

持続可能な見守り活動に向けた「素人専門性」の活用 ——「さりげない見守り」と「面と面の関係」に着目して——

服部恵典（人文社会系研究科修士課程）

1 問題の背景, 本研究の問い

本研究の目的は、川崎市の地域福祉の優良事例を分析することにより、地域に潜在する人材を活用した、持続可能性のある地域包括ケアのあり方を考察することである。

地域包括ケアとは、地域において「介護・リハビリテーション」「医療・看護」「保健・予防」「福祉・生活支援」などの必要なサービスが、必要な人びとに提供されるための仕組みである。こうした、地域のニーズを包括的に支援するという目的をこれまでも体現してきた存在として、厚生労働省も期待を寄せているのが、民生委員である（地域力強化検討会 2017）。

民生委員は、自治体の保健福祉担当部局や地域福祉協議会、警察や消防などとの行政協力と、地域住民の実情を把握して福祉の情報提供や相談支援などを行う活動の、大きく分けて2つに従事している（渡辺 1999）。すなわち、地域に根ざした住民であるという特性を生かして、幅広いニーズをくみ取り、行政へとつなぐ役割を担っている。民生委員が地域住民であるというこのインフォーマルな資源としての強みは、地域包括支援センターの専門職によっても見出され、二者間でパートナー関係を築くに至っている（松崎 2013）。

この「インフォーマルな資源としての強み」は、本多（2016）が指摘した民生委員の「素人専門性」の議論ともつながるだろう。保健医療・福祉の領域で注目を集めている「素人専門性 lay expertise」という概念は、たとえば疾患や後遺症を抱えている人々が、医師や看護師といった専門家が持たない闘病経験を持っているというように、「素人 lay people」であるがゆえにこそ独自の知識を蓄えているという発想である。

現在の民生委員制度も、地域の福祉のニーズを最もよく知っているのは福祉の専門家ではなく地域生活者である、という素人専門性モデルの上に成り立っている。民生委員は、就任前から地域住民として無意識に蓄えてきたローカル知を、活動によって昇華させ、また活動中に地域を歩くことでさらに知を吸収していくのである。そして、ソーシャルワーカーや保健士、看護師などがもつ専門知が、専門分化・境界固定・科学性・標準化といった特性を持つのに対し、民生委員の地域のローカル知はそうではない。本多は、「職務内容を標準化可能なものへと明確化・単純化させるのではなく、対象者の個別性に応えるには、むしろ職務の曖昧さ・多様さを積極的に生かし、支援内容を能動的に創出していくことを、民生委員が素人専門性を獲得していく契機として肯定する必要がある」（本多 2016: 59）としている。

たしかに民生委員の業務の曖昧性は、多様な状況への柔軟な対応を可能にさせている。しかし、業務の曖昧性が民生委員の職務内容を多様化させるあまり、負担の増大を招いていると問題視されているのも事実である（横浜市社会福祉協議会 2006; 東京都福祉保健局・東

京都市性児童委員連合会 2009; 森 2010)。民生委員への過剰な期待が、担い手の減少を招いてしまうという結果にも陥りうる。

したがって、必要とされているのは、民生委員が「インフォーマルな資源」「素人専門性」といった強みを生かしたまま、自分にのしかかる負担を軽減し、地域包括ケアの鍵となる役割を担うための方法である。そこで本稿は、民生委員の職務を援助して負担を軽減している川崎市内の活動にグッド・プラクティスを見出し、なぜそれらがうまくいっているのかを問う。

本稿が着目したのは、X 地区の小地域見守りネットワーク活動と Y 町内会の見守り活動である。前者への聞き取りでは「さりげない見守り」が、後者への聞き取りでは「面と面の関係」がキーワードとなった。2つの事例から、地域に潜在する素人専門性の活用が持続可能性のある地域福祉活動に結びつきうることを提言する。

2 対象と方法

RISTEX 川崎プロジェクト・私領域部門「ソーシャル・キャピタル」班は、2016年10月から2017年9月にかけて、地域包括ケアにおける公私連携の現状を探るべく半構造化インタビューを行った。ここから得られたインタビューデータのうち、民生委員をサポートする川崎市南部の活動を2つ取り上げて分析する。

1つは、X地区の小地域見守りネットワーク活動であり、X地区民生委員児童委員協議会会長へ聞き取りを行った。2つ目は、Y町内会の見守り活動である。ここでは町内会長と町内会福祉部長から聞き取りを行っている。どちらも、インタビューは約2時間行われた。以下3、4節での引用は、このインタビュースクリプトからの引用である。

3 X地区の小地域見守りネットワーク活動——さりげない見守り

X地区には9つの町会が存在する。その数に対し、民生委員・児童委員は合わせて約30人しかおらず、それだけの人員ではとても全部を見守ることはできないという状況に危機感を覚え、1999年4月に、民生委員1人に対して3~5人の「福祉協力員」をつけることにした。これが、小地域見守りネットワーク活動の起こりである。地域包括ケア事業に先駆けて始まっている事例である。

さらに2007年には、見守りマップ作りを開始している。役所から送られてくる見守り対象者（75歳以上の高齢者や災害時要援護者）の情報、および町会長、民生委員、福祉協力員といった見守る側の人びとの住まいを地図上にマッピングして、見守り活動をより簡便にしている。結果、東日本大震災時には2日間で全対象者の安否確認を完了したという実績を有している。また、75歳以上であっても元気で見守りが必要ないと判断すればリストから削除し、逆に75歳以下でも必要性を感じればリストに追加するといった、ニーズの判断を主体的に行っている。このマップは、個人情報の取り扱いの問題上、民生委員と町会長だけが持つよう取り決めており、福祉協力員は閲覧しかできない。

福祉協力員たちによる見守りは、対象地域の世帯を1軒1軒訪ねて歩くというような活

動ではない。見守りを目的に訪ねていくのではなく、買い物に行く途中や、散歩でたまたま近くを通りがかったときに、洗濯物が干しっぱなしではないか、新聞が溜まっていないか、夜は電気が点いているか、雨戸が閉まりっぱなしではないかなどを確認する、という程度の「さりげなさ」である。このとき、異変を察知すれば、民生委員を経由し、行政のしかるべき窓口へと連絡される。ここに、地域の微細な変化を感じ取るローカル知の活用がある。民生委員と同様に地域の生活者として持つ観察の目の数が、福祉協力員というサポート制度のおかげで数倍にもなっている。

この活動の最も重要なキーワードが、「さりげない見守り」である。なぜ、活動がこの「さりげなさ」にこだわるかという点、「一軒一軒見守ると、[その度に] 記録書かなきゃいけないんだ。それをやると嫌だっていう人が絶対出てくる」ので、「活動って長続きしない」からである。すなわち、見守りの担い手の負担感、疲弊感をなくし、持続可能性を保つためにわざと活動内容を軽くしているのである。どれだけ優良な活動であっても、すぐに燃え尽き、疲れ果て、終わってしまうのでは意味がない。つまり、福祉のプロフェッショナルによる絶え間ない見守りという無茶な目標を立てるのではなく、民生委員をサポートする程度でいい（見守りマップを持つことができるほどの権力も要らない）から、代わりに地域をよく知る「素人」の数を多く持とうという発想である。

なお、福祉協力員は協議会に「うまく世代交代ができて」と評価されている。「もう代わってもらったほうがいいんじゃないとか、新しくこういう人がなってもらったほうがとか。われわれ[協議会]も考えてるけど、福祉協力員の人も[交代のタイミング、後継の候補者を]言ってくれる」という。担い手が適度に交代している状態は、活動を支える素人専門性の習熟が長年活動を続ける一部の人に偏ることを防ぐ。すなわち、どこかのタイミングで経験の浅い後継者に知が受け継がれなくなってしまう断絶の危険性を減らしているだろう。これは、次で述べるような「面と面の関係」を構築する健全なあり方であるといえる。

4 Y町内会——面と面の関係

Y町内会は、2012年より見守り活動に力を入れている町内会である。その1年ほど前に地域内で孤独死が2件、起こったという出来事をきっかけに、「民生委員自体が、町会が推薦してるんですから、民生委員だけにそういうのをまかしたらだめじゃないのと。やっぱり民生委員と町会が一体になって高齢者の面倒見なきゃいけないんじゃないかっていうのから始めた」活動である。

この町内会は、そもそも民生委員が「守秘義務があったりして、自分でも言えなくて」、
「孤軍奮闘で、地域と離れて」活動しなければならないという、地域に根ざしながらも地域から孤立しやすい仕組みがあることに気づいた。これが、「民生委員だけにそういうのをまかしたらだめ」とあえて言挙げする理由である。現在では、この町内会では「民生委員さんが副会長もやられて、会長ともほぼ同じ世代でツーカーの関係がある」というような状態があり、サポート関係が無理なく成立している。

Y町内会の見守り活動の対象は、70歳以上の高齢者のうち、身体が弱かったり独居世帯といったリスクの高い住民に、見守りの必要性の有無についてアンケートを取って決めて

いる。援助拒否もあるが、そういった人々も町内会で必要性を感じれば念のために見守りを続けているという。

その見守り活動の内容は、「定期的な見守り」と「日常的な見守り」に分かれる。定期的な見守りは、毎月10日と25日に訪ね、健康状態・食欲・お手伝いの希望の有無の3点を尋ねるというものである。

一方の日常的な見守りは、X地区「小地域見守りネットワーク活動」における「さりげない見守り」と近い発想にある。最初は、さまざまな見守りの方法が考えられ、「1人の老人に対してまわり3人くらいで見守っていきこう」という案もあった。しかし、「みんなこのグループはほとんど80〔歳〕以上」である。すると見守りに無理が生じてしまったため、「みんなの発案でお互いに見守りながら見守っていきこうっていうことで変えた」。すなわち、見守る／見守られるという固定的な関係性ではなく、登録者同士がお互いに、無理なくできる範囲で、それぞれの役割で参加する見守りのあり方である。

Y町内会への聞き取りでキーワードとなったのは、「面と面の関係」という言葉である。ここで「面」の対義語は「点」＝地域をたった一人で担当しようとする態度である。「点」で地域という「面」に関わろうとする場合、「日常の仕事は一人である面を見てたほうが機動力は一見ある」というメリットはある。しかし一方で、調査・検討は一人仕事となりハードワークに追われるし、転勤などがあり別の人間が配属されることになると、その職員はゼロからローカル知を蓄え直さなければならなくなってしまうというデメリットがある。そうではなく、「面」＝チームで対応することで、後任を育てながら地域と関わることができるのである。

ただし、ここで聞かれた「面と面の関係」とは、地域に対する行政のあるべき関係を述べていた言葉であって、この町内会が「面」的なチームワークを築けているかという心許ない。むしろ逆に、「点」に集中した強力なリーダーシップによって成り立っている。

町内会長には、PTA活動や町内会活動によって築いたコミュニティの人脈があり、これはまさに専門の福祉専門家でさえ一朝一夕で獲得できないローカル知である。したがって、福祉部長は「会長とそれを取り巻く人材で、〔活動は〕いける、これは途中で潰れないでいけそうだった」という。しかし、「この人が潰れたら潰れちゃうと思ってる」と、もろさを抱えていることも自覚している。

だからこそ「面と面の関係」の構築は、行政に求めるべきあり方であると同時に、むしろ素人専門性をもつ課題への対応策としても強調すべきだろう。本多(2016)は、民生委員的な素人専門性は涵養に時間がかかることを指摘している。専門職の専門性が、場や対象が異なっても発揮できる普遍性を根拠にしている一方、素人専門性は固定的なある場所・ある人への強みを特徴とする。したがって生活者として、そしてローカルな「専門家」として現場に身を置き、現場の人間と関わる時間を十分に取らなければ、活動はままならない。「面」＝チームで後継者を育て、代替りの利く人材を確保しながら活動することで、知を蓄積しては、交替時に知が断絶し、また蓄積しなおす、という徒労は緩和されるだろう。

5 結論——持続可能な見守りに向けて

本稿では、川崎市が今後取り組むべき活動の指針を示すようなグッド・プラクティスを2つ挙げ、民生委員を軸となるキーパーソンにしながら持続可能性のある活動を行うための方法を考察してきた。このとき、民生委員の「素人専門性」(本多 2016)を、民生委員サポート組織にも敷衍した。

鍵となるのは、「さりげない見守り」と「面と面の関係」である。前者は見守りの効果に対する負担のバランスを考慮することで、後者は独力で行動する機動力よりもネットワークを構築することのメリットを優先することで、活動を長続きさせる工夫であった。どちらも民生委員のサポートを目的に発足しており、かつ持続可能性に目配りの利いた活動であった。

X地区の見守り活動のキーワードを「さりげない見守り」、Y町内会のキーワードを「面と面の関係」としたが、2つはそれぞれの事例に固有というわけではない。X地区の見守りにも「面と面の関係」の要素はあり、またY町内会にも「さりげない見守り」の要素がある。つまり、独創的すぎて他の参考にならない特徴なのではなく、一部のグッド・プラクティスには共通する特徴であり、一定程度の応用可能性をもつのではないか。しかも、2つの概念は相乗効果があると思われる。つまり、負担感の弱い「さりげない」活動だからこそ「面」を構成する担い手を多く持つことができ、「面」を構成しているからこそ「さりげない見守り」でも一定の効果を発揮するのである。すなわち必要とされるのは、ただの住民よりは「ちょっとだけ詳しい」素人専門家でよいから、代わりに数多く登用することである。こうしたグッド・プラクティスを他の地域にも応用することが、今後必要になるだろう。

しかし課題も残されている。本多(2016)が行っていた事例研究は、民生委員の素人専門性、ローカル知の根幹をなす場である「地域」が東日本大震災によって崩壊した被災地を調査フィールドとしていた。災害という、極端で、特徴的で、代表的な「地域の崩壊」を事例としたこの指摘は、地域包括ケアにおける「地域」がうまく機能していないケースにおける素人専門性の発揮にも応用、敷衍可能であるだろう。すなわち、グッド・プラクティスを可能にしているのが地域に根付いた住民の潜在力であるということは、そのまま、弱点にもなりうる。つまり、「地域」の力が弱い場合、ローカル知にもとづく素人専門性モデルは有効性を持たないということである。

たとえば、タワーマンションに居住する新住民は「地域のつながり」の意識が弱く、地域福祉的な運動が根付かないという声は、「50人調査」の他のインタビューでも多く聞かれている。新興地域には蓄積されたローカル知というものは存在しえないし、これから蓄積されていくかどうか不明である。また、グッド・プラクティスのひとつとして数えられる上述のX地区小地域見守りネットワークは、課題として子供の見守りを挙げている。なぜなら、「年寄りって普段から話したりすると分かるわけですが、子供さんは越してきてる人が多いから」、子供は地域に根づいた存在になりきれていないのである。ローカル知を生かした素人専門性モデルが有効な地域とそうでない地域を見極めて対応することが必要である。

[注]

- 1) なお福祉部長には、地域の社会関係資本のほかに、この地域でソーシャルワーカーとして数十年活動し蓄積した専門家としての知があり、この玄人裸足の能力を退職後にも活かし続けている。地域福祉活動の担い手として、リタイアした専門職の役割は今後重要視されるべきだろう。

(注記) 本論文は「JST/RISTEX 都市における援助希求の多様性に対応する公私連携ケアモデルの研究開発 (研究代表者・島菌進)」による研究成果の一部である。

[文献]

- 地域力強化検討会, 2017, 『地域力強化検討会最終とりまとめ——地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ』(2018年2月28日取得, <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000177049.pdf>).
- 本多康夫, 2016, 「東日本大震災被災地の民生委員活動から浮かび上がる民生委員の「専門性」」『福岡大学人文論叢』48(1): 37-64.
- 松崎吉之助, 2013, 「地域包括支援センターの専門職と民生委員の連携・協働に関する研究——二者間で構築される『関係の質』を中心に」横浜国立大学大学院環境情報学府博士論文.
- 東京都福祉保健局・東京都民生児童委員連合会, 2009, 『民生委員・児童委員制度検討会報告書』東京都民性児童委員連合会.
- 渡辺武男, 1999, 「これからの民生委員・児童委員活動の役割と課題——行政・他機関との連携と福祉の風土づくりをめざして」『社会福祉研究』76: 9-15.
- 横浜市社会福祉審議会, 2006, 『民生委員あり方検討専門分科会報告書——地域福祉の推進に向けた新たな民生委員, 主任児童委員のあり方』(2018年2月28日取得, <http://www.city.yokohama.lg.jp/kenko/keikaku/minsei-pdf/houkoku.pdf>)