

目次

● I. はじめに	1
1. 生活困窮者とは.....	2
2. 生活保護ケースワークとの関係.....	3
3. パーソナル・サポート・サービスが示したもの	4
4. 新しい生活困窮者支援の在り方.....	6
5. 新しい生活困窮者支援は地域福祉	7
● II. 実践事例	9
藤里町社会福祉協議会（秋田県）	10
石巻・開成のより処「あがらいん」（宮城県）	19
中核地域生活支援センター「がじゅまる」（千葉県）	27
富士宮市福祉総合相談課（静岡県）	34
駒ヶ根市社会福祉協議会（長野県）	42
【委員実践報告】釧路社会的企業創造協議会（北海道）	47
● III. まとめ.....	59

I. はじめに

I.はじめに

～社会的孤立と生活困窮者支援～

1. 生活困窮者とは

生活困窮者に対する新しい生活困窮者支援の在り方については、厚生労働省社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会が2012年に設置され、2013年1月25日、報告書（以下、単に報告書）がまとめられた¹。報告書において「生活困窮者」の定義は必ずしも明確に定義されていないが、審議等の経過において、生活困窮者は主に経済的困窮者と社会的孤立者からなるものと考えられている。このうち経済的困窮者とは、失業、病気、傷害、障害等により生活に必要な所得や資産が不足している者を言い、社会的孤立者とは、ひきこもり、ニート、社会的なつながりがあまりない単身生活者等を含んでいる。

戦後日本の福祉制度においては、ながらく生活困窮者とは生活保護受給者、つまり経済的困窮者であった。ところが近年、若年者のニート、フリーター問題がとりあげられ、経済的困窮しているとは言えない社会的孤立者への支援に関しても行政が取り組むところとなり、地域若者サポートステーション等の事業が実施されている。また、中高年齢者を中心とした単身世帯の増加にともない、社会的に孤立した一人暮らし高齢者は「独居老人」等と呼ばれ、各地でその支援の必要性が認識されるようになった。

このほか、高齢者、児童、障がい者等に対する虐待、ドメスティックバイオレンス、孤独死等の背景には生活困窮の問題が関係している場合が多い。しかし、世帯内でおこなっている問題に対しては外部からのアクセスが難しく、その発見すらもできていないという地域が大半であろうと思われる。行政としては社会的孤立者の定義づけが難しい。したがって、特に社会的孤立者に対する支援の在り方が今後大きな課題となるに違いない。

もともと、経済的困窮を抱える者は、同時に社会的孤立者であることも多い。生活困窮者は、多くの場合、離職などにもなる収入の問題に限らず、健康のこと、家族のこと、借金のこと等、複数の問題を抱えている。議会等で成果を問われる行政は、就労率等の明確な指標に頼りやすいが、これらの複数の問題をひとつひとつひも解いていかなければ、生活困窮はなかなか改善しない。

生活困窮＝複数の問題（収入、病気、家族、子供・・・）

¹ www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu.html

2. 生活保護ケースワークとの関係

今後、各地で生活困窮者支援が取り組まれるにあたって、他の行政事務、特に生活保護ケースワーク事務との権限の線引き、あるいは分担や連携の在り方が問題になるだろう。人口10～20万程度の市や地区であれば、生活保護担当者と他の支援連携者は、「顔の見える関係」により役割分担をしているケースも少なくない。しかし、人口規模の大きい場合、たとえば都道府県が市の生活保護ケースワークを支援する場合には、特に文書で取り決めをかわす場合もある（京都府や埼玉県等）。

多くの自治体は、この解決への道筋について国の指示を待つであろうことが予想される。しかし基本的には、各地域が試行錯誤しながら決めていくほかないし、またそうすべきである。ここでは、生活困窮者支援と生活保護ケースワークとの関係について、その基本的な考え方を整理する。

2.1 生活保護ケースワークをめぐる環境

従来、行政が行う生活困窮者支援は生活保護制度を意味していた。しかし、国が示した生活保護に関する要綱等の規定は金銭支給に関するものがほとんどであり、基本的に相談支援の在り方は、各福祉事務所あるいはケースワーカーの裁量にゆだねられていた。

ところが、2000年の生活保護法改正により、第27条の2「保護の実施機関は、要保護者から求めがあつたときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる」という条項が新設され、2005年以降、同条項を根拠のひとつとして、国による生活保護自立支援プログラムが全国で実施されるようになった。この自立支援プログラムには、就労自立、日常生活自立、社会生活自立が含まれ、その支援に必要な知識や技能は「福祉」に関するものばかりでなく、労働、医療、心理相談、保健、多重債務処理等、多岐にわたった。

本来、ケースワークとは、これらの支援サービスを総称したものと考えられる。しかし、これらをひとりの専門家がすべて担うというのは、到底不可能と言わなければならない。

生活保護ケースワーク＝ 金銭給付事務
＋ 相談・助言（労働、医療、心理相談、保健、多重債務処理等）

2.2 自治体にはひとにもかねもない

生活保護ケースワークをめぐる環境として、もうひとつ理解が必要なことは、極端な言い方をすれば、自治体にはひとにもかねもないということである。

2012年度、国の税収は約42兆円であった一方、社会保障関係費だけで26兆円、つまり税収の約62%を占めた。これらの数字は今後も確実に増加の一途をたどる。人口

の減少は間違いなく税収に影響を及ぼし、2022年頃からは団塊の世代が75歳をむかえ、医療費の急増が予測される。そのような状況にあって、生活困窮者支援に対する行政の予算には限りがある。

また、月間の生活保護受給者数（被保護実人員）が2012年12月には215万人に達した一方、生活保護担当現業員の配置は追いついていない。政令市、中核市では、法令に規定された標準数を充足できていない場合がほとんどである。現場の多くのケースワーカーは必ずしも専門家ではなく、経験年数が1～2年に満たない。一方では「水際作戦」が批判され、一方では保護費支給の適正化が批判されており、ケースワーカーの精神的肉体的な負担はかなり重くなっているのが現状である。

2.3 できない仕事はできる人にまかせる

行政においては、生活保護に限らず、一般的に事務を「抱え込む」ことが多い。もっとも、これは行政に限らず、民間の支援者にも時折みられる傾向である。生活困窮者が複数の問題を抱え、ケースワークが複数の専門知識等を必要としている以上、できない仕事はできる人にまかせるべきである。抱え込むことによって担当者の負担は増えるし、生活困窮者の状態も改善しない。

生活保護の自立支援については、担当者として、専門の担当員が配置された。事業を一部または全部、民間事業者へ委託したケースもある。なかには、自立支援プログラムは外部の業者に委託し、ケースワーカーはほとんどタッチしないというケース、つまり「丸投げ」も散見される。膨大な権限と財政を握っているのは行政であり、何かあった際に責任を問われるのも行政である。生活困窮の問題をひとつひとつ改善していくためには、多くの資源を持つ行政の協力なしには難しい。民間の側にも、自治体の「介入」を嫌うケースがしばしば見られるが、中央ではなく自治体が地域福祉を所管しているのは、自治体が住民に身近な存在であるからこそであり、その自治体を育てるのは住民以外にないことを忘れてはならない。

抱え込み ← 官民協働 → 丸投げ

3. パーソナル・サポート・サービスが示したもの

新しい生活困窮者支援は支援サービスを中心としている。つまり給付事務が主ではない。生活保護受給者を対象としているのでもない。生活保護受給者に対する支援を行うのは、あくまでも生活保護ケースワーカーである。ところが、生活保護ケースワーカーは、生活保護の申請の段階から、生活保護開始決定の場合はその廃止に至るまでを担当するのであ

って、申請の前段階、申請が却下された場合のその後の段階、そして廃止に至った後の段階については担当しない。しかし、生活保護の受給に陥らないようにするためには、あるいは生活保護を繰りかえし受給することのないようにするためには、生活保護ケースワーカーが担当しない段階での支援が重要となる。この領域が、新しい生活困窮者支援の仕事のひとつである。

こうした支援を全国的に実施したのが、2010年度から2012年度まで、内閣府（後に厚労省）の補助事業として実施されたパーソナル・サポート・サービス（以下、略してPSと表記）である。開始当初PSは全国5か所で先行実施されたが、2012年度には27か所にまで増えた。PSはあくまでも法令に根拠を持たない予算補助という位置付けであり、2012年度末をもって終了することとなった。新しい生活困窮者支援は、このPSの後継事業として位置付けられている。

PSの仕事は主に、既存の社会保障・福祉制度では手の届かない困難を抱えた人に対する支援である。先述したような生活保護を申請しようとする人、生活保護申請を却下された人、生活保護受給を終えた人のほか、身体障害者手帳や療育手帳等を持っていないが、それに該当すると思われる人、またはグレーゾーンにある人等が支援の対象者として考えられる。抱える困難が重層的で、かつ個々多様であるため、その支援の方法も定まっておらず、類型化することすら難しい。だからこそ、担当者が抱え込むのではなく、関係各所の協力が必要なのである。

しばしば誤解されることだが、PSが既存の社会保障・福祉制度では手の届かない困難を抱えた方を広く支援対象としているからと言って、PSがすべての分野において精通し、解決手段を示さなければならないわけではない。PSはあくまでも問題の解決に向けた道筋のガイド役なのであって、案内した先には、福祉事務所、保健所、病院、ハローワーク、弁護士や司法書士等、各領域のプロが担当することになる。「伴走」とは、そうした意味である。

以下、PS事業で提示された5つの理念を紹介する。詳しくは、「パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査 報告書」（一般社団法人北海道総合研究調査会）を参照してほしい²。

² <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/PSSdai10/siryoku01-1.pdf>

本人と向き合う支援

思い・訴えの傾聴、信頼関係の構築、ニーズ・状況の把握、本人のペースに合わせた支援、支援の見立て

本人と個別状況にあった支援

個別状況の把握、意向の優先、課題克服のための支援、周囲環境への働きかけ、状況に合わせた支援体制

継続的な支援

状況の確認、課題への対応、関係性の継続、見守り支援、周囲環境の整備

予防的支援

連絡の継続、連携体制の構築、生活の見守り、状況の察知・予測、課題の解決へ向けて

本人を取り巻く環境への働きかけ

本人への働きかけ、関係機関への働きかけ、家族への働きかけ、インフォーマルな資源へのつなぎ、新たな社会資源創出への働きかけ

資料出所：「パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査 報告書」（一般社団法人北海道総合研究調査会）、88～92 ページ。

4. 新しい生活困窮者支援の在り方

報告書では、生活支援の具体的なかたちとして、「包括的・個別的な支援」、「早期的・継続的な支援」、「分権的・創造的な支援」という3つの理念が示された。このなかで、前のふたつはPS事業の理念と重なっているが、最後の「分権的・創造的な支援」は新しい印象がある。報告書では、「生活支援体系の構築は、自治体と民間団体が創造的に取り組むことができる分権的な改革でなければならない」（7ページ）としており、PSよりも自治体の役割、官民の在り方が強調されている。つまり、「丸投げ」でも「抱え込み」でもなく、国の指示を待つのもなく、地域独自の支援体系の構築が期待されている。これは、新しい生活困窮者支援の制度化を前提としているためだろう。

もうひとつPS事業と異なる点として、生活支援の分野として、相談支援だけでなく、就労支援、中間的就労、居住確保支援、家計相談支援、健康支援、子ども・若者の支援（学習支援、進学支援）等、仕事の幅が格段に広く提示されている点があげられる。

この意味は次のように考えられる。P S事業の段階では、制度の狭間にあり、公的支援を受けられない人々に対する支援の提供が優先的に考えられた。それがP Sというワンストップの窓口だったわけである。しかし、たとえば就労希望の人であれば、相談するのみでなく、実際に就職にまで至るよう支援しなければならない。心の問題等で実現にはまだ距離が遠いと思われた場合、ボランティア等で社会参加からはじめ、求職活動の指導、教育訓練の受講等、様々な支援メニューが必要とされるだろう。当然、相談事業のみではそのような支援ができない。すると実質的に支援の「出口」を見出すことができないような場面にしばしば遭遇するのである。

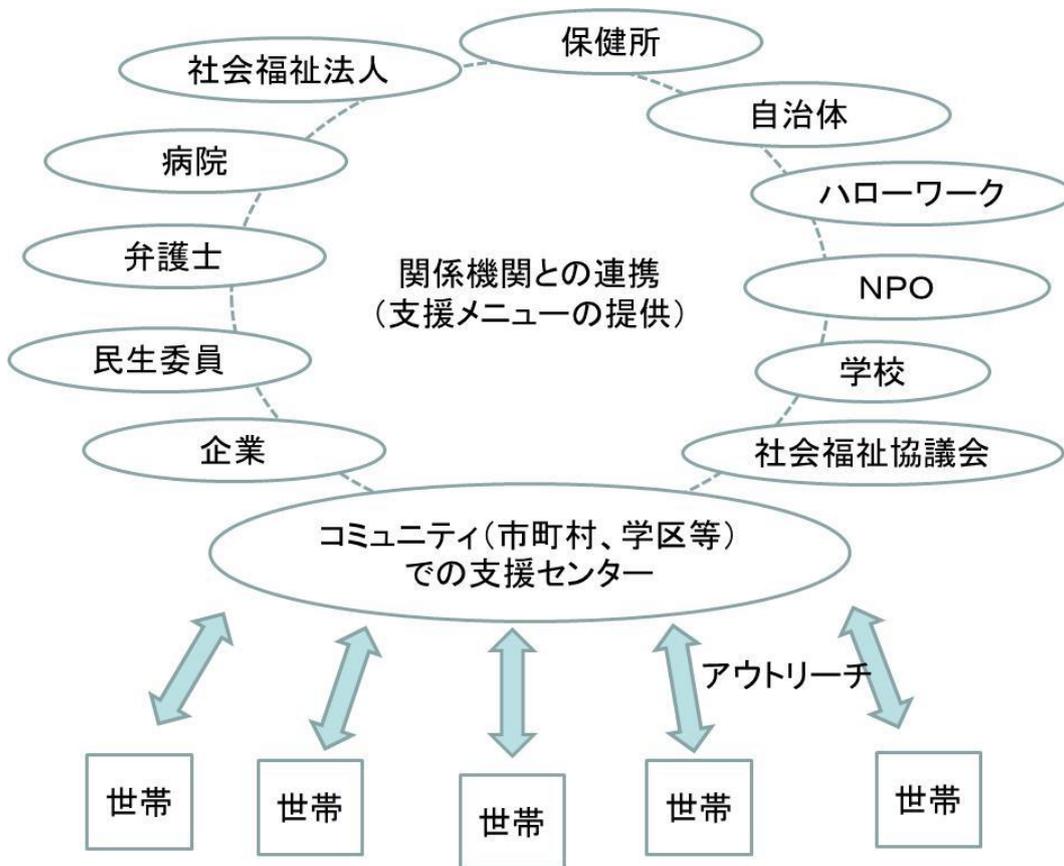
そこで、新しい生活困窮者支援では、相談支援だけでなく、幅広い支援メニューの導入が考えられた。もっとも、これらを一足飛びに充実できるわけもない。徐々に、試行錯誤で考えていくほかはない。本調査でとりあげた地域においても、様々な支援メニューを見出すことができた。しかし、それらは最初から体系的な計画を立て、周到な準備をし、豊富な社会資源を活用して実施されたわけでは決してない。むしろ、何も無いところから失敗しながらも徐々に作りあげていったものである。

5. 新しい生活困窮者支援は地域福祉

報告書には明記されていないが、新しい生活困窮者支援は地域福祉のひとつとして考えられている。生活支援の3つの理念のひとつが「分権的・創造的な支援」でなければならない理由もここにある。近年の生活困窮の問題が、引きこもり、高齢者、児童、障がい者等に対する虐待、ドメスティックバイオレンス、孤独死等、地域で生じ、外部からのアクセスが難しく、その発見すらもできていないという実情から、アウトリーチによる支援が求められている。

その具体的な実施体制は地域の実情によって多様であっていい。たとえば、支援の実施者は、本調査の富士宮市のように自治体の直営、地域包括支援センターでもいいし、秋田県藤里町や長野県駒ケ根市のように社協でもいいし、市川市の「がじゅまる」のように社会福祉法人でもいいし、石巻市の「あがらいん」のようにNPOでもいい。また、その支援エリアは市町村単位でもいいし小中学校区単位でもいい。

生活困窮者支援は難しいという声がよく聞かれる。それはひとつに、これまでの日本の福祉が中央集権であり、国が手取り足取りで指示してくれていたことが大きいのではないだろうか。本調査で紹介した5つのケースは参考事例にすぎない。こうしなければならないというのでは全くない。各地域で、アイデアを出し合って、ゆっくりと作りあげていけばいいのである。



資料出所：筆者作成。

II. 実践事例

藤里町社会福祉協議会(秋田県)

秋田県藤里町は世界自然遺産である白神山地の麓にある典型的な過疎の村である。町の面積の約9割を山林原野が占める。2012年2月1日現在、人口は3,892人、このうち65歳以上が1,544人、高齢化率は39.67%に達した。

藤里町は産業に乏しく、社会資源も限られている。過疎地や地方都市の福祉従事者は、しばしば、NPO等の社会資源がない、ボランティアもいないので、官民協働の支援は難しいと考えている。その点、藤里の取り組みは、そのような考えが必ずしも正しくないことを実践で示したと言える。「できない」理由をまず考える人々は、「藤里町ができたのは人口が少ないからだ」と主張する。これに対し、藤里町社協の取り組みを紹介した本『ひきこもり 町おこし発つ』は、「それは違います」と強く反論し、次のように書いている。

藤里町社会福祉協議会がソーシャルワーク実践の力量を高める努力を積み重ね、行動してきたからこそのものであります。

社協の理念を忠実に実践

藤里町社協の取り組みは、実は、新たな生活困窮者支援で示されている理念と非常によく似ている。つまり、支援対象として要支援認定を受けた方、身障者手帳や療育手帳の保持者、生活保護受給者に限らないという意味で個別的・包括的、積極的なアウトリーチによりニーズを掘り起こし、居場所を提供しているという意味で早期的・継続的、さらに、独自の特産品を若者達自身が製造・販売する等、独自の支援メニューをつくりだしているという意味で分権的・創造的である。

ところが、藤里町社協の職員、もしくは菊池まゆみ事務局長は、自分たちは何も特別なことをやっているわけではないと言うかも知れない。なぜなら、藤里町社協は、戦後以降の社会福祉協議会の理念を忠実に実行しようとしているだけのようにも思えるからである。

1962年に策定された社会福祉協議会基本要綱には、住民主体、地域における住民ニーズの発見と明確化等の理念が掲げられた。藤里町社協の原点は、1980年から始まった秋田県のネットワーク活動事業にあると言う。それは「一人の不幸も見逃さない活動」だったと言う。例えば、社協の基本要綱は、1960年の山形会議を土台にしていた。その伝統がこの東北の地に連綿と息づいていたということかも知れない。

藤里町地域福祉活動計画「でらっとプラン」(2009～2013年)の理念は、「地域福祉トータルケアの推進による福祉でまちづくりをめざして」である。ここには、「地域福祉トータルケア」と「福祉でまちづくり」という重要なキーワードが含まれている。「ト

タルケア」とは、縦割り制度をでき得る限り横につなげようという基本方針を示すものであり、また「福祉でまちづくり」とは、「特定の限られた弱者」のための従来の福祉を転換し、福祉によってまちづくりをしようという、狭い「福祉」の枠を超えようとする積極的な姿勢を表したものである。

同計画は、藤里町社協を中心として、住民自身の声を聞く場を何度も繰り返し設けることを通じて、策定された。最終的に、計画を策定する際のポイントは、①何より「住民参加」で、役場と社協が協働して策定する、②きめ細やかな住民参加や福祉活動の推進体制を確保する、③自発的で、多様な活動を促進する、④住民主体の計画、住民主体の参加である、等と決まった。ここで「住民主体」というのは、町や社協の福祉事業に住民にボランティアとして参加してもらう、というよくあるパターンを意味しているのではない。しばしば見られるのは、自治体や社協があらかじめつくった事業等の枠のなかで住民にボランティア等として活動してもらう光景である。これに対して、藤里町地域福祉活動計画では、次のように書かれている（7ページ）。「社協の事業⇒住民」ではなく、あくまでも「住民⇒社協の事業」である。ベクトルが完全に逆だと言う点に注意していただきたい。

住民主体の計画であるためには、社会福祉協議会事業としての実績ではなく、住民主体の事業にどれだけ社協が関わり支援ができるのかの視点が求められる

住民ニーズの把握:ちょっとした工夫

藤里町社協の大きな特徴のひとつは、調査を頻繁に行い、住民ニーズの把握に努めているという点である。調査とは、あらかじめ選択肢が用意され、漠然とした自由回答欄がつくというよくあるアンケート調査だけではない。

藤里町社協が世間に最も大きな衝撃を与えた調査は、引きこもり、ニート、精神障害者等と呼ばれる人たちの実態把握調査である。これを、2006年度から2008年度までの3年間にわたり、世帯訪問等を繰り返すことにより行った。調査を行うきっかけとなったのは、地域福祉トータルケア推進事業の一環として、始めた「元気の源さんクラブ」だ。介護予防事業として週1回のペースで始めた「元気の源さんクラブ」だが、地域住民からの希望に応え、拠点に来てもらうのではなく、地域の集会所等に社協職員が出向き、講演やお茶会を行うといった「出張・源さんクラブ」、家族介護者のための「元気の源さんクラブ」である、「みんなの縁側」事業など、幅広く展開していった。そのようななか、住民から「引きこもり者への支援もしてくれないか」という声が藤里町社協へ届いた。

その想いに応えるべく事業を企画しようと試みるも、それまで藤里町に引きこもり者等が何人いるのか誰も調べたことがないため、明確な人数を把握している者はいない。調査を決意した。人口が4000人に満たない町。多くても20~30人程ではないかと予測してい

た。

調査の対象年齢は18歳以上55歳未満、「引きこもり」の定義は外からの確認が難しいので、「定職に持たずに2年以上経過した人」とした。その結果、引きこもり者は113人、このうち訪問支援の了解を得たケースが78人であった。18歳以上55歳未満人口の実に10人に1人が引きこもりという衝撃の結果が得られたのである。

調査はこれっきりで終わったわけではない。藤里町社協での「報告・連絡・相談用紙」の活用は、細かいものではあるが、行政の縦割りを打ち破る基盤と考えられる。たとえば、介護支援員等の世帯訪問の際には、「報告・連絡・相談用紙」の左側の欄に訪問員の気づきや世帯員の要望が記入され、右側の欄にそれにちゃんと「対策・回答」が出されたかどうかチェックの書き込みがされるシステムとなっている。

報告・連絡・相談用紙

会長	常務理事	事務局長	包括センター	部門責任者	担当者

報告・連絡・相談 受付書

平成 年 月 日 ()		平成 年 月 日 ()	
記入者氏名	所属	記入者氏名	所属
	<input type="checkbox"/> デイ <input type="checkbox"/> 事務局 <input type="checkbox"/> ヘルパー <input type="checkbox"/> 包括 <input type="checkbox"/> ケアマネ <input type="checkbox"/> おなっちゃん		<input type="checkbox"/> デイ <input type="checkbox"/> 事務局 <input type="checkbox"/> ヘルパー <input type="checkbox"/> 包括 <input type="checkbox"/> ケアマネ <input type="checkbox"/> おなっちゃん
区分	内 容	対策・回答	
報 告			
連 絡			
相 談			

苦情 ヒヤリ・ハット 相談

仕事上決められた範囲のニーズではなく、生活全般について幅広く、本人のみでなく家族も含めて、報告する。ちゃんと対応されたかどうかの確認も必ず受けなければならない。

この用紙の活用で現れた効果は、住民のニーズとニーズへの対応が明確になっただけにとどまらない。支援員は、自分たちの“気づき”が新たな支援につながる、“形”となるのだということを実感。高齢者やその家族の何気ない一言にまで耳を傾け、着目するようになった。実践した訪問員からは、「これまでは、不満などを話されていても愚痴を聞いているだけだと思っていた。けれども記入を始めて、“聴こえていなかった・見えていなかった”ことが、“聴こうとしていなかった・見ようとしていなかった”のかもしれないと感じるようになった」という声も聞かれている。藤里町社協の菊池まゆみ事務局長は、「最初はあまり筆が進まない様子も見られたが、だんだんと支援員たちが喜んで記入するようになった」と話す。支援員のやりがいにもなったのだろう。自分の仕事は介護だけ、などと自ら限定するのではなく、それぞれのもつ役割の幅を自らが広げ、支援員としての自信へとつながった。

気づきや要望は、「介護」に関係することばかりでなく生活の全般について、また介護を行う高齢者のことばかりでなく世帯員全員を対象としている。これを徹底されることによって、「相談・苦情」の受付件数が飛躍的に伸びた。職員の立場からは、自分の意見や気づきにきちんと答えて貰える、政策提言に結びつけてもらえる、そのことが実感できる。こうして、職員の意識と資質は確実に向上したと言う。

マップの作成と藤里の再発見

調査という意味では、「ふれあいサロンマップ」を作成したことも、そのひとつに含まれる。マップづくりが調査というと奇異に聞こえるかも知れないが、町を知るという意味で立派な調査のひとつである。繰り返すが、調査はアンケート用紙によるものに限らない。

「ふれあいサロンマップ」には、町の地図の上に、飲食店、郵便局、寺、洋品店、クリーニング屋等の位置が分かりやすく表示されている。これらが高齢者が気軽に立ち寄れる「サロン」にしたのである。町にあるお店をサロンにと、住民たちに協力を呼びかけた際、多くの方は「サロン？そんなの無理だよ」と難色を示した。しかしそこで引き下がる社協職員じゃない。「〇〇さんのお店の近くにさ、バス停があるじゃない。時々、バスを待っている人がここに来ない？」「そりゃあ本数も少ないし、早くバス停についてしまった人は中で座って待たせてって来る人もいるよ」「そういう人が来たら中に入れるの？」「当たり前だよ。外で待ってたら大変だろう」「お茶飲ませてなんて言われる？」「聞かれなくてもお茶くらい出すさ」「それがサロンだよ」。サロンというから伝わりにくい、難しいものに聞こえてしまう。けれどもそれは、住民たちが“当たり前”に行っていることだった。住民によるサロンは、顔見知り同士が気軽に話せるため、専門職の訪問では得られなかった住民のちょっとした悩みや願いが浮き上がるといった効果も。社協職員からは、商店街が福祉ニーズ把握の宝庫だったことに気づいたという声があがっている。

また、町の住民に「おらほの町自慢ガイド」になって頂き、視察研修等に訪れた人々を「ふれあいサロンマップ」に沿って町の案内をお願いしている。視察に来た人々からは、福祉専門職の説明よりも、町民の生の声を聞く方がより印象に残るようで好評を博している。また、ガイド役の町民にとっては、自分の町を案内することを通じて、藤里の再発見につながることもあると言う。

安心して頼れる場所

藤里町社協は「トータルケア」の理念を掲げたものの、当初、職員からは「わかりにくい」という声が多くあがった。

まず2005年度には、地域包括支援センターを開設し、65歳以上を対象とする介護保険制度に沿い、試行事業を開始した。2006年度には、自立支援法による指定相談支援事業所を開設し、高齢者だけでなく3障害にも対応できるようにし、2007年度には、地域包括支援センターと指定相談支援事業所の一体運営をはじめた。このようにして、徐々に「総合相談・生活支援システム」を構築していったのである。この窓口は、社協独自の専門相談所や、民生委員との連携による地域へのアウトリーチ機能も併せ持っている。

こうして実践をひとつひとつ重ねていくなかで、職員も徐々に「総合相談・生活支援システム」の全体像を理解できるようになっていった。



「こみっと」



「くまげら館」

働く場と居場所の提供

18歳以上55歳未満人口の実に10人に1人が引きこもりという衝撃の調査結果を受けた藤里町社協。引きこもり者等とかかわり続けていくうちに、彼らが社会に一步踏み

出すための仕事を必要としていることを感じたという。お茶会のような福祉的居場所ではない、“働く”という社会的支援を望んでいる。

それを実現すべく、さまざまな関係機関の協力を得て、2010年、藤里町社協の近くに建つ水資源機構の跡地と建物を利用し、「こみっと」と名付けられた居場所・活動場所を開設した。「こみっと」では、支援する者・される者の区別がない。言い換えれば、行政や専門家が専ら支援を行う立場にいないという意味で「住民主体」の理念が追求されている。そのため、建物のなかには就労支援を兼ね、「こみっと」の登録生と藤里町社協の職員が手打ちそばなどの調理を行う調理室や、できあがった料理をふるまうお食事処、各種団体の共同事務所、サークル室、会議室があり、誰もが集える居場所になっているのだ。



登録生の蕎麦を打つ様子

食事処で提供される蕎麦セット

藤里町社協は独自に白神山地のまいたけでできたキッシュを開発した。藤里町役場からの、「藤里町の特産品をつくらないか」という一言がきっかけである。引きこもりだった者たちの力が町おこしの起動力になるかもしれない。キッシュの味を一般に売り出すことが可能なレベルにまでもっていくための試行錯誤を重ね、「白神まいたけキッシュ」を完成させた。同時期、「こみっと」に隣接する「くまげら館」の改修を終え、建物の1階部分で製造することが決まった。これも「こみっと」登録生が仕事として製造を担当している。「白神まいたけキッシュ」は「こみっと」のほか、宅急便での販売も受け付けている。

また、「こみっとバンク事業」は、シルバー人材センター事業の若者版だと考えればいい。地域の「農繁期に手伝いが欲しい」、「除雪を頼みたい」という要望があれば、引きこもり者、障害者及びボーダー層、離職者が「チャレンジャー」としてその仕事に取り組む。お食事処での調理・接客や「白神まいたけキッシュ」の製造も「こみっとバンク事業」の一つだ。もともと藤里町社協では60歳以上の希望者の登録制によるシルバーバンクがあっ

だが、シルバーバンクだけで活動するには限界を感じる場面も出てきていたのだという。しかし、シルバーバンクとこみっとバンクが共同で作業を行うといった連携をすることにより、これまでかかわることの少なかった世代同士の交流も生まれている。このようにして、地域で必要とされる課題を掘り下げ、眠っている資源を活きる資源にかえて未来を元気にしようというのが、こみっとバンク事業である。

キーパーソンが最初からいるのではない

藤里町社協には、菊池まゆみ事務局長というキーパーソンがいる。同社協を訪れると、彼女の存在の大きさを感じずにはいられない。菊池事務局長は、NHKテレビで放映された際も職員を強く指導するシーンが映し出されていたが、藤里町社協の活動を紹介した『ひきこもり 町おこし発つ』でも、他の職員や若者達(?)の声から、それを察することができる。たとえば、菊池事務局長は引きこもり支援に関して、職員に次のように指導したと言う。簡潔だが明確で、しかも奥が深く、考えさせられる。

居場所づくりと言っても、引きこもり支援は外に連れ出すこと自体が目的ではない。世帯を訪問した支援員は、訪問先で何か支援できることがあるのかないのかを考えるべきであって、連れ出すという目の前の結果を出すことだけを考えるべきではない。

全国的によく知られた事業所の現場を訪問すると、必ずと言っていいほど、菊池事務局長のようなキーパーソンがいるものである。自分の地域のキーパーソンの不在を嘆く人も多い。しかし、恐らく菊池事務局といえども、最初から体系的な青写真が描けていたわけではない。それは、試行錯誤の連続ではたはずである。藤里町社協に限らず、よく知られたどこの現場にも言えることだが、キーパーソンと呼ばれる人は、支援活動の展開とともに徐々にそうになっていったのである。言い換えれば、そこに人が住む限り、隠れたキーパーソンがきつという。

「こみっと」支援によって、引きこもりだった人たちの明るさや積極性が増していき、それと比例するように、地域住民との交流の場が増え、理解者や支援者が増えていった。「『あの子はこみっとの子だもん。頑張ってるんだよ』そう話す住民が少しずつ増えていった。地域が応援団になっている」そう菊池事務局長は話す。なにより「こみっと」の仕組みは、引きこもりだった者たちが支えられるだけの存在ではなく、自らの力によって地域の支え手にまで飛躍した。支援する者・される者の区別がない「こみっと」は、まさに地域全体での支え合いの場なのだといえる。

「こみっと」

ご利用案内

- 開館日 月曜日～金曜日まで（※日を除く）
- 開館時間 8時30分～17時まで（※2階までの利用については要相談）
- お食事処 こみっと 11時～14時まで

大会議室…無料です。
 小会議室…無料です。
 サークル室…無料です。
 お食事処…営業時間外はご自由にご利用ください。
 調理室…ご利用できません。
 共同事務所…登録制です。詳細は社務までお問い合わせください。



福祉の拠点
こみっと

ひきこもり・不就労・障害等の方々が社会復帰のために活動しています。又、それを支える方々と共に集う会館です。どうぞお気軽にお越し下さい。

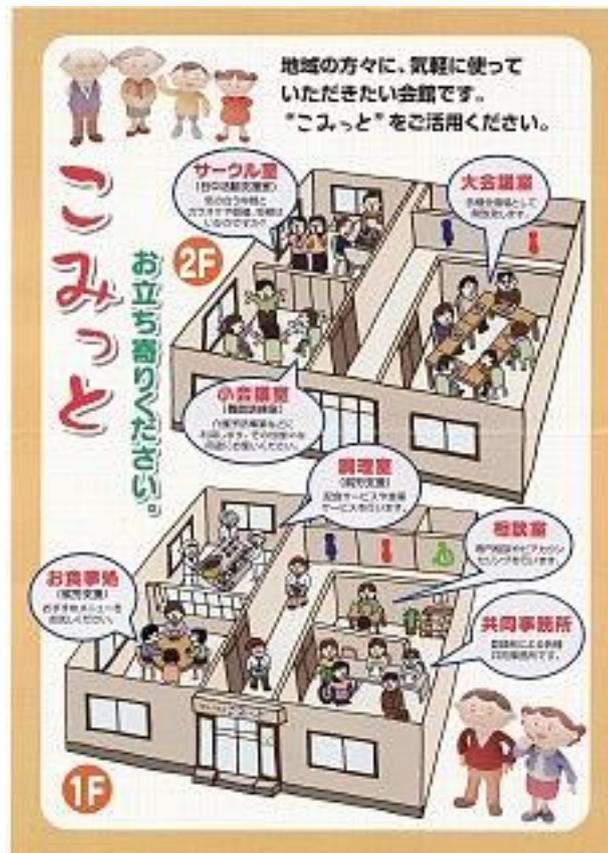


社会福祉法人 藤里町社会福祉協議会

福祉の拠点 こみっと

〒018-3201 秋田県山本郡藤里町藤里字三ツ谷盛110-1
 TEL 0185-88-8083 FAX 0185-79-2050

この施設は国庫の交付金による日本財団の助成金を受けて整備しました。



「くまげら館」

ご利用案内

- 開館日 月曜日～金曜日まで(祝日を除く)
- 開館時間 9時～17時まで

○宿泊利用料金

家賃	月額7,000円
光熱水費	4月～9月 12,000円 10月～3月 15,000円
食費	朝 250円 昼 350円 夕 400円

訓練等給付費：厚生労働大臣の定める額。



自立訓練(生活訓練)事業所



自立した日常生活、または社会生活を営むことができるように、生活技術をはじめとするさまざまな訓練を行うところです。



社会福祉法人 藤里町社会福祉協議会
自立訓練(生活訓練)事業所

くまげら館

〒018-3201 秋田県山本郡藤里町藤里字三ツ谷館110-1
TEL 0185-88-8514 FAX 0185-88-8524

この施設は建設の交付金による日本財団の助成金を受けて整備しました。

一人暮らしに必要な食事を作れるようにします。

一人でも生活できるような習慣や力をつけるようにします。
(洗濯、掃除、食料管理、挨拶、服薬管理等)

(就労継続支援B型)

施設の中にある訓練作業室やお食事処「こみっと」での作業を通して、集中力・持続力をつけ就労継続を高めめます。



「支援する／支援される」の関係はここにはない。藤里の実践は、「過疎地には社会的資源はない」という言い訳が通用しないことを証明した。

石巻・開成のより処「あがらいん」(宮城県)

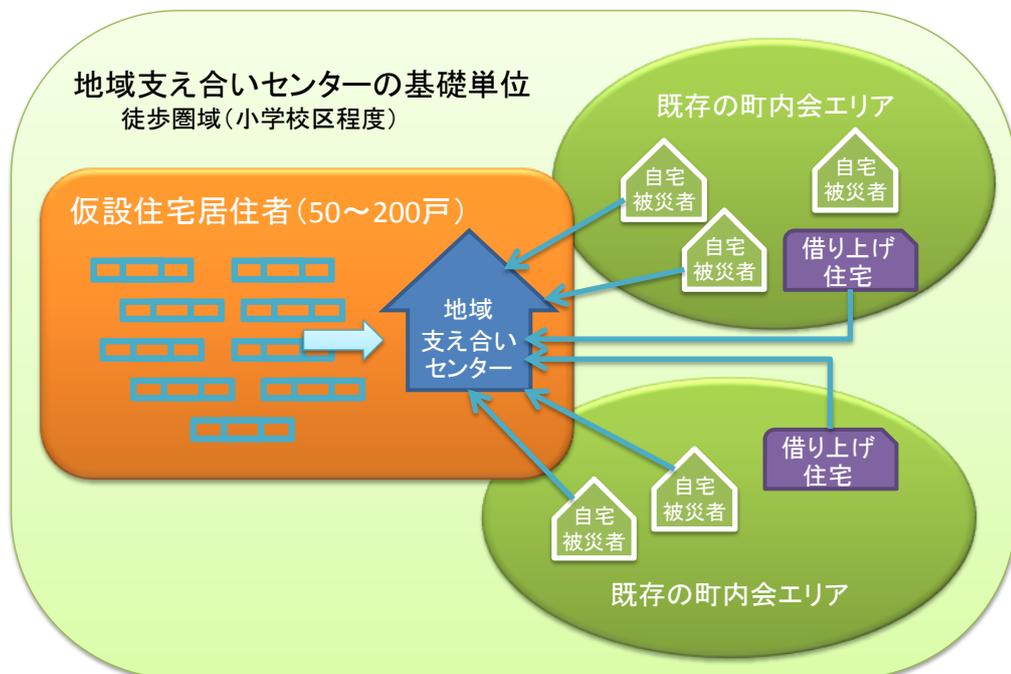
石巻市は、東日本大震災でもっとも多く死者(3,109人)・行方不明者(486人)を出した。「あがらいん」は石巻市の開成仮設住宅地区内に開設されている。

開成仮設住宅団地は、入居戸数 1,142 戸、入居者数 2,873 人(2012 年 8 月 1 日現在)の、東日本大震災の被災地で最大の仮設住宅団地である。隣接仮設住宅団地も 740 戸ある。また、開成団地の平均高齢化率は 26%と石巻市の平均 27.4%を下回っているものの、開成団地の 14 のブロックの中には 38.7%に達するところもあり、30%を超えるブロックも 4 か所ある。

仮設住宅から福祉のまちづくりへ

「あがらいん」は、仮設住宅住民の支援から、将来的にはここを拠点とした福祉のまちづくりを展望した「地域支え合いセンター」構想を視座におく。地域支え合いセンターは、仮設住宅地の集会所を拠点とするが、対象エリアは周辺の被災地域の自治会・町内会住民をも含む福祉圏域の基礎単位である小学校区程度を圏域としている。

地域支え合いセンター構想



資料出所：東北関東大震災・共同支援ネットワーク『まちづくりを志向した「地域支え合いセンター」構想』、4 ページ。

地域支え合いセンターの圏域は、仮設住宅居住者（50～200戸程度）とその周辺地域の住民（既存町内会等）である。対象とするエリアは仮設住宅地周辺の住民や組織の参加を得る上では、徒歩圏域（半径500m程度＝小学校区程度）を目安とし、ただし、機械的にエリアを決めるのではなく、もともとの地域の人間関係を大切にし、既存の自治会、町内会等のエリアやつながりを基盤に、世帯数・徒歩圏域等の距離を勘案して、対象エリアを設定することとしている。

制度で対応できないニーズへのサービス

「あがらいん」は、石巻市からNPO法人全国コミュニティライフサポートセンターが業務委託を受け運営している。委託された業務内容は、「通常の仮設住宅での生活が困難で現行法でのサービス対応ができない被災者のため、また、多様なニーズに柔軟に対応するため、要援護者向けの福祉仮設住宅を管理運営する（職員数6人、常勤換算、配食・サロン担当含む）」というもの。事業は大きく分けて、個人の暮らしを支える事業と地域住民の暮らしに関わる事業の2本柱からなる。



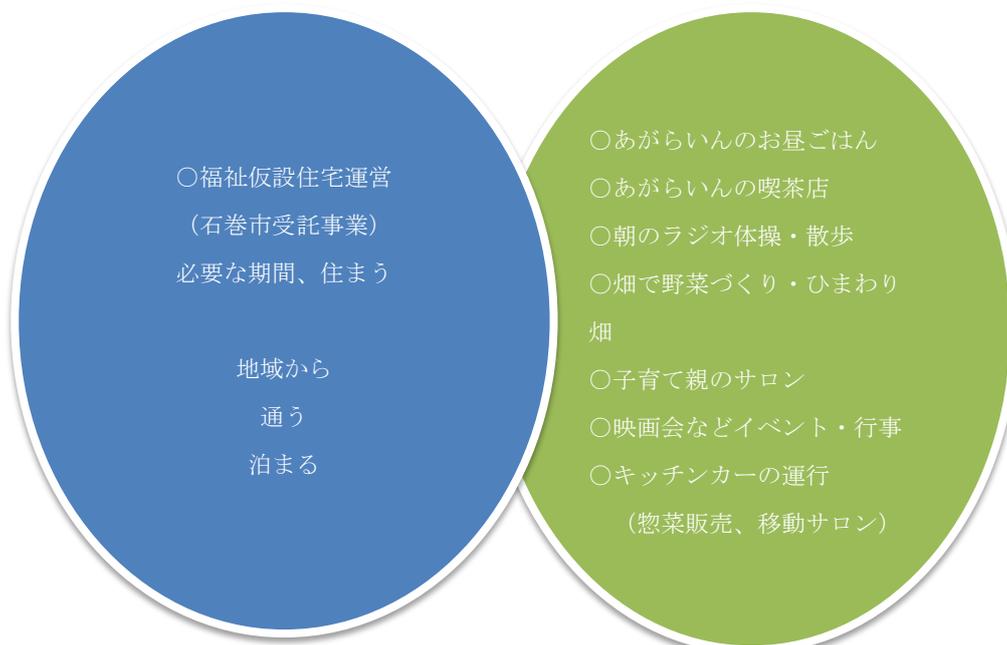
運用開始後の利用者の状況は、DV被害者や認知症の症状を有する高齢者への対応が中心となった。「あがらいん」の職員によれば、被災前は本人や家族内で内包することができた課題であっても、被災によってそれぞれが疲弊したことで自助能力や家族内の支え合いが限界となり、社会的な支援を必要とする形で表出しはじめており、DV被害の相談や援助事例を通して、今後さらに増加していくことが予想される。

地域住民の暮らしに関わる事業「地域の食堂」

「あがらいん」には、毎週木曜日になると60人もの方が昼食に訪れる。週に一度の営業を心待ちにする人たちで12時には席が埋まる。「ここに来たら誰かに会えるもんな」「ここに来るときにはおしゃれするもんな」と、訪れる人たちの笑い声があふれる空間だ。

開成仮設団地は、マンモス団地でありながら、工場誘致用の土地に仮設住宅を建てたため、石巻市中心部からは約3km離れ、周辺にはコンビニエンスストアが2店舗、飲食店が1店舗、商店が1店舗あるのみ。また市街地への公共交通機関も、バスが1時間に数本あるのみで、自動車などで自ら移動する手段のない人にとって生活しやすい環境とは言えない。団地内に設置された集会場は11か所、談話室は5か所あるが、常に開放されているわけではなく、利用目的に応じた申請が必要で、住民がふらりと立ち寄れるような居場所がない。

あがらいん事業の2つの柱と多様な支援メニュー



「個人の暮らし」を支える事業

地域住民の暮らしに関わる事業

制度で対応できないニーズへの支援事例

カテゴリー	あがらいんの役割／一時的な住まいの支援
I. DVシェルター	DV者から隔離することで、生活力や健康の回復の場に。また、家族に対する精神的支援にもなり、本人の社会参加意識の高まりも得た→在宅生活(仮設独居)までの移行支援。
	DV者から隔離することで、生活力や健康の回復の場に。また、家族に対する精神的支援やDV者の治療促進にも。
II. 医療から生活場所へのつなぎ	生活支援により体力回復、生活自立度向上→施設入居までの移行支援。
	生活支援により体力回復、生活自立度向上→在宅生活(仮設独居)までの移行支援。
III. 施設利用困難による生活場所	高次脳機能障害と排尿障害を抱え、転院を繰り返した後の生活の場が定まらなかったが、ストッパーとなり当面の生活の場に。介護認定申請中。生きがいづくりも意識し、ボランティア活動の場も提供。
	中程度の認知症で元の独居が難しいと判断されるも、家族関係断絶のため行き場を失ったが、当面の生活の場に。家賃収入はあるものの無保険状態→国保加入へ。
IV. 在宅生活(介護)継続の支援/家族へのレスパイトケア	要介護認定に反映されない高次脳機能障害の症状と介護の手間を必要に応じてレスパイト、いざという時家族に頼れる場があることで安心感に。現在は、介護予防給付と自費のショートステイ利用中。
V. 仮設生活困難による一時避難(緊急性なし)	仮設住宅環境改善までの一時避難場所

資料出所：CLC作成

その中で「あがらいん」の食堂は、「ご飯を提供」する役割だけではなく、仮設住宅住民の「居場所」としても機能している。週に一度の食堂を毎回楽しみに食べにくる人も少なくない。周囲にはご飯を食べたり、お茶をしたりしてゆっくり時間を過ごすことのできる場所がないため、食事を終えたあと何時間も話し込む人がたくさんいる。「あがらいん」では、お客さまの回転率を上げるために食事を終えた人には帰ってもらうというようなことはせず、気の済むまでお話をしてもらっている。それは仮設住宅というたいへんな環境での生活を強いられる人に、少しでもゆっくりできる場所を提供しようとの考えからだ。

本音を言える場所

気心の知れた仲間との会話からは、仮設住宅を巡回・支援する生活支援員には話すことのない本当の悩みや思いがうかがえる。「これからどんな生活をしたい」「こんなことに困っている」など、常連のお客さまはスタッフにも話して帰る。「生活相談」「調査」などの名目でたくさんの人たちが仮設住宅を訪れるため、住民たちがいわば「支援疲れ」のようなことを感じているのも事実だ。



そんななかで、ほっと一息つきながら仲間と取る食事の中で生まれる会話には、ちょっとした「本音」が隠されている。「あがらいん」は仮設住宅の住民の出会いの場、本音を言える場所を提供している。

食事を提供する際には、できるだけお客さまに声をかけるようにしている。お客さまとの関係づくりに欠かせないのが「お客様ノート」の存在だ。「あがらいん」では、料金を支払っていただく際に必ずお客さまに名前を書いてもらう。そうすることでスタッフは相手の名前を知り、「〇〇さん」と呼ぶことができる。何度も食事をしに来てくれる人には、「〇〇さん、いつもありがとうございます」と声かけられる。

小さな関係づくりの積み重ねの甲斐もあり、食堂を始めた当初は10人ほどの来客だったが、口コミなどで広がり、現在では60人ほどに増えてきた。

住民力を育てる「地域の食堂」

周囲にゆっくりできる場所がないのは仮設住宅の住民だけでなく、もとからその地域に住んでいた人たちの悩みでもあった。「あがらいん」は利用者を仮設住宅住民に限定していないため、周辺地域の住民たちも集う「地域の食堂」として利用され始めている。

周辺の人に支えられていた仮設住宅の住民が、食堂で地域の人をもてなす側にたつなど新しい関係も生まれている。被災して店舗を失った美容師さんが地域の人向けに散髪を行ったり、地域の住民が空いた畑を仮設住宅の住民に提供するなど、食堂をとおして地域との交流も増えてきた。また、社会福祉協議会の生活支援員やNPOの関係者もこの食堂を利用しており、支援者同士のネットワークづくりにも一役買っている。



地域になじんでいくことで「支援する—される」の一方通行の関係ではないつながりが生まれている。そこで生まれる地域交流こそ、仮設住宅や地域で起きる問題を自分たちで解決するための「住民力」づくりにつながる。

2012年4月からは、「地域での仕事づくり」を目指して、地域の人が「あがらいん」の食堂で食事の提供を行ったり、キッチンカーを利用した移動販売なども試行している。

「あがらいん」への期待

仮設住宅の住民を対象にしたニーズの調査や支援活動のための戸別訪問が行われているが、住民からは「足音を聞くのもいや」「支援疲れ」といった声も多く聞かれるようになってきた。住民調査をすることは大切だが、それは戸別訪問のような「非日常」ではなく、食事の何気ない会話の中で生まれる「日常」の声にこそ秘められていると感じる。それを「あがらいん」の食堂では拾い上げて、生活支援員や行政などに伝える役割を果たしている。住民の声を支援機関に届けることが、今後「あがらいん」に期待される。



キッチンカー利用の移動販売

「あがらいん」における個別支援事例

【事例1】

70 歳代男性・無年金・生活保護受給

この男性は、70 歳代になって体調を崩し、収入を得られなくなり生活保護を受給。一人借家で療養生活をしていたところ、東日本大震災に遭遇。本人に大きな被害はなかったが、震災後の環境の変化により持病が悪化し、入院。退院後は長姉宅に身を寄せるが、寝たきりの長姉を介護する姪の負担が大きくなり、相談を受けた保護課職員と本人が面談し養護老人ホームへの入所申請を行うこととなる。そして、姪宅を出て、入所待機の間居場所として「あがらいん」を利用することとなった。

利用開始後、「あがらいん」転出後の生活について、養護老人ホームの入所判定を担当する市職員から「養護老人ホーム入所後は、生活扶助は打ちきりとなるが医療扶助は継続されるので医療費の自己負担はない。1 か月あたり 6000 円が自由になる小遣いとして支給されるが、自身の葬儀費用を捻出できるよう努めて貯金するように」と説明を受けた。そうした一方で本人は、「あがらいん」利用開始当初から商売の経験を活かした会話術で周囲を楽しませる等、豊かな社会性を発揮。育児中の母親が集う子育てサロンでは紙芝居を演じて参加者を和ませた。「あがらいん」では、事業の一環として行うほかの仮設住宅での移動販売に本人をスタッフとして帯同。到着を知らせる鐘の音や、惣菜など商品の販売を手伝った。生活歴や震災の影響により親族や知人との交流がほとんど途絶え、孤立した状態だったが、「あがらいん」の利用によって姪にはレスパイトとなり、本人は他利用者との共同生活や地域住民との交流の機会を持つこととなった。

約 1 か月半の利用の後に養護老人ホームに入所となったが、紙芝居の上演や関係を築いた地域との交流を継続するために、定期的に「あがらいん」で活動することと、多少の収入を得ることについて、現在、転居先施設と調整を行っている。

【事例2】

70 歳代女性・厚生年金

東日本大震災の発災以前から夫は家族に対して暴言や暴力をふるい、そのため同居の妻と長男を除き、家族・親族は疎遠になっていた。市保健師は当時から関わりを持ち見守ってきたが、被災後の避難所生活でストレスが高じ、妻へ暴力がエスカレートしたため夫婦を分離。精神状態を悪化させた本人（妻）は精神神経科に入院治療となった。退院後、長女の嫁ぎ先に身を寄せることになったが、環境になじめず、徐々に体調を崩し始めたため、保健師の勧めで「あがらいん」を利用。当初は味噌汁の作り方がわからなくなるなど、軽度の認知症様の症状を呈する状態だった。そのため職員と一緒に食事づくりに関わったが、その役割は下ごしらえや洗い物など補助的なものから、だんだんと、惣菜一品を一人で調理するまでに進展した。そのほか室内の清掃など家事全般に参加し、利用から 3 か月が過

ぎるころにはほかの利用者の話し相手になったり、甲斐甲斐しく世話を焼いたりする姿も見られるようになった。

利用開始当初、夫が自分を探していることを知り、経済的な不安から殴られることを覚悟のうえで戻ろうとしたり、隠れて電話をかけたが、あがらいんの職員や保健師、市行政の担当者などとそのたびに話し合い、気持ちを受けとめてもらいながら衝動に駆られることを自制した。

台所仕事やほかの利用者の世話をする役割を持ったことで、生活に張りりと自信を取り戻し、さらに意識は外に向かい、集会場でのイベントや「あがらいん」が行う移動販売にも参加。外に出る機会が増え、地域住民やボランティアとの世間話にも身構えずに加わるができるようになった。

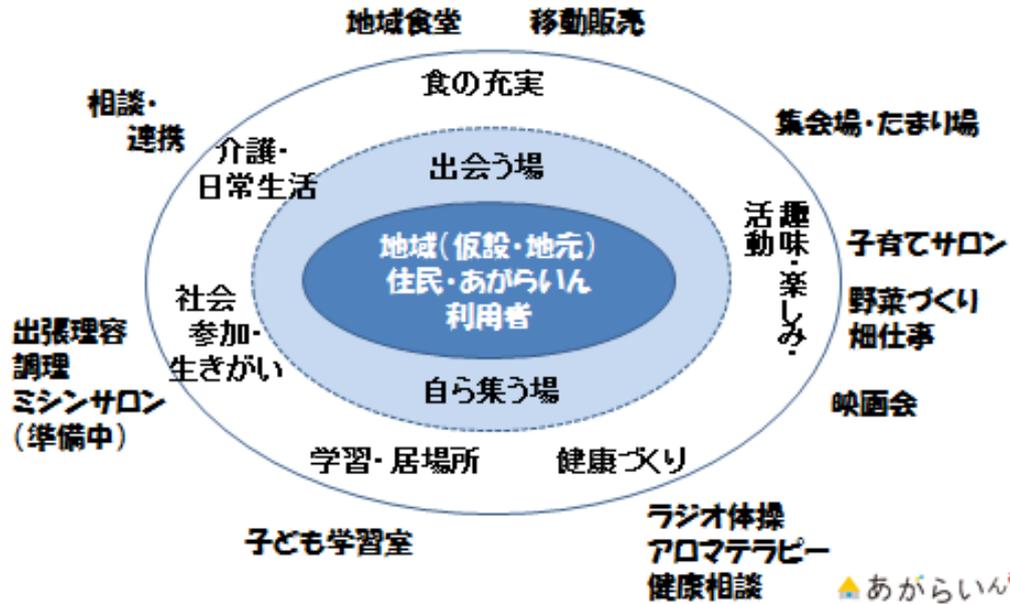
居住利用開始から 7 か月が過ぎる頃、かねて申請していた単身用仮設住宅の空きが出たため「あがらいん」を転出。現在、「あがらいん」まで徒歩 10 分ほどの距離をほぼ毎日通い、調理や利用者の話し相手を務めている。転出 4 か月後からは、活動の一部を有償化した。

また、本人の転出をきっかけに疎遠になっていた家族間の交流が再開。介護サービスを利用して仮設で一人暮らしを続けている夫に対しても、動けなくなる日が来たら見てあげたいと家族間で話し合っているという。

あがらいん見取り図（2棟運営）



地域とあがらいんの接点



中核地域生活支援センター「がじゅまる」

1. 調査目的

千葉県市川市の中核地域生活支援センター「がじゅまる」を視察した目的は、県主導の寄り添い型総合相談事業について、その運営状況および相談支援の現状を調査することである。

2. 中核地域生活支援センターの概要

中核地域生活支援センター(以下、「中核センター」という)は、2004年3月に策定された千葉県地域福祉支援計画のなかで「健康福祉千葉方式」として提案され、「子ども、障害者、高齢者等誰もが、ありのままにその人らしく、地域で暮らすことができる地域社会を実現するために、…福祉サービスのコーディネート・福祉の総合相談・権利擁護を行い、地域住民の福祉の向上を図ること」¹を目的に掲げている。そして、行政の縦割り弊害をできるだけ排除し、相談のたらい回しをしないためのシステムということで、同年10月から設置された県の独自事業である。

中核センターは、目的にあるように、①地域総合コーディネイト、②相談、③権利擁護の3つの事業を行うが、運営上の以下の大きな特徴がある。

- 1) 3つの事業以外には基本的に権限や支援業務がないこと。
- 2) アウトリーチアプローチを取り入れていること。
- 3) 単県の委託事業であり、市町村からは独立していること。

そして、運営原則として、①福祉・生活「なんでも」相談、②県民「誰でも対応」、③24時間365日「いつでも」、④個別の相談事業をベースにした地域づくり、⑤最後まで寄り添うことである。そのために、県と中核センターが共同して地域のことを考え、自分たちの地域は自分たちで協働してつくっていく活動をめざすこと²が確認されている。

中核センターは、千葉県の広域福祉圏域ごとに習志野圏(なかまネット)、市川圏域(がじゅまる)、松戸圏域(ほっとねっと)、野田圏域(のだネット)、印旛圏域(すけっと)、香取圏域(香取ネットワーク)、海匝圏域(海匝ネットワーク)、山武圏域(さんぶエリアネット)、長生圏域(長生ひなた)、夷隅圏域(夷隅ひなた)、安房圏域(ひだまり)、君津圏域(君津ふくしネット)、市原圏域(いちはら福祉ネット)の13か所に設置されている(図1参照)。

県から業務を委託された法人³は、中核センターの設置・運営に当たっては原則的に独立した事務所を設けて、その独立性・公平性を確保しなければならない⁴。事業の委託は、公募により選考され、1年ごとの契約となっている。

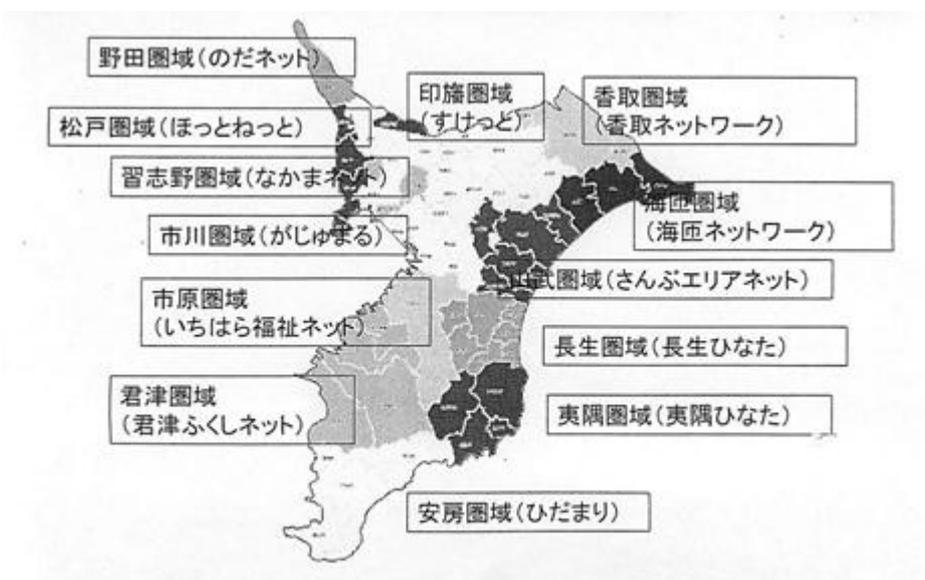
1 中部地域生活支援センター事業実施要綱(平成24年度募集用)より抜粋

2 千葉県中核地域生活支援センター連絡協議会 <http://www.tyukakucenter.net/> (2013/04/01)

3 法人は、民間の社会福祉法人、医療法人、株式会社、NPO法人などである。

4 前掲要綱第4条(3)

【図1】健康福祉圏域と中核地域生活支援センターの配置



資料出所：「がじゅまる」資料

次に、組織と職員配置についてであるが、「地域総合コーディネーター」等2名以上(松戸圏域と印旛圏域については3名以上)のコーディネーター(常勤職員)とこれを補助する非常勤職員2名を配置しなければならない。「地域総合コーディネーター」は、県の福祉圏域機関である健康福祉センターと共同して連絡調整会議を開催し、主導的な役割と、中核センターの総括業務を担っている。このため、職員の専門性についての縛りはないものの、職員の多くが社会福祉士、精神保健福祉士などの専門資格を有している。

また、中核センターは、自らの機能を拡充するために、圏域に所在するふれあい地域生活支援センター⁵、地域福祉サポーター⁶および福祉救急隊員⁷等の協力機関とともに、地域福祉の拡充を進める支援体制がつくられている。

なお、受託法人が独自に「千葉県中核地域生活支援センター連絡協議会」を組織し、毎月定例会議を開催している。そのなかで、中核センター間の情報交換や相談活動の分析と「白書」による公表、そして職員研修や啓発事業(年1回)なども行っている。

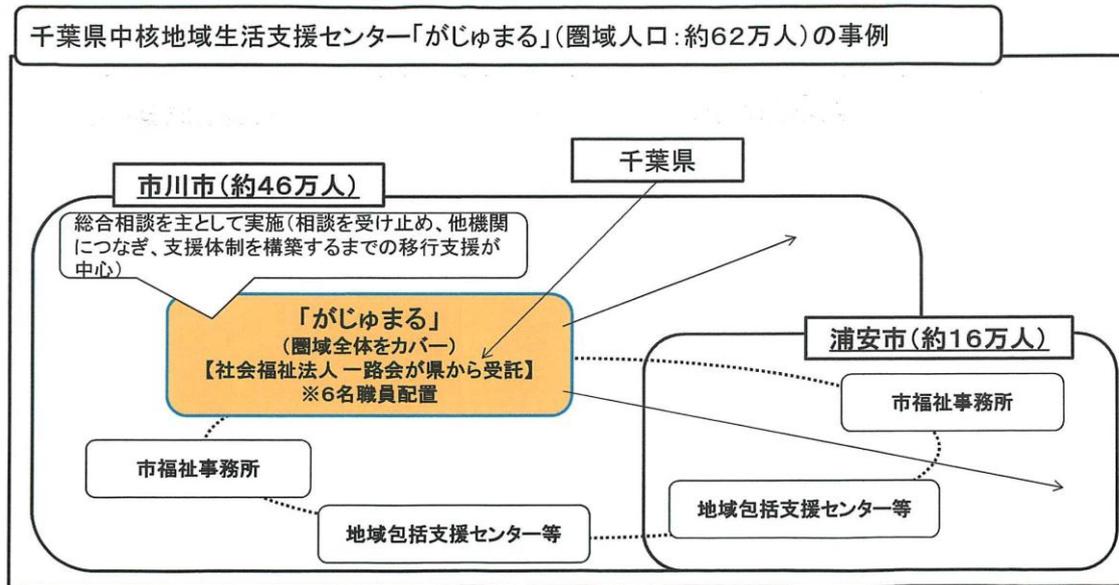
5 同上第6条(1)規定する在宅介護支援センター、地域生活支援センター、地域子育て支援センター等の地域に在る無償で協力が可能な事業所等のこと。

6 地域福祉サポーターは、地域総合コーディネーターが行う活動を無償で補佐する役目がある(同上第6条(2))。

7 福祉救急隊員は、権利擁護活動や緊急時の対応をする専門性の高い有資格者であって、無償で活動を行う(同上第6条(3))。

3. 「がじゅまる」の運営状況

【図2】中核センター「がじゅまる」



資料出所：厚生労働省「生活支援戦略」に関する主な論点(案) 資料

「がじゅまる」は、市川市(人口約 46 万人、高齢化率 16.6%)と隣接する浦安市(人口約 16 万人、高齢化率 11.5%)を圏域とする中核センターである。運営は、社会福祉法人一路会が他の法人と協力のうえ実施している。活動は、常勤職員 5 名と非常勤職員 1 名の計 6 名体制で行われている。また、職員は相談援助職とノンバーバルな対応が得意な介護職である。

4. 1 相談支援状況

「がじゅまる」の相談支援状況についてみると、総数では 2005 年度が 5,490 件(月 457 件)で、その後は順調に相談件数が増加し、もっとも多かった 2009 年度には 9,599 件(月 799 件)であり、事業開始当初の 1.7 倍強である。新規相談件数も年度を重ねるごとに増加しており、2011 年度には月 14.5 件となっている。これは、訪問件数が 2005-2011 で 2.5 倍に伸びている(表 1 参照)ことから、後述するように丁寧な対応が功を奏しているものと思われる。これを相談者の年齢別にみると、19~64 歳がもっとも多く 76%を占めている。65 歳以上の高齢者の割合が少ない理由は、在宅介護支援センターが残っているためである。また、相談者の世帯状況では、「家族と同居」の世帯が 6 割強で、次いで「単身」世帯が 20%強となっている。特徴的なのは、相談者の 3 分の 2 が何らかの障害を抱えていて、かつ発達障害や高次脳機能障害を含む精神障害が 40%と非常に高いことである。

【表1】「がじゅまる」の相談概況

	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
総数	5,490	5,218	7,449	6,649	9,599	9,416	8,218
(件)	457/月	434/月	620/月	554/月	799/月	784/月	684/月
新規実数	112	99	110	210	224	197	175
(人)	9.3/月	8.2/月	9.2/月	17.5/月	18.6/月	16.4/月	14.5/月
訪問件数	1,059	1,314	1,732	2,186	2,809	2,957	2,758
(回)	88/月	109/月	144/月	182/月	234/月	246/月	229/月

注) 各年次ともに、市川地域が概ね70%、浦安地域が5~10%
資料出所: 「がじゅまる」資料

【表2】相談者の主訴(MA)

2010年度

項目	実数	%	項目	実数	%
経済的困窮	23	13.5%	親や兄弟等からの虐待	3	1.8%
多重債務	6	3.5%	配偶者等からの暴力	3	1.8%
年金を申請したい	9	5.3%	第三者からの権利侵害	6	3.5%
介護・支援サービスを受けたい	44	25.7%	消費者被害	0	0.0%
介護・支援サービスに関わるトラブル	8	4.7%	成年後見制度に関わる事柄	4	2.3%
介護・子育ての悩み	21	12.3%	不登校	2	1.2%
仕事がない	33	19.3%	ひきこもり	22	12.9%
仕事に関わるトラブル	8	4.7%	希死念慮	2	1.2%
住まいがない	12	7.0%	家族関係の悩み	39	22.8%
住まいに関わるトラブル	17	9.9%	人間関係の悩み	21	12.3%
医療を受けたい	9	5.3%	余暇活動	6	3.5%
医療に関わるトラブル	11	6.4%	進路選択	4	2.3%
健康不安	45	26.3%	話を聞いてほしい	18	10.5%
家庭内での暴力行動	18	10.5%	退院したい、施設を出たい	4	2.3%
浪費	5	2.9%	その他	50	29.2%
触法行為、非行行動	6	3.5%			

資料出所: 「がじゅまる」資料

また、相談者の主訴では、「健康不安」が26.3%と最も多く、次いで「介護・支援サービスを受けたい」が25.7%、「家族関係の悩み」22.8%、「仕事がない」19.3%、「経済的困窮」13.5%、「ひきこもり」12.9%、「介護・子育ての悩み」「人間関係の悩み」12.3%、「家庭内での暴力行動」「話を聞いてほしい」10.5%などとなっている。実に、深刻な相談が日常的に寄せられていることが理解できる(表2参照)。

なお、相談の経路としては、多い順に病院・診療所、行政の障害福祉所管課、当事者団体、特別支援学校となっている。

【表3】「がじゅまる」の対応(MA)

2010年度

項目	実数	%	項目	実数	%
生活保護の申請支援	5	2.9%	障害者条例の活用支援	1	0.6%
債務整理の支援	2	1.2%	消費者被害相談窓口の紹介	0	0.0%
年金申請の支援	6	3.5%	クーリングオフ手続き支援	0	0.0%
介護・支援サービスの申請支援	10	5.8%	後見申し立ての支援、第三者後見人の紹介等	3	1.8%
介護・支援サービスに関わる調整	50	29.2%	障害や疾病の説明、情報提供	18	10.5%
介護・子育て・障害の相談窓口等の紹介	48	28.1%	療育に関わる助言	10	5.8%
就労支援	6	3.5%	進路選択に関わる助言	3	1.8%
職場の調整、話し合い支援	3	1.8%	家族関係の調整	29	17.0%
住まい探しの支援	7	4.1%	人間関係の調整	10	5.8%
引越し支援	3	1.8%	地域の活動団体の紹介	3	1.8%
住まいに関わる調整、話し合い支援	10	5.8%	買い物、掃除、食事づくり、遊び等の直接的な生活支援	11	6.4%
医療機関紹介	7	4.1%	見守り、安否確認	20	11.7%
受診付き添い	17	9.9%	生活スキルの習得支援	5	2.9%
医療に関わる調整、話し合い支援	26	15.2%	傾聴、話し相手	46	26.9%
服薬管理の支援	1	0.6%	信頼関係の形成	10	5.8%
睡眠や食生活等、生活管理の支援	3	1.8%	関係者会議の主催または参加	16	9.4%
金銭管理の代行支援	2	1.2%	終結後の状況確認	7	4.1%
福祉サービス利用援助事業の申請支援	2	1.2%	その他	18	10.5%
虐待、暴力への対応	6	3.5%			

資料出所：「がじゅまる」資料

相談に対する「がじゅまる」の対応としては、「介護・支援サービスに関わる調整」が29.2%と最も多く、「介護・子育て・障害の相談窓口等の紹介」28.1%、「傾聴、話し相手」26.9%と続いており、「生活保護の申請支援」や「就労支援」「生活スキルの習得支援」など、件数は少ないが重要な対応がなされている(表3参照)。

4.2 相談活動の特徴

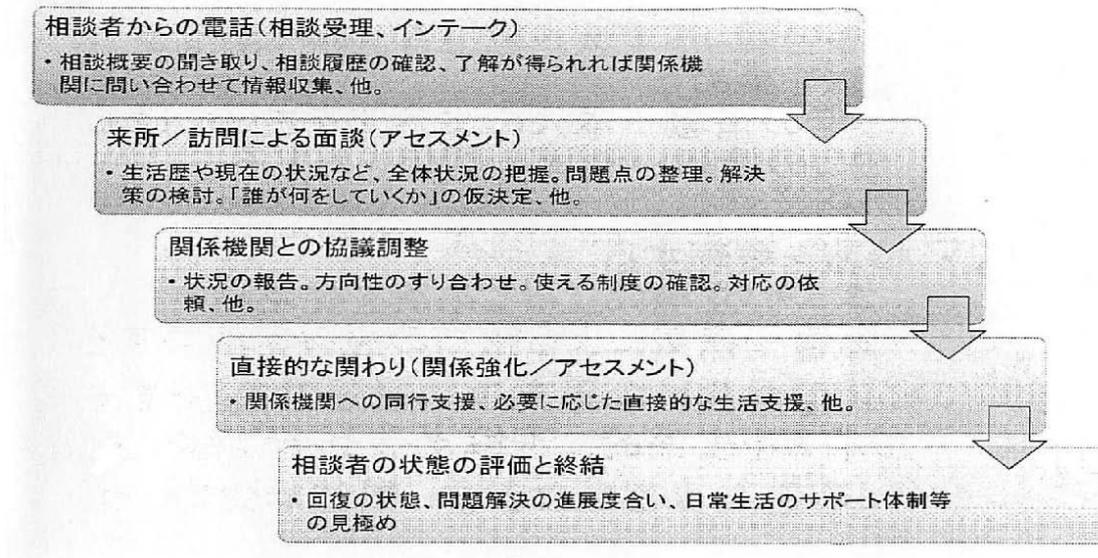
「がじゅまる」では、3つの特徴的な相談活動の手法が取られている。すなわち、①相談を受ける関係づくり、②相談者自身と相談者を取りまく状況の把握と理解、③問題解決への働きかけである。

まず、「相談を受ける関係づくり」では、中核センターに何も権限がないことを逆手に取って、それを強みとしてはっきりとした登録制を採らず、支援が必要な人との接点を見つけるために周囲からの相談段階で受理し、生活困難を抱える本人との関わりの可能性を探っている。これは初めに「制度ありき」というバリアを排した理念でもある。

つぎに、「相談者自身と相談者を取りまく状況の把握と理解」では、状況に応じて直接的な生活支援(掃除・通院同行等)を行うことで、相談者や相談者を取りまく状況について理解を深めることである。そのために、地域ネットワークを活用し、相談者の生育歴や地域での具体的な生活状況に関わる情報の収集がされている。

そして、「問題解決への働きかけ」では、信頼関係を基盤に行政機関との間に立ち、コミュニケーションの仲介役を担い、相談者をいったん「丸ごと」受けとめ、問題が複雑で家族全体に関わっている場合には、段階的な支援目標を定めながら相談支援することとなっている(図3参照)。

【図3】相談支援プロセスの展開



資料出所：「がじゅまる」資料

5. 地域における「がじゅまる」の役割

「がじゅまる」が掲げる地域での役割とは、アセスメントと制度のすき間に置かれたニーズの受け皿になること、そして多問題家族に対する総合的な関わりの拠点となることである。

支援を必要とする本人やその家族が混乱しているような状態では、状況把握や問題の所在を明確に伝えることが困難であることから、十分にアセスメントを行う必要がある。このため、地域ネットワークを駆使して、「相談者自身と相談者を取りまく状況の把握と理解」を進め、本人の立場に立った事実の捉え直しと障害や病気に伴う認知の歪みを理解することで、本人を多面的に理解しライフストーリーに則して支援を行っている。また、制度のすき間として、「年齢」「障害」「貧困」のボーダー層を想定し、たとえば18歳を超えた元被虐待児や知的遅れのない発達障害者、資産があるのに現金がない「見えにくい貧困」状態にある人たちにも、そのニーズの受け皿となっている。さらには、子ども、障害者、高齢者といった分野別の相談機関をヨコにつなぎ、ライフステージの分断をタテにつなぐことにより、多問題を抱える家庭に対する総合的な関わりの地域拠点を目指している。

6. 評価

中核センターは、機会・経験の不足から、生活のしずらさについて、「自分にはどんな問題があってどこの相談窓口相談すればよいのかわからず、解決の糸口が見つけられずに困っている、あきらめてしまっている」ことを、「ニーズ」として捉えることから支援を始めるところに特徴がある。

その理由として、多くの生活問題が複合的に絡み合っている相談であり、部分的な対応では見通しが立たなくなることを理解したものとなっている。また、困っているながら「誰に」「何を」話せばいいのか、それを「どこに」訴えればいいのかかわからず、他者に相談して問題を解決していくというプロセスに到達できないアクセシビリティの問題もニーズと捉えている。そして、社会(地域)から孤立したり排除された状態にある人について、人間関係が難しい、支援を受け入れない人と捉え、その些細な誤解や誤った知識、コミュニケーションのズレなどから「生きる」意欲を失ったり、削がれたりして生活困難を抱えていても相談に結び付かないニーズとして認識している。これらは、まさに新たな相談支援そのものである。特に、「がじゅまる」は、母体が障害者の自助団体であることから、現代的課題である発達障害者などの生活問題についての取り組みが優れている。また、県の事業であり、広域的な取り組みとなっている。しかし、埼玉県のアスポート事業と同様に、市町村自治体が直接関与しないため、官民の連携という点で課題が残されている。

一方、就労支援については、ホームレス支援団体である NPO 法人市川ガンバの会と協働した取り組みが始まっており、期待したい。

富士宮市福祉総合相談課(静岡県)

1. 調査目的

今般、富士宮市の福祉総合相談課を視察した目的は、同市で実施されている支えが必要な身近な人を孤立させない「新たな絆による、皆で支える地域づくり」のための総合相談支援システムの運営方法と成果の調査である。

2. 富士宮市の福祉概況

【表 1】富士宮市の現状

平成 24 年 4 月 1 日現在

人口	135,679人
高齢者数	29,833人
高齢化率	22.6 %
身体障害者手帳保持者数	4,492人
療育手帳保持者数	803人
精神障害者保健福祉手帳保持者数	338人
要支援1・2	974人
要介護	3,773人
要介護度1	1,087人
要介護度2	978人
要介護度3	639人
要介護度4	592人
要介護度5	477人
認知症高齢者*	
日常生活自立度Ⅰ以上	3,991人
日常生活自立度Ⅱ以上	3,000人
日常生活自立度Ⅲ以上	1,435人

*平成 23 年 3 月 1 日現在

資料出所：富士宮市福祉総合相談課視察資料

富士宮市は、人口約 13 万 5 千人、65 歳以上の高齢者が約 3 万人で高齢化率は 22.6%となっている。認知症高齢者は 3,000 人であり、国の 1,000 分の 1 のスケールとなっている(表 1 参照)。また、生活保護率は 4.01%と全国平均の約 17%と比較して著しく低いが、それでも増加傾向にある。

これを支える職員配置状況をみると、社会福祉士 6 名、保健師 1 名、精神保健福祉士 2 名であり、家庭児童相談担当の主事と女性相談員も有資格者である。生活保護ケースワー

カーは5名が配置されていて、標準数の80ケースを担当している（表2参照）。しかし、後述するが、インテーク時のアセスメント機能は福祉相談支援係が担当しているため、一般的なケース数よりも負担は少ない。

【表2】福祉総合相談課 職員配置状況（平成24年度）

	課長	1	
	参事兼地域包括支援センター長	1	社会福祉士
地域 支 援 係	係長	1	
	事務員	3	(内、1名臨時職員)
	保健師	1	
	ケアプランナー	10	(臨時職員)介護予防支援事業所
	認知症担当	1	(臨時職員)
福 祉 相 談 支 援 課	係長	1	
	保健師*	2	内、1名精神保健福祉士
	社会福祉士	4	内、1名センター長兼務 内、1名精神保健福祉士
	主任ケアマネ**	1	
	家児相担当 社会福祉主事	1	社会福祉士
	家庭児童相談員	2	(嘱託職員)
	女性相談員 (DV)	1	社会福祉士
生 活 保 護 係	係長	1	
	現業員 (ケースワーカー)	5	内、1名社会福祉士
	事務員	1	
	住宅手当	1	(嘱託職員)
	嘱託医	1	

*、**介護保険特別会計（地域支援事業）による雇用

資料出所：同上より一部変更

3. 福祉総合相談支援システムの概要

まず、富士宮市の福祉相談支援体制は、その福祉圏域に特徴がある。それは、厚生労働省の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書（2008）にも引用されている「重層的な圏域設定のイメージ」である。福祉圏域である「地域」について、[第1区分] 県・富士地区広域市町村圏 → [第2区分] 富士宮市全域 → [第3区分] 自治会支部・生活圏域 → [第4区分] 自治会・小地域 → [第5区分] 町内会・細地域の5層に区分することで、まさしく住民に身近な相談支援体制を構築している。具体的には、市直営の地域包括支援センター（以下、「地域包括」という。）を基幹として、市内を8つの生活圏域に区分し、そこに地域包括のブランチである地域型支援センターを設置している。ブランチ化することで、1つには地域包括の総合相談支援業務であるつぎの機能を地域型支

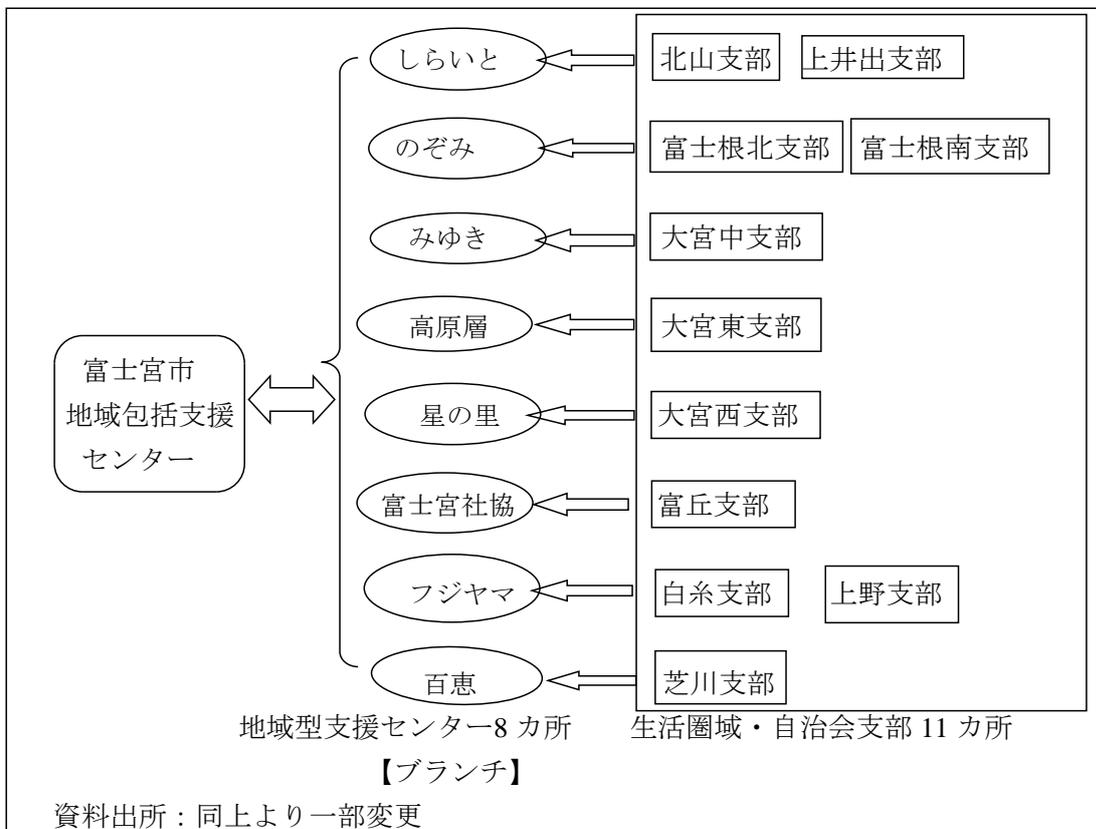
援センターに委託（図1参照）、問題の早期発見を可能にし、そして相談のしやすさを可能としている。

- ①関係者とのネットワークの構築
- ②本人、家族、近隣住民等からの相談受付
- ③制度やサービスに関する情報提供
- ④実態把握と緊急の対応、地域包括へのつなぎ

もう1つは、高齢者虐待、消費者被害、困難事例等の権利擁護が必要な要援護者に対する地域包括へのつなぎと支援体制の構築を展開していることである。

【図1】富士宮市における相談支援ネットワーク

平成22年10月1日現在



4.1 皆で支える地域づくり

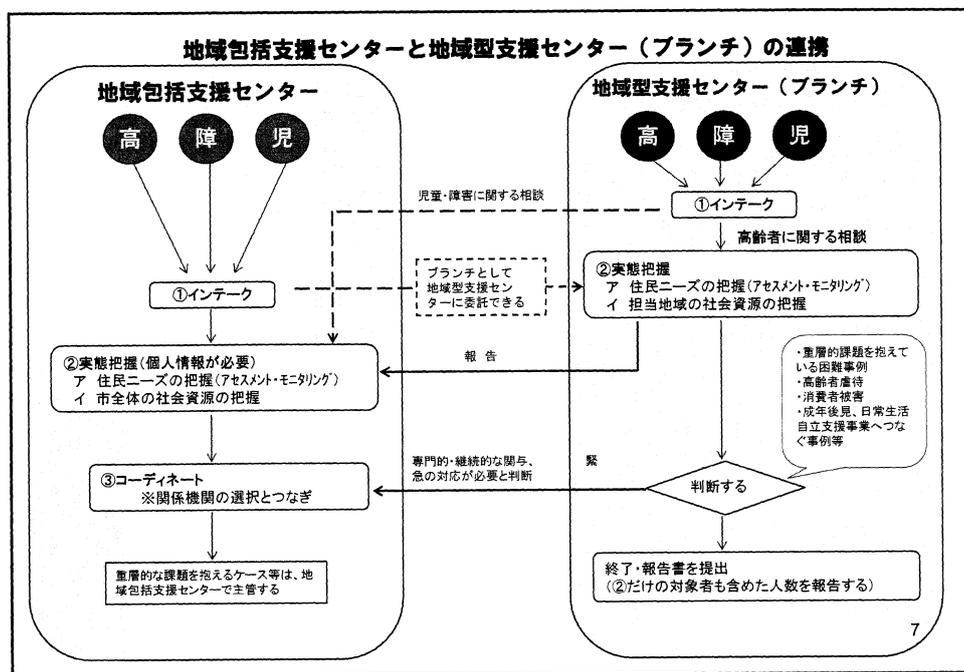
これまで多くの行政で取り組まれてきた保健・福祉総合相談窓口体制は、東京都板橋区で1991年に設置された「おとせん」¹が高齢者を主な相談支援とする行政完結型の総合相

1 「おとしより保健福祉センター」のこと。板橋区では1985年にすでに「高齢化社会問題懇談会」報告書を出し、そのなかで「おとしよりの住環境の整備、要介護老人のための施策、痴呆性老人のための施策、総合相談窓口の設置」を提言している。センターにたどり着くまでの過程で「相談の総合化」「援助の総合化」「迅速性と選択制の追求」について協議し、「老人総合相談室」そして「福祉総合相談室」の設置を行っている。

談窓口の最初である。その後、1993年に広島県で全国に先駆けて保健所と福祉事務所の組織統合が行われた。理由としては、当時の地域保健活動の衰退があり、また町村における保健師の配置が進んでいたこともあった。しかし、人員削減がもっとも大きな（隠された）理由であったことは歪めない。そして、介護保険制度の導入以降、保健・福祉総合相談窓口が急速に広まるが、多くの自治体の総合相談窓口はケースワーカー1名と保健師1名の合計2名の体制という脆弱なものであった。実施体制の面では、在宅介護支援センター（以下、「在介支」という。）の基幹型職員を兼務するところも少なくなく、高齢者施設などに委託された在介支との「上下関係」により運営されてきた。特に、介護予防との関係では、地域における在介支制度の知名度の低さや在介支職員の専門性の未確立さもあって、行政からやらされている感が強かった。

これに対して富士宮市のランチ制度は、地域包括と地域型支援センターとが対等な関係にあるといえる（図2参照）。地域包括には、総合相談支援機能、虐待の早期発見・防止などの権利擁護機能、包括的・継続的ケアマネジメント機能、そして介護予防ケアマネジメント機能の4つの機能²があるが、ランチについては総合相談支援機能のみが委託され、「公平性と中立性」がきちんと担保されたものとなっている。

【図2】地域包括支援センターと地域型支援センター（ランチ）の連携



資料出所：同上

2 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/03/tp0313-1.html>

地域型支援センターでは、生活圏域である8つの地域で生活する高齢者、障害者、児童に関してインテーク（初期相談）を行い、障害者・児童については地域包括につなぐこととなっている。したがって、高齢者に関する相談が主たるものであり、住民ニーズの把握と担当地域の社会資源（シーズ）の把握によって実態把握（アセスメント）がなされる。そして、高齢者虐待ケース、消費者被害ケース、成年後見制度や日常生活自立支援事業につなぐことが必要なケースなどの重層的課題を抱えている事例は専門的・組織的な関与が必要と判断し、地域包括へとつながれ、主管される。

ここで、富士宮市の総合相談支援システムの特徴でもあり、優れたところは重層さがさらに深まっていることである。市内にある126の自治会を生活圏域ごとに11の支部にまとめ、その支部と地域型支援センターが密接な連携を取っている。2006年度から現在の総合相談支援システムが始まっているが、当初は3,758件の相談に対して地域型支援センターの相談は1,724件にとどまっていた。しかし、ランチの相談員を地域の地区社協と連結させたり、民生・児童委員とつなぐことで、その地域の人の困りごとはランチから始まるという密着型が徐々に定着している。現在（2011年度）では、相談件数も16,856件と増加し、地域型支援センターでの相談は13,600件と80%を占めるまでに成長している。相談内容についてみると、高齢者関係が12,611件（92.7%）と大半を占めている。相談者は本人・家族が64%で、つぎに民生・児童委員12%、行政機関（含. 警察・消防）7.4%、他機関専門職5.7%などとなっている。注目に値するのは相談形態で、「訪問」が「電話」を上回り48.3%を占めていて、「来所」はわずか4.2%にとどまっている。地域型支援センターを通じたアウトリーチ型の相談体制は、地域に根ざし、密着したシステムの正当性を住民の目に見えるものとして構築し、住民から信頼されている現状がうかがえる。こうしたしっかりとした役割分担と成果から、2013年度には地域型支援センターは2カ所増設され10カ所になる。

4.2 住民のいのちと財産を守る

富士宮市では、高齢者虐待等への対応や、緊急性の判断、措置への提言、成年後見制度の利用促進および市長申立のサポートなど地域包括だけでは対応が困難な事例等に関して、権利擁護センターを設置している。しかし、富士宮市に裁判所がないことから弁護士事務所がなく、したがって高齢者虐待等に関する弁護士・司法書士の専門的アドバイスを確保しにくいとのことで、2007年度から隣接する富士市との間で共同の権利擁護センター的機能を持つ権利擁護広域ネットワークを立ち上げて対応に当たっている。同ネットワークの事務局は富士宮市地域包括が担当し³、ネットワークの委員は静岡県弁護士会から推薦された弁護士、またリーガルサポートから推薦された司法書士や警察、公立病院の医療ソーシャルワーカー、消費生活センター職員、人権擁護委員、法務局職員、社会福祉士、介護保険事業所代表、精神科医師、そして学識経験者で構成されている。権利擁護を必要とするケースのためのケア会議開催はもちろんのこと、事例研究を主な目的とした定例会議も3か月に1回程度の頻度で開催し、専門職間の連携と各専門職の質の向上が図られている。

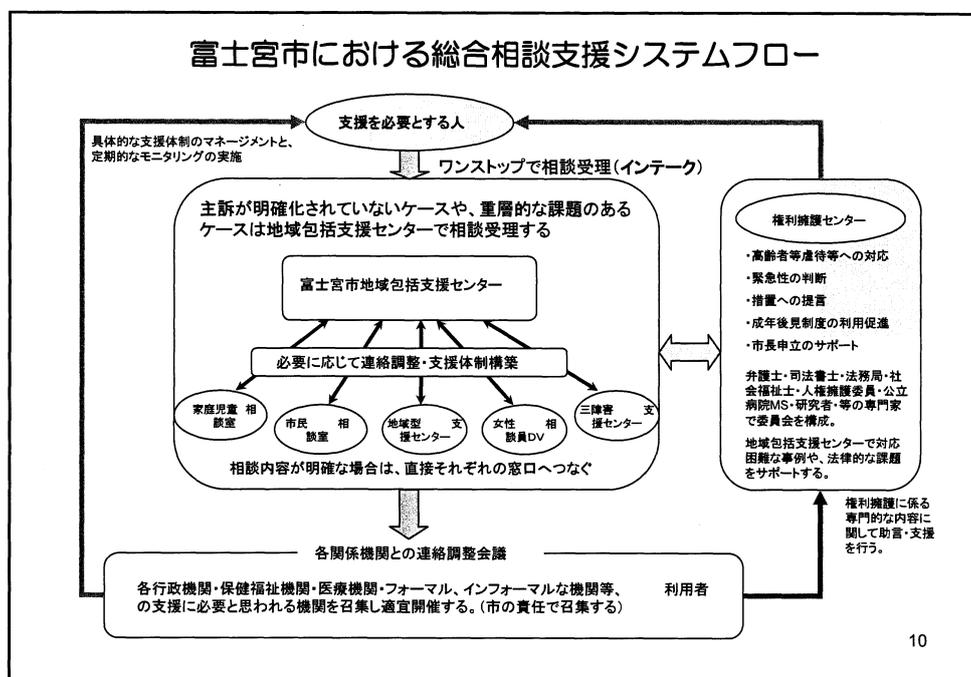
3 富士市では、8箇所ある地域包括のすべてが民間委託されている。

4.3 ワンストップ型の相談支援

4. 1でも触れたように、富士宮市の総合相談はアウトリーチ型であるとともにワンストップ型の支援体制が整えられている。これまでの行政にありがちな、いわゆる相談の「たらい回し」をしない仕組みづくりが、行政内部で確立されている。

特に、ドメスティックバイオレンス（DV）と生活困窮ケースなど経済的支援を要するものに関しては、生活保護制度運用の閉鎖性とスティグマからほとんどの自治体では総合相談窓口の対象外とされてきた。ところが、富士宮市では初回の相談について地域包括の総合相談で一元的に対応するようになっている（図3参照）。

【図3】富士宮市における総合相談支援システムのながれ



資料出所：同上

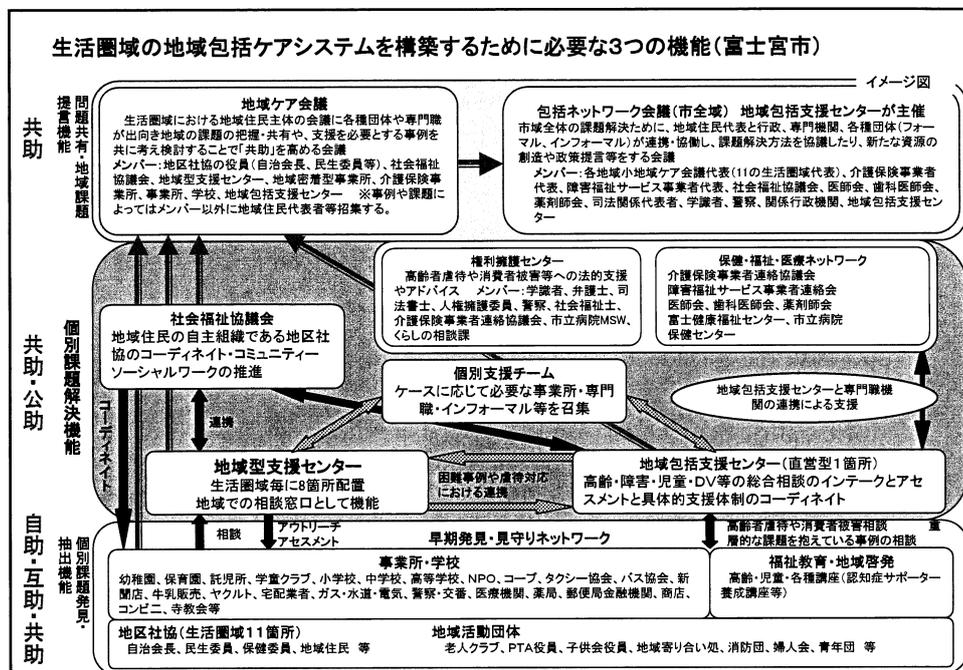
これに関して、センター長から以下のような説明がされた。

「生活困窮に関しては、今までは生活困窮や生活に困っている場合は全て生活保護係に相談がつながるようになっていた。平成18年、地域包括支援センターがスタートし、現在は生活保護に関する初回相談は全て専門職が受けるようにしている。今日だけでも5件くらい生活保護の受給相談があった。今日の困難事例は、25年間ホームレスをしていて万引きで捕まり、初犯ということで釈放された。しかし、次捕まったら逮捕すると言われ、市に行って相談してこいって。職権消除されていて、住民票も何もない状態なんでしょうね、今朝一番で相談を受けた。あともう一件は刑務所を一週間前に出所したが生活費がないからお金を貸してほしいというものでした。でも、そういった相談はいきなり

福祉につないでも制度に該当するかどうか分からないので、基本的に総合相談で専門職がまず受けて、スクリーニング票でチェックする。保護しかないということになれば速やかに保護の申請につなぐし、そうでないケースであれば、制度自体があまりないが、福祉資金貸付や住宅手当につないでいく」

しかし、生活保護の係からは、保護のアセスメント相当のことを担って欲しいとの要望も寄せられる。総合相談で行うのはあくまでインテークとモニタリングの部分である。生活保護の係ではやはり細かく再調査することになるので、あくまでも保護に該当するかどうかのスクリーニングに必要な不可欠な情報を得るに止められている。正確で公正な情報をインテーク段階で相談することが機能として位置づけられている。

【図4】生活圏域の地域包括ケアシステムを構築するために必要な3つの機能



資料出所：同上

5 評価

新しい生活支援との関係から、富士宮市における福祉総合相談支援システムを検討する。まず生活支援体系として、自立と尊厳、つながりの再構築、子ども・若者の未来、および信頼による支え合いを基本的視点⁴を提示している。その支援は包括的・個別的であって、早期的・継続的に取り組み、かつ分権的・創造的に展開されるべきであるとしている。このことは、これまで以上に生活保護のケースワーカーをはじめとして地域包括支援

4 2013年1月25日付 「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」 pp5-7

センターや社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO 法人について社会福祉の専門性が求められることを意味する。と、同時に、メゾ領域である地域において貧困問題をも含めて社会福祉を展開していく必要がある。

富士宮市の総合相談支援システムでは、行政と委託された民間の地域型支援センターとの間で可能な範囲での分権が進められており、新しい生活支援のすべての基本的視点に基づいて運営されている点は極めて評価できる。特に、アウトリーチ型の相談支援体制は、インフォーマルな組織の活用によるきめ細かな対応ができています。

一方で、「就労準備のための支援」については、最初の頃に相談を受けたら就労支援までも行うことが生活保護係から求められたが、相談と援助の実際が一緒になることを回避した経緯がある。相談者との信頼関係からも異なる機能を一体的に行うことには無理があるという市側の判断があった。生活保護のインテーク機能からすると、インテーカーが専門に配置されている福祉事務所はあまり多くはないし、スーパーバイザーが兼務している場合が多い。その場合でも、保護の決定に関わる者としては恣意的になる可能性も残っており好ましい業務の在り方とは言いがたい。したがって、生活保護のインテーク機能を総合相談支援センターで担当することは、福祉事務所内の業務量の見直し、つまり生活保護業務における省力化と総合相談による専門的なインテークが可能になる点が評価できるものであった。

駒ケ根市社会福祉協議会(長野県)

駒ケ根市は、長野県南部、伊那谷に中央部に位置し、市内からは中央アルプスと南アルプスの雄大な姿を望むことができる。山間部は高齢化、過疎化がすすみ、駒ケ根駅を降りたところにある中心部商店街はシャッター通りになっている。長野県は、就業率、女性就業率、高齢者就業率（65歳以上）が共に全国1位。平均寿命は、女性85.31歳で全国3位、男性は78.8歳で全国1位。

地域コミュニティを活かした地域福祉

同市の特徴は、長野県全域に当てはまることかもしれないが、昔からの地域コミュニティが生きていることである。人口約3万4千の市域は16の区にわかれる。明治期まではそれぞれが村であったところである。さらに区内に169の自治組合がある。区は区の集会所を持ち、自治組合（常会）は自治組合の集会所を持っている。同市が面白いのは、自治組合の下にさらに隣組があること。市内に1,217の隣組がある。

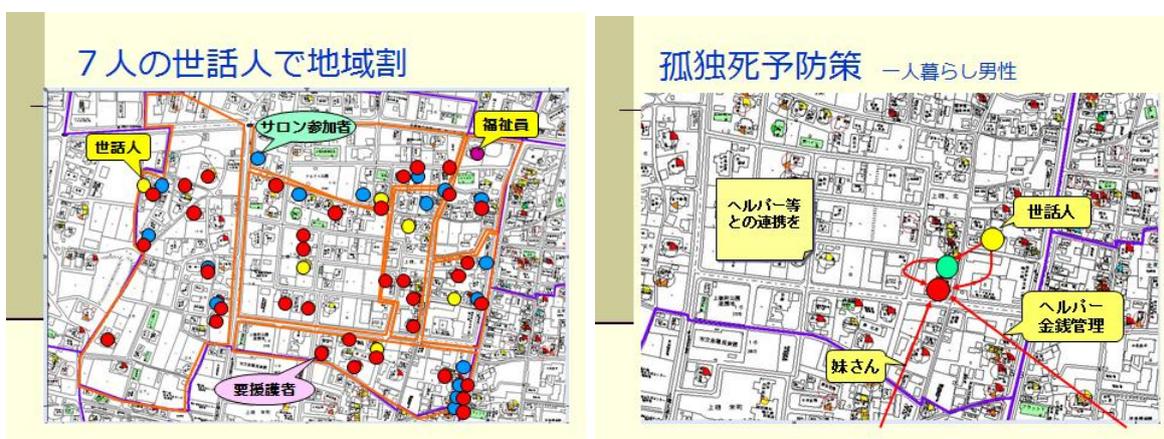
同市社会福祉協議会による地域福祉活動は、こうした地域コミュニティを活かしている。市内85カ所では、集会所を活用してサロンがつくられ、住民が時折集まり、地域の要援護者の見守り等もする。もっとも、市内全域で地域コミュニティ活動が活発なわけではなく、製造業の工場で働く外国人や新しく転居してきた世帯の自治組合への加入率は低いし、自治会費等の負担の問題もある。



自治組合（常会）でのサロンの様子

住民ニーズの把握はマップづくりから

住民ニーズ把握の方法はアンケート調査だけではない。アンケート調査は、選択肢があらかじめ用意され、その中から選ぶだけのものであれば、住民が本当に必要としているものは見えてこないかもしれない。そこで駒ヶ根市社協が行ったのは、地域住民支え合いマップの作成だった。まずは「住民の支え合いとは何だろう」という問いから始まり、まずは住民の中へ入っていこうと決め、誰が誰とどのようにつながり、支え合いをしているのかを住民に教えてもらいながら、住宅地図に落とし込んだのだと言う。このマップも自治組合単位で作成され、毎年見直しが行われている。



マップの活用

「宅福便」の誕生：個別的・包括的な支援へ

マップづくり等から見てきたのは、①介護保険では対応しきれないことがたくさんある、②高齢者や障がい者の問題ばかりでなく、結婚・離婚、多重債務、家族問題等、多様なニーズがある、③地域でつながってない人がたくさんいる、ということであった。そこから、次の結論が生まれた。

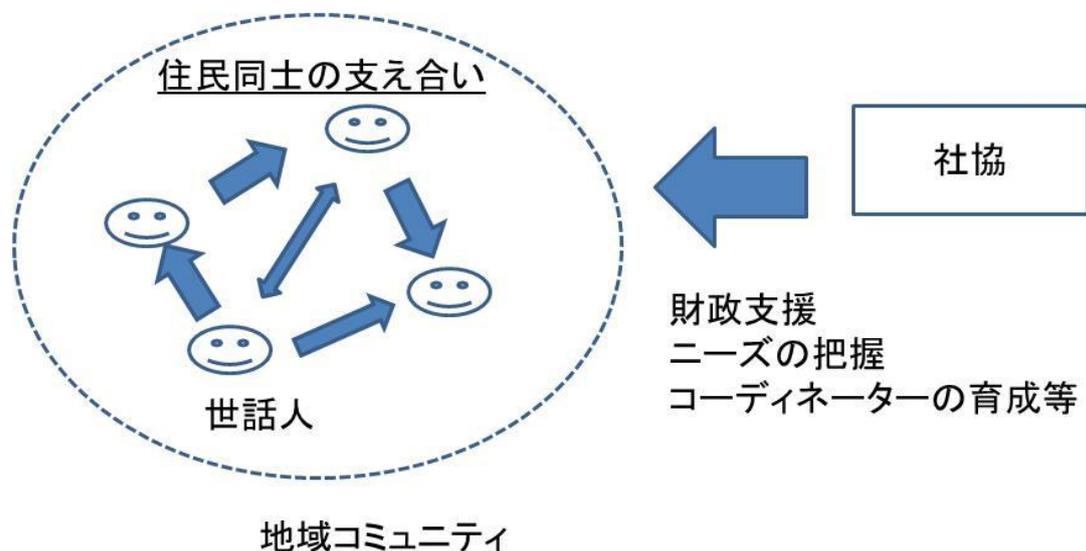
お年寄りでも子どもでも、その人が生きていくための丸ごとを支援していこう。そのために枠を設けないシステムが必要。無償では気兼ねしてしまうから、料金を決めて支え合いの仕組みを作ろう

2012年5月、こうして「こまちゃん宅福便」が生まれた。この事業は、地域住民同士の支え合いという点ばかりでなく、「利用会員の利用負担金」に関する規定づくりでも注目を集め、2003年にはNHKの「ご近所の底力」で全国放送され、現在でも、視察や講演の依頼が絶えないと言う。

サービスの内容は、食材の買い物、調理、寝具及び衣類の洗濯・補修及び洗濯物の日干し、取り込み、家屋、軽微な電気器具等の修理、手紙等の代筆、朗読、話し相手、見守り等、外出介助（散歩、買い物、通院、会議、観劇等の付き添い）、その他住民が日常生活上必要とする援助で社協が認めるサービス等、制度では対応できない多様なニーズにこたえることができる。

利用の方法としては、最初、社協に利用会員として登録することが必要で、登録時に1,000円支払う。利用時間は午前8時半から午後9時までの1時間単位で、利用料はサービス内容、利用時間帯にかかわらず1時間800円となっている（その他交通費、材料費等の実費は負担）。面白いのは、サービス提供者もまた利用会員、つまり住民だということである。地域コミュニティを活かしたこうした取り組みは住民にも喜ばれている。住民へのアンケートによれば、気軽にお願ひできる、プライドがつぶれない、気のある人にお願ひできる、ご近所の方に頼める、近隣のつながりの大切さを感じるようになった等の声があがっている。

活動をするなかで、ご近所の支え合いだからと、利用料をいただかないで無償の活動になってしまう場合もあるという。宅福便の普及に意味があるのではなく、ご近所の支え合いで解決できるのなら、それはそれでいいという駒ヶ根市社会福祉協議会の姿勢がそれを支えている。



コラム

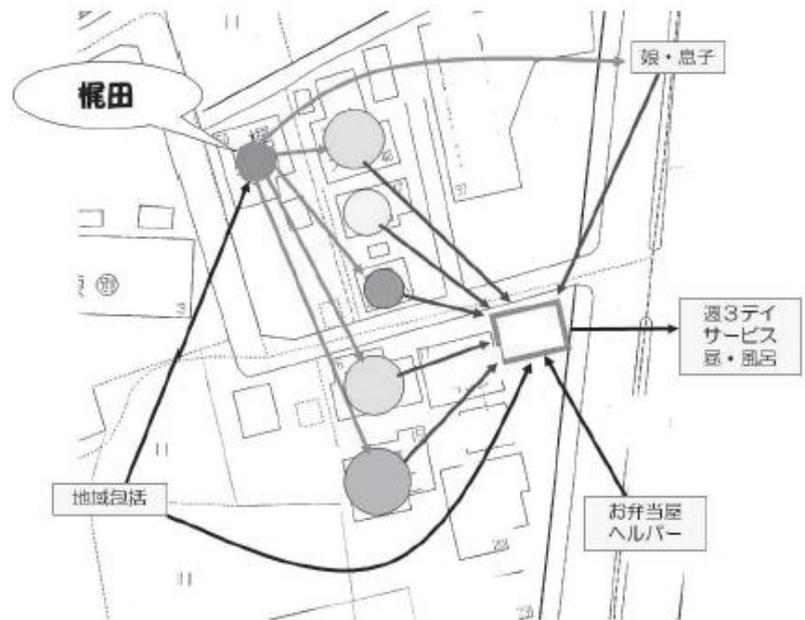
地域の一住民として、お互いさまの地域づくり —こまちゃん宅福便—

こまちゃん宅福便は、外出の付き添いや買い物、食事づくり、洗濯などの手がなくて困っている人（利用会員）に、助っ人（協力会員）を送る生活支援サービスで、0歳～95歳まで800人の登録があり、月に平均1,200件ほどの利用がある。「こまちゃん宅福便」のコーディネートを担当している駒ヶ根市社会福祉協議会の梶田ひとみさんは、「会員の自主性・自由度が高く、単なる有償サービスに留まらない、友だちづくりの場に発展している」と語る。

事例◆地域で最期まで暮らし続けるために

ある女性のがんになり、梶田さんが病院にお見舞いに行った際、ベッドに正座した彼女から「あとに残るお父さんを頼むね」とお願いされた。ご主人は社長だった人で、プライドが高く、パーキンソン病を患って、できないことが増えていたけれどデイサービスに行くことを拒み、一人で家にいると言い張った。

そこで、遠くに住んでいる息子、娘に連絡を取り、地域包括支援センターに連絡を入れたが、実際に地域包括支援センターを活用するまで1年くらいかかった。なんとかデイサービスの利用にこぎつけ、次に、家のなかのおしっこやうんちがすごいで、ヘルパーに掃除を頼もうと思ったけれど、本人が「そんなものはいらん」と言う。そのため、「こまちゃん宅福便」を利用し、ご近所の方が2人1組になって、本人のデイサービス利用中に家の掃除をすることにした。介護保険のヘルパーは、留守宅では活動できないので、この形でやってみたのだが、本人は帰ってくると家がきれいになっているので、娘が掃除していると思っていたようだ。



ご近所で□印宅の男性を見守った

そのうち、夜間にバイパス道路まで出歩くようになったが、ご近所に住む老夫婦がよく見ていてくれて、「また出て行ったよ」とすぐに梶田さんに連絡をくれた。最後の1か月は、家で過ごすのが困難になり、医療型の施設に入所し、そこで亡くなった。

このとき、よく見てくださったご近所の奥さんは、一昨年脳梗塞で亡くなられ、ご主人が一人取り残された。お子さんがおらず、半年はいろいろなことを試して一人で生活していたが、これ以上は無理だろうという甥の判断で、ケアハウスに入居することになった。でも、毎日施設で過ごすのはいやだということで、週に3日は自宅に帰ってくることにになり、近所の男性陣が送迎をしている。帰宅途中に買い物に寄り、その後、今度は女性陣がお茶を運んだりして安否確認をしている。帰宅時には、話し相手になりながら家の掃除を月4回手伝うなど、隣近所で暮らしを支えている。

隣宅での看取り

梶田さんは、8年前に初めて看取りを経験した。脳の手術をしてもう助からないと言われた隣家の遠藤さん（仮名）は、奥様と息子の3人で暮らしていたが、息子に障害があるためなかなか病院に通えないということで、じゃあ自宅で看取ろうよということになった。梶田さんは毎日仕事が終わると、「ただいま」と遠藤宅に帰り、遠藤さんに話しかけ、食事介助をした。10月30日の朝、「もう最期だと思う」と奥様から電話があり、駆けつけたが、奥様は息子のトイレ介助中だったので、梶田さんが最期を看取ることになった。「隣のおじさんを看取らせてもらえるなんて、非常に貴重な経験をさせていただいた。その後、父の看取りのときに冷静に見送ることができたのは、遠藤さんのおかげかなと思う」と梶田さんは振り返る。

ご近所には、習字の先生がいたり、生け花ができる人がいたり、いろんな特技をもつ人が山ほどいる。そういう人を講師に招いて、みんなで豊かに暮らすための勉強会や講座を開いて、豊かさをおすそ分けし、みんながふだんの暮らしを幸せに感じることを福祉だと、梶田さんは話す。

釧路市は、生活保護受給者の自立支援を早くから実践し、その社会資源の活用が全国的にも注目されてきた。新しい生活困窮者支援の議論のなかでも、モデル事例として参考にされた。その事業を牽引してきた元釧路市生活福祉事務所主幹の櫛部武俊氏に本調査研究の委員に加わっていただき、釧路での新たな試みである社会的企業（中間的就労）の実践について、現状をレポートしていただいた。

地域の担い手・人材育成としての中間就労の場の創出

～一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会(北海道)～

櫛部 武俊

1. 事業の目的

当協議会は、生活保護受給世帯及び生活困窮者に対し、その自立を支援するため、社会的な居場所づくりと雇用をセットとした新たな雇用の場をつくり出す必要があり、そのためのモデルとして当該事業を進めることを目的として設立した。背景としては、釧路市では平成 16 年度から生活保護受給者の自立支援事業に取り組んでおり、その成果については全国から注目を集めている。しかし、その一方で釧路市の衰退し底ぬけする地域経済は経済的自立の出口となる地域の雇用は厳しい状況だ。

2. 事業の方針

当該事業のコンセプトは、生活保護受給者を地域社会から排除せず、居場所や役割を提供しながら地域社会を構成する貴重な戦力として、包摂していくというものであるが、地域の雇用環境の厳しさから、就労自立へのハードルが高く、モチベーションの維持向上が課題となっている。様々な困難を抱えた生活困窮者に対して雇用を提供すべく、福祉と雇用を同時に解決する道は新たな社会的企業の創造である。そのための芽づくりを行うものである。平成 24 年度は調査・研究により、モデル事業を構築。平成 25 年度にモデル事業を実施することとした。

① 地域の社会的ニーズに基づいた新規事業の設計

社会的な居場所と雇用の場を創出するには、まずは社会的ニーズを発掘しそれに基づいた事業を設計しなければならない。ニーズの発掘には、ステークホルダーへのヒアリングや有識者で構成される当法人の運営委員会からの意見聴取の場も設ける。事業の設計については、先進事例への視察を行った上で実施することとした。

釧路モデルの分析

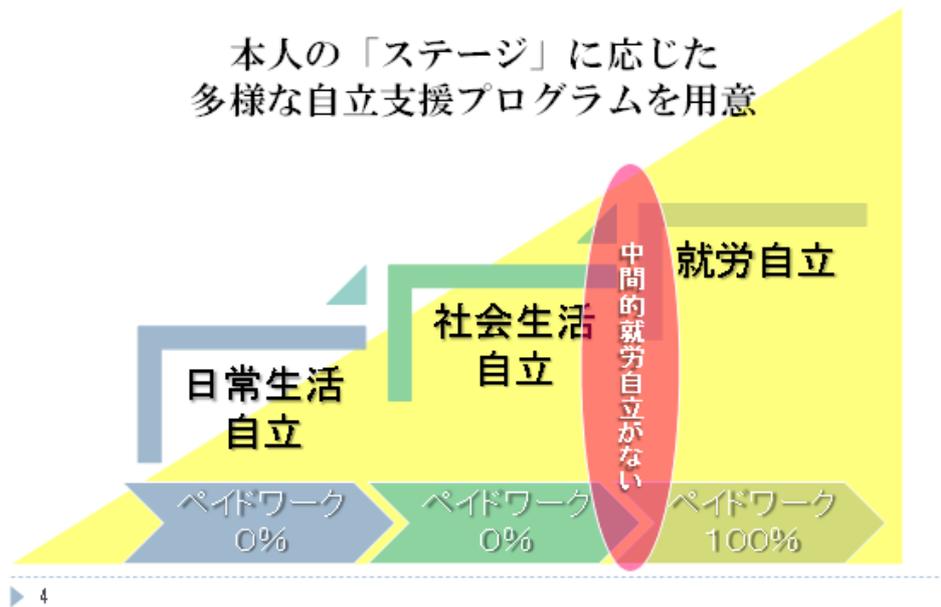


図 1

今後 目指していくこと

中間的就労自立の場の創出

直ちに一般就労を目指すことが困難な人に対して、社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労自立(ペイドワーク)」の場などを創出し提供していく。



図 2

②受給者のモチベーションにも配慮した事業の試験的実施

本事業は、研究事業だけでなく、社会的ニーズに基づいた事業を試験的かつ単発的に実施する予定。そこでは、事業性を確認していくことはもちろんだが、自立支援プログラム同様、対象となる受給者の自立をエンパワーメントの視点で地域資源を活用しながら取り組む。

図1のように釧路市の自立支援プログラムでは、本人の「ステージ」に応じた多様な自立支援プログラムを用意しているが、社会生活自立と就労自立の中間に位置する経済的な中間就労自立（ペイドワーク）の場がない。当協議会は、それが「受給者当事者の自尊心や希望の回復などの成果が表れている一方、最終的な出口である雇用に結びついていない」という問題の要因であると考えた現状の自立支援プログラムでは、自立支援プログラム（ボランティア）の現場で活躍できても、ペイドワークとしては0%である。一方、次の就労自立というペイドワークとして100%を期待され、それを目指す状況となっている。そこで、この0%→100%の落差に問題があると捉え、図2に示す「中間的就労自立の場」創出を掲げた。

来年度のモデル事業における数値的目標

- ▶もし、釧路市の扶助費平均月単価(約12万円)の1/3にあたる4万円を、21名の方が稼ぐことが出来たら...



図3

「中間的就労自立の場」とは、直ちに一般就労を目指すことが困難な人に対して、社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだペイドワークの場である。福祉行政の現場では、直ちに一般就労を目指すことが困難な人に対しても、100%のペイドワークを求められることがある。しかしながら、人によっては50%がいわばフルスペックということもある。まずは30%、次に60%、そして100%へと、中間的就労自立を経て、段階的に自立する方もいるはずである。

ここで仮に、中間的就労自立（ペイドワーク）による保護費の削減効果を算出してみる（ただし、基礎控除等の換算は除く）。もし、釧路市の扶助費平均月単価（約12万円）の1/3にあたる4万円を、21名の方が稼ぐことが出来た場合、図3の示す通り、年間約1千万円の保護費を削減することになる。年間1千万円では、そこから当協議会の運営費を算出することは難しいかもしれないが、さらに規模が広がり、対象者の人数が210名になった際には、年間1億円の保護費を削減することになる。私たちは、これぐらいの削減効果に達するならば、そこから事務局費等の算出も可能であるのではないかと考えた。（大阪府大阪市住吉区では、そういった考えに基づいた実績がある。）以上のことから、中間的就労自立（ペイドワーク）の場を創出することを活動目標とし、そのために「当事者ニーズの発掘」と「地域の社会的ニーズの発掘」を行うことになった。

1) 仕事づくりプロジェクトの実施

自立支援プログラムにおいては、ピアカウンセラーという視点で自立支援事業現場のリーダーを決めている。そこで活躍している当事者に集まってもらい、当事者ニーズや仕事づくりの可能性を探ることを目的として、平成24年7月20日より毎月1回（計5回）、「お仕事づくりプロジェクト」と題した意見交換・懇談の場を作った。参加数は25名で、各ボランティア先の様子の意見交換をした後に当協議会の目的や取組みの説明をし、「現在行っている無償ボランティアから、少しでもペイドワークに近づけるにはどのような事が出来るか。どのような事がしたいか」を話し合う事が出来た。各自背負っている背景も年齢も異なるため、出来る事や働ける時間、業務内容は異なる。

「今の自分に何が出来るか」をテーマに数回話し合いを重ねると、開催当初は「ハローワークに行っても面接を受ける前から断られ続けている。もう今の自分に出来る事も、受け入れてくれる所も無いような気がする」と消極的だった方も、「草刈のような事業はどうか」、「地域の居酒屋のようなものはどうか」、「鹿の角を加工して何か商品を作れないか」などと、自分の特技や知識を生かせる分野について、積極的に話してもらえるようになったのはとても印象的だった。ボランティアリーダーとして参加する方たちは、50代～60代の方が多く、今から生活保護を抜け出すぐらいに収入を得るのは難しいが、「少しでも自分

で収入を得たい」、「全て国の世話になっているのは嫌だ。少しでも自分で稼いで、国にお返しできるならそうしたい」と言う方が多く、当協議会の提唱する「0か100かではない中間的就労としてのペイドワーク」に賛同してもらえる方が多くいた。プロジェクトも最終回を迎える頃には、受給者の「本当は家に黙って居るのではなく、外に出て働きたいんだ。まだ出来る事はある」という声を聞けたことは、「当事者性に根ざす」ことの意味を教えてくれた。



受給者懇談会風景

また、当初から行なっていたアンケート結果から、ペイドワークの対象となる仕事内容については、肉体労働や接客仕事などよりも、内職作業のような座りながらの作業を望んでいる方が非常に多いことが分かった。そこで、当協議会では後述する地域の社会的ニーズの発掘で得られた情報を常にプロジェクト参加者に投げかけながら、事業の設計を行なってきた。その結果、流木ビジネスや鹿の角の有効活用など、形にならなかったものもあったが、最終的に漁網の仕立て作業を試験的に実施しようという結論に至った。

実際に、中間的就労自立（ペイドワーク）の場を創出するため、様々な情報を元にヒアリングや現地調査を行った。鹿の肉や角、札幌市放置自転車の有効活用、移動販売などの検討を行った。また、ママさんプロジェクトの延長線上で、えぶろんおばさんを運営されている事業所で、母子家庭のお母さんたちの活躍の場として、喫茶事業による居場所づくりに関するヒアリングなども行った。

まず、釧路地域の環境保全の面では海岸漂着物として問題となっている流木だが、他地域においては、これらを集めて販売している業者がいることから、そのビジネスの可能性を探った。第一に流木の状況だが、いくつかの海岸を回ったが、販売するには十分な量が漂着していることが分かった。第二に、流木ビジネスを行なっている業者について、イン

ターネットで情報検索を行ったところ、道内で4業者、道外では8業者以上いることが分かった。そこで、全国的にもいち早く様々な工夫をしながら流木やその加工品を販売している兵庫県の業者へヒアリングを行ったところ、ビジネスを始めた当初（5年前）はホームページへ商品を掲載すればすぐに売れるような状況だったが、ここ数年で一気に競合店が全国的に増え、今は商売になっていないことが分かった。「流木」というキーワードのインターネット検索において、上位表示されるこちらの業者でさえ、そのような状況であることからその厳しさが窺える。釧路市内では最も規模の大きい雑貨店で実際に流木の販売もさせてもらったが、商売になるような実績は得られなかった。

次に、漁網の仕立て作業についてだが、こちらは当協議会事務局長が平成24年2月に地域起業創造センターまじくるに持ち込み実施しているものであった。しかしながら、実施にあたってはスタッフの方が他に本来業務を抱えながらの進行管理であったり、作業スペースに限りがありそれ以上の規模は広げられない現状であった。一方、それらの作業を発注している漁網会社からは、「漁網業界は、担い手の高齢化で新たな担い手の育成は緊急課題であり、この度の取組には大きく期待している。現段階では、生産性に対する信頼度は低い為、この度の取組を生産計画の中に組み込むのは難しいが、将来的には安定した生産性を確保するだけの可能性は感じており、業界の保全のためにも協力して担い手を増やしていきたい」ということであった。打開するため地域起業創造センターまじくるから仕事づくりプロジェクトに移行。漁網の仕立て作業の体験会を実施。その後、希望者には実際に作業に参加させてもらったりしながら、当協議会としても出来ることを探った。その結果、平成24年12月11日より、来年度のモデル事業の試験的实施という位置づけで、当協議会にて実施することとなった。



漁網整網作業風景

漁網整網作業は、釧路地域の基幹産業である漁業を下支えする漁網業界の担い手不足と、生活保護受給者の自立支援の問題と、二つの大きな社会問題の解決を同時に図るということにある。釧路地区の漁網業界の現場（整網作業）では高齢化（高齢化率 84%：協議会調べ）が進み、担い手不足により業界の存続が危惧されている。業界団体すらない零細分野だ。整網作業は、網の半製品は輸入であるがそれをアバという浮きをつけた材料に結合させる。漁船によってカスタマイズが必要で機械化するのが困難であり、今後も手作業に頼るしかないのが現状である。新たな担い手が生まれない大きな要因は、作業の習熟度が上がらないと一定の収入が得られないからだ。食べられる収入を手にするまでには相当の時間を要するため募集しても人が来ない仕組みだ。中間就労は、たとえば生活保護費で生活の下支えを前提にして必要な職業実務を体得する研修期間を長くとることができる。漁網の整網作業は中間的就労自立（ペイドワーク）の場の創出に叶ったものと言える。

2)実施内容

■目的

平成 25 年度に実施されるモデル事業の試験的实施として、事業の一部を試行的に体験させ、必要な職業実務を体得させる研修を実施。また、中間的就労自立（ペイドワーク）の場の創出へ向けた課題等も把握する。

■期間

平成 24 年 12 月 11 日から平成 25 年 3 月 31 日まで

■場所

当協議会事務所内（釧路市北大通 12-1-14 ビケンワークビル 4 階）

■作業内容（整網作業）

○アバの取り付け作業

浮きを網に糸で括り付ける作業。網によって浮きの個数が異なる。浮きを一つ付けて 15 円。今回は 18 個付のロープと 48 個付のロープの 2 タイプがある。

○鮭鱒網の仕立て作業

浮きが付いたロープと下棚と呼ばれる鉛の入ったロープを網の上下に糸で括り付ける作業。一反あたりの作業工賃は 500 円から 1,000 円。網の大きさにより価格が異なる。アバ付け作業は、2~3 日練習すると本番の製品作成に入れるが、仕立て作業は 1 週間から 1 か月程度の練習期間が必要となる。本番に入っても最初は 2~3 日でやっと一反仕上がるぐらい。(30 年程作業しているベテランで一日 4 反前後)

■作業可能な時間

平日（月曜～金曜） 9：30～16：00

本年度の試験的实施と来年度のモデル事業実施は1社の予定だが、再来年度は厚岸山本整網を幹事に協力企業を増やしていく。その他、当協議会の事務局では、導入に関わる各種調整（作業場所の提供、研修の設定、必要備品の一括発注・調整等）、材料及び完成品の保管・点検、製網会社との連絡調整（製品回収、作成個数の報告、受注個数の調整等）、工賃支払業務の代行、参加者のアセスメント及びケアなど、協力会社と参加者とのコーディネート機能を果たしている。

3)実績 ※月度は20日サイクル

■全体推移（参加人数・日数・作業工賃）

参加者について	12月度	1月度	2月度	計
参加人数	10名	11名	11名	32名
作業日数(合計)	64日	120日	200日	384日
作業日数(一人平均)	6.4日	10.9日	18.1日	34.9日
作業工賃(合計)	5,800円	62,680円	83,245円	151,725円
作業工賃(一人平均)	580円	5,698円	7,568円	13,793円

■平成24年12月より参加のWさんの場合（サンプルデータとして）

Wさんについて	12月度	1月度	2月度	計
作業日数	4日	11日	22日	37日
作業工賃	0円	5,400円	16,632円	22,032円

上記の表の通り、わずかな月数であるが、全体（平均値）として作業工賃／月が上がっていることが分かる。作業は12月11日から始まったことから、12月度の作業日数は少なくなっており、1月度も年末年始を挟んだため、作業日数が少なくなっている。また、10名のうち8名が練習期間だったため、作業工賃がゼロとなっている。平成24年12月より参加しているWさんのデータをサンプルとして抜き出した。1月度から2月度へ作業日数が倍近くになっているが、それ以上に作業工賃が著しく伸びていることが分かる。（12月度は練習のみのため、作業工賃が発生していない）これは日々訓練されていく中で、作業技術が向上していることに他ならない。技術の向上度合いには個人差があり、全員がWさんのように飛躍的に向上していくことは難しいことではあるが、毎月のように作業工賃を上げていくことが可能であることが分かった。また、現在は作業時間に制約があるが、今後

は事務所の開放時間の延長等を行うなどで作業時間を増やすことにより、月4万円のペイドワークを目指すことが非現実的なことではないことを示した。

4)参加者の変化

※アンケートとヒアリング調査により、以下の結果が得られた。

- ・作業に参加するようになってから生活のリズムが出来た。
- ・知り合いが増えた。
- ・今まで一人で抱え込んでいたことも、他の人に話すことで悩んで落ち込む事が減った。
- ・生活の情報交換が出来るようになって、知識が増えた。
- ・仲間と思える人が出来た。
- ・身なりを整えるようになった。

多少なりとも収入を得られるようになったという事よりも、通う場が出来て知り合いが増えた事の方に意味を感じている方が大多数である。家に籠りがちだった今までの生活を変えるきっかけが出来たという事が、整網作業に参加する事で得た最大の成果と感じているようだ。

これらの成果は、釧路市の自立支援プログラムで見られた成果と同様だ。前述の通り、居場所づくりには「共通の目的」と「コーディネーターの存在」が必要だが、本取組みでは「共通の目的」は漁網づくりであり、「コーディネーター」は事務局が担っている。やはり、この2つがポイントであることを再認識した。しかしながら、皆がここに通う事を「今日仕事に行く」という言い方をしているように、ここは活躍の分だけ収入が発生する皆の「職場」であり、自宅に次ぐ第2の居場所なのである。

整網作業を開始した当初は、作業場に来る事と整網作業を覚える事で精一杯で与えられた仕事をこなすのに必死という感じだったが、発足より二か月経ち、大分落ち着いてきた。現在では、集まっている受給者の中から次なる仕事づくりに対しての会話も積極的に行われるようになってきている。漁網整網には漁期の端境期がある。「その間に何か別作業を組めないだろうか」という何気ない雑談から発展する形で、整網作業をしながら各自の案を出し合うようになった。最初はただ自分の興味分野を言っているだけだったが、だんだんと具体化して今現在は、「キャンドル制作」が案として挙がっている。過去に作った事のあるAさんの経験談を基に必要な資材や係る経費、デザイン等今後に向けて徐々に皆様に計画を立てているようだ。とはいえ、制作・販売どちらもほぼ全員素人であり、当事者もいきなり飛ぶように売れるとは思っておらず、まずはフリーマーケット等で出品して買い手の反応を見てから「売れる」ものを目指して制作し、最終的にどこかに商品として置いてもら

えるような質のものを目指して作りたいという意欲を見せている。この取り組みが地域に少しずつ広まり、認知症予防として全国化している釧路発の「踏まネット」という具材（教材）の制作依頼も寄せられている。作業場に集まっている方の中にはラベル作りが得意な方、元は接客業だった方、手先の器用な方等居りそれぞれの特技を生かしながら、「整網作業が少ない間も作業場に出てきて少しでも収入を得る方法を探ろう」、「皆で少しでも稼ごう」というモチベーションの上がり方は数値では測れない成果の一つといえる。

5) 来年度へ向けた課題

■ 作業（仕事）の安定供給について

平成 24 年 12 月から平成 25 年 2 月まで、鮭鱒網の仕立てとアバの取り付けを行なっているが、両作業が仕事としてあるのは下記の通り。アバ付けの作業が終わり次第、鮭鱒網の仕立て作業へ移行していくことは可能だが、作業技術はまた新たに習得することとなる。問題は、鮭鱒網が終了する 5 月中旬以降である。次に秋刀魚の棒受け網の補修作業等が控えているが、こちらは網の性質上、現在作業を行なっている当協議会の事務所内での作業が困難となる。また、こちらの作業はこれまでの個別作業ではなく、チームを組んでの作業となるため、作業スペースの確保とともに方法を検討する課題である。

その他にも、表にしてみると 1 年中作業があるように見えるのだが、作業量にばらつきがあったり、発注者が自然を相手にしている漁業者なので発注のタイミングやその量は、毎年同じようにはいかず、天候や魚群の動き等に左右されてしまう。そこで、来年度は協力企業との情報交換を積極的に行い、さらなる作業量の調節が必要となってくるだろう。あるいは、漁網作業以外の仕事も掘り起こし、並行して仕事を行なっていく体制づくりも視野に入れていく。

■ 交通費の支給について

現在通って頂いている参加者の交通費は、バス代として一人あたり 5,000 円～10,000 円の交通費が発生しているが、現在は生業扶助として生活保護費の中で賄われている。自立という側面から見ると、この交通費を稼いだ賃金の中から支払うべきであるが、本年度は「参加者が必要な職業実務を体得する研修期間」という位置づけになっているが、W さんのような一定の収入が期待できるようになった場合、来年度は自己負担の可能性も出てくる。しかしながら、これを全員に当てはめることは難しいため、技術の習得具合や期間などに応じた 2 つのパターンを設定することも検討課題だ。

来年度の課題について

この平成 24 年度に実施した事業内容についてまとめたが、試験的实施より課題も見え、事業概要にある「社会的居場所づくりと雇用をセットにした新たな雇用のモデルのための調査・研究を実施する」という本年度の目標は達成できた。この取り組みを来年度へ繋げ、規模の拡大等でさらなる成果を上げること。また小型家電リサイクル法の制定にあわせ、「生活困窮者支援」という枠組みに組み込むことなどを検討し、協議会が関わることで、漁網の取り組みのように本人の成果に合わせたペイドワークの仕組みの構築も併行して行なっていきたい。再来年度以降も継続的にこれらの活動を行なっていくには、一定の自主財源を確保しなければならず、そのためには生活保護受給者の活躍の場を生み出す新たなビジネス創出も課題であるが、本年度は調査・研究を十分に行えなかったことが反省点である。

来年度は、釧路市の中心市街地活性化の課題に対し、観光プラス市民参加の視点でビジネスを創出する可能性について等の調査・研究を行なっていく。第 3 回検討委員会では、「単なるニッチを探すのではなく、今回の漁網の取り組みのように基幹産業の中でニッチを探すことが重要。その方が地域の理解や協力も得られやすい」、「地元の大学と連携し、予め事業化の際のファンドとのマッチングも用意した上で、コンペなどを通じたアイデアの掘り起こしを行うと良い」、「企業の困り事が持ち込まれる場であることが大事」、「当事者同士が助け合う、お互いに支え合うモデルが作れないか」、「鹿の活用については、鹿の革の有効活用も進められている。また、地域産業のイベント・メイドインくしろを開催している釧路地域工業振興協会と連携できないか」など、今後の参考になるご意見を頂いた。これらについては、すでに動き始めているものもあり、いずれしても来年度はビジネス創出の視点を重要視し、地元企業やキーパーソン、専門家など幅広い意見と情報収集の場を作っていきたい。

Ⅲ. まとめ

Ⅲ. まとめ

今回、私たちは厚生労働省の社会福祉推進事業助成金を受けて「社会的孤立防止のための活動の実態把握と社会資源開発等に関する調査研究事業」の一つの部会として「孤立状態からの回復に向けた支援と社会資源開発に関する研究」を実施した。研究会のメンバーは、大阪市立大学大学院の五石敬路准教授を委員長に、一般社団法人釧路社会的企業創造協議会の櫛部武俊副会長と山梨県立大学の下村幸仁教授ならびに NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンターの池田昌弘理事長である。

実践事例ということで、先進的取り組みを実施している5か所の先進地視察により、担当職員等からのヒアリング調査を行った。

秋田県藤里町の社会福祉協議会では、これまで見えなかった、見ようとしてこなかった町内の「ひきこもり」に注目し、社会資源が乏しい過疎の自治体において社会資源を開発することで若者や中年者の居場所づくりと働く場づくりを同時に実践している。それはトータルケアの理念に基づいた「総合相談・生活支援システム」の構築であった。なによりも「キーパーソンは最初からいるのではない」し、「支援する／支援される」二分法的関係は藤里町にはなかった。

宮城県石巻市開成地区の「あがらいん」では、東日本大震災によって多くの死者被害者を出したなかで、同市の開成仮設住宅団地内に、NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンターが福祉仮設住宅として石巻市から運営を受託したものである。既存の災害対策では対応できないニーズに応えるために、仮設住宅から福祉のまちづくりに取り組んでいる。なによりも、仮設住宅と既存の町内を結びつけた点はこれまでの取り組みにはなかったものである。そして「あがらいん」では、「個人の暮らし」を支える事業と地域住民の暮らしに関わる事業の二本柱のもと多様な支援を実践していた。

千葉県市川市では、中核地域生活支援センター「かじゅまる」を訪ねた。中核センターは県の委託事業であるが、優れてアウトリーチ型の相談支援を実践している。しかも、地域コーディネイトと相談、権利擁護以外の権限を付与されていないが、そのことにかえて「いつでも」「どこでも」「だれでも」「どのなことでも」関わりを持ち得ているし、自分たちの地域は自分たちで協働してつくるという実践につながっている。なによりも、相談者をいったん「丸ごと」受け止める相談のあり方は、ソーシャルワークの基本であるものの難しく、それをできている点はすばらしい取り組みであった。

静岡県富士宮市福祉総合相談課では、行政が中心となり福祉の総合相談を実施している。同市の取り組みは、厚生労働省の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書の福祉圏域モデルとして既に紹介されていたが、同市総合相談の優れている点は、これまで他都市のなしえなかった生活保護のインテークを含めているところにある。しかも、市内を自治会の生活圏域ごとに区分し、そこに地域型支援センターをランチとして設置することで重層的な支援体制を構築できている。

長野県駒ヶ根市の社会福祉協議会では、古くから築かれてきた地域コミュニティを生かして、地域福祉活動を実践していた。社会福祉協議会が本来的に考えるべき「住民の支え

合い」とは何かから始まり、個別的・包括的な支援へと発展していく。

最後に、北海道釧路市の釧路社会的企業創造協議会では、釧路市の自立支援プログラムの実践モデルが有名であるが、社会的企業創造協議会で生活保護制度における就労支援の受け皿としてアンペイドワークとしての中間的就労の開発と居場所づくりに取り組んでいる。ここでは、地場産業である漁業の整網作業を行い、地域における技術の継承にも貢献している。

現在、「生活支援戦略」による「新しい生活困窮者支援」の在り方が問われている。「包括的・個別的な支援」、「早期的・継続的な支援」、「分権的・創造的な支援」の3つの理念に、これまでいくつもの問題や課題を抱えてきた生活保護制度の運用と実施体制を含めて、私たちの地域での生活をどのように支えていくかが問われている。自治体と社会福祉協議会やNPO法人などは、互い(どちらかと言えば行政)の垣根を取り払って協働して、住民の生活困難に対する相談と支援に取り組むことが求められている。

今回の私たちの調査報告が、全国の福祉事務所、町村自治体、社会福祉協議会、社会福祉法人、そしてNPO法人などの今後の実践に少しでも寄与できれば幸いである。

最後になったが、先にご紹介した訪問調査でお世話になった機関・施設のそれぞれの職員の方々に改めて感謝申し上げたい。

社会的孤立防止のための活動の実態把握と社会資源開発に関する調査研究事業

「孤立状態からの回復に向けた支援と社会資源開発に関する研究」

部会委員名簿

全体委員	所 属	役 職	氏 名
部会長	大阪市立大学大学院 創造都市研究科	准教授	五石 敬路
	山梨県立大学 人間福祉学部	教授	下村 幸仁
	一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会	事務局	櫛部 武俊
○	全国コミュニティライフサポートセンター	理事長	池田 昌弘
事務局	全国コミュニティライフサポートセンター	調査研究グループ	田所 英賢
事務局	全国コミュニティライフサポートセンター	調査研究グループ	千田 浩子
事務局	全国コミュニティライフサポートセンター	調査研究グループ	千葉 暢美

※ 部会長は、全体研究会の委員を兼ねる

【 執筆分担 】

- | | |
|----------|----------------------------------|
| I. はじめに | 五石 敬路 |
| II. 実践事例 | 五石 敬路
下村 幸仁
櫛部 武俊
池田 昌弘 |
| III. まとめ | 下村 幸仁 |

平成24年度・厚生労働省 セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業
「社会的孤立防止のための活動の実態把握と社会資源開発等に関する調査研究事業」

孤立状態からの回復に向けた支援と社会資源開発に関する 研究・報告書（実践事例集）

2013年3月

発行：特定非営利活動法人

全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）

〒981-0932 宮城県仙台市青葉区木町16-30 1F

TEL：022-727-8730 FAX：022-727-8737

E-Mail：clc@clc-japan.com

URL：http://www.clc-japan.com/