

地域自立生活支援に向けたサービス開発

Service Development to Support Independent Lives in Community

佐藤 陽

Akira SATO

要 旨

今日、地域を基盤とする社会福祉実践が主軸となり社会福祉実践において、既存の制度やサービスでは対応しきれない、制度の谷間にある人や家族の問題が顕在化してきている。

本論は、ケアマネジメントの手法を活用して、利用者のニーズをとらえたサービス開発の視点が重要であると考え、本国におけるこれまでのサービス開発の歴史的経緯を検証した。その結果、住民参加の質の高まりと自発的な実践が展開され、住民自身が社協や行政と協働して取り組む地域に密着したサービス開発が発展してきたことがわかった。

今後、地域福祉の推進に向けてワーカーがサービス開発するためには、地域自立生活支援を目標とするコミュニティソーシャルワークの機能を援用することが必要である。そのサービス開発に向けた展開プロセスのポイントを明確化し、取り組むワーカースキルについて整理した。

Summary

Today to advance social welfare in communities, it has become clear that the existing system and services cannot keep up adequately with all the people. It is important to develop necessary services for users with care management. First of all, I studied the historical process of the service development in our country. As a result, I found that the quality of the neighborhood movements had increased and the inhabitants had participated voluntarily in service development in their own communities in collaboration with the Council of Social Welfare and Administration. Because of this, social workers should apply the function of community social work which aims to support independent lives to promote

十文字学園女子大学人間生活学部人間福祉学科

Department of Human Welfare, Faculty of Human Life, Jumonji University

キーワード：地域自立生活支援、サービス開発、コミュニティソーシャルワーク

英文キーワード：Community Independence Life Support, Service Development, Community Social Work

community- based welfare. I made the argument for service development clear and proposed necessary workers' skills.

I はじめに

1. 新たな地域自立生活支援システムづくりに向けてーサービス開発の必要性ー

地域の希薄化が顕著になり、安全・安心に暮らせる地域社会づくりとして、防犯・防災意識が高まり新たなシステム化が求められている。

福祉分野においても、社会福祉法の成立により地域福祉の推進が重視されるようになり、福祉サービスの基本理念として自立生活支援が示され、福祉を必要とする人や家族が住みなれた地域で自立した生活が続けられるように支援する新しい社会福祉システムの構築が急務になっている。

平成20年3月末、厚生労働省社会援護局は「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告において「共助」のシステムづくりの必要性を強調した。そして、平成20年度厚生労働省は、「地域福祉の振興施策の推進」として、身近な地域で住民相互の支え合い活動を促進し、支援を必要とする人々に対し、見守り、声かけをはじめとする福祉活動を活性化するための調整役をコミュニティソーシャルワーカーとして市町村に配置するとともに、拠点づくり・見守り活動等への補助事業を実施する。

地域福祉の新時代を迎え、今日新たなソーシャルワークの方法としてコミュニティソーシャルワーク¹⁾を機能させ、地域自立生活支援システムを創ることが求められている。

暮らしの基盤となる地域自立生活支援体制づくりについて、従来の推進機関の社会福祉協議会（以下「社協」）はもとより、介護保険法による「地域包括支援センター」をはじめ、障害者自立支援法による「自立支援協議会」、児童福祉法による「要保護児童対策地域協議会」等もその推進体制整備を進めている。こうした制度改正に伴う支援体制づくりとともに新たな地域福祉の実践課題の1つとしてサービス開発がある。

平成16年から18年度の3年間、筆者が埼玉県内のソーシャルワーカーと今日抱える課題について協議²⁾したところ、「既存の制度やサービス、実務体制では対応しきれない、制度の谷間にある人や家族の課題について、さまざまな機関が対応しきれていない」「たまたま熱心で経験も豊富で知識もネットワークも持っている専門職なら対応できる場合もあるが、複雑化・多問題化したケースについては、個別対応から発見されにくく、支援を必要とする人の切実な声は伝わらない。仮に機関に届いても、制度やサービスが該当しないと断られてしまう可能性もある」ということが共通認識された。こうした制度の狭間に陥ってしまった問題を放置し、解決しないのであれば地域で安心して暮らすことにはつながらない。つまり、地域自立生活支援システムが機能するためには、既存の制度やサービスにのらない問題に対処すべく必要に応じてサービス開発する視点が今日のソーシャルワーカーに特に必要なのである。

2. 既存にないサービスを開発する重要性ーこれからの社会福祉実践に向けてー

平成18年度には、これまでの検討を活かし、埼玉県社会福祉協議会でコミュニティソーシャルワーク研修会³⁾を5ヵ年計画で全市区町村のソーシャルワーカーを対象として開始し、これ

まで3回実施してきた。その際、地域支援に必要な地域づくりのなかでサービス開発の重要性について小講義と演習で検討しているが、多くの現任ソーシャルワーカーが既存の制度やサービスに依存した判断をしがちで、従来まではサービス開発の担い手と思えた社協職員を含み、インフォーマルな社会資源を活用するなどの視点に乏しいことが改めて確認された。それは制度として必要な新しいサービスは行政が策定するものという依存性が措置行政の中で作られてきてしまったことに起因するともいえる。特に若手のワーカーたちにその特徴が顕著に見られたことから、これからの地域福祉実践を担う専門職教育とともに現任人材育成の視点としてサービス開発を視野に入れることは重要になると考える。

「このゆびとーまれ」の惣万会長⁹⁾は、「地域にはさまざまな人が住んでいる。ここではそのまま受け入れたい」と子どもから高齢者、障害児者の福祉制度の縦割りの壁を取り払い、ボランティアの参加を積極的に取り入れて活動をしている。誰もが地域とともに暮らすという「共生」を理念とする「このゆびとーまれ」では、豊かな人間関係のなかで人は育つとして、高齢者にも子どもにも関わりによる相乗効果を大切にしており、自然な営みとしてターミナルケアにも取り組んでいる。介護保険の収入が大半であるが、困っている人がいれば柔軟にサービスを提供することを心がけ、送迎先の変更、時間外預かり等に対応している。こうした実践が富山方式として富山県だけでなく全国に普及しはじめている。そして、国は特区だけでなく、身体障害者、知的障害者、障害児を介護保険の対象者が利用する小規模ショートスティ施設においても受け入れ可能とするようになった。

惣万会長達の実践は、地域のなかのデイケアハウスとして、生活する人々のニーズに基づきながら柔軟に自立生活支援にむけて、まわりの人々や社会資源の力を活用しながらサービスを生み出している。まさにコミュニティソーシャルワーク機能としてのサービス開発の実践といえる。

地域自立生活支援を担うワーカーは、このように地域で暮らす人、さまざまな職種の人であることが多い。つまり直接の担い手は多様である。そして今日、社協、児童・障害・老人、医療関係等多職種のソーシャルワーカーが、こうした柔軟で既存にないサービス開発の視点を理解し、地域の社会資源と共に促進できるよう支援する力が求められている。ここでいうワーカーとは、こうした住民等の社会資源として関わる人々と専門職を意味するが、本論においては、今日サービス開発に関する理解をすべき専門職に視点をあてソーシャルワーカーとする。そして、コミュニティソーシャルワークは、一人の専門職としてコミュニティソーシャルワーカーが担うのではなく、多職種協働によりその機能を活かすという視点から捉える。

本論は、地域自立生活支援を担うコミュニティソーシャルワークの機能として、サービス開発を展開するためのプロセスと視点を明らかにし、取り組むワーカーが身につけるべきスキルについて考察する。

II 個別ニーズを基軸とする地域自立生活支援のためのサービス開発の視点

1. ニーズそのものに目を向けることの大切さ

岡村（1983）は社会生活上の困難とは社会生活上の基本的欲求が充足されていない状態とし、その基本的欲求として、1. 経済的安定、2. 職業的安定、3. 家族的安定、4. 保健・医療の保障、

5.教育の保障、6.社会参加ないし社会的協同の機会、7.文化・娯楽の機会の7点を明示している⁵⁾。三浦(1984)はニーズについて「人間が社会生活を営むために欠かすことのできない基本的要件を欠く状態」⁶⁾としている。社会福祉実践は、こうした社会生活におけるニーズを充足するためにさまざまなサービスを活用するものである。

本国で制度化された福祉サービスとは、第一種、第二種社会福祉事業である。特に社会福祉法第3条は、憲法13条につながる理念として、個人の尊厳の保持を旨とし、それぞれの能力に応じて自立した日常生活を営むことができるようにすると明文化した。そして、第5条は、多様な福祉サービスについて、利用者の意向を十分に尊重し、かつ保健医療サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図り、創意工夫をして総合的に提供できるよう努めるとしている。つまり、ここでいう創意工夫とは、制度化されたものだけでなく、必要に応じてサービス開発を心がけることと捉える。

社会福祉基礎構造改革により、市場原理が導入され、サービス提供のあり方が多元化し、サービスを必要とする人たちに対して消費者的な側面が顕在化してきた今日、限定された既存のサービスにニーズを合わせる service-oriented ではなく、ニーズを軸に積極的に社会資源を活用してサービスを組み立てること、かつ活動、サービスの柔軟な運営を図り、必要な活動、サービスを開発することを含む need-oriented マネジメントが必要になる⁷⁾。白澤(2007)は、現在の社会福祉実践はケアマネジメントの手法を活用して、利用者のニーズをとらえ、支援をしていく needs-oriented アプローチへと大きく変わってきた⁸⁾と述べている。つまり、サービス開発の視点は今日欠かせないということである。

2. ケアマネジメント手法を取り入れる

イギリスでは、コミュニティケア改革のための手法としてケアマネジメントが定着した。

本国においても昭和44年東京都社会福祉審議会「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」、昭和46年中央社会福祉審議会「コミュニティの形成と社会福祉」が示され、その後の地域福祉のあり方に影響を与え、コミュニティケア⁹⁾の概念をもとに保健・医療・福祉諸制度が改革されている。

今日、コミュニティケアを志向する地域福祉の推進においてケアマネジメントが重要な役割を果たすことは明らかである¹⁰⁾。つまりケアマネジメントとは、利用者のニーズに適合した諸サービスを統合的に供給することにより、利用者の地域での自立生活を支えることを目的としている¹¹⁾。

本国は介護保険の導入に伴い、ケアマネジメントの手法が取り入れられるようになり、保健・福祉・医療の各種サービスと近隣の人やボランティアなどのインフォーマルな資源を結びつけ、サービスを必要とする人とその家族が抱えるニーズに対応し、在宅で生活できるよう地域で支える営みがはじまった。しかし、専門職の多くは、給付管理業務や事務作業等に追われ、福祉を必要とする人に適用できるサービスが制度にあるかないかを探すサービス・パッケージに目がいきがちになり、福祉を必要とする人やその家族が持つ複数のニーズと社会資源を結ぶケアマネジメントとして機能しきれず、現実には既存サービスをプラン化することに矮小化されているようにも見受けられる。

筆者は、人が社会生活を営む上で基本的な欲求を充足できるよう、ケアマネジメントの手法を取り入れ、個別ニーズを中心に社会福祉法における福祉サービスの基本理念と提供の原則に基づき、柔軟にサービスを活用、改善、開発することが重要と考える。そして地域福祉の視点として、こうした個別支援を通じてニーズを普遍化し、いかなる時でもサービスが供給できるように地域支援へとつなげ、地域自立生活支援を促進することが重要と考える。

3. コミュニティソーシャルワーク機能の1つとしてのサービス開発

大橋（2008）は、コミュニティソーシャルワークの機能の一つとして、自己実現型ケア方針の立案に基づき支援する際、利用したくとも利用できるフォーマルケアがない場合のインフォーマルケアの開発機能や新しいサービス開発機能を示している¹²⁾。つまり、フォーマルなサービスを中心にしつつ、インフォーマルなサポートの開発も視野に入れていくことが重要であると示している。

また、インフォーマルケアの開発とその組織化機能 について、ソーシャルワーク実践の特質は社会資源の活用の意識化であり、フォーマルな社会資源はニーズの全ては充足できず後追いで整備されるため、個別ニーズに即するボランティア活動の開発と組織化機能やボランティア活動の特定非営利活動促進法（以下「NPO法」）化支援機能に留意する必要がある¹³⁾としている。

既存のサービスでは担えない地域自立生活支援に向け、現状では適用できるサービスがないとしても、地域で暮らす人の切なるニーズについて自立支援につなぐサービスの開発が必要なのである。

阪神・淡路大震災の大型災害における復興活動でのボランティアの活躍が大きな契機になり、市民活動の輪が広がり、NPO法が成立し、福祉や街づくりを目的とするNPO法人格取得団体が増えた。またその後、利用者本位の社会福祉基礎構造改革に伴い、介護保険制度の導入により、これまでの住民参加型サービスの供給組織がNPO法人として介護保険サービス提供機関になったり、法人格取得はしないまでも従来のボランティア活動を発展させたりして、「共生・参加型市民社会」の形成が問われるようになり、活動が多面的になっていった。そして、新たな雇用機会を創出し、地域を活性化する事業として注目されてきた福祉コミュニティ・ビジネスも今日的なサービス開発と考えられる。

コミュニティソーシャルワークは、こうした地域自立支援をしていくさまざまな取り組みを通じて、サービスを必要とする人のもつ社会的関係を理解し、現存するフォーマルサービスとインフォーマルサポートによるネットワークを活用し、必要とされる社会資源によるサポートを開発しながらサービスを必要とする人につなげていくソーシャルサポートネットワーク¹⁴⁾の形成に結びつける視点が大切になる。

本論は、住み慣れた地域で安心して暮らし続けられるようにすることを大切にして、アウトリーチによる問題発見を行ない、個別ニーズに基づきながら、地域ニーズへと普遍化していくことを意識化し、人々が地域で自立した生活を支援できるよう、共に地域に暮らす人々の力と社会資源を活かして必要とするサービスを生み出すことを、コミュニティソーシャルワークにおけるサービス開発と捉える。

Ⅲ これまでの特徴的なサービス開発実践についての歴史的経緯概観

1. 社会福祉協議会、住民を主体とするサービス開発実践

これまで行政を中心とした福祉サービスの充実あるいは地域課題を解決するために前述してきたように、福祉分野における公的サービスでは対応し難い福祉ニーズに柔軟で多様なサービスを提供するボランティア活動によるサービス開発が盛んに行なわれてきた。しかし、これらの活動は受け手から金銭的見返りを求めないことが多く、活動が安定し継続しにくい面がある。こうしたなか住民参加型在宅福祉サービスが展開されるようになり、さらに地域福祉型福祉サービスのような小規模で多機能なサービス提供もはじまった。そしてNPO法の成立により、ボランティア団体が法人格を取得し、より社会的信用がもたれるようになった。こうしたなかで、地域住民が中心となって地域が抱える問題を、ビジネスとして継続的に取り組むことにより、地域の課題を解決し、新たな雇用を創り出して、地域を活性化する事業として福祉コミュニティ・ビジネスが注目されている。

こうしたサービス開発の重要な担い手となりうる社会資源としてのボランティア等による活動は、社会福祉協議会（以下「社協」）の支援によるところも少なくない。この社協におけるサービス開発実践の歴史的経緯は、今日重視される地域自立生活支援につながるものである。

社協は地域福祉の推進を図ることを目的とする団体として社会福祉法109条に位置付けられている。1960年代、住民主体を原則とし、「住民の福祉に欠ける状態」を対象に、組織活動を通じて農繁期の季節保育所から常設保育所づくり、子どもの事故防止と遊び場づくり運動などを促進してきた。そして1970年後半から1980年代において、全国社会福祉協議会（以下「全社協」）は在宅福祉サービスを地域福祉の重要な構成要素として位置づけ、市町村社協の法制化とともに在宅福祉サービスの担い手としての役割が示され、1990年代には福祉サービスの企画・実施を行うことが位置づけられた。このように社協は時代ごとの住民ニーズに柔軟に対応し、問題解決に向けてサービスにつなげ、あるいはサービスを創り、個別支援から地域支援を担うコミュニティソーシャルワーク機能を備える団体といえる。サービス開発の展開プロセスを検討していく上で、社協、住民を主体とするこれまでの特徴的なサービス開発実践を概観する。

2. 住民参加型在宅福祉サービス

昭和53年全社協は、「在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会」を設置し、「在宅福祉サービスの戦略」を発表した。社協は在宅福祉サービスの供給システムとして民間組織の中核と位置づけられ、その組織化と運営に期待された。そして1980年代は、障害児者の施設づくり、食事サービスボランティア活動、有償家事援助サービス組織化、ふれあいサロンづくり等が展開された。

特に住民参加型在宅福祉サービスは住民の自発的な活動として始まり、地域福祉における公私協働の一つの実態を示している¹⁵⁾。全社協は「住民主体による民間有料（非営利）在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会報告」（1987）においてサービスを分類し、住民が自発的に活動し組織化して運営する「住民参加型」、市町村社協が地域福祉活動の延長線上に組織化し事業化する「社協運営型」、生協、農協、ワーカーズコレクティブがそれぞれの組合員の

ために事業展開する「協同組合型」、地方自治体が関与し、第三セクターが運営する「行政関与型」、社会福祉法人である福祉施設のもつ資源を活用して住民参加でサービス展開する「施設運営型」、その他として自治会・町内会、老人クラブなどによる活動がある。こうした分類のなかには、介護保険事業者やNPO法人に発展的に展開しているものも少なくない。このように、互助性に支えられたこれらの活動は、介護に関する公的サービスの質量不足を補い、柔軟かつ即時的に対応してきた。そして、利用者主体の制度変化に伴い、グループホームや宅老所などのサービス開発実践に進展している。

また住民参加型在宅福祉サービスは、①互酬性に着目した新しい意味でのボランティア活動であり、相互扶助活動の再組織化になる。②制度的専門的サービスでは満たすことの出来ない固有のニーズに対応する。③サービスの当事者性を確保。つまり、当事者が求めるサービスのあり方は当事者の視点からしか提起できない。④参加者は学びとふれあいを通じて参加者の人格的成長の機会であり、社会性を滋養する場。⑤社会連帯の意味を定着させる。以上5点から画期的なサービス展開として評価された¹⁶⁾。

3. ふれあいのまちづくり事業から地域福祉型福祉サービスの推進へ

平成3年度からは、地域福祉の総合的推進として、総合相談・問題解決機能充実をめざす「ふれあいのまちづくり事業」が国庫補助事業として実施されるようになり、個人あるいは家族の福祉ニーズの解決に向けて、個別支援と地域支援とを統合的に進めるため、積極的に各種公的サービスを受託するとともに在宅福祉サービスなど社会資源の開発をめざした。そして、相談体制の整備と強化により、顕在化した問題に対処し、具体的な解決のためにさまざまなサービス、社会資源、支援機関等と連携し、生活支援事業や小地域ネットワーク事業により、日常的な地域自立生活支援ができるよう取り組んだ。

このふれあいのまちづくり事業は、総合的な相談体制をつくり、ケアマネジメント手法を取り入れ、公的サービスで担えない多様なニーズに対して住民参加型のサービスを開発し、小地域での日常的な生活支援ができるようネットワークをつくり、チームで要援護者を見守る仕組みをつくり、住民参加による地域福祉活動計画を策定して福祉コミュニティ形成をめざすものであり、本論でいうコミュニティソーシャルワークが機能するための基盤体制づくりと具体的実践が含まれている。しかし、実際には事業を縦割りの行っており、地域自立生活支援をトータルに、システムとして行うというその実践の取り組み方、実践の意義を十分に理解できないままに展開されてきたようにも見られる¹⁷⁾面がある。

しかし、本事業は前述した住民参加型在宅福祉サービスをはじめ、小地域で要援護者一人ひとりに対して近隣住民が見守りや援助活動を行なう小地域ネットワーク活動の組織化に普及をした。日常生活の中に地域社会の共通問題に取り組む活動として、住民相互で形成することを試みた。そしてこうした活動からもミニデイサービスやグループホーム、宅老所づくりへとつながっていった。

当事業は平成13年度から、ボランティア関係、ふれあいのまちづくり事業、地域福祉権利擁護事業等が統合化され、平成17年度にはセーフティネット支援対策等事業の地域福祉ネットワーク事業として再編・統合化された。この年に全社協は、公益性と地域福祉推進の専門性を活か

し、「地域総合相談・生活支援システム」の構築を提案している。

平成13年には、NPO 法人等が設置するグループホームへ設備費補助費の創設がされ、介護保険においてはNPO 法人が介護サービス事業に参入した。また社会福祉法人として居宅介護等事業、小規模障害者通所授産施設を実施する上で資産保有条件が緩和され、住民による主体的な福祉参加とサービスの担い手としての役割が大きくなった。そして、ボランティア団体等も一定の条件を満たせば市町村判断で在宅介護サービスに参入できるようになり、福祉サービスの主体は多様化し、住民参加によるサービス開発は、地域密着型の通所ケア活動等、新しいケアのあり方や、行政とNPOの協働等の今日的な歩みにつながっている。

そして平成17年から全社協は、地域における福祉サービス利用者の意思やその人らしい生活を確保し、地域における人間関係や社会関係を回復・維持をめざすケアを行うサービス活動を地域福祉型福祉サービスとして推進するようになった。それは福祉サービスと福祉コミュニティづくりを一体化し、すすめていくことがポイントになる¹⁸⁾。

この地域福祉型福祉サービスは、「ふれあい・いきいきサロン」「宅老所」「グループホーム」「障害者分野のクラブハウス」「住民参加型在宅福祉サービス」などが挙げられている。これらの目標は、①本人の意思に基づく、その人らしい生活の確保・回復・維持。②家族・隣人・地域社会との関係の確保・維持・回復。③必要な専門的ケアの利用が可能という生活像とされている。そしてサービスは、①地域密着 ②対象の捉え方が柔軟 ③ニーズに応じて多機能 ④社会資源の掘り起こしと活用 ⑤出入り自由 ⑥利用者の自己決定重視、その人に寄り添う活動 ⑦住民・利用者・家族・ボランティア・職員・専門家が協働 ⑧利用者も参加し、その人の役割を持つ ⑨地域との日常的交流を重視という特徴をもつ¹⁹⁾。

これらの実践は、宅老所やグループホーム等専門職を中心とするものと、ふれあい・いきいきサロンや住民参加型在宅福祉サービス等の地域住民やボランティアが中心になるものがある²⁰⁾。その担い手は社協だけでなく、社会福祉法人、NPO 法人等さまざまである。

全社協は地域福祉型福祉サービスについて、「日常生活の場において、生活のしづらさを抱えた住民の生活の、継続性や豊かな社会関係など、地域生活の質を高めることを目的にした活動やサービスで、その開発や実践過程において住民、利用者、事業者、行政が協働することを通じて、共生のまちづくりに結びつく『地域資源』の性格をもつものである」としている。当サービスは、ケアの内容、事業の運営、地域システムという側面から従来の福祉サービスのあり方を改革しようとしている²¹⁾。ケアの内容は、一人ひとりに寄り添い、その人の地域生活を支えようとして生まれてきたサービスで制度にしばられない。それは本論で依拠する need-oriented といえる。運営は、地域社会とのつながりや住民参加が求められ、地域住民自身が主体となり組織、運営されるものや、専門職や利用者家族だけでなく、近隣住民や町内会、商店街、ボランティアとの関係強化をし、運営委員会を設置するものもある。地域システムは、公的福祉サービスと地域住民福祉活動との協働し、地域での包括的福祉システム化を地域主体ですすめる可能性があるとしている。こうした捉え方は、本論でいうコミュニティソーシャルワークの機能と同義と捉えられる。

4. 福祉コミュニティ・ビジネスについて

最後に、近年注目されているサービス開発としてコミュニティ・ビジネスがある。それは、地域住民が中心となって地域が抱える問題を、ビジネスとして継続的に取り組むことにより、地域の課題を解決し、新たな雇用を創り出して地域を活性化する事業である。

コミュニティ・ビジネスの効果について、細内（2004）は4点²²⁾を示している。

- ① 「人間関係の回復」個人の主体的な生きがいつくりが可能になる。自分にできることが地域のためにもなる、という働きがい生まれる。
- ② 「その地域特有の社会問題の解決」地域内の問題を地域の中でコミュニティ・ビジネスで解決していくということ。地域の中で何が問題になっているのか分かることからコミュニティ・ビジネスが生まれ、住民自ら解決していくことができる。
- ③ 「生活文化の継承・創造」少子・高齢化が進むと、生活文化・伝統芸能の継承者がいなくなるという問題が生まれる。コミュニティ・ビジネスはこうした時に、地域文化のクラブ活動として地域にある愛好団体と地元企業を結び付け、人々の交流を促す役割を担う。
- ④ 「雇用をはじめとした経済的基盤の確立」地域の中で新たに雇用を生み、地域資源や技術が地域の中で循環していく。

コミュニティ・ビジネスの特徴は以下の5点²³⁾である。

- ① 「域住民が主体」その地域に住んで、地域の課題をいちばん身近に感じ、その課題を何とかしたいという思い（使命感）を持つ住民が、事業の主たる担い手や出資者になる。
- ② 「参加動機は自己実現や社会貢献」コミュニティ・ビジネスへの参加者の多くは、自己実現や社会貢献等の非経済的動機を優先し、必ずしも利益をあげることを前提としているものではなく、経済的動機は二次的なものとしている。
- ③ 「活動テーマは地域の課題や住民ニーズ」コミュニティへの貢献のために、地域の課題や住民ニーズへの対応が主なテーマになる。
- ④ 「活動の担い手はさまざま」活動の担い手は、NPO法人、ワーカーズコープ、協同組合、社会福祉法人、企業等さまざまである。
- ⑤ 「期待される効果として地域課題解決や雇用創出」行政や民間企業では解決できない地域の課題を解決することができる。また、地域内の新たな雇用が創出されるなどの効果が期待される。

埼玉県は「福祉サービス領域にみるコミュニティ・ビジネス分類」（図2）²⁴⁾について以下のように整理している。本論では福祉を視点としてこのコミュニティ・ビジネスのあり方を捉え、福祉コミュニティ・ビジネスとする。

地域自立生活支援を進める上で、先述した平成20年3月末の報告で示されたように、地域福祉を推進するための環境整備として活動資金確保が重要になる。このコミュニティ・ビジネスはボランティア活動と違いビジネス手法で事業運営するもので、福祉コミュニティ・ビジネスは、地域福祉課題の解決に向けて地域で資金を集め、継続的に資金を確保しながら地域自立生活支援に取り組む新たな仕組みになり得る。

(図2) 福祉サービス領域にみるコミュニティ・ビジネス分類

	分類		具体的事業
福祉サービス	介護等支援	①介護保険制度 ②障害者支援費制度 ③助け合い活動	ホームヘルプサービス、デイサービス、ショートステイ、グループホームなど 助け合い活動(家事援助、外出支援、配食サービスなど)
	就労支援	①高齢者支援 ②障害者支援 ③外国人支援 ④子育て後の女性の再就職支援	定年退職後等に助け合い活動の有償サービスとして働く場の提供など 知的障害者による商店街でのクッキー販売など 外国人向けパソコン教室など 子育て後の女性向け資格取得講習や情報提供など
	子育て支援	①保育サービス ②学童保育サービス ③不登校児童等向け支援 ④地域子育て支援等	出張保育や空き店舗を利用した保育室開設など 空き教室や空き店舗を利用した学童保育など 不登校児童・学生のためのスクールなど 親子の居場所づくり、子育て情報の発信

埼玉県地域福祉推進委員会地域密着型コミュニティ・ビジネス
検討作業部会報告より(平成17年3月)

これまでの歴史的経緯の概観で重要な点は、地域の問題解決に向けて住民による自発的なボランティア活動から、先述した住民参加型在宅福祉サービスの分類²⁵⁾に示されたように、住民や各種団体による多様なサービス開発による活動が示され、住民参加の質の高まりと自発的な展開が窺われた。法制度による後押しもあり、こうした先駆的实践が社協のような専門機関だけでなく、住民参加によりNPO法人としてより主体的な取り組みに発展し、福祉コミュニティ・ビジネスとしても充実するようになり、住民自身が社協や行政と協働して取り組む地域に密着したサービス開発に発展してきたことがこの歴史的経緯から読み取れる。そして本論は、コミュニティソーシャルワークの一機能として取り組むサービス開発の特徴として、前述した地域福祉型福祉サービスの特徴とコミュニティ・ビジネスの特徴に依拠する。

IV. サービス開発の実践事例について

1. 特徴的なサービス開発としての事例

そこで、特徴的なサービス開発として示した地域福祉型福祉サービスの特徴に依拠する住民参加型在宅福祉サービス、小地域ネットワーク活動、地域福祉型福祉サービスの実践事例を示し、その取り組み内容を確認する。

住民参加型在宅福祉サービスとして、メディア等でも評価されている活動の1つに駒ヶ根市社協の「宅福便」²⁶⁾がある。調整担当者は、サービス依頼を受けると、依頼主の生活する周辺の住居地図を参考に、その人と相性の合う人を探せるように情報収集、資源検索を基本にしながらマッチングを丁寧にを行うよう心がけられている。こうした個別ニーズの課題解決について近隣の人という社会資源を活用するだけでなく、近隣の人同士の良い関係を資源マップにして、人と人とのつながりから福祉のまちづくりにつなぐ努力をされている。また滝沢村社協の「お助け便」²⁷⁾では、協力者を利用者が自分の近所の知り合いから指名する方法をとっている。もし協力者がいない場合は周辺の住居地図で調整担当が探すようにしている。介護保険では補

えない生活支援が充実し、困っている人と力を貸してくれる人をつなぎ、いつまでも地域で暮らしたい願いの実現に取り組んでいる。

この2事例からは、調整担当職員がケアマネジメントをしているが、「サービス利用者」というより、なるべく「地域で生活している人」という視点を大切にして、もし要援護状態になった時、自分の状況をどう捉え、どんな支援者を探し、どう活用していくかをマネジメントできるようサービスを必要とする人に促す配慮をしている。

地域生活をする人として、「ケアされる人」とせず、住民は福祉サービスではなく、「担い手と受け手のかかわりあい」と捉え、サービスから地域の支え合いに変換していこうとしているように見受けられる。

本論が既存のサービスでは補えないものは、新たなサービスを開発することの大切さを考察しているが、そのサービス開発の着地点は単にプログラムを開発するのではなく、この事例の視点のように地域の日常的な支え合いにしていくことが重要であり、それこそがソーシャルサポートネットワークの形成といえる。

小地域ネットワーク活動として顕著な取り組みは、「NPO 法人春日住民福祉協議会」²⁸⁾の小地域福祉活動である。人口2,500人の地域で、昭和52年に1人暮らしで足の不自由な高齢者が寝タバコで亡くなる事件が発覚した。その時、地域住民は身近な問題として大きなショックを受け、その後、消防関係と自治会等で対策会議を実施し、「いざと言う時誰がどこに住んでいるかはっきりわかっていないと困る」と昭和58年に春日福祉防災地図作成（各戸住民の名入り、ボランティアは独居高齢、虚弱・寝たきり、高齢者世帯、身障等の人たちを色別把握）し、見守り支援体制をつくった。そして、平成4年には閉校の小学校にデイケアセンターをつくり、平成8年には春日福祉サービス調整チーム発足し、行政、専門機関、諸団体、ボランティア等でチーム編成し、高齢者の介護プラン、ネットワーク支援に取り組み、「自分たちの力で安全で安心な生活をつくる」を目的に平成16年NPO 法人を取得し、「自治・福祉・防災」に取り組んでいる。

また、地域自立生活支援を推進する専門性の高い住民集団として「川崎市すずの会」²⁹⁾がある。「困っている時はいつでも鈴を鳴らして……」と平成7年在宅介護経験者で地域の中でたすけあい活動として在宅介護支援をはじめた。ケアマネジャー、看護師、社会福祉士、介護福祉士等有資格者がいるが皆ボランティアとして参加し、月2回デイサービス、ご近所サークル「ダイヤモンドクラブ」、特養内喫茶、介護相談、外出支援、介護予防推進地域ネットワーク「野川セブン」、介護情報誌タッチなど多彩な活動を展開している。

これらの取り組みは、個別支援を柱としつつ、小地域の取り組みとして他人事とせず、自分たちの問題として共有化し、地域の支え合いに広げ、何か問題があれば、フォーマルなサービスの支援も含め、自分たちの関係者たちによるインフォーマルサポートと連携して支援できる体制の要として協議する場を設けている。こうしたソーシャルサポートネットワーク体制をつくるのが今日重要である。

地域福祉型福祉サービスとしては練馬区の「つくりっこの家」³⁰⁾がある。障害のある人となない人が「ともに生きる」場づくりを心がけ、「障害者への偏見は地域に暮らす人の問題でもある」と主婦の取り組みとして昭和53年に自宅開放。ないもの探しはしないで、あるもの探しの

ポジティブシンキングをモットーに、小物作り、ガレージセール（不用品有効活用）を地域の人との交流機会と資金確保として行ったことがリサイクルショップにつながった。また、平成4年 精神障害者回復途上通所訓練事業の小規模作業所をオープンし、これまでは自前でやってきたが、補助金を活用するようになった。こうした営みを通じて主婦たちと障害のある人の協働が互いを豊かにすることを実感できたという。

本論のはじめに紹介した「このゆびとーまれ」も地域福祉型福祉サービスと言える。富山県³¹⁾は、地域支援システムとして、人とのつながりを利用して小学校区を単位として、子どもからお年寄りまで支援が必要な人を、その地域住民と保健医療福祉関係者が一体となって見守り、日常生活支援を行うケアネット活動という「住民参加型」と、子ども、お年より障害者が、年齢、障害の有無関係なくひとつの屋根の下でサービスを受ける富山型デイサービス施設などを活用した「事業型」により、地域の家族的つながりを深める取り組みを推進し、その担い手育成と支援については、民間デイサービス連絡協議会と富山県新世紀産業機構で起業家育成事業実施している。

こうした住民を主体に自治体と産業が協働した推進体制の構築がなされることが望ましく、それには地域福祉計画及び地域福祉活動計画の策定が重要になる。

福祉コミュニティ・ビジネスとしては、「川口市 NPO 法人めだかふぁみりいと社会福祉法人めだかすとりのむ」³²⁾がある。NPO 法人では、おもちゃ図書館、めだかねっと、カルチャースクール等余暇支援を実施し、社会福祉法人では、通所授産（パン、クッキー、木工園芸）、商店街で販売・喫茶、生活サポート事業、デイサービスを事業として、フォーマルとインフォーマルを組み合わせている。「地域で普通に暮らしたい」という知的障害のある子の親の思いからはじまる。バザーで1回のみ販売ではなく商品としての価値を重視、リピーターを増やし、販路を拡大するために商店街に店を出す。商店街のパン屋からクッキーレシピを教授してもらい、スーパー労組から店舗運営協力、販売ノウハウ、店舗経営等を学び、今日店舗をもち、クッキーのギフト販売を実施。この活動を通じて、「障害者が街に慣れ、街が障害者に慣れる」ように心がけ地域福祉実践をしている。

このように、ビジネス手法を取り入れ、地域の福祉課題を解決しながら、新たな雇用を創り出すと共に地域で継続的な活動資金を拠出し、地域を活性化する実践が新たな地域福祉活動実践として今後ますます重要になると考える。

2. サービス開発視点の重要性について

地域で安心して暮らし続ける、つまり地域自立生活支援をするためには、既存の制度やサービスだけでなくサービスを開発することが重要であることが具体的実践事例からも分かった。ボランティア活動は安定性、継続性の課題はあるが、自分ができることを社協のボランティアセンターをはじめとする各機関や団体の支援を得ながら取り組むことが出来る。しかし、その一方で住民が主体となり、安定性、継続性について有償サービスという形で多様な担い手により促進された住民参加型福祉サービスが広がった。それらの営みは柔軟な活動を通じて、身近な地域の活動として日常のささえあいにもつながり得ることも分かった。またそれらの活動を発展させ NPO 法人格を取得し、社会的信頼と信用を得てより安定性と継続的に取り組む市民

活動も盛んになっていった。それらは第二種社会福祉事業等フォーマルサービスの担い手になる活動として社会的に評価され、地域密着・小規模・多機能という新たなサービス開発を生み出した。そして、それらを含む福祉コミュニティ・ビジネスとして地域の福祉課題解決のためのビジネスの場を創ることで地域活性化、雇用機会拡大、住民の自己実現を図る機会も生まれてきている。

今日、地域を基盤とする社会福祉実践が主軸となり、ケアマネジメントの手法を活用して、利用者のニーズをとらえ、支援をしていく needs-oriented アプローチへとシフトしたことからサービス開発の視点が重要であることが分かった。

V. サービス開発の展開プロセス

1. サービス開発に向けて

平成19年版国民生活白書は、「家族・地域・職場のつながり」をテーマに、これらの「つながり」の再構築に向けた動きについて分析している。本論も個人と地域のつながりを育む地域自立生活支援の方法の1つとしてサービス開発を考察している。

前述した先駆的サービス開発実践は、ボランティア活動からNPO法人として活動を発展させ、その取り組みは今日地域密着型のコミュニティ・ビジネスとしても評価されはじめている。

ここでは前述してきたような地域自立生活支援に向けたサービス開発をどのように展開するか、そのプロセスについて検討する。

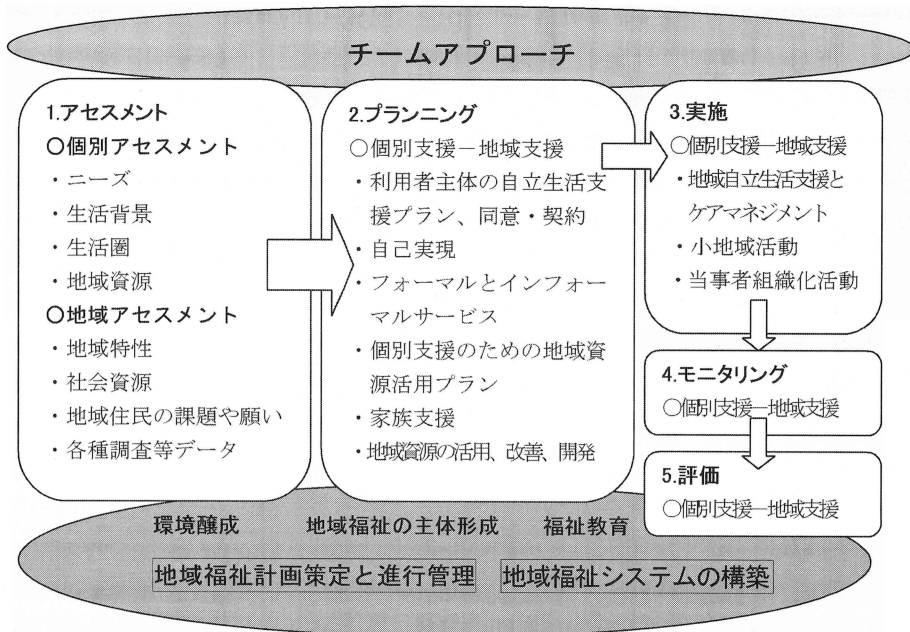
先述した埼玉県社会福祉協議会コミュニティソーシャルワーク研修に向けた企画会議において先行研究した上で基盤づくりの参考としたのが「コミュニティソーシャルワークの基本的な展開プロセス」(図1)³⁹⁾である。本論で重視するのは以下の点である。

目標を地域自立生活支援とし、個別支援と地域支援の統合化をめざす。その基本的展開過程は、実際には同時並行されるものであるが、個別支援から地域支援への広がりをもつことが重要である。またアセスメントも個別と地域の双方のアセスメントが重要になる。そして、常に「個人」と「地域」との相互関連性に着目し、その関係を調整・改善・開発し、常に個別の問題を地域の課題として普遍化しようとする姿勢が求められる。専門職はこうしたプロセスのなかから地域の福祉に関心を持ち、自ら参加する住民の主体形成を図れるよう環境醸成に取り組む。また、一人の専門職で取り組むのではなく、チームアプローチできるよう関係作りと支援基盤の体制をつくることも重要となる。

本論におけるサービス開発の展開プロセスは、「ニーズキャッチ」「個別課題と地域アセスメント」「プランニング」「実施」「モニタリング」「評価」とする。

このプロセスは表出されたニーズに対して、フォーマルサービスで生活の維持・改善が可能かもしれないが、地域の福祉力を高めることを視野におき、近隣の力を活かしてインフォーマルサポートの開発も心がけるケアマネジメントを軸としている。そして、個別支援と地域支援の統合を意識したケアプランをたて、地域の福祉力を高める近い将来に必要なかもしれない見通しをもったプランニングを提供し実施する姿勢が大切である。そしてその実施に向けては、フォーマルサービスやインフォーマルサポートをつなげ、多種多様な機関、団体による協働で実施できるようにする。

図1. コミュニティソーシャルワークの基本的な展開プロセス



特定非営利活動法人日本地域福祉研究所(2006)作成のものを抜粋し筆者加工によるもの

以下、これまでの先行研究と埼玉県における実践事例分析及び研修企画検討結果に基づくサービス開発に向けた視点から展開プロセスのポイントについて明確化を図る。

2. ニーズキャッチからアセスメント

まずはじめは、アウトリーチによるニーズキャッチを心がけ、さまざまな相談から把握し、問題との出会いからワーカーは問題発見を意識化する。個別課題を抱える人に関わる視点は利用者主体とし、これまでの生活が続けられるよう配慮し、その人が求める生活のあり方から取り組む努力をする。

「アセスメント」段階では、ニーズを持つ本人や家族が何に困っているのか、ニーズに対して十分な情報収集を行う個別課題アセスメントと地域アセスメントに取り組み、自分の問題を自分達の問題と捉え、問題解決の方向性やどのような手順をとる必要があるかをワーカーが見立てる。

個別課題及び地域アセスメントでは、個別課題を抱える福祉を必要とする人が、これまでの生活を続けられるよう配慮し、その人が求める望ましい生活のあり方から取り組む努力をする。現状のサービスで対応出来ないニーズは、他の同様な状況にある人たちにも共通するニーズであるかどうか検討することで課題の普遍化に取り組み、個々のニーズを地域課題として捉えなおす。

特に先述したように、これからは児童から高齢分野においても地域支援が必要とされ、また

退院移行に伴い、医療ソーシャルワークにおいても地域支援が課題となり、各分野の専門職研修においてもコミュニティワークあるいはコミュニティソーシャルワークが必要になってきている。こうした状況から、ワーカーによる地域アセスメントが重視されることになる。課題については地域基礎データ、相談統計を活用し検証するよう心がける。特に地域アセスメントでは、①地域特性、②どのような人が住んでいるか、③どのようなサービス提供組織（保健・医療・福祉等）があるか、④どんな福祉活動（組織・個人）があるか、⑤他にどのような生活関連組織などがあるか、⑥あったらよいと思うもの（必要な社会資源、ワーカーの気づき）を視点とする。

サービスの活用、改善、開発においては、日常的に広範囲に社会資源を把握し、開拓していく視点が大切で、その際にキーパーソンとなり得るのは誰かも視野に入れる必要がある。常日頃から関係機関・団体職員、ボランティア、地域活動をしている住民を通じて情報収集を行なう。そして協働で取り組めるよう関係づくりを大切にする。こうした営みは、ワーカーの協力者、相談者等になる人間関係づくりでもある。そして、ワーカーにとっては不要と思われても、利用者にとって必要な情報やサービスがあるかもしれないため、使えても使えなくても情報やサービスは調べ自分なりの整理をする。ワーカーは常に自分の「引き出しを増やす」努力が必要となる。

留意すべき点は、住民へのアプローチの仕方、コミュニケーションのあり方がスキルとして重要であり、ワーカーはイネプラーとして住民のエンパワメントを促す関わりが大切になる。例として地域で関わる人は、その地域に長く居住している人が多く、地域への愛着をワーカーは尊重し学ぶ態度で情報を収集する。そして地域の強みを意識的に客観的評価することで、住民自身による地域再評価を促す。

3. プランニングにおける実施に向けて

とかく専門職は、福祉サービスを必要とする人を「当事者」あるいは「対象者」とし、その人を支援するための人や資源を調整すると考える。しかし、先述した埼玉県内の協議やさまざまな専門職研修及び筆者の経験においても、地域住民の関係は対等であり、専門職としては社会資源とは見ないようなものを、サービスを必要とする人自らは資源として見込んでいる場合がある。たとえば飼っている猫の存在、パチンコ屋、居酒屋、信仰している団体等がある。それらは福祉サービスを必要とする人にとって日常生活の延長にある。

ワーカーは専門職の介入によって、これまでのその人たちとの関係性を断ち切らないよう福祉サービスを必要とする人及びその人に関わる住民の歩調に合わせることが重要である。

その人の抱える問題に対処しつつ、同じような悩みを抱える人たちの確認をしたとしても、すぐには地域支援方策の検討にはならない。しかし、住民感情を配慮しつつ、関係者と確実な合意と幅広い支持を得て進められるようにする。もし、地域の理解を得る前に活動を進めてしまうと、うまくいかないだけでなく、ワーカーと住民の関係がつくれなくなるので気をつけることが大切である。互いにアイデアを出し合い、課題解決に向けてよりよい方法が考えられるように話し合いをすることが大切である。

ワーカーとしてサービス開発のプランニングから実施に関わる基本的な視点は以下のとおり

である。

- ① 住民主体で運営出来るよう支援。
- ② 住民の組織化を通して資源の普及、改善などの運営支援。
- ③ サービスを必要とする人と活動参加者との双方向の関わりを重視し、特にサービスを必要とする人のストレングスを生かし、共通の目標設定を行ない協働活動になるよう配慮する。
- ④ インフォーマルサポートの開発は、地域ボランティア、NPO法人、小地域組織など、テーマ型、エリア型それぞれの組織の特性を生かし協働でサービス開発する。
- ⑤ ニーズに応えられる多種多様な機関や団体によるキーパーソンと共に、課題解決に向けた共通の目標設定を行ない、サービス開発について協議する場、活動や事業について継続的な連絡会議を柔軟に実施する。
- ⑥ 情報交換と新たな協働体制作り、住民への情報提供と公開と参加の機会にする。
- ⑦ 広く関係者の理解を得て、住民が主体的に参加できるよう、活動運営からコンサルティング的な役割支援が求められる。そして、これまで個別ニーズの解決とそれに対するサービス開発に関わる点が弱かったと考えられ、個別ボランティア活動を発展させ、新しいサービスとして開発し、NPO法人化など独立を促していく支援が必要になる。また、運営助成について情報提供とともに行政や民間企業等に働きかける。

また、ワーカーが留意すべき点は以下のとおりである。

- ① ニーズから逃げない姿勢を維持し、相談できる人、機関、団体を確保する。課題に対応するためのキーパーソン（目利き）を把握することが重要。
- ② 問題が起きることを否定しない。互いの行き違いを修正（モニタリング）することから人間関係は深まる。
- ③ その人に寄り添う姿勢を大切にして、継続的な関わりが必要になる。
- ④ 個々のストレングス（強み）を知る努力をする。関わる人の「生きがい」「出来ることと出来ないこと」を整理し、本音を引き出せるよう配慮する。サービスを必要とする人が見込んでいる社会資源（人、モノ）がある場合も多く、社会関係がないようであるなどと先入観を持たずに関わる。
- ⑥ 課題の共通認識化や取り組みは、住民の感情的側面に配慮し、関係者と合意と支持を得て進める。

こうした点を配慮し、プランニングをする際は、①目標の設定（こんなふうに住みたい）、②課題設定（なぜ目標が実現できないか）、③プログラム（取り組み）のプロセスをおさえる。そして実施としての具体的プログラムは、評価につながる取り組み後予測される効果を予測し、協働実践する要となるフォーマルあるいはインフォーマルな社会資源はどのような組織と人材が担うのか明確にする。

4. モニタリングから評価

プランニングして実施した取り組みについて、目的どおりに進んでいるかどうかを確認し、もし利用者の状況が変化したり、地域の環境に変化が生じたり、新たな課題が生じたりすれば取り組みを見直す作業が必要になる。

そのためには前述したように、多種多様な機関、団体による連絡会議を機能させ、継続的観察とフォローアップ作業をして、問題解決されて終結されることもあるが、必要に応じて再アセスメントをして新たなプランニングをしていくこともある。

こうしたプランニング実施の評価は、取り組み後予測される効果がどうだったかを確認することである。実施され目的について、実施内容についてニーズの充足は出来たのかに焦点化するタスク・ゴールがある。また、課題に取り組んだ住民や関係者の意識や態度に変化があったかどうかに焦点化するプロセス・ゴールがある。そして、サービス開発で関わった協働実践したフォーマル、インフォーマルな団体や組織との関係性に焦点化してリレーションシップ・ゴールがある。こうした評価視点を持ち地域社会において一定の具体的な成果があったかどうか効果評価する視点が必要である。

そして、こうしたプロセスを段階的に展開し、共通するニーズを持つ人たちを支える地域の活動やサービスの開発を実施することから身近な地域におけるソーシャルサポートネットワークの構築に向ける。

VI. サービス開発に取り組むワーカースキル

これまでの考察を踏まえ、コミュニティソーシャルワークの機能としてサービス開発に取り組むワーカーが身につけるスキルについて以下の4点に整理する。

① 人の何気ない困りごとを素早くキャッチ（問題発見力）

ワーカーは、地域の特性を配慮し、地域の持つ力を活かし、住民の目線で取り組む姿勢を大切に、常日頃から地域に入り込みアウトリーチして問題発見出来るよう心がける。

② さりげない福祉の営みや資源になるものをキャッチ（資源発掘力）

新しい資源を創るという発想だけではなく、なるべくニーズを抱える人の身近な地域から資源を探す。ニーズを抱える人自身が資源となりうる人や団体を有していることもあるので、制度を当てはめようとする視点ではなく、その人が見込んでいるもの、その人が持つ情報を聴くことを第一とする。同時にその近隣にある社会資源の把握が出来るよう心がける。

③ ニーズを抱える人と支える人とを結びつける（調整能力）

ニーズを抱える人の個別課題と地域についてアセスメントを丁寧に行い、その人の情報を第三者に伝える了解を得て、これまでお付き合いのあった近隣住民等のキーパーソンが持つさまざまな力を活かす。日常生活の営みに近いところから支える人を探すことで見守り、相談、声かけの継続性を可能にする。ワーカーは、フォーマルサービスにつなぐ際は、特に地域住民との関わりが途切れないように、近隣住民に声かけをするなどニーズを抱える人と地域で支える人たちとの関係性を結び付けることが出来るよう心がける。

④ 気軽に人と関わり、相談をよく受ける（相談対応力）

日頃から地域の行事に参加し、その地域の方々との付き合いを大切にして、自らも生活者の視点を大切に地域支援で担当する地域に関わり、その地域の人たちに認識してもらうことから少しずつ信頼を得られるようになる。些細な相談に対応することから、この人に相談すれば解決の糸口が見つかるという関係性を築く。

多種多様なサービスで、誰もが安心して地域で暮らし続けられるように、基本的人権を尊重しつつ、人間関係と社会関係の維持・改善・開発を心がけ、持続可能な地域自立生活支援を活動にするためにはインフォーマルサポートのフォーマル化が生じうる。しかし、サービス開発したものが、制度として新たなサービスとして普遍化することも大切であるが、その一方でサービス開発したものがサービスとして継続するのではなく、地域の日常的な当たり前の支え合いになっていくことも重要であり、その双方の視点を踏まえたソーシャルサポートネットワークの形成を努力することがサービス開発を含む地域支援に取り組むワーカーには求められることが分かった。

ワーカーは地域に密着し、その地域の情報を収集することを心がけ、地域課題を身近に感じ解決に向かえるよう、さまざまな地域の組織や団体とつながりを持つ努力をする。そして、小地域で日常的な交流を中心に取り組めるよう地域行事に顔を出す。こうした取り組みからワーカーの顔を知ってもらい、前述のスキルとともに自らの専門性を活かし、よろず相談を気軽に受けられるようにすることを心がけることが大切である。

VII. おわりに

持続可能な地域自立生活支援をしていくためには、地域自立生活支援に向けたサービス開発に取り組むワーカーが、地域には子どもからお年寄りまで多様な人が暮らし、その人たちが混ざり合うことが普通であるという住民の感覚を理解することが重要である。人々の日常的な暮らしの流れを断ち切り、専門職目線でサービスを当てはめればよいという考えでは地域支援は担いきれない。

ワーカーは、コミュニティソーシャルワーク機能を担う専門性ととともに住民の視点に立つという基本姿勢を持ち、ニーズを抱える人を含む地域住民の主体性を尊重し、サービス開発の担い手となりうる他の専門職や住民も含めた多種多様な組織、団体と協働し、ニーズを抱える人や家族に寄り添い、柔軟で多機能な対応をすることが大切である。特に、地域で暮らす住民同士がインフォーマルなサポートやフォーマルサービスなどを通じて担い手と受け手となる関係については、一方的ではない双方向の関係を維持することが地域で暮らし続けるためには大切であるという地域のルールを理解する。そして、これまで考察してきたサービス開発に取り組むワーカーのスキルを活かし、コミュニティソーシャルワークの展開過程に基づくサービス開発の展開プロセスを通じて、関わる一人ひとりの自己実現と社会貢献につながり、新たな雇用の創出につながり、ソーシャルサポートネットワークが形成されていくことが望ましいと考える。

今後は、地域の活性化と多様な住民の参加が可能となる福祉コミュニティ・ビジネスのあり方と開発手法について検討し、自治体の地域福祉計画策定に活かし、まちづくりとして展開できるような推進方策について研究と実践することを課題としたい。

[注]

- 1) 佐藤陽(2005)「埼玉県地域福祉総合支援体制の構築について～コミュニティソーシャルワークの視点から～」『人間生活学部紀要』(十文字学園女子大学)第3巻、103-122.

筆者等は、介護保険法及び障害者自立支援法において地域生活を基盤とするケアマネジメントを軸とするソーシャルワークの導入されることを想定し、その法制化において対応し得るコミュニティソーシャルワーク機能を具現化するシステムの構築に向け埼玉県において報告書（みんなで創ろう！福祉のかたち～地域福祉総合支援体制に関する報告～平成17年3月）を作成した。当論文はそのシステム構築について論じた。そして、翌年そのシステムを担う人材育成に関する報告書（人が彩る！福祉のかたち～地域福祉総合支援体制を支える人材育成に関する提言～平成18年8月）を埼玉県で示した。これらの報告内容は、その後厚生労働省で検討された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告と概観はほぼ等しい。

本論におけるコミュニティソーシャルワークの考え方は、当論文に記述した以下に基づくもので下線部分についての考察である。

「地域社会において顕在化されている課題、あるいはまだ表面化していない潜在的な生活課題についてニーズ把握をし、一人ひとりの尊厳を大切にしながら、生活上の課題を抱えている本人及び家族の意向を十分に踏まえながら求めを受けとめ、サービスの必要性について合意のもとにアセスメントを行なうようにする。そして、ソーシャルワーカーは、福祉・保健・医療その他さまざまなサービス機関と有機的に連携し、ケアマネジメントを軸にソーシャルワークが推進できるよう、個別支援する上で自分の所属機関でできること、他機関に協力を求めること、チームで取り組む必要があること、社会資源の改善や開発が必要になればそれに取り組むこと、近隣住民など地域資源の協力を求め、必要においては新たな組織化を進めるなど、さまざまな創意工夫を行ない、個別支援を通じて地域自立生活が営めるように、フォーマル、インフォーマルのネットワークを充実させ、生活環境の整備をして、サービスを必要とする本人や家族へのインフォームドコンセントを行ないながら、共に地域社会を構成する一員として生きていかれるよう、ソーシャルインクルージョンが地域社会の中で具現化されるよう、ソーシャルワークを統合的に展開できるようにする。」(116.)

- 2) 埼玉県地域福祉総合支援体制検討作業部会（平成16年9月～平成17年3月、平成18年2月～平成19年3月 全15回。その他事例検討等の会合についてはカウントしていない）において、精神障害者地域生活支援センター指導員、市子ども家庭課職員、地域子育て支援センター子育て相談員、保健所課長、市保健センター所長、高齢介護課保健師、福祉保健総合センター部長、県社会福祉協議会課長、市社会福祉協議会参事、障害者生活支援センター（知的）コーディネーター、障害者生活支援センター（身障）サブマネージャー、市高齢者支援課課長、市長寿あんしん課主査等県内第一線の各種専門職の現状と課題、実践事例分析を行い、その他県内における関連事例を収集し分析した上で複合的多問題事例の現状と課題を整理し、それらに対する支援体制と関わる専門職の人材育成のあり方について検討した。本論における協議とはこの作業部会によるやりとりである。
- 3) 埼玉県社会福祉協議会「コミュニティソーシャルワーク実践者養成研修」は、埼玉県地域福祉総合支援体制検討作業部会の検討結果をもとに上部委員会の埼玉県地域福祉推進委員会の人材育成の必要性を示されたことを受け、平成18年度から5年間かけ、埼玉県社協が主催し、県内全市町村のソーシャルワーカーが研修できるよう計画的に運営している。筆者は、本研修に関する企画会議長として、作業部会の県内各種ソーシャルワーカー及び研修修了者等とともに、埼玉県内の地域における総合支援体制の整備を図るため、現任の各分野のソーシャルワーカーが、コミュニティソーシャルワークを視点に、多職種協働で研修する新たな機会の創出のための研修カリキュラムの構築と実施運営を行う。

初年度から本年度まで十数回の検討会議を経て指導者資料、事例、個別課題アセスメントシート、地域アセスメントシート、エコマップ、プランニングシート、プランニングシート part2 を作成。毎年企画会議で改良し、バージョンアップしている。平成 20 年度からはコミュニティソーシャルワーク実践モデル事業として、研修修生の所属する自治体で具体的に多職種協働によるソーシャルワークのシステムを機能させるためのモデル事業を展開し、支援体制づくりの具現化を図るとともに県内普及促進に努める。

- 4) 筆者は2007年2月2日「このゆびとーまれ」を訪問し、会長の惣万佳代子氏にインタビューをしている。本論の記述は以下の文献レビューをした上での聞き取りに基づく。
富山県民間デイサービス連絡協議会編（2003）『富山からはじまった共生ケアお年寄りも子ども障害者もいっしょ』全国コミュニティライフサポートセンター。
内閣府（2004）『平成16年版国民生活白書～人のつながりが変える暮らしと地域～新しい「公共」への道～』国立印刷局。
- 5) 岡村重夫（1983）「社会福祉原論」全国社会福祉協議会、71-82.
- 6) 三浦文夫（1982）「ソーシャル・ニーズ」仲村優一他編『現代社会福祉事典』全国社会福祉協議会、329.
- 7) 市川一宏（2003）「在宅福祉サービスの考え方」福祉士養成講座編集委員会編『社会福祉士養成講座 7 地域福祉論』中央法規出版、57-58.
三浦（1993）は、在宅福祉サービスには要援護者の全人的視点に立ったニーズ充足のために必要な資源の開発・調達およびその利用をいかに図るかというニーズ・オリエンテッド・アプローチが重要になると示している。また在宅福祉型地域福祉においてコミュニティのソーシャルワークの提言としてパークレイ報告に注目している（三浦文夫『高齢化社会と社会福祉』中央法規出版、14-18.）。
- 8) 白澤政和（2007）「社会資源の利用と開発」岡本民夫、田端光美、濱野一郎ほか編『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版、433-434.
- 9) 岡村（1970）は、「地域福祉は地域組織化だけにとどまらずに、現実の住民の生活要求に対応するサービス活動の面もたなければならない」（岡村重夫『地域福祉研究』柴田書店、13.）とし、コミュニティケアの必要性を示した。本論におけるコミュニティケアは、さまざまな福祉ニーズをもつ人が、他の人々と同様に地域のなかで家庭的な環境のもとで自立生活できるよう支援することと捉える。
- 10) 平野隆之（2003）「コミュニティケアと地域福祉援助技術」高森敬久・高田眞治・加納恵子ほか著『地域福祉援助技術論』相川書房、187.
平野は、本論のキーワードである「サービス開発」について、ネットワーク会議による資源開発機能の主体性を重視するとしている。（196.）
- 11) 副田あけみ（2005）「ケアマネジメント」久保紘章・副田あけみ編『ソーシャルワークの実践モデル』川島書店、169.
副田は、本書において Austin（1990）らの、ケースマネジメントの目的とケースマネージャーに対するおまな役割期待の強調点の違いによる「利用者指向モデル」と「システム指向モデル」の2つのモデルを紹介している（163-166.）。特に「利用者指向モデル」では、その支援内容が直接的ケアや教育・指示なども含めて多岐にわたることを想定し、不足するサービスを補完・改善するために、地域での資源開発やサービス・プログラム創設の働きかけの必要性を指摘している。このモデルでは、

多職種チームによるアセスメントや機関間ネットワークのもとでのサービス調整・提供を想定していることから、多職種・多機関のスタッフとの協働技法が重要としている。(172.)そして、ソーシャルワークにおけるプログラム開発等に活かす上で、ケアマネジメントの検討や提言は役立てられるとしている。(175.)

白澤政和(2007)「ケアマネジメント」岡本民夫、田端光美、濱野一郎ほか編『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版、644.

白澤は、自らの生き方を自分で決めていく自己決定していくことが自立の本来の意味であるとしている。

- 12) 大橋謙策(2008)「コミュニティソーシャルワークの今日的機能」『コミュニティソーシャルワーク』特定非営利活動法人日本地域福祉研究所、18-19.
- 13) 同上書、22.
- 14) 宮城孝(2006)「コミュニティソーシャルワークの理論」『コミュニティソーシャルワークの理論と実際』特定非営利活動法人日本地域福祉研究所、15.
- 15) 右田紀久恵(2007)「地方分権下における地域福祉と住民参加」福祉士養成講座編集委員会編『新版社会福祉士養成講座7 地域福祉論』中央法規出版、156-159.
- 16) 高橋紘士(1995)『福祉の立場』筒井書房、80-82.
- 17) 大橋謙策(2005)「地域福祉の歴史的展開と考え方」新版・社会福祉学習双書編集委員会編『地域福祉論』全国社会福祉協議会、38.
大橋は意義を十分理解して展開していないという点について、専門的に個別援助する機能があまり意識化されていない。制度的サービスとインフォーマルケアとをコーディネートする意識が弱い。専門職によるチームアプローチが意識化されていない。こうしたことから形式的に検討するための組織づくりに止まっていると指摘している。
当時、実務担当者として事業の一端を担った筆者としても実感する面がある。統括的に担当すべき人材が国庫でついたにもかかわらず、事業が縦割りになり、形式化する点があったことは否めない。
- 18) 和田敏明(2005)「地域福祉型福祉サービスについて」新版・社会福祉学習双書編集委員会編『地域福祉論』全国社会福祉協議会、50.
和田は、福祉サービスの地域に根ざした展開と、そこに参加する地域住民の意識や態度の変容が結びつけられて福祉が展開する方法により、福祉コミュニティづくりがすすむことになるとしている。
- 19) 同上書、47.
- 20) 全国社会福祉協議会(2006)『地域福祉型福祉サービスのすすめ』全国社会福祉協議会、6.
- 21) 和田敏明(2005)「地域福祉型福祉サービスについて」新版・社会福祉学習双書編集委員会編『地域福祉論』全国社会福祉協議会、48.
- 22) 細内信孝(2004)「日本のコミュニティ・ビジネスの現場と将来性」炭谷茂・大山博・細内信孝編『ソーシャルインクルージョンと社会起業の役割』株式会社ぎょうせい、43-45.
- 23) 埼玉県地域福祉推進委員会地域福祉総合支援体制検討作業部会(2006)『コミュニティ・ビジネスを始めよう!みんなで創る福祉のまち』埼玉県福祉部福祉政策課、7.
- 24) 同上書、8.
- 25) 全国社会福祉協議会(1987)「住民主体による民間有料(非営利)在宅福祉サービスのあり方に関する

る研究委員会報告」

- 26) 住民流福祉総合研究所 (2004) 「元気予報 8 月号」、26-30.
- 27) 住民流福祉総合研究所 (2007) 「月刊住民流福祉10月号」、10-18.
- 28) 全国コミュニティライフサポートセンター (2007) 「校区の時代がやってきた!」、47-51.
- 29) 同上書、31-35.
特定非営利活動法人日本地域福祉研究所 (2008) 『公開研究会資料』、3-9.
- 30) 全国社会福祉協議会 (2004) 「非分類協働で展開される地域福祉型福祉サービス」『月刊福祉 9 月号』
全国社会福祉協議会、32-34.
全国社会福祉協議会 (2006) 『地域福祉型福祉サービスのすすめ』、34-43.
- 31) 富山県 (2005) 『県広報とやま』8. 富山型デイケアサービスリーフレット
- 32) 埼玉県地域福祉推進委員会地域密着型コミュニティ・ビジネス検討作業部会『コミュニティ・ビジネスを始めよう! みんなで創る福祉のまち』2006 埼玉県福祉部福祉政策課、46-48.
- 33) 宮城孝 (2006) 「コミュニティソーシャルワークの理論」『コミュニティソーシャルワークの理論と実際』特定非営利活動法人日本地域福祉研究所、11.