

## 小地域ネットワーク活動の課題に関する研究

— 北九州市の「ふれあいネットワーク事業」を担う「福祉協力員」に対する質問紙調査の分析から —

村 山 浩一郎\*

**要旨** 全国の社会福祉協議会が1990年代から推進してきた「小地域ネットワーク活動」は、地域における生活課題の早期発見と早期対応の仕組みとして、近年、ますますその重要性が高まっている。本稿は、北九州市の小地域ネットワーク活動である「ふれあいネットワーク事業」を対象として、その実施状況の把握と今後の課題の検討を行ったものである。

本論文では、ふれあいネットワーク事業の活動者である福祉協力員に対する質問紙調査の結果から、見守りや生活支援を中心とした福祉協力員の活動状況や活動意識を明らかにした。また、今後の課題として、地域に潜在する対象者を把握するため、多様な情報源から情報を集める取り組みが必要であることや、福祉協力員が無理なく継続的に見守りや生活支援を行っていけるように、多様な関係機関や専門職、ボランティア団体、隣近所などと連携した、より広い個別支援のネットワークの形成が必要であることなどを指摘した。

**キーワード** 小地域ネットワーク活動、小地域福祉活動、社会福祉協議会、ふれあいネットワーク事業、福祉協力員

### I はじめに

#### 1 研究の背景と目的

様々な生活課題を抱えた人の地域での自立生活を可能にするためには、非制度的な近隣住民等による支援を含むソーシャルサポートネットワークが求められるが、そうしたネットワークを地域の中に広げていく取り組みとして、全国

の社会福祉協議会が1990年代から推進してきた活動が「小地域ネットワーク活動」である<sup>(1)</sup>。孤独死や虐待など様々な地域問題が発生する中、小地域ネットワーク活動は、生活課題の早期発見と早期対応の仕組みとして、近年、ますます重要視されるようになってきている。そこで、小地域ネットワーク活動をより有効に展開していくため、現在の活動実態を把握し課題を整理

\* 福岡県立大学人間社会学部社会福祉学科准教授

した上で、今後の方向性を検討していく作業が求められる。本稿は、そのような作業のひとつとして、北九州市の小地域ネットワーク活動の実施状況の把握と今後の課題の検討を行ったものである。

北九州市の小地域ネットワーク活動は、北九州市社会福祉協議会（以下、北九州市社協）が展開する「ふれあいネットワーク事業」である。この事業は、1993年より始められ、概ね小学校区ごとに組織された校（地）区社会福祉協議会（以下、校（地）区社協）を中心に何らかの援助を必要とする人々を地域の中で見守り、必要に応じて支援を行うものである。すでに取り組み開始後15年を経過しているが、北九州市社協では、2007年度から「ふれあいネットワーク事業」の現時点での評価と今後の課題を探るための調査研究を、筆者を含む外部の研究グループと共同で行うことになった<sup>(2)</sup>。本稿は、その調査結果に基づいて、筆者が考察を行ったものである。

## 2 ふれあいネットワーク事業の基本的な仕組み

まず、本稿の焦点となるふれあいネットワーク事業の仕組みについて紹介しておきたい。ふれあいネットワーク事業は、1993年から取り組みが始められ、2007年度現在、市内全154校（地）区の社会福祉協議会で実施されている。「見守りのしくみ」、「助け合いのしくみ」、「話し合いのしくみ」からなるふれあいネットワーク事業は、誰もが住み慣れた地域で安心して生活できる北九州市をつくるために、地域住民が互いに気づかい支え合う体制づくりを構築するとともに、校（地）区社協の地域福祉推進機能の強化を図ることを目的としている。

「見守りのしくみ」は、各校（地）区社協に概

ね50～100世帯に1人の福祉協力員と呼ばれるボランティアを置き、援助を必要とする人を定期的に訪問するものである。「助け合いのしくみ」は、福祉協力員が把握した対象者のニーズのうち、ボランティア活動で行える日常的、臨時的なニーズに対して、「ニーズ対応チーム」（地域の助け合い班）を組織し、具体的な支援（例えば、話し相手になる、ゴミ出しや買い物をするなど）を提供するものである。「ニーズ対応チーム」は、福祉協力員1人につき5人から6人程度で組織することが想定されている。「話し合いのしくみ」は、地域での支援活動を進める中で、発見された課題や見守りをしている対象者の状況変化などに対応するため、1～2ヵ月に1回「連絡調整会議」と呼ばれる会議を開催している。「連絡調整会議」は、校（地）区社協が主催し、校（地）区社協役員・福祉協力員・ニーズ対応チーム員のほか、市・区社協職員、行政職員、社会福祉施設職員などが参加する。

## 3 研究方法とプロセス

本稿は、筆者も参加する北九州市立大学都市政策研究所地域づくり研究会と北九州市社会福祉協議会が共同で行った調査研究に基づくものである。この調査研究では、まず、「ふれあいネットワーク事業」の具体的な実施状況を把握するため、2007年10月に市内の4校区で半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した<sup>(3)</sup>。ここでは、事業全体を把握している校（地）区社協役員（リーダー層）へのインタビューのほか、事業の実態や課題を多面的に捉えるため、リーダー層以外の活動者（福祉協力員）や「見守られている人」（対象者）に対してもインタビューを行った。

次に、市内全校区を対象にした質問紙調査を実施した<sup>(4)</sup>。質問紙調査は、活動の推進組織となる校(地)区社協の役員に対するものと、活動を担う福祉協力員に対するものを別々に行い、本稿は、そのうち福祉協力員に対する質問紙調査の結果をもとに、筆者が考察を加えたものである。

福祉協力員に対する質問紙調査は、2008年2月1日～29日の期間に、市内154校(地)区社協の福祉協力員を対象に郵送法で行われた。質問紙は1校(地)区あたり福祉協力員5名、合計770票を配布し、443票の有効回答を得た(回収率57.5%)。

## Ⅱ 調査結果

### 1 回答者の属性

回答者の性別は図表1のとおり、女性が約60%を占めている(N=443 SA)。また、図表2のとおり、回答者の年齢構成は65歳以上が60.4%を占めている(N=443 SA)。

図表1 回答者の性別

男 性	169	38.1%
女 性	273	61.6%
無回答	1	0.2%

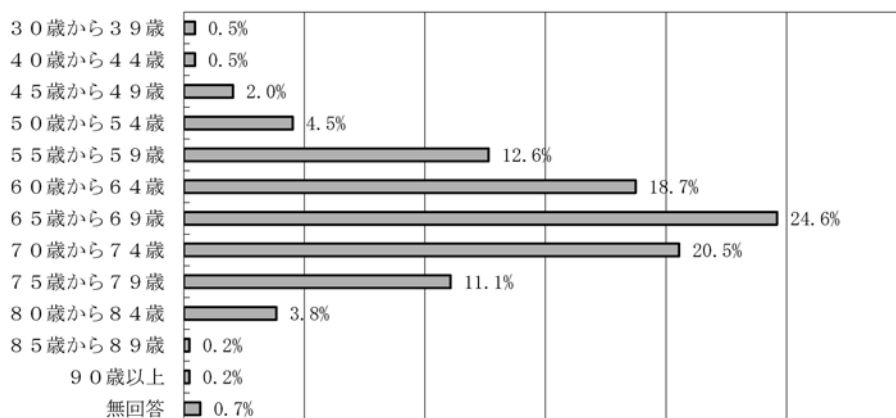
### 2 見守り活動について

#### (1) 見守り活動の対象世帯

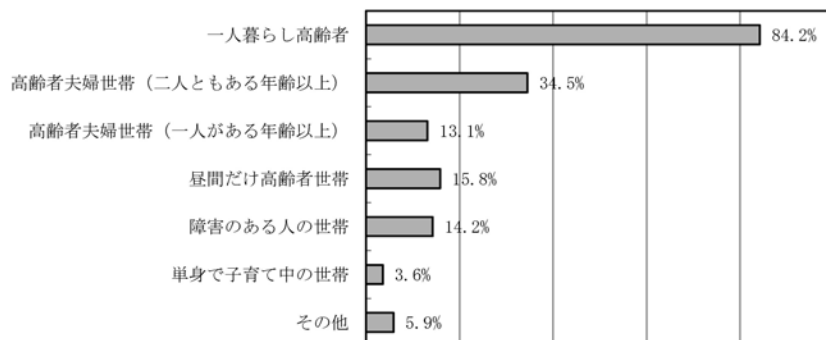
図表3のとおり、見守りの対象世帯としては「一人暮らしの高齢者」をあげた回答者が最も多く、全体の84.2%を占め、次に「高齢者夫婦世帯(二人ともある年齢以上)」をあげた回答者が34.5%で続いている(N=443 MA)。「障害のある人の世帯」や「単身で子育て中の世帯」を見守っている福祉協力員がいることも確認できるが、全体としては、一人暮らしの高齢者世帯や高齢者夫婦世帯を見守ることが活動の中心となっている。また、図表4で1人の福祉協力員が見守る「一人暮らしの高齢者」の人数を見てみると、1～10人が72.7%で大部分を占めている(N=373 SA)。

#### (2) 訪問の頻度

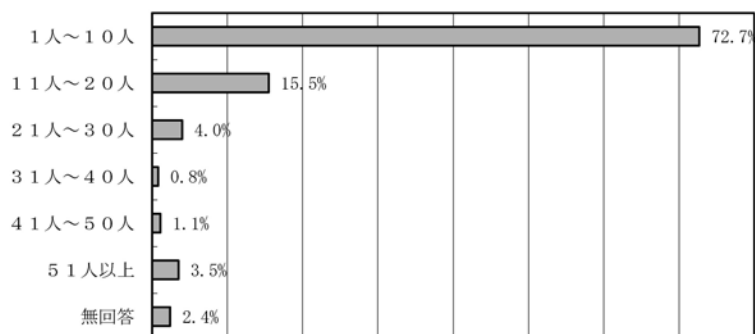
見守りは主に訪問活動を通じて行われている



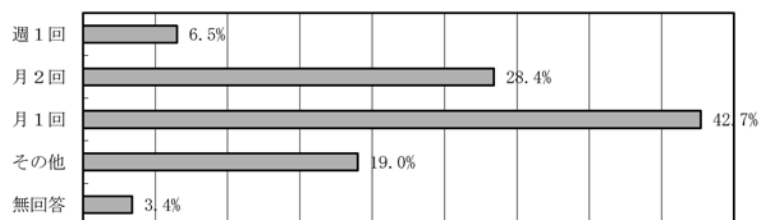
図表2 回答者の年齢



図表3 見守り活動の対象世帯



図表4 見守り対象者（一人暮らし高齢者）の人数



図表5 定期的な訪問の頻度

る。図表5のとおり、福祉協力員による定期的な訪問は、対象者1人につき「月に1回」という回答が42.7%で最も多く、「月に2回」が28.4%で次に続く（N=443 SA）。(1)の結果を踏まえて1人の福祉協力員が10人の対象者を見守っているとする、月に延べ10回～20回

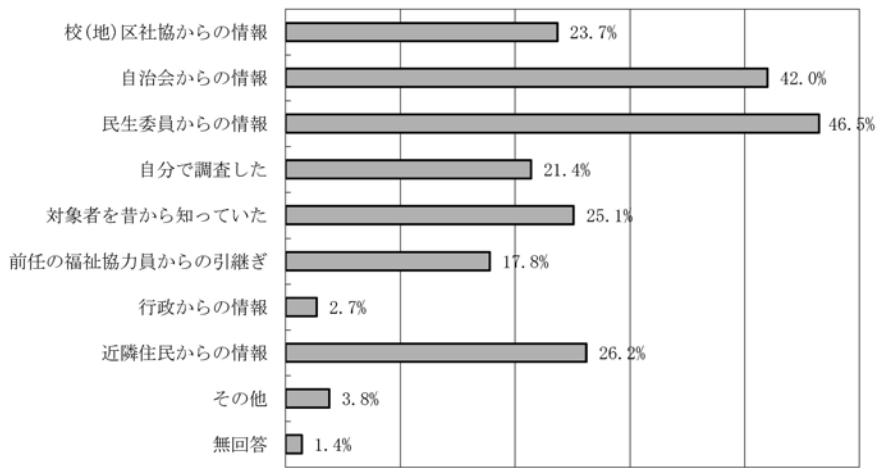
の定期訪問を行っていることになる。ただし、この質問項目については、「その他」の記述が多く、その内容のほとんどが「月に数回の定期的訪問以外にも、必要に応じて追加の訪問を行っている」というものであった。調査結果から、福祉協力員は自分が担当する10人以下の見

守り対象者に対して月に1～2回定期的な訪問を行い、必要に応じて追加で訪問するというのが、平均的な形であることがわかる。

### (3) 対象者の把握

図表6より、見守りの対象者の所在は、「民

生委員からの情報」(46.5%)と「自治会からの情報」(42%)によって把握されていることが多いことがわかる(N=443 MA)。その他、「校(地)区社協からの情報」(23.7%)や「近隣住民からの情報」(26.2%)なども少なくないが、「行政からの情報」という回答は2.7%と



図表6 見守り対象者の情報把握の方法

図表7 地域別(区別)にみた見守り対象者の情報把握の方法

	校(地)区社協からの情報	自治会からの情報	民生委員からの情報	自分で調査した	対象者を昔から知っていた	前任の福祉協力員からの引継ぎ	行政からの情報	近隣住民からの情報	その他	無回答	合計
門司区	21 34.4%	24 39.3%	19 31.1%	11 18.0%	17 27.9%	17 27.9%	4 6.6%	15 24.6%	2 3.3%	4 6.6%	61 100.0%
小倉北区	4 7.3%	27 49.1%	19 34.5%	21 38.2%	12 21.8%	6 10.9%	1 1.8%	15 27.3%	2 3.6%	1 1.8%	55 100.0%
小倉南区	16 19.5%	45 54.9%	39 47.6%	12 14.6%	20 24.4%	20 24.4%	1 1.2%	23 28.0%	1 1.2%	0 .0%	82 100.0%
戸畑区	17 37.8%	7 15.6%	28 62.2%	12 26.7%	16 35.6%	3 6.7%	1 2.2%	11 24.4%	2 4.4%	0 .0%	45 100.0%
八幡東区	5 8.2%	32 52.5%	13 21.3%	12 19.7%	16 26.2%	5 8.2%	2 3.3%	17 27.9%	6 9.8%	6 9.8%	61 100.0%
八幡西区	26 28.9%	25 27.8%	67 74.4%	16 17.8%	22 24.4%	15 16.7%	3 3.3%	21 23.3%	3 3.3%	0 .0%	90 100.0%
若松区	14 30.4%	25 54.3%	19 41.3%	10 21.7%	6 13.0%	11 23.9%	0 .0%	12 26.1%	1 2.2%	1 2.2%	46 100.0%
合計	103	185	204	94	109	77	12	114	17	12	440

非常に少ない。

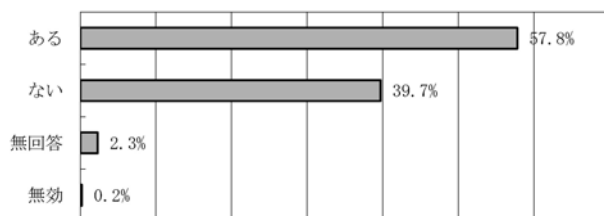
また、図表7より見守り対象者の情報把握について地域別（区別）に見てみると、「校（地）区社協からの情報」と回答した福祉協力員が市全体の割合よりも多い地域は、戸畑区（37.8%）、門司区（34.4%）、若松区（30.4%）、八幡西区（28.9%）であり、「自治会からの情報」と回答した福祉協力員が多い地域は、小倉南区（54.9%）、若松区（54.3%）、八幡東区（52.5%）、小倉北区（49.1%）である。また、「民生委員からの情報」については、特に八幡西区（74.4%）と戸畑区（62.2%）の高い割合が目立っ

ている。

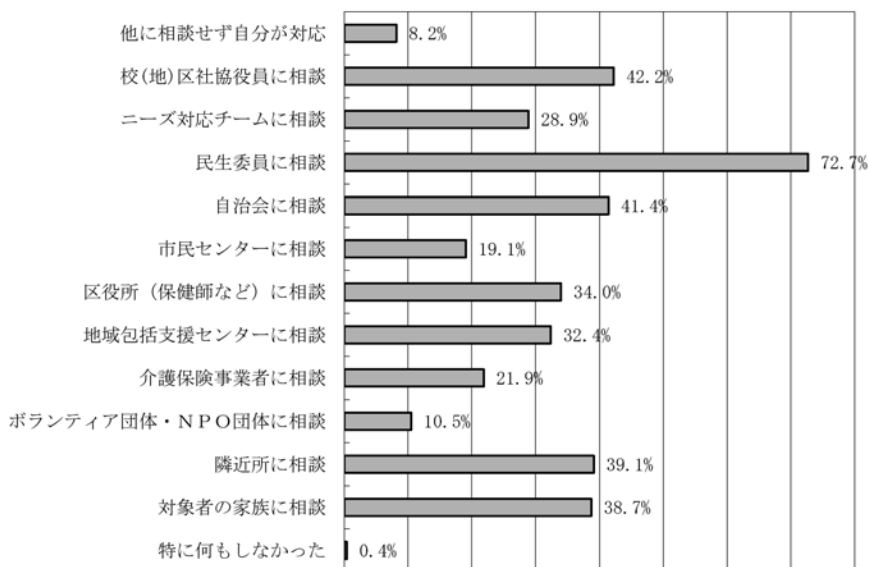
#### （4）ニーズ発見と対応

見守り活動において対象者の困っていること（福祉ニーズ）を見つけたり、相談されたりしたことがあるか、という質問に対しては、図表8のとおり、全体では57.8%の回答者が福祉ニーズを発見したり、相談されたりしたことがあると回答している（N=443 SA）。

発見した福祉ニーズや相談に対する対応については、図表9のとおり、福祉ニーズを発見したり、見守り対象者からの相談を受けたりし



図表8 福祉ニーズの発見や相談



図表9 発見した福祉ニーズや相談に対する対応

たことがあると回答した福祉協力員の72.7%が「民生委員に相談」と回答している（N=256 MA）。その他、校区社協役員、自治会、隣近所、家族に相談したことのある福祉協力員はそれぞれ約4割程度、行政や地域包括支援センターへ相談したことのある福祉協力員は約3割となっているが、市民センター、介護保険事業者、ボランティア団体・NPOへの相談はそれほど多くない。

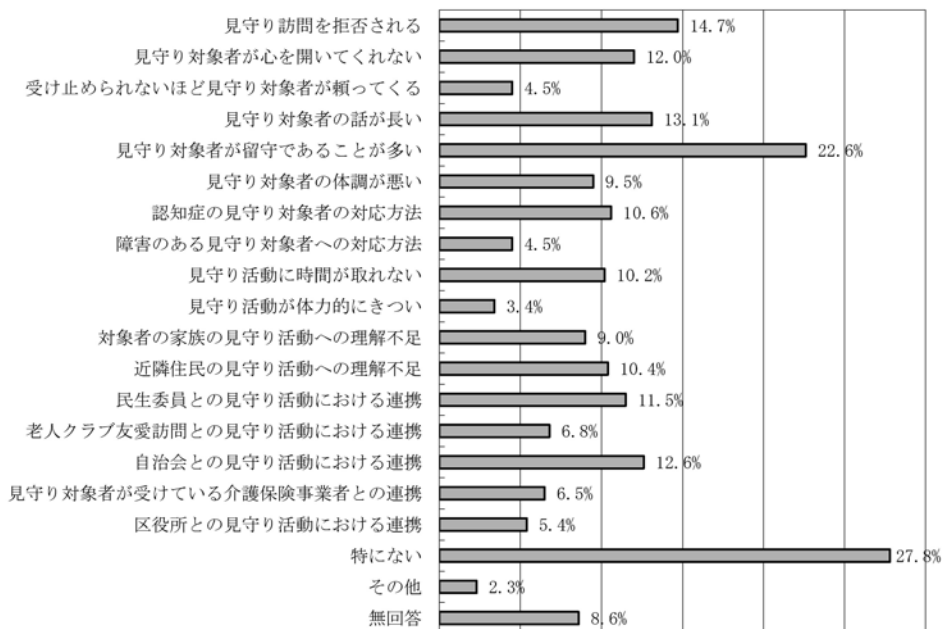
#### (5) 見守り活動で困っていること

見守り活動において困っている点を1つ以上選んだ回答者は、全体の63.6%である。図表10のとおり、その具体的な内容としては、「見守り対象者が留守であることが多い」という回答が最も多く、22.6%の回答者が選んでいる（N=443 MA）。対象者が比較的元気な場合、外出することが多く、訪問のタイミングが合わな

いのではないかと考えられる。

また、「訪問を拒否される」（14.7%）という回答や「見守り対象者が心を開いてくれない」という回答（12%）が比較的多く、対象者との関係づくりがうまくいかないケースも少なくないことがうかがえる。他方では、「見守り対象者の話が長い」（13.1%）という回答も比較的多く、対象者との適度な距離を保つことに苦慮している福祉協力員も少なくないものと思われる。

そのほか、「自治会との連携」（12.6%）、「民生委員との連携」（11.5%）など、他の機関・団体との連携がうまく図れないことを問題点としてあげる回答者も比較的多いようであるが、いずれにしても、困っていることはいくつかの点に集約されるわけではなく、多様な問題が指摘されていると言える。

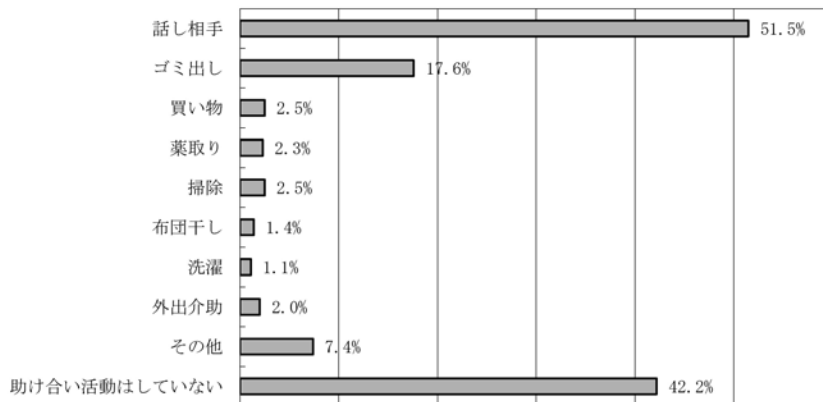


図表10 見守り活動で困っていること

### 3 助け合い活動について

#### (1) 助け合い活動の内容

図表11のとおり、何らかの助け合い活動を行っている回答者は全体の57.8%（100%から「助け合い活動はしていない」42.2%を引いた数字）である。活動内容としては「話し相手」が最も多く、回答者の51.5%が行っている（N=443 MA）。「ごみ出し」も17.6%の回答者が行っており、比較的多いが、買い物や掃除など、その他の活動を行っているケースは少ない。

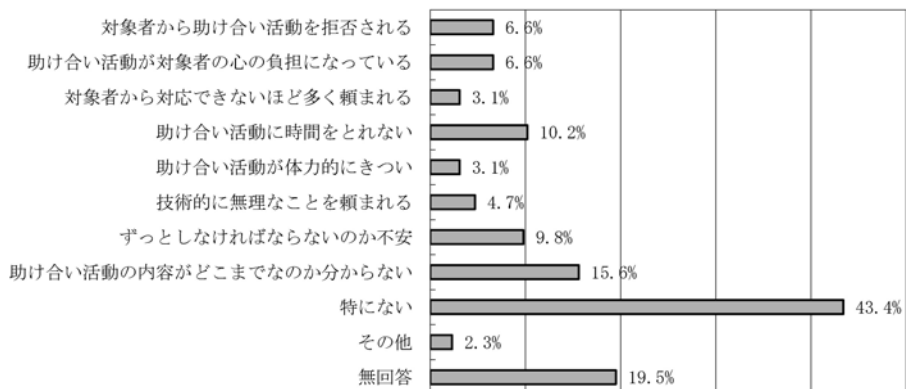


図表11 助け合い活動の内容

#### (2) 助け合い活動で困っていること

図表12のとおり、何らかの助け合い活動を行っている回答者のうち、助け合い活動について困っていることのある回答者は37.1%（100%から「特になし」43.4%、「無回答」19.5%を引いた数字）である（N=256 MA）。困っていることが「特になし」という回答は43.4%で、見守り活動について困っていることがないと答えた回答者の割合（27.8%）よりも高くなっている。

困っていることの内容としては、「助け合い活動の内容がどこまでなのかわからない」とい



図表12 助け合い活動で困っていること



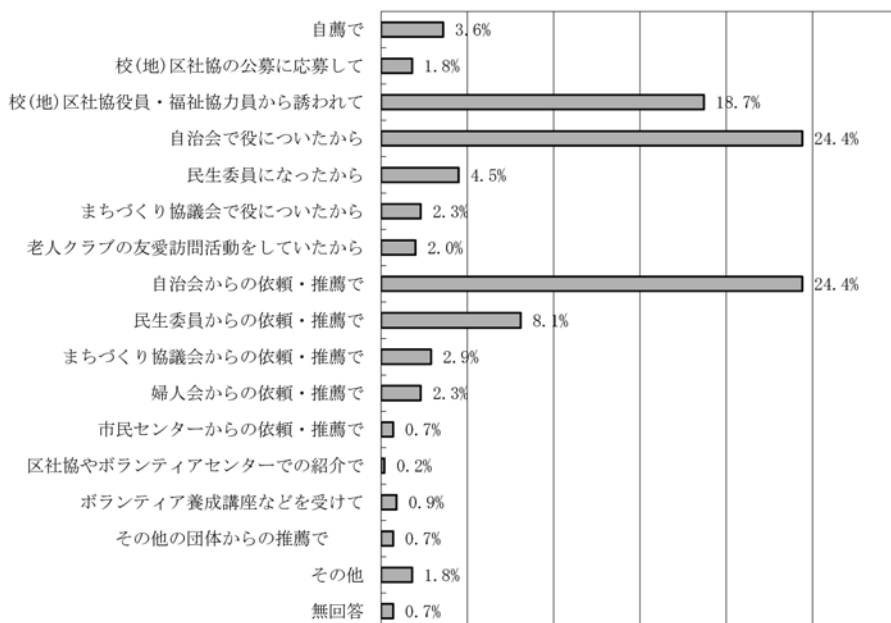
う回答が最も多い。この回答を選んだ回答者は、助け合い活動を行っている回答者の15.6%であるが、助け合い活動を行っており、かつ困っていることがあると答えた回答者の中では42.1%を占めている。そのほか、「助け合い活動に時間をとれない」、「ずっとしなければならぬのか不安」といった回答も比較的多くなっている。

#### 4 福祉協力員という役割を担うことについて

##### (1) 福祉協力員となった経緯

図表13のとおり、福祉協力員となった経緯としては、「自治会で役についたから」(24.4%)や「自治会からの依頼・推薦で」(24.4%)という回答が多く、両者で48.8%を占める(N=443 SA)。次に、「校(地)区社協役員・福祉協力員から誘われて」(18.7%)、「民生委員」からの依頼・推薦で」(8.1%)が続く。

しかし、図表14により、福祉協力員となった経緯を地域別(区別)に見ると、地域ごとに特徴があることがわかる。たとえば、八幡東区の場合、「自治会で役についたから」(75.4%)と「自治会からの依頼・推薦で」(8.2%)を合わせると、83.6%の回答者が自治会との関わりを通じて福祉協力員となったと回答している。これに対して、戸畑区ではそのような回答者は6.6%に止まっている。そのかわり、戸畑区では「校(地)区社協役員・福祉協力員から誘われて」(28.9%)、「民生委員からの依頼・推薦で」(22.2%)、「民生委員になったから」(11.1%)などの回答が多く、校(地)区社協や民生委員との関わりが福祉協力員となる主なきっかけになっていることがわかる。そのほか、八幡西区では、福祉協力員となった経緯が自治会との関わりである回答者、校(地)区社協との関わりである回答者、民生委員との関わりである回答



図表13 福祉協力員になった経緯

図表14 地域別（区別）にみた福祉協力員となった経緯

	自薦で	校地・区社協の公募に 応募して	校地・区社協役員・福 祉協力員から誘われて	校地・区社協で役についた から	民生委員になったから	まちづくり協議会で役 についたから	老人クラブの友愛訪問 活動をしていたから	薦で 自治会からの依頼・推 薦	民生委員からの依頼・ 推薦で	まちづくり協議会から の依頼・推薦で	婦人会からの依頼・推 薦で	市民センターからの依 頼・推薦で	区社協やボランティア センターでの紹介で	ボランティア養成講座 などを受けて	その他の団体からの推 薦で	その他	無回答	合計
門司区	2 3.3%	0 .0%	17 27.9%	10 16.4%	3 4.9%	1 1.6%	1 1.6%	16 26.2%	3 4.9%	1 1.6%	2 3.3%	0 .0%	0 .0%	4 6.6%	1 1.6%	0 .0%	0 .0%	61 100.0%
小倉北区	2 3.6%	0 .0%	5 9.1%	13 23.6%	4 7.3%	4 7.3%	1 1.8%	20 36.4%	5 9.1%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	1 1.8%	0 .0%	0 .0%	55 100.0%
小倉南区	1 1.2%	0 .0%	19 23.2%	14 17.1%	2 2.4%	0 .0%	2 2.4%	38 46.3%	3 3.7%	1 1.2%	1 1.2%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	1 1.2%	82 100.0%
戸畑区	1 2.2%	1 2.2%	13 28.9%	1 2.2%	5 11.1%	1 2.2%	2 4.4%	2 4.4%	10 22.2%	5 11.1%	0 .0%	1 2.2%	0 .0%	0 .0%	1 2.2%	2 4.4%	0 .0%	45 100.0%
八幡東区	0 .0%	0 .0%	2 3.3%	46 75.4%	0 .0%	2 3.3%	1 1.6%	5 8.2%	0 .0%	3 4.9%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	1 1.6%	1 1.6%	61 100.0%
八幡西区	6 6.7%	6 6.7%	19 21.1%	13 14.4%	6 6.7%	2 2.2%	2 2.2%	14 15.6%	13 14.4%	3 3.3%	2 2.2%	2 2.2%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	2 2.2%	0 .0%	90 100.0%
若松区	4 8.7%	1 2.2%	8 17.4%	11 23.9%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	12 26.1%	1 2.2%	0 .0%	4 8.7%	0 .0%	1 2.2%	0 .0%	0 .0%	3 6.5%	1 2.2%	46 100.0%
合計	16 3.6%	8 1.8%	83 18.9%	108 24.5%	20 4.5%	10 2.3%	9 2.0%	107 24.3%	35 8.0%	13 3.0%	9 2.0%	3 .7%	1 .2%	4 .9%	3 .7%	8 1.8%	3 .7%	440 100.0%

自治連合会会長（おおよそ小学校区の自治会）

町内会長・自治区会長・自治委員協議会長

地区民児協会長（総務）

民生委員児童委員

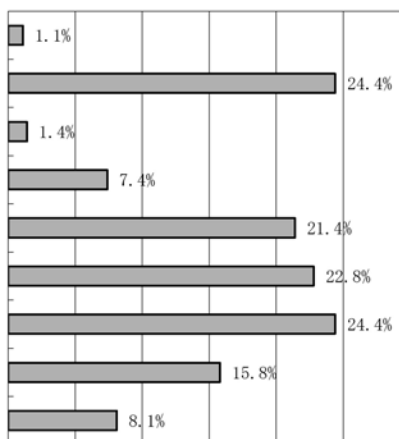
まちづくり協議会理事

老人クラブ会員

兼務していない

その他

無回答



図表15 校（地）区社協以外で兼任している地域の役職

者が、概ね同じくらいの割合となっている。

## (2) 地域の役職との兼任

図表15のとおり、兼任している地域の役職としては「町内会長等」が24.4%、「まちづくり

協議会理事」が21.4%、「老人クラブ会員」が22.8%で目立っている（N=443 MA）。民生委員児童委員を兼ねている回答者も7.4%いる。

兼任している地域の役職についても、図表16のように地域別（区別）を見ると、いくつかの

図表16 地域別（区別）に見た福祉協力員の兼任役職

	自治連合 会会長	町内会長 等	地区民児 協会長 (総務)	民生委員 児童委員	まちづくり 協議会 理事	老人クラ ブ会員	兼務して いない	その他	無回答	合計
門 司 区	2 3.3%	7 11.5%	1 1.6%	5 8.2%	10 16.4%	11 18.0%	19 31.1%	6 9.8%	8 13.1%	61
小倉北区	2 3.6%	17 30.9%	2 3.6%	6 10.9%	19 34.5%	13 23.6%	9 16.4%	8 14.5%	2 3.6%	55
小倉南区	0 .0%	11 13.4%	1 1.2%	6 7.3%	14 17.1%	16 19.5%	28 34.1%	9 11.0%	9 11.0%	82
戸 畑 区	0 .0%	6 13.3%	0 .0%	2 4.4%	11 24.4%	14 31.1%	16 35.6%	6 13.3%	2 4.4%	45
八幡東区	1 1.6%	50 82.0%	0 .0%	4 6.6%	15 24.6%	12 19.7%	2 3.3%	6 9.8%	0 .0%	61
八幡西区	0 .0%	11 12.2%	2 2.2%	8 8.9%	22 24.4%	28 31.1%	19 21.1%	21 23.3%	9 10.0%	90
若 松 区	0 .0%	5 10.9%	0 .0%	2 4.3%	3 6.5%	6 13.0%	15 32.6%	14 30.4%	5 10.9%	46
合 計	5	107	6	33	94	100	108	70	35	440

地域に大きな特徴があることがわかる。ここでも目を引くのは、八幡東区の回答者の実に82%が「町内会長等」と兼務していると回答していることである。その他、小倉北区でまちづくり協議会理事との兼任が多いこと、戸畑区、八幡西区は他の区よりも老人クラブにも加入している回答者が多いことなどがわかる。

### (3) ふれあいネットワーク事業の実施主体についての理解

ふれあいネットワーク事業は社会福祉協議会の自主事業であるが、図表17のとおり、そのように認識している回答者は23.7%に止まり、「行政が社協に委託した事業」だと思っている回答者が56.9%で最も多い（N=443 A）。これに「行政の事業」だと考えている6.8%の回答者を合わせると、63.7%の回答者が、ふれあいネットワーク事業の最終的な実施主体は行政であると考えていることになる。

### (4) 負担感とやりがい

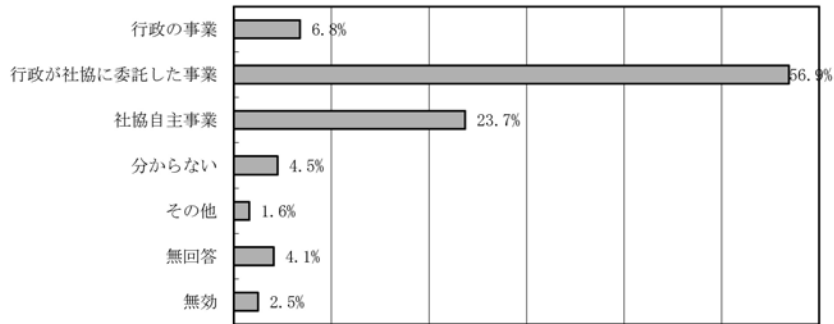
福祉協力員としての活動にやりがいを感じるかどうかについては、図表18のとおり、回答者全体では「やりがいを感じる」という回答が40.9%ある一方で、「どちらともいえない」という回答も48.1%ある（N=443 SA）。

また、ふれあいネットワーク事業で福祉協力員の役割を担うことの負担感については、図表19のとおり、「負担を感じる」あるいは「負担をやや感じる」と答えた回答者の割合は49.6%で、負担を感じていない回答者の割合（30.2%）を上回っている（N=443 SA）。

## Ⅲ 考察

### 1 見守り活動について

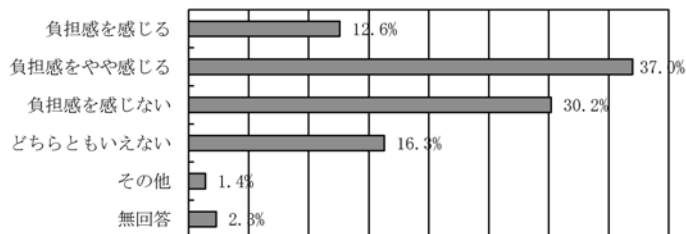
調査結果から、北九州市のふれあいネットワーク事業における福祉協力員の活動は、「一人暮らしの高齢者」を中心とする10人以下の見



図表17 ふれあいネットワーク事業の実施主体についての理解



図表18 福祉協力員のやりがい



図表19 福祉協力員の負担感

守り対象者に対して月に1～2回定期的な訪問を行い、必要に応じて追加で訪問するというのが、一般的な内容となっていることがわかる。

次に、どこからの情報によって見守りの対象者を把握しているのか、という点については、全体としては「民生委員からの情報」と「自治

会からの情報」が中心であり、「行政からの情報」が非常に少ないのが特徴である。見守りの対象者の把握については、限られた情報源だけに頼ると、潜在的な対象者を発見できなくなる可能性がある。たとえば、町内会の情報だけに頼ると、町内会加入者しか把握できなくなる可

能性があるだろう。したがって、行政を含め地域の関係団体・機関との連携を強め、できるだけ多様な情報源からの情報が福祉協力員に届けられるような仕組みを考えていくことが必要であろう。そのほか、対象者の情報把握方法については、「前任の福祉協力員からの引継ぎ」という回答が少ない（17.8%）ことも気になる。個人情報の保護に配慮しながら、対象者の情報を継続的に蓄積し、継承していく仕組みも必要であろう。

発見した福祉ニーズや相談への対応としては、回答者の72%が「民生委員に相談」という回答を選んでおり、福祉協力員と民生委員のつながりの強さがうかがえる。行政や専門機関に対しては民生委員を通して連絡することもあると思われ、そのためか、直接、行政や地域包括支援センターに相談したことがあると回答した福祉協力員は約3割程度と決して多くない。また、介護保険事業者、市民センター、NPO団体などについてはさらに割合は低下する。福祉協力員にとって民生委員は最も重要な相談先のひとつであるが、福祉協力員が直接、連絡・相談できる相手をさらに広げていくことが検討されてもよい。

見守り活動において困っていることとして最も多かったのは、「見守り対象者が留守であることが多い」という回答である。比較的元気な対象者が多いため、外出することが多く、訪問のタイミングが合わないのではないかと考えられる。また、「訪問を拒否される」という回答や「見守り対象者が心を開いてくれない」という回答が比較的多く、対象者との関係づくりがうまくいかないケースも少なくないことがうかがえる。他方では、「見守り対象者の話が長い」という回答も比較的多く、対象者との適度な距

離を保つことに苦慮している福祉協力員も少なくないものと思われる。関わりが難しいケースや孤独感が強い対象者を受け止める場合には、福祉協力員だけで対応するのではなく、関係機関や隣近所などと連携してネットワークで見守っていく取り組みが必要になるだろう。

## 2 助け合い活動について

助け合い活動については、半数以上（57.8%）の回答者が行っていると回答しており、かなりの助け合い活動の展開が確認できた。助け合い活動の内容としては「話し相手」が中心であり、「ごみ出し」は比較的多いものの、他の活動を行っている福祉協力員は少なかった。

見守り活動における福祉ニーズの発見や対象者からの困りごとの相談が助け合い活動につながるかどうかを検討するために、福祉ニーズを発見したり相談を受けたりしたことのある回答者のうち、どれくらいの回答者が助け合い活動を行っているかを見たものが、図表20である。図表20からわかるとおり、福祉ニーズを発見したり、相談を受けたりした経験があると回答した福祉協力員のうち、約7割が助け合い活動を行っており、概ねニーズの発見や相談

図表20 福祉ニーズの発見や相談と助け合い活動

		助け合い活動(SA)		合計
		している	していない	
福祉 ニーズの 発見や 相談 (SA)	ある	181 70.7%	75 29.3%	256 100.0%
	ない	73 41.5%	103 58.5%	176 100.0%
	無回答 無効	2 18.2%	9 81.8%	11 100.0%
合 計		256 57.8%	187 42.2%	443 100.0%

が助け合い活動につながっていることがうかがえるが、他方では、福祉ニーズを発見したり、相談を受けたりした経験があると回答した福祉協力員のうち、約3割が助け合い活動を行っていないことや、逆に福祉ニーズを発見したり相談を受けたりしたことがないと回答した福祉協力員のうち、約4割が助け合い活動を行っていることから、福祉ニーズの発見や相談と助け合い活動が対応していない場合もかなりあると見ることができる。

もちろん、福祉協力員が福祉ニーズを発見したら、必ず自らが助け合い活動をしなければならないというわけではない。発見した福祉ニーズを、民生委員をはじめとする関係機関につなげることに福祉協力員の役割を限定する考え方もあるだろう。しかし、ふれあいネットワーク事業が福祉ニーズを抱えている対象者に対する継続的な支援活動を目指すのであれば、関係機関につなげた後、それらの関係機関とともに福祉協力員がどのように継続的に関わっていけるのが課題となる。その場合には、多様な関係機関や専門職、ボランティア団体、隣近所などが連携して個別支援のネットワークを形成し、福祉協力員もそのネットワークの中で継続的な見守りや助け合い活動を行っていくような取り組みが必要になるのではないか。

そして、上述のような個別支援のネットワークの形成は、福祉協力員の助け合い活動に対する不安を取り除くことにもつながるだろう。助け合い活動について福祉協力員が困っていることとしては、「助け合い活動の内容がどこまでかわからない」、「助け合い活動に時間がとれない」、「ずっとしなければいけないか不安」といったものが目立っている。上述の多様な主体が関わる個別支援のネットワークの中で目標が

共有され、その中で福祉協力員の役割も明確化されれば、助け合い活動に対する福祉協力員の不安も軽減されるだろう。

### 3 福祉協力員という役割を担うことについて

福祉協力員となった経緯としては、「自治会で役についたから」(24.4%)や「自治会からの依頼・推薦で」(24.4%)という回答が多い。この二つの回答で回答者全体の48.8%を占めることから、全体の傾向としては、福祉協力員への就任に何らの形で自治会が関わっていることが多いと言える。ただし、この点については地域差が大きい。八幡東区の場合、上記の二つの回答で83.6%を占め、自治会との関わりが福祉協力員となる主なきっかけになっているのに対して、戸畑区の場合、上記の二つの回答は6.6%に止まっている。戸畑区では、かわりに、「校(地)区社協役員・福祉協力員から誘われて」(28.9%)、「民生委員からの依頼・推薦で」(22.2%)、「民生委員になったから」(11.1%)などの回答が多く、校(地)区社協や民生委員との関わりが福祉協力員となる主なきっかけになっていることがわかる。

筆者たちが2007年度に行ったインタビューによる事例調査<sup>(5)</sup>では、ふれあいネットワーク事業が自治会組織と一体となって進められている地域と、校(地)区社会福祉協議会がほぼ単独で進めている地域が見られた。上述のとおり、八幡東区の場合、回答者の大部分が自治会との関わりがきっかけとなって福祉協力員に就任していることや、八幡東区の回答者の82%が「町内会長等」を兼務していることから、自治会と一体となって活動を進めている校(地)区が多いことがうかがえる。これに対して、戸畑区の場合、民生委員との連携の下に校(地)区

社協が中心となり、活動を進めている校(地)区が多いものと考えられる。また、八幡東区の場合、見守り対象者の情報を自治会から得ていると答えた回答者が多く、戸畑区では、民生委員から得ていると答えた回答者が多いことから、このことは裏づけられる。

上述の事例調査から、ふれあいネットワーク事業の実施体制は、地域社会の諸団体の構成や関係のあり方に規定されていることがわかったが、北九州市の場合、そうした地域社会の特徴は、区ごとに現れる傾向があるため、ふれあいネットワーク事業の実施体制も区ごとに共通した特徴を見出せるのかもしれない。いずれにしても、ふれあいネットワーク事業は、区によって、また、各校(地)区によって様々な体制・方法で実施されており、その多様性を把握した上で、それぞれの長所・短所を整理し、課題を検討していく必要があるだろう。

最後に、ふれあいネットワーク事業の実施主体に関する福祉協力員の意識に触れておきたい。今回の調査から約6割の福祉協力員がふれあいネットワーク事業を「行政の事業」ないし「行政が社協に委託した事業」と考えていることがわかった。今後は、地域住民がふれあいネットワーク事業を住民主体の活動として捉え直していくことができるようにすることも重要な課題のひとつである。

## 注

- 1) 全国社会福祉協議会は、小地域ネットワーク活動を「小地域福祉活動（小地域を基礎に行われる住民の福祉活動）の一活動形態として位置づけられるもので、小地域を単位として要援護者一人ひとりを対象とした見守り活動・援助活動を行うもの」と定義している（全国社会福祉協議会、1992年）。

- 2) この調査研究は、北九州市社会福祉協議会と北九州市立大学都市政策研究所地域づくり研究会の共同研究として、2007年度から2008年度にかけて行われ、本稿執筆時点までの研究成果は、村山浩一郎、山崎克明、石塚優、平野謙太（2008年）、石塚優（2009年）、村山浩一郎（2009年a）、村山浩一郎（2009年b）にまとめられている。
- 3) この調査の結果は、村山浩一郎、山崎克明、石塚優、平野謙太（2008年）、村山浩一郎（2009年a）にまとめられている。
- 4) 校(地)区社協役員に対する質問紙調査の結果は、石塚優（2009年）にまとめられている。また、福祉協力員に対する質問紙調査の結果は、村山浩一郎（2009年b）にまとめられている。
- 5) 村山浩一郎、山崎克明、石塚優、平野謙太（2008年）、村山浩一郎（2009年a）

## 参考文献

- 石塚優「地域活動におけるセーフティネット機能に関する調査研究－社会福祉協議会小地域福祉活動の実態把握のための調査報告（その2）－、第1章 社会福祉協議会小地域福祉活動に関する役員調査結果から」、『2008年度「地域づくり」に関する調査研究報告書』、地域づくり研究会・北九州市立大学都市政策研究所、pp4-62、2009年
- 北九州市社会福祉協議会「ふれあいネットワーク事業実施要綱」（1994年制定、2000年、2005年、2008年一部改正）
- これからの地域福祉のあり方に関する研究会『地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－』、全国社会福祉協議会、2008年
- 全国社会福祉協議会地域福祉部『小地域福祉活動の手引き』、全国社会福祉協議会、1992年
- 全国社会福祉協議会地域福祉部『地域福祉を進める力

～育てよう、活かそう「地域の福祉力」～』、全国社会福祉協議会、2007年

村山浩一郎「北九州市における小地域福祉活動の活動実態と課題に関する研究」、『西南女学院大学紀要』、13:31-38、2009年 a

村山浩一郎「地域活動におけるセーフティネット機能に関する調査研究－社会福祉協議会小地域福祉活動の実態把握のための調査報告（その2）－、第2章福祉協力員の小地域福祉活動調査のまとめ」、『2008年度「地域づくり」に関する調査研究報告書』、地域づくり研究会・北九州市立大学都市政策研究所、pp63-107、2009年 b

村山浩一郎、樋口真紀「北九州市における『新しいまちづくり協議会』の課題」、『西南女学院大学紀要』、11:57-64、2007年

村山浩一郎、山崎克明、石塚優、平野謙太「地域活動におけるセーフティネット機能に関する調査研究－社会福祉協議会小地域福祉活動の実態把握のための調査報告－」、『2007年度「地域づくり」に関する調査研究報告書』、地域づくり研究会・北九州市立大学都市政策研究所、pp1-40、2008年