

第1章

事業概要



1. 事業のあらまし

現在、多くの区市町村社会福祉協議会（以下「区市町村社協」とする）では、小地域福祉活動などのインフォーマルな分野を含め、地域におけるトータルなケアマネジメントに取り組むことを目標に地域福祉活動計画を策定し、あるいはさまざまな事業展開にあたっている。しかし、厳しい財政状況下において必要な体制整備が図れないことなどの理由により、十分な成果が上がっているとは言えない状況にあると言える。

そこで、東京都社会福祉協議会（以下「東社協」とする）では、区市町村社協との協働により、地域の福祉ニーズの掘り起こしや、町内会等の関係機関との連携などに取り組み、住民による地域福祉活動の促進や福祉ネットワークの構築を図ることとした。そしてその一環として、区市町村社協と地域包括支援センター（以下「包括センター」とする）が協働しコミュニティ・ソーシャルワーク（地域をベースに要支援者に対する包括的な支援体制を構築し、それを通じて福祉コミュニティづくりを推進する）に取り組む「地域包括ケア促進モデル事業」を実施することとした。

具体的には、包括センターを受託している社協としていない社協を1ヶ所ずつ公募し、その結果、杉並区社協（包括センター受託社協）と西東京市社協（包括センター未受託社協）をモデル地区とした。

また、東社協に検討委員会を設置し、両モデル地区のほか、学識経験者、市民活動団体、モデル地区以外の社協職員、包括センター職員の参画を得た。検討委員会では、両地区における取組状況の報告をもとに計10回にわたる検討を行い、地域包括ケアの確立に向けた東京モデルを模索した。

なお、本モデル事業は19～20年度の2ヵ年事業であるが、初年度の両地区の取り組みについては、課題を整理し20年度の展望を描くため、「中間報告書」をまとめたところである（平成20年5月）。

2. 事業の背景とねらい

<背景>

(1) 住民が安心して暮らせる地域社会の確立

少子高齢化の進行のもと、町会などの地縁型組織の弱体化（町会の加入率の低下等）、地域の支え合い精神の希薄化、ライフスタイルの多様化など、地域社会は大きく変化してきている。また、頻発する自然災害、脅かされる子どもの安全、高齢者や障害者をねらった悪質商法の横行など、解決すべき地域課題が多く存在している。

一方、介護保険制度や障害者自立支援法をはじめ、住民の暮らしを支える福祉制度は相次いで改正され、区市町村独自の福祉サービスなどの制度や仕組みも早い速度で変化している。このように制度が多様化、複雑化していることから、住民はどこに相談してよいのか、どのように問題解決を図ればよいのか、理解することすら困難になってきている。

住民は、住み慣れた地域で、健康で安心して暮らせること、何か福祉課題が家庭に生じた場合に気軽に相談できる場や窓口があること、複数の窓口に通うのではなく、総合的に切れ目なく問題に対処できる仕組みやネットワークがあることなどの希望を持っている。

こうした中で、地域の「ワンストップセンター」としての機能を期待される包括センターと、地域福祉推進の中核である社協が連携することで、住民の悩みや生活課題を受けとめる場や窓口が広がり、公私を問わず多様な資源やサービスにつながる事が可能となる。

(2) 社協の地域展開に強力なパートナーの登場

社協は、これまで福祉ニーズを把握し、住民主体による福祉活動の推進や福祉関係者のネットワークづくりに取り組むとともに、地域の実情に応じ、高齢者や障害者等への在宅福祉サービスなどにも取り組んできた。そして、平成12年施行の社会福祉法では、社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」としてあらためて位置づけられることとなった。

一方、平成18年度の介護保険法改正において新設された包括センターは、①総合相談支援・権利擁護、②包括的・継続的ケアマネジメント支援、③介護予防ケアマネジメントといった機能を担う、地域包括ケアを支える中核機関として期待されている。また、こうした機能を果たすための共通基盤として、地域のサービス利用者や家族、住民組織、民生委員、介護保険サービス事業者、医療機関、行政機関等による「地域包括支援ネットワーク」を構築することも重要視されている。

このように、包括センターに期待される機能の多くは社協が本来もっている機能とも多分に重なるものであり、互いに協働することにより効果をあげることができる可能性が高い。また、住民の身近なところで支え合いや柔軟な問題対応が求められる中、包括センターは、自治体が定める日常生活圏域（概ね中学校区）ごとに担当エリアが設定されている点も、社協が進める小地域福祉活動や地区社協などとの連携が図りやすい素地になると言える。

しかし、包括センターは介護予防プランの作成などに多くの手間が取られ、また法改正により新しい業務も発生する中で、今日においても地域包括支援ネットワークづくりに十分な力を入れ

ることが難しい状況が続いている。そうした意味からも、社協が得意とするインフォーマルなネットワークづくりの機能を活かし、両者が密接なパートナーシップを築く意味は大きい。

(3) 福祉関係者のネットワーク再構築の必要性

住民の福祉活動は、住民自らが取り組むことで、地域のニーズにあった柔軟な取り組みが可能となる。とくに介護予防やレクリエーション、住民同士の交流、見守り活動など、「気にかけて」「楽しむ」ことによって地域住民が元気になるような活動が期待される。

一方、地域には認知症高齢者の介護、様々な領域の虐待や暴力、消費者被害の解決、引きこもりや孤立の問題など、福祉分野をはじめとする専門職や関係機関の力なくしては解決しない課題も多い。しかもそれらの課題は、単独の機関だけで解決されることはむしろ少なく、多くの関係機関が連携し、もれのないきめ細かな支援を必要とするケースが多い。そのため社協には、福祉施設や事業所、福祉団体、行政機関等の福祉関係者のネットワークづくりを行う役割が期待される。

ここで重要なことは、上記のような住民自らの活動による支援や解決がふさわしい課題と、専門的な支援やサービスの組み立てによる対応が求められる課題は、地域の中で明確に2分化しているわけではないということである。専門的な介護ケアを要する人であっても日常的な話し相手を求めていることは決して珍しくないし、介護ケアは必要でなく見守りや交流により支えられている人であっても、いざという時に迅速に適切な支援につながることで悪化防止や早期回復が図られる。そしてそうした切れ目のない支援の体制が地域ごとに作られることにより、住民は大きな安心感を得ることができ、生きがいある心豊かな生活を求めることが可能となる。

したがって、地域住民による福祉活動を推進することと、福祉関係者のネットワークを構築する機能は、本来、別々のものではなく、相互に密接に結びついてこそ真の意味の福祉コミュニティづくりが進むものといえる。

区市町村社協は元来、住民による福祉活動の推進と、福祉関係者のネットワークづくりを社協機能の車の両輪としてきた。しかし今日では、ふれあい・いきいきサロンや地域見守り活動、地区社協や住民協議会の設置など、住民による福祉活動の推進に傾注する意識は強まっているものの、逆に福祉関係者のネットワークづくりがあまり顧みられない傾向がある。それはひとつには、福祉分野においてもサービスの市場化が進み、営利事業者が多く参入してきたことも影響しているものと思われる。

しかし、上述のとおり、住民の福祉活動の推進と福祉関係者のネットワークづくりの両方を担い、かつその間をつなぐ立場にある社協の役割は重要であり、その一方が欠けたのでは目指すべき福祉コミュニティづくりへの道筋は見えてこないと言わざるを得ない。

これまで社協だけでは困難であったこうした役割を、福祉専門機関という立場から共有し協働することができる機関が包括センターであるといえる。また、今日では、包括センターの他、障害者自立支援法による相談支援事業、子ども家庭支援センター（都独自事業）など、地域で総合的な相談を実施し、公民のネットワークを重視する機関（社会資源）が増えている状況がある。

今回の取り組みは、住民による福祉活動の推進を図りつつ、福祉関係者のネットワークをいかにして再構築し、福祉コミュニティ形成にむけて両者をいかに有効につなげていくか。その意義

と可能性を検証する有効な契機、突破口となると思われた。

(4) 情報交換会から感じられた相互に接点を持つ必要

本会では、本事業と並行して、社協（区市町村社協部会）と包括センター（包括センター、在宅介護支援センター、高齢者在宅サービスセンターによって構成されるセンター部会）との情報交換会を平成19・20年度にそれぞれ開催した。その中では、多くの参加者から「どうつながっていけば良いのか、相手の事をわからないが故に、ためらっていた」「同じような課題をかかえているのに、別々に動いていたのだなと感じた」などの意見が寄せられ、両者が具体的な接点を持っていない状況が明らかになった。【図1（6頁）】

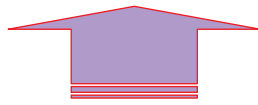
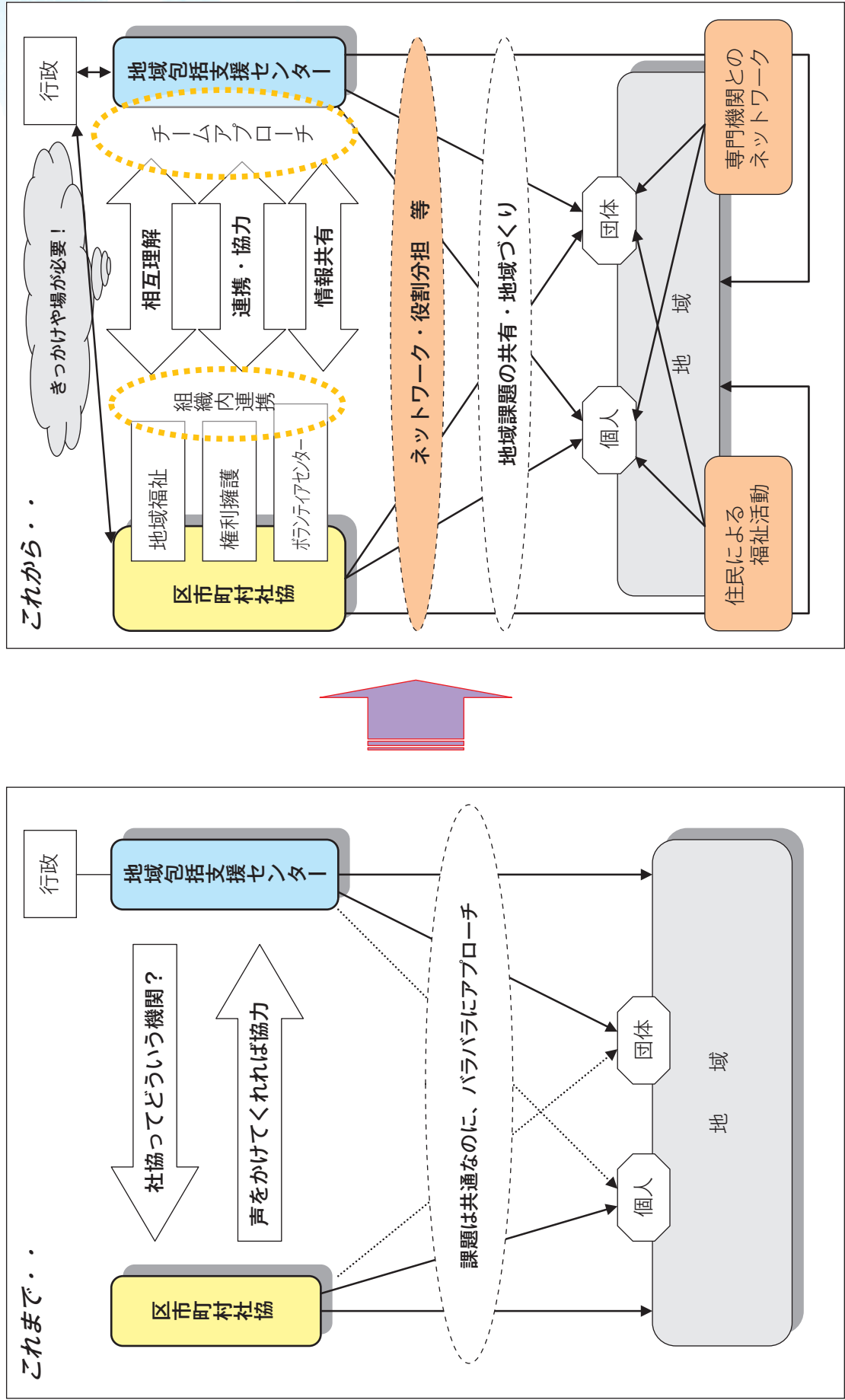
全般的に、包括センターは連携を求めているのにもかかわらず、社協は地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）を通じたかかわり以外は、基本的に「待ち」の姿勢であることが大きな課題であるように感じられた。また、包括センターからの意見の中には、区市町村によって社協の取組み状況が異なり、自分の地区の社協は地域のネットワークを持っていないのではないかという疑問もあり、社協間の取組みの格差があらためて浮き彫りになった。

(5) 都内社協の包括センター受託状況による要請

全社協は「地域総合相談・生活支援システムの構築に向けて－市区町村社会福祉協議会への提案－」（平成17年11月）を発行し、介護保険法改正により創設される包括センターを想定した提案を発表した。その後、社協が包括センターを積極的に受託するよう全国方針を示していた。

しかし、包括センターの社協受託は、全国で12.4%（平成18年4月／全社協調査）であり、都内でも62地区中8社協・11ヶ所の受託（平成18年7月 東社協調査より）に留まっていた。こうしたこともあり、社協受託の場合とともに、未受託社協が他法人の運営する包括センターといかに連携していくかという点についても、その具体的方策を検討することが求められた。

【図1 区市町村社協と地域包括支援センターの連携の課題と理想像（平成19・20年度の情報交換会より）】



<主な狙い>

このモデル事業は、以上の背景を踏まえ、区市町村社協が包括センターと連携・協働し、双方の特徴と強みを活かし合うことによって、地域における「包括支援ネットワーク」を構築するために必要となる基本的な視点や手法を開拓することを目的とした。事業の「基本的な視点」としては、以下のものを挙げて取り組んだ。

- (1) 包括的なケアを必要とするケースに対して試行的に支援活動を行うことを通じ、今後の包括ケア体制の構築に向けて必要となる条件や具体的な取り組みのあり方等を検証する。

⇒ ささえあいネットワーク訪問協力員モデル事業の実施（西東京市）
⇒ ささえあいネットワーク事業の全エリア実施（西東京市） 等

- (2) その際、個々のケースへの取組みを通じて、①小地域福祉活動に新たなモチベーションが生まれ、活動が活性化する効果と、②関係者のネットワークが構築され、実質的な機能が高まる効果を重視する。

⇒ 合同ケースミーティング、地域ケア会議を包括的に活用する会（ケース検討）の開催（杉並区）
⇒ ふれあいのまちづくり事業の振り返り作業の実施（西東京市） 等

- (3) 権利擁護的な視点（虐待・消費者被害防止、福祉サービス利用支援等）からの支援が必要な事例についても積極的に取り上げ、包括ケアにおいて求められる権利擁護機能のあり方についても可能な限り検証する。

⇒ ふれあいのまちづくり事業振り返りシート報告会（事例検討会）の開催
（西東京市） 等

- (4) 上記のネットワーク形成に努めるとともに、あわせて、「新たな住民の力」を引き出す方策を検討する。地域での暮らし方やそのための支援のあり方を考え、地域の住民同士の結びつきや交流の活性化を図る。

⇒ 「災害時たすけあいアンケート」の実施や「地域の防災を考える集いの開催」
（杉並区） 等

