

生活支援コーディネーターによる「資源開発」の実際

—— 3年間の活動記録の分析から——

榊 原 美 樹

はじめに

本研究は、介護保険制度における生活支援コーディネーターの活動の成果、特に「資源開発」の実際について、3年間の活動記録の分析をもとに明らかにするものである。

生活支援コーディネーターは、2014(平成26)年の介護保険法改正により新たに導入され、2015年度から市区町村において配置が進められている。背景には単身世帯等が増加し、支援を必要とする軽度の高齢者が増加する中、生活支援の必要性が増加し、ボランティア、NPO、民間企業、協同組合等の多様な主体が生活支援・介護予防サービスを提供することが必要となったとの認識がある(厚生労働省老健局 2015)。

生活支援コーディネーターに期待される役割については、詳しくは後述するが、端的に言えば「生活支援・介護予防に関わる資源開発とネットワークの構築」であり、ソーシャルワークの枠組みの中では、地域を対象にしたソーシャルワーク(ここでは、「地域支援」とする)ということができる(榊原 2018)。生活支援コーディネーターは、2018(平成30)年6月の時点において、9割に及ぶ自治体において配置されていることが確認されており⁽¹⁾(株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所 2019)、配置の目的は限定されているものの、財源の裏付けのある全国規模の地域支援の実践者の配置という点で注目すべきものと考ええる。

筆者はこの生活支援コーディネーターに関して、2016年度から2018年度までの3年間、横浜市西区社会福祉協議会の依頼を受け、コーディネーターが日々の活動を記録する活動記録の設計と分析を行ってきた。これまでに、生活支援コーディネーターが行う「地域支援」の構成要素を明らかにする研究(榊原 2018)や、3年間の活動経過の整理(横浜市西区社会福祉協議会 2020)などを行ってきたが、生活支援コーディネーターの活動の成果に着目した分析は行えていない。

また生活支援コーディネーターに関する研究は、制度上、導入から日が浅いこともあり、その数はまだ限られている。生活支援コーディネーターに関する文献研究についてまとめた黒宮の研究(2020)によれば、配置の実態、協議体との関係などを扱うものが多く、生活支援コーディネーターの活動の成果に焦点をあてたものは報告されていない。

以上のことから、本研究は、生活支援コーディネーターの活動の成果に注目し、特に生活支援コーディネーターの活動が、実際に「生活支援・介護予防サービス」の増加に結びついているのかという問いに答えることを目的として設定する。また、成果に結びついた(もしくは結びつかなかった)活動経過を追うことで、「地域支援」の特徴や、必要な要素・プロセスを明らかにすることも併せて目的とする。

研究の方法は、横浜市西区に設置されている4か所の地域ケアプラザ(以下、ケアプラザ)⁽²⁾に配置された2層生活支援コーディネーターの3年間の活動記録の分析である。具体的には活動記録において、地域支援の「立上支援」の項目にチェックのある支援活動について、その経過を記録で確認し分類することにより、成果を把握する。

研究上の倫理的配慮については、本研究において生活支援コーディネーターの活動記録のデータを用いること、また分析結果の公表について横浜市西区社会福祉協議会の了承を得ている。また、ケアプラザの名称を含む、個別の地域名については匿名化している。

1 生活支援コーディネーターと「資源開発」

(1) 生活支援コーディネーターの役割

本節では、生活支援コーディネーターの役割について確認する。生活支援コーディネーターは介護保険制度における地域支援事業の中の生活支援体制整備事業の一貫として配置されており、その位置づけについては「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン」(厚生労働省)において、次のように説明されている。

高齢者の生活支援・介護予防サービスの体制整備を推進していくことを目的とし、地域において、生活支援・介護予防サービスの提供体制の構築に向けたコーディネート機能(主に資源開発やネットワーク構築の機能)を果たすものを「生活支援コーディネーター(地域ささえ合い推進員)」(以下、「コーディネーター」という)とする。

次に、上記の文中の「生活支援・介護予防サービス(以下「生活支援等サービス」)」については、生活支援コーディネーターの研修テキスト(日本能率協会総合研究所 2015)において、次のように説明されている。

「生活支援等サービス」とは、総合事業として提供されるサービスのほか、総合事業には位置づけられていない住民主体の地域の助け合い、民間企業による市場のサービス、市町村の単独事業等を含む。

なお、一般介護予防事業(地域介護予防活動支援事業)として行われる住民主体による通いの場と総合事業における住民主体による支援(通所型サービスBや訪問型サービスB)は連続的・一体的であることが想定されるため、介護予防を含む住民主体による活動や支援体制の開発と生活支援

等サービスの開発は一体的に行われることが望ましい。

複数の事業名称が出てきており非常に複雑であるが、これらを整理すると表1のようになる。生活支援コーディネーターが開発を推進する「生活支援等サービス」は、要支援者を対象とする訪問・通所等のサービスから、住民主体の地域の支え合いや民間企業による市場のサービスまで含む非常に幅広いものであるということが出来る。

表1 「生活支援等サービス」の内容

区分			対象者
生活支援・介護予防サービス (生活支援等サービス)	総合事業	介護予防・生活支援サービス事業 ①訪問型・通所型サービス (NPO, 民間企業, <u>ボランティアなど地域の多様な主体を活用</u> して高齢者を支援) ②その他の生活支援サービス (栄養改善を目的とした配食, 定期的な安否確認・緊急時の対応 等) ※事業内容は, 市町村の裁量を拡大, 柔軟な人員基準・運営基準	要支援者及び基本チェックリストで判断された介護予防・生活支援サービス事業対象者
		一般介護予防事業 (要支援者等も参加出来る住民運営の通いの場の充実等)	一般高齢者等
	上記以外	<u>住民主体の地域の支え合い</u> , 民間企業による市場のサービス, 市町村の単独事業 等	一般高齢者等

出典：厚生労働省老健局(2015)「介護保険制度の改正について」の「予防給付の見直しと生活支援サービスの充実」及び「総合事業の概要」のスライドをもとに作成(下線・太字等は筆者)

さらに、表1では「ボランティア」や「住民」等の用語を太字及び下線で示しているが、全ての区分でボランティアや住民の運営によるサービス提供が期待されていることが分かる。特に、表の一番上にある「介護予防・生活支援サービス事業」は、従来は介護予防給付として全国一律の基準により社会福祉法人や企業等によって提供されていたものであるが、基準を緩和し、ボランティアを含む多様な主体が事業の担い手(サービスの提供主体)となることが推奨されている。

なお、「介護予防・生活支援サービス事業」の訪問型・通所型サービスは、「サービスA：従前より基準を緩和したサービス」、「サービスB：住民主体による支援」、「サービスC：短期集中予防サービス」、「サービスD：移動支援」の4つのタイプに分けられる(株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所2019)。住民主体による支援は一般的に「サービスB」と呼ばれ、自治体により活動費や拠点家賃等を補助する補助事業が行われるなどして、その活動が推進されている。例えば横浜市では、「横浜市介護予防・生活支援サービス補助事業(サービスB)」として、通所、訪問、配食、見守りの活動に対する補助事業を行っている⁽³⁾。具体的にその中の「横浜市通所型支援」についてみると、「住民主体のボランティア等が地域の拠点などで、要支援者等を中心とした利用者に、定期的に(週1回以上概ね3時間以上)高齢者向けの介護予防に資するプログラムを提供」する活動に対し、活動費年間60万円と拠点家賃等240万円を上限に補助する事業となっている。

以上を整理すると、①2014(平成26)年の介護保険制度の改正により配置が開始された生活支援コーディネーターには、「生活支援等サービス」の提供体制の構築に向けた資源開発とネットワーク構築の機能を果たすことが期待されている、②「生活支援等サービス」とは、要支援者を対象とする介護予防・生活支援サービス事業から住民同士の支え合い活動までを含むものである、③「生活支援等サービス」の提供に関して、多様な主体の中でも、特に住民やボランティアによる活動の開発、サービスの開発に強い期待が寄せられている、ということができる。

(2) 「資源開発」の意味

上記のように「開発」ということが一つのキーワードとなっているため、次に、生活支援コーディネーターに期待される機能の中の「資源開発」の意味について整理しておくことにしたい。

「資源開発」に関する地域福祉分野の研究として、日本地域福祉学会が2019年に公表した「地域福祉教育のあり方研究プロジェクト報告書」(以下、報告書)がある。報告書は「協同による社会資源開発のアプローチ」をタイトルとし、「社会資源開発」に関して検討を行っている。報告書では、「社会資源」について多様な解釈があると述べるとともに、多くは「社会福祉の援助過程で用いられる資源」として使われてきたと指摘し、①人的資源、②サービス、③情報、④学習、⑤空間(居場所・拠点)、⑥ネットワーク、⑦財源、⑧制度・システムといった項目が挙げられると整理している。また「開発」に関しては、近年のコミュニティ・ソーシャルワークへの注目の背景には、既存のサービスでは当てはまらないニーズへの対応があるとし、その人たちを支援していく上では、社会資源を創出していかなければならず、それ故に必要なサービス(プログラム)、あるいはネットワークや社会資源を「開発」という機能が重要視されているとしている。

また、社会福祉士の教育内容においても、「社会資源の開発」が含まれている。具体的には、社会福祉士の国家試験の出題基準として、「地域福祉の理論と方法」の科目の中に「地域における社会資源の活用・調整・開発」の項目がある⁽⁴⁾。社会福祉士養成のテキストの一つでは、社会資源の分類として、①施設、②サービス、③マンパワー(人材)、④組織・団体、⑤財源、⑥情報、⑦拠点、⑧ネットワークを挙げ、地域において住民のニーズに対応する社会資源がない場合に、どのような方法や過程を経て社会資源を開発するのかについて提示している(社会福祉士養成講座編集委員会 2015)。

これらの文献から、社会福祉専門職の果たす機能として、近年「社会資源の開発」が重視されていること、また、社会資源の内容については、文献によって若干の違いがあるものの、サービス以外にも人的資源、情報、拠点、ネットワークなどを含む幅広いものであり、「社会資源の開発」とは、地域の中で必要とされているが存在していないそれらの社会資源を新たに作り出すことを指

していると整理することができる。

生活支援コーディネーターが行う「資源開発」については、厚生労働省の説明資料では、「地域に不足するサービスの創出、サービスの担い手の養成、元気な高齢者などが担い手として活動する場の確保」が具体的な項目として挙げられている(厚生労働省老健局 2015)⁽⁵⁾。生活支援コーディネーターの「資源開発」にも、サービス、担い手、場といった内容が含まれていることから、「社会資源の開発」と「資源開発」は、ほぼ同じ内容を指すと考えることができる。一方で、ネットワークについては、社会資源の中に含む考え方もあるが、生活支援コーディネーターの役割上は、ネットワークの構築は別立てになっていることが分かる。

2 活動記録からみる「資源開発」の実際

(1) 横浜市西区における生活支援コーディネーターの配置と活動記録の作成

この節では、はじめに横浜市西区における生活支援コーディネーターの配置と活動記録の作成の取り組みについて確認する。

横浜市では、2016年度から生活支援体制整備事業の具体的な取り組みを開始した。区全体を担う1層生活支援コーディネーターについては区社協に、また2層の生活支援コーディネーターは各ケアプラザに配置されることになり、西区においても、表2のように、1層、2層のコーディネーターが配置された。

表2 浜市西区の主なエリア分けと生活支援コーディネーターの配置

エリア	コーディネーター	備考
横浜市西区	1層コーディネーター(1名)	社会福祉協議会が受託
地域ケアプラザ(4か所)	2層コーディネーター(4名)	社会福祉法人が受託(2法人)
地区連合町内会(第1～第6地区)	—	地区社協・地区計画のエリア
単位自治会(100)	—	—

横浜市西区では、2016年度から生活支援コーディネーターの「業務の可視化」（西区社会福祉協議会 2017）を主な目的として活動記録の作成を開始した⁽⁶⁾。活動記録シートは、大きく「ワーカーの行動や気づき等を文章で記述する欄」と、「ワーカーの行動がどのような性質や目的をもつものなのかをチェック・選択するための欄」の2つから構成されている。コーディネーターの活動については、大きく「個別支援」と「地域支援」に分けられており、「地域支援」については、「関係形成」、「立上支援」、「運営支援」、「連絡調整」の4項目を中心に、「調査・情報収集」、「啓発広報」を含む6項目で構成されている⁽⁷⁾（表3）。

横浜市西区の2層の生活支援コーディネーター4名は、2017年1月から活動

表3 2層生活支援コーディネーター行動記録の様式

[illegible]

表4 2層コーディネーターの活動状況(4ヶアプラザ合計)

全地区	個別支援			地域支援					
	関係形成	直接支援	連絡調整	関係形成	立上支援	運営支援	連絡調整	調査・ 情報収集	
2016年度	11	3	1	122	13	52	32	－	23
	2.9%	0.8%	0.3%	32.4%	3.4%	13.8%	8.5%	－	6.1%
2017年度	6	1	2	262	51	208	106	－	68
	0.5%	0.1%	0.2%	21.3%	4.1%	16.9%	8.6%	－	5.5%
2018年度	3	4	5	293	62	223	98	111	64
	0.2%	0.3%	0.4%	22.4%	4.7%	17.0%	7.5%	8.5%	4.9%
合計	20	8	8	677	126	483	236	111	155
%	0.7%	0.3%	0.3%	23.2%	4.3%	16.6%	8.1%	3.8%	5.3%

注：2016年度は2017年1月～3月の3ヶ月間

記録の記入を開始し⁽⁸⁾、2019年3月まで継続した。なお、3か所のケアプラザでは、途中でコーディネーターの交代があったが、概ね継続して記入がされている。

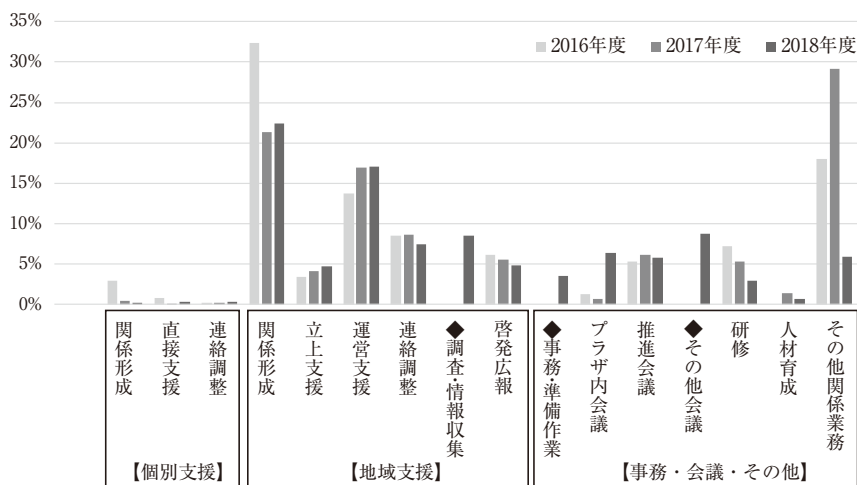
(2) 2層コーディネーターの活動状況

横浜市西区の2層コーディネーターの2年3ヶ月間(2017年1月～2019年3月)の活動状況の概要は、表4及び図1の通りである。「個別支援」に関する活動はごくわずかであり、「地域支援」が生活支援コーディネーターの中心的な業務となっていること、「地域支援」に関しては、1年目(2016年度)においては「関係形成」が多く、2年目・3年目となるにつれて、「立上支援」や「運営支援」

	新規対応	活動分類															備考	
		個別支援			地域支援					事務・会議・その他								
		関係形成	直接支援	連絡調整	関係形成	立上支援	運営支援	連絡調整	調査情報収集	啓発広報	事務準備作業	プラザ内会議	推進会議	その他会議	研修	人材育成	その他関係業務	

事務・会議・その他								合計
事務・準備作業	プラザ内会議	推進会議	その他会議	研修	人材育成	その他関係業務		
—	5	20	—	27	0	68		377
—	1.3%	5.3%	—	7.2%	0.0%	18.0%		100%
—	9	76	—	65	17	359		1230
—	0.7%	6.2%	—	5.3%	1.4%	29.2%		100%
47	83	75	115	39	9	78		1309
3.6%	6.3%	5.7%	8.8%	3.0%	0.7%	6.0%		100%
47	97	171	115	131	26	505		2916
1.6%	3.3%	5.9%	3.9%	4.5%	0.9%	17.3%		100%

生活支援コーディネーターによる「資源開発」の実際



注：◆は2018年度からの設定項目

図1 2層コーディネーターの活動状況(4ケアプラザ合計)

が増加していることなどが分かる。

(3) 2層コーディネーターの「立上支援」の結果

活動記録から「資源開発」の状況について把握するため、活動分類の「立上支援」の項目にチェックのある支援活動について、その経過を記録で確認し分類を行った。「立上支援」に注目するのは、「立上支援」は「地域団体やグループの活動立ち上げのための訪問」を行った際にチェックをする項目であるため、新たな活動の意図的な立ち上げ、つまり「資源開発」のための生活支援コーディネーターの活動を把握することができると考えたためである。

活動記録の全活動(2年3ヶ月間、2916件)のうち「立上支援」にチェックのある支援活動は、4つのケアプラザ合計で126件あった。連続した支援活動と考えられるものを1ケースとカウントすると、立上支援のケース数としては、4ケアプラザの合計で33件確認された。

この33件について、①その取組の性質と、②その後の展開(資源開発に至ったかどうか)によって整理した結果が、次の表5である。

「立上支援」の活動は、大きく「地域主体での資源開発」、「ケアプラザ主体での資源開発」、「ネットワークの形成」、「既存活動の展開支援」、「サービスBへの展開支援」、「資源開発に至っていないもの(継続中含む)」の6つに分類することができた。「地域主体での資源開発」は、地域が主体となる新たな活動・サービス等が開発されたものであり、住民が主体となるものだけでなく、企業などが主体となるものも含んでいる。コーディネーターが所属する地域ケアプラザが主催する新規事業の立ち上げについては、「ケアプラザ主体での資源開発」として別にカウントをした。また、「ネットワークの形成」は、直接的な活動・サービスの提供を目的としない、組織間のネットワークの形成である。「既存活動の展開支援」は、高齢者サロンの多世代化の支援、みんなの食堂の新規開設箇所の運営支援など、既存の活動を強化したり、新たな機能を追加したりする支援に関するものであり、「サービスBへの展開支援」は、既存団体がサービスBを実施するための支援を行ったケースである。

33件のうち「資源開発に至っていないもの(継続中含む)」は9件(27.2%)で、4分の1強を占めていた。何らかの立上に至ったもののうち、最も多いのは、「地域主体での資源開発」(10件、30.3%)⁽⁹⁾であり、次に、「既存活動の展開支援」(7件、21.2%)、「ケアプラザ主体での資源開発」(4件、12.1%)⁽¹⁰⁾、「ネットワークの形成」(2件、6.0%)⁽¹¹⁾、「サービスBへの展開支援」(1件、3.0%)であった。

表5 2層生活支援コーディネーターの「立上支援」の内訳と結果

	地域主体での資源開発	ケアプラザ主体での資源開発	ネットワークの形成	既存活動の展開支援	サービスBへの展開支援	資源開発に至っていないもの(継続中含む)	立上支援のケース数合計
件数 (%)	10 (30.3%)	4 (12.1%)	2 (6.0%)	7 (21.2%)	1 (3.0%)	9 (27.2%)	33 (100%)

(4) 地域主体での資源開発に至ったケースの概要

「地域主体での資源開発」に分類したケース(10件)について、その活動主体や活動の内容・頻度、立上支援の期間等についてまとめたものが表6である。活動主体については、全てにおいて住民によって構成される組織が主体となっているが、10件中2件は企業や商店街・障害者施設が関わっていた。また、主たる活動主体ではないが、障害者・高齢者等の施設が場所や車両等の提供に関わっているのが10件中3件であった。

表6 新規の資源開発に至ったケースの概要

No.	活動概要	主たる活動主体	活動形態	活動頻度	立上支援の期間
1	集合住宅での食料品等の移動販売	企業・住民組織	移動販売	週1回	2018年6月～9月
2	高齢者グループホームでの認知症カフェ	3つの町内会による実行委員会	認知症カフェ	月1回	2018年4月～9月
3	障害者施設の送迎バスを利用した移動支援バス	実行委員会(町内会・民生委員・商店街・障害者施設等)	地区内循環バス	週に2回、午前、午後各2便の週8便	2017年4月～2018年6月
4	空き家を活用した多世代交流サロン	地区懇談会高齢支援部会(協議体)	サロン	月1回	2017年2月～2018年3月
5	町内会館での体操サロン	町内会	サロン(体操)	月1回	2017年12月～(2018年7月)
6	自治会館でのサロン	自治会	サロン	月1回	2017年3月～7月
7	地区会館での多世代サロン	地区社協	サロン(折り紙・体操等)	月2回	2017年9月～2018年4月
8	町内会館でのサロン	地域社協	サロン	月1回	2017年10月～2018年5月
9	高齢者施設でのサロン	地区住民・地区センター	サロン(カラオケ等)	月1回	2017年7月～8月
10	みんなの食堂	地区社協	地域食堂	小・中学校の長期休暇時に複数回	2018年11月～3月

注：下線は福祉施設や民間企業等

活動形態としては、人々が集まる「つどいの場」のタイプが7件(サロン5件、認知症カフェ1件、地域食堂1件)、その他が2件(食料品等の移動販売、地区内循環バス)であった。活動頻度については、サービスBの補助事業の要件となっている週1回以上の活動を行っているものはなく、月1回程度の開催頻度の活動が大半を占めていた。立上支援の期間に関しては、最短で3か月、最長で1年3か月となっており、平均は半年前後である。

(5) 地域主体での資源開発に至ったケースの事例

地域主体での資源開発に至ったケースのうち、表6のNo.5の活動についてその支援経過を整理した(表7)。生活支援コーディネーターの関わりは、2016年度において地区住民を対象とした意見交換会を開催したところに始まる。2017年度の前半は、町内の様々な場(自治会館の引っ越し、食事会、祭り等)に参加し、地域の関係者との「関係形成」を行い、2017年の12月に事務局内部の打合せで方針を決定したのち、本格的な「立上支援」に入り、複数回の事務局・地域打合せ、プレオープンの取り組み等の「立上支援」「運営支援」の時期を経て、2018年の7月から月1回程度の体操サロンの定期開催に至っている。年度の最後には、次年度以降の方針を主催者とともに検討し、この段階で「立上支援」が終了している。

注目されるのは、オープン後しばらくの期間は、「運営支援」だけでなく「立上支援」にもチェックがついているなど、生活支援コーディネーターの支援として「関係形成」と「立上支援」、「運営支援」が重なりつつ、徐々に移行していることである。また、サロンの活動が開始後にも、参加者や主催者等との「関係形成」が引き続き行われている点も注目される。活動開始後の「関係形成」については、他のケースにおいて、主催者の交代などで再度「関係形成」が必要となっている事例もあった。

表7 町内会館での体操サロン(No. 5)の支援経過

時期	生活支援コーディネーターの活動内容	活動分類			
		関係形成	立上支援	運営支援	連絡調整
2016年度	地区住民を対象とした意見交換会を開催：介護予防を目的とした体操をやりたいという声が多く上がる				
2017年3月	自治会館改修工事視察	○	○		
	会館引っ越し(自治会活動についての説明を聞く)	○			
	シニアクラブ食事会見学	○			
4月	サロン立上支援(町内会役員等との打合せ)	○			
7月	食事会に参加(介護予防体操と補助事業の説明)	○			
	祭り準備(地域との関係づくり)	○			
12月	体操サロン事務局打合せ【新規対応】 (事務局から地域への働きかけ方の検討)				
2018年1月	地域打合せ：サロン立上のリーダーが企画書を持参	○	○	○	
3月	事務局打合せ	○	○	○	
	地域打合せ&プレオープン：6月より正式実施が決定	○	○	○	○
	5月 町内会長とのサロン打合せ	○	○		○
5月～6月	体操講師派遣の調整、助成金の申請等		○	○	○
6月・7月	事務局打合せ・地域打合せ		○	○	○
7月・9月・10月	体操サロン(第1回・2回・3回)	○	○	○	
12月	地域打合せ・主催者との協議			○	
2019年1月	(来年度の継続開催と新規の交流サロン立上について)	○			

(6) 資源開発に至っていないケースの経過

次に、何らかの資源開発に至っていないケースについて検討する。なお、資源開発に至っていないと判断したケースの中には、記録の不備や見落とし、記録の期間後の活動の進展等により、実際には資源開発に至っているケースが含まれる可能性がある点には注意が必要である。

表7は該当する9件の支援内容と働きかけの対象である。自治会・町内会、シニアクラブ、商店街、施設等、多様な主体に対する働きかけが含まれている

ことが分かる。

表8において下線が引いてある「シニアクラブの活動支援」のケースの具体的な経過を追ったのが表9である。当初はシニアクラブの会長からの相談として始まり、コーディネーターが運営支援として、地区内の活動の紹介を行った後、10か月ほど期間があき、年度がかわった5月にコーディネーターから会長への働きかけで「立上支援」がスタートしている。会長との打合せでは、実施

表8 資源開発に至っていないケースの内容

支援内容と働きかけの対象：シニアクラブの活動支援(シニアクラブ会長)、サロンの運営支援(ボランティアグループ、地区社協等)、町内会館の活用(自治会長)、町内会館でのサロン立上(シニアクラブ・自治会)、歌声喫茶立ち上げ(商店街、企業)、高齢化率が高いエリアの高齢者支援(自治会長)、高齢者施設交流スペースでの体操教室(施設、保健活動推進員)、商店街空き店舗の活用(商店街)

表9 資源開発に至らなかった1事例の経過

日時	会議名	内容	分類
2017/7/1	シニアクラブからの講座依頼	シニアクラブ会長より、シニアクラブの活動内容を発展させていきたい、今後の活動について悩んでいる等の話があり、地域での活動を教えて欲しいとのこと	【新規対応】
7/12	地区内の活動紹介	地区内の居場所や活動場所等の紹介	運営支援
2018/5/8	シニアクラブ会長に電話	以前から健康づくり教室の開催を希望	立上支援
5/25	シニアクラブ会長と健康づくり教室の開催について	シニアクラブで行ったニーズ調査でも健康づくりや介護予防については多くの方がチェックを入れていることを提示	立上支援
5/28	シニアクラブ会長との打合せ	シニアクラブが中心で行う簡単な体操または介護予防の場づくりを6月に実施する(6月13日)	立上支援
6/14	打合せ(シニアクラブ会長、区役所、コーディネーター参加)	シニアクラブの活動の負担軽減を目指し、気軽に行える居場所を検討。シニアクラブや町内会の活動での負担から涙ぐむことがある	立上支援
※以降の記録なし			

済みの調査結果を提示し、シニアクラブでの体操教室を実施する方向で検討が進んだが、記録上は予定されていた体操教室についての記載はなく、最後は「(シニアクラブの会長が)シニアクラブや町内会の活動の負担からか涙ぐむことがある」との記述で終わっている⁽¹²⁾。

この事例から、住民主体の活動においては、たとえ活動の必要性が関係者に認識されていたとしても、担い手不足やリーダーのみに負担がかかる状況にある場合は、実際の実施に至ることは難しいということが分かる。他にも、資源開発に至っていないケースの中には、支援中に中心的な活動者のモチベーションが低下したケースや町内会館の使用可能時期が遅れサロンの実施を見送ったケースなどがあり、自発的な活動が開始に至るには様々な壁があるということが読み取れる。

(7) サービスBへの展開支援

分析の最後に、生活支援コーディネーターのサービスBへの関わりについて整理しておきたい。2層生活支援コーディネーターの「立上支援」の33ケースの中で、サービスBに関連する支援は1ケース把握された。2020年9月現在で、横浜市西区におけるサービスBは通所型サービスを提供する1団体のみであり、活動記録では、2つのケアプラザでこのサービスBの提供団体に関わる活動が計14件確認された⁽¹³⁾。

サービスBの提供団体は、従来からサロン、介護保険制度のヘルパー派遣、家事等の有償サービスなどを実施してきたNPO法人であり、2018年度からサロン活動のうちの週1日をサービスBとして実施している。活動記録から、生活支援コーディネーターは2017年度から2018年度にかけて、サービスBの申請書類の確認や、実施状況についてのヒアリングで把握された利用者(要支援、事業対象者)・ボランティアの不足等の課題に対して、複数の障害者施設との間をつなぎ、実習生の受け入れを進めるなどの支援を実施していることが確認された。

3 考察

本稿では、生活支援コーディネーターによる「資源開発」の実際について明らかにすること、「地域支援」の特徴や必要な要素・プロセスを明らかにすることの2つを大きな目的として分析を行ってきた。以下、2つに分けて考察を行う。

(1) 生活支援コーディネーターによる「資源開発」の実際

2層の生活支援コーディネーターによる「資源開発」の実際について、活動記録の分析から明らかになったことは次の通りである。

- ① 生活支援コーディネーターの支援活動のうち、当然ながらすべての活動が成果に結びつくわけではない。特に住民が主体(主催者)となる活動は、活動者の状況などに大きく左右され、「資源開発」にまで至らないことも多い。記録の期間が約2年半に限られているという制約はあるが、今回の分析では「立上支援」としてかかわり始めたケースのうち、約4件に1件が具体的な活動開始に至っていなかった。
- ② 生活支援コーディネーターの支援により何らかの「資源開発」に至ったケースについてみると、町内会や地区社協等が中心となり、ボランティアによって運営される月1回程度の「つどいの場」の形成が多数を占めていた。ただし、地区内の循環バスの新設や、企業による移動販売の開始などのケースも含まれていた。また、企業、社会福祉施設等が活動主体や場所の提供等の形で関わっているケースが10件中4件にのぼっていた。
- ③ サービスBに関わる支援は1ケースのみであり、また活動主体の組織化からスタートしたものではなく、既存の団体の活動がサービスBに展開し、継続することを支援するものであった。

以上を総括すると、生活支援コーディネーターの活動は、地域住民だけでな

く、企業・社会福祉法人など多様な主体をつなぎ、広い意味での「生活支援等サービス」の増加に、確かに寄与しているといえることができる。

一方で、以上の結果からは、生活支援コーディネーターの支援は、これまで社会福祉法人や企業等によって提供されてきた介護予防サービスが、短期間で全て住民主体のサービスで代替されるような、急激な変化を生み出すものではないと推測することができる。このことは、全国的な動向とも一致する。

2018(平成30)年11月に実施された市町村保険者向けのアンケート調査の結果によれば、2018年6月の時点において、総合事業の通所型サービス48,134か所のうち、37,623か所が従前相当サービス、12,511が従前相当以外の多様なサービス(基準を緩和したサービスや住民主体による支援等)となっている(株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所 2019)。2017年と比べると多様なサービスは増加傾向にあるが、住民が実際に提供主体となっているのかという点で見ると、通所型サービスで実施主体が「その他(地縁団体等)」のものは合計で1760か所、全体の4%弱(3.65%)にとどまる。NPOは別の区分となっているが、こちらも245か所(全体の0.5%)である。つまり、利用者が介護予防の通所型サービスを利用しようと考えた場合に100件に4件しか住民が提供するサービスがないというのが現状である。

もちろん生活支援コーディネーターの支援により住民主体のサービスが今後徐々に増加することは考えられるが、先に述べたように住民活動は活動者の状況に大きく左右される特徴があり、一旦立ち上がった活動が時間の経過により縮小・終了することも少なくない。そのため、例えば住民主体のサービスが介護予防サービスの大半を占めるような劇的な変化は想定しづらいと考えられる。

(2) 「地域支援」の特徴及び必要な要素・プロセス

次に、生活支援コーディネーターの実際の活動の記録から見える「地域支援」の特徴及び必要な要素・プロセスについて、整理したい。

- ① 「地域主体での資源開発」に至った10ケースの生活支援コーディネーターの立上支援の平均期間は約半年であった。また、事例でみたように、実際には「立上支援」に至る前の「関係形成」や活動の開始後の「運営支援」の期間があり、年単位での継続的な支援プロセスとなっていた。
- ② 個別の活動に対する支援の開始には大きく2つのパターンが確認された。地域の活動者(町内会長やシニアクラブの会長など)から具体的な相談が生活支援コーディネーターに寄せられるパターン(新規相談型)と、地域アセスメント等をもとに、生活支援コーディネーターが地域に課題を投げかけ、それに対する地域の反応から支援を開始するパターン(提案型)である。
- ③ 個々の活動に対する支援は、「関係形成→立上支援→運営支援」の順で進むが、それらの要素は重なりあって進んでいる。特に「関係形成」は、地域の活動者の交代などもあり、常に実施され続ける活動となっていた。
- ④ ただし、活動に占める「関係形成」の割合の高さ(図1)については、生活支援コーディネーターの交代による影響も大きいと考えられる。例えば、2019年1月に生活支援コーディネーターの交代があったケアプラザにおける「関係形成」の割合を見ると、1年目は25～40%、2年目は0～10%、3年目は10～20%であったが、担当者が交代した2019年の第4四半期では再び30%超となっていた(横浜市西区社会福祉協議会 2020)。2018年度においては、3つのケアプラザで4人(4回)のコーディネーターの異動があったために、「関係形成」の割合が高くなっていたことが推測される。

以上から、「地域支援」は、地域課題のアセスメント等の調査活動や多様な地域の主体との関係形成等の長い段階を経て、初めて具体的な支援に結びつくという特徴があることが見いだせる。これは、一般的に支援を要する人からの相談から支援が始まる「個別支援」とは大きく異なる点である。そして、この特徴のために、地域支援を担う専門職は、一定程度継続して地域に関わる環境があることが望ましいと考える⁽¹⁴⁾。

最後に、以上の分析をもとに、地域支援の構成要素と展開過程について図に整理したものが、図2である。地域支援は、個々の活動の立上・運営に対する支援とともに、その過程での他機関等との連絡調整や、地域の状況に関する調査・情報収集、啓発広報活動などを総合的に行うものということができる。なお、この図はあくまでも一般的な展開を示したものであり、実際には要素が入れ替わったり、同時進行したりすることも想定される。

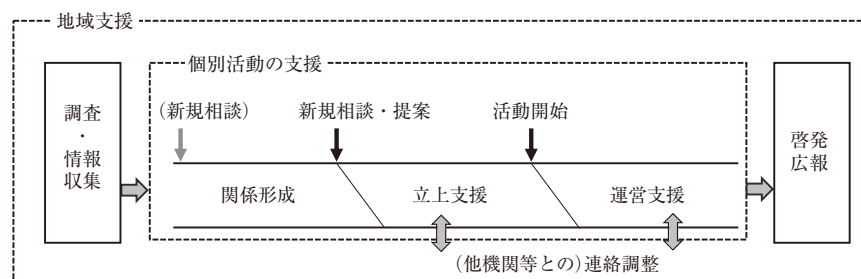


図2 地域支援の構成要素と展開過程

おわりに

本研究では、生活支援コーディネーターの活動の成果に注目し、分析を行ってきた。その結果、生活支援コーディネーターの活動は、地域住民だけでなく、企業・社会福祉法人など多様な主体をつなぎ、地域における新たな「資源開発」に寄与していること、生活支援コーディネーターが行う「地域支援」は、「関係形成」からはじまり、長期にわたるプロセスであることなどを明らかにした。ここから、生活支援コーディネーターについては、継続的な配置が望まれると提起した。一方で、生活支援コーディネーターが関わり新たに開発された資源は、月1回程度の住民同士のつどいの方が大半であり、生活支援コーディネーターの配置が介護保険制度に与えるインパクトは、これまで社会福祉法人や企業等によって提供されてきた介護予防サービスが短期間で全て住民主体の

サービスによって代替されるような急激な変化を生み出すものではないと推測した。

筆者らは以前に、地域福祉を説明する際に、地域を森に例えた(川島・永田・榊原・川本 2017)。そこでは、森にある木々(個人や地域の団体等)が枝を伸ばし花や実を豊かにつけ成長することを促すためには、その木が育つ森全体を一つのシステムとしてとらえ、体系的に保全していくことが必要であるとした。今回生活支援コーディネーターの活動を分析して感じたことは、生活支援コーディネーターは、森の中で土壌を耕し、木々の花や、さらにいえば小さな草花を咲かせることを支援するような存在なのではないかということである。サロンのような活動は、それ自体で支援を要する人の生活の全てを支えることはできない。しかし森の中の花のように、接した人の心を豊かにすることで確かに生活を支えている。今後、介護保険制度の改正等において、生活支援コーディネーターの配置がどのように判断されるのかは分からない。しかし、サービスという針葉樹のみが整然と並ぶ森ではなく、多様な木々・草花によって構成される豊かな森(地域)を作るために、生活支援コーディネーターのような職種は不可欠であると考える。

最後に、本研究の課題について指摘しておきたい。第一に研究結果の普遍性の問題である。本研究は、横浜市西区という政令指定都市の1区のコディネーターの活動記録を分析したものである。そのため、本研究の結果及び考察が全国取組を分析した場合に同様に導き出されると断言することはできない。第二に、把握手法の正確さの問題である。今回、生活支援コーディネーターの活動記録をもとに分析を行ったが、コーディネーターによって記録の量や、活動分類へのチェック数などは異なっていた。また、記録の期間が生活支援コーディネーターの活動期間の全期間ではないため、すべての成果が把握できていない可能性がある。ただし、活動記録の分析という手法を用いたことにより、成果に至らなかったケースも把握することができ、また支援の経過についても詳細

に把握することができた。これらは、例えば生活支援コーディネーターに対するヒアリングやアンケート調査等の手法では把握することが難しかったと考えられる。第三に、把握した成果の範囲の問題である。「資源開発とネットワーク構築」という生活支援コーディネーターに期待される機能のうちネットワーク構築については、資源開発との関係性も含め、十分に分析することができなかった。また本研究は2層コーディネーターの活動を分析対象としたため、1層コーディネーターが2層の活動をどう支援し、成果に結びついていたのか等の1層コーディネーターの2層への関わりや、1層独自の成果などについては触れることができなかった。これらの点については今後の研究課題としたい。

註

- (1) 1層コーディネーターが89.9%、2層コーディネーターが73.0%の自治体で設置されている
- (2) 地域ケアプラザは横浜市独自の施設であり、地域包括支援センターの機能に加え、地域活動を支援する機能を持つ。職員としては、地域包括支援センターの3職種(保健師、社会福祉士及び主任介護支援専門員)に加え、地域活動・交流コーディネーターと生活支援コーディネーターが配置されている。
- (3) 横浜市, 2020, 「横浜市介護予防・生活支援サービス補助事業(サービスB)」(<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/fukushi-kaigo/koreisha-kaigo/kaigoyobokenkoudokuri-ikigai/service-b.html>) 2020.9.20閲覧。
- (4) 2021年度からの新カリキュラムにおいては、「社会資源の開発」は「ソーシャルワークの理論と方法」の科目の教育内容に含まれている。具体的には、「コミュニティワーク」の項目の想定される教育内容として、「コミュニティワークの展開」があり、その詳細として「地域アセスメント」「地域課題の発見・認識」「実施計画とモニタリング」「組織化」「社会資源の開発」「評価と実施計画の更新」の各項目が挙げられている。
- (5) なお、「ネットワーク構築」については、「関係者間の情報共有、サービス提供主体間の連携の体制づくり」を挙げている。
- (6) 活動記録シートの設計の基本的な考え方等については既に別稿で論じている(榊原2018)。
- (7) 「地域支援」の項目については、当初、「関係形成」、「立上支援」、「運営支援」、「連絡調整」の4項目で構成していたが、「その他」の区分に分類される活動が増加したため、2017年度に一度見直しを行い、「調査・情報収集」「啓発広報」の項目を追加す

生活支援コーディネーターによる「資源開発」の実際

- るなどの変更を行った。なお、主な項目の説明は以下の通りである。①関係形成：地域住民、団体、グループとの関係作りのための訪問、情報の収集、②立上支援：地域団体やグループの活動立ち上げのための訪問、③運営支援：すでに活動している地域団体やグループへの運営支援、④連絡調整：関係機関との調整、書類渡し、会議調整。
- (8) 4か所のうちの1か所のケアプラザのコーディネーターは、2016年5月にさかのぼって記入を行った。
- (9) 高齢者サロンの多世代化の支援、ふれあいカフェのリニューアルオープンの支援、みんなの食堂の新規開設箇所の運営支援、スクールパトロールボランティアと関係機関・団体との意見交換会の開催支援、体操教室の自主化に向けての支援などである。
- (10) サービス付き高齢者住宅のコミュニティスペースを活用したランチ会、地域との協働による健康測定会、銭湯を会場とした体操教室、包括と地域ケアプラザの共催によるウォーキング事業の4件である。
- (11) 障害・高齢・児童の3分野の専門職による「みんなの相談」の会、近隣町内会の会長・役員による意見交換会(X町サミット)の2件である。
- (12) 記録上は記載がないが、前後の文脈から、涙ぐんだのはシニアクラブ会長だと推測した。
- (13) 2017年の9月に2層生活支援コーディネーターの1人が、現在サービスBを提供している団体が実施していたサロン活動の見学に行った際に、団体がサービスBの利用を検討していることを把握したのが最初である。ここでは「立上支援」として記録がされている。ただし、その後の具体的な支援(2017年12月～)については、別の生活支援コーディネーターが引き継いで行っており、活動記録では、「立上支援」へのチェックはなく、「運営支援」もしくは「関係形成」「連絡調整」「調査・情報収集」にチェックがつけられている。
- (14) 今回は、ケース数が少ないことや期間が限られていることなどもあり、厳密な分析は行えていないが、生活支援コーディネーターの異動が少ない地区の方が、具体的な「資源開発」に至る割合が高い傾向がみられた。

参考文献

- 株式会社エス・ティ・ティ・データ経営研究所, 2019,「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業報告書」。
- 川島ゆり子・永田祐・榊原美樹・川本健太郎, 2017,『地域福祉論』ミネルヴァ書房。
- 黒宮亜希子, 2020,「生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)に関する文献研究」『吉備国際大学研究紀要』30, pp.1-7。
- 厚生労働省老健局, 2015,「介護保険制度の改正について」(<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000084710.html>) 2020.9.20閲覧。

生活支援コーディネーターによる「資源開発」の実際

- 榊原美樹, 2018, 「地域支援のプロセスと構成要素—生活支援コーディネーターの活動記録の分析から—」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』150, pp.1-20.
- 社会福祉士養成講座編集委員会, 2015, 『地域福祉の理論と方法(第3版)』中央法規出版.
- 日本地域福祉学会, 2019, 『地域福祉教育のあり方研究プロジェクト報告書—協同による社会資源開発のアプローチ』.
- 日本能率協会総合研究所, 2015, 「平成26年度 生活支援コーディネーター(地域ささえ合い推進員)に係る中央研修」.
- 横浜市西区社会福祉協議会, 2017, 『2016年度 横浜市西区生活支援コーディネーター活動報告書』.
- 横浜市西区社会福祉協議会, 2020, 『2018年度 横浜市西区生活支援コーディネーター活動報告書』.