

# 沖縄市における見守りネットワークの現状

石飛 猛・神山 義久

美作大学・美作大学短期大学部紀要（通巻第61号抜刷）

## 沖縄市における見守りネットワークの現状

Okinawa City's network for watching "people who need some support": A report

石飛 猛<sup>i)†</sup>・神山 義久<sup>ii)</sup>

キーワード：自治会単位、見守りネットワーク、自治会加入率、模合、青年会、コミュニティソーシャルワーカー、共同性、公共性

### 要 約

沖縄市の見守りネットワークは「福祉連絡会」と呼ばれ、自治会単位である点が評価できる。しかし、沖縄市など県内の市街地では全国よりも自治会加入率が低く、自治会加入率の低い連絡会では見守り活動対象から漏れる住民が出る恐れがあり、自治会加入率低下は社協の財源確保にも困難を生じさせている。だが、沖縄社会は、模合（もあい）の加入率や市街地における青年会の活動が活発である点から「共同性」は高いと考えられる。沖縄社会の「共同性」の高さから、どのようにして自治会加入率向上など「公共性」を高めるか、どのように地域づくりを進めるかが課題である。

### 用語の定義

全国社会福祉協議会の報告書（H19）は、「小地域を基礎に行われる住民の福祉活動」を「小地域福祉活動」とし、①住民間のつながりを再構築する活動、②要援護者に対する具体的な援助を行う活動、③地域社会の福祉的機能を高める組織化活動（地区社会福祉協議会またはそれに代わる基礎組織づくり）を含むとする。

そして、基礎組織を、「地縁団体等の全住民を代表する組織と福祉活動組織の2者で構成される、地域を基盤とした住民の地域福祉活動を推進する基礎的な組織」と定義する。

そして、「小地域福祉活動における基礎組織の位置づけは、自治会・町内会等地縁団体あるいはコミュニティ協議会を基盤としてつくられる小地域福祉活動を推進する基礎組織」とし、基礎組織は、大きく①地縁団体および地縁形団体（老人クラブ、婦人会・女性会、

青年団等）と②福祉活動組織に分かれるとしている。

全国社会福祉協議会の全国ボランティアセンターHPは、小地域ネットワーク活動を「小地域を単位として要援護者一人ひとりに近隣の人びとが見守り活動や援助活動を展開するもの」と定義している。

小地域ネットワーク活動の具体名は、高島市社協の「見守り活動ネットワーク」など様々である。

森本（2013）は、「地域包括ケアは、あくまでもケアが必要な人に対する個別に組み立てられた支援・援助であるのに対し、「地域包括ケアシステム」は、地域包括ケアが成立するための環境」とする。

本論においては、以上の定義を用いることとし、地域（包括）ケアシステム＞地域（包括）ケア

小地域福祉活動＞小地域ネットワーク活動  
＞見守りネットワーク とする。

i)† 美作大学生生活科学部福祉学科

ii) 沖縄市社会福祉協議会

## 沖縄市の概況

### 1. 人口

沖縄市の人口は、約 13.8 万人で人口密度は 2,702 人と高いが、すでに人口は社会減が見られる。

表 1 人口規模・密度

	沖縄市	浦添市
人口規模	138,896人	114,217人
人口密度	2,702人	5,836人

人口規模は「26.1. 1 住基」、人口密度は「平成 25 年沖縄県人口移動報告年報」

表 2 人口の変化

	23	24	25	26
沖縄市(自然)	0.59	0.81	0.23	0.24
沖縄市(社会)	△ 0.03	0.14	△ 0.40	△ 0.31
浦添市(自然)	0.61	0.83	0.62	△ 0.10
浦添市(社会)	△ 0.13	△ 0.01	△ 0.11	△ 0.76

「沖縄県人口移動年報」による

### 2. ほぼ全域が市街地

沖縄市は、県中部に位置し、東側は海岸地帯、西側は丘陵地帯で嘉手納飛行場の内部に市境界がある。市域のほぼ全域が人口集中地区（DID 地区）＝市街地である。（図 1 参照）なお、黒線は市域を、白線は小学校区を示し、色の濃い部分が DID 地区である。

### 3. 都市類型<sup>1)</sup>

沖縄市の第 3 次産業比率は 81.8%（浦添市 84.5%）で、決算カードでは市町村類型Ⅲ-1（浦添市も同じ）、交付税種地 1－5（浦添市も同じ）である。

### 4. 自治会加入率<sup>2)</sup>

2013 年 4 月現在の沖縄市の自治会<sup>2)</sup>加入率は 34.5%（浦添市 26.1%、那覇市 20.9%）で県内都市部では高いが、多摩 26 市の自治会加入率は平均 54%（2007 年）、豊中市は 45.4%であり、これら本土の都市に比べると低い。この点、沖縄県内の自治会加入率の低さには独特の事情が考えられる。

なお、沖縄市をはじめ那覇市、浦添市など県内都市部では、自治会加入率の低下に対し自治会加入促進運動を行っているが効果は出ていない。

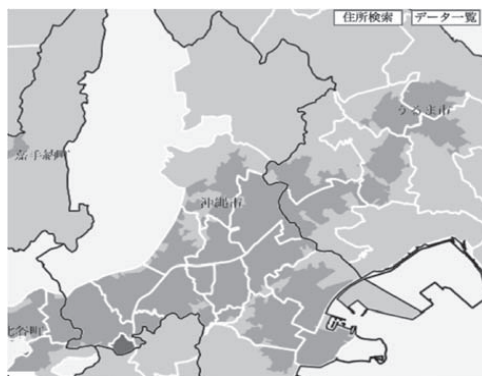


図 1 沖縄市 DID 地図

出典：国土情報ウェブマッピングシステム・国土交通省国土政策局 国土情報課

### 5. 青年会

沖縄県の青年会ではエイサーが盛んで、青年会の数から見ると沖縄市の青年会活動は活発と思われる。

表 3 青年会の数

	青年団の数	
沖縄市	23 団体 / 37 自治会	出典(沖縄市観光ポータルサイト) * 沖縄県青年団協議会には加盟せず?
浦添市	8 団体 / 40 自治会	出典(浦添市青年連合会 HP)加盟団体 2014 * 6 団体(H21 年度浦添でこ祭り青年エイサー)

### 6. 福祉計画策定状況

沖縄市の地域福祉計画は、「第 4 次沖縄市地域保健福祉計画」（平成 24～28 年）が策定済みである。また、高齢者保健福祉計画及び介護保険事業計画は「第 5 次沖縄市高齢者がんじゅう計画」（平成 27～29 年）が策定されている。

表 4 沖縄市地域保健福祉計画（期間）

年度	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31
計画名	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
第 4 次沖縄市地域保健福祉計画												
第 4 次沖縄市総合計画												
第 4 次沖縄市高齢者がんじゅう計画												
老人保健福祉計画												
介護保険事業計画												

沖縄市地域保健福祉計画 p6

## 沖縄市社会福祉協議会の概況

### 1. 事業

沖縄市社会福祉協議会は、介護保険事業を実施していない。この点は、社協の方針として堅持してきたものである。一方、成年後見制度に関する法人後見制の実施やフードバンク、事業所との見守り活動協定などのほか、『島マス記念塾』の開設など特色ある活動を行っている。

『島マス記念塾』は、「戦後、沖縄の「福祉の母」と呼び親しまれた島マスの足跡を踏まえ、『地域を知り、地域を愛し、地域を誇れる』若い人材の育成を目的」に永年取り組まれており、卒塾生のネットワークは地域の人材ネットワークとして機能している。

### 2. 財政構造

沖縄市社会福祉協議会は介護保険事業を実施していないため、財政構造（収入）は全国平均と比較すると、介護保険事業収入がない分、行政からの委託金、補助金の比率が高くなっている。市からの職員派遣はない。

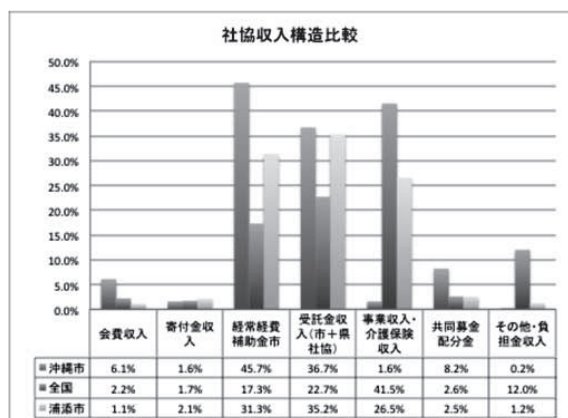


図2 社協収入構造比較

\* 全国数値は『ビギナーズ地域福祉』p299

### 3. 社協財政と社協会員・自治会加入率

沖縄市社会福祉協議会は、基本構想として「全国社協の示した指針（2005 年経営指針）の趣旨と今日の社会福祉の動向を踏まえ」、沖縄市社協強化発展計画「第 2 次基本計画」（～平成 25 年度）を策定している。

この計画は、「社協会員加入率は、自治会加入率より

10%も低い」とし、自治会加入率低下が社協財政を直撃しており、財源確保の点からも自治会加入促進対策の必要性を訴えている。以下、引用する。

「会員制度による会費は、「一般(戸別)」「賛助」「特別」の三種の会費に分かれる。「一般会費」は、1996 年にこれまで 200 円であった年会費額を 500 円に増額し、前年度比約 500 万円増額の 857 万円の会費収入があり、自治会加入率・社協会員加入率とも 43.8%であった。しかし、この 10 年間で地域の状況も変わり、近隣との関係性の希薄化の現れによる自治会加入の低下もある。2007 年の一般会費は 703 万円で、社協会員加入率は、自治会加入率より 10%も低い 28.2%(平成 19 年 7 月)となっている。会費の減少傾向の歯止めをかけるためにも、自治会と協力・連携し、自治会未加入世帯の加入促進に向けた対策を早急に講じる必要がある。」

ところが、平成 25 年度では更に悪化しており、一般会費は約 591 万円で、社協会員加入率は 21.54%となっている。自治会加入率も 32.8%に低下しているが、社協会員加入率は 2007 年（平成 19 年）より悪化し、自治会加入率より 11.26%も低くなっている。

共同募金の収入も減少するなか、社協存続のためにも社協会員加入率と自治会加入率の向上対策ひいては「地域づくり」が求められている。

### 4. 地域福祉活動コーディネーター

第 2 次基本計画の中で「職員不足は慢性的であり、深刻な状況」とし、市に「専任職員の配置要請」を行う旨の記載がある。

市の第 4 次地域保健福祉計画では、地域福祉活動コーディネーターの配置を進めるとし、平成 23 年度 1 名を平成 28 年度に 4 名配置と明記されている。圏域毎に 1 名、4 圏域で 4 名という計画となっているが、現在（平成 27 年度）2 名であり、28 年度には 2 名の配置が期待される。人口 11 万人の浦添市が 5 圏域で 10 名体制であることに比べれば、人口 13 万人の沖縄市として計画どおり 4 名配置は当然であろう。

なお、社協の地域福祉活動計画は未策定である。

## 沖縄市の見守りネットワーク

### 1. 沖縄の見守りネットワーク活動の経過

神里（2004）によると、沖縄の小地域福祉活動は、「ふれあいのまちづくり事業」が始まった平成3年以降に増え始め、平成10年以降の設置が5割以上を占め」という。そして、「沖縄市では平成3年から福祉連絡会の名称」となっているという。

神里（2004）は、小地域福祉活動の推進組織について、「沖縄の小地域福祉活動は、ほとんどが字（自治）公民館を拠点に展開されている。そのため、推進組織の会長も自治会長が半数程度を占め、自治会との関係が強い組織となっている。」という。この点、沖縄市もすべてが自治会と市社協の契約となっている。

### 2. 福祉連絡会の概要

沖縄市の見守りネットワーク活動は、自治会単位の「福祉連絡会」方式である。福祉連絡会の事業は社協の要項にもとづいて実施されており、現在の要項は平成9年度からである。

沖縄市社協 HP によると、沖縄市の福祉連絡会は平成3年から5自治会で実施され徐々に拡大。開始が県内で最も早い点や国庫補助が8年度に終わったあとも市単独事業で補助を実施した点は評価される。平成16年度からパワーアップ事業としての再指定が始まり、17年度ですべての自治会の指定を終えたという。

沖縄市の地域保健福祉計画によると、途中で、約1/3が中断したようであるが、現在は37自治会全てで福祉連絡会が活動している。（表5参照）

そして、沖縄市社協 HP は、「その成果として、ひとり暮らし高齢者等の要援護者の見守り・支援、子育てサロンや多世代交流による地域全体での子育て支援体制づくり、また、災害時の要援護者支援にかかる連携や住民同士の協力体制づくり等、市民の福祉意識は、確実に高まりつつある。」としている。

社協の要項では、「自治会、民生委員児童委員、老人クラブ、婦人会、青年会、ボランティア等により構成する福祉連絡会を設置する」となっている。

また、活動資金は、「社協が負担し、1指定自治会

あたり年間10万円」となっている。

要項によると社協の支援は、以下の4項目となっているが、担当者は2名（他業務と兼務）であり、定例会への参加も十分とはいえない状況である。

- （1）指定自治会への活動の支援を行う。
- （2）定例会並びにネットワーク事業への参加。
- （3）指定自治会の情報交換会や研修会の実施。
- （4）社会福祉関係資料、情報提供を行う。

なお、担当者の財源（人件費）は、市からの法人運営補助金に含まれているようである。

### 3. 福祉連絡会の行政上の位置づけと現状

沖縄市の行政計画における位置づけをみていく。沖縄市高齢者保健福祉計画の「基本目標2：絆をひろげる」のなかに以下の記述がある。

- （1）福祉連絡会の充実
- （2）地域福祉活動コーディネーターの配置・充実
- （3）地域福祉活動拠点の確保
- （4）支え合いをサポートするネットワークの構築

具体目標を見ると、目標年次である28年度に、

①福祉連絡会の設置箇所数を37か所とし、「福祉連絡会の設置支援を行うことにより、全自治会での設置を目指す」、

②地域福祉活動コーディネーターの配置を進め4人とするとし、「社会福祉協議会や保健医療福祉関連事業所との連携のもと、地域福祉活動コーディネーターの確保を図り、中圏域毎を目安とした配置を目指す。」とある。

③ネットワークの構築については以下の課題を指摘し、「地域課題解決のための意見交換や福祉連絡会同士が共同して事業展開を図るといった取組みには至っていません。また、福祉連絡会と在宅介護支援センターの連携は図られつつありますが、その他の地域資源とのネットワークについては充分とは言えない」とする。

福祉連絡会の設置はすでに市計画の目標を達成しているが、地域福祉活動コーディネーターは市計画の目標4人に対し2人であり、最終年度である28年度に目標を実現させるべきであろう。

また、福祉連絡会と在宅介護支援センターの連携については、現在、在宅介護支援センターは高齢者支援センターと呼ばれ、7か所が設置され委託料は約66,70万円である。自治会レベルに設置された福祉連絡会が見守り活動を行い、支援が必要と判断された場合は高齢者支援センターに連絡し対応がなされているようである。

平成27年度からの第5次高齢者がんじゅう計画（高齢者保健福祉計画と介護保険事業計画）の地域見守り体制整備の項（P50）に、「小地域ネットワーク事業の推進」と「関係機関との見守り連携体制の構築」が記載されているが、新規事業や具体策はみられず、市行政の意欲と質が問われる点である。

表5 福祉連絡会指定時期

NO	自治会名	指定年度	フォローアップ事業	自主活動	パワーアップ事業	SOSブザー 実施年度
1	池原	平成3～5年	平成6～9年	活動継続	平成16～22年	
2	美里	平成3～5年	平成6～9年	活動継続	平成16～22年	
3	中の町	平成3～5年	平成6～9年	活動継続	平成16～22年	平成20年
4	安慶田	平成3～5年	平成6～9年	活動継続	平成16～22年	平成22年
5	与儀	平成3～5年			平成17～21年	
6	松本	平成4～6年	平成7～9年		平成16～22年	
7	住吉	平成4～6年	平成7～9年		平成17～22年	
8	久保田	平成4～6年	平成7～9年		平成16年、21～22年	平成21年
9	高原	平成6～7年	平成8～9年	活動継続	平成16～22年	
10	照屋	平成6～7年	平成8～9年	活動継続	平成16～22年	平成19年
11	大里	平成10～11年	平成12年		平成16～22年	
12	室川	平成10～11年	平成12年		平成16～22年	
13	登川	平成10～11年	平成12年	活動継続	平成16～22年	平成20年
14	城前	平成10～11年	平成12年		平成16～22年	平成20年
15	胡屋	平成10～11年	平成12年	活動継続	平成16～22年	平成22年
16	南桃原	平成10～11年	平成14年		平成16～22年	
17	センター	平成10～11年	平成12年		平成16～22年	
18	諸見里	平成11～12年	平成13年	活動継続	平成18～22年	
19	古謝	平成11～12年	平成13年		平成16～22年	
20	東	平成11～12年	平成13年	活動継続	平成16～22年	
21	山里	平成12～13年	平成14年	活動継続	指定外活動(18年度まで)	
22	泡瀬第二	平成12～13年				
23	明道	平成13～14年	平成15年	-	平成16～22年	
24	宮里	平成13～14年	平成15年	-	平成16～22年	平成22年
25	東桃原	平成13～14年	平成15年	-	平成16～22年	
26	泡瀬第三	平成14～15年	平成16年	-	平成17～22年	平成21年
27	比屋根	平成14～15年	平成16年	-	平成17～22年	
28	八重島	平成14～15年	平成16年	-	平成17～22年	
29	海邦町	平成15～16年	平成17年	-	平成18～22年	
30	知花	平成15～16年	平成17年	-	平成18～22年	
31	山内	平成15～16年	平成17年	-	平成18～22年	
32	嘉間良	平成16～17年	平成18年	-	平成19～22年	
33	泡瀬第一	平成16～17年	平成18年	-	平成19～22年	
34	泡瀬	平成16～17年	平成18年	-	平成19～22年	
35	吉原	平成17～18年	平成19年	-	平成20～22年	
36	園田	平成17～18年	平成19年	-	平成20～22年	
37	越来	平成17～18年	平成19年	-	平成20～22年	

※平成3～8年度までは国庫補助事業試行事業として実施。

資料：沖縄市社会福祉協議会

※平成9年度から沖縄市単独所事業として継続し、平成16年度よりパワーアップ事業の再指定開始。

沖縄市地域保健福祉計画 p 84



#### 4. 福祉連絡会の活動状況

神里（2004）は、推進組織の会議開催について、「月1回の会議開催が最も多い（27.7%）」という。沖縄市も月1回を標準としており、活動実績はほぼ月1回である。（表6参照）

表6 福祉連絡会開催状況（5月～8月）

	2015年5月					2015年6月					2015年7月					2015年8月				
1	高原でいご会	比屋根	明道			安慶田														
2						泡瀬（くがにー）	泡瀬	与儀			美里（結の会）									
3						明道					高原でいご会	比屋根	住吉16～			安慶田				
4						宮里（かりゆし福祉会）	美里（結の会）									泡瀬				
5	泡瀬（くがにー）	与儀				高原でいご会	比屋根	住吉16～												
6											安慶田									
7	中の町	宮里（かりゆし福祉会）	美里（結の会）	室川		室川					泡瀬	室川				比屋根	室川	住吉16～		
8	松本					照屋	城前	諸見里	海邦町	知花	照屋									
9						大里														
10						照屋	吉原	登川かりゆし			吉原					照屋	城前	諸見里	吉原	
11	照屋	城前	諸見里	安慶田	海邦町	知花										大里				
12	泡瀬	大里				松本										照屋				
13	照屋	登川かりゆし									照屋	城前	諸見里							
14											大里									
15	泡瀬第一	古謝（くしやアコウ会）16～				泡瀬第三	泡瀬第一	古謝16～			泡瀬第二	久保田	嘉間良	古謝16～	八重島19～					
16						センター	山里	南桃原			中の町									
17						泡瀬第二	久保田	嘉間良	八重島19～											
18	泡瀬第三					中の町										山里	南桃原	センター		
19	センター	山里	南桃原													泡瀬第二	久保田	嘉間良	八重島19～	
20	久保田	嘉間良	八重島19～								泡瀬第三					中の町				
21											センター	山里	南桃原							
22	山内					越来					園田	東桃原20～								
23																				
24						園田	東桃原20～				東	山内				越来				
25	越来																			
26	園田					東	山内									園田	東桃原20～			
27	東桃原20～										越来									
28																東	山内			
29																				
30																				
31																				

沖縄市社協 HP より作成

#### 5. 福祉連絡会の課題

「福祉連絡会」は近隣レベルの小地域ネットワークとして評価できるが、要項では対象者は要援護者となっているものの高齢者見守り活動が中心になっているようである。

また、「福祉連絡会」の土台である自治会加入率が平均 35.7%で、泡瀬第三の 61.1%から比屋根の 17.8%ま

で自治会によって差が大きく、「福祉連絡会」の活動内容も自治会ごとの差が大きい点が課題である。

もっとも活動が活発な連絡会である照屋自治会は、自治会加入率 40%で、15 人の福祉連絡会構成員が約 250 人を見守り活動をしているという。

一方、自治会加入率の低い連絡会では見守り活動対象から漏れる住民が出る恐れがある。

また、多くの自治会は自治会長中心型の訪問活動であり、ボランティア参加型が少なく、活動メンバーの高齢化・固定化も課題である。

開催時間をみると、2ヶ所のみが夜間に開催しているが、ほとんどが昼間開催であり、稼働年齢層の参加を求めるためには改善が必要であろう。

#### 6) 照屋自治会の福祉連絡会<sup>3)</sup>

沖縄市の37ヶ所の福祉連絡会で、今後のモデルとなると考えられるのは、自治会加入率が41.5%の「照屋自治会」の福祉連絡会である。照屋の福祉連絡会は、平成3年度制度開始時から始まり、自治会組織にボランティア型組織と思われる「ていらぬ会」が協力する形で、15名の構成員が250人の名簿を作成し担当を決めて定期的に訪問している。

「ていらぬ会」は、平成25年度の「ちゃーがんじゅう地域優秀賞」を受賞している。市の広報誌（2015年6月）では、「ボランティア組織の『ていらぬ会』は、65歳以上の独り暮らしの方の家を訪問し、近況を確認する見守り活動を20年以上続けており、平成25年度に県から『ちゃーがんじゅう地域優秀活動賞』が贈られている。」と紹介されている。受賞理由は、「地域の介護予防や見守りなどの友愛訪問・銀天街の世代間交流やSOSブザー事業で利用者と協力員の交流を実施」となっている。

市の広報誌（2012年10月）には、「ていらぬ会はこどもからお年寄りまでを一同に会し、歌や踊り、ゲームを通して世代間の交流を図ろうと…銀天街商店街を会場に「ていらぬ会世代交流」を開催」、「交流会には照屋自治会の松樹会（老人会）や婦人会、ゆんたく会のほか、安慶田児童館きずなダンスエコクラブや児童デイサービスそら、在宅介護支援センター美里が参加」と記載されている。

また、市の広報誌（2015年6月）には、「照屋自治会は、松樹会（老人会）や婦人会、青年会、ボランティア組織など多数の団体があり、様々な催しが行われている。」と紹介されていることから、照屋自治会は、各種団体が活発に活動し連携も取れていることが伺え

る。

以上から、自治会組織にボランティア型組織が協力して活発な活動が展開されている照屋自治会の福祉連絡会が、自治会加入率が低下する中で福祉連絡会を活性化していくうえでのモデルと考えられる。

### 福祉連絡会と地域包括ケアシステム

#### 1. 沖縄市

沖縄市の見守りネットワークと地域包括ケアシステムの関係を浦添市・豊中市と比較しながらみていく。（表7参照）

沖縄市は地域保健福祉計画で市内に4つの圏域を設定するとともに自治会単位の見守りネットワーク（福祉連絡会）を置くことで、支え合いのネットワークを構築するとしている。この計画では、地域包括ケアシステムという言葉を使用していないが、策定時期（23～28年度）から見て、ここでは地域包括ケアシステムと同じと考えておく。

4つの圏域ごとの活動拠点として、「（仮称）地区絆づくりセンター」の記載があるが実現していない。なお、4つの圏域設定について、将来的には中学校区単位に細分化することを展望するとしている。

自治会単位の福祉連絡会で支援が必要と判断された事例への対応は、4つの圏域ごとの活動拠点が機能していないためか、市内7ヶ所に設定されている高齢者支援センター（在宅介護支援センター）に連絡して支援に結びつけている。この点、高齢者以外の事例への支援が十分に機能しているのか課題であろう。

一方、社協は地域福祉活動計画は未策定であるが、平成3年度から自治会単位の見守りネットワーク（福祉連絡会）を開始している。平成26年度からは事業者との間で見守り協定の締結を開始し、福祉連絡会・高齢者支援センターとの連携を図っている。

沖縄市の地域包括ケアシステムづくりのためには、28年度からの計画改定時に、①圏域設定を中学校区に、②中学校区単位の活動拠点・機関の設置、③地域福祉活動コーディネーター配置の大幅な見直しと配置の実現、④高齢者以外の事例への支援システムとの関



系の点検などの検討が求められる。

## 2. 浦添市

県内の類似都市である浦添市<sup>4)</sup>の「地域福祉支援ネットワーク」は、平成16年度から取り組み、小地域・中学校区・全市の3層のシステムで、圏域設定は5つの中学校区である。各圏域に地域包括支援センターとコミュニティソーシャルワーカー（以下、CSWとする。）が各2人配置された地域保健福祉センターが設置されている。一方、自治会単位に「コミュニティづくり推進委員会」が設定され、「地域づくり」がめざされている。

浦添市では自治会加入率が26%で、地縁型組織に依存する見守り活動には困難が想定されるが、浦添市社協の中本は、CSW配置の目的を、「個別支援」と「地域づくり」の2つとしている。「コミュニティづくり推進委員会」は、「地域づくり」を意図したものと

いう。自治会加入率低下に対応するには「地域づくり」が必要と認識されているのであろう。

浦添市の特徴は、10名のCSWを配置している点で県外からも評価されている<sup>5)</sup>。しかし、10名のCSWが嘱託職員で身分が不安定である点が課題である。

## 3. 豊中市

沖縄市の兄弟都市である豊中市は、人口規模が40万人、人口密度も1万人を超え、高齢化率も25%、自治会数503である。自治会加入率は、沖縄市（32.8%）、浦添市（26%）にくらべると45.4%と高いが、それでも近隣レベルでの見守り活動には困難があるようである。

豊中市もCSWの配置に関しては先進地として有名である。CSWの配置は2004年から大阪府の政策として展開されており、沖縄においても県としての政策が期待される。

表7 沖縄市・浦添市・豊中市の比較表

沖縄市 13.7万人 平均39.2歳(2010) 高齢化率16.4%(2013)			浦添市 11.4万人 平均38.7歳(2010) 高齢化率15.1%(2013)			豊中市 40.0万人 平均44.1歳(2010) 高齢化率25.1%(2013)		
地域(保健)福祉		高齢・介護	地域(保健)福祉		高齢・介護	地域(保健)福祉		高齢・介護
レベル	地域福祉・第4次計画	高齢者保健福祉・計画	レベル	地域福祉・5次計画	高齢者保健福祉・計画	レベル	地域福祉・第3次計画	高齢者保健福祉・計画
自治体レベル	(事業者見守りネット)	地域ケア会議 地域包括支援センター(1)	自治体レベル	コミュニティづくり推進協議会	地域ケア会議	自治体レベル	地域福祉ネットワーク会議 ライフセーフティネット総合調整会議	地域ケア会議
ブロックレベル(4)	保健福祉圏域(4) 34250人/ブロック 専門員2名 68500人/csw	保健福祉圏域(4)	ブロックレベル			ブロックレベル(7)	地域福祉活動センター(7) 57142人/ブロック CSW 2人×7=14人 28571人/csw	地域包括支援センター(7)
中学校区レベル(8)		高齢者支援センター(7) 見守り支援件数6152(H25)	中学校区レベル(5)	地域保健福祉センター(5) 総合相談室 22800人/ブロック CSW 2名×5=10名 11400人/csw 中学校区コミュニティづくり推進委員会(5)	地域包括支援センター(5)	中学校区レベル(18)		
小学校区(16)			小学校区(11)			小学校区(41)	小学校区福祉委員会(41) 福祉なんでも相談窓口	
近隣レベル(37)	自治会単位の福祉連絡会(37) 連絡会(月1)		近隣レベル(41)	自治会単位のコミュニティづくり推進委員会(41) 地域支援会議(月1) ふれあい相談室		近隣レベル(503)	自治会単位の活動ボランティア部会	
人口密度2.657 加入率32.8%	18自治会/csw		人口密度5.718 加入率26%	4自治会/csw		人口密度10.702 加入率45.4%	35自治会/csw	

## 自治会加入率と見守り組織

### 1. 沖縄の自治会<sup>6)</sup>の歴史と特徴

琉球大学国際沖縄研究所の報告書（2010）によると、「沖縄で「自治会」や「自治公民館」と一般に呼ばれる「地域自治組織」、いわゆる「地縁団体」は、極めて多様性に富んで」いるという。

そして、「その機能として、第一に御嶽(うたき)や拝所(うがんじゅ)を共有し部落の構成員共通の祖先神を祭る神事や、五穀豊穡を祝う祭事など、歴史文化的あるいは民俗的な伝統的文化的行事の継承の側面と、第二に統治の末端としての行政的機能の側面、第三に構成員の平等性に基づく相互扶助や住民の水平的な合意形成と協働による地域課題解決の機能を有する側面があった」とする。

報告書は、「地域自治組織」の歴史と現状を以下のように説明している。

「琉球王国時代は、そもそもこの三つの機能は渾然一体となって未分化あるいは不可分であったと考えられるが」、「琉球王国の消滅後」、「相対的に残された第一の機能の側面と、新たに増えてくる第三の機能の側面が強調され」、「この時期に「共同売店」など沖縄独自の地域的な組織も誕生する。」とする。

「地域自治組織のさらなる多様化は、主として戦後である。現在では、沖縄全体であまりにも多様な状況」で、「しかしながら、神事祭事や伝統的行事は、多くの自治会や自治公民館にとって今ももっとも重要な仕事であるし、また、市町村の末端行政として税金によって手当てが出される行政区長の制度(もしくはそれに近い市町村の任命者への事務委託制度)がそのまま残り、それが地域自治組織の代表の役を兼任しているところも多い」、「正式には事務委託制度のもとに役場の広報配達事務の委託を受けているに過ぎない場合もあるが」、「呼称は「区長」とされそれなりの報酬を受けている例もある」、「現在においてもこの三つの機能は混在した形で地域自治組織の機能として継承されている」とする。

### 2. 沖縄の地域社会の特色

安藤・川添（2012）は、「沖縄総合社会調査 2006」

の資料をもとに、沖縄社会の特徴を分析している。まず、「沖縄の地域社会（特に、沖縄本島中南部地域）は本土復帰後、急激に都市化が進んできた」、「都市化した地域には、旧来の村落出身者と他地域出身者とが混在し、生活するようになった」とする。

そして、地域の団体等への加入状況については、「最も多い回答は「模合」の 40.9%で、以下、「自治会・通り会」の 25.8%、「スポーツ・趣味サークル」の 20.5%、「小・中・高の同窓会」の 19.7%が続いている」という。

年齢別に見ると、「40 歳代以上の中高年の場合は「模合」と「自治会・通り会」への加入が目立つ。」「「模合」については、占有率に高低はあるが、各年代で 1 位を占めている。」という。

また、地域での社会活動への自主的参加の経験では、「「環境美化などの地域活動」が 34.5%で最も多く、次いで「子ども会やスポーツなどの指導」（18.8%）、「高齢者・身障者等への社会福祉活動」（14.8%）が続いている。」という。

「行政主導による寄付や清掃などの地域の行事への参加頻度」では、7 割の回答者が不参加と回答していたが、「プライベートの生活領域での社会活動には、6 割の回答者が自主的に選択した活動に参加している」と回答し、社会活動への参加希望については、「参加を希望しない」が 42.9%で、逆に地域での社会活動に参加希望が 5 割を超えていることになる」という。また、「参加経験者数と参加はしていないが参加を希望するものの合計は 78.8%となり、社会活動への参加に前向きの人が約 8 割を占める」という。（表 8 参照）

表 8 社会活動参加意志 年代別集計（抜粋）

	模合	スポーツ・趣味サークル	自治会・通り会	小・中・高の同窓会	生協
20 歳代	26.0%	18.2%	5.7%	17.2%	3.1%
30 歳代	37.0%	16.7%	13.7%	9.7%	12.5%
40 歳代	50.0%	24.8%	36.9%	24.8%	15.8%
50 歳代	48.1%	19.2%	41.6%	26.2%	12.1%
60 歳代	43.9%	34.1%	43.9%	22%	17.1%

表9 地域組織化を推進する自治会の類型

地域組織化を推進する自治会の類型				
	自治会中心の近隣ケア体制	自治会および自前組織での近隣ケア体制	独自の福祉委員選出による地域ケア体制	新しい助け合いの組織化 小地域活性化モデル事業
執行組織	役員会	役員会	役員会	
承認組織	各種団体による理事会などの意思決定機関	各種団体による理事会などの意思決定機関	各種団体による理事会などの意思決定機関	
支援組織	ボランティア部会(手あげ方式) *定期的な支援活動	ボランティア部会(手あげ方式) *定期的な支援活動	ボランティア部会(手あげ方式)	未組織地域への働きかけ
見守り組織	自治会から福祉委員を選出 (緩やかな見守り)	自治会(緩やかな見守り) 福祉委員(自治会のない地域の 見守り)	福祉委員(校区福祉委員会 会長の委嘱)	
自治会加入率		50%未満	一部地域のみ	

\* 勝部(2014)の「表15-1」(地域組織化を推進する自治会の類型)に加筆

また、社会貢献についても、「半数の回答者が肯定的な意識をもっており、社会貢献に断定的に反対する人は、回答者の2%弱にすぎない」という。

これらからみれば、働きかけ次第で社会活動や社会貢献に参加する人があると考えられる。

### 3. 自治会加入率低下と見守り組織対策

勝部(2014)によれば、見守り組織と自治会加入率を見ると、豊中市では、加入率50%未満の地域では、自治会のある地域を自治会が、自治会のない地域を福祉委員が見守り活動を担い、自治会が一部地域の場合、独自の福祉委員による見守り活動が行われているという。

すなわち、豊中市の自治会加入率は45.4%で、沖縄市の32.8%より高いが、自治会で見守りできない地域は福祉委員＝ボランティアで見守る体制のようである。(表9参照)

### 小地域福祉活動と地域づくり

#### 1. 自治型地域福祉の視点から

右田(1993)は、「地域福祉の原点的構造」(図3参照)を図示している。この図は、生活原理を中心に配置し、主体性、地域性、公共性、改革性が取り囲んでいる。地域性にはカッコ書きで生活圏・居住点が、公共性には共同・共生が書き込まれている。

右田の図および関連する記述を元に、沖縄市の福祉連絡会の現状を検討すると、居住点すなわち近隣レベルに福祉連絡会が設定されている点は、住民の自治の視点から評価できる。

なお、右田は自治の視点から以下の危惧を示す。



図3 地域福祉の原点的構造

「地方分権が強調されるとき、今日的意味での地方自治(「地方分権」から「地方主権」へ)を追求し、地方自治と地域福祉の関連を課題としないかぎり、地域福祉は目先をかえた公的福祉縮小のための「誘導概念」<sup>7)</sup>に終わってしまうかもしれない。また、地域福祉に名をかりた、福祉サービスの地域押し込め策となるかもしれない。」と。

右田の指摘は、たとえば、厚生労働省が在宅介護支援センターの圏域設定以来、生活圏域を中学校区に設定している点をどう評価するかという時にも参考にすべきである。つまり、これが真に妥当なのか、行政的な実現可能性から判断されたものではないのか、注意を要する。

さらに、右田は、地域福祉実践は新たな公共づくりであるという。具体的には、「本来、公共性とは人間の「生」の営みにおける共同性を原点とし、その共同関係を普遍化したものに他ならないのであって、「ともに生きる」原理そのものである。したがって、公共性は人間の共同関係にもとづいて組み立てられ、さまざまな私的利害を住民が主体的に調整していく構造としてとらえるべきで、地域福祉実践は共同社会形成への論理=あらたな公共の概念の構築とその展開

を左右するものであるといっても過言ではない。」とする。

そして、「あらたな「公共」を総体としてつくる共同的営為は、①人間の「生」の営みにおける共同性・共同関係を普遍化し、「ともに生きる」原理を実践化し、②市民社会の論理である「私」的生活の防衛と、③「私」的生活課題の解決のために、④「私」的権利やエゴイズムをバネとしながらも、⑤現代社会における共通的生活課題であるという認識(アイデンティティ)のもとに、⑥旧い公共性に対峙して協働してゆくことといえる。」とする。

沖縄市の福祉連絡会は、すべての連絡会での活動が十分であるとはいえないが、自治会単位に設定され月1回定例で開催されて見守り活動を行っていることから、課題(自治会加入率の低下により全住民をカバーできていないことや活動メンバーが固定化され高齢化していること)はあるが、近隣レベルでの見守り活動＝共同性として評価されるべきである。この活動を支援し新たな公共に発展させるためには、地域での活動を支援する専門職の配置が求められる<sup>8)</sup>。

## 2. 共同性から公共性へ

田中(2010)は、「地域性」から「共同性」が生まれ、そこから「公共性」が生まれるとしている。田中に従えば、都市化した市街地における自治会加入率の低下は、「公共性」の弱さと解釈できる。そこで、「共同性」からどのようにして、「公共性」を高めるかを考えなければならない。

近年、災害が多発する中で「共同性」や「公共性」への関心は高まっている。その意味では、「公共性」を考えるための好機であり、これは「地域づくり」とも考えられる。

田中(2010)は、日本では、「国家によって独占された公共性によって、地域の共同性のあり方が強く規定されてきた」とし、「地域の共同性を体現する町内会は、集権的な権力構造とそれに支えられてきた国家的公共性に強く規定されてきた」という。

また、「日本語の意味では、共同性は有賀喜左衛門

が明らかにした意味での「私」の領域に属する事柄であり、「私事」である共同の事柄は「公」に対して劣位の存在であり、それゆえに「公」的な場面に持ち出されることが少なかった。そのため、共同性が公共性を形成する回路は絶たれていた。」とする。

そして、「1970年代以降の「公共性の意味転換」をへて、国家的公共性による共同性の規定力が低下し、さらに社会構造の転換にともなって現在、公共性の再定義が求められている」という。

そのうえで、田中(2010)は、「共同性が公共性へ転換するプロセス」を議論する。田中によれば、林(2000)<sup>9)</sup>は、「従来の公を「垂直の公」「大きい公共」とし、それに「小さい公」を対置して、「地域社会の現場での住民発意によって、住民自身のイニシアティブのもとに、地域住民が共同して小さな公を生む」ことに注目している」という。

そして、地域の小さな公の積み重ねが大きい公を変えろという議論を展開する。だが、「どのようにすれば地域住民が共同して小さな公を生むのか」については今後の課題としている。この点は、地域福祉実践のなかで理論化するしかない。

## 結 論

沖縄県の市街地においては、沖縄の地縁組織の歴史的な要因も影響してか、本土の都市部より自治会加入率ははるかに低いが、沖縄社会は、模合(もあい)の加入率が非常に高い点や市街地においても青年会組織の活動が活発である点から、「共同性」は高いと考えられ、一般的な都市化した市街地とは異なる要素を持つと考えられる。そこで、沖縄社会の「共同性」の高さから、どのようにして「公共性」を高めるか＝自治会加入率向上などが課題であると考えられる。

この課題解決には、まず、沖縄市行政の質と意欲が求められる。同じ課題を抱え、都市規模・構造ともに類似の浦添市が個別支援と地域づくりをめざして10人のCSWを計画的に配置していることと比べると大きな差がある。

次に社協としては福祉連絡会の構成員の固定化・高

齢化への対応が求められる。その際、自治会加入率が低下していくなかで見守り活動を維持・展開するための豊中市の実践＝地縁組織＋ボランティア組織が参考になる。

沖縄市の福祉連絡会のモデルと考えられる照屋自治会でも、見守り活動の主体は地縁組織である自治会とボランティア組織である「ていらぬ会」である。沖縄市においては、沖縄社会の特徴である模合や青年会活動を活かして、共同性から公共性への発展を目指すことが求められる。具体的には、青年会等に見守り活動への参加を働きかけることなどが考えられる。

その際、右田（1993）の「上からの公共」に対峙する「下からの公共」を、人間の本来の生活を原点として、「質」としての公共性を構築するというのが、地域福祉実践と理論の課題である」との指摘を踏まえながら実践を進めるべきであろう。

## 謝 辞

聴き取りにあたり、沖縄市社協の宮里初美課長から格別のご配慮をいただき、また、福祉連絡会の歴史について貴重なご教示をいただきました。心から感謝申し上げます。

## 文 献

全国社会福祉協議会「小地域福祉活動の推進に関する検討委員会報告書」（H19年11月）  
全国社会福祉協議会「全国ボランティア・市民活動振興センター HP」  
高島市社協『見守りハンドブック』2014年  
森本佳樹『ギナーズ地域福祉』有斐閣2013年 p 253  
辻中豊・ロバート・ベッカネン・山本英弘編『現代日本の自治会・町内会』木鐸社2009年  
東京都市長会「地域力の向上に関する基礎調査報告書」2010年  
「沖縄市第4次沖縄市地域保健福祉計画」（平成24～28年）沖縄市 HP  
「沖縄市第5次沖縄市高齢者がんじゅう計画」（平成27～29年）沖縄市 HP

沖縄市社協強化発展計画「第2次基本計画」沖縄市社協 HP

沖縄市社協「小地域ネットワーク事業実施要項」（平成9年12月25日から施行）

神里博武「沖縄における小地域の福祉力形成の課題」2004年

宮里初美「沖縄市社協における小地域ネットワーク活動」『沖縄の地域福祉実践』川添雅由編著 沖縄県地域福祉学会・沖縄県社会福祉協議会1997.5 平山印刷

琉球大学国際沖縄研究所『自治講座：私たちが創る、沖縄の自治』2009年度最終報告書

安藤由美・川添雅由『沖縄の社会構造と意識』九州大学出版会2012年6章

中本昌幸「浦添市社会福祉協議会」『地域包括ケアの実践と展望』大橋・白澤編 中央法規2014年2章3節

勝部麗子「大都市における地域福祉の展開」『ケアとコミュニティ』大橋謙策編ミネルヴァ書房2014年15章

田中重好『地域から生まれる公共性』ミネルヴァ書房2010年

川島ゆり子『地域を基盤としたソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房2011年

右田紀久恵『自治型地域福祉の展開』法律文化社1993年

右田紀久恵『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房2005年

斎藤純一、吉原直樹、伊豫谷登士翁『コミュニティを再考する』平凡社新書2013年

妻鹿ふみ子「支え合いの自明性を問う」『日本の地域福祉27』日本地域福祉学会2014年

厚生労働省「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」および関連概算要求資料（同 HP 新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム・幹事会資料より）

林泰義『『新しい公共』概念が開く世界』林泰義編『市民社会とまちづくり』ぎょうせい2000年



## 註

- 1) 市町村類型Ⅲ-1は、①人口が100,000以上～150,000未満で、②第2次と第3次が85%以上95%未満で、第3次が55%以上の都市である。交付税種地1－5とは、Ⅰの地域については、人口集中地区人口（600点）、経済構造（総就業者数に占める第二、三次就業者数の割合（50点））、宅地平均価格指数（当該市町村の宅地平均価格を全国平均の宅地平均価格で除して得た率（50点））及び昼間流入人口（300点）を指標として、定められた点数算出基礎によって評点を算出し、その圏域における中核都市としての、中枢管理機能の集中、昼間人口の流入、用地の取得等による財政需要の増加についての割増しを行う。1種地から10種地に分かれ、その合計点が550～650点が5種地となる。
- 2) 辻中ほか（2009）によれば、自治会等の名称は、総務省調査（平成20年）によると自治会41.8%、町内会22.7%、区13.2%、町会6%、部落会2.3%、その他12.6%と多様である。
- 3) 照屋自治会の福祉連絡会の当初の経緯や様子は宮里初美氏（現沖縄市社協課長）の論文に詳しい。
- 4) 浦添市は沖縄県中部に位置し都市類型・規模ともに類似都市であり、10年前からCSWの設置など先進的施策を実施している。2005年には第11回地域福祉実践研究セミナー（日本地域福祉研究所主催）が浦添市で開催されている。
- 5) たとえば、浦添市社協の職員が、26年度の大分市の介護保険計画策定委員会に招請され講演している。また、大橋・白澤（2014）で先駆的取組として紹介されている。
- 6) 日本の自治会の歴史、現状等については、辻中ほか（2009）が詳しい。
- 7) 特に地域住民による活動に過度の期待がかけられることへの警戒が必要であり、斉藤らの議論や妻鹿ふみ子の問題提起が参考になる。
- 8) 27年度厚労省概算要求のなかの「地域の福祉サー

ビスに係る新たなシステムの構築」の「包括的な相談システムの構築」予算（18億8千万円）は、「新しい地域包括支援体制(全世代・全対象型地域包括支援)を実現する」としており、詳細は不明であるが、地域での活動を支援する専門職の配置に活用できるかもしれない。但し、介護保険上の地域包括支援センターを廃止するというのであれば、在宅介護支援センターを廃止した時のような相当の混乱が予想される。

- 9) 田中（2010）P 172