



日本の保健福祉システムにおける小規模多機能サービス事業体の機能と役割の再評価とその定着・発展に向けた要件の明確化、及び施策化にともなう課題に関する研究

社会福祉法人 かがやき会 理事長/地域ケア福祉研究所長

外口 玉子

【ポスター1】

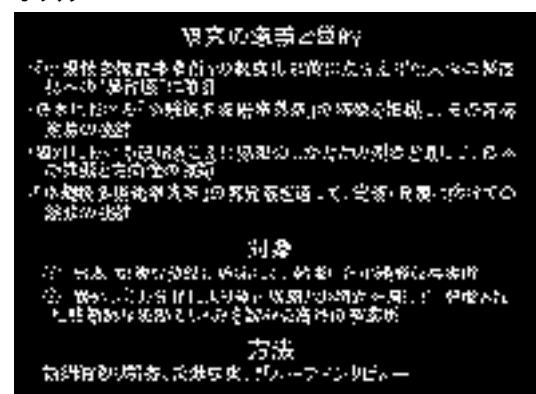
このような貴重な機会と場をいただいた関係者の方々、また、研究に協力して下さった方々に感謝いたします。

今、障害者、高齢者、不登校の子供たちなどにとって、地域の中の居場所の確保はますます切実なものとなっています。そうした地域ニーズに呼応して、制度のあるなしにかかわらず、全国各地で草の根的な取り組みが続けられてきています。特に宅老所がモデルといわれている「小規模多機能事業所」の存在が注目を浴び、介護保険制度においても地域密着型サービスとして小規模多機能型居宅介護が制度化された経緯もあります。しかしその制度化以前に、手作りで立ち上げた実践者たちは制度化が現場にもたらしているものへの異和感をもち始めていました。その点に研究者らは注目し、この違和感は何に由来しているのかを、検討することを動機付けられた次第です。つまり、そのモデルとされた先駆的な事業所から、かえって制度化によってやりにくさが増したとの声があがり、枠にあてはめられ、いろいろな規準や条件が設定されたことによって、今まで大事にしてきたことがないがしろにされるという危惧の念も高まっていました。そこで、現場で既に取り組んでいる先駆者たちがやりにくくなるような制度化のあり方をきちんと見直してみる必要があると考えました。

まず、高齢者や障害者が地域で暮らし続けるうえでの多様なニーズに、既存の制度にとらわれることなく対応してきた小規模多機能事業所をとりあげ、ある程度存続してきている事業所を対象にして調査し、「小規模多機能事業所はどのように始まったのか」という立ち上げの経緯と、それは「どのような理念に基づいてどのようなニーズを満たしているか」、「そうしたサービス提供の場はどのような特徴をもっているか」、さらに「事業所の維持、存続はどのようになされてきているのか」ということについて検討しました。

あらかじめ調査用紙で依頼して「事業所の概要」を把握した後に、事業所を開設し、運営しているリーダーあるいは管理者等を対象として、グループインタビューを行い、そこから浮上した論点をさらに深めるために、日本及び海外の実践の場を訪れ、関係者とのインタビュー及び参与観察を行ないました。

ポスター1



【ポスター2, 3】

立ち上げの動機は、自発的なもので、制度の有無にかかわらず、既存の医療福祉サービスに疑問を感じて内発的に取り組んでいることが、特徴的です。また、そのリーダーが、それまでの実践の中で培ってきた理念を持って始めています。さらに、その人の呼びかけに共鳴した人たちと、理念を共有しあっていることが個性的な場をつくりだす下地となっています。そして、お互いの顔が見える関係の中で信頼感を育み、役割りを分かち合い、学び合う場となっていることが特徴として浮き彫りになりました。

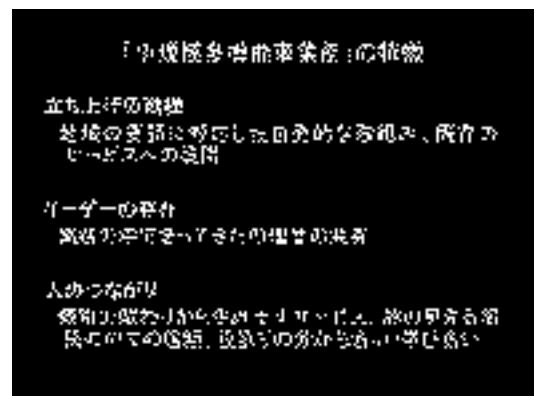
重要な特徴として、利用者との個別的なかかわりを通して、どのようなサービスが必要かを確かめあいながら一緒に、そのサービスを生み出してきています。制度ができると縦割りのサービスが並列的に示され、利用者がその枠にあてはめられていく逆の流れが強まります。そうではなくて「始めにニーズありき」の試みは、個別的な出会いを通してそれぞれの切実なニーズに応じようとして、結果的に既存のサービスをはみ出したり、無いサービスを当事者あるいは家族、仕事仲間とともに作り出してきているという特徴がいずれの事業所においても確認されました。

そのような場は、自由裁量があり、一人ひとりが主体的に動く中で、さまざまな役割りを担い合い、互いの成長を確かめ合うことを通して人が育っています。そのような場は日本の近代化の過程で壊されつづけてきた「地域の中の人と人のつながり」を、再生する拠点ともなり得ています。小規模で身近にある場には、多様な人々が出入りしやすいため、自治体の中の人も加わりやすく、立場や世代をこえて新たな人のつながりが生み出されていく可能性を持っています。このような特徴を持つ場は、個別の問題が社会的な問題として汲み上げられ、取り組まれていく、一つの接点になっています。

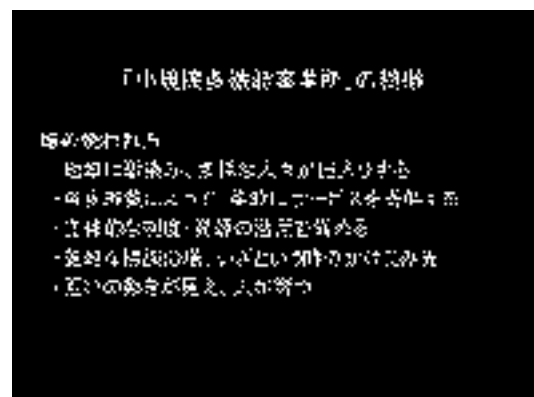
【ポスター4】

地域内で場所、物、人、資金、経験、知恵等の交流を高め、互いの持つ社会資

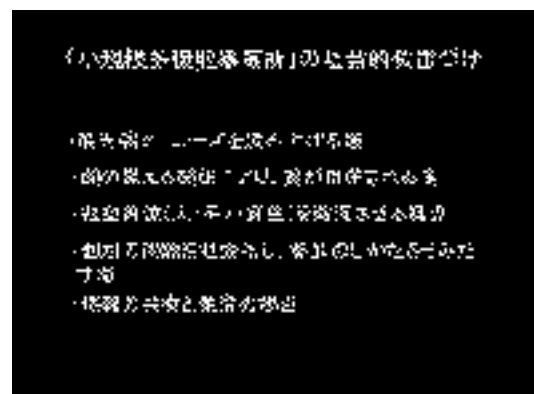
ポスター2



ポスター3



ポスター4



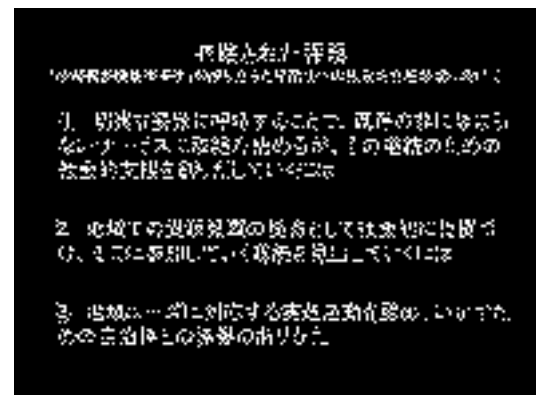
源を循環させていく拠点として使われています。柔軟な対応によって使い勝手の良い場となっているため、いざというときに対応でき、最先端のところでニーズを汲み上げていく「場」ともなっています。そこで直接的に得た情報を共有しあい、互いに必要な情報を発信する場として使われています。そのようにして環境問題、教育や子育ての問題、食の安全など、地域の中の他の生活課題と連動した活動の広がりができ、地域に開かれた場となっています。それはいわば今の社会の“生きにくさ”や“生活のしにくさ”に取り組んでいる人たちとの共通の接点を持つことができ、孤立しないで分断されることのない活動スタイルを生みだしています。

【ポスター5】

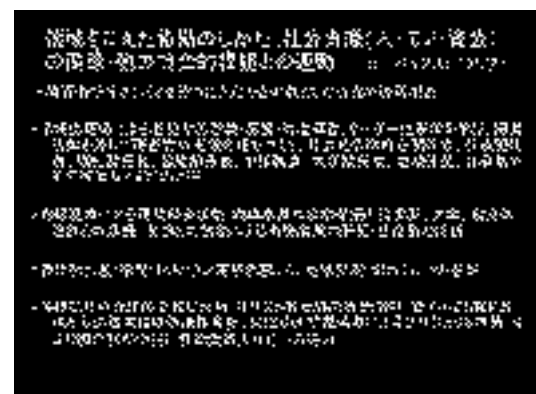
ポスター4で述べたように、「小規模多機能事業所」の存在意義とその社会的位置づけを明らかにしましたが、このことによって、これまで社会的位置づけが曖昧なまま、あるものが無いかのように施策づくりが進められてきている問題が浮彫りになりました。

このような状況をふまえ、日本における課題は、次の三点に集約されました。一つは、既存の枠にはまらないサービスを提供しようとする自発的な取組みがいろいろな形で存在しているにもかかわらず、それを継続していくための多面的な支援を得にくいこと。では、実践家たちはどのようにして自らの担っていることの意義を認め、社会的支援を獲得していくことができるのか。二つめは、地域での資源循環の拠点として社会的に位置づけることによって、そこに多様な人たちが参加できる柔軟な運用と連帯の道筋をどう生み出していくか、そして三つは、地域ニーズに対応して実践的に試みられている取組みを認め合い、そのような現場で蓄積されてきている知恵と経験をいかしていくこと。そのために既存の行政手法ではない、自治体との協働をどう進めていくのかの課題を再確認しました。

ポスター5



ポスター6



【ポスター6】

日本の調査研究で把握できたこれらの課題との照合を通して、海外においてはそのような地域ニーズを汲み上げている実践の場が、どのようにして社会的合意を得ているかについて検討しました。

とくに、それらの実践に共通する特徴として把握された「協働と参加のしくみ」に焦点を当て、次の3つの側面から、考

察し、先駆的な実践の成り立ちの要件と社会的合意をつくっていくための方向性を明らかにしました。領域をこえた協働のしかた、多面的な参加のしかた、住民、事業所、自治体の協働のありかた

一つめの、領域を越えた「協働のしかた」については、イタリアのボローニャでの「コーパップス」の実践からそれを成り立たせている要件を把握しました。

例えば、農業を学んだ方がリーダーとなって障害者たちとの農場を運営し、生活協同組合の職員や大学関係者など、いろいろな方たちとのヨコのつながりによって活動が支えられています。有機農業による環境保全活動等との連動、農作物の生産・販売、レストランの運営などによって、地域交流や町おこしに参加して、多様な社会資源を柔軟に活用しています。農地はキリスト教団体が提供し、市からの運営資金、州からの農業技術訓練教育校の運営費を獲得し、生協や大学の関係者などをコンサルタントとして活用し、広く情報が集められ、また情報を発信し、プロジェクト申請が行なわれ、EUの農作物の作付け奨励制度の利用なども視野に入れた他の社会課題との連動によって、支援の広がりを生み出しています。

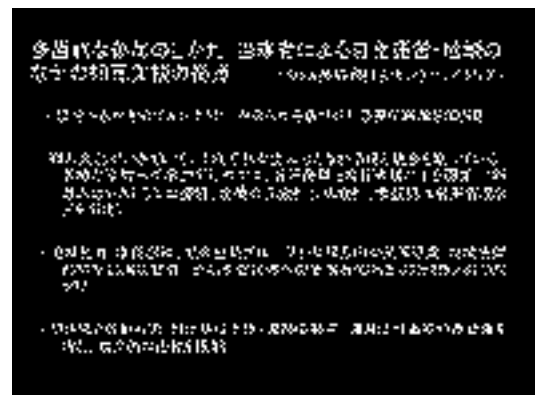
【ポスター7】

二つめの「多面的な参加の仕方」を可能にしている場では、イタリアのバルカ高齢者社会センターやデンマークの高齢者活動センター（ハムレット）などの実践にみられるように、当事者による自主運営によって一人ひとりが必要とされ、お互いにやれることを見つけあっています。また、身近に地域の中の相互支援の拠点となるようなところでは、自分達が生きてきたように生きられる場として、高齢者や障害者が自尊の精神を培うことができます。イタリアの職人文化が生かされていて、それぞれが主人公となる場と機会を地域の中に作りあっていくことを可能にしていることが確認されました。お互いさまの関係が生まれて、自助グループ的な活動の支え合い、外部のグループとの双方向の交流があり、地域住民との社交の場としても利用されています。自治体が土地・建物・農場などを提供していますが、運営は利用者の裁量に任されていて、それに誇りを持って自分らしさをいかす居場所づくりをしています。

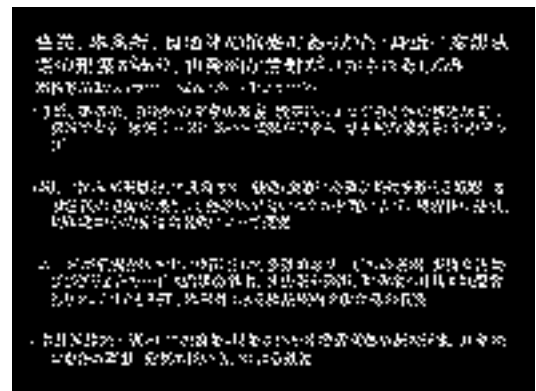
【ポスター8】

三つめの「自治体との協働のあり方」についてですが、これは日本の社会のしくみを根底から問う課題でもあります。

ポスター7



ポスター8



今、日本では国から市町村への委譲の流れが強くなっている中で、いろいろな混乱が引き起こされています。自治体が地域のニーズに呼応した施策づくりを進めていくには、多くの厚い壁があります。その財源や意思決定のプロセスを透明にすることによって、住民参加の可能性を高めていくことがめざされます。草の根的な自発的取り組みの存在を認め、それをいかしていく自治体の姿勢が問われています。

デンマークにおいては、地域ニーズに呼応した自発的な試みへの自治体行政のバックアップの仕方や、住民や利用者の多様な参加のしかたなどが、身近かな生活課題を施策化する社会的合意が形成されていることを確認できました。

以上、海外の先駆的な試みが存続する社会的基盤を考察検討することによって、「領域を越えたヨコのつながりを生み出す場と人」、「社会資源の循環を促進する場としての情報発信・受信」、「他の社会課題との連動によって共通の接点を見出していく連帯のあり方」が、日本における「小規模多機能事業所」の存続・発展に必要とされる方策として確認できました。

【ポスター9】

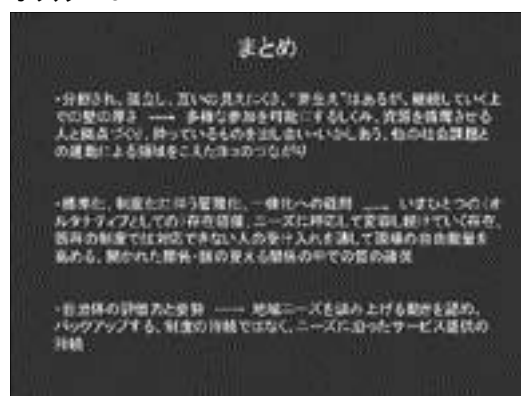
まとめですが、まず、「小規模多機能事業所」は、いまひとつの（オルタナティブとしての）存在価値としての発展の可能性を持つものであることを確認できました。それは多様で柔軟な活動のあり方が保障されるなかで、住民・利用者によって選び取られていくことによって社会的に認められていくものです。したがって、最先端で地域ニーズを汲み上げている自発的な取り組みが多様な形で存続することが保障され、事業所の主体性がいかされる方向での自治体のバックアップ姿勢が問われているといえます。

分断され、孤立し、互いの見えにくさ乗り越えていく方策としては、他の社会課題との共通点を見出すことによって、多様な参加のルートを切り拓いていくことに一つの力があります。領域・立場・世代をこえてヨコのつながりを生み出していく軸となる場づくりによって、地域の中の社会資源の循環を高めていくことが求められています。

また、基準を作り縛り进行をかけるという従来の行政手法によるコントロールは、間接的業務の肥大化をもたらす、現場の自由裁量を奪い、人による助け合いによって成り立っている現場の関係を壊し、サービスの質の低下をもたらすことになります。開かれた場で、透明性が確保され、顔が見える関係によって保たれていく倫理性によってこそ、本来の質の担保がなされるものと考えます。

地域ニーズに呼応した現場づくりのプロセスでは、人が育ち、そこで培われる価値が人々をつないでいきます。多様な加わり方ができる場においては、選ぶと

ポスター9



いうことで自分の行動に責任を持つことができ、それぞれが役割りを見出し、担い合っていく力を高めます。

今、人が人にかかわることが最も重要な保健福祉医療や教育の領域で、“制度の持続”への危機感がおられる中で、ビジョンに基づいた施策の提案ではなく、ほころびてきた問題を、その場しのぎに対処がなされています。しかし、“制度”がサービスを担うものではなく、ニーズを持ちサービスを使いこなす利用者たち、それに呼応して柔軟なサービスを共につくろうとする現場を担う人たち、そこにさまざまな形で参加し支援する人たちなどの協働によって、必要なサービスが生みだされ、活用され、循環していくものであることを再確認する必要があります。ニーズに沿ったサービス提供を持続することを通して、人育て、場づくり、それらをつなぐ価値づくり、そしてその発信こそが、問われているのだという現状認識に立ち、現場が直面している課題に着目し、さらに実践的な研究に取り組んで参りたいとの思いを強くしてます。

質疑応答

会場： 大変興味深い内容だったのですが、全体的に受けた印象は、はっきり言えば「これは日本では不可能な話じゃないの？」ということです。不可能と言っては言い過ぎかもしれませんが、非常にハードルの高い活動及び組織化が要求されているな、ということです。

会場： 今の方とちょっと似通ったところがあるのですが、イタリアで2例、デンマークで1例、ご報告がありました。このシステムがいつから始まって今何年目に入っているのか。結局、レストランとかそういうものをオープンいたしましても、経済的な面から稼働率とかそういうものがわからなければ、評価ができないなと思います。何年目に入って、利用率がどのようになっているのか、それをご報告いただけたらと思います。

外口： 最初の、日本では困難ではないかとのことについてですが、報告書を出しておりますので、もしよろしかったらお目通しいただけたらと思います。そこに日本での調査結果が述べてありますが、既に制度化以前から、地域のニーズに呼応してサービスの拠点づくりをしている人々が各地に存在していることを把握しています。むしろ、日本の困難さは、既存のサービスに疑問を感じた人々が取り組んできている新しい試みが社会的に理解されないままに、カタチだけが施策に取り入れられていってしまう点にあります。そのため一律的な枠組みに当てはめられ、制度化によってその良さがいかされていないことです。しかし、そのような施策化による逆風の中でも、個別的な対応に重きを置いて、柔軟な場づくりを多様に展開している人たちが全国に点在していることが把握されてます。それらをいかしていく方向での施策づくりが日本における課題で

あると、この研究を通して再確認しました。

私自身も20年前、精神障害者の地域生活支援の制度が全くないときに、安心できる居住サービスの提供からはじめて、小規模で多ニーズ対応のサービス拠点を運営するに至っているわけですが、これまでに日本のタテ割りシステムを横断するような活動を継続してくる過程では、いろいろな立場の人たちとのつながりを必要とされ、多方向からの支援を得るためのコーディネート役割り強く求められてきました。今回の研究も、このような“ニーズ、先にありき”の自発的取組みの存在を認め、その既存のシステムを越えて試みていることの意義を明らかにすることによって、施策化の方向性を問うものとなりました。自治体はそうした地域のニーズを汲み上げている現場の試みをバックアップしていく協働のあり方が求められるものであることを、この調査研究からも確認することができました。

それから二人目の方の海外での実践についてですが、この研究の前提として、対象とした海外の実践の場の概要は把握していますが、今回の研究はあくまでも実践の場に直接訪問し、関係者とのインタビューや参与観察を行なったことに基づいて、そのような実践が継続、発展できている条件や環境、その実践を担っている人たちが大事にしていることや培ってきている価値、領域を超えた人と人とのつながりの形成過程などを明らかにしようとしたものです。特に、海外においてそうした実践を支援する多様な参加のあり方やそれを可能にする社会的な合意形成に向けた働きかけ方に焦点をあてて、検討したものです。

冊子としてまとめた報告書では具体的に述べてありますが、例えば、新しい試みをサポートする人・団体・機関が多様であること、領域や分野を超えたプロジェクトが現場から提案されて関心を持つ人たちが加わってきていること、しかも、ある程度の成果を出せる期間、自主的運営が保障されていることなどが、日本の課題との照合において画期的であると考えます。日本では“お金を出すと口を出す”というように、制度化によって、活動内容の枠や条件の設定など、規制がかけられ、折角の柔軟な対応やヨコの連携を後押しする支援が得にくくなるなど、施策化に伴う課題が改めて確認できました。

したがって、先駆的な実践の場を成り立たせている要件として「多様な参加の仕方の開発」と「ヨコの協働を可能にする価値の発信」が不可欠であることを明らかにできた点に本研究の意義があると考えられます。

座長： 現在どれくらいの数があって、歴史はどれくらいなのでしょう。

外口： 6年ごとのプロジェクトです。

座長： 自然自発的に発生したのですか。

外口： ええ、発生したものです。

座長： 自治体のプロジェクトではないのですね。

外口： そうです。私たちが行って、2度目の6年で、今度12年になるのです。州から教育訓練費が出ていて、運営費は市から出ています。だからもちろん部分的なものですけども、そういう6年目の試みをされていました。

それから、そこは障害者⁴³名が農業に参加していました。そこにはいろいろな人たちが携わっています。すぐ近くの1万人くらいの町の人や、夏になるとヨーロッパ中から集まってきて・・・

座長： これは、自発的に出来てきたものを行政が後押しをするということではなくて、最初から行政からの支援を頼りにして始まったものなのですか。

外口： そうではありません。

座長： そうではないのですか。わかりました。