

〈論文〉

地域福祉を担うコミュニティワーカー — 大阪市のネットワーク推進員を中心に —

今里 美香

目次

- I はじめに
- II 地域福祉論をめぐる展開
- III コミュニティワークの重要性
- IV 地域支援システムの中のネットワーク推進員の役割
- V おわりに

I はじめに

現在、日本社会は世帯の構成員の人数が減少しており、福祉における家族機能が大きく低下してきている。2010年の国勢調査によると、65歳以上男性の10人に1人、65歳以上女性の5人に1人が一人世帯で生活している。特に一人世帯の増加は著しく、調査開始以来5000万世帯を初めて超えている。

一人世帯の増加とともに、近隣関係は希薄化し続けている。2007年版の国民生活白書において、近所付き合いをどの程度しているか尋ねた結果を見ると、「親しくつき合っている」が1975年には52.8%と半数を超えていたが、1997年には42.3%に下落している。また、内閣府『社会意識に関する世論調査』（1975、97年）で、隣近所の人とどのくらい行き来しているか聞いたところ、「よく行き来している」あるいは「ある程度行き来している」と答えた人の割合が、2000年には54.6%と半数を超えていたが、2007年には41.6%に落ち込んでいる。上記2つの調査については、それぞれの質問内容は異なることから、単純に比較できないことに留意する必要があるが、確実に近隣関係が希薄化し続けてきたことを確認できる。

近隣関係の希薄化が進み、地域のフォーマル、インフォーマルネットワークの必要性が高まっている。一方で、福祉的なニーズのある個人を支援する個別支援が進んでいる。介護保険が始まって13年が経ち、介護を必要とする高齢者等に対する個別支援はある程度定着したといえる。また、コミュニティソーシャルワーカーの重要性が高まっている。個別支援は着実に進んできている。

しかし、地域福祉の推進にあたっては、個別支援の充実だけでは不十分であり、支援を支える地域の基盤作りの推進も不可欠である。個別支援がコミュニティソーシャルワーカーの役割であり、支援を支える地域の基盤作りがコミュニティワーカーの役割

であるといえる。

この論文では、大阪市の独自の制度である地域支援システムとして組織された保健・医療・福祉ネットワーク推進員（以下、ネットワーク推進員とする）の活動について考察する。その理由として、大阪市内において地域福祉の基盤作りを担っていたことがある。ネットワーク推進員は地域住民が担い、小学校区に1人設置されていた。役割としては、校区レベルでの住民組織化、コーディネート機能である。従って、ネットワーク推進員をコミュニティワーカーとして定義づけることとする。

大阪市の地域支援システムに着目する意義は、重層的なネットワークにある。2008年3月に厚生労働省が取りまとめた「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」において、重層的に地域を考えることの必要性が述べられている。大阪市の地域支援システムは1991年に開始している。これは全国的にも先駆的である（第1回 大阪市地域福祉計画推進委員会・2004、井手発言）。大阪市は2012年にネットワーク推進員活動への補助を廃止しているため、現在、各行政区において再編が行われつつあり、制度的には揺れている。

なお、本稿執筆にあたり、大阪市の区社協職員の地域活動担当主査を中心に6区8人、ネットワーク推進員経験者7人、ヒアリングの時点でコミュニティワーカーが未設置の地域に住む住民1人へのヒアリングを行った。

II 地域福祉論をめぐる展開

1. 1945年-2000年：地域福祉論をめぐる展開

戦後から社会福祉基礎構造改革までの社会福祉分野における社会の流れと地域福祉の議論を時代を区切り考察する。大橋謙策は戦後の社会福祉の発展段階を、地域福祉を軸に4つに時代区分している。1945年-1970年：経済的貧困を主たる課題とした時代（第1期）、1970年-1990年：社会福祉施設の整備の時代（第2期）、1990年-2000年：在宅福祉サービスの整備の時代（第3期）、2000年-：在宅福祉サービスを軸とした地域福祉の時代（第4期）である（大橋・2006, p21）。大橋の区分にしたがって、ここでは第3期までを見ていく。

(1) 1945年-1970年:経済的貧困を主たる課題とした時代(第1期)

1947年に基本的人権尊重や国民主権、平和を希求した新しい憲法が施行された。これに基づき、福祉三法と呼ばれる児童福祉法(1947年)、身体障害者福祉法(1949年)、新生活保護法(1950年)が整備された。社会福祉事業法(1951年)は、こうした社会福祉制度を施行していくための基盤となる法律であり、措置制度の枠組みを示したものである。この時期に絶対的な貧困問題に対応していくための社会福祉の基盤整備が進められた(三浦・1977, p60-67)。

社会福祉協議会(以下、社協とする)においては、1951年に全社協、都道府県社協が誕生し、ほどなく市区町村で組織化がすすんだ。高森敬久は、社協活動の姿は日本のコミュニティワーク形成そのものと見ることができるとしている(高森・2003, p119)。

(2) 1970年-1989年:社会福祉施設の整備の時代(第2期)

日本は、1950年代後半から高度経済成長を経て、1970年に高齢化率が7%を超え、高齢化社会への道を歩み始める。介護や保育のニーズが高まる中、当時、在宅福祉と施設福祉の2つの考え方があった。

在宅福祉は、東京都社会福祉審議会「東京都におけるコミュニティケアの進展について」(1969年)、中央社会福祉審議会「コミュニティ形成と社会福祉」(1971年)といった答申にみられる、コミュニティや在宅福祉を指向する考え方である。

施設福祉は、中央社会福祉審議会「社会福祉施設の緊急整備について」(1970年)という答申にみられる考え方である。その答申をもとに、国は「社会福祉施設緊急整備5カ年計画」(1971年)を進め、各地に社会福祉施設が建設されるようになる。これによって、1970年以降は社会福祉施設を中心として社会福祉が展開されていく。

1970年代に地域福祉の理論化が進んだ。岡村重夫は地域福祉概念の構成要件として、「(1)最も直接的具体的援助活動としてのコミュニティ・ケア(2)コミュニティ・ケアを可能とするための前提条件づくりとしての一般的な地域組織化活動と地域福祉組織化活動(3)予防的社会福祉」としている(岡村・1974, p62)。

岡村が地域福祉論として新しい領域を問題提起してから、多くの研究者が地域福祉論の研究を重ねた。その中で、牧里毎治は地域福祉の論点を機能論的概念と構造論的概念に分け整理した。前者に岡村重夫や三浦文夫や永田幹夫、後者としては右田紀久恵や井岡勉らの研究があげられている(牧里・1984, p60-68)。

(3) 1990年-1999年:在宅福祉サービスの整備の時代(第3期)

1989年に厚生省の福祉関係3審議会合同企画分科会から「今後の社会福祉のあり方について」と題して意見具申された。

この提言を受けて、1990年に福祉関係八法改正が行われた。この改正により、在宅福祉サービスの法定化、施設への入所措置権の(市)町村への委譲、市町村の老人保健福祉計画の策定などが盛り込まれた。

国は、1989年に「ゴールドプラン:高齢者保健福祉推進10カ年戦略」、1994年「エンゼルプラン:今後の子育てのための施策の基本的方向について」、1995年「障害者プラン:ノーマライゼーション7カ年戦略」を打ち出し、社会福祉の計画の推進を行った(原田・2012, p159-160)。

2. 社会福祉基礎構造改革と地域福祉の関係

中央社会福祉審議会の社会福祉構造改革分科会で「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」が取りまとめられた。改革の具体的な内容として、社会福祉事業の推進、質と効率性の確保、地域福祉の確立が挙げられた(原田・2012, p150)。

こうした流れのなかで社会福祉事業法が改正され2000年に社会福祉法となった。従来、措置制度の下にあった福祉サービスの多くは、一連の改革によって、契約制度の下に置かれることになった。福祉サービスの提供は、利用者と提供者が対等な関係に立った契約に基づいて行われることが求められた。

この改正に伴うもうひとつの大きな変化は、地域福祉が重視されるようになったことである。社会福祉法は、1条で「地域における社会福祉」のことを「地域福祉」と規定するとともに、「地域福祉の推進を図る」ことをこの法律の目的であると明言した。4条では、地域住民と社会福祉関係者は「地域福祉の推進に努めなければならない」と規定された。このほか、社協が「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」とされた(109条)。そして何よりも指摘しておかなければならないのは、「地域福祉の推進」(10章)のため、市町村が「市町村地域福祉計画」を策定し(107条)、都道府県が「都道府県地域福祉支援計画」を策定するようになったことである(108条)。ただし、この2つの計画は、自治体の義務とはなっていない。

1990年代に、社会福祉の分野では、自治体で老人保健福祉計画、障害者計画、児童育成計画が策定されるようになり、「福祉3プラン」と呼ばれた。地域福祉計画に関して「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」の中で、「現在、老人、障害者、児童といった対象者ごとに策定されている計画を統合し、都道府県及び市町村のそれぞれを主体とし、当事者である住民が参加して策定される地域福祉計画を導

入する必要がある。」としている。したがって、地域福祉計画は既存の3つの計画を包含し統合した、社会福祉の総合計画として位置づける必要がある。

一方、社会福祉基礎構造改革には批判もある。浅井春夫は社会福祉基礎構造改革に対して、懸念を抱いている一人である。著書の中で、市場主義的競争原理に関する問題点と、措置制度から契約制度への変更に関する問題点を挙げている（浅井・1999, p13-14）。これらの課題を克服する上でも、地域福祉のあり方が重要になってくる。

Ⅲ コミュニティワークの重要性

1. コミュニティソーシャルワーカーの定義と注目度

地域福祉が社会福祉施策の中心課題となり、「地域自立生活支援」を視野に入れた展開が求められるにつれて、マクロからミクロまでの専門的な援助技術の統合化が必要となってきた。その流れの中で「コミュニティワークからコミュニティソーシャルワークへ」ということがいわれだした（筒井・2004, p12-13）。

コミュニティソーシャルワーカーとは、大橋の定義によると、個別支援に重きを置き、地域の社会資源を活用してニーズのある人を支援する専門家であると捉えることができる（大橋・2006, p22-23）。

コミュニティソーシャルワーカーの役割の必要性については、「これからの地域福祉のあり方に関する検討委員会報告書」も参考になる。その中に「地域福祉のコーディネーター」という名称で住民の地域福祉活動を支援するため、一定の圏域に、専門的なコーディネーターが必要であることが記されている。

また、コミュニティソーシャルワーカーが果たしている役割を評価している報告書がある。野村総合研究所作成の「コミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）調査研究事業報告書」においてヒアリング調査を実施している（実施期間2012年9月-2013年1月）。その報告の中で、ネットワークという視点では、連携できる機関の幅が広がったという意見があった。

2. コミュニティワークの重要性

なぜ、コミュニティソーシャルワーカーという新たな専門職の必要が地域福祉において主流となっている現在において、コミュニティワークに着目するのか。それを述べるために、地域福祉援助という新しい考え方に触れる。地域福祉援助とは、岩間伸之・原田正樹が2012年に提示した2つの概念を含んだ考え方である。

地域福祉援助は3つの機能から構成される。「ニ

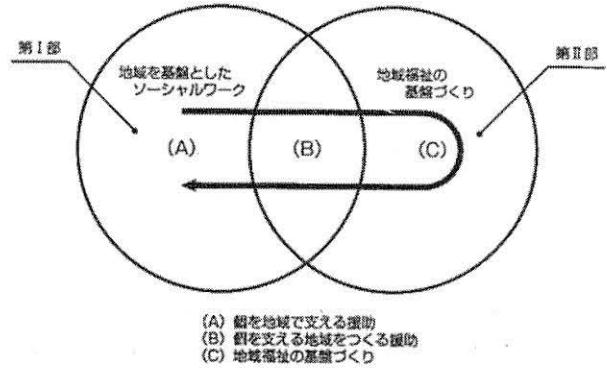


図1:「地域を基調としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」の位置づけ(岩間・原田・2012, p3)

ズを持った個人を地域で支える援助 (A)」と「個人を支える地域を作る活動 (B)」と「地域福祉の基盤づくり (C)」である。地域を基盤としたソーシャルワークは「個を地域で支える援助 (A)」と「個を支える地域を作る活動 (B)」を射程に入れた実践であり、地域福祉の基盤づくりは「個を支える地域を作る活動 (B)」と「地域福祉の基盤づくり (C)」を包含する概念として位置づけている。

地域を基盤としたソーシャルワークにおいては、日常生活圏域における「個を地域で支える援助 (A)」と「個を支える地域を作る活動 (B)」を同時並行で推進する点に特徴がある。この「個を地域で支える援助 (A)」と「個を支える地域を作る活動 (B)」をさらに複数の地域における実践を束ねていくことによって「地域福祉の基盤づくり (C)」につながる。また、同時並行で、「地域福祉の基盤づくり (C)」の側から「個を支える地域を作る活動 (B)」を活性化するアプローチも重要になる。そうした双方向の蓄積によって、「地域福祉の基盤づくり (C)」が「個を地域で支える援助 (A)」という個別支援に寄与することになるという円環的な関係がもたらされる。横U字型の矢印が「個を地域で支える援助 (A)」に戻ってきた時点で、螺旋状に底上げされる形で地域の福祉力が向上していくこととなる（岩間・原田・2012, p1-3）。

個を地域で支える援助を起点にして、個を支える地域を作る活動を行い、地域福祉の基盤づくりにつながる流れは、コミュニティソーシャルワークの活動であると考えることができる。他方、地域福祉の基盤づくりは、コミュニティワークの役割と言い換えることができる。個別支援も地域の基盤作りもどちらの推進も同時進行で進めていく必要であり、両方を進めていくことで地域全体の福祉力が向上する。つまり、コミュニティソーシャルワーカーという新たな専門職の必要が地域福祉において主流となっている現在においても、コミュニティワークの必要性

は十分にあるといえる。

4. コミュニティワークの概念とその機能

コミュニティワーク (community work) という用語は、イギリスのものであるといわれているが、そのイギリスにおいてもコミュニティワークの意味内容や機能については、必ずしも見解は一致していない。イギリスのコミュニティワークに相当する概念はアメリカではコミュニティ・オーガニゼーションだといわれる (岡村・1986, p4-5)。ここでは、先の「地域福祉の基盤づくり (C)」をコミュニティワークとしてとらえたい。

岡本栄一によると、コミュニティワークには8つの機能がある。

(1) 地域の調査・判断の機能

特定地域の福祉問題や社会資源について調査・判断し、地域の福祉課題を明らかにすること。

(2) 福祉ニーズと社会資源間の連絡・調整の機能

住民活動の円滑化のための相談と調整、あるいは地域の福祉サービスの円滑化を図るため、フォーマル・インフォーマルにわたる福祉、医療・保健などの機関や施設、あるいは団体間の連絡・調整を行うこと。

(3) 地域住民や福祉関係者の学習・訓練の機能

地域の抱える福祉問題の学習、活動方法、あるいは福祉制度や理念、技術など学習の場作りを企画推進すること。

(4) 福祉問題を直接担う当事者や住民の組織化と支援の機能

地域の公害問題、保健・衛生の問題、高齢者の問題などの解決に向け、当事者あるいは住民の組織化を働きかけるとともに、それらの活動を側面的に支援すること。

(5) 広報などによる情報提供機能

「福祉情報誌」などを用い、福祉関係者や住民に福祉課題や福祉の動向を知らせること。

(6) 福祉サービスなどの企画と開発の機能

在宅福祉のサービスのためにボランティアグループを新しく結成したり、資金の造成など社会資源を開発すること。

(7) ソーシャル・アクションの機能

新しい福祉条例の制定や中間組織などの設置について、行政施策に働きかけること。

(8) 地域福祉計画を立案する機能

特定地域全体を視野に入れ、中・長期の地域福祉推進の計画化を図ること (岡本・1996, p35)。

5. コミュニティワーカーの専門性とその機能

加納恵子がトエルブツリーズ (Twelvetreets, A.) を参考に、専門性とその機能に着目してコミュニティ

ワーク・マンパワーの構成として整理した。コミュニティワーカーの中でのネットワーク推進員の立ち位置を見ていくために触れておく。

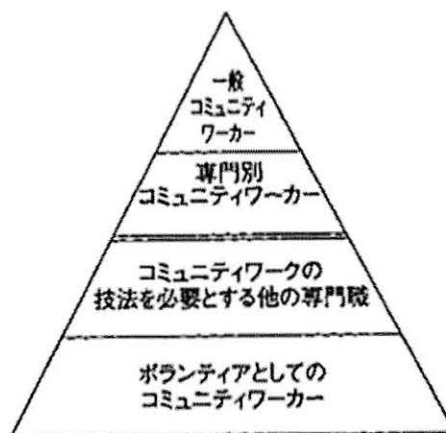


図2: コミュニティワーク・マンパワーの構成 (加納・2003, p98)

(1) 無給コミュニティワーカー

他の有給のコミュニティワーカーとの相違は報酬の有無以外に、雇用契約から自由な身であることである。

(2) コミュニティワークの技法を必要とする他の専門職群

コミュニティワーク自体が本来の職務ではないが、コミュニティワークの価値や技術を取り入れることによって、より高度な仕事で達成していける職種をさす。例えば、施設運営を地域との深い関わりの中で進めたいと考える施設職員、地域理解を促すために働きかけを行う児童相談所のケースワーカー等である。

(3) 専門別コミュニティワーカー

所属した機関の要請にそって、対象や機能を選別したコミュニティワーク実践を行うワーカーである。例えば、地域の社会教育を担うコミュニティセンターや公民館の指導員、社協の業務別担当ワーカー、ボランティアセンターのコーディネーター等である。

(4) 一般コミュニティワーカー

加納はコミュニティワーカーの主たる任務を地域住民がその地域問題の課題に向けて自主的、計画的、組織的に取り組めるように側面から援助することであるとしている。具体的な例として、数こそ少ないが、社協の社会福祉活動専門員が該当する。

下位二者は一般的にはコミュニティワーカーと呼ばれないが、この人々の担うコミュニティワーク機能はコミュニティワーカーの専門職化が進んでいない日本においては特に重要な意味を持つため、含めた。そして、上位二者が専門職として成立するコミュ

ニティワーカーである（加納・2003, p96-101）。

大阪市のネットワーク推進員を分類に当てはめて考える。ネットワーク推進員は有給であるため、「(1) 無給コミュニティワーカー」ではない。「(2) コミュニティワークの技法を必要とする他の専門職群」と「(3) 所属した機関の要請にそって、対象や機能を選別したコミュニティワーク実践を行うワーカー」にも当てはまらない。対象が高齢者であった時期もあったが、ヒアリングで聞く限りにおいて、コミュニティワーカーの業務への具体的な制限はなかったようだ。よって、「(4) 一般コミュニティワーカー」であるといえる。「(4) 一般コミュニティワーカー」は、他の3つのワーカーとは異なり、援助の論理、必要性優先とでもいうべき活動の限界を持たないため、本来のコミュニティワーカーの役割を果たすことのできる立場である。また、ネットワーク推進員はコミュニティワーカーではあるが、地域住民の一人でもあるという特殊な立場でもある。

Ⅳ 地域支援システムの中の ネットワーク推進員の役割

1. 地域支援システムの仕組み

大阪市の地域支援システムとは、市、区、小学校区を単位とする3層5段階のネットワークにより、すべての住民を支援する独自のしくみである。地域住民をはじめ、保健・医療・福祉関係者など地域の関係者のネットワークにより、すべての住民を対象に、地域での見守り、課題発見や相談支援、関係機関への連絡調整、事例検討によるサービス調整や地域支援のあり方の検討、よりよい地域づくりのための取り組みの実施及び開発、関係先への提言を行っている。また、ネットワーク推進員は地域の老人憩いの家等を拠点として、身近な地域における福祉活動を推進するために活動した（大阪市・2011）。

大阪市の地域支援システムは、時期ごとに対象や制度を変更しながら、実施されてきた。第1の時期は高齢者を対象とした高齢者地域支援システムを構築した1991年-2004年、第2の時期は対象をすべての住民へ広げ地域支援システムとなった2005年-2011年、第3の時期はネットワーク推進員を公募で募った2012年である。この3つの時期区分においてネットワーク推進員を中心に、以下に制度の変化を見ていく。その際、ネットワーク推進員経験者と区社協職員へのヒアリング、地域福祉計画等策定のための有識者会議、地域福祉計画（大阪市独自の計画を含む）に触れる。

2. 第1期（1991年-2004年）

(1) 高齢者地域支援システム（対象・高齢者）

1990年10月に大阪市民生局高齢化社会対策室が発行した『いきいきエイジング、みおつくしプラン—21世紀に向けた高齢社会対策の長期指針—』（以下、みおつくしプランとする）は、高齢社会の課題や高齢者のニーズに対応していくためにハード面ソフト面の両方に対する施策と推進体制を示している。

みおつくしプランの中で書かれている高齢者地域支援システムを市、行政区、地域（小学校区）と分けて説明する。地域から順番に見ていく。

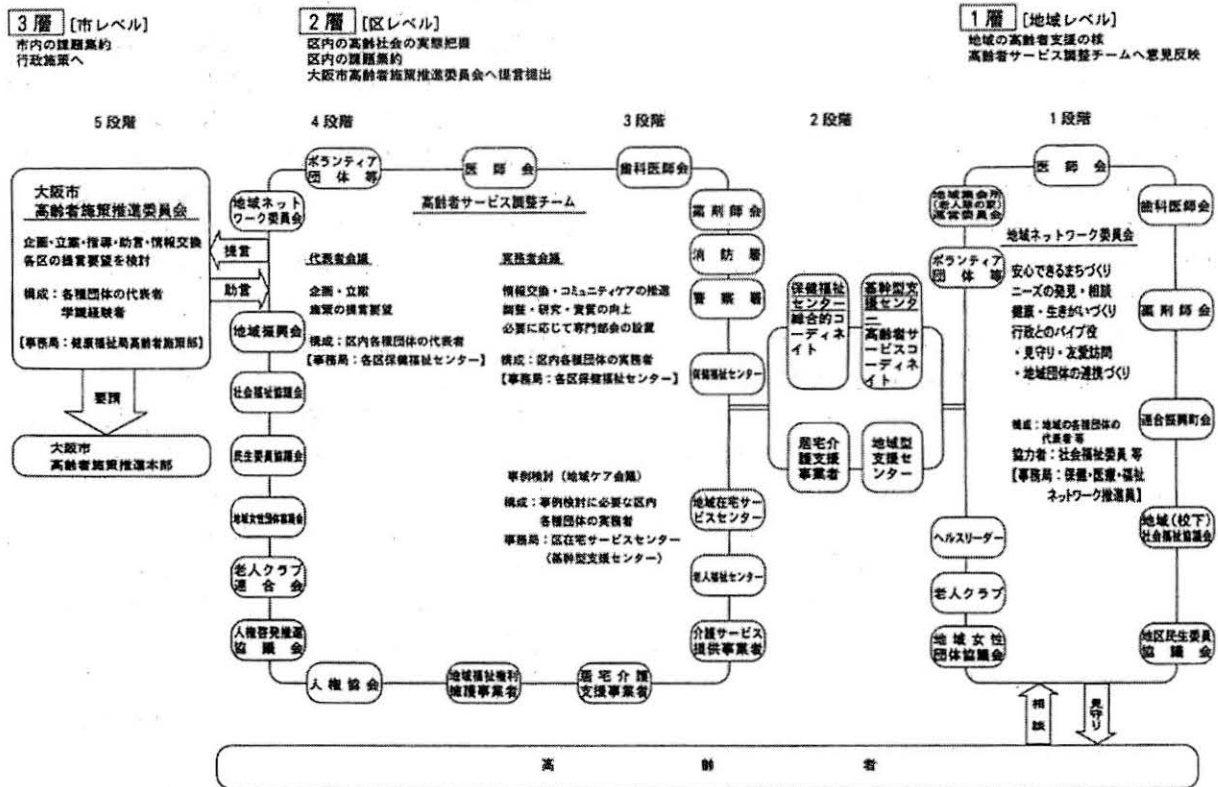
地域において、要援護高齢者やその家族を支援するためのネットワークを各地域で構築する。構成メンバーは民生委員、ヘルスリーダー、高齢者相談員等の地域住民や保健・医療・福祉等の関係機関、関係団体等の実務者である。活動内容としては、高齢者一人一人の実態を常時把握し、要援護高齢者のニーズを発見して、関係機関と連携を図りながら、必要なサービス提供に結びつけるなど、日常生活圏での在宅支援を図る。このネットワークが後の地域ネットワーク委員会となる。

高齢者相談員は、地域において高齢者の日常的な課題に対応し、適切なサービスや社会参加の場を提供することを目的に設置されている。主な活動内容としては、区レベルにおけるコーディネーターと協力し、定期的に要援護高齢者、ひとり暮らしの高齢者世帯、高齢者夫婦のみの世帯を中心に訪問活動を行い、ニーズを把握することがある。また、生活環境の把握や防災・防犯コミュニティ形成の担い手となることや、地域の高齢者の社会参加を推進するため、文化・スポーツ等サークル活動の企画、グループの組織化等に携わることが期待されている。高齢者相談員が後のネットワーク推進員である。

また、みおつくしプランの中では民生委員・児童委員の協力についても、述べられている。民生委員・児童委員は個別支援活動、在宅支援のネットワークづくり推進のために行政や民間の専門機関・施設と住民とのパイプ役としての役割を担うほか、さらに、新たな役割についても検討を進めるとした。

行政区レベルでは、高齢者サービス調整チームの設置がある。目的は、地域レベルでの地域ネットワーク活動を通じて把握された高齢者のニーズに対し、保健・医療・福祉等の各種サービスを、十分な連携のもとに総合的に提供できるようにすることである。構成メンバーは、区における保健・医療・福祉等に関わる団体、施設、行政機関等の代表者である。

また、行政区レベルの相談窓口として、区民室では市政相談、福祉事務所では要援護者に対する福祉措置等の相談、保健所では健康問題等の相談に応じている。しかし、既存の各相談窓口だけでは問題解



決が困難なケースもある。また、相談窓口が分からず相談できないといったこともある。そうした事態を予防するために、行政区レベルで高齢者を対象とした総合相談窓口を設置することを検討している。さらに、市レベルの高齢者総合相談情報センターと連携するとした。

市レベルでは、高齢者サービス総合調整推進会議を設置し、民間の関係団体の協力を得ながら、高齢者サービスの総合的な調整を図りつつ、各区での高齢者サービス調整チーム等の活動を支援する。さらに、同推進会議が大阪市の全庁的な組織である「いきいきエイジング推進本部（仮称）」（大阪市高齢化社会対策委員会を改組）と緊密な連携を図りながら、高齢者に関する施策の提言や推進を図っている（大阪市民生局高齢化社会対策室・1990, p37-42, 82-83）。

みおつくしプランを踏まえて、1991年に高齢者の孤独死を防ぐために高齢者地域支援システムが構築された。3層5段階の仕組みにおいて、1層は地域レベル、2層は行政区レベル、3層は大阪市のレベルである。第1段階から見ていく。

第1段階である地域ネットワーク委員会は、地域でのニーズの発見や相談、生きがづくり・仲間づくりをめざしたものである。地域の老人憩いの家を活用し、ネットワーク推進員が地域ネットワーク委員会の事務局を担う。

1992年度にネットワーク推進員の活動が開始された。高齢者地域支援システムのベースとなるのが、地域ネットワーク委員会であり、その事項を担い、調整を行うのがネットワーク推進員である。第2段階は、区在宅サービスセンター、区役所、サービス事業者などで構成される。第3段階、第4段階には高齢者サービス調整チームの代表者会議と実務者会議が設置されている。事務局は区民室の高齢化社会対策室である。メンバーは地域在宅サービスセンターなどの高齢者福祉機関、医師会、警察署・消防署、区社協などである。第5段階は、行政区では解決できないことを市の施策に提案、反映していくために、大阪市高齢者サービス総合推進会議が設置された。

Ⅱの2で述べたように、社会福祉基礎構造改革によって福祉行政は大きく転換した。高齢者福祉分野においては、2000年に介護保険制度が導入された。介護保険導入により、特に地域レベルにおいてはどのような影響があったのか。大阪市の地域福祉計画を策定するために行われた有識者会議で、当時のネットワーク推進員の発言内容から見てみる。

介護保険制度が導入されたが、ケアマネジャーにはサービス以外の相談はゆっくりできない。ネットワーク推進員は心の悩みの相談やサービス利用申請の代行や施設見学の付き添いなどもしている。ネットワーク推進員はニーズを持つ人のつなぎ役である。相談先のない入院中の人々が施設入所する際の相談に

も応じている(第3回大阪市地域福祉計画策定委員会・2002, 鈴木発言)。この発言から、介護保険が導入されてもケアマネジャーの役割とネットワーク推進員の役割は重複しないことがわかる。

同年の資料を見ていく。2002年に城東区役所健康福祉サービス課発行の「高齢者地域支援システムネットワーク手帳」(以下、高齢者地域支援システムの手帳とする)に、当時の地域ネットワーク委員会、ネットワーク推進員の活動内容が記されている。

高齢者地域支援システムの第1層の第1段階である地域ネットワーク委員会の役割・活動は、地域の高齢者の実態把握、町会レベルでの手助け・支えの輪づくり、手助けの必要な高齢者への支援と福祉サービスへのつなぎなど、生きがい・健康づくり・ふれあいの場づくり、地域の福祉課題の検討、広報・啓発・研修である。

委員会活動の拠点となる事務所は地区ネットワーク委員会事務所と呼ばれ、ネットワーク推進員が常駐している。その場所は、住民も常に出入りできる常設の場所である。ネットワーク推進員の活動日は、祝祭日を除く月曜日・金曜日である。活動時間は、12時-13時を除く10時-16時である。

ネットワーク推進員の業務は、委員会の開催案内にかかる日程調整・会場設営・資料作成等、帳票類の管理整理・会計事務等、啓発資料作成・研修会の企画、高齢者の生活状況等の情報整理、ボランティア活動の把握と組織化、相談援助活動、相談援助にかかる関係機関、団体等との連絡調整、ふれあいまちづくり事業の企画・運営、その他、委員会活動の推進に関することがある。

ネットワーク推進員の活動内容に関して、ニーズを持った高齢者を発見する方法が3点書かれている。1点目は、日常的に訪問や声掛けを行い高齢者の状況を把握することがある。2点目に、地域ネットワーク委員会の活動として定期的な実態調査を実施し、高齢者の生活状況を把握することがある。3点目は、町会や民生委員、老人クラブ、食事サービス委員会等の各団体が行っている活動への参加により情報を得ることである。そして、ニーズを発見したら地域ネットワーク委員会で解決策を検討し、具体的な活動を行うことが求められる。

支援活動の内容を見ていく。直接的な支援活動として、近隣の人々とともに友愛訪問・外出援助・家事援助・安否確認・緊急時対応等を行う軽易な日常生活支援の役割がある。間接的な支援活動として、行政やサービス提供機関とのパイプ役としての活動、一人暮らしでも安心できるネットワークづくり、いきがづくり・健康づくりの活動を進めること等がある(城東区役所健康福祉サービス課・2002)。

(2) ネットワーク推進員の考察

ネットワーク推進員はこの時期において、どのような活動内容であると認識されていたのだろうか。ネットワーク推進員経験者へのヒアリングから見ていく。

「50代ぐらいの年齢の時、子育ても終わり、仕事を探そうかと思っていたら、ある婦人部長から、「留守番がてらに老人憩いの家にいたらい」と声がかかった。活動内容は、電話の番ということであった(1993年からネットワーク推進員として活動A(以下「1993年-ネットワーク推進員A」とする))。」「ネットワーク推進員に聞いたところ、「区の担当者に電話の番だけでいいからと頼まれた」と話していた(区社協職員A)。」「電話番号という声が聞かれ、ネットワーク推進員の業務が理解されていなかったことと、なり手が見つからなかったことが考えられる。

高齢者地域支援システムの手帳には、ネットワーク推進員の活動内容として、地域の高齢者の状況を把握するための実態調査、ニーズの発見やグループづくりの支援に関することが書かれており、地域住民の組織化の役割を担っているといえる。また、その活動の対象を高齢者に絞ってはいるが、活動内容としては、先にみたコミュニティワーカーが担う役割を期待されているといえる。

また、高齢者地域支援システムの手帳には、ホームヘルパーや介護福祉士が行うような外出支援・家事援助の記載が見られる。当時のネットワーク推進員の業務として具体的にどのようなことを行っていたのか見ていく。「ネットワーク推進員を始めたときは、介護保険がなく、民生委員と一緒に高齢者の自宅へおむつを替えに行くといった、身体的介護をしていた(1992年-ネットワーク推進員B)。」「ホームヘルパーなどのサービスがないときは、ホームヘルパーの代わりに高齢者を病院に連れて行ったり、高齢者の自宅の電球を交換したりしていた(区社協職員A)。」「実際の業務として、介護保険が始まる前は、介護保険が包含するホームヘルパーの業務である身体介護や生活援助も行っていたといえる。

この時期は高齢者のみを支援の対象としているが、「高齢者だけといっても、家族がある。関わり合いが高齢者だが、家族と関わっている(1992年-ネットワーク推進員C)。」「1993年からネットワーク推進員として活動していたAも、子育てなど高齢分野に限らず様々な相談にのったと話している。

3. 第2期(2005年-2011年)

(1) 地域支援システム(対象・すべての住民)

2004年に大阪市地域福祉計画(2004年度-2008年度)が策定されたことによって、地域支援システムの対象がすべての住民に広げられた(大阪市・2004, p30)。

また、2004年4月から高齢福祉課から地域福祉課へ担当を移管した（第2回大阪市地域福祉計画推進委員会・2005、山田発言）。2005年から区役所から区社協が地域支援システムを推進する役割を担うこととなった（石川他・2005、p13）。

第2回大阪市地域福祉計画推進委員会の資料より、地域支援システムを見ていく。高齢者地域支援システムと同じく、1層は地域レベル、2層は行政区レベル、3層は大阪市のレベルである。1段階から順番に見ていく。

1段階は、地域ネットワーク委員会活動である。委員会は、概ね小学校区を基本として設置され、連合振興町会、社協、民生委員等、各種団体の代表で構成される。地域の住民が健康を保持・増進し、積極的に社会参加できるような地域ぐるみの取り組みを行うとともに、要援護者のニーズの発見や相談、関係機関への連絡・調整、地域での支え合いについての検討などを行う地域福祉の核となる組織である。また、地域ネットワーク委員会の事務局として各委員会に、ネットワーク推進員が設置される。

第2段階は、区社協、区保健福祉センター等である。地域ネットワーク委員会や介護支援専門員、各関係機関からの相談を受け、個別の要援護者のニーズに対するコーディネートを行うとともに、地域型支援センターや居宅介護支援事業者等関係機関との調整

第3段階は、地域支援調整チーム実務者会議である。区を単位として設置されており、医療関係者、各関係福祉施設職員、区社協、区役所・消防署・警察署等の関係行政機関の実務者等で構成される。この実務者会議の下に、個々の機関だけでは援助できない対応困難事例について対応方法などが検討され、解決を図ることを目的とした地域ケア会議を設置し、サービスの総合的な利用調整の促進を図る。実務者会議においては、地域ケア会議での事例検討結果の蓄積とともに、情報交換、コミュニティ・ケアの推進・調整、研究・研修等、また必要に応じた専門部会の設置を行う。

第4段階は、地域支援調整チーム代表者会議である。実務者会議の上位機関として設置し、地域振興会、社協、民生委員協議会、女性団体協議会、医師会、歯科医師会、薬剤師会、医療・福祉施設、関係行政機関等の代表者で構成される。区レベルの、保健福祉全般の実態の把握を担う機関として位置付けられ、実務者会議での累積的な検討の結果から、区内に必要なサービスや支援について明らかにし、全市的な施策に結びつける必要のあるサービスや支援について

は、次の段階である市レベルの委員会等に提言していく。

第5段階は、各施策推進委員会等である。全市レベルの会議である各施策の専門委員会等で、各区地域支援調整チームからの提言について検討し、必要に応じて行政機関に要請していく（第2回大阪市地域福祉計画推進委員会・2005, 資料9）。

2005年4月より、大阪市は各区社協の地域支援課に地域生活支援ワーカー（コミュニティソーシャルワーカー）を各区3-12名（総数127名）設置した。概ね中学校区に1名程度である。業務内容としては、当事者・家族への相談・調整・支援等、相談対応、虐待ケースへの対応、地域福祉権利擁護事業（一部）等、介護予防相談（専門職へのつなぎ等）、関係機関等の社会資源を利用した支援、地域活動と連携した支援である（第2回大阪市地域福祉計画推進委員会・2005, 資料9、第2回大阪市地域福祉計画推進委員会・2005, 山田発言）。

2009年3月に第2期大阪市地域福祉計画（2009年度-2011年度）が策定された。ネットワーク推進員に関する記述に焦点をあて、見ていく。

ネットワーク推進員は、地域において、生活課題の発見、相談支援技術の向上を図るとともに、地域ネットワーク委員会の委員長をはじめ、各委員に対して地域活動指導者研修等を実施する。また、地域ネットワーク委員会やネットワーク推進員の活動が正しく理解されるよう、活動に対する評価のしくみづくりを検討するとしている。

2010年に2度、地域ネットワーク委員会、ネットワーク推進員について、住民監査請求が出された。ネットワーク推進員業務の実態や地域ネットワーク委員会活動の実態及び推進員委託料における税処理の問題についてである。いずれも棄却という結果であったが、監査委員から意見が付された。内容は、推進員業務の明確化、役割の再検証、補助のあり方の見直しの検討についてである。加えて、推進員の補助対象業務の明確化、選任方法の透明化を図るとともに、補助事業の審査、チェック体制等を実効性のあるものとする。そして、推進員の納税に関する指導等の徹底に努めることというものであった。

これらを踏まえて、2011年度から事業の改善を順次すすめることとし、業務の明確化、要綱の整備、マニュアル作成、契約方式の変更が実施された。また同年に、活動経費を地域実情に合わせて活用できるように補助金から地域交付金に変更した（平成23年度大阪市地域福祉推進委員会第1回地域福祉研究会・2011, 資料1、第11回大阪市地域福祉推進委員会・2011, 資料2-1）。

健康福祉局が作成した「保健・医療・福祉ネットワーク推進員活動マニュアル」（以下、マニュアルと

する）に触れる。このマニュアルには、ネットワーク推進員の活動内容が詳細に記されている。Ⅳの2で触れた高齢者地域支援システムの手帳に記載がある活動内容に加えて、新たに追加された部分を5点見ていく。

1点目は、記録に重点を置いたことである。住民監査請求を受けて追加されたと考えられることができる。地域ネットワーク委員会活動を通して収集した情報の記録（高齢者や要援護者等の名簿作成、マップ作り）、地域ネットワーク委員会会議の記録作成がある。加えて、ネットワーク推進員活動日誌の作成し、地域ネットワーク委員長及び区社協へのネットワーク推進員活動日誌の提出を行うとしている。

2点目に、相談援助に関する活動内容が増えた。相談者への対応に関する業務の他に、緊急時における一時的な相談援助（行政機関や医療機関等の付き添い・外出支援及び要援助者宅、施設、入院先等への訪問及び電話による確認含む）・車椅子の貸し出し等が加わった。

3点目に、研修に関する業務が加わった。具体的には、ネットワーク委員¹¹に対する研修の企画（研修会の開催や参加、施設見学等）・ネットワーク推進員自身の地域福祉活動に関する研修会や講習会への参加等がある。

4点目は、関係機関との連絡調整に関する業務が加わった。相談や要援護者対応時における関係機関への連絡調整（電話・訪問）・関係機関との会議（ネットワーク推進員連絡会議・地域ケア会議・施設連絡会・ケース会議・地域の会議等）への出席・関係機関職員の来訪対応等がある。

5点目は、ネットワーク推進員が参加する地域の事業が明文化された。高齢者地域支援システムの手帳においても、ニーズを持った高齢者を発見する具体的な取り組みとして、「地域の団体が行っている活動への参加から情報を得る」という記載があった。今回のマニュアルでは、「地域のボランティアが活動している事業（ふれあい喫茶・食事サービス・世代間交流等）やボランティアの会議等への参加による活動状況の把握」となった。地域で行われるボランティア活動は手帳が発行されたときよりも増えている。また、マニュアルでは「地域ネットワーク委員会活動の推進に寄与するものとして、地域ネットワーク委員長及び区社協が認めたもの（地域行事等）に参加すること」という記載もある。

他にマニュアルには、ネットワーク推進員活動例の記載がある。活動例として、独居高齢者のひきこもりを解消、身寄りのない住民の緊急入院時への対応、入院した住民の状況把握、専門機関との連絡調整、世代間交流の活動、孤独死防止の取り組み、ゴミが散乱している家に居住する高齢者への対応、精神症

状のある住民の受診支援、夫がアルコール依存症で自立生活が送れない妻への支援の例が掲載されている。

有識者会議では、住民監査請求についてどのような議論がなされたのか。平成23年度大阪市地域福祉推進委員会第1回地域福祉研究部会において話し合われたのは、地域主権と言われているなかで、大阪市として地域ネットワーク委員会のあり方を整理して規制や指導を行うことの難しさであった（藪本発言）。加えて、行政改革に伴う地域への影響である地域活動協議会²⁾の発足が行われる中で、これからのネットワーク推進員・地域ネットワーク委員会を地域活動協議会の中でどのように位置づけていくかという議論がなされた（竹村発言）。

(2) ネットワーク推進員の考察

支援対象の拡大は地域へ広まったのか、ネットワーク推進員経験者へのヒアリングから見ていく。

対象が高齢者であった時期に高齢者のみを対象としていなかった現場の声があった一方で、すべての住民を対象とした地域支援システムに変更となった時期であっても、高齢者対象の活動が中心のままの地域もあった（区社協職員B）。地域住民に対象が広がったことが伝わっていないことが考えられる。2005年に行われた、第2回大阪市地域福祉計画推進委員会において、「新しい地域支援システムで懸念しているのは、ネットワーク委員の推薦はすでに済んで、5月頃に委嘱することになっているが、推薦の段階で小学校区での推薦母体の方々は、今までのように高齢者だけでなく、児童や障害者も幅広く対象とするということを聞いていないということであり、調整していく必要がある（乾発言）。」という発言があった。

また、ネットワーク推進員と地域生活支援ワーカーの連携については、両者が直接つながるのではなく、地域支援システムを担当していた区社協の地域活動担当の職員を通してつながっていた（区社協職員E）。2006年4月から区社協において、地域の在宅支援の中核機関として地域包括支援センターが設置された（大阪市社協・2012, p46）。地域包括支援センター職員と区社協地域生活支援ワーカーを個別支援部門（コミュニティソーシャルワーカー）と位置づけ、コミュニティソーシャルワーカーと地域活動担当の職員の連携の実践が行われはじめている区社協も存在する（麻井・2012, p21-33）。

4. 第3期（2012年）

(1) 地域支援システム（ネットワーク推進員を公募で募集）

2012年の1年間はネットワーク推進員が公募制となった。活動内容、活動日・活動時間帯、活動拠点、委託料（月額10万円以内）年齢（20歳-75歳）においても、特に変更はなかった。民生委員・児童委員、主任児童委員に就任していない人という応募条件が加わった。応募期間が短く9日間であった。委託期間は募集の時点では2012年4月の初め-7月末であり、8月以降は未定となっていた。しかし、実際は年度末まで委託が行われている。

この公募に関して、年齢と募集期間と公募の広報に関してパブリックコメントが寄せられ、福祉局生活福祉部地域福祉課が回答をした。その回答の内容を見ていく。

公募による選考は、補助事業としての透明性・公平性を確保するために、2012年度より就任する推進員に対して実施している。年齢要件については、地域で活動しているボランティアの参加者は高齢者も多いため、より幅広く優れた人材を募集することを目的とし、年齢の上限を定めている。応募期間については、2012年4月1日から活動を開始するにあたり、早急に公募を実施する必要があるため、各地域の選考会議等のスケジュールを勘案し、概ね10日間を標準的な応募期間として、区毎に応募時期を定めている。公募の実施にあたっては、各区社協のホームページへの掲載、地域内の掲示板へのポスター掲示、老人憩いの家等への募集ビラ設置など、地域の実情に応じて周知を図ることとした（福祉局生活福祉部地域福祉課・2012）。

公募制が行われる前のネットワーク推進員の選出方法はこういったものであったのか。大阪市健康福祉局地域福祉課が24区の区社協を通じてすべてのネットワーク委員会の現状を調査した「地域ネットワーク委員会の概要・活動内容について 平成22年3月」によると、2008年については、地域内で推薦、選出している地域が93.0%であり、公募している地域が1%、その他の選出方法を行っている地域が6%であった（大阪市健康福祉局地域福祉課・2010, p9）。

なお2012年においては、2011年までネットワーク推進員を担当していた人も選考を受けることになった。選考の方法として、書類審査や面接が行われた。結果、現任再選も多くあった。東淀川区においては、区内全17地域から計19名の応募があり、現役再選14名、新任3名となった（東淀川区社会福祉協議会・2012, p2-3）。

(2) ネットワーク推進員の考察

ヒアリングを行った6区においても、ネットワー

ク推進員担当者の変更は少なかった。しかし、地域のキーパーソンとなっていたネットワーク推進員が公募制を期に辞任した地域がいくつかあった。その理由として、ネットワーク推進員は地域の役員などから推薦され選出される慣習が根付いており、自主的に立候補する公募制とはなじまなかったことがある。ヒアリングを見ていく。

ネットワーク推進員は地域の連合町会長に頼まれたり、お世話になっているからやるものであると考えていたため、公募制に納得がいかず、ネットワーク推進員を辞した人もいる（区社協職員 C）。ネットワーク推進員として活動していた人たちは、20 年くらい前に行政からからどうしてもやってほしいと頼まれ、ネットワーク推進員として活動している。自ら積極的にするようなものではないというイメージがネットワーク推進員にある（区社協職員 A）。

ネットワーク推進員の活動内容において、ネットワークをつなぐことが重要な位置を占めているため、地域で推薦する従来のシステムがある程度うまく機能していた。アンケート結果で公募制が行われる前の選出方法は推薦が多くの割合を占めていた。ヒアリングにおいても推薦のケースがほとんどであった。

地域の町会長の推薦や地域振興会の女性部長が知り合いの娘さんに頼んだりしていた（区社協職員 A）。それ以前は女性会として活動していたが、前任者が定年退職し、声がかかった。（2011 年 - ネットワーク推進員 E）。地域で 10 年以上ボランティアをしており、連合の会長から推薦された（2012 年 - ネットワーク推進員 D）。などである。

また、地域で推薦して選出を行うことが必要となる理由に、ネットワーク推進員の活動は負担が大きいということもある。具体的には、ネットワーク推進員は地域の会議や地域行事のため、活動時間帯以外の時間や土日に活動することがある。大阪市の地域福祉が発展するごとにふれあい喫茶や食事サービスなどネットワーク推進員の役割はだんだん増えていった。しかし、多くの時間を活動に費やしても、ネットワーク推進員が受け取る委託料は増えない。

また、公募制導入に伴い出勤簿等の提出書類の変更があった。しかし、区社協職員 D は「公募以前から記録等もっており、出勤簿は公募以前から独自に作っていたため、形式が多少変わったくらいで、さしたる影響はない。」と話した。

評価に関しては、推進員活動評価シートを用い、2012 年 7 月に一度評価を行った。ネットワーク推進員の自己評価と委員会評価が行われた（区社協職員 E）。

5. 2012 年の行政改革

2012 年 4 月に大阪市の地域福祉のシステムは大きく変わった。今後の大阪市における地域福祉の推進

にあたって、区長のリーダーシップによりそれぞれの区が、その実情に応じて地域福祉の施策を実施できるようにすることが課題となる。区長の公募や区長権限の強化がその背景にあった。

大きく変わった理由として、「大阪市地域福祉推進指針」の策定がある。これまで大阪市は 2 度「大阪市地域福祉計画」を策定していた。地域福祉計画は市町村が作るものとされている（社会福祉法、第 107 条）。しかし、現在行われている改革である大阪都構想において、大阪市を解体して 9 区・10 区の特別区に再編することとなっている。そして、この特別区には普通の市町村以上の中核市並みの権限を与えている。特別行政区となれば、市が処理するものを扱うことができる（地方自治法、第 3 編第 2 章第 281 条 2）。そのため、各特別区が地域福祉計画を策定することとなる。従って、大阪市として 1 つの「地域福祉計画」を策定するのではなく、その代わりに「大阪市地域福祉推進指針」を策定した。現在各区において、地域福祉計画の策定が行われている。

同じく、2012 年 4 月に大阪市は「施策・事業の見直し（試案）～市役所のゼロベースのグレートリセット～」(以下、「施策・事業の見直し（試案）」とする)を策定した。その中で、地域福祉活動にかかる複数の委託・補助事業について、他都市の状況を踏まえ、より上回っているものは縮小し、事業目的が他の事業で達成できるものは整理を行う等、見直しを行うとした。比較する都市は、横浜市・名古屋市・京都市・神戸市（以下、比較 4 市とする）である。

その中で、ネットワーク推進員の事務局機能を各ネットワーク委員会のメンバーが連番で対応する等により、ネットワーク推進員を廃止するとしている。また、地域生活支援ワーカーを国保補助対象の 24 名に縮小するとした。

ネットワーク推進員を廃止することに関して、パブリックコメントが寄せられた。「施策・事業の見直し（試案）」での市からの提案について、「ネットワーク推進員を廃止し、事務局機能をネットワーク委員で輪番対応すれば、プライバシーが守れなくなるし、実情把握も無理」という意見や「ネットワーク推進員は明るく住みやすい街づくりの担い手として地域の方々との潤滑油、地域住民との橋渡しの役目を果たしているので必要」といった意見があった（大阪市・2012）。

そして、市政改革プランが 7 月に策定された。ネットワーク推進員活動の補助を廃止し、計 3 億 5000 万円の削減とした。また、地域活動協議会の実施方法とあわせ、区で検討し再構築するとした。加えて、地域生活支援ワーカーを国庫補助対象の 24 名に縮小した。

有識者会議での行政改革に関する議論を見ていく。

2012年5月に行われた地域福祉推進会議第2回地域福祉研究部会では、ネットワーク推進員の補助の廃止に関して議論が行われた。「推進員の補助は一旦廃止したうえで、区長が地域の声を聞いて考えていくことになると思う。局としてはこれまでのようなコーディネーター役が必要だと訴えたが、改革プランの素案には盛り込まれず、区で検討して再構築する方向とされた。」という、事務局の発言に対し「推進員を廃止した財源で区長に財布を渡しても、再編成を考えるのはなかなか難しいのではないか（岩間発言）。」といった懸念の声が上がった。その後、事務局から「改革プランには「廃止」と書かれており、経費節減の項目にもなってくるとは思うが、地域の実情を聞いてあらためて置くものと解釈している。制度ができて20年経過し、地域によって取り組みが異なってきたことは事実なので、区で考えることは必要だと思う（事務局）。」という発言があった。ネットワーク推進員の補助廃止というのは決定事項であったが、有識者会議では補助継続の声があった。

6. ネットワーク推進員の果たしてきた役割

ネットワーク推進員の果たしてきた役割をⅢの4で示した岡本のコミュニティワークの8つの機能に照らしあわせつつ、考察する。

ネットワーク推進員の果たしてきた役割として、2点挙げたい。1点目は、ネットワーク推進員が地域のネットワークを構築したということと2点目は地域の緊急時への取り組みである。前者から見ていく。

ネットワーク推進員が地域のネットワークを構築することができた理由として4つの事柄がある。

まず、ネットワーク推進員が地域を理解していたことがある。これは、岡本の示した「(1) 地域の調査・判断の機能」に当てはまる。ネットワーク推進員へのヒアリングを見ていく。「最初5年間くらいは、活動するための下調べとして、とにかく地域知らないといけなかったと考えた。そこで町内に住んでいる住民や民生委員に会って話を聞いたり、地域の生い立ちや歴史を調べた。それを町会長会議で発表し、自信が持てるようになった。今でも区役所職員から地域の歴史に関する問い合わせがある（元ネットワーク推進員C）。」「最初、地域の情報や事情を知ることには一生懸命だった（元ネットワーク推進員E）。」地域の調査・理解は、地域で活動する上での第一歩である。

2つ目に、ネットワーク推進員が、地域の公共の施設の中に常駐しているということがある。ここは民生委員と差別化できる点である。その施設を地域住民が利用するため、地域の情報が入ってくる。地域住民からしてみれば、わざわざ相談するために出向かなくとも、施設を利用する時に、気軽に話すことができる存在である。

3つ目に、ネットワーク推進員が住民にとって校区内で相談できる身近な窓口となっているところである。これは福祉ニーズを持った地域住民と専門機関を繋ぐ役割であるため、岡本の示した「(2) 福祉ニーズと社会資源間の連絡・調整の機能」が当てはまる。パブリックコメントに「ネットワーク推進員は地域の中で、身近な相談窓口であり、高齢化が進む中、一人暮らしの高齢者が相談する場である。また、核家族化の流れの中で必要な事業」という声があった（大阪市・2012）。一方で、区役所は敷居が高く相談しづらいという地域の人の声があった（元ネットワーク推進員F）。

最後に、ネットワーク推進員は日々見守りを行っていたということがある。これは福祉ニーズを持った地域住民を発見し、その後専門機関を繋ぐコーディネータ的な役割をネットワーク推進員が担うため、結果的に岡本の示した「(2) 福祉ニーズと社会資源間の連絡・調整の機能」が当てはまる。2008年の調査での個別援助活動の内容（一部地域協活動との共催実施分も含む）として、友愛訪問を行っている委員会は92.5%であったし、ヒアリングによると、実際にネットワーク推進員が築いたネットワークは役に立っていたといえる。そして、緊急時の支援においても、そのネットワークは役に立った。区社協職員の声として以下のものがあった。「緊急時で連絡を取る際にネットワーク推進員が持っていたネットワークが役に立った（区社協職員D）。」「警察、消防、区内にある地域包括支援センターとネットワーク推進員が連携していた（区社協職員A）。」

ネットワーク推進員の果たしてきた役割の2点目として、ネットワーク推進員が地域の緊急時への取り組みを見ていく。ネットワーク推進員の中には、生活環境や家族構成等、小学校区の住民の情報をカードで集め、それをもとにマップを作って支援する方法をとっていた人が複数人いた。カードの心配ごとの欄には「死んだら早く見つけて」「緊急の時 不安」といった声があった（元ネットワーク推進員A・D・F）。ネットワーク推進員は、いざというときに緊急支援が必要な人のための調査を行っていたのである。

現在、全国的に災害への取り組みに関心が高まっており、災害時要援護者への支援に関しても注目が集まっている。政府は2005年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を設け、それを受け大阪府は2007年3月「市町村における『災害時要援護者支援プラン』作成指針」を策定した。そして大阪府は2009年11月に「大阪市災害時要援護者避難支援計画（全体計画）」を策定したが、まだ十分であるとは言えない。現在は、区ごとに取り組みが進んでいる。

緊急時の支援を円滑に行うためには、普段からの連携が必要である。ネットワーク推進員が事務局を

担っていた地域ネットワーク委員会は、日常的に区役所や区社協に相談・報告をし、連携して活動を行っていた。

「地域ネットワーク委員会の概要・活動内容について 平成 22 年 3 月」によると、困難事例や委員会運営に関し、区社協へ相談・報告がなされているかという質問に対し、「ネットワーク推進員連絡会時以外に随時の相談・報告がある」が 88.5%であった。そして、「定例のネットワーク推進員連絡会での相談・報告がある」が 3.5%である。

また、区役所の保健福祉センターへの調査として、2009 年度の地域における要援助者への支援に関して地域ネットワーク委員会（ネットワーク推進員）との連絡調整を行ったかという質問に対し、「地域ネットワーク委員会（ネットワーク推進員）から直接もしくは区社協を通じて連絡・依頼を受けたことがある」かつ、「地域ネットワーク委員会（ネットワーク推進員）へ直接もしくは、区社協を通じて連絡・依頼を受けたことがある」を選択した区は 18 区（75.0%）であった（大阪市健康福祉局地域福祉課・2010, p9）。以上の調査により、地域ネットワーク委員会は、日常的に区役所や区社協に相談・報告をし、連携して活動を行っていたといえる。

7. ネットワーク推進員の問題点

ネットワーク推進員の問題点に 3 つ挙げておく。

1 つ目は、地域の中でネットワーク推進員の役割が十分理解されていない。ネットワーク推進員は研修を受けており、ネットワーク推進員の役割を理解しているが、地域の人には役割が必ずしも理解されているとは言えない。

ネットワーク推進員本人は業務を理解しているが、連合町会長や他の役員には役割が理解されておらず、ネットワーク推進員は給料をもらっているため何でも任せるといった地域の雰囲気があった（区社協職員 A）。地域の人からしてみれば、ネットワーク推進員は身近な公共の施設に常駐しており、ある程度事務作業を行う能力があり、給料が支給されているため、用事を気軽に頼みやすい便利な存在である。ネットワーク推進員に対し、地域の役員が地域の会議で使用する資料作成や、飾り付けの準備物を依頼することがあった。区社協としては、本来の業務以外には行わないようにネットワーク推進員本人に伝えている。そして、地域の人にもネットワーク推進員の本来の業務以外には依頼しないように伝えてある。しかし、ネットワーク推進員の業務は、地域の役員と持ちつ持たれつで成立している部分があるため、断ることが難しい。例えば、見守りで高齢者等の自宅に初めて訪問する際、町会長等の地域の役員と訪問しなければ信頼を得がたい場面がある。ネットワーク推進

員の仕事のみを行っている、地域での活動が辛い（区社協職員 C）。という意見がある。

元ネットワーク推進員には、「地域の事務処理のような業務もあったが、それは空いている時間で行っていた。地域の用事は地域ネットワーク委員会にまったく関係のない仕事ではない。」という考えの人もいた（区社協職員 D）。

2 点目は 1 点目と関係していることであるが、ネットワーク推進員に給料が支給されているために起こる地域活動のやりにくさがある。

地域の役員は全員無償のボランティアである。そのため、地域の役員から「ネットワーク推進員はなぜ地域の役員と同じような活動しているにも関わらず、給料をもらっているのか」と思われ、理解を得られないつらい立場だった（区社協職員 A）。

ネットワーク推進員の声を見ていく。給料をもらっている分、地域の役員より仕事をし、どうしても必要な存在になるしかないと考えた。しんどかった（元ネットワーク推進員 C）。地域の役員に、私たちは無償だと直接言われたことがある。いっそボランティアに戻ったほうが楽かなと考えることがある（元ネットワーク推進員 D）。私は地域の役員から 20 年間「ネットワーク推進員は給料をもらっている」と言われ続けた。その度に、ネットワーク推進員は、老人憩いの家で 10 時 -16 時の間、拘束されていることを伝えてきた（元ネットワーク推進員 A）。

3 点目はネットワーク推進員が地域住民であるため、地域住民の側からするとネットワーク推進員に相談が辛いことがある。身近な地域に住んでいる人に悩みを知られたくないということがあるようだ（元ネットワーク推進員 D）。ネットワーク推進員が専門家であれば、相談をしようかと思う（未設置地域住民）。ネットワーク推進員は有給であり研修は受けているが、有資格者や専門家であるということが必要要件となっていない。地域住民の立場からすれば同じ地域に住んでいる人という見解であるため、専門性による安心や信頼の担保がないと捉えることができる。

8. 大阪市のコミュニティワーカーの現在

現在、大阪市では繰り返しになるが行政改革によってネットワーク推進員の補助金が廃止されている。その後、区役所が主導し、24 区それぞれの福祉施策推進パイロット事業が行われている。その事業を大きく 2 つに分けると、福祉コーディネーター等による見守り支援（19 事業）と、見守り支援体制の基盤整理（11 事業）に分けられる。その福祉コーディネーター等による見守り支援事業の中には、ネットワーク推進員が果たしてきた役割を補完、またはそれに準ずる役割を果たす地域住民を地域ごとに設置し、給料

を支払っている地域も少なくない。

ヒアリングによれば、ネットワーク推進員が活発に活動していた地域は、そのやり方が継続しているといえる。

ネットワーク推進員活動の功績が区役所に認められたり、地域の人が大阪市にパブリックコメントを出したり、地域住民がネットワーク推進員継続を希望する署名を集めたりしたためである(区社協職員B・C)。

新しいコミュニティワーカーの設置に伴い、広報を大々的に行ったことによって知名度が上がり、地域からコミュニティワーカーに寄せられる相談件数が増えたと感じる区社協があった(区社協職員B)。また、区としてコミュニティワーカーの設置は行っているにも関わらず、地域の人の理解が得られなかったり、なり手がいないために設置できず区で大々的に広報ができないという悩みを抱える地域もある(区社協職員F)。予算がつけられないことによりネットワーク推進員と同額の給料を支払うことが難しく、コミュニティワーカーの勤務時間を短縮せざるを得なくなった区もある(区社協職員B)。また、ネットワーク推進員が廃止され、現在設置されているコミュニティワーカーがネットワーク推進員とは異なる新しい役割を果たしているということが地域住民から認識されていない地域も存在する(元ネットワーク推進員D)。

また、ネットワーク推進員が果たしてきた役割を補完、またはそれに準ずる役割を果たす地域住民(コミュニティワーカー)を地域ごとに設置していない地域は、区の方針によるところが大きい(区社協職員A・D)。

コミュニティワーカーを設置している地域は、ネットワーク推進員によって培われた地域ネットワークが継続して力を発揮している。しかし、補完する仕組みがない地域においてネットワーク委員会は開催されず、ネットワーク推進員が築いてきた関係が活用されていない(区社協職員D)。

9. 大阪市のコミュニティワーカーの今後

緊急時や災害時において援護を要する人を的確に把握し、支援に必要な社会資源をつなげることが早急に求められている。そのためにコミュニティワーカーに期待されるのは、地域に入っていくことである。つまり、ネットワーク推進員と地域ネットワーク委員会が行った取り組みのノウハウやネットワークはこれからも必要とされる。

「地域ネットワーク委員会の概要・活動内容について 平成22年3月」によると、ネットワーク推進員を設置していた時、244の地域ネットワーク委員会(全体の75.8%)は要援助者支援の調査を行っていた。調

査の内容は、70歳以上の高齢者調査、独居高齢者調査、災害時における安否確認・要援助者希望者の調査等であった。調査の方法は回覧板による呼びかけや訪問による聞き取り等であった(大阪市健康福祉局地域福祉課・2010, p3)。

要支援者の情報を更新して続けるためには、調査を継続し続けることが重要である。そして、調査にとどまらず非常時・災害時の支援体制を整える必要がある。

現在、災害時要援護者の調査を行っているコミュニティワーカーがいる。地域によって方法や進捗のばらつきが見られることに留意し、ヒアリングの中から一例を挙げておく。その地域ではネットワーク推進員が設置されていた時代と同じように、ネットワーク委員が現在も活動しており、千人以上の地域に住んでいる70歳以上の人の家を一軒一軒調査している。最低限、援助のために必要な個人情報である家族構成、緊急連絡先、介護度、緊急時・災害時に自ら脱出することが可能か、自ら避難所に向かうことが可能かといった調査を行っている。それに加えて、地域の社会資源を踏まえた災害マップの作成や、災害が起きた場合の災害時要援護者を含めた地域住民の避難の方法の模索を行っている。さらに、昼間人口・夜間人口も視野に入れたボランティアの募り方に取り組んでいる(元ネットワーク推進員F)。

しかし、ネットワーク推進員の役割やそれに近い制度を踏襲するだけでは、ネットワーク推進員を設置していた時の問題点は改善されない。そこで、コミュニティワーカーが評価される仕組みを作ることが必要であろう。

ネットワーク推進員を設置していた時代に、ネットワーク推進員の評価に関しては有識者会議の中で何度か議論されてきた。「地域ネットワーク委員会の活動に格差があるのは事実であり、ネットワーク推進員の位置づけについても、事務員的な役割に止まっている人もいれば積極的に地域に出ている方もおられる。熱心な方ほどしんどい思いをさせている面もあるので、評価のしくみも必要であり、何段階かで支援するなどの再編成はすすめていかなければいけないと思っている(第2回大阪市地域福祉計画推進委員会・2005, 山田発言)」。「活動に対する評価のしくみが大切であり、だれが、どのようなかたちで評価し、評価の結果がどのような影響を与えるかを明らかにする必要がある。その際、地域の人々が自分たちで期限を設定し、自己評価できるようしくみをする必要がある(第4回大阪市地域福祉計画推進委員会・2006, 籾本発言)」。

また、第2期大阪市地域福祉計画に「地域ネットワーク委員会やネットワーク推進員の活動に対する評価のしくみづくりの検討」という項目がある。実際に、

2012年7月に1度だけ、評価を行ったことがある。しかし、それは1度だけであり、2013年3月にネットワーク推進員への補助金は廃止された。

ネットワーク推進員経験者に対して行ったヒアリングの中で、地域役員からの理解が課題となっていた。今回、パイロット事業としての評価は行われるが、地域にそれぞれ配置されるコミュニティワーカーの評価を細かく行うとは考えにくい。評価は相談件数など数値化できるもののみでは不十分であり、コミュニティワーカーが果たした役割が見える必要がある。

評価することによって、尽力しているコミュニティワーカーが報われ、モチベーションの継続につながると考えられる。加えて、コミュニティワーカーの活動が地域の人に理解されて、連携しやすくなる。そして、コミュニティワーカーの活動がわかりやすくなり、認知度が上がることにつながる。

V おわりに

Iで取り上げた単身高齢者の世帯の増加、地域の希薄化等、地域の力が弱まっている現代社会において、緊急時・災害時に役立つ地域の支援のネットワークは全国どこの地域にとっても切実な課題である。そのネットワークを推進するコミュニティワーカーは地域福祉を進めるにあたって重要な存在である。大阪市のネットワーク推進員は、地域の基盤作りを行う貴重な事例であった。

大阪市において、行政改革によって地域団体の仕組みの変更等が地域に影響を与えている。しかし、行政や制度に変化があっても地域はすぐには変わらないことや、自分たちが暮らしている地域をよくするために尽力する地域住民の活動がヒアリングを通して見えた。

コミュニティワークの役割は広義的にはコミュニティソーシャルワークの役割に含有されるため、コミュニティソーシャルワーカーが個別支援のために地域の基盤作りに取り組むことも考えられる。しかし、大阪市のネットワーク推進員のように地域住民をセミプロフェッショナルのコミュニティワーカーとして社協や行政、地域活動団体、NPO等が雇用することも考えられる。その際、評価制度やスーパービジョンを受けることができる仕組みを整える必要がある。

ネットワーク推進員はコミュニティワーカーの役割において、地域調査の機能と福祉ニーズの社会資源間の連絡・調整の機能を担っていた。地域住民等がコミュニティワーカーの役割を担い、地域の基盤作りが進むことは大いに考えうる。

参考文献

- 内閣府国民生活局総務課調査室, 2007「第2章地域のつながり 第1節 地域のつながりの変化と現状」『平成19年版 国民生活白書 つながりが築く豊かな国民生活』厚生労働省老健局振興課, 地域包括支援センターの手引きについて
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/03/tp0313-1.html>
 厚生労働省, 2008「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」『地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－』
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/03/s0331-7a.html>
 第1回 大阪市地域福祉計画推進委員会・2004年7月;井手勝子市民民生保健委員長発言 http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/25pdf_index.html
 大橋謙策, 2006「新しい社会サービスのシステムとしての地域福祉」福祉士養成講座編集委員会『新版 地域福祉論【第3版】』中央法規出版
 三浦文夫, 1977「社会福祉政策の展開（日本）」『社会福祉政策の内容と課題』『社会福祉教室』有斐閣
 高森敬久, 2003「日本のコミュニティワーク」高森敬久他『地域福祉援助技術論』相川書房
 岡村重夫, 1974「地域福祉の意味」『地域福祉論』光生館
 牧里毎治, 1984「地域福祉の概念」阿部志郎他『地域福祉教室』有斐閣
 定藤文弘, 1989「コミュニティ・ワークの方法モデル」高森敬久他『コミュニティ・ケア』海声社
 白澤政和, 1992「ケースマネジメントの理論と実践」中央法規出版
 岡崎仁史, 2010「地域福祉の概念化と理念化」市川一宏他『MINERVA 社会福祉士養成テキストブック⑧地域福祉の理論と方法』ミネルヴァ書房
 国立社会保障・人口問題研究所, 小島鈴代, 所内研究報告No.13, 日本社会保障資料Ⅳ (1980-2000)「社会福祉」
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/kaidai/12.html>
 福祉関係三審議会合同企画分科会, 1989「今後の社会福祉のあり方について（意見具申）－健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言－」
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/376.pdf>
 田中英樹, 2008「コミュニティソーシャルワークの概念とその特徴」『コミュニティソーシャルワーク1』日本地域福祉研究所
 岩間伸之・原田正樹, 2012「地域福祉の発展過程」岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣
 厚生労働省, 1999「社会福祉基礎構造改革について（社会福祉事業法等改正法案大綱骨子）」
http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2_16.html
 厚生労働省, 1998「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」
<http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1006/h0617-1.html>
 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科, 1998「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」
http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1012/h1208-1_16.html
 浅井春夫, 1999「社会福祉基礎構造改革は日本をどこに導くか」『社会福祉基礎構造改革でどうなる日本の福祉』日本評論社

筒井のり子, 2004「コミュニティワークとコミュニティソーシャルワーク」『ワークブック 社会福祉援助技術演習 (5) コミュニティソーシャルワーク』ミネルヴァ書房

大橋謙策, 2001「コミュニティワークからコミュニティソーシャルワークへの発展」福祉士養成講座編集委員会『新版 社会福祉士養成講座 7 地域福祉論』中央法規出版

社会福祉援助技術演習 (5) コミュニティソーシャルワーク』ミネルヴァ書房

株式会社野村総合研究所, 2013「コミュニティソーシャルワーカー (地域福祉コーディネーター) 調査研究事業報告書」

http://www.nri.com/jp/opinion/r_report/pdf/201304_safetynet2.pdf

岡村重夫, 1986「コミュニティ・ワークの概念」『公衆衛生』Vol.50 No.7

高森敬久, 1989「コミュニティ・ワークの概念」高森敬久他『コミュニティ・ケア』海声社

岡本栄一, 1996「地域福祉技術の理論と方法」福祉士養成講座編集委員会『改訂社会福祉士養成講座⑩社会福祉援助技術各論Ⅱ』中央法規出版

加納恵子, 2003「コミュニティワーカー」『コミュニティワークの概念』高森敬久他『地域福祉援助技術論』相川書房

大阪市民生局高齢化社会対策室, 1990「いきいきエイジング、みおつくしプラン—21世紀に向けた高齢社会対策の長期指針—」

大阪市福祉局生活福祉部地域福祉課企画グループ, 2011「地域ネットワーク委員会の活動」

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000006494.html>

大阪市地域福祉推進委員会第4回地域福祉研究部会, 2011年9月, 資料1-1③「地域支援システムの変遷 (参考)」

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000019/19046/23-4-01-0103.pdf>

石川洋志他, 2005年12月「校下 (地域・地区) 社会福祉協議会と地域 (地区) ネットワーク委員会の現状と課題の整理～校下における地域福祉推進のための関係構築にむけて 社会福祉協議会職員からの提案～」『大阪市社会福祉研究』大阪市社会福祉研修・情報センター

第11回大阪市地域福祉推進委員会, 2011年7月, 資料2-1「地域ネットワーク委員会活動の推進について」

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000007/7137/11-2-1.pdf>

第3回大阪市地域福祉計画策定委員会, 2002年8月, 白澤政和・鈴木ネットワーク推進員

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000007050.html>

城東区役所健康福祉サービス課, 2002年『高齢者地域支援システム ネットワーク手帳』

第2回大阪市地域福祉計画推進委員会, 2005年3月, 山田課長

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000007767.html>

大阪市, 2004年3月「第1期大阪市地域福祉計画」

大阪市, 2012年4月「第2期大阪市地域福祉計画」

第2回大阪市地域福祉計画推進委員会, 2005年3月, 資料9「地域福祉推進にかかる平成17年度の取り組みの概要」

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000007736.html>

大阪市民政局市民部政課区政グループ, 臨時区長会議, 2011年4月, 案件1-6 資料8「地域ネットワーク委員会活動について」

<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000131/131286/anken1-6-8.pdf>

監査・人事制度事務総括局 監査部 特別監査担当, 2010年9月「住民監査請求 (地域ネットワーク委員会等) 監査結果について (概要)」

<http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/gyouseiinkai/0000093792.html>

監査・人事制度事務総括局 監査部 特別監査担当, 2011年2月「住民監査請求 (地域ネットワーク委員会等) 監査結果について (概要)」

<http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/gyouseiinkai/0000112814.html>

大阪市健康福祉局, 2011年4月「保健・医療・福祉ネットワーク推進員活動マニュアル」

平成23年度大阪市地域福祉推進委員会第1回地域福祉研究部会, 2011年5月, 資料1「保健・医療・福祉ネットワーク推進員事業の改善について」

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000019/19046/23-1-01.pdf>

平成23年度大阪市地域福祉推進委員会第1回地域福祉研究部会, 2011年5月, 簗本部長・竹村安子部会長代理

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000019/19046/23-1KAIGIROKU.pdf>

平成23年度大阪市地域福祉推進委員会第7回地域福祉研究部会, 2011年10月, 岩間伸之部会長

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000019/19046/23-7kaigiroku.pdf>

第2回大阪市地域福祉計画推進委員会, 2005年3月, 乾繁夫委員

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000007767.html>

大阪市社会福祉協議会, 2012年3月「大阪市社会福祉協議会設立60周年記念誌」

麻井郁他, 2012年12月「個別支援部門と地域支援部門の職員連携によるコミュニティソーシャルワーク実践について～大橋理論による整理・実証～」『大阪市社会福祉研究』大阪市社会福祉研修・情報センター

大阪市社会福祉協議会, 2009年「第2期・大阪市地域福祉活動計画」

大阪市福祉局生活福祉部地域福祉課, 2012年4月「みなさんからいただいた市民の声「福祉」詳細」

<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000172412.html>

大阪市健康福祉局地域福祉課, 2010年3月「地域ネットワーク委員会の概要・活動内容について平成22年3月」

浪速区社会福祉協議会, 2012年3月「平成24年度保健・医療・福祉ネットワーク推進員決定のお知らせ」

<http://naniwa-ku-cosw.or.jp/documents/ketteiHP.pdf>

社会福祉法人大阪市港区社会福祉協議会, 「保健・医療・福祉ネットワーク推進員募集」

<http://minato.kusyakyou.or.jp/res.0/suisinin.pdf>

城東区社会福祉協議会, 2012年3月「保健・医療・福祉ネットワーク推進員募集のお知らせ」

<http://www.joto.kusyakyou.or.jp/main.cgi?c=11:7>

東淀川区社会福祉協議会, 2012年6月「あなたの地域の「保健・医療・福祉ネットワーク推進員」が決まりました」『東淀川社協だより No.74』

厚生労働省, 2003年4月「社会福祉法 (抄)」

大阪維新の会「大阪都構想への誤解を解く」

<http://oneosaka.jp/policy/07.html>

大阪市, 2012 年 4 月「大阪市地域福祉計画・大阪市地域福祉推進指針」

大阪市福祉局生活福祉部地域福祉課企画グループ, 2012 年 4 月「新しい大阪の地域福祉の推進に向けて」

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000162578.html>

大阪市政改革室 総合調整担当, 2012 年 4 月「「施策・事業の見直し（試案）～市役所のゼロベースのグレートリセット～」を策定しました」

<http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000163563.html>

大阪市政改革室 PDCA 担当, 2013 年 5 月「「市政改革プラン」アクションプラン編別冊一部抜粋」

<http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000178894.html>

平成 24 年度大阪市地域福祉推進会議第 2 回地域福祉研究会, 2012 年 5 月, 岩間伸之部会長

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000019/19046/24-2KAIGIROKU.pdf>

大阪市政改革室 地域力復興担当, 2012 年 4 月「地域活動協議会の形成に向けた支援」

<http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000190407.html>

内閣府, 2005 年 3 月「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/12/pdf/siryo3_3.pdf

大阪市危機管理室, 2010 年 3 月「災害時要援護者の避難支援」

<http://www.city.osaka.lg.jp/kikikanrishitsu/page/0000071050.html>

大阪市, 2012 年 6 月「「市政改革プラン（素案）」に係るパブリックコメント手続の実施結果（概要）を取りまとめました」

<http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/shiseikaikakushitsu/0000171713.html>

大阪市鶴見区役所 地域活動支援課, 2013 年 8 月「災害時要援護者に対する支援の仕組みづくり」

<http://www.city.osaka.lg.jp/tsurumi/page/0000230416.html>

大阪市西淀川区役所まちづくり推進課まちづくり推進グループ, 2013 年 3 月「災害時要援護者支援の推進」

<http://www.city.osaka.lg.jp/nishiyodogawa/page/0000211149.html>

大阪市社会福祉審議会, 2002 年 2 月「大阪市における今後の地域福祉のあり方について（意見具申）」

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000006686.html>

第 3 回大阪市地域福祉計画推進委員会, 2005 年 9 月, 資料 9「小地域福祉活動にかかる支援のあり方について」

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000007831.html>

福祉局生活福祉部地域福祉課, 2013 年 2 月「各区において、真に支援を必要とする高齢者、障がい者等のために区独自の新たな福祉施策を実施します」

<http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/seisakukikakushitsu/0000205293.html>

第 2 回大阪市地域福祉計画推進委員会, 2005 年 3 月, 牧里毎治委員長・事務局（山田課長）

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000007767.html>

第 4 回大阪市地域福祉計画推進委員会, 2006 年 3 月, 籾本課長・乾繁夫委員

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000007934.html>

大阪市社会福祉協議会, 1992 年「自主的社會福祉協議会の発足」『大阪市社会福祉協議会 40 年史』

（ウェブサイトへの最終アクセスは 2013 年 12 月 30 日）

注

1) ネットワーク委員

ネットワーク委員の活動は、ニーズの発見・実態把握、継続的な安否確認、日常生活援助、ネットワーク推進員との連絡調整である。ネットワーク委員は地域の各種団体の役員が兼任している場合が多い。メンバーは、地域社協や女性会などで活動している地域の人である。

2) 地域活動協議会

校区等地域を単位として、地域住民の組織をはじめ、ボランティア団体、NPO、企業など地域のまちづくりに関する様々な市民活動団体が幅広く参画し、民主的で開かれた組織運営と会計の透明性を確保しながら、防犯・防災、子ども・青少年、福祉、健康、環境、文化・スポーツなど様々な分野において、地域課題に対応するとともに地域のまちづくりを推進することを目的として形成された連合組織（大阪市・2012）。