

十文字学園女子大学人間生活学部紀要第3巻 2005年

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～

Construction of the Saitama Community Development Synthesis Support Organization —From the Viewpoint of Community Social Work—

佐藤 陽
Akira SATO

要 旨

社会福祉法において、地域福祉の推進が明文化された。福祉サービスを必要としている人々が、地域において自立生活できるよう支援するには、コミュニティソーシャルワークの視点に基づく地域福祉計画の策定が必要になる。そして、その計画を実践的に機能させるためには、中核となる地域福祉総合支援体制の構築に向けた方法を明示することが重要と考える。

本稿は、埼玉県内の専門職で組織化された地域福祉総合支援体制検討作業部会が、個別具体的な実践事例の分析をもとに導いた、人や家族の生活を支える地域福祉総合支援体制の構築について論ずる。

Summary

Promotion of a community development was stipulated in the Social Welfare Services Law. In order to support people who need social welfare services to be able to become independent regionally, the community welfare plan decision based on the viewpoint of community social work is important. It becomes important to specify the

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

Key Words: 地域福祉計画, 地域福祉総合支援体制, コミュニティソーシャルワーク,
ソーシャルワーク実践方法

Community welfare plan, Community development synthesis support organization,
Community social work, Social work practice method

method towards construction of the community development synthesis support organization used as the core of the plan.

This paper describes construction of the community development synthesis support organization supporting an individual life of people based on analysis of the examination task force by the professionals of Saitama Prefecture.

I. はじめに

平成11年、個人が人としての尊厳をもち、その人らしい生活が送れるよう自立を支えることを理念とする社会福祉基礎構造改革が公表された。その方向性を受け、平成12年、社会福祉事業法が社会福祉法に改正された。

この社会福祉法において、はじめて「地域における社会福祉（以下『地域福祉』という。）」という言葉が法律上用いられた。そして、第4条「地域福祉の推進」は、「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として地域生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように」と示された。

第4条の初めに「地域住民」が示されている。平成14年、「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（一人ひとりの地域住民の訴え）」¹⁾によれば、「地域福祉」とは、「地域住民の主体的な参加を大前提」とし、「住民参加の必要性」を述べ、「地域福祉計画の最大の特徴は『地域住民の参加がなければ策定できない』ことにある」と住民参加の重要性を指摘している。また、「共に生きる社会づくり（ソーシャルインクルージョン）」の重要性が示されている。いずれもこの条文に反映されているといえる。

第3条の「福祉サービスの基本理念」には、「個人の尊厳の保持」が示され、それと第4条を重ねて読み取れば、「福祉サービスを必要とする地域住民の尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活が営めるよう、地域住民は協力して共に地域社会を構成する一員として、さまざまな活動に参加する機会が得られるようにする」。つまり、当たり前地域社会の中で「共に生きる」ということを具現化させていくことが求められる。そして、その具現化につなげる地域福祉推進の方策として、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画」が明確化され、策定することが求められるようになった。

埼玉県は、平成16年3月、県内市町村が地域福祉計画を円滑に進められるよう、本県の地域性を踏まえ「彩の国さいたまの地域福祉協働・創造指針」を策定。その内容をもとに地域福祉支援計画を策定し、施策の方向性の1つの柱として、「地域福祉総合支援体制の推進」が示された。

しかし、地域福祉計画の策定は努力義務で、平成17年4月1日現在、全国2,406の市町村における地域福祉計画策定数は、策定済及び平成17年度策定予定を含めて578市町村であり、24%に過ぎない。埼玉県においては、平成17年4月現在、85の市町村のうち、策定済及び平成17年度策定予定は15市のみであり、20%に満たない。

21世紀を迎えた社会を取り巻く現状は、規制緩和、構造改革が求められ、それに伴いさまざまな生活課題が増大、複雑化・多問題化した生活課題を抱える人が顕在化してきた。しかし、その人たちが生活する地域社会で、支援体制が整えられているとは言い難い現状がある。こう

した状況下、市町村が地域福祉課題を把握し、その問題解決に住民等と協働して取り組めるよう、地域福祉計画策定の必要性、その中心的な柱となる地域福祉総合支援体制というシステムの枠組みを明示することが重要と考える²⁾。そして、具体的に施策を実践できるようにするには、専門職だけでなく、地域福祉推進の主役ともいえる住民自身が主体的に考え、行動するきっかけとなる手引書が必要となる。

本稿は、こうした考えのもと、計画策定の必要性を喚起し、既存制度の隙間を埋め、さまざまな福祉問題を抱える人や家族が、地域において自立生活できるように支援していく地域を基盤とするソーシャルワーク、つまりコミュニティソーシャルワークの視点から、個別の生活を支える、地域の社会システムづくりを推進する、地域福祉計画の策定が重要であり、その中核となる埼玉県地域福祉総合支援体制の構築について検討を行う。

II. コミュニティソーシャルワークを視点とする意義

介護保険制度と障害者支援費制度が導入され、福祉サービスを利用する人々が増加した。また、平成17年、介護保険法の改正、障害者自立支援法が制定され、ますます地域において生活上、複雑な課題を抱える人々に対して、ケアマネジメントを軸とするソーシャルワークが求められることになる³⁾。

こうした今日の社会状況の変化に伴い、コミュニティソーシャルワークが求められるようになったと考える。その表れとして、大阪府、横浜市、千葉県⁴⁾をはじめ、コミュニティソーシャルワークの施策化が試みられている。また、平成17年度、日本社会福祉士会、日本ソーシャルワーカー協会、日本地域福祉学会においてコミュニティソーシャルワークをテーマに大会が開催された。

コミュニティソーシャルワークは、1982年イギリスのバークレイ報告の多数派報告で提起された概念として示されたが、その意味するところはかなり古くからのものだとみられている⁵⁾。バークレイ報告では、カウンセリングと社会的ケア計画の統合がコミュニティソーシャルワークの推進方法として示された。それはソーシャルワークの視点でケアマネジメントを展開していくものと捉えることができる。そして1988年のグリフィス報告によって、コミュニティケア改革が本格化し、ケアマネジメントが展開できるシステムの構築へと発展した⁶⁾。そして、イギリスにおける今後のコミュニティソーシャルワークでは、マイノリティグループの社会的排除を予防し、コミュニティの多様性を認めていくソーシャルインクルージョンを強めていく変革者としての役割が求められつつある⁷⁾。

平成2年、社会福祉関係八法改正が行われ、在宅福祉サービスが法明記され、市区町村において在宅福祉サービスと施設福祉サービスを一元化できるようにするなど、地域社会を基盤とした社会福祉へとシフトしはじめた。同年、厚生省は、生活支援事業研究会の名のもとに報告書を示し、地域を基盤として、個人や家族の生活課題をエコロジカルに分析し、制度的サービスのみならずインフォーマルケアも含めて、かつ専門家がチームを組んで援助するチームアプローチ方式も取り入れた統合的な援助のあり方の必要性とそのモデル事業化を提案し、日本的なコミュニティソーシャルワークの機能の必要性を指摘した⁸⁾。それは平成3年、社会福祉協議会（以下「社協」という。）事業に予算化され、地域福祉の総合的推進を目指す、「ふれあい

のまちづくり事業」⁹⁾として政策化された。

社会福祉基礎構造改革は、利用者の立場に立った福祉制度の構築を図り、住民本位のまちづくりや幅広い地域住民の参画の視点を持ち、地域における生活を総合的に支援するために地域福祉を充実させ、自助、共助、公助があいまって、地域に根ざしたそれぞれに個性ある福祉の文化を創造すると示している。つまり、この改革を契機として、社会福祉法に地域福祉の推進、地域福祉計画の策定などが明記され、地域福祉への関心が一層高まり、福祉サービスを必要とする人や家族が地域において自立生活できるように支援する、地域を基盤としたソーシャルワークが必要とされる今日、コミュニティソーシャルワークをどう展開できるかが重要になってきたと考える。

しかし、現在、日本におけるコミュニティソーシャルワークという用語は十分に定着しているとはいえない¹⁰⁾。イギリスのコミュニティソーシャルワークの考え方を援用し、日本の今後の地域福祉実践を展望しつつ、その視点と課題が検討されている¹¹⁾ところである。

本稿においては、コミュニティソーシャルワークを体系的に分析し、地域福祉計画のポイントとなるコミュニティソーシャルワークについて、以下のように定義している大橋(2003)の概念整理に依拠する。

「コミュニティソーシャルワークとは、地域に顕在的に、あるいは潜在的に存在する生活上のニーズを把握し、それら生活上の課題を抱える人々との間でレポートと契約に基づきフェイス・ツー・フェイスの形式によるカウンセリング的対応も行いつつ、その人や家族の悩み、苦しみを聞き、その人や家族が抱えている課題の解決にはどのようなサービスや支援が必要かを明らかにするアセスメントを行い、本人の求めとソーシャルワーカーの専門的判断に基づき、インフォームドコンセントを行って必要なサービスを総合的に提供するケアマネジメントを手段とする援助の過程とそれらの個別援助を通しての地域自立生活を可能ならしめる生活環境の整備や近隣住民によるインフォーマルケアの組織化や福祉サービスを必要な人に対し、差別・偏見をもつことなく、共に地域社会を構成する住民として生きていく、ソーシャルインクルージョンの考え方を受け入れられる精神的環境醸成とを統合的に展開する活動であるということが出来る。」¹²⁾

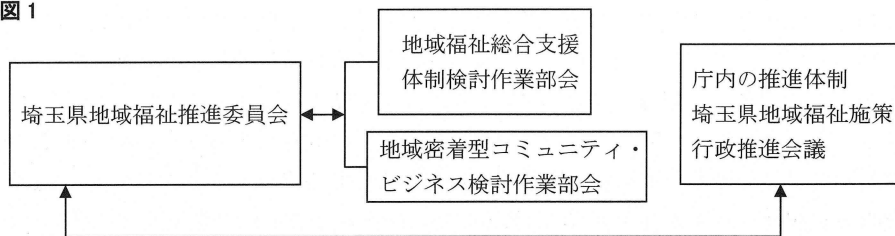
大橋(2001)は、「コミュニティソーシャルワークという考え方と実践方法が社会福祉法の理念を具現化する実践方法であるだけに、地域福祉計画にそれらの実践を展開できるシステムをどう盛り込めるかが大きな問題である」¹³⁾と指摘している。

本稿は、この指摘に留意しつつ、社会福祉行政のアドミニストレーションを考慮し、コミュニティソーシャルワーク実践が展開できるよう考えた。

Ⅲ. 埼玉県が新たに取り組む課題としての地域福祉総合支援体制

平成16年、埼玉県は、地域福祉支援計画において、施策の方向性として、第一の柱に「地域福祉総合支援体制の推進」を示した¹⁴⁾。埼玉県地域福祉支援計画の推進方針として、図1のように、埼玉県地域福祉推進委員会¹⁵⁾を設置し、検討作業部会を設け、県庁内の推進体制として埼玉県地域福祉施策行政推進会議¹⁶⁾が設置された。

図 1



埼玉県が新たに取り組むべき課題として示された地域福祉総合支援体制について、その目標は、「高齢者、障害者など支援を要する人が可能な限り在宅あるいは住み慣れた地域で暮らせること」とし、その基本的視点は、「①生活の継続性の原則 ②対象を限定しない自立支援 ③地域住民とともに支えること」。埼玉県が新たに検討していくべき課題及び方向性として、「(1)地域住民と連携したケアシステムの確立、(2)在宅で365日、24時間の安心を提供する、(3)セーフティネットとしての施設機能の充実、(4)新たな地域福祉事業の創出、の4つの柱が示された。これらを具現化すべく「地域福祉総合支援体制検討作業部会」は、(1)と(3)を担い、「地域密着型コミュニティ・ビジネス検討作業部会」は、(2)と(4)を担うことになった。本稿においては、地域福祉総合支援体制の構築をテーマとするもので、「地域密着型コミュニティ・ビジネス検討作業部会」の内容については言及しない。

同年8月、埼玉県地域福祉推進委員会において、前述した課題及び方向性のもと、「福祉・保健等に関する様々なニーズを持つ人やその家族を総合的に支援するための体制をつくるため、課題、条件、実施方法等について調査・検討を行う」を目的として、委員会委員、関係機関職員等の9名で構成される「地域福祉総合支援体制検討作業部会」が設置された。

IV. 地域福祉総合支援体制の構築に向けた概念枠組みづくり

1. 検討作業部会に向けた基礎的な基本枠組み

本稿は、先述したように、ソーシャルワーク方法論として、コミュニティソーシャルワークの概念を準拠枠としている。その方法論に、地域福祉に関する知見、ソーシャルワーク実践の視点を援用あるいは参考にして、検討作業部会に向けて基礎的な基本枠組みを検討した。

1985年「ヨーロッパ地方自治憲章」が採択され、地方分権化が推進され、政策は、市民、コミュニティなど小さな単位で行う「補完性の原理」として、個人の自立を前提に捉えた地方自治体優先のあり方が示された。

平成7年、地方分権推進法が成立し、それから地方分権一括法の施行、市町村合併の推進、道州制の議論など、今日、県政のあり方や地域の捉え方については改革途上といえる。

地方分権一括法を受けて地方自治法が改正され、第1条には「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」と規定された。こうした地方分権の動きの中、地域福祉は、地方自治を担う一翼としての役割が求められる。そして、分権の目的として考えられる自治の確立を図るためには、住民

参加が必要になる。

日本は、平成15年、第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の「第1基礎自治体のあり方」において、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である。」としている。そして、「福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある。」また、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他の民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」と住民自治の充実について示した。

一人ひとりの生活課題を出発点とし、コミュニティソーシャルワークの実現に向けていくと捉える本稿は、社会福祉基礎構造改革の理念、地方分権における自治体の役割を考える上でも、「補完性の原理」を視野に入れて支援体制の構築について検討していく¹⁸⁾。

社会福祉法第4条で、地域福祉の推進に地域住民の関わりが重要であることが示され、第107条「市町村地域福祉計画」において、住民の意見を反映し、その参加を促進することが示されている。社会福祉基礎構造改革の展開過程において、国民一人一人は、自己実現に向けて、自らがサービスを選択し、自己責任のもと自立した生活が営めるようにすることが求められる。つまり、今日、住民の主体的参加が欠かせなくなってきたといえる。地域福祉の推進、コミュニティソーシャルワークを機能させるためにも、住民自らが福祉問題に関心を持ち、その問題解決に向けて行動していけるよう、参加と協力が欠かせない。

岡村(1983)は、「自分の生活を維持してゆく責任主体としての存在意義を示すのが、社会関係の主体的側面の論理のもつ意味である」¹⁹⁾とし、生活者としての主体性に着目し、社会福祉固有の原理の構築を試みている。

右田(1995)は、岡村の主体論的アプローチに依拠し、「主体としての人間の社会生活上の基本的欲求には、そのベースに『日常生活の全体性』への認識があるはずである」とした上で、「地域福祉は『日常性』をその重みと営みの質としてとらえるところに固有性がある」²⁰⁾としている。そして、右田は、地域福祉について、伝統的な制度政策論や専門職の実践に限定するのではなく、人間生活の側からの意味を礎とし、地域福祉の原点的構造の柱としての「生活原理」は、「生活の『場』を生きること」、つまり、「人間の存在の空間的形態」が生活であり、同時に人間の生活空間は公共的空間そのものであることを意味している²¹⁾と述べている。

本稿において、コミュニティソーシャルワークを機能させるためには、「生活上の課題を抱える人や家族の悩み、苦しみを聞く」ことから、総合的な支援につなげていくと考えており、こうした人間としての「生活」に主眼を置き、居住の「場」の保障としての地域を考慮することが重要と考えた。

2001年世界保健機関(WHO)の総会で採択されたICF(International Classification of Functioning, Disability and Health国際生活機能分類)は、これまでのADL(日常生活動作)に視点をおき、個人が生活上支障のある点に着目するのではなく、個人の生活機能を人間と環境との相互作用に着目し、活動や参加を重視するようになった。つまりそれは、QOL(生活の

質)の視点が重要になってきたといえる。したがって、これから地域自立生活支援を考える上で、国民の生存権(憲法25条)と共に個人の尊重(憲法13条)から、一人ひとりの「生活」を捉えていくことが重要になる。そして、これに基づいて地域福祉総合支援体制を検討していくよう配慮した。

コミュニティワークの基盤といわれるコミュニティ・オーガニゼーションは、COS(Charity Organization Society)の実践方法論が影響を与えたといわれている。そのCOSで総主事を務めたリッチモンド(Richmond, M.)は、個人を取り巻く環境への働きかけについて着目してソーシャルワーク実践に取り組んだ。人と環境に対する二重の関心が新しい専門職業の特徴であると主張し、ソーシャル・ケースワークにおける介入システムとして、「1.個別性と個性についての洞察、2.社会環境における資源、危険、影響についての洞察、3.心に訴えかける直接行動、4.社会環境を通じての間接行動」の4点を示した²²⁾。こうしたリッチモンドの考えは、エコロジカル・ソーシャルワークに影響を与え、ソーシャル・サポート・ネットワークにも影響している²³⁾。貧しい人々を援助していくために状況的アプローチを重視し、また友愛的な家庭訪問を進めていくこと、相談援助過程を教育や社会化を目指して進めていくことを強調した²⁴⁾リッチモンドのソーシャルワーク実践理念を改めて捉える。リッチモンドは友愛訪問を通じて貧しい人々の生活を体感し、感得した上で所見を述べていたと考える。「私にとって、貧しい人々のなかに入って良い取り組みをするために必要なことは2つだけあるように思われる。1つはより多くの善意であり、もう1つは少しばかりの機転である。」²⁵⁾ここで言う「少しばかりの機転」とは、ソーシャルワークにおいて重要なアセスメントの視点に取り入れられ、ワーカーの資質が問われる点と考える。

また、リッチモンドも考えていた、人と環境の二本柱が、それぞれ独立して存在するのではなく、それらが互いに影響し合い、たえず変化しているとする、生命システムと環境との継続的・交互作用的関係を概念とする、ジャーメイン(Germain, Carel)らのエコロジカル・ソーシャルワークについて²⁶⁾援用する。特に、ジャーメインとギッターマン(Germain & Gitterman)が開発したライフモデル²⁷⁾に着目し、人びとと環境の不適合から起こるストレスへの介入として、①人びとの適応能力を作用させ、支援し、強化する、②人びとのニーズに対する社会的・物理的環境の反応性を増加させる援助技術を踏まえる。

コミュニティソーシャルワークの機能として、サービスを必要とする人や家族が近隣住民とどのような関係の中で生活しているかというエコロジカル・アプローチを踏まえた、個別相談や家族全体への相談を通じてアセスメントしていく際、ニーズキャッチの視点を持ち、個人と環境の相互作用を認識し、継続的な対人援助を行うことを考えていく上で、前述したリッチモンド、ジャーメイン、ギッターマン等の理念や方法論を応用的に捉える。

本稿において鍵概念とするコミュニティソーシャルワークの中で重要なケアマネジメント機能については、関係者が柔軟に有機的に連携するチームアプローチ機能を取り入れた、野川(2001)の地域ケアマネジメントシステム²⁸⁾の考え方を参考にした。

地域福祉総合支援体制というシステムを活用するには、それを機能させるソーシャルワーカーの、ソーシャルワーク実践方法論を踏まえた役割を欠かすことはできない。

上記の点と、これまでの埼玉県の推進施策を考慮した上で、筆者は以下の3つの視点を基礎

的な基本枠組みとして検討作業部会の運営に関わるよう心がけた。

- ① 対象を限定しないフォームを考える上で、基本枠組みとなる支援システムとして、市町村で具体的にコミュニティソーシャルワークが実践され、それを県や広域機関がどう支援するか、その横断的な仕組みをどうデザインするか考慮する。
- ② 生活者の視点に立ち、生活の継続性に着目し、介護保険制度、障害者支援費制度など、今日の制度の隙間からこぼれてしまう複雑化・多問題化した生活課題を抱える人や家族に対応できる支援方法を考慮する。
- ③ 地域福祉計画を策定する上で、重要なキーパーソンとなる地域住民の参画を促進するため、フォーマルサービス、インフォーマルサービスをつなぐ視点を考慮する。

2. 地域福祉総合支援体制検討作業部会における課題の共通認識

前述した基礎的な基本枠組みをもとに、地域福祉総合支援体制の構築に向けて、県内の現状と課題を認識した上で、実際に社会福祉実践に取り組んでいる部会員の具体的な事例と、その実践視点に基づき、総合的に協議しながら枠組みの構築を試みた。

部会のスケジュールは、5回の作業部会と関連する検討会を2回²⁹⁾行い、7回にわたる検討の上、様々な個別のやり取りを踏まえて考察し、最終的に報告書の作成に至った。

協議の第一段階として、先述した当部会の目的について、高齢、身体障害、知的障害、精神障害、子育て支援、県福祉保健総合センター、県社協、県内最前線の各分野の中核的専門職による「地域福祉総合支援体制検討作業部会」の中で、共通認識を持つことにした。

当初事務局は、「在宅介護支援センター」あるいは「社会福祉協議会」が「地域福祉総合支援体制」を担う中核機関と想定した。また、東松山市では、「福祉サービスの統合」をスローガンとして、3障害の相談事業と高齢者の在宅介護支援センターを総合福祉エリアとして一本化した総合相談を可能にし、全国的にも注目を浴びていたこともあり、先駆的モデルとしていた。

しかし、部会では、既存の機関や先駆的事例を前提に理想像を示すのではなく、現状において努力することで現実的に機能可能な、より現場実践者の目線に立ったシステムづくりを検討していくことが大切ではないかと議論された。そこで、基幹型在宅介護支援センター、身体・知的・精神障害者生活支援センター、地域子育て支援センター、それぞれの相談機関についての現状と課題を分析した。平成16年度当時、地域包括支援センター構想が示されたが、実像は明確化されていなかった。3障害については、障害者自立支援法制定に向けて動きはじめていた。こうした制度政策の変換期中、連携体制についても足並みが揃っておらず、未整備な地域もあるのが現状だった。

制度改革により、それぞれの機能役割が見直され、機関自体が大幅に変換を余儀なくされる可能性があった平成16年度当時に、これらの機関に総合的相談体制を持たせ、ソーシャルワークの専門性を担うと位置づけるのは現実的に困難ではないかと議論された。

また、先述した「ふれあいのまちづくり事業」により、地域福祉の総合的な推進機関として最も適切に思われた社協は、八法改正以降、在宅福祉が促進され、行政からの在宅福祉部門の

受託事業の拡大などにより、組織は拡充されたように思われたが、本来の地域福祉を推進する部署の職員は減少、介護保険事業などの「事業」を担う部署に人材が多く割り当てられていた。組織ミッションとして、地域福祉の推進を担うべき機関であると理解しつつも、それを受けとめきれない現場事情が浮き彫りにされた。

こうした現場において、今日の課題として、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ないと、部会員からも報告された。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など議論になった。

それらを踏まえ、既存の機関を前提にシステムを構築するのではなく、県内のソーシャルワーカーが日々取り組んでいる、地域自立生活支援に向けた具体的な実践の中で、関わりが困難な事例をもとに、どのような機関やサービスが、フォーマル、インフォーマルに連携し、支援していけばよいかを示すことから、自治体が机上ではなく、具体的に、地域福祉総合支援体制の構築を主体的に考えられる手引書になるよう検討すべきと話し合った。

そして、部会の課題として、①制度にのらない隙間の人を支援すること、②複雑化・多問題化した人や家族に対して各機関が連携またはネットワークを図って支援すること、の2点を共通認識した。

3.地域福祉総合支援体制検討作業部会における基本枠組み

部会員の事例、東松山市、所沢市、和光市の様々な個別具体的事例³⁰と、各担当者に現行のシステムに必要な支援体制案を記述してもらい、それを分析し、県内市町村で機能しうる「地域福祉総合支援体制」について検討した。

個別具体的な事例を検証することから、支援体制を構築していくという手法が、本部会の特徴的な展開方法である。

社協の福祉活動専門員、介護支援専門員、障害関係のケアマネージャー等、様々な立場で相談援助にあたっているソーシャルワーカーの事例から、以下の内容が共通項として抽出された。「(対応の)難しいケースが多い」「精神障害、知的障害は、生活能力、養育能力の欠如と共に、多問題ケースに絡むことが多い」「(支援を必要とする人は)隣近所とのつきあいや支え合いがない」「適応障害でひきこもることがある(社会生活に馴染めない)」「発達障害の多様化」「同じ悩みを持つ経験のある人とかかわる機会を作る(つなぎ手の必要性和組織化)」「行政内の連携が図られていない」「専門職と非専門職とのかかわりを作る」

様々な現場における事例について議論し、専門職としての「おもい(思い・想い)」について話し合う中、県内のどこの市町村の人が読んでも理解できる「地域福祉総合支援体制」のシステムを検討する基本枠組みを以下のように整理した。

①生活者の視点で支えていく

一人ひとり問題を抱える人たちの生活の継続性を踏まえ、生活者としてどう支えていくのか

を総合相談支援として考える。

②各機関だけで対応出来ないケースは、行政などのフォーマル機関と、インフォーマル団体との連携³¹⁾を図る

縦割りになりがちな行政が連携して横のつながりを持ち、チームを構成する。必要に応じ、民間の社会資源を含めた地域ケア会議のような連携をとれるようにする。

③連携体制は何層にも分かれる

スーパービジョンを視野において、当事者を踏まえて問題解決に当たるレベル、現状の課題を伝えて行政の施策に反映されるレベルなど、重層的な機能性を持たす。

④市町村域を超えるものについての連携体制

市町村域を超えるものについては、県の各福祉保健総合センター等を広域連携機関に位置づけ、当該市町村と有機的な連携が図れるように仕組みを明確にする。

⑤様々な機関とのつながり

自立に視点をおきながら、様々な機関とのつながりを作り、問題解決に当たるよう支援する仕組みにする。

⑥地域における環境醸成を図る

自立を支えるには、行政で制度化されたフォーマルサービスだけではなく、インフォーマルサービスとの連携が必要である。それには地域に暮らす住民自身が福祉理解と参画をする必要がある。その環境醸成については社協が中核的機関として関わるようにする。

⑦人材育成

スペシフィックな視点だけでなく、ジェネリックな視点を持つ専門職の育成と、ボランティアや地域住民などの非専門職の育成を図る。

⑧行政、社協が担う役割

フォーマル、インフォーマルサービスとの調整を行う機能、特にセーフティネット機能を重視する。

V. 埼玉県地域福祉総合支援体制の構築について－報告書の作成に向けて－

1. 個別具体的事例から考察する地域福祉総合支援体制の提案

埼玉県内の個別具体的な実際の実践事例を分析、さまざまな議論を積み重ね、実際にソーシャルワーカーあるいは地域住民が報告書を手にして、自分の実践や経験と重ね合わせながら認識できるようにすると共に、地域福祉計画策定に向けた手引書として活用できるよう、報告書の構成を心がけた。

生活課題を自ら認識し、地域において問題解決できるように意識してもらうことを念頭に、①実際の現場で活用できるもの、②専門家だけではなく、県民に共感できるもの、この2点をポイントに、より具体的、実践的に読み取れるようにしたのが、本報告書の最大の特徴である事例から考察して、モデル的な地域福祉総合支援体制を提案する形式である。

事例は、県内における高齢者、障害児、精神障害者、知的障害者の方の「複合的問題を抱え

たもの」あるいは「福祉制度の谷間にあるような問題を抱えた」4つの事例を取り上げた。しかし、報告書の事例は、理想的な地域福祉総合支援体制に則って問題解決が図られたものではない。複雑化・多問題化しているため、十分な支援ができていないものをあえて活用している。部会員をはじめとする事例検討の際も、こうした人や家族への対応が不十分なため、専門職は不全感を伴い、苦悩していることが浮き彫りになった。そこで、綺麗事ではない、現実に行っている、専門職であれば他人事ではない、こうした困難な事例を読むことから、支援するには、何が必要か、どうすればその人や家族が地域生活を継続できるか考察できるような構成で展開できるよう心がけた。

読み手を意識して、事例の概要が一見して分かるよう、最初にリードを入れ、読み手が日常生活の延長線上に読み進められるよう、仮名を使い、物語的な展開手法をとった。読み進める上で見えてくるポイントの捉え方、考え方を紹介して、地域福祉総合支援体制構築に向けた考察を、読み手自身が考えられるよう工夫した。

ソーシャルワークにおける展開方法を視野に、重要なポイントになるケアマネジメントの流れを意識して、事例から支援体制構築を考察するための3つの視点を示した。

第1は、「支援を行う上での基本的な視点」。支援を望む人や家族はどのようなことを希望しているのか、「一人ひとりにとっての『自立』を考えて」「誰もが地域社会の構成員であり続けられるために」「生活の継続性を踏まえて」。基本枠組みの「①生活者の視点で支えていく」についておさえた。

第2は、「支援の展開上の課題」。行政、専門機関、地域住民の共通理解あるいは相互理解をどう構築するか、専門機関にはどのような姿勢や方法が求められるか、地域住民の役割や存在をどう位置づけるかを視点に、「近づき寄り添い共に考える一悩みを抱える住民との関係をどう構築するか-1.ニーズの発見の工夫、2.アセスメント(ニーズ把握及び整理)に至るまでの課題」「関係機関同士の連携をどう構築するか 1.専門機関同士の関係、2.個人情報の守秘義務、3.『縦割り』意識の克服」「総合的な支援を担う人材の必要性とその役割 1.専門職同士のネットワーク、2.住民理解などの重要性」。基本枠組みの「②各機関だけで対応出来ないケースは、行政などのフォーマル機関と、インフォーマル団体との連携を図る」「⑤様々な機関とのつながり」「⑧行政、社協が担う役割」についておさえた。

第3は、「総合的な支援を展開するための環境の整備」。何処にどのような仕組みと人材が必要か、普段どんな取り組みや準備を地域で展開しておくことが必要かを視点に、「連携構築に向けた基本的な課題 1.専門機関同士の連携構築の課題、2.地域住民の位置づけと住民参加の促進」「総合的な支援体制の発展に向けての課題 1.『生活圏域』の捉え方、2.広域的な機関の役割、3.連携を担う人材の育成」。基本枠組みの「③連携体制は何層にも分かれる」「④市町村域を超えるものについての連携体制」「⑥地域における環境醸成を図る」「⑦人材育成」についておさえた。

そして、事例考察をもとに、複合的で、制度の谷間にある問題の支援には、複数の専門機関により、多様な社会資源から支援策の検討を要する場合があることを確認した。また、複数の担い手で連携しながら対応するには、支援を必要とする人により、様々な分野の専門職が求められることから、定期的な連携でなく、有機的な連携が行える機能を重視する。

こうした視点整理のもと、「地域における総合的な取り組みとしての支援サイクル(図1)」を示した。このサイクルの担い手は行政と専門機関を想定するが、ボランティア等のインフォーマルサービスの協力を得て、地域性に応じて運用できるよう考える。サイクルの大きな特徴として以下の2点がある。①複数の専門機関が協働で検討できるよう「生活支援会議」を設定。②検討内容によって、社会資源の開発、行政計画に反映できるようサイクルに包含した。

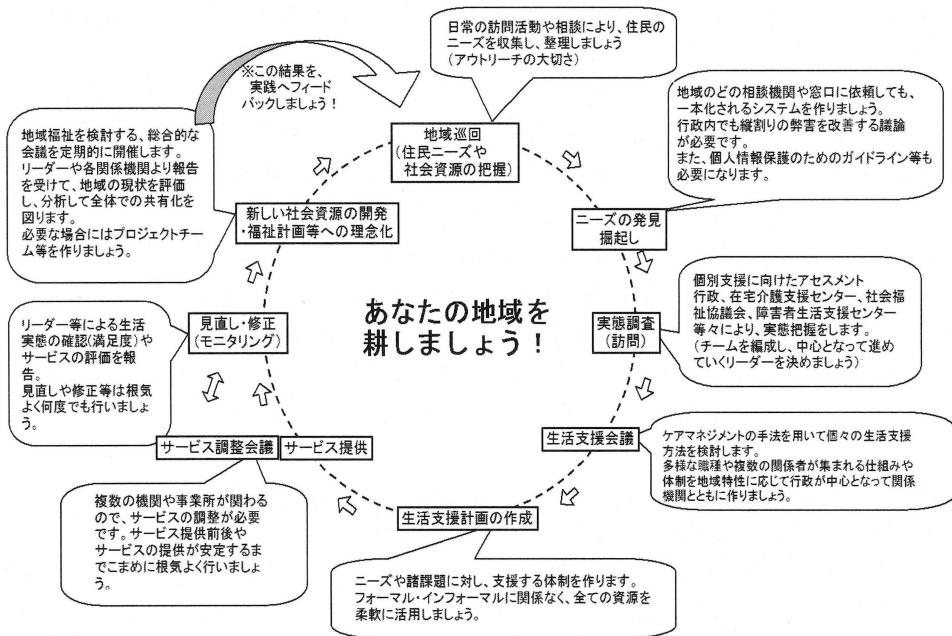


図1 地域における総合的な取り組みとしての支援サイクル

2. 個別の生活支援を支える地域の社会システム概念図

最後に、前述したサイクルが機能的に展開できるようなシステムを構想し、「個別の生活支援を支える地域の社会システム概念図(図2)」として、本報告書の目的である地域福祉総合支援体制の構築について鳥瞰図に示した。特に、インフォーマルなネットワークやフォーマルな協働によって支えられるという区分で整理を試みた。特徴的な点は、支援を必要とする人や家族に主眼をおき、その個別生活支援は、「生活圏域(中学校区を想定)³²⁾でのネットワーク」を中核とし、この区域では、近隣住民、自治会、ボランティアなどを支援者として想定している。ネットワーク化の担い手としては、地区社協、民生委員・児童委員、これから設置される地域包括支援センター等を考えた。そして、生活圏域を越える区域を対象に支援役割を担っている専門機関(社協、福祉事務所、障害者生活支援センター等)の間で緩やかなネットワークを「地域生活支援ネットワーク」と想定する。

個々のニーズ解決には、フォーマルな協働が重要であり、市町村の担当ケースワーカー、ケアマネージャー、ホームヘルパー、コーディネーター等必要な支援者が集まり、支援計画を検討する。こうした地域ケア会議のような場について、本報告が、特徴とする点として、連携体制の重層化がある。

これらの中心として各種福祉制度の管理者としての行政役割が重要で、関係機関の招集や支援に向けた役割分担を関係機関と行う。また、それらのルールを要綱などに定めて、招集権限を各機関に付与することができるようにすることで、個別ニーズに関与するソーシャルワーカーが主軸となりネットワークを招集できるようにする。そして、そのネットワークも必要な機関が必要に応じて協働するフレキシブルな機能を大切にする。

個々のニーズに対する支援を具体的に検討する実務レベルの「生活支援会議」。実務レベルでは困難なケース、あるいは普遍的ニーズとして顕在化しそうな案件に対する事業化を検討できる、行政部課長、センター長、社協事務局長レベルを想定する、地域の社会資源の開発・改善を行う「総合生活支援会議」。前述した2層会議で課題となる事項について、各種行政計画や施策に反映させていくための、住民参加による地域福祉の検討レベルとして、「地域福祉に関する検討会議」を3層目とする。この段階においては、地域福祉審議会があればそれを想定するが、地域福祉計画の策定ができていない市町村であれば、地域福祉計画策定委員会、地域福祉懇談会等の場を活用することが望ましいと考えた。

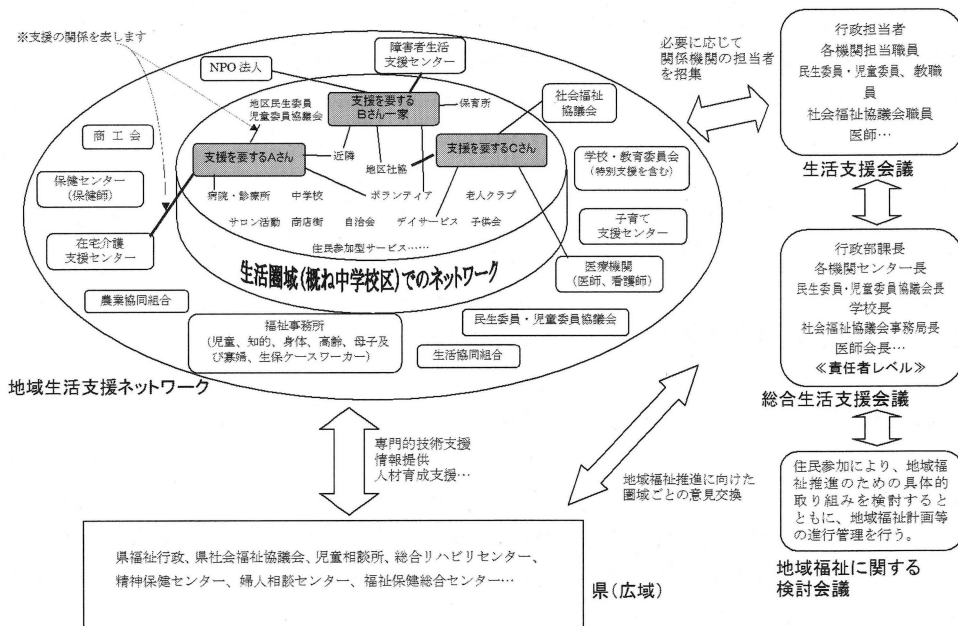


図2 個別の生活支援を支える地域の社会システム概念図

VI. まとめ

1. ソーシャルインクルージョンを具現化できるように

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、実践するための手引書として示したのが、「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 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」という報告書である。

これまで検討した内容は、本報告書の基礎資料ともいえる「彩の国さいたまの地域福祉協働・創造指針」に若干示された³³⁾コミュニティソーシャルワークについて、埼玉県における実際の福祉現場の実践事例に基づきながら、携わるソーシャルワーカーと現実的な議論を積み重ねることから導くことができたといえる。

コミュニティソーシャルワークを視点とする埼玉県の地域福祉総合支援体制の機能を以下のように考える。

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られるよう、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。

2. 今後の課題

平成18年1月、全国厚生労働関係部局長会議(厚生分科会)では、地域福祉推進を实体化するため、より一層の地域福祉計画策定を呼びかけているが、本稿における地域福祉総合支援体制を各自治体で具現化するためにも、地域福祉計画の策定が重要になる。また、地域福祉活動計画と共に策定を進めることで、よりソーシャル・サポート・ネットワークが重層化できる。

社会全体において構造改革が推進される今日、現場ではさまざまな制度変更に向けた事務等多くの仕事が、日常業務に加わっている。そんな中に、新たなシステムを取り入れることを考えるのは大きな努力が必要とされるだろう。しかし、先述したように、平成17年12月下旬に示された、障害者自立支援法における相談支援についても、高齢者の地域包括支援センターと同

様、地域における支援の仕組みづくりが求められている。つまり、これからますます個々の人々が、住み慣れた地域でその人らしく暮らしていけるようにするための制度や施策が中心となっていく今日において、本稿が論じてきた地域福祉総合支援体制を構築することが必須事項になったといえる。各自治体は、地域福祉総合支援体制の中核機関にもなりうる地域包括支援センター、地域自立支援協議会などが機能するよう、既存の各機関の活用や連携を考慮し、早急に地域基盤の整備に取り組む必要性が高まってきた。

こうした社会変革の流れにおいて谷間に陥り、ホームレスの増加に見られるように、複雑化・多問題化した課題を抱え生活している人たちは少なくない。そして、事例分析からも明らかになったが、課題を抱える人は、その地域との関係が遮断されていることが多い。だからこそ、日頃から、地域における人と人との関係づくりを意識して、住民が安心して暮らせるまちを創ることが必要である。

今日の福祉政策と共に、各自治体の特徴と目標につないで、一つひとつのまちが、行政、その他さまざまな関係機関や団体、そして、さまざまな立場の住民とともに地域福祉計画の策定を行ない、地域福祉総合支援体制の構築に取り組み、それを具体的に機能させることから、一人ひとりが安心して生活できる地域社会が創られると考える。

本報告書を活用し、いくつかの自治体を取り組みは始めている。本報告で示した仮説をもとに、自治体においてどのように実証されるか、今後の研究課題とする。

また、本稿において、ポイントとした専門職人材育成や、住民理解を促進する福祉教育等については十分検討できていない。平成17年度、埼玉県において、仕組みを創っただけで機能させることは困難であり、本稿でも指摘しているが、それを機能させる人材育成の必要性を検討するため、新たな検討作業部会の設置を検討している。前述した高齢及び障害分野のケアマネジメントに向けた人材育成が急務である今日、こうした動向を踏まえた人材育成についても今後の課題としたい。

注および引用文献

- 1) 平成14年1月、社会保障審議会福祉部会による「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(一人ひとりの地域住民への訴え)」というガイドラインにおいて、地域福祉推進理念の中に位置づけられている。
- 2) 原田正樹(2000)「地域福祉のシステム構築と主体形成の視点」大橋謙策・手島陸久・千葉和夫・ほか編者『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』万葉舎, 203-207.
原田は、地域福祉計画において、地域自立生活支援システム(保健・医療・福祉のケアマネジメントシステム)の構築が中核であり、個別具体的な課題を踏まえつつ、全体を鳥瞰したところで、その地域に効果的なシステムを別の軸で検討し、双方を摺り合わせる作業が必要で、ケアマネジメントを軸に主体形成を支援するシステムを総合的に検討するとしている。
- 3) 平成17年12月、厚生労働省老健局は、「地域包括支援センター業務マニュアル」を示し、地域包括ケアを支える中核機関として、地域性を重視し、保健師、社会福祉士、主任介護支援専門員等が、総合相談支援や包括的・継続的ケアマネジメント等の機能を担い、地域包括支援ネットワークの構築、チー

ムアプローチを行うことが強調されている。

平成17年12月、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部は、「相談支援の手引き」を示し、今まで分かれていた障害者の相談支援体制を一元化し、住み慣れた地域で自立した日常生活を営むために、相談支援専門員が生活全体を総合的に捉え、チームアプローチをとおしてケアマネジメントを展開している。また、地域の関係機関によるネットワーク構築、市町村が相談支援事業をはじめとするシステムづくりに関し、中核的な役割を果たす地域自立支援協議会を設置するとしている。

障害、高齢領域ともに地域を基軸に共通して、総合相談、ケアマネジメント、チームアプローチ、ネットワーク、中核機関の設置の必要性等、具体的推進方策を示している。

本稿における「地域福祉総合支援体制に関する報告」については、平成17年3月に報告書として完成し、県内市町村に配布されている。そして、本稿を執筆している際、前述の厚生労働省の支援施策の枠組みがそれぞれ示された。その内容や要点については共通する面があり、今日、地域福祉に関する総合相談支援体制を構築することの重要性を再確認するとともに、今後、システムとしてどのように機能するか検証することが必要であり、継続的な課題としていきたいと考える。

- 4) 大阪府「コミュニティソーシャルワーク機能」配置促進事業、横浜市「身近な地域で支えあいのしくみづくり」、千葉県「中核地域生活支援センター事業」それぞれの事業に概ね共通する点は、子どもから高齢者まで全ての人を対象とし、中学校区程度の区域に拠点を設置して、総合相談を実施し、地域コーディネーターのような人材を配置、それを支援する地域体制を整備するとしている。その後、浦添市社協、秋田県社協などでも、こうした事業の推進が見られる。
- 5) Roger Hadley, Mike Cooper, Peter Dale, and Graham Stacy.(1987) A Community Social Worker's Handbook.(=1993,小田兼三・清水隆則監訳『コミュニティ・ソーシャルワーク』川島書店, 2.)
田中(2005)は、19世紀末からのセトルメント活動に由来したソーシャルワーク実践に、コミュニティソーシャルワーク理論のルーツがあると指摘している。(田中英樹「コミュニティソーシャルワークの概念」特定非営利活動法人日本地域福祉研究所『コミュニティソーシャルワークの理論』日本地域福祉研究所.)
- 6) 小田兼三(2002)『コミュニティケアの社会福祉学』勁草書房,70-77.
「コミュニティにおける在宅の利用者へのコミュニティ・ソーシャルワークの方法として、そののちに全体としてケアマネジメントと呼称されるケアプランとカウンセリングの統合的応答という手法が、多数派報告だけにかぎったものとはいえ、パークレイ報告のなかにみられることは、おおいに注目されてよい事実であろう」(73.)
- 7) 田中英樹(2005)「コミュニティソーシャルワークの概念」特定非営利活動法人日本地域福祉研究所『コミュニティソーシャルワークの理論』日本地域福祉研究所, 15.
- 8) 大橋謙策(2005)「コミュニティソーシャルワークの機能と必要性」『地域福祉研究』33号,11. 大橋謙策(2000)「コミュニティソーシャルワークの視点と機能」大橋謙策・手島陸久・千葉和夫・ほか編者『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』万葉舎,47-48.
- 9) 平成3年度厚生省は、「ふれあいのまちづくり事業」を国庫補助事業として開始した。
当事業は、地域において様々な人が交流し、助け合うとともに、関係機関や社会資源が有機的に連携することにより、高齢者、障害者、児童・青少年等に対し、地域に即した創意と工夫をおこなった福

祉サービスを提供するとともに、それらを永続的かつ自主的に提供する体制の整備を図ることを目的とした(「ふれあいのまちづくり事業実施要綱」平成3年9月20日社庶第206号)。取り組むべき事業として、総合相談、ケアマネジメント体制の構築、見守り活動など、コミュニティソーシャルワーク機能を展開できるよう試みられた事業といえる。しかし、社協は、在宅福祉サービスの独自展開だけではなく、行政から在宅福祉サービス部門を受託し、従来のコミュニティワークだけではなく、デイサービス、ホームヘルプサービス、その他様々な事業部門が増え、肥大化していったところも少なくない。そして、介護保険の導入から、より事業中心になってきたといえる。

- 10) 森本佳樹(2005)「地域福祉計画/地域福祉活動計画の中のコミュニティワーク人材」『地域福祉研究』33号, 42.

花城(2002)は、コミュニティソーシャルワークが、理論的・実践的にも定着していないとした上で、日本におけるコミュニティソーシャルワークの位置づけについて、大橋謙策、清水隆則、田中英樹の理論整理を試みている。(花城暢一「コミュニティソーシャルワークの展開に関する一考察」『社会福祉学』Vol.43-1, 117-121.)

- 11) 宮城孝(2000)「わが国におけるコミュニティソーシャルワーク応用上の視点と課題」大橋謙策・手島陸久・千葉和夫・ほか編者『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』万葉舎, 154. 小野(2000)は、コミュニティソーシャルワークの機能とワーカー役割についての考察を試みている。(小野敏明「コミュニティソーシャルワークの技法～機能と役割を踏まえて～」同書)

- 12) 大橋謙策(2003)「21世紀の社会システムづくりと地域福祉計画」土橋善蔵・鎌田實・大橋謙策編集代表『福祉21ビナスプランの挑戦』万葉舎, 255-256.

田中(2005)は、大橋理論にみるコミュニティソーシャルワークの概念整理を試み、「大橋理論では、コミュニティソーシャルワークは個々の自立生活支援を丁寧にも担いながらもそれに留まらず、生活基盤の整備に向けた地域資源の活用や開拓、社会関係の調査と改善に向けた啓発・教育活動、福祉計画づくり、福祉利用者や広範な市民の組織化、地域における総合的なサポートシステムの構築などを主な柱としたソーシャルワーク実践の統合的な方法として捉えている。」としている。(田中英樹「コミュニティソーシャルワークの概念」特定非営利活動法人日本地域福祉研究所『コミュニティソーシャルワークの理論』日本地域福祉研究所, 13-14.)

- 13) 大橋謙策(2001)「地域福祉計画の基本枠組み及び策定の視点と地域福祉実践」大橋謙策・原田正樹編者『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎, 32.

大橋(2003)は、「地域自立生活上サービスを必要としている人に対し、ケアマネジメントによる具体的援助を提供しつつ、その人に必要なソーシャル・サポート・ネットワークづくりを行い、かつその人が抱える生活問題が地域で今後同じように起きないように福祉コミュニティづくりを統合的に展開する、地域を基盤としたソーシャルワーク実践である」(大橋謙策「新しい社会福祉サービスのシステムとしての地域福祉」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, 29.)とし、ソーシャル・サポート・ネットワークをコミュニティソーシャルワークの下位概念として位置づけている。

- 14) 第1編 第4章 施策の方向性 I. 地域福祉総合支援体制の推進 地域住民の様々な課題に対応するために、課題の発見・相談から、福祉・保健・医療サービス、その他関連するサービス(制度的サービスやそれ以外も含め)を結びつけ提供することができる体制づくりを推進します。(埼玉県地域福祉支援

計画[平成16年3月],15.)

第2編 第1章 施策の展開 I.地域福祉総合支援体制の推進【県施策の方向性】1.地域福祉総合支援体制の整備促進 (1)体制整備の支援には、ケアマネジメントの必要性。インフォーマルケアとのフォーマルケアの連携。社会福祉協議会,在宅介護支援センター,社会福祉法人など、既存の社会資源の活用や新たな機関の設置。実施においては人口規模や生活圏などの市町村実情に応じた仕組みをつくる必要と示されている。(埼玉県地域福祉支援計画[平成16年3月],21-22.)

- 15)埼玉県は、平成16年8月に公募委員3名を含む21人の委員で構成される「埼玉県地域福祉推進委員会」を設置。地域社会を基盤とした福祉の推進のあり方について調査・検討することを目的として、計画の進行・管理に関することと、その他の地域福祉の推進に関することを検討内容とする。大橋謙策委員長(日本社会事業大学)、杉浦信剛副委員長(埼玉県社会福祉協議会)
- 16)庁内の関係部局と連携を図りながら、県政の様々な分野で地域福祉の視点から横断的な施策が推進されるよう取り組む。
- 17)大久保圭子(精神障害者地域生活支援センター「メンタルサポートハウス杜の家」指導員)、小山明美(埼玉北障害者生活支援センター「きらら」主任コーディネーター)、鏡論(所沢市保健福祉部高齢者いきがい課主幹)、菊本圭一(障害者生活支援センターともいきサブマネージャー)、工藤みち子(児玉福祉保健総合センター計画推進担当部長)、小松昌子(地域子育て支援センター「黒浜保育園」子育て相談員)、田中稔(県社会福祉協議会企画課長)、東内京一(和光市保健福祉部長寿あんしん課介護保険担当総括主査)、佐藤陽(十文字学園女子大学講師)作業部会長[平成16年8月埼玉県地域福祉推進委員会において、検討作業部会長に任命]。以上9名で構成される。鏡氏、佐藤は、埼玉県地域福祉推進委員会委員でもある。

本作業部会は、地域福祉支援計画で示された「地域福祉総合支援体制の推進」を図る。その検討事項としては、「(1)在宅介護支援センター、障害者生活支援センター等の機能の充実・連携の強化 (2)小規模、多機能サービス拠点の整備 (3)施設機能の地域へ展開」が示された。

- 18)柄本(2002)は、従来の福祉は個人にイニシアティブがないが、地域社会政策は最小の単位(個人⇒家族⇒地域と小さい単位のイニシアティブ)を重視し、市民のイニシアティブを中心におくことで、それぞれの主体が自律的に自己統治するとした。地域社会政策が国社会政策に対抗する地域の側からの新しい原理に基づく社会政策で、新しい雇用、はたらきをつくり出し、地域の個性が最大限生かされたかたちで、経済のグローバリゼーションに対して新しい内発的発展につながるとしている。(柄本一三郎「地域政策と地域福祉政策-『福祉』と『地域福祉』のパラダイム転換を目指して」柄本一三郎編著『地域福祉の広がり』ぎょうせい, 115-121.)

右田(2000)は、「補完性原則は一つには政府間関係において地方分権を実質化する方向と原理であり、同時に家族、コミュニティ、自助グループ、近隣、ボランティア等々の昼間組織を『共同体』とする原理であるから、この原則の積極説に基づき、地域福祉における公私協働の活性化の指針として一つの意味を有しているのは事実である。」としている。(右田紀久恵「福祉国家のゆらぎと地域福祉」右田紀久恵・上野谷代子・牧里毎治編著『福祉の地域化と自立支援』中央法規出版, 11)

炭谷(2004)は、地域福祉の充実について、「福祉サービスは霞ヶ関から発信されるのではなく、地域において地域の人の参加によって、ニーズに対応していくということである。そして、それらがその地域らしさを持ち、次の世代へと伝わっていく、それがまさに福祉の文化である。」としている。(炭谷

茂「ソーシャルインクルージョンの考え方」炭谷茂・大山博・細内信孝編著『ソーシャルインクルージョンと社会起業の役割』ぎょうせい,4.)

19)岡村重夫(1983)「社会福祉原理」全国社会福祉協議会,99-101.

20)右田紀久恵(1995)『『福祉社会』と地域福祉総合化への途』右田紀久恵編著『地域福祉総合化への途』ミネルヴァ書房,24-27.

21)右田紀久恵(2000)「福祉国家のゆらぎと地域福祉」右田紀久恵・上野谷加代子・牧里毎治編著『福祉の地域化と自立支援』中央法規出版,16-17.

22)Susan P.Kemp,James K.Whittaker & Elizabeth M.Tracy.(1997)Person - Environment Practice:The Social Ecology of Interpersonal Helping.Hawthorne, NY:Aldine De Gruyter.(=2000,湯浅典人・横山穰訳者代表『人-環境のソーシャルワーク実践 対人援助の社会生態学』川島書店,26-27.)

23)横山穰(1995)「コミュニティにおけるソーシャル・サポート・ネットワーク」右田紀久恵編著「地域福祉総合化への途」ミネルヴァ書房,249.

24)小松源助(2002)『ソーシャルワーク実践理論の基礎的研究』川島書店,66-67.

リッチモンドは、「事実は、貧困の個人的な原因と社会的な原因が相互に作用・反作用し、原因・結果として働き合ってもつれた状態を形成し、軽率に、性急に取り組んでも解けないぐらいになっているのである」(同書,58.)と「貧しい人々への友愛訪問」で述べている。「貧困」という社会福祉問題については、平成12年12月「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書に示されたように、現代においては、「心身の障害・不安」「社会的排除や摩擦」「社会的孤立や孤独」などの問題が重複・複合化し、これらの新たな座標軸をあわせて本稿では捉える。

25)同掲書,48.

26)Susan P.Kemp,James K.Whittaker & Elizabeth M.Tracy.(1997)Person - Environment Practice:The Social Ecology of Interpersonal Helping.Hawthorne, NY:Aldine De Gruyter.(=2000,湯浅典人・横山穰訳者代表『人-環境のソーシャルワーク実践 対人援助の社会生態学』川島書店,41-44.)

「ソーシャルワークは、人びとの成長、発達、適応能力を強化し、環境の障害物を取り除き、社会的、物理的環境の反応性と滋養となる特性を増すことに関心を持つ(Germain,1979,1980)。介入は、人、環境、または両者の交互作用に向けられ、適応の均衡(人と環境との適合)の回復、ストレスの減少、対処能力の強化、安定性の促進にかかわる(Germain,1980b)。」(同書,43.)

27)同掲書,43-46.

28)野川とも江(2001)「地域福祉計画とケアマネジメントシステム」大橋謙策・原田正樹編者『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎,84-106.

野川は、コミュニティソーシャルワークの視点で包括的な地域ケアマネジメントを構築する視点と方法を示している。個別ニーズ主導に基づくサービス、フォーマル/インフォーマルサービスのネットワーク、ケアの継続性、エリア設定による重層的なシステム、自治体を中心とした地域を基盤とするシステムなどについて考察している。

29)平成16年度地域福祉総合支援体制検討作業部会及び検討会スケジュール

平成16年9月29日第1回作業部会(事務局趣旨説明、各部員事例提示依頼と各領域における支援体制案

- の提示依頼、方針の検討)、10月26日第1回検討会(志木市・久喜市・大井町の各社協職員の事例内容の検討と支援体制の提案)、11月10日第2回作業部会(取り扱う事例対象を、制度から漏れてしまうものや多問題(家族)のものとし、各部会員が事例・課題・解決方法について提示)、12月7日第2回検討会(事例内容の検討)、12月21日第3回作業部会(体制構築に向けた視点整理の検討)、平成17年2月4日第4回作業部会(骨子案の作成)、3月1日第5回作業部会(最終報告案の検討)
- 30)個別事例については、「氏名、性別、生年月日、年齢、事例概要、発見のきっかけ、事例の経過、連携機関、事例の結果、連携した機関とのその後の関係、エコマップ」の項目を記入したシートに1事例ずつ記入いただいた。分析事例は以下の通りである。ただし、本件については、複合的、多問題を生じている、あるいは介入困難、既存のサービスで対応困難などの、事例が対象のため、事例の区分けについても「知的と精神」など重複するものもあり、一応の目安として問題の主たる対象者の領域としてカウントしている。県内の市町村社協(志木市、久喜市、大井町)、身体、知的、精神、児童関係の相談機関における合計31事例。(内訳「認知症高齢者2事例」「精神障害者7事例」「身体障害者5事例」「子育て1事例」「知的障害5事例」「生保高齢者1事例」「疾病1事例」「高次脳機能障害1事例」「ひきこもり2事例」「児童虐待事例6事例」)
- 31)宮城孝(2000)「わが国におけるコミュニティソーシャルワーク応用上の視点と課題」
 大橋謙策・手島陸久・千葉和夫・ほか編者『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』万葉舎,166-171.
 宮城は、インフォーマルケアの支援成果として、①精神的な支え、励ましや交流などの情緒的側面、②失われた社会関係の回復、③介護によって実現不可能になった趣味や関心ごとなどを実現するための支援、④新たなサービスの開発、を事例検証から導いた。
 こうしたインフォーマルケアとフォーマルケアをネットワーク化する上での課題を整理している。
- 32)平成14年1月、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(一人ひとりの地域住民への訴え)」において、「地域福祉圏域及び福祉区の設定」として、「一定の福祉サービスや公共施設が整備されている区域を『福祉区』」とすることを提案している。
 武川(2002)は、住民参加が福祉区を単位に行われるべきとし、小学校区、中学校区、校区社協、福祉区社協など、その設定については、各地の生活実態に応じて柔軟に決定すべきとしている。(武川正吾「地域福祉計画の策定と自治体行政」大森彌編著『地域福祉と自治体行政』ぎょうせい,79-82.)
- 33)「サービスを総合的に利用できる仕組みを創り出しましょう(総合的サービスの実現)」において、「地域の中で、縦割りの制度に人を合わせるのではなく、その人や援助の必要性を出発点として、必要な資源を結びつけたり、あるいは新たに開発したりする総合的かつ継続的な援助を『コミュニティソーシャルワーク』と位置づけることができます。総合的なサービスの提供は、このコミュニティソーシャルワークの実践に他なりません。」と示し、「一人ひとりの生活課題を出発点とするコミュニティソーシャルワークを実現すること」と記している。(「彩の国さいたまの地域福祉協働・創造指針」平成16年3月埼玉県,14-15.)