

地域共生社会の形成と地域を基盤とするソーシャルワーク機能の見える化

小林 良二（東京都立大学名誉教授）

地域住民等の主体的な地域活動と「地域生活課題」の発見・対応、さらに、解決が困難な場合における支援関係機関との協働による地域づくりをめざす「地域共生社会」の実現という政府のビジョンが示され、市町村自治体はこれに沿って関連施策を推進することになった。これに関連して、平成29年12月の厚生労働省三局長通知「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」においては、地域住民等が主体的に地域生活課題に取り組むためには、「住民に身近な圏域」において環境や人へ働きかける「ソーシャルワークの機能」が必要だとされ、具体的には、①制度横断的な知識、②アセスメント力、③支援計画の策定・評価、④関係者の連携・調整、⑤資源開発の5つの機能が示されている。

このような「地域を基盤とするソーシャルワーク」やそれを担う「コミュニティソーシャルワーカー」、あるいは「地域福祉コーディネーター」（以下、必要に応じて「コーディネーター」とする）の役割に関しては、地域福祉研究者を中心にいろいろな検討が行われてきたが、筆者はここ数年来、東京都内の社会福祉協議会や東京都の補助事業である「見守り相談室」の関係者との共同研究に携わり、コーディネーターが使用する日報（活動記録）の設計と記入データの分析やその結果を用いた報告書の作成・発表に際しての支援に携わってきた。こうした取り組みに対しては当該地域の行政担当者や専門機関、福祉関係者などから一定の評価が得られ、コーディネーターの役割や機能についての理解が深まったといえる。

これらの作業のポイントの一つは、コーディネーターの具体的な活動を数値によって「見える化」することであり、それによって、事例等による記述的な説明だけでなく、数値による「ボリューム」を示すことであった。

ここでは、こうした取り組みから得られた知見のうち、研究の視点として興味深いと思われる事項を簡単に紹介してみたい。

支援タイプの数値化

まず、データ作成の方法について紹介する。多くの実践現場では、担当者が対応した相談・支援に関する日々の「活動記録」を作成しているが、筆者が関わった文京区社会福祉協議会の場合には、コーディネーターが作成する活動記録の分析にあたって、事例による見える化だけでなく、数量的な見える化に取り組むこととし、個々の相談支援案件について複数の分類カテゴリーに即した数値を記入することにした。さらに、集計の

ための工夫の一つとして、個々の相談支援の対象者ごとに識別番号を付すことで「名寄せ」ができるようにし、「個人支援」（対応が個人の場合）「地域支援」（対応が地域の活動グループや団体の場合）、「直接支援」（対応が個人や団体に直接行われる場合）「間接支援」（対応が関係者や関係機関との連絡・調整等の場合）などに即した集計ができるようにした。

これによって、例えば、相談支援の対象者ごとの対応回数というような統計量の把握が可能になり、また、コーディネーターによる相談支援回数が多い場合、対応に何らかの困難が生じている場合が多いという知見から、いわゆる「対応困難」な事例がどの程度あるかを量的に示すことができるようになった。さらに、このような頻回対応事例については、記録を時系列で整理することによって、対応のあり方を検討することができるようにした。

支援タイプと連携資源

次は、支援にあたって連携先となる資源（社会資源）との関係である。コーディネーターの主な役割は、地域に入って、さまざまな地域生活課題を発見し、必要に応じて他の支援やサービスにつなぐこととされている。そこで、文京区社会福祉協議会のコーディネーター活動記録においては、コーディネーターがどのような資源との連絡・連携を行ったかをチェックできるようにした。

具体的な連絡・連携先としては、行政関係機関、医療・介護・教育・司法などの専門機関やサービス事業所などの「フォーマル資源」と、本人・家族・親族や近隣住民、民生委員、町会関係者、地域住民などの「インフォーマル資源」に分け、それぞれ何回くらい連絡・連携しているかを把握できるようにした。

その結果、個人支援で頻回対応ケースの場合、行政や専門機関などのフォーマル資源との関わりが多いのに対して、地域支援の場合には、地域住民、町会関係者、市民活動グループなどのインフォーマル資源との連絡・連携が多くなっていることが明らかになった。このことは、コーディネーターが支援タイプによって、フォーマル資源／インフォーマル資源と異なる連携をしていることを示している。

また、個人支援であれ地域支援であれ、コーディネーターが相談支援を行う場合、その対象者や団体に直接接触して対応する「直接支援」よりも、フォーマル資源やインフォーマル資源との間で事前・事後にさまざまな情報共有や協議を行ない、支援に関する調整を行うという意味での「間接支援」の方がはるかに多いことが判明した。つまり、支援にあたっては、こうした関係資源とのネットワークを形成しておくことが重要になる。

支援と資源の創出

相談支援に際しての資源の概念についてはさまざまな定義と分類があるが、これを、事実上存在する資源（これを、可能的 potential 資源と呼ぶ）と実際に連携が行われた資源（これを、実効的 effective 資源と呼ぶ）に分けるとすれば、コーディネーターは日頃から、実効的資源だけでなく、可能的資源との間で関心を共有したり情報交換を行ったりすることによって、実際の支援にあたっての実効性を高めることができる。しか

し、可能的資源そのものの創出についてみると、特にフォーマル資源の場合には、資源創出の財源を持っている行政担当者との関係が重要であり、コーディネーターとしては、公的機関やその担当者に対して地域生活課題に関する情報を整理して提供することが大切であろう。

このことは、「地域支援」についても当てはまる。「地域支援」の概念は必ずしもはっきりしていないが、一般的には、一般の地域住民を対象とする講演会やシンポジウムなどの啓発事業、地域住民や福祉団体・協議会への運営支援、地域住民との座談会の開催などが考えられ、また最近では、「子ども食堂」「居場所」「見守り」など、住民が「主体的に」取り組む「地域共生」型の活動への直接的・間接的支援が求められるようになった。このような住民活動が立ち上がることは、コーディネーターにとってみると、地域での可能的資源が増えることを意味しており、「資源の創出」を支援していることになる。ただし、こうした組織的な活動の持続のために、活動場所、設備・運営資金などを確保することについては、現状ではやはり行政からの一定の支援が重要であり、コーディネーターには地域住民と公的機関の「隙間」に入った活動が期待される。

おわりに

最初に述べたように、厚生労働省の通知によると、地域共生社会の実現のためには、住民に身近な圏域において環境や人へ働きかける「ソーシャルワークの機能」が必要だとされている。事実、多くの自治体ではこうした政府の方針を受けて、地域福祉コーディネーターやコミュニティソーシャルワーカーを設置する動きがみられるようになった。

しかし、このような「地域を基盤とするソーシャルワーク」の具体的な活動は、制度化された支援やサービスにおける相談支援の場合と異なり、支援の対象、目的、方法、担当者の権限と責任がはっきりしていないために、住民や行政担当者にとっては「わかりにくい」とされる。これは、コーディネーターの支援の対象が地域における住民の多様な生活課題であるとともに、「制度の谷間」「複合的課題」「社会的排除」などへの対応とされていることから十分理解できる。

こうした現状に対応するためにも、コーディネーターの役割と機能を明確にする必要があるが、その際、コーディネーターの活動を事例によって示すだけでなく、何らかの形で数値化して示すことが重要だと思われる。

なお、この報告は東京都内の2つの現場での共同研究を踏まえたものであり、一般的な命題を得るには、より多くの取り組みの検討を踏まえる必要があることは言うまでもない。

【参考資料】

- ・小林良二(2017)「地域福祉実践記録の見える化について一文京区社会福祉協議会地域福祉コーディネーターの取り組みから」日本地域福祉学会『地域福祉実践研究』第8号
- ・文京区社会福祉協議会『平成29年度地域福祉コーディネーター報告書』2018年
<http://www.bunsyakyo.or.jp/files/8215/3256/4205/29.pdf>