

研究課題：「北九州市における『いのちをつなぐネットワーク』事業に配置された
コミュニティソーシャルワーカーの地域支援機能の評価および開発に関する研究」
研究代表者：高橋 紘士（国際医療福祉大学大学院医療福祉学分野 教授）

1. 研究の背景と目的

北九州市が平成20年度から導入した、「いのちをつなぐネットワーク事業」（以下いのちネット事業と略す）において、16名のいのちをつなぐネットワーク担当係長（いのちネット担当係長と略す）を区役所に配置し、本庁にいのちをつなぐネットワーク推進課を、再編創設した地域支援部に配置した、一連の動きは、全国的にみて、今後の福祉課題の複雑化をみるときわめて先駆的かつ、意義のある試みである。

この事業の背景は周知のとおり、北九州市における生活保護行政のあり方を問い直す、不幸な事件をきっかけとしていたが、単に、生活保護行政の問題としてだけではなく、従来型の制度適用と給付行政に収斂した、福祉行政のあり方では受け止めることが困難な福祉課題に対応しようとする、北九州市当局の誠実な取り組みとして高く評価できる。

なぜならば、既存の福祉制度は申請主義に基づき、市民から行政窓口に接近することを前提として、組み立てられてきた。窓口接近困難な市民でも、家族や近隣住民、あるいは民生委員、また、その他の中間組織が本人に代わり、また、本人を援助しつつ、行政にアクセスされることにより、施策適用が促進されていたという経緯があり、行政はこのような市民と支援者を前提として施策の運用をしていけばよかった。

ところが、近年このような前提は大きく崩れつつある。北九州市においても、このいのちネット事業の発端となった孤独死問題が明らかにしたのは、家族扶養を期待できない人々の問題であった。また、家族や地域社会の紐帯の弱体化のなかで、申請主義の制度では対応できないニーズの拡大であり、「無縁」社会という表現が一般化しつつあるように、血縁や地縁、職縁などから排除された人々が地域でひっそりと暮らしている。このような人々が支援を必要とする状態になっても「無縁」のために支援に結びつかないことが常態化しつつあること、さらに、これらの人々が支援に結びつかないために、一旦発見されると様々な困難状況のなかで、多くの社会的コストを発生させる事態が起こる。

このような状況は、まさに「放置しておくことが」できない状況になりつつあるというために、まさに「社会」問題として認識されるようになってきた。このことが行政当局としてもこれらの問題に対処する政策の導入を必要とされる。しかしながら福祉行政の前提の崩壊現象は現状の福祉行政のあり方では容易に対処困難な課題である。

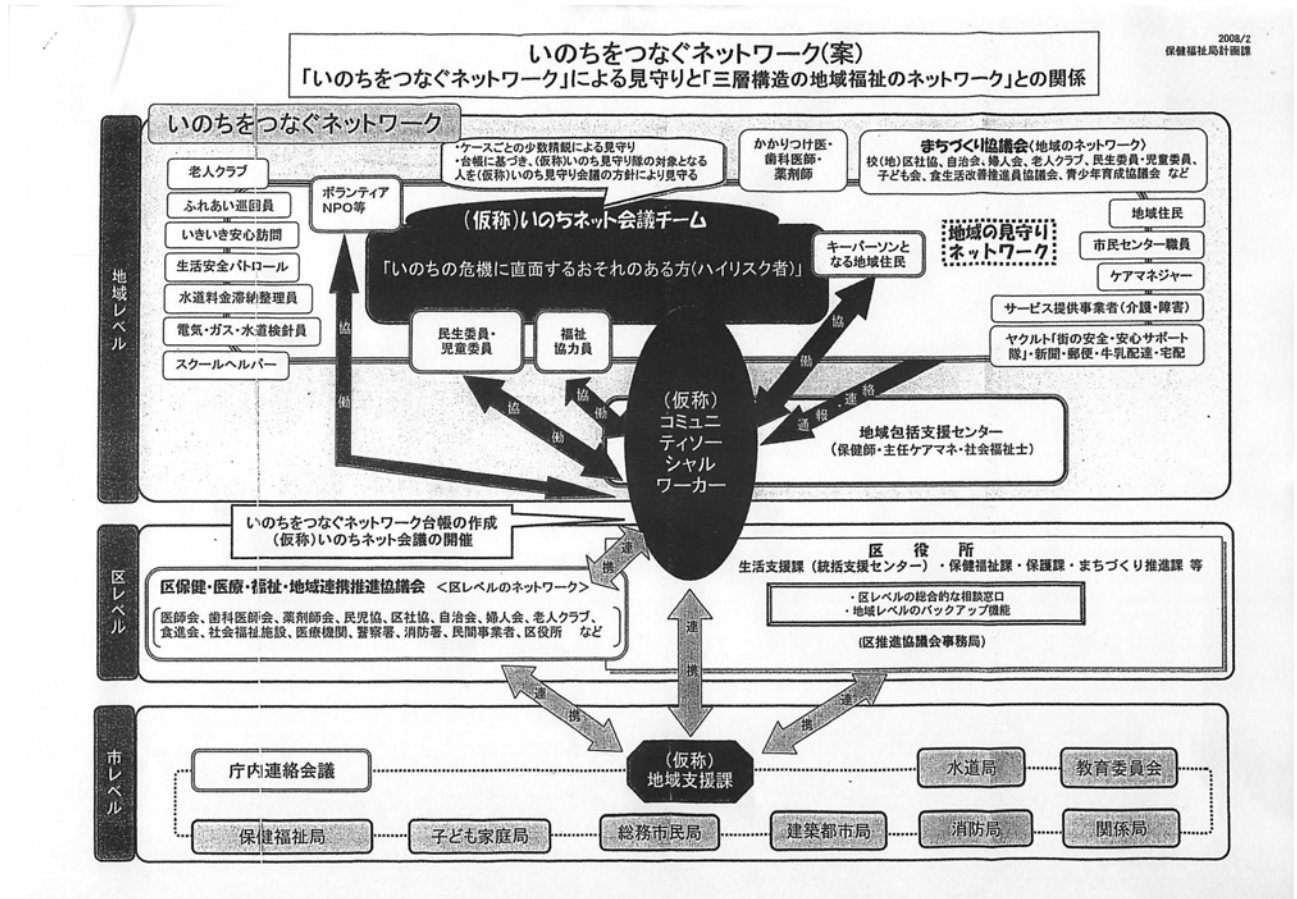
また、地域での地域住民活動にとっても、地域の人々にとって、問題の所在、把握が困難な形で事態が進行していく。したがって、従来型の地域活動の限界もあきらかになりつつあるし、地域社会の変動のなかで、地域活動そのものが脆弱化している地域も増大している。

であるが故に、給付行政型の福祉行政の限界を克服するとともに、リーチアウト機能を地域で回復するための地域アプローチを公務員としてのいのちネット担当係長を行政機能として実施するという類例のない試みにチャレンジする政策的決断を北九州市が行った。

当初の構想では、「行政が地域の中に入り込み、地域福祉の面からの地域づくりを地域の方々と協働し、『地域の課題を地域で解決する』という真の『三層構造による地域福祉のネットワーク』を完成させなければならない」とし「それを実現させる方法として『仮称・コミュニティワーカー』として、区役所に配置する。」こととした。（2008年2月保健福祉局資料より引用、三層構造とは北九州市が地域福祉施策を打ち出す際、地域レベル、区役所レベル、市レベルごとに様々な施策を推進してきたことを指す。）

その後、このコミュニティソーシャルワーカーという言葉は、資格を持った社会福祉士を配置するというニュアンスがあったこともあり、使用されなくなったが、同時に北九州市は平成20年度に社会福祉士の職員採用も開始し、将来は係長として、専門職の配置も視野においていることも特筆すべきことである。

いのちをつなぐネットワーク事業の当初の構想についての図を下に示す。



2. 研究計画と方法

以上のような問題意識と北九州市の政策導入をふまえて、その実情をあきらかにするために、下記の項目についての調査研究を実施した。

- (1) 北九州市における「いのちをつなぐネットワーク事業」の導入に関わる行政文書の収集と分析
- (2) 配置されたいのちネット担当係長へのヒアリング調査と業務報告書の提供していただき、いのちネット担当係長の業務の状況とその分析を行った。区役所ごとでの個別ヒアリング、係長会議の機会を利用した合同のヒアリング、等を実施した。
- (3) いのちネット事業にかかわる、市の担当部局、区役所、地域の自治体町内会代表、民生委員代表、学識経験者等を招聘して、「いのちをつなぐネットワークフォーラム」を開催し、いのちネットについて、それぞれの立場からの意見を聴取した。
- (4) 地域で活動している立場から民生児童委員のアンケート調査を実施し、いのちネットについての意識調査を実施した。
- (5) 以上の結果をふまえて、総括的な検討を研究委員会として実施し、まとめの作業を実施した。

3. 北九州市の担当係長からのヒアリング結果

現実に、いのちネット担当係長の活動は大きくって四つの分野の活動を展開してきている。いのちネット担当係長からのヒアリングと活動状況報告を求めて、その結果を整理すると次のように整理できる。

- (1) 関係課を横断する連絡調整機能
 - ①この中には、区役所福祉保健関係各部局との連絡調整会議の設置と運営
 - ②地域包括支援センター区統括部門との連携
- (2) 孤立事例の発見と孤立死防止のための個別支援の取り組み
 - ①現実に発生した事例への個別対応
 - ②関係者とのケースカンファレンスの開催
- (3) 地域福祉ネットワークの充実強化のための取り組み
 - ①まちづくり協議会との連携
 - ②自治会・団地管理組合等への働きかけと組織化
 - ③ふれ合いネットワークの活性化
 - ④地区民生委員児童委員協議会との連携協力
 - ⑤関係団体組織(医療機関、事業者等を含む)
- (4) 地域住民（市民）への広報とリーチアウト
 - ①各種の行政（保健福祉）サービスの周知・啓蒙活動
 - ②近隣の人々からの情報提供を受信し、適切な窓口につなぐ。

これらの活動はそれぞれの区に配置された係長が各区の多様な地域性をふまえていわば手探りでの活動から生み出された活動を整理してみたものである。

本来は、これらの各係長の活動を整理分析しつつ、本庁の政策部門が政策的に位置づけ、これを共通マニュアルにし、さらに関係部署で共有しつつ、担当係長のバックアップ態勢を構築する。また活動展開にあたっての課題を抽出し、たとえば個人情報保護と情報開示のルール化、ライフラインにかかわる事業者との連携手法の開発、市民各層へのいのちネット事業の周知徹底を行う。なによりも、縦系列で運用される福祉保健、まちづくり行政との連携システムの構築などバックヤードのシステムの整備などが重要であったが、必ずしも十分に取組みられたとはいえない。これは本庁部門および区役所行政レベルでの「いのちネット事業」の位置づけが「理念」レベルだけではなく、「実務」レベルで適切に位置づけることが必ずしも十分でなかったことによると思われる。

今後、配置された係長個々人の資質と同時に、組織的にいのちネットの機能をどう埋め込むかが課題とされる。

いのちネット担当係長の業務は類例のない活動であり、いわば境界や限界のない活動になる恐れがあるだけに、係長たちは疲弊するリスクをかかえながらの業務になる可能性を孕んでいる。したがって、適切なバックアップ態勢をつくりあげることの重要性はいくら強調してもしすぎることはない。

4. 民生委員への調査結果

いのちネット活動は市民からどうみられているのだろうか。今回は民生委員の調査を通じてその一端を明らかにした。民生委員は地域での活動を通じて日頃のいのちネット係長との連携をおこなっている立場からの声ではあるが、地域の代弁という側面もある。われわれが実施した調査では以下のような意見がみられた。

- (1) いのちねっと事業がはじまって

①いのちネットの存在が民生委員にとって安心感をもたらしている。

②さらに行政との連携が強まり、民生委員がなんらかの地域課題が発生したときのちネットや地域包括がその連絡先として連携の強化につながった。

このことは、縦割りの組織では受け止めることのできないファーストアクセスの役割を果たすことにより、民生委員の地域活動の推進にとって安心感をもたらしていることは重要である。

(2) 今後、いのちネット担当係長に期待したいこととして

①民生委員の相談先、行政・専門機関との橋渡し役として期待

②地域のみまもりネットワークへの支援が課題

③担当職員の増員や人事異動への配慮が必要

気になる人々について、また心の病を持つ人への対応等、従来型施策では対応不可能な課題への対応を期待する声も大きかった。

また、北九州方式と呼ばれてきた既存の地域福祉ネットワークがややもすると形骸化していると指摘されているので、これを再活性化する役割も期待されている。

なかでも、切実な声として信頼関係を構築維持していくうえで、早すぎる異動への危惧や係長の増員を期待する声も大きかった。

5. 今後の課題と結論

いのちネット事業の今後の課題として、属人的な形での係長の活動から組織的な機能強化の方策を考えることも重要である。しかし、この事業の特質は地域と関係をつくり、信頼関係を醸成し、さらに、行政部局、専門機関との調整業務などの熟達した能力が求められる業務であることに鑑み、資質のある人材を係長として配置することの必要性は強調しすぎることはない。将来は専門職採用も考えられるが、その場合は政策能力、行政での調整能力を持つ専門職として育成する必要がある。

「いのちをつなぐネットワーク」事業はひとことでいうと、地域にある様々な支援につながる諸活動をつなぎ、専門諸機関をつなぎ、さらに行政の各部局をつなぎ、なによりも従前の制度に結びつきにくかった支援を必要とする市民をつなぎ、ネットワーク機能がその本質である。それはいわば「インターネット機能」と呼ぶことができるかもしれない。それぞれの地域性に即した個性に満ちた活動でもあり、行政機能を活性化させる媒介者の役割をも果たす。

この業務が、今後健康福祉、まちづくり、等各分野にまたがる行政の推進にとって、有益な経験として、今後のキャリア形成にとっても大きな役割を果たす業務であるという位置づけを明確にしながらいのちネット担当係長の業務を位置づけ、この事業を継続し、発展させる必要がある。

その意味で、区役所保健福祉部門をネットワーク機能の司令塔としての役割も期待される。このようなことからこの担当係長の業務は行政機能として位置づけられるのであり、外部化することは不適切な業務であることを改めて強調しておきたい。

現在、市は地域福祉計画の策定中であるが、そのなかで、いのちをつなぐネットワーク事業のあり方についての検討が行われ、また、行政当局内でも今後のあり方についての検討が進められている。また議会からもおおきな関心が寄せられており、いのちネット事業の今後についての質問も再三行われた。これらに、本研究事業の知見が活用されていることを付記しておく。