

# 全社協 福祉ビジョン2011

# 実践 事例集

今、福祉関係者に求められる視点と実践

平成25年3月

- 全社協 福祉ビジョン2011
- 新たな福祉課題・生活課題への対応と  
社会福祉法人の役割に関する検討会報告書

# 全社協 福祉ビジョン2011

# 実践 事例集

今、福祉関係者に求められる視点と実践

平成25年3月

- 全社協 福祉ビジョン2011
- 新たな福祉課題・生活課題への対応と  
社会福祉法人の役割に関する検討会報告書

社会福祉法人 **全国社会福祉協議会** 政策委員会

## はじめに

今日、社会経済情勢が変化する中、社会的孤立や経済的困窮を背景にした深刻な生活課題が広がっています。既存の社会保障や福祉制度では対応しきれないニーズが拡大する中で、社会福祉法人・福祉施設、社会福祉協議会をはじめとする福祉関係者は、制度に基づく事業を実施しているだけでは十分その役割を果たしているとは言えません。今、最も不利な状況にある人、声をあげることすら難しい人に対して私達のサービスや支援をつなげていくために、地域にニーズ発見の仕組みをつくり、関係者が縦割りを越えて連携し、問題解決に取り組んでいくことが求められているのです。

全社協政策委員会では、こうした問題意識に立ち、平成22年12月には「全社協福祉ビジョン2011」を公表しました。さらに平成23年～24年度にかけて「新たな福祉課題・生活課題への対応と社会福祉法人の役割に関する検討会」を設置し、社会福祉法人の取り組むべき課題について報告書を取りまとめました。

本冊子は、これらで提案した内容を具体化していくにあたって参考になる実践事例を収集し、その取り組みのポイントや工夫も含めて紹介したものです。いずれの事例においても、それぞれの地域で真摯にニーズに向き合い、創意工夫と連携・協働によって新たな事業・活動が生みだされています。これらの事例から実践につながるヒントを得て、新たな取り組みが全国に広がっていくことを強く期待するものです。

また、この事例集には、事例に合わせて、「全社協 福祉ビジョン2011」と「新たな福祉課題・生活課題への対応と社会福祉法人の役割に関する検討会報告書」を収録しました。社会福祉法人・福祉施設や社会福祉協議会の今後のあり方を考える上での、基本的な資料集としてもご活用いただけるものと思います。

平成25年3月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
政 策 委 員 会

# 実践事例集目次

## はじめに

### 新たな福祉課題・生活課題に取り組むためのポイント ● 006

## 実践事例集

- 01 社会福祉法人熊本東翔会・総合ケアセンターたいめい苑 ● 008  
地域福祉推進室の設置による社会福祉法人と地域の連携
- 02 社会福祉法人大阪府社会福祉協議会・大阪府社協老人施設部会 ● 013  
社会貢献事業(生活困窮者レスキュー事業)による生活困窮者支援活動
- 03 社会福祉法人佐賀西部コロニー ● 017  
高齢農家と障害者の連携による共生自立型の就労事業
- 04 社会福祉法人かりがね福祉会 ● 021  
独自の会員制度による、地域に開かれた施設づくり
- 05 特定非営利活動法人渋川市広域障害保健福祉事業者協議会 ● 026  
圏域内の全法人が協働で運営する、障害者のためのなんでも相談室
- 06 社会福祉法人善隣会 風の郷「厚生園」 ● 031  
地域で働き、暮らすことを支援する救護施設の取り組み
- 07 社会福祉法人中心会 ● 036  
福祉施設の機能を活かした地域の高齢者、子どもたちへの支援活動
- 08 社会福祉法人二葉保育園 地域子育て支援センター二葉 ● 041  
地域のボランティアと共に行う家庭訪問型子育て支援
- 09 社会福祉法人新宿区社会福祉事業団 母子生活支援施設かしわヴィレッジ ● 046  
母子生活支援施設における子どもへの学習支援
- 10 社会福祉法人大阪府社会福祉協議会・保育部会 ● 051  
地域住民の生活支援に取り組む、保育園の地域貢献生活サポート事業
- 11 社会福祉法人藤里町社会福祉協議会 ● 055  
調査での掘り起こしから始まったひきこもり支援



- 12 社会福祉法人豊中市社会福祉協議会 ● 060  
制度の狭間の課題に対応する、住民とすすめるまちづくり
- 13 社会福祉法人高槻市社会福祉協議会 ● 065  
異業種施設の連携で行う身近な相談支援事業
- 14 社会福祉法人島根県社会福祉協議会 ● 070  
制度で対応できないニーズに応えるセーフティネットの取り組み
- 15 社会福祉法人長崎県社会福祉協議会 ● 076  
離島の過疎地域での「地域の福祉力」を高める取り組み
- 16 社会福祉法人宮崎県社会福祉協議会 ● 081  
地域福祉コーディネーターの養成による社会福祉法人等の地域活動支援
- 17 熊本県民生委員児童委員協議会 ● 086  
民生委員・児童委員と社協、民間事業者の連携で広がる地域の見守りネットワーク
- 18 秋田県大館市老人クラブ連合会 ● 091  
老人クラブが支える地域と高齢化社会

#### 「新たな福祉課題・生活課題への対応と社会福祉法人の役割に関する検討会」報告書 ● 097

- I 総論 ● 102
- II 各論(具体的展開の提案) ● 107

#### 全社協 福祉ビジョン2011 ● 119

- 全社協 福祉ビジョン2011の概要 ● 122
- 第1章 私たちのめざす福祉の姿 ● 126
- 第2章 めざす福祉を実現するために ● 132
- 第3章 国、都道府県、市町村の役割分担 ● 139
- 第4章 社会保障・社会福祉の財源の確保 ● 141
- 第5章 新しい課題に向き合う社会福祉法人等の責任と使命 ● 144
- 全社協 福祉ビジョン2011【行動方針】 ● 146

## 新たな福祉課題・生活課題に取り組むためのポイント (事例から学ぶ)

### ● 職員の専門性を生かす

専門職がその専門性を生かして、従来の福祉サービス利用者以外の人びとの支援を行っている(たとえば、事例にあるように、地域の高齢者に食事管理について伝える場合、看護師が口腔ケアを、介護職員が食事介護の方法を、調理師が調理法を担当するなど。施設の機能としても、児童養護施設が里親支援を行ったり、特別養護老人ホームが地域の高齢者のための予防介護の活動を行ったり、といった本来の機能を生かした展開が見られる。

また、必ずしも、当該社会福祉法人・福祉施設の分野で活動するのではなく、児童養護施設が高齢者向けの活動を行うといった事例も見られる。相談・支援という専門性を生かして、分野を超えて、活動を行っているのである。このような活動は、やや難易度が上がるが、職員への研修をきめ細かく行うなど工夫を重ねて実現している。研修の取り組みを県段階で行う事例も見られる。

### ● 財源確保をしながらすすめる

上記のように職員が兼務をして行う事業実施のしかたであっても、事業費やプラス分の職員の人件費を確保することも必要となる場合がある。

そこで、サービスを有料で行うという事例が見られる。これも、社会福祉事業の基本機能に加えて実施するものであることから、比較的低額で実施できるものであり、また、お金を介在させることが、利用のしやすさや安定感を生むということもあり、活動展開の一つの方法として考える必要がある。

また、寄附金や助成金を確保することも重要である。地域に貢献する事業について評価を得て、地域から寄附を募るといった流れは、事業と寄附がより価値を高めあうこととなり、きわめて有意義である。

### ● 新しい制度やモデル事業を利用する

新しい福祉課題・生活課題に対応する新しい制度事業やその前段階のモデル事業も存在する。事例においては、地域生活定着促進事業、パーソナルサポート事業などがあげられているが、この種の事業実施も有効である。さらに、もっと一般的な事業であっても、子育て支援センター、各分野の相談事業など、利用者の範囲や活動内容が比較的柔軟なものは新たな課題への対応にあたって生かすことができる。

### ● ボランティアの参加を得る

職員では担えない部分について、ボランティアの参加を得て活動展開している事例も多い。研修等をていねいに行なって参加してもらっている例と、ボランティアが持っているものをそのまま生かしている例が見られる。これは活動内容によって異なるということであるが、いずれにしても、ボランティア自身の主体性がポイントとなっている。

ボランティアが担ってくれることで、「助かる」には違いないが、職員が忙しいからボランティアに頼むのではなく、ボランティアだからこそ行えることをつくっていくことが重要

である。その時に、専門職がボランティアに必要な知識やノウハウを伝えたり、日常的にバックアップすることが必要であり、いずれの事例もその点の配慮はポイントとなっている（活動報告に必ず目を通す、問題がある場合にはただちに連絡をとる、など）。

また、小中学生などの参加を得ることは、将来の社会を担う世代づくりに大きく貢献することとなるし、学校側も教育上の効果も大きいとして積極的に協働するところも少なくない。

地域住民に呼びかけて、全体で、見守り・支援の体制をつくる、さらに、介護を担う人材を養成していくなど「地域の福祉力」を高めるという手法も重要である。

### ● 多様な組織と協働する

見守り・支援において、警察、消防、新聞販売店、郵便事業会社、ガス会社など、多様な組織と協働している取組みがある。営利法人の社会貢献を引き出すのも、社会福祉関係者の重要な役割である。

事例からは、さまざまな取組みが見られるが、地域社会に根を張っている民生委員・児童委員および老人クラブがつなぎ役としての役割を果たしている事例が印象的である。

市段階で、業種の違う社会福祉施設、社会福祉協議会が協働し、総合相談支援事業を本格的に展開するところもある。

### ● 施設・建物の設備を生かす

地域交流スペースを地元の自治会の活動に貸し出すというような活動も、基本的な活動ではあるが重要であるし、また、他の地域活動などに広がっていく可能性を持っている。

### ● 法人としての姿勢を明確にする

「制度外の仕事＝余分な仕事」となってしまうことがある。職員が兼務により仕事を担っている場合には、なおのことである。これを防ぐため、地域福祉推進室というような担当セクションを設けてすすめている事例が見られる。「余計な仕事」ととらえないトップ(施設長)の職員への働きかけが重要となっている。

### ● ニーズ把握から出発する

ニーズの把握についての基本姿勢や方法については、いずれの事例においても、ニーズに対する敏感さが見てとれる。育児に関わる相談はそもそも複雑な要因によってなりたっている、保育・子育て以外の問題にも他と連携しながら取り組んでいった、全職員がニーズ発見・把握のための「報告・連絡・相談カード」を使用している、などの取組みが見られる。

### ● 緊急ニーズに取り組むとともに、普遍的に対応できる仕組みをつくる

まず、緊急事態に対応するという点でも、さまざまな取組みが見られる。柔軟に対応できる小口貸付金、フードバンク、さらには緊急一時保護機能などである。これらをツールとして使いながら、本格的な支援につないでいっている。

しかし、なかなか対応策が見つからない、あるいは応急の対応しかできない時に、何らかの対応を考えるための調整会議（地域の専門機関、自治体の各セクション、住民組織、NPO、社会福祉法人等）を開催し、対応を協議するという、当該市町村をあげた取組みも始まっている。個別問題対応を重ねる中で、地域の仕組みをつくっていく取組みといえる。

# 01

社会福祉法人 熊本東翔会  
総合ケアセンターたいめい苑

## 地域福祉推進室の 設置による 社会福祉法人と 地域の連携

### 事業・活動の概要、経緯

総合ケアセンターたいめい苑（以下、たいめい苑）では平成19年から、地域福祉の拠点として機能するための独自の組織「地域福祉推進室」を立ち上げている。これは、これまで長い間在宅介護支援センター（旧岱明町からの受託事業）として行ってきた活動を、受託契約終了後も地域住民からの要望に則って継続展開しているという全国でも珍しい取り組みだ。

活動がスタートするきっかけとなったのは、平成17年の市町村合併及び平成18年の介護保険制度改革である。これらの改革により、在宅介護支援センターが担ってきた役割も地域包括支援センターの中に集約されるなど、地域福祉の拠点の多くが市の中央に移転していくことになった。玉名市に合併された岱明町でも例外ではない。たいめい苑を中心にして実施されてきた在宅介護支援の取り組みが、大幅に機能ダウンしかねない状況に陥ってしまったのである。

問題意識を強く持ったのは、岱明町の人々だ。たいめい苑が在宅介護支援センターとして支援していたひとり暮らし高齢者の見守り・安否確認等について今後も実施するように、民生委員児童委員協議会や玉名市老人クラブ連合会、各種ボランティア団体が強く訴えてきたのだという。本来なら委託業務が終了した時点で活動を停止しても仕方ないのだが、たいめい苑では法人独自に在宅介護支援センターの機能を残すことを決定した。

さらに今後の地域福祉活動を発展させるにあたって、名称を「地域福祉推進室」とし、地域福祉の拠点としてこれまで以上に地域へ貢献することをめざすようにしたのである。



社会福祉法人 熊本東翔会  
総合ケアセンターたいめい苑

住所 〒869-0233 熊本県玉名市岱明町古閑388番地

TEL 0968-57-1220

URL <http://ww7.tiki.ne.jp/~taimeien/>

事業概要 特別養護老人ホームたいめい苑、グループホームかたらんね、ケアサポートセンターなめいし（デイ、有料老人ホーム）、介護相談援助センター、ホームヘルパー派遣サービス



## 具体的な活動内容

地域福祉推進室の目的は、①入居者・利用者と地域をつなぐ ②法人・施設・職員と地域をつなぐ ③地域医療・福祉への貢献の3点だ。施設というのは、なにも特別な存在ではない。地域の中の生活の場の一つであると考えれば、入居者・利用者と地域の人をつないでいくのは当然のことだろう。そのための懸け橋として、専門家集団である施設職員がその専門性を積極的に地域に提供していく。そして地域との信頼関係を築き、地域内の各種ニーズにも応えることが、地域福祉推進室に与えられたミッションだ。

具体的な活動内容は、以下のようになっている。

- ①24時間体制の総合支援体制（相談件数は、平成22年度実績で127件）
- ②まちづくり委員会活動
- ③出張講座・教室活動・サロン活動
- ④介護予防マイスター講座
- ⑤地域住民への介護予防・生きがい・地域づくり活動の拠点の提供
- ⑥ニーズ把握
- ⑦関係団体との連携による各種活動

### ⑧研修会・講演会の実施

こうした活動を、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）2名（主担当：居宅介護支援事業所介護支援専門員兼務）、介護支援専門員3名（居宅介護支援事業所兼務）を中心として、法人内の各施設からそれぞれ1～2名のスタッフ（生活相談員、介護職員兼務）を合わせた計12名で実施する。運営にかかる費用については、公的助成は受けていない。

「持ち出しといっても、そんなに大げさなことではないですよ。あくまで私たちのできる範囲で、というささやかな活動です。もちろん、職員の協力も大きいと思います。他の仕事との兼務のために仕事量は増えてしまっていますが、地域への奉仕が社会福祉法人としての大切な使命だということをみんな理解してくれていますから」と、安永博迪施設長は誇らしげに語ってくれた。

## ノーマリゼーションを具現化する施設をめざして

もう一つ、たいめい苑の特徴をよく表している取り組みとして、施設内のさまざまなフロアを地域住民たちに開放していることが挙げられる。サークル活動や地域住民たちの会



施設に隣接する市営公園で開催されるたいめい苑納涼祭

合の場として会議室を提供する（基本的に無償）のはもちろんとして、地域交流ホールと称するオープンキッチン付きの部屋では20名規模の食事会や料理教室等を開催することが可能だ。また、入口はいつでもボランティアの人たちが運び込む植木や、入居者に商店から配達される商品で溢れている。年に一度は、商店街の人たちによる販売会が開催されるという。たいめい苑の廊下が、まるで臨時市場のように大変身。多くの人たちで賑わう空間になるのだ。

さらに、「わいわいルーム」というユニークなスペースがある。設置時には認可外保育施設の最低基準を満たすように作られたというこの部屋は、子ども用のトイレやシャワー室、畳部屋や会議テーブルが完備されている。育児中のたいめい苑の職員は、この部屋に子どもを預けて仕事をすることもできるし、近所の子どもたちがほとんど毎日、学校の帰りにふらりと遊びにやってくる。この部屋で宿題をしたり、ゲームをしたり、まるで自宅の子ども部屋のような感覚で自由に使っているというのだ。地域との共生を謳う施設は多いが、これほどまでに地域住民たちをオープンに受け入れている特別養護老人ホームというのは珍しいだろう。

「わたしたちの施設は、デンマークの高齢者福祉の基本であるノーマリゼーションという考え方に基づいています。ノーマリゼーションとは、自分がその立場になったらどうしたいか。どう暮らしたいかを考えること。まずは『人間たれ!』という言葉は、初めて聞いたときには本当に新鮮でした。これまで多くの職員をデンマークに派遣して長・短期研修を経験させ、その成果を日常のサービスに活かすようにしています」と、安永施設長。入居者に対して、地域に暮らす人々と同様の「普通の生活」を提供するのが施設の方針であるからこそ、子どもたちや地域の人たちとのふれあいが日常生活に溶け込んでいるのである。

## 老人クラブとも連携した さまざまな取り組み

玉名市老人クラブ連合会副会長であり、岱明支部長を務める西誠一さんは、地域でたいめい苑を応援する代表的な存在だ。

「私の母親が8年間もこちらにお世話になっていたこともあり、ここの職員さんの入居者への対応にはいつも感心していました。笑顔を絶やさず、まるで自分の家族のように接してくれるのです。こんな施設が地域の中



商店街の人達による販売会で賑わう

にあることを誇りに思いたい。そんな個人的な思いもあって、たいめい苑さんと一緒にさまざまな活動を実施してきました」

玉名市老人クラブ連合会との協働を代表するのが、シルバーボランティア活動だ。岱明支部だけで約100人の登録があり、近隣のひとり暮らし高齢者の見守り・安否確認等を高齢者ボランティアたちが毎日実施している。人口約14,000人とされる岱明地区としては、破格の数字だろう。またシルバーボランティアが訪問する際の技術や知識を向上させるための「介護予防マイスター講座」を平成22年度より開催。「高齢者の食生活」、「口の健康について」、「認知症の理解と予防について」、「転倒予防・腰痛予防について」、「介護保険制度の概要と予防」といったテーマに沿った全6回の講義を、約半年かけて行った。住民の互助による介護予防の普及・啓発を図る活動として、関係諸団体から非常に評価されている。

「ただ見守り活動をするだけでなく、専門的な知識を得ると問題を発見したときの対応にとっても役立ちます。やはりこの活動で最も大切なことは、トラブルの早期発見ですからね。高齢者自ら、身近な人たちを見守ることが、地域のためにもなるし、自分のためにも

なります。大切な住民の互助活動として、今後もぜひ勉強会を続けていきたいですね」と、西支部長。

このほか、玉名市グラウンドゴルフ協会とたいめい苑の協働により、地域の高齢者を対象としたグラウンドゴルフ大会も開催され、地域住民約130名の参加があった。たいめい苑の職員たちも高齢者に混じって参加し、熱戦を交えたという。

## 課題と展望

現在では、地域の住民や団体からの理解を得、強い信頼関係を築いているたいめい苑だが、「地域福祉推進室」の立上げ当初は、各団体との会議や活動に参加する際に、「行政からの委託事業でもないのに、なぜたいめい苑がこの場にいるのか」「行政委託を受けているわけでもなく、施設単独であるならば営業目的ではないのか」といった不信感が関係機関・住民たちからあがったこともあるという。そうした声を少しでも打ち消すために、区の行事や清掃活動に毎回欠かさず参加する等の地道な活動を繰り返すことから始まったのが実状だ。公的助成等を受けない独自の活



玉名市老人クラブ岱明地区・西支部長、たいめい苑安永施設長、島崎CSW (写真右から)

動である「地域福祉推進室」が、地域住民や団体との協働をどのように続けていくかが大きなテーマなのだ。

「地域の方々が取り組む地域づくりの一環として、早朝から共同農作業に参加するなどの取り組みを繰り返した結果、やっと私たちの本気度を地域の人たちが認めてくれました。このような活動はもちろん今後も続けていきますが、行政の担当者や各団体の代表は一定期間を過ぎると交代してしまいます。そんな時でも、変わらずにこれまで通りの関係を築けるかが最大の課題でしょう。たとえば、西支部長の任期が終わってしまったら老人クラブとの活動が停止するようでは、せっかく積み上げたものが台無しですからね」（島崎CSW：地域福祉推進室担当）

また、社会福祉法人としてたいめい苑が持っている資源を今後さらに活用するにあ

たって、地域のニーズ把握も重要なテーマである。区の総会や役員会、地域のイベント参画、住民、民生委員・児童委員との情報交換などによってニーズ把握を積極的に行っているが、潜在化しているニーズも含めてどう引き出していくかが課題となっている。

その基本理念と現場活動から生み出されたさまざまな情報・課題を地域に発信するとともに、有機的・実践的なコミュニティワークによって、地域医療・福祉に貢献してきた「たいめい苑」。施設が持つ資源を積極的に地域に提供し、地域の住民や団体と地道に信頼関係を積み重ねていく取り組みは、地域に根ざした社会福祉法人のあり方を考えるうえで多くの示唆を与えてくれる。

## Point

### 【事例の概要】

社会福祉法人・福祉施設が地域福祉の拠点となることを目指し、多様な活動を展開している。そのためのセクション「地域福祉推進室」を設けているところに注目したい。

地域福祉推進室の3つの目的①入居者・利用者と地域をつなぐ、②法人・施設・職員と地域につなぐ、③地域医療・福祉への貢献が互いにかみながら、入居者・利用者を含んだ地域福祉の推進が実行されている。

### 【活動のポイントや工夫】

- ◆ 地域福祉推進室というセクションを設けてすすめている。
- ◆ 新たな財源は必要としていないが、職員は兼務により仕事を担っている。職員の個々の仕事量は増えているが、「余計な仕事」ととらえないトップ（施設長）が職員への働きかけを行っている。
- ◆ 地域住民の施設への出入りを実現するための多様な取り組み（会議室の提供、地域交流ホールの存在、商店街の人たちによる販売会）を展開している。
- ◆ 高齢者施設であるが、子育て支援を実施するように、分野にこだわらないサービスを実施している。
- ◆ 地域の高齢者の介護予防活動をすすめるとともに、会員によるボランティア活動（ひとり暮らし高齢者の見守り等）を老人クラブと協働してすすめている。
- ◆ 多くの職員で担当することにより、負担感を軽減するとともに、「特別な仕事」としないようにしているのが工夫点である。

# 02

社会福祉法人  
大阪府社会福祉協議会・  
大阪府社協老人施設部会

## 社会貢献事業 (生活困窮者レスキュー事業) による生活困窮者 支援活動

## 事業・活動の概要、経緯

### 事業の概要

大阪府社会福祉協議会（以下、「大阪府社協」）と大阪府社協老人施設部会では平成16年から、生活困窮に陥った地域住民に寄り添い、パートナーとして彼らが抱えている問題を解決していく相談支援活動に取り組んでいる。これが、全国に先駆けて都道府県単位の圏域の社会福祉法人が協働で取り組む大阪発の「社会貢献事業（生活困窮者レスキュー事業）」である。

主体となるのは、大阪府内の特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、軽費老人ホーム、ケアハウス等を運営する社会福祉法人だ。府内全域の約400の老人施設内に約710人のコミュニティソーシャルワーカー（以下、CSW）を配置した上で、大阪府社協が府内全域の老人ホーム等に駐在させた15名の社会貢献支援員（以下、支援員）と共に、制度の狭間にある生活困窮者に対して適切な支援を実施していく。生活困窮に陥り、数日間何も食べていない場合や、家賃滞納で退去を迫られている場合等は、それぞれの判断と施設長の



週刊東洋経済 2008年8月2日特大号 掲載記事より抜粋

コミュニティソーシャルワーカー・社会貢献支援員による相談支援活動。住まいを訪問して相談する様子。



社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会  
大阪府社協老人施設部会

住所 〒542-0065 大阪市中央区中寺1-1-54  
大阪社会福祉指導センター内

TEL 06-6762-9471

URL <http://www.osakafusyakyo.or.jp/>

決裁によって、上限10万円の食材費や光熱費、家賃、医療費等の現物支給を行うこともある。

こうした経済的支援の原資は、すべて大阪府内の老人施設等が毎年定員数によって拠出する「社会貢献基金」(9,000万円/年)から成り立っている。施設内に配置されたCSWは、多くはケアマネジャー業務や施設の相談業務との兼業だ。スタート当初は大阪府からの補助金によって48名の支援員を配置していたが、平成20年度末で補助終了となり、平成21年度からは有志社会福祉法人による特別拠出や法人職員の出向等によってまかなった。地域に密着した老人福祉施設のCSWとDVや虐待などの広域にわたる相談対応を担う専従の相談員である支援員とが連携し、重層的な相談支援活動が可能となっている。

## 事業スタートの経緯

この社会貢献事業が提案されたのは、平成15年のことである。当時の三上道老人施設部会長が、部会において地域住民に対する経済的援助を伴う相談支援事業の創設を訴えたのだ。あまりに唐突な提案であり、当初は役員たちも戸惑いを隠せなかったという。しかしその後何度も開催されたブロック会議等で設立趣旨を繰り返し説明し、大阪府や大阪

府社協との協議を重ねる中で少しずつ賛同者が増え、翌年からの創設に結びついた。

三上前会長の発想の源にあったのは、社会福祉法人に対する危機感と責任感に尽きるだろう。「社会福祉法人は行政の下請け化し、補助金漬けになっている」という批判を覆し、「なるほど社会福祉法人らしい活動だ」と地域住民に納得してもらうための動きを、今こそ実施するべきだと考えたのである。社会福祉法人は制度事業家としての法人ではなく、社会事業家としての法人である。そのためには「慈善」という社会事業の原点に立ち返らなければならない。大阪府社協老人施設部会がスタートさせた社会貢献事業（生活困窮者レスキュー事業）は、社会福祉法人のあり方を根本から問い直す活動だった。

## 具体的な活動内容

### 公的制度の狭間にある生活困窮者を経済支援

この事業の最大の特徴は、対象者を一切限定しないことだろう。老人福祉施設が主体となる活動であるにもかかわらず、決して高齢者だけを対象としていない。支援のポイントは、その人が現実的に生活に困っているかどうかだけだ。公的制度には対象者の年齢や障害の有無、性別等、詳細にわたる枠組みが設けられている。しかしそれは時にして、制度の狭間を生み出し、生活困窮をより深刻化させることにもなりかねない。対象者を限定しないことで、相談支援活動のワンストップ化も実現。一人ひとりの状況に応じた、即応性のある対応が可能となった。たとえば、以下のような事例がある。



制度の狭間にある課題に対応するため、ニーズ発見につながるよう、事業のPRも重要な取組み

- 派遣労働を解雇され、母親の年金で生活していたが、母親の入院による医療費の支払いから生活困窮に陥った世帯の支援
- 取引先の会社が倒産したことで仕事が減り、家賃を滞納して退去を迫られた男性に対する住宅手当、総合支援資金貸付開始までの支援
- うつ病で働けなくなり、アパートから強制退去させられ、ファーストフード店で夜を明かす生活を続けている母子世帯の支援
- 夫婦ともに精神障害があり、生活保護を受給して暮らしていたが、妻が保護費を持って失踪したため所持金が100円になってしまった男性の支援

どれを見ても、緊急に具体的な解決や対応が求められるケースである。一方で、生活困窮に陥った人自身は自ら相談の窓口に出向くことができず、相談やサービスにつなぐにくい場合も多い。生活困窮に陥った相談者に寄り添うCSWや支援員が、地域や行政からの情報をもとに本人のもとに出向き（アウトリーチ）、生活状況等から必要性を判断し、施設長の決裁を経るだけで経済的援助を実施できるこのシステムは、スタートしてから9年たった現在、関係者の間で高く評価されるようになっている。

## 社会福祉法人ならではの 資源を有効活用

本事業の運営主体となるのが、複数の社会福祉法人（老人福祉施設）であるというメリットも大きいだろう。ここには社会福祉の専門職が多数在籍し、さまざまな設備も備わっている。入所施設であるため、基本的に24時間、365日の対応が可能である。緊急性のある案件に対して、

自らが持っている資源を活かしたフレキシブルな支援活動を実施することができるのだ。たとえば、こんな事例が挙げられる。

- 虐待で緊急避難が必要な人を、緊急短期入所施設に受け入れた。
- 数日間何も食べていない人に、ひとまず施設の食材・食事を提供した。
- ホームレス等の生活困窮者に対し、施設の浴槽を使って入浴していただいた。
- うつ病で失業した人に対して、社会参加への再スタートに向け、福祉施設の清掃業務ボランティアとして受け入れた。
- 全職員や地域住民にも呼びかけ、家電製品や布団を買い替える際には使えるものは持ってきてもらい、冷蔵庫、電子レンジ、布団、扇風機、コタツ、棚等の家財道具や日用品の支援用物品を施設の空きスペースに保管し、必要時に活用する。

このような対応こそ、地域の中に施設がある意味を示すものであり、「慈善」という社会事業の原点に立ち返った活動と言えるだろう。もちろんこれらの支援活動を実施する上で、各施設の職員たちの協力が不可欠だ。社会貢献事業は一部のCSWや支援員のみによって成り立っているわけではない。背景に社会福祉法人の理事長や施設長、そして全施設職員、加えて民生委員・児童委員をはじめとする地



社会福祉法人の持つ資源を生かして活動を展開している。

域住民の理解と協力があることを忘れてはならない。大阪府内の老人施設部会に属する社会福祉法人は、組織をあげて一丸となってこの活動に取り組んでいるのである。

## 課題と展望

平成23年度の社会貢献事業の経済的援助の実績は、608世帯に対して、一件あたり約64,000円であった。支援活動全体の数でいうと、年間約3,000件以上もの相談が、CSWや支援員に寄せられている。大阪府内におけるセーフティネットの一翼として重要な役割を果たしていると言える。

一方で、見えてきた課題もある。一つは、事業本来の目的の周知徹底である。経済的援助は本事業の大きな特色の一つだが、それだけがすべてではない。深刻な生活困窮状態に陥った人にとっては非常に有効なシステムであるだけに、誤解もされやすいのが現状だ。本来の目的が「総合生活支援活動」だということを、相談者だけでなく行政関係者にも繰り返し訴えていく必要がある。

二つ目は、事業制度維持のための財源確保とより多くの協力者の獲得だろう。老人福祉部会に所属する老人福祉施設に毎年拠出してもらう社会貢献基金のみによって事業が成り立っているため、理解の低下は制度そのものの存続を危うくしかねない（事業開始以来、大阪府内にある80%以上の老人福祉施設が毎年協力している）。加盟施設に対して相談支援活動の細かな実績報告を行うことや、積極的なPR活動も重要になってくる。民間会社や行政との連携により、困窮状態の長期化とその支援に伴う社会的コストの軽減も期待できるかもしれない。

三つ目の課題が、相談支援活動の実績を行政施策にフィードバックさせることである。制度の網の目から抜け落ちた人を制度外のサービスや活動で支えるという「補完的機能」だけでなく、社会貢献事業にはもう一つ大切な役割がある。それは、実践から見えてきた成果や課題を分析し、行政に対して「制度改善、ソーシャルアクションの機能」を果たすことなのだ。本事業が大阪府内の生活困窮者を救うシステムとしてより一層機能していくためには、欠かせない課題であるといえるだろう。

### Point

#### 【事例の概要】

老人福祉施設が人と財源を出し合って実施する生活困窮者の相談支援事業である。大阪府老人施設部会の会員施設（約400カ所）に所属する約650名のコミュニティソーシャルワーカーとそれをバックアップする大阪府社会福祉協議会に所属する19名の社会貢献支援員が相談支援を担っている。また、必要に応じて食材を届けたり、家賃の肩代わりをしたり、さらには、中古の家電製品を用意した

りなど具体的な支援を行っている。「なるほど社会福祉法人らしい活動だ」というものを地域住民に思ってもらえる活動をつくるという強い思いのもとにつくられたものである。

#### 【活動のポイントや工夫】

- ◆対象者を限定しない、としている。対象者を限定してはならないということはないが、既存制度・事業にこだわらずにニーズに対応するという点では重要なことである。
- ◆各施設においてコミュニティソーシャルワーカーは指名されているが、当該の職員だけでなく、施設

の機能全体で支援する活動にしている。

- ◆相談支援にともない出てくる経済的支援ニーズに迅速に対応するために、上限10万円の給付（通常、現金ではなく、現物対応）をツールとして備えている。
- ◆施設所属の職員は、兼務であり、「本来の仕事優先」となりがちであるので、大阪府社会福祉協議会所属の職員がこれを支える仕組みとして有効に機能している。
- ◆元部会長の強力なリーダーシップの存在が感じられる。



# 03

社会福祉法人  
佐賀西部コロニー

## 高齢農家と障害者の 連携による 共生自立型の 就労事業

### 事業・活動の概要、経緯

社会福祉法人佐賀西部コロニーでは、地域貢献事業として「地域元気営農事業」を実施している。これは、高齢化によって耕作放棄地が広がる現状に対して、法人独自に開発した海水農法のノウハウを提供、高齢農家を支援するという取り組みである。

障害者就労支援施設である佐賀西部コロニーが持っている施設資源と、長年農業に従事してきた高齢者たちの経験や知識を合体させ、それぞれの能力を出し合うことによって共生コミュニティを形成することを狙っている。

「地域元気営農事業」というのは、地域の高齢者（原則65歳以上）にミカン・サツマイモ・生姜・ジャガイモ・ウリ等の作物を栽培してもらい、収穫物を佐賀西部コロニーが通常より高い価格で買い取るという内容である。例えばミカンの場合、農家との協定として「農協、果協等を基準に農家買い取りの1.5倍」という引き取り価格が決められている。さらに、分類別（1級・2級・加工用）の各々の最低保証価格まで細かく記載されている。

### 具体的な活動内容

#### 「海水農法」が生み出す、 さまざまな効果

佐賀西部コロニーでは、なぜこのような価格で作物を農家から買い取ることが可能なのだろうか？それは「海水農法」という村井公道理事長自らが考案したというオリジナルの栽培方法に秘密がある。天然の海水を農産物



社会福祉法人 佐賀西部コロニー

住所

〒849-1615  
佐賀県藤津郡太良町大字大浦乙1840番地2

TEL

0954-68-3211

URL

<http://www.hagakure.ne.jp/seibu-co/>

事業  
概要

多良岳祉園（障害者支援施設）、昆虫の里、白石作業所（就労移行支援事業、就労継続支援事業B型）、佐賀西部ホーム（共同生活介護事業）

に散布することによって天然のミネラル成分を取り込み、美味しくて栄養ある作物を育てるという海水農法。これまでの常識では「塩をかけると植物は枯れる」ということから、「塩は農作物の大敵である」とされてきた。しかし地球上の生物はすべて海から生まれている。遺伝子レベルでその記憶を残しているわけだから、塩分がすべて害になるわけではないというのが村井理事長の考え方だ。学術的にも海水を使ったこの農法は年々注目されつつあり、多くの農業関係者たちが佐賀西部コロニーを視察に訪れているという。平成20年から法人独自に開催している「全国海水(塩)農業セミナー」は年々活発化しており、後援団体として多くのメディアの他、農業専門誌「現代農業」等が名を連ねるほどになった。

海水農法によって育てた作物は、どれも驚くべき品質を産みだしている。たとえば海水ミカン糖度は10～14度で、ナトリウムの含有量は日本一である(ココナッツの約2倍、レモンの約6倍)。一般的なミカンよりも糖度にして1～2度高く、しかも「口の中で甘みが持続する」ために、高級ミカンとして1kg1,050円という価格で販売されている。

海水サツマイモは、焼き芋にしたときに糖度50度を達成。まるでスイーツのような奇

跡のサツマイモとして、地元メディアでも大いに注目された。海水ジャガイモでさえ、蒸した状態で常識を越える糖度25度以上という数値である。最高のコロツケ食材として、各方面から注文が殺到しているという。

次々に優れた作物を生み出す「海水農法」。その品質には絶対の自信があり、メディアを通じた巧みなパブリシティ戦略も合わさって、強気の価格設定でも売り切ることができる。以上のようなシステムにより、佐賀西部コロニーでは栽培を委託した農家から作物を高値で買い取ることが可能になっているわけである。

## 障害者就労支援施設と高齢農家の資源が見事にマッチング

しかし海水農法を実施するには唯一、難点がある。海水を散布するというその作業にかかる労力が、尋常ではないことだ。有明海から汲み上げた海水を希釈し、たとえばミカンの場合、1本あたり20リットルの海水を散布していく。1ヘクタールに1000本の樹木があるとして、20,000リットル。これを5回程度行うわけである。ただでさえ人手不足の農家にとって、これは「実施不可能」な重労働だ。高齢者農家にとっては、なおさらだ



糖度が高く高級ミカンとして取引されている

ろう。

佐賀西部コロニーの「地域元気営農事業」が優れているのは、障害者就労支援施設が持っている潜在的な労働力と地域高齢者農家をマッチングさせているところである。施設には、体力のある知的障害者たちが多く在籍している。海水を散布する間、何十メートルも連なる重いホースを手で固定したり、ホースを畑中に移動するといった力仕事を得意とする人たちもいる。約15人あまりの施設利用者たちが海水散布作業に活躍するからこそ、この事業は成立する。作物を生産するのは、その道数十年のベテラン高齢農家たち。お互いの持つ力を見事に結びつけたプログラムと言える。

結果として、平成23年度本事業への農家の人たちの参加人数は47名(29世帯)。平均年齢71.6歳。生産額の合計は、4,445,759円。世帯あたりの平均生産額は、152,952円であり、もっとも多く生産した農家の合計額は、1,267,385円であるという。平成21年度に12名(8戸)で細々とスタートしたこの事業が、わずか3年でここまでの実績を上げるに至った。平成24年の計画としては、79名(48世帯)にさらにバージョンアップ。総生産額は11,592,250円、世帯あたりの平均生産額

は、241,505円に設定されている。ちなみに参加農家の最高齢者はサツマイモ農家では86歳、ミカン農家では85歳である。

本事業によって大きな影響を受けたのは、参加農家だけではない。平成22年には23,400円であった佐賀西部コロニーの白石作業所(就労継続支援B型事業)の利用者たちの平均工賃も、平成24年度は28,000円以上となることは確実で、平成25年度には50,000円を超えることが想定されている。農業を作業とする障害者就労支援施設の工賃としては、破格の数字といってもよい。

もともと佐賀西部コロニーでは施設利用者の所得指標として「年金<sup>\*1</sup>+工賃」で月に10万円という目標を掲げてきたが、法人平均としてはすでにこれをクリアし、さらに高い目標を目指している。「地域元気営農事業」という地域への貢献事業が、法人内で働く施設利用者たちの工賃をアップさせることにも役だっているのである。

## 課題と展望

本事業において、大切なのは参加農家たちとの信頼関係をいかに築いていくかにつきる



※1 障害者基礎年金額(月額) 1級 81,925円、2級 65,541円(平成24年度)

と村井理事長は言う。安心して作物を作ってもらえる環境をきちんと整えれば、参加農家はますます増えるはずだと言うのである。栽培した作物をすべて佐賀西部コロニーが買い取るというシステムを前提としたのは、そのためだ。

「作った作物はすべて売れるという自信があるからこそ、このような仕組みをつくれるわけです。海水農法を使った美味しい作物なら、メディアがこぞって宣伝してくれるので、価格競争に巻き込まれないで販売することができるのです。通常の倍以上の価格設定でも、昨年などは海水ミカンが途中ですべて売り切れてしまいましたからね。美味しいものを作

れば、絶対に売れるのですよ」

佐賀西部コロニーの「地域元気営農事業」のこの取り組みは、耕作放棄地対策として将来的に各地に広がってほしいと村井理事長は夢を語っている。全国には、農作業をおこなっている多くの障害者就労支援施設があり、そのまわりにも耕作放棄地があるはずだ。地域に住む高齢者農家の生き甲斐、所得向上、地域活性化をサポートすることも、社会福祉法人としての大切な使命であるというのである。「こだわり製品」を作り、「障害者福祉」に従事しながら、「社会貢献」をも同時に達成する。佐賀西部コロニーの取り組みは、そのモデルとして多くの示唆を与えている。



メディアにも紹介され、注目を集める海水サツマイモ

## Point

### 【事例の概要】

障害者福祉就労支援施設が地域の高齢農家協力して、「地域元気営農事業」と名付けるミカンなどの栽培を行う事業。施設利用者である知的障害者と高齢農家の両方に利益をもたらしている。

### 【活動のポイントや工夫】

- ◆施設利用者だけでなく、地元農家の両方の力を出し合い、両方に利益をもたらしている。
- ◆自身の農作業が困難になり、また他に力を得ることができない高齢者の状況に着目し、すなわち、施設の所在する地域の状況、ニーズを把握していることに着目する必要がある。そこに施設利用者の力

を充てるという発想も的確である。

- ◆授産事業は、何をつくるか、どうつくるかなどについてのアイデアや制作物の卓越性が事業の成否を決定づけることが多い。ここでは、理事長が自ら考案した「海水農法」が品質の高い作物を生み出し、他と価格競争にならないものとなっている。

# 04

## 社会福祉法人 かりがね福祉会

### 独自の 会員制度による、 地域に開かれた 施設づくり

## 事業・活動の概要、経緯

かりがね福祉会は、障害がある利用者が地域で豊かに生きることを支援するために、「OIDEYOハウス」（就労継続支援B型）、「風の工房」（生活介護）、「希咲館」（就労移行支援、生活訓練）、「アトリエFuu」（生活介護）、「憩いの家」（地域活動支援センター）、「共同生活サポートセンター」（ケアホーム）、「重度包括支援え〜る」（重度包括支援）、「在宅介護え〜る」（在宅・短期入所支援等）、「ライフステージかりがね」（入所支援）、「指定相談支援事業所つつじ」（相談支援）、等の障害福祉サービスを展開する社会福祉法人である。

事業のスタートは、昭和54年に設立された入所更生施設「かりがね学園」（当時）である。民主的で理想の障害者施設の建設を夢見た岩見太市初代園長を中心にして、趣旨に賛同した「施設設立会員」を全国から募集して寄附金を募るといって、画期的な資金集めを展開。このニュースは新聞などのメディアに掲載されたこともあり、大きな反響を呼んだ。その結果、全国の約6,500名の賛同者から約3,500万円、旧真田町のほぼ全戸にあたる2,566戸から約1,260万円が集まり、この資金を元になりがね学園は誕生したのである。障害者の入所施設建設に対して地域のほとんどが理解を示し、寄附金まで出してくれたケースというのは全国的にも非常に珍しい。

現在でも、この会員制度は継続されている。長野県内を中心にした約250名の「運営会員」が一口1,000円の年会費（口数は自由）を納め、毎年約150万円を寄附しているのだ。会員には法人が発行する機関誌「かりがね」（季刊）を毎回送付し、かりがね福祉会



### 社会福祉法人 かりがね福祉会

**住所** 〒386-2201 長野県上田市真田町長6430-1

**TEL** 0268-72-3431

**URL** <http://www.karigane.or.jp/>

**事業概要** OIDEYOハウス（就労継続支援事業B型）、風の工房（生活介護）、希咲館（就労移行支援、自立訓練）、アトリエFuu（生活介護）、憩いの家（地域活動支援センター）、在宅介護え〜る、ライフステージかりがね（施設入所支援、生活介護、短期入所）、指定相談支援事業所つつじ 他

の取り組みを詳細に伝えている。この機関誌は、法人が所在する真田町近辺にも自治会を通じて全戸配布され、地域に対して常に情報がオープンに伝えられているのである。

## 具体的な活動内容

### グループホームの先駆けとなった「曲尾ハウス」

かりがね福祉会のもう一つの大きな特徴は、地域生活への移行を現在のグループホームの制度化に先駆けて取り組んできた点である。その始まりが昭和56年に始めた小集団共同生活ハウス「曲尾ハウス」である。かりがね学園の近くに空き家となっていた一軒家を借り、利用者たちが少人数による集団生活を送って「地域内の作業所や職場」に通うというスタイルの試みである。

大集団での入所施設ではなくて、障害のある人たちが地域で一般の人たちと同じような生活を送れる施設。リアルな生活感のある、一人ひとりにとって居心地の良い普通の家。利用者はサービスを受ける立場ではなく、それぞれにやるべき自分の役割を持ち、お互い

にその存在を認め合う関係が築かれていく…。これこそが、本来かりがねのスタッフたちが施設建設時から描いていた理想的な生活施設の形だった。

とはいうものの、当時はグループホームという制度そのものが存在しなかったため、「曲尾ハウス」にかかる運営費用はすべて法人の負担である。ハウスには毎日職員が交代で泊まり込み、付き添いをしなければならない。維持費や光熱費も必要だし、制度外の取り組みに対する行政からの厳しい指摘もあったはずである。しかし、小林彰総合施設長は言う。

「もちろん、監査では県の担当者に毎年指摘され続けました。職員たちの負担も非常に大きかったです。しかし人間というのは誰でも、自分が役割を持って存在していることがわかれば、前向きに立派に生きるように成長していくものです。利用者にとって必要なことをサポートするのが私たちの仕事ですから、いくら監査で指摘されようとも止めようとは思いませんでしたね。」

ハウスでは、実際にこんな事例も生まれていた。入所施設（かりがね学園）にいたころは職員の気を惹くために爪を剥がしたり、頭を壁にぶついたりする自傷行為が絶えなかつ



風の工房は「ワークショップ」の場所

た若い女性の利用者が、小集団の共同生活によってすっかり快復したというのだ。みんなのために役割を持ち、人に感謝される生活を送ることが、これほどまでに彼女の意識を変化させていく。さらに彼女はその後、近くの企業（製糸会社）に勤めるようになった。その姿には、職員たちも驚きを隠せなかったという。

こうした事例はすべて機関誌「かりがね」で詳細に報告され、運営会員や地元住民だけでなく、行政を始めとする全国の福祉関係者にも小集団共同生活ハウスの必要性を訴え続けてきた。曲尾ハウスだけでなく、風の工房（生活介護事業所）といった取り組みが展開される中、障害分野でもグループホームの意義が認められるようになり、正式な制度となったのは平成元年になってのことだった。未来を先取りしたかりがね福祉会の地道な挑戦が、ついに花開いたともいえる。現在では、13軒のグループホーム・ケアホームを運営し、60名以上の障害者が地域で暮らすためのサポートを行っている。

## 利用者のために 必要なことは、すべて実現する

このようかりがね福祉会の活動は、すべ

てが利用者のニーズに応じて展開されてきた。職員たちが彼らのために必要だと思うことは、すべて実現するのがモットーだ。新しいサービスをスタートするときには、徹底的に職員たちがその運営方法を議論し、評議員会や理事会に事業計画を答申することになる。資金が必要であれば、公的資金や助成金を頼る前にまず、運営会員や地元の賛同者に協力を呼びかけていくのが基本だ。かりがね学園設立時に築き上げてきた「多数参加による民主的な運営」をめざす組織運営のスタイルは、今もまったく変わっていない。

日常的な支援活動についても同様だ。たとえば、こんな事例があったという。「ライフステージかりがね」で長い間暮らしていた高齢の利用者が、脳の温度中枢崩壊により入院したものの、末期症状となってしまう。人生の最後を療養型病床で過ごすのか、「ライフステージかりがね」に戻るのか。意識のない彼女に代わって、職員たちは二者選択を迫られることになる。少しでも長く、暮らし慣れた施設で生活してもらいたいと願うものの、それには全職員の全面的な協力が必要だ。24時間交代制で医療的ケアを実施しなければならないからである。医療担当、現場職員、嘱託医との連携も欠かせなくなるだろう。こ



利用者一人ひとりにとって居心地のいい「家」をめざしている

のとき小林施設長は施設の全職員を集めて議論し、職員との個別面談も実施後、全員の意思として「ライフステージかりがね」での受け入れを決定している。

104日間の長きにわたり、その利用者は改築されて綺麗になった自分の部屋で生活することができた。最期を看取ったのは、日頃から彼女を担当していた職員だった。亡くなったあとは施設内でお通夜・葬儀を実施。施設職員はもちろんのこと、家族会の人たちや退職した職員、利用者の方々まで参列し、賑やかに彼女を見送ることができたという。小林施設長は、機関誌「かりがね」(No.356)にこのように記している。

「看取りの支援は、私たちにいのちの尊さ、素晴らしさ、人がいきいきと生きていくことについて、私たち職員が真剣に考える機会を与えてくれました。彼女には、心から『ありがとう』と伝えたいと思います。」

## 課題と展望

### 地域の社会資源の協働

かりがね福祉会が現在力を入れているのは、利用者のライフステージを見据えたトータルケアプランの策定である。障害者自立支援法の改正により、平成24年4月から3年間かけて、すべてのサービス利用者に対してサービス等利用計画を策定することとなった。障害者一人ひとりのニーズに沿った暮らし方が実現できるように、支援に関わる全ての地域内事業所や支援者が協働していくことが求められるようになったのである。かりがね福祉会では上田市から「指定相談支援事業所つづじ」の運営を受託し、地域に住むさまざまな障害者の支援プランニングとコーディネート为中心的役割を担うことが期待されている。

かりがね福祉会ではさらにこうした考え方を発展させて、法人内部にもケアスタートプランニング事業部を設置することにした。ケアスタートプランニング事業部では、各事業所から「出向」した職員がチームを組み、新規利用者の受け入れ先を検討するとともに、安心して日中や生活の場面に移行するまでの



上田城跡公園でのお花見



期間の相談やサポートを行っていく。

「良い支援とは、利用者本人の願いに徹底的に寄り添って、それを実現していくことだと思います。他の事業所や他のサービス利用を望む人がいるのなら、喜んで送り出していくことも必要です。また、事業所が利用者に来てもらいたいなら、自分たちがもっと魅力的なサービスを提供するようになればいい。お互いが切磋琢磨して、地域の中にさまざまな事業所が生まれていくことが理想の姿ですからね」と、小林施設長は話す。サービス等利用計画の策定やケアスタートプランニング事業部の取り組みにより、かりがね福祉会だけでなく、地域内のあらゆる社会資源にも目を向けたケアプランニングがめざされているのだ。

## 地域の幅広い ニーズを見据えて

現在かりがね福祉会では、「10年後の理想のかりがね福祉会」を職員全員が共有することを目的に、「グランドデザイン」の策定を

すすめている。「グランドデザイン」がめざすのは、地域に「くらす」「はたらく」「いしょ」の3つの機能をつくっていくことである。さらに特徴的なのは、地域における法人の役割として、高齢者や移動が困難な人の買い物を支援する「注文宅配サービス事業」、15歳以下の子どもが利用できる交流・勉強・遊びの場としての「放課後デイ」、「高齢の方のサロンづくり」等が新事業案として挙がっていることだ。これらはいずれも地域の自治会や民生委員・児童委員との連携、住民との日頃の関わりの中から職員が把握した地域社会のニーズだ。

障害者が地域で生き生きと暮らすために建設されたかりがね福祉会は、施設・事業所の利用者だけではなく、地域で暮らす障害者、高齢者、子ども等、幅広いニーズを視野に入れつつ、さらに地域に欠かせない福祉の拠点として、今なお進化を遂げようとしている。

### Point

#### 【事例の概要】

現在のグループホームにあたるものに取組み、制度化の先駆けとなった。障害者のニーズに基づき、次々に制度外の事業に取組んできた事例である。

#### 【活動のポイントや工夫】

- ◆施設の建設自体に全国から寄附金を募集。地元からも多くの寄附金を集め、それが現在でも「運営会員」として継続されている。財政的な面でも、地域に支えられている。
- ◆必要とされる活動に、制度外として、財源を確保しながら取組む姿勢と仕組みが確立している。
- ◆「彼らのために必要なことは、すべ

て実現するのがモットー」しているが、これを個別問題の解決と事業に仕立て上げる取組みとが組み合わせて実施している点が卓越している。

- ◆障害分野に限らず、地域社会のニーズに目を向け、高齢者向けのサービス、子ども向けのサービスに独自に取り組もうとしている。

# 05

## 特定非営利活動法人 渋川市広域障害保健福祉 事業者協議会

圏域内の法人が  
協働で運営する、  
障害者のための  
なんでも相談室

## 事業・活動の概要、経緯

### 事業の概要

渋川市広域障害保健福祉事業者協議会（以下、協議会）は、群馬県の渋川圏域（渋川市、吉岡町、榛東村の1市1町1村）にある21法人38の障害者福祉施設・事業所によって構成されるNPO法人である。ここでは、社会福祉法人（施設6、社会福祉協議会2）、医療法人6、NPO法人5、その他財団法人等、さまざまな経営主体による事業所が参加している。

中心となる活動は、「相談支援事業」だ。渋川市役所福祉庁舎内に「渋川広域障害者なんでも相談室（以下、相談室）」を設置し、圏域の1市1町1村から相談支援事業を受託している。さまざまな事業所が参加しているため、各事業所の持つノウハウを出し合い、多角的、総合的に地域の障害者の生活をサポートできるのが特徴である。単独法人では困難な事例に対しても、幅広いネットワークによって対応が可能になる。各事業所の持つ情報を共有することで、利用者に必要なサービスを提供し、障害者が安心して暮らせるような仕組みを作りあげているのである。

### 複数の法人が協働で NPO法人を立ち上げた理由

渋川市内の障害者福祉施設等の事業所間交流が、以前から活発だったわけでは決してない。むしろ障害者自立支援法制定以前は、他地域同様に療護施設・更生施設・授産施設等の同じ種別施設同士が、それぞれ連絡を取り合う程度の関係に過ぎなかったのだという。精神障害の分野になると、そもそも渋川圏域



特定非営利活動法人  
渋川市広域障害保健福祉事業者協議会

住所 〒377-0008 群馬県渋川市渋川1760番地1  
渋川市福祉庁舎ほっとプラザ1階

TEL 0279-30-0294

URL <http://nandemo-soudan.jp/index.html>

内には事業を運営する社会福祉法人自体が存在しなかったため（NPO法人、医療法人、財団法人等が運営）、異業種のように分からないという状況が続いていた。

複数の事業所がまとまるきっかけとなったのは、平成15年。渋川市が、市内で閉鎖されたショッピングセンターを買い取って、合併後の第二庁舎を作るという計画が発表されてからのことである。この動きを知った社会福祉法人誠光会の眞下宗司施設長が、この施設が広いエレベーター等のバリアフリー機能が完備されていることに注目。新渋川市の目玉となるような福祉の拠点としての「福祉庁舎」にすることを提案した。1階に圏域の障害者施設で作った製品を販売し、2階には福祉課や社会福祉協議会、支援センターなどの公的福祉関係を集約するという壮大な構想である。この構想に対して圏域内の6法人12事業所が手を挙げ、市への陳情を繰り返した。

結果的にはこの陳情は実現しなかったものの、活動を通して初めてお互いの運営状況を理解することになる。ちょうどその頃、平成18年に施行される障害者自立支援法によって、障害種別で異なっていた障害福祉サービスを一元化することが決まっていた。「これまでバラバラに活動していた3障害の事業所が力を合わせれば大きな力になるはず」「人口12万人の渋川圏域は障害者の施設や作業所が比較的多く、一緒にまとめれば何かができるのではないか」との期待が高まったのである。

そこで平成17年に「誠光会」「恵の園」「三愛荘」の3つの社会福祉法人が中心となり、渋川市22事業所の参加による「渋川市障害者連絡協議会」を設立することになった。地域の障害者福祉の普及発展への貢献、種別を超えた障害者施設の情報交換を目的とするも

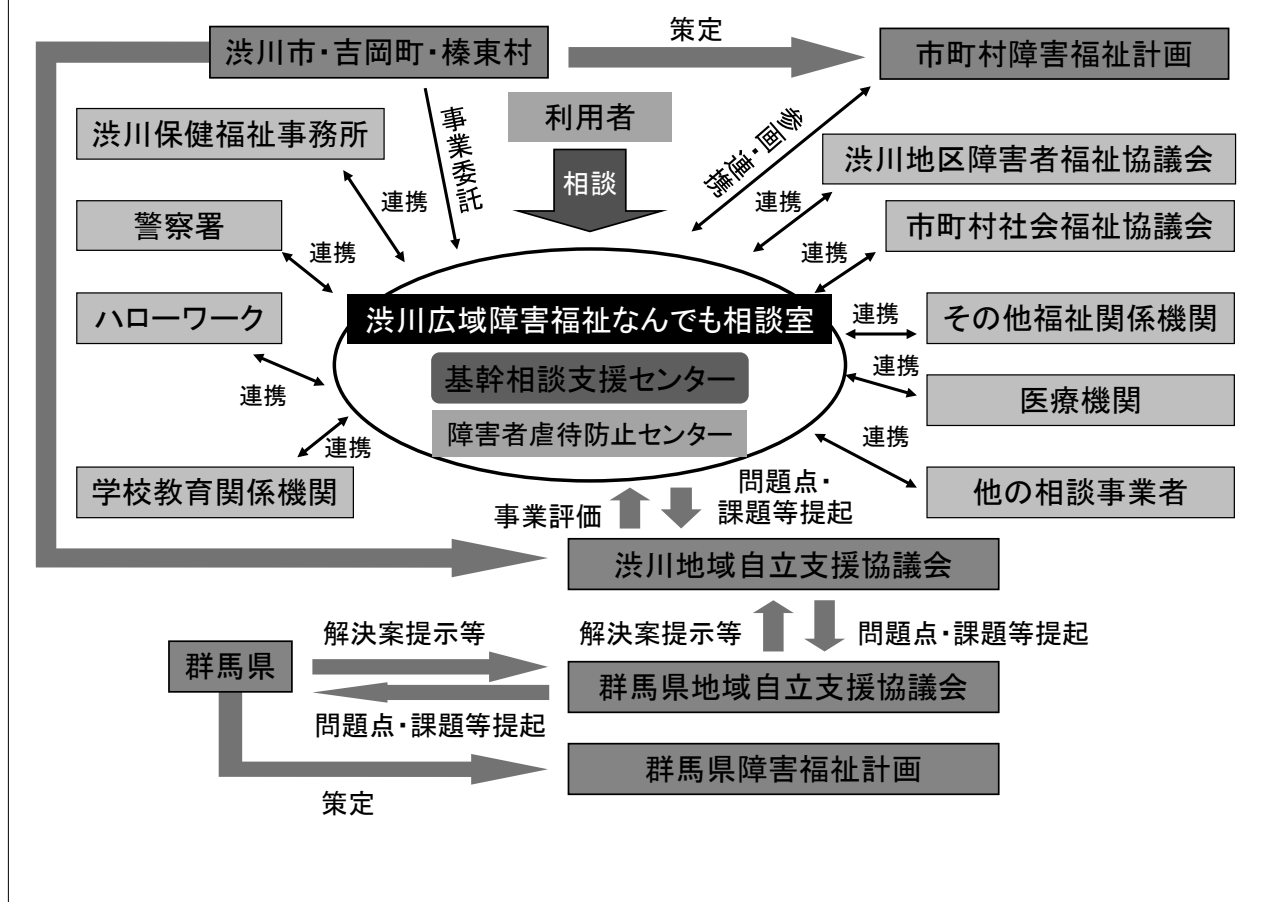
ので、現NPO法人の前身となる組織だ。この組織の誕生によって、これまでは「種別単位の個人商店にしか過ぎなかった各法人・事業所が、『渋川圏域の福祉の商店街』構築に向けての第一歩」（恵の園・山田常務）となったのである。連絡協議会は、翌年NPO法人格を取得し、前述のように渋川圏域の1市1町1村から「相談支援事業」を受託することになった。その後の市町村合併に伴う行政区分再編で、新たな近隣地区の事業所との連携もスタート。渋川圏域1市1町1村にある38のすべての事業所による現在のネットワークが誕生したというわけだ。

## 具体的な活動内容

### 渋川圏域における障害者の総合相談窓口が実現

相談支援事業を展開する「渋川広域障害者なんでも相談室」の拠点は、渋川市役所本庁舎の西庁舎内とした（その後、福祉庁舎「ほっとプラザ」内に移転）。常駐する相談員は、現在7名。すべて、協議会に加盟する法人（誠光会・恵の園・三愛荘・NPO法人ハンドインハンド）からの出向である。スタート当初は常駐2名＋交代要員数名という体制であったが、次第に相談件数も増加し（平成20年9月には、初めて月200件を超えた）、常勤相談員のための構成に強化した。平成22年度からは土曜日も開所することとなり、相談員6名体制にした結果、相談件数は5,000件を超えている。（平成23年度は、6,009件）障害者虐待防止センターを受託することにより、虐待相談においては365日の受付対応が実現した。

## 渋川広域障害福祉相談事業イメージ図



複数の事業所がネットワークで対応しながらも、相談窓口が1つにまとまっているため、各事業所が蓄積した知識・技術・情報を集約し、それを効率的に地域に還元することができる。相談室に聞けば、圏域内の事業所の情報ならほとんどのことがすぐ分かるのである。これまで個別の事業所だけでは対応することが難しかった事例でも、それぞれの専門家と連携することで問題をスムーズに解決できるようになっている。構成事業所の中から適切なサービスを選択、あるいは組み合わせることができるため、利用者の選択肢も大幅に広がった。

ネットワーク化により、事業所側の意識も

変化してきている。以前はどの法人も、自分のことを中心に考えていた面があった。しかし自法人だけで地域の障害者福祉の全てを担うことができないのだから、連携することで地元のニーズに応えようという意識が高まったというのだ。協議会設立による最大の成果だろう。

## 課題と展望

今後の課題は、運営資金の問題である。現在の相談室の運営費は、相談支援事業をはじめとする各種受託事業（福祉庁舎の管理、障

害程度区分認定調査、福祉庁舎の清掃業務、障害者団体の事務局、障害者虐待防止センター業務)などから捻出されている。相談員の人件費は、人員を派遣する法人に決められた額(1日単位)が支払われるシステムだ。現在のところ「各法人とも、ある程度の金額を持ち出している。」(飯塚秀利・渋川広域障害福祉なんでも相談室長)とのことだが、相談支援事業費の増額は今後も期待できそうにない。

新人を配置すれば人件費そのものは削減できるかもしれない。しかし経験の浅い相談員では、相談室そのものの信用性をなくしてしまうだろう。負担が大きくても、各法人からは専門家として業務を全うできる人材を派遣するようにしている。飯塚室長によれば、たとえ金銭面での負担をしても法人としては相談員を派遣するメリットがあるという考え方で取り組んでいるという。

「相談員となった職員は、各事業所にいた時とは比較にならないほど多くの障害者と接し、さまざまなケースに対応することになります。その対応を巡って関係機関と連携するという経験は、非常に貴重なのです。地域にどのようなニーズや社会資源があるのかということ、理解するようになりますからね。」

こうした経験や技術を後に法人に持ち帰ることで、各法人にも新たなノウハウが蓄積されていくことでしょう」

事実、協議会の役員を務めている眞下施設長(誠光会)や山田常務(恵の園)は、「そもそも地域に役立てようという思いから始めたこと。法人負担は最初から分かっていたこと」とも語っている。相談室への職員派遣を担っている法人以外の事業所の協議会の運営に関する負担は、現在は一法人あたり年会費1,000円。圏域の全事業所が無理なく参加できるようにとの配慮から始まったシステムだが、事業を安定的に継続していくためには運営資金の問題は避けて通れない。今後より一層ネットワークを活用して地域ニーズに応えていくためにも、中心となる事業所以外のさらなる活動への係わりが期待される。

## 災害時の相互応援協定

協議会では、平成24年から渋川市と「大規模災害時における相互応援に関する協定」「災害時における福祉避難所の開設に係る施設利用に関する協定書」を正式に結んだ。これは、地震や火災などの大規模な災害が発生した時に、加盟事業所同士が救援のために人員や物資を供給しあったり、地域の福祉避難



障害福祉なんでも相談室のスタッフ。中央が飯塚室長。



眞下宗司施設長

所（見守りや介護が必要な在宅障害者）を開設するという協定である。

東日本大震災以来、緊急時における施設間の協力体制や在宅障害者のための避難所確保は全国的な課題となっている。一般の避難所では生活しにくい車いすの（在宅）障害者たちも、バリアフリー設備が整った福祉施設・事業所になら、安心して避難することができるだろう。社会福祉施設が地域に存在する価値を示す意味でも重要な取り決めだ。21法人38の障害者福祉施設・事業所が一つの窓口にとまっているからこそ、行政としても安心して万一の事態に備え、協定を結ぶことができる。まさに、ネットワークの力であろう。

## 把握した問題を 施策に反映させる

今後も、協議会としては渋川圏域（1市1町1村）の障害福祉計画の策定や地域自立支援協議会等に積極的に参画していく予定だ。相談室の活動を通じて集約された地域の問題を行政にきちんと伝え、具体的な施策に反映させることが最終的な目標である。

### Point

#### 【事例の概要】

1市1町1村の圏域の計21の社会福祉法人・福祉施設、社会福祉協議会、医療法人、NPO法人が集まって、NPO法人を形成し、相談支援事業「障害者なんでも相談室」を中心に

事業を展開している。

#### 【活動のポイントや工夫】

◆さまざまな法人、事業所の多様な専門性、ノウハウが生かされている。それは具体的には、法人が職員を出し合い相談室を構成するかたちに表れている。

- ◆職員を集約し、地域の相談を集約することによって、相談の厚みと幅広さを実現している。
- ◆活動を通して、自法人だけでは、地域の障害福祉を全うできないという意識変革を実現している。

# 06

社会福祉法人 善隣会  
風の郷「厚生園」

## 地域で働き暮らす ことを支援する 救護施設の 取り組み

### 事業・活動の概要、経緯

#### “その人らしい人生”を 送れるようにと立ち上げた 地域交流活動拠点施設

生活保護法に基づいた救護施設『風の郷厚生園』は、昭和34年に定員60名で開設された。利用者は身体、知的、精神、重複と障害の種類も異なり、必要とされる支援もさまざまである。現在、100名がここで生活を送っている。

『風の郷厚生園』は、こうした施設利用者が、地域社会の一員として暮らし、社会参加をしながら、“その人らしい人生”を送れるようにとノーマライゼーションの理念の基に“地域福祉”の推進を目指してさまざまな取り組みを行っている。

最初にはじめたのは、平成13年にオープンした茶房「風の郷」だ。地域の人やボランティアの人たちに、利用者を地域の一員として見て、受け入れてもらえるようにと地域交流活動拠点施設として茶房を開いた。「施設は考えている以上に閉鎖的と思われることから、まずはここがどんなところで、どんな人たちが暮らしているのかを知ってもらうことが必要だった」と、江口一郎理事長は言う。知ってもらった上で、『風の郷厚生園』の居住者は地域社会の住民と変わらないことを理解してもらうことを考えた。

画期的なのは、施設のなかに自治会を立ち上げ、自治会に茶房の経営を委託したことだ。もちろん自治会長も利用者である。この取り組みは、関係者の中にも驚きと反響を呼んだ。

「ここに住んでいる人たちはサポートをすれば組織も運営できるし、喫茶店も経営でき



社会福祉法人 善隣会  
風の郷「厚生園」

住所 〒289-0345 千葉県香取市八本555-27

TEL 0478-82-5134

URL <http://www.freshbreeze.jp/>

事業概要 風の郷「厚生園」(救護施設)、地域交流活動拠点 茶房「風の郷」、伏姫の郷(特別養護老人ホーム、デイサービス、在宅介護支援センター、指定居宅支援事業)

る」。それを知って欲しかったという。

また、だれにでも茶房を利用してもらえるようにと、施設の門戸を開放した。最初は客のほとんどがボランティアだった。しかし雰囲気のあるログハウスに本格的なおいしい珈琲、丁寧な接客に徐々に地域の人々の利用も増えていった。通常時期の営業は9時半～17時。1か月約2000人の利用客があり、フォーシーズンに一回ずつナイトオープン(20時まで)も実施。春はぼんぼりをさげて夜桜を楽しむ、夏は夕涼み、秋はお月見、冬は職員たちがイルミネーションを取り付けてクリスマスを楽しんでもらうなど工夫をしている。

## 事業・活動の概要

### 地域生活への移行と地域の福祉を支えるボランティア団体ネットワークの力

誰もが安心して暮らせる地域をつくるために最も重要なのが、地域福祉のマンパワーだと風の郷では考えている。そのマンパワーを最大限に生かせるようにと取り組んだのが、風の郷に関わっている各ボランティア団体のネットワーク化だ。ボランティア登録は11グループ2団体。200名ほどがボランティアとして名を連ねている。「風の郷厚生園」の職員も全員ボランティア登録をしている。

「自分たちは職員だからボランティアをしないというのは対等でない」と、江口理事長は言う。例えば、後述する地域のひとり暮らし高齢者へのおせちの宅配は、風の郷の職員もボランティアとして参加する。「自分たちが率先してボランティアを行い、地域社会を

大切に考えて行動しなければ地域の人々は共感してくれない。同じ価値観を共有することが重要だ」。平成23年のボランティア活動参加者は延べ1,084名。平成24年度は既にその数を上回っている。

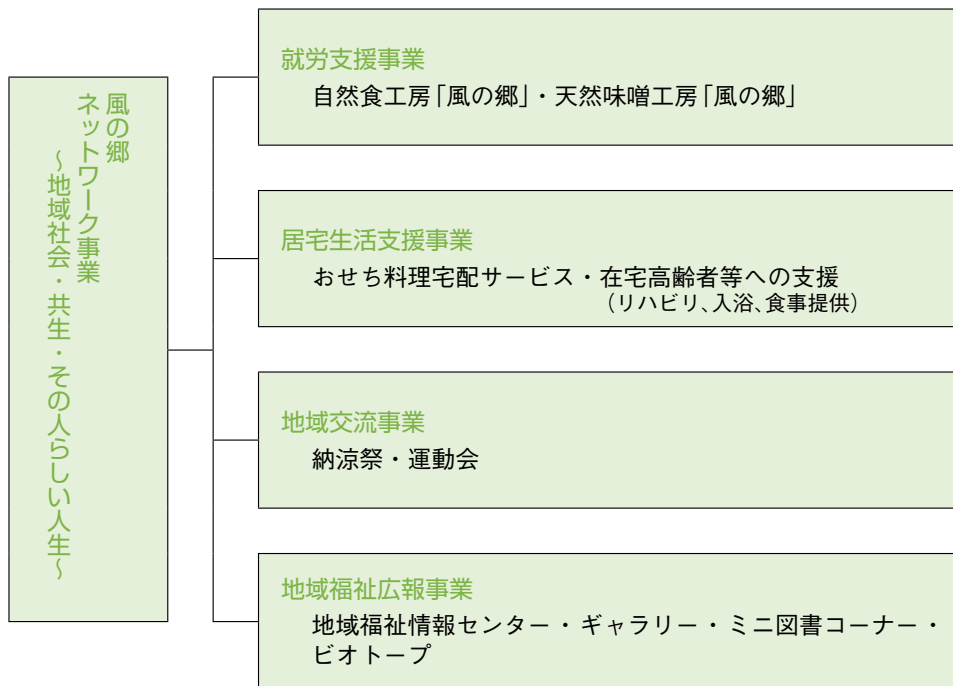
こうしたボランティアの力を生かし、さらにボランティアを主体とした活動に転換していくために、平成22年からは風の郷地域福祉後方支援ネットワーク事業(以下、「ネットワーク事業」)を立ち上げた。ネットワーク事業は運営委員会形式で実施されており、委員長は地域の住民(元民生委員児童委員協議会の会長)が、副委員長をボランティアグループの代表者が務めている。

ネットワーク事業の重点実施事業は「地域福祉広報事業」「地域交流事業」「就労支援事業」「居宅生活支援事業」の4つ。これらはすべて制度外の事業であり、法人の独自財源で行われている。つぎに具体的な事業内容を見てみよう。

**「就労支援事業」** 就労意欲のある『風の郷厚生園』居住者を含む地域の障害がある人に対して、就労の機会と場を提供している。ジョブトレーニングの場所となるのは、街のなかにある本格的なレストラン、自然食工房「風の郷」と天然味噌工房「風の郷」。現在、自然食工房「風の郷」にはフロアと厨房に男性6名、女性4名、計10名が就労(内、2人は在宅障害者)。天然味噌工房「風の郷」には、女性3名(内1名が在宅)が就労している。ジョブトレーニングのインストラクターは『風の郷厚生園』のケースワーカー等関係職員とネットワークのボランティアが連携して行っている。賃金は時給350円から500円までと設定され、働く力によって異なる。収入申告も行っている。13名中10名は精神障害



## 風の郷地域福祉後方支援ネットワーク事業



者であり、平均年齢は49.5歳となっている。ネットワーク事業に位置付けることで、施設職員だけではなく、地域のボランティアが就労支援に関わっていることが大きな特徴だ。

なお『風の郷厚生園』では、利用者全員に対して、初級、中級と大きく2段階にわけてジョブトレーニングを行い、社会的自立を目指しているが、ネットワーク事業における自然食工房「風の郷」と天然味噌工房「風の郷」での就労は「中級」のジョブトレーニングとして位置付けられている。

これに対する「初級」のトレーニングは施設に併設されている茶房「風の郷」とドリームファーム「風の郷」（農場）及びランドリー「友情」で行われる。茶房で1回テーブルを拭いた、ファームで草を1本とった、それだけでも参加をすれば一律時給200円を支払う。働いてお金を得ることの喜びを感じ、働く気持ちを大切にるところからスタート

する。中級へはケースワーカーがジョブトレーニングの評価基準を基に採点し、80点以上とれると移行する仕組みとなっている。仮に80点に届かない場合でも、評価項目があるため、その人に不足しているところ、強化すべき点が明確になる。

働きたくなる仕事。誇りをもって働ける職場。これを大切に考え地域や自然との共生の



地域交流活動拠点施設「茶房 風の郷」。初級ジョブトレーニング場でもある

なかで就労希望者の潜在能力（エンパワメント）を基本とした個別支援プログラムに基づく支援が実施されている。

**「居宅生活支援事業」** 在宅生活で支援を必要としている高齢者・障害者等の方々を対象に、既存の設備やリフトカーを活用して、入浴やリハビリテーションの支援を行う。送迎のドライバーや付き添いなどのマンパワーは、ボランティアが協力する。

また、地域のひとり暮らし高齢者（75歳以上）30世帯に、「おせち料理宅配サービス」を実施。この活動は民生委員・児童委員とボランティアの協働なくしては行えない。民生委員・児童委員からひとり暮らし高齢者の情報を提供してもらい、対象となる30世帯を検討する。対象者が決まると『風の郷 厚生園』のケースワーカーが一軒一軒まわり、一人ひとりの暮らしぶりや食生活についてアセスメントを行う。おせち料理の材料などの費用は法人が負担し、配達は12月31日14時から地区民生委員・児童委員、地元ボランティア、風の郷ボランティア（職員）が戸別訪問する。新年を迎える喜びを分かち合い、地域社会との共生を目指して居宅生活を支援する。今年で3年目になるサービスだが大変好評だ。

**「地域交流事業」** 地域のネットワーク事業

として「風の郷納涼祭」「風の郷運動会」を地域交流専門部会を中心に企画し、地域住民、風の郷ネットワーク組織のボランティア、各種団体が一体となって開催する。次代を担う子どもたちの主体的な参加を促し、地域社会との連帯意識を高めながら地域福祉を推進する。『風の郷 厚生園』居住者の自治会代表と、職員ボランティアも実行委員に加わっている。

**「地域福祉広報事業」** 次代の担い手である小中学生や高校生をはじめ地域住民に、併設されている地域福祉情報センターを開放。最新の地域福祉情報、地域福祉推進に向けた各種情報を提供している。館内にはギャラリーやミニ図書コーナー、学習コーナーがあり、ギャラリーは地元の小中学生、高校生、『風の郷 厚生園』居住者の作品を始め竹久夢二等の絵画を計画的に展示している。年間展示数は230点。ミニ図書コーナーの活用は延べ33名、本の貸出数は656冊。学習コーナーの活用は延べ34名となっている。また、自然との共生としてボランティアを中心に子どもや居住者が共同でビオトープを作った。17日間の活動に延べ90名が参加している。

## 課題と展望

### 就労の場を いかに増やしていくか

先に述べたように、現在、自然食工房「風の郷」と天然味噌工房「風の郷」が中級ジョブトレーニングの場となっており、スキルが一定のレベルに達した時点で本人の意志を確認したうえで継続就労に向けてハローワークへの登録や障害者自立支援法に基づく就労支援事業へ繋げて行きたいと考えている。しかし、



自然食工房「風の郷」。味も接客も本格的なレストラン。地域のかたからの評判も高い

疲弊する地域経済の中で就労の場を確保することは極めて難しい。このような状況の中で、『風の郷厚生園』での雇用も含めて、地域生活への移行に向けた就労の場を確保するため、地域の企業等へ協力を求めていく必要があると考えている。

## 支え合いという先人たちの文化を次世代へとつなぐ

最終的に目指すのは地域社会での共生。全ての障害者に対して、それぞれの求めている人生を支援することである。「そのために必要なのは人的資源だ。ボランティアの数は決して少なくない。しかしボランティアの高齢化が進行しており支援活動が継続できなくなることは容易に想像できる。だからこそ、今、次代を担う子どもたちへどう繋いでいくか？」それが大きな課題となっている。

先人達が築いた文化である、地域社会の中で共に支え合い共生する連帯意識の再構築が必要であり、「自分たちの役割は、居住者とボランティアとの橋渡し。いかに交流と支援ができるかを、コミュニティソーシャルワークの原点として考えている」と、ケースワーカーは言う。江口理事長は、施設の仕事と同じくらいのレベルで地域へ出るよう職員を促

す。地域のどこに支援を必要としている人がいるのかを知り、支援を必要としている人の相談に応じ、ニーズに合った福祉サービスを提供する。そうした関係機関をつないでいけるコミュニティソーシャルワーカーの育成にも力を注いでいる。

高齢者も障害者も子どもも、すべての人が住み慣れた地域社会で、自分らしい人生を送れる社会。地域の住民、行政や社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人、ボランティア団体……、それぞれが協働し、支えあうノーマライゼーションの理念に基づく地域福祉をめざしている。



ひとり暮らし高齢者30世帯に12月31日に配達する二段重のおいしそうなおせち料理

## Point

### 【事例の概要】

施設の諸活動に参加している地域のボランティアの力をより主体的に生かすことができる仕組みに転換し、制度外の事業（就労支援事業、居宅生活支援事業、地域交流事業、地域福祉広報事業）を展開している。

### 【活動のポイントや工夫】

- ◆法人の理念として地域福祉の推進

を掲げ、施設利用者と住民が共に生きる地域社会に向けて高齢者、障害者、子ども等幅広く地域への貢献を積極的に行っている。

- ◆ボランティアの活動をネットワークすることからスタートし、順を追って、主体的な活動に転換することを支援している。そして、「価値観を共有化」することにより、法人との協働事業につなぐなど、一方通行の依頼にしない取り組みとし

ている。

- ◆ボランティアの力を法人のすすめる制度外事業に結びつけ、単なる手伝いに終わらせない流れをつくった。地域との連携を実質化し、厚みのある事業にしている。
- ◆就労支援に地域の人びと（ボランティア）が関わっていることも重要で、これが、地域の中の就労の場確保につながっていくことが期待される。

# 07

## 社会福祉法人 中心会

# 福祉施設の機能を 活かした地域の 高齢者、子どもたち への支援活動

## 事業・活動の概要、経緯

### 事業の概要

中心会は、前身となる児童養護施設「中心学園」の創設から数えると、すでに65年の歴史を持つ社会福祉法人である。戦争孤児の保護を行っていた活動からスタートして、昭和43年から老人福祉の分野にも進出。現在では5カ所の老人福祉施設、1カ所の児童施設の他、多様な福祉サービスを展開し、職員数300名を超える組織に成長している。

そんな中心会が地域貢献のために展開しているのが、「高齢者を対象とした集いの場」「お年寄りの食事サポート教室」「親子サロン」「『介護の仕事』教室」「施設のスペース無料解放」「えびな南サロン」といった活動だ。福祉施設の設備・備品や職員の専門スキルを、地域住民のために活かすべく実施され、高齢者・児童・母親・地域住民と、幅広い人々に対してアプローチしているのが特徴である。

## 具体的な活動内容

### 地域の高齢者に対する 支援活動

中心会では、要支援及び要介護状態になる恐れのある特定高齢者に対する介護予防事業を実施してきたが、問題はプログラム終了後のことだった。元気になった人たちも、家に引きこもっていると再び元の状態に戻ってしまう。せっかく知り合って仲良くなった高齢者たちが、引き続き交流を持てるようなサポートができないものか。そう考えた中心会



### 社会福祉法人 中心会

**住所** 〒243-0427 神奈川県海老名市杉久保南3-31-6  
えびな南高齢者施設内

**TEL** 046-237-2052

**URL** <http://www.chusinkai.net/>

**事業概要** 特別養護老人ホーム、訪問介護、ショートステイ、通所介護、養護老人ホーム、養護短期入所、訪問入浴、居宅介護支援、地域包括センター、児童養護施設

では、「えびな北高齢者施設」内の地域包括支援センターにおいて、介護予防プログラムを修了した高齢者を対象とした「和（なごみ）倶楽部」「縁（ゆかり）倶楽部」を立ち上げた。

各倶楽部とも、開催されるのは月2回から4回程度。習字や手芸などの余暇活動を行っている。講師や運営スタッフはすべてボランティアである。プログラムによっては施設の入所者も参加し、施設入所者と地域の高齢者を結ぶ架け橋にもなりつつある。各倶楽部とも最近では施設スタッフのサポートがなくても自主的な運営ができるようになってきた。今後は施設内の開催にこだわらず、それぞれが住む地域内で小さな倶楽部がたくさん生まれていくことが期待されている。

また、高齢者の健康を守るという観点からも、日常の食事管理は非常に大切である。そのため、地域の高齢者に向けて中心会が平成23年から取り組んでいるのが、「お年寄りの食事サポート教室」だ。施設で看護師が毎日実践している「食前のお口のマッサージや体操」についての紹介と実演、介護職員による「食事介護方法」の実演、施設で提供している食事「ソフト食」の紹介や試食など、職員の専門的知識やスキルを積極的に公開している。調理法については厨房の調理師が講師を

勤め、高齢者向けの実践的な健康料理教室となっている。参加者からは口々に「とてもわかりやすかった」と評判であり、今後の継続的な開催が期待されているという。

## 「親子サロン・里親サロン」等で、子どもたちへの支援も実施

中心会の事業がもともと児童養護施設からスタートしたこともあり、地域の母親たちを対象とする「子育て講座」などの地域貢献活動は、比較的早い時期から実施されてきた。その集約ともいえる活動が、平成18年から児童養護施設「中心子どもの家」が始めた「親子サロン」「里親サロン」だ。児童養護施設の入所児童の7割近くが保護者からの虐待を受けてきたという現状の中で、より早い段階で児童虐待を防止するためにも中心会が培ってきたノウハウを地域に還元しようという試みである。

具体的には月2回、地域の子育て中の親子の交流の場、憩いの場として、施設内のコミュニティホールを開放し、各種イベントを行っている。近隣保育園の先生の指導によるリズム遊びや、市内の読み聞かせサークルによる人形劇、英語遊び、布おもちゃ制作活動といった内容だ。猛暑の夏には、屋上のプールを開



中心子どもの家による出張子育てサロン

放して、子どもたちに喜んでもらったこともある。サロン活動には、毎回コンスタントに8組～15組の参加者があるという。今後はさらに、ベテラン保育士による子育て相談や、公民館に出向いての「よろず子育て相談」等の企画を実施する予定である。

また市内唯一の里親会支援機関として、里親のための支援活動にも積極的に関わっている。里親相互の連絡窓口、活動の拠点や研修の企画、里親の啓発・啓蒙活動などの取り組みだ。平成24年度には新たに、里親サロン「あじさいカフェ」をオープンした。里親同士が楽しく語り合いながら、情報交換の場として活用してもらうことを目的としている。

サロン後も施設内の和室で昼食を食べるなど、のんびりできる雰囲気づくりが参加者からは好評である。サロンがない日でも雨の日に子どものための室内遊び場を提供するなど、普段から施設に遊びに来やすい仕組みを用意している。母親同士の口コミで、「駐車場も完備されているし、気軽に参加できて、楽しく過ごせる素敵な空間」と噂になり、知名度も上がってきているようだ。

サロンとは別に、地域の小学生たちに高齢者施設の存在を知ってもらい、介護の仕事についての理解を深めるための活動もある。「え

びな北高齢者施設」が平成23年から取り組む、「介護の仕事教室」だ。総合学習の時間を使った子どもたちの施設見学や、職員による「介護の仕事」「車いす体験」「お年寄りの食事」といった授業を行っていく。高齢者と同居する世帯が少なくなっているため、子どもたちの高齢者に対する理解力はどんどん低下している。今後、こうした活動はますます重要になっていくことだろう。

### 地域住民のために 施設スペースを無料開放する 取り組み

「えびな南高齢者施設」の中にある地域交流室は、広さ145㎡のフローリング会場である。これまで主に、中心会のボランティアが演奏などの活動を披露するための会場として使用されてきた。ある時、近隣自治会から「行事を実施したいのだが場所がない。施設を貸してくれないか」という切実な訴えが寄せられたことがきっかけで、このスペースを地域住民たちに無料開放する取り組みが平成23年から始まった。この情報は自治会を通じて広まり、また、施設の広報誌でも積極的にPRしていることもあり、今では多くの趣味サークルやスポーツサークルに知られるよ



里親サロンでは、手作りをしながら交流

うになっている。

現在、登録している団体は18団体である。太極拳、ダンスレッスン、親子サークル、よさこい踊り、等々。登録人数は、約200名であり、年齢も子どもたちから高齢者まで、実に幅広い構成だ。利用に当たっては最初に団体登録をしてもらい、利用の1ヶ月前から申込みを受け付ける。1回の予約は連続3時間まで。朝の9時から夜の9時までが、利用可能時間となっている。

無料で借りられるのに加えて、公的施設に比べて利用時間が長い、床のクッションがいい、職員の対応が親切、等々が人気の秘密だ。最初のうちは、「趣味のサークルで使ってもいいのだろうか?」と疑問を抱きながら利用を始めたダンスクラブのメンバーなどは、「いつも職員が笑顔で挨拶してくれるので、気持ちよく借りられます。私自身、いつかこの施設にお世話になることがあるかも…」などという感想を寄せている。

地域交流室だけでなく、施設1階のロビー全体を「えびな南サロン」として開放する活動もある。中心会が法人設立60周年を機に策定した「10年ビジョン」には、「地域を支え・支えられる関係性を築く」と示されている。このビジョンに則り、施設の入り口そのもの

を恒常的に開放する必要があると考えたのである。

もちろん突然施設のロビーを無料開放するといっても、それだけで人が簡単に集まるわけがない。そのため、「編み物教室」「折り紙教室」「石のアート教室」といったイベントを開き、参加者を募るといった形で広報していった。その結果、1回のイベントに20名程度の人たちが参加するようになっている。最近では、定期的に開かれる「〇〇教室」を楽しむにしている人も増えてきた。今後は住民たちが自主的に次々とイベントを開催するようになってもらいたいと考えている。そのためには、相談窓口としての常駐スタッフ(ボランティア)の設置が課題である。

## 課題と展望

### 地域のために存在する 法人を目指して

「大きな皿もその中心を支えれば、指一本で宙に安定させることができる。人間の社会もそれと同じように、たとえ小さな力でも、中心が分かれば平和と安定をもたらすことが



「お年寄りの食事サポート教室」では、施設職員が専門性を生かしたプログラムを提供

できる」(「中心会」創設者：常岡一郎)

これが、中心会という法人名の由来であるという。ここでいう「中心」とは、決して「政治の中心」「経済の中心」などの「権力の中心」ではなく、「支えを必要としている人々」という意味である。この言葉の中にこそ、まさに法人活動の原点がある。地域のあらゆる人々をターゲットとした貢献活動を積極的に実施してきたのは、そのためだ。

もちろん課題は多く残されている。それぞれの動きがあくまで既存施設・事業所の付帯的な取り組みであり、「専任部門・職員を置くには至っていない」「既存事業の延長ではとらえられないニーズがみえていない」「一

法人の取り組みにとどまり、地域の他の社会福祉法人や諸団体との連携(市町村社協)が希薄」等々である。

しかしそれらを課題と感ずるのも、自分たちが活動する地域社会に根を張り、地域社会を育てるとともに、協働の精神を重んじる法人だからこそ。「『あなたがいてくれて良かった』と思える街づくり(法人の合い言葉)」を実現するために、中心会では地域のあらゆる人々をターゲットにしたさまざまな貢献活動が行われている。

## Point

### 【事例の概要】

老人福祉施設・児童養護施設など多様な支援・サービスを展開する中で、地域の高齢者・子育て中の保護者・里親など地域住民のニーズをとらえ、職員の専門性、施設の設備を生かした活動を行っている。近隣の保育所との連携やボランティアによる自主活動の支援など多様な取組みで、「お年寄りの食事サポート教室」「親子サロン」など予防的な活動を積極的に展開している。

### 【活動のポイントや工夫】

- ◆ 介護予防事業などの既存の事業・プログラムの実施を通して、新たなニーズを的確にとらえ支援を展開している。
- ◆ 「倶楽部」の活動は、立ち上げ当初は、施設スタッフが中心となっているが、ボランティアによる運営が主体となるようサポートし、より地域に密着した活動が生まれる仕組みとしている。
- ◆ 食事は、高齢者の健康保持のために重要な役割を果たし、特養においても支援の大きな柱として様々

な専門職が関わって進められている。入所者に対する支援の視点を地域にも向け、「お年寄りの食事サポート教室」では、施設の各専門職の知識・技術を地域に提供している。

- ◆ 児童養護施設を運営する同法人の専門性が期待され、また、他法人が支援を担うことが難しい領域である里親支援について、積極的な活動を展開している。
- ◆ 近隣の保育所、小学校との連携により幅広い活動を実践している。



# 08

社会福祉法人 二葉保育園  
地域子育て支援センター二葉

## 地域のボランティア と共に行う家庭訪問型 子育て支援

### 事業・活動の概要、経緯

#### 地域の子どもと母親を支える 「ホームスタート」

明治33年に設立以来、つねに時代のニーズに即した支援を続けてきた社会福祉法人『二葉保育園』。同法人は保育園だけでなく、乳児院や児童養護施設などの運営を行い、要保護の子どもを支援する取り組みを行ってきた。

時が流れ、豊かな時代といわれるようになって久しい。しかし、子育てに不安を感じ、孤立して疲弊する母親は増加し、児童虐待の相談件数も増え続けている。

今、本当に必要な支援とはなにか？ 社会が求める支援とはなにか。模索しつづけた。そうしたなかで見てきたのが、地域の子育て支援だった。

同法人は新宿区から子育て支援事業として『地域子育て支援センター』の運営を受託。平成15年4月、新しく建て替えた『二葉乳児院』に『地域子育て支援センター二葉』を併設して事業をスタートした。

『地域子育て支援センター二葉』では、親と子のひろば「ふたばひろば」をメインに、「子ども・子育てに関する相談」「育児支援情報提供」「お母さんの仲間づくり支援」「一時保育」「ショートステイ」「ホームスタート」という7つの事業を行っている。以下、各事業内容である。

◆ふたばひろば／日・月・火・水・木曜日の10時から16時まで開催（火曜は午前中に親子プログラムを行うため一部閉鎖）。利用登録者数は2,286名。来館者数は1日20～35組。ボランティアによるおとあそび、読み聞かせ、職員主催のサロンなどプログラムも充実している。



社会福祉法人 二葉保育園  
地域子育て支援センター二葉

住所 〒160-0012 東京都新宿区南元町4番地

TEL 03-5363-2170

URL [http://www.futaba-yuka.or.jp/int\\_nyu/int\\_huh/index.html](http://www.futaba-yuka.or.jp/int_nyu/int_huh/index.html)

事業概要 乳児院、児童養護施設、保育園、地域子育て支援センター

ユニークなのは、2歳児を対象にした集団保育体験「ふたばっこくらぶ」の実践だ。週1回、2時間半の預かり保育を有料(5回セットで8,600円)で行う。現在3コースあり、各コース6名の登録制。「幼稚園の前に集団で過ごす体験をさせてみたい」「子どもと離れる練習をしてみたい」という母親たちの声から生まれた活動で、子どもたちは小集団のなかで自由にあそびながら、季節の工作やお弁当を食べるなどの生活を経験する。

◆**子ども・子育てに関する相談**／同法人、乳児院の心理職スタッフによる子育て相談、保育園嘱託医による健康発達相談を定期的に実施。予約による相談も行っているが、ひろばで遊び“ながら”の相談が人気がある。必要に応じて定期的な相談やプレーセラピーなども行う。

◆**育児支援情報提供**／掲示物や広報物、インターネット上の情報提供としてブログなどを使い、子育てに関する情報提供を行う。

◆**お母さんの仲間づくり支援**／ひろばでの友だちづくりや、母親たちが作ったサークル活動の支援(場所の提供、掲示物の貼り出しなど)を行う。

◆**一時保育**／リフレッシュを目的とした利用も可。理由は一切問わず、午前9時～午後4

時の間、1時間～4時間まで有料で預かる(日～金曜日実施)

◆**ショートステイ**／最長七泊八日。対象は0歳から小学6年生まで。定員8枠(新宿区4枠、墨田区・千代田区・中央区・文京区各1枠)。母親の出産等の入院、介護、急な出張、さらに育児疲れなどで母親が疲弊している場合など、レスパイトとして預かる一時保護的な役割も担っている。

◆**ホームスタート**／家庭訪問型の子育て支援事業。

こうした7事業のなかでとくに注目したいのが「ホームスタート」事業である。

## 具体的な活動内容

### 本当に必要なところへ 支援は届いているのか? 職員の疑問から生まれた事業

「ホームスタート」とは、未就学児のいる家庭に一定の研修を受けたホームビジターと呼ばれるボランティアが訪問し、保護者をサポートするイギリス発祥の「家庭訪問型子育て支援」である。『地域子育て支援センター二葉』では、平成23年から新宿区協働事業として実施している。

事業のきっかけとなったのは、職員たちの間に生まれたひとつの疑問だった。「街を歩いているとベビーカーを押している親子をたくさん見かけるが、ほとんど見たことのない顔。こんなに狭い地域の中に、これだけ知らない親子がいる。この人たちはどうしているのだろうか?本当に支援の必要な人たちに支援が届いていないのではないだろうか」。地域活動ワーカーの大矢裕子氏は、「近年、入所型



『地域子育て支援センター二葉』のスタッフのみなさん。母親のニーズをすくい上げるには、当事者である母親たちの声に耳を傾けることがなにより有効。

や拠点型の子育て支援サービスは比較的増えた。しかし問題はそうした場所に来られない親子」と指摘する。

そんな折、かつてより法人とのつながりのあった大学教員を介して『NPO法人ホームスタートジャパン』から、「ホームスタート」を紹介された。ところがこの活動は、“地域の子育て経験のある人をホームビジターとして育成し、ボランティアで自宅を訪問する”というもので、実現することは難しいと判断した。「無償のボランティアで行うことも、担い手を募ることも難しい。乳児院でも子どものショートステイを地域の方をお願いしていますが、有償でもなかなか引受けて下さる方がいないのが現実です」。まして無料で他人の家へ行ってくれる人なんていない。なにより他人が家庭のなかへ入るといふスタイルは日本人の気質として抵抗がある、という意見が職員大半の意見だった。

いったんは諦めかけたが、行政と協力することができれば可能かもしれない……と区の担当者へ相談をした。そこで、新宿区協働事業提案制度への応募を勧められ、翌年平成22年に応募したところ採択された。

平成23年開設へ向けて最初に取り組んだのは、オーガナイザーと呼ばれる専門のコーディネーターの資格を取得することだった。これは大矢裕子氏がオーガナイザー養成講座へ参加した。講座では、子育て支援に関する知識から始まり、運営する組織に関すること、ホームビジターの集めかたや行政とのつきあいかた、資金の作りかたなどを学んだ。

## 家庭訪問型の子育て支援 キーワードは傾聴と協働

ホームビジターは区の広報などで募集した。子育て経験のある人であれば特別な資格は必

要ない。4月に行った説明会には43人の参加があり、うち15人から活動への申し込みがあった。ホームビジターとしての活動は、その後8日間×5時間の養成講座をすべて修了した人のみ始めることができる。養成講座では「家庭訪問型子育てボランティアの役割と意義」「子どもの理解」「問題や悩みのある家庭への理解」「家庭で活動するうえでのポイント」など、ホームビジターとしての心構えから、実践を踏まえたロールプレイングやグループでのディスカッションなどを行う。なかでもとりわけ重要視しているのが「傾聴」と「協働」だ。

第一期は13人が修了し、ホームビジターとなった。翌年にはさらに9名が誕生。現在21名が活躍している。

ホームビジターの仕事はおもに母親の話を聴くこと。また、外出・家事・子どもとのあそびなどを母親といっしょに行うことだ。「お母さんたちはたくさんものを抱えています。それを私たちはじっくり聞いてあげるだけ。でも話したあとのお母さんの表情は本当にいいんです」。ホームビジターの志賀麗子氏は、自分の思いつきや考えはなるべくいわず、「うんうん、そうだったんだね」と、母親に寄り添うことの大切さを活動を通して感じているという。

ホームビジターは訪問を終えるとすぐに



利用者の自宅に訪問するホームビジター。傾聴すること、協働することを常に心がけている。

オーガナイザーへ電話連絡を入れ、「ホームビジター訪問報告シート」をつける。このシートは、オーガナイザーがホームビジターの家族支援（活動）の内容を把握するためのものだ。訪問日時、家族と過ごした時間、家族の印象、帰るときの様子、活動内容（傾聴・子どもとあそぶ・子育てひろばに参加・通院・買い物・家事・その他）の項目にチェックを入れる。また、滞在時間が30分以上長短した場合などは、記述式でその理由を書く。気づいたこと・気になることなどを記入する欄もある。ただし、重要な事柄や深刻な問題があった場合、さらに緊急を要する場合はただちにオーガナイザーへ電話で報告をすることになっている。

## ホームビジターの育成が 事業継続の鍵

ホームビジターの約半数はボランティア未経験者だ。そうした女性たちが一步を踏み出せたのは、子どもを預かるのではなく母親がいる場での活動であることと、自分の子育て経験を活かした活動ができる、という点だという。講座を受け、十分派遣できると確信してオーガナイザーは送り出すが、最初はひとりで活動を行うことに不安を感じる人もいる。そうした場合、無理強いはいしない。しばら



8日間、1回5時間の講習を受けてホームビジターとなる。活動を始めてからも月に一度のビジター会議（研修）でスキルアップを目指している。

く地域子育て支援センターで“ひろばボランティア”として経験を重ね、その後、ホームビジターとしての活動に移る。

ホームビジターを育て、広げていくことはこの事業を続けていくためには欠かせない。そのため、月に一度ビジター会議も行っている。

ビジター会議では、互いに今抱えている問題や活動にあたっての悩みを話し合う。例えば、「お菓子を出されたけど食べていいのか迷った」「2時間を過ぎててもまだ話したそうで帰りにくかった」。そうした具体的な事例についてオーガナイザーを中心に話し合う。「マニュアルはあっても、その通りには行かないことのほうが多い。そういったことを実践に即して考えていきます」と、大矢氏は言う。また、ビジター会議をスキルアップ研修の場としても活用し、講師を招いた研修もたびたび行っている。

ホームビジターの訪問件数は、初年度は20件。2年目の平成24年は4月から10月までで15件になっている。利用理由は、「子育ての不安」「越してきて地域のことがわからない」「下の子が生まれて上の子とあそぶ時間がない」「孤独」などさまざま。ある利用者の母親は、「子どもを預ける先はたくさんある。でもわが子とのあそびかたを教えてくださいところはほとんどない」と、「ホームスタート」を利用した理由について答えている。

このように、子どもとのコミュニケーション、人との関わりの支援を求めているという点が利用者の大きな特徴である。

「ホームスタート」はフレンドシップを活かしたサポートではあるが、利用者との一線はきちんと引く。母親に寄り添いはいしても、依存になってはいけない。連絡先も交換せず、連絡はすべて地域子育て支援センターを通して行う。これはトラブルを回避し、ホームビジターを守ることもつながっている。

## 課題と展望

### 待つ支援から、届ける支援 その先にある利用者を発掘する という課題

運営に関しては、トラスティーと呼ばれる5人の運営委員がアドバイザーとなる。『地域子育て支援センター二葉』では、心理学の専門家、助産師、新宿区社協市民活動担当、区役所職員、法人の施設長がそれを担っている。

ホームスタートで訪問する家庭は、さほど深刻なケースはない。しかし気になることや難しいケースがあればトラスティーである5人の専門職がアドバイザーとして関わり、場合によっては他機関へとつないでいく。

これは社会福祉法人が行う子育て支援の強みであり、社会福祉法人としての使命でもあると大矢氏は指摘する。「社会福祉法人は専門職の集まりです。だからこそ専門性をいかした活動を行い、さらに専門職同士をつないでいくことも重要な役割だと考えています」。

また逆に、他の専門機関や専門職からつながる場合もある。保健師から、産後うつ気

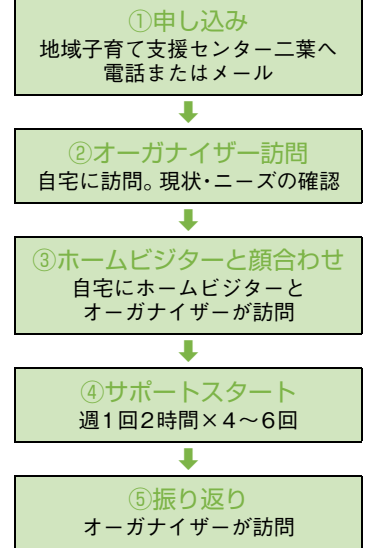
味の母親を紹介され、「ホームスタート」が関わった。母親に寄り添うなかで元気を取り戻すことができた。そんなケースもある。

「ホームスタート」の今後の課題は、利用者の発掘

だ。地域子育て支援センターへ来られない親子への支援として、“待つ支援から届ける支援を”と取り組みはじめたが、このサービスを使うためには、電話やメールなどでの利用者からの申し込みが必要になる。しかし、申し込みもできない人がいるというのが現実である。そうした人たちにどうアプローチしていくか？これが大きな課題となっている。

簡単な課題ではない。しかし課題への入り口は、“存在”を知ってもらうことだ。今、保健師に依頼し、新生児訪問を行う際に「ホームスタート」のしおり配布を実施している。本当に必要としている親子へ届く支援を——。それを目指して取り組んでいる。

#### 「ホームスタート」の流れ



### Point

#### 【事例の概要】

「本当に支援が必要な人たちに支援が届いていないのではないか」との気付きがあり、子育てひろばなどの拠点型の支援から、拠点に足を運ぶことのできない家庭への支援を行うため、家庭訪問型の子育て支援である「ホームスタート」に取り組んでいる。家庭訪問では、子育て支援センターふたばが実施する研修を修了した地域のボランティアが行い、傾聴等の支援を個別に行う。

#### 【活動のポイントや工夫】

- ◆福祉施設でのボランティア活動は、施設利用者の日中活動の指導や補助など、施設において、職員の補佐的な活動となることが多いが、子育て支援センターふたばが実施する研修を修了した地域のボランティアが個々の家庭支援を担う主体となっている。
- ◆研修を修了しても、施設職員がいない場所で、一人で行う訪問活動に不安を感じるボランティアもいるため、地域子育て支援センター内での活動などにより親子に関わる経験

を重ねるなど、ボランティアが安心して活動できる環境を整えている。

- ◆新宿区協働事業提案制度に応募し採択されており、ケースの共有など行政との連携ははかりやすい体制となっている。
- ◆区社協市民活動担当、区役所職員、助産師、心理学の先生、法人施設長の5名の専門職がアドバイザー（運営委員）として事業に関わることで、専門機関と連携をはかりながら、また、必要な専門機関の支援につなげられる体制を組んでいる。

# 09

社会福祉法人  
新宿区社会福祉事業団  
母子生活支援施設  
かしわヴィレッジ

## 母子生活支援施設 における子どもへの 学習支援

### 事業・活動の概要、経緯

#### 「厳しい現実を抱えた親子に伝えたい 「人間関係捨てたもんじゃない」

10世帯+緊急用2世帯を定員とした母子生活支援施設『新宿区立かしわヴィレッジ』（以下、かしわヴィレッジ）。緊急用をのぞく10世帯の稼働率は常に100%。入所にあたっては点数性による選考会議が行われ、必要度の高い困難ケースから優先的に受け入れている。入所期間は原則2年。この期間での自立をめざすが、特例的に3年ほど入所するケースもある。全国的に見た母子生活支援施設の入所理由は、夫等の暴力、経済的理由、入所前の家庭内環境の不適切、母親の心身の不安定、職業上の理由などがあるが、『かしわヴィレッジ』ではおよそ半数がDV（ドメスティック・バイオレンス）と虐待という非常に過酷な問題を抱えた人たちである。それだけに、親子ともに自立へ向けた支援は難しい。

一般的に自立への支援は、「就労支援」「日常生活支援」「社会的なつながり」の3つの柱がある。どれも欠くことのできない支援であり、かしわヴィレッジでは、いずれの課題にもていねいに取り組んできた。その上で、ここではまず“人とつながる”ことの心地よさ、喜びを体験し、人間不信、大人不信を払拭することを土台に自立支援を行っている。渋谷行成施設長は、「人とつながらない自立はただの孤独」と指摘する。しかしここにくる親子は、これまで人とつながることで傷つき、人とつながることで人間不信、大人不信になった人たちだ。人への信頼を回復させるのは簡単ではない。けれど、人によって傷ついた心は、人によって癒やされるしかない。



社会福祉法人 新宿区社会福祉事業団  
母子生活支援施設かしわヴィレッジ

住所

東京都新宿区

事業概要

母子生活支援施設

「人間関係捨てたもんじゃない」。これを伝えていくことが目標であり、自立に欠かすことのできない大きな一歩なのだという。

## 具体的な活動内容

### 無料学習塾がつなぐ人と希望居場所としての「かしわ塾」

自立へ向けての取り組みのなかで、子どもを対象にした支援がある。それが施設内無料学習塾だ。子どもたちに勉強を教えるという支援は開設当時（平成7年）より行っていたが、平成18年に「かしわ塾」と正式に命名した。

対象となるのは中学生以上の子ども（小学生は学童クラブで支援を行っている）。“すべての子どもに平等に高校進学という選択肢を与えたい”と立ち上げた。「家庭環境が安定していないと、学費がかかるからという理由で高校入学をあきらめている子どもたちがたくさんいました。でも本当は進学をしたいと思っているのです」と、これまで何人もの子どもたちを見てきた渋谷施設長は言う。「高校なんて行っても仕方がない」「行く意味なんてない」とつぶやいている子どもでも、「こんな支援があるから経済的には大丈夫だよ」「お金は何とかなるよ」と話し続けると、だんだん変わってくる。しかし最後は、自分の学力の低さに進学は無理ではないかと問うてくる。渋谷施設長は、そんな子どもたちに「かしわ塾」へ来ることを勧める。同じような境遇、同じような成績だった先輩たちが都立高校に合格しているということも、子どもたちに希望を与える。「しょうがねーな」と言いながら、翌週から通ってくるのだという。「つぶやいていても本当は中学を出てすぐに

社会へ出ることに不安を感じています。大学を卒業して社会へ出るときでも不安なのですから、あたりまえです」。

今、中卒の求人は激減している。なんとか就職をしても転職を繰り返す子どもたちを何人も見てきた。環境や、学力を理由にして進学をあきらめるのは簡単だ。しかし長い将来を考えれば、15歳の決断を早まてはいけない。中卒でもいいときれい事を言っている時代ではない。貧困の連鎖は絶たなければと渋谷氏は言う。

「かしわ塾」では平成19年から大学受験をめざす高校生も受け入れている。高校生も対象としたのは、高校中退を食い止めるためだ。「せっかく入学をしても、高校を中退してしまう子どもが多かった。なにか躓いたとき、ここに通っていけばサポートをすることができます。子どもたちには大人の見守る目が必要なのです」。もともと、子どもたちから「高校生になってもここへ通いたい！」という声が多くあがっていたことも、大きな要因になっているという。

### 「かしわ塾」の現況と実績と課題

「かしわ塾」は毎週土曜日の13時から18時までの5時間、施設内の集会室で開催され



大学生ボランティアがつけるスタッフノート。子どもたちと接して気がついたこと、気になったことなどを書き、それに対して職員が応えている。

る。土曜日に参加できないという子どもたちや補習の必要な子どもたちを対象に、特別授業を毎週水曜日、夕方3時間ほど実施している。「かしわ塾」のある日、学校の行事や部活の都合で子どもたちはぱらぱらとやってくる。決まった時間に一齐に授業を行うというスタイルではなく、あくまでも個別対応、個別指導の塾だ。また、夏休みや冬休み期間はほぼ毎日開催される

### 塾の現況

#### ◆実績／

H21年度合格者数→都立高校7名、高卒認定試験2名。

※志望校合格率100%

H22年度合格者数→都立高校5名、高卒認定試験1名、中卒認定試験1名、大学1名。

※志望校合格率100%

H23年度合格者数→都立高校5名

※志望校合格率100%

#### ◆登録者／中高生を中心に26名。内訳……

『かしわヴィレッジ』退所児童50%、緊急一時退所児童30%、福祉事務所等の紹介を受けた地域の児童20%。

#### ◆講師陣／塾長（職員）1名。大学生ボランティア21名（早稲田大学、立教大学、社

会事業大学、東洋大学などの学生）

上記の「実績」からわかるように、高校受験を目指す中学の部、大学受験を目指す高校の部の他に、中学認定試験や高校認定試験を目指すチャレンジクラス（平成20年から実施）もあり、不登校やひきこもりの子どもたちも応援している。また、「登録者」のなかにある“福祉事務所等の紹介を受けた地域の児童”とは、福祉事務所から紹介されて受け入れている子どもたちのことだ。地域のなかにも、本来なら入所して支援を受けてもおかしくないような厳しい家庭環境のなかで生きている子どもたちがいる。そうした支援の枠からこぼれ落ちている子どもを「かしわ塾」で受け入れている。

もうひとつ注目したいのは、大学生ボランティアの存在だ。彼らは学習ボランティアとして子どもたちに勉強を教えると同時に、子どもにとっての身近な将来のイメージモデルであり、ともに受験という苦勞を乗り越えようとしてくれる信頼できる大人のひとりでもある。そうした大事な役割を担う大学生ボランティアを育成し、支えるのが職員である塾長の存在だ。現役登録数は21名だが、定期的に活動に参加しているのは10名ほど。大学生は講義やアルバイトなどで日々忙しい。大学生をいかに確保していくかが今後の大きな課題でもあるという。

## 課題と展望

学習と心の癒やし。ともに苦勞をするという経験がどちらも支える

「かしわ塾」の開設にあたってたびたび問



毎週土曜日に開催される「かしわ塾」。中卒者をゼロに！を目標にしている。



われたのが「なぜ勉強勉強というのか?」「勉強よりDVや虐待で傷ついた心を癒やすことのほうが大切なのではないか?」というものだった。もちろん、傷ついた心を癒やすことは重要だ。大学生ボランティアも勉強を教えながら、親しくなる中学生の現状に戸惑い揺れ、悩む。

塾には分数もわからない、正と負の数が理解できないという中学生も多い。受験というゴールを考えれば、勉学に力を入れなければいけない。しかし一方で「死にたい」ということばを口にする子どもがいる。家に帰れば母親からひどい虐待を受けているという話も聞く。勉強と心の傷の癒やし、どちらを優先すべきか……と迷うのだ。しかし、と渋谷氏はことばを返す。「一生がかかる関所が15歳という時期に訪れる。その受験という壁をいっしょに苦労しながら向き合ってくれる存在。自分のことを心配し、期待してくれる存在ができるということがなにより重要です」。ここに通ってくる子どもたちの大半が、これまでそうした存在がいなかった。

学習はいっしょに苦労することができる。いっしょに苦労をするなかで、人って信用できるんだよ、あなたを心配してくれる人がいるんだよ、期待してくれている人がいるんだよ、と伝えていく。テーマパークやキャンプに行き、楽しい経験をするのも大切だ。でもそれより大切なのは、一緒に苦労をすること。苦労した後にしか、真の喜びはない。「ここに来る多くの子どもは、消したい過去ばかりをもっています。それを消すことはできません。過去を消すことは自分を消すことになります。ならばどうすればいいか? それは忘れたくない過去をいっしょにつくることです」。

過去とは、人との関わりの記憶の積み重ね。

いい過去をつくるためには、誰かと関わらなければいけない。人との関わりで傷ついてきた子どもには、人と関わることに強い不安と拒絶感をもっている。そうした子どもに必要なのは、一緒に苦労をする大人の存在である。信頼できないと思っていた大人を、“頼れる存在”“やさしい存在”へと変えていくことが「かしわ塾」のもっとも大事な役割なのだ。ただし、結果が伴わなければ子どもたちは集まらない。

「かしわ塾」は、子どもたちにとって楽しい場所になっているという手応えはある。居心地のよい場にもなっているだろう。しかしどんなに楽しい場所であっても、それだけでは子どもたちは毎週集まらない。ここへ通ってくるのは、先輩たちが全員が都立高校に受かっているという事実があるからだ。ここにくれば自分も受かる。だから学習にも力を入れているのだと渋谷氏はうなずく。

## 不登校、ひきこもりの子どもたちが所属できる第三の場 「チャーハンの会」

「かしわ塾」では、毎月最終日の勉強のあとに食事会を開いている。料理の担当は渋谷施設長。腕をふるった手作りカレーやチャー



『かしわヴィレッジ』のスタッフのみなさん。右から二人目が渋谷施設長。子どもからも母親からも「しぶちゃん」と呼ばれている。

ハンなどを大学生ボランティアも含めてみんなで食し、団らんする。みんなで机を囲むその様子は、家庭の食事風景を連想させる。しかし、子どもたちのなかにはそうした経験のない子どももいる。経験のない子どもは、食事会の雰囲気抵抗があるようだが、塾のなかで信頼できる講師や仲間ができると自然と食事会にも参加するようになる。

また、大学生ボランティアが案内役となり大学見学ツアーなどを行ったり、クリスマス会や卒業生を祝う会などといったお楽しみのイベントも開催する。そのお楽しみイベントの企画運営は子どもたち自身が行っている。

こうした塾の活動とは別に、「チャーハンの会」をスタートした。この会は不登校やひきこもり状態にある思春期の子どもたちを対象に、毎週月曜日に集会室で食事をするという会だ。食事はここでも渋谷施設長の担当。みんなで食べながらゲームの話やつきあっている女の子の話、ときにはちょっと真剣な話をして1時間ほどで解散する。「一見、なにをやっているのかわからないでしょ」と、渋谷施設長は笑う。この会は、行き場のない子どもの居場所づくりが目的なのだという。不

登校をしている子どもにとって学校は距離がある。そういう子どもに、家が学校かの二者選択ではなく、その間に第三の場を設けた。それが「チャーハンの会」だ。

「人はどこかに所属していないと不安に感じます。けれど不登校やひきこもりの子どもたちは、所属することへの不安も同時に持ち合わせているのです。その両方を和らげる場所が、かしわ塾やチャーハンの会なのです。」

今、11人の子どもたちが毎週「チャーハンの会」に顔を出す。ネットカフェで寝泊まりをしている子も、厳しい虐待を受けている子も、引きこもり中の子もいる。彼らが本当に自立し、社会へと踏み出していけるまでにはかなりの時間がかかるだろう。けれど、時間をかけて見えてくる風景というものもある。渋谷施設長は、仮に彼らが40歳になってもここへ来たいと言えば、迎える覚悟があるという。小さなつながりでも彼らには唯一のつながりだ。これを絶ってはいけない。それが社会福祉法人の使命でもあると渋谷施設長は静かに、そして力強く語る。

## Point

### 【事例の概要】

人とつながることで傷つき、人とつながることで人間不信・大人不信になった子どもたち。無料の学習塾である「かしわ塾」は、大人と一緒に学習に取り組むことを通じ、自立に必要な人への信頼、大人への信頼、社会への信頼を取りもどすとともに、「貧困の連鎖」を絶つための支援を行っている。

### 【活動のポイントや工夫】

- ◆ 学習を通じて子どもたちの自立支援のために必要な“人とつながる”ことを体験させる。さらに、この体験を土台とし、高校進学を諦めたり躊躇したり、大学進学という選択肢のない子どもたちに、高校進学という具体的で将来に関わる大切な選択を実現するための支援を行っている。
- ◆ 母子生活支援施設の退所児童だけでなく、厳しい家庭環境の中で生活している地域の子どもの受け入れるとともに、子どもの将来を見

通し高校に通い続けるための支援のために高校生の受け入れも行っている。

- ◆ 大学生のボランティアが学習支援を行うことで、子どもたちが大学を身近に感じることができ、また将来のイメージモデルをもつことができる。
- ◆ 子どもたちの自立には長い期間の支援が必要となるが、地域にある法人・福祉施設として、子どもたちとのつながりを保ち、見守り続けることを使命と考えている。

# 10

社会福祉法人  
大阪府社会福祉協議会・  
保育部会

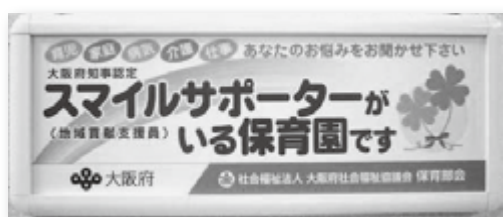
地域住民の生活支援に取り組む、  
保育園の地域貢献  
生活サポート事業

## 事業・活動の概要、経緯

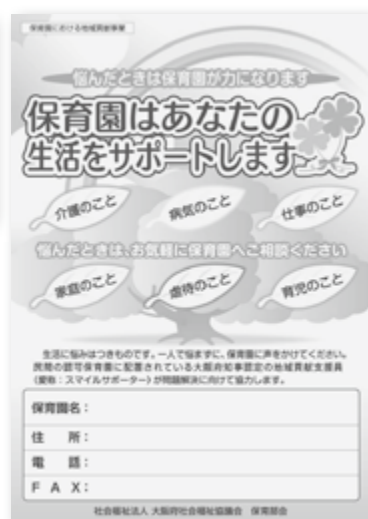
### スマイルサポーターの概要

大阪府内の民間認可保育園（588園）が集まって組織される大阪府社会福祉協議会・保育部会（以下、保育部会）では、地域貢献活動として「地域貢献生活サポート事業」を行っている。これは、地域貢献支援員（愛称：スマイルサポーター。以下、スマイルサポーター）と呼ばれる保育所職員が地域の人たちのさまざまな生活相談に応じ、「悩んだときは、保育園が力になります」という存在になることをめざした取り組みだ。子育てのことはもちろん、介護、虐待、家庭内暴力、病気、仕事、障害等々、あらゆる問題について悩みが生じた場合に保育園に相談すれば、経験豊富なスマイルサポーターが問題解決に向けたアドバイスを開始。場合によっては、適切な関係機関・団体・専門家への紹介・同行などを行っていく。

現在、846名（平成25年1月現在）のスマイルサポーターが保育部会に加盟している保育園に所属し、年間で約48,729件の相談を



園長研修を含めて  
終了して、初めて  
看板がかけられる。



スマイルサポーターを紹介するポスター



社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会・  
保育部会

住所 〒542-0065 大阪市中央区中寺1-1-54  
大阪社会福祉指導センター内

TEL 06-6762-9471

URL <http://www.osakafusyakyo.or.jp/>

受け付けている（平成23年度実績）。育児以外の相談事も多く寄せられ、さまざまな行政担当窓口や警察、民生委員・児童委員への「つなぎ」実績も増加しているという。

## 事業の歴史

### —昭和57年から実施してきた地域貢献活動—

保育部会がこのような取り組みをはじめたきっかけは、昭和57年に自ら実施した「育児についての女性の意識調査」であった。ベビーブームも終わり、乳児の出生が減少する中で保育園の適正配置が問題視され始め、保育園にも地域社会が期待する福祉活動（園庭開放等）の展開が求められていた。保育士による10,000人からの聞き取り調査の結果、多くの女性たちが「もっと気楽に育児について相談できる窓口の充実」を求めていることがわかる。

そこで保育部会では、昭和59年から「でんわ育児相談」事業をスタートさせた。専門の研修を受けた女性園長や子育て経験のある保育士16名を保育部会事務局に交代で派遣し、電話での相談を実施するという活動である。

このノウハウを活かし、次に保育部会が始めたのが「育児相談員制度」だ。育児に関する相談窓口をもっと身近なものにするためには、地域の保育園そのものが受け皿となるべきである。さまざまな相談に対応できるスタッフを、各園に数名程度配置していこうと考えたのである。そのため、育児相談員を養成するための本格的な研修を実施することにした。育児に対する幅広い知識を持った相談員が身近なところにいることで、地域の人たちは気軽に保育園を頼れるようになる。「育児相談員」は、平成10年から大阪府の認定を受けた公的な資格となっている。

さらに保育部会では、平成19年からこれらの活動を「地域貢献生活サポート事業」としてバージョンアップ。育児相談を超えたよろず相談窓口に進化させたというわけだ。

## 「地域貢献生活サポート事業」に進化した理由

保育部会が地域貢献活動の幅を育児以外にも広げたのには、理由があった。育児に関する相談というのが、そもそも複雑な要因によって成り立っているためである。たとえば育児放棄の問題があるからといって、単純に親の責任感のなさや自覚不足と片付けることはできない。詳しく調査していくと、経済的理由、家庭内暴力、親自身に障害や病気がある、家族に要介護者がいる……などが背景にあることが多いのだ。

平成19年に保育部会が実施した「育児相談員の活動状況に関する調査」でも、育児相談の多くで保育・子育て以外の問題が関係していたことが明らかになっている。保育園だけでこれらの問題をすべて解決することは不可能である。広く地域社会に目を向けて、各種公的サービスや社会資源、専門家との連携をはかっていく必要があるだろう。むしろ保育園がその相談窓口として機能することで、地域社会のセーフティネットの一環を担うことができるのではないかと。保育部会では、そう考えた。

幸いなことに、大阪府内で保育部会に加盟する私立保育園は588カ所もある。誰でも気軽に立ち寄れる場所にあり、開所時間も比較的長い（多くが、午前7時から午後8時まで）のが特徴だ。本来はそれぞれの問題に応じた適切な窓口が公的サービスとして用意されているとしても、多くの母親たちはどこに相談に行ったらいいのかもわからないのが現実だ

ろう。それならまずは保育園が受付窓口となり、問題解決のための橋渡しをしていけばいい。住民にとって身近な存在である保育園だからこそできる地域貢献活動というわけである。

## 具体的な活動内容

### ハードな研修を積んだ スマイルサポーター

もちろんこうした支援活動を実施するためには、保育士として通常求められる役割よりも、さらに幅広い知識やカウンセリング技術が必要であることは言うまでもない。そのため保育部会では、5年の実務経験を経た保育士を対象とする従来の育児相談員養成研修に加えて、さらに広範囲の福祉知識を学ぶためのスマイルサポーター養成研修をスタート。二つのカリキュラムを修了した人を「スマイルサポーター」と呼ぶことにした（平成24年度より両研修をスマイルサポーター養成研修「第一期」、「第二期」研修に一本化）。

研修内容は、実に専門的である。育児相談に必要な知識として「家庭福祉の現状」「保育の動向と子育て支援課題」「保護者が抱える問題」「児童虐待とその対応」「地域の中での保育園の役割」「育児相談のポイント」等を学んだ上で（第一期）、地域の福祉全般に守備範囲を広げるために「地域福祉入門」「社会資源の理解と活用」「子どもの貧困」「生活保護の実態」「老人福祉施設における社会貢献活動（大阪府社協・老人施設部会の取り組み）」等々の講義（第二期）に進んでいく。

研修講師には第一線で活躍する方々を招き、事例を通じた相談援助のポイントや、ロールプレイング、グループワークを多用した実践

的な内容となっている。これらの講義（全15回×半日）を受講することによって、ようやく「スマイルサポーター」の資格が得られるというわけだ。平成21年度より正式に大阪府知事認定資格となり、スキルアップのための一つのステップとしても認識されるようになった。（養成研修の受講料は、一期・二期合わせて、計36,000円。後述の園長研修は無料）

これらの研修は、参加費と保育部会の事業費によってまかなわれている。

### 社会福祉法人だからこそ 推進すべき地域貢献活動

スマイルサポーターの資格を得た職員が所属し、なおかつその園の代表者が園長研修を受けた場合には、入り口に「あなたのお悩みをお聞かせください。大阪府知事認定スマイルサポーターがいる保育園です」という看板を設置することが許可される。これで無事、その保育園は「地域貢献生活サポート事業」参加施設の仲間入りである。これは、果たしてどのようなメリットを持つのだろうか？

一つには、大阪府が毎年独自に選定している優良社会福祉法人として表彰されるための条件になるということである。しかしもう少し広い観点から見ると、社会福祉法人そのも



グループワークを多く取り入れた研修を実施

のの公益性を証明するために欠かせない活動なのだ、保育部会地域貢献事業推進委員会のメンバーの一人である篠崎直人園長（社会福祉法人淳心会・保育園平和の園）は、その意義を次のように説明する。

「社会福祉構造改革によって、福祉分野にも企業やNPO等、多様な経営主体が参入できるようになりました。そんな中、社会福祉法人だけが税制面等において優遇されていて、競争条件が公平ではないという批判も起きています。ここまで他業種の新規参入が相次ぐと、保育事業そのものはもはや福祉と呼べなくなっているかもしれません。社会福祉法人は制度内の事業だけでなく、もっと社会還元に徹した活動を行う必要があるのではないのでしょうか？それが結果的に、自分たちの公益性を証明することになると思うのです」

## 課題と展望

今後の課題は、大阪府内でも地域ごとに少しずつ異なったり、法改正などによって刻々

と変化していく制度や行政窓口の勉強を続けていくことだという。そのためのフォローアップ研修を堺市などでは実験的に始めたが、小さい地区では独自に開催することがなかなか難しい。保育部会として検討すべきテーマである。

研修会に参加して勉強することは、保育士にとっても視野を広げることになる。ヨコのつながりが広まることで、問題が生じたときの解決策の幅も広がっていきだろう。大阪府社協・老人施設部会が行っている生活困窮者への支援（社会貢献事業）との連携も非常に重要だ。

子育てのことに限らず、「福祉のことはどんなことでも相談できて、いつでも必要な時に行ける身近な保育園」。地域にとって保育園がそんな施設として認識されるために、各園に3名のスマイルサポーターを養成（約1,800名）することを当面の目標とし、保育部会では「地域貢献生活サポート事業」のさらなる拡大を目指している。

### Point

#### 【事例の概要】

大阪府社会福祉協議会・保育部会では、昭和50年代より育児相談等により地域の子育て家庭の支援を行ってきた。こうした活動を基盤に、現在は、「地域貢献生活サポート事業」を展開。「悩んだ時は、保育園が力になります」と銘打ち、子育て相談に加え、介護や病気、DVなどの様々な悩みや問題を抱えた方々への相談活動や支援、行政の担当窓口や専門機関への橋渡しなど問題解決に向けた

取組みを行っている。相談に応じるのは、5年以上の実務経験がある保育士で、養成研修を修了した「地域貢献支援員（スマイルサポーター）」。

#### 【活動のポイントや工夫】

- ◆ 保育所は、施設数も多く、だれでも立ち寄りやすい場所にあることが多く、開所時間も長い。地域には卒園児の保護者も多い。住民に身近な存在であるこうした保育所の特徴を生かし、地域に開かれた相談窓口となっている。
- ◆ 福祉職場を基盤とする専門職である保育士が、研修により幅広い福

祉の知識を習得し相談にあたることで、専門機関・福祉施設とのつながりを生かし、きめ細やかな支援につなげている。

- ◆ 「スマイルサポーター」は、平成21年度より大阪府知事認定資格となり、保育所の入り口には、「大阪府知事認定スマイルサポーターがいる保育園です」と書かれた看板を掲げることができる。大阪府内の民間保育所全体で取り組むことで、住民に対する事業の浸透を図るとともに、相談に対する信頼を得ることに繋がっている。

# 11

社会福祉法人  
藤里町社会福祉協議会

## 調査での掘り起こし から始まった ひきこもり支援

### 事業・活動の概要、経緯

#### 社会復帰へ向けての一步を 踏み出す福祉の拠点「こみっと」

ひきこもりといわれる人たちの存在が、社会的にも大きな問題となっている。

秋田県の藤里町社会福祉協議会（以下、藤里町社協）では、こうしたひきこもりや長期間に渡る不就労者など、社会とのつながりをもてなくなった人たちを対象に、社会復帰への一步を踏み出すための支援として「こみっと事業」に取り組んでいる。

事業の拠点となっているのは、秋田県発電事務所跡地にある施設を活用した「こみっと」と同敷地内にある宿泊棟「くまげら館」である。「こみっと」には、共同事務所、相談室、会議室（大小）、お食事処（就労支援）、調理室、サークル室があり、利用者はここで多様な体験を積み、技術を身につけながら社会復帰のための力を蓄えている。現在行っている活動は5つ。①「お食事処こみっと」での調理・接客／そば打ちなども行う。②「こみっとバンク」／有償ボランティアの仕組みを活用した独自事業の人材バンクで依頼を受けた就労（清掃・調理・農業等）。③「白神まいたけキッシュ」／地産品を原料にした藤里町の新たな特産品製造・販売 ④求職者支援訓練（介護福祉総合サービス科）。⑤サークル活動／カラオケなどの活動を行う。

また、「こみっと」は、ひきこもりなどの問題を抱えた人たちだけでなく、彼らを支える地域住民が集う場でもある。実際、館内にある共同事務所は町内の団体・住民組織の拠点として活用され、会議室やサークル室では地域の会合や介護予防事業「元気の源さんク



社会福祉法人 藤里町社会福祉協議会

住所 〒018-3201  
秋田県山本郡藤里町藤琴字三ツ谷脇110-1

TEL 0185-79-2848

URL <http://www.fujisato-shakyo.com/>

ラブ」などが定期的に利用している。

## 人口4000人弱の町に、 100人のひきこもりという現実

「こみっと事業」に取り組むきっかけとなったのは、平成18年度に実施した、ひきこもり・ニートなどと呼ばれる人たちの実数把握調査と、ひとりのひきこもり青年の姿だった。

藤里町社協では住民のニーズの発見と把握のために、「報告・連絡・相談カード」という情報収集ツールを編み出し実践している。これは職員が住民や介護サービス利用者・家族と接するなかから発見したニーズや気づき、要望等をカードに書きとめていくというものであり、介護職員も含む社協職員全員のツールとして活用している。

特徴的なのは、ニーズや課題への対応・解決の内容を記載し、当事者へのフィードバックを確認する仕組みができているところだ（※困難ケースの場合は局内担当者検討会を通し、その上で回答を出す）。地域のなかに埋もれていた想定数を超えるひきこもりの人達の存在を浮き彫りにしたのもこれが最初だった。とはいえ、これまでもひきこもりの人達や家族から「出かける場所がほしい」という声は届いていたため、居場所の必要性は

常々感じていた。そこで本格的に着手するためにもより正確な現状把握が必要となり、実態調査を行うことになった。

調査は、18～55歳までの全住民を対象に行い、定職を2年以上もたない人を把握することとした。“定職を2年以上もたない”としたのは、ひきこもりの定義があいまいであり、なにをもって「ひきこもり」と判断するかが難しいためである。また、ひきこもり者等支援事業は、そのねらいが“一般就労に結びつける支援”であることから、就労をひとつの目安にした。ちなみに、上限を55歳までとしたのは、藤里町社協が事務局を務める「シルバーバンク事業」で、55歳以上の受入が可能だからだ。

調査前の予想では、該当者は20～30人と見込んでいた。しかし現実には113名が長期の不就労によって自宅などにひきこもっていることがわかった。人口4,000人弱の町にである。この結果に誰もが言葉を失った。

年齢構成別に見ると、18～29歳(30名)、30～39歳(31名)、40～49歳(41名)、50～55歳(12名)。男女比では男性が75名(66%)で女性より大幅に上回っている。これは女性より男性のほうが正規雇用を望む傾向が強いことと、経済情勢の悪化で就職が決まりにくいという2つの側面があるようだ。



自立訓練(生活訓練)事業所「くまげら館」。自立した日常生活、社会生活を送れるように、自炊・家事・作業訓練などを行う場。



## 集いの場は、 社会復帰へ向けて支え合う場

手に余る……。これが職員たちの正直な気持ちだった。その頃、もうひとつ、職員の意識を変えさせる出来事があった。それは藤里町社協の職員採用試験に、数年間ひきこもっているYさんの姿があったことだ。Yさんは高校入学後、まもなく不登校になり、家に閉じこもっていた。「これまでひきこもりの人に外に出るように促してきました。私たちはそうした人に出かける場所を用意することが支援だと思って、サロンやサークル活動ができるような、いわば在宅高齢者のデイサービスの若者版のようなものを用意すればいい、それでは物足りないという人はボランティアでもしてもらえばいいと考えていました」と、菊池まゆみ事務局長が言う。しかしそうではなかった。ひきこもりの人は、社会へ復帰するための支援を必要としているのだ。

こうした出来事から、事業を根本から見直した。ひきこもりの人達が集える場は、支援する者もともに集い支え合える場とし、就労訓練などを含めて多様な選択ができる場にするべく大きく軌道修正した。

平成18年、地域包括支援センターを開所。

ひきこもりの人達のなかには精神障害のある人もいるため、障害者自立支援法の指定相談支援事業所を開設するなど支援体制を整備した。2年後の平成20年に「こみっと事業」の構想が固まり、地域活動支援センター事業を受託した。第2次調査を行い「ひきこもり者等名簿」を作成。さらに「こみっと」の拠点として町に中央に位置する県発電事務所跡地の施設を活用することが決まった。町が県から土地と建物を買取り、社協へ貸与。建物の改修・維持管理を社協が行うことになった。さらに2年後の平成22年、「こみっと」はオープンする。この1ヶ月前から第2次調査で作成した対象者名簿をもとに実態把握のため訪問調査(第3次調査)を行っている。

現在、「こみっと」の運営にあたっては、地域活動支援センター事業、指定相談支援事業、就労継続支援B型事業、日中支援・宿泊訓練等を含む多機能自立訓練(生活訓練)事業、能力開発機構の基金訓練事業、ひきこもり対策事業、日本財団の助成金等々、可能な限りの制度や助成金を活用している。

## 登録生にみる ひきこもりの背景とその実態

ひきこもりの状態にある人は特別なのだら



藤里町産の舞茸を使って特産品を開発。「白神まいたけキッシュ」。彼らの力が町おこしにつながる可能性も。

うか？ ひきこもりになったきっかけは？  
よほどのことがあったのではないか？ いや、  
本人が弱いただけなのでは……。

多くのひきこもりの人達と関わってきた  
「こみっと」運営責任者の菊地孝子氏は頭を  
振る。「特別な人ではなく、普通の人がちょっ  
との躓きでひきこもりになり、社会とつなが  
るすべを見失っている。ひきこもりは、けっ  
して他人事ではありません」。

20代の男性Aさんは、高校に入学してま  
もなく不登校になりそのままひきこもりにな  
った。原因は同級生とのささいなケンカだ  
った。部屋にこもってばかりではいけない  
と、外へ出るが他人の視線が気になる。それ  
でもようやく短期の仕事に就いた。これで一  
歩踏み出せると思っていたが、契約期間が終  
わると行く場所がなくなった。気づけば元の  
生活に戻っていた。そんなとき「こみっと」  
に誘われた。Aさんは今、自立に向けて週5  
日、午前9時から午後4時までそば打ちや配  
食サービスの調理補助、館内清掃という「訓  
練」に参加している。地域の人達を対象にし  
たそば打ち講習では講師も務める。人とふれ  
あうことへの恐怖が消え、仲間もできた。も  
う一人ではない。月額工賃は3万円に満たな  
いが、生活は充実し、自立に向けての手応え

を感じている。不安がないわけではない。で  
もここには自分の役割がある。ぶつかり合い、  
支え合う仲間がいる。「こみっと」に通い始  
めて1年8ヶ月。Aさんは一步一步、実社会  
へ向けて階段を登っている。

登録生一人ひとり、ひきこもりになった  
きっかけも、環境も、職歴も学歴も異なる。  
しかし、社会復帰して、自分らしく生きたい  
という思いは共通している。

## 課題と展望

### 特産品の開発。 ひきこもりの力が町おこしへ

「こみっと」活動の柱となっているのは、  
登録制の「こみっとバンク」だ。これは短期・  
臨時的な人材派遣に応じる人材センターであ  
る。登録をしている利用者は「登録生」と呼  
ばれ、社会復帰を目指してさまざまな体験を  
積むことができる。

「こみっとバンク」最大の得意先は、藤里  
町社協だ。仕事は、館内「お食事処こみっと」  
で提供するそばの仕込み・給仕、高齢者向け  
の配食サービスの調理補助、介護施設での浴



「お食事処こみっと」のそば定食が好評。そばは手打ち。現在、  
5、6名の登録生がそばを打っている。

室清掃など。「お食事処こみっと」での工賃が登録生の基本給となり、そこにバンクでの仕事が加算される。まだまだ外部からの仕事の発注は少ない。これをどう増やしていくかがひとつの大きな課題でもある。

しかし、こうしたなかで新たな取り組みも始まっている。それが藤里町の特産品である舞茸を使った商品開発だ。発端となったのは、「白神山地の麓、藤里町産の舞茸で特産品を作らないか？」という、藤里町役場・商工観光課長のことばだった。「最初は無謀だと思いました。いえ、実際無謀だったと思います」と、菊池事務局長は苦笑する。しかし、もし、ひきこもりだった若者たちの手で、町の特産品を作ることができたらどうだろう。彼らの力が町おこしにつながるかもしれない。そう考えたとき、この無謀ともいえる挑戦は「こみっと」登録生にとって魅力的な挑戦へと変わった。

当然ではあるが、商品開発は難航した。舞茸はアクが強いため工夫して調理をしても黒く変色する。乾燥させると風味を損ない、冷凍すれば舞茸特有のしゃきしゃきとした食感を失う。無難なのはありきたりな佃煮だっ

た。しかし佃煮では商品開発にならない。何度も何度も試作を繰り返し、ようやくすべてをクリアしてできあがったのが「白神まいたけキッシュ」だった。そこから1年ほどかけて藤里町社協関係者や住民に試食を繰り返し、完成度を上げた。バター、卵、塩など素材にもこだわった。こうして平成24年3月、「白神まいたけキッシュ」は、『藤里町町民すべてが営業マン』というコンセプトで販売を開始した。

社会とのつながりが持てずにいた若者たち。彼らが町の発展のために特産品を作った。これから彼らの力が町おこしへとつながっていく……そんな可能性をも感じさせる。

「白神まいたけキッシュ」の開発製造を見てもわかるように、社会復帰、社会参加にはさまざまな形がある。一般就労だけが社会復帰ではない。「こみっと」は、そうした多様な選択を可能にするための訓練の場にしていくことを今、目指している。

菊池事務局長は最後にこう語る。「これから試されるのは彼らを迎え入れる地域であり、そこに暮らす住民一人ひとりです」と。

## Point

### 【事例の概要】

平成18年に、藤里町社協が独自に設定した“ひきこもり”の定義「18～55歳で定職を2年以上持たない人」により、ひきこもりの実態調査を実施。人口4,000人弱の町で113名の該当者がいた。ひきこもりや長期間に渡る不就労者など社会とのつながりをもてなくなった人たちを対象に、社会復帰への一歩を踏み出すための支援「こみっと事業」に取り組んでいる。

### 【活動のポイントや工夫】

- ◆「報告・連絡・相談カード」により職員自身が担当する業務や社協が実施するサービスを超えた住民のニーズについて、社協事務局内で共有することができるようになり、ひきこもりや長期不就労者の存在が浮き彫りとなった。
- ◆利用できる制度や助成金を可能な限り活用することで、事業拠点を確保している。
- ◆就労支援にあたっては、社協独自の有償ボランティアの仕組みである人材バンク「こみっとバンク」活

用し“仕事”を確保しているが、もっとも多くの仕事を依頼しているのは藤里町社協であり、社協自らが多くの働く場の開拓・提供を行っている（就労にあたっての課題等を自ら把握することができるが、外部からの仕事発注を増やすことが今後の課題）。

- ◆高齢化が進む過疎の町で、ひきこもりだった若者たちにより町の新たな特産品“まいたけキッシュ”を製造し、彼らの力を町おこしにつなげる取組みを進めている。

# 12

社会福祉法人  
豊中市社会福祉協議会

## 制度の狭間の課題 に対応する、住民と すすめるまちづくり

### 事業・活動の概要、経緯

#### 生きづらさを支援の対象とした ライフセーフティーネット

まちづくりは人づくり、という。これを実践し、住民とともに福祉のまちづくりを展開してきたのが豊中市社会福祉協議会（以下、豊中市社協）である。

豊中市は平成16年3月に策定された地域福祉計画において「誰もが安心して暮らし続けられるまち豊中」を実現するために、①小学校区の地域福祉拠点の整備、②身近な相談窓口とその拠点を使った福祉なんでも相談窓口の設置、それを支えるコミュニティソーシャルワーカー（CSW）の配置、③行政と市民のパートナーシップの実現に向けた協働型職員の育成の3点を重点プロジェクトとした。この翌年から豊中市社協がCSWを担うこととなり、行政と社協との協働計画として取り組んでいる。

特徴は、高齢者や障害者といった特定の人だけでなく“誰も”こぼれることのない仕組みとして「ライフセーフティーネット」の構築を目指したところにある。「ライフセーフティーネット」とはいわば“生きづらさ”を支援の対象とした地域ケア（生活支援）であり、市地域福祉計画における地域福祉推進プログラムのほとんどが、この構想の中に組み込まれている。

システムの仕組みは次の通りである。

『福祉なんでも相談窓口』……住民自身による身近な地域の相談窓口として小学校区福祉委員会にひとつ設置。予防的なニーズをキャッチする。

『地域福祉ネットワーク会議』……圏域内の



社会福祉法人 豊中市社会福祉協議会

住所 〒560-0023 大阪府豊中市岡上の町2-1-15  
豊中市すこやかプラザ内

TEL 06-6841-9393

URL <http://toyonaka-shakyo.or.jp/>

高齢者施設、障害者施設、幼稚園、保育所、NPO、校区福祉委員、民生委員、専門職などが一堂に会し、顔の見える関係づくりと地域情報の共有、協働事業を行う。困難事例は個別ケース会議を実施。また、子ども部会、高齢部会、障害部会など専門部会を設置。CSWや地域包括支援センターなどが連携して運営している。

### 『ライフセーフティーネット総合調整会議』

……システム全体の調整を行う。地域福祉ネットワーク会議において解決できない問題は、ライフセーフティーネット総合調整会議へとつながる。

## 事業・活動の概要

### 制度の狭間を支える ネットワーク

こうしたライフセーフティーネットを支えているのが、校区福祉委員会を中心とした小地域福祉活動による身近な地域でのニーズキャッチとそれを具体的な解決や支援に結びつけ、さらに地域全体の課題としてプロジェクトを開発していくコミュニティソーシャルワーカー（CSW）である。

豊中市社協では、阪神淡路大震災を契機に、平成8年から小地域福祉ネットワーク事業に取り組んできた。具体的には、見守り活動やふれあいサロン、子育てサロン、ミニデイサービスに開催等である。こうした住民による活動が38の校区福祉委員会の全校区で実施されているのである。さらに平成16年からは、福祉なんでも相談窓口の設置が各校区で進められた。地域と結びつきにくい人や制度の狭間の課題をより身近な所でキャッチすると

もに、住民自らが関わっていくことがねらいである。相談員は市が指定する研修を修了した校区福祉委員、民生委員などが担っているが、相談窓口で解決できない困難ケースに関しては、CSWが関係機関をはじめ公民のさまざまな社会資源へとつないでいく。それでも困難な場合はライフセーフティーネット総合調整会議に情報を提供し、プロジェクト会議を立ち上げ問題解決をすすめていく。

一方、CSWは大阪府の地域福祉支援計画に基づいて生活圏内（中学校区）に配置された大阪府独自の制度だ。これを豊中市では7つの生活圏域（小学校区）に配置し、地域づくりをしながら個別支援へのサポートやネットワークづくりを行っている。

こうした取り組みによって平成23年度には、なんでも相談窓口が376件、CSWのべ相談が3,781回と実績を伸ばしている。また相談内容も、親が亡くなった精神障害者の息子の支援、ゴミ屋敷で生活するひとり暮らしの高齢者、ホームレス、DVで逃げてきた母子の支援、悪質商法被害にあったひとり暮らし高齢者への支援、多重債務の問題、日本の生活文化になじめない外国人の支援など、新しい課題が持ち込まれるようになり、非常に多様化している。最近の特徴は、ひきこもりや生



地域福祉ネットワーク会議はCSWが主催。エリア内の福祉施設、校区福祉委員会、民生委員・児童委員、行政機関などが集まって顔の見える関係をつくる。

活困窮、不登校、社会的孤立、判断能力の低下、精神障害（病識がない）などの相談の増加である。

## 個別の事例から地域で 取り組む事業へと展開させる

校区単位での「福祉なんでも相談窓口」開設には、行政サービスに結びつきにくい問題の掘り起こし（サービス拒否、判断能力が不十分な人を含む）という目的がある。掘り起こした問題はフォーマルサービス、インフォーマルサポートで支えながら、それを個人の問題として終わらせるのではなく、地域で取り組むプロジェクトを立ち上げて行く。こうした取り組みを通じて、同じような問題や悩みを抱えた方々を掘り起こし、支援に結びつけていく。こうしたダイナミックな活動が豊中市社協の特徴でもある。

実際、「ゴミ屋敷リセットプロジェクト」「悪質リフォーム対策会議」「徘徊SOSメールプロジェクト」「ケアマネジャーと地域活動の連携のためのガイドラインづくり」「75歳以上のひとり暮らし高齢者の調査」「高次脳機能障害者の家族交流会」などは、個別支援から事業へとつながったケースであり、ニーズに応じた連携や事業が次々に誕生して



小学校区ごとに設置されている「福祉なんでも相談窓口」。ひとりで悩まず気軽に相談してほしい。市が指定する研修を修了した相談員が対応。

いる。

また、施設と地域住民の連携づくりとして、地域のふれあいサロン活動に施設入居者が参加する逆デイサービスなどの試み、子育て校区マップづくり、種別を超えた施設間・事業所間の連携にも取り組んでいる。

ここで、CSWが関わり個別の支援が事業へとつながっていった事例を紹介しよう。

### 事例 福祉ゴミ処理プロジェクト（平成18年当時、ゴミ屋敷リセットプロジェクト）

◆**対象者**／団地の4階に単身で暮らす虚弱な高齢者女性Aさん。

◆**経緯**／精神的孤独から近所のデイサービスの前で室内を見つめているAさんの姿にケアマネジャーが気づき、声をかける。訪問調査を試みるがなかなか接触できない。社協に相談し、CSWとケアマネジャーが2人で訪問。接触はできたもののドアを開けてもらえない。Aさんに寄り添うように声かけを続けようやく開けてもらおうと部屋の中はゴミだらけで生活スペースすらない。この状態を気にしてAさんは訪問を拒み続けていたことがわかる。Aさんはゴミを処理したかったが、4階から1階にまで運び出すことが自力では困難であり、結果としてゴミをため込むことになってしまったという。ゴミの山の横で石油ストーブがついている状況などから、防火上にも危険がある。そうしたことから支援がはじまった。

◆**対応**／Aさんにゴミ処理の承諾を得る。再発防止のためにヘルパーを導入。市役所内でゴミ処理の方法について調整。Aさんに実施方法を説明する。ゴミ処理の連絡調整は①大量ゴミ搬入の予約、②古紙回収事業者へ協力依頼、③処理のた

めの人数確保（ボランティア、ケアマネジャー、保健師、CSW）、④減免の手続き。調整後、ゴミ処理実行。その後、デイサービス・訪問介護サービスを導入。地域との関わりづくりとして、ふれあいサロンを紹介する。

◆**展開**／Aさんのような境遇に陥っている人たちは少なくない。Aさんの事例を通じて「福祉ゴミ処理プロジェクト会議」を関係機関、ボランティアとともに立ち上げ、ゴミ処理対応時の作業がスムーズに行くようルールづくりをし、実態を共有しあう。

この取り組みに見るように、制度によるサービスにつながる問題の場合、支援はたやすいが、サービスそのものがないケースも少なくない。CSWは地域住民、行政、事業者などさまざまな人に協力を仰ぎながら解決への道を切り開いていく。

## コミュニティソーシャルワーカーの役割

CSWの特徴は次の5点である。①ボランティアや行政の連携で問題解決を図り、サービス導入を進める。②再発防止に向けてのサービス導入を図る（介護保険など）。③個別の課題を地域の課題として住民へ啓発する。④同じような課題への対応がスムーズにいくようプロジェクトを立ち上げ、支援のルールづくりなどを行う。⑤地域との関係修復・継続の方法を検討し、ふれあいサロンなどにつなぐ。

このように、個人の課題を地域の課題としてとらえていくのがCSWの大きな特徴といえる。事務局次長兼地域福祉課長であり、コミュニティソーシャルワーカーのリーダーである勝部麗子氏は、CSWの役割について「住

民主体による地域力をバックに、制度の狭間にある課題を専門職とのチームワークとネットワークで支えて、新しい協働による支援の形を生み出す地域福祉を推進するまちのコーディネーター役」と言う。

CSWのモットーは、「社会的排除をさせない」「制度の狭間にいる人を支える」「地域での問題解決能力を高める」「地域福祉計画を推進する」の4点だ。社協のなかにCSWが組み込まれたことにより、住民側に属するワーカーとして地域を基盤に住民と専門職が協働して課題と向き合っていくという立場が明確になった。こうした協働活動の原動力となっているのは、住民が主体となって取り組み、だれも排除しないという地域福祉の原則を貫くという志である。

## 課題と展望

### 誰もが生きやすい インクルーシブな社会を 目指して

豊中市社協では、平成23年度、ひきこもり者の就労支援と居場所づくりとして、国の



中央が勝部事務次長。地域ネットワーク会議で解決できない問題は市域の「ライフセーフティネット総合調整会議」に提言していく。

就労支援助成金を活用して「びーのびーのプロジェクト」（発達障害者の居場所＆就労支援事業）を立ち上げた。当事者の特性を活かしながら、園芸、手作り作品制作、パソコン、ボランティア、販売などを行い、居場所を作ると同時に自己肯定感を高めていける仕組みをつくった。さらに手記、詩集発行、マンガ、買い物支援、仕事体験など一人ひとりの特技を活かしたオーダーメイドの支援である。

また、平成24年から新たにスタートしているのが内閣府のモデル事業であるパーソナルサポート事業だ。CSWと連携し、近年急増しているひきこもり、ホームレス、多重債務、貧困などの横断的・継続的支援が必要なケースを社会参加や就労まで支援することをめざしている。支援の仕組みは、「福祉なんでも相談窓口」や当事者組織、関係機関からの相談を入り口に、対象者との信頼関係をつくりながら横断的支援を行うというものだ。

パーソナルサポートの支援が有効だと思われるのは、自己判断経験が少ないケースや接触困難ケース、サービスがない・地域との関わりが困難なケース、課題が大きすぎて横断的な関わりがないと本人が動けないケー

ス、サービス拒否・障害受容困難ケースなど。こうしたケースが「福祉なんでも相談窓口」やCSW相談が抱える案件からパーソナルサポート事業によせられる。支援内容は、課題整理・やりたいこと探し・制度紹介などを行う「個別支援」、対象者の「代弁的機能」、既存制度がない場合の自立支援としての「サービス補完機能」、見守り・定期訪問を行う「モニタリング」、交流会や当事者組織を行う「エンパワメント」、「危機介入」、弁護士・医師など「専門相談への接続」などだ。

制度の狭間の課題を地域の力で発見し、住民が主体となり公民協働で支えていく。「支援に入ることによってサービス提供とともにつながりをつくる」と勝部事務局長。社会的孤立を防ぐさらなる仕組みづくりを視野にいれながら、誰もが生きやすいインクルーシブ（包摂型）な社会を目指して、豊中市社協は歩みを止めることなく果敢に取り組んでいる。

## Point

### 【事例の概要】

小学校区単位に設置した「福祉なんでも相談窓口」や住民から寄せられた情報などをもとに、制度の狭間において支援が届いていないニーズの掘り起こしを行っている。コミュニティソーシャルワーカーが中心となり、フォーマルサービス、インフォーマルサポートで支えながら、住民や

関係機関に働きかけ、支援のためのプロジェクトを立ち上げ支援を行い、住民とともに福祉のまちづくりを展開している。

### 【活動のポイントや工夫】

◆身近な場所で、住民の困りごとの相談を幅広く住民自身が受ける「福祉なんでも相談窓口」の設置により、多様なニーズが絡み合ったり、表面化していないニーズなど分野別の相談では対応できない課題の

発見を可能にしている。

- ◆個人の課題を地域の課題として捉え、地域住民が主体となって地域の課題に対応できるよう、専門職のチームワークとネットワークでサポートを行っている。
- ◆ニーズを抱えた一人ひとりの個別支援の取組みを通じ、同じような課題を抱えた人々を支援するため事業へと結びつけている。



# 13

社会福祉法人  
高槻市社会福祉協議会

## 異業種施設の 連携で行う身近な 相談支援事業



あんしんねっとあゆむ  
のロゴマーク



社会福祉法人 高槻市社会福祉協議会

住所 〒569-0065 大阪府高槻市城西町4-6

TEL 072-674-7497

URL あんしんねっとあゆむ  
<http://ayumunet.web.fc2.com/>

## 事業・活動の概要、経緯

### さまざまな福祉ニーズへの 対応を目的とした 「民間社会福祉施設連絡会」

昭和60年3月、高槻市では“福祉と共生のまちづくり”を目指して、「民間社会福祉施設連絡会」が設立された。目的は市内の保育園、児童、障害者、高齢者関連の施設が地域に開かれた施設として、地域福祉の向上に務め、地域にあるさまざまな福祉ニーズに対応していくことにある。現在、58施設が加盟。種別の異なる施設が各分野の専門性を活かしながら、それぞれのもつ豊富な知識や機能を活用し、連携・協力して地域にある福祉課題解決へ向けて高槻市社会福祉協議会（以下、高槻市社協）と協働しながら取り組んでいる。

「民間社会福祉施設連絡会」は、高槻市社協を事務局として、保育部会、児童部会、障がい部会、高齢部会の4つの部会と『あんしんねっとあゆむ』推進委員会を設置している。

### 課題解決へとつなぐ支援 「あんしんねっとあゆむ」

『あんしんねっとあゆむ』とは、簡単にいえば各施設がそれぞれの専門分野で培った知識と人材を活用し、施設同士が協力体制を組みながら、住民の悩みや不安・困りごとの相談にのり、解決へとつなぐ支援を行う組織だ。“あゆむ”というネーミングは、「あんしんで あんぜんな まちづくり」「ゆるやかに ゆめあふれる」「むすびつき つながり」という「民間社会福祉施設連絡会」の合い言葉

の頭文字からつけられたという。

高槻市社協地域福祉課の山田真司主査は、『あんしんねっとあゆむ』が誕生した背景について次のように語っている。

「高槻市内の各地域には、子どもや障害者、高齢者が大勢います。そうした人のなかには、日々繰り返される育児や介護に悩んだり不安を感じたり、虐待などへの対応に不安を感じても、誰に相談すればいいのかわからない……、どこへ行けば支援を得られるのかわからない……と、ひとり悩みを抱え込んでいるケースがたくさんありました」。

そうしたなかで児童福祉施設からの提案で始まったのが“児童虐待防止のための相談支援”だ。『あんしんねっとあゆむ』は、これを機に平成17年4月に発足。きめ細やかな支援体制を組織するため、高槻市を北ブロック、南ブロック、東ブロック、西ブロックの4つのエリアにわけ、エリアごとに3~4の施設を拠点施設とした。

## 具体的な活動内容

### 『あんしんねっとあゆむ』が展開する3つの事業

『あんしんねっとあゆむ』の主な事業は、「相談支援」「協働・啓発」「スキルアップ」の3つだ。

#### 「相談支援」

- ①総合福祉相談支援事業
- ②身近な福祉相談
- ③アウトリーチ事業

※相談対応は各施設に社会貢献事業として協力を要請している。

#### ①総合福祉相談支援事業

『あんしんねっとあゆむ』の中核事業。保育、児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉の各分野で培った知識と人材を活用し、施設間の協力体制のもと地域の心配ごとや悩みに対して、“だれに聞けばいいか”“どこへ行けばいいか”という具体的なニーズに対応する。例えば、「虐待を受けている子どもがいるけれどどうしたらいいか」「高齢者のひとり暮らしで、日常生活に困っている」「近所の高齢者が認知症の疑いがあり心配だ」「障害がある子どもの相談はどこへ行けばいいか」「子育てに疲れている」など。こうした困ったことがあったときは、『あんしんねっとあゆむ』拠点施設（4エリアの拠点施設）が相談窓口となり、問題解決へむけての支援へとつながる適切な施設や相談センターなどを紹介する。いつでも、どこでも住民が相談できる体制をめざしている。

#### ②身近な福祉相談

事業に加盟している施設職員を相談員として2人1組で、高槻市暮らしの総合相談センターへ派遣。毎週金曜午後1時から3時まで市民の福祉に関する相談を受けている。相談内容は、高齢者・障害者の介護などの生活相談、子育て相談などさまざま。施設同士が協力して解決にあたり、相談内容によっては関係機関へつなげて問題解決を図る。月に1度、高槻市人権擁護委員による人権相談も実施している。

ちなみに、高槻市暮らしの総合相談センターは、市民が誰でも気軽に立ち寄れる場として、JR高槻駅前にある「西武高槻店」6階にコーナーを設けている。これも非常に特徴的である。

2011年度の相談件数は延べ52件。うち、解決に至ったケースが9件、他機関へつないだケースが38件となっている。

### ③アウトリーチ事業

相談を“待つ”ばかりでなく、地域に出てニーズを拾い上げる巡回相談。「民間社会福祉施設連絡会」は、この手法を平成21年から取り組んでいる。現在実施しているのは、保育現場への巡回相談。市内数カ所の民間保育園で行われている園庭開放へ療育相談員を派遣し、子育て全般に関する悩みの他、ことばの発達やコミュニケーションの問題など、就学前の乳幼児に関する保護者からの相談を受け、助言や適切な福祉サービスの紹介を行う。保護者の悩み相談も受けている。

#### 事例・巡回相談

#### 健診で発達の遅れを指摘され、悩んでいた母親への対応

- ◆**経緯**／施設連絡会加盟保育所の園庭開放に1歳半の子どもを連れてあそびに来ている母親Aさん。最近、表情が曇りがちなことに職員が気づき、話しかけてみた。すると、保健所の1歳半健診時に子どもの発達の遅れを指摘されたとのことだった。保育園で対応を模索し、「あんしんねっとあゆむ」のネットワークを活用することにした。
- ◆**連携**／保育園からの連絡を受けた高槻市社協は、療育施設から相談員を派遣。園庭開放時に巡回しながら相談に応じる取り組みを実施した。
- ◆**相談内容**／Aさんは、1歳半健診で子どもの発達の遅れを指摘されて以来、子どもの行動が気になって仕方がなくなった。ごはんやジュースをこぼしてあそぶわが子の姿を見るだけで、なにか問題があるのではないかと不安になるという。そして、発達の遅れのある子どもについてどのような機関に支援をしてもらったらいいか教えてほしいと相談を受けた。

◆**対応**／園庭開放時に相談員が巡回し、気軽に会話をしながら母親の相談に応じた。Aさんの話に対して、ごはんやジュースをこぼしてあそぶのは子どもの発達段階のなかではよく見られることなので心配ないことを伝える。同時に、Aさんが安心できるよう、児童デイサービス、療育教室へとつないだ。

◆**工夫**／「療育、障害者施設の相談員」という肩書きは相談者が抵抗を感じることもあるため、「子育て相談員」という肩書きで接した。悩みを抱えている人は「どこに相談すればいいのか」という不安や「ちょっと話を聞いてほしい」という思いがあるため、まずは悩みを傾聴することを大切にした。

◆**効果**／相談員の対応により母親がリラックスして話をすることができた。また相談員の話聞いて安心できたようだ。

◆**課題**／さまざまな相談ケースに対応していくためにも、行政や療育の事業所、あるいは地域ボランティアとの顔の見える関係づくりがさらに必要である。

#### 「協働・啓発」

- ①地区福祉委員会(小地域ネットワーク活動推進事業)との協働
- ②啓発事業



拠点施設の職員と高槻市社協職員とによる推進委員会の様子。年8回ほど開催し、今後の取り組みや方針などを語り合う。

## ①地区福祉委員会との協働

地域に開かれた施設、地域に貢献する施設づくりを目指して、“施設”と地域福祉の担い手である住民による“地区福祉委員会”とが協力しあいながら取り組む地域福祉活動である。それぞれの施設がもつ資源を有効に活用できるように、施設見学会や互いの活動紹介、互いの課題について話し合いなどを行っている。

## ②啓発事業

地域福祉への理解を深めるために、市民や福祉を中心とした関係団体、施設を対象に「総合福祉フェア」を開催。このフェアのねらいは、地域に住む人々に高槻市内の施設を知ってもらうことにある。平成23年度は平成24年2月に高槻市立総合センター1階～2階（高槻市立生涯学習センター）で開催。スライドショーなどで施設の取り組み紹介、身近な福祉相談や施設の利用相談コーナー、虐待防止の啓発活動コーナー、施設利用者や園児たちの歌や踊りの発表会、各施設による模擬店や作品店の出店、パネル展示による啓発などを行った。

### 「スキルアップ」

①相談支援員研究事業

②保育職員への発達障害理解



毎週金曜午後1時から3時までに行っている「身近な福祉相談」。JR高槻駅前にある「西武高槻店」6階にコーナーを設けている。

## ①相談支援員研究事業

福祉現場における相談支援力の向上を目的として施設職員を対象に研修会を開催。平成23年度は、平成24年1月に「あんしんねつとあゆむ相談支援員研修会」を実施。地域住民との連携ならびに施設間のつながり・ネットワークづくりをテーマに、会場となった高齢者施設の見学会、事例報告、事例報告をもとに保育・児童・障がい・高齢の4分野の職員間でグループワークを実施。異業種の施設も協力し合える取り組みを模索し合った。

## ②保育職員への発達障害理解支援

保育現場で働く保育士を対象に、「発達障害の理解と接しかた、ケアの方法」について研修会を行っている。第1回は、発達障害の子どもとその親に対する接しかたをテーマに、実施し35名の参加があった。

市民から寄せられる相談はさまざまであり、相談員は専門以外の知識も求められる。そうしたことから施設間の連携はもちろん、相談員一人ひとりのスキルアップも求められる。学習の場としての研修会、講演会、グループワークなどを定期的に行いながら、各専門職が互いに得意分野を活かしながら連携体制を強化している。

## 「あんしんねつとあゆむ」事業がもたらす施設・地域・社協のメリットと今後の姿

「あんしんねつとあゆむ」の事業体制を支えているのは、4つのエリアにある拠点施設だ。この拠点施設の職員を中心に年8回ほど推進委員会を開催し、今後の取り組み・方針などの意見交換を行っている。推進委員会には高槻市社協職員も出席。種別分野に関係なく、困っている人に対応できるよう働きかけられている。

また、より地域に根ざした事業へと発展するよう、高槻市社協で組織している地区福祉委員会と施設職員との情報交換の場も設定。施設職員に地域の状況を把握してもらえる工夫も行っている。

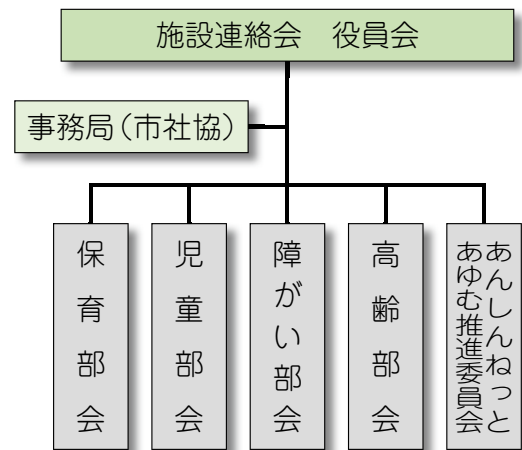
一見すると「あんしんねっとあゆむ」事業は、施設側に負担がかかりすぎているように感じるかもしれない。しかし、施設職員が地域のなかで相談支援の活動に携わり、地域の人と広くふれあうなかで、これまで住民にとって見えにくかった“施設の取り組み”や“施設の意義”が伝わりやすくなった。施設側にとっては自分たちの施設をアピールできる場にもなっている。これは非常に大きな意味があるという。一方、地域にとっても、見守り活動や生活のなかで困ったことが起きたときに、身近に相談できる場ができたことは暮らしの安心感につながっている。また、高槻市社協としてもこれまで取り組んできた福祉活動に専門分野からの助言や支援が加わることでより信頼性が高まっている。

種別を超えたネットワーク組織「民間社会福祉施設連絡会」により、確実に相談対応の

幅が広がった。

「私たち高槻市社協が担っているのは、地域と施設を結びつける接着剤の役割。地域の住民にさまざまな社会資源を提供していくことが期待されている。そして施設には、地域福祉のニーズをつなぐことによって、地域の課題を解決していくことが望まれている」と、山田主査。高槻市社協では、今後さらに、高槻市内全37地区の福祉委員会や社会資源との連携を深め、網の目のような福祉ネットワークを構築することをめざしている。

「高槻市民間社会福祉施設連絡会」組織図



## Point

### 【事例の概要】

市内の58福祉施設が加盟する「民間社会福祉施設連絡会」が、それぞれが持つ専門性を生かしながら連携・協力して地域の福祉課題の解決をすすめていこうとする取り組みである。拠点施設や駅前の相談コーナーでの相談、保育所などへの巡回相談を通じてニーズを把握し、異分野の施設間が連携して対応していくことで、縦割りの制度におさまりきらない幅広い相談を受け止めることができる。また、地域住民の組織である地区福

祉委員会との情報交換の場を設けるなどして、より地域に根ざした施設、地域に開かれた施設となることをめざしている点も特徴的である。

### 【活動のポイントや工夫】

- ◆「誰に相談していいかわからなくて一人で悩みを抱え込む人」への支援の必要性を感じたことをきっかけにして、福祉施設が連携して具体的な相談支援体制の整備につなげている。
- ◆市内を4エリアにわけ、エリアごとに3～4の拠点施設を設定するとともに、市民が気軽に立ち寄れる駅前の百貨店内に相談コーナーを設

置するなど、住民がいつでも、どこでも相談できる体制をめざしている。

- ◆相談を待つだけでなく、保育現場に療育相談員を派遣する巡回相談などアウトリーチを実施している。
- ◆分野・業種の異なる施設の職員が一堂に会して学び合う相談支援員研修を実施。職員の相談支援力のスキルアップをはかるとともに、施設間の横のネットワークを強めている。
- ◆市社協の働きかけにより、地区福祉委員会との情報交換の場を持つなど、地域住民と施設のつながりをつくる工夫をしている。

# 14

社会福祉法人  
島根県社会福祉協議会

## 制度で対応できない ニーズに応える セーフティネットの 取り組み

### 事業・活動の概要、経緯

#### 厳しい社会情勢から浮上した 新たな問題

平成22年4月、島根県社会福祉協議会（以下、島根県社協）は県域および市町村域のセーフティネット機能の強化を図ることを目的に「生活支援部」を新設した。新設の背景にあるのは厳しい社会情勢だ。雇用の不安定化や家族関係の希薄化などを背景に、貧困、孤立、社会的排除、自死など新たな問題が浮上し、これまでの制度やサービスだけでは解決できないという状況が生じている。

「生活支援部」が目標とするのは、総合相談・生活支援・権利擁護・就労支援までの一貫したセーフティネット機能の構築と、制度中心の支援から利用者中心の個別支援へと移行するためのパーソナル・サポート・サービスの徹底だ。

従来より、島根県社協では個別支援として低所得者等の生活再建・経済的自立の支援（資金貸付、相談支援）を行う『生活福祉資金貸付事業』、認知症高齢者等の福祉サービス利用援助、金銭管理、見守り等の支援を行う『日常生活自立支援事業』等を行っていたが、さらに2つの事業が加わった。それが『地域生活定着促進事業』と『パーソナル・サポート・サービス事業（モデル）』である。



社会福祉法人 島根県社会福祉協議会

住所 〒690-0011 島根県松江市東津田町1741-3  
いきいきプラザ島根5階

TEL 0852-32-5970

URL <http://www.fukushi-shimane.or.jp/>

## 具体的な活動内容

### セーフティネット機能の強化を図る

#### ——『地域生活定着促進事業』

『地域生活定着促進事業』とは、福祉の支援を必要とする矯正施設（刑務所、少年院など）出所者の出所後の地域生活定着支援を目的とした事業である。高齢者や障害がある人で福祉サービス等を受ける必要があり、出所後に住居がない人を対象として、福祉サービスの利用や居所・収入の確保などのサポートを行う。現在、矯正施設を出所する際に、帰住先がなく、高齢であったり障害があって自立困難な人が増えている。また、刑期を終えて出所しても、再犯率が高いことも課題となっている。罪を償い、社会復帰を果たしても仕事がない、お金がない、住む場所がないために、人が人としての生活を営むための環境が整わず、また相談をする相手もなく支援を求める手だても知らないために犯罪を繰り返してしまう。再犯はこうした状況が生み出しているのだ。



地域生活定着支援センターのケース会議

## 人の存在そのものが支援に

平成24年3月末までの支援状況を見ると、コーディネート業務が45件（保護観察所からの依頼42件、他県センターからの依頼3件）。フォローアップ業務が8件。内容としては、定期的訪問による見守り支援、「日常生活自立支援事業」の契約、一般就労にむけての支援だ。相談支援業務が21件。相談先は弁護士、地方検察庁、家族、相談支援事業所、保健師などがある。また、「個別支援検討会」を置き、関係機関とともに支援方針を確認しながら進めている。

### 事例

◆経緯／多重債務で経済的困難な状況になり、空腹のためスーパーで食料品を万引きしたＹさん（50代男性）。1度目（1,000円）は執行猶予となるが、2度目（731円）で1年4ヶ月の実刑となる。家族と絶縁しているため出所後は島根県での生活を希望。知的障害、身体障害がある。

### ◆支援方針／

Ｙさんの希望…①島根県で暮らす。②体調に不安があるため定期的に病院を受診する。③経験を活かした建築関係の仕事に就く。

支援方針…①居住確保。②収入確保（医療扶助、生活扶助、住宅扶助）。③障害者手帳の交付申請、障害基礎年金の受給申請。④福祉的就労または一般就労に向けた支援。

◆生活環境調整／支援方針に沿って、行政、心と体の相談センター、福祉施設、不動産会社、日本年金機構、居住地の社会福祉協議会、ハローワークにつなげる調整を行う。

◆本人につながった福祉サービス等／①身体障害者手帳の取得②療育手帳の取得③障害基礎年金の受給④生活保護の受給⑤アパート入居⑥転居届⑦日常生活自立支援事業の契約（金銭管理、サラ金・携帯滞納金等の債務整理）⑧福祉的就労⑨移動支援の利用コーディネート終結までに要した期間は約3ヶ月。現在、Yさんは生活保護を受給し、単身アパート暮らしで、日中は就労継続支援事業B型を利用して安定した生活を送っている。日常生活自立支援事業、移動支援事業を利用しながら幅広い支援者との関わりももっている。最近では就労先でリーダーとしての役割を任せられ、多くの友人もできた。こうした生活がYさんに生きる力となっている。

支援を通じて見えてきたのは、支援が届い

ていれば罪を犯す必要がなかった人がほとんどであるということ。そして一方で、支援にたどり着くまでのハードルが当事者にとって非常に高いということだ。「地域で安定した居住や収入が確保できれば再犯は防ぐことができる。自分を心配する人がいる、気にかけてくれる人がいるという人間関係や絆、役割、自尊心が再犯を防止する」と、島根県域生活定着支援センターの足立卓久所長は強調する。

## 『パーソナル・サポート・サービス事業（モデル）』

『パーソナル・サポート・サービス事業（モデル）』とは、生活困窮者・離職者等さまざまな困難が重複し、生活そのものが厳しい状況に直面している人を対象に、個別的、継続的、包括的に支援を行い、経済的・社会的自立を目標とした支援を行う事業である。

これまでの支援は、制度によって対象者の範囲が決められ、縦割りの支援制度の範囲で対応しようとしていた向きがある。しかし、それでは複数の問題を抱えた生活困窮者等の支援は非常に難しい。そうした対象や制度別に構築した支援体制を打ち破り、個人の抱える複雑に絡み合った問題の全体を受け止め





て、当事者が必要とする支援策を制度横断的にコーディネートする。自立生活が軌道に乗るまで継続的に支援し、さまざまな領域の支援機関と目標や情報を共有しながら効果を評価・確認していくという特徴ももっている。

平成23年4月に「島根県パーソナル・サポート・センター」を開設。7名の職員体制で運営している。センターの円滑な運営を図るために「ネットワーク会議」を設置し、より効果的な支援を図っている。

支援の対象となるのは次のような人たちだ。

①住居、生活費、多重債務、心の健康、DV被害の問題、日常生活・社会生活・職業生活への不適応などの問題により、様々な社会的排除リスクに直面している人。②①の問題を解決するためのサービス・支援を適切に利用することが本人のみの力では困難であり、当事者の支援ニーズに合わせた個別的・包括的・継続的な支援が必要であると考えられる人。

## 制度横断的かつ 継続的な支援がキーワード

支援にあたっては、まず支援対象者との信頼関係を構築するところから始める。その上で今どういったことが問題となっているのかを話し合い、整理し、現状認識を行って目標の共有化を図っていく。支援が開始されてからも必要に応じて制度横断的かつ継続的に支援を行う。

また、関係機関(ネットワーク会議の機関・団体)の支援を利用する場合は、パーソナル・サポーターが当該機関に支援者と共に同行して必要な手続きの援助を行い、状況に応じて「個別支援チーム」を設置して支援する。

ネットワーク会議に加わっているのは、就労関係や保健福祉関係、若者支援関係、教育

機関、司法関係等幅広い25の機関・団体だ。

### 事例

◆**経緯**／中学生と小学生の息子と3人暮らしのSさん(40代女性)。離婚時からうつ病を発症し、精神科通院中。保険会社の外交員として就職するが体調不良により休職。うつ病の悪化、自律神経失調、貧血、甲状腺ホルモン低下等の症状により、医師からもうしばらく休むようにいわれるが不安がつる。職場への不信感も強い。

◆**支援方針**／Sさんの希望…①会社を退職したい。②現在のアパートで暮らしたい。③うつ病を完治させたい。④資格・技術を身につけたい。

◆**支援目標・自立支援計画方針**／心身の健康を取り戻し、長期安定した就職を支援する。  
①求職登録・失業手当の申請②住宅手当の申請③職業訓練の受講④家族の見守りと安定した就職に向けての段階的支援

◆**個別支援チーム**／仕事、生活、心の健康の問題を抱えている対象者であることから個別支援チームを設置。構成メンバーは本人を中心に、ハローワーク(就労支援ナビゲーター、住宅生活支援アドバイザー)、行政(母子生活支援員)、母子会連合会(相談員)、パーソナル・サポート・センター(相談員)

◇支援開始から1年9カ月間の状況

会社を退職後、住宅手当・訓練手当を受給しながら「IT基礎科」・「介護基礎研修科」と二つの職業訓練受講。

介護の基礎を学ぶ中、尊敬できる指導者や実習で関わった利用者との出会いをきっかけに介護職に就くことを決意。訓練修了と同時に職員のメンタル面に配慮の手厚い福祉施設に就職することができた。

通院治療を続けながらの勤務であり、体調を崩して1ヵ月間休職という場面もあったが、その真摯で誠実な人柄と仕事ぶりから上司・同僚・利用者の信頼と理解を得て職場復帰を果たし、現在順調に就労継続中。

## 課題と展望

### 緊急ニーズへの対応が 今後の課題

2つの事業を行う中で新たな課題も見えてきた。それは、緊急ニーズへの取り組みだ。“今”食べるものに困っている。“今”住むところがない。“今”お金がない。こうした差し迫った状況にある人たちへの緊急支援として、平成24年には4つの新たな取り組みも開始している。

その一つが「フードバンク」の立ち上げである。今日・明日食べるものにも困っているという相談が増えていることから、フードバンクを先駆的に実施している東京のNPO法人等と連携し、県内で実施するためのノウハウを蓄積するために、まず島根県社協がグループを立ち上げた。昨年7月には県内の食

料関連会社にアンケート調査を行い、フードバンクの周知を図るとともに、食料品の寄贈の意向を把握した。

平成24年6月の試行開始から12月末までの支援内訳は、個人19名に対し780品、施設・団体8箇所に対し2,670品、11月に開催した「フードバンク推進フォーラム」以降、支援先は増加傾向にある。

また、市町村社協と連携し活動範囲を県内全域に広げることにより、島根オリジナルの支援体制“「もったいない」から「ありがとう」へ”の創造を目指している。

二つ目に、離職等により住居を失い、ホームレス状態に陥る恐れのある人や矯正施設出所者で行き場のない人等の緊急一時的な宿泊場所として、低額なビジネスホテルとの支払担保による宿泊確保も進めている。

生活保護申請後、住居確保の見通しが立ち、生活保護が決定するまでの間について低額なビジネスホテルの提供をしており、平成24年12月末までに12名の支援を行っている。

こうした取り組みを行うとともに「緊急一時的な宿泊場所としてのシェルターの確保」について行政への政策提言を行い、平成24年10月より松江市が「緊急一時宿泊事業」を開始することとなった。



三つ目に、保証人が確保できず賃貸住宅への入居が困難な生活困窮者等に対し、円滑な住宅確保による生活再建を支援するため、島根県社協が保証人となる「入居債務保証支援事業」の取り組みを進めている。

平成24年4月よりモデル事業の実施に向けて制度内容を検討し、11月より「入居債務保証支援モデル事業」をスタートした。12月末までに1名の支援を行っている。

四つ目に、緊急現金貸付事業の実施である。これは、市町村社協において急迫状態にある生活困窮者等に対して即日での小口資金の貸付を行うことにより、緊急的かつ一時的なニーズに対する支援を行うものであり、現在1社協において事業化され、4社協において「民生融金」（各社協が独自に実施する小口の貸付事業）の弾力的な運用による即日貸付が行われている。

## 社協の特徴を生かして ニーズに対応していく

地域生活定着支援センターやパーソナル・

サポート・センターの所長を兼務している島根県社協生活支援部長の足立卓久氏は、「新たに取り組んでいるさまざまな支援を通して見えてきたのは、社会とのつながりが切れて、家族関係においても孤立している人の増加。そして、継続的支援の重要性です。すぐに具体的な支援につながらなくとも、親身になって相談支援を行うなかで、少しずつ良好な状況へ変化していくことを感じています。」と述べている。

地域生活定着促進事業やパーソナル・サポート・サービス事業は国が枠組みを作り、国庫補助によって実施している事業だが、その枠組みの中にとどまるのではなく、社会的孤立に焦点をあて、見えてきたニーズに対応していくとともに、さらに身近な地域での支援体制として市町村社協との連携強化を図るなど、社協の特徴を生かす取り組みとして期待されている。

### Point

#### 【事例の概要】

総合相談・生活支援・権利擁護・就労支援までの一貫したセーフティネット機能の構築、制度だけでは解決できないニーズへの対応をねらいとして県社協に「生活支援部」を設置し、個別支援を展開している。生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業に加えて、地域生活定着支援事業とパーソナル・サポート・サービス事業（モデル）を実施し、相互に連携し合うことでトータルな支援につなげている点が特徴である。

また、これらの事業を通じて「“今”お金がない、住むところがない、食べるものがない」という“緊急ニーズ”に対応する社会資源が不足していることに気づき、フードバンクの立ち上げや緊急時のためのシェルター確保などを進めている。県社協が持つ、行政や福祉関係者とのネットワークを生かした取り組みとして参考になるだろう。

#### 【活動のポイントや工夫】

◆制度で対応できないニーズに応えるセーフティネット機能を強化するため、県社協において利用者中心の個別支援を行う体制を整備し

た。

- ◆個別支援にあたっては、就労や福祉保健、若者支援、教育、司法など幅広い関係機関とネットワークを構築している。
- ◆事業を通じて“緊急ニーズ”対応の必要性をつかみ、新たな社会資源の開発に取り組んでいる。
- ◆新たな社会資源の開発にあたっては、県行政に対して政策提言を行い、また市町村社協や福祉関係者と連携するなど県社協のポジションを生かした働きかけを行っている。

# 15

社会福祉法人  
長崎県社会福祉協議会

## 離島の過疎地域での 「地域の福祉力」を 高める取り組み

### 事業・活動の概要、経緯

#### 事業の概要

長崎県社会福祉協議会（以下、長崎県社協）では、「地域の福祉力を高める支援研究事業（以下、支援研究事業）」と題するプロジェクトを、平成23年度からスタートさせた。これは、長崎県全体で少子・高齢化が問題となっており、特に地域の福祉力の低下が顕著である離島や過疎地の福祉環境を少しでも向上させることをねらった取り組みだ。

離島では人口の流出が多いこともあり、長崎県の人口は昭和60年以降、毎年減少傾向である。現在142万人（平成22年度国勢調査）とされる人口は、平成47年度には約112万人まで減少すると予測されている。急速な高齢化も深刻な問題であり、高齢化率も全国平均を大きく上回っている。このまま手をこまねいていると、地域コミュニティが崩壊してしまう。そんな危機感を抱いた長崎県社協が、これからの地域福祉をつくりあげていくために動き出した。

本プロジェクトの特色は、県社協職員自身が積極的に「地域に出かけていく」ことである。地域のリアルな福祉・生活課題や特性というのは、現場に出かけない限り見えてこない。そのため当初から市町社協と協働し、過疎問題が深刻とされる地域をピックアップし、できるかぎり実際に訪問してみることにした。支援研究事業チームのメンバーは、益本昌明事務局長を中心とした部課長たち計7名等。地域福祉部員だけでなく、長崎県社協の管理職たち自らが現場に出かけることによって、組織全体の取り組みにしたいというねらいがある。



社会福祉法人 長崎県社会福祉協議会

住所 〒852-8555 長崎県長崎市茂里町3番24号  
長崎県福祉総合センター内

TEL 095-846-8600

URL <http://www.nagasaki-pref-shakyo.jp/>

各地への一年半あまりの訪問や聞き取りの結果、今後の支援のあり方を研究するモデル地区として「五島市富江町の琴石・太田地区」と「佐世保市黒島町」を選定した。担当市社協（五島市社協・佐世保市社協）と協働で二つの地区と関わりを持ち、地域コミュニティ再生のために動き出したのである。

## モデル地区①

### 過疎集落「琴石地区」での取り組み

五島市富江町の琴石地区は、福江島の南端に位置する高齢化率90%という典型的な過疎集落だ。住民の数は、19世帯28名（一人暮らし世帯は10世帯）。小さな集落であるにも関わらず、高齢化のために近隣の付き合いは年々減り、孤立死も起きていた。

五島市社協と共に実施した現地調査でこの事実を知った支援研究事業チームは、五島市社協と連携して町内会長などに働きかけ、集落の人たちが気楽に集まれる交流会の開催を提案する。プログラムの中心は、健康体操や輪投げなどのレクリエーションである。とにかく参加者に「楽しんでもらう」ことを大切にしながらプログラム構成とし、チラシを作って住民に参加を呼びかけてもらった。その甲斐あって、集落の過半数を超える19名の住民が集まってくれたのである。

久しぶりに住民同士が顔を合わせた交流会は、大いに盛り上がった。「直接顔を見るのは、何年ぶりのことだ」「とても楽しかった」「定期的で開催したい」という声が続々と上がり、その後開催された座談会では住民参加による助け合い組織「琴石つばき会」の結成まで決定した。毎月、定期的に自主開催まで発展、自宅からの料理の持ち寄りの食事会や懐かし

い郷土料理も出されるなど住民同士で工夫する一方で、今まで「遠慮」が交流の壁になっていたことから、日常にお互いの家を見守り合うことが必要だと全員の意見が一致したのである。

この決定を受けて、地域内助け合いフロー図が作成された。集落を4つのグループに分け、日々の挨拶を行う中で、安否確認や困ったときに支え合う仕組みを作っていく。いわば、平成の「隣組」的な構成だ。

短期間のうちにここまで琴石地区がまとまったのは、民生委員である角菊勇・琴石つばき会会長（76歳）と、地域おこし協力隊として五島市の委嘱を受けて琴石地区に派遣されている坂本吉晴さん（60歳）の存在が大きいらしい。

琴石をこよなく愛する角さんの情熱に押され、元学校教員でアイデアマンの坂本さんが次々と「琴石つばき会」の活動案を具体化していく。

たとえば、「鯉のぼり100匹掲揚」（他地域から不要になった鯉のぼり約100匹を集め、子どもの日に琴石地区で一斉に掲揚する企画）や、大規模な「七夕飾り」などのイベントである。メディアでも取りあげられたこともあり、身内でさえ帰省することが



月例の琴石つばき会で地域住民と園児との交流

ほとんどない過疎集落に、久しぶりに子どもたちの歓声が響き渡ったという。イベントがきっかけで、隣町の幼稚園・小学校との相互交流も始まった。子どもたちが定期的に琴石に遊びに来るだけでなく、彼らの運動会につばき会のお年寄りたちが招待されるようになったのだ。

また、つばき会では自ら財源を生み出すために、「炭づくり」を復活させ、その売上げを活動費へ回している。

皆が当初は、なかなか自分から意見を出さなかったが、徐々に意見や提案も出るようになり、それぞれが率先して動くように…。そして一番変わったのは、地域全体が明るく、昔の元気を取り戻したことだ。

今後の課題は、地域にあるさまざまな社会資源に協力を依頼し、琴石地区に対する助け合いの輪を広げていくことである。現在、地域おこし協力隊員として坂本さんが一人で琴石地区のお年寄りたちの買い物支援や病院への送り迎えなどを行っているが、こうした「暮らしの困りごと」を琴石つばき会の「互助活動」と連動したり、商工会やララコープ、福祉施設、行政との連携など五島市社協が多様な社会資源をコーディネートし、組織的な体制を構築することで少しでも暮らし難さを解



幼稚園生とつばき会との交流は、久しぶりに集落に活気がみなぎった。

消するとともに地域活性化に結び付けることが期待されている。

## モデル地区②

### 離島・黒島地区での取り組み

もう一つのモデル地区は、既に活動を開始していた佐世保市の離島・黒島である。ここは人口が538名（平成22年国勢調査）、267世帯、高齢化率は50.9%となっている。本土とつながるのは、1日3便の定期フェリー便（片道約50分）のみだ。豊かな自然に恵まれ、行政の支所や診療所も設置されているのだが（医者の駐在は週2回のみ）、交通の便の悪さによって島を離れる若い世代が続出している。将来的に人口の大幅な減少や高齢化の進行が不安視されている地区なのだ。

黒島というのは、隠れキリシタンの島としても知られている。現在でも島民の8割が敬虔なカトリック信者であり、毎週日曜日の早朝に行われるミサには島中から黒島天主堂（国指定文化財）に集まってくる。教会周りの清掃奉仕活動への参加も積極的である。そんな特徴を持つ黒島でさえも、教会以外のコミュニティ活動というのはほとんど行われていなかった。

「黒島地区における住民の地域福祉に関する基礎調査」（平成24年・佐世保市社協）によると、多くの人たちが近所づきあいの必要性を感じ、連帯意識も強く、黒島を愛する気持ち強い一方で、「老後が心配」「介護サービスに乏しい」との不安を打ち明けている。島内には高齢者用の入所施設がなく、登録ヘルパーも数名しか存在しないからだ。

調査の結果を受けて佐世保市社協と支援研究事業チームは、「ふるさと黒島活性化事業」

を本格的に展開することにした。この事業では、島民からもっとも不安視されていた高齢者の「健康問題」から着手した。具体的には、介護・健康に関する定期的な公開講座(誰でもわかる介護保険講座、手軽にできる健康体操、老化を防ぐ食材選び、誰でもできる家庭介護教室)、ホームヘルパー(2級課程)養成講座、福祉教育講座(子どもたちに高齢者・障害者への問題意識を高めてもらうことが目的)など。

その中で平成23年夏、島民対象のホームヘルパー2級課程養成講座では、9人の若い男女が集まり、長い勉強と実習を乗り越え、全員が修了証書を手にした。終了後、全員で座談会を開催。これからの黒島のことで語り合った後、せっかく手にした介護知識を町の活性化のために活かそうと、早速、グループが結成されたのだ。「黒島の人口を考えると、今後も高齢者の介護サービスが充実していく可能性は低いと思われます。そうであるなら、地域福祉の視点で足りないものを補おうと、これらの事業をスタートさせました。地域連帯の意識が強い地域だからこそ、地域みんなでお互いを支え合うという意識が高まっています」と、佐世保市社協の池田茂則事務局長。

さらに島内に若い人たちのパワーを息づかせるための企画として、ソーシャルファーム事業、離島民泊体験とボランティア体験事業なども実施。長崎国際大学の学生ボランティアを募集し、島の子どもたちと一緒に荒廃農地を再生させる「花畑づくり」、島内観光、黒島ふくれまんじゅう・黒島どうふ・餃子づくり体験などに参加してもらった。こうした動きは将来的に、耕作放棄地の島内外マンパワーによる再興、小中学校と連携した「花いっぱい運動」、高齢者や障害者と共に運営する

養蜂場の起業などにつなげていく予定である。

このような事業を通して、黒島に本土からの大きな人の流れが生まれ、定期船の増便にもつながっていくことが期待されている。「ふるさと黒島活性化事業」では、そんなゴールをめざして地域住民たちと一体となって活動を続けている。

## 長崎県社協が 支援研究事業を進めた理由

まったくタイプの違う琴石地区と黒島地区。この二つのモデル地区での実践活動は、他地域での支援活動を進める上での格好の参考事例となった。そして何よりも、これからの地域福祉を考える上での重要なポイントが見えてきたと、長崎県社協・益本事務局長は語っている。

「社協の職員が現場に出かけていって地域の声を集約し、問題点を整理して住民と共有し、そして解決のための糸口を住民自らが見つけ、自己決定をしていく。社協はその決定までのプロセスが効果的に進むよう寄り添う。考えてみれば、当たり前の話です。そもそも社協というのは、そのために生まれた組織のはずでした。いつの間にか、制度内福祉サービス



黒島どうふづくりに地元の人とふれあう大学生

や行政からの委託事業が活動の中心になってしまったのです。しかし社会福祉法人に公益活動が求められている現在、社協こそ、その先頭に立って欲しい。地域にとって本当に役に立つ組織であるかどうか、今後真剣に問われてくると思うのです。」

これまでにない活動としてフレキシブルに展開できるように、事業費はすべて長崎県社協と市社協の独自予算から捻出した。予算規模は大きくないものの、現場のニーズに沿った支援が行えるからである。受託事業ではないので、行政に提出する報告書をまとめる手間も省くことができる。その労力を、すべて「地域に出かけて、できるかぎり多くの人たちと向き合う」ことに振り向けてきた。今回の支援研究事業を進めることによって、長崎県社協の職員たちの意識も急激に変わりつつあると益本事務局長は言う。

「現場に出てみないと本当のニーズはわからないという考えが、県社協内にもかなり浸透してきました。私たちが理解していたと思っ

ていたものは、単なる『数字の羅列』であって、そこに暮らす人々の顔が見えていなかったのです。これからも遠慮せずに、どんどん地域に入り込んでいきますよ。そして社協ならではの活動を、積極的に進めていきたいと思っています」

「社協は、地域の灯台であるべきだ」というのが、長崎県社協の考え方である。誰もが希望の灯（命の輝き）をもち続けるよう、そして社協は決して誰も見放さない。今回の「地域の福祉力を高める支援研究事業」は、そんな覚悟を具体化するためのスタートラインにすぎない。活動は始まったばかりであるが、モデル地区で成果を上げた実践を、長崎県内の多くの過疎地区でも採用していくのが今後の課題である。

## Point

### 【事例の概要】

過疎化が懸念される離島地域で、コミュニティ再生の取り組みを県社協と地元社協が協働して展開。地域のニーズに即して、ふれあいサロンや住民同士の交流イベント、ヘルパー養成等の事業を次々に具体化している。福祉分野にとどまらず、大学生の若い力を呼びこんで島の荒廃農地を再生させる「花畑づくり」に取り

組むなど、地域全体の活性化への取り組みにも着目したい。また本事例は、現場から遠くなりがちな県社協が、「地域に入り込んでニーズをつかみ、住民とともに活動をつくっていく」という社協の原点や使命を再確認していく営みとしても大いに参考になるだろう。

### 【活動のポイントや工夫】

◆島の住民への調査や交流会、座談会を通じて直接住民の声を聴き、現在の困りごとや心配、将来への

不安などを把握している。

- ◆幼稚園や小学校との相互交流、大学生のボランティア募集など、子どもや若者の力を呼び込む工夫をしている。
- ◆県社協がチームを組んで地域に入り込み、地元市社協とともに事業を展開することで、県社協職員自身の意識改革や組織力の強化につなげようとしている。



# 16

社会福祉法人  
宮崎県社会福祉協議会

## 地域福祉 コーディネーターの 養成による社会福 祉法人等の地域 活動支援

### 事業・活動の概要、経緯

#### 事業の概要

宮崎県では地域福祉支援計画（平成19年3月）に基づいて、地域福祉を支える人材として新たに位置づける「地域福祉コーディネーター」の養成を、平成19年度から始めている。

宮崎版の地域福祉コーディネーターとは、「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人」のことである。特定の職種や資格を持つ人を指すものではなく、すでに社協や福祉施設、行政機関に所属し、それぞれが専門分野を持っていることに特色がある。基盤となる所属組織、専門性がある上に、地域福祉の理念や手法を加えることにより、各地域で幅広い活動が広まることが期待されている。

地域福祉コーディネーターの具体的な役割は、次の通りである。

- ①自らの専門性に基づく個別支援と地域福祉の視点に基づく柔軟な支援
- ②地域住民、関係機関等に対する「地域福祉」の理解促進・普及
- ③コミュニティワーカーと連携した地域支援  
養成研修は、地域福祉の基本的な理解をふまえ、地域の生活課題を発見・把握する方法、支援が必要な人や地域の生活課題の解決方策、関係機関との協働などについて学ぶプログラムになっており、養成研修の全日程を受講した人に修了証を交付する。

これまでに行政職員や、社会福祉協議会職員、社会福祉施設職員、地域包括支援センター



社会福祉法人 宮崎県社会福祉協議会

住所 〒880-8515 宮崎県宮崎市原町2番22号  
宮崎県福祉総合センター内

TEL 0985-22-3145

URL <http://www.mkensha.or.jp/>

職員、NPO法人職員など、さまざまな方々が養成研修を修了。その数は、すでに335名にも及ぶ。それぞれが今後、福祉施設、関係機関に所属しながら、実践活動を展開していくことになる。

## 具体的な活動内容

### 地域福祉コーディネーター 実践モデル事業の実施

本事業の特色は、養成研修を終えた修了生を対象として「地域福祉コーディネーター実践モデル事業」が設けられていることである。地域福祉コーディネーターとして、それぞれの地域で活動する実践活動を公募し、採択された事業に上限50万円の助成を行う仕組みだ。「公的な制度・サービスだけでは対応できない生活課題に対する取り組み」「関係機関等と連携・協働した取り組み」「社会福祉法人等における地域貢献の取り組み」「他の生活関連分野と連携・協働した取り組み」など、修了生たちが研修で学んできた課題をさっそく実践できるようにサポートしている。

これまでに、「地域福祉活性化事業」「こど

も・障害者・高齢者・地域住民の交流事業」「高齢者健康教室」「子育て相談室」「ふれあい料理教室」「口腔機能維持に関する周知事業」「ご近所福祉支え合い事業」「常設サロンによる地域の拠点作り」「お助けマン・ウーマン事業」「地域の中で孤立する方や孤独死を防ぐための支援や見守りネットワーク事業」「精神障害者への居場所づくりと精神疾患や精神障害者への正しい理解促進事業」といった、幅広い活動がモデル事業に採択されている。

地域福祉コーディネーター養成研修とモデル事業のダブル効果で、宮崎県では地域福祉コーディネーターの役割と機能が関係者の間では短期間のうちに周知されつつあると言えるだろう。

#### モデル事業①

#### 社会福祉法人まりあの 取り組み

モデル事業の内容を、具体的に見ていく。一つは、社会福祉法人まりあの取り組みである。「健康推進事業・地域支援事業・異世代交流プログラム事業（平成21年度）」「地域夢の懸け橋事業・お助け隊事業・施設コミュニティ化事業（平成22年度）」「地域とまり



社会福祉法人まりあでは、3年にわたってモデル事業に応募。施設が地域住民の交流拠点になりつつある。

あの橋渡し事業（平成23年度）」と、この法人は3年連続してモデル事業に応募・採択されている。つまり、地域福祉コーディネーターを組織内に積極的に育成し、彼らを中心として地域交流を深めようというねらいがあるのだ。

「まりあ」は、特別養護老人ホームやグループホーム、デイサービス、配食サービスなど、さまざまな高齢者福祉事業を行っている社会福祉法人である。しかし長年近所に暮らしている地域住民の人々に対し、施設が彼らにとってどのような社会資源になりうるのかという訴えかけが不十分であったことに気づく。そこで本モデル事業を活用し、誰もが安心して地域活動に参加できる体制ときっかけ作り、そして施設が地域のコミュニケーションの場となれるような活動を展開したのである。

主に取り組んだ活動は、「施設を開放したイベントの実施（健康教室・ミニコンサート・絵画鑑賞会等）」、「在宅介護に関する取り組み（介護技術・認知症講習会・介護者の集い・介護全般に対する相談窓口機能の整備・地域介護プログラムや手引きの作成）」などだ。地域福祉コーディネーターの動きとして、公民館長、民生委員・児童委員、地域住民、施

設職員との連携を図っていった。公民館と話し合い、地区の総会へも参加、法人内では各イベントへの協力職員を募り、各活動の広報も実施する。さらにはボランティア関係団体、地域のフィットネスクラブインストラクター、音楽奏者、絵を描かれる方などとの協力、信頼関係を築いていく。

こうした幅広い動きは、まさに地域福祉コーディネーターに求められている活動そのものであった。モデル事業の実施によって、あらゆる世代の地域住民が交流できるようになり、生活の安心感も広がっていったという。今後さらに施設が地域活動のコミュニティの中心となることで、さまざまな機関の連携窓口としての機能を高めていくことが期待されている。

## モデル事業②

### NPO法人宮崎県中途失聴難聴者協会の 取り組み

もう一つ紹介するモデル事業は、NPO法人宮崎県中途失聴難聴者協会による「単身障害者の孤立や引きこもり予防と食育事業」である。この協会が所在する地域で、ある時身体に障害がある一人暮らしの50代男性が倒



NPO法人宮崎県中途失聴難聴者協会では、単身生活の人の「食」に焦点をあてた支援を通して地域とのつながりもつくっている。

れている姿が発見された。この人は、ほとんど水しか飲まない生活をしており、地域の自治会長によって発見されたのだ。また、別の一人暮らしの障害者は日頃からアルコールを飲んで周囲の人たちに迷惑をかけるという状況が続いていた。

こうした事例から、単身障害者は食生活のバランスがつかみにくく、生活習慣病やアルコール依存を引き起こしやすいという実態が浮かび上がった。そこで宮崎県中途失聴難聴者協会では、彼らに対して適切な食事の採り方を伝える「食育」を実施し、その中から「困っていること」を探っていくというサロン活動も展開することにした。

事業内容としては、「ホットレターの発送（食育夕食会やふれあいサロンの案内）」「週一回ペースの食育夕食会（計16回開催、延べ92名が参加）」「料理教室（地域の栄養士と連携）」「日常生活支援（話し相手、買い物・ゴミ出し等日常生活支援）」等である。地域福祉コーディネーターが、自治会役員や民生委員、地区社協、栄養士、ボランティア（手話通訳等）の方々と連携を図り、「個人を地域で支える活動」「個人を支える地域をつくる活動」という役割を果たしていった。

この結果、「食育」を通じた単身世帯の障

害者の健康増進が図れただけでなく、孤独・孤立感の解消、引きこもり予防、当事者同士の連帯意識の向上につながっている。また、地域まちづくり協議会が建設した「ふれあいサロン夢はうす」（平成23年12月オープン）において、月1回の食育夕食会が定期的に実施できるようになった。住民側の障害者への理解や環境配慮も急速に進んでいるようだ。さらに食育夕食会は、地域内にある別の社会福祉法人（就労継続支援B型事業・生活介護事業を運営）と協働開催されるようになり、さらに支援の輪が広がった。

「ふれあいサロン夢はうす」を拠点にして、地域福祉コーディネーターたちによる障害者支援の取り組みは、今後ますます活発になっていくことだろう。

## 課題と展望

### 今後の課題

モデル事業によって宮崎県内では地域福祉コーディネーターの存在が着実に認知されつつあるが、課題も数多く残されている。それは養成研修を終えた修了生たちのアンケート



演習を多く取り入れた養成研修

から読み取ることができる。

「もっと(地域福祉コーディネーターの)知名度をあげていき、住民に理解してもらうことが必要である」「民間会社、婦人会、民生委員・児童委員、自治会役員など、福祉関係者以外にもこの研修を受けてもらうべきではないか」「残念ながら今の業務で手一杯。実践への道のりは遠い」という声があがっている。

また、「情報共有に関しては、個人情報保護法の問題が立ちはだかつており、どのようにクリアしていくかが今後の課題だろう」「地域福祉コーディネーターが地域福祉の要になっていくためには、それなりの(法的)位置づけと活動拠点が必要なのではないか」「単なる養成だけに終わるのではないかと心配」という厳しい意見もある。

しかし、「他地域での地域福祉コーディネーターの方々の活動をもっと知りたいと思った」「(養成講座で学んだ内容を受け)地域ごとの研修会を開催していきたい」「地域の多くの資源を活用し、自分の仕事に活かしていきたい」という意欲的な声も多数寄せられている。そのような前向きな姿勢が、先に紹介したモデル事業の成功につながっているのである。今後も宮崎県としては、地域福祉コーディネーターの明確化と、彼らの活動を活性化するための環境整備、そして地区社協または市町村社協・支所との連携協働を高めていく予定だ。地域福祉コーディネーターこそが、これからの地域福祉の一翼を担ってくれる存在だと信じているからである。

## Point

### 【事例の概要】

社協だけでなく、社会福祉法人・福祉施設やNPO職員、行政職員など幅広い人材を対象に「地域福祉コーディネーター」としての養成研修を実施。それぞれの所属組織や専門性を基盤としながら、地域福祉の理念や手法を加えることで、各地域に新しい活動を生みだしていくことをねら

いとしている。また、上限50万円の助成を行う実践モデル事業を実施することで、研修で学んだことの実践を後押しし、さまざまな活動を広げる効果をあげている点が特徴的である。

### 【活動のポイントや工夫】

◆県の地域福祉支援計画に「地域福祉コーディネーター」(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人)を位置づ

け、戦略的、計画的に養成や活動支援を行っている。

- ◆社協職員、社会福祉法人・福祉施設やNPO職員、行政職員など幅広い人材を対象に研修を行い、地域福祉の理念や手法を伝えている。
- ◆実践モデル事業を実施し、「地域福祉コーディネーター」をサポートしながら新しい活動の開発を促している。

# 17

## 熊本県民生委員児童委員協議会

### 民生委員・児童委員と社協、民間事業者の連携で広がる地域の見守りネットワーク



「熊本見守り応援隊」のキャンペーンキャラクター「くまモン」。直径5.5cmの「見守り応援隊PR缶バッジ」にも人気の「くまモン」を使用。PR効果絶大！



#### 熊本県民生委員児童委員協議会

住所 〒860-0842  
熊本県熊本市中央区南千反畑町3-7

TEL 096-324-5470

## 事業・活動の概要、経緯

### 民間事業者の協力を得て誕生した「熊本見守り応援隊」

住み慣れた町で、地域で、安心して暮らし続けたい。そう願うのはごくあたりまえのことである。しかし近年、高齢者や障害がある人のなかには地域から孤立した状態となっている人がいる。また、子育て中の母親が孤立し、相談できる相手がないことで子育てに不安を感じ、疲弊し、虐待へと及んでしまうケースもある。もしも地域の支え合いがあればそのような方々を救うことができるかもしれない。熊本県でもそうした課題への取り組みが求められていた。

こうしたことから、熊本県では従来の市町村、市町村社会福祉協議会、民生委員・児童委員、ボランティア、住民などが行っている“見守り”に加えて、地域住民の日常生活に密着した業務を行う民間事業者の協力を得ながら、高齢者をはじめ支援を必要とする人たちを見守っていく「熊本見守り応援隊」を発足した。

協力関係機関は、民間事業者、熊本県民生委員児童委員協議会（以下、「熊本県民児協」）、熊本県社会福祉協議会、熊本県警察本部、熊本県であり、平成23年3月11日に協定締結第1号事業所として株式会社熊本日日新聞社と協定書を交わした。その後、社団法人熊本県エルピーガス協会、社団法人熊本県タクシー協会、西部ガス株式会社熊本支社、郵便局株式会社九州支社、郵便事業株式会社九州支社、朝日新聞熊本県朝日会、株式会社毎日新聞社熊本支局、九州電力株式会社、熊本県農業協同組合中央会、熊本県北読売会、熊本県南読売会、西日本新聞エリアグループ熊本が協定を結んだ。

協定締結した民間事業者の役割は、日常の

業務のなかでなにか異変を感じたときに通報・連絡を行うというものだ。緊急性があると感じた場合は警察に通報。緊急性がない場合は市町村社協へ連絡をする。市町村社協はその後、民生委員・児童委員に状況を確認した上で、支援が必要な場合は、関係機関と連携・協議しながら必要な支援を行う。

## 民生委員・児童委員の 課題提起から始まった取り組み

「熊本見守り応援隊」の協定が締結される経緯を振り返ってみよう。

きっかけとなったのは、平成21年に開催された熊本県知事と熊本県民児協役員との交流会だった。交流会の席上で役員が、ひとり暮らしの高齢者や見守りを必要とする要援護者の増加により、民生委員・児童委員だけでは見守りなどの対応が困難になっている状況を訴えたところ、数ヶ月後、知事の意向を受けた県の担当者から、民間事業者などの協力を得て地域全体で要援護者を見守る「見守り応援隊」を作ってはどうかと打診があった。

その後具体的なシステムづくりについて協議をすすめ、民間事業者も含めた幅広いネットワークで見守り活動を行うことが事業の目的であったことから、連絡窓口は市町村社協が担うこととなった。民間事業者などが異変を発見した際には市町村社協に連絡を入れ、そこから民生委員・児童委員や関係機関に連絡をとる仕組みとされた。こうして平成23年3月11日に「熊本見守り応援隊」が誕生した。

なお、見守り応援隊の活動に際しては、見守りの対象者は特定せず、民間事業者にも個人情報などを渡すことはない。あくまで、日常の業務の中でのちょっとした気づきを共有し合うことをねらいとしているのである。また、協定機関は、協定書の中で活動を通じて知りえた内容に関して

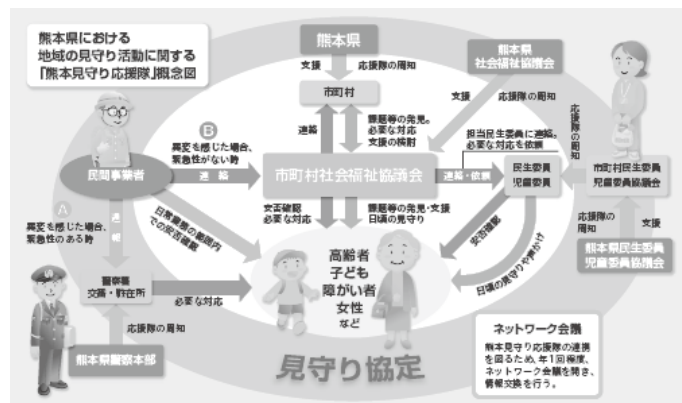
守秘義務を負うことが明記されている。

## 具体的な活動内容

### より具体的に、より現実に即した 訓練で活動を周知する

「熊本見守り応援隊」はその後、順調に協力関係機関を増やしていく。しかし現場からは、「具体的になにをすればいいのかわからない」「協定を結んでもなにもかわらない」という声が相次いだ。そこで、この協定締結の目指すものを広く周知し、より具体的で実践的に活動内容を示すために「見守り模擬訓練」を行うことにした。初年度、平成23年に実施したのは、芦北町民児協と上天草市民児協である。

県内で最初に訓練を実施した芦北町は人口約1万9千人の町。民生委員・児童委員は、主任児童委員を含め65人配置している。訓練は“各地域の実情”に合わせたものほど大きな成果が見込めるとして、町内を4つの区域に分けて実施した。実施にあたっては芦北町社協と協力し合いながら計画を作成。協定締結機関などに訓練の参加・協力を呼びかけながら会議を重ねた。



「熊本見守り応援隊」概念図

訓練は、異変の発見から連絡・通報、状況確認、支援までのプロセスやそれぞれの役割を理解してもらうため、“もしこのような場面に遭遇したら？”という実際に起こり得るいくつかの事例を想定して行った。

当日は、民生委員・児童委員や社協、行政関係者、一般住民、熊本日日新聞社の販売センターや警察署など、4地区合計で300人を超える参加者が集まった。芦北町民児協で行われた訓練の事例の一部を紹介しよう。

### 事例 民間事業者の気づきからの連携を想定したケース

- ①新聞配達員が朝刊の配達に訪れた際、2日分の新聞がたまっていることに気づいた。
- ②家の中に声をかけるが応答がなかったため、販売店の店主に報告。
- ③店主が現場に到着。安否確認がとれないため、芦北町社協へ電話を入れる。
- ④社協から担当民生委員・児童委員に連絡し、安否確認を依頼する。
- ⑤民生委員・児童委員は社協から連絡を受けて現場へ向かい、新聞配達店の店主から状況報告を受ける。
- ⑥民生委員・児童委員から報告を受けた社協は警察へ通報する。



家の中で倒れている高齢者を発見

- ⑦民生委員・児童委員は安否確認がとれないことを高齢者の家族に連絡し、警察が立ち入る場合の承諾を得る。
- ⑧警察官が駆けつけて開いていた窓から自宅へ入ったところ、倒れて動けない高齢者を発見。
- ⑨救急車を呼び、病院へ搬送。

この事例の反省会から、「警察への通報までの流れが長いと感じた。新聞販売店から直接警察に連絡できないか」「家の中に立ち入る時に鍵が閉まっている場合はどうするのか」との声が上がった。前者の意見に対しては、坂口健一芦北町民児協会長（熊本県民児協会長）より、「緊急を要する場合は異変を感じた時点ですぐ警察へ通報して頂いて結構です。今回は、関係機関が連携をとって対処する場合の訓練を目的にしていますので、ご理解ください」との説明があった。後者に関しては警察から、「外から確認して明らかに人が倒れている状態が確認でき、生命の危険が差し迫っている状況であれば、ご家族に承諾を得ることなく窓を割って家の中に入ることも可能。警察は24時間対応できるので、まずは警察に連絡してください」との説明がなされた。こうして実際の対応方法を疑似的に見せることで、具体的な疑問や不安も確認でき、いざというときに自信をもって対処できるようになるのである。

また、訓練を見学した住民からは、「こういうことならば、ぜひ自分も見守りをしてもらいたい」「いざという時のために鍵を預ける先を考えたい」といった声もあがった。個人情報を外に出されたくないという心配についても、模擬訓練を通じて情報の扱われ方が具体的にイメージでき、不安の軽減にもつながる。もちろん、その根底には、日頃からの民生委員・児童委員の熱心な活動ぶりや丁寧な関わりによって住民との信頼関係が築かれ



ていることにも着目すべきだろう。

芦北町民児協に続いて模擬訓練が実施された上天草市民児協では、小学生も参加して訓練が行われた。上天草市民児協が小学校に呼びかけたところ、「生きた学びになります」と校長が快く受け入れたことで、校外学習の一環として参加することになったという。

小学生も参加した、上天草市民児協の訓練の事例は次のとおりである。

### 事例 小学生が野外活動中に徘徊している高齢者に気づいたケース

- ①小学生が野外活動中に奇妙な格好をして歩いている高齢者に気づく。
- ②近所の子ども110番の家に協力をお願いする。
- ③子ども110番の家の人から区長に連絡を入れる。
- ④区長が到着するまで子ども110番の家の人といっしょに見守る。
- ⑤区長が到着後まもなく、区長から連絡を受けた民生委員・児童委員も駆けつけ、高齢者に声をかけ、家に帰るよう促し、送り届ける。

認知症役の高齢者を見守る際、“相手を怖がらせることのないよう上から見下ろさず、視線を合わせてゆっくり話す”などのことを教わり、子どもたちは丁寧に話しかけていたという。訓練後、小学生から「ただ見守られるだけでなく、ちょっとした気づきや行動で自分たちも誰かの力になったり、役に立つんだと思った」との意見が出るなど、地域の一員としての役割を感じたようで、参加者からは拍手が起きていた。

### 模擬訓練の効果

この訓練はいつでも身近に起こりえる場面であり、参加者全員がいざというときどう動けばいいのかを改めて考え、見直し、地域住

民や関係機関、推進員、警察、民生委員・児童委員などの意思統一が図れた。そしてこれまで交流の薄かった警察、消防、民間事業者との関係が深まったことも大きな成果だ。

芦北町民児協では、模擬訓練が行われてから約1年が経過。この間、実際に協定締結機関である民間事業者や住民などからの通報・連絡も増えてきているという。新聞配達員が新聞が溜まっていることに気づいて連絡したところ、民生委員・児童委員が事前に外泊の予定を把握していたため事なきを得た事例や、早朝、非常警報器が鳴り続けていたため、配達員が警察に通報し無事を確認した事例もある。また、異変に気づいて連絡を受けた民生委員・児童委員や社協が家に入ったところ、高齢者が亡くなっていることが発見された事例には、遠方に住む子供から、早期発見できたことに感謝されたという。

その他にも、連絡会議を定期的に行い、新たに構築された協定機関との絆をより強固なものとする活動も継続的に推進しており、地域によっては独自に予算を確保し訓練を続けようとする動きもある。

また、高齢化率が50%を超えるという芦北町の吉尾地区では、民生委員・児童委員や地域福祉推進委員、区長などによる見守り推



訓練には小中学生も参加

進連絡会が立ち上がり、民間事業者の力に加えて、高齢者同士の見守りも積極的に広げていこうとしている。

さらに熊本県内では、これまで訓練を実施したその他の民児協(上天草市・玉名市・天草市)でも地域性に応じた事例を寸劇にして、地域で開催される福祉フォーラムや高齢者サロンなどで発表したり、関係機関と連携して周知活動を行う地域も出てきている。

これらの取り組みに触発された他の民児協でも、訓練の実施を検討したり、協定機関等との連絡会議を開催するなど、活動に広がりを見せている。

## 課題と展望

### 仕組みづくりと居場所づくりと地域づくりで、誰もが安心して暮らせる地域へ

誰もが地域社会の一員として自分らしく安心して暮らせる地域を目指して——。「熊本見守り応援隊」はこれまで述べてきたように、暮らしの中でのさりげない見守りを行うもの

だ。言い換えると、「気づきを集める仕組みづくり」である。こうした活動と併せて必要なのが、「気づきを受け止める居場所づくり」だ。

熊本県では、社協、民生委員・児童委員、自治会、ボランティアグループによって、2,276カ所(平成22年度末)でふれあいいきいきサロンが実施されている。また、利用者を限定せず、地域の誰もが集える“地域の縁がわづくり”を進めている。現在、地域の子育て支援センターや保育園への併設の縁がわや高齢者施設に併設された縁がわなども誕生し、世代を超えた関わりが広がっている。

もうひとつが「地域づくり」である。安心して暮らせる地域づくりを進めるには、エリアごとに活動をバックアップするシステムを作ることが欠かせない。県内では「高齢者虐待防止ネットワーク」「児童虐待防止ネットワーク」などさまざまなネットワークが結成されている。「熊本見守り応援隊」も今後、各市町村の実情に応じて、こうしたネットワークを合わせて構築していくことがひとつの課題だという。

少子高齢化の流れを食い止めることは困難だ。大切なのは、今ここから、できる準備を行うこと。「熊本見守り応援隊」の推進はその大きな一歩となるだろう。

## Point

### 【事例の概要】

地域にひとり暮らしの高齢者など見守りを必要とする人が増えていることを踏まえ、民生委員・児童委員だけではなく、民間事業者、社協、行政などが協力して地域全体で要援護者を見守る「見守り応援隊」を発足させた。さらに本事例の概要として、異変を発見した場合の具体的な対応や連絡方法などを確認するために模擬訓練を

実施している点に着目したい。模擬訓練は、それぞれの実情に合わせるために地域ごとに実施され、見守り応援隊の活動を地域のより多くの人に理解してもらうことにつながっている。

### 【活動のポイントや工夫】

- ◆新聞社やガス協会、タクシー協会、郵便局、電力会社など、幅広い民間事業者と県民児協、県社協、県警本部、県行政が協定を締結し、協力体制を構築している。
- ◆社協を窓口とすることで、民生委

員への負担集中を軽減するとともに、幅広い関係者から連絡・情報が入りやすい体制を整えている。

- ◆模擬訓練では、民間事業者が業務中に異変に気づいたケース、登校中の中学生が気づいたケース、定期的で開催されるサロンに来ないことで気づいたケースなど、複数のケースを想定することで、異変の発見のポイントを分かりやすく伝える工夫をしている。

# 18

秋田県大館市  
老人クラブ連合会

## 老人クラブが支える 地域と高齢化社会



大館市老人クラブ連合会

住所 〒017-0012 秋田県大館市釈迦内字獅子ヶ森1-1  
大館市老人いこいの家内

TEL 0186-48-4412

## 事業・活動の概要、経緯

### 「健康・友愛・奉仕」が活動の柱

少子高齢化社会といわれて久しい。総務省は平成23年10月26日、平成22年国勢調査で全国の高齢化率23.0%と公表した。都道府県別に見ると、秋田県は29.6%と全国で最も高いことがわかった。大館市ではさらに32.9%と高い数字となっている。

こうした高齢化社会を支えるために大館市では老人クラブが中核となり、高齢者自身が地域社会の課題と向き合っている。

大館市老人クラブの会員数は平成24年現在7,358名。旧市町村を軸に17の支部（旧大館市12支部、旧比内町4支部、旧田代町1支部）があり、下部組織として地区ごとに162の単位クラブがある。定期的に支部長会議を開き、そこで検討されたことや取り組みの方向性を持ち帰って、各支部の会議でさらに具体化し、単位クラブへと伝達する仕組みになっている。「地域の範囲が広いのでなかなか共通認識をもちにくいのですが、組織化することで164の単位クラブまで情報を共有化することができます。また、ひとつの単位クラブでは難しいことも、支部の活動をあわせて行うことで実現できる活動や支援もあります」と、大館市老人クラブ連合会の関口慎一会長は指摘する。

大館市老人クラブでは、「健康」「友愛」「奉仕」の3つを柱にさまざまな活動を行っている。「健康」…健康づくり教室、ユニカール、グラウンドゴルフ、ウォーキング、バレーボールなど、クラブ単位、支部単位で定期的に行う活動から、イベントとして大会を催すものもある。最大の健康イベントは市健康スポー

ツ大会。平成24年で37回目を迎えるこのイベントは、大館樹海ドームを借り切り2500人もの参加がある。

「友愛」… 1円募金、友愛訪問、高齢者施設訪問、ふきん作り、地域介護予防、こども見守り隊。

「奉仕」… 学校や公民館等の公共施設、神社、墓地等の清掃活動や花壇の手入れ。

こうした活動はどれも大切ではあるが、今回とくに注目したいのが「友愛」の取り組みである。

## 具体的な活動内容

### 高齢化率約33%を支える 地域の高齢者たち

友愛活動は老人クラブが誕生した当初から取り組んできた活動だ。高齢になっても地域で安心して暮らせるようにと、「愛のひと声運動」「安否確認」「友愛訪問」老人ホームへの「施設訪問活動」など、訪問を基本とした活動を定期的に行っている。

大館市老人クラブでも、支援を必要とする高齢者を支えていこうと以前から取り組んできた。現在、162クラブ中139クラブが「友愛訪問活動」を実施。活動員数は毎年じわり



大館市老人クラブ連合会事務局のみなさん。中央が会長の関口慎一氏

じわりと増え続け、現在959名となっている。

会員の増加について尋ねると、関口会長は「高齢者は支えられる存在から、地域を支える一員にならなくてはいけない。そのことがずいぶん理解されてきたのでしょうか」と微笑む。高齢化率約33%。つまり3人に1人は高齢者という社会を支えるのは高齢者自身なのだ。

しかし、未だ取り組んでいないクラブがあるということに関口会長は苦言を呈す。地区によっては会員の高齢化が進んで活動が困難なところや、反対に、自分たちの地域の高齢者はひとり暮らしの人もみんな元気だから必要ないというところもあるという。こうした現実を前に関口会長は、どちらも間違っていると言う。「できないとあきらめるのではなく、どうしたらできるかを考えなくてはならない。自分たちではできないということであれば、隣のクラブと合併する方法も考えられる」。また、今は元気だからと取り組もうとしないのは「問題意識が低すぎる」と厳しい。今日元気だった人が明日も元気である保証などない。元気な高齢者が大勢いるときにこそ取り組んでいくべきだという。

目標は、1クラブ1友愛チーム。162クラブすべてが取り組んでいくことだ。

### 友愛訪問活動の3つのポイント

「友愛訪問活動」の訪問対象者は、ひとり暮らし高齢者や寝たきりの高齢者。希望はとらず該当する高齢者の自宅へ訪問する。「一見、元気そうに見えても、いつどんなことがあるかわかりません。秋田県は自死率が高いということもあります。だから訪問して、おばあちゃん変わったことない？ 困ってることない？と声をかける」。1人じゃないよ、なにかあったらいつだって相談にのるよと伝えていくことは、地域で安心して暮らしてい

くうえで大きな意味があるという。

訪問活動を行う際のポイントは3つ。①事前に手続きを行う。②訪問は2人以上の複数で行う。③女性宅へは男性の活動員だけで行かない。

①の手続きとは、訪問を行う意図や相談員の名前と連絡先を書いた用紙の配布を配ることだ。配布している用紙の内容を紹介しよう。『お元気ですか。私達は、皆さんに笑顔を届ける、餌釣老人クラブ会員の配達人です。困ったこと、相談したいことがあれば、すぐに駆けつけます。また、あなたの元気な顔を声を聞きたく、お宅にお邪魔したり、電話をすることがありますので、その節はよろしくお願いします』。

このような文章のあとに、『餌釣なんでも相談員』として、老人クラブ会長、民生委員・児童委員、人権擁護委員、福祉委員の名前と連絡先を書き入れる。

これを家の目立つ場所に掲示してもらおう。1枚の紙ではあるが、準備を怠るとトラブルの原因になる。活動員を守る意味でも準備は大切なことなのだ。

②の2人以上で訪問を行うというのも同じような意味をもつ。訪問先の高齢者が認知症がある場合など、「ここに置いておいたものがない」などの苦情が出る場合がある。そうしたとき、ひとりで訪問すると潔白を証明することが難しい。むろん、調査をすればわかることではあるが、活動員が不快な思いを受けることになる。こうしたことを回避するためにも、複数人での訪問を促している。

③の女性宅に訪問する場合、活動員の中に必ず女性を入れるということも同じようにトラブルを回避するためだ。

このように細かな心遣いをして、訪問対象者から「〇〇さんはいやだ」「別の人にしてほしい」「あの人はきらいだ」などと言わ

れる場合もある。関口氏は「これは悩むのよなぁ」と苦笑する。餌釣老人クラブでは福祉委員、民生委員・児童委員、町内会長、老人クラブの代表という4者で相談し、それぞれの相性なども考えて、どの人にどの活動員を割り当てるかを決めている。

## 活動員への負担軽減で生じる 事務局長の負担

友愛訪問活動では、以前はちょっとした家事の手伝いや通院の付き添い、話し相手などを行っていた。しかし介護保険制度が始まり、在宅での生活を制度として支える仕組みができたことから、現在は「話し相手」を基本に取り組んでいる。

とはいえ、訪問した際、チャイムが鳴らなかった、部屋の電球が切れていた、などのことがあれば電池や電球を交換することもある。

活動内容や回数は後日報告書としてまとめ、記録する。これを実施している139のクラブが持ち寄り、大館市老人クラブの友愛訪問活動計画書として行政に提出している。

ちなみに平成24年度は延べ1,020人の自宅へ訪問している。

計画書や報告書は組織として運営する際、欠かせないものであり、行政にも説明し、老



いきいきサロン活動。歩いて集まれるよう、町内の会館を使用して実施。現在、85のサロンがあり、年間延べ利用者数は14,702名(平成23年)

人クラブの活動を活性化するうえでも必要なものだ。ただし報告書などの作成は活動員に課すのではなく、単位クラブの会長がとりまとめる。これは活動員にできるだけ気軽に参加してもらうための工夫でもある。「話し相手や生活の中でのちょっとした手伝いも、できる人がするという程度のことでもいい。大切なのは安否確認を行うこと。いるかいないか、元気かどうかの確認ができればいい」という。柴田義人事務局長は、決めごとが増えれば増える分、ハードルは高くなると指摘する。「自分にもできる！と思えるような活動でなければ活動員は集まらない。せっかくやってみよう」と参加しても、あれをやれ、これをやれと押しつけては長続きしません」。

活動員になるべく負担をかけないよう活動することが友愛訪問活動の促進につながっていく。ただし、活動員や会員の負担を軽くすれば、どうしても会長の役割が増える。背負うものの大きさに、会長のなり手がいない……。これが現在の課題となっている。

会長不足の問題を打破するには、単位クラブにもある程度の組織化が必要だと関口会長はいう。組織化し、役割を分担することで会長の仕事を軽減する。リーダーの育成が今後の課題だ。そしてもうひとつ、活動を行うな



支部単位で行う年6回の健康づくり教室をサロン活動とあわせて行うこともある

かで見えてきたのは、活動の限界だった。

## 課題と展望

### 友愛訪問活動から生まれた「大館市見守り隊」

友愛訪問活動を始め、老人クラブではさまざまな取り組みを行ってきた。しかし、老人クラブだけでは限界がある。そのことを実感したのは、平成22年と平成23年に市内で高齢者の遺体が自宅に放置されたままになっていたという事件だった。

友愛訪問活動でひとり暮らし高齢者の見守りを行っていても訪問できる数は限られている。ならばと思いついたのが、連携だった。日常的に地域の家庭へ訪問する郵便、新聞販売、灯油などの業者とみんなで地域の高齢者を見守っていく、そんなネットワーク組織を大館市に提案をした。

ここからの対応は早かった。市は瞬く間に各機関に協力を要請し、同年平成23年2月15日に友愛訪問活動事業の一環として「高齢者見守り隊ネットワーク」を発足した。

ネットワークを組んだのは、郵便、電力、電気、宅配便、新聞販売、食品宅配、プロパンガス販売、灯油販売、官公庁など。仕事を行うなかで日頃と異なる点に気づいた際、迅速に情報を寄せてもらう。これは高齢者世帯に限らず、児童虐待や家庭内暴力など、全般的な情報を受け付けている。

連絡先は、平日の開庁時間内は「市民部 長寿支援課 高齢者福祉係」。休日及び夜間は「市役所宿直室」。ここで連絡を受けた場合は、長寿支援課へ連絡し対応する。必要に応じて長寿支援課が警察署、消防本部へ連絡する。

※異常内容により警察、消防への連絡を優先。  
これまで寄せられた情報によって、命が救われたケースもある。

### 事例1 石油販売店からの通報

**【状況】**配達担当者へ配達依頼ではなく、心配ごとを相談する内容の電話があった。その様子を不審に感じたため、「様子がおかしい」と通報があった。

**【対応】**長寿支援課が関係課と協力して本人の状況を確認。落ち着いた様子だったため、見守りを続ける。

### 事例2 新聞販売店からの通報

**【状況】**集金へ行った際、外からうめき声を聞く。救急車を依頼し、搬送したとの連絡がある。救急隊の話から、熱中症であることがわかる。

**【対応】**搬送先の病院で数日間入院。病院より地域包括支援センターに情報提供があり介護保険の申請をしていることを確認。

## つなぎ手としての役割を担う 老人クラブ

老人クラブだけでは対応できないことは他機関と連携していく。こうした柔軟な考え方と、自らも高齢者であるということから“同

じ目線”で必要な支援を考えていけるのが老人クラブの強みだ。「私たちはいろいろ相談をされますが、処理をする権限はなにももっていない。できるのは必要なところへ連絡し、つないでいくこと。でもこのつなぐという役割がとても重要」と、関口会長はいう。

例えば、買い物に不便を感じていると相談を受けたとき、自分が車を出して買い物に連れて行くという対応をすれば、ガソリン代はだれが支払うのか？事故を起こしたときにだれが責任をおうか？といった課題が発生する。こうした支援はリスクが高い。老人クラブではこうした際、宅配サービス業者を紹介する。また、高齢者が交通費を気にすることなく外出ができるようにと、行政やバス会社に協力を求めたところ、市でバス会社に補助金を払い、1ヶ月3,000円で市内どこでも何度でも乗り降り自由な「とくとく定期券」の発行が実現した(65歳以上対象)。

老人クラブは福祉に関するニーズもつかみやすいという。そして、つかんだニーズはどうすれば応えることができるかを考えて、各機関に提案していく。

高齢化社会を支えるのは、高齢者自身。支えられる存在が、今、地域を支える力強い存在へと変化している。

## Point

### 【事例の概要】

高齢者同士という“同じ目線”を生かして、地域の課題や高齢者が抱えるニーズをつかみ、「友愛訪問活動」等をきめ細かく展開している。そして、自分達だけで対応するのではなく、行政や関係機関に働きかけ、より多くの社会資源を巻き込んだ活動や制度を実現している点が本事例の特徴である。

きめ細かなニーズ発見と“つなぎ”の役割で地域を支える老人クラブの活動に期待が寄せられている。

### 【活動のポイントや工夫】

- ◆友愛訪問を受ける人が、不快な思いをしたり気兼ねしたりすることがないように、きめ細かく配慮し、高齢者の気持ちに寄り添った活動を工夫している。
- ◆友愛訪問を担う活動員がトラブルに巻き込まれないよう、活動の手順

やポイントを整理している。

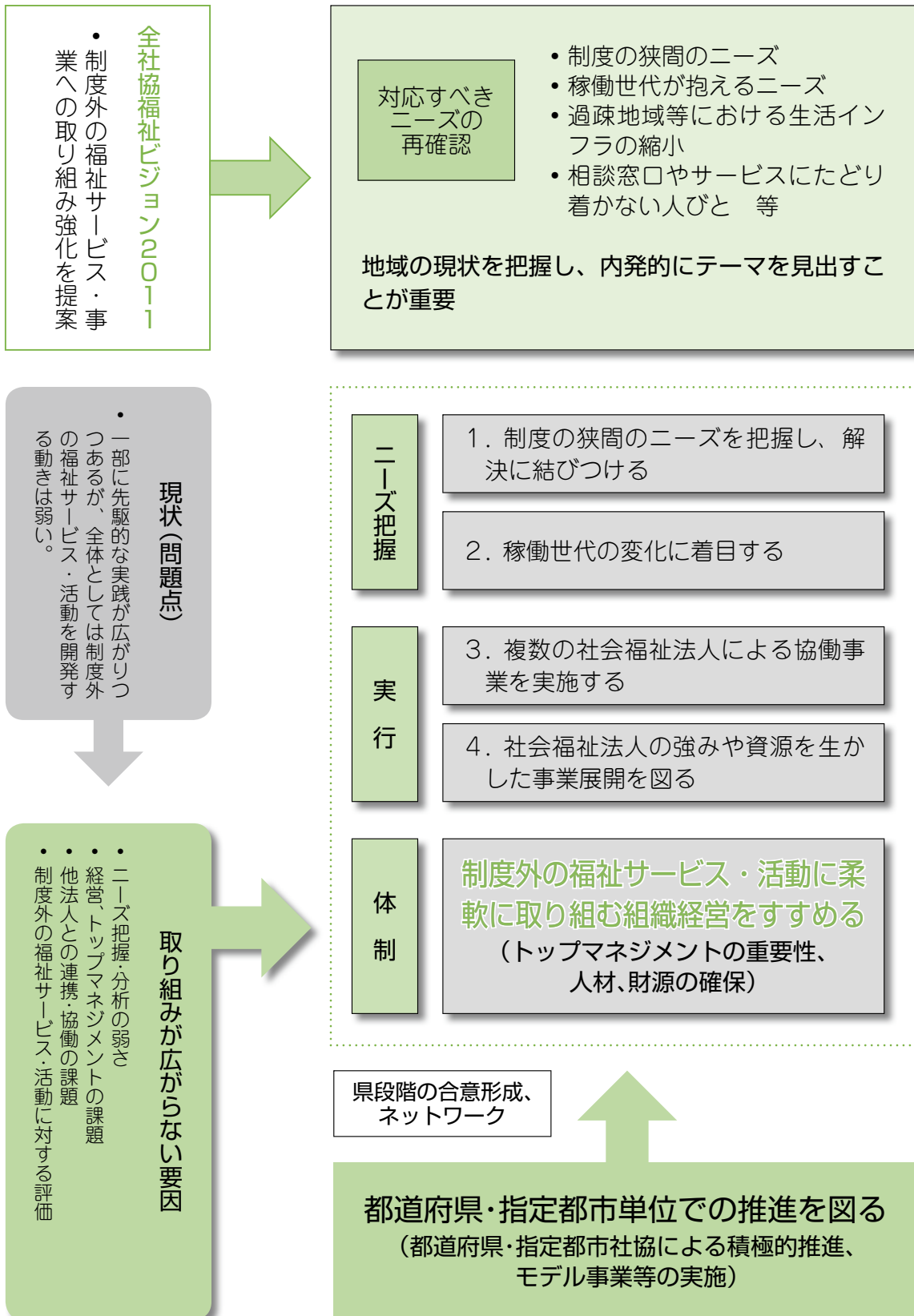
- ◆記録や報告などの負担を軽減し、「自分にもできる」と思ってもらうことで活動員を増やしている。
- ◆「高齢者見守り隊ネットワーク」やバスの「とくとく定期券」の発行など、民生委員活動を通じてつかんだニーズをもとに、行政や関係機関に提案して新たな社会資源や制度の実現につなげている。

「新たな福祉課題・生活課題への  
対応と社会福祉法人の役割に  
関する検討会」報告書

平成24年10月



新たな福祉課題・生活課題への対応と社会福祉法人の役割 報告書の全体像



## 目次

## はじめに ● 100

## I 総論 ● 102

1. 地域社会の変化と生活課題・福祉課題 ————— 102
  - (1) 生活困窮(社会的孤立や経済的困窮)、制度の狭間のニーズの広がり
  - (2) 稼働世代が抱える課題
  - (3) 過疎地域等における生活インフラの縮小に伴う問題
  - (4) 相談窓口やサービスにたどり着かない人びと
2. 社会福祉法人が制度の狭間のニーズに向き合う必要性 ————— 104
  - (1) 社会福祉法人の使命、役割
  - (2) 現状(問題点)
  - (3) 取り組みが広がらない要因

## II 各論(具体的展開の提案) ● 107

1. 制度の狭間のニーズを把握し、解決に結びつける ————— 107
  - (1) 社協、社会福祉法人・福祉施設それぞれがニーズ発見に取り組む
  - (2) ニーズ把握の3つのステップ
  - (3) 住民と専門職の連携、協働
  - (4) 社協のニーズ発見機能の強化
  - (5) 発見したニーズを解決につなげる仕組み
2. 稼働世代の変化に着目する ————— 110
  - (1) 就労に結びつきにくい人への支援
  - (2) 子ども、子育て家庭、若者への支援
3. 複数の社会福祉法人による協働事業を実施する ————— 111
  - (1) 財源や人材等を出し合う
  - (2) 社協と社会福祉法人・福祉施設の連携、協働
  - (3) 協働のプラットフォームとしての社協の役割
4. 社会福祉法人の強み、資源を生かした事業展開を図る ————— 113
  - (1) 建物・設備等を生かした展開
  - (2) 災害時対応の推進
  - (3) 社会福祉に関する情報提供、福祉教育
  - (4) ソーシャルワーク機能を生かした展開
  - (5) 福祉施設が住民、ボランティアと協働して支援をすすめることの意義
5. 制度外の福祉サービス・活動に取り組む組織経営をすすめる ————— 115
  - (1) 新たな取り組みのためのトップマネジメントの重要性
  - (2) 人材養成
  - (3) 財源の確保
6. 都道府県・指定都市単位での推進を図る ————— 116

# はじめに

## 全社協福祉ビジョン2011の問題意識と本報告の位置づけ

### 全社協福祉ビジョン2011の策定とその後の取り組み

全社協政策委員会では、2010年12月に「全社協福祉ビジョン2011」（以下、「ビジョン」）をとりまとめ、各構成組織が今後取り組むべき行動方針を申し合わせ、社会に公表した。ビジョンでは、現在の福祉課題・生活課題として、貧困、孤立死、ニート、ひきこもり、自殺、ホームレス、ゴミ屋敷、家庭内での高齢者虐待や児童虐待、DV、更生保護分野における高齢者、知的障害者への支援などを挙げている。

そして、こうした問題に対して、既存の社会福祉システムによる対応の限界を指摘し、財源確保の必要性を訴えるとともに、求められる変革として「制度内の福祉サービス」の充実・発展とともに、「制度外の福祉サービス・活動」の開発・実施を提案した。

一方、2010年12月のビジョン発表後に東日本大震災が発生し、被災地の社会福祉関係者は救援活動や避難所での支援、事業や施設の復旧・再開、地域の復興等に奔走することになった。また、全国各地の社会福祉関係者も、応援職員の派遣、義援金の募集・送金、物資の提供等、継続的に被災地の支援を行ってきた。

### 本報告の趣旨

こうした中、一部の先駆的な実践はあるものの、「制度外の福祉サービス・活動」の全国的な広がりとは言えず、ビジョン自体の普及と併せて今後は具体的な活動を強力に推進する必要がある。

現在、相次ぐ孤立死や生活保護受給者の増加等、地域における孤立や生活困窮の課題が深刻化し、新たな政策的対応も検討されている。また、被災の経験や被災地支援を通じて災害時における社会福祉法人の役割が明らかになったことも特記されなければならない。

こうした状況を踏まえ、本検討会報告は、社会福祉法人がその社会的役割を再確認し、強い危機意識を持って新たな生活課題・福祉課題に取り組む必要があるとの認識に立ち、具体的な内容や推進体制のあり方等を提案するものである。

### 「社協・生活支援活動強化方針」との関係

本検討会報告は全社協を構成する組織が参画する政策委員会としての立場から、社協及び社会福祉法人・福祉施設を含めた社会福祉法人全体に向けて、今後の取り組みを提案するものである。

なお、本検討会での議論がスタートした後、全社協地域福祉推進委員会（市区町村社協及び都道府県・指定都市社協が構成）において、社協が深刻な生活課題の解決や孤立防止に取

り組むために、「社協・生活支援活動強化方針」の策定に着手している。

この「社協・生活支援活動強化方針」も、ビジョンを踏まえて検討されているものであり、社会福祉法人全体の中でも特に市町村社協の取り組みについてさらに具体化し、今後取り組むべき事業・活動を示すものと位置付けられる。

## 本報告が提案する取り組み

本報告が提案する主な内容は以下の6点である。これらを具体的な行動に移し、ビジョンの実現に向けてさらに積極的に推進することが期待される。

### ニーズ把握

#### ① 制度の狭間のニーズを把握し、解決に結びつける

- ◆ 利用者のニーズをトータルに捉える。
- ◆ 福祉施設の機能として、地域に向けた相談窓口をつくる。
- ◆ 相談窓口の夜間や休日対応、電話やメール相談等を検討する。
- ◆ 地域に出向く、居場所やたまり場をつくってニーズを掘り起こす等、アウトリーチ機能を強化する。
- ◆ 把握したニーズをもとに、必ず解決に結びつける仕組みをつくる。

#### ② 稼働世代の変化に着目する

- ◆ これまで社会福祉とのつながりが少なかった稼働世代のニーズ把握を強化する。
- ◆ 一般就労に結びつきにくい人への支援を行う。
- ◆ 社会的孤立や経済的困窮を背景としながら、子育てに困難を感じたり、適切な養育が行えない家庭への支援、貧困の連鎖の防止に取り組む。

### 具体的な事業・活動の実行

#### ③ 複数の社会福祉法人による協働事業を実施する

- ◆ 財源や人材を出し合うことで制度外の取り組みをより効果的にすすめる。
- ◆ 社協と社会福祉法人・福祉施設が協働し、地域の福祉課題・生活課題に取り組む。
- ◆ 社協は地域の幅広い関係者のプラットフォームとして協働事業の立ち上げや運営の支援、評価、PR等の役割を發揮する。

#### ④ 社会福祉法人の強みや資源を生かした事業展開を図る

- ◆ 建物・設備を生かす。(サロンやたまり場等)
- ◆ 災害時に備えて避難支援や福祉避難所の設置等の対応方針や手順を地域住民、行政、防災関係者等と検討する。
- ◆ 専門職集団としての強みを生かし、社会福祉に関する情報提供、福祉教育を行う。
- ◆ ソーシャルワーク機能を生かし、地域の生活困窮者等への相談、支援を行う。

### 体制・マネジメント

#### ⑤ 制度外の福祉サービス・活動に柔軟に取り組む組織経営をすすめる

- ◆ 社会福祉法人のトップマネジメントを強化し、目標を設定して具体化する。
- ◆ 地域の社会資源にネットワークを張り、ニーズ発見できる人材を養成する。
- ◆ 安定的・継続的に実施していくため、財源を確保する。

### 県段階の合意形成ネットワーク

#### ⑥ 都道府県・指定都市単位での推進を図る

- ◆ 1～5の取り組みをはじめ、社会福祉法人による様々な生活課題・福祉課題への対応を推進するため、都道府県・指定都市社協が社会福祉関係者の合意形成やネットワークの強化に向けて積極的に役割を果たす。

# I 総論

## 1. 地域社会の変化と生活課題・福祉課題

### (1) 生活困窮(社会的孤立や経済的困窮)、 制度の狭間のニーズの広がり

高齢者のひとり暮らし世帯等以外にも社会的孤立が広がっており、経済的困窮とも深く結びついて問題が深刻化している。

現在、既存の社会保障や福祉政策による対応のみではなかなか解決に至らない福祉課題・生活課題が広がっている。背景には、地域社会の相互扶助機能の弱まりに加えて、個人を包摂してきた家族や企業の機能低下があり、終身雇用慣行と男性稼ぎ主型の家族を前提としてきた社会保障制度、福祉政策のままでは対応しきれない、新たなニーズが生じている。

ビジョン発表後も、こうした制度の狭間のニーズは益々深刻化しており、特に、2012年に入ってから、ひとり暮らし高齢者や高齢者のみ世帯だけではなく、高齢者と中高年の子ども、障害児・者とその介護、支援をしていた親やきょうだいといった家族で暮らし

ている世帯において孤立死が相次ぎ、社会問題化している。

これらの事例は、これまで社会福祉が想定してきた以上に社会的孤立のリスクが高まっていることをうかがわせるもので、必要なサービスや支援につながらないまま生活困窮に陥っている人びとの存在を浮かび上がらせた。また多くの場合、孤立は失業や経済的な困窮と深く関係し、複合したニーズを抱える傾向にある。地域福祉は、一定の生活基盤が確保された定住型の人びとを中心とした「地域」を暗黙の前提として立脚してきたが、その前提は崩れつつあると言える。

また、このように、制度や支援が届きにくい潜在的なニーズを把握する際には、これまでの福祉政策が基本としてきた、高齢者、児童、障害者という対象者別の枠組みだけにとらわれず、孤立と経済的な困窮が多くの生活困難を引き起こしているという視点を改めて確認する必要がある。

## (2) 稼働世代が抱える課題

稼働世代に孤立、経済的困窮の問題が急速に広がっており、社会福祉分野も含めて、社会全体がこれにどう取り組むかが問われている。

我が国の社会保障制度は、高齢期に手厚く、一方で現役世代に対する政策が弱いことが特徴として指摘されている。福祉政策においても、高齢期の介護への支援が給付規模としては大きくなっている。

しかし、雇用の流動化がすすみ、主たる生計を担う男性や若年層にも非正規雇用が広がる中で、稼働世代に深刻な生活課題・福祉課題が広がり、生活保護受給者も増加傾向にある。特に就労については、単に経済的な問題のみではなく、個人に居場所と役割、承認を与えるものであり、失業あるいは就労できないことは経済的困窮と同時に深刻な社会的孤立に陥るきっかけとなっている。

また、社協や民生委員、住民、ボランティアが行う見守り・支援活動の中では、「気になる世帯」「関わりがもちにくい支援が必要と思われる世帯」として、社会的孤立や経済的困窮を背景としながら、養育や生活習慣等に課題が見受けられる子育て家庭等の事例や「貧困の連鎖」の問題が指摘されている。

雇用の確保に向けては、国全体としての経済成長戦略や雇用政策が不可欠であるが、社会福祉分野においても、稼働世代の深刻な生活困窮にどうアプローチするのか、という新たな課題に直面している。

## (3) 過疎地域等における生活インフラの縮小に伴う問題

過疎地域等では、買い物弱者や移動弱者等、日常生活の維持が困難な人への対応が課題になっている。

我が国は既に2005年から人口減少局面に転じており、過疎化が進む地域では交通や医療、流通等の生活インフラの縮小により、日常生活に支障をきたしている人々がいる。最もしわ寄せを受けるのは高齢者や障害者、子ども等であり、買い物弱者、移動弱者等への対応について、福祉課題・生活課題と捉え、社会福祉関係者としても行政や他分野とも連携して検討していく必要がある。

さらに、地域産業が停滞する中、福祉・介護分野は今後の成長産業として雇用の受け皿となることが期待されている。若者が地方に住み続け、地域経済を支えていくために、産業としての福祉にも注目が集まっている。

## (4) 相談窓口やサービスにたどり着かない人びと

様々な事情から相談窓口やサービスにたどり着かないニーズが多く存在する。より深刻で早急な対応が必要とされるニーズを発見するためにアウトリーチが不可欠である。

福祉分野では、これまでも「制度の狭間」の問題を繰り返し発見し、当事者や関係者の声を受けてそれに対応する制度やサービスを開発してきた。しかし、それでもなお相談窓口やサービスにたどり着くことができていない人びと、ニーズが多く存在するという前提に立つ必要がある。本検討会においては、上記のような今日的な福祉課題・生活課題を改

めて確認するとともに、相談・支援につながる手前のニーズ把握の難しさが指摘された。相談やサービスに到達していないニーズこそがより深刻で、早急な対応を必要としているという視点が重要である。

具体的には、第一に、平日の昼間開設を基本とした相談窓口に来られない人、日々の生活に追われ相談に来る余裕すら失っている人、判断能力が不十分で、利用できる相談窓口やサービスが分からない人がいる。これらの問題に対しては、より相談しやすい体制や手続き支援の仕組みを整えることが必要になる。

第二に、抱えている問題が複合的で自らは解きほぐすことが難しい状態に陥っている人、支援の必要性を感じていない人、様々な理由で他者からの関わりに対して抵抗感や葛藤がある人などが考えられる。こうした人びとのニーズを掘り起こすためには、さらに踏み込んだアウトリーチを行っていく必要がある。セルフネグレクトの状態等にあって、自ら支援を求めてこない場合には、丁寧に寄り添いながら、本人や周囲が「困っていること」をニーズとして明確にし、社会的に対応すべきものとして位置づけることが支援の第一歩となる。また、同じ地域で暮らしている住民は異変に気づいていても、専門機関への連絡に至らない場合も多く、こうした住民や地域での気づきが行政や専門機関につながる仕組みを整える必要がある。

第三に、相談窓口まで到達したにも関わらず、制度の縦割りや機械的な運用によってニーズ把握の機会を逃していたり、問題解決や支援につながらないという実態も見られる。本来、制度の柔軟な運用があれば、対応できたにもかかわらず、画一的な適用や不十分な連携が狭間を作り出す危険性がある。

第四に、例えば矯正施設から退所する高齢

者や障害者への支援が課題になっているように、他分野の制度対象者の中に福祉ニーズを持った人々が一定割合で含まれているという点も見逃してはならない。一般就労が困難な人やホームレスの中に障害がある人が含まれていることも指摘されており、既存の制度の枠組みや先入観にとらわれることなく、ニーズ発見のアンテナを高くする必要がある。

## 2. 社会福祉法人が制度の狭間のニーズに向き合う必要性

### (1) 社会福祉法人の使命、役割

社会福祉法人は、地域における様々なニーズに幅広く対応することを基本的な役割としている。

ビジョンにおいて既に整理したように、社会福祉法人は、社会福祉法に規定される社会福祉事業を担うだけでなく、地域における様々なニーズに幅広く対応し、制度の狭間も含めて柔軟な支援を行うことを本来の役割として持っている。社会福祉法人に対する税制上の優遇や公的助成は、そうした制度外のサービスへの取り組みやサービスの質の向上への期待を踏まえたものであり、寄附金や社会福祉事業で生じた収支差額は新たな福祉サービスの実践やサービスの質の向上に生かすことが期待される。

さらに本検討会では、経済社会の構造変化の下、雇用拡大の潜在的可能性が高い福祉・介護分野において、積極的な雇用創出で地域経済を支えることも社会福祉法人に期待されているという意見も出された。

## (2) 現状(問題点)

現状では、制度外の福祉サービス・活動を開発する動きは弱く、NPOや営利法人等からの批判も高まっている。

一方、長年、措置制度の下で社会福祉事業を展開する中で、制度外のサービスへの自主的・先駆的な取り組みは薄れ、どちらかと言えば画一的な制度内でのサービスにとどまってきたと言わざるを得ない。介護保険制度導入後は、営利法人等との競争もあり、サービスの質の向上や経営の効率化は進んだが、そうした市場化の潮流に積極的に対応する一方で、潜在的なニーズを発見して制度外の福祉サービス・活動を展開する動きは低調となっている。

また、社協は地域のニーズを把握し、対応することが元々の使命であるにも関わらず、やはり制度内の事業やサービス、行政からの委託事業等が中心となり、開発的な取り組みが乏しい地域も見受けられる。

営利法人等からは、特に介護サービスの分野においてイコールフットINGの観点から社会福祉法人への優遇制度の見直しの必要性を訴える声が根強く、社会福祉法人制度の存続自体が厳しい環境に置かれていることを認識する必要がある。

また、制度の狭間のニーズに先駆的に対応しているNPO等からは、社協や社会福祉法人・福祉施設は結局補助金等、財源が確保された事業しか行わないのではないかと、との指摘も聞かれる。変化する社会・経済状況の中で、社会福祉法人のポジションを見定め、存在意義を示す事業・活動を展開していくことが強く求められている。

## (3) 取り組みが広がらない要因

ニーズ把握、分析の弱さ、経営の課題、他法人との連携・協働の不十分さ等により、制度外の福祉サービス・活動が十分に広がっていない。

こうした社会福祉法人による取り組みの必要性は、これまでも繰り返し叫ばれてきた。上述の通り、ビジョンでは、制度外の福祉サービスへの取り組みを掲げており、また、全国社会福祉施設経営者協議会は、「社会福祉法人アクションプラン」において「公益的取り組み」を行動方針として掲げ、事例を収集・普及するなど、積極的に推進を凶ってきた。また、社協についても制度の狭間になっているニーズの把握、対応を呼びかけてきた。先にも述べたように、全社協・地域福祉推進委員会は、「社協・生活支援活動強化方針」において、あらゆる生活課題・福祉課題への対応をすすめることを打ち出し、アクションプランを提案している。

しかし、危機意識を持って公益的取り組みを積極的に推進している法人も増えつつあるものの、十分な広がりにはなっていない。その要因は、端的に言えば社会福祉法人の意識や姿勢の問題ということになるが、そうした意識を生み出している土壌、構造として以下のような点が考えられる。

### ① ニーズ把握・分析の弱さ

- 特に入所施設では、施設の利用者以外のニーズに直接・具体的に接する機会が乏しい。
- 専門職の意識が分野ごとの制度内サービスに集中し、制度の狭間のニーズを意識的に把握する視点が弱い。

### ② 経営、トップマネジメントの課題

- 「制度ビジネスを基準通りにやっていく」



以上の目標を組織的に明確化できていない。

- 制度外のサービス・活動を担う人材養成、体制整備が意識的に行われていない。
- 必要な財源を確保できない。
- 社協においては、行政の意向に左右されるなど影響力が大きい場合があり、民間組織としてのトップマネジメントが特に課題となっている。

#### ③他法人との連携・協働の課題

- それぞれが専門とする制度以外の取り組みを知る機会が乏しい。
- 同じ地域内にあっても、他法人との連携や協働による取り組みは少ない。

#### ④制度外の福祉サービス・活動に対する評価

- 制度外の取り組みや柔軟な対応に対する社会的評価の基準や仕組みがない。
- 行政監査等による画一的な指導など、むしろマイナスのインセンティブが強い。

◆以上を踏まえつつ、本報告では、できるだけ多くの社会福祉法人に取り組んでいただくために次の6つの視点から提案をとりまとめた。以下、Ⅱ各論において順に述べていく。

1. 制度の狭間のニーズを把握し、解決に結びつける
2. 稼働世代の変化に着目する
3. 複数の社会福祉法人による協働事業を実施する
4. 社会福祉法人の強みや資源を生かした事業展開を図る
5. 制度外の福祉サービス・活動に柔軟に取り組む組織経営をすすめる
6. 都道府県・指定都市単位での推進を図る

## Ⅱ 各論 (具体的展開の提案)

### 1. 制度の狭間のニーズを把握し、解決に結びつける

#### (1) 社協、社会福祉法人・福祉施設それぞれがニーズ発見に取り組む

まずは地域社会の課題を把握し、ニーズに向き合うことで、社会福祉法人が取り組むべきテーマを地域の中から発見する。

制度外の福祉サービス・活動として何を行うべきかは、それぞれの地域で異なり、全国統一のテーマに取り組むというよりは、それぞれの地域において内発的にテーマを見出していくことが必要になる。まずは起きている課題を丁寧に把握し、ニーズに向き合うことで、社会福祉法人が取り組むべきテーマが見えてくる。

ニーズ発見のアンテナを高くし、既存の事業・活動の中から、あるいは地域の関係機関や他分野の組織との情報交換の中から、社協、社会福祉法人・福祉施設それぞれが、制度の狭間になっているニーズの発見、気づきを意図的・積極的に行うとともに、最も地域の実

状をよく知る住民との連携が重要である。

#### (2) ニーズ把握の3つのステップ

制度にあてはめるのではなく、自組織の相談やサービスにつながった人のニーズに総合的に応える。さらに、地域に開かれた相談窓口やアウトリーチ機能を強化していく。

##### ① 利用者のニーズをトータルに捉える

第一に、当然のことであるが、自組織の相談やサービスにつながった人について、現在利用している制度の枠組み内にとどまらず、本人の思いや願いに沿って、必要な場合は家族全体も視野に入れてトータルに支援していく姿勢を徹底しなければならない。社協や社会福祉法人・福祉施設は、常に暮らしの最前線で住民や利用者に向き合っているはずである。ひとつひとつの事例に総合的に対応していく中で、制度の狭間となっている問題を発見し、具体的な支援や問題解決に結び付ける役割を果たしていくことが必要である。

例えば保育所では、子どもの様子から母親や家族の中の問題に気づくことも多い。その場合保育所は、子どもの保育だけを行うのではなく、そうした家族全体への支援も視野に入れたことになる。むしろ、保育所だけでは対応できない時には、他の専門機関や地域社会とも連携して支援体制を組む必要もあろう。特別養護老人ホームでは、虐待を受けていた高齢者を緊急的に一時保護し、地域包括支援センター等と連携しつつ、家族への支援も続けながら関わるような事例も見られる。

こうした対応は、多くの社会福祉法人において日常的に行っていることでもあるが、たまたま（行政から頼まれたので）行った、ということではなく、社会福祉法人の役割として意識して行う必要がある。また、こうした個別の支援の中から見えて来る制度の狭間の問題について、課題提起し、必要な場合は社会資源を制度内外含めて作り出していくことが求められる。

## ②福祉施設の機能として、地域に向けた相談窓口をつくる

第二に、制度の狭間のニーズを把握する仕組みとして、地域に向けた相談機能を持つ必要がある。特に入所系の社会福祉事業のみを行っている場合には、利用者及び利用希望者以外の地域のニーズに接する機会は少ない。地域包括支援センターや相談支援事業（障害者自立支援法）、地域子育て支援拠点事業等の制度の他、独自の自主事業として、たとえば「高齢者の福祉サービス相談」「子育てなんでも相談」等の看板を掲げ、地域のニーズを把握する相談窓口を開くこと等が考えられる。

加えて、それぞれの専門分野や対象者に絞った相談だけではなく、分野を限定しない

「福祉なんでも相談」のように間口を広げることも、制度の狭間のニーズ発見に効果をあげる可能性がある。また、平日の昼間は相談しづらい稼働世代にも利用しやすい工夫として、夜間や休日の開設、メールでの相談受付なども検討する必要がある。

## ③アウトリーチ機能の強化～地域に出向く、居場所をつくる

第三に、特に現在深刻化している制度の狭間のニーズ、孤立や経済的困窮のニーズを発見し、対応していくためには、相談窓口にとどり着かない人びとが多数いることを踏まえて社会福祉法人自身がアウトリーチ機能を強化していく必要がある。

援助を受けることに前向きでない人、自らはニーズや課題を認識していない人達に対して積極的に働きかけていくために、地域に出向いてニーズを発見することが重要な役割となる。ニーズに関する情報が集まりそのような社会資源にネットワークをつくり、情報が入ってくる流れをつくるとともに、(3)、(4)で触れるように、住民との接点を積極的に持つことも効果的である。

また、様々な人が集まれるゆるやかなたまり場や居場所を設けることによって、仲間作りが促され、ニーズが掘り起こされたり、具体的な解決も進んでいく可能性がある。

## (3)住民と専門職の連携、協働

住民と専門職がともに参加する連絡会やケース検討会等を通じて、相互の視点を生かした支援を行う。

相談窓口やサービスの申請に至らないニーズ、制度の狭間のニーズを把握するためには、社協や社会福祉法人・福祉施設自身の取り組

みだけでは限界がある。地域で暮らす住民が、最もニーズ（ただし、ニーズと捉えられていない場合もある）をよく知っているという前提から出発する必要がある

一方で、住民だけでは解決できない問題もある。さらに、住民が気づいていても専門機関につながらないケースもある。例えば地域ではよく知られ、「昔から変わった人」として済まされているが、専門職から見ると実は支援が必要な人という場合もあり、住民と専門職の連携が重要である。連携の具体的な手法として、市町村社協の中には、小学校区や中学校区単位で住民や民生委員・児童委員、地域包括支援センター等相談機関が参加するネットワーク会議等を設置している地域もある。

社会福祉法人・福祉施設には多くの専門職が所属しているが、地域住民と個別支援に関する連携の機会、経験は少ない場合が多い。上述したネットワーク会議や民生委員児童委員協議会の定例会に参加する、また、社協からも社会福祉法人・福祉施設に参加を呼び掛けるなど、住民との接点を増やしていくことも重要である。

住民とともに地域における福祉を推進するという意味で、地域福祉計画、地域福祉活動計画への参加も重要である。社協だけでなく、社会福祉法人・福祉施設も計画策定に参画し、地域全体としてのニーズ発見や支援体制等を検討することが期待される。

#### （４）社協のニーズ発見機能の強化

既存の地域福祉活動を通じたニーズ発見機能を強化するとともに、さらに多様なニーズ把握のための新たな方策を講じる必要がある。

市町村社協では、ニーズ調査を行うほか、

ふれあい・いきいきサロンや見守り・支援活動（小地域ネットワーク活動）等、住民の活動を通してニーズを把握してきた。また、訪問介護や通所介護等の在宅福祉サービス事業もニーズ把握の重要な場面となっている。しかし、こうした事業・活動を続けていく中で、実施のみが目的化してしまっていないか、新しいニーズを発見する糸口になっているかを点検し、活動の意味や位置づけを確認しながら常に改善していく必要がある。

例えば、自治会や町内会等地域の組織を基盤として地域福祉活動を展開してきた社協は、高齢者や子ども等比較的地域に密着した生活の中でのニーズ発見にはサロンや見守り活動等で強みを発揮してきた。一方で、定住せず地域を移動する人びと、稼働世代をはじめ地域とのつながりが元々少ない人、あるいは住民として認知されていない人に対してはニーズ把握や支援が行き届いていない可能性があり、これらの層に対するニーズ把握と支援のための新たなプログラムが今後必要になる。

また、社協は様々な入口から相談を受けるため、それらが組織内で共有されなかったり、集約・分析がなされないために、次の展開に生かされないという課題も生じている。制度につながらなかった相談も含めて相談を記録化、データベース化し、その内容を把握しながら進めることが重要になる。尚、こうしたニーズ調査や相談の分析等に際しては、地域の大学等の研究機関との連携も有効であり、積極的に大学等の研究機能を活用する等も考えられる。

先に触れた全社協地域福祉推進委員会の「社協・生活支援活動強化方針」においては、地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に対する活動の強化を打ち出している。「あらゆる生活課題への対応」をすすめるため、

相談・支援体制を強化するとともに、アウトリーチ（地域に出向いていくこと）を徹底することを提案しており、今後、これらも踏まえながら、社協のニーズ発見機能をさらに強化していくことが求められる。

さらに、こうした取り組みを通じて、明らかになったニーズを自組織で解決するだけでなく、社会福祉関係者や関連分野の人びとも呼びかけ、課題解決に向けた協働を呼びかけることで、社会福祉法人・福祉施設による制度外の福祉サービス・活動の活性化にもつながることが期待される。

#### (5) 発見したニーズを解決につなげる仕組み

必ず解決や支援につなげることを徹底していくなかで、さらにニーズが掘り起こされていくという循環をつくる。

上述のような様々な側面からニーズを掘り起こすとともに、発見したニーズは必ず解決や支援に結びつけることが必要になる。解決や支援に具体的に結び付けていくことでさらにニーズが掘り起こされるという循環が生まれるであろう。

しかし、利用できる社会資源が不足している状況下では、つなげる先が無いためにニーズがそのまま放置されたり、取り上げられないことも生じる。単独の社会福祉法人で対応するのではなく、地域の様々な社会資源について、それぞれの機能や事業・活動、キーパーソン等に関する情報を共有し、ネットワークを組む必要がある。また、住民や行政にも働きかけながら、不足している社会資源を新たに作り出すことも重要である。

また、複合的なニーズを抱える人、自ら情報収集して相談窓口やサービスを利用するこ

とが難しい人等に対しては、窓口を紹介するだけでなく、必要に応じて窓口に同行する、一緒に見学する、一旦は利用を中止しても見守りを続け、再度つなぎ戻すといった伴走型の支援が重要である。

## 2. 稼働世代の変化に着目する

### (1) 就労に結びつきにくい人への支援

就労に結びつきにくい人の中には、福祉的な支援を必要としている人が一定程度含まれている。

雇用の流動化がすすみ、安定した雇用に就けないために、経済的に困窮するとともに社会的にも孤立するという問題が稼働世代に広がっている。例えば、秋田県の藤里町社協では、「ひきこもり」の方々の実態調査を行い、4千人弱の人口の町で100名以上の人びとがおおむね2年以上不就労で、家族以外の人との交流や外出の機会がほとんどないという状態にあることを明らかにした。

学校卒業後一度も社会に出ていない人や一旦は就労したものの、体調を崩したり様々な理由で仕事を辞め、再就職が難しい人などが含まれており、年齢も10代から50代と幅広い。またその中には軽度の知的障害が疑われる人も含まれている。これらのひきこもりの人の多くが就職を見つけられなかったことに対して引け目を感じ、自信を失って、ひきこもり期間が長期化している。また、多くは親と同居し、親の年金等で生活を維持しているため、生活保護の対象にもならず、ニーズが表面化しにくい状況にある。

こうした事例は藤里町に限らず、全国各地で指摘され始めているが、これまで社会福祉政策の中では稼働世代に対する事業・サービスは母子・父子世帯を除いてほとんど取り組

まれば、対応するサービスも乏しい。今後、政策としても対応が必要になるとともに、社会福祉法人は地域の多様なニーズに応える立場から、自らも積極的に稼働世代のニーズにアプローチしていく必要がある。

具体的には、まずは、稼働世代の人びとのニーズ把握を強化する必要がある。地域の見守り・支援や在宅福祉サービス事業等を通じて、地域の中に埋もれている稼働世代のニーズを発掘していくことが必要である。入口となる相談機能に関しては、対面相談だけではなく、インターネットやメールの活用、電話相談、誰もが立ち寄りやすい場所や稼働世代の目に触れやすいメディアへの情報の掲示等、対象に合わせた方法を検討する必要がある。

また、表面化しにくいニーズを掘り起こすためには、具体的な解決や支援のための事業・活動、利用できる社会資源を開発していくことも同時並行で進める必要がある。例えば、一般就労に結びつきにくい人びとの中には、就労経験が乏しかったり、職場での基本となるコミュニケーションや生活習慣の確立が課題になっている人など、丁寧な寄り添い型での福祉的支援が必要な人が含まれている。

社協及び社会福祉法人・福祉施設は、そうした人々が社会に参加し、自立していくための支援として、職業体験、訓練、コミュニケーションスキルのトレーニングのための場を提供する、新たな就労の場を創出するなどの取り組みを行うことも考えられる。

## (2) 子ども、子育て家庭、若者への支援

子育てに困難を感じていたり、適切な養育が行えない家庭への支援が必要とされている。

社会的孤立や経済的困窮を背景としなが

ら、子育てに困難を感じていたり、適切な養育が行えない家庭、親が精神的に不安定、精神障害があるなどで子育てに支援を必要としている家庭が増えている。保健所・保健センターや保育所等が関わっている時期は比較的把握できていても、就学後は支援が引き継がれなかったり、対応する制度がない場合も見受けられ、乳幼児期から中高生、若者まで切れ目のない支えが課題となっている。さらに、「貧困の連鎖」の防止等の観点から、低所得世帯の子ども、高校中退者、不登校者等に対する居場所づくりや学習支援等も重要な取り組みである。社会的養護施設においては、小規模化、地域分散化が推進される中、虐待防止や育児相談等の地域の子育て家庭への支援機能も期待される。

社会福祉法人は、こうした表面化しにくいニーズの把握を行うとともに、法人が持っている建物設備や専門職人材等の資源を生かして、日常生活の支援や緊急的な保護等を行うことが考えられる。

## 3. 複数の社会福祉法人による協働事業を実施する

複数の法人が協働して関わる仕組みづくりを社協、社会福祉法人・福祉施設で進める必要がある。

### (1) 財源や人材等を出し合う

ここまで述べてきたような制度外の取り組みをより効果的にすすめるために、単独の社会福祉法人だけではなく、複数法人の協働による推進も検討する必要がある。市町村単位、あるいは県域で複数の社会福祉法人が協働することによって、社会福祉法人の役割発揮を促進し、存在意義をより強くアピールすることができる。また、財源や人材など、より幅

広い資源の活用により、一定規模の継続的な事業を実施することも可能になる。

例えば、大阪府社協と大阪府社協老人施設部会が共同して取り組んでいる社会貢献事業（生活困窮者レスキュー事業）では、生活困窮者に対する総合生活相談活動に伴って発生する経済的援助（現物給付）の原資として、同老人施設部会の会員施設が毎年度「特別部会費」を拠出し、年間9,000万円近い財源を創出し、生活困窮者支援に活用している。加えて、リユース可能な生活物品（冷蔵庫等の家電製品他）を施設の関係者や地域の方々にも呼びかけて施設においてストックして貸与する活動も広がっている。また、社会福祉法人・福祉施設、社会福祉協議会を通じて住民に広く呼びかけて食料品を収集し、フードバンク活動を行う事例も生まれている。

こうした既存の取り組みに加えて、複数の社会福祉法人が地域に新たな組織をつくり、そこに職員を1～2年単位で出向させることも考えられる。ここでは、多分野・他職種の専門職が関わることで既存の社会福祉事業や制度外の新たなサービス・活動を立ち上げる可能性が生まれよう。

## （2）社協と社会福祉法人・福祉施設の連携、協働

町内会や自治会といった地縁組織や民生委員・児童委員、ボランティア等との関係が深く、地域に網羅的なネットワークを有する社協と各分野の高い専門性、専門職人材や施設建物等の資源を有する福祉施設は、相互の長所を生かしながら、これまで以上に連携を強めていく必要がある。従来からイベント等

の協力や交流は行われている地域も多いが、それにとどまるのではなく、地域の問題にも取り組むパートナーとして一步踏み込んだ協働関係をつくっていくことが求められる。

既に、地区社協が行うふれあい・いきいきサロンに社会福祉法人・福祉施設が協力して職員を派遣し、介護予防や介護技術の講習を行う、施設連絡会や協議会を市町村域で設置し、社協が事務局を支援するなどして、施設合同の研修会や就職説明会を行ったり、連絡会としての独自の相談事業を実施する、災害時の連携マニュアルを検討するなどの動きも見られる。

これまで、社会福祉法人・福祉施設と社協は、それぞれが社会福祉事業の範囲内のみの仕事にとどまって棲み分ける状況にあった。しかし今後は、それぞれが制度外の福祉サービス・活動に積極的に踏み出していく中で、協働で解決すべき課題・テーマを見出していくことが重要である。

## （3）協働のプラットフォーム<sup>\*1</sup>としての社協の役割

さらに、社協は社会福祉法人・施設との連携にとどまらず、地域住民やボランティア、NPO、商店、企業、労働組合、生協、農協、学校、医療機関等の幅広い分野にわたってネットワークを持つことのできる立場であり、多様な主体を結びつけ、新たな事業やプロジェクトを立ち上げたり、支援するプラットフォーム機能を果たすことが期待される。

市町村社協は、自らもプラットフォームメンバーの一員として事業の立ち上げに携わったり、強みである地域の網羅的な組織との

※1 プラットフォームとは、「皆が乗る台、舞台」の意味で、取り組むテーマや課題を明確にして多様な主体が自発的に対等な立場で参画する協働のあり方を表す。

ネットワークを生かしてニーズ把握調査を行う、住民の活動とのつながりを作る等の役割が期待される。また、積極的に制度外の福祉サービス・活動を実施している社会福祉法人・福祉施設に関する情報を収集し、その取り組みを社協の広報媒体で住民にアピールするなど、制度外の新たな取り組みを社会的に評価する仕組みをつくること、地域の大学等と連携し、実践と研究機能をつなげることもプラットフォームの機能として重要である。

加えて、都道府県・指定都市社協も県域での社会福祉関係者の協働を推進する上で重要な役割を担っている。都道府県社協を中心に、社会福祉法人・福祉施設が種別横断的な福祉課題について政策提言を行う等の取り組みも見られ、こうした取り組みを積極的に推進する必要がある。

#### 4. 社会福祉法人の強み、資源を生かした事業展開を図る

建物・設備や専門職人材、地域でのネットワークなど、社会福祉法人の強みを生かした展開を考える必要がある。

##### (1) 建物・設備等を生かした展開

社会福祉法人が制度外の福祉サービス・活動を実施するにあたっては、まったく未知の分野で新たな取り組みを始めるというよりは、既存の事業の延長線上での展開やこれまで培ってきた専門性、資源を生かした展開がその第一歩となろう。例えば特養を運営する法人が、建物・設備を生かして地域の高齢者を対象としたたまり場や趣味のクラブ、サロンの設置等は比較的取り組みやすく、実践も多い。まずは施設を地域に開き、様々な情報が入る窓口をつくるという点で意義は大きい。ただし、こうした取り組みも、単なる「場

所貸し」だけではなく、その場を通して住民と利用者の交流が生まれ、そこを拠点として住民の地域福祉活動やボランティアが生まれるなどの展開が促されるような仕組みを作っていくことが期待される。社会福祉法人として、制度の狭間のニーズ、より弱い立場にあって支援を必要としている人にこそアプローチするという観点から建物・設備を生かした展開を考えていく必要がある。

例えば、生活困窮者に対して、食事の提供(来所、配食)、入浴機会の提供等、社会福祉法人の設備や機能を活用した取り組みも始まっている。就労支援の取り組みとして、ボランティア活動や介護補助業務の機会を提供したり、ヘルパー等の資格取得支援等を実施しているところもある。

また、一般世帯についても、核家族化の進展や家族機能の弱体化により、生活の基本的な知識や技術が伝えられない場合も見受けられる。学校教育以外に家庭の教育力の格差が子どもの学力や生活能力の格差につながる実態も見られることから、福祉施設が持つ食事提供等日常生活の支援の機能を地域の家庭にも活用していくことなども考えられる。

社会福祉法人であることを生かし、既に実施している法人の中核的な社会福祉事業に加えて、別の社会福祉事業を新たに実施することも考えられる。例えば、社会福祉法に基づく社会事業授産施設や生活保護法に基づく生活保護授産施設を本体施設とともに小規模併設型で設置することで、障害者に限らず様々な就労困難な人々を受け入れる機能が期待でき、一般就労に結びつきにくい生活困窮者への支援にもつながる。

##### (2) 災害時対応の推進

東日本大震災の際には、多くの社会福祉法



人・福祉施設が自らの利用者を守るだけでなく、避難してきた地域住民のために施設を開放したり炊き出しを行うなど大きな役割を果たした。社会福祉法人・福祉施設は第一に実施事業の中で入所者を増やす等して要介護者や障害者等を受け入れることが求められる。また、福祉避難所としての役割や一般避難者への支援等についても対応を検討しておくことが重要である。施設の立地等によっては、施設利用者の避難に際して地域住民の協力を得る場合も考えられる。日頃から地元地域の地縁組織や防災関係者、福祉関係者等と協議し、社会福祉法人・福祉施設として災害時の対応を明確化しておくことが重要である。

社協については、内閣府が推進する「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」でも大きな役割が期待されており、地域の避難支援プラン策定等に関わっていく必要がある。加えて、災害時の福祉施設等との連携のあり方、災害ボランティアセンターの立上げ等についても検討し、マニュアル策定等を進める必要がある。

災害対応は地域に暮らすすべての人に影響を及ぼす重要課題であり、関心も高い。それだけに住民や関係者の理解、協力も得られやすく、社会福祉法人が災害対応に積極的な役割を果たすことは、地域からの信頼を獲得し、公益性を強く打ち出すことにもつながる。

### (3) 社会福祉に関する情報提供、福祉教育

専門分野の知識、技術を生かし、社会福祉に関する情報提供や福祉教育を行うことも社会福祉法人の資源を生かした取り組みの一つである。保育所が地域の子育てサロンに出張

して育児相談を行う、高齢者施設がサロンで転倒予防や認知症に関する講座を行う、障害者施設が保育所や学校に職員を派遣して障害児への関わりや支援について助言する等の取り組みがある。また、小中学校における福祉教育への協力、将来の職業イメージを膨らませるキャリア教育への協力等が考えられる。

社会福祉法人が情報提供や福祉教育を積極的にすすめることは、法人の持つ知識・技術を伝え、役立たせるとともに、地域社会における福祉への理解や関心を高める意味でも重要である。

### (4) ソーシャルワーク機能を生かした展開

社会福祉法人には生活相談員、生活支援員、ケアマネジャーなど、ソーシャルワークの教育・訓練を受けた職員や社会福祉士資格を持つ職員が多く存在しており、こうしたソーシャルワーク機能を生かし、専門分野に限らない総合的な相談・支援を担う取り組みも考えられる。

例えば、大阪府社協と大阪府社協老人施設部会が共同して取り組んでいる社会貢献事業（生活困窮者レスキュー事業）では、施設に710名のコミュニティソーシャルワーカーを置いて地域の生活困窮者へのアウトリーチによる総合生活相談（制度へのつなぎ）と10万円を上限とした緊急的な経済的援助（現物給付）を行っている<sup>\*2</sup>。同事業では、高齢者分野の生活課題だけではなく、虐待やDVといった深刻な課題に加えて、さまざまな障害に伴う生活課題、多重債務や失業等に伴う経済問題など複合的な生活問題全般に関わって相談支援を行っており、ソーシャルワーク機

※2 本事業では、大阪府社協所属の15名の社会貢献支援員を大阪府内の施設にバランスよく駐在させ、広域的な課題解決やコミュニティソーシャルワーカーへのスーパービジョン等の後方支援を行うことで、重層的な支援が展開できている点が特徴である。

能の活用により大きな成果を挙げている。

#### (5) 福祉施設が住民、ボランティアと協働して支援をすすめることの意義

社協が住民との協働により、見守り・支援活動やふれあい・いきいきサロン等を展開し、地域の多様なニーズに応える取り組みを行っているのに対し、社会福祉法人・福祉施設と住民との関わりは、施設利用者の日中活動の指導や補助、学習支援、清掃活動、傾聴活動等のボランティアへの参加が中心となっている。民生委員・児童委員等の協力を得ながら、見守りや支援が行われているケースもあるが、それ以外の住民やボランティアとは結びついていないケースもある。

しかし、例えば保育所を利用する家族、障害者の通所施設の利用者等の生活を支えていくためには、施設の利用時以外にも、家庭（地域）における個別的な支援が必要な場合もあり、これを地域のボランティアとともに進めるなど、今後は様々な活動を展開することを考える必要がある。

このような住民、ボランティアは、社会福祉法人・福祉施設と個別支援に関わる活動の担い手であると同時に、住民だからこそ知れる情報や地域での関係性を社会福祉法人・福祉施設の活動に生かしていくという意義も大きい。

社会福祉法人・福祉施設では、住民やボランティアが関わることでのリスクや個人情報保護等を考え、特定の個別事例への対応にあたっての連携に踏み込みにくい状況もあると考えられるが、こうした課題を整理し、住民、ボランティアと連携していくことが、制度外の地域の多様なニーズに対応する一歩につながると考えられる。

## 5. 制度外の福祉サービス・活動に取り組む組織経営をすすめる

### (1) 新たな取り組みのためのトップマネジメントの重要性

制度外の福祉サービス・活動への取り組みを具体化する目標とマネジメントが必要になる。

社会福祉法人が社会福祉事業だけではなく、地域の多様な需要に応えるためには、そのことを組織本来の目標として明確にし、具体化していくための組織管理を行う必要があり、特に経営のトップマネジメントが重要である。また、外部に向けては、制度外の福祉サービス・活動への取り組みの内容や財源、運営について透明性を確保する必要がある。

職員に対しても新たなニーズや課題を発見し、開発的な仕事を行うことへの期待を研修や評価等を通じて伝え、組織の目標としても明確に位置付けなければならない。制度外の仕事を法人本来の仕事の「付け足し」あるいは「余分な仕事」として実施するのではなく、より広い視野に立って、法人にとって必要な取り組みと位置付けることが重要である。常に課題を発見し、対応していく組織として、計画、実施、見直しのサイクルを徹底し、具体的に実施する体制を整える必要がある。

特に社協の場合には、行政の影響力が強く、自主的な事業・活動の柔軟な展開に課題を抱える地域も見受けられる。民間組織として、会長はじめとした幹部のトップマネジメントが重要である。

## (2) 人材養成

地域の社会資源と広くネットワークを持ち、ニーズ発見ができる人材の養成が必要である。

制度外の福祉サービス・活動を行うためには、各分野の知識・技術等の専門性を高めるだけではなく、地域のニーズを把握したり、課題を発見して新たなプロジェクトに取り組むことができる人材を養成する必要がある。

そうした人材は、自らの組織外にも地域の社会資源や関係者とネットワークを持ち、広い視野でソーシャルワーカーとして活動することが求められる。また同時に、積極的に外部や異分野との関わりを支援する職場、組織を作っていくことが幅広い視野を持つ人材養成の基盤として重要である。

## (3) 財源の確保

制度外の福祉サービス・活動を安定的・継続的に実施していくためには、公費投入も含めた運営につなげていくことも必要になる。また、共同募金や寄附等によって地域福祉の財源の充実を図ることも地域に支えられる社会福祉法人としての重要な取り組みである。

### ① 公費との関係

制度外のサービスについて、立ち上げの際に法人の独自財源を持ち出しで実施したとしても、安定性・継続性は保証されない。従って、継続的な運営を確保するためには、実績の裏付けをもって公費の補助を検討するよう働き掛けていくことは必要である。公費を獲得することは、社会的認知を得ることをも意味している。その位置づけは、法人のために公費を得るのではなく、地域のために公費を

得ると考えるべきである。社会福祉法人だから公的財源を得られるのではなく、あくまで公共的・公益的な取り組みを行うからこそ、そこに公費投入されることを踏まえる必要がある。

一方で、公費が投入されるということは、社会的信用を得るというだけでなく、同時にその実績や効果が厳しく問われることを認識しなければならない。常に効果を検証し、同じ内容を継続させるのではなく、地域で必要とされる事業に取り組むことが第一である。

### ② 寄附等による自主財源の重要性

公費に期待するだけではなく、共同募金をより積極的に推進し、地域福祉の財源を拡充していくとともに、事業目的を明確にして寄附を募るという方法も考えられる。社会福祉法人自身が、共同募金や寄附等によって地域で必要とされる事業のための財源確保をすすめる、地域住民の理解と支えによって活動を実施するということは、社会福祉法人の公益性をより積極的に示す裏付けにもなる。

個人からの寄附を促進する意味から、平成23年より導入された社会福祉法人への寄附に関する税額控除制度も、より幅広い人々に支えられる公益的な活動の推進を後押しするものである。社会福祉法人は寄附を積極的に獲得し、税額控除制度対象法人の要件を満たしていく必要がある。

## 6. 都道府県・指定都市単位での推進を図る

都道府県・指定都市社協には、社会福祉関係者への働きかけや協働事業の提案、支援等の積極的な役割発揮が期待される。

上記において提案してきた内容は、基本的には各法人において、また活動の現場である

市町村域での推進が重要である。しかし、市町村域を越えた社会福祉法人の協働が必要になる場合や地域からの内発的な取り組みが弱い場合等も想定され、都道府県・指定都市社協が積極的に役割を果たすことが求められる。

都道府県・指定都市社協は、地域の社会福祉関係者の力を広く集め、新たな福祉課題・生活課題に取り組む状況をつくっていくことが必要であり、これらの取り組みは都道府県・指定都市社協の存在意義を明確にすることにもつながる。地域で生じている福祉課題・生活課題について社会調査等を通じて明確にし、重要な政策課題として提起すること、そして、それらの政策課題への取り組みを呼びかけることが求められる。また、これらの取り組みを通じて社会福祉分野としてめざす方向性について合意形成をすすめることが都道府県・指定都市社協の役割として重要である。

そのためには、日頃から社会福祉法人・福祉施設や民生委員・児童委員、老人クラブ、

NPO等も含めて幅広く社会福祉関係者と密接なネットワークを持ち、様々な社会福祉の課題について情報交換や協議を行い、問題意識を共有する取り組みが前提になる。

先に触れた大阪府社協の社会貢献事業のように、個別支援について県域において具体的なバックアップを行うほか、施設の種別を越えた協議の場をつくり政策提言を行ったり、地域福祉コーディネーター等の人材養成の側面から社会福祉法人・福祉施設と社協の連携を支援する取り組み等も県単位で始まっており、各地域の実情に合わせながら全国的に広げていく必要がある。

今後は、都道府県・指定都市社協を主体としたモデル事業を実施し、具体的な実施方法や体制を明らかにしていく等、具体的な展開が求められる。

## 〈検討経過〉

### 第1回 平成23年11月11日(金) 15:00~17:30

- 福祉ビジョン2011の「行動方針」と社会福祉法人等社会福祉関係者の現状について
- 大阪府社協社会貢献事業の取り組みについて 大阪府社会福祉協議会常務理事  
政策委員会委員長 酒井 喜正氏
- 検討の論点について
- 検討のすすめ方について

### 第2回 平成24年1月13日(金) 15:00~17:30

- 事例報告 i) 浦野 正男委員(社会福祉法人中心会理事長)  
ii) 島根県社会福祉協議会企画局長兼生活支援部長 足立 卓久氏
- 検討の論点について

### 第3回 平成24年3月16日(金) 10:00~12:30

- 事例報告 i) 社会福祉法人熊本東翔会総合ケアセンターたいめい苑  
地域福祉推進室副主任 島崎 剛氏  
ii) 豊中市社会福祉協議会地域福祉課長 勝部 麗子氏
- 検討の論点について

### 第4回 平成24年6月27日(水) 12:30~15:00

- 事例報告 i) NPO法人こむの事業所代表 松藤 聖一氏  
ii) 藤里町社会福祉協議会事務局長 菊池まゆみ氏

### 第5回 平成24年8月6日(月) 13:30~16:00

- 検討会報告書(案)について

### 第6回 平成24年10月10日(水) 15:00~17:30

- 検討会報告書(案)について ※役職等は当時

## 〈新たな福祉課題・生活課題への対応と社会福祉法人の役割に関する検討会委員名簿〉

(敬称略)

日本女子大学人間社会学部社会福祉学科教授	岩田 正美
九州看護福祉大学社会福祉学科准教授	村田 文世
政策委員会委員/全国民生委員児童委員連合会副会長	堀江 正俊
大垣市社会福祉協議会事務局長	早崎 正人
政策委員会幹事/全国老人クラブ連合会政策委員会幹事長	秋山 隆
政策委員会幹事/長崎県社会福祉協議会事務局長	益本 昌明
政策委員会幹事/全国社会福祉施設経営者協議会措置施設経営委員会委員長	浦野 正男

※役職等はH24.10現在



# 全社協福祉ビジョン2011

ともに生きる豊かな福祉社会をめざして

平成22年12月

## 目次

## ■ 全社協福祉ビジョン2011の概要 ● 122

## ■ 第1章 私たちのめざす福祉の姿 ● 126

- 1. 現在の福祉課題・生活課題 ..... 126
- 2. 現在の社会福祉システムの対応の限界 ..... 128
- 3. 社会福祉の再構築に向けて ..... 128

## ■ 第2章 めざす福祉を実現するために ● 132

- 1. 各法人、組織の役割 ..... 132
- 2. 各種相談や関係領域との連携による総合的な支援体制の構築 ..... 135
- 3. 福祉人材の確保 ..... 136
- 4. 個人情報保護法と制度外のサービス・活動 ..... 138
- 5. 制度外の福祉サービス・活動の財源 ..... 138

## ■ 第3章 国、都道府県、市町村の役割分担 ● 139

- 1. 制度内の福祉サービスにおける役割分担 ..... 139
- 2. 制度外の福祉サービス・活動における役割分担 ..... 140

## ■ 第4章 社会保障・社会福祉の財源の確保 ● 141

## ■ 第5章 新しい課題に向き合う社会福祉法人等の責任と使命 ● 144

## ■ 全社協福祉ビジョン2011 行動方針 ● 146

# 全社協福祉ビジョン2011の概要

## ～ともに生きる豊かな福祉社会をめざして～

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

### 1. 私たちのめざす福祉の姿

#### (1) 現在の福祉課題・生活課題

わが国は、現在、貧困、虐待、孤立死、自殺、DV(家庭内暴力)被害、ホームレス、ニートなど、解決になかなか至らない深刻な福祉課題・生活課題が噴出しています。中山間部や都市部において、移動や生活物資の確保が困難など日常生活に支障を来している地域が生まれています。国民<sup>\*1</sup>の間には、こうしたことがいずれ自分自身の問題となるのではないかとといった不安を持つ人も増えています。これらの問題発生には、さまざまな要因がありますが、少子高齢化、経済社会の変化などにより、家庭、地域社会、企業等の相互扶助機能が急速に力を失ったことと強くかかわりがあります。そして、これらの問題に既存の社会保障・社会福祉制度は十分に対応しきれていない状況にあります。

#### (2) 求められる変革(現在の社会福祉システムの対応の限界と再構築)

社会保障・社会福祉の仕組みは、さまざまな福祉課題・生活課題に対応すべく、充実、発展をしてきました。現在も、子ども、障害、介護等の各分野で制度の見直しが行われていますが、上記のような課題に対応していくためには、各分野の検討に合わせて、次のような変革の動きをつくっていきたいと考えています。

第一は、制度内の福祉サービス<sup>\*2</sup>の改革です。安定した制度の確立とともに、ニーズの変化に対応するために、サービスの縦割りを改善し、柔軟性を確保するという視点が重要です。同時に財源確保が大きな課題です。私たち社会福祉関係者は、現状においても財源が不足しており、今後の量的・質的拡充を考えるとさらに財源不足は深刻な問題となると考えています。財源確保には、国民負担(消費税を含む税金、社会保険料等)についての論議が欠かせません。国民の理解を得られるよう、早急に議論を始め、合意を形成し、そして実行に移す必要があります。

第二は、制度外の福祉サービス・活動の開発・実施です。制度で対応できない問題に、果敢に取り組み、その解決の仕組みを創っていく必要があります。

第三は、社会福祉の担い手として、公私の社会福祉関係者とともに、住民・ボランティア

※1 本ビジョンにおいて、「国民」とは「日本に暮らすすべての人びと」としています。

※2 現在の法律や制度で定められた福祉サービス



※<sup>3</sup>の主体的な参加の環境をつくることです。現在の福祉課題・生活課題の多くは、つながりの喪失と社会的孤立といったことと関わりが深く、住民・ボランティアがこうした問題に目を向け、要援助者※<sup>4</sup>と社会とのつながりを再構築していく取り組みが期待されているのです。要援助者が深刻な事態に至らないようにする予防機能は、住民・ボランティアの参加によって、いっそう強化されます。

## めざす福祉の姿

私たちは、冒頭に述べた福祉課題・生活課題を深刻に受け止めています。このような状況を打破するために、上記の変革を急がなければなりません。社会福祉については、公がこの責任を果たすべきものであることを確認しつつ、この変革を通して、私たちは次の「めざす福祉の姿」を実現していきます。

- 社会福祉関係者、住民・ボランティアだけでなく、地域社会のあらゆる構成員が社会福祉の担い手として、それぞれの役割を果たし、連携・協働する体制がある。
- 要援助者のニーズに確実に対応する専門的援助が制度内の福祉サービスにより十分に用意されている。そして、制度が対応できないニーズには制度外の福祉サービス・活動の取り組み（開発・実践）が行われている。
- 人びとがライフステージを経ていく中で生じるさまざまなニーズ、リスクに的確に対応する支援として福祉サービス・活動が予防も含めて用意されている。とくに、判断能力が不十分なことなどにより、自立生活が困難な人には、権利擁護の仕組みが用意されている。
- 各福祉サービス・活動が互いに連携・協働し、要援助者を囲む家族、隣人、友人、地域社会との関係を維持、再構築しながら実施されている。さらに、制度外の福祉サービス・活動をまちづくり、地域社会づくりと連動して実施し、要援助者が構成員として受け入れられ、安心して暮らすことのできる地域社会の実現が志向されている。

(第1章、第4章)

## 2. めざす福祉を実現するために

現在、福祉サービス・活動の担い手はきわめて多様になっています。それぞれがその特徴を生かしながら、連携・協働した取り組みをすすめていくことが重要です。また、そのためには地方公共団体や国が基盤整備をすすめることも必要です。社会福祉法人、社会福祉協議会については、制度内の福祉サービスの実施に集中し、新たな福祉課題・生活課題に対応するという姿勢が弱くなっているのではないかと、という反省にたち、制度外の福祉サービス・活動に積極的に取り組んでいきたいと考えています。

※<sup>3</sup> 住民・ボランティア(グループ)、NPO法人、自治会・町内会等地縁団体等を総称します。商店、企業、労働組合、生協、農協、学校なども含めた地域社会を構成するあらゆる個人・組織を含むと考えることが必要です。

※<sup>4</sup> 「要援助者」とは福祉的な支援を必要とする人を言います。

社会福祉法人制度は、公的費用を確実に活かす仕組み、また、地域社会・住民の力が集まる仕組みとして機能しており、今後とも、地域の有益な社会資源として活用すべきだと考えています。また、福祉人材は、依然、不足している状況にあります。社会的評価・処遇を向上させ、働きやすい環境づくりをすすめることが重要です。

(第2章)

### 3. 国、都道府県、市町村の役割

今後、ますます、地方分権の考え方が加速し、福祉施策の基本は市町村が担うこととなります。

社会福祉には、一般の人びとに十分認識されていない福祉課題に、先覚者が問題提起し、光をあて、次第に全国共通の制度として定着してきたという歴史があります。したがって、市町村のみに任せるのではなく、国・県・市町村が重層的に担うものととらえることが重要です。

(第3章)

### 4. 新しい課題に向き合う社会福祉法人等の責任と使命(私たち自身の決意)

私たち、社会福祉関係者(政策委員会構成組織)は、社会保障・社会福祉制度の強化を推進するとともに、地域のあらゆる組織・個人と協働し、既存の制度では十分に対応できていないニーズに応えるために、以下の3点の取り組みをすすめていきます。

#### 1) 柔軟に対応できる制度内の福祉サービスの強化、確立

制度内の福祉サービスでは対応しにくい新たな福祉課題・生活課題についても、柔軟な運用により、解決を図ります。

#### 2) 制度で対応しにくいニーズに応える福祉サービス・活動の積極的展開

専門職のみでは解決しないニーズへの取り組みを重要し、組織の持つ資源(専門性、拠点、ネットワーク等)を生かしながら問題解決に挑戦します。

#### 3) 市町村単位での相談・調整機能の連携・総合化の仕組みづくり

それぞれの組織が相談・調整窓口を設け、相互の連携により、サービス・活動を調整し、速やかに解決に結びつく仕組みづくりをすすめます。

#### 4) 制度改革の働きかけ

上記の取り組みを通して、制度改革を働きかけていきます。

(第5章)

### 5. 国・地方公共団体への呼びかけ

国・地方公共団体には、現在の福祉課題・生活課題を踏まえ、必要な財源確保を行い、社会保障・社会福祉を積極的に展開されることを提案します。さらに、国、都道府県、市町村がそれぞれの役割、責任を果たすことが重要です。

## 6. 国民のみなさんへの呼びかけ

国民のみなさんには、社会保障・社会福祉制度を立て直し、めざす福祉の姿を実現するために、費用(税・社会保険料等)の分かち合いと福祉活動への参加を呼びかけます。

この二つを「社会連帯の証」ととらえていくことが大切です。

社会福祉をすすめるのは、上記の国民、国・地方公共団体、地域のあらゆる構成員の連携・協働によるものです。私たち社会福祉関係者(政策委員会構成組織)は、その公益性や専門性を生かし、先頭にたって、積極的な役割を發揮していきます。

みなさんのご理解とご賛同をいただければ幸いです。

### 政策委員会構成組織

都道府県・指定都市社会福祉協議会	全国母子生活支援施設協議会
市区町村社会福祉協議会(地域福祉推進委員会)	全国福祉医療施設協議会
全国民生委員児童委員連合会	全国ホームヘルパー協議会
全国社会就労センター協議会	日本福祉施設士会
全国身体障害者施設協議会	全国社会福祉施設経営者協議会
全国保育協議会	障害関係団体連絡協議会
全国保育士会	全国厚生事業団体連絡協議会
全国児童養護施設協議会	高齢者保健福祉団体連絡協議会
全国乳児福祉協議会	全国老人クラブ連合会

# 第1章

## 私たちのめざす福祉の姿

### 1. 現在の福祉課題・生活課題

#### [経済の低迷と人びとの生活の変化]

- ◆わが国は、少子高齢化、人口減少、働き方の多様化、女性の社会進出、核家族化が進行し、職場、地域社会や家庭の機能が大きく変容していく中で、人びとの生き方・暮らし方が多様化しています。
- ◆近年、「高齢者の貧困<sup>\*1</sup>」「ひとり親（母子等）家庭の貧困」「子どもの貧困」等「貧困」が構造的な課題を持ちながら存在するほか、これが深刻化していることが明らかになってきました。また、規制緩和、経済の低迷の流れを受けて「雇用止め・派遣切り<sup>\*2</sup>」が失業や住居喪失を生み出す等「新し

い貧困」が顕在化し、人びとの生活不安は一段と高まっています。

- ◆孤立死、自殺、ニート、ひきこもり、ホームレス、ゴミ屋敷といった問題や、家庭内での高齢者虐待、児童虐待さらにはDV（家庭内暴力）被害の数が年々増加している傾向にあります。子育てが困難とする親の増加も顕著です<sup>\*3</sup>。
- ◆また、近年、更生保護分野における高齢者、知的障害者への生活支援の必要性も指摘<sup>\*4</sup>されています。

#### [中山間部、都市部の課題]

- ◆中山間部、都市部といった地域性の違いが

※1 内閣府の男女共同参画局「生活困難を抱える男女に関する検討会」が、厚生労働省の「国民生活基礎調査（平成19年）」をベースにして集計したデータによると、いわゆる年齢別の「貧困率」は65.69歳の女性で19%。70.74歳では26.6%まで上昇し、「高齢単身者」の貧困率の高さが指摘されている。65歳以上の女性は52.3%、男性も38.3%という数値が出ています。65歳以上の単身女性は2人にひとりが貧困ということになります。

※2 金融危機を発端とする世界的不況において、自動車産業、家電メーカーなど製造業を中心に大規模な労働者派遣契約の打ち切りや労働者解雇・雇用止めが発生しました。

※3 熊本県の病院がはじめた、乳児を預かる「ここのとりのゆりかご」は2007年の設置以来2010年3月時点で57人の乳児が預けられており、未だ減少の兆しをみせていません。

※4 福祉の支援が必要な矯正施設退所者の現状として、親族等の受け入れのない人びとは約7,000人で、中には、知的障害者（知的障害が疑われる者）や65歳以上の高齢者がいます。犯罪の動機は生活苦等で出所後2年以内に再犯という状況があります（厚生労働省調べ）。

らも新たな課題が生まれています。過疎化がすすむ地域においては、公共交通機関の減便・廃止が、通院や通学などの移動を困難とし、商店街の店舗の閉店・減少により、食料品等日用品の購入が困難になるなど深刻な日常生活上の課題を生み出し、場合によってはその集落の存続すら危ぶまれています。一方、都市部では、高齢化が急速にすすむ住宅街・団地や单身・低所得世帯が集中する公営住宅などにおいて、福祉課題・生活課題が集中的に生じるという現象が生まれています。

#### [福祉ニーズへの対応]

- ◆高齢者、知的障害者等の住宅リフォーム詐欺、振り込め詐欺、訪問販売詐欺などの消費者被害は依然として絶えず、年金、生活保護費等を狙った貧困ビジネスといわれる業者の“支援”という名もとの搾取が社会問題となっています。
- ◆さらに、保育所の待機児童<sup>※5</sup>、特別養護老人ホームへの入所を申込み高齢者の拡大<sup>※6</sup>への対応や、障害者の地域生活を可能にする多様な住まいの選択肢を確保するための体制整備もなかなかすすまない状況にあります。このほかにも、グループホームや小規模多機能施設なども十分な量には至っていません。福祉施設や福祉サービスの絶対的な不足や地域における偏在と格差が解消されない結果、高齢者・障害・児童各分野の基礎的な福祉ニーズが充足されず、利用者の選択にもとづくサービス利用は実現していない状況が見られます。

- ◆福祉施設やサービスが十分に整備されていないという一方で、福祉施設を設置しようとした場合、それに反対する運動も起こっています。また、学校教育では、障害を理由に地域の小中学校で教育を受けることを希望してもそれが叶わないという状況が未だに生じています。

#### [福祉課題・生活課題の拡大と家庭や地域社会の機能の縮小]

- ◆以上のように、生じている、さまざまな福祉課題・生活課題の多くは、家庭の機能の低下、地域社会の機能の脆弱化と深く関わっていると考えられます。さらに、高齢者の所在不明者問題、社会的養護を必要とする子どもたちの増加などを見ると、親の老後の世話、子どもを育てるといった家庭そのものが大きく変化してきていることが分かります。
- ◆子どもの貧困、虐待などについては、世代間を連鎖するという深刻な問題が指摘されています。次世代を担う子どもたちを育てるといったことそのものが大きく揺らいでいるのです。
- ◆本来、さまざまな課題を抱えた個人を支える役割を持つ家庭や地域社会が機能しないばかりでなく、場合によっては、排除が行われるという実態が見えてきます。

#### [誰にでも起こりうる課題]

- ◆このような福祉課題・生活課題は、わが国で生活する人びとのライフステージや生活する地域社会によって、形は変えつつ、

※5 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課 「保育所入所待機児童数（平成22年4月1日）」では保育所入所待機児童数を約2万6千人と発表しています（平成22年9月6日）。

※6 厚生労働省老健局高齢者支援課 「特別養護老人ホームの入所申込者の状況（都道府県別の状況）」では、待機者は約42万1千人と発表しています（平成22年1月15日）。

しかし、誰にでも起こりうるものであることが分かります。

- ◆そして、こうした問題に現在の社会福祉システムが十分に機能していないという実態があります。

## 2. 現在の社会福祉システムの対応の限界

- ◆近年、年金、医療、介護、福祉といった各分野の政策において、国・地方の財政の厳しさから、支出抑制が図られてきました。結果、社会保障・社会福祉のひずみ、人びとの所得の格差、福祉サービス利用の格差等が拡大するという状況が生まれました。現在の福祉・介護人材の深刻な不足も、こうした財源不足の問題の影響を少なからず受けています。
- ◆また、これまでは、家庭、地域社会、企業が人びとの生活を支えるという面で大きな役割を果たしてきました。しかし、地域社会の変化、経済社会の変化、あるいはグローバル化等にともない、家庭、地域社会、企業の機能は急速に力を失い、人びとの生活を支えきれず、孤立化を生みだすという状況となっています。同時に、単身世帯、高齢者夫婦世帯、ひとり親世帯などが増加し、急激な世帯構成、人口構造の変化もすすんでいます。
- ◆このような背景から出てくる福祉課題・生活課題に対応するには、現在の社会福祉制度・サービスが縦割りになっていること、社会福祉分野を超えた保健・医療、労働、住宅、教育など関連する分野との連携が十分に機能していないこと等、システムの限

界が見られ、これを打破することが求められます。

## 3. 社会福祉の再構築に向けて

以上のことを踏まえて、私たちは社会福祉の再構築に向けて、次の提案をします。

### (1) 基礎となる社会福祉の理念・基盤整備の確認

#### [社会福祉の理念]

- ◆私たちは、自らの努力だけでは生活が維持できない場合に、憲法第25条に定められた生存権の保障、第11条に定められた基本的人権の尊重、第13条に定められた幸福追求権の保障等に基づき、ノーマライゼーション、ソーシャル・インクルージョン<sup>\*7</sup>、社会連帯の考え方に立ち、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域社会の中で、その人らしい生活が送れるよう支援することが社会福祉の理念であると考えています。

また、社会福祉は、憲法の理念を持ち出すまでもなく国民<sup>\*8</sup>が支えあうという社会連帯の考え方を基礎に置きつつ、最終的には公がその責任を果たすべきものであることを確認しておく必要があります。

- ◆この10年、福祉サービスの契約制の導入等、社会福祉の構造改革がすすめられてきた結果、福祉サービスの種類や量が広がり、普遍的になったことは評価されるべきですが、他方で、社会福祉を単なるサービス産業としてとらえていこうとする傾向が生じているように思われます。しかし、社会福祉は、単にサービスを提供するとい

※7 ソーシャル・インクルージョンとは、すべての人びとを孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合うという理念で、社会的排除（失業、技術及び所得の低さ、粗末な住宅、犯罪率の高さ、健康状態の悪さ及び家庭崩壊などの、互いに関連する複数の問題を抱えた個人、あるいは地域）に対処するための政策課題の一つとされているものです。

※8 本ビジョンにおいて、「国民」とは「日本に暮らすすべての人びと」としています。以下も同様です。

う発想ではなく、人の生活を総合的に支援するという視点が重要だと考えます。

### [基盤となる法整備]

- ◆この理念を実現するためには、誰もが地域社会で尊重され、安心して暮らせる基盤をつくるための法整備が重要です。
- ◆その基本となるものが「差別」をなくすことであり、障害に対する差別、性差別、年齢に対する差別等さまざまな差別の予防・解消に向けた不断の取り組みや機会平等の保障に関する法整備<sup>※9</sup>が必要です。
- ◆また、虐待防止、DV防止等については、「児童虐待の防止等に関する法律」、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」が制定されていますが、さらに障害者権利条約の批准に向けた国内法整備とともに、障害分野における虐待防止も早期の法制化が急務です。

### [社会保障・社会福祉の財源の確保と国・地方公共団体の役割]

- ◆国民の生活を保障するためには、社会保障・社会福祉の水準を保つに足る財源の確保が必要です。
- ◆また、社会福祉をすすめていくうえでの国、地方公共団体の役割と責任を明確化することが重要です。今後、地方分権の考え方にに基づき、住民に身近な市町村の役割は十分に果たされる体制にしていくことが必要です。しかし、このことが、市町村のみに任せることとなり、国、都道府県の責

任をあいまいにし、また、市町村の財政負担の重さから社会福祉の水準に格差が生じ、低下につながってはなりません。（詳細は第3章、第4章に記述しています。）

### (2) めざす福祉の姿（今、もっとも取り組むべき福祉のあり方）

#### [求められる変革]

- ◆現在の法律や制度で定められた福祉サービス（以下、「制度内の福祉サービス」とします。）を今後とも充実・発展をさせていくことが重要です。さらに同時に、柔軟な運用や、社会福祉の分野間の連携、他領域（保健・医療、労働、住宅、教育等）との連携を可能にする仕組みづくりが必要です。
- ◆しかし、虐待、貧困、過疎地・都市部の高齢化等の問題の大きさ、深さに機敏に対応するには、既存の制度だけでは難しいのが現実です。意志ある個人・組織が、課題解決に果敢に取り組むという状況を生み出すことが必要です。福祉分野においては、制度内の福祉サービスで対応できない（しにくい）問題に対して、別途、福祉サービス・活動（以下、「制度外の福祉サービス・活動」とします。）を開発・実施していくことが必要です。制度外の福祉サービス・活動を動かす力には、制度内の福祉サービスの変革や、新たに創設することにつながるダイナミックな働きが期待できます。
- ◆さらに、制度外の福祉サービス・活動には、社会福祉関係者<sup>※10</sup>とともに、住民・ボランティア<sup>※11</sup>の参加が不可欠です。というのも、先に見た、現在の福祉課題・生活課

※9 現在、障害者差別禁止法の制定が検討されています。

※10 ここでいう「社会福祉関係者」とは、社会福祉を目的とする事業（社会福祉事業より広い概念）の担い手である社会福祉法人、NPO法人等の組織、民生委員・児童委員（協議会）、さらに当事者組織等のメンバーをさします。

題の多くは地域社会や家庭の機能の低下やつながりの喪失、社会的孤立といったことと関わりが深く、住民・ボランティアが地域での福祉活動を通して、福祉的な支援を必要とする人<sup>\*12</sup>（以下「要援助者」と言います。）と社会とのつながりを再構築することが期待されているのです。この住民・ボランティアの活動は、地域にもともと存在する助けあい・支えあいとつながるものであり、また、まちづくり、地域づくりの活動ともつながるものです。さらに深刻な状態に至らないようにする予防機能も持つことにも注目する必要があります。

#### [めざす福祉の姿]

- ◆以上のことを踏まえて、めざす福祉の姿を次のように整理します。
- 社会福祉関係者、住民・ボランティアだけでなく、地域社会のあらゆる構成員が社会福祉の担い手として、それぞれの役割を果たし、連携・協働する体制がある。
- 要援助者のニーズに確実に対応する専門的援助が制度内の福祉サービスにより十分に用意されている。そして、制度が対応できないニーズには制度外の福祉サービス・活動の取り組み（開発・実践）が応えている。
- 人びとがライフステージを経ていく中で生じるさまざまなニーズ、リスクに的確に対応する支援として、福祉サービス・活動が予防も含めて用意されている。とくに、

判断能力が不十分なことなどにより、自立生活が困難な人には、権利擁護の仕組みが用意されている。

- 各福祉サービス・活動が互いに連携・協働し、要援助者を囲む家族<sup>\*13</sup>、隣人、友人、地域社会との関係を維持、再構築しながら実施されている。さらに、制度外の福祉サービス・活動をまちづくり、地域社会づくりと連動して実施し、要援助者が構成員として受け入れられ、安心して暮らすことのできる地域社会の実現が志向されている。

#### [地域福祉の考え方の発展]

- ◆社会福祉法（第4条（地域福祉の推進））では、「社会福祉を目的とする事業の経営者」と「社会福祉に関する活動を行う者」をあげ、両者の参加により地域福祉を推進するとしています。

「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」

- ◆この地域福祉の考え方は、ここで述べた、「めざす福祉の姿」と重なるものですが、これを、さらに発展させ、社会福祉関係者と住民・ボランティアがともに、制度の改革を図るとともに、必要とされる福祉サー

※11 ここでいう「住民・ボランティア」とは、住民・ボランティア（グループ）、NPO法人、自治会・町内会等地域組織等を総称します。商店、企業、労働組合、生協、農協、学校なども含めた地域社会を構成するあらゆる個人・組織を含むと考えることが必要です。さらに、社会福祉関係者は、その一員でもあります（詳細は第2章1（6）を参照してください）。

※12 「要援助者」とは福祉的な支援を必要とする人を言います。

※13 家庭内虐待等、時に家族が分離されることがあったとしても、家族関係を回復、修復する視点や取り組みは重要です。



ビス・活動に取り組むことが求められていると考えます。

#### [国民全体の合意と参加を]

- ◆ 上記のような社会福祉の方向性については、福祉関係者のみならず、国民全体の合意を得ながらすすめていくことが必要です。そのためには、いくつかの共通認識を確立する必要があります。
- 社会福祉に住民・ボランティアが参加する目的は、互いに地域社会の一員として住民同士が支え合う社会をつくりあげていくという「社会連帯」の証であること。
- 住民・ボランティアの参加は、その主体性やまちづくりへの広がりには意義がある。したがって、福祉サービスの単なる代替として活用するというような位置づけにはならないこと。
- 国および地方公共団体は、制度内の福祉

サービスの充実、および制度外の福祉サービス・活動の基盤整備<sup>※14</sup>をすすめる最終的責務を負っており、その役割は大きいこと。

- ◆ 私たち社会福祉関係者は、地域社会の一員として、その公益性や専門性を生かしながら、制度内の福祉サービスのみならず、制度外の福祉サービス・活動についてもさまざまな組織・個人と連携して、さらに積極的に推進する責務を持っていると考えています。

ここでは、前章で述べた、めざす福祉の姿を実現するために、社会福祉の担い手がそれぞれ、どのような役割を果たしていくべきかについて整理します。

---

※14 基盤整備には、コーディネーター等の人件費、拠点の整備、地域福祉計画等への制度外サービスの位置づけ等があげられます。

# 第2章

## めざす福祉を 実現するために

### 1. 各法人、組織の役割

#### (1) 社会福祉法人(社会福祉施設)

- ◆ 福祉施設・事業を経営する社会福祉法人は、わが国の福祉制度が飛躍的に拡充される中で、制度内の福祉サービスの提供により、多くの人びとを支えるという社会的な役割を果たしてきました。その一方で、制度内の福祉サービスの実施に集中し、新たな福祉課題・生活課題に対応するという姿勢が弱くなっているのではないかと、要援助者のあらゆるニーズに応えようとする姿勢が十分ではないのではないかとといった指摘もあります。
- ◆ 社会福祉法人は開拓性・先駆性・創造性といった原点を再認識することや、公益性・非営利性を背景にした利用者への適切なサービス提供者としての役割をふまえて制度の間を埋め、制度を超えた働きによって地域の福祉課題・生活課題に柔軟に応え

ていくことが、今日、強く求められています。

- ◆ また、自らの属する地域において、地域の福祉サービスの水準をリードしていくなど、他の提供主体からも信頼される組織でなければなりません。
- ◆ 制度内の福祉サービスは、基本的には、多様な活動主体が参加することによって活性化することが期待されますが、とくに、社会福祉法人はそれを実施するためにつくられた組織であり、公共性、非営利性を担保し、事業の継続性、安定性を確保するために公的費用が他に流用されることのない特別な公益法人としての規制<sup>※15</sup>が課せられています。このように、社会福祉法人は、地方公共団体や企業とは異なる民間非営利法人であり、地域社会における福祉サービスの質の向上や充実を使命とし、その利益も地域社会に還元するという仕組

※15 社会福祉法人は、その剰余金の出資者(設立時の土地の寄附者等)や理事等の経営者に分配することができないのみならず、用途は制限されています。持分を認めず、退出の制限、解散時においては財産の国庫帰属が定められているなどの規制が課せられています。

みです。社会にとって、さらに活かしていくことが有益な仕組みであると考えています<sup>\*16</sup>。

- ◆制度外の福祉サービス・活動の実施については、制度内の福祉サービスを提供する組織<sup>\*17</sup>としてその専門性を制度外にも広げて担うという面と、地域社会における公益的な取り組みとして担うという面の両方の役割が重要になっています。

## (2) 社会福祉協議会

- ◆社会福祉協議会もそのほとんどが社会福祉法人ですが、制度内の福祉サービスを実施するほか、「社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助」「社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成」<sup>\*18</sup>等の事業を行う組織として、また、社会福祉関係者と福祉活動を担う住民・ボランティア等により構成される組織<sup>\*19</sup>として、社会福祉法に定められており、他の社会福祉法人とは異なった機能も持っています。
- ◆社会福祉協議会についても、制度内の福祉サービスの実施、あるいは当該地方公共団体からの委託事業等の実施に力点が置かれ過ぎているのではないかと、という指摘がされています。さらに社会福祉協議会は、前項のように、事業の規定が幅広いものになっていること、地域の社会福祉関係者や住民・ボランティアの参加を得る組織であることから、他の社会福祉法人以上に、制度では対応しにくいニーズに積極的に対応することが求められています。
- ◆この役割を担う職員は、福祉活動専門員<sup>\*20</sup>として位置づけられていますが、近年は地方公共団体の財政難からその確保が難しい状況にあります。あらためて、その役割の意味を関係者で確認し、市町村は基盤整備の一環として、福祉活動専門員を配置する必要があります。
- ◆近年は、権利擁護の取り組み（日常生活自立支援事業<sup>\*21</sup>、成年後見人の受任）や、生活福祉資金貸付事業<sup>\*22</sup>等を通して、要援助者に対する総合的な相談支援機能を発揮することへの期待が高まっており、この強化を図っていく必要があります。
- ◆最近の新しい福祉課題・生活課題は、複合的な要因を持つことが多く、これに対応するためには、社会福祉協議会が上述のような組織の特性を生かしながら、地域内の社会福祉関係者、住民・ボランティアの協働体制をつくり、地域福祉を推進する要の役

※16 社会福祉法人の設立要件は緩和されており、一定の要件を満たすことにより設立は可能であり、他法人も社会福祉法人を新しく設立し、事業を実施することが可能です。

※17 とくに入所施設の持つ機能や高い専門性は、在宅福祉サービスにも、制度外の福祉サービスにも、もっと生かされていく必要がある重要なものです。

※18 社会福祉法第109条の規定。

※19 同じく、社会福祉法第109条に「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であって、その区域内における社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加」と定められています。

※20 福祉活動専門員とは、市区町村社会福祉協議会に設置されている職員で、民間社会福祉の推進調査、企画、連絡・調整、広報、その他の実践活動を職務内容としています。地方自治体が設置のための予算化をするもので、1966年度の国庫補助の後1999年度以降は地方交付税の積算根拠に「福祉活動専門員設置事業費」が計上されています。

※21 日常生活自立支援事業とは、社会福祉協議会が認知症高齢者、精神障害者、知的障害者等に福祉サービスの利用手続、日常の金銭管理、書類等の保管、日常生活上の変化の察知等を支援する福祉サービス（社会福祉法の「福祉サービス利用援助事業」）です。

※22 生活福祉資金貸付制度とは、社会福祉協議会が低所得者世帯、障害者世帯、高齢者世帯等失業等により生活に困窮している人に生活費及び一時的な資金の貸付を行う制度です。

割を果たし、解決にあたっていくという手法を確立していくことが必要です。

の方策及び負担軽減のための方策を講じる必要があります。

### (3) 民生委員・児童委員(協議会)

- ◆ 地域において常に住民の身近な立場に立って活動を行う民生委員・児童委員(協議会)は、福祉関係法規の規定に基づき、市町村をはじめ、都道府県・指定都市、国等の行政機関へ協力し、地域住民への福祉サービスの周知、利用促進など幅広く相談・情報提供を行い、要援助者の相談・支援活動を行っています。また、社会福祉協議会、自治会・町内会、学校等と協働し、地域の福祉課題・生活課題への取り組み、福祉のまちづくりなどの取り組みなどをすすめています。
- ◆ 地域社会において要援助者が増加している状況にあって、民生委員・児童委員(協議会)の役割が年々増大しています。今後、とくに相談・支援において十分役割が発揮できるよう、条件整備<sup>\*23</sup>を行う必要があります。
- ◆ 現状では、行政機関から多くの業務が民生委員・児童委員(協議会)に依頼されるというような状況も見られ、その多忙さと責任の重さから、なり手の確保が困難な状況が広がっています。そのため、負担軽減のための方策を講じる必要があります。あわせて、民生委員・児童委員の役割の一層の周知とともに、厚生労働大臣委嘱により全国あまねく設置されていることの重要性を踏まえての社会的評価を高めるため

### (4) 当事者組織<sup>\*24</sup>

- ◆ 法定外の福祉サービスを推進していくためには、当事者の課題やニーズを広く人びとに理解してもらう活動が重要になってきます。
- ◆ 現在は、多様な当事者組織が地域の中に存在しています。今後は、団体間の協働や意見調整にも意識的に取り組んでいく必要があります。
- ◆ 以上(1)・(4)の組織は、公共性・公益性の高い組織として、さまざまな形で、地域の住民・組織に支えられて活動しています。したがって、運営の透明化をすすめ、地域に開かれた運営を実践し、地域に支持される組織であることが求められます。
- ◆ これらの組織は、制度が十分でなかった時期に、独自に福祉サービス・活動をすすめているという歴史も持っており、今後も、制度外の取り組みを制度に結びつけていくことが重要な役割となります。

### (5) 社会福祉事業等を実施する他の法人

- ◆ 在宅福祉サービス<sup>\*25</sup>は、社会福祉法人以外にも、NPO法人、その他公益法人、生協、農協、営利法人など種々の提供主体が担っています。それぞれがその特徴を生かしたサービスの提供を行っており、今後も、それぞれの法人形態にふさわしい振興

※23 民生委員・児童委員の日常の相談・支援活動に必要な要援助者情報を個人情報保護法を理由にして、地方公共団体が民生委員・児童委員に提供しないという事例が多くあります。このような点の整備も重要です。

※24 当事者組織とは、特定の体験・課題を共有する人びとが集まり構成員となって、その課題の対処や解決を目的に自発的、主体的、持続的に活動している組織です。また、当事者とは援助の対象者という立場だけではなく、福祉の担い手としての立場でもあります。

※25 (制度内の)在宅福祉サービスとは、社会福祉法に定める第2種社会福祉事業、訪問系、通所系サービスをさします。

策を準備し、ニーズの多様化、拡大に応えていくことが必要です。その際、サービスの質の向上は、あらゆる法人に問われることであり、その誘導策もあわせて行われる必要があります。

- ◆ いずれも、その公益性の発揮や社会的責任<sup>※26</sup>を担う立場から、制度外の福祉サービス・活動の実施や他の法人・事業所あるいは住民・ボランティアとの連携をすすめる必要があると考えます。

### (6) 住民・ボランティア

- ◆ 「住民・ボランティア」には、住民、ボランティア(グループ)、自治会・町内会等地縁組織、地域福祉推進基礎組織<sup>※27</sup>、老人クラブ、青年団、防災組織、婦人(女性)会等の地縁型組織ほか、さまざまな個人・組織をあげることができます。
- ◆ (1)・(5)にあげた組織も住民の一員として行動することがあります。
- ◆ さらに、地域社会を構成するものすべてということが出来ます。商店、企業、労働組合、生協、農協、学校等も重要な担い手となります。
- ◆ それぞれがその社会的責任を果たすために、各種福祉サービス・活動に参加していくことが求められます。制度外の福祉サービス・活動を担い、また、制度内の福祉サービスとの連携を行うことが重要です。
- ◆ 住民・ボランティアの福祉活動の意義は、要援助者と社会とのつながりを再構築する機能にあります。したがって、地域社会

において、もっとも身近な支援者として、ニーズの発見、見守り活動と、その延長線としての支援活動に大きな力を発揮することが期待されます。

### (7) NPO法人

- ◆ NPO法人は、(5) (6)にも含まれますが、あらためてその固有の役割について考える必要があります。
- ◆ NPO法人は、福祉課題・生活課題に柔軟かつ迅速に取り組むことが可能な組織として社会福祉法人とは異なった活動形態により地域社会で重要な役割を發揮しています。一方、NPO法人は公益性の高い法人として、社会福祉法人と最も近い法人であると言えます。
- ◆ 多様な人びとの生活を支援していく上で、このような共通点、相違点を踏まえてNPO法人と連携関係を築くことは社会福祉法人にとって、極めて重要です。

## 2. 各種相談や関係領域との連携による総合的な支援体制の構築

- ◆ 地域には、民生委員・児童委員のほか、身体障害者相談員、知的障害者相談員、精神保健福祉相談員、母子自立支援員、婦人相談員などさまざまな相談員が社会福祉機関等に配置され、福祉課題に対応しています。これらの相談員は、専門知識や資格を持つ者のほか、地域で関わっている住民や当事者が担っていますが、その役割が十分に果たせるような方策を検討する必要があります。

※26 文字通り社会的な責任。あらゆる組織が社会に対して責任を持つと考えられ、ISO(国際標準化機構)においても国際規格の策定作業が行われています。(英文名:SR:Social Responsibility)

※27 地域福祉推進基礎組織とは、地区社会福祉協議会、校区福祉委員会、まちづくり協議会福祉部会等の地縁組織を基盤としているものです。

- ◆生活全体を支援する場合は、社会福祉のみならず、保健・医療、労働、住宅、教育などの他領域と連携を図ることも必要になり、総合的にコーディネートする体制の構築が必要です。
- ◆また、総合的な支援体制を構築する際には、相談を待つのみではなく、近隣の見守りなどを生かしながら、地域社会に出向き、積極的の見守り、援助を展開していく（アウトリーチ）相談活動を展開していくことも重要になります。この取り組みによって、地域社会の孤立の問題や福祉サービス等を利用する必要があるにも関わらずその情報を知らなかったり、拒否したりする人との関係をつくることのできるからです。
- ◆地域社会の社会資源を有効に活用するためにも、種々の領域間の連携は重要です。

### 3. 福祉人材の確保

制度内の福祉サービス、制度外の福祉サービス・活動の発展を図っていくためには、その担い手である福祉人材の確保は重要課題です。その際、職業的従事者のみならず、ボランティアまで含めて幅広く考えていく必要があります。また、福祉人材の確保をすすめていくには単に員数の問題としてだけ考えるのではなく、福祉サービス・活動を担う質の高い人材をどのように募り、養成していくかという視点が必要です。

#### [従事者の社会的評価・処遇の向上]

- ◆現在、失業者が増えているにもかかわらず

ず、福祉人材は不足しています。さらに、今後は、総人口、労働人口が減るという状況の中で、増大する福祉ニーズに対応して、福祉人材を増やす必要があります。とくに、高齢化の進展に伴い、現在140万人余の介護職員は2025年には210.250万人余が必要と推計されています<sup>\*28</sup>。また、現在32万人余の保育所保育士は、今後の利用の増加に伴って2018年には約46万人が必要と推計されています<sup>\*29</sup>。

- ◆福祉人材の不足が深刻化している要因としては、仕事の重さに比して低い賃金、重労働、キャリアパスが不十分で将来展望が見えにくいことなどがあげられています。福祉を専攻する学校の卒業生でさえ他領域への就職を希望する者が多く、福祉領域に就業者が集まらないといった状況にあります。また、離職率も高い状況にあり、貴重な人材が定着していません。
- ◆福祉従事者の処遇改善の取り組みとしては、すでに、平均賃金が他職場に対して低い現状を改善するための「介護職員処遇改善交付金」（介護保険事業）「福祉・介護職員の処遇改善事業助成金」（障害者福祉事業）等による臨時的対応がすすめられています。これについては恒久化するとともに、介護・障害分野以外の福祉職や福祉職場で働く他職種（看護職、栄養士、調理員、事務職等）への拡充も必要です。
- ◆現在でも約328万人<sup>\*30</sup>という福祉人材は、日本の労働市場においても相当の規模を占めており、福祉人材不足の解決のためには、財源調達に力を入れ、労働市場におけ

※28 厚生労働省 社会保障審議会介護保険部会資料（平成22年5月31日）。

※29 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 「平成21年度保育士の需給状況等に関する調査研究報告書」（平成22年2月 14.15ページ）。

※30 厚生労働省 社会保障審議会福祉部会資料 平成17年 介護・福祉サービス従業者数（実人員）（平成19年4月20日）。

る需給均衡点での確保が実現するように、まずは賃金を引き上げるという発想が必要となります。

#### [意欲ある人に働きやすい環境づくり]

- ◆福祉人材の確保は、単に賃金水準の引き上げだけで解決するものではありません。福祉・介護の仕事が重要であるという意識や、人の役に立ちたい、福祉の仕事に何らかの形で関わりたいという意欲をもつ人びと（若い世代から子育てを終えた世代、さらに定年後世代まで）を担い手として迎える状況づくりが重要です。とくに、若い世代の人びとに福祉の仕事の重要性とやりがいを理解してもらうための取り組みが重要です。また、広範囲の年齢層が福祉の仕事を担当できるよう、個々のライフステージやワーク・ライフ・バランスを考慮した働きやすい環境づくりをすすめるための制度改正、職員配置基準の見直し、待遇の改善が必要です。

#### [多様な担い手の養成]

- ◆福祉人材の確保については、児童、生徒、学生に対する福祉教育を通して、福祉の仕事についての関心や理解を広げていく取り組み、専門学校や大学と社会福祉法人の協働により、就労支援等のプログラムと連携した人材育成の取り組み、福祉職場で働く人びとのための現任研修の機会の充実の取り組みなどが必要です。
- ◆社会福祉法人は、その4割が1法人1事業所という小規模法人であり、法人間で人材養成、採用を行う等の連携を図ることも必要です。

#### [専門職の資格制度による質の向上]

- ◆福祉の仕事が、働きがいのある人間らしい仕事<sup>※31</sup>といえる理由の一つに、わが国が、保育士、介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士等といった専門職の資格制度をもち、それぞれの専門性を明確にしながら働く人びとが要援助者の生活を支援し、福祉サービスの質の向上に大きく寄与してきたことがあげられます。
- ◆一部に、福祉サービスを成長産業として捉え、安易に失業者の受け皿とみなしたり、確保・養成に関する時間やコスト減のために資格要件を緩やかにすることを望む意見もあります。しかし、福祉の仕事については、福祉サービスを提供する人と福祉サービスを利用する人とが豊かな関係を育むことが不可欠であり、常に専門性を向上させる取り組みが重要です。たとえ就労時には資格を持っていない人であっても、働きながら段階を踏んで専門性の向上ができるような資格体系をつくり、その養成・確保を図っていくことが必要です。
- ◆わが国は他国と異なり、介護の分野でも、介護福祉士国家資格を制度化し、専門性をもった支援を展開しています。介護分野において、外国人労働者の受入れを拡大すべきとの意見もありますが、外国人労働者の受入れは、専門資格制度をさらに充実し、働きがいがあり、人間性が尊重される職場環境を整備する取り組みを推進して、介護の分野が安価な労働市場とならないよう十分に配慮しながら慎重に行う必要があります。

※31 ILO（国際労働事務局）は、ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現を重要な目標として位置づけています。

#### 4. 個人情報保護法と制度外のサービス・活動

- ◆ひとり暮らしあるいは高齢者夫婦のみの世帯、認知症高齢者等の増加が見込まれる中で、地域の見守り・支援活動、安否確認等制度外の福祉サービス・活動をすすめていく際に、関係者間で個人情報を共有することが困難なことがよく指摘されます。
- ◆また、個人情報保護法等を理由に、地方公共団体が住民の情報を福祉関係機関と共有していないという実態があります。これは、高齢者等が地域とのつながりが途切れてしまっている場合、孤立化をますますすすめていくこととなります。
- ◆さらに、災害時の避難支援さえできなくなってしまうおそれがあることから、必要な要援助者の情報収集、情報共有をすすめる、地域の見守り・支援活動を推進していく必要があります。

#### 5. 制度外の福祉サービス・活動の財源

##### [国、地方公共団体の役割]

- ◆制度外の福祉サービス・活動への支援は、社会福祉法人などの民間組織、住民・ボランティアなどの主体性を尊重しつつ、適切な支援をすすめていく必要があり、国・地方公共団体は、その基盤整備（拠点の整備、コーディネーター<sup>※32</sup>の配置等）の役割を担うことが必要です。

##### [共同募金等民間資金の役割]

- ◆制度外の福祉サービス・活動を展開するためには、それを支援する民間資金、とくに、共同募金が重要となります。
- ◆共同募金は、現在「地域をつくる市民を応

援する共同募金」として改革運動をすすめています。市町村単位で、福祉活動を担う個人・組織が集まり、必要な資金額を検討し、そのための募金を実施するという仕組みを定着させることが重要です。

##### [寄附の広がり的重要性]

- ◆共同募金に対する寄附に限らず、寄附は、国民の福祉への参加の一つの方法として、広く認識され、定着させていくことが重要です。また、企業がその社会貢献の一環として寄附を行うことを働きかけることも重要です。寄附行為そのものが、制度外の福祉サービス・活動を勇気づける点にも注目する必要があります。
- ◆一方、制度外の福祉サービス・活動の担い手側は、自らの活動に人びとの共感を得る取り組みが重要となります。
- ◆第1章で述べたような、公の責任、役割を前提として、今後ますます、地方分権の流れが加速していき、福祉施策の基本は市町村が担うこととなります。しかし、すべての市町村において、制度内の福祉サービスを一定の水準以上で適切に実施できるようにするためには、国、都道府県の役割も重要です。
- ◆社会福祉には、一般の人びとに十分認識されていない課題について、先覚者が、光をあて、問題提起し、次第に全国共通の制度として定着してきたという歴史があります。したがって、市町村段階のみに任せるのではなく、国段階や都道府県段階の支援や調整が不可欠だと考えられます。

※32 ここでいうコーディネーターとは、地域福祉コーディネーター、コミュニティワーカー、コミュニティソーシャルワーカー、ボランティアコーディネーター等をさします。



## 第3章

# 国、都道府県、市町村の 役割分担

### 1. 制度内の福祉サービスにおける役割分担

- ◆住民にもっとも身近な行政である市町村が、きめ細かく、地域の実情に応じた福祉を展開することが期待されています。各地域において、福祉課題について住民の理解・共感を得ながら施策をすすめていくことが必要です。
- ◆しかし、市町村は人口、面積、財政規模など多様であり、財政難により財源を確保できず福祉サービスの利用が制限されるという事態が生じたり、市町村毎で多様な福祉課題に応える体制や量を整えることができなかつたり、非効率的であつたりするのではないかと危惧があります。
- ◆また、現在検討されている国庫補助金の一括交付金化が、福祉サービスの水準に格差を生まないか、という点も危惧されます。
- ◆したがって、市町村間の連携、都道府県レベルでの福祉の役割や市町村の支援などが、ますます重要となってきます。すなわち、第一義的には市町村が実施しますが、市町村のみに任されるのではなく、国・県・

市町村が重層的に担うものにとらえることが重要です。

- ◆国は、福祉サービスの全国共通のあるべき水準を提示し、各地域の福祉サービスがその水準を下回らないよう、指標の作成や第三者評価事業の推進等、福祉サービスの質の向上と量を確保するための対策をとることが必要です。さらに、各地方公共団体の福祉サービスの水準を保つために十分な財源の配分を行うとともに、先駆的な取り組みや早急に解決すべき問題に積極的に関与することが必要です。
- ◆都道府県は、その区域内の各市町村に目を配り、市町村間で格差が生じないように支援と調整を行う必要があります。また、都道府県は、市町村を超えた広域的な範囲ですすめていくことが必要な福祉サービス等の実施、新しい施策の開発や推進策を打ち出すことを通して、市町村の福祉施策を支援していく必要があります。大都市、地方都市、過疎地域等それぞれに、社会資源の整備、人材の確保、福祉サービス運営上

で固有の課題もあることから、的確な対応が必要となります。

- ◆とくに、セーフティネットの役割は国の役割が大きく、生活保護や雇用対策と同様、日常生活自立支援事業、生活福祉資金貸付事業は、市町村格差が生じないよう全国あまねく展開されるようにすることが必要であるため、国の関与がより一層求められるものです。

## 2. 制度外の福祉サービス・活動における役割分担

- ◆制度外の福祉サービス・活動への支援についても、市町村の役割が基本となりますが、都道府県や国の役割もあります。
- ◆制度外の福祉サービス・活動への支援は、担い手の主体的な活動を尊重しつつ、その活動基盤の整備や財政支援を行うことが

重要です。地域に密着した活動には、市町村が支援の中心となってすすめていくことが必要ですが、広域の活動には都道府県や国による支援が必要となります。また、寄附税制の整備、助成事業、モデル事業など、都道府県、国が担うべき役割があります。

- ◆また、市町村地域福祉計画を推進する都道府県地域福祉支援計画や国の指針も重要となります。本ビジョンでは、制度内の福祉サービスの拡充とあわせて、制度外の福祉サービス・活動の推進の重要性、あらゆる個人・組織の参加の必要性について述べてきましたが、やはり、その基盤となるものとして、社会保障・社会福祉の制度が普遍的に整備されている必要があります。

## 第4章

# 社会保障・社会福祉の 財源の確保

### [今すぐ必要なのは財源確保]

- ◆わが国の社会保障・社会福祉の実態として、国民負担率（納めた税金や社会保険料の合計額が国民所得の中でどれくらいの負担割合なのか示すもの）が、諸外国と比べて低い水準にあることや、わが国の社会保障給付費の中で、社会福祉に使われる費用の割合が低いことを認識する必要があります<sup>\*33</sup>。
- ◆これまで、歳出のムダを省けば、財源は確保できるという指摘もありました。しかし、歳出のムダを削るだけでは、社会保障・社会福祉のサービスを賄う費用を確保することは到底不可能です。
- ◆もちろん、歳出のムダの削減は、今後とも継続して徹底的に行われなければなりません。増大するさまざまなニーズに対応するためには、相当の財源の確保が必要となります。

### [社会保障・社会福祉のめざす水準について 国民間の理解と合意を]

- ◆では、社会保障・社会福祉の財源はどれくらい必要なのでしょう。参考となる政府の資料の一つとして、年金、医療、介護、少子化対策についての課題や今後のあり方について議論した「社会保障国民会議」の報告があります。同会議は今までの仕組みを前提としたものですが、自然増以上に社会保障・社会福祉財源が必要であるという試算が行われました<sup>\*34</sup>。
- ◆現在、社会保障財源を消費税の増税等によって確保するということが、与野党から言われ始め、国家財政の不足状態をどう解決するかの議論がようやくされようとしています。
- ◆いまこそ、社会保障・社会福祉の制度運営の持続性を確保し、さらに機能強化を図るためには、財源調達力を高めなければなら

※33 図2参照。

※34 社会保障国民会議「最終報告」（平成20年11月4日）では、2025年に医療・介護費用は現状の41兆円が85兆円程度になると試算されています。

ない状況にあります。社会保障・社会福祉の各分野において達成すべき具体的な水準をつくり、それに必要な費用の積算の上立った財源の必要性を提示し、社会保障・社会福祉を充実させることを目的とした国民負担（消費税を含む税金、社会保険料等）について、国民の理解が得られるよう、早急に議論を始め、合意を形成し、実行に移す必要があります。

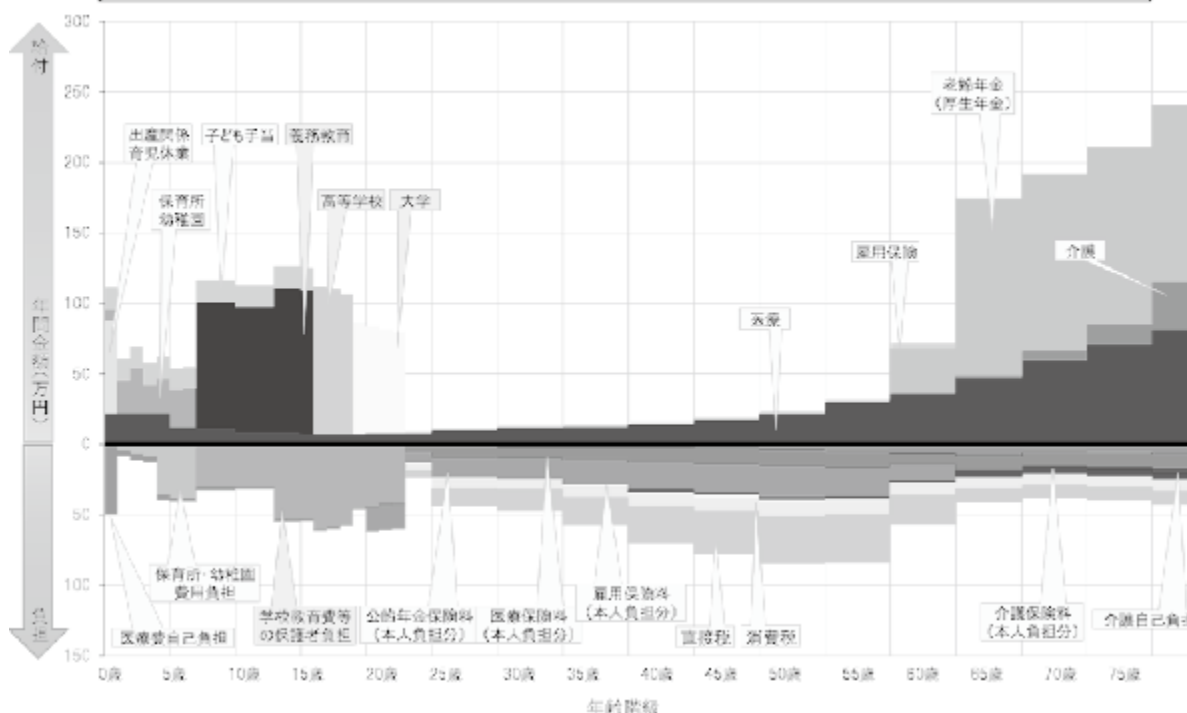
- ◆ 社会保障・社会福祉制度は、国民の暮らしの安心と安定が保障される社会基盤と

して、誰にとっても必要不可欠なものです。したがって、社会保障・社会福祉の費用は、これからの国民生活の社会基盤をつくりあげる「社会連帯」<sup>※35</sup>の証であるという認識を共有し、これまで述べてきた社会福祉のめざす姿を実現することにより、現在の不安社会を解消するために、わが国は社会保障・社会福祉政策の財源調達問題の解決にむけて早急に取り組むべきであると考えます。

---

※35 ここで述べる「社会連帯」は第1章で述べた福祉への参加を社会連帯と位置づけることとつながるものです。

## ライフサイクルでみた社会保険及び保育・教育等サービスの給付と負担のイメージ



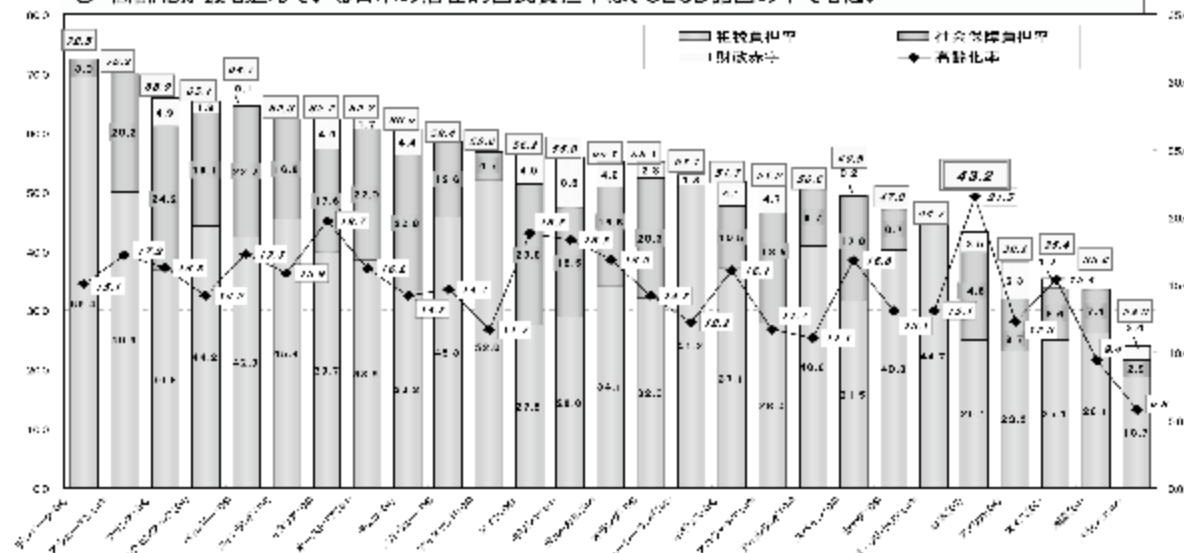
(注) 平成21年度(データがない場合は可能な限り直近)の実績をベースに1人当たりの額を計算している。

出典：内閣官房ホームページ 政府・与党社会保障改革検討本部資料

http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentohonbu/dai1/siryou2.pdf

## OECD諸国の潜在的国民負担率及び高齢化率

○ 高齢化が最も進んでいる日本の潜在的国民負担率は、OECD諸国の中でも低い



付加価値税(消費税)及び自動車税に関する国民負担率の重要点

1. 日本はOECD諸国のなかで最も低い。
2. 国債の発行は、潜在的国民負担率を高めるが、国民の負担を減らす。国民負担率の低さを維持する手段である。
3. 日本は消費税の増徴により、潜在的国民負担率を高める傾向がある。
4. 潜在的国民負担率の低さは、潜在的国民負担率の低さを維持する手段である。

【出典】「潜在的国民負担率」日本経済団体連合会(経団連)「潜在的国民負担率」(2012年) <http://www.keizai.or.jp/>

「高齢化率」日本経済団体連合会(経団連)「高齢化率」(2012年) <http://www.keizai.or.jp/>

OECDの平均値は、潜在的国民負担率  
の潜在的国民負担率に相当する。

## 第5章

# 新しい課題に向き合う 社会福祉法人等の責任と使命

[社会福祉法人は地域の重要な社会資源として力を発揮]

- ◆ 私たち、全国社会福祉協議会政策委員会を構成する社会福祉法人、社会福祉関係団体は、これまで、社会福祉の制度づくり（制度内の福祉サービスの充実、発展）を中心に、国・地方公共団体とともにすすめ、現在の姿を築いてきました。
- ◆ しかし、それだけではなく、社会福祉関係者の中でも社会福祉法人は、法人制度創設以前から、社会の福祉課題解決のため、自ら費用を調達しながら活動を展開してきた歴史と伝統があります。
- ◆ 今後、社会福祉法人は、制度内の福祉サービスを実施する、福祉制度を着実に運用するという役割だけでなく、本来の使命を発揮するために、地域に生じてくる新たな福祉課題・生活課題に着目した公益的な取り組みとして制度外の福祉サービス・活動を

すすめていく<sup>\*36</sup>責任と使命があると考えています。社会福祉法人のこうした姿勢や行動の積み重ねは、地域社会における社会福祉法人の公益性や非営利性を可視化させるものであり、ここに社会福祉法人の存在意義を見出すことができます。

- ◆ 社会福祉法人は、社会福祉事業にともなう収入（措置費、介護報酬等）のほかに、補助金、寄附金、収益事業による収入など、多額ではありませんが、多様な財源を持っており、それを活かすことができ、また、組織運営や事業には、住民やボランティアの参加を得て推進を図ることができるという特徴があります。

すなわち、地域の公私の力を生かすプラットフォームとしての役割を果たすことができるのです。また、専門職で構成される組織として、地域社会・住民の活動を支援することが可能です。

※36 全国社会福祉施設経営者協議会は「一法人一実践」活動をすすめ、毎年事例を収集しており、これまでに約3000事例が蓄積、展開されています。

◆第2章「めざす福祉を実現するために」で述べた、公的費用を適切に使う仕組みとしての有用性ととも、ボランティアな力、地域社会・住民の力が集まる仕組みとしての有用性を生かし、いまこそ社会福祉法人は地域の重要な社会資源として力を発揮していくことが求められていると考えています。

#### [いま、重点的に取り組むべきこと]

◆私たち社会福祉関係者が、いま重点的に取り組むべきことは、社会保障・社会福祉制度の強化を前提としながら、地域のあらゆる組織・個人と協働し、既存制度では十分に対応できていないニーズに応えることです。以下の4点の取り組みをすすめていきます。

(1) 柔軟に対応できる制度内の福祉サービスの強化、確立

制度内の福祉サービスでは対応しにくい新たな福祉課題・生活課題についても、柔軟な運用により、解決を図ります。

(2) 制度で対応しにくいニーズに応える福祉サービス・活動の積極的展開  
専門職のみでは解決しないニーズへの取り

組みを重視し、住民・ボランティアや他の組織と連携し、組織の持つ資源(専門性、拠点、ネットワーク等)を生かしながら問題解決に挑戦します。

(3) 市区町村単位での相談・調整機能の連携・総合化の仕組みづくり

上記(1)、(2)の取り組みをすすめていくためには、もっとも身近な市区町村単位での相談・調整機能の連携・総合化の仕組みを構築していくことが不可欠です。それぞれの組織が相談・調整窓口を設け、相互の連携により、サービス・活動を調整し、速やかに解決に結びつく仕組みづくりをすすめます。

(4) 制度改革の働きかけ

上記の取り組みを通して、制度改革を働きかけていきます。

◆この提案は、私たち政策委員会構成組織の使命発揮の表明です。

さらに、これを具体的にすすめていくために、「全社協 福祉ビジョン2011 行動方針」を定め、実行に移します。

全国社会福祉協議会政策委員会の構成組織は、「全社協 福祉ビジョン2011」を社会に公表したことをふまえ、新しい福祉課題・生活課題に向き合い、ともに生きる豊かな福祉社会を構築していきます。以下の行動方針により、今後の活動を展開していくことを申し合わせました。

# 全社協福祉ビジョン2011

## 【行動方針】

いま、重点的に取り組むこと  
～地域におけるセーフティネットの仕組みの強化～

◆「全社協 福祉ビジョン2011」を踏まえて、私たち社会福祉関係者は、以下について重点的に取り組んでいきます。

私たちは、社会保障・社会福祉制度そのものの強化をめざし、一方で十分に制度で対応できない問題には制度外の福祉サービス・活動の展開を積極的にすすめるとともに、必要に応じて、その活動を制度に位置づけ、さらに必要な変革につなげます。私たちは、あらゆる組織・個人(社会福祉法人、社会福祉協議会、NPO法人等非営利法人、民生委員・児童委員(協議会)、ボランティア・市民活動グループ、自治会町内会等地縁組織、地域福祉推進基礎組織<sup>※37</sup>、老人クラブ等地縁型組織、障害者団体等当事者組織)と協働してすすめます。

これらの活動は市区町村段階での取り組み

となりますが、都道府県・指定都市段階では、組織間の連携等を通し、市区町村段階の活動を支援していく必要があります。都道府県・指定都市段階の活動の推進は、都道府県・指定都市社会福祉協議会が積極的にその役割を果たします。

### 【重点的取り組み】

#### (1) 柔軟に対応できる制度内の福祉サービスの強化、確立

新たな福祉課題・生活課題にできるだけ対応できるようにするため、とくに、下記の制度は、その機能拡充や柔軟な運用を図ることにより対応していきます。

#### 1) 生活福祉資金貸付制度等(経済的支援を伴う自立支援)の機能強化

生活保護、雇用対策、住宅対策との適切

※37 地域福祉推進基礎組織とは、地区社会福祉協議会、校区福祉委員会、まちづくり協議会福祉部会等の地縁組織を基盤としているものです。



な役割分担をしつつ、経済的支援が必要な人びとへの相談・支援、自立支援機能の強化を図ります。

## 2) 日常生活自立支援事業<sup>\*38</sup>の拡充

自分自身で福祉サービス利用や生活管理が困難な人の増加に対応して、拡充をすすめます。

## 3) 一時保護・緊急一時避難機能の強化

無料低額宿泊施設<sup>\*39</sup>、更生保護施設、緊急一時保護事業等の制度を活用し、住居のない失業者、矯正施設退所者等の住居確保、虐待や暴力からの被害者等の避難、積極的な保護的支援の機能の強化を図ります。

## (2) 制度で対応しにくいニーズに応える福祉サービス・活動の積極的展開

現行の制度で対象とならない、対応できないといったニーズや、制度で想定していなかった新たな福祉課題・生活課題に柔軟に対応できる仕組みとして、制度外の事業の開発・実施をすすめます。

制度外の事業を実施する場合は制度を補完するという発想ではなく、社会福祉法人、NPO法人等非営利法人、民生委員・児童委員(協議会)、ボランティア・市民活動グループ等が自発的に地域の生活課題に対応するため、互いに連携するという視点が重要です。

## 4) 総合的な相談・支援の実施

それぞれの専門分野は生かしつつも、あ

らゆる相談を受けつける(必要に応じて他につなげる)体制・支援をすすめます。

## 5) 経済的支援(緊急的な経済援助<sup>\*40</sup>)の実施

生活保護や生活福祉資金貸付制度等で対応しにくい緊急的な経済援助を行います。

## 6) 緊急支援活動の実施

制度で対応しにくい緊急の支援(介護、保育等)ができる仕組みをつくりま

## 7) 生活支援サービス<sup>\*41</sup>の実施

地域社会に必要な住民参加型在宅福祉サービス(有償・有料のホームヘルプサービス)、食事サービス、移動サービス等を実施します。

## 8) 法人による成年後見活動の実施

財産管理のみならず、生活支援を目的とした成年後見活動の実施およびその活動を支える仕組みづくりをすすめます。

- 専門職(弁護士、司法書士、社会福祉士等)による成年後見の支援
- 市民による成年後見の推進と支援(市民後見人の養成と市民後見人の活動の支援を行う仕組み)
- 社会福祉法人、NPO法人等による法人成年後見の受任(地域内の法人が分担して、成年後見人を担う)
- 親族成年後見人への支援
- 成年後見監督人等成年後見制度を支える仕組み

※38 日常生活自立支援事業とは、社会福祉協議会が認知症高齢者、精神障害者、知的障害者等に福祉サービスの利用手続、日常の金銭管理、書類等の保管、日常生活上の変化の察知等を支援する福祉サービス(社会福祉法の「福祉サービス利用援助事業」)です。

※39 いわゆる貧困ビジネスを拡大させないためにも、社会福祉法人がこうした課題への取り組みを積極的にすすめる必要があります。

※40 大阪府社協老人施設部会と大阪府社協では、施設に配置しているコミュニティソーシャルワーカーと大阪府社協の社会貢献支援員が訪問相談を行うとともに施設の拠出による基金により経済的援助(給付)を行う社会貢献事業を実施しています。

※41 ボランティアグループ、NPO法人などの主体性にもとづき運営される、地域の要援助者の個別の生活ニーズに応える仕組み。公的サービスに比べ柔軟な基準・方法で運用されるが、一方、他の市民の地域福祉活動に比べ、個別支援を安定的・継続的に行うためよりシステム化されたもの。

## 9) 地域密着型の福祉サービスの実施

住民・ボランティアとともに、制度内、制度外を問わず地域社会に根づいた福祉サービスの展開を行います。

福祉施設の専門機能、拠点機能を生かし、分野を超えたデイサービス、サロン、喫茶室など地域社会での関係づくりをすすめる活動を住民・ボランティアとともにすすめます。

## 10) 地域社会の支えのシステム化

近隣の助け合い活動をシステム化し、要援助者にとって、安定的、継続的で安心できる仕組みをつくります。福祉課題・生活課題のある人を早期に発見し、支援することで、課題の重篤化や社会的孤立の深刻化の予防を図ることができます。また、地域社会の支えのシステム化は、生活支援の視点と地域社会が当事者を排除することなく支えるという権利擁護の視点の2つが一線上にあって、有効性を発揮します。したがって、成年後見制度、日常生活自立支援事業と一連のものとして、地域全体で取り組むことが重要です。

- 見守り・支援ネットワーク活動<sup>\*42</sup>
- ふれあい・いきいきサロン、子育てサロン<sup>\*43</sup>、喫茶室
- 住民による相談窓口<sup>\*44</sup>

## (3) 市区町村単位での相談・調整機能の連携・総合化の仕組みづくり

### 11) 総合相談・調整窓口の設置

(1)、(2)の活動を基盤に、それぞれの組織が相談・調整窓口を設け、相互の連携により、サービス・活動を調整し、速やかに解決に導く仕組みをつくります。

とりわけ、社会福祉法人は自らの専門領域だけでなく、地域のニーズを総合的に受け止めることができる機能の確保を図ります。

制度による各分野の専門相談機関、連絡組織との連携とともに、制度外のサービス・活動間の連携は重要となります。その相互連携の調整や活動促進、市区町村段階の総合相談・調整窓口の運営は市区町村社会福祉協議会が積極的に役割を果たします。

## (4) 制度改革の働きかけ

上記の活動を踏まえ、市町村段階、都道府県段階、国段階において、制度改革の働きかけを行います。

※42 ボランティアの定期的な訪問により、安否確認、相談、人間関係づくり、生活支援を行う仕組み。必要に応じて専門職につなげる。さらに、通常の見守り・支援では対応が不十分な要援助者に対し、専門職がコーディネートし、定期的・継続的かつ頻回に見守り、生活支援を行う、高密度の見守り・支援システムも必要となる。

※43 利用者がボランティアと一緒に楽しい時を過ごすという気軽なたまり場の活動。高齢者、障害者、子育て家庭などを利用対象としている。交流機能だけでなく見守り・支援の役割も果たす。

※44 住民・ボランティアなどにより「何でも相談」「地区ボランティアセンター」などの名称で、住民・ボランティア自身による(専門職と協働して)相談活動が行われている。

## 〈検討経過〉

- 2009(平成21)年12月18日 政策委員会幹事会(平成21年度第5回)にて検討開始
- 2010(平成22)年2月5日 同幹事会(第6回)有識者を招いた学習、意見交換
- 2010(平成22)年2月19日 同幹事会(第7回)有識者を招いた学習、意見交換
- 2010(平成22)年3月15日 同幹事会(第8回)有識者を招いた学習、意見交換
- 2010(平成22)年4月7日 検討作業委員会(第1回)にて検討
- 2010(平成22)年4月16日 同幹事会(平成22年度第1回)にて検討
- 2010(平成22)年4月30日 検討作業委員会(第2回)にて検討
- 2010(平成22)年6月4日 検討作業委員会(第3回)にて検討
- 2010(平成22)年6月18日 検討作業委員会(第4回)にて「第一次案」を検討
- 2010(平成22)年6月22日 同幹事会(第2回)にて「第一次案」を「素案(検討資料)」として作成、政策委員会構成組織に意見照会
- 2010(平成22)年9月3日 同幹事会(第3回)にて各構成組織の「素案(検討資料)」への意見をとりまとめ
- 2010(平成22)年10月15日 同幹事会(第4回)にて各構成組織の「全社協福祉ビジョン(第2次案)」(案)を作成への意見をとりまとめ。各構成組織に意見照会
- 2010(平成22)年12月17日 同幹事会(第5回)にて「全社協福祉ビジョン2011」をとりまとめる

〈全国社会福祉協議会 政策委員会 幹事名簿〉

(委員長) 大阪府社会福祉協議会常務理事	酒井 喜正*
(幹 事) 北海道社会福祉協議会事務局長	村田 正義*
静岡市社会福祉協議会会長	河合 代悟*
宝塚市社会福祉協議会事務局長	佐藤 寿一*
全国民生委員児童委員連合会副会長	熊谷 徳雄(～平成22年11月)
全国民生委員児童委員連合会副会長	藤村 文彬(平成22年12月～)
全国身体障害者施設協議会副会長	日野 博愛
全国保育協議会副会長	菊池 繁信*
全国社会福祉施設経営者協議会常任協議員	浦野 正男*
障害関係団体連絡協議会副会長	副島 宏克
全国老人クラブ連合会政策委員会副委員長・幹事長	秋山 隆
全国社会福祉協議会副会長	小林 和弘*
全国社会福祉協議会常務理事	川井 一心
全国社会福祉協議会理事・事務局長	山田 秀昭

※検討作業委員(2010(平成22)年12月27日現在)

## 社会福祉法人全国社会福祉協議会 政策委員会

(構成組織)

都道府県・指定都市社会福祉協議会	全国母子生活支援施設協議会
市区町村社会福祉協議会〈地域福祉推進委員会〉	全国福祉医療施設協議会
全国民生委員児童委員連合会	全国ホームヘルパー協議会
全国社会就労センター協議会	日本福祉施設士会
全国身体障害者施設協議会	全国社会福祉施設経営者協議会
全国保育協議会	障害関係団体連絡協議会
全国保育士会	全国厚生事業団体連絡協議会
全国児童養護施設協議会	高齢者保健福祉団体連絡協議会
全国乳児福祉協議会	全国老人クラブ連合会

## 「全社協 福祉ビジョン2011」実践事例集 ～今、福祉関係者に求められる視点と実践

平成25年3月29日 発行

発行者 社会福祉法人全国社会福祉協議会政策企画部  
〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル  
TEL 03-3581-7889 FAX 03-3580-5721  
全社協ホームページ <http://www.shakyo.or.jp/>