

「住民参加による小地域ケースカンファレンス」の役割に関する研究
～岡山県の地域包括ケアシステムをもとに～

堀 川 涼 子

美作大学・美作大学短期大学部紀要（通巻第63号抜刷）

「住民参加による小地域ケースカンファレンス」の役割に関する研究 ～岡山県の地域包括ケアシステムをもとに～

A Study on the role of Case Conference by Participation of Residents in Small Community

堀 川 涼 子

本研究は、地域包括ケアシステムにおける「住民参加による小地域ケースカンファレンス」の有効性に関する調査結果をもとに、小地域ケースカンファレンスと小地域ケア会議とが地域包括ケアシステム構築に果たす役割を考察するものである。

キーワード：住民参加 小地域ケア 小地域ケースカンファレンス 地域包括ケアシステム

1. 研究の背景と目的

現在、急速な少子高齢化、核家族化、雇用形態の変化等が進み、高齢者の介護問題や児童に対する虐待、稼働年齢層のひきこもりや生活困窮等、福祉課題の多様化・複雑化が進み、かつ誰もが多様な福祉・生活課題を抱える可能性が高まっている。そのため、こうした課題を解決し、その人らしい暮らしを支援していくためには、これまでのような公的な制度・サービスだけによる福祉課題への対応や、対象者別、課題別の縦割りによる支援方法では限界があると言える。

このような状況において、特に高齢者福祉の分野で提唱されているのが、地域包括ケアシステムの構築である。地域包括ケアシステムとは、「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本としたうえで、生活上の安全・安心・健康を確保するために医療や介護のみならず、福祉サービスも含めた様々な生活サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制」¹⁾とされている。

たとえ病気や障害を抱えたとしても、その人らしく暮らすためには、日常生活圏域において、包括的・継続的に提供できるサービス体制が整備され、さらには公的サービスのみならず、ボランティアや住民などに

よる地域におけるインフォーマルな取り組みを行うことが必要とされている。介護保険制度施行以降、福祉課題を抱えた人に対する支援は、多くの場合、専門職による公的な制度・サービスによって行われてきた。しかし前述したように、多様化・複雑化した課題を抱えて地域で暮らす人を支援していくためには、公的制度・サービスと地域住民等による地域における支えあいの協働による支援が不可欠である。本人が生活する地域において、本人の抱える課題を同じ地域に暮らす住民が自らの課題として考え、主体的に問題解決に参画することが求められる。そのためには、地域を基盤とした総合的かつ包括的なソーシャルワーク実践、つまり「地域を基盤としたソーシャルワーク」²⁾に基づく住民参加を促す意図的な取り組みが必要となる。なぜなら住民が主体的に問題解決に参画する状況は、現在の血縁、地縁の希薄な社会においては多くの場合、自然発生的に起こるものではないからである。そのため地域を基盤としたソーシャルワークによる「個を地域で支える援助」とともに、そこから明らかとなる地域住民の普遍的課題について共通認識をつくりあげ、地域づくりにつなげていくこと、つまり「個を支える地域をつくる援助」を一体的に推進していく

ことが必要と言える。

住民が主体的に問題解決に参画する状況を意図的に促す仕組みとして、地域住民とともに、個別課題解決を話し合う「場」とそこから導き出された地域課題解決について話し合う「場」が必要であると考え。その「場」として岡山県内で取り組まれている「近助個別ケア会議（住民参加による小地域ケースカンファレンス）」と「小地域ケア会議（小地域単位の地域ケア会議）」に着目した。小地域ケースカンファレンスと小地域ケア会議との連携により、住民が主体的に問題解決に参画し、地域における支えあいが実現することで、公的な制度・サービスと地域における支えあいの協働による地域包括ケアシステムの構築が実現できるのではないかと考える。そこで本論は、地域包括ケアシステムにおける「住民参加による小地域ケースカンファレンス」の有効性に関する調査結果をもとに、小地域ケースカンファレンスと小地域ケア会議とが地域包括ケアシステム構築に果たす役割を考察する。

2. 地域包括ケアシステムにおける地域ケア会議の位置づけ

地域包括ケアシステムの要となる「地域ケア会議」に焦点をあて、岡山県の取り組みを中心に論ずる。

2-1. 岡山県における地域包括ケアシステムと地域ケア会議の位置づけ

岡山県では、岡山県社会福祉協議会と岡山県在宅介護支援センター協議会（現・岡山県地域包括・在宅介護支援センター協議会）が、2002（平成14）年に「地域ケア会議の基本機能ならびに組織運営に関する検討会」を立ち上げ、翌年に報告書「地域ケア会議 岡山モデル—その機能と役割〜住み慣れた地域で、誰もが生き生きとした暮らしをつくるために〜」をまとめた。この報告書をもとに岡山県が2005年に発行した「地域包括支援センター岡山モデル」において、地域ケア会議を「単なる連絡会としての機能を超える」ものとし、『地域ケア会議』の目的は、介護予防・生活支援の観点から、介護保険外サービス提供が必要な高齢者を対象に効果的な介護予防・生活支援サービスの総合

調整や地域ケアの総合調整を行うこと」であるとしている。そして「広く、元気高齢者から要支援や要介護者も含めた介護予防・生活支援や地域ケアの総合調整を目的とした場として『地域ケア会議』を開催していく」とその必要性・重要性を明記している³⁾。このように地域ケア会議を「誰もが安心していきいきと暮らせる福祉のまちづくりに向けて、地域ケア会議は極めて重要な役割を持つ会議」として早くから位置づけていた。その後、前述の両協議会が「在宅福祉開発推進委員会」を設置して、2006年・2007年に「地域ケア会議 岡山モデルPart2」として「地域包括支援センター創設を見据えた、今後の地域包括ケアシステムのあり方と社会福祉協議会の役割（中間報告）」、「地域包括ケアシステムのあり方と社会福祉協議会、地域包括支援センターの果たす役割について」という二つの報告書を出した。その中で、援助を要する人々を地域で支える仕組みを作るためには、公的サービスの整備・調整が必須事項であると同時に、特に地域社会、地域住民とのつながりの回復・維持を重視すること、そのためのサービスや取り組みの実施に地域住民・ボランティアとの連携・協働を強めていくことが必要であるとしている。

この委員会に学識経験者という立場で参画していた小坂田（2010）は『『地域包括ケアシステム』は、『ニーズキャッチシステム』『問題・課題の検討・分析・解決システム』『連携支援システム』の3つのシステムを包括的に組み込み、統合させた援助の仕組みであり、『個別支援』と『ソーシャル・サポート・ネットワークづくり』と『福祉コミュニティづくり』とを統合的に展開していく仕組み』であると述べている。そして地域包括ケアシステムは「①ニーズの早期発見機能、②ニーズへの早期対応（支援）機能、③ネットワーク機能、④困難ケースへの対応（スーパービジョン・コンサルテーション）機能、⑤社会資源の改善・改良・開発機能、⑥活動評価機能、⑦福祉教育機能、⑧専門力（性）育成・向上機能の8つの機能から構成され、これらの機能が有機的につながり、それぞれの機能をさらに高め合いながら支援展開されていくもの」とし

ている⁴⁾。

援助を要する人が暮らす地域で、地域住民とともに地域の包括的な支援体制を構築するためには、アウトリーチによる「早期発見」や「ネットワークによる支援」を実現し、地域住民への理解啓発のための「福祉教育」や小地域の「福祉活動組織づくり」といった地域の主体形成や福祉力を高めていく地域づくり、すなわち「住民参画・公私協働の福祉のまちづくり」が必要であるといえる。

このように住民参画・公私協働の促進が求められ、さらに市町村合併により行政エリアが広域化する中で、地域の実情・ニーズに応じたきめ細かな支援体制づくりが課題となっている。こうした背景を踏まえ、前掲の「中間報告」において、市町村全域を一つのサービス圏域としてとらえてきた視点から、援助を要する人の暮らしの場「生活圏域」を基点として、地域住民が福祉のまちづくりへ向けた各種のふれあい・学習・支援活動を組織的に展開する圏域を「福祉圏域」、行政、各保健・福祉・医療関係機関（専門職）が連携・協働して各種のサービス・取り組みを総合調整していく圏域を「地域福祉圏域（現在では日常生活圏域）」と圏域構成を定め、地域の実情に応じた地域包括ケアシステムを模索していくことが必要であるとしている⁵⁾。（表1）（図1）

表1 地域包括ケアシステムにおける圏域構成

区 分	具体的イメージ	圏 域 内 容
生 活 圏 域	町内会・自治会、行政区など	援助を要する人の日常的な暮らしの場・生活に最も身近な圏域
福 祉 区 圏 域	小学校区、旧村エリアなど	地域住民が福祉のまちづくりへ向けた各種のふれあい・学習・支援活動を組織的に展開する圏域
地域福祉圏域 ＝日常生活圏域	中学校区、市町村エリアなど	行政、各保健・福祉・医療関係機関（専門職）が連携・協働して各種のサービス・取り組みを総合調整していく圏域
広 域 圏 域 ＝行政区	市町村、自治体設置の保健福祉圏域	市町村全域もしくは、大都市部において自治体が設定した保健福祉圏域等

出典：「地域ケア会議 岡山モデルPart2～地域包括支援センター創設を見据えた今後の地域包括ケアシステムのあり方と社会福祉協議会の役割（中間報告）」（2006）：p.15 に筆者加筆

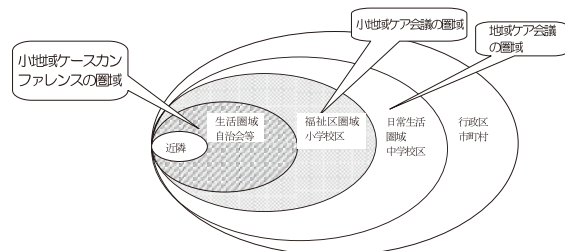


図1 地域ケア会議等を実施する圏域設定
筆者作成

さらに、地域住民が専門職とともに身近な地域の問題を早期発見・課題解決していく地域づくりを視野に入れると、将来的には高齢者に限らず、障害者（児）、子ども・子育て家庭等といった行政の縦割りを超えて、すべての地域住民の生活や自立に向けた暮らしを包括的・統合的に支援していく「地域包括ケアシステム」の構築を目指すことが必要である⁶⁾。

これらを進める上で、「地域包括ケア」推進の中核機関としての地域包括支援センターと、「住民主体」を旨に地域福祉を推進する市町村社会福祉協議会などを中心とした専門機関・団体と地域住民が地域の課題解決に向けて協働していく場として、「地域ケア会議」と並んで、今後の「地域包括ケアシステム」の“要”として新たに「小地域ケア会議」を位置づけた。圏域ごとに必要とされる制度・サービスや取り組み、あるいはそのつながりの仕組みや連携の在り方など、地域全体のケア体制についての総合調整・検討協議の場となるのが、「地域ケア会議」、住民の生活の場である小地域において検討する場が「小地域ケア会議」である。

つまり、岡山で10年以上前から取り組んできている「地域包括ケアシステム」は、「住民参画・公私協働の福祉のまちづくり」であり、①公的サービスの整備・調整と地域社会の力（地域の主体形成）の促進、②圏域ごとの地域包括ケアシステムの構築、③福祉分野を超えた「地域トータルケア」のシステム、という3つのポイントがあげられ、それらを協議するシステムの要として「地域ケア会議」、小地域の中に住民と専門職とのネットワークの場として「小地域ケア会議」を

位置づけているのである。

2－2．小地域ケア会議の位置づけ

小地域ケア会議とは、住民の暮らしに身近な「福祉
区圏域」で地域の生活（福祉）問題・課題について地
域住民と行政担当者や専門機関・団体の職員等が一緒
に話し合い、知恵を出し合い、その解決に向けて協議
して取り組んでいくことを目的とした場（会議）で
ある⁷⁾。これまでバラバラだった専門職による公助の
ネットワークと地域住民による共助のネットワーク
をつなぎ、「システムとしての支援」ができるための
連携・協働をつくりだす場と言える。前述の「地域包
括ケアシステムの8つの機能」のうち、「ネットワー
ク機能」「福祉教育機能」「社会資源の改善・改良・開
発機能」の3つの機能を持つと位置づけることができ
る。そこには、①地域を知る場、②福祉教育の場、③
解決策協議の場、④地域住民と専門職との連携・協働
の場、⑤地域の要援護ケースについての相談の場、⑥
地域包括ケア会議に問題・課題をつなぐ場、という6
つの基本的役割がある⁸⁾。（表2）

さらに小地域ケア会議は、「福祉区圏域」（小学校区・
旧村エリア程度）を開催単位として、地域住民と行政
担当者や保健・福祉等の専門職が出席・参画し、生活
圏の中での検討協議の場として、要援護者の支援とと
もに、福祉コミュニティづくりに向けたさまざまな活
動を協働して推進していく「場（会議）」である。地
域ケア会議が、市町村全体の問題・課題について検討

協議していくのに対して、小地域ケア会議は、各地域
での問題・課題について検討協議していく役割を持つ
ものであるが、2つの会議は、常に連携しながら活動
を進めていく関係である⁹⁾。

2－3．近助個別ケア会議（住民参加による小地域
ケースカンファレンス）の位置づけ

小地域ケア会議の基本的役割の一つである「地域の
要援護ケースについての相談の場」に関しては、「福
祉区圏域」という小地域においてもなお、個人情報や
プライバシーの問題で、個別課題を扱うことは難し
い。そのため、発見された要援護の事例について、近
助個別ケア会議でその支援方法を検討していくことが
望ましい。公助・共助（互助）・自助に加えて「向こ
う三軒両隣」「ご近所」の力である「近助」において
個別事例を検討する近助個別ケア会議、つまり「住民
参加による小地域ケースカンファレンス」を位置づけ
ている。これは、国が示し、市町村が主導で行う「地
域ケア個別会議」とは別に、小地域ケア会議を通して
地域の専門職（地域を基盤とするソーシャルワーカー）
と地域住民が必要性感じ、主体的に行う個別事例の
小地域ケースカンファレンスのことを言う。

介護保険制度施行以降、福祉課題を抱えた人に対す
る支援は、多くの場合、専門職による公的な制度・サー
ビスによって行われていた。たとえば前述の「地域ケ
ア個別会議」は行政と地域包括支援センターを中心に
専門職によって構成されている場合が多い。要介護認
定者の支援方針を決める「サービス担当者会議」は、
本人や家族は出席しても、地域住民を交えて開催され
ることはあまりなく、医療・介護従事者を中心に行わ
れ、援助が展開されていた。しかし、独居高齢者や高
齢者のみ世帯等が増える中、介護保険制度による援助
には限界がある。このように、本人の「住み慣れた家
で、なじみの関係の中で暮らしたい」という思いをか
なえるためには、本人が生活する地域において、本人
の抱える課題を地域住民が自らの課題とし、専門職と
協働して問題解決に参画することが求められる。すな
わち「地域を基盤としたソーシャルワーク」に基づく

表2 小地域ケア会議の基本的役割

小地域ケア会議の基本的役割	
①地域を知る場	地域の要援護者の生活実態や社会資源の現状の聞き取りや調査、福祉マッ プ作り等を通して地域を把握し、共通認識を持つための場
②福祉教育の場	地域で把握した援助を必要とする（またはそのおそれのある）人や地域課 題・問題について、内容・背景・原因、その解決方法などについて学習し、 理解を深めるための場 その積み重ねから要援護者の問題を自分事として捉え、お互いさま意識を 醸成していくことが期待できる。
③解決策の協議の場	①②により醸成されたお互いさま意識を基に、問題・課題の解決に向けて、 地域住民と専門職が知恵を出し合い、話し合って具体的な活動に取り組む ための場
④地域住民と専門職との 連携・協働の場	専門職による公助のネットワークと住民による共助のネットワークをつな ぐために両者が連絡調整し、連携・協働していくための場
⑤地域の要援護ケースに ついての相談の場	地域で生活する要援護者の早期発見のための方法や仕組みについて話し合 い、その方法を作り上げていくための場 また発見された要援護の事例について、「近助個別ケア会議」でその支援方 法を検討していく。
⑥地域包括ケア会議に 問題・課題をつなぐ場	その小地域の地域住民と現場の専門職だけでは支援や解決が難しい場合、 地域包括ケア会議に提言・要望としてつなげる場 当初問題を解決するための社会資源の改善・開発を実現していく。

出典；小坂田（2016）：p.18-19をもとに筆者作成

実践が必要となる。

以下、地域を基盤としたソーシャルワークについて述べていく。

3. 地域を基盤としたソーシャルワークに基づく「住民参加による小地域ケースカンファレンス」

岡山県の地域包括ケアシステムに位置付けている近助個別ケア会議について、「住民参加による小地域ケースカンファレンス（以下、小地域ケースカンファレンス）」と普遍化し、その定義と意義を明らかにする。

3-1. 地域を基盤としたソーシャルワーク

これまでの「個別支援」は保健福祉専門職が中心に行い、制度で対応できない部分を民生委員・児童委員などの一部の地域住民に「協力をお願い」していたことが多かった。特に介護保険制度制定以降は、高齢者に対する支援の中心は介護保険制度で行われ、それまで地域で見守りを行っていた地域住民も本人が介護保険のサービスに結びつくことで安心し、見守りの目がなくなってしまうなど関係が希薄化してしまう傾向にあった。また、「地域支援」として、地域のサロン活動や配食サービスなどが行われていたが、対象者の多くが介護保険サービスへ移行したことで、小地域福祉活動の対象者が減り、活動の縮小や廃止を余儀なくされた地域もある。このように「個別支援」と「地域支援」を別々に進めるだけでは、介護保険制度等のフォーマルなサービスが入ることでそれまでの地域の支えあいが切れてしまうことがある。そもそも地域から孤立し、制度の狭間で支援につながりにくい人を支援することも難しい。そこで、「個別支援」と「地域支援」の融合が必要だと言われている。

岩間氏は、『地域を基盤としたソーシャルワーク』とは、ジェネラリスト・ソーシャルワークを基礎理論とし、地域で展開する総合相談を実践概念とする、個を地域で支える援助と個を支える地域をつくる援助を一体的に推進することを基調とした実践理論の体系¹⁰⁾であるとしている。そこには、①本人を援助の中核におき、個々の状況に合わせた援助システムを構築することと、②地域住民等のインフォーマルサポートが積

極的参画すること¹¹⁾ という2つの理念が置かれている。2つの理念は以下の4つの特質をもって地域で展開される。まず、生活課題を抱えた「本人の生活の場で展開する援助」であり、本人と彼らを取り巻く環境を対象として一体的に援助を展開する。次に、「援助対象の拡大」として、援助対象をこれまでの「高齢者」「児童」等といった福祉の法律上の枠組みに分別したものとして捉えるのではなく、地域生活上の「生活のしづらさ」に焦点を当て、多様な問題に対応するものとしている。そして援助対象者を、生活課題を抱えた本人だけではなく、広く地域住民への拡大し、「予防的かつ積極的アプローチ」として、地域住民が共に生きる意識（お互いさま意識）を持った地域をつくっていくという予防的な働きかけを行うというものである。最後に「ネットワークによる連携と協働」があげられる。地域を基盤としたソーシャルワークにおいては、複数の援助機関、複数の専門職、さらには地域住民等がネットワークやチームを形成し、連携と協働によって援助を提供することがその特質であると指摘している¹²⁾。

3-2. 住民参加による小地域ケースカンファレンスの定義と意義

ここでは、「地域を基盤としたソーシャルワーク」に基づく「住民参加による小地域ケースカンファレンス」の定義および意義を示しておく。

本稿における「住民参加による小地域ケースカンファレンス」とは、「本人の生活する小地域において支援することを目的として、地域住民が専門職とともに参加するケースカンファレンス」と定義する。より具体的に示すならば、その成立要件として、①生活のしづらさを抱えた人を小地域で支援することを目的とすること、②小学校区よりもさらに小さな地域（自治会等）を単位とすること、③その地域を担当する専門職によるサポートがあること、④地域住民を含む多様な支援の担い手が参加すること、という4つがあげられる¹³⁾。

ここでいう「小地域」とは、図1で示すように生活

圏域、いわゆる自治会や町内会、またはさらに小さな「向こう三軒両隣」といわれるようなごく狭い範囲を想定している。小地域ケースカンファレンスは、本人の生活する小地域において、必要に応じて、個別の生活課題の解決に向けて、予防的な視点をもちながら、専門職と地域住民が連携・協働して、地域ぐるみで継続して解決をし、地域の福祉力を高めていくことをめざして行われるものである¹⁴⁾。つまり、「個を地域で支える援助と個を支える地域をつくる援助を一体的に推進」する方法の一つとしての意義を持つ。

岩間 は、「個を地域で支える援助」と「個を支える地域をつくる援助」をそれぞれAとBの2つのアプローチに分けて概念化している。地域に拠点をおく総合相談の担い手を「ソーシャルワーカー」とし、援助を必要としているクライアントを「本人」、各種専門機関を「専門機関等」、本人に関わりを持つ住民を「地域住民」として、図2で表した。「個を地域で支える援助」であるAのアプローチは、本人の支援に直接かかわるアプローチである。ソーシャルワーカーが本人に直接働きかけるアプローチ(A¹)に加えて、専門機関等による専門的サービスの提供(A²)や、近隣の地域住民やボランティア等から本人への生活支援(A³)を含んでいる。Aのアプローチと同時並行で「個を支える地域をつくる援助」であるBには、本人に関わった地域住民たちがその過程で新たな気づきを得て、地域のほかのニーズのある人やその可能性の

ある人たち(図中、点線で示した「住民」)に予防的対応を含めて手をさしのべること(B¹)ができるように働きかけたり、ニーズの早期発見ができる取り組みや新たなネットワーク形成といった圏域全体を視野に入れた働きかけ(B²)が含まれる¹⁴⁾。さらに筆者は、日常生活圏域よりも小さな生活圏域における小地域ケースカンファレンスをこの図に位置づけ、一点鎖線を加筆した。(図2)

そして、A³およびB¹のアプローチを促す小地域ケースカンファレンスの有効性を明らかにするために以下の調査を行った。

4. 住民参加による小地域ケースカンファレンスの有効性に関する調査

4-1. 調査の概要

「地域における支えあい」を進めるうえで、「住民参加による小地域ケースカンファレンス」の有効性を示すことを目的として、地域住民に対してグループインタビューを行い、あわせてアンケート調査を実施した。

具体的には、A県B市の地域包括支援センターが主催する小地域ケースカンファレンスに赴き、そこに参加した地域住民に同意を得て調査を行った。この小地域ケースカンファレンスは当該事例に直接かかわる専門職と、本人の生活する小地域に暮らす地域住民が、情報の共有、支援の方向を検討することを目的として開催されたものである。

小地域ケースカンファレンス直後にグループインタビューを行い、合わせてアンケート調査を行った。

調査は2016年6月～9月にかけて行い、調査対象者は以下の5例の小地域ケースカンファレンスに参加した住民22人である。調査の概要は以下の通りである。

(表3)

インタビューならびにアンケート調査に関しては個人が特定できないように無記名で行い、回答者について個人および属する地域が特定されない形式の質問項目とした。また、カンファレンスで検討された事例についても、その個人と地域は特定されないように配慮した。データは本研究の目的のみ結果を使用する旨を

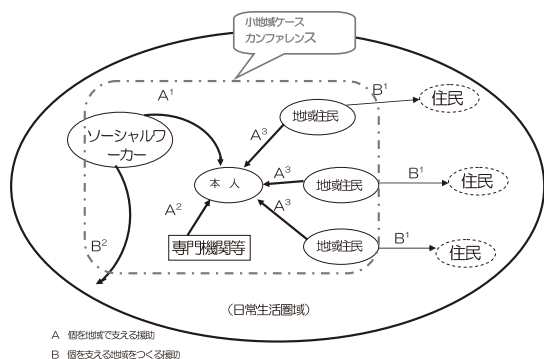


図2 「地域を基盤としたソーシャルワークにおける2つのアプローチ」と小地域ケースカンファレンスの位置づけ

出典：岩間・原田(2012):p.42 より筆者加筆

表3 調査の概要

	実施日 2016年	インタビュー 時間(分)	参加人数 (人)	調査対象者の属性	検討事例の概要
A	6.18	18	3	民生委員、町内会長、 ボランティア	精神疾患をもつ地域の高齢女性 夫の入院により独居となった女性の生活支援を検討
B	6.18	19	3	民生委員、町内会長、 ボランティア	高齢者夫婦 コミュニケーションが難しい妻と、係が困ってきた夫への支援
C	9.1	16	4	民生委員、町内会長、 福祉委員、 等	地域の高齢女性 身体的障害・発達障害が疑われる女性。長年、面倒を見てきた 近所の住む福祉が高齢となり支援に困難を感じているため、 新たな支援を検討
D	9.1	13	5	民生委員、町内会長、 区長、 等	地域の高齢女性 半年前に夫が亡くなり独居生活となったため、周囲が心配して 支援を検討
E	9.28	47	7	民生委員、町内会長、 愛育委員、 等	高齢者夫婦 コミュニケーションが難しい妻と最近入居院を繰り返している 夫。施設の息子も発達障害が疑われ、コミュニケーションがとり づらく、近頃が緊急時の対応に苦慮しているため支援を検討

*ボランティアは、ある程度いい感じのボランティアの参加

*福祉委員は、社会福祉協議会委員の地域のボランティア

※近頃地域における見守り活動や声かけ、相談対応しながら助成する「地域のアンテナ」
生活委員などの関係者・専門職と連携しながら、近頃生活に困る方、抱えた生活・福祉課題(苦しみ)の解決に
力をつけていく。ただし、地域によっては2～3年交代の「輪番制」をとっており、委員としての意気や役割分担が必ず分
ねられるわけではない。

*区長 = 町内会の中でもよく分かれていて「地区」の長

*愛育委員 = 児童福祉委員の地域ボランティア

乳幼児から高齢者までのすべての住民にとって健康で安心・安全な地域にするため、行政と協働しながら活動している
地域づくりボランティア、各町村の健康・福祉担当課に事務局がある。

調査対象者及び関係者に周知し、了承を得た。研究内容については、2016年6月8日に行われた大阪市立大学生活科学部・生活科学研究科研究倫理委員会にて審査され、承認された。(申請番号16-13)

4-2. データ収集と分析方法

インタビューは、カンファレンス直後に専門職には退席してもらい、地域住民だけに対して半構造化面接法を用いたグループインタビューにより行った。インタビュー項目は以下の5つである。

- ①カンファレンスで取り上げたAさんへの理解
- ②カンファレンスで取り上げたAさんへの支援についての意識
- ③地域のAさん以外の人に対する支援についての意識
- ④当該地域に不足している活動やサービスについての意識
- ⑤その他

インタビューはICレコーダーに録音し、逐語録を作成した。この調査研究は、木下(1999)による「ヒューマンサービス領域であること」、「社会的相互作用があること」、「現象がプロセス的であること」の3要件にあてはまる¹⁵⁾ ことから、分析方法は修正版グラウン

デッド・セオリー・アプローチ(M-GTA)を用いた。

加えて、カンファレンス前後にアンケート調査を行った。「カンファレンスで取り上げたAさんの生活を地域で支えることについて、カンファレンス<前>と<後>の2つの時点においてどのような意識であるか、「1. とても支えたい」「2. 支えたい」「3. どちらかといえば支えたい」「4. どちらともいえない」「5. どちらかといえば支えたくない」「6. 支えたくない」「7. まったく支えたくない」という7段階の表を示し、カンファレンスの場で回答してもらった。

4-3. 調査結果

インタビューでは、「カンファレンスで情報を共有したことで、本人の具体的な困り事が分かり、自分にもできることがあるとわかった」、「本人のこれまでの生活がわかったので、ここで暮らしたいという気持ちに共感できた」など、地域住民が本人を理解できたことで「地域における支えあい」の意識が高まったことがわかった。また、「専門職が入っていることがわかったので、日常の見守りをすればよいと思い安心した」、「これまでではどこまでかかわればよいのかわからず不安であったが、何かあれば専門職につなぐことができるとわかり、安心してかかわれると思った」など、専門職との連携があることで、今後、積極的に支えあいに関与できそうだという声がかかれた。

インタビューの逐語録はM-GTAの分析方法に従って6つのカテゴリーを生成した。さらに分析した結果の概要をストーリーラインで示すという課題整理を行った。今回の調査結果から「住民の気づきを促す小地域ケースカンファレンスの意義」として、下記の6点を抽出した。

- ①現状を了解することによって、自分にもできることに気づく
- ②他人事ではないと感じ、地域における支えあいの必要性に気づく
- ③地域(住民)にもできることがあると気づく
- ④共通する地域課題に対して協議する必要性に気づく

づく

⑤専門職の役割を知ること、協議することの意義に気づく

⑥親族との良好なつながりが必要であることに気づく

これら6点の内容が、ソーシャルワーク実践として、小地域ケースカンファレンスが重要なツールとなり得ることを明らかにしていくために、ソーシャルワークの観点から論じることとする。

①生活のしづらさの実際に触れ、自分たちの課題として認識する場合

小地域ケースカンファレンスにおいて示した意義のうち、①現状を理解することによって、自分にもできることに気づく、②他人事ではないと感じ、地域の支え合いの必要性に気づく、④共通する地域課題に対して協議する必要性に気づく、という3つの要素は、ソーシャルワークの観点から考察すると《生活のしづらさの実際に触れ、自分たちの課題として認識する場合》であると表現できる。

ソーシャルワーカーの役割の一つは、本人の生活のしづらさを地域住民に見えるようにし、住民自身の気づきを深めるように働きかけることである。小地域ケースカンファレンスは、本人が生活する小地域で開催するカンファレンスである。地域住民が、誰か知らない他所の人ではない、以前から知っている、もしくはしくは知らないが、同じ地域に住むという自分と共通点を持った人が抱える生活のしづらさを、現実具体の課題として触れることに大きな意味がある。つまり「知ってしまったからには放っておけない」という、地域住民の心が動く場を作ることである。そこではソーシャルワーカーが本人の持つ力を地域住民に伝え、本人が生活の主体者であることを示す働きかけが必要である。同じ地域の住民が主体的に生活をする中で、いま何らかの課題を抱えている、しかしそのように課題を抱えることは誰にでも起こりうる、ということ丁寧に伝えていき、地域住民の共感を引き出すことが必要なのである。

ここで示したソーシャルワーカーの機能は、本人の抱える課題を具体的に示すことで、誰にでも課題を抱える可能性があるという気づきを地域住民に促す働きかけであり、同じ地域に住む人の課題として示すことで、地域住民が自分たちの課題として共感できるように促す働きかけである。

②自分たちにもできることがあることの気づきと共有の場

小地域ケースカンファレンスにおいて示した意義のうち、①現状を理解することによって、自分にもできることに気づく、②他人事ではないと感じ、地域の支え合いの必要性に気づく、③地域（住民）にもできることがあると気づく、という3つの要素をソーシャルワークの観点から考察すると《自分たちにもできることがあることの気づきと共有の場》と表現できる。

これまで、生活のしづらさを抱えた人に対する支援は多くの場合、公的制度・サービスによって行われてきた。しかし、これまでも述べてきたように、地域住民を含めた多様な担い手による支援が求められている。地域住民が本人の抱える課題を自分たちの課題として認識したことにより、主体的に支援に関わろうという動機が生まれる。その動機は、地域住民が住民同士で話し合い、自分たちの関わりを共有することにより後押しされる。

伊丹は、「場とは、人びとがそこに参加し、意識・無意識のうちに相互に観察し、コミュニケーションを行ない、相互に理解し、相互に働きかけあい、相互に心理的刺激をする、その状況の枠組みのことである」、そこで重要なことは「心理的共振」が生まれることであると述べている¹⁷⁾。地域住民同士が話し合う「場」があることで、自分たちの地域課題として認識した課題を、より深められるのである。田村は、「自ら生きる地域について知り、それについて学ぶということは、地域を支えるさまざまな要素や脈絡（コンテクスト）に気づくことで不安がもたらされ、自らが変わる、すなわち自らが活性化される」¹⁸⁾と述べている。つまり、コミュニティや地域を住民自らが「変えていく」ためには、住民自らの気づきと主体性が必要となる。

地域住民が自分たちにもできることに気づくことにより、住民の中に生まれた「本人にかかわろう」という動機が、同じ地域住民とともに、より具体的な支援へとつながっていく。それは意識の壁をも低くする。

さらに、地域住民同士が話しあう中で、あらたな発想や創造的な提案が生まれることもある。そこから新たな社会資源の開発にもつながる。自分たちで地域を変えていく力、つまり個を支える地域をつくる力にもつながっていく。ここで示すソーシャルワーカーの機能は、地域住民が自分たちにもできることがあると気づくように促すことであり、そのために、地域住民同士が一堂に会して課題を共有できる場をつくる働きかけが重要である。

③地域住民による事例への働きかけを具体化する場

小地域ケースカンファレンスにおける、①現状を了解することによって、自分にもできることに気づく、⑤専門職の役割を知ること、協議することの意義に気づく、⑥親族との良好なつながりが必要であることに気づく、という3つの意義は《地域住民による事例への働きかけを具体化する場》であると再整理することができる。

ソーシャルワーカーの役割の一つは、本人のできること、本人がしていること、少し手助けすればできることなどの課題を整理し、地域住民に具体的に必要な支援を示すことである。同時に、地域住民自身ができることを見つけたり、地域の中にある力を認識して支援に活用したりすることで、住民が支援チームの一員として主体的にかかわることができるように促すことが大切である。そうすることで、地域住民は、「どのような声かけをすれば良いかわかった」、「気にかけるタイミングがわかった」など、本人の状況に合わせて具体的な支援が行えるようになるのである。

人と人とは互いに影響し合う存在であり、地域住民自身や地域の社会資源が、課題解決の力になれるという気づきは、本人と地域住民との間に新しいつながりや関係性を生み出す可能性にもなる。阿部は、「地縁とは地域に縁があるということで、地域で人と人が自然に結ばれていることを『地縁社会』というが、これ

は『地域福祉』とは異なるものである。地域福祉は存在概念ではなく、形成概念であり、人とともに形成をしていかなければコミュニティの構築はできない」¹⁹⁾と述べている。「地縁」という受動的な関係から「地域福祉（福祉コミュニティの構築）」という能動的な関係をつくる働きかけが必要とされている。

ここでのソーシャルワーカーの役割は、本人に必要な支援を具体化し、地域住民が担う部分が明らかになるように、地域住民と専門職とがともに話し合える場を持つ働きかけである。

④地域住民と専門職とが協働する場

小地域ケースカンファレンスにおける、③地域（住民）にもできることがあると気づく、④共通する地域課題に対して協議する必要性に気づく、⑤専門職の役割を知ること、協議することの意義に気づく、という3つの意義を整理すると《地域住民と専門職とが協働する場》であると表現できる。

地域における多様な生活課題に対して、多様な担い手が支援にかかわることに大きな意味がある。地域の課題を地域で解決するために、地域住民と専門職とのネットワークによる連携と協働の支援が求められる。

しかしながら、どのような場合も協働できるとは限らない。緊急介入が必要な事例や虐待等の重篤な事例については、専門性の高い援助が求められるため、住民参加による小地域ケースカンファレンスの対象にはそぐわない。むしろニーズの発見や日常的な見守り支援が必要な事例については、地域の力が効果を発揮する。予防的な視点でこれから支援を検討する事例、日常生活支援が必要な事例、重篤な課題が解決し安定したが、継続的な見守りが必要な事例、などについて地域の力を積極的に活用し、専門職との連携を行うという視点が大切である。公的な制度・サービスの持つ継続性・安定性・普遍性だが画一的な支援と、友人・近隣・ボランティア等のインフォーマルサポートの持つ自発性・先駆性・個別性だが不安定な支援という2つの性質を理解したうえで、役割分担を行い、専門職と地域住民との連携・協働を進めることが重要である。

ここでのソーシャルワーカーの役割は、地域住民と

専門職がそれぞれの役割を確認し、連携・協働するための取り決めを行う場をつくる働きかけである。

⑤まとめ

ここまで、ソーシャルワークの観点から見た小地域ケースカンファレンスにおけるソーシャルワーカーの役割について4点を考察した。この4つの働きを「地域を基盤としたソーシャルワークにおける2つのアプローチ」²⁰⁾と小地域ケースカンファレンスの位置づけの図に整理した。(図3)

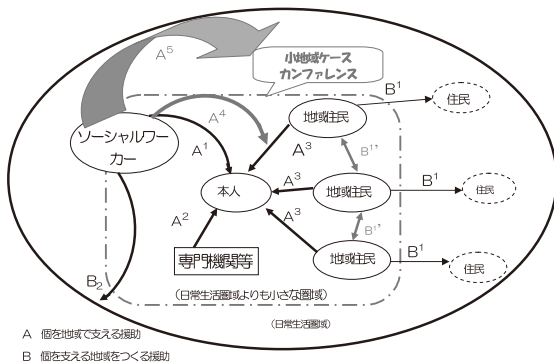


図3 「地域を基盤としたソーシャルワークにおける2つのアプローチ」と小地域ケースカンファレンスの位置づけ
出典：岩間・原田（2012）：p.42 より筆者加筆

「1. 生活のしづらさの実際に触れ、自分たちの課題として認識する場」は、近隣の地域住民やボランティア等から本人への生活支援（A³）を促すソーシャルワーカーのアプローチ（A⁴）と言える。「2. 自分たちにもできることがあることの気づきと共有の場」は、本人にかかわった地域住民たちがその過程で住民同士でかかわりあい、新たな気づきを得たこと（B¹）から、地域のほかのニーズのある人やその可能性のある人たち（図中の点線で示した「住民」）に予防的対応を含めて手をさしのべること（B¹）ができるようなアプローチ（A⁵）である。「3. 地域住民による事例への働きかけを具体化する場」は、近隣の地域住民やボランティア等が主体的に本人への生活支援（A³）へかかわるように、地域住民の主体性を促すアプローチ（A⁵）ということができる。「4. 地域住民と専門

職とが協働する場」は、ソーシャルワーカーが本人に直接働きかけるアプローチ（A¹）に加えて、専門機関等による専門的サービスの提供（A²）や、近隣の地域住民やボランティア等から本人への生活支援（A³）の協働を促すアプローチ（A⁵）であり、さらにニーズの早期発見ができる取り組みや新たなネットワーク形成といった圏域全体を視野に入れた働きかけ（B²）が含まれる。

5. 考察

以上、住民参加による小地域ケースカンファレンスの有効性を4つの意義に整理して示した。

岩間は「日常生活圏域における『個を地域で支える援助（A）』と『個を支える地域をつくる援助（B）』を同時並行で推進する点に特徴があるが、さらに複数の地域における実践を束ねていくことによって、（C）の『地域福祉の基盤づくり』につながるようになる。さらに、同時並行で（C）の『地域福祉の基盤づくり』の側から（B）の『個を支える地域をつくる援助』を活性化するアプローチも重要となる。そうした蓄積によって、『地域福祉の基盤づくり（C）』の推進が『個を地域で支える（A）』という個別支援に寄与することになるという円環的な関係がもたらさせる。横U字型の矢印が（A）に戻ってきた時点で、螺旋状に底上げされる形で地域の福祉力が向上していくことになる」と述べ、以下のように図に表した²¹⁾。(図4)

小地域ケースカンファレンスは「個を地域で支える

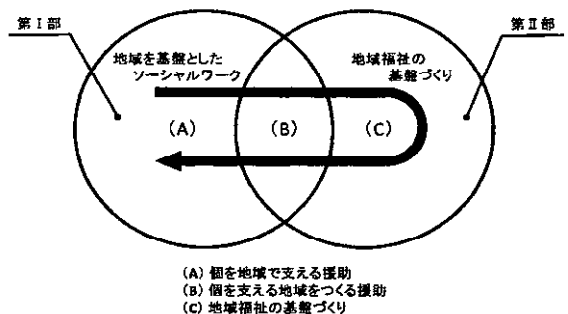


図4 「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」の位置づけ
出典：岩間・原田（2012）：p.3

2025年に向けた地域包括ケアシステムにおける、地域ケア会議のフロー図
地域福祉対策

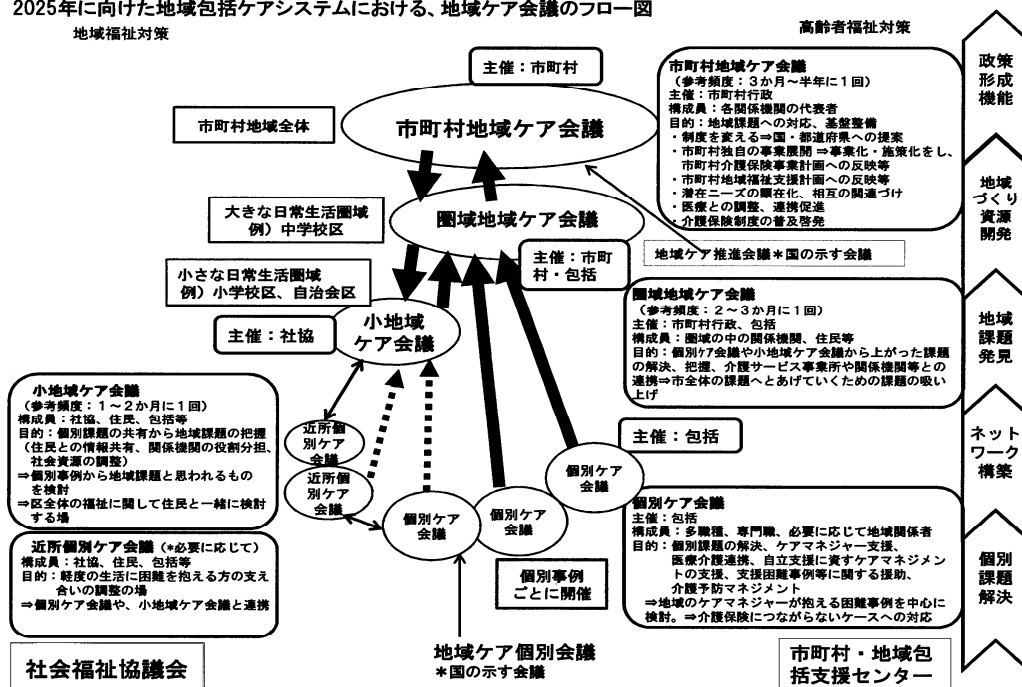


図5 「2025年に向けた地域包括ケアシステムにおける地域ケア会議のフロー図」

作成：岡山県保健福祉部長寿社会課・岡山県社会福祉協議会

援助(A)」と「個を支える地域をつくる援助(B)」を行う「場」であり、小地域ケア会議は「個を支える地域をつくる援助(B)」と「地域福祉の基盤づくり(C)」行う「場」であると位置づけられる。個別事例を検討する小地域ケースカンファレンスと、地域で支援することの意味や地域課題を検討する小地域ケア会議、2つの場が連携することで、より地域の福祉力形成に大きな効果が期待できる²¹⁾。

小地域ケア会議で検討した小地域福祉活動は、具体的な事例に結びつかない場合、活動が形骸化し、住民同士の支えあいや見守りに対する関心が低下しがちである。そのため、小地域ケースカンファレンスを開催し、生活のしづらさを抱えた人と地域住民を意識的に結びつけていくことが有効だと考える。専門職と連携・協働して支援を行うことで、住民自身が支援の目的や必要性を実感し、支えあいの意識が向上する。地域住民の中には、「地域での支えあいは必要」という標語は受け入れても、実際に自分の住む地域で起こる

福祉課題には無関心であったり、生活のしづらさを抱えた人を排除してしまったりする人もいるかもしれない。小地域ケースカンファレンスを通して支援に関わった住民が小地域福祉活動を活性化し、小地域ケア会議を通して広く住民の地域福祉への関心を高めるという相乗効果が期待できる。さらに小地域ケア会議と地域ケア会議が連動することにより、個別支援から地域課題解決につながる「地域包括ケアシステム」が機能するといえる。

岡山県では「2025年に向けた地域包括ケアシステムにおける、地域ケア会議のフロー図」として、特に高齢者福祉対策においては、介護保険法に示された地域ケア会議の5つの機能に沿って、市町村もしくは地域包括支援センターが行う「個別ケア会議(地域ケア個別会議)」、「圏域地域ケア会議」「市町村地域ケア会議」に至るフローと、地域福祉対策としての「近助個別ケア会議」と「小地域ケア会議」から「圏域地域ケア会議」「市町村地域ケア会議」に至るフローを示した。高齢

者福祉施策と地域福祉施策との両輪で地域包括ケアシステムを作り上げるところに岡山県で作り上げてきた地域包括ケアシステムの特徴がある。(図5)

現状では介護保険施策として位置づけられている「地域包括ケアシステム」であるが、今後は市町村の「地域福祉の推進」という観点から、地域包括ケアシステムを位置づけていくことが求められている。右田は、「地域福祉は地域社会における住民の営みの場(単なる土地ではなく)であるとして、生活の形成過程で住民が福祉への目を開き、地域における計画や運営への参加を通して、地域を基礎とする福祉とみずからの主体力の形成、さらにあらたな共同社会を創造してゆく、固有の領域である」²²⁾と述べている。多様な担い手による支援システムをつくるときにこの指摘は重要であり、市町村は、住民が福祉計画や運営に参画するような条件を整備することが必要である。このような地域福祉の理念を根底に置いたうえで、行政の責任により、市町村全体の仕組みとして行政と地域住民、専門職の協働の場を位置づけることが求められている。

小地域ケースカンファレンスは、地域住民が個別の援助システムに積極的に参画するよう促すための一つの間であり、小地域ケア会議は、我が事、我が地域の事と感じた地域課題を、住民が主体的に解決する場である。この二つの場が、地域の福祉力を高め、「わがまちの地域包括ケアシステム」がどうあるべきかを行政と協働して構築しするための重要な役割を果たすのである。

小地域ケースカンファレンスと小地域ケア会議、この二つを取り入れた地域福祉を基盤とした地域包括ケアシステムを構築することによって、生活のしづらさを抱えた本人が生活する地域において、本人の抱える課題を同じ地域に暮らす住民が、主体的に問題解決に参画し、地域における支えあいを実現することで、公的な制度・サービスと地域における支えあいの協働による地域包括ケアシステムの構築が実現が可能となると考える。

(註)

- 1) 地域ケア会議運営ハンドブック作成委員会編集 (2016)「地域ケア会議運営ハンドブック」一般財団法人長寿社会開発センター, pp.21-22
- 2) 岩間伸之(2011)「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能―個と地域の一体的支援の展開に向けて―」『ソーシャルワーク研究』第37巻第1号, 相川書房 p.4
- 3) 在宅福祉開発推進委員会 (2006)「地域ケア会議 岡山モデルPart2～地域包括支援センター創設を見据えた、今後の地域包括ケアシステムのあり方と社会福祉協議会の役割(中間報告)」岡山県社会福祉協議会・岡山県在宅介護・地域包括支援センター協議会発行, p.13
- 4) 小坂田稔 (2010)「地域包括ケアシステムの意義とその構成」『美作大学・美作大学短期大学部紀要 2010, Vol.55』, p.46
1つ目の「ニーズキャッチシステム」は、ニーズの潜在化を防ぎ、的確かつ早期にニーズを発見する(顕在化する)ための訪問活動や見守り・ふれあい活動、連絡・通報の仕組み。2つ目の「問題・課題の検討・分析・解決システム」は、発見されたニーズや問題・課題について、その解決方法を様々な人々の視点から協議・検討・分析し、その方法を明確にしていける仕組み。3つ目の「連携支援システム」は、明確にされた問題・課題解決に向けて、インフォーマル、フォーマルの様々な人々や機関・団体が連携し取り組んでいく仕組みであるとしている。
- 5) 前掲書 3) p.15
- 6) 前掲書 3) pp.23-24
- 7) 小坂田稔 (2016)「地域包括ケアシステムにおける小地域ケア会議の必要性和今後の在り方―コミュニティソーシャルワークの視点からの理論的考察―」『美作大学・美作大学短期大学部紀要 2016, Vol.61』, p.15
- 8) 前掲書 3) pp.18-19
- 9) 前掲書 4) p.38
- 10) 前掲書 2) p.7

- 11) 前掲書 2) p.7
- 12) 前掲書 2) pp.7-9
- 13) 堀川涼子 (2016)「住民参加による小地域ケースカンファレンスの展開方法」ソーシャルワーク研究編集委員会編『ソーシャルワーク研究』Vol.42 No.1 SPRING 2016 p.22
- 14) 小坂田稔 (2010)「地域包括ケアシステムの意義とその構成」『美作大学・美作大学短期大学部紀要 2010. Vol.55』, p.39
- 15) 前掲書 2) p.42
- 16) 木下康仁 (1999)『グラウンデッド・セオリー・アプローチ―質的実証研究の再生』弘文堂, p.135
- 17) 伊丹敬之 (2005)『場の論理とマネジメント』東洋経済新報社, pp.23-25
- 18) 田村元彦 (2011)「地方という物語―地域は社会がつくる」寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ, pp.111-113
- 19) 阿部志郎 河幹夫 (2008)『人と社会 福祉のこころと哲学の丘』中央法規, pp.14-15
- 20) 岩間伸之・原田正樹 (2012)『地域福祉援助をつかむ』有斐閣, p.42
- 21) 前掲書20) pp.2-3
- 22) 前掲書 7) pp.17-20
- 23) 右田紀久恵編著 (1993)『自治型地域福祉の展開』法律文化社, pp.14-15