

生活困難層への公民協働の 生活支援システムのあり方 研究—生活相談機能を 中心として

執筆

岡田 朋子

福祉と保健の生活課題を考える会代表

1—はじめに

①生活困難層とはどのような人々か？

日本一人口が多い基礎自治体である横浜市には、様々な人々が暮らしている。活発な市民活動を展開する人々もいれば、深刻な生活課題を抱えている人々もいる。深刻な生活課題を抱える人々は自ら支援を求めない、求めることができない場合が多い。これらの人々を本研究事業では生活困難層と称する。世帯人数の

減少や単身化が進み、年齢を問わず社会的孤立の傾向を深めている現代では、それらの人々は特別な人という表現はあたらない。誰でもそのようなになる可能性を秘めているのではなからうか。

②相談支援機関の専門分化は、対象者を丸ごと受け止めきれなくなっている

一方、地域には、様々な生活課題に対応する相談支援機関が揃ってきた。それらは社会福祉の制度・サービスが縦

割りに発達してきたため、相談窓口の総合化などの工夫はされているが高齢者・障害者・子どもという対象者別の政策体系と支援体制が一般的である。特に、生活困難層は生活課題を複合して持つている人々が多く、専門分化した相談支援機関の支援では対象者を生活者として丸ごと受け止めることは難しい。またいくつかの機関にまたがる個人の相談情報は、支援者が意識しないとまとまらないために、生活困難層の生活実態は把握しづらいのが現状である。

策が、成熟した社会の向かう方向であり、このような視点で協働研究に取り組んだ。

が一般行政事務職を充てているのと比較すると全体として誇れるレベルであるが、その支援者群にして支援困難なのである。

2—実態調査の実施

①生活困難層は支援困難な人々として相談支援者が出会

生活困難層の人々、例えば子どもを虐待している親は殆ど自ら虐待だとは認めず、支援を求めない。そのため関わる福祉・保健・医療分野の支援者が、支援を通じてそれらの人々の存在を知ることになる。

生活困難層の人々、例えば子どもを虐待している親は殆ど自ら虐待だとは認めず、支援を求めない。そのため関わる福祉・保健・医療分野の支援者が、支援を通じてそれらの人々の存在を知ることになる。

③同じ市民として排除せず社会的包摂の視点で

深刻な生活課題を抱えている人々は多数を形成している人々と生活の様相はちがっていても社会の一員としてそれぞれの生活、人生を持つている。また生活困難層の支援策を検討することは、現在自立して生活している多くの市民が抱く将来の不安、例えば「高齢になりひとり暮らしで認知症になった時の不安」を緩和することに必要となり、支援の道筋を提供することにも繋がります。人々の様々な違いを認め合い排除せず社会的に包摂されるべきというソーシャルインクルージョンの考え方や政

②支援者も悩んでいる

深刻な生活課題を抱えている人々は、支援の必要性を理解しない、また理解できず、支援者の接近を拒否する場合もある。そのため、支援者側は対象者の心身の安全を第一に様々な工夫をしているが、支援困難という認識を持つ。支援者側が持つ時間や制度・サービス、援助方法の資源もそれぞれ有限であり、支援の展開に悩む場合が多い。公的相談支援者に関して横浜市は、長年に亘り福祉専門職を充て保健師とともに支援の任とし、民間の相談支援機関においてもそれぞれ専門職が活動している。そのため他都市

③実態はどうなっているのか—分野横断的な実態調査に向けて

支援困難な人々は一定地域でいったいどのくらいの人数で、どのような生活困難を抱えているのか、それらは未知数であった。そこで今回の協働研究事業では、一定地域で対象分野を横断的に捉え、公民合わせた相談支援者のほぼすべてを対象に支援困難事例調査を行った。これは横浜会議の仕組みを以って初めて可能な調査であった。但し今回は教育関係分野へは手が及んでいない。

生活困難層は支援者から支援困難と認識され、その支援困難はいくつかの要素によって成り立っている。それを次に示す5要素とした。支援者にはこれらの要素のどれかひとつでも含む場合を調査対象として調査趣旨を丁寧に説明した。調査名は「生活相談における支援困難事例調査」、調査方法は無記名郵送方式である。また調査実施上の倫理的配慮は十分行った。

支援困難要素

- ①対象者が持つ課題が困難 (例 虐待、認知症等)
- ②対象者と支援者の間にある困難 (例 家族員にキイパーソンがいない等)
- ③制度・サービスが不十分などの困難 (例 量的に不足、きめ細やかさが無い等)
- ④支援者側の困難 (例 多忙で十分取り組めない等)
- ⑤支援の仕組みやシステム上の困難 (例 関係者とのチーム対応ができない等)

3 研究結果—支援困難な人々を面で見える

公民合わせた分野横断的な生活困難事例調査と、調査回答者らによる生活課題の解決に向けた意見交換会などから、次のことが明らかになった。

①分野横断的な支援困難事例の数量的調査の結果

(1)関係市区のご協力で、瀬谷区を調査区とした。福祉保健にかかわる公民の相談機関のほぼすべて68機関・事業所の支援者343人に調査依頼し、564件の有効回答を得た。これは実人数で514人(人口の0.4%)、実世帯数373世帯(瀬谷区世帯の0.8%)であった。

瀬谷区の概況：人口約12万7千人、世帯数約4万8千、公営住宅居住者が世帯の約13%を占め、公営住宅戸数が多い。合計特殊出生率1・38、生活保護率・人口20% (18年10月)。

(2)回答者の所属は、福祉保健センター、児童相談所、公立保育所、地域包括支援センター、地区民生・児童委員協議会、区社会福祉協議会、ケアマネジャー事務所、障害者地域活動ホーム、病院、NPOで、回答者は相談支援の職種、ソーシャルワーカー、看護職、相談員、ケアマネジャー、民生・児童委員、主任児童委員、ピア(当事者)相談員、NPO活動者等。

(3)対象者は男性45%、女性が55%。世帯状況は「ひとり暮らし」と「母と未成年の子」がほぼ同数の約23%、次が「夫婦と未成年の子」17%。世帯構成員数別にみると、「単身」と「2人世帯」がそれぞれ24%ずつ。

(4)経済状況は、全体の46%が「生活保護」を受け、21%が「経済的に逼迫」し、「経済的には普通」が25%、「余裕がある」3%であった。

(5)対象者の25%が何らかの障害手帳を持っている。その内訳は身体障害者手帳48%、精神保

健福祉手帳は36%、知的障害者手帳が21%(一人で複数の手帳所持者を含む)であった。

(6)困難課題は26項目で、多い順に「育児子育てに問題がある」35%、「精神科で診断を受けた病気」、「精神不安定」がそれぞれ22%、「虐待を受けている」18%、「認知症」15%が上位を占めた(以下略、図1)。

(7)支援開始時や支援過程での困難については、1事例について平均2・63の困難要素が重複しており、36%が「家族内の調整役不在」、次に「対象者が困っていない」32%となり、対象者家族へのアクセシビリティや支援過程での協力の得られなさが示された。

(8)制度・サービスに「困難がある」と回答したのは全体の約60%である。「困難がある」内訳は多い順に、「ニーズに合うサービスが無い」65%、「サービス利用時の手助けが無い」23%、「制度・サービスの量的不足」22%と続く(以下略)。

(9)支援者側の困難については、全体の70%が「ある」と

図1 支援困難理由の割合

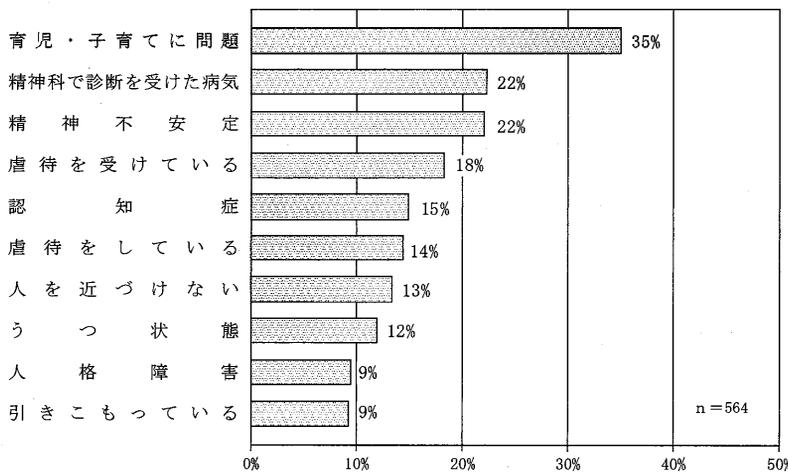
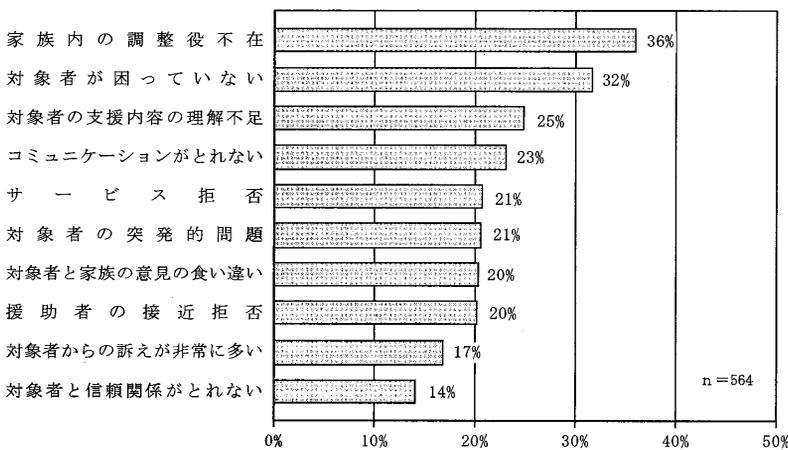


図2 支援開始時、支援課程での困難理由



尊重し合おう

・もっとアウトリーチを

○行政へ

・近隣で問題を共有化できる

関係づくりを

・地域の相談支援者へもっと

情報を出して

・対象者を分けずに地域ごと

に支援を統合できるシステム

作りを

・事例検討の場をもっと増や

して

・公営住宅の住宅政策はハー

ドのみではなくソフト面も

考慮して

○地域の方へ

・増加している単身者の生活

のちよっとしたことを助

けて

・保育所にいかない子のこと

など近隣者としてその様子

を発信して欲しい

○国へ

・子ども世代にもっとお金を

かけて

・貧困問題に真剣に取り組

んで

・軽度発達障害やアディクシ

ョンを社会的支援の対象と

して認知して

○社会全般へ

・日常生活習慣がついていな

い大人に対する習得プログ

ラムの開発を

(3) 解決策の検討—自分ができ

ること

○行政職員として

・直接的援助と地域支援を両

立させ地域に根ざした「実

践者」になる

○地域包括支援センター職員

として

・ソーシャルワーカー、保健

師、主任ケアマネジャーの

三職種が地域情報を共有で

きればなにかできる

○民生・児童委員として

・地域の中で気軽に何でも相

談できる駆け込み寺を続ける

○保育所として

・問題のある家庭の子を預か

りその家庭も見守り他の支

援者と協働する

○NPOとして

・子どもや小中学生に対する

相談は24時間受けることが

できる

○相談支援者として

・悩みを聞き情報を提供し、

一緒に問題点を整理でき、

自己決定を助けることができ

る。

・「指導」ではなく提案がで

きる。

・困難事例を一人で抱え込ま

ない。

・一緒に悲しみ喜び見守りが

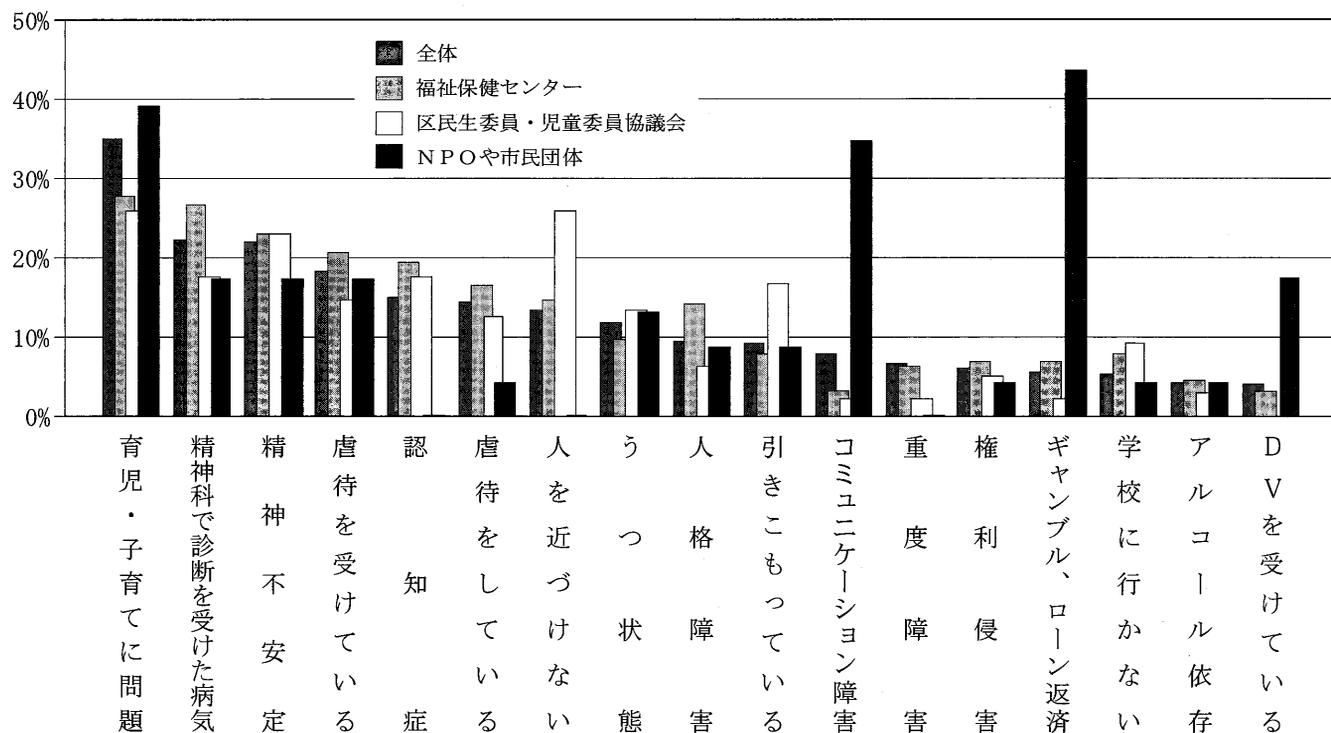
できる。

④ 相談支援機関と支援の特徴

地域の相談支援機関がどの

ように生活課題を担っている

図4 相談機関別にみた困難課題の割合



か。回答のあった10の相談機関のうち全体の平均と特徴的な3つの相談機関を取り上げる(図4参照)。

「福祉保健センター」は、専門職種を揃えて福祉保健にかかわる相談支援の中核機関として制度の決定やサービスに関わる最も困難な事例を担当するなど質量ともにすべての課題に対応している。次に地域の支援者である「民生・児童委員協議会」は、公的機関の協力機関としての位置づけであり、サービス決定には関わっていないが、生活場面の相談支援については幅広い活動を行っている。特徴は、機関所属の専門職とは違い対象者と同じ生活圏で暮しながら相談にのり、見守り、時に課題の発見者となっていることである。全体より割合が高い困難課題は「人を近づけない」「引きこもっている」「学校に行かない」などで、専門機関に繋がるまでが難しい課題に対して支援をしている姿が浮かび上がる。3つ目のNPO・市民活動団体が行っている相談支援の特徴は、「DVを受けている」「コミュニケーション障害」「ギャンブル・ローン返済」などの割合が高く、先駆的な活動を行っている様子が現れている。

4 検討結果—生活困難層の生活支援にはトータルマネジメントが必要

絡み合う困難課題を持つ人々への支援に対しては、生活場面により近づき、生活全体を捉える「トータルマネジメント」が必要である。

①トータルマネジメントの要

素1「地域の支援困難層の分野横断の実態把握」

対象者別の制度による事業単位の調査や実態把握はそれぞれに有用であろうが、人々の生活のトータルなマネジメントに向けては分野横断的な生活課題の実態把握が必要である。困難層の生活課題には地域性も関わっており、今回調査実施した瀬谷区は育児子育てに問題が多く、加えて精神的疾患を併せ持つというところが判明した。他区ではその地域特性に応じた結果が出るはずであり、分野横断的な実態把握は、地域生活支援の課題の優先性に関する検討材料を提供するだろう。

②トータルマネジメントの要

素2「繋げる機能」

(1)事例から 生活課題をトータルに捉え返す

支援困難な人々の生活課題は制度やサービスでは区切れない。一例を挙げると生活困難層の育児子育ての問題は子ども分野の課題であると同時に、調査結果からもわかるように多くの親が精神保健福祉手帳を所持し成人の精神保健福祉の課題でもある。むしろ成人の精神保健福祉の課題が育児子育て場面に現れている、とも言える。精神的な疾患を抱えながら支援がない中での子育ては相当な負担である。ひとつの課題や事例を基にしても、その相対化と統合化の視点が必要である。

(2)施策から 生活関連施策のつながり
地域生活では、地域のケアシステムとして保健・医療・福祉のそれぞれの施策とその連携が重要な点である。生活課題は、それが生活に与っては一部分である。生活関連政策・施策は、住宅政策、教育政策、交通やまちづくりや農や緑を含む都市計画など、多くの分野に亘っている。これらの生活関連政策からも福祉保健の課題と連携し一部を内部化する動きはある。

人々の生活に近い地点から関連局の生活関連施策の横の連携が図られるとトータルマネジメントに繋がる。

(3)地域から 地域で進行している困ったことの情報を政策部署に繋げる
制度やサービス利用にはそれぞれに一定の要件が設けられ、そのことよって公平性や公正性が担保されている。一方その要件にまでは至らない困難状況は地域の中で進行しており、利用要件のレベルまでただ待機していればいいわけではない。地域支援者は人々を見守り試行錯誤をしながら対応している。制度にはのらない地域生活場面での様々な情報が、予防的な視点で捉え返され、他の専門機関や政策担当部署に繋がることはトータルマネジメントにとって重要である。

5 横のつながりをつける —横力(よこぢから)の強化を提案

ただの関係や、地域支援者は困っていることを専門機関に任せて手を引いてしまうのではない、互いの役割を見据えた協働が必要であり、また関連局区は縦割りの施策を生活場面で統合する地域支援策を示すことである。

生活困難層は、「虐待」のような弱いものへの暴力、「アルコールやギャンブル等」への依存症状、「精神不安定やうつ状態」のメンタル問題の深化と広がりなど現代社会の病理を体現し、社会・経済的な基盤と深くかわりあっている。とすればその解決に向けたあり方は簡単ではない。が、今回支援者の意見交換では、自らの相談機能の限界を知りつつもそこから大きくはみ出して見える対象者の日常生活を視野に入れ、子ども達の将来という時間軸も取り込み話が進み様々な支援者による課題の共有化に寄与した。

生活困難層への公民協働の研究事業はやとと第一歩を踏み出した。今後トータルマネジメントが可能になるよう具体的な検討ができる研究事業の継続が望まれる。

生活困難層への生活支援は、制度の適用だけでは解決せず、縦割りの隙間に気づかされ、それを埋めるために、生活の持つ広がりに対応した横への繋がりをつける力を要求している。それは、支援者同士でも関係局区でもまたそれら相互にも必要である。ここでは専門機関が地域の支援者に対して情報提供を依頼す