

第 68 回 日本社会福祉学会 E-ポスター発表

コロナ禍対応プログラム「新しいつながり事業」の捉え方と推進方法

キーワード：コロナ禍対応プログラム、新しいつながり事業、つながりの環境醸成

○平野隆之（日本福祉大学） 814

藤井博志（関西学院大学） 1507

高橋誠一（東北福祉大学） 3296

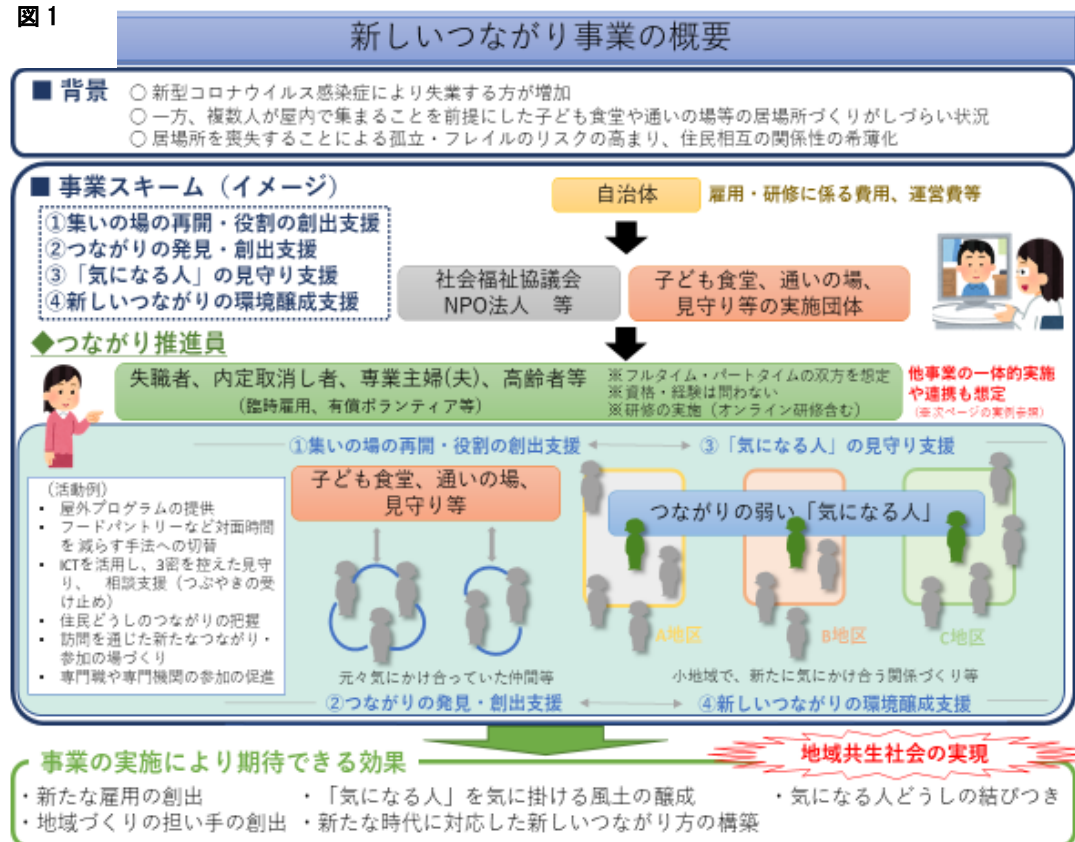
池田昌弘（NPO 法人 CLC） 2895

佐藤寿一（宝塚市社会福祉協議会） 5548

1. 研究目的

厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室長から情報提供された「地域におけるつながりづくりの取組の推進について」に示された「新しいつながり事業」は、いわゆる「コロナ禍対応プログラム」と捉えることができる。その理由は、一方で、新型コロナウイルス感染症の影響により失業等が増加し、地域の中でその方々の活躍の場が求められており、他方で、複数人が屋内で集まることを前提にした子ども食堂や通いの場等の居場所づくりがしづらい状況の中で、地域の中では孤立しがちな方が存在し、見守り等を通じた地域におけるつながりづくりの取組の推進を図ろうとしているからである（図1を参照）。

図 1



（資料）厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室長による情報提供より

本研究の目的は、この2020年度補正予算で創設された新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（以下「交付金」という。）を活用して、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止に配慮しながら、地域の中で新たにつながりを構築していくための事業（新しいつながり事業）に示された「事業スキーム」の①～④の4つの支援機能の「コロナ禍対応プログラム」において効果的な支援を展開できる条件として、どのように捉えることができるのか、その推進も視野に入れて、既存の「コロナ禍対応の実践」の事例研究を通して明らかにすることである。

なお、本プログラムにおける自治体による活用の推進においては、2020年の社会福祉法改正で登場した重層的支援体制の構築の3つの新たな視点との関連性を明らかにすることが有用といえるので、その点についても考察することとする。

本研究は、全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）に設置された「つながり推進研究会」に参加した以下のメンバー、平野隆之（日本福祉大学）、藤井博志（関西学院大学）、高橋誠一（東北福祉大学）、佐藤寿一（宝塚市社会福祉協議会）、池田昌弘（CLC）、小野寺知子（CLC）、橋本泰典（CLC）、宇城絵美（CLC）、木村利浩（CLC）によって担われたものである。今回の学会報告については、学会会員である共同研究者の5名が執筆した内容をもとに平野が代表して報告する^{注)}。

2. 研究の視点および方法

1) 4つの支援に関する事業スキームにおける捉え方の仮説

「新しいつながり事業」のスキーム（イメージ）は、①集いの場の再開・役割の創出支援、②つながりの発見・創出支援、③「気になる人」の見守り支援、④新しいつながりの環境醸成支援という4つの支援機能（図1）とその相互関係として理解できる。研究の視点として、4つの支援機能全体が、地域の「新しいつながり」機能とみなし、しかも、4つの支援機能は個々バラバラな機能ではなく、相互に関連して一体的に構想され、実施されることが必要だと考えている。

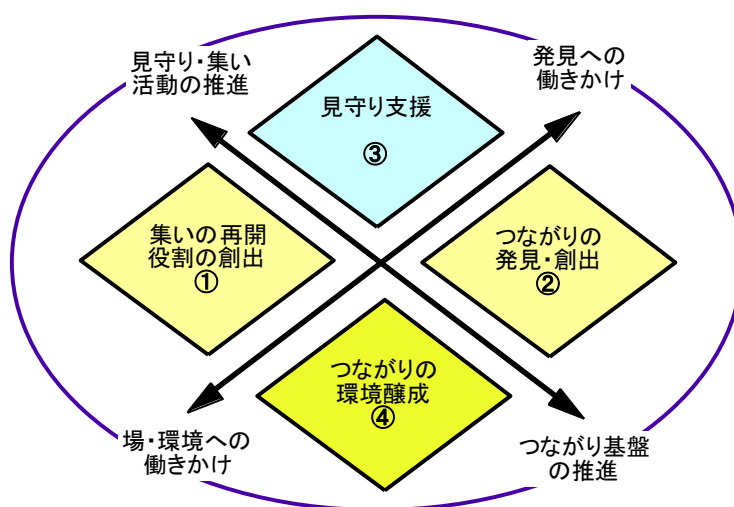


図2 つながり事業の4つの支援機能(相互関係)

仮説 1 4 機能の相乗作用により全体として地域のつながりが形成される。
したがって地域づくりの現状は、4 機能の関連性を分析し、また、4 つの機能を「つなげる」ことを意識することが重要である。

仮説 2 この 4 つ機能のなかでも「新しいつながりの環境醸成」が基盤機能として位置づけられる。この機能は他の 3 つの機能を生み出し、また、その成果を地域に蓄積する機能である。したがって、「生み出しー蓄積する」ことを循環させる具体的な要素を「新しいつながりの環境醸成」という用語を採用することによって具体的に抽出する必要がある。

以上の仮説を踏まえて 4 つの支援機能の関係を「働きかけ」と「推進」のベクトルで整理してみると、図 2 のような位置関係となる。「働きかけ」のベクトルでは、つながりの必要やニーズ、地域にすでにある「つながり」の「発見」への働きかけと、つながりの場・環境への働きかけの 2 つの方向となる。「つながりの推進」のベクトルとしては、「見守り・集い活動」の推進と「つながり基盤」の推進の 2 つの方向となる。

さらに、われわれの重要な仮説的な視点は、「新しいつながりの環境醸成」が基盤としての機能を持ち、この機能に他の 3 つの機能は集約されると考える。その理由は、社会的孤立は、地域社会関係から生じ、関係の再生も地域社会関係によって促進されるからである。

2) 推進方法における生活支援コーディネーターの仕組みとの関係の整理

もう 1 つの視点は、「新しいつながり事業」では、「つながり推進員」(図 1) を想定しているが、その役割として既にある「生活支援コーディネーター」との関係性を明らかにする必要がある。その視点を入れた事例研究の対象を設定する必要がある。

「つながり推進員」の仮説としては、より身近な住民及び住民の中に入り、人・活動(生活行為)をつなげる地域から信頼された無給および有給、またその中間形態の人材と考える。なお、この人材を想定することによって、つながりづくり・地域づくり自体を意義のある役割づくりやしごとづくりとして生み出す契機となる意義が期待できる。

3) 3 つの取組み実践の事例研究

上記の視点および仮説を踏まえて、4 つの機能に着目した事例を探索し、コロナ禍の新しいつながりの環境醸成の支援方法を抽出する方法を採用している。

① 事例研究の方法 ー 実践事例研究による事例作成

本研究で取り上げる 3 つの事例は、本研究チームのメンバーが所属する宝塚市社協と CLC が長年にわたって関与し、実験的開発・研究してきた実践を、このコロナ禍における「新しいつながり事業」に着目して、前述した本研究における仮説に基づいて分析した。

本研究では宝塚市社協、CLC の中長期の実践プロセスから、3 つの事例場面を選択している。その際、仮説に示した「新しいつながりの環境醸成」が基盤としての機能を持ち、

この機能に他の3つの機能は集約されることを想定した事例の選択である。

A：「集い場の再開・役割の創出①×新しいつながりの環境醸成④」：宝塚市

B：「見守り支援③×新しいつながりの環境醸成④」：石巻市蛇田地区

C：「つながりの発見・創出②×新しいつながりの環境醸成④」：沖縄県北谷町 M 地区

3. 倫理的配慮

人を対象とする研究ではないが、日本社会福祉学会の研究倫理規程に抵触しないように倫理的な配慮をおこなっている。なお、石巻市と北谷町の事例の活用については、自治体に了解を得ている。

4. 研究結果 —3つの事例研究の結果

A：「集い場の再開・役割の創出①×新しいつながりの環境醸成④」：宝塚市

①民家を活用した小規模デイサービスによる「地域共同ケア」の実践

宝塚市社協では、制度の枠にとらわれずに地域での生活の継続を支援する地域共同ケアの在り方を住民とともに模索し、民家を活用した小規模デイサービス（地域密着型通所介護）や通所介護事業を核にして住民と協働で事業を進めてきた。事業所ごとに自治会や民生委員、老人クラブ、地域ボランティア等からなる運営委員会を組織して、事業運営だけでなく地域の福祉課題についても一緒に協議し、気になる人について専門職だけでなく地域住民もともに気にかけて関わる「地域共同ケア」を実践してきた。その運営委員会は住民主体の運営だが、デイサービススタッフと社協地区担当ワーカーが運営支援を行っていた。

居場所づくりのために、地域ボランティアの手でデイサービスセンターの一角を活用して毎日型の喫茶が開かれ、そこに来る地域の人とサービス利用者が共に過ごす場となっていた。また、民家型デイの中で子どもの相互預かりの事業やいきいきふれあいサロンが行われていたり、日々の昼食づくりを地域ボランティアが利用者とともに行うなど、地域に開かれた地域生活を支える拠点、誰でも自由に出入りできる居場所として機能してきた。このように、地域住民が事業に参画することで役割創出や居場所、生活課題や福祉に関する知識や経験を共有する場となり、利用者と地域住民とのつながりが利用者の役割づくりにつながっていた。さらに、地域住民と協働できる専門職養成の場、専門職と協働できる住民の養成の場にもなっており、地域の福祉力を向上させる役割を担っていたといえる。

②コロナ禍での地域共同ケアのあり方の見直し

ところが、コロナ禍でこの状況が一変した。監督官庁の指導により直接サービス提供に関係のない人の出入りは原則禁止となり、サービスに従事する専門職も地域住民との接触を控えざるを得なくなった。必然的に、地域の活動拠点としての機能は停止を余儀なくされた。地域共同ケアは、住民の参画があってこそ成り立つものであり、この状態が長期化

すれば、地域共同ケアのあり方を根本的に見直さざるを得ない状況になっていた。

緊急事態宣言が解除され外出自粛が解かれる状況となっても、近隣施設でクラスターが発生したこともあって、専門職はコロナの危険が完全に払しょくできなければ、リスク回避のために地域住民の出入りなどを閉じた状況で事業を進めるとの慎重な姿勢を崩さなかった。管理が徹底できる閉じた状態での事業運営を経験したこともあって、住民との共同ケアの再開に向けた積極的な動きにはならなかったのである。

③住民のつながる力を結んで地域共同ケア拠点の再開へ

一方、様々な地域活動が再開に向けて動き出す中で、これまでの共同ケアの経験によって、専門職と協働する力をつけ、顔を合わせられない中でも気になる人とのつながりを維持してきた地域住民は、専門職に対し拠点を地域に開く働きかけを積極的に行った。室内での開催が困難であった運営委員会を委員長のリーダーシップによって庭で開催して再開を協議したり、地域ボランティアのリーダーを中心に、閉じこもりがちな気になる人の情報や活動再開を求める住民の声を集め、感染予防に配慮した活動の再開方法を提案する等、住民の事業再開に向けた強い思いを様々な形で専門職に投げかけた。その結果、毎日型の喫茶や子どもの居場所等順次活動が感染防止に配慮しつつ再開され、地域共同ケア拠点は本来の活気を取り戻しつつある。

B：「見守り支援③×新しいつながりの環境醸成④」：石巻市蛇田地区

①「あがらいん」から「まざらいん」へ

CLCでは、2018年4月より、宮城県石巻市から「蛇田地区復興公営住宅等の孤立防止事業」を受託し、蛇田地区に整備された1,230戸の復興公営住宅等の住民を対象に、地域の中で孤立せずに生活が営めるよう、復興住宅等でのサロン・勉強会の開催等をとおして、既存の公的支援機関や各福祉サービス事業所等、地域の社会資源と連携・協働して取り組んでいる（「まざらいん」として実施）。活動の前身である石巻市開成・南境地区の応急仮設住宅団地（1,880戸）での福祉仮設住宅「あがらいん」（石巻市より受託して2011年12月～2018年3月実施）の運営の経験を活かし、緊急一時的に生活支援が必要な人の受け入れも継続している。

②「まざらいん」での個別訪問の実施

今年の3月からは委託元の判断でサロンの開催は自粛。しかし、自粛後の住民の暮らしが気になり、コロナ禍での生活状況を把握するために、隔月刊の広報紙を臨時増刊するなどして、月に1回程度の頻度でそれを手配りしながら、約1,200世帯の戸別訪問を行った（ほかに戸別訪問を担う団体があり、ふだんの「まざらいん」は関係機関から戸別訪問の要請を受けた10軒程度の訪問だけで、全世帯訪問は初めての試みだった）。マスク着用のうえ、インターホン越し等で近況を伺った。お会いできなかった家もあるが、復興住宅の住民か

ら情報を伺い、2 か月をかけて約 8 割の世帯の状況を把握し、一目で棟ごとの世帯の状況や近所とのつながりがわかるよう「見える化」した。

この時期に、県外の復興公営住宅で、60 歳代の一人暮らしの男性の孤独死が大きく報道された。見守り訪問が自粛となり、2 か月間発見されなかったという。そこで、全戸訪問を通じて、シングルマザーや 50 代男性単身者、7040・8050・9060 といった世帯など、つながりの弱い気になる世帯を全体で約 60 世帯を把握し、訪問対象の幅を広げることにした。ステイホームのなか仕事や休校中の状況を把握することができたこともあり、いつもよりも広い視点で気になる世帯を把握できた。

③地域のキーパーソンによる把握

訪問により、地域のキーパーソンや気になる世帯のことを気にしているご近所の存在も把握できた。従来から訪問していた 10 世帯を含む 70 世帯には、生活課題などによって、訪問頻度を週 1 回から 3 か月に 1 回までの 5 段階に区分して訪問活動を継続するとともに、この 70 世帯を近隣の住民にも気にかけていただけるよう働きかけ、一緒に見守っていくといった環境づくりを意識して行動するようになった。なかには、気になる人への訪問で知った特技を活かして、近所の人困ったことを支えたことから、新たなつながりができるなど、「気かけ合う関係」も生まれつつある。

C: 「つながりの発見・創出②×新しいつながりの環境醸成④」: 沖縄県北谷町 M 地区

①ラジオ体操は 365 日型の見守り・見守られ活動

「P の会」は、沖縄県北谷町 M 地区の住民有志が毎朝 6 時半、海岸遊歩道に集まり、ラジオ体操のほか口腔体操や笑いヨガなどを行う健康づくりの会。20 分ほどの活動の締めくくりに参加者全員で円陣を組み、感謝と励ましの言葉を交わし、ハイタッチして解散。約 20 年続いている。参加者は 70~90 歳代の高齢者を中心に子どもや若者も加わり 25 人前後、多いときでは 40 人近くになる。天気が荒れない限り毎日活動。会といっても会則などは特になく、誰でも自由に参加できる。参加者の一部は活動のあと、一緒に別の場所へ移動して喫茶や食事、おしゃべりに興じる。常連参加者のうち、高齢の人や心身の健康面が気になる人が姿を見せない場合、仲間の誰かが家を訪ねる、電話をかけるなどして様子を窺う。

②認知症でも孤立せず地域で暮らし続ける

常連の一人、86 歳女性は 6 年ほど前から同い年の夫と会に通う。日中は近所の仲間とお茶飲みや食事、おすそ分けなどを楽しむ。夜は決まった時間に仲間の一人に電話し、数分間のおしゃべりを楽しむ。一見健康そのものだが、認知症の診断を受け、抗認知症薬の服用している。女性は、夫とともに少なくとも 1 日に 2 回、会の活動や電話でのおしゃべりなどで周囲と交流。健康や生活上の困りごとがあれば、仲間がすぐ気づいて手を差し伸べる。なお、女性は、介護サービスは週 1 回のデイサービスのみ利用。

女性に認知症の症状が出始めたのは80歳頃。精神的に不安定となり、会話も難しくなり、周囲とのコミュニケーションが取れなくなっていった。人付き合いを避けて家にひきこもるか、夫が運転する車で朝から夕方まであてもなくドライブする日々を送り、夫婦とも心身を消耗。そんな二人の異変に、地区のグラウンド・ゴルフサークルや生涯学習活動など親しく付き合う近所の仲間3人(60~80歳代)が気づき、家を訪ねる。すると庭は荒れ、部屋は散らかり放題となっていた。3人は数日掛けて片付けを手伝った。仲間の一人に看護師(高齢)がおり、女性が適切な医療や介護のサービスを受けられるよう町地域包括支援センター(町役場福祉課)につなぐなどの支援を行った。

③「北谷町のお宝」を生かす、高齢でも暮らしやすい地域づくり

一連の成り行きは、町社会福祉協議会の生活支援コーディネーターが長期継続的に関わるなかで明らかにした。生活支援コーディネーターは、町地域包括支援センターと連携し、CLCのスーパービジョンを受けるなかで、こうした地域の住民活動に寄り添いつつ、住民同士のつながりや、つながりのなかで行われる見守りや支え合いの掘り起こしを行っている。暮らしのなかにある住民同士のつながりや支え合いなどを「高齢になっても暮らしやすい地域に欠かせない社会資源」とし、これを「北谷町のお宝」と位置付け、その掘り起こしと情報共有をコーディネーター業務の柱とする。お宝情報は、行政区単位の高齢者保健福祉計画の話し合い(第2層協議体機能)などで報告し、住民らと共有。さらに同様事例の情報を募って掘り起こしを進める。2020年1月には、町が「お宝認定証授与式」と銘打つ発表イベントを開き、「Pの会」をはじめ7団体・個人に町長が認定証を授与、詰めかけた町民から賞賛と祝福を受けた。前述の女性の夫は、支え合える関係づくりを目的とした親睦グループの立ち上げを模索するようになった。

④コロナ禍でもつながりを保つ知恵と工夫

2019年9月、女性は両膝の手術を受け2週間ほど入院、1か月あまり自宅療養した。このとき、仲間たちが頻繁に見舞いに訪れ、夫婦宅は交流サロンの様相を呈した。膝は順調に回復、女性は会の活動に復帰できた。コロナ禍で会の活動が休止した際は、夫婦は早朝ウォーキングを開始。会の仲間の大半は同じ時間帯・コースでウォーキングをしており、コース上で数人の仲間と行き会って言葉を交わせる。家での食事会やお茶飲みなども控えたが、買い物など日々外出する時、お互いの家の前を通りかかる時は「おーい、何してるー」などと声を掛け合った。もちろん夜の電話でのおしゃべりは継続。手術による入院でも、コロナ禍でも夫婦は孤立することがなかった。

5. 考察

1)「新しいつながりの環境醸成支援」の要素の抽出

以上の3つの実践事例から、「新しいつながりの環境醸成支援」の要素を抽出すると表1

のように整理することができる。

表1 事例から抽出される3つの機能と新しいつながり環境醸成支援の要素

	新しいつながり環境醸成支援④の要素		
	地域のつながり人材(つながり推進員イメージ)	協働する専門職	拠点・集い場等の地域活動と協議の場
集いの再開と役割の創出支援① (宝塚市)	運営委員会委員長	小規模デイサービスのケアスタッフ／社協地区担当ワーカー	(拠点) 民家デイサービス (活動) 毎日型喫茶／子どもの居場所 (協議の場) 運営委員会
「気になる人」の見守り支援③ (蛇田地区)	まざらいんスタッフと発見した地域のキーマン	まざらいんスタッフと関係機関	(拠点) まざらいん (活動) 訪問による気になる人の地域社会関係と地域のキーマンの発見
つながりの発見・創出支援② (北谷町)	Pの会メンバー／会創始者の看護師	生活支援コーディネーター／地域包括支援センタースタッフ	(活動) ラジオ体操から早朝ウォーキング／声かけ／ (協議の場) 第二層協議体

注) 地域のつながり人材(つながり推進員のイメージ)は、必ずしも有給スタッフに限定してとりあげていない。

①「つながり推進員」の役割の存在とその養成課題

被災地支援における仮設住宅、災害公営住宅の生活支援相談員の経験から、つながり推進員の配置は次の3点の特徴と養成が想定される。第1に、専門職の立ち位置よりも、より住民に近い、住民との関係づくりができる人材とその養成。身近な圏域での地域住民の中にある配置。第2に、専門職との協働ができる、専門職を地域に引き込める人材とその養成、第3に、個別支援に偏らない地域づくりの視点を重視できる人材とその養成(例：宮城方式：生活支援コーディネーター養成におけるコミュニティワーク重視)

②地域づくりの基盤となる「気にかける関係」

本事業における「見守り支援」とは、地域づくりの要素としてあげられる「安否確認」や「生活支援」のさらにそれらの前提となる「気にかける」という関係を「見守り支援」と定義づけることが重要である。いわば、地域社会関係形成であり、ソーシャルキャピタルの醸成基盤としての機能である。

③住民の協議の場・話し合いの場の形成

「気にかける関係」を、住民の互助関係の再形成から、それをさらに普及し、普遍的な価値に基づく誰もが地域社会に参加できる関係としての「共助」に高める必要がある。そのためには、「気にかける関係」やその生活行為の意義を共有するための話し合いの場が必要である。そのためには、拠点・場の形成を重視することが求められる(表1)。

「話し合いの場」が、特別な(非日常的な)地域づくりプログラムとしての「発表会」や「協議体」づくりだけでなく、住民の生活に日常化するためには、身近な拠点・場の形成が必要である。本事業が人材配置に加え、地域共生社会づくりを意識した展開を目指すた

めには、身近に地域住民が集う拠点、さらに、それをつなぐ多機能な支援拠点（情報の集約と発信、居場所の結節点、専門職との連携調整の場）の再生や新たな形成が重要である。

2) 「新しいつながり事業」の特質 —生活支援体制整備事業との比較からの整理

Cの事例研究を通して、「つながり推進員」のイメージは、表1のように、「Pの会メンバー」や会創始者の看護師が想定される。また協議の場の組織化においても、地域住民に身近な第2層協議体はその機能を担うとともに、支え合える関係づくりを目的とした親睦グループの立ち上げにも注目される。こうした実態を踏まえて、次のように生活支援体制整備事業との比較から「新しいつながり事業」の特質を3点に整理する。

- ①地域住民等の主体的事業：新しいつながり事業は、自治体主体の包括的支援体制整備に対して、地域住民等が主体となって地域づくりに取り組む事業である。
- ②自由度の高い地域づくり事業：本事業は住民を中心とした「地域住民等（民間）」による住民・民間の地域共生社会を形成するための柔軟な自由度の高い地域づくりへの支援事業として位置づける必要がある。
- ③生活支援体制整備事業よりも地域に接近する事業
生活支援体制整備事業との関係でいえば、分野にとらわれない多世代型のつながり促進員は、より住民に近い、地域の中にいる者が想定される。

とくに、生活支援体制整備事業よりも地域に接近する事業としての位置づけについて、以下に、補足しておく。

生活支援体制整備事業ガイドラインでは、生活支援コーディネーターの機能として、「資源開発」→「ネットワークづくり」→「サービスとニーズのマッチング」という3つの機能を果たすことが「地域づくり」であると解説される。しかし、実際の地域の展開は「地域づくり＝つながりづくり」の取り組みが最初であり、そのつながりづくりの延長として「ネットワーク」づくり（ネットワーキング）がある。この地域のつながり、ネットワークそのものが孤立や制度の狭間を生み出さない、最も意義のある「資源開発」といえる。また、この協働し合う延長から移動手段の確保等の生活支援も生み出されてくる。

その意味では、「新しいつながり事業」及び「つながり推進員」の活動、およびその4機能への着目は、生活支援体制整備事業の本質的な展開を再提起し、体制整備事業を活性化する機能としての意義があるとみなすこともできる。また、「つながり」形成の機能を再確認することによって、生活支援体制整備事業を「サービスづくり」ではなく「参加支援」へとつなげる契機となる。

3) 重層的支援体制整備における「参加支援」との関係

これらの活動が結果的には包括的支援体制整備を効果的に促進させる地域土壌形成という機能をもつ。また、包括的支援体制整備の目的も、地域住民等の自発的・多様性をもつ地域共生社会形成であることから本事業はその一翼を担うことになる。

重層的支援体制整備の3つの支援との関係は、次のように位置づけることができる(図3)。

①地域住民等の役割

重層的支援体制整備の3つの支援のうち、地域住民等の役割として、広範な地域づくりの役割を重視し、その到達目標として、誰もが地域の一員として「地域社会で暮らせる、社会に参加できる」ことを目標とする。

②地域づくり・参加支援機能の重視

したがって、「新しいつながり事業」における地域住民・民間の役割は、包括的支援体制整備における「地域づくり支援」「参加支援」に対応する「新しいつながりの環境醸成支援」「集い場の再開・役割の創出支援」、「つながりの発見・創出支援」が重視される

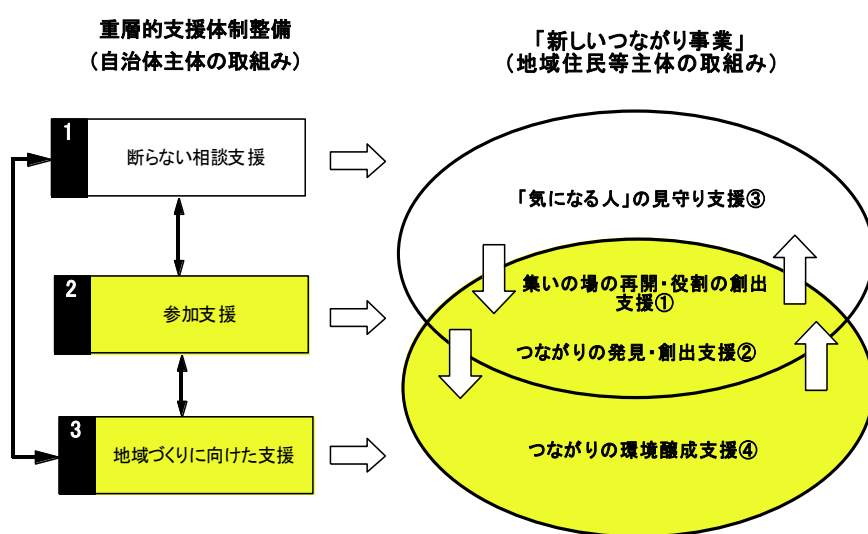


図3 重層的支援体制の3つの支援と4つの機能との関係

「新しいつながり事業」を包括的支援体制整備との関係を明確にすることで、自治体地域福祉行政において、重要な展開の契機となる理由の1つは、図3にあるように、相談支援の強化ではなく、つながりの事業化を通して、「参加支援」への理解とその事業化を検討する機会が与えられることになる。

生活困窮者自立支援制度への対応において、相談支援の強化に対して参加支援の位置づけが弱く、行政課題化しにくい状況にある。上記の契機が生まれることは、現在のコロナ禍のなかで、経済的な困窮への関心が高まるとともに、地域社会でのつながりへの、さらには参加支援への関心が醸成できる点は、行政現場において重要な認識転換の契機となる可能性を持つといえる。

注) 本報告による事例の整理および図の一部を活用して、池田昌弘・平野隆之「災害対応を通じた地域福祉志向中間支援 NPO によるソーシャルアクションの考察」を日本地域福祉学会『地域福祉実践研究』(第12号)に投稿している(2020.8.30)。なお、同投稿原稿において、本学会報告について明記している。