

地域の自発性を促す 支援のありかた ——地域で話し合う場の必要性

杉浦敦子

自治労社会福祉評議会：愛知県本部、保健師

●——はじめに

地域包括支援センターに勤務する筆者は、最近、地域包括支援センターの業務内容の範囲が広がり、“何でも屋”に近い業務が求められているように感じることもある。高齢者を取り巻く社会環境は大きく変わり、高齢者夫婦のみ世帯や一人暮らし高齢者世帯など近くに子どもが住んでいない高齢者が増加しており、高齢者の面倒を見ることができない環境が広がりつつある。

家族の規模が縮小し、家族のなかに高齢者の面倒を見られる人が少なくなってくるなかで在宅支援を考えることが、地域包括支援センターに求められている。そこでは、一人暮らし高齢者の支援をどのように組み立てるかを考え、あわせて支援をサポートできる地域を作りだしていかなければならない。そうした仕組みができあがるまでには、地域包括支援センターの職員はあらゆる仕事を担わなければならない。

地域包括支援センターの職員の多くは、自分たちの仕事にやりがいを感じながらも、終わりの見えない支援の組織化のなかで、満足感や達成感が得られない状況に陥っているのではないだろうか。地域と関係をもつことが大切だと分かっているけれども、職員の年齢が比較的若いために町内会の役員の方々と関わりをもつことが難しいことも少なくない。地域の方々と繋がり、支援をサポートできる地域にしていくまでには時間が必要であるが、業務のなかではどうしても目に見える結果ばかりが求められる。

筆者が、自治研作業委員会の「地域包括ケアシステム研究会」に参加して、他の自治体の皆さんと意見交換を重ねるなかで見えてきたことは、どこの地域包括支援センターも同じ課題を抱えているという事実であった。

●————岡崎市中央地域包括支援センターの取り組み

愛知県のほぼ中央に位置する岡崎市は、世界の TOYOTA で知られる豊田市の南に位置しており、自動車関連産業をはじめとする製造業やサービス業が盛んな地域である。高度経済成長期の変動が著しい時代のなかで人口が拡大した地域ゆえに、価値観や考え方、生活スタイルが多種多様の団塊の世代を抱えて高齢化を迎えようとしているのが岡崎市である。

岡崎市の地域包括支援センターは、14ヵ所すべてが委託であり、うち1ヵ所が基幹型を担っている。筆者の所属する岡崎市中央地域包括支援センターは、岡崎城から徒歩20分圏域にあり、歴史のある土地柄で古い民家が多く、それぞれの土地が狭いという特徴がある。昔ながらの町並みが残る地域では、いわゆる棟割り長屋のように、隣の家と同じ壁を共有する家も少なくない。そのため、2世帯で住むことは難しく、子ども世代はどうしても世帯分離してほかの地域に出てしまい、高齢者夫婦世帯、一人暮らし高齢者世帯が地域のなかに残ってくる構造となっている。地域には、かつて教員官舎があったこともあって、年代から見て比較的学歴の高い高齢者が多く、地域的な権利意識が強く感じられるところである。そうした世帯の生活を支える商売をなりわいとしてきた高齢者も多いが、“シャッター商店街”と化しており、そうしたなかには年金が少なく、金銭的な課題を抱えたケースも散見される。

①地域組織の役員との顔の見える関係づくり

岡崎市中央包括支援センターでは、月に1回定期的で開催される民生委員・児童委員協議会定例会をはじめ、学区（地区）福祉委員会や地域のイベントに参加して、センターの周知や消費者被害などの情報提供を実施している。このうち、学区福祉委員会は、1998年度から小学校区を単位として設立が進められた地域福祉活動を担う地域住民の取り組みである。47学区、46委員会からなる学区福祉委員会は、主な活動として、一人暮らし高齢者の見守り活動や在宅介護教室、福祉マップの作成などを、委員会ごとに事業を決めて実施している。地域包括支援センターでは、協議会や委員会の開催される前後に訪問することで、集約された地域課題や相談ケースの情報を受けて、次の支援に繋げるように心がけている。

筆者が地域の方との関わりを持つときに気をつけていることは、なによりも定期的に、現場で顔を合わせるようにすることである。まだ、担当地域のすべての地域組織

の役員の方と十分な連携ができているというわけではないが、機会を見つけては挨拶に出向き、情報交換を重ねるように心がけている。

定期的に顔を合わせ、情報交換を重ねる関係を継続することで、お互いに“わがまま”を言い合える関係が構築できるようになる。丁寧な支援を重ねることで見えてきたのだが、地域組織の役員の方のなかには、「こんなことぐらい、言わなくてもいいよな」というケースや「こんなことを包括の人に訊ねてもいいのかしら」といった躊躇を抱えたままの人が多くいる。こうしたケースが、役員の方の心労や負担を増していることは想像に難くない。ちょっとした地域の変化というのも、「こんなこと」に入ってしまうと、次に繋げられないまま、重要な情報が地域に埋もれてしまうことも少なくない。

そんなときに、愚痴やわがまを言えるような関係があると、「ちょっと、うちの近所で気になって…」と普段語りで話してくれるようになり、「言ってもいいかどうか分からないんだけど…」ということも「あはは」と笑い飛ばせるオチを言える関係だからこそ、大切な情報としてこちら側に伝わってくることになる。地域包括支援センターに情報としてバトンが渡されてくれば、そこからは専門職として訪問介入が必要なのか、様子見なのかを判断して、継続した支援に繋げることができるようになるのである。

②地域の高齢者と顔の見える関係づくり

日頃からの顔の見える関係は、地域の高齢者の皆さんとのあいだでも大切である。岡崎市中央包括支援センターでは、学区福祉委員が主催するいきいきクラブに顔を出して、地域包括支援センターや介護保険制度の説明を行っている。いきいきクラブは、月1回程度開催されるサロン活動であり、その場を借りて高齢者の相談に応じることもある。クラブを通じて情報を得た高齢者が、窓口を通じて相談に来られることもあるので、その体制づくりにも役立っている。こうした活動への参加は、介護予防や介護を必要とする人を発見する場としても機能している。

いきいきクラブの参加者の多くは、健康意識の高い人であり、学区福祉委員に声をかけられてクラブに参加するようになった人が多い。介護認定を受けている人もいる。

地域包括支援センターがこうした活動に継続して参加するのは、日常的には支障なく過ごしているように見えるが、歩行が不安定であったり、どこかに痛みを抱えていたままであったり、初期の認知症であったりといったような、隠れがちなニーズの早期発見にある。いきいきクラブでは、専門的な視点で参加者を観察し、気になったらすぐ声をかけるようにしている。その方の暮らしぶりを聞き出し、今のままで在宅が

可能ならばそのままいいと判断して、困ったときにすぐに相談してくれるように情報提供しておく。初期認知症の発見は、同居している家族も気づき難い場合が多く、早めに対応したほうがよいケースもあるので、丁寧な観察が必要となる。いきいきクラブのようなサロン活動の場合、健康体操のなかで腕を重ね合わせるような空間認識が必要となるポーズや短期記憶の状況がわかる伝言ゲームのような認知状況を確認できるレクリエーションが盛り込まれているおかげで、隠れたニーズが見つけやすいのである。

このように、地域の高齢者とも顔の見える関係づくりを重ねて、お互いに疑問に思ったら訊ね合うことができる関係をつくるのが、これからの支援では必要になると思われる。

③顔の見える関係が用意する支援の連携

要支援のAさんは精神障害者保健福祉手帳を保有する娘のBさんと二人暮らし。二人が暮らす自宅が火事に見舞われて、地域の方の支援を得て、一時公民館で過ごすことになった。この間、^{*1}総代は罹災証明をはじめとする必要な書類手続の代行にはじまり、日々の食事の手配まで細かく支援をしてくれていた。金銭管理も十分とは言えず、お金もなかったことから、総代が立て替えをして暮らしの立て直しを試みていた。

このときに地域で指摘されたのは、一人暮らし高齢者は地域で見守り対象となるが、障害を抱えた娘と同居しているとその対象から外れてしまうという事実であった。しかしこのケースは、地域包括支援センターでは、Aさんの支援に入ることからBさんの存在を早い段階で分かっており、何かあったときには支援が必要な家族として把握されていた。こうした事態になったあと、総代会長とセンター職員が支援のための話し合いをしたときに「なぜ地域に情報を流してくれなかったのか」と苦情を言われることになった。当時、Aさんからは介護保険サービスの利用を拒否されていたものの、どうにか日常生活はできていたので、センターとして見守る程度で留めていたケースである。

火事から公民館での避難生活を経て、次の生活の場の確保まで、総代から地域包括支援センターが連絡を受けてから協働で支援を組織化するのだが、引越の手配、火災現場の掃除、家の建て替えに至るまで、総代をはじめとする地域の皆さんの協力で手配していただけることになった。保険金の手続きや預金通帳の再発行など、センターだけでは管理できない部分も、地域の総代役だからこそ、関わった皆さんの理解を得ながら支援に繋げることができたのである。

地域包括支援センターと総代会長の連携は、日頃から定期的に回覧板にセンターからの通信を載せてもらうようにしており、世間話ができる顔の見える関係が構築されていた。そうであるがゆえに、火事から早い段階でセンターに連絡が入り、お互いに無理を言い合いながら、やるべき支援の按分ができたのだと思われる。

地域包括支援センターでは、こうした非日常的な対応が常態化する傾向にある。“何でも屋”の側面が強くなりつつあるゆえんであるが、実際に支援に着手するとセンターよりも遥かに多くの仕事を引き受けてくれているのが自治会であり地域社会であることが見えてくる。このケースも日常生活を取り戻すための関係修復の作業は、センターではなく地域のまとめ役である地域総代が立ち回ってくれたからこそ解決の糸口が見えてきたといえるだろう。

こうした関係のなかで、地域包括支援センターの職員として心がけていることは、地域の皆さんに負担になりすぎないようにすることである。地域の皆さんはボランティアであり、当事者の身内でもないのに、何かあったときには大きな責任を背負い込むことになる。その意味では、支援の途上で発せられた「なぜ地域に情報を流してくれなかったのか」という要請は重要であり、個人情報保護の整合性から、今後の課題として引き受けなければならないところである。

●————話し合える地域社会の繋がり的重要性

認知症の高齢者を地域で見守る体制づくりは、これからの地域社会では欠かせない仕組みづくりのひとつである。しかし、そうした仕組みを地域社会に作るのは、地域特性もあって一筋縄ではいかない。

認知症のCさんは介護保険サービスを利用しながら在宅生活を継続している。朝夕の散歩が日課だが、ご近所の庭に入り込み、花や枝を手折る行為を繰り返している。見かけたCさんに注意すると、しばらくの間は取りに来なくなり、人が見ていると花や枝を服のなかに隠そうとすることから、ご近所では病気ゆえと認識されず、わざとやっていると理解されてしまっている。岡崎市の担当エリアの地域包括支援センターでは、民生委員から地域の状況を聞いたり、近隣の人に認知症の勉強会の開催を提案したり、地域社会を足繁く回ってCさんを理解してもらうための取り組みを進めていた。しかし、事態は好転しなかった。勉強会を仕掛けても近隣の方々は「まずは家族から」と言われ、見守りの相談も「電話代を誰が払うのか」となかなか理解が得られない。かろうじて地域の民生委員や福祉委員が“認知症事例勉強会”を開催できるよ

うになったものの、これ以上の地域の理解が得られないまま、Cさんは施設入所を選択することになった。

これは後日談ではあるが、Cさんの事例の場合でも、勉強会の開催から施設入所までの間に、近隣の井戸端会議では「Cさんも（認知症だから）しょうがないのよね」と、Cさんの状況を受け入れようとする発言が聞かれるようになっていたという。少しずつではあるが、地域社会の変化の兆しが見えてきたところであった。

認知症の徘徊は、入所施設や病院では出入口を管理すれば出て行くことを食い止めることはできるし、声かけも難しくはない。しかし、地域社会には出入口はなく、地域の境もない。そのため、地域社会には「見守り」の仕組みを作ることが何よりも大切なのである。しかし、認知症の徘徊に対応できる地域社会を作るのは、専門職からの働きかけだけでは難しい。地域住民の協力的な取り組みが欠かせない。筆者が参加した「地域包括ケアシステム研究会」の鳥取県北栄町（人口約1万5,000人、高齢化率28.9%）の調査では、大変興味深い取り組みが行われていた。^{*2}

北栄町では、地域の見守りを民生委員、福祉推進員、愛の輪協力員が中心となって進めている。地域住民の協力を得て実施される「愛の輪」活動は、北栄町の前身である旧大栄町が1984年に「愛の輪運動実践地区」の指定を受けたことを起点とするものであり、現在では、地域のなかで見守りを必要とする方に、近くにお住まいの方を見守りの協力員として北栄町社会福祉協議会が委嘱する事業である。

北栄町のみどり二区自治会（人口約300人、約120世帯、高齢化率30.1%）は、新興住宅地として開発が進められた地域で転入者が多く、昔からの伝統や地域への意識が比較的低い土地柄である。みどり二区自治会でも、自治会長の森下重徳さんを中心に、自治会防災部、民生委員、福祉推進員、愛の輪協力員の皆さんが、15世帯程度の一人暮らし高齢者世帯の見守り活動を進めてきた。そうした活動を続けるなかで、徘徊する高齢者に声をかけた後に「次にどうすればいいのか？」という課題が次第に浮かびあがってきたのである。

みどり二区自治会は、北栄町地域包括支援センターの松嶋まゆみさん（社会福祉士）らと相談の上で、生活の困り状況と支援の希望の有無を把握するための全世帯アンケート「地域支え愛アンケート」を自治会独自で実施し、生活面での支援を希望する9世帯、災害時の避難支援を希望する22世帯をピックアップして「地域支え愛個別調査票」を追加的に実施した。個別調査票は、配布するだけではなく各家庭に出向いて一軒ずつ聴取調査を行い、生活面での支援を希望する人には愛の輪協力員が聴取調査に出向くなど、自治会総出でニーズ調査を実施し、日頃の通院状況や生活、人間

関係や緊急時の連絡先など、アンケートだけでは見えてこないインフォーマルな情報が収集されることになった。

こうした調査を経て、みどり二区自治会では「支え愛支援計画表」を策定して、日常生活における支援から災害時支援に至るまでの対応を自治会内部で可視化する作業を行ったのである。その成果の一つが「支え愛安心カード」である。対象者の氏名、生年月日、電話番号の他、緊急連絡先や災害時の避難協力者や生活の見守り協力者が記されたカードを自治会で作成し、災害時の避難支援の対象者 20 世帯とそれへの支援協力者 34 名、生活の見守りの対象者 7 世帯とそれへの支援協力者 7 名を組織化したのである。こうした自治会の独自の取り組みに対して、地域包括支援センターをはじめとする行政機関、社会福祉協議会は全面的に支援を行うことが約束されており、日頃から自治会と関係機関とで情報共有を行いながら、制度利用が必要なものについては専門機関にバトンを渡し、地域で対応が可能なものについては連携して個別支援を実施する体制を作りあげたのである。

研究会による聴取調査に協力くださったみどり二区の皆さんは、「同じ地域で暮らす住民だから、仲間が困っているのをなんとかしてあげたい」「見守りも、お互いに負担にならないように、継続を考えた取り組みにしていきたい」とこれからの活動を語ってくれた。こうした意識のなかで確認されたことが「地域の支え合いにはどうしても限界がある」ということであり、そのなかで「きちんと地域包括支援センターに繋がなければだめだ」という意識が醸成されてきたのである。また、個別支援も担当者を決めれば終わりではなく、「支え愛連絡会のなかで情報を共有することで、支援協力者の負担感が比較的軽減される」ということに気づいていることも大切だろう。調査の最後に「こうした仕組みができあがって、負担が軽くなった分、次に取り組むものが見えてきた」と語ってくださった自治会長の森下さんの言葉は、地域包括支援センターが行うべき地域支援の目的を示してくれているのではないだろうか。

●———地域の自発性を促す支援

2006 年に地域包括支援センターが創設された当時、介護予防の推進がセンター事業の中心に据えられていた。あれから 10 年を迎えようとする地域包括支援センターは、地域ケア会議を開催し、地域支援を具体化する仕組みづくりを考えることが主要な事業となってきた。地域包括支援センターが、具体的な支援を個別に提供することがあたりまえとされる思考から大きく転換しなければならない時期に差しかつ

ているのである。

地域包括支援センターは、担当地域の住民からの相談を受け、迅速な解決を目標にするあまり、センターの職員が直接解決のための支援を行なってしまい、長い目で見ると地域住民の解決能力を弱めてしまっていないだろうか。地域包括支援センターの職員の多くは、多岐にわたる地域課題を目の前にして、地域の皆さんと一緒に考えていきたいという想いを強くしている。しかし、専門的な視点が必ずしも地域社会の問題解決能力を育てるわけではない。地域介入が、地域住民の自発性を損なうことになり、お互いに“やらされ感”が残ることは少なくない。地域包括支援センターが“何でも屋”の様相を呈しているとすれば、考えるべきは「地域の問題解決能力を育てる介入とは何か」ということではないだろうか。

地域社会が「こんな地域になりたい」という自発性のある意識を醸成するためには、地域包括支援センターは、時間をかけて、回数を重ねて地域住民の皆さんと対話を重ねていく必要がある。センターの「こうしてほしい」は、必ずしも地域社会のニーズとは重ならない。もちろん、地域の課題のなかには、地域で解決できる課題もあれば、複雑な個人情報絡むなかで、専門的な介入が不可欠な事例も少なくない。そうであるがゆえに、センター職員と地域住民の間で、日頃から意見交換ができる場を用意することが大切なのである。

地域包括支援センターが、地域からの相談のすべてを解決する機関ではなく、地域の支援者の力となり協働で支援を組織する機関になれるか——地域包括支援センターの次の10年の目標ではないだろうか。

- * 1 岡崎市では、いわゆる町内会の活動を取りまとめる代表者を「総代」と称している。他の自治体では「町会長」あるいは「町内会長」などと言われているもの。
- * 2 鳥取県北栄町調査は、2014年6月に研究会ヒアリング、2015年7月に現地調査を実施した。