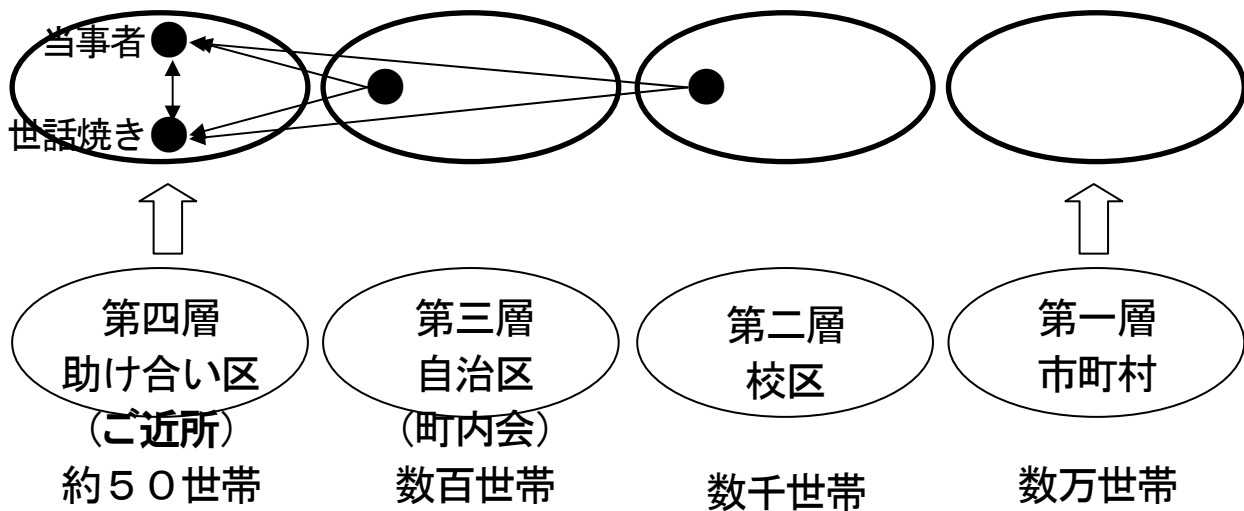


2人の「協働」相手

地域包括支援センター等による住民との協働



住民流福祉総合研究所

目次

1.まず圏域の確認／3

2.協働の相手は「ご近所」／4

- (1)当事者がニーズを発信し、世話焼きが応えている
- (2)当事者は「ご近所福祉に最重点を」と言っている
- (3)マップづくりに関係者を挙げて参加へ
- (4)「振り分け」と「一般化」
- (5)ある地区の3つのご近所でのマップ作りで出てきた取り組み課題—その一般化の試み（省略）

3.もう一人の協働相手—「当事者」／7

- (1)「困ったら福祉センターへ来なさい」？
- (2)福祉は担い手と受け手の共同作業
- (3)「こうしてくれ」と言ってくれればやりいい
- (4)ご近所では当事者の活動は活発

4.ご近所で世話焼きさん&当事者と「協働」する場合の留意点／10

5.第一層主義は推進者主導、第四層主義は当事者主導／15

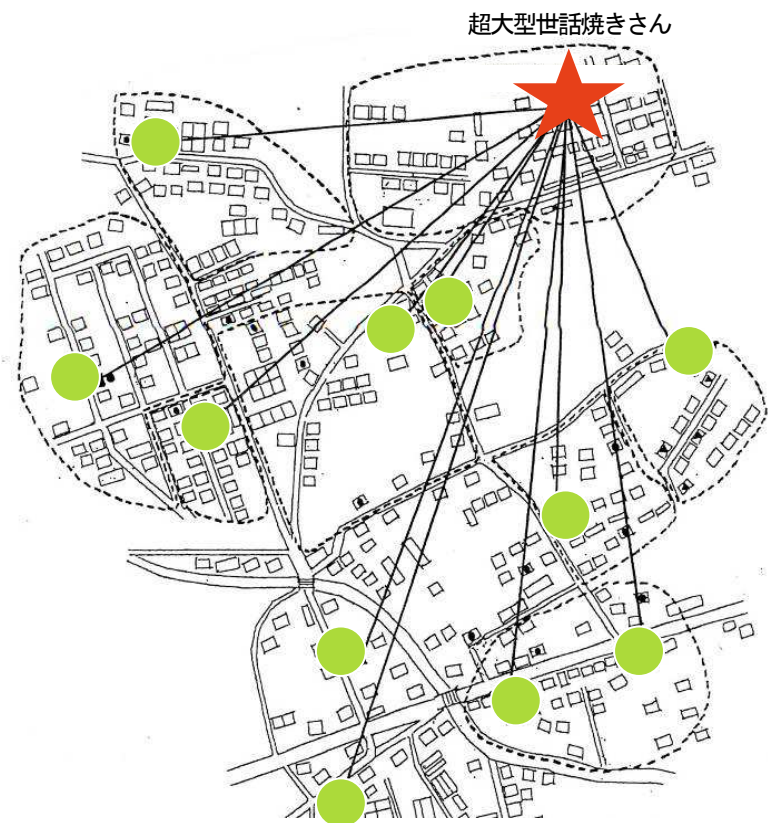
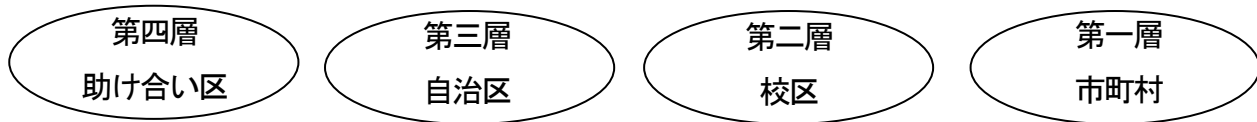
6.超高齢社会を見越して「小さな福祉」作りに力点を／17

7.住民とつながるための「身内化」戦略(省略)

8.住民活動の仕掛け方(省略)

1.まず圏域の確認

- ①改めて圏域の概念をおさらいする必要がある。
- ②関係者は意外なほど圏域の存在に無頓着だ。一層・二層辺りのイメージはあるが、その他の層はうすぼんやりとしている。そこで業務の衝突が起きたりしている。



③圏域は第一と第二だけではない。次は自治区。そのあとにもう一つあった。「助け合い区」。支え合いマップづくりをしていて見つけた「助け合い区」。

④上のマップ。超大型世話焼きさんの動き。「よくこんな広い所でニーズが見えるね」「いや、見えるのは私の住んでいるご近所だけ」。あとはどうしているの？

⑤第四層の「助け合い区」が、「顔が見える範囲」であり、だから「助け合いが可能」な唯一の圏域だった。30～70世帯程度。一応「ご近所」と呼んでいる。大宝律令で制定された地方行政制度でも、国郡里の「里」は50戸だった。

2.協働の第一の相手はご近所

(1)当事者がニーズを発信し、世話焼きが応えている

①関係機関の地域での協働の相手はまずもって「ご近所さん」でなければならない。具体的には「ご近所ボランティア」だ。

②ご近所はまだ関係者は認知していない。しかし現実的に言えば、ここが唯一、地域が見える区域であり、助け合いが行われ、しかも当事者がここにいる。その人に関わる世話焼きさんもここに集中している。福祉という観点から、最も「地域」として実体のあるのはこのご近所だけなのだ。

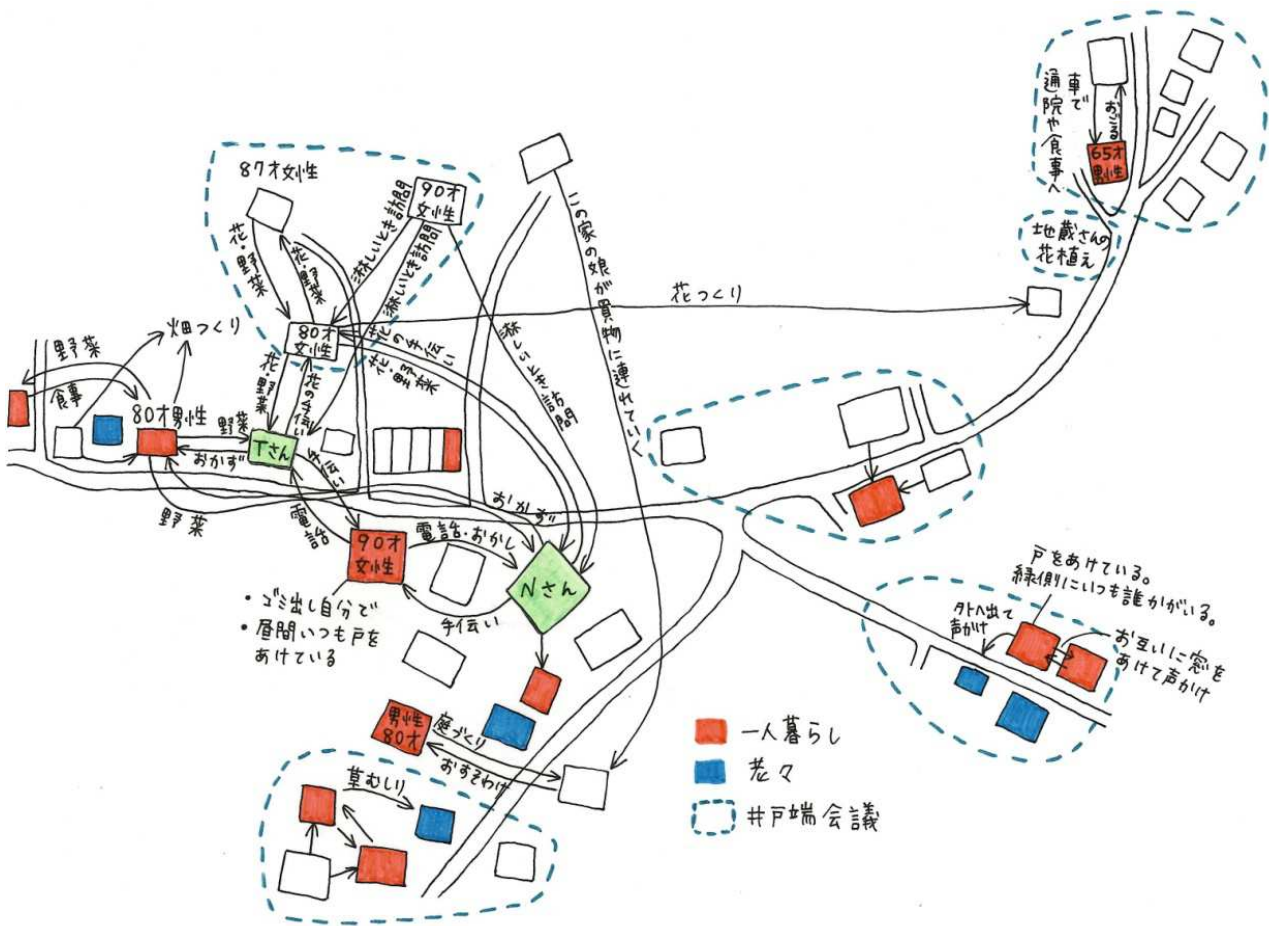
③そこでマップを作れば、当事者と世話焼きさんたちがどのように関わっているのか、福祉ニーズがどう発進され、それに住民がどのように受け止めているのかが、ありありと見えてくる。「地域としての実体がある」とはこのことを言う。

(2)当事者は「ご近所福祉に最重点を」と言っている

①ここに当事者がいて、要援護状態だからここから出られない。だから、この区での助け合いを充実させてほしいと願っている。幸いなことにここに世話焼きも住んでいる。彼らは自治区では広すぎてニーズが掴めない。ご近所で、足元の人を面倒をみている。

②当事者本意に考えれば、彼らがまずもって福祉を充実させてほしいと願っているのがご近所なのだから、関係者は何をさておいてご近所福祉の充実に手を貸さねばならない。それに日々邁進しているご近所さんと手を組むのが適切な選択である。

③関係者はまずもって地区社会福祉協議会や自治会などつながりたがるが、ここはまだ地域の課題が見えない状態にある。それにどう対応したらいいかもわからない。だからまず包括センターなどがご近所に出向いて、住民と一緒にマップづくりをし、その中から自治会や地区社会福祉協議会ができるものを提示していくのが、順当な所ではないか。むしろ彼らにもマップづくりに参加するように導いていくのが包括の役割になる。



(3) マップづくりに関係者を挙げて参加へ

①まずはご近所さんたちとマップづくりからはじめる

支え合いマップでなら、このようにふれあい助け合いの姿がきれいに見える。マップは、その助け合い区の世話焼きさん数名（ご近所ボランティア）が、集まって作り、ここから取り組み課題を抽出する。天然自然の助け合いだけでは物足りない部分もあるので、人工的な補強をする。

②ただし、なるべく天然の住民流の取り組み方に従う。一対一、相性、天性主義、双方向、隠し味、私的關係、当事者主体など。

③「ご近所ボランティア」とは、ご近所内に在住の世話焼きさんが、ご近所内の課題を抽出し、それにご近所の住民と一緒に取り組む、ご近所福祉の「推進」者だ。一般のボランティアとは根本的に異なっている。むしろ彼女らの活動を社会福祉協議会や民生委員、地域包括支援センターなどがバックアップする。支援者は第三層の関係者がふさわしい。

(4)「振り分け」と「一般化」

- ①取り組み課題が見つかったら、彼女らが中心になって解決行動を始める。
- ②ご近所内の世話焼きさん数名でマップづくりをし、取り組み課題を抽出し、彼女らを中心に取り組み行動をする。関係者はこれをバックアップする。
- ③マップづくりには各層の関係者が参加し、出てきた課題に、それぞれの持ち味を生かして取り組む。マグロの解体だ。
- ④その場合にご近所4原則が適用される。
 - (ア) ご近所で対処（課題を上層へ持っていかず、ご近所で解決する）。
 - (イ) ご近所に結集（関係者はご近所の問題解決でご近所に結集する）。
 - (ウ) ご近所で調達（できるだけご近所から資源を発掘し、活用する）。
 - (エ) ご近所で連携（上層が受け持つ場合も、ご近所さんと一緒に解決する）。
- ⑤今必要なのは、当事者の求めるご近所福祉の強化に全精力を投入する必要がある。しかもご近所さんの福祉力も強化する必要がある。だから、できる限り仕事をご近所から持ち出さない。ご近所さんの力をつけることに、みんなが協力するのだ。

(5)某地区の3つのご近所でのマップ作りで出てきた 取り組み課題(省略)

3.もう一人の協働相手ー「当事者」

(1)「困ったら福祉センターへ来なさい」?

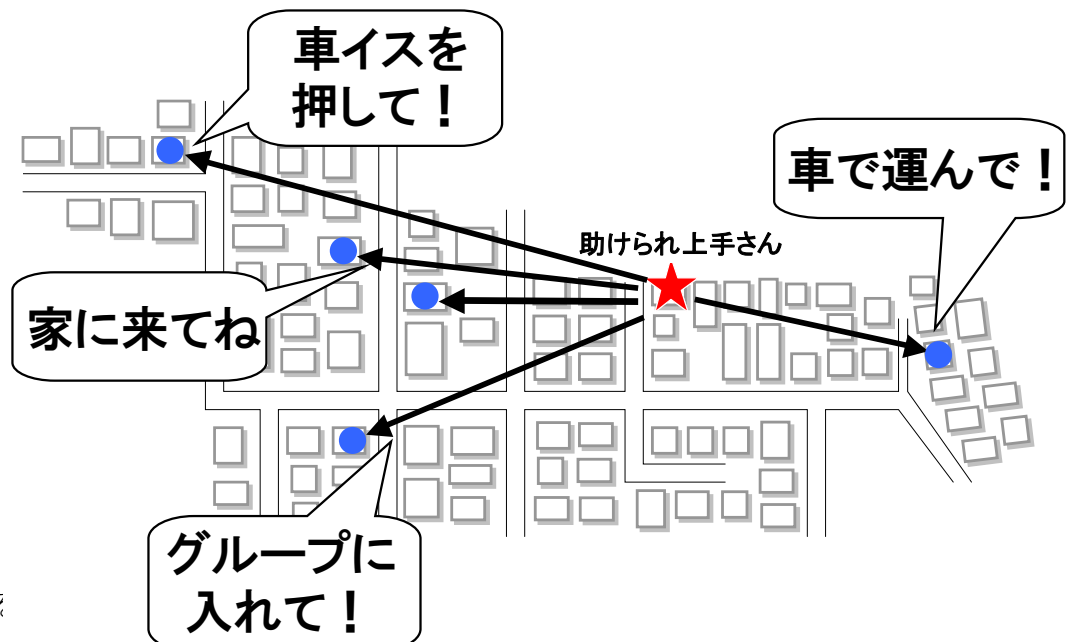
- ①関係機関も含めて、一般の活動的な住民を悩ませているのが「ニーズが見えない」ことである。
- ②生活支援絡みの「協議体」も、地区社会福祉協議会も、自治会も、皆悩みは「ニーズが分からない」である。
- ③おかしいではないか。当事者本人は一日も早く問題を解決してほしいと思っているだろう。その声が担い手に聞こえないのはどういうわけなのか。
- ④理由はいくつかある。一つは、当事者の声は、彼らが縛られている「ご近所」からである。それも細々とした声だから、残念ながら関係者が常駐している第一層、第二層にまでは聞こえない。しかも関係者は当事者のいるご近所までは、よほどのことがない限り出かけない。「アウトリーチ」という言葉を使いながら、それを実践していない。
- ⑤関係者は第一層か第二層にある福祉センターに常駐していて、それに慣れてしまった結果、当事者がこちらへ来るべきだと思えるようになっていく。

(2)福祉は担い手と受け手の共同作業

- ①今は福祉は担い手が実践するものという考え方になっている。受け手は「そこで寝ていけばよろしい」。
- ②当然、当事者は自分の困り事を発信しない癖がついている。これでは、いくら関係者が嘆いても、困り事はわからない。
- ③考え方を変える必要がある。福祉は担い手と受け手の共同作業だと。長野県須坂市では、担い手と受け手の双方を表彰の対象にしている。「助け合い推進奨励賞」。担い手は助けるという活動。受け手は助けてもらうという活動。

(3)「こうしてくれ」と言ってくれればやりいい

①次の図を見ていただきたい。



②車椅子の夫

あなた

あなたは夫を病院まで運ぶために、夫の車椅子を押し回している。夫は、あなたのグループに入れてね、私は介護で外へ出られないので、あなたは私の家に来てね、あなたも、あなたは夫の車椅子を押してね。

③この5人にこういう「指示」を受ける気分とはどうなのかと聞いてみたら、「別に不満はない。却って、指示通りやればいいので、楽ちん」と異口同音に言っていた。

たしかに私たちは、相手が何を望んでいるのかが測りにくい。活動が難しい理由はそこにある。だからこの人のように積極的にしてもらいたいことを言葉に出せば、やりいい。

もし地域の当事者たちが同じように自分の望んでいることをはっきりと表明すれば、担い手はいかに助かるか。つまり、今の福祉活動を難しくしているのは当事者なのだ。彼らが自分たちのやるべきことをやっていない。今のところ担い手側がそれを望んでいないのだからどうしようもないのだが。

④今、福祉は片肺飛行をしていると考えればわかりやすい。しかもどちらかと言えばメインエンジンが沈黙していて、補助エンジンだけで飛んでいるようなものなのだ。

そろそろ福祉のあり方を基本の部分から変えたらどうか。担い手は担うことが活動になる。これはいつもの通り。そして受け手は助けられる側がすべきことをきちんとすること。こういうことで悩んでいる。こうしてくれれば助かる。こういうやり方にすれば

もっとやりいい、と言ったことが彼らの義務事項になる。助けられ上手さんと私たちは言っている。まさに福祉は担い手と受け手の共同作業である。

(4)ご近所では当事者の活動は活発

①改めて、先ほど示した総括図を見ていただきたい。図の右はすべて「助けられ上手（自助）」である。ご近所という場では、当事者はかなり積極的に活動している。例えば〇〇ページのマップを見ていただきたい。一人暮らし高齢者が自宅の窓開けて「私は元気だよ」とアピールしたり、道を通る人たちに語り掛けている。自分の安全を図る一環だ。マップの上の方では、デイサービスから戻って、嫁が戻ってくるまでの空白の時間が「淋しい」と、近くの世話焼きさん宅（3人）に押しかけている。

②そこで、ご近所と協働するとともに、その当事者も協働相手にするのだ。図と一緒に、いくつかの事例があるが、その中には、認知症の夫の介護を手伝ってもらうために、お隣のケアマネの協力を得て、ご近所ケア会議を開いている主婦がいる。参加者は、あの人とあの人と、彼女が直接指示していた。

同じように、要介護の夫の介護で力仕事が必要な時のために、近くの男性数名を確保している主婦もいる。

③課題もある。子どもが一人暮らしの親の元に通って、ゴミ出しをしているが、できれば親のご近所さんにお問い合わせできないものか。そういうことを運動としてできないものか。

あるいは、親の元に通うのなら、親のご近所さんに一言挨拶をしてもいい。それが息子の役割なのだと教えられればいい。

いずれは親を介護する気持ちがあるからか、近居している子どもがかなりいた。ならば今の段階から、親のご近所さんと親睦会をしておけば、いざという時に親の介護で連携することもできる。そういう課題をご近所さんと当事者、そしてご近所に在住しているケアマネジャーなどと話し合ったらどうか。これが協働だ。

4.ご近所で世話焼きさん&当事者と「協働」する場合の留意点

(1)住民の流儀に従う

①既に述べたように、天然の住民流の取り組み方に従うこと。一対一、相性、天性主義、双方向、隠し味、私的關係、当事者主体など。

②「一対一」。ご近所では、特定の要援護状態の人を集めたり、分別したりすることはしない。大抵は一対一の個人的な関係でサービスが営まれる。十把ひとからげという考え方はやめよう。

③「相性」。ここでは相性を無視できない。というのは、この圏域でのサービスのやり取りは、あくまで普段の日常のおつき合いの一環として行われるので、相性が合わなければうまくいかないのだ。

④「天性主義」。生まれ持った世話焼きの資質のある人が主体になる。住民はよく心得ている。関係者はそういうことを無視して、班長とか福祉委員などの肩書を大事にするが、住民はそういうものを認めない。マップの中に、ケアマネジャーが隣家の認知症の人のケアをご近所で考える集会を開いたが、ケアマネだから承知したというよりも、世話焼きさんだからだったのではないか。

⑤「双方向」。ご近所での営みは「おつき合い」の一環なので、一方的なサービスは嫌われる。あくまで双方向の関係にしなければならない。

⑥「隠し味」。要するに、ミエミエの活動は嫌われるということである。コリ事を解決してあげるといのは、担い手はいいかもしれないが、受け手は屈辱を味わうことになる。何らかの工夫で、見えない活動にするのが大事である。だから双方向を主張するのだ。

⑦「私的關係」。社会的な関係ではないということである。例えばボランティアが要援護者宅を訪問するのは、社会的な営みである。だから自分が訪問した時は、相手はドアを開けなければならないと思っている。しかし相手はこれは私的な関係だから、見守る人

は私が指名すると言う。

⑧「当事者主体」。活動家は活動の主体は自分だと思っているかもしれないが、当事者はそれは私だと主張している。ご近所では特に当事者は主体者然として行動する。自分の見守り方をボランティアに指示するのもそう。認知症を介護している主婦が、ご近所ケア会議の開催を容認したが、そこでの参加者は主婦が指名したそう。

⑨以上が基本論で、あとは応用問題である。関係者は会議を開きたがるし、人を集めたがる、いろいろなグループをまとめたがるし、つなげたがる。しかしこれらはいずれも、住民に嫌われる。ご近所内に何人かの世話焼きさんがいた場合、それらが意図的に集まったり、繋がったりすることはない。一見つながっていないようでも、じつはお互いが相手の動きは承知しているのだ。

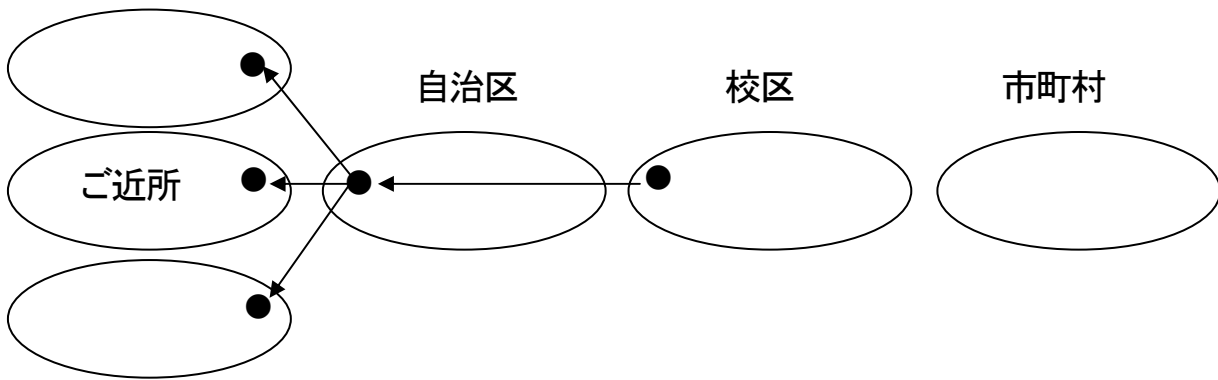
⑩大事なことは、ここはご近所であり、住民の生活の場であるということである。そこに「福祉」という営みをミエミエの形でご近所に持ち込まれるのは、不愉快だと彼らは考える。あくまで自然の日常生活の中で、何となく問題が解決されるということを彼らは望んでいる。

(2)3つの圏域と協働して、数百もの「ご近所」と協働

①ご近所まで出かけてご近所の世話焼きさんや当事者と組めば、最高の地域福祉ができるのは間違いないのだが、一つの市町村には数百もの「ご近所」がある。これをいくつかの地域包括センターでこなすのは不可能に近い。難しいからと言って、いくつかのご近所をモデル的に支援することでお茶を濁してしまおうというのは、よくあることだが、好ましくない。この方式は、いわば地域福祉の最終段階のやり方なので、全てのご近所を支援対象にしなければならない。

②そこでまた協働の必要が生じる。その場合に4つの圏域があることを生かせばいい。

③まずご近所に最も近い自治区が、ご近所とつながる。と言っても、ご近所の活動に直接かかわるのでなく、ご近所がフォワードとすれば、自治区をミッドフィルダーと考えるのだ。司令塔と言うけれども、それよりもやや遠慮気味のミッドフィルダーと考えたい。



④候補はいろいろあり得るが、最も妥当なのは、民生委員である。彼らはご近所に頻繁に出かけている。要援護者とも接触している。それに、一人当たり5つ程度のご近所を担当しているから、最もやりいい。ただ、民生委員は、仕掛けとかバックアップと言う行為に慣れていない。個人行動で、連携が苦手だ。しかし民生委員百年の記念の行動方針によれば、これからは地域組織の結節点になってほしいと書かれてある。もしその意思があれば、ご近所の第一番目の協働相手になり得る。

⑤次は自治会だが、この場合、やるとしたら自治会と言うよりは、自治会が設立する福祉委員会のような組織がなければならない。この組織の問題点と言えば、自分たちでやってしまう傾向があるということだ。先ほど述べた仕掛けとか連携、バックアップが苦手である。この点については民生委員と変わりがない。なぜそうなるのか。自分たちのいる第三層が最終圏域だと考えるからではないか。だからここでサロンにしても、趣味活動にしても、老人クラブにしても、全てはこの自治区で完結している。しかし本当は第四層がまだあるのだから、第四層のバックアップ役に下がらねばならない。

そこで考えられるのは、福祉委員会の中にさらに、ご近所活動をバックアップする部署を設けて、その人たちが始終ご近所を訪問して活動を支援するようにしたらどうか。実際に試してみたら、うまくいった。

⑥その他、例えば地区社会福祉協議会がご近所に関わるという案だが、これは難しい。ご近所からあまりにも遠く離れていて、ご近所の感覚が掴めないのではないか。やれるとしたら、ご近所マップを作った結果、まとまった一般化されたものの中から、地区段階で取り組むのがふさわしいと思われるものに取り組むことだろう。今は地区社会福祉協議会が、ご近所圏域や自治会圏域で取り組むべきことをやっているケースも見受けられる。地区段階でやるべきことは何かをよく吟味しなければならない。

⑦市町村社会福祉協議会が直接、ご近所に出向いてマップづくりをご近所さんと一緒に

やっているケースが多いが、問題は数百のご近所のいくつかに取り組んだ後は、撤退してしまうということ、もう一つはマップづくりまでは一緒にやったが、その課題をご近所さんが実践するのをバックアップするまでは行っていない、という点である。この二点をきちんとクリアさせないと、仕方がない。

⑧大事なポイントが二つある。一つはご近所の福祉に取り組むのは、ご近所さんであるということ、その他の機関はそのバックアップに徹すべきだということである。ご近所さんが福祉に取り組む習慣がまだできていない今は、できる限りご近所さんを立てる必要があるのだ。もう一つは、誰がご近所と連携するかは、天性主義でいかねばならないということ。福祉に取り組むこともそうだが、連携、協働、バックアップと言う仕事は、その資質がないとうまくいかないのだ。第三層の誰がご近所の後押し役となれるかは、その資質のある人ということになる。

⑨包括センターの有利な点は、問題解決力があるということかもしれない。「力」というよりは問題を解決することを仕事としているということか。と言うのは、地域の組織・機関の少なからずが、問題解決にそれほど意欲的ではない。奇妙なことである。福祉機関は問題を解決するためにある。しかしそれが徹底されていない。特に支え合いマップづくりをすると、それで仕事は終わりと思ってしまう。出てきた課題に真剣に取り組もうという所があまりない。

⑩地域のいろいろな圏域のいろいろな機関が直接間接にご近所に関わるのはいいことだが、問題は「間接」的な関わりは、あまり好ましくないという点である。できる限りご近所に出向いてご近所さんと一緒にマップを作るのが絶対に必要なのだ。

⑪と言うわけで、ご近所への関わりに関して、複数の権威の機関が連携するやり方は、そのご近所、その地域の実情によって異なってくるから、定式的な協働の手法を提示することは、むしろ好ましくない。しかし誰かが、その調整役をやらねばならない。夫々の圏域の組織・機関の実態、担当者の資質を把握したうえで、ご近所と誰がどのように繋がったら効果的なのかを決めるのだ。それが包括支援センターであるかは、自身が決めることである。センターの意向によるが、マップづくりを通してご近所と直接関わり、他の機関との調整もするという役割を包括センターが握ってしまうという手もある。

⑫最後に、繰り返しになるが、どの圏域もご近所との直接的な接触が必要で、例えば特定の課題を自分の圏域に持ち出すにしても、その解決はご近所さんとのつながりの中で

やらねばならない。そこでここにご近所との関係に関する四原則を示しておこう。

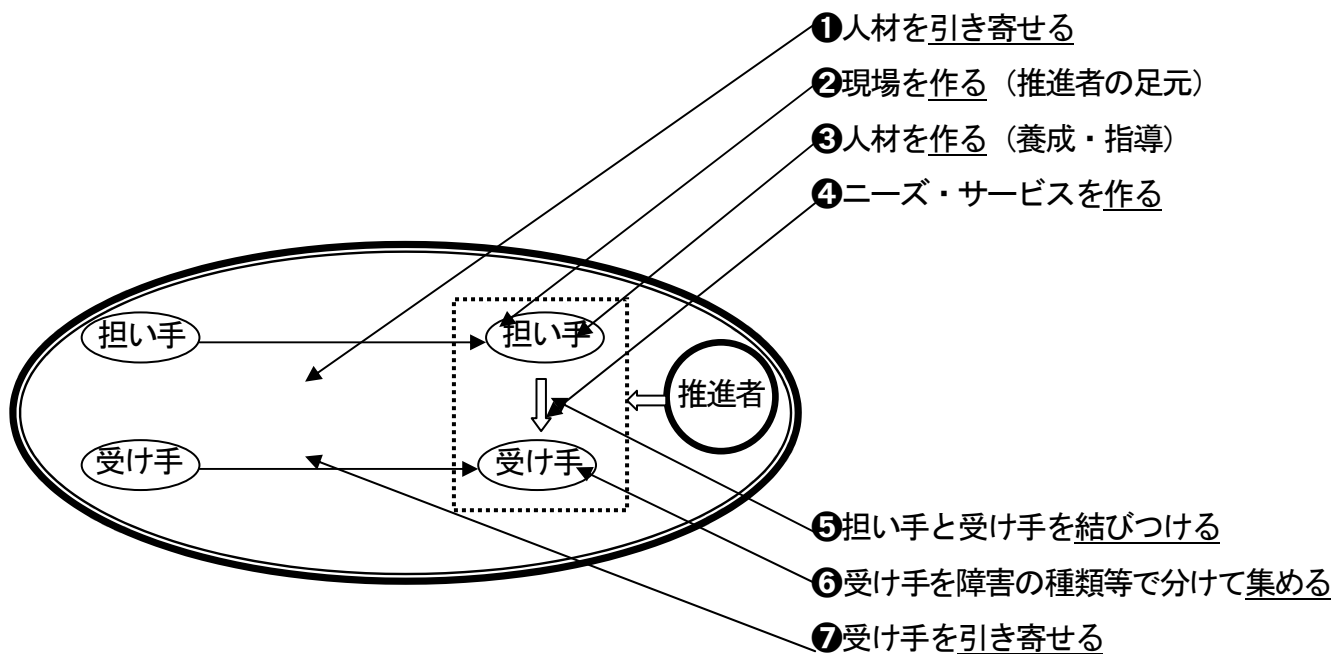
- ①ご近所で対処（課題を上層に持って行かず、ご近所で解決する）
- ②ご近所に結集（関係者はご近所の問題解決でご近所に結集する）
- ③ご近所で調達（できる限りご近所から資源を発掘し、活用する）
- ④ご近所で連携（上層が受け持つ場合もご近所さんと一緒に解決する）

5.第一層主義は推進者主導、四層主義は当事者主導

①第1層を中心とした福祉体制や業界的な発想に慣れた関係者にとって、ご近所を中心とする福祉には違和感を持っているのではないか。

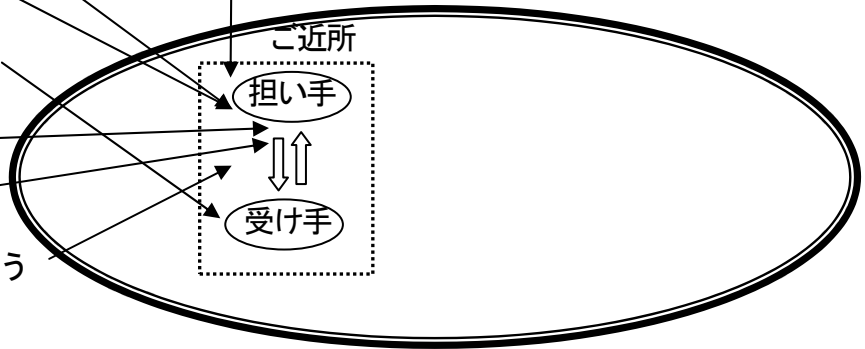
②福祉機関が進めている福祉は、大まかに言えば、第1層に拠点を置いて、そこで福祉理念を構築し、福祉ニーズを推測し、人材を養成し、組織を作り、活動を促して、要援護者には拠点まで来ることを期待している。中央集権的な福祉体制と言える。これは推進者の側から地域を見る姿勢になる。

「福祉は推進者が作る」という考えに立った場合、下の図にもあるように、推進者が「作る」「引き寄せる」「集める」など、「推進しやすい方法」を取るようになる。



③一方の住民流では、大抵は当事者と、当事者が見込んだ担い手が、合意の上で「結合」する。この営みの多くはご近所で行われるから、推進者がご近所まで出掛けなければならないことになる。

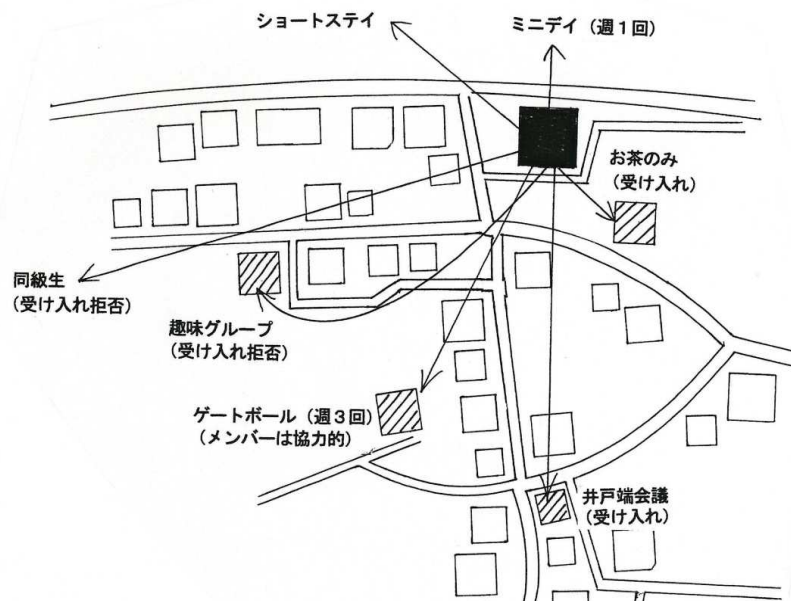
- ①人材はご近所で出会う
- ②ご近所が現場
- ③人材は受け手が発掘・見込む
- ④ニーズは受け手が知っている
サービスでなく、助け合い
- ⑤両者が自然に結合
- ⑥両者が一対一で結合。
- ⑦受け手と担い手をご近所で出会う



6.超高齢社会を見越して「小さな福祉」作りを

①今は超高齢社会へ向けて小さな福祉作りに取り組む必要がある。

②そのとき、住民の行動半径は極端に狭くなる。50世帯のご近所でも大きい。ご近所の右端でサロンを開けば、左端の人は参加できない。私たちがめざしている福祉社会とは、どんなに重い要介護でも、その人らしく生きていけるようにである。自己実現を保障せよと。下のマップにヒントがある。



③ご近所を自立したコ

る。

①今まで町内圏域でやっていたことー趣味やふれあい、助け合い（サービス）、健康づくりなどを、これからはご近所単位にする。

②老人会や子ども会などは、ご近所単位のクラブをつくる。

③町内のイベントもご近所単位に実施する。

④ボランティアも、ご近所版をつくる。

⑤公的サービスも、ご近所毎にサービス拠点を設定する。

⑥福祉施設もできればご近所毎につくる。