

2003 ニッセイ財団高齢社会福祉・実践的研究助成
事業コンソーシアム(協働)方式による
統合された地域総合生活支援機能の構築に関する研究

埼玉大学・東北福祉大学 小笠原浩一

I. 研究の目的と本報告の範囲

この研究は、行政計画的な手法に基づく地域福祉供給体制の整備とも、住民参加型地域福祉づくりとも異なる第3の方式として、福祉事業者、行政、および研究者で構成する事業コンソーシアム(協働)の実践的研究の手法を用いて地域総合生活支援システムづくりを試みることで、事業者主体に計画された福祉機能コミュニティの構築を目指すものである。この手法を用いることで、各種事業間における最適な分業と協働を組み込んだ継続的で安定的な地域福祉事業の体系化を図るとともに、事業者の創造性を活かした包括的で創造性に富む生活支援事業を推進することが期待される。

研究の実証実験地域は、宮城県小牛田町(人口約21,000人、高齢化率約22%)であり、事業コンソーシアム構想の対象となる事業者は、3つの社会福祉法人(養護老人ホームを運営する法人、特別養護老人ホームの設置を予定する事業者、社会福祉協議会)と株式会社2社(健康・配食事業等を予定する事業者と高齢者優良賃貸住宅事業を予定する事業者)、それに関係行政機関である。当該研究助成の対象となっている研究組織は、これら事業者による事業協働の理念と組織、協働の内容、運営方式などを検討するためのものであり、有識者も含めすべて個人資格での参加となっている。研究の成果は、行政を調整役として現在進められている「小牛田町総合福祉推進機構」(仮称)の設立準備とその後の活動に活かされることとなっている。

本報告は、昨年度大会における報告に続くもので、昨年度の報告以降に実施した「町民福祉意識調査」の分析をふまえて事業コンソーシアム方式の合理性につき再論することを目的としている。

II. 住民意識調査(平成14年10・11月実施)からみえること

II-1 調査概要

住民意識調査は、2種類の調査票を用いて実施された。1つは、要介護認定を既に受けている高齢者(ないしその家族)全員、身体障害者手帳・療育手帳・精神障害者保健福祉手帳の取得者(ないしその家族)全員および手帳取得者以外の障害者を対象とし、もう1つは、町内の2中学校の2年生・3年生の父母・保護者全員を対象にしたものである。これにより、現に福祉サービスを必要としている要介護高齢者・障害者本人や家族の意識状態を広く捕捉することができると同時に、中核世代であり、中間世代でもある30歳代後半から

40 歳代の福祉ニーズや福祉意識を明らかにし、どのような生活支援が求められているのかを多層的に相互関連性をもって把握することが可能になると考えられる。

調査形式は、調査票への自責記入回答（選択および自由記述）とした。実施方法は、高齢者および障害者については担当民生児童委員による訪問配布・回収、中学生についてはクラスごとに配布・回収とした。回収率は、前者が 90. 8%、後者が 88. 4%であった。なお、障害者・高齢者調査の被調査者数に占める高齢者の割合は 46%であった。

II-2 生活の安全の保障と基本機能のあり方

(1) 障害者・高齢者調査

被調査者の集団的な特徴は、高齢者比率が 5 割を切っているにもかかわらず、平均年齢が 67. 7 歳で、障害者の高年齢化が進んでいること、全体の 4 割が配偶者を持たず、3 割が子どもを 1 人しか持たないか、または子どもを持たないこと、全体の 75%が二世帯同居世帯、夫婦のみ世帯、単身世帯であること、全員が何らかの年金・恩給を受給しており、とくに国民年金受給者が 57%にのぼること、などである。高年齢化、小規模家族、低所得といった全体像が見えてくる。

現在、心配ごとや不安を抱えているひとの割合は 9 割を超えており、とくに、健康・体調の不安、将来の生活展開への不安、家族や後継ぎの心配といった項目が高い割合を示しており、経済的な不安は 2 割を下回っている。すべてのひとが、これまで、仕事や生活、家族や人間関係のことで悩みごとを抱えた経験を有しているが、20. 8%のひとが悩みを他人に知られたくなかったのでだれにも相談しなかったと答えており、17. 5%が誰か専門家に相談にのってもらいたかったが、どこに行けば良いのか分からないままになってしまったと答えている。また、28. 7%が友人や家族に話を聞いてもらったものの、やはり専門的な助言が必要だったと答えており、25. 7%が匿名でも話を聞いてもらえるような電話相談のようなものがあれば良かったと答えている。これらから、生活過程で、誰でも必ず深刻な不安や悩みに直面し、とくに非経済的な問題に不安を感じる割合が高いものの、それを解決しようとしても自助努力には限界があり、専門的な相談・助言・支援の機会が適切な形態で準備されていることを欲している様子がわかる。

したがって、今後、充実すべきと考える福祉の内容についても、必要時に利用できる施設や居宅介護サービスの充実と答えた割合は 3 割強に留まっており、逆に、相談・助言・指導や周囲の理解の促進、障害の早期発見や対応の仕組みやきめ細かな医療といったソフト面での専門的な機能整備に優先性を与えるべきとの割合が 6 割を超えている。残りの 1 割は経済的援助の充実を求めるひとびとであったが、低所得問題は他の非金銭的問題と連接・複合している割合が高いことが予測される。

障害者について、必要なくらしの充実策を尋ねたところ、施設関連の充実が 4 割強である一方で、老後の生活の安心や住まいの改造、レクリエーションの機会の充実など生活の質の向上や安心の形成に関わる項目が 5 割弱に達しており、他の 1 割が開放的な地域づくり

など生活環境の整備と答えていることとあわせると、全体の6割は、施設整備よりも自立した生活の形成につながる環境形成を望んでいる。

高齢者について、調査票配布対象者を要介護認定を受けているものに限ったにも関わらず、回答者自身は、自分が介護保険の利用が必要な状態にない(29.9%)と考えていたり、介護保険の利用を申請したことがない(5.6%)としている。また、実際に介護保険を利用しているのは半数以下の46.2%であり、18.3%は、認定は受けたが実際には利用していないとしている。つまり、高齢者本人が良く周知しない形で申請や認定まで進んでいるケースが35%に上ること、要介護認定を受けても実際には半数以下しかサービスを利用していないことがわかる。介護保険のサービスを利用しない理由では、費用負担を理由にするものは26.1%に留まり、むしろ、利用手続きが分らないとか、利用について相談・助言を受けるような専門家や窓口が近くに存在しないとか、サービス事業者が身近に存在しないなど手続き上の困難が4割に上っている。また、家族は利用を勧めているが本人が必要と考えないが2割に上る。これらから、高齢者本人が自律した判断で介護保険サービスの申請や利用に至っているケースはかなり少ない割合ではないかと推定できる。逆に、要介護認定済みであることを周知していないケースも含め、多くの高齢者本人は、自らの意思で介護保険サービスに距離感を有しており、利用を考える場合にも、専門的な相談や助言を経てから、自らの判断で利用に至りことを欲していることがわかる。

(2) 中学生父母調査

中学2年・3年生の父母の平均年齢は43.8歳で、世帯構成は、3世代が5割に対し、夫婦と子ども世帯が4割で、2分されている。

子育ての過程で9割の親たちが悩みや要望を持った経験を有している。学齢未満児の段階では、短時間でも預けられる場所が欲しかったとか、保育所・幼稚園以外に子どもたちが伸び伸び過ごせる施設が欲しかったなど、施設面での要望が5割を超えているが、他方で、専門家の相談したいと思ったことがあるとか、親同士の交流機会が欲しかったなどが2割に上っている。小中学生の段階では、こどもの地域との関わりや参加、高齢者・障害者とのふれあい機会があれば良いと思うという要望が9割近くに上っている。

また、これまで、子育て以外のことで悩みごとを抱えたことのある人の割合は94.2%に上っており、50.9%は、家族・夫婦で話し合っ解決したとしている一方で、33.9%が専門的相談や助言の機会が必要であったとしている。なお、現在の悩みごとでは、子どもや自分たちの将来の生活展開が高い割合を示し、経済的悩みは23.4%に留まっている。

これらから、中学生の父母たちは、子どもの成長・人間形成に地域や障害・高齢者との関わり合いが必要と考えており、子育てや生活上の悩みごとに適切に対応してくれる専門的相談・助言機会を望む割合も少なくないことが分る。

III 生活支援の基本機能のあり方

以上の調査結果から、総合生活支援を目的とする事業コンソーシアムの役割を構想する際に考慮されるべき、基本機能がある程度見えてくる。

まず、ひとびとは、生活過程で誰でも必ず様々な悩みや心配ごとに直面し、多くの場合、自助努力では限界があり、他者の力を借りた解決が必要だと考えているが、主訴を正確に把握することにつながるような専門的な相談・支援の機会が社会的に欠落ないし不足している現状にある。多くのひとびとは、自分の生活上の問題や困難には自身の自律的解決・自律的決定で対応したいと考えており、ただ、それに至るプロセスで適切なナビゲーション機能が社会的に存在していることを重要視している。そして、そのような社会的機能の中には、専門的相談・助言に加えて、地域の理解や地域への参加機会といった生活環境形成型の機能を重視していることもわかる。また、両調査ともに、家族の力に依存した問題解決には限界があることを示唆している。むしろ、高齢者介護の分野では、介護保険サービスの利用ということについて、家族と高齢者本人との間に意思疎通の不足も含め、意識や行動の乖離が存在していることが示されている。

社会福祉サービスや介護福祉サービスの面では、施設・労役提供型サービスや貨幣的困難への対応といった原型的福祉の必要性は依然として高い。しかし、それにもまして、専門的相談や助言といった主訴を聞き届ける機能、ないし、自律的な意思決定のプロセスを支援する機能の不足を深刻な問題と考えていたり、福祉的問題状況への家族や地域の理解の形成や問題の早期発見の機能を重視していることがわかる。

IV 主訴に対応する専門的能力の組織化論としての事業コンソーシアム

昨年度の報告では、事業コンソーシアムを「能力と経営の共同性の形成」として定義した。能力としては、労役提供型サービスの質を支えるテクニカル・スキルと、コミュニティ・ケア・マネジメント力を含めた福祉的な知恵や工夫といったマネジメント・スキルが想定されており、経営としては、地域福祉の経営、専門的諸機能の集会的経営、個別的機能の経営が想定されていた。この共同性を機構化するものとして「総合福祉推進機構」が構想されていた。

その後の調査結果等を通じて、この専門的能力は生活主訴、福祉的主訴を発見・分析する機能を目的とするものであって、自律的な主訴解決を援助・支援する機能を発揮すべきものであることが、新たに明らかになった。したがって、経営の共同性を考える場合には、主訴に最適に対応できる専門的能力の組織化という基本視点にたって、コンソーシアムとして運営されるべき協働事業の範囲と内容が編成されることになる。また、個別事業者が担うべき実物サービスは、協働事業部分を通じて発見・分析され、マネジメントされる主訴対応プランの効果的な実施に寄与する部分機能として位置することになる。

参考文献 小笠原「福祉的地域社会像の構想」『生活起点』55号、2002年

同「社会福祉法人の改革と施設運営の課題」『社会福祉研究』85号、2002年