

## ② 在宅支援サービスセンターと地域福祉の展開

伊藤和人

- 一 身近な地域に福祉サービスと活動の拠点を
- 二 センターの事業化の経緯
- 三 センターの三つの機能
- 四 日常利用圏へのセンター整備の方法
- 五 地域拠点としての運営の方法
- 六 区と社会福祉協議会による支援
- 七 今後の課題

### 一 身近な地域に福祉サービスと活動の拠点を

#### ① 「福祉改革」

いま福祉は、さまざまな顔と表情をもった展開を求められている。

昭和二十年代に社会福祉制度の骨格が形成されて以来の大きな制度改革「福祉改革」が国レベルで進んでいる。平成元年末に在宅福祉の緊急整備を中心に「高齢者保健福祉推進十カ年戦略（ゴールドプラン）」が打ち出され、昨年六月に老人福祉法等福祉関係八法の抜本改正が行われた。

ポイントは、在宅福祉サービスの法制化と市町村の役割重視、福祉と保健医療サービスの連携強化・総合化、民間福祉サービスの育成と地域

社会の力を活かした支援体制づくり等にある。高齢者も障害者も住み慣れた地域のなかで可能な限り自立した生活を続けられることを目標に、

住民に最も身近な市町村が自らの責任と裁量で、それぞれの地域ニーズにふさわしいサービスを供給できる範囲が広げられたと言っている。キーワードは、「地域」であり、「連携」であり、「協働」である。

#### ② 在宅支援サービスセンターの

発想

横浜市は、早くから地域福祉の推進を福祉行政の主要課題として、福祉の風土づくりや障害者地域活動ホームなど市単独の取り組みとともに、市民参加を基盤としたホームヘルプ協会の設立など独自の在宅サービス

の充実に力を入れてきた。

しかし、全市的な視野から絶対数の不足に対する福祉施設の整備や在宅サービスの量的な対応がまず先にあり、地域にきめ細かく対応するサービスや活動の仕組みづくりが課題として残されてきた。

「在宅支援サービスセンター」は、市民の日常生活圏である小地域を基盤に、援護を必要とする市民に福祉・保健サービスを総合的に提供し、かつ地域住民の参加による支援活動を展開するための具体的な「場」であり、地域づくりの拠点として発想された。

その性格は、(1)福祉・保健医療の連携と関係者のネットワークづくりをすすめる場（相談窓口）と、(2)サービス提供の場（デイサービスセン

ター）、及び(3)地域福祉活動の拠点（ボランティアビュロー）を一体化したものと考えていい。

#### 二 センターの事業化の経緯

##### ① 瀬谷老人憩いの家

瀬谷区庁舎に近い「瀬谷老人憩いの家」は仮庁舎等に使われた老朽建物だが、憩いの家本来の活動のほかに、区社会福祉協議会のボランティアルームや精神障害者のデイサービス活動等の場として活用されてきた。この建物を建て替えて「地域福祉活動センター」として整備する案が、

昭和六十二年度の区政運営上の重要事項として区から提案された。その背景には、地域の福祉ボランティア活動の多くが定期的、継続的

な活動場所の確保の問題を抱えており、行政の援助で地域に拠点を設置してほしいという強い要望があった。

## ② 地域福祉システム研究調査

民生局が昭和六十二年と六十三年度に行った、地域を基盤にする総合的な福祉の仕組みづくりの研究調査のなかで、システムの具体的な足がかりとして地域福祉拠点の整備に早急に着手すべきことが提案された。その機能と運営の考え方が、在宅支援サービスセンターのもとになった。

③ 地域ケアシステムのモデル実施  
昭和六十三年三月から港北、瀬谷区をモデルに「地域ケアシステム」整備の取り組みをスタートさせた。

その目標は、保健所、福祉事務所、医療機関など保健・医療・福祉の関係者が連携し、医師会等の関係団体と地域住民の協力を得ながら、在宅の要援護者に各種サービスや支援活動を一体的に提供できるようにシステムを区単位に整備することにある。モデル区では、区内の保健・医療・

福祉の関係機関・団体と住民団体の代表者による推進会議を組織し、当面要援護老人を対象として、往診協力等のシステムづくりの協議や情報交換を行うとともに、具体的な事例についてサービスの検討や、担当保健婦、ケースワーカー、主治医等のケアチームの編成による活動を試行してきた。平成元年度にモデル実施を六区に拡大し、平成二年度中に全区に推進組織を設置する。

そのなかで、地域のサービス拠点整備とともに、ケアスタッフの地域での相談・訪問活動や関係者との日常的な連絡・協議のための場として、またボランティア等の支援活動のネットワークの拠点の必要性が認識された。

## ④ 21世紀プラン見直しでの位置づけ

21世紀プラン見直しでは、地域ケアシステムの確立を目標に、その中心機関として福祉事務所・保健所の連携強化と総合相談窓口の整備等により区役所の中に「区福祉保健セン

ター」を設置するとともに、地域に密着したサービス展開のために、在宅支援サービスセンターをきめ細かく日常利用圏に整備することとした。位置づけを図1に示す。

第三次実施計画で整備目標を、平成六年までに三十七カ所、平成十二年までに八十カ所とし、早期整備の必要から、平成元年度にモデル事業として四カ所の設計に着手した。第一号のオープンは平成三年秋になる。

## 三——センターの三つの機能

センターの運営等のソフト面については、まだ十分な検討が整っていないわけではなく、その機能を支える地域ケアシステムや区福祉保健センターづくりもこれから具体化しようとするものであるため、以下の概要も全部がオーソライズされているものではなく、私見も入っていることを断っておきたい。

① ニーズ発見と相談・調整  
援護を要する高齢者・障害者等に

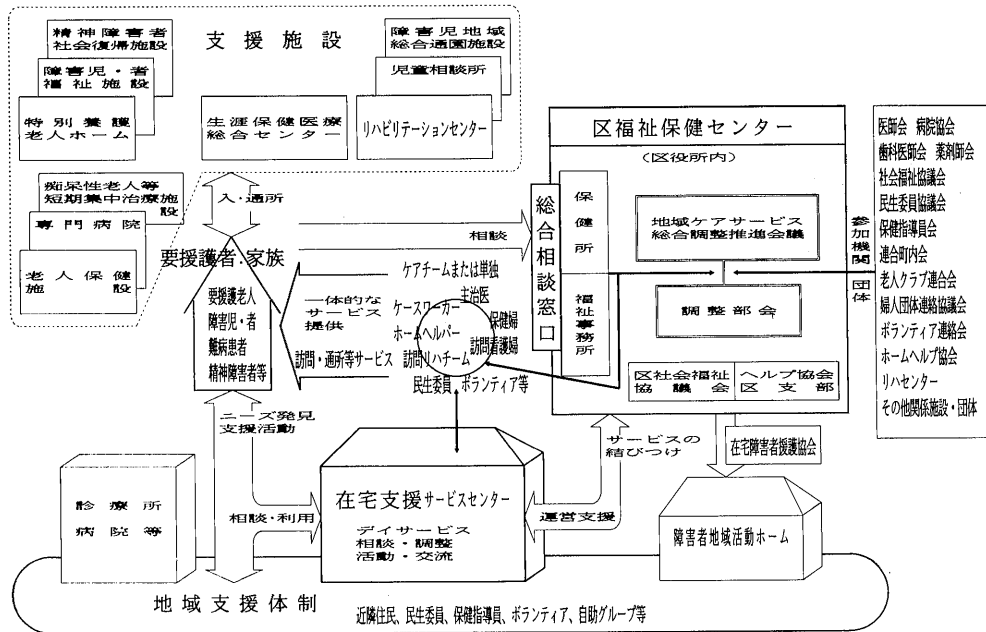
適切にサービスを提供していくためには、その生活全体が関係者や地域の人たちの目で継続して見守られていることが必要である。

センターはまず、民生委員、保健指導員、医師など地域でニーズ発見にかかわる人たちの身近な連絡窓口となり、情報交換や交流、学習の場となる。

第二に、要援護者・家族や地域の人たちの相談を受け付け、いつでも身近な相談相手として、制度・サービスの情報を伝えたり、必要な助言ができるスタッフ（後述の「コーディネート」）を配置し、公的なサービスについて福祉事務所・保健所等への橋渡し役となる。

第三に、福祉事務所のケースワーカーや保健所の保健婦、ホームヘルパー等のケアスタッフが、地域に向く活動のなかでセンターに立ち寄り、相談に応じたり、情報交換や話し合いをしたり、具体的なケースごとに主治医やセンタースタッフ、近隣の民生委員、ボランティア等を交えたチームとして、身近なセンターの

図-1 地域ケアシステムの概念図



場に集まってケア計画やサービスの手配のための協議・調整を行う。センターを足がかりとして関係者が日常的なコミュニケーションをもち、具体的なサービス提供のための相談・調整の拠点となるのが、センター機能の第一である。

② デイサービスセンター機能  
センターがその場で経常的に提供するサービスはデイサービスである。ここでは、在宅の心身の虚弱な高齢者等を対象に、週一〜二回程度リフト付きバスの送迎で通所し、生活指導員、寮母、看護婦等の専門スタッフにより、健康チェック、日常動作訓練、クラブ活動など、その人に応じた日帰りのプログラムと、昼食サービスや介助付きの入浴サービスを提供する。

その目的は、日頃家に閉じこもりがちな虚弱老人等に積極的に社会とのつながりをもつ機会を提供し、心身機能の低下を防ぎ「ねたきり」をつくらないことにある。そのために身近なエリア配置が必要で、国でも

中学校区に一カ所の配置を目標としている。

なお地域のサービス拠点として、今後重度のねたきり老人や障害者等の利用が当然考えられるので、これに対応できる設備とスタッフをもつタイプのセンターを確保することも必要となる。

また、デイサービスでは、送迎、食事等の介助、話し相手、趣味・クラブ活動等での指導者などさまざまな面で、センターに集まるボランティアの参加が重要である。

④ 地域福祉活動、交流の拠点機能  
センターは、要援護者を地域の人材、資源のネットワークで支える地域づくりの核となる。そのため、ボランティアや自助グループ等の活動の輪を広げ、より活性化するための援助を行い、具体的な活動と交流の場を提供する。

まず、センター自体がもつ機能としては、(1)ボランティア等の活動参加のきっかけとなる講座、教室、集いなどを行うこと、(2)活動を具体的に

なニーズに結びつけること、そして  
 (3)活動についての適切な情報提供や  
 助言・指導を行うことが必要である。

具体的な活動例としては、センター  
 のスタッフが企画し、保健所等の関  
 係機関や社会福祉協議会等の協力を  
 得て行う事業として、

- (1)ボランティアの入門講座、技術・知識向上のための教室
- (2)健康教室、老人介護教室など、地域住民向けの福祉・保健の知識・技術の講習
- (3)保健所のリハビリ教室終了者等を対象とした地域リハビリ教室
- (4)住民向けの広報紙の発行など、制度・サービス・活動についての情報提供
- (5)ボランティア等の活動グループ・個人の交流会などがある。

センター内のボランティアコーナーは、誰でもいつでも顔を出せるボランティア等のため場として、情報交換や交流の場となり、活動上の問題等についてコーディネーターが相談・助言を行い、具体的にボランティアの登録とその援助を要する人への

紹介を行う。

次に、センターを利用して行うボランティアや自助グループの自主活動としては、

- (1)ひとり暮らし老人や高齢夫婦世帯等に対して、老人給食会、交流会や声かけ、友愛訪問等の地域内の互助活動、及び配食サービス、簡易な家事・介護の援助、外出の介助等の具体的な援助活動
- (2)障害児・者の地域訓練会、青年学級などの自助グループ活動、子育てグループ等の地域活動などが考えられる。

これらの活動は、定期的に継続して行われることが大切のため、センター内の多目的ホール等の定期利用や、ボランティアコーナーで必要なときいつでも連絡・打合せや作業ができるようにしていく。

#### 四 日常生活圏へのセンター

##### 整備の方法

①一区を主体とした配置計画づくり  
 在宅支援サービスセンターの配置

の目安とする日常生活圏は、半径おおむね一〜一・五km程度で、住民が徒歩、自転車またはバスで抵抗感なく利用できる距離としたが、国のデ  
 イサービスは中学校区に一カ所とさ  
 れており、その基準は今後の地域配  
 置のなかで検証し柔軟に考えていく  
 べきだろう。

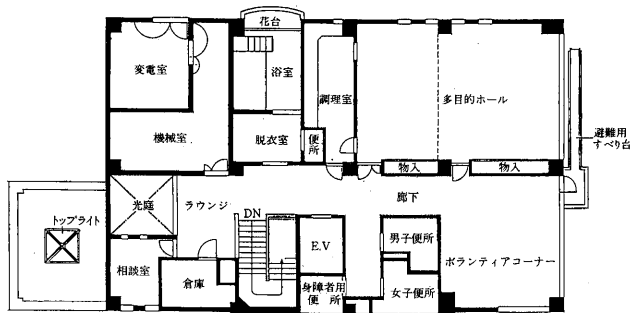
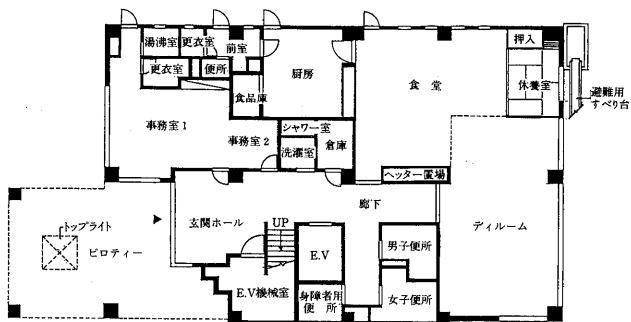
各区内の配置エリアは、住民の日常生活行動や要援護世帯の状況、地域活動の状況、他の福祉施設や市民

利用施設の配置等を考慮しながら、  
 区が主体となって関係者の意見や区  
 民要望等も踏まえて決定していく。

#### ②センターの施設・設備

センターの施設規模はおおむね  
 七〇〇㎡程度とし、標準的な設計例  
 を図-2に示したが、今後の運営の  
 情にに応じて工夫していく必要がある。  
 また、今後重度のねたきり老人等

図-2 センターの設計例(泉区上飯田)



にも対応できる機械式の入浴設備や訪問給食サービスもできる配膳設備などをもつセンターが検討されている。

④施設の複合化による整備

センターをきめ細かく配置していくために(1)特別養護老人ホーム、障害者施設等の福祉施設や老人保健施設への併設、(2)地区センターや障害者地域活動ホーム等の市民利用施設との複合、(3)今後計画される高齢者向けの市営住宅等への併設など、多様な整備形態ですすめ、公有地の有効利用だけでなく、施設機能の相互活用や利用者相互の交流など複合のメリットを充分生かしていきたい。現在事業着手している例を表1に示した。

五 地域拠点としての運営の方法

①運営主体の考え方

センターの運営主体には、デイサービスを安定的に提供でき、幅広い福

祉活動のできるような社会福祉法人を選定することにした。併せて、運営内容に地域の実情や地元の意向を充分反映させるために、地域の幅広い関係者で構成する「運営協議会」を組織し、運営に参加する仕組みを考えている。

運営の仕組みを図3に示したが、運営協議会のメンバーは、地域ケア

システムの区推進会議のいわば小地域版ともいえ、この協議会がそのエリアにおける地域ケアの推進母体になることが期待される。運営協議会では、センターで実際に活動する人たちやサービスの利用者・家族などの直接の意見や希望が運営の実際に活かされるようにしなければなら

表-1 センターの整備形態

建設地	複合・併設施設	事業計画
南区 大岡一丁目	区スポーツセンター 地区センター	元年度 基本設計 2年度 実施設計、建設 3~4年度 建設
保土ケ谷区 上菅田町	精神薄弱者 入所更生施設	2~3年度 建設助成
金沢区 富岡東二丁目	障害者地域 活動ホーム	元年度 基本設計 2年度 実施設計、建設
緑区 荏田町	障害者地域 活動ホーム	2年度 設計 3年度 建設
泉区 上飯田町	市営住宅	元年度 設計 2年度 建設
瀬谷区 二ツ橋町	単独設置	元年度 基本設計 2年度 実施設計、建設

具体的な運営主体は、特別養護老人ホーム等の運営法人の協力を得るか、あるいは今回の法改正で在宅福祉の事業主体としての機能強化が期待される社会福祉協議会がふさわしいか、それぞれ地域の実情に応じた区が中心に判断していくことになる。

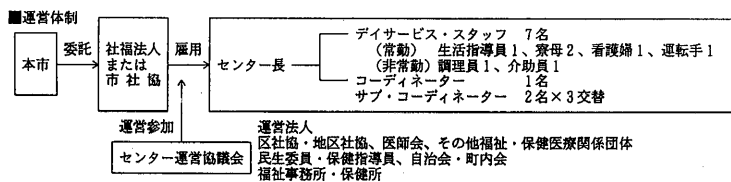
②センターの運営スタッフ

センターのスタッフは、図3にあるように、センター長のもとに、デイサービスの専門スタッフに加え、

要援護者・住民の相談や関係機関との調整、地域活動部分の諸活動の企画・実施・調整などを行うコーディネーターと補助スタッフからなる体制で当面スタートする。

デイサービスでは、今後重度の高齢者、障害者の利用や訪問給食サ

図-3 センターの運営体制



ビス等に対応するのにさらに専門スタッフが必要になるとともに、機能回復訓練や健康相談を行う場合には、関係機関のPT・OTや医師の協力体制をとらなければならない。

### ③コーディネーターの役割

コーディネーターは、センターにかかわる多くの人たち、機関、活動の「調整役」としてセンターの活動を支え進めていく。

その役割の第一は、要援護者・家族を支援するネットワークづくりの活動である。具体的な仕事内容は(1)民生委員等ニーズ発見に関わる人たちの連絡窓口、情報交換・学習等の援助

(2)要援助者・家族や地域の人たちの相談の受付、制度・サービスの情報提供と助言、関係各機関への紹介・連絡

(3)ニーズをもつ人へのボランティア・自助グループ等の紹介、ボランティアの登録、組織化の援助

(4)福祉事務所・保健所等との連絡・調整、ケース検討会議等への参加

次に、地域福祉活動の援助、活性化のための活動としては、

(1)センター主催の講座、教室等の企画・実施、終了者のグループづくり等のフォローアップ

(2)ボランティア等の活動グループ・個人への情報提供、活動上の相談・助言、交流の促進

(3)住民向けの広報紙の発行、情報提供

(4)区役所、社会福祉協議会等関係団体との連絡・調整

などのほか、センターの施設管理、利用調整、他のセンターとの連絡・調整などの仕事が考えられる。

このようにコーディネーターの役割は、個別のケアに関わることから地域づくりに関することまで幅広い。

従ってコーディネーターには、地域に広い関心をもち、公民の関係者を見渡し行動していける資質とともに、福祉・保健の制度・サービスや地域活動に対する知識、技術をもつことが必要になる。

とりわけ、コーディネーターが行う相談活動はいつでも話しを聞いて

くれる身近な相談相手として、問題を整理し、制度・サービスに関する情報を伝え、要援護者・家族が各種のサービスを適切に使っていただけるように援助し、また直接サービスには関わらない助言や心理的な支えになることが期待される。そのために、福祉事務所のケースワーカー、保健所の保健婦等と日常的なコミュニケーションを保ち、問題に応じて民間の立場を活かし住民のいわば代弁者として、関係各機関と連絡・調整できる力量をもつことが望まれる。

また、コーディネーターは、センター内の活動だけでなく、要援護者の家庭に出向いて相談したり、地域の人たちとの情報交換など地域に出る活動が重要なため、センター長がその役割を兼ね持つとともに、補助スタッフとしてパート勤務のサブ・コーディネーターがセンターの利用調整等の仕事を受け持つことを考えている。

### ④センターの利用方法

センターの開館時間は、地域の人

たちがいつでも相談等に訪れ、活動に利用できることを基本に、休日・夜間(午後九時まで)を含むものとする(週一日休館)。

デイサービスについては、一日十(五)二十人程度の利用者を対象に、週五日実施する。利用の登録をしてもらい、登録者一人につき週一〜二回程度の利用となる。

デイサービス利用者については、給食・入浴等の実費として、一日五百円を負担してもらっている。その他の利用については、原則無料とする。

### 六 区と社会福祉協議会による支援

#### ①区役所機能の強化

センターの活動は、福祉事務所・保健所と密接な連携のもとに運営される必要がある。ケースワーカー・保健婦が、センターでの相談や事業の実施に参画し、地域に出向く活動の拠点としてセンターを活用できるような体制を作っていかなければなら

らない。

また、ボランティア等地域住民のさまざまな活動・交流の場、地域づくりの拠点として、区役所の関係する各部門が協力して運営を支援していく必要があるだろう。

区におけるセンターの運営支援の体制づくりについては、今後区福祉保健センター設置の検討をすすめるなかで具体化していきたい。

## ② 社会福祉協議会の役割

社会福祉協議会は、民間福祉活動の推進・調整役であり、特に区社会福祉協議会は、昨年の法改正により、市町村社会福祉協議会と同等に在宅

サービス等の事業主体としての機能強化が位置づけられた。

センターでは、地域福祉活動の援助・活性化の面で、区社会福祉協議会が運営協議会の中心メンバーの一つとなり、そのノウハウを活かして積極的に活動を援助し、ボランティアの育成・組織化、地区社会福祉協議会の育成等の事業を行うとともに、センター間の連絡調整等に協力していくことが必要である。将来区社会福祉協議会の法人化が実現すれば、市社会福祉協議会に代わりセンターそのものの運営の受託法人のひとつにもなる。

## 七 今後の課題

在宅支援サービスセンターの事業内容については、全部が一律であるべきでもない。むしろそれぞれの地域に最もふさわしい活動ができるよう、できるだけ柔軟に考えられなければならない。

また、サービス提供の機能面では、重度の高齢者や障害者への対応とともに、国が高齢者福祉十九年ゴールドプランの中で打ち出し平成二年度から制度化した、二十四時間体制の相談・調整と介護指導の機能をもつ「在宅介護支援センター」事業との

整合性も今後問われることになる。それにもまして、八十九カ所のセンターを支えるコーディネーター等スタッフの人材確保・養成や、センター機能を支援する区福祉保健センターの整備、関係機関・団体のネットワークづくりなど、これから具体化するべき課題は多い。

今秋の運営スタートに向け、公民の関係者の活発な論議と協力を得ながら、要援護者・家族や地域の人たちにとって真に役立つ施設になるよう、早期の地域配置への精力的な取り組みとともに、まさに走りながら考え実現していきたい。

△民生局企画課課長補佐担当係長▽