

制度外サービスと住民のニーズ

小林 月子

1. はじめに
2. 介護保険と制度外サービス
3. 岐阜県大垣市における「新たな支え合い」の試み
4. 制度外サービスへの要望
5. 終わりに

キーワード：介護保険，制度外サービス，地域福祉，住民，事業所，行政

Key words : care insurance, informal service, community care, inhabitants, local government

Along with the rapid aging in Japan, the elderly people who need care have increased. The care insurance, which started in 2000, has confronted the financial problem. It will be difficult to provide enough services for all who need care. A community is expected to create a system which could provide informal care services for the inhabitant. Ogaki City, Gifu, has been engaged in a project to investigate the needs for the informal services. The research results clearly show needs for the informal services. It is quite important for every community to create informal service giving systems and networks.

1. はじめに

「電球が切れた，交換してほしい」「来客用の布団を干してほしい」「話し相手になってほしい」「心細いので病院と一緒に行ってほしい」「外食に行きたい，連れて行ってほしい」「飼っている犬の散歩をしてほしい」「家具の配置換えをしてほしい」「庭の草取りをしてほしい」「銀行・郵便局からお金を引き出してきてほしい」「回覧板を廻してほしい」「同居している息子の分の食事も作ってほしい」「自分（娘）が夜勤の時，要介護4の母の安否確認をしてほしい」「痰の吸引をしてほしい」「種々の手続きの代行をしてほしい」これらは，介護保険において要介護認定あるいは要支援認定を受け，実際に介護保険によるサービスを利用している人々から寄せられた要望の一例である。どれもが，利用できたら生活がよりスムーズに運ぶサービスであると考えられる。ところが，これらの要望のほとんどが，現行の介護保険制度の下では，サービスの供用を拒否されることになる。介護保険サービスの利用には一定の基準があって，上にあげた要求はその基準に合致していないのである。そのため，たとえば上記の要求を持つ人たちは，介護保険によってその要求を充足することをあきらめるか，その他の方法を探さねばならなくなる。あきらめた場合でも，他の方法が見つけれなかった場合でも，在宅生活を営んでいる人たちの生活の質は低下する可能性が高い。場合によっては，在宅生活そのものを続けることができなくなったり，その地域に住み続けられなくなったりする。介護保険で提供されないサービスを誰がどうやって供給するのか？あるいは介護保険でこうしたサービスを提供することはできないのか？いわゆる制度外サービスの問題が登場するゆえんである。

2. 介護保険と制度外サービス

1) 制度外サービス

居宅サービスを利用しながら在宅で生活している人たちは介護保険サービス利用者の7割以上を占めている(2008年4月では72.0%)。大半の人が、障害や困難を持ちながらも在宅生活を送っているのである。居宅サービスには、大別して、ホームヘルパーや看護師らによる訪問介護・訪問看護と、デイサービス等を通して入浴や食事をする通所介護のふたつがある。いずれにしても、これら居宅サービスは、今では、在宅生活を送る要介護者・要支援者の生活を支える大きな柱となっていることには疑いを容れない。

2000年4月に介護保険がはじまって8年が経過した。この間、要介護・要支援の認定者も、介護保険サービス利用者も大きく増加した。要介護・要支援認定者は、2001年には287万人であったが、2008年には454万人となった。2008年4月において、65歳以上人口(介護保険における第1号被保険者)の16.5%が認定を受けている。およそ1.6倍になったのである。サービス利用者も増加した。2001年5月のサービス受給者は197万人であったが、2008年4月では366万人となっている。単純に比較すると、1.9倍である。厚生労働省は、今後団塊の世代が高齢者となる2015年には、要介護・要支援認定者は600万人を超えると推定している。国立社会保障・人口問題研究所の推計「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」によれば、65歳以上人口は2030年には3,667万人(29.6%)に、2050年には3,764万人(39.6%)になるとされている¹⁾。

介護保険の利用者数も介護費用も今後急激に増大すると見込まれるなかで、2005年、介護保険の改定が行われた。この改定にはいくつかのポイントがある。ここでは、居宅サービスにかんして主要な2点を取り上げたい。第一点は、高齢者の生活の舞台としての地域の重要性がとりあげられたことである。施設での介護はコストの点からして抑制される政策的方向にある。要介護・要支援の高齢者ができるだけ地域で生活を継続できるように、「地域密着型サービス」「地域包括支援センター」などが新たに作られたのもこの改定による。

第2点は、提供されるサービスの量と範囲の見直しが行われたことである。介護保険法において、居宅サービス提供の目的は、「その利用者が可能な限りその居宅においてその有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるように、入浴、排泄、食事の介護、その他生活全般にわたる援助を行うもの」とされている。サービス提供は、あくまで、利用者本人の生活援助と身体介護に限定されている。2005年の介護保険の改定においてはサービスの範囲や量に関する制限が盛り込まれた。居宅介護サービスにおいては、たとえば、家族と同居している要介護・要支援者の家事援助の範囲や量が限定された。同居しているのなら家族がある程度介護を担ってもらう、ということである。ところが、同居の家族員が夜遅くにしか帰れなかったり、家事や介護を担当する能力に欠けていたりする場合も少なくない。このため、改定前のサービス量が削減された利用者も少なくない。すなわち、人々は今後、利用に制限や限定の強まる傾向にある居宅サービスを利用しながら、できるだけ長く地域で暮らし続ける努力をしていかななくてはならないのである。

ここで、介護保険において利用できないサービスの例を以下に示すことにする。以下の例は、東京都社会福祉協議会が訪問介護事業者のために出版した本から採ったものである。

- 介護保険でできないこと (1) 「利用者本人への援助」でないもの
利用者以外の家族の衣類などの洗濯、調理、買い物、布団干し、
主として利用者が使用する部屋以外の部屋の掃除、

団地の共同の掃除, ゴミ当番など

介護保険でできないこと (2) 「利用者の日常生活の援助」ではないもの

庭の草むしり, 庭掃除, 花木の水やり,

犬の散歩などのペットの世話,

旅行や墓参りの付き添い,

日常の買い物のための小額金銭以外の金銭預かり

介護保険でできないこと (3) 「日常的に行われる家事」ではないもの

大掃除, ガラス磨き, 床のワックスかけ

家屋, 家具, 電気器具などの修理, 移動, 模様替え, ペンキ塗り,

おせち料理など特別な料理²

(1) から (3) に分類された「介護保険でできないこと」をどう考えるかは, きわめて難しい問題である。とりあえず, 現在では介護保険によってはこうしたサービスは提供されないのであるから, そうした生活問題に直面した人々は, 何らかの方法をとってサービスを手に入れるか, サービスの入手をあきらめるしかない。

2) 国の方針にみる制度外サービスと地域福祉

厚生労働省は, 制度外サービスをどのように位置づけているのだろうか。一言で言えば, 制度外サービスの必要性を認めた上で, 地域社会における「新たな助け合い (共助)」によってその必要を満たしていこうという方針である。厚生労働省は, 2008年3月に, 研究報告書『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』を公表した³。この報告書は, 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会 (委員12名, 座長 大橋謙策 日本社会事業大学学長)」によって2007年10月から2008年3月にかけて行われた議論・検討の成果である。国の今後の地域福祉に関する大綱を示している。わずか半年という短い期間で議論が行われ一定の結論が導かれていることから分かるように, 国の方針として, 制度外サービスを含むさまざまな地域問題を解決する新たな枠組み「地域福祉」を早急に概念化する必要に迫られていたことが分かるだろう。とりあえずこの報告書を手がかりに, 主として介護保険における制度外サービスにかんする国の見解の一端を紹介することにしたい。以下は上記の研究報告書の要約の一部である。

- (1) 介護保険制度や障害者自立支援法に見られるように, 利用者のニーズにあわせた分野別のフォーマルサービスの整備はすすんできた。
- (2) また, 高齢者等ができるかぎり住み慣れた地域や家庭で生活できるように, 国としては, 制度を整えてきた。介護保険制度では地域密着型サービスの創設, 医療保険制度改革では在宅医療の推進などである。つまり, どの制度においても, 施設から地域への移行がキーワードとなっている。障害者や高齢者などを地域で支える仕組みの構築が必要である。
- (3) ところが, 地域におけるあらゆるニーズを全て, フォーマルサービスでカバーするには限界がある。特に, 次の①~④は, 地域で受け止め, 地域で対応していくことが必要な課題である。
 - ① 制度の外にある生活ニーズへの対応
 - ② 制度の谷間にある者への対応
 - ③ 「孤独」への対応
 - ④ 制度から排除された者を地域のなかに受け入れていくという課題への対応
- (4) そこで, 地域住民が地域社会において支援を必要としている人たちの存在に気づき, 住民相互

のつながりを構築し、支えあう必要がある。

(5) それゆえ地域における「新たな支え合い」の領域の拡大が急務である。

以上、報告書の前半部分を参考にして、国の方針としての制度外サービスの必要性とその受け皿としての地域社会の位置づけを要約した。

以下、報告書は、「地域における新たな支え合い」をいかに実現するかについての基本的な枠組みを示しているが、ここでは、住民と行政の協働の可能性について述べよう。報告書では、地域のなかで高齢者も障害者も尊厳を持って生きることを可能にするために、「行政だけでなく多様な民間主体が担い手になる」ことを求めている。民間主体のなかには、住民団体、ボランティア、NPOなどが含まれる。つまり、地域における多様な主体が地域福祉活動の担い手となり、行政と協働して地域における「新たな公」を創出していくとみられているのである⁴。ここでは詳細にわたってこの協働の形態に言及することは避けるが、住民のなかにある多種多様な主体を掘り起こし活性化しネットワーク化することによって、介護保険によっては提供できないサービスの創出をねらっていることは明らかである。さらに言えば、そうしたネットワークを有する地域社会は、それを提供する主体（個人、団体など）の活性化、すなわち生き方の多様性や社会関係の豊かさをもたらすことにつながるだろう。

3. 岐阜県大垣市における「新たな支え合い」の試み

1) 平成19年度未来志向研究プロジェクト

厚生労働省は、すでに見たように、介護保険サービスの枠を超えるサービスに関して、「地域における新たな支え合い」を創出しようと試みている。そのため、全国数箇所においてその狙いを達成するためのプロジェクトを計画した。いわば国の方針としての「新たな地域福祉」の形成の実験としてのプロジェクトである。そのひとつが岐阜県大垣市における事業「訪問介護事業者と連携し、福祉の視点と理念を備えた地域住民による生活支援型ライフサポーター育成事業」と名付けられた事業である。この事業の成否あるいは課題、解決の方策などは、今後の国の施策にとって少なからぬ意味をもつはずである。この事業は平成19年度から始まった。本節では、平成19年度の活動経過・活動内容を振り返り、あらためて制度外サービスの受け皿としての地域社会の形成の可能性を考察したい。

以下に事業概要を、平成20年3月に出された報告書⁵を手がかりとして略述しよう。なお、ここでは表現を分かりやすくするため、報告書の表記の一部を変更している。

(1) 事業名

「訪問介護事業者と連携し、福祉の視点と理念を備えた地域住民による生活支援型ライフサポーター育成事業」

(2) 事業の目的

団塊の世代が退職し地域回帰をする今日において、高齢者の生活支援ニーズを住民ボランティアの組織化による地域力の強化によって充足する必要がある。その必要に対応する組織・ネットワークの育成を図る。

(3) 事業概要

① 事業実施期間

平成19年11月～平成20年3月

② 事業内容（主なもののみ）

ア、研究委員会の設置と開催

イ、アンケート部会とサポーター育成部会の設置

ウ、アンケート調査A…居宅介護支援事業所を対象とした生活支援型インフォーマルサービスに関するアンケート調査

エ、アンケート調査B…要介護高齢者を対象とした生活援助のニーズに関するアンケート調査

オ、ライフサポーター募集（退職男性や地元企業のOB会、各種サークル、一般市民への呼びかけ）

カ、ライフサポーターの育成・研修

キ、講演会

ク、その他

注）ここで言うライフサポーターとは、基本的な福祉研修を受け、生活支援を担う住民のことである

③ 予算

600万円

④ 委員会メンバー

委員会は24人のメンバーから成る。内訳は、民間事業者15名、行政関係者（大垣市役所）6名、社会福祉協議会（大垣市）2名、地域住民1名である。構成メンバーから分かることは、民間事業者関係者が最も多いことである。次に多いのが行政関係者である。すなわち、この事業は、民間の訪問介護事業者が行政と連携をとって、地域住民を制度外サービスを担えるライフサポーターとして育成する事業であることを如実に示している。

2) 事業結果

(1) 委員会の開催

期間中3回

(2) アンケート調査Aの実施

① 大垣市居宅介護支援事業所に所属するケアマネージャーを対象とする全数調査。大垣市居宅介護支援事業者連絡会の協力により所属のケアマネージャーへ全数配布（配票調査、郵送にて返信）。105件中89件の回答を得る（回収率84.8%）。

② 調査内容

専門家から見た在宅サービス利用者の生活ニーズ調査

(3) アンケート調査Bの実施

① 大垣市に在住する介護保険の訪問介護サービスの利用者を対象とする面接調査。大垣市内の居宅介護支援事業所に所属するケアマネージャーが担当する利用者を世帯構成別に各1名ずつ選び聞き取りを行った。世帯構成は次の4つの類型である。一人暮らし、高齢者世帯、同居世帯、昼間独居世帯。調査対象者数は420件、うち回収数は298件（回収率71%）。

② 調査内容

訪問介護サービス利用者から見た現行サービスの評価および制度外サービスへの要望。

(4) ライフサポーターの募集、育成・研修

① 大垣市の広報「広報おおがき」および町内会広報等を通してライフサポーター募集。

② ライフサポーター研修

98名（男性26名，女性72名）の応募・参加があり，2段階の研修・実習終了後35名のライフサポーターが育成された。

以上，事業の概要を見てきた。この事業の二つの柱が，制度外サービスの必要性に関する意識調査とライフサポーターの養成にあることが分かるだろう。

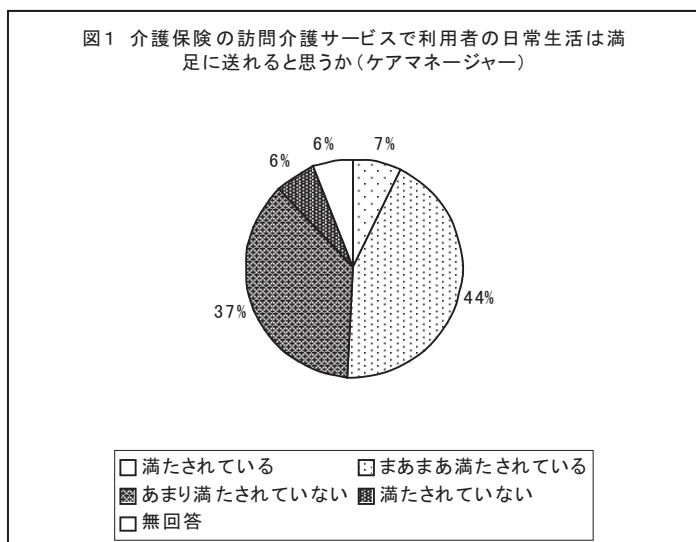
4. 制度外サービスへの要望

ここでは，アンケートによって判明した制度外サービスへの要望を分析したい（分かりやすくするために実際に行われたアンケートの表現を一部書き変えている）。アンケート調査は2種類の人たちを対象に行われた。ひとつは介護保険制度の下で働くケアマネージャーであり，もうひとつは介護保険サービスの利用者である。相異なる二つの立場から制度外サービスの必要性を問おうとしている。ケアマネージャーは毎日の業務遂行の過程で保険によっては提供できないサービスに直面することが多いと考えられる。また，介護保険サービスの利用者も，介護保険ではやってもらえないサービスに直面して悩むことが多いと思われる。

1) ケアマネージャーを対象としたアンケート調査の結果（n=89，回収率84.8%）

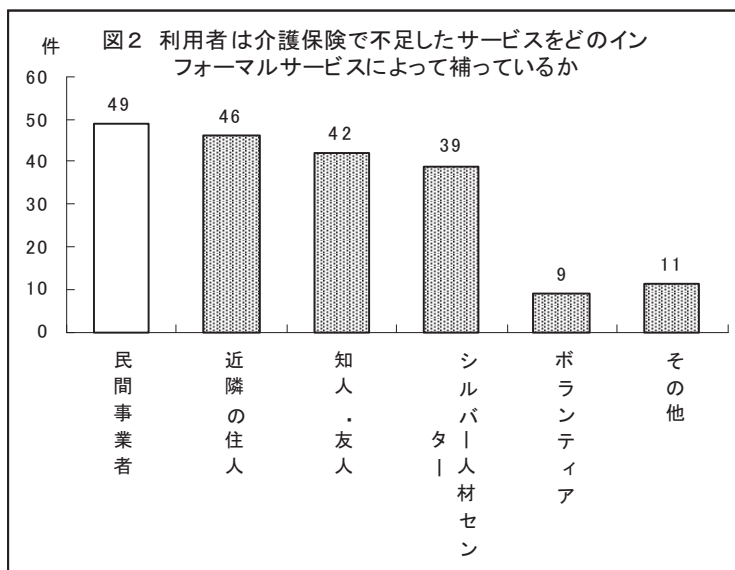
(1) 介護保険の訪問介護サービスで利用者の日常生活は満足に送れると思うか？

これに対して，ケアマネージャーの43%が，訪問介護サービスだけでは利用者の満足な日常生活は送れないと思っている（あまり満たされていない37%，満たされていない6%）。



(2) 利用者は介護保険で不足したサービスをどのようなインフォーマルサービスの担い手によって補っているか？

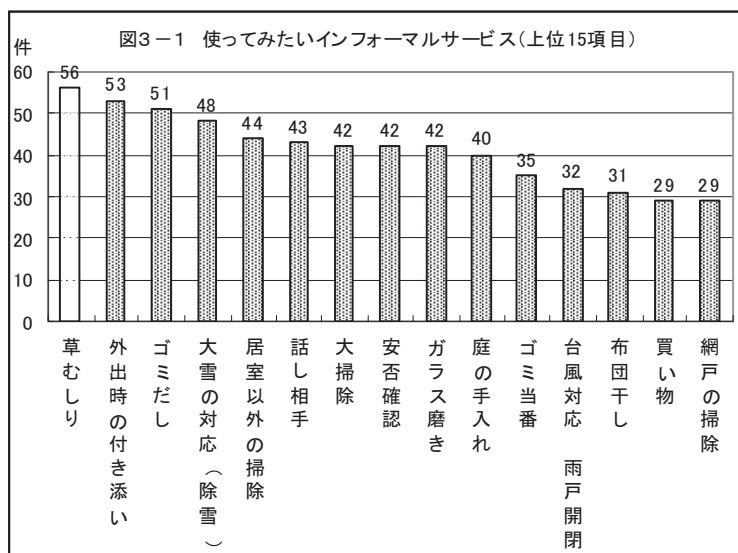
ケアマネージャーが担当しているケースで，介護保険外のサービス（インフォーマルサービス）を利用している人の全ての利用件数は196である。その制度外サービスを担っているのは，図2のとおりである。民間事業者，近隣の住人，知人・友人，シルバー人材センターが主な担い手であり，ボランティアは担い手としては少数派であることが分かる。

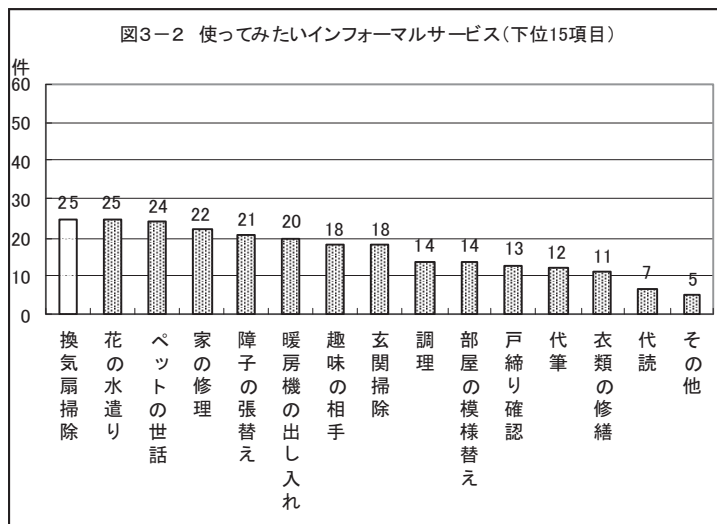


(3) あれば使ってみたいインフォーマルサービスはどのようなものか？

あれば使ってみたいと思うインフォーマルサービスは生活の全般にわたっている。

介護保険サービスによっては充足されない生活ニーズを、制度外サービスを利用して充足しようとするとき、そのニーズはきわめて多様であり生活全般にわたっている。大別して、生活していくうえで必ず必要とされるサービスと、その人らしさを実現するのに不可欠な、いわば余裕を実現する上で必要なサービスである。前者に分類されるのは、たとえばゴミだし、大雪の対応、安否確認などである。後者に分類されるのは、ペットの世話、話し相手、趣味の相手などであろう。このほか、そのどちらにも属すと判断される項目が数多く見られた。制度外サービスがあれば利用してみたいと思う人にとっては、実際にサービスが利用できれば、生活の質が格段に上昇するだろうと思われる。また、地域でのその人らしい生活が継続できる可能性が高まるだろう。



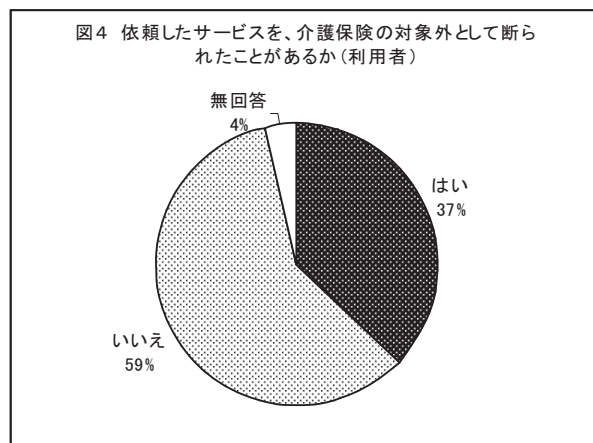


2) 介護保険利用者に対するアンケート調査の結果

ここでは、介護保険の利用者に対してアンケート調査を行った。現在の介護保険サービス利用への満足度や制度外サービスの必要性を問うている。アンケート調査は、4つの世帯類型、すなわち、一人暮らし、高齢者世帯、昼間独居、家族と同居の4世帯類型にわけてそれぞれ行われた。しかしここでは世帯別の分析に入らず、4つの世帯類型の合計を元に、分析を進めることにしたい (n=298, 回収率71%)。

(1) 依頼したサービスを、介護保険の対象外として断られたことがあるかどうか？

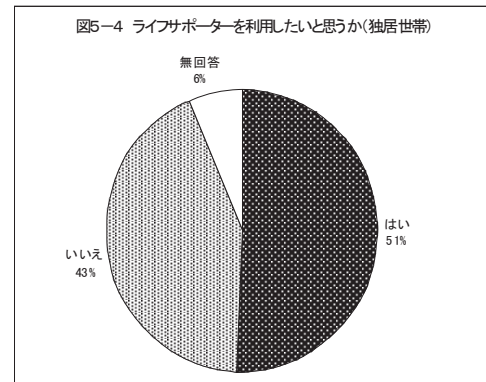
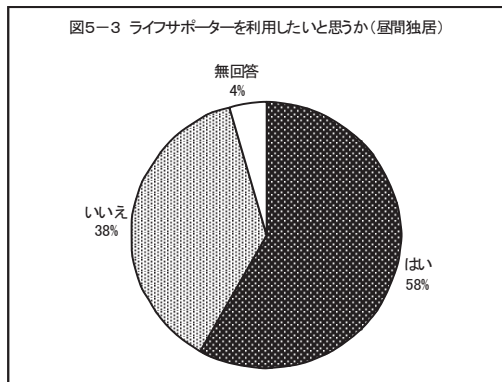
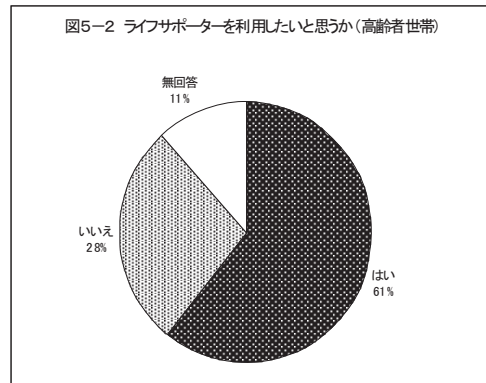
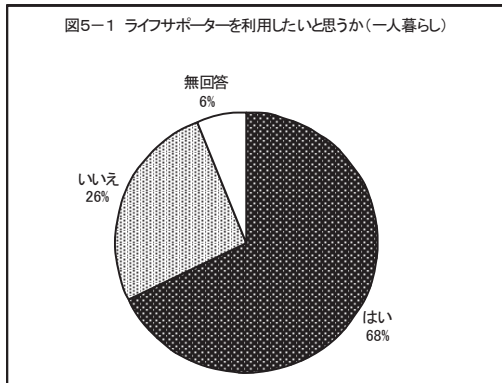
アンケート調査の結果によれば、利用者の4割弱は、依頼したサービスを、介護保険の対象外として断られた経験がある。



(2) ライフサポーターというものが養成されたならば、ライフサポーターを利用したいと思うかどうか？

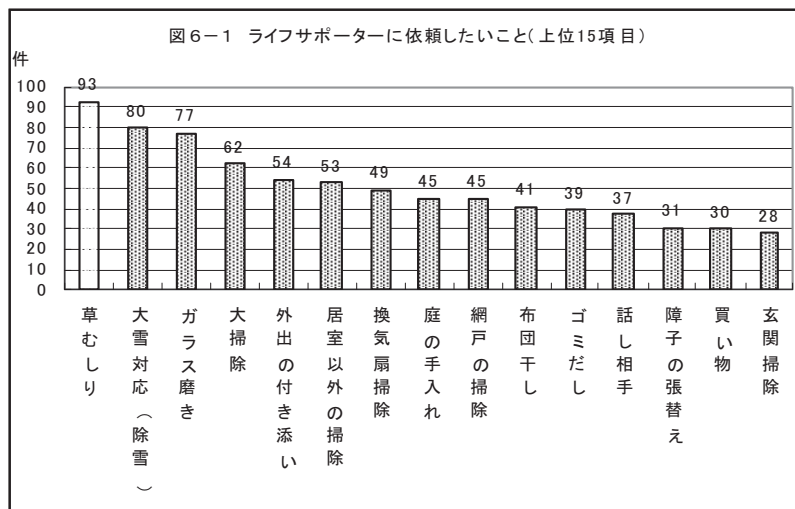
ライフサポーター養成後に、ライフサポーターを利用したいと思う人はおよそ6割に達する。介護保険外のサービスの担い手は、地域社会のなかに多様に見られるはずである。その担い手のひとつとして、今後ライフサポーターの養成が図られている。もしライフサポーターが養成されたとすれば、人々はライフサポーターによるサービスを利用したいと思うのだろうか。ここでは、世帯別の特徴を見ることにした。ライフサポーターを利用したいと思う割合が高いのは、一人暮らしおよび高齢者の

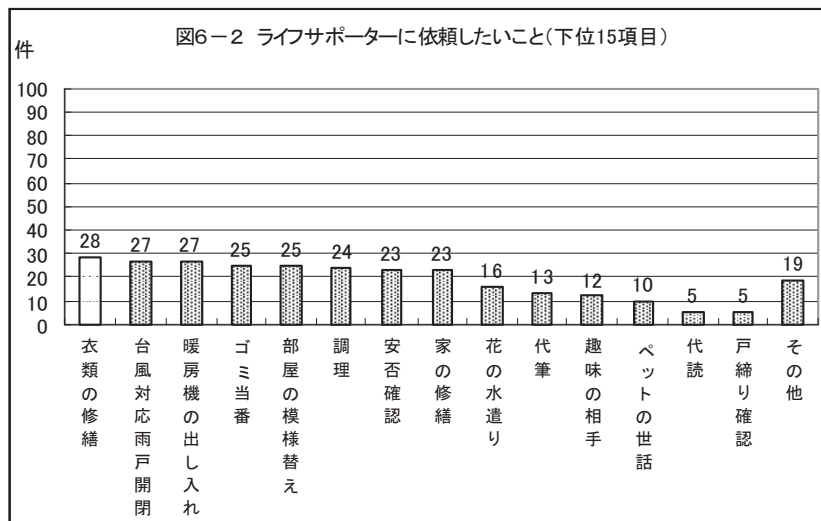
み世帯である。前者は68%，後者は61%である。昼間独居世帯も58%に上っている。これに対して、家族と同居している世帯では51%に留まっている。今後一人暮らし世帯および高齢者のみ世帯が増えることを念頭に置けば、ライフサポーターの提供するサービスへの期待は高まるだろう。



(3) ライフサポーターに依頼したいことは何ですか？

ライフサポーターに依頼したいサービスは、生活全般にわたっている。大雪対応や台風対応（雨戸開閉）、安否確認、ゴミ出しのように、地域で生活していく上でどうしても必要な援助がある一方、外出の付き添い、話し相手、ペットの世話などのように当人の生活の質を高めるのに大きな役割を果たすサービスも含まれている。上位10項目を見ると、生活環境としての家屋内外の整備を望む声が多いことが分かる（草むしり、ガラス磨き、大掃除、居室以外の掃除、換気扇の掃除等）。





(4) 以上の、介護保険利用者に対するアンケート調査から分かることは以下のとおりである

利用者の4割近くが介護保険の対象外として依頼したサービスを断られたことがあり、もしライフサポーターが養成されたならば、それを利用したい人が6割ちかくにのぼる。その際、ライフサポーターに依頼したいサービス内容は生活全般にわたり多種多様である。家屋内外の清掃整備がもっとも多い。次に、外出の付き添いや買い物などの手伝いのように家を一步出て地域で生活するには不可欠の援助も含まれる。また生活を豊かにするための項目もあり、例えば、趣味の相手やペットの世話などがこれに含まれる。草むしりや大掃除、居室以外の掃除などは、在宅生活者の一部にとってはどうしても必要なサービスであると考えられる。その他、代筆・代読等情報処理に関する要望も無視できない。こうしてみると、高齢者がライフサポーターに依頼したい項目は全て、程度の差こそあれ、人間がその地域でごく普通に暮らしていくために必要な条件であると考えられよう。すなわち、高齢者の在宅生活のノーマリゼーションに必要な条件の一部を列挙したものと考えてよいだろう。

3) ケアマネージャーおよび介護保険利用者の双方に対するアンケート調査から分かることは、次の4点である。

- ① 当然のことながら介護保険によっては全ての生活支援は充足されない。
- ② したがって制度外サービス（インフォーマルサービス）が不可欠である。
- ③ そうしたサービスがあれば利用したいと思う人が多数を占めている。
- ④ しかもそのサービス項目は生活全般にわたる多様なものである。

ケアマネージャーにとっても介護保険利用者にとっても、制度外サービスの必要性は明らかである。ケアマネージャーにとっては、自らのケアマネジメントによっては充足できないニーズを利用者に対して断ってしまうという選択肢しかない状況は、心苦しいものである。制度外サービスを引き受ける何らかの組織やネットワークがあるとすれば、そこに利用者のニーズをつなげることができる。ケアマネジメントの幅が、ある意味で、広がるのである。介護保険利用者にとってもインフォーマルサービスの担い手がいることは極めて心強いであろう。フォーマルサービスとインフォーマルサービスを組み合わせれば、少しでも長く在宅生活を住み慣れた地域のなかで送ることができるからである。

この事業においては、そうした重要な機能を地域のなかで果たすことになるサポーターの養成が計画されている。実際、募集、研修、実習という家庭を経てサポーターが35名養成されてきた。この人

たちが今後実際にどのような働きを地域の中で行っていくのかは、次年度の課題として残されている。当該事業においては、制度外サービスに関するアンケート調査とサポーター育成が大きな2本の柱である。しかし、本稿では、この事業においてサポーターの養成について言及することは避け、制度外サービスの必要性を明らかにすることに焦点を絞った。

5. おわりに

日本の高齢者人口が増え、要介護高齢者の数もその割合も今後大幅に増加していくと見込まれるなかで、介護保険によるサービスだけで要介護者の生活支援ニーズの全てをまかなうことは不可能である。制度外サービスの必要性は今後ますます増大していくだろう。本稿で見た制度外サービスの必要性の実態把握は、これまで推定されてはいたものに確かな根拠を与えるものとして高く評価される。制度外サービスの担い手を地域における多種多様な資源（集団、個人）に求めるべきであることは言うまでもない。今後、地域社会のなかにあるさまざまな集団や個人（家族、友人、知人、近所の人、町内会、NPO、PTA、趣味のサークル、老人会、婦人会、事業所等）がその担い手になっていくはずである。また単独の集団や個人が単独で事業を展開するのではなく、複数の集団や個人がネットワークを構成し、それぞれの得意の持ち場で地域における「新たな助け合い」の仕組みを作っていくことになるだろう。今はまさに団塊の世代（1947-47年生まれ）の人々が定年を迎え地域社会に回帰していくときである。700万人とも言われるこの大量の世代（コホート）は、この受け皿・ネットワークの担い手として、今後活躍できる可能性を秘めている。どの集団や組織がその地域でこうした制度外サービスの受け皿になるか、どのようなネットワークを構成していくのかは、地域によって極めて異なると考えられる。地域はそこに存在する固有の資源（人的資源、社会的資源、物理的資源）を、その地域の実情に合わせて利用し、活性化していくしかない。

こうしたインフォーマルサービスの担い手の形成が、単に不足するフォーマルサービスを補完するための、いわば仕方がなくやらされる活動として位置づけられるものだろうか。「誰かが担わなければならない」という点は確かであるが、それを「行政サービスの補完として仕方がなく行う」のか、それともその活動に参加する個々人が新たな意味を付与するのか、ここがきわめて重要な点である。インフォーマルサービスの創出・提供を地域における住民の自己実現のチャンスとしてとらえる視点が必要だろう。地域に住むさまざまな住民が、自らの意思で選択し参加・形成していく地域の組織、さらには地域の組織間のネットワークが今ほど求められている時代もない。地域住民が主体となった活動ネットワークの構築は、それに参加する個々の住民の暮らしを何ほどか変えるはずである。地域にはさまざまな人材が存在し、その持てる知識、才能、技能、興味は極めて多様である。在職中に培ったさまざまなノウハウもまた多様である。こうした各人が有する膨大な資源を、少しだけでも地域のなかで他者のために生かすことによって、それを提供した個人の生活は大きく変わる可能性がある。人はいわばその持てる知識や技能や関心等を媒介として地域社会にソフトランディングする、と言ってもよいだろう。その隠れた資源を発掘・養成し、コーディネートして地域のニーズの充足に供する仕組み・仕掛けが今日いずれの地域社会においても求められているのである。すなわち、そのような仕組み・仕掛けは地域社会の存続にとっても、そこに暮らす一人ひとりの住民にとってもきわめて重要な、中核的な社会的資源であると考えられる。そのような社会資源がこれまであまり見られなかったとすれば、今後早急に作り出されねばならないだろう。

本稿で取り上げた厚生労働省の事業「平成19年度老人保健健康増進等事業 未来志向プロジェクト」は、まさしくこのことを目的とした事業である。すなわち、行政（大垣市）、民間事業所および住民の3者をひとつのテーブルに招き、地域内で生じている要介護認定者の生活支援のあるべき姿を調査、

研究させるものであった。そこで分かったのは膨大な制度外サービスの必要性であり、それを担う主体の潜在的な存在であった。すなわち、他者のために何か役に立ちたいと思いつつ、そのきっかけがつかめずにいる人が多数見られたのである。こうした潜在的な存在を顕在的な存在にすることが今日の火急の課題であろう。状況は切迫している。インフォーマルサービスの提供を担う力を持った住民の育成が試みられているのは、こうした状況を踏まえてのことである。

たとえ国の補助事業としてであれ、岐阜県大垣市の一地域で、制度外サービスについての調査とそれを踏まえた制度外サービスの担い手の育成を目指す事業が開始されたことの意味は小さくないだろう。事業は1年目を終わり2年目に突入している。そこでは、養成されたサポーターが実際に地域の要介護者の家に出向き制度外サービスの提供を行っている（このことについての論述は本稿では行わなかった）。実際に研修・実習を終え地域のサポーターとして活動を始めた住民の中から、この補助事業が終わった後も活動を継続し、展開していこうとする兆しが見られるのか、それとも補助事業が終了した時点で活動が終結してしまうのか、それは現時点ではまだ分からない。しかし確かに言えることは制度外サービスの重要性がますます増大することと、地域社会にさまざまな技能、関心、知識、興味を有する多様な人材が存在することである。これらの人々は地域社会でそれらを活かして生活していくことになる。この両者の利害関心を調整し、「新たな地域の助け合い」の形成・展開に持ち込めるかを今後見守っていきたい。

注)

- 1 厚生労働省ホームページおよび国立社会保障・人口問題研究所ホームページ
- 2 中村俊二・宮内克代 2007年『訪問介護事業所におけるマネジメント業務のためのマニュアルモデル』社会福祉法人 東京都社会福祉協議会 61ページ
- 3 全国社会福祉協議会 2008年『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告 地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と共生の協働による新しい福祉—』
- 4 全国社会福祉協議会 2008年 47～48ページ
- 5 岐阜県大垣市 2008年3月『平成19年度 未来志向研究プロジェクト報告書 訪問介護事業者と連携し、福祉の視点と理念を備えた地域住民による生活支援型ライフサポーター育成事業』全66ページ

参考文献

1. 全国社会福祉協議会 2008年6月『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告 地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と共生の協働による新しい福祉—』
2. これからの地域福祉のあり方に関する研究会 2008年3月『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と共生の協働による新しい福祉—』特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）
3. 「地域密着型福祉全国セミナーin大牟田」実行委員会 2008年12月『大牟田市の挑戦！「認知症の人がその人らしく暮らせるまち」をめざして』特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）
4. NHKスペシャル取材班他 2008年『「愛」なき国 介護の人材が逃げていく』半球コミュニケーションズ
5. 安立清史 2008年『福祉NPOの社会学』東京大学出版会
6. 上野千鶴子・大熊由紀子他 2008年『ケア その思想と実践1～6巻』岩波書店