

2. 地域で暮らす生活者を支援する

～参画と協働により、身近な地域での相談・支援のしくみをつくる～

地域でのつながりが希薄化し、個々の生活課題は見えにくくなりました。また、問題が現れるときには、すでに深刻化している場合があります。

今後、より身近な地域でちょっとした変化に気づき、発見できるような見守りや早期対応ができる支え合い・助け合いが必要であり、「自分の住む地域を良くしたい」という住民の思いを実現していくしくみづくりが重要です。

大阪市には、おおむね小学校区・区・市レベルの重層的なサポートシステムとして、身近な地域において住民と社会福祉施設などの相談支援業務を行う専門職との参画と協働により、生活課題・福祉課題の解決を目的とした「地域支援システム」があります。平成3年に構築されたこのシステムは、一人ひとりの住民の生活課題を地域の課題として捉え、その解決に向け、大阪市に対して提言・要望し、全市的な施策に結びつけることができるものです。

しかし、制度や地域を取り巻く環境は大きく変化しており、このシステムをより活かすためには、構成メンバーや活動内容、役割のほか、現在、おおむね小学校区を基本としている活動の単位（圏域）などについても、町会や班といった、よりきめ細かい支援のあり方を検討する必要があります。

市社協・区社協では、地域福祉活動を担っている住民や専門機関などが、身近な地域での課題解決に向けてどのような役割を担っていけばいいのかを示していきます。社協や行政も含めて、それぞれが役割を果たし、協働することにより、一人ひとりの住民が住み慣れた場所で必要な支援を受け、社会とのつながりをもちながら、暮らし続けられる地域づくりをめざします。

(1) 住民主体の支え合い・助け合いのしくみをつくる

「地域で暮らし続ける」ためには、公的なサービスのみで生活が支えられるわけではありません。誰もが近隣とのつながりの中で生活をしています。

決して、専門職の補完ではなく、支援を要する人にとっては欠かせないもっとも身近な支援者として、地域の活動に参加する人が増えれば、地域のすべての人が生活しやすい、底力のあるまちをつくることができます。

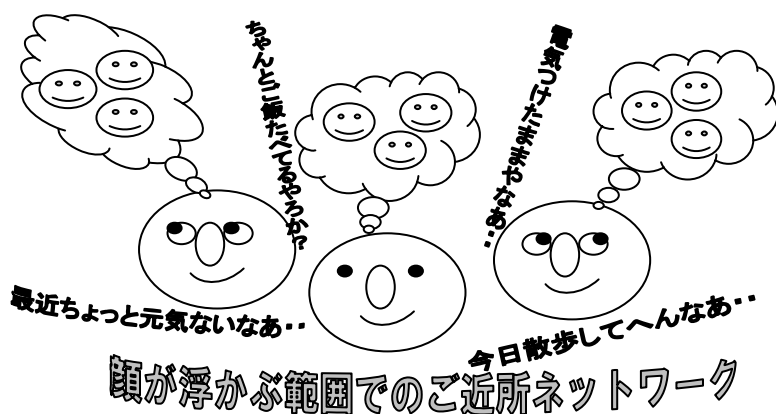
取り組み

- ア. いちばん身近なところで発見・気づきのしくみをつくる
- イ. 日常的な支え合い活動を推進していくために、保健・医療・福祉ネットワーク推進員がコーディネート機能を発揮する
- ウ. 住民だけでは解決できない問題は専門職につなぐ

ア. いちばん身近なところで発見・気づきのしくみをつくる

大阪市では、おおむね小学校区ごとに組織されている地域ネットワーク委員会において、地域の生活課題を発見、相談援助を実施し、地域での支え合いについて検討し、必要に応じて関係機関と連絡・調整を図っていくという活動を行っています。今後さらに、この地域ネットワーク委員会がより身近な地域（町会や班単位）での発見・予防から見守りといった地域における課題解決のしくみの要としての役割を果たしていく必要があります。

身近な地域での見守り・声かけ活動の体制をつくるためには、新しい活動者の参画が必要です。地域には、熱意のある住民やまちづくりに取り組んでいるボランティア・市民活動団体などが存在し、そのような住民や団体が協働していくことで活動者の輪が広がります。



イ. 日常的な支え合い活動を推進していくために、保健・医療・福祉ネットワーク推進員がコーディネート機能を発揮する

地域ネットワーク委員会活動の円滑な運営を図るために、保健・医療・福祉ネットワーク推進員（以下「推進員」という）が設置されています。

推進員は、近隣レベルでの見守り活動などを通じて生活課題が発見された場合、地域住民と共に支援策を考えたり、専門機関・専門職につなぐなど、地域のコーディネーターとしての役割を果たしています。この推進員のように身近な地域の中で、コーディネート機能を果たす人がいることにより、住民の安心感が生まれます。

また、このようなことを積み重ねていくことにより、支援が必要な人の見守りをしたり、話し相手になったり、ちょっとした手助けをしたりと、住民自身ができる範囲での日常的な支え合い・助け合いの活動が生まれてきます。

区社協は、地域ネットワーク委員会活動における推進員の役割や業務を明確に示し、推進員だけでなく地域役員に対しても、より一層啓発していくことが求められます。このことは、地域住民に対しても地域ネットワーク委員

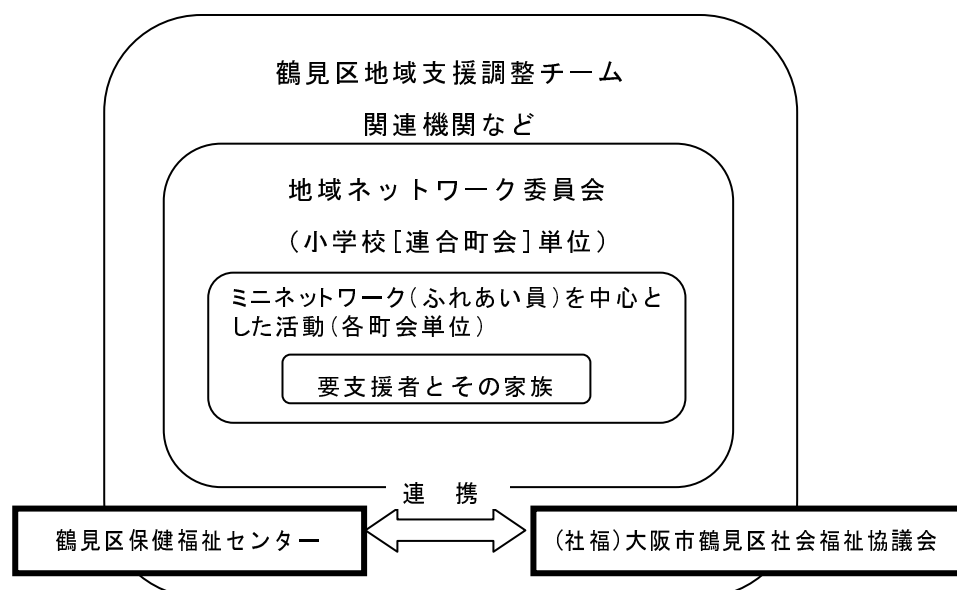
会活動や推進員の役割を理解してもらうことにつながります。

～町会単位で住民が見守り活動などに参画するしくみと実践～

鶴見区茨田東地域では、町会単位に4人程度いる「ふれあい員」が、住民への見守り・声かけ・訪問活動を行っており、留守宅には訪問カードを置いて帰ります。そうすることで、身体機能の低下などにより近隣や社会との関係性が少なくなった住民にとって、身近な住民である「ふれあい員」が定期的に訪問してくれるという安心感が生まれています。

訪問は、相談内容に応じて一人で訪問したり、複数で訪問するなど臨機応変に対応しています。また、訪問先の住民から、さまざまな相談を持ちかけられますが、活動中に受けた相談に関する悩みをふれあい員個人が抱え込まないよう、みんなで支援策を検討する場として「ミニネットワーク会議」があります。

この町会単位で開催している月1回の「ミニネットワーク会議」では、検討事項のほか、ふれあい員から報告される訪問者数や相談内容を集約し、地域（茨田東）で開催されるネットワーク委員会で報告しています。委員会には、区社協（地域活動担当、包括支援担当、地域生活支援ワーカーなど）、地域在宅サービスステーション、社会福祉施設などの専門機関の職員も出席します。各町会から訪問件数のほかに、対応した内容や困難ケースを報告し、内容に応じて、出席した専門機関職員が詳細を確認しサービス提供の調整を行っています。



ウ. 住民だけでは解決できない問題は専門職につなぐ

住民の見守り活動から発見された生活課題の中には、一人では担いきれない問題も多くあります。そのような時は、抱え込まず、推進員や一緒に活動している仲間に相談し、みんなで考える場をつくる必要があります。また、区社協の地域生活支援ワーカー（P.27参照）や地域包括支援センター、総合相談窓口（ランチ）など専門機関・専門職につなぐことも重要です。専門職に相談し、連携することは、住民自身が相談・支援にかかるノウハウを蓄積することになり、結果として地域の課題解決力の向上につながります。

日頃から事例を共有する場や、専門職がもつ情報や知識を住民に提供する場を設けたり、住民だけでは解決できない困難な課題をサポートし、関係機関のネットワークの中で解決に導いていくという専門職の働きがあってこそ、「地域でできることは地域で」という助け合いの土壌が生まれます。

～身近な地域での相談窓口と専門職との協働について～

住吉区清水丘地区ネットワーク委員会では、高齢者の一人暮らし世帯が多いこと、また、一人暮らし高齢者の孤立死をきっかけに、ご近所同士の助け合いが必要という思いから、ネットワーク委員会活動として、見守り活動を実施しました。

この活動は身近な顔の見える範囲で行なわなければならないということから、町会単位に4～5名ずつの「ふれあい協力員」を組織化しました。その成果として、寸前で孤立死を防ぐこともできました。また見守り活動から発見された生活課題に対しては、「ふれあい協力員」や「推進員」が迅速に個別に対応することが、安心・安全のまちづくりの一翼を担っています。そのような活動の積み重ねが実績となり、「ネットワーク委員会に相談すれば何とかなる」という、地域の身近な相談窓口となっています。

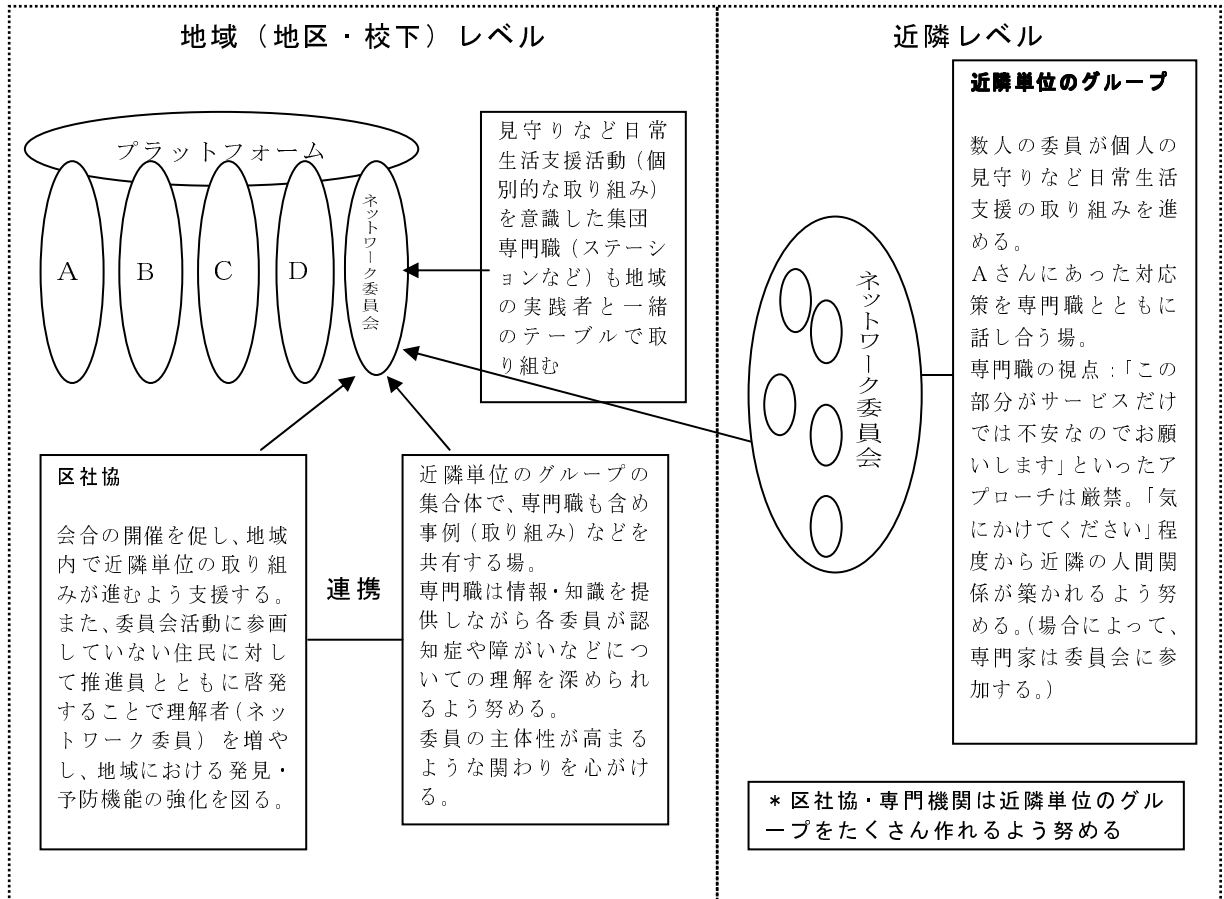
発見された生活課題のうち、地域で解決が難しい場合は、区社協を中心とした専門機関のサポートがあり、地域ケア会議など関係機関のネットワークの中で解決に向け、専門職と協働し、住民でなければできないことなどの役割分担を行っています。専門職と違う点は、住民ならではの近隣を巻き込んだ柔軟な対応ができることです。

「ふれあい協力員」が各町会に組織化されて、地域で顔の見える関係ができたことで、住民同士の助け合いで支え合うという土壌ができてきました。

このような活動が継続していく要因の一つとして、ネットワーク委員長自身が地域福祉活動の実践者として『やる気』を見せ、上記のような見守り活動など、『目的に合わせた組織づくりや活動拠点』を整備するなどの『土台づくり』を行い、『長続きする活動』にすること、また必要な時に地域の各種団体が横の連携を密にとり、『一致団結して地域の課題に取り組めるしくみ』をつくっていくことなどを常に意識しながら、「推進員」や「ふれあい協力員」と共に考え、活動している姿勢が大きく影響しているようです。

区社協では、このような町会や班単位といった近隣レベルでの活動が可能となるように努め、身近な地域で定例的な情報交換や研修、専門機関などとの関係づくりが展開できるよう支援していきます。

【近隣レベルにおける支え合い・助け合い活動のイメージ図】



出典：平成 19 年度地域福祉活動支援部会報告書「地域支援システムを構成する要素の検証と活性化へのアプローチ」から抜粋（一部修正）

（２）身近な相談窓口として専門機関・専門職が専門性を発揮できるしくみをつくる

地域包括支援センターや社会福祉施設、総合相談窓口（ブランチ）、地域生活支援ワーカーなど相談・支援を行う専門機関・専門職は、利用者の生活エリアに近いところで支援することを基本とします。

単にサービスを提供するのではなく、支援を要する人がそこに住む一人の住民として、地域のつながりの中で生活できるように、地域住民の力を信じ、地域の潜在能力を引き出し、地域住民の役割を奪うことなく、共に支えています。

取り組み

ア. 地域生活支援事業の機能を強化する

イ. 専門機関・専門職は身近な相談窓口として住民と協働する

ウ. 判断能力が低下した住民の問題を地域で早期発見し権利擁護のしくみへつなぐ

ア. 地域生活支援事業の機能を強化する

住民主体の支え合い・助け合いの活動が継続されるためには、地域に寄り添った支援を行う専門職の存在が必要です。

市社協は、大阪市より委託を受け、おおむね中学校区の地域担当を基本とする地域生活支援ワーカーを区社協に配置し、地域生活支援事業を実施しています。

地域生活支援ワーカーは、地域ネットワーク委員会活動や地域福祉活動と連携し、住民だけでは解決できない問題に対応し、関係する住民、専門機関・専門職とのネットワークの中で「地域で暮らし続ける」ことの支援を行っています。また、個別の支援に終わることなく、支援を通して見えてきた、制度では対応できない課題に対して、新たな解決方法やサービスなどを創り出していくために、地域支援システムへとつないでいく役割があります。

市社協では、地域生活支援ワーカーがこのような役割を果たしていくことができるように条件整備を行うとともに、研修会の開催や活動事例集の作成などを通してさらなる機能強化を行います。

イ. 専門機関・専門職は身近な相談窓口として住民と協働する

専門機関・専門職は、地域支援システムにおける地域支援機関として、地域における総合相談窓口として機能し、支援を要する人や地域住民の相談を受け止め、問題解決のためのコーディネートを行います。

専門職としての情報や知識を提供し、専門機関のネットワークを活かした支援を行いながら、住民の生活を支え、また地域住民の活動が継続できるようにバックアップします。

さらに、寄せられる相談から社会状況を把握して、必要なサービスやしくみの創出に努めるとともに、把握したニーズは、実務者会議に報告するなど、地域支援システムにつなぐことが必要です。

保育園と民生委員・児童委員の協働による相談窓口

生野区にある東桃谷幼児の園は、生野・天王寺地域子育て支援センター「もこもこ」のセンター園です。地域の子育てに関する身近な相談窓口として活動する中、民生委員・児童委員と協働し、月1回、保育園や近隣の公園などでの遊びの場を設けています。民生委員・児童委員は地域への周知を行い、参加親子の相手や子育て経験を活かした助言をして、保育士は専門的な相談を受けています。今、子育て中の親は情報をたくさんもっているがゆえにかえって判断ができないため、保育士の助言が役立っています。また、民生委員・児童委員が地域で発見したケースを施設につなぐこともあります。

この相談窓口を実践し、信頼関係ができる中で、より切実な問題は、ようやく「どうしよう」(相談)という形で表れてくるのがわかってきました。相談窓口を開設するだけでなく、専門機関が積極的に地域に出向いた活動を行うことによって、顔の見える関係をつくることが重要です。

専門機関が長年培ってきた専門性を発揮し、専門職による身近な相談窓口を開設することにより、住民同士では相談できないような内容が寄せられ、ニーズを把握することができます。住民によるニーズの発見に加え、住民の生活課題について、この専門機関の専門性と協働することができれば、課題解決や活動の充実が図られます。

しかし、相談機関が高齢・障がい・児童など専門分化されている現状も多く見られ、外国籍住民なども含めて、困っている人からすると、まずどんな相談でも気兼ねなく受け止めてもらえる体制が必要です。できるだけ身近で利用しやすいところで相談が受けられるようにし、内容に応じて適切な専門機関につないでいくことが必要です。気軽に相談できる窓口の担当者が、相談者と一緒に必要な専門機関に同行するなどの対応をすることで、相談者を支援することができます。

また、さまざまな知識や技術をもった住民と専門機関が協働した、より住民に身近な相談窓口を開設していくことも大切です。

区地域福祉アクションプランでできた相談窓口

「生野区なんでも相談いらっしゃ〜い」

生野区に在住の障がい当事者や専門知識を有する住民も含んだメンバーが、月1回相談窓口を開いて、年齢や障がい種別などに関わらない、どんな内容の相談でもまず受け止める活動を実践しています。

アクションプランでは、必要な情報につながないことや、相談窓口が申請窓口になっていて、相談者の「しんどさ」を受け止めてもらえない、相談窓口に行く勇気がないといった話し合いがなされ、区民であれば誰もが知っている区役所の入り口近くで相談窓口を開設しています。

相談者の話をじっくり聴き、場合によっては相談者と一緒に適切な窓口につないでいます。また、コミュニケーションが上手くできないことが原因で相談することにもつながりにくかった、ろうあ者や韓国・朝鮮語しか話せない人に対応するために、毎回手話通訳ができる住民と韓国・朝鮮語通訳ができる住民が協力しています。

平成19[2007]年5月から活動を開始し、定着してきており、新しい相談者の養成と現任の相談者のスキルアップを兼ねた研修も実施しています。

このような協働を進めていくためには、区社協は、区社会福祉施設連絡会と連携し、社会福祉施設と地域をつなぐ役割が期待されます。

市社協では、区社協や大阪市社会事業施設協議会との連携のもと、区社会福祉施設連絡会への活動支援や活動報告会の開催など、区社会福祉施設連絡会の活動強化に取り組んでいます。大阪市へは、地域と社会福祉施設との協働が進められるような基盤整備が図られることを期待します。

地域住民と社会福祉施設との顔の見える関係づくり

平野区では、区社会福祉施設連絡会の取り組みとして、中学校区ごとに、地域住民(地区社協、地区ネットワーク委員会)と社会福祉施設がお互いの活動などの情報交換を行う「地域別交流会」を開催しています。

このような出会いの場を設定し、地域住民と社会福祉施設がお互いに顔の見える関係をつくり、相互が協働した取り組みが生まれるような働きかけを行っています。

ウ. 判断能力が低下した住民の問題を地域で早期発見し権利擁護のしくみへつなぐ

判断能力が低下している人は、困っていることがあっても放置して、問題をより困難にしてしまうことがあります。また、虐待などの権利侵害を受ける危険性も高く、地域での早期の発見と権利擁護のしくみへつなぐことが大切です。

そのため、権利侵害に敏感な感覚を地域社会が持てるような啓発を進めていくことが必要です。新しい市民活動としてスタートした「市民後見人」の養成は、権利侵害に敏感な感覚を持つ市民を誕生させています。

社協としては、おおむね小学校区、区、市レベルすべてにおいて市民が発見した問題を受け止め、法定後見制度やあんしんさぽーと事業の活用など適切に対応する実践を重ねていきます。

権利擁護の啓発と実践が注目される「市民後見人」

平成19[2007]年度に大阪市成年後見支援センターが設置され、市民後見人の養成が進んでいます。市民後見人は、地域福祉の視点から新しい権利擁護の担い手として、これまでの専門家による第三者後見人とは違った、より身近できめ細やかな活動により、判断能力が不十分な人の意思を代弁し、本人らしい生活の質の向上などを図っています。

その要件としては、家庭裁判所から選任されること、親族以外の第三者後見であるということ、報酬を前提としない市民活動であることなどが挙げられます。

また、その活動を通じて、地域社会において権利擁護の意識を高め、成年後見制度の普及を図ることも市民後見人の役割と考えられます。

(3) 住民と専門職の協働により、身近な相談・支援を充実させる

支援を要する人が地域に住み続けることを支えるためには、まず、支援の担い手である地域住民、専門職が、活動へ主体的に参画するとともに、お互いの役割を理解し合うことが重要です。お互いの役割を理解し合うことで、どのような形で協力し合えるかが、見えてきます。協力の形（役割分担）が決まれば、それぞれが、その役割を主体的に果たしていくことができます。このような協働は、多くの出会いや相乗効果を生み出し、さらに目の細かいネットワークへとつながっていきます。

このプラスの循環が生み出すネットワークは、身近な地域での相談・支援の強化につながります。

取り組み

- ア. 地域住民と専門職が、取り組みを共有するしくみをつくる
- イ. 地域支援システムの機能を活かし、新たなサービスなどの開発につなげる

ア. 地域住民と専門職が、取り組みを共有するしくみをつくる

地域住民が主体的に、自信をもって見守りなどの支え合い・助け合いの活動を行うためには、地域ネットワーク委員会など、活動の活性化に向けた話し合いの場を地域支援機関などから各分野の専門職を交えたうえで、定期的
に開催し、日頃の活動の振り返りや情報の共有を行うことが重要です。そう
することで、地域における発見・予防から継続した支援のしくみが一層充実
したものになります。

また、個々の機関だけでは支援が難しい問題について支援方針などを検討
する地域ケア会議に地域住民が参加することも重要です。

区社協は、地域住民と専門職が顔の見える関係になるよう、より身近な地
域を基盤とする、地域での支援策や活動の検証を行い、情報の共有化を図る
ための話し合いの場づくりを支援します。

イ. 地域支援システムの機能を活かし、新たなサービスなどの開発につな げる

一つの事例を事例で終わらせるのではなく、事例の積み重ねから、身近な
地域において学習や気づきを促す場をつくったり、解決が困難であった問題
については、身近な地域の相談支援機関である地域包括支援センターや総合
相談窓口（ブランチ）、区社協の地域生活支援ワーカーなどにつなげるこ
とが必要です。これらの専門機関・専門職が区社協の地域活動担当職員と連
携・連動することにより地域支援システムの中で、区、さらに市へと提言さ
れ、新たな解決方法やサービス、しくみの創出へとつながります。

区社協においては、地域支援システムが身近な地域の生活課題・福祉課題
の解決に向けて、より活きたシステムとなるために、地域ケア会議の事例の
積み重ねから、実務者会議において「応えきれないニーズ、新たなニーズ」
を明らかにし、必要な支援体制の検討を行うとともに、必要なサービスを創
出するための提言が地域支援調整チームから積極的になされるように、シス

テムの機能強化に向けた働きかけが必要です。

また、市社協は、区社協が把握したニーズを検討し、今後の地域福祉の方向性を示していく機能を発揮していきます。

大阪市においては、これらの提言について実効性を検討したうえで、施策に取り入れていくこととなります。

地域別ケア会議発 地域支援システムからの提言

西成区では、大阪市の地域支援システムをベースとして、区独自の地域支援システムを構築し、課題解決のしくみをつくっています。

その出発点となるのが、中学校単位で行われている「地域別ケア会議」です。虐待や緊急対応が必要な高齢者に関する相談があった場合には、地域の在宅介護支援センターや区社協の地域包括支援センターが事務局となり、「地域別ケア会議」を開催し、各地域における個々の機関だけでは支援が難しい問題について、支援方法を検討し、解決を図ることでサービスの総合的な利用調整を行っています。

さらに、地域包括支援センターが事務局となり、地域住民や各専門機関を交えた「地域ケア会議」が設置されており、各「地域別ケア会議」の事例検討の積み重ねから見えてきた課題を集約し、分析していく作業を行っています。

西成区では、このように地域支援システムにおいて、地域別ケア会議での課題を集約し分析をする機能を地域ケア会議が発揮し、高齢者専門部会、実務者会議、地域支援調整チーム代表者会議を経て、大阪市への提言が活発に行われています。