

**提言Ⅳ 区市町村社協における地域福祉コーディネーターの
必要性と養成に関する提言**

提言Ⅳ 区市町村社会福祉協議会における地域福祉コーディネーターの必要性と養成に関する提言

【背景と課題】

◆社会の変化と現行施策では対応できない生活課題の出現

昨今、家族形態が核家族からより小規模になりつつあり、2020年には全ての都道府県で単身世帯が最大になるという予測もある（厚生労働省人口問題研究所）。

また、東京都内の地域の状況を見渡すと、転出入などの流動人口の多さやプライバシーを守る生活を希望する世帯の増加など、近隣の間関係の希薄化がさらに進んでいる。都内では自治会加入率は5割を切り、地域によっては3割程度の地域も珍しくない。近所づきあいも少なくなる中、近隣の見守りや助け合いが機能しなくなり、問題を抱えた人の発見が遅れる状況が生まれている。一方で近所づきあいのわずらわしさを敬遠し、私のことは放っておいてほしいという拒否者や近隣と上手につきあえない人が増えてきている状況が見受けられる。

このように、東京都内では、単身世帯が増え家族のサポートが期待できない上、近所づきあいも少なくなる中で、多様な生活課題を持つ人が地域の中で一人で暮らしていくための支援が必要となってきた。

国や自治体により様々な福祉制度や生活を支える施策は充実してきているものの、例えば、一人暮らしの高齢者や高齢者のみの世帯に必要とされる日々のごみ出しや電球の交換など、些細ではあるが日常生活に欠かせないことについては、介護保険制度など既存の制度では対応が難しい。

また、現行の福祉制度・施策は、高齢者、障害者、子どもといった対象者の分野ごとに制定されているとともに、要件を満たさなければ適応されないといった限界がある。母親が病気になって子どもの世話ができないような場合、保育サービス等の緊急的な一時利用は難しく、利用可能なサービスを決定する要介護認定や障害程度区分は状態が固定しなければ判定できないなどの弱点が福祉制度にはある。

さらに、福祉制度の利用は基本的に申請主義のため、申請する力がない人は誰かによって発見されなければそのまま放置されるといった課題を抱えている。

このように、家族形態や地域社会の変化に加え、制度のセーフティネットが機能せず、社会的に孤立した状況下において、密室での高齢者や子どもに対する虐待、家庭内暴力、孤立（独）死、高齢者や障害者に対する詐欺的商法、引きこもり、ゴミ屋敷など、様々な生活に関する新たな問題が出現し始めている。

今後は、これまで家族や近所づきあいにより行ってきたサポートを期待することは難しい社会状況を踏まえ、多様な生活課題を持つ一人暮らしの人をはじめ、誰もが安心して地域で暮らしていくことができるよう生活全般を支援するしくみを構築していく必要がある。

◆新たな地域福祉の役割

地域において単身世帯の増加が進み近隣の間関係が希薄になる中、制度の狭間で苦しんでいる人や家族や近隣など身近なセーフティネットが働かない人への支援、既存施策では応え切れていないニーズへの対応、偏見や排除などの意識から生まれる問題への対応などが早急に求められている。

しかし、公的なサービス（公助）の整備が進んできているにもかかわらず、様々な問題が出現している今日の状況を見れば、個人や公の力だけでは対応に限界があることは明らかである。

現在、社会福祉法上では、第4条に「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、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日常生活を営み、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、地域福祉の推進に努めなければならない。」として地域福祉の推進が謳われている。

今後は、「地域福祉」が既述のような現行のしくみでは対応し切れていない生活課題に対応する役割を担う必要があり、地域における住民の生活全般を視野にいれた支援を地域福祉の視点から組み立てていくことが考えられる。

そのためには、住民と行政の協働により「新たな支え合い」（共助）を確立していく必要がある。地域をベースにして住民、行政、専門機関それぞれが持っている強みを活かし弱さを補い合いながら、新しいしくみを作り上げていくこと、すなわち、コミュニティの力を再生することがこれからの大きな課題といえる。

こうした状況の中、住民や行政とともに福祉のまちづくりに取り組んできた区市町村社会福祉協議会においては、これまで以上に住民の主体的な活動を支援し、住民が自らの地域の問題に気づき、考え、解決していくためのしくみづくりを住民とともに進めていくことが求められている。

【提言】

1 区市町村に求められる役割と地域福祉コーディネーターの必要性

(1) 住民の福祉を最終的に担保する主体としての区市町村

前述のような取り組みを進めていく上で重要になるのが、区市町村の役割である。区市町村は住民の福祉を最終的に担保する主体である。区市町村はその責任のもと、住民との信頼関係を構築し、住民が協働する相手として、基盤整備や活動をしやすい環境づくりを行う必要がある。特に拠点整備については、既存の公共施設を使いやすくすることも含めて進めていくことが必要である。

また、住民が簡単に解決できない問題は、行政が専門機関と協力して解決する姿勢を持つことが必要である。住民の抱える生活課題は領域や分野に限定されないため、行政の部署の縦割りを排除し、関連する所管課が連携して対応することも重要である。そして、何より住民の自発的な活動と公的な福祉サービスとの繋がりを改善し発展させていくことが必要とされている。

(2) 住民の側からのコーディネート必要性

これまで行政や専門機関が地域において包括的なケアを実施しようとしても、行政や専門機関と住民との間で真の協働関係をつくることは難しく、地域包括ケアの実現はなかなか進んでいない状況がある。これは、行政や専門機関が、住民の自発的な活動をサービスの一つとして捉え、住民に協力してほしい事項を一方向的に要請、依頼する上意下達の傾向に対し、住民側が不快感を覚え反発したためと考えられる。

このような中、住民が中心となり自分たちができることを行い、その上で住民にはできないことを行政やケアの専門機関に依頼し協働体制を作ると良好な関係を築けることが活動実践から明らかになってきている。

そこで、昨今、住民活動の側に立ち、住民が主体的に活動できるように行政や専門機関とのコーディネートを行い、個別支援や生活支援のしくみなど新しい活動を創り出す地域福祉のコーディネーターの必要性が指摘されはじめている。

全国的には既にいくつかの市や区の社会福祉協議会等において、「コミュニティソーシャルワーカー」等の名称の専門職を区内の一定のエリアごとに配置し、地域の中にある制度では対応しきれない個別の生活課題の解決に向けて具体的な取り組みが進んでいる。

そして、東京都内においても、ここ2～3年の間に数か所の区市の社会福祉協議会において、一定の圏域に専任の「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」という名称の専門職を先駆的に配置し、小地域にアプローチする取り組みが始まっている。これまで、なかなか小地域活動が広がらなかった東京都内における取り組みとして注目されつつある。

2 福祉基礎圏域の設定と地域福祉のコーディネーターの配置

(1) 地域福祉計画における福祉基礎圏域の設定

経済雇用状況の悪化による失業や貧困による生活への不安、高齢化等による心身の障害とともに、社会的排除や孤立など様々な状況が加わり、個人が抱える問題は複雑になってきている。しかし、単身世帯の増加や地域の中の人と人との絆が薄れる中でその状況は見えにくくなり、問題が深刻化し、あるいは事件になってはじめて顕在化することが多い。その一方で、制度利用の申請ができず支援の手が差し伸べられないまま潜在化している問題や制度の狭間で行政では対応しにくい問題が、地域住民にとっては悩ましい課題となっている場合も少なくない。

そこで、これからは地域に潜在化している課題発見のための方策を講じていく必要がある。この課題発見のためのしくみは、区市町村全域を対象に一つのしくみをつくっても機能しないことが考えられる。住民同士の顔の見える関係の中でこそ、問題が小さなうちに発見できるのであり、これからは、そのような関係が築ける日常生活圏域（小地域）にフォーカスしていく必要がある。

区市町村内の圏域には、区市町村全域、地域包括支援センターエリア、町会・自治会エリア、小学校区、中学校区、自治体の出張所エリアなどいくつかの考え方があがるが、福祉基礎圏域として区市町村内で住民の顔が見えやすい日常生活圏域（小地域）をどう設定するかは区市町村行政の最も重要な役割の一つと言えよう。

また、現在、地域包括支援センターは中学校に1か所を目安として設置されているが、福祉基礎圏域ごとに、地域包括支援センターなど行政の関係機関の設置や地区民生委員協議会のエリアわけを行えば、地域の問題解決を図るための専門機関同士の連携が図りやすくなるであろう。

(2) 福祉基礎圏域ごとの地域福祉コーディネーターの配置

福祉基礎圏域においては、地域包括支援センターなどの機関の配置とともに、住民の活動の拠点と専任の地域福祉コーディネーターを配置していくことが重要である。

そして、圏域ごとに、住民の活動、ボランティアな活動、NPOなどの様々な組織とともに、地域包括支援センターや障害者相談支援センターなどの専門機関や民生・児童委員が連携を図り協働して地域の問題を解決していく必要がある。また、町会・自治会のような地縁型組織とボランティアやNPOなどのテーマ型組織が連携し、上手く協働できれば大きな力が発揮できる可能性がある。

地域福祉コーディネーターは、ボランティア、NPO、民生・児童委員、町会、地域包括支援センターなどとのネットワークづくりに日頃より取り組み、住民主体の地域福祉活動を推進している社会福祉協議会に配置することが求められる。

【区市町村において期待される取り組み】

- 1 住民の福祉を最終的に担保する存在としての役割
- 2 地域福祉計画における福祉基礎圏域の設定
- 3 福祉基礎圏域ごとの専任の地域福祉コーディネーター（社協職員）の配置と養成に対する財源措置

地域福祉コーディネーターが対応したケース ～西東京市社会福祉協議会の取り組み～

ふれあいのまちづくり住民懇談会（以下ふれまち）※¹代表でもあり、市の委託事業として実施している「ほっとネットステーション」※²に登録している「ほっとネット推進員」から、「暑い夏に窓を閉め切っており、住んでいるかもわからない住民がいる。ゴミだしも定期的にしていないし、大丈夫なのだろうか」という相談があった。

社会福祉協議会に配置された地域福祉コーディネーターが、何度かお宅を訪問したが、ご本人には会えない状態が続いた。家にはツタがからまっており、庭は竹が埋め尽くすように繁っており、手入れはされていない。近所の方、地区担当の民生委員に事情をうかがうと「ほとんど見かけないが、目の病気を患っていて見えない方」「ご近所との関わりが無い、一人暮らしの男性」とのことだった。

1 か月ほどかけて何度か訪ねたところ、ようやくご本人に会うことができた。話をうかがったところ「庭の手入れは目が不自由で自分ではできない。依頼する金もない。自分で手配することも難しい。」「近所から迷惑と言われているのもわかっている。隣近所にお願ひもできない、付き合いもない、面倒くさい。」ということだった。

地域福祉コーディネーターは、ご本人に「ほっとネットステーション」の事業の説明を行い、庭木を切ってくれる人を募ることを提案したところ、承諾されたので、ほっとネット推進員に伐採協力を仰いだ。同時に、庭木の処分や今後のご本人の生活を支援するために必要な関係部署の招集を市に依頼し、情報の共有と協力依頼を行った。

その後、ほっとネット推進員 5 名、ふれまち世話人 3 名、地区担当民生委員、近隣住民 2 名、社協職員と市役所職員合計 16 名で庭木の伐採を行い、2 時間半で終了した。作業中には、ご本人は地区担当の民生委員とも会話をし、近所の方からも声をかけられていた。また、作業後は、ふれまち世話人が自宅を開放し、お茶の場を提供してくれた。ご本人も誘い、近所の方々とも会話が生まれた。

後日、ご本人自らが、近所にお礼を言いに行った。東日本大震災の際にも、近所のふれまち世話人がご本人の安否確認、声かけを行ってくれている。

地域福祉コーディネーターの関わり・働きかけとその効果

地域福祉コーディネーターは、ご本人に対し、訪問以外にも電話連絡をまめに行い、信頼関係を築くように働きかけを行った。生活に関する情報、成育歴、職歴、趣味など大事な情報は、会話の中で聞き取る工夫を行い、ご本人への関わり方に生かした。

庭木の問題よりも、地域から孤立した生活を送っている点に着目し、伐採をきっかけに近隣とのつながりを作れることを目的とした。

協力してくださるふれまち世話人やほっとネット推進員の方々にも、伐採をすることが目的ではなく、地域をつなぐ「きっかけの行動を起こす」ことが大切だという理解を求めた。また、市の関係する複数の部署にも声をかけ協力を得ながら取組んだ。

※¹「ふれあいのまちづくり住民懇談会」は、小学校通学区域を中心とし、住民が主役となって繰り広げる「住民参加型」のまちづくり活動です。毎月1回、各地区で「住民懇談会」を開催。地域に即した活動について話し合い、実践しています。

※²「ほっとするまちネットワークシステム（略称：ほっとネット）」は、地域の力で地域の課題を解決するしくみづくりを目指し、西東京市の第2期西東京市地域福祉計画において位置づけられたしくみで、西東京市社会福祉協議会が市から受託し、地域福祉コーディネーターの配置、「ほっとネットステーション」の運営、「ほっとネット推進員」の募集などの事業を行い、活動しています。

3 地域福祉コーディネーターの役割

高齢者、障害者、子どもなどそれぞれの分野で地域生活支援のための制度・施策が拡充され、サービスの面でも訪問サービス、通所サービスなどの地域密着型のサービスが広がる中、一定の分野や領域を持ちながら、地域を基盤に活動する社会福祉専門職が増加してきている。

社会福祉の専門職の大きな役割の一つは、今後増大が予想される社会的孤立状態にある人や排除され支援につながらない人を発見し、適切な支援につなげていくことである。しかし、ケースを担当する専門職は個別支援や発見のネットワークづくりには取り組むが、地域の組織化、計画化、しくみづくりに取り組むことが難しい。

福祉基礎圏域において、住民の立場にたち、住民と行政、専門機関の間をつなぎ良好な関係を構築するとともに、分野や領域にとらわれず、分野ごとの専門職が取り組むことが難しいしくみづくりなどに取り組む地域福祉コーディネーターが必要である。

そして、地域福祉コーディネーターには、以下のような役割を果たすことが期待されている。

役割1：個別支援

まず、第1に住民が抱える生活課題を解決するための「個別支援」である。地域の中に潜在している生活課題を見つけるためには、地域の中に入りこみ、住民との信頼関係を築きながら、連絡をとり相談にのることが大切な業務となる。また、把握した問題解決のためにニーズのアセスメントを行い、専門的な対応が必要な場合は適切な専門機関につなぐなどの支援を行う。制度や適切なサービスがない場合は、ボランティアや近隣の住民によるインフォーマルなサポートのしくみを形作るための支援を行うことも考えられる。

役割2：地域の生活支援のしくみづくり

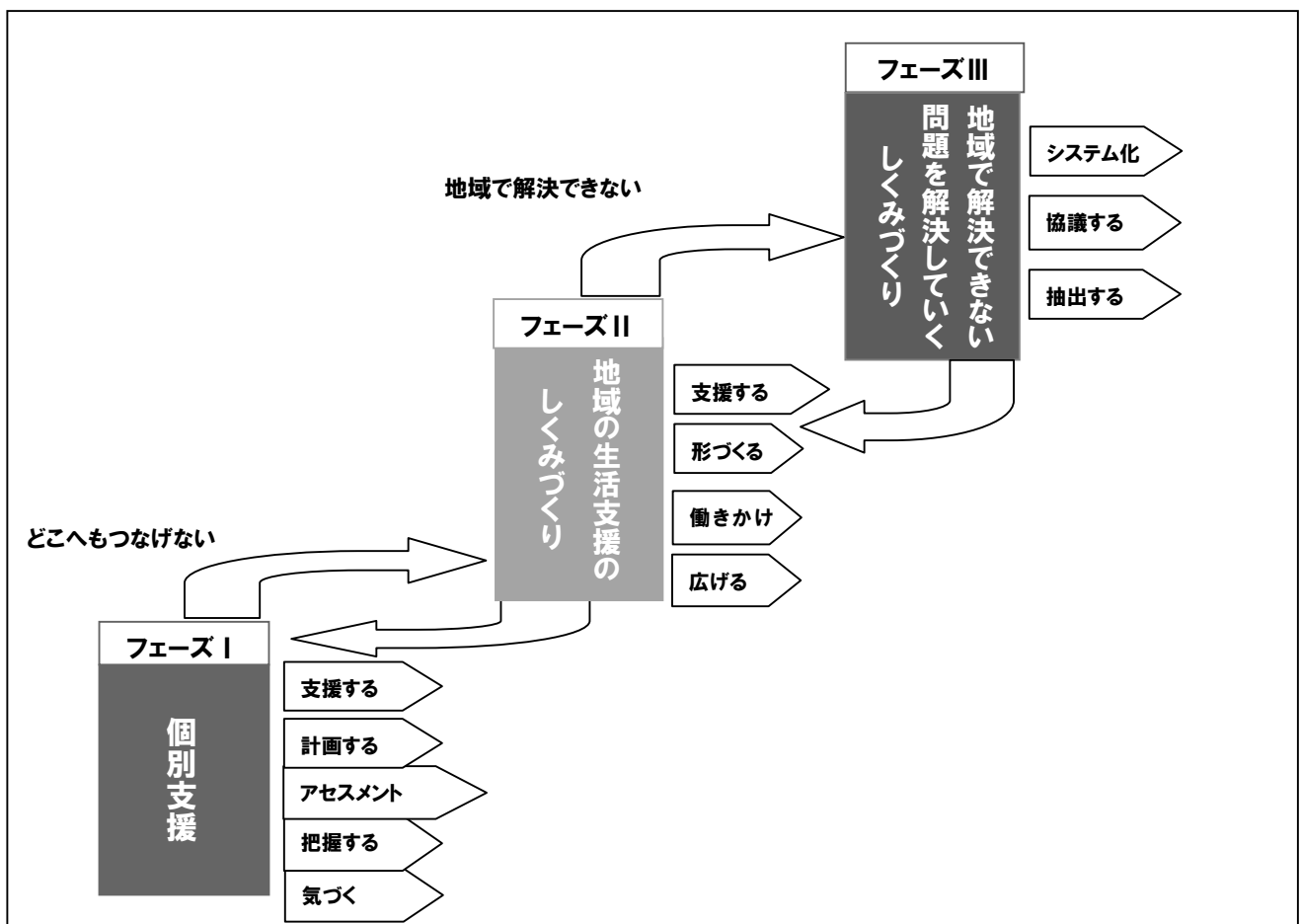
第2に福祉基礎圏域における「地域の生活支援のしくみづくり」である。個別の生活課題の支援を行う過程において、問題解決のためにつなぐ専門機関やインフォーマルサービスがない場合には、生活支援のための新たなしくみを構築する必要がある。そのために、関係機関に呼びかけ、住民に働きかけながら、住民が主体となって地域の生活課題を発見し個別の問題を解決するためのしくみづくりを行う役割が求められる。

また、地域における課題発見のしくみづくりや住民同士のサポートネットワークづくりに取り組んだ結果、地域の中で個別課題を抱えている人に気づき、個別支援を行うという流れをつくることも役割の一つと考えられる。

役割3：地域で解決できない問題を解決するしくみづくり

第3に「地域で解決できない問題を解決するしくみづくり」である。地域の中には様々な問題があり、既存のサービスでは解決できず、地域において住民や関係機関が力をあわせても対応が難しい問題もあるであろう。区市町村の広域レベルで、各地域に共通する課題を抽出、共有化を図り、広域での問題解決のための協議や社会資源の調整、新たな活動や資源の開発、地域活動に関わる者のネットワーク化、社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画への反映、行政に対する要望・提言などのアクションを起こしていくことも必要となるであろう。

地域福祉コーディネーターの3つの役割



4 地域福祉コーディネーターの養成の必要性

区市町村社会福祉協議会の職員は、これまで区市町村全域という広域を対象とし、既述の第3の役割を果たすべく活動してきているが、この社会福祉協議会職員とは別に、今後は、区市町村の福祉基礎圏域ごとに、第1（個別支援）と第2（生活支援のしくみづくり）の役割を中心に担う社会福祉協議会職員として、新たに専任の地域福祉コーディネーターを配置していく必要がある。そして、区市町村全域を対象に活動する社会福祉協議会職員と連携して活動を推進していくことが求められる。

地域福祉コーディネーターが役割を果たすためには、これまで社会福祉協議会職員に必要とされたコミュニティワークのスキルに加え、今後は個別支援を行うためのケースワークやアセスメントの知識やスキルなどの専門性が必要とされる。あらたな養成プログラムのもと地域福祉コーディネーターの養成と継続したスキルアップが望まれる。

（ヒアリングから抽出された地域福祉コーディネーターに特に必要とされるスキル等参照）

【区市町村社会福祉協議会において期待される取り組み】

- 1 専任の地域福祉コーディネーターの配置
- 2 地域福祉コーディネーターが果たすべき役割への理解
- 3 地域福祉コーディネーターの養成

ヒアリングから抽出された「地域福祉コーディネーター」として特に必要とされるスキル

ターゲット	スキル	内容と特徴			
個別支援	個人	<p>基本的コミュニケーション 傾聴 非審判的態度 共感 課題に気づく アウトリーチ 情報収集(本人から) 情報収集(地域住民や関係者から) アセスメント(強み、長所) アセスメント(ニーズと課題) アセスメント(時間軸) アセスメント(最善の方法) 支援計画(強み、長所) 支援計画(包括的) 支援計画(優先順位) 支援計画(チームで役割分担) 支援の実施(責任) 支援の実施(代弁) 支援の実施(インフォーマル・サポート)</p>	<p>住民だれとでもあいさつができる、話ができる どのような住民の話もよくきく 自分の信頼感、考えを押しつげず人の話をきく 相手の気持ちを想像することができ、自分の共感を相手に伝える さりげない会話からしるえる課題に気づく 地域に出向いて行ってニーズをつかむ まずは本人から情報収集する 周りの住民や関係者からも情報収集する。特に生活歴や日常生活について、 本人の強み、長所を把握し、生かしていく 地域生活を継続するための必要(ニーズ)と解決すべき課題を把握する 生活歴(過去から現在)、将来の希望(現在から未来)を把握する ニーズ充足や課題の解決の方法を見出す 本人の強みや長所を注し、維持、伸ばしていける計画をたてる 制度に基づくサービスと、インフォーマルなサポートの組み合わせによる支援計画をたてる ニーズや課題の中で、優先順位をたてる ニーズ充足や課題の解決を担う人たちの間で役割分担できるよう仕向ける 持ち込まれた相談は、最後まで自分の責任で関わる 本人の代弁をしながら、制度に基づくサービスの適切な利用を支援する 住民等からのインフォーマルなサポートが確実に得られるように支援する</p>		
	地域の生活支援のしくみづくり	個別の生活支援システム	<p>個別の生活支援システムづくり 情報共有の許可 個別ニーズの共有 支援方針の共有 役割分担 生活支援システムの維持・問題解決支援 ネットワーキング</p>	<p>はじめから住民等からのインフォーマル・サポートを意識して繋ぐ 本人と相談し、共有する情報の内容と範囲について許可を得る 個別ニーズを、制度に基づくサービス関係者と住民とで共有する 制度に基づくサービス関係者と住民の間で支援方針が共有できるようにする 地域のケア会議等で、関係者の間で役割分担が明確にできるようにする インフォーマルなサポートを担う人々に定期的に連絡をとり、サポートする ネットワークの要となり、制度に基づくサービスと、インフォーマルなサポートとの連携をしする</p>	
		地域の住民	<p>広報 アンテナをはる 意識啓発 共助意識の醸成 アウトリーチ つながるきっかけづくり 既存の組織のリーダー尊重 地域のキーパーソンの発見 住民の組織化 小地域ネットワークづくり支援 グループづくり(住民参加型活動系) グループづくり(自助グループ系) 居場所づくり グループの準備 グループの目的とルールの明確化 グループファシリテーション グループの相互作用促進 グループの目的達成の支援 住民リーダーの創面的支援 住民リーダーの養成</p>	<p>地域の課題を住民へ広報する 地域の人やできごとに関心を持ち、学ぶ 地域の課題が「自分たちの問題」として意識できるよう啓発する 互いに助け合う意識を醸成する。特に社会的弱者を「気にかける」姿勢を醸成する。 地区住民との顔の見える関係づくりをする 住民同士がつながるきっかけづくりをする(地区社団、福祉協力員制度など) 建設的にことが進むよう、既存の組織のリーダーを尊重する 組織にこだわらず、地域の福祉活動のキーパーソンを見出す 住民が自分の地域の課題に自ら取り組めるような仕組みづくりをする 小地域の民守りネットワークづくりを協力的に支援する 福祉的な目的を共有できる住民のグループづくりを協力的に支援する 福祉的な課題を共有できる住民のグループづくりを協力的に支援する 住民の居場所づくりを協力的に支援する あらかじめ進行などの打ち合わせしておく(特に、慣れない時や、メンバー間の差がある時) さまざまな集まりにおいて、集まりの目的とルールを、住民と協力的に確認し、明確化する 住民のリーダーシップをサポートしながら、必要に応じて介入する グループのメンバーがお互いに良い相互作用がもたらされる働きかけをする グループが、目的を達成できるよう協力的に支援する 住民のリーダーの立場、見方を尊重し、協力的に支援する 住民リーダーが目的意識をもって、戦略的に活動できるよう養成する</p>	
		地域で解決できにくい問題を	自治体などのコミュニティ	<p>課題の明確化 自治体レベルで解決すべき課題の明確化 交渉 協議 新たな仕組みづくり 政策推進 行政計画への反映</p>	<p>既存のサービスや地域の仕組みだけでは解決できない課題を明確にする 自治体で対応が求められる課題を明確にする 自治体へ要望、提案、交渉をする 住民と行政とが協働して新たな仕組みづくりを協議できるよう仕向ける 新たなサービスや仕組みを企画・立案の一部を担う 新たなサービスや仕組みの運営・推進の一部を担う 地域福祉計画、地域福祉活動計画に小地域単位の計画を盛り込む</p>
			地域福祉コーディネーター	<p>記録 業務管理 自己開発</p>	<p>時間をおかず的確な記録ができる 自分の仕事の仕方を管理できる、仕事と仕事以外の活動の区分けができる 自分自身のスキルアップをはかる</p>