

# 研究タイトル：「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」

代表研究者：羅 佳（四国学院大学社会福祉学部 准教授）

## 1 研究の背景と目的

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、都道府縣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「おもしろネットワーク」）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。

本研究は、香川県内全 17 市町社協の「おもしろネットワーク」を担当する職員に対し、ヒアリングを行い、「おもしろネットワーク」を通して実際に支援した事例を収集し、「法人施設・社協・民生委員などによる協働」のあり方について分析を行った。また、こうした「おもしろネットワーク」に寄せられた生活・福祉問題に対し、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した。

## 2 香川県全 17 市町社協でのヒアリング調査

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。

2018 年 2 月～8 月末まで、香川県内の市町社協を 1 ヶ所ずつ訪問し（表 1）、「おもしろネットワーク」を担当する職員を対象にし、「おもしろネットワーク」を活用して支援した事例を中心に、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。

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、「おもしろネットワーク」を担当する職員の人数が異なっていた。2 人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。

「おもしろネットワーク」の全国における位置づけを確認するためには、香川県以外の先進的な取り組み

表 1 ヒアリング調査日程

### 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

### 県外

1	大阪府社協	9/19、14:00～16:00	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

を参照する必要があると考え、大阪府社会福祉協議会へのヒアリング調査を実施した。大阪府社会福祉協議会でヒアリングした結果から、大阪府の「大阪しあわせネットワーク」は法人施設が中心となっている特徴があるということが明らかにできた。

また、「おもいやりネット」のモデル事業として、「ヌーベルかんざき」を訪問して理事長と担当職員に対してヒアリングを行った。<sup>1</sup>

### 3 結果

#### (1) 「施設・社協・民生委員による協働」の類型

「施設・社協・民生委員による協働」の実態を踏まえ、下記4つに類型化できた。

類型Ⅰ：施設・社協・民生委員の協働

類型Ⅱ：社協・民生委員の協働

類型Ⅲ：施設・社協の協働

類型Ⅳ：施設・社協・民生委員の協働なし

表2 ヒアリングの質問項目(半構造的)

研究目的をねらった質問項目	
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受け、法人施設を活用した事例
③	法人施設と一緒に参画して下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(日頃に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、共同研究者の意見やアドバイスを取り入れて作成した。

#### 1) 類型Ⅰ「施設・社協・民生委員の協働」の代表事例

【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。

【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ところか、今日なぜここにきたか」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。

【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と一緒に訪問し、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。

#### 2) 類型Ⅱ「社協・民生委員の協働」の代表事例

DV被害を受けたAさんが軽い精神疾患だが、病院に行くお金はない。民生委員から市町社協に相談した。この状況に対して、「おもいやりネット」から病院へ直接に診療費を支払ったことで、Aさんが病院で受診することができた。

### 3) 類型Ⅲ「施設・社協の協働」の代表事例

Bさんは仕事をしたいがなかなか仕事につくのは難しい。市町社協が「おもしろいやりネット」のもとで築いたネットワークを活用し、市町内の法人施設にBさんのことについて相談した結果、法人施設で清掃などの仕事をしてもらうことになった。

### 4) 類型Ⅳ「施設・社協・民生委員の協働なし」の代表事例

介護保険サービスを利用して自宅で暮らしているCさんは、認知症が進行し、独りで買い物し自炊するのは難しくなってきたが、このまま自宅で暮らし続けたい。食の確保のために、週に1回提供する配食サービスを利用しているが、提供日以外の日の食の確保に、「おもしろいやりネット」のフードバンク事業を活用した。相談ルートはホームヘルパー（社協事業）とケアマネジャー（社協事業）であった。

## (2) 「ニーズ発見・ニーズ対応」のプロセスと課題

「おもしろいやりネット」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、制度の中で対応しがたいニーズについて、どこに相談したらよいのかは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。

「おもしろいやりネット」において、対応していたケースから見え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。そのために、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てきた。
- ・ 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、「おもしろいやりネット」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、「おもしろいやりネット」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、「おもしろ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、「おもしろいやりネット」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ぐこと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。

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向いて、ニーズを聞き取ってくることもあった。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向いて、「おもしろいやりネット」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。

## (3) ネットワークづくりのプロセスと成果

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。「おもしろ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」「おもしろ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。

#### (4) 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。

#### 4 考察

(1) 協働の波及効果について、下記4点が考えられる。

- ① 法人施設が制度の枠を越えて事業を展開するとともに、法人施設職員は、施設のある地域に関心を持つようになった。
- ② 民生委員が相談を受け支援までつながらなかった困難ケースの相談に対応できるようになった。
- ③ 市町社協は制度によって対応できない生活課題を発見し、民生委員が把握しているニーズを共有することができた。
- ④ 法人施設・社協・民生委員の三者の間にニーズ発見・ニーズ対応に必要な情報を共有できるような信頼関係が形成することができた。個別の支援に協力して取り組めるようになってきた。

(2) 類型Ⅰの事例において、共通している特徴の一つは、市町レベルで開催する地域ネットワーク会議という媒体である。地域ネットワーク会議の重要性が伺えた。一方、ほかの類型の中では、地域ネットワーク会議をどう開いたらいいのかわからないとの声があった。今後、地域ネットワーク会議の役割を明確し、類型Ⅰの諸事例における地域ネットワーク会議の開催方法などの共有化が必要となってくる。

(3) 『「おもいやりネット」があってあきらめない支援ができた』との市町社協職員からの声より、「おもいやりネット」が制度の補完的機能をもっていることが伺えた。

(4) 行政からの紹介、保健師、ホームヘルパー、ケアマネジャー等の相談ルートがあり、今後、法人施設、社協、民生委員の3者以外の組織機関や専門職と連携・協働が必要となってくる事が予測できる。

#### 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」が地域包括ケアシステムの構築にどれほど有効に機能するかについての分析は、今回の事例検討からは必ずしも十分に検討することができなかったが、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、地域連携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。

今後、「おもいやりネット」によって発見された事例分析を通して、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、とくに社協職員が有する専門的力量を明確化し、その養成が不可欠なのである。

---

<sup>1</sup> 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。