

〔論文〕

地域包括ケアシステムにおける地域ネットワーキングの有用性に関する研究 —「香川おもいやりネットワーク事業」を手がかりに—

羅 佳

— 目 次 —

1. 本研究の背景、目的と研究方法
2. 地域の中のネットワーク形成—先行研究の検討
3. 地域ネットワーキングの実例—「香川おもいやりネットワーク事業」の取り組み
4. 考察
5. まとめと今後の課題

キーワード：地域包括ケア、地域ネットワーキング、地域福祉実践

1. 本研究の背景、目的と研究方法

1) 研究の背景

（1）介護保険制度の中の地域包括ケアシステムからみるネットワークの必要性
介護保険は2000年より実施し、19年間経った今日でも、家族の介護のために離職する人たちの課題や一人暮らし高齢者の孤独死等の問題が解決されないままである。

内閣府の「高齢社会白書 平成30年版」によると、自分の介護が必要になった場合に「どこでどのような介護を受けたいか」という質問に対して、男女ともに「家

族に依存せずに生活ができるような介護サービスがあれば自宅で介護を受けたい」と回答した者の割合が最も高い（内閣府「高齢社会白書 平成30年版」の「図1-2-2-11」）。「自宅で家族の介護と外部の介護サービスを組み合わせて介護を受けたい」との質問に答えた者と合わせて、男女ともに自宅で外部の介護サービスを希望する人が多いことが明確になっている（内閣府「高齢社会白書 平成30年版」の「図1-2-2-11」より）。

一方で、介護者の続柄として、配偶者による介護が最も多く（『高齢社会白書 平成30年版』）、「老々介護」「認々介護」が家族による介護の限界を示している。また、同じ『高齢社会白書 平成30年版』のデータによると、家族の介護のために離職する状況を表す「介護・看護の理由による離職者数」から、介護・看護の理由による離職者の人数が、介護保険実施開始の2000年には38.0千人であったが、2016年には85.8千人に増加し、男性が5.9千人で女性が32.1千人であったが、2016年には、男性が23.2千人と女性が62.6千人に上ったことが明らかである。

2003年6月に発表された「2015年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて」の中、生活の継続性を維持するための新しい介護サービス体系として、地域包括ケアシステムの確立が提起された。2012年の介護保険法第三次改正の中で、高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らし続けるために、医療、介護、予防、住まい、生活支援のサービスを包括的に提供する考え方が示された。その後、2016年に「介護保険制度の見直しに関する意見」が公表され、「地域包括ケアシステムの深化・推進」と「介護保険制度の持続可能性の確保」の2本柱で制度改革の方向を示していた。さらに、2017年4月18日に「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案」（「地域包括ケアシステム強化法案」と呼ばれる）が成立し、介護保険法をはじめとして、老人福祉法、医療法、児童福祉法、高齢者虐待防止法など関連法律の改正が行われ、地域包括ケアシステムが国の制度・政策としての重要性と必要性が強調されることが分かる。

現状として、「地域包括ケアシステム」と命名されているが、その実態は「ネットワーク」であり、（二木 2017:19-20）、『平成28年版厚生労働白書』の第4章では、「地域包括ケアシステムがネットワーク（づくり）であることを何度も強調している」と二木が指摘している（二木 2017:81）。

（２）地域福祉の視点からみる地域をベースにしたネットワークの必要性

超高齢少子化社会の進展は、地方都市とその周辺の過疎化を加速させている。こうした地方都市とその周辺に暮らす住民にとって、人口の減少による将来不安、医療、交通、教育などの生活基盤の確保への不安、生活の利便性の欠落など、様々な不安が混在している。このような不安は、こうした地域で住み続けるという根幹を揺るがしている。

戦後の日本において、社会福祉法人施設（以下「法人施設」）や市町村社会福祉協議会（以下「社協」）は、都道府県市町村の津々浦々に整備されてきた。当然、そうした「法人施設」は、事業の種別、内容によって制度内の事業を展開してきた。「社協」もまた同様であり、定款で示される事業展開が主な役割であった。しかしながら、今日そして近未来において、「法人施設」「社協」はあらたな役割機能を担わなくてはならない局面にある。

すなわち、地域の社会資源として、多様なニーズにかつ多様な形態での役割を果たさなくてはならないのである。「地域貢献」とはこうした社会の趨勢のなか、地域からの期待なのである。

香川県内でのヒアリングのなかで、法人施設が地域貢献をしたいという意識はあるが、具体的な方法やルートを知らなくて困惑しているということが確認された。また、民生委員が生活困窮者のニーズを把握しているものの、民生委員自身の力だけではその対応に限界を感じているという声も聞かれた。

香川県で始まった「香川おもしろネットワーク事業」（以下「おもしろネット」）は、既存の制度・サービスの枠に囚われることなく、「その人のニーズ」を的確にキャッチし、県内の法人施設、社協、民生委員・児童委員をはじめ、関係機関・団体との協働により、地域のなかで支えていくという試みである。

２）研究の目的と方法

（１）研究の目的

上述の研究背景を踏まえ、本研究は、香川県内全17市町社協の「おもしろネット」を担当する職員に対し、ヒアリングを行い、「おもしろネット」を通して実際に支援した事例を収集し、ニーズ発見・ニーズ対応のプロセスや地域におけるネットワークづくりのプロセスとその成果、地域にある社会資源の活用などの実態を踏

まえ、地域包括ケアシステムの構築に向けての課題を明らかにすることとする。

(2) 研究方法

「香川おもいやりネットワーク事業」を通してどのような生活支援が行われているのかという実態を明らかにするために、筆者は以下のような方法を用いた。

①情報収集

筆者は2016年度から、香川県社協が主催するおもいやりネットワークに関する研修会や報告会、生活困窮者支援フォーラム等を通して関連する情報収集を行ない、不定期に共同研究者と開催する研究会にて収集した情報の確認や整理を行なった。

表1 ヒアリング調査訪問実施日程

②香川県全17市町社協でのヒアリング調査

ニッセイ財団2017年度高齢社会若手実践的課題研究助成を受け、「施設・社協・民生委員の協働による地域包括ケアシステムの構築」（研究代表：羅佳）をテーマに、香川県全17市町社協でのヒアリング調査を行なった。助成期間は2017年10月1日～2018年9月30日であった。

共同研究者の香川県社会福祉協議会（以下「香川県社協」）事務局長・日下直和より、2017年12月、県内全17市町社協への事前連絡を行い、2018年1月に入ってから、ヒアリング調査を引き受けていただく日程の連絡調整を行なった。

香川県内17市町社会福祉協議会

訪問 順番	法人名	ヒアリング調査 実施日時	訪問者
1	まんのう町社協	2/13、13：30～16：00	羅佳、越智和子
2	善通寺市社協	3/1、9：30～11：30	羅佳、日下直和
3	多度津町社協	3/1、13：00～15：00	羅佳、日下直和
4	坂出市社協	3/2、9：30～11：30	羅佳
5	琴平町社協	3/6、13：30～15：30	羅佳
6	さぬき市社協	3/16、10：00～12：00	羅佳、日下直和
7	土庄町社協	3/26、10：00～12：00	羅佳
8	小豆島町社協	3/26、13：30～15：30	羅佳
9	観音寺市社協	6/25、10：00～12：00	羅佳、日下直和
10	宇多津町社協	7/19、10：00～12：00	羅佳、十河真子
11	丸亀市社協	7/23、13：30～15：30	羅佳、日下直和
12	三豊市社協	7/26、10：00～12：00	羅佳、日下直和
13	綾川町社協	7/26、13：30～15：30	羅佳、日下直和
14	直島町社協	8/18、14：00～15：30	羅佳
15	東かがわ市社協	8/21、10：00～12：00	羅佳、日下直和
16	高松市社協	8/29、9：45～11：45	羅佳
17	三木町社協	8/29、13：30～15：30	羅佳、日下直和

法人施設

1	社会福祉法人 祐正福祉会	3/17、13：30～15：30	羅佳、日下直和
---	-----------------	------------------	---------

作成：羅佳

2018年2月～8月末まで、香 表2 ヒアリング調査の質問項目（半構造的）

川県内の市町社協を1ヶ所ずつ訪問し（表1）、「おもいやりネット」を担当する職員を対象にし、1ヶ所につき平均120分間でヒアリング調査（半構造化）を行なった。とりわけ、「おもいやりネット」を活用して支援した事例を収集した。

表2の質問項目をベースにしてヒアリングを進めていたが、市町社協の取り組みの現状がそれぞれの特徴をもっているため、質問の表現や順序、内容などをヒアリング時の状況に応じて変えたりして対応していた。市町社協により、「おもいやりネット」を担当する職員の人数が異なっていた。2名の職員で担当するのが多いが、1人で担当する市町社協もあった。ヒアリング調査当日に、該当の市町社協の事務局長や常務理事の方が同席する調査先もあった。

下記4点は調査データの取り扱いと保管方法についてである。1) 調査データの使用と公表について、共同研究者を通して香川県社協と「香川おもいやりネットワーク事業」運営委員会から了承を得た。施設名や法人名について、該当する施設や法人から開示の同意を受けていない場合、および個人情報に関するデータを使用する際、特定できないように表記する。2) ヒアリングを実施する際に録音して記録を取った。ヒアリング調査時に録音したデータについて、ヒアリング調査の当日に、調査先およびヒアリングを引き受けてくださった個人に、下記2点について本研究の研究代表者と共同研究者が厳守することを説明し同意を得たうえ、録音で記録を取った。①録音したデータを本研究の目的以外に使用しない。②施設名や法人名、個人情報に関するデータを使用する際、特定できないように表記する。ただし、施設名や法人名の開示について、該当する施設や法人から同意を得た場合、施設名や

研究目的を明らかにするための質問項目	
①	実際に「おもいやりネット」を活用して支援した特徴的な事例
②	市町社協が民生委員から相談をうけ、法人施設を活用した事例
③	法人施設と一緒に参画してくださる意味についてどのように理解されているのか（法人施設の参加によって変わったこと）
④	「おもいやりネット」に民生委員が加わることで変わったこと（日頃民生委員から相談を受けることがあるか。民生委員とどのような形でつながっているか）
⑤	地域ネットワーク会議を開いているか。
上記①～⑤についてよりよくを理解するための質問項目	
⑥	「おもいやりネット」についてどのように理解されているのか。
⑦	それを理解するためにどのような学習の機会があったのか（社協内部の工夫も）
⑧	「おもいやりネット」があって良かったと思うこと（事例を通して）
⑨	行政が「おもいやりネット」のことをどう理解されているのか
⑩	「おもいやりネット」について、課題だと思うこと

作成：羅佳

本研究の代表研究者（羅佳）が提示した質問項目の原案に基づいて、共同研究者の意見とアドバイスを取り入れて作成した。

法人名を明示することがある。3) テープ起こしを依頼した業者と秘密保持契約を結んだ。4) データを保存した専用USBメモリーおよび調査で入手した資料など、すべて代表研究者の研究室に設置する鍵付き保管庫にて保管している。

2. 地域の中のネットワーク形成—先行研究の検討

「在宅福祉サービスの戦略」（1979年）が発表され、10年経った時点で、全国の実践現場での取り組みを全国段階として初めて整理されたのは、全国社会福祉協議会・地域福祉特別委員会がまとめた「在宅福祉サービスと社会福祉協議会—『在宅福祉サービスの戦略』から10年、現状と今後の展開—」（1989年）である。この報告書の中では、「在宅福祉サービスの戦略」刊行後の1980年代に高齢者向けの在宅福祉サービスのネットワークの実践を取り上げられた。

松原一朗（1993）はポリシー・レベルとプログラム・レベル（中間のレベル）とクライアント・レベル（ミクロの視点）の3つのレベルから構成するネットワークを示した（松原一朗 1993：63-65）。ポリシー・レベルノーマライゼーションを実現するという理念の追求や退院、退所を促進するという政策目標の具体化にむけて政策が展開されるとき、このポリシーの他の政策との結びつき、整合性、調整にあずかるのがマクロ・レベルである。プログラム・レベルは施策（プログラム）とその運用・マネジメントに焦点を当て、ネットワークの組織形成や経営に関心を有し、特定の個人よりも同一のニーズを有する地域社会の集成的特質をアプローチの対象とする。クライアント・レベルはミクロの視点と連携している機関が要介護高齢者および家族にどう働きかけ、またサービス利用者がネットワークの働きにどう反応しているかに着目するクライアントに沿った処遇面での技術的側面を指す。3つのレベルは重層的にネットワークを構築する。

上記松原一朗（1993）のネットワークの3つのレベルをベースにし、山手（1995）は在宅福祉サービスのネットワークについて、それぞれのレベルの目標と活動の関連を付け加えられた（山手茂 1995：69-72）。

大橋謙策（1995）は、在宅福祉サービスの供給方法について、全域エリア、小地域のサービスエリア、地域コミュニティエリアを設定し、それぞれのエリアの機能から重層的なネットワークを形成する「在宅保健福祉サービスエリアと地域福祉ネッ

トワーク」の構想を示している（大橋 1995：47）。それぞれのエリアの機能について、具体的に以下のように示されている。全域エリアでは、市全域を対象にサービスの実施展開を推進するほか、保健・医療・福祉などの総合相談、連絡調整、企画立案などを行なう。小地域のサービスエリアでは、訪問サービスや通所サービスを身近なところで提供する。地域コミュニティエリアでは、近隣相互の支えあいや交流、ふれあいなどの活動を展開する。

地域包括ケアの展開におけるネットワークに関する先行研究として、介護保険法で定めた地域包括支援センターが中心となる地域活動の展開に関する研究がある（白澤 2014）。白澤は、地域包括ケアとの関係を含めて地域のネットワークづくりについての基本的な考え方とその具体的な方法について整理を行なった（白澤 2014）。地域のネットワークについて、「地域包括支援センターの設置運営について（通知）」の中で使われている地域包括支援センターの機能としての「地域包括支援ネットワーク」と同じ意味で用い、支援困難な個人やその家族を支援するために実施する「個人支援ネットワーク」と地域社会のニーズを充足するよう支援する「地域ネットワーク」の両方を含んだ地域のネットワークづくりに焦点を絞られた。地域包括支援センターを中心とした地域のネットワークづくりの具体的な活動として、秋田県藤里町地域包括支援センター、東京都東久留米市東部地域包括支援センター、静岡県静岡市清水区松原地域包括支援センター、大阪府豊中市中央地域包括支援センター、三重県四日市市四郷在宅介護支援センターの実践が紹介されている（白澤 2014：87-122）。しかし、ネットワークを通してどのように具体的な個別支援をしたのかという事例は見当たらなかった。

また、2016年の『厚生労働白書』の第4章の「まとめ」では、地域包括ケアシステムの今後に展開する方向性について、以下の文章で示している（『厚生労働白書』2016年版、199）。

『地域包括ケアシステム』という概念を具現化するには、多様な専門職も含めた地域のあらゆる人の力を生かして多主体間の連携を図り、高齢者だけでなく、障害者や子どもなどすべての人の暮らしを地域で支えるためのネットワークを張りめぐらすことが重要である。そのためには、医療関係者、介護関係者、民生委員、地域のボランティア等の多職種や多様なサービス主体間の調整・連携を強化

するなど、適切なケアマネジメント支援を推進していくことが求められる。」

このような地域包括ケアシステムの形成には、地域の社会資源の活用、専門職も地域住民も含めたネットワーキングが必要である。野口定久は「地域福祉協力者と専門職のネットワーキング」を提起し、地域包括ケアには、①自治会や近隣住民との地縁のネットワーク、②民生委員・児童委員やボランティア団体、NPO法人等、地域福祉の向上に協力している関係者のネットワーク、③そして医師や看護師、介護士、地域包括支援センターや介護・福祉事業所等の専門職によるネットワークという3層のネットワークが機能する必要がある、この3層のネットワークは、専門性が高くなるに従って、より専門的な支援を提供していくことになる」と述べられている（野口 2018：148-149）。

東京都立川市では、市を圏域として、市内の6つの生活圏域内ごとに社協が運営する地域包括支援センターが1ヶ所ずつ設置されており、行政と協働して専門機関・専門職ネットワーク形成（介護保険に関わる専門職の所属する専門機関のネットワーク）を促進している（日本地域福祉研究所 2019：200-209）。

香川県の琴平町社協は、住民によるネットワークと専門職によるネットワークをつなぐことが社協にとって重要な役割だと考えて、社協の実践に取り組んできた（越智 2019：82-98）。1992年から「福祉委員」制度（民生委員の協力者と位置づけ、委員は自治会が選出し、社協が任命する）を立ち上げ、住民と社協との連携を促進してきた。また、同社協の地域福祉実践として、1996年より、支援が必要な人に対する個別の見守りや支援につながる情報共有のネットワーク（民生委員や福祉委員、自治会長等により形成する）を作り、2003年から、「地区地域福祉推進連絡会（地区ネット）」を設置し、住民によるネットワークを形成している。さらに、専門職のネットワーク「医療保険福祉関係者連絡会」による事例検討を通して、専門職の間に相互理解を深め、多職連携を促進してきたと同時に、住民によるネットワークを支える役割も果たしている。

3. 地域ネットワークの実例 —「香川おもいやりネットワーク事業」の取り組み

1) ネットワーキングによる地域のセーフティネットの構築—「おもいやりネット」のねらうところ

地域の中の「生活のしづらさ」を抱え支援を必要とする方をトータルで支える仕組みづくりはおもいやりネットのめざすところである。社会福祉施設と社協と民生委員・児童委員がつながり地域の課題を解決する共同の取り組みを通じて、次の3つのことをめざしている（日下2016:47）。①事業に参加する社会福祉施設や社協、民生委員・児童委員等それぞれが持つ機能を活かして、地域のあらゆる福祉課題・生活課題を受け止めるネットワークをつくり、つなぎ、つながり、地域で課題を解決する仕組みをつくる。②支援を必要とする方たちの地域での自立生活をトータルで支える仕組みをつくる。③社会福祉法人の責務として求められている「地域における公益的な取り組み」として実施するものであり、地域のセーフティネットとしての役割を社会福祉法人が主体的に担う。

また、コミュニティソーシャルワークの機能を意識して実践していることを、本研究の共同研究者との意見交換から把握することができた。「実践者としては、コミュニティソーシャルワークの中、ニーズキャッチ、コーディネート、プラットフォーム、ネットワークとソーシャルアクションをこのおもいやりネットワークで意識している」ことが明確化した。

おもいやりネットの主な取り組みは、①相談・援助担当者を配置、②社会福祉法人施設や社会福祉協議会、民生委員・児童委員等のネットワークの構築、③相談・支援担当者の研修の実施（人材育成）、④地域の居場所づくり、権利擁護体制の構築と情報発信、⑤香川おもいやりネット基金の創設がある。

生活困窮者支援を担当する市町社会福祉協議会の職員が「おもいやりネット」の相談を主に担当するという特徴が挙げられる。

2) 「おもいやりネット」における「地域ネットワーク会議」

（1）地域ネットワーク会議の位置づけ

市町社協職員、社会福祉法人、民生委員の間に、顔の見える関係を作りために、

地域ネットワークを開催するようになっている。地域の課題や社会資源等の共有等を目的とし、地域内の参画法人同士の連携協働や、民生委員・児童委員、社会福祉関係団体、行政との連携協働を意識して取り組んでいる。

開催場所や頻度、内容について、市町ごとに決めて取り組みを進めているが、『香川おもいやりネットワーク事業 総合相談・支援の手引き<第2版>』（2017年5月）の「新設・第4章 ネットワークづくり」によると、「開催場所や頻度」「参加者」「会議の内容」について、以下のような会議開催の例示が挙げられている。

【開催場所や頻度】

- ・施設見学を兼ねて参画社会福祉施設、社協で順番に開催（毎回会場を変更して開催）、または、場所を固定して開催
- ・定例開催（毎月1回／2～3ヶ月に1回／年間2回等）

【参加者】

- ・参画社会福祉施設、社協の担当者
- ・民生委員・児童委員
- ・社会福祉関係者（社会福祉施設等職員、医療ソーシャルワーカー、スクールソーシャルワーカー等）
- ・行政

【会議の内容】

- ・参画社会福祉施設、社協、民生委員・児童委員の活動の紹介
- ・地域の強み・課題の共有
- ・地域の社会資源に関する情報の共有
- ・事例検討
- ・サービス開発
- ・勉強会・研修会（制度やサービス、他の市町の取り組み等）
- ・香川おもいやりネットワーク事業の広報啓発（地域内での広報啓発のためのイベント開催等も含む）
- ・県全体で協議が必要な事項の提案

（２）地域ネットワーク会議開催の実例

ヒアリングの質問項目の中に、各市町の地域ネットワーク会議がどのように取り組んでいるのかを確認する質問がある。ヒアリングを通して、地域ネットワーク会議開催の実例を把握することができた。

【法人施設、社協、民生委員の３者が揃うタイプ】

この類型について、２種類の形式で開催されている。

ア.「代表者会」と「実務者会」から構成する地域ネットワーク会議

イ.「代表者会」と「事例検討会」から構成する地域ネットワーク会議

「代表者会」は、施設長と施設の１名の実務者が参加する。実務者の方は、「おもいやりネット」を担当する施設の職員のほうが多い。主に「おもいやりネット」の事業計画や社会福祉法人施設の事業計画の共有、および「おもいやりネット」の推進に関する報告から構成する。年に１～２回の頻度で開催するのが多い。

「実務者会」は、年に１～２回の頻度で開催するのが多い。

「事例検討会」（「個別ケース検討会」とも呼ばれている）を開いている市町はまだ限られているが、ヒアリング調査の実施時に「事例検討会」を開催したさぬき市社協で、「事例検討会」をどのように立ち上げたのか、どのように進行しているのか、どのような効果があるのかについて、ヒアリングを通して詳しい情報を収集することができた。

「事例検討会」を月に１回開かれている社協があった。月に１回の開催は全体の中では開催頻度が高い方である。なぜ月に１回開催しているのかについてヒアリングで確認した。以下の回答を得たため、ここで引用してご紹介する。

「事例検討会は本当に困ってる人の支援をどういうふうにしていくかを考えていくのに年に２回では駄目だろうという話もあって、ケースはかなり上がってくるんじゃないかと。課題が上がってくることによって、そこでみんなで協議して考えたらいいいんじゃないかということで、月１回するようになったんです。なので２本になってるみたいなの。」

３）ネットワークを通して支援した事例—法人施設・社協・民生委員の協働を通じた支援

香川県東部地域にあるさぬき市社協では、地域ネットワーク会議を開催する前に、民生委員・児童委員を対象にしたアンケートを実施した。アンケートを通して30以上の事例を集めた。そのうち、民生委員がいつも行くスーパーで買い物している時に、試食している子どもを見かけたとの声をあげた民生委員が何人かいた。そのことから、地域の中の生活困窮者のニーズを把握した事例を取り上げられた。これに対して、会議に参加した祐正福祉会は介護保険制度内の事業を運営しているが、子どもの居場所づくりから対象を限定せず誰でも利用できるフリースペースを提供する事業「フリースペース ヌーベルかんざき」を立ち上げることにした。ヌーベルかんざきは2階立ての古民家を活用している。正面玄関から入ると、1階の左側は認知症対応型通所介護（デイサービス）のスペースであり、1階の右側は誰でも利用できるカフェのスペースがあって、さらに奥に進むと、ギャラリーのスペースがある。ギャラリーでは、この地域や周辺地域で暮らしている方々の美術作品など展示されている。1階の真ん中あたるところにはアイランドキッチンがあり、祐正福祉会の職員が常にいる。正面玄関から正面にまっすぐに進むと、内階段があり、2階に上がると子どもたちの勉強や遊びに使える部屋が2つ用意されている。子どもたちが2階に上がる前に、まず1階を通っていくため、1階のデイサービスやカフェを利用している方々やアイランドキッチンにいる職員と顔を合わせることができる。

事業の立ち上げの段階から推進まで、1つの事業者あるいは1つの市町社協の対応にゆだねるのではなく、多団体、他職種、地域の住民などによる役割分担が行われている。例えば、立ち上げに必要な資金として、主に祐正福祉会から出資しているが、おもいやりネットの基金からモデル事業用の資金を10万円提供した。事業推進において、例えば、カフェの運営には、祐正福祉会の職員のほか、地域住民がボランティアとして手伝うことがある。

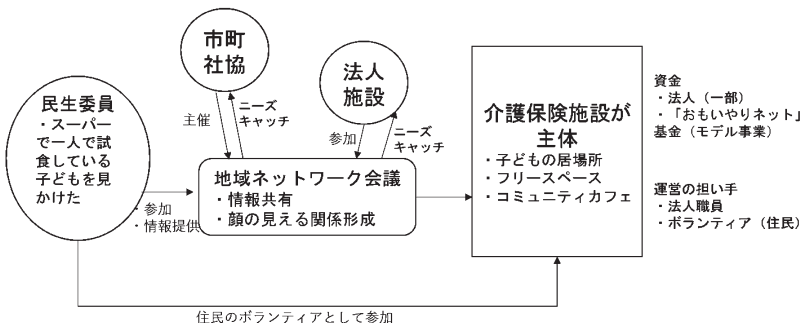
事業の実施を通して、祐正福祉会の職員の意識に変化が起こった。これまでは祐正福祉会の職員が施設内の利用者に対するサービス提供を主に行なっていたが、利用者以外の地域住民に対する支援を提供する意識を高めることになった。

【事例1】民生委員がいつも行くスーパーで買い物した時、試食している子どもを見かけたとの声をあげた民生委員がいた。そのことから、市町社協が民生委員と施設に声をかけ、施設職員、社協職員、民生委員と一緒に参加した地域ネットワーク

会議の中で、地域の中の生活困窮者のニーズを把握した事例が取り上げられた。会議に参加した法人施設の運営する介護保険施設において、子どもの居場所づくりから、対象を限定せず、誰でも利用できるフリースペースを提供する事業を立ち上げるようになった。現在も運営が継続している。

事業の立ち上げの段階から推進運営まで、1つの事業者あるいは1つの市町社協の対応に委ねるのではなく、多団体、他職種、地域の住民などによる役割分担が行われている。例えば、立ち上げに必要な資金として、主に法人施設から出資したが、「おもいやりネット」の基金からモデル事業用の資金を10万円提供している。事業推進において、コミュニティカフェの運営などには、同社会福祉法人の職員のほか、地域住民がボランティアとして手伝うことがある。こうした住民と活動を共にすることを通して、法人施設の職員の意識に変化が起こった。これまでは法人施設の職員が施設内の利用者に対するサービス提供を主に行なっていたが、利用者以外の地域住民と一緒に活動するという体験は、生活者という視点で対人援助を行うという意識を醸成する機会となった。

図1 法人施設・社協・民生委員の協働で支援した事例1

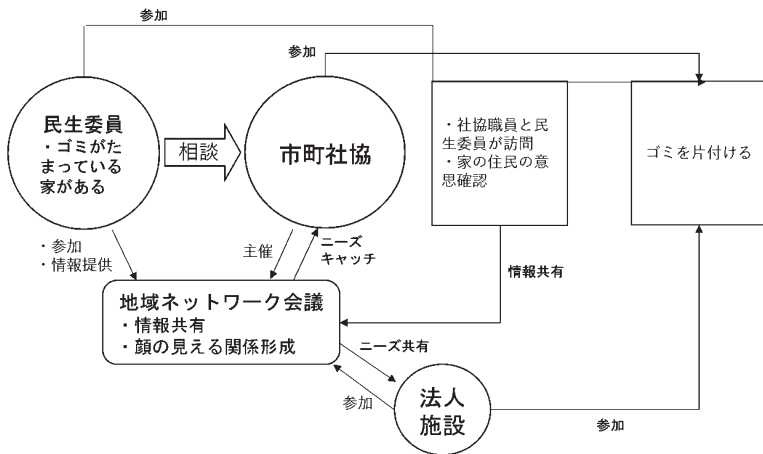


ヒアリング調査の結果に基づいて筆者作成。

【事例2】足の踏み場がないほどゴミが溜まっている家があると民生委員から社協に相談した。そのことを地域ネットワーク会議で民生委員から話してもらった。社協の職員が民生委員と一緒にその家を訪ね、「社協とは何をするところか、今日な

「ここに来たか」など説明したうえ、家の住民の「片付けたい」との意思を確認することができた。そして後日、ゴミを片付けることになった。地域ネットワーク会議で検討されていることもあって、「おもいやりネット」の参画法人施設の職員からゴミ出しのお手伝いをするとの申出があった。

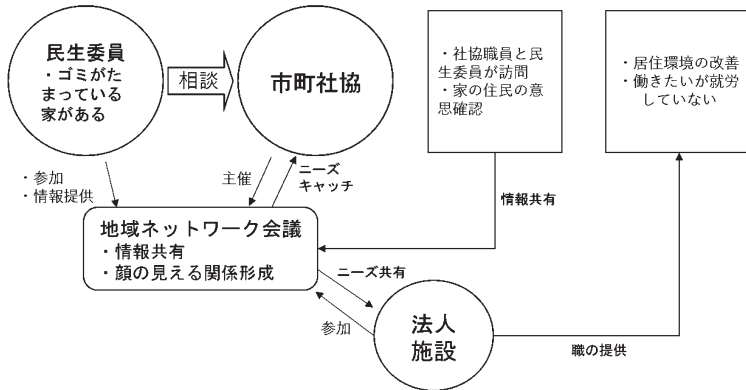
図2 法人施設・社協・民生委員の協働で支援した事例2



ヒアリング調査の結果に基づいて筆者作成。

【事例3】ゴミがどんどん溜まっている家があると民生委員から市町社協の職員に相談した。社協の職員と民生委員が一緒に訪問し、居住環境改善のニーズとともに、働きたいが現在就労していないという事実が判明した。「おもいやりネット」の地域ネットワーク会議で法人施設と共有・相談したところ、「おもいやりネット」のモデル事業を活用して、施設でちょっと働いていただこうということになった。働く場ができたことで、ひとのつながりもできたという事例である。

図3 法人施設・社協・民生委員の協働で支援した事例3



ヒアリング調査の結果に基づいて筆者作成。

「おもいやりネット」が発足当初から大事にしているのが、ニーズ対応型社協活動ということである。ニーズに対応するには、ニーズ発見が必要で不可欠である。そして、民生委員の気付きは、ニーズを把握する大切なルートである。しかしながら、民生委員は様々なケースを抱えており、制度の中で対応したいニーズについて、どこに相談したらよいのかが分からなくて抱え込んだままとなってしまうということがままある。

「おもいやりネット」において、対応していたケースから見てきたニーズについて、ヒアリング調査での事例収集を通して、明らかになったことを例示しておく。

- ・Dさんは病院で診察や検査を受ける際の費用を支払うお金はない。そのため、診察や検査を受けることを断念していた。
- ・Eさんは携帯の使用料金を支払うお金がないが、働き口を探す時の連絡先は携帯電話しかないので、なんとか方法はないのかと社協に相談しにきた。
- ・Fさんは公共料金（電気、ガス、水道）を支払うお金がないため、ライフラインの維持ができなくなる。
- ・「明日食べるお金がない」「今日食べる物はない」

このように、事例を通して、「おもいやりネット」には、緊急的一時支援という

特徴がみられるのである。相談に来るということは、多くの場合、最終手段にも近い状況であると考えられる。相談に来るまで、「我慢」を余儀なくされてきたのであって、相談された問題の水面下には、ギリギリに耐え忍んでいる暮らし方があるということに他ならない。食べ物や、ライフラインの維持などをも我慢して暮らしているということなのである。そうしたことから、「おもいやりネット」はいのちを繋ぐ手段となっているのである。こうした緊急一時支援を通して見えることは、「おもいやりネットがなかったら、その日にすぐ対応することは難しい」という社協職員の声にあるように、既存の制度にはない即応性や制度の狭間への対応という機能を有しているということであった。

相談を受けた際のニーズキャッチングが的確であれば、「おもいやりネット」を活用して緊急一時的避難が可能となり、その後例えば生活保護などの制度につながるができるということである。制度利用までの「つなぎ役」的機能を果たしているのだという市町社協職員の声があった。しかしながら、そうした支援が果たして当事者の自立支援にまでつながるのか、判断に迷うことがあるという声もあった。

4. 考察

1) ネットワーク形成のプロセスと成果

社協へ相談する人のなかで、地域包括支援センターや保健師、行政の福祉課からの相談や紹介で、社協で対応した事例があった。社協へ直接相談にくることというだけではなく、市町社協の職員が地域のなかに出向いて、住民の声を聞き取ってことからニーズを把握することもあった。例えば、市町社協職員が民生委員児童委員協議会の定例会等に出向いて、「おもいやりネット」の説明を行った際に、民生委員と雑談しているなか、相談を受けた事例があった。

法人施設、社協、民生委員の三者が、顔の見える関係を形成しておくことが必要である。前述の調査結果から明らかになったように、「おもいやりネットがなかったら、法人施設に声をかけることさえ難しい」「おもいやりネットの旗があるから、社会福祉法人や民生委員と一緒に会議を開いたりして、地域のことを一緒に考えましょうと声をかけることができた」との声が多かった。しかし、これまでのヒアリングのなかで、三者がテーブルを囲んで協議する社協もあったが、まだ三者ではな

く、二者で話し合いを進めている社協の方が多かった。二者とは、社協と法人施設、社協と民生委員であり、さらには、そうした会議をどのように開いたら良いのか分からないという声もあった。

2) ネットワークを踏まえた「社会資源の活用」

現在は、ネットワークを築くのに、法人施設や民生委員とのつながりを少しずつ強めているという状況が明らかになった。その結果、緊急的な支援をする際、施設に協力することをお願いしやすくなったとのことであった。

事例によっては、市町の圏域を超えて、広域的な資源（法人施設）の活用が行われた例があった。「おもいやりネットがなかったら、同じ県内と言っても、離れた市町にどのような法人施設があるのかという情報や資源を把握するのは難しい」との声があり、「おもいやりネット」の事例を通して明らかになった社会資源の活用は、ネットワーク形成を踏まえた社会資源の活用という特徴がみられた。

5. まとめと今後の課題

「おもいやりネット」の取り組み状況について、評価すべき点としては、顔の見える関係づくりであり、個別のケースの対応に即応性を持つことであり、各部署の連絡・調整を円滑にし、地域課題への共通認識が持てるようになるなどの効果がみられた。また、情報共有、人材育成、事業担当職員の地域に対する意識の変化、法人施設と社協がもつ資源・機能の理解促進、相談支援の幅の拡大、緊急的な支援として有効であるなどの様々な利点が指摘された。

一方、「おもいやりネット」の取り組み方において、市町社協によってそれぞれの取り組みの特徴があることや、個別支援に終止している事例が多いなどの点について課題がみられた。地域支援につながる事例はまだ少なく、個別相談とその課題の抽出、対応に止まっている。

「おもいやりネット」で支援した事例を分析した結果、法人施設、市町社協、民生委員などの地域の社会資源がお互いに機能するような経験を有したことを通して、地域ネットワークの重要性を示唆することができてきているのではないかと推察することができたのである。

地域アセスメントを可能にする力量を関係者が持つことが重要であり、その養成が不可欠なのである。今後、「おもしろいネット」によって発見された事例を分析し、社協職員が有する専門的力量を明確化していきたいと考えている。

引用文献

厚生労働省（2017）『平成28年版厚生労働白書』

日下直和（2016）「社会福祉法人(施設・社協)と民生委員・児童委員がつながり、コミュニティソーシャルワーク機能が展開できる仕組みづくり（地域福祉実践シリーズ：香川県の実践）」『コミュニティソーシャルワーク』日本地域福祉研究所、(16)、45-53。

松原一朗（1993）「連携と分権の位相－高齢者ケア政策と地方自治」右田紀久恵編著（1993）『自治型地域福祉の展開』法律文化社、63-65。

内閣府（2018）『高齢社会白書 平成30年版』

日本地域福祉研究所監修／宮城孝・菱沼幹男・大橋謙策編集（2019）『コミュニティソーシャルワークの新たな展開－理論と先進事例』中央法規。

二木立（2017）『地域包括ケアと福祉改革』勁草書房。

野口定久（2018）『ゼミナール 地域福祉学－図解でわかる理論と実践』中央法規。

大橋謙策（1995）『地域福祉論』放送大学教育振興会。

越智和子（2019）『地域で「最初」まで支える－琴平社協の覚悟』全国社会福祉協議会。

白澤政和（2014）『地域のネットワークづくりの方法』中央法規。

右田紀久恵編著（1993）『自治型地域福祉の展開』法律文化社。

山下袈裟男（1994）『転換期の福祉政策：在宅福祉サービスをめぐる検証』ミネルヴァ書房。

山手茂（1995）「第1部第3章 在宅福祉サービスネットワーク」山下袈裟男編著（1995）『転換期の福祉政策－在宅福祉サービスをめぐる検証』ミネルヴァ書房、69-72。

山手茂（1996）『福祉社会形成とネットワーキング』亜紀書房。

全国社会福祉協議会・地域福祉特別委員会（1989）「在宅福祉サービスと社会福祉協議会－『在宅福祉サービスの戦略』から10年、現状と今後の展開－」国立社会保障・人口問題研究所。

＜付記＞ニッセイ財団2017年度高齢社会若手実践的課題研究助成を受け、「施設・社協・民生委員の協働による地域包括ケアシステムの構築」（研究代表：羅佳）をテーマに、香川県全17市

町社会福祉協議会でのヒアリング調査を実施した。助成期間は2017年10月1日～2018年9月30日であった。共同研究者の越智和子氏（琴平町社会福祉協議会 常務理事・事務局長）、日下直和氏（香川県社会福祉協議会 事務局長）、十河真子氏（香川県社会福祉協議会 地域生活支援課長）、新原隆一氏（琴平町社会福祉協議会 地域福祉課長）、および調査にご協力いただいた方々に深く感謝申し上げたい。