

「(第2次)自治体セーフティネット研究会」議事録(文責・大阪市政調査会)

第2回研究会(2010年9月15日)

テーマ: 「地域のセーフティネット」とコミュニティの単位

報告者: 室田 信一(三島コミュニティ・アクションネットワーク)

## 【報告要旨】

はじめに

「地域のセーフティネット」とコミュニティの単位というテーマで二つの研究分野を連関させて考察を深めたい。一つは日本における地域福祉の分野、とりわけ地域での相談援助の取り組みについて、もう一つはアメリカの Community-based Organization (CBO)、つまり地域を基盤として活動する NPO が成立した経緯と地域福祉の担い手になっている現状について説明する。また地域でセーフティネットを構築する圏域についても考えたい。

### 1. 地域のセーフティネット

地域における相談援助機能を論じるにあたり、いわゆる制度のはざまを埋める仕組みとして「地域のセーフティネット」を提案したい。いかに完璧な社会保障制度を整えたとしても、必ずはざまというものが存在し、さらに利用されなければ意味をなさない。「地域のセーフティネット」は新たな仕組みではないので、いま行われている先駆的实践・事業を紹介する。それは最善のというより多様な「地域のセーフティネット」のかたちである。

#### (1) 「地域のセーフティネット」の背景

「地域のセーフティネット」構築は、行政の相談援助機能の外部化に端を発するといわれる。社会福祉の基礎構造改革を経て、2000年の介護保険制度が登場したことにより、いままで行政の担っていた相談援助機能が外部の機関に委託されることが増えた。これにより地域の諸団体がニーズをキャッチするようになり、地域でセーフティネットを構築するかたちができきたし、そのニーズが高まった。同時にこの間、地域福祉計画等が全国で進められたため、それを構築する意識が全国的に高まった。また行政のニーズ把握機能の低下により、福祉事業を受託した民間組織と地域住民のボランティアな活動が補完するようになった。行政責任の丸投げだという批判もあるなか、どのように民間組織と行政と地域住民が協力しながら「地域のセーフティネット」の仕組みをつくるかが、大きな課題である。

## (2) 「地域のセーフティネット」の対象

これまでも、例えば病院の医療ソーシャルワーカー、生活保護のケースワーカー、老人ホームの相談員など、相談援助はいろいろな所でなされてきたが、それはその施設や機関のなかで完結している。私の係わった事例では、ある心臓疾患の高齢者が、借金がかさみこれ以上病院にかかれないと医療ソーシャルワーカーに相談したケースがある。医療ソーシャルワーカーは、薬を摂らないと長く生きられないと分かっているが、もう病院に戻らないと告げて去っていったこの患者を引きとめられず、訪問もできない。病院外での活動は業務にならないからである。申請主義の枠のある生活保護のケースワーカーは申請者が対象になるため、自殺など考える前に生活保護の相談をして債務整理をした方がよいと言うこともできない。地域をフィールドに相談援助を行う人がいることで、訪問相談を通じて一家心中という選択肢ではない望ましい解決に導くことができた。

## (3) 制度のはざまの整理

援助を必要とするすべてのケースのうち、地域のソーシャルワーカーや民生委員などによって把握されているケースがある。そのなかで債務整理や医療や介護など具体的なサービスにつながっているケースをそれぞれグループ分けすると、「地域のセーフティネット」が対象とするのはそのグループ同士が重なり合う部分になる。つまり複合的なニーズがそこにあり、医療のニーズを病院で、介護のニーズを介護サービスの事業所で満たしながらも、複合的なニーズのために非常に複雑な生活状況になっていて、もう少し包括的な相談援助が必要なケースに対して「地域のセーフティネット」が必要にある。またニーズを把握されながらいずれのサービスにもつながっていないケースをそこにつなげたり、まだ把握されていないニーズを把握したりする必要がある。つまり「地域のセーフティネット」は複合的なニーズ、把握されているけれどサービスにつながっていないニーズ、さらに把握されていないニーズを把握するといったかたちで機能する。

## (4) 相談援助の流れ

相談援助の流れを直線的に整理すると、「発見→アセスメント→介入→(サービスや制度への)つなぎ／(新たなサービスの)開発→見守り」となる。「地域のセーフティネット」に特徴的なのは発見と見守りの仕組みである。発見にはネットワーク型(別の関係機関が発見したケースがネットワークを通じて把握される)と窓口型(直接本人が相談を行うかたちで発見する)がある。また「地域のセーフティネット」が充実している地域では、ボランティア・民生委員・関係機関・配食サービスによる多様な見守り訪問活動が行われる。それは緊急介入というより、今はぎりぎり生活を維持しているが一つの事故で危機的状況に陥るボーダーの方を支え、仮に事故が起こった時にはすぐに支援できるようにしている。

## (5) 先駆的な取り組み

①大阪府コミュニティ・ソーシャルワーク事業は、コミュニティ・ソーシャルワーカーを中学校区に一人配置して地域の相談援助を担わせる。②地域包括支援センターは介護保

険法による事業であるが、富士宮市では高齢者と障害者の部署を統合し、そこにこのセンターにおいて富士宮市独自の財源・サービスを上乘せしてワンストップサービスを行う。

③労働福祉協議会のライフサポートセンターは労働・福祉問題の電話相談を受け付けるが、静岡県では新聞折り込み広告など幅広いメディアを活用し、相談件数が急増している。

#### (6) 「地域のセーフティネット」の条件

①参加の入口を作るということ。小学校区で民生委員と密な連絡を取りながらニーズをしっかりとキャッチする。富士宮市ではワンストップ、静岡県では広報がそれに当たる。②地域における分業。緊急対応と継続的なかわりを分業する、つまりコミュニティ・ソーシャルワーカーが少ない現状では地域のボランティアな活動にある程度依存・連携する必要がある。その際「つなぎ」における二つの専門性、つまり適格なサービスの情報の把握と緊密なネットワークの構築が必要である。

#### (7) 持続可能なセーフティネットを求めて

①主体的な予算の確保が求められる。地域福祉計画のなかに「地域のセーフティネット」の構築を位置づけることで予算化につながっている。静岡県は民間の財源を使っている。②見守りの在り方が問われる。全国的に民生委員のなり手のいない状況で、民生委員に依存した「地域のセーフティネット」が持続可能なのか検討すべきである。③新たなゲートキーパーとなる危険性がある。これまで行政が福祉制度のゲートキーパーであったが、相談援助が外部化されたことでややもすればソーシャルワーカーや民生委員がゲートキーパーになりかねない。意識の高い専門職を育成してこれを回避したい。

## 2. コミュニティの単位

「地域のセーフティネット」はどのサイズのコミュニティで行われるのか。

#### (1) 日本の地域福祉における単位

社会福祉協議会は自治会単位で地区福祉委員会を組織化している（大阪府は100%）。小学校区・自治会の圏域で福祉のボランティアが組織されサロン活動を行っている。保健所は複数の中学校区に一人のワーカーを配置して精神保健の分野で訪問活動を行っていた。在宅介護支援センターでも、まだ介護を必要としない高齢者に対する相談窓口を概ね中学校区に一か所置いた。これがかたちを変えて被保険者3,000~6,000人（人口2~3万）の範囲に置かれる地域包括支援センターになる。また「これからの地域福祉のあり方に関する検討会報告書」では、地域福祉を推進する上で5層の圏域を意識しながら各層に合ったサービス機関が対応すると考える。圏域の考え方は柔軟でよいとする捉え方は政策的メッセージとして弱い。大阪府のようなコミュニティ・ソーシャルワーク事業が全国実施にむけて準備されていたが、どのコミュニティの単位でやるのか煮詰まらず具体化しなかった。

## (2) アメリカにおける Community-based Organization のルーツと発展

そこでアメリカの CBO が参考になる。CBO のルーツとして 19 世紀後半のセツルメント活動や慈善組織協会 (COS) がある。セツルメント活動は地域に拠点を作りその周辺を対象として地域の福祉を推進する。世界恐慌の前後から福祉協議会 (Welfare Council、日本の社会福祉協議会のモデル) や共同募金会 (Community Chest) ができて、当時の科学的手法でニーズを発見し資源を効率よく配分し、福祉が専門的に発展しはじめた。戦後保守期が終わり、1960 年代の公民権運動とともに民間活動が一気に高まると、「貧困との戦い」といわれる政策が現れた。これが CBO 成立の一番のきっかけである。連邦政府が積極的に地域に資金を分配し、地域で当事者が自らを組織化してサービスを開発・提供した。こうして全国に反貧困機関が設立された。1980 年代からは、包括補助金 (Block Grant) として連邦政府から州に財源が下され、州政府は自らの裁量によってサービス内容を決め、州のガイドラインに沿って補助金を受けた CBO が地域でサービスを提供して定着していった。おもに街づくりを担う Community Development Corporations (CDC) が Community Development Block Grant を得て住宅の開発・運営を行い、また地方でサービスに特化した活動を行う団体は Community Service Block Grant を受けた。この二つの包括補助金がこんにちでも CBO の大きな財源となっている。また 1980 年代は多様なボランティア活動が生まれ、HIV 問題やホームレスや移民などの当事者組織がたくさん生まれた。この当事者組織もさまざまな補助金 (また急増する民間寄付金) を得て福祉サービスを受託することで、徐々に当事者以外にも開かれたコミュニティに根差した組織に転身していった。こうして 1980 年代~90 年代にかけて、多様なルーツをもちつつも地域で同じようなサービスを提供する団体が非常に増えていった。

## (3) 日本で「地域のセーフティネット」を考える上でのコミュニティの単位

日本では全国一律のアプローチを考えがちだが、福祉サービスが民間化された時代では CBO のように財源によってコミュニティの単位を規定してもよい。北海道から沖縄まで中学校区に一人のワーカーを配置せよではなく、まずある補助金・財源を作って、受託した団体にこの地域でこういうサービスを提供せよと指示する。補助金を通して日本のテーマ型 NPO も地域に開かれた団体になり、多様な主体が地域福祉に参入するようになるだろう。

## 3. 「曲がり角にきた福祉社会」の構想

一つの福祉国家のかたちとして、専門コミュニティ・オーガナイザーのいる CBO によって成り立つアメリカの福祉社会を示した。CBO を基盤とした小地域ではサービスが提供され地域住民も組織化される。CBO は財源の 8 割強を政府に頼っているため、政府に対するアドボカシーをしにくい状況にあるため、連合体を築いてアドボカシー活動を行っている。日本でもコミュニティの単位に固執するより多様な主体に財源が流れる仕組みを作ること、地域を基盤とした活動が根付くのではないか。

## 【研究会メンバー議論要旨】

### ①制度設計の立脚点について

財源に基づいた「地域のセーフティネット」というが、その責任主体をはっきりさせないとその財源も出てこない。「二重行政」や空白ができないか。確かにアメリカ式は責任主体が明確でないボランティア・ベースで、どちらがよいか明言できない。しかし、大阪府の交付金がさらに減らされ、茨木市では予算が半減するような状況で、7年間こんなに頑張ってきた事業がなくなろうとしている。それなら、自分たちで資金を引っ張ってくるくらいのNPOが中心になって活動を維持する方策を考えられないか。中学校区にワーカーが一人配置されるが、あまりケースの上がらない地域もあれば、他で見られないケースがたくさん上がる地域もある。アメリカ的に「必要な所に必要な財源を」と考えられないか。

### ②構成諸団体のあり方について

コミュニティ・ソーシャルワーカーと民生委員との関係はどうなっているか。茨木市では14名のワーカーの協力のもと各小学校区で「セーフティネット会議」が開かれている。個々のケースが話題になることの多い民生委員中心のタイプと、多様な人たちが入り連携が中心議題となる自治会（社協の地区福祉委員会）中心のタイプがある。就労支援団体の聞き取りで面白いと思ったのは「一つのNPOで何とかしようと思っていない」と言っていたこと。行政の助成金が入って忙しくなった団体には余裕のある団体から人を融通するような横の連携で、地域のNPO全体で回していくという話だ。他団体は連携もあるがライバルでもある。受託を競い合うことで圧力をもって成長していくのも良い緊張関係だと思う。日本の地域福祉は自治会の活動を基盤とするのが当然として議論されるが、それは狭い議論である。もう少し多元的な組織が資金を受けて活動してもよい。労福協がそうであり、同和地区の団体をルーツとする組織もある。組織率の高い生協は市域を超えてGISシステムに相当な顧客のデータをもっていて、かなり高度な地域福祉を担い得る団体である。

### ③コミュニティ・ソーシャルワーカーのスタンスについて

発見のネットワーク型にはアウトリーチも入るのか。コミュニティ・ソーシャルワークでは、夜回り先生のような直接当事者に働きかける活動はほとんどしない。むしろ自然と発見しやすい仕組みを作る。駄菓子屋を作って行き場のない子どもたちが立ち寄る場として、顔と名前を覚え学校の先生や生保のワーカーと情報交換しているが、子どもへの問いかけはしない。

同和地区の生活相談事業がある場合、事業内容の重なりがどう整理するか。あえて整理していない。一緒に係わることも相談を先に受けた方が動くこともある。動ける範囲、ネットワーク、経験、得意分野で自然に棲み分けができる。

確かに権限がない方が相談しやすく理想だが、行政のニーズ把握機能がこれ以上高まら

ないなら、民間がゲートキーパー的な権限を受けて展開する制度設計も考えられないか。難しい問題だ。大阪府社会福祉協議会の社会貢献事業では、ワーカーが 10 万円までのお金を使える権限を与えられた。すると会議などに呼ばれこのケースにお金が出ないかと求められ、ワーカーが判断することになった。はじめて当事者と会うときなど、お金のことに触れずソーシャルワークをしてからこれは必要だという時に出した。お金ありきでは違う関係になってしまう。