

はじめに

平成17年に成立した介護保険法改正により、「公正・中立な立場から、地域における介護予防マネジメントや総合相談、権利擁護などを担う中核機関」*1として地域包括支援センターが創設され、平成18年度から全国各地で設置されるようになり、今日ではその役割への期待はますます大きくなっている。

地域包括支援センターは、地域において権利擁護をはじめとする広範な福祉問題について相談に応じ、様々な関係機関との連携を図りながら総合的に支援することを想定しており、文字通り地域における福祉支援のセンターとして位置付けられている。これは高齢者介護という領域をメインとしているものの、これまで長く社会福祉協議会が主な活動領域としてきた「地域福祉」と少なからず重複するものであり、同じ地域というフィールドで、それぞれの担うべき役割は何か、どこで連携するのが現実的課題として浮上することとなった。

しかも、地域包括支援センターの設置に際して、区市町村社会福祉協議会に運営委託する区市町村も少なくなく、社会福祉協議会と地域包括支援センターの役割分担、業務の棲み分けなどをどうするかはこれからの社会福祉協議会のあり方を考える上でも焦眉の課題となっている。

今日の福祉支援の施策動向は、地域での相談支援を中軸とした総合的支援の導入・推進にあると言っても過言ではない。児童福祉では、児童福祉法により地域で要保護児童についての情報交換や支援内容の協議を行う要保護児童対策地域協議会の設置が進められ、障害福祉でも、障害者自立支援法により地域での障害者の自立支援について協議する地域自立支援協議会の設置・運営が市町村の行うべきこととされている。

かつての施設福祉中心の措置型社会福祉では、地域における民間福祉活動は社会福祉協議会のいわば「独壇場」であったが、在宅福祉基調の契約型社会福祉では様々な組織が地域で支援活動を繰り広げており、社会福祉協議会のみが「地域福祉の担い手」とは言い切れない状況となっている。そして、地域における福祉支援のあり方や連携・協働のあり方がしっかりと構築されなければ、円滑な支援が困難になるだけでなく、各組織や団体の業務に「溝」をつくりサービスの谷間を生じさせることにもなると危惧される。

また、住民側からすれば、いくら「相談窓口」が増えても、どの組織が自分の抱えるニーズや課題に対応してくれるのがわからない状態であれば、かえって混乱することになる。

本委員会の問題意識はこうした現状に発しており、地域における福祉支援の組織や窓口が多様化する中で、住民が安心して地域生活を営むことができる体制＝地域包括ケアをどのように構築できるかについて、モデル的に取り組み、その実践を分析・検証したものである。

地域包括ケアということであれば、本来なら高齢者のみではなく、児童やひとり親、障害者、生

*1 『厚生指針臨時増刊 国民の福祉の動向』厚生統計協会 第55巻第12号 2008年 P146

活困窮者など幅広い対象への福祉活動を包摂するものであるが、今回は実験的取り組みでもあり、課題を絞り込む必要があることから、既に浮上している地域包括支援センターと区市町村社会福祉協議会の連携・協働に焦点を当てて検討してきた。そして、単に両者の組織のあり方論に限定するのではなく、あくまでも地域における福祉支援の連携・協働を探ることを指向してきた。

こうしたこともあり、モデル地区としては、全く違う位相の地域を選定した。

一つは、23区内で比較的制度や社会資源の整備が進んだ地域で、社会福祉協議会が地域包括支援センターを運営委託している杉並区であり、もう一つは、近郊部で社会福祉協議会と地域包括支援センターが別個の経営となっている西東京市である。

検討委員会では、住民の意識、地域風土や組織状況が異なり、福祉支援の側の組織形態も異なる2つの地域での取り組みを、約2年間にわたり検証してきた。その結果、それぞれの地域特性や抱える福祉課題の違いによる相違点もある一方、今後の地域福祉や地域包括ケア形成の共通基盤や共通課題となる要素が多々あることも確認された。その意味で、今回の委員会の報告は、新たな地域での支援体制作りのヒントになる貴重なものになると自負している。

なお、検討委員会での分析・検討では、特に次のような点に留意した。

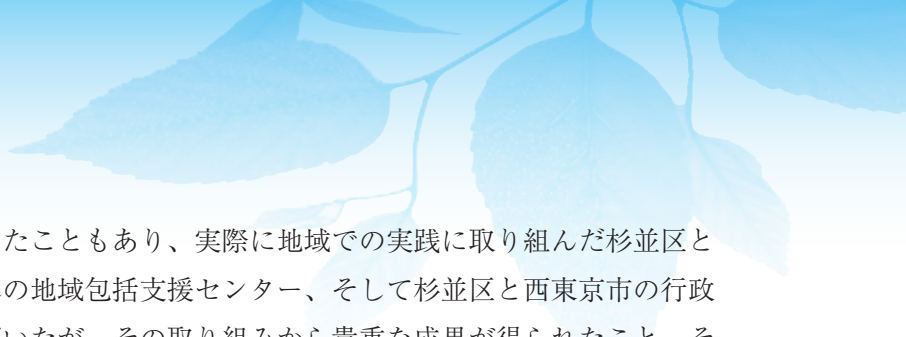
○成功した取り組みだけを取り上げて、その「やり方」を検討するのではなく、どんな問題意識で企画したのか、どんな議論で取り組みを組み立てたのか、その結果をどう評価するのかという「プロセス」を重視した分析・検討を行い、結果としては不十分な成果であっても、そこから多くを学ぶことを大切にしたい。現実の地域福祉活動では、すべてがすべて成功することではなく、成功と失敗の繰り返しであることから、「失敗」*2から学ぶことも大事ではないかという見地を基底に置いた。

○まず「理論」ありきではなく、現実の地域のニーズや課題からスタートし、その取り組みの現実的推移をできるだけ客観的に検討する、実践的視点を大切にしたい。地域福祉活動は文字通り地域住民のニーズや声から始まるものであり、「～であるべきだ」という理念や理論の押し付けで進められるものでなく、また地域の社会資源や風土によって制約されたり促進されたりすることから、抽象的なバーチャル（仮想社会）ではなく、地域住民の存在感や生活感を意識しながら、具体的にどうするのかを考えることとした。

このように、検討委員会での検討は従来の調査研究の手法とは、やや性格を異とする面もあり、戸惑われる方もおられるかと思うが、今日の社会科学研究では、抽象的な理論を駆使して現実を説明しようという伝統的手法ではなく、個々の地域等の対象を多面的・実証的に捉え、そこから現実を貫くものを解明しようというエリア・スタディ（area study）の研究手法*3が拡がりつつあり、本委員会の検討や分析は、そのエリア・スタディの福祉研究への応用を試みたものでもある。

*2 文章上の表現として「失敗」という語句を用いていますが、これはまったくの失敗と言うことではなく、期待した水準にまで達しなかったという「不十分さ」ということで、両地区の取り組みには、住民に不利益を与えたり、それぞれの組織の円滑な運営を妨げるような「失敗」はありませんでした。

*3 E・ウォーラステイン（山田鋭夫訳）『社会科学をひらく』藤原書店 1996



このように様々な新しい試みを導入したこともあり、実際に地域での実践に取り組んだ杉並区と西東京市の両社会福祉協議会とそれぞれの地域包括支援センター、そして杉並区と西東京市の行政担当の皆さんには多大のご苦勞をいただいたが、その取り組みから貴重な成果が得られたこと、そして検討委員会の各委員の高いご見識からのアドバイスや鋭い分析による討論によって素晴らしい報告書となりましたことを感謝申し上げます。

21世紀は地域福祉の時代だと言われています。その地域福祉を住民にとって実り豊かなものにしていくために、今回の調査研究がその一助となることを切望するものです。

平成21年3月

地域包括ケア促進モデル事業検討委員会

委員長 平野方紹



CONTENTS

はじめに

第1章 事業概要

- 1. 事業のあらまし 2
- 2. 事業の背景とねらい 3

第2章 両地区の現状分析を踏まえたモデル戦略

- 1. 社協と包括センターそれぞれの強みや弱み 10
- 2. SWOT分析から見える社協に求められる戦略 13
- 3. モデル地区の取り組み方針について 18

第3章 地域包括ケア構築にむけた道すじ

- 1. 杉並区 24

プロローグ

- ①現状分析1（小地域福祉活動） 28
- ②現状分析2（地域包括支援センター（ケア24）） 30
- ③現状分析をふまえたモデル事業のプランニング 32

プログラムⅠ

- ①合同ケースミーティング開催への試行 34
- ②福祉学習会の開催 38
- ③地域包括ケア会議の開催 40

プログラムⅡ

- ①新たな担い手の発掘 44
- ②災害時における意識調査 48
- ③地域の防災とささえあいを考える集い 50

取り組み全体の評価と課題 54

- 2. 西東京市 58

プロローグ

- ①現状分析1（小地域福祉活動） 62
- ②現状分析2（地域包括支援センター） 64
- ③現状分析をふまえたモデル事業のプランニング 66

プログラムⅠ

- ①ささえあいネットワークのしくみづくり 68
- ②ささえあいネットワーク訪問活動の試行 70
- ③ささえあいネットワーク報告会 74

プログラムⅡ

①ふれあいのまちづくり事業の振り返り	76
②ふれあいのまちづくり事業とささえあいネットワーク訪問活動との関わりづけ	78
③新たな担い手の発掘	82
取り組み全体の評価と課題	84

第4章 両地区の取り組みから見えてきたもの

1. 社協の内部連携を進め、外部機関との連携を図る	88
2. キーパーソンを活かし、新しい担い手を発掘する	89
3. 住民の地域への多様な関わり方を提案する	90
4. 社協がつなぐ－横断的な専門職間で課題を共有－	90
5. 住民に対するホウ・レン・ソウ（報告・連絡・相談）で地域力をパワーアップ	91
6. 地域を耕す好循環を創る	91

第5章 委員長まとめ

1. 地域包括ケアと地域住民の意識	94
2. 人的ネットワークと組織的ネットワークの結合	94
3. 「地域を耕す」ことと「苗を育てる」ことの相乗効果	95
4. 地域包括ケア構築への提言	96
5. 今後の取り組みの課題	97

検討委員会に参加して

・山本美香氏（検討委員会副委員長の立場から）	100
・鈴木博之氏（地域包括支援センター職員の立場から）	101
・山本繁樹氏（モデル地区以外の社協受託の地域包括支援センターの立場から）	102
・島村八重子氏（市民の立場から）	103
・横山桂樹氏（行政の立場から）	104

資料編

・設置要綱	106
・委員名簿	107
・地域包括ケア促進モデル事業 2年間の取り組み経過	108
・地域包括ケア促進モデル事業 検討委員会 審議経過	110

※はじめに・5章－平野方紹委員長 起草

※3章－1－杉並区社協・ケア24梅里 起草

※3章－2－西東京市社協・栄町地域包括支援センター 起草

※1章2章4章－東社協事務局 起草