

連携が生み出す地域包括ケア

～区市町村社協と地域包括支援センターの連携を目指して～

平成21年3月

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会
地域包括ケア促進モデル事業検討委員会

はじめに

平成17年に成立した介護保険法改正により、「公正・中立な立場から、地域における介護予防マネジメントや総合相談、権利擁護などを担う中核機関」*1として地域包括支援センターが創設され、平成18年度から全国各地で設置されるようになり、今日ではその役割への期待はますます大きくなっている。

地域包括支援センターは、地域において権利擁護をはじめとする広範な福祉問題について相談に応じ、様々な関係機関との連携を図りながら総合的に支援することを想定しており、文字通り地域における福祉支援のセンターとして位置付けられている。これは高齢者介護という領域をメインとしているものの、これまで長く社会福祉協議会が主な活動領域としてきた「地域福祉」と少なからず重複するものであり、同じ地域というフィールドで、それぞれの担うべき役割は何か、どこで連携するのが現実的課題として浮上することとなった。

しかも、地域包括支援センターの設置に際して、区市町村社会福祉協議会に運営委託する区市町村も少なくなく、社会福祉協議会と地域包括支援センターの役割分担、業務の棲み分けなどをどうするかはこれからの社会福祉協議会のあり方を考える上でも焦眉の課題となっている。

今日の福祉支援の施策動向は、地域での相談支援を中軸とした総合的支援の導入・推進にあると言っても過言ではない。児童福祉では、児童福祉法により地域で要保護児童についての情報交換や支援内容の協議を行う要保護児童対策地域協議会の設置が進められ、障害福祉でも、障害者自立支援法により地域での障害者の自立支援について協議する地域自立支援協議会の設置・運営が市町村の行うべきこととされている。

かつての施設福祉中心の措置型社会福祉では、地域における民間福祉活動は社会福祉協議会のいわば「独壇場」であったが、在宅福祉基調の契約型社会福祉では様々な組織が地域で支援活動を繰り広げており、社会福祉協議会のみが「地域福祉の担い手」とは言い切れない状況となっている。そして、地域における福祉支援のあり方や連携・協働のあり方がしっかりと構築されなければ、円滑な支援が困難になるだけでなく、各組織や団体の業務に「溝」をつくりサービスの谷間を生じさせることにもなると危惧される。

また、住民側からすれば、いくら「相談窓口」が増えても、どの組織が自分の抱えるニーズや課題に対応してくれるのがわからない状態であれば、かえって混乱することになる。

本委員会の問題意識はこうした現状に発しており、地域における福祉支援の組織や窓口が多様化する中で、住民が安心して地域生活を営むことができる体制＝地域包括ケアをどのように構築できるかについて、モデル的に取り組み、その実践を分析・検証したものである。

地域包括ケアということであれば、本来なら高齢者のみではなく、児童やひとり親、障害者、生

*1 『厚生指針臨時増刊 国民の福祉の動向』厚生統計協会 第55巻第12号 2008年 P146

活困窮者など幅広い対象への福祉活動を包摂するものであるが、今回は実験的取り組みでもあり、課題を絞り込む必要があることから、既に浮上している地域包括支援センターと区市町村社会福祉協議会の連携・協働に焦点を当てて検討してきた。そして、単に両者の組織のあり方論に限定するのではなく、あくまでも地域における福祉支援の連携・協働を探ることを指向してきた。

こうしたこともあり、モデル地区としては、全く違う位相の地域を選定した。

一つは、23区内で比較的制度や社会資源の整備が進んだ地域で、社会福祉協議会が地域包括支援センターを運営委託している杉並区であり、もう一つは、近郊部で社会福祉協議会と地域包括支援センターが別個の経営となっている西東京市である。

検討委員会では、住民の意識、地域風土や組織状況が異なり、福祉支援の側の組織形態も異なる2つの地域での取り組みを、約2年間にわたり検証してきた。その結果、それぞれの地域特性や抱える福祉課題の違いによる相違点もある一方、今後の地域福祉や地域包括ケア形成の共通基盤や共通課題となる要素が多々あることも確認された。その意味で、今回の委員会の報告は、新たな地域での支援体制作りのヒントになる貴重なものになると自負している。

なお、検討委員会での分析・検討では、特に次のような点に留意した。

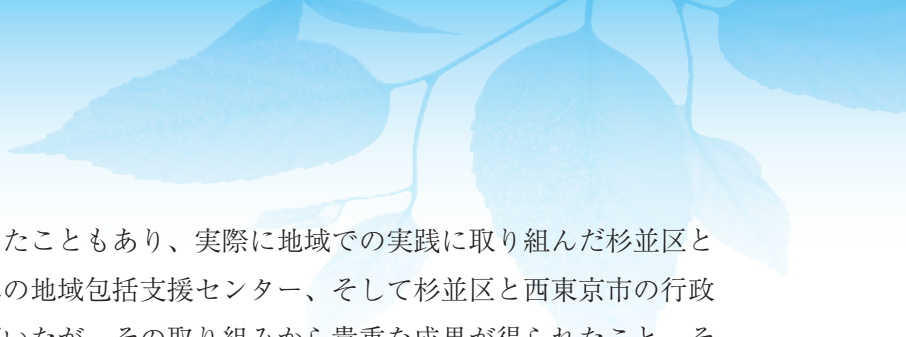
○成功した取り組みだけを取り上げて、その「やり方」を検討するのではなく、どんな問題意識で企画したのか、どんな議論で取り組みを組み立てたのか、その結果をどう評価するのかという「プロセス」を重視した分析・検討を行い、結果としては不十分な成果であっても、そこから多くを学ぶことを大切にしたい。現実の地域福祉活動では、すべてがすべて成功することではなく、成功と失敗の繰り返しであることから、「失敗」*2から学ぶことも大事ではないかという見地を基底に置いた。

○まず「理論」ありきではなく、現実の地域のニーズや課題からスタートし、その取り組みの現実的推移をできるだけ客観的に検討する、実践的視点を大切にしたい。地域福祉活動は文字通り地域住民のニーズや声から始まるものであり、「～であるべきだ」という理念や理論の押し付けで進められるものでなく、また地域の社会資源や風土によって制約されたり促進されたりするものであることから、抽象的なバーチャル（仮想社会）ではなく、地域住民の存在感や生活感を意識しながら、具体的にどうするのかを考えることとした。

このように、検討委員会での検討は従来の調査研究の手法とは、やや性格を異とする面もあり、戸惑われる方もおられるかと思うが、今日の社会科学研究では、抽象的な理論を駆使して現実を説明しようという伝統的手法ではなく、個々の地域等の対象を多面的・実証的に捉え、そこから現実を貫くものを解明しようというエリア・スタディ（area study）の研究手法*3が拡がりつつあり、本委員会の検討や分析は、そのエリア・スタディの福祉研究への応用を試みたものでもある。

*2 文章上の表現として「失敗」という語句を用いていますが、これはまったくの失敗と言うことではなく、期待した水準にまで達しなかったという「不十分さ」ということで、両地区の取り組みには、住民に不利益を与えたり、それぞれの組織の円滑な運営を妨げるような「失敗」はありませんでした。

*3 E・ウォーラステイン（山田鋭夫訳）『社会科学をひらく』藤原書店 1996



このように様々な新しい試みを導入したこともあり、実際に地域での実践に取り組んだ杉並区と西東京市の両社会福祉協議会とそれぞれの地域包括支援センター、そして杉並区と西東京市の行政担当の皆さんには多大のご苦勞をいただいたが、その取り組みから貴重な成果が得られたこと、そして検討委員会の各委員の高いご見識からのアドバイスや鋭い分析による討論によって素晴らしい報告書となりましたことを感謝申し上げます。

21世紀は地域福祉の時代だと言われています。その地域福祉を住民にとって実り豊かなものにしていくために、今回の調査研究がその一助となることを切望するものです。

平成21年3月

地域包括ケア促進モデル事業検討委員会

委員長 平野方紹



CONTENTS

はじめに

第1章 事業概要

- 1. 事業のあらまし 2
- 2. 事業の背景とねらい 3

第2章 両地区の現状分析を踏まえたモデル戦略

- 1. 社協と包括センターそれぞれの強みや弱み 10
- 2. SWOT分析から見える社協に求められる戦略 13
- 3. モデル地区の取り組み方針について 18

第3章 地域包括ケア構築にむけた道すじ

- 1. 杉並区 24

プロローグ

- ①現状分析1（小地域福祉活動） 28
- ②現状分析2（地域包括支援センター（ケア24）） 30
- ③現状分析をふまえたモデル事業のプランニング 32

プログラムⅠ

- ①合同ケースミーティング開催への試行 34
- ②福祉学習会の開催 38
- ③地域包括ケア会議の開催 40

プログラムⅡ

- ①新たな担い手の発掘 44
- ②災害時における意識調査 48
- ③地域の防災とささえあいを考える集い 50

取り組み全体の評価と課題 54

- 2. 西東京市 58

プロローグ

- ①現状分析1（小地域福祉活動） 62
- ②現状分析2（地域包括支援センター） 64
- ③現状分析をふまえたモデル事業のプランニング 66

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 68
- ②ささえあいネットワーク訪問活動の試行 70
- ③ささえあいネットワーク報告会 74

プログラムⅡ

①ふれあいのまちづくり事業の振り返り	76
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	78
③新たな担い手の発掘	82
取り組み全体の評価と課題	84

第4章 両地区の取り組みから見えてきたもの

1. 社協の内部連携を進め、外部機関との連携を図る	88
2. キーパーソンを活かし、新しい担い手を発掘する	89
3. 住民の地域への多様な関わり方を提案する	90
4. 社協がつなぐ－横断的な専門職間で課題を共有－	90
5. 住民に対するホウ・レン・ソウ（報告・連絡・相談）で地域力をパワーアップ	91
6. 地域を耕す好循環を創る	91

第5章 委員長まとめ

1. 地域包括ケアと地域住民の意識	94
2. 人的ネットワークと組織的ネットワークの結合	94
3. 「地域を耕す」ことと「苗を育てる」ことの相乗効果	95
4. 地域包括ケア構築への提言	96
5. 今後の取り組みの課題	97

検討委員会に参加して

・山本美香氏（検討委員会副委員長の立場から）	100
・鈴木博之氏（地域包括支援センター職員の立場から）	101
・山本繁樹氏（モデル地区以外の社協受託の地域包括支援センターの立場から）	102
・島村八重子氏（市民の立場から）	103
・横山桂樹氏（行政の立場から）	104

資料編

・設置要綱	106
・委員名簿	107
・地域包括ケア促進モデル事業 2年間の取り組み経過	108
・地域包括ケア促進モデル事業 検討委員会 審議経過	110

※はじめに・5章－平野方紹委員長 起草

※3章－1－杉並区社協・ケア24梅里 起草

※3章－2－西東京市社協・栄町地域包括支援センター 起草

※1章2章4章－東社協事務局 起草

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）】

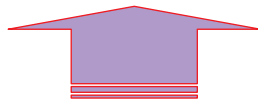
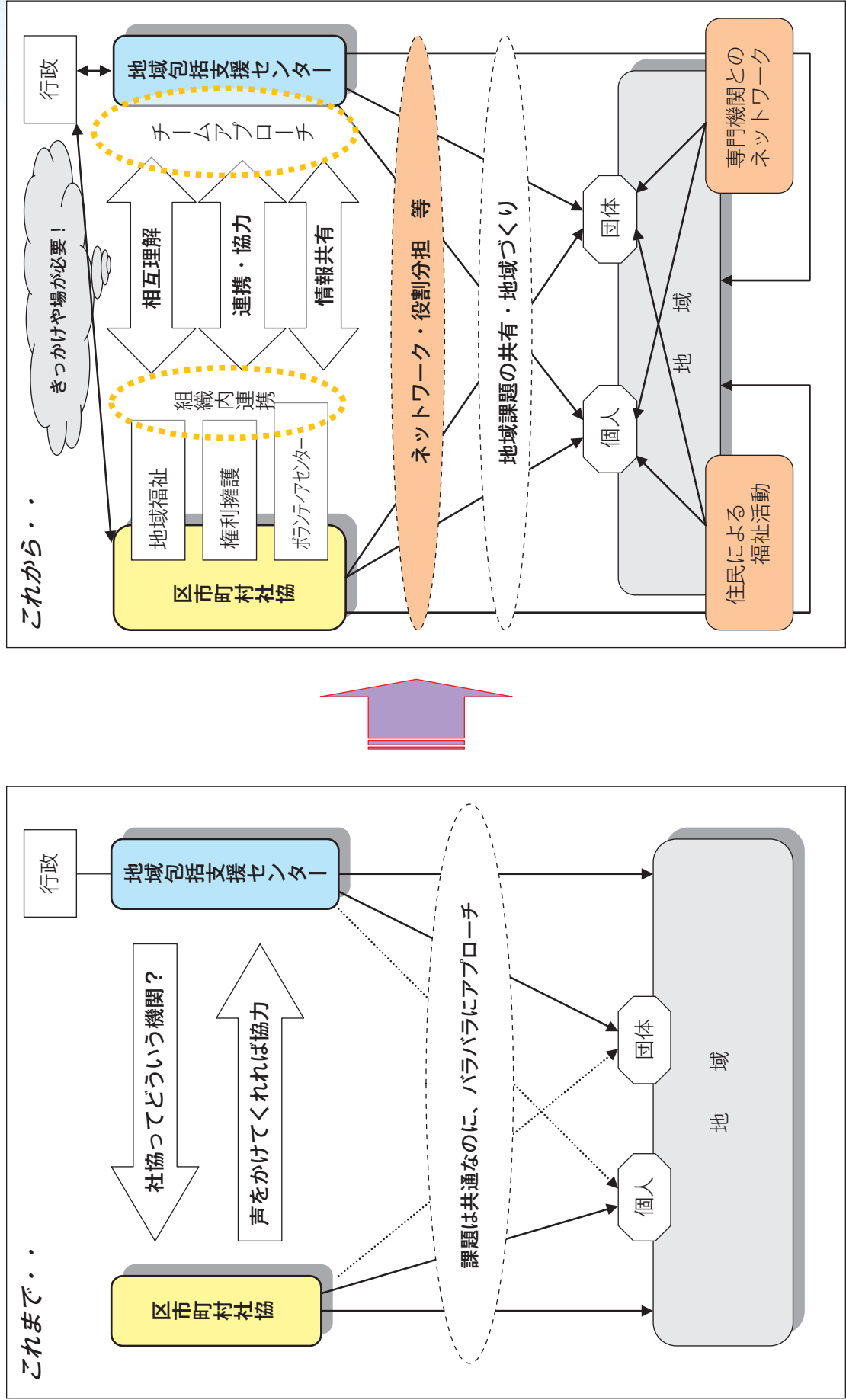
全般的に、包括センターは連携を求めているにもかかわらず、社協は地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）を通じたかかわり以外は、基本的に「待ち」の姿勢であることが大きな課題であるように感じられた。また、包括センターからの意見の中には、区市町村によって社協の取組み状況が異なり、自分の地区の社協は地域のネットワークを持っていないのではないかという疑問もあり、社協間の取組みの格差があらためて浮き彫りになった。

(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

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がある（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（地域の日）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）】。

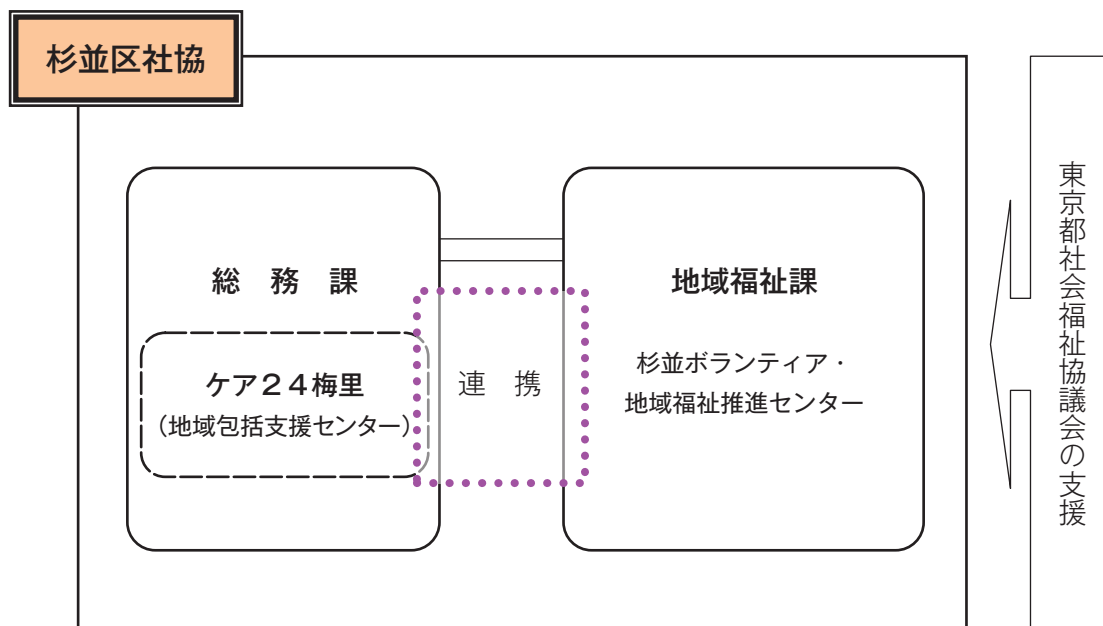
《杉並区社協》

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】



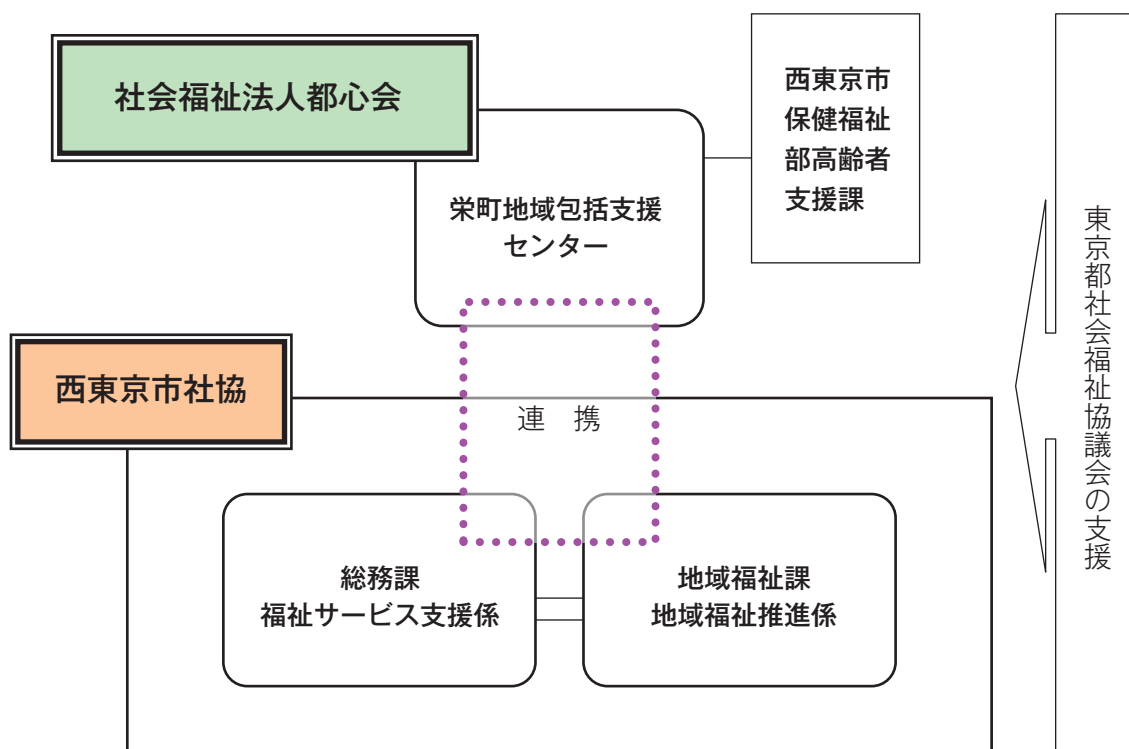
《西東京市社協》

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

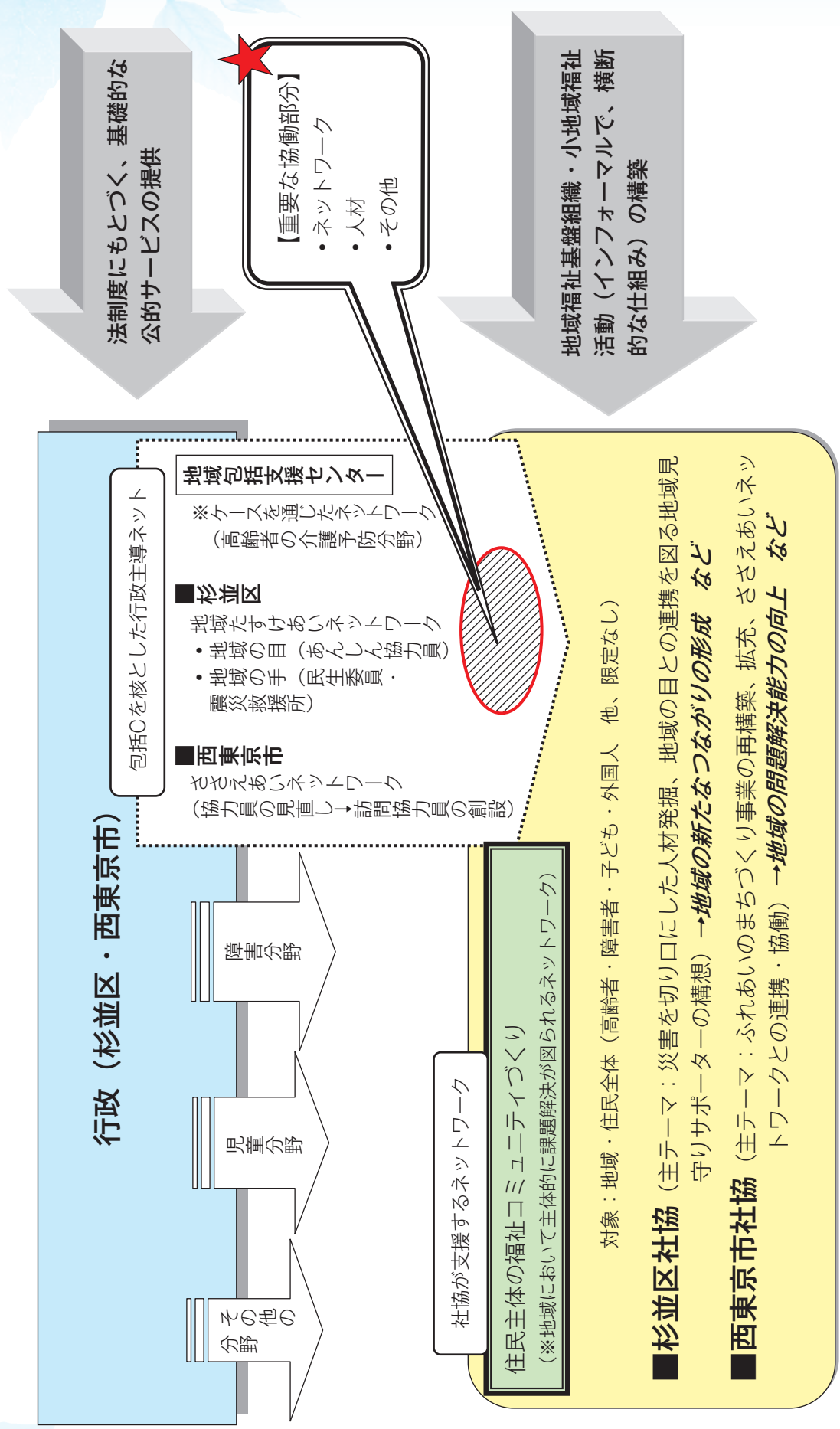
西東京市社協は、包括センター未受託の社協である。今回モデルを依頼した包括センターを運営しているのは、高齢者福祉の分野で実績のある社会福祉法人「都心会」である。西東京市社協は、13年度に保谷市社協と田無市社協が合併する以前より、ふれあいのまちづくり住民懇談会の設置をすすめており、市内全域の小学校区ごとに20地区の設置が完了し、地域における住民福祉活動の基盤を積極的に開拓してきた。

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】

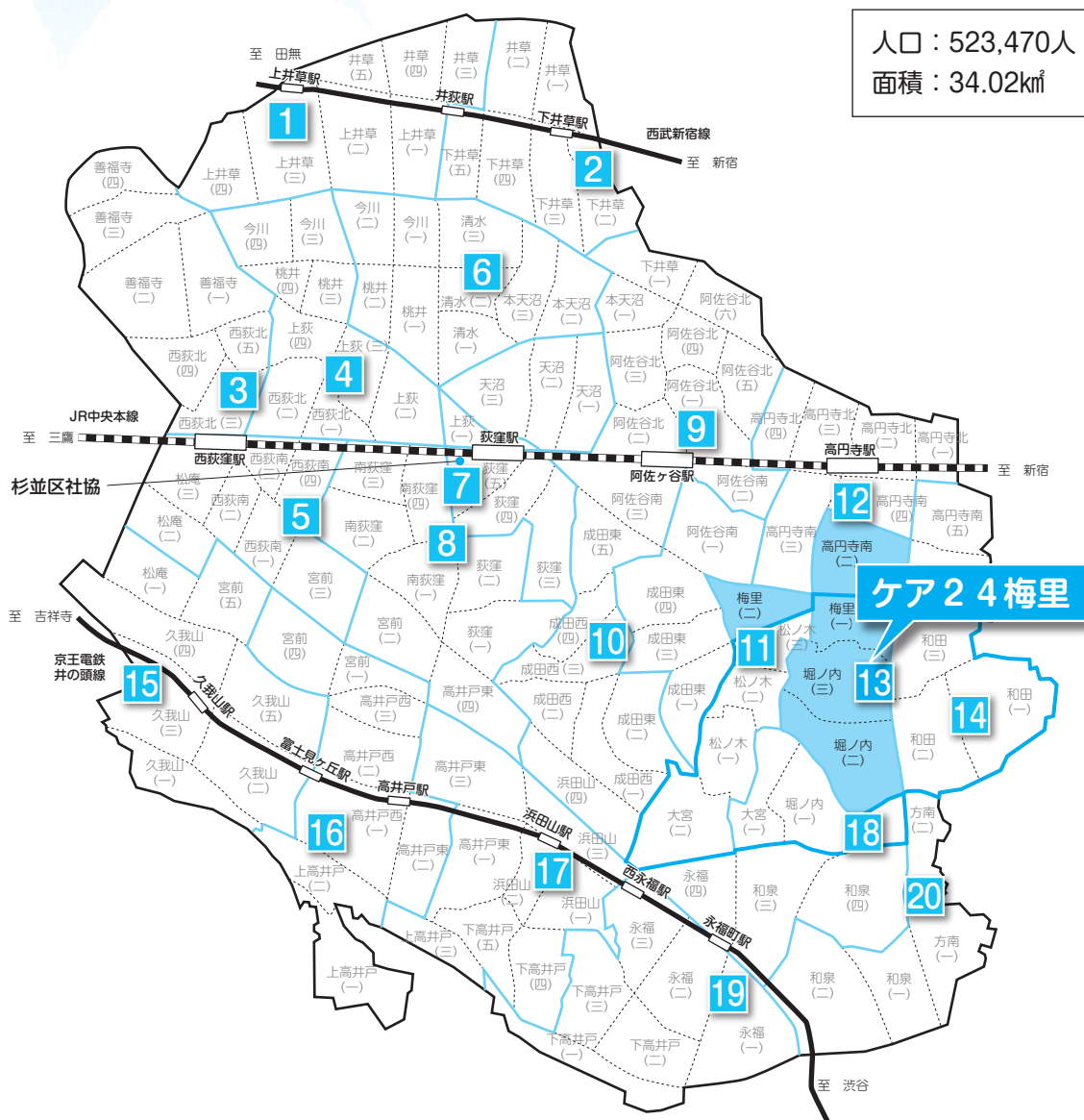


第3章

地域包括ケア構築に むけた道すじ



杉並区におけるモデルエリア図



1 ケア24 上井草

2 ケア24 下井草

3 ケア24 善福寺

4 ケア24 上荻

5 ケア24 西荻

6 ケア24 清水

7 ケア24 荻窪

8 ケア24 南荻窪

9 ケア24 阿佐谷

10 ケア24 成田

11 ケア24 松ノ木

12 ケア24 高円寺

13 ケア24 梅里

14 ケア24 和田

15 ケア24 久我山

16 ケア24 高井戸

17 ケア24 浜田山

18 ケア24 堀ノ内

19 ケア24 永福

20 ケア24 方南

■ 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）	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、登録にむずびついていない。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

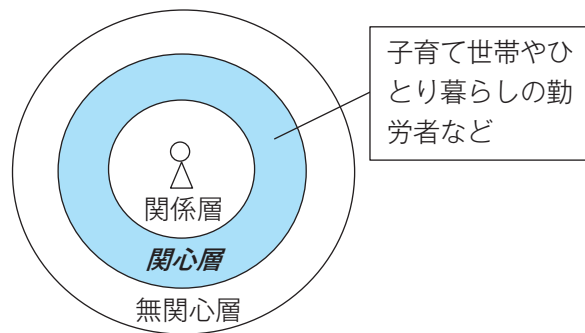
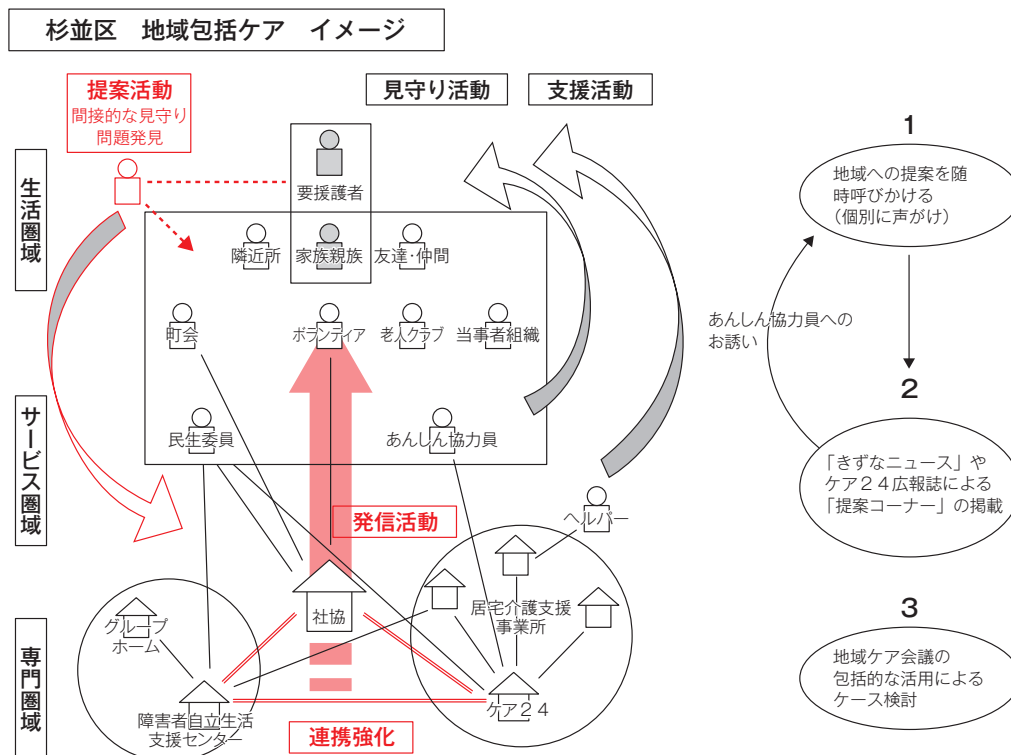


図2 目指すつながり



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

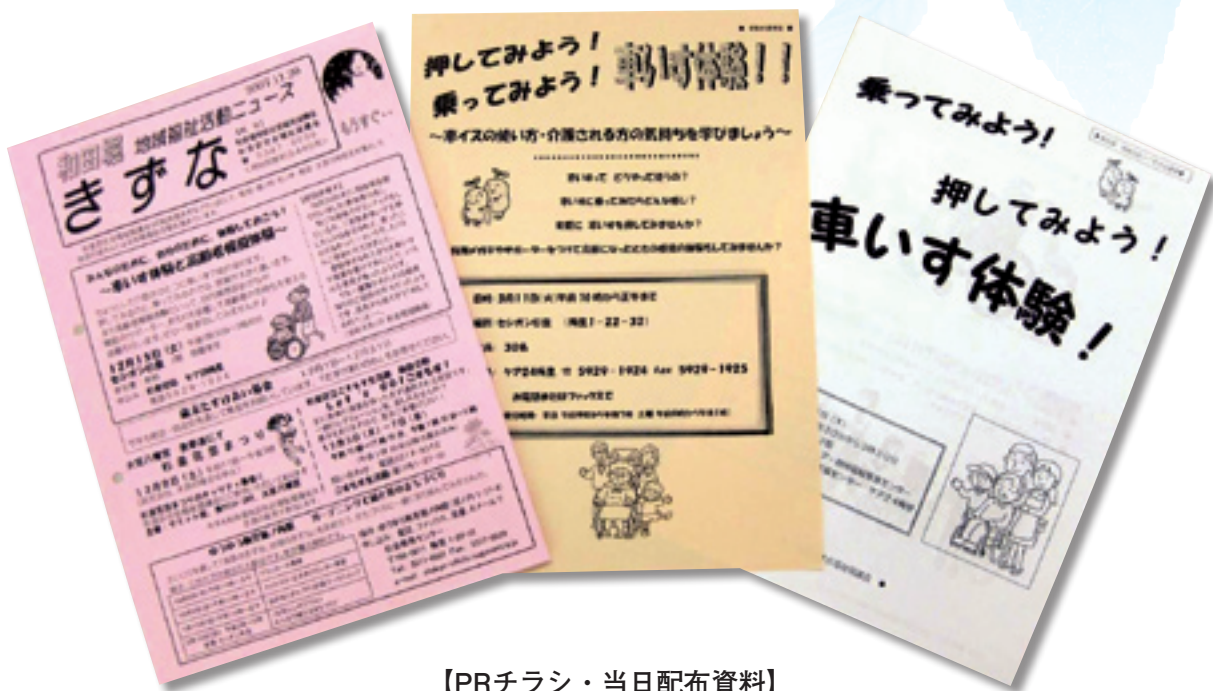
❖車いす体験会

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pushしたことがある、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、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い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。

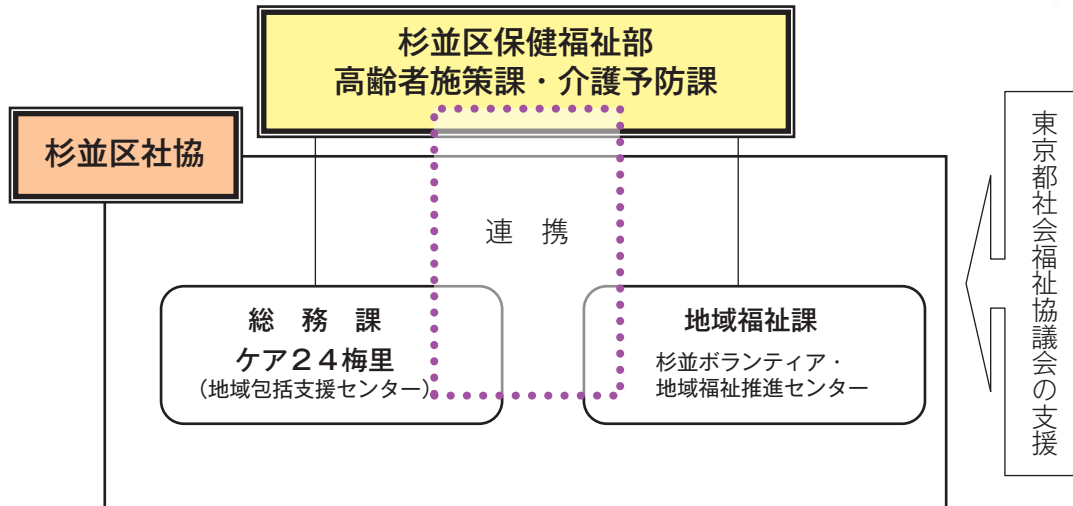
「65歳になると介護保険に切り替わるから心配」「今までどおりヘルパーさんが来てくれるかしら」など、障害者から社協へ寄せられた相談を、ケア24との事業打合せに取り上げた。するとケア24でも、高齢者と障害者の複合世帯の事例対応に苦慮することがあるとわかった。そこで、障害者自立生活支援センターに働きかけたところ、障害者の相談機関も、ケア24との連携を強く望んでいることがわかった。

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。

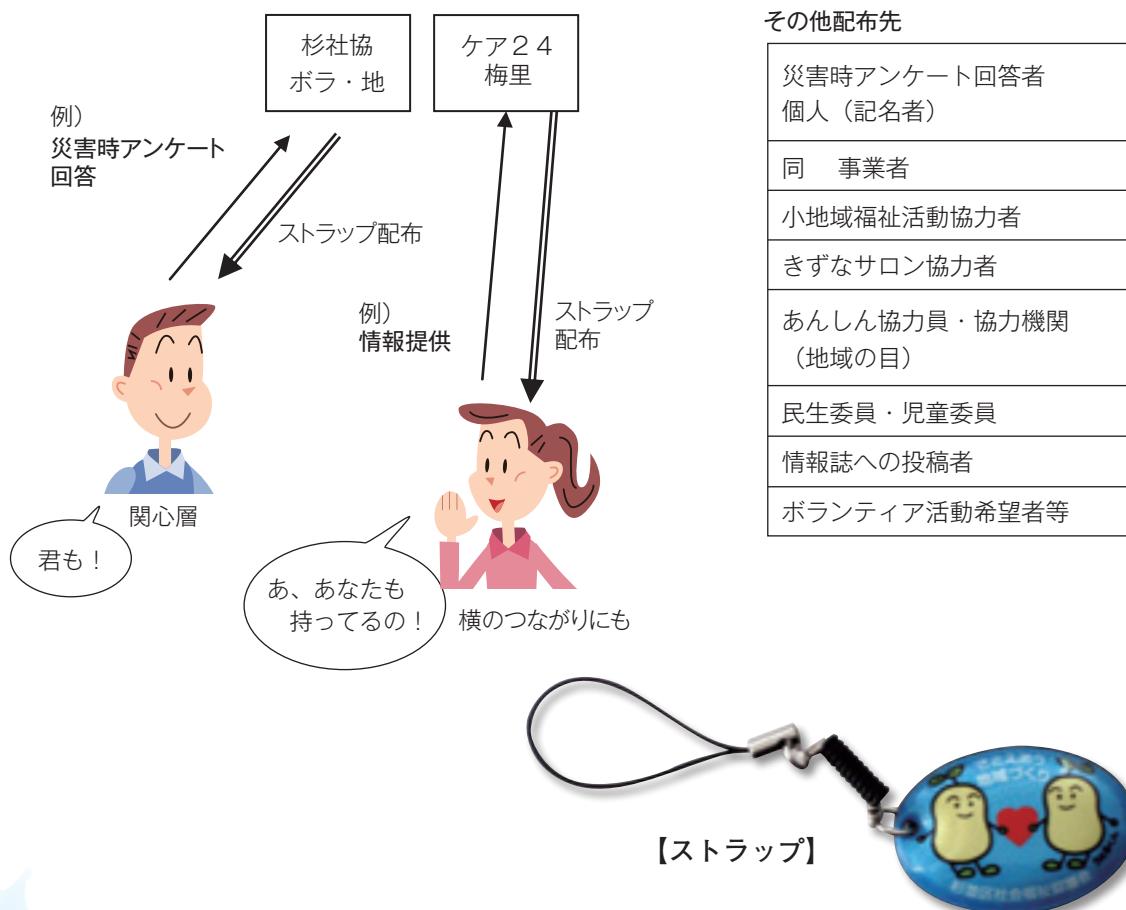
◆潜在化している“地域”への思い

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

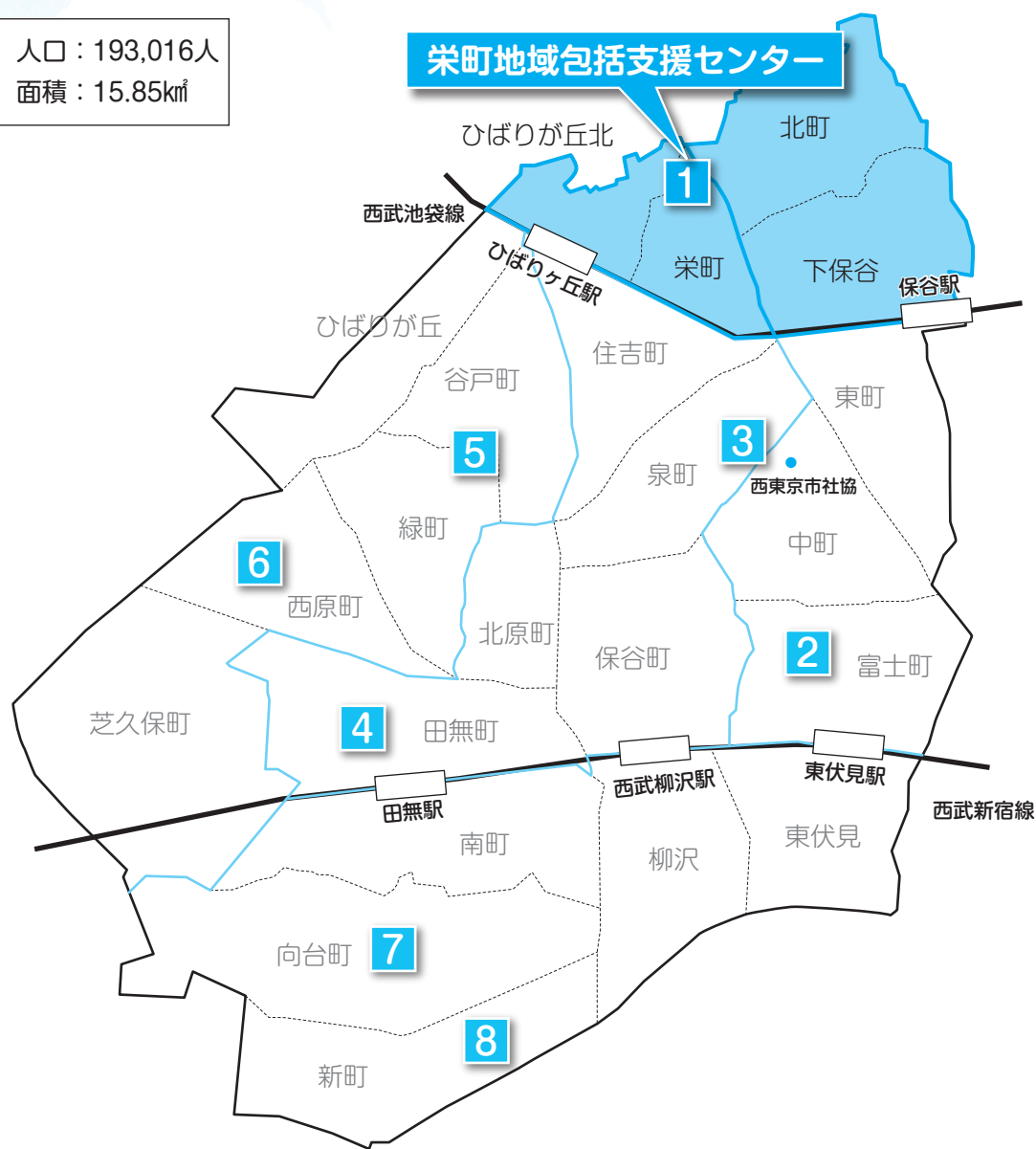
第4章

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

2 富士町地域包括支援センター

3 泉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

5 緑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

7 向台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。

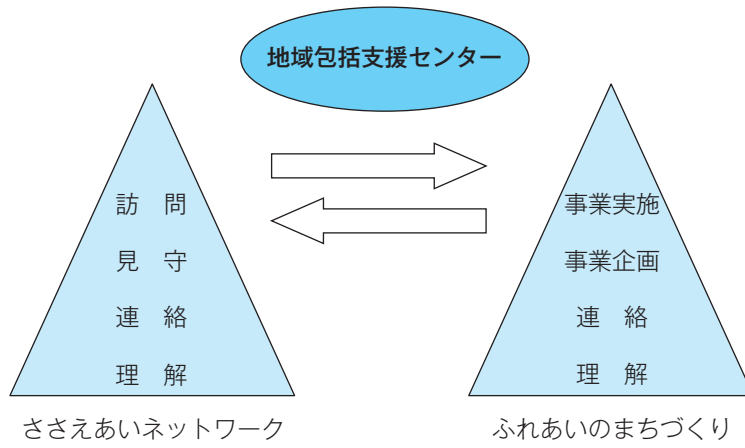
まず「ささえあいネットワーク」を再構築していくことで対応していくことを考えた。今までの緩やかな見守りの先に、必要としている人に対して訪問による安否確認を設定する。これにより、見守りを希望している人が手を挙げられるとともに、具体的な活動ができ協力者の達成感も高くなる効果が予測される。

❖ 「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

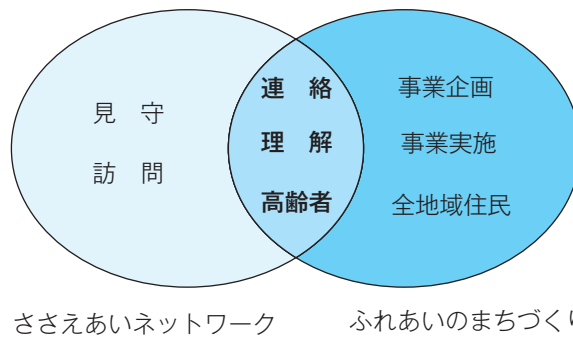
社協が取り組む「ふれあいのまちづくり」活動についても、今まで以上に活発な地域活動が求められる中、「ささえあいネットワーク」の取り組みに対してどのように連携しあえるのか、新しい活動への取り組みを起こしていくのかについては、各地域の実情に合わせて検討することが求められる。

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。

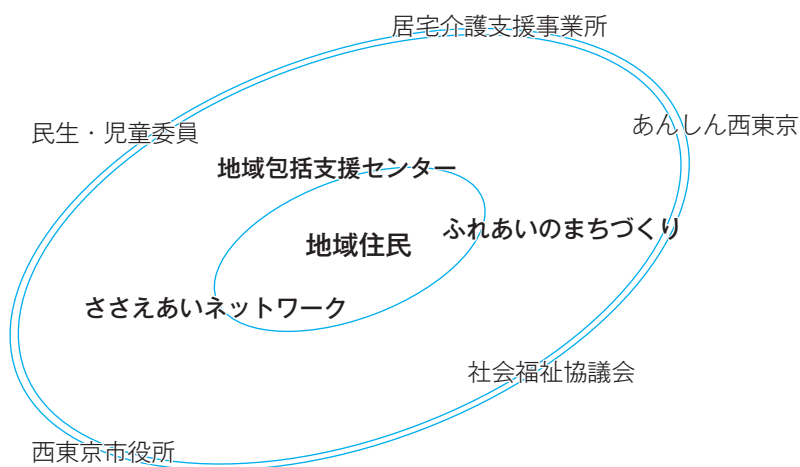
プランニングのイメージ図



【「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

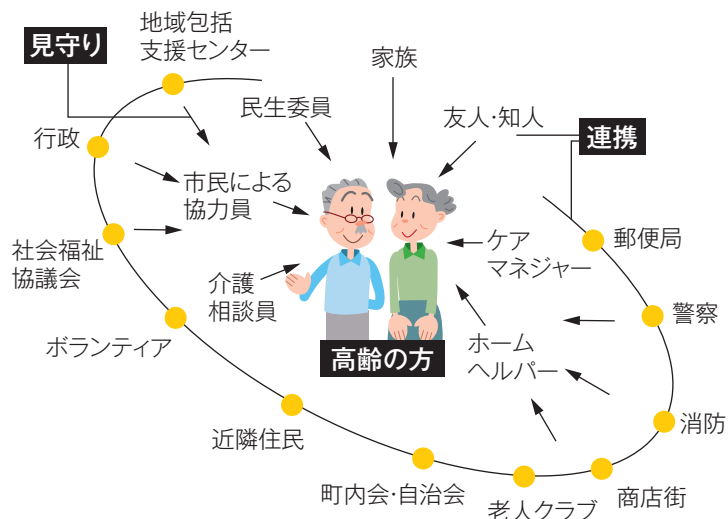
取り組み経過

❖ 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確かな解決につなげるかは、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は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してみた。

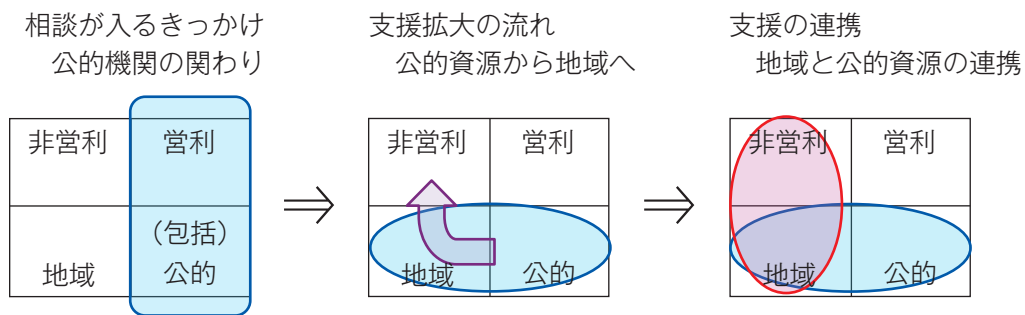
エコマップは、本人を中心に置いた図を4分割しそれぞれに本人とかかわる社会資源の種別を示した。右上が営利の社会資源。右下が公的な社会資源。左上が非営利の社会資源。左下が個人的な社会資源と分けられる。エコマップは1ケースごとに、問題発見時の関係、介入後の関係、今後考えられる関係についてそれぞれ示してみた。

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。

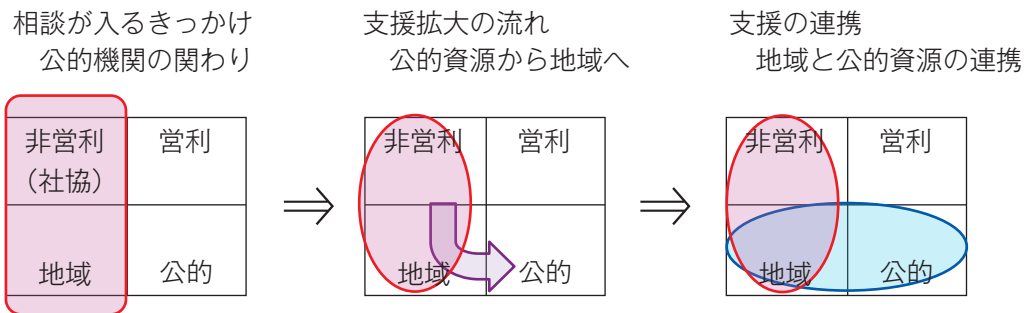


このケースに関しては、ふれあいのまちづくり等の地域の実践実績のある住民による力がとても大きく作用している。また、社協と包括センターが人材を共有していたことは、このケースへのかかわりをスムーズにしたといえる。

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。

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げられている。

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。

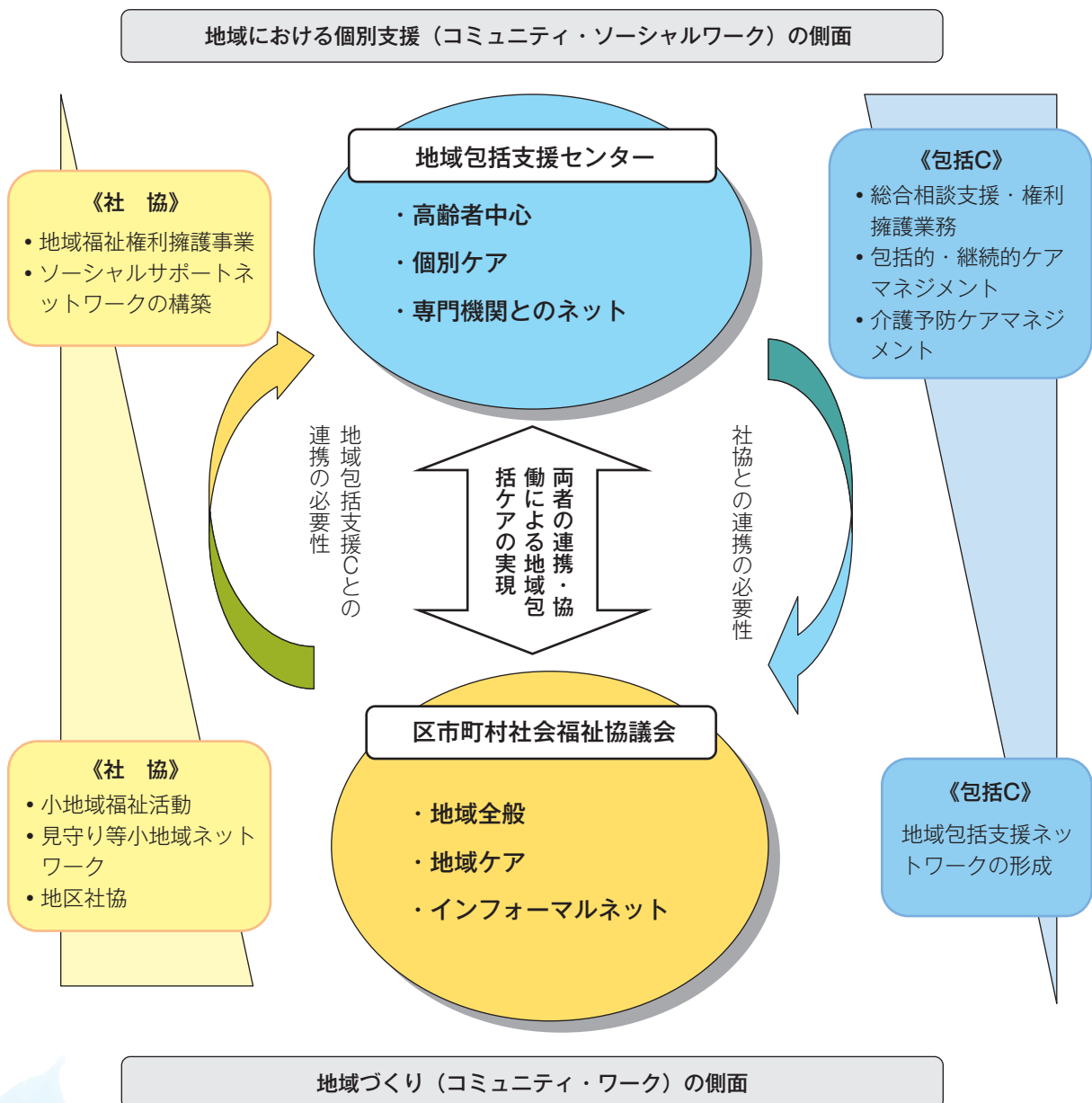
しかし、西東京市のささえあい訪問協力員モデル事業では、高齢者(利用者)と訪問協力員の初回顔合わせの際に6名が何うこととなり、利用者がその人数に驚き、訪問利用自体を取り止めると

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】



第5章

委員長まとめ

—地域包括ケアの実現に向けて—



ここでは、検討委員会での分析や検討から見えてきたことを整理し、そこから今後の地域包括ケアのあり方について提言することとしたい。

1. 地域包括ケアと地域住民の意識

検討委員会での議論を重ねる中で、意外な事実が浮かび上がってきた。それは、福祉支援の側にある社協や包括センターには、住民側からの視点が盲点となっていたことである。

福祉支援の側としては、それぞれの組織の機能や役割を踏まえての連携という、いわばそれぞれの役割を明確に区分して、各組織の固有性を発揮できることが連携の基本にあった。しかし、取り組みの中から出てきたことは、住民は福祉支援の組織がきちんと区分けされて整然と並んでいることを必ずしも期待しているのではないということであった。

住民からすれば、相談する窓口はできるだけ少ない（できれば1ヶ所にまとめられればベストであろう）ほうが良く、極言すれば、そこが問題解決やニーズ充足をきちんとやってくれれば良いということとなる。言い換えれば、対応するのが社協であるか包括センターであるかは、住民にとっては副次的な問題であるということである。したがって、これまでのように法律や制度に規定されたそれぞれの機能や役割から連携を考えるのではなく、住民からすれば、地域の中でどのようにして福祉支援にアクセスできるのか、そのアクセスした組織から必要なサービスや支援につながるかが重大な関心事となっていることである。これは近年の住民サービスのあり方としてワン・ストップサービス（one stop-service）という表現で謳われているが、この必要性が改めて確認されたと言えよう。また同時に、連携のあり方として、どの組織が、どのような問題に対応するのかというこれまでの「役割分担」論ではなく、どこが相談をうけても構わない（しかもアクセスしやすいように身近にたくさんあれば良い）が、きちんと問題解決の担当に住民が辿り着けるという「重層構造」が地域には有効であり、求められていることもわかった。

2. 人的ネットワークと組織的ネットワークの結合

検討委員会の問題意識のひとつに、地域福祉の担い手としての住民が実際には一部の人に限られており、いろいろな組織で同じ人物が活躍しているという「金太郎飴」現象があり、これが地域福祉の実体を狭めているのではないか、この現状をどう打破すればいいのかということがあった。確かに、地域福祉の担い手となる住民の参加を拡大することに異論はない。しかし、今回の取り組みでは、担い手の「金太郎飴」状態が必ずしもマイナスではなく、場合によってはプラスに作用することが明らかにされた。

西東京市においては、社協の小地域活動のリーダーが包括センターの見守り活動にも関わった例では、見守り活動を通じて知り合った高齢者を小地域活動に誘い、地域でのつながりを再建できたり、小地域活動に参加する高齢者が、活動を契機に見守り活動を利用したりするなどの「連携」があった。

これまで組織間の連携に眼が向いてしまい、各組織の構成メンバーが同じでは連携の機能が低下すると考えていたが、実際は逆に円滑な支援が可能となる場合があることが明らかになった。

組織間のネットワークだけを考えるのではなく、属人的なネットワークの活用もあって良いと言うことである。

前項で重層構造のネットワークの必要性を示唆したが、それは単に組織が連携するだけではなく、活動する個人が、その連携の軸となる可能性も示唆している。確かに担い手が同じであることでそれぞれの活動が縮小したり、画一化したりするリスクもあるが、一方で組織と個人のネットワークが噛み合えば、そこに相乗（シナジー）効果が現れることも期待される。

重要なことは、「金太郎飴」状態が問題ではなく、そのマイナス面をどれだけ解消し、そのプラス面をどれだけ伸ばせるかという取り組み姿勢になれるかであろう。

3. 「地域を耕す」ことと「苗を育てる」ことの相乗効果

社協の本来の持ち味は「地域を耕す」ことにある。地域住民を組織し、そのニーズに依拠しながら地域そのものをより良いものへと変えて行くことにある。これは地域の体質改善ともいえるべきものであり漢方薬のように即効的な効き目は期待できないが、長いスパンで考えるなら「病気にかかりにくい健康体」を実現できることとなる。

一方、包括センターは、要援護層の高齢者や世帯への個別支援に持ち味があり、これは「苗を育てる」ように、ひとつひとつに手をかけることとなる。しかも専門職が関わることで、その介入による効果は化学的に合成される薬剤のように劇的な効果があることも少なくない。

これまでこの持ち味の違いは役割分担で考えられてきたが、住民側からすれば、自分が抱える当面の問題を解決することと、自分が住む地域が改善されることは別々の問題ではなく統合した問題である。先の例を引けば、今起こっている偏頭痛を緩和・解消することと偏頭痛を起こさない元気な身体となることは別々のことでなく、しっかりと関連していることから説明できる。

杉並区では、地域における災害弱者の支援という切り口から地域包括ケア構築を試みたが、その一環として小中学校生徒の保護者、したがって比較的若い年代層に災害時の支援についてアンケート調査を行った。その結果、何かしらの支援をしたいという人がかなりの多数になること、そしてその支援も「力がある」「子どもの面倒を看られる」といった身近な支援が多数あげられていた。認知症高齢者や寝たきり高齢者、心身障害者など特別な介護を要する場合には、それぞれの専門スタッフが支援することが求められるが、専門スタッフだけではニーズを数量面で賄いきれないという現実問題もある。そこで地域住民の力を借りるということで、地域住民は専門スタッフの「補充」や「補完」的な存在であった。しかし、災害弱者の保護・救済を地域全体の課題とするなら、地域全体で取り組み、その取り組みのピラミッドの上部に専門スタッフがいると考えることができるのではないだろうか。

地域でも様々な防災活動があり、それらの活動に専門スタッフの活動が支えられているという構図が本来の「地域防災」であろう。

専門スタッフによる災害時の支援も必要であるが、それが地域住民みんなの様々な防災活動に支えられてこそ、その効果を発揮できると言えよう。

苗を立派に育てるには、苗にこまめに肥料をやり、手入れすることが求められるが、その苗の育つ畑そのものに力がなければ苗は育たない。しっかりとした力を持った土に支えられて苗が育つこ

とを考えると、社協と包括センターを別々の機能として考えるのではなく、両者の連携・協働を計画的に推進することで福祉の面での相乗効果が期待できる。

4. 地域包括ケア構築への提言

ここまで検討委員会での分析や検討から明らかになった課題について述べてきたが、これを踏まえて今後の地域包括ケア構築へ向けての提言を行いたい。

(1) 重層的ネットワークの形成と展開

社協や包括センターのそれぞれがネットワークを持つだけではなく、それがしっかりとリンクして機能することが求められる。それぞれがネットワークを張ることで住民からみて、漏れや切れ目のないネットワークとすることが大事である。また、住民によっては嗜好やライフスタイルの違い、サービス利用にしても訪問型を希望する人もいれば通所型を希望する人もいるなどニードとその充足方法は多種多様であることから、相談窓口はいくつあっても良い。ただし、その窓口から必要な支援を行う部署に素早く、確実につながることがなければならない。

(2) 社協による地域に開かれたネットワークづくりと包括センターのネットワークとのリンク

地域がもつ特徴はその多様性である。多様な人々が多様な生活課題や福祉課題を抱えて生活している。地域を変えていくには、様々な課題に、住民が主体的に取り組めるよう多様なネットワークをつくっていくことが期待されるが、地域の課題に応じたネットワーク作りは社協の本来の活動である。こうして形成された様々なネットワークを束ね、相互の連関をつけること（リンクすること）でネットワークが広がっていく。こうした開かれたネットワークを包括センターのもつ高齢者支援のネットワークにリンクすることで、包括センターのネットワークの機能が大きく拡張されることとなる。

(3) 分割・積み上げ型連携から相乗型連携へ

これまでの連携モデルは、関係機関の役割や機能をダブらないように分割して、それを整理してきれいに平面的に並べるといったものであった。このモデルであれば、それぞれの組織の機能や役割は明確であり、自分の組織でできないことは他の組織が担うという構図であった。これは連携としてはきれいであるが、これを機能面でみると、それぞれの組織は自分の固有の機能しか発揮できないこととなる。したがってネットワークの機能の総量はそれぞれの組織の機能の「和」を越えない。それでは住民の多様なニードや、新たな展開に応えることはできない。そこで思い切って各組織の機能に多少の重なりがあってもそれがうまく組み合わせられることで相乗効果が生じる場合にはそれを大胆に採用する柔軟性が期待される。お汁粉に少量の塩を加えることで、甘さが増すように、思いもかけない組み合わせから高い機能を引き出すことを考える創造的なネットワークづくりに社協が意図的に取り組む必要がある。

(4) 社協の使命（ミッション）の主張

法律上、権限や機能が明示され、それに見合った職員配置となっている包括センターに比べると、社協の目的や機能は住民からはわかりにくいことは否定できない。それは、包括センターが地域における総合相談と言いながら、要援護層高齢者やその家族への個別支援を基本としているという限定された対象と活動だから分かりやすいという面もある。一方、社協は、地域住民全体を視野に入れて、その多様なニーズに応えることを旨としている以上、曖昧さがつきまとうのは仕方がない。

しかし、先に述べたように包括センターが個別支援に頑張っても、その生活基盤である地域社会が貧しいものであれば、地域での生活は困難となる。地域基盤を強化することなしには地域生活の継続は難しい。そう考えるなら、地域基盤の形成・強化を見落とした個別支援には限界がある。社協の本領はまさにこの地域基盤であり、住民主体の福祉コミュニティづくりにある。新たな連携のあり方と言っても、これまでとまったく違うことをするのではなく、むしろこれまで以上に社会協議会が取り組むべき活動を推進することにある。

5. 今後の取り組みの課題

以上、地域包括ケア構築の提言をまとめたが、今後検討すべき課題として次のものがあげられる。

- (1) 今回のモデル事業では、区市町村社協レベルの地域を取り上げて考察したが、実際の住民の日常的生活圏や支援の範囲を考えると、もっと身近な範囲で営まれていることが少なくない。地域コミュニティよりさらに身近な、住民相互の声や手が届く範囲での近隣ソサエティのレベルでのケアが積み重ねられるようになり、それを地域でまとめられるようになることを今後考えるべきであろう。
- (2) 今日、地域福祉推進の最大の障壁となっているものに、「困っていても手を挙げない人々」の存在がある。これは「引きこもり」や「孤立」といった深刻な状況から、相互不干渉の個人主義的傾向まで幅広い背景があるが、都市部ほど蔓延しており、地域コミュニティ形成を困難にしている。しかし、これらの人々は一旦福祉問題を抱えると、最も解決困難でその影響も大きな人々である。こうした人々や自分には「支援は必要がない」と思っている人をどうするかが問われている。
- (3) 今回は、モデル事業ということで、両社協で先進的な取り組みを行っている地域をピックアップして取り上げ、分析・検討してきた。そこから数多くの研究成果が得られたが、それは一方でその地域の多様性を反映したものである。最低保障を趣旨として画一的なサービス提供であった措置制度であれば、地域の多様性の問題は主要な問題とはならないが、地域に根ざした多様な活動を社協が展開するとなれば、個々の地域での教訓や成果を、「加工しないままで」模倣しただけでは成果は生まれない。それぞれの地域での成果に学びながらも、その教訓を自分の地域での活動に応用してゆく主体性を持ち、その成果を普及するということが求められる。

(4) 今回のモデルとなった杉並区は行政の枠組みが比較的堅固であり、制度面でも整備が進んでいた。また西東京市では、むしろ行政が地域福祉を牽引するほどの力を持っており、そのこともあって、地域福祉における公的責任や自治体の関わり方に苦慮することなく、社協と包括センターに絞って検討することができた。しかし、すべての自治体が今回のような好条件に恵まれている訳ではなく、地域福祉を進めるとなれば、当然、行政とのやりとりは不可欠となる。好条件に恵まれたことから自治体との関わり方については触れられなかったが、今後はこうした面での検討が必要であり、この面での取り組みなしには他の自治体に取り組みが拡がり、地域包括ケアが普及することは難しいであろう。

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ことが出来ました。

「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。

資料編



地域包括支援センターと社協の協働による包括ケア促進モデル事業 検討委員会 設置要綱

(目的)

第1条

改正介護保険法で設けられた地域包括支援センターには、介護予防や地域の包括的ケアの中心的役割が期待されている。一方、区市町村社協は、これまで小地域福祉活動、権利擁護事業などを通じ、地域づくりを行ってきている。検討委員会では、モデル地区における地域包括支援センターと区市町村社協との協働を支援し、「包括支援ネットワークの構築」と「権利擁護」を確立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する。

(委員会の役割)

第2条

- (1) 事業全体の企画
- (2) モデル地区活動の進行管理および支援
- (3) 成果と課題の分析・評価
- (4) 報告書の作成
- (5) その他、本モデル事業に必要な事項

(委員構成)

第3条 検討委員会は、次の各号に掲げる者10名をもって構成する。

- (1) 学識経験者
- (2) 市民活動団体関係者
- (3) モデル地区関係者
- (4) 東社協・センター部会役員（地域包括支援センター職員）
- (5) その他、本委員会に必要と思われる者

(委員の任期)

第4条 平成19年4月1日～平成21年3月31日（2年間）とする。
ただし、モデル地区関係者は、モデル地区指定期間とする。

(正副委員長)

第5条 検討委員会には正副委員長各1名を置く。
2 委員長は、検討委員会の進行管理、総括を行う。
3 委員長に事故あるときは、副委員長がその職務を代行する。

(検討委員会の招集等)

第6条 検討委員会は、委員長が召集する。
2 委員長は、必要に応じて、第3条に掲げる者のほか、検討事項に関係する者に検討委員会への出席を求めることができる。

(委員会の公開)

第7条 区市町村社会福祉協議会職員等で検討委員会の傍聴を希望する者には、傍聴を許可する。

(事務局)

第8条 検討委員会の事務局は、東京都社会福祉協議会 地域福祉部 地域福祉担当とする。

「地域包括ケア促進モデル事業 検討委員会」委員名簿

No	氏名	所属	属性	備考
1	平野方紹	日本社会事業大学 福祉計画学科 准教授	学識経験者	委員長
2	山本美香	淑徳大学 総合福祉学部 准教授	学識経験者	副委員長
3	島村八重子	全国マイケアプラン・ネットワーク 代表	市民活動団体	
4	山本繁樹	立川市社会福祉協議会 立川市南部西ふじみ地域包括支援センター長	地域包括支援センター 受託社協	
5	鈴木博之	社会福祉法人 白十字会 東村山市北部地域包括支援センター 所長	センター部会推薦（センター部会支援センター分科会長）	
6	疋田恵子	杉並区社会福祉協議会 地域福祉課 杉並ボランティア・地域福祉推進センター係長	モデル地区（杉並区）	
7	平由美	杉並区社会福祉協議会 ケア24梅里 主任ケアマネジャー	モデル地区（杉並区）	
8	妻屋良男	西東京市社会福祉協議会 総務課 福祉サービス支援係主査	モデル地区（西東京市）	
9	青木一恭	社会福祉法人 都心会 デイサービス課相談支援課長 （栄町地域包括支援センター）	モデル地区（西東京市）	

オブザーバー

1	清水洋子	杉並区社会福祉協議会 地域福祉課長	モデル地区（杉並区）	
2	菅原智子	杉並区社会福祉協議会 ケア24梅里 所長	モデル地区（杉並区）	
3	鈴木美佳子	杉並区社会福祉協議会 総務課長	モデル地区（杉並区）	
4	小口浩司	西東京市社会福祉協議会 地域福祉推進係	モデル地区（西東京市）	
5	利光有紀	西東京市社会福祉協議会 地域福祉推進係	モデル地区（西東京市）	
6	横山桂樹	西東京市役所 福祉部 高齢者支援課 副主幹兼地域支援係長	モデル地区（西東京市）	
7	吉儀恭正	社会福祉法人 都心会 栄町地域包括支援センター社会福祉士	モデル地区（西東京市）	

事務局 東京都社会福祉協議会 地域福祉部
 地域福祉部長 川井 誉久
 地域福祉担当 統括主任 池田 明彦
 地域福祉担当 主任 小野 明子

第1章

第2章

第3章

第4章

第5章

その他

地域包括ケア促進モデル事業 2年間の取り組み経過

	検討委員会／東社協	杉並区	西東京市
19年 1月	24日 都内区市町村社協に向けてモデル事業実施意向アンケートの実施		
2月	15日 モデル地区の決定		
6月	5日 第1回検討委員会		
8月	29日 第2回検討委員会		
9月			15日【社】 住民懇談会「わくわく栄」定例会の開催
10月	30日 第3回検討委員会	4日【社・包】 「合同ケースミーティング打合わせ会」の開催	20日【社】 住民懇談会「わくわく栄」定例会の開催
		25日【社・包】 「車いす体験会」の開催	
12月		10日【社・包】 「福祉学習会」の開催	11・20日【包・社】 「ささえあいネットワーク団体・協力員・相談協力員合同懇談会」の開催
		15日【社・包】 「車いす体験会」の開催	
20年 1月	15日 第4回検討委員会		15日【市・包・社】 「ささえあいネットワーク訪問協力員説明会」の開催
			19日【社】 住民懇談会「わくわく栄」定例会の開催
2月			【包・社】 ささえあいネットワーク訪問活動の試行
			16日【社】 住民懇談会「わくわく栄」定例会の開催
3月	14日 第5回検討委員会	25日【社・包】 「車いす体験会」の開催	

【社】 社協の取り組み 【包】 包括センターの取り組み 【市】 西東京市の取り組み

4月			23日【包・社】 「ささえあいネットワークモデル事業報告会」の開催
5月	27日 第6回検討委員会		15・16日【市】 「ささえあい訪問協力員養成研修」の開催
6月	中間報告書発行		
7月		15日～9月15日【社】 「災害時たすけあいアンケート」の実施	26日【包・社】 「ささえあいネットワークモデル事業報告会」の開催
8月	18日 第7回検討委員会	26日【社】 ケア24所管の高齢者施策課へモデル事業の取組を報告	
9月			18日【社】 「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
10月	29日 第8回検討委員会	7日【社】 （仮称）地域包括ケア会議の企画打合せ実施	
11月		11日【社・包】 「地域の防災とささえあいを考える会（夜の部）」の開催	
		14日【社・包】 「地域の防災とささえあいを考える会（昼の部）」の開催	
12月	22日 第9回検討委員会	12日【包・社】 「ケア24梅里地域ケア会議」の開催	
21年 1月		21日【社】 区「地域の日委員会」へ取組報告・提案	28日【社】 「ふれあいのまちづくり事業世話人連絡会」の開催
2月	27日 第10回検討委員会		24日【市】 「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」の開催
3月	（4月以降） 最終報告書発行		

※検討委員会は、都内区市町村社協すべてに開催の案内をし、傍聴を可とした。

地域包括ケア促進モデル事業 検討委員会 審議経過

期 日／議 題	主な意見等
1 《19年6月5日》 1. 委員紹介 2. 正副委員長の選出 3. 事業の趣旨と背景の説明 4. 各モデル地区の状況 5. モデル地区による取り組み 6. 今後のスケジュール	<ul style="list-style-type: none"> ○委員会では、「包括と地域をどのように結び付けていくか」「社協がどのような独自の役割をつくれるのか」「以上を踏まえて、社協と包括も含めた、地域の福祉のあり方」を検討する。包括は包括としてより良い機能を果たせるように、社協は社協として地域活動をより推進していくにはどうすればいいのかを検討し、両方をうまくマッチングさせていきたい。 ○社協と包括が地域の社会資源の開発をどのようにして協働できるのかといった視点、例えばネットワークづくりをどのようにして協働できるのかといった視点もあってよいと思う。 ○包括も社協も互いを十分理解していないことが課題である。 ○社協も包括もどちらも思いがありながら近づけていない気がする。当面は連携というより、包括を社協がどうバックアップしていくかを考える必要があると思う。
2 《8月29日》 1. モデル地区の取り組みについて 2. モデル地区における今後の進め方や方向性の確認等	<ul style="list-style-type: none"> ○杉並はどちらかというと社協と地域が強くて、後に包括がある。西東京はむしろ地域と包括が強くて、社協が少し弱い。三角関係が微妙に違う。「社協、包括と地域の三角関係をどうつくっていくのか」というのがこの研究テーマのポイントになってくる。 ○杉並からは防災、西東京からは独居も含めた高齢者の福祉の課題が出たので、いいモデル事業になると思う。社協は、杉並・西東京とも住民のネットワークと専門職のネットワークをつなぐ等の地域のネットワーク作りをうまくやるとよい。また、西東京では、市でなく住民主体の活動からミニデイが生まれてくるとよい。 ○杉並は次の課題に対してどういうネットワークをつくり、それをいかに全体化していくのか、西東京は、緩やかなネットワークの中で、出てきた課題に対してどういうネットワークをつくるのか、検討しなければいけない。また、共通課題として、ネットワークの担い手を広げていく方法を検討する必要がある。 ○要援護者で一番援護してもらいたいのは、ひとり暮らしで家族がいない人である。要介護5で重篤な人でも、家族がいれば、要支援のひとり暮らしの方が優先になる。家族など、その人個人が持っている資源を組み込むとよい。
3 《10月30日》 1. 各モデル地区の取り組み状況について 2. モデル地区における今後の進め方や方向性の確認等 3. 事例検討用のシートについて 4. 今後のスケジュールについて	<ul style="list-style-type: none"> ○両地区に共通するのは、地域や住民などが抱える問題と、援助する側がうまくマッチングしていないこと。これを解決しないと前に行かないことが浮き彫りになってきた。 ○杉並の試みは興味深い。自立支援法でサービスを受けていた人が、介護保険になった途端にサービス量が減ってしまい混乱が生んでいる。これをつなぐ試みというのは必要である。また地域の課題が何で、それに対して包括や社協は何ができるのかということをもう少し明確化していてもよい気がする。成年後見や日常生活の推進事業も含めたことを地域で今後どうしていくのかも考えないと、人の暮らしを地域でトータルに支えていくことはできない気がした。西東京の困難事例に関しては、包括、社協、地域の人たちで何ができるのかという問題がある。地域の人たちができることがどこまで、プロがやることは何なのか、社協がそこに関わりながら全体をつなげていく役割は何なのを、もう少しそれぞれがやっていった方がよい。 ○現在までの話では、当事者をどう考えるかということが共通している。援助する側のネットワークを今まで考えていたが、実は当事者の中にネットワークがある。当事者がネットワークを持って

		<p>いて、こちらのネットワークともかみ合えばすぐ効果的になる。それぞれのネットワークがうまく合えば「面」として援助できる。もう一つの議論は、包括、社協はどういう役割分担をするのかということ。ネットワークをつくる時は、だれかが引っ張らないと動かず、その辺で社協がリーダーシップをとる部分、包括がリーダーシップをとる部分というのがあるのではないか。</p> <p>○西東京はルールづくりで立ちどまっているが、普通の人の感覚では、インフォーマルならば幾らでもやるけれども、フォーマルになることに対しては、怖いという意識がある。今までの実績があり、このままでいくのであれば、それ程仕組みにこだわらなくてもいいのではないか。臨機応変にやったことの後ろに仕組みができるのであり、先に仕組みをつくる必要はないのではないか。また、見守りは、自分のためにやるということ、将来自分がそうなるといけないときにどうあったらいいか、という視点でかわってもらえたらいいのではないかと思う。</p> <p>○日常的な関係を持った上でのネットワークなのか、日常的な関係がない上でのネットワークづくりなのか、それをどう分けて考えるかということは大事。それから、改めて社協が当事者組織ということに対してどのようにこれまでかかわってきたかということや、これからどうかかわっていきこうとしているのかをもう一度考えていく必要がある。見守協力員がやりがいを見出せずに、やめていく話があったが、細々とやっていることに対しては、活動を評価してくれる人が必要で、可視化できるようなものがあればよいと思う。</p>
4	<p>《20年1月15日》</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各モデル地区の取り組み状況について 2. モデル地区における今後の進め方や方向性の確認等 3. 中間報告書について 4. 今後のスケジュールについて 	<p>○場の設定、共有すること、ルール化すること、そういったことが大事だということが見えてきた。杉並と西東京の違いについては、杉並は事業所や情報が多くあり、制度もある程度整備されているが、あり過ぎてかみあっていない感じがする。場を設定し、共有することでうまくそれが機能する。西東京の場合は、程よい量だが、それがうまく機能できるのか。沢山あることでうまく動かない部分と、うまく機能できるかどうかという、23区内と区外の違いもある感じがする。</p> <p>○モデル事業の目的は、包括と社協が協働することで地域包括ケアを促進すること。もう少し具体的な協働による「達成目標」を言語化し、ほかの地域でもできるようにすることが大事。事例検討のような形で、プロセス研究などもできると思う。</p> <p>○社協のコミュニティワーカーとしての役割を明確にしておいた方がよい。</p> <p>○社協と包括がうまくかみ合って初めて住民が安心でき、だから社協も包括も「独自の存在意義」があることにもっていければよい。しかし、住民からすれば窓口は1つでそこが全部やってくれた方がよい。社協の側からすれば、包括と社協の両方がいて、それぞれの役割分担をもって地域にかかわるのが望ましい。</p> <p>○入り口は1つで、後ろでつながってくれるのが一番。</p> <p>○災害は、どこの地域でも一番考えなくてはいけないところで、特に行政が考えなければいけないので、非常に気になっている。行政は縦割りだが、いろいろな弱者を守れる体制をつくらなくてはいけない。</p> <p>○「何かをやりたい」という住民はあちこちにいるが、相談に行ける場所がなかなかない。社協はそれをしてくれるはず。わき上がったものを汲み取っていくような活動があるといい。また、民生委員が制度のことを知らないことがあるが、ある程度わかっただらいい。民生委員も専門職の話がわかるようになって、お互いの特性がわかり情報交換がうまくいく場があると住民は安心できる。</p>

<p>5</p> <p>《3月14日》</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各モデル地区の取り組み状況について 2. 中間報告書（案）について 3. モデル地区における20年度の進め方や方向性の確認等 4. 今後のスケジュールについて 		<p>○杉並は新しい試みをしたけれど、なかなか枠を超えられない課題、また障害者の問題を取り上げているが、地域包括との関係をどのように具体的に詰めていくのかというのが少し課題になってきた。西東京の方は、この活動をあわせて社協としての視点をもっと切り込む必要がある。</p> <p>○現状、地域の課題、目標を明確に設定し、包括と社協が連携することによって地域のインフォーマルケアを充実させて、地域ケアを少しでも向上させていくという目的があるので、それに向けての具体的な達成目標が何なのかというのがもう少し明確になったらいいと思う。もう一つ、社協側からこういう働きかけをして、包括も協力して、お互いにこういう連携をして協力体制をとったからこういうふうになったというのがもう少し見えてくるといいと感じた。</p> <p>○ある意味では異質なものの組み合わせであることから、補うわけでも役割分担でもなく、むしろ新しいものとして考えなくてはならないことが2つある。1つは、溝をうめるというネットワークだけではなくて、相乗効果をどう作るかということ。もう1つは、相互の入り組みをどのように行うかということかと思う。</p> <p>○最終ゴールは、基盤づくりとそれを活かすための個別ケアとの融合によるシナジー効果という二つだろうと思う。また、プロとしてそれをどう形にしていけるか、可視化していかっていくことが非常に大事になる。それを他地域にも広げていくということ、それだけではなく今後、それぞれの地域がよりよい活動をしかりつくっていくためにも、とりわけ住民の方にもわかってもらうことも含めて、そのことは非常に重要なポイントになると思う。</p> <p>○地域の基盤づくりといった当事者意識を持った住民の活動を進めていくのが本来の社協の仕事であり、それを地道にやってきたと思うが、まだ目に見えていないというのが都内の状況だと思う。いろいろなキーワードが出たが、ほどよい距離とか、信頼とささえあいのネットワークをつくっていくということが、改めて重要になっている。</p>
<p>6</p> <p>《5月27日》</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 中間報告書（案）について 2. 各モデル地区の状況 3. 今年度のモデル地区の達成目標と進め方について 4. 今後のスケジュールについて 		<p>○中間報告は、現在既にできていること、両者が力を合わせたことにさらにどういう積み重ねができて何が生まれたのかというのがもう少し前面に出てくるといいのかなと思った。</p> <p>○中間報告として都内の区市町村社協はもちろん、センター部会にも協力をいただき、経過報告などもしていることから、1年目のはじめということで、関係者に報告をし、今後こういう方向でさらに進めていくというような位置づけに思っている。</p> <p>○この検討委員会そのものが一体だれにどういうメッセージを出すのかということがこれから1年間の課題になってくる。</p> <p>○杉並は、もう一回防災というところに立ち戻り、地域の目という地域包括支援センター、地域の手という社協、両方がうまく組み合わせられることでやっていく。そのためには、もっと中間色のものをどちらも持ってくる。それによって両方がうまく組み合わせられれば本当に安心できる町になるんだという絵をゴールにする。これによって両方の機能を高めていく。</p> <p>○高齢者で表に出てこない方々というのは非常に大きな生活課題を持っていらっしゃるという実態がある。そういう方たちにどうやって踏み込んでいくのか。そういう仕組みは一つ必要じゃないか。さらに、地域で高齢者を支えるということで考えていくと、いろいろな活動が地域の中で行われている。それぞれの場所でかなり共通した人間がかかわっている。そういう意味では、地域包括支援センターの立場からいけば、市全体に広げていくときには行政を中心として全市でどう取り組んでいくのかという、検討の</p>

		<p>場を明確につくっていくということが非常に重要だと思う。</p> <p>○西東京市は、高齢者にとって、つながる入り口がたくさん用意されているように感じる。高齢者には、アウェイ派とホーム派があり、ホーム派の人にとっては来てもらわないと出ていけない。それをきっかけに外へ目が向いていく。アウェイ派の人はふれあいのまちづくりに門戸が開かれていると、それが幾つもあると、どこか行けるところがあるという安心感が出てくると思った。</p> <p>○西東京市社協のイメージ図を見て、人材育成のところは期待したい。そこでどのように包括ネットワークというのは、一面的に考えるが、階層が違うネットワークもある。例えば、地域包括支援センターのネットワークと社会福祉協議会のネットワークという階層が違うネットワークが、うまく組み合わせることで漏れがなくなる。住民からすると、シームレスと同時に漏れがないネットワークが必要である。1つの面でネットワークを作るのではなく、縦に重層でもなく、横に1枚でもない、ずれがある立体的ネットワークである。</p> <p>○今全体をお聞きして思ったことは、西東京市に関していうと、一番下は行政のネットワーク、その次に地域包括、その上にさらにふれまちななどの民間のセーフティネットという重層化になっている。同時にそれが権利擁護という横系ネットワークもあれば、たすけあいというネットワークもある。それがうまく機能するようにするにはどうすればいいのかというのが一つ課題となっている。</p> <p>支援関係を考えるときには、垂直的支援関係と水平的支援関係がある。垂直的支援関係というのは福祉職のような関係。水平的支援関係というのはまさに住民の助け合いになる。どこが違うかといえば、垂直的支援関係というのは援助する側ができるという前提になる。地域包括なら必要なことは全部できる。一方、住民の場合、できないということを前提で組むのが本来の地域福祉になる。もともとは水平的支援関係をつくっていくことだと思う。</p> <p>杉並の方では、社協の活動としては防災活動をするのが活動ではない。極論すると、地域の住民に地域に目を向けてもらうことが重要である。お互いにネットワークができることが、その一つのきっかけとして防災というのをつくっていく。要するに地震対策をするのではなく、地震があっても地域でまともまっていけるような地域をつくることだと思う。もう一つ、今の防災学は、防災学プラス復興学だと言われている。ただ命を救うだけじゃなくて、災害をどう減らすか、そこからどう復興するのかということ。地域のつながりがあったところが復興できた。そう考えてみると、復興ということもつなげて考えてくれば、地域をどう考えるかとか、つながりがどうなのかということを検証していく。実は、福祉の防災というのは案外そんなところにある。</p>
<p>7</p>	<p>《8月18日》</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各モデル地区の取り組み状況について 2. 各モデル地区の今後の進め方について 3. 今後のスケジュールについて 	<p>(杉並区について)</p> <p>○社協の役割とすればまさにファシリテーターで地域のニーズを掘り起こしや、面としてつくっていき、地域の目と地域の手の、目の方をふやすこと。もう一つは、サポーターの人たちにハードルを下げて参加してもらおう。それとあわせて地域包括の方は専門職のコアの部分を固めていく。地域包括の役割と社協の役割をうまくかみ合わせるという方向。その両方がうまくまともれば福祉圏域というのがまともるような地域をつくる。</p> <p>○この災害アンケートで住民が災害時に「こんなことならできる」といっている事項はすごい財産だと思う。これで終わらせない</p>

で、自分ができることは何かというのを一人一人が自覚できるような、仕掛けがあったらと思う。

- アンケートで、町内会・自治会への加入方法がわからないという方が54.5%というのは非常に大きい数字。地域にかかわりたくないというはむしろ少ないという感じがした。この加入方法がわからない人たちにどうアプローチしていくかということ、大事にして再考されたらと思った。
- 今回のアンケートで学校を活用したのは良かった。回答の6割が30～40代で専業主婦が40%。社協の活動はいつも50～60代が多いので、日ごろつかんでないところをつかんだというのはいい結果ではないかと思う。

(西東京市について)

- 市報で見守りを希望する方が8ケースでできたということはどう評価するのだが、個人的には、8ケースあっただけでもいいという気がする。本当に援助してほしい人は反応してこない。逆に言えば、この8ケースの裏側に物すごい数が、10倍、20倍くらい、実はいるということだと思う。
- 今回のモデル事業の分析で、栄町包括が支援が必要な人を見つける力があつた、ということだが、もしなかった場合どういうことが考えられるか。→今回ふれまちでやっている振り返りシートの報告会などで、地域との接点がある社協のコミュニティワーカーがその発見の目をあわせて持つことで、お互いに補完し合い、関係を持ち合うことで重層的なネットワークに発展していく。ここが社協的な大きな課題になっている。
- 子供が心配しているニーズはとて多いと思う。「遠くに住む親御さんが心配な方へ」と一言でもあると目がいくと思う。少しずつじっくり事例検討を積み重ね、地域で信用のできる仕組みにしていくと、安心して住める地域としての本当の第一歩かなと思った。

その人がその人らしく地域で暮らしていく、だから、ゴールを決めないで、今の状態をよりよくしていくことの積み重ねであり、時間をかけてほしいし、ゆったりとやってほしい。

- ふれあいのまちづくりは支え合うという地域をつくっていくのが目的。ふれあいのまちづくりから専門職につながるということ。気になる人を専門職につなぐ、そのつなぎ方を言語化し、かわっていくことが重要だと感じた。

また、申請はしないけども見守りが必要な人はいて、幾つかのタイプがあつて、それを全体にどうしていくのかが今後システムをつくっていく上では重要になってくると思う。

- 両地区とも、どう信頼されるかという問題がある。信頼には3つあると言われる。一つは機能的信頼でこちらが持つ機能が信頼されている。平たく言えば権威とか資格となる。2番目が人間的ということで、これには時間がかかる。この人は信頼できる、この人は大丈夫だというもの。これは長い時間をかけてつくっていくかなければならない。3つ目が実績。この道何十年という実績で選ぶ。社協の機能で考えると、住民の側から見たときには社協の機能はわからない。まして人間的なことを考えれば時間がかかる。そうするとやっぱり実績の部分が多い。

<p>8</p> <p>《10月29日》</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各モデル地区の取り組み状況について 2. 各モデル地区の今後の進め方について 3. 今後のスケジュールについて 	<p>(杉並区について)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○災害アンケートは関心の高さが見えるので、それを無にしてはいけないと思う。講演会などを継続的に行うことで、モチベーションが高くなり、自分にもできることがあることに気づく。 ○地域福祉という視点で考えると、アンテナと発見・通報の間に、「提案者」が必要。そうすると地域に目が向き、実現するためにどうするかという話し合いになる。そこに社協が入り、提案して、プランの検討をする。既存の枠ではだめで、地域のネットワークも作らなければならない。そこに社協が入っていく意味が出てくると思う。 ○提案者として考えると、あまり広くない方がいい。広くなればなるほど抽象的になるし、専門知識が必要になる。小さい地域であればあるほど、具体的に生活感覚でしゃべれるようになる。そのよさを大事にした方がいいと思う。 ○「行政だけでは住民が救えません」という言葉にすごく象徴されていると思う。そして、社協はそのお手伝いをできる最適なポジションにいる組織だと思う。 <p>(西東京市について)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○相談や問題発見が地域ベースなのか、公的な機関ベースなのかというところで大きく2つに分けられる。それから、地域ベースで入ってきたものは公的な方に働きかけを、公的ベースで入ってきたものは地域ベースに働きかけをと、お互いの支援課題への働きかけがあって、こそがしっかり重なっていくためには、地域の人材が大きな役割を担っていく。地域の人材を活かす社協であったり包括であったり大きな役割を果たす。入り口がどちらであっても、それが住民ベースでできる連携はそんなところにある。 ○訪問協力員を拡大していく中で、ふれまちにかかわっている人たちとダブる。つながれる人材を浮き上がらせるというところは、訪問協力員を養成するタイミングで、さらに今まで以上に、個の力を把握し、つなげていく人材活用は重要だと思う。 ○社協と包括の役割が似てきたということだが、住民側からすれば常にシームレスでなければ困る。同じだからどっちかがやめようでは困るので、重なっていればどっちからでも入れる。相談に行く場所は多ければ多いほど行きやすいところに行って、連携する状態がどこに行ってもできればいい。 普通の住民にとっては、地域に住んでいるキーパーソンの人たちが社協のことも地域包括のことも理解していると、相当スムーズにいく気がする。 ○今回見てみると、キーパーソンになっている人たちはみんな金太郎あめの人たち。つまり、これまでは「金太郎あめが問題だ」と言っていたが、実は、2つ3つの役割を果たして、それが逆につながってきた。
<p>9</p> <p>《12月22日》</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各モデル地区の状況と到達点 2. 最終報告書について 3. 今後のスケジュールについて 	<ul style="list-style-type: none"> ○SWOT分析は、社協の強みをできるかぎり出す。今地域に貢献しているのかという強みをできる限りだし、その上で包括とどのようにつながれるかを表す。小地域で、形をあらわさないで徹底的につなぎ役に徹するのも一つの役割だと思う。高齢、障害、子ども、サラリーマン含めて、いろんな人たちをつないでいくという役割を社協はできる。裏方の役割を押し出した方がいいと思う。 ○地域のネットワークに参加したくてもできない人たちをどう捉えていくか。地域への関わり方というのはいっぱいあるというメッセージを出す。地域というのは、自治会活動に参加できない人たちを、変な目で見られる。今までできていた自治体活動がで

		<p>きなくなってしまうと、私はここにいていいのだろうかと言いつす。そこをどう出していくのかは大切なこと。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○社協は市全域で、世代を超えた部分で面が広いだけでなく高さもある。赤ちゃんから高齢者までの課題や問題も見られる、感じられる、何かやれる立場にあるというのは非常にいい。だから社協と包括は、その部分の小さいところなので、連携してつながっていないと本来の包括のよさも出せない。 ○参加の仕方という、地域に住んでいてもいいんだというものをどうつくっていくか。つながりがあるというのをどうつくっていくかというのは社協の役割だと思う。だからそれを何か目に見える形にしていくべきということがあると思う。 ○包括から見えて、社協は鈍牛のように見える。包括はわかりやすい。スピードもあるし、個別相談をやっているし、日々忙しい。だから目に見えないんだけど、何かやってくれるというのを見せてほしいというのが希望。 ○社協に助けてもらいたい。社協のいいところを分けてもらいたいというのが包括の気持ちだと思う。包括ができることも、これだけ専門職がそろっている機関は本当にないので、やっぱりそれは活かしてもらいたい。だから強いところと強いところでつながりたいと思う。それを報告書にあらわしてもらいたい。
<p>10</p>	<p>《2月27日》 1. 各モデル地区の報告 2. 最終報告書について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○「事業の背景および狙い」のところで社協のことが中心で書かれているが、包括側の現状というのも分析して、両面併記で、だから両者の結びつくことが必要だというようなことが必要では感じた。 ○2つのモデル地域で社協内の組織内連携をどう図られたのかという課題というか、提案を是非してもらいたい。 ○ネットワークをもう一回つくらなければいけないじゃないかということも3つぐらい並べて、社協や地域包括はこういう問題を抱えているんだという並びにした方がすっきりして、住民というのを一番の視点に持っていった方がいいと思う。 ○内部での話し合いとか、共有のことは書いてもいいと思う。それが今回の連携についての1つのポイントだったと思う。それを情報共有して、どういう課題があって、結局目指すところは一緒だが、それぞれのアプローチで、情報を共有していこうということが重要。 ○ものが変わるところがある。どこかでガラッと変わるという。今回も、必ず取り組みの変曲点がある。どこかで変わる場所が。1年目、2年目で変わる。つまり、変曲点というのがわかると、変曲点を知りたいというのがある。なぜ変わったのか、どこで変わったのか、それが見えてくると、流れが読めると思う。 ○社協と包括が結びつくことの意味合いは地域住民にとってどうなのか。結局、ソーシャルサポートネットワークをつくるのが、サポーターである人は幸福だろうし、サポーターでなければ負担感が増すと思う。だからそういった今回の取り組みも含めて、地域にそういうネットワークをつくっていくということがどういう意味を地域の人たちは持つのかということも、これは一つの重要なところと思う。 ○市民に担える役割の範囲の活動なのかの確認を考察する必要がある。 ○新しい担い手となる人の動機づけというのはとてもかぎになると思っている。だから、明日はわが身というところに行くということもあるし、地域に役立つ自己実現というところに行くところも書いてもいいと思う。

連携が生み出す地域包括ケア

～区市町村社協と地域包括支援センターの連携を目指して～

発行日 平成21(2009)年3月
発行 社会福祉法人東京都社会福祉協議会
(地域福祉部 地域福祉担当)
〒162-8953 新宿区神楽河岸1-1
セントラルプラザ5階
tel : 03-3268-7186 <http://www.tcsw.tvac.or.jp/>
印刷 大東印刷工業株式会社
部数 2,000部