

在宅福祉サービス供給システム構想試案

- ねたきり・ひとり暮らし老人を中心として -

昭和58年3月

在宅福祉サービス供給システム
開発調査研究班
栃木県社会福祉協議会

黒磯市の調査の概要（略）

在宅福祉サービス供給システムのあり方

1 ニーズ発見システム

一般に本人及び家族からニーズが表現される場合、まず、現在の制度で対応できるかどうかについて検討することとなるが、制度に該当しなければ、後日、その表現されたニーズに対応したサービスの制度化ができるかどうかを検討することとなる。

しかし、調査を行って気がついたことは、ねたきり老人をかかえる家族やひとり暮らし老人の場合、ニーズがはっきりと表現された世帯は1割から2割程度であった。

それ以外の世帯は問題がないかといえば決してそうとはいえず、多くの場合、沢山の問題をかかえている場合が多い。特にねたきりの老人の家庭には、そのようなことがいえる。

問題をかかえていながらもはっきりと「表現されない」理由には幾つかの要因が考えられる

- ・ 社会福祉サービスに対する理解が十分ではないこと
- ・ 社会福祉サービスに関する情報が不足していること
- ・ 社会福祉サービスの内容に制限が多すぎることである。

したがって、これらの世帯の場合多くの問題をかかえながらも、以上のことがネックになって問題が顕在化しにくい状況にあると思われる。

このため上記の課題が克服されるまでは、問題を持っていても対象者側からは表現されにくいから、むしろ供給システムを構想する場合には、「問題を発見するシステム」を開発することが極めて重要である。

今迄、問題を発見する場合の多くは、民生委員、家庭奉仕員、ケースワーカーの訪問によって把握されてきたが、この場合、担当世帯や訪問回数の事情から常時、把握できる状況には必ずしもなかった。いわゆる、緊急かつ問題性の大きい世帯を中心として把握されてきたきらいがある。

このため、新たに発生する問題の状況や変動する問題の状況をいつでも速やかに把握することは困難な状況にあった。

そこで、新たに発生する問題の状況や変動する問題の状況をいつでも速やかに発見できるようにするためには、従来の民生委員、家庭奉仕員、ケースワーカーの機能をさらに発展させることが必要であり、しかも常時、対象者が身近なところに相談できる必要な機関にその意思が伝えられるようにすることが必要である。

(1) 定期調査

現在、ねたきり、ひとり暮らし老人数に関する調査については、毎年10月1日を起点として、次年度の予算編成資料を作成するため、県が各市町村から資料を徴しているが、必ずしもこの資料作成に際し

て、各市町村では新しく調査を実施している訳ではない。

このため少くとも、毎年、1回は対象者の実態を明らかにするとともに、市の行政資料に使用したり、他の民間社会事業関係の資料にも使用できるように各関係機関の共同のデータとして活用できるような調査方式を設計する必要がある。

以上から調査の実施にあたっては、民生委員の日常活動の一環として協力を願うことが必要であるが、さしあたり、黒磯市では、次の方式によって定期調査を実施することを提案したい。

期 日・毎年、7月1日をもって65歳以上のねたきり・ひとり暮らし老人のすべてを調査することが望ましい。

- ・7月中に調査したものを、自計表で集計し、市に提出する。
- ・調査表は、複写式とし、1部は民生委員の日常活動の資料として保持されることが必要である。
- ・市は、8月中に民生委員から提出された集計表をまとめるとともに、調査表を台帳として保管・整備・補正することが肝要である。

調査員・原則として民生委員を調査員とする。
 ・調査で知り得た個人にかかわるプライバシーに関する秘密は他にもらさないように厳に留意する。

調査票・調査票は台帳として整備できるように設計する。調査項目は、基本的には毎年変更をしないが、サービス制度は年々変化するので、その限りで毎年印刷する。

(2) 随時訪問調査

ア 自治会組内訪問調査

民生委員が、定期調査を行うにしても、又随時に訪問調査するにしても、その周期については1年もしくは数カ月の間隔が生じてしまうことになり、その間に生じた問題は、余程のことがなければ見過されてしまうことになる。

このため常に、ねたきり、ひとり暮らし老人の身近な場所で、これら老人の福祉問題について常時発見、相談をできるようにすることが必要である。

このような意味でこの機能を持つ組織としてあらゆる意味でトータルな組織は、自治会である。

そこで自治会では、次の二人の役割を期待したい。

(ア) 班 長

a 組内の班長は、おおむね10世帯から20世帯を担当しており、班内の世帯の状況については良く熟知している。

そこで、ねたきり・ひとり暮らし老人に関する最初の相談相手として、次の役割を期待したい。

- ・新しいねたきり・ひとり暮らし老人世帯の発生についての連絡
 - ・老人福祉情報資料（県及び市町村で作成）の配布
 - ・その他必要な事項
- b これらのことについて発見又は相談を受けた場合に自治会で決められた「福祉協力員（仮称）」に連絡する。
- c 組内の班長は、月に1度はねたきり・ひとり暮らし老人世帯を訪問し、安否を含めて上記の任務を担当し、必要事項について「福祉協力員」に連絡する。

(イ) 福祉協力員（自治会長が兼務する。）

- a 組内の班長から、連絡を受けた事項をまとめて民生委員が定期又は随時に自治会を訪問する際に連絡する。
- ・班長から連絡を受けた新しいねたきり・ひとり暮らし老人世帯やニーズの発生について地区担当の民生委員に連絡する。
 - ・民生委員から配布を受けた老人福祉関係資料を各班長に手渡す。
 - ・その他必要な事項

イ 民生委員訪問調査

(ア) 自治会訪問調査

- a 自治会の「福祉協力員」に集約されている対象世帯のニーズに対応するため、2カ月に1回は「福祉協力員」を訪問し、当該地区の状況を把握する。
- b 自治会で確認した事項については、次の措置を行う。
- ・関係機関への連絡を行う。
 - ・台帳の補正・整理を行う。
- (イ) 随時訪問
- ・(ア)の訪問の他に日常活動の一環として行っているケース処遇に当たって必要な訪問指導を随時行う。
 - ・随時訪問により確認された問題点を整理し、定期的に開催される地区民生委員協議会に提出する資

料を整える。

ウ その他の訪問

その他、ボランティア、老人クラブ等によるサービスを提供する訪問によって把握された事項については、必ず地区の民生委員に連絡するようにする。

(3) 対象世帯の申出

上記の問題発見のシステムの他に、直接、対象世帯から電話一本でどこに相談しても、必要な機関とサービスにつながるようにしておくことも重要である。

具体的には、当該世帯の全世帯に、必要な関係機関とサービス制度の概要を記載されたパンフレットを用意しておくことが必要である。

以上、「問題発見システム」の基本的なあり方について述べてきたが、このシステムの特徴は、「地域」の参加協力を積極的に期待することを骨子としている。

従って今後、地域の参加・協力についてどのようなコンセンサスを得るかということについて十分に心を砕く必要がある。

ねたきり・ひとり暮らし老人の実態をよく説明し、地域社会の参加と協力的な人には、これらの人々に対する援護が成立しないことについてよく理解を求めることが必要である。

このため時間がかかっても福祉コミュニティの形成に向けて、多様な諸活動、例えば福祉教育の推進や福祉座談会の開催など全市をあげた取り組みによって、コンセンサスを得る努力が望まれる。

このような意味で、このシステムを確立するに当たって市社会福祉協議会の役割は大きいといわなければならないし、むしろ民間活動の盛上りを基本とすることなしには、このシステムは成立することが困難であることを銘記する必要がある。

2 ニーズ検討システム

問題を発見するシステムについては、上述したとおりであるが、そこで発見された多様なニーズの解説を、誰がどのようにどの程度のサービスまで担当できるかについて適切な見通しをつけ、さらに然るべき機関に的確な橋渡しを行うまでのことについて検討することは極めて重要な作業である。

今回の調査にあらわれたニーズを見ると必ずしも行政のみで対応した方が適切であるニーズばかりと

はいえず、むしろ地域社会で対応した方が効果的と思われる場合もある。従来、行政サービスの対象となるべきニーズについては、誰が見てもやむを得ないニーズ、例えば低所得階層等のニーズを対象としてきた。

しかしながら、行政の対象とはならなかったが、社会福祉サービスを必要とする場合はいくらでもあったし、現に増加し続けているこれらの状況に対応したサービス方式はまだ生まれてはいない。従って、サービスを供給するに当たっては、もっと沢山の手だてがあってよいし、沢山の方式が開発されなければならない。このような意味で、ニーズを検討する場合も、行政も民間も一緒になって問題を考え、それぞれの役割を果しながら、あるいは新しい役割を開発しながら、これら多様なニーズに対応することが必要である。

このため、問題発見システムで把握した事項について、次の方式で検討することを提案したい。

(1) ニーズの検討

「問題発見システム」のところでも、ニーズを発見するに当たって地域社会レベルでの役割を期待したが、ニーズの分類・整理・検討についても、地域社会レベルで担当することの役割を期待したい。

具体的には、「地区民生委員協議会」で担当することを提案したい。

地区民協は、既に組織された歴史は伝統があり、恒常的に2カ月に1度は定例会議を開催しているが、この定例会を「ニーズ検討会」の場面として活用し、さしあたり、把握されたニーズをどこが所管するのがベターであるかを分類・整理・検討することの役割を担当することが望ましい。

ア 検討会の開催

定期調査、随時訪問等によって把握した事項について「地区民生委員協議会」の折、今後の方針についての検討を行う場面を2カ月に1回は開催する。

イ 構成

地区民生委員、福祉事務所職員、保健婦、社会福祉協議会職員、その他必要な関係職員

ウ ニーズの分類

A ニーズ

ねたきり老人やひとり暮らし老人が居住する地域で対応した方がよりきめ細かな処遇がしやすいニーズをいう。例えば、安否確認や友愛訪問など、どち

らかといえ、専門的な技術や知識を必要としないで、誰もが比較的、取り組みやすいニーズである。

Bニーズ

市町村で対応しなければ対応できないニーズをいう。既に、制度化されているサービスで対応できるニーズであり、どちらかといえば、専門的な技術や知識を必要とするニーズである。

Cニーズ

公私が協働しなければ対応できないニーズをいう。例えば、給食サービスなど各種の設備・器具等を行政が用意するにしても調理や配食などの分野については、ボランティアを期待しなければ対応しにくい場合がある。

その他、各関係機関団体等の相互連携を必要とするサービスなどがこれにあたる。

Dニーズ

上記のいずれにもあてはまらないニーズをいう。例えば、有料サービスを前提とした、まったく新しい在宅福祉サービスで対応するニーズである。

エ 検討の方法

(ア) 検討にあたっては、あらかじめ設計された調査票(台帳)によってニーズの分類・検討を行う。

(イ) 検討した結果、方針の目安がついた場合には、所定のカードに連絡事項を記載し、必要な関係機関に送付する。

オ 分類ニーズの修正

A・B・C・Dと分類しても、ニーズは変化するため、これに対応して修正することが必要である。

カ その他

- ・これらのことについては、民生委員が中心となって運営する。
- ・プライバシーにかかわることもあるので、構成メンバーはできるだけ、必要最少限にする。

(2) ニーズ検討のフォロー

「地区民協」では、ニーズを分類・整理し、どの機関につなげることが最も適切であるかを検討し、これらのニーズの解決について各関係機関に橋渡しを行う作業を担当し、各関係機関においてはそれらのニーズの解決を図ることとなるが、時間の経過や状況の変化によってニーズそのものが変化することとなるので、その場合には、改めてニーズを整理・検討することが必要になってくる。

従って、そのようにニーズが変化した場合には、

変化したニーズを再度、適切な機関に橋渡しをするとか、或は連絡調整する作業が必要である。

そのような意味で、この検討システムの中で、ニーズを分類・整理・検討するとともに連絡・調整を図る役割を担うことも大切である。

3 ニーズ解決システム

「問題発見システム」と「問題検討システム」によって把握されたニーズを、どのように解決するかは、供給システムのあり方にかかっている。

そこで、A・B・C・Dに分類されたそれぞれのニーズに対応するサービス供給方式のあり方について、次の方式を提案したい。

(1) A供給システム

A供給システムとは、問題検討システムの中で述べたAニーズに対応する供給システムをいう。従って、小地域レベルで、専門的な技術や知識を必要としなくても、誰もが比較的取り組みやすいサービスを担当するサービス方式である。

ア 組織

自治会単位に組織することが望ましい。Aニーズに比較的対応しやすい組織は、自治会である。自治会単位には多くの組織が存在している。この多くの組織を縦横に結びつけることのできる組織は自治会である。

従ってAニーズについては、小地域レベルで、最も組織的に継続して活動できる自治会の中に供給システムをつくる必要がある。

このため自治会に組織されている既存の組織の活用を原則として老人福祉サービスを推進することが期待される。

イ 構成

福祉協力員、民生委員、老人クラブ、子供会育成会、婦人会等サービスの必要に応じてその他必要な関係者を入れる。

ウ 役員の互選

委員長、副委員長を福祉協力員、民生委員を除いたメンバーから選任する。

エ サービスの内容

サービスの内容については、「委員会」で決定するものとするが、調査の結果からは、次のようなサービスが考えられる。

ひとり暮らし老人の場合

- 食事ニーズ.....材料購入の手伝い
- 清掃ニーズ.....そうじの手伝い
- 洗濯ニーズ.....フトンほしの手伝い
- 住居の修理維持のニーズ.....小破修理の手伝い
- その他のニーズ.....雑用についての手伝い
- オ その他

自活会単位で老人に関する福祉サービスの典型的な例は「敬老会」であるが、それぞれの自治会に組織されている婦人会が中心となって当日の食事の世話をはじめとして歌、踊り等の慰安を行うなどいくつかの実績がある。

従って、これらの実績の延長上に、このシステムがつながるように十分に理解を求めるための努力が必要である。

(2) B供給システム

B供給システムとは、Bニーズに対応する供給システムをいう。

従って、既に制度化されているサービスを所管する市町村で対応すべきシステムをいう。従来、老人福祉サービスの実施については、すべて老人福祉担当者が担当していたが、老人福祉担当者がこの調査にあらわれたニーズに対応するすべてのサービスを担当することは、膨大な事務量をかかえることになり、実際には不可能である。

従って、今後は、老人福祉サービスのマネージを行う「コーディネーター」としての役割を強化する必要があり、サービスの実施にあたっては、他の多くの関係職員の参加協力を求める必要がある。

このため、所内の全職員には、老人福祉の情報等

を正確に伝達し、所内のネットワークを図るとともに、保健衛生、教育分野等の関係職員のネットワークも図る必要がある。

ア 組織

所内に「老人福祉グループ」を編成する。(下図)イ 構成

所長の指揮のもとに、所内の老人福祉担当係、生活保護担当係、さらには、保健衛生担当課内の老人福祉医療担当係を「老人福祉グループ」として組織する。

ウ 任務

- (ア) 老人福祉サービスの計画・連絡調整
- (イ) 老人福祉サービスの実施
- (ウ) ニーズ検討会への出席
- (エ) その他必要な事項

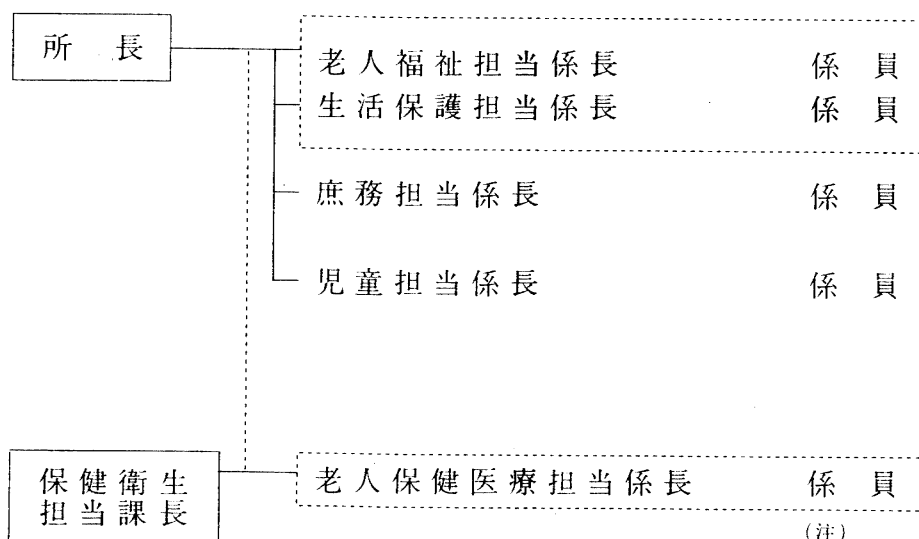
(3) C供給システム

C供給システムは、Cニーズに対応する供給システムをいう。

公私で協働しなければ、在宅福祉サービスの円滑な運営が困難なサービスやA・B供給システムではうまく機能し得ないサービスをいうが、給食サービスなどはその良い例である。A・B供給システムではうまく対応できないサービスをいうのであるから、それだけ多くの関係機関や多くの人々の協力や参加が必要となる。

このため、全地域をカバーできるように供給システムを構想する必要があり、そのための組織を新たに創設する必要がある。

(老人福祉グループ)



(注)はグループ

ア 組織

A・B供給システムでは対応できない在宅福祉サービスを総合的に推進するため「在宅福祉サービス供給委員会（仮称）」を設置することが必要である。

イ 事務局

公私協働の福祉サービスを推進するためには、事務局は両者のパイプ役として期待されている社会福祉協議会が担当することが望ましい。

しかしながら、社会福祉協議会の現体制では、十分な活動を期待することは難しいので、相応の体制整備が必要である。

ウ 構成

福祉事務所、保健課、保健所、自治会、老人クラブ、婦人会、医師会、青年団、社会福祉施設、ボランティア連絡協議会、etc.

エ 任務

- (ア) 在宅福祉サービスの推進に関する政策決定
- (イ) 老人福祉サービスの実施
- (ウ) ニーズ検討会への出席
- (エ) その他必要な事項

オ 性格

- (ア) 本委員会の性格については、あくまで実践部隊として位置づけることが肝要である。
- (イ) 任務として「政策決定」に関する事項をも担当することを提案しているが、在宅福祉サービスを推進するにあたっては全市をあげての取り組みが必要であることから、多くの関係機関の参加を期待している。

しかしながら、「政策決定」だけでは、サービスを実施できないところから、実際にサービスを担う「部会」をいくつか設置することについて検討することが必要である。

カ その他

このシステムについては、栃木県の施策として「コミュニティ・ケア事業」を推進する中で既に取り組んだ実績があり、足尾町、国分寺においては優れた実践例を残しているため、これらの事例を十分に参考にする必要はある。

(ア) 足尾町の事例

昭和50年度の県の新規事業として、全国で初めての「コミュニティ・ケアモデル事業」が取組まれるようになったが、この事業は、従来の施設福祉対策

を中心とした社会福祉から地域ぐるみで福祉活動を実践する社会福祉の試みとして全国からも注目された事業である。

それまで、社会福祉といえば、行政の責任という考えが強かったが、この実践を通して公私が協働して地域全体の福祉を図るといった地域福祉の新しいあり方を示す事業としては画期的であった。

昭和48年に足尾銅山が閉山となり、町人口の流出が続く中で、老人人口の比率が今後我が国が迎える21世紀の高齢化社会の状態をつくり出していた状況もあって、老人福祉問題を中心として各種のサービスが実施されるようになった。

この事業の総体については、別表1「昭和50年度足尾町コミュニティ・ケアモデル事業」が解りやすいので、参照されたい。

この事業の中で学ぶべき点は、町全体の参加によって福祉サービスが取り組まれた点にあり、町ぐるみのサービスが生れるまでに コミュニティづくり 施設づくりの諸条件の整備を用意周到に配慮された点である。

詳細については『地域をたがやす』（金坂直仁著 全社協出版）の中で、足尾町、国分寺の例が述べられているので参照されたい。

(イ) 国分寺の事例

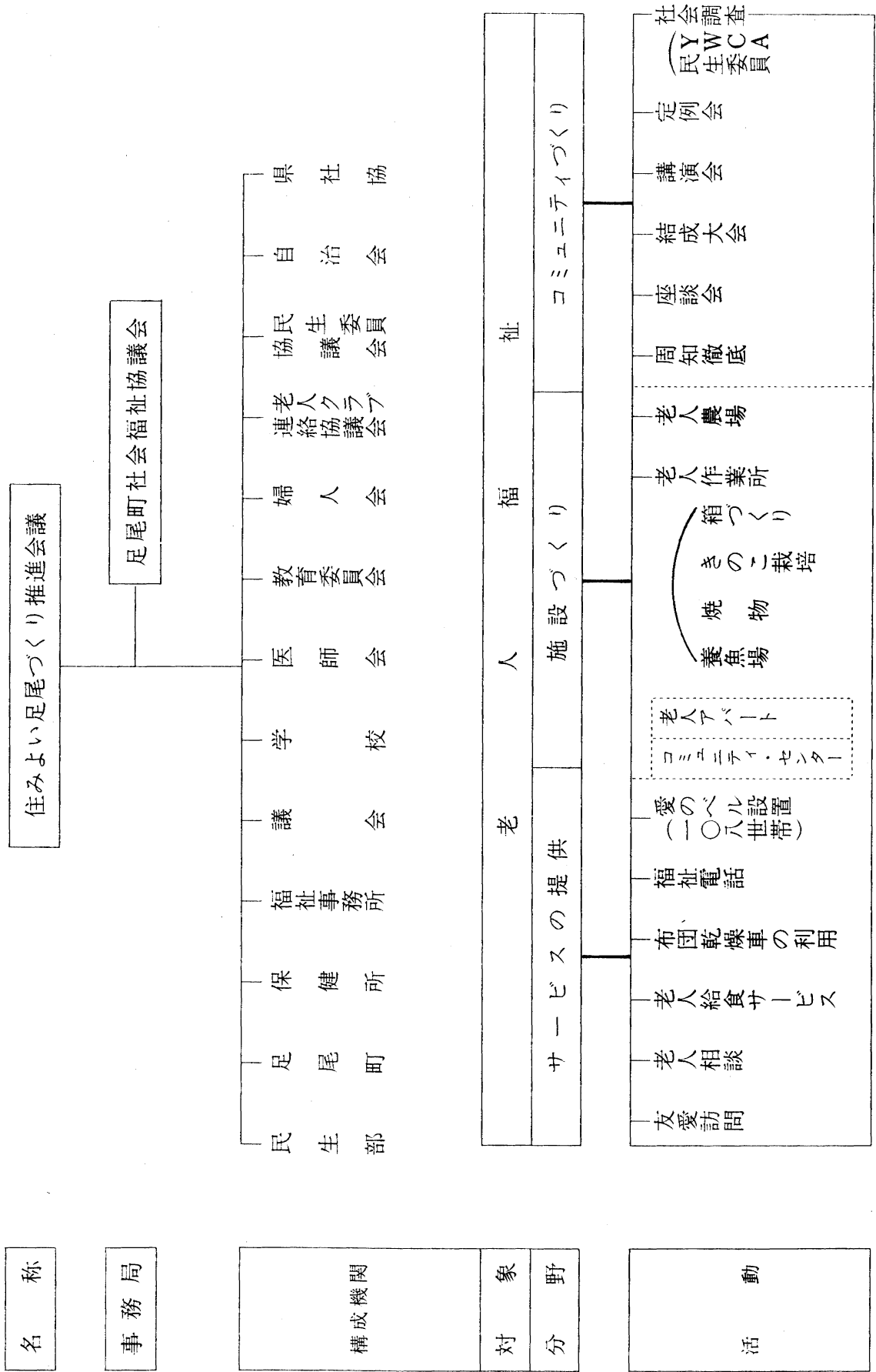
国分寺については、「足尾町のめざましい活動は、足尾という特殊な事情の背景によって生れたものであり、他の市町村にはあてはまらない」という批判について、あえて栃木県としての特色を備えた国分寺を指定したものであった。結果は、別表2にまとめられているように足尾町に勝るとも劣らない活動を生じさせている。

足尾町と異なる点は、老人問題以外にも児童、母子、身障問題を活動の範囲に取り入れたことと、サービス部隊を「推進会議」以外に組織した点である。

いずれにしても両町の事例は、黒磯市の活動を考えていく上で、多くの教訓を得るものと思われるので関係者の体験を学ぶ必要があろう。

別表1

昭和50年度足尾町コミュニティ・ケアモデル事業



別表2 昭和51年度国分寺町コミュニティ・ケアモデル事業

たすけあう国分寺推進会議																								
組織の名称	国分寺町	教育委員会	小中学校	小中学校	自治会	民生委員協議会	医師会	国分寺学園	奉仕団	下都賀福祉事務所	小山保健所	県南児童相談所	県社会福祉協議会	県民生部	児童委員会	老人委員会	母子委員会	身障委員会	身障委員会	母子委員会	老人委員会	児童委員会	身障委員会	
構成機関	国分寺町	教育委員会	小中学校	小中学校	自治会	民生委員協議会	医師会	国分寺学園	奉仕団	下都賀福祉事務所	小山保健所	県南児童相談所	県社会福祉協議会	県民生部	児童委員会	老人委員会	母子委員会	身障委員会	母子委員会	老人委員会	児童委員会	身障委員会		
委員	児童委員協議会	民生委員協議会	自治会	自治会	老人クラブ	老人クラブ	民生委員	青年団	婦人会	自治会	しあわせ奉仕団	お茶のみ友の会	生活改善クラブ	商工会	保健委員会	母子福祉会	民生委員	婦人会	母子保健推進委員	母子指導員	青年団	母子協力員	老人クラブ	父子家庭代表
構成	児童委員協議会	民生委員協議会	自治会	自治会	老人クラブ	老人クラブ	民生委員	青年団	婦人会	自治会	しあわせ奉仕団	お茶のみ友の会	生活改善クラブ	商工会	保健委員会	母子福祉会	民生委員	婦人会	母子保健推進委員	母子指導員	青年団	母子協力員	老人クラブ	父子家庭代表
事務局	児童委員協議会	民生委員協議会	自治会	自治会	老人クラブ	老人クラブ	民生委員	青年団	婦人会	自治会	しあわせ奉仕団	お茶のみ友の会	生活改善クラブ	商工会	保健委員会	母子福祉会	民生委員	婦人会	母子保健推進委員	母子指導員	青年団	母子協力員	老人クラブ	父子家庭代表
対象	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	児童問題、老人問題、心身障害者(児)問題、母子問題	
区分	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり	コミュニティづくり
条件づくり	定例会	委員会	地区別懇談会	講演会	大広	社会調査	ボランティアグループ結成	中学生座談会	奉仕団育成	児童育成指導員の育成	福祉教育資料の作成	福祉教育資料の配布	看護講座	福祉講座	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級
ケア・サービス	医療サービス	家庭探助サービス	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級	あすなろ学級

コミュニティ・ケアモデル図

組織の名称	住みよい〇〇〇づくり推進会議 ※必要に応じてサービス部を設置																					
事務局	〇〇〇町社会福祉協議会																					
構成機関	自治会	民生委員協議会	老人クラブ連絡協議会	心身障害者(児)団体	母子福祉会	婦人会	青年団	青少年健全育成団体	商工会議所	青年商工会議所	医師会	教育委員会	学校	協議会	保健所	福祉事務所	町	その他者と必要な関係				
	対象	老人問題・心身障害者(児)問題・児童問題・母子問題・その他必要な福祉問題																				
条件づくり(例示)	区分	コミュニティづくり						人づくり						施設づくり								
	活動	社会調査	定例会	座談会	広報	講演会	大会	ボランティアの設置	ボランティアの養成	小中高生徒の福祉教育	社会教育活動との連携	福祉教育資料の作成配布	公開講座	計画的整備	計画的配置	地域への開放	施設間の連携	コミュニティ施設の整備	住民参加			
ケア・サービス(例示)	医療サービス	家庭援助サービス	日常生活援助サービス	訪問相談指導サービス	就労サービス	通所サービス	その他必要なサービス	訪問看護制度	訪問リハビリ	訪問健康診査	家庭奉仕員	介護人	洗濯サービス	買物サービス	愛のベル	給食サービス	福祉の街づくり	相談指導機能の充実とネットワーク	友愛訪問	農園・作業所の設置	就労あっせん	機能回復訓練

(参考) コミュニティ・ケアモデル事業推進要綱(略)

(昭和51年7月6日策定)

1. 趣旨

従来の社会福祉サービスは、ややもすると施設に收容することが中心となりがちであったが、最近においては、福祉サービスを必要とする人々が地域社会の一員として、在宅のまま生活したいという要請が強いため総合的な福祉サービスを推進することを必要とされている。

地域に根ざした福祉サービスを推進するためには、行政のサービスだけでは行き届かない面があり、地域の住民や関係機関の福祉活動に対する積極的な参加と活動が生れることが必要であり、公私の協働による活動が必要である。

このため、福祉サービスを必要とする人々が地域のなかで、在宅のまま生活できるように行政・民間社会事業・地域住民が一体となってあらゆる社会資源を動員し、開発して地域ぐるみで社会的に擁護する福祉活動をめざすものとする。

2. モデル市町村の指定

本事業を推進するため地域の特色等を勘案しながら本事業の趣旨に熱意があり、円滑な運営を図ることのできる市町村を指定する。

3. 指定の期間

モデル事業の指定期間は3カ年とする。

4. 事業の実施主体

指定を受けた市町村とする。

5. コミュニティ・ケアの推進組織(仮称)

(1) 住みよい町(街)づくり推進会議

- 本事業の計画、実施、運営に当たるため、地域内の関係団体や関係機関を組織し、住みよい町(街)づくり推進会議(以下「推進会議」と略)を設置するものとする。

構成機関の例示

自治会、民生委員協議会、老人クラブ連絡協議会、心身障害者(児)福祉関係団体、母子福祉会、婦人会、青少年健全育成団体、商工会議所、青年商工会議所、医師会、教育委員会、学校、議会、保健所、福祉事務所、町、青少年団体、農林漁業関係団体

(2) サービス供給委員会(仮称)

- 具体的なサービスを提供するため、推進会議内にサービス組織を必要に応じて設置する。

(3) コミュニティ・ケア推進委員会(仮称)

- コミュニティ・ケアモデル事業を円滑に推進するため、民生部内に委員会を設置する。

構成員

民生部長、関係部長
県社会福祉協議会
推進会議代表
福祉事務所
市町村

6. 事業の内容

事業の内容については、公私が協働して、福祉サービスを必要とする人々が地域のなかで、在宅のまま生活できることに関係する事業であれば、地域の個別事情に応じてどのような事業でもさしつかえないが、当面次のようなものを中心とする。

(1) 条件づくり(例示)

コミュニティづくり

社会調査、定例会、座談会、広報、講演会など

人づくり

ボランティアセンターの設置、小中高生徒の福祉教育、社会教育活動との連携、福祉教育資料の作成配布公開講座など。

施設づくり

計画的整備、計画的配置、地域への開放、施設間の連携など。

(2) 具体的サービス活動(例示)

福祉サービスの提供について公的に施策化されているものを最大限活用するとともに創意工夫するほか現行の福祉サービスでは行き届かない分野、あるいは先駆的サービスを実施するものとする。

医療サービス

家事援助サービス

訪問相談指導サービス

就労サービス

通所サービス

7. 事業を進進する機関の役割

(1) 市町村

本事業が円滑に運営されるよう推進する。

(2) 市町村社会福祉協議会

「推進会議」の中核組織として民間の立場から住民参加の福祉活動を推進するようになる。

(3) 福祉事務所

公的な立場から福祉サービスを実施するとともに、公的なサービス網の組織化を推進するものとする。

(4) 県社会福祉協議会

本事業が円滑に推進できるように、市町村社会福祉協議会の指導、援助を図るものとする。

8. 事業のすすめ方

事業のうち6の(1)(2)のどの分野から実施してもさしつかえないが、次の点について配慮すること。

(1) 第一段階

当該地域の福祉問題を把握するとともに、これらの問題を周知し、本事業推進のための組織づくりや体制づくりを進める。

(2) 第二段階

福祉ニードを充足するための具体的な事業を実施する。

(3) 第三段階

本事業の定着化を図るとともに制度として位置づけるものと地域社会が主体的に活動で

きるものを位置づける。

9. 自治省等のコミュニティ構想との関係

自治省を始めとして各種のコミュニティ構想が打ち出されているが、昭和46年4月に

「コミュニティに関する対策要綱」が自治省から示されており、行政は条件整備の役割を果たしながらコミュニティを形成することを示している。

本事業とは密接な関連を有するので、連携をとりながら進めるものとする。

10. 申請（略）

11. 事業報告と精算（略）

12. 補助（略）

13. その他（略）

(4) D供給システム

A・B・Cの供給システムは、社会福祉関係機関や関係者のネットワークを中心とするサービス供給システムであったが、有料サービスを前提とし民間供給方式の活用を積極的に検討する必要がある。

既に民間供給方式の有料サービスとしては、幾つかの方式が存在しているので、これらの方式を活用又は導入することを基本的に考える必要がある。

ア シルバー人材センター

この事業は、おおむね人口10万人以上の市を対象とした国庫補助事業であるが、高齢者の能力を活用する事業として、高齢化社会の到来に対応した新しいタイプの就労事業である。

すなわち、「定年退職後等において雇用関係でない何らかの就業を通じて自己の労働能力を活用し、それによって追加的な収入を得るとともに、自らの生きがいの充実や社会参加を希望する高齢者に対して、地域社会に密着した補助的、短期的な仕事を組織的に提供する」事業である。

概要は、次のとおりである。

組織.....社団法人

会員制.....シルバーセンターは、自らが運営するという趣旨から会員制を原則としている。

登録制.....自らが得意とする職種を登録する。

請負制.....仕事は雇用されて働くのではなく、請負って仕事を完成する。

職種.....専門技術、事務整理、施設管理、販売外交、技能、軽作業サービス等の種類があり、特に人気がある職種は「植木の手入れ」、「小破修理」、「フスマ張

り」、「家事手伝い」等である。

設置状況...宇都宮市、足利市、栃木市、鹿沼市、昭和58年度は小山市、佐野市

課題.....人口10万人以下の市町村であっても、県内のどの地域においても実施できるように、現在、昭和57年度、昭和58年度の2カ年をかけて農山村版のシルバー人材センターの設立が可能かどうかについて西那須野町をモデルに調査研究を行っているので、この結果を基にして、今後、黒磯市における設置についても検討する必要がある。

その際、在宅福祉サービス供給システムとしても活用できるように、会員として高齢者ばかりでなく婦人層を組織することを考えることが必要であろう。

イ とちぎホームヘルプ協会

家庭奉仕員制度については、既に、全市町村に普及されているが、民間サイドから、会員システムによって運営を行う新しいタイプの有料ヘルパーが誕生している。

概要は、次のとおりである。

目的.....老人世帯をはじめとして、ねたきり老人、心身障害者を扶養する家族等の会員を対象に、家事援助や介護を行う。

事業.....家事援助および介護、生活上に対する相談・助言、通院時の送迎及び介助、ホームヘルパーの養成等。

会員.....A会員 所定の研修を受けたもの
B会員 介護を受けるもの

会費.....入会時10,000円

サービス内容.....表参照。

課題.....上記事業は、昭和58年3月に発足したばかりで、現在は宇都宮市の周辺部をエリアとして活動しているが、今後、各地でもこのようなシステムが普及されれば、公的なサービス制度と相まって効果を発揮するものと思われる。

ウ その他の民間供給方式

その他家政婦協会さらには、最近では何でもこなすことをキャッチフレーズとして便利屋等もあらわれており、協議によっては、在宅福祉サービス供給システムの一環として位置づけることも可能であろう。

以上、民間供給方式の幾つかの例を紹介してきたが、黒磯市の実情にあった方式を検討し、必要に応じて採用していくことが望まれる。

エ 「在宅福祉サービス事業団（仮称）」

上述したサービス方式は、在宅福祉サービスを充実するに当たって大きな役割を果すものと思われるが、これらの方式によってもまだ不十分な場合も考えられる。

そこで、その際には、全く新しい観点から在宅福祉サービスを専門的に担当する機関を設置することを考えることが必要であろう。

既に、上述したようなシステムは実在する訳であるから、それぞれの長所、短所を踏まえながら、シルバー人材センターの方式を原則として配慮しながら高齢者及び婦人の「短期的就労」能力を組織し、しかも高齢者のみならず、一般世帯の家事援助をも

担当するサービス機関として構想することも大切である。

おわりに

この調査研究は、別に、学術研究を目指したものではなく、研究調査班の「実感」と「体験」を基にして意見をまとめたものであり、多くの点で不備な箇所や誤りがあるかもしれない。

しかしながら、これだけ在宅福祉サービスの重要性を指摘されながらも我が国においてトータルな指針がどこにも示されていない以上、冒険を覚悟のうえ、ひとつの試案を提出することの意味は大きいものと考えている。

何をやるにしても「カネ」と「モノ」と「ヒト」がありあまる程に用意されるならば、まさに「地球」を動かすこともできなくはないが、研究班とし

サービス・費用の内容	料 金 (1時間)		内 容
	正 会 員	臨 時 会 員	
1. 外出・付添サービス	500 円	700 円	散歩、買物、外出(通院)付添
2. 老人との会話サービス	500	700	楽しい明るい会話
3. 家事援助サービス	500	700	住居の清掃、衣類の洗たく、食事作り、つくろい物
4. 介護サービス	500	700	身のまわりの世話、入浴介助、食事の世話
5. 家事援助と介護サービス	500 ~ 1,000	700 ~ 1,100	3 と 4
6. 長期療養者及び家族の援助	500 ~ 1,000	700 ~ 1,100	日常生活の援助(食事、清潔、排泄)
7. 輸送サービス			通院、退院、外出、ドライブ
8. 看護サービス	500 ~ 2,000	700 ~ 2,800	医師の指示に添い(専門職)
9. 看護技術指導	500 ~ 1,000	700 ~ 1,100	家族に対して(専門職)
10. 相談サービス	500 ~ 2,000	700 ~ 2,800	療養上の問題、家族の問題(専門職)
11. 大掃除等の力仕事	500 ~ 2,000	700 ~ 2,800	大掃除、庭掃除、修繕等

在宅福祉サービス供給システム

システム名	サブシステム	実施主体	構成	成	備考
ニーズ発見システム	1. 定期調査	民生委員			毎年1回
	2. 随時訪問調査	自治会	福祉協力員、班長		原則として月に1度
	3. 1、2以外の訪問調査	民生委員	民生委員		原則として2カ月に1度
	4. 本人及び家族の連絡		福祉関係者		随時
ニーズ検討システム	分類・整理・検討	地区民生委員協議会	民生委員 福祉事務所 保健婦 社会福祉協議会		原則として2カ月に1回
	経過観察・連絡調整				
ニーズ解決システム	A 方式	自治会	福祉協力員 民生委員 老人クラブ 婦人会 etc.		将来、地区社会福祉協議会の設置を想定
	B 方式	福祉事務所	福祉事務所 保健衛生課		
	C 方式	在宅福祉サービス供給委員会 (市町村社会福祉協議会)	福祉事務所 保健所 自治会 医師会	施設 ボランティア etc.	公私協働ネットワーク
	D 方式	民間資源の活用			シルバー人材センター ホームヘルプ協会 便利屋 在宅福祉サービス事業団等

ては、極力、そのような考え方をとらず、現制度の活用を前提としながら、現状でも対応できると思われる点を中心としてまとめて見たものである。しかしながら、このまとめは、あくまでも方向づけとしての目安であり、社会福祉にとって大切なことは

「実践」そのものである。

従って、このまとめのいたらない点については、今後「実践」の中で克服し、さらに充実したシステムとして発展できるように関係者各位の努力を期待する所以である。