

第4章

両地区の取り組みから
見えてきたもの



第1章から第3章においては、モデル事業の趣旨や背景、両地区の状況分析、両モデル地区の2ヵ年の取り組みを見てきた。本章では、杉並区、西東京市での取り組みから、連携のあり方や今後の地域展開で重要と思われた事項についてまとめた。

1. 社協の内部連携を進め、外部機関との連携を図る

社協と包括センターの連携を考えるにあたって、今回のモデル事業は、包括センターを受託している社協と未受託の社協で実施した。

<社協内部で手をつなぐ第一歩>

一般的に社協と包括センターの連携は、これまで「権利擁護」を通じて図られてきているといえる。西東京市においてもそれは同様で、まず社協の地域福祉権利擁護事業を担当している「福祉サービス支援係」と包括センターの連携がこれまで進んできた。それは、高齢者や障害者等の個別ケースに取り組む実際の業務の中で連携の強化が図られてきた結果と言える。

ふれあいのまちづくり懇談会を所管する「地域福祉推進係」は、懇談会の会合に包括センターが出席するなどの形での連携はこれまでもあったが、地域包括ケア全体を意識した取り組みには至っていなかった。

西東京市の取り組みで重要と思われるのは、本モデル事業を契機に、社協内の両担当の相互理解が進み、情報を共有、目指すべき方向性を定められたことにある。第3章でもふれられているとおり、それらが実現してからは、「以降の作業には難しさを感じなかった」と権利擁護担当職員から振り返りが行われている。外部との連携を進めていくためには、社協内の関係部署間の連携がまず求められると言える。

一方、包括センターは、三職種によるチームアプローチが求められている。栄町包括センターでは、社協との関係では「社会福祉士」が対応する比重が高いが、他の職種も関ることは多い状況にある。栄町包括センターの職員からは「本モデル事業を通じて、他の職種も意識が変わり、社協との連携もスムーズになった」との成果が挙げられている。また、今回の西東京のモデルでは、包括センターを所管する市（行政）が、社協のふれあいのまちづくり事業や社協のコミュニティワーク手法をよく理解し、包括センターの「ささえあいネットワーク」の見直しにも社協の参画を確保し、市、包括センター、社協の3者で「ささえあいネットワーク訪問協力員」の仕組みの再構築などの取り組みを行ったことも特筆される。社協と包括センターとの関係を市が支援する形で、市内の地域包括ケアを構想したと言えよう。

<ともに考え実践する～事業の協働開催を～>

杉並区は包括センター受託社協である。通常の業務の中で、包括センターと事務局が顔を合わせることが多く、意思疎通しやすい環境にあった。例えば、包括センター3ヶ所、杉並ボランティア・地域福祉推進センター、あんしんサポート係での集まりである課内係長会（毎月）（※平成19年度は包括センターが同じ課であった）、社協全体の係長以上・常務・会長による社協連絡会（毎月）の実施や、民生委員・児童委員協議会の説明会（毎月）への提出議題を包括センターも入って

検討を行える環境にあったことなどである。

その上で、本モデル事業を通じ、「車いす講座」などを杉並ボランティア・地域福祉推進センターとケア24がはじめて一緒に実施するなど、事業を協働して行うことにより、相互の人脈や強みなどに気がついたり、ケア24側が、社協にはやはりネットワークづくりの強みがあることを再確認することができたりといった成果が挙がっている。

以上を踏まえると、地域包括ケアをどのように構築していくかという共通の目標が必要であること。組織内においては、権利擁護部署と地域福祉推進部署（あるいは包括センター）など、関係部署が一緒の取り組みや事業を具体的に経験することによって、部署間の連携が進むこと。個別支援から地域支援に広げて、つなげていく際に、権利擁護部署とともに地域福祉推進部署が協力し外部の包括センターとの連携が深まると言える。

2. キーパーソンを活かし、新しい担い手を発掘する

＜2足のワラジをはく人を大切に＞

両モデル地区の課題の1つに、地域での活動を担う人材の確保が挙げられる。杉並区の「住民福祉協議会」や西東京市の「ふれあいのまちづくり住民懇談会」においては、活動者の固定化や高齢化が進み、現在の担い手へのアプローチ方法や、新しい担い手をどう発掘するかということが大きな課題となっていた。

今回、西東京市社協では、住民懇談会の振り返り作業を行った（詳しくは77頁）。そこから浮かびあがったことは、住民懇談会の世話人とささえあい訪問協力員を兼ねる人材が、両仕組みの連携（橋渡し）をスムーズにしているということであった。これまで地域の担い手の固定化や「どこへ行っても同じメンバー」というマイナス面の指摘がよくあったが、「2足のワラジ」を履く地域の「キーパーソン」を社協がよく把握し、複数の制度や仕組みをつなげる役割を果たしていることを積極的に評価していくことが重要であると思われた。その上で、将来の安定的な活動の確保に向けて裾野を広げていくことも重要であると言える。

＜何かをしたい想いを実現する＞

一方、杉並区社協は、今回、「災害時たすけあいアンケート」を実施（詳しくは48頁）。災害という地域の横断的テーマを切り口に、小・中学校等（つまり30～40代という若い世代）にアプローチをした。その結果、「まちづくりに関心がある」、「やや関心がある」という人を合わせると過半数あり、「今後、社協から案内を出してよい」とする人も回答者の約1/4もいることが分かったことは重要である。「明日は我が身」という身近なテーマを設定したことが、若い層にも関心を集め、小・中学校から若い世代にアプローチする手法が有効であることが確かめられた。

地域の人材発掘は常に課題であるが、地域の担い手がないわけではなく、「潜在化」している人材にどのようにアプローチするか、住民が地域に関心を持つ動機付けをどう工夫するかということが課題と思われた。

3. 住民の地域への多様な関わり方を提案する

積極的に地域に関わることができる担い手（住民）をいかに発掘していくか、社協や包括センターのネットワークの協力者をいかに増やすかは重要な課題となっている。

<住民のやる気を活かした仕組みを作る>

西東京市の包括センターの「ささえあいネットワーク」は、高齢者の見守りを目的とした組織だが、住民の負担感を考慮して「家の外から見守る」だけの活動の仕組みであったため、活動者の一部はモチベーションが下がってしまったという経緯があった。その反省を踏まえて、直接高齢者を訪問する新たな仕組みとして「ささえあい訪問協力員」の仕組みを市、包括センター、社協の協議により構築した。目的、対象、権限など担い手の「役割」をより明確にしていた結果、活動者のやる気を活かした仕組みとなった。

<ケータイ・ストラップでつながる住民同士>

杉並区社協では、アンケートを通じ、関心のある方へのアプローチとして、(仮称)「寄り添いサポーター」を当初構想し、「地域の防災とささえあいを考える集い」で提案する予定であった。しかし、はじめから社協から活動を提案するよりも関心のある方同士が地域課題を共有するところから始めた方が良いという考えや、若い人の参加に向けて「匿名性」が確保されること（例 インターネットによる意見交換等）、「登録制」には抵抗感があることなどの意見があったことから提案を見送った。

そこで杉並区社協では、今すぐに活動できなくても「地域とつながりたい」という気持ちを持ち続けてもらい、地域で気になることがあった時に連絡をしてもらうよう意識啓発のための「ケータイ・ストラップ」（ケータイの画面クリーナー）を作成し、住民へ配布することとなった。これは、特定の高齢者を見守り、声かけをする包括センターの「あんしんネットワーク」（地域の目）とは異なり、地域の潜在化している力に着目したものである。はじめからコンセプトを定め、養成講座を行うのではなく、地域で気になったことを社協へ報告してもらう役割を期待した「緩やかな」仕組みの提案である。

以上のことから、地域住民には、多様な選択肢を用意し、地域に住む様々な人材が無理なく参加できる仕組みを提案していくことが重要と思われた。

4. 社協がつなぐー横断的な専門職間で課題を共有ー

杉並区社協では、社協の呼びかけにより、包括センター、3障害の自立生活支援センター、民生委員等に投げかけをして、「合同ケースミーティング」（H19.12.10）を実施した。翌年には、居宅介護保険事業所（ケアマネ）が集まるケア24梅里が開催する地域ケア会議の場を活用した「地域ケア会議を包括的に活用する会」（H20.12.12）を実施した（詳しくは40頁）。

会合の目的は、障害者が65歳になり介護保険に切り替わる時の問題（例 サービスが使えなくな

る)や家族に高齢の親と障害を持つ子どもがいる複合問題など、介護保険法と障害者自立支援法にまたがる問題や同時にかかわりが必要なケースを検討することである。この会合では、縦割りの法律とサービス、それに関する専門職等が一堂に会し、「共通する課題」を社協が設定したことに特色がある。本モデル事業は、社協と包括センターの連携がテーマであるが、包括センターが抱えるニーズから高齢以外の分野の関係者まで広げて企画がなされたのは貴重な取り組みといえる。これらは、杉並区社協があんしんサポート(地域福祉権利擁護事業)や杉並区成年後見センター(区と共同設置)の実践の中で、横断的なケース会議など、これまでの地域実践の積み重ねが活かされているとも言えよう。

5. 住民に対するハウ・レン・ソウ(報告・連絡・相談)で地域力をパワーアップ

杉並区社協では、災害時たすけあいアンケートの実施報告を目的に、アンケート回答者や住民を対象とした「地域の防災とささえあいを考える集い」を開催した。参加者数は必ずしも多くなかったものの、アンケート報告等を踏まえた参加者のグループ討議では、「PTAを通じて若い世代に参加してもらえないか」「若い世代と同世代として思うのは、地域と関りたくないと思っている人はいないのではないか」「参加の仕組みが必要」など、今後の展開を期待できる意見も出されている(詳しくは50頁)。

西東京市では、市、包括センター、社協で、新しい仕組みであるささえあいネットワーク訪問活動を試行し、その後「ささえあい訪問協力員モデル事業報告会」を実施した。参加者からは「高齢者にとって力強いネットワークだと思う」「ふれあいのまちづくりは地域の土壌づくり。車の両輪と考えて制度の充実は図ってほしい」など好意的な意見が見られた(詳しくは74頁)。

両地区での報告会において、社協と包括センターが協力し、西東京市の場合はさらに市所管部合同で取り組みを行い、住民や活動者に課題や新しい提案を投げかけ、住民の意識への働きかけを行っている点は重要だと思われる。

6. 地域を耕す好循環を創る

西東京市社協では、住民懇談会の振り返り作業を通じ、「ふれまちの活動の中で発見し関わった人を、他機関へ連携をとった事例」や「顔見知りになったことで、関わりや活動に幅や広がりが出た事例」をピックアップし、住民懇談会が主体的に取り組んでいる成果を再確認した。その中には、地域の活動者が必要に応じ、包括センターや民生委員、他地域の住民懇談会、社協の各種事業等に橋渡しをしているケースが確認されている。

また、福祉関係者は、それを受け、介護保険サービスの利用申請(訪問介護、通所介護、住宅改修等)、社協の住民参加型福祉サービスの提供、病院の受診につなげるなどのアクションをとっている。その結果、本人や家族からの感謝の意が伝えられ、住民懇談会の世話人が「困った時に相談できる人」と認識されたという成果なども挙げられている。

しかし、西東京市のささえあい訪問協力員モデル事業では、高齢者(利用者)と訪問協力員の初回顔合わせの際に6名が何うこととなり、利用者がその人数に驚き、訪問利用自体を取り止めると

いう想定しない出来事があった。ヘルプを発信してもらうことは本人にとって勇気のいることと思われるが、その際、サービス利用者にとっても負担感の少なくなるような配慮が福祉関係者には必要であることを認識させられる経験であった。

このような中、住民活動を常に専門職がバックアップし、何かあれば、包括センターが動いてくれる。困ったときには、社協に相談に行けばよいという安心感が住民を活動に導くことになる。こうした活動者を支えるための心理的支援も専門職の役割のひとつと考えられる。

地域の福祉力を高めていくためには、地域ニーズや生活ニーズが「顕在化」する仕組みを構築し、その課題を受け止め、対処・解決し、その取り組み自体（成功体験）が地域の担い手や福祉関係者の意欲を高めるという好循環が必要である。社協は、住民福祉協議会や住民懇談会など住民主体の活動の充実と共に、福祉関係者のネットワークづくりを進める中で好循環の仕組みを構築していく必要がある。

【区市町村社協と地域包括支援センターとの協働関係】

