

虐待・孤立死を防ぐ地域支え合いの仕組みづくり ～包括的虐待防止の取り組みからふくし総合窓口設置へ、 さらに地域ぐるみの支え合い活動への発展～



行田市健康福祉部福祉課トータルサポート推進担当主査（保健師）
野村 政子

〈はじめに〉

行田市は、人口85,316人（平成25年11月1日現在）、埼玉県北部に位置し、北に利根川、南に荒川が流れる水と緑に恵まれたまちである。埼玉県名発祥の地といわれる行田市埼玉（さきたま）には東日本で随一の規模を誇り、国宝「金錯銘鉄剣」が出土したことで知られる「埼玉（さきたま）古墳群」がある。戦国時代に湿地帯の地形を巧みに利用して築城され、難攻不落を誇った忍城は、関東七名城のひとつに数えられている。石田三成の忍城水攻めを題材にしベストセラーになった歴史小説「のぼうの城」が映画化され、平成24年11月に全国公開された。

近年、地方分権による自治体の役割増加、行政需要の高度・複雑化に伴う業務専門化等、自治体を取り巻く環境が変化している。福祉部門において、虐待防止はこうした変化を象徴するテーマの一つである。

行田市では平成17年6月に「児童、高齢者及び障害者に対する虐待の防止等に関する条例」を制定し、児童、高齢者、障害者の虐待防止対策を包括的に実施してきた。平成20年4月には虐待防止ネットワークの充実のため「トータルサポート推進事業」を開始した。これは市民との協働を円滑に進めるため、行政組織内に保健福祉分野の横断的連携体制を構築する事業である。この体制を基盤に、平成21年4月には厚生労働省より「地域福祉推進市」の指定を受け、住民とともに「地域安心ふれあい事業」（住民同士の見守りや支えあいの活動）を推進している。

〈包括的虐待防止活動に取り組んだ経緯〉

行田市では平成16年度に児童虐待防止対策を充実することになった。筆者は当時高齢者福祉課で介護保険を担当しており、高齢者虐待事例の相談を受けた経験から、その対策の必要性を感じていた。そこで、児童だけでなく高齢者虐待対策にも同時に取り組みたいと提案するため市内の居宅介護支援事業所の介護支援専門員の協力を得て実態調査を行った。

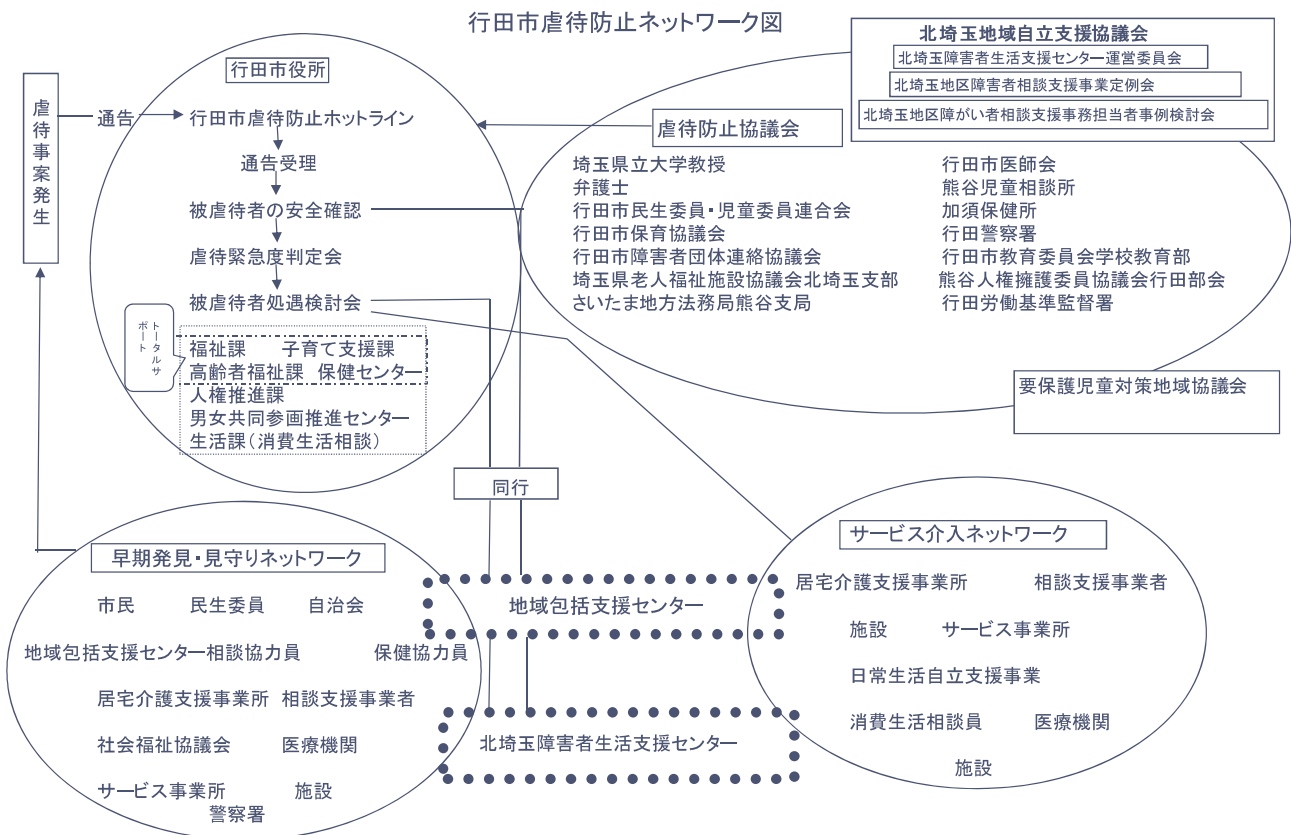
調査の結果、介護支援専門員が障害者虐待の相談も受けていることが分かり、障害者虐待防止対策にも同時に取り組むべきという意見をまとめた。

市町村が虐待事例を支援する際には、縦割りの体制が壁になることが多い。虐待事例の背後には、介護の負担や経済的な問題、家族関係など様々な問題が潜んでいる。そのため解決すべき課題が複数の課の業務にまたがることになる。家族全体を対象に支援する必要があるが、これを役所の組織に当てはめた場合、家族一人ひとりを違う課が担当するということになる。

この方法では、総合的に問題を整理し、課ごと、職員ごとに役割分担を決め、迅速な対応をするのは簡単ではない。議論を重ねた結果、行田市では、一つの家族が抱える課題を援助者側の都合で分割して対応する縦割りの対応ではなく、多面的・制度横断的な虐待防止対策を実施することになった。こうして平成17年6月、「行田市児童、高齢者及び障害者に対する虐待の防止等に関する条例」を施行し総合的な対策を開始した。

行田市の虐待防止事業と虐待防止ネットワークは
図1の通りである。

(図1)



〈トータルサポート推進事業〉

条例施行により、組織的判断に基づく支援ができるようになり、市の虐待発生時の対応は迅速かつ確実になった。次の課題は住民の協力を得て予防対策を進めることであった。その具体策が「トータルサポート推進事業（障害者、高齢者、児童福祉の総合的な推進のための包括的連携体制構築事業）」である。同事業は健康福祉部内各課の連携を図り、市民が福祉施策に参加しやすい仕組みや機会を提供し、市民参加の福祉増進をめざすものである。地域福祉推進幹をリーダーに専任の職員3人と21人の職員を通常の業務と兼務で配置している。（図2）

トータルサポート推進事業の柱は次の三つである。

(1) ふくし総合窓口の設置

- 組織内の横の連携の強化
- 社会福祉士・社会福祉主事・保健師総勢25名が相談を受け一定の結論を得るまで関わりを継続するルール作りと意識改革

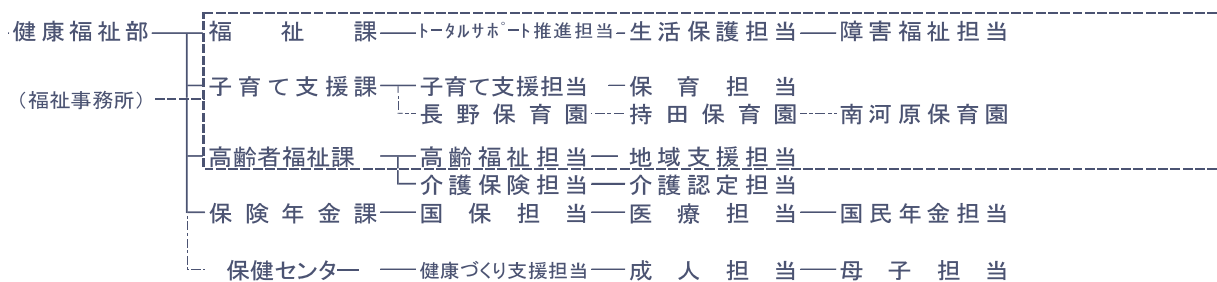
(2) 包括的虐待防止事業

- 虐待対応に関係する情報や知識を伝え活用する方法（ナレッジマネジメント）の研究
- 市民参加によるワークショップの開催
- 人材育成・研修の検討・実施

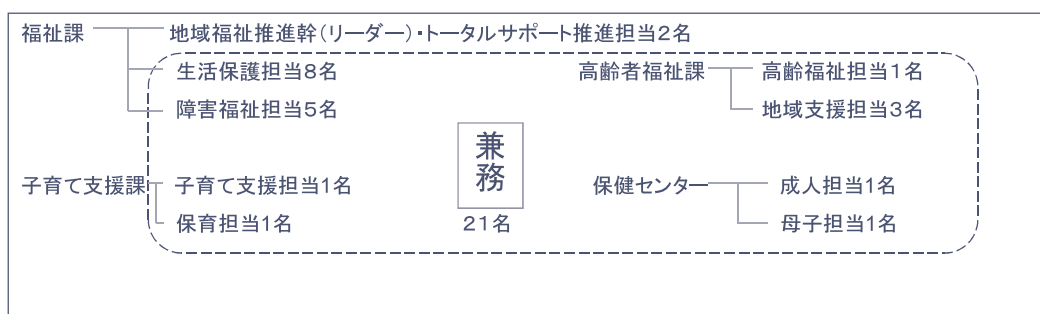
(3) 市民参加推進事業

- 地域福祉における住民参加と社会福祉協議会との連携強化

図2 組織体制（平成25年度）



トータルサポート推進担当 24名（地域福祉推進幹、社会福祉主事14名、保健師6名、社会福祉士3名）



〈トータルサポート推進事業の理念と内容〉

基礎自治体としての市町村が住民の権利をまもるといふことは、もっとも基本的かつ重要な職務である。トータルサポート推進事業の基本理念は「権利擁護」である。

行政の力だけですべての住民の権利擁護を実現することは不可能である。住民とともにネットワークづくりを進める必要があるが、その際、縦割りではなく担当を越えた横の連携を持った市の組織全体として、住民誰もが自分らしく生きる権利を尊重されるまちづくりを目標として掲げることで、住民の理解が得られやすくなる。

ほとんどの市町村では、仕事が部や課の単位で分業された組織となっており、これは本来合理的な形である。しかしこの縦割りの分業制には欠点がある。虐待事例のように複雑な要因が絡んでいる場合に支援が必要な家族が放置される危険があるのだ。縦割りの場合、「ここまではウチの仕事。ウチのできることは精一杯やる。でもその先は手が出せないからどうにもならないが仕方ない。」という発想を持つことがあり、総合的な視点で考えれば支援が不十分

であるのに、分業であるため、あたかもやるべきことは全部やったのだと思ってしまうことがある。虐待防止をはじめとする権利擁護の課題に取り組むためには、分業による効率的な職務遂行と、住民に生涯を通じた支援を最適な形で総合的に提供するという、相対立する環境の要求に対応しなければならない。行田市のトータルサポート推進事業はこの具体策の一つであり、従来の基本的なヒエラルキーでは十分に目的が達成できないことから、追加的に組織内の横断的連携体制を創設したものであると説明できる。これを機能させるために、その活動を調整する役割を持った職員を配置し、その活動に関して権限を持つ管理職をあらかじめ決めた。そして、ただ調整役を務めるだけでなく、調整しながら担当者が総合的な相談支援を学習でき、その知識が蓄積され、組織文化として根付いていくような工夫をすべきである。行田市では、構築した組織内連携体制を「学習する場」として位置づけ、権利擁護に関する職場内研修にも力を入れている。また、職員と地域包括支援センターや障害者生活支援センターやNPOなどの関係者による多職種ネットワーク研修などの学習の機会を作っている。

次の課題は、創設した新たな組織を支える人材育成システムの創出である。

〈人材育成の課題〉

人材育成の課題を2つ述べる。

まず一つは、福祉の相談支援に関する職員の専門性の確保である。

市町村職員に求められる能力としては、専門的な能力よりも総合的な能力の比重が高い。しかし、超高齢化のさらなる進展による社会変化に対応するためには、専門性を持った職員の養成も必要である。そこで、組織の活性化、柔軟に行政需要に対応できる幅広い視野を持った人材育成の必要という従来の短期配属へのニーズと、専門性を持った職員を養成する長期配属へのニーズとの調整をいかにはかるかが課題である。福祉部局の権利擁護や相談の業務については、専門性の低下防止を考慮したジョブローテーションについて検討すること、従来のゼネラリスト育成の考え方に加えて、スペシャリストの育成計画について検討することが必要なのである。

専門性の確保策として相談支援業務を外部委託する市町村が少なくないが、その場合でも相談支援の実施に当たっての責任が市町村にあることは明らかである。業務の実施に当たっては委託先に対し指示をしなければならない。委託先の職員は社会福祉士、介護支援専門員、保健師等であるから、指示を出す市町村の職員にも一定の知識が求められる。委託業務の計画作成や評価、困難な事例の支援方針の作成や評価をするためには、コミュニティソーシャルワークやケースワーク、ケアマネジメント等に関する基礎的な知識や技術が必要である。この点からも市町村がこうした専門的知識を有する職員を必要数確保すること、計画的に人材育成に取り組んでいくことが必要である。

2点目は、総合的視点を持ち住民と協働できる職員の育成である。

行田市のトータルサポート推進事業では、前述の

とおり事業の柱の一つに市民参加推進を掲げている。これは組織内連携体制を作った上で、市民と協働で地域福祉を推進していこうとするものである。虐待や孤立死を防ぐためには住民との協働が欠かせない。そこで職員が積極的に市民の輪の中に入り対話することが求められるが、市民にとって市役所は一つだから、そうした場では自分が担当していない業務に関する問題や苦情が寄せられることもある。担当外の問題を市民に突きつけられると、その後の対応をするためにはいくつもの担当と折衝しなければならないため、職員の負担が大きい。そこでまず市役所内の横の連携を作れば職員が安心しておおらかに市民と対話できるようになるのではないかと考えた。組織内横断的連携体制を作り、職員が総合的視点を持ち、住民とともに政策を考え実行していくようになれば、独自のコストパフォーマンスの高い思索が展開できるようになる。

〈知識のマネジメント〉

市町村で福祉に携わる職員は、権利擁護、自立支援などを臨床的に理解した上で制度の運用や援助の実践を行なうべきであるが、そのための研修などが十分であるとはいえない。組織改革をするだけでは組織内の連携が円滑にはならない。最終的には住民のために組織成員が手をつなぎ協力し、一丸となって住民一人ひとりの人生を支えていくのだという組織の文化を創っていくことが重要であり、それが文化として組織に根付いて初めて事業の継続性が確保される。その対策として、トータルサポート推進事業では、「知識」に着目し、知識のマネジメントに配慮した職員研修を実施している。

仕事の質の向上のためには、職員が持つ知識を意識的に組織全体で共有・活用し、新たな知識を創造することが重要となる。

知識には語ることができる知識（形式知）と語ることができない知識（暗黙知）がある。暗黙知は各人の経験を通して体得した知恵であり、コツであり、

プロフェッショナルと言われる人ほど、経験が長い人ほど、「なぜ出来るのか？」と問われても、言葉で説明することは困難である。福祉の現場において暗黙知が存在し、きわめて重要な役割を果たしていることを認識し、暗黙知の伝承に配慮した職員研修を実施する必要がある。

平成25年度のトータルサポート職員研修では、富士通研究所との共同研究による「ベテラン職員の暗黙知を明らかにするためのケース記録様式の開発と、これを活用した若手職員研修」に取り組んでいる。

〈行田方式の福祉のまちづくり(地域安心ふれあい事業)〉

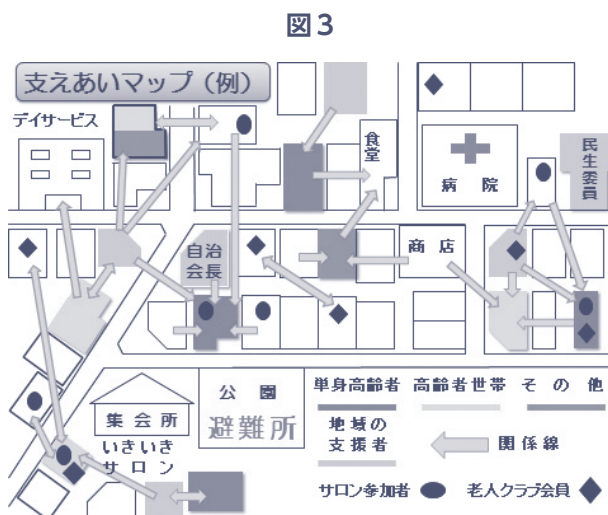
市民参加推進事業では、行田方式の地域福祉推進モデルをつくるための「福祉のまちづくりシンポジウム」や小学校区単位の市民と行政の話し合いの場としての「ささえあいミーティング」などを進めてきた。



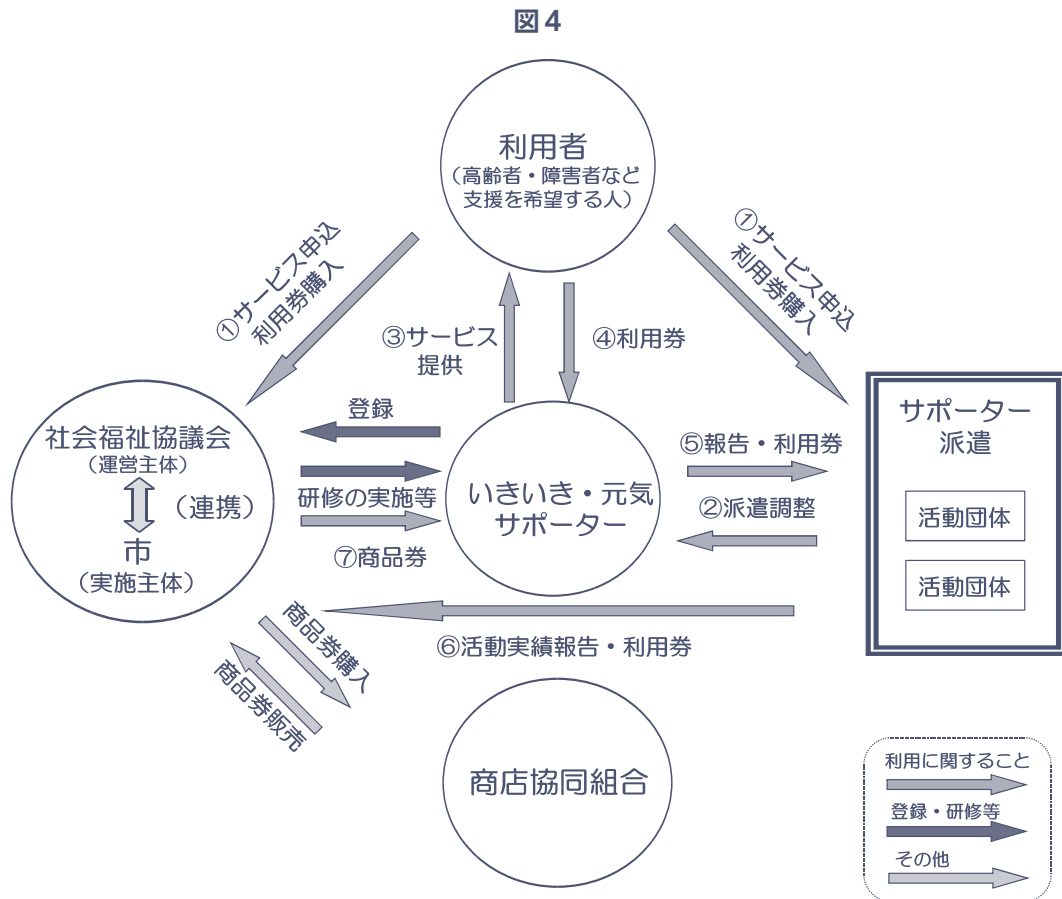
「ささえあいミーティング」には、市職員、社会福祉協議会、地域包括支援センターと市民が出席した。平成20年度から22年度の間小学校区単位の16ヵ所で合計67回開催し、延べ1,377人の市民が参加した。高齢者や障害者、子育て中の世帯など見守りの必要な人を含むすべての人たちが支え合い、自分らしく暮らすまちづくりの実現のために課題や解決方法を検討した。ささえあいミーティングの利点は、市民と行政が一緒になって地域課題を見つけ

るというプロセス自体が地域づくりになることである。多くの地域で「高齢者や障害者を自分たちの力で支えたい」「見守りや支えあいの活動に多くの市民の参加を得るためにきっかけや新たな仕組みが必要」といった意見が出された。課題を見つけた市民と職員は、課題に対して「どのように解決しようか」と考え、次の施策につながっていった。それが「地域安心ふれあい事業」である。同事業は厚生労働省国庫補助事業「安心生活創造推進事業」として「地域福祉推進市」の指定を受けて実施している。事業の理念は「悲惨な孤立死や虐待を一例も発生させない地域づくり」である。「ふれあい見守り活動」と「いきいき・元気サポート制度」の2つを大きな柱にしている。

「ふれあい見守り活動」では、市民や民生委員・児童委員、関係機関とネットワークを構築し、見守りの必要なひとり暮らし高齢者世帯等を訪問して安否確認を行う。見守りを行ううえで必要な地域の情報を把握するため、すべての自治会で高齢者や障害者のささえあいマップを作成した。これは地域の課題や要支援者の人間関係などを書き込んだ情報地図を自治会で作成し情報共有する取り組みである。(図3)



「いきいき・元気サポート制度」は市民ボランティアの「いきいき・元気サポーター」が高齢者や障害者向けの制度等ではカバーできない日常生活の困り



ごとを支援する有償のボランティア制度である。(図4)

平成24年3月、8月には「地域安心ネットワーク会議」を開催した。昨今、各地で要援護者等が孤立した状態で死亡した事例が複数発生し、福祉関係者とライフライン事業者や運送業、商店などの連絡・連携体制の強化が求められている。ここに虐待の早期発見や自殺対策も含め、行田市と行田市社会福祉協議会は「地域安心ネットワーク会議」を開催し、民間主体と行政とが有機的に連携する仕組みを構築する取り組みを始めることとした。平成25年5月には11社と「地域安心ネットワーク協定」を締結した。会議は継続的に実施し、地域において見守りや相談支援を必要とする要援護者に関する情報を把握し共有すること、情報を有機的につなぐ方策を検討していく。



〈今後の課題〉

行田市の福祉施策は、市民の権利擁護を目標に掲げ、生涯を通じたトータルな支援を実現するため、包括的虐待防止の取組みからふくし総合窓口設置へ、さらに地域ぐるみの支え合い活動へと発展してきた。しかし高齢者等が安心して暮らせる地域を作るためにはまだ多くの課題が残されている。今後は、ボラ

ンティアなどのインフォーマルサービスと行政が中心となって提供するフォーマルサービスを組み合わせることで市民のニーズに応えるために、これらを総合調整する機能が必要である。これを市民にとって身近な地域拠点の整備とともに進めていくことが課題である。高齢者等がちょっとした困りごとを身近なと

ころで気軽に相談でき、必要に応じて成年後見制度利用の相談なども含めた専門的な支援につながる仕組みが求められている。市民参加による地域福祉推進と総合相談や権利擁護の機能強化により、市民の暮らしのさらなる安心・安全の確保に取り組んでいきたい。

参考文献

- ◎ 大森彌『変化に挑戦する自治体 希望の自治体行政学』、第一法規、2008年
- ◎ 野中郁次郎、竹内弘高著、梅本勝博訳『知識創造企業』、東洋経済新報社、1996年
- ◎ 近畿クリニカルパス研究会編集『医療福祉のナレッジマネジメント』日総研、2003年
- ◎ 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会『分権型社会における自治体経営の刷新戦略 新しい公共空間の形成を目指して』 総務省ホームページ2005年
- ◎ 工藤正司「市民とともにオール行田で取り組む誰もが安心して暮らせる地域支え合いの仕組みづくり」『市政』、全国市長会、2012年6月、13～15頁
- ◎ 野村政子「地域ぐるみの支え合い活動で虐待を防ぐ、『保健師ジャーナル』、第69巻第3号、医学書院、2013年、196～202頁