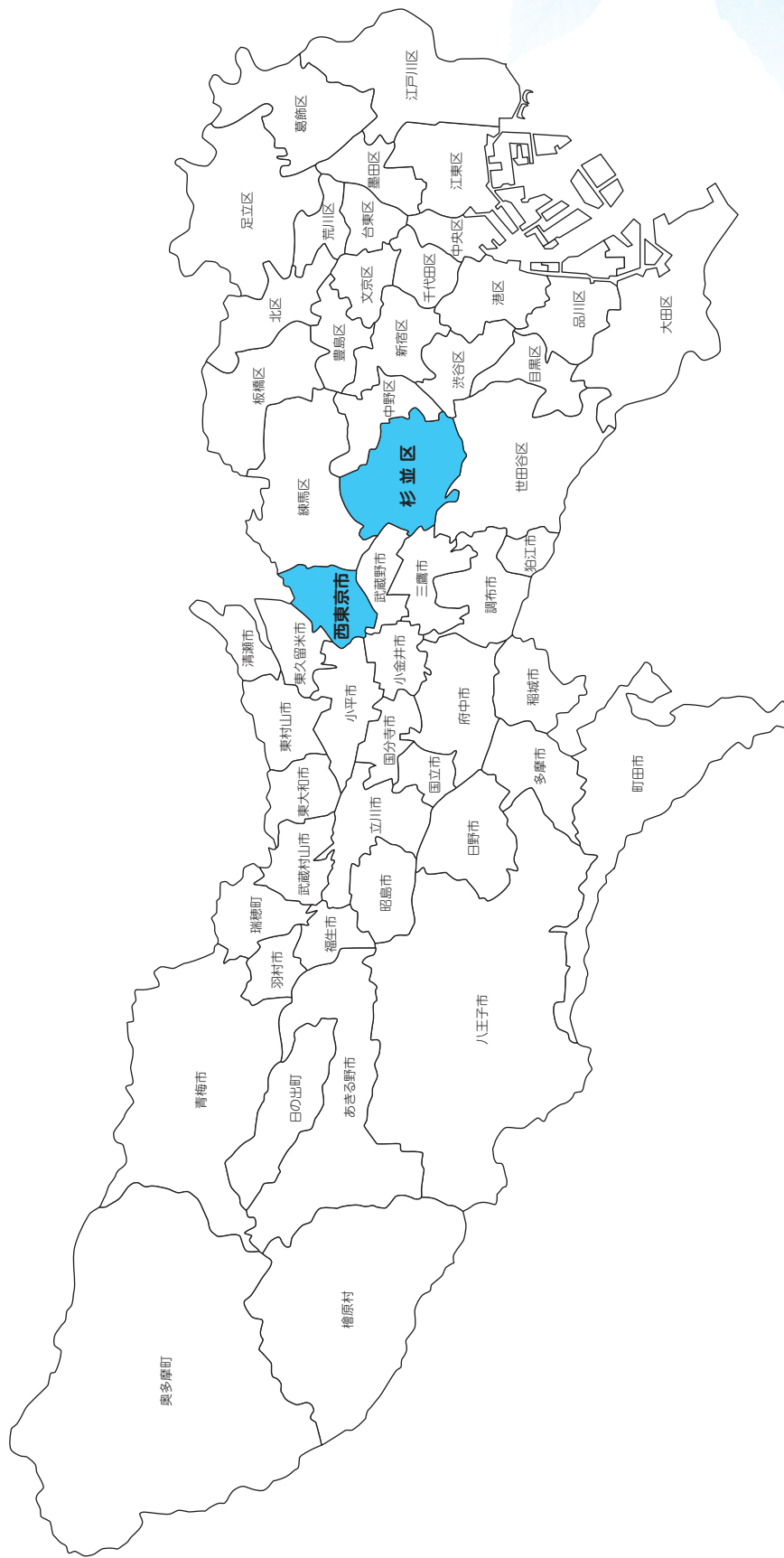


第3章

地域包括ケア構築に むけた道すじ



地域包括ケア モデル地区図 (東京都)



第1章

第2章

第3章

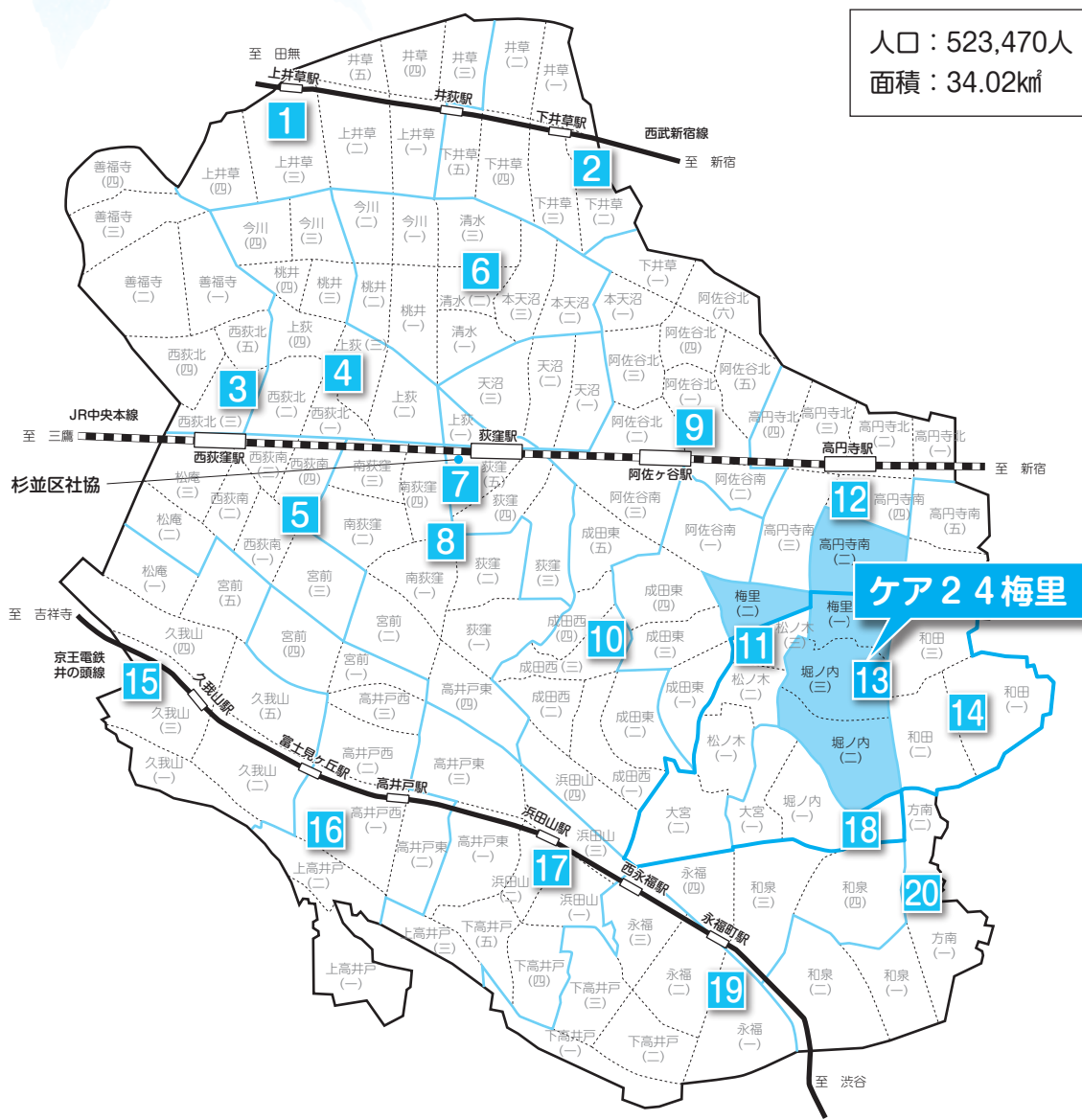
第4章

第5章

その他

杉並区におけるモデルエリア図

人口：523,470人
面積：34.02km²



- | | | |
|------------|-------------------|-------------|
| 1 ケア24 上井草 | 8 ケア24 南荻窪 | 15 ケア24 久我山 |
| 2 ケア24 下井草 | 9 ケア24 阿佐谷 | 16 ケア24 高井戸 |
| 3 ケア24 善福寺 | 10 ケア24 成田 | 17 ケア24 浜田山 |
| 4 ケア24 上荻 | 11 ケア24 松ノ木 | 18 ケア24 堀ノ内 |
| 5 ケア24 西荻 | 12 ケア24 高円寺 | 19 ケア24 永福 |
| 6 ケア24 清水 | 13 ケア24 梅里 | 20 ケア24 方南 |
| 7 ケア24 荻窪 | 14 ケア24 和田 | |
- ケア24 梅里の圏域
 モデル地区の小地域エリア

地域包括ケア構築にむけた道すじ（杉並区）

	テーマと目的	取組内容（アクション）	
プログラム グ	現状の確認とプランニング	①現状分析1（小地域福祉活動）	28p
		②現状分析2 （地域包括支援センター（ケア24））	30p
		③現状分析をふまえたモデル事業のプランニング	32p
プログラム I	既存の見守りシステム 関係者の連携基盤強化 プログラムの開発	①合同ケースミーティング開催への試行	34p
		②福祉学習会の開催	38p
		③地域包括ケア会議の開催	40p
プログラム II	関心層の発掘と既存の 見守りシステムへの新 たなかかわり方の創造	①新たな担い手の発掘	44p
		②災害時における意識調査	48p
		③地域の防災とささえあいを考える集い	50p
取り組み全体の評価と課題			

○本章は、モデル地区の現状分析を踏まえ、2ヶ年の取り組みについて整理をしたものである。

○文章はモデル地区の社協と包括センターで分担もしくは共同執筆している。

○プログラムI・IIと標記されているが、かならずしも展開順ではない。

第1章

第2章

第3章

第4章

第5章

その他

<杉並区の状況>

1. 自治体エリアの地域包括支援センターの状況 (人口、地域包括支援センター設置数や運営主体、運営協議会等)	
人口・高齢者人口	人口：523,470人(20.1.1現在) 高齢者人口：99,068人() ※65才以上
包括設置数	20ヶ所
運営主体	民間法人(社会福祉法人、医療法人など)
運営協議会の状況等 全体の連携 推進体制	<ul style="list-style-type: none"> 区主催にて包括支援センター長会開催(H18・毎月 H19～・3ヶ月毎)、東西南ブロック別に会議を開催(H18・毎月) 20センターの自主的な連絡会(H19～・毎月)を立ち上げ、区への要望や運営の統一化を図っている。
その他	杉並区の場合、「在宅介護支援センター」として設置していたものを平成18年4月～「地域包括支援センター」に移行。杉並社協は地域包括支援センターになってから3ヶ所受託した。
2. モデル地区の地域包括支援センター(ケア24梅里)の状況 (エリアの概要や事業、他機関との連携等)	
エリアの概要	人口 28,300人(20.9.1現在) 高齢者人口 5,286人(前期高齢者2,713人・後期高齢者2,295人) 高齢者率 18.7% 都営住宅を多く含む住宅地 昔ながらの商店街 妙法寺など寺の多い地域
組織体制	3職種+事務1名(非常勤)
総合相談支援	月平均200件 <ul style="list-style-type: none"> 在宅介護に関する相談支援指導、福祉用具の展示相談、住宅改修に関する相談・助言、介護保険に関する相談支援、介護予防に関する相談支援、保健福祉サービス利用にあたっての連絡調整及び申請手続き
権利擁護	高齢者虐待発見時の通報受付専用電話を設置し、通報窓口の明確化と周知を図る。また包括センターにおける虐待対応時の流れを統一するなど体制を整備。緊急時の一時保護、福祉サービス利用援助事業、成年後見制度(区長申し立て含む)の活用。区民・従事者などに対する研修・講演会などの実施。
包括的・継続的 マネジメント	<ul style="list-style-type: none"> 一人暮らし高齢者等安心ネットワーク事業(構成メンバー：民生委員、町会、退任民生委員、ボランティアなど/地域連絡会開催：活動報告、学習会など毎月) 支援困難事例等に関するケアマネ支援(ケースカンファレンスなど) 地域の医療機関との連携、町会・自治会・民生委員との連携、ケア24便りの発行、地域ケア会議の開催(事例検討、情報交換、スキルアップ研修など) 保健福祉サービスの広報及びその利用啓発
介護予防 マネジメント	<ul style="list-style-type: none"> 予防給付 H19年5月末 150件 (内 自己プラン103件 委託47件 杉並区プラン作成率 48%前後で推移) 特定高齢者(スクリーニング プラン作成及び評価) H20年3月末 125件
他機関との連携	区役所・福祉事務所・医療機関・保健センター・介護保険事業所・成年後見センター・消費者センター・障害児者施設などと連携し、ケースカンファレンスや同行訪問、連絡調整などを行っている。
その他	<ul style="list-style-type: none"> 家族介護教室6回/年・家族会立ち上げ予定

3. 自治体エリアにおける社協活動の状況 (小地域福祉活動や権利擁護、ボランティア活動等)	
小地域福祉活動 (サロン活動含む)	<p>平成5年度に和田堀地域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」、平成8年度には、区内全域（民協13地区）を対象とした地域福祉活動推進計画「小地域のきずなプラン」を策定、平成15年度には、杉並区内の総合的な地域福祉活動計画として検討委員会を組織し「杉並きずなプラン2003」を策定した。</p> <p>地域のニーズに合わせたきめ細かい活動が展開できるよう地域組織を設置、社協は事務局を担う（現在、4地区で展開）。活動を進めるにあたっては、まちの人々が主体的に取り組んでいけるよう計画し、具体的なプログラムは、そのまちの実状に合わせ進める。</p> <p>同時に「きずなサロン」も展開。名乗り出たNPOや個人などを主体に個人宅や公共施設を利用して10ヶ所のサロン運営を行っている。</p>
権利擁護	<p>平成11年より地域福祉権利擁護事業を開始、平成13年に「あんしんサポート」（センター化）を設置。平成18年には区と社協とで「杉並区成年後見センター」を設立。</p> <p>地域包括支援センターとは権利擁護業務について役割を分担し、個別ケースの迅速な連携を行うほか、地域ケア会議や介護者教室などで地域に対する講座などを行っている。</p>
ボランティア活動	<p>昭和60年杉並ボランティアコーナーを設置、活動者参加の運営委員会の後押しで、平成6年センターとして拠点を設置、その後、NPO支援も一時期担いつつ、ボランティア活動推進を継続する。毎年150～200のボランティア活動団体や300人の新規のボランティア活動希望者が訪れる。</p>
その他	<p>平成17年度に杉並区と災害時の協定を結び、平成19年度から救護所が行う災害時に援護を必要とする人の支援計画づくりのサポートを受託、組織も地域福祉推進係と統合し、「杉並ボランティア・地域福祉推進センター」として取り組む。</p>
4. モデル地区対象エリアにおける社協活動等の状況 (小地域福祉活動や権利擁護、ボランティア活動等)	
小地域福祉活動 (サロン活動含む)	<p>前述の通り、モデル地区は平成5年度に和田堀地域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」に始まり、民生委員・町会・青少年委員・児童館・元民生委員などを主な構成員とし「住民福祉協議会」を組織している。そこで立ち上げてきた活動はよろず相談所、寺子屋の開催、情報誌の発行、福祉講演会の開催、サロン運営など多岐にわたる。きずなプラン2003の終了年でもあり、事務局（社協）として、展開を模索している。</p>
権利擁護	<p>「地域福祉権利擁護事業」「成年後見利用支援事業」とも、個別ケースには迅速に対応し、区の虐待相談担当部署等も含め、適切な支援に向けて連携している。ケア24で行われるサービス担当者会議に両事業の担当者も積極的に同席している。また、地域のケアマネを対象とした事例検討会にも専門機関としての対応を紹介したり、ケース対応における個別相談の機会も持っている。</p>
ボランティア活動	<p>平成5年2月～平成16年3月、受託事業で同地区内にボランティア室を運営。拠点として食事サービスやミニコミ誌の作成グループなどさまざまな団体が利用。</p> <p>区内唯一の養護学校があるため、民生委員や老人クラブの有志により、送り迎えの活動を複数年にわたり協力をいただいた実績もある地域である。</p>
その他	<p>地域福祉推進係として地域をつなぐイベント「うえるフェスタ」を年1回主催。開催場所として区内公共施設を毎年利用している。</p> <p>ボランティア室は杉並区からの受託事業だったため、平成17年度より、杉並区直営となった。</p>

プロローグ① 現状分析1 (小地域福祉活動)

❖きずなプラン

杉並区社協では、平成5年度に和田堀地域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」、平成8年度には、区内全域(民協13地区)を対象とした地域福祉活動推進計画「小地域のきずなプラン」、平成15年度には、杉並区内の総合的な地域福祉活動計画として検討委員会を組織し「杉並きずなプラン2003」を策定した。

地域のニーズに合わせたきめ細かい活動が展開できるよう地域組織を設置、社協は事務局を担う(現在、4地区で展開)。活動を進めるにあたっては、町の人々が主体的に取り組んでいけるよう計画し、具体的なプログラムは、そのまちの実情に合わせ進めている。

同時に「きずなサロン」も展開。名乗り出たNPOや個人などを主体に個人宅や公共施設を利用して10ヶ所のサロン運営を行っている。

❖モデル地区の状況

今回、モデルとして選んだ和田堀地区では和田堀地区住民福祉協議会を組織し、民生委員・児童委員を中心として町会・自治会、商店街、福祉施設、児童館、包括センターなどが委員として参画している。地域のニーズに合わせ、町のよろず相談(毎月3回)や弁護士を招いた法律相談(2ヶ月に1回)、子育て世代を対象とした育児相談会(毎月1回)、子どもたちを対象とした寺子屋(毎月1回)、人の出会いをつくるサロン活動(毎週1回)など様々な活動を開始、同時に地域のニュースを伝える和田堀きずなニュースの発行(毎月発行)を開始した。また地域のお祭りなどに和田堀地区住民福祉協議会として参加するなど活動の範囲を広げてきた。

平成18年4月、杉並区社協は、区内20ヶ所に設置される包括センター(ケア24)のうち、南荻窪、梅里、永福の3ヶ所を受託した。ケア24梅里は和田堀地区住民福祉協議会と同地域であったため、よろず相談所はケア24梅里の事務所内に同居することとなった。しかし、小地域のよろず相談所は、サロンの雑談の中で来所者が交流し



【きずなニュース】

ていくスタイルだったため、プライバシーや個人情報の保護、守秘義務をもった公共の専門相談窓口との同居は場を共有することの難しさがあった。また、よろず相談所の相談者の多くが高齢者であったことから、高齢者の相談窓口としての機能を有する地域包括支援センターで対応することが可能となった。これからの状況を踏まえ和田堀地区住民福祉協議会ではよろず相談所を一時休止することとし、1年間様子を見た後、活動として行ってきた目的が達成されたとして、終了することとなった。

運営体制としては、この間、中心となる民生委員・児童委員も4度の改選があったが、新しい民生委員・児童委員も活動に参加し、引き継がれてきた。全体計画を企画立案し、情報共有を行うため、和田堀地区住民福祉協議会は毎年度2回の会議を開催している。

課題と問題点

和田堀地域で活動を開始して14年、住民福祉協議会立ち上げ当時と比べ、介護保険法施行や改正、成年後見制度の実施、包括センター（ケア24）の設置など福祉サービスにおける社会資源や制度が大きく変わってきた。また立ち上げ当時から中心となって担ってきた会長他活動者の急逝や関係を作ってきた公共機関のスタッフの入れ替わりなど、人的資源も変化があった。地域状況としても新築のマンションなどが増えているが、町会・自治会に入らないマンションが多く、地域組織とのつながりが作りにくくなってきている。

そのような中、小地域福祉活動としての課題として挙げられるのは、(1)新たな住民層や若い世代の巻き込み、(2)小地域福祉活動としてエリアが広いため、現在の活動場所以外での新たな活動展開などである。

(1)としては協議会委員の「口コミ」やボランティアセミナー（夏体験ボランティア事業）の受け入れ先になるなどの工夫もしているが、恒常的に関わる活動者は町会・自治会からの推薦委員や民生委員・児童委員の交代による参画が中心となっている。そのため新築マンション等を含めた新たな住民層の巻き込みが難しく、また10年という期間を経てニーズ把握を新たに行うなどの検証が必要な時期にきていると思われる。また杉並区要援護者対策として、平常時に見守りを行う「たすけあいネットワーク 地域の手」と災害時に安否確認を行う「たすけあいネットワーク 地域の手」が実施されたが、いずれも行政窓口が異なることや、個人情報保護の観点から地域のつながりに活かされにくく、個人がそれぞれのネットワークに参加しているものの、小地域福祉活動との連携には結びついていない。

(2)としては杉並区社協の小地域福祉活動の展開を民生委員児童委員協議会の13地区を支部の単位と定めたためエリアが広く、とくに和田堀地区は5万人のエリアで区内で一番大きく、一部の協議会委員から、現在実施しているいずれの活動からも遠く参加できない住民もいるとの声も挙がっている。

プロローグ② 現状分析（地域包括支援センター（ケア24））

◆杉並区内の状況

杉並区は、平成18年4月1日に、地域にあるさまざまな社会資源を使って、高齢者の生活を総合的に支えていくための拠点として「地域包括支援センター（ケア24）」を区内20ヶ所に設置した。きめ細やかな相談、援助ができるように、それぞれのエリアの高齢者人口は、4,500～6,500人とした。モデル地区であるケア24梅里は、平成20年4月1日現在5,008人の高齢者を担当している。

杉並区主催にて、隔月、情報交換を主にしたセンター長会、3ブロックに分かれての情報交換会が月に1回、20ヶ所の自主センター長会もあり、横のつながりを、積極的に設けている。

ケア24梅里は、平成18年4月に、地元商店街の中にオープンした。空き店舗等が増加し活性化に苦慮する商店会から、暖かく迎え入れられる。

職員は3職種に加え、事務職1名の4名体制である。介護予防プラン作成数は170件、相談件数は、月200件を越えており、対応困難ケースも多い。

個別ケースの支援においては、民生委員、地域住民、各関係機関等と連携を図り解決にあたっている。

平成18年11月、商店街内にて高齢者を狙ったキャッチセールスが行われ、数名が被害に合う事件が起きた。商店会、町会・自治会役員から、ケア24梅里に通報、相談があり、クーリングオフの手続き等を支援することとなった。対応として警告のチラシを作成し、町会・自治会の協力を得て回覧や配布をした。また消費者センターに依頼し、急遽、地元住民を対象に講演会の開催をした。この件がきっかけとなり、各種地元の会合に参加し、意見交換や情報提供をするなどの交流を育んできた。現在も協力関係は継続している。

特定高齢者（65歳以上で生活機能が低下し、近い将来介護が必要となるおそれがある高齢者）の発掘のため、普及啓発事業等を行い、介護予防事業への参加を呼びかけている。必要性が次第に認識され始め、参加者は増えつつある。

地域のケアマネジャーの援助技術向上のため、1～2ヶ月に1回、地域ケア会議を開催、勉強会や情報交換・地域の課題を共有すると共に、医療や縦割りになりがちな障害者（知的・精神・身体）などの関係機関との顔の見える関係作りに努め、連携協働体制の構築、強化をしている。

◆たすけあいネットワーク

杉並区では、ひとり暮らしの高齢者などが健康で安心して暮らせるように、地域のたすけあいネットワーク事業（地域の目）を展開している。ボランティアは「あんしん協力員」と呼ばれ、見守りを希望する人、必要とする人の自宅を定期的に訪問し、声かけをする、外から様子を伺うなど、日常のさりげない見守り活動を行っている。ケア24では周知活動を行い、登録の呼びかけをすると共に、見守り活動の報告、情報交換、福祉勉強会を目的としたあんしん協力員の定例会を月1回開催している。

一方で積極的に見守られたいと手を上げる人は少なく、登録者はあまり増えていない。個人情報保護法により、ケア24だけでなく民生委員・児童委員に対しても行政から一人暮らしの高齢者の名簿提供等がないため、情報が得られにくいのが現状である。

また、見守りをするあんしん協力員も高齢な方が多く、様々な世代に対する担い手の発掘が求められている。日中仕事をしている世代、マンション管理人、商店会員から、相談や情報を寄せられることが増えているため、あんしん協力員の依頼をするも、定例会への参加は難しいなどの理由から登録までは至っていない。

健康増進、閉じこもり、認知症予防を目的とした予防事業としてウォーキンググループを立ち上げ、活動の支援をしている。健康な高齢者のグループであり、活発に活動が行われている。メンバーから、この活動を地域に広めて、地域活動の契機、情報交換の場としていきたいとの声が挙がり見守りのネットワークの一員に加わっている。

なお、杉並区の場合、虐待対応や権利擁護の視点においては、平成18年4月の地域包括支援センターの開設時、杉並区や社協等と共に、地域福祉権利擁護事業や成年後見制度との連携についての支援の流れや役割分担のしくみを整えた。したがって個々のケースを巡るケアマネジャーや民生委員等を含む個別支援のための迅速な連携は既に機能している。

課題と問題点

包括センター（ケア24梅里）が、地域に周知され、相談、情報が増加している。個別ケースの支援という点においては、その存在は有効である。しかし、包括センターの役割は高齢者支援が中心であり、業務内容についても行政の委託であり、担当地域、組織が定められている。その枠を超えた「面」としての地域力の形成では、動ききれていない。

変容する社会情勢において、個々の生活課題も多様化、複雑化、広範化してきている。その中には、縦割り制度の狭間にあるケース、また既存の制度・ネットワークなどでは、対応できないケースも少なくない。包括センターは、行政、関係機関、地域などとの連携の中で、その課題解決に向けた支援を継続的に行いつつも、時に、「個」の問題を「全体」「地域」の問題として捉え、共有し、対応すべき新たな事業の創造や啓蒙活動なども課題と思われる。

あんしんネットワーク（地域の目）での個別見守りのシステムは課題が多く、正規の登録制度のみでは、拡充が困難であると思われる。見守られることを望まないためか、見守りが必要な高齢者自身が、見守りを拒否することも多々ある。地域の理解と協力を得ることで、地域の高齢者の情報収集をしていく必要性を感じている。

また、責任や負担感が大きいいためか、登録にむすびついていない。見守る協力員の体制を、必ずしも登録という方法を取らなくても良いのではないかと考える。町会、民生委員等、既存のネットワーク、マンション・アパート管理人・管理組合との協力体制の確立により、見守りの目は拡大できると思われる。さらに、商店会への働きかけ、自主グループによる高齢者同士の見守り体制、新たな住民層や若い世代の見守りシステムなど、負担感の少ない、緩やかな見守りのネットワークの構築を検討していく必要がある。

あらたな住民層、若い世代をネットワークに巻き込んでいく方法については、包括センターとしての情報が少なく、社協との連携が効果的であると思われる。

今後は、モデル事業で得た新たなネットワークの構築の活動を、他の包括センターへ報告するとともに、社協との連携を提案していく。

プロローグ③ 現状分析をふまえたモデル事業のプランニング

ねらい

高齢者や障害者をはじめとした災害時要援護者を対象とした見守りの仕組みとして「点」と「線」のネットワークを強化すること、さらには「面」にすること。

方向性

杉並区においては高齢者や障害者の地域での暮らしを支える体制はかなり充実してきている。たとえば個人に対する支援体制として、家族や民生委員、地域の援助者、そして関係機関が参加するカンファレンスは日々行われており、その都度、速やかに体制をつくるネットワークはできてきている。これを「点」とする。また平常時と災害時の安否確認の仕組みとして、「たすけあいネットワーク地域の『目』と『手』」（見守りシステム）が区により制度化され、杉並区社協は委託事業として関わっており、いくつかの問題点が挙がってきている。支援を必要とする人と関わりがなければ取り組みに参加できないことや、取り組みを理解し登録した援護者及び支援者しか参加していないことである。実際に災害時の取り組みに参加している方からは、「もっと多くの協力者が必要である」との声もでてきている。

そこで、今後、地域包括モデル事業として取り組むにあたり、「支援をしたいが関わるきっかけがない」関心層を巻き込んでいくこと、高齢者や障害者の支援体制を強化すること、このことが点と線を結ぶ「面」づくりにつながると考えた。

具体的には次に挙げる2つを柱として取り組む。

❖1 既存の見守りシステム関係者の連携基盤強化プログラムの開発

既存の見守りシステムや福祉サービス制度において、地域で共通の役割があるにもかかわらず、高齢者福祉分野と障害者福祉分野の事業所は関わる機会が少ない。そこで、共通に検討できるテーマを設定して、連携を強化する試みを行う。

【取り組みの流れ】

- プログラムⅠ-① 合同ケースミーティング開催への試行
共通テーマの確認と合同ケースミーティングの必要性の確認、取り組み方法の設定を行う。
- プログラムⅠ-② 福祉学習会の開催
既存の見守りシステムに参加している地域関係者に向けた、障害者や高齢者の生活課題等を理解する学習会の開催を行う。
- プログラムⅠ-③ 地域包括ケア会議の開催
障害者及び高齢者の相談機関の相談員を対象に共通事例検討の場として開催する。

❖2 地域の福祉ニーズへの潜在的な関心層の発掘と既存の見守りシステムへの新たな関わり方の創造

防災訓練など地域活動でよく聴くのは「金太郎飴みたいに、どこでもいつも同じ人ばかりが出て

いる」ことである。包括センターや社協の取り組みにおいても入れ替わりはあるものの、若い世代の参加は少ない。特に子育て中の世帯やひとり暮らしの勤労者などへのアプローチや「関心層」の開拓と新たな関わり方について検討する必要がある。

【取り組みの流れ】

プログラムⅡ-① 新たな担い手の発掘（関心層から関係層へ）

「関心があるけれどきっかけがない」方をねらい、既存の見守りシステムへの新たな活動者の発掘として、身近な地域で車いす体験会などを実施する。

プログラムⅡ-② 災害時における意識調査（関心層・無関心層へ）

特に若い世帯が意識している災害時の地域での不安を探り、地域への関心度を図る。

プログラムⅡ-③ 地域の防災とささえあいを考える集い（関心層の役割）

関心層との出会いの場として開催し、新たなかかわり方について検討する。

図1 働きかけたい住民層

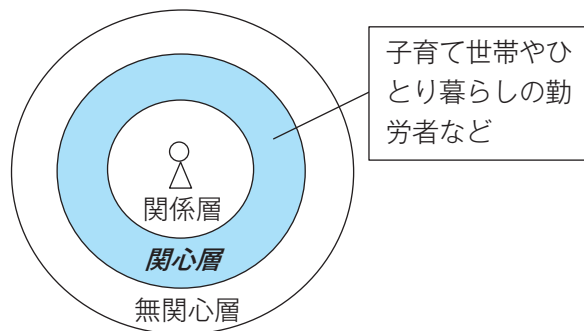
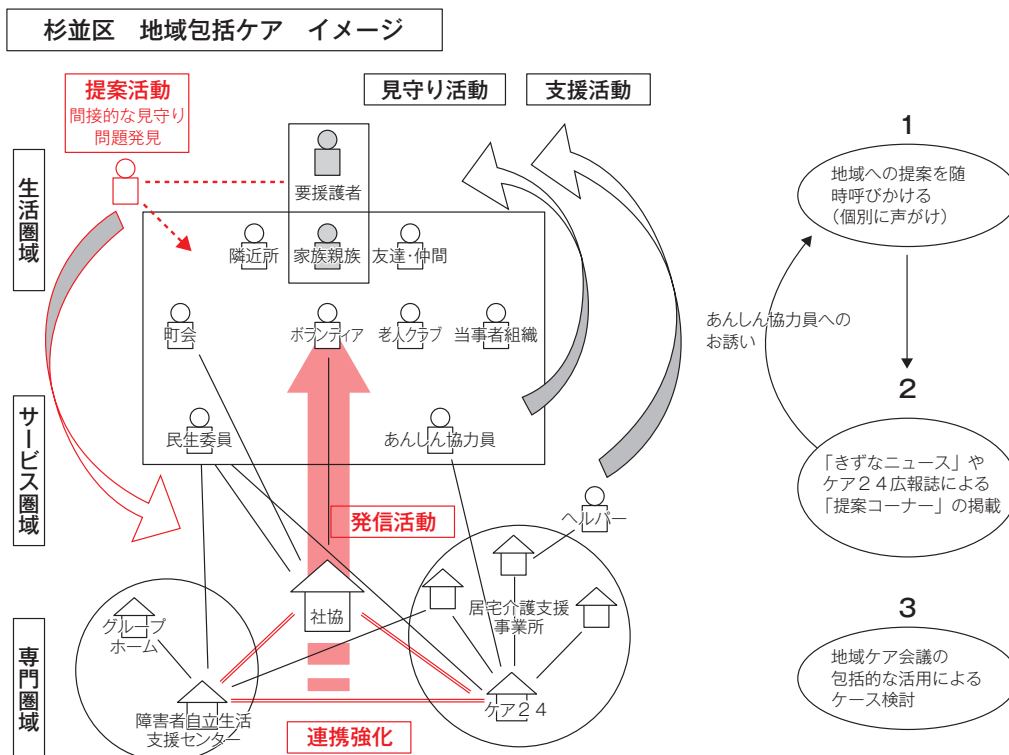


図2 目指すつながり



プログラム I-① 合同ケースミーティング開催への試行

ねらいと着眼点

介護保険対象の親と障害を持つ子どもという複合世帯ケースなどがあった場合、個別にカンファレンスを開き、連携してケースに対応することになる。しかし、課題となるケースがない場合は、関係者間の日常的なやりとりは行われていない。地域全体の福祉力の強化には、地域を支える専門職間の連携が必要不可欠である。

そこで関係部署に声をかけ、高齢者の相談機関「ケア24梅里」と障害者の相談機関「障害者自立生活支援センター（3ヶ所）」、そして杉並区社協による合同の場づくりを試みた。まずは場の必要性について意見を求めるとともに、それぞれが理解を求めたい視点などについて発言し、必要に応じてお互いの知識や地域資源の共有化を図る場を目指した。

❖ 障害分野との連携

取り組み経過

杉並区社協から、モデル事業の趣旨と試みについて知的障害を主に担当しているコーディネーターに相談したところ、「障害者側としてはとても必要な機会だ。ぜひ協力したい」と即答。同時に3ヶ所ある障害者自立生活支援センターに声をかけてもらい、個別に説明したところ、いずれも場の必要性について共感を得ることができた。そして下記の間を持つことができた。

◆平成19年10月4日(木) 15:00~17:00 於：あんさんぶる荻窪

参加者：ケア24梅里

障害者自立生活支援センター3ヶ所

杉並区社協

東社協

地域包括ケア促進モデル事業の経過説明後、今回の打合せ会の趣旨を説明。

地域のネットワークの構築に向けて、介護保険法や障害者自立支援法のように対象限定で縦割りとなっている制度の中から共通している課題を見出し、専門職同士のつながりを持ちたい。

★障害者自立生活支援センターの課題認識

身体障害者

障害者も高齢化が進み、憩いの場がほしいという要望や、障害者が65歳以上になり介護保険になると車いすが使えないなどの問題がある。また、サービスの穴をどう埋めるかを相談している。

知的障害者

ネットワークは必要不可欠であり、地域生活には欠かせない。グループホームの世話人の会やグループホームを作る人のネットワークづくりを行っている。障害者の高齢化と親の高齢化に対する課題に直面している。介護保険への切り替わりでは、サービスの締め付けがある。

精神障害者

介護保険への移行が大変。現在の判定基準では要介護にならない場合が多い。そのことからヘルパーが使えず、障害のサービスで対応。親は介護保険、本人は障害というような状況も多くなってきている。また、退院促進事業を行っているが、家庭的な理由による社会的入院が多く、高齢の方が多。高齢と障害の連携は必要であり課題である。

★包括センターの課題認識

ケア24梅里

困難ケースが増えている。1つの問題ではなく、複合した課題を抱えているケースが目立つ。また、本人だけでなく、家族への支援の必要性も出てきている。

★合同ケースミーティングに向けての考え方

障害者関係では、自立支援協議会というネットワークがある。人材育成やサービス開発、社会資源の開拓などを行っているが、その下部組織に相談部会があり、高齢化への準備を行っている（たとえば、50代のデイサービスや日中の緩やかな作業など）。またケアマネジャーに障害者自立支援法の理解と障害者の理解が十分でないと感じる。

介護保険関係では、ケアマネジャーもデイサービスのスタッフも障害者にどのように対応したらよいか悩んでいる。制度上、65歳からは、障害者自立支援法より介護保険制度が優先になることもあり、ケースを通して共通認識を持つことは必要だと思う。

民生委員やヘルパーにもわかってもらいたい。地域の課題として捉えたい。ヘルパーも経験年数がある人はいろんな課題を抱えている。

地域の核となる人で準備会をしてはどうか。

■到達点と課題

実際に顔を合わせ個々の現状を話すことでじっくりと共通認識作りを行うことができた。きっかけは障害者の65歳時の切り替わりであるが、より大きな問題は複合世帯の支援であることがわかった。また当事者及び地域を支援するにあたっては相談機関だけではなく、直接介護を担う人たちの理解も必要であるとの意見を受け、メンバーを拡大し、当初予定していた福祉学習会（アクション2）として対応することとした。

①社協の視点

新しく設置された機関の個々の課題を伺うことができ、制度が充実する一方、一般市民が理解するには複雑になってしまったと改めて感じた。制度の縦割りに引きずられないネットワークの構築を目指したい。今回、モデル地区における場づくりであるが、ケア24は20ヶ所、一方で障害者自立生活支援センターは3ヶ所（将来的には7ヶ所）であり、どのような単位で開催していくとよいのか、まだまだ先の話ではあるが検討していく必要があると思った。

②包括センターの視点

各障害者自立生活支援センターの状況を聴き取ることができ、包括センターの抱える複合のケース、家族への支援が必要なケースについての課題の共有ができた。顔の見える関係作りができ、制度の狭間にある課題、ネットワーク構築に取り組むための一歩とすることができた。

プログラムⅠー② 福祉学習会の開催

ねらいと着眼点

プログラムⅠー①において、当事者と日常的に関わっている視点から課題を出し合い、共有化しようとの提案があり、共有化自体が福祉の学習の機会につながることから、参加型の学習会として開催することとした。

参加対象として、災害時に要援護者に関わる震災救済所の方として民生委員、日頃のケアを行っているヘルパー事業所、通所先の障害者福祉作業所に声をかけた。

当日は「高齢障害者の地域課題を考える」といったテーマで、制度と制度のはざまにある課題について参加者の認識を確認するとともに、また地域でのゆるやかな見守りやネットワーク構築の場となることを目指し開催した。

取り組み経過

❖声かけと実施内容

11月、参加メンバーを固め、声かけを開始する。

杉並区社協から震災救済所に関わる民生委員・児童委員に、ケア24梅里からは障害者と高齢者に関わっているヘルパー事業所に、障害者自立生活支援センターからは障害者施設に声をかけ、開催準備を行った。

民生委員・児童委員からはこういった場の持ち方は担当ケースを持っていないと具体性が見えてこないのでは、との意見があった。

◆平成19年12月10日(月) 10:00～12:00 於：和田堀会館

(参加者：民生委員3人、障害者作業所、ヘルパー事業所、ケア24梅里、
障害者自立生活支援センター3ヶ所、杉並区社協、東社協)

① 地域包括ケア促進モデル事業の経過説明後、今回の会の趣旨を説明。

障害者が65歳を迎える際に、制度の切り替わりによって、サービスが少なくなってしまう場合がある。こういった問題を共有化し、地域でのケアに必要なネットワークのあり方を検討するうえで、それぞれの関わりにおいて課題に感じていることを話し合いたい。

② フリートーク（プログラムⅠー②と共通する発言は割愛）

・民生委員1

障害者が65歳になると介護保険に切り替わるという問題を全く知らなかった。地域で支えるといっても、コミュニケーションが取りづらい方の場合、非常に苦労した経験がある。

・民生委員2

以前、ケースで障害者の方を担当していて、その方のことを理解しようと講演会などがあれば聞きに行くなどしていたが、担当地区からいなくなると、学習会等への意欲も薄れてしまう。こういった場が必要だとは思いますが、常に意識するのは意外と難しい。

・障害者施設

当施設では該当する人が少なく、介護保険の切り替わりへの課題については出てきていない。

・ヘルパー事業所

現在、複合世帯のケースは担当していないが、現場のヘルパーが直接そういった悩みを聞いているかもしれない。

■到達点と課題

専門職同士であると制度論になってしまうことも、地域の目が入ることで捉え方や視点の異なる見解が得られた。障害者の問題は、地域には知られていないことが多く、今回の学習会を行ったことで、いろいろな施設が地域にあることを知った、という意見も出ていた。場の持ち方についてはまだまだ模索状態ではあるが、制度が充実したとしても、地域の理解や協力は必要であり、専門職と地域の人が同じ場で地域の福祉を語ることが大切だと感じられた。

しかし複合世帯の課題や制度上の課題を共有していくためには、まず相談機関の共通認識作りが先決であると感じた。両相談機関ともに多忙で新たな場づくりは業務上、難しい面も挙げられた。今後は、多職種や地域の関係者が集まる際の目的確認の重要性、波長合わせを丁寧に行い、場の持ち方を工夫する必要がある。

①社協の視点

今回、ファシリテーターを務め、前提を共有する段階で非常に苦労した。なぜなら一つ一つ話す言葉の背景を説明しなければ正確には伝わらないことが多かったからである。「複合世帯の問題」と言葉で表してみても、どのような世帯を指すのか、なにが問題なのか、専門職間では通じていても、地域の関係者には事例を含めた説明が必要である。しかしながら、遠い世界の話ではなく、身近にある問題であることから、地域の方々に理解していただくための方策の検討や地域の問題として捉えなおしていくことが必要なのではないかと感じた。

②包括センターの視点

専門職と地域の支援者の顔合わせができ、それぞれのもつ課題の聴き取り、疑問点の解明ができた。今後は、具体的なケース検討を実施し、それぞれの役割を理解し、連携の必要性を確認する機会としていく。

プログラム I - ③ 地域包括ケア会議の開催

ねらいと着眼点

障害者自立生活支援センターとともに連携基盤の強化につながる場の持ち方について検討した。高齢者と障害者の複合世帯の場合、問題が起きてから両機関が連携するのでは間に合わない、日頃から情報や処遇方針を共有しておく必要があることから、高齢者のケアプラン作成等で直接かかわるケアマネージャーと障害者自立生活支援センター、ケア24、社協の4者で行うこととした。

現場のケアマネージャーたちが複合世帯への支援のあり方についてどのように捉えているのかを知ること、今後の連携強化の必要性について、共通認識を持ってもらうことをねらいとした。

そこで、前回までのように改めて場を設置するのではなく、ケア24で概ね月1回開催している「地域ケア会議」に障害者自立生活支援センターと杉並区社協で参加することで、場を包括的に活用し、事例紹介を行った。

取り組み経過

❖地域ケア会議

10月、杉並区社協から障害者自立生活支援センターに伺い、複合ケースを対応していく際に誰と情報共有が必要かを相談した。その結果、当事者へのサービスを組むケアマネージャーにまずは障害への理解を促したい、ということになった。

そこで、ケア24梅里と検討し、毎月開催している「地域ケア会議」においていただき、事例紹介を行うことに決めた。

◆12月12日(金) 16:00~17:15

出席者：ケアマネージャー	7人
障害者自立生活支援センターすだち	2人
ケア24梅里	2人
杉並区社協	3人
東京都社協	1人
合計	15人

ケア24梅里・菅原所長よりモデル事業の一環で杉並区社協とともに企画した経緯について説明した。

1 障害者連携事例の紹介

自立生活支援センターから複合世帯のケースについて説明後、意見交換を行った。

ケース1

母子家庭（母90歳、息子64歳・愛の手帳4度）。母が緊急事態になったときに備え、息子への支援体制を組む必要があるケース。

ケース2

父子家庭（父75歳、息子42歳・愛の手帳4度）。父が急逝し、ケアマネジャーを通じて息子との信頼関係を築いたケース。

いずれも問題点とケアマネジャーに意見をもらいたい点について説明し、意見交換を行った。

2 複合ケースの担当状況について

ケアマネジャーが過去及び現在で担当している複合ケースがあるか、それはどのようなケースなのか、内容を伺った。

ケース3

過去に担当したケースで子どもが知的障害だった（障害者自立生活支援センターすだちが把握していたケースということが判明）。

ケース4

現在、担当しているケースで子どもが精神障害である可能性がある。

ケース5

過去に担当したケースで子どもに精神障害があり引きこもりだった。

ケアマネジャー7人のうち5人の方は複合世帯のケースを担当したことがあり、どうアプローチしたらよいかを思案している、担当している利用者が亡くなった後、途切れてしまって気になっているなどの意見が出された。

■到達点と課題

思いのほか参加者が多く、ケアマネジャーの反応もよかった。

障害者自立生活支援センターで把握しているケースは、高齢な親と障害者という複合世帯が多いことが伝えられた。一方、ケアマネジャーは現在のところ、障害者を担当する件数は少ないものの、連携事例の紹介については、勉強しておきたいという意欲が感じられた。

また複合世帯のケースの場合、いずれかの利用者の状態に変化があるともう一方の利用者の生活も支障をきたすため、世帯としての把握も大切である。それぞれの担当者が利用者信頼関係を築いていることで、対応や引継ぎが速やかに行えることが事例で紹介され、連携の重要性についても再認識することができた。

今回の実施は参加者の声からも意義ある結果となったため、ケース検討の成果などをまとめ、他のケア24にも障害者施設等との情報交換や勉強会の実施等について働きかけていきたい。

①社協の視点

今回の事例は高齢者と知的障害者の複合世帯で、実際には杉並社協あんしんサポート（地域福祉権利擁護事業）や杉並区成年後見センターとも連携し、支援にあたっているケースであった。障害者のライフサイクルを考えると、“親亡き後（親の要介護期）”は避けては通れない課題である。

ケアマネジャーから精神障害者の子どもがいる事例も出され、高齢者の支援に入ると“気になる家族”に出会うことがあるが、なかなか踏み込めない場合が多いという。

連携ケースに遭遇すれば、その後の類似ケースは格段に連携しやすくなるものの、もう一步に迷う相談援助者は少なくない。

その発見を無駄にせず何らかの支援に結びつけるネットワークを目指して、今後も取り組んでいきたい。今回の連携事例の紹介は、関係者の刺激となり、恒常的な連携体制の可能性を見せてくれる会となった。

②包括センターの視点

ケアマネジャーの参加率は高く、障害分野、複合した課題を持つケース等への関心の高さが伺えた。学習会、事例検討、情報交換などにより両分野の学びを深めることのみならず、顔の見える関係作りの一助となった。今後についても継続的にその機会を持ちながら、他のケア24にもその実施等について働きかけていきたい。

プログラムⅡ－① 新たな担い手の発掘

ねらいと着眼点

プログラムⅡでは「プログラムⅠ連携基盤の強化」と同時並行し、関心層へのアプローチを図る。

たすけあいネットワークの一つの柱「地域の目」を担っているあんしんネットワークや震災救援所運営連絡会などに参加している人たちは、既に地域内で役割を担っている人で固定化しつつある。また、たすけあいネットワークと言いつつも、個人情報保護の観点から、なかなか顔の見える関係づくりに結びつかない状況がある。

そこで、興味はあるけれど今まで参加できなかったという新たな関心層の発掘をめざし、ケア24と杉並区社協とで実施でき、比較的使用者が多く、身近な車いす体験会を開催し、興味のある方や家族内で必要性を感じている方などの参加を促すこととした。またモデル地域内で実施することで、あんしん協力員等の活動参加についても促していく。

取り組み経過

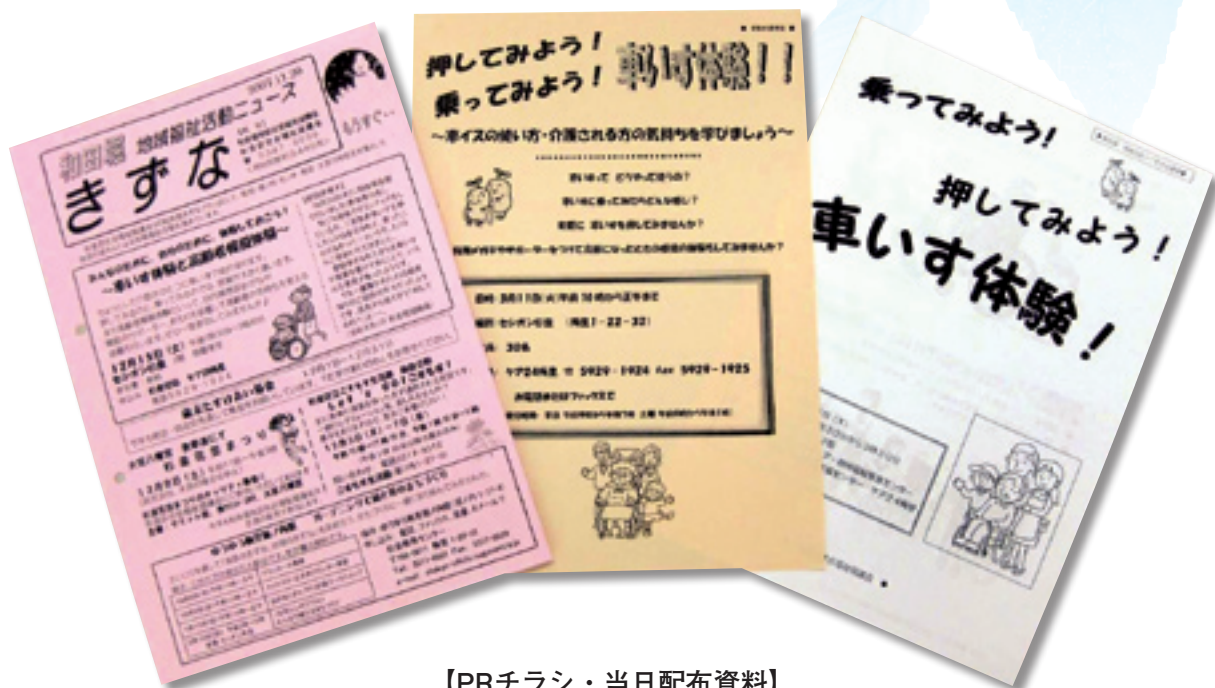
❖車いす体験会

これまで杉並区社協とケア24梅里による合同事業を行ったことがなかったため、まずは両者の視点を整理し、役割分担等を含め、企画した。

PR効果も狙ったコース設定やゲストスピーカーへの調整などは主にケア24梅里が担当し、全体進行や体験後のふりかえりなどを杉並区社協が担当することとした。

チラシ作成とPRについては両者が行うこととした。

	第1回目	第2回目	第3回目
日 時	H19. 10. 25(木) 13:30~15:00	H19. 12. 15(土) 14:00~16:00	H20. 3. 11(火) 10:00~11:50
場 所	和田堀会館	セッション杉並	セッション杉並
PR方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ケア24梅里だより ・小地域福祉活動ニュース和田堀きずな 	<ul style="list-style-type: none"> ・ケア24梅里だより ・小地域福祉活動ニュース和田堀きずな ・独自チラシ 	<ul style="list-style-type: none"> ・杉並区報 ・独自チラシ
参加者計(人)	18	5	5



【PRチラシ・当日配布資料】

第1回目はミニコミ誌～「ケア24梅里だより」と「小地域福祉活動ニュース和田堀きずな」により周知した。またケア24を通じて家族の介護経験のある方をゲストに招き、その他、民生委員・児童委員、あんしん協力員による口コミでPRを行った。結果、参加者は比較的、高齢の方が多かった。車いす体験や高齢者模擬体験で地元商店街の中を歩いて行ったため、地域の方がお店から出てきて参加者に声をかける姿などがみられた。

第2回目は周知を区報に掲載する計画をしていたが、準備が間に合わず、前回の周知方法に加えて独自チラシを作って周知した。

前回との変更点は、平日から土曜日開催に、会場の変更、アイマスク体験の実施である。参加人数は残念ながら少なかったが、一般の参加が多く、「地域全体で理解を深めることが大切」という感想をいただけたことが収穫であった。またアイマスク体験による参加者同士の交流は意外に新鮮で会話が弾むきっかけとなった。

第3回目は杉並区報への掲載と独自チラシにて、周知を行った。前回との変更点は、開催時間帯を平日の午後から午前に行ったことである。とはいえ、前回同様、参加人数は残念ながら少なかった。



【車いす体験会】



【アイマスク体験】

■到達点と課題

単純な福祉体験講座だが、体験した参加者の声を聞くと定期的開催されることに意味があるようだ。また、日頃、介護している家族から車いすの操作が下手だと文句を言われ参加した方がおり、ただ経験するだけでなく、適切なアドバイスを受け、安心して介護したいというニーズがあった。既に家庭内で介護を行っている方が多く、地域の担い手としての協力は難しい事情が窺えた。また新たな住民層や子育て世代の参加はなく、曜日や時間帯を変えても対象に変化はなかったため、やはり企画内容の変更が必要であると思われた。

①社協の視点

社協の車いす体験会は何十年も前から行っており、主催者としてはプログラムでの新鮮味はない。しかしながら、改めて参加者の声を聞くと、どこかが常にやっけて、自転車に乗れるように車いすを押しやったことがある、乗ったことがある、とだれもが経験していることが必要であり、車いすが身近になることで自然と声をかけあう環境が作られるのだろうと思われた。

社協単独ではマンネリ化してしまっている車いす体験会を他機関と連携することにより、新しい視点を取り入れ、狙った対象者層の心に届く投げかけと組み立てを考える必要があることがわかった。

②包括センターの視点

初回、18人の参加が得られた。地元商店街の中、妙法寺の境内を車いすに乗って移動する。知り合いに出会うことが多かったことから、商店街で注目が集まり、話題となる。車いすに乗って初めて、乗る側の気持ちが理解できたとの感想が多く聞かれた。今のところ、新たな担い手の発掘へは結びついてはいないが、車いすに興味が集まったことで、ケア24でも貸出窓口として協力している社協の短期車いす貸出事業の宣伝となったのか、体験会開催後は車いすの利用希望者が増えた。

プログラムⅡ-② 災害時における意識調査

ねらいと着眼点

ここでは、関心はあるけれど関わる時間がない方たちにどのようにアプローチできるかを検討し、学校やPTAなどの協力を求め、アンケート調査を行うこととした。アンケート調査により「関心層の発掘」をすることがねらいである。

アンケートは、地域ニーズの把握を兼ね、直接的に子育て世代へ働きかけることを目的とした。子育て世代は地域のたすけあいに関心があるのだろうか、どんな意識を持っているのか等について明らかにしたい。杉並区のたすけあいネットワークでは災害時要援護者として高齢者と障害者のみを定義しているが、実際には幼児や妊婦、外国人なども含まれる。そこで、子育て世代とも共通に問題意識を持てる「災害時のたすけあいについて」を調査のテーマとし、ケア24梅里のエリアを中心にアンケート回答者の声を集め、関心層の発掘とともに、地域の支援活動に何を求めているのかを明らかにする。

取り組み経過

◆災害時たすけあいアンケート

まず、社協からは対象者へアンケートを届けるため、モデル地区内の小学校・中学校の校長を訪問し、アンケートの狙いについて説明をするとともに協力を求めた。また青少年委員が設置する地域教育懇談会、社協の住民福祉協議会、民生委員・児童委員へも説明に伺った。ほとんどのところで賛同を得、配付の協力を得ることができた。とくにPTA会長からは「若い世代は関心がないのではなく、どう地域に関わったらよいかかわからない、こういう投げかけが大切」との声もあった。学校では、全校生徒に配付し子どもを通じて親御さんに受け渡すという「家庭配付」という仕組みを利用した。そのほか、社協会員、ボランティア活動希望者、有償家事援助サービス会員も、対象とすることにした。

アンケート内容は、青少年委員やPTA、町会長に相談し、どのようなアンケートなら回答しやすいか、文案を見てもらい意見をいただいた。

7月に入り、一斉に配付を始めた。

質問項目には「災害時に助け合うには日常的にどのようなことが必要か」「あなたが災害時の救援活動等に活かせるようなことはなにか」「住んでいる地域にどのような思いをもっているか」「町会活動を知っているか」等を記載した。

問合せ等はなく、回収は順調に進んだ。

同時に、日中人口の対象として事業所向けにアンケートを実施している。ケア24からは福祉事業所に、社協からは杉並法人

<住民向けアンケート調査概要>

調査対象：主に高円寺・梅里・堀ノ内・松ノ木・大宮・和田・和泉周辺
2,494件

配付方法：主に小学校を通じた家庭配付

実施時期：平成20年7月15日～9月15日

回収状況：回収数443件、回収率17.7%

男性：57名（12.9%）

女性：362名（81.7%）

■30歳代～40歳代（58.1%）

■町会・自治会加入率（74.9%）

会の協力を得て行った。質問項目には、会社として「災害時に備えた備蓄品を用意しているか」「災害時のマニュアルの有無」「災害時の地域貢献として何ができるか」等を記載した。アンケートの結果は今後の地域づくりにも役立つものと考えている。

■到達点と課題

これまでは高齢者や障害者の課題について異世代にいかに関心を持ってもらえるか、という発想であったが、異世代からの参加は少数であった。今回のアンケートは身近な問題であったことや無記名回答が可能だったせいも、ねらい通り、子育て世代から高い回収を得ることができた。そこには率直な声を書かれ、災害時の子どもの安全確保、見守り等、共通したニーズがあることがわかった。また日頃から地域に対してどのように感じているのか、また自分はどのようなことなら貢献できるのか、非常に丁寧に且つ熱心に記入された回答が多かった。誰もが当事者性を持てる切り口で構築すれば、地域の支えあいについても賛同を得られることがわかった。

回答者443件中、今後、具体的なつながりを持つために記名で回答してくれた人は109件（約25%）で全体の4分の1であった。さらに参加の一步をすすめる仕掛けが次への課題となる。

①社協の視点

小地域福祉活動を開始した平成5年頃には地域の実態調査等を行って以来、新たに調査活動を行ってこなかったため、子育て世代の地域福祉への関心の有無は、日頃の関わりから推察することが多くなっていた。今回、包括センターとともに調査を実施することでアンケート結果を共有するとともに、地域づくりのパートナーとして共通の基盤を持たせたことは今後の展開に大きく活かせるものとなった。

②包括センターの視点

包括センターとしては、日頃、接する機会の少ない世代の意見を聞くことができた。災害時のたすけあいには、若い世代も、関心や興味を持っていることが把握できた。災害時のたすけあいを切り口とし、平常時の安全、安心な暮らしづくりへの理解を求め、無理のない範囲で、ネットワークの一員に加わってもらおう働きかけをしていくことが可能であると感じる。

プログラムⅡ－③ 地域の防災とささえあいを考える集い

ねらいと着眼点

プログラムⅡ－②で行ったアンケートの結果、地域に関心を持っている方も少なくないことがわかった。私たちは、回答してくれた方々に対し、さらに一步近づくために、アンケート結果報告を兼ね、当事者の方々に直接お会いし、ともに考える場を設置することにした。また、「既存の見守りシステムへの新たな関わり方」についても考察することにした。

タイトルは「地域の防災とささえあいについて考える集い」とし、内容はモデル事業として行っている「地域包括ケア」に関するミニ講話と災害時たすけあいアンケートの結果のフィードバック、そしてそれらを元にした情報交換である。

私たちは既存の見守りシステムの外側を取り巻く「(仮称)寄り添いサポーター」(新たな制度)を懐に忍ばせ、参加者の反応をみて提案することにした。また、提案しない場合はどのような「ささえあいの仕組み」なら新たな層が参加できるのか、集いの場から新たなヒントを得ることを目標とした。

取り組み経過

❖災害アンケート報告会

10月、「地域の防災とささえあいを考える集い」として開催することを決め、アンケートの配付と同じ方法で、開催チラシ2,494枚を配付した。またアンケートの記名回答者へは直接送付した。時間帯によって参加しづらい世帯もあることを考え、同内容で昼と夜の2回、開催することとした。

●第1回 平成20年11月11日(火) 18:30~20:00

参加者 14人(男性6人 女性8人) 於:セッション杉並

●第2回 平成20年11月14日(金) 10:00~11:30

参加者10人(男性0人 女性10人) 於:セッション杉並

＜基本プログラム＞

- 0 主催者あいさつ
- 1 「地域包括ケア」とはなにか
なぜいま「地域包括ケアなのか」
市民がめざすべき方向とは
- 2 災害時たすけあいアンケート結果報告
- 3 グループ討議
- 4 まとめ

少人数だったのでじっくりと話し合うことができた。参加される方は非常に熱心で、情報交換の場では活発に意見交換がなされ、たくさんのヒントが得られた（一部抜粋）。

＜町会や地域のつながりについて＞

- 井戸端会議が無くなっていると思う。
- 独身者は地域との関わりが持てない場合が多い。
- PTAに入り、地域の行事に関わるイベント担当になってやっていくうちに町会に関わるようになった。



【報告会】

<若い人の参加に向けて>

- 最近はPTA役員をやらない人が増えている。だから、PTAも登録制になっていて1～6年のいつならやれますか？と事前にアンケートをとるようになってきている。
- 参加の仕組み（システム）が必要と思う。
- 30～40代はインターネットでの情報収集などが先にたつ。掲示板などのネットによる意見交換、意見募集などができないか。

両日とも、私たちが準備した新たな仕組みは提案せず、情報交換に徹することとなった。

新しく開設した障害者のグループホームの職員が参加してくれたが、少人数で運営しており、なかなか地域へ働きかける時間も取れないという。災害時はもちろんのこと、日ごろから地域と顔の見える関係の必要性を感じて参加してくれたとのことだった。

話し合いの中から、顔の見える関係と少し距離を保った関係、新たな仕組みには両方が必要であると感じた。



【報告会】



【報告会】

■到達点と課題

・新たな関わりのあり方が確認できた

参加した方からは積極的なご意見が多かった。また何らかの役職について地域活動を行っている方が多く、新たな層の発掘は一部に留まった。

新しい仕組みを描くには至らなかったが、多くのヒントが得られた。若い世代は顔の見える関係へのマイナスイメージ（煩わしさ、忙しさ）を持っていること、具体的なメリットがみえないと一歩踏み込んだ参加はしないこと、このことを意識した仕組みでなければ新たな関わり方を構築することは難しい、ということに改めて認識する結果となった。

集いの意見を活かして、事前に検討していた（仮称）寄り添いサポーター制度は見直しをし、地域ニーズにマッチした方法を考え直すこととなった。

①社協の視点

日頃からどうしたらつながりが育まれるのか、真剣に考えている方たちの参加が得られ、非常に貴重な意見交換だった。また少数ではあったが、新たな仕組みの担い手にと考えていた子育て世代の参加も得られた。

参加者の率直な意見から、既存の仕組みにもうひと工夫、必要であることがわかった。また、若い世代には、わずらわしい仕組みは受け入れ難いこと、名前や住所を登録しなくても、日頃から地域には関心がある、ということを知りにも伝えられ、常に意識化できるツールを提供することも方策の一つであろうと思われた。

②包括センターの視点

参加者は多くはなかったが、地域包括支援センターにとって、地域福祉について住民と直接語り合う場を持つことは初めての試みであり、地域の課題を共有できたり、今後の取り組みについての提案を得られたことはとても有益だった。

取り組み全体の評価と課題

❖「縦割」を超え、ささえあう地域づくりを専門機関から

杉並区では地域ボランティアを制度化した見守りネットワークの構築が早く、高齢者を対象にした平常時の見守りは「たすけあいネットワーク 地域の手」という名称で包括センター（ケア24）が中心となり行ってきた。同時に、災害時に備えたたすけあいを「たすけあいネットワーク 地域の手」の名称で高齢者も障害者も含めた災害時要援護者の安否確認を地域に託している。事業担当ごとにPRが行われ、同じような取り組みが高齢者と障害者それぞれに行われていたり、同じボランティアが別々に係わるなども生じている。

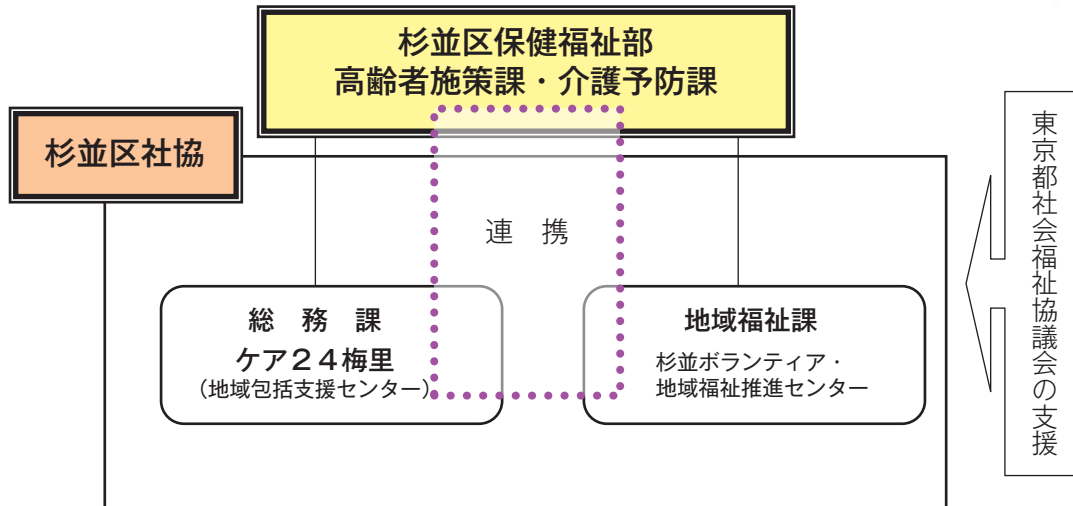
「65歳になると介護保険に切り替わるから心配」「今までどおりヘルパーさんが来てくれるかしら」など、障害者から社協へ寄せられた相談を、ケア24との事業打合せに取り上げた。するとケア24でも、高齢者と障害者の複合世帯の事例対応に苦慮することがあるとわかった。そこで、障害者自立生活支援センターに働きかけたところ、障害者の相談機関も、ケア24との連携を強く望んでいることがわかった。

多くの場合、障害児を抱えた親が高齢になるとともに、同一世帯内で介護保険法と障害者自立支援法の利用が始まる。これまでも合同ケースミーティングなどの対応はしているが、具体的なケースが生じてから行われることがほとんどである。事前に情報が共有されていれば対応がスムーズに行えるであろうと予想される。当事者の暮らしが制度に振り回されないよう、お互いの専門機関が日頃から少しずつ理解を深め、いざというときにすばやく連携できる基盤づくりが大切だと、モデル事業を通じて改めて整理することができた。

今回、モデル事業をきっかけに社協、ケア24、障害者機関に新たなやりとりが生まれた。具体的には、

- 杉並区（ケア24の所管課）から社協へ地域づくりの実践について講話依頼（2件）
- 障害者自立支援部会に社協のケア24から介護保険について講話（1件）
- ケア24から社協へ地域づくりの講座依頼（1件）

この状態を下記に示した。18頁の図と比較するとわかるように、ケア24を統括する杉並区のセクションと社会福祉協議会の接点が新たに生まれてきたのである。



その結果、他の法人が運営するケア24からの相談も増え、ケア24が個別に行っている地域会議に伺ったり、地域づくりについてプログラムづくりの相談を受けるなどの拡がりが出てきた。

連携できる事業がなにかを見出していくことが今必要な作業であり、今後もこの流れを発展させ、専門機関から横に広がるネットワークをつくっていきたい。

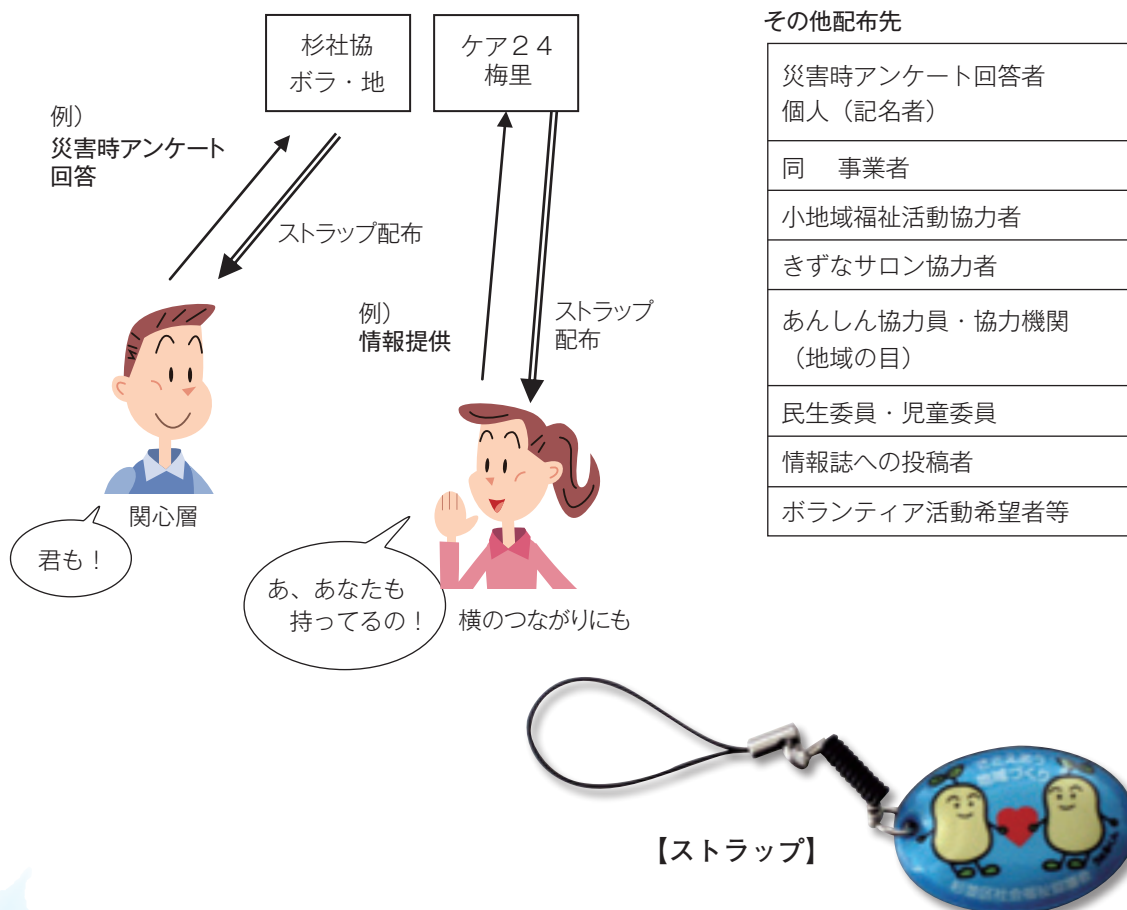
◆潜在化している“地域”への思い

今回、災害時たすけあいアンケートを実施して再確認したことは、若い世代は一見地域に関心が無いように見えても、じつは地域との係わりを持ちたいと思っているということである。また、もし家族と離れているときに大地震が起きた場合、頼りになるのは地域とのつながりであり、同時に、その際は、自分自身が活かせる、と多くの人が答えてくれた。

一方で、「地域の防災とささえあいを考える集い」を開いた際、地域参加への垣根をもっと低くする必要があると40代の子育て世代から聞くことができた。匿名のアンケートにはたくさん答えてくれるが、顔を合わせての集いとなると参加が少ない。この間を埋めていくプログラムの開発が必要であるが、子育て世代で活動できる層は地域の子育てネットワークや子ども安全パトロールなどに、すでに参加している。日頃係わりたくても時間的に余裕が無かったり、参加すると抜けられなくなるのではと不安を持ったり、気持ちはあるけれどもあと一歩が出ない、これらの層に働きかけ、少しずつ地域との顔が見えるつながりを持ってもらうことが、これからの地域づくりのカギになるのではないか。

モデル事業のなかでは残念ながら具体的な実践までは取り組めなかったが、「地域とつながりたい」という気持ちを常に持ち続けてもらう、気になることがあったら連絡をする、この2点の役割を意識化してもらうため、意識啓発用のストラップを作成し、地域福祉活動協力者にまず配付した。

今後も社協とケア24が連携し、1人でも、ちょっとの時間でも参加でき、地域の一員であることを意識してもらう取り組みを続け、地域参加のステップを作れるよう努力していきたい。





第1章

第2章

第3章

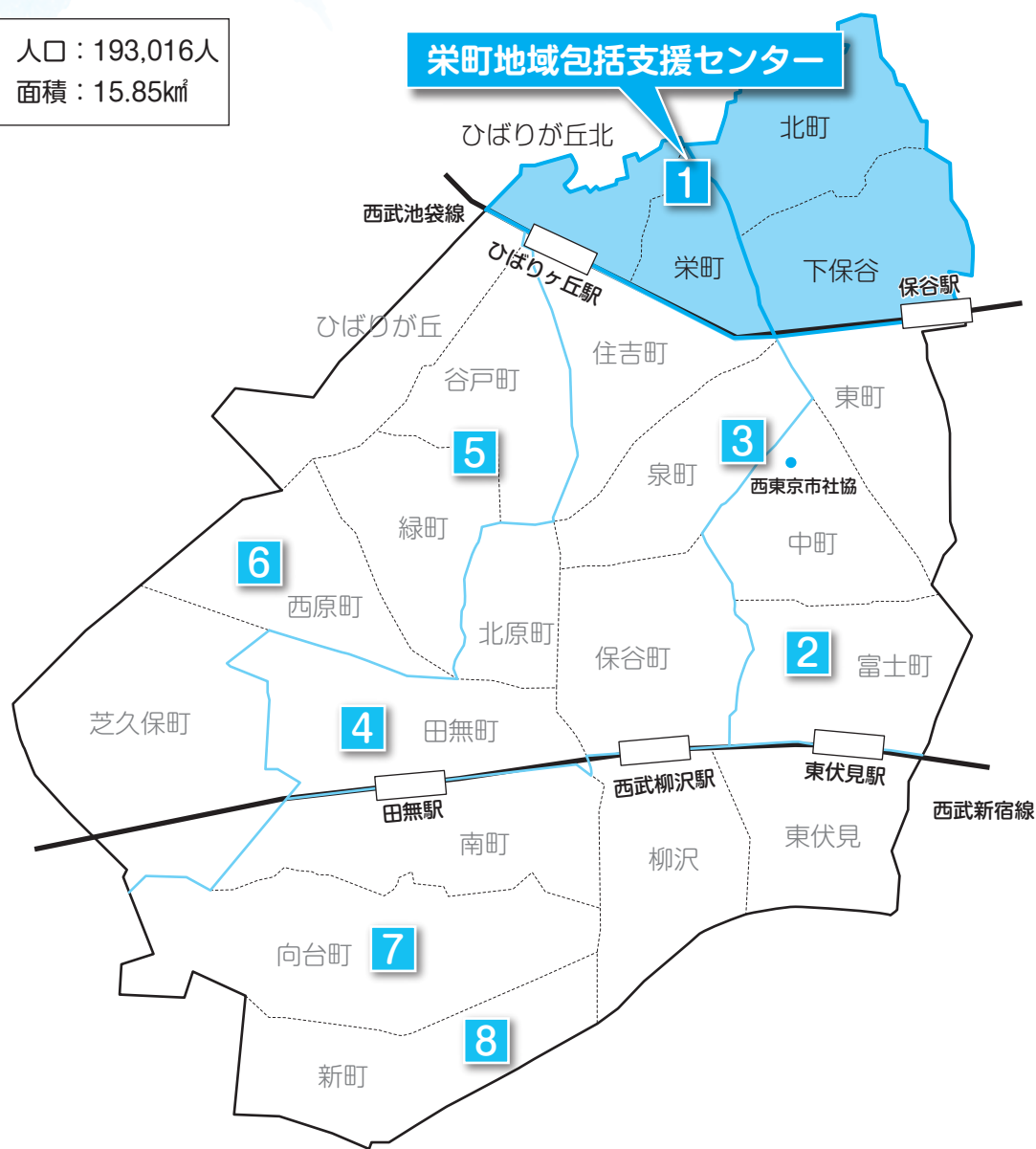
第4章

第5章

その他

西東京市におけるモデルエリア図

人口：193,016人
面積：15.85km²



- | | |
|------------------------|------------------------|
| 1 栄町地域包括支援センター | 5 緑町地域包括支援センター |
| 2 富士町地域包括支援センター | 6 西原町地域包括支援センター |
| 3 泉町地域包括支援センター | 7 向台町地域包括支援センター |
| 4 田無町地域包括支援センター | 8 新町地域包括支援センター |

■ 栄町地域包括支援センターの圏域 — モデル地区の小地域エリア

地域包括ケア構築にむけた道すじ（西東京市）

	テーマと目的	取組内容（アクション）	
プロローグ	現状の確認とプランニング	①現状分析1（小地域福祉活動）	62p
		②現状分析2（地域包括支援センター）	64p
		③現状分析をふまえたモデル事業のプランニング	66p
プログラムⅠ	ささえあいネットワークの再構築	①ささえあいネットワークのしくみづくり	68p
		②ささえあいネットワーク訪問活動の試行	70p
		③ささえあいネットワーク報告会	74p
プログラムⅡ	ふれあいのまちづくり事業の活性化	①ふれあいのまちづくり事業の振り返り	76p
		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	78p
		③新たな担い手の発掘	82p
取り組み全体の評価と課題			

○本章は、モデル地区の現状分析を踏まえ、2ヶ年の取り組みについて整理をしたものである。

○文章はモデル地区の社協と包括センターで分担もしくは共同執筆している。

○プログラムⅠ・Ⅱと標記されているが、かならずしも展開順ではない。

第1章

第2章

第3章

第4章

第5章

その他

<西東京市の状況>

1. 自治体エリアの地域包括支援センターの状況 (人口、地域包括支援センター設置数や運営主体、運営協議会等)	
人口・高齢者人口	人口：193,016人 高齢者人口：37,841人（19.61%）
包括設置数	8ヶ所
運営主体	在宅介護支援センターを活用し医療法人、社会福祉法人等が受託。
運営協議会の状況等 全体の連携 推進体制	運営協議会は介護サービス提供関係、地域福祉関係、市内在住被保険者、地域保健医療関係、地域活動団体関係、地域福祉権利擁護関係からなる委員により構成され、年に4回開催している。 全体の連携としては2ヶ月に1回市全体の包括が集まり、連絡会と事例検討会を行っている。他にも管理者連絡会、代表者連絡会等があり西東京市が主催している。
その他	市に設置されている地域包括支援センターに在宅介護支援センターの機能を残すため在支職員を1名配置しているため、3職種プラス1名体制で行っている。
2. モデル地区の地域包括支援センター（栄町包括支援センター）の状況 (エリアの概要や事業、他機関との連携等)	
エリアの概要	北側に位置し、埼玉県との境にある地域。線路により南側と分断されているような状況。また、東西に広がっており、西側は、駅の商店街があり、大きなスーパーもある。東側は主に住宅街で商店街も少なく、大きなスーパーも無い。最近、都市整備がされてきており道路等も建設中。
組織体制	3職種+1
総合相談支援	2ヶ月に1度西東京市全域の社会資源マップを作成中。体操等の運動系と民謡等の文化系と幅広く情報を集めている。まだ、市民への配布までは至っていないが、各包括センターに情報がある。
権利擁護	包括センターの社会福祉士、西東京市役所地域支援係、社協権利擁護センターあんしん西東京とで月1回のペースで総合相談・権利擁護担当者会議を行っている。主に西東京市版高齢者虐待対応マニュアルを作成中。
包括的・継続的 マネジメント	月1回、主任ケアマネ連絡会に参加。ケアマネの支援のあり方について話し合っている。市のケアプラン評価事業を通じて、個別ケアプランに対する支援を実施。今年度、居宅介護支援事業者の管理者向け研修、概ね2年未満の新人ケアマネージャーに対する交流会を通じての支援を予定している。
介護予防 マネジメント	市から介護保険にて要支援認定の出た方の情報が包括センターに届き、それにより認定者1人ずつ電話で状態をうかがう。介護予防を希望する人に対しては包括で予防プランを作成しサービスへとつなぐ。特定高齢者あるいはその候補者にあたる方達に対しては介護予防講座を毎月開催し介護予防の指導などを行う。今年度は介護予防普及啓発、訪問相談事業、認知症関連事業等ワーキングチームを作り事業展開する予定。現在の予防ケースは約50ケース。
他機関との連携	民生委員・ささえあいネットワーク相談協力員・協力団体懇話会を開催。民生委員・ささえあいネットワーク相談協力員・団体協力員と合同で地域にやさしい社会資源マップ（ほほえみマップ）を作成中。地域の住民懇談会にも出席している。
その他	法人と地域住民合同で夏祭り、文化祭、寄席、講演会を開催。法人とボランティア交流会も合同で行っている。

3. 自治体エリアにおける社協活動の状況（小地域福祉活動や権利擁護、ボランティア活動等）	
小地域福祉活動 (サロン活動含む)	市内の小学校通学区域を単位として、ふれあいのまちづくり活動（住民による小地域の福祉活動）を進めてきた。現在、20地区の住民組織が活動をしている。地区の特性や住民意識に差異があり市内一律の活動には至っていないが、地区ごとに独自の活動が行われている。拠点がある地区では、喫茶を開くことで人が集まり、集まった人の中で小さな相談や支えあいができている事例も見られる。今後、行事運営が主となっている地区に対しては、見守りや支え合いの視点での活動と呼びかけていく予定。
権利擁護	平成19年4月から今まで西東京市で行っていた「権利擁護センターあんしん西東京」の業務を社協が受託し、地域福祉権利擁護事業とともに判断する力が低下した方の安心して自立した地域生活が送れるよう支援する体制が整う。 法律面や生活面での専門的な相談については、弁護士・司法書士・社会福祉士等による専門相談を活用し、問題の明確化や解決手段の選定が迅速に行えるようになった。 包括センターの社会福祉士とは、平成18年4月から「総合相談・権利擁護担当者会議」を開催し、高齢者虐待対応等について毎月話し合いを持っている。
ボランティア活動	①施設や個人、団体等からの依頼に応え、ボランティアを紹介することにより、個々の課題を解決することに重点をおいている。 ②団塊の世代をはじめ、シニア層のボランティア活動・市民活動への参加を促すための講座を開催している。 ③市内の福祉施設、市民活動団体（NPO法人含む）との協働により、幅広い年齢層からボランティア活動・市民活動に参加してもらうための体験ボランティアを夏に実施している。 ④市内の福祉施設、市民活動団体（NPO法人を含む）でボランティアコーディネーター担当者の研修の場を設け、ボランティア活動がスムーズに行われるよう条件整備を行っている。 ⑤市民が災害に備え、災害時の対応を考える機会となるよう、また災害要援護者を市民同士が助け合える関係を構築するきっかけとなることをねらい、「災害・まち探検ワークショップ」講演会を開催している。
その他	
4. モデル地区対象エリアにおける社協活動等の状況（小地域福祉活動や権利擁護、ボランティア活動等）	
小地域福祉活動 (サロン活動含む)	モデル地区には2つのふれあいのまちづくり活動がある。1ヶ所はかなり自主的な活動ができているが、他方は地域内にある介護施設との共同事業が主で、地域全体への関わりはこれからという状況にある。 (活動内容) ①安全で安心なまち…ワンワンパトロール、登下校の見守り ②交流のある楽しいまち…フリーマーケット、学校共同事業 ③お互いに支えあうまち…ミニデイ、ふれあい昼食会 ④花と緑いっぱい の美しいまち…清掃、緑化活動、自然観察会 など
権利擁護	対象エリアには、都営住宅に付置された単身高齢者住宅がある。そこには、地域福祉権利擁護事業利用者が2名存在し、定期訪問をしながら、世話役と必要な連携をとっている。成年後見制度や地域福祉権利擁護事業の利用にたどりつかなくとも、金銭管理等に不安を抱える市民に対しては、権利擁護担当と包括センター職員とで同行訪問をして問題の整理に取り組んでいる。
ボランティア活動	①高齢者福祉施設、精神障がい者作業所・在宅高齢者・視覚障がい者・車いす使用者からの依頼を受けてニーズに応じたボランティアを紹介している。 ②保谷第一小学校通学区域の青少年育成会の希望により「災害・まちあるきワークショップ」を実施する。 ③栄小学校における総合的な学習の時間に協力して、車いすの押し方、視覚障がい者のガイドの仕方、手話、点字等の学習の際に、地域のボランティア活動者や、当事者（団体）を紹介し、協力している。 ④上記のような活動実践例はあるものの、モデル地区対象エリアにおける高齢者福祉施設とボランティア・市民活動センターとの接点は、他地域に比べ少ないのが現状である。
その他	

プロローグ① 現状分析1 (小地域福祉活動)

現 状

◆ふれあいのまちづくり事業

西東京市社協では小学校通学区域を中心とし、地域住民が主役となって繰り広げる住民参加型の小地域活動として「ふれあいのまちづくり」事業を展開している。毎月1回、各地区で「住民懇談会」を開催。地域に即した活動について話し合い、実践している。この活動は、平成元年から取り組み、平成17年度には市内20地域19小学校全通学区域にまで取り組みを広げてきた。



地域住民の主体的な活動によって、地域が抱えているさまざまな生活課題を地域全体で捉え、そのために皆で集まり、考え、話し合い、お互いに協力して解決を図りながら住みやすいまちをつくっていくことを実践するというものである。具体的には、清掃活動・挨拶運動・防犯パトロール・高齢者昼食会・喫茶サロン運営・福祉制度勉強会・子どもとの交流行事など、各地区の状況に合わせて活動している。各地区の様々な活動をとおして「世代を超えて交流できるまち」「いざ」というときに助け合い、支えあえるまち」「安心して暮らせるまち」を目指している。

◆活動の特徴

この活動の特徴として、活動の対象者を地域内の全住民としていること。また、集団をとおして地域の中で問題解決に取り組むとともに、直接参加していない市民に対しても模範的活動を提示していることがあげられる。場面に応じて個別支援にもつながるよう相談機関との連携も図っている。しかし、活動の担い手に高齢者が多かったり、ささえあいネットワーク協力員として登録している方と重なっていたりして、他の地域活動と区別しにくいとの指摘もある。



◆モデル地区の状況

栄町包括センター地域には、栄小学校通学区域に「わくわく栄」、保谷第一小学校通学区域に「ふれあい広場」の2つの住民懇談会が存在している。栄小学校通学区域には急行の停まるひばりが丘駅がある。駅周辺の商店街が賑わい、集合住宅が多い。近年、宅地の開発も進み、新住民も多い地区といえる。わくわく栄では、地域内にある特別養護老人ホームと協働でイベントに取り組んだり、ミニデイを行っている高齢者住宅のワーデンや民生委員とも連携している。保谷第一小学校通学区域には各駅停車が止まる保谷駅がある。周辺は古くから住宅開発された地域があり、自治会組織も充実している。古くから住み続けている住民が多く、地域のつながりもとても強いといえる。ふれあい広場では、アパートの1室を拠点としてミニデイを実施したり、地域に出向いてフリーマーケットなどに取り組んでいる。それぞれの地域で地域特性にあった活動を展開している。

当モデル事業の目的である、住民参加による小地域活動等、サロン活動、見守り活動を推進強化し住民が主体的に地域の様々な課題に取り組むことをとおして「地域の力」を向上させる視点や手法を開拓する。これ以降の分析等では、先行して取り組んでいるふれあいのまちづくり事業における顔の見える関係づくり、課題に応じたネットワークづくり、インフォーマルサービスの開発等を重点的に取り上げたい。

■課題及び問題点

- ふれあいのまちづくり活動の担い手の多くが高齢者
- ふれあいのまちづくり活動の内容が市民に理解されにくい

プロローグ② 現状分析（地域包括支援センター）

現 状

❖西東京市内の状況

包括センターは、平成18年4月1日の介護保険法の改正により、高齢者の身近な相談窓口として設置され、地域で生活する高齢者を介護、福祉、健康、医療などのさまざまな面から総合的に支える役割がある。西東京市においては、本来の役割以外にも、ささえあいネットワークの相談受付窓口の役割を担い、ふれあいのまちづくりとの協力関係を築き、地域の中にその活動が浸透している。

もともと西東京市は他区市町村と比較してきめ細かに包括センターが設置されている。人口23,000人あたりに1ヶ所設置していることと、在宅介護支援センターをそのまま包括センターに移行し、3職種に在宅介護支援センター担当1名を加えた4名体制で対応していることが特徴といえる（平成21年4月現在、在宅介護支援センター担当は廃止したが、4名体制でその機能を維持させている）。

栄町包括センター担当地区は西東京市の西武池袋線以北に位置し、包括センターが地区内の唯一の相談支援機関である。急行の停まるひばりが丘駅周辺は商店街が賑わい、集合住宅が多い。近年宅地の開発も進み、新住民も多い地区といえる。各駅停車が停まる保谷駅の周辺は古くから住宅開発された地域があり、自治会組織も充実している。古くから住み続けている住民が多く、地域のつながりもとても強いといえる。日常業務は介護予防プランの作成・対応に多くの時間を割かれているが、以前から地域活動への取り組みも積極的であり、モデル事業にかかわりやすいと考えられる。



◆ささえあいネットワーク

西東京市では、少子高齢化時代に向けて、高齢の方が地域の中で安心して暮らせるよう、地域の住民（ささえあい協力員）、事業所（ささえあい協力団体）、民生委員や包括センターおよび市（高齢者支援課）が相互に連携しあう仕組みとして「ささえあいネットワーク」がつけられた。平成16年4月から活動が開始し、市の呼びかけに応じて参加しているささえあい協力員は283人、ささえあい協力団体は57団体（平成18年3月現在）。



ささえあい協力員、団体は、近隣や通常の仕事において高齢者の異変に気付いた場合や、心配な高齢者の情報を地域の民生委員や包括センターに連絡している。また、日常生活の中で、できる範囲で挨拶などお互いに顔を合わせたり、希望する高齢者の家を訪問するといった活動をしている。ささえあい協力団体には、新聞販売所や営業所などが登録されている。ネットワークの利用・参加を希望する方は、最寄りの包括センターまたは高齢者支援課に連絡・相談を入れることとなっている。

市民にささえあいネットワークの存在と意義を伝え、興味を持っていただくために各包括センター単位で年に2～3回懇話会を開催している。また、協力員、団体の皆さんの研修の場として、年に1回は市内全域を対象とした講演会などを行っている。

しかし、このささえあいネットワークの活動について、活動の担い手（ささえあい協力員）によっては、より具体的な活動を求め、現状での活動に十分な達成感を得られていない方もいる。また、地域の中には見守りを求める人がいても、支えあいネットワークにその役割を求めることもできていなかった。

■課題及び問題点

- 包括センター業務が介護予防プラン対応で忙殺されている
- 活動内容が緩やかな見守りに限られている
- ささえあいネットワークの活動に十分な達成感を得られない協力者がいる

プロローグ③ 現状分析をふまえたモデル事業のプランニング

ねらい

ささえあいネットワークによる訪問活動で安否確認の実施。
ささえあいネットワークとの連携によるふれあいのまちづくり活動の充実。
地域における生活課題の早期発見・早期解決システムの構築。

方向性

❖ ささえあいネットワークの再構築

「ささえあいネットワーク」と「ふれあいのまちづくり」2つの地域活動は活動の特徴が異なっているが、目的の部分では共通しているといえる。地域にある福祉課題を住民に理解してもらうとともに、身近に困難を抱えている人を見つけたら関係機関に連絡をすることが共通点といえる。このことが、西東京市における地域住民の福祉への取り組みに対する特徴を作り出しているともいえる。

今回のモデル事業に取り組む中で、平成18年度に西東京市が民生委員に依頼して行った75歳以上アンケートの集計結果を参考にさせてもらった。そのアンケートの中には、少ないながらも訪問による安否確認を求めるニーズが拾い上げられていた。「息子世帯と同居ではあるが日中独居になり、外出をしたがらないが安否を確認してもらいたい人」「契約被害にあってしまい、それ以降引きこもりがちな生活を続け自分の安否を他者に確認してもらいたい人」などがそれにあたる。このようなケースに対して訪問による安否の確認を行うことから、引きこもりの防止、社会活動への参加促進、サービス活用に向けた連携などが実現できると考えた。

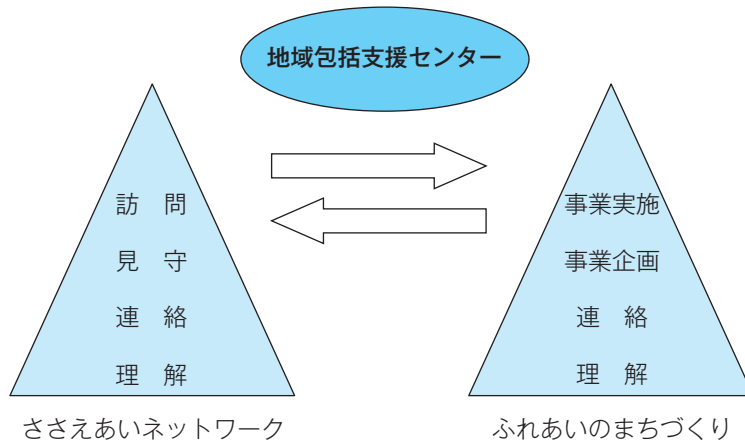
まず「ささえあいネットワーク」を再構築していくことで対応していくことを考えた。今までの緩やかな見守りの先に、必要としている人に対して訪問による安否確認を設定する。これにより、見守りを希望している人が手を挙げられるとともに、具体的な活動ができ協力者の達成感も高くなる効果が予測される。

❖ 「ふれあいのまちづくり」と「ささえあいネットワーク」との連携

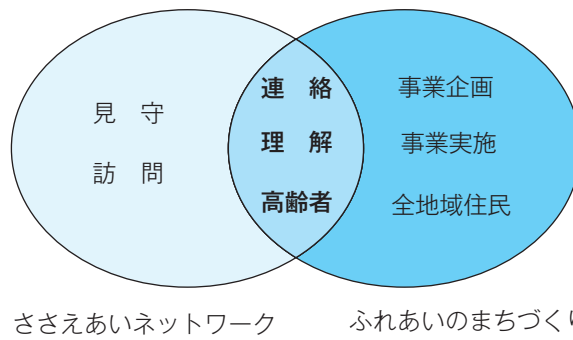
社協が取り組む「ふれあいのまちづくり」活動についても、今まで以上に活発な地域活動が求められる中、「ささえあいネットワーク」の取り組みに対してどのように連携しあえるのか、新しい活動への取り組みを起こしていくのかについては、各地域の実情に合わせて検討することが求められる。

また、2つの地域活動が相互に連携していくことで、地域のネットワークをきめ細かく築くことができる。例えば、「ささえあいネットワーク」で訪問を求める人に対して単に安否確認を行うのではなく、「ふれあいのまちづくり」や地域の情報を提供し、高齢者の引きこもり防止にも一役買うことができる。また、「ふれあいのまちづくり」の事業に参加した市民の中に訪問による安否確認を求めるニーズを持った方が居れば、必要に制度につなげることもできる。

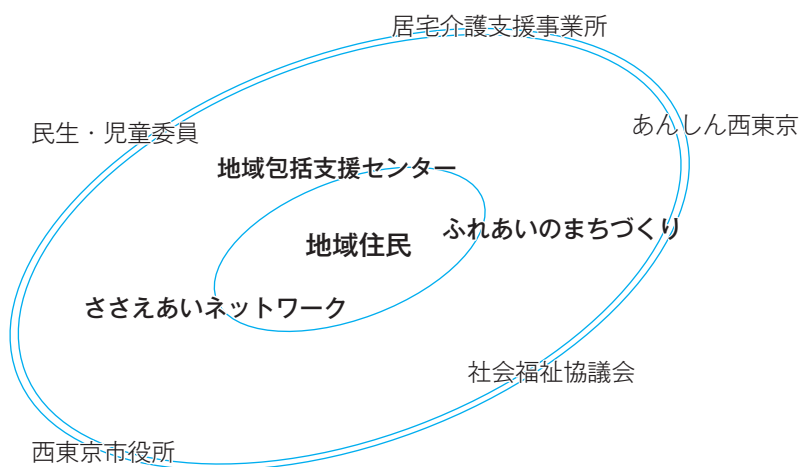
プランニングのイメージ図



【「ささえあいネットワーク」と「ふれあいのまちづくり」の連携図】



【「ささえあいネットワーク」と「ふれあいのまちづくり」の共通点と相違点図】



【モデル事業で展開される支援のネットワーク図】

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

ねらいと着眼点

緩やかな見守りが中心である「ささえあいネットワーク」の活動に十分な達成感を得られていない協力者への対応

75歳以上アンケートから見えてきた「日常生活への不安」の解消

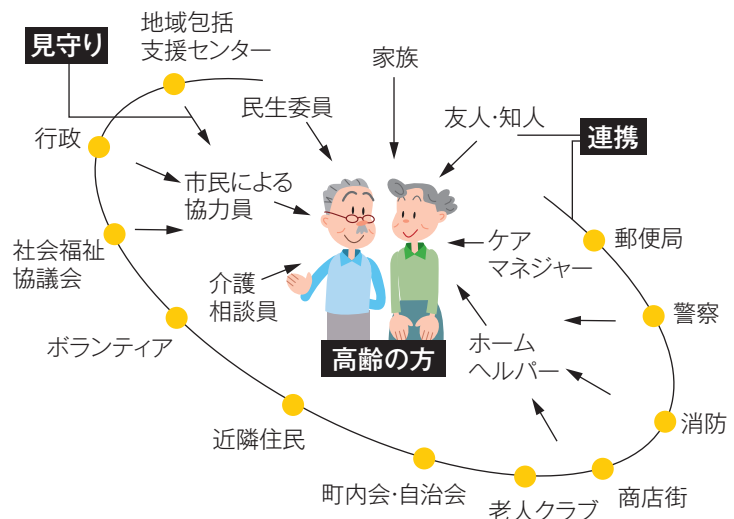
取り組み経過

❖ ささえあいネットワーク

西東京市では、少子高齢社会において、高齢者が地域の中で安心して暮らせるよう、地域の住民（ささえあい協力員）、事業所（ささえあい協力団体）、民生委員や包括センターおよび市（高齢者支援課）が相互に連携し合う仕組みとして「ささえあいネットワーク」を構築した。平成16年2月から市内各地でささえあい協力員及びささえあい協力団体登録のための説明会を実施し、平成16年4月から活動が開始された。ささえあい協力員、団体は、近隣や通常の仕事において高齢者の異変に気付いた場合や、心配な高齢者の情報を地域の民生委員や包括センターに連絡している。毎年、包括センター単位で「懇話会」として、ささえあい協力員・協力団体・訪問協力員間の交流や情報交換を行い、活動を続ける上で必要な知識や連携の方法を習得している。

平成21年2月28日現在、ささえあい協力員415名、ささえあい協力団体61団体、ささえあい訪問協力員95名が登録している。

しかし、このささえあいネットワークの活動について、活動の担い手であるささえあい協力員の中には、より具体的な活動を求め、現状での活動に十分な達成感を得られていない方もいる。また、地域の中には見守りを求める人がいても、ささえあいネットワークにその役割を求めることもできていなかった。懇話会の中では「ささえあい協力員として登録しているが、日常の見守り活動といっても何もやっていなく、心苦しい」や「もっと積極的に活動したい」という声があがっていた。



◆75歳以上アンケート

平成18年度に西東京市が民生委員に依頼して行った75歳以上アンケートを行う中で、少ないながらも訪問による安否確認を求めるニーズが明らかになった。このようなニーズに対して訪問による安否の確認を行うことにより、引きこもりの防止、社会活動への参加促進、サービス活用に向けた連携が求められると考えた。

◆新たなしくみづくり

平成19年度には市内包括センター・在宅介護支援センター部会の話し合いの中で訪問による安否確認の制度化について検討を始めた。検討に際しては、今までの「日常の中で見守る」「包括センターへの通報・連絡」という一方通行的な関わりから、情報のやり取りが可能な相互通行的な関わりを求めてみた。毎月1回定期的に集まり、必要に応じて、社協権利擁護センター担当の職員やボランティア・市民活動センターの職員も加わり、協議を重ねた。特に、市民に担える範囲の活動をどのように設定していくかの部分には多くの時間を割いた。

今までの緩やかな見守りの先に、必要としている人に対して訪問による安否確認を設定する。これにより、見守りを希望する人が手を挙げられるとともに、具体的な活動への参加により協力者の達成感も高くなる効果が挙げられる。また、見守りを機能する人が手を挙げることにより、支援の押し付け感も無くなり、個人情報扱いについても事前に必要な確認が取れるようになった。平成19年12月には「ささえあい訪問協力員制度」のルールを作り上げ、栄町包括センター地域でモデルケースとしてサービスを試行実施するに至った。

■到達点と課題

社協を巻き込み、市民が担う安否確認制度を作り上げた。

訪問協力員制度を作りあげていく過程での困難は、市民に担える範囲の活動を整理することであった。在宅介護支援センター担当者による協議に、社協が持ち合わせる地域活動のノウハウを加えることによりその整理の方向性がつき、市民に担える安否確認制度ができあがったといえる。

潜在ニーズの掘り起こしとそのニーズを制度につなげる過程が描ききれしていない。

仕組みとして訪問協力員制度を作ることはできたが、その活動をとおして発見されるニーズへの対応についてはまだ描くことができていない。市民が訪問をとおして見つけた課題をどのように相談機関につなげるかは、試行的取り組みを行いながら確認していくことになる。

プログラム I-② ささえあいネットワーク訪問活動の試行

ねらいと着眼点

訪問活動の説明をし、訪問協力員としてモデルケースへの参加を促す。
全市実施に向け、訪問活動から発見されたニーズへの対応について問題点の洗い出しを行う。

取り組み経過

❖参加協力の呼びかけ

栄町包括センター地域がモデル地区となり、対象地区のささえあいネットワーク協力員や民生・児童委員に対し、ささえあいネットワーク訪問活動への参加協力の呼びかけを行うため、平成19年12月に懇話会を開催した。

懇話会は栄小通学区域と保谷第一小通学区域の2地区に分け、それぞれ13名・20名の参加者を得た。この懇話会では、訪問活動の目的と経緯について西東京市役所高齢者支援課職員が、東京都社協との共同事業の位置づけについては西東京市社協職員が、具体的な進め方については栄町包括センター職員がそれぞれ説明を行い、試行的取り組みに対する協力を依頼した。

懇話会終了後に1地区から2名、合計4名からモデルケースに参加協力できる旨の申し出をいただいた。

❖説明会

年が明けて1月に再度ささえあいネットワーク協力員を対象に説明会を開催した。今回は、試行的取り組みの具体的中身、ボランティア保険、個人情報取り扱い等について説明を行った。結果、13名の参加者が試行的取り組みへの参加意思を示した。その日の説明会の中で、試行的取り組みでかかわる地域の相談者（以下、「利用者」という。）の生活状況や日常生活で抱えている不安などについて簡単に紹介した。

13名の訪問協力員は4グループに別れ、それぞれ1ケースを担当することとなった。4つのグループのうち3つのグループは住民懇話会で日頃顔を合わせている仲間同士で組んでもらった。残りの1グループはお互いに知り合いではない人同士で組んでもらった。

グループに別れて話し合いをしている中で、お互いに知り合いではないグループから「連絡先を交換しあっても良いか」と質問を受けた。今後、お互いに連絡を取り合う必要があると判断して、連絡先の交換をすることとした。

2月から試行的取り組みをスタートするために1月中に各ケースにかかわる利用者、訪問協力員、民生・児童委員、包



【説明会の様子】

括センターで打ち合わせのため利用者宅を訪問した。しかし、1ケースについては、初回の顔合わせでの訪問者が6名にもなり、関わる人の多さに驚いて訪問活動そのものの利用について辞退の申し出があった。最終的には3ケースでの実施で、ケースごとの訪問協力員の役割については、各グループ内で決めてもらうこととした。

主な役割としては、雨戸が開いているか、郵便受けの新聞を受け取っているか等を行う「外からの見守り」をする人と、月に1回、実際に自宅を訪問する「月1回の訪問」を行う人である。

A ケース

90歳代男性 妻と2人暮らし 雨戸の開け閉めで安否確認

抱えている不安：妻がデイサービスに出かけている間、夫が1人になること

訪問協力員グループの属性（ふれあい広場活動者4名）

外からの見守り：男性2名

月1回の訪問：女性2名

B ケース

80歳代男性 妻と2人暮らし 郵便受けの新聞で安否確認

抱えている不安：妻がデイサービスに出かけている間、夫が1人になること

訪問協力員グループの属性（わくわく栄活動者3名）

外からの見守り：女性2名

月1回の訪問：女性1名

C ケース

80歳代女性 独居 雨戸の開け閉めで安否確認

抱えている不安：最近、歩行が不安定で、自身が室内で転倒してしまうこと

訪問協力員グループの属性（特に知り合いではない2名）

外からの見守り：女性2名が隔週の交代

月1回の訪問：女性2名が隔月の交代

❖取り組みのスタート

2月から本格的に取り組みがスタートし、1ヶ月後に状況確認のため訪問協力員を集めフォローアップミーティングを行った。その中から当初は想定もしていなかった問題点が見えてきた。

1つのケースでは、訪問協力員が月1回の訪問日を忘れてしまい、利用者から包括センターに連絡が入った。別のケースでは、外からの見守りの時に親切と思いポストの中の郵便物を家族に渡し、家族から苦情がでてしまった等の失敗談が出てきた。

良い点も見えてきた。まず、複数で活動することによる負担感の少なさがあげられる。風邪をひいて訪問協力員の体調がすぐれないときに同じ仲間に連絡を取りその役割を代わることができ、見守り自体が継続できたこともあった。ケースの中では、利用者が調子を崩し救急車で運ばれるということがあった。近所に住む訪問協力員が救急車に気付き、包括センターへ連絡を入れ、迅速に対応ができた。あわせて、利用者家族にも安心感を与えられた。他のケースでは、外からの見守りの際、訪問協力員は報告書を渡すだけでは味気ないと思い、報告書のメモ欄に一言コメントを添えるようにしてみた。利用者もそのコメントをうれしく思い報告書を大切に保存しているという。もう1つのケースでは、訪問協力員が近くに住んでいるということもあり、買い物帰りなど利用者宅の前を通るようになった。訪問協力員が利用者と接していく中でさまざまな自発的工夫が生まれてきたと思う。

■到達点と課題

住民に合わせた制度説明を行い、事業への参加協力が得られた。

12月・1月と年をまたぎ、説明会を開催した。その中身も1回目が全体像をイメージしてもらう方法で、2回目は個別具体的に示していく方法で取り組んだ。説明する方法も関わる機関がそれぞれの立場から説明したことは地域住民にとってもわかりやすかったのではないかと。ルール化については利用者・訪問協力員の双方にとって適度な距離感があり負担感の少ない方法を選んできた。また、すでに他のサービスを活用していても訪問協力員制度を利用してよいこととした。そのような工夫は協力する側にとっての参加のしやすさにつながっていると考える。

利用者と訪問協力者との間に生まれる2次的効果の発見。

週1回の外からの見守りと月1回の訪問による安否確認を継続的に行うことより利用者の不安が取り除かれ、安心感が生まれてきていることがわかる。訪問活動における関係はその場面だけに留まらず、お互いに日常的な活動につながっていることも発見された。フォローアップミーティングを行う中で、自分たちのケースだけに留まらず、他のケースの状況を知ることができたことも活動している訪問協力員にとって大きな成果であったといえる。

市民による活動へのバックアップ体制の必要性。

市民に担える範囲の活動として訪問協力員への参加協力を依頼しているが、その活動が適切に行えているかの側面的支援は包括センターとしては欠かせない。訪問協力員・利用者の双方に対して声をかけ、問題点を解決していく必要がある。

プログラムⅠ-③ ささえあいネットワーク報告会

ねらいと着眼点

試行的取り組みによる訪問協力員活動を報告し、夏からの全市実施に向け広く協力者を募集する。

取り組み経過

❖ ささえあいネットワーク訪問活動試行の報告会

平成20年4月23日(水)の14時から保谷こもれびホールの3階小ホールにて、ささえあい訪問協力員モデル事業報告会を開催した。栄町包括センター担当地域で先行して実施してきた「ささえあいネットワーク訪問協力員」制度について取り組み内容を報告し、事業の全市実施に向けて訪問協力員になってもらうよう、また、安否確認を必要としている人に利用してもらうよう理解を深めてもらうことを目的とした。

「広報西東京」(平成20年4月15日号)にささえあい訪問協力員モデル事業報告会の案内を掲載し、ささえあい協力員、ささえあい協力団体代表者、民生委員、認知症サポーター登録者に通知を送付したところ、174名の参加を得た。

第1部では、「住民一人ひとりが創る・支えるコミュニティ」というテーマで淑徳大学総合福祉学部の山本美香准教授に講演をいただいた。先進地区である京都市春日地区の小地域福祉活動の事例を通して、近隣住民同士のささえあい、助け合いの大切さなどについてわかりやすく説明いただいた。

第2部では、ささえあい訪問協力員、栄町包括センター職員、社協地域福祉課長、高齢者支援課副主幹がそれぞれの立場からモデル事業について報告を行い、山本准教授に助言をいただいた。実際にモデル事業に携わったささえあい訪問協力員の報告では、モデル事業に参加する中での成功したことや失敗したことを含めて話をいただいた。利用者のビデオインタビューの上映では、見守りを希望した人の感想として必要を伝えるときの気持ち、訪問を受けての安心感などを伝えることができた。

ささえあい訪問協力員養成研修の受講案内及び受講申込書を配布し、報告会参加者に対して訪問協力員養成研修受講者の募集を行った。



【報告会の様子】

❖訪問協力員養成研修

5月15日、16日に開催した訪問協力員養成研修会には、45名が参加した。研修は2日間で認知症サポーター養成講座も組み込まれた内容で行った。地域における見守り活動に必要なテーマについて包括センター職員等が講師を担うこととした。研修会修了後は44名がささえあい訪問協力員として登録した。

■到達点と課題

報告会参加者に対して訪問協力員制度の必要をわかりやすく伝えることができた。

栄町包括センター地域で行ったモデル事業の取り組みについて、訪問協力員として参加した立場から、利用者として見守られた側の立場から話を聞くことができ、報告会参加者にとっては分かりやすい内容であったと思われる。同時に、行政としての支援体制とふれあいのまちづくり活動との連携も伝えられた。

ささえあい訪問協力員養成研修を経て44名の修了者が訪問協力員として登録。

モデル事業報告会に参加をし、養成研修を修了した44名が訪問協力員として登録をし、大きな成果を挙げた。しかし、一方で訪問協力員登録者数に地域的な格差が表れていたため、秋に開催場所を変更して再度養成研修会を開催することとした。

報告会参加者から、訪問協力員と他の地域活動等との役割分担を明確にすべきとの意見が寄せられた。

報告会参加者からは、訪問協力員制度が既存の地域活動に対して屋上屋ではないかとの指摘を受けた。この点については報告会の中でも新しい取り組みで、市民の協力が求められると伝えてきたが、自分たちの活動に対する危機として受け止められたようだ。訪問協力員活動は他の地域活動と線を引いて分けるものではなく、お互いに重なり合いながら協力し合うものであることを、活動をとおして確認していきたい。

プログラムⅡ－① ふれあいのまちづくり事業の振り返り

ねらいと着眼点

日常的に行われている住民同士のささえあい活動を顕在化させる。
ふれあいのまちづくり（以下、「ふれまち」とする）住民懇談会活動の成果と問題点を検証する。
今後の住民懇談会活動のあり方とそれを支援する社協の役割について再確認する。

取り組み経過

◆住民懇談会の組織化

旧田無市社協では、平成3年より小学校通学区域を単位とする「ふれあいの町（現在は「まち」）づくり住民懇談会」の組織化事業を推進してきた。平成13年、田無市と保谷市の合併により、西東京市社協となってから、両市社協が設置していた「ふれまち推進委員会」を統合設置し、ふれまち事業について議論を重ねる中で、田無方式を踏襲した住民懇談会を西東京市全域で組織化することを決定した。その後、ふれまち推進委員会による地域住民への積極的な働きかけによって、平成17年2月までに市内全域となる19小学校通学区域に20の住民懇談会を組織することができた。

◆住民懇談会の基礎

『住民懇談会』の基礎となる考え方は、昭和63年に旧田無市社協「ふれあいの町づくり住民懇談会検討委員会」によって答申された「①人口およそ1万人前後の地域、②地域住民による自主的な組織、③生活を維持していく上で起こるさまざまな障害について相互に理解し合い、話し合うことの出来る場」という3点に基づいている。

以上の点から、住民懇談会活動は、まず地域住民同士で顔見知りを増やし、互いの悩みや生活課題を日常的に話し合うことができるような関係性をつくる。さらに、さまざまな世代の人との交流を行うことによって理解者、協力者などの拡大を図りながら、懇談の中で出てきた問題や課題について、その解決策を模索する。そして、地域住民組織として多種多様な関係機関との連携により課題解決をしていくことで安心安全なまちをつくることを役割とするものであると言える。これまで、これにそって色々な取り組みが行われ、一定の成果を上げてきた。

しかし、年月を経るにつれ、地域の課題発見や解決に向けた取り組みよりも行事实施の方が活動の主となる地域も見られるようになってきた。また、活動を企画する世話人の高齢化により、行事を行うことだけで精一杯という声も寄せられていた。

◆ふれまちな振り返り

こうした状況を踏まえ、ふれまち推進委員会では、平成20年度事業の柱の一つとして「小地域・小集団のふれあい活動推進体制づくり」を掲げ、ふれまち事業の本来の目的である「住民同士のささえあい、課題解決」への取り組みについて、あらためて確認を行うことにした。その方法として、日頃各地域のふれまち活動の中で行われている世話人による地域住民とのつながりの状況を顕在化することで、今後のふれまち事業のあり方を再確認するため『振り返りシート』を作成することとなった。

振り返りシート作成におけるポイントは、

- ①地区ごとに事例をシートに落とし込むこと
- ②ふれまち活動から地域の問題や課題が見つけられていること、世話人につながられていることを顕在化すること
- ③問題や課題が、適切な機関につながられているかどうか確認すること
- ④職員同士が情報を共有し、地域での関わりや状況を確認できるようにすること

以上の項目にそって、今後も職員が世話人から相談を受ける関係性を築くことを念頭に置きながら、世話人に対して職員による聞き取り調査（6～8月）を実施した。

その後、このシートをもとにふれまち事業の振り返りと検証を目的にしたふれまち推進委員と社協職員の研修会（9月）を行った。また、「地域の中でできるささえあいの輪」をテーマにふれまち世話人連絡会（1月）を開催した。その中で、住民懇談会活動がどのように地域課題を見つけ、解決していきけるかについてのワークショップを実施し、地域の中で支え合う方法について考える場を持った。

さらに、2月には、地域活動者の人材育成を目的とした「ふれあい・いきいきサロン開設講座」の企画をした。

■到達点と課題

住民懇談会活動が「行事中心型」から「地域福祉ネットワーク型」・「地域課題解決型」に発展すること。

住民懇談会における行事の目的は『人と人が知り合うことのきっかけづくり』である。今後は、今回の振り返り作業で顕在化したような相談や支援活動に目を向け、実施する行事を通じて世話人等の活動者が自ら地域課題を発見し、それを解決するための地域活動が実践できるよう、さらに支援する取り組みが必要である。

住民懇談会を支援する社協の役割を再確認すること。

これまで社協は、総合相談窓口の機能を持ちながらも地区で起きている問題を十分に吸い上げるシステムが出来ていなかった。今回振り返り作業で挙がったような事例が、日常的に地域住民から相談されるように相談機関としての信頼関係を築き、住民とともに課題解決に取り組む姿勢が求められる。住民懇談会の活動が、目的にそって無理なく続けられるためには、常に側面からサポートし、より積極的な地域活動への関わるのが重要であり、住民にとって身近な存在であることが求められている。

プログラムⅡ-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

ねらいと着眼点

ケースの関わりをエコマップに示すことで共通した関係性が見えてこないか？

取り組み経過

❖振り返りと検証

平成20年9月に西東京市社協職員とふれまち推進委員を対象とした研修を開催した。ふれあいのまちづくり活動の振り返りと検証が目的の研修で、事例をもとに地域としてのかかわりを小グループで討議する内容であった。この研修で扱った事例（以下、「Dケース」という。）と地域でミニデイに通っている方が道に迷って来られなくなったという事例（以下、「Eケース」という。）に加えて試行的取り組みの3ケースについて、それぞれのかかわりをエコマップに示し比較検討を試みた。

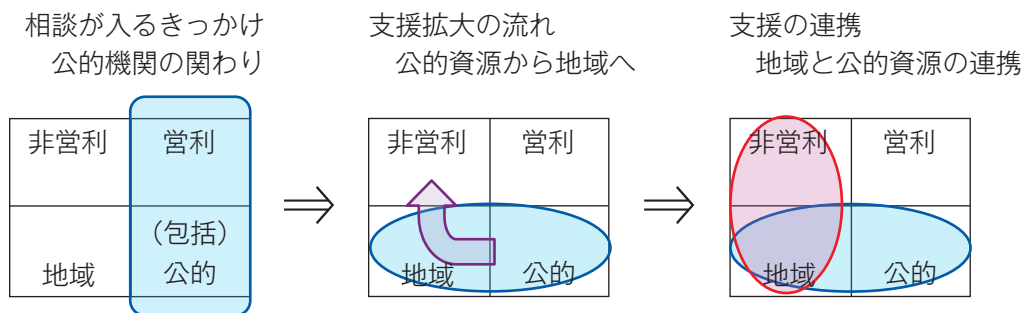
エコマップは、本人を中心に置いた図を4分割しそれぞれに本人とかかわる社会資源の種別を示した。右上が営利の社会資源。右下が公的な社会資源。左上が非営利の社会資源。左下が個人的な社会資源と分けられる。エコマップは1ケースごとに、問題発見時の関係、介入後の関係、今後考えられる関係についてそれぞれ示してみた。

4分割の例示

【非営利の社会資源】 社会福祉協議会 ふれあいのまちづくり活動 ミニデイ 茶話会 等	【営利の社会資源】 居宅介護支援事業所 ヘルパー事業所 デイサービス 配食サービス 飲み屋 等
本人	
近隣住民 知人・友人 親戚 等 【個人的な社会資源】	地域包括支援センター 民生委員 ささえあいネットワーク 消費者センター 権利擁護センター 等 【公的な社会資源】

【Aケースの場合】

妻がデイサービスに出かけている間、一人になる夫が不安で包括センター（公的：右下ボックス）とつながったケース。ささえあいネットワーク訪問協力員制度で見守りを継続していく中で、本人と協力員との信頼関係（地域：左下ボックス）が構築された。その関係の中で、協力員がふれあいのまちづくり活動で実践しているミニデイ（非営利：左上ボックス）に本人を誘い、本人はそのミニデイに通い始めた。

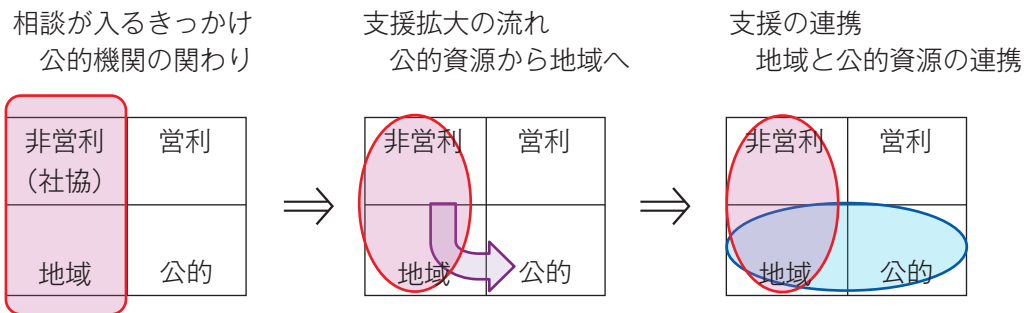


このケースに関しては、ふれあいのまちづくり等の地域の実践実績のある住民による力がとても大きく作用している。また、社協と包括センターが人材を共有していたことは、このケースへのかかわりをスムーズにしたといえる。

包括センターの関わりから始まったAケース・Bケース・Cケースは、関係が右下ボックスから発生する。介入をしていくと、D・Eケースとは逆に支援の矢印が右下ボックスから左上ボックスに向かっていく。今後考えられる関係はD・Eケース（次頁）と同じ状況になる。相談が入ってくるきっかけは公的資源のつながりにあり、介入することで公的資源から地域に支援が拡大され、地域と公的資源の連携により本人を支える形に落ち着く。

【Dケースの場合】

本人がふれあいのまちづくり活動で開催される茶話会（非営利：左上ボックス）の中で世話人に生活上の課題を話してつながったケース。住民懇談会世話人がまちづくり担当者（社協職員）の側面支援のもと本人の話聞き続け、本人との間に信頼関係（地域：左下ボックス）が構築された。その関係の中で、世話人が包括センター（非営利：左上ボックス）職員に相談をつなげ、現在は地域福祉権利擁護事業担当職員の訪問を受け入れている。



このケースの今後について、ふれあいのまちづくりの関係者とささえあい訪問協力員を兼ねる人材が地域の資源と公的資源の連携をスムーズにさせると考えられる。その意味では、両方の役割を兼ねる人材を意図的に育成する必要があると考える。

Dケース・Eケースは社協もしくは地域活動から関わり始めたケース。関わりは左上ボックスから発生してくる。介入をしていく中で包括センターが位置づけられている右下ボックスに支援の矢印が向かっていくことが共通している。今後考えられる関係を描くと、左上ボックスと右下ボックスの間に数多くの矢印が行きかうことになる。

相談が入ってくるきっかけは地域のつながりにあり、介入することで地域から公的資源に支援が拡大され、地域と公的資源の連携により本人を支える形に落ち着く。

問題発見が社協であれ包括センターであれ、今後考えられる関係は同じ形に落ち着く。このことは問題に介入していく中で、ふれあいのまちづくりとささえあいネットワークとの連携もしくは、社協と包括センターとが連携していることを表しているといえる。

介入していく中で、ふれあいのまちづくり活動の世話人やささえあいネットワークの訪問協力員が本人に大きく影響し、支援拡大の流れを生み出していることに気付いた。エコマップの中では、左下ボックスに位置する世話人や訪問協力員が地域と公的資源の間をつなぐ役割を果たしていることが示されている。

そして、世話人や訪問協力員から本人に対して次の社会資源活用への提案が行われ、地域とのつながりが太くなっていく過程が見えてきた。そこには、ふれあいのまちづくり活動の状況を示す「ふれまち新聞」や栄町包括センターの機関誌「ほほえみ」などを発行していることが少なからず影響しているといえる。2つの発行物に共通するのは、単なる行事のお知らせではなく、地域の情報を職員が直接取材し紹介している点である。地域資源を再確認するコミュニティーワークに基づいた情報を提供しているといえる。

■到達点と課題

地域と公的資源の連携は直接本人にかかわる地域の人がかギ。

問題発見が社協であれ包括センターであれ、今後考えられる関係は同じ形に落ち着くことに着目した。介入していく中で、直接本人にかかわる地域の人が大きく影響し、支援拡大の流れを生み出している。そこには、試行的取り組みの中でも見られた利用者と訪問協力員との間に生まれる2次的効果がきっかけになっているといえる。

今後考えられる関係にはかかわる職員の意図が表現されている。

直接本人にかかわる地域の人が利用者に働きかける際には、社協や包括センター職員と連絡を取り合いながら必要な情報提供を行っている。地域のその人にとって本人に必要な社会資源を必ずしも知っているわけではないため、相談機関の側面支援が必要になってくる。その場合は、現在本人がおかれている状況を把握した上で、専門機関の職員として必要な社会資源の提示を直接本人にかかわる地域の人に対して行っている。関係が取れている人から適切な社会資源の提示をしてもらうことで本人にとっても選択しやすい状況を作り出しているといえる。

プログラムⅡ－③ 新たな担い手の発掘

ねらいと着眼点

地域連携のカギとなる住民になってもらうため、意図的に働きかけることはできるか。

取り組み経過

◆世話人連絡会

ケースをエコマップに示していく中で、地域と公的資源の連携のカギとなる直接本人にかかわる地域の人は、ふれあいのまちづくりにもささえあいネットワークにも関わっていることに気付いた。2足のワラジを履いた地域住民がケースにかかわることで、問題の発見、相談・連絡のスピードが速まり、解決への時間が短くなるといえる。その意味では、地域住民に2足のワラジを履いてもらえるよう働きかけることが地域の潜在的ニーズに関わるときのポイントと考える。

ふれあいのまちづくり活動では、平成21年1月にふれまち世話人連絡会で事例検討会を開催した。平成20年9月に開催した振り返り作業の地域住民版である。各小学校通学区域の世話人が集まり、架空の事例に対してふれあいのまちづくりとしてどのような関わりが持てるかについて小グループに分かれて意見交換を行った。

【事例】

最近妻に先立たれた70歳の男性Xさんは独居となり、家事もこなせず食事も偏り、外出の機会もめっきり減ってしまいました。そんなXさんに亡くなった妻の友人Yさんが声をかけます。いつも1人で過ごしている、地域を知らないというXさんに、Yさんは手作りのおかずを持参し、関わりを持ち始めました。

まずは、参加者にXさんの5年後を想像してもらい、このケースにふれあいのまちづくりでどのような関わりが持てるか意見を自由に出し合った。各グループで話し合われた内容は最後に報告しあい、それぞれのグループでの気づきを共有した。今までの活動の中で既に取り組んでいたことも含まれていることにも気づき、地域の課題に対する姿勢を再確認することができた。

ミニデイ活動やサロン活動を地域における問題発見機能と位置づけ、平成21年2月には3回連続講座としてふれあい・いきいきサロン開設講座を開催した。ふれあいのまちづくり活動に携わる方に限らず、広く市民に呼びかけたところ、27名の参加を得た。講師は、すでに活動しているミニデイの主宰者、ふれあいのまちづくり活動の世話人などが担い、これからミニデイを始めてみようとする受講者にノウハウを伝えた。講座を企画した側としては、受講者の住所が近い方を同じグループに組むことで仲間づくりの場としても機能させようと考えた。グループ内では一緒に活動しようとお互いを誘い合う場面や、ふれまちの活動に顔を出してもらうよう声をかけている場面が多く見られた。

◆訪問協力員制度のスタート

ささえあいネットワークとしては、平成20年度に訪問協力員制度をスタートさせ、5月と10月に訪問協力員養成講習会も開催し、97名の登録者を得ている。しかし、その登録者全員に活動の機会が提供されているわけではないため、登録者のやる気を維持させる工夫が求められていた。

平成21年2月には訪問協力員活動の情報交換の機会として、ささえあいネットワーク訪問協力員フォローアップ講座を開催することとした。他地区の住民同士の支えあい活動の紹介を講師からいただき、小グループに分かれて訪問協力員活動の実際や自分たちが取り組んでいる地域活動について情報交換を行った。活動状況を報告し合う中で、玄関先では終われない関係性と、見守りと割り切った活動と次につなげるべき地域活動の必要性について意見が出された。また、市民が継続的に活動にかかわっていくためには、専門職のバックアップが必要であることも確認された。まだ活動につながらない協力者にとっては、活動者からの報告は大切な情報で、今後の活動に生かしていきたいと意見が出た。

このように、それぞれの取り組みで地域における問題発見機能の開発を試みている。このような取り組みに参加する地域住民の中から2足のワラジを履いてもらう人を見つけ出し、意図的にかかわりをつなげていくことが地域の人材を発掘・育成していくことであると考えます。

■到達点と課題

市民として関わるができる場面の確認。

地域連携のカギとなる市民への働きかけを考えていく中で、市民として関わりが持てる場面は改めて初期的・予防的場面であることに気付く。見守り活動という言葉からイメージする場面は、人によって様々である。また、見守り活動中に発見した問題について、どこまで関わってよいかの判断も人それぞれである。しかし、市民として関わりが持てる場面が初期的・予防的場面であることを確認した上で「見守り活動」という言葉を考えてみると、日常生活の延長上の活動であること、「活動中に発見した問題への関わり方」については、活動者が抱え込まず専門機関に連絡を取ることが重要であると整理がつく。見守り活動を推進する立場も、協力する立場も、側面支援する立場も「市民として関わりが持てる場面」について共通の認識に立つ必要がある。

新たな担い手の発掘は、2足のワラジを履いてもらうこと。

地域連携のカギとなる住民はすでに何らかの活動につながっているが、関わる場面が限られているため連携も限定的になっている。その住民に2足目のワラジを履いてもらうことでかかわる場面と連携に広がりが出てくる。そのためには、日常的な活動がすでに地域連携につながっていることを再確認してもらい、住民に連携する必要に気付いてもらえるよう上手に意図的に提供していくことが求められる。

取り組み全体の評価と課題

❖地域活動は連携と開発の連続

今回の地域包括ケア促進モデル事業にかかわる中で、ささえあいネットワーク訪問協力員活動を開始し、同時にふれあいのまちづくり活動の充実に取り組んだ。どちらも地域住民の協力が欠かせない活動で、住民へのアプローチでは大いに知恵を絞った。その中でたどり着いた結論は、見守る側・見守られる側双方の住民にとって負担感の少ない活動を組み立てること、見守る側の活動に充実感を感じてもらうことの2点である。栄町包括センター地域で取り組んだモデルケースでは、支援を受ける側の人々が自ら手を挙げているにもかかわらず、顔合わせの段階で関わる人の多さに驚いて見守り活動の利用を見合わせる事態が起きた。これは、見守られる側が大きな負担感を感じた例である。また、見守る側は複数でチームを組む体制をとり、協力者の孤立化を防止しチーム内の連携による相乗効果を生み出すことができた。これは、見守る側が活動に対する充実感を感じた場面である。見守られる側も見守る側もともに負担感を減らしていく必要を強く感じた場面である。また、モデルケースにかかわる中で利用者と協力者の間に新しい関係が生まれ、利用者が地域とつながるきっかけを作ることが見えてきた。新しい関係と地域につながるきっかけが見いだせた時は、協力者にとって大きな充実感を感じる場面になっている。

ささえあい訪問協力員活動の中で、玄関先でのかかわりが家にあがりお茶を飲む関係になった場合、利用者と本人との間には制度としての関係性とは別に個人的な関係性ができていると言える。ささえあい訪問協力員制度の関わりから本人に地域とのつながりが新たに生まれたことが確認できれば、この制度活用の発展的終了をイメージすることができる。しかし、そのためには次につながる活動が用意されている必要がある。次につながる活動とは、地域と密着したミニデイやふれまちな活動などインフォーマルサポートのことを指し、社協等が積極的に地域に働きかけて開発していくことが求められる。インフォーマルサービスにたどり着いた次は、介護保険に代表される公的サービスでしっかり本人の生活を支える体制を確立していくことにつながっていく。

この場合、訪問協力員制度は適切なサービス利用のきっかけを作り出したといえる。その意味でも、訪問協力員制度を活用する中で発展的な終わり方もあることを共通に理解することが今後求められる。

◆地域連携は組織内連携から

今回のモデル事業に取り組む中で、連携の大切さを痛感した。特に組織内における「情報の共有」については考えていた以上の難しさがあつた。モデル事業に取り組むために、福祉サービス支援係と地域福祉推進係が連携していくことの必要を共有するために時間がかかつた。福祉サービス支援係では、地域福祉権利擁護事業のケースをとおして包括センターと連携が取れていたが、地域福祉推進係では小地域活動として包括センターと連携していた一方、ケースとしての関わりは少なかつた。ふれあいのまちづくり活動をとおして部分的に包括センターと連携こそしても、地域の包括ケアシステムについて一緒になって考える機会がなかつたため、モデル事業が目指す「包括支援ネットワークの構築」を共有することに時間がかかつた。

「情報の共有」ができれば、以降の作業には難しさを感じなかつた。ふれあいのまちづくり事業は、ふれあいのまちづくり住民懇談会市内全地区組織化以降の活動充実策について検討を重ねていた。平成21年度のふれあいのまちづくり事業では、世話人連絡会・イベントの開催・人材育成・活動拠点の4点について充実に取り組むこととなつた。その充実への取り組みをとおしてささえあいネットワークとふれあいのまちづくりの関わりが整理できた。

双方の関わりが整理される中で、個別ケースに関わる機会があつた。仕組みを共有できていたのので、組織内の連携がスムーズに進んだ。ふれあいのまちづくり活動の関わりからつながつたケースが時間をかけながら地域福祉権利擁護事業、包括センターと連携が取れ、本人と話ができる人間が徐々に増えていく。少しずつではあるが、本人を取り巻くネットワークが構築されていくことになつていく。

地域の中で様々な機関が連携していくためには、顔が見える関係に尽きる。困つたときに社協や包括センターの職員の顔をどれだけ思い出してもらえるかで相談の持ち込まれ方は変わってくる。相談を持ち込まれた専門機関でも同様である。お互いに顔が見える関係であれば問題発見から連携のスピードが上がり、問題解決が早まる。そのために社協職員は地域に顔を出し、地域と顔が見える関係を常につくり続けることが求められる。

❖訪問協力員制度を活用する中での発展的な終わり方

(Aケースの場合：地域包括支援センターとしての感想)

高齢者には、ご近所づきあいができずに日々の生活に不安を抱えて生活してきている方が多い中、このささえあい訪問協力員制度を地域との関わりをつくるための手段として上手に活用できたと思う。その例としてAケースでは、ご近所付き合いが無く高齢者世帯で不安を抱えながら生活していた夫婦が、ささえあい訪問協力員制度を活用することで、訪問協力員と道端で会うと挨拶を交わせるほどの関係ができた。そのような関係の中で、訪問協力員が本人に対してミニデイに参加するように勧め、通うようになった。これは、ささえあい訪問協力員制度の利用に基づいた信頼関係とは別に、地域の住民同士として顔見知りになったという安心感が生まれたと考える。この結果を踏まえ、Aケースは近日中にサービス提供を終了する予定である。

この場合、ささえあい訪問協力員制度を利用することにより発生する制限が普通のご近所付き合いを阻害するため、ささえあい訪問協力員制度の利用を外すことにより双方にとってよりよい関係が築くことができるのではないかとと思われる。これは、発展的なサービスの終了ではないかと考える。

介護保険上のサービスを利用する中で、状態が良くなりサービス提供の終了を迎えるケースはごく少数といえる。今回、ささえあい訪問協力員制度を活用して地域とのつながりが生まれ、ミニデイに通うことで介護予防につながった上でサービス提供を終了できることは、新たな発見といえる。

地域で解決できることは地域で解決し、介護保険等サービスに頼らずとも地域で生活していくという、地域づくりの第一歩のように思える。