

第4部

在宅福祉サービスと社協機能をつなげる手法とマネジメント



I 両モデル地区活動から見えてきた成果と課題

本調査研究委員会では、豊島区社協におけるデイサービス事業と、東村山市社協におけるホームヘルプ事業を軸として、それぞれが実施する在宅福祉サービスを検証し、そのサービスを、社協の本来目的である「住民主体による福祉コミュニティづくり」のためにいかに活かしていけるかを模索した。そのきっかけとして、コミュニティケア・ミーティング（以下、CCMとする）を中心とするモデル地区活動に取り組んだ。以下、両モデル地区活動によって見えてきた成果と課題を示すこととする。

(1) ニーズの深刻化、潜在化を防ぐための相談システムの必要性

両モデル地区において実施した「利用世帯調査」によって、生活上の困難を感じながらも「サービスの利用方法がわからない」「どこに相談してよいかわからない」というケースが非常に多いことが明らかとなった。また、その結果、ニーズがきわめて深刻化するまで潜在化してしまっているケースも見受けられる。利用者に対するきめ細かな相談体制を整備し、把握したニーズひとつひとつに対して、具体的なサービスを結びつけ、解決していくことが必要である。

(2) 利用者の日常的なニーズを包括的に把握する必要性

今回のCCMには、施設職員や保健婦などの専門職のほかに、民生委員やボランティア、福祉協力員などにメンバーとして参加いただいた。このように、ケースに係わる多様な関係者が一堂に会し、情報の共有化を図ることは、利用者の抱えるニーズを総合的に把握し、今後のサービス提供や地域での支援活動を考えるにあたって、非常に有効な方法であることが確認できた。それと同時に、今まで利用者の生活上のニーズを総合的に把握し、評価するというプロセスや体制が十分でなかったことが明らかになった。

(3) 介護者への支援を強化する必要性

今回の「利用世帯調査」からは、過酷な介護負担や介護者自身の健康問題など、介護者の深刻なニーズもまた明らかとなった。利用者だけでなく、その家族が抱えるニーズもしっかりと把握し、介護負担を軽減するためのサービスを拡充するとともに、介護者の会の組織化などにより、精神的にも介護者を支える取り組みが重要である。

(4) 保健・医療との連携の必要性

CCMの対象ケースの中で、保健・医療分野との連携が欠如しているものが少なくなかった。例えば、痴呆の症状が悪化しつつあるにもかかわらず精神科等の医療機関にかかっていないケースや、慢性の肝臓疾患のためほとんど寝たきりの状態となっていたケースがあった。

そのようなケースに対し、CCMを実施する中で、訪問看護につなげる等の取り組みができたことは、非常に大きな成果であった。今後も、CCMを重ねる中で、関係機関とのネットワークづくりを進めていく必要がある。

(5) インフォーマルな活動との有機的連携の必要性

「利用世帯調査」を通じて、多くの利用者が、地域における見守りや、たとえば足の不自由な利用者が抱える2階での布団干しや、病院の薬取りといった公的サービスには必ずしも馴染まない日常のちょっとしたニーズや困りごとを持っていることが確認できた。またCCMの開催を通じて、これらのニーズに対しては、ボランティア活動や小地域福祉活動などインフォーマルな活動につなげる必要があると、また可能であることが明らかとなった。

社協は、これらの成果をもとに、地域のサービス提供機関に対して、インフォーマルな活動に結びつけることの有効性を積極的に提案し、かつ理解を求めていく必要がある。

(6) プライバシー保護に対する配慮

ケースによってインフォーマルな活動による対応が有効であると確認された一方で、CCMのメンバーを、専門職の枠を越え、インフォーマルな活動者にまで広げたことで、どこまで情報の共有化を図ってよいのか戸惑ったことも事実である。今回は、あらかじめ利用者本人に了解を得た上でCCMを開催し、そこでのプライバシー保護を徹底したが、今後、地域にCCMを広げていく場合、どのような原則に基づいて個人情報の保護を図っていけばよいのか、考え方を整理する必要がある。

(7) 社協の部門間における連携の必要性

今回のCCMを開催する中で、社協内の各サービス提供部門と、地域福祉活動部門やボランティアセンターなどのインフォーマルな活動を支援する部門が連携し、活動に取り組むことができた。このことは、ただ単にサービスを提供するのではなく、インフォーマルな活動と密接な関係を持っているという社協の特性を活かした活動であると言える。今後も、社協の各部門間で情報の共有化を図り、共通の支援目標を持って、トータルなコミュニティケアを展開していくことが必要である。

(8) 小地域福祉活動の推進による見守りネットワークの形成

「利用世帯調査」を通じて、日常のちょっとしたニーズに対して、予想以上に多くの利用者が、ボランティアや近隣などのインフォーマルな活動に期待していることがわかった。実際、CCMの対象ケースの中で、話し相手や近隣による見守りを必要とするケースは少なくなかった。

その一方で、CCMに参加した福祉協力員からは、自分たちの身近なところに、このようなニーズを持っている人がいたとは知らなかったとの声も聞かれた。社協としては小地域福祉活動を積極的に推進し、地域における見守りネットワークをつくるとともに利用者の抱えるニーズを地域に投げかけていくことが必要である。

(9) ボランティアコーディネートの視点の確立

利用者が抱える具体的なニーズに関して、公的サービスによる支援が必要とされるニーズと、インフォーマルな活動による対応が必要なニーズについて、コーディネーターとしての判断基準を明確に持つことが必要である。この基準を持つことで、本来、公的なサービスを利用すべきニーズはそこにつなげ、公的サービスには馴染まないニーズに関しては、ボランティアや地域住民による支援を模索することができる。モデル地区活動を展開する中で、ボランティアが個別ニーズに対応することは、公的サービスの補完として、あたかも便利な労働力のようにボランティアが使われてしまうとの危惧も聞かれた。しかし、コーディネーターは、話し相手や地域における見守りといったニーズに関しては、ボランティアの特性を活かした活動の必要性を認識し、積極的にそのニーズをボランティアや地域に投げかけてみるのが大切である。そして、活動や支援への参加の意思表示があった場合は、コーディネーターとして、ボランティアをサポートしていくことが必要である。

ボランティアが地域における福祉課題を知ることは、自分たちの地域を考えることであり、イン

フォーマルな活動を創りだすきっかけともなる。また、こうした取り組みを着実にすすめることにより、社協の本来の目的である「住民主体による福祉コミュニティづくり」にむけて、一石を投げかけることにつながると思われる。

(10) 民生委員との連携の強化

今回開催したCCMの多くに、民生委員の方にメンバーとして参加いただいた。参加した民生委員の方は、CCMの対象世帯に何度か訪問していたものの、CCMをきっかけとして、世帯に対する認識が深まり、今後の見守りや支援の必要性を強く感じていただくことができた。実際、CCM以降の訪問活動の中で、利用者の生活状況やニーズを正確に把握し、次回のCCMの場で報告したり、その世帯が緊急通報を利用するにあたっての連絡員になったりと、積極的な働きかけが見られた。

今後、社協としても、民生委員との連携をさらに深め、近隣だからこそできる活動や働きかけを進めていくことが必要である。

(11) 公私の役割分担の明確化

CCMの対象ケースの中に、公的サービスと有償サービスの役割分担が曖昧になっているケースが相当数に及んだ。また、公的サービスが減らされては困るからと、必要性を感じていながらも有償サービスを利用しないケースもあった。また、公的なサービス提供機関の中でも、それぞれが他機関に期待する役割と、各機関としての支援目標に違いがある場合も見受けられた。

今回CCMを開催する中で、利用者の基本的な生活ニーズについてはまず公的サービスが責任をもって対応すべきであるということの基本として確認し、それでも充足されない、話し相手や見守りなどのニーズについては、インフォーマルな活動につなげることとした。

今後、CCMを重ねる中で、それぞれの役割を互いに認識しあい、誰がどこの部分のサービスを担うのか、役割分担を明らかにしながら、地域における支援システムを構築していくことが必要である。そういった意味でも、具体的なケースに対して、関係者が情報の共有化を図るCCMは有意義であったと言える。

(12) モニタリング（サービスや利用者に対する見守り）の必要性

今回CCMの対象となったケースの中には、利用者の入院によりCCMを中断したケースがいくつもあった。また、現在はサービスが満たされているものの、今後、状況の悪化が予測されるケースもあった。利用者および介護者の状況の変化を、サービス提供機関、民生委員、近隣などが継続的に見守り、何かあった場合には、必要と思われるサービスの利用を勧めたり、今回のようなCCMを開催する等により地域のシステムを構築していくことが必要とされる。その際には、ケースに合わせて、誰が利用者との窓口になり、関係機関やボランティア等との調整役になるのかを明確にしておくことが必要である。

(13) 権利侵害を未然に防ぐための権利擁護活動

今回CCMの対象としたケースの中に、妻が介護疲れにより夫に暴力を振るってしまうケースがあった。また、実際には公的なサービスが受けられるにもかかわらず、サービス情報の不足により利用に至っていないケースもあった。今後、社協として、利用者の権利が侵害されないよう、地域住民による見守りネットワークの構築を図るとともに、財産管理や苦情処理などの新たな権利擁護活動に積極的に取り組む必要がある。

(14) 公的サービス拡大に向けての施策提言の必要性

今回のモデル地区活動を通じて、潜在化する多くのニーズの存在が明らかとなった。また、現状では、公的なサービスが利用者の求めるサービスの量、水準に達していないことも明らかである。

住民と密接な関係にある社協としては、公的サービスが不十分であることを地域社会に訴えらるとともに、実際に社協が把握したニーズをもとに、地域に必要なサービスの開発を働きかけていくことが必要である。

(15) 社協の役割を関係機関に理解してもらう必要性

CCMを中心とする取り組みを通じて、行政をはじめとする関係機関に対して、公的なサービスとインフォーマルな活動をつなげていく社協の役割や、把握したニーズを地域に投げかけ、福祉コミュニティづくりをすすめる社協の役割を示すことができた。また、こうした役割を持つ社協が、サービス実施を通じて具体的なケースに係わることの意義の一端を示すことができたとも言えよう。今後も、CCMを重ね、多くの関係機関に社協の役割を認識してもらい、それぞれの機関だけでは対応が困難なケースがあった場合などに相談してもらえるようにしていく必要がある。

(16) 委託事業のあり方の再検討の必要性

地方財政逼迫化の中、委託費が削られていく状況にある。例えば人件費が「現員現給方式」から「格付け補助方式」に切り替えられ、事業予算の縮小を余儀なくされている。また、今後「事業費補助方式」が導入され、さらに介護保険が導入されれば、利用者の要介護度によって単価計算がなされていくことにより、今までのような財源確保が困難になり、利用者の範囲を限定せざるを得ないことが予想される。また、現実に委託費の中に委託管理経費が積算されていない社協もあることや、全体的に委託項目の制約があり柔軟な予算執行ができないという、委託事業に関する課題もある。このような状況にあって、社協には積極的に委託事業を含む公民関係のあり方を提案し、発言していくことが求められている。