

第2章

両地区の現状分析を
踏まえたモデル戦略



本章では、SWOT分析の手法を活用し、両モデル地区の現状について、その特色を整理し、本事業で取り組んだ社協の基本戦略について解説する。

1. 社協と包括センターそれぞれの強みや弱み

ここでは、企業が経営戦略等を立案する際によく使われる分析手法の一つであるSWOT分析の方法を使って、社協や包括センターの全体状況とモデル両地区の分析を行うこととする。SWOT分析とは、組織の外部環境に潜む機会（O=Opportunities）、脅威（T=Threats）を検討・考慮した上で、その組織が持つ強み（S=Strengths）と弱み（W=Weaknesses）を確認・評価するものであり、一般的な現状認識として【図2-1（16頁）】のように整理した。また、モデル地区の杉並区、西東京市の現状について、【図2-2（17頁）】のように整理した。

(1) 杉並区の場合【図2-2（上）】

<外部環境>

社協の「機会」としては、19年度から始まった区の災害時要援護者支援事業があり、その事業の一部を社協が受託していることが挙げられる。具体的には、社協の役割は、震災救援所運営連絡会救護支援部の「避難支援会議の運営」「避難支援計画の策定」の支援、ケア24梅里（包括センター事業）は、民生委員の「要援護者の個別避難支援プラン作成」を支援することが役割となっている。社協は、区の「たすけあいネットワーク事業」に加え、本モデル事業を行うことにより、インフォーマルネットワークを強化していくことを構想した。

「脅威」としては、ケア24梅里（包括センター）も「災害時要援護者支援事業」も区の「委託」事業であることから、社協やケア24梅里が独自の事業提案や運営などを行いにくいという点が挙げられる。上記の「機会」として述べている内容とは裏腹な関係にあると言える。また、町内会などの地縁組織の担い手が高齢化・固定化し、若い担い手の発掘が課題となっている。

<内部環境>

社協の「強み」としては、社協が平成5年度に和田堀地域（民協エリア）を対象とした小地域での福祉活動「5万人のきずなプラン」を皮切りに、平成15年度の「杉並きずなプラン2003」（地域福祉活動計画）まで、地域組織の設置やきずなサロンの設置、ボランティア活動の推進など、積極的に地域実践を積み重ねてきたことが挙げられる。民生委員との関係も密であり、例えば、民生委員には車いすステーションの役割を担ってもらえる関係にある。また、ケア24（包括センター）（以下、「ケア24」とする）を社協が20ヶ所中3ヶ所を受託している点が挙げられる。他の法人が運営するケア24よりインフォーマル組織との連携などをしやすい面があると言える。特に平成19

年度（モデル初年度）は、杉並ボランティア・地域福祉推進センターの所管部署と3ヶ所の包括センターの所管部署がともに「地域福祉課」であったことから、住民参加による包括的支援体制の構築を進める上で、相互に連携しやすい状況にあった。

また、ケア24の事業開始と同じ平成18年4月には、「杉並区成年後見センター（区と社協で設置）」が開設され、社協が担当する「地域福祉権利擁護事業（あんしんサポート）」とともに、ケア24の業務の一つである権利擁護業務については、スクリーニングの段階から役割を分担し、個々のケースについては迅速な連携と適切な対応が可能な体制が整えられている。

一方、「弱み」であるが、社協の「強み」としてあげた地域福祉の取り組みの面で、モデル地区には住民福祉活動として歴史のある「和田堀住民福祉協議会」があるものの、同様の地域組織は他に3ヶ所あるのみで、区内の全地区に設置できていない点が挙げられる。今後、連携のモデルを普及させていく場合にそのことが障害となっていく可能性もある。

また、これらの地域組織は民協エリア（13ヶ所）を単位に設置されているが、区の災害時要援護者支援事業の震災救済所エリアやケア24（高齢者人口割）のエリアとも合致していない。区の事業のエリアとの調整が課題となっている。

ケア24関係では、社協はケア24を3ヶ所受託しているが、区（保険者）からの委託業務である。他法人運営の17ヶ所も含め、区から、包括センターを運営する法人をあまり前面に出さないようにとの指導があり、ケア24の事業運営において社協をアピールすることは難しい状況であることが挙げられよう。また、住民からは地域の相談機関として、サービスの狭間の対象者や高齢者以外からの相談等多岐に亘る内容が期待されるが、一つひとつに十分に対応できる手段を持ち得ないことも挙げられる。

(2) 西東京市の場合【図2-2（下）】

<外部環境>

社協と包括センターの「機会」としては、包括センターのネットである「ささえあいネットワークの再構築」の必要性があったことが挙げられる。このネットワークは、西東京市で平成14年に発生した孤独死をきっかけに作られた高齢者の見守りの仕組みであるが、近年その活動の見直しが迫られていた。社協はこれまで「ふれあいのまちづくり住民懇談会」を作り上げてきた実績から、その見直しのワーキングチームに参画するなどの機会を得て、新しい仕組みである「ささえあい訪問協力員モデル事業」の実施にも協力することになった。

「脅威」としては、杉並区と同様に、町内会などの地縁組織の担い手が高齢化、固定化し、若い担い手の発掘が課題となっている点が挙げられる。また、地域福祉推進の重要なパートナーである民生委員の不在地区が147地区中32地区あり、それはモデルエリアでもある栄町包括センターの管轄にも存在している。

<内部環境>

社協の「強み」としては、「ふれあいのまちづくり住民懇談会」が全地区（20地区）に設置され、防犯パトロール、高齢者昼食会、喫茶活動、勉強会などの地域に密着した活動を展開していることが挙げられる。また、平成15年度から地域福祉権利擁護事業の基幹社協となり、19年度からは市の権利擁護センター「あんしん西東京」を受託していることも、強みである。社会福祉法人都心会が受託する栄町包括センターは、高齢者福祉の総合法人の敷地内にあり、法人の特性を活かした運営が可能である。また、栄町包括センターは、在宅介護支援センターから移行している点、さらに市として3職種以外に在介機能を果たす職員1名が増配置されているのも「強み」である。

「弱み」としては、「ふれあいのまちづくり住民懇談会」が全地区に設立され、様々な取り組みを行っているものの、古いところでは設立から17年を経て、担い手の高齢化や固定化が進むとともに、活動がイベント中心型となっていること、活動内容にもバラつきが見られることが挙げられる。

包括センターとしては、市域の一部のみを担当しているため、地域に密着している半面、社協のように市全域を意識した取り組みをしにくい点が弱みとして考えられる。また、高齢者分野の専門機関であることから、多問題家庭などの複合的なケースへの対応や、幅広い住民の生活課題に柔軟に対応することが難しい面もある。

2. SWOT分析から見える社協に求められる戦略

(1) 社協の「強み」と包括センターの「強み」の相乗効果を狙う

前頁では、杉並区、西東京市両地区の外部環境、内部環境を概括した。包括センターとの関係で、社協にまず求められる戦略としては、社協の「強み」と包括センターの「強み」の相乗効果を狙う視点がまず求められる。

具体的には、社協は、コミュニティワークによる地域課題の解決、地域の福祉力の向上などをこれまで主な取り組みとしている。

一方、包括センターは、介護保険法にもとづく、高齢者の事業に特化しており、福祉・保健の専門職で構成され、地域の個別課題の解決を得意としている。こうした中、社協は地域課題の解決とともに、地域福祉権利擁護事業等を柱として個別の福祉課題の解決を図ることも期待されるようになっており、コミュニティ・ソーシャルワークという新しい考え方も提起されている。その方向性では、包括センターの強みを活かし、連携していくという視点が今後さらに求められると考えられる。

【杉並区では…】

《社協の強み》

- ⇒ ケア24受託（3ヶ所）による包括センターとの連携や普遍化の可能性ある（3ヶ所のエリアは福祉事務所エリアと同一）
- ⇒ 「きずなプラン」の実績がある（H5～）
- ⇒ 成年後見制度利用支援事業や地域福祉権利擁護事業と、ケア24を含む区内の他の相談機関との連携体制がある



《包括センターの強み》

- ⇒ 高齢者人口5,000人前後に1ヶ所ずつ（計20ヶ所）設置され、地域に密着しつつある（社協受託以外も含め）
- ⇒ 平常時に高齢者を見守るあんしんネットワークの取り組み（地域の目）がある

【西東京市では…】

《社協の強み》

- ⇒ ふれあいのまちづくり住民懇談会が全地区で展開されている
- ⇒ 地域福祉権利擁護事業がセンター化されている



《包括センターの強み》

- ⇒ 高齢者の総合的福祉サービス施設内にある
- ⇒ 3職種＋1名の職員配置がある（在宅介護支援センターの経験がある）
- ⇒ 包括センターのエリア（人口規模）が小さいため、きめ細やかな対応が可能である

(2) 社協の「強み」を活かし、包括センターの「弱み」を補う

包括センターとの協働を図っていくためには、社協の「強み」を活かし、包括センターの「弱み」を補っていくことも重要である。

具体的には、社協が「住民主体による福祉コミュニティづくり」の基本理念のもと、町内会等の地縁型組織や民生委員との連携、福祉関係者・団体等とのネットワークを持っていること、ふれあい・いきいきサロンや小地域ネットワークづくりのノウハウを有していること、福祉教育やボランティア・市民活動推進など、意識啓発、担い手の発掘、組織の支援等の実績があること、全区市的なニーズの把握や社会資源の情報を有していることなどの強みを活かし、包括センターの弱みを補うことである。

【杉並区では…】

《社協の強み》

- ⇒ ケア24受託（3ヶ所）による包括センターとの連携や普遍化の可能性を有する（3ヶ所のエリアは福祉事務所エリアと同一）
- ⇒ 「きずなプラン」の実績がある（H5～）
- ⇒ 成年後見制度利用支援事業や地域福祉権利擁護事業と、ケア24を含む区内の他の相談機関との連携体制がある



《包括センターの弱み》 ※ケア24梅里として

- ⇒ 区の委託事業であるため、運営法人である社協を前面には出せない
- ⇒ 多岐に亘る相談内容に、十分に対応できる手段に欠ける

【西東京市では…】

《社協の強み》

- ⇒ ふれあいのまちづくり住民懇談会を全地区で展開している
- ⇒ 地域福祉権利擁護事業がセンター化されている



《包括センターの弱み》 ※都心会として

- ⇒ 地域が限定されている
- ⇒ 対象が高齢分野に限定されている

(3) 社協の「弱み」を包括センターの「強み」で補う

社協はコミュニティワークの考えのもと、住民主体の福祉活動の推進に取り組み、「地域課題」に向き合ってきた。しかし、今日、在宅で暮らす個々の高齢者や障害者等の「福祉課題」や「生活課題」の解決は難しくなっており、こうした社協からのアプローチにとどまらず、福祉施設や事業所、福祉団体、行政機関等の福祉関係者がネットワークを組み、それぞれの専門性を活かしながら、住民や住民組織等を支援していくことが求められている。

包括センターは、医療関係者も含め介護支援専門員や福祉関係者、行政との多職種協働を得意としている。また、包括センターは全地区に設置され、高齢者の総合相談・権利擁護等のワンストップサービスの拠点として整備されてきている。現在、社協は地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）の取り組みを通じ、包括センターとの連携の強化をすすめてきているが、この経験を活かし、住民の福祉活動の推進に包括センターの強みを活かし、協働していく視点を持つ必要がある。

【杉並区では…】

《社協の弱み》

- ⇒ 住民福祉協議会の全地区展開が達成できていない
- ⇒ 包括センター、民協（住民福祉協議会）、震災救援所などの小地域エリア（地区割り）が統一されていない



《包括センターの強み》

- ⇒ 高齢者人口5,000人前後に1ヶ所ずつ（計20ヶ所）設置され、地域に密着しつつある（社協受託以外も含め）
- ⇒ 平常時に高齢者を見守るあんしんネットワークの取り組み（地域の目）がある

【西東京市では…】

《社協の弱み》

- ⇒ 住民懇談会の振り返り活動が少なく、活動がマンネリ化している
- ⇒ 住民懇談会とささえあいネットワークの連携が不十分である



《包括センターの強み》

- ⇒ ささえあいネットワークの取り組みに活かせる
- ⇒ 3職種+1名の職員配置がある（在宅介護支援センターの経験がある）
- ⇒ 都心会の包括センターは、高齢者の総合的福祉サービス施設内にある

【図2-1】

一般的な現状認識の表

1. 地域包括支援センターについて（SWOT分析による考察）

外部環境	内部環境
<p>Opportunity (機会)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○介護予防への強い期待 ○総合相談・権利擁護への強い期待 ○行政からのバックアップ 	<p>Strength (強み)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○3職種協働による事業展開が可能 ○小地域エリアの取り組みが可能 ○専門機関との連携が可能 ○高齢者に特化した個別ケアの展開
<p>Threat (脅威)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○制度改正による影響 ○担当するケースが多く業務過重 ○地縁型組織の機能低下、担い手の高齢化 	<p>Weakness (弱み)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地縁組織との関係が弱い ○地域ネットワークづくりのノウハウ不足 ○職員の経験値・力量にばらつきがある ○委託事業であるため、柔軟な事業展開が難しい

2. 区市町村社会福祉協議会について（SWOT分析による考察）

外部環境	内部環境
<p>Opportunity (機会)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地域における多様な福祉課題に対応するため、地域の力、ご近所力への期待の高まり ○防災防犯等への住民の助け合い意識の高まり ○利用者支援・権利擁護の必要性の高まり ○地域福祉重視の施策化の流れ 	<p>Strength (強み)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○「住民主体による福祉コミュニティづくり」を都内共通の使命としている ○高い公共性と中立・公正性を持つ ○地縁型組織や福祉関係団体等とのネットワークを持つ ○地域ニーズに応じた柔軟な活動展開が可能
<p>Threat (脅威)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○財政難による補助金削減 ○景気低迷による民間財源の減少 ○社協以外の総合相談窓口の設立（ex：地域包括支援センター等） ○地縁型組織の機能低下、担い手の高齢化 	<p>Weakness (弱み)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○行政の意向による影響が大きく、主体的・中長期の経営戦略の策定が困難 ○小規模組織が多く、職員の育成に課題 ○PRが不足しており、社協が知られていない ○補助金事業の比重が高く、独自の展開が少ない ○個別支援に関する力量が他の専門機関と比べ弱い

【図2-2】

モデル地区に関して

1. 杉並区について（SWOT分析による考察）

外部環境	内部環境
<p>Opportunity (機会)</p> <p>【地域包括支援センター】（社協受託）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○災害時要援護者支援対策の実施（区施策） <p>【社会福祉協議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○災害時要援護者支援対策の実施（区施策の一部受託） ○地域包括支援センターから社協への期待 	<p>Strength (強み)</p> <p>【地域包括支援センター】（社協受託）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○社協運営であるため密接な連携が可能 ○あんしんネットワークの取り組み <p>【社会福祉協議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ケア24受託（3ヶ所）による地域包括支援センター事業との連携の普遍化が可能 ○「ぎずなプラン」の実績がある（H5～）
<p>Threat (脅威)</p> <p>【地域包括支援センター】（社協）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○行政の意向が強く働く <p>【社会福祉協議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地縁型組織の機能低下、担い手の高齢化 	<p>Weakness (弱み)</p> <p>【地域包括支援センター】（社協）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○在介Cを未受託なため設置期間が短い <p>【社会福祉協議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○住民福祉協議会の全区展開が未達成 ○小地域エリア（地区割り）の不統一

2. 西東京市について（SWOT分析による考察）

外部環境	内部環境
<p>Opportunity (機会)</p> <p>【地域包括支援センター】（〔福〕都心会）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ささえあいネットワークの再構築の必要性 <p>【社会福祉協議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ふれあいのまちづくり住民懇談会の活動の評価の必要性 ○地域包括支援センターから社協への期待 	<p>Strength (強み)</p> <p>【地域包括支援センター】（〔福〕都心会）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○高齢者の総合的福祉サービス施設の中に設置 ○3職種+1名の職員配置がある（在介C経験あり） <p>【社会福祉協議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ふれあいのまちづくり住民懇談会の全地区展開 ○地域福祉権利擁護事業のセンター化
<p>Threat (脅威)</p> <p>【地域包括支援センター】（〔福〕都心会）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○民生委員不在地区がある。 <p>【社会福祉協議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地縁型組織の機能低下 ○担い手の高齢化 	<p>Weakness (弱み)</p> <p>【地域包括支援センター】（〔福〕都心会）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地域が限定的。対象が高齢分野に限定 <p>【社会福祉協議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○住民懇談会の活動の固定化、ささえあいネットワークとの連携の不足

3. モデル地区の取り組み方針について

以上の両地区の特性や社協戦略を踏まえ、杉並区社協、西東京市社協には、以下の内容のモデル事業に挑戦した【図3（20頁）】。

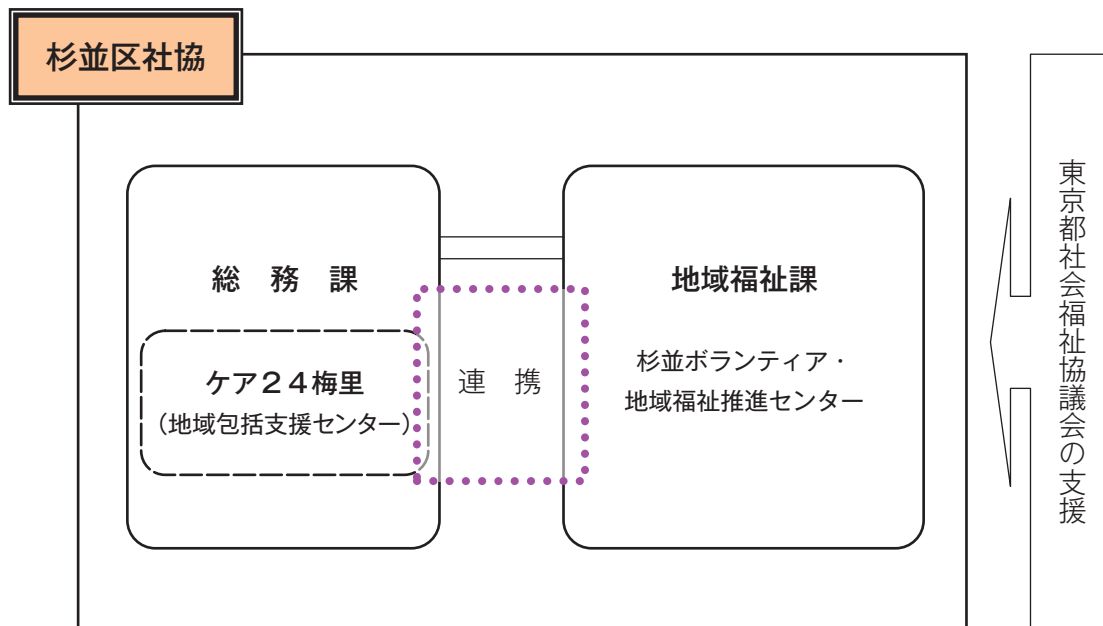
《杉並区社協》

地域に潜在化している担い手の発掘や新しい地域のつながりをつくる

杉並区社協は、平成18年度より新たに包括センター（ケア24）を3ヶ所受託しており、地域に密着した高齢者の支援に取り組んでいる。また、従来より地域福祉活動を重視し、住民福祉協議会などの設立にも尽力し、平成11年度からは地域福祉権利擁護事業にも積極的に取り組み、個別ケースの地域連携体制は整っているといえる。

こうした中、日常的には自立している高齢者やサービスの狭間に埋もれていく要支援者等の発見や支援において、新たな住民層や若い世代を地域のネットワークにどのように巻き込んでいくかが、社協活動や包括センターの共通課題としてあり、区の「新たな災害時要援護者支援対策」の事業を一部受託することも一つの契機として、地域に潜在化している担い手の発掘や新しい地域のつながりをつくっていくためのモデルの確立を目指した。

【図4-1 モデル地区・杉並区の社協と包括センターの関連図】



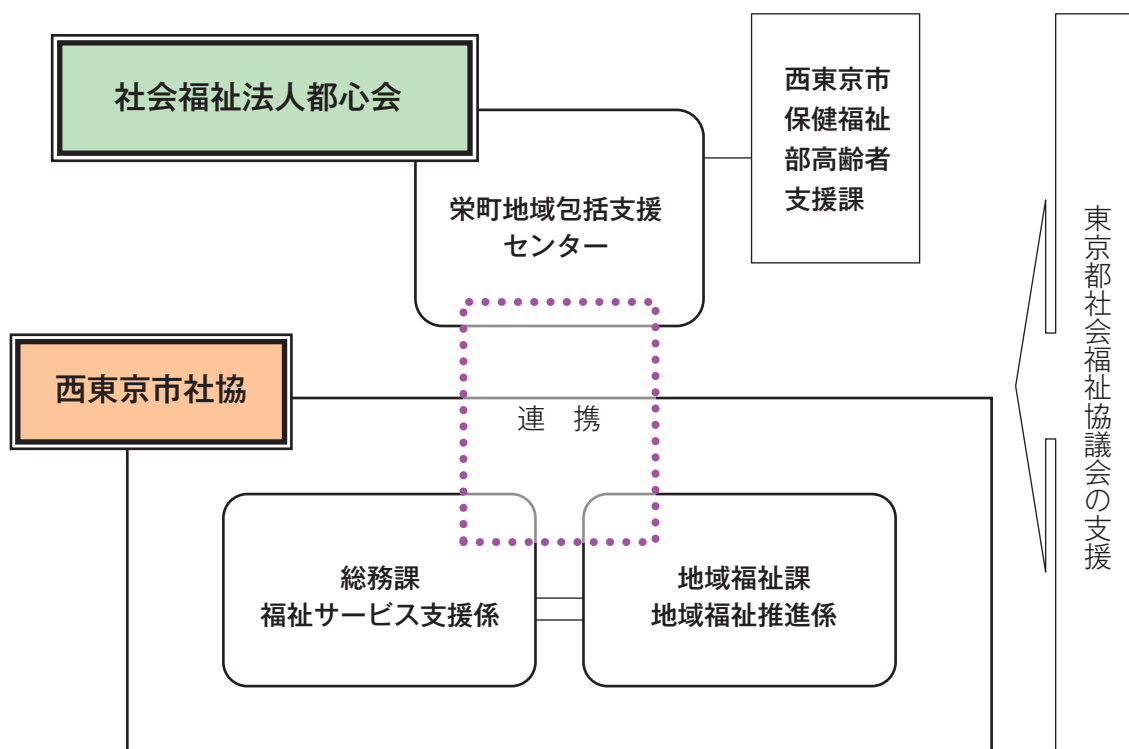
《西東京市社協》

包括センターのネットワークと住民懇談会の相乗効果により、地域の問題解決能力の向上をはかる

西東京市社協は、包括センター未受託の社協である。今回モデルを依頼した包括センターを運営しているのは、高齢者福祉の分野で実績のある社会福祉法人「都心会」である。西東京市社協は、13年度に保谷市社協と田無市社協が合併する以前より、ふれあいのまちづくり住民懇談会の設置をすすめており、市内全域の小学校区ごとに20地区の設置が完了し、地域における住民福祉活動の基盤を積極的に開拓してきた。

そうした中、市内の孤独死事件を契機に作られた「ささえあいネットワーク」（市民、事業所、民生委員、包括センター、市）が、より具体的な活動を模索していること、社協が進める住民懇談会も長いところで設立17年になる団体もあり、担い手の固定化や活動がイベント中心から脱却できないなどの問題を抱えていたことから、ささえあいネットワークを再構築し、住民懇談会の活性化を図ることを通じ、「地域の問題解決能力の向上を図る」ことを目的として事業を行った。

【図4-2 モデル地区・西東京市の社協と包括センターの関連図】



【図3 モデル事業により取り組んだ地域包括ケアの関係図】

