

社会貢献事業の実践を通して地域自立生活支援の在り方を考える

～大阪府社協老人施設部会「老人社会福祉施設の社会貢献事業」における

コミュニティソーシャルワーカーの実践内容とその分析・考察から～

氏 家 幹 夫

Ujiie, Mikio

はじめに

平成20年3月にまとめられた『これからの地域福祉の在り方に関する研究会報告書』（以下「報告書」）では、日本の社会福祉が「戦後の貧困者対策、戦争障害者対策や戦争孤児対策から始まって、次第に高齢者福祉施策、身体障害者や知的障害者福祉施策など、その時々を高まったニーズに応じ、分野ごとに整備されてきた」⁽¹⁾と述べられている。戦後社会福祉制度が専門分野別に発展してきたこと、そしてそのことについて一定の評価をしつつも、社会福祉制度が専門分野別の体制であることの限界について「制度の谷間にあって対応できない問題があるほか、住民の多様なニーズについて、全て公的な福祉サービスで対応することは不可能であり、また、適切でないことも明らかになってきている」⁽²⁾と指摘している。

本論文では、これまで専門分野別に発展してきた社会福祉制度を統合する考えが、「地域自立生活支援」であると仮定し、論を進めることとする。地域自立生活支援の概念に関する先行研究では、花城が「コミュニティソーシャルワークの展開に関する一考察」において、地域自立生活支援を「個々人が住み慣れた地域を基盤にして、生きがいのある自立生活・自己実現ができるよう、個別的な生活課題を地域的に対応」するものであると定義している⁽³⁾。また大橋は、「社会福祉基礎構造改革と人材養成の課題 - 地域自立生活支援とコミュニティ・ソーシャルワーク -」において、①労働的自立、②精神的・文化的自立、③健康的・身体的自立、④社会関係的自立、⑤生活技術的自立、⑥政治的・契約的自立の6つの枠組みから自立支援を考える必要があり、その自立支援の考え方に、在宅福祉サービスを軸とした支援を加えることで、地域自立生活支援を進める必要があるとしている⁽⁴⁾。どちらも地域を基盤にした支援方法であるとしているが、特に大橋は、地域自立生活支援を実践するためには、在宅福祉サービスを軸にする必要があり、その枠組みの中では社会福祉の枠組みやニーズの考え方が変わらざるを得ないと指摘している。

これらを踏まえて、本稿において地域自立生活とは、人が社会関係の主体として、多くの社会関係を調和的に統合しながら地域生活を送ること、であるとし、地域自立生活支援とは、「人が主体性を持って地域生活を送るために必要な支援」であると定義する。

筆者は、社会福祉法人四天王寺福祉事業団の四天王寺悲田院においてコミュニティソーシャルワーカー（以下CSWr）として平成15年から3年半活動した。その実践活動の中で、上

記で述べたような既存社会福祉制度の狭間に陥った人々に多数会い、それらの方を支援するためには社会福祉制度を統合する視点の必要性を痛感していた。これらの経験が今回の研究を行う大きな動機づけとなっており、考察に当たっては筆者が現場で経験した事例を主に使用して行う。

ここで、筆者がC S W rとして携わった大阪府社協老人施設部会が実施する老人社会福祉施設による社会貢献事業（以下社会貢献事業）について説明したい。

『老人社会福祉施設における社会貢献事業 実施要綱』（平成16年4月1日施行）の第1条には、筆者が先に述べたような制度の狭間に陥ってしまった要支援者が地域には存在し、その要支援者に対して、各老人社会福祉施設が地域貢献としてC S W rを配置し、相談活動を活発化することにより、心理的不安の軽減を図ることや、また利用可能な制度へつなぐこと、また経済的困窮がサービス利用の阻害になっている方に対し、必要に応じて経済的援助を行う「生計困難者に対する支援相談事業」の推進を図ることを趣旨、目的とすると記載されている。

実施要綱にあるように、C S W rの配置は各施設が自前で行うものであり、経済的援助に必要な資金は、各施設の特別会費（社会貢献事業会費）をもって社会貢献基金とし、その基金によって賄われる。経済的援助の対象者は、生計困難により医療費、介護サービス費等生活に必要なサービスが受けられない方とするが、すでに施設に入所している方や借入金、滞納金の返済にあてようとする方等は対象とならない。経済的援助を行う際の決裁権は支援事例を担当するC S W rの所属する施設の長である。

C S W rの養成研修（2日間）は、大阪府社協によって行われる。

また、社会貢献事業の円滑な推進を行うために社会貢献支援員が府下に48名（平成15年当時）配置され、担当地域制で業務を行う。C S W rとはほぼ同様の業務を行うが、経済的援助を実施するためには社会貢献支援員が直接担当地域の施設長から決裁を受けることはできず、必ずC S W rとの連携が必要となる。社会貢献支援員の人件費と、各名に貸与される車両やパソコン、携帯電話などの設備費は大阪府より補助金として拠出されている。

以上のことを踏まえて本論文を進めていくが、本論文の展開は4章構成とし、第1章で専門分野別に発展した福祉制度の隘路について論じ、その打開策を英国の福祉制度改革の中に探る。第2章、第3章では地域自立生活支援の担い手の現状と課題を、社会福祉相談援助者、社会福祉機関の順に述べ、第4章では、地域自立生活支援を担う社会福祉相談援助者、社会福祉機関が有機的に連携するためには、各々の役割の他に、他の地域自立生活支援を担う存在に対する理解と協力が必須であり、それらをうまく連携させるよう調整するのがC S W rの役割であることを論じたい。

第1章 専門分野別に発展した福祉制度の隘路

「はじめに」で述べたように、これまで日本の社会福祉サービスが、生活困窮、児童、障害、高齢、女性などの分野ごとに社会福祉援助の対象を絞り、専門性が深化してきたことについて

ては一定の評価ができる⁽⁵⁾。しかし、分野別の社会福祉制度では“制度の谷間”や“複数分野にわたる多様なニーズ”について、その全てを個別の社会福祉専門分野のみで対応することは不可能であり、またそれは適切ではないことが分かってきている⁽⁶⁾。分野別の社会福祉制度では行き詰ってきていると言えるのであるが、この行き詰まり（隘路）の原因について、筆者は社会福祉における支援概念の不適合と人材等資源不足、という2面が大きな要因になっていると考える。

まず社会福祉における支援概念の不適合についてであるが、従来の社会福祉六法体制での支援とは、主に経済的困窮に対する金銭的援助や身体的自立に必要な援助、就労に必要な訓練の機会の援助を中心としたものであり、生活上何らかの欠損があった場合に必要な援助を行う、という行政による措置制度に基づくものであった⁽⁷⁾。この措置制度による支援については、時代を経るにつれ限界が生じるようになるが、それには経済の発展とともに基本的人権の尊重やノーマライゼーションなど一人ひとりの生活を大切しようとする概念が浸透してきたことが大きな要因として挙げられる⁽⁸⁾。その変化につれて、福祉八法の改正や社会福祉事業法から社会福祉法への改正を経て、社会福祉の対象者のとらえ方も「措置を要するもの」から、「福祉サービスを利用するもの」へと変化し、さらに個人の選択を尊重した制度の確立を目指すというように、利用側の主体性を尊重するようになっていった。このように、個人の選択が尊重される現代にあっては、既存の分野毎の社会福祉制度のみでは対応しづらくなっている。社会福祉の支援概念が変化せざるを得なくなった現在、サービス提供側（制度側）の視点から対象者を分類し、当てはまる対象者にサービスを提供するという認識を改め、主体性を持った個人が地域において自立生活を送れるように社会関係の調整（ソーシャルワーク機能）をしながらサービスを提供するという認識にならなければならない。

次に、人材等資源の面についてであるが、人々の地域自立生活を可能にするには、身近な地域で生活課題に対応することが求められ⁽⁹⁾、それを可能にする人材や社会資源が必要である⁽¹⁰⁾。しかし、先の「社会福祉における支援概念の不適合」において述べたように、我が国では分野毎の社会福祉制度が中心であるため、それぞれの制度に位置づけられた相談員は、主体性をもった個人が地域自立生活を送るのを包括的に支える、という意識を持ちにくい。地域自立生活支援を支える意識とは、自分の専門分野だけを業務範囲としてとらえるのではなく、住民の生活全体を支える立場に立ち、自らの支援者としての専門性を有効に利用しながら、不足分は異分野を含めた他の支援者と連携することで埋め合わせ、住民の地域自立生活を支えようという意識でなければならない。この意識を持つことは、社会福祉制度に位置づけられた相談員だけではなく、地域住民にも求められるものであり、住民個々がそれぞれの生活のみに関心を持っているだけでは地域生活が成り立たず⁽¹¹⁾、地域に住まう住民、地域を活動領域とする専門職など全てのものがこの意識を共有してこそ成り立つものである。そういう認識を自ら持ち、地域住民に対しても地域生活の意識醸成を働きかけることが、地域自立生活支援の担い手たる相談員には不可欠であるが、分野別の社会福祉制度体制にある現

状では、その位置づけをされた相談員とは、社会福祉協議会の、そのような使命を掲げた社会資源もしかりである。

それでは他国ではどのようなになっているのでしょうか。本稿ではC S W rを生み出した英国における社会福祉制度改革の流れを探ることで、地域自立生活支援がどのような状況で可能になるかを検討してみることにする。

英国においても、社会福祉制度は分野別に発展していったが、1968年のシーボーム報告を受けて、サービスを統合的かつ効率的に提供するために、社会サービス部が創設される。社会サービス部では、福祉サービスの提供は行政のみではなく、民間企業やボランティア団体、インフォーマル（家族や近隣）なども活用し、福祉サービスの充実を図るという取り組みが行われた。以降、コミュニティケア改革が重要視され、実施されていくのであるが、1978年にはバークレイによる委員会報告で地域のインフォーマル資源を効果的にコーディネートする役割を担うものとしてコミュニティソーシャルワーク（以下C S W）という概念が報告された⁽¹²⁾。C S W形成に至った背景について、D. ジョーンズによれば、C S Wはアメリカで理論化が進行したコミュニティ・オーガニゼーションだけではなく、土地の改良や住宅の開発、地域教育の振興、社会計画、ボランティア・アクションまでを含む幅の広い地域環境改善の技術として捉えられていた。その上で、C S Wを「サービスの開発」「社会計画」「地域集団の育成」の3つのモデルに類型化した。つまりC S Wは、社会福祉実践に固有な援助方法・技術という枠組みを越えたコミュニティケアの社会サービス全般に応用されていったこともあり、改めてソーシャルワーク固有の理論化が必要になってきたという英国なりの事情が生じたため、C S Wの理論化が課題となってきたという背景がある。⁽¹³⁾

C S W理論のルーツは19世紀末からのセツルメント活動から由来したソーシャルワークの理論と実践にあると言われている⁽¹⁴⁾。バークレイ報告（1982）では、シーボーム報告（1968）の方向性の継続を確認し、C S Wの概念が初めて提起された。バークレイ報告で定義されているC S Wとは、「地域を基盤としたカウンセリングと社会的ケア計画の統合したソーシャルワーク実践」である⁽¹⁵⁾。

英国におけるC S W（C S W r）の現状であるが、バークレイ報告にて、新たな地域福祉概念としてC S Wが提唱されはしたが、それは必ずしも発展をたどったわけではなかった。田中英樹は、その変遷について、「1990年代におけるコミュニティソーシャルワークは、それほど注目を浴びなかったばかりか、むしろ失速気味に推移した。その理由は、それぞれの地域実践を理論化するのに難しさを感じたからに他ならない。」と指摘し、C S Wの著しい弱体化の原因を3つ挙げている。「第1は、クリーブランドにおける子ども虐待事件に対するC S W rたちの拙劣な対応がメディアからの批判を浴び、それ以降、地方自治体の社会サービス部は、主な福祉資源を行政的な介入に集中させたことで地域の持つ問題解決基盤やパートナーシップを弱めたことである。第2に、C S W rたち自身が、職業的信用を高める努力を徐々に曖昧にしたことによる。第3に、より集権的な市場主義的アプローチに傾き、マネジメン

ト的な傾向を増やしたことでコミュニティソーシャルワークの働きを失速させたことによる」。さらにその他でC S Wを弱体化させたものとして、コミュニティケア改革のなかで、ケアマネジメントの制度的進展に伴いC S W rがケアマネジャーとして再配置されたことをあげている。しかし、英国でC S Wの必要性がまったく言われなくなったわけではなく、C S Wの技術をより効果的に発展させる機会として、地域ネットワークの重要性が再び着目されてきており、ブレア政権下の政府が効果的で効率的な財政運営を福祉サービスにも求めてきたという政策転換の結果、市民とのパートナーシップの促進、地域の再建などを再びソーシャルワーカーの働きとして期待している、とC S W rの求められる役割について述べている⁽¹⁶⁾。

第2章 地域自立生活支援に必要な社会福祉相談援助者の現状と課題

第1節 日本、特に大阪におけるC S W（C S W r）形成の背景と現状

一方、日本におけるC S W形成の背景についてはどうか。「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」⁽¹⁷⁾では、「家族の変化や企業のリストラなど、大都市を中心に社会全体の包容力が低下する中で、ホームレス問題をはじめ、新たな社会問題が発生している」として、その問題発生は、地域社会から疎外されている人々に関する問題であり、地域福祉を推進することにより、これらの諸問題の解決を図るという方向性を示した。そして、都道府県は地域福祉支援計画を策定することが義務づけられた。また、サービス提供者への提言の中で、特に社会福祉法人については、その創設の趣旨に立ち返り、制度に固執した動きのみならず柔軟な対応をするよう提言されている。

さらに、その「いくつかの具体的な提言」の「行政実施主体の取り組みに係る提言」の中で、「家庭、地域、職域の機能の脆弱化を前にして、福祉サービスを必要とする者について、画一的な要件に該当しないと対象としないという考え方から脱却する必要がある。また、個性を尊重し、異なる文化を受容する地域社会づくりのために、外国人や孤立した人々をも視野に入れた情報提供や都市部における地域福祉・コミュニティワークの開発が期待される」と提言した。

大阪府では、府の地域福祉支援計画⁽¹⁸⁾において、「市町村社会福祉協議会における地域住民活動のコーディネートや企画・立案機能の強化」と「概ね中学校区における地域福祉センター的機能の整備」を具体的支援策として挙げ、「地域のネットワーク活動を通じての情報提供や地域住民の声を集約して活動に活かしていくことができるよう、市町村におけるコミュニティ・ソーシャルワークの推進を支援」するとしている。

大阪府の地域福祉支援計画策定に至るまでの経過をもう少し詳しく見ていきたい。前記の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」を受けて、大阪府では、「これからの地域福祉のあり方とその推進方策について」の最終報告が大阪府地域福祉支援計画検討委員会より平成14年8月に出され、その「地域福祉の担い手の開拓、育成」において、自らの経験、専門知識等を地域福祉活動に生かしたいと考える高齢者等の地域人

材を、地域福祉活動への参画とつなげていくためには、その専門的知識を持つC S W r の配置の必要性を上げている。

ここでのC S W r の定義は、「地域において、支援を必要とする人々の生活圏や人間関係など環境面を重視した援助を行うとともに、地域を基盤とする活動を発見して支援を必要とする人に結びつけることや、新たなサービスの開発や、公的制度との関係の調整などを行う専門的知識を有する者」であるとしている。

そしてこの大阪府地域福祉支援計画検討委員会の最終報告を受けて、大阪府は平成 15 年 3 月に地域福祉支援計画を策定する⁽¹⁹⁾。地域福祉支援計画の「地域健康福祉セーフティネット：イメージ」図中に、市町村・多様な団体などが参画するプラットフォームと、地域（小学校区）ネットワークや要援護者とを結ぶつなぎ役として、C S W r（中学校区ごと）が位置づけられている。ここでのC S W r の定義は、「コミュニティ・ソーシャルワークとは、イギリスにおいて提案された、コミュニティに焦点をあてた社会福祉活動・業務の進め方で、地域において、支援を必要とする人々の生活圏や人間関係など環境面を重視した援助を行うとともに、地域を基盤とする支援活動を発見して支援を必要とする人に結びつけたり、新たなサービスを開発したり、公的制度との関係を調整したりすることをめざすもの。コミュニティソーシャルワーカーは、このコミュニティ・ソーシャルワークを行う者のことで、本計画では、中学校区などの生活圏における福祉課題に対し、必要に応じ行政や各種団体と連携・協働しながら解決を図っていく役割が期待されている」⁽²⁰⁾と定義されている。前出の「これからの地域福祉のあり方とその推進方策について」最終報告よりも詳細な記述になっているが、この定義の中にはC S W r の設置主体に関する言及はない。

C S W r の設置主体について触れられているのは、平成 15 年 9 月に大阪府社会福祉審議会より出された『「地域健康福祉セーフティネット（いきいきネット）」の構築に向けて～社会福祉法人（施設）の新たな地域貢献策として～』⁽²¹⁾においてである。これは大阪府地域福祉支援計画に対しての要望として出されたものであるが、その文中で、「大阪府は、社会福祉法人（施設）が、それぞれの特性に応じた専門性やノウハウを発揮しながら、地域の『要援護者』に対する『コミュニティソーシャルワーク機能』、『医療・健康相談機能』、『在宅子育て家庭サポート機能』、『障害者サービス利用サポート機能』などの『総合生活相談機能』を付加できるよう支援すること」、ならびに「社会福祉法人（施設）は、こうした『総合生活相談機能』に取り組むこととあわせ、『総合生活相談機能』から発見された『要援護者』が抱える様々な課題に対する支援方策のひとつとして、『生活困窮者に対する支援』に取り組むこと」を提言し、C S W r について「地域において、支援を必要とする人々の生活圏や人間関係など環境面を重視した援助を行うとともに、地域を基盤とする活動やサービスを発見して支援を必要とする人に結びつけることや、新たなサービスの開発や公的制度との関係の調整などを行う専門的知識を有する者」という、大阪府地域福祉支援計画検討委員会による定義を引用している。C S W に関しては、「これからの地域福祉の推進にあたって、『要援護者』の自立生活

を支援するため、所得や生活状況、生活上の課題や困難を把握したうえで、分野や制度の垣根にとらわれることなく、必要なサービスや地域に根ざした援助活動などにつなぐ役割を地域に配置していくことは重要な課題である。そして、府内の社会福祉法人（施設）が、施設種別にとらわれず、その本来の役割として、この『コミュニティソーシャルワーク機能』の担い手のひとつとなることが望ましいと考えられる」としている。

第2節 「社会貢献事業」の実践事例から見る社会福祉相談援助者の現状と課題の考察

第1項 CSW典型事例①

A氏は年齢60歳代後半の男性で独居。無年金で無収入であり、近隣のT氏が無償で食事を運んでくれ、それで食いつないでいる。電気・ガスを止められている。内縁の妻名義の家に住まいしているが、妻とは数年前に事実上別れている。現在の家からいつ追い出されるかわからない状態。安心して住まいできる環境と、食生活の確保をしてほしい、という生活ニーズを持つ。就労はしておらず、歩行不安定のため外出もままならず、一日中家ですごすことが多い。韓国籍であり、外国人登録証を持つ。日本での永住権を持っている。

民生委員Y氏と同行訪問し、アセスメントを実施。CSWの対応として、四天王寺悲田院配食サービス事業所へ配食サービスの緊急手配を依頼。翌日から配食サービスの実施となる。

行政機関との連携が必要であるとの見立てから、生活保護担当と高年介護課担当者と緊急ケースカンファレンスを行う。施設利用については、本人が家を動きたくないという希望が強くあったが、このままでは命に係わることを何度も説得し、養護老人ホームの短期入所事業を利用することとなる。その時点で住所が確定し、生活保護の受給が可能となり、その後養護老人ホームへ正式入所し、支援終了となる。

第2項 事例を通した社会福祉相談援助者の役割の考察

（1）民生児童委員（以下民生委員）の役割

A氏の事例において、社会福祉相談援助者として一番早くニーズキャッチしていたのが民生委員である。民生委員は、何か特定の制度運用に縛られているということもなく、住民の視点に立ち、住民側のニーズや地域の状況に応じたサービスの展開や開発を行うことができると筆者は考えているが、その理由を以下に示したい。

一般に、民生委員以外の社会福祉相談援助者は、地域住民がその生活の上にニーズを抱えるようになって、「少し様子がおかしいかな」という段階で気づくことはまれである。それは、民生委員と違って地域生活の区域をともにしておらず、普段の地域生活状況を把握していないため、そのニーズが本人、あるいは周囲の者が問題であると認識されるほど表面化しなければ、把握が困難だからである。また、民生委員以外の社会福祉相談援助者は、その所属する機関や施設によって活動内容や範囲が規定されるため、地域住民の側に立ったサービスの開発や地域組織化は難しい。それに比べて民生委員は、何か特定の制度運用に縛られて

いるということもなく、地域の実情に応じて、高齢者のいきいきサロンや子育てサークルの立ち上げや運営を行うなど、住民の視点に立ち、地域の状況に応じたサービスの展開や開発を行うことができる。もちろん、ヒト・モノ・カネという制約条件がかかるのは他の社会福祉相談援助者と同様であるが、地域との関係において事業の運用などにかかわる利害関係などが無いため、様々な社会資源を活用しやすく、自然とインフォーマルサービスの仕組みが整いやすくなる。

地域住民と同じ地域に住み、生活を共にすることでニーズキャッチしやすいという利点を持つ民生員であるが、資格要件として何ら社会福祉援助に対する専門知識を必要とせず、専門性の担保にリスクを負っている。かといって民生委員の専門性を強化し、質の担保を目指しすぎると、人材養成に費用や時間がかかり、民生委員の利点である地域にとって身近な存在であることや、民生委員の重要な機能としての自主性、自発性と反してしまう。しかし、自主性、自発性に頼りすぎると、あの地域の民生委員は非常に熱心だが、この地域の民生委員は全然活動していない、という状況を生み出すことになる。平成12年の民生委員法改正までは、名誉職であるという規定が民生委員のモチベーションを支え、活動の質を担保する役割を果たしてきたが、法改正後、名誉職という文言がなくなり、その活動の原動力とも言えるものを喪失してしまった。平成19年度の改選時には5000名近い欠員を出し、後継者不足という問題を抱えている。

その課題克服の具体例として、「これからの地域福祉の在り方に関する検討会報告」では、民生委員の職務を見直し、地域の要支援者の発見、相談及び見守り、必要な福祉サービスへの紹介を主な業務として明確化する、活動上の悩みや負担感の解消につながるようなきめ細やかな研修会の機会をつくる、等6つの提案を行っている。現在民生委員は、地方行政施策実施に対する協力などもしていることから、特別職の地方公務員としての位置づけと、地域福祉に関するボランティア的位置づけの2面性がある⁽²²⁾。このうち、前者に関しては、CSWrや社会福祉協議会職員、あるいは、まだ分野は限定されているが、居宅介護支援専門員や地域包括支援センター職員等の専門職に求めるべきであり、民生委員は、純粋にボランティア的な性格の社会福祉相談援助者として位置づけがなされるべきであろう。なぜなら、地域住民の実態調査や福祉施策に関する協力などは、効果を生まなければならないものであり、当然責任も生じてくる。その生じる責任を果たす上で、それを担保する技能がなければならない。それらは、社会福祉分野の有資格者であるという条件等、社会福祉機関や社会福祉施設に所属することで、組織として活動するということであれば一定程度の責任遂行に対する担保はできるが、民生委員ではその担保が貧弱である。あくまで人柄という判断材料でしか判断できない⁽²³⁾。責任と義務を負える専門職や機関に業務を委託するよう是正するべきである。

(2) 生活保護ケースワーカー等行政の社会福祉相談援助者の役割

A氏の事例でもそうであるが、CSWrへ相談に来る前に、生活保護やその他行政の福祉相談窓口まで行っているが、その場では制度やサービス利用に至らず、ますます困窮した状況が継続するというケースを、筆者の実践でも多数経験している。景気の悪化で生活保護受給者が増加している状況があるのは確かであるが、最後のセーフティネットと言われる生活保護制度の実態がこのようでは、安心して地域生活を送ることなどできない。

生活保護ケースワーカーは、生活保護という制度を通じて、要援護者の自立を支援するという役割・機能を持っている。しかし、制度に位置づけられているからこそ、相談者が制度の対象となるかならないかという視点も同時に持たねばならない。つまり、制度の適正運用のため、対象とならない相談者は受け付けないという、制度を守る番人という役割・機能も同時に持つことになる。この点から生活保護ケースワーカーと相談者の関係には、制度を受ける、受けさせるという当事者同士の一面があることに気付く。しかし、この関係は、制度を守ることは大切だが、生活保護ケースワーカーが制度を守ろうとするほど、対象は絞り込まれていくという矛盾を生む。これは生活保護制度に限ったことではなく、すべての制度的位置づけを持つものが陥りやすい矛盾点である。この矛盾点を克服することが、地域自立生活支援体制の構築に不可欠である。

それに対して、CSWrと相談者との関係は、このような当事者関係を含まない。特定の制度にとらわれることがないため、相談者の意見をよく聞き、「何を必要としているのか」について、相談者の側に立って考え、支援することができる。この点は、先に見た民生委員も同じ機能を有している。

また一方でCSWrには、相談者だけでなく、生活保護ケースワーカーを始め、制度に位置づけられた相談員にも働きかけるという役割・機能も有する。先に述べたように、制度に位置づけられる社会福祉相談援助者は、制度を守るという視点に立ちすぎると、対象を絞り込み、相談者のニーズを見逃す危険性がある。CSWrはそのことを理解し、自らの実践を触媒として、本来制度や社会福祉相談援助者は、相談者の自立支援のためにあることを再認識してもらうよう働きかける。それは、相談者のためであると同時に、地域における機関同士の連携を強化することにもつながり、地域のセーフティネットの網の目を細かくすること（地域組織化）にもつながる働きかけである。

（３）地域自立生活支援の視点に立つ社会福祉相談援助者の役割

社会福祉の支援対象が、保護を要する人のみではなく広く一般の地域住民にまで対象が拡大されたことに伴い、サービス主導で行われていた支援をニーズ主導に移行する必要性が出てきた。サービス主導の考え方では、サービスと人とを結び付けることはできるが、サービスがなければニーズを置き去りにしてしまう。ニーズ主導の考え方では、サービスがない場合、それを創り出そう（サービスの開発）という動きにつながる。社会福祉相談援助者は、従来の、窓口で相談者を待つという姿勢ではなく、対象者の把握のために地域へアウトリーチし、積

極的なニーズキャッチを行い、既存の制度やサービスで対応できないニーズに対しては、サービスを開発することが求められるようになったのである。地域自立生活支援の視点に立つ時、社会福祉相談援助者は、対象となる人が社会関係の主体として社会関係の客体的側面の統合、全体的調和を図りながら地域生活を送れるよう支援することを意識しなければならない。

第3章 地域自立生活支援に必要な社会福祉機関の現状と課題

第1節 地域の拠点としての社会福祉機関の課題

この章では、前章で述べた社会福祉相談援助者が所属する社会福祉機関の現状と課題について論じる。社会福祉機関とは、具体的には福祉事務所や地域包括支援センター、居宅介護支援事業所、地域子育て支援センター等を指す。社会福祉機関の主な役割とは、社会福祉相談援助者が把握した地域住民のニーズを既存の制度やサービスへ結びつけるというコーディネート機能である。コーディネート機能の中でも、どの方向に向かってコーディネートされるべきかという理念、価値観が地域自立生活支援の実現にとって重要になってくる。以下に具体例として、筆者の実践事例から社会福祉機関の役割や機能について検証し、地域自立生活支援を可能とする社会福祉機関の現状と課題について考察する。

第2節 「社会貢献事業」の実践事例から見る社会福祉機関の現状と課題の考察

第1項 CSW典型事例②

B氏は20代後半の女性。生後1歳に満たない子が小児慢性特定疾病と診断され、自宅での生活に在宅酸素機器が必要となり、常時介護や見守りが必要となった。夫とは子どもが入院中に離婚した。B氏はほとんど24時間つきっきりで子どもの介護をする必要があるため就労できず、収入もない。現在はB氏の母親の家に身を寄せ、家族から援助を受けながら生活をしているが、援助を申し出ることも度重なっており、母親世帯の生活も圧迫され、B氏もこれ以上の援助を申し出ることにはためらいを感じている。子どもの通院の際、医療機器などを搬送しなければならないためタクシーでの通院を余儀なくされているが、病院までの往復で運賃が1回1万円近くかかる。児童扶養手当、障害児福祉手当、特別児童扶養手当等の申請を行っているが、支給に2か月ほどの時間を要し、今日をどうするかという当面の生活資金がない。

H市の児童福祉課より社会貢献支援員に相談が持ち込まれ、CSWrと同行訪問し、アセスメントを実施した。CSWrから児童手当関係の情報を提供したが、すでにB氏が自力で調べて、関係機関と相談し、申請に至っていたことがわかる。B氏が抱えている様々なニーズの中から、既存制度等で解決できるものはないか、ニーズ解決の優先順位を整理するため、CSWrは、保健所、保健センター、市障害福祉課、児童福祉課にB氏のケースカンファレンスへの参加を呼びかけた。

保健所、保健センターより、子どもの介護負担軽減のため、医療保険での訪問看護利用（無

料) ができる可能性があるとの助言が出るなど、各社会福祉機関がB氏の立場に立った支援施策について検討し合った。カンファレンス終了後、C S W r が中心となってB氏への支援を実施し、無事手当支給までの支援を行い、C S W r としての支援は終了となる。

第2項 事例を通した社会福祉機関の役割の考察

(1) 社会福祉機関の陥りやすい「社会福祉機関側の支援」の打開について

B氏が個別に社会福祉機関を訪ねた時、保健所や市の福祉事務所等の職員はアセスメントによってB氏のニーズを把握したであろう。しかし、それは社会福祉機関側から見たB氏のニーズであり、本来のニーズではなかった。B氏側の視点に立ったニーズ把握とは、生活の主体者としてのB氏のニーズを把握することやその解決方法について検討することである。社会福祉機関が支援することで、手当関係の手続きは済み、2か月もしないうちに手当が振込まれることになった。しかし、2か月の生活資金がないのである。手当等が振り込まれる2か月を乗り切らないと、その手当すら受けとることができなくなるのである。この問題については、どの社会福祉機関も踏み込んでいない。筆者が「社会福祉機関側の支援」であると指摘したのは、この点である。

B氏の事例では、社会福祉機関はB氏側に立ったニーズ把握を行い、課題解決支援を行うようケースカンファレンスを通じてC S W r が働きかけた。そうすることで、それぞれ個別の相談時には出てこなかった、インフォーマルな部分の支援方法や、自らが担当する制度ではあるが、個別での相談時には気付かなかった制度の利用について、紹介や助言がおこなわれ、B氏のニーズに基づいた制度やサービスのコーディネートが行われることになった。

既存の社会福祉機関は、制度やサービスのコーディネートを行う場合、相談者の側に立ったアセスメントを行う必要がある。そこで、自ら担当する制度やサービスではニーズ充足に至らない場合は、積極的に他の社会福祉機関やサービス提供機関等と連携し、その人が社会関係の主体として社会関係の客体的側面を統合し、全体的調和を図りながら地域生活を送れるよう支援しなければならない。

(2) 社会福祉機関に配置される社会福祉相談援助者雇用の財源問題について

筆者がC S W r として活動していた平成18年当時は、在宅介護支援センターが地域包括支援センターへ移行する時期であった。羽曳野市では基幹型在宅介護支援センター1か所、地域型在宅介護支援センター6か所が配置されていたが、移行するにあたり、地域包括支援センターの設置は1か所のみとなり、既存の地域型在宅介護支援センターはランチとして位置付けられ、補助金は減額となった。

そのような経緯があったため、筆者は社会貢献事業の存続についても危機感を覚え、市内でC S W r を配置する特養の施設長とC S W r とに対して、社会貢献事業の存続についてヒアリング調査を実施した。その調査では、3施設の施設長が、「C S W r の活動をしようにも、

多問題を抱えるなどの事例に関わることへのハイリスクと、それにもかかわらずローリターンであると感じている」と述べ、取り組みに消極的にならざるを得ないと話した。それらの施設に属するCSWrは、いったん事例に取り組みばできる限りの相談援助を行うことはできるが、在宅介護支援センターの業務以外にも様々な施設業務の負担が増えたことや、施設長の意向も無視できず、新たな地域からの相談へは消極的な立場をとらざるを得ないと話した。この事例は、社会福祉機関の存在意義が根底から問われる典型的なものである。

福祉事務所等の社会福祉機関に所属する社会福祉相談援助者であれば、行政サービスと地域住民のニーズをマッチングさせる役割として認識され、人件費は税金から支払われる。しかし、民間機関である在宅介護支援センターや居宅介護支援事業所等では、補助金もしくは自らの活動の対価によって人件費その他の経費を賄わなければならない。居宅介護支援事業所のように自らの活動の対価を得るシステムがなかった在宅介護支援センターは、補助金が減額されると当然活動が鈍くなる。

行政機関も居宅介護支援事業所も、それぞれの担当範囲である制度やサービスに対して活動したときには活動実績が上がり、その対価が支払われる仕組みになっているが、担当範囲以外の地域住民のニーズをキャッチし、対応したとしても活動実績として、少なくとも活動に見合った対価を得ることはできない仕組みになっている。この点、平成18年度以前の在宅介護支援センターは、機関に配置された社会福祉士や介護福祉士、看護師等の人件費として補助金が給付されていたため、社会福祉相談援助者はサービス主導ではなくニーズ主導の相談支援を行うことができた。この在宅介護支援センターの仕組みには、評価されるべきものがある。

第4章 地域自立生活支援の担い手の有機的連携

現在、専門分野別に発展してきたわが国の社会福祉制度は行き詰まり、機能不全を起こして、社会福祉のセーフティネットに本来できてはならない狭間が生まれている。その狭間を埋め、専門分化した社会福祉制度を統合し、人が主体性を持って地域生活を送るための支援概念として地域自立生活支援を挙げた。そしてその担い手としての社会福祉相談援助者、社会福祉機関の現状と課題について、筆者の、社会貢献事業のCSWrとしての実践事例を通じて考察した。社会福祉相談援助者はニーズキャッチ機能やサービス開発機能、社会福祉機関はニーズと制度・サービスとのコーディネート機能が特徴であり、それらの機能は地域自立生活支援の概念をもとにすることで有効に機能することを論じた。同時に、社会福祉機関においてもニーズキャッチ機能が必要であり、社会福祉相談援助者においてもニーズと制度・サービスとのコーディネート機能が必要であることも各章において論じた。

両者は、各々が単独で存在するのではなく、地域の中で互いに連携しあい、地域のセーフティネットとしてのネットワークを形成してこそ、地域自立生活支援の担い手としてその役割と機能を十分に生かせるのである。その結びつきのための概念が地域自立生活支援であり、そ

の具体的方法論がC S Wである。既存の社会福祉相談援助者、社会福祉機関では、地域自立生活支援の概念に基づくC S Wの実践を行う可能性を持ちつつも、さまざまな課題を有しているため現状ではその役割を担えていない。

ここでは、今後どのように課題に対処すべきかについて、次の2つの視点より述べる。

第1に、社会福祉相談援助者の視点からは、第2章で述べたことと関連するが、C S W rの働きが重要であり、他の社会福祉相談援助者との協働が強く求められる。地域自立生活支援を担う社会福祉相談援助職の在り方とは、地域のさまざまな人材、機能と連携し、所得や生活状況、生活上の課題を把握することが求められる。その上で制度の垣根にとらわれることなく、必要なサービス斡旋等を行うための地域向け相談活動を担当することが挙げられる。また、特定の制度にとらわれることなく、相談者の意見をよく聞き、「何を必要としているのか」について、相談者の側に立って考え、心理的不安を取り除き、支援することも重要な点である。さらには、要援護者だけでなく、他の社会福祉相談援助者や社会福祉機関にも働きかけるという役割・機能も有することを目指すべきである。

例えば民生委員は、担当地域を定めてその地域住民との触れ合いを密にする職種である。特別職の地方公務員として位置づけられると同時に地域福祉ボランティア的位置づけを持っている。地域住民と活発にコミュニケーションできる立場にあるが、ソーシャルワーカーのトレーニングを受ける制度とはなっていない。この面を補うためにもC S W rとの協働が必要であり、地域での活動を活発化する方向に民生委員制度の改革が求められる。

また、福祉事務所の生活保護ケースワーカーとの協働がC S W rには求められる。福祉事務所のワーカーは、公的扶助制度を活用できる立場にあるが、同時に制度を維持する立場にあり、必ずしも相談者と共感的に話し合えるとは限らない。C S W rは特別な福祉制度との結びつきはないため、自由な立場で相談者との対話が可能である。このようなC S W rと協働することによって、ケースワーカーの限界を超えていくことも可能になると考える。

在宅介護支援センター、地域包括支援センターのケアマネジャーも高齢者・障害者の地域自立生活支援にとって重要な役割を持つが、現実には介護予防、介護保険サービス利用、障害者自立支援事業などに追われ、これらの制度を超えた地域自立生活支援には関与しにくい。しかし、C S W rとの協働によってそれが可能となることも実践によって明らかとしてきた。サービス主導でなく、ニーズ主導を志向するためには、限定されたサービスや制度に拘束されないC S W rとの協働が強く求められる。

第2に、社会福祉機関の視点からは、第3章で論じたことと関連するが、社会福祉機関が地域自立生活支援を積極的に進めるためには、何よりも地域に身近な組織に変えていくことが望まれる。しかし、国の制度に則って設けられた社会福祉機関が、柔軟に地域ニーズに対応しようとしても限界がある。その限界を超えていくためにもC S W rとの協働が必要であり、支援に必要な地域の新たな資源を開発することにもつながっていく。社会福祉機関は、相談者の側に立ったアセスメントを行い、自ら担当する制度やサービスでニーズ充足に至ら

ない場合には、積極的に他の社会福祉機関やサービス提供機関等と連携する。そして、その人が社会関係の主体として全体的調和を図りながら地域生活を送れるよう支援することである。例えば社会福祉協議会は、本来C S Wの役割を担う機関であるべきであるが、行政の補完的役割や事業所的役割を担うようになり、C S Wの機能の充実は活発になされなかった。しかし、近年の大阪府におけるC S Wの実践事業の一つ「社会貢献事業」には、大阪府社会福祉協議会が重要な役割を果たしている。これらの事業におけるC S W rの養成研修も同社協が担当している。これに倣って今後は都道府県社協のみならず、市町村社協がC S W rの活動に積極的に関与することを望みたい。

以上、この論文では「社会貢献事業の実践を通して地域自立生活支援の在り方を考える」として、筆者のC S W rとしての実践内容とその分析・考察から地域自立生活支援の現状と課題を述べてきた。しかしながら、我が国の社会においてC S W rがどのように位置づけられるべきか、これを支援する社会的条件をいかに築くべきかを詳細に論ずるには至らなかった。これは今後の課題としてさらに追究していくべきことと考える。

引用・参考文献（○印のみは参考文献）

[はじめに]

- (1) 厚生労働省社会援護局『これからの地域福祉の在り方に関する研究会報告書』(20080331) I はじめに 2. 今地域福祉を議論することの意味 より
- (2) 同上
- (3) 花城暁一「コミュニティソーシャルワークの展開に関する一考察」『社会福祉学』No 66、日本社会福祉学会、2002.8、P112
- (4) 大橋謙策「社会福祉基礎構造改革と人材養成の課題-地域自立生活支援とコミュニティ・ソーシャルワーク-」『社会福祉研究』第 77 号、鉄道弘済会、2000.4、P 20 - P 21
- E・ゴッフマン/著 石黒毅/訳『アサイラム：施設被収容者の日常世界』（1984）誠信書房
- 奈倉道隆『老年の心と健康』（1978）ミネルヴァ書房

[第 1 章]

- (5) 例えば高齢分野では、介護保険制度導入により施設、在宅サービス両面のサービス提供数が大幅に増加・整備されたことが挙げられる。
- (6) このことについては、すでに岡村重夫が『地域福祉論』（1974）で、「社会的サービスの専門的分化はある程度やむをえないとしても、このようなバラバラ行政サービスによって受ける地域住民の不利益」と言及し、その解決には「必ず住民の生活の立場に立って情報を総合し、各機関のサービスを調整する機能を設けておかなくてはならない」と指摘している。岡村重夫『地域福祉論』（1974）光生館、P 5 ~ P 6
- (7) 大橋謙策『地域福祉論』（1995）放送大学教育振興会、P18
- (8) 前出 大橋謙策『地域福祉論』、P21
- (9) 前出『これからの地域福祉の在り方に関する研究会報告書』（Ⅳ地域福祉を推進するために必要な条件とその整備方策 3. 適切な圏域を単位としていること）に一例として、地域を五階層に区分し、一番身近な圏域として「班、組といわれるような近隣の単位で見守り等の活動」（50 人くらい）と提言している。

ただし、都市部や過疎地など地域情勢によって変わりうるという注釈を付けている。

(10) 前出『これからの地域福祉の在り方に関する研究会報告書』

(11) 前出 岡村重夫『地域福祉論』P 33 地域社会の運動論で3つの形態を紹介し、そのうちのコミュニティ型住民運動において、「コミュニティでは住民の地域社会すなわち自分の生活の場に対する所属感ないし帰属意識と共通の目標を持っているために、隣人や地域に対する自然的な共感や共同的行動における個人の役割が自覚せられる」と述べている。

(12) 英国バークレイ委員会 小田兼三訳『ソーシャル・ワーカー：その役割と任務』（1984）全国社会福祉協議会

(13) 田中英樹「コミュニティソーシャルワークの理論」2005、特定非営利活動法人日本地域福祉研究所、P11

(14) 前出 田中英樹「コミュニティソーシャルワークの理論」P 9－10

(15) 前出 英国バークレイ委員会 小田兼三訳『ソーシャル・ワーカー：その役割と任務』 多数派委員の見解として報告されている。

(16) 前出 田中英樹「コミュニティソーシャルワークの理論」P10

○岡村重夫『社会福祉原論』（1983）全国社会福祉協議会

[第2章]

(17) 厚生省「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」平成12年12月8日

(18) 大阪府「大阪府地域福祉支援計画 ～おおさか福祉コミュニティ創生プラン～」2003.3、「プログラム8：効果的な双方向の情報発信・提供のシステムづくり」より

(19) 同上

(20) 同上

(21) 大阪府社会福祉審議会『「地域健康福祉セーフティネット（いきいきネット）」の構築に向けて～社会福祉法人（施設）の新たな地域貢献策として～』2005.9

(22) 前出『これからの地域福祉の在り方に関する研究会報告書』

(23) 民生委員法では、民生委員に求められる要素として、「第1条 民生委員は、社会奉仕の精神をもつて、常に住民の立場に立つて相談に応じ、及び必要な援助を行い、もつて社会福祉の増進に努めるものとする。第2条 民生委員は、常に、人格識見の向上と、その職務を行う上に必要な知識及び技術の修得に努めなければならない。」としている。また、民生委員が解嘱される条件として、第11条に「1. 職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合 2. 職務を怠り、又は職務上の義務に違反した場合 3. 民生委員たるにふさわしくない非行のあつた場合」と規定されているだけであり、明確な業務に対する責任と義務に関しての位置づけはなされていない。

○大阪府地域福祉支援計画検討委員会「これからの地域福祉のあり方とその推進方策について ― 府民のみなさん一人ひとりがこれからの「地域福祉」について考え、取り組んでいただくように ―」2002.8

○大阪府「CSWr配置促進事業実施要綱」2004.8

○大阪府社会福祉協議会「老人社会福祉施設における社会貢献事業実施要綱」2004.4

[第3章]

○土橋善蔵・鎌田實・大橋謙策：編集代表『福祉21世紀ビーンズプランの挑戦～パートナーシップのまちづくりと茅野市地域福祉計画～』2003、中央法規出版株式会社

○白澤正和『在宅介護支援センターに学ぶケースマネジメント事例集』1993、中央法規出版株式会社