

Ⅲ モデル地区B：東村山市社協における取り組み

1 モデル地区の概況

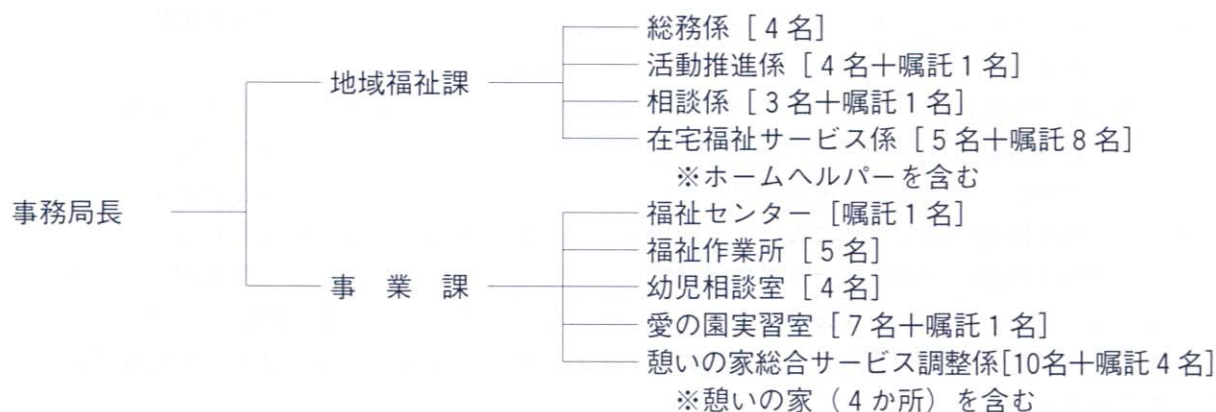
(1) 東村山市の概要

- ◆人口：13万8千人 ◆高齢化率：14.6% (平成10年1月現在)
- ◆面積：17.17km²

- *東京都多摩地域の北部に位置し、埼玉県境（所沢市）に接する。都心まで西武線で30～40分の距離であり、都市近郊のベッドタウンとして発展してきている。
- *都営住宅や公団住宅をはじめ、集合住宅が多い。昼間人口は高齢者と子どもを中心としている。高齢化率はほぼ東京都の平均値並みである。東京都養育院のような大きなものを含め、さまざまな福祉施設が多数存在し、活発に地域活動に取り組んでいる施設も多い。
- *東村山市では、社協所属のホームヘルパーの他、行政の公務員ヘルパーは老人担当と身体障害者担当を合わせて5名であり、公的ホームヘルプの大半は家政婦紹介所からの登録ヘルパーの派遣に拠っている。
- *市内には、複数の住民参加型有償ホームヘルプサービス団体が活発に活動をしており、東村山の在宅福祉に大きな役割を果たしている。
- *市の計画によると、将来市内を4つの保健福祉エリアに分け、それぞれのエリアごとにデイサービスセンターや在宅介護支援センターといった拠点施設を設けることにしている。
- *東村山市社協では、この4エリアのうちの1エリアを社協が担い、在宅介護支援センターを中心に市内の在宅福祉サービスの調整機能を担うことを検討している。

(2) 東村山市社協の状況

◆事業部門と職員数（平成10年1月）



※事務局長、課長を含め、合計で職員45名、嘱託15名、他非常勤20名

*東村山市社協では、平成8年10月からホームヘルプサービスを受託し、10年1月において93世

帯（延べ323回、670時間）のホームヘルパーの派遣を実施している。

- *上記の各在宅福祉サービス部門の他に、ガイドヘルパー派遣事業、点字講習会、手話講習会、ホームヘルパー養成講習（2級、3級）、移送サービス、在宅介護者のつどい、ひとり暮らし高齢者電話訪問、介護機器の貸出、憩いの家でのD型デイサービス事業等、多種多様な在宅福祉サービスを実施している。
- *市内の13町ごとに組織された「福祉協力員会」が、それぞれ独自にさまざまな福祉活動や講習等を展開している。
- *篤志家から寄贈された市内青葉町の民家を活用し、住民やボランティアの活動拠点としての「吉田さろん」を開設している。ここには「青葉ボランティアコーナー」も設置している。
- *平成3年度の「ふれあいのまちづくり事業」の指定を契機に、①福祉協力員会活動の見直しによる具体的な福祉活動の展開、②吉田さろんにおける配食サービスとボランティアの相談の実施、③「市民福祉カレッジ」での人材の養成、④相談事業「くらしなんでも相談」の充実の4つの柱を中心に事業展開を図ってきた。
- *市内の高齢者施設連絡会の組織化を支援し、情報交換と課題の共有化を図っている。
- *住民参加型有償ホームヘルプ団体の連絡会の組織化も支援している。

2——— 受託事業（ホームヘルプサービス）の評価と課題

東村山市社協作業委員会では、第3節で紹介するCCMに取り組むにあたって、まず現在実施しているホームヘルプサービスに関して、社協自らがどのように評価し、またどのような問題意識や課題を持っているのかを把握することが必要と考えた。以下、東村山市社協からの報告に基づいて作業委員会において検討した、受託事業（ホームヘルプサービス）の評価について紹介する。

① 受託の経緯

既存サービスだけでは不十分。住民の大きなヘルプ需要に応えたい

東村山市社協が平成8年10月にホームヘルプサービスを受託するまで、東村山市では行政のヘルパー5名（うち高齢者対応ヘルパーは3名）と家政婦協会の登録ヘルパーが公的ホームヘルプサービスのすべてであった。また、その派遣形態は通常1回3時間で週2回までという限定的なものであった。この公的ホームヘルプの体制が住民の持つニーズに対していかに不十分なものであるかは、近年東村山市において、数多くの住民参加型有償ホームヘルプ団体が発足し、それぞれ限られた厳しい条件の中でも非常に大きな役割を果たしてきたことから推測できる。

しかし、当時の東村山市地域福祉計画では、福祉公社の設立による有償ホームヘルプサービスの構想はあっても、公的ホームヘルパーの増員については具体的な計画はなかった。東村山市社協では、こうした状況を打開するために地域の関係者による検討会を設置し、その検討の結果として、行政と協議の上、公的ホームヘルプサービスの受託に踏み切った。このように、東村山市社協においてホームヘルプサービスを受託するに至った経緯は、第2部で見たように、一般的に社協の受託事業が行政主導で受動的にすすめられている傾向が強いのに比して、明確な目的意識のもとに、意図的、計画的にすすめられてきたことがわかる。

② 受託事業の成果

利用者の状況に合わせた柔軟なサービス提供が可能に

東村山市社協では、ホームヘルプサービスを受託を契機に、それまでの週2回、1回3時間とい

う限定的で型にはまった派遣形態を見直し、利用者の生活状況に応じて、より柔軟なサービス提供ができるよう取り組みをすすめた。具体的には、派遣時間の拡大や回数制限を撤廃し、ケースによっては巡回型の派遣も可能となった。

また、東村山市社協では、ホームヘルパーの派遣は、制度上7時～19時となっているが、利用者の状況によっては早朝・夜間の対応も柔軟に行い、休日や年末年始も対応可能となった。さらに、利用申請から派遣までの期間も短縮された。このように利用者の利便を考えた柔軟なサービス提供を可能にしたのは、正規職員、非常勤、登録型が組み合わせられた質の高いホームヘルパーの努力による他、受託以前から社協の一部門として実績のある相談係（職員4名）とコーディネーターが連携し、きめの細かい相談援助を行なっていることによるところが大きい。

③ 受託によるメリット

住民から頼りにされ、ニーズを的確に把握できるようになった

上記のように、住民のニーズに応じて柔軟なサービス提供を図ったことにより、地域住民の社協に対する理解がすすみ、信頼されるようになったことが社協にとっての最も大きなメリットといえる。福祉協力員会のメンバーが地域住民に対して「介護問題で困ったことがあったらすぐに社協に相談しなさいと言えるようになった」ということは、社協にとっての大きな財産であろう。

近年、東村山市においても個人情報保護条例が制定され、福祉サービスの利用者についてもプライバシーの尊重ということが重要な課題となってきている。こうした状況にあっては、社協といえども住民のニーズに関する情報を行政から入手することは困難とならざるを得ず、東村山市社協でもこのことが事業展開の上での大きな課題となりつつあった。そのような中で、ホームヘルプサービスを受託したことは、事業を通じて直接住民から相談や利用申請という形でニーズ情報がもたらされるだけでなく、行政や関係機関からニーズやサービスに関する情報提供を得ることができるようになった点で、ホームヘルプサービスに限らず、社協事業全体にとっての大きなメリットとなっている。

また、ケースへの対応を通じて、住民参加型有償ホームヘルプ団体や保健医療分野を含めた関係機関との具体的な連携づくりがすすんだことも大きなメリットである。東村山市社協では、従来から相談係を設けて住民からのさまざまな相談にきめ細かく応じることに力を入れてきたが、ホームヘルプサービスという在宅福祉の基幹的サービスを実施することによって、従来からの相談体制がホームヘルプ事業に活かされるとともに相談活動自体が活性化するという相乗効果を生んでいる。

④ 受託による問題点

委託管理経費が積算されておらず、委託料が不十分 コーディネーターを含め、人員配置が不十分 行政との役割分担が不明確 活動拠点が確保されていない 柔軟な予算執行ができない

ホームヘルプサービスを受託したことによる成果やメリットが大きい反面、受託に伴う問題点も多い。

まず第1に、委託事業を実施するにあたっては、事業に従事する職員の雇用、給与の支払い、福利厚生といった労務管理をはじめ、社協の事務管理部門に新たに大きな負担が生じることになる。しかし、こうした社協本体にかかる負担に対して、行政からの委託料にはいわゆる「委託管理経費」という形での配慮はなされていない。このため事業の受託が社協全体に対して業務量の面および財政の面から新たな負担を生じさせるという結果を招いている。

第2に、社協がホームヘルプサービスを受託した後、短期間にニーズは急速に増大し利用者が急増している（平成10年1月現在で93世帯）。そうした中で、社協が既存の行政サービスでは対応しきれなかったニーズにもきめ細かく柔軟に対応しようとすればするほど、現在の委託費で積算されているホームヘルパーやコーディネーターの人員配置は不十分になりつつある。とりわけ、コーディネーター1名の体制ではすでに現在の対象ケース数は限界をはるかに超えているものと言わざるを得ない。利用者本位のサービスが住民から評価され、これまで埋もれていたニーズが一気に顕在化してくる中で、社協の自主努力による対応には限界があり、ニーズの増大に合わせた人員体制の強化が必要であるが、現行の委託契約ではそのような仕組みにはなっていない。

第3には、社協がホームヘルプサービスを受託したことによって、東村山では市の公務員ヘルパー、家政婦協会の登録ヘルパー、住民参加型団体の有償ホームヘルパー、そして社協のヘルパーとサービスが多様化した。このことは利用者にとってサービスの選択の幅が広がるというメリットが期待される反面、サービス提供者の側には密接な連携と役割分担が求められる。現状では、社協—行政—住民参加型団体の間で、それぞれのケースに応じて手探りで連携が図られているが、基本的な役割分担は明確になっていない。

第4に、東村山市社協では、ホームヘルプサービスの受託にあたって、事業の活動拠点について行政からなら支援を得ることができなかった。やむを得ず社協では、それまで社協内部の打合せや市民団体の活動の場として活用していたミーティングルームを「ヘルパーステーション」に充てざるを得なかった。この結果、少なくとも活動拠点の確保という面からは、公的サービスの受託が、市民活動の促進という社協が最も重視しなければならない役割に対してマイナスに働いてしまっている。

第5には、委託費の積算は費目ごとに設定されており、その執行にあたっては費目間の流用が基本的に認められていないため、予算執行面での柔軟な運営が難しくなっている。また、委託費に執行残が生じた場合には、行政に一括返還することとなっているため、経営努力によりいくら効率的な運営を図っても、それが何ら評価されない仕組みとなっている。

3 ——— 利用世帯調査から見たホームヘルプサービスの現状と課題

東村山市社協作業委員会では、東村山市社協におけるホームヘルプサービスの現状と課題を分析し、その後に取り組みモデル活動の基礎資料とするため、社協の実施するホームヘルプサービスの利用世帯すべて（平成9年6月時点の27世帯）に対して、訪問ヒアリング調査を実施した。調査結果は、アンケート形式の調査票をもとに数値化したデータ（以下、数量調査とする）と、調査員が利用者の生の声に接し、調査票では把握しきれない利用者の生活実態を記した「調査員の所感」の2つに整理した（巻末資料編を参照のこと）。

以下では、この数量調査の結果と調査員の所感をもとに、東村山市社協におけるホームヘルプサービスの現状と課題に迫ってみたい。

※数量調査の結果からの引用部分は、利用者本人を対象とした調査を【本/Q〇】、介護者を対象とした調査を【介/Q〇】として表記した。

① 社協のホームヘルプサービスを利用者は評価している

《柔軟なサービス提供の成果》

- 従来のサービス提供に比べて、社協が実施するホームヘルプサービスは、週における派遣回数数の制限が弾力化されたこと、ケース状況によっては巡回型に近い派遣も可能となったこと、週末や

年末年始等の派遣も必要に応じて対応できるようになったことなどの面で利用者のニーズに沿ったものとなってきている。このことは、ホームヘルパーの質の高さとも相まって、利用者から高く評価されている。

- 数量調査を見ても、社協のホームヘルプサービスを利用した結果、「身体的に楽になった」(100%)、「精神的に余裕ができて落ちついた」(40%)、「話し相手ができた」(40%)との利用者本人の声や、「介護が軽減し、精神的に余裕がもてるようになった」(65%)、「安心して外出する時間ができた」(53%)との介護者の声にもその成果の大きさが表れている。(【本/Q6】、【本/Q7、介/Q9】)

《親身な相談が信頼をつくる》

- また、コーディネーターを中心とした利用者に対する相談活動についても、きめの細かい親身な対応が行われており、大きな評価を受けている。
- 数量調査から、利用者本人や介護者の相談相手は、「社会福祉協議会」とする回答が63%と多数にのぼり、2位の「別居している家族や親戚」(48%)をも大きく上回ったことから、いかに社協が利用者に頼りにされているかがわかる。(【本/Q3、介/Q4】)

② それでも充足しきれないニーズ、要望も多い

《健康等の不安大きく、介護の負担も過重》

- しかし、実際に利用世帯の生活状況を見ると、ひとり暮らしまたは高齢者のみの世帯が地域から孤立し不自由で不安な生活を送っているケースや、介護者が過重な介護負担に耐えながら、外出もままならず自身の健康にも不安を感じているケース等がむしろ大半であることがわかった。
- 数量調査を見ると、まず利用者調査では困っていることや不安なこととして「健康の問題」(90%)、「生活費の問題」「近所づきあい」(各20%)となっている。また、介護者調査では、介護にあたっての負担感は「とても負担に感じている」(35%)、「やや負担に感じている」(47%)を合わせて8割を超えている。介護で困っていることとしては、「外出ができない」(65%)、「疲れやすい、体力的にきびしい」(53%)が多数を占めた。(【本/Q2】、【介/Q2、3】)

《派遣時間の拡大や、緊急時対応等の要望》

- こうした状況に対し、現在の社協におけるホームヘルパーの限られた人員体制の中では、利用者から求められているサービス量に対して、そのすべてを充足させるような水準には達していないと言わざるを得ない。
- ちなみに数量調査では、ホームヘルプサービスの改善してほしい点として、「派遣時間の拡大」(41%)、「緊急時への対応」(41%)、「派遣回数の増」(30%)、「派遣時間帯の拡大」(19%)の回答があった。(【本/Q7、介/Q9】)

③ 現状でどこまでサービスの拡充が可能か

《人員体制の制約や労務管理の難しさ》

- ホームヘルパーの派遣回数(巡回型の導入も含む)や派遣時間の拡大については、利用世帯における過重な介護負担による介護者の健康状態や、ちょっとした外出もままならないという生活実態を考えると、きわめて切実にその拡大が望まれるケースが多いと言える。
- 早朝夜間や休日の派遣についても、社協として限られた条件の中で最大限の対応が行われている

ものの、現状ではホームヘルパーの人員体制や労務管理といった面からもニーズに合わせて大幅に拡大することは難しい状況にある。

- とりわけ、介護者が体調を崩して急に寝込んだ場合など、緊急のニーズに対して、いつでも柔軟に 대응することができるようにするためには、常にホームヘルパーの中で事務所に詰めている余裕人員を確保しておくことがどうしても必要となるが、現在の体制ではその余裕はない。

《コーディネーターの増員は緊急の課題》

- コーディネーターには、今後、利用者の状況の変化を適切機敏に把握し、他機関が提供するサービスや、ボランティア活動や小地域福祉活動などのインフォーマルな活動も含めた、よりきめの細かな相談、情報提供を行っていくことが期待される。しかし、現在のコーディネーター1名体制では、今後ますます増大し、困難化するニーズに対応していくことは不可能と言わざるを得ない。

《地域活動がニーズの発掘をすすめる》

- 社協のホームヘルプサービスの評価が高まり、福祉協力委員会がPRに努めたこともあって、今回の調査実施後も、利用世帯は急速に増加してきている。これは、地域の福祉活動がきめ細かなニーズ把握につながってきたという意味で、社協がその機能を活かしてサービス実施に取り組むことの大きな成果のひとつと言える。こうして発掘されたニーズに対し、十分なサービスを提供できるようにするためにも、コーディネーターおよびホームヘルパーの適切な人員確保は最重要課題のひとつである。

《利用者の意識改革も必要》

- また、利用世帯からの意見の中で多く見受けられたものとして、「これ以上サービスを拡充してもらおうことは申し訳なくて忍びない」という意見があったが、そうした気兼ねのために本来必要なサービスが利用されず、本人や介護者に過重な負担がかかり人間らしい生活から程遠いものになっているという点を見逃すことはできない。こうした利用者の意識の変革も、社協らしいサービスの一環として今後重要なテーマとなってくるであろう。

4 総合的なサービスの提供と調整が求められている

《生活上の困難を少しでも軽減できるよう他サービスの利用も希望》

- 数量調査において、過去1年に利用したサービスでは、「配食サービス」(44%)、「介護用品の給付・貸与」(37%)、「デイサービス」(33%)、「訪問看護サービス」(30%)の順となっている。(【本/Q8、介/Q10】)
- 他に利用したいサービスでは、「デイサービス」(26%)、「ショートステイ」(26%)、「住宅改造」(22%)、「リハビリ」(22%)、「配食サービス」(19%)、「緊急通報」(19%)の順となっており、過重な介護負担を少しでも軽減できるように、他サービスの利用希望はかなり高いものとなっている。他に利用したいサービスが、「とくにない」人は26%にすぎない。(【本/Q9、介/Q11】)

《情報不足が他サービスの利用を妨げている》

- 利用したいサービスを利用していない理由では、「サービスの利用方法や手続きがわからない」(22%)、「サービスの具体的な内容がわからない」(19%)となっており、この面でも社協のより積極的な利用者へのサポートが求められる。(【本/Q9-2、介/Q11-2】)
- また、訪問看護やリハビリといった保健医療分野のサービスも含め、多様なサービスの利用にあたっては、サービス提供機関の間の調整的な役割が、今後さらに重要になってくるものと思われる。

5 インフォーマルな活動への期待も大きい

《有償サービスとの役割分担が不明確》

- 東村山のホームヘルプサービスの利用世帯では、有償サービスとの併用ケースが多くなっている（27世帯中4世帯）。公的サービスと有償サービスとの役割分担は、利用者の所得が多いために公的サービスの費用徴収が高額となり、有償サービスの方がかえって割安となるためにその利用を勧める場合や、公的サービスが量的、質的に対応しきれない部分を有償サービスが補っていたりといういろいろであるが、明確な基準や考え方が整理されているとは言えない状況にあり、利用者が戸惑っている面もある。

《家族や親族からの支援に過度の期待は禁物》

- 家族や親族からの支援については、就労等により日常的な手助けができない、人間関係がうまくいかず援助は期待できないといったケースが相当数にのぼっており、今後の公的サービスとインフォーマルな活動の関係のあり方を考えるにあたっては、こうした現状を前提にする必要があろう。

《公的サービスになじまない広範なニーズが存在》

- 東村山市社協では、今のところホームヘルプサービスの利用者に対して、必要あるいは有効と思われるインフォーマルな活動を結びつけている例は意外に少ないように見受けられる。
- 一方、利用者の生活状況を見ると、健康な人では特に意識もしないような、日常のちょっとしたニーズ（例／布団干し、障子はり、雨戸の開け閉め、病院への薬取り等）への対応や、話し相手などの精神的なフォローといった、公的サービスにはなじみにくいものが多いということがわかった。
- 数量調査によると、利用者の意識としては、「近隣から手助けをしてほしいと思う」（59%）、「ボランティアから援助をしてほしいと思う」（59%）、「同じような立場にある人たちと交流したい」（44%）と、インフォーマルな活動に対して肯定的な人も多くなっている。（【本／Q12、介／Q14】、【本／Q15、介／Q16】、【本／Q17、介／Q18】）
- このように、利用者からは公的サービスでは充足しきれない、あるいは公的サービスにはなじまないニーズに対して、近隣やボランティアなどによるインフォーマルな活動に期待する意見も多岐に分かった。福祉協力員会活動の推進やボランティア活動などの分野に実績を持つ社協として、こうした利用者の声にいかに応えていくかが問われていると言えよう。

4 CCMのねらいと取り組みの経過

東村山市社協作業委員会では、第2節に記した「受託事業（ホームヘルプサービス）の評価と課題」と、第3節の「利用世帯調査から見た現状と課題」を踏まえ、限られた短い期間であったが、社協らしい在宅福祉サービスのあり方と、事業実施を社協機能全体の中に活かしていく方策を実証的に検証するという目的を持ってCCMに取り組んだ。CCMの基本的な考え方と、実際の活動内容は以下のとおりである。

(1) CCMの基本的な考え方

1) 趣旨とねらい

これまで実施してきたモデル地区活動において明らかとなった、①受託事業（ホームヘルプサービス）を実施したことに対する社協としての評価と課題、②ホームヘルプサービスの利用

世帯における広範な未充足ニーズの存在の2点を踏まえ、社協機能を活かした活動として、具体的なケースに対応することを中心に、社協らしい柔軟な取り組みをすすめることとした。

この取り組みを通じて、関係機関との連絡調整、小地域福祉活動の展開、ボランティア活動の推進といった社協の持つ機能を最大限に活用し具体的なニーズの解消を図ることにより、東村山市社協がホームヘルプサービスを実施することの意義を明らかにするとともに、社協機能を活かした、社協らしい事業展開の手法を実証的に明らかにすることを目的とした。

2) 活動のすすめ方

① 社協内の関係部門間の打合せの実施

この取り組みは、ホームヘルプサービスを通じて社協が関わりを持った具体的なニーズに対して、社協内の各部門（公的サービス部門、相談部門、地域福祉・ボランティア活動部門など）が有機的に連携し、それぞれの部門の機能をいかによく組み合わせることでニーズの解決に向けて力を発揮するかが大きなポイントであった。そのため、活動の開始にあたって社協内の関係する部門の職員を対象に打合せを行い、趣旨の周知と徹底を図った。

② 事例の選定

さきに実施した利用世帯調査の結果を参考に、CCMの対象事例として、社協が提供するホームヘルプサービスの利用世帯から2件と、住民参加型有償ホームヘルプ団体『カルティエおばさん』の対象ケースから1件の計3件のケースを取り上げた。有償サービスの対象ケースをあえて1件入れたのは、社協自らがサービスを提供する中で把握したニーズだけでなく、関係団体とのネットワークの中で把握したニーズに対して、社協機能を発揮して課題解決を図るという役割が社協に求められるのではないかと考えによる。

取り上げた3ケースの中には、寝たきり、難病など、それぞれ現状の公的サービスだけでは充足しきれないような深刻なケースもあった。

③ CCMの実施

東村山市社協作業委員会では、まず上記の3ケースについて、それぞれの委員がどのケースを担当するかを決めた。その上で、改めて訪問調査によるアセスメントを行なったのち、それぞれのケースごとに関係する公的機関、サービス提供機関、民生委員や福祉協力員などの地域の関係者、そして社協の各関係部門の職員が参加する形でCCMを開催した。そして、CCMにおいて関係者がじっくり話し合う中でケースの問題点や課題を共有し、保健医療分野を含めた公的サービスから、小地域福祉活動やボランティア活動などのインフォーマルな活動までを視野に入れ、ニーズに応じた総合的なケアマネジメントに取り組んだ。

(2) CCMの活動実践

※プライバシー保護のため、一部実際の内容を変更してあります。

【対象ケース総括表】 ※世帯欄の「高夫婦」は高齢者夫婦のみ世帯、「孫同居」は本人と孫の2人世帯。

ケースNo.	ケースの選定区分	性・歳	世帯	事例の特徴
ケース A	ホームヘルプ（社協）	男・81	高夫婦	夫、腰痛で杖歩行。妻、全盲
ケース B	ホームヘルプ（社協）	男・82	高夫婦	寝たきりに近い夫を妻が介護
ケース C	有償サービス（他団体）	女・75	孫同居	難病で安静必要。介護者なし

[ケースA]

〈ケースの概要〉

- * 本人——男・81歳、腰痛のため杖歩行。妻（69歳、全盲・視覚障害、糖尿病）と都営住宅で二人暮らし。お互いに支えあって日常生活が成り立っている様子で、以前、妻が入院していた際には、本人もひどく落ち込んでいた。週末には、隣接市に住む息子と食事をとるなど、家族との関係は良好。
- * 同じ都営住宅には、高齢者世帯が多く、夫妻と非常に親しい友人も居住している。特に妻が社交的であり、近隣関係は良いと言える。
- * 福祉関連の情報把握に努める一方で、現在以上のサービス提供を辞退するなど、サービス利用の意向は高くない。
- * 社協実施のホームヘルプサービスを週1回利用。また、デイサービスを週1回、夫婦で利用している。その他、本人が通院する際に、通院介助のボランティアがかかっている。

1) 取り組みの経過

- 訪問調査 —— 平成9年11月18日【作業委員長、社協在宅福祉サービス係、東社協】
- CCM① —— 11月28日
- CCM② —— 平成10年1月23日

2) CCMの構成

民生委員、地区担当民生委員、協力員会地区長、在宅サービスセンター指導員、通院介助ボランティア、東村山市社協職員（在宅福祉サービス係、担当ヘルパー、地域活動推進係）、作業委員会委員長、東社協職員

3) 事例に関する確認事項と支援目標

- ① 本人の自立意識が非常に高く、さらなるサービス提供は生活意欲の減退につながる危険性がある一方、本人の足のグラつきが目立ってきており、状況が悪化すれば生活が著しく困難となる。
- ② 世帯の様子を見守りながら、状況の悪化した際にサービス利用を勧めたりSOSを受けとめる人が必要となる。近隣やインフォーマルな活動をベースとした、地域の見守りシステムの可能性を探る。
- ③ 緊急時や夜間に倒れた場合の対応について、検討する必要がある。

4) CCMの成果と残された課題

① 公的サービスに関して

* ケースを取り巻く関係者が集まることで、世帯が抱えるニーズを掘り起こし、必要と思われる「緊急通報」「食事」「入浴」サービスについての情報提供を行うことができた。特に緊急通報については、市の緊急通報システムの利用につなげることができた。

② インフォーマルな活動に関して

* ちょっとした買い物は電話で注文をし家まで届けてもらう、そうしたちょっとした支援の仕組みが、地域社会において機能しているということが確認できた。

* CCMを実施する以前も、この世帯と地区担当民生委員はつながっていたが、今回のCCMに参加していただいたことで、民生委員のケースに対する認識が深まり、今後の支援についてもモチベーションを高めることができた。

* 社協としても、民生委員の熱心な働きかけを改めて感じ、民生委員とのつながりを深め「近隣だからこそできる活動」を、さらに開発していこうという意識が生まれた。

* 妻が趣味で作っている籐編みの作品を、福祉協力員会が開催する「高齢者作品展」に出展し

てはどうかとの意見が出され、地域のインフォーマルな活動とつながる可能性が見えた。

- * 地域の見守り活動として、福祉協力員会活動への期待が高い一方で、協力員会の地区長から、「このケースについてまったく知らなかった」「地域の情報を把握するための方法を独自に工夫しなければ」との意見が出された。協力員会活動の充実に向けて、ひとつの課題を投げかけることができた。
- * 具体的に「地域の見守り活動」が進むには、相当の時間を要するものの、今回のCCMを契機として、地域でのインフォーマルな活動が生まれる可能性が見えた。例えば、あまり活用されていない都営住宅の集会所を、協力員会や自治会の協力を得て、デイホームとして活用できないかという提案がCCMにおいて出された。

③ 社協に関して

- * 社協の在宅福祉サービス係と地域活動推進係が、互いの事業を通して持っている世帯に関する情報を共有することができた。それによって、利用者の生活をトータルに捉え、地域のインフォーマルな活動も含めた支援目標を検討することができた。
- * 公的ホームヘルプを受託し、具体的なサービス提供を行うだけでなく、ケースが抱える課題を地域に投げかけ、インフォーマルな活動につなげていくことが社協の大切な役割であることを確認できた。
- * 今後も、社協の部門間の連携・協働を促進し、社協事業全体を通して、地域のコミュニティケアを進めていこうという意識が職員の中に生まれた。
- * CCMのような、専門機関や地域のインフォーマルな活動者が集まる場を設けるのは社協の役割であると再確認された。こういった社協の役割を、職員自身が自覚するとともに、地域の関係者にも認知してもらうため、ボランティアセンターや協力員会のPRに努めようとの意見が出された。
- * 社協や民生委員が把握している福祉ニーズを、インフォーマルな活動である福祉協力員会などどう共有していけるのか、情報開示のレベルや方法など、個人情報保護が言われる中で、社協が検討していくべき課題が残された。

④ トータルなケア、連携や協働化に関して

- * CCMを開催したことで、社協のホームヘルプサービスと、それ以外の公的サービス（デイサービス）や、地域のインフォーマルな活動とがつながり、ケースについての問題を共有化し、課題解決に向けての方針を協働でたてることができた。またこういった連携を深めることで、それぞれの役割が確認でき、今後も課題解決に向けて協働していこうとの共通認識が生まれた。

[ケースB]

《ケースの概要》

*本人——男・82歳、多発性脳梗塞による歩行困難、言語障害。再発によるADLの低下が顕著。全介助を必要とする動作もあるが麻痺はない。声は出るが発語なし。腸閉塞による排泄の困難がある。

*妻・68歳との二人暮らし。家事・介護を妻が担っているが腰痛、高齢であり心身の疲労が激しい。

*平成9年7月から社協実施のホームヘルプサービスを月2回利用。家族と妻の派遣増の希望により8月からは週1回となる。9月からは1泊ショートステイの利用、10月からは入浴サービス、訪問看護が開始される。突発的に有償ホームヘルプサービスの利用がある。

*妻は夫とともにカラオケの講師をしていた。現在もホームヘルプ利用日に続けている。近隣との付き合いはほとんどない。

1) 取り組みの経過

訪問調査 —— 平成10年2月26日【福祉協力員、東社協】

訪問リハビリ実施 —— 3月【施設】

⇒施設間の調整で開始。

CCM —— 3月4日

2) CCMの構成

社会福祉施設施設長、福祉協力員、住民参加型有償ホームヘルプ団体代表、在宅サービスセンター指導員、訪問看護ステーション室長、東村山市社協職員（相談係、ヘルパー担当、在宅福祉サービス係）、東社協職員

3) 事例に関する確認事項と支援目標

- ① 介護者には神経質なところがあるため、新しいことを提案・相談する際には配慮が必要。
- ② 介護者自身の休養のため、ショートステイをもう1日拡大することが必要。
- ③ 公的サービスの利用拡充をはかるため、訪問看護ステーションと社協が連携して身障手帳の申請をする。
- ④ 高層階という住宅環境の改善のため、配慮のある都営住宅を申請する。
- ⑤ 現状の住宅環境の中でも可能な訪問入浴サービスの利用申請を行う。
- ⑥ 介護者の希望事項であるホームヘルプサービスの派遣時間の延長は、これまで通り柔軟に対応する。
- ⑦ ADLの低下を防止するため、リハビリや介護指導を意図的に行なう。

4) CCMの成果と残された課題

① 公的サービスに関して

*介護者自身の精神的なケアを目的に、ショートステイサービス拡大の働きかけをすることになり、その後の働きかけの結果、介護者の希望もあることがわかり、拡大に向けて調整されることになった。

*利用できる公的サービスが最大限利用できるように、身障手帳の取得および都営住宅の申請、ホームヘルパー滞在時間の延長などについて方向性を得られた。

※ただし、介護者の生活時間を確保するためのホームヘルパーの時間延長については、延長時間分のサービスの内容と、担い手としてホームヘルパーが適当であるかを今後整理する必要がある。

② インフォーマルな活動に関して

- *利用世帯の有償サービスの利用状況について、実態が報告され、利用に至った理由を確認することができた。
- *介護者の状況を確認しながら、利用者のADL維持や介護者のリフレッシュのためにボランティアによる関わりが必要か検討を行い、その後、働きかけがなされた。またその働きかけをきっかけとして、利用者と介護者が講師をしていたカラオケ教室のお弟子さんが訪問することになり、見守り活動的な取り組みへとつながった。

③ 社協に関して

- *相談係と在宅福祉サービス係、担当ホームヘルパーとで課題を共有し、利用者の生活状況と利用拡大のための方策を検討することができた。

④ トータルなケア、連携や協働化に関して

- *利用世帯の状況について、訪問看護ステーションや有償ホームヘルプ団体との連絡により理解が進んだ。訪問調査による訴えと利用状況との関係が不明な部分について、事実関係を確認することができた。また、各機関の把握状況や関わりについて知ることができた。
- *特にリハビリ拡充の必要性についてCCMの場で確認され、各機関で提供し得るリハビリ機能の提供に向けた機会づくりに結びついた。
- *他のケースについてのCCMの検討実績や関係づくり、社協からの働きかけが反映されて、当日CCMに参加できなかった関係機関からも、事前に状況を確認し課題を聞き取ることができた。
- *今後の取り組み方策について、参加機関の中で役割分担ができた。
※取り組みの進行状況については、必要に応じて今後もCCMの場や個別協議等で確認していく必要がある。

[ケースC]

《ケースの概要》

- *本人——女・75歳、慢性の肝臓疾患のため、寝たきりに近い生活。白内障もあり。孫（男・大学生）が同居しているが、家事や介護の協力はあまり期待できない。
- *数年前から市からのヘルパーの派遣（週1回）を受けていたが、民間の有償サービスを利用できるということで平成9年11月に派遣が中断された。その後は有償サービスを週5日利用。その他、訪問看護指導を月1回、緊急通報システムを利用。
- *本人はかつて自宅でお花の先生をやっていたこともあり、近隣関係はかなりある。

1) 取り組みの経過

訪問調査 —— 平成9年12月18日【有償サービス団体代表、社協相談係、東社協】

ケース訪問 —— 平成10年1月9日【社協相談係、在宅福祉サービス係】

⇒社協ヘルパーの派遣について相談。

通院付添い実施 —— 1月14日【ボランティア】

⇒社協が調整しボランティアが通院に付き添う。

ケース訪問 —— 1月16日【市ヘルパー担当、社協相談係】

⇒ヘルパー派遣の再開（社協ヘルパーの派遣）を確認。

⇒週2回のヘルパー派遣を再開。（※有償サービスは週4回の利用となる）

CCM —— 2月16日

2) CCMの構成

保健所保健婦、ボランティア活動推進委員、住民参加型有償ホームヘルプ団体代表、東村山市

社協職員（相談係、在宅福祉サービス係、地域活動推進係）、東社協職員

3) 事例に関する確認事項と支援目標

- ① 公的サービスの派遣基準および有償サービスとの役割分担が利用者にとってわかりにくい。
- ② サービスに対する利用者の信頼感を高める必要がある。
- ③ 公的サービスや有償ホームヘルプサービスに加え、ボランティアの関与が望まれる。
- ④ ある程度多様なサービスが提供されているが、サービス間の連携が不十分である。特に保健医療分野の専門家との連携が欠かせない。
- ⑤ 本人の状況を考えると、近隣関係にこれ以上多くを望むことは難しい。

4) CCMの成果と残された課題

- ① 公的サービスに関して
 - *有償サービス団体と連携することにより、公的サービスの不足を明らかにし、必要なホームヘルプサービスの提供につなげることができた。
 - *利用者の生活状況を改めてアセスメントする過程を通じて、他サービス（住宅改造）の利用につなげることができた。
- ② インフォーマルな活動に関して
 - *有償サービス団体との間で公的サービスとの役割分担について、課題を共有し検討することができた。
 - *公的サービスでは充足しきれないニーズに対して、社協がコーディネートすることにより、ボランティアとの関わりをつくることができた。
※近隣関係は比較的できていたため、民生委員や地区の福祉協力員会へのアプローチは行わなかった。
- ③ 社協に関して
 - *相談係を中心に、在宅福祉サービス係、地域活動推進係が情報と課題を共有し、実際に利用者の生活に役立つ取り組みを展開することができた。
 - *公的サービスの役割や保健医療分野との連携など、社協が今後検討しなければならない課題に関して社協各部門で問題意識を共有することができた。
- ④ トータルなケア、連携や協働化の部分
 - *保健所との間で必要な連絡、連携をとることを確認することができた。
 - *訪問看護ステーション（訪問看護指導）との連絡も実施した。
 - *社協がホームヘルパーの派遣を行うことにより、行政、有償サービス、保健所、訪問看護ステーション、ボランティアといった関係者の連携について、積極的にイニシアチブをとることが可能になった。

5 モデル地区活動を通じて見えてきた成果と課題

(1) 「成果と課題」を検討する上での視点

さきの第1節から第4節までにみてきたように、東村山市社協作業委員会は東村山市をフィールドとして、市内の福祉関係者や住民を中心に構成されたメンバーによって、「在宅福祉サービスと社協機能のあり方」をテーマに、本委員会とも連動して活発な議論と検討を重ねてきた。

具体的には、東村山市社協が市行政より委託を受けたホームヘルプサービスに関する現状を把握し、作業委員会での認識の共有化に努めることからスタートを切った。このホームヘルプサービスの現状理解を踏まえて、既述の通り、①受託事業の評価・分析を行い、次いで、②サービス利用世帯調査の実施と分析・考察を加えた。さらにその後、③CCMでは3つの事例を選定して、それぞれ取り組みを実施してきた。

これら3つの作業は、当然上記のテーマに即して進められてきたが、委員会の全メンバーに共通する問題関心は、何よりも同市のホームヘルプサービスをはじめとした在宅福祉サービスの整備充実と、地域での生活を豊かに支える福祉コミュニティの形成を、いかに進めるかという点にあったといえよう。このサービスの充実や福祉コミュニティの形成は、地域の実情に即して追求されてこそ現実化する。

モデル地区の東村山市については、第1節「モデル地区の概況」でも紹介しているとおおり、地域で熱心に取り組む医療・福祉の関係者や施設も多く、住民サイドの「福祉協力員会」や住民参加型ホームヘルプ団体など、すぐれた社会資源と実践を数多く培ってきた地域である。多様で複雑な地域の現実や特性、歴史性や事情をもつ東村山市で今回の実践的な取り組みは進められたが、地域の個性を超えて社協の受託事業やサービス実施に関して一般化して整理すべき事項が少なくなかった。

そこで以下では、モデル地区活動（東村山市社協）の取り組みを通じて、作業委員会で確認された事柄や共有化された認識を踏まえ、「在宅福祉サービスと社協機能のあり方」というテーマに即して、3つの取り組みの相互の関連性にも十分注目して、全体的な成果と課題をまとめることにしたい。

(2) 未充足ニーズとサービス形成

東村山市社協作業委員会の取り組みでは、サービスを必要とする複雑で多様なニーズの存在が改めて確認された点を強調しておきたい。とくにサービス利用世帯調査では、ホームヘルプ以外の福祉サービスへのニーズの存在とともに、関連する保健や医療分野のサービス提供や連絡調整を必要とするケースの多いことが明らかとなった。また公的サービスのみでなく、インフォーマルな活動によって、より良く解決されると考えられる問題やニーズが少なくなかったことも、明記しておきたい。

東村山市は、全国で最も早く訪問看護制度を実施し、先進的に保健・医療・福祉のネットワーク実践を進めた地域としてもよく知られているが、今回の取り組みからは、トータルなケアマネジメントが実施され、サービス提供されているケースは、むしろ例外に近いとの印象を強くした。このことは単に組織間の連携レベルの問題というよりも在宅福祉サービス供給のシステムが質量ともに不十分で未整備な段階にあることの帰結とあってよく、サービスの整備拡充を緊急かつ基本的な課題としている。

またニーズ把握が十分になされていると思われていた世帯の場合でも、CCMのプロセスで新たなニーズが発見されるといった、CCMの有用性を物語るのみでなく、生活全体を見通した総合的なニーズの把握や情報提供の不十分さも浮き彫りにしている。より一層の相談・情報提供機能の充実と合わせて、インフォーマル部門を含めたトータルな支援やケア実践のためにも、地域や関係機関との連携・協働化やケアマネジメント機能の確立が必要とされている。

(3) 東村山市社協の受託事業を再考する

これら地域のニーズやサービス提供の状況を背景に、第2節の「受託事業の評価と課題」でもみたように、東村山市社協は同市のホームヘルプサービスの充実をめざして、委員会での検討や行政との協議を重ね、平成8年10月に積極的に事業受託を決定している。この社協の意図的で自主的な判断によるサービス実施は、事業評価を方向づける重要なポイントであった。

そのことが事業実施にあたって、派遣対象枠を広げたり、サービス時間の延長をはじめとして、派遣回数を増やして巡回型に近づける努力やニーズへの柔軟な対応、派遣までの期間短縮の工夫につながり、さらに受託業務の内容にも都の要綱にはない「民間ホームヘルプ団体への支援に関すること」が加えられるなど、ホームヘルプサービス充実の転機にしようとする社協の意図的な姿勢を随所に読み取れる。作業委員会の討議でも、社協実施のホームヘルプサービスが一定の効果を上げ、利用者や住民の評価も概して高いとの共通認識を得ることができた。何よりもサービス実施の積極

的な姿勢と工夫が、利用者への対応や取り組みにも反映した結果といえよう。

こうした肯定的評価がされる一方で、サービス受託による問題点や課題も少なくなかった。社協のホームヘルプサービスは、前向きな取り組み姿勢に支えられ、それが正規職員の採用など質の高いヘルパーや、密度の濃いコーディネートの実施により担保された部分が多い。この「人」という要素によって培われたサービスへの評価は、派遣世帯が急速に増大していくなかで、これまでどおり維持し続けることが困難な状況に直面しており、社協や担当職員の努力や工夫が実を結ぶような人員配置の早急な実現が求められている。

ホームヘルプサービスの実施は、事務的にも社協が大きな業務を抱えることを意味するが、「委託管理経費」が積算されていない点や、サービスの拠点となる新たなスペースが確保できていない点など、他地域とも共通する課題を残していた。またサービス受託により、社協の組織や事業が急速に拡大するなかで、社協としての一体性が確保できるかが危惧されるが、現状ではホームヘルプ部門と他の社協事業との連携は、いまだ不十分な状況と診断された。委託サービス部門を含めた事業の相互関連を日常的に深め社協としての総合力発揮をめざす、意識的で継続的な努力と工夫による組織の強化を必須課題としていた。

(4) 公私サービスの役割分担と支援策

東村山市社協の実施するホームヘルプサービスが、サービスの充実にに向けた意図的で前向きな事業展開により、一定の成果をおさめていることは前述の通り確認できた。とはいえ、地域で必要とされる福祉サービスを形成していく上で解決すべき課題は少なくない。さきに「(3)東村山市社協の受託事業を再考する」でみたような、サービス受託をめぐる課題の存在にとどまらず、現行のホームヘルプ自体にも、さらなる時間枠の拡大や緊急時の対応など、サービスの一層の拡大と充実が求められていた。加えて、市レベルにおける住民参加型サービスを含めたホームヘルプサービスの全体像は依然として不鮮明であり、各々のサービス組織の役割分担や連携も、なお手探りの段階を脱していない点も、早急に解決すべき課題といえよう。

介護保険の導入を目前にしながらも、財政事情は一段と厳しさが加わることにより、将来予測の不透明さと難しさが入り交じって、福祉サービスの整備充実にに向けた公私役割の線引きにも影を落としていることは否めない。しかし、不可逆的に増大する福祉ニーズに対応していくには、思い切ったシステムの構築によるサービスの質と量の向上・拡大の方向以外に課題解決の途はない。介護保険の対象とならないサービスを含めた、総合的な福祉システム形成における市行政の責任と役割は重く、多様な主体が担う各々の役割やサービスに関して合意形成を図り、公的責任の守備範囲と民間団体・地域への支援方策を確定し、実行する作業プロセスの積み重ねを急務としている。

今回のモデル地区での取り組みからも、公的サービスで対応できない問題やニーズは多く、近隣地域やボランティアとの交流や支援、見守りシステムなどの必要性が相当確認されている。これらいわゆる住民の役割の再確認は、これまで以上に社協による地域への働きかけを要請していたし、市行政にも住民や地域活動の活性化を促すような条件整備や支援策の充実強化を迫るものといえよう。とくに地方財政の逼迫化は、社協に対する補助金や市内のホームヘルプの相当部分を担っている住民参加型の団体への助成をも直撃しており、その対応と支援策が急がれている。

(5) 福祉コミュニティの形成と社協の役割

社協が本来目標として掲げる福祉コミュニティの形成には、住民生活に欠かせない保健や医療を含めた福祉サービスの整備充実に前提に、住民参加による共同性や自治性を地域に培い、行政と地域・住民との協働化の連続的なプロセスを必要条件としている。そこに住民の参加や活動を欠いては、社協の存在意義を見い出せないだけでなく、福祉コミュニティの形成も、望ましい地域ケアもありえないとの見解を広く定着させている。

それに比べると、在宅福祉サービスの実施は、地域や社協の事情により選択の余地があるものと

され、かならずしも社協の必須条件とされてこなかった。そうした中で東村山市社協では、このサービス実施に積極的に挑戦し、克服すべき課題や困難を抱えながらも、福祉コミュニティ形成に向けた社協機能の活性化につながる可能性と筋道にアプローチを図り、意欲的な実践を展開していた。

東村山市社協によるサービスの実施は、その積極的な取り組み姿勢を反映して、公的ホームヘルプサービスの質を高め、サービス充実化の一翼を担っている。また社協がサービスを担うことにより、直接にニーズを捉えたり、保健・医療との連絡調整やネットワーク化を進める上でも関係機関や団体に声をかけやすく、イニシアティブを取るにも有効であった、との認識を東村山市社協作業委員会においても共有することができた。さらに今後、公的サービスと地域や住民によるインフォーマルな活動を有機的に連結していくことができるならば、トータルなケアマネジメント機能を担う主体としての社協の適合性は、一段と高まるものといえよう。

インフォーマルな活動を含め、関係機関や団体により取り組まれたCCMは、サービスや社会資源の状況やニーズを複眼的・立体的に把握し、それに基づくサービス提供や支援の方法としても有効性が検証された。また地域での関係機関や団体との連携化を具現化していくにも、効果的と判断されたし、また社協内部における有機的な連携や相互理解を深め、社協事業総体の可視性を高める働きも十分に認識されたといつて良いであろう。CCMは区市町村社協が、これからの地域ケア実践やボランティア活動や小地域福祉活動などのインフォーマルな活動展開の手法や契機としても、大いに活用されてよい方法といえよう。なお、その際に個人情報管理への配慮や当事者自身の参加をどう扱っていくかは、実践的な課題として今後の検討に残された事項である。