

「顔の見える関係」づくりの難しさ

—地域包括ケア開始時の課題—

井口尚樹(青山学院大学経営学部 助手)

1. はじめに

本稿の目的は、地域課題を解決する上で重要とされる、行政やその関連団体（以下行政側と記す）と民間の活動主体の間の連携の条件を明らかにすることである。このために本稿では、川崎市の地域包括ケアにかかわる民間活動主体のヒアリング調査の結果を用いる。別稿¹では、連携がうまくいっていると民間側がとらえている事例を取り上げたが、本稿では、連携がうまくいっていないととらえられている事例を取り上げ、どのような条件がこれをもたらしているかを探る。

まず、本稿がとり上げる川崎市の地域包括ケアシステムについて説明する。川崎市は2015年3月に「地域包括ケア推進ビジョン」を策定し、以降、地域包括ケアシステムの構築を推進している。それは、医療・福祉・生活支援等の様々なニーズを抱えるすべての地域住民が安心して暮らし続けられるように、地域の様々な主体（市民、事業者・関連団体・機関、行政）が協力し地域社会を築くというものである（川崎市 2015）。

このような目標を実現するにあたっては、多様なニーズに対応する形で地域で活動している諸主体間や、これらと行政の間の連携が重要とされる。つまり自らでは対応できないニーズを抱えた人々を別の活動主体につなげたり、あるいはそれぞれが欠いている何らかの資源（経済的・人的・情報等）を補い合うことができるようになる。そこでしばしば理想として言及されるのは「顔の見える関係」である。互いに連絡をとりあえる関係を先に築いておくことで、連携がとりやすくなるというわけである。

川崎市でも、地域包括ケアシステムを開始した後、市、各区、地域包括支援センターなどを中心に、地域包括ケアにかかわる協議会、関係会議、シンポジウムなどを開催し、地域の活動主体の間での地域包括ケアの理念の共有やネットワークづくりをはかっている。

ただし「顔の見える関係」が実際にどこまで築かれているかは、必ずしも明白ではない。そこで本稿では、民間側へのヒアリング調査の結果から、行政側との連携についての認識を明らかにする。結論から述べると、行政側との連携については、それがうまくいっていると考える活動主体と、うまくいっていないと考える活動主体の両方が見られた。本稿では、特に連携がうまくいっていないと考えている活動主体の語りを取り上げ、連携改善に向けた方策を探る。

2. 用いるデータ

本稿では、川崎市内で地域活動を行っているNPOおよび任意団体へのヒアリング調査の結果を用いる。この調査は2016年から2018年にかけて行われたものであり、詳細は別稿²に記している。行政・民間双方の多様な活動主体へのヒアリングが行われたが、本稿ではこのうち、行政との連携における課題について語っていた、民間の3つの活動主体の語りを中心に取り上げる。これらの活動主体の特徴とヒアリング実施時期は、表1の通りである。ヒア

リング時点では、川崎市が地域包括ケアを推進し始めてから3年未満とまだ日が浅かったことが、連携の程度や質に影響している可能性がある。以下の分析では、行政との連携における課題についての語りを取り上げる。

表1 本稿の分析対象

ID	活動形態	活動内容	ヒアリング実施時期
1	任意団体	地域交流促進	2018年1月
2	NPO法人	地域交流促進等	2017年1月
3	NPO法人	医療・福祉	2017年3月

3. 分析

地域包括ケアにおける行政側との連携がうまくいっていないととらえていた活動主体は、主に次の関連しあう2点について語っていた。第1に、行政側職員のアウトリーチの不足への不満、第2に、地域包括ケアに関する会議への不満である。以下ではこれらの語りの典型例を提示する。

①アウトリーチの不足への不満

ID1（任意団体、地域交流促進）は、地域の住民が交流する場を築く活動を行っている。ID1と行政側の間には、保健師から利用者の紹介を受けたり、逆にケアのニーズを抱えた高齢者を市の地域包括支援センターに紹介したり、といった形で一定の連携がなされている。しかしID1の運営に関わるAさんとBさんは行政側との連携の質について以下のような不満を語った。

A「（民間への支援は）手薄になっています。ほとんど手付かずですよ。だって、何年かに1回しか市の職員しか来ないもん。地域包括支援センターの人には、こちらから強引に会に来てもらっています。『つながってください』ってね。」

B「でなかったら来てくれないよね。」

A「言わなかったら来ない。」

ここでは、活動場所を市職員が稀にしか訪れないことや、地域包括支援センター職員を団体側で招き、つながりを保つようにしていることが語られている。Aさんは、地域包括ケアにかんする要望として、行政側職員に地域活動の現場を訪ねてほしいことを挙げていた。

A「現場に来て、いろんな話を聞いてほしいです。どうやったらいいかっていうのは頭で考えるだけじゃなくて、皆さんの悩みを聞いて、何をどうフォローしていったらいいか。ぜひどんどん来て、地域に出てきてください。一軒一軒を訪ねて聞くことはできないにしても、こういうまとまりがあるところに来ないでどうするんですか。そう言いたいですよ。まとまりのあるところに来れば、色々なことで困ってるのが分かる。こういうところがもっとあったらいいなというのが、現実に言えるんですよ。」

ここでは、地域の世帯すべてを訪れることは難しいとしても、一定数の地域住民が集まっており、地域をよく知る運営者もいる活動の場は訪れてほしい、という考えが示されている。その理由としては、要望やニーズを現状では伝えることが挙げられている。

アウトリーチを求める声は他の活動主体からも聞かれた。そこでは、民間側の要望を伝えるづらいことのほかに、互いに共有可能な資源を認識できないためにうまく連携できないことも、理由として挙げられた。例えば、独自の施設で、地域交流や子育てに関する多様な活動を行っている ID2 (NPO, 地域交流促進等) の C さんは、地域包括ケアにかかわる健康福祉局の職員とはつながりがない³⁾とした上で、連携の困難について語っていた。

C「私たちは、ここでいろんなことに取り組める余力があります。例えば午前中、このカフェはほとんど使われていない。ほとんどがランチのお客さんなんです。ですので、かなり客席は空いている状態。そこで、平日の午前中、例えば認知症カフェやりますということ、やってもらってもいい。やってもらってもいいんだけど、うちが、色々なニーズに対することを、全部全部仕切ってやるパワーがない。でもうちでやったら、たぶん社会的インパクトがあり、利用者も元々いるし、宣伝力もあるし、必要としてる人たちにも届きやすいとも思うので、そういうのをやってもいいかな、と思うんだけども。」

いったい市の政策の中では、地域のそういう資源、こういう場みたいなものを、どのように使おうと思ってるのかというのが、全く読めないですね。そういう説明とかも、一切ない。地域活動支援のシステムの説明というのは、もちろんある。それは図を見れば理解できるんだけど、その新しい生活支援と、コミュニティ・カフェだったり、地域のたまり場をどういうふうに具体的にやろうとしているのかっていうのを、ちょっと細かく説明してほしい。例えばヒアリングしていただくでもいいし、各区の担当者は実際に動いてるところを呼んで、意見を聞くでもいい。知らないところで、たぶん決まるんだろうけれども。」

ここでは、施設を開き、市の活動を行う場とすることも可能で、そこでは ID2 の持つ知名度などを活かすことができるだろうとしつつも、具体的にどのようなニーズがありそれに対しどのような活動を行えばよいか、が分からないと語られている。ID2 は施設や知名度といった資源を持つ一方で、ニーズの情報や活動の具体案を欠いているという状況であった。また地域活動支援のシステムの概要は説明されていても、実際に具体的に何を目指しているかが分からず、連携に至っていないとされていた。ここでは、福祉局の職員とのネットワークがない中で、理念の共有は一定程度なされていても、具体的目標の共有や実際の連携には至っていないことが読み取れる。

②地域包括ケアに関する会議への不満

一方で、行政側では、地域の多様な活動主体を招き、地域包括ケアに関する関係会議などを開催していた。これは地域包括ケアシステムの周知とともに、「顔の見える関係」の構築にもつながりうるもので、要望の伝達や利用可能な資源の認識の共有などにも有用となる

可能性がある。しかし民間の活動主体の側からは、会議だけではこのような機能を果たしきれていないという声が聞かれた。

例えば、地域包括ケアに関連する活動を行っている ID3（NPO、健康・福祉）の D さんは、多くの活動主体を集めて行われた会議の 1 つに出席したが、地域包括ケアシステムについては、何が目指されているのかが分からないと感じたという。

D「川崎市が何を考えてるのがよく分からないってことですかね。地域包括ケアの会議にも出ましたけども。あれで地域包括ケアができると思ってるんだったら、それは大きな間違いだろうって、僕はその会議では思いました。また、今年も案内とかがあれば、出たいなとは思ってますけど、その動向を見極めるために。

要は、この区はこの人たちですっていうふうが集まってる看護師さんとかが座ってて、『どうも初めまして』とかっていうのをやって、例えば、症例とかを出して、『この症例について、はい、皆さん、ディスカッションをしてください』とかって、ディスカッションを 1 時間ぐらいやって、あと、偉い先生の講演を聞いて、『今日はお疲れさまでした』って終わるっていう会議だったんですけど。じゃあ、今、同じテーブルに座った人の顔を覚えてますかって言われると、僕、覚えてませんし、つながりをつくる会ではないので、その感じだとですね。…（中略）…年に 1 回、その会議で会って、『初めまして』って言って、症例を出して、話し合ったとしても、そこで、じゃあ、信頼のある関係ができるかっていうと、うーんっていう。」

ここでは、グループ・ディスカッションや講演を通じ、地域包括ケアの理念は理解できても、それだけでは、実際の連携にはつながらないように感じたことが語られている。D さんは少ない回数の会議を開くだけでなく、より綿密な関わりをすることが地域包括ケアを実現する上では必要だという考えを続けて語った。

D「その会議の中で突然、例えば『実は今、私の病院はこんなことですよって困ってる、これも困ってる、これも困ってるんだ』って言わないじゃないですか、僕らも遠慮するから。でも、こうやってインタビューとかをしてくれると、実はこういうことで困っててね、とかっていう話が出たりして、そういう、やっぱり関係づくりからやっていかないと、どこの誰か分からない行政の人が、いきなり壇上に立って、『私は地域包括ケアの何とかです』とかって言ったって、もうその人の顔も、覚えてないし。」

ここでは、少ない回数の会議ではいきなり要望を出しづらく、より深い形で関わるのでなければ、実際に連携ができる「顔の見える関係」にならないのではないかという考えが示されている。D さんは、上の語りについて、それがあくまで自身が参加した会議の印象に基づいたものであり、このほかに日常での連携がなされるのであれば、問題はないとしていた。ただし少なくともヒアリング時点では、そのような連携は行政との間にはなかったという。

4. 考察

前節では、行政側との連携がうまくいっていないと考えている民間の活動主体の語りか

ら、アウトリーチの不足および地域包括ケアに関する会議への不満を取り上げた。これらは関連しあうものであり、共に行政職員との間で直接会話のできるような関係を希求している。そうした関係の構築は、要望の伝達および相互の資源の共有のために必要だと考えられていた。これらは確かに、地域包括ケアを推進する上では重要な要素だと考えられる。では行政側からよりよい連携を築こうとするならば、何ができるだろうか。

第1に考えられるのは、アウトリーチの制度化である。別稿⁴⁾では行政側職員のアウトリーチにより連携が築かれる例も見いだされており、アウトリーチは要望の伝達や資源の共有のきっかけになりうると考えられる。ただしこれを個別の職員の努力のみで実施するのは容易ではないだろうし、地域によるバラつきを生じさせると考えられる。そこで他の業務の削減や職員の増加を通じ、アウトリーチを業務に組み入れ、それを実施する道が考えられる。

もっとも人的なコストのためこれが難しいということも考えられる。そこで第2に、地域包括ケアの理念の周知をはかる会議やシンポジウムとは別に、具体的な困難や要望、提供可能な資源を共有できる、別の会議を開催するという案を提示する⁵⁾。これは、「顔の見える関係」を築きやすくするために狭い地域を単位とした小規模なものとし、知識の伝達やスキルの習得よりも、互いの活動内容、抱えている困難、要望の共有を重視する。確かに規模を小さくすることで参加する活動主体の幅が狭まる懸念はある。しかし狭い地域を単位としていても、そこで生じるネットワークは、それぞれの活動主体を他地域の活動主体ともつながりやすくさせる可能性がある。また各小地域を行政職員が巡回することで、ある小地域の抱えている課題に対応できる別の小地域の活動主体を紹介したり、これらに対応する仕組みを行政側で築くこともできる。重要なのは、小規模であっても密なネットワークを形成することを通じ、課題、要望、資源が可視化されるようになることである。

以上、連携改善に向けた案を提示した。最後に本稿の課題について述べる。本稿はあくまで連携がうまくいっていないと認識している活動主体の語りのみを抽出し、その内容を分析しているのみであり、官民連携が川崎市全体でどの程度うまくいっているか、についての評価を行うものではない。初めに述べたように、活動主体の中には、行政との連携がうまくいっているという活動主体も見られ、それについては別稿などで取り上げている。川崎市全体の傾向を知るためには、市内の活動主体全体あるいはそこから一部を無作為抽出したサンプルに対する量的調査のデータを用いる必要がある。これは今後行っていく方針である。

また、連携によりもたらされる効果についても、より詳細に検討する必要がある。これについては、連携がうまくいっている個別事例の分析のほか、連携の程度と様々な従属変数の間の関係の分析や、何らかの取り組みによる効果の測定により、知見が得られるだろう。これらを明らかにすることで、先に挙げた案の必要性の程度がより明確になると考えられる。

[注]

- 1) 「個人的ネットワークをきっかけとした官民連携—川崎市の2事例の検討—」
- 2) 1)と同じ。
- 3) ただしID2は市の他の局とはつながりがある、としていた。
- 4) 1)と同じ。
- 5) 代替案として、要望や資源を互いに共有しあえるインターネット上の掲示板や、要望を

受け付けるページを設けることも考えられるが、周知および利用の促進という課題がある。

(注記) 本論文は「JST/RISTEX 都市における援助希求の多様性に対応する公私連携ケアモデルの研究開発 (研究代表者・島菌進)」による研究成果の一部である。

[文献]

川崎市, 2015, 『川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン 概要版——一生住み続けたい最幸のまち・川崎をめざして』.