

## 第1部

# 本調査研究事業のねらい



# I 区市町村社協をとりまく状況

近年、東京においては、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）が何らかの形で在宅福祉サービスを実施している。本調査研究事業で実施したアンケート調査の結果によると（第2部参照）、まず行政からの委託事業については、都内63社協中、公的ホームヘルプサービスを実施する社協が9地区、デイサービスセンターを運営する社協が14地区、老人福祉センター10地区、障害者福祉センター11地区、障害者通所授産・訓練施設9地区、福祉作業所6地区、ガイドヘルパー派遣事業17地区等となっている。また、行政からの補助等により実施するサービスとして非営利有償ホームヘルプサービスを実施する社協が25地区、配食型食事サービス34地区、移送・送迎サービス34地区等となっている。これらの在宅福祉サービスを一切実施していないという社協はわずか数地区にすぎない。このように都内の多くの区市町村社協は、すでに公的サービスの重要な一翼を担い、あるいは地域で不足するサービスを補完しているというのが実態といえる。

しかし、各区市町村社協においてこれらのサービスを実施するに至った経緯や、社協事業における位置づけは必ずしも明確ではない。社協としての主体性や目的意識が曖昧なまま行政からの要請に応える形で実施に踏み切り、その結果、社協事業全体の中で在宅福祉サービス部門が孤立し、社協として在宅福祉サービスを実施している意義が見えてこないという例が数多く見受けられる。また、委託契約等における不十分な条件設定のために、事業の実施がかえって社協運営に大きな負担をもたらし、社協の本来の機能を活かしきれていないという例も聞く。

一方、間近に迫った介護保険制度の導入は、利用者の権利性の確立、サービス提供主体の多様化、競争原理と経営理念の導入等々、これまでの地域福祉と在宅福祉サービスのあり方に対し根底から転換を迫るものであり、このことは、とりわけ在宅福祉サービスを実施する多くの区市町村社協にとってもきわめて重要な意味を持つことになると思われる。社協の持つ特性を考えると、介護保険制度導入によって利用者である住民から社協が期待される役割としては、介護保険が想定している在宅福祉サービスを社協が直接担うことその他、以下のような点が考えられる。

## 【介護保険制度導入によって社協が期待される役割】

- 1 制度活用のための市民に対する広報と学習
- 2 利用者の苦情の受け付けと権利擁護
- 3 多様化するサービス提供機関の連絡調整
- 4 インフォーマル部門も含めたトータルなケアマネジメントの構築と支援の実施
- 5 制度の改善に向けての施策提言
- 6 制度対象外にされる人々やニーズへの対応

これからの区市町村社協は、在宅福祉サービスに取り組むにあたって、上記のような状況の下で社協に期待される、あるいは社協が果たすべき役割も十分に念頭に入れた上で、事業展開を図る必要がある。

## Ⅱ 本調査研究事業のねらいと取り組みの経緯

結論を先取りしていえば、本来、社協が在宅福祉サービスを実施するねらいは、地域で不足しているサービスを量的に補うことや、社協の持つ民間性を活かして住民本位の柔軟なサービスを創り上げ、きめ細かなサービス提供を行うという点の他に、サービスの実施を通じて住民ニーズを的確に把握し、当事者性を身につけることにより、連絡調整、地域組織化、ソーシャルアクションといった社協の本来の機能を強化しつつ、地域福祉を推進することにこそあるといえる。それにもかかわらず、区市町村社協にとって在宅福祉サービスの実施が必ずしもその果たすべき役割や機能にプラスに作用していないという現状は、どういった点に原因があるのであろうか。また、事業の実施にあたってどのような条件設定や具体的な取り組みを行えば、区市町村社協にとって在宅福祉サービスの実施をより有効、有意義なものにすることができるのであろうか。

本調査研究事業は、以上のような状況分析と問題意識を踏まえ、また、介護保険制度が導入された場合も想定し、区市町村社協が果たすべき役割についても十分に視野に入れた上で、公的サービスの実施を社協機能に有効適切に結びつけるための前提条件とその手法、ノウハウを実践的に検証し、確立することを目的としている。

実際の取り組みの方法としては、都内の区市町村社協が実施する代表的な在宅福祉サービスともいえるデイサービスセンターとホームヘルプサービスを実施する社協として、それぞれ豊島区社協と東村山市社協をモデル地区に指定し、それぞれの地区に作業委員会を設置して活動を展開した。両地区の作業委員会では、受託事業の評価と課題の検討、利用世帯調査の実施を経て、コミュニティケア・ミーティング（以下、CCMとする）などのモデル地区活動に取り組んだ。このCCMの取り組みについては、第3部以下で詳しく述べるが、在宅福祉サービスの実施をいかに社協らしく活かし、個々の事例の解決や改善につなげるとともに「住民主体による福祉コミュニティづくり」につなげていくかのひとつの仕掛けであり、きっかけととらえることができる。

なお、検討の前提として、都内の区市町村社協における在宅福祉サービスの実施の状況と課題を明らかにしておくため、とくに受託事業に絞って未法人社協を除く全地区に対し「在宅福祉サービスの受託に関するアンケート調査」を実施した。その結果の概要については第2部において紹介している。また、在宅福祉サービスと社協の機能を結び付けることに意図的に取り組んでいる先進的な地区として、北海道・釧路市社協の視察調査を実施し、大いに参考にさせていただいた。（そのレポートは資料編に掲載している）