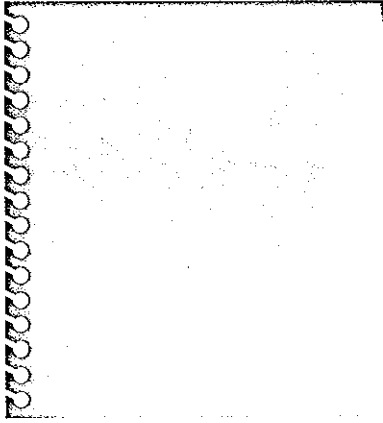


おわりに

今回、モデル地区として活動に取り組んだ北区社協と調布市社協では、介護保険や地域福祉権利擁護事業がまさに開始されようとする状況下での取り組みとなった。期せずして、両社協とも地域福祉権利擁護事業における基幹的社協として委託を受けることになったが、本事業はまだ助走の域を出ておらず、実際の利用ケースを通じて社協における権利擁護活動のあり方を検証するには至らなかった。また、介護保険に対する取り組みについても、両社協とも居宅介護支援事業の実施が検討課題のひとつとなっているが、具体的な計画化には至っていない。

このような状況下での取り組みであったため、両地区とも試行錯誤の連続であり、TCM機能の確立や権利擁護活動のモデル提示が成し遂げられたとは必ずしもいえないかもしれない。しかし、いつの時代にあっても状況の変化に応じて社協が取り組むべき課題は多様であり、可変的である。その中でも、決して見失ってはならない社協の使命や役割が何であるか、そしてその目標に向かって絶えず住民とともに模索を続けるという精神とスタイルは、両地区における取り組みを通じてしっかり確認できたように思われる。おそらく、両社協とも今回のモデル地区活動を終えた後も引き続きTCM機能を確立し、真の権利擁護のあり方を追求し、「住民主体の福祉コミュニティづくり」を着実にすすめるために新たなチャレンジを進めていくことになるであろう。

この両社協における貴重な活動の足跡を参考にいただき、また本報告に盛られた社協活動のささやかなヒントを今後、各社協において活用していただければ幸いである。



資料編

区市町村社協におけるTCM機能と権利擁護活動のあり方に関する研究委員会

委員名簿

(敬称略)

区 分	氏 名	所 属
学識経験者	大 澤 隆	東洋英和女学院大学 教授
〃	橋 本 宏 子	神奈川大学 教授
〃	宮 城 孝	東海大学 助教授
区市町村社協職員	桜 井 孝 治	東村山市社協 係長
〃	須 崎 武 夫	狛江市社協 課長
モデル地区の社協職員	千 原 康 正	北区社協 事務局長
〃	松 田 美 智 子	北区社協 友愛ホームサービスコーディネーター
〃	滝 沢 陽 一 郎	調布市社協 事務局長
〃	泰 山 涼 子	〃 地域福祉課 課長
モデル地区の関係者	木 村 喜 美 代	たすけあいワーカーズコレクティブひよこ コーディネーター
〃	土 屋 典 子	調布ゆうあい福祉公社 ソーシャルワーカー
当事者代表	笹 森 貞 子	呆け老人を抱える家族の会東京支部 代表
東京都	岩 井 令 雄	東京都 福祉局地域福祉推進部地域福祉振興課 課長
〃	田 中 藤 太 郎	東京都 福祉局障害福祉部知的障害者福祉課 課長
すてつぱ職員	大 庭 直 子	東社協 権利擁護センターすてつぱ 職員
東社協	宮 沢 成 實	東社協 地域福祉部 部長

[オブザーバー]

小川 純一 (東京都 福祉局地域福祉推進部地域福祉振興課 係長)

古俣佳奈子 (〃 〃)

青山 登志夫 (東社協 権利擁護センターすてつぱ 副所長)

松田 京子 (東社協 地域福祉支援担当)

田中 千恵 (〃 〃)

[事務局]

川井誉久、木原明子 (地域福祉部) ----- 北区社協担当

朝比奈ミカ (総務部 企画担当) ----- 調布市社協担当

荒井祥子、市丸直美 (地域福祉部) -----

区市町村社協における 今後の事業展開の方向性について

<基本ビジョン>

平成10年4月

東京都社会福祉協議会

区市町村社協の今後の事業展開のあり方に関する検討会議

はじめに

目前にせまった介護保険制度の導入、本国会における「特定非営利活動促進法」(いわゆるNPO法)の成立、そして現在検討がすすめられている「社会福祉の基礎構造改革」の動きと、わが国の社会福祉は激しい激動期を経て、まさに新時代を迎えようとしている。

東京の区市町村社会福祉協議会(以下「区市町村社協」という)は、こうした新しい地域福祉の時代にあって、これまでも増して積極的にさまざまな事業を展開し、地域社会に貢献するよう努力を重ねている。

しかし、情勢の変化は予測を超えて急であり、区市町村社協は早急にこれまでの事業運営のあり方や、組織経営のあり方を根本から見直して対応することが迫られているといえる。また、こうした折り、国、東京都、区市町村それぞれにおける財政状況の逼迫化は、区市町村社協の運営にも少なからぬ影響を与えつつある。

本検討会議は、こうした状況を踏まえ、東京の区市町村社協が今後の新しい地域福祉の時代において目指すべき事業展開の方向性(基本ビジョン)を指し示すことを目的に、東京都社会福祉協議会、区市町村社協事務局長会が設置して検討をすすめてきた。検討にあたっては、各区市町村社協の事務局長および職員に対して「区市町村社協の事業運営に関するアンケート」を実施し、そこに記された貴重な意見を参考にさせていただいた。

本検討会議のもうひとつの目的として、行政に対する予算要望の今後の検討に際して、その基本となる考え方を明確にするということがあった。そのため限られた短い期間で検討をすすめる必要があったこともあり、本報告は必ずしも十分な内容となっていない点もあるかと思われる。しかし、各区市町村社協にあっては、不十分なながらもここに盛られた提言を参考にいただき、今後の着実な事業展開にご活用いただくよう期待するとともに、住民や行政を始めとする関係者の皆さまには、区市町村社協に対する一層の理解と支援をお願いするものである。

平成10年4月

区市町村社協の今後の
事業展開のあり方に関する検討会議
委員長 鶴見友雄

1 区市町村社協のおかれている現状

/// 「事業型」化がすすむ中で見失われる社協の目指すべき方向 ///

- 1 東京の区市町村社協においては、近年、行政からの委託事業を含めほとんどのところがさまざまな在宅福祉サービスに取り組み、実態として「事業型」化が進行しつつある。しかし、その実施状況を見ると、一定の成果を挙げつつも多くのところでは、何のために社協が直接サービスに関する事業を実施するのかという目的意識が曖昧なために事業の実施が本来の意味での社協の役割や機能の活性化と、地域における地位の確立（役割の明確化）につながっていないという問題がある。
- 2 社協とは何か、その使命や果たすべき役割は何かという根本において、現在では漠然と「地域福祉の中核を担う民間団体」という意識はあっても、具体的に依って立つところが見えていない。あるいはこれが社協職員間で共有化されていない。
- 3 そのため、行政を含めた関係機関や住民にとって、社協が在宅福祉サービスの事業に取り組めば取り組むほど、逆に社協の役割とは何か、その存在意義は何かということが非常に分かりづらくなっている。

/// インフォーマル部門の進展と壁 ///

- 4 一方、ボランティア活動の推進や、小地域福祉活動の取り組み、あるいは住民参加型在宅福祉サービスの展開といった、いわゆる住民主体によるインフォーマルな活動部門は、より社協らしい、あるいは社協の本来目的に合致するものとの共通認識が定着し、近年、総体的に見て都内の区市町村社協において非常に力を入れて取り組まれつつある。
- 5 しかし、これらのインフォーマル部門の活動も、担い手が思うように拡がらない、適当な活動メニューが開拓できない、活動場所が確保できない、活動の推進に必要な資金が不足している等々、さまざまな壁により困難に直面しつつある。

/// 社会福祉の構造的な変革の中で ///

- 6 わが国の社会福祉は、介護保険制度の導入、福祉構造改革の検討、いわゆるNPO法の成立等、まさにこれまでの社会福祉の通念を根底から覆すような大きな変革の真っ只中にあるといえる。
- 7 こうした動きは、区市町村社協に対しても、利用者の権利性の確立、競争原理による経営性の重視、自立した市民活動の支援といった面で、大きな意識変革と事業展開の抜本的な見直しを強く迫っている。
- 8 ところが、そうしたきわめて重要な時期にあつて区市町村社協の現状は、上記のように、いまだその依って立つべき理念や果たすべき役割を見定めることができず、そのため目指すべき事業展開の方向性（ビジョン）も見極められないでいる。
- 9 しかもここに来て、国、東京都、区市町村それぞれの財政状況の逼迫化という状況もあり、社協に対する補助金の削減という大きな“逆風”に見舞われている。
- 10 このように、時代状況が大きく転換しようとしている中で、社協職員としてのアイデンティティを持たないままでの新たな逆風。そしてこれまでの活動が現に直面している壁と困難性。これらの

要素が都内の区市町村社協に少なからずあせりと閉塞感を生み出しているといえる。

- 11 以上のような状況認識に立って、以下では、区市町村社協がこれからの新しい地域福祉の時代において、その果たすべき使命や役割を見定めた上で、実際にどのような事業展開を構想していくべきかという点について、基本的なビジョンを提起することとする。

2 検討の前提として

/// 介護保険は逆風か？ ///

- 1 社会福祉を取り巻く大きな状況の変化の中でも、とりわけ介護保険の導入が区市町村社協に与えるインパクトはきわめて大きいといえる。こうした事態に直面し、区市町村社協は、今のところまだ確たる理念や指針を見定めることができないままに対応を模索せざるを得ない状況にある。
- 2 たしかに介護保険の持つ基本的な性格は、これまでの社会福祉の事業経営のあり方に大転換を迫るものであり、このことは社協にとっても（特に直接サービス部門を持つ社協では）決して他人事ではあり得ず、きわめて切実な経営問題等を惹起している。
- 3 しかし、一方で介護保険制度においては、社協がその特性を活かして取り組むにふさわしい役割も多いと考えられる。それは、介護保険制度で想定されているさまざまな在宅福祉サービスを社協が直接担うことその他、以下のような役割である。

《介護保険制度において社協に期待される役割》

- 1 市民に対する制度の広報と学習
- 2 利用者の苦情の受け付けと権利擁護
- 3 多様化するサービス提供機関の連絡調整
- 4 インフォーマル部門も含めたトータルなケアマネジメントの構築と支援の実施
- 5 制度の改善に向けての施策提言
- 6 制度対象外の人々やニーズへの対応

このように、介護保険が持つ特性は、社協が本来果たすべき使命や役割を改めて明確にし、それにアプローチする具体的な道筋をはっきりさせる大きな転機とも考えられる。

- 4 また、いわゆるNPO法の成立も、これから区市町村社協がボランティア活動を始めとするさまざまな市民活動に関わっていく中での、基本的なスタンスを明確にする重要な契機になると思われる。この点に関しては、区市町村社協は基本的に今後、既存の狭い福祉分野に限らず、さまざまな非営利民間団体に対する相談や支援の役割を積極的に果たしていくことが重要であろう。

/// 共通のビジョンと経営戦略を打ち出す ///

- 5 いま区市町村社協が考えなければならないことは、社協の持つ使命や役割を確認した上で、介護保険やNPO法といった状況の大きな変化を適切に捉え、新しい時代の中で目指すべき基本的な方針（ビジョン）を明らかにし、そこに至る、またはアプローチする道筋（経営戦略）を構想することであろう。そしてそれを区市町村社協が共有するとともに、行政を始めとする関係者に対しても明

確に提起し、それぞれの地域において区市町村社協の役割に対する認識と評価を確立することが求められる。

3 社協の使命・役割と目指すべき基本的な方向

/// 社協の使命・役割 ///

「住民主体による福祉コミュニティづくり」

住民が自らの地域の福祉課題を自らの問題として捉え、共に考え、行動することのできる地域社会づくり。

- 1 今後の区市町村社協のすすむべき方向を検討するにあたっては、その前提として、社協の使命・役割とは何かを確認する必要がある。そのためには、社会福祉事業法（第74条）や新・社会福祉協議会基本要項にあたるものが考えられるが、具体的な事業展開のビジョンにつなげるためには、より端的に分かりやすく提起し、たとえ「仮」のものであっても大方のコンセンサスが得られるような整理を試みる必要がある。
- 2 その際、大事なことは、他の社会福祉の関係機関や、行政の持つ使命・役割と何ら変わらないような漠然としたものでは意味がないという点である。たとえば「誰もが安心して暮らすことのできる地域福祉の実現をめざす」ということでは、そこに社協独自の存在意義は見えてこないし、そこから社協らしい事業展開へのアプローチを導き出すことはできないであろう。
- 3 そこで、社協固有の特性に基づいてその使命・役割とは何かを考えると、それは法律に基づいた高い公共性を有しつつも行政から独立した人格を持ち、他の社会福祉法人のように特定のサービス提供という目的に縛られることなく、行政施策にはなじまない住民の立場に立った柔軟な活動を展開できるといった点であろう。こうした点を踏まえ、ここでは社協の持つ使命・役割を、上記のように提起することとしたい。

/// 社協が在宅福祉サービスを行うことの意味 ///

- 4 さて、このように「住民主体による福祉コミュニティづくり」こそが社協の使命であり共通目標であると見定めると、その目標を目指すにあたって「在宅福祉サービスの実施」は区市町村社協にとって必ずしも必要不可欠ではないということになる。というのは、たとえ在宅福祉サービスを行わなくとも、より社協の使命・役割にそった基本的な活動といえる小地域福祉活動やボランティア活動、あるいはその他の地域の組織化活動を活発に展開し、それにより地域の住民が主体的に福祉コミュニティづくりに取り組むことができるのであれば、社協の使命・役割は十分に果たせることになるからである。
- 5 しかし、実際には、在宅福祉サービスの実施を通して直接住民や関係機関と接することなく、社協が独自に小地域福祉活動を組織化し、ボランティアの活動を活発にし、関係機関のネットワーク

をつくり、住民ニーズをしっかりと把握した上で広報啓発や施策提案を行うことはなかなか難しいというのが現実であろう。

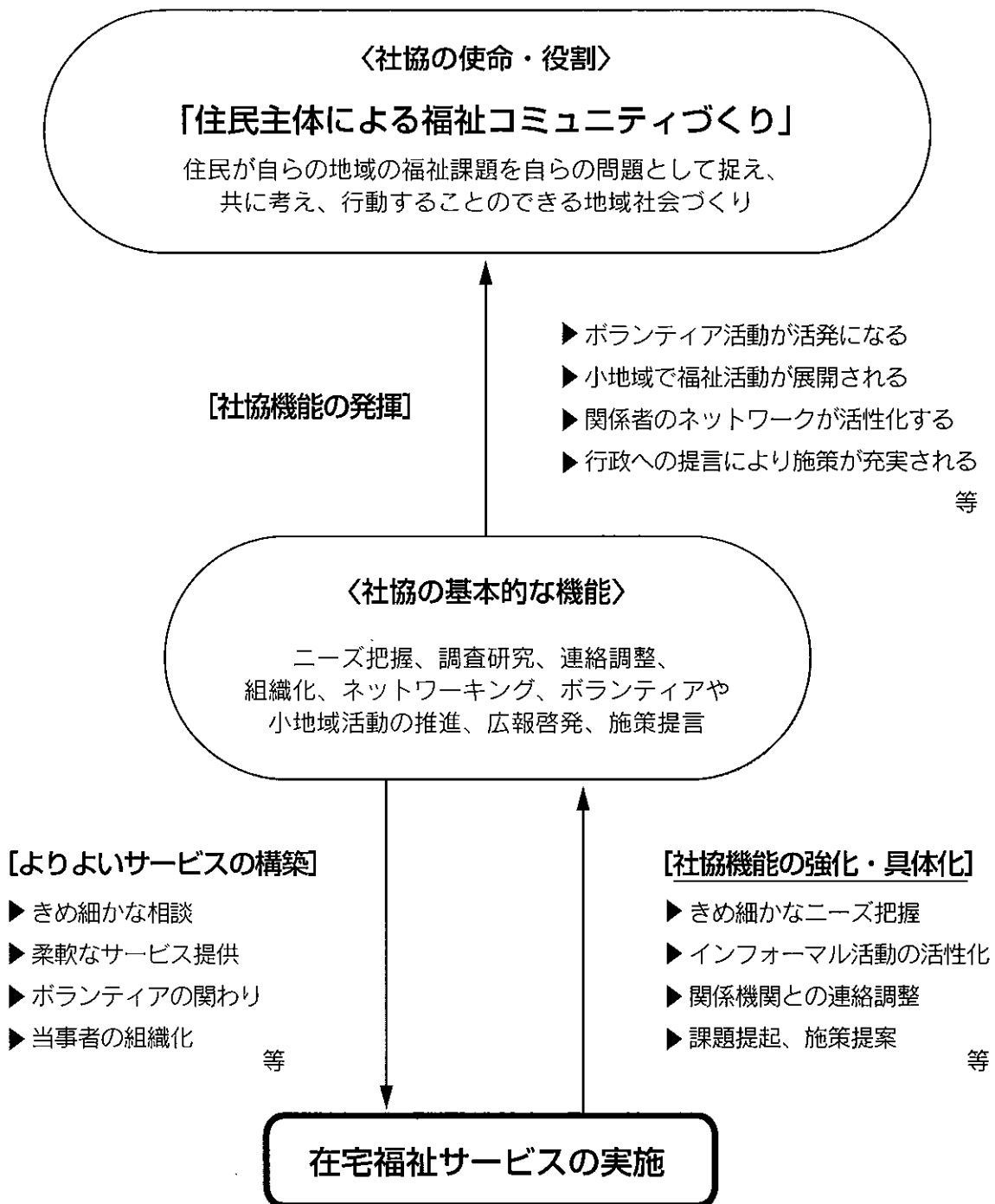
- 6 また、介護保険により社協に新たに求められる役割をあわせ考えると、社協が今後その求められる使命・役割を果たしていくためには、在宅福祉サービスを意図的、戦略的に展開し、社協事業全体の中でそれを有機的に位置づけることにより社協機能を活性化していくことがやはり有効であろう。
- 7 その際、重要なことは、右図のように社協が在宅福祉サービスを行うことによって、たとえば、地域の福祉ニーズがきめ細かく把握できるようになった、把握した福祉課題を地域に具体的に投げかけ、住民やボランティアの活動を活性化する契機にできた、個別ケースへの関わりを通じて関係機関との連携とネットワーク化がすすんだ、これらにより行政に対する施策の提案を具体的に説得力をもって行うことができたというように、社協が本来的に持たなければならないとされる機能が強化され、その結果、社協の使命である「住民主体による福祉コミュニティづくり」がすすんだという道筋が明らかにされ、その実感が得られることである。この役割を整理すると以下のとおりである。

《社協が在宅福祉サービスの実施を通して重視すべき4つの役割》

- 1 きめ細かなニーズ把握の役割
- 2 インフォーマル活動を活性化し、公的サービスとつなげる役割
- 3 関係機関のネットワーク化をすすめる役割
- 4 課題提起、施策提案の役割

- 8 また逆に、社協が行う在宅福祉サービスは他の団体にはない社協独自の機能を活かして、より柔軟で質の高いものにしていくという面も重要である。たとえば、社協が実施するデイサービスは、他機関との連携に基づいて利用者に対するきめの細かい情報提供や相談が行われるというように、利用者にとってもそのメリットが実感できるものにしていかなければならない。

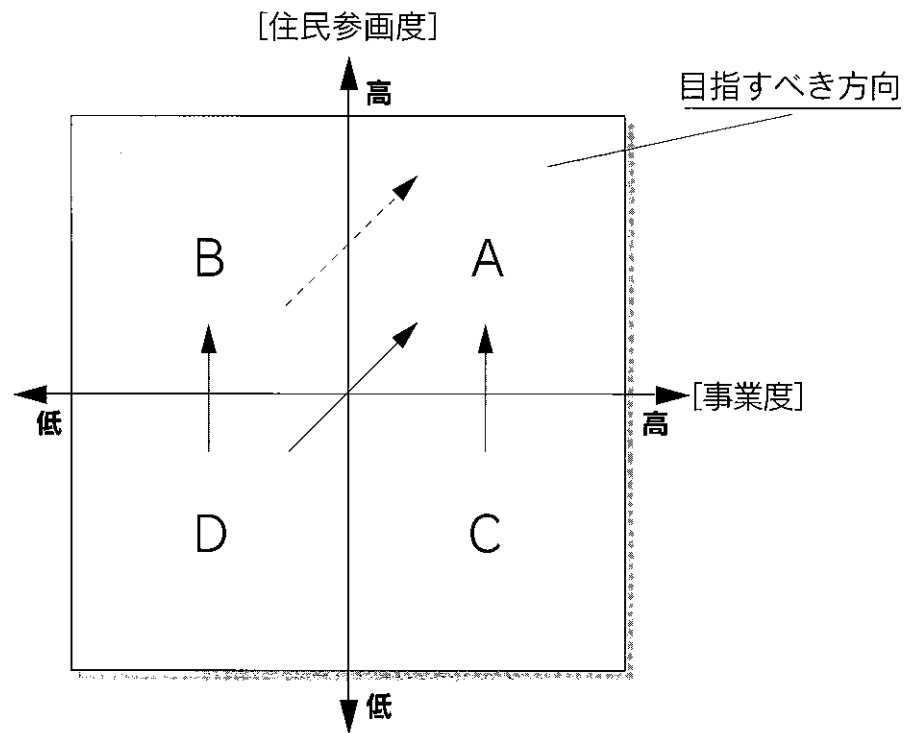
社協の使命・役割－本来機能－在宅福祉サービスの有機的関連図



/// 社協はどこを目指すのか ///

9 次の図は、社協の目指すべき使命・役割の達成度（住民参画度）と、社協における在宅福祉サービスの実施の程度（事業度）を2つの指標とし、それぞれの社協がどこに位置づけられ、またどこを目指していくかを考えるためのイメージ図である。

社協の活動スタイルによる概念整理図



※「住民参画度」は、住民がさまざまな福祉活動等に主体的に参加し、社協らしい「福祉コミュニティづくり」がすすめられている度合いを表す。

10 この図で、

- A：在宅福祉サービスの展開を通じて、福祉コミュニティづくりを図る社協
- B：在宅福祉サービスを行うことなく、福祉コミュニティづくりを図る社協
- C：在宅福祉サービスを展開するが、福祉コミュニティづくりにつながらない社協
- D：在宅福祉サービスを行わず、福祉コミュニティづくりもできない社協

ということになるが、社協の使命・役割に照らして目指すべき方向は、この図のなるべく上側（住民参画度が高い）ということになる。したがって、より上側へ向かうのであれば、理屈の上ではAでもBでも構わない（在宅福祉サービスを活用するかどうかは問われない）。逆に、この図の下側に向かうのであれば、CであれDであれ（たとえどんなに多くの在宅福祉サービスを実施しようとも）、社協としての本当の役割は果たしていないということになる。

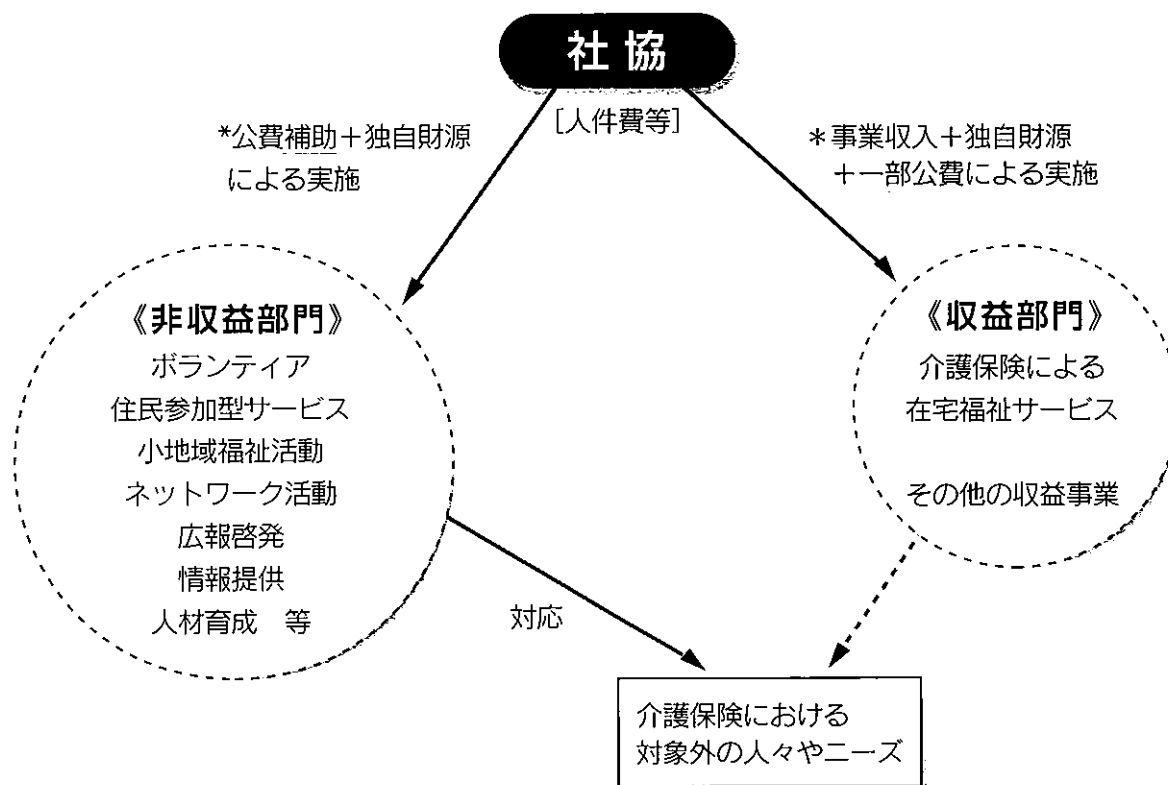
- 11 現実の社協の姿としてはCが多いと思われる。また、Dに属するような社協も少なからず存在すると思われる。そこで、CやDの社協が本来の役割を果たしていくためにAを目指すかBを目指すかが問題となるが、上述のように、ここではBのように在宅福祉サービスという具体的な活動展開の契機になるものを持つことなく福祉コミュニティづくりをすすめることは難しいとの判断から、C→A、D→Aを志向することを提起したい。また、Bの社協（実例は非常に少ないと思われるが）であっても、より住民参画度の高い、この図でいう上側を目指すためには、B→Aの道筋が有効な場合もあるであろう。

4 社協事業における「経営性」の問題

/// 経営の論理と社協の使命・役割の関係 ///

- 1 介護保険の導入や基礎構造改革の方向により、今後は社会福祉事業といえども競争原理と経営の論理を強く求められることになる。このことは、社協としても決して例外ではなく、これからの区市町村社協は経営体制を抜本的に見直し、効率的な事業運営を図ることが必要不可欠である。とりわけ上述のように社協が在宅福祉サービスの実施を志向すればするほど、こうした傾向はより強くなるを得ず、区市町村社協はこの要請を真摯に受けとめていかななくてはならない。
- 2 しかし一方で、そもそも社協の使命・役割が「住民主体による福祉コミュニティづくり」にある以上、区市町村社協がシルバービジネス等の他のサービス提供機関と同列に属し、サービス提供面での競争原理による独立した（公費に依らない）経営体制を確立するという発想は必ずしも適切ではないと思われる。
- 3 とりわけ、介護保険といえども決して万能でないことは明らかであり、社協が目指すような「住民主体による福祉コミュニティづくり」の活動の意義や必要性は、介護保険の時代にあって小さくなるどころか一層重視されることは間違いがないと思われる。そうした中で、今後在宅福祉サービスにも積極的に取り組むことが必要であるとはいえ、区市町村社協が事業により収益を上げ採算をとることばかりに腐心し、その結果、本来の目指すべき使命・役割を見失うということでは本末転倒といわざるを得ない。

今後の社協における事業展開と財源の考え方



- 4 そこで区市町村社協としては、時代の趨勢である市場原理を十分に尊重し、経営理念を導入することにより効率的な事業運営や自主財源の確保に一層の努力を払いつつも、より社協らしい（社協

の本来目標である「住民主体による福祉コミュニティづくり」につながる)サービスのあり方を確立することにより、行政や関係者にその意義について理解を求め、安定的な公費導入のルール化を図ることが必要である。

5 介護保険を踏まえた社協事業の「基本ビジョン」の考え方

/// 介護保険で強く求められる福祉コミュニティづくりの役割 ///

- 1 ここまで述べてきたように、これからの区市町村社協は、経営の観点を重視し効率性や自主財源の確保に努めつつも安定的な公費導入を図ることにより、在宅福祉サービスにも臆することなく取り組み、それを積極的に活かして社協機能の活性化を図り、もって社協の本来的な役割である「住民主体による福祉コミュニティづくり」を強力にすすめることが事業展開の基本的なスタンスとなる。
- 2 このことを前提として、それでは具体的に区市町村社協は、ごく間近に迫った介護保険の導入という状況を踏まえた上で、どのような事業戦略を描いていけばよいのだろうか。
- 3 先述のように、介護保険に対する区市町村社協の果たすべき役割としては、直接介護保険の対象となる公的サービスを実施することの他、以下のような役割が考えられる。

《介護保険制度において社協に期待される役割》 (再掲)

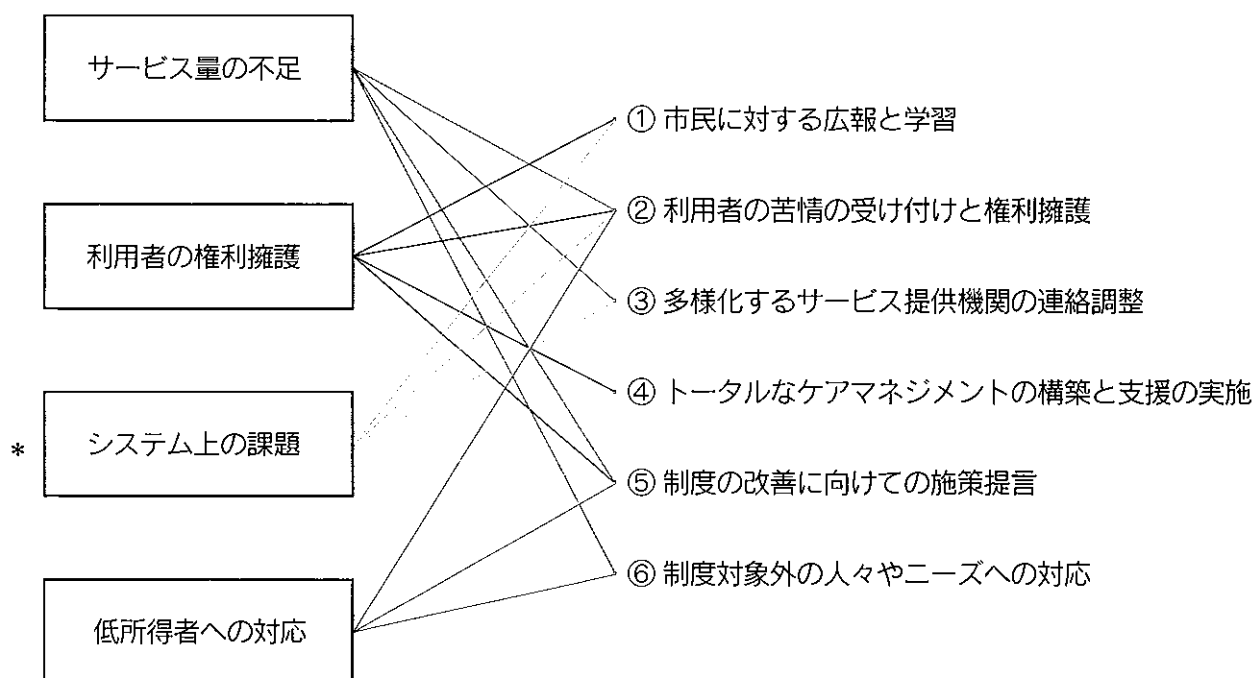
- 1 市民に対する制度の広報と学習
- 2 利用者の苦情の受け付けと権利擁護
- 3 多様化するサービス提供機関の連絡調整
- 4 インフォーマル部門も含めたトータルなケアマネジメントの構築と支援の実施
- 5 制度の改善に向けての施策提言
- 6 制度対象外の人々やニーズへの対応

- 4 これらの役割のいずれもが非常に重要なものばかりであるが、とりわけ介護保険がすべての福祉ニーズに対して決して十分な福祉サービスを提供し得るものではなく、制度から洩れる人々やニーズが少なからず生じる可能性が高いという点を重視する必要がある。そうすると、当然に⑥の制度対象外の人々やニーズへの対応がクローズアップされることになる。ここで注意すべき点は、社協の使命・役割は必要とされるサービスを提供することにのみあるのではなく、むしろそうした直接サービス事業を重視しつつも、それを通じて行政や他の福祉関係機関では取り組みにくい分野である「住民主体による福祉コミュニティづくり」につなげるということである。そこにこそ、社協としてのアイデンティティが存在し、介護保険の時代にあっても一層強調されるべき大きな役割があるといえる。

介護保険における主要課題と社協の役割の関係

《介護保険の主要課題》

《社協の果たすべき役割》



*介護保険が妥当なものになるか、ケアプランとサービスが適切にむすびつくか等

/// サービス実施を介護保険の中での役割につなげる ///

- 5 より具体的にいえば、福祉ニーズを持ちながらも介護保険で対象にならなかった人々や、介護保険によるサービスからはみ出してしまうニーズに対して、社協は更に自らが実践するサービスを提供することですべて事足りるということではないということである。そうしたサービスを実施していることを大きな強みとしながらも、把握したニーズをトータルな生活支援という視点からアセスメントし、介護保険制度におけるケアマネジメント機関やサービス提供機関をはじめとする関係機関とのネットワークを活用し、ボランティアや小地域の福祉活動も含めた総合的な視点から利用者に対する支援の方策を考えて、実際にきめ細かくコーディネートしていくことが求められる。また、必要であれば、利用者の権利を護るための活動を行い、制度の改善に向けてのソーシャルアクションにも取り組まなければならない。
- 6 このように、⑥の役割（制度対象外の人々やニーズへの対応）を重視しつつも、それだけにとどまるのではなく、状況に応じて柔軟に①～⑤といった役割を果たしてこそ、市民からも関係機関からも信頼される社協となり得るといえる。このような社協の使命・役割と本来的な機能を重視した一連の取り組みによってこそ、社協が担うべきコミュニティワークの真の専門性が発揮できるのである。

6 トータル・コミュニティケア・マネジメント (TCM) の構想

/// TCM構想とは何か ///

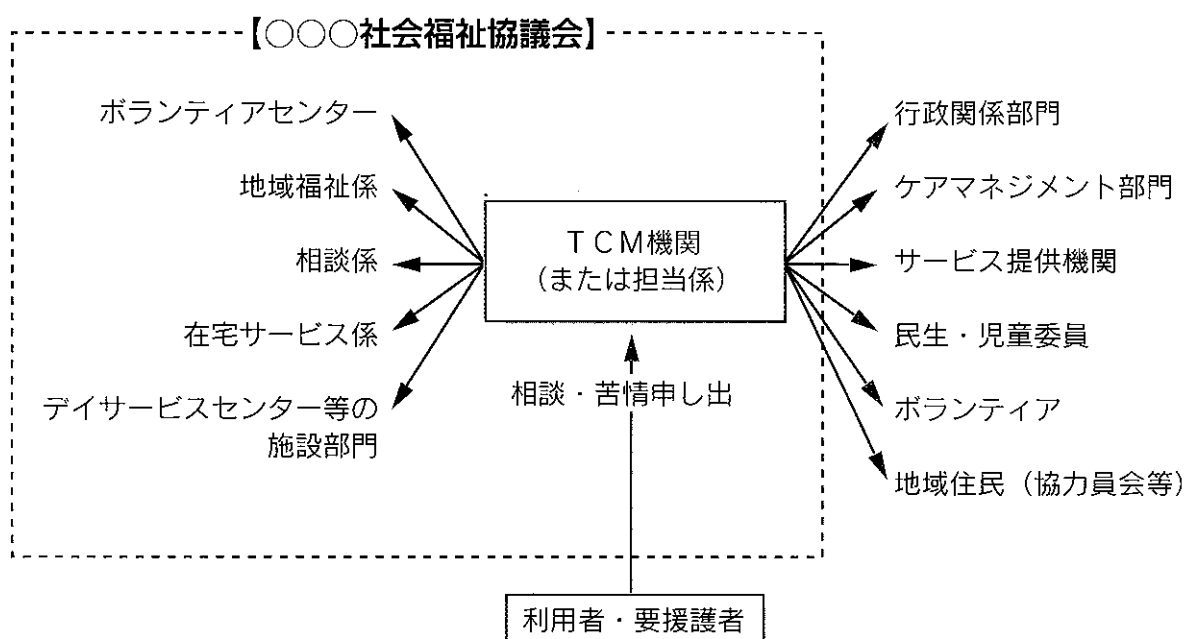
- 1 以上の考え方を踏まえ、介護保険の時代における区市町村社協の新たな事業展開の戦略的構想として、ボランティア活動や小地域福祉活動などのインフォーマルな活動も視野に入れた、トータルなコミュニティケア・マネジメントを担う中核機関となることを提案する。
- 2 具体的には、可能な限りすべての区市町村社協が今後の事業展開の有力な選択肢のひとつとして、ボランティアセンターや住民参加型サービスなどの実績あるインフォーマル活動部門を有するという強みを最大限に活かして、インフォーマル活動も積極的に視野に入れたトータルなコミュニティケア重視型のケアマネジメント機関（以下「TCM機関」とする）の設置を目指すというものである。
- 3 TCM機関の特徴と役割は、以下のとおりである。

《TCM機関の特徴と役割》

- 1 公的サービスとインフォーマル活動の連続性と有機的結合を重視する。
- 2 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重視する。
- 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重視する。
- 5 利用者の権利擁護を基本的な視点におき、施策提言の役割を重視する。

- 4 このようなTCM機関の特徴と役割を考えると、TCM機関は可能な限り介護保険におけるケアマネジメント機関として設置されることが有効であり、望ましいといえる。また、そのための有力な選択肢として在宅介護支援センターの指定を受けることも考えられる。

区市町村社協におけるTCM機関の位置づけ



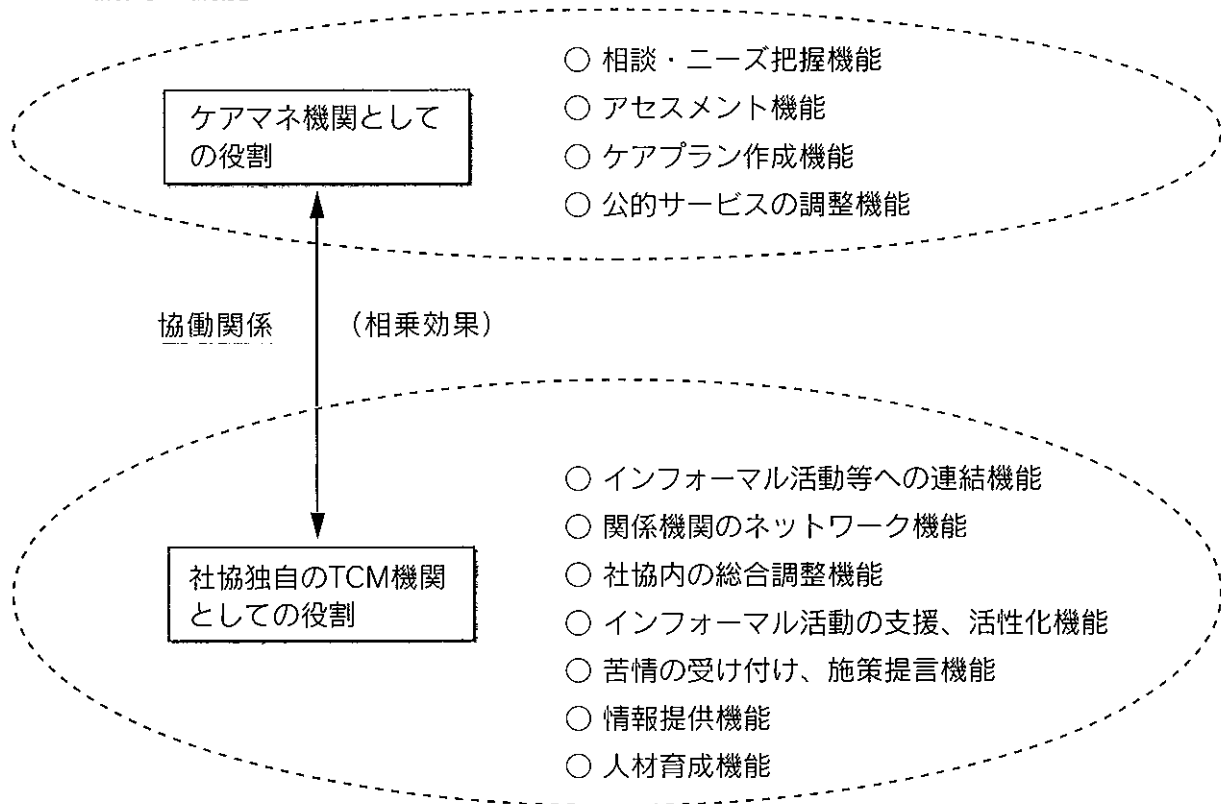
5 ここで重要なことは、社協が行うTCM型のケアマネジメント機関は、他のケアマネジメント機関と同質のものでも競争相手でも決してなく、インフォーマル部門との連結や関係機関のネットワーク化といった特有の機能と役割を持つものであるという点である。したがって、社協のTCM機関は、利用者からいわゆるサービスの囲い込みといった心配がなく信頼されるとともに、他のサービス提供機関やケアマネジメント機関から「困った時には社協のTCM機関につなげばフォローしてくれる」という頼られる存在となることが大きなポイントである。

/// TCM機関に求められる機能 ///

6 社協のTCM機関では、下図のように一般的なケアマネジメント機関として求められる機能と、社協の特性に基づいて発揮することが期待される機能をあわせ持つことが大きな特徴である。そして、この両面の機能を密接につなげ、相乗効果により互いに高め合うようにするところこそ、TCM構想のねらいがあり、社協がこの事業に取り組む意義があるといえる。

7 また、社協のTCM機関は、介護保険制度における「ケアマネジメント機関」と違って、必ずしも高齢者の介護問題だけをその活動領域とするのではなく、趣味や生きがい活動を含む予防的な活動や、障害者、児童等の分野をも広く包括するものであることが望ましい。

TCM機関の機能



/// TCM構想とケアマネジメント機関、在宅介護支援センターの関係 ///

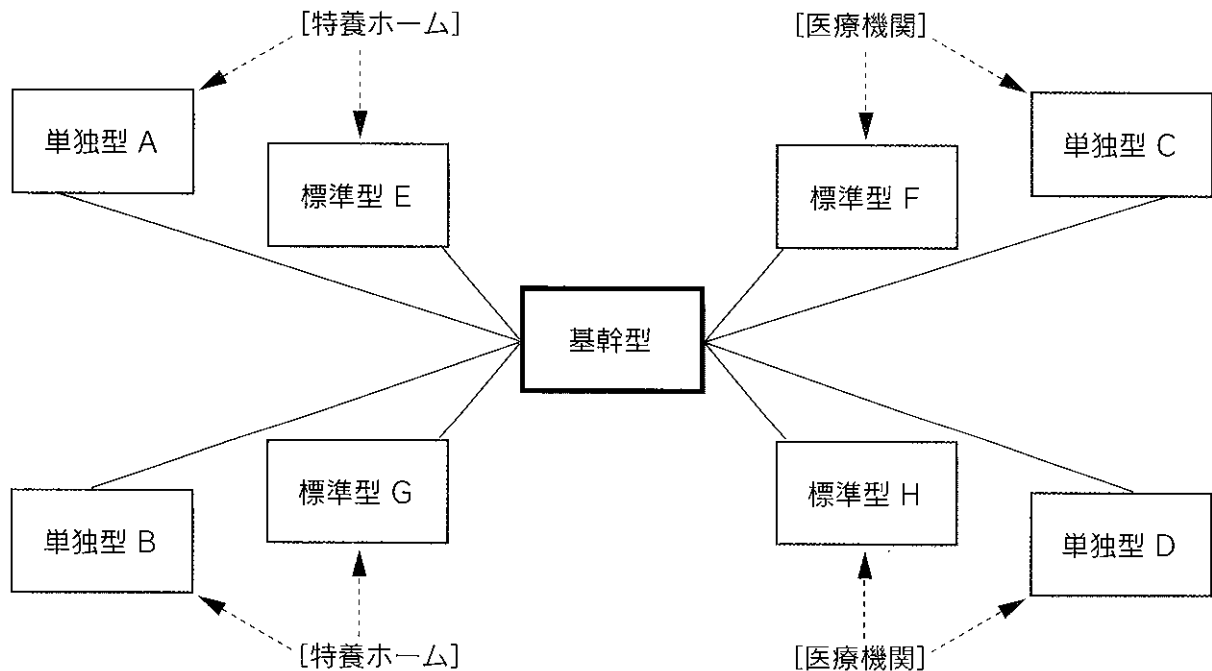
8 ここでTCM機関が介護保険制度におけるケアマネジメント機関としての形態を選択することの意味として、あえてケアマネジメント機関となることで以下のようなメリットが考えられるが、基本的には、介護保険という在宅福祉サービスを束ねる公的システムに直接つながることにより、その仕組みをさまざまな面で最大限に活用できるということが重要である。

《TCM機関を介護保険のケアマネジメント機関とすることのメリット》

- 1 利用者が相談に来やすくなる。
- 2 社協が実施するサービスだけでなく他のサービス提供機関との連携やネットワークづくりがすすめやすくなる。
- 3 他のケアマネジメント機関とも連携できる。
- 4 実績に応じて介護報酬を得ることができる。

9 ところが、多くの区市町村社協は、これまでサービス実施の実績も乏しく行政の保健福祉計画や構想にも社協は明確に位置づけられていないので、ケアマネジメント機関になるといっても現実的ではないと考えるかもしれない。しかし、区市町村社協が、ケアマネジメント機関の主要な担い手と想定される在宅介護支援センターを実施することを選択肢の一つと考えるならば、TCM機関を介護保険制度におけるケアマネジメント機関として位置づけることが十分に可能であり、また有効であることが分かる。以下にその理由を述べる。

在宅介護支援センターの事業形態の多様化①（国の資料より）



在宅介護支援センターの事業形態の多様化②（国の資料より）

	標準型	混合型	単独型
業務内容	① 基礎事業 24時間相談 公的サービスの適用調整 ② 高齢者等の実態把握	①、② 同左 ③連絡支援体制（ネットワーク）内の統括支援	①、② 同左
実施方法	特養ホーム、医療機関等に併設して24時間対応	市町村の保健・福祉センター等における統括・支援業務をあわせて行う	都会の貸事務所を利用した事業展開

- 10 上記の図および表からわかるように、最近の施策動向をみると今後の在宅介護支援センターは、これまでのように特養等への併設による24時間対応を必ずしも前提としておらず（基幹型、単独型の場合）、しかも単独型の場合には「都会の貸事務所を利用した事業展開」を職員1名の配置により実施するとされている。そこでは在宅福祉サービスの実施も必ずしも必要要件とはされていないようである。このことは、区市町村社協にとっての大きな可能性を意味する。つまり、社協の事務局や地域拠点の一角で、担当職員（既存の職員を配置することも可能と思われる）を配置することにより、大きなリスクや投資をすることなく、在宅介護支援センターを開設することが可能となるのである。
- 11 このうち基幹型はもちろんたとえ単独型であれ、現行制度上は行政からの委託を受けることが必要であるし、また介護保険制度になって委託という要件が外れたとしても（都道府県の指定を受ければよいことになると想定される）、やはり区市町村行政の理解と協力を得ることは極めて重要なポイントである。
- 12 しかし、上記のようにこれからの在宅介護支援センターがとくに単独型の場合には、やり方によっては行政にとって新たな財政負担を伴うことなく社協に設置することができ、しかも、そこで他の在宅介護支援センター（ケアマネジメント機関）では取り組めないような社協特有のTCMの機能を発揮することが期待できるということになれば、行政や関係機関の理解を得ることは必ずしも難しいことではないであろう。
- 13 このように、各区市町村社協がTCMを構築するにあたっては、介護保険制度におけるケアマネジメント機関の指定を受けることが有効であり、また、それが在宅介護支援センターの施策動向から考えても十分に可能であることが分かる。しかし、それでもなお在宅介護支援センター、あるいはケアマネジメント機関として設置することが難しい社協においては、とりあえずTCM機能を担当する部門を定めて実質的な活動をすすめることが考えられる。この場合には、もちろん介護保険法に基づくケアプランの作成はできないし、介護報酬を得ることもできないが、利用者からの相談を受け付けることをはじめ、その他の機能の面ではほぼケアマネジメント機関であるTCM機関と変わらない活動を目指すことは可能であると思われる。そして、活動の実績を積み上げて、利用者や関係者からの信頼を得られるようになった段階で改めてケアマネジメント機関の指定を受けることも考えられるであろう。

/// TCM機関と在宅福祉サービス ///

- 14 社協の取り組むTCM機関（またはTCM担当）は、きめ細かなニーズ把握や、公的サービスとインフォーマル活動の有機的結合を重視している。このことは、TCMを行う社協が、何らかの在宅福祉サービスを自ら実施することが有効であることを意味している。社協が在宅福祉サービス、とりわけ基幹的なサービスであるホームヘルプサービスやデイサービス等を実施することにより、サービスを通じてさまざまなニーズを直接把握することができ、またインフォーマル活動との連結も社協内部である程度遂行することができるということは大きなメリットといえるだろう。
- 15 しかしTCM機関は、とくにこれが介護保険におけるケアマネジメント機関に位置づけられることにより、たとえ直接自らが提供するサービスを持たなくとも、介護保険のシステムにより相談者が訪れることでニーズを把握し、ケアプランの作成を通じて他のサービス提供機関との連携も必然的に図ることができ、またインフォーマル部門を活かしたケアマネジメントを重視することから他のケアマネジメント機関とも連携がしやすくなる。そういう意味では、公的サービス部門を持つことは確かにTCMを行う社協にとってひとつの強みには違いないが、TCMは在宅福祉サービスを持たないことのデメリットを相当程度補う機能を有していることがわかる。
- 16 区市町村社協にとって今後もホームヘルプサービスやデイケアサービスなどの在宅福祉サービスを実施する意義は変わらないとしても、これからの在宅福祉サービスの実施が市場原理によりある程度の経営リスクを伴わざるを得ないことをあわせ考えると、必ずしもこれらのサービスの実施にこだわる必要はなく、TCMへの取り組み方いかんによっては十分にその機能を活かした社協らしい活動の展開が可能となるであろう。

/// TCM構想による今後の区市町村社協の事業展開のあり方 ///

- 17 これまで述べてきたことから明らかなように、このTCM構想の最大のポイントは社協の特性であるインフォーマルな活動部門を地域福祉の新たな仕組みの中でいかに活かし、またこの仕組みによりインフォーマルな活動自体をいかに活性化するか、この相互作用をつくりだすことに尽きるであろう。
- 18 介護保険の導入は、たしかに公的福祉サービスの整備に関して一定の前進をもたらすことは間違いないであろう。しかし、それは決して万全というものではなく、むしろ介護保険はこれまで地域に潜在していたニーズを一気に顕在化させる割には十分にそのニーズに応えきれないという現象を生み出すことになると思われる。これは区市町村社協にとって、そして区市町村社協が推進するインフォーマルな活動部門にとって住民や関係機関から試される大きな試練であるとともに、新たな飛躍に向けての絶好のチャンスでもある。
- 19 東京の区市町村社協はこの機を逸することなく、TCM構想により新たな地域福祉の仕組みづくりのための大きな一歩を踏みだすとともに、ミニデイホームや高齢者の財産管理サービス、あるいは総合ボランティアセンターなど時代の要請による新たな活動分野にも積極的に取り組み、これからの地域福祉の時代においてゆるぎない確固たる地位を築き、積極的な役割を果していかなければならないといえよう。

新たな時代における
「住民主体による福祉コミュニティづくり」を
すすめるために

区市町村社協におけるTCM機能と
権利擁護活動のあり方に関する研究委員会・報告書

発行： 社会福祉法人 東京都社会福祉協議会
〒162-8953 東京都新宿区神楽河岸1-1
TEL 03(3268)7172 (担当：地域福祉部)

*この研究事業ならびに報告書の発行は、東京都共同募金会からの
配分金により実施しました。

新たな時代における
「住民主体による福祉コミュニティづくり」を
すすめるために

