1	47.6	11.9	11.9	28.6	-	-	31.0	-	9.5	7.1	

図表 19 北九州方式の地域見守りシステムへの考え方 (Q12) ×

気になる世帯に関する情報交換の機会の有無 (Q16)

上段:度数 下段:%		情報交換の場		
		合計	ある	ない
北九州方式 の評価	全体	897 100.0	766 85.4	131 14.6
	機能していると思う	143 100.0	131 91.6	12 8.4
	どちらかといえば、機能していると思う	406 100.0	370 91.1	36 8.9
	どちらともいえない	207 100.0	169 81.6	38 18.4
	どちらかといえば、機能していると思わない	61 100.0	47 77.0	14 23.0
	機能しているとは思わない	38 100.0	23 60.5	15 39.5
	わからない	42 100.0	26 61.9	16 38.1

このことは、北九州方式の地域見守りシステムが「機能していない」あるいは「どちらかといえば、機能していると思わない」と答えた回答者に、自由回答でその理由を尋ねた設問 (Q13) の回答 (P資-47,表4) をみるとさらに明確になる。「民生委員間又は、民生委員と福祉協力員間の情報交換の場がシステム化されていない (Q13:277)」、「民生委員や福祉協力員が積極的に動いている所は機能していると思うが、動いてない所もある (Q13:309)」、「守秘義務等を考えると、どこまで情報を流してよいか迷うので福祉協力員さんと相互関係での活動がしにくい。福祉協力員さんからの情報を受けるだけの関係では、十分な活動は出来ないと思う (Q13:589)」、「民生委員 (地区民児協) と福祉協力員の母体の校地区社協とのかかわりが無い為、活動がバラバラで一体性がない (Q13:646)」など、福祉協力員の担い手不足などにより、ふれあいネットワーク事業が十分に機能していない地域が見られることや、福祉協力員と民生委員の連携が十分ではないことを指摘する意見が多かった。

⑥ 今後の課題

(1) の最後に、これまで述べてきたことを踏まえながら、Q22 の自由意見 (P資-49,表6) をもとに、民生委員制度や北九州市における地域の見守りシステム等の今後の課題を整理しておきたい。

(ア) 民生委員活動に対する一般社会の理解

【③民生委員の負担感】でみたように、多くの民生委員が担当地区で孤立死や消費者被害などの事件が起こらないか心配し、事件が起こった場合に批判にさらされるのではないかという不安を抱えている。そのため、Q22 の自由意見では、「何かにつけ、事故、事件が起こると、報道関係等で民生委員の責任問題が取り上げられたりするので、報道等に気をつけて、いただきたい (Q22:560)」、「民生委員活動について行政がもっと広報に力を入れて、住民が民生委員活動を理解するようにしてもらいたい (Q22:16)」など、行政による広報の強化やマスコミ報道の配

慮を求める声があがっており、民生委員活動に対する一般社会の理解を深めていく取り組みがさらに必要である。

(イ) 民生委員同士の交流・連携

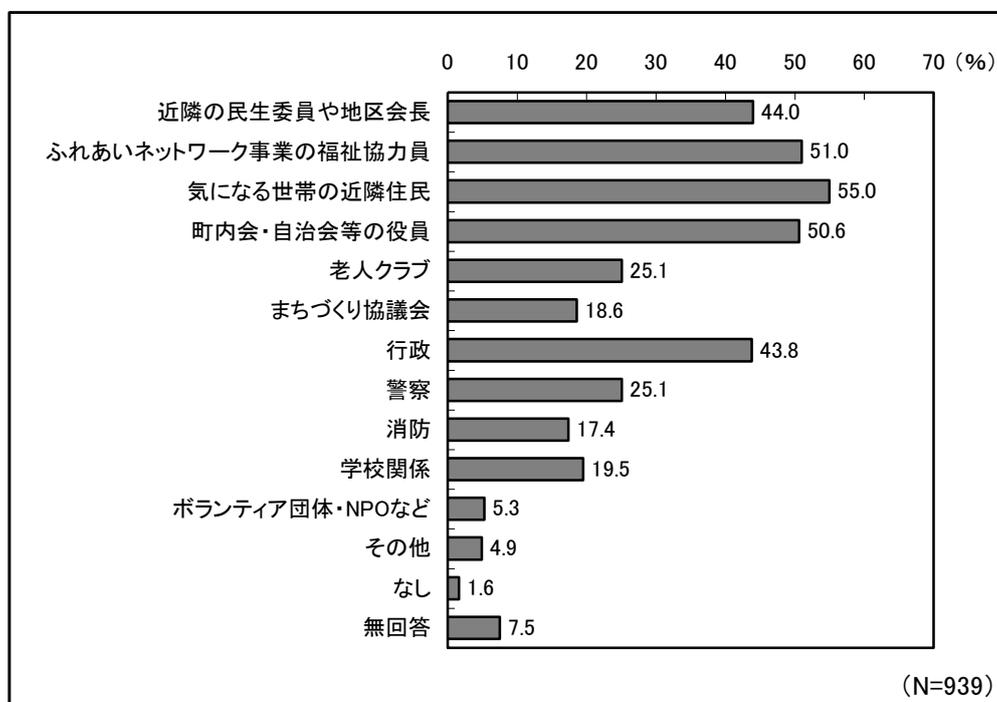
Q22やQ8の自由意見（P資-46,表2）からは、民生委員が感じている孤独感についてもうかがい知ることができる。たとえば、「委員活動は個人行動が多く孤独である。だから、地区会などで連帯感が持てるような事を企画し、孤立しないような工夫が必要。孤立する事がどうしても多くなるのではなかろうか（Q22：319）」、「民生委員同士の意見交換の場がない（Q8：9）」、「民生委員定例会だけでなく、各地区でどうしたら楽しく活動できるか、お茶でも飲みながら、自分に役に立つ話を聞いたり、手作りプレゼントを一緒に作って、一人ぐらしの家庭にくばる等グループ活動が必要だと思う（Q22：90）」、「自分の担当で困った事があった時、行政の市役所（いのちをつなぐネットワーク）の方とは相談できますが、民生委員同士の話し合いがあまり出来ないのが少し淋しいですね。もっと委員同士が協力仕合うと良いと思う（Q22：583）」、「民生委員になっての1年は研修を受けたりしますが、何をまずしたらよいのか。地域の人達との人間関係、とても苦労しました。先輩の民生委員体験など聞く機会があればと思います（Q22：593）」など、民生委員同士の交流や連携を求める声は少なくなかった。【④対象者の把握と関わり】の中でみたような、関わりを拒む世帯への対応の工夫を民生委員同士で共有したり、自由に意見交換したりする場をつくっていくことが必要である。また、図表14では、回答者の57.2%が見守り活動において近隣の民生委員や地区会長との協力関係があると回答しているが、逆に見れば、42.8%の回答者には協力関係がないことになる。下の図表20では、これから連携できた方がよいと思われる機関としても近隣の民生委員や地区会長をあげた回答者が44%となっており、見守り活動においても民生委員同士の協力関係を強めていく必要がある。

(ウ) 地域の担い手との連携

【⑤見守りの協力機関】でみたように、ふれあいネットワーク事業の福祉協力員、町内会・自治会、気になる世帯の近隣住民など、〈地域住民〉が民生委員の重要な協力相手となっており、下の図表20からわかるとおり、これからの協力相手としても重視されている。Q22の自由意見（P資-49,表6）でも、今後の課題として、「民生委員＝福祉協力員＝町内会長との連携が必要。横のつながりをしっかりしたものにする（Q22：270）」、「民生委員の仕事が高齢化とともに増えていることと、地域や人とのつながりがうすれている中、複雑多岐にわたっている。民生委員独自では解決しないと思います。社協・自治会・老人会等々と連携が重要と思います。負担感をなくすために、負担をわけ合うシステムが必要だと思います（Q22：662）」といった意見が出されており、地域住民を主体とする様々な取り組みとの連携を一層強めていくことが求められる。特に、「今後はふれあいネットワークの方達と、日常的に見守りチームを作って行動すれば多くの方達との接点が築かれると思います（Q22：223）」という意見もあるように、地域見守りシステムの

中心となる民生委員と福祉協力員の連携強化とふれあいネットワーク事業の活性化は最重要課題である。

図表 20 今後、連携できた方がよいと思われる機関（Q15 複数回答）



(工) 多様な協力機関の発見と連携

民生委員同士の連携や福祉協力員等の地域の担い手との連携は不可欠であるが、他方では「民生委員・福祉協力員では、カバーしきれないと思う（Q13：17）」、「民生委員や福祉協力員だけにまかせないで欲しい（Q13：309）」といった意見も多く見られ、これまでの枠組みにとらわれずに多様な連携相手を見出していくことも必要となる。図表 20 をみると、今後の連携相手として「警察」と「消防」が重視されつつあるようである。また、図表 14（Q14）の「その他」の内容では、介護サービス事業者、地域の医療機関、マンションの管理人・管理組合、地元の商店、郵便等の配達の方などが協力機関としてあがっている。こうした多様な主体と連携し、見守り活動のネットワークを広げていく取り組みが求められる。

(オ) 連携・協力機関との情報共有

【④対象者の把握と関わり】で述べたように、行政など公的機関からの対象者に関する情報提供については、前回調査時点と比較して改善が見られるようであるが、「行政の所有する情報を出来る限り提供して欲しい。例えば、現在、高齢者名簿のみ閲覧出来るが、この範囲を更に拡大し住民家族構成等もわかるようにしていただきたい（Q22：335）」といった意見があるように、行政からの情報提供がまだ十分ではないと感じている民生委員も少なくない。個人情報保護に留意しながら、行政と民委員が情報共有する仕組みについて、さらなる検討が必要であろう。また、

(ウ) (エ) で述べたように、地域の見守り活動においては地域住民の取り組みを中心とした多様な活動主体との連携が必要になることを踏まえれば、行政と民生委員との間の情報共有にとどまらず、多様な主体からなる見守りネットワークの中で情報を交換し共有するための新たな仕組みづくりに取り組んでいく必要がある。

(カ) 民生委員制度の運営や民生委員の仕事内容の見直し

Q22の自由意見(P資-49,表6)からは、民生委員制度の運営や民生委員の仕事内容についての課題も見出せる。まず、「もう少し民生委員を増やしてほしい(せめて1町内に1人)。民生委員の選出の仕方を考えてはどうか(Q22:138)」、「担当範囲が広く、他の自治町会の状況など理解が薄く、活動が大変です。民生委員が住んでいる自治町会のみにとすると負担が軽くなる(Q22:379)」、「世帯数も多く、高齢者(65才以上)も年々増えていっている状態なので、充分見まわりが出来ない。その地域にあった民生委員の数を増減してほしいです(Q22:390)」など、民生委員の増員と担当範囲の見直し、さらには推薦方法の見直しに関する要望が多く出されている。

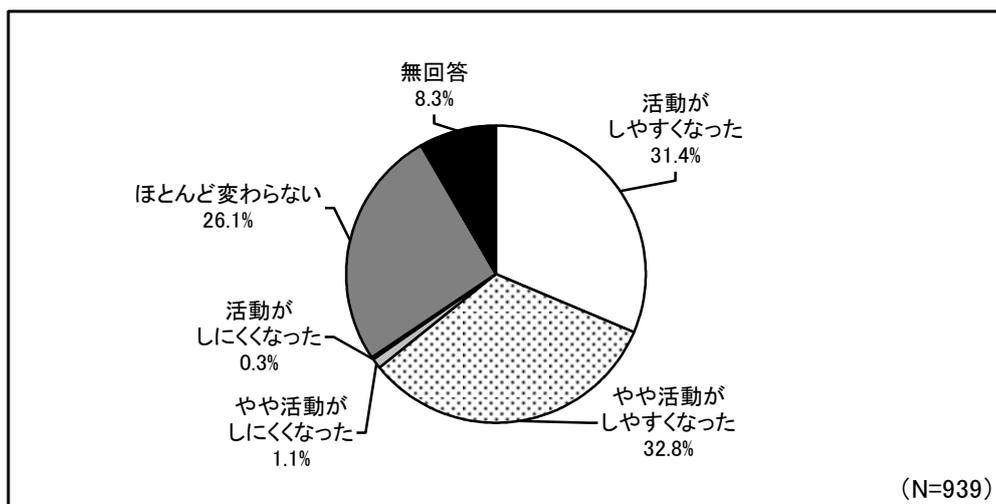
また、民生委員の仕事や活動については「生活保護の意見書等の行政の業務と関わる仕事に関して、見直しをしていただきたいと思います。活動の中で本当に必要な事の選別が必要な時が来ると痛感します(Q22:901)」、「民生委員になって、色々な役職が増えました。(例:まち協理事、社協福祉協力員、自治会理事、生活安全パトロール隊の参加、夜間パトロールなど)。あまりにも役職が多くなり精神的、肉体的に苦痛が伴うことが最近感じられます。本来の活動が最優先されるべきだと思いますので、スリム化されることを望みます(Q22:752)」などの意見が出されている。民生委員は行政と地域をつなぐ重要な位置にいるだけに、行政や地域から様々な役割を期待され、負担が増大していることがうかがわれる。民生委員の定員確保が難しくなっている現状もあり、その仕事内容についてもう一度整理する時期に来ていると思われる。

(2) 民生委員からみた「いのちをつなぐネットワーク」

① 「いのちをつなぐネットワーク」取り組み開始後の変化

「いのちをつなぐネットワーク」(以下、いのちネット)は平成20年度から事業が開始された。同事業の開始後、民生委員の活動がどのように変わったかを尋ねたQ17の集計結果(図表21)を見ると、「活動がしやすくなった(31.4%)」と「やや活動がしやすくなった(32.8%)」の合計が64.2%である。「活動がしにくくなった(0.3%)」と「やや活動がしにくくなった(1.1%)」は非常に少なく、「ほとんど変わらない」は26.1%あった。6割を超える回答者が、いのちネットの取り組み開始後、活動がしやすくなる方向に変化していると回答しており、全体として、いのちネットが民生委員活動を支える形で機能していることがうかがえる。

図表 21 いのちをつなぐネットワークの取組み開始後の民生委員活動の変化（Q17）

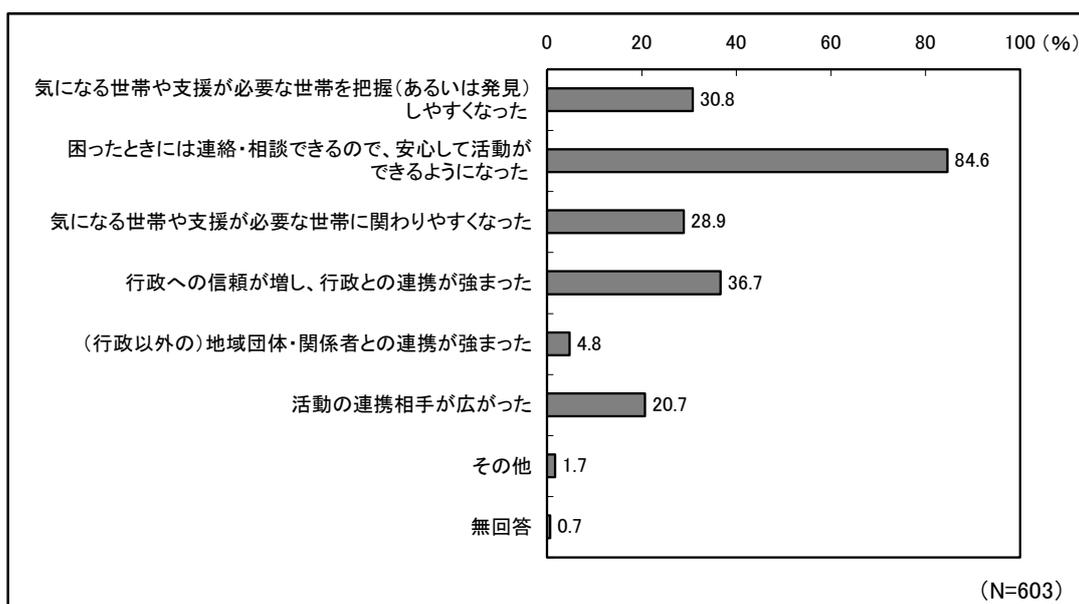


活動がしやすくなった理由としては、図表 22 にあるように、「困ったときには連絡・相談できるので、安心して活動ができるようになった」が 84.6%で最も多い。次に、「行政への信頼が増し、行政との連携が強まった（36.7%）」、「気になる世帯や支援が必要な世帯を把握（あるいは発見）しやすくなった（30.8%）」の順で多くなっている。（1）でみたように、不安感や孤独感を抱えながら、気になる世帯の見守りを行っている民生委員が少なくないが、そのような状況の中で、困ったときにいつでも連絡・相談できる新たな公的機関が設置されたことは、民生委員に大きな安心をもたらしたものと考えられる。

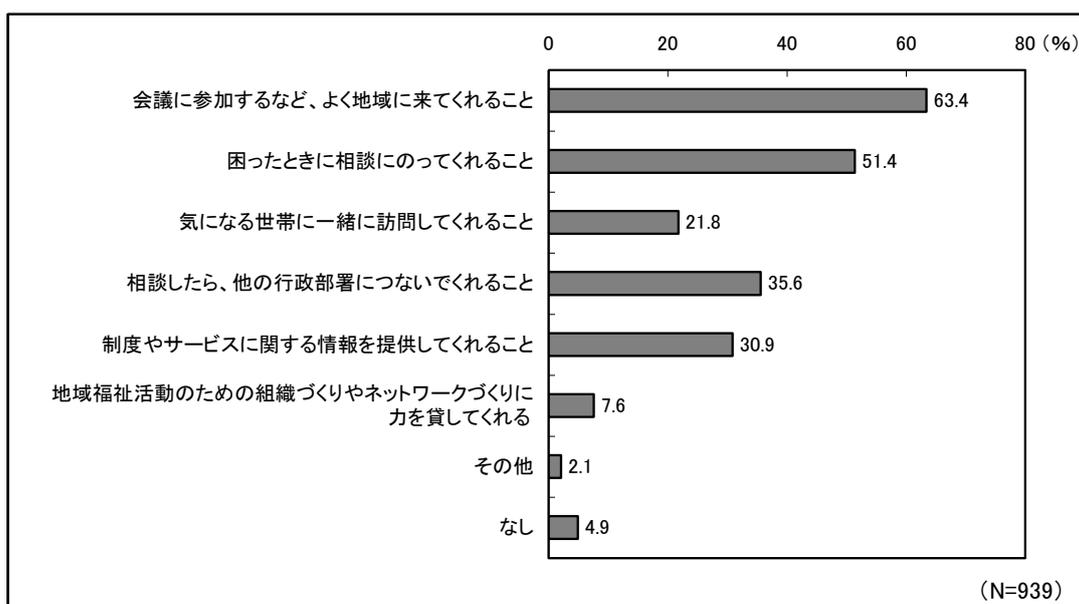
また、取組みが始まってよかった点（図表 23）としては「会議に参加するなど、よく地域に来てくれること」が 63.4%で最も多く、いのちネット係長が積極的に地域に出て、民生委員との連携を図っていることがうかがえるが、この設問でも「困ったときに相談にのってくれること」が 51.4%と次に高い回答率になっており、民生委員がいのちネットを困ったときの相談先として重視していることがわかる。

一方、回答率の低かった選択肢は図表 22 では「（行政以外の）地域団体・関係者との連携が強まった（4.8%）」や「活動の連携相手が広がった（20.7%）」であり、図表 23 では「地域福祉のための組織づくりやネットワークづくりに力を貸してくれる（7.6%）」である。つまり、回答者の多くはいのちネットの取組み開始後も、行政以外の協力相手との連携状況はあまり変化していないと考えており、地域福祉活動のための組織づくりやネットワークづくりに対するいのちネットの支援の効果を認めている回答者も少ない。しかし、（1）で述べたとおり、民生委員と地域の多様な活動主体との連携は、民生委員の負担の軽減を図るとともに見守り活動の効果を高めるため、不可欠のものである。したがって、地域のネットワークづくりに関するいのちネットの取り組みは今後の大きな課題になると考えられる。

図表 22 民生委員活動がしやすくなった理由（Q18 複数回答）



図表 23 いのちをつなぐネットワークの取組みの効果（Q20 複数回答）



② いのちをつなぐネットワークの今後の課題

Q21 では、「いのちをつなぐネットワークの取組みに今後期待したいことや今後の課題」について自由回答で尋ねている（P 資-48,表 5）。ここでは、Q21 の自由意見と、これまで述べてきたことを踏まえて、いのちをつなぐネットワークの今後の課題について整理したい。

（ア）スーパーヴィジョン機能をもったパートナー

（2）-①で述べたとおり、いのちネットができて活動がしやすくなった理由として「困ったときには連絡・相談できるので、安心して活動ができるようになった」が 84.6%で最も多く、いのちネットの存在が、不安感や孤独感を抱えながら、気になる世帯の見守りを行っている民生委

員に安心感をもたらしていることがうかがえる。Q21の自由意見においても「今まで通り、あらゆる相談事の受け皿になって欲しい（Q21：57）」、「守秘義務がある活動で、誰にも相談が出来ない時に民生委員の悩みも聞いてもらえる取組みであってほしい（Q21：637）」など、民生委員の相談先として期待する意見が多く見られた。

他方、Q21の自由意見からは、民生委員の相談先・連携先として、いくつかの課題も見出すことができる。ひとつは、「受けもち世帯でもなかなか全部はわかりにくいもの。ネットワークで気になる世帯がわかった場合は地区の担当者にも知らせてほしい（Q21：188）」といった意見が見られ、民生委員からいのちネットへの情報の流れだけでなく、いのちネットが把握した気になる世帯の情報を当該地区担当の民生委員に知らせるなど、いのちネットから民生委員への情報の流れも強化してほしいという要望があがっている。

もうひとつは、「いのちネットが出来、相談にまよいがなくなった事は非常に助かっているが、その後の対応等に関し、個人情報を中心に、フィードバックされない事が多い。民生委員にも守秘義務があるのだからもっと信頼して話して欲しい（Q21：681）」という指摘がある。これは、民生委員がいのちネットにつなげ、その後、行政が対応したケースについて、その結果を民生委員にも報告してほしいということである。この結果のフィードバックがなければ、民生委員としても仕事が完了した気持ちになれず、心配や不安も解消しない。また、そのケースに今後どのように関わっていけばよいかもわからなくなる。民生委員と連携してケースにあたる場合の重要な留意点といえるだろう。

さらに、別の課題を指摘した意見として、「30代-40代のひきこもりの方への援助に積極的に行動してほしい（Q21：574）」、「いのちネットの方や包括の方々が心の病をもっている人の対応の勉強をもっとして頂きたい（Q21：768）」などがある。地域において、若年者のひきこもりや精神疾患・精神障害を抱えた住民の問題が目立つようになっていると思われ、こうした住民に対して、いのちネットの積極的な関わりを求める民生委員の声があがっている。

上述のとおり、すでにいのちネットは民生委員の相談先として評価を得ているが、以上のような課題に取り組みながら、いのちネットが、様々な相談を受けとめ共に考え行動する、民生委員にとっての「スーパーヴィジョン機能をもったパートナー」として機能していくことが期待される。

（イ）地域のネットワークづくり

すでに、（2）-①で述べたように、図表22及び23から、回答者の多くがいのちネットの取り組み開始後も、行政以外の協力相手との連携状況はあまり変化していないと考えており、地域福祉活動のための組織づくりやネットワークづくりに対するいのちネットの支援の効果を認めている回答者も少ない。したがって、地域のネットワークづくりに関するいのちネットの取り組みは今後の大きな課題と考えられる。

Q21の自由意見では、「現在までは個別事象を解決すべく仕事をされていた感じがします。『い

のちをつなぐネットワーク』ですから、本来の業務はネットワークづくりだと思います。この3年間でどのようなネットワークが新たに構築できたのか、よく分かりません。我々民生委員が実感できる新たなネットワーク（私は民間介護事業者との連携を提案します）づくりにぜひ取り組んでいただきたいと思います（Q21：69）、「いのちをつなぐネットワーク係長も一人では動きが取れないと思う。地域包括支援センターと民生委員とのネットワーク構築を、どの様に進め、取組んで行くか又出来るかが今後の課題と思う（Q21：152）」といった地域のネットワークづくりに対する取り組みを期待する意見がある一方で、「ネットワークの取り組む方向性として、全体組織的、総合的、統合的に取り組むことを否定しない。それはそれなりにさらに推進した方がよい。しかし個別的、具体的な個々の事例を上手に解決することにもっと多くの力を傾注する方向性を持って取り組み実効性を上げる方がよい（Q21：401）」など、ネットワークづくりより、個別問題の解決を傾注すべきとの意見もあった。

しかし、(1) - ⑥で述べたように、Q13やQ22の自由意見などでは多くの回答者が福祉協力員をはじめとする様々な地域の活動主体との連携を今後の課題としてあげており、多様な活動主体との連携による地域の見守りネットワークの構築は北九州市の地域福祉にとって喫緊の課題といえる。確かに「ネットワークづくり」という仕事は捉えどころがなく、具体的な成果も見えにくいものであるかもしれないが、目指すべきネットワークの姿やネットワークづくりの方針を明確にするとともに、そのネットワークづくりにおけるいのちネットの役割を再確認し、取り組みを進めていく必要がある。

(ウ) いのちネットの職員体制

最後に、いのちネットの職員体制の問題についてとりあげたい。Q21の自由意見では、「随分よくなったと思います。しかし課の担当者の数が少ないために気の毒になることがある。何人が増員する方向で考えて欲しい（Q21：70）」といった担当職員の増員を求める意見や、「担当係長の異動が早すぎる。取り組みの相手は高齢者や弱者がほとんどの中で、やっとな顔をおぼえてもらえたのに、すぐ変わると相手の方も大変と思う。相手との関係を作るのは短期間では無理と感じているので（Q21：274）」、「担当の方との連携がやっとなスムーズにとれるようになったと思った矢先、異動で新しい方に替わったので残念。担当の方をもう一人増やし、一人は残っていただきたい（Q21：820）」など早期の人事異動について配慮を求める意見が見られた。

いのちネットの業務を行うのに必要な職員数については、今後、様々な角度から慎重に検討していく必要があるだろう。また、後者の人事異動の問題は、いのちネットのように、信頼関係に基づく地域との連携・協働が中心となる業務においては、必ず問題となる点であろう。長い時間をかけて培った地域との信頼関係が引き継がれるよう人事や業務引き継ぎ等において工夫が必要である。

4. いのちをつなぐネットワーク担当係長からみた民生委員調査結果

(北九州市小倉南区役所生活支援課いのちをつなぐネットワーク担当係長)

村田 武彦

平成 20 年度の当事業開始以後、各区役所のいのちをつなぐネットワーク担当係長（以下「区担当係長」という）は、誰も気付かないところで発生する孤立死を 1 件でも多く防ぐために、民生委員・児童委員をはじめとした支援者と密に連携し、孤立死予防を目的とした活動を実践してきた。

近年の少子高齢化、家族・居住形態やライフスタイルの多様化、地域における連帯意識の希薄化等の社会情勢の中、各要支援者が抱える課題はますます複雑多様化し、要支援者数も増加の一途を辿っている。（自助機能の減退）

その一方、民生委員・児童委員をはじめとした地域支援者を、要支援者の増加に比例して増員することは困難であり、公助を担う当市職員等の増員もまた困難である中では、支援者個々人に係る負担が今後さらに増加していく。（共助・公助機能の減退）

このような厳しい局面の中、永続的に孤立死予防に取り組んでいくためには、支援者個々人の負担を分散させ、全ての市民が支援者の役割の一端を担っていくという全市的取り組みが必要不可欠であり、いのちをつなぐネットワーク事業が中心となり果たすべき全市的課題である。

以下、当理念を持ち現場で活動してきた区担当係長の立場から、当アンケートのうち孤立死予防に係る設問について着眼・分析し、当事業が今後取り組むべき方向性について考察する。

【Q6（P 75,図表 7）、Q7（P 76,図表 10）、Q 8（P 77,図表 11）】

まず前提として、民生委員・児童委員は各地区からの推薦を得て選任される高潔な人物であり、かつ、多くの委員が長年にわたり福祉活動をはじめとした様々なボランティア活動等に取り組まれている。このことから、今後、全市民による孤立死予防の取り組みについて検討するうえでは、各設問に対する結果をより厳しいものとして受け止める（民生委員・児童委員以外の市民の意見はより厳しいと推測する）必要がある。

民生委員・児童委員は、各自又は各地区において創意工夫のうえ、熱心に活動に取り組まれている。各設問に対し多くの委員が「やりがいがある」「大きな負担ではない」「担当地区での孤立死等の発生が心配」と回答しているが、活動に係る負担は非常に大きい。

【Q14（P 80,図表 14）・15（P 81,図表 18）】

市民における孤立死予防の取り組みは、当事業を発端に開始された訳ではない。民生委員・児童委員協議会をはじめ社会福祉協議会、老人クラブ等の福祉関係団体だけではなく、まちづくり協議会や自治会・町内会等の地域団体、様々な関係機関・事業者においても、長年に亘り多くの団体等と連携し、孤立死予防に資する各特性に応じた様々な活動に取り組まれてきた。Q14 の結果が

らも明らかである。

その一方、Q15の結果からは、孤立死発生時には特に連携する「警察・消防」とのさらなる連携を望む回答が多い（Q14・15対比で10%以上の差）。これは、個人情報保護に係る課題が一因であると推測する。本件については、後述する。

【Q16（P80,図表15）】

14.3%の民生委員・児童委員が、民生委員定例会以外には情報交換の場が「ない」と回答。この中には、各委員が日ごろから地域住人等と十分に情報交換しており、改めて場を設ける必要がないとの回答も含まれると考えるが、多くの場合は、属人的理由や地域特性に係り従前から情報交換の場がない、又は場を設けるきっかけがないとの回答である旨推測する。

その主な理由は、先にも述べた個人情報保護である。民生委員・児童委員は民生委員法に基づく守秘義務が課されており、見守り活動等への活用のため市が高齢者市民名簿を貸与、要支援者に係る市サービスの申請等支援のため市が個別に情報提供など、様々な個人情報を入手する。

しかし、入手した要支援者に係る個人情報を、連携・協力して孤立死予防に取り組む他支援者に対し、誰に・どの部分の情報が提供可能か、また、どのような方法で共有し活用・活動すべきかについて具体的に明文化したものが無いことから、各委員は長年に亘り苦悩し、負担を抱え続けてきた。この課題は、個人情報保護に係る意識の高まりから、民生委員・児童委員以外の他支援者においても同様である。

これまで当課題が解決されず残存し続けていることから、地域における連携・協力体制の整備は阻害され当設問の結果に至っている。区担当係長も、本件に係る意見を多くの市民からいただいた。

またこの課題は、「誰も気付かないところで発生する孤立死」を予防していくうえで、絶対に避けては通れない。民生委員・児童委員が個別の要支援者に対応する際は無論のこと、予防の第一歩である、把握するに至らない「孤立死の恐れがある要支援者」の発見を守秘義務が課せられた委員のみが担うことは不可能（平均200～400世帯を担当。4人に1人は400世帯以上を担当。オートロックマンションの増加等によりさらに把握困難）である。市民個人々に直接サービス等を適用するだけでなく、市が当課題を解決するための道筋を示し、市民による取り組みを促進・支援することもまた「公助」である。

【Q17（P86,図表21）・Q18（P87,図表22）・Q21（資料編：P資-48,表5）】

Q17「ほとんど変わらない」26.1%、Q18「(行政以外の)地域団体・関係者との連携が強まった」4.8%、「活動の連携相手が広がった」20.7%、Q21自由意見No.47「特定の人達しかタッチしていない」、No.69「本来の業務はネットワークづくり」との結果に着目。

当事業が果たすべき役割は主に、全市民が孤立死予防に取り組むことができる仕組みづくりを促進・支援する「地域福祉ネットワークの充実・強化」と、民生委員・児童委員等から相談を受け、要

支援者に応じた適切な支援窓口を案内、またはつないでいくという「個別ケース対応」である。

「地域福祉ネットワークの充実・強化」については、今日まで区担当係長をはじめとした市職員が民生委員・児童委員等の支援者から、現状に係る課題や改善策等について意見を伺い今後具現化していくものであるが、各結果は、前述のように喫緊の課題に直面している委員の「早急に具現化せよ」との意見が帰結したものと考える。

「個別ケース対応」については、きめ細かな対応が可能となったとしても、当事業の開始に伴い要支援者を直接支援する個々のサービスが拡大・充実した訳ではなく、区担当係長が配置されたとしても適用不可なものは不可であることに変わりないことや、前述の個人情報保護に係る課題が未解決であることが理由と考えられる。

以上の分析を経て改めて裏づけられたことは、社会環境の変化や個人情報保護意識の高まりの中、長年に亘り支援者が苦悩し続けてきた「どうすれば孤立死を予防できるのか」との課題を解決していくためには、市は、特定の支援者に負担が偏ることなく、無理なく永続的に取り組むことができる「全市民による孤立死予防のための行動方針」を明示し、区担当係長をはじめとした市職員が市民による取り組みを促進・支援していくことが必要不可欠、ということである。

そのために市は、①自助については、支援者・要支援者を含めた全市民が、自ら課題解決のために行動できるための情報提供等の支援。②共助については、関係機関・事業者を含めた全市民が無理のない範囲で要支援者に気を配り、その情報を多くの支援者が共有し、協力して見守り活動等に取り組めるための意識啓発や具体的方針・方法等の明示。③公助については、全市民による自助・共助の取り組みを促進するための技術的支援。これらに早急に取り組むことが、厳しい局面を乗り越えていくための方策であると考えられる。

結びに、平素から惜しみなく御指導をくださる民生委員・児童委員をはじめとした皆様に対し深く感謝を申しあげるとともに、当アンケートの結果を有効に活用し、全市民が安心して暮らしていけるよう、さらに尽力していくことを改めて決意した次第である。

5. 「いのちをつなぐネットワークフォーラム」の要旨

本研究会では「いのちをつなぐネットワーク」の意味をより深く探るため、北九州市保健福祉局地域支援部いのちをつなぐネットワーク推進課との共催で、関係者にお集り頂き、「いのちをつなぐネットワークフォーラム」を開催しました。当日の次第、参加者は次の通りです。なお、発言要旨は当日のご発言から事務局責任で編集しています。

◆いのちをつなぐネットワークフォーラム

日時：平成 22 年 8 月 6 日（金）14:00～17:00

場所：アジア太平洋インポートマート 8 階 KTI 大ホール（北九州市内）

◆プログラム

- 1 開会挨拶と参加者紹介
- 2 経過説明
- 3 地域からの事例報告
- 4 いのちをつなぐネットワーク事業についての民生委員アンケート調査の概要報告
- 5 意見交換
- 6 まとめ
- 7 閉会挨拶

※コーディネーター 高橋紘士

◆参加者名簿

ニッセイ助成研究グループ（5名）			
No	団体	氏名	備考
1	国際医療福祉大学大学院 教授	高橋 紘士	ニッセイ研究グループ
2	立教大学コミュニティ福祉学部 教授	森本 佳樹	ニッセイ研究グループ
3	田園調布学園大学 講師	岡田 朋子	ニッセイ研究グループ
4	福岡県立大学社会福祉学科 准教授	村山 浩一郎	ニッセイ研究グループ
5	西南女学院 非常勤講師	一広 伸子	ニッセイ研究グループ

市内の学識経験者及び実践者（10名）			
6	北九州市社会福祉ボランティア大学学校校長	山崎 克明	地域福祉計画策定懇話会座長
7	福岡教育大学教育学部 教授	中村 貴志	質の向上委員会包括委員長
8	北九州市民生委員児童委員協議会 会長	小林 勤	若園地区民生委員児童委員協議会会長
9	自治会・まちづくり協議会 会長	芳賀 茂木	大蔵校区自治区会長
10	マンション管理組合 理事長	豊枝 章	ホワイトキャッスル理事長
11	小倉北区社会福祉協議会 会長	福丸 清生	小倉北区今町校区社会福祉協議会会長
12	後楽町町内会 会長	井上 泰明	
13	徳力団地自治会 副会長	高柳 睦子	
14	徳力団地自治会民生委員	池田 恵美子	
15	徳力団地自治会地区福祉協力員	嶋田 牧子	

行政職員（17名）			
16	小倉南区保健福祉担当部長	三崎 利彦	
17	戸畑区保健福祉担当部長	土河 誠	
18	門司区生活支援課長	森本 二昭	
19	小倉南区生活支援課長	熊本 哲生	
20	若松区生活支援課長	吉川 豊	
21	戸畑区生活支援課長	佐々木 淳	
22	門司区生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長	四方田 康	※
23	門司区生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長	中島 寛幸	
24	小倉北区生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長	中山 康弘	
25	小倉北区生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長	林 克巳	※
26	小倉北区生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長	南谷 哲典	
27	小倉南区生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長	舩田 覚	※
28	小倉南区生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長	村田 武彦	
29	八幡東区生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長	泉 清隆	※
30	戸畑区生活支援課 いのちをつなぐネットワーク担当係長	上村 繁徳	※
31	保健福祉局総務課計画調整担当課長	倉知 宏	
32	保健福祉局介護保険課長	今吉 由美	

※備考欄に※印がある者が意見交換テーブルに着く。

オブザーバー			
	(財) 日本生命財団 助成事業部長	中西 茂	
	立教大学大学院 博士課程	大口 達也	

行政職員事務局			
	保健福祉局地域支援部長	阿高 和憲	
	保健福祉局いのちをつなぐネットワーク推進課長	植森 賢一	
	保健福祉局いのちをつなぐネットワーク推進課 いのちをつなぐネットワーク推進係長	中村 順子	
	保健福祉局いのちをつなぐネットワーク推進課 いのちをつなぐネットワーク推進係	池田 衣里	

(1) 開会あいさつ（高橋紘士 コーディネーター・国際医療福祉大学教授）

昨今高齢者の失踪問題が話題になっているが、実は「いのちをつなぐネットワーク」は、いわゆる孤独死の問題を発端とした先駆的な取り組みであります。この人員削減の時代に16名の係長さんを地域に配置し、そして今日ご参加いただいている様々な地域の方々と協力をして、そしていろいろな課題を解決し、政令指定都市唯一の直営方式である地域包括支援センターと連携しながら、いわばハブとしての役割を果たすという一つのモデルを先駆的に提起したと思っております。高齢者失踪問題で世の中の人々が「役所は何してるんだ」という論調になっているんですが、この2年間の「いのちをつなぐネットワーク」の経験は、こういう課題に対して一つの大きなヒントを与えてくれるのではないかと、この研究会の終わりの時点で「いのちネット」の意味を問う世の中の事件が起こっていると思っております。

今日は、経過説明をいのちネット推進課から簡単にさせていただいて、地域の事例報告、後楽町団地と徳力団地からお話をお願いし、民生委員協会のご協力を実施した「いのちをつなぐネットワーク事業」を含めたアンケートの結果の概要を報告いただき、意見交換をしていきたいと思っています。

(2) 経過説明（中村順子 北九州市いのちをつなぐネットワーク推進係長）

本市では以前から、北九州方式という三層構造、小学校区、区レベル、市レベルの取り組みを行い、「年長者相談コーナー」を作り保健師と事務係長のペアで出前式の相談を受ける取り組みを行いました。そのなかで介護保険が始まり、相談機能が民間の方に流れていることから、平成18年に地域包括センターをつくる時に政令市で唯一の直営方式を選択して運営しております。

孤独死を地域の中で一人でも出さない事を発端に共助のしくみを作るために「いのちをつなぐネットワーク推進事業」を平成20年に立ち上げました。福祉事務所で提供している制度やサービスは決められた給付行政なので、市民の複雑化したニーズにピッチリ当てはまらず、どうしても隙間が生じてくる。その隙間を埋めるために、自助共助システムを再構築して、地域福祉ネットワークを充実強化していく事業であります。

「いのちネットワーク事業」の取り組み状況を見ると、対象者の方は、当然高齢者の方が多いので65歳以上の方が約6割を占めていますが、まだ高齢者にいかない40代から64歳の年代の男性も288人おられ、この年代の男性からの相談が多いのも特徴的です。また相談の入り口も民生委員や福祉協力員、自治会など地域の方が多く、連携先としても民生委員、福祉協力員の方が約3割となっています。もちろん行政の関係者同士の連携も多く、その内訳を見ても包括支援センター・統括支援センターとの連携が約4割、それから保護課、生活支援課の他の部署との連携が多いことも数字にも表れています。

(3) 地域からの事例報告

①-1 門司区後楽町団地から（井上泰明 後楽町内会会長）

私が町内会長になった当時はピンチヒッターだったのですが、引き受けてみると町内会の組織自体が破綻寸前で、何とか立て直さなきゃいかんと取り組んでですけど、孤独死問題、長年の高齢

化の弊害などの課題もあり、また規約も行方不明で、区役所の協力を得ましてまず規約書を作りました。それから長年の膿をすっかり出して町内会の再生をしようと、まず人間関係をつくることに取り組みました。お年寄りというのは一人だけではどうにもなりませんので、できるだけ二人で協力して乗り切っていこうと取り組みました。また、色々な同好会ということで絵画教室あるいはカラオケ教室に取り組みをしまして、去年の秋からサロン化ということで取り組んでいます。

高齢化の一つの問題として役員のみならず手不足があります。町内会ってというのは一人が頑張っても仕方がなく、最低でも副会長あるいは会計さんと最低でも三人は役員が要る。役員が、会計や副会長がなり手を養成していく際には、最低限のことで頑張ってもらおうと、今それをやっているところです。自治会活動の担い手養成と活性化、これが今町内会の大きな課題となっています。

【意見交換】

高橋：後楽団地はどのような団地か。

井上：北九州市営団地で、大体 160 世帯、170 世帯ですけど、町内会に入っていない住人も結構多い。4 階建てでエレベーターもなく、お年寄りの階段の上り下りに危険を感じています。

井上：いのちネットの係長との関わりはどのようになっているか。

井上：私のほうは民間でできる範囲内でやって、あとは行政の方でお願いしています。住民の立場でいうと市の行政の保証の有無は重要な信用問題なので、やっぱり行政に頼らざるを得ない。

①-2 後楽町内会との関わりと規約の作成支援

（四方田康 門司区生活支援課いのちをつなぐネットワーク担当係長）

私は 4 月に着任したのでほとんど前任の係長が取り組んだという経緯がありますが、やはり一番は規約が古かったので、新しい規約を作りたいという町内会の思いが大きかったようです。その辺りを前任の係長が案を作って、21 年 3 月から 4 か月かけて会議をして色んなやり取りをしたと聞いております。私が後任となって後楽町の会議にも出席しますが、その度に、いい規約が出来たと皆さん言っておられるので、規約が出来たことで再活性化したのではないかと思います。

もう一つは後楽町内会長から出された今後の課題で、今年度は残念なことに会計のやり手が少なかったため、1 年ずつ棟のなかで回そうということになり、確かにやむを得ずということでしたが、新たな方が役員になり、町内会の有難味や自覚を持つという意味では持ち回りも悪くはないという気もしています。始まったばかりですので、今後どうなるか見ていきたいと思います。

【意見交換】

高橋：社協は 10 年 20 年と地域との関わりが続くが、「いのちネット」の係長は何年かで異動で、10 年ということは絶対ないですね。実際 4 月に着任されての感想などありますか。

四方田：前任の係長が非常に活動されましたので、私はすぐ受け入れられております。前任の係長は非常に苦勞されたそうですが、その苦勞があったからこそ協力体制が整っています。

高橋：井上さんのお立場で、お役所が 2 年か 3 年に 1 回変わるということについてはいかがでしょうか。

井上：私の方で一貫しているため、その流れの中でバックアップしてもらえれば問題ないです。

②-1 小倉南区徳力団地から（高柳睦子 徳力団地自治会副会長）

徳力団地は42年から43年の管理開始のUR都市機構の賃貸住宅で、若者が入ってこないこともあり自治会加入世帯は2,370戸のうち大体1,100戸です。高齢者優良賃貸住宅に改造が始まって高齢者が一気に増え、現在75歳以上が700人近く、65歳以上は1,000人を超えています。

私も役員になって20年以上になりますが、全国組織の全国公団住宅自治会協議会に所属して東京や関西の先進的な自治会活動を学ぶ機会が多く、私たちの先輩もそれに倣って自治会事務所を持っていました。3年前からは機構から、自治会の協力なしでは管理を十分にやってくれないということで、団地の真ん中の集会所の一室を安い料金で借りて、事務局長と事務局員が交替で詰めています。1,100世帯で月々の自治会費は300円、季節の行事は全部単独でやっているの財政的に非常に厳しく、会費収入と同じくらい補助金で賄っているという状態です。ただ事務所があることで、警察や公団、役所よりも言いやすいところがあるということで、住民からのSOSや情報が集中して来ているようです。家賃特別措置制度の激変緩和の手続きが大変で、10数年前に区長さんと相談して自治会が全部委任を受けて代行するようになったので、そこで高齢者の実態に触れるようになり、高齢者の方々も自治会を本当に頼りにするようになりました。

ところで、高齢者が多いということはどういうことか。先日は家族から見放された男性が団地で一人暮らしは無理だということで、統括支援センターや地域包括支援センターの方、ケアマネジャーと相談して、軽費老人ホームの見学から荷物の搬入までお手伝いいたしました。また、今年も1月3日にやっと入院させた爺ちゃんが亡くなって、お別れの会を全部済ませて焼場に行って遺骨にするまで三日かかって、いのちをつなぐネットワークの係長に事前に相談していたので遺骨を生活保護課の係長さんに預かっていただくことがスムーズに出来たんですけども、以前からこういうことを相当苦労しながらやっています。民生委員も私も本当に大変で、自分の都合や体調は全く関係なくSOSや連絡が来たら飛んで行かないといけない。

そういうなかで、大家である都市機構とは色んなことで交渉を続けていて、高齢者を巡る話し合いの輪にも入ってもらって、高齢者の巡回相談を5、6年前に始め、月に1回団地の管理事務所に高齢者対応の相談員を派遣してもらい高齢者相談会と称するふれあいバザーをやっております。また、本社にも私たちが毎日振り回されている状況を伝えるなかから、昨年10月から管理事務所で生活支援アドバイザーが高齢者の相談を受け付けています。

また、今年から入居の際に聞く緊急連絡先以外に、鍵の預け先、介護保険やかかりつけ医などを「あんしん登録カード」に書いてもらい管理事務所で保管して、夜間休日は自治会が活用することを始めました。4月からは希望者に、生活支援アドバイザーが毎週電話をかけて、出なかつたら私たちが安否確認ができるまで連絡を取り、翌日まで連絡が取れなかつたら機構から緊急連絡先に連絡し、所在が明らかになるまで追及していくことを今やっているところです。

また、行政とも関わって、約3年前から地域包括支援センター、昨年からのちネットの係長にも出ていただき、都市機構、民生委員、自治会、団地の中の診療所の先生も交えて、話し合いの場を持ちました。すぐ名刺交換して、その後は「この人は大変だ、介護保険につないであげた

い」と思ったらすぐ地域包括支援センターにお願いすることが出来ましたし、民生委員が地域包括支援センターや診療所に往診をお願いしやすくなったなど、対応がスムーズになってきました。

最後になりますが、どこまでやったらいいか、ということ。先ほどお話ししたように、私たちにはお盆もお正月も夜間もない。本当にどこまでしたらいいんだろうかと。高齢者優良賃貸住宅に最近入居して来る人たちの状況ですが、入居したとたん、次の家賃が払えないとか、もう二度と親族が現れないとか、中には入居の手続きは不動産会社がやったようなことがあって、その後はどうなるかっていうのは目に見えてまして、今私たちは都市機構に対して、生活支援アドバイザーさんが居るんだから、入居後1か月後くらいに、どんな暮らしぶりか、介護保険や生活保護につないであげないといけないか面接調査をしたらどうかと問題提起をしているところです。

先日、近くの病院に行きましたら、徳力団地は身寄りのない高齢者を助けるシステムがあると言われたのですが…いえいえ出来上がってないんです。事務局長は1日7、8時間詰めて、時には夜も休みもない状態で月5万円。事務局長は何時間居ても時給500円を2時間分しか出せない。私はほぼ毎日自治会事務所に詰めるか高齢者のところや役所や機構に行っている状態で半年で副会長手当含めて約2万円と毎月5千円の緊急連絡手当をいただいるが、これでは次の人につないでいけない。でも一番気づいてあげられるのは地域の人間なので、頑張っているところにもっと光が当たって、色んな手立てや支援があれば、次の人にもつなげられる、それこそ本当のシステムが作っていけるんじゃないかなと。どうしていいかいろいろと教えていただければ助かります。

②-2 小倉南区徳力団地自治会等との連携による高齢者支援

(舩田 寛 小倉南区生活支援課いのちをつなぐネットワーク担当係長)

孤立死予防については、徳力団地の報告にもありましたように自治会、UR、民生委員、団地内の診療所と情報を共有してサービスが必要な人を見つけていこうと話しているが、診療所の先生が入っていることが他の団地と違って大きい。「あんしんコール」というURが始めたサービスで、実質は自治会の皆様に訪問に行っていたが、耳が遠いとか電話が鳴ってもなかなか気づかないので、来ていただくのもご足労で悪いし、という方がいらっしゃる。そういう方でも診療所には通っていて、先生から、自治会やUR、また民生委員に話して訪問をお願いしたいと話してくださって、ご本人さんからお願いするようなかたちで同意が取れば、支援される皆さんが訪問して日頃の安否確認のときにどういう生活状況かというのを確認できる。こうしたことも、診療所の先生が入っていることが大きいと思います。また町内会に入っていない方でも老人クラブや老人会などに入っている方もいるので、支援、協力していただける団体が増え、情報が共有できればできるほど、孤立死予防の取り組みが進んでいくのではないかと思います。

徳力団地では地域の問題は地域でできるだけ解決しようとされていて、非常に行政にとってありがたいことだが、地域では地域の限界があって解決できないものがあるので、先ほどの遺骨の問題等の難しい事例が上がってきた時はこちらの方にご相談いただいて必要な窓口につなぐ、また高齢者の問題なので地域包括支援センターと協力連携しながら問題解決に努めるような活動を

行っています。また他の関係団体でもURとも適宜情報を取り合っていて、団地の方で言動が怪しいと私に連絡がありましたが、URでその方を把握できていて日常も問題なく、きちんと自治会と見守りできてますので出てきていただく必要はありませんよ、と電話で解決したような例もあります。このような関係団体と連携する取り組みを、できれば小学校区で広げていきたい、そのようなかたちでコーディネートしていきたいというのが私の今の気持ちです。

【意見交換】

高橋：いのちネットの係長が出来て、行政との関係が変わったとお感じでしょうか。

高柳：機構とのやり取りは非常に慣れてきましたが、行政にお願いすることが出来てなかった。介護保険が始まった時に、介護保険課と自治会で話し合いをしたことが1回ありました。その後家賃の特別措置を取り組み始めた時に、たくさんの方を介護保険や生活保護につなぐ必要がありました。生活保護の手続きに行ったら、以前は5回連れて行ってやっと申請用紙をいただくようなことがあり、面接の方が嫌な顔をすることもありましたが、今はそんなことないです。やっぱり地域包括支援センターが出来てすごくお願いしやすくなった。車いすで2階に住んでいて、救急車で病院に連れて行きたいが下ろせないと相談があった時も、すぐ地域包括支援センターの方が飛んできてくださって救急車を呼んでいただけたとか。いのちネットの係長にはゆっくり話を聞いていただき、すぐ動い下さるので、スムーズに動きやすくなった。

高橋：いのちネットの係長の活動を事業と呼ぶと、その意味が少しずつ見えてきたと思います。後楽団地の報告によると、知恵袋的な役割を果たしたようです。それからつなぎ型の活動が多い。

舩田：もちろんケースワーク対応というのもありますし、うちの町内にもこういうことがあるということで、それが波及効果になって、この人がこうなった時は福祉協力員などが役割としてどうする、というようなことが町内の動きが出てきたところもありますし、また校区の自治会、自治連合会ははじめ、民生委員児童委員協議会、社会福祉協議会の各関係団体の会長とお話しして、従前よりも出来るだけ情報を共有した方がきちっと対応が出来るということで、出来るだけサービスが必要な人に引き継ごうと、そういう取り組みをしている時間が多い気がしています。

高橋：小倉北の場合は町会自治会とのつなぎは、土地柄が違うというふうに想像するんですが。

林克己（小倉北区生活支援課いのちをつなぐネットワーク担当係長）：私は小倉北区しか経験したことがないですが、困難事例や一筋縄ではいかないケースが多いと聞くことがあります。

高橋：どこの町でも地域は多様なわけで、その中で活動の意味合い、いのちネットの意味合いが色んなかたちで違うと思いつつ、そこら辺のことは大きな課題とっております。

（4）いのちをつなぐネットワーク事業についての民生委員アンケート調査の概要報告

（村山浩一郎 福岡県立大学社会福祉学科准教授）

今回のアンケート調査は市で平成19年に実施した民生委員調査との比較も兼ねているので、調査項目は市と一緒に作成し、今日はいのちネットに関わる部分を持って参りました。今年の7月上旬に実施し、調査対象者数は1,512で本市の民生委員全数が対象で、回収率は61.7%です。

民生委員児童委員協議会の方々に大変お世話になり、どうもありがとうございました。

まず北九州方式の地域見守りシステムについての評価は、プラスに評価されている方が約 6 割という結果です。次に、見守り活動される場合の協力先については、近隣の民生委員の方、民生委員同士、二番目は社会福祉協議会のふれあいネットワーク事業の福祉協力員、気になる世帯の近くにお住まいの住民の方、町内会・自治会の役員の順になっています。行政のほうもいのちネット、地域包括などが 50%ということになっています。今後連携ができればいいと思われる機関は、現状で連携しているところは高い数字が出ていますが、注目すべきは警察、消防は現状ではそれほど高くはないですが、今後の連携先としてはかなりあげる方がいる。また民生委員の定例会以外に気になる世帯に関する情報交換の場が地域の中にあるかを尋ねたところ、あると答えた方が 8 割強で、圧倒的に多く、具体的にはふれあいネットワーク事業の連絡調整会議が一番多くて 46.8%、あとは会合等ではなくて個別の連絡によるという回答も 4 割近くとなっています。

次に、いのちをつなぐネットワークの取り組み開始後の民生委員活動の変化については、活動がしやすくなったとの回答が約 6 割から 7 割と評価されています。具体的には、活動しやすくなったとの回答者の 8 割の方が、困ったときに連絡・相談できるので安心して活動ができるようになったと答えています。ここから、いのちネットが出来たことで民生委員に大きな安心感を与えていると見て取れます。いのちネット事業が始まって良かったと思う点は、会議など地域に来てくれること、困った時に相談に乗ってくれる点などが挙げられています。

北九州方式の地域見守りシステムに対する評価と、情報交換の場の有無を、クロス集計をしました。見守りシステムが機能していると答えている方は、情報交換の場があると答えている方が多く、情報交換が地域の方との連携が取れている、あるいは情報交換の場を持っているという方は見守りシステムが機能しているとお考えだということがわかります。また、北九州方式の地域見守りシステムに対する評価と、どこで見守り活動を行う際に連携を取っているのか、クロス集計を試みました。そうしたところ特徴的なのは、機能していると答えた方はふれあいネットワーク事業の福祉協力員との連携が取れているという回答が多いです。北九州市の見守りシステムを考える場合に、民生委員とふれあいネットワーク事業の福祉協力員の連携が、一つ大きなポイントになっている。その点にいのちネットの事業が、どうつなげていくことができるのか、ということが一つ大きな課題になっていると感じました。

(5) 意見交換

① 年長者相談コーナーにおける取り組み（一広伸子 西南女学院非常勤講師）

平成 5 年に年長者相談コーナーは高齢化対策の地域福祉の一つの柱として置かれてきましたが、今までのやり方を 180 度転換する取り組みでした。一番目の特徴は出前主義ということで、協働体制が出来たことがあります。二番目には、総合相談、困ったことは何でも来て下さい、ということで色んな相談が来る。例えば、隣ともめてるとか、銀行で認知症の人が怒鳴っている、車いすで最後の旅行に行きたい、とか。それから、チームで考えるということで、そうなれば目標を立

てて役割分担がある、その要の役はやるが、あくまで黒子の役割を徹底しろと言われました。そういうことを通して多様な問題が出て来て、認知症の問題やケアシステム、法律問題など広がって三層構造の推進協議会やふれあいネットの方に本当に助けてもらいました。弁護士、郵便局と銀行、警察と一緒に認知の人を支えるようにどんどんサービスのすそ野が広がり、住民の方も一緒に動いて下さるので、情報が360度から入り早めの対応が出来たと感じております。結局何が生まれたかという、地域と専門化集団が協働の意義をお互いに学びました。これがないとブラックボックスというか、隙間に気づけなかったと思います。隙間は完全にはなくならないですけど、リスクを減らすことができたと思います。

今回のいのちネットの方のヒアリングをさせていただいたが、年長者相談コーナーと同じような波及効果が出ている、それに心配しているところも多いと思いました。いのちネットの方も地域にどんどん出て行って、地域の問題が分かるし、自主活動のきっかけを提供し、アドバイスしている。私も経験しましたがけれども、情報は人を動かし、それから若い人も育つ。それからポイントは自主活動、自分の地域を自分たちで見直すんですね。それから行政がバックアップしますよって言うものですから、自由に自主的に動けることが起こってきたと感じました。そういうことをやるからこそ、もっと力が出て、それは地域力につながるばかりではなくて、働いて活動している方の達成感につながる。その人たちが生き生きすることがまた周りに影響を起こしていくっていうことで、たくさん「ええっ」と思うような動きがどんどん出て来る。住民の力ってすごいということも学ばせていただきました。地域に飛び込んで一緒に考え悩むことをやっているから、人間関係が出来る。いのちネット係長は断らないので、そういうことが広まっていくと気軽に行けて情報も上がってくる。だから情報が双方向になり、毛細血管のような働きをしていると思いました。いのちネット係長のヒアリングと自分の経験も合わせて、自分たちの校区を自分たちの手で良くしていくという力を、担当者の係長たち今は眠ってる地域でも信じて動いてるっていうのをすごく思いました。そういうことを一つの本望に意志を高く持って誇りを持って活動してらっしゃることに感激しました。

最後に、年長者相談コーナーの取り組みで不十分だった点のうち一つ挙げますと、この仕組みを維持することが目先の成果ではなく将来の地域福祉にどうつながっていくのか、それから地域の方の協力で起きてきた協働の芽を、どう支え育て合っていくことがどんなに重要なのかという将来を予測する力がなかった。ですから今、いのちネットの活動を約2年やってこられた、いろんな苦しみながら地域と一生懸命協働しながらやってこられた貴重な結果をまとめて、今後の事業の方針、施策に活かしていくことこそが、この高齢化問題を抱えて何とか幸せな老後を提供していきたいという北九州にとって貴重な財産になるのではないかと考えています。情報の取り扱いも含めて、市としては是非取り組んで欲しいというのが私の願いです。

② 高齢者支援における個人情報の取り扱い（小林勤 北九州市民生委員児童委員協議会会長）

私たちがいのちをつなぐネットワークと協力している中でいろいろな問題があるんです。というのは、非常に出来て良かったんだけど、この社会というものが全部が善人であるってということはないです。ところが年長者の皆さんには、流行っている悪徳商法に対するのと同様、我々やいのちをつなぐネットワークの方々に対しても非常に色眼鏡で見る点が多い。我々が訪問しても1回目では絶対開けません。そういう点で我々苦労しております。

またいのちをつなぐネットワークの方々も7区に16人配置されて各地区の会議、それから各地区の会議と南区の会議、それから場合によっては市の会議に出席していただいております。実は昨日東京で会議に出席しましたが、北九州市はその点非常に進んでいると感じました。従って、今後情報というものが非常に大事だけど、また個人情報というのも、これは私は一番問題がある点じゃないかなと。悪いところだけ個人情報が出てきて、我々が突っ込もうとすると、まず個人情報というのが出てくるので、これから皆で話し合う機会をどうにかもって、地域と住民の方々にも浸透していくべきだと思います。

【コメント】

森本佳樹（立教大学コミュニティ福祉学部教授）：去年、年度でいうと一昨年度かもしれませんが、北九州で民生委員対象に個人情報の研修をしまして、3年くらい前にも1回やって、計2回しています。ところで、私は横浜市の地域福祉計画の推進委員会の委員長をしているのですが、その検討過程で、個人情報をどう考えるかという話を詰めていく中で、政令市が個人情報についてどのような取り扱いをしているというのを全部調べました。結果としては、北九州が一番「甘い」のです。民生委員の活動や福祉協力員の活動に関して、市のほうの判断で大胆に個人情報を提供しているわけです。他の政令市はかなり厳しく、災害時要援護者の名簿も同意を取らないで出すわけにはいかないというかたちです。その意味で、北九州市とは逆になっているような気がします。だから、小林さんのように、北九州が固い、と言われると、どうしたらいいのかと考えてしまいます。ただ逆に無条件に出すことが決しているわけではないし、情報を持っているからといって、母子家庭のところに民生委員が、「あなたのところ、母子家庭なんだってね、聞いたよ。」という形で行って、人間関係が作れるか、信頼関係が出来るか、ということもあります。こんなやり方では人間関係はなかなか出来ないわけですから、そういう意味ではどちらが先かという、活動していく上での信頼関係がないといけない。例えば今、私が岡田さんに、「岡田先生、いま歳いくつですか」と聞いたら、ひよっとしたら教えてくれるかもしれないわけです。ただ例えば、今日初めてお会いした高柳さんに「いくつですか」と聞いても、まだ信頼関係が出来てないから、教えてくれないかもしれないわけです。そういう意味では信頼関係があれば相当個人情報というのは得ることができますし、ハードルをクリアできるところもあるわけです。したがって、まず制度があって、それがガチガチなので出来ないということではなくて、順序としてこの人を支援したいという時に、では自分との間でどういう信頼関係を作れるかということから入っていくと、その部分では結構クリアできる場所があると思っているので、あんまり強くこだわっ

て、そのために動けなくなると考えないほうがいいのではないかと思います。とりわけ個人情報保護法でいえば、例えば、ここにいる市役所の人と社協の人以外、ほとんど個人情報取扱事業者ではないわけですから、民生委員も取扱事業者ではないですし、1,100世帯くらいの団地の自治会でも、5,000人の名簿はないと思いますから、取扱事業者ではないので、個人情報保護法の枠組みで考えるとおかしなことになってしまいます。要するに近所のおじさんおばさんがいろいろな情報を持っているというような話のレベルと、あとは倫理の問題とか道徳の問題、つまり、土足で人のところにズカズカ入ってきて、お宅こうなんだねという話、そんなことはもう大昔からやってはいけない話なので、そのことを気をつけていれば個人情報保護法というのはそれほど気にすることではないのではないかと思います。

③ ふれあいネットワーク事業といのちをつなぐネットワーク事業との連携

(福丸清生 小倉北区社会福祉協議会会長)

私は社会福祉協議会の活動をやっておりますので、まず平成5年から市の社会福祉協議会が各校区で進めているふれあいネットワーク事業を基盤として地域包括支援センター、いのちネット事業が進められてきたと解釈しています。現在6,600人くらいの福祉協力員が各校区で活動しているが、いのちネット、包括支援センターが主に高齢者世帯を対象に活動し、ふれあいネットワーク事業は、障がいがある所帯、単身で子育てしている人を含めて色々な事業を行っております。

小倉北区の社協、また市の社協や校区社協の活動で感じたことですが、地域の福祉力が低下している。まず町内会の加入率が非常に低下し、平成14年の83.9%から21年には74%と約10ポイント下がっている。それから地域を支える人の高齢化で後継者が非常に不足し、個人同士の支え合いの力も、家族内の支え合いも非常に希薄になっている。マンションのオートロック化で非常に活動しにくくなった。とにかく町内会に入ってもらおうと、いのちネットの事業の人と活動しています。私が住んでいる今町校区は、80%が5階建ての市営高層住宅に住んでいて限界に近い棟があり、今度初めて買い物を手助けしようと朝市を開きます。また引きこもりの人とも、市営住宅の空き部屋を借りてサロンにして、ワイワイガヤガヤ出来ればと思っております。

ふれあいネットワーク事業は、今まで上手くいっていますが、その中で自治会に加入していない、声をかけてもなかなか出てこない人を、いかに救うかが課題だと思います。いのちネット担当係が出来てから地域の福祉のいろんな関係が非常にやりやすくなったと評価しています。私よく、いのちネットは、野球で言えばヒットだと言うんですね。これからのいのちネットとふれあいネットワーク事業が連携しながら、地域で有効に支援していく必要があると思っております。

④ いのちをつなぐネットワーク事業と地域のネットワーク

(泉清隆 八幡東区生活支援課いのちをつなぐネットワーク係長)

最初の頃はふれあいネットワークといのちをつなぐネットワークはどう違うか、と地域に出かけた時には言われておりましたが、私個人としては、役所の中に居る時は地域のネットワークを

背負って役所の中で各課、保護課とか、いろんなところに行って連携をする、地域に行った時は役所のネットワークを全部背負って地域に出ていく。だから保護課の話であろうが何であろうか「あの人に言ったら区役所の全体に話が伝わるけえな」とイメージをしてもらえるようなかたちで仕事をしております。そのために各区、毎月私たちが主催で区役所の中で福祉事務所関係全部集めて、毎回いろんなデータを出して会議をして、とにかくいつも話をする。地域に出て行った時は民生委員さんの話を区に持ち帰って伝えると、そんな感じで一応ネットワークと考えています。

八幡東区で高齢者緊急時あんしん事業ということで「あんしん携帯カード」をやりますが、うちが高齢者約2万3千人分用意し、民生委員と地区社協、校区社協の皆さんと連携しながらこれを配って欲しいという事業を、約半年前からずっと詰めて、ようやく今度スタートします。単にちっちゃいカードを配るだけじゃなくて、カードを配る時に2万3千か所でそこで民生委員、福祉協力員等々が、配る人を中心に集まって、ちっちゃいネットワークが2万3千か所分できていけばという願いで事業を進めています。当然いろんな問題が出てくると思いますが、その問題を見つけるのも事業の一つの目的だと思っております。その中心になっているのがまちづくり推進課で、まちづくり推進課がこの事業をすることで区役所の中の連携にもなるし、地域の中の連携にも加わるのではないかとということで今進めているところです。

⑤ 高齢化率で20年先をいく地域の活動から見えること

(芳賀茂木 自治会・まちづくり協議会会長)

政令都市の中で全国一高齢化率が高い北九州市、その中でも八幡東区が7区の中で一番高い。八幡東区の中でも一番高いのが我々の地域で、35の町会、3つの自治会で構成されているが、35町会の中でも既に高いところは60%弱くらいの高齢化率で、しかも地形的に非常にハンディのある、河内貯水池から流れる川の両側の急傾斜地域に位置しています。今年の3月現在で高齢化率が37%で、これは北九州市の八幡東区が20年後に到達するであろうという数字です。従って我々は20年前に経験していることが、全てつながってくるのではなかろうかと思えます。

コミュニティの維持のために、いろんな事業をやっています。その中で北九大の橋原先生からお誘いがあって実態調査をやり、65歳以上の独居の方々350人の聞き取り調査をしました。住んでいる方々全部に協力していただくため、その結果をテレビや新聞報道でかなりの情報を伝えることができ、関心はかなり上がって参りました。そういうことを一生懸命やっているが、去年は2例の孤立死、孤独死が発生し、今年の4月にも発生しました。その顕著なところは、訪問拒否をされた方々は誰が見守るのか、町内会にも入らない60前の男性の一人暮らし、こういう方々は民生委員の訪問のネットからもこぼれる。また、予防をどういうふう地域でどう仕組みづけをしていくか。いのちネット係長16人で本当に賄えるのか。行政としては仕組みづくりをもっと長期的に考えていただく、この役割が包括支援センターだと思うが、なかなか一般の方々、町会長にも伝わっていない。もっと柔らかく分かるように伝えていただきたい。

八幡東区の社会福祉協議会の会長職もしているが、同じ地域の中でもすごく温度差がある。こ

れを平均するような仕掛けがないと、なかなか福祉行政は浸透しないのではないかと。しかも高齢化が非常に進んでいるから後追いになってきて大変なことになるのでは、と危惧しています。是非行政で工夫して、デコボコがある7つの地域と地域内の温度差を少しでも均し、これだけは絶対していただきたいところを補完していただくと、我々も大変やりやすくなっていくと思います。

【意見交換】

高橋：ありがとうございました。今、16人で足りるのかというご発言がありました。他の区は二人配置だけれども、戸畑区は一人配置ということでコメントをお願いします。

上村（戸畑区生活支援課のちをつなぐネットワーク係長）：4月に私変わったんですけども、引き継ぎも十分に受けてないので、結局資料を見たり、他区の係長の話をつきながら、ということがありました。全区回って先輩係長から活動状況を伺うなかで戸畑区について考えるときに、やっぱり複数配置区は相談しながらというのが非常に羨ましい。私は生活保護課の経験があるので、個別対応はある程度できていると思うが、地域の皆さんとの関係づくりは、人が変わるとまた一からということもあるので、今つながりを築きつついろんな地域の状況を把握したいと考えております。

高橋：この機能のノウハウをどうやって行政の生活支援行政とか地域支援行政のなかで形にしていくかというのはネクストステップを考える人にとっては非常に大きなテーマだと思います。

⑥ マンション管理組合による居住者支援活動の実践（豊枝章 マンション管理組合理事長）

わがマンションでは、私が理事長になった19年まで居住者のコミュニティ活動はほぼゼロでした。これでいいのかと考え始めたのが19年の12月の臨時総会で、まずコミュニティ活動をやろうと管理規約にうたいこみ、臨時総会を開いて承認をいただきました。大体マンションの管理組合というのは、建て物を主体に見てきたのが今までの習わしで、これにコミュニティの話が急に出てきて、さてどうするかと足もとを見ましたら、自治町内会がうちの中に一つあり、老人会が子ども会に代わって生まれました。民生委員がいることは早くから分かってましたから、この辺と話し合いを始めたのが19年の中ごろからです。その結果自治町内会は内部に向けたイベントはゼロに近く、福祉協力員は全く何もしていないということでした。それから老人会も50名の会員でコミュニケーションはいいが、友愛訪問をどうしていいかわからないで、町内会長や民生委員との話し合いも続けていない、という実態がわかりました。その中でも驚いたのが民生委員の動きで、約243名を預かってるようで、その半数がうちのマンションに住んでいることがわかりました。民生委員の動きは大変頭が下がる思いで、今後とも大事にしていきたい。この間、業務委託した管理会社の管理員と話し合っ、毎日2回全戸を見回り、わずかな気づきを大事に今も続けております。

20年2月に北九州市の孤独死の問題があった際に市の保健福祉局の主催で講演があって、真っ先に聞きに行った。うちのマンションの初めて実態調査を行い分析をしたら、やはり31.2%の高齢化率で市よりも6.4%高く10年後には間違いなく50%を超える現実が見えてきました。こう

ということが分かって、まず情報をたくさん出そうと玄関ロビーの大きな掲示板をフル活用しています。

平成 21 年の定時総会后、今年度はコミュニティ形成に関する事業を具体的に推進しますと言い切って、いのちをつなぐネットワーク事業について係長に話をしてもらって、終わってアンケートを取ってみてホッとしました。管理組合が何でこんなことをするという意見は一つもありませんでした。それ以後 21 年 6 月に、私と町内会長と老人会長と民生委員の 4 名で、高齢化対策を検討する会として協働会議を開きちょうど 1 年経ちます。町内会は約 70%の加入だが全戸を見るのは管理組合の仕事ですから、私の方が情報をたくさん持っております。協働会議の成果物としてこの上期は毎月 1 回の健康体操、高齢者対象の健康体操、出前講座など、今までと一味違う引出しを作っております。そこに来られたらゆっくりお話できますから、いろんな情報を取ることができます。最後の詰めは出来ておりませんが、高齢者の定期訪問、民生委員、福祉協力員による見守り活動と、老人会の友愛訪問を具体的に結びつけていきたいと思っています。

最後に目標ですが、マンションの管理組合の一番大きな問題は、資産価値を落とさないように、逆に上げていくということだと思います。高齢者が安心して暮らせるマンションを目指して、居住者による居住者のための支援活動推進を継続していきたいと考えています。

【意見交換】

高橋：マンションはアプローチが大変なので、その辺のことも含めてコメントをお願いします。

林：私の担当校区にはマンションが少なく、豊枝さんのところで話してくれと言われて現場を見ようと黙って行ったところ、入って玄関に部屋番号と入居者の名前が全員入っていました。これは見守りがやりやすい。今オートロックのマンションがあるが、見守りということでは豊枝さんのマンションは名簿が空白にならないよう、いのちネットとしてはそう願っております。

⑦ いのちをつなぐネットワークは“インターネット”

(森本佳樹 立教大学コミュニティ福祉部教授)

北九州だけではなく他の都市でも、民協とか社協、あるいは連合町内会のような組織とか老人クラブとか、隣近所の人を気にして機会があれば助け合いをしてもいいかな、と思っている組織は既に相当あると思います。ところがそれが上手く結びついていない。また、そういう人たちは専門職ではありませんから、何か非常にシビアな話になった時にしっかり対応してくれる専門職のところ上手く結びついていかなかったというようなこともあったわけです。いのちネットというのは、それらの問題、つまりネットワークの問題を、専門職なりあるいは権限を持っているところにつなぐという意味で大きいと思います。この前いろいろお話を伺ったら、いのちネットの係長たちは、私たち自身何か権限を持っているわけじゃありません、というようなお話もされておられましたが、実は役所の権限があるところにつなげられるわけで、そういう役割というか立場が出来たことで、非常に流れがスムーズになったのではないかと思います。これは高橋先生からの受け売りなのですが、国の介護保険の検討をしている部会の会長などをされている大森

彌先生が、どうも日本語には横という名前がつく言葉にろくな言葉がない、例えば、横恋慕とか横着とかですが、ネットワークというのは横につなぐわけだから、どうなんだろう、というようなお話をされたということです。それで大森先生の話聞いて、広辞苑で横という文字を見たら、横という文字自体に「正しくないこと」という意味があったのです。だからそういう意味では、我々は、今まで正しくないと思われてきたことをしようとしているということで、だから面白いのかなって。あんまり真面目に正しいことばかりやっていると面白くないのかもしれないな、とも思いながら、やっていく。つまり、横につなぐというのは日本の社会の中では今まであまりやってはいけないとか難しい話だったのだと。それがさつき泉さんの話を聞いていて分かったのですが、いのちネットというのは具体的にネットワークの構成員を個別に、例えば老人クラブのネットワークとか、あるいは社協のふれあいネットワークのように、個々の構成員を持っているわけではないわけです。ところが今言ったような組織やその構成員が全部つながってきているという意味では、いのちネットというのは「インターネット」だったのだということが分かったのです。つまりインターネットというのは、いろんなネットワークをつなげるネットワークということで、インターというのはそういう意味ですね。International が国際的、Interdisciplinary が学際的と訳したりしますが、いのちネットというのはそういう意味で、インターネットだったのだということが分かりました。ただ、インターネットのノードというか接続するところ自体が、先ほどから出ていたように、担当者が変わってしまうと脆弱になる可能性があるというようなことがあって、それは一つの大きな課題だろうと思います。それから、これもいくつか出ていましたけれども、自治会に加入していない人はなかなか見つけられないとか、ふれあいネットとか、そのほかのいろいろなネットワークも、高齢、介護、障害という現に何か困りごとを抱えている人に偏りがちで、もちろんそこは大事ですが、本当に引きこもっている人はなかなか見つけられない。しかし、そういう人が例えば医療のケアを受けていたり、あるいは生活保護を受けていたり、他のことで公的なサービスを利用しているというつながりを持っていたりすると、今度は役所のほうのネット、これも「インターネット」の一部になるはずですが、そこから引き出せるようになるのではないかな。これもインターネットであることのメリットといえるわけです。個人情報のことがあるので、簡単にはいかない難しい部分もありますが、そういうことも含めて「インターネット」かなあという気がしました。そして、そういう機能を持って地域のネットワークとの信頼関係が出来ていけば、担当者の異動があつてノードが切れそうな時に、前のやり方はこうだったのだよと、地域のネットワークがそれを示唆し作っていくようになる。この仕事は本来担当者の仕事なのだけれど、それが地域のネットワークの結節点になっていて、この地域ではこうして作ってきたのですよと、逆に新しく来た係長に教えられるようになってくると、継続していくのだらうと思います。だからそういう意味では、いろいろな自治会の方、団地だとか社協だとか、活動をずっとやっていくと、そこにはその地域の色合いが出来てきて、新しく誰が来ても大体その色合いでそこでの役割が果たせるようになってくるのかなと思いましたし、そういう意味では、ものすごいことが進みつつあるなあという感想を持ちました

【意見交換】

高橋：今のインターネットっていうキーワードについて、レスポンスをお願いします。

阿高和憲（保健福祉局地域支援部長）：我々職員の間でも、今のやり方では駄目だと、例えばいのちネット事業の指針となるマニュアル的なものを作らないと駄目とか、個人情報の取り扱いをどうするかなど、様々な議論がありました。役所の組織は何でも、組織を立ち上げて事業をスタートして、常に見直しをする必要がありますが、いのちネット事業や地域包括を来年度に向けて、今いろいろ考えてます。例えば社協の動きにもっとつなげる必要がある、ラインで対応するということも必要なのかもしれないけど、今までのようないのちネット担当係長が地域に入って行って、そこで作り上げるものも無視できないことも今日教わった気がします。

⑧ 地域包括支援センターといのちをつなぐネットワークの連携と役割分担

（中村貴志 福岡教育大学教育学部教授）

今日のお話で、いのちネットの係長は坂本龍馬のような、あまり捉われず自由に動くところに本当の味がある。エールを送りたいと思いました。一方地域包括支援センターは、北九州市の場合直営方式で、そこで市民の方には安心感があり、責任がしっかりしてるところに良さがある。それから地域包括支援センターがあることで相談しやすくなった部分にも意味があると感じています。現在の状況としては、段々とネットワークの構築が進み、総合相談の窓口としての機能も果たし、相談件数もある程度増えて、独居の高齢者へのアプローチも多少前年度から比べ増えているので、現在の人数に対しても適応できるようになっている。その他介護予防事業に対する対応や高齢者虐待、権利擁護にも対応している部分があります。

課題として、近々の専門委員会で出た話題としては、三職種（ケアマネ、保健師、社会福祉士）の専門性や連携の課題です。それからのちネットとの連携の問題で、いのちネットワーク推進課の中に地域包括支援センターの問題もあり、地域包括支援センターの立場で議論していると、いのちネットがどう動いているかあまりよく分からない。現実問題どう組んで地域で動いているのか、もっと事例的でも学び合いたいと思いました。専門性と連携が特に今重要になっているのが、北九州市の中でも高齢者の方の死亡事故等、あるいは困難なケース、認知症に精神疾患が絡んでいる、あるいは虐待など非常に難しい問題がある。こういうケースでもいのちネットと地域包括支援センターの専門性を生かし連携して対応するような事例が多くなってきているのではないかと。それから将来的には子どもから高齢者、障害がある方を地域包括支援センターが担うと、やはりいのちネットとの関連性は非常に出てくる。先ほど横の連携の話も出ましたが、横と縦を織ってきれいな布として、地域をまんべんなく支えるシステムが必要だと思います。

⑨ いのちをつなぐネットワークの課題

（山崎克明 北九州市社会福祉ボランティア大学校長）

いのちネットの活動の課題を考えると、まずはいのちネットの情報や成果が市民にちゃんと届

いているんだろうか。例えば保健福祉局の一調査を見ても、いのちネットを知っている市民が 1 割、聞いたことがあるを含めても 5 割となっている。特にいのちネット活動の出発点として孤立死の問題があるが、孤立死がどの程度食い止められているのか、発生した場合そのケースごとにその原因をきちっと究明して予防策を検討していのちネット活動あるいは福祉ネットワーク活動にきちんととつなげていくのか、そのあたりが気になることです。

それから、いのちネットの活動全体に関わることで、地域資源が課題の解決に向けて本当に有効に活用されているのか、ということです。今日のお話では地域の中の民生委員、福祉協力員等々との連携がずいぶん上手くいっているという係長からのご報告もありましたが、やはりデコボコがあると思います。ふれあいネットワーク活動をしていると校区地区の社協との連携にしてもうまく機能していないところもあり、そういうところは地域全体としての福祉の力が落ちているというようなところも見受けられる。しかしそれだけではなくて地域にはもっと多様な地域福祉に関わる資源があります。そういったものが本当に有効に活用されているのか、あるいはそういうものと連携を取って問題解決に当たっているか、あるいはその対応する方法についての検討の材料にしているのか、というようなところにもう少し検討の余地があるように思います。

それから大きな問題としては、いのちネット担当係長は、お一人でなさっている、そしてその仕事の多くがソーシャルワーカーとしての仕事に振り回されている。本来の係長の仕事は地域の様々の資源をコーディネートして地域の問題解決に当たるということではないのか。地域の様々な資源を有効にネットワーク化して問題解決に当たる、コーディネート役というのが重要で、そのためにも様々な地域の福祉資源を有効につなげていくということが大事ではないか。また公務員ですからどうしても 3 年ごとの人事異動がある、これが継続性の問題としてどうか。やはり私は係長のポストはかなりの専門的な能力を要するので 3 年ごとというのは短い動きであって、少なくとも 4~5 年はこの仕事を継続して続けて、そして次の担当者との間には、せいぜい 3 か月なり半年なりのタッチゾーンが要るのではないのか。それともう一つは係長のもとで一緒に働くソーシャルワーカーが要るのではないのか。ボランティアの人たちの協力も非常に大事ですけども、それ以上にそういう人たちと共に働く専門の能力を持った人たち、ソーシャルワーカーが一人の係長に対して二人ないし三人のソーシャルワーカーがいて、そういうところで地域の様々な人たち、ボランティアの人たちと協力して地域を作り上げていくことが大事なのではないかと思います。もっと実効性がある現実的に機能するようなシステムを作るためには、やはり責任を持ってこの問題に対応できる常勤の人員を、16 人の係長だけではなくてプラスアルファ、ソーシャルワーカーがその倍くらい配属されることが必要だと思います。

(6) まとめ (高橋紘士 コーディネーター・国際医療福祉大学教授)

将来のいのちネットのあり方を考える上で、貴重なご意見をいただいたと思います。本当はもう少し、ワンラウンドやらないと議論は広まらないなあというのが正直の私の感想ですが、一つの結論を出すための大変大事な切り口をそれぞれのお立場でお出し頂きました。今日のセッション

ンをきちんと整理をして、まとめていきたいと思ひます。

先ほど話にも出ましたけど横に動くという仕事のスタイルというのが実は確立しているようではないわけですね。それからもう一つ、さきほどボランティアの限界ということをは話し合っただけですが、高柳さんと豊枝さんのお話を承って、今までの自治会にもものすごく負荷がかかり始めていて、そこをどういふふうにかえたらいいのか。自治会以上のものを現実に抱え込んでしまっで、生活の協働の場も今までそれぞれのところでも個別に処理されてたことを自治会が全部背負わざるを得ない状況がある。また“インターネットとしての係長”との関係ももう一度、どういふふうにかえるか。いろいろな課題を抱えた、新しい課題をたくさんいただいたセッションだったと思ひます。

本当に今日は長時間お暑い中をお集まりいただきまして、それだけの成果を頂戴出来たような気がいたします。またこれから私どもは皆さま方から頂いたものをお返し出来るような報告書としてまとめる作業をしていきたいと思っておりますので、是非よろしくお願ひ申し上げます。

(7) 閉会挨拶 (阿高和憲 保健福祉局地域支援部長)

今日は大変お褒めの言葉もいただきましたが、さまざまな課題をご指摘いただきました。私役人ですけど、石橋叩いてなかなか渡らないという仕事の仕方をする者もおりますけど、私はどちらかというとも半煮えの状態でも進めるタイプです。今日いろいろ問題点があるということは、今の状態でも完璧な状態ではなく、これ以上何もする必要がない状態ではないわけですから、来年度に向けていろいろと検討していきたいと思ひます。今日は本当にありがとうございました。

【当日の様子】



Ⅲ 考 察

1. 北九州市の地域福祉の取り組み～「年長者相談コーナー」の実践から

一広 伸子

(1) 「年長者相談コーナー」の設置

「年長者相談コーナー」はH5年、市高齢化対策の地域福祉の柱の一つとして設置された。この時期、高齢者人口は急増する一方、介護保険制度がまだ制定されてなく限られていた福祉サービスを、必要としている高齢者に十分に届けられていない現状があった。

そこでそれまで別々だった「保健」と「福祉」の相談窓口を一本化し、高齢者の疾病予防から介護まで幅広い相談に応じ一体的なサービス提供を行う相談窓口とした。

目指したのは、市民の立場に立ち（市民本位）、高齢者が安心して暮らし続けるために、福祉サービスをはじめとした様々なサービスを届ける調整を公的責任として行うものだった。

その実現のために以下のように行政としてそれまでとは180度転換する取り組みを行ってきた。

- ・出前主義：相談を待つだけではなく、積極的に地域に出かけ地域と一緒に考える、一緒に動く、協議する、結果・経過を返す。
- ・総合相談機能：困ったという相談は何でも受ける。たらい回しをしない。必要なサービスや部署へつなぐ。また「相談コーナー」はコーディネーター機能を担い、保健・福祉サービスはもとよりインフォーマルサービスも含めた地域の多様な社会資源と組み、チーム力で対応する。ここから必然的にカンファレンスが発生していった。カンファレンスは極力本人や家族の参加を求め、チーム全体の納得と合意を得ることを目指した。
- ・情報及び窓口の一本化：情報提供の広がりとは多様化、ニーズの顕在化と早めの相談を促進する。
- ・「相談コーナー」に公的サービスの決定権：現場に即した適切なサービスの選択と迅速な提供が可能となる。（介護保険開始後は介護保険サービス以外の公的サービス決定権）

(2) 実践について（八幡東区年長者相談コーナーの取り組みから）

積極的に地域に出かけ、地域と一緒に考え一緒に動き、支援することを通して、地域だからできることや地域の実態を学ぶことから開始した。が、当初は地域をはじめ支援関係者は行政が本当に本気で高齢者支援に取り組もうとしているのか半信半疑という空気があり、静観されていたと感じる。しかし、地域には寝たきりの人や多くの要支援者が存在しており待ったなしの支援が必要であり、一緒に考え、悩み、動きながらの中で、少しずつではあったが協働体制が形をなしていった。同時に地域も行政の役割の認識が進んでいった。

この協働体制による高齢者支援を経験することで、行政、民生委員等地域組織や地域住民、専

門家集団、他の周囲の支援者がお互いに協働の意義を学び合っていたと思う。徐々に情報が多方面から入るようになり早めの対応につながるとともに、協働することで支援の隙間や新たなリスクに気づき迅速に埋めることでリスクを減らし、本人の生活する意欲を支えることを目指した。また、実際に動いている活動には警察、消防、学校、弁護士会、銀行、郵便局、商店街、各種集金の方など多くの社会資源や他のサービスの参加が集まることも実感した。

「総合相談」については、困っている相談をとにかく受ける。たらい回しをしない。保健や介護・医療相談の他に驚くほどの多様な相談が寄せられた。例えば、隣人と境界線でもめている、車椅子での旅行がしたい、受診の付き添いがいない、居座っている人に困っている銀行、独居者の火が心配な近隣、配達された書類の意味が不明、悪徳商法被害、閉じこもり対応等々。そこを発端にして予防策や支援方法、家族支援を近隣や地域、関係者みんなで考えようとなっていた。チームで対応するには支援の目標と役割分担が必要となり、そのことを共通認識すること、さらに「相談コーナー」はコーディネーターとして要の役であるがあくまで黒衣の役割をとった。またチームで話し合い、共有して動き出すためカンファレンスを大切にするなど、多くの有効な支援方法の貴重なきっかけとなったと思う。また多くの孤立している人の支援を

通して、「人は人と人のつながりの中で暮してこそ、生き生きと生きていける」ことを学んだ。

多くの困難事項も発生したが、特に認知症については予防から治療、介護までのケアシステムについて、三層構造としての地域組織や区推進協議会の支援・バックアップ機能が動き出し、医師会、警察、消防、ボランティアなど支援分野が広がっていった。地域全体で要支援者を支える体制の芽ばえの時期であったと思う。

(3) いのちをつなぐネットワーク活動について

この活動は「年長者相談コーナー」と同じマインド、遺伝子を感じるという意見があるが、共通する姿勢、対応も多いと感じる。

まず行政の担当者としてまず地域に積極的に出向く。地域に出ていくからこそ地域の課題を肌で感じ、さらに地域の具体的情報も入る。担当者が地域に飛び込んで一緒に考え、一緒に動くことから人間関係ができる、またどんな相談も断らない、まず受ける。そういうことから気軽に相談にいける場所となっていると思う。

また、行政だからこそ集約された情報がありこれを適宜に提供している。それによって適切な方向性の示唆を黒衣として行っている。適宜な情報は人を動かす力があること、さらに「自分の地域が好きで、住みやすくしたい」と願うのはその地域の人に勝る者はいないことを「年長者相談コーナー」でも経験した。場合によってはそこから自分達の地域を自分達で見るときっかけになる、見直すということに繋がる。

さらに行政としてのアドバイスや適時のバックアップを行っており、地域にとって安心感やセーフティネットの役割を果たし、地域組織や住民が自由に動ける、或いは自主的に動くことも起

こってきていると思う。それが地域力に繋がっていくだけではなく、自主活動をされている方々のやりがいや達成感につながり、その方たちが生き生きと活動されることでさらに周囲に影響を及ぼしていると感じた。一方担当者のバックアップ体制として区役所内の連携の仕組みがあることは有効な役割を果たしていると思う。

以上のようにこの事業の各区におけるヒアリングや民生委員調査、「いのちをつなぐネットワークフォーラム」等を通して、住民の力強さや行政の黒衣としての役割の意義、さらにこの活動の中から見えてきた様々な課題についても学ばせていただいた。

加えて思うのは「年長者相談コーナー」設置の頃とは社会情勢も地域の状況も様々に変化しており、「いのちをつなぐネットワーク」活動には新たな重点となる役割が生まれたのだということである。現状として独居高齢者の増加や以前に比し高齢者支援に多くの社会資源が整ったにもかかわらず、孤立している人や地域との関わりを拒む住民も目立つ。そのため、「いのちをつなぐネットワーク」活動には、「年長者相談コーナー」が目指した「安心して生活できるための多様なサービス提供による支援」に加え、「人と人とのつながりを様々な社会資源や人の輪で支援する」ことが求められているのだと感じる。さらに「年長者相談コーナー」の経験からも、今後の地域福祉活動の方向性として「人や社会のつながりの中で暮らすことで、自分らしく生きていける」ことを私たち一人ひとりが再認識していけるよう進めていくことも望まれる。

最後に、「年長者相談コーナー」の反省点として、「地域全体で要支援者を早期から支える」

という協働体制の芽として育ちつつあったこの仕組みを育て合い、維持することが高齢化が進む将来の地域福祉にどうつながっていくのかという、その重要性に関する予測が不足していたと思う。そのためにもこの「いのちをつなぐネットワーク事業」の貴重な実践を活かして、分析・検討、課題抽出を行い、今後どのように進めていくのか協議を重ね、今後の取り組みを進めてほしいと願う。

2. 行政職員による地域支援、地域ネットワーク作り活動に関する一考察 — 行政裁量の視点から見た「いのちをつなぐネットワーク事業」 —

岡田 朋子

2008年4月、北九州市いのちをつなぐネットワーク事業（以下「いのちネット事業」と略記）が開始され、16人のいのちをつなぐネットワーク担当係長（以下「担当係長」と略記）は3ヶ月間の集合研修期間を経て、同年7月に各区役所に配属となった。7つある区の規模に応じて1人から3人の配置であった。当研究会は、このいのちネット事業が持つ地域支援機能に注目をし関わりを始めた。

12月、担当係長が直面している状況をより詳しく知る必要があると判断、研究会として16人全員の担当係長へのヒアリングに入った。ヒアリングを担当したのは、行政の中で専門職としての経験があった共同研究者2名でおこなった。筆者はその一人である。2名は担当係長の業務の理解が早いであろうという理由であった。ヒアリングの内容は、Ⅱの研究結果に譲り、本論では、行政職員がどのように地域支援の機能を果たしているかに関して、行政裁量の視点を主に若干の課題の整理を試みる。

（1）いのちネット事業の目的と役割

まず地域支援機能と表現している事柄とは、本事業では、事業成立の発端となった孤独死をなくし、地域福祉のネットワークを構築するという理念を実現するための方策と整理される。本事業の発足の直前段階で、いのちネット事業の趣旨として明示されたのは次のとおりである（注1）。

<目的>

「市民が家族や地域から孤立し、様々な制度やサービスが受けられない状態で死に至ることが無いよう、“全ての命を大切に”という信念のもと、地域を支援する新しい仕組みである」とされ、そのための活動として役割2点が挙げられた。

<役割>

- ①地域福祉の面から地域作りを地域の方々と協働し、地域福祉のネットワークを強化・充実する役割と、
- ②支援を必要とする方々に対する「見守り・発見・相談・サービスへのつなぎ」等の機能を担う役割である。

<事業を担当する者>

これらを担当する職員を「(仮称)コミュニティソーシャルワーカー」が行うとされた。

事業の趣旨を果たす職員として行政事務係長16名が各区に配属された。コミュニティソーシャルワーカーを配置するとされた本事業であるが、その任を果たすとすれば、社会福祉の専門教育を受けているの方が望ましいが、北九州市での社会福祉職の採用はごく少数の段階のようで、行政事務職の係長職が全て当てられた。16人のうち14人が男性、残る2名が女性である。行政

事務職員であるが、生活保護ワーカーの経験や児童相談の経験がある者などもおり、職歴を吟味されて配属となっていることが伺えた。生活保護実施上の不幸な事件や孤独死報道などから、その対応として「コミュニティソーシャルワーカー」の配置は新聞にも取り上げられ報道された。

しかしこのコミュニティソーシャルワーカーの名称は、当研究会がヒアリングを開始した2008年12月時点ですでに使われておらず、当該の担当係長自身もその名称には否定的であった。そもそもソーシャルワークの専門教育を受けていない、というのがその理由で、コミュニティソーシャルワーカーという名称では抵抗感があるという事情の中、局内でどのような議論があったのか定かでないが、早い段階から公式文書には使われていない。

（２）いのちネット事業を担当する側から見た業務—海図のない航海—

担当係長が実際に仕事に入ったのは3カ月の研修が終了した2008年7月であった。16人の係長は7区役所生活支援課に配属、生活支援課長のもと係員はつかない体制であった。担当係長が地域に出かける必要性が非常に高いとして、一人に1台の車と業務用の携帯電話が支給されるなど、政策的な配置としてその活動が期待され、他の係長職よりも優遇されたかに見えた。

担当係長の仕事に関して、区役所事務分掌規則では「いのちをつなぐネットワーク事業に関すること」の1行で記されているとのことである。たった1行の記載であるが、事務分掌規則ではこのような記載方法が一般的である。多くの職務は、事務分掌規則以外に、担当事業に関する実施要領や要項、内規的な文書が存在し、それらは国の関係部署からの法令や通知文等によって裏打ちされていることも多い。しかしいのちネット事業はいのちをつなぐべく、地域支援を行いまた地域ネットワーク作りを行うという政策的な新しい職務のため、法令等々の直接的裏付けはない。

担当係長の任務は、孤独死を防ぎ、いのちをつなぐネットワーク作りをするという地域支援の理念を実現することであり、そのための事業目標が2つ提示されていた。係長達は研修中から活動のガイドラインや何らかの要綱的なものを求め、いずれ提示されると考えていたが、区役所での実際の事業が開始され、時間がたつにつれても特に提示されなかった。理念やスローガンだけでは実際の仕事を作っていけない、理念を実現するための核となるようなガイドライン、アクションプラン等の必要性を事業所管課に求めつづけていた。

本研究会は、所管課に確認をしても区の現状や課題がつかめないため、12月に16人の担当係長へのヒアリングに入らせていただいた。集合研修が終わり各区役所に散った担当係長が、本格的に仕事を初めて約半年が経過した時期である。新しい事業を進めるために必要な、事業所管課と各区との共同作業（区から課題出し、局との検討、方策を見出しながら事業が練り上げていくプロセス）がなされずにいたため、区の担当係長達の不満は頂点に達していた。局区の連携は全くできずにいた。担当係長達は、自分達の状況を「海図のない航海」、「素手で戦争をしているようなもの」「自分達の課題は局に取り上げられず、局からはシュプレヒコールだけが聞こえてく

る」と私達に語った。この状況の下で 16 人の担当係長はヒアリングに協力いただき、結果とその対応策を記載したメモを作成した（Ⅱ 研究結果Ⅰ 章を参照）。

（3）行政裁量の視点

通常、行政の仕事では、規則や要領等の決まりの周辺には、担当者が状況に応じて判断し行動することが許されている余裕がある。それが行政裁量である。マイケル・リップスキー^{（注2）}によれば、行政の対人サービス、例えば教師や看護師、社会福祉関係者、警察官等も含めて対人サービスには対人サービスであるがゆえに裁量が必要であるとされ、裁量にはディレンマが付きものだとされた。

この事業を行政裁量という観点からみるとどうなるか。社会福祉行政と裁量に関する研究で、行政行動のプログラム化の過程に応じて裁量を分類した星野信也^{（注3）}によると、行政組織の構成員はトップから第 1 線職員まで各自が裁量領域を持つとされ、その裁量には 4 つの類型があるという。行政行動のプログラム化の程度によつての類型化であり、プログラムは、いかなる場合に、の条件と、いかに行動するか、という行動要件を含む、とされている。

行政組織の個別構成員の裁量の 4 つの類型は次のとおりである。

- ①発動要件に関する事実認定
- ②いかに行動するかその行動要件への当てはめをめぐつての裁量領域
- ③プログラムが体系化されながらも客観化されず、行為者の内面に存在している
- ④プログラムが抽象的目的しか規定されていない場合、プログラムの修正やその開発さえも求められる

今回のいのちネット事業と担当係長の関係は、孤独死を防ぐために地域支援のネットワークを構築するという理念を実現するため、発動すべき要件も、行動すべき要件も、要領、内規、例示、アクションプランなどもないまま、プログラム開発を行いつつ実際の行動をすることを求められたと考えられる。上記の類型では、④の分類に入る。つまり担当係長という行政構成員の裁量は、抽象的な目的を実態化するプログラム開発すら行うとする最大限に拡大された状態にある。このような状況下では、バックヤードである事業所管課のミドルマネジメントが機能するかどうかは、否が応でも注視されることになる。

この④の裁量は、自治体行政では、新しい政策を始める時には採用されることがある。今回もそれに当たるのではないか。市民の生死にかかわる政策的判断としての理念があり、その理念を具体化するための施策作りであるトップマネジメントがまず先行する。理念を実現化すべき現場は区民と接しているためじっとしていることなく動きだし、ミドルマネジメントが機能しないとそのまま現場の担当者に全てが任されるという形をとる。

過去に見られた事例として、平成 5 年に北九州市の「年長者相談コーナー」が全国の先鞭とな

った「保健と福祉の総合的実施体制」「保健と福祉の総合相談体制」があげられる。それ以降、大都市では北九州市を見習い次々に主に高齢者部門における福祉と保健の総合的相談体制や実施体制が打ち出され組織の改編が進められた。理念としては一人が持つ福祉ニーズと保健ニーズを、2つの窓口に分けず一か所にして総合的なサービスニーズとして答えようとするものであった。北九州市では保健師の係長と事務職の係長がペアとなりその実施に当たったと聞く。筆者が勤務していた政令指定都市では平成4年に区長直轄の「福祉保健相談室」を設置し、担当係長、社会福祉専門職員と保健師を配置し総合的な相談業務を始めた経過がある。福祉事務所はすでに区役所の機構に入っており、社会福祉専門職員が日常業務として相談を行っていたが、一方保健所は区役所の組織の属していなかった。そのため保健師は保健所を離れ、社会福祉専門職員も福祉事務所を離れて区長直轄の組織とした「福祉保健相談室」として発足した。この体制は2年後に福祉事務所に保健所機能の一部を移す機構改革が行われるまで続いた。

福祉と保健の総合相談は一人の市民側からみると望ましいことであり、理念としては十分に正しい。しかしそれをどのように行えばよいのか。理念の実現は現場の担当者に任された。福祉専門職は単に制度・サービスの当てはめではなく、保健師は公衆衛生教育の延長線上ではなく、相談という援助方法について模索した。この際の具体的な手立ては、福祉と保健の総合相談という目的を達成する任に当たる職員の裁量に任された。その際、最前線において理念を実現する新しい業務の遂行に発動されたのは、筆者が経験した自治体では、福祉と保健のそれぞれの専門的知識体系とその支援方法の援用であった。このように実際その任に当たる職員の専門性に任される例は他の自治体にもあったと聞く。

(4) いのちネット事業の行政裁量に援用された力は何か

「何をやってもいいのだから、やりがいがあるだろう」という言葉は、局の管理部門の職にある人から、担当係長に投げかけられた言葉だそうである。この言葉を言われた担当係長は、裁量として全面的に任された状況を、当惑を持ってまたは局からは切り捨てられたような感じを持って受け止めたと言っていた。

いのちネット事業における行政裁量では、個別相談である対人サービスとともに、さらに複雑な要素が加わる。それは「地域への支援」であり、地域の支援者や住人同士のネットワークが構築されるような支援を行うことである。

それでは、担当係長達は、3ヶ月間の集合研修を踏まえて、裁量領域を、何に依拠し何を援用して、いかなる活動を行ってきたか。ヒアリングで判明したことは次のようなことである。

- ①過去に生活保護業務に携わった経験や児童指導の経験などを持つものは、個別支援のあり方を知っているという体験の援用。
- ②公務員の係長職であるという立場に対して地域住民から寄せられる信頼、信用に依拠。
- ③地域住民の安全と安心を確保し「いのち」にかかわるために働く、という公務員の職

業倫理に依拠。

殆どの係長が行政事務職であるが、福祉に限らず市行政の様々な職務経験を積み上げており、行政職としての力量や職務上の倫理観を持って、手探りで一つ一つ丁寧に応答しながら様々な活動を行っていた。

その後本研究会が実施した全市民生委員調査結果にも見られるように、地域では担当係長はよく活動している、というのが概ねの評価である。自身も手ごたえを感じておられる事例をいくつも伺った。そのように地域関係者や市民からその存在が評価されているには、ひとえに、担当地域の諸々の地域組織に対する個人的対応の力（前述した①～③）の援用にあったと思われる。それは公務員として、市民に対し、地域で起こることは最終的に責任を負おうとする倫理観、係長という職責意識である。

一方そのような力の発揮には、職名に「いのち」と付いた担当係長の個人的な負担感は相当なものであると推測される。最大限に拡大された行政裁量と同時に、局や所管課からの“見捨てられ感”も与えられているとすればそれは見落とせないことであろう。

その負担感は、バックヤードである事業所管課からの支えやさらには組織的な対応がされるとすれば軽減されることは当然のことである。

（５）市民主体の地域支援へ

担当係長へのヒアリングから得られた観点を主に述べてきた。

行政サービスにおける市民の「いのち」という言葉の重みやある意味での絶対性を考えると、地域支援や地域ネットワークに関する課題の主体は市民であることに行き着く。市民の観点から振り返っていのちネット事業を点検する。いくつかの活動事例から、公務員である担当係長は、地域の活動者や住民にとっては、ここまでしかやらないという限定なしに、最後の支えになってくれるという安心感を与えている。決まった権限を持たないという利点つまりこれは自分の権限外だからやれない、できないと言わない関わり方によって、市民の安心感を作りだした。その結果、市民は、むしろいわゆる行政依存を反転させて自らがやるべきことを極限までやろうとする動き方に変わっていく事例もでてきており、市民力を引きだしている（活動事例参照）。

そのような流れの中で、係長の抱える課題を整理し、活動を共有し、その中からアクションプランや行動指針等を作り上げていくことは、活動する係長に必須だと言うだけではない。実は市民がいのちをつなぐために具体的にどのようなサービスを受けられるのかのプロセスを、市民自身が知るために必要なものである。その意味からこの事業におけるミドルマネジメントは、市民に対するいのちをつなぐ具体的手順を明示する責任にも繋がっていると言える。

それは必ずしも従来の要綱、要領のスタイルばかりではなく、活動の集積と分析を基礎として、

活動の深まりによって蓄積されていくものもあっていい。本報告書の添付資料に提供いただいたものは、実際に行ってきたことを纏めて整理されたものであり、そのような作業が局区で協働して行えるようになれば、その集積がアクションプランやガイドライン、工程表作り等の基本になっていくであろう。

地域福祉の時代と言われ、各自治体ともに地域福祉行政の方向性を決める地域福祉計画の策定が進んでいる。北九州市は他市にはない「ふれあいネットワーク」という小地域支援のネットワークを持っており、活用できている地域では大きな財産になっているという。行政の係長が地域を支援するについては、今までに培ってきた地域のその財産が現在どのような状態となっているかを知りうる立場にあり、さらに手を入れる時期かどうかの判断もできる立場にある。その他の地域組織や関係団体の状況についても同様なことが言える。このように担当係長は、日々の地域支援活動をしながら身をもって様々な地域情報を直接手にしている。ミドルマネジメントが機能し局区のよい循環ができれば、地域福祉計画として政策方針を作るための地域の情報を集約できる機能としても非常に有効であり、政策に結びつくその活動の意義は深いと思われる。

行政の係長職が直接地域支援に当たるといふのちネット事業の貴重な経験を見聞きさせていただき、関係者のご尽力を多少とも知る者としては、今後のこの事業の組織的発展と実のある地域福祉政策の興隆を願わずにはいられない。そして本研究会に寄せられた関係者の方々のご協力に対して深く感謝を申し上げるものである。

注1：2008年2月保健福祉局総務部計画課発行「いのちをつなぐネットワークの構築について」、『「いのちをつなぐネットワーク」による見守りと「三層構造の地域福祉のネットワーク」との関係』のペーパーより

注2：マイケル・リスプキー（1986）田尾雅夫訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社

注3：星野信也（1985）「社会福祉行政と行政裁量—序論」『人文学報』No.179、東京都立大学

参考文献

- ・武智秀之（1996）『行政過程の制度分析 戦後日本における福祉政策の展開』、中央大学出版
- ・レナーテ・マインツ（1986）『行政の機能と構造 ドイツ行政社会学』、成文堂

3. 「いのちをつなぐネットワーク事業」の意義と課題

高橋 紘士

(1) いのちをつなぐネットワーク事業の意義

これまでみてきたような、「いのちをつなぐネットワーク事業」で試みようとしたことは、全国的にみて、今後の福祉課題の複雑化をみるときわめて先駆的かつ、意義のある試みである。

この事業導入の背景は再三ふれたとおり、北九州市における生活保護行政のあり方を問い直す、不幸な事件をきっかけとしていたが、単に、生活保護行政の問題としてだけではなく、従来型の制度適用と給付行政に収斂した、福祉行政のあり方では受け止めることが困難な福祉課題に対応しようとする、北九州市当局の誠実な取り組みとして高く評価できる。

なぜならば、既存の福祉制度は申請主義に基づき、市民から行政窓口に接近することを前提として、組み立てられてきた。窓口接近困難な市民でも、家族や近隣住民、あるいは民生委員、また、その他の中間組織が本人に代わり、また、本人を援助しつつ、行政にアクセスされることにより、施策適用が促進されていたという経緯があり、行政はこのような市民と支援者を前提として施策の運用をしていけばよかった。

ところが、近年このような前提は大きく崩れつつある。北九州市においても、このいのちネット事業の発端となった孤独死問題が明らかにしたのは、家族扶養を期待できない人々の問題であった。また、家族や地域社会の紐帯の弱体化のなかで、申請主義の制度では対応できないニーズの拡大であり、「無縁」社会という表現が一般化しつつあるように、血縁や地縁、職縁などから排除された人々が地域でひっそりと暮らしている。このような人々が支援を必要とする状態になっても「無縁」のために支援に結びつかないことが常態化しつつあること、さらに、これらの人々が支援に結びつかないために、一旦発見されると様々な困難状況のなかで、多くの社会的コストを発生させる事態が起こる。

このような状況は、まさに「放置しておくことが」できない状況になりつつあるというために、まさに「社会」問題として認識されるようになってきた。このことが行政当局としてもこれらの問題に対処する政策の導入を必要とされる。しかしながら福祉行政の前提の崩壊現象は現状の福祉行政のあり方では容易に対処困難な課題である。

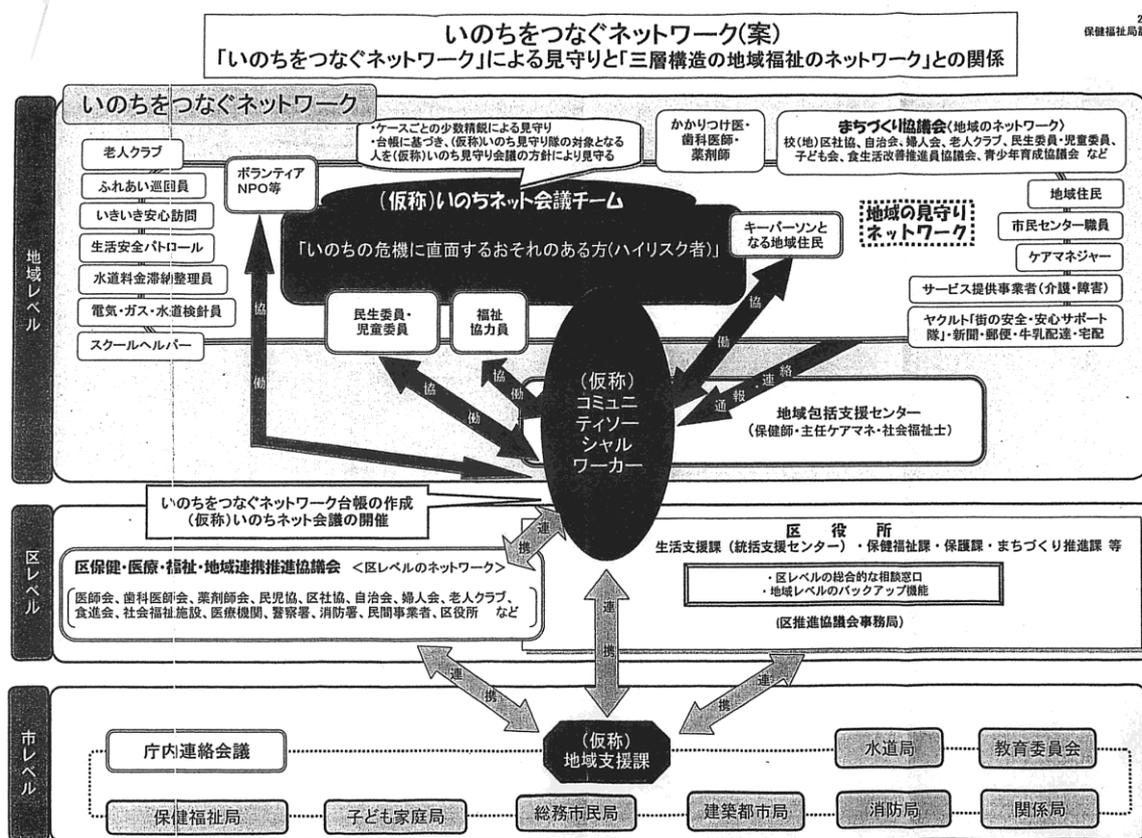
また、地域での地域住民活動にとっても、地域の人々にとって、問題の所在、把握が困難な形で事態が進行していく。したがって、従来型の地域活動の限界もあきらかになりつつあるし、地域社会の変動のなかで、地域活動そのものが脆弱化している地域も増大している。

であるが故に、給付行政型の福祉行政の限界を克服するとともに、リーチアウト機能を地域で回復するための地域アプローチを公務員としてのいのちネット担当係長を行政機能として実施するという類例のない試みにチャレンジする政策的決断を北九州市が行った。

当初の構想では、「行政が地域の中に入り込、地域福祉の面からの地域づくりを地域の方々と協働し、「地域の課題を地域で解決する」という真の「三層構造による地域福祉のネットワーク」を完成させなければならない」とし「それを実現させる方法として『仮称・コミュニティワーカー』として、区役所に配置する。」こととした。(2008年2月保健福祉局資料より引用、三層構造とは北九州市が地域福祉施策を打ち出す際、地域レベル、区役所レベル、市レベルごとに様々な施策を推進してきたことを指す。)

その後、冒頭に述べたとおり、コミュニティソーシャルワーカーという言葉は、資格を持った社会福祉士を配置するというニュアンスがあったこともあり、使用されなくなったが、同時に北九州市は平成20年度に社会福祉士の職員採用も開始し、将来は係長として、専門職の配置も視野にしていることも特筆すべきことである。

いのちをつなぐネットワーク事業の当初の構想についての図を下に示す。



(2) 北九州市の担当係長からのヒアリング結果から

現実に、いのちネット担当係長の活動は大きく四つの分野の活動を展開してきている。いのちネット担当係長からのヒアリングと活動状況報告を求めて、その結果を整理すると次のように整理できる。

① 関係課を横断する連絡調整機能

- (ア) この中には、区役所福祉保健関係各部局との連絡調整会議の設置と運営
- (イ) 地域包括支援センター区統括部門との連携
- ② 孤立事例の発見と孤立死防止のための個別支援の取り組み
 - (ア) 現実に発生した事例への個別対応
 - (イ) 関係者とのケースカンファランスの開催
- ③ 地域福祉ネットワークの充実強化のための取り組み
 - (ア) まちづくり協議会との連携
 - (イ) 自治会・団地管理組合等への働きかけと組織化
 - (ウ) ふれ合いネットワークの活性化
 - (エ) 地区民生委員児童委員協議会との連携協力
 - (オ) 関係団体組織(医療機関、事業者等を含む)
- ④ 地域住民（市民）への広報とリーチアウト
 - (ア) 各種の行政（保健福祉）サービスの周知・啓蒙活動
 - (イ) 近隣の人々からの 情報提供を受信し、適切な窓口につなぐ。

これらの活動はそれぞれの区に配置された係長が各区の多様な地域性をふまえていわば手探りで活動から生み出された活動を整理してみたものである。

本報告書の付属資料として、門司区におけるいのちネット担当係長が実践した経過を整理した文章を収録した。これは、いのちネット担当係長がどのような問題意識でこの事業に取り組んだか、またその経過を詳細に記録したもので、貴重な文書である。公務員としてコミュニティソーシャルワークにとりくんだ経験を記録として整理したもので、この書類を提供していただいた当時の担当係長であった馬場宗一郎氏に感謝したい。

本来は、これらの各係長の活動を整理分析しつつ、本庁の政策部門が政策的に位置づけ、これを共通マニュアルにし、さらに関係部署で共有しつつ、担当係長のバックアップ態勢を構築する。また活動展開にあたっての課題を抽出し、たとえば個人情報保護と情報開示のルール化、ライフラインにかかわる事業者との連携手法の開発、市民各層へのいのちネット事業の周知徹底を行う。なによりも、縦系列で運用される福祉保健、まちづくり行政との連携システムの構築などバックヤードのシステムも整備など、が重要であったが、必ずしも十分に組み込まれたとはいえない。

これは本庁部門および区役所行政レベルでの「いのちネット事業」の位置づけが「理念」レベルだけではなく、「実務」レベルで適切に位置づけることが必ずしも十分でなかったことによると思われる。

今後、配置された係長個々人の資質と同時に、組織的にいのちネットの機能をどう埋め込むかが課題とされる。

いのちネット担当係長の業務は類例のない活動であり、いわば境界や限界のない活動になる恐れがあるだけに、係長たちは疲弊するリスクをかかえながらの業務になる可能性を孕んでいる。したがって、適切なバックアップ態勢をつくりあげることの重要性はいくら強調してもしすぎる

ことはない。

(3) 民生委員の調査結果

いのちネット活動は市民からどうみられているのだろうか。今回は民生委員の調査を通じてその一端を明らかにした。民生委員は地域での活動を通じて日頃のいのちネット係長との連携をおこなっている立場からの声ではあるが、地域の代弁という側面もある。われわれが実施した調査では以下のような意見がみられた。

① いのちネット事業がはじまって

(ア) いのちネットの存在が民生委員にとって安心感をもたらしている。

(イ) さらに行政との連携が強まり、民生委員がなんらかの地域課題が発生したときいのちネットや地域包括がその連絡先として連携の強化につながった。

このことは、縦割りの組織では受け止めることのできないファーストアクセスの役割を果たすことにより、民生委員の地域活動の推進にとって安心感をもたらしていることは重要である。

② 今後、いのちネット担当係長に期待したいこととして

(ア) 民生委員の相談先、行政・専門機関との橋渡し役として期待

(イ) 地域のみまもりネットワークへの支援が課題

(ウ) 担当職員の増員や人事異動への配慮が必要

気になる人々について、また心の病を持つ人への対応等、従来型施策では対応不可能な課題への対応を期待する声も大きかった。

また、北九州方式と呼ばれてきた既存の地域福祉ネットワークがややもすると形骸化していると指摘されているので、これを再活性化する役割も期待されている。

なかでも、切実な声として信頼関係を構築維持していくうえで、早すぎる異動への危惧や係長の増員を期待する声も大きかった。

(4) 今後の課題と結論

いのちネット事業の今後の課題として、属人的な形での係長の活動から組織的な機能強化の方策を考えることも重要である。しかし、この事業の特質は地域と関係をつくり、信頼関係を醸成し、さらに、行政部局、専門機関との調整業務などの熟達した能力が求められる業務であることに鑑み、資質のある人材を係長として配置することの必要性は強調しすぎることはない。将来は専門職採用も考えられるが、その場合は政策能力、行政での調整能力を持つ専門職として育成する必要がある。

「いのちをつなぐネットワーク」事業はひとことではいうと、地域にある様々な支援につながる諸活動をつなぎ、専門諸機関をつなぎ、さらに行政の各部局をつなぎ、なによりも従前の制度に結びつきにくかった支援を必要とする市民をつなぐ、ネットワーク機能がその本質である。それ

ばいわば「インターネット機能」と呼ぶことができるかもしれない。それぞれの地域性に即した個性に満ちた活動でもあり、行政機能を活性化させる媒介者の役割をも果たす。

この業務が、今後健康福祉、まちづくり、等各分野にまたがる行政の推進にとって、有益な経験として、今後のキャリア形成にとっても大きな役割を果たす業務であるという位置づけを明確にしなが、いのちネット担当係長の業務を位置づけ、この事業を継続し、発展させる必要がある。

その意味で、区役所保健福祉部門をネットワーク機能の司令塔としての役割も期待される。このようなことからこの担当係長の業務は行政機能として位置づけられるのであり、外部化することは不適切な業務であることを改めて強調しておきたい。

現在、市は地域福祉計画の策定中であるが、そのなかで、いのちをつなぐネットワーク事業のあり方についての検討が行われ、また、行政当局内でも今後のあり方についての検討が進められている。また議会からもおおきな関心が寄せられており、いのちネット事業の今後についての質問も再三行われた。これらに、本研究事業の知見が活用されていることを付記しておく。

また、本事業の経験は広く他の自治体の福祉行政再編のための取り組みとして貴重な先進事例であり、この事業の経験をふまえた取り組みが拡大することを期待したい。

● コラム（担当係長のひとこと） ●

B係長（2008年11月）

約二年半この仕事をやって、やっぱりこの仕事は「人」だということが、メンバーが半分代わって改めて感じています。

この事業を始めたとき、役所も地域も「各組織で一生懸命やっても」その狭間ができる。だから「人」だ、ということでした。今年は、「仕事・組織（守備範囲等々）」の整理という方向に戻っています。「仕事」は引き継いでも「人」は引き継いがないということなんでしょうね。

C係長（2008年11月）

ひとりひとりのメンバーがいろいろ考えて、またいい意見を出しても、組織としては「うまく機能しない」状況が続いています。

資料編

<目次>

資料1 門司区における「いのちをつなぐネットワーク事業」の取り組み・・・・・・・・資- 1

(門司区生活支援課いのちをつなぐネットワーク担当係長提供資料)

資料2 民生委員活動に関するアンケート・・・・・・・・資-39

<資料 1 >

門司区における「いのちをつなぐネットワーク事業」の取り組み

門司区における「いのちをつなぐネットワーク事業」の取り組み

平成 22 年 2 月
門司区役所 生活支援課
(いのちをつなぐネットワーク担当)

1. はじめに

本市が「いのちをつなぐネットワーク事業」の取り組みを始めてから約2年が過ぎたところであるが、これまでの門司区における本事業の取り組み状況を検証し、本事業のあり方や、区政（特に福祉事務所）全般における課題等を明らかにすることで今後の区政運営の参考になればとの思いから、いのちをつなぐネットワーク担当係長（以下、「いのちネット担当係長」という）がどのような活動をしたのか、さらにその中で気づいたことなどを『門司区における「いのちをつなぐネットワーク事業」の取り組み』として纏めることにした。

なお、活動内容は、大きく二つに分けられ、一つは、「地域で孤立している人・気になる人」等の情報収集とその支援方策の検討、必要な制度・サービスへのつなぎで、もう一つは、地域福祉ネットワークの充実強化である。

ちなみに、本事業について、具体的な活動方針等は示されていないため、区役所内部及び区内関係機関・団体等に協力をお願いするにしても、いのちネット担当係長を中心に、本事業としてどのような取り組みを進めていくのか明確にする必要があった。そのため、門司区版の事業概要を作成し、区役所内部で方針を共有した後、関係団体等への説明及び協力依頼と進めていった。

したがって、この纏めはあくまでも門司区におけるいのちネット担当係長の活動を通して感じた課題や今後の展開等を述べており、他区の活動状況や当区の区政運営全般を捉えると該当しない・あるいは異なる点があることを事前に申し添えておく。

2. 門司区における「いのちをつなぐネットワーク事業」の概要

(1) いのちをつなぐネットワークとは〔ねらい〕

“地域の見守り・支援体制の強化”を切り口に、行政が地域に入り込み、地域から孤立した人や地域の抱える課題等をその地域の住民と一緒に探し、対策を検討、実施していくことで、「地域の課題を地域で考え解決する」という本市が平成5年から取り組んできた地域福祉のネットワークづくりをさらに進めるものである。

【具体的なイメージ】

■地域における課題への対応

- ・地域から孤立した人を把握 ⇒ 適切な制度やサービスにつなぐ
⇒ 上記以外の場合は、見守り体制を構築
- ・地域の抱える課題を把握 ⇒ 地域関係者で検討、区役所関係課で検討
→本庁、関係機関等に対応を依頼、

■地域福祉ネットワークの充実・強化

- ・地域における関係者（自治会、民生委員児童委員、福祉協力員等）の連携強化
- ・地域住民への公的な制度・サービス等の周知（広報・PR活動）

(2) 事業の背景〔必要性〕

「北九州市生活保護行政検証委員会」最終報告書において孤独死対策や地域づくりの

取り組みの早急な充実が提言されるとともに、国においても「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書の中で地域福祉のコーディネーターの必要性が提起された。

【社会状況の変化による主な要因】

- 少子高齢化（合計特殊出生率の低下、後期高齢者の増加等）
- ライフスタイルの多様化（核家族化、情報化等）
- 専門性を伴う問題の顕在化（子ども・高齢者虐待、高次脳機能障害、認知症等）
- 地域での支えあい機能の低下（子ども会・自治会加入率の低下等）
- 孤独死（ひきこもり、オートロックの集合住宅の増加、近所付き合いの希薄化等）

（3）具体的な活動内容【実現性】

①地域の実情把握 ～見つける～

- 1) 区役所内部での情報収集
- 2) 町内会長、民生委員児童委員、福祉協力員等からの情報収集
- 3) その他、地域の方々が抱えている問題の洗い出し

②課題への対応 ～つなげる・見守る～

- 1) 公的な制度・サービス窓口の紹介
- 2) 地域で対応困難な課題への対応策の検討
- 3) 区で対応困難な課題の整理と市への提示

③地域福祉ネットワークの充実・強化

- 1) 地域関係者の協働・連携の仕組みづくり
- 2) 地域住民への公的な制度・サービス等の広報・PR

（4）期待される効果【有効性】

①区民、福祉関係者からの信頼回復

⇒ 生活保護行政、孤独死等で傷ついたイメージを改善する。

②地域住民による主体的な取り組みの促進

⇒ 地域の課題とその対策を住民と一緒に考える中で主体性を育む。

③福祉関係者同士の連帯感の向上

⇒ 関係者が協働することで連帯感を強める

④区役所内部の連携強化

⇒ 情報を共有することで、役割分担が明確になり連携がスムーズになる。



結果として

相談する人が身近にいない、相談窓口が分からず必要な制度やサービス、見守り支援等を受けていない、地域から孤立した人を減少することができる。（孤立死の減少）

(5) 課題～想定されるリスクとその対応策～〔安全性〕

①事業開始後の孤独死発生

- ⇒ 「いのちをつなぐネットワーク事業」の目的を明確にする。
- ⇒ 〴〵で、出来ること、出来ないことを明確にする。
- ⇒ 「孤立死」と「独居死」の違いを明確にする。
- ⇒ 「孤立死」を全て防ぐことは不可能であることを明確にする。

②民生委員児童委員等関係者の負担の増加

- ⇒ 民生委員児童委員等関係者の役割を明確にする。(ガイドライン作成等)

③区役所職員の負担の増加

- ⇒ 「いのちをつなぐネットワーク事業」の将来的なイメージを検討する。
※いのちネット担当係長職が将来的になくなった場合を想定し対応策を検討

④その他、必要に応じて保健福祉局いのちをつなぐネットワーク推進課（以下「いのちネット課」という）に対応を依頼する。

(6) 平成20年度の主なスケジュール〔計画性〕

①7月～9月

- 1) 区役所内部での本事業に対する認識の共有
- 2) 区内の関係機関・団体等への事業説明と協力依頼
- 3) 自治会、区・地区民生委員児童委員協議会、区・校区社会福祉協議会等からの情報収集

②10月～翌1月

- 1) 地域で対応可能な課題等の方策検討
- 2) 区で対応すべき課題等の方策検討
- 3) 地域での見守りチームの立ち上げ（モデル実施）

③2月～3月

- 1) 地域での見守りチームの支援
- 2) 地域住民への公的な制度・サービス等の周知徹底
- 3) 区で対応困難な課題等への対応を保健福祉局に依頼

※『つなぐ』『見守る』に関しては、相談を受け随時対応

3. 事業の経過

(1) いのちをつなぐネットワーク事業に取り組むまで

本市では、全国平均を上回る速さで進む高齢化を背景に平成5年から高齢化社会対策に取り組んできた。

その中で最も重視したのが「地域の課題を地域で考え解決する」という地域福祉ネットワークの充実・強化である。この考えに基づき、「市レベル」「区レベル」「校区（地

域) レベル」という『三層構造』によるハード・ソフトの整備を進めてきた。

特に地域レベルでは市民センター（当初は市民福祉センター）を整備するとともに、関係団体の連携を強化すべく、まちづくり協議会の立ち上げに力を入れてきたところである。

また、区レベルには区内関係機関・団体を構成員とする『区保健・医療・福祉・地域連携推進協議会（以下「区推進協議会」という）』を立ち上げ、各機関・団体間の協働による事業実施や情報共有化に取り組んできた。

しかしながら、昨今の急速な経済状況の悪化やさらなる高齢化の進展により、これまでの仕組みでは対応しきれない課題が顕在化してきた。特に全国的にも問題となった「孤独死」（本市における不幸な孤独死、餓死事件は全国でも大きく取り上げられ、その後全国的に一人暮らし高齢者を中心とした「孤独死」が社会問題となった。）など、地域力の低下や民生委員、福祉協力員など地域福祉関係者の負担感の増幅に伴い、既存のネットワークでは対応しきれない状況が生まれている。

そうした状況を改善し、必要な支援が受けられないまま「孤独死」することを少しでも防ぐ（予防する）ため、地域で孤立している人で支援が必要な人を適切な制度やサービスにつなぐとともに、地域福祉ネットワークの充実・強化を目的とした『いのちをつなぐネットワーク事業』に取り組むことを決め、事業を進めていくための実行部隊として、各区にいのちネット担当係長（16名）を配置し、保健福祉局には本事業の司令塔として、民生委員児童委員協議会や社会福祉協議会、区推進協議会等の福祉関係団体を所管するいのちをつなぐネットワーク推進課（以下「いのちネット課」という）を設置した。

（2）事業立ち上げ当初（平成20年4月～6月）

平成20年4月から6月中旬まで、いのちネット担当係長の研修が実施された。立ち上げ当初は、いのちネット担当係長の活動内容等について分からない点が多く、いのちネット課に対して質問、提案等したのだが、全国的にも例がなく全く新しい取り組みなので、研修期間の2ヵ月半の間に検討し、7月以降に各区のいのちネット担当係長が具体的にどのように活動していくか明確にするとの説明がなされた。

この研修期間でいのちネット担当係長間の信頼関係や仲間意識が非常に強くなり、この事業をこうしていけばよいのではといったイメージの共有化が出来てきた。

しかし、研修期間2ヵ月半というのは長く、内容的にも幅広い知識を学ばなければならず、正直、研修後半には前半の内容は覚えていないことも多々あった。

今になって考えるともう少し、現場での実践に役立つような内容に絞って密度の濃い研修をしたほうがより役立ったのではないかと感じている。

なお、職場には全く顔を出さないというわけではなく、毎週1日は区役所に出勤し区役所内部や関係団体の役員の方々に対して、その時点で分かる限りの事業説明及び協力依頼を行った。

《主な研修内容》

- 福祉事務所運営論
- 保健福祉各種制度、サービス等の概要説明
- まち協、民生委員、社協（福祉協力員）等の概要説明
- 児童福祉論、地域福祉論、障害福祉論、老人福祉論、公的扶助論等
- コミュニケーション研修
- NPO等の活動
- 地域福祉援助技術現場モデル実習

《市レベルの主な取り組み》

- 当事業に関するシンポジウム開催（6月28日）

（3）区での事業PRと協力依頼（平成20年7月～9月）

研修期間が終わり、ようやく区役所で腰を据えて実践することになったわけだが、やはり、ある程度具体的な事業の内容及び担当係長の役割について、区役所内部、さらに関係機関・団体等にきちんと説明し、協力をお願いする必要があった。

そのため、門司区では本事業を進めていくにあたって、事業立ち上げの経緯や門司区での担当係長の役割を事業概要として作成した。

その後、福祉事務所内会議や各課事務改善会議等を活用し、事業説明、協力依頼をするとともに区内関係機関・団体に対しても同様に事業説明及び協力依頼を行った。

《事業説明及び協力依頼の状況 ※詳細は後述》

- 区幹部会、福祉事務所内会議、事務改善会議等
- 区推進協議会構成団体（18団体）※消防署は3日に分けて全職員に研修
- 地区民生委員児童委員協議会（17地区）
- 校区社会福祉協議会（17校区）
- 地域住民（2町内会）

※会議等出席回数：110回、延べ参加人数：1,081人

※事業リーフレット配布部数：6,505部（町内会半回覧5,000部含む）

（4）試行錯誤しながらの実践（平成20年10月～12月）

初めの3ヶ月間は、とにかく区役所内部及び区内の関係機関・団体、特に関係を持つことの多いであろうと思われる民生委員や福祉協力員の方々に対する事業説明及び協力依頼に走り回った。

幸い、各機関・団体の方々是非常に好意的に受け止めてくれ、協力できることは協力したいと積極的な対応をとっていただくなど、スタートとしてはよかったと言えよう。

特に、民生委員の方々がかねてより地域福祉の中核として活動されていることから、本事業に対して熱心であった。出向いた先々で、具体的なケース等の質問を受け、我々

もその場で回答出来るものは回答し、その場では回答出来ないものも一旦持ち帰った後、関係課と話をし、速やかに回答するなどの対応に努めた。

なお、質問内容は「地域で孤立している方々の情報」というよりも、すでに各種制度・サービス窓口につながっているケースや行政の対応の悪さ、福祉全般に関するものが多く、基本的には担当者に「民生委員さんがこのようなことを気にしていたので、連絡してあげて下さい。」といった対応が大半であった。

もっとも、我々のいちネット担当係長の役割はある意味『地域の御用聞き』の面が強いであろうと認識していたため、この3ヶ月間は何でも相談を受け、その対応をしながら、地域で孤立していて本来なら制度やサービスが受けられる可能性のある人の情報収集や、相談されたが要件等で制度やサービスを受けられない人に対する地域での見守りをお願いすることにも取り組んだ。

《会議等での見守りに関しての主な意見 ※詳細は後述》

- 町内会の加入率を上げなければ、情報の把握も困難だ。
- 町内会未加入者の見守り活動は民生委員だけでは大変だ。(特に集合住宅)
- 高齢者対策をもっとすべきである。
- 行政は色々な取り組みをするが、もっと既存の組織をしっかりと活用したほうが地域住民は分かりやすい。
- ふれあいネットワークをもっと活用すべきだ。
- 個人情報の取り扱いが難しく、地域でどのような形で共有していいか分からない。

《市レベルの主な動き》

- 各区での当事業に関するタウンミーティング開催(当区は10月31日)

(5) 活動から見えてきた課題等の検討(平成21年1月~3月)

いちネット担当係長として、まずは『地域の御用聞き』に徹し、対応してきた結果、民生委員の方々を中心に地域関係者との人間関係は出来てきたと感じた。

しかし、地域で孤立している人を制度やサービス、見守りにつなげるという役割や地域福祉ネットワークの充実・強化という点で考えると十分に成果をあげているとはいえない状況であった。

というのも、地域で孤立している人の情報は地域関係者ですらほとんど把握しておらず、相談の多くは行政の相談窓口が分からないので、こういったケースがあるがどこに相談したら良いかという内容であった。また、地域福祉ネットワークの充実・強化に関しては、そもそも関係団体等を所管する別の部署があるので、いちネット担当係長が「現在のネットワークをこうしたい、関係団体にこうして欲しい」と働きかけることは正直困難であった。

もっとも、地域関係者や区役所関係課がいちネット担当係長に何を求めていたのかという点から推察するに、個別ケース等の困難事例を抱えてくれるのが有難い、何かあ

ったときに責任を取ってくれる人がいてくれると助かるといった思いが強かったと感じる。

このような状況を受け、他区のいのちネット担当係長達と意見交換するとともに、いのちネット課に対して、本事業を今後どのように進めていくのか明確な方針や具体的な活動内容を示して欲しいと要望したこともあった。

いのちネット課としては、各区の実情に合わせて活動して欲しいとの考えがあったのだろうが、区のいのちネット担当係長としては明確な方針や具体的な活動内容が示されないことで非常に苦勞し、結果としていのちネット課と区との関係がうまくいかない状況も生まれた。

また、「いのちをつなぐネットワーク事業における地域支援機能に関する研究会」（ニッセイ財団研究助成事業）の研究者の方々とこの事業の方向性や活動の評価等について意見交換をするとともに、保健福祉局長と担当係長の懇談会なども行われた。

《主な活動状況 ※詳細は後述》

- 平成 20 年度の会議等出席回数：209 回
- " 延べ参加人数：2,313 人
- 事業リーフレット配布部数：6,763 部
- 相談件数：40 件
- 地域づくり：1 団地終了（永黒第一団地）、1 団地着手（後楽町団地）

《市レベルの主な動き》

- 当事業に関する研究に取り組む学識者等との意見交換（3 回）
- 保健福祉局長と各区担当係長による懇談会開催（平成 21 年 3 月 18 日）

（6）地域関係者等との信頼関係の深化と連携の強化（平成 21 年 4 月～平成 22 年 1 月）

1 年目は、本事業をどのように進めていくべきかよく分からないまま、ただひたすら民生委員をはじめとする地域関係者等の集まりに参加し、様々な質問や相談に可能な限り対応することに努め、その中で地域関係者との信頼関係が非常に高まってきたことを実感するようになった。特に生活保護に関連して、保護の相談はしたが受給に結びつかないケースや本人がかたくなに保護の申請を拒むケースなどの場合に、民生委員の方々から「行政も一生懸命やってくれているので、自分達にもそういった人の情報を教えて欲しい。そうすれば、自分達も地域での声掛けや見守りをする。」といった積極的な申し出を多く受けるようになった。

こうした状況を受け、保護課の相談担当係長と 1 年目は十分ではなかった保護の受給に結びつかないが気になるケースについて連携を強化していこうと話し合い、2 年目はいのちネット担当係長から保護課へのつなぎ、保護課相談担当係長からいのちネット担当係長へのつなぎがそれまで以上にスムーズに行えるようになり、民生委員の方々の地域での見守り活動の幅が広がってきたと言える。

《主な機関・団体別事業説明、協力依頼及び会議等の参加状況》

- 民生委員児童委員協議会：197回 延べ人数：2,133人
- 社会福祉協議会：31回 延べ人数 808人
- 自治総連合会関係：47回 延べ人数 417人
- 老人クラブ連合会：5回 延べ人数 42人
- 三師会：各1回（会長、副会長のみ）※リーフレットは全会員に配布
- 体育指導委員協議会：1回（会長のみ）
- 婦人会連絡協議会：2回 延べ人数：19人
- 女性団体連絡会議：2回 延べ人数：19人
- 食生活改善推進員協議会：1回 延べ人数：18人
- 健康づくり推進員の会：1回（会長のみ）
- 門司弁護士事務所：1回（事務担当者のみ）
- 門司消防署：4回 延べ人数：67人
- 区推進協議会（※部会含む）：3回 延べ人数：56人
- 包括ケア会議（地域包括関連）：7回 延べ人数：125人

※会議等で使用した資料

- ・事業リーフレット・自作PP等資料・孤独死防止の手引き

(2) 会議等で関係者から出された主な意見

以下にあげている意見のほとんどが平成20年度に会議等で出されたものであり、その際に来る限り丁寧に答えてきた結果、現在ではいのちネット担当係長に対して同様の意見を述べるということはほとんど無くなってきた。

むしろ、いのちネット担当係長に対して、地域で見守りが必要な人の情報はどんどん提供して欲しい。自分達が掴んでいない情報もあり、そういった場合には行政から情報提供してもらえれば、地域で見守りをしたいといった意見が多くなっている。

しかしながら、地域の方々が本事業を含め行政に対してどのような意見を持っているのか（持っていたのか）幹部の方々をはじめ区役所職員が、今後様々な事業等を進めるにあたって参考になるのではないかと思い、あえて記述することにした。

ちなみに、そのまま羅列すると分かりにくくなるため、ここでは各団体等別に1)いのちをつなぐネットワーク事業に関して、2)福祉全般に関して、3)その他行政に関してというカテゴリーで主な意見を纏めることにした。

①民生委員児童委員協議会

1)いのちをつなぐネットワーク事業に関して

- ◆事業としては良い取り組みだと思うが、人が変わっても継続して欲しい。
- ◆町内会に入っていない人の情報は得られないし目配りも困難である。
- ◆日常活動の中で、無理のない範囲で把握した情報は連絡したい。

◆孤独死が発生した際に、マスコミ対応等で非常に苦勞したので行政がきちんと対応して欲しい。

◆民生委員児童委員は行政と地域のつなぎとしての役割に専念したい。

◆協力できるところは積極的に協力していきたい。

2) 福祉全般に関して

◆夜間窓口として、地域包括支援センターが24時間365日対応と知らなかった。

◆どんな相談をどこにしていかが分かりにくい。

◆民生委員児童委員の担当エリアを町内会単位にしてくれると助かる。

◆認知症の人が増えてきて、町内でもトラブルを起こすことが多い。

◆生活保護は非常に甘くなっているのではないか。

◆生活保護受給者の態度も非常に悪いので、きちんと指導して欲しい。

◆民生委員児童委員に対する情報提供をもっと早くして欲しい。

◆民生委員児童委員に事業をおろしてくる際には、もう少し事業そのもののやり方を考えてからおろして欲しい。現場では混乱する。

3) その他行政に関して

◆行政は何かあればすぐに地域に負担をかけるので困る。

◆町内会の加入率を上げなければ、行政がいくらまちづくりといっても無理だ。

◆民生委員児童委員活動が多すぎるので少し負担を減らして欲しい。

◆チラシが多く配られるが、無駄なものも多いように感じる。

◆行政は地域にチラシ等の配布をお願いする際には、日数に十分な余裕を持って欲しい。

②社会福祉協議会

1) いのちをつなぐネットワーク事業に関して

◆自分達には町内会加入者以外は無理だと思う。

◆ふれあいネットワーク活動は町内会未加入者には対応出来ない。

◆福祉協力員も高齢化が進んでいて十分な活動は出来ない。

◆自分達の活動の中で無理のない範囲で対象者がいたら連絡したい。

◆稼働年齢層や障害者に対するフォローは全く出来ていないので今後の課題だ。

◆我々の活動の参考になる取り組みであり、積極的に相談したい。

◆福祉協力員の数が少なくなり手もない。福祉協力員のいない町内会もある。数を増やし、組織の充実を図るべきだ。

◆福祉協力員が活動しやすいように町内会長等にしっかりと話をし、環境整備して欲しい。

◆活動内容等を民生委員なりから具体的に指示されたほうが動きやすい。

◆孤独死が発生した際に、マスコミ対応等で非常に苦勞したので行政がきちんと対応して欲しい。

2) 福祉全般に関して

- ◆制度・サービスが変わった際は（会長だけでなく）きちんと説明して欲しい。
- ◆必要に応じて会議等に参加してもらい積極的な情報提供をして欲しい。
- ◆福祉協力員の活動についてもどんどん意見を言って欲しい。
- ◆福祉協力員に対する日常活動の研修をして欲しい。

3) その他行政に関して

- ◆自治会加入率を上げるための方法をきちんととって欲しい。

③自治総連合会関係

1) いのちをつなぐネットワーク事業に関して

- ◆日頃の活動の中で気づいたことは連絡したい。
- ◆町内会長にあまり負担を掛けないようにして欲しい。
- ◆こういった活動は民生委員にしっかりとやって欲しい。
- ◆個人情報の取り扱いが難しく、必要な情報がとれず、民生委員でも十分に把握出来ていない。
- ◆町内会加入者ですら十分な情報が取れない中で、未加入者への対応は無理だ。
- ◆この事業は生活保護の関係でマスコミ等が騒ぐ中でのパフォーマンスという感じが強くする。
- ◆集合住宅の町内会長は、会議にも出てこない状況である。
- ◆オートロックマンションの問題が大きい。かかわりは無理だと思う。
- ◆訪問活動等をして、全く戸をあけてくれない人も多く、その場合は対応できない。

2) 福祉全般に関して

- ◆何か問題が起こったときに、地域のせいにはしないで欲しい。
- ◆地域包括支援センターが介護保険ばかりでなく、トータルに高齢者の面倒を見るようにするべきだ。
- ◆何でもいのちネット担当係長に相談すればよいと思う人がいると係長が持たないだろうから、役割をきちんと明確にすべきだ。

3) その他行政に関して

- ◆行政は何かあればすぐに地域に負担をかけるので困る。
- ◆行政は頼むときばかり地域に来るが、正直地域も一杯一杯のところだ。
- ◆町内会加入率の低下が非常に大きな問題だ。
- ◆災害時の支援が必要な人をどうやって避難させるのかが最も大きな問題だ。
- ◆町内会維持のための苦労が非常に大きい。行政としての支援が欲しい。
- ◆町内会役員のなり手が本当にいない。特に高齢者が多い団地は深刻だ。
- ◆民で出来ることは民で考えていくが、行政ももっと積極的に関わって欲しい。

④区推進協議会構成団体（①～③以外の団体）

1) いのちをつなぐネットワーク事業に関して

- ◆高齢者対策としてやってほうが良い。孤独死するのは高齢者が多い。
- ◆事業としてはよい取り組みだと思うので無理のない範囲で協力していく。
- ◆一人暮らしで亡くなる人を一括りに孤独死というのはおかしい。その人の選んだ人生であり、その生き方を否定するようなかかわりはおかしいと思う。
- ◆地域で孤立しているのも、それはそれでその人が選んだのであり、行政が手を出すことではないと思う。
- ◆情報提供する際に、法律上どこまでは問題ないのかといった整理が必要だ。
- ◆いのちネット担当係長が、全くのスタッフとしてやるのは難しいのではないか。

2) 福祉全般に関して

- ◆今後も高齢化が進んでいく中で、高齢化対策をより強化していくべきである。
- ◆明るい高齢者対策を是非積極的に進めて欲しい。
- ◆推進協議会のあり方（活性化）についても検討して欲しい。
- ◆老人クラブの会員も高齢化が進んでいく中でさらに加入率が低下しており、友愛訪問等でもなかなか困難になってきている。

3) その他行政に関して

- ◆町内会加入率を上げるための方法を行政としてきちんととって欲しい。
- ◆孤独死発生時のマスコミ等のこれまでの報道も問題がある。行政として言うべきことはきちんとする必要がある。

⑤その他（地域住民等）

1) いのちをつなぐネットワーク事業に関して

- ◆プライバシー保護、個人情報の取り扱いについて教えて欲しい。
- ◆ふれあいネットワークをもっと活用すべきだ。
- ◆町内会加入率があがれば、こんな事業をせずとも地域での見守りが可能になる。
- ◆自分達で見守り隊を立ち上げたいので必要に応じて相談に乗って欲しい。
- ◆非常に高齢化が高く、町内会も崩壊している中で、地域住民に出来ることは限界がある。

2) 福祉全般に関して

- ◆困ったときの相談先が分かりにくい。
- ◆福祉部門はこれまで地域に出向いていない感じがする。

3) その他行政に関して

- ◆市営住宅の入居に関して、高齢者は出来るだけ低層階に住まわせて欲しい。
- ◆町内会の加入をもっと促進していくことが重要だ。
- ◆孤独死発生時のマスコミ等の報道に対して、行政はもっと毅然とした対応をすべきだ。

(3) 会議等に参加しての感想と質問・意見への対応

会議等に参加した際に最も感じたのは、地域の方々は福祉関係の制度やサービスについてあまり理解していないということであった。したがって、当初は福祉全般の制度・サービス等の説明や実際の窓口を紹介することに努めた。

なお、会議等で出された質問については、その場で出来るだけ回答するようにし、その場で回答できないものも帰庁後速やかに調べるなどして、可能な限り具体的な回答に努めた。

また、それ以外の福祉・行政全般に対する意見に関しては、毎月の月報作成とあわせて纏め、生活支援課長、保健福祉担当部長はもとより区長にも報告し、必要に応じて幹部会や福祉事務所内会議等で話をしてもらうなどの対応を図った。

5. 個別ケースの相談件数とその内訳等（平成20年7月～平成22年1月）

(1) 相談件数

■総件数 : 78件（内訳 平成20年度：40件 平成21年度：39件）

区分 : 来所 ⇒ 23件（来所とは、いのちネット担当係長のところに相談者が来たケース）

訪問 ⇒ 16件（訪問とは、情報を得ていのちネット担当係長が訪問したケース）

電話 ⇒ 40件

※相談件数は月平均4.2件（いのちネット担当係長1人当たり2.1件）である。

※ここでの相談件数は、実相談数であり、同一の人の相談は何回受けても初回の1回のみとしている。また、電話等のみで済んだケースはカウントしてないものもある。

(2) 相談者別件数

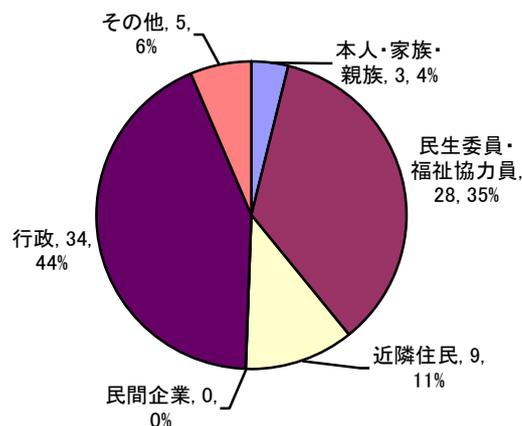
相談者は行政内部が最も多く、次いで民生委員・福祉協力員となっている。

このことから、行政内部での情報共有や連携が取れてきたことがわかる。また、日ごろから地域福祉の中核として活動されている民生委員・福祉協力員の方々は、本事業に対しても関心が高く積極的に取り組んでいると言えよう。

一方で、本人・家族・親族や民間企業からの相談は非常に少ない。このことから事業そのものの周知不足や具体的な協力の仕方が分からない（協力依頼の方法に問題がある）、あるいは事業への無関心といったことが考えられる。

【内訳】

- ◇本人・家族・親族 : 3件
- ◇民生委員・福祉協力員 : 28件
- ◇近隣住民 : 9件
- ◇民間企業 : 0件
- ◇行政 : 34件
- ◇その他 : 5件



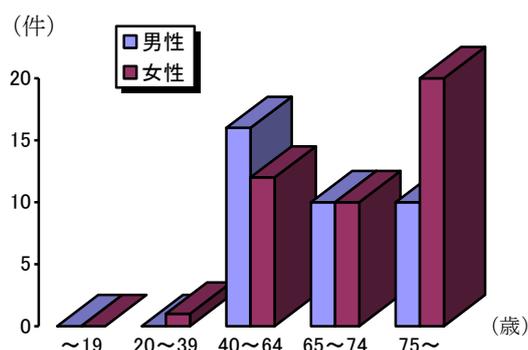
(3) 対象者の性別・年齢

相談された対象者の性別・年齢を見ると、65歳以上の人全体が全体の6割程度を占めていることがわかる。また、40～64歳の年齢層に属する人が28人いるが、そのほとんどは50代後半から60歳代の人であり、特に一人暮らしの男性が多かった。

なお、高齢者全体のうち6割程度が75歳以上のいわゆる後期高齢者となっており、この年齢層では、女性の人数が多くなっている。

【内訳】

年齢/性別	男性	女性	計
～19	0	0	0
20～39	0	1	1
40～64	16	12	28
65～74	10	10	20
75～	10	20	30
合計	36	43	79



(4) 相談内容

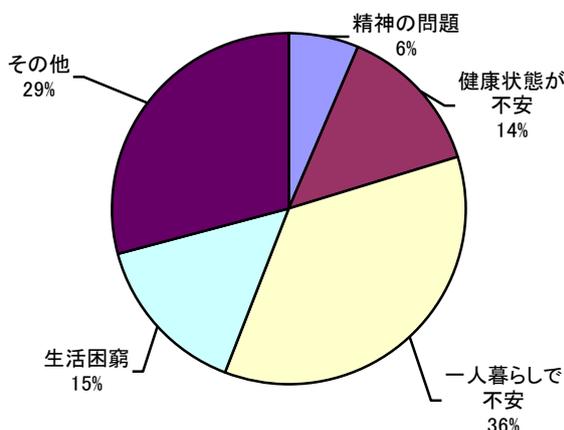
一人の対象者に関して複数の相談を受けることもあるが、そのうち主となる相談内容で纏めると、「一人暮らしで心配」、「生活困窮」、「健康状態が心配」といった相談が多くなっている。

このうち「一人暮らしで心配」という相談者からは、最近、孤独死といった問題が全国的に顕在化しており、自分の身近なところでそういった状況を起こしたくないという意見が多く聞かれたことから、本事業の取り組みで福祉関係者を中心に徐々にではあるが「孤独死を防ぎたい＝予防」との意識が強くなってきていると言えよう。

「その他」の件数も多いが、これはごみの問題やホームレス、一人暮らしで亡くなった人のその後の取り扱い、隣人トラブル、年金等1・2件程度の相談を纏めて含めたものであり、適切な相談窓口やいのちネット担当係長の対応できる内容等が地域関係者等の中で理解され始めた結果、最近は減少している。

【内訳】

相談内容	件数
精神の問題	5
健康状態が心配	11
一人暮らしで心配	28
生活困窮	12
その他	23
合計	79



(5) 対応状況

相談への対応状況は、地域包括支援センターや統括支援センター、保護課、医療機関等の公的な制度やサービスにつないだケースが最も多くなっている。しかし、公的なサービスや制度につながらず民生委員等による地域での見守りをお願いしているケースも同程度ある。

なお、その他に分類したケースは、本事業に関わりない相談で直接対応出来なかったものや、生活状況に問題がなく相談時点で支援を必要としなかったもの等である。

ちなみに、相談者には状況変化等、困ったときにはすぐに相談するように話している。

【内訳】

相談内容／対応状況	公的な制度・サービス	地域での見守り	その他	計
精神の問題	3	2	0	5
健康状態が不安	5	4	2	11
一人暮らしで不安	14	13	1	28
生活困窮	4	8	0	12
その他	7	2	14	23
合計	33	29	17	79

(6) 連携先

連携相手としては民生委員・福祉協力員等の地域関係者が最も多い。というのも公的な制度やサービスにつながらないケースの場合には地域での見守り・支援が不可欠であり、本事業を進めるにあたっては民生委員や福祉協力員といった地域関係者と協力しなければ、行政に出来ることは限界があると言えよう。

また、公的な制度・サービスにつなげたケースでは、最も多いのは地域包括支援センターで、次いで保護課となっているが、これは相談内容に高齢者に関することが多いということや昨今の社会状況を反映して経済的に困窮している人が増えていることが考えられる。

さらに、困っているが相談先が分からないのでいのちネット担当係長に相談してみたというケースや窓口相談したが対応が悪かった、要件等で公的なサービスは受けられないと言われたが何とかならないのかといった相談もあり、そういった場合には本来の相談窓口の担当者に相談者の状況等について可能な範囲で話した上でつなぐといった対応をとった。

なお、必要に応じて一つのケースについて複数の関係者と連携をとる場合もあるため、ここでの連携先は相談件数とは合致していないが、本事業でどういった相手と連携しているのか分かりやすくするため、ここではあえて連携した相手及び件数をそのまま掲げている。

※ここでの連携先は、いのちネット担当係長から連絡を取った相手である。

※民生委員・福祉協力員の方々には、公的なサービスや制度につながったケースでも

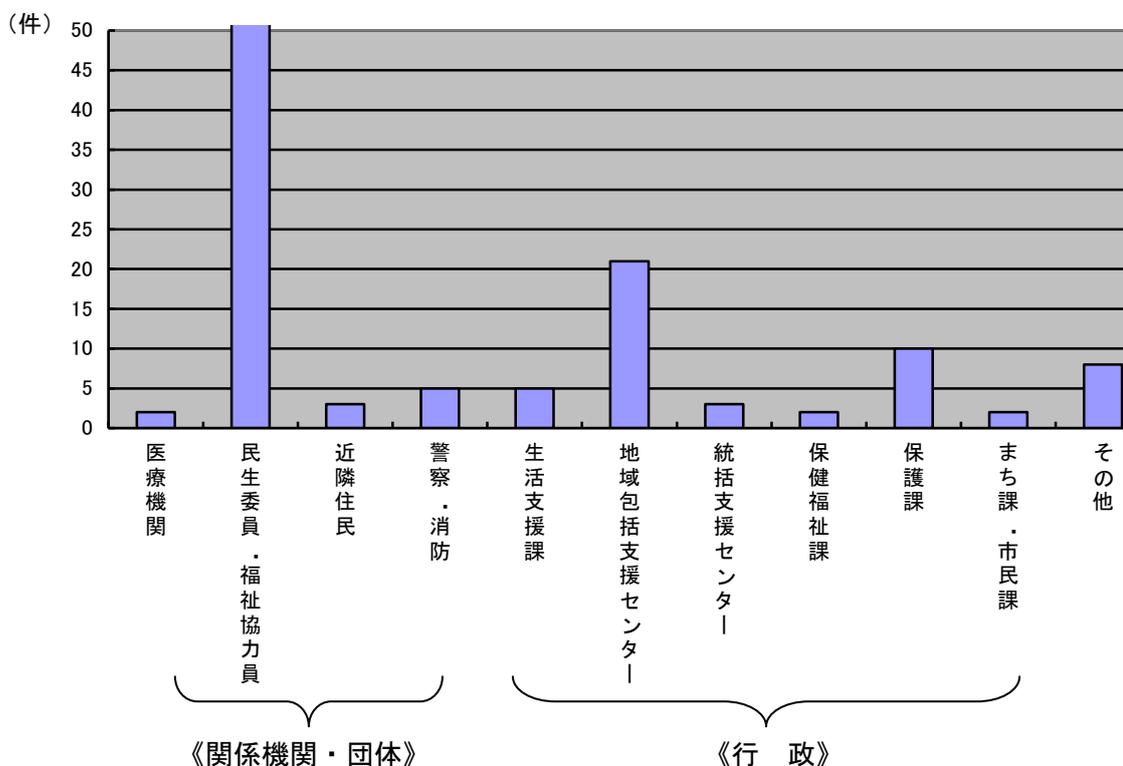


関係者からの希望により見守りをお願いしている場合がある。

※その他はアパート・マンションの大家さん等である。

【内訳】

連 携 先		件数
関係機関・団体	医療機関	2
	民生委員・福祉協力員	51
	近隣住民	3
	警察・消防	5
行 政	生活支援課	5
	地域包括支援センター	21
	統括支援センター	3
	保健福祉課	2
	保護課	10
	まちづくり整備課、市民課	2
その他		8
合 計		108



(7) 個別相談を通して感じたこと

①相談件数等に関して

門司区では、いのちネット担当係長に対する個別ケースの相談件数というものは多く



ない。これは、本事業の周知が十分に出来ていないという可能性や連携が十分ではないということも考えられるが、いのちネット担当係長としてこの2年近くを振り返ってみると、各相談窓口が地域福祉関係者や住民等にかなり認知されてきている、また多少ひいき目で見れば各相談窓口がそれなりに適切な対応を取れていると言えるのではないかと感じている。

その理由として、いのちネット担当係長が民生委員児童委員協議会の地区会議に参加した際に、門司区では必ず保護課の CW が出席し経済的な困窮者や被保護者に関する質問等を積極的に受け、きちんと説明していることがあげられる。また、地域包括支援センターの職員も可能な限り参加し、同様の対応をしている。

そのため、民生委員の方々は自分の担当地域の CW や地域包括支援センター職員の名前と顔をしっかりと覚えており、かつ信頼関係が出来ているため、生活困窮者や高齢者に関しては、いのちネット担当係長を通さずに直接 CW や地域包括支援センター職員に相談していることが多い。

また、精神的な問題を抱える人に対しては保健福祉相談係が重篤になる前にフォローするとともに、事態が悪化した後も関係者と連携して迅速に対応している。

こうした状況から考えると、既存の相談窓口がきめ細やか、かつ丁寧な対応を取ることによって個別ケース相談の大半はいのちネット担当係長という職を配置しなくても十分対処できると言えよう。

しかし一方で、経済的な困窮者の急増により、生活保護の相談はするものの要件等から受給できない場合など、地域での見守りを依頼するケースは増えている。そのため、保護課相談担当係長からいのちネット担当係長への相談は1年目よりも2年目が増えており、こうしたケースへの対応策は必要だと言えよう。

《要検討》

- ◆民生委員児童委員協議会地区会等への行政職員の積極的な参加
- ◆生活保護の相談が増加する中で、CW の負担を軽減するためのフォロー
- ◆公的なサービスや制度の PR 強化（相談窓口の周知徹底）

②対象者に関して

本事業では、地域で孤立している人、気になる人の相談を受け、必要な制度やサービスにつなぐ、あるいは要件、若しくは親族の反対等で制度やサービスにはつながらないが、地域での見守りなど何らかの支援が必要な人に対して地域関係者と検討し見守り隊というものを立ち上げることがいのちネット担当係長の役割とされている。

しかし、①でも述べたように門司区では地域関係者が各相談窓口で直接相談するケースが多い。勿論、どこに相談すればよいか分からないケース等はいのちネット担当係長に連絡が入るが、そのような場合も担当の窓口につなぐことで終わることが少なくない。

実際に、門司区では制度やサービスにつながらず、かつ地域で孤立しており、見守りが必要なケースはほとんど無く、いのちネット担当係長という職を置かなくても既存の

窓口が少しずつシェアすれば十分に対応可能な状況と言える。

また、地域で孤立している人や気になる人に関する相談の多くは、全く地域の人が知らない人ではなく、当該校（地）区の民生委員や福祉協力員の方々、あるいは町内会長等が知ってはいたがこれまではどこに相談してよいのか分からなかったケースや、すでに介護保険や生活保護などを受けているが一人暮らしなので何か他に支援がないかと思ひ、いのちネット担当係長に相談したというケースがほとんどであり、町内会未加入者に関する情報は殆ど入らない。

さらに、地域で孤立している人の中には、本人が暴言や暴力、関わりを強く拒む等、民生委員の方ではもとより身内の方ですら関わりたくないという人もおり、そういった場合には定期的な訪問等はお願いできず、関係者による遠巻きの見守り（新聞受けがたまっている、部屋の電気がつかない、最近姿を見ないといった情報のみ）を行っているが、地域の方々も積極的には協力したくないという状況もある。

《要検討》

- ◆町内会未加入者でかつ地域で孤立している支援が必要な人の情報把握
- ◆本事業としてかかわり拒否者に対して何をどこまでやるのか

6. 主な個別対応ケースの事例

(1) 公的な制度・サービスにつないだケース

①民生委員からの相談

このケースは、対象者が集合住宅の大家さんに、経済的に苦しいのでお金を貸して欲しいと相談に行ったら大家さんから民生委員の方を紹介され、民生委員の方がいのちネット担当係長に相談したものである。

対象者は50代男性で一人暮らしであった。以前は日雇い仕事などをしてきたが相談した頃には、仕事もなく経済的に困窮し、先が見えない状況に悲観し自殺を図るところまで至る状況であった。

民生委員の方から相談を受けた翌日、同行訪問したが、何度ベルを鳴らしても、ドアを叩いて呼びかけても応答がなく、一応前日は食事もしているとのことだったので外出しているのではないかと考え、次の日に再度訪問することとした。

翌日訪問した際には、ドアが施錠されていなかったため、玄関ドアを開けて呼びかけたところ奥のほうから小さく返事が聞こえた。

異常を感じ、家の中に入ったところ、本人は毛布に包まり横たわっていたが、様子がおかしいので大丈夫かと聞くと、リストカットして自殺を図ったとしたとのことであった。かなりの傷が見られたため、本人と話しの上、すぐに救急隊を呼び病院に搬送し、その後保護課につなぎ、生活保護受給に結びついた。

現在も民生委員の方が、必要に応じて訪問してくださっているが、明るさを取り戻しているとのことである。

《Point》

- ◆民生委員の方の対応が非常に早く、相談からサービス受給まで積極的に関わりを持ってくれたので大事に至らなかった。

②保護課 CW からの相談

このケースは、生活保護の申請をしたにも関わらず、自分から取り下げた対象者について、CW がいのちネット担当係長に相談したものである。

対象者は 60 代後半で老老世帯であった。保護申請をしたが、県外に住む息子から反対され、自分が引き取って面倒を見るといわれたため取り下げたとのことであった。

担当民生委員の方に見守りをお願いし、変わった様子があればすぐに連絡してもらうことにした。その後、取り下げから 2 ヶ月たっても引っ越す気配もないとのことであったので、民生委員の方と同行訪問し、事情を聞いたところ、息子も近くに越してくれば食事くらいは支援するが、家賃やそれ以外のことは支援できないとのことだった。また、主は 1 月前に脳溢血で倒れて入院し、現在は退院したものの、医療費等のことで悩んでいたとのことであった。

この方は、一度保護の取り下げをしたので相談しにくいという思いがあったようなので、今後の生活を考え保護受給を進めたところ是非お願いしたいとのことで、保護課につながり、生活保護受給に結びついた。

《Point》

- ◆CW が保護取り下げにあたり、対象者との話を通して不安を持った結果、地域での見守りに結びつき、再度保護申請・受給につながった。

(2) 地域での見守りにつないだケース

①保護課相談担当係長からの相談

このケースは、経済的な困窮ということで保護課に相談にきたが、まだ自分で何とか頑張るといって申請しなかった対象者について、保護課相談担当係長がいのちネット担当係長に相談したものである。

対象者は 60 代男性一人暮らしであった。日雇い仕事などを行っているが、体調もすぐれずまた最近では仕事も減っているので、何か支援がないかという相談に保護課を訪れたものの、出来れば保護を受けずに頑張りたいと、申請をせずに帰ったとのことであった。

一人暮らしでもあり心配なケースということで担当民生委員の方に連絡し、定期的な訪問をしてもらい、様子がおかしいと感じたときはすぐにいのちネット担当係長に連絡してもらうようお願いした。

なお、この対象者は現在も保護申請はしておらず、民生委員の方が訪問した際には、いつも気にかけてくれてありがとうといった会話を交わしているとのことである。

ちなみに、この方の状況は毎月の民生委員児童委員協議会地区会の際に情報交換している。

《Point》

- ◆この対象者は民生委員の方も情報を把握していなかった。民生委員の方でも把握していない地域で支援が必要な人がいることを再認識するとともに、行政と民生委員との情報共有の必要性を強く感じた。

②統括支援センターからの相談

このケースは、病院から対象者が退院するにあたり、健康状態が気になるとの連絡が統括支援センターに入ったが、対象者がまだ 65 歳未満であり、かつ介護保険対象外であったため、統括支援センター職員がいのちネット担当係長に相談したものである。

対象者は 60 代男性一人暮らしであった。年金収入があり、生活困窮という状態ではなかった。しかし、心臓が弱く定期的な通院は必要とのことであった。

いのちネット担当係長も病院の SW と連絡を取り、情報収集した後、民生委員の方に定期的な訪問による見守りをお願いした。また、対象者は住まいが公民館に近く、たまに訪れるとのことで、公民館の職員の方々にも見守りをお願いし、定期的に対象者の状態について連絡をもらえることとなった。

ちなみに、現在は年齢が 65 歳をこえ、かつ健康状態も思わしくないことから地域包括支援センターにつなぎ、介護保険サービス等の導入を検討している。

《Point》

- ◆65 歳未満で生活困窮ではないが、健康状態に不安がある一人暮らしの方という正にサービスや制度の間にいる地域で見守りが必要な対象者であると言える。

(3) 制度やサービスにつながっていたケース

①大家さんからの相談

このケースは、大家さんが対象者の日頃の生活状況を見ていて、心配だということでいのちネット担当係長に相談したものである。

対象者は、80 代の女性一人暮らしであった。生活保護を受給しており、介護保険サービスも受けていた。ちなみに大家さんもそのことは知っていたが、本事業のことを聞いたので相談してみたとのことであった。

このケースでは民生委員の方や地域の方々も対象者の見守り等を行っており、CW や CM も定期的に訪問している状態であったため、その旨を大家さんに伝えるとともに、大家さんによる気づき・見守りも引き続きお願いした。

また、相談を受けた後、担当の CW と話をし、大家さんに対象者の状況及び今後の対応等について説明してもらった。

《Point》

- ◆大家さんは民生委員や福祉協力員の方々とは顔見知りであったが、CW や CM との間の情報交換が十分でなかった。支援者間の情報共有化及び意思疎通の必要性を感じた。

②福祉事務所内会議で地域包括支援センターから出てきた相談

このケースは、地域包括支援センターがすでに関わっていた対象者について、経済的に困窮しており、健康状態も悪いため支援が必要だが、本人が人との接触を嫌い困っているということで、福祉事務所内会議において関係者で検討し、地域包括支援センター職員と一緒に生活保護につながるまでの本人へのアプローチや、地域での見守り支援の役割をいのちネット担当係長が担ったものである。

対象者は、60代の男性一人暮らしであった。近所に民家がほとんどなく民生委員の方も見守りをしながら心配していた。

地域包括支援センター職員と何度も訪問し、対象者と話をしていく中で、徐々に態度が軟化し、対象者のほうから地域包括支援センターに顔を出したりするようになったが、保護課に相談に行くように話しても分かったと返事はするが実行しなかった。

しかし、その後も地域包括支援センター職員を中心に一年近く説得を続けた結果、対象者が生活保護を受けたいという気持ちになり、生活保護につなげることが出来た。なお、対象者は一人では上手く話を伝えられないため、保護課に相談に行く際には、地域包括支援センター職員が同行した。

《Point》

- ◆生活保護につながるまでの間、民生委員の方及び近くの住民の方々に対象者の情報をいのちネット担当係長に連絡してもらうようお願いし、対象者の状態を常に把握していたので、本人をその気にさせるまで1年近くかけることが出来た。

(4) その他のケース

主な事例を紹介したが、それ以外では消防や病院から気になる人の情報を受けて、地域包括支援センターや保護課、精神保健相談員等につなげることで対応終了となるケースや、一人暮らしで亡くなった方(孤立死ではない)の情報提供といったものもあった。

また、これまでもサービスや制度に結びつかず、地域で見守りをしていた人に関して、いのちネット事業というものが出来たので何か新しいサービスがあるのではないかと期待した民生委員の方や町内会長等から相談を受けたが、検討してもつなげる先がなく継続して地域での見守りをお願いしているケースも少なくない。このような場合、いのちネット担当係長としては地域関係者の不安や不満を少しでも和らげるために定期的に連絡を取りあうなどの対応にとどまっている状況である。こうしたケースの実態を全市的に取り纏め検証すれば、今後の保健福祉施策に参考になるものがあると考えられる。

なお、隣人トラブルに関する相談など対応出来ずに終わったものもある。

(5) 個別対応を通して感じたこと

個別対応に関しては、各相談窓口が少しずつシェアを広げることでフォローできる内容がほとんどであったと言える。また、緊急事例の初期対応（保健師とCWによる初動、その後保健福祉相談係長を中心にカンファレンス）がしっかりと機能していれば、

必ずしもいのちネット担当係長という職は必要ないのではと感じた。

また、行政と民生委員の方々をはじめとした地域関係者との信頼関係の構築ということに関しても、現在はいのちネット担当係長が民生委員児童委員の地区会等にほぼ毎月参加し、顔なじみということで人間関係を作っているが、保護課 CW や地域包括支援センター職員、保健師などが、交代制でもいいので参加するようにすれば、むしろその方が福祉事務所全体を考えた場合、関係強化に結びつくのではないかと感じた。

さらに、地域で孤立した支援が必要な人を見つけるということに関しても、地域関係者が把握していないケースは対応できないし、公的な制度やサービスへのつなぎというものは基本的に適切な窓口につないでしまえば終了する。したがって、地域で見守り活動等をしている方々の不安や不満を和らげることがいのちネット担当係長の最も重要な役割だったと言えよう。

しかしながら、民生委員の方々からは本事業に好意的な意見が多く聞かれる。このことから、地域関係者の活動に対してこれまでは十分にフォロー出来ていなかったと考えられ、その意味では本事業によって、地域関係者の不安や不満を含めた相談相手として、いのちネット担当係長を配置したことに意味があるとも考えられる。

しかし、本事業が当初想定していた対象者はほとんどいない（把握できていない）状況を考えれば、事業のあり方、進め方を再検討する必要があると言えよう。

7. 地域福祉ネットワークの充実・強化について

(1) 地域福祉ネットワークの充実・強化に取り組むにあたって

本事業では、個別ケース対応とあわせて、地域福祉ネットワークの充実・強化を掲げているが、そのための具体的な取り組みについては示されていない。

当初の説明では、個別ケース対応を進めていくことで、それ（点）が面になるとのことであったが、事業開始から2年近くが過ぎる中で、個別ケース対応は地域福祉ネットワークの充実強化にあまり結びついていないと感じる。

理由として二つのことが考えられる。まず、もともと地域関係者の連携がしっかり取れているところは、個別ケースにも協力して対応しているが、地域関係者の連携が十分にとれていないところは民生委員の方々を中心に個人的に負担を強いられており、そのことは本事業の取り組み後もほとんど変わっていない。

二つ目に、そもそも地域福祉ネットワークの充実・強化といっても具体的にどうなれば良いのかといったイメージが分からないことがある。

本市では、平成5年の北九州市高齢化社会対策総合計画策定以降、様々なネットワークづくりに取り組んできたことから、現在、区レベルでも多くのネットワーク（会議等）が存在する。

そのような団体の関係者からは、北九州市にはネットワークという名前のものが多すぎて分かりにくい、現在の団体の事務局機能の強化や財政的な支援をしてもらえれば、本事業のような取り組みをしなくてもよいのではないかとの声も聞かれる。

特に、町内会加入率を上げれば自治会として自分達がしっかりと対応できるので、行政はそのことにもっと力を入れて欲しいとの意見は非常に多く、本事業で地域福祉ネットワークの充実・強化を進めるには、市レベルで関係機関・団体と具体的な連携のあり方を検討し、各々の役割を理解しあった上で全市的に取り組まなければ困難であると感じている。

このような状況を踏まえた上で、門司区における取り組みやその中で感じたことを以下で述べることにする。

(2) 本事業における主な団体間の連携状況

本事業に最も関わりのある団体として、民生委員児童委員協議会と社会福祉協議会、さらに自治総連合会が考えられる。

したがって、これらの団体が日頃から十分に連携を取れていれば、地域が抱える様々な問題への対応や気になる人の見守り等も民生委員の方をはじめとした特定の人に過大な負担を掛けずにすむことになる。

こうしたことから、本事業の開始にあたっての事前説明や協力依頼の際に、まずはこの三団体の連携状況について各団体の会長をはじめとした幹部の方々に話を伺うとともに、実際に「連絡調整会議」等に参加させて頂き、地域での課題や気になる人への対応についてどのように意見交換や連携を取っているのか理解することから始めた。

その結果、門司区では1、2校区を除いて各校区の自治会長がまちづくり協議会や社会福祉協議会の会長職を兼務することで、校区内の様々な情報を全て把握しており、必要に応じて各団体の関係者に役割を指示するなど、非常にうまく機能していると感じた。

さらに、地区民生委員児童委員協議会の会長や副会長を校区連絡調整会議の副会長や事務局長に配置するなどして情報の共有化を図り、関係者に一体感をもたらしており、地域福祉関係者の連携というものはかなり取れていると言えよう。

もっとも、区内の全校区が十分に連携を取れているという訳ではなく、非常に工夫しているところもあれば、そうでないところもあるのだが、校区なりに考え、自分達の現状にあったやり方で活動しており、また地域福祉に関してしっかり取り組んでいるという自負も強いため、いのちネット担当係長としては、参考となりそうな連絡調整会議の紹介や会議の進め方等のアドバイスをするとどまっている。

《工夫された連絡調整会議の例》

- ◆民生委員の担当エリア毎にグループを作り、そこに町内会長、福祉協力員が加わってその地域での気になる人の情報や見守り状況を話し合い、それぞれの立場で役割を決め、毎月状況確認する。
- ◆福祉協力員を中心に、町内会員にふれあいネットワークへの登録をすすめ、登録者の情報を民生委員と共有し、町内会毎に指名されている福祉協力員のリーダーが対応状況を会議の場で報告し、その後、参加者全員で話し合う。

(3) その他の団体等の連携状況

(2) で述べた、本事業においてもっとも関係が深いと思われる団体以外でも区推進協議会を構成する団体とは、事業説明及び協力依頼を行った際に、本事業における各団体の関わり方や団体間の連携について話し合った。

その結果、やはり民生委員児童委員協議会、社会福祉協議会、自治総連合会以外の団体は、基本的に地域での見守り活動というものは困難で、各団体の会員が気になると感じた人の情報提供や専門的・技術的支援に関して、行政の要請があれば必要に応じて協力するという事になった。

なお、門司区の推進協議会は、平成 20 年度の組織見直し後、事務局や部会担当者が関係者の協働等について熱心に取り組んできたことで、徐々にではあるが関係団体間の連携も進んでおり、本事業で具体的な連携のあり方や期待する役割をある程度明確にし、協力をお願いすれば、積極的に取り組んでくれるだろうと感じる。

もっとも、構成員の高齢化が進んでおり、現在でも十分に活動できていない、後継者がいないため、会の存続も厳しいと強く危惧している会長もいる。

したがって、今後、地域福祉関係で頑張っている団体等に対して市レベルで何らかの支援を検討する必要があると思われる。

(4) 区役所内部の連携状況

門司区では、本事業開始以前から必要に応じて福祉事務所内会議（保健福祉担当部長ライン会議）を開催するなど情報の共有化を図っていたが、事業開始後は各課が事務改善会議等の議題として事業説明の場を設け、積極的に協力する姿勢を見せてくれるなど、スムーズな関係が出来た。したがって、いのちネット担当係長がケース対応などを依頼した際には、非常に協力的であった。

また、当初は見守り等の判断が難しく、連携が不十分であった保護につながるケースに関しても、保健福祉担当部長のもと、保護課の全職員と意見交換の場を設けるなどしていく中で、現在はスムーズに連携が取れるようになった。

こうした連携は、本事業に関わらず、今後ますます重要になってくると思われる。

(5) 団地（町内会）単位での自主的な見守り活動への支援

校区レベルでの地域福祉関係団体の連携はかなり機能していると言えるが、団地（町内会）単位で見ると高齢化が進み、地域で気になる人の把握や見守りをお願いしようにも、受け皿としての組織が崩壊しているところや、人材難から形骸化しているところもある。

ここでは、このような団地（町内会）のうち、自主的な見守り隊の立ち上げや、町内会組織の再構築の相談を受け関わってきた 2 つの事例について紹介する。

なお、ここで紹介する団地はいずれも、団地住民の方からの申し出により関わったケースである。

①市営永黒第一団地の取り組み

この事例は、相談者（発案者）から“遠くの親戚より近くの他人”を実践し、団地住民の「共助」の精神すべく見守り隊を立ち上げたのだが、具体的にどのような活動をしていけばよいか教えて欲しい、また活動が軌道に乗るようサポートして欲しいとの相談を受け、その後9ヶ月間にわたって関わったケースである。相談者の方をはじめ、メンバー全員が非常にやる気に溢れたこの団地での取り組みは、自主的な地域での見守り活動のモデルケースとして、参考になる取り組みと考えられる。

《関わりの主な経緯》

平成20年

- 7月 ・グループ会合（第1回） … 活動内容の検討
- ・グループ会合（第2回） … 行政サービス（窓口）の紹介
- 8月 ・グループ会合（第3回） … 活動の概要作成、名札作成
- ・グループ会合（第4回） … 規約の作成
- ・グループ会合（第5回） … 町内会説明用資料の検討
- ・グループ会合（第6回） … 同上資料の作成
- 9月 ・町内会常会にて団体活動の了承
- ・町内会回覧、掲示板にて団体活動の周知
- 10月 ・各種研修受講等、メンバーの自主勉強会
- 11月 ・グループ会合（第7回） … 預かり保育の実施（12月に中止）
- 12月 ・高齢者（単身・老老）世帯への訪問活動開始
- ・グループメンバーと団地住民との意見交換会
- ・グループ会合（第8回） … 活動状況の振り返り

平成21年

- 1月 ・グループ会合（第9回） … 新メンバー参加
- ・ニッセイ助成事業研究会メンバーとの意見交換
- 3月 ・グループが発展的に解消し、町内会組織としての活動へ
- 4月 ・町内会「運営」に関する組織改正

※会合以外に個別の活動についてメンバーとの話し合いを持つとともに、活動の中で生じた悩み等の相談は随時対処した。

1) 注意した点

- ◆やる気のある人達の熱が冷めないうちにフォロー
 - ・団地の状況確認 ⇒ 町内会加入状況、メンバー以外の関係者の意見聴取等
 - ・メンバーとの頻繁な意見交換 ⇒ 会合以外にほぼ毎週実施
- ◆メンバーの思いを具体的な形に
 - ・活動内容の明確化 ⇒ メンバー間で議論を重ね活動規約を作成

- ◆リーダーシップを持つ人が多いので個々の力を上手く活かす
 - ・役割分担の明確化 ⇒ 活動内容毎にリーダーを配置
 - ・話し合いの徹底 ⇒ 手法等については皆が納得するまで根気強く議論

2) 工夫した点

- ◆防災隊の活動が円滑に進むよう潤滑油の役割に徹する
 - ・メンバーのモチベーションの維持 ⇒ 活動を評価する（褒める）
 - ・メンバーの仲間意識の強化 ⇒ 規約、名札、活動ツールの作成支援
- ◆防災隊と団地住民、行政職員との関係づくり
 - ・団地住民の理解と協力を得る ⇒ 町内会会議等での説明資料等の作成支援
⇒ 全戸配布用のチラシ等の作成支援
 - ・行政相談窓口の紹介 ⇒ 地域包括職員、CW等とメンバーの顔つなぎ
- ◆住民主体の取り組みとして
 - ・自分達で考え、自分達の手でやっていることの意識を高める
 - ・徐々に関わりを弱める ⇒ 自立を図る

3) 活動の広がり・深化等

- ◆自主活動に取り組んでいる他地域の住民等との関係づくり
 - ・他区の先進的な活動に取り組むグループとの意見交換
- ◆見守りから、住民の求めるニーズへ対応
 - ・訪問活動や住民からの電話相談などを広く受け付け
 - ・相談内容に応じた行政や関係機関等の担当窓口へのつなぎ
 - ・行政等では出来ないことは自分達で出来る範囲で対応する

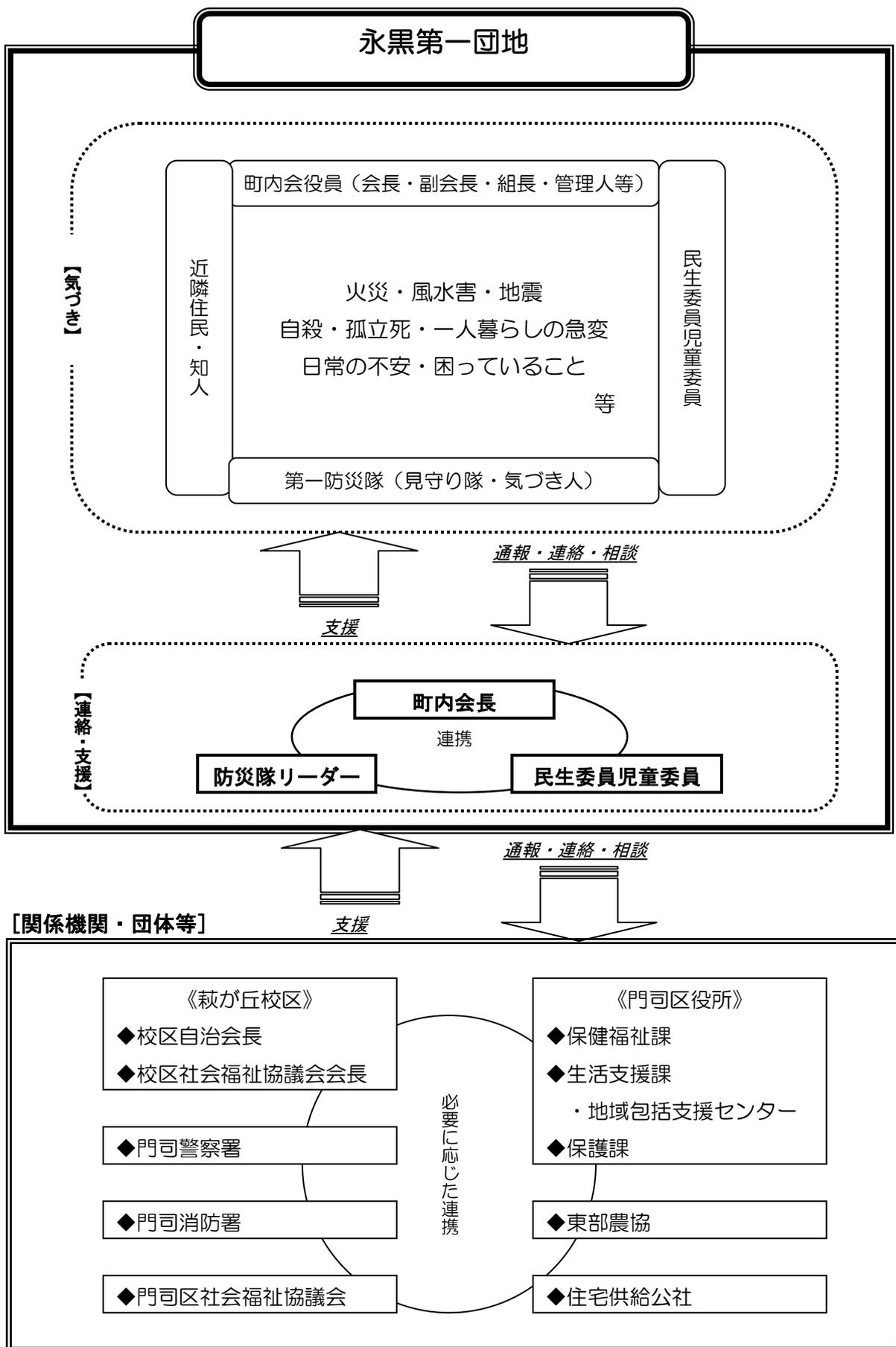
4) その他

平成 21 年 12 月、見守り隊のメンバーが、生活状態や健康状態に問題を抱えているにも関わらず行政職員等との関わりを拒んでいた方から「体調が悪い」との連絡を受け、素早く区役所に情報提供するとともに、本人を説得し、病院に連れて行ってくださったおかげで事なきを得るという出来事があった。

この方には、保護課CWと地域包括支援センター職員が関与していたのだが、非常に気難しい方で、どう関わればこの方にとって最良の生活を送ることが出来るのか見出せない状況であった。しかし、この方と信頼関係を築いていた見守り隊のリーダーである町内会長が、自分達の見守り活動の中で得た情報や感じたことなどを話してくれたことで、保護課CWと地域包括支援センター職員がそれまで気づいていなかったお互いの情報や関わり方についてしっかりと話し合い、協力し合うことが出来るようになった。

なお、現在は、当団地での見守り活動等に対する直接的な関わりは終了し、相談があれば、その時々で支援することになっているが、自分達で積極的に先進的な取り組みを行っている方々と交流を進めており、こうした活動が“勝手連”的に少しずつでも他地域に波及していくことが期待できるのではないかと考える。

永黒第一団地福祉ネットワークのイメージ図（平成21年3月時点）



②市営後楽町団地の取り組み

この事例は、高齢化が著しく、孤独死発生やマスコミ等の「限界集落」報道により、団地全体が傷つき、町内会組織が崩壊した状況の中、町内会長、副会長、福祉協力員の方々から“自分達の団地を何とかしたい”と相談を受け、町内会組織の再構築に関わったケースである。

高齢化の進展により、“地域力”の低下が問題となっているが、一方で行政としては厳しい財政状況等から、民の力、とりわけ地域に期待することが増えている。

そうした中で、高齢化の進んだ団地等の活性化を考える際の参考になる取り組みと考えられる。

《関わりの主な経緯》

平成20年

11月 ・町内会懇談会（第1回） … 町内会の状況について意見交換

平成21年

1月 ・町内会懇談会（第2回） … 行政サービス（窓口）等の説明

2月 ・町内会懇談会（第3回） … 町内会活動について意見交換

3月 ・町内会懇談会（第4回） … 町内会規約について意見交換

5月 ・町内会懇談会（第5回） … 同上規約の内容について検討

6月 ・町内会役員会 … 町内会規約の内容の具体化作業

・町内会役員会 … 町内会規約（案）の作成

・町内会規約（案）の班回覧実施（意見聴取）

7月 ・町内会役員会 … 町内会規約の確定

・町内会懇談会（第6回） … 町内会規約の配布（全180戸）

8月 ・町内会懇談会（第7回） … 集会所のサロン化を検討

・集会所のサロン化に関する町内会アンケートの実施

9月 ・集会所のサロン化スタート

・町内会懇談会（第8回） … 今後の町内会活動について

10月 ・月見会の開催

・三役会 … 視察に来られた神戸市職員の方と意見交換

・町内会懇談会（第9回） … 校区社協の事務局長と意見交換

11月 ・町内会懇談会（第10回） … 町内会の状況について意見交換

12月 ・サロン昼食会 … サロン参加者との意見交換

・町内会懇談会（第11回） … 町内会の状況について意見交換

・クリスマス会の開催

※懇談会以外に個別の活動に対しては、三役との話し合いを持つとともに、活動の中で生じた悩み等の相談は随時対処した。

1) 注意した点

- ◆町内会役員を中心とした団地住民との徹底的な話し合い
 - ・団地の状況確認 ⇒ 住民のあきらめ、役員の疲労感を十分に把握
 - ・不信感の解消 ⇒ 住民の考えをしっかりと傾聴
 - ・安心感の提供 ⇒ 団地の取り組みに可能な限り関わる姿勢を明確に
 - ・自信の回復 ⇒ 同じ問題を抱える団地等の取り組みを紹介
- ◆団地住民の連帯感づくり
 - ・団地役員の「何とかしたい」との思いを具体化 ⇒ 町内会規約の作成支援
 - ・情報の共有化 ⇒ 話し合ったことを記録し、班回覧等により皆で共有
 - ・はじめから計画を立てず、話し合いの中で一つずつ目指す姿を模索する

2) 工夫した点

- ◆団地役員の疲労感、負担感の軽減
 - ・班長を中心に住民が少しずつ負担 ⇒ 規約等の中でルールを決める
 - ・行政相談窓口の紹介 ⇒ 地域包括職員、保健師等と団地役員の顔つなぎ
 - ・校区での福祉活動の紹介 ⇒ 校区社会福祉協議会事務局長等の紹介
- ◆住民主体の取り組みとして
 - ・自分達で考え、自分達の手でやっていることの意識を高める
 - ・徐々に関わりを弱める ⇒ 自立を図る

3) 活動の広がり・深化等

- ◆不平・不満が意見に変化
 - ・役員が「もうやりたくない」から「まだやってもいい」へと変化
 - ・住民の「町内会懇談会」への積極的な参加
 - ・懇談会等での前向きな意見が増加
- ◆自主活動に取り組んでいる他地域の住民等との関係づくり
 - ・区内外の先進的な活動に取り組むグループとの意見交換
- ◆行政との関わり方が変化
 - ・行政に対する要望、気になる人の一方的な相談から、行政が把握した団地内の気になる人の情報提供に対する団地役員による見守り活動へ

4) その他

現在は、町内会懇談会に毎回 20 名近くの方が参加されており、話し合う内容も町内会で今後何をしようかといった前向きなものとなっている。しかし、高齢化が著しく、役員のなり手がいないことが問題といえよう。

したがって、出来る限り毎月の懇談会を続け、団地での取り組みを参加者全員が情報共有し、役割を分担する中で、自分がやってもいいと言ってくれる人が現れるような環境づくりをすることが重要だと懇談会の場で話してきた。その結果、最近では町内会で催しをする際に、手伝いを申し出てくれる人が増えており、役員の方々も手ごたえを感じている。

なお、平成 20 年 11 月から約 1 年間、毎回のちネット担当係長が町内会懇談会等に参加しコーディネーターの役割を果たしてきたが、今後は徐々に参加回数を減らし、町内会からの要請や相談を受けた際に参加するなど、主体的な活動につなげていくことが必要だと考える。

8. まとめ

(1) 全体を通して感じたこと

事業立ち上げ当初は、地域で孤立して制度やサービス等が受けられる状態にも関わらず必要な支援を受けていない人を見つけて適切な窓口につなげる、あるいは要件等で公的制度やサービスは受給できないが、何らかの支援が必要な制度の間にいる人を地域での見守りにつなげるという役割がかなり必要とされていると考えていた。

しかし、実際に活動する中で、地域関係者は自分達で可能な限りの見守り活動等に取り組んでおり、現在の各窓口がそれぞれ相談者のうち気になる人の情報を地域の方々に伝え、見守りを願うなど少しずつシェアを広げれば、現在のちネット担当係長が対応しているほとんどのケースをカバー出来ると感じた。

また、地域福祉ネットワークの充実・強化に関しても、門司区では地域福祉関係者の協力体制が出来ている校区が多いため、いのちネット担当係長が入り込んで、こうすべきだといった状況になく、各相談窓口の職員が要請を受け、あるいは定期的に（年に数回程度）会議等に参加し、意見交換する等の対応で良いのではないかとと思われる。

しかしながら、この事業が全く必要ないのかと言えばそうではなく、この事業を通して、いのちネット担当係長が地域関係者との信頼関係を築いていく中で、これまで行政と地域との間の意思疎通が十分でなかったところや、信頼関係が希薄化していたところをある程度カバー、修復出来たと言えるし、民生委員の方々からは、自分たちの活動の理解者として気軽に相談出来る行政職員が専属的にいてくれることは大変ありがたいとの声も多く聞かれる。

したがって、いのちをつなぐネットワーク事業の取り組みにそれなりの意義はあったと考えられるが、今後ますます厳しくなる財政状況等を考えた時に、現在のようにいのちネット担当係長という職を専属で配置するのではなく、各相談窓口が相談にこられた方に対して今一歩丁寧な対応を心がけるとともに、各窓口間の情報共有や協力を進め、地域関係者との連携を強めていけば、この事業で期待される役割は十分に果たせるのではないかとと思われる。

もっとも、より小さな地域単位である団地（町内会）等においては、高齢化の進展などにより見守り活動をしようにも受け皿（組織の形骸化、人材不足等）がない状況のところもあり、そうした地域への支援は今後の課題と言える。

こうした状況を踏まえ、本事業の取り組みから見えてきた成果や課題について、保健福祉局を中心に関係者でしっかりと共有し、今後の対策を検討する必要があると感じている。

(2) 取り組みの成果等

成果指標等が明確ではないため、どうしても感覚的なものになってしまうが、P2の「期待される効果」で掲げた4つの視点に沿って感じたこと及びこれまでの取り組みに対して外部の方から評価された点を述べることにする。

①区民、福祉関係者からの信頼回復

本事業の目的の一つとして、生活保護行政、孤独死等で傷ついたイメージを少しでも改善することがあげられるが、この点に関してはある程度改善されているのではないかと感じる。

具体的には、行政として出来ること、出来ないことや相談窓口の紹介に努めるとともに、自分達にできる範囲で一生懸命相談に応じる中で、民生委員の方々や福祉協力員の方々等から行政も頑張ってくれているので、自分達に出来ることは協力したいとの言葉を頂けるようになった。このことから、区民、とくに福祉関係者からの信頼は少なからず回復しているのではないかとと思われる。

②地域住民による主体的な取り組みの促進

門司区では、校区単位で関係団体の連携がかなり取れており、その中で主体的な取り組みを進めているが、団地（町内会）単位では、コミュニティが崩壊しているところもある。

そのため、自主的な見守り活動をしたいと相談を受けた「市営永黒第一団地」と町内会組織の再構築に力を貸して欲しいと相談を受けた「市営後楽町団地」の組織づくりを支援した。

いずれの団地も、組織づくりに関わる過程で、自分達の事は自分達で考え、動いてみる。それで困ったことがあれば行政をはじめ様々な団体や機関に相談するという仕組みを取り入れたところ、現在では、自主的に団地内活動に取り組んでおり、直接的な支援をほとんど要しない状況になった。

また、個別ケース対応に際して、民生委員の方を中心に福祉協力員、町内会長といった方々と話し合いをする中で、地域でもこういう対応をしたらどうだろうかと提案してくれた事もあり、少しずつではあるが、地域住民による主体的な取り組みが促進しているのではないかとと思われる。

③福祉関係者同士の連帯感の向上

②で述べた事に関係するのだが、地域住民主体の取り組みが広がっていくということは、すなわち、地域福祉関係者同士の協力体制が上手くいっていると言えるのではないと思う。

というのも、地域が主体的に自分達で取り組もうとする際には、関係者が協力することが不可欠であり、逆に言えば、関係者の間が上手くいかなければ、地域で何かに取り

組もうとしても非常に困難であると考えられる。

したがって、本事業を通して行政が地域関係者と一緒に活動する中で、それまで関係者同士の連携が十分でなかったところでは、福祉関係者同士の連帯感が若干は向上したと言えるのではないかと思われる。

④区役所内部の連携強化

本事業をきっかけに、区役所の中で、お互いにそれまで以上に協力しなければならないとの風土が出来てきたと感じている。

具体的には、個別ケースの場合、気になるケースについて、各窓口の担当者から直接相談されるケースが増え、いのちネット担当係長からつないだケースにも迅速に対応するとともに、結果もきちんと返してくれるなど、スムーズな協力が出来ている。

また、情報収集にあたっては、可能な限りの情報を提供してくれるとともに、そういった場合にはこうすればといったアドバイスをもらうこともあった。

さらに、団地でのネットワークづくりにおいても、いのちネット担当係長の依頼に応じて担当者が直接団地の会合等に出向き、制度やサービスの説明をしてくれるなど、積極的に関わりを持ってくれた。

こうしたことから、区役所内部での連携は、ある程度強化されているのではないかと思われる。

⑤外部の評価等

門司区での2つの団地での取り組みに対して、本事業の研究をしている立教大学の高橋先生をはじめとした学識者の方々から、「地域が再生したという大きな成果が見られる」との評価を頂いた。

また、平成21年9月19日に八幡東区の大蔵まちづくり協議会が開催した『集合住宅サミット in 北九州』において2つの団地の町内会長による活動報告がなされ、コーディネーターとして参加されていた北九州大学の檜原先生が作成した資料の中で、特に後楽町団地の状況について、緩やかではあるが、上昇気流に乗ったのではないかとコメントされている。

さらに、団地再生に関わった後楽町団地の町内会長から、『市長への手紙』に対して感謝の手紙を頂いており、直接関わった地域の方から評価されたということは、門司区の本事業を通じた取り組みは非常に意義があったといえるのではないかと思われる。

(3) 現状の課題等

(1)の中で、若干述べているが、ここでは市レベル、区レベル毎の課題等に触れたいと思う。ちなみに、ここでいう課題とは、いのちネット担当係長として活動する中で感じた現状の問題点をあげたものであり、今後の本事業のあり方によっては、課題とならない場合もあるだろう。

①市レベル

1) 事業の全体像の明確化（将来像を含む）

- ◆短期、中期長期的な目標とそのためステップを踏んだ取り組み内容
 - ・現在は個別のケース対応に特化しているが、それもつないで終わりのケースが多く、地域福祉ネットワークの充実・強化はほとんど手つかずの状況。
 - ・今後の取り組みについての検討が必要であろう。

2) いのちネット担当係長の活動状況の把握

- ◆市レベルで2年間の活動を検証し、いのちネット担当係長の役割や活動内容を再検討
 - ・区毎の活動内容に差異が生じている。

3) 関係団体等の役割の明確化

- ◆地域福祉ネットワークの充実・強化に関して、具体的にどのような連携を期待しているのか明確にするとともに、関係団体との共有が必要
 - ・関係団体の中には、いのちネット担当係長が何かするのだろうと認識しているところも多い。

4) ガイドラインの作成（本事業を今後も現状と同様の形で進めていく場合）

- ◆情報共有化のガイドライン作成
 - ・個人情報取り扱いに地域関係者も過敏になっており、市として何らかのガイドラインを示すことが必要であろう。
- ◆関わり拒否者等に対応するためのガイドライン作成
 - ・サービスや支援を拒否する人への関わり方や行政としてどこまでやるべきか分からないケースがあり、何らかのガイドラインが必要であろう。これは、単にいのちネット担当係長の関わりというよりも、区役所各課や関係者も含めてそれぞれの役割や関わり方等を示すことが必要であろう。

②区・地域レベル

1) 地域関係者との連携強化

- ◆民生委員児童委員協議会地区会への参加回数の増加
 - ・現在、いのちネット担当係長、保護課CWはほぼ毎回参加しているが、それ以外の職員も定期的に参加し、質問や意見、要望等を聞くことに努める必要があるだろう。民生委員の方々の中には行政の職員は用事を頼む時だけ来ると思っている方も多い。
- ◆区社協（民児協事務局）職員の民生委員児童委員協議会地区会への参加
 - ・現在、事務局職員は地区会長会議には当然参加しているが、地区会には全く参加していない。少なくとも年に1回は各地区会に参加する必要があるだろう。
- ◆校区連絡調整会議（ふれあいネットワーク）への参加
 - ・現在は、いのちネット担当係長が要請に応じて参加しているが、それ以外の職

員も年に1・2回程度は参加し、意見、要望を聞くなど、地域関係者と顔の見える関係作りに努める必要があるだろう。

2) 区役所内部での連携強化

- ◆地域関係者の会議等での意見や要望に係のある担当ラインに情報提供
 - ・地域関係者の会議等に参加した者が、関係者に情報提供するとともに、必要に応じて保健福祉担当部長、区次長の召集により会議等を開催し情報の共有を図るとともに対応を検討するなどの仕組みづくり。
- ◆保健福祉担当部長ラインの各課にまたがっているケースの情報の一元化
 - ・現在は、保健福祉担当部長が各担当課（者）に確認しているが、最も関わりの深い担当課（者）が全体の取りまとめ的な役割を果たすことも考えられる。
- ◆積極的に協力する土壌づくり
 - ・担当者だけでは対応困難なケースで支援を求められた場合は、「それは自分の仕事ではない」と非協力的な態度は取らずに、可能な限り協力することが重要である。そのため、担当者が協力をお願いしやすいように、職員の意識改革等に努める。
- ◆保健福祉担当部長ラインと区次長ラインの協力体制の構築
 - ・特に総務課、まちづくり推進課（コミュニティ担当ライン）等と保健福祉担当部門の情報共有化が必要である。

(4) 今後の展開

事業の立ち上げ当初は、保健福祉局を中心に行政内部及び関係機関・団体を巻き込んだ全市をあげての取り組みとの認識が強かった。しかし実際には16人のいのちネット担当係長を配置し、あとは区の実情に合わせて各いのちネット担当係長が自分達で考え行動する状況となり、さらにいのちネット担当係長からの問題提起や環境整備等の要望も保健福祉局（いのちネット課）と十分な意思疎通が取れなかったと言えよう。

したがって、今後、本事業を進めていくにあたっては、いのちネット担当係長の役割を含め事業のあり方を再検討するとともに、各区のいのちネット担当係長が2年間活動する中で感じた、現場が抱えている問題等もあわせて関係者全員で共有することが必要と考える。

(3)の中で、検討すべき課題等を述べているので、ここでは、その手順について簡単に触れたいと思う。

①いのちをつなぐネットワーク事業の検証【ステップ1】

1) 市レベルの取り組み状況の分析

- ◆保健福祉局（いのちネット課）が取り組んだ内容及びその成果と課題を纏め、具体的に整理する。

2) 区レベルの取り組み状況の分析

◆各区いのちネット担当係長の活動状況から見た本事業の成果と課題を纏め、具体的に整理する。

3) 検討資料（中間まとめ）の作成

◆事業立ち上げ当初から2年間の成果及び課題を時系列で整理し、関係者で検討するための資料を作成する。

②関係者による検討【ステップ2】

1) 成果について

◆いのちネット担当係長という職が必要なのか、それとも既存の組織でも出来ることなのかをきちんと見極める。

2) 課題について

◆保健福祉部門で出来ること、出来ないことを整理した上で、いのちをつなぐネットワーク事業としてどこまでやるのか検討する。

3) 上記を受けて、この事業でやるべきこと、やらないことの整理

◆他部局に関わるものをどうするのか検討する。

4) いのちをつなぐネットワーク事業の存廃について

◆上記を踏まえ、政治的に現状で当面続ける（サンセット事業）のか、永続的に続けるのか検討する。

③事業内容の明確化【ステップ3】

1) ①、②を踏まえて、この事業の今後のビジョンを作成

◆行政内部、関係機関・団体と再度認識の共有が必要である。

2) ガイドラインの作成

◆行政内部及び関係機関・団体の各々の役割を明確にする。

④取り組みを進めるための課題解決【ステップ4】

1) 見直し後の事業内容に応じて、解決すべき課題への対応

◆現在の体制（いのちネット担当係長＝スタッフ職の配置）では対応できない場合、区役所内部や地域関係者との連携促進を目的に組織体制の見直しが必要である。

2) 区保健福祉部門における司令塔機能の必要性

◆現在、各課（担当者）間でケースに応じて協議をするなどしているが、各課にまたがる事案等への対応や地域と各課との連携強化を進めていくためには区保健福祉部門に司令塔的なラインを設ける必要がある。

(5) その他

本事業の取り組みに関して、国レベルの審議会等の委員として活躍されている立教大学の高橋教授を中心とした研究会（ニッセイ財団研究助成事業 北九州市の「いのち

をつなぐネットワーク事業」における地域支援機能に関する研究会)が、全国的にも例のない新たな取り組みとして、今後の地域福祉のあり方を検討するための参考材料とすべく評価・分析を行っている。

これまでに、いのちネット担当係長の個別ヒヤリングの実施や、研究会といのちネット担当係長の意見交換会を2回行っている。また、研究会のメンバー数名は門司区の永黒第一団地を訪れ、団地見守り隊のメンバーと意見交換を行うなど、熱心に取り組まれている。

本来は、外部からの客観的な事業評価等を行うのが目的であったのだろうが、実際にはいのちネット担当係長の活動を出来る限りバックアップしたいと言われ、中間報告書等の中で多くの有意義な提言を下さっている。

今後、事業のあり方等を再検討するにあたっては、こうした外部の有識者の意見に耳を傾け、協力を得ながら進めていくべきであろう。

9. おわりに

いのちネット担当係長として活動してきた約2年間の内容を纏めたが、今日まで、試行錯誤と気が滅入る状態の連続であった。

事業自体が概念的で、自分達が何をどうすればよいのか、また区(地域)がどのような状態になるべきなのか分からないまま活動してきた。これは現在も変わっていない。

しかしながら、様々な地域での会合等に参加する中で、「こういう場合はどこに言えばよいか」、「行政はどこまで関わってくれるのか」という意見や相談を多く受け、私達が思っている以上に相談窓口や各種制度・サービスは知られておらず、行政と地域との意思疎通が希薄になっていると感じた。

また、永黒第一団地での見守り隊の立ち上げや後楽町団地の町内会組織の再構築に関わる中で、地域は自分達に出来る範囲で地域の抱える課題に熱心に取り組んでおり、行政が少しサポートすれば、さらに頑張ってくれると身をもって学んだ。

行政(区役所)職員として、市(区)民本位とはどういうことかを今一度考え、行政内部はもとより、外部(特に地域関係者)との意思疎通や連携を強化し、相談者の抱える問題の解決に向けて、それぞれの立場で少しずつ役割をシェアすることが出来るようになれば、今以上に市(区)民(特に地域関係者)の信頼を得ることになるだろう。そうすれば、この「いのちをつなぐネットワーク事業」の本当の意味での成果というものが見えてくるのではないかと思う。

最後になったが、区長をはじめ保健福祉担当部長、生活支援課長の理解と強力なサポートのおかげで、団地での組織作りや困難ケースにも安心して取り組むことが出来た。

この約2年間、いのちネット担当係長としての役割を十分とは言えないかもしれないが、何とかこなすことが出来たのは、上司をはじめ関係者の力添えや励ましが大きかったと実感している。

<資料 2>

民生委員活動に関するアンケート

設 問

★最初に、あなたのことを教えてください。

- ※ 以下、民生委員・児童委員を「民生委員」と表現します。
- ※ 調査基準日は平成 22 年 6 月 1 日です。

Q1 民生委員としての担当事項は次のどちらですか。 (N=939)

- 1 世帯担当の民生委員 84.9% 2 主任児童委員 13.4%

Q2 民生委員に就任されて何年目ですか。 (N=939)

(平均 8.7) 年目

Q3 年齢と男女の別を教えてください。 (N=939)

(平均 63.9) 歳 男 37.9% 女 61.4% (どちらかに○をつけてください)

Q4 お住まいの区はどちらですか。 (N=939)

- 1 門司区 12.1% 2 小倉北区 19.8% 3 小倉南区 17.3% 4 若松区 9.7%
5 八幡東区 9.2% 6 八幡西区 23.7% 7 戸畑区 7.9%

Q5 担当地区の全世帯数を教えてください。(おおまかな数でも結構です) (N=939)

(平均 329.9) 世帯

★以下の質問は、あなたの民生委員としての経験やお考えについておたずねします。

- ※ 過去 1 年間の活動を念頭にお答えください。

Q6 民生委員のやりがい (N=939)

民生委員の活動のやりがいについてどう思いますか。(1つに○)

また、どのようなときにやりがいを感じますか。自由記載欄にご記入ください。

- 1 とてもやりがいがあると思う 8.7% 2 やりがいがあると思う 52.1%
3 やや、やりがいがあると思う 27.3% 4 やりがいがあるとは思えない 6.8%

(例) 住民に信頼されていると感じたとき 等

記入率 61.3%。感謝されたとき、喜んでもらえたとき、頼りにされたとき、見守りの対象者や住民から声をかけられたとき、相手から相談をしてくれたとき、問題が解決できたとき、などにやりがいを感じるという意見が多かった。詳細は表 1 参照。

この調査票の選択肢の右側の数値は、単純集計の結果です。小数点以下 2 位で四捨五入し、無回答は省略しています。

Q7 民生委員の負担感 (N=939)

あなたにとって、民生委員の活動の負担はどの程度だと思いますか。(1つに○)

- | | | | |
|---------------|-------|---------------|-------|
| 1 ほとんど負担に感じない | 3.9% | 2 それほど負担に感じない | 30.4% |
| 3 やや負担に感じる | 50.5% | 4 とても負担に感じる | 13.5% |

Q8 民生委員活動で大変・困難だと感じること (N=939)

民生委員活動のなかで、大変・困難だと感じることは、どんなことですか。
(3つまで○)

- | | |
|-------------------------------------|-------|
| 1 相手となかなか会えない(時間が合わない) | 36.0% |
| 2 訪問しても会ってもらえない | 14.6% |
| 3 家庭のことを話してくれない | 13.2% |
| 4 責任の重い見守りを依頼される | 15.4% |
| 5 怖い思いをしたことがある | 5.4% |
| 6 本人の情報を持つ公的機関や関係者から情報を提供してもらえない | 18.5% |
| 7 持っている個人情報を守秘義務のない人に知らせてよいか迷うことがある | 16.4% |
| 8 担当地区で孤立死や、消費者被害などの事件が起こらないか心配になる | 60.6% |
| 9 どこに相談していいかわからないことが多い | 5.0% |
| 10 困ったときに行政職員が対応してくれない | 2.2% |
| 11 特になし | 11.7% |
| 12 その他(※詳細は表2を参照) | 15.4% |

Q9 担当地区内で関わりを拒む世帯の数 (N=939)

民生委員として訪問した世帯のうち、玄関を開けてくれないなど、関わりを拒む世帯がありますか。(不在や時間が合わないなどの理由で会えない人は除きます) おおまかな数で結構です。ない場合は0をご記入ください。

(平均 2.9) 世帯

Q10 関わりを拒む人への対応方法 (N=939)

本市では、支え合いや助け合いなど、いわゆる「共助の仕組みづくり」の重要性を広めています。ご近所付き合いを嫌がる方の見守りは、地域の方々も困難であるとの意見をいただいています。「干渉しないで欲しい」などと強く関わりを拒まれたとした場合に、民生委員として工夫していることがあれば教えてください。

(例) 地域の人と声かけやあいさつから始めて、徐々に地域に溶け込むようにする等

記入率 50.4%。敬老祝い金や配布物をきっかけに関わりをもつことや、訪問カードやメモ、手紙などをポストに入れることなどが多かった。また、福祉協力員や町内会役員、知人・友人などと一緒に訪問したり、近隣住民やマンションの管理人・家主に見守りをお願いするなどの工夫も多くみられた。詳細は表2参照。

Q11 生命に差し迫った危険があった方への対応 (N=939)

過去1年間に、担当地区で「生命・健康に差し迫った危険がある方」を発見したり、通報を受けるなど、何らかの対応をしたことがありましたか。また、その方のためにどのような対応をしましたか。わかる範囲で対応した人数を教えてください。

(重複も有)

1 ある 39.3%



(n=369)

救急車を呼んだ	44.7% (平均 1.5 人)	警察に連絡した	22.5% (平均 1.2 人)
家族・親族に連絡した	47.2% (平均 1.6 人)		
いのちネット係長に連絡	28.7% (平均 1.4 人)	地域包括支援センターに連絡	49.6% (平均 1.9 人)
その他区役所に連絡した	22.0% (平均 1.7 人)	その他	11.7% (平均 1.3 人)

2 ない 53.6%

Q12 北九州方式の地域見守りシステムへの考え方 (N=939)

民生委員や福祉協力員等を中心とした北九州方式の地域見守りシステムは、十分機能していると思いますか。(1つに○)

- 1 機能していると思う 15.8%
- 2 どちらかといえば、機能していると思う 44.3%
- 3 どちらともいえない 22.8%
- 4 どちらかといえば機能しているとは思わない 6.6% ⇒ Q13へ
- 5 機能しているとは思わない 4.2% ⇒ Q13へ
- 6 わからない 4.7%

Q13 機能していないと思われる理由 (n=101)

Q12で「4 どちらかといえば機能しているとは思わない」「5 機能しているとは思わない」と答えた方にお尋ねします。十分機能していないのは、どのようなところに問題があると思われますか。

記入率 100.0%。福祉協力員の担い手不足などにより、ふれあいネットワーク事業が十分に機能していない地域が見られることや、福祉協力員と民生委員の連携が十分ではないことを指摘する意見が多かった。また、民生委員と福祉協力員だけでは地域の見守りが難しくなっている、との意見も少なくなかった。詳細は表3参照。

Q14 見守り活動の協力機関など (N=939)

現在、担当地区で見守り活動を展開していく上で、お互いに協力している相手をお尋ねします。(複数回答 可) 選択肢の「7 行政」については、地域包括・いのちネット以外で、具体的な職種名や部署名等がわかれば、カッコ内にお書きください。

- 1 近隣の民生委員や地区会長 57.2%
- 2 ふれあいネットワーク事業の福祉協力員 56.1%
- 3 気になる世帯の近隣住民 52.5%
- 4 町内会・自治会等の役員 50.6%
- 5 老人クラブ 18.8%
- 6 まちづくり協議会 16.9%
- 7 行政：いのちネット係長・地域包括（統括）支援センター
その他具体的な部署名・職種等（ ） 50.6%
- 8 警察 9.1%
- 9 消防 7.9%
- 10 学校関係（PTA 等の学校関係の団体を含む） 16.9%
- 11 ボランティア団体・NPOなど 1.8%
- 12 その他（ ） 2.8%
- 13 なし 1.3%

Q15 今後、連携できた方がよいと思われる機関 (N=939)

今後、担当地区において、お互いに協力して地域の見守り活動を進めた方がよいと思われる相手をお聞かせください。(複数回答 可) また、選択肢の「7 行政」については、地域包括・いのちネット以外で、もし具体的な部署名や職種名等がわかれば、（ ）にお書きください。

- 1 近隣の民生委員や地区会長 44.0%
- 2 ふれあいネットワーク事業の福祉協力員 51.0%
- 3 気になる世帯の近隣住民 55.0%
- 4 町内会・自治会等の役員 50.6%
- 5 老人クラブ 25.1%
- 6 まちづくり協議会 18.6%
- 7 行政：いのちネット係長・地域包括（統括）支援センター 43.8%
その他具体的な部署名・職種等（ ）
- 8 警察 25.1%
- 9 消防 17.4%
- 10 学校関係（PTA 等の学校関係の団体を含む） 19.5%
- 11 ボランティア団体・NPOなど 5.3%
- 12 その他（ ） 4.9%
- 13 なし 1.6%

Q16 気になる世帯に関する情報交換の場 (N=939)

民生委員定例会を除いて、地域の会合などで地域の方と気になる世帯等の情報交換などを行う機会がありますか。また、それはどのような機会に行われていますか。

(複数回答 可)

- 1 ある 82.3%
(n=773)
- ア ふれあいネットワーク事業の連絡調整会議 56.8%
 - イ 各地域団体主催の定期会合(老人クラブ、まちづくり協議会等) 27.7%
 - ウ その他市民センター等での会合 20.3%
 - エ 会合等ではなく、個別の連絡による 42.8%
 - オ その他 () 11.8%
- 2 ない 14.3%

Q17 いのちをつなぐネットワークの取組み開始後の民生委員活動の変化 (N=939)

北九州市では、支えあいや助け合いなどの共助の仕組みを再構築するため、平成20年度から、いのちをつなぐネットワークの取組みを開始しましたが、同事業の開始後、民生委員の活動はどのように変わりましたか。(1つに○)

- 1 活動がしやすくなった 31.4% ⇒ Q18へ
- 2 やや活動がしやすくなった 32.8% ⇒ Q18へ
- 3 やや活動がしにくくなった 1.1% ⇒ Q19へ
- 4 活動がしにくくなった 0.3% ⇒ Q19へ
- 5 ほとんど変わらない 26.1%

Q18 民生委員活動がしやすくなった理由 (n=603)

Q17で「1 活動がしやすくなった」または「2 やや活動がしやすくなった」と回答された方にお尋ねします。どのような点で活動がしやすくなりましたか。

(複数回答可)

- 1 気になる世帯や支援が必要な世帯を把握(あるいは発見)しやすくなった 30.8%
- 2 困ったときには連絡・相談できるので、安心して活動ができるようになった 84.6%
- 3 気になる世帯や支援が必要な世帯に関わりやすくなった 28.9%
- 4 行政への信頼が増し、行政との連携が強まった 36.7%
- 5 (行政以外の)地域団体・関係者との連携が強まった 4.8%
- 6 活動の連携相手が広がった 20.7%
- 7 その他 () 1.7%

Q19 民生委員活動がしにくくなった理由 (n=13)

Q17で「3 やや活動がしにくくなった」あるいは「4 活動がしにくくなった」と回答された方にお尋ねします。どのような点で活動がしにくくなりましたか。

(複数回答 可)

- 1 これまでのやり方が、やりにくくなった 0.0%
- 2 相談した際に対応がよくなかったので、行政への信頼が低下した 7.7%
- 3 気になる世帯や支援が必要な世帯に対して、自分がどのように関わればよいかわかりにくくなった 38.5%
- 4 どのような場合にどこに相談に行けばよいのか、かえってわかりにくくなった 46.2%
- 5 いのちをつなぐネットワーク係長以外の行政部署と連携する機会が減った 7.7%
- 6 (行政以外の) 地域団体・関係者との連携がうまくいかなかった 7.7%
- 7 その他 () 15.4%

Q20 いのちをつなぐネットワークの取組みの効果 (N=939)

いのちをつなぐネットワークの取組みが始まってよかったと思う点を挙げてください。(複数回答 可)

- 1 会議に参加するなど、よく地域に来てくれること 63.4%
- 2 困ったときに相談にのってくれること 51.4%
- 3 気になる世帯と一緒に訪問してくれること 21.8%
- 4 相談したら、他の行政部署につなげてくれること 35.6%
- 5 制度やサービスに関する情報を提供してくれること 30.9%
- 6 地域福祉活動のための組織づくりやネットワークづくりに力を貸してくれる 7.6%
- 7 その他 () 2.1%
- 8 なし 7.7%

Q21 いのちをつなぐネットワークの取組みに今後期待したいことや今後の課題

ご意見がありましたら自由にお書きください。

記入率 35.6%。担当職員の増員を求める意見や早期の人事異動について配慮を求める意見が多かった。民生委員の相談先として、また、行政・専門機関と住民との橋渡し役として期待する意見がみられ、広報活動の強化、民生委員との情報共有、ひきこもりや精神障害者等への対応、地域のネットワークづくりなどが今後の課題としてあげられていた。詳細は表4参照。

Q22 民生委員の負担感の増などにより、民生委員のなり手が減少している中で、民生委員活動を魅力あるものとするために、工夫したほうがいいところがありますか。

記入率 52.6%。全体として制度改善の要望が多かった。具体的には民生委員の増員と担当世帯数の見直し、選出方法の見直し、行政からの担当世帯の情報提供、広報の充実、意見書等の生活保護業務の見直しなどを求める意見が多かった。また、活動上の改善点としては、民生委員同士の交流の機会を増やし、福祉協力員や自治会・町内会などとの連携を強めることが必要との意見が多かった。詳細は表5参照。

ご協力ありがとうございました。このアンケートの結果を市政に生かしてまいります。

<自由回答例>

表1 民生委員のやりがい (Q6)

13	訪問を素直に喜んでもらえたり、相談を受け対応して喜んでもらえたとき、など。
30	個別訪問時、最初は押し売りと思われ話ができなかった。数回訪問後やっと認められ、「御苦労さん」といわれた。町内で会った時に相手から先に挨拶をされて活動が認められ「これから先はよろしく」といわれたとき。
75	困った方や悩んでいる方を行政につないで問題が解決できた時。
157	赤ちゃん訪問に行った時、とても安心した。嬉しい笑顔をもたらした時や訪問した親子が子育て支援のサークルに参加してくれた事など。
168	日頃の活動の中で子どもたちと接し、エネルギーをもらえる。子どもたちに声をかけられたとき。
271	民生委員の担任を委嘱されて、3ヵ月後に一人暮らしの高齢者より連絡が有り、訪問すると重病で救急車を呼び同乗しようとした時、周囲の多くの住民が集まっていて「ご苦労様です」と声をかけられた時には、やりがいを感じた。一人の命を助けた思いです。
274	地域の人と顔見知りになって、スーパーなどで顔を合わせるとあいさつをかわし、笑顔を向けられるとうれしくなる。気長に活動をしてきた結果と感じている。そんな状態の中で気軽に相談に見えられるようになり、良かったなと思っている。
282	相談を受けて一緒に問題を解決出来た時など。
301	本人や親族の方に感謝され「ありがとうございます」と言われた時。
302	家を訪問しても返事もしてもらえなかった人が、度々訪問したり、道で挨拶をしているうちに、家族のことや、困っていることを話してくれるようになったとき。
318	「まあ大変ね、ご苦労さま」・・・の労いの言葉。「今は元気だけど、何かあったらヨロシクね」・・・の頼りにされている言葉。これらの言葉で頑張れます。
329	学校と、問題をかかえている親との間に入った事により、今までひどい関係にあった双方の偏見がなくなり、その後の問題等、信頼関係が構築でき、協力し合える様になり、双方から大変感謝をされ、微力でも、自分なりに一所懸命取り組んで本当によかったと感じています。
377	友愛訪問で家の方に訪問した時の、皆さんのうれしそうな顔を拝見した時に感じます。
384	安否確認のために訪問すると、喜んでくれるとき。
420	長い間、人と関わらなかった人が毎月訪問をつづけた結果外に出て、昼食会に出席してもらえる様になった(3年目に…)とき。
469	のびのび赤ちゃん訪問をして地域情報をお伝えしたとき、関心を示してもらえると嬉しく思いました。
470	一人暮らしの高齢者宅や高齢者のみの家を訪問したときにいつも気を付けてもらってありがとうございますと感謝の言葉を聞いたとき。
533	高齢者の方から、頼りにしているからねと言われた時。
549	1人で不安を持っている高齢者と話し合えたり、生活苦の不安を打ち明けて相談してくれたりした時。
585	訪問して話をして感謝された時。誰かに見守られていてうれしいと表現された時。
610	一人暮らしの対象者の方から1ヶ月に1回元気にしておりますと、電話連絡がある時、大変有り難く思います。地域を見守っている時や町で出合った時に対象者の方から声を掛けられ、ご苦労様と言われた時。
662	相談され、解決に向けてとりくんだ時にやりがいを感じる。相談者の悩み、苦しみに寄り添えた時にやりがいのある仕事だと思うが、自分自身の経験の足りなさに打ちのめされることの方が多い。人には、それぞれに生きてきた過程が違うので、その方の生き方まで理解し、認め、心が通い合うには、大変な活動だと思う。
757	街を歩いている時、相手の方から声をかけて下さる時。訪問する時、出来るだけ元気な声でお話をすると元気になると云って下さる時など。
876	登校拒否の生徒がいるので家を訪問して欲しいと学校から要請があり、地域の民生委員と協同で児童に報告に行き、見守りをしながら、訪問をくり返し、その都度児童に、その時児童の方からとても感謝された時、活動に対し、やりがいを感じた。
894	地域の中に子育て支援の必要性が理解されたと感じる時。青少年の健全育成や子どもの安全を守る為の活動に賛同してもらえた時。

表2 民生委員活動で大変・困難だと感じる事（Q8） 自由意見の例

9	民生委員同士の意見交換の場がない。
104	市営住宅をかかえているので出入がわからない。会長がおしえてくれない。
123	新築マンションの居住者の把握に苦労している。
141	形式的な会合や行事への参加が多過ぎる。
221	行政職員からの連絡が不十分、特に共有している事例で変化があった時の連絡がない。その事によって無駄と思える活動や心配をすることになる。
257	どこまで打ち解けていったらいいのか加減がわからない。
281	他の組織の役員と重複しているので本当の民生委員活動が出来てない。
294	オートロックのマンションが多くて困っている。
319	対象者にどこまでふみ込んで対応したら良いかわからない時がある。
464	児童本人は困っている…とわかっているのにスムーズによい方向に向かえないとき。虐待と思われるのに親をいさめる方法がないとき。
595	私は仕事を持っているので、各会議に出席するのに時間的に苦労する。(平日、昼間の時)
817	行政より突然 TEL により簡単な状況説明をされ、見守りを依頼されているが、その後の対象者への行政の取り組み等の情報が入ってこないのが実際、ただ見守りをしているだけの状況となる。

表3 関わりを拒む人への対応方法（Q10） 自由意見の例

2	配付物をもって行き、関わりをもつきっかけをつくりだす。
4	民生委員が訪問する事をご近所に知られたくない為に拒否される方がいる。「近所の方に気を配りながら訪問していますよ」という事をわかっていただけよう気くばりをする。
30	訪問カードをポストに入れる（2～3週間に1回程度）。会えない場合でもポストに訪問カードがあることで、こちらの気持が分かり電話をかけてきて、「元気です」といわれ、「今後は遊びに来て下さい」といわれた。
44	複数の人員で（福祉協力員）等、一緒に話をして説得している。
91	マンション住民で一部「干渉しないで欲しい」という人がいたが、このマンションの管理人にその人達の見守りをお願いし、民生委員は管理人から情報を入手している。
216	まずは挨拶とさりげない心づかいを、そして相手の方の気持を尊重しつつ、私の役割、気持を伝えています。おせっかいにならないように心がけています。
279	自治会長等に相談して行動を共にする。
311	誰か仲の良い人が一人でもいないかさがしてみました。たまたま仲良人の方と顔見知りだったので、様子がわかりホッとしました。またその人に私の事を伝えてもらいました。
314	最初は、「民生委員の世話になんかなるか」という人が何人かいましたが、訪問したり情報を知らせる手紙などを1ヶ月に一度届けることにより信頼関係が構築できたような気がしています。あきらめず、ねばり強く活動することが重要だと思います。
325	訪問回数を重ねることで、いつの日か、会話が出来ると思っています。また、福祉協力委員の方を介して同時訪問等くりかえし面会をくりかえすことで努力することが大切だと思います。
337	初めは、訪問は迷惑とあからさまに断わりを言われた事も有るけれど、しつこくない位の訪問やあいさつをくり返しているうちに打ち解けてきた様な気がする。人に対するのにマニュアルは無いと思っています。
349	命をつなぐネットワーク係長に訪問して頂いている。全く返事のない事が多く、近くの人にも声かけを頼んでいる。
390	近所の人に見守りをお願いしている。何か変な様子の時には連絡してもらう様にしている。
397	訪問したことを知らせるメモを残し（会えるまで何回でも）とにかく時間をかけて相手が心を開くまで待つ。
498	訪問だけでなく買物先で会った時、道路で会った時にあいさつをして少しずつ溶け込むようにしている。
514	近所の人にたのんで夜の電気を見る。
564	顔見知りの方や、仲良くされていた方等の協力を得て一緒に訪問する。
580	高齢の御夫婦、奥様がデイサービスに行っているでそのケアマネージャーと時々連絡をとって様子を聞いている。

612	借家に住んでいる方なので大家さんに様子を知らせてもらっている。
631	拒む理由の一つに、“民生委員”に対する認識・理解の問題があり、中には、民生委員即生活保護ということで民生委員に来られることで、近所、回りの方から白い眼で見られると考える方がいる。まずは、その辺の誤解を解くことが必要。
649	関わりを拒む人に無理に接する必要はないと思う。距離を置いて見守っておけば良いと考える。
657	連絡メモ、綴りなど、ポストに入れ、こちらからの“意志”だけは発信しつづけることにしている。
681	拒まれたら、しつこくしない事も大切。ドア越しでも、声が聞ければ、それも安否確認の1つととらえる。そこから始める事が、徐々に信頼に結びつくと思う。
705	何をしてあげたらその方が喜ぶか、趣味は何か、どんなに頑固な人でも心の中は寂しいものだと思います。拒む人だときめつけず、どうしたらわかりあえるか、よく観察することだと思います。私も最初の頃「こんでいいよ」と拒まれた事がありました。その方が、漬け物（うりの粕漬け）を毎年作っているのを知り、「私にその漬け方を教えて」と頼んで一緒に作りました。
749	民生委員としての対応を出来るだけさげ、「人間的なつき合い」を主軸とした心掛けを持って接する様にしている。
764	町内会にも入らず玄関もあけてもらえない方でしたが、敬老祝金を配布した時に玄関をあけて印かんを押して色々話しをしてくれました。敬老祝金をきっかけにむずかしい人柄ではありますが、お話が出来るようになりました。
800	初対面の人を訪問する時などは、直接、伺うのではなく、事前に電話連絡をしてから訪ねる。
802	民生委員一人では声かけが出来ない時は、電話をしています。そうする事で元気で有るかどうかを知る事が出来ます。
843	おもしろいDVDやCDがありましたとか、新聞記事や料理のレシピを切り取って、それに2,3行の時候のあいさつなどを添えてポストに折にふれ入れていたら、ある日電話がかかってきて、それからはずねて行くと、玄関先で長い間お喋りして下さるようになりました。

表4 北九州方式の地域見守りシステムが機能していないと思われる理由(Q13) 自由意見の例

17	民生委員・福祉協力員では、カバーしきれないと思う。近所のつき合いが希薄化している為、情報が少ない。私の地区では、福祉協力員がいない為、情報の少なさに苦慮している。
53	ふれあいネットワーク事業（福祉協力員）が名称だけのものになっていて地域で機能していない。高齢化がすすんで福祉協力員になり手が無い。
131	我が校区における福祉協力員や私達の見守りは年長者の在宅一人暮らしの方を中心にこなわれ、又その方達にかたよりがちだと思います。これからは、昼間一人暮らし年長者、年長者だけで構成されている世帯、又自治会等に参加されていない方々への見守等をどうしていくのか、社協のふれあいネットワーク事業等と相談する必要があると思う。
277	民生委員間又は、民生委員と福祉協力員間の情報交換の場がシステム化されていない。民生委員の地区会議の場では毎月1回実施上組織からの報告事項が多く、これに時間が費やされ、情報交換の時間がとれていない。
309	民生委員や福祉協力員が積極的に動いている所は機能していると思うが、動いてない所もある。(わりと若い方が動いてくれる所はいいが…) 地域見守りシステムの中に市の職員もボランティアに協力して欲しい。全然私達は関係ないと思わずに。(地域にはそれなりに職員の方もいるのだから) 民生委員や福祉協力員だけにまかせないで欲しい。
383	民生委員と福祉協力員の連携が不十分だと思います。
500	町内会長が福祉協力員を兼ねているので、毎年変わる所はなかなか顔がわからないし、向こうもこっちを覚えていない事があるので、むずかしい。
589	福祉協力員さんと一緒に訪問するのは、時間等に無理がある。守秘義務等を考えると、どこまで情報を流してよいか迷うので福祉協力員さんと相互関係での活動がしにくい。福祉協力員さんからの情報を受けるだけの関係では、十分な活動は出来ないと思う。
646	民生委員（地区民児協）と福祉協力員の母体の校地区社協とのかかわりが無い為、活動がバラバラで一体性がない。65歳以上の高齢者の名簿などの提出の依頼はあるが、毎年それだけ。

662	福祉施策は、本人の申請主義に基づいているので、介護保険の適用を受けるとか、施設に入所されるとか、生活保護をうけるとか、昔とは違い民生委員に相談されずに多くは処理されていると思います。さまざまな福祉施策がとられてきている結果だだと思います。故に、民生委員にくる問題は、地域で孤立している人や問題が重症化しているケースが多い。このような人たちへの支援をどうしたら良いのか。何か良い方法がないか、悩んでいます。
813	福祉協力員は完全なボランティアであり、また名前だけの人もいて活動していない。民生委員との連携もうまく機能していない。福祉協力員にも少し責任や意欲を持ってもらえるような制度が必要である。
884	担当世帯数に対して福祉協力員の人数が大幅に不足している。
894	福祉協力員が名前だけで実際に活動していない。機能する為には出来るだけ狭い地域の中での見守りがあって、広範囲の民生委員と連携をとるようにする必要がある。

表5 いのちをつなぐネットワークの取組みに今後期待したいことや今後の課題
(Q21) 自由意見の例

47	取組みには現在、担当係長、民生委員、福祉協力員、地域包括支援センター等の人達しかほとんどタッチしていないようである。まだまだPRが足りないようである。従って市の広報紙に最低1年に1回掲載してもらいたい。
57	今まで通り、あらゆる相談事の受け皿になって欲しい。
69	現在までは個別事象を解決すべく仕事をされていた感じがします。「いのちをつなぐネットワーク」ですから、本来の業務はネットワークづくりだと思います。この3年間でどのようなネットワークが新たに構築できたのか、よく分かりません。我々民生委員が実感できる新たなネットワーク（私は民間介護事業者との連携を提案します）づくりにぜひ取り組んでいただきたいと思います。
70	随分よくなったと思います。しかし課の担当者の数が少ないために気の毒になることがある。何人が増員する方向で考えて欲しい。
152	いのちをつなぐネットワーク係長も一人では動きが取れないと思う。地域包括支援センターと民生委員とのネットワーク構築を、どの様に進め、取組んで行くか又出来るかが今後の課題と思う。
188	受けもち世帯でもなかなか全部はわかりにくいもの。ネットワークで気になる世帯がわかった場合は地区の担当者にも知らせてほしい。
274	担当係長の異動が早すぎる。取り組みの相手は高齢者や弱者が殆どの中で、やっとな顔をおぼえてもらったのに、すぐ変わると相手の方も大変と思う。相手の関係を作るのは短期間では無理と感じているので。
335	担当地区内の住民情報を出来る限り共有出来る機会を設けること。
401	ネットワークの取り組む方向性として、全体組織的、総合的、統合的に取り組むことを否定しない。それはそれなりにさらに推進した方がよい。しかし個別的、具体的な個々の事例を上手に解決することにもっと多くの力を傾注する方向性を持って取り組み実効性を上げる方がよい。
440	ネットワーク活動の内容が地域の人達に理解されていないようです。もっと市民の方々に内容を徹底する広報活動が必要だと思います。①自治会、町内会、老人会の会合でパンフレットを配布する。②市政だより、テレビで広報する。
574	30代-40代ひきこもりの方への援助に積極的に行動してほしい。20才前からのひきこもりで一度も仕事などした事もなく親御さんは非常に心配しておられます。
615	世帯数が増えているのに対応する職員が少ないのでは…。大変だと思いますので職員を増やしては？ネットワークの方にとっても良くしていただいています。たよりにしてます。
637	守秘義務がある活動で、誰にも相談が出来ない時に民生委員の悩みも聞いてもらえる取組みであってほしい。
671	いのちネット係長が誕生してからは、本当の意味で住民と行政の橋渡し役が出来るようになった。この関係をさらに深化させて欲しい。
681	いのちネットが出来、相談にまよいがなくなった事は非常に助かっているが、その後の対応等に関し、個人情報理由に、フィードバックされない事が多い。民生委員にも守秘義務があるのだからもっと信頼して話して欲しい。又本来行政が行なう事を都合のいい時だけ、民生委員に…はやめて欲しい。
768	今、現在、地域包括支援センター、いのちネットの方々と連携が出来ており、心強いです。これからも細やかな心配りと連携でよろしくお願いします。しかし、いのちネットの方や包括の方々が心の病をもっている人の対応の勉強をもっとして頂きたい。強く願ってます。

820	担当の方との連携がやっとスムーズにとれるようになったと思った矢先、異動で新しい方に替わったので残念。担当の方をもう一人増やし、一人は残っていただきたい。
-----	--

表6 民生委員活動を魅力あるものにするための工夫（Q22） 自由意見の例

16	民生委員活動について行政がもっと広報に力を入れて、住民が民生委員活動を理解するようにしてもらいたい。
37	自治会加入を強かに促進すべきです。必要性を具体的にアピールしなければいけない。
69	民生委員の負担が大きいと感じるのは、毎月の定期的見守りです。元気な人、病気がちな人いろいろな人の見守りです。この負担を軽減させれば、ずっと負担は軽くなります。つまり、民生委員の見守りを重点化し、この人は見守りの必要ありという人のみを民生委員が見守り、比較的元気な人は、福祉協力員等地域町内の人にまかせるという役割分担をきちんとすればよいと思います。現在の民生委員のなり手が少ないのはボランティアにしては何か責任みたいな物が重すぎる感じがします。
72	死亡も含めて、地域住民の転出、転入の情報が全くないため、高齢者の一人暮らし又は高齢者のみの生活なのか、同居者がいるのかを個別訪問で認識するには限界がある。行政の情報があればその分対応も早くなる。
90	民生委員定例会だけでなく、各地区で「どうしたら楽しく活動できるか」お茶でも飲みながら、自分に役に立つ話を聞いたり、手作りプレゼントを一緒に作って、一人ぐらしの家庭にくぼる等グループ活動が必要だと思う。
138	もう少し民生委員をふやしてほしい（せめて1町内に1人）。民生委員の選出の仕方を考えてはどうか。
223	今後はふれあいネットワークの方達と、日常的に見守りチームを作って行動すれば多くの方達との接点が築かれると思います。
246	民生委員活動をやればやる程、上限がないと思うが、費用弁償をもう少し支給されたらと思う。
257	民生委員になって、まだ半年足らずなので地域の方の名前や顔等まだまだ覚えきれない状態です。そんな中で見守り活動している方から、質問とかされると、すごくドキドキして、どこに相談していいのかわからずとても不安になります。前任者との引継もなく一から始めるのはとても不安なのでもう少し、研修をきちんとしてほしいし、活動記録の記入の仕方もはっきりいってわからないので、もう少し簡略化して下さい。
270	民生委員＝福祉協力員＝町内会長との連携が必要。横のつながりをしっかりしたものにする。
302	12年前、民生委員になった頃に比べ、負担が大変多くなりました。時々、私の担当地区にもう一人民生委員さんがいたらと考えます。魅力ある民生委員活動というものは、今は考えられません。
319	委員活動は個人行動が多く孤独である。だから、地区会などで連帯感が持てるような事を企画し、孤立しないような工夫が必要。孤立する事がどうしても多くなるのではなからうか。
304	担当地区の情報を提供してほしい。母子（父子）家庭・障害者など、町内会に入っていない世帯の情報が得られない。
318	孤独死＝民生委員は何をしていたんだ・・・と責められるイメージがこわいです。
329	児童委員は地域の個々の児童問題に関わり、地域の諸団体行事や、委員会に参加をしていますが加えて、赤ちゃん訪問事業が加わり、負担を感じています。1ヶ月に数件あり、一度で会えないTELがない、住所が見つからない、駐車禁止等、終えるまでの精神的負担があり、これは行政の仕事ではないでしょうか。あるいは有償化してはどうですか。このままでは、この仕事を誰もボランティアを受けてくれる人はいなくなります。
335	行政の所有する情報を出来る限り提供して欲しい。例えば、現在、高齢者名簿のみ閲覧出来るが、この範囲を更に拡大し住民家族構成等もわかるようにしていただきたい。
379	担当範囲が広く、他の自治町会の状況など理解が薄く、活動が大変です。民生委員が住んでいる自治町会のみになると負担が軽くなる。
390	世帯数も多く、高齢者（65才以上）も年々増えていっている状態なので、充分見まわりが出来ない。その地域にあった民生委員の数を増減してほしいです。
435	万一の事等あった場合、民生委員が悪い者扱いの様にされる事等がある様でとても気になります。
444	民生委員活動の負担感の問題は各民生委員の“心の持ち方”に大分、左右されると思われます。男性の民生委員の多くは60才以上の高齢者である事又、女性の民生委員は仕事をされている方が多いという事を考えれば、民生委員はまず自分の体調及び自分の用事を第一に考えて民生委員の活動をした方がよい。そうでないと民生委員の仕事が苦痛になってくる。
446	民生委員の推薦方法に問題があります。地区区長が独断で推薦する。地区区長が推薦しないと民生委員になれない。地区の住民の意見を聞いた上で区長が推薦する方法でないと良い民生委員は生まれません。区

	長の推薦だと勘違いしている区長もいます。
452	委員となり活動する中で困った事や改善してほしい事が多々発生します。その時に相談相手がいない各自で対応しなければならないのが現状ですが、行き詰った場合、委員をやめる事を選択することもあります。新任を選出するよりも現在の委員をやめさせない対応が大事なのではないでしょうか。状況をよく知っているいのちネット係長に権限を与え解決策が講じられる様にするか、対応部署が必要ではないでしょうか。
464	17年間やってみて、少しずつ普通のあいさつが出来る関係（地域）が、大切と実感している。民生委員だからと気負わずに、自分達の子どもだった頃に居た、となり近所のおじさんお婆さんのまねをして、少しおせっかい、少し気配り…程度で良いと思う。素人（民生委員）の発想をプロ（行政、専門機関等）が実行出来れば、良いなあ～。
560	何かにつけ、事故、事件が起こると、報道関係等で民生委員の責任問題が取り上げられたりするので、報道等に気がつかって、いただきたい。
583	自分の担当で困った事があった時、行政の市役所（いのちをつなぐネットワーク）の方とは相談できますが、民生委員同士の話し合いがあまり出来ないのが少し淋しいですネ。もっと委員同士が協力仕合うと良いと思う。
593	民生委員になっての1年は研修を受けたりしますが、何をまずしたらよいのか。地域の人達との人間関係、とても苦労しました。先輩の民生委員体験など聞く機会があればと思います。
625	町内の知り合いから、「市政だよりも民生委員のことが掲載されていた。大変な活動ですね」と言われました。民生委員活動を今まで理解されていなかったようです。定期的に活動状況をPRしてもらえば活動がやりやすくなると思います。
659	民生委員という事で地域の行事に参加をして下さいと声がかかり、民生委員活動より地域活動が多すぎると思う。地域の事を把握するのは良いが活動を少なくしてほしい。
662	民生委員の仕事が高齢化とともに増えていることと、地域や人とのつながりがうすれている中、複雑多岐にわたっている。民生委員独自では解決しないと思います。社協・自治会・老人会等々と連携が重要と思います。負担感をなくすために、負担をわけ合うシステムが必要と思います。
680	地域の民生委員地区会長、自治会長等だけでなくPTAの方の中にも福祉に感心を持っている方やボランティアセンター等で活動している方の中にも民生委員に見合っている方がいらっしゃると思います。私の周りにもそういう方がいますが、地区や自治会が違っているので推薦したいのですが、出来ないのが残念です。やる気があって行動しボランティア精神を持っている人を選んでほしいと思います。
705	年々高齢化が進み、認知症の人も増えつつある。したがって民生委員の仕事が多くなるばかりで将来の展望が危うい。したがって行政に工夫していただきたい事は①担当範囲の見直し（見守り対象者の数によって担当範囲を決める）②福祉協力員制度をもっとしっかりしたものに変えて欲しい。単にボランティアとしてだけではなく、例えば手当を出すとか。
718	高齢化が進み、見守り対象者が年々増加している現状から、福祉協力員の手助けが、益々必要だと思われます。しかし守秘義務の壁があり、情報交換にしても、限度を感じます。民生委員の負担を減少する事と合わせて福祉協力員との連携を高める必要性を善処して欲しいと思います。
752	民生委員になって、色々な役職が増えました。（例：まち協理事、社協福祉協力員、自治会理事、生活安全パトロール隊の参加、夜間パトロールなど）。あまりにも役職が多くなり精神的、肉体的に苦痛が伴うことが最近感じられます。本来の活動が最優先されるべきだと思いますので、スリム化されることを望みます。
777	主任児童委員は、地域の「子育てサポーター」…（区子育てネットワーク充実事業…子育てサポーター養成講座修了者）と情報を共有することが出来れば、一緒に活動することも出来て、負担も軽くなると思います。
787	現在1人の民生委員が、2～3町内。担当を町内ごとに1名としては。
884	新任の民生委員にとっては月1回の地区会がとても大事であると思います。何でも相談ができ、自由に自分の意見が言える雰囲気での会議運営が必要と考えます。
896	生活保護申請の意見書等、本当に必要なものか、考えさせられます。ほとんどの場合、役所の方に行って、もうほとんど決まっているような気がしますので、一考していただく大変負担が減ると思います。
901	生保の意見書等の行政の業務と関わる仕事に関して、見直しをしていただきたいと思います。活動の中で本当に必要な事の選別が必要な時が来ていると痛感します。魅力→この言葉を使う事自体が、民生委員の仕事の把握が出来ていないと思います。

平成22年11月 刊行

北九州市「いのちをつなぐネットワーク事業」の地域支援機能に関する研究会
代表

高橋紘士 国際医療福祉大学大学院医療福祉学分野教授

連絡先

htaka403@nifty.com