

## 生活困窮者自立支援地域包括ケアシステム

## 対応本!



ネットワークと協働でつくる!

# 総合相談・ 生活支援の手引き





~「無縁社会」から「支え合い社会」へ~

発 行 兵庫県社会福祉協議会

総合相談・生活支援 体制づくり研究会 報告書

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)事業として実施

# はじめに

単身世帯の増加や少子高齢化、雇用形態の変化など社会の構造的な変化は、これまでセーフティネットの役割を果たしてきた家族や地域、社会システムにも大きな影響を与えています。いまや、都市であれ農村であれ、また高齢者であれ若者であれ、誰もが簡単に社会的孤立・排除に陥りうる社会になったといっても過言ではありません。

「無縁社会」と呼ばれるこうした社会背景から、地域において支援が必要であっても孤立して発見されない人々、制度の谷間にあって支援の手が届かない人々への支援が課題となっています。社会構造によって生み出されたこの新しい課題は、個人の問題に還元されるべきものではなく、社会的に支援の仕組みを再構築することが必要です。

国の政策としては、地域包括ケアの推進などを柱にした社会保障制度の本格的な改革、また平成27年度からは「生活困窮者自立支援法」に基づく新たな支援制度がはじまります。これらの制度改革と新たな法制度では、制度・サービスにではなく人に合わせた支援を、そのための切れ目のない支援体制づくりを目指しています。まさに、総合相談・生活支援の実体化が問われるわけです。さらに、これらの施策の組み立ては、地方分権の流れの中ですすめられることから、各自治体の構想力が問われることになります。

本書は、生活・福祉課題の早期発見から支援までの一連の流れに予防的取り組みを含めた「総合相談・生活支援体制」を、各自治体が関係者と協働して構築するための考え方と方法をまとめました。県内市町行政、社協、社会福祉法人施設から構成される研究会委員の実践を分析し、実用的な内容にすることを目指しました。本書を各市町における総合相談・生活支援の体制整備に合わせてご活用いただければ幸いです。

最後に、本書の作成にご尽力いただきました研究会委員、そして数多くの 貴重なご意見や取材の協力をいただきました関係各位に、心より感謝を申し 上げます。とりわけ、本研究会の座長としてご指導いただき、本書作成にあ たってご助言・執筆いただきました神戸学院大学の藤井博志教授に、厚く御 礼を申し上げます。

平成26年3月 社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会

### 本書の使い方

### **関心のある** ページから どうぞ!

1章から順番に読みすすめなくても結構です。必要な章から活用してください。

- ●「なぜ、総合相談が必要なの?」が知りたい方は → 1章へ
- 「総合相談の総合って何?」が知りたい方は → 2章へ
- 「総合相談はどうやって組み立てるの? 」が知りたい方は → 3章へ
- ●「地域福祉コーディネーターって何?」が知りたい方は → 4章へ
- ●実践事例が知りたい方は → Ⅱ 部へ

## **計画策定に** どうぞ!

本書の主な対象層は、行政、市町社協、地域包括支援センターや障害者相談支援事業所等の相談支援ワーカーです。

特に、行政の地域福祉計画や分野別福祉計画担当者、社協の地域福祉 推進計画の担当者におススメです。

また、平成27年度の介護保険改正や生活困窮者自立支援法施行を見通した総合相談・生活支援体制の組み立てに役立ててください。

### チェック リストとして どうぞ!

3章には、総合相談・生活支援の組み立て方を解説しています。

県内外の自治体等の取り組みから見えたヒントをチェック項目としてまとめています。II 部に掲載している事例とあわせて活用してください。

また、II 部は事例ごとにポイントの解説を入れています。要点をつかみたい時に活用してください。

## ツールとして どうぞ!

実践をすすめる上で課題になることや、よく使われる用語はコラムと して掲載しています。

また、関連資料や事例中の自治体等が作成している資料などは参考資料として掲載しています。

それぞれの職場の研修資料として、また総合相談をすすめるツールと して活用してください。

### Ⅰ部 考え方と方法

1音 なぜ総合相談。生活支援が必要なのか

	アと「「心口」「白火」及び、火・安・ひりり
1節	増大する社会的リスクへの対応
2節	いまの相談体制の限界~急がれるワーカーへの支援体制~ …3
	♪ コラム 「つなぐ」「ネットワーク」の落とし穴4
2章 総	総合相談・生活支援とは何か
1節	理念は「地域自立支援」 5
	♪ コラム 住民と協働するワーカー 8つの極意7
2節	総合相談・生活支援体制づくり3つのポイント8
	<b>ポイント1</b> ニーズを漏らさない支援ネットワークをつくる 8
	<b>ポイント2</b> 「入口」と「出口」をつくる9
	♪ コラム 社会資源の開発とは9
	ポイント3 相談支援者のバックアップ体制をつくる10
3章 総	総合相談・生活支援の組み立て方
1節	総合相談・生活支援を構成する3つの仕組み11
2節	権利擁護支援の仕組みをつくる13
	♪ コラム 権利擁護支援センター設置等に活用できる財源14
	<b>♪ コラム</b> 広域でつくる権利擁護支援体制16

3節	庁内・組織内連携の仕組みをつくる17
	♪コラム 保健福祉連携の強化と保健師活動18
4節	地域福祉ネットワークの仕組みをつくる20
	♪ コラム ネットワークを形骸化させないコツ22
5節	地域包括ケアシステムと総合相談23
6節	生活困窮者自立支援と総合相談24
	寄稿地域と人を耕す困窮者支援
	(釧路社会的企業創造協議会 副代表 櫛部 武俊氏)27
	♪ コラム 生活困窮者支援と社協の生活福祉資金貸付事業29
4章 総	合相談・生活支援を推進する主体
1節	地域福祉コーディネートを担う人材の育成・配置31
	♪ コラム 地域支援事業における生活支援コーディネーター33
2節	総合相談・生活支援を推進する主体34
	♪ コラム 兵庫県内の社会福祉法人施設の動きと実践35
まとめ	) 総合相談・生活支援体制づくりの要点37
	(神戸学院大学 教授/「地域総合相談・生活支援体制づくり研究会」座長 藤井 博志)

## Ⅱ 部 実践事例

■権利擁護支援の仕組みづくり					
事例1 ▶▶▶ 西宮市社協	「行政・社協・NPOが協働でつくる権利擁護支援の仕組み」…39				
■ 庁内・組織内連携の仕組	]みづくり				
事例2 ▶▶▶ 芦屋市	「庁内連携の仕組みづくりと地域発信型ネットワーク」…43				
事例3 ▶▶▶ 篠山市	「『ふくし総合相談窓口』による支援コーディネート」…47				
事例4 ▶▶▶ 三木市社協	「社協におけるチーム支援の体制づくり」51				
■ 地域福祉ネットワーク	の仕組みづくり				
事例 5 ▶▶▶ 宝塚市・ 宝塚市社協	「宝塚市セーフティネットの構築と社協組織改革」55				
事例6 ▶▶▶ 三田市社協	「住民の主体的な支え合い活動を支援」59				
事例7 ▶▶▶ 加東市	「認知症支援を通した地域福祉ネットワークづくり」…63				
■ 生活困窮者支援から総	合相談・生活支援体制づくり				
事例8 ▶▶▶ NPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」					
「生活困窮者自立促進支援モデル事業から見えること」67					

## Ⅲ部 参考資料

1	地域における保健師の保健活動に関する指針73 (平成25年4月19日 厚生労働省健康局長通知)
2	生活困窮者自立支援制度の構築に向けたポイント78 (平成26年3月 厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料)
3	西宮市高齢者虐待対応フロー (西宮市作成)82
4	メイビーシート(高齢者虐待相談シート) (芦屋市作成)83
5	宝塚市セーフティネットの構築に関する要綱 (宝塚市作成)84
6	住民向け講座「まごの手活動養成講座」チラシ (三田市社協作成)…87
7	「地域終合相談・生活支援休制づくり研究会」委員会名簿88



## なぜ総合相談・生活支援

### が必要なのか

地域包括支援センターや障害者相談支援事業、権利擁護支援センターなど総合相談を担う機関がある中、あらためて「総合相談・生活支援」がなぜ必要になるのでしょうか。

増大する社会的リスク、現行の相談支援体制の現状からその理由を紐解きます。



#### 増大する社会的リスクへの対応

#### こんなケースが 身近にありませんか



#### 対応できる制度がない! (制度の谷間問題)

- case1 精神的に不安定で、自宅が「ゴミ屋敷」になっている女性
- case2 学校を卒業してから20数年間、自宅に引きこもっている男性

#### 一つの機関で支援できない!(複合多問題)

- Case3 母親の養育力が低く、子どもらも不登校気味になっている母子家庭
- Case 4 軽犯罪を繰り返す知的障害の子どもを抱える生活保護受給世帯

#### 支援の糸口が見つからない!(支援拒否・セルフネグレクト)

- R族や近隣とのかかわりを避け、介護サービスも拒否する認知症の 独居男性
- case 3 退職後にアルコール依存症になり、たびたび近所トラブルを起こす 男性

福祉事務所や保健所、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所や虐待防止センターなど、さまざまな相談機関の多くの職員がこうしたケースに直面しています。

「対応できる制度やサービスがない」「課題が複合していて一つの機関で支援できない」「支援の糸口が見つからない」などを理由に、支援がうまく結びつかない結果、虐待や孤立死など、より深刻な問題として再び相談が舞い戻ってくることも少なくありません。

こうしたことが起こる要因の一つに行政や相談機関の「縦割り」があげられますが、それだけではありません。より根本的な要因は、単身世帯の増加や個人の価値観・ライフスタイルの変化、雇用環境の変化、家族・地域・職場の互助的な役割の低下など、社会構造の変化と、それに伴う「社会的孤立・排除」と「経済的困窮」という新しいリスクの増大です。これらの変化に対応するには、従来の支援観と支援の体制を見直さなければ対応できなくなってきていることの認識が必要です。



具体的には、「高齢者」「障害者」など今までの福祉的支援の対象像では問題がとらえきれなくなっていることが挙げられます。若者や壮年者であっても、病気や失業によって簡単に生活困窮状態に陥る可能性が高くなっています。制度枠にあてはまらなくても見過ごさず、一人ひとりの生活のしづらさ(生活障害)全般に対応する支援が求められます。

また、家族や近隣、地域社会でのセーフティネットに代わる社会的な居場所づくりや、課題を抱える人を排除することなく受け止める地域社会づくりへの働きかけが重要になります。

さらに、若い世代の引きこもりや失業が後の人生に長く影響したり、虐待や生活能力の欠如が次世代に連鎖したりするなどの事実も見逃せません。これに対しては、問題を初期の段階で把握して、サポートする予防的なアプローチが求められます。

## 問題が起こる背景とこれからの支援

#### 社会構造の変化

単身世帯の増加 価値観・ライフスタイルの変化 雇用環境の変化 家族・地域・職場の互助機能の低下



#### 新しいリスク

経済的困窮

社会的孤立・排除

制度ではなくニーズ・ 生活障害全般に対応

社会的な居場所づくり

#### これからの支援

受け止めてともに支える 地域づくり

早期発見・早期対応、予防的アプローチ



## **いまの相談体制の限界** ~ 急がれる フーカーへの支援体制~

#### 現場ワーカーが 抱えるジレンマ



#### 問題の"丸投げ"現象

- いくつかの課にまたがる問題は、どこの課が支援するか決められ Case ず、問題が"行ったり来たり"する
- 民生児童委員や地域住民から気になる人の情報があがってきても、 Case 2 制度で対応できなければ返している
- 受けた相談が制度で対応できないので、そのままにしていると、相 Case 3 談が深刻になって戻ってきてしまう

#### 問題の"丸抱え"現象

- 問題を持ち込んだ人が最後まで責任をもつ雰囲気で、問題をあげな Case くなる
- 高齢者の支援で、同じ世帯の引きこもり者に気づくことはあるが、 Case 5 どうしたらいいのかわからないので、そのままになっている
- case 6 専門分野以外の支援について相談できる相手がいない

#### 本当は何とか したいんだけどなあ・・・





「所管でない問題は適切な資源につないでいるので、ことさら総合相談の体制をつくる必要はない」という意見もあるかもしれません。しかし、支援機関の職員で集まって「何とかしたいと思っていること」を話し合うと、囲みにあるような意見が出てきます。

職員が「何とかしたい」と思っていても、こうした現象がなぜ起こるのでしょうか。

ひとつの理由は、「解決に必要な社会資源がない」。つまり、いまの福祉制度で対応できない新しい課題があるのが理由です。もう一つは、「複数の課・機関が連携した支援をおこなう体制・仕組みがない」ということがあります。いずれにしても、社会的孤立の問題は、「潜在化して気づかない」だけでなく、少なからず「気づいていても対応しない」ケースも含まれているということです。

これを乗り越えるには、解決に必要な社会資源をつくる仕組みと、職員が課題に気づいたら、一緒に課題を整理し、連携できる支援体制が先んじて求められます。これがなければワーカーの人員を増やしたところで根本的な解決にはなりません。総合相談・生活支援の体制づくりは、現場ワーカーが気づいた課題をそのままにせず、一歩踏み込むための支援体制として組み立てることがたいせつです。

## フラム 「つなぐ」「ネットワーク」の落とし穴

「つなぐ」や「ネットワーク」はよく使われる言葉ですが、そこには落とし穴も潜んでいます。「つなぐ」や「ネットワーク」という名の"問題のたらい回し"です。

受けた相談を、制度サービスや他機関、民生児童委員などに支援を依頼することで、"やれやれ問題が解決した"と思いきや、実は問題は解決しておらず、場合によっては深刻になっている場合があります。"つなぐ"は、ほかの社会資源に丸投げすることではありません。あるワーカーは、「つなぐということは、命をつなぐこと」と言いました。

あてはまる制度を見つけることよりも、まずは本人の抱える課題やニーズを丁寧に見ること、 そして本人と社会資源の間で良好な信頼関係が生まれるように、本人とほかの社会資源との間の 関係づくりを支援したり、必要な情報を双方にフィードバックしたり、時には必要な社会資源を 生み出すための働きかけをおこなうことが、「つなぐ」ことです。

同じことが「ネットワーク」にも言えます。支援の手段としてネットワークがあるはずなのに、いつの間にかネットワークが目的になって、情報交換・共有で終わり、問題が残ったままになる会議もあります。問題を抱える本人を含めたネットワークのメンバー一人ひとりが、役割と主体性を発揮できるネットワークを「つくる」「育む」ことがたいせつです。

## 総合相談·生活支援 とは何か

総合相談・生活支援とは、地域自立生活のためのさまざまな制度・活動を相互に関連づけることでつ くる、切れ目のない支援体制です。

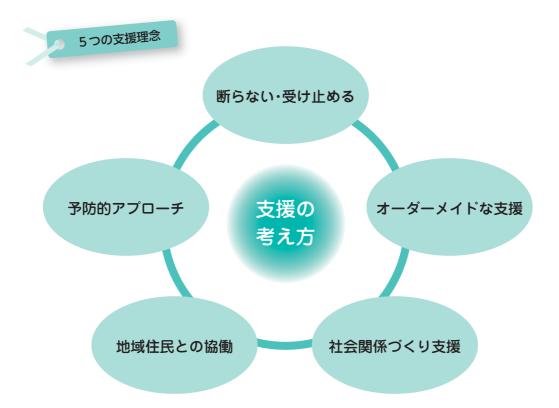
総合相談・生活支援づくりのポイントは、「ニーズを漏らさない支援ネットワークをつくる」、「『入口』 と『出口』をつくる」、「相談支援者のバックアップ体制をつくる」ことです。



#### 理念は「地域自立生活」

## 総合相談・生活支援とは

一人ひとりがなじみの関係性の中で、本人らしい生活を実現すること(=地域自立生活)をめ ざし、官民協働のネットワークにより住民のニーズを確実に受け止め、切れ目のない支援につ なげる仕組み全体を指します。





#### ● 「地域自立生活」を核にした支援体制づくり

総合相談・生活支援がめざす「地域自立生活」とは、高齢になったり、病気や機能面で障害があったり、失業などで経済的に苦しくなったり、何らかの生活のしづらさ(生活障害)があったとしても、本人が家族や地域社会とのつながりをもって、その中で認められ、自己実現をしながら暮らすことです。

言いかえれば、どんな重度の障害、たとえば認知症や重度心身障害をもつ人も、「してもらう」人としてではなく、本人が障害・病気とうまくつき合いながらも、周囲の人々、仲間、支援者の支援を生かして社会に参加し、地域生活の主体者となることです。

総合相談・生活支援はこの地域自立生活を核に、5つの支援理念で成り立ちます。

1つ目は「断らない・受け止める」ことです。「制度にないから」「グレーゾーンだから」対応しないのではなく、まずは受け止め関わりをつくることが基本的な姿勢です。専門職にこの姿勢がなければ、地域住民が早期発見して問題を持ち込むことはありません。

2つ目は、本人の生活障害(地域での生きづらさ)に対応した「オーダーメイドな支援をおこなう」 ことです。相談を単純にサービスに結びつける単線の支援ではなく、あくまでニーズの個別性に対応 するということで、時には必要な社会資源を開発する動きも必要です。

3つ目は、本人が主体的に生きられる「社会関係づくりを支援する」こと。生活障害の克服に必要なさまざまな社会資源と本人自身がつながり、関係を築くことを支援します。孤立の状態から人の自立は生まれません。

4つ目は、地域の共同性を基盤に、「地域住民と協働で支える」ことです。本人らしい生活を支える 資源は、家族や専門職、サービスだけではありません。むしろ、仲の良い友人や気の合う近所の人、行 きつけのお店など、ふだんの生活圏の中にある資源こそたいせつです。暮らしの場で地域住民がつく る支援のネットワークに専門職が入って、協働で支えましょう。

5つ目は、事後対応ではなく予防的アプローチ(早期発見・早期対応)を重視することです。深刻なケースとして相談機関にあがる前に、できるだけ早い段階で気づき、関わりができるようになるためには、専門職のアウトリーチとともに、地域住民との協働が不可欠です。

#### ●総合相談の「総合」とは-「ニーズ」の総合性と「支援体制」の総合性-

総合相談の「総合」とは、制度に合わせた支援ではなく、人の生活の全体性に合せた支援です。分野・ 属性を超えて、介助や日常生活支援だけでなく、健康問題や就労、教育などを含め、生活者としての生 活障害そのものを総合的に対応するという意味です。

ニーズの総合性に対応するためには、当然ながら支援も総合化されなければなりません。制度にあ るサービスだけでなく、当事者の地域生活を支援するインフォーマルなサポートを含めた幅広い社 会資源とのネットワークづくりを含めた総合的な支援体制が必要になります。

さらに、これらの支援は個別支援にとどまらず、地域支援まで組み込まれなければなりません。生 活課題を抱える住民を、排除したり憐れんだりするのではなく、同じ住民として受け入れ、すべての 住民が生きやすい地域づくりに動き出すための支援です。



## コラム 住民と協働するワーカー 8つの極意

制度・サービスありきではなく、本人の生活とニーズありき。インフォーマルサービスに当ては めることを考えるよりも、まずは本人や家族、近隣住民などのボランタリーな資源のもつ力を しっかり見極めること。これが住民との協働の基本的な考え方です。

では、果たしてその極意は?

ケアマネジャーや地域包括支援センター職員、社協職員の言葉を8つの極意としてまとめてみ ました。

- 1 住民は、地域での生活のスペシャリスト。福祉専門職はそのスペシャリストにお願いする気 持ちをもとう。
- (2) 福祉専門職自身が、住民から活用されるに値する人間になろう。住民は専門職の使い方を 知っている。
- 3 住民リーダーはとてつもない重圧と責任を感じて活動している。 職業人である福祉専門職や行政が保身で答えることだけはしないようにしよう。
- 4 福祉専門職にはない住民の力は、「平気でこじあける」「おせっかい」のチカラ。 これを福祉専門職も頼りにしよう。
- いざという時に、住民から最後の砦と思ってもらえる福祉専門職になろう。
- **6** 住民と協働できるワーカーの一歩は、地域に呼んでもらえるようになること。 一番いいのは、地域の集まりや座談会にとにかく顔を出して、話を聞かせてもらって、地域課 題を一緒に見つけること。
- 7 下解を出してあげるのが福祉専門職ではない。下解は住民がつくる! 何とかしようとする住民と一緒に悩み、一緒に考えよう。
- 8 福祉専門職が欲しい情報を住民から一方的に集めない。 情報の流れは、必ず双方向にしよう。

「見守り活動サポートブック」(兵庫県社会福祉協議会作成)より抜粋



#### 総合相談・生活支援体制づくり3つのポイント



## ポイントはこの3つ!!

- ▲ ポイント 1 ニーズを漏らさない支援ネットワークをつくる
- ▲ 相談支援者のバックアップ体制をつくる

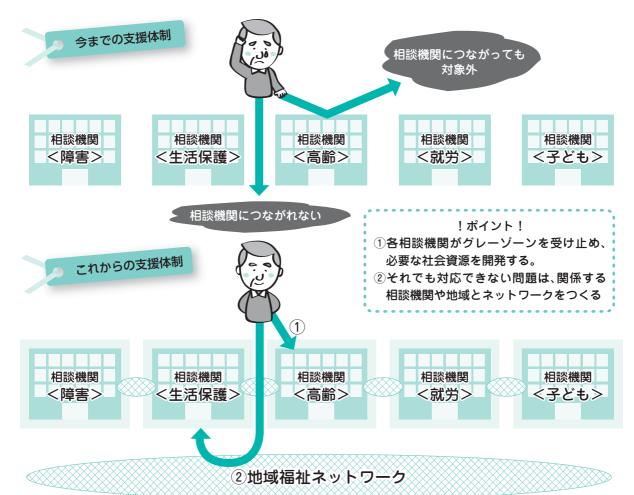
### ポイント ]

#### ニーズを漏らさない支援ネットワークをつくる

最大のポイントは、ニーズを漏らさない支援ネットワークづくりです。制度内での対応ではなく、 ニーズに対応するためのネットワークです。このネットワークは専門機関間だけでは不十分で、地域 住民と協働でつくるネットワークを含めて多層的につくることが必要不可欠です。

また、顔を合わせて情報を共有すれば"ネットワークができて安心"ではありません。問題解決のためのネットワークですから、支援理念と目標の共有化、具体的な支援のための連携と役割分担、結果のフィードバックを続けることがたいせつです。

- ★仕組みとしてのネットワークづくりの考え方·方法は3章4節へ
- ★ネットワークづくりのためのコーディネート機能については4章へ



## ポイント2 「入口」と「出口」をつくる

総合相談・生活支援に、問題発見(入口)と問題解決(出口)の仕組みがなければ、結局は支援に結びつかず、誰も相談に行きません。

問題発見(入口)は、相談窓口に来る人への対応のみならず、支援者が出向くこと(アウトリーチ)やネットワークを通したニーズ把握が方法として挙げられますが、実はもっとも功を奏するのが「地域での支え合いの仕組み」です。日常的な地域での支え合いを通して住民が感じるちょっとした気づきこそ、究極の早期発見です。

地域での支え合いの仕組みは、問題解決の「出口」でもあります。専門職の支援が終結した後も、本人がつながりの中で主体的に生きられる基盤になるのが、地域での支え合いです。そして、問題解決のためのもう一つの出口は、既存の制度・サービスで対応できないニーズが出てきた場合の「社会資源の開発」です。個別の相談支援だけで対応すると、必要な社会資源が開発されないまま、結局は問題が深刻化したり、対処療法に終始したりすることになります。個人の問題を社会的に解決するカギが、この出口づくりです。

★「入口」と「出口」づくりの方法は、3章4節の「地域福祉ネットワークの仕組みをつくる」にて解説



### フラム 社会資源の開発とは

まず、社会資源とは何でしょうか。

資源と聞くと何やら難しいようにイメージされますが、**問題解決に役立つものすべて**が社会資源です。制度サービスだけでなく、地域に暮らす人、拠点、たくさんの地域活動、人と人のつながりやネットワーク、歴史や文化・風習もすべてが社会資源になり得ます。社会的孤立がクローズアップされる今日、特に求められる社会資源は、地域の中での居場所や多様な社会参加の場です。

では、社会資源の開発とは何でしょうか。

1つは、「サービス開発」です。これには、一から立ち上げて事業化・制度化するパターン以外に、今あるサービスの柔軟運用や、ネットワークを組んで解決することが含まれます。2つ目は、総合相談・生活支援という「仕組みの開発」です。3つ目は、「地域開発」です。地域住民に課題を返し、それを解決していく力を地域住民自らがつけていくことです。



### ポイント 引 相談支援者のバックアップ体制をつくる

総合相談・生活支援体制づくりの3つ目のポイントは、既存の相談機関のバックアップ機能を強化 することです。総合相談・生活支援と聞くと、あらゆる相談を受け付けて支援する「総合相談センター の設置」を描きがちですが、現行の相談支援機関が機能を発揮できる体制づくりが先決です。

バックアップ体制とは、これまで"つなぎ先がない"からワーカーが抱え込んでいたり、グレーゾー ンのために支援が届かなかったりしたケースを一旦受けとめ、本人の地域生活を支援するネット ワークづくりを担う機関や担当を置くことです。

この機能があることで、当事者や支援者が相談しやすくなるだけでなく、関係する各相談支援ワー カーがチームで支援をおこなうことができ、「断らない・受け止める」現場ワーカーの後押しになります。

具体的には、行政庁内・社協の総合相談や権利擁護支援センターがその役割を担うことが想定され ます。また、地域福祉コーディネーターの配置などを通してネットワークづくりの担い手を位置付け ることも、バックアップの一つです。繰り返しますが、行政や社協、権利擁護支援センターなどの一機 関がすべての相談を解決まで引き受けるのではなく、相談機関が支援しやすいようにネットワーク をつくって調整する、すなわち「課題を整理した上で、問題を各支援機関に返す」働きがバックアップ 機能です。

★この体制のつくり方は3章「権利擁護支援の仕組み |と「庁内・組織内連携の仕組みづくり |、4章の「地域福祉 コーディネートを担う人材の育成・配置 |で解説

#### バックアップの機能を担う総合調整機関イメージ !ポイント! ①受け止める ②支援ネットワークをつくって既存の相談 機関と一緒に支援する 相談機関 相談機関 相談機関 相談機関 相談機関 <障害> <生活保護> <高齢> <就労> <子ども> 地域福祉ネットワーク (1)総合調整機関 (行政庁内・社協内の総合相談窓口や権利擁護支援センター)



## 総合相談·生活支援

### の組み立て方

総合相談・生活支援を構成する「権利擁護支援の仕組み」「庁内・組織内連携の仕組み」「地域福祉ネッ トワークの仕組みの考え方と組み立て方を紐解きます。

また、地域包括ケアシステムとの関係および生活困窮者自立支援法と総合相談の考え方についても 提起します。



#### 総合相談・生活支援を構成する3つの仕組み

総合相談、生活支援を構成する仕組み

A. 権利擁護支援 の仕組み

(P13~)

の仕組み (P20~)

C. 地域福祉ネットワーク B.庁内・組織内連携 の仕組み (P17~)

地域支援

#### ●兵庫県内自治体の仕組みのつくり方

総合相談·生活支援に必要な仕組みは、「A. 権利擁護支援の仕組み」「B. 庁内・組織内連携の仕組 み」「C. 地域福祉ネットワークの仕組み」です。3つの仕組みはすべて同時に着手しなければいけな いわけではありません。

実際に仕組みづくりをすすめている自治体の例をみてみましょう。兵庫県西宮市の場合は、住民に よる福祉のまちづくり活動を基盤にした支援ネットワークを形成し(C)、つぎに行政と社協とNPO が協働した権利擁護支援の仕組みづくり(A)と、行政庁内や社協内部でチーム支援をすすめる仕組



みに着手し(B)、現在は個別ケースを地域とともに支える観点で地域福祉ネットワークの仕組みづ くりの見直し(C)に立ちかえっています。 **→ 事例はP30** ヘ

兵庫県篠山市の場合は、地域包括支援センターで受ける相談の出口づくりとして行政が権利擁 護支援の仕組みを構想し(A)、相談の受け皿整備のために庁内の総合相談窓口と支援体制を整備 L(B)、問題解決の受け皿として地域でのネットワークづくりに取り組んでいます(C)。

#### **→** 事例はP47へ

ほかの自治体の取り組みも第Ⅱ部の実践事例編でみることができます。A、B、Cのどこから着手 しても結果的には、それぞれが関連し合って発展していきます。各自治体の実情に合わせて着手し ましょう。

#### ●地域福祉計画への位置づけ

この3つの仕組みを設計し、推進するには、「高齢」「障害」「児童」分野における各行政計画と「地域 福祉計画」への位置づけが重要です。前述した兵庫県内の各自治体も、地域福祉計画をはじめとする 分野別計画にそれぞれの仕組みを位置づけています。

特に、地域福祉計画は、「老人保健福祉計画・介護保険事業計画、障害者計画、児童育成計画、その他 の関連計画との整合性を持ち、かつ福祉・保健・医療と生活関連分野との連携を確保して策定する」 (平成14年1月28日社会保障審議会福祉部会「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策 定指針の在り方について」)とされており、地域を基盤にした仕組みづくりを地域福祉計画発で他分 野に提起していく役割があります。

また、平成27年度から施行される「生活困窮者自立支援制度」の法の理念は、制度の谷間をつくら ない包括的な支援であり、個々の生活困窮者への支援にとどまらず、社会的孤立へのアプローチを すすめるものです。先に述べたA・B・Cの3つの仕組みづくりへの着手と、地域福祉計画への位置 づけが必要です。



#### 権利擁護支援の仕組みをつくる

## 権利擁護支援の仕組みとは

地域包括支援センターや虐待防止センター等で受けた相談の出口づくりとして、権利擁 護支援の仕組みづくりは不可欠です。権利擁護支援とは、本人が権利を生かし、みんなと普 通に暮らせるように支援することであり、支援の仕組みには、「①当事者本人への支援の仕 組み と、「②社会資源の開発とシステム評価 」、「③権利について住民の認識向上 |が含まれ ます。

### 権利擁護支援の仕組み

#### ①当事者本人への支援

#### 福祉的支援(生活支援)

- ●生活に必要な支援
- ●失われた能力の補完・代替

#### 法的支援(リーガルアドボカシー)

- ●権利侵害の法的対抗を専門職がおこなう
- ●成年後見制度の利用支援

#### エンパワメント支援

- ●本人の問題会解決力の向上
- ●制度を活用する力の向上

#### ②権利について 住民の認識向上

●住民全体への当事者の権利に 関する認識向上の取り組み

#### ③社会資源の開発と システム評価

- ●法律・制度が未整備な場合の 権利侵害への対応を含めた仕 組み
- ※「市町域の権利擁護活動のあり方検討会報告書」(兵庫県社会福祉協議会発行)より抜粋、一部編集

#### ●権利擁護支援センターとは

権利擁護支援システムの中核的な役割を果たす機関として、特に成年後見や虐待への専門的対応 をおこなうことを目的に、「権利擁護支援センター」を設置する自治体が増えています。センターで は、主につぎの5つの機能を担い、さまざまな相談支援機関と相互に連携した権利擁護支援をすす めるとともに、虐待などの専門的対応に関しては既存の相談支援機関をバックアップする役割を 担っています。



#### <権利擁護支援センターの機能>

- ①相談…住民・専門職等からの権利擁護の一般的な相談対応、法律の専門的な相談対応
- ②相談支援機関のバックアップ…虐待などの権利侵害ケースへの関わり、個別支援ネットワーク の構築支援など
- ③支援のための関係機関とのネットワーク構築
- ④成年後見制度と福祉サービス利用援助事業の利用支援
- ⑤予防の観点を踏まえた地域福祉の推進…人材育成と早期発見・早期対応・見守りネットワーク の構築

#### ▼既存の相談支援機関と権利擁護支援センターの関係性

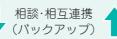
地域包括支援センター

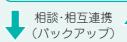
障害者相談支援事業所

虐待防止センター

相談·相互連携 (バックアップ)









権利擁護支援センター

成年後見支援や虐待ケースへの 専門的対応とバックアップ



## コラム 権利擁護支援センター設置等に活用できる財源

権利擁護支援センターの設置や人員の配置、事業実施に活用できる財源としては、つぎのよう な補助金があります。

#### ①セーフティネット支援対策等事業費補助金

国は平成25年度の「セーフティネット支援対策等事業」において安心生活基盤構築事業を新設 し、基本事業を実施した上での選択事業の1つとして権利擁護推進センター等事業を盛り込んで います。

選択事業の補助率は定額で、第 I 期(始動期)1,000万円、第 II 期(発展期)600万円とされてお り、通算5年間の補助があります。

#### ②介護保険事業費補助金(認知症対策等総合支援事業)

センター活動の1つとして市民後見人の養成及び活動支援に取り組む場合、国の高齢者施策で ある「認知症対策等総合支援事業」に位置づく市民後見推進事業(国10/10)を活用することがで きます。平成25年度は128市区町村が活用しています。

#### ③障害者総合支援事業費補助金

国の障害者施策では、平成25年度から法人後見などの成年後見制度に取り組む法人を支援す るため、障害者総合支援法における地域生活支援事業(市町村事業)に成年後見制度法人後見支援 事業(必須事業)を位置づけています。補助率は国1/2以内、都道府県1/4以内です。

#### ●権利擁護支援の仕組みをつくるポイント



#### 支援ケースから、必要な体制や仕組みについて部局横断で検討する

- 地域包括支援センターや虐待防止センターが関わるケース、特に「複合する問 題を抱える世帯」「虐待が疑われるケース」において、関係部局と連携して支援 するために、必要な「場」「仕組み」について検討します。ある意味で"理想主義" (=こんな仕組みがあれば支援しやすい)で話し合うことがポイントです。



#### 庁内関係部局と社協やNPOなどの外部機関と検討する場を設ける

- 1の検討を、行政のみならず外部の相談支援機関とも行いましょう。
- ★西宮市では、行政・社協・NPOが3年間かけて構想を検討しました。(P39)
- ★篠山市では、「高齢者虐待防止・権利擁護の推進に関する調査研究事業」として1年間 検討をおこないました。(P47)



#### 行政所管部署を明確にする

- 権利擁護に関する事業について、一元的に所管する部署を明確にしましょ う。総合的、分野横断的に取り組むための庁内連携の仕組みづくりもあわせ て検討しましょう。



#### 権利擁護支援の仕組みを点検・改善する場を確保する

- 権利擁護支援の仕組みが円滑に運営されるための仕掛けとして、庁内·外部の関 係機関と仕組みの点検・改善について協議したり、必要な助言が得られる「運営委 員会 などの場をつくりましょう。
- ★西宮市では、権利擁護支援センターの「運営委員会」と「権利擁護支援システム推進委 員会」を設置し、客観的な助言や評価をおこなう仕組みを整備しています。(P39)



#### 自治体の分野別計画に位置付ける

- 地域福祉計画、障害福祉計画、介護保険事業計画等の分野別計画に権利擁護支援 の仕組みや支援センター設置を盛り込み、行政内の位置づけを明確にしましょう。
- ★西宮市では、地域福祉計画、高齢者福祉計画・介護保険事業計画、障害福祉推進計画に て権利擁護支援と体制整備を位置づけています。(P39)
- ★芦屋市では、地域福祉計画、高齢者福祉計画・介護保険事業計画、障害福祉計画にて 「地域における権利擁護支援の担い手の育成・確保 |を含む権利擁護支援ネットワー クの構築について位置付けています。(P43)
- ★篠山市では、市保健福祉総合計画と地域福祉計画にて総合相談と権利擁護の体制づ くりを位置づけています。(P47)



## フラム 広域でつくる権利擁護支援体制

#### ■権利擁護支援に関するニーズの高まり

福祉サービス利用援助事業(日常生活自立支援事業)や成年後見制度の利用ニーズは年々、増え ています。今後も認知症の人の増加や地域で暮らす障害者の増加が見込まれるため、いっそう ニーズが高まることが予想されます。

#### <兵庫県内における福祉サービス利用援助事業の実利用者推移>

年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	
件数 558件		660件	719件	

#### <全国の成年後見制度の申立て件数>

※最高裁判所「成年後見関係事件の概況」より

期間	平成22年1~12月	平成23年1~12月	平成24年1~12月
件数	30,079件	31,402件	34,689件

#### ■広域での権利擁護支援センター設置

権利擁護支援に関するニーズの高まりを背景に、各地で権利擁護支援センターや成年後見支援 センターが設置されはじめています。兵庫県内で設置している自治体は、6ヶ所にのぼります。 (平成26年1月現在/兵庫県社協調べ)。

市町の規模等によって単独設置が難しい場合などは、複数の自治体が連携してセンターを設置 することも考えられます。広域連携により「成年後見センター」を設置している伊賀市の取り組み を紹介します。

#### 事例紹介 2市が連携して設置する「伊賀地域福祉後見サポートセシター」

三重県の伊賀市(人口約97,000人)と名張市(人口約82,000人)では、2市が連携して「伊賀地 域福祉後見サポートセンター」を設置。運営を伊賀市社協に委託しています。職員体制は、専任 1名、兼務1名。委託費は900万円(両市で折半)。

同センターでは、成年後見制度に関する市民からの相談だけでなく、地域包括支援センターや 障害者の相談支援機関などで受けた相談のうち、成年後見制度の利用が必要なケースに関わり、 申立手続きの支援や後見人候補者の調整をおこなうなど円滑な利用につなげています。

センターの活動内容は、①成年後見制度の相談支援と利用支援、②福祉後見人(市民後見人)の 養成と福祉後見人材バンクの運営、③成年後見人等のサポートと後見人のつどいの開催(親族、市 民、専門職を問わない)、④啓発・研修の実施などで、加えて伊賀市社協では独自事業として法人後 見事業も実施しています。

現在、市民後見人の受任は延べ5件。最初の1件のみ伊賀市社協が成年後見監督人を受任して いますが、それ以降の4件については市民後見人単独での受任となっています。このように伊賀 市と名張市では、住民、行政、社協、相談支援機関などの連携と協働により、判断能力の不十分な方 の権利侵害の救済とその人らしい生活の実現を支えるために、成年後見制度が地域の中で円滑に 機能する仕組みを構築しています。



#### 庁内・組織内連携の仕組みをつくる

## 庁内・組織内連携の仕組みとは

庁内・組織内連携の仕組みは、相談内容がいくつかの部局をまたがっていたり、つなぎ先 がなかったりする場合に一旦受け止め、所管課が責任を持って支援にあたれるように調整 するなど、部局横断の支援体制を組織内につくることです。

### 庁内・組織内連携体制のイメージ図



#### ●既存相談窓口のバックアップ体制づくり

「連携」を掛け声に終わらせないポイントが、組織内に総合相談担当を設置するなど連携のための 調整役や場を設定することです。"インフォメーションセンターや取次窓口"のような単なる情報提 供やつなぎ役ではなく、また、全面的に相談の課題解決まで引き受ける窓口ではなく、あくまでも調 整機能を果たすことで既存の相談窓口をバックアップすることが総合相談担当の役割です。

組織内の総合相談は、多くの職員が遭遇する「本当は気になっていたけれど、支援ができなかっ た」相談や、複合多問題など支援が難しいケースを解決するための一つの出口です。つまり、「支援 者の支援」が大きな役割です。長期的にみれば、こうした支援体制で早期に問題に対応することに よって、虐待などの問題の深刻化や問題の再生産を防ぎ、社会的な損失を最小限に食い止めること にもなります。



#### 行政版

#### ●庁内連携の仕組みをつくるポイント



#### 地域生活支援をテーマに部局横断の検討の場をつくる

- 地域包括支援センターや虐待防止センターが関わるケース、特に「複合する 問題を抱える世帯」「虐待が疑われるケース」において、関係部局と連携して支 援するために、必要な「場」「仕組み」について検討します。ある意味で"理想主 義"(=こんな仕組みがあれば支援しやすい)で話し合うことがポイントです。
- ★芦屋市では、虐待ケースの対応から早期発見や世帯支援の必要性に気づき、「高齢者 権利擁護委員会」を中心に「高齢者虐待防止対応マニュアル・フロー」を作成、庁内 トータルサポートの体制づくりについても話し合いました。(P43)



#### システム化に向けた検討の場をつくる

- 部局横断で支援するための会議体や総合相談窓口の設置などを検討しましょう。
- ★芦屋市では、トータルサポート担当職員が、分野別計画に参画し、横断的支援の実践 をおこないました。(P43)
- ★篠山市では、権利擁護支援の仕組みづくりの検討をきっかけに、地域包括支援セン ターの機能を拡充して「ふくし総合相談窓口」を設置しました。(P47)



#### 共通ツールの作成や顔が見える関係づくりをすすめる

- 連携により「仕事が倍」ではなく、「成果が倍」になるためには、情報を集約す る共通ツールや、顔が見える関係づくりがポイントになります。
- ★芦屋市では、トータルサポート担当職員が、各部・課と積極的につながり、課題を一緒 に解決するアプローチをしつつ、「メイビーシート(虐待疑い相談シート)」という ツールを使って各課連携を促進しました。(P45)
- ★篠山市では、市職員が「困っている |ことをカンファレンスの中で議論し、その積み重 ねによって担当職員の力量と自信が向上するプロセスをつくりました。(P49)



#### ▲ 地域福祉計画策定・進行管理の庁内プロジェクトで連携の下地をつくる

- 地域福祉計画の策定と進行管理のための庁内プロジェクトチームの立ち上 げにより、部局横断の連携の下地をつくりましょう。



## 保健福祉連携の強化と保健師活動

子どもから高齢者までの包括的な支援をすすめる上で、芦屋市と篠山市では、組織横断的に総 合調整を図る人員を配置しました。配置の考え方にあたっては、このたびの国の通知「地域におけ る保健師の保健活動に関する指針」(平成25年4月19日 厚生労働省健康局長通知)が参考になり ます。ここでは、保健、医療、福祉、介護等の包括的なケアシステムやネットワークづくりをすすめ る保健活動の推進と保健師等の体制整備が示されています。

内容としては、保健師の「地区担当制の推進に努めること」、「保健師の保健活動を組織横断的に 総合調整及び推進し、技術的及び専門的側面から指導する役割を担う部署を明確に位置づけるこ と」が通知されました。

※参考資料P73を参照

社協版

#### ▶組織内連携の仕組みをつくるポイント



#### 地域生活支援をテーマに部局横断の検討の場をつくる

- 一行政版での仕組みづくりの検討と同様に、地域福祉部門だけでなく、介護保 険や在宅福祉サービス部門など各部門の職員が集まり、まずは典型的な相談 支援ケースに基づく事例検討をおこない、必要な支援の仕組み・場について 話し合いましょう。
- ★三木市社協では、社協の組織内連携のための「企画調整チーム |を設置するとともに、 部局横断のチームで事例検討をおこなっています。(P52)
- ★宝塚市社協では、部局横断で小学校区ごとに地域生活支援のためのチーム(校区チー ム)を編成し、事例検討を行うほか、「地域生活支援を考える担当者会議 |を市社協内 に設置して、校区チームを促進させる仕組みづくりを検討しています。(P55)



#### **2** 日常的に顔を合わせてカンファレンスができる仕組みをつくる

- 地域生活支援に向けたカンファレンスを随時、開催することを組織内で合意 形成し、チームリーダーが率先して開催を働きかけましょう。
- ★宝塚市社協では、校区チームごとに定期的に会議を開き、地区担当職員(コミュニ ティワーカー)と社協ケアマネジャーとケアワーカーらが日常的な情報交換ができ る素地をつくっています。(P58)



#### 共通のツールを作成し、情報の共有をすすめる

- 相談インテークシートなど要援護者の支援記録と、地区カルテを含む地域支 援記録が職員間で共有できるよう、フォーマットを統一化し、データ上で閲 覧・共有できるよう整備をおこないます。
- ★三木市社協では、要援護者の把握と支援について、民生児童委員と社協職員間で協議 し、その共有についても議論をすすめています。(P52)
- ★宝塚市社協では、地区カルテなどの各種ツールを見直し・整備し、市社協職員間での 情報共有を図っています。(P57)



#### **4** 相談支援の傾向を理事会で議論し、解決に向けて必要な資源開発 を議論する

- 一受けた相談の傾向(どこから相談を受けたのか、相談の内容、相談への対応) を理事会で議論するなど、問題解決に向けて必要な資源開発について組織的 に議論をおこなう場を設けましょう。
- ※社協の組織内連携の実践事例については、「気づきを築く場の運営手法 社協マネジメントノート」(兵庫県社 会福祉協議会発行)にも掲載しています。



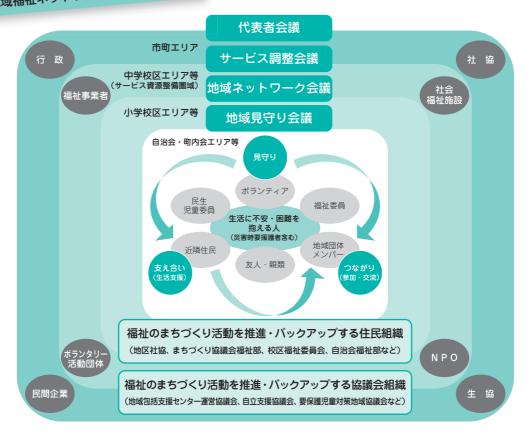
#### 地域福祉ネットワークの仕組みをつくる



## 地域福祉ネットワークとは

ニーズの発見(入口)から、解決(出口)につなげるための当事者・住民、専門職、行政の多 層ネットワークです。このネットワークを動かす核は、生活の場(小地域)での住民主体の 共助の仕組みづくりであり、地域福祉ネットワークの仕組みは、地域生活支援の実現だけ でなく、住民による福祉のまちづくりを促進します。

### 地域福祉ネットワークのイメージ図



#### ● 「地域」からつくるネットワーク

総合相談・生活支援の中核になる仕組みが、「地域福祉ネットワーク」です。先にあげた権利擁護支 援や庁内・組織内の連携体制も、この地域福祉ネットワークがあってはじめて出口を見出すことが できます。問題発生の場であり、解決の場でもある日常生活圏域(小地域)で問題を受け止めるネッ トワークを出発点に、そこで解決できない問題を吸い上げるボトムアップ型のネットワークを各エ リアにつくっていくのが上の図のポイントです。これがなければその人らしい暮らしの実現や問題 の早期発見・対応には至りません。

分野別の専門職中心の地域ケアシステムとは違い、当事者・住民によるまちづくり活動としての 見守り・支え合いがベースになります。専門職は、住民の暮らしの場に入って当事者・住民とともに ネットワークを協働で運営する役割をもちます。

#### ●地域福祉ネットワークの仕組みをつくるポイント



#### ネットワーク形成のエリアを設定する

- 「日常生活圏域(小地域)での共助ができるエリア」「住民と専門職が協働で課題解 決ができるエリア」「資源開発・政策形成のエリア」の3層のエリア設定について検 討しましょう。
- -特に、高齢者、障害者、災害時要援護者など分野別で行政が設定しているエリ アが異なる場合、住民の活動に混乱が生じてうまくネットワークが組めない ため、可能な限り分野間でエリア設定をあわせるようにしましょう。少なく とも、サービス資源の配置にあわせて住民の日常生活圏域を分断することが ないように留意が必要です。
- ★西宮市では、平成25年度より高齢・障害分野の圏域をあわせるとともに、小学校区よりさ らに小エリアの自治会域等での見守り·支え合い体制づくりに取り組んでいます。(P42)
- ★芦屋市では、小地域ブロックからのニーズを中学校区と市域で吸い上げる仕組みをつくる とともに、高齢分野の地域ケア会議と分野別専門職会議の整理をすすめています。(P46)



#### 2 24通りのネットワーク会議(地域ケア会議)をエリアに落とす

- 個別支援をすすめるためのネットワークにはつぎの24通りの組み合わせが あります。この組み合わせで、どのようなネットワークづくりのための場が それぞれのエリアに必要なのかを落としこんでみましょう。

≪ネットワークの主体≫	≪主体の階層≫	≪会議の開催形態≫	≪対象≫
①住民同士のネットワーク	①活動者·実務者	①定例	①限定(分野別など)
②住民と専門職のネットワーク	②代表者	<b>②随時</b>	②限定なし
③専門機関間ネットワーク			

- -24通りすべての場が必要なわけではなく、自治体によって必要なものを選択 することになります。しかし、少なくとも、主体別の3つのネットワークにつ いては、それぞれが機能しやすい場を設定しましょう。
- ★ネットワーク図は、各事例を参照してください。西宮市はP42、芦屋市はP46、篠山市 はP50、宝塚市は、P56です。



#### 小地域での共助の仕組みをつくる

- -ニーズの早期発見・早期対応を可能にするのが、「日常生活圏域(小地域)での 共助の仕組み(小地域福祉活動)」です。住民が「自分たちの問題だ」と感じて自 発的に見守り・支え合いをすすめることの下支えとなる仕組みが必要です。
- 具体的には、「住民の福祉のまちづくりを推進する組織づくり」(小地域福祉 推進組織)、「交流・学習・協議の場づくり」がその仕組みです。



- 小地域福祉活動にかかわる民生児童委員や住民活動者らが活動を通じて感 じる"ちょっと気になること"が地域内で共有される場づくりを支援し(地域 見守り会議など)、社協職員や地域福祉コーディネーターがそれらのニーズを 吸い上げる役割を果たすことが、問題の早期発見・早期対応につながります。
- ★宝塚市では、地域の自主運営会議として、自治会域の「地域ささえあい会議」、小学校 区域の「校区ネットワーク会議 | を社協の地区担当職員(コミュニティワーカー)が支 援しています。(P56)
- ★三田市では、社協による丁寧な地域別講座の開催を通して、住民一人ひとりの生活課 題の解決と、それらの地域課題化に向けた働きかけをおこなっています。(P59)
- ★加東市では、認知症支援をテーマにしながら、それぞれの地域内での人材育成と支え 合い活動の組織化をすすめています。(P63)



#### ▲ 資源開発・政策形成の場をつくる

- たとえば、買い物弱者の移動手段の確保や孤立防止のための事業者・企業との連 携の仕組みづくりなど、各エリアのネットワークでは対応できない課題について は、市町全体で必要な資源を開発したり、政策をつくったりする必要があります。
- これらについては、代表者レベルの政策協議の場を設け、必要に応じて行政計画 への位置づけをおこなうことが市町行政の役割です。
- ★宝塚市では、地域単位の実践を支援し、公的制度だけで解決が難しい問題を議論する場 として、「セーフティネット会議」を設置するとともに、そこと連携して行政としての取り 組みを推進するための各課の課長級職員による庁内連携の場を設置しています。(P56)



## コラム ネットワークを形骸化させないコツ

「ネットワーク会議はあるけれど、関係者同士の情報共有しかできていない」という声も聞かれ ますが、関係者が顔を合わせる「場(会議)」をつくればよいというわけでは、もちろんありません。 ネットワークの意義は、それぞれがもつ力や情報などの資源がうまく流れ、メンバー個人の総 和以上の力が発揮できること、そしてそこから必要な社会資源が生み出されることにあります。 機能的なネットワークづくりのためには、常に新しい課題をそこに持ち込み、メンバー間の動き をつくる必要があります。

また、地域福祉ネットワークづくりにおいて、こうした場(会議)づくりの働きかけを担うのが、 社協のコミュニティワーカー(地域福祉活動支援ワーカー)や地域福祉コーディネーター(コミュ ニティソーシャルワーカー)です。最初は「集められた感」から始まる場(会議)があるかもしれま せんが、少しずつメンバーの主体性を高め、合意形成を図る場(会議)をメンバーとともにつくり、 活動者・支援者らの組織化を図るのがその役割です。



#### 地域包括ケアシステムと総合相談

「地域包括ケアシステム |の理念は、高齢者の地域自立生活のための切れ目のない支援であ り、他分野の相談や家族の複合問題への対応は困難です。また、専門職主導のケアシステムとし て運営されがちです。

このため、総合相談の体制づくりにおいては、4節の考え方と組み立て方を参考に、地域包括 ケアシステムを生活障害全般に対応し、かつ住民主体のネットワークづくりの上に専門職が協 働する仕組みとして組み立てることがたいせつです。

とくに、地域ケア会議は、「専門職間の支援ネットワークの場」としてつくられる場合と、「専 門職と住民の支援ネットワークの場 |としてつくられる場合がありますが、後者は専門職が住 民を参集するのではなく、住民との協働により運営されるための場づくりを、社協職員・地域福 祉コーディネーターとも連携してつくり上げることが必要です。

#### ●地域包括ケアシステムを再編するポイント



#### **障害福祉における圏域設定と整合性を図る**

- 地域包括支援センターと障害者相談支援センターの設置エリアが異なり、相 **互の連携がとりにくい場合があります。分野間でエリア設定をあわせるよう** にしましょう。
- ★西宮市では、平成25年度より高齢・障害分野の圏域をあわせるとともに、小学校区よりさ らに小エリアの自治会域等での見守り·支え合い体制づくりに取り組んでいます。(P42)
- ★芦屋市では、小地域ブロックからのニーズを中学校区と市域で吸い上げる仕組みをつくる とともに、高齢分野の地域ケア会議と分野別専門職会議の整理をすすめています。(P46)



#### 圏域ごとに支援ネットワークを築くための場を協働でつくる

- 小地域での住民活動からボトムアップで支援ネットワークが築くことがで きるよう、高齢分野だけでなく、障害・児童等の部局や市町社協等の関係機関 と話し合い、協働でネットワークの場づくりをすすめましょう。



住民と専門職が協働するために、各分野専門職がエリア内で相互 連携する



分野別計画と地域福祉計画の双方で地域福祉ネットワークの仕 組みを共通に描く

総合相談•

生活支援の手引き



#### 生活困窮者自立支援と総合相談

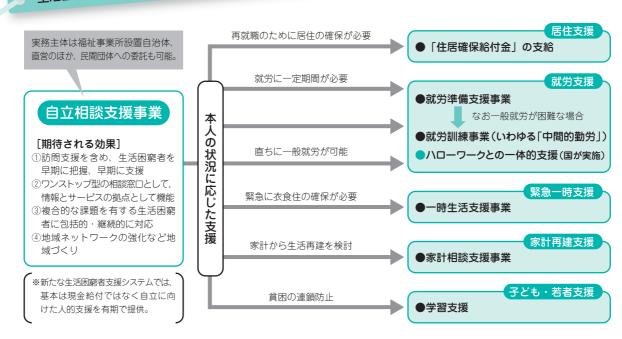
生活困窮者自立支援法に基づき、平成27年度から全国の福祉事務所設置自治体が実施主体と

なり、生活困窮者の自立の促進に関し包括的な事業を実施することとなっています。中心事業 である「自立相談支援事業 |は、生活困窮者からの相談に早期かつ包括的に応ずる相談窓口とし て設置されます。

生活困窮者自立支援法制定の元になる議論は、平成25年1月に報告書がまとめられた「生活困 窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 |でおこなわれていました。特別部会の報告書では、 「個別的・包括的」「早期的・継続的」「分権的・創造的」な支援体制を打ち出し、それらを従来型の 支援と対比して「新しい支援」と呼んでいます。

この理念の実現は、各自治体が今回の生活困窮者自立支援を、自立相談支援事業を担う機関 だけで相談支援をするのではなく、地域全体のネットワークで問題発見から支援まで切れ目な くおこなう、総合相談・生活支援として推進できるかどうかにかかっています。特に、生活困窮 者問題は、「ニーズが潜在化しやすい」点と、中間的就労の場を含めた「必要な社会資源が不足し ている |点に大きな特徴があります。このため、『問題の早期発見・早期対応(入口機能)』と『活 動・サービス等の開発(出口機能)』の仕組みづくりをどうセットするのかが、大きなポイントに なります。

## 生活困窮者自立支援制度により創設・制度化される事業メニュー



(資料:厚生労働省「生活困窮者自立支援法案の概要」)

#### )生活困窮者自立支援法に基づく事業の組み立て方



#### 経済的困窮と社会的孤立を住民の生活・福祉課題として幅広く捉える

- 現時点で経済的困窮に陥っていなくとも、たとえば引きこもりで将来的な困 窮が予測される人を含め、社会的に孤立する人への支援体制を組み立てるこ とが、結果的に経済的困窮の予防的対応になります。
- この観点では、就労のみを「出口」とするのではなく、社会的孤立の解消とそ れを目指した社会参加の場づくりを「出口」とすることが必要です。
- ★箕面市では、社会的孤立を含めて生活困難を抱える人を対象にした総合相談・生活支 援の体制整備として、生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施しています。(P67)



#### 問題の早期発見・対応につながる庁内連携の仕組みをつくる

- 生活困窮者は、いくつかの複合した生活課題をもつことが多く、自立相談支 援事業で丸抱えすると、結局は相談を受けても支援に結びつけることができ ないという事態になりかねません。このため、庁内連携の仕組みが不可欠に なります。
- たとえば、公共料金の滞納ケースの対応や多様な就労先の開拓などに向け、 福祉部局以外との連携が必要です。
- ★芦屋市では、地域福祉課内にトータルサポート担当を設置し、都市建設部や市民生活 部をはじめ福祉部局以外の職員のちょっとした気づきや情報が寄せられるように なっています。(P44)
- ★篠山市では、「ふくし総合相談」担当に水道課や収税課などの福祉部局以外から滞納 ケースが早期に情報として入るようになり、早期対応につながっています。(P49)
- ★箕面市では、生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施を通して、従来からの庁内連 携の仕組みの機能強化を図りました。(P67)



#### 自立相談支援事業が"抱え込まない"体制をつくる

- 自立相談支援事業は、既存の相談機関を拡充して担う場合と、新設する場合、 直営方式と委託方式など、自治体の実情に応じてさまざまな形態がとられま す。しかし、いずれの場合も、自立相談支援事業だけで相談と支援を担うので はなく、既存の相談支援機関を含めた関係機関との連携の場をつくることが ポイントです。
- この観点で、自立相談支援事業を他の相談支援機関との横並びではなく、既存 相談機関だけで解決しきれない問題を受け止め、チーム支援に向けた機関間調 整などバックアップ的な役割を果たす位置付けにすることも考えられます。
- ★箕面市では、自立相談支援事業を担うワーカーがすべて全面的に相談支援に関わる のではなく、関係機関が支援できるようなコーディネートを役割の中核と捉えてい ます。(P69)





#### 4 「活動(実務)者」と「代表(管理)者」2層の協議の場をつくる

- -制度の谷間問題に対しては、官民協働のネットワークで漏れをつくらないことが最大のポイントになりますが、そのためには同事業における「支援調整会議」のように具体的なケース検討をおこなう実務者レベルの会議体のほか、新しい社会資源づくりや支援の仕組み全体を評価するための代表者レベルの協議の場が必要です。
- いずれにしても、機能的な協議の場をつくるためには、特に実務者レベルの 会議体はメンバー構成を含めて、固定化するのではなく、かなり柔軟な運営 ができる組み立てが大切です。
- ★箕面市では、庁内全部局による「生活困窮者自立促進支援推進会議」を条例設置し、庁 内調整とモデル事業の評価・検証を実施しています。(P68)



#### 5 「出口づくり」に向けた地域福祉ネットワークをつくる

- -本人と社会との適切な関係づくりがなければ、たとえ就労に結びついても本当の意味での自立支援にはなりません。この意味で、地域が生活困窮問題を個人の自己責任とするのか、地域課題として積極的に参加や活躍の場づくりに動くのかが、出口づくりを左右します。
- 民生児童委員や当事者を支援するボランタリー活動団体、当事者団体等と、まずは実態把握・課題整理をすすめるとともに、課題を地域住民と共有・協議し、 出口づくりに生かす資源の積極的な把握・掘り起しをおこなうことが必要です。
- -27年度の本格実施に向け、各市町域で各団体の取り組みや現状認識について 共通理解をもつとともに、具体的な実施を見据えた各種調整をおこなうため に、情報共有・課題整理の場をつくり、これらの会議を自立相談支援事業の運 営委員会に位置付けることが考えられます。



#### 6 「出口づくり」を導くワーカーを配置する

- 自立相談支援事業を核にした相談支援に必要となる人材は、大きくは①個別ケースに対して総合的に相談支援をおこなう「相談支援業務」と、②地域との連携や資源開発などの「地域連携・地域開発業務」の2つの側面をもつと考えられています。
- -生活困窮問題については、複合的問題へのアプローチと本人のエンパワメントを含め、①の相談支援業務の比重がかなり高くなることが想定されます。
- -このため、自立相談支援事業所で②の「地域連携・地域開発業務」の職員を抱えるというよりも、4章で述べるように地域福祉コーディネーターとして計画的に配置を進めることが現実的であると言えます。

#### **寄稿** 地域と人を耕す困窮者支援 (一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会 副代表 櫛部 武俊氏)

#### ●生活困窮者自立支援「事業|から地域づくりへ

「生活困窮者自立支援法」が成立し、平成27年4月から施行される。生活保護に陥る前に支援する 「第2のセーフティーネット」と呼ばれ、法律にもとづく支援策が設けられた。「相談支援機関の設 置」と離職で住まいを失った人に家賃補助する「住宅確保給付金」事業は、自治体の必須事業だ。費用 負担は国が3/4 地方が1/4と生活保護並み。「就労準備支援」「家計相談支援」「子どもの学習支援」「住 まいの無い人の宿泊や食事提供の生活支援」は、各自治体の任意事業で国の費用負担割合は2/3~ 1/2と事業で変動する。法の成立前から『生活保護につながらないようにする沖合作戦』との批判や、 実際そう受け止めて「相談→派遣労働」という流れを持ち込み「生活保護にさせない仕組み」ととら えている自治体関係者も一部いる。

しかし、この取り組みは単なる『事業』ではない。法を足掛かりに、自分たちの地域のことは自分た ちで考え、共同し担っていくという住民自治・住民統治の視点こそ求められていよう。

#### ●生活困窮者とは

生活困窮者の定義と、官民協働支援体制の整備および支援に欠かせない社会資源開発は、一体的 で不可分の関係にあるととらえることから始めよう。

「生活が困った」と福祉事務所や役場の関係部署につながる住民については、生活保護の要否を判 断し、保護を要する場合は保護につなぎ、資産等で該当しない場合は、直営であれ委託であれ自治体 が設置義務を負う新設「相談支援機関」につなぐことが必要だ。要保護なのか否かは、最終的に福祉 事務所が判断する以外方法がない。

では、これまで福祉事務所では、被保護世帯以外の「相談」で終わる方にどう応じてきたか?生活 保護法第27条2項で、「要保護者の相談」は自治事務として位置付けられていたが体制も関心もほと んどなかったはずだ。困窮者支援を機に横浜市や豊中市のように福祉事務所等に少なくとも『困窮 者情報の一元化と振り分け』の基幹相談センター機能を持たせた上で、保護にならない人に「待ちの 相談」から「伴走する相談」の制度につなぐのである。

一方、自死や無業孤立など困難を抱える住民ほど制度につながらない、つながれない。こうした社 会的孤立・困窮者支援においては、『相談支援』のアウトリーチが問われる。NPOライフリンクの 「自殺実態1000人調査」は、自殺を考えてから死に至るまでに、たとえば"解雇→再就職失敗→起業し たが事業不振→離婚の悩み→うつ病→自死"といった「経過と連鎖」があり、『自殺者の多くが追い込 まれた末の死』なのだと指摘している。

当事者がこの「経過と連鎖」の間で発している「仕事も生活も気持ちも」のサインを丸ごと受け止 めるには、従来の社会福祉援助体系の常識から出発しない「官民の包括的な支援体制づくりと社会 資源開発」が求められている。当面、地域活動の展開と連携に手がかりの一つががある。「中学校区に 一つ」を目途に地域包括支援センターが設置されているが、そこの「よろず相談」に困窮者支援をリ ンクさせるべきだろう。地域包括支援センターでは、「介護で訪問したら失業した息子がいた」とか、 民生児童委員から「ライフラインが止められ母子家庭のような家がある」という相談を受ける。訪問 すると『出稼ぎの夫から仕送りが途絶え、離婚届が送られてきていた』ことが判った。そこから支援



がつながったような例がどこにでもある。

社会事業家たちは、戦争孤児、寡婦、戦争傷病で溢れる戦後最中、制度も資源も全く貧弱な中に あって「ほっておけない」と私財をなげうってでも地域の苦難を担ってきた。まさしくそれは社会運 動そのものだったはずだ。その歴史に学び、私たち社会福祉活動家は、新しい社会運動を起こし、地 域における断絶をつなぎ合わせていきたい。

次年度、当協議会では釧路市連合町内会と相談しながらモデル町内会と釧路発の認知予防・歩行 改善の「ふまねっと運動」を展開する。それは技法としてではなく、住民の孤立化防止、住民エンパワ メントとして試みようと考えている。そこに、たとえば地域食堂が加わっても良いし、子どもの勉強 や居場所づくりがあっていい。その過程で、地域の困窮や孤立化する問題をくみ上げる。そこから地 域実態にあったアウトリーチが見いだせるものと確信している。

困窮者相談は生活支援であるから長期の個別の伴走・包括的な支援が必要である。ながく付き合わ なければ生活文化は判らない。「制度に該当するかしないか」の切り取りで生活を見てはならない。そ の人の生活文化に敬意を払い、寄り添うことから始まる。「聞いて終わり」「他機関に振って終わり」で はない。「参加・自尊感情回復・承認・役割・労働」の循環的な出口戦略、資源開発と連動することだ。

### ●困窮者は地域の担い手

釧路市の生活保護世帯自立支援の取り組みは、地域資源の 中で受給者の自尊感情回復と役割を獲得する『中間的就労・ 社会的居場所』づくりをめざしてきた。アンペイドワークの ボランティア活動を基礎に、ペイドワーク開発が次の段階と 考えてきた。その際に大事にしたのは昨年から地域の困りご とと受給者の居場所と連動した仕事起こしを同時に解決す る道の探求だった。幾度も受給者懇談会をし、目を付けたの が水産の街らしい「漁網の仕立て」だ。担い手の高齢化、技術



の継承をどうするか、地域の基幹産業のニッチだが重要な課題を見いだしそこに受給者のペイド ワークの可能性を重ねてきた。一年がたって月に3万円の手当てを生み出すようになった。受給者は 「自分で稼いだお金は自由な感じがする」「保護されるだけでは嫌だ」と語っている。これはベーシッ クインカムとしての「保護」からの離脱、当事者が支援される側から支援する側へ転換する「社会参 加」だ。困窮者の「就労支援」のあり方にもそのことは通底する。マスコミから『派遣で愛知に出てきて 稼ぐのはマズイのか』と問われた。「派遣労働」に「社会に参加する当事者像」を思い浮かべることはで きるだろうか?郡部自治体では人口流出が進み、限界集落や高齢者が過半数を占める町が生まれつ つある。派遣労働で地域から支える側の困窮者がいなくなることは、保護にも頼らず稼いだかもしれ ないが地域の担い手がいなくなることだ。釧路市は、域内の人と人が支え合う「双方向」域内循環社会 を標榜する中、「生活保護受給者は地域の労働力」(釧路市都市経営課公式文書)と考えるようになっ た。地域の困りごとをネタに社会的企業などを起こし、仕事・雇用を生み出す試みにそれがつながっ ている。困窮者支援法は、このような地域の危機をチャンスに変える後押しとなるだろう。

人々は根源的に「共同性」を求める。社会的孤立や排除にあってそれは容易ではないが、当事者 の生活支援を通じて共同性を回復する、それが「地域と人を耕す」困窮者支援法の志だと考える。



# ア コラム 生活困窮者支援と社協の生活福祉資金貸付事業

#### ■生活福祉資金貸付事業とは

生活福祉資金貸付事業は、低所得世帯等の一時的な金銭的課題を解決するための貸付制度とし て、都道府県社協が実施主体となり、市区町村社協を窓口として実施されています。この制度は、 昭和30年に民生委員による世帯更生運動を契機とした「世帯更生資金」を原点とすることから、 世帯の日常的な相談や見守りを民生委員が担ってきました。平成21年10月からは、4つの資金種 類により実施されています。

資金種類			平成24年度 全国貸付決定件数
福祉資金	福祉費	住宅の改修や転居、医療費など 一時的に必要な資金の貸し付け	4,387件
	緊急小□資金		11,101件
教育支援資金	教育支援費	高等学校や大学等の進学に必要な 費用を貸し付け	7,143件
	就学支度費		6,970件
総合支援資金	生活支援費	離職等により不足した生活費や 住居の確保に必要な費用を貸し 付け	6,858件
	住宅入居費		1,094件
	一時生活再建費		1,968件
不動産担保型 生活資金	不動産担保型生活資金	高齢者世帯の不足する生活費を 不動産を担保にして貸し付け	84件
	要保護世帯向け不動産担保型生活資金		284件
	合 計		39,889件

<表1 生活福祉資金 資金種類等一覧>

生活福祉資金貸付制度の目的について、その制度要綱では資金の貸付と相談支援によって生活 上の支障となっている一時的な課題の解決を図ることと、その後の生活の安定であると記されて います。このため、社協や民生委員は、貸付を受けた世帯の生活の安定が継続されているかどうか について、見守りを続けることになります。

#### ■中高年の男性単身者が多い総合支援資金の借受

総合支援資金は、リーマンショック後の失業者等の増加に対応するため、平成21年度に新設さ れた資金で、主な対象者は「離職等により仕事と住居を同時に失い、新たな就労を得ることが困難 な者」です。全社協の調査によれば、総合支援資金の借受人は、40~50代が6割強、男性が89.7%、 単身世帯が67.9%と「中高年の男性単身者」に多く利用されています。(注1)

総合支援資金の特徴は、いわゆる「第2のセーフティネット」として、住宅支援給付(旧:住宅手 当)等の他の雇用施策と一体的に利用されることです。このため社協の窓口だけでなく、ハロー ワークや福祉事務所などで受けた相談が、総合支援資金の貸付の可否や貸付額、貸付期間に影響 を与える仕組みになっています。

総合支援資金のもう一つの特徴は、民生委員の関わりが薄められたことです。福祉資金や教育 支援資金では、民生委員が貸付手続き時において世帯の調査を行うことが制度上義務付けられ、 世帯への相談支援と見守りを担ってきました。しかし総合支援資金では民生委員による調査はな くなり(注2)、その関わりがほとんどなくなってしまいました。



このように、総合支援資金は、制度上に多くの課題があることが指摘されています(注3)。しか し、総合支援資金による支援が難しい要因はそれだけではなく、第2のセーフティネット自体が 総合相談の仕組みとしてまだ十分に機能していないという点があげられます。

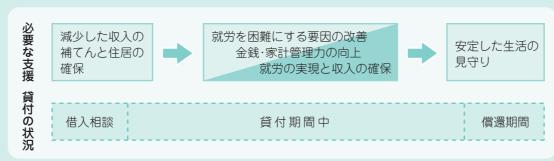
#### ■総合支援資金に求められる支援のかたち

総合支援資金の借入のため社協の窓口を訪れる多くの相談者は、失業等によって減少した収入 を補うことや住居確保のための費用を貸付に求めています。確かにそれらはその世帯にとって喫 緊の課題ですが、当面の生活費と住居の確保だけが、必ずしもその後の安定した生活に必要な支 援というわけではありません。

図にあるように、貸付の決定後も安定した生活に向けた多様な支援が必要です。疾病や介護な ど仕事を続けることが困難となる要因の解決を図ることや、家計の収支バランスを整えて生計の 維持と償還が可能となる家計管理ができるようになること、生計の維持に必要な金額の収入を得 られる就労やそれにつながる資格や技能の取得などへの支援が想定されます。

社協にとっては、就労支援や家計診断など支援に必要な専門性を十分に持ち合わせていない分 野も多く、解決に向けては福祉事務所やハローワークをはじめとする関係機関との連携が不可欠 です。また、そのためにも世帯の抱える課題を明らかにし支援策が十分に効果をあげているかを 確認するための相談支援が重要です。

#### <総合支援資金の貸付と必要な支援の流れ>



#### ■生活困窮者自立支援と生活福祉資金貸付事業

社協としては、生活困窮者自立支援法に基づく事業を受託する・しないに関わらず、生活福祉資 金の貸付相談をきっかけとした生活困窮世帯の課題把握と、関係機関等との連携による課題解決 の機能を発揮することが一層求められます。そのためには、生活福祉資金貸付事業が単なる金銭 的な支援に留まらず相談支援事業として機能することが必要であり、社協内で相談支援を担う部 署と体制を整備し、そこに資金貸付業務を位置付けるなどの検討が必要です。

また、償還状況の乱れが生活上の課題のシグナルとして現れることもあり、社協としては貸付 以降の償還状況から早期の課題把握に努めることが求められます。

- 注1 総合支援資金借受世帯等状況調査(平成24年1月、全国社会福祉協議会)
- 注2 都道府県社協によっては、独自に総合支援資金の場合も民生委員による調査書の提出を義務付けているところもある。
- 注3 生活福祉資金貸付制度のあり方について一総合支援資金をめぐる課題を中心に一(平成23年1月、全国社会福祉協議会 政策委員会「これからの生活福祉資金貸付制度のあり方に関する検討会」)

# 総合相談・生活支援を 推進する主体

総合相談・生活支援システムの運営では、それぞれの主体の役割発揮とともに、それらの主体を「つな ぐ」機能が鍵となります。4章では、つなぐ(=コーディネート)機能の考え方と運営主体について解説し



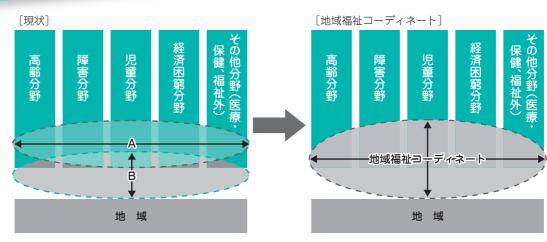
# 地域福祉コーディネートを担う人材の育成・配置

# 地域福祉コーディネートとは

総合相談・生活支援を構成する仕組み(権利擁護支援/庁内・組織内連携/地域福祉ネッ トワーク)を動かす上で必要なつぎの3つのコーディネート機能を指します。

- ①分野ごとの制度やサービスなどの支援をつなぐ
- ②地域と専門職をつなぐ
- ③新しい社会資源をつくる

# 地域福祉のコーディネート機能イメージ



▲分野をつなぐAと、地域と専門職をつなぐBのネット ワークが弱く、支援から取りこぼされたり、地域から 孤立したりする問題に対応できていない状態。

▲AとBのネットワークをつくり、双方をつなぐとともに、 必要な社会資源を開発する機能(=地域福祉コーディネー ト)ができることで、制度の谷間の問題を含めて対応さ れ、地域全体で総合相談・生活支援の体制が構築される。



#### ●地域福祉コーディネート機能を担う人材とは

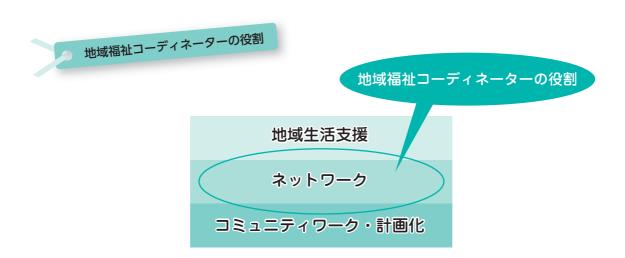
「分野ごとの制度やサービスをつなぐ」「地域と専門職をつなぐ」「新しい社会資源をつくる」、この 3つの機能を専門領域のある分野別の相談支援ワーカーが担うのは現実的には困難です。では、これ らの機能をどのように確保すればよいのでしょうか。

考え方としては、既存の相談支援ワーカーやケアワーカー、コミュニティワーカーらがチームになっ て3機能をカバーしあうということが前提となります。そのためには、各分野を専門としつつ、複合問題 や家族支援に対しては、他の分野と連携・協働して支援することに"一歩踏み出す"ことが必要です。

一方で、専門職が領域を越えて連携・協働するにしても、限界はあります。それら専門職と地域に ある資源をつないだり、分野別の専門職・地域住民らと協働で新しい社会資源を開発したりする人 材として、「地域福祉コーディネーター |を配置することが次のステップです。

地域福祉コーディネーターの配置エリアは、小地域などの日常生活圏域では解決が難しい課題へ の対応が大きいことから、中学校区域などサービス圏域ごとに配置するのが望ましいといえます。

地域福祉コーディネーターを配置する機関は、特定分野ではなく地域の生活・福祉課題全般を把 握し、その支援を組織化する役割をもつ社協への配置が望ましいといえます。従来から社協に配置 されているコミュニティワーカー(地域福祉活動支援ワーカー)との関連でいえば、地域組織化と社 会資源の開発をメインに担うコミュニティワーカーと、地域生活支援を軸足にすすめる地域福祉 コーディネーターを別に配置し、相互連携しながら業務をすすめるのが望ましいといえます。しか し、中都市・郡部の場合は、コミュニティワーカーが地域生活支援まで担っているため、まずは地域 担当制がひけるようコミュニティワーカーを増員することが方策として考えられます。



# **コラム** 地域支援事業における生活支援コーディネーター

平成27年度の介護保険改正では、介護予防・生活支援の体制整備等を促進する事業が地域支援 事業の包括的支援事業に位置付けられます。具体的には、体制整備の一環で「生活支援サービス コーディネーター(仮称)」の配置が位置付けられ、平成26年度からコーディネーター育成のため の研修事業が予定されています。

生活支援サービスコーディネーターの役割は、生活支援サービスの担い手養成とサービス開 発、ニーズとのマッチングに加え、民間事業者等も含めたネットワークづくりが想定されていま す(平成26年2月「全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議 | 資料)。また、配置は市町村域から 段階的に日常生活の区域ごとに配置することが想定されています。市町村事業として、市町村の 実情に合わせた生活支援の仕組みづくりと対ですすめられるものですが、コーディネーターをど この機関に配置するのか含め、大きな論点となっています。

コーディネーター配置を含めた生活支援の仕組みに関するより詳細な考え方はまだ示されて いません。したがって、配置先が地域包括支援センターなのか、他法人を含めて市町村が判断する のか現時点では分かりませんし、高齢者の社会参加や生活支援サービスに限定するのか、地域全 体の助け合い活動を対象にするのか、明らかになっていません。高齢分野におけるコーディネー ターということであれば、地域福祉コーディネーターとの連携体制を検討する必要があります し、地域全体の助け合い活動のコーディネーターということであれば、地域福祉コーディネート 機能のどの部分を主に担うのか、事前の検討が必要です。いずれにしても、これらの動向も見極め ながら、地域福祉コーディネート機能をどのように確保するのかについて、各市町で設計をする 必要があります。



### 総合相談・生活支援を推進する主体

# 総合相談・ 生活支援の手引き

#### ●市町行政

生活困窮問題や虐待問題への権限を伴った対応を含め、行政施策で漏れる課題を受け止め、解決に つなげる仕組みづくりを総合相談・生活支援システムとして設計し、運営する基本的な責務は市町行 政にあります。

具体的には、3章であげた「権利擁護支援の仕組み」「庁内・組織内連携の仕組み」「地域福祉ネット ワークの仕組み |について、地域福祉計画をはじめとする分野別計画に位置付け、施策化・人員配置を 含めた基盤整備を図ることがその役割です。

特に、計画上では、専門職や事業者、地域住民などのそれぞれの主体が、ネットワークを組みやすい 圏域と協議の場を市町の実情に応じてどのように設定するのかと、それをすすめる地域福祉コー ディネーターなどの配置・育成がポイントになります。

#### ●社会福祉協議会

社協は、先に述べた地域福祉コーディネート機能そのものを担う機関として位置付けられていま す。このため、昨今の経済的困窮を含めた社会的孤立・排除問題に接近し、その解決に向けて住民と専 門機関などが協働できるネットワークづくりとそのコーディネート力を発揮することが求められて います。

そのための、社協の最大の強みは、住民主体の福祉のまちづくりを推進する機能です。小地域福祉 活動や当事者組織化の支援を通して、地域の力でSOSを発見できる仕組みをつくったり、専門職と 協働で要援護者を支えたり、住民がそれらの個別課題を地域課題として「まちづくり」へとつなげた りする動きを支援することこそ、社協の役割です。

#### ●社会福祉法人施設

社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手として、地域社会でさまざまな生活課題を抱える住 民の相談援助とケアサービスを提供してきました。

一方、サービス運営主体の多様化とイコールフッティングの指摘を背景に、厚生労働省内に平成25年 9月に「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」が設置されました。同検討会の中では、「制度の狭間に あって支援の手が届かない人々に対し社会福祉法人が支援を行わないのであれば、社会福祉法人が公 の助成を受け、税制優遇措置を講じられる特別な法人といえない」といった意見が出されています。

社会福祉法人施設には、あらためてソーシャルワークとケアワークの実践を両立する存在として、 これまで以上に相談援助機能を強化するとともに、生活困窮者の自立支援に向けた官民協働のネッ トワークに参加し、専門領域からの支援をすすめることが求められています。

#### ●NPOなどボランタリー活動者・団体

地域課題の発見・解決に向けては、民生児童委員や福祉委員などの福祉関係のボランタリー活動者 のほか、福祉以外の地域活動者やNPOによる活動も大きな力です。特に、生活困窮者や社会的に孤 立する人々が、地域の一員としてつながりをもって生活をしていく上では、社会的な役割と居場所づ くりが求められます。この点で、当事者自らがボランタリーな活動の担い手として活動できるための 参加促進やコーディネート機能の発揮が必要です。

#### ●当事者・地域住民

当事者・地域住民による福祉のまちづくり活動こそ、総合相談・生活支援の出口です。総合相談・生 活支援の基盤整備は行政責任ですが、それを動かす一番の主体は当事者・地域住民です。総合相談・生 活支援は、行政や専門職がつくるものではなく、当事者・地域住民が主体になった地域福祉活動を出 発点に、専門職や行政がそこに参加して協働でつくるという認識が大切です。



# **コラム** 兵庫県内の社会福祉法人施設の動きと実践

### ■各施設に配置する相談員の養成

現在、兵庫県社会福祉法人経営者協議会(以下、経営協)では「地域福祉推進会議」を設置し、各社 会福祉法人の専門領域にとらわれず、総合相談・生活支援に関して公益法人グループとして協働 で取り組む方策を検討しています。

法人最大の強みである相談機能を発揮できるよう、県経営協と県社協は、独自の相談員の養成 や取り組み方法等を検討し方針化する予定です。自立相談支援事業における相談員とは立場が異 なりますが、県内各社会福祉法人での配置が進めば、インテーク相談や「地域福祉コーディネー ター」のサポーターとして機能しうる存在として期待できます。今後、市町別での社会福祉法人の 組織化をすすめるとともに、地域の福祉関係者と意見交換し、地域の実情にあった役割を果たす 必要があります。

# 事例紹介 社会福祉法人間の連携・協働による総合相談(伊丹市)

「伊丹市福祉権利擁護センター」は、法律・医療の専門家や行政等関係機関の協力のもと、「社会 福祉法人協働事業」として社協を含む市内8つの社会福祉法人で協働運営されています。現在、同 センター事務局は社協が担い、他の法人が持ちまわりで、「高齢者・障がい者なんでも相談会」や市 民向けの「権利擁護講座」を開催。権利擁護の意識啓発やニーズキャッチに一役買っています。法 人職員向けの研修も開催し、専門性の向上にも努めています。

また、市内17の小学校区単位で開催される「地域福祉ネット会議」には、地域住民、行政や福祉 事業所の職員等に加え、校区内で介護支援センターを運営する法人も参加。誰もが住みなれた地 域で暮らし続けることのできるまちづくりに向け、協議をおこなっています。

さらに、平成26年1月現在で10の地区社協が取り組んでいる「地区ボランティア(助けあい)セ ンター」においても、窓口をいくつかの法人が担い、住民から寄らせられるニーズへの対応をおこ なうなど、地域住民のニーズを広く把握するとともに、住民の地域福祉活動を支援する役割を果 たしています。



# 事例紹介 救護施設からみる生活困窮者支援と地域住民との協働 (佐用町 南光園))

救護施設は、身体や精神に障害があり、経済的な問題を含めて日常生活を送ることが困難な人 が生活する保護施設で、平成21年4月現在で全国に188カ所、兵庫県内には9カ所で設立されてい

兵庫県佐用町にある救護施設「南光園」は、約70名前後の方が入居しており、たとえば、ホーム レスの方が生活を整えてアパートを借りるまでの数か月間利用するなど、近年は居住施設より通 過施設としての役割が高まっています。障害の内訳でみると、重複障害を含めると7.5割の入居者 は何らかの精神疾患があり、特にアルコールやDV、薬物などの問題を抱え、障害者手帳を持たな い方の割合が増えてきています。

通過施設としての役割が高くなってきたことに合わせ、南光園では、より個別ニーズに即した 支援をおこなうために、平成15年から救護施設独自で個別支援計画づくりに取り組むとともに、 地域移行に伴う支援事業を実施しています。具体的には、居宅生活訓練として、南光園と賃貸住宅 の大家が契約し、民家での生活に移行するための訓練をおこなっています。現在、佐用町内に3棟 の家屋を2地区で借り、地域生活移行を支援しています。また、保護施設通所事業として、施設の相 談員が地域移行した利用者宅を訪問し、就労支援を含めた訪問指導を実施したり、地域に移行し た人の精神状態が不安定になった場合、病気が再燃する前に、一時的に施設入所して在宅での生 活が維持できるように支援したりしています。

これらの事業に加え、南光園が地域移行をすすめる上で重視しているのが、地域住民の理解と 日常的な見守りができる関係づくり支援です。このため、平成18年より「地域ネットワーク推進 委員会」を南光園が呼びかけて設置し、地域住民との情報共有や意見交換をおこなっています。同 委員会には、南光園の施設長・職員と役場職員、貸家の大家、民生児童委員、自治会長らが参加し、 居宅生活訓練を利用する入居者を地域でどのように受け入れ、安心して生活できるようサポート ができるかについて話し合われています。ここでのつながりがきっかけで、民生児童委員が水害 時に声をかけ、利用者が逃げ遅れずにすんだというケースもありました。「地域ネットワーク推進 委員会 」という場を生かし、施設入居者だけでなく地域全体のニーズ把握と漏れない支援体制づ くりに向けた働きかけをおこなうことが次の展望です。

また、町外に移り住む人々への地域でのフォロー体制づくりも今後の課題です。ある程度、身辺 自立はしているものの、アルコール依存や精神的に不安定なために生活管理が難しい方について は、ちょっとした見守りや声かけがあれば地域での自立生活が可能になる場合も多くあります。 南光園では、地域移行した方への訪問も実施していますが、月に数回の訪問では限界があり、やは り実際に暮らす地域の住民や専門職とのネットワークの重要性を痛感しています。

救護施設に限らず、施設入居者の地域移行や地域生活の促進が、総合相談・生活支援のひとつの 試金石であり、そのためには施設が地域住民と連携した支援ネットワークづくりの担い手になる ことが求められています。

# まとめ 総合相談。生活支援体制が《りの要点

藤井 博志

(神戸学院大学 教授/「地域総合相談・生活支援体制づくり研究会」座長)

#### ●地域福祉としてつくる総合相談・生活支援体制

豊かな社会関係の中で、誰も排除することなく、人それぞれの個性が発揮される生き方やその 日々の営みを支えること-それが社会福祉支援の目的です。このために社会福祉施策や実践に求め られるのはつぎの3点です。

- ①漏れのない総合相談・生活支援体制
- ②社会資源開発
- ③誰も排除しない共生社会の形成

このうち、「総合相談・生活支援」という呼び名は、相談だけでなく、具体的な支援と一体的におこ なう呼び名です。これは、相談のままで放置しない、相談者をたらい回しにしない、解決に導くとい う「漏れのない相談」を目指した用語です。この「漏れのない相談」とは制度の有無にかかわらず、あ くまでも「ニーズ」に対応する本来の社会福祉実践を目指した相談支援ともいえます。総合相談・生 活支援に携わる相談窓口の行政職員や専門職には、この社会福祉の価値と姿勢が求められます。そ れはまた、人が人らしく生きる権利を保障するという観点からは権利擁護支援といえます。

この「漏れのない | 「ニーズに対応する | 相談支援をすすめるには、地域で起こる新たなニーズと社 会問題に対応するケア・サービスや仕組みをオーダーメイドでつくっていく必要があります。例え ば、若年認知症の問題は、その問題に対応できるケア・サービスや什組みがあれば生活上の障害はな くなります。このように総合相談・生活支援体制とは、制度に縛られた固定的な仕組みではなく、つ ねに新たなニーズが持ち込まれ、それへの新たな対応を柔軟に開発していく仕組みとして構築する 必要があります。

また、生活は家族を含めた他者との共生の上に成立しており、「生活基盤」としての地域コミュニ ティを、差別・偏見のない受容的な共生社会として形成していことなしに総合相談・生活支援は機能 しません。地域を耕していくこと(地域開発)も総合相談・生活支援体制に関連した「開発」課題とし てとらえておく必要があるでしょう。このように、総合相談・生活支援体制は、地域福祉の施策・実践 と関連してすすめる必要があります。

### ●予防的・積極的、先行投資的施策としてつくる総合相談・生活支援体制

地域では、遅くに問題が発見され、遅くに対応される場合があります。これを事後的福祉といいま す。しかし、その逆も可能です。これを早期発見・早期対応の予防的福祉といいます。総合相談・生活 支援体制は、早期発見、早期対応としての予防的・積極的福祉の体制です。また、そのような体制づく りに投資することが結果的には社会福祉予算を効果的に運用できるという先行投資戦略の考え方 にもとづく施策ともいえます。

実践的には、顕在化しているニーズだけでなく、潜在化しているニーズを把握していくためのさ まざまな取り組みを、専門職がアウトリーチ(地域に出かけること)を通して住民と協働してすすめ ることです。この観点から、総合相談・生活支援は固定的な相談窓口での対応というイメージではな



く、より積極的かつ機動的で柔軟な相談支援体制でもあります。

#### ●行政・専門職・住民の協働でつくる総合相談・生活支援体制

制度の有無にかかわらない漏れのない対応と柔軟な開発、共生社会の形成などを行政が単独で構 築するのは困難です。むしろ、法制度を執行する行政が最も苦手とする施策課題ともいえます。した がって、この体制づくりの基盤や責任を行政が担いつつも、その運営にあたっては専門職が属する 社協や施設等の民間福祉団体、当事者·住民団体、NPO等の広範な参加による協働体制づくりが求 められます。総合相談・生活支援体制とは広範で多様な主体の協働によるネットワークづくりとそ の連携を基盤にして成り立つ体制です。

また、このような住民間、専門職間、住民・専門職・行政間のそれぞれの連携を促すネットワークづ くりとその結果として新たな支援を生み出す福祉機能が地域福祉コーディネート(コミュニティ ソーシャルワーク)機能として求められます。この機能はすべての社会福祉専門職に求められる機 能であるとともに、この機能を強化する新たな専門職として、地域福祉コーディネーターの配置が 求められます。いずれにせよ、総合相談・生活支援体制はその「仕組み」とそれを動かす福祉専門職配 置の体制づくりが重要です。

#### ●自治体の構想力が試される総合相談・生活支援体制

実際の福祉施策に「総合相談」という制度はありません。しかし、地域包括支援センターや障害者 の相談支援、また生活困窮者自立支援法にもとづく自立相談支援等、各分野別施策の相談事業が「総 合相談」を掲げています。しかし、本来の総合相談がめざす「漏れのない」相談支援からみれば、各分 野間の谷間の問題やその問題を受けとめる主担当が決まらない問題、多領域との連携が必要な問題 など、いわゆる「グレーゾーン」に対応できる制度施策はありません。まさに、総合相談・生活支援体 制づくりは各制度の相談事業を統合する自治体の構想力(計画力)と実行力が試される課題といえ ます。

今後の懸案である「生活困窮者自立支援」対策においても、生活保護制度の補完策として就労支援 に狭く限定して対応する自治体と、経済的困窮と社会的孤立問題としてできる限り幅広く対応しよ うとする自治体に分かれつつあります。前者の視点では生活困窮者の就労支援窓口を一つ増やすだ けであり、後者の視点では、障害者相談支援の拡大であり、高齢者の支援困難層の問題であり、一人 親家庭の問題でもあります。そして、これらの根底の問題として児童期・青年期の貧困や、福祉と教 育の谷間の問題に行き着きます。

このような問題意識と検討のなかで、今こそ総合相談・生活支援体制を地域福祉の総合施策とし て構築できるか否かが問われています。そして、それは地域福祉計画に取り上げる重要な課題です。



# 行政・社協・NPOが協働でつくる

# 権利擁護支援の仕組み

兵庫県西宮市では、平成19年度から権利擁護支援システムの構想を3年間議論し、平成23年度に高齢者・障害者権利擁護支援センター(以下、権利擁護支援センター)を社協とNPOが協働で市から受託開設した。権利擁護支援センターを中心に、庁内トータルサポート体制、権利擁護支援システム推進委員会、権利擁護支援センター運営委員会を整備し、現在は障害・高齢分野の相談支援事業を総合的に展開できる仕組みづくりをすすめている。

### ▼地域概要

平成22年国勢調査より

人口	482,640人
世帯数	202,648世帯
面積	40.3km²
高齢化率	19.1%



### 3年間かけて構想・体制を検討



西宮市では、平成19年度から権利擁護支援システムの構想を議論し、平成22年度から権利擁護支援センターが開設されている。設置検討に際しては、NPO法人PASネットが呼びかけの中心になり、市と社協の三者で検討委員会を設置した。検討は国の助成金を活用し、行政の障害・高齢福祉の各セクションが参画しておこなわれた。検討過程の事務局は障害福祉担当課が担い、権利擁護支援センター所管は高齢福祉担当課が担うこととなった。

設置検討に際しては、まずは権利擁護支援の理念・哲学をしっかり議論して共有するとともに、市内の地域 包括支援センターと、高齢・障害の一般事業者へ権利擁護支援ニーズに関する調査を実施し、実態把握の上で システムの構想を組み立てた。

構想された権利擁護支援システムについては、市の地域福祉計画をはじめとする障害福祉支援計画、介護保険事業計画といった分野別行政計画および社協が策定する地域福祉推進計画に位置づけるとともに、当時の西宮市長の公約に掲げられた。



権利擁護支援システムは地域福祉計画をはじめ分野別計画に位置づけ、実行体制をつくる

# 地域でふつうに暮らし続けるサポートを



西宮市における権利擁護支援システムの理念は、権利侵害への対応だけでなく、「本人が『自分らしく』 『地域で普通に』 『みんなと一緒に暮らす』 ことを可能にするシステム 「である。

そのための主な機能は、①専門的支援(専門相談、専門支援、支援コーディネート・マネジメント)、②成年後見制度利用支援、③ネットワーク(個別支援ネットワーク、地域エンパワメント)とされた。

これらの機能を中心的に担う機関としては、権利擁護支援センターの設置と、つぎの3つの仕組みの整備が同時に進められた。まず1つ目は、「権利擁護支援センター運営委員会の設置」である。これは、権利擁護支援セ



ンターの運営支援と虐待対応の助言等を担う委員会で、弁護士や学識経験者などを構成メンバーとして年3回 程度開催されている。

2つ目が、「庁内トータルサポートの体制整備」である。複合問題を抱えた虐待ケースなどの場合、特に迅速な対応が求められることから、平成23年度に市は各担当課に福祉連携担当者を設置。平成24年度からは、さらに連携を強化するために市役所1階にワンストップ相談窓口を設置し、そこに福祉連携担当者を配置した。

3つ目が、「権利擁護支援システム推進委員会」である。これは、権利擁護支援センターの運営委員会とは別に設置され、客観的なセンターの機能評価や権利擁護支援システム全体の進捗確認、調査などを担う場として、年3回程度開催されている。

現在、運営委員会と権利擁護支援システム推進委員会の事務局は市高齢福祉課と市健康増進課がそれぞれ 担っている。



権利擁護支援システムの実効性を担保する仕掛けとして、権利擁護支援センターの円滑な運営のための助言が得られる「運営委員会」、制度横断的な課題を逃さないための「庁内トータルサポート体制」、権利擁護システム全体の課題検討を行う「システム推進委員会」という3つの場を仕掛けた。

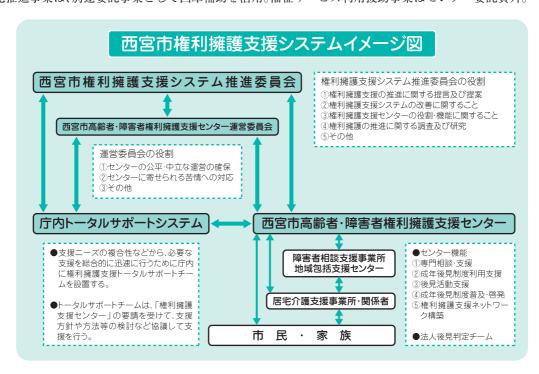
# 権利擁護支援センターの体制



権利擁護支援センターの人員は、社協の正規職員2人と嘱託職員1人で、うち1人がセンター長である。NPO法人からも正規職員2人が同じ場所に派遣され、双方がペアを組んでケース対応をしている。

財源は市単独で、開設当初の市社協への委託は年額約3,000万円であった(\*\*)。NPO法人には別途委託料が支払われている。

※市民後見推進事業は、別途委託事業として国庫補助を活用。福祉サービス利用援助事業はセンター委託費外。



# ネットワーク型で支援 参議隊に 西宮崎島岩島対応フロー」を掲載



権利擁護支援センターが受ける相談の7割は、関係機関からの相談で、虐待・DVケースがそのほとんどを占める。権利擁護支援センターの大きな役割は、相談から支援が切れ目なく、協働してすすめられる仕組みを行政や地域包括支援センター、障害者相談支援事業者とともにつくることにある。特に、複合ケースは「ネットワークで支援をすすめる仕組み」が重要であり、権利擁護支援センターがすべてのケースを相談から支援終結まで全面的に関わるというより、基本は支援のネットワークづくりとそのためのコーディネート、司法対応が必要な専門的支援を担っている。

ネットワークで支援をするための仕組みの一つが、虐待対応の「コアメンバー会議」である。ここで、関係者とケースの支援方針を決定し、評価会議の日程を決めてモニタリングをおこなう。実際の支援は、主には地域包括支援センターや障害者相談支援事業者などが担うため、この「コアメンバー会議」で調整・マネジメントすることが、ネットワークを動かす上でカギを握る。また、この会議はネットワークづくりだけでなく、質の高い支援のための仕組みでもある。共通の支援記録フォーマットを整備し、支援経過を共有するなど、チーム支援のためのノウハウの蓄積もすすめている。

また、ネットワークでの支援をすすめるために欠かせないのが、行政庁内でのネットワーク型の支援体制づくりである。先にあげた庁内トータルサポートの体制整備であるが、この仕組みがあってはじめて権利擁護支援システムが機能するといっても過言ではない。たとえば、虐待に関していえば、障害が疑われる家族や多重債務を抱える家族による介護放棄や経済的虐待など、専門領域を超えて制度横断的な対応が求められる場合も多く、まずは行政庁内の連携協力体制の整備が必要になる。



権利擁護支援センターの中核的な役割を、既存の相談支援機関間の支援ネットワークづくりと、虐待ケース等の専門的支援とした。

#### ■実際の相談・支援ケース

母親・長男・次男(本人・40代無職)の三人家族で、次男が母親と兄弟にお金を無心し、母親に暴力を振るうなど暴れていた。

母親への暴力により110番通報され、権利擁護支援センターは高齢者虐待の案件として関わることになった。安全確保のため、母親の一時保護とストレス対応にまずは動き、家族の意向とニーズ把握をおこなった。その中で、次男が知人から長年にわたり金銭搾取を受けていたことが判明。また、次男の知的障害が判明したため、障害年金申請のため療育手帳取得を促し、療育手帳を取得した。

権利擁護支援センターでは、母親への支援に加え、次男の自立支援のために債務整理、障害年金及び生活保護の申請支援をおこなった。また、障害者就労生活支援センターにつなぎ、福祉的就労を検討した。その後、次男や家族への知人からの恫喝で身の危険を感じた次男が障害者支援施設への入居を希望したため、行政との調整をおこなった。さらに、次男の希望で成年後見制度の利用申立をおこなった。

このように、虐待ケースは複合した課題を世帯で抱える場合が多く、権利擁護支援センターは行政と連携した緊急対応を図るとともに、高齢福祉・障害福祉・生活保護等の各分野の関係機関と支援を調整し、包括的な支援にあたることが多い。



### 高齢・障害分野の圏域の統一化



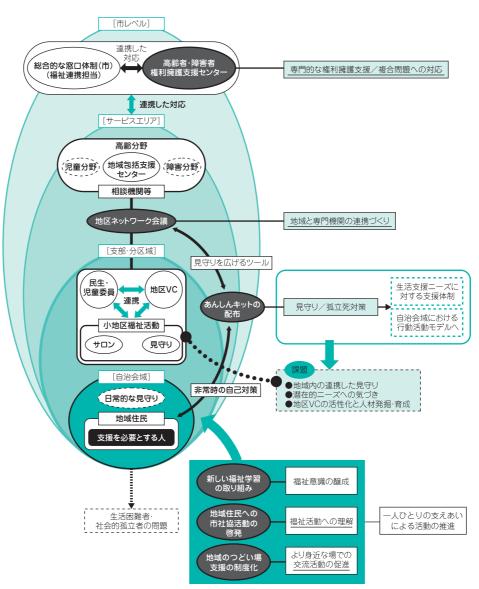
高齢・障害分野のワーカーがより連携した支援が担えるよう、地域包括支援センターの圏域に合わせ、平成25年度から社協が受託した障害者総合相談支援センター(基幹型相談支援センター)の職員に地区担当制を導入した。

もう一つの仕掛けが、小地域での住民による地域福祉活動との連携である。西宮市では、おおよそ小学校区単位でつくられた分区社会福祉協議会の活動が非常に活発である。分区ごとに住民が福祉計画を策定し、当事者を交えた交流・居場所づくりや子育て支援、調査・広報活動など、実に幅広い活動を組織的に展開している。なかでも、阪神・淡路大震災をきっかけに各分区で広がった地区ボランティアセンターは、住民が個別ニーズを把握し、地域の助け合い活動による支援や、専門機関へのつなぎ・調整を担っている。こうした地域福祉活動と、権利擁護支援センターが関わる支援ケースとの調整・コーディネートが今後の課題である。実際、高齢者虐待のケースで、被害者ではなく加害者である男性が孤立していたことから、住民ボランティアによる話し相

手・見守りにつないだこと もある。

もめる。

また、権利擁護への住民 参加の促進も今後の展開で ある。現在、西宮市市民後見 推進事業として、権利擁護 支援者養成研修と実習の機 会づくりを始めている。10 日間コースで、2年間の修 了者は56人である。市民後 見人だけでなく法人後見の 活動支援や福祉サービス利 用援助事業の生活支援員と しての役割も期待されてい る。今後はこうした研修を 含めて、広い意味で権利擁 護支援者をどう育てるかが 重要になる。





兵庫県芦屋市

# 庁内連携の仕組みづくりと 地域発信型ネットワーク

兵庫県芦屋市は、市地域福祉計画策定を契機に平成22年度に権利擁護支援センター、23年度にトータルサポート担当を市福祉部地域福祉課内に設置した。

トータルサポート担当は、主には虐待ケースの早期発見と支援、複合支援ニーズへの対応強化を目的として設置され、現在は保健師 7 人(うち専任 1 人)がその任にあたっている。

#### ▼地域概要

平成22年国勢調査より

人口	93,238人
世帯数	39,753世帯
面積	18.57km²
高齢化率	23.1%



# きっかけは虐待ケース対応



芦屋市では、平成17年度からの「芦屋市地域発信型ネットワーク」(P46図)の取り組みを通じて、支援を必要とする高齢者を早期に発見することの重要性が見えてきていた。また、複合支援ニーズにおいて、最初に相談を受けた機関が事例を抱えている場合が多く見受けられ、制度横断的な支援体制の確立が必要であることも見えてきた。

このため、平成18年度から設置されている「高齢者権利擁護委員会」においてこれらの課題を検討し、同委員会から「権利擁護支援センターの機能」と「庁内トータルサポート体制づくり」が提案された。これにより、平成23年度から、施策を横グシにした対応ができるよう「トータルサポート担当」が地域福祉課内に設けられることになった。また、権利擁護支援ネットワークの構築については、その具体的な施策として「地域における権利擁護支援の担い手の育成・確保」という表記で、地域福祉計画および他の分野別計画に位置付けられた。これは、トータルサポート担当が、福祉部内の関連計画に参画した結果である。

庁内で部局横断のトータルサポート体制を整備する上で核になる考え方は、「生活者として住民をみる」こと。その上で、「当事者の将来に向けて関係者と協働支援をする」ことを大切にしてきた。「トータルサポート担当を置けばよいということではなく、人の生活に入っていこうとする実践を積み重ねながら、制度横断的な庁内連携の仕組みをつくってきたという感じです」とトータルサポート担当課長の細井洋海さんは話す。



事例 1 の西宮市と同様、芦屋市でも権利擁護支援の仕組みと庁内トータルサポート の体制整備がセットですすめられた。虐待ケースは複合多問題であることが多く、制 度横断的な対応が求められるためである。また、地域福祉計画をはじめとする各分野計画にそれらを位置づけていることもポイントである。



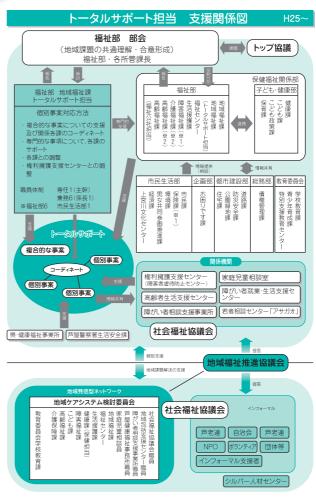
### トータルサポート担当は調整役

トータルサポート担当の体制は、保健師7人。保健 師をトータルサポート担当に配置したのは、複合支援 に際して、「健康」という切り口で子どもから高齢者ま でのあらゆる施策に精通・対応できるためだ。7人の 保健師は、トータルサポート担当に席があるのではな く、各課業務と兼務しながらトータルサポートの業務 を担っている。

その役割は、各所管課のバックアップである。直接 支援は、各所管課が責任をもっておこない、トータル サポート担当はそのために必要な各課の調整や初期 訪問・面接等に同行し、アセスメントを担う。



トータルサポート担当が相談ケースを一手に担 うのではなく、あくまで各所管や関係機関が支援 をすすめるための専門的支援と総合調整がその 役割である。



# トータルサポート担当設置後の変化



トータルサポート担当を設置すればすべて解決するわけではない。「余計な仕事を引き受けたくない」とい う意識で縦割りになりがちなところを、仕事が増えるのではなく、成果が上がるということを実感してもらう のがトータルサポート担当の最初の目標だった。

細井課長は、「この2年で、職員意識と組織風土が変わってきたことが、一番大きな成果です。実績が見えて安 定期に入ってきたと思います |と話す。福祉部に都市建設部職員が出入りしたり、市民生活部職員が出入りした り、とにかく他部・他課の職員の出入りが多くなり、職員が受けた相談についてちょっとした情報交換が頻繁に おこなわれるようになった。たとえば、環境課職員は"ゴミ屋敷"に関する相談について、「先走ってこちらが動 いて、ご近所さんとこの人の関係性こわしたらあかんから |とトータルサポート担当に声をかけてくれる。

このように、トータルサポート担当職員がかかわる実績を1回つくると、次回以降は各課とつながりやすく なり、課題に触れることによって意識も確実に変わる。これによって、組織風土が、「領域別志向型組織 | から 「住民生活志向型組織 | ヘシフトしてきているという。

# 「メイビーシート」を使った庁内連携 参議器に「メイビーシート」を掲載



トータルサポートを職員間で浸透させるための仕掛けの一つが「メイビーシート」だ。「メイビーシート」とは、「高齢者虐待疑い相談シート」のことで、市民窓口の担当課に配布し、「虐待かもしれない」と感じたら、どんどんあげてもらうようにした。このメイビーシートが各課の連携促進ツールになった。

もう一つは、「芦屋Grow Upチャレンジ」という市役所内の職員提案プロジェクトである。職員提案プロジェクトでは、「横断的取組や庁内連携がもたらす効果と成果」と題した寸劇を市役所内で披露し、優勝した。制度横断で支援することの意義が評価されることで、庁内トータルサポートを推進する後押しになった。



# 支援スタイルはとにかくアウトリーチ



トータルサポート担当課が関わるケースの実績は下の囲みのとおり。設置から3年が経過し、手帳を取得していない精神障害や広汎性発達障害と思われる人、あるいは世帯にキーパーソンがいないケースなど、連携部署の拡大に伴い、困難ケースが持ち込まれることが多くなった。

トータルサポート担当で相談を受けると、まずはアウトリーチして状態を把握・分析する。その上で、毎月1回、15ケースほど取り上げて担当内でケース会議をおこなっている。ケースには、おおむね活動期と安定期があるので、活動期を予測して支援することがポイントだ。保健師は地区担当制にして、1人では対応しない体制にした。特に支援が難しいケースの場合は、出口がすぐにつくれず、支援者が疲弊することが想定されるため、複数担当制にしている。現行体制では5年未満の保健師が4人と、経験年数が少ない。支援するケースの課題が複雑で多様なため、保健師を疲弊させない、孤立しない体制が重要である。

また、新しい支援の枠組みをつくらないといけない場面、たとえば市外からの相談にどのように対応するかといった場合には、トータルサポート担当の呼びかけで関係課長等が集まり、新しい支援の枠組みを協議している。

#### トータルサポート担当活動実績(平成23年度)

対応実人員(新規)131人(延べ341人)

内訳

高齢者 63人(48.1%)

障害者 14人(10.6%)

障害児 5人(3.8%)

子ども 6人(4.6%)

被災者 4人(3.1%)

制度外 39人(29.8%)

※制度外とは所掌する行政機関がない場合

#### トータルサポート担当活動実績(平成24年度)

対応実人員(新規)86人(延べ199人)

内訳

高齢者 41人(47.7%)

障害者 7人(8.1%)

障害児 3人(3.5%)

子ども 1人(1.2%)

制度外 34人(39.5%)

※平成23年度からの継続支援実人員は28人(延べ178人) ※新規・継続合わせて114人(延べ377人)に対応



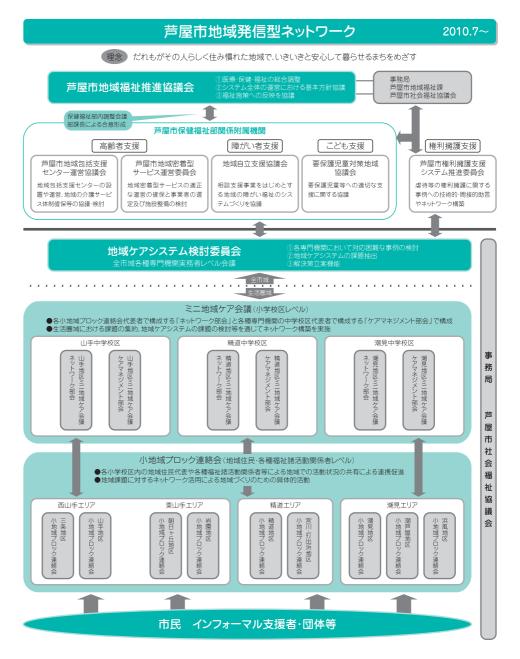
# 地域で発見・解決する「地域発信型ネットワーク」



支援ケースは、当然のことながら庁内のトータルサポートの仕組みだけでは解決しない。住民との協働による見守り・支え合いがあってこそ本人の安定した暮らしにつながる。また、深刻なケースとして発見される前に支援に入るのも、地域との協働なくしては不可能である。困りごとをもっている人が地域に住んでいることを地域に伝え、地域の問題として取り組んでもらえるよう返していかなければならない。

芦屋市の「地域発信型ネットワーク」はそのコンセプトで描かれた。現在、その改編に向けたプロジェクトが動いており、行政と社協、地域住民代表者らが話し合っている。話し合いのポイントは、地域内で課題を協議するだけでなく、明らかになった課題に基づき実働できる体制をつくること。もう一つは、中学校区に位置づけ

る「地域ケア会議」と分野別の専門職間連携会議の整理である。要保護児童や障害分野を含め、地域ケア会議内に分野別の部会を設置する方向で、地域福祉課と介護保険課、地域包括支援センター、社会福祉協議会が調整をすずめている。





兵庫県篠山市

# 「ふくし総合相談窓口」による

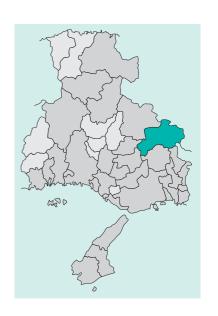
# 支援コーディネート

兵庫県篠山市では、権利擁護支援システムづくりをすすめ、庁内横断でチーム支援をすすめる仕組みとして、平成23年7月から「ふくし総合相談窓口」を設置。基幹型地域包括支援センターの機能・財源を生かし、現在は3人の職員が高齢者支援業務と兼ねて包括的な相談支援業務を担っている。

### ▼地域概要

平成22年国勢調査より

人口	43,263人
世帯数	15,342世帯
面積	377.61km²
高齢化率	28.50%



### 権利擁護システム構想から



市役所内に「ふくし総合相談窓口」を置いた背景には2つの流れがある。1つは、複合的な問題を抱える権利擁護支援ケースを通して、庁内連携の必要性が地域包括支援センター職員に強く認識されていたことである。このため、平成21年度に「高齢者虐待防止・権利擁護の推進に関する調査研究事業」として、篠山市老人保健福祉健康増進事業計画策定検討委員会を設置し、市の権利擁護システムづくりの方向性を検討した。検討結果は7つの提言にまとめ、平成22年度に市長に提出した。この提言の1つ目が「多様な権利擁護支援ニーズへの対応」と「総合



的な支援を目指した市役所の総合相談窓口の設置とその充実」であった。提言に基づき、「ふくし総合相談窓口」は市保健福祉総合計画、地域福祉計画に位置付けられた。

2つ目の流れは、地域包括支援センターの民営化である。市の方針は、「市が責任もって社会福祉の相談支援を担う」であったが、地域包括支援センターの人材確保が困難になり、平成23年度より基幹型以外のセンターを市社協に委託することとなった。そこで、市として市民の相談を丸投げせず、受けとめる仕組みとして、基幹型地域包括支援センターの機能を生かした「ふくし総合相談窓口」の設置を構想した。

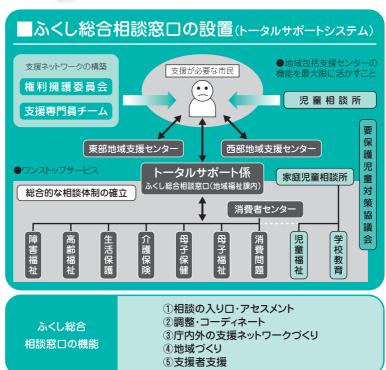


庁内連携の仕組みとして「ふくし総合相談窓口」を市の保健福祉総合計画、地域福祉 計画に位置付けた。

### 担当課が支援しやすくする調整



これらの体制整備をすすめてきた篠山 市保健福祉部長の前田公幸さんは、各課で 支援ができていれば総合相談窓口は不要 かといえば「そうではない」と述べる。典型 的なのは複合多問題を抱える人への支援 である。たとえば、経済的困窮から相談に 来た人が、母子家庭で母親の就労問題を抱 え、子どもが引きこもりもあるケースなど は、各課が連携して支援するのが基本であ るが、複数の課との調整が必要であったり つなぎ先が分からなかったりする場合な どは総合相談に持ち込まれるという。特 に、虐待ケースは経済的困窮ケースでもあ る。経済的困窮で相談に来ても、他にも問 題が隠れているのではないかと疑われる 時は、すぐに総合相談窓口に話がくる。ま た、市民目線でいえば、自分の課題をどこ



に相談していいのか分からない人は、とにかく「ふくし総合相談窓口」に相談できる。

そうかといって、総合相談窓口ができたから、各課の支援や関わりが薄くなるわけではない。むしろ、担当課としてより責任をもって支援がしやすくするための調整が、「ふくし総合相談窓口」の役割である。市役所の各課の担当者からすれば、「自分が気になった人、どこにつないだらいいのか分からない人のことを、まずは持ち込める場」である。当初は各課に総合相談の窓口担当職員を配置することを考えたが、実際に相談支援を担う職員でないとチーム支援は難しいので、地域包括支援センター職員を中心とした体制とした。



芦屋市と同様、総合相談の窓□が相談ケースを一手に担うのではなく、あくまで各所 管や関係機関が支援をすすめるための総合調整を担う。

### 専任職員は3名、財源は地域支援事業で



「ふくし総合相談窓口」の専任職員は3人で、基幹型地域包括支援センターの職員を兼ねている。従って、財源は地域支援事業である。

総合相談なので、高齢以外の障害や子どもなどの相談にも対応する。しかし、現状では子どものケースは家庭児童相談室でほとんど対応しており、子ども分野の連携支援は今後の課題である。

実際の相談支援においては、他の課と一緒に動いた方がいいと「ふくし総合相談窓口」の担当者が判断した場合、関係する各課の職員や他機関のワーカーを集め、随時カンファレンスを実施している。総合相談の職員は招集・調整役で、支援の主軸は担当課が担う。カンファレンスは、相互に果たす責任を確認する場でもある。各課担当者も「困っている」ことを持ち込めるので、集まることに支障はないという。「ふくし総合相談窓口」の担当職員への厚い信頼と、カンファレンス・支援の積み重ねが、担当職員の力量アップにつながり、チーム支援への抵抗はない。「ふくし総合相談窓口」を担当する松本ゆかりさんは、「この仕組みは、『支援者の支援』という側面があります。担当者が一人で抱えることなく、チームみんなで関われることの意義が大きいんです」と話す。



庁内に総合相談の窓口ができることで、結果として各課職員が抱え込むことなく支援ができる。

### 福祉関係だけでない庁内連携へ



「ふくし総合相談」を設置し、チーム支援がはじまったことで、収税課、住宅課、上下水道部局などから相談がつながるケースが増えてきた。たとえば、税金の集金の際に気になったケースが「ふくし総合相談窓口」に入ってきたり、何度も督促状を出したけど水道料金が未払いの住民のことが相談として入ってきたりしている。こうして一度、相談が持ち込まれると、同じ課からは他の職員含めて相談が入ってくるようになる。今までは、自分の課で何とかしようとして、結局はこじれたり、実は虐待が潜んでいたようなケースも、すぐに総合相談に入るようになってきた。結果として、虐待相談の件数が増えてきたのは、「かもしれない」通報を含めて、潜在化していたケースが上がってきているためだ。

「ふくし総合相談」で受け付けた相談は、年間213件、相談者は「1位 本人・家族」「2位 ケアマネ」「3位 行政」である(平成24年度実績)。相談内容で最も多いのは、「権利擁護」で96件(うち、最も多いのが高齢者虐待、次いで成年後見、経済的困窮の順)、次いで認知症に関することが52件、健康相談などの一般相談が27件である。虐待ケースには経済的困窮が必ずといっていいほど、重複している。相談対応で最も多いのが、相談継続の128件、次いで他機関への引継ぎが64件、聞きとりのみが21件である。



ボイント 庁内でチーム支援が稼動することで、問題の早期発見・早期対応につながる。

#### 「ふくし総合相談窓口」で支援したケースの実際

#### ■認知症高齢者支援を通した家族支援

認知症の母親と娘・孫の三世代同居家族のケース。母親は金銭管理ができなかったので福祉サービス利用援助事業の利用につなげ、経済的に落ち着いてきた。

娘は無職で、子どもが引きこもりであったので、家庭児童相談室と母子支援を担当する福祉総務課につなぎ、支援を開始。娘は就労に結びつき、子どもも登校できるようになった。

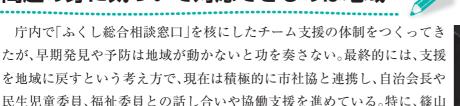
#### ■水道課からつながった認知症高齢者の支援

認知症高齢者宅へケアマネジャーが訪問すると、水道が止まっていて、「ふくし総合相談窓口」に連絡が入った。水道課に尋ねると、督促状を何度も送ったが、返事がないので止めたとのこと。

「今後、こういうケースがあれば声をかけて欲しい」と話をして、それ以降は類似するケースについて 「ふくし総合相談窓口」に連絡が入るようになった。

# 総合相談・ 生活支援の手引き

# 問題の芽に気づいて対応できるのは地域



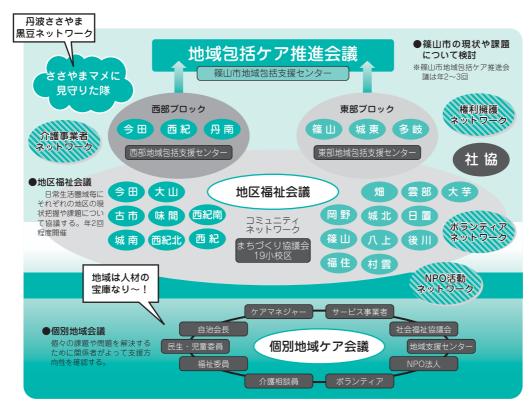
市の場合、自治会長は見守りの旗振り役としての役割が大きい。最初は、足 を運んでも「なんで地域がそこまでしなあかんのや」「行政の下請けと違う」 と怒られていたが、孤立死が起こったことで、地域住民の意識が変わってきた。



相談者と地域のかかわりづくりは、時間をかけて丁寧におこなっている。「地域のあの人やったら、自分のことを話しても大丈夫」と本人が思える人につないでいる。こうして地域と困りごとを抱える当事者がつながると、支援の網はどんどん大きく分厚くなる実感があると、松本さんは言う。現在、市人権推進課と連携し、自治会に住民学習プログラムを持ち込んでいる。「地域から声をかけられたら断らない」をモットーに、せっせと地域に足を運んでいるという。自治全域より広域の小学校区単位では、個別課題ではなく地域課題の話し合いをすすめている。

自治会と校区単位での地域住民への働きかけとあわせて力を入れているのが、全市エリアでの学習の機会づくりである。平成25年度で4回目を迎えた「篠山市権利擁護フォーラム」では、行政・社協職員が役を演じる権利擁護の啓発劇をおこない、市民に好評を博している。

現在、市は「権利擁護支援センター」設置に向けた議論を始めている。法的支援を含めたより専門性の高い権利擁護支援を担う機関と仕組みづくりが、今後の課題である。





# 兵庫県三木市

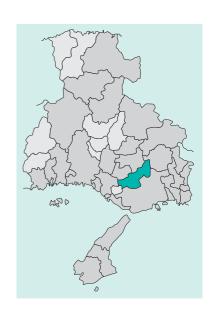
# 社協における チーム支援の体制づくり

兵庫県の三木市社協では、市内7つのサービス圏域にある在宅介護支援 センターをすべて受託しており、同センターを高齢者だけでなく住民の生 活・福祉課題の相談を受ける総合相談窓口に位置付けた。あわせて、市社協 組織全体でニーズを受け止めるための組織内連携の仕組みと職員育成に 取り組んでいる。

### ▼地域概要

平成24年住民基本台帳より

人口	80,646人
世帯数	31,560世帯
面積	176.6km²
高齢化率	27.6%(平成25年2月)



# 在宅介護支援センターを総合相談窓口へ



三木市社協は平成20年に三木市福祉公社と統合、平成21年4月には「市障害者総合支援センターはばたきの 丘」の指定管理を受けた。これにより、社協は地域活動やボランティア活動の推進をはじめとして介護保険事 業16事業所や障害福祉サービスを担う大きな組織になった。

一方で、市民の抱える生活課題は多様化、複雑化しており、個人や世帯がかかえる課題をトータルに把握し、 総合的に支援していくことが社協の役割としてますます求められるようになってきた。

このため、福祉公社との統合から半年後に着手した地域福祉推進計画の策定時に、制度サービスとインフォ 一マルな活動を組み合わせて市民の地域生活を支援できる取り組みについて検討することになった。社協と 福祉公社が統合したメリットを生かす構想だ。地域福祉推進計画には、従来の在宅介護支援センターの機能を 拡大し、高齢者だけでなく広く地域住民の身近な相談窓口として「あんしんサポートデスク」を設置する構想 が盛り込まれ、まずは平成22年度からモデル的に市内1カ所に設置された。「あんしんサポートデスク」の役割 は、①生活課題、地域課題の相談窓口、②フォーマル・インフォーマル活動の仲介と調整、③新たな社会資源の 発掘である。どの機関に相談したらいいかわからないという市民の声をまずは聞きとり、専門機関につなぐこ とを中心的な役割とした。

「あんしんサポートデスク | 設置後は、障害者の相談や地域活動に関する相談、地域防犯に関する相談など、 従来の在宅介護支援センターから広がりを持った相談が寄せられるようになった。また、副次的な効果とし て、他の居宅介護支援事業所のケアマネジャーから、特にインフォーマルな資源について相談が寄せられるよ うになった。



在宅介護支援センターの機能拡充により、住民の身近な地域に総合相談の窓口を設置 した。



### 総合相談の成果



「あんしんサポートデスク」モデル事業を経て、平成25年度より市内7カ所のすべての在宅介護支援センターに「あんしんサポートセンター」(以下、サポートセンター)の愛称を付け、総合相談窓口を開設した。サポートセンターは、総合相談窓口、在宅介護支援センター事業、居宅介護支援事業を業務として担っている。

平成25年度の相談実績では、高齢者福祉や介護に関する相談が多くを占めるが、精神障がい者の相談や子育 てに関する相談も寄せられている。

また、サポートセンター職員自身が、居宅介護支援事業の利用者に複合的な問題を抱える世帯があること、そして介護や福祉以外の生活課題があり、利用者家族や世帯全体への支援の必要性をひしひしと感じるようになった。

# 地域の要援護者の実態把握へ



サポートセンターでは、相談を受けるだけでなく、地域の要援護者の 実態把握と要援護者台帳の整備をすすめている。三木市では災害時にお ける要援護者の把握はすでにおこなっているが、現状として把握が困難 な世帯や支援の同意の得られない世帯もある。災害時に支援の必要な要 援護者は平時の支援や見守りも必要であるため、民生児童委員とサポー トセンター職員が協力して要援護者を把握し、情報を共有して平素の見



守りにつなげようと考えている。平成25年度は、民生児童委員協議会と三木市、三木市社協の共催で要援護者支援に関する研修会を開催。その後、要援護者の把握の方法について5回にわたって協議を行い、「要援護者実態把握に関する検討会議報告」としてまとめた。平成26年度からは実際に民生児童委員と要援護者の把握が始まる予定である。



民生児童委員との連携・協働により、よりきめ細かなニーズキャッチの仕組みづくり がすすむ

# 社協内を横グシにする 一企画調整チームの発足-



このような生活課題・地域課題の把握と支援をすすめるためには、サポートセンター職員だけでなく社協組織全体が部局横断で取り組む必要がある。そのため、平成25年度より組織内に「企画調整チーム」を設置。構成は、事務局5課からそれぞれ主査級1名を選出。事務局長と事務局次長がオブザーバーとして会議に参加している。課を横断した企画提案ができる仕組みで、「オール社協」で地域福祉と地域生活支援をすすめることを目的に設置した。

「企画調整チーム」の主な役割は、「①中長期計画および進行管理」、「②新規事業の企画調整」、「③情報システムの有効利用」、「④職員の研修計画」である。企画調整チームは、毎月、定例で集まることになっている。顔を合わせて話し合う場を重ねることで、お互いの問題意識を共有し、方向性を合わせていくことにつながっている。

企画調整チームで話し合われた内容は、事務の統括をする法人運営課から起案し周知・実行したり、各部署から複数の職員が参加する通称「S会議(戦略会議)」や「局長課長会議」に提案して再検討した上で、職員に周知・実行に移す。

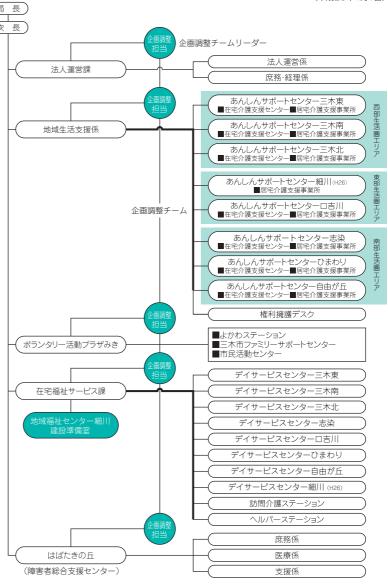
平成25年度は、企画調整チームでまず職員の研修計画づくりに取り組んだ。「三木市社協人材育成研修計画」を立て、全体研修として事業報告会や「"社協ってなあに"研修」を実施。統合前の、福祉公社職員を含め、全職員が社協組織や地域福祉の理解を深め、相互協力、連携がすすむきっかけとなった。

# ポイント

社協組織内連携の仕組みとして、 部局横断で計画進行管理をするプロジェクトチームを組織内に位置 づけた。

#### 三木市社協事務局機構図と企画調整担当





# 職員のコミュニティソーシャルワーク力を強化



職員研修の計画には、「コミュニティソーシャルワーク・スキルアップ研修」を位置づけた。研修は、相談を受ける職員が地域の多様な生活課題に対して逃げない姿勢で、地域住民とともに課題解決を図るための考え方とスキルを学ぶことを目的に実施。サポートセンター、ボランタリー活動プラザ、権利擁護デスク、地域包括支援センターの各所属職員32名が2班に分かれ各班4回、計8回の事例検討研修をおこなった。毎回、各部署から一事例を提出し、事例の本人理解を深め、本人の力や可能性を引き出すエンパワメントアプローチの考え方を軸とした支援についてグループで考え、学びあった。研修に参加した職員からは、「今年度だけでは事例を深めきれなかった部分もあった。在宅で暮らしている方が、本人の希望ではなく施設入所になるというケースを見るにつけ、地域生活の可能性をもっと探りたい」という意見があった。



# 地域見守り活動の基盤づくりへ



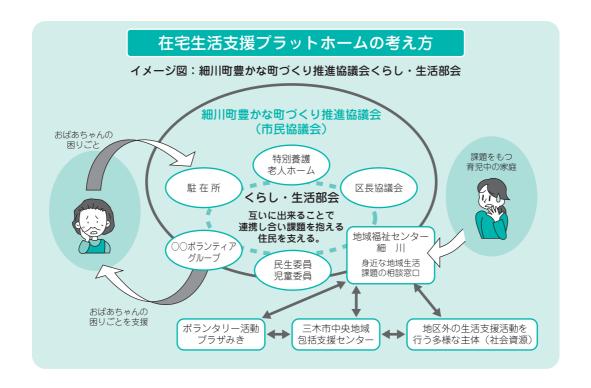
サポートセンターをはじめとする総合化の取り組みは、平成25年度に本格的にスタートしたばかりである。 今後は、職員が地域に足を運んで相談対応したり、あらゆる内容の相談ができる窓口として、市民から認知され信頼されるような取り組みがさらに必要である。また、市民が気軽に安心して相談ができるセンターづくりや相談の解決に向けて職員の相談力を高める取り組みを今後も継続しておこなっていく予定である。

多職種連携により地域生活支援をすすめるチームづくりに取り組む一方で、地域で住民が見守り・支え合い活動をすすめる基盤づくりにも着手している。市内各地域では、住民による「ふれあいサロン」が取り組まれ、特に高齢者の交流の場として広がりを見せている。しかし、平成25年度に参加者にアンケートをおこなったところ、「閉じこもりの人が参加できていない」「自治会などとの連携した活動になっていない」などの声もあった。そこで、社協としては、各地域でサロンボランティアと自治会、民生児童委員や民生協力員等の地域住民が見守りをすすめ、話し合う「在宅生活支援プラットホーム」づくりについて、ボランティアや民生児童委員等の地域活動者らが参画する「ボランタリープラザ運営委員会」で協議をしているところである。

さらに、見守り活動のきっかけづくりとしては、地域防災をテーマとした学びの場づくりを支援している。 現在、見守り活動が広がることを目的とした地域防災のモデル事業を実施するとともに、防災をきっかけに日 ごろから近隣住民同士が気にかけあうことの重要性に気づくための住民向け「地域防災マニュアル」を作成し ている。今後は防災福祉学習とセットで、住民同士の見守りネットワークづくりをすすめ、そこへの専門職に よる支援と協働を呼びかけていく。 (文 | 道本寛幸 三木市社会福祉協議会 地域生活支援課)



社協組織内連携の仕組みとあわせて、地域住民による見守り・支え合いの基盤づくりとそのための支援プログラムについて住民と協議している。



# 事例5

兵庫県宝塚市 宝塚市社会福祉協議会

# 宝塚市セーフティネットの構築と

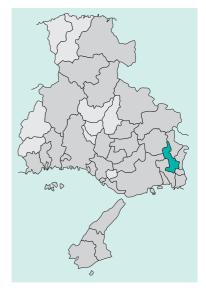
# 社協組織改革

兵庫県宝塚市では、住民の暮らしの場でさまざまな支援を総合化するために、市の地域福祉施策としてセーフティネットシステムを位置付けた。市社協は、その構想と連動して、住民と専門職が協働する場づくりをすすめ、地域ケアと住民による福祉のまちづくりの一体的推進を支援している。また、市社協の組織内連携を具体的にすすめるための取り組みにも着手している。

#### ▼地域概要

平成25年住民基本台帳より

人口	228,303人
世帯数	93,619世帯
面積	101.9km²
高齢化率	24.4%

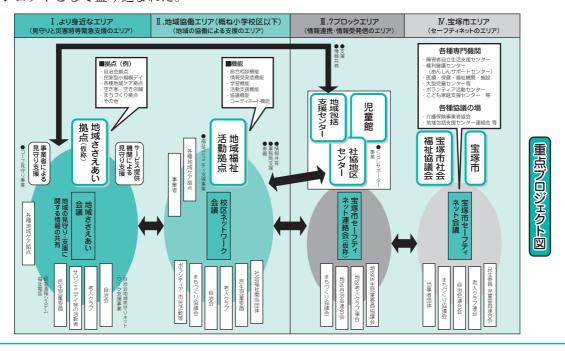


# 行政と社協が共同構想する地域福祉ネットワーク



宝塚市では、従来から市内7ブロックの保健福祉エリアに1ヵ所ずつ社協地区センターが設置され、コミュニティワーカー(地区担当)が配置されている。平成17年度からの市社協「第4次地域福祉推進計画」で個別支援と地域支援の統合を掲げたが、具体的な実践には至らなかった。

このため、平成23年度からの「第5次地域福祉推進計画」では、自治会域など身近なエリアから小学校区、7保健福祉サービスブロック、全市域の4層それぞれにネットワークをつくり、それらを連結させる仕組みが重点プロジェクトとして盛り込まれた。





一人の問題を地域の問題として住民が動き、専門職がその動きを支えながら協働して ネットワークで問題解決をすすめる仕組みである。ネットワークを多層に重ねること が、きめ細かな支援体制づくりや課題解決の仕組み化になる。

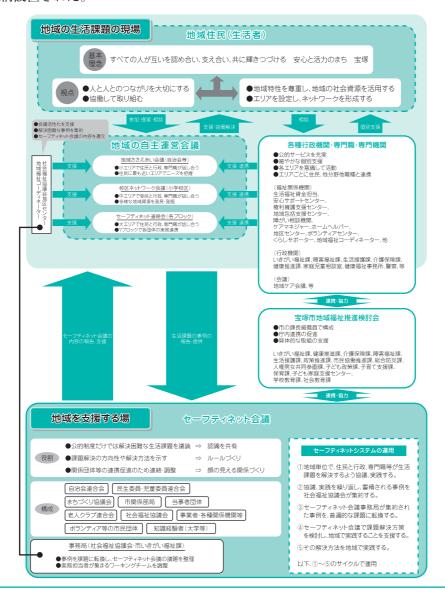


# 宝塚市のセーフティネット会議 参資派 陰弱砲ーフティネットの機能関する場別を調



地域福祉推進計画のこの理念と構想は、市の地域福祉計画で協議され、これによって、行政と民間が協働し て、地域を基盤にした重層的な支え合いネットワークをつくることになった。

この重層的なネットワークづくりは、「宝塚市セーフティネットシステム」として、「セーフティネット会議」 が行政によって要綱設置された。



ニーズ把握(入口)から解決のための施策化(出口)をすすめる行政の仕組みとして構 想されている。



地域住民の自主運営会議が基盤に位置付けられている。暮らしの場で当事者・住民・専 ポイント
門職等が協働する場をつくり、そこで出された課題を社協の地域福祉コーディネー ターがセーフティネット会議に持ち込むルートが確保されている。

**ポイント** セーフティネット会議は行政設置のもと、社協と共同で運営される。

### 「ニーズを断らない」市社協の機構改革



一方、市社協は地域から発信されるニーズを"断らない"総合相談体制づくりのため、平成23年度に市社協内で1年間かけて議論をおこない、平成24年度より「ニーズを断らない、制度の隙間をつくらない総合支援体制を住民とつくる」を理念とした組織機構改革をおこなった。

改革の中身は、組織を事業別の「縦割り」ではなく、地域別の「横割り」に再編するというものであった。具体的には、各小学校区で地区担当職員(コミュニティワーカー)と社協ケアマネジャー(ソーシャルワーカー)、通所介護・訪問介護等のケアワーカー3職種の「校区チーム」をつくり、チームで個別の地域生活支援に取り組む体制をとった。

導入にあたっては大きな混乱があった。しかし、市社協理事長や常務理事、事務局長のトップマネジャーは、「トップダウンで機構改革をして、ボトムアップで動きながら実体をつくる」ことを決断。理念を浸透させる当面の策として、つぎの4点をすすめた。

#### 【理念の浸透のための方策】

#### 1 スーパーバイズと課題持ち寄りの場「社協基盤整備推進委員会」を設置

係長級の職員、地区担当者が集まり、現状の困りごとや成果を話し合う場として、「社協基盤整備推進委員会」を設置し、市社協常務理事と事務局長、学識者がスーパーバイザーとして参加した。平成24年度は月1回程度開催した。 ※平成25年度は管理職による事業推進会議として開催。

#### ②「校区別チーム会議」と「地区会議」の設置

校区チームによってはモチベーションの差が埋まらず、チームづくりが難航した。そこで、校区チームのリーダーを 決め、校区チーム別で支援目標とアプローチを話し合い、計画化するとともに、リーダーによる「地区会議」を開催した。

#### 3 ケース検討の実施

校区別チーム会議で、個別支援ケースに基づく事例検討をおこない、地域で支えることの視点や支援方法を話し合った。

#### 4 情報共有のツール整備

地区カルテや相談インテークシート、ワーカーの行動記録を見直し、職員間で情報共有できるフォーマットづくりに着手した。

### 校区チームづくりへの職員の声(平成25年5月グループインタビューより)

- ●ケアワーカー(事業職員)が「地域をみる」ことの動機づけが難しかった。
- ●ケアマネジャーやケアワーカーが、地域のサロンや民生児童委員の定例会、地域の会議に足を運ぶことで、ケース を通してではない住民とのつながりができた。
- ●単にサービスをコーディネートするのではなく、住民とつながると資源が生まれるのが、「面白い」という実感が出てきた。
- ●住民からの相談が入りやすくなった。
- ●地域を基盤にした生活支援と地域づくり支援を一体的におこなうというのは、一見するとワーカーが、ジェネラリストになるように見えるが、実際にはワーカー個々の専門性がより際立つようになった。特に、地域との接点ではコミュニティワーカーの力が問われる。



機構改革に終わらず、各職員に理念を浸透させ、ボトムアップで実体化するための方 策を講じた。



# ネットワークとチームで支援する職員の育成



「宝塚市セーフティネットシステム」の成否を決めるポイントが、「ワーカー養成」である。

宝塚市社協では、平成17年度からコミュニティワーカーによる事例検討をおこなってきた。コミュニティワーカーの主な役割は、地域住民が主体となって暮らしの課題を克服していく支援であり、住民自治のまちづくり支援だ。しかし、個別支援と異なり、一人の経験知を他のワーカーと共有して専門性を高めることが難しい。このため、コミュニティワーク事例検討を定期的におこなうことで人材育成に取り組んできた。

これに加え、校区チーム制の導入時にはじめたのが、個別支援ワーカーとコミュニティワーカーが一緒になっておこなう個別事例検討である。校区チーム制導入の前にも多職種による事例検討を試みた時期はあったが、当時はそれぞれの専門性による価値観の違いから、うまく事例検討がすすめられず、中断していた。平成25年度より再び開始し、地域と本人の関係性や地域内での支え合いを意識した事例検討をすすめている。

今後は組織内連携だけでなく、他法人・事業所とも連携し、地域住民との協働による支援を広めることが課題である。

# 制度の狭間をつくらず支援 -「くらしサポーター」の取り組み-

宝塚市社協では、制度では対応できない生活支援ニーズについて、「くらしサポーター」事業を通した支援をおこなっている。関係機関や民生児童委員、本人・家族等からの相談を受け、くらしサポーターのコーディネーターが地域活動やボランティア、くらしサポーター、公的サービスにつないだり、相談機関に戻したりしながら、本人の生活支援と社会的な孤立を解消する取り組みである。くらしサポーターは市社協の登録ホームヘルパーが担っている。

相談件数は、1ヶ月平均2件程度で、ゴミ屋敷状態、養育困難、ひきこもり、サービス等の支援拒否など、さまざまな相談ケースが入ってくる。対象の4割強は高齢者だが、壮年者・中年層も4割強、児童・青年と母子・父子世帯をあわせて1割程度である。

くらしサポーター事業の実施から3年が経過し、これまでの活動を検証するとともに、支援困難ケースに対応する仕組みづくりを話し合う場として、市社協内に「地域生活支援を考えるための担当者会議」を平成25年度に設置した。メンバーは、ホームヘルパーやケアマネジャー、障害者相談支援職員、地域包括支援センター職員、ボランティア活動センター職員、地域福祉コーディネーターである。事例検討を重ねる中で、課題を早期に発見する仕組みをつくるためにも、各地域の自主運営会議である「地域ささえあい会議」(自治会域)や「校区ネットワーク会議」(小学校区)を活性化する必要性が見えてきた。

市社協では、制度と制度、地域と専門職をつなぐワーカーとして、平成25年度より「地域福祉コーディネーター」を2人配置している。今後、地域福祉コーディネーターと地区担当者(コミュニティワーカー)が連携し、P●の「宝塚市セーフティネットシステム」の内実化に動く。



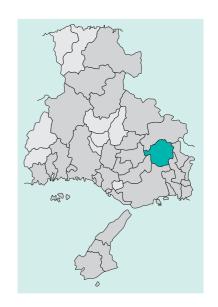
# 住民の主体的な 支え合い活動を支援

兵庫県の三田市社協では、地域住民による主体的な支え合い活動を支援する取り組みの一つとして、小地域での「まごの手活動養成講座」を実施している。ひとり一人の課題に触れ、住民同士が話し合う中で、生活支援グループが組織化されてきた。活動による住民の気づきが専門職との協働を生み出そうとしている。

# ▼地域概要

平成24年度

人口	114,642人
世帯数	43,690世帯
面積	210.2km²
高齢化率	16.1%(平成23年度)



# 暮らしの今を地域で話し合うことから

三田市では、小地域福祉活動の推進組織として、地域の各種 団体が集まり「ふれあい活動推進協議会」が9つの地区(旧町村 ごと)に組織されている。

各地区で実施する「住民座談会」では、活動を通じて見聞きすること、普段の暮らしの中で感じることなど、小学校区ごとに地域の現状や課題を共有し、今後の活動のあるべき姿についての話し合いを活発におこなっている。話し合いの後は、さらに詳しく現状や希望を把握するため住民アンケートを実施するなどして課題分析を行い、将来のあるべき地域の姿(福祉目標)



に具体的な年次計画を加えた「地区別計画(小地域福祉活動の行動計画)」づくりにも取り組んでいる。

暮らしの今を話し合うことで、具体的な生活支援の必要性が浮き彫りになるきっかけとなる。捉えられるニーズはさまざまであるが、それらはすべて住民にとって身近で誰にでも起こりうるものばかりである。その親和性の高さは、具体的な解決に向かう活動への原動力となっている。



地域内で孤立を防いだり、ちょっとした生活支援をすすめるには、活動グループをつくるだけでなく、地域全体の課題として合意形成をする場と組織が必要である。三田市社協は、「ふれあい活動推進協議会」という地域の組織に働きかけ、話し合いの場づくりと計画化・実行の支援をしている。



# 「まごの手活動養成講座」の開催 参続際に ほごの手活動養成講座」テラシを掲載



暮らしの中で起こるニーズが掘り起こされ、地域全体で取り組むべき課題としての認識が深まるにつれ、活 動者から「活動は必要だが、自分たちが抱える課題が解消されない限り前にはすすめない」というジレンマが 聞かれるようになってきた。住民座談会等を通じて、活動者視点から生活者視点へ変化するとともに、活動者 が抱えていた課題の解決もせまられることになった。

### 【活動者が抱える5つの課題】

- 住民リーダーが多忙で人材が確保できない(役割が集中しすぎて、誰も引き受けられない)
- ② 活動者の高齢化(体力的にも家庭的にも、もう無理)
- ③「自分発(趣味の披露など)」の活動者は増加しているが、今後さらに求められる「他人発 (要援護者支援など)」の活動者が増えていない
- 4 個人情報保護のルールが未成熟で、活動が分断されている(連携できない)
- **5** 地域活動に参加しない(関心がない、できない、したくない)住民への働きかけが不十分

地域課題と活動者が抱えるこれらの課題を解決するひと つの手段として、地域に埋もれている人材(人財)と地域課 題を結びつけるプログラム「まごの手活動養成講座」を三田 市社協主導で企画実施している。この講座は、市域で実施す るのではなく、各地区あるいは自治会域などの小エリアで 開催。講座の参加者が発起人となり、各地区の地域課題を解 決するための生活支援活動グループが結成され、具体的な 活動を始めるきっかけづくりの場となっている。



#### 【まごの手活動養成講座で大切にしたこと】

- ●住民座談会などを通して、具体的に解決すべき課題が浮き彫りとなっている地域をター ゲットに講座を開催する
- ●社協主催としながらも、地域のかかわりを最大限持てるようにする(自治会など地縁組織 に対して、活動の必要性を丁寧に説明して、地域にとってなくてはならない活動としての 認識を深めるよう働きかけをおこない、人材の募集や活動の広報などを担ってもらう)

- ●講座への参加の呼びかけは、民生児童委員などの地縁組織のOB・OG(現役時代にさまざまな研修を受けており、解決すべき課題への関心も高く、役割が終了しても地域にかかわり続けたい人もいる)や他で活動しているボランティア活動者(これまで得た経験や知識を地元で生かしたいという人が多い)などに直接呼びかけ、頼りにする
- ●講座のプログラムには、できるだけ地元の当事者の方に登壇いただき、本人から直接ニーズを表明していただく。また、体験と参加者同士の話し合いの機会を数多く取り入れることで、身近な場所での活動の必要性を強く感じていただくとともに、仲間意識を高め、課題へ向かうことへの自信と活動のやりがいにつながるよう配慮する

講座終了後は、グループが結成されて活動が開始されるまで、講座を企画実施した地域福祉支援員(コミュニティワーカー)が、情報の提供や先進地視察などの調整をおこなっている。また、活動が始まった後も市内の同様のグループとの意見交換や交流の機会を設けるなど、活動者自身が活動への意義や思いを再確認しながら、安心して活動がすすめられるよう継続して支援をおこなっている。



地域の課題・ニーズに基づき、地域組織"公認"の地域ボランティアの組織化を働きかけた。その際、紋切型の講座ではなく、社協コミュニティワーカーは地域ニーズに合った講座を組み立て、その後の活動の組織化まで寄り添った支援をおこなっている。

# 住民による生活支援活動の実際



平成23年11月から平成26年1月までに、住民による4つの生活 支援グループが組織されている。グループの活動内容は、 ちょっとした家事援助(電球の交換やゴミだし)や買い物の代 行、同行、通院や趣味のための外出支援(カーボランティア)な ど、地域によって異なる。

どのグループも、区・自治会連合会や民生委員児童委員協議会、ふれあい活動推進協議会などの地域組織を通じて利用対象者への周知をすすめている。利用者にとって信頼できる人、団体からの紹介であることから、安心して、気兼ねなく利用することができている。



各グループが開く毎月の定例会では、さまざまな情報が飛び交う。「最初は無口な方だったが、最近は楽しい会話を楽しめるようになった」とか、ときには「○○さん(ひとり暮らしの認知症高齢者)の脱水症状の兆候を未然に発見し対応できた」など、普段の様子を知る人たちだからこその発見や対応がおこなわれている。



活動に慎重な人の意見もしっかりと取り入れ、活動中のヒヤリハットも積極的に意見交換している。「もっとやってあげたい」(一人ひとりに合わせた細かな配慮)と「活動者の負担感が増えないようにしたい」(活動する側の不安の解消)を同時に達成できるようなルールづくりをすすめられている。また、定例会では活動中以外の利用者の様子も話題として多く出される。「○○さん宅の畑の水やりがいつもの時間にできてなかったから、ひと声かけて一緒にやった」などグループ活動という枠組みに捉われない、そこに住む者同士ならではの支援ができたことを大きな喜びとして讃えあっている。グループは、地域内の他の活動団体ともつながりあい、地域ぐるみでの見守り活動にも大きく貢献している。



活動を通してメンバーが気づいたことを共有し、相互作用で活動が進展するための 場づくりに社協コミュニティワーカーが関わっている。

### 個別の課題は地域全体の課題



今後、取り組みたいこととしてグループで話し合われているのは、サービス事業所やケアマネジャー、地域包括支援センターなどと話し合いの場(ケースカンファレンス)を持ち、サービス調整や気にかけておくべきことを専門職とも共有したいということだ。たとえば、「サービスを変更するときは、活動日との調整をしてほしい」、「新しいサービスの導入には、昔から顔なじみの○○さんから誘ってもらうようにするとスムーズ」など、住民ならではの配慮を共有したいということである。

そこには、「いくら住民としての役割を果たしても、専門職やサービスとつながらないと本当にその人の暮らしを支えきることはできない」という気づきがあり、「地域自立生活を実現したい」、「自分たちの地域をもっと良くしたい」という真摯な思いが根底に流れている。

地域にある個別ニーズを出発点として、そのニーズを地域全体で解決すべき課題であると認識し、それらを解決する活動の実践が、一人ひとりの暮らしを支えるための手段のひとつとなる。「個から地域へ、地域から個へ」、このキャッチボールがまるでつづら折りの坂を登るかのように、自分たちが定めた将来のあるべき地域の姿という頂に向かい、一歩ずつだが確実に歩みをすすめている。



専門職と住民の協働による地域生活支援は、決して専門職からのアプローチだけで すすむものではなく、地域住民の見守り・支え合い活動を通した気づきがあってこそ すすむ。

(文 | 小前琢哉 三田市社会福祉協議会 地域福祉課)



### 兵庫県加東市

# 認知症支援を通した 地域福祉ネットワークづくり

兵庫県加東市では、平成22年度から全市をあげた認知症支援に取り組んでおり、市域での多職種・関係機関間のネットワークづくりに加え、各地区で地域住民による「ひとり外出見守り・徘徊SOSネットワーク」や自主活動が立ち上がってきている。

認知症支援をテーマにしながら、「誰もが暮らしやすいまちづくり」に向けた住民・専門職の協働による支援ネットワークづくりがすすめられている。

#### ▼地域概要

平成26年度2月末

人口	39,967人
世帯数	15,182世帯
面積	157.5km²
高齢化率	23.9%



# つくる!できる!認知症になっても笑顔で暮らせるまち



高齢者分野においては、健康や介護問題を中心として、問題に経済的困窮、社会的孤立が重なるケースが多い。また、高齢者虐待対応ケースの多くが、認知症を有する高齢者と養護者間の経済や介護を巡っての人間関係から引き起こされる。

このため、加東市では、市民や多職種とともに、認知症支援に取り組むことで、一人ひとりがお互いに関心を 持ち合い、支え合うことができる地域づくりを目指すこととした。

初年度となる平成22年度は、「認知症地域資源ネットワーク構築推進会議」や部会を開催し、認知症支援方策を検討した。その後、主につぎの事業を展開してきた。

#### ■市民への意識啓発

#### ①認知症サポーター養成講座の開催

認知症サポーター養成講座を各種団体(老人クラブ、商工会、行政職員、看護学校、小学校等)に呼びかけて開催し、認知症の人への理解の促進や身近な地域での見守り活動の推進を行った。また、認知症サポーターが自主的な活動をおこなっていけるよう「認知症見守り活動ハンドブック」を作成、配布した。

#### ②冊子や「認知症になっても笑顔で暮らせるまちをつくろう宣言」の作成

市社協、介護サービス事業所職員等から、実際に介護を行ううえでの参考事例を集めた冊子「認知症日常生活~介護のあれこれ~」を作成し、介護者、家族の参考になるようにした。

また、「介護泣き笑い笑い〜笑顔で暮らせるまちをつくろうメッセージ集」「まちづくり宣言」などを市民から募集し作成した。



## ■市民、多職種等の研修会の開催

市民、認知症の人と家族、介護支援専門員、介護サービス事業所職員、認知症疾患センター職員等多職種協働を目指して、毎年つぎの研修会を実施している。市民や多職種が一同に会する機会となり相互理解が進んだ。

- ○地域ケア市民フォーラム・・・寸劇、講演会、活動展示など
- ○報告会…市民活動の実践発表、講演会など
- ○**セミナー**(若年性認知症セミナー、事例検討会など)·・・・講演会およびグループワーク

## ■市民ボランティアの育成

高齢者や地域住民のなかには、介護予防や生活支援の担い手になりたいという意思を持つ人や、社会との接点を持ち続けながら元気でいたいと願う人が大勢いる。こうした人々が活躍できる仕組みをつくり、主体的に地域づくりが実践できるように人材育成や活動支援を行っている。

①生活支援サポーター養成講座(概ね20時間)

高齢者の生活支援、介護についての知識を持つボランティアを育成

②介護予防サポーター養成講座(概ね20時間)

介護予防についての知識を持ち、「かとうまちかど体操教室」等の運営を行うボランティアを育成

③地域回想法リーダー養成講座(半日4回コース)

地域回想法スクールの企画立案、運営をおこなうボランティアを育成

## ■ひとり外出見守り・徘徊SOSネットワークの構築

徘徊行方不明になるおそれのある高齢者(ハイリスク者)への対応をすすめるために、つぎの2つの システムを構築している。

## ①ひとり外出見守りネットワーク

ハイリスク者の事前登録(アセスメントとケアカンファレンスの実施および見守り支援者の連絡表を作成し、関係機関と共有)これにより、個別ケースの支援ネットワークが広がっており、徘徊行方不明の予防につながるなどの効果がみられている。

## ②徘徊SOSネットワーク

店舗などあらかじめ市に登録のあった協力機関へ、徘徊による行方不明が発生した時には、FAXで情報提供。

## 地区ネットワークの働きかけと実際



## ■地区自治会(地区まちづくり協議会)を中心とした取り組み

A地区では、自治会を中心に、商店会や老人クラブ、婦人会、消防団などの会員が集まり、認知症サポーター養成講座を開催した。その後、「ひとり外出見守り声かけウォーキング」として、班ごとに分かれ、道迷い高齢者役の方を見つけ、声かけするイベントを開催。この事業がきっかけとなり、商店会が、徘徊SOSネットワークの協力店舗になるなどの理解が進んだ。

次年度には地区防災マップづくりに取組み、次々年度には、老人クラブが閉じこもりや介護予防を目的 とした「かとうまちかど体操教室(週1回)」を地区公民館で開始するなど、社会資源が充実していった。

## ■ボランティア・民生児童委員との協働による取り組み

B地区は、新興住宅地で高齢化率が低く、高齢者の交流の場はほとんどなかった。そこで、民生児童委員と地区在住の地域回想法リーダーが相談しあって、集会所で「地域回想法スクール」を開催することとなった。高齢者数人の中に、たびたび行方不明になる高齢者が夫妻で出席し、その高齢者は、ひとり外出見守り・徘徊SOSネットワークに事前登録した。その際には、地域回想法スクールに参加したメンバーが見守り協力者になり、徘徊による行方不明を何度も予防することができた。

地域回想法スクール終了後は、「加東いきいき隊」という自主的なグループ活動メンバーとして、「かとうまちかど体操教室」の実施やウォーキングの会、グループホームでの施設回想法等のボランティアをおこなったり、三世代交流として地区の子供たちとの七夕まつりなどを開催したりするなど多彩な活動を実施している。

## ■市役所内部や関係機関との連携

市役所内部において、認知症支援や総合相談については認知度が低かった。そのため、事業を協働実施していくことで、「産業振興」や「人権」、「生涯教育」等との連携を推進していった。また、市民や関係機関にもみえやすいように、加東市マスコットキャラクターを使用し、ステッカーやのぼりを作成した。





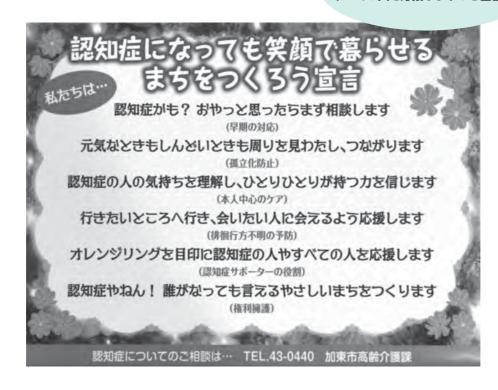
## ■地域包括ケアを目指して

地域コミュニティにおける人間関係の希薄化や社会的孤立、自らSOSが出せず、社会的サービスへのアクセスが困難になっている方の問題、貧困、生活困窮の問題、虐待など、地域社会は、複雑化している。これらの地域の課題を、市民はひとりの生活者として、目のあたりにすることも多いのではないかと思う。「市民は決して『認知症』固有の課題とは感じていない。さまざまな課題を解決したり、支援するには、『市民の力』や『近隣の力』が絶対的に必要と感じている」これは、認知症支援の事業展開をきっかけに、多くの意見を市民から聴取してきた結果、確信してきたことである。

認知症支援に限らず、市民の思いや願いから出発し、その地域にあるよい社会資源とつながり、その力を信じ、ひとつずつ形や仕組みを積み上げていくことで、地域包括ケアの実現につなげたい。

(文 | 繁本ひでみ 加東市高齢福祉課)

市民募集で作成。認知症の人を含めすべての人を応援します!と宣言。



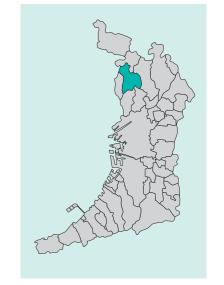


大阪府箕面市 NPO 法人 「暮らしづくりネットワーク北芝」

## 生活困窮者自立促進支援

## モデル事業から見えること

大阪府箕面市では、NPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」が、平成25年度から生活困窮者自立促進支援モデル事業の自立相談支援事業等を受託している。官民協働の支援体制は、行政とNPOだけでなく、地域住民のまちづくり活動とも連動して組み立てられている。



## ▼地域概要

平成25年住民基本台帳より

人口	133,918人		
世帯数	57,814世帯		
面積	101.9km²		
高齢化率	20.4%(平成22年度)		

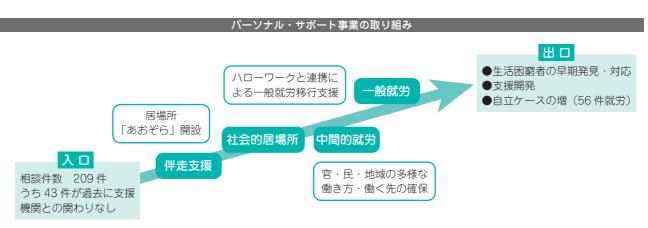
## 箕面市での生活困窮者自立促進支援モデル事業



箕面市では、平成25年度から生活困窮者自立促進支援モデル事業に取り組んでいる。実施事業は、「自立相談支援事業」と「就労準備支援事業」「家計相談支援事業」「学習支援事業」で、そのうち学習支援事業以外をNPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」が受託して実施している。箕面市におけるモデル事業組み立ての特徴をつぎに3点述べる。

## 特徴①パーソナル・サポート事業の理念・実践の継承

箕面市では、平成23年度から内閣府事業「パーソナル・サポート・サービス・モデルプロジェクト」を実施してきた。パーソナル・サポート事業はNPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」が受託し、「寄り添い型・伴走支援」をおこないつつ、一般就労に至るまでに「社会的居場所」「中間就労」の場をいくつも開発してきた。個別への寄り添い支援と社会資源の開発を一体ですすめていくことが生活困窮者自立促進支援モデル事業の当初から意図され、必須事業以外の実施につながっている。





## 特徴②対象層の捉え方

生活困窮者支援の対象は経済的困窮に限定せず、社会的孤立を含めて生活困難を抱える人を対象層とした。パーソナル・サポート事業の相談支援でもっとも多かったのが、ひきこもり者で、これまでどの相談支援機関にもアクセスがなかった生活保護予備軍への段階的支援が展開されたことの実績を踏まえている。

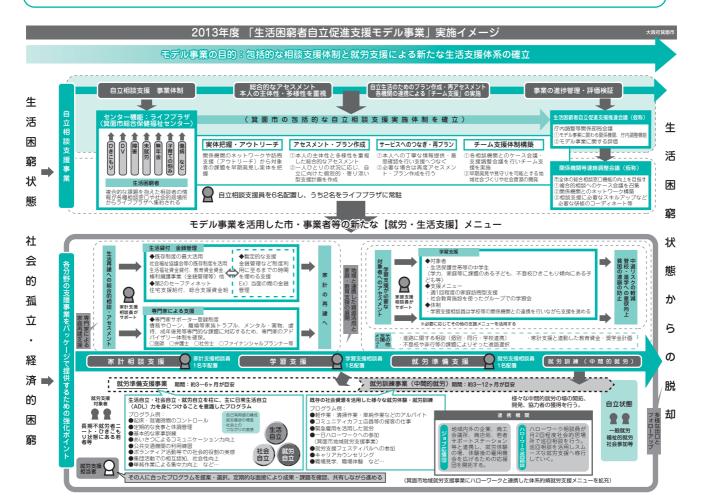
## 特徴③行政庁内の総合相談体制の強化

もう一つは、行政庁内の総合相談体制の強化である。もともと箕面市では、平成7年より総合相談「ライフプラザ相談窓口」という庁内連携の仕組みをつくっており、その機能強化を図ることになった。具体的には、市の総合保健福祉センター内に相談をワンストップで受けとめる窓口をつくり、NPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」の自立相談支援員6人中、2人が窓口のすぐ奥にある福祉事務所に常駐する体制をとった。福祉事務所に常駐することの是非は議論もあったが、ケースワーカーと信頼関係を築きながら、双方がアセスメントの共通視点を持ち、連携した支援がすすめられている。

加えて、庁内全部局による「生活困窮者自立促進支援推進会議」を条例で設置。庁内調整とモデル事業に関わる評価・検証をおこなう。



生活困窮者自立支援を、制度の谷間をつくらない総合相談・生活支援として組み立てている。「社会資源開発」「予防的支援」「庁内連携」というコンセプトを入れている。



## 自立相談支援の実際



自立相談事業の体制は、相談員6人と事務員1人に加え、2人のアドバイザーで実施している。アドバイザーは、教育関係者と保健師で、教育関係者は引きこもり者を含めた児童への支援を学校関係者と連携してすすめる上で重要な役割を果たしている。また、保健師からはアセスメントをする上での助言を得ることができている。

相談実績は、平成25年の4月から12月までの9ヶ月間で70件。パーソナル・サポート事業の実績から見てもおおよそ月10件ペースなのは変わらない。相談の半数は10代で、中でも引きこもりや失業・就労先がない等の仕事をめぐる問題が多く、しかもこれまで相談機関につながっていなかった生活保護予備軍からの相談が多い。

相談員は、こうした相談に対し、まずは本人と信頼関係を築き、本人に寄り添った伴走支援をおこなう。引きこもりなどの場合は、本人との関係づくりに長期の関わりが必要な場合も多い。これに加え、相談員に求められる力は、「本人の自立生活に向けた支援チームづくりと社会資源のコーディネート・開発。ネットワークとか連携は便利な言葉だけど、ネットワークという名のたらい回しになりかねない。確実に支援するという意味では、チーム支援という言葉のほうがしっくりくる」とNPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」の池谷啓介事務局長は話す。また、「『自立相談支援の相談員だから寄り添い支援』ではなく、それぞれの相談機関の相談員が、本来、寄り添い支援ができればよい。自立相談支援の相談員の最大の役割は、分野別のワーカーと地域の資源を本人中心につなぐコーディネート。だから、我々が支援を受け持つのではなく、各関係機関が支援を担えるように調整することが望ましいと思う」と続ける。

この意味では、制度上でグレーな問題や経済的困窮はすべて自立相談支援の相談員が支援するという考え 方ではなく、むしろ関係機関がしっかり支援にかかわるコーディネートや調整が相談員の大きな役割である という捉え方である。



■ポイント 自立相談事業にかかわる相談員をコーディネート・調整役として位置付けている。

## 相談支援の事例

Case | 引きこもりの20代男性

大学受験の失敗がきっかけで数年間の引きこもり生活を送っていた。本人は親と暮らしていたが関係は悪く、ほとんど会話のない状態が続いていた。本人による家庭内暴力もあり警察や保健師も関わっていたが、解決には至らず、親族からNPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」に相談があった。

相談員の初回訪問時は、本人と「自立する気持ちが少しでもあるならサポートする」と3時間話をした。その後は、1ヶ月に1回くらいのペースで2年間訪問し続けた。相談員からの「今から家を出るのであれば、支援する」と言う言葉で本人の決意が固まり、即日家を出て暫定的な住居にて生活をスタートさせた。本人には就労能力があることから、生活保護受給はせず、まずは生活リズムを整えることから始めた。その後、数か月してから軽作業や調理補助などの作業を就労準備として実施、現在は倉庫内でアルバイトをおこなっている。



## 出口づくりの方法



受けた相談の「出口」としての支援プログラムを一人ひとりに合わせて多様に用意できるか。これが生活困窮者自立支援の理念である個別的・包括的支援の実現には欠かせない。制度上は自治体の任意事業となっているが、相談の多い引きこもりや失業等の仕事をめぐる問題を解消するには、一般就労支援だけでなく、社会的居場所で社会との接点をつくったり、就労体験を含めた多様な働き方ができる中間的就労の場をつくることが、「支援のない相談」にしないためには必要不可欠になる。

NPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」が出口として開発・開拓してきたプログラムの数には目を見張るものがある(図参照)。しかし、これらをすべてNPO法人が主体となって開発してきたわけではない。図の上半分にある企業やスーパー、事業所などは、すでにある資源にスタッフが、地道に足を運んで出口「開拓」し、「コーディネート」してきたものだ。

また、図の下半分の地域にある活動の数々は、NPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」が、これまで10数年間かけて、一小学校区の地域住民と協働で開発してきたものである。社協活動流にいえば、住民の小地域福祉活動が本人の社会的居場所と、そこでの就労準備プログラムとなっている。NPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」は、「誰もが安心して暮らしつづけることのできる地域」を目指し、地域住民とまちづくりをすすめる組織で、「全スタッフがコミュニティワーカー」だという。一人の個別課題を地域の課題とし、住民が必要な資源を開発することを組織ミッションとして実践しており、そのノウハウを生かした出口づくりに取り組んでいるといえよう。

もう一つ、本人が自ら出口を選択していく上で必要な資源が、緊急支援としての居住支援だという。恒久的な住まいではなく、暫定的・一時的な居住空間をつくり、食事の提供をすることで、虐待などで家族からの分離が必要な人や、生活リズムと心身の状態が不安定な人の暮らしの安定化につながる。制度外でこれらの資源を維持するのは経費的にも難しく、これらの拠点の整備・運営が課題である。

<就労準備支援 及び 就労訓練(中間的就労)プログラム分布図> 2013.12.9 雇用アリ・ やりとりナシ 雇用アリ・ やりとりアリ 機関紙郵送作業 新しい プログラム イベント運営補助 各地域内 古本作業 カフェ 既存の活動 図書館作業 アルバイト パートタイム 無償ボランティア 有償ボランティア 緊急雇用 フル勤務

MEMO				
				• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
				• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
				• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
				• • • • • • • • • • • • • • • • • • •
				• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • •		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • • • •				

## Ⅲ部 参考資料

1	地域における保健師の保健活動に関する指針 (平成25年4月19日厚生労働省健康局長通知)
2	生活困窮者自立支援制度の構築に向けたポイント (平成26年3月 厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料)
3	西宮市高齢者虐待対応フロー(西宮市作成)
4	メイビーシート(高齢者虐待相談シート)(芦屋市作成)
5	宝塚市セーフティネットの構築に関する要綱 (宝塚市作成)
6	住民向け講座「まごの手活動養成講座」チラシ (三田市社協作成)
7	「地域総合相談・生活支援体制づくり研究会」委員会名簿

## 1 地域における保健師の保健活動に関する指針

健発 0419 第1号 平成 25 年 4 月 19 日

(都道府県知事 保健所設置市長 殿 特別区長 厚生労働省健康局長

# 地域における保健師の保健活動について

地域における保健師の保健活動は、地域保健法(昭和22年法律第101号)及び同法第4条第1項の規定に基づき策定された、「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」(平成6年厚生省告示第374号。以下「地域指針」という。)により実施されてきたところであり、保健師は地域保健対策の主要な担い手として重要な役割を果たし

また、「地域における保健師の保健活動について」(平成15年10月10日付け健発第1010003号)等により、地域における保健師の保健活動の充実強化に向けた取組を要請するとともに、保健師の保健活動に関し留意すべき事項や取り組むべき方向性を示してきたところであるが、介護保険法の改正による地域包括支援センターの設置等地域包括ケアシステムの推進、特定健康診査・特定保健指導制度の導入、がん対策、自殺対策、肝炎対策、虐待防止対策等に関する法整備等、保健師の活動をめぐる状況は大きく変化してきた。

コンと、文品のできた。 こうした状況の変化も踏まえ、地域指針が大幅に改正され(平成 24 年厚生労働省 告示第 464 号)、多様化、高度化する国民のニーズに応えるため、ソーシャルキャピ タル(地域に根ざした信頼や社会規範、ネットワークといった社会関係資本等)を活 用した自助及び共助の支援を推進していくこと等が新たに盛り込まれた。また、健康 増進法(平成 14 年法律第 103 号)に基づく新たな「国民の健康の増進の総合的な推 進を図るための基本的な方針」(平成 24 年厚生労働省告示第 430 号。以下「健康日本 21 (第二次)」という。)では、健康寿命の延伸や健康格差の縮小の目標を達成するため、 生活習慣病の発症予防に加え、重症化予防の徹底、ライフステージに応じたこころ、 次世代及び高齢者の健康の推進等についての新たな方向性が盛り込まれた。

以上のような背景の下、生活習慣病対策をはじめとして、保健、医療、福祉、介護等の各分野及び関係機関、住民等との連携及び協働がますます重要となってきている。

さらに、地方分権の一層の進展により、地域において保健師が保健活動を行うに当たっては、保健師の果たすべき役割を認識した上で、住民、世帯及び地域の健康課題を主体的に捉えた活動を展開していくことが重要となっており、地域保健関連施策の担い手としての保健師の活動の在り方も大きく変容しつつある。

これまでの保健師の保健活動は、住民に対する直接的な保健サービスや福祉サービス等 (以下「保健サービス等」という。)の提供及び総合調整に重点を置いて活動するとともに、地域保健関連施策の企画、立案、実施及び評価、総合的な健康施策への積極的な関与を進めてきたが、今後はこれらの活動に加えて、持続可能でかつ地域特性をいかした健康なまちづくり、災害対策等を推進することが必要である。

ついては、下記により地域における保健師の保健活動のさらなる推進が図られるようお願いするとともに、別紙のとおり、都道府県及び市町村 (特別区を含む。)が留意すべき事項 (「地域における保健師の保健活動に関する指針」) を定めたので、御丁知の上、その適切な運用に努められたい。各都道府県においては、管内市町村(保健所設置市及び特別区を除く。) 等に周知を図るとともに、その円滑な実施について遺憾のないよう御指導願いたい。

おって、「地域における保健師の保健活動について」(平成15年10月10日付け健発第1010003号)及び「地域における保健師の保健活動について」(平成15年10月10日付け健総発第1010001号) は廃止する。

닖

- 1 都道府県及び市町村(特別区を含む。以下同じ。)は、保健師が地域の健康課題を明らかにし、住民の健康の保持増進のため重要な役割を担うものであることを踏まえ、地域保健関連施策の企画、立案、実施及び評価を行うことができるような体制を整備すること。保健師の保健活動の実施に当たっては、訪問指導、健康相談、健康を購入、その他の直接的な保健・一ビス等の提供、住民の主体的活動の支援、災害時支援、健康危機管理、関係機関とのネットワークづくり、包括的な保健、医療、福祉、介護等のシステムの構築等を実施できるような体制を整備すること。その際、保健衛生部門においては、管内をいくつかの地区に分けて担当保健師を配置し、保健師がその担当地区に責任をもって活動する地区担当制の推進に努めること。また、各種保健医療福祉に係る計画(健康増進計画、がん対策推進計画、医療費適正化計画、特定健康診査等実施計画、母子保健計画、衛告福祉計画、介護保険事業支援計画又は介護保険事業計画、医療計画等)の策定等に保健師が十分に関わることができるような体制を整備すること。
- 2 都道府県及び市町村は、保健師の職務の重要性に鑑み、また、保健、医療、福祉、



介護等の総合的な施策の推進や住民サービス向上の観点から、保健師の計画的かつ継続的な確保に努めること。なお、地方公共団体における保健師の配置については、地方交付税の算定基礎となっていることに留意すること。

- 3 都道府県及び市町村は、保健師が、住民に対する保健サービス等の総合的な提供や、地域における保健、医療、福祉、介護等の包括的なシステムやネットワークの構築とその具体的な運用において主要な役割を果たすものであることに鑑み、保健、医療、福祉、介護等の関係部門に保健師を適切に配置すること。加えて、保健師の保健活動を組織横断的に総合調整及び推進し、技術的及び専門的側面から指導する役割を担う部署を保健衛生部門等に明確に位置付け、保健師を配置するよう努めること。
- 4 都道府県及び市町村は、保健師が新たな健康課題や多様化、高度化する住民のニーズに的確に対応するとともに、効果的な保健活動を展開するために、常に資質の向上を図る必要があることから、保健師の現任教育(研修(執務を通じての研修を含む。)、自己啓発の奨励、人材育成の観点から計画的な人事異動その他の手段による教育をいう。以下同じ。)については、「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について」(平成9年11月28日付け自治能第78号)に基づき、各地方公共団体において策定した人材育成指針により、体系的に実施すること。また、特に新任期の保健師については、「新人看護職員研修ガイドライン〜保健師編〜」(平成23年2月厚生労働省)に基づき、各地方公共団体において研修体制を整備すること。なお、現任教育については、日々進展する保健、医療、福祉、介護等に関する知識及び技術、連携及び調整に係る能力、行政運営や評価に関する能力を養成するよう努めること。

# 地域における保健師の保健活動に関する指針

# 第一 保健師の保健活動の基本的な方向性

保健師は、個人及び地域全体の健康の保持増進及び疾病の予防を図るため、所属する組織や部署にかかわらず、以下の事項について留意の上、保健活動を行うこと。

# (1) 地域診断に基づくPDCAサイクルの実施

保健師は、地区活動、保健サービス等の提供、また、調査研究、統計情報等に基づき、住民の健康状態や生活環境の実態を把握し、健康問題を構成する要素を分析して、地域において取り組むべき健康課題を明らかにすること(以下「地域診断」という。)により、その健康課題の優先度を判断すること。また、PDCAサイクル(plan-do-check-act cycle)に基づき地域保健関連施策の展開及びその評価を行うこと。

# (2) 個別課題から地域課題への視点及び活動の展開

保健師は、個々の住民の健康問題の把握にとどまらず、地域特性を踏まえて集団に共通する地域の健康課題や地域保健関連施策を総合的に捉える視点を持って活動すること。また、健康課題の解決に向けて住民や組織同士をつなぎ、自助及び共助など住民の主体的な行動を促進し、そのような住民主体の取組が地域において持続するよう支援すること。

## (3) 予防的介入の重視

保健師は、あらゆる年代の住民を対象に生活習慣病等の疾病の発症予防や重症化予防を徹底することで、要医療や要介護状態になることを防止するとともに、虐待などに関連する潜在的な健康問題を予見して、住民に対し必要な情報の提供や早期介入等を行うこと。

## (4) 地区活動に立脚した活動の強化

保健師は、住民が健康で質の高い生活を送ることを支援するために、訪問指導、健康相談、健康教育及び地区組織等の育成等を通じて積極的に地域に出向き、地区活動により、住民の生活の実態や健康問題の背景にある要因を把握すること。また、地区活動を通じてソーシャルキャピタルの醸成を図り、それらを活用して住民と協働し、住民の自助及び共助を支援して主体的かつ継続的な健康づくりを推進すること。

## (5) 地区担当制の推進

保健師は、分野横断的に担当地区を決めて保健活動を行う地区担当制等の体制の下、住民、世帯及び地域全体の健康課題を把握し、世帯や地域の健康課題に横断的・包括的に関わり、地域の実情に応じた必要な支援をコーディネートするなど、担当する地区に責任をもった保健活動を推進すること。

# (6) 地域特性に応じた健康なまちづくりの推進

保健師は、ライフサイクルを通じた健康づくりを支援するため、ソーシャルキャピタルを醸成し、学校や企業等の関係機関との幅広い連携を図りつつ、社会環境の改善に取り組むなど、地域特性に応じた健康なまちづくりを推進すること。

# (7) 部署横断的な保健活動の連携及び協働

保健師は、相互に連携を図るとともに、他職種の職員、関係機関、住民等と連携及び協働して保健活動を行うこと。また、必要に応じて部門や部署を越えて課題等を共有し、健康課題の解決に向けて共に検討するなど、部署横断的に連携し協働す

## (8) 地域のケアシステムの構築

保健師は、健康問題を有する住民が、その地域で生活を継続できるよう、保健、医療、福祉、介護等の各種サービスの総合的な調整を行い、また、不足しているサービスの開発を行うなど、地域のケアシステムの構築に努めること。

# (9) 各種保健医療福祉計画の策定及び実施

保健師は、地域の健康課題を解決するために、住民、関係者及び関係機関等と協働して各種保健医療福祉計画(健康增進計画、がん対策推進計画、医療費適正化計画、特定健康診査等実施計画、母子保健計画、障害福祉計画、介護保険事業支援計画又は介護保険事業計画、医療計画等をいう。以下同じ。)を策定するとともに、それらの計画が適切かつ効果的に実施されるよう各種保健医療福祉計画の進行管理及び評価を関係者及び関係機関等と協働して行うこと。

## 10) 人材育成

保健師は、これらの活動を適切に行うために、主体的に自己啓発に努め、最新の保健、医療、福祉、介護等に関する知識及び技術を習得するとともに、連携、調整や行政運営に関する能力及び保健、医療、福祉及び介護の人材育成に関する能力を習得すること。

## 第二 活動領域に応じた保健活動の推進

保健師は、所属組織や部署に応じて、以下の事項について留意の上、保健活動を行うこと。なお、地方公共団体ごとに組織体制等は様々であるため、各地域や組織の実情を踏まえた保健活動を実施すること。

## 1 都道府県保健所等

都道府県保健所等に所属する保健師は、所属内の他職種と協働し、管内市町村及び医療機関等の協力を得て広域的に健康課題を把握し、その解決に取り組むこと。また、生活習慣病対策、精神保健福祉対策、自殺予防対策、離病対策、結核・感染症対策、エイズ対策、肝炎対策、母子保健対策、虐待防止対策等において広域的、専門的な保

健サービス等を提供するほか、災害を含めた健康危機への迅速かつ的確な対応が可能 になるような体制づくりを行い、新たな健康課題に対して、先駆的な保健活動を実施 し、その事業化及び普及を図ること。加えて、生活衛生及び食品衛生対策についても、 関連する健康課題の解決を図り、医療施設等に対する指導等を行うこと。さらに、地 域の健康情報の収集、分析及び提供を行うとともに調査研究を実施して、各種保健医 療福社計画の策定に参画し、広域的に関係機関との調整を図りながら、管内市町村と 重層的な連携体制を構築しつつ、保健、医療、福祉、介護等の包括的なシステムの構 築に努め、ソーシャルキャピタルを活用した健康づくりの推進を図ること。市町村に 対しては、広域的及び専門的な立場から、技術的な助言、支援及び連絡調整を積極的 に行うよう努めること。

## (1) 実態把握及び健康課題の明確化

地域診断を実施し、地域において取り組むべき健康課題を明らかにするとともに、 各種情報や健康課題を市町村と共有すること。

## (2) 保健医療福祉計画策定及び施策化

地域診断により明らかとなった地域の健康課題に取り組むために、目標の設定、保健事業の選定及び保健活動の方法等についての検討を行い、各種保健医療福祉計画を策定するとともに、これらの計画に盛り込まれた施策を事業化するための企画、立案、予算の確保を行い、保健活動の実施体制を整えること。また、都道府県及び市町村が策定する各種計画の策定に参画又は協力すること。

## (3) 保健サービス等の提供

地域の各種保健医療福祉計画に基づき、訪問指導、健康相談、健康教育、地区組織活動の育成及び支援等の活動方法を適切に用いて、ソーシャルキャピタルの醸成・活用を図りながら、保健サービス等を提供すること。

- ア 市町村及び関係機関と協力して住民の健康の保持増進に取り組み、生活習慣病の発症及び重症化を予防すること。
- イ精神障害、難病、結核・感染症、エイズ、肝炎、母子保健、虐待等多様かつ複雑な問題を抱える住民に対して、広域的かつ専門的な各種保健サービス等を提供
- ウ 災害対応を含む健康危機管理に関して、適切かつ迅速な対応を行うことができるよう、平常時から体制を整えるとともに、健康危機の発生時には、関係職員と十分に連携を図り、協働して保健活動を行うこと。また、災害発生時においては、市町村の被災者健康管理等に関する支援・調整を行うこと。
- エ 生活困窮者等に対し、社会経済状況の違いによる健康状態の差が生じないよう 健康管理支援を行うこと。
- オ ソーシャルキャピタルを広域的に醸成し、その活用を図るとともに、ソーシャルキャピタルの核となる人材の育成に努めること。
- カ 生活衛生及び食品衛生に関わる健康問題に対して、他の専門職員等と十分に連



携を図り、協働して保健活動を行うこと。

## (4) 連携及び調整

管内における保健、医療、福祉、環境、教育、労働衛生等の関係機関及び関係者の 広域的な連携を図るために、所属内の他の職員と協働して協議会等を開催し、その選 営を行うこと。また、管内の市町村間の連絡、調整を行うこと。

- ア 管内市町村の健康施策全体の連絡、調整に関する協議会等の運営を行うこと。
- イ 精神障害、難病、結核・感染症、エイズ等の地域のケアシステムを構築するための協議会を運営し活用すること。
- のシアの政ススを占しに用すること。 ウ 市町村の規模により、市町村単独では組織化が困難な健康増進、保健医療、高 齢者福祉、母子保健福祉、虐待防止、障害福祉等に関するネットワークを構築す
- エ関係機関で構成される協議会等を通じて、職域保健、学校保健等と連携及び協働すること。
- オ 保健衛生部門等の保健師は、保健師の保健活動を総合調整及び推進し、技術的 及び専門的側面から指導を行うこと。
- カ 保健師等の学生実習の効果的な実施に努めること。
  - (5) 研修(執務を通じての研修を含む。)

市町村及び保健、医療、福祉、介護等に従事する者に対する研修を所属内の他の職員等と協働して企画及び実施すること。

## (9) 評価

## 2 市町村

市町村に所属する保健師は、市町村が住民の健康の保持増進を目的とする基礎的な役割を果たす地方公共団体と位置づけられ、住民の身近な健康問題に取り組むこととされていることから、健康増進、高齢者医療福祉、母子保健、児童福祉、精神保健福祉、案し、提供するとともに、その評価を行うこと。その際、管内をいくつかの地区に分けて担当し、担当地区に責任を持って活動する地区担当制の推進に努めること。また、市町村が保険者として行う特定健康診査、特定保健指導、介護保険事業等に取り組むこと。併せて、住民の参画及び関係機関等との連携の下に、地域特性を反映した各種保健医療福祉計画を策定し、当該計画に基づいた保健事業等を実施すること。さらに、各種保健医療福祉計画の策定にとどまらず、防災計画、障害者プラン及びまちづくり計画等の策定に参画し、施策に結びつく活動を行うとともに、保健、医療、福祉、介護等と連携及び調整し、地域のケアシステムの構築を図ること。

## (1) 実態把握及び健康課題の明確化

地域診断を実施し、市町村において取り組むべき健康課題を明らかにするとともに、 各種情報や健康課題を住民と共有するよう努めること。

## (2) 保健医療福祉計画策定及び施策化

地域診断により明らかとなった市町村における健康課題に取り組むために、目標の設定、保健事業の選定及び保健活動の方法についての検討を行い、各種保健医療福祉計画を策定すること。これらの計画に盛りこまれた施策を事業化するための企画、立案、予算の確保を行い、保健活動の実施体制を整えること。

## (3) 保健サービス等の提供

市町村の各種保健医療福祉計画に基づき、ソーシャルキャピタルの醸成・活用を図りながら、訪問指導、健康相談、健康教育、地区組織活動の育成及び支援等の活動方法を適切に用いて、保健サービス等を提供すること。

- ア 住民の身近な相談者として、総合相談(多様化している保健、医療及び福祉等に関するニーズに対応する総合的な相談事業をいう。)及び地区活動を実施し、また、住民の主体的な健康づくりを支援すること。
- イ 生活習慣病の発症及び重症化を予防するため、一次予防に重点をおいた保健活動を実施するとともに、地域の健康課題に応じて、適切な対象者に対し、効果的な健康診査及び保健指導を実施すること。
- ウ 介護予防、高齢者医療福祉、母子保健、児童福祉、精神保健福祉、障害福祉、女性保護等の各種対策に関する保健サービス等を提供すること。また、適切な受療に関する指導を行うこと。
- エ ソーシャルキャピタルを活用した事業の展開及びその核となる人材の育成に努め、地区住民組織、ボランティア組織及び自助グループ等の育成及び支援を行うとともに、これらとの協働を推進すること。
- オ 災害対応を含む健康危機管理に関して、平常時からの保健所との連携の下、適切な対応を行うこと。また、災害を含む健康危機の発生時には、平常時の地区活動等により把握した住民や地域の実態を踏まえて、住民の健康管理等の支援活動を金宝論オステン
- カ 生活困窮者等に対し、社会経済状況の違いによる健康状態の差が生じないよう 健康管理支援を行うこと。

## (4) 連携及び調整

保健所や当該市町村の保健、医療、医療保険、福祉、環境、教育、労働衛生等の関係者、関係部局及び関係機関との連携を密にし、総合的な調整を図り、効果的な保健注動を展開するアン

ア 高齢者医療福祉 (認知症を含む。)、母子保健、児童福祉、精神保健福祉、障害福祉、女性保護等に関するネットワークや地域のケアシステムの構築を図ること。 イ 健康増進を推進するための健康づくり推進協議会等を運営及び活用すること。

- その際、ソーシャルキャピタルの核である人材の参画を得て、地域の健康課題を共行ながら地域保健関連対策を一体的に推進すること。
- ウ 保健所との連携の下に、職域保健及び学校保健等と連携した保健活動を行うこ
- 工保健衛生部門、国民健康保険部門及び介護保険部門においては、各部門が保有するデータ等を含め密接な連携を図り、効果的に住民の健康増進、生活習慣病予防、介護予防等に取り組むこと。
- オ 保健師等の学生実習の効果的な実施に努めること
- (2) 評価

保健活動について、他の職員とともに、政策評価、事業評価を行い、保健事業の効果を検証し、必要に応じて保健活動や施策に反映させること。

## 3 保健所設置市及び特別区

保健所設置市及び特別区に所属する保健師は、上記1及び2の活動を併せて行うこと(都道府県保健所等の機能のうち、市町村との関係に関する部分を除く。)。

# 4 都道府県、保健所設置市、特別区及び市町村の本庁

都道府県、保健所設置市、特別区及び市町村の本庁の保健衛生部門等に配置された保健師は、保健所、市町村等の保健活動に対して技術的及び専門的側面からの指導及び支援を行うとともに、当該地方公共団体の地域保健関連施策の企画、調整及び評価を行うこと。

- (1) 保健活動の総合調整及び支援を行うこと。
- ア 保健師の保健活動の総合調整等を担う部署に配置された保健師は、住民の健康の保持増進を図るための様々な活動等を効果的に推進するため、保健師の保健活動を組織横断的に総合調整及び推進し、人材育成や技術面での指導及び調整を行うなど統括的な役割を担うこと。
- イ 保健師の保健活動の方向性について検討すること。
- ウ 保健師等の学生実習に関する調整及び支援を行うこと。
- (2) 保健師の計画的な人材確保を行い、資質の向上を図ること。
- ア 保健師の需給計画の策定を行うこと。
- イ 地方公共団体の人材育成指針に基づき、職場内研修、職場外研修、人材育成の 観点から異なる部門への人事異動、都道府県と市町村(保健所設置市、特別区を 含む。) 間等の人事交流及び自己啓発を盛り込んだ保健師の現任教育体系を構築 し、研修等を企画及び実施すること。
- ウ 現任教育の実施に当たり、地方公共団体の人事担当部門、研究機関、大学等の 教育機関等との連携を図り、効果的及び効率的な現任教育を実施すること。
- (3) 保健師の保健活動に関する調査及び研究を行うこと。

- (4) 事業計画の策定、事業の企画及び立案、予算の確保、事業の評価等を行うこと。
- (5) 所属する部署内の連絡及び調整を行うとともに、高齢者保健福祉、母子保健福祉、障害者保健福祉、医療保険、学校保健、職域保健、医療分野等の関係部門及び関係機関とのデータ等を含め密接な連携及び調整を行うこと。
- (6) 災害時を含む健康危機管理における保健活動の連絡及び調整を行うこと。また、 保健師を被災地へ派遣する際の手続き等についてあらかじめ定めておくこと。
- (7) 国や都道府県等の保健活動に関する情報を関係機関及び施設に提供すること。
- (8) 国民健康保険団体連合会や看護職能団体等の関係団体との連携及び調整を行うこ
- (9) 国や地方公共団体の保健活動の推進のため、積極的な広報活動を行うこと。

[10] その他、当該地方公共団体の計画策定及び政策の企画及び立案に参画すること。

Ⅲ部 - 参考資料



(平成 26 年 3 月 厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料)

## 生活困窮者自立支援制度の構築に向けたポイント

- ○各自治体において、新制度を着実かつ効果的に実施するために、準備段階となる現時点において、 ポイントになると考えられる点を参考までに整理したもの。
- ○新制度の体制を構築するに当たっては、検討課題1~5をクリアしているか、ひとつひとつ確認の 上、進めていくことが考えられる。

## Ⅳ. 法施行に向けた平成26年度の取組について

## 1. 法施行に向けた取組のポイント(対象者の考え方、体制構築に向けたポイント)

生活困窮者自立支援法は平成27年度から施行することとしているが、平成26年 度は、新制度施行に向けた準備を行う重要な1年である。各地方自治体におかれて は、新制度の円滑な施行が図られるよう、制度の背景や趣旨を十分ご理解いただい た上で、特に必須事業である自立相談支援事業や住居確保給付金の実施に遺漏のな いよう、万全の準備をお願いしたい。

なお、新制度施行に向け、検討すべきと考えられるポイントを以下に記述するの で、これらを踏まえつつ、施行に向けた準備を進めていただきたい。

## (1) 生活困窮者自立支援法の対象となる「生活困窮者」の考え方について

- 生活困窮者自立支援法の対象となる「生活困窮者」とは、<u>「現に経済</u>的に困窮 し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」(法第2条 第1項)である。
- その上で、住居確保給付金、就労準備支援事業、一時生活支援事業について は、具体的な所得・資産要件を定めることとしているが、自立相談支援事業にお いては、相談事業の性格上、所得・資産に関する具体的な要件を設けるものでは なく、複合的な課題を抱える生活困窮者が「制度の狭間」に陥らないよう、でき る限り幅広く対応することが必要である。
  - ※ また、生活困窮者の中には、社会とのつながりが薄れ、自らサービスにアク セスできない者も多いことから、対象者の把握は、アウトリーチも含め早期支 援につながるよう配慮することが重要である。
- 法の目的は、生活困窮者の自立の促進を図ることにある。このため、必要な方 にその状態に応じた就労支援を行うなど、包括的な支援により支援効果を最大限 高めていくことが必要である。一方同時に、支援は生活困窮者の状態に応じて個 別に検討するとともに、制度のめざす自立には、経済的な自立のみならず、日常 <u>生活における自立や社会生活における自立も含まれる</u>ことに留意することが必要 である。

また、生活困窮者が自立するためには、働く場などを拡大していくことも必要 であり、また例えば地域から孤立したままでは、課題の解決は困難となることも 考えられることから、新制度では、生活困窮者支援を通じた地域づくりも目標の <u>一つであり、孤立状態の解消などにも配慮することが重要</u>である。

○ このように、自立相談支援事業においては、生活困窮者を幅広く受け止め、包括的な支援を行うが、一方で、自立相談支援機関において対応可能な範囲を超えないようにすることが必要である。

この点、生活困窮者への支援は、当該自立相談支援機関のみが担うのではなく、法に定める各種事業、法外の関連事業、インフォーマルな取組などと連携することが重要であり、相談は幅広く受け付けた上でその後の支援については、自立相談支援機関が調整機能を適切に担いつつ、他の適切な支援機関につないでいくことやチームとして支援することが重要である。また、既存の社会資源では生活困窮者の課題に対応できない場合には、地域における関係者との協議を通じて、新たな社会資源を開発していくことが求められる。

○ なお、対象者の考え方については、以上のとおりであるが、生活困窮者からの相談を排除することなく対応することを前提に、とりわけ制度の立ち上げ当初においては、地域の実情に応じ、より重点的に対応する者を設定することは可能である。

## (2) 生活困窮者支援の体制構築に向けたポイント

生活困窮者自立支援法に基づく生活困窮者支援の体制整備に当たっては、以下の5つの検討課題について、地域における社会資源の状況等を踏まえつつ、十分な検討の上、段階的かつ着実に進めていくことが重要である。

### 検討課題1:法の趣旨の理解

- 新制度は、我が国の経済社会の構造的変化を踏まえ、生活保護の手前の段階にある生活困窮者の自立を支援する仕組み。
- 制度運営における目標は、
  - ・生活困窮者の自立と尊厳の確保
- ・生活困窮者支援を通じた地域づくり
- その具体的なすがた(特徴)は、
  - ・包括的な支援・・個別的な支援・・早期的な支援・・継続的な支援
  - ・分権的・創造的な支援
- こうした制度の理念を十分理解した上で体制整備を行うことが必要。
- ○対象者は、
  - ・ 現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者(学習支援事業を除き生活保護受給者以外の生活困窮者(※))



- ・ その上で、上記理念に照らし、複合的な課題を抱える生活困窮者を幅広く受 け止める。
- ※ モデル事業においては、生活保護受給の有無に関わらず事業の対象としてい る。法施行後は生活困窮者自立支援制度と生活保護制度が一体的に運用できる よう、国において検討。

## 検討課題2:庁内体制の構築

- 主管部局の決定は、法の趣旨に即した包括的な支援を行うことができる体制を 構築しつつ、支援効果を最大限高めるという観点から検討。
  - ※ モデル事業においては、生活保護、地域福祉、商工労働、市民生活等の担当 課が主管課となっている。また、新しい部署を設置するなどの体制を検討して いる地方自治体もある。
- こうした観点から、福祉部局内のみで検討するのではなく、全庁的に検討する ことが望ましい。
- いずれの部局が担当するにしても、関係部局と緊密に連携することが必要であ り、部局横断的な体制を設定。
  - ※ 連携が必要となる関係部局の例:福祉関係課(保護担当、地域福祉担当のほ か、高齢福祉、障害福祉、児童福祉の各担当)、保健医療関係課、住宅関係 課、商工労働関係課、教育委員会・教育関係課、税務課、保険・年金関係課、 水道課、市民生活関係課、人権担当課
- また、対象者の早期把握のため、税・保険料や公共料金の担当と連携し、気に なる生活困窮者が自立相談支援事業につながるよう紹介ルールを設定。

### 検討課題3:実施方法の検討

- 各事業は、直営方式も委託方式も可能。地域の実情や当該地方自治体の体制整 備に関する長期構想に応じて戦略的に検討。
- 自立相談支援事業については、新しい相談窓口を創設することも可能なほか、 福祉事務所、地域包括支援センター、障害相談支援事業所、消費者相談窓口等既 <u>存の相談窓口の機能拡大によることも考えられ、</u>幅広い候補から検討。
  - ※ 既存相談窓口の機能拡大は、サービスの集約化により利用者の利便性に寄 与。

- 自立相談支援事業を委託する場合は、
  - ・ 包括的な支援が可能であるか
  - ・ 就労に向けた支援が期待できるか、逆に支援内容が就労支援に偏らないか などに特に留意。真に実効性のある委託先を慎重に検討。
- 包括的な支援を可能とするため、一つの法人のみならずいくつかの法人が自立 相談支援事業を担えるよう、委託方法を工夫するということも考えられる。
- 委託の場合であっても、いわゆる「丸投げ」とならないようにする。行政には 支援決定や支援調整会議への参画が求められる点や、不足する社会資源の強化・ 開発には行政が主導的な役割を担う必要があることに留意。

## 検討課題4:関係機関との連携体制の確保

- 自立相談支援事業は、就労準備支援事業や家計相談支援事業などの法定事業の ほか、法外のさまざまな制度・機関を上手に活用して、包括的な支援を展開。 (自立相談支援事業がすべて抱え込むのではない。行政においては、生活困窮者 自立支援制度と他の福祉雇用分野のさまざまな取組と政策協調を図る。)
- 自立相談支援事業の運営機関、福祉事務所、ハローワークの3者は特に緊密に 連携する体制を構築。
- そのほか、例えば、学校や教育委員会、地域若者サポートステーション、ひき こもり地域支援センター、社会福祉協議会、障害者相談支援事業所、地域包括支 援センター、消費生活相談窓口、更生保護施設、商工会議所等、多岐にわたる関 係機関との連携体制を一つひとつ着実に構築。
- 民生委員や自治会、ボランティアといったインフォーマル部門も、生活困窮者 の発見や見守りには重要であり、ネットワークを構築。

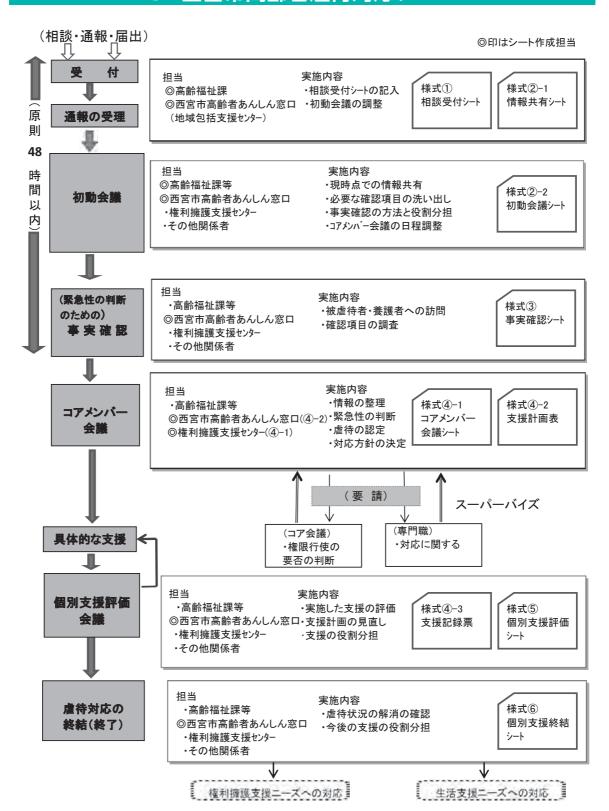
### 検討課題5:協議の場の設定

- 包括的な支援体制、ネットワークを構築するには時間も要するが、まずその第 一歩として、関係者が協議する場を設定。
  - まずは庁内のプロジェクトチームの立ち上げ
  - ・ その後、外部を含む中核となる関係者が集まる場を設定。体制整備の進展に 応じ、徐々にメンバーの拡充も検討。
- 外部関係者も集まる協議の場については、まずは既存の協議会の活用から検 討。
- このような「協議の場」が制度施行後には、支援調整会議として機能すること も考えられる。



(平成26年 西宮市作成)

## 西宮市高齢者虐待対応フロー



※高齢者あんしん窓口は、地域包括支援センターです。

## 4 メイビーシート (高齢者虐待相談シート)

発見	上日 平成	年 月		付日平	<b>疑い</b> )相談: 成 年	月	В	□雷話	口来所	□ その他
受付榜						□潮見)		担当:	- /14//1	
	氏名				- 111 /E	本人との		本人 口家		
相談(通報	注者	は				関係 電話番号		高齢者支援C	□医療機	関 □その他
	所属機関	名				电印笛人	7			
L	氏 名							□男□	]女	歳
本ノ	居所		□病院(		) □施設	ŧ (	,	口その	)他 (	,
	介護認知		□要支援	( ) 🗆	要介護 (	)	申請中	□未申請		. Lie
養護	氏 名 養者 <b>───</b>		口白フ	7.4h	白フの町/四	* □ 46 ~	\高] /田 :世			歳 □ 美ロ芝
	続柄	□配偶者□義姉妹		こその他 (			プロ1偶者	)	, 山 美姉妹	□ 莪兄弗
				不適切なり	犬況の具体	的内容				
1. 虐	<b>虐待の可能性</b>		□介護の		-					
2. 惶	青報源	相談者は		こ目撃した いら聞いた	□怒鳴	易り声や!!	書き声、	物音等を		測した ら聞いた
3 月 7	□ 暑い日や寒(□ 介護が必要) □ 高齢者の服; □ あざや傷があ □ 問いかけに □ 食事をきちん	反応がない、無表 と食べていない!	に高齢者が具を利用している は風呂に入っ 情、怯えてい 疑い〕	長時間外にいる様子がない ている様子が ている様子が る[疑い]	る[疑い] い[疑い]					
3 万容 [	□ 暑い日や寒い □ 介護が必要 □ 高齢者の服 □ あざや傷があ □ 問いかけに □ 食事をきちん □ 年金などおる	い日、雨の日なの なのに、サービス が汚れていたり、: >る[疑い] 又応がない、無表 >と食べていない」 をの管理ができて 変(本人に会わせ	に高齢者が具を利用している は風呂に入っ 情、怯えてい 疑い〕 いない〔疑い〕	長時間外にいる様子がない ている様子が ている様子が る〔疑い〕	いる[疑い] い[疑い] がない[疑い]					
3内容 4至った	□ 暑い日や寒 □ 介護が必要 □ 高齢者の服 □ あざや傷があ □ 問いかけに □ 食事をきちん □ 年金などお □ 養護者の態 □ 一 対象者あるい □ 対象者あるい □ 対象者の家 □ 対象者の家	い日、雨の日なのなのに、サービス・が汚れていたり、こっる[疑い] 又応がない、無表しと食べていない! 全の管理ができて 度(本人に会わせ 的内容を記載)	に高齢者が引用している風呂に入った。 情、怯えてい 疑い〕 いない〔疑い〕 てくれない、負 症(認知症の がいがある	長時間外にいる様子がない ている様子が ている様子が る[疑い] ] 無関心、支配	vる[疑い] v[疑い] がない[疑い]					
3内容 4至った経	□ 暑い日や寒寒 □ 介護者の服がある。 □ あざや傷があります。 □ は事などおらいかけにしまなとおらいかけにしまなとおらいかけにしまな。 □ 年養護者の他(具体) □ 対象と変者のある。 □ 対象をするい。 □ は事などが、 □ はまなが、 □ はなが、 □ はなが、	い日、雨の日なのはのに、サービス・が汚れていたり、ころ [疑い] 反応がない、無表いと食べていない」をの管理ができて度(本人に会わせ) 的内容を記載) は養護者に認知度である。 疾に精神疾患、 質 以、不和あるいは	に高齢者が引たを利用している。 を利用している。 に入っては、 情、怯えている。 に入っては、 に入っては、 に入っている。 に対ない、 がない、 がいがある 依存関係 チェックシート [ケアプラン ]	長時間外にいる様子がない。 る(疑い) る(疑い) ) 無関心、支配	vる[疑い] い[疑い] がない[疑い] がない[疑い] だがある	)	記入	所氏名に		



(宝塚市作成)

## 宝塚市セーフティネットの構築に関する要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、すべての人々が住み慣れた地域で孤立することなく、安心して暮ら すことができる社会を実現するため、地域における多様な主体の協働によるセーフティ ネットの構築及びセーフティネット会議の円滑な運用に関し必要な事項を定めるものと する。

(定義)

- 第2条 この要綱において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところに よる。
  - (1) 関係団体等 住民、自治会等の市民団体、行政及び福祉・保健・医療等の関係機関 をいう。
  - (2) 行政機関等 行政及び福祉・保健・医療等の関係機関をいう。
  - (3) 生活課題 公的制度だけでは解決が困難である生活上の課題をいう。
  - (4) セーフティネット 生活課題を抱える人々を支援する協働の仕組をいう。
  - (5) セーフティネット会議 セーフティネットを構築するための会議をいう。

## (基本方針等)

- 第3条 すべての住民は、地域社会における生活の主体として、その意思が尊重される。
- 2 関係団体等は、セーフティネットの運用における役割を分担し、支え合い、相互の立 場を尊重するとともに、生活課題を抱える住民にとって最も望ましい解決の実現に努め なければならない。
- 3 セーフティネットの構築は、原則として、宝塚市地域福祉計画(宝塚市が社会福祉法 (昭和26年法律第45号) 第107条の規定により策定した地域福祉の推進に関する計画 をいう。)及び地域福祉推進計画(社会福祉法人宝塚市社会福祉協議会(以下「宝塚市社 会福祉協議会」という。)が社会福祉法第109条に規定する社会福祉協議会の目的に基づ き策定した地域福祉の推進に関する計画をいう。)に基づくものとする。
- 4 セーフティネット会議は、宝塚市が設置し、宝塚市と宝塚市社会福祉協議会が共同で 運営する。

### (行政機関等)

- 第4条 行政機関等は、生活課題の解決のために、それぞれの専門性を生かし、地域の特 性に応じて連携するよう努める。
- 2 宝塚市地域福祉推進検討会(宝塚市が宝塚市地域福祉計画の進行管理を行うため、そ の関係部局で構成する会議をいう。)は、セーフティネット会議の活動を尊重し、宝塚市 の地域福祉活動の推進及び宝塚市以外の行政機関等の活動への協力を行う。

### (地域における会議)

第5条 関係団体等は、地域の特性に応じ、住民に身近な自治会等の小エリア(以下「小 エリア」という。)及び小学校区の中エリア(以下「中エリア」という。)で生活課題を

協議し、これらのエリアの特性に応じた活動を行う。

- 2 関係団体等は、必要に応じ、市内の7ブロックごとの大エリア(以下「大エリア」という。)で協議する会議を設置し、大エリアの特性に応じた活動を行う。
- 3 宝塚市社会福祉協議会は、前2項の地域における会議の内容を総括し、セーフティネット会議に連絡するなどの支援を行う。

## (セーフティネット会議)

- 第6条 セーフティネット会議は、小エリア、中エリア及び大エリアで生活課題を協議し、 その解決方策を提示することにより、地域を支援することを目的とする。
- 2 セーフティネット会議は、前項の目的を達成するため、次に掲げる事務を所掌する。
  - (1) 生活課題に係る全市的なセーフティネットの構築に関すること。
  - (2) 関係団体等の総合調整に関すること。
  - (3) 生活課題に係る解決の方向性又は方策を示すこと。
  - (4) その他セーフティネット会議の目的を達成するために必要な事項

## (セーフティネット会議の組織)

- 第7条 セーフティネット会議は、次の各号に掲げる者(以下「会議メンバー」という。) をもって構成する。
  - (1) 別表に定める市民団体・関係機関等から推薦された者 各1人
  - (2) 知識経験者で地域福祉に専門性を有する者 1人
- 2 セーフティネット会議に会長を置き、会長には、前項第2号に規定する者を充てる。

### (セーフティネット会議の開催)

- 第8条 セーフティネット会議は、会長が招集し、会長が議長となる。
- 2 会議の議事は、出席した会議メンバー全員の合意を得るよう努める。
- 3 セーフティネット会議は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、会議メンバー以外の者に会議の出席を求め、意見を聴き、資料の提供を求めることができる。
- 4 会議の開催回数は、年1回以上とする。
- 5 会長は、特定のテーマを実務的又は専門的視点から協議するため、必要に応じて関係 団体等の参加を呼びかけ、関係団体等の実務担当者によるワーキングチームを設置する ことができる。

## (セーフティネット会議の事務局)

- 第9条 セーフティネット会議の事務局は、宝塚市いきがい福祉課及び宝塚市社会福祉協 議会が共同で設置する。
- 2 セーフティネット会議の事務局は、次に掲げる事務を行う。
  - (1) 生活課題に係る論点を整理すること。
  - (2) セーフティネット会議の議題に係る資料を作成すること。
  - (3) ワーキングチームの調整に関すること。
  - (4) その他セーフティネット会議の目的を達成するために必要な事項



(秘密の保持)

第10条 会議メンバー(第8条第3項の規定による出席者及びワーキングチームの構成員 を含む。)は、会議で知り得た個人の秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、 また同様とする。

附則

(施行期日)

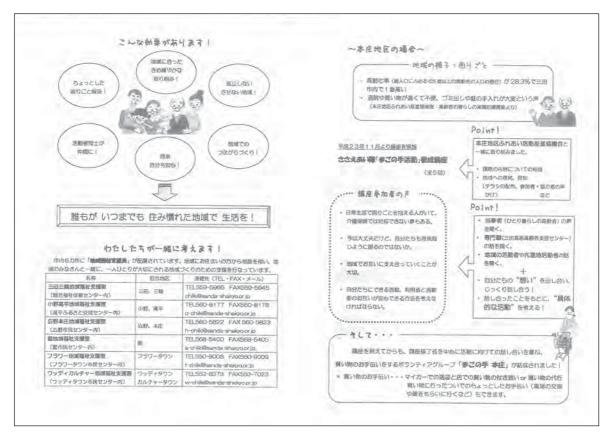
- 1 この要綱は、平成26年2月3日から施行する。 (宝塚市社会福祉協議会の承認)
- 2 宝塚市は、この要綱の施行に際し、その内容に関し、あらかじめ宝塚市社会福祉協議 会の承認を得るものとする。

### 別表(第7条関係)

市民団体・関係	宝塚市自治会連合会					
機関	宝塚市民生委員・児童委員連合会					
	宝塚市老人クラブ連合会 宝塚市まちづくり協議会					
	宝塚市介護保険事業者協会					
		こむ1会				
	宝塚市社会福祉協議会					
県の関係機関	宝塚警察署 生活安全課					
	宝塚健康福祉事務所 地域保健課					
市関係部局	市民交流部 市民協働推進課					
	総務部 人権男女共同参画課					
	都市安全部 総合防災課					
	健康福祉部 いきがい福祉課					
	健康福祉部 健康推進課					
	健康福祉部 介護保険課					
	健康福祉部 障害福祉課					
	健康福祉部 生活援護課					
	子ども未来部 子ども政策課					
	子ども未来部 子育て支援課					
	子ども未来部 子ども家庭支援センター					
	子ども未来部 保育課					
	教育委員会学校教育部 学校教育課					
	教育委員会社会教育部 社会教育課					

## 住民向け講座「まごの手活動養成講座」







## 7 地域総合相談・生活支援体制づくり研究会

属 性	氏	名	所 属	執 筆
学識者	藤井	博志	神戸学院大学 総合リハビリテーション学部 社会リハビリテーション学科教授	まとめ
社協	桑村	忠延	西宮市社協 地域福祉推進グループリーダー・ 権利擁護支援センター事業課長	
社協	小前	琢哉	三田市社協 地域福祉課課長	事例 6
社協	道本	寛幸	三木市社協 地域生活支援課 課長補佐 権利擁護デスク担当	事例 4
福祉施設	益田	毅	加西市・社会福祉法人 ゆたか会 地域生活支援事業所 はんど 所長	
行政	繁本	ひでみ	加東市高齢介護課	事例7
福祉施設	宇治山	山 真好	佐用町・社会福祉法人 南光社会福祉事業協会 南光園 相談員	
社協	安田	真明	豊岡市社協 事業課長	
行政・包括	前田	公幸	篠山市健康福祉部部長 (兵庫県地域包括・在宅介護支援センター協議会理事)	

## 【事務局|兵庫県社会福祉協議会】

氏 名	所 属	執筆
馬場 正一	地域福祉部 部長	
荻田 藍子	地域福祉部 副部長	I 部、Ⅱ 部事例 1 ~ 3、5、8
高橋 操実	地域福祉部 主任	
長谷川 哲也	地域福祉部 主事	
前川 奈津子	地域福祉部 主事	
谷村 界飛	地域福祉部 研修生	
富永 尭史	権利擁護センター 主事	I 部 3 章 2 節
杉田 健治	生活資金部 副部長	I 部 3 章 6 節コラム
新屋 幸子	福祉事業部 副部長	I部4章2節コラム

<sup>※</sup>オブザーバーとして、兵庫県健康福祉部社会福祉局 高齢社会課主幹の藤原惠美子氏、兵庫県健康福祉部社会福 祉局 社会援護課福祉企画係 係長の上田真也氏に出席いただきました。

MEMO	
••••••	••••••
••••••	
•••••	
••••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •
•••••••••••••••••••••••••••••••••••••••	
•••••	•••••
•••••••••••••••••••••••••••••••••••••••	
•••••	
•••••••••••••••••••••••••••••••••••••••	
•••••••••••••••••••••••••••••••••••••••	
•••••	

. . .

. . . .

. .

. . . . . . .

厚生労働省 社会福祉推進事業補助事業

ネットワークと協働でつくる!

## 総合相談・生活支援の手引き

【発行日】2014(平成26)年3月25日

【 発 行 】社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会

〒 651-0062

神戸市中央区坂口通 2-1-1 兵庫県福祉センター内

TEL: 078-242-4633 FAX: 078-242-4153

【デザイン】商工印刷株式会社

