

## 第6章 地域福祉のネットワークについて

### - 高島平地区の事例 -

中村昭雄

ここでは、高齢者を含む幼児・児童・青少年・障害者等に関わる地域福祉のネットワークについて、大東文化大学に隣接する高島平団地を中心に展開されている、「高島平地区小地域ネットワーク」の事例について述べる。これからの地域福祉のネットワークのあり方を考える一つの参考材料になれば幸いである。

#### 1. 高島平地区小地域ネットワークの概略

ここでは、高島平地区小地域ネットワークの概略について述べるが、先ず「ふれあいのまちづくり事業」と「小地域ネットワーク」について説明する。その理由は、高島平地区小地域ネットワークは「小地域ネットワーク」を出発点として発足し、「ふれあいのまちづくり事業」を基盤としているからである。

##### (1) 「ふれあいのまちづくり事業」

「ふれあいのまちづくり事業」とは、厚生省（当時）が実施している国庫補助事業で、区市町村社会福祉協議会が主体となり行政等の関係機関と連携し、住民相互の助け合いや交流の輪を広げ、共に支えあう地域社会作りを目的としているものである。その活動内容の意義は、住民参加の地域福祉事業として、地域福祉活動推進のための啓発普及、地域における新たなサービスや活動の開発、在宅高齢者・障害者等に対する福祉サービス、児童・青少年の健全育成、高齢者・障害者・児童・青少年などの社会参加、ボランティア活動の推進などである。また、重点課題としては、総合相談・援助活動の確立、小地域ネットワーク活動の強化、在宅福祉サービスの企画・実施、施設との協同事業の企画・実施、福祉教育・ボランティア活動の推進などが挙げられている（出典：厚生省社会局『ふれあいのまちづくり事業の実施について』、東京都『「ふれあいのまちづくり事業実施要綱」』）。

そして、その土台作りを行うための5年間は、国・都・区が三分の一ずつ補助を行っている。東京都では6区16市1町が実施または完了しており、板橋区社会福祉協議会も平成9年度から実施している（板橋区社会福祉協議会に関しては後述する）。

## (2)「小地域ネットワーク」

「小地域ネットワーク」とは、上記の「ふれあいのまちづくり事業」の中の一環として、重点課題の一つとして挙げられているものである。

一般的に言われている「小地域ネットワーク」とは、小地域において福祉問題を抱える当事者を支える、近隣住民を中心とした個別支援の組織であり、また、福祉問題を抱える当事者を日常生活圏で温かく包み込み支えていく、近隣住民を中心とした個別のネットワークである。言い換えると、福祉、保険、医療関係者等と住民が手を結び、福祉問題を抱える当事者の生活を原点として、実践活動を通じて、当事者が安心して生活できる地域ケアの創出を形成する福祉コミュニティである。

小地域の範囲については、小学校・中学校区域を指したり、自治会・町内会の範囲を指したり、もっと小さい近隣の範囲を指したりするが、その範囲は一定ではない。

その活動目的は、福祉環境にあったニーズを早期に発見することであり、また、日常的で比較的簡易なサービス・援助や緊急対応を行うことを目的としている。

その活動に取り組む意義としては一般的に次のようなことが挙げられる。水準の高い在宅福祉サービスの用意、福祉ニーズの早期発見と早期対応、自立への意識の推進、最適な福祉サービスの提供、福祉教育の学習、行政の福祉施策では担えないサービスの実施などである。

「小地域ネットワーク」の活動において、厚生省が示している具体的な活動は、高齢者等を支える4～5名くらいのチームを編成することである。このチームは「見守り支援チーム」と呼ばれているが、その活動内容は、参加者自身に出来る範囲を決定してもらい、実施に移すこととしている。

## (3)「高島平地区小地域ネットワーク」

「高島平地区小地域ネットワーク」は、上記の「小地域ネットワーク」の見守り活動を出発点として発足したが、実際には、「ふれあいのまちづくり事業」そのものを実践する形にまで発展している。

元になった考え方は、上記の「小地域ネットワーク」の概念であるが、「高島平地区小地域ネットワーク」は、福祉問題を抱える当事者もネットワークの一員であるという位置付けで、担い手と受け手という関係の考え方ではない。また、高齢者等の社会参加を助長することを基本に置き、人間としての尊厳の保持、疎外感の払拭、心豊かに生きていける環境作りを中心に考えられている。

ここでは、「高島平地区小地域ネットワーク」とはどのような内容なのか、会則をもとに紹介する(参考資料参照)。

その活動目的は、地域住民である高齢者等が不安のない安全な日常生活が営めるよう、住民相互の助け合いや交流・援助の輪を広げ、共に支えあうよりよい地域社会づくりに寄与すること、である(会則第3条)。

その活動内容は、高齢者等に対する見守り・交流・援助などの活動、幼児・児童・青少年の健全育成に資する活動、地域福祉活動推進のための啓発普及活動、高齢者・児童・青少年などの地域社会活動への参加を促すための活動、各種の文化活動、会員の研修および会員の親睦活動、その他、目的を達成するために必要な活動、である(会則第4条)。

その活動で基本となる単位は、一つはネットワーク全体であるが、もう一つはコロニーと呼ばれる数名の会員で構成するグループである。このコロニーとは、ある活動を主として行うグループのことを指すわけだが、会員は別のコロニーにも所属でき、コロニー間の結合もあり得るとしている。つまり、各コロニーや会員が有機的に結びつくことが可能な「ネットワーク」なのである(会則第7条)。

事務所は、板橋区立高島第二中学校に置かれていることから、地域学校とも連携を図っており、地域内の小学校・中学校・高校の学校長を代表者とするネットワークの単位組織として参加を求め、児童・生徒の健全育成と社会参加を促すために連携し、相互に協力するとしている(会則第8条)。(地域学校に関しては後述する)。

また、活動の円滑化・適正化に必要な助言を求め、講演依頼などをするために、専門家・有識者・経験者などのオブザーバーも会員として参加している(会則第9条)。(尚、筆者はオブザーバーの会員として参加している)。

ネットワークの円滑な運営のために事務局が設置され、また、書記、会計、会計監査の各担当者も置いている。その他、各種委員会、企画部、広報部なども設置している(会則第10条)。

## 2. 高島平地区小地域ネットワーク発足の背景

### (1) 高島平団地のおかれている状況

高島平地区小地域ネットワークは、名称からも分かるように、高島平団地を中心とした人的ネットワークである。

この高島平団地は、昭和30年代まで東京の穀倉地帯と呼ばれていた徳丸たんぼに建設さ

れた団地であり、昭和44年12月から日本住宅公団（現・都市基盤整備公団）により高層住宅が相次いで建設された。

当初、5,000戸程度の規模で計画されていたが、政府・公団の「戸数消化」政策の中で、計画の約2倍の10,170戸に変更された。そのため、高層住宅をより高層化し、3DKなどの大型住宅戸数を減らし2DK・1DKを作り、同じ敷地面積中の戸数を倍にするなど様々な手を施した。

入居当時の昭和50年代前半では、団地全体の人口は約30,000人おり、比較的若い世代の入居が多かった。団塊の世代が中心に一挙に入居する形となり、第二次ベビーブームも迎えた。それから30年経った現在では、団地の構造上、二世帯住まいは難しい状況にあるため、第二次ベビーブーム時の子供たちは成長すると独立して団地を去っていく。それと同時に、空家入居の抽選においても、高齢者が約5倍有利に当選するような優遇措置を取っているため、新規入居者にも高齢者が多くなっている。高島平団地でも少子高齢化現象は確実に進行しており、二丁目団地住民のうち50歳以上の住民は50%、14歳以下の住民は10%で、少子高齢化は毎年7%ずつ進行している。（出典：『高島平団地の未来～少子高齢化のゆくえ』、大東文化大学法学部政治学科中村ゼミナール）

## （2）高島平地区小地域ネットワーク構築の背景

こうした状況の中で、高島平団地は必然的に地縁血縁の希薄な地域となった。その上に、少子高齢化に対する漠然とした不安感や、青少年・児童・生徒を取り巻く生活環境の悪化、大人と子供たちの関係、近所づきあいの喪失など、具体的な問題が山積するなかで、本来地域でなければ解決できないことがたくさんあることを、多くの住民が認識していた。また、高齢者が人間としての尊厳を保持し、疎外感を持つことなく、心豊かに生きていける地域コミュニティづくりの重要性を感じていた。しかし、その解決の意欲はあるものの、何をしてよいか分からずに第一歩を踏み出せない状況にあった。

また、既存の組織が必ずしも地域コミュニティづくりの担い手としての機能を果たすことに成功していない状況にあり、さらに地域に即したまちづくりということから、行政が対応することになじまない側面もあった。

さらに、少子高齢化などの時代背景があるものの、高島平団地住民、地域学校、社会福祉協議会などにそれぞれ強力な推進者がいたこと、それぞれの危機意識からくるニーズにこのネットワークが目指したものが合致したことなどから、この高島平地区に小地域ネットワークが生まれたものと考えられる。

### 3. 社会福祉協議会と地域学校

#### (1) 社会福祉協議会との関係

高島平地区小地域ネットワークは、その構想段階から現在にいたるまで、板橋区社会福祉協議会と連携しながら、その運営・活動にあたってきた。社会福祉協議会は、社会福祉法により全区市町村に設置されている民間の社会福祉法人である。

板橋区社会福祉協議会は、この「小地域ネットワーク」の発想からネットワーク構想を板橋区内の地域に、とりわけ少子高齢化現象による地域の特殊性を持っていた高島平地区に投げかけ、発足までに多くの協力・支援を行ってきた。そして、発足後は公益事業を行う社会福祉法人としての立場から、この高島平地区小地域ネットワークにはオブザーバーとして参加しており、情報提供を行い、行政とのパイプ役も果たしている。

#### (2) 地域学校との関係

現在、このネットワークには、板橋区立高島第二中学校・西台中学校・高島第二小学校・高島第七小学校の地域学校がメンバーとして加わっており、各学校は、学校長を代表とした形で参加している。これらの学校は地域の中にある学校として、地域コミュニティとしての役割を果たそうとしている。特に、高島第二中学校は、ネットワークの事務所となっており、連絡会や講習会などを行うときに利用されている。

小学校・中学校は、2002年度から新学習指導要領の完全実施に伴い、「総合的な学習の時間」を設け、人とのかかわりを大切にして、体験学習を重視した「生きる力・豊かな心」の育成を目指していく。こうしたことから、学校側は家庭・地域との連携重視に立った創意を生かした特色ある教育活動の実現と、地域コミュニティの形成を目指しており、その一環としても、小地域ネットワークに参加している。

高島第二中学校に関して言えば、2000年度から学習指導要領の移行期間に入ったことにより、「総合的な学習」の模索の結果、職場体験を行っている。小地域ネットワークの人的ネットワークを活用し、職場体験の受け入れ先を小地域ネットワークにお願いしており、昨年は官民間わず数多くの職場を紹介されている。

そして、同地区内にある大東文化大学は、正式なメンバーとしては参加してはいないが、私がゼミ学生と共に調査研究したことがきっかけとなり(1999年・『高島平団地の未来～少子高齢化のゆくえ』、2000年・『商店街の再出発 - 板橋のまちづくり - 』)、私のゼミナールの学生がこのネットワークにメンバーとして参加している。(このことは、他のメンバーの

方々より、ネットワーク全体の活性化に役立っているとの評価を受けている。)

#### 4. 「高島平地区小地域ネットワーク」の活動

高島平地区小地域ネットワークの活動は、連絡会や企画会議などを通じて決定されていく。なかでも連絡会はネットワークの意思決定機関であり、基本的に奇数月に実施され、土曜日の午後 7 時から開催されている。会議では、活動行事の提案、承認、評価、報告や連絡などを行っている。ここでは、会員の責任ある発言や自由な発言を求め、幅広い議論を可能にし、会合の活性化を図っている。

これまでの基本活動としては、大きく分けて二つのものがある。第一は、奇数月の連絡会実施に対しての、偶数月の公開セミナーの開催である。これまで開催された公開セミナーには以下のようなものがある。 医学博士による家族の健康を目指した家庭教育学級、

地元陶芸家による高齢者との交流を目的とした陶芸体験教室、 地元商店主による秋の花を楽しむ体験教室、 高島平警察署との連携によるピッキング対策・年末防犯講座と青少年への理解、 地域住民の書道有段者による手作り年賀状講習会、 志村消防署との連携による普通救命講習、 などである。

第二は、小学校・中学校の学校行事への参加・協力である。これまでは、 高島第二中学校・西台中学校・高島第二小学校の運動会での、お年寄り招待者への接待・案内、駐輪場の整理、 高島第二中学校・高島第二小学校前の区道街路植え込みの雑草除去による清掃美化運動、 高島第二中学校バザーでの会場設営、陶芸作品の提供、 などである。

これらの基本活動は、一見単なる労務の提供にすぎないように見えるが、実際は、地域住民同士の交流や高齢者とのふれあいなど、地域社会にとってのメリットがそこには生まれている。

基本活動とは別にコロニー活動も行っている。まずは、高齢者や生活に困難な人などへの見守り活動としてのコロニー活動である。ただ、これらの活動は個人のプライバシーの関係から、その活動内容や活動数は公表されていない。また、音楽活動による文化活動もある。この活動は、高齢者施設での演奏会の実施や、団地秋祭りでの演奏活動である。この活動には地元の中学生も参加しており、大人と子供の相互交流も図られている。

このような活動以外にも、協力施設の設置と人材バンクの設置がある。協力施設とは、「ふれあいのまちづくり事業」の協力施設であり、高齢者が散歩などの外出時に、休憩しなくなった時やトイレを利用しなくなった時に利用できる施設のことである。現在 4 ヶ所設けており、3 ヶ所が商店、1 ヶ所が陶芸施設である。また、人材バンクとは、住民の中で

経験や知識を生かした技能を持つ人がそれに登録し、講演会や何か困った時などに頼りにできるシステムである。これには二つの種類があり、一つは高齢者人材バンクで、高齢者の社会参加の拡充を目的とし、提供先の中心は小学校・中学校の児童・生徒を対象としている。もう一つは高齢者向け人材バンクであり、上記の書道の年賀状講習会やパソコン出張研修などの講師の登録である。

このような活動全般は、ネットワーク発行の広報誌『にこにこさん』によって、会員はもとより、広く地域住民に周知される。発行は年間6回で奇数月に発行し、創刊号では500部だった発行部数は、現在では1,000部発行するまでに至っている。この広報誌は、発行と同時に会員のもとに配られるほか、地元図書館、健康福祉センター、地域学校、警察署、医療関係機関、協力施設などに常時置かれている。

## 5. 総括

### (1) 評価

2000年4月1日に発足した高島平地区小地域ネットワークは、その準備期間も合わせると、現在で1年半が経過している。この1年半で、ネットワークの活動は具体的に地域に現れ、会員も徐々に増えつつあり、住民に周知されてきたようである。この状況は、発起人や社会福祉協議会からすれば、予想以上のことであるという。ここでは、その背景を考えてみたい。

まずは、十分な準備期間があったということである。また、発足にあたっての会則作りにおいては、多くの会員の議論の末に完成したものであるため、会員全員でネットワークを構築したとの連帯感も生まれた。

さらに、「ボランティア」という活動の本質もあわせて理解してもらい、会員に無理を押し付けることなく活動していることもその要因となっている。町会や自治会などの既存の組織は、ややもすると自主的な参加が欠ける場合があるが、ネットワークにおいては、会員の日常生活を最優先に考えた上で活動を行っている。

既存の組織との比較をすると、既存の組織は「会長」や「代表」を置き、その個人に権限が「集約」しやすい形となっている。一方、ネットワークにおいては、「代表」格の役職は置かず、それに類似した人物もおらず、言わば、枠なしの人的ネットワークが重視されている。但し、組織をリードする事務方、あるいはキーパーソンは存在する。また、福祉・介護活動に関しては、従来は「する側」と「される側」との上下の主従関係にあったが、ネットワークではそのような関係ではなく、関与している住民全員が平等な協力関係の構

築を目指している。

高島平地区小地域ネットワークは、住民の身の丈でできることと、理念・会則を理解した上で、自己責任を原則にボランティアで取り組む形になっている。行政に過度に依存するのではなく、自分達にできることは自分達で行うという考えが基本となっている。また、行政により管理監督を受けるのではなく、必要に応じて指導調整を仰ぐ形になっているのも、住民が主体的に活動していることを示すものである。さらに、独自のアイディアで活動をプランニングし、実践しており、必要に応じて関係機関と連携し協働で活動していることも注目すべきところである。

本格的な少子高齢化社会を目前に、問題意識を持ち、課題を解決するために、住民の住民による住民のための福祉型の地域コミュニティづくりに、住民が主体的に動き始めたところに意義があるといえよう。

#### (2) 課題と展望

高島平地区小地域ネットワークの今後の課題は、第一に、ネットワークの最小基本単位であるコロニー活動である。現在の活動は、ネットワーク全体で行っている講習会や学校行事への協力など、基本活動がその多くを占めている。いくつかのコロニーはあるものの、会員数に対しコロニー数は少ないのが現状である。コロニーがもっと増え、コロニー活動が充実すれば、ネットワークの目的は今以上に果たされるものと思われる。

第二に、既存組織との整合性を図ることである。とりわけ、行政の出先機関化した自治会・町会との連携を、いかに有効に図ることができるか課題であろう。それは、ネットワークにとって当然連携されるべき既存の地域組織ではあるが、高島平地区においては未だ実現されていないようである。

2001年1月に、高島平地区小地域ネットワークから徳丸地区に住む会員が、徳丸地区小地域ネットワークを発足させた。これは、高島平地区小地域ネットワークからの独立であると同時に、高島平地区小地域ネットワークのコロニー活動の発展とも解される。また、隣接する蓮根地区でも同様の動きがある。今後、さらにこのようなネットワークが発足し発展することが予想される。

また、警察署・消防署・学校などの公的機関との連携や、介護福祉施設・商店街・医療機関などの地元施設や商店との連携が、今後一層多くなっていくことも予想される。



### (3) 結び

わが国は、今「分権型社会」の創造に向かっている。それは変動する国際社会への対応、個性豊かな地域社会の形成、少子・高齢社会への対応など、国際社会と国内社会の急速な変化に伴う時代の要請である。その動きは具体的には、従来の中央集権型行政システムから地方分権への移行である。地方分権の基本理念は、国と地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることである。そして、その分権型社会の姿は、従来の上下・主従の関係から、対等協力の関係へ、中央主導の画一的な行政から、地域の実情に応じた多様な行政へ、国の指導による受身行政から、住民本位の能動行政へ、地方公共団体が権限と責任を持って、住民ニーズに応じた施策を展開し、住民の知恵や創意工夫を活かした地域やくらしくりを行っていくことである。

今回紹介した高島平地区小地域ネットワークは、行政依存ではなく、住民が自分たちの問題は自分たちが主体的に行動し解決していくというスタイルを取っている。もちろん行政排除ではなく、行政は必要に応じて指導調整を仰ぐ形である。住民自らが問題意識をもち、住民の住民による住民のための福祉型の地域コミュニティづくりに住民が主体的に動き始めたのである。

この「地域デザインフォーラム」は、共同研究覚書でそのテーマを「区民との幅広いパートナーシップを基本理念とした新しい地域社会のあり方について」とした。これから心豊かにいきいきと生活できる板橋を創造するためには、住民を中心に、学校、ボランティア、企業、NPO団体、商店街などがいかにネットワークを作り出していくかにかかっていると思う。行政は、これらのネットワークを支える役割に徹しなければならない。これが、これからのまちづくりの基本的なスタイルになっていくものと考えられる。

このような視点から高島平地区小地域ネットワークを観察するならば、この活動は「新しい地域社会の創造」に向けての一つの試みとして見ることはできるのではないだろうか。

## (参考資料)

### 「高島平地区小地域ネットワーク」会則

第1条(名称) 本会は、高島平地区小地域ネットワーク(以下本会という)と称する。

第2条(事務所) 本会の事務所は、板橋区立高島第二中学校に置く。

第3条(目的) 本会は、ボランティア精神に則り、板橋区社会福祉協議会その他の関係機関との連携のもと、地域住民である高齢者等が不安のない安全な日常生活が営めるよう、住民相互の助け合いや交流・援助の輪を広げ、共に支えあうよりよい地域社会づくりに寄与することを目的とする。

第4条(活動) 本会は、目的を達成するために、次の活動を行う。

- (1) 高齢者等に対する見守り・交流・援助などの活動
- (2) 幼児・児童・青少年の健全育成に資する活動
- (3) 地域福祉活動推進のための啓発普及活動
- (4) 高齢者・児童・青少年等の地域社会活動への参加を促すための活動
- (5) 各種の文化活動
- (6) 会員の研修および会員の親睦活動
- (7) その他、目的を達成するために必要な活動

第5条(会員) 会員は、本会の趣旨に賛同する者により構成する。

第6条(会員心得) 会員は、活動で知り得たプライバシーを第三者へ漏らしてはならない。また、会員は、本会の活動に関し、政治的活動、宗教的活動、営利的活動をしてはならない。

第7条(コロニー) 本会は、目的達成のため、数名の会員で構成するグループ(以下コロニーという)を基本単位とし、それぞれ代表者1名を置き、相互に情報交換し、連携し、協力し合って活動する。また、コロニーの代表者は、適宜活動の内容を事務局に通知するものとする。

- 第 8 条（地域学校）本会は、地域内の小学校・中学校・高等学校を、学校長を代表者とする本会の単位組織として参加を求め、児童・生徒の健全育成と社会参加を促すため、連携し、相互に協力する。
- 第 9 条（有識者等）本会は、活動の円滑化・適正化に必要な助言を求め、講演依頼などをするために、専門家・有識者・経験者等のオブザーバーを置くことができる。
- 第 10 条（事務局等）本会は、円滑な運営のため、業務・渉外等を担当する事務局を置き、事務局に代表者 1 名を置くほか、書記・会計・会計監査の担当者若干名を置く。また、必要に応じて、各種委員会、企画部、広報部等の機関を置きことができる。
- 第 11 条（会議等）本会は、事業年度終了後に定期総会を開催する。また、必要に応じて、臨時総会、連絡会等を開催することができ、いずれも事務局が招集する。
- 第 12 条（定期総会）定期総会は、事務局が行う前年度の活動報告・会計報告・会計監査報告および当年度の活動計画を承認するほか、事務局の代表者と各担当者の選出をする。
- 第 13 条（連絡会等）連絡会等は、関係機関・専門家等による連絡・研修・講演会等のほか、会員の研鑽や情報交換および相互理解の場として、必要に応じて、事務局の招集により開催する。
- 第 14 条（任期）コロニーの代表者および事務局の各担当者の任期は、1 年間とする。ただし、再任を妨げない。
- 第 15 条（事業年度）本会の事業年度は、毎年 4 月 1 日より翌年 3 月 31 日までとする。
- 第 16 条（会費）本会会員の会費は、年間千円とする。ただし、児童・生徒の会員は、会費を要しない。
- 第 17 条（会則改廃）本会則は、総会において出席会員の 3 分の 2 以上の賛成により、改廃することができる。
- 第 18 条（実施期日）本会則は、平成 12 年 4 月 1 日より実施する。