

川崎市南部の町内会による取り組みの分析 —地域活動展開の条件—

寺田光之（人文社会系研究科博士課程）

地域包括ケアにおいては、その実施の場でありまた主体であるところの地域・住民の参加・活動が不可欠であり、その住民参加・地域活動をいかに引き出し、発展させるかについて、よく議論される。本稿ではこのことを踏まえて、インタビュー調査により得られた川崎市南部地域における、いくつかの町内会の地域包括ケアに関するグッドプラクティスを取り上げ、それを通じて地域活動の勃興・発展の条件について検討する。そのために、以下では、①聞き取りを行なった事例を主にⅠ活動の内容、Ⅱ活動の経緯、Ⅲ活動の様態（特に他の諸団体との連携について）の3つの観点から記述し、②その強みを分析した上で、③地域活動発展の条件やそのクリアのために必要なサポートについて考察を行う。

1 川崎市南部のある地区の取り組みについて

本節では、本プロジェクトにおいて2017年2月から3月にかけてインタビューを行なった3つの事例について、それぞれ簡潔に述べる。この3つの事例は、地域活動に詳しい保健師・市民による紹介や地域誌等メディアの報道などさまざま経路から辿り着いたものだが、いずれも川崎市南部に存在し、また互いにかなり近い位置関係にある。

1.1 A地区の活動（渡田）

一つ目の事例は、隣接するいくつかの町内会にまたがって行われているA地区の事例で、地区民生委員児童委員協議会会長・保護司のAさんに話を伺った。

A町内会は、「小地域見守りネットワーク」という高齢者の見守り活動を行なっている。これは、民生委員・福祉協力員（活動者）が、身近な範囲にいる「老夫婦」・「独居老人」などの人々（対象者）を見守るというものである。特にその見守りの方法は、活動者の間では「さりげない見守り」と呼んで意識されており、定期訪問や見守り記録の作成などといった手間のかかるやり方を取ったがために結局活動が短命に終わってしまうよりも、例えば活動者が買い物ついでに対象者のベランダに洗濯物がほしっぱなしになっていないか確認するなど、活動者の日常生活の範囲内で対象者を「さりげなく」見守ることによって活動の持続性を重視するという方針である。この見守り活動から派生して、対象者がどこに居住しているかを地図上に落とし見守りマップの作成も行なっており、東日本大震災の際にはこのマップを用いて対象者全員の安否確認を2日間のうちに完了するなど、見守り活動の深化・（災害時などの）緊急対応もなされている。

活動の経緯としては、地域の中に独居老人や寝たきり高齢者が増えてきておりなんらかのアクションが必要だという認識が強まったことを契機として、1999年に活動が開始された。民生委員だけでは活動者が足りないため、途中から福祉協力員も活動者として募集し、今では民生委員1人につき3~5人、計105人の福祉協力員がいる。見守りマップの作成は2007年から行われている。

活動の様態としては、公共機関でない団体間では、町内会・地区社会福祉協議会（以下地区社協）・地区民生委員児童委員協議会（以下地区民児協）の間での連携が行われている。見守り活動は主に町内会がベースとなりつつも、活動者の大部分を占める福祉協力員の選任は地区社協・地区民児協の連名によって行われおり、地区社協・地区民児協も活動において重要な役割を果たしている。さらに、民生委員・町内会長の両者による見守りマップの管理や年1回の町内会・地区社協・地区民児協共同の研修会の開催など、情報共有やリスク分担、事業は足並みを揃えて行われている。

1.2 B町内会の活動（小田栄）

二つ目の事例は、B町内会が行なっている活動で、町内会長のBさんに話を伺った。B町内会では、住民のニーズに応えることを目的として、住民のニーズを吸い上げるための地域での親しい関係づくりや聞き出したニーズに対応する様々な取り組みを行なっている。具体的な活動内容としては「顔の見える関係」を構築するために、町内会会委員が地域を一軒一軒訪ねて回っている。そこで聞き取ったニーズとしては、高齢化が進行しつつある町内であることから高齢者福祉に関するものが多く、それを受けて定期的な訪問見守りを行なっている。

活動の経緯は、Bさん個人のバックグラウンドと重なるところが大きい。Bさんは、父親が町内会長だった時に、（町内会の内部組織である）青年会の会長を務めるなど町内会での経験を持ち、また市職員として福祉関連の業務に長年携わり生活保護のケースワークで保護世帯を一軒ずつ訪ねるなどといった経験もあった。つまり地域活動と福祉の双方に明るい人物である。そのBさんが2007年に町内会長に就任したことを契機に、町内会の体質が祭りや納涼会などの定例行事を形式的に行うものから、地域住民のニーズ対応へと変わっていったという。

活動の様態としては、町内会と民生委員との連携はとくに密に行われている。町内会が吸い上げ応えるニーズが高齢者福祉に関するものが多く、これが民生委員の活動とも重なることから、両者間での情報共有や町内会による民生委員のサポートなどが行われている。その結果、B町内では民生委員の負担が軽減され、町内に民生委員は3人しかいないが、それでも十分民生委員の業務は回っているという。

1.3 町内会Cの活動（鋼管）

三つ目の事例はC町内会が行なっている活動で、町内会長のCさんと、Cさんおよび活動と関わりの深いコミュニティワーカーのDさんに話を伺った。

C町内会では、高齢者の見守りを中心として様々な取り組みが行われている。見守りは、日常的には住民同士による「さりげない見守り」を行いつつ、月に二回町内会員が対象者の家を訪問するという形態で、見守りマップも作成され、それを元に防災訓練を行うこともある。見守り活動のほかには、家具の移動などといった日常なことから介護保険ではサービスを受けられない病院での複数科受診の際の付き添いなどといった制度のはざまのカバーなどさまざまな住民ニーズに応えるほか、高齢者同士の会食会など高齢者の生活の質を上げるための活動も行なっている。

この活動の経緯としては、2013年に町内で孤独死が立て続けに2件に出たことがある。これを機に町内でも高齢者の孤立が問題にされ始めたのに加え、同年の町内会行事の日に玄関口で倒れているのが発見されるという事態が起きたことで、町内での見守りが喫緊の課題として認識された。そして、町内の見守りのあり方が模索され始めた2013年末、ちょうど神奈川県による「地域支え合いモデル調査研究事業」が公募されていたことから、Dさんの助言を受けつつC町内会の取り組みとしてモデル事業に応募・採用され、モデル事業との関わりを画期として活動が本格化していった。

活動の様態としては、これもまた公共機関でない機関と連携がある。中心的活動である定期的な見守りは、町内会と民生委員の合同で行われるなど地域内の諸自治組織との連携は深い。さらに、病院付き添い後に対象者を適切な機関につなぐ必要があるケースを経験したことなどによって、対象者を受け入れてくれたり適切な機関を紹介してくれる地域包括センターとの関わりもある。そのほか、Dさんなどコミュニティワーカーとの個人的な連携もある。

2 3つの取り組みの成立要因

前節においては川崎市南部で行われている3つのグッドプラクティスについて確認した。それに対して、本章では、3つの活動がなぜ成立したのか、その要因について見るこ

ととする。

2.1 各事例それぞれの要因

上の3つの事例はそれぞれ多少異なる要因が働いて成立していると思われる。そのような要因について、ここでは3つだけ挙げることにしたい

一つは活動者の活動方針が地域に正しく伝わるのが挙げられる。A地区においては、現に100人を超える福祉協力員がおり、しかもその後継者にもあまりこまらないというが、これは「さりげない見守り」という活動者にそれほど重い負担を強くない活動方針を取っていることが地域に伝承されていることで、「そのくらいのことなら福祉協力員になってもよい」と潜在的担い手の参加への心理的ハードルが下がり、担い手の数が保証されることで、活動が成立している部分がある。またB町内会では、町内会活動の広報に力を入れており、町内会の活動を知ってもらうことが新たな担い手のリクルートにもつながっているという。

二つは地域全体の関心を引きつける、強烈な体験である。C町内会では、未遂も含めれば3件の孤独死が時期を置かずに起きるという強烈な体験が地域が置かれた深刻な現状と対策の必要性を地域住民全体に認識させており、これが取り組みの広い背景となっている。

三つは、強力な指導力を発揮するリーダーの存在である。例えば、B町内会では、地域・福祉の双方を知るBさんが旧態依然とした町内会を改革することによって活動が成立したし、またC町内会の取り組みについては、Dさんの（モデル事業公募などといった）制度に関する知を用いて短期間のうちに地域活動の計画計画を実施まで持っていったCさんの手腕による部分も大きい。

2.2 三町内会共通の強み

前節で見た3つの事例それぞれ異なる成立要因に対し、全事例に共通すると思われる成立要因も存在する。本節では共通すると要因について3つ挙げることにしたい。

第一に、3つとも戸建てが中心であり、また町内会の規模が小さい。上に紹介した事例ではどれも見守りなどの活動を行なっているが、この活動はその地域の主流の居住形態から受ける影響が大きいものと言える。例えば、タワーマンションが乱立するような地域だと、建物・人数の規模が大きすぎたり、プライバシーへの配慮から住民構成が分かりづらばかりか、入り口が自動ロックで閉ざされ物理的に訪問が不可能なこともある。そのような地域では、そもそも見守りという活動が成立しない可能性が高いと思われる。とくに隣接する地域が工場の撤退によって高層マンション群に変わったB町内では、高層マンション群の地域ではB町内会で行なっているような活動は成り立たないし、それゆえ隣接地域を同じ町内会として受け入れることはできないという認識がある。

第二に、3つの地域が互いに参考にしたり、相談できる相手として存在しているということがある。60年代に川崎市南部が工場を多数抱え居住環境の水準が著しく低下したことに発端に、(三つの地域を含む)地区全体においてセトル活動・コミュニティワークが盛んだったという歴史がある。その影響が一部に残存して、ある地域が先進的な取り組みを行い周りが見習い、相互に教えあうということが当該地区には見られる。実際にA・B・Cの三氏は互いの知り合いでおおのの活動を周知しているし、BさんはCさんを手本として活動を行なっていると述べていた。活動を行うに際してモデルケースや相談先があることは、例えば活動が行き詰まった際などに、そこで活動が挫折・消滅してしまうことを防ぎ、持続可能な活動として成立させる働きがあるだろう。

第三に、地域内にある様々な役職についている人同士が連携・協働している事が挙げられる。特に、町内会と民生委員の密接な関係は3つの事例全てに見られた。これは、ある役職の人のみに負担や責任が集中することを防ぎ、コストを分散することによって、活動の持続性を担保することにつながっていると思われる。

3 地域活動発展の条件とそのために必要なサポート

3.1 地域活動発展の条件

ここまでの部分では3つの活動とその成立要因について見てきた。これらの活動は特定の意思・熱意のある人や地域性に彩られる部分も大きく、単純な一般化はできないが、これらのグッドプラクティスは完全にこの地域に固有のものではなく、一つには地域を越えて言えるような一定の条件を満たして達成されたものと思われる。

本節ではこれまでに述べた内容の検討から地域活動発展のための一般的条件(の一部)について考察してみることにしたい。

前節で見た強みのうち、当該町内会や川崎市南部地域を越えて敷延できるのは、「地域内の様々な役職の人同士が連携している」という点である。結論から言えば、私領域における連携こそが地域活動の条件と考えられるのだが、これにつき以下でもう少し詳しく見てみることにしたい。

地域諸役との連携という様態は必ずしも各町内会に伝統的に存在したわけではなかった。とりわけ町内会Cはそうである。町内会Cは、前節で述べたようにコミュニティワークの強い地区でありながら、例えば、現在では川崎市の全町内会が行う標準的活動の一つとなっている、月1回の高齢者向け会食会の導入が地区内で最後まで遅れた。このように、以前は地域活動が低調で、Dさんが様々な活動を提案してもあまり積極的でないことが多かった。その理由は以下のようなことであった。

あちらこちらで行われているちょっとしたボランティア、ちょっとした支え合いってやつ…そういうのを作る援助と言うか、公演と学習会…私仕事この地域でやってたんだけど、ここの地域ではそれができないんです。なぜ出来ないかという単純なんです。その話をここの地区社協の当時の会長に持ち込んだの。したら地区社協の人、そんな面倒くさいことなくていい。婦人部やなんかも大変だと。町内会動かすの。無理無理無理って、こう言われちゃうの。行政の人もそうだと思うけど、僕ら仕事していくときにそこの組織のトップがそれが無理だって言われたらもう先行かない。

(Dさん)

つまりは、地域活動を行うに際しての制約として役職単位での地域の分断があり、それを乗り越え地域内部でのコミュニケーションが取れるようになることが地域活動の進展の条件となっているのである。この条件が満たされなければ、地域活動が活発だった歴史を持つ土地柄・地域活動に詳しいコミュニティワーカー等の他の好条件が揃っていても、なかなか地域活動は生まれないということになる。

それではこの制約を克服するにはどうすればよいのか。その道筋は様々な形があり得るだろうが、町内会Cを一例として示せばそれは最初に地域に横串を通す人ということになる。他の肩書きを持つ住民に働きかけ、コミュニケーションの取れる関係を構築し、それを通じて地域内部の諸団体に横串を通せるような人が条件達成には欠かせない。

3.2 地域活動の条件をクリアするために必要なサポート

地域活動成立のために地域に横串を通す人が必要とはいえ、それを実際に行うのは非常に労力のかかることであり、それをある一人の人間にのみ負わせれば、その人をバーンアウトさせてしまう危険がある。そのため、地域内部の連携推進に名乗りを上げた人をどのようにサポートするか、その体制の構築が重要となる。

そのサポートの一つのあり方としては、対応する行政機関から地域諸役への働きかけがある。地域内部にある様々な役職には、それと関係の深い行政の部署があることが多いがゆえに、その行政部署が関係ある地域の役職者に対して、他の私領域の機関と協働してみるよう働きかけるということである。例えば、民生委員であれば福祉事務所の職員、保護司であれば保護観察所の職員がそれぞれ関係を持っていることが多い。そこから、福祉事務所の職員は民生委員に、保護観察所の職員は保護司に互いにコミュニケーションをとり

協働することを働きかけてみるということである。もちろんこの働きかけのためには、行政内部での部署同士の連携も欠かせないから、さらに言えば働きかけの前提として、公領域における多職種連携も求められる。

多職種連携はすでに地域包括ケアの実践にとって非常に重要な要素として取り上げられることが多いが、単に行政内部のみに関することとしてではなく、地域活動開始のために地域を連携・統合しようとしている人など〈私〉領域の活動に向けたエンパワーメントとしてもまた重要であろう。

（注記）本論文は「JST/RISTEX 都市における援助希求の多様性に対応する公私連携ケアモデルの研究開発（研究代表者・島菌進）」による研究成果の一部である。