

Ⅲ コミュニティケア・マネジメントの構築にむけて

1 コミュニティケア・マネジメントの意義と内容

(1) コミュニティケア・マネジメントが重視される理由

わが国においては、ケアマネジメントの概念自体、その重要性が強く認識されるようになったのはごく最近のことである。その背景には、第1に人間としての尊厳が守られ、人間としてふさわしい質の高いサービスを受ける利用者の権利が認識されてきたこと。第2に困難に直面している住民のニーズが多様化し、かつ絶えず変化していくこと。第3にサービスの内容や担い手が多様化しているものの、実際の現場では連携が不十分で、必要なサービスを受けることができない状態が顕在化してきたこと。とりわけ、各サービスの窓口や担当者が異なっていることは、サービスの利用者にとって分かりにくく、かつ利用しにくい状況をもたらしている。そして第4に資源が限られており、その有効な活用が不可欠であること、等が指摘できる。

このような理由によりケアマネジメントの手法は近年急速に注目されつつある。とりわけ、導入が間近に迫った介護保険制度において、ケアマネジメントは介護支援専門員（ケアマネジャー）によるケアプランの作成という形で、制度の基本的な仕組みの一部として大きな役割を果たすことが期待されているのである。

しかし一方で、介護保険制度が導入されたとしても、そこで用意されるサービスは決して地域の福祉ニーズ全体をカバーできるような水準になるとは期待できないことが次第に明らかになりつつある。介護保険によって保険料という新たな負担を負うことになる住民は、これまでよりもはるかに強く必要な福祉サービスの保障を権利として求めることになるであろう。ところが実際には、住民が必要なサービスの利用を希望して申請しても、思うような介護認定が受けられない、あるいは十分なサービスが提供されないという状況が目に見えている。また、そもそも住民の福祉ニーズというものには、どんなに公的サービスが拡充されてもそれだけでは対応しきれない、あるいは公的サービスにはなじまない領域が広範に存在する。

こうしたことから、介護保険の導入をひとつの契機として、公的サービスにのみ依拠するケアマネジメントの課題と限界を補い、その機能を高めるものとして、コミュニティケア・マネジメントの発想と実践がいま注目されるのである。

また、コミュニティケア・マネジメントの手法を取り入れることには、別の意味でわが国の地域福祉にとってきわめて大きな意義が存在する。従来の公的な福祉サービスは、措置制度という行政権限主導の体制に永くあったことにより、国民が福祉サービスを自分たちのものとして認識し、そのあり方を自ら考えるという余地がほとんどなかった。福祉サービスというものは行政が一方的に用意して、提供サイドの都合により予め設定された基準に合致したごく一部の者だけが一方的に“あてがわれる”、そういう存在でしかなかった。こうしたわが国の社会福祉の体質は、その当然の帰結として（あるいはねらい通りに）住民や利用者のニーズに合わせてサービスをどう用意するかという発想ではなく、サービス提供側の都合に合わせてニーズの認定をコントロールするという方向に

作用し、また限られた貴重な資源である福祉サービスをきわめて非効率なものにするという事態をもたらした。導入間近の介護保険制度や、現在検討がすすめられている「社会福祉の基礎構造改革」には、こうした従来の社会福祉の基本的なあり方を抜本的に改めようという意図が含まれている。

しかし、国民や行政の意識の中で戦後から永く染みついた社会福祉に対するイメージは、介護保険になったからといって一朝一夕に変わるということは難しいであろう。場合によると、これまでの行政の職権による措置決定が「介護認定審査会」における介護認定に置き換えられただけということにならないとも限らない。そうした事態を避けるためにも、ボランティア活動や地域における住民主体による福祉活動を地域福祉の重要な一部として改めて明確に位置づけるとともに、それらを積極的に活性化する働きを持つコミュニティケア・マネジメントの取り組みがきわめて重視されるのである。いわばコミュニティケア・マネジメントは、これまで国民の手の届かないところにあったともいえる社会福祉を、地域住民が生活の視点から積極的に関わり、そのあり方を共に考え、行動することによって、まさに自分たちの手に取り戻すための取り組みであると言えよう。そして、コミュニティケア・マネジメントに本質的にそうしたねらいと特徴があるからこそ、「住民主体」を基本理念とし、かねてからコミュニティワークに取り組んできた社協にその推進役としての大きな役割が期待されるのである。

(2) コミュニティケア・マネジメントを必要とする人

当然のことながら、すべての利用者にコミュニティケア・マネジメントが適用されるということではない。まず、利用者の判断に委ねられるべきであり、ボランティアや近隣の助け合い活動などに抵抗感を持つ利用者も相当な割合で存在することは、第3部で紹介した両モデル地区における利用世帯調査からもはっきりしている。こうした場合には、必要に応じてコミュニティケア・マネジメントの有用性について利用者の理解を求めることは重要であるが、無理強い禁物であり、最終的な判断は利用者がすることはいうまでもない。

また、ニーズの内容によってはコミュニティケア・マネジメントを必要としない、あるいはコミュニティケア・マネジメントになじまない場合もある。例えば、早急な入院を検討しなければならないような重篤な身体状況にある寝たきりの利用者などに対しては、ボランティアや地域住民が関わることには極めて慎重な判断と配慮が必要といえよう。因みに、今回の両モデル地区における取り組みにおいても、CCMを開催し対応を検討しているうちに本人の身体状況が悪化して入院や施設入所に至り、結局取り組みを断念せざるを得ないケースが相当数に及んだ。

以上のようなケースを除いて、例えば公的サービスが届いておらずニーズが地域に埋もれている場合、あるいは公的サービスだけで利用者の生活ニーズが充足されているとはいえないような場合には、コミュニティケア・マネジメントの手法を導入することを検討してみる必要がある。ということは、何らかの充足されない生活ニーズを抱えているケースは、基本的にすべてコミュニティケア・マネジメントの対象になり得るものと考えて対応を検討し、その中から上記のような不適當なケースだけを除外すると考えた方が適切であろう。それほどコミュニティケア・マネジメントの対象領域は普遍的なものといえるのである。

(3) コミュニティケア・マネジメントの内容

いうまでもなくケアマネジメントとは、ニーズの発見、調査・情報収集、ニーズ評価、ケアプラン、サービスの開発・提供、モニタリング、再評価と続く一連の過程をいう。そして、それぞれの過程において保健医療福祉の関係諸機関、専門職とのネットワークをはかっていくことにその特徴がある。これに対し、コミュニティケア・マネジメントは、基本的に上記のケアマネジメントのプロセスと共通するプロセスをとりながら、とくに公的サービスとインフォーマルな活動の有機的な連携を図るとともに、インフォーマルな活動を充実強化することを目的としたものである。

また、コミュニティケア・マネジメントを行うにあたっては、サービス利用者である本人および

家族の意思の尊重と決定への参加はもちろんのこと、利用者の権利保障を念頭に、時としては利用者に代わってその意見を代弁することも必要である。

さらに新たな社会資源の開拓や変革をめざす積極的な働きかけ、すなわちソーシャルアクションをすすめることが重要である。限られた資源の中で、その資源を柔軟に活用するとともに、必要とされるサービスを創り出していくという視点が強調されていかなければならない。その意味で、実務者レベルのサービス調整会議や、各分野の代表者が集う施策立案レベルでの連絡会議につなげていくという視点も重要である。

また、これらの取り組みの前提として、社協内の各サービス部門と、ボランティア活動を支援するボランティアセンターや地域活動部門が連携してケアマネジメント過程に参加し、支援方針を共通認識とし、協働して具体的な支援を展開することが極めて大切であることはいうまでもない。

なお、コミュニティケア・マネジメントの特徴と役割を整理すると以下のようなになる。

【コミュニティケア・マネジメントの特徴と役割】

- 1 利用者の生活全般にわたるトータルなニーズ把握とアセスメントを行う。
- 2 公的サービスとインフォーマルな活動の連携と役割分担を重視する。
- 3 個別ニーズへの対応を通じて関係機関のネットワークの形成を図る。
- 4 個別ニーズへの対応を通じてインフォーマルな活動の充実を図る。
- 5 個別ニーズへの対応を通じて社協内の各事業部門間の連携と役割分担を重視する。
- 6 利用者の合意と権利擁護を基本的な視点とする。
- 7 必要に応じて世論啓発や施策提言につなげる。

2 コミュニティケア・マネジメントの運営モデル

(1) ニーズの発見

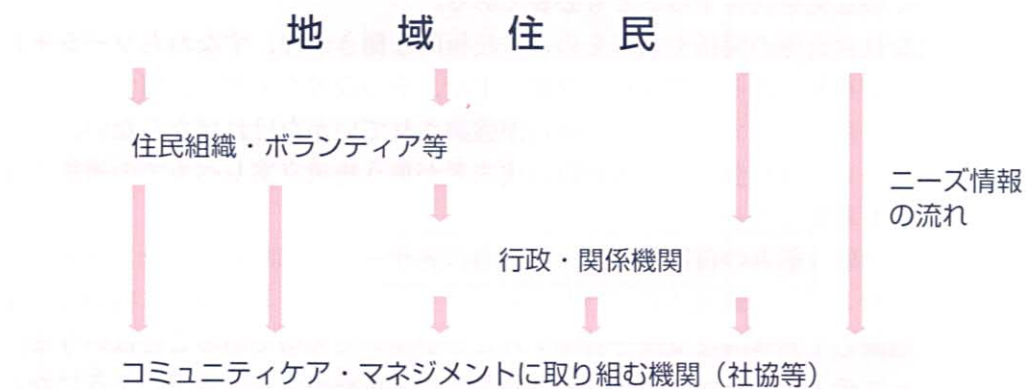
コミュニティケア・マネジメントの第1段階は、ニーズの発見である。発見システムには、様々な方法があるが、とくにコミュニティケア・マネジメントにおいてはニーズを発見する窓口や関係者は多数あった方が良く、かつニーズ発見システムが点として地域に散在するのではなく、面としてきめ細かなニーズ把握がなされるところに大きな特徴がある。

【発見する人、機関は？】

一般的なケアマネジメントと同様、コミュニティケア・マネジメントにおいても公的機関をはじめとする関係機関が重要なニーズ把握の窓口であることはいうまでもない。具体的には、福祉事務所等の福祉行政機関、デイサービスセンター、在宅介護支援センター等の福祉施設だけでなく、開業医、病院、保健所等の保健医療機関等である。また、コミュニティケア・マネジメントでは、地域のいたるところにアンテナがあることが望まれ、とくにボランティア、民生委員、民間非営利団体、そして福祉協力員会等の住民組織からの情報もきわめて大切である。こうした部分を重視することにより、隠されていたニーズの発掘、早期発見にもつながる。アンテナは、ニーズの発見（受信）とともに、情報の提供（発信）の機能ももっており、地域住民もその重要な役割を担うことが期待されている。

このように、ニーズ発見の窓口が重層的に存在し、かつそれらをネットワーク化することにより、面としてのニーズ把握を行うという点がコミュニティケア・マネジメントの大きな特徴のひとつであり、個人情報保護の観点から福祉ニーズの把握が難しくなっている状況の中で、社協がコミュニティケア・マネジメントに取り組むことの意義がここにも存在する。

《コミュニティケア・マネジメントにおける重層的なニーズ把握のルート》



【ニーズ発見の留意点】

- ① まず、相談の可能性についての情報を広範囲に提供していくことが前提とされる。そのためには、インフォーマルな活動を推進してきた社協の実績を踏まえ、コミュニティケア・マネジメントに取り組むことの意義と方針を明確に打ち出し、保健医療福祉機関との関係を強化することが必要である。
- ② また、ボランティアや民生委員、福祉協力員会等の住民組織、地域住民に対しても、社協が公的サービスへの連結や、権利擁護、施策提言等の取り組みを行うことを周知し、ニーズを発見した場合には気軽に相談できるようにする。
- ③ 社協がニーズに関する正確な知識と、障害等によってもたらされる問題状況を認識していることが必要である。そしてどのような場合に緊急に対応が必要とされるか、ある程度の理解をもっておかなければならない。

(2) ニーズ評価とケアプランの作成

第2段階は、ニーズの評価とケアプランの作成である。多くの場合には、高齢者やその家族自身が、現実の解決困難な問題に直面して、戸惑い、問題の認識と明確化が十分なされていないことも少なくない。その際に、利用者と共に問題を明らかにしていく作業が重要であるが、とりわけコミュニティケア・マネジメントにあっては、ニーズ評価を通じて明らかになった課題を地域社会全体の問題として投げかけ、地域住民やボランティア等と共に地域福祉のあり方を考える契機とする視点が大切である。

【ニーズの評価やケアプランの作成はだれが行うのか？】

ニーズ評価には高い専門性が要求されることから、福祉、保健医療の専門職が中心になって情報を収集し、専門的に評価し、ケアプランを作成することが基本となる。しかし、ケースの内容や局面によっては、関係するボランティアや地域住民等にも積極的に関わってもらい、社協をはじめとする専門職と共同で取り組むことも十分考えられる。その際、個別ニーズに応じて役割分担を明確にする必要がある。

なお、ニーズに関わっている機関や人は、利用者に関するものだけでなく、社協が地域の社会資源に関わる適切な情報を取得でき、かつ評価とプランを迅速に作成できるように協力することが必要である。

【ニーズの評価やケアプランの留意点】

- ① 利用者本人およびその家族の意向を尊重した利用者主導のものであること。関係するボラン

ティアや地域住民にもそのことを十分に理解してもらうこと。そのためにも、利用者との信頼関係に十分配慮すること。

- ② 必要な様式を備え、かつその内容が保健医療福祉、住宅等に関わる体系的なものであること。また、家族だけでなく、地域の民生委員、ボランティアなどのインフォーマルな資源を組み合わせ、総合的なものであること。
- ③ モニタリングと関係するが、ニーズが絶えず変化していくことを認識すること。また、ニーズの個別性に着目すること。
- ④ 個別ニーズに対する具体的な解決にむけての取り組みを基本としながらも、それを地域全体が抱える課題として認識し、地域住民が共に考え、行動できるような方向づけをすること。

(3) サービスの提供、活動の展開

第3段階は、サービスの提供または活動の展開である。ニーズの状況とサービスや活動の目的と内容に関する正確な情報を利用者に伝えることが求められる。また同時に、サービスや活動の担い手が利用者の状況と自分の役割をいつも認識して対応できるよう、適切な情報提供がなされることや、定期的にミーティングを開催して活動に関わる人々が情報を共有すること等が重要である。

さらに、ボランティア活動や住民による小地域福祉活動等のインフォーマルな活動と公的サービスが提供レベルにおいて連携をとるに際しても、秘密保持と利用者の尊厳重視、選択の尊重等の基本的理念の堅持が必要であることはいうまでもない。

【だれがサービスを提供し、活動に取り組むのか？】

コミュニティケア・マネジメントにおいては、CCM等により、予め作成したケアプランに基づき、さまざまな機関や関係者がサービスを提供し、あるいは活動に取り組むことが可能である。とりわけ、通常のケアマネジメントではなかなか視野に入らないような、ボランティアによる話し相手や日常のちょっとした手助け、近隣住民による見守り、民生委員による相談や安否確認など、利用者本位の生活ニーズに則したきめの細かなあたたかい活動に取り組むことが期待される。

【サービス提供、活動の展開の留意点】

- ① 公的サービスとインフォーマルな活動では、同じケースに対して共同して支援にあたるといっても自ずとその期待される役割は異なったものとなる。とくに専門性やプライバシー保護などの観点からインフォーマルな活動には一定の限界があることを関係者によく理解してもらうことが大切である。
- ② また、公的サービスの提供機関に対して、インフォーマルな活動をすすめることの趣旨は決して公的サービスの負担を軽くしたり、公的責任を否定、代替するものではないという点を理解してもらう必要がある。
- ③ 以上の2点を踏まえた上で、公的サービスの提供者とインフォーマルな活動に取り組む地域住民やボランティアとの間に、相互理解と真の意味での協力関係を創りだすことがコミュニティケア・マネジメントの重要な目的のひとつであることを認識しなければならない。

(4) モニタリング

第4の段階のモニタリングとは、ニーズの変化を見守ることである。利用者本人およびその介護者の変化する状況を、各担当者の情報および訪問等の直接的な面接から把握し、必要ならば再評価のテーブルにのせる。とりわけコミュニティケア・マネジメントにあっては、地域住民等、利用者により日常的な関わりを持ち得る立場の人々が利用者の生活状況の変化を見守り、的確な情報提供の役割を果たすことが期待される。

【だれがモニタリングを行うのか？】

基本的に、ニーズのその後の状況を、だれが中心となり責任をもって見守るのか、明確にしておくことが必要である。そして、この責任者としてはコミュニティケア・マネジメントを推進する者（たとえば社協）がなることが望ましい。この点を曖昧にしておく、ケースに対して関わる関係者が多ければ多いほど、総合的な視点から利用者の生活を継続的に再評価し、機敏にニーズに則したサービスや活動の修正を行うことが困難となり、せっきくの取り組みが利用者の生活の改善に十分に活きないままに放置されるという事態が生じる。

【モニタリングの留意点】

- ① とくにコミュニティケア・マネジメントにあっては、ボランティアや地域住民などケースに関わる人が広がることから、それらの関係者と密接に連絡をとって、活動全体をしっかりとフォローし、マネジメントすることが重要である。
- ② モニタリングの結果、新たに明確になった課題に対しては、単にサービスを修正するというだけではなく、必要に応じて、課題を地域全体に投げかける、新たな活動を開拓する、施策の改善を提言するなどの取り組みにつなげていく視点が重要である。

3 コミュニティケア・マネジメントの残された課題

① コミュニティワークの強化

ここまで今後の地域福祉の望まれる方向性としてコミュニティケア・マネジメントの構築を提起してきたが、その前提として、ボランティア活動や小地域における住民活動などのインフォーマルな活動が活性化される必要がある。これこそ社協のいわば得意分野であり、基本的な使命ともいえるが、とくに都市型社会にあってはこうした取り組みも決して容易ではない。今後、コミュニティケア・マネジメントをすすめる中で、個別具体的なニーズへの対応を通じて、さらに積極的に地域住民やボランティア等に働きかけを強め、コミュニティケア・マネジメントを通じてインフォーマル部門の抜本的な活性化を図るという視点が大切である。

② ニーズを予防・解決するための新たなサービスや活動の開発

多様なニーズへの対応を柔軟にすすめていくためには、既存のサービスや活動では限界があることも稀ではない。コミュニティケア・マネジメントでの実践を通じて、地域住民やボランティアとともに新たな事業や活動を開発していくという視点も重要である。

③ 役割分担の明確化

いまだインフォーマルな活動の有効性に関する行政サイドの認識は決して大きくない。したがって、実際行われている活動の検証と実績に関する広報を積極的に行う必要がある。

また、インフォーマルな活動の担い手と公的サービスの専門職等も含めたそれぞれの担い手の役割については、個別マニュアルを作成するとともに、利用者の個別ニーズに応じて確認していくことが必要である。

④ 住民主体の視点からの積極的なソーシャルアクション

サービスは利用者のニーズにあわせて提供されるべきもので（need-oriented）、サービスの規格にニーズを合わせるもの（service-oriented）ではない。社協は、地域住民のニーズに合わせた事業や活動を展開するとともに、コミュニティケア・マネジメントの取り組みを通じて、住民とともに地域の福祉課題を考え、必要な施策提言等のソーシャルアクションに取り組むことが必要である。

⑤社協職員の専門性の向上

社協の役割が広範囲にわたり、かつ多様であることは、先に述べた通りである。社協は、組織の目標と機能を明らかにするとともに、日常的な業務評価、事例検討、研修を通じた職員の資質の向上に努める必要がある。頼りになる社協としての基盤強化が望まれる。

⑥経営戦略の明確化と安定的な公費導入のルール化

介護保険制度を一つの契機として、安定的事業運営と活動の推進をめざした事業の経営化をはかることが必要である。その際に公費導入のルール化は絶対的条件である。

⑦リスクマネジメント

インフォーマルな活動の充実をはかる前提として、事故等に対する予防、保険や緊急対応システムによるリスクマネジメントが必要である。それは、インフォーマルな活動の担い手への支援となるだけでなく、利用者への安心保証につながると言えよう。

⑧秘密保持システムの確保

コミュニティーケア・マネジメントを遂行するに際して、利用者の秘密保持をはかることは、所与の前提である。したがって、記録の管理や、日常的な秘密保持システムを整備して、これにあたらなければならない。

⑨権利擁護、代弁機関としての役割

介護保険の導入は、利用者サービスの選択権を保障することになるが、逆にそれは利用者にとって重い責任を担うことにもつながる。保険料を新たに支払うことにより国民は強い権利意識をもつことになるが、介護保険制度における不服申し立ての仕組みを実際に機能させるためには、地域でのきめの細かい取り組みが必要になると思われる。また、成年後見制度の見直しも、地域における新たな権利擁護の仕組みづくりという大きな課題を投げかけている。先述のように、コミュニティーケア・マネジメントは単にニーズに応じた柔軟なサービスのコーディネートだけを意図したのではなく、社会福祉を真に住民のものにするための取り組みである。このことを考えれば、福祉サービスの利用主体であるとともに、権利主体である住民の権利を守るための取り組みは、コミュニティーケア・マネジメントをすすめる上での重要な一部であり、今後の最大の課題のひとつといえよう。

⑩介護保険への対応の検討

今後、コミュニティーケア・マネジメントに取り組む社協は、介護保険制度における介護支援事業者（ケアマネジメント機関）としての指定を受けることが有効であると考えられる。それは、(1)利用者が相談に来やすくなる、(2)社協として介護報酬が受けられ必要な財源確保につながる、(3)他のケアマネジメント機関との連携が図りやすい、(4)ケアプランの作成を通じてサービス提供機関とも直接的につながるができる等の理由による。こうした点も含め、コミュニティーケア・マネジメントに取り組む上で、介護保険の仕組みをどのように活かしていくかが大きな課題となる。

結びにかえて

本調査研究委員会は、豊島区社協、東村山市社協の2つのモデル地区を指定し、それぞれの社協が在宅福祉サービスに取り組む中で関わりを持ったいくつかの事例を選定した。そして、その事例に対し、社協の持つボランティア活動部門や地域福祉活動部門等が関わり、あるいは関係機関とのネットワークを活かして、実際にさまざまな支援活動を展開することを通じて、社協が在宅福祉サービスに取り組むことの意義と可能性を検証することを試みた。

その結果、社協がホームヘルプサービスやデイサービスセンターといった在宅福祉サービスを実施することは、地方財政の逼迫化などにより多くの課題を抱えつつも、社協が本来的に持つ機能を活性化し、社協の目指すべき「住民主体による福祉コミュニティづくり」をすすめるにあたって、きわめて大きな役割を果たしうるということがわかった。

重要なことは、在宅福祉サービスの実施を社協らしく「福祉コミュニティづくり」に活かしていくためには、ただサービスを実施してさえいけばよいということでは決してないということである。社協自らが在宅福祉サービスを社協らしく活かすことの意義と可能性を強く自覚し、明確な目的意識と戦略を持ってこそ、はじめてこのような活動は実現するといえる。そして、そのための意図的、戦略的な取り組みが、今回のコミュニティケア・マネジメントの発想であり、コミュニティケア・ミーティングの実践である。

もちろん現実には、今後、各区市町村社協がこうした活動を効果的にすすめていくにあたっては、さまざまな困難をとまなうに違いない。本報告でも指摘しているように、委託契約が必ずしも十分なものとなっていないこと、社協内の各部門間の連携は理屈でいうほど簡単ではないこと、住民や関係機関にこうした社協の役割をいかに周知し理解してもらうかということ、利用者のプライバシーの保護をいかに図るかということ等々、のりこえなければならない課題はたしかに多い。しかし、そこには、これからの地域福祉の中で社協が目指すべき方向と展望が大きな可能性として開けているようにも思える。

本報告は、限られた期間での活動と研究であったこともあり、この大きな可能性に向けて、各区市町村社協が取り組みをすすめるにあたって、必ずしも十分な「指針」を提起することはできなかったかもしれない。しかし、間近に迫った介護保険の導入という状況も踏まえ、区市町村社協が目指すべき方向性と展望について、理論だけではなく実践を通じてある程度明確に打ち出せたのではないかと思う。この報告をひとつのヒントとして、各区市町村社協がより積極的に事業展開を図り、今後の地域福祉の中で欠けがえのない大きな役割を果たしていくことを期待したい。