

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と今後の在り方
—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—

小坂田 稔

美作大学・美作大学短期大学部紀要（通巻第61号抜刷）

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—

The need for the subregion care council in the integrate community care system and the future way

小坂田 稔^{1)†}

キーワード：地域包括ケアシステム・小地域ケア会議・コミュニティソーシャルワーク・福祉コミュニティ

要 旨

住み慣れた地域での自立した暮らしを阻む最大の要因に、「意識の壁」・「情報の壁」・「制度・サービスの壁」という3つの壁があり、この壁をなくしていくために、地域福祉を基にした「地域包括ケアシステム」があり、その中の重要な役割を担う地域連携の場として「小地域ケア会議」がある。この「小地域ケア会議」の必要性をコミュニティソーシャルワークの視点から明らかにするとともに、「小地域ケア会議」の更なる機能化に向けてのあり方を提示する。

1. はじめに

現在、私たちの暮らす地域においては、生活困窮やひきこもり、孤立、虐待、消費者被害など、様々な生活問題が起こってきている。こうした問題は、一部の人のみではなく、児童から高齢者に至る全ての地域住民に起こり得るものとなってきており、今日的な特徴といえる。このため、住み慣れた地域で、誰もが生き生きと暮らしていくためには、こうした問題を少数者の問題として、他人ごととしてとらえるのではなく、私たち一人ひとりの問題として、お互いさまのこととして捉え、地域住民が行政等と協働して問題の解決に取り組んでいくことが必要となっている。

2. 地域包括ケアシステムとは

(1) 地域包括ケアシステムが必要な背景

私たちは誰もが、人生の中で育児や介護、傷病や生活困窮など、様々な生活問題を抱えることがある。その際、家族や親族、地域住民や専門機関・団体などか

ら援助を受けることにより、生活問題を軽減、解決し、乗り越えていくことができる。しかし、多くの場合、生活問題を抱えても援助を求める声を出すことなく、本人あるいは家族だけで頑張り、こうした問題を重度化・深刻化・複雑化・長期化させてしまい、結果として、孤立死や自殺、虐待などの事態を引き起こしている。こうしたこと背景として、「3つの壁」の存在がある。1つめは「意識の壁」であり、2つめは「情報の壁」、3つめは「制度・サービスの壁」である。¹⁾ こうした3つの壁が複雑に重なり合い、支援の声を出すことを妨げている。このため、様々な生活問題を抱えてもいきいきとした暮らしを可能としていくためには、この3つの壁をなくし、要援護者及びそのニーズを早期に発見し、早期にかつ的確に支援していく取り組みが必要となってくる。

しかし、こうした取り組みは簡単ではなく、これまでの地域福祉の取り組みによく見られる個別バラバラの支援展開や、ソーシャル・サポートネットワーク²⁾のような要援護者本人のみへのネットワーク支

1)† 美作大学生生活科学部社会福祉学科

援では、この壁をなくすことは難しい。³⁾3つの壁をなくすためには、これまでのこうした取り組みを包括した「システム」としての取り組みが必要と言える。そうした取り組みが、地域福祉の理論を基にした「実践的地域包括ケアシステム」(以下、「地域包括ケアシステム」)⁴⁾である。

(2) 地域包括ケアシステムの8つの機能

地域福祉の理論を基にした実践的「地域包括ケアシステム」は、大きくは「問題発見システム」「連携支援システム」「問題解決システム」の3つのシステムを統合したものであり(図1)、8つの機能を持っており、こうした機能を発揮しながら、3つの壁をなくし、いきいきとした暮らしを地域の中に実現していくことになる。

その機能は、①ニーズの早期発見機能(意識の壁・情報の壁・制度・サービスの壁の解消)

潜在化する要援護者の暮らしやニーズを、基幹機関の職員の積極的なアウトリーチや地域住民や関係機関との多様な連携により、早期に発見していく。

②早期支援(信頼関係づくり)機能(制度・サービスの壁[申請主義]の解消)

発見した要援護者の暮らしやニーズに対して、専門職が早期に訪問し、信頼関係を築きながら、意識の壁をなくし、支援につなげていく。

③ネットワーク機能(制度・サービスの壁[縦割り支援]の解消)

これまでのような個別バラバラの支援ではなく、専門職同士のネットワーク(福祉・保健・医療専門職ネットワーク)、専門職と地域住民との個別支援のネットワーク(近助個別ケア会議)、地域課題に取り組む地域住民のネットワーク(地区社会福祉協議会)、さらに専門職と地域住民が連携(小地域ケア会議)して支援していく。

④困難事例への対応(コンサルテーション)機能(制度・サービスの壁[サービス・支援の質]の解消)

虐待などの困難事例に対し、弁護士等の司法関係者や精神科医などの専門職の指導を得ながら、連携して支援していく。

⑤社会資源の活用・改善・改良・開発機能(制度・サービスの壁の解消)

地域にあるフォーマル、インフォーマルな社会資源について把握し、共有しながら支援に活かしていくとともに、活用しにくいものについては改善・改良していく。さらに必要な社会資源については開発し、作り上げていく。

⑥福祉教育(共育)機能(意識の壁の解消)

地域住民の差別偏見意識や無関心意識を変革し、福祉意識、お互いさま意識を醸成していく。

⑦活動評価機能(制度・サービスの壁[サービス・支援の質]の解消)

支援活動が効果的、的確に行われていくために、PDCAサイクル⁵⁾により評価し(自己評価・利用者評価・チーム評価・住民評価)、支援につなげていく。

⑧専門力(性)育成・向上機能(制度・サービスの壁[サービス・支援の質]の解消)

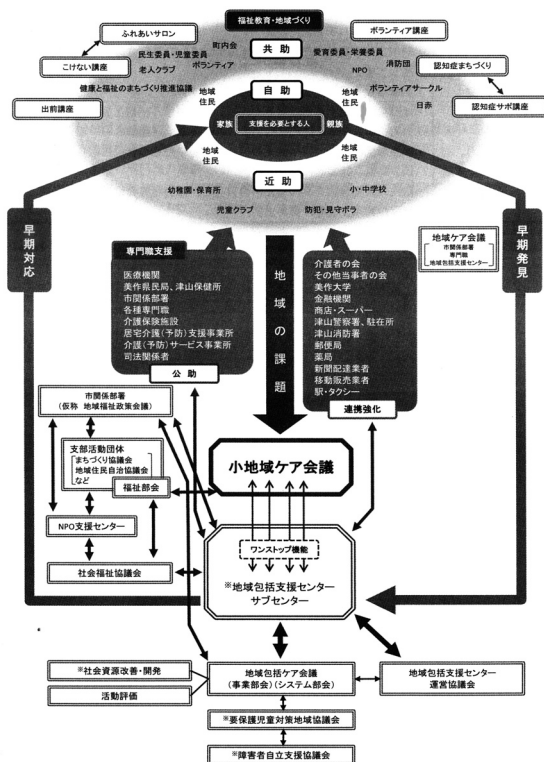


図1 地域包括ケアシステム体系図(津山市)

出典:「津山市地域福祉計画」(2014)津山市,p.52

住み慣れた地域でのいきいきとした暮らしづくりに向けて、専門職は様々な取り組みのプロセスを通して、専門力の向上を実現していく。

地域包括ケアシステムは、地域(包括)ケア会議を中核として、以上の8つの機能を統合したシステムである。(図1)「地域包括ケアシステム」は、これらの機能を有機的に発揮し、3つの壁をなくし、いきいきとした暮らしの実現を図っていくのである。^[1]

そして、このシステムの中で「小地域ケア会議」は重要な役割を果たし、上記機能の内の「ネットワーク機能」と「社会資源の活用・改善、改良・開発機能」、「福祉教育(共育)機能」を持っている。

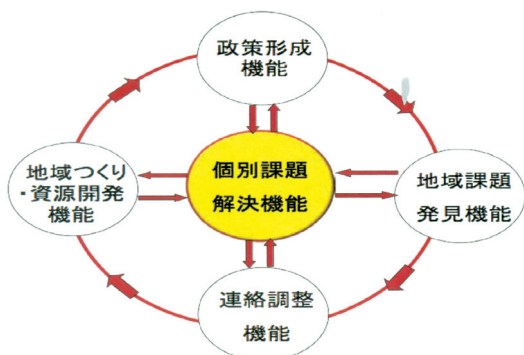


図2 地域ケア会議の主な機能

出典: 厚生労働省(2012)「地域包括支援センター運営マニュアル 2012」長寿社会開発センター、p.27

3. 地域包括ケアシステムにおける小地域ケア会議の役割

(1) 小地域ケア会議とは

①小地域ケア会議の目的・意義

小地域ケア会議は、「住民の暮らしに身近な「福祉区圏域(小学校区・旧村エリア等)」で、地域の生活問題・課題(特に福祉問題・課題)について、地域住民と行政担当者や専門機関・団体の職員等と一緒に話し合い、知恵を出し合い、その解決に向けて協働して取り組んでいくことを目的とした場(会議)」である。これまでの地域福祉の取り組みをみると、行政担当者や専門機関・団体の職員(専門職)は、要援護者の問題をケース検討会などにより協議し、専門職のみのネットワークで支援を組み立ててきた。一方、地域住民は、地区(校区)社会福祉協議会⁶⁾で協議し、地域住民を中

心としたネットワークで支援を組み立ててきた。前者は「福祉組織化」であり、後者は「地域組織化」としての取り組みであり、これまで一定の役割を果たして来たと言える。しかし、前者は、「在宅」での生活支援にとどまっており、住み慣れた地域でのいきいきとした暮らしづくり求められる豊かな人間関係(なじみの関係)の三重層円づくり(生活圏の保障)⁷⁾という「地域」での暮らしづくりという点では不十分なものであった。また後者は、多くが主に行事中心の取り組みとなっており、要援護者個人への日常的な支援や深刻な福祉課題の解決への取り組みは不十分なものであり、こうした問題・課題解決への取り組みは地域住民だけでは難しいものがあった。

こうした、専門職のネットワーク(公助力ネット)と地域住民のネットワーク(共助力ネット)が、それぞれ抱える問題点を解決し、それぞれの力をより効果的に発揮し、地域住民のいきいきとした暮らしを作り上げていくために生まれた取り組みが「小地域ケア会議」である。この取り組みは、福祉コミュニティ⁸⁾創造の重要な取り組みとなっていくものであり、単なる「ネットワークによる支援」を超えた「システムによる支援」である。システムの中に位置づけられた専門職と地域住民の連携・協働活動を創りだしていく場である。

②小地域ケア会議の構成メンバー

小地域ケア会議の基本的な構成メンバーは、自治会長および地域の福祉・保健関係者である民生委員・児童委員(主任児童委員)、福祉(推進)委員、愛育委員⁹⁾、栄養委員、老人クラブ員、児童クラブ(子ども会)員、ふれあいサロンスタッフ¹⁰⁾、地区社協役員、当事者

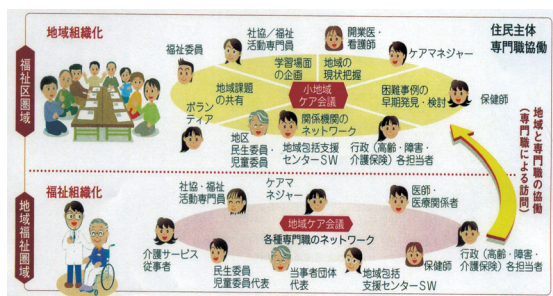


図3 小地域ケア会議構成メンバーのイメージ
出典:岡山県社会福祉協議会(2011)「小地域ケア会議」,p.2

(団体)等の地域住民、そして市町村行政の各福祉・保健・教育担当者や社会福祉協議会や医療機関、NPOなどの地域内の医療・福祉の機関・団体・事業所・専門職である。(図3・写真1) こうしたメンバー構成は、画一的ではなく、地域ごとに柔軟に決めていくこととなる。また、話し合う問題・課題によっては、必要な関係者の参加を随時求めていく。(教育委員会や児童相談所、医師や弁護士、司法書士など)

このように小地域ケア会議は、地区社会福祉協議会と異なり、地区住民とともに行政職員や専門職が同席し、一緒に協議していくプラットフォームとなっているところに大きな特徴がある。

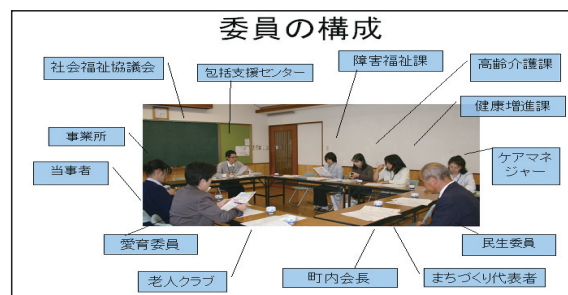


写真1 津山市における地域ケア会議の様子とメンバー構成

③小地域ケア会議の基本的役割・機能

小地域ケア会議は、地域住民と専門職がともに話し合い、知恵を出し合い、その解決に向けて協働して、取り組んでいく会議であることから以下の6つの基本的役割と機能を持つことになる。

ア) 地域の要援護者の生活実態や社会資源の現状把握 (共通認識) 《地域を知る場》

自分たちの暮らす地域にどんな人のどんな暮らしがあり、どんな福祉問題や課題があるのかを知っていくことは地域活動の出発点である。このため、三けん活動¹¹⁾や聞き取り調査、さらには専門職からの報告などを通して、地域住民は、地域の福祉問題・課題に気づいていく。(写真2) また、問題や課題のみではなく、地域にある様々な社会資源についても把握することにより、地域のストレンクスを知り、それらの活用により援助を必要とする (またはそのおそれがある) 人の

自立支援や問題・課題の解決に向けての取り組みや地域づくりを図っていく。



写真2 支え合いマップづくりの様子

イ) 地域の福祉問題・課題の意味や解決策の学習 《福祉教育の場》

ア)で把握した様々な援助を必要とする (またはそのおそれがある) 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、理解を深めていく。こうした学習を積み重ねながら、同じ地域で暮らしている要援護者の生活問題・課題が、自分たち地域住民の問題(普遍的課題)でもあることを理解し、お互いさま意識を醸成していく。

ウ) 地域の福祉問題・課題の解決方法の話し合い 《解決策の協議の場》

ア)、イ)の取り組みにより援助を必要とする (またはそのおそれがある) 人の自立支援に向けた地域の福祉問題・課題について理解を深め、醸成したお互いさまの意識を基に、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、話し合っていく。ここでの話し合いを基に協働して、見守りや訪問活動、サロン活動などの具体的な活動に取り組んでいく。



図4 岡山県鏡野町の小地域ケア会議啓発用パンフレット
資料:鏡野町社会福祉協議会「おたがいさま会議～小地域ケア会議～」

エ) 地域住民と専門職の連絡調整・連携・協働

《地域住民と専門職との連携・協働の場》

ア)により様々な協働活動を行っていくためには、地域住民同士、専門職同士の連携とともに、地域住民と専門職との連携が不可欠となる。そのために両者が連絡調整し、連携・協働していくことが重要であり、各種の公的サービスと地域内にあるインフォーマル活動を連携させた効果的なサービス提供と包括的なケア体制を総合的に調整・推進していくための話し合いの場が必要となる。このため、小地域ケア会議において、活動開始前、活動中、活動後のいずれの段階においても話し合いを行っていく。

オ) 要援護者の早期発見方法と対応方法の検討

《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。また発見された要援護の事例について、近助個別会議¹²⁾での支援方法について検討していく。

カ) 社会資源の改善・開発及び提言・要望

《地域包括ケア会議に問題・課題をつなぐ場》

ウ、オ)により取り組みを進める中において、地域住民と専門職との協働活動だけでは支援や解決が難しい福祉問題や課題が出てくる。その場合、既存の社会資源の改善や新たな社会資源の開発が必要となる。

このことについて、小地域ケア会議での話し合いでは改善・開発が難しい場合は、その提言・要望を地域包括ケア会議につなぎ、社会資源の改善・開発を実現していく。

小地域ケア会議は、以上の6つの役割と機能を果たしながら地域包括ケアシステムの中に位置づけられて、地域住民の住み慣れた地域でのいきいきとした暮らしをめざしていくこととなる。

(2) 地域包括ケアシステムと小地域ケア会議

小地域ケア会議の持つ役割・機能から、先に述べた地域包括ケアシステムの8つの機能の内の次の3つの機能を持つと位置づけることができる。

①ネットワーク機能

先に述べた「小地域ケア会議の基本的役割・機能」

の「地域の福祉問題・課題の解決方法の話し合い《解決策の協議の場》」と「地域住民と専門職の連絡調整・連携・協働《地域住民と専門職との連携・協働の場》」の2つが、地域包括ケアシステムにおける「ネットワーク機能」に該当する。

これまでのネットワークは、専門職（機関・団体）同士のネットワーク(福祉組織化)である「保健・福祉・医療ネットワーク」・「専門部門対応会議」、地域住民や当事者などのネットワーク(地域組織化)である「地区社会福祉協議会」や認知症者と家族の会などの「当事者組織」など、それぞれのネットワークとなっていた。こうしたこれまでのネットワークの限界を超えていくためには、この福祉組織化と地域組織化という2つのネットワーク(専門職ネットワークと地域住民(当事者を含む)ネットワーク)をつなげた「ネットワークのネットワーク」が必要であり、それが「小地域ケア会議」といえる。これにより「制度・サービスの壁[縦割り支援]」をなくしていくのである。

②社会資源の活用・改善・改良・開発機能(制度・サービスの壁の解消)

「小地域ケア会議の基本的役割・機能」の「社会資源の改善・開発及び提言・要望」が、地域包括ケアシステムにおける「社会資源の活用・改善・改良・開発機能」に該当する。

地域での取り組みに必要な既存の社会資源については、小地域ケア会議で話し合い、積極的に活用し、活用しにくいものについては改善・改良を図っていく。さらに必要であるが、現在ないものについては、小地域ケア会議で話し合い、新たに開発していくとともに、小地域ケア会議の総意として地域包括ケア会議に提言・要望としてつなげ、市町村全体の社会資源として開発していく。トップダウンとしてではなく、地域住民から(ボトムアップとして)、制度・サービス化を進めていくのである。

③福祉教育(共育)機能

「小地域ケア会議の基本的役割・機能」の「地域の福祉問題・課題の意味や解決策の学習」が、地域包括ケアシステムにおける「福祉教育(共育)機能」に該当

する。地域での要援護者個人への支援を通して見えてきた地域住民全体の福祉課題について、地域住民みんなで話し合い、学び合って、正しい福祉意識を育て、お互いさま意識・支え合い意識を醸成し、意識の壁をなくしていく。小地域ケア会議と地区社会福祉協議会でのこの取り組みがないと、地域包括ケアシステム全体が構築できない。地域包括ケアシステムに基づく支援は福祉教育（共育）を土台としているのである。

この機能が働くことにより、「ニーズの早期発見機能」や「早期支援（信頼関係づくり）機能」、「ネットワーク機能」が働き始めることができ、互いに関係し合っている。

4. コミュニティソーシャルワークと小地域ケア会議

(1) コミュニティソーシャルワークとは

コミュニティソーシャルワークとは、大橋は「地域自立生活上サービスを必要としている人に対し、ケアマネジメントによる具体的援助を提供しつつ、その人に必要なソーシャルサポート・ネットワークづくりを行い、かつその人がかかえる生活問題が同じように起きないように福祉コミュニティづくりとを統合的に展開する、地域を基盤としたソーシャルワーク実践である。

一中略一コミュニティソーシャルワークは、地域において個別支援と地域組織化を統合化させる実践である。」^[2]と定義している。つまり、ケースワークを基本としたケアマネジメント援助とソーシャルサポート・ネットワーク(自助力・近助力・共助力・公助力のネットワーク)による要援護者個人への「個別支援」を行うとともに、要援護者個人の抱えている生活問題・課題と同じ問題・課題を抱えている人への支援へと広げ、さらに、他の地域住民が同じ生活問題・課題を抱えていかなないようにするために3つの壁(特に意識の壁)をなくしていく活動を行い、豊かな人間関係を持ちながら誰もが生き生きと暮らしていける地域(福祉コミュニティ)を作り上げていく(「地域組織化」)、地域を基盤としたソーシャルワーク実践といえる。(図5)

また、田中が述べるように「個別化と脱個別化を統合するのがコミュニティソーシャルワーク」であり、

「脱個別化とは、個別化した援助に留まらず、幅広い社会文脈の中で事例の普遍性を見ようとする視点である。脱個別化では、同様にニーズの将来発生を予防又は対処できるように事前反動的な介入による地域の解決基盤の強化につなげることが求められる。」^[3]のである。つまり、コミュニティソーシャルワークには、個別化とともに2つの脱個別化の視点が求められている。一つ目は、個の中に地域住民共通の問題・課題をみていく(事例の普遍性を見る)視点であり、二つ目は、今日(現在)は地域に同じ生活問題・課題はなくても、明日(将来)は起こり得ることとして、今援助している個の問題・課題を捉えていく(事例の将来発生可能性をみる)視点である。つまり、「事後対応型」から「事前対応(予防)型」アプローチへの視点転換である。そのためには、地域住民の早期発見(気づき)を可能としていく意識変革とそれによる地域づくりが不可欠となる。

これまでの取り組みをみると、主として、自助力と公助力のみのネットワークによる個別支援(ソーシャルケースワーク)、そして個別支援を行わないままの地域支援(コミュニティワーク)というように、各々の取り組みがそれぞれ別々に行われてきた。

コミュニティソーシャルワークは、こうしたソーシャルケースワークとコミュニティワークの持つ課題を乗り越えていくものであり、2つを統合していくものである。

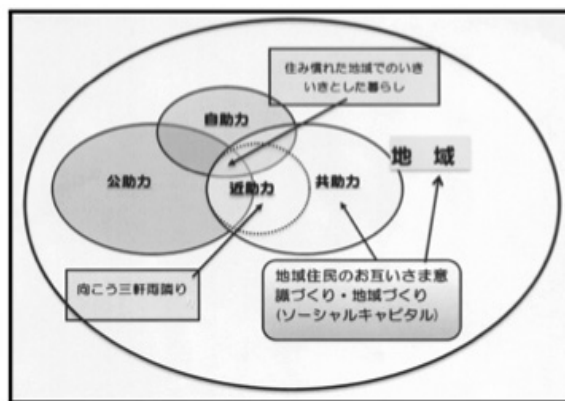


図5 コミュニティソーシャルワークの展開図

(2) コミュニティソーシャルワークを基にしたシステム化としての地域包括ケアシステム

ソーシャルケースワークとコミュニティワークをただ単に統合しただけのコミュニティソーシャルワークでは、3つの壁を確実になくしていく取り組みとはならないことを筆者はこれまでの地域福祉実践の中で実感してきた。コミュニティソーシャルワークで3つの壁をなくし、自立した生活を実現していくためには、コミュニティソーシャルワークを基にしたシステムが必要であり、地域包括ケアシステムは、こうしたコミュニティソーシャルワークの統合化(システム化)である。地域福祉のシステムには「発見と見守りの機能を有する地域住民の参画、地域住民と専門職が協働できる体制づくり、そしてソーシャルワークにおける予防的支援のための方法と評価の明確化等が含まなければならない。」^[4]といわれる。このように、コミュニティソーシャルワークを基にしたシステム構築により、地域包括ケアシステムは、「地域住民の参画による発見・見守り」、「地域住民と専門職が協働できる体制」、「予防的支援のための方法と評価の明確化」等が含まれたものとなり得ている。

具体的には、この地域包括ケアシステムは、専門職によるアウトリーチを基本として、地域住民や企業・商店・関係機関・団体・職種などからの連絡によるニーズの早期発見を行い(ニーズの早期発見機能)、次に専門職がインターク訪問を行い、信頼関係を築くことにより早期支援(早期支援機能)につなげ、福祉・保健・医療等専門職ネットワークにより援助方針を話し合い、共有し、地域住民の参加による近助個別ケア会議であるソーシャルサポート・ネットワークで公的サービスや日常的な見守りなどによる支援を展開していく(ネットワーク機能)。援助困難事例については弁護士などの援助を受ける(困難事例への対応機能)。

これらの活動が、4つの機能を統合化させた個別化のシステム化＝「個別支援のシステム化」である。さらに個別支援を通して明らかとなった地域共通の生活問題・課題を地域住民と専門職の話し合いの場である「小地域ケア会議」において協議し、解決をめざして

いく(ネットワーク機能)。そのために必要な社会資源は改善・開発していく(社会資源の活用・改善・改良・開発機能)こととなる。そして、個の生活問題・課題を地域住民共通のこととして考えていくために、「3けん活動」などの様々な取り組みにより、地域住民のお互いさまの福祉意識を醸成していく(福祉教育(共育)機能)。これらの活動が、3つの機能を統合化させた脱個別化のシステム化＝「地域支援のシステム化」である。さらに、こうしたシステムにおける活動全体をPDCA サイクルにより評価していく(活動評価機能)。

このように、地域包括ケア会議をコントロールタワーとして位置づけて、個別化と脱個別化の統合であるコミュニティソーシャルワークをシステムの中に包含したのが、「地域包括ケアシステム」である。

コミュニティソーシャルワークは、対象者およびその活動の多様かつ複雑さから、決して一人のソーシャルワーカーが抱え込むものではない。そのために「市町村においてコミュニティソーシャルワークを展開できるシステムが構築されているかどうか重要」^[5]であり、「地域包括ケアシステム」の有無が、その市町村のコミュニティソーシャルワークを決めて行くと言える。

(3) コミュニティソーシャルワークと小地域ケア会議

小地域ケア会議は、コミュニティソーシャルワークにおいては、どのような役割を持つものであろうか。

小地域ケア会議は、先に述べたように、地域包括ケアシステムにおいては8つの機能の内、「ネットワーク機能」「社会資源の活用・改善・改良・開発機能」「福祉教育(共育)機能」の3つの機能を持つと位置づけられ、その役割を担っている。

①小地域ケア会議のネットワーク機能とコミュニティソーシャルワーク

小地域ケア会議の持つ「ネットワーク機能」は、個別支援のための地域住民と専門職との連携と福祉コミュニティとしての地域づくりのための地域住民と専門職との連携・協働の場としての役割を持っている。従来の取り組みでは、個別支援において、近助個別会議等にみられるように時々地域住民と専門職が連携して

いく事例はみられたが、地域問題・課題解決に向けて「地域の場」において両者が連携していく場はみられなかった。地域住民の連携の場である「地区社会福祉協議会」においても専門職との対等関係の中での連携は少なかったといえる。小地域ケア会議という両者の連携と協働の場が地域の中にあることにより、互いが対等関係の中で話し合うことにより、暮らしづくりへの想いの共鳴が生まれ、さらに一層の知恵と力を創り出していくこととなる。これによりお互いさま意識・支え合い意識の豊かな地域が作られていく。つまり、「『いいコミュニティ』では、『社会ネットワーク活動』が盛んで、その結果、メンバー間に『相互信頼』が生まれ、また、互いに支え合うという暗黙的な行動パターン、つまり『規範意識』が見られる。」^[6]であり、小地域ケア会議という場が地域のソーシャル・キャピタル^[3]を創りだし、さらに高め、福祉コミュニティにつながっていくこととなるのである。

②小地域ケア会議の福祉教育(共育)機能とコミュニティ・ソーシャルワーク

福祉コミュニティ実現のためには、3つの壁のうちの特に意識の壁をなくし、「お互いさま意識」=福祉マインドの醸成とそれによる態度の変容が不可欠である。そのための取り組みが「福祉教育(共育)」であり、地域福祉は「福祉教育に始まり、福祉教育に終わる。」^[7]といわれるように最も重要な活動といえる。福祉教育(共育)により地域住民・専門職等の「社会福祉制度、社会福祉活動への関心と理解をすすめる、自らの人間形成を図りつつ、社会福祉サービスを利用している人々を社会から、地域から疎外することなく、ともに手をたずさえて豊かに生きていく力、社会福祉問題を解決する実践力」^[8]を醸成していくのである。しかし、これまでの福祉教育(共育)は、車椅子試乗やアイマスク装着歩行等の体験型の取り組みが主であった。福祉意識や態度の醸成・変容とは、「たんなる理解に終わるのではなく、実はそれまでの地域や住民の中(意識や暮らしの中)にはなかった新たな価値観を生み出し」^[9]ていくものでなければならない。つまり「無関心」から「同情」、そして「同感」「共感(感性的理解)」へ、や

がて「理解(理性的認識)」から「行動(主体的認識)」へつながる一連の活動であり、福祉コミュニティの創造をめざす限り、「新たな価値観」を生み出しているかどうかが問われるのである。(図6)

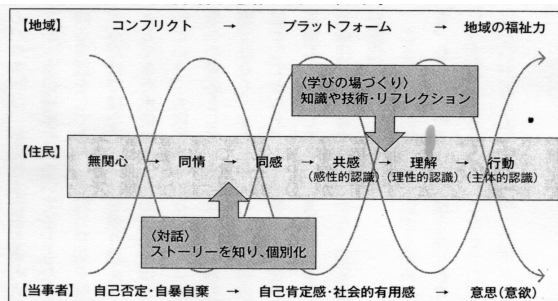


図6 福祉教育による当事者や地域のエンパワメント
出典:全社協(2012)「社会的課題の解決に向けた福祉教育のあり方研究会報告書」,p.16

こうした考えから、これからの福祉教育(共育)は、たんなる理解ではなく、福祉コミュニティの創造をめざす限り、「新たな価値観」を生み出しているかどうか問われていくものでなければならない。このため、「本人への支援と地域への働きかけを別々のものではなく一体的にとらえ、その過程や成長を大切にしながら、関わりと学び合いを重視している。つまり本人は関係性のなかで生きる意欲をもち、周りには多様な生き方を受け入れていくことができるようお互いに少しずつ変化していく。それを紡いでいくのが、これからの福祉教育である。このことはコミュニティソーシャルワークに通底している考え方ともいえる。」^[10]との指摘のように、「本人への支援と地域への働きかけを別々のものではなく一体的にとらえ」ていくコミュニティソーシャルワークとしての福祉教育(共育)には、生きる意欲などストレスの視点を持ち、自分を問い、地域を問う新たな福祉教育(共育)実践が必要なのである。

さらに、「多くの場合、私たちが考えるべきは、すでに存在する(が、眠っている、ないしは、忘れられている)『コミュニティのちから』を発揮させつつ、さらなる『コミュニティのちから』をみなで育てるということになる。つまり、ベイトソン風に言えば、

『コミュニティのちから』で『コミュニティのちから』を育てることになる。』^[11]との指摘のように、地域の問題・課題についての気づきからの福祉意識の醸成だけではなく、地域力(ストレンクス)への気づきから、これを活用・育成しての地域づくりという福祉教育(共育)も大事な視点といえる。

③小地域ケア会議の社会資源の活用・改善・改良・開発機能とコミュニティソーシャルワーク

個別支援と地域支援を統合的に展開していくコミュニティソーシャルワークにとっては、支援に必要なフォーマル・インフォーマルの様々な社会資源が必要となる。社会資源が不十分な状態では、「小売りの方法から卸売的方法への上昇」「卸売的方法から小売りの方法への下降」¹⁴⁾という二つの統合的・包括的な支援は不十分となり、限界を持つこととなる。このためコミュニティソーシャルワークは、特に社会資源の活用・改善・改良・開発が求められる。(図7)

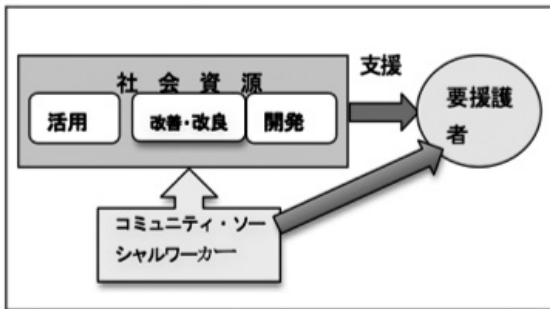


図7 コミュニティソーシャルワークと社会資源

そのため、小地域ケア会議において、地域住民と専門職等が話し合い、知恵を出し合い、既存の地域にある社会資源の活用を図っていくとともに、未整備の社会資源については地域包括ケア会議に提言・要望し、改善・改良や開発を進めていくこととなる。それぞれでは難しいことも小地域ケア会議の総意として提言・要望していくことで実現が可能となっていく。(図8)

また、「組織構成上の特徴からもわかるように、社会福祉サービスの充実・開発に関わって、顕在的・潜在的利用者(当事者)の真のニーズを明らかにし充足することを、福祉コミュニティはねらいとしている」ことか

らも、福祉コミュニティ実現をめざすコミュニティソーシャルワークにおいて、社会福祉サービスなどの社会資源の開発などに関わっていくことが求められている。

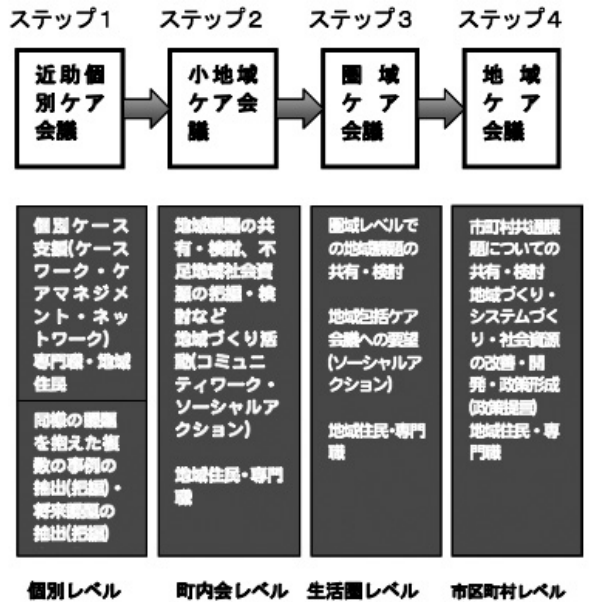


図8 地域包括ケアシステムにおける各会議の役割・関係

5. 小地域ケア会議の今後のあり方

小地域ケア会議の必要性について、コミュニティソーシャルワークの視点から考えてきた。3つの壁をなくし、様々な生活課題を抱えても問題を重度化・深刻化・複雑化・長期化させることなく、いきいきとした暮らしを保障していくためには、コミュニティソーシャルワークを組み込んだ地域包括ケアが必要であること、地域包括ケアシステムにおけるコミュニティソーシャルワークの展開には小地域ケア会議が重要かつ不可欠な役割を持つことを明らかにした。このような小地域ケア会議の今後の課題は何か、どのようなあり方が求められているのか。

(1) 社会福祉法理念の具現化としての小地域ケア会議

2000年に成立した社会福祉法において、わが国のこれからの社会福祉の方向として地域福祉をめざすことが示された。¹⁵⁾そして、第4条において、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サー

ビスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」として、地域福祉の推進役のトップバッターとして「地域住民」を位置づけるとともに、福祉コミュニティの核となるインクルージョンの考えを示した。このように地域住民が「観客」として様々な活動に「参加する」時代から「主役」として「参画し」（計画・執行・実施・評価の各場面への主体的参画）、住民主導でいきいきとした暮らしを「創り上げていく」役割が求められている。（図9）

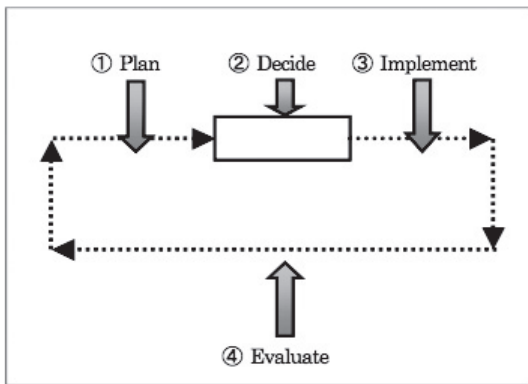


図9 参加の4つの機会

出典:岩崎美紀子(2005)『「新しい自治体」のイメージ』森田朗他編『分権と自治のデザイン』有斐閣、p.248

小地域ケア会議は、社会福祉法第4条が示す「住民主役」により、専門職等が「相互に協力」し、「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会」を作り、福祉コミュニティを実現していく会議であり、社会福祉法第4条の理念を具現化していくための場と位置づけることができる。地域福祉のこの方向は、「行政が住民を管理・統制する政治・統治システムではなく、『第3の道』、ソーシャルガバナンスと言われる、行政と住民とのパートナーシップによる政治・統治システムを考え、住民相互の信頼、互酬、協働をアイデンティティ

とする新たな福祉コミュニティづくりを目指すもの」であり、「コミュニティソーシャルワークはその地域福祉の理念、哲学を切り拓く実践思想」^[12]である。小地域ケア会議は、こうした地域福祉実践思想を具現化していく取り組みであり、きわめて重要な活動といえる。「新しい福祉コミュニティ」の扉を開くために、「小地域ケア会議の活動を通して、多くの「優しい人」「理解ある人」を育てるのだけではなく、要援護者(福祉サービスを必要とする地域住民)の暮らしの場や想いにしっかりと立ち、寄り添うとともに、地域の生活問題・課題の社会的背景・原因について考え、その問題・課題を自分に引き寄せ、そこに主体的に切り込んでいける地域住民である「自立した個人」を育成していくことが求められている。行政責任とともに自らの責任・姿勢も問うていくことのできる、真摯に自分自身の中にある差別・偏見意識や依存意識・他人ごと意識に向き合い、行動できる地域住民の登場への支援である。そのためには、これまでのような実態調査や三けん活動、講演等を中心とした「お互いさま」意識づくりの取り組みから、さらに当事者を中心として幅広い人々と共に知恵を出し合い、福祉意識を深めていくための方法の開発や取り組みが必要である。また、その活動範囲も高齢者問題に特化・固定化した、狭い領域での活動ではなく、貧困、引きこもり、育児、虐待、災害など、現在顕在化している問題とともに、まだ潜在化している問題へと支え合いの領域を拡大していく活動が求められている。これからは、そうした活動に取り組んで行くことができるかどうか、小地域ケア会議のあり方が問われている。

(2) 小地域ケア会議機能化に求められるコミュニティワーカーの専門性の向上と推進組織内の連携

小地域ケア会議の果たす役割はきわめて大きい、小地域ケア会議を本当の意味で機能化させていくためには、システムの推進や小地域ケア会議の活動の実践者であるコミュニティソーシャルワーカーの役割が重要であり、専門性の高いワーカーの存在が不可欠となっている。コミュニティソーシャルワークを理解し、実践しうる専門職が福祉コミュニティをめざしていくこ

とができる。(図10) しかし、現状をみると、コミュニティソーシャルワーカーとしての配置が進まないことと同時に、地域福祉推進の中核団体である社会福祉協議会職員の多くが地域福祉についての理念・知識・技術を持たない「専門職」として配置され、地域福祉を進めている。そのために、アウトリーチを中心とした個別支援としてのソーシャルケースワークが不十分であるとともに、地域診断・地域アセスメントを中心としたコミュニティワークも不十分な状態となっている。こうした現状を改革していくためには、地域福祉実践についての高い専門性(情熱・理論・知識・技術)を持ったコミュニティソーシャルワーカーを組織的・計画的に育成していくことが、小地域ケア会議をその目的達成に向けて機能化させていくためには不可欠であり、そのための具体的方策が必要となっている。

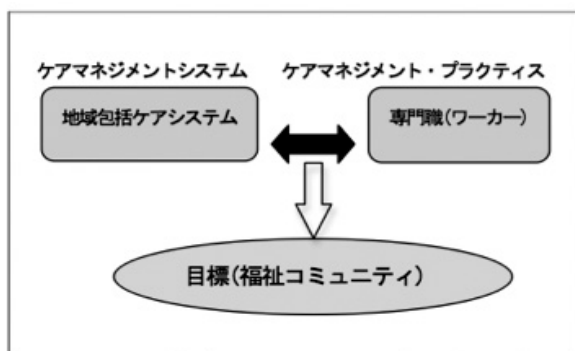


図10 地域包括ケアシステムと専門職の関係

さらに、コミュニティソーシャルワーカーを中心として、コミュニティソーシャルワーク推進団体である社会福祉協議会内の部署内・部署間の連携が進んで行くことが小地域ケア会議の機能化への重要な条件といえる。

(3) 住民「自治型地域福祉」をめざす小地域ケア会議

これまでみてきたように小地域ケア会議は、福祉コミュニティ実現をめざす地域福祉推進のために重要な役割を持つものである。それはこれからの地方自治のあり方にとっても同じである。小地域ケア会議活動を継続し、その成果を積み重ねていくことにより、「住民が地域福祉理念の理解と実践を通して、社会福祉を

自らの課題とし、自らが社会を構成し、あらたな社会福祉の運営に参画すること、すなわち、地域福祉の内実化が、地方自治の構成要件の1つとしての住民『自治』に連動^[13]していくこととなる。つまり、小地域ケア会議は、地方自治の本旨としての「住民自治」への挑戦であり、真に住民が主人公としての地方自治を学ぶ教室であり、育てていく場としての役割を担っていくことが求められる。このことは、地域福祉が生活原理を基礎として、「公共性」「主体性」「地域性」「改革性」を持った取り組みであることとつながっていく。(図11) 小地域ケア会議、真の地方自治実現への大きな可能性を持った取り組みであるといえる。そのためには、地域団体の代表者の参加のみではなく、年齢や性別を超えたより多様な人々、特に多くの当事者の参加を保障し、ともに知恵と汗を出し合い、力を合わせて、地域づくり・暮らしづくりに参画し(地参)、全ての地域住民が笑顔になれる地域(地笑)の実現をめざしていくことが必要といえる。

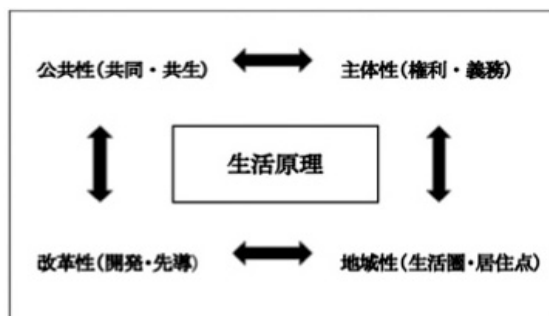


図11 地域福祉の原点的構造

出典:右田紀久恵(1993)『自治型地域福祉の展開』法律文化社,p.7

6. おわりに

「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と今後の在り方」について、コミュニティソーシャルワークの視点から考えてきた。これまで述べてきたように、小地域ケア会議は、住み慣れた地域でのいきいきとした暮らしを阻む3つの壁をなくしていく地域包括ケアシステムでの重要な役割を担ってきている。このことは、個別化と脱個別化の統合であるコミュニティソーシャルワーク実践の上からも同じであり、

地域福祉とコミュニティソーシャルワークがめざす福祉コミュニティ実現のために不可欠な「場」となっている。国が上意下達的に示し、進めようとしているサービスのネットワーク化である「地域包括ケアシステム(厚生労働省版)」を中心とした一連の「改革」の動きには、こうした重要な視点が抜け落ちており、このシステムによってのみでは福祉コミュニティの実現は難しい。地域住民が、自分たちの生活の場である地域において、「お互いさま」や「支え合い」の意味を真に理解・納得し、地域住民(当事者を含む)の立場から地域づくり、暮らしづくりに参画していくことがなければ、福祉コミュニティも住民主体の地方自治の実現もありえない。私たちは、小地域ケア会議の取り組みを通して、今一度、暮らしの場に立ち、「生活原理」を基に考えるという、この基本に立ち返る必要がある。

また、小地域ケア会議の取り組みは、住民主体の地方自治実現への挑戦であり、重要な役割を持つものである。このために果たす都道府県および市区町村行政の果たす役割は大きいことを認識しなければならない。地域福祉の視点からの「地域包括ケアシステム」の意味と重要性をしっかりと理解し、国行政に顔を向けるのではなく、地域住民の想いと暮らしの実態に目と耳を向けて、住民主体の地域福祉、住民主体の地方自治を作り上げて行く気概と覚悟が求められる。そのためにも関係行政計画に、この「地域包括ケアシステム」「小地域ケア会議」を明確に位置づけることが必要であり、これを推進して行く重要な役割を担うコミュニティソーシャルワーカーの養成・配置を行政自らが責任を持って進めることが必要となる。右田氏の言うように「地域福祉と真の地方自治を実現するための分権的社会的システムの創造には、単なる制度としての地方自治論ではなく、内発性をキー概念とした住民自治と参加の実質化、実体化をすすめる方法が不可欠^[14]」であり、そのための重要な方法となる小地域ケア会議の必要性と重要性を多くの地域住民、行政関係者、福祉・保健・医療などの関係者・専門職がしっかり理解し、この活動をより一層進めていくことが必要であり、そのための体制づくりが求められる。このことの主たる

責任は市町村行政にあることをあらためて確認し、論を終えることとする。

[註]

- 1) 「意識の壁」は、障がい者等に対する差別・偏見意識、他人の世話になることへの恥意識や申し訳ないと思う意識。「情報の壁」は、制度・サービス等の情報を知らない、知らないことを知らないこと。「制度・サービスの壁」は、利用したい制度・サービスが無い、質が悪いこと。申請主義や縦割り支援等により、問題を抱えても中々支援を求めず、問題を重度化・複雑化・長期化させてしまう。
- 2) 福祉支援を必要とする人に対し、専門機関・団体・職種とともに地域住民やボランティア等、様々なフォーマル・インフォーマルな社会資源の連携により作られた社会的支援のネットワークのこと。
- 3) 筆者は、これまでの実践において様々なケースに対し、ソーシャル・サポートネットワークを組織化し、支援を行ってきたが、全てのケースについて、また確実に3つの壁をなくしていくことには限界があった。ネットワーク支援を包括したシステムが必要である。
- 4) 国(厚生労働省)が進める「地域包括ケアシステム」は、「介護・リハビリテーション」「医療・看護」「保健・予防」「住宅」「生活支援」の5つの「サービスのネットワーク」であり、このサービス利用の3つの壁への仕組みはない。地域福祉の視点からの実践的「地域包括ケアシステム」との大きな相違である。
- 5) 支援を計画的・効果的に進めていくための評価手法。Plan(計画)・Do(実行)・Check(評価)・Action(改善)のことであり、この4段階を繰り返していくことにより、支援を継続的に評価し、改善していく。
- 6) 市区町村社会福祉協議会のように法律に明記された組織ではなく、自治会・子ども会・老人クラブ・母親クラブ・当事者団体などの各種団体や民生委

員児童委員・福祉委員・ボランティア等の地域住民が連携・協働し、「地域の福祉課題・問題を話し合い・解決に取り組んでいく」ために組織化された「住民福祉組織」のことであり、「地区福祉委員会」「校区福祉委員会」などとも言われる。

- 7) 関係の三重層円とは、本人と家族・地域住民(知人・友人・近隣住民など)との間に作られる人間関係のことであり、多くの場合、育児・介護・障害・病気などにより生活問題を抱えると、こうした人間関係が希薄化・喪失していく。こうした希薄化・喪失した人間関係を意図的に修復・創造し、豊かな人間関係を作っていく支援が「生活圏の保障」である
- 8) 『『地域性』と『共同性』の二つの要因で整理される一般的なコミュニティというよりも、『地域住民は地域で暮らす自分と異なった他人の存在を承認した上で、その他人ととともに生きるために協働して実現すべき問題(重荷)を共に担い合う諸活動』としてのコミュニティ』のこと。[15]
- 9) 愛育委員は、昭和 25 年岡山県河内村(現・真庭市落合町)に誕生。当時きわめて高かった乳児死亡を少なくしていくことを目的に、乳児検診や予防接種の勧めや啓発などの活動を行った。現在は岡山県内の全ての市町村に愛育委員会として組織化され、児童から高齢者に至る様々な保健事業にとって欠かせない住民組織となっている。
- 10) 「地域での孤立・閉じこもり防止や健康・生き甲斐づくりを目的に、ごく身近な生活圏を拠点として、参加するひと(高齢者・障害者など)と協力するボランティア(民生児童委員、福祉委員、老人クラブ、愛育委員等と言った地域福祉関係者含む)とが一緒になって企画して、その内容(プログラム)を決めるなど、住民が主体となって運営していく、楽しい仲間づくり・ふれあい交流の活動」^[16]であり、現在は単なる「ふれあい」とともに「支え合い」の役割も持ってきている。
- 11) 「探検」・「発見」・「ほっとけん」活動のこと。まず地域の一人暮らし高齢者宅や危険箇所など、

地域の状況を住宅地図上に書き込みながら、みんなで地域を「探検」し、その結果を基に参加者みんなで話し合い、地域の様々な問題・課題に気づき(発見)、その解決方法を話し合っていく(ほっとけん)一連の地域福祉活動。

- 12) 支援を必要とする人個人を支えていくために行っていく近所を中心とした支援会議。専門職や民生児童委員、福祉委員などと向こう三軒両隣を中心とした近隣住民の参加により、支援方法を話し合っていく。
- 13) パットナムは、「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」^[17]と述べ、つながりのある社会をつくっていくきわめて重要な社会資本である。
- 14) 「小売的方法」とは、要援助者個人への直接的な支援のことであり、「卸売的方法」とは、地域住民全体への支援のことであり、M.リッチモンドは、最初からこの二つの支援方法の必要性を考えており、その循環プロセスを描いていた。
- 15) 社会福祉法は、「この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益保護及び地域における社会福祉(以下「地域福祉」という)の推進を図る-略-ことを目的とする。」(第 1 条)と規定し、権利擁護と地域福祉の推進の方向を示している。

引用・参考文献

- [1] 小坂田稔(2010)「地域包括ケアシステムの必要性和システム構築に果たす市町村行政の役割とあり方」早稲田大学公共経営研究科,p.65
- [2] 大橋謙策(2008)「地域トータルケアとコミュニティソーシャルワーク」井岡勉監修『住民主体の地域福祉論』法律文化社,pp.255-256
- [3] 田中英樹(2008)『コミュニティソーシャルワークの概念とその特徴』日本地域福祉研究所『コミュニティソーシャルワーク創刊号』中央法規出版,p.

- 14
- [4] 岩間伸之(2012)『ソーシャルワーク研究』相川書房,p.1
- [5] 大橋謙策(2008)「コミュニティソーシャルワークの今日的機能」日本地域福祉研究所『コミュニティソーシャルワーク創刊号』中央法規出版,p.24
- [6] 今村晴彦・園田紫乃・金子郁容(2010)『コミュニティの力』慶応義塾大学出版会,p.150
- [7] 福祉教育実践研究会(2013)「福祉教育実践ガイド」全国社会福祉協議会,p.1
- [8] 大橋謙策(1999)『地域福祉』放送大学教育振興会,p.104
- [9] 小坂田稔(2004)『社会資源と地域福祉システム』明文書房,p.185
- [10] 原田正樹(2013)「福祉教育実践の新潮流-共生文化の創造をめざして」『月刊福祉 2013年4月号』全国社会福祉協議会,p.17
- [11] 前掲書[5],p.166
- [12] 大橋謙策(2008)「新しい地域福祉の地平を拓くコミュニティソーシャルワーク」日本地域福祉研究所『コミュニティソーシャルワーク 創刊号』中央法規出版,p.2
- [13] 右田紀久恵編著(1993)『自治型地域福祉の展開』法律文化社,p.8
- [14] 右田紀久恵(1999)「地域福祉と地方自治～『自治型地域福祉』とは～」『都市政策 きしわだ』きしわだ都市政策研究所,p.2
- [15] 上野谷加代子(2000)「地域福祉力形成活動」右田紀久恵他編『福祉の地域化と自立支援』中央法規出版,p.23
- [16] 「広めよう! ふれあい・いきいきサロン」岡山県社会福祉協議会(2001),p.4
- [17] ロバート・D・パットナム(Robert D. Putnam)『哲学する民主主義』川田潤一訳(2007),NTT出版, pp.206-207
- [18] 小坂田稔(2011)「公共経営としての地域包括ケアシステムの意義」高知女子大学紀要 第60巻
- [19] 杉井真澄・松尾彰・中塚慶太(2015)「地域住民とともにすすめる実践的(津山らしい)地域包括ケアシステムの構築—コミュニティソーシャルワークの視点をもとに」『月刊福祉 2015年4月号』全国社会福祉協議会
- [20] 岩崎美紀子(2005)『『新しい自治体』のイメージ』森田朗他編『分権と自治のデザイン』有斐閣
- [21] 全社協(2012)「社会的課題の解決に向けた福祉教育のあり方研究会報告書」
- [22] 厚生労働省(2012)「地域包括支援センター運営マニュアル 2012」長寿社会開発センター
- [23] これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書(2008)「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」厚生労働省