

知ろズアツク 社協活動

住民による総合相談窓口と地域福祉活動拠点

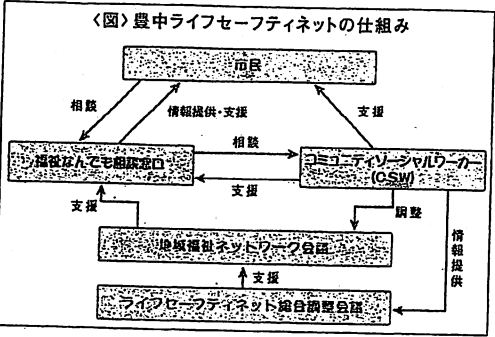
《豊中市社会福祉協議会》

神戸学院大学助教授 藤井博志

大阪府北部に位置する豊中市は、大阪都市圏のベッドタウンとして発展してきた、人口39万人、高齢化率約19%の都市である。ここで地域福祉を推進する市社協は、介護保険事業などの制度上のサービスは運営せず、市内の小中学校に組織される38校区福祉委員会活動を基盤として地域福祉を推進してきた。近年では小地域福祉ネットワーク活動を発展させ、「福祉なんでも相談窓口」として広がるようになっている。本稿では、地域福祉プログラムとしての住民による総合

相談窓口の意義について考えてみたい。
地域福祉プログラムとしての「豊中ライフセーフティネットワーク」で「福祉なんでも相談窓口」
2004年3月に策定された地域福祉計画は、市と市社協の協働によるもので、策定にあたり、小学校区ごとに校区福祉検討会を実施し、2000名以上の住民の声や意見を集めた。この計画の重点プランは、「地域福祉の活動拠点の確保」「身近な相談窓口の仕組みづくり」「行政と地域・事業者のパートナー

シップ」である。この重点プランによってつくられる地域福祉の仕組みとして、ライフセーフティネットワークの構築があげられている。多問題家族のケースなど、各種制度の谷間で適切に対応できない問題などに対応する。総合的な連携のネットワークの形成である。このセーフティネットワークは豊中市だけの課題ではない。大阪府地域福祉支援計画(2003年3月)において、地域健康福祉セーフティネットワーク構想が提起され、およそ中学校区単位に「いきいきネ



「図」豊中ライフセーフティネットワークの仕組み
「図」をつくり、総合生活相談機能の府内展開を進めるプログラムが推進されようとしていた。そして、その総合生活相談の担い手として、大阪府は2004年度からコミュニティソーシャルワーカー(以下、CSW)の配置促進事業を開始しようとしていた。豊中市地域福祉計画は、この大阪府の事業を取り込み、独自の地域福祉システムとして「豊

中ライフセーフティネットワークづくり」を目標としてあげたのである。
豊中ライフセーフティネットワークはまだ形成途上にあるが、図のように、およそ4つの要素から成立している。校区福祉委員会による福祉なんでも相談窓口の設置、CSWの社協への配置、地域福祉ネットワーク会議、ライフセーフティネットワーク総合調整会議の開催である。その全体のコンセプトは、次のようである。

住民の身近な日常生活圏域に支え合いと相談ができる活動拠点を整備し、そこに「福祉なんでも相談窓口」を設置する。ここに寄せられる相談は住民だけが受け止めるのではなく、最終的には行政・専門機関が受け止めつつ、住民と協働して解決する。その住民と行政・専門機関のつなぎ手として、CSWを配置する。このCSWが住民から引き継いだ課題を住民と行政の双方に投げかけ、共有する場として、地域福祉ネットワーク会議とライフセーフティネットワークワーク会議を設置する、というものである。住民の生活の場から地域ニーズ

を吸い上げ、それを住民と行政・専門機関が協働して解決するという仕組みである。

小地域福祉ネットワークと住民活動拠点づくり

この「福祉なんでも相談窓口」は、地域福祉計画の重点プログラムではあるが、校区福祉委員会の運営する小地域福祉ネットワーク活動の次の発展段階として、市社協も位置づけている。

市社協が推進する小地域福祉ネットワーク活動とは、小地域ネットワーク(個別援助活動)とふれあい・いきいきサロン、ミニテイスサービス(グループ援助活動)の総称である。校区福祉委員会の小地域福祉活動は、ふれあい給食サービス、福祉講座、子育てサロン、ボランティア協力校への支援、世代間交流、ひとり暮らし高齢者の会への支援をはじめ、多様なコミュニティ活動が展開されている。また、その実績のうえに、1998年、校区福祉委員会による小地域ネットワーク活動への助成事業が大阪府により創設されたことを契機に、豊中市においても小地域福祉ネット

トワーク事業として、個別支援としての見守り、生活支援活動を充実させてきた。

この間、個別支援を進めることを通して、地域生活課題に対する発見力と解決力を校区福祉委員会がつけてきたといえる。しかし、全面的にみても、小地域ネットワークの活動は住民が取り組みやすい、ひとり暮らし高齢者への見守り活動などが多く、制度の谷間で深刻かつ重たいニーズへの対応が課題となっていた。

これらの課題は、住民が深刻な地域生活課題を丸抱えして対応するというのではない。住民がその生活課題にふれることにより、地域の課題として受け止める、その問題を住民と当事者が地域生活問題として共有するコミュニティの態度が形成される視点が重要である。そこで、市社協は災害時要援護者対策として、重度障害のある人への関わりを校区福祉委員会や民生委員・児童委員協議

会で行ってきたが、地域生活課題全般に対応する仕組みづくりは課題であった。

一方で、このような校区福祉委員の力量をあげようとした時、活動拠点確保の必要性が出てきた。この深刻な地域生活課題への対応と地域福祉活動拠点づくりを結びプログラムとして、福祉なんでも相談窓口の設置が、小地域福祉活動プログラムとしてあがってきたのである。

地域福祉活動拠点づくりの方法

小地域福祉活動組織での課題の1つは、事務局体制と活動拠点づくりである。特に、活動拠点づくりにおいては、いくらか公共性の高い社協組織といっても、特定の校区福祉委員会の拠点確保は行政施策化しにくかった。しかし、拠点づくりが、福祉なんでも相談窓口の拠点として地域福祉プログラム化されたことにより、行政課題としても取り上げや

すくなかったといえる。

これらの背景には、計画策定の過程において、行政職員が校区福祉委員会に出向いたことが大きい。一般に、行政職員は苦情を言う住民とは多く接してきているが、地域実践の現場で活動する住民とはあまり接していない。公民協働の時代にあつて、行政職員が住民との対話を苦手とするのはそのためである。計画策定過程において、活動する多くの住民に接することで、校区福祉委員会の評価が高まった成果ともいえる。

この拠点確保については、市と市社協の連携が進められている。そのコンセプトは、「住民が集まりやすい場所を確保する」というものである。一般に、行政が地域に提供する建物は、必ずしも住民にとって集まりやすいとは限らない。地域福祉活動の拠点は、住民からみて、人の集まりやすい、人気のある場所であることが望ましい。そこで、市社協が校区会長会で、どこを拠点にする

か希望調査したうえで、その施設が本来に使えるのかについて、市地域福祉課が各関係課と協議するという分担を行っている。2005年度までの2か年で12校区が開設され、さらに2006年度は新たに8校区が開設される予定だが、小学校の地域交流室、高齢者憩いの家、地域会館など、多様な場所が確保されている。

また、「福祉なんでも相談窓口」は常設ではなく、週1日以上を原則として、運営委員会を組織して運営されている。一般に専門機関による相談は24時間365日が原則だが、住民による相談は、24時間365日営業されている生活の日常的な交流のなかで行われる。週1回の福祉なんでも相談日は、日常生活における相談活動の象徴的な日として設けていると解釈できる。また、CSWが福祉なんでも相談日に巡回したり、市社協に本部機能として相談窓口を設け、回数の制限を補っている。

「ミニミニソーシャルワーカー」と行政・専門機関の地区担当制

大阪府地域福祉支援計画プログラム

として始まったCSW配置促進事業とは、地域の課題を受け止め、その個別課題に対応しながら、それに対するソーシャルネットワークの普遍的システムづくりを提案、形成し、地域福祉計画に反映させていくことを目的としたものである。したがって、その評価は相談件数よりも、対応した問題の質と、個別問題を地域生活問題としてとれただけ普通化しシステムづくりに貢献できたかによる。また、そのために、住民と行政・専門機関との協働を促進させる役割が大きい。

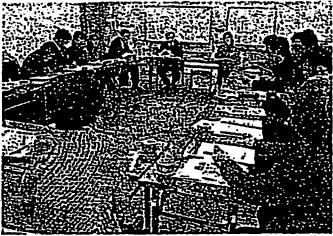
また、市においては地域包括支援センターのエリアを介護保険事業計画で検討していたが、市社協からの提案もあり、CSW配置エリアと地域包括支援センター圏域をあわせ、また、関連領域である保健、児童、障害福祉部門のワーカーとの協働の仕組みをめざしていた。保健では健康づくり推進課が小学校区ごとに地域担当制をとっている。子育て支援センターは、次世代育成計画において、CSWと地域包括支援センターと同じ、市内7ブロックごとに地域

支援保育士を配置し、小学校区ごとに連絡会を組織している。障害福祉のみがエリアをもたないが、今後の課題として受け止めている。

このように、7ブロックの中域エリアに行政、専門職を地区担当制にし、具体的な連携の場を小学校区エリアの校区福祉委員会、福祉なんでも相談窓口、地域福祉活動拠点を基盤として、課題に即座に対応できるチームアプローチを実践していく地域ケア体制の整備に果敢に取り組んでいくこととしているのが豊中市の特長であろう。

このような体制づくりから、生活問題の総合的な把握と住民と協働した対応が可能になってきている。「長期入院中のひとり暮らし高齢者の老朽化した家屋への対応」「リフォーム詐欺」「ごみ屋敷」「障害児をかかえた父子家庭」「精神障害者の子育て」等、対応している課題はさまざまである。

事例を紹介しよう。
人づきあいの少ない虚弱なひとり暮らしの70歳の女性が、自分で新聞や大型ごみなどが捨てられず、部屋がごみでい



高齢者リフォーム対策会議の様子
相談窓口は、総合相談窓口というよ

発見機能を高めている。福祉なんでも相談窓口を経由して問題解決がなされることがわかると、これまで地域で対応困難だった問題や、当事者本人が自覚していないケースが、住民のネットワークによってあがってくるようになっていく。

このように、福祉なんでも相談窓口は、住民がそこで問題を解決する拠点というよりは、その拠点を足場として、住民と行政、専門機関の地域生活問題への参加を促進させる機能を果たしているといえる。地域福祉というテーブルが、住民と行政の参加・参画を促進させるのが

主要な機能である。とすれば、福祉なんでも相談窓口は、総合相談窓口というよりは、地域福祉における総合相談の仕組みとして、恒久的な解決へ向けた仕組みづくりに取り組んでいる。豊中市地域福祉計画では、その基本理念を「誰もが互いに尊重し合い、安心して健康に暮らすことのできる福祉コミュニティの実現」としている。このように、制度の谷間の困難ケースを排除するのではなく、地域で受け止め、誰もが安心して暮らしている仕組みと地域づくりをめざす公民協働の象徴的な拠点として、福祉なんでも相談窓口が存在しているのである。

域福祉における総合相談の仕組みとしての「福祉なんでも相談窓口」は、どのような意義があるだろうか。本事例は、次のことを示してくれている。

①校区福祉委員会の活動エリアである小学校区に、福祉なんでも相談窓口と住民による運営委員会をおくことで、日常生活圏域における

もちろん、このことが地域生活問題への対応力を高めることにもつながっている。本事例では、「ライフセーフティネット」という名称で狭義には保健福祉分野、広義には社会的援護を要するすべての人々の生活問題を対象としている。具体的な支援の広がりとしては次の3つがあげられる。①フォーマルサービスによる支援だけでなく、地域社会関係者を豊かにするために、インフォーマルなサービスやサポートを基盤としたソーシャルサポートネットワークが展開されること、②高齢者の親と精神障害のある息子というような、複合多問題への対応が可能となること、③複合多問題対応とも関連するが、虐待対応など家族支援（ファミリーソーシャルワーク）が展開できることである。

このような住民と行政、専門機関のチームアプローチのつなぎ役として、CSWが配置されている。本事例にある市社協設置のCSWから学ぶ点は、制度

っぱいの状態であった。介護認定を受けようように勧められるが、部屋を見られるのが嫌でなかなかサービス利用に踏み切れなかったが、訪問調査員がCSWに相談し、地域ボランティアの協力、古紙回収業者のサポート、さらには行政の支援などで、家は無事にこみのない状態に戻り、女性も介護認定を受けて、友だちとの交流も始まった。

さらに、CSWは、類似ケースへの対応についてのルールづくりのため、ごみ屋敷リセットプロジェクトとして、社協、減量推進課、クリーンランド、地域福祉課、生活福祉課、保健所、障害福祉課、在宅介護支援センター、環境事業組合、ボランティアと意見交換会を開いている。

その他、悪質リフォーム対策会議、認知症の学習会、孤立しがちな集合住宅の高齢者アンケート、外国人のための地域福祉ボランティアガイドなど、個別課題への対応を通して、そこで明らかにな

った課題に対し、恒久的な解決へ向けた仕組みづくりに取り組んでいる。豊中市地域福祉計画では、その基本理念を「誰もが互いに尊重し合い、安心して健康に暮らすことのできる福祉コミュニティの実現」としている。このように、制度の谷間の困難ケースを排除するのではなく、地域で受け止め、誰もが安心して暮らしている仕組みと地域づくりをめざす公民協働の象徴的な拠点として、福祉なんでも相談窓口が存在しているのである。

住民生活の全般にわたり、住民と行政・専門機関の連携が進んでいる。住民生活の全体をとらえることで、総合対応を担保させるのである。

②このことが、縦割りにならがちな行政の機構を地区担当チームという形態として総合連携の仕組みを促進させ、地域福祉で最も困難な行政内の総合化を促進させている。

③一方、住民活動にとって深刻な生活課題は、ともすれば見過ごしたり民生委員・児童委員任せになり、それが社会的孤立や排除の問題となって地域に放置され、累積されることが多い。しかし、豊中市では、このような公民協働による問題解決の仕組みをもつことによって、住民が問題解決するためのプロセスを学ぶことになる。

④その成果として、民生委員・児童委員のみならず、住民による問題

委員会もある。

1988年(昭和63年)から賛助会費、社協会費を集め、一定程度財源もできたこともあって、校区福祉委員会がそれまでの行事中心から、地域で安心して暮らすことをテーマに住民のための具体的なサービスを積極的に考えるようになり、その結果給食サービスを始めとしたことが出た。

以降、地域のボランティア活動に参加したい人が自由に参加できる「校区ボランティア部会」の設置(平成4年)、地域で要援助者の見守り体制をつくってきた。平成7年、阪神淡路大震災の被災地となり、いざというときには地域の同郷で助け合う「小地域ネットワーク活動」の提唱(平成8年)などを行い、市内全域の校区に活動が広がっていった。そうして把握したニーズをもとに、校区福祉委員会では給食サービス、ふれあいサロン、子育てサロン、世代間交流、最近では子ども居場所づくり、地域子ども教室、重度障害者の安否確認事業などさまざまな事業を展開してきた。

■校区福祉検討会での課題整理

平成14年から豊中市では地域福祉計画を行政と社協が協働で策定するために協働事務局をもち、各小学校区単位で校区福祉検討会を行った。検討会には各校区で合計約2千人の住民に参加していただき、意見をきいたほかアンケート調査も実施した。その結果、次の3つが挙げられた。第1に地域福祉の活動拠点が必要であること、第2に、相談窓口は多くあるが、縦割りで不便な「ワンストップ」で解決につながる場所がほしいということ、第3に、行政は住民との協働やパートナーシップを言うが、お互いが顔の見える関係づくりができていないということ、が指摘された。

■福祉なんでも相談窓口の実現

この3つを解決していくプログラムとして「福祉なんでも相談窓口」が平成16年に策定された地域福祉計画に盛り込まれた。これは行政からの委託事業で、小学校区ごとにつくることが提唱し、現在38校区中、20か所に設置されている。

内容は、校区に1か所拠点をつくり、そこに相談に応じられるよう研修を受けた地域住民による相談員を配置し、窓口機能を設けるというものである。相談員には、一般の住民や民生委員、校区福祉委員などになっていただいている。

住民はここに来れば、相談だけでなく、集うことや、ボランティア活動の情報などを得ることができるのである。こうした窓口の設置が地域福祉計画に位置づけられ、行政の委託を受けているという点には大きな意義があると考えている。

■地域福祉ネットワーク会議・ライフセーフティネットワーク総合調整会議

福祉なんでも相談窓口に寄せられる相談のうち、住民の手には負えない複雑な問題については、中学校区単位で設置する「地域福祉ネットワーク会議」で解決のしくみをつくる。会議には地域の専門職NPO、ボランティアグループが参加し、まぎしく「福祉の地域力」と「地域の福祉力」の出合いの場である。この場で地域課題を共有し、協働できることを話し合ったり、さらに深い問題がある場合には「プロジェクト会議」を立ち上げるなどして問題解決を図っていく。それでもなお解決できない場合は、市のさまざまな部局のトップの会議である「ライフセーフティネットワーク総合調整会議」に社協の「コミュニティネットワーク」が情報提供するシステムである。

地域福祉ネットワーク会議の圏域は、専門職が連携しやすいうちに、地域包括支援センターや子育て支援の圏域と同じ中学校区としたので、専門職は地域を意識したチームアプローチができる体制となっている。そのため、これまで個別対応に終わっていた問題を、地域課題としてとりあげることができるようになってきている。

■「コミュニティ・シャルワーカー

ここで大きな役割を果たすのが「コミュニティ・シャルワーカー」である。これは大阪府の地域福祉支援計画で位置づけられている補助事業によるものである(職名も補助要綱による)。役割は、第1に関係機関との調整で、住民のネットワークと行政あるいは専門職のネットワークを、高齢者、児童といった対象の違いを越えて協働を図ることが特徴である。たとえば3世代家族で介護保険制度を利用しながら子育て支援も必要という場合は、子育て支援は保育所、介護保険関係はケアマネジャーが関わり、その調整を「コミュニティ・シャルワーカー」が行い、必要に応じてこれらが一堂に会した調整会議も行うことになる。第2に支援ネットワークづくりで、たとえばその校区の幼稚園、保育所、児童委員、子育てサロンの担当者などが参加する「子育て会議」を開き、校

区版の子育てマップをつくるなどの活動である。第3は「ライフセーフティネットワーク総合調整会議」への情報提供、第4は個別援助から地域援助やまちづくりにつなぐ役割で、これが最も重要な役割であると考えている。受けた相談の中で、まだ資源開発がされていない課題など、このように対応したらよいかからないものを行政や住民と一緒になって解決していくものである。困難事例も多いため、この中に地域の共通課題と思われるものがあるのが、地域でいろいろな事業を展開していくことになる。

■事例から見える社会的援護を要する人の課題

さまざまな課題に対応して、悪質リフォーム対策会議や徘徊のOSメールプロジェクト等のプロジェクトを立ち上げているが、「シ屋敷リセッタープロジェクト」は、そうした対応のひとつである。高齢者や障害者で、ごみを自分で捨てられない結果、住居がいわゆる「シ屋敷」となり地域で問題化した場合、その個人の責任のように受けとられがちだが、その背景には「ミ出しのしくみ」などさまざまな問題がある。そのことを関係者が話し合いをし、本人の合意を得ながら片付けに入ったり、ネットワークで見守る。その他の困りに対応するなど、総合的に支援する体制をつくるもので、すでに数件のリセッターを手がけている。「ミ」だけに注目するのではなく、課題がたくさんあることが浮き彫りになっており、社会的に対応する必要性を痛感させられている。

■福祉なんでも相談窓口のまちづくり

このように、「なんでも相談」では個別の相談に際したり、地域のまちづくりに向けての提案をしている。この窓口をもつことにより、地域住民が自分たちの周りで起きている出来事や生活課題を共有し、地域の課題としてとらえ、住民が何を行っていたらよいか考える重要なきっかけになっていると感じている。今後も、窓口を大切にしながら取組みを重ねていきたい。

福祉なんでも相談窓口、 井田ひろしを支援する

大阪府豊中市社会福祉協議会

■盛んな校区福祉委員会活動

勝部 豊中市は人口約39万人。介護保険事業などの直接サービスは主に福祉公社が担っており、社協は地域福祉活動を主にした活動を実践している。

その中でも「福祉なんでも相談窓口」が地域の「福祉力」を高めるうえでどのような役割を果たしているのか、また、そこに至る経過を通じて、社協職員がどのように関わってきたのかを紹介したい。

本市の特徴は校区福祉委員会(学区社協)の組織化とその活動である。近畿圏では校区福祉委員会は一般的で、多くの小学校区で組織されており、かたは地域によって少しずつ異なるが、当市では自治会、子ども会、老人会などさまざまな団体で構成される協議体である。すでに結成30周年を迎える