

「在宅介護サービス機関の有機的連携に関する実証的研究事業」

1. 研究要領

1.1 研究背景

公的介護保険の導入を契機として“介護の社会化”が進められていくためには、サービスの利用主体である要介護者本人及び家族の「介護の外部化へ向けた意識転換」、それら介護の担い手となる「多様かつ豊富なサービス供給主体」、両者をつなぐための「ケアマネジメントシステム」が整うことが重要とされている。

保険者となる自治体では、保険給付に見合うための介護サービス供給主体の量的な確保に尽力しており、この課題は都市部より過疎地域においてより深刻となっている。しかし比較的豊富な供給主体が期待できる都市部においても、地域に存在する民間サービス機関の特徴や実態は十分に把握されておらず「ケアマネジメント機関」の整備と共に、民間活力の導入とそのアレンジにおいて基本的な課題を抱えている。また現在地域で介護（周辺）サービスを展開している民間サービス機関も、対象の限定の有無、営利・非営利の別、法人格の有無等、混沌とした状況にあり同業他機関との比較を困難にしている。しかしいずれにしても大規模な総合サービス機関は稀であり、各機関とも対応サービスを絞って展開していることが知られている。

一方サービス利用者の立場に立てば、たまたまめぐりあったサービス機関のサービスにあてはめられるのではなく、自らのニーズに最適なサービス機関がアレンジされ、かつそのニーズの変化に応じて他のサービス機関への切り替えがスムーズに行われることが望ましい。これらの意味から地域のサービス機関の特徴を把握し、さらに各々のサービス機関が特徴を生かして連携を取っていく体制づくりの構築が不可欠となってくる。

そこで本研究事業では機能分化を前提とした連携のあり方を模索するため、一定地域内の在宅介護サービス機関による「民間ケアネットワーク研究会」を設置し、〈各機関の現状把握〉〈有機的な連携が可能となる事項〉に関する各種基礎調査及び資料に基づく討議を行ない、その整理を行った。

1.2 研究方法

1) 研究会設置

研究対象地区は東京都町田市を設定した。同地区は当研究財団が過去2年間にわたり各種福祉サービス団体及び自治会代表者との共同研究を展開しており、第3セクター機関・非営利団体・営利団体がバランス良く存在している地区である。また障害者福祉を中心として福祉政策でも全国的に高水準にあるとされており、福祉サービスに対する住民意識も比較的高い地域とされている。

研究会は町田市に本拠を置く在宅介護サービスを中心とした民間サービス団体へ呼びかけ(資料1)、本研究意義に賛同する団体を中心に構成した。研究会へは最終的に13団体が参加し、そのうち介護サービス団体である8社は、作業部会のメンバーとしてテーマ討議と基礎調査に積極的な協力を頂いた。研究会への登録は団体単位で行い、定期研究会への出席者は各団体の判断によることとした。また事務局は当財団の町田研究分室(町田市中町)に置き、分室には看護婦・介護福祉士各1名の現地スタッフを配置して、研究会活動のサポートを行った。

(順不同・敬称略)

	サービス機関	出席者	職位
1	町田すまいの会	高本 明生	副代表
2	アームサービス	長久保 恵子	代表
3	コスモス調剤薬局	中平 綾子	ソーシャルワーカー
4	(株)昭和工業 福祉総合サービス部	前田 達也	所長
5	町田市社会福祉協議会	市村 善明	主事
6	めぐみ看護婦家政婦紹介所	浅井 徹	専務取締役
7	ライフサポートめぐみ	内藤 和晋	管理責任者
8	アビリティークラブたすけあい ワーカーズにじ	星名 恵美子	会長
9	アビリティークラブたすけあい ワーカーズ更紗	倉敷 町恵	会長
10	アビリティークラブたすけあい ワーカーズたんぽぽ	後藤 ちづる	会長
11	(財)町田市在宅福祉サービス公社	新井 真智子	主任
12	ホームワーク	成川 啓一	取締役本部長
13	ナチュラルフィールドワン	田部 井 眞	代表取締役

※1 太線内は介護サービス機関(作業部会兼任)

※2 サービス公社は、平成9年12月より研究会参加

※3 以下2団体は、当初出席をいただきましたが、希望により第5回から脱退されました。

{ 町田ヒューマンネットワーク(障害者自立生活ネットワーク)
{ イマジニクス(訪問介護サービス)

サービス団体各位

「ケアネットワーク研究会 準備会議について」

財団法人ダイヤ高齢社会研究財団では平成6年より2年間にわたり、本町田・南大谷・玉川学園の福祉活動家との共同研究会「在宅ケアのあり方研究会」を通して町田地区の地域ケアシステムをテーマに研究を続けてきました。

「在宅ケアのあり方研究会」では、徐々に増えてきた各種のサービスが、それらを必要とする高齢者にうまく行き渡っていくためには、サービス機関同士の実質的な連携とケアマネジメントの充実が必要であることがわかりました。

この事をふまえて、当財団では2年間の長期研究「ケアマネジメント研究プロジェクト」を行うこととなりました。このプロジェクトは、公的介護保険導入後のサービス提供の姿を実際にいくつかの地域でモデル的に試行し、その問題点や課題を整理することを目的に取り組まれます（助成研究申請中）。

町田地区では、民間のサービス機関の方々との共同研究（ケアネットワーク研究会）を通して、新制度で新しく導入される「ケアマネジメント機関・ケアマネージャー」にどの部分を担当してもらい、どこまでを頼るべきなのか？ を実際のサービス提供者の立場から意見をまとめることを目指しています。

ケアマネージャーは理論的には<利用者>と<サービス機関>をつなぐ役割と整理されていますが（資料参照）現在結ばれている<利用者>-<サービス機関>の関係の中にどのような役割と資質を持って登場するべきかという、現場からの現実感のある提言をしたいと考えています。

今回の準備会議では、このような研究目的を達成するための研究会の進め方について、いくつかの団体の代表者にお集まりいただき、（研究会参加のメリットも含め）ご意見をお伺いしたいと思います。ご多忙のところ大変恐縮ですが、研究意義をご理解いただき、ご参加いただけますようお願い申し上げます。

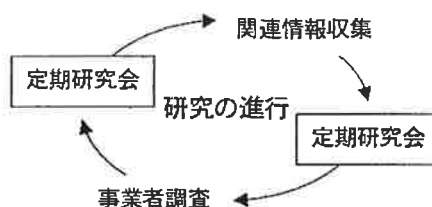
日時：平成9年4月24日（木） 午前10～午後12時

場所：財団法人ダイヤ高齢社会研究財団 町田研究オフィス

資料1 呼びかけ趣意書

2)活動の履歴

活動は毎月1回開催される定期研究会を討議の場として位置づけ、次の研究会開催までの間に専任スタッフ（看護婦・介護福祉士・研究員）が、各機関へのヒアリング調査及びデータ分析を行い、その結果をもとに討議が重ねられた。定期研究会は当初すべての団体を集めて行われていたが、第5回以降は介護サービス団体のみによる作業部会と全体会議に分け交互の開催とし、他には臨時研究会、施設視察等が行われた。



月日	内 容	参加機関
4/24	研究会準備会「研究目的の説明及び質疑」	(10 社)
5/28	第 1 回研究会「運営要項及び研究テーマ検討」	(9 社)
6/25	第 2 回研究会「サービス入手行動調査結果より」	(12 社)
7/23	第 3 回研究会「サービスの情報提供のあり方」	(12 社)
8/29	臨時研究会「研究テーマの見直し・作業部会設置について」	(8 社)
9/24	第 4 回研究会「会議運営の変更・事例研究」	(9 社)
10/23	第 5 回研究会介護事業者部会「コーディネーター機能(1)」	(7 社)
11/25	第 6 回研究会介護事業者部会「コーディネーター機能(2)」	(7 社)
12/17	第 7 回研究会「コーディネーター機能総括」	(12 社)
1/28	第 8 回研究会介護事業者部会「情報誌のあり方(1)」	(7 社)
2/24	視察<甲州リハビリテーションネットワーク>	(6 社)
2/25	第 9 回研究会介護事業者部会「情報誌のあり方(2)」	(5 社)
3/25	第 10 回研究会「情報誌のあり方総括・年度総括」	(12 社)

【研究担当】

若林 健市（常務理事）
大坪 道夫（主任研究員）
石橋 智昭（研究員）
佐久間 志保子（研究員・看護婦,社会福祉士）
滝波 順子（研究員・介護福祉士）

（担当）

総括
総括
本編
資料編1
資料編2

【研究協力】

吉野 望（のぞみアソシエイツ）

在宅介護サービス機関の有機的連携に関する実証的研究

平成10年3月発行

財団法人ダイヤ高齢社会研究財団

〒113-0033 東京都文京区本郷3-28-8 柴田書店ビル

電話 03(5802)1631 Fax03(5802)1620

「在宅介護サービス機関の有機的連携に関する実証的研究事業」

1. 研究要領

1.1 研究の推移

本研究事業は地域の福祉・介護のネットワーク形成を主題に、東京都町田市を対象地区として2年間にわたって取組まれた。平成10年度は研究事業の2年目あたり、昨年度の研究成果をベースとして展開した。

研究事業の中核である「民間ケアネットワーク研究会」も平成9年より設置され、昨年度は主題に対する現状把握と課題抽出を中心に作業が進められた。平成9年度の研究会は視察を含め全13回開催され、以下3つのテーマにしたがって順次取組みが行われた。

(1) サービス機関の分析と相互理解

- ① サービス利用者の情報入手経路調査
- ② 広告活動調査
- ③ ヘルパーに対する研修調査
- ④ コーディネーターの役割調査
- ⑤ ホームヘルプの対応業務調査

(2) ネットワークの具体的なイメージづくり

- ① モデル事例研究1（近畿在宅介護事業者ネットワーク）
- ② モデル事例研究2（甲州リハビリテーションネットワーク）

(3) ネットワークの可能性について

- ① アセスメント項目の標準化（対象者のアセスメント項目・方法の共通化）
- ② 訪問スケジュールの総合調整
- ③ ヘルパー確保に向けた共同の人材データベース（ヘルパーバンク）
- ④ 広報誌の共同発行

これらの研究成果から、10年度は有機的連携のモデル事業として「サービス機関情報誌の共同編集・発行」に実際に取り組み、その評価を通じて今後の在宅介護サービスの質の評価について研究会で討議し、提言としてまとめることとした。

1.2 研究方法

研究事業の推進にあたっては昨年同様、研究会を組織し各サービス機関への調査とモデル事業（広報誌編集及びスキルアップ講座）への協力さらには研究会での討議を通じて、研究成果のまとめを行った。

1) 研究会組織

研究会は昨年度のメンバーに新たに3サービス機関が加入し、オブザーバーの関連サービス機関（入浴・住宅改善ほか）を含め、16機関による「民間ケアネットワーク研究会」を組織した。この結果、訪問介護（ホームヘルプ）に関しては非営利・営利を含め対象地域（町田市）へサービスを実施している民間機関の大半をカバーする研究会組織となった（機関概要は「資料編」参照）。

研究会への登録は機関単位とし、出席者は各機関の判断にゆだねた（表1）。事務局は（財）ダイヤ高齢社会研究財団の町田研究分室（町田市中町）に置き、専任研究員に加えプロジェクト研究員として看護婦及び社会福祉士の資格者・介護福祉士の資格者の計3名が担当した。また有識者として吉野望氏（のぞみアソシエイツ代表）に研究会への出席と研究事業への助言を委嘱した。

表1 研究会名簿

	業種	所 属	役 職	氏 名
1	訪問介護	アビリティークラブたすけあい ワーカーズにじ	代表	星名 恵美子
2	訪問介護	アビリティークラブたすけあい ワーカーズ更紗	代表	倉敷 町恵
3	訪問介護	アビリティークラブたすけあい ワーカーズたんぽぽ	代表	後藤 ちづる
4	訪問介護	(財)町田市在宅福祉サービス公社	主任	新井 真知子
5	訪問介護	ホームワーク	取締役本部長	成川 啓一
6	訪問介護	ライフサポートめぐみ	代表取締役	浅井 徹
7	訪問介護	ベネッセ介護センター多摩 ※	所長	鬼沢 裕子
8	訪問介護	ワーカーズコープけやき ※	代表	小菅 恵子
9	訪問介護	ニチイ学館 町田支店ヘルスケア課 ※	主管	鈴木 早苗
10	訪問入浴	町田市社会福祉協議会	主事	市村 善明
11	移動支援	ナチュラルフィールドワン	代表取締役	田部井 眞
12	住宅改善	町田すまいの会	副代表	高本 明生
13	車いす修理	(株)昭和工業 福祉総合サービス部	所長	前田 達也
14	介護用品	アームサービス	代表	長久保恵子
15	調剤薬局	コスモス調剤薬局	ソーシャルワーカー	中平 綾子
16	訪問入浴	津久井産業株式会社 ※	所長	泉 幸一

(順不同・敬称略) ※は10年度より新規参加機関

2) 活動履歴

研究会は毎月開催し 10 年度 12 回、昨年からの累計で 22 回の開催となった（表 2）。

研究会は事務局により事前準備された、各種調査結果及び関連機関へのヒアリング結果に対する討議及び発表を中心に展開した。



表 2 研究会の議題

月日	内 容	参加機関
4/22	第 11 回研究会「研究目的の説明及び質疑」	(13 社)
5/27	第 12 回研究会「情報誌編集①」	(9 社)
6/24	第 13 回研究会「情報誌編集②」	(12 社)
7/29	第 14 回研究会「在宅介護支援センターとの意見交換」	(12 社)
8/29	第 15 回研究会「情報誌編集③」	(12 社)
9/26	第 16 回研究会「医療機関相談部門との意見交換」	(14 社)
10/26	第 17 回研究会「情報誌編集④」	(11 社)
11/25	第 18 回研究会「質の評価に関する討議」	(10 社)
12/17	第 19 回研究会「オンブズマン講演(高山助教授)」	(10 社)
1/27	第 20 回研究会「研究会総括①」	(11 社)
2/24	第 23 回研究会「日本在宅協について(小畑特別顧問)」	(11 社)
3/24	第 22 回研究会「研究会総括②」	(10 社)

3.まとめ

本研究事業は地域の福祉・介護のネットワーク形成を目指し「民間ケアネットワーク研究会」を通じて課題の抽出と提言をまとめてきた。今まで接点がなかった非営利機関と営利機関の双方にとって、研究会において連携あるいは差別化といった課題を討議したことは、公的介護保険導入を目前に迎え、あらためて機関の方向づけを模索する契機となったようである。研究事業全般を通して得られた成果から、特にサービス機関の有機的連携の視点から内容を整理し以下にまとめた。

(1)「サービス情報」の発信

サービス紹介の拠点である医療機関（相談室）や在宅介護支援センターなどの相談機関は民間の福祉サービスに関する情報量が総じて低く、さらにホームヘルプサービスそのものに対する認識も低く、特に医療機関では家事援助を副次的に扱う傾向が見られた。また在宅介護支援センターについては（公的）ホームヘルプサービス機能を自ら装備していくという状況も、他の民間サービスとの距離感を広げている。

このように情報が十分ストックされない原因は、サービス機関と相談機関が点と点でつながっており、情報収集の手段をサービス機関各社のパンフレット送付や営業活動に依存している点にある。結果としてパンフレットの保管や更新がサービス機関、相談機関の大きな負担となっている。地域のサービス機関情報が、常に最新の状態で保持されている機能（機関）が不可欠であり、必要に応じて各相談機関がアクセスする仕組みが現実的である。

またサービス機関情報の表現方法についても、料金や対応時間帯など比較時の「一覧性」と同時に各機関サービス内容の特徴が「差別化」されることを相談機関は求めている。相談機関に受け入れられる情報づくりのためにも他社との情報交換、共同編集等が今後必要となってくるだろう。

これらサービス情報の更新や加工は、介護保険が導入され市場が成熟するに従い、各社単位の営業努力により、広報そのものが「差別化」につながっていくものと思われる。しかし相談機関の現況を見たとき、まず着手すべきは民間サービスの啓発を含めて間口を広げる為の働きかけである。利用者の主体的選択を確保するために、民間サービス機関の共同運営による情報発信機能（機関）を設置する事も一考であろう。特に対象地区のように、拠点である在宅介護支援センターとホームヘルプサービスの一体整備が進む地区では、競争環境を整える為の民間機関の連携がより重要であると思われる。

(2)質の評価に対する取り組み

オンブズマン制度を中心とした「質の評価」について概観した結果、これらは単にランキングや不良施設の糾弾を目的としたものではなく、本質的には「継続的な向上を支援するシステム」でありサービス機関と対峙関係にあるものではないと理解した。

一方で「情報公開制度」を利用し、福祉施設の処遇をランキング形式で公開する市民活動が全国で頻発しており、数字の一人歩きを防ぐためにもサービス機関は（請求を待たず）積極的に自らのサービス情報の公開やアピールを進める必要に迫られている。

このような状況の中でオンブズマン制度や利用者評価を「質の向上を継続的に支援するシステム」として機能させていくために、サービス機関の連携によるネットワークが形成される意義は高い。ひとつには高山先生の指摘にもあったが各サービス機関の抱えている苦情事例及び改善方法の蓄積が進み、全体としてのレベルアップが期待できる。同様の取り組みは「日本在宅介護サービス協会」でも志向されていた。またオンブズマンの中立性を保つためにも、1社からの依頼ではなくネットワークからの依頼が望ましく、結果として費用負担の軽減も図れる。ただし現状において第三者評価については、特に非営利系の機関には利用者代表を含む評議員制度が設けられており、オンブズマン制度との性格分けが必要である。しかし評価は（介護保険時に）保険者となる市町村からの評価を含め、重層的に進められることが望ましくさまざまな試行が必要である。

(3)ヘルパーの継続教育

スキルアップ講座の受講者を通じて現職ヘルパーの資質について取り上げたが、各サービス機関とも独自の研修機会を設け、その向上に取り組んでいた。しかしその大部分がパート契約であるホームヘルパーへの研修日程の調整や研修コストの捻出には苦慮しており、十分な継続教育が行われているとは言えない。モデル事業として試行したスキルアップ講座も徐々に参加者が増え、各サービス機関にも一定の評価を得るに至ったが、受講日程（1テーマで2日）の調整がつかないという声も多く、現職者を対象とする研修では、夜間開催を含む研修機会の増加が不可欠であることが明らかとなった。

このような継続研修を実現するためには、各サービス機関の登録ヘルパー数からみてサービス機関の共同出資による研修機会の創出が考えられる。ある程度の財源が得られれば研修自体を専門機関に委託する事も可能となる。また自治体も保険者の責任として、サービスの質を保証するものとして、これらの事業を支援する視点が必要である。

ホームヘルパーの継続教育をネットワークで受け止める事は、単にコストの削減だけでなく、今後多様な対応のなかで新たに求められるヘルパーのスキルについても、複数のサービス機関から豊富な事例から研修内容の迅速な更新が可能になる。

さらにはホームヘルプサービス以外の領域からの要望にも、ネットワークが形成されていればそこを拠点として対応することが可能となる（例－図 9）。

このようなホームヘルパーの資質向上は各サービス機関の責任であり、ネットワークで対応することに関しては、サービス機関の質を見えにくくし、市場原理に反するものだとの指摘もある。たしかに他機関より高いレベルのヘルパーを養成し、互いの競争力を高めていくプロセスは重要であるが、一方で地域のサービス整備は介護保険導入に間に合わせるため、質より量を優先する風潮があるのは否めない。このしわ寄せは促成されたホームヘルパーを追い詰め、ひいては利用者にも不利益をもたらすことにつながる。高品質のサービスによる競争環境づくりと同時にサービスの最低保証を確保する支援システムも準備され、双方向から整備されていくことの必要性を認識することが必要である。そして実施にあたってはサービス機関の有機的な連携により、コストの削減と共により大きな効果を生むことが期待できる。

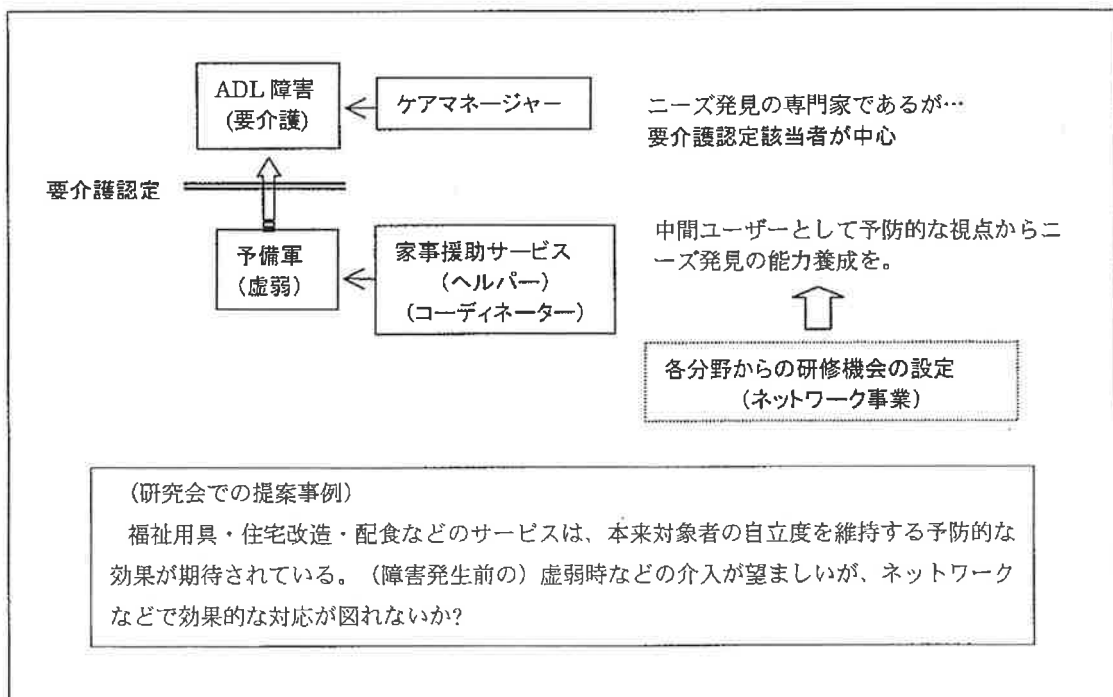


図 9 他領域のニーズ発見能力をヘルパーに…