

R

E

P

O

R

T

地域福祉コーディネーターに 関する調査研究委員会

報告書

住民と行政と協働による小地域福祉活動の開発
および活性化に関する調査研究事業

II

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会報告書

目 次

1. 地域福祉コーディネーターが求められる背景.....	1
(1) 地域福祉コーディネーター(住民と協働する個別支援ワーカー)の実践の動き	1
(2) 地域福祉コーディネーター(住民と協働する個別支援ワーカー) に関する施策の動き	2
(3) 本調査研究のすすめ方.....	3
2. 個別支援機能の事例.....	4
事例1 地域住民によるニーズ把握と問題解決の仕組みづくり	4
事例2 認知症の母を抱え、地域で孤立していた事例.....	8
事例3 認知症のあるひとり暮らし高齢者への支援	12
事例4 母子とも知的障害がある世帯への支援.....	18
事例5 父親が外国人、母親が難病で子育てができない世帯への支援	23
事例6 DVで逃げてきた母子を地域で支える.....	26
事例7 ひきこもりを地域で支える	29
事例8 高次脳機能障害の家族支援.....	32
3. 住民と協働する個別支援ワーカーの機能.....	35
(1) ヒアリングからみた支援の種類.....	35
(2) ヒアリングからの機能分類	35
(3) 7つの機能のモデル	37
4. 住民と協働する個別支援ワーカーを支える仕組み	40
(1) 地域の基礎組織.....	40
(2) 地域住民の生活を支援する活動の蓄積.....	41
(3) 住民自身が相談を受けとめる場.....	41
(4) 住民と専門職のネットワーク	42
(5) 専門職のネットワーク	44
(6) スーパービジョン	45
(7) 財政面での支援.....	46
5. 住民と協働する個別支援ワーカーを広げるために	47
6. 地域福祉コーディネーターにかかわる研究の流れ	48
7. 参考文献.....	51
参考資料 地域福祉活性化事業について.....	52

1. 地域福祉コーディネーターが求められる背景

(1) 地域福祉コーディネーター(住民と協働する個別支援ワーカー)の実践の動き

少子高齢化がすすみ、世帯構成の変化で高齢者のひとり暮らし、高齢者夫婦世帯等が増えていく中で、世帯ごとの問題解決力が低下している。地域においても自治会加入率の低下、住民の高齢化等に見られるように地域の支え合いの力が脆弱化している。

介護保険制度や障害者自立支援法などにより、公的サービスは量的にも質的にも充実をはかられているが、その中で、制度の枠では支えることができないニーズの存在が顕著になってきている。

とりわけ、地域社会の人間関係が希薄化している問題は、ひとり暮らし高齢者、障害者、子育て家庭などにおいて、困難な状況に陥るリスクを生じさせている。虐待、引きこもり、ホームレス等の問題もこれと無縁ではない。

地域社会の人間関係を取り戻すためには、住民自身が主体的に動くことが欠かせない。また、多様な生活課題に対応し、可能な限り自分らしく生活できる地域づくりをめざし、住民が意図的に活動をつくっていく必要がある。

このような中で、住民自らが公的な福祉サービスだけでは対応できない福祉課題・生活課題を持つ人の問題に気づき、支援している地域の事例が生まれてきている。ここでは住民自身が自らの地域の問題として受け止め、個別の問題に取り組み、相談・支援活動を行っている。

そして、この住民の個別支援の活動を支援するワーカーの存在も明らかになってきている。このワーカーは住民だけでは、解決できない課題に直面した時に、課題解決のために住民の活動を支援し、共に解決にあたる専門職である。地域に住んでいる個々の住民の生活に着目して支援を行い、個別支援のための住民同士の関係づくり、専門職とのネットワークの構築、地域の支援システムづくり等を住民とともにやっている。さらに地域から孤立し、地域住民には敬遠されがちな、ホームレス等の貧困問題など少数者の課題にも専門的な視点でニーズを明らかにして、住民に伝え、住民とともに取り組んでいる。

これまでの地域福祉推進基礎組織づくり、地域福祉活動計画の作成、さまざまな活動づくりなどを担ってきたコミュニティワークは地域の基盤づくりを行い、地域全体を動かす役割であった。このコミュニティワークの機能に加えて、制度で対応できないニーズの一つひとつに住民とともに取り組み、その活動を通して、新たな仕組み(制度、非制度ともに)づくりをすすめる手法が確立しつつある。

介護保険法改正(2006年)によって設置された地域包括支援センターは、介護予防、地域におけるケアサービスの総合相談・支援窓口であると同時に、介護事業者が抱える困難事例への総合対応が求められているが、住民の福祉活動との連携は難しい課題となっている。すなわち、地域包括支援センターのワーカー(社会福祉士、保健

師、主任ケアマネジャー等）は、住民の福祉活動と連携しなければ包括支援は実現しないが、住民の福祉活動づくりやその支援を制度上求められているわけではない。地域福祉コーディネーターの存在との連携が不可欠なのである。

（２）地域福祉コーディネーター（住民と協働する個別支援ワーカー）に関する 施策の動き

このような住民と協働して個別支援を行うワーカーの必要性が各地域で認識され、その養成に先駆的に取り組んでいる地域がある。

大阪府では、「大阪府地域健康福祉推進計画」（2003年3月）で、主要構想のひとつとして「地域健康福祉セーフティネット」を掲げた。この中の一つとして2004年より「ワーカー配置促進事業」を5年間の補助事業として実施した。この事業では中学校区単位にある施設に養成研修を修了した専任のワーカーを配置し、要援護者又はその家族の支援を通じて、地域の要援護者等の福祉の向上と自立生活の支援のための基盤づくりを行い、地域福祉の計画的な推進に資することにより、健康福祉ネットワークの構築を図ることを目的としている。具体的なワーカーの役割としては、地域福祉の計画的推進への支援、セーフティネット体制づくり、要援護者等に対する見守り・相談支援、市町村への情報提供等である。平成21年度末現在で、大阪府内の39市町村に144名のワーカーが配置されている。大阪府は全国に先駆けてワーカーを配置し、住民と共に個別支援を行い、地域のニーズから福祉システムづくりに展開する手法を推進している。財源は、大阪府地域福祉支援計画に基づく「コミュニティソーシャルワーカー配置促進事業」により全額、大阪府より補助されている。

宮崎県では、「宮崎県地域福祉支援計画」（平成19年3月）において、行政や社会福祉施設、各種相談機関等の関係機関・団体等と様々な調整を行いながら、地域の福祉課題の解決に向けてリーダーシップを発揮する役割を担う「地域福祉コーディネーター」の養成を位置づけた。これに基づいて養成研修を行い、修了された方に、主体的に地域福祉活動を行っていただき連絡会議での報告や、ネットワーク化を図っている。

さらに厚生労働省においては、本調査研究で検討を行う「地域福祉活性化事業」を新たに創設した。この事業は、身近な地域において、住民相互の支え合い活動を促進し、地域において支援を必要とする人々に対し、見守り・声かけをはじめとする福祉活動を活性化するため、地域福祉活動を調整する役割を担う者を配置するとともに、拠点づくり・見守り活動等の事業を支援することを目的としており、この事業の中で「地域づくりのコーディネーター」として、専任の担当者を配置することとした。（P53参照）

このように施策としても、地域福祉のコーディネーターの推進が行われている。

（３）本調査研究のすすめ方

本調査研究は、地域福祉活性化事業における「地域づくりのコーディネーター」の役割機能を明確にする中で、専門性を明らかにすることを目的としている。

この事業創設と同時に出された「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―」（厚生労働省これからの地域福祉のあり方に関する研究会、平成 20 年 3 月）においては、「地域福祉のコーディネーター」として次のように述べている。

（地域福祉のコーディネーター）

- 住民の地域福祉活動は住民同士の支え合いであるが、時には困難にぶつかることや、住民では対応できない困難で複雑な事例にぶつかることもある。また、住民の地域福祉活動がうまく進むよう、住民間や住民と様々な関係者とのネットワークづくり、地域の福祉課題を解決するための資源の開発を進める必要もある。
- したがって、住民の地域福祉活動を支援するため、一定の圏域に、専門的なコーディネーターが必要である。このコーディネーターは、
 - ①専門的な対応が必要な問題を抱えた者に対し、問題解決のため関係する様々な専門家や事業者、ボランティア等との連携を図り、総合的かつ包括的に支援する。また、自ら解決することのできない問題については適切な専門家等につなぐ
 - ②住民の地域福祉活動で発見された生活課題の共有化、社会資源の調整や新たな活動の開発、地域福祉活動に関わる者によるネットワーク形成を図るなど、地域福祉活動を促進するなどの活動を実施することが求められる。

上記の①は「個別支援機能」、②は「地域支援機能」について述べていると考えられるが、この調査研究においては、主に①について検討を行うこととする。

より一般化して検討するために、前述のように、地域福祉コーディネーターの個別支援機能に着目し、「住民と協働する個別支援ワーカー」を仮の名として、本調査研究の報告をすすめることとしたい。

まず、その機能を明らかにすることとしたいが、研究方法としては先進的な地域のワーカーのヒアリングを行い、実践方法及び事例の中でのワーカーの動きを分析することから明確化をはかりたい。

2. 個別支援機能の事例

住民と協働する個別支援ワーカー（以後、文中では「ワーカー」と表記）が、地域住民とともに、地域の要援助者を支援し、課題解決を行い、さらには地域のネットワークや福祉システムをつくりあげている事例をここでは紹介する。先進的な実践から、ワーカーが地域で果たしている役割を考えていきたい。

事例1 地域住民によるニーズ把握と問題解決の仕組みづくり

■事例のポイント

- フォーマルな支援とインフォーマルな支援の調整と連携、新たな仕組みづくり
- 個別の問題を起点とした社会資源開発

■S地区の概要と「地域生活支援会議」

人口 2,200 人、世帯数 680 戸、65 歳以上の高齢者 560 人、高齢化率 25%、17 自治会で組織されている。地域の課題は地域で解決できる仕組みづくりとして「地域生活支援会議」を設立。

地域生活支援会議の具体的機能は

- ① 住民・各種団体・専門職による情報共有機能
- ② 住民・各種団体が把握した困難事例を専門職に伝達
- ③ 個別事例に関するサービス調整機能（フォーマル、インフォーマル）

また、メンバー構成として情報の集約と課題解決にむけた地区の取り組みができることを考え、公民館長、地区社協役員、福祉推進員代表、民生児童委員代表を構成メンバーとし、専門職として行政保健師、地域包括支援センター職員、ワーカー（市社協）。

■事例の概要

妻（85 歳）と夫（90 歳、介護者）の二人暮らし。子どもはおらず、近所に親戚等もない。所得状況は国民年金のみで非課税世帯。

民生委員が訪問時、夫より

- ・ これまで介護サービスは活用していなかったが、最近妻がポータブルトイレ移乗時に転倒したことをきっかけに、利用した方がいいのか考えるようになった。
- ・ ゴミ出しなど、少しずつ日常生活に困難さがでてきた。
- ・ 妻には母親を介護してもらったので、恩返しにできるだけ家でみてやりたい。

という思いを聴き、民生委員より地域生活支援会議に「地域で支えることができないか」と本事例の報告がされた。支援会議終了後、民生委員と地域包括支援センター職員、ワーカーが同行訪問し、今後の支援について検討された。

■支援の経過

地域包括支援センター職員が要介護認定の申請を行い、妻は要介護2、夫は要支援2と認定され、介護保険での訪問介護、配食サービスが導入される。またインフォーマルな支援として、ワーカーの働きかけにより自治会や近隣の民生委員、福祉推進員の話し合いをもっていただき、定期的な見守りとゴミ出し支援が行われることとなった。また本事例を地域生活支援会議で検討したことを契機に以前から議論として挙がってきていた「ボランティア人材バンク」の設立に拍車がかかった。そして本事例をもとに、ちょっとした身の回りの支援（ゴミ出し、庭の草刈り、電球の交換等）を地域の支え合いで行うことができないか検討が重ねられた。その過程で利用する側の頼みやすさということも考慮し、一定の利用料を負担してもらうという地区限定の「有償ボランティア制度」を立ち上げることになった。

そして本事例への支援も、この有償ボランティア制度を活用することになった。

●フォーマルな支援

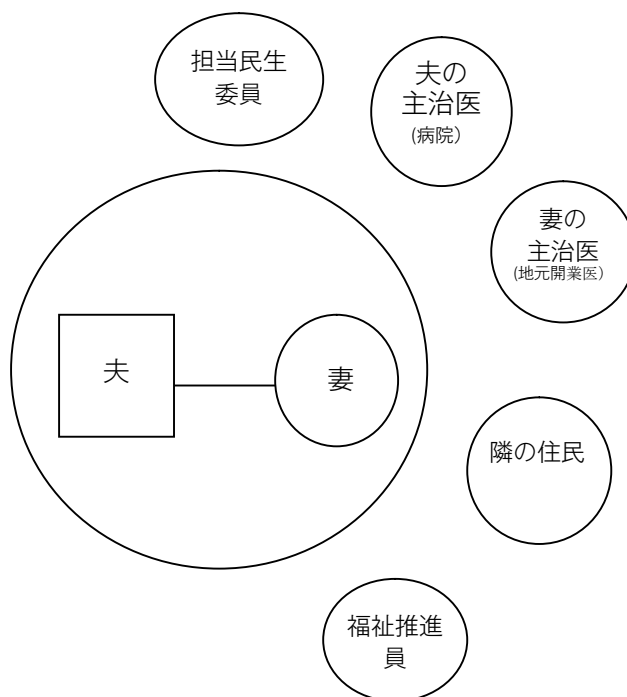
- ・訪問介護、デイサービス、短期入所、配食サービス

●インフォーマルな支援

- ・民生委員、福祉推進員、自治会による定期的な見守り、ゴミ出し支援
 - ・有償ボランティアによる障子の張り替え、庭の草刈り、冬場の雪かき
- 妻が短期入所している間の夫との話し相手

■関係機関の関わり

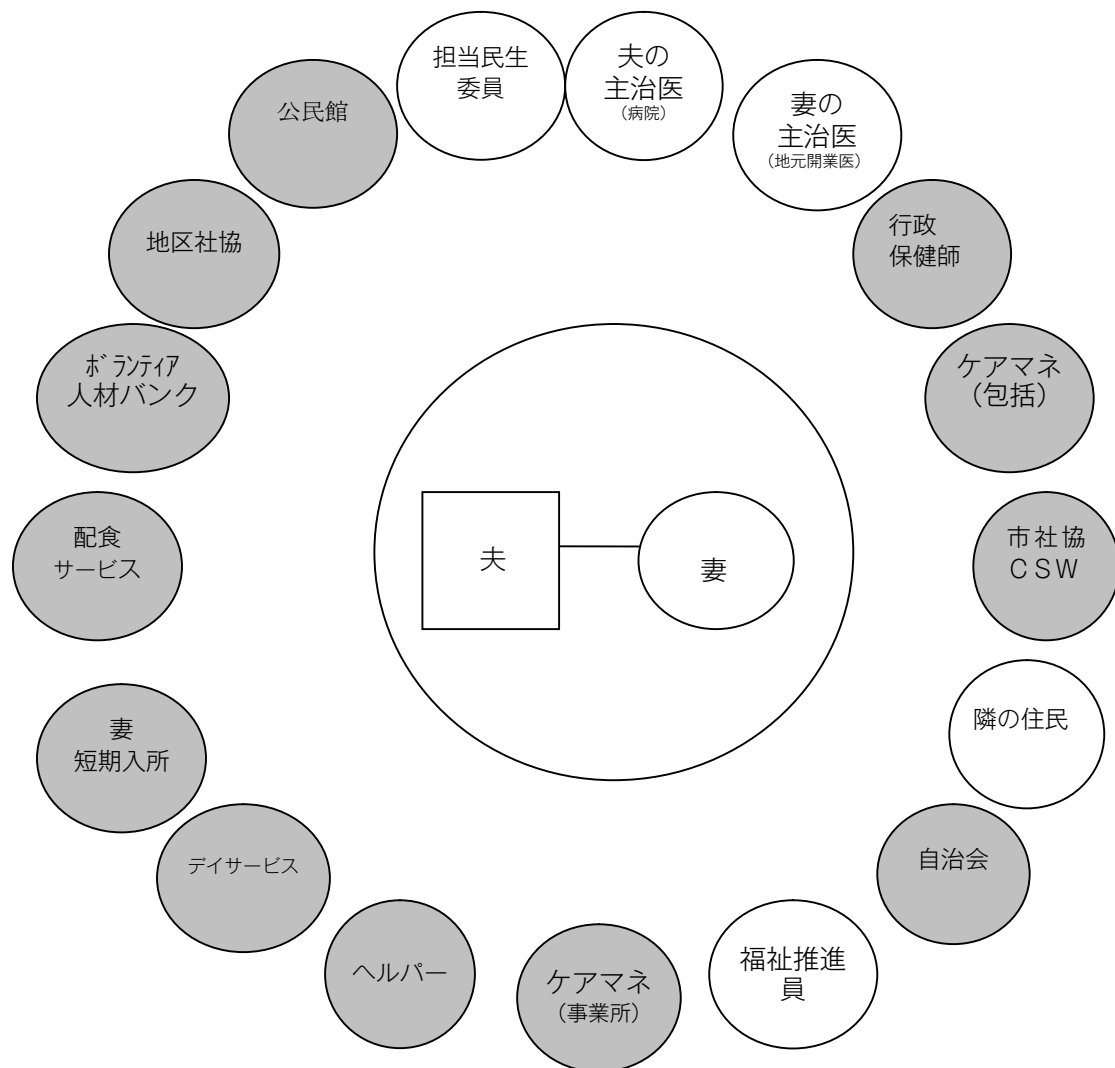
地域生活支援会議検討 前



地域生活支援会議検討 後

○：地域生活支援会議前から関わっている機関

●：地域生活支援会議後から関わった機関



■支援の効果

- ・介護保険サービスと住民による見守りや有償サービスを利用して生活を支えることができた。
- ・S地区では従来から、民生児童委員や福祉推進員の活動を中心に自治会を基盤とした高齢者の見守りネットワークが推進されてきた。ワーカーは、これまで培われてきたネットワークを活かし、自治会にある課題を地区全体で共有し、サポートしていく仕組みとして地域生活支援会議の立上げを行うことができた。
- ・地域生活支援会議での個別の事例検討を積重ね、ソーシャルサポートネットワークを構築し、またその過程でワーカーが地域住民とともに考え協議していくことで、住民同士の支えあいの仕組みとして「有償ボランティア制度」を立ち上げた。

■ワーカーの存在意義・役割

地域で生活される人は、それぞれ特有の生活課題を有している。その人自身の生活を支援していくためには、フォーマルサービスとインフォーマルサービス、そして地域での支えが必要となってくる。

行政保健師と地域包括支援センター、そしてワーカーが連携し、それぞれの役割を活かすことで、地域支援から個別支援へ、また逆に個別支援から地域支援につなげていくことができた。ワーカーには、個別支援と地域支援の中心的役割を果たしながら、さらに、様々な専門職との連携とそれを結びつけたネットワークの構築をすることが求められる。

コメント

民生委員によるニーズ把握から、「地域生活支援会議」という小地域で問題を共有・調整する場で、住民と専門職の間で問題が共有され、介護保険制度というフォーマルな支援と、自治会や近隣による見守りというインフォーマルな支援が協働して支援に当たった事例である。

まず、この事例では「地域生活支援会議」という「住民と専門職が問題を共有し、支援を調整する場」があることで、フォーマルな支援とインフォーマルな支援の調整と連携がスムーズに進み、老老介護の世帯の地域生活を支えることが可能になっている点がポイントであろう。

また、特に注目されるのが、ワーカーが地域支援機能を発揮し、個別の問題を地域課題として共有し、「ちょっとした身の回りの支援を地域の支えあい」で行うための「有償ボランティア制度」という社会資源開発につなげていることである。「地域と一緒に考える」場があることで、「地域で支える仕組みづくり」にまでつながっている事例といえることができる。

事例２ 認知症の母を抱え、地域で孤立していた事例

■事例のポイント

○個別の問題を起点とした社会資源開発

■K地区の概要

人口 13,000 人、世帯数 5,700 戸、65 歳以上の高齢者 3,300 人、高齢化率 25%、65 自治会で組織されている。

■事例の概要

K地区在住、母親（70 歳）、息子（50 歳、介護者）との二人暮らし。母親が近所を裸足で徘徊していたところを介護サービス事業所の職員がみつけ、地域包括支援センターに報告。地域包括支援センター職員が訪問したところ、息子は日中働いていて母親をみる余裕はなく、仕事、家事、介護の両立に限界を感じていた。また介護保険という制度やサービスの存在も知らず、地域の中でも孤立している状況であった。母親自身も日中独居で、市営住宅の 3 階に住んでいることもあり、特に話し相手もおらず近隣住民との交流はほとんどなかった。

■支援の経過

地域包括支援センター職員は介護保険サービスが利用できるように介護認定の申請を行い、地域との交流が希薄なことや徘徊に対する見守りの必要性からワーカーとの同行訪問を再度行った。ワーカーは母親を地域のミニデイにつなげ、そして徘徊の見守り支援を強化するため、母親が徘徊されているところを団地の住民が発見した場合に地域包括支援センターに連絡してもらうためのチラシを作成し、息子と各戸を訪問し依頼を行った。

その際、団地全体の高齢化や一人暮らし老人の増加という状況を目の当たりにしたことや、本事例のように介護保険制度や介護サービスについて情報を全く持っていない人がいるという状況から自治会長と相談し、地域包括支援センター、行政保健師、居宅介護支援事業所と協働で団地の集会室を活用した定期的な福祉相談コーナーをはじめた。また、社協内部の事例検討会で本事例を検討し、以前から課題として挙がっていた、①「男性介護者の孤立」と②「公営団地の高齢化」というテーマに対し、2つのプロジェクトチームを立上げ、どのようにアプローチすべきか検討を重ねていった。

その結果として、居宅介護支援事業者協会や認知症とその家族の会の協力を得ながら、地域包括支援センターのブロック連絡会議をとおして、参加者の呼びかけを行い、「男性介護者の会」を立ち上げた。第 1 回は、男性介護者の介護体験談や男性でも簡単にできる料理教室を企画した。また、「公営団地の高齢化」については、まずは実態把握を行うことになり、地区社協や自治会長との協力を得ながら、高齢化の状況やニーズ把握

をするための調査を行うことになった。

■関係機関の関わり

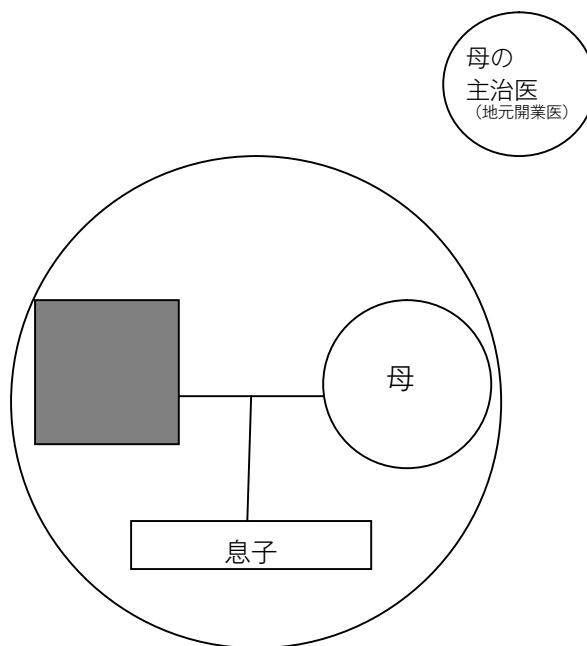
●フォーマルな支援

- ・訪問介護、デイサービス、短期入所

●インフォーマルな支援

- ・団地内での見守り
- ・男性介護者の会
- ・地域のミニデイサービスへの参加
- ・福祉相談コーナー

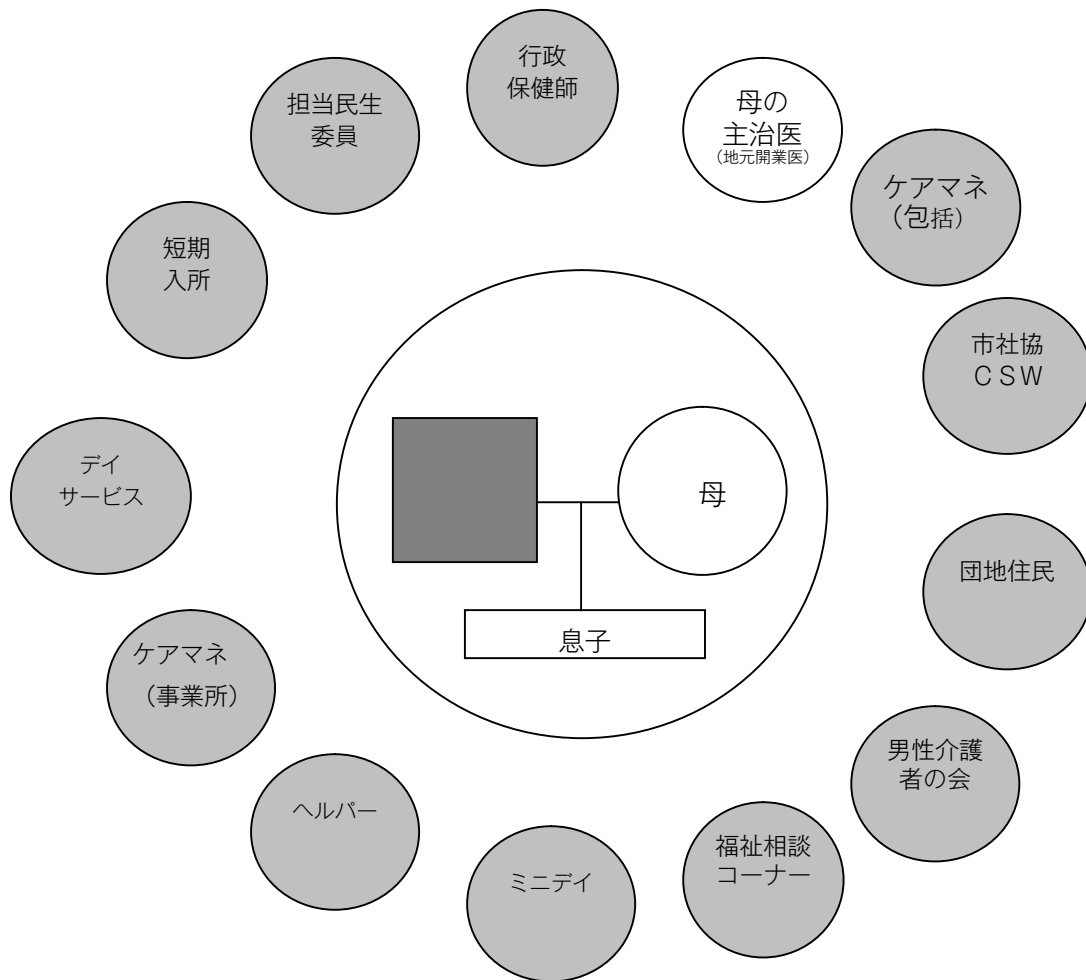
ワーカー関わり前



ワーカー関わり後

○：ワーカーの関わる前から関わっている機関

●：ワーカーの関わった後から関わった機関



■支援の効果

- ・地域で孤立した状態だったため、団地内の住民へ働きかけ、見守り体制づくりを行い、地域のミニデイサービスにつながった。
- ・団地内の高齢化問題の実態調査に乗り出した。
- ・男性介護者の孤立感や介護負担を解消するため、認知症の人と家族の会や居宅介護支援事業者協会等を巻き込んで男性介護者の会を企画した。
- ・また、以前から検討を進めていた認知症徘徊見守りネットワークについて、並行して行政、警察署、認知症の人と家族の会と協議を重ね、メールの一斉配信によるシステムを開発した。

■ワーカーの存在意義・役割

ワーカーは個別事例を検討する過程で、個別ニーズへのアプローチのみにとどまらず、より普遍的なニーズとして「男性介護者の会」と「公営団地の高齢化」という2つのテーマのプロジェクトチームを立ち上げ地域での展開を図った。職場のメンバー、関係機関を巻き込んだプロジェクトチームづくりを図るためには、ワーカーが事業企画力、プロジェクトチームのメンバーに対するプレゼンテーション能力等を十分に発揮し、課題や目標の方向性についてしっかり共有していくことが必要である。

コメント

介護サービス事業所の職員によるニーズ把握から、地域包括支援センターに連絡、地域包括支援センター職員が、ワーカーとの同行訪問を行い、介護保険の利用（制度につなぐ）とともに、地域のミニデイや、徘徊の見守り支援といった「地域につなぐ」支援を行い、孤立しがちであった本人の社会関係を再構築している事例である。特に、息子とともに各戸を訪問するなど、利用者の立場に寄り添いながら、地域住民による見守り支援を強化する「地域につなぐ」支援を行っていることが注目される。

また、前事例と同様にワーカーが、個別の課題から「介護保険制度に関する情報の不足」、「男性介護者の孤立」、「公営団地の高齢化」という地域の課題を見出し、情報の不足に対応するための専門職協働による「福祉相談コーナー」を立ち上げ、男性介護者の孤立と公営団地の高齢化に対応するためのプロジェクトチームの検討から、「男性介護者の会」という当事者組織の組織化につなげている。個別の問題を「地域とともに考える」ことによって、地域で支える仕組みをつくり、地域の支援システムの構築にまでつなげている事例である。

この事例は、ワーカーの役割として、「一つの事例」から「新しい仕組み」をつくり出していく社会資源開発の重要性を示しているといえるだろう。

事例3 認知症のあるひとり暮らし高齢者への支援

■事例のポイント

- アウトリーチによるニーズ把握
- 社会関係や地域の状況も含めた全体的アセスメント
- 専門職とインフォーマルな人々とのネットワーク形成
- 学習による住民の主体形成

■地域の概要

- ・都市近郊の農業地域。広範な地域に集落が点在する。三世代で同居する世帯も多い。まとまった土地が確保しやすいことから、地域内には福祉施設が集中している。
- ・人口（小学校区）：5,200人
- ・世帯数：2,100世帯
- ・高齢化率：26%
- ・年少者率：11%

■事例の概要

住民の相談窓口から、「金銭管理ができておらず電気代や家賃などの支払いを滞納しており、電気が止められている状態で、さらに自身の食事や衛生管理ができず、地域での生活が困難になっている認知症の高齢者（女性）について支援を一緒に考えてほしい」とケース検討会への参加依頼があった。

ケース検討会に参加したところ、女性は、生活保護受給中で県営住宅にひとりで住む高齢者で、最近特に認知症が進行している。家賃や公共料金の滞納、近所の商店で食料品を盗むなどの行為や、入浴や着替えをしないなど衛生管理に無頓着になり、調理中に鍋を焦がすなど食事づくりもできなくなっている状態だということであった。食事が満足に取れていないために体調の悪化も顕著になっている。また、女性の亡夫が残した借金も明らかとなった。まず、適切な介護保険サービスにつなぐ必要があるが、他市に住んでいる長女が母親の状況について関心を示さないで、それが思うように進んでいないということであった。

ケース検討会では、生活保護ワーカーが長女への接触を続け、介護保険のサービス利用と地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）へつなぎ、生活の立て直しと健康状態の回復を目指すことになった。長女の説得に時間がかかった場合、その間は地域でこの女性を支える体制を組む必要があるということで、地域のネットワークづくりの部分をワーカーが担うことになった。

■支援の経過

まず、本人と面談し、社交的な性格であり近隣との関係は比較的良好であること、栄養不足で体調が悪いこと、何ヵ月も入浴しておらず、衛生的に問題がある状態であることなどを把握した。

次に、近隣の地域住民との関係やつながりについて調べた。担当の民生委員と連絡を取ると、この女性がたびたび訪れて食料品を購入（盗む）していく商店は、民生委員の配偶者が経営しているとのことで、何年も前から見守りをされていて、食料品を盗むことに対しても大目に見ているが、認知症は確実に進行しているとのこと。また、同じ県営住宅に住む近所の人に話を聞くと、最近体調も悪そうであるが、季節に合わない服装をして外にフラフラと出て行き、時々帰宅の道がわからなくなっていることもあるようである。火の始末のことなどもあり、近所の人たちも心配して見守っているとのこと。

以前は、近隣にある銭湯に来て日中を過ごし、入浴して帰るという生活をしていたが、最近は他の利用者に「汚い」などと悪口を言われることがあり、足が向かなくなったようであった。

農村地域で生活の範囲が狭く、この女性は地域に長い間住んでいるので、地域住民ともつながりはあるようであったが、最近は女性の奇行に対して遠巻きに見守っているという状態であった。

担当する予定の介護支援専門員、民生委員や地区福祉委員と同じ県営住宅の住民数名が集まってもらい、インフォーマルのケース検討会を実施し、この女性の行動の原因が認知症にあること、公的サービスにつなぐまでにあと少し時間がかかることなどを説明した。参加者からは、粹にはめられての支援要請には拒否反応が強かったが、専門機関と地域住民が役割分担をしながら、火の始末のこと、食事をしているかの確認、外に出歩いている時は、帰り道がわからなくなり、山の方へ迷い込むのを防ぐために声をかけることなどを申し合わせた。

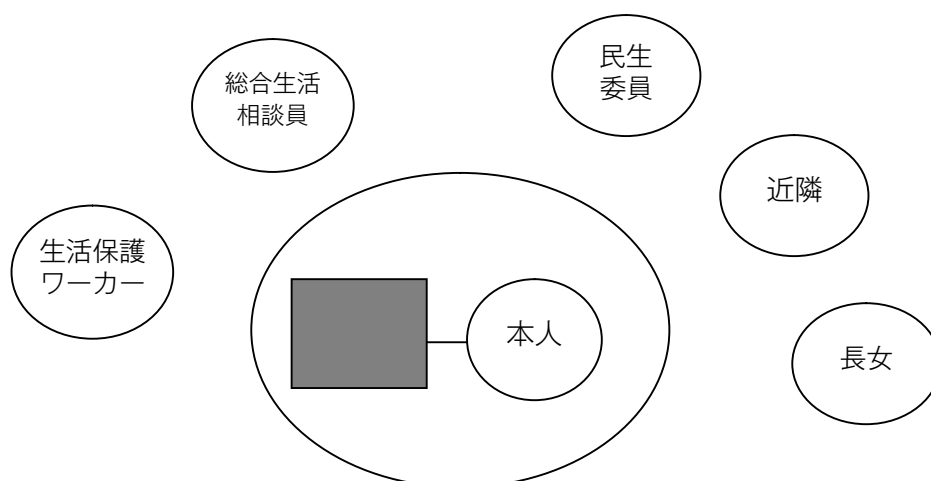
また、参加者から、この地域は狭く閉鎖的な地域性があり、家の中の（不都合な）ことを外部の人に知られるのを嫌う傾向があるが、これからますます高齢者が増えていく中で、認知症の問題なども地域でオープンに話し合っていく必要があるのではないかとという声もあった。

そこで、地区福祉委員会と連携し、認知症についての講座を開催し、近隣住民 25 名ほどの参加を得た。

■関係機関の関わり

- ・市生活福祉課……生活保護の担当窓口として、この女性の支援を行っていたが、長女との関係が良好ではなく、介護保険制度へのつなぎや借入金の整理などに手詰まり感があった。
- ・介護保険事業所……長女との話し合いが進んでいないため、サービス提供ができない状態。サービス提供が開始されても、密な見守りが必要なケースであるため他機関および地域住民の支援を望んでいる。
- ・社会福祉協議会……長女との話し合いが進んでいないため、地域福祉権利擁護事業の契約に至っていない。契約が成立すると、借金の整理や滞納金の支払いを行い金銭面で生活を建て直す部分の役割を担う。

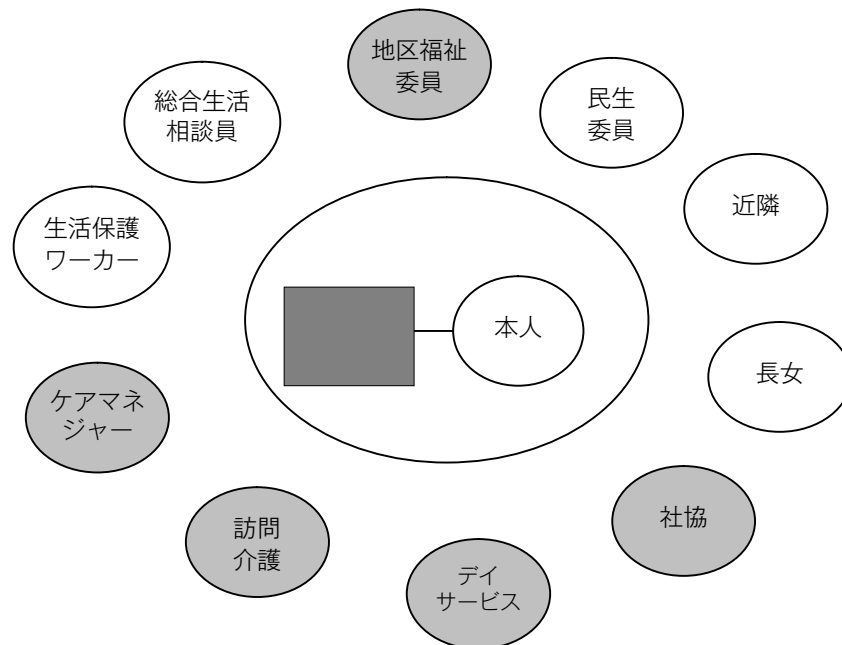
ワーカー関わり前



ワーカー関わり後

○：ワーカーの関わる前から関わっている機関

●：ワーカーの関わった後に関わった機関



■支援の効果

本人は、一時期は自宅での生活は無理ではないかと思われる程であったが、支援体制の整備に伴い心身の状態は安定していき、自宅での生活を続けている。

長女との話し合いができ、介護保険サービスの利用がはじまるまでの間、配食サービスなどを利用しながら、ワーカー、地域住民で高齢女性の生活を支えることができた。

また、サービスが導入された後も近隣住民による見守りや声かけなどの交流は継続されている。

インフォーマルのケース検討会を実施したことで、関係機関も支援の方向性とそれぞれの役割分担が明確になった。比較的早期に訪問介護・デイサービスなどのサービスが開始され、借金等の金銭問題についても解決が図られた。

また、閉鎖的な傾向のある地域で、高齢者の介護や認知症についての講座と座談会を開催することで、認知症への理解や近隣住民の対応の仕方などを学ぶ機会となった。

近隣住民である参加者の中にも人知れず介護に悩んでいたり、過去に周囲に知られない過酷な介護経験を持っていたりする人がいることを話し、地域の現状を確認する機会を持つことができた。

■ワーカーの存在意義・役割

専門機関が支援に限界や手詰まり感を感じており、支援の輪を広げたいと考えたとき、ワーカーが地区福祉委員や地域住民などのインフォーマルな支援へと無理なくつなぐ役割を担った。また、単に公的サービスの代替手段として期待される地域住民としてではなく、自分たちからも支援のやり方を発信することのできる主体として地域住民を支援ネットワークに位置づける役割を担うこともできた。

さらに、このケースを1つの事例として終わらせず、他にも地域に潜在化していたり、今後増えてくる問題として、地域で支えあいの仕組みをつくっていくため、地域の関係機関・団体とともに地域全体で考え、啓発する機会を設ける役割を担った。

コメント

この事例は、認知症の一人暮らし高齢者に対して、専門職と地域住民がネットワークを組んで地域生活を支えた事例である。そのネットワークを形成していったのがワーカーである。

この事例では、まずネットワーク形成のプロセスが重要であり、最初に専門職によるケース検討会に参加して専門職間の方針を明確にし、その上でワーカー自身が直接本人と会って生活課題やその背景を把握、さらには民生委員を通して地域との関わりの状況を把握した後に、インフォーマルな人々を含めたケース検討会を開催して、住民間の不安を取り除きながら、地域の力を引き出している。こうしたプロセスがあったからこそ、専門職とインフォーマルな人々をつなぐことが可能になったのである。

専門職から住民に協力を求める場合には、具体的にこうしてほしいという内容を示す方法と、解決したいニーズを示しどのような関わりが可能か住民に考えてもらう方法がある。この事例でも当初専門職からの支援要請に住民から拒否があったように、専門職側がフォーマルで足りないところはインフォーマルで補うという視点だけでは、住民側の負担だけでなく負担感の増加を招きかねず、地域の力を引き出すことはできない。そこでこの事例ではワーカーが住民の気持ちを受け止めながら、住民の関わりを引き出している。住民としては、支える相手のニーズが見え、専門職の具体的な関わりが見え、それらと自分自身の状況と照らし合わせて、初めて関わり可能な範囲を見いだすことができる。さらに住民では担いきれないニーズを専門職が引き受けていくことが住民の安心感につながっていくのであり、これはインフォーマルで足りないところはフォーマルで補っていくという視点である。

こうした気付きをもたらし場として、この事例では専門職とインフォーマルな人々との会議が有効な役割を果たしており、ワーカーには、こうした会議のメンバーを誰にするか、どのように開催していくかというネットワーク形成やネットワーク運営の力が求められる。

また、この事例をきっかけに地域で認知症をテーマにした学習会を開催していること

も重要な点であり、本事例に対する住民の力を高めていくとともに、地域の同様なニーズに対応していく地域の力を高めていくことにもつながっている。すなわち、個別事例の課題を基に地域へのアプローチを行っているのである。

さらに、このケースの相談は、本人からではなく住民の相談窓口からの連絡であるように、声にならないニーズに対して専門職からアウトリーチで接近していった事例である。ここで住民の相談窓口から連絡を受ける前提には、これまでワーカーが地域住民のニーズに応えてきた実績と信頼による専門職間連携が存在していることを忘れてはならない。「サービスにニーズが集まる」という言葉が言われるように、ワーカーが人々のニーズに応える活動を展開していくことで、次のニーズがつながっていくのである。

事例4 母子とも知的障害がある世帯への支援

■この事例のポイント

- アウトリーチによるニーズ把握
- 個別支援のためのソーシャルサポートネットワークの形成
- 個別ニーズを基盤とした新たなサービスの開発

■地域の概要

- ・以前は畑だったところが宅地開発され、現在は古くから住んでいる住民と新しく移り住んだ住民が混在する住宅地。住民の地域福祉活動に対する意識は高い。
- ・人口（小学校区）：13,846人
- ・世帯数：5,423世帯
- ・高齢化率：18.14%
- ・年少者率：16.45%

■事例の概要

同じ学校の養護学級の保護者から「日ごろから相談にのっているが、負担感があるのでワーカーと一緒に支援してほしい」と相談があった。養護学級の担任教諭を訪ねると、知的障害のある母親が知的障害のある娘（中学校養護学級在籍）に対し、様々な理由をつけて登校させない、登校させる時も遅刻が多い、昼食のお弁当を全く持ってこない（家庭でもあまり食事をきちんと与えていない）、適切な指導がされていないため身辺自立ができていない、などの問題があることがわかった。担任も様々な指導・支援を行っているが、自分も職務の範囲を大きく逸脱して支援せざるを得ず、苦慮しているとのことで、ワーカーからの支援を期待していた。

この家庭は、もともと母の両親の一方（祖母）が知的障害で、祖父が大黒柱として一家を支えていた。母は未婚のまま本人を出産し、祖父母と同居していたものである。

遡れば、20～30年も前から地域の中で金銭問題や子供たちの養育の問題など多問題が発生している家族で、地域住民はこの家族のことは知っているがほとんどが関わりたくないと思っていたようである。

■支援の経過

祖父の緊急入院や金銭的不安から母親はパニックになっており、娘を登校させないので、支援が必要という学校と同級生の保護者からの相談で、母親と接触を図る。母親からも、「子供が朝起きない、言う事をきかない、弁当が作れない、お金のことが心配などの理由で登校させていない」との訴えがあった。まず、何よりも子供を登校できるようにと弁当づくりの支援から手をつけた。地区福祉委員やボランティアに「朝起こしと弁当づくりの支援をお願いできないか」相談した。その地域では問題の

ある家族として有名であったので敬遠する人もあったが、ワーカーの説明で必要性を感じた何人かが引き受けてくれた。

ワーカーが関係する機関の担当者（養護学級教諭、市障害福祉課、障害者地域生活支援センター、地域包括支援センター、地域福祉権利擁護事業、地区福祉委員、ボランティア）を集めてケース検討会を行い、今後の支援の方向性と関わり方について共有した。衣食住に関する基本的な生活習慣や技術を身につけ、本世帯が地域で自立して生活できるよう協調して支援することで方向性が決まった。

次に、経済面の不安解消のため、世帯の総収入の把握と家計管理のやり方（袋わけやりくり法）を繰り返し説明することにより、現在の収入の範囲で十分生活できることを伝えた。

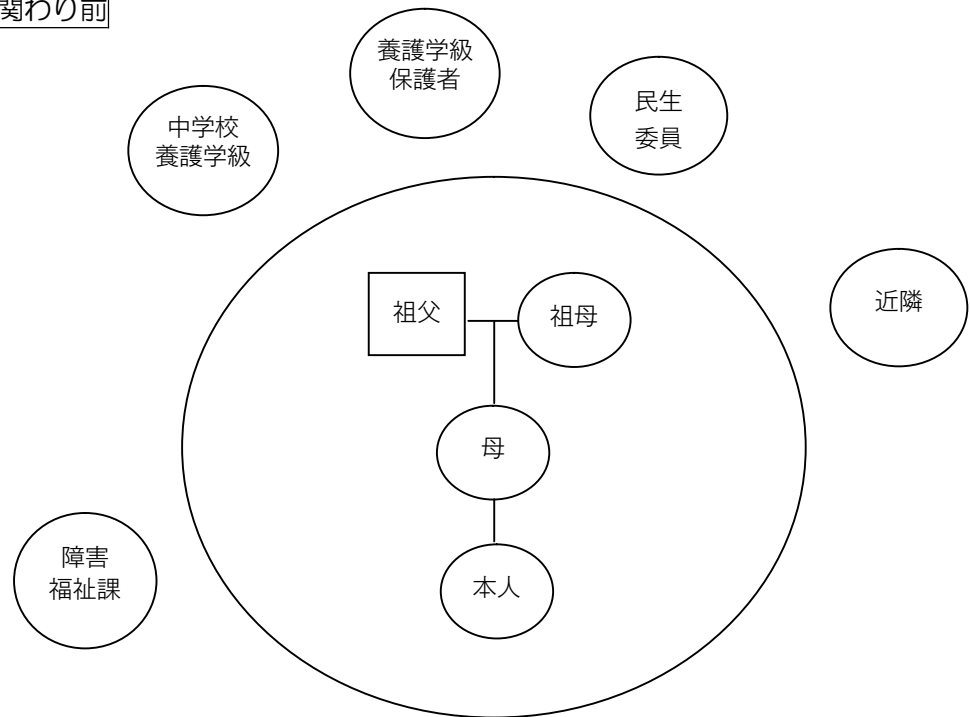
さらに、室内の整理整頓ができていないことに対しては、地域の民生委員・児童委員と主任児童委員の協力で室内の大掃除を行い、市に働きかけ便宜をはかってもらい大量のゴミを処分した。また、今後に向けてゴミの分別方法についても説明した。

知的障害の中学生の娘への働きかけとしては、母親からの適切な養育は期待できない部分もあるので、養護学級に登校している間に、NPO 法人が調理や弁当づくりを教え、障害者支援センターの場所を利用しボランティアとともに放課後の余暇支援などを行った。

■関係機関の関わり

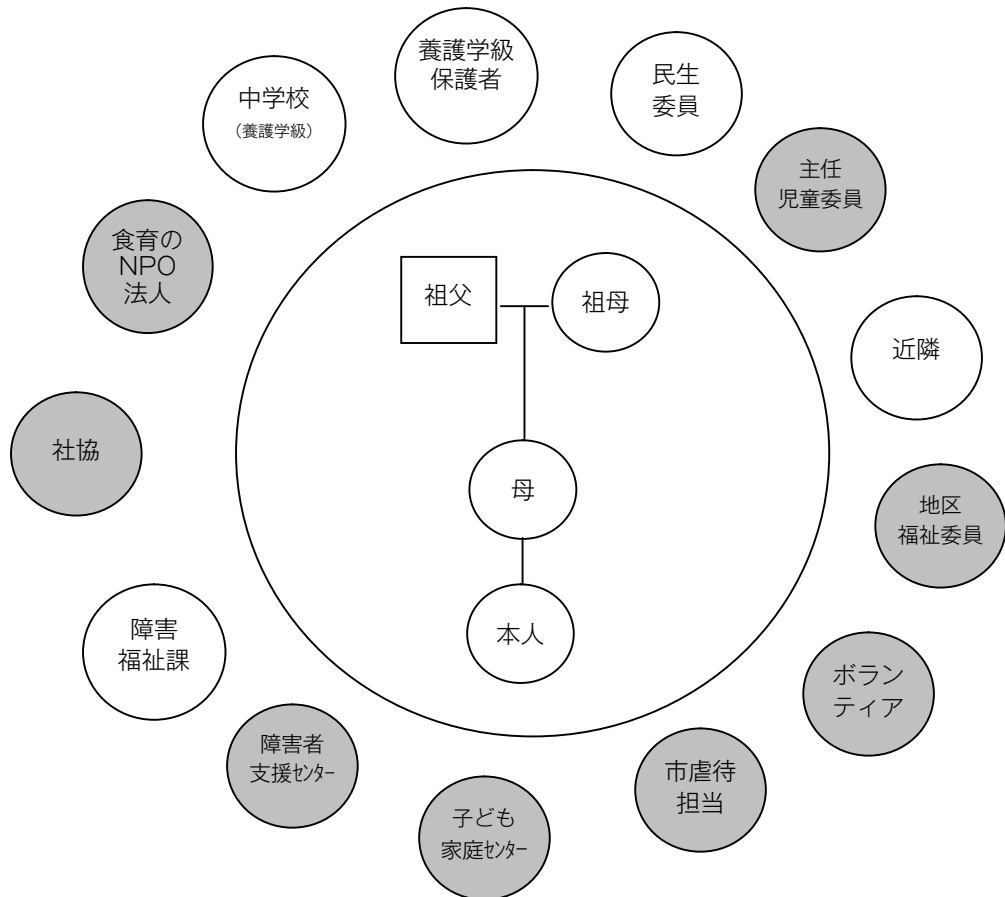
- ・市障害福祉課…20 年以上前から把握している世帯であったが、過去にやるだけのことをやってきて手詰まりの状態であった。ケース会議等を行う中で課題が整理され、中学生の娘のサービス利用に向けて区分認定の手続き、公的サービス利用支援等の役割を担った。
- ・子ども家庭センター…虐待ケースとして把握し、学校と母親から事情を聴取するところまで行ったが、ネグレクト気味ということで現在は「見守りケース」となっている。施設入所に関しては、母親の希望があれば対応することになっている。
- ・市虐待担当……虐待ケースとして把握し、ケース検討会を行う中で、現在は娘に関する主窓口としてサービス利用や今後の養育についての支援を行っている。
- ・民生委員……以前から多問題のある世帯として把握していたが、どこから手をつけてよいかわからず、具体的支援を行うことはなかったが、ケース会議等を行う中で、支援の方向性が明確になり、当該世帯と関われるようになった。

ワーカー関わり前



ワーカー関わり後

- : ワーカーが関わる前から関わっていた機関
 ● : ワーカーが関わった後に関わった機関



■支援の効果

地域の様々な人、関係機関が支援することで、中学生の娘はお弁当を持参して登校できるようになった。修学旅行にも参加でき、中学校生活を満喫することができるようになった。母親である20歳代の知的障害のある女性も、地域の人達の粘り強い支援でゴミ出しや炊飯、簡単な食事づくりなどができるようになり、地域での生活が安定してできるようになってきた。また、今まで金銭的負担への不安から母が公的サービスを使うことを拒否していたが、課題が整理されたことで必要に応じて福祉サービスの利用ができるようになった。

これまでも、この親子は地区福祉委員会主催イベントなどには参加しており、地区福祉委員も把握していたが、そこまでしかできなかった。また、この世帯への支援を行う人たちもいたが、お互いが何の支援を行っているかも知らず、交流もなく、一度関わると24時間ベッタリと頼られてしまうので、負担感から支援をやめてしまったり、支援の方向がそれぞれバラバラで必ずしも効果的な支援とはなっていない面があった。しかし、ワーカーが仲立ちをして、それらの人たちとつながり、関係機関・団体も含めた支援ネットワークをつくることで、支援の方向性とそれぞれの役割が明確になり、無理なく効果的な支援がしやすくなった。以前とは逆に、夜間や休日などワーカーがいない時間でも、地域の人たちでこの世帯に対応できるようになったほどである。

地域の人からは、「一緒に考えてもらえてホッとした」「柔軟にフォローしてもらえる」「支援ネットワーク会議が開かれ、こういう人たちがつながってサポートしてくれるということがわかり、自分たちも安心して支援に関わることができた」などの声が寄せられた。

■ワーカーの存在意義・役割

地域の人が、そこに課題があるのがわかっているにもかかわらず、関わるできなかったのは、「自分に全てふりかかってくると思うと一歩がでない」「どのように取り組んだらいいのか道筋がわからなかった」からであった。ワーカーが課題を整理し、関係機関も含めての共通認識づくりを行ったことで支援者が一定の方向に進めることになった。また、地域住民を巻き込んだ支援を行うと、（地域の人から言われると仕方がない面もあり）行政や専門機関は、その機関にしかできない役割を果たしてくれるようになり、また、時にはかなり踏み込んだ支援まで引き出すことができるようになった。その意味では、ワーカーが課題解決の動きを促進する役割を担った。

さらに、弁当を持って来られない他の中学生の家庭も課題として浮上した。地域の人々も含めてお弁当づくりの支援に関わったケースにワーカーが取り組んだことがきっかけとなり、教育委員会が動き、次年度からモデルとしてお弁当を持ってこられない生徒のために業者が弁当の配達をする仕組みをスタートさせた。ワーカーが1つの事例に取り組むことで波紋を起こし、他の同様ケースへの支援も含めた制度化へつなげる役割を担

った。

コメント

この事例は、既存の制度の中では対応しきれていなかったニーズに対して、フォーマルとインフォーマルなサポートを結びつけたソーシャルサポートネットワークを形成しながら対応し、さらには個別対応にとどまらず地域全体の問題として投げかけていった取り組みである。

ワーカーは、この家族のニーズをアウトリーチによって把握した上で関係機関によるケース検討会を開催し、支援の方向性や具体的な支援内容を明確にしていき、そして専門職だけでなく地区福祉員やボランティア等への協力を依頼しながらソーシャルサポートネットワークの形成を図っている。

このケースは、地域住民としても気になっていた家族であり、専門職の関わりが明確になることで地域住民も安心して関わるができるようになっていく。専門職と地域住民をワーカーが結びつけていくことにより、それぞれの持つ力を引き出し、地域力のエンパワメントにもつながっている。

また、このケースへの関わりのかっけは、本人からの訴えからではなく学校や保護者からの相談であった。そこからワーカーが本人や家族と関係を築きながら、不登校という問題の根底にあったお弁当のニーズを引き出し、それに対する援助を行っている。このように住民のニーズには、声にならないニーズが存在する。そのためこの事例のように個人情報の観点に十分配慮しながら専門職からニーズに接近していくアプローチが重要となる。

さらに、この地域の中学校では給食がなく各自がお弁当を持って通学していることから、この事例と同様にお弁当を用意できない家庭があることを把握し、教育委員会への対応を働きかけ、お弁当の配達という新たなモデル事業へとつなげている。こうした動きは個々のニーズに対して個別対応だけにとどまらず、そのニーズが地域の中で共通する場合に地域全体としての取り組みとしていくことであり、個別ニーズを基盤とした新たなサービスの開発である。これによって、現在そして今後同様なニーズに対する支援が可能となり、支援システムの構築につなげていることも重要である。

事例5 父親が外国人、母親が難病で子育てができない世帯への支援

■事例のポイント

- 制度の狭間の問題をフォーマル・インフォーマルの連携・協働で支援する
- 地域の問題発見能力

■地区の概要

人口 15,468 人、世帯数 5,991 戸、高齢化率 19%

■事例の概要

母親は 40 歳で若年性のパーキンソン病を患っており、歩行困難で手足の力が入りにくく、子供を抱き上げることも困難な状態であった。父親は、外国人で日本語はほとんど話せない。一歳になったばかりの子供を抱え、母親が育児と家事ができなくなり、市役所に保育所の申し込みをしたが、父親が状況をうまく伝えることができずに、電話だけで終わる。困り果てて、校区福祉委員会の子育てサロンにバギーを押して両親で参加したことをきっかけにサービスが入り、地域ぐるみで子育て支援を行った。

■支援の経過

子育てサロンに、参加された際にさっそく校区福祉委員会の役員が母親の状況を見て、保健師に連絡し、母親の病気について保健師を交えて検討した。

その後ワーカーに連絡が入り、福祉委員とともに家庭訪問すると、おむつを替えられない、洗濯物を干せない、食物を包丁で切れない、泣いても抱きかかえられないという様子であった。

母親が 40 歳であることから、ワーカーが介護保険の認定を受けるよう提案し、家事や買い物については介護保険で対応できることとなった。育児については、一時保育を利用するよう提案した。ワーカーが主催した検討会の中で、子育てについて地域で何が出来るか、どう関わるかについて検討した。住民からの提案により保育所の送迎を地域ボランティアで行うことになった。

■関係機関の関わり

保健所…保健師(難病支援)

保育所…一時保育

介護保険…家事支援、リハビリ

通院介助(こども)

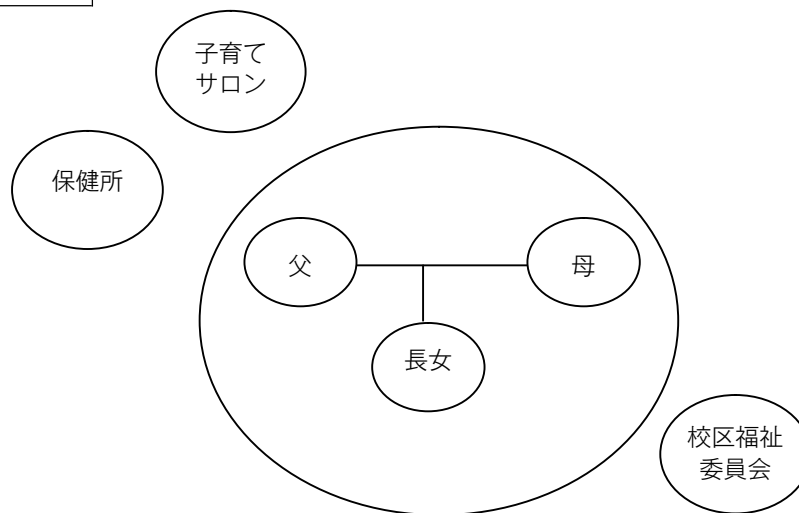
校区福祉委員会ボランティア…保育所送迎

民生委員…日常的な相談相手

校区福祉委員会福祉相談窓口…ボランティア手配、ケース会議招集

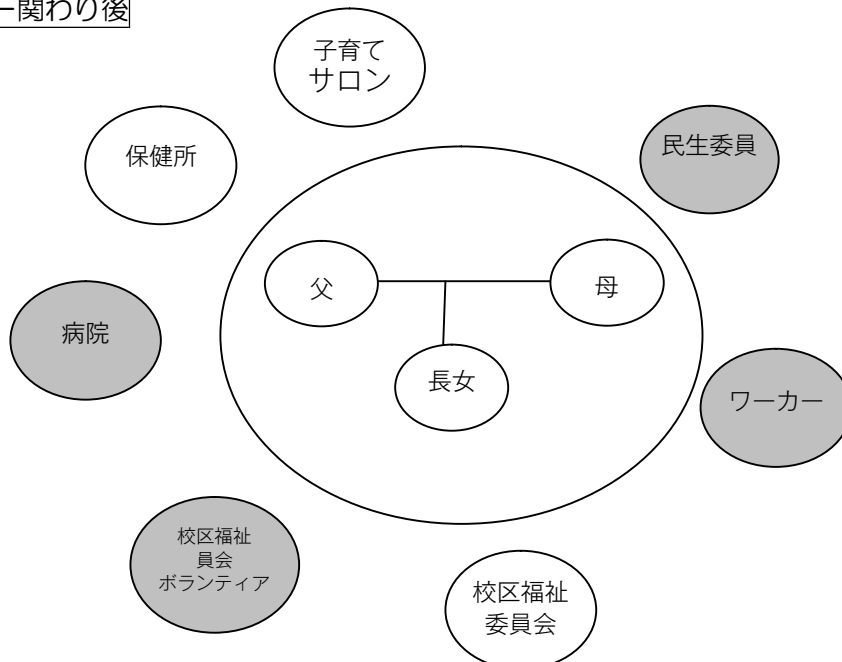
ワーカー…総合調整、地域連携、ケース検討会

ワーカー関わり前



- ：ワーカーが関わる前から関わった機関
●：ワーカーが関わった後に関わった機関

ワーカー関わり後



■支援の効果

校区福祉委員会のボランティアが朝は父親への支援、夕方は母親への支援という形で、2歳から5歳までの4年間、保育所への送迎を支えることになった。途中、子供へのかか

わり方や、夫へのシステムの説明など様々な課題をケース会議を開いて解決していきながら支援を行った。現在は子供も小学生になり、母親の手伝いができるようになった。父親は、当初自国への帰国を考えていたが、現在はこの地域に感謝していると話し、積極的に地域行事などにも参加している。

■ワーカーの存在意義と役割

父親が言葉の壁から情報弱者であることと、母親が若年性のパーキンソン病で制度のはざまであったことから生活が破たんする寸前であった。その家族に対して、地域力とサービスの導入、そして日常的に見守り活動でモニタリングしながらの支援を続けたことで、地域から孤立していた本人家族を地域全体で支え、子育て支援の必要性を共有した。介護保険と保育サービス、保健制度、地域力など、縦割りでは解決できないサービスを調整しながら支援できたケース。

コメント

この事例は、父親は外国人でほとんど日本語を話すことができず、母親も若年性のパーキンソン病であり、家族が制度をうまく活用できなかったり、制度の狭間にあってサービスの利用や地域とうまくつながっていないケースということができる。

この事例で注目されるのは、いったん市役所に保育所利用を申し込むものの、ここでは社会資源とはつながらず、校区福祉委員会という地区社協の子育てサロンの活動によるニーズ把握から制度や地域につながっていることである。専門的な窓口よりも、身近な地域の生活支援活動がニーズ把握の場として機能していることに、それまでの取り組みの蓄積と住民自身の力があらわれているといえる。また、校区福祉委員会の役員が、本人の状況を見て適切な専門職（この場合、保健師）に連絡をし、地域として子育てにどう関わるかという支援を検討するために、ワーカーに連絡していることから、住民の経験と力の蓄積を見ることができる。ワーカーが地域とともに支援を行っていく際には、こうしたニーズを把握し、ともに支援を行っていくための住民活動やそのための基礎組織の活動が基盤となっていることに注目したい。

ワーカーは、現在利用できる制度（介護保険や、一時保育）につなぐとともに、保育所の送迎を校区福祉委員会のボランティアが行うといった「地域につなぐ」支援を調整し、ケース検討会というネットワーク機能を活用しながら、フォーマル・インフォーマルの調整を支援している。こうした支援の結果、情報弱者であり、制度の狭間にあり、ともすれば地域で孤立してしまいがちな家族の地域生活を安定させることが可能になっているといえる。

また、地域とともに支援する個別支援の成果として、子育て支援の必要性を地域で共有するだけでなく、「積極的に地域行事に参加」といった外国人の父親の前向きな力を引き出している点にも注目したい。

事例6 DVで逃げてきた母子を地域で支える

■事例のポイント

- 制度の狭間の問題に制度の柔軟化で対応する
- 多問題の家族をネットワークを形成して支援する

■地区の概要

人口 10,563 人、世帯数 5,333 戸、高齢化率 20.3%

■事例の概要

不安神経症の母親が子どもを連れて夫の暴力から逃げて、民生委員宅を訪ねてきた。民生委員はワーカーに相談した。

この母子は軽度の認知症の祖母に家を借りてもらい、そこで住むことになったが、そこには生活基盤もなく、校区が変わるため子どもの学校も転校となり、生活用品もない状態で、これからどうしていいかわからない状態であった。学校や地域が連携しながら、生活環境を整えていった。

■支援の経過

ワーカーは子どもが住民票を移さないで、学校に通えるよう教育委員会に手続きし、小学校に同行して事情を説明した。さらに子どもが全く新居周辺の地理が分からないことから、集団登校についての配慮を学校に依頼した。また、子どもがいじめにあわないように母親と学校と話し合いの場を持ち、ワーカーもそこに同席した。

さらに、生活するための収入がなかったので、ワーカーが支援して生活保護の申請を行った。生活環境を整えるため、民生委員とともに地域に呼びかけ、洗濯機、冷蔵庫、テーブル、衣類など最低限のものを集めた。

また、祖母が認知症ということから、ワーカーは地域包括支援センターにつなぎ、必要な福祉サービスを受けることができた。介護にとまどっている母親を「若い介護者交流会」へ誘った。

離婚の手続きなどについてはワーカーが行政支援機関につないだ。

■関係機関の関わり

教員委員会…転校手続き支援

小学校…生活面での配慮、懇談会の設定、PTA のつなぎ

地域 PTA…集団登校の支援

校区福祉委員会…見守り、物品集め

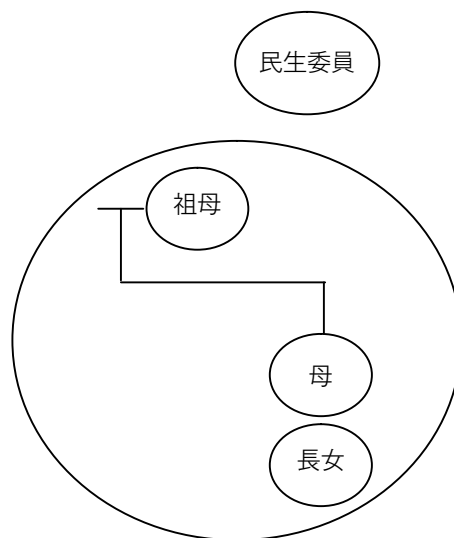
介護者の会…若い介護者交流会での支援

DV 支援団体…離婚手続き

生活福祉課…生活保護申請

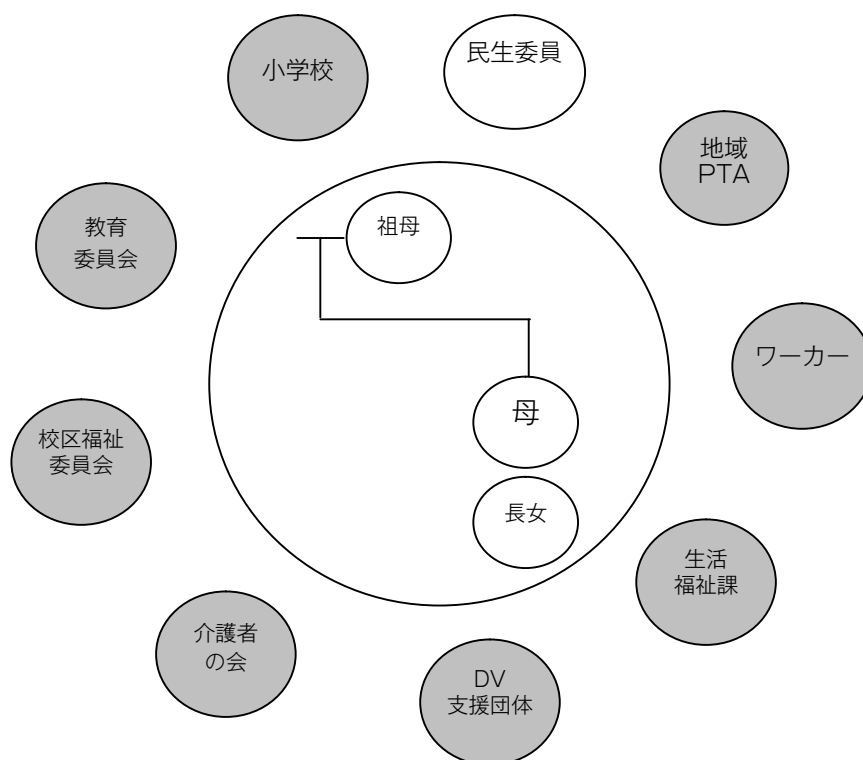
ワーカー…全体のコーディネート、各サービスへのつなぎ、医師連絡

ワーカー関わり前



ワーカー関わり後

- ：ワーカーが関わる前から関わっていた機関
●：ワーカーが関わった後に関わった機関



■支援の効果

母親は医療を受けながら、祖母も介護認定や生活保護を受け、家族三人で自立した生活ができるようになった。

■ワーカーの存在意義と役割

DV支援機関は関わっていたが、家庭訪問や生活支援まではできなかった。本人が不安神経症のため、一人でなかなか行動ができないことから、支援が受けられず孤立していた。ワーカーが寄り添い、本人を支援機関につなぐことができた。

また、金銭給付だけでなく、子供の生活を安定させるために生活環境を整えるなどきめ細かな支援ができた。

コメント

この事例は、不安神経症でDV被害者の女性が、子どもを連れて認知症の母親と借家を借りて新たな生活をスタートさせるために、その生活の安定を支援したケースであり、制度の狭間の問題であり、かつ多問題を抱えた家族への支援のケースである。

ワーカーの動きとしてまず注目されるのが、子どもが学校に通えるように教育委員会に手続きすると同時に、集団登校への配慮、母親と学校の話し合いの場を設けるなど、制度につなぐだけではなく、制度に柔軟な対応を働きかけている点である。ワーカーの機能として、制度の柔軟化を促すことは、制度につないでいくことと同時に重要であろう。

並行して、生活保護につなぎ（制度につなぐ）、地域（校区福祉委員会）の見守り、物品集めといった支援の調整や、母親の介護という側面から「若い介護者交流会」という当事者組織への参加を調整している。

ワーカーのこうした支援を通じて、DV被害、子どもの学校、知らない土地での生活や母親の介護といった複雑な問題を抱え、不安のある利用者の新しい土地での社会関係の構築が可能になっている。特に、本事例は、複数の問題を抱える家族の場合、縦割りではなく生活の全体をとらえ、地域福祉の視点から「横割」に支援するための「コーディネーター」が必要であることを示す事例と言える。

事例7 ひきこもりを地域で支える

■事例のポイント

- 地域から苦情が出ているケースに、地域とのかかわりをつくりながら対応する
- いわゆる「ゴミ屋敷」に対応する

■地区の概要

人口 11,239 人、世帯数 4,984 戸、高齢化率 21.1%

■事例の概要

近隣から地域の相談窓口にはひきこもりらしい 50 代の男性がゴミ屋敷に一人暮らししているという連絡が入った。ワーカーが本人の自宅を訪ねると、近所の人が集まってきて、「何とかならないか」という苦情が寄せられた。担当民生委員とともに状況を把握すると、本人は精神障害の長女を入院させ、一人暮らしであった。さらに市内に妹がいることも分かり、関係者が連携しながら支援を進めた。

■支援の経過

ワーカーが妹に連絡すると「一人でどうしていいのかわからなかった。兄に怒鳴られてから怖くて家に近付けない。」との訴えがあった。ワーカーから本人を支援することの同意を妹から得たうえで、保健所や関係機関が集まり、ケース会議を行った。会議の中で、医療機関を受診する必要性を参加者で確認した。

その後ワーカーが医師に家庭訪問を依頼するが、なかなか具体的な進展が見られなかった。この間、ワーカーは近隣に見守りを依頼して状況報告をもらっていた。しばらくして、植え木の枝が隣の家に入り込んで困るという苦情が再度、ワーカーに入ってきた。ワーカーは地区の民生委員と相談したが、「わたしたちがたてになってやらなければ…」という自治会長の一言で、植え木の葉刈りを行うことになった。社協のボランティアや地域住民を含む総勢 10 名で妹の立ち会いのもと、一気にいった。ごみは、環境事業部に連絡し、指定の時間に取りに来てもらうこととなった。終わった後、ワーカーは妹とともに、両隣の人にあいさつに行った。近隣の人が「実はあなたのことをずっと心配してたよ」と以前ここに住んでいた妹に声をかけた。その後、彼女は「すべてがワーカーの電話から始まりました。もう少しで私は兄の人生と私自身の人生も見失い掛けそうになりました。ありがとう…」と語り、近隣との関係を修復することとなった。

■関係機関の関わり

保健所…嘱託医による訪問
障害福祉課…制度紹介
地域福祉課…行政機関のつなぎ
民生委員…近隣調整

校区福祉委員会相談員…葉刈りのボランティア調整

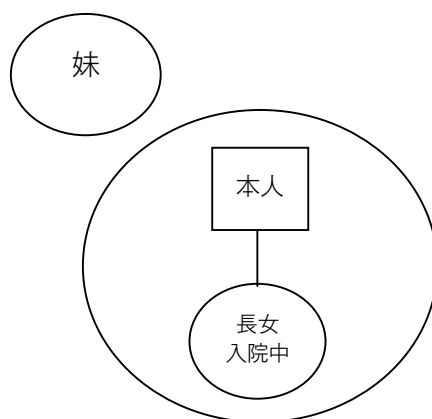
近隣住民・・・見守り

社協登録ボランティア…葉刈りボランティア

環境事業部・・・大量ごみの処理

ワーカー・・・全体調整

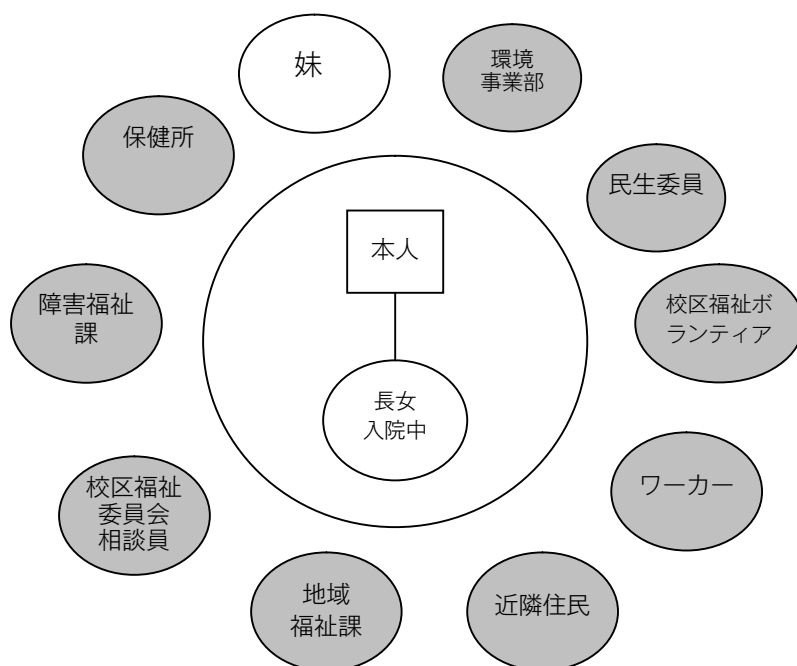
ワーカー関わり前



ワーカー関わり後

○：ワーカーが関わる前から関わっていた機関

●：ワーカーが関わった後に関わった機関



■支援の効果

民生委員や福祉委員の協力で妹と支援機関との関係を築いたことと、妹と近隣との関係を修復したこと。

■ワーカーの存在意義と役割

公民で、個別課題を支えたことと、地域住民とともに課題を抱えて生活する人を排除せず、支援する取り組みを行った。その取り組みを通して、地域にその人に対する理解を広げていった。

さらに、大量ごみ支援についての一定のルール化を行い、組織的な支援を行うことができるようになった。

コメント

この事例は、地域から「何とかならないか」という苦情が出ていたケースについて、逆に地域からの支援を得ながら対応した事例である。

自治会長に「わたしたちがたてになってやらなければ…」と、まさしく自分たちの地域社会の一員として考え、対応する動きができたところに、福祉活動が定着している地域の力とワーカーの卓越した働きかけを感じる。

また、この問題を一事例として終わらせず、ゴミ屋敷に対応するシステムにしたことも高く評価される。

事例8 高次脳機能障害の家族支援

■事例のポイント

- 少数の制度で対応しにくいニーズにすばやく取り組む
- 在宅生活の維持を公私の力を得て支援する
- 当事者組織づくりを並行してすすめる

■地区の状況

人口 11,326 人、世帯数 4,337 戸、高齢化率 13.2%

■事例の概要

「娘が交通事故で高次脳機能障害といわれ、現在施設にお世話になっていますが、引き続き入所できる施設がなくて困っています。」と切実な母親からの相談が住民の相談窓口に入った。高次脳機能障害は、まだまだ充分関係者にも理解されていないうえに、制度も狭間でなかなか本人の状態にぴったり合う施設が見つからない状況であった。さらに、病気に対する情報不足から、スタッフの関わり方で、様々な問題行動を起こしていくため、母親はサービスも使えず、精神的に追い込まれている状態であった。

■支援の経過

住民から相談を受けたワーカーは、医療機関との連携が必要と考え、保健師につなぎ、施設と医療関係者の話し合いを進めた。さらに孤立する母親を支えるために専門相談やケース会議などを行った。

ワーカーが相談を受けてしばらくしてから、別の高次脳機能障害の家族からも相談が入った。そこでワーカーは、この孤立して、情報の少ない家族同士の情報交換や交流の機会を持つことは出来ないかと考え、関係機関と準備会を開き、家族交流会を協働で開催した。さらに、ワーカーは当日参加した家族への個別フォローも行った。

この交流会で母親は、高次脳機能障害を持ちながら、在宅生活をしている方の話を直接聞くことができた。母親は「私一人ではなかったんだ」という思いを強く持った。この交流会をきっかけとして、母親は長女を在宅生活させることを決意した。

母親が在宅生活への決心がついたことで、長女が一人で在宅生活をするためにどんな支援が必要か見極めるため、関係者に呼びかけ、ケース会議を招集した。さらに長女は自立支援訓練センターを利用し、一人暮らしの生活訓練を行った。その後も、何度も関係者と本人、家族を交えての話し合いや、連携についての打ち合わせを行い、作業所やヘルパー、ガイドヘルパーなどの制度を利用して、長女がひとり暮らしが出来るまでになった。

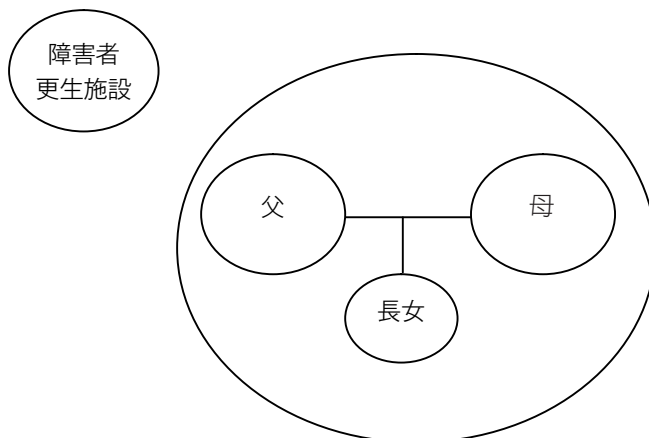
同じ課題を持つ人のつながりで介護者を支えることが、本人の生活を大きく支えていく力になることを実感したケースであった。

後日、母親は、高次脳機能障害の家族会での事例発表を行った。

■関係機関の関わり

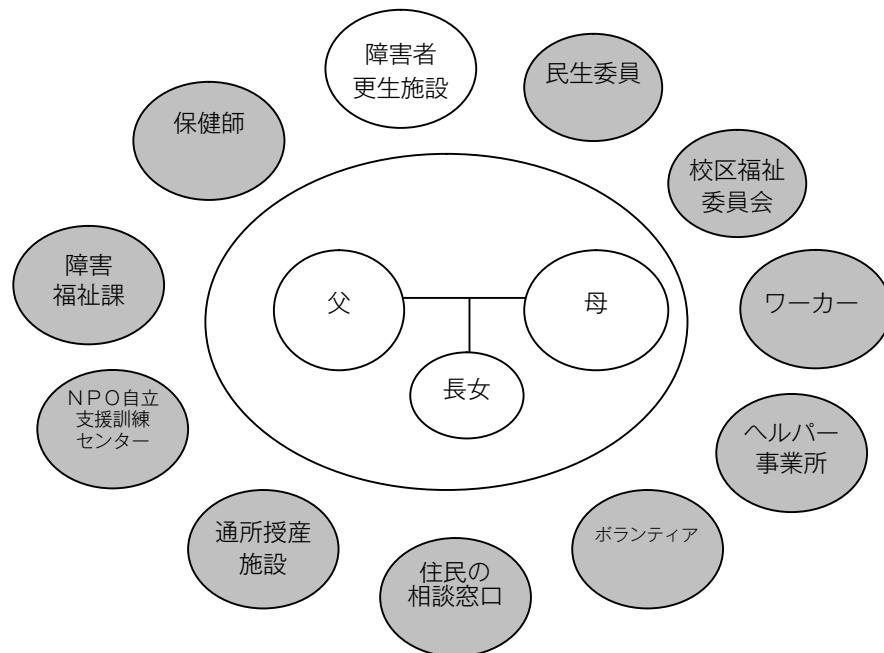
保健師	介護者支援、病院・施設との連絡調整
障害者更生施設	入所から退所支援・連携
障害福祉課	自立支援法での認定調査、施設探し
通所授産施設	通所
ヘルパー事業所	家事援助
NPO自立支援訓練センター	在宅生活の見極め
住民の相談窓口	介護者の相談受け付け
ボランティア	本人の一時帰宅時の外出介助
校区福祉委員会	土・日の生活情報の提供
ワーカー	全体のコーディネート・家族交流会の組織化

ワーカー関わり前



ワーカー関わり後

○：ワーカーが関わる前から関わっていた機関
●：ワーカーが関わった後に関わった機関



■支援の効果

長女が自立生活ができるよう支援するとともに、介護者支援として家族交流会を開催、介護者自身がエンパワメントされた。

■ワーカーの存在意義と役割

制度の狭間の課題を介護者の横のつながりを作ることで母親を支援しながら、本人支援へとつなげていった。

さらに地域向けにミニ講座を開催して、地域の理解を広げるとともに、専門職の横のつながりを作ることができた。このことが後に、行政が主催する高次脳機能障害の学習会の開催にもつながった。

コメント

一人のニーズから、同じニーズを持つ人びととのつながりをつくることで、同じニーズを持つ人にも応え、その一人のニーズにも応えるという事例である。

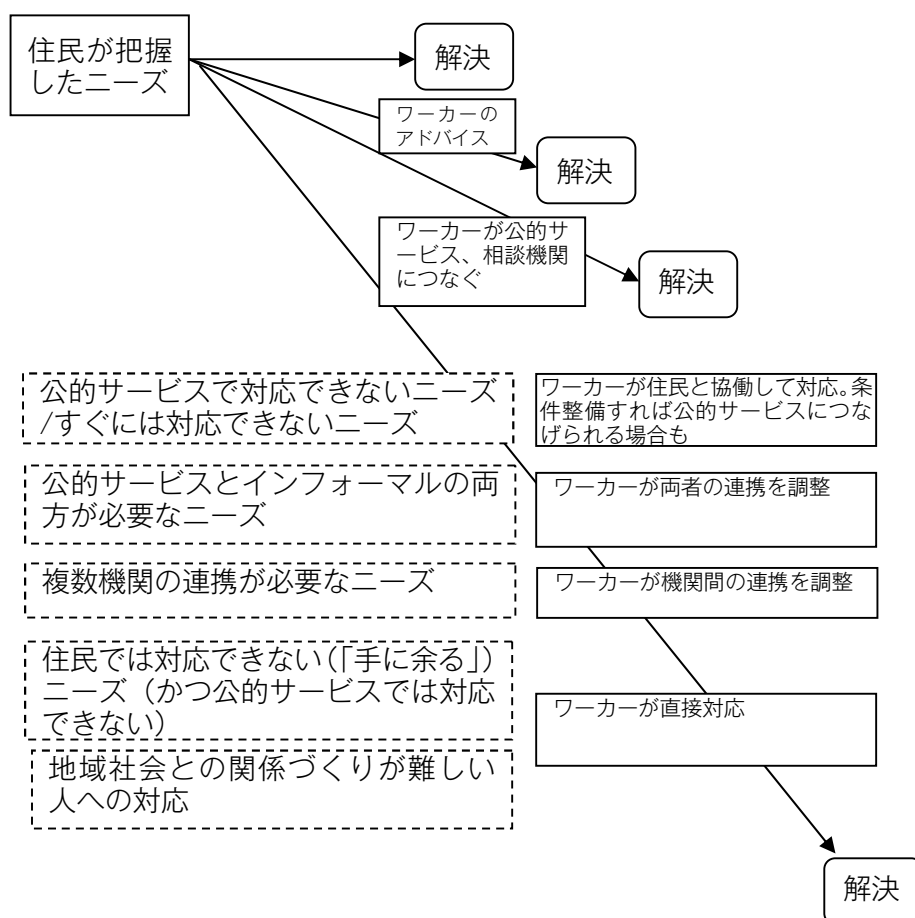
ワーカーが数多くの専門組織、専門職を集め、ケース会議を開くことができる力量も見逃せない。

家族交流会の組織化まで持ち込むことも高く評価されるが、それが、個別対応と並行してすすむ点がこのワーカーらしい活動といえることができる。

3. 住民と協働する個別支援ワーカーの機能

(1) ヒアリングからみた支援の種類

ワーカーが住民に対してどのような支援を行うか、あるいはワーカー自身がどのような個別支援を行っているかをヒアリングをもとに整理すると、次の図のようになる。ワーカーの支援なしに住民自らが解決する場合、アドバイスのみで解決する場合、住民と協働して解決をはかる場合、そしてワーカー自身が直接個別支援を担う場合等々段階が存在することが分かる。



公的サービスとインフォーマルとの連携については、生活の視点で、社会資源を再編成し、支援を考えることができる住民と組むからこそできる。また、ワーカーが直接対応する場合には、「やれることは何でもやる」という姿勢が必要との指摘もあった。

(2) ヒアリングからの機能分類

また、さらに、ワーカーがどのような機能を持っているかを検討し、①相談窓口機能、②ニーズ把握機能、③問題解決機能、④地域住民へのエンパワーメント機能、⑤地域組

組織化機能、⑥ネットワーキング機能、⑦地域の支援システム構築機能の7つに分類した。

ワーカー自身が単独で担うものもあるが、多くの場合、住民、専門組織等と協働、役割分担を行い、当該機能を発揮している。

7つの機能ごとにヒアリングの内容を次にあげる。

①相談窓口機能

- ・ どんな相談もまずは受ける。断らない。
- ・ 制度では対応できないニーズを受ける。
- ・ インフォーマルな支援が求められるニーズ、地域といっしょに取り組んでいかなければならないニーズを受ける。

②ニーズ把握機能

- ・ 制度の狭間のニーズ、本人がSOSを発信できないような人の課題を見つける。
- ・ 地域の活動からニーズを拾う。（ニーズを待っているのではなく、つかみに行く）
- ・ 地域に出かけて行くときに何か潜んでいるニーズはないか目配りする。

③問題解決機能

- ・ 相談の内容によって、制度で対応できるものは制度につなぐ。
- ・ 地域で支えてもらえる人に出会ってもらう。
- ・ 地域の人を交えてケース検討会を開催する。
- ・ 個別支援を解決まで持っていく。
- ・ 自らも必要があれば支援する。
- ・ ニーズを解決するために、住民活動、専門職の支援をつないだり、協働させる。
- ・ 地域で受けとめられるレベルか判断して地域につなげる。

④地域住民へのエンパワーメント機能

- ・ 地域に個別ニーズを住民に見える形で返していく。
- ・ 地域を資源と考える。住民の力をひきだしていく。具体的な提案を行う。

⑤地域組織化機能

- ・ 地域が要支援者を排除しないように啓発活動を行う。
- ・ 個別の課題を受け止められる地域組織をつくる。

⑥ネットワーキング機能

- ・ 個別の課題解決のために地域と専門職のネットワークをつくる。
- ・ 個別ニーズに対応するために近隣のネットワークをつくる。

⑦地域の支援システム構築機能

- ・ マイノリティの個別課題から地域課題を発見して支援の仕組みを作る。
- ・ 個別問題で解決できないことを仕組みにして解決していく。
（個別課題を地域社会が解決できる仕組みを作る。住民が課題を感じて動き

出す仕組みを作る。)

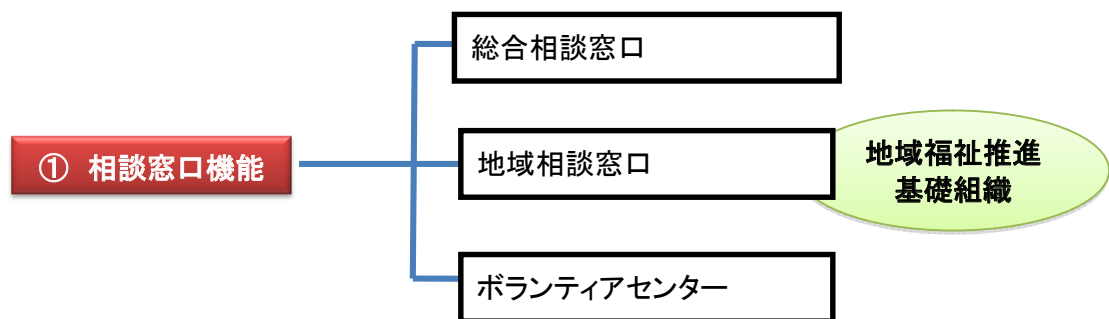
- ・ 個別事例を念頭に置きながら、自分の住んでいる地域で起こったことを、地域で共有できる課題に変えていく。

(3) 7つの機能のモデル

前項で整理した7つの機能について、それぞれどのように発揮されているかの整理を試みた。

相談窓口機能は、ワーカー自身も持つものであるが、実際には、地域内の「総合相談窓口」、地区社協等地域福祉推進基礎組織の持つ「地域相談窓口」、あるいは「ボランティアセンター」などの相談窓口とつながっていることが重要である。

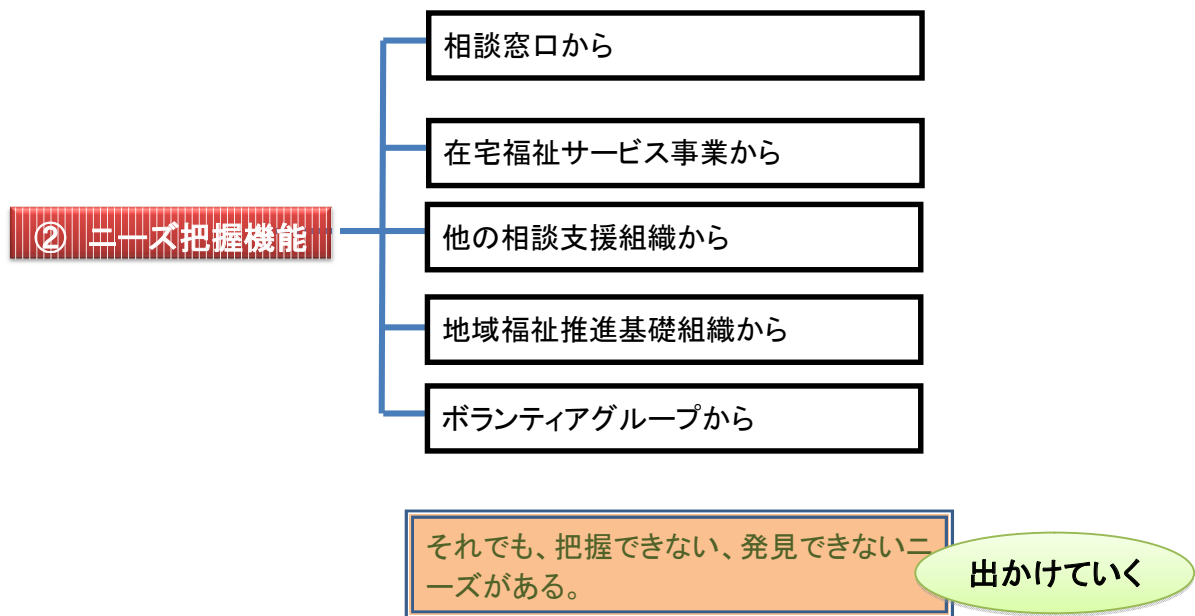
制度で対応できない相談はすべて受け付けるというような姿勢が求められる。



ニーズはさまざまなルートを通して届けられる。しかし、ヒアリングからは、ワーカーはニーズが届くのを待つのではなく、地域に出かけてニーズの発見に努めることが重要であることが指摘されている。なぜなら、現制度で対応できないニーズ、あるいは複合的ニーズは、一般の住民のみならず福祉関係者においても、誰に相談すれば解決できるのか分からず、あるいはニーズとしてすら認識されにくく放置されているケースがある。それらのニーズを把握するためには、ワーカーが地域に出かけていき、住民・ボランティアとの交流の中で見出さなければならないからである。

地域相談窓口は住民自身による相談窓口であり、住民がニーズを自分たちの問題として考える上で重要な役割を持っている。

このように、**ニーズ把握機能**により、本人・家族及び住民がニーズだと認識できない、解決できないと思っているニーズをワーカーが意識的に発掘することが求められる。ただし、住民が生活者視点で見つけるニーズは専門職ではかえって発見することができないものもあるということも見逃せない点である。まさしく住民とともにニーズを把握していくという姿勢が求められる。

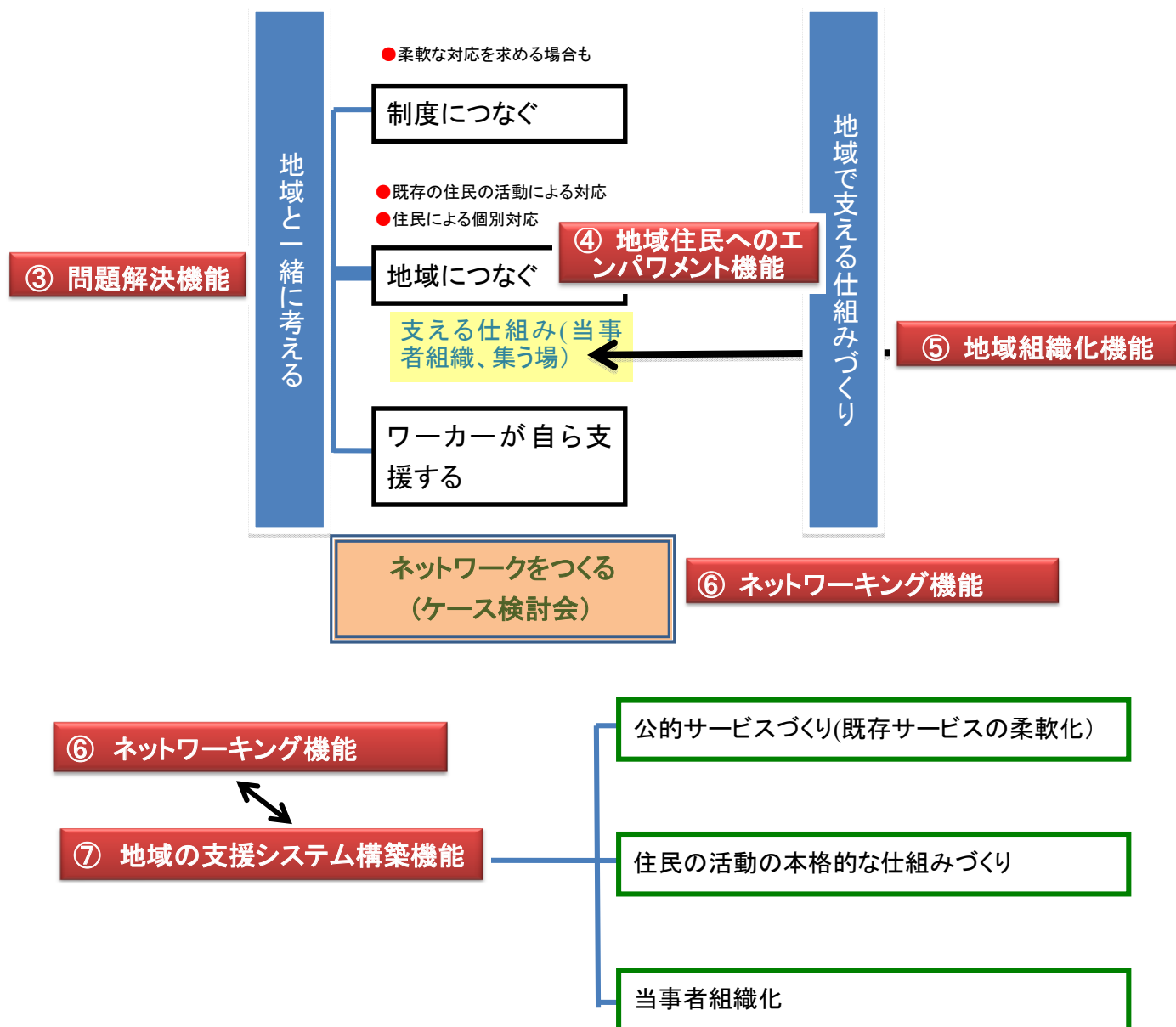


問題解決機能を発揮するにあたっては、「地域の住民と一緒に考える」というステップが重要となっている。問題解決を専門職に任せるのではなく、地域住民に共通して生じる問題として考えるという経過なしに、地域の住民自身が対応することは困難である、専門職に「頼まれた」だけでは対応できない、ということである。

「地域につなぐ」ためには、住民自身が「放っておけない」「自分たちでなんとかしなければ」という気持ちになる必要があり、これは**地域住民へのエンパワメント機能**とすることができるだろう。ここでは住民によるケース検討会も必要となる。

「地域につなぐ」先には、住民の活動メニューがあるが、それだけではなく、同時に、要援助者を地域社会が受け入れ、支える仕組みとしての「集う場」「当事者組織」などが必要であり、それを促す**地域組織化機能**がコーディネーターに求められる。これは、地域福祉コーディネーターの地域支援機能（コミュニティワーク）にも分類されるものである。

地域のフォーマル、インフォーマルのさまざまな社会資源が必要な場合、ケース検討会が必要となる。ここで、専門職と住民の両方をつなぐ**ネットワーキング機能**が必要となる。



地域の支援システム構築機能は地域福祉コーディネーターの地域支援機能（コミュニティワーク）であるが、ネットワーキング機能と相互関係を持つ場合もあるので、ここにあげた。制度の柔軟な対応を引き出すことも重要な役割となっている。

個別ニーズに対して、①相談窓口機能、②ニーズ把握機能、③問題解決機能、④地域住民へのエンパワメント機能、⑤地域組織化機能、⑥ネットワーキング機能が発揮されて、対応していたものをなぞるようにして、⑦地域の支援システム構築機能により、システムづくりが行われることとなる。

4. 住民と協働する個別支援ワーカーを支える仕組み

ワーカーが、「3.」に挙げられたような機能や役割を有効に果たしていくためには、その活動を支えるための仕組みが必要になる。そうした仕組みは、これまでの地域における活動の蓄積や、コミュニティワーカーの支援の蓄積、地域での協働実践の経験の蓄積によって左右される。こうした経験や蓄積が不十分な地域においては、ワーカー自身がそうした仕組みをつくり出すよう働きかけたり、支援したりすることが必要になる。その意味では、ワーカーは、以下のような仕組みを前提として活動する専門職である一方、こうした仕組みをつくり、支えていく専門職であるともいえる。

以下では、ワーカーのそれぞれの機能を支える仕組みとして、①地域福祉推進基礎組織、②地域住民の生活支援活動、③住民自身が相談を受ける窓口、④専門職のネットワーク、⑤住民と専門職のネットワーク、⑥スーパービジョン、スーパーバイザー、⑦財政面での支援に焦点を当てて、それぞれについて説明する。

(1) 地域の基礎組織

ワーカーが、「制度で対応が難しいニーズ」の解決を「住民とともに」取り組むワーカーであるとすれば、地域住民の生活支援活動とそのための基礎組織（いわゆる地区社協に該当とする地域福祉推進基礎組織）の存在と活動の蓄積が「住民とともに」を可能にするための一つの条件となる。

事例の中でも、「校区福祉委員会の子育てサロンに参加したことをきっかけにサービスが入り、地域ぐるみで子育て支援」を行った事例 5 のように、基礎組織を基盤とした活動が「ニーズ把握機能」を補佐する役割を果たし、適切な専門家（この場合保健師とワーカー）へとつないでいる。同時にこの事例ではその後の支援についても、住民で支える部分（保育所送迎）を基礎組織のボランティアが担っており、問題解決機能を専門機関とともに担っている。

また、「地区福祉委員会と連携し、認知症についての講座を開催し、近隣住民 25 名ほどの参加を得た」事例 3 など、コーディネーターが「地域支援機能」を発揮していく際にも、こうした組織の活動の蓄積が重要であることを示唆している。

このように、地域福祉推進基礎組織は、「地域の支援システム」そのものということもでき、ワーカーがその求められる機能を発揮していくためのインフラストラクチャー（基盤）として重要な役割をはたしているといえることができる。つまり、活動体としての側面だけではなく、その地域に活動を生み出し、地域から「排除しない」という福祉の価値を共有していくための「培地」のような役割を果たしているといえることができる。

このような基礎組織を組織化できていない地域や、組織は存在していても地域の問題に関する話し合い（協議）の機会や活動は低調である地域も多いといわれている。形式的な組織化ではなく、小地域における福祉の「基盤」として、協議機能を強化し、「ボ

ランティア部会」を設けるなどして地域課題に対する主体的な活動を生み出していくことができるような基礎組織は、それ自体がコーディネーターを支える仕組みとなっている。

（２）地域住民の生活を支援する活動の蓄積

ワーカーが、問題解決のために「地域につなぐ」支援を行っていく場合には、「地域住民の生活支援活動」の蓄積が重要になる。これは、地域福祉推進基礎組織の活動やそこから生み出される活動にとどまらず、その地域に蓄積された多様な住民の支援活動が含まれる。

事例 1 ではワーカーが、地域で孤立している認知症の母親を地域の「ミニディサービス」という住民の支援活動につないでいる。また、S 地区では従来から、民生委員や福祉推進委員の活動を中心に、自治会を基盤とした高齢者の見守りネットワークが推進されていたことが「地域につなぐ」支援の基盤となっている。このように、地域とともに「問題解決機能」を発揮していく場合には、その地域に蓄積された住民の支援活動が重要な役割を果たしていることがわかる。

また、地域住民の支援活動は、問題解決にかかわるだけではなく、地域のニーズを発見し、ワーカーや専門家につなぐ役割も果たしている。事例では、民生委員や住民の相談窓口といった住民の相談活動から地域のニーズが把握されているし、さまざまな地域活動の中から「気になる人」のニーズが発見されることもある。

こうした地域住民による支援活動の蓄積がなければ、ワーカーは「住民とともに」支援するために、活動の組織化（コミュニティワーク）に時間を割かなければならなくなる。コミュニティワークによって組織化された地域活動の蓄積は、ワーカーが「地域につなぐ」ことを支え、また地域とともに解決していくことを支えているといえることができる。

（３）住民自身が相談を受けとめる場

地域でのニーズ把握という視点からは、すでに述べたように、住民自身の支援活動からニーズを把握することも重要になるが、市域に総合相談の窓口を設置したり、地域福祉推進基礎組織内に住民自身が相談を受けとめる窓口を設置し、ニーズ把握を行っている事例もある。住民自身が相談を受けとめる場としては、例えば、豊中市では校区福祉委員会の中に相談窓口を設置し、都城市でも 15 中学校区ごとの地区社協の拠点に民生委員などの住民が相談を受けとめる体制を作っている。

「相談窓口」という機能に着目すれば、こうした場合は、文字通り地域福祉のワーカーの「ニーズ把握機能」を補佐しているといえることができる。ワーカーが自ら地域のすべてのニーズを把握することは不可能であり、地域の個別ニーズを把握するこうした仕組みを構築することで、地域の中から支援が必要なニーズを把握していくことが可能にな

る。

また、こうした相談を受けとめる場の役割は相談を受け付け、ニーズを把握することだけではない。事例やヒアリングからは、相談にのる住民が力をつけてくると、住民自身が地域で解決できるような課題や、ワーカーと相談して解決できるような課題を判断できるようになっていることが明らかになっている。さらに、公的なサービスにつなぐことで解決できるようなニーズに関しては、地域包括支援センターなどの適切な機関につなぐことも住民自身で行えるようになっている。住民を主体とした相談を受けとめる場がこのような機能を果たすことができれば、ワーカーが対応すべきニーズは、「制度にぴったりくるものがない」ニーズ、例えば「制度でも住民でも対応できない問題」や、フォーマル・インフォーマルの連携・協働、複数機関の関わりが必要な問題に限定されるようになってくる。

しかしながら、より重要な点は、こうした場が果たす「福祉教育的」ともいえる機能である。住民自身による相談窓口には、本人からの相談だけではなく、本人が「SOSを発することができない」相談が近隣住民などを通じて入っており、相談にのる住民自身の多様な課題への気づきや、共有につながっている。したがって、そこに上がってくる相談件数の多寡の問題ではなく、住民自身が他者の問題や悩み、そして地域課題を考えていく「場」として機能していることが重要だといえるだろう。こうした場を単なる「相談窓口」機能に限定して考えるべきではなく、ワーカーが地域住民とともに支援を行っていく場合に、「住民と一緒に考えることができる」場として考えていくことが必要である。

「福祉なんでも相談窓口」（豊中市）

豊中市地域福祉計画に基づき、豊中市と市社会福祉協議会が協働して小学校区単位に身近な相談窓口を開設している。市が指定した研修を修了した民生・児童委員や校区福祉委員などが相談員として対応している。

（４）住民と専門職のネットワーク

専門職であれ、地域住民であれ関わる人が重複すれば、すべての力を一つにしていくための調整をする場の組織化（ネットワークの組織化）が必要になる。それぞれの力が出会い、協議することでそれぞれの役割分担、サービスの重複の調整が可能になっていく。

そうした場は、一般的には地域住民が関わる場合、小地域単位であり（例えば、小地域ケア会議）、専門的な調整は、中学校区や市域が単位となっている（サービス調整会議や、困難事例の検討会）。また、地域福祉計画や制度別の計画策定の場合は、日常的な調整の場としては適切ではないが、こうした地域住民や専門職がそれぞれの役割分担や、

調整の「仕組み」を合意する場として有効である。事例やヒアリングからは、地域福祉計画策定における協議から、こうした仕組みが構築されていることがわかっている。

事例やヒアリングの結果から、「住民と専門職のネットワーク」としては、小地域での「ケア会議」や「ケース検討会」といった場が、ワーカーを支える仕組みとして機能していた。ワーカーが「住民とともに」解決が必要なニーズに対応していく場合、縦割りの制度を地域という場において調整し、協働していくことが必要になる。小地域ケア会議のような専門職、民生委員や地域住民が参加し、課題を共有する場を小地域単位で設けることは、「専門職と住民の協働」を促進するための仕組みとして有効であるといえるだろう。

「地域生活支援会議」（松江市）

地域生活支援会議は小学校区単位で開催され、具体的機能としては、①住民・各種団体・専門職による情報共有機能、②住民・各種団体が把握した困難事例を専門職に伝達、③個別事例に関するサービス調整機能（フォーマル・インフォーマル）である。メンバー構成としては、情報の集約と課題解決に向けた地区の取り組みができることを考え、公民館長、地区社協役員、福祉推進員代表、民生児童委員代表を構成メンバーとし、専門職として、保健師、地域包括職員、市社会福祉協議会のワーカーが参加する。

「地域福祉ネットワーク会議」（豊中市）

複数の機関で問題解決を図る必要がある場合や、地域活動と行政サービスの組み合わせで解決が必要な場合にワーカーが主催し、分野を超えた専門職による連携を行っている。行政の福祉関連部局、地域包括支援センター、保健所、保健師、社会福祉施設などが参加している。1～2中学校区単位で開催される。

「石山よかところ会」（都城市石山地区）（地域生活支援会議の名称）

小学校区単位で地区の住民が自分たちの暮らす地域の課題を共有し、解決に向けた取り組みのための意見交換ができる協議の場。この会議は地区内の民生委員、自治公民館長をメンバーとし、継続的、定期的で開催している。

今後は、地区内の学校、高齢者クラブ、壮年団、消防団など多種多様な方に参加していただき「自分たちの暮らすまち」について意見・情報交換等を通し、社会福祉協議会、包括支援センターをはじめとする専門職等との連携を図りながら「学び・気づき・解決の場」として事業展開することとしている。

例えば、事例 1 では、民生委員から課題が持ち込まれ、介護保険サービスに加え、定期的な見守りとごみ出しの支援が地域での話し合いによって行われ、問題解決が図られている。さらに、こうした個別の事例の蓄積は、「ちょっとした身の回りの支援を行う地域の支えあいのための地区限定『有償ボランティア制度』の立ち上げ」といった新たな社会資源開発の場ともなり、共有された個別課題が、地域の課題として「地域の支援システムの構築」に結びついている。

また、こうした場が仕組みとして成立していないとしても、事例 3 のように「インフォーマルなケース検討会」を個別課題ごとに開いていくことで、課題を共有し、そのことが「地区福祉委員会と連携し、認知症についての講座の開催」といった地域支援に結びついていく場合もある。

住民は、専門職の都合から住民を資源として活用しようとする「枠にはめられた支援要請」には拒否的であるが、こうした調整の場には、それぞれの役割分担が明確になることで、住民にとっても「抱え込む不安」が解消され、活動しやすくなるといった機能もある。

専門職と住民が課題を共有し、双方の役割分担を行い、ともに支援していくためには、こうした専門職と住民の「出会いの場」において、住民と顔の見える関係性が構築されることが重要である。

（５）専門職のネットワーク

ワーカーが、「専門職同士のネットワーク」にアプローチする場合、専門職同士の「協議の場」を組織化することがもっとも一般的なアプローチである。また、その調整の圏域としては、専門職同士であることから市域の場合（例えば、地域包括支援センターの運営協議会や地域自立支援協議会）や、地域包括支援センターの圏域（中学校区など）、また、利用者ごとにサービス調整会議を開いたり、対応チームを組織したりする場合があります。また、制度で対応できなかつたり、制度に柔軟な対応が必要な場合、それぞれの課題に対して「プロジェクトチーム」を組織して問題を共有し、解決に取り組んでいくことも有効であるといえる。こうした専門職同士のネットワークがすぐに起動するような体制になっているかは、ワーカーが求められる機能を発揮していくために重要な前提条件である。ただし、ワーカーは、住民とともに問題解決を図る専門職であり、できるだけ専門職だけではなく、地域住民が問題解決の協議の場に加わるように工夫することも重要である。

例えば、事例 2 では、「包括支援センターのブロック連絡会議」といった専門機関の協議の場を地域課題の共有の場として活かし、「居宅介護支援事業者協会」だけでなく、「認知症とその家族の会」といった当事者の協力を得ながら「福祉相談コーナー」の設置といった「地域の支援システムの構築」につなげている。

また、こうしたネットワークにおける行政の役割も重要である。豊中市では、中学校

区単位の「福祉ネットワーク会議」で解決できない問題は、市の課長級の職員で構成された市域での「ライフセーフティネット総合調整会議」と呼ばれる会議で調整している。このように、本当に解決が困難な問題については、行政が最終的な責任を果たし、施策につなげていくことができるような仕組みを作ることが重要である。狭間の問題の場合、一担当課で処理できる問題はほとんどない。したがって、行政の担当課を超えた合意形成や取り組みが必要になるため、豊中市のように行政が横断的な体制を地域福祉担当課が組めるかどうかは極めて重要である。こうした体制を地域福祉計画の策定などで、行政責任として位置づけておくことが重要であり、だからこそ計画策定において複数の部署がかかわり、縦割りの制度では解決できない地域の「狭間」の問題を行政職員が学習するという経験が必要である。

（６）スーパービジョン

ワーカーの業務は、決まった事務手続きを行うものではなく、住民の生活課題や地域の社会資源の状況に応じて、様々な活動を行うことになる。そのためワーカーの力量が問われることとなり、その担い手をどのように育て、実践の質を確保していくかが重要な課題である。こうしたことからスーパービジョンの体制を整えておくこともワーカーを支える仕組みとして不可欠である。

スーパービジョンは、豊かな経験と知識を持つスーパーバイザーから１対１で指導を受ける機会を設けることができれば理想だが、実際にはスーパーバイザーが不在の組織も少なくない。そうした場合には、グループスーパービジョンの体制を整えておくことも重要である。

例えば、豊中市では７名のワーカーが各地区に配置されているが、１人で全てを判断し行動しているわけではなく、必要に応じて他のワーカーと協議しながら活動を展開している。また、都城市では特にワーカーというような職名の専門職を配置していないが、地域福祉課の職員がそれぞれの業務を担当しながら、地域福祉課職員全員がチームとして話し合いながら、地域のニーズに応えようとしている。こうしたチームアプローチの体制は、お互いの業務を多角的に検討する機会ともなり、個々の視点や力量を高めていくグループスーパービジョンを可能とするシステムでもある。

また、グループスーパービジョンの体制は、組織としての継続的な実践力の向上にもつながることである。例えば、体制上の課題として各地で職員の異動による問題点が指摘されている。行政職員の異動に限らず、専門職は誰もが退職や異動となる場合があり、特定の職員が永久的に同一地域に関わることは出来ない。そのため必ず引き継ぎの問題が生じ、特にスーパーバイザー的な役割を果たしてきた職員の退職や異動に際しては、大きな影響がある。こうした場合の組織力の低下を避けるためにも、グループスーパービジョンの体制を整えておくことが必要である。

さらには職場内のグループスーパービジョンが単なる職員間の情報交換にとどまらない

いように、外部からのコンサルテーションを活用したり、大阪府のワーカーのように、他地域との合同研修会の開催や事例集の作成など、客観的な視点から自分達の実践を振り返る機会を設けることも有効な方策である。こうした点において、都道府県社会福祉協議会の果たす役割は大きく、各地のワーカーを孤立させないように、研修や交流の場を意識的に設定しながら、お互いに力量を高めていける環境を整えていくことが求められる。

（７）財政面での支援

ワーカーによる財政的な支援を可能にするには、援助費用の確保と人員体制の確保という２つの基盤が必要である。援助費用の確保に取り組んでいる先駆的事例としては、大阪府社会福祉協議会老人施設部会の社会貢献事業が挙げられ、老人福祉施設が会費を出し合って基金をつくり、各施設にワーカーを配置し、その基金をもとにワーカーが経済的援助を展開している。

また人員体制の確保の点では、大阪府行政がワーカーの養成と配置に取り組んでおり、大阪府地域福祉支援計画に基づく「コミュニティソーシャルワーカー配置促進事業」により概ね中学校区に１名のワーカーを人件費補助で配置し、制度の狭間にあるニーズに対応している。

これらの取り組みは、地域住民のニーズに応えるためには何が必要かという課題に向き合って生み出されてきたものであり、各地の実情に応じて必要な仕組みを構築していく必要がある。

これまでも地域生活を支える援助費用として社会福祉協議会による生活福祉資金の貸付も行われてきたが、手続き上で必ずしも迅速かつ有効な対応がされているわけではない。そのため、一定のルール下でワーカーの判断によって迅速な経済的援助が可能となる仕組みが求められる。今後は例えば歳末助け合い募金の一部をワーカーによる生活困難者への経済的援助に充てられるように地域内の合意を得ていくことや、あるいは従来の小口現金をより有効に活用する方策を検討することも考えられる。

大阪府社会福祉協議会老人施設部会の社会貢献事業

加入している老人福祉施設が地域貢献として、各施設にワーカーを配置し、さらに入居者数に応じて社会貢献基金の特別会費を負担し、この基金をもとに、高齢者に限らず援護を必要とする生計困難者に対して、ワーカーの判断で概ね１事例１０万円(最大２０万円)を支払い限度として給付を行っている。経済的援助を行う際の決裁権者は、担当したワーカーの所属する施設の長であり、現場の判断を重視した事業となっている。

5. 住民と協働する個別支援ワーカーを広げるために

地域社会で従来の近隣の助け合いが希薄化するなかで、先駆的な事例等から、地域の個々のニーズに住民とともに取り組み、その活動を通して新たな福祉システムを作る手法の重要性は認知されつつある。

しかし、それを実践する専門職の配置の必要性については共通認識化されているとは言いがたい。住民だけでは解決できない課題を住民とともに支援し、地域の支援システムを作るためには専門職の存在が欠かせない。報告書の第3章ではその機能についてヒアリングから分析をすすめた。この分析からワーカーの専門的な機能、役割が明らかになった。これらについて関係者の理解を得、ワーカーの必要性を感じていただければ幸いである。

さらに、このワーカーだけで住民の個別課題が解決できるわけではない。ワーカーが活動するためには、住民、専門職との協働、住民の活動が欠かせない。個別支援ワーカーを広げていくためには、ワーカーを支える仕組みも重要である。

本調査研究は、「地域における『新たな支え合い』を求めて一住民と行政の協働による新しい福祉―」（厚生労働省これからの地域福祉のあり方に関する研究会）の地域福祉コーディネーターの記述を引用しつつ、「住民と協働する個別支援ワーカー」を仮の名称として、検討をすすめてきた。

- ①専門的な対応が必要な問題を抱えた者に対し、問題解決のため関係する様々な専門家や事業者、ボランティア等との連携を図り、総合的かつ包括的に支援する。また、自ら解決することのできない問題については適切な専門家等につなぐ

現段階では、明確な定義は困難であるが、次のような説明を行うことができるだろう。

- ・ 制度で対応できないニーズに住民と協働して支援・解決にあたるワーカー
- ・ 具体的には、住民の活動の支援、住民とともに支援を行う。さらに住民が対応しきれない場合には直接支援を行う。また、必要であれば、制度の個別支援ワーカー（地域包括支援センター職員、在宅介護支援センター職員等）とも協働し、住民とつなぐ役割も果たす。

また、これらの機能を有効に果たすために、コミュニティワーカーが兼務で担うべきか、コミュニティワーカーとは別に配置すべきか、両方の機能を持ちながらその時の状況で機能の比重を変えていくべきかについて、結論を得るに至っていない。現在は、地域の状況、個人の力量、組織の状況等により様々である。今後実践を積み重ねる中で最適な配置が決まっていくと思われる。

今後、この報告書の内容を基に、その専門性を得るために必要な研修内容、研修方法を確立することをめざしていきたい。このワーカーが専門職として各地で住民とともに支援を要する人の個々の生活を支え、地域づくりを推進していくことを期待したい。

6. 地域福祉コーディネーターにかかわる研究の流れ

地域福祉は、社会福祉における住民の活動の役割を重視したものであるが、そこでは、地域社会におけるつながりの重要性、活動における住民の主体性の確保、施策・制度に関する住民の協議・参加の確保、地域における各種住民団体の連携、そして、住民とその活動を支援する専門職のあり方などが論点となる。これらについて、これまでも、全国社会福祉協議会において調査研究を実施してきた。国における動向を含め概観することとしたい。

「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書(平成 12 年 12 月 8 日)は、社会福祉と人びとのつながりについて次のように述べている。

近年、社会福祉の制度が充実してきたにもかかわらず、社会や社会福祉の手が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見されるようになっている。社会福祉は、その国に住む人々の社会連帯によって支えられるものであるが、現代社会においては、その社会における人々の「つながり」が社会福祉によってつくり出されるということも認識する必要がある。特に、現代社会においてはコンピューターなどの電子機器の開発・習熟が求められるが、人々の「つながり」の構築を通じて偏見・差別を克服するなど人間の関係性を重視するところに、社会福祉の役割があるものとする。なお、この場合における「つながり」は共生を示唆し、多様性を認め合うことを前提としていることに注意する必要がある。

先の通常国会で成立した「社会福祉事業法等の一部を改正する法律」は、豊かな社会における社会福祉制度として、救済的な措置制度から利用者の選択を尊重する利用制度へと転換を図ろうとする「社会福祉の基礎構造改革」である。それとともに社会福祉サービスが人間による人間のためのサービスであるという原点に立ち返った制度改革であり、「地域福祉の推進」という章を新たに設けたことから明らかなように、地域社会における「つながり」を再構築するための改正であるといえよう。

「『地域総合相談・生活支援システム』の構築に向けて」(全国社会福祉協議会地域総合相談・生活支援システム及びワーカーの専門性に関する検討委員会、平成 17 年 11 月)は、地域総合相談・生活支援システムを構築するには、「地域社会・地域住民、専門組織・専門職の主体的な参画が必要である」という自覚のもとの協働の仕組みが必要であるとして、専門機関の地域センターだけではなく、住民側に相談、調整機能を持つ「地域ケア推進住民プラットフォーム」の設置を提案した。

「地域の福祉力をすすめる力」(全国社会福祉協議会地域の福祉力の向上に関する調査研究委員会、平成 19 年 2 月)では、地域の福祉力、すなわち地域社会・住民の自発的な福祉活動や支援の力をいかに強めていくかという観点から、地域の住民同士、異世代間、とりわけ地域社会から疎外されがちな障害がある人との「出会いの場」づくり、ともに福祉活動をすすめる「協働の場」づくり、地域の共通認識、福祉に関するコンセン

サスの「協議の場」づくりを提案している。

「小地域福祉活動の推進に関する検討委員会報告書」（全国社会福祉協議会、平成 19 年 10 月）は、地区社会福祉協議会、校区福祉委員会等福祉を目的とした組織ではなく、まちづくり協議会などの福祉部のように、まちづくり、住民自治の組織の中での福祉活動組織が生まれてきていることを指摘するとともに、それを「地域福祉推進基礎組織」と呼ぶことを提案している。そして、自治会等地縁組織（第 1 層）、地区社協・自治会の福祉部会等地域福祉推進基礎組織（第 2 層）、見守り・生活支援の活動（第 3 層）、食事サービス、住民参加型在宅福祉サービス等の事業（第 4 層）の構造で小地域福祉活動を説明した。このような構造の中で、住民間の協議や主体的な活動の展開を保障することができると整理している。

また、小地域福祉活動を俯瞰し、小地域福祉活動を推進するための地域社会の 3 つの場（「出会いの場」「協働の場」「協議の場」）づくりを支える機能として次の 7 つの機能をあげている。

- (1) 活動基盤を支える機能（地域福祉推進基礎組織）
- (2) 見守り・生活支援の機能
- (3) 個別相談・支援の調整機能
- (4) フォーマルなサービスを地域社会につなぐ機能
- (5) 福祉活動を分野を超えて地域全体に広げる機能
- (6) 専門職、社協・自治体による支援機能
- (7) 専門職、行政との調整機能

前出の「地域における『新たな支え合い』を求めて一住民と行政の協働による新しい福祉一」は、「地域における全ての生活課題に対し、公的な福祉サービスだけでは対応することができないことが明らかになってきている。基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応する、という原則を踏まえつつ、地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図る上で、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、地域における「新たな支え合い」（共助）の領域を拡大、強化することが求められている。」として、住民の福祉活動が不可欠であることを述べている。

また、地域福祉を推進するために必要な条件とその整備方策として次の点をあげている。

- 1. 住民主体を確保する条件があること
- 2. 地域の生活課題発見のための方策があること
- 3. 適切な圏域を単位としていること
- 4. 地域福祉を推進するための環境
情報の共有、活動の拠点、地域福祉のコーディネーター、活動資金
- 5. 核となる人材
- 6. 市町村の役割
総合的なコミュニティ施策の必要性、公的な福祉サービス提供と地域福祉活動の基盤整備

次に住民の福祉活動への支援などを担う地域福祉の専門職員については、次のような経緯で今日に至っている。

コミュニティワーカーについては、既に「社会福祉協議会基本要項」（全国社会福祉協議会、昭和 38 年）において、「社会調査ならびに組織活動の専門職員」としてあげられている。昭和 41 年より設置された国庫補助職員「福祉活動専門員」（現在は交付税化）についてはその職務について、「民間社会福祉の推進調査、企画、連絡・調整、広報その他の実践活動推進」とされている。

ボランティアコーディネーターについては、昭和 53 年に「コーディネーターの機能と役割に関する試案—市区町村ボランティアセンターを中心として—」（全国社会福祉協議会コーディネーター問題専門委員会）によりそのあり方の提案が行われた。

「ボランティアコーディネーターの役割と新任研修のあり方」（全国社会福祉協議会ボランティアコーディネーター、アドバイザー研修プログラム研究委員会、平成 8 年 3 月）は、ボランティアコーディネーターについて次のように整理している。また、この調査研究で提案したカリキュラムに基づき本格的な養成研修が行われた。

ボランティアコーディネーターは、ボランティア活動を行いたい人、ボランティア、ボランティアグループの活動に関するニーズを受け止めその充足を図るために、活動やプログラムの企画・開発、ボランティア（ボランティア活動に参加したい人）、ボランティアの支援をもとめる対象者、ボランティアの支援や参加を求める専門職や組織・団体（自らが所属する組織や機関も含める）、推進を行う組織・団体等への仲介・調整等により、ボランティア活動を行う人々が活動しやすい環境・体制の整備、活動の支援を行う専門職である。

地域における「個別支援ワーカー」は、在宅介護支援センター（平成元年～）ないしは地域包括支援センター(2006 年)の職員がその端緒とすることができる。

このような経過を経て、いま、住民と協働する個別支援ワーカーのあり方がさまざまに論議されるに至っている。

7. 参考文献

- ・上野谷加代子他編著『松江市の地域福祉計画～住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房、2006 年
- ・大橋謙策「社会福祉基礎構造改革と人材養成の課題 ～地域自立生活支援とコミュニティ・ソーシャルワーク～」『社会福祉研究』第 77 号
- ・大橋謙策、千葉和夫、手島陸久、辻浩編『コミュニティ・ソーシャルワークと自己実現サービス』万葉舎、2000 年
- ・大橋謙策、田中英樹、宮城孝『コミュニティソーシャルワークの理論』NPO 法人日本地域福祉研究所、2005 年
- ・落久保裕之、菱沼幹男『主任介護支援専門員の役割と視点／コミュニティソーシャルワーク』日本介護支援専門員協会、2008 年
- ・川島ゆり子「コミュニティソーシャルワーク実践へのアプローチの方向性ーコミュニティソーシャルワーカー養成研修受講者アンケート分析を基にー」『日本の地域福祉 第 19 巻』日本地域福祉学会、2005 年
- ・土橋善蔵、大橋謙策、鎌田實編集代表『福祉 21 ビーナスプランの挑戦ーパートナーシップのまちづくりと茅野市地域福祉計画』中央法規、2003 年
- ・内藤さゆり、宮城孝「成年後見制度とコミュニティソーシャルワークの展開」『日本の地域福祉 第 18 巻』、日本地域福祉学会、2004 年
- ・ハドレイ,R.,クーパー,M.,デール,P.,ステイシー,G.共著、小田兼三・清水隆則監訳『コミュニティ・ソーシャルワーク』川島書店、1993 年
- ・濱野一郎、大山博編『パッチシステム イギリスの地域福祉改革』全社協、1988 年
- ・社会福祉法人島根県社会福祉協議会『その人らしい暮らしを支えるわがまちの福祉サービス実践 地域福祉型福祉サービスの推進 2006 年
- ・社会福祉法人秋田県社会福祉協議会『地域福祉トータルケア推進事業実践報告書 住民主体、利用者本位の実現に向けた地域福祉実践』2008 年
- ・NPO 法人日本地域福祉研究所『コミュニティソーシャルワークの理論と実際』2006 年
- ・桃山学院大学 社会学部 松端研究室「日本型コミュニティソーシャルワークの推進システムと実践方法の構築に関する研究」2008 年
- ・社会福祉法人愛知県社会福祉協議会 「平成 19 年度コミュニティソーシャルワーク事例集」
- ・(財)大阪府地域福祉推進財団「コミュニティソーシャルワーカー実践実態調査報告書」
- ・(社)大阪府社会福祉協議会「社会貢献事業報告書(平成 19 年度)」

参考資料 地域福祉活性化事業について

1 目的

本事業は、身近な地域において、住民相互の支え合い活動を促進し、地域において支援を必要とする人々に対し、見守り・声かけをはじめとする福祉活動を活性化するため、地域福祉活動を調整する役割を担う者を配置するとともに、拠点づくり・見守り活動等の事業を支援することを目的とする。

2 実施主体

実施主体は市区町村とする。

ただし、地域の実情に応じ、適切な事業運営が確保できると認められる社会福祉協議会に事業の全部又は一部を委託することができる。

3 事業内容

以下の事業を総合的・一体的に実施する。

(1) 「拠り所」づくり事業

いきいきサロン活動やふれあい小地域活動等を実施するため、空き民家や商店街の空き店舗等を活用し活動拠点を整備する。

(2) 専任の担当者の配置

地域づくりのコーディネーターとして、専任の担当者（以下「専任担当者」という）を配置する。

この専任担当者は、フォーマルサービスとインフォーマルサービスの繋ぎ役であり、中学校区等の小地域において地域福祉活動の調整や、関係機関・関係者との調整会議を主宰する。また、住民及び関係者へ、活動の周知を図る等を行う。

(3) 小地域ネットワーク活動の実施

地域住民の見守り・声かけ、サロン活動の実施、関係機関へつなぐ等、必要な支援活動の開発・発展、周知等を実施する。

(4) 相談ネットワーク会議の開催

中学校区程度のエリアの各種相談担当者（地域包括支援センター、医師、弁護士、小地域ネットワーク代表等）の会議、支援困難ケースの検討、情報交換、顔なじみの関係を構築する会議を開催する。

(5) ケース支援調整会議の開催

専任担当者が主宰し、支援担当者（自治会・町内会、民生委員・児童委員、ボランティア、NPO法人等）による支援目標の共有と役割分担の明確化を行う会議を開催する。

4 専任担当者の資格について

専任担当者は、原則として社会福祉士とする。

ただし、これに準ずる者として、市区町村社会福祉協議会の福祉活動専門員としての実務経験がある者、介護支援専門員としての実務経験がある者等相談援助業務の実務経験がある者のうち、市区町村が適当と認めた者を充てることができる。

5 補助率

1／2（負担割合：国 1/2、都道府県 1/4、市区町村 1/4）

※指定都市・中核市が実施主体の場合、国 1/2 指定都市・中核市 1/2

6 基準額（総事業費）

1事業あたり 6,600千円以内

7 事業実施期間

原則として2年間とする。

8 留意事項

本事業は、住民相互で支援活動を行う等住民相互のつながりを再構築し、地域社会において支え合う体制を実現するため、地域福祉活動を推進し、地域を活性化する事業である。

よって、既に地域福祉活動が活発な市町村に対して行うのではなく、地域福祉活動が不活発な市町村や地域福祉計画未策定の市町村等に対し、基盤整備的な奨励事業として補助することとしている。

この事業は、①専任担当者、②活動拠点、③活動に必要な経費に対し補助することにより、地域福祉活動の推進を図っていく活動着火剤的な事業の意味を持つ。

優先採択を考えている具体的な例としては以下のとおりである。

- 地域福祉の取組状況に大きな格差がある市町村が合併したことにより、地域福祉活動が不活発な地区の活性化を図る。
- 市町村地域福祉計画が未策定で、地域福祉活動を活性化したいと考えている市区町村。 等

地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会

委員長	上野谷 加代子	同志社大学 社会学部 社会福祉学科 教授
委員	勝部 麗子	豊中市社会福祉協議会 副主幹兼地域福祉係長 (第2章事例執筆)
	木谷 哲三	世田谷区役所 介護予防担当部地域福祉支援課長
	諏訪 方宣	松江市社会福祉協議会 生活支援課地域包括支援係長 (第2章事例執筆)
	永田 祐	同志社大学 社会学部 社会福祉学科 講師 (第2章コメント執筆、第4章(1)～(4)執筆担当)
	菱沼 幹男	文京学院大学 人間学部人間福祉学科 助教 (第2章コメント執筆、第4章(5)～(7)執筆担当)
事例執筆	茂籠 知美	池田市社会福祉協議会 地域福祉課長

「地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会報告書」

平成21年3月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会 地域福祉部

地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会

〒100-8980 東京都千代田区霞が関3丁目3番2号 新霞が関ビル

TEL : 03-3581-4655 FAX : 03-3581-7858

本事業は社会福祉推進費補助金の助成により行ったものです。

地域福祉コーディネーターに
関する調査研究委員会

報告書

II