

検討委員会に参加して



東京都下で開催されたある市民講座の講師に呼ばれたとき、会場にいた女性からの発言には大きなショックを受けた。「私は一人暮らしなので、何かあったときには、お隣の方にお世話になるかもしれない。そう思って、お隣のおばあちゃんに、『ご面倒をかけるかもしれませんが、よろしくお願いします』と挨拶したんです。そのときは『いいですよ。』とのお返事だったのですが、しばらくして『やっぱりお付き合いできません』って言いこられて。お孫さんに『おばあちゃん。そんな約束して、本当になにか言ってこられたらどうするの！おばあちゃんが責任持ってよね、私は何もしないから』と言われたとか。もう近所の人も頼りにすることができないのかと悲しくなりました。これからどうしたらいいんでしょうね」。

孤独死、高齢者虐待、介護心中、高齢者をターゲットにした悪質な詐欺など、その問題が生じる背景は千差万別であるが、共通しているのは、地域での支えあいがなく本人や家族が孤立しているということだろう。国や自治体などでは、ボランティアの活用や近隣の相互扶助の重要性を喧伝するが、その実現は厳しいものがあるのが実情だ。地域で熱心に活動している人々からも、「私たちがやっていることは何なんでしょう。どこまでやるんでしょうか」という疑問や戸惑いを頻繁に聞かされる。地域住民は同じ住民に何ができるか、どこまで支援するべきなのか。

福祉社会論や福祉多元主義が言われて久しいが、どのように福祉の供給主体が多元化しようとも、やはり中心となるべきは専門職を有する公的機関であろう。それを取り巻くように、コミュニティやボランティア、NPOなどがそれぞれの力に応じて自らの役割を果たす構図が望ましいのではないか。地域において、その実践力からして、最も重要な役目を果たす公的機関のひとつが、社会福祉協議会と地域包括支援センターである。

SWOT分析にもあるように、双方の機関には得意分野と不得意分野があるが、互いが相互補完して地域の実践力・主体性の向上を目指していかなければならない。包括支援センターの持つ個別的問題解決力を武器としながら、社協は地域で人を育て、共に助け合うという文化・環境を育む。平野委員長は、「シナジー（相乗）効果」によって、二つの機関の「和」を超える力が発揮される—と記したが、協働がもたらす効果は大きい。これら専門機関の積極的な取り組みは、自然に住民を巻き込んで大きな力となっていくことだろう。

あきらめることはない。今回の検討委員会を通して希望の光は幾筋も見えてきた。杉並区で実施された「災害時たすけあいアンケート」では、子どもを持つ若い世代が、災害時あるいは防災に向けて地域で協力することの重要性を強く認識しており、自らもそれに一役買う意志があることを多くの住民が示した。「若い世代は、地域のことに関心である」ことが根拠のない都市伝説の一つであると信じたい。また、西東京市で行われた「ささえあいネットワーク報告会」では、ささえあい訪問協力員として活動している女性が「訪問協力員をして本当によかったと思っています。この活動をして初めて『あ、ご近所にこんな素敵な人が住んでいたんだ』と気づいたんですよ。だから活動が楽しくて」と言われた。だれかから無理強いされたのではなく、義務として付き合っているでもない、訪問先の相手と本当に対等の立場で付き合い合うことを喜ぶ人の姿がそこにはあった。

こうした住民はきっと多数いるに違いない。こうした地域の「宝」を掘り起こし、活動につなげていく役割が、そしてその力が社協にも包括支援センターにもある—杉並区、西東京市でのモデル事業の経過を検討しながら、そのことが実感できる委員会でもあった。

東村山市北部地域包括支援センター所長 鈴木 博之

東京都高齢者保健福祉計画策定委員会では、地域包括支援センターの課題として、①要支援者に対する介護予防ケアマネジメント（指定介護予防支援業務）の負担が大きく、ネットワークづくり等の包括的支援業務に十分取り組めない。②職員一人当たりの業務量が非常に多く、利用者一人ひとりに丁寧な対応ができない。③地域包括支援センターの役割や業務内容が地域住民に知られていない。④認知症高齢者、一人暮らし・高齢者のみの世帯等の把握、対応が十分行えていない。等の指摘がなされている。

まさにこの指摘は、地域包括支援センターの現場で働く職員にとって身にしみる実感であると共に大きな課題として押し掛かっている。これらの背景として、業務量やマンパワーの問題等様々な要因が考えられるが、とりわけ指摘の①～負担が大きく、ネットワークづくり等の包括的支援業務に～に関しては、それぞれの地域特性をどのように掴み、利用者の生活支援の網をどのように展開していくかといったノウハウの不十分さがあるのではないだろうか？

地域を見渡せば利用者の生活支援に当たる専門機関や住民団体等が数多く存在する（地域によるばらつきもあるが）、これらをどう繋ぐか？

認知症、独居、精神疾患、医療依存度の高い利用者等、抱える生活上の課題もますます多様化している中で、介護保険制度の活用等フォーマルなサービスだけでは利用者の生活を支えることが出来ないのは明らかである。

介護保険制度創設時に声高に叫ばれた「介護の社会化」、そしてその基盤となる街づくりをどう展開するのか？この喫緊の課題に真正面から取り組んだのが東京都社会福祉協議会の「地域包括ケア促進モデル事業」である。共に福祉ネットワークの構築を目的の一つとして掲げる社会福祉協議会と地域包括支援センターが互いにチームを組み活動を展開した。

詳細は、報告書を参照いただくとして、モデル地区の杉並区では「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」、西東京市では「地域包括支援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」ことを目的に様々な取り組みがなされている。

一委員としてこの検討委員会に参加し両地区の実践を具に捉えたことにより、地域包括支援センターの「地域包括ケアの基盤整備」という命題に対する大きな解決のヒントを得ることが出来た。その一方で、今後地域包括支援センターが抱える様々な課題を解決するに当たり、地域包括支援センターが自らの業務や地域のニーズを整理・分析的に確に伝達・課題提起する、いわば「発信力」の強化が必要であることも強く実感できた。

めまぐるしく動く社会情勢の変化の中で利用者のニーズも地域包括支援センターの役割も変わっていくことであろう。それらを目の前にし、ただ受け身的に対応するのではなく積極的に活動を展開できる地域包括支援センターでありたい。

この報告書が、報告書を読んだ全ての個人や機関にとって、利用者の尊厳を守るための福祉ネットワーク構築に向けた新たな挑戦の一助になることを願ってやまない。

最後に、それぞれの業務の中で多くの時間と労力を割き今回のモデル事業に取り組んでいただいた杉並区と西東京市の社会福祉協議会、地域包括支援センターの方々に、そして2年もの長きにわたりこの検討委員会の事務局としてご尽力いただいた東京都社会福祉協議会の皆様に感謝申し上げたい。

地域住民のために、力を合わせ、協働する

立川市南部西ふじみ地域包括支援センター長 山本 繁樹

社会福祉協議会は社会福祉法において、「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として規定されている。地域の社会福祉を目的とする事業者や地域住民が参加し、地域の福祉課題を協議し、互いの連絡調整を行い、社会福祉に関する活動への住民の参加を促し、地域福祉を推進していくための協議体であり、活動推進のための拠点であり、プラットフォームでもある。事務局職員は地域福祉推進のための裏方役として、また地域を基盤としたソーシャルワーカーとして、地道な地域福祉形成の活動を継続する。

一方、地域包括支援センターは介護保険法に規定された施設として、総合相談支援、権利擁護、介護予防、包括的・継続的ケアマネジメント支援等の地域支援のための事業を実施し、地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的としている。その目的を目指して社会福祉士、保健師・地域ケアの経験ある看護師、主任介護支援専門員といった専門職が配置されている。

「地域住民の福祉の向上を目的として、この二者の活動が手を結び合い、協働することができたなら、地域包括ケアはさらに促進されるのではないか」というのが、今回のモデル事業の前提であり、仮定であった。検討委員会に参加してみて、杉並区と西東京市の各モデル地区の地道な活動に基づいた議論の過程は、この仮定の検証作業であり、地域事例に基づいた検証の結果として、その方向性は地域のために有効だと考える。

杉並区の実践は、社協と包括が協働して、「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る」ことを目的として、地域住民への意識調査や高齢者福祉や障害者福祉といった分野を超えた専門職の連携会議、地域住民の集い等を開催した実践であった。アンケートや集いで地域住民の発言は、幅広い世代からの声が集まり、地域では目立たないが潜在的な「つながり」へのニーズが表れていた。その声を大切に、いかに社協や包括が協働しての地域への参加の仕組みづくりを展開できるのか、興味深い実践であった。

西東京市の実践は、社協がこれまで地道に築いてきた、地域でのふれあいのまちづくり事業と、包括が推進する「ささえあいネットワーク」の協働による地域力の基盤強化の実践であった。西東京市社協はこれまで地道に市内全地域での住民懇談会を組織化してきており、その基盤に包括の専門職の力が加わると、双方の活動の向上に結びつくことを明らかにした実践であったと考える。

二つのモデル地域での実践と、検討会での平野委員長の巧みな話術と駄洒落、そして山本副委員長の笑顔とまとめにリードされた活発な議論を踏まえて言えることは、社協は、地域福祉の推進役としての王道を歩み、地域住民や団体の参加とネットワーク形成、住民の福祉活動の活発化を促進していくことが、今こそ必要だということ。その基盤のうえに、地域包括支援センターの専門職の取り組みが加わり、協働が進めば、地域包括ケアは促進され、今後の地域住民の福祉は増す可能性が高いということである。

全国マイケアプラン・ネットワーク代表 島村 八重子

このお話をいただいた時、私自身、「社会福祉協議会」「地域包括支援センター」「在宅介護支援センター」を、どうすみわければいいのか分からない状態だった。

2006年度に地域包括支援センターがワンストップサービスの窓口として設置されて、「それまで頼りにしていた社会福祉協議会と在宅介護支援センターはどうなるのだろう」という疑問を持っていた。これは私だけでなく一般市民みんなの戸惑いだったと思う。

そんな時にお誘いをいただき、「すみわけのではなく共に何かする」という発想に興味を覚えて、委員会に参加させていただいた。

この2年間、西東京市と杉並区で、社会福祉協議会と地域包括支援センターが行政との協力を得ながら、それぞれの強みを生かし、弱みを補い合い、制度によって生じた隙間を埋めながら、事業を進めてこられた経過を拝見しながら、どちらかが主導権を持ったりするのではなく、ともに試行錯誤をしながら地域にあった形を作っていく過程に、後半になるほどワクワク感が増してきた。

西東京市は、もともとあった「ふれあいのまちづくり」と「ささえあいネットワーク」を進化させ重ね合わせていった。住民が自主的に参加する両事業について、やり方を押しつけるのではなく、ともに考えながら必要に応じて軌道修正し、それを普遍的なルールに落としていくという、そのサポートのあり方にはとても温かなものを感じた。機関には人事異動があっても担当者が替わっていく。一方、住民はそこに住み続けるが、長い間には世代が交代していくことになる。こうした地域活動がこの先ずっと機能し続けるためには、人事異動があっても世代交代があっても、引き継げる仕組みを整えておくことが大切だと思う。今出来つつある仕組みをさらに進化させて、安心して老いていくことのできるモデル地域となってほしいと思う。

杉並区は試行錯誤の末、地域の比較的若い層を対象に災害時たすけあいアンケートを実施。そこから、地域に不確定多数の助け合いの担い手がいる可能性を見出した。

少し脱線するが、実は私は、もともと地域住民としての意識も低く「人のために何かをする」という発想のあまりない人間だった。それが義父母の介護体験を機に活動を始めることになった。高齢化に伴う身体的・精神的な変化、遭遇するさまざまな困りごとを目の当たりにして、俄然、「明日はわが身。自分が年を取っても安心して暮らせる環境を今から整えなくては」という当事者意識が芽生えてしまったのだ。

当事者意識というのは、ものすごい原動力である。災害時には誰もが災害当事者となりうる。アンケートでそれを再認識することにつながり、当事者意識を湧き上がらせたのではないと思う。住民が当事者意識を持つことが、まちづくりの第一歩。そうした意味で杉並区のこれからは楽しみだ。

地域には、市民、行政、専門機関などたくさんの要素がある。とかくそれらは、対立構造になりがちなのだが、それぞれが同じ方向を見て協力し合うことで、安心できる地域に成長することができると思う。地域包括ケア促進モデル事業は、その象徴であるような気がしている。

西東京市 福祉部 高齢者支援課 副主幹兼地域支援係長 **横山 桂樹**

平成19年6月5日に第1回が開催され、早いもので全10回の検討委員会が開催されました。私もオブザーバーの立場で参加させていただきました。

地域包括支援センターを受託している社協としていない社協を公募し、西東京市社協と杉並区社協が今回モデル地域として選定されました。検討委員会の委員の皆様からは沢山の貴重なご意見を頂き、今後の包括ケアシステムの構築にあたっては非常に参考になりました。

西東京市の場合、在宅介護支援センター時代から、社協との連携は比較的良く取れている地域であると認識しておりましたが、この検討委員会に参加することにより、再度見直しが行われ、以前にも増して打合せを行うことによる連携が、ますますしっかりとした形に出来るようになりました。

「ささえあいネットワーク」の再構築についても、委員の皆様より意見をいただき、訪問活動へステップアップした形となりました。また、山本副委員長のお力を借りて、ささえあいネットワーク訪問事業の活動報告会も開催し、多くの市民の参加もいただきました。

杉並区においては、早くから要援護者対策に着手しており、私としては非常に興味深い内容でした。また、高齢者と障害者を支援する専門職間の合同ケースミーティングなども西東京市としては、まだまだ発想も無かったことなので、新鮮に受け止めることが出来、今後西東京市においても検討していかなければならないことと思いました。

また、要援護者に関係する災害時たすけあいアンケートについては、子育て世代へ積極的にアプローチし、回答者の声を伺うことにより、今後若い世代に地域の担い手になっていただけるのではないかと、非常に関心の高いアンケートでした。

社会福祉法に位置づけられ、歴史的にも古い社会福祉協議会と、介護保険法に位置づけられてまだ制度的に新しい地域包括支援センターが、それぞれの法の下、在宅で生活をされている高齢者等を支えています。超少子高齢化が進む中、地域および在宅を支える両輪が一体となり、行政と連携を図りながら進めて行かなければ、今後ますます高齢者を取り巻く環境は悪化し、安心して安全な街づくりは困難であると思われま。

地域包括支援センターが得意とする、個別ケースの対応や、社会福祉協議会が得意とする地域作りや地域のコーディネートが旨く連携し、住民が安心して暮らせる街づくりが出来れば良いと思われま。

最後になりますが、この報告書が多くの地域包括支援センター職員や社会福祉協議会職員、また行政の職員に読んでいただき、少しでも委員の方が議論したことが皆様の参考に繋がれば大変幸せに思います。

私も市民の方が安心して生活出来るよう、今後も地域福祉のために、頑張っ参りたいと思いま。

※横山氏は、検討委員会のオブザーバーではあるが、2年間にわたり、包括センターの設置義務者である行政の立場として参加していただいたため、寄稿を依頼した。