

第 3 部

TCM機能の活性化にむけての  
取り組み課題

# 第3部

## TCM機能の活性化にむけての取り組み課題

TCM（トータル・コミュニティ・ケアマネジメント）は「住民主体による福祉コミュニティづくり」という社協の使命を追求するための発想であり、そもそも地域福祉をトータルにマネジメントすることは社協が日常的に取り組んでいる、あるいは取り組むべきテーマに他ならない。その意味からすると、TCM構想といっても必ずしも特別な事業に新たに取り組むことを意味するわけではない。むしろ既存の社協事業を点検し、それぞれの事業が社協の本来の目標である「住民主体による福祉コミュニティづくり」にどれだけ活かされ、それらが相互にいかにつながっているかを確認することがまず重要である。そして必要ならば、それらの事業を社協の本来の目標にそって見直し再編することが求められる。その上で、現在の社協に足りない部分、あるいは現状では打開しきれない課題に対応するため新たにどのような取り組みをすればよいのかについて検討することになる。

このような考え方を踏まえ、以下では、社協がTCM機能を強化するにあたってヒントとなるような活動のイメージを以下の4つの視点から例示することにする。すなわち、①ケアマネジメント機能の確立、②ボランティア、地域福祉活動推進機能の強化、③権利擁護、サービス改善機能の確立、④組織基盤の確立の4点である。ただし、上記の主旨から、これらはそれぞれ必須といった性格のものではない。各社協は、それぞれの地域状況、社協のおかれている立場や期待される役割等を慎重に検討し、現行事業の再点検を行ったうえで、必要に応じて新たな取り組み課題を選定することになる。これらの取り組みを適切に組み合わせることによって現実的で有効な事業計画をたてることが重要である。

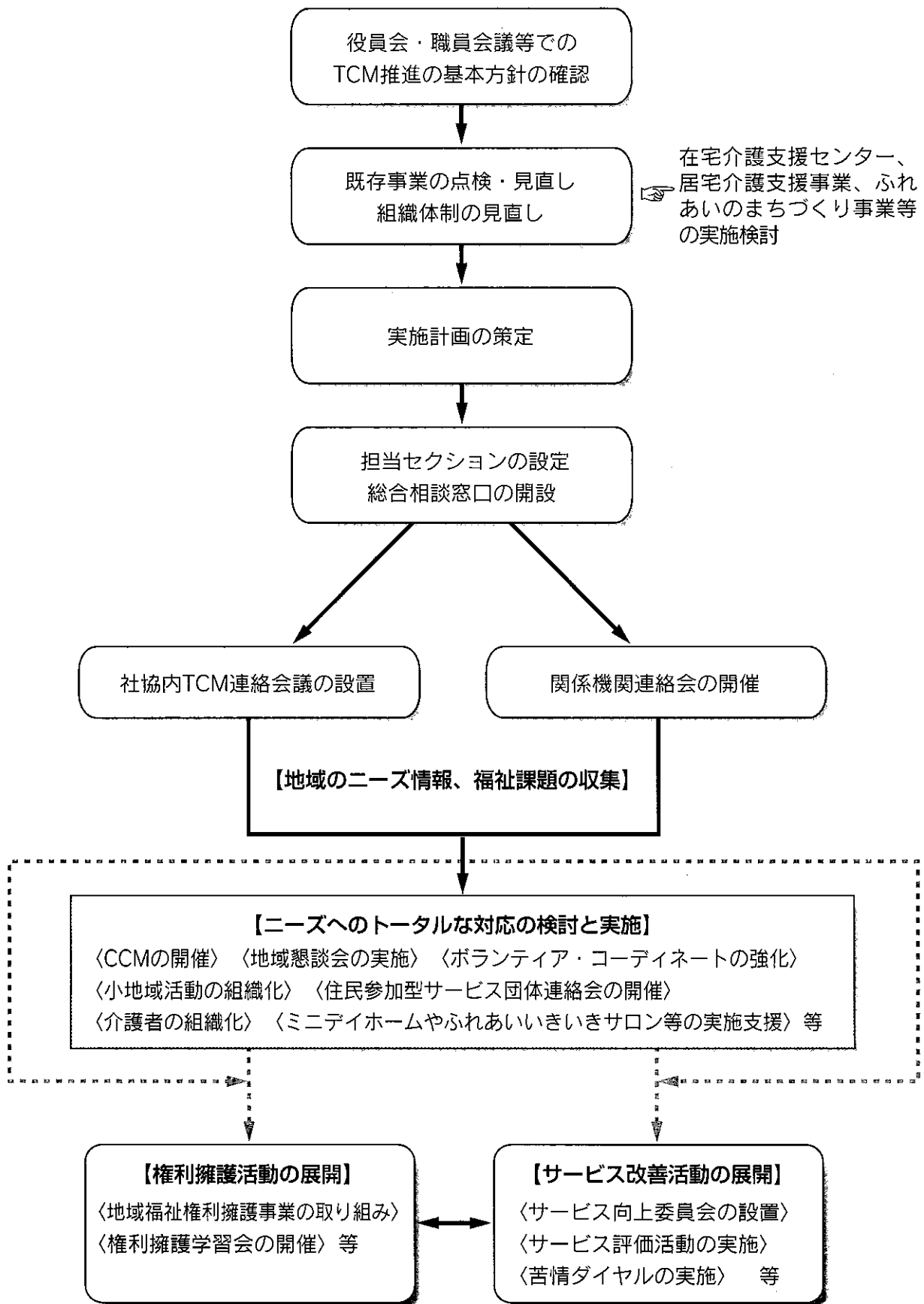
### I ケアマネジメント機能の確立にむけて

#### I-(1) TCM担当セクションの設置

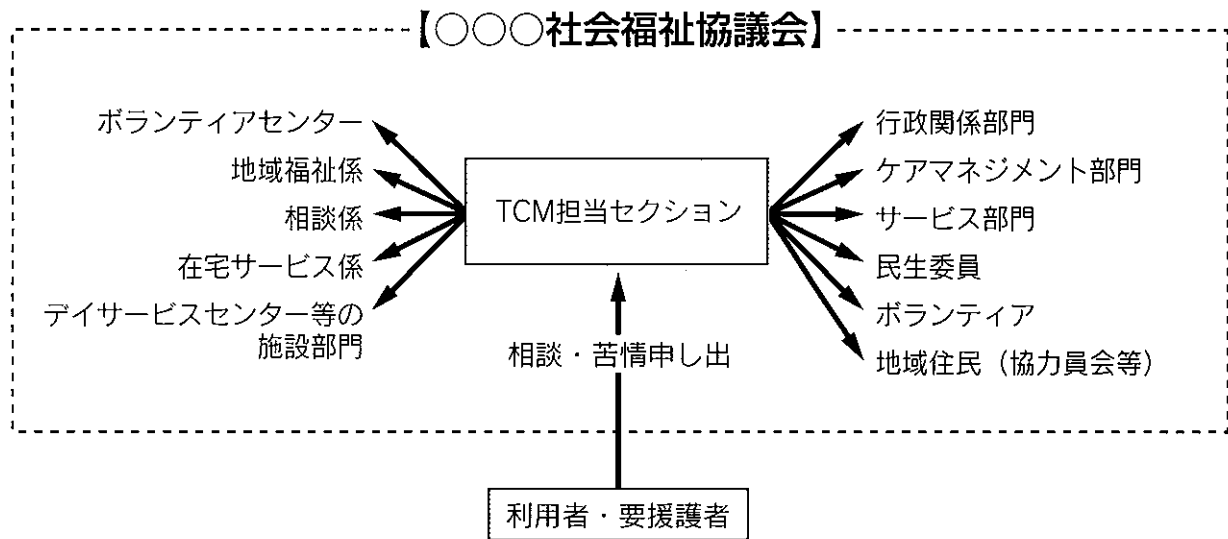
社協内の各事業部門や関係機関等から入ってきた住民のニーズ情報に対し公的サービスとインフォーマル活動を有機的に連結することをはじめとする、TCM機能全体の運営管理を行う部門を設定する。これは社協内の既存の事業部門をもって充てることも可能であるが、基本的には、在宅福祉サービス係や相談係、地域福祉権利擁護事業担当など、住民からのニーズ情報が直接入ってくる部署であることが望ましいといえる。

なお、在宅介護支援センターの委託を受ける場合、あるいは介護保険における居宅介護支援事業の指定を受ける場合には、そのセクションがTCMの担当セクションとなることが適当と考えられる。

【図2】区市町村社協におけるTCM推進にあたっての標準的な取り組みのイメージ



【図3】 区市町村社協におけるTCM担当セクションの位置づけ



### I - (2) 総合相談窓口の開設

TCM機能の基本は、まず地域の福祉ニーズをきめ細かく把握することである。社協内に総合相談窓口を開設し、ニーズを持つ住民はもちろん、近隣住民や関係機関からもさまざまなニーズに関する情報が寄せられる体制を作る必要がある。

なお、ふれあいのまちづくり事業を実施する場合には「ふれあい福祉センター」をこれに充て、在宅介護支援センターや居宅介護支援事業を実施する場合には、これを総合相談窓口として位置づけることが考えられる。また、特定のセクションを相談窓口とするのではなく、住民からの相談への対応を行う部門全体を総合相談体制として位置づけることも可能であろう。

地域福祉権利擁護事業を実施する場合には、これを総合相談窓口と一体的に位置づけることにより、多様な相談の中から権利擁護事業に結びつけるべき事例を適切に発見することができ、有効な方法といえるであろう。

### I - (3) 社協内TCM連絡会議の開催

総合相談窓口や各事業部門で把握したニーズを総括し、社協内の必要な事業部門に適切につないでいくため、必要に応じて社協内の関連部門によるTCM連絡会議を開催する。この際、上記のTCM担当セクション、総合相談窓口はもちろん、ボランティアセンターや地域福祉係等のインフォーマル部門、在宅サービス等のフォーマルなサービス部門の双方の参画が重要なポイントとなる。

この連絡会議では、フォーマル、インフォーマルを問わずトータルな支援が必要と思われる個別ケースへの対応を検討することが中心のテーマとなることはいうまでもない（ケースカンファレンス機能）。しかし、それだけにとどまるのではなく、そうした事例への取り組みの蓄積を通じて、在宅サービスのあり方や新たな地域福祉活動の取り組み課題等を検討する場とすることも重要である。

## I - (4) 地域内の在宅介護支援センター等の連絡会の開催

地域内のニーズをきめ細かく把握し、社協のTCM機能につなげていくためには、在宅介護支援センター等、地域内のサービス調整機関と密接に連携することが重要である。定期的に連絡会を開催し、ニーズ情報の収集と、ケースごとの具体的な対応方法等について協議、調整する。とりわけ、連絡会の開始当初は、社協がめざすTCM機能について説明し、理解と協力を求めることが必要である。

また、介護支援専門員の組織化を図ることや、サービス提供事業者の連絡会を開催することも、後述するサービス改善の視点から有効であると考えられる。

## II ボランティア、地域福祉活動推進機能の強化にむけて

### II - (1) コミュニティケア・ミーティングの開催

公的サービスだけで充足しきれないニーズに対し、近隣住民による見守りやボランティアによる支援などを適切にマネジメントしていくため、関係機関の専門職や近隣住民、ボランティア等を構成メンバーとする「コミュニティケア・ミーティング」(CCM)を開催する。

このコミュニティケア・ミーティングは、社協がTCM機能を強化、推進していくうえで有力なひとつの実践手法として位置づけられる。こうした取り組みを地域できめ細かく行うことにより、住民、地域の関係機関双方の社協の役割(TCM機能)に対する理解が深まり、双方から多様なニーズ情報が寄せられ、知恵と力を出し合って課題解決への取り組みが進められる。その結果として、社協のTCM機能の底上げが図られるということになる。

なお、このコミュニティケア・ミーティングには大きく分けて、あらかじめモデル地区を設定し、その地区に関わる関係機関の専門職と地域住民等を構成メンバーとする方法と、特定のケースを中心として、そのケースに関わる関係機関の専門職と地域住民等の関係者を構成メンバーとする方法の2通りが考えられる。

### II - (2) 地域ニーズを基にした地域懇談会や学習会等の開催

TCM機能の最も重要なねらいは、個別ニーズへのトータルな対応を通じて、地域の具体的な福祉課題を地域住民に投げかけ、住民主体の福祉活動の推進につなげること、つまり「住民主体の福祉コミュニティづくり」をすすめることである。

そうした視点から、地域懇談会や住民学習会を開催し、社協がTCM活動に取り組むなかで把握した地域の具体的なニーズや福祉課題を投げかけることは、住民に自分たちの地域の課題を知ってもらい、その後の福祉活動につなげる契機としてきわめて重要である。

### II - (3) 小地域福祉活動の活性化

ふれあいのまちづくり事業でも位置づけられているような小地域単位での住民主体による福祉活動の推進は、TCM機能においても改めて重視し、強化する必要がある。すでに都内でも、地区ごとの福祉協力員会の組織化(東村山市社協)、支援を必要とする人を中心とするネットワークづくり活動(三鷹市社協)、町内会との連携による地域福祉活動の展開(あきる野市社協)等、さまざまな形で事業展開が図られてきているが、それぞれの地域状況に応じ、具体的なニーズをもとに地域での住民主体による福祉活動を改めて活性化することが重要である。

## II - (4) 地域ニーズの投げかけによるボランティア活動の推進

ボランティア活動の推進については、各社協のボランティアセンターを中心に従来から重点的に取り組まれてきたところであるが、今後TCM機能を推進する上では、公的サービスだけでは解決できず日々困っている住民と、市民の主体的な活動であるボランティア活動をつなげていくことが重要である。そのためには、これまで以上に地域のニーズを市民と共有していく仕掛けが必要であり、あわせて、そのニーズ（課題）を自らの問題として受け止め主体的に活動する市民をこれまで以上に支援していくことが求められる。

具体的には

- ① TCM機能を発揮する中で把握したニーズを、自分たちの地域問題として市民やボランティアと共有するため、ボランティアニュースなどを活用し、課題の投げかけや活動への参加を呼びかける。
- ② 地域の特徴的な課題については、ボランティア講座等を開催しボランティアグループとして発展していくよう支援するなど、社協としても解決にむけた取り組みを積極的に行う。
- ③ 地域のNPOやボランティア団体におけるコーディネーターを積極的に育成し、地域の中でニーズをつなぎあう仕組みをつくり、市民の活動を地域全体で支援する。

なお、ボランティア活動は自主性、主体性に基づくものであり、ボランティアに強制感を与えるようなコーディネートが間違いであることはいうまでもない。また、高度な専門性が要求されるようなケースや、本人やボランティアに危険を伴うようなケースなど、ボランティア活動になじまないケースについてはTCMに取り組む社協が慎重に判断をすることが必要である。

加えて、これはTCM全般についていえることであるが、公的サービスで充足しきれていないニーズがあった場合に、それがそもそも公的サービスになじまないニーズであるのか、それとも本来的には公的サービスで対応するべきであるにもかかわらず、なんらかの理由で十分な対応がなされていないものであるのかという問題がある。もちろん、公的サービスで対応すべきニーズの絶対的な基準（すなわち公的責任の範囲）が予め存在するわけではなく、それは、つきつめれば地域で実際に生活をし、福祉サービスの権利主体である住民が考え、公的サービスとその他のサービスや活動の特質を理解した上で、その基準やルールを作りだしていかなければならないといえる。したがって社協としては、公的サービスの範囲を予断をもって決めつけるのではなく、その課題を率直に地域住民や関係者に投げかけ、共に考え、行動するという姿勢が重要であろう。その上で、必要な場合には住民とともに積極的に施策提言やソーシャルアクションといった活動にも取り組むことが求められよう。

## II - (5) 住民参加型在宅サービス実施団体連絡会の開催

都内の多くの地区では、有償ホームヘルプサービスなど、さまざまな住民参加型サービスの実施団体が活発に活動を展開している。こうしたサービスは、フォーマルなサービスとインフォーマルな福祉活動の中間にあって、その間を埋める重要な役割を果たしているといえる。社協がTCMに取り組むにあたっては、こうした活動団体との連携を重視し、サービスのネットワークづくりに努めるとともに、地域福祉のあり方を考えるパートナーとして位置づけることが必要である。

## II - (6) 利用者や介護者の組織化

これからの在宅福祉サービスをよりよいものに改善し、また、地域にさまざまな住民主体による福

祉活動を育てていく上で、在宅福祉サービスの利用者や家族本位のシステムを構築することが求められる。そのためには、相談活動を強化し、またサービス提供を通じてニーズ把握に努めるとともに、介護者談話室を開催したり、当事者が関わる形での相談活動（ピアカウンセリング）を展開するなど、介護者や利用者の組織化をすすめることが有効である。

なお、このように当事者の組織化をすすめるにあたっては、当事者本人をエンパワーメントし、アドボケートしていくという考え方を根底に据える必要があることは言うまでもない。

## II - (7) ミニデイホームやふれあいいいききサロン等の実施

公的サービスだけで対応しきれない、あるいはそもそも公的サービスにはなじまじような多様なニーズにきめ細かく対応していくためには、インフォーマルな活動分野についても既存の活動だけでは不十分であり、創意と工夫による新しい活動の展開を必要とする場合が少なくない。また、要介護状態に陥ることを防ぐためにも、こうした活動は非常に有効である。TCMへの取り組みを通じて、住民とともにミニデイサービスやふれあいいいききサロンなど新しい形態の活動を積極的に開拓する必要がある。

## III 権利擁護、サービス改善機能の確立にむけて

### III - (1) 「権利擁護に関する学習会」等の開催

TCMの目標である「住民主体の福祉コミュニティづくり」をすすめるためには、住民に自らの地域の福祉のあり方を自らの問題として考えてもらうことが出発点となる。その際、これからの地域福祉はおしきせや恩恵ではなく、地域住民こそが主役であるという責任感と権利意識、そして他者の権利を擁護するという意識をもつことが重要である。普段の生活ではなかなか考えにくい権利や権利擁護について地域住民に考えてもらうきっかけとして、権利擁護に関わるようなテーマを設定して学習会等を開催することが必要である。

### III - (2) 地域福祉権利擁護事業への取り組み

地域福祉権利擁護事業は、対象は「判断能力が不十分な方」に限定されているものの、ニーズ発見、相談・アセスメント、支援計画の作成、サービスのコーディネート、見守りという展開過程はTCM機能と共通するものである。したがってTCMのトータルな取り組みの中に地域福祉権利擁護事業は当然に包含され、一体のものとして運営されるべきである。

地域福祉権利擁護事業に取り組むことにより、専門員と生活支援員を中心に、利用者に対する具体的な生活支援活動が展開できる点は、TCM機能の中でも大きなメリットとして最大限に活かすべきである。その際の視点として、こうした事業を通じて把握したニーズや地域の福祉課題を社協が抱え込んでしまうのではなく、地域や関係機関に投げかけ、共に考え、行動していく契機とすることが大切である。具体的には、たとえば地域福祉権利擁護事業を実施することによって相談が寄せられたケースについて、専門員や生活支援員による支援だけでは生活を支えきれないような場合に、地域の関係者を交えたCCM（34頁参照）を開催し、地域全体での対応を検討する。また、利用者や地域の関係者とともに課題を整理し、必要な施策提言やソーシャルアクションに取り組むといった展開が考えられる。

このことは、いわゆる「基幹的社協」として事業の委託を受けて実施する場合のみならず、その周辺の協力社協として関わる場合でも基本的には同様であり、積極的な取り組みが求められる。

### III - (3) 成年後見制度への取り組み

新たな成年後見制度の大きな柱のひとつとされている「法人後見人」については、区市町村社協が主要な担い手として期待されている。社協としては、この新たな制度を地域の中でどのように位置づけ、活かしていくのか、住民や関係者とともに学習を深めることがまず重要である。そして、上記の地域福祉権利擁護事業への取り組みを通じて実践と経験を蓄積しつつ、社協に対する期待と役割にどのように応えていくのか、そのための体制整備も含めて早急に検討していく必要がある。

### III - (4) 「地域介護サービス向上委員会」等の実施

権利擁護をすすめる活動の延長線上に位置づけられるものとして、利用者や住民の視点から地域全体の福祉サービスの質の向上を図る取り組みが今後重要となる。そのひとつの取り組みとして、「地域介護サービス向上委員会」(※1)を設置することが考えられる。これは、地域住民、介護サービスの事業者、行政の協議体として設置し、サービス利用者からの相談や苦情を受け付け、必要な調査と協議を行い、サービス改善に向けての提言や勧告を実施することにより地域におけるサービスの改善や新しい福祉活動の展開につなげていくというものである。社協の関わり方としては、直接この役割を担う場合と、市民団体等の別組織が実施するものに対してバックアップする場合とが考えられる。

その他、福祉サービス利用モニター制度の実施、福祉サービス苦情ダイヤルの設置、サービス内容に関する情報開示や評価の取り組み、地域福祉オンブズマン制度の実施等が考えられる。

(※1)「東京におけるケアマネジメントのシステムとその方法に関する調査研究」(1988年3月、東社協ケアマネジメント研究委員会)による提案

## IV 組織基盤の確立にむけて

### IV - (1) 理事会・評議員会でのTCM機能確立にむけての方針の決定

### IV - (2) 職員会議によるTCM機能確立にむけた具体策の検討

TCMは、部門の枠を超えて社協の持つ多様な機能を総動員して取り組んでこそその実をあげることができる。そのためには、上記Ⅰ～Ⅲに例示したような多様な取り組み課題を各地域の実情に応じて組み合わせる計画し、その実施にむけて組織体制を整えることが必要となる。その前提として、役員・職員全体の明確な目的意識の統一が必要不可欠である。役員・職員による協議を重ね、社協本来の役割ともいえるTCMの趣旨の理解を深めた上で、それぞれの社協における基本方針を決定し、具体的な実施計画を策定しなければならない。

### IV - (3) 各種補助事業等の活用の検討

TCMの目指す多様な機能(ケアマネジメント機能、地域活動の活性化機能、権利擁護機能等)を考えると、社協としてこれらの機能を総合的に確立していくにあたっては、一定の財源確保と組織体制の整備が必要となる。その際、TCMの趣旨に合致する既存の補助制度等を積極的に活用していくことが考えられる。



たとえば、ケアマネジメント機能の確立にむけては、在宅介護支援センターや介護保険における居宅介護支援事業、障害者分野では障害者地域自立生活支援センターの実施等が考えられる。

地域活動の活性化にむけては、ふれあいのまちづくり事業の実施が有効である。

これらの補助事業等を実施することにより、人員体制の整備につながるとともに、一定の事業費財源の確保が図られることになる。また、上記の事業はそれぞれTCMの趣旨に合致したものであることから、これらの事業をTCMの中に位置づけることにより、TCM機能の確立にむけての貴重な材料とすることが期待される。

ただし、これらの補助事業等はTCMの趣旨に合致するとはいえ、当然のことながらそれぞれ独自の事業目的を有しており、これを実施することはその事業目的や制度上のさまざまな制約等に縛られることにもなる。そうしたことから、社協内はもちろん、行政や関係機関の十分な理解を得た上で実施しなければ、これらの事業実施を有効にTCMに活かすことは難しいこともあり得る点に注意する必要がある。

#### IV - (4) 財源の確保策の検討

TCMを推進するにあたっての必要な財源の確保については、まず上記(3)の既存の補助制度等を活用することが最も有力である。また、とくにTCMを通じて住民主体の地域福祉活動を推進するにあたっては、歳末たすけあい募金の「地域福祉活動費」を活用することも考えられる。

たとえば、あらかじめ地域福祉活動費を財源とした住民主体の福祉活動に対する助成制度を立ち上げておき、CCM（コミュニティケア・ミーティング）等を通じて明らかになった地域の福祉課題に対して地域住民が自主的な活動に取り組むに際して、この助成制度を活用してもらうといった方法が考えられる。そこからミニデイホームやふれあいいきいきサロンといった活動が生まれることも期待されよう。

また、TCMは社協が目指すべき本来的な機能、役割であると考えられることから、既存の公的財源や自主財源についても、今後はTCM機能の確立にむけての活動に重点的に投入することが考えられる。そのためには、TCMを重視する視点から既存事業の見直しと整理に大胆に取り組むことが重要な課題となる。

#### IV - (5) 組織改定の検討

以上の各事項を検討し組織方針を確定した上で、それを推進する仕組みを社協組織の中に構築することが必要である。具体的には、まず前述のようにTCM担当セクションを決定することが重要であるが、これには在宅サービス部門をもって充てるという考え方と、相談部門やボランティアセンターを含む地域福祉活動部門を充てる方法とが考えられる。また、在宅介護支援センター、居宅介護支援事業、ふれあいのまちづくり事業、地域福祉権利擁護事業等を実施した場合には、これらと一体的に位置づけるのか、あえて別担当に位置づけるのかという問題もある。

いずれにしても、TCMを推進する中心的なセクションをどのように位置づけるかは、それぞれの組織体制や状況に応じて判断をすることが大切である。ただし、その判断に際しては、地域の多様なニーズが日常的に把握しやすいこと、社協内あるいは社協外の関係するセクションや機関に呼びかけが行いやすい部門であることが重要な要素といえるであろう。