

小規模多機能ホームにおける 地域福祉推進の方法に関する研究

樋下田 邦子

1. はじめに
2. 小規模多機能ホームの誕生とその機能
 - (1) 小規模多機能ホームの誕生と方向性
 - (2) 小規模多機能ホームの機能
3. 本研究の目的と方法
 - (1) 本研究の目的
 - (2) 本研究の方法
4. 小規模多機能ホームの現状と課題
 - (1) 地域密着型サービスの調査研究報告からの考察
 - (2) サンビレッジ大垣における地域福祉
5. 本研究目的の考察
 - (1) 地域共生委員活動と地域福祉推進
 - (2) 地域福祉推進機能としての小規模多機能ホーム
 - (3) 小規模多機能ホームの地域推進プログラム
6. おわりに——研究の方向性：つながりを目指して——

1. はじめに

2006年4月、介護保険法改正により制度化されて誕生した小規模多機能居宅介護（本論では小規模多機能ホームと呼称）は、介護が必要となった高齢者が、住み慣れた家・地域での生活を継続することができるように、利用者の状態や必要に応じて、「通い」を中心に「泊まり」「訪問」の3サービスを組み合わせて提供する在宅介護サービスである。介護が必要になっても、安心して自分の家で生活することができる便利なサービスとして注目されている。

かつて、住み慣れた地域から遠く離れた施設に入所するケースが多く見られたが、小規模多機能ホームの誕生により、高齢者が築き上げてきた生活の継続、生活の質を追求することができるようになってきたといえるだろう。24時間365日の在宅介護、地域で要介護者を支えるコミュニティ機能として大きな役割を担ってきている。

本研究は、利用者の生活ニーズへのきめ細やかな支援から始まった小規模多機能ホームにおける役割や機能、地域福祉推進について、運営推進委員（本論では地域共生委員会）の活動を通じて考察する。

2. 小規模多機能ホームの誕生とその機能

介護保険制度の見直しで、介護予防システム、給付の効率化、重点化、新たなサービス体系、サービスの質の管理、負担の見直しが打ち出された。その中で新たなサービス体系の確立、地域密着型サービスの創設として、市町村を利用圏域とする「地域見守り型サービス」「小規模居住系サービス」「認知症高齢者グループホーム」の整備が進められてきた。

高齢者が住み慣れた地域で、人間関係を断たず、これまでの住まいと同じような環境をもって施設での暮らしができるように、「通い」「泊まり」「訪問」及び「住まい」を実現する「小規模多機能ホーム」は、介護保険制度施行以前から、先駆的に取り組んできた高齢者福祉施設の努力の成果といえるだろう。

(1) 小規模多機能ホームの誕生と方向性

小規模多機能ホームは、在宅高齢者の支援施設として整備されてきた。住み慣れた地域で住み続けること、その人らしい生活の質の向上を支援するために継続的なサービスを提供している。この施設は、制度化される以前から日常生活圏域でのサービス提供に取り組んできた事例が報告されている¹⁾。

(a) 小規模多機能ホームの誕生

小規模多機能ホームが制度化される前は、「宅老所」という名称で在宅高齢者の生活圏域で支援していた場合と、施設からの小規模多機能ケア展開（逆デイなど）があった。「宅老所」では、大規模老人施設とは違い、介護や支援を必要としている高齢者に、既存の民家等でサービスを提供することにより、気の知れた仲間同士と家庭的な雰囲気でも過ごすことができる。利用者の生活ニーズを支援するには、様々なサービスの種類や提供が生み出され、「多機能」を持つようになったといえる。

全国コミュニティライフサポートセンターは、制度化に向けてさまざまな研究やセミナーを開催して実践現場を支えている²⁾。1980年代に宅老所が設置され、措置制度では対応できない生活問題にボランティア団体や住民参加型組織などが、自主的に始めているのがわかる（表1）。1990年代には、小規模多機能ケアの原型が誕生すると共に、対象を限定しない地域共生ホームが開設されている。介護保険制度の開始までは、自主的な学習会、研修会を通じて制度や福祉のあり方を問い続けている。2000年の介護保険制度開始時点では、小規模多機能ホームは制度化されなかったが、5年後の見直しで、「介護予防」が打ち出されて、小規模多機能型居宅介護としてサービスの制度化が図られた。

表1 宅老所の実践と小規模多機能ケアの成り立ち

先駆的実践・ネットワークの動き	
1980年代	宅老所のはじまり '80 家族の会「宅老所」（京都） '83 デイサービスみさと（群馬） など
1990年代	小規模多機能ケアの原型の誕生 '87 ことぶき園（島根） '91 宅老所よりあい（福岡） '93 のぞみホーム（栃木）
'92E型 デイサービス '97 グループホーム	地域共生ホームの誕生 '86 元気な亀さん（埼玉） '93 このゆびとーまれ（富山） など 宅老所連絡会の発足と全国ネットワーク化 '96～ 栃木・宮城・愛知・福島で連絡会発足 '99 第1回全国研究交流フォーラム（宮城）
2000年代	小規模多機能ケアとしての実践の拡がり '00 介護保険導入 '99 きなっせ（熊本） '02 多機能型グループホーム虹（北海道） '04 よいやんせ（鹿児島） など セミナーによる新しいケアの形の提案 '06 小規模多機能型 居宅介護 '99 ユニットケア全国セミナー（福島） '02 地域サテライトケア全国セミナー（宮城） '03 地域共生ホーム全国セミナー（富山） '03 逆デイサービス全国セミナー（福島）

出所：平野隆之ほか『小規模多機能ケア実践の理論と方法』CLC（全国コミュニティライフサポートセンター）、2007年、30頁の図表を一部抜粋した。

以上のような実践の積み重ねにより、たどり着いたのが、「地域密着」、「小規模」、「多機能」という支援の形である。

平野は、自発性に根ざした3つのイノベーション「地域密着」、「小規模」、「多機能」は地域ニーズから出発している点であるとし、提供者の観点から福祉をとらえ直している。すなわち、「小規模」は、大規模な施設の集団処遇に対して個別ケアを充実させ、利用者の生活をベースとしたケアの提供を可能にする、つまり、利用者の生活を介護に合わせるのではなく、ケアを生活に合わせていくのであり、「多機能」は、提供サービスの種類が多いことだけを意味しているのではない、それは、多様なニーズに臨機応変に応えることができる仕組みを意味している³⁾、と述べている。

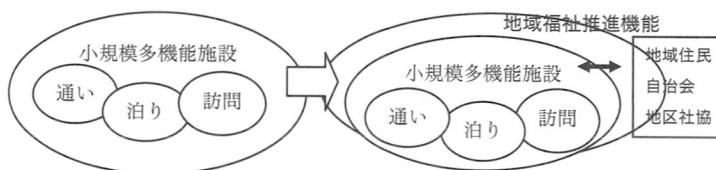
小規模多機能ホームは、利用者の生活圏域で利用者の生活ニーズに応えることから始まり、幾多の問題を解決しながら、福祉や制度への問いかけを続けて介護保険制度の地域密着サービスとなってきたといえる。

(b) 小規模多機能ホームの方向性

小規模多機能ホームが持つ「地域密着」、「小規模」、「多機能」は今後どのような展開に向かっていくのだろうか。2006年に制度化された時点で、2008年度までには全国に約4000の小規模多機能居宅介護ができると予定されていたが、2007年1月末で441カ所となっている。特別養護老人ホームを運営主体とした設置が全体の48.2%、認知症グループホームからの展開が41.5%、営利法人が35.2%、制度のモデルとなった「宅老所の活用」は18.2%となっている。

自主性から始まったNPOによる宅老所の活用が少ないことは、制度の縛りができたことや経営的課題が生じ「自主性」を発揮できなくなっていることが予想される。地域密着サービスが効

図1 小規模多機能ホームの方向性



果的に機能する仕組みが必要になるが、どのように展開すべきだろうか。サービス利用者のケア中心から自治会や地区社会福祉協議会との連携強化など、制度にとらわれず地域福祉活動の拠点としての機能を発揮する仕組みづくりが求められる。

このような現状から、地域福祉の視点に着目して方向性を考えてみたい。小規模多機能ホームは、利用者から発信してきた結果として「地域密着」，「小規模」，「多機能」を持つようになった。これからは、地域住民の発信場所を加えることが必要ではないだろうか。地域資源のひとつであり、地域資源を生み出す機能を持ち、利用者と地域住民相互の発信場所としての役割を持つことを意味する。ケアを地域福祉の中に取り込むこと、福祉コミュニティから一般コミュニティづくりへ向かうことによって、「地域密着」，「小規模」，「多機能」をより効果的に発揮することができるのではないだろうか（図1）。

小規模多機能ホームが提供するサービスを地域住民や自治会，地区社協と協働で企画・運営すること、新たな活動プログラムを開発することなど、地域福祉推進の場としての機能を持つこと。これは、福祉コミュニティから一般コミュニティづくりへ向かう実践になると考えることができる。

(2) 小規模多機能ホームの機能

小規模多機能ホームや宅老所，ふれあいいきいきサロンにおける高齢者が，いきいきした表情を見せていることから，全国社会福祉協議会では，高齢者自身にこのような変化を起こさせているのは何か，ケア方法の新しい方向を示しているのではないかと、また、それが、支援を要する人の人間関係を回復・維持する，地域社会とのつながりをつくることと深くかかわっているのではないかと、さらに、活動を通じての波及効果はなぜ生じているのか，という問題意識から，これらのサービス・活動を「地域福祉型福祉サービス」と呼称している。

(a) 地域福祉型福祉サービスを提供する機能

地域福祉型福祉サービスとは「地域福祉志向のサービス」あるいは「福祉サービスを地域福祉の視点から変えるサービス」ということができる。地域福祉とは、福祉は専門職だけでなく住民がかかわることが重要であること、支援を必要とする人も単に支援の受け手であるだけでなく地域社会の一員として生活することを大切にすることである⁴⁾。

個人の尊厳を尊重し、その人らしい生き方・生活を大切にすることは、生活支援の原点である。地域福祉型福祉サービスは、人間関係・社会関係に視点を置き、場と関係性の両面から、その人らしい生活を支援することを目指している。サービスの組み立ては、利用者の「関係性」を重視し、「関係性」を断ち切らないためにサービスを利用者の生活の場で提供し、専門職と利用者の交流を重視している。

利用者の「関係性」を重視するサービスとは、利用者が築いてきた固有な生き方・生活（空間、時間の流れ、人間関係、役割、意思等）やそれに伴う多様な「関係性」に着目し、生活の連続性を確保しながら、人として持つ力を引き出すことにより、利用者自らが地域で主体的に生活することを支援することである。サービスを提供する場は、利用者が培ってきた生活圏であり、サービス内容に利用者の生活を合わせるのではなく、地域の生活者の視点から生活のしづらさを解消するサービスの開発を進める。つまり、個別ケアを重視し、専門職は、利用者の「関係性」に着目する過程で、「隣人」「友人」として接することによって、利用者のニーズを発見しようという姿勢がこのサービスの特徴であるといわれている。

同時に、地域福祉型福祉サービスは地域社会とつながる運営を目指している。従来の福祉サービスにおいて、制度のサービスと地域資源とは、有機的なつながりが困難な状況を呈していたといえる。サービス提供側の抱え込みや自己完結型の傾向を持っていたからである。まさに、地域住民と積極的にかかわり、地域の一員としてサービスを活用し、地域福祉推進に向けた社会資源の開発をする機能を持つといえよう。

このように、「地域福祉型福祉サービス」は、① 地域に「在る」ことを意識し地域社会とかわるサービスであり、② 地域から支えられるだけではなく地域を支えるサービスであることを目指している⁵⁾。

小規模多機能ホームは、地域福祉型福祉サービスを展開する機能を持ち合わせている。「地域密着」「小規模」「多機能」という機能は、サービス利用者だけではなく、子どもから高齢者までが、地域住民として日常生活の関係性や地域住民のコンピテンスの向上のために活用することが必要になる。それは、介護の拠点からまちづくりの場としての機能を持つことを意味するのではないだろうか。

(b) 運営推進会議を設置し活用する機能

小規模多機能居宅介護では、運営推進会議を設置することが義務づけられている。運営推進会議の開催は、事業所の抱え込みを防ぎ、地域に開かれた事業所としてサービスの質の向上と地域との関係性を強めることを目的に、自治会の役員や民生委員、介護保険事業者、医療関係者、行政職員、家族会、学識経験者などで構成された委員が会議を持つ形態になっている。

地域づくりのヒントを持ち合わせた委員会として、事業の企画・開発・運営面に地域住民が参加できること、福祉・保健・医療関係の施設・サービス提供事業者、町内会・自治会、老人クラブ、商店(街)、学校等との交流・連携が可能になる有機的な仕組みづくりを進めることが必要に

なる。

地域から支えられるだけではなく、地域を支えるサービスとして、地域福祉型福祉サービスを展開する小規模多機能ホームは、サービス展開過程で見出した地域住民の多様なニーズを適切に把握し、それに応えて必要なサービスを開発していく。地域住民から困りごとが持ち込まれた際には、できる限り新しいサービスを開発して課題の解決を図ろうと努めるところが少なくない。地域社会に真に支えてもらうためには、自らも地域社会を支える存在になることが不可欠だからである。それは、地域社会の支え合う力の欠如や対立・摩擦、周囲への無関心といった弱体化に着目し、地域社会の一員として「まちづくり」を強く志向し、地域に働きかけ、住民に「地域福祉型福祉サービス」への共感を呼び覚まし、態度の変容や意識の向上を図っていこうとしている⁶⁾。

運営推進会議の設置は、良質なケアサービスの提供だけでなく、「地域密着」「小規模」「多機能」を、地域住民が必要とするまちづくりや地域福祉へ活かす仕組みづくりの役割を期待されている。しかし、法的には具体的な会議の開催内容や役割は明確に示されていないために、参加する委員と施設に委ねられているのが現状である。本論では小規模多機能ホームを事例に取り上げて、運営推進会議が制度的に位置づけられた目的や地域福祉推進における役割について考察してみる。

3. 本研究の目的と方法

現在、小規模多機能ホームは、一人ひとりがその人らしく生活するのに必要なサービスを提供、開発すると共に、地域福祉を豊かにする実践を進めている。小規模多機能ホーム利用者のその人らしい生活を継続するには、家族機能の低下や地域機能の希薄化への対応を検討することが不可欠になる。そこで、役割や機能を導き出し具体的に実践する方法を示唆することができたらと考えている。

(1) 本研究の目的

本研究の目的は、次の二点になる。

一点目は、小規模多機能ホームが設置する運営推進会議（本論では地域共生委員会と呼称）による地域福祉推進方法を考察すること。

二点目は、小規模多機能ホームにおける地域福祉推進プログラムや作成方法を示唆すること。

一点目に関しては、法的に位置づけられた地域共生委員会が地域福祉推進の役割や機能を、どのようにして発揮できるかを考察し、具体的に示していきたい。

筆者自身が地域共生委員として2カ月に1回開催される会議に出席しているが、施設側の事業

内容、ケアの内容の説明に対する意見などが主なテーマになることが多く、地域共生委員の一人として地域福祉推進について模索している状況である。この研究から具体的な方法が見出せるようにしていきたい。また、小規模多機能ホームが持つ3つのイノベーションと、法的に設置する地域共生委員会が本来持つべき機能を発揮するにはどうしたら良いのかを考察し示唆していきたい。

二点目に関しては、小規模多機能ホームを含む小学校区の社会資源を活用したプログラムや作成方法を示してみたい。

地域共生委員会のメンバーは、小学校区の自治会長や役員、医療関係者、民生委員で構成されている。利用者主体のサービス提供を進めるのは、地域の生活者という視点が必要になる。地域に開かれ、地域住民が気軽に集うことができ、さまざまな事業に参加する仕組みや地域課題を共有することが必要になるだろう。

小規模多機能ケア研究会やセミナーでは、各事業の多様な地域福祉推進プログラムが報告されているが、どちらかといえば、施設側のアプローチが多く、運営推進会議が活かされた報告は少ないように思われる。

（2）本研究の方法

本研究は、2つの方法で進めていく。

一点目は、2007年度厚生労働省老人保健健康推進事業・未来志向プロジェクト「地域密着型サービスの今後の在り方に関する調査研究」（立教大学・日本福祉大学・全国社会福祉協議会）⁷⁾の資料をもとに現状と課題を整理し考察する。

二点目は、筆者が地域共生委員として参加している「サンビレッジ大垣」の現状から課題を整理し考察する。

「地域密着型サービスの今後の在り方に関する調査研究」では、制度改正でスタートした地域密着型サービスのサービス提供状況や事業運営、人員などを調査分析し、今後の地域密着型サービスのあり方を目的として研究が行われている。これらの調査資料をもとに、地域福祉推進方法から考察していきたい。

また、これらの調査をもとに、サンビレッジ大垣における地域福祉展開の状況や地域共生会議の開催内容から課題を整理し考察していきたい。

4. 小規模多機能ホームの現状と課題

小規模多機能ホームの研究は、全国コミュニティライフサポートセンターの論文などで多数紹介されている。幸い2008年日本地域福祉学会の報告で、調査資料を頂く機会を得ることができ

た。本論では、その資料である前記「地域密着型サービスの今後の在り方に関する調査研究」を有意義に活用していきたい。

(1) 地域密着型サービスの調査研究報告からの考察

「地域密着型サービスの今後の在り方に関する調査研究・小規模多機能型居宅介護の現状と課題」は、2008年1月29日～2008年3月31日、全国の小規模多機能居宅介護事業所のうち対象となった1332カ所に送付して得た有効回答数363件の郵送調査とヒヤリングの方法で、サービス提供状況や事業運営、人員などを調査分析し、今後の地域密着型サービスのあり方について研究を行っている。

(a) 地域との連携に視点を置いて

その中の「サービス提供体制」「地域との連携」「自由記述・他の事業所や自治体等との連携体制」の調査項目を取り上げて、現状、課題、要望について考察してみたい。

「サービス提供体制」における課題は、「コストに対応した報酬になっていない53.4%」「利用者の確保が困難なこと36.6%」「小規模多機能居宅介護事業の認知が低いこと26.7%」「人材の確保・育成が困難なこと24.4%」であり、次に「ケアマネジメントやケアの質を担保すること、経営のノウハウが乏しいこと」と続いている。

「地域との連携」における課題、運営推進会議（事業所側から見た各位委員の役割）では、「ケアへの要望の提示」「行事等への招待・参加」が多く、次に「事業運営への参画」「地域の情報提供・交換」「地域への橋渡し役」と続いている。

運営推進会議の開催頻度は「年7回以上開催が60.6%」と一番多く、次に「年5回開催未満33.9%」となっている。検討・協議内容は「利用者登録状況や利用状況について94.5%」「地域との協力・連携の方法などについて87.3%」「行事の開催について79.6%」「利用支援やケアの内容・質について72.3%」「事業方針について62.3%」「介護・福祉・医療・保健などの制度動向について47.9%」の順になっている。

「自由記述・他の事業所や自治体などとの連携体制について、現状、課題、要望の記入」から、地域包括支援センターとの連携では「運営推進会議を通して・利用者の紹介を通じた連携」が中心で、自治体との連携では「運営推進会議での情報交換を通しての連携」が主である。また、自治体への要望として「小規模多機能居宅介護をもっと宣伝してほしい」がある。

「地域社会との連携について」の項目には、「イベントを通じた交流」が多く、施設側が地域の行事に参加するタイプと施設側のイベントに参加してもらうタイプや多目的スペースを開放し住民に使用してもらうタイプが見られる。ほかに、近隣住民との挨拶、散歩時の立ち話、近隣商店街での買い物、散髪屋・美容院の利用を通しての交流、運営推進会議の参加メンバーを通じた交流、小中学校の職場体験、体験学習の授業受け入れ、介護教室などで交流をしている。主な交流

相手は、近隣住民や商店の店員、民生委員、自治会、町内会、老人クラブ、ボランティア、小学校、中学校、保育園などである。一部の施設では、近隣住民が弁当を持って遊びに来る、話し相手になってくれる、おやつを作りに来るなどの交流がある。

この研究チームは、次の四点の課題が見えてきたと考察している。

一点目が、経営面の課題として「登録者の確保・介護報酬の引き上げと加算・行政からも含めた小規模多機能居宅介護の宣伝活動」「質の高いケアを提供できる職員の確保」となっている。

二点目が、地域との連携であり「イベントだけに終わらない真の日常的な交流が必要・その交流は、スタッフ側の小規模多機能居宅介護を認知してもらうための交流と、利用者が普通の日常生活を継続させるための支援としての交流の双方が必要・行政、地域包括支援センター、他のサービス事業者との関係構築、地域住民との関係構築」を挙げている。

三点目に、サービス利用に関して「併用できない居宅サービスの存在」がある。

四点目に、ケアの質の向上のために「ケアマネジメント方法、ノウハウを他の事業に伝えること、そのためにセミナーや研修会、連絡会の設置が必要。質の高いケアを提供するには、ある程度の給与保障」が必要であると考察している。

ほかの自由意見には、「地域の行事に積極的に参加している」「徐々に連携がとれている」「公開講座を開催して地域住民に啓蒙活動を行っている」など、さまざまな努力をしているのがわかる。運営推進会議との連携では、地域包括支援センターが中心となり情報交換や情報発信の場になっている施設もあるが、「情報を伝える場であるが、情報交換や連携は不十分である」「地域密着における活動、連携には至っていない」などの意見がある。施設側の裁量や努力に委ねられているともいえるだろう。

(b) 運営推進会議からの考察

運営推進委員は、民生委員や自治会長、町内会役員、行政職員、当事者家族、学識経験者等で構成されている。サービスの質の改善は、サービスを提供する職員の専門性が向上しないと無理である。「利用者登録状況や利用状況や地域との協力、連携の方法・行事の開催・利用支援やケアの内容・質や事業方針について」の報告や検討がなされる会議であるが、委員は雇用体系や給与面の実態や課題に言及した議論も必要になるだろう。

小規模多機能ホームが本来持つべき「地域密着」「小規模」「多機能」を発揮できない課題を改善するために、提言や制度改正というアクションを起こすのも運営推進会議の役割といえるのではないか。また、地域課題の提供の場でもあることから、運営推進会議のメンバーは、地域課題の背景にある社会状況や構造に関心を持ち、小規模多機能ホームや行政、地域住民の役割について議論を深めて、地域福祉推進が機能しない要因を考えることが必要だろう。地域密着である小規模多機能ホームが社会資源であるならば、地域の住民で構成される運営推進委員も社会資源といえる。これらの資源が有機的な連携、地域福祉推進へ向かう方法を検討すべきである。

(2) サンビレッジ大垣における地域福祉

社会福祉法人新生会を母体を持つサンビレッジ大垣は、2006年4月に特別養護老人ホームユニット型地域密着型介護老人福祉施設個室（定員18床）、グループホーム（定員6床）、併設ユニット型短期入所生活介護（定員3床）、訪問看護、配食サービス、地域交流室などのサービスを持つホームとして開設された。

(a) サンビレッジ大垣の地域共生委員会議

サンビレッジ大垣の地域共生委員会議は、単に運営を推進するための会議であるのみならず、地域のさまざまな社会資源を有機的にネットワーク化し、地域の誰もが安心して暮らすための支援を考えることを目的に、2006年12月に第一回目の会議を開催している。

地域で暮らす多様な人々が差別や偏見が無く、お互いに必要な人として支え合いながら暮らしていく社会を目指すために、「サンビレッジ大垣地域共生委員会」とネーミングしている。メンバーは、地域の住民代表、教育、医療、福祉関係者など、利用者家族代表（特養利用）、岐阜経済大学経済学部専任講師、大垣市役所男女共同参画推進室室長、大垣市北方町自治会長、学区内のクリニック副院長、高齢社会をよくする女性の会岐阜代表、大垣市役所福祉部介護保険課、(株)新生メディカル大垣営業所所長、サンビレッジ大垣管理者、オブザーザーとして社会福祉法人新生会理事長、社会福祉法人新生会常務理事、岐阜経済大学学生（不定期）で構成されている。

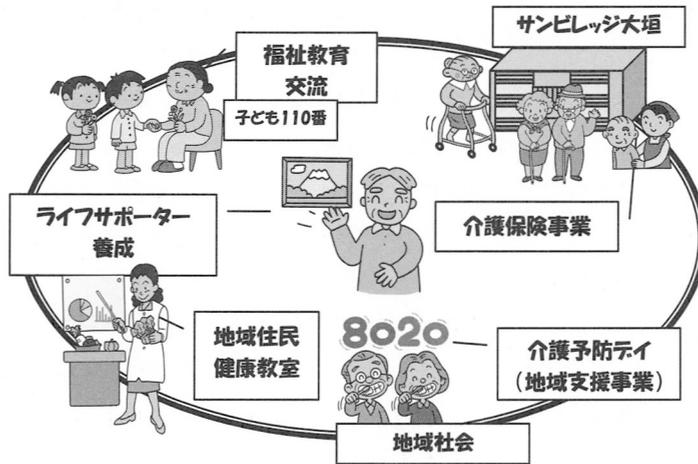
(b) サンビレッジ大垣における福祉機能の地域展開

サンビレッジ大垣における福祉機能の地域展開（図2）は介護保険事業を中心に、生きた福祉教育、交流の場、子ども110番、NPOによる子育て支援教室、地域住民を対象とした健康教室の開催、介護予防デイサービス、ライフサポーター養成（介護保険外サービス提供者育成）、そして多くのボランティア活動を受け入れている。まさしく、「地域密着」「小規模」「多機能」を發揮しようと努力しているといえる。

第三回（2006年6月）の地域共生委員会議の場で、地域との連携について話し合いが持たれている。地域交流室活用として「介護予防教室の開催計画」「多世代交流・NPOによる子育て支援、中学校や保育園から交流の打診があったこと」や「地域住民の立場からみれば入りにくい」「学区内のボランティアとの連携」などについてである。介護保険制度の改正により、個別性を重視した介護サービスの提供、高齢者が住み慣れた地域で暮らし続けていけるように、また、地域福祉の拠点としてどのように事業を展開すべきかを検討している。

2007年度の地域交流スペースの活用に、「地域住民の誰もがふらっと立ち寄ってくつろげる場に」を目的に、健康教室の継続をする際の自治会への回覧板を回す案内チラシの改善や、子ども向けイベントの実施として、夏休みの自由研究の場（車椅子体験、障がい体験、お年寄りとの交流体

図2 福祉機能の地域展開



出所：サンビレッジ大垣における地域福祉展開（サンビレッジ大垣作成）。

験），梅干づくり（夏休みに利用者と一緒に梅干づくりをする），子ども110番のPR，文化・芸術活動の場，一人暮らしの老人の集いの場などを提案している。

開設後からさまざまなアプローチ（2006年は毎月の健康教室と定期的なNPOによる子育て支援教室を開催）を仕掛けてきたが，地域住民が気楽に立ち寄れる場として地域交流スペースが活用されていないことを課題に挙げている。2008年も同様に，「福祉機能の地域展開と家族・地域資源との三位一体となった生活支援体制の構築に向けて」，家族と地域資源との協働を目標にしている。

（c）地域福祉展開の事例

地域交流スペースの活用の中で，生きた福祉教育として2007年から始めた「夏休みの自由研究」を紹介してみたい。

中川小学校高学年児童に対しての「夏休み自由研究『福祉を学ぼう』」という企画は，サンビレッジ大垣の地域福祉展開のひとつである。内容は，参加児童が気軽に楽しみながら参加し，その体験の中から「当たり前の生活」を考えることができるように配慮したプログラムは，「障がい体験：車椅子体験，リフト付ワゴン車の体験，食事体験を通じて，障がいを有した際の生活を肌で感じる」「生活体験：利用者やスタッフと共に食事の盛り付けやレクリエーションを体験し，一日の生活を理解する」「支援理解：介護福祉士，看護師を始め，作業療法士や管理栄養士など様々なスタッフが支援する現場で，それぞれの専門職がどのような支援を行っているのかについて理解する」からなる。

その結果，子どもたちから「体の不自由な人の気持ちが分かった」「私たちには何気ないことだけど，障害を持った人はこんなに苦労しているんだ」との声が聞かれた。また，利用者は，自分の孫を見るかのような暖かく優しい眼差しを注いでいた。専門職のかかわりに関する学びからは「ケアワーカーさんは，こんなところに気を遣っているんだね」「リハビリってこんなやり方

もあるんだね」などそれぞれの仕事の一端に触れることができた。発表会に参加した保護者からは、「子どもたちが福祉に触れる良い機会になった」「家にも介護の必要な身内がいる。これを機に、子どもの見方が変わっていくことを期待する」との声が聞かれた。

この企画をした職員は、参加した児童に当初は戸惑いや不安が見られたが、これは当然であり、地域の中で障がいに対する不安や戸惑い、恐怖、あるいは差別・偏見を払拭していく第一歩は、社会の中で障害を持たれた方との触れ合う機会を多く持つ必要性と、施設であってもひとつのノーマルな社会であるためには多世代が行き交い、そこでは自然なやり取りが行われていることが望まれると述べている⁸⁾。

このように、小規模多機能ホームは地域からの理解を得るために地域福祉展開の試みをしている。高齢社会、少子化への対応だけでなく、地域のさまざまな課題に取り組む方法を模索している。地域共生委員が、地域の住民代表を始めとして、教育、医療、福祉関係者などで構成されていることをどのように考えればよいのだろうか。

5. 本研究目的の考察

改めて、地域共生委員会（運営推進会議）の委員はどのような姿勢で会議に臨み、そこでの役割、機能とはいったい何であるかを考えてみたい。

(1) 地域共生委員会活動と地域福祉推進

運営推進会議は、各地域密着型サービス事業所が、利用者、市町村職員、地域の代表者等に対し、提供しているサービス内容等を明らかにすることにより、事業所による利用者の「抱え込み」を防止し、地域に開かれたサービスとすることで、サービスの質の確保を図ることを目的として、各事業所が自ら設置すべきものである。また、運営推進会議は、おおむね2カ月に一回の開催が必須となっている。

(a) 地域共生委員会活動への期待

介護保険制度の改正により、サービスを受ける利用者の生活の質の向上や住み慣れた地域でその人らしい生活が継続できるようにと誕生した小規模多機能ホームに対して、地域共生委員会議の設置が義務づけられたことには、どのような期待があるのだろうか。法的には、詳細な内容は明記されていない。そこで「地域密着」「小規模」「多機能」という特徴から考えてみたい。

「地域密着」とは、小規模多機能ホームの利用者が、地域社会とのつながりを持ち続けることである。利用者が作り上げてきた固有のコミュニティと断絶することなく暮らすことができるように、地域共生委員は利用者のアセスメント、サービス計画の内容から利用者の固有なコミュニ

ティとつながりができているかを把握することが必要になる。時には、利用者本人、家族から話を聞くことも必要になるだろう。

「小規模」とは、サービスを提供する際、利用者の生活スタイルや生活環境を尊重し日々の生活が営まれることが可能になる「住まい」を提供することである。なじみの使い慣れた家具や日用品に囲まれ、利用者が培ってきた生活スタイルを継続することが「小規模」の意味を示している。そこで、地域共生委員は、利用者の生活スタイルを中心にサービスが提供されているのかを事例検討会などで把握することが必要になるだろう。サンビレッジ大垣では、「利用者の看取り」について、保健医療福祉チームを編成し、利用者、家族と相談しながらきめ細かいケアサービスを提供している。サービスの質とは、施設のハード面の充実をいうのではなく、いかに利用者の生活スタイルを維持することができるかを示している。

「多機能」とは、利用者の生活を支援する上で必要なサービスの改良や開発を施設と共に考え、作り上げ、提供することである。そのためには、地域共生委員は、既存のサービスの種類や内容を理解する必要がある。フォーマル・インフォーマルサービス、ボランティア活動、自治会活動の実態を調査し構造的に分析する力量も今後は求められるだろう。共生委員に、学識経験者が参加している場合は、研究や知見をもっと活かすべきである。また、地域共生委員は利用者の代弁機能を発信する役割もあると考えられる。地域共生委員である行政職員と共に検討し、制度上の問題、課題、方向性について提言することは、最も期待されることではないだろうか。

(b) 地域課題の発信

地域福祉は、小規模多機能ホームからの発信だけでなく、地域からの発信とつながって初めて推進が機能する。前述した調査やサンビレッジ大垣は、施設側からの発信と努力がほとんどであるといえる。「地域密着」「小規模」「多機能」とは、地域から発信された課題への対応をする機能でもある。

「地域密着」は、地域住民の生活実態を知らずしては不可能である。施設側から一方的に、さまざまなプログラムを発信しても受け手側の住民に関心がないと意味がない。施設は真に努力しているが、住民はなかなか振り向いてくれない状況にある。地域共生委員は、地域課題を提供することが必要になる。おそらく、ある程度の地域問題は把握していると思われるが、問題をどのように提供したら良いのか、どこまで発信したら良いのか戸惑っているのではないだろうか。

例えば、「一人暮らし高齢者がサロンへ来てくれない」「子どもの遊び場が減ってきている」「障がい者や障がい児の生活状況がつかめない」などの声を会議で耳にすることがある。これらの意見を地域課題の発信と受け止めて建設的な議論をする場にはなっていないからである。

地域共生委員会会議の場では、多くの地域課題が提供されている可能性がある。しかし、小規模多機能ホームとのつながりを持つ仕組みが不十分であるがゆえに、地域福祉推進が機能しないのである。そのためには、ひとつの地域課題を施設職員と地域共生委員が受け止め、課題認識を共有し、ひとつの事例をもとに仕組みづくりを進めることや地域課題と生活実態との関係を構造的

に調査分析することが必要になるだろう。

そこで、ようやく小規模多機能ホームが持つ「地域密着」「小規模」「多機能」が活きてくる。地域共生委員会議の開催方法、委員の役割など、課題は多いが、「若い・障がい・失業や貧困・差別や偏見・いじめ・病など」は、誰にでも起こりうる生活事象として受け止め、事例研究の蓄積を地域福祉の推進力にしていくことが望まれる。

(2) 地域福祉推進機能としての小規模多機能ホーム

地域福祉推進機能では、福祉教育と地域福祉の拠点の2つから考察してみる。全国社会福祉協議会では、子どもたちの福祉の学びを支援する取り組みと住民主体の地域福祉を進める福祉教育を示している。福祉教育は、教育分野と社会福祉分野が重なり合い、子どもたちの学びへの支援から地域住民に対する生涯学習の視点まで、幅広くとらえることができるとし、市町村社会福祉協議会を中心に、小中学校での福祉教育の開催やボランティア連絡協議会などを設置して地域住民のボランティア活動の育成を行っている。

(a) 地域福祉推進の福祉教育

住民参加は、地域福祉の重要な構成要件である。地方分権下においては特に重要視され、拡大の方法や議論がなされている。なぜ住民参加が必要であるのかを再度確認しておきたい。地域福祉計画策定においては、市町村の裁量に委ねられて住民が参加している。しかし、参加のための条件整備はされているだろうか。

それは、住民が市町村の情報をどれだけ把握し、理解しているかという点である。広報誌などでの一方通行の提供ではなく、地域住民の生活に密着した内容として伝え、さらに住民の声を集める過程を持っているかということである。「我が町を好きで住み続けたいと願う住民」を増やすことが、参加の目的であるといえる。住民参加の基礎には、住民意識の醸造となる福祉教育や生涯学習が欠かせない。住民が地域課題を自ら学ぶ場として、生きた社会資源ともいえる小規模多機能ホームは格好の機能を持っている。

小中学校では、積極的に福祉教育が取り込まれている。その内容は、車椅子体験や高齢者疑似体験、盲導犬体験、障がい者当事者の生活体験話を聞くことなどが多い。これらは導入であり、高齢者・障がい者と生活の場で出会い、ボランティア活動へ結び付くというステップは少ないといえるだろう。子どもたちは、柔らかい心で体験を素直に受け入れるが、大人たちは、学ぶ機会が少ないために差別や偏見を持っている。

サンビレッジ大垣では、子どもたちの福祉教育で終わらず親への体験発表というステップを踏んでいる。このような事例は、回数を増やし対象も広げることで地域福祉推進が機能することを期待できる。高齢者や障がい者への見方がステレオタイプ的なマイナスのイメージから、共に地域で暮らす生活者として理解を深める方向に進む上で、「地域密着」「小規模」「多機能」が特

徴である小規模多機能ホームには格好の福祉教育教材が揃っている。

(b) 地域福祉の拠点

社会福祉法人である小規模多機能ホームは、制度的にも地域福祉の推進が示されている。社会福祉法第4条には、地域福祉の推進においては、地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む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、と定められ、第5条には、福祉サービスの提供の原則として、社会福祉を目的とする事業を営む者は、その提供する多様な福祉サービスについて、利用者の意向を十分に尊重し、かつ、保健医療サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図るよう創意工夫を行いつつ、これを総合的に提供することができるようにその事業の実施に努めなければならない、と定められている。

また、社会福祉法人への公的助成や優遇制度は制度固有のものではなく、あくまでも公益事業、公益性のある事業や活動の展開にその使命があり、市場化、地方分権が進められるなか、社会福祉法人が自律と理念を持って地域福祉を推進するにあたって、その具体的方法を問われているといえるだろう。

ほとんどの小規模多機能ホームは、地域交流室を持っている。そこでは、健康教室や子育て支援教室、介護予防教室などが開催されている。そして、地域福祉の拠点は、対象を限定しない総合相談機能を持つことが必要になる。つまり、さまざまなイベントや教室で地域住民が集まった時に、相談を受けたり福祉教育を開催したり、ボランティアの育成をしたりする保健医療福祉の総合相談機能である。地域住民は、地域の問題や課題を発信してくれるかもしれない。地域交流室に集まる地域住民が有機的につながるような仕掛けを持つことが望まれる。

地域アイデンティティは、地域住民がさまざまな体験や活動を通して自ら獲得する意識で創られていくものである。「地域密着」とは、地域に開かれているか、地域に求められているか、地域ニーズに対応しているか、地域住民が参加しているかを示しているといえよう。

(3) 小規模多機能ホームの地域推進プログラム

以上のような考察を踏まえて、共生委員会議から提案できる地域推進プログラムを考えてみる。

(a) 自治会活動との協働

自治会では、地域住民が作り上げた規範のもとでさまざまな活動を展開している。その活動は、子ども、高齢者に限らず文化の伝承、環境問題まで幅の広い内容になっている。

プログラムの提案として、自治会で開催される運動会への参加、公民館などで開催されている

サロンや民生委員が行っている一人暮らし高齢者の集い、公民館などで保健師が行っている子育て相談を地域交流室で開催するなど。またウォーキング大会の中継拠点としての活動など、健康増進や環境問題への活動にも積極的に小規模多機能ホームを活用してもらう。

また、町内会ごとの地域資源マップづくりなど、地域資源の掘り起こし、地域の良さを再発見できるマップを作成する。これらのプログラムは、企画の段階から自治会と協働で進めることが大切になる。自治会役員や民生委員は、自治会活動をほとんど網羅している。地域共生委員のメンバーである自治会長や民生委員が、自治会活動の情報提供をすることで、地域福祉の推進に協力できる。つまり、地域共生委員のメンバーに自治会役員が含まれる目的のようなものが見えてくるだろう。

しかし、小さな協働から太いパイプでつながるまでは、地域の強い共同体が壁になりスムーズには進まないことも考えられ、協働過程で生じた問題を共有し検討する場が多くなるかもしれない。

(b) 行政との協働

行政との協働で厄介なことは、縦割り行政という点である。自治会活動の内容を見てみると、環境、安全、子育て、教育、防災、福祉など、多岐にわたり、バラバラに点在せず地域という大きな容器でつながって存在しているといえる。これらは、日常生活を支えるものであり、一生涯続き、必要とされるものである。地域には、一人暮らし高齢者、母子・父子家庭、生活保護受給者、外国人労働者などが、家族には、子どもから高齢者、障害を持った人までが一緒に生活している。生活は、生まれてから生涯を終えるまで続いている。地域福祉を推進するには、誰もが地域で生活し続けるという視点を忘れてはいけない。

縦割り行政の変革が必要であるが、地域共生委員会に行政職員が参加していることを活用することで、地域福祉を推進するかもしれない。地域共生委員である行政職員は、小規模多機能ホームの運営やサービス提供状況、地域から発信された課題を持ち帰り、他の部署を巻き込み検討し対応を考えることや制度の改良につなげることが役割になるだろう。

小規模多機能ホームは、介護保険制度の改正により地域で要介護者を支えるコミュニティとして大きな役割を担うこととなり、地域福祉の拠点として期待されている。地域密着サービスを提供する小規模多機能ホームの許認可は各市町村が独自に行うこと（他の介護保険サービスは都道府県が許認可）、原則として住所地以外の他の市町村が実施する地域密着サービスは利用できないことが示されているからである。市町村は、許認可した責任として、小規模多機能ホームの「地域密着」「小規模」「多機能」の評価を行い、課題を共有し共に地域福祉推進について検討することが必要になる。

(c) 小学校区内社会資源との協働

小学校区には、企業や小中学校、大学、NPOなどが存在する。これらも貴重な社会資源にな

る。福祉教育の一部に含まれるが、さまざまな事業を共同で行うことや企業人ボランティア、授業・ゼミなどでの社会人・学生の受け入れは比較的实践しやすい。ボランティアを受け入れることは、ほとんどの施設で行われているが、その後の評価や継続性という点が不十分である。

協働（Collaboration）とは、同じ目的のために、協力して働くことを意味する。ボランティアをやって終わりでは協働にならない。ボランティアを実践しての気付きや課題を整理・共有し、その後ボランティアとしてどんなことができるのか、何をすべきなのか、行政や自治会と協働するにはどうしたら良いかを考え、歩き出すことによって協働が始まるといえる。

地域共生委員会にとって、ボランティア活動の受け入れとその後のかかわりや、小規模多機能ホームの現状と照らし合わせて評価することがその役割になる。つまり、施設を訪問するボランティア活動団体同士や個人がつながり、地域福祉推進の力になるような仕組みをつくる必要があるだろう。

小規模多機能居宅介護（ホーム）の事例を見てみると、施設の自助努力やバイタリティアな職員に委ねられていることが多い。市町村の許認可であることの行政責任、地域共生委員が設置された意義についての議論が曖昧のまま、改正後3年目を迎えようとしている。厚生労働省は、超高齢社会2025年には、60万人を対象にした小規模多機能ホームの設置を想定している。市町村に委ねられた許認可責任を地域住民に押し付けないためにも、地域共生委員としてできること、やらなければいけないことから取り組む時ではないだろうか。

6. おわりに——研究の方向性：つながりを目指して——

住民参加型団体やNPOなど社会資源を題材にして地域福祉推進の研究を続けてきたが、これといった方法も見出せないまま十余年になる。ここで、再度原点に戻る必要を痛感している。そもそも、地域福祉に必要な基本的要素は何であるのかという点である。それは「つながりの構築」ではないかということである。

2005年に内閣府経済社会総合研究所から『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書』⁹⁾が出されている。それは、コミュニティを巡るさまざまな潜在的問題が発生していること、人と触れ合う機会や人間関係の希薄化、潜在的な問題の顕在化を明らかにしようとする調査研究である。この調査によれば、人と触れ合う機会や人間関係の希薄化とコミュニティにおけるさまざまな問題の顕在化が関係していること、個人の信頼・ネットワーク・社会活動等は生活上の安心感を醸成させること、ソーシャル・キャピタルが高い地域は、犯罪が減少し、出生率の増加が見られると報告されている。

稲葉は、ソーシャル・キャピタルとは「社会における信頼、情けは人の為ならず、持ちつ持たれつ、お互い様といった互酬性の規範、そして人やグループの間の絆（ネットワーク）を意味しているが、これに心の外部性（市場を通じないで影響を受けることであり、主に心に働きかける

外部性が心の外部性)を加えて心の外部性を伴った信頼・規範・ネットワークである」と定義している¹⁰⁾。

地域では多くのボランティア団体が活動し、自治会活動もあるし住民の意識も向上してきているだろう。しかし、それらが結び付かず、社会問題が減少しないのはなぜだろうか。

ソーシャル・キャピタルの基本概念のひとつに、異質なもの同士を結び付けるブリッジング(橋渡し型)なソーシャル・キャピタルと、同質なもの同士が結び付くボンディング(紐帯強化型)なソーシャル・キャピタルという区別がある¹¹⁾。

自治会活動とボランティア団体が結び付きにくい理由に、この2つのソーシャル・キャピタルの異質性が要因のひとつとなっているのかもしれない。それらは小規模多機能ホームにおける地域福祉の推進を考えていく上で重要な概念になる。

もうひとつの視点は、地域社会を構造的に分析することである。社会福祉は、ニーズ把握、ニーズ充足から制度政策が進められてきたといえる。よって、地域福祉もニーズからの方法論が多いように思えるからである。今後は、これら2つの視点から地域福祉推進の方法を研究していきたい。

[注]

- 1) 宮島 渡編著『地域でねばる——アザレアンさなだの挑戦——』(全国コミュニティライフサポートセンター, 2004年), 特養・老健・医療施設ユニットケア研究会『高知発 地域へ飛び出せ! 逆デイサービスから見てきたこと』(全国コミュニティライフサポートセンター, 2004年)等で先駆的事例が報告されている。
- 2) 平野隆之ほか『小規模多機能ケア 実践の理論と方法』CLC (全国コミュニティライフサポートセンター), 2007年, 30-35頁。
- 3) 前掲注2), 33-34頁。
- 4) 『地域型福祉サービスのすすめ』全国社会福祉協議会, 2006年, 4頁。
- 5) 前掲注4), 10頁。
- 6) 前掲注4), 11頁。
- 7) 森本佳樹・平野隆之・渋谷篤男ほか『地域密着型サービスの今後の在り方に関する調査研究』。
- 8) 「2008年西濃地域ボランティア学習大会ポスター発表資料」(2008年9月27・28日岐阜経済大学開催)。
- 9) 内閣府経済社会総合研究所『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書』(調査研究の要約), 2005年(山内直人が座長になり調査研究し報告書を出している)。
- 10) 稲葉陽二『ソーシャル・キャピタル——信頼の絆で解く現代経済・社会の諸課題——』生産性出版, 2007年, 4頁。
- 11) 前掲注10), 7頁。

[参考文献]

- ① 『新版社会福祉士養成講座7 地域福祉論 第4版』中央法規出版, 2007年
- ② 稲葉陽二『ソーシャル・キャピタル——信頼の絆で解く現代経済・社会の諸課題——』生産性出版, 2007年
- ③ 内閣府経済社会総合研究所『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書』2005年
- ④ ナン・リン(筒居淳也ほか訳)『ソーシャル・キャピタル——社会構造と行為の理論——』ミネルヴァ書

小規模多機能ホームにおける地域福祉推進の方法に関する研究（樋下田）

房，2008年

- ⑤ 平野隆之ほか『小規模多機能ケア 実践の理論と方法』CLC（全国コミュニティライフサポートセンター）/筒井書房発売，2007年
- ⑥ 三島知斗世「NPOが行なう小規模・多機能・地域密着型サービスが「地域福祉力向上」に果たす役割——名古屋市内の14デイ事業所の実態調査から——」日本NPO学会第8回年次大会〈報告〉，2006年