

## 京都市社会福祉審議会 平成27年度地域福祉専門分科会 会議録

日時：平成27年2月24日（水） 午後10時から午後11時55分まで

場所：職員会館かもがわ 3階 大多目的室

出席委員：上村兪巳子委員，岡崎祐司委員，長上深雪委員，加藤博史委員，野口智予委員，木村信夫委員，栗本芾子委員，源野勝敏委員，小嶋薫委員，志藤修史委員，長澤哲也委員，西博三委員，平田和洋委員，藤井育子委員，森田政子委員，山内五百子委員，米澤一喜委員

欠席委員：石塚かおる委員，上原春男委員，金房裕子委員，静津由子委員，高木千種委員，竹下義樹委員，辻幸子委員，松永洋子委員，山手重信委員

事務局（地域福祉課）：安部生活福祉部長，中西地域福祉課長，吉井地域福祉係長，片岡担当

京都市社会福祉協議会：森事務局次長，小野担当部長  
地域あんしん支援員6名（藤橋，江口，藤本，大西，井上，南）

### －開会－

#### ■事務局

定刻となりましたので，ただいまから京都市社会福祉審議会平成27年度地域福祉専門分科会を開催させていただきます。

本日の出席者は17名であり，委員総数26名の過半数を超えておりますので，京都市社会福祉審議会条例施行規則第1条第3項の規定によりまして，会議が有効に成立していることを確認いたします。

#### ■岡崎分科会長

地域あんしん支援員制度であるが，26年度の事業開始から，相当な支援を実施されている。本日は，事業の成果・課題の確認，また，今後の運営について，協議ができたらと思っている。

## －議事－

### ■事務局

平成27年度の地域あんしん支援員設置事業の取組について、ご説明をさせていただきます。

#### 1 本地域福祉専門分科会の目的

地域あんしん支援員を26年度に3名、27年度にはさらに3名を増配置し、現在計6名の体制としている。

本事業においては、区役所と区社会福祉協議会を中心に関係機関等が参画して構成する「支援会議」を軸に、京都市と関係機関や地域団体等が協働して対象者の支援に取り組む、昨年2月に、本地域福祉専門分科会において事業の成果と課題について検証を行った。

事業開始年度であった昨年段階では、支援に係る十分な蓄積がない中で、試行錯誤しながら取組を進めてきたが、事業実施二年度目を迎え、支援世帯も増加するなど事業実績を積み重ねる多くの成果を上げることができ、一方で、さらに事業を充実させるための課題も見えてきた。そこで、改めて事業の検証・報告を行い、今後の展開を見据えていくことを目的としている。

#### 2 あんしん支援員設置の意義

「制度の狭間にある方」や「支援が必要であるにもかかわらず支援を拒否する方」、あるいは「支援が必要であるにもかかわらず必要な支援にたどりつかない方」といった既存の制度の枠組みでは対応の困難な方の存在が明らかとなってきた。これらの方は、適切な支援が届かない中で、生活困難を深刻化させ社会的にも孤立してしまうことが多い。

セルフネグレクトにより「ごみ屋敷」状態に陥り、悪臭や害虫が発生すること等により、近隣との関係を悪化させるなど地域の問題にも至ることもある。

また、支援者側から見ると、支援や接触自体の拒否等による対応の困難さは大きな負担となり、支援事業自体を停滞させる一因となっている場合もある。

これらの困難な問題に対応するために、対人援助支援の基本である「信頼関係の構築」にエネルギーをかけ、対象者の気持ちやペースを尊重して、適切な施策・サービスに結び付ける「寄り添い支援」や、地域の関係機関や地域住民と協働し、見守り・助け合いなどのインフォーマルサービス（制度にはない支援）の活用により対象者を包み込むいわゆる「コミュニティソーシャルワーク」の強化・推進を図っている。

#### 3 地域あんしん支援員の主な役割・活動実績等

支援対象者だが、制度の狭間にある方支援を拒否する方、複合的な課題を抱えている方や、一つの世帯の中に複合的な課題があるにもかかわらず、総合的な支援を受けられない勤務形態ですが、事業は京都市から市社協に委託しているため、あんしん支援員の所

属としては市社協。1人が1区担当しており、平成26年度に3名、中京区、下京区、伏見区醍醐支所。平成27年度に更に3名、北区、山科区、西京区（洛西支所含む）に配置している。

勤務場所は、市社協及び区社協である。支援の基盤である区社協での勤務が主になる。

資格については、社会福祉士や精神保健福祉士等の国家資格の保有、もしくは一定の現場での経験を必須としている。

#### 4 活動実績

まず、支援のプロセスだが、世帯の選定を行った後に、「予備調査」として、事前の情報収集。この情報をもって、「支援会議」関係機関が集い、支援方針を決めている。その後、あんしん支援員の「寄り添い支援」となる。

関係機関との相関図を記載しているが、複合・錯綜した生活課題を、あんしん支援員が対象者に寄り添い、紐解き、整理し、それぞれ、関係機関につなげている。

支援世帯の状況だが、平成27年12月末時点で、47世帯を支援し、うち34世帯。7割を越える世帯について、長年関係づくりさえ困難であった方々について、福祉サービスの導入や通院に結び付けたり、本人の居場所づくり、債務整理等を行うなど、生活改善を図ることができた。また、このうち6世帯については、世帯の持つ課題を基本的に解消し、あんしん支援員による支援を終結して関係機関・地域による見守りに移行している。

支援会議は、支援の基盤であり、支援方針の決定、関係機関の役割分担を行っている。次に、実際に支援を行った事例について、市社協から御紹介をさせていただきます。

<京都市社会福祉協議会から、地域あんしん支援員設置事業における事例紹介>

#### ■事務局

事業の成果と課題を共有したい。

##### 1 当事業の実績について

27年12月末時点において、47ケースに対し、寄り添い支援を実施している。

27年度下半期から、あんしん支援員一人当たりの担当ケースの上限を、配置2年目の区・支所は概ね8ケース、配置1年目の区・支所は概ね6ケースを基準に支援を行っている。

世帯構成は表のとおり。支援世帯に特徴的にみられる傾向としては、単身世帯は、生活上の課題があるにもかかわらず、要介護度が低い等の理由で利用できるサービスがない、サービス利用を拒否するなどにより生活が不安定な高齢者。社会経験が非常に少なく、長期の引きこもりを経験するなどの30～40代。

夫婦世帯は、障害や認知症等があり、生活上の課題が自力で解決できない。福祉サービス利用も含めた外とのかかわりに強い拒否がある。

親子世帯は、疾病や能力的問題から、高齢者の介護、障害のある世帯員や、引きこもりの子へのケアが過重な負担となり、生活が不安定な30～50代。

また、支援実施47ケース中15ケース（約30%）がごみ屋敷等対策条例による支援対象ケースである。一方で条例対象とならないごみ堆積を抱えるケースも17ケースある。

生活保護世帯支援実施47ケース中18ケース（約40%）が生活保護受給ケース。生活の困窮と合わせて、引きこもり、利用拒否、ごみ堆積等が複合し、ケースワーカーの支援だけでは問題の解決が難しい。

寄り添い支援の実施状況だが、47ケースに対し、累計2,181回の寄り添い支援を実施1ケースあたり平均46.4回、1ケース最大290回。直近の1箇月間では234回、1ケースあたり平均5.7回/月の寄り添い支援を実施。

支援課題とその改善状況だが、ケースの生活課題を6つに分類している。支援を進める中での各課題の改善状況等を毎月確認し、進捗管理することとした。1ケースあたり平均2.5の課題が複合してあることが認められた。

115の課題のうち、61課題（53%）に改善がみられる。支援期間が長くなるにしたがって課題の改善率は上昇している。

支援終了ケースは、47ケース中6ケースにおいて、支援の終了に至っている。関係機関のネットワークですが、支援会議の参加者は、平均8.3人となっている。

検討会の開催、また、様々な機会をとらまえて、本事業の周知を行っている。

## 2 当事業の成果と課題について

「評価①寄り添い支援の有効性」だが、設定された115の課題の改善率は53%に達し、効果はでていていると考えている。

拒否の強い対象者に対しても、支援対象者の受け入れやすい課題や方法を模索し、家庭訪問や手紙、電話、メールなどの手段により、時間帯、面談場所等にも配慮しながら、支援をおこなっている。

支援対象者の思いに寄り添った関わりとして、

密度の濃い寄り添い支援の中心は、気持ちを傾聴したり作業を一緒に行う「支援対象者と向き合う支援」であり、具体的な生活改善を行う支援とあわせると1,819回となり、寄り添い支援（2,181回）の8割以上を占める。

支援対象者の訴える困りごとと関係者が考える生活課題とは必ずしも一致しない場

合があるが、まず、支援対象者の訴えを尊重し、その解決を優先してともに動き出す「ケア的な関わり」を重ねることで、あんしん支援員の話も尊重しようとするところまで、信頼関係が強固なものになっている。

時宜を得た適切な程度の介入だが、「支援対象者にとっては負担が大きく拒否が強い課題の解決」をもタイミングよく、かつ、受け入れやすい方法で提案することが可能となった。丁寧な配慮ある介入の結果、課題の解決、支援の終結に結び付いている。

例としては、退職した後に、すみやかに自立相談支援員を紹介し、ハローワーク利用による就職活動の支援を実施等があげられる。

課題だが、支援膠着ケースの発生として、長期間、密度の濃いアプローチを重ねても、支援が進展しないケースが一定数出てくる状況にある。また、周辺の課題解決は一定進んでも、中心的な課題に触れることへの拒否が非常に強固で、支援が進まないケースもある。こうした支援膠着ケースへの対応について、支援会議において十分な検討が行われ  
ないまま、支援が継続されていくことが課題となっていた。

このため、28年1月から、概ね3箇月に1回、「定期支援会議」【別紙3参照】を開催している。これは、あんしん支援員が担当する全世帯について、支援進捗の確認を行い、支援が膠着しているケースについては、経過観察等の判断を行うことで、一定の整理を進めている。新陳代謝を図るもの。

ただし、「経過観察」「支援終結」とする基準については、今後、検討が必要。

「評価② 支援介護を軸とした支援尾スキームの確立」だが、ケース選定については、現在は、支援課（区役所内関係部署等）及び区社協（地域や社協事業）において把握しているケースの中から、社会的に孤立していながら、支援につながっていないケースを出し合い、選定会議において、新たに支援を開始するケースの選定を行っている。この結果、支援を必要としながら年齢や要介護度の制限によってその利用ができない方、介護や子育てといった世帯内の課題に対応できず、生活破たんを起こしかねない方、複合した生活上の問題を持っているがその適切な解決に向けて動き出す力がない方など、従来の支援の枠組みの中では十分な支援の届かない方が支援対象者となり、福祉的課題を抱え孤立する方、制度の狭間にある方の選定の機能を果たしている。

課題としては、1区1名とする体制上、京都市及び社協により丁寧に事業の進捗を管理していくことの主旨から、必ずしも広く関係機関・地域に開かれ、気軽に相談できる事業となっていないため、必要な支援が届かない方が他にも多く存在する可能性は高い。今後、十分な寄り添いの時間と機動力を確保したうえで、より広い需要に対応していくのは、現状では難しい。今後、にはどのような方法が有効か、考えていく必要があると思っている。

課題の整理と共有だが、予備調査の中で、様々な課題も発見され、ごみ堆積等が発生する原因・背景を含めた「解決すべき問題の全容」が見えてくる場合が多い。

支援会議において、課題を整理・分類したうえで、関係機関の役割分担と課題の優先順位の確認、支援方針の決定をすることにより、解決すべき課題と解決に向けたプロセスが明確になっている。

例としては、予備調査と初回支援会議により、ごみ堆積の原因が、身体状況の悪化と複数社との新聞契約、通販での大量の食品購入等であることが判明。これにより、支援の方

向性や役割分担が可能となった。

予備調査、支援会議には行政の情報収集力、ネットワーク力が非常に有効であり、信頼性の高い基礎情報に基づいて支援方針を立てることができる。また、必要に応じて、あんしん支援員による寄り添い支援とあわせて、福祉事務所による行政指導も活用することにより、支援効果を上げることができている。

支援進捗だが、支援方針の見直しが必要な際に随時、支援会議を実施している。支援が進み、ケース状況が変化した際も、関係機関において、情報共有と支援方針、役割分担の見直しを行うことで、あんしん支援員が自信を持って支援を行うことができている。

課題としては、支援会議を効率的・効果的に開催することが必要。定期支援会議の開催と合わせ、効率的で実効性のある随時の支援会議の開催等を検討し、支援進捗の管理機能を高める必要がある。

支援終結について、定期支援会議において、「支援が膠着し、進展が見込めないケース」について、「経過観察」として、一定の見守りを確保しつつ、あんしん支援員の関与は限定的なものとするなども検討することとしている。これにより、ケース支援の程度にメリハリをつけ、余力を新たなケースの選定に向ける等ができるようになっている。

経過観察、支援終結の判断基準については未整理であるので、今後事例の蓄積により慎重に検討していくことが必要である。

「評価③関係機関との連携による支援スタイルの確立」だが、支援会議を中心とした関係機関のネットワークによる支援が本事業の特色、強みであり、多様な関係機関の連携強化の仕組みづくりが進んだ。

行政との連携強化だが、27年4月から配置された、ごみ屋敷等対策保健師との合同事例検討会を開催し、双方の事業理解を深めるとともに、支援ノウハウやスキルの共有を進めている。

昨年度の審議会でもご説明したが、ごみ屋敷等対策保健師や生活保護ケースワーカーとあんしん支援員の役割分担は、「北風と太陽」である。ごみ屋敷等対策保健師や生活保護ケースワーカーは、指導の立場から、あんしん支援員は本人の立場に立ち、寄り添うことで支援が進んでいるケースが多くみられる。

関係機関・地域との連携強化だが、支援会議により、支援の枠組みがしっかりと形成されているため、多くの課題が複合するケースの支援について、高齢、障害、児童の分野をこえた幅広い連携が活発に行われた。また福祉関係機関にとどまらない消防、警察などの多様な機関、必要に応じて、地域住民（民生委員、社協役員）の支援会議への参画を得ることができている。

特に孤立の課題があるケースについて、その7割近くに一定の改善が見られるなど高い改善率を示しているのは、地域住民の力に負うところが大きい。あんしん支援員による支援対象者への接触が困難なケースであっても、地域からの働きかけには応答があったり、あんしん支援員がアプローチを続けることで、当該ケースに対して排他的であった地

域住民が見守りの目線に変わり、対象者の状況を関係機関に伝えてもらえたりする変化が起こった。例としては、地域住民から支援対象者の生活状況の情報提供やごみの一時保管場所の提供等、支援の協力が得られたケースがある。

新たな支援関係の形成だが、一般的な福祉施策での対応が困難な制度の狭間にあるケースでは、NPOによる活動や、住民の運営によるサロンや居場所につなぐことが増えている。行政や関係機関によるサービスだけでなく、地域においても、困難を抱えた方を支えるための基盤が形成され、地域における自主的な支援の実施がみられる。

課題としては、関係機関への事業周知関係機関には事業周知が十分でなく、あんしん支援員事業による支援イメージが十分に伝わっていないため、特に支援の開始時には丁寧な説明を要する。

「評価④ 支援の目指す到達点の確認・共有」だが、支援を進める中で、目に見える問題の解消のみを目指すのではなく、一般の支援機関や地域との安定した関係性をつくり、孤立の課題を改善する中でその方らしい生活 を再構築することこそが支援の目指す到達点であり、課題を再発させない、リバウンドしないポイントとなることが実際の支援の展開からも明らかになってきた。

また、問題の根源的な解決が困難なケースであっても、変化を早期に発見できるネットワークや、支援対象者からのSOSが出せる場を確保するなど、問題が深刻化する前段階で早期に支援できる環境を作ることができたケースもあった。

特に設定した課題の中で、「孤立」の改善率が最も高かったことから。民生委員等の地域力も、最大限活用し、地域の中で安定して生活していくことができるような関係づくりができています。

課題としては、寄り添い支援は、支援対象者のあんしん支援員に対する信頼を拠り所にして支援を推進する側面が強く、支援中のみならず、支援終了後もあんしん支援員だけへの依拠から脱却できない対象者も少なからずあり、うまく一般制度に基づく支援機関や地域の見守りにバトンタッチできるようにしていく必要があると考えている。

最後に、「地域あんしん支援員設置事業に係る今後の配置展望」だが、これまで、26年度、27年度と地域あんしん支援員を3人ずつ段階的に配置しているところであり、更なる支援の推進に向け、まずは全区に1人ずつ配置することを一つの目標と据えたい。

28年度に向けては、新たに3人の配置を行い、支援体制の更なる充実を図ることとして、2月市会で御審議をいただいているところである。

当事業に対する国庫補助が十分でない中、京都市としても当事業の重要性は認識しており、一般財源を充当しながら充実・拡充しているところであり、一層、効果的・効率的な運営を行っていく必要がある。

そのためにも、今回報告できた成果をより十分なものとするとともに、課題とされた事項については克服すべき方向性を明確にしていくことが必要であるとともに、当事業に関わった関係者にしっかりと主旨を御理解いただき、また、更なる支援対象者に適切につ

ながらのように、事業の中で絶えず工夫と努力を重ねていく。

当事業の推進により、本市の個別支援と個別支援のネットワークが広がり、地域あんしん支援員が支援しやすい環境が整うとともに、地域や関係機関・行政において、地域における課題に対する問題意識を持ち、課題を解決する力を更に高めていきたい。

このことにより、孤立を防ぎ、「人にやさしいまち」の実現に寄与することを目指したい。

## —質疑応答—

### ■加藤委員

- 1 「支援の終結」は大事なプロセス。終結時には、あんしん支援員から関係機関に支援が受け継がれており、すばらしいと思う。ただ、終結時に、本人のいきがい創出等にも取組めればよい。
- 2 担当するケースは、精神障害のケースが多いと思うので、こころの健康増進センター等との協力を強めていければよい。

### ■長澤委員

あんしん支援員が、支援を行ううえで、課題を抱えることもあると思う。あんしん支援員に対するサポートはどうされているのか？

### ■京都市社会福祉協議会 小野部長

市社協において、週1回は、支援状況を確認し、支援方法の検討を行っている。

また、地域へのつなぎや関わり方については、区社協がサポートを行っている。

ただ、いづれも社協内部でとどまっているため、外部からの意見や助言はもらうような仕組みはない。今後、あんしん支援員のスーパーバイズの機能は、考えていかないといけない。

### ■木村委員

これまで、民生委員が関わるができなかったケースに、関わっていただき、課題の解決につながっている。

今後、あんしん支援員の存在をもっと知ってもらうため、地域ケア会議等で、あんしん支援員の役割等を説明していったらよいのではと思う。

### ■京都市社会福祉協議会 小野部長

あんしん支援員が個別に地域ケア会議に出席したことはあるが、事業として、大掛かりに広報ということはしていない。



## ■事務局

あんしん支援員の機動力を確保するため、担当ケースを限定し、支援を行っている。「窓口の拡大」は課題であることは認識しており、今後、段階的に、地域で把握している世帯についても、対応していきたい。

あんしん支援員が、多数のケースを抱え、手いっぱいにならないよう、窓口の拡大については、慎重に行っていきたい。

## ■平田委員

市社協としても、ケースに寄り添う「伴走型の支援」を行うのは、あんしん支援員がはじめてである。ノウハウをしっかりと確立させていきたい。

## ■源野委員

- 1 あんしん支援員は、高齢だけでなく、様々な分野の関係機関のネットワークを形成する必要がある。広い範囲で、あんしん支援員を支える体制をつくる必要がある。
- 2 包括でも様々なケースに対応しており、課題も多様である。包括では、把握した課題は、地域と共有し、ともに解決をしていくよう、取組んでいる。  
あんしん支援員についても、地域と課題を共有することが必要ではないか。
- 3 上記2と関連するが、包括では、あんしん支援員がどのような支援を行っているか把握していないところがある。あんしん支援員がどのような支援を行い、どのような課題を抱えているか、オープンにしていってくれたほうが、包括としても、あんしん支援員への協力がやりやすい。

## ■志藤委員

福祉事務所や区社協をはじめ、あんしん支援員のバックアップがしっかりとなされている。事業開始から2年間で、これだけの支援が行われている。(感動すら覚える。)

あんしん支援員は、これまでにない固有の業務である。それだけに、今後も事例の蓄積が必要である。

<今後について>

### 1 関係機関へのフィードバック

あんしん支援員が事例を蓄積し、蓄積したノウハウや課題を、支援のネットワークに返していく仕組みがあればよい。

関係機関とともに、支援に取り組むとともに、フィードバックすることにより、既存の制度の前進が図られる。

### 2 終結の仕方

支援を終結していくためには、どのようにしていくのか。これはケースバイケース

になるかとは思いますが…。一定の年数が経過すれば、終結として、その後の経過をみるのか。今後検討が必要。

### 3 スーパーバイズ

あんしん支援員のスーパーバイズの機能は必要だと思う。（ここにおられる先生方に協力いただいてもよいのでは。）

#### ■岡崎委員

相当な量また、質の高い支援を行えている。成果もでている。

また、数字の成果ではないが、これまでにはなかった「ケア的な支援」を行えていることも成果である。

あんしん支援員は、支援前の支援とでもいうのか。関係機関による支援の足がかりをつくることができている。

今後とも、審議会での検討を行っていきたい。