**Ⅳ．サービス開発の方法**

**１．サービス開発の意義**

　サービス開発はなぜ必要なのでしょうか。それはケアマネジメントだけでは地域生活を支えることはできない場合があるからです。ケアマネジメントは地域にあるフォーマルなケアやインフォーマルなケアをマネジメントしていく方法であり、地域生活支援の中核となるものです。これは地域の様々な社会資源を把握していると同時に、支援する相手の状況を踏まえて適切な組み合わせと活用を考えて提案し、さらに調整を行って地域生活を支えていく重要な方法です。しかし、既存のサービスでは対応できない問題に対しては、ケアマネジメントでは不十分となります。新たなサービス開発を行わなければ、制度の狭間の問題や地域の助け合いからこぼれ落ちている問題が置き去りになってしまいかねません。

　また、サービス開発においては、公的なサービス開発と民間のサービス開発という２つのアプローチがあることに留意する必要があります。例えば、「フォーマルの限界をインフォーマルで補う」という視点を多くの専門職が持っていますが、これは偏った捉え方です。たしかに公的な支援には限界がありますが、その限界は全て民間の支援で補っていくのかということを考えなければなりません。地域住民や民間の社会資源は専門職ができないことを全て引き受けていく受け皿ではなく、むしろ本来は地域住民や民間の社会資源ではできないことを行うのが専門職でなければなりません。私達は何らかの生活問題に直面した際に、まずは家族関係で何とかしようとし、それが難しい場合には親族や友人、職場の同僚等に相談したり、市場のサービスを購入したりします。そしてそれでも難しい場合には専門職に相談してみようということになるのです。すなわち、地域住民の目線で考えれば「インフォーマルの限界をフォーマルで補う」ということになりますが、専門職になるとこれが逆転してしまうことに気をつけなければなりません。では、フォーマルな限界はどのように補えばよいのでしょうか。これは新たな社会資源で補うという視点が重要です。この社会資源は新たな公的サービスの場合もあれば、新たな地域の助け合いの場合もあります。それはニーズの状況によって異なるものであり、サービス開発においては、地域の力を見極め、地域の力を高める視点を大切にしながら専門職として必要な取り組みを考えていくことが求められます。

**２．サービス開発の仕組みづくり**

**（１）地域福祉計画・介護保険事業計画への位置付け**

　コーディネーターとして新たなサービス開発の必要性を感じた時、迷うことなく対応策の検討から実施までのプロセスを展開できる仕組みが必要です。そのためには、行政が策定する地域福祉計画や介護保険事業計画の中に、サービス開発に関することを明記する必要があります。具体的には、サービス開発に向けた話し合いを行う会議が計画の中に位置づけられていること、また、その話し合いのメンバーが明確になっていることが必要であり、さらにサービス開発に関するニーズ調査の実施担当者の配置も必要です。こうしたことが仕組みとして整っていない場合には、サービス開発が非常に困難となります。そのため、コーディネーターとして勤務する地域の行政計画の内容を見る際には、こうしたサービス開発の仕組みが明記されているか確認してみましょう。

**（２）協議体・地域ケア会議の活用**

　地域によって様々な会議が設置されていますが、サービス開発に向けた話し合いの場として活用できる機会として、協議体が設置され、充分に活用されることが期待されますが、他にも地域ケア会議の活用も有効な機会となります。国は地域ケア会議の機能として以下の５つを示しており、コーディネーターには地域づくり・資源開発機能としての地域ケア開催に向けて、地域包括支援センターや行政に働きかけていくことが求められます。

　また、コーディネーターは、協議体のメンバーと協議しながら、取り組みを進めていくことが求められています。ニーズによっては、地域ケア会議か協議体のいずれかで検討することもあれば、地域ケア会議と協議体の会議を一体的に行って対応策を検討していくこともできます。

**資料18**



**３．サービス開発のプロセスと方法**

　サービス開発の基本的なプロセスは、以下の流れになりますが、全ての場合にあてはまるものでなく、地域の状況によっては、省略あるいは順序が異なる場合もあります。そのため以下のプロセスと方法は、こうしなければいけないというものでなく、参考例としてください。なお、サービス開発の演習を行う際には、地域の個別事例を取り上げながら「サービス開発演習シート」を活用した検討を行うこともできます。

**（１）サービス開発が必要なニーズを明確にする**

　サービス開発にあたっては、様々な人々の協力や財源が必要となるため、新たなサービスによってどのようなニーズに対応しようとしているのかを関係者に説明する必要があります。そのためには、具体的な事例を通して、サービス開発が必要なニーズを明確しなければなりません。また、現在の体制において、そのニーズへの対応がなぜ困難であるかの要因も考える必要があります。例えば、サービスの利用対象者が高齢者の一人暮らしや夫婦のみ世帯に限定されており、若い世代の同居者がいることによってサービス利用ができない場合や、高齢者が暮らしている地域でフォーマルやインフォーマルなサービスがない場合等があります。こうした要因を踏まえて、どのようなサービスが必要なのかを整理していきます。

**（２）既存の社会資源活用の可能性を探る**

　現在の体制で対応が困難な場合に、新たなサービスの人材や財源を新たに確保することは容易ではありません。そのため、既存の社会資源を活用できないかどうかを考える視点も大切です。例えば、現在でも行われている取り組みとして、訪問介護を行っている介護保険事業所が登録ヘルパーを活用して介護保険外のサービスを独自に設定して提供している場合や、外出支援について民間のタクシー会社が乗り合いタクシーの仕組みを作ったりしている地域もあります。地域の中で自治会や町内会などの地縁組織や、ボランティアグループやＮＰＯなどがあれば、高齢者支援の活動について関心を持っているかどうか把握しながら、新たな活動の展開について相談してみてもよいでしょう。また企業や商店の社会貢献活動と結びつけることができるかもしれません。こうした視点から既存の社会資源の活用を考えることにより、地域内の社会資源を生かすことができます。

**（３）ニーズの状況を把握する**

　新たなサービスを開発する際には、そのサービスで対応する人々の状況やニーズを把握することが重要です。ニーズの内容や人数によって、サービスの内容や提供体制が異なってきます。例えば、高齢者やそのご家族の中に専門的対応が必要な病気や障害がある場合には、サービス提供に際して専門職の関わりを考慮しなければなりません。または、地域住民の協力によって支援を行う場合でも、病気や障害のことや支援制度のことなどを学習してもらう必要が生じる時もあります。ニーズを丁寧に把握しておかないと、せっかく新たに生み出したサービスでも活用されないということになりかねません。単なるサービス開発が目的ではなく、ニーズに対応するためのサービス開発であることが大切です。また、従来、公的なサービスの開発にあたっては、そのサービスを必要とする人がどれくらいいるかという利用者数が重要視されてきましたが、１人の不幸も見逃さないという観点から考えると、その問題を抱える人が１人であっても社会的に解決すべき問題であれば、新たなニーズ対応の仕組みを作らなければなりません。サービス開発では、問題の量的な多さだけでなく、問題の社会性にも注目することが大切です。

**（４）プロジェクトチームのメンバーを選ぶ**

　多くの地域では、サービス開発を専門とする福祉専門職は配置されていません。何らかの事業などを担当する専門職であることが多く、新たなサービス開発が必要であっても誰が担当するかが明確になっていない場合があります。その際には、新たなサービス開発に必要な人々を選定してプロジェクトチームを作っていくことがコーディネーターに求められます。メンバーを選ぶ際には、ニーズを明確にした上で支援の方向性を決めることが大切であり、そのニーズへの対応に必要な人々をチームに含める必要があります。例えば、ある地域では透析患者の通院支援方策を検討するために、社会福祉協議会の呼びかけで、地域包括支援センター、病院のソーシャルワーカー、タクシー会社が集まり、結果として乗り合いタクシーのシステム化を図りました。これらの機関は以前からそれぞれに地域住民の通院や買い物などの外出支援に問題意識を持っており、その思いを結びつける形で行ったものです。このように普段から関係機関や団体が捉えているニーズについても把握し、Win－Winの関係で協力しあうことが求められます。

**（５）検討会議を開く**

　プロジェクトチームのメンバーが決まってきた次の段階では、対応策を検討する会議を開いていきます。この会議の招集者は、コーディネーターが担う場合もあれば、ニーズによっては行政や地域包括支援センター、社会福祉協議会などが担うこともあります。地域の実情に即して役割を決めていくことが実際的でしょう。また、この検討会議は、できるだけ地域包括ケアシステムの一部として位置付けを明確にしておくことが望まれます。国は地域ケア会議の５つの機能の１つとして「地域づくり・資源開発機能」を挙げており、地域ケア会議として開催することも考えられます。また検討会議には専門職だけでなく、地域住民も含めて行う場合もあり、検討事項の中に個人情報が含まれる時には、守秘義務について確認しておくことも必要です。

**（６）プロセスを管理する**

　サービス開発のための検討会議は一度開くだけで終わるものでなく、会議後の様々な連絡調整や具体的な活動が必要となります。例えば、ニーズ把握が必要であれば、調査の企画から実施に向けての連絡調整が必要となり、適切な時期に検討会議を重ねていくことも必要となります。関係機関や団体のそれぞれの状況を集約し、サービス開発のプロセス全体を管理していく役割を誰かが担わなければなりません。実際には、検討会議の招集者が担うことが想定され、コーディネーターだけでなく、行政や地域包括支援センター、社会福祉協議会などの場合もあるでしょう。また、プロセス管理にあたっては、会議の記録や進捗状況の記録を書く様式を定めておく必要もあります。

**（７）提案をまとめる**

　新たなサービスについて具体的な案がまとまってきた段階では、ニーズの現状や解決方策を簡潔にまとめた提案書を作成していきます。これは政策決定の根拠となる資料となるとともに、関係者への周知においても活用できます。また、より具体的に実施していく段階では、実施要綱や内規の案も作成していきます。提案をまとめる際には、細かい内容を記載した文書だけでなく、図やイラストを活用してＡ４サイズで１枚程度にまとめた概要版を作成しておくと、周知や説明の際に活用できます。

**（８）担い手を養成する**

　サービスの担い手は、市区町村の専門職が担う場合もあれば、地域住民の力を生かしていく場合もあります。新たな担い手が必要となる場合には、あらかじめ担い手の養成についても取り組む必要があります。例えば、地域住民による有償の助け合い活動を始める場合には、協力者を対象とした説明会や学習、交流の場を設けていきます。担い手の養成を行うためには、まず担い手に求められる視点や知識、技術を整理し、その上で研修カリキュラムを作っていくことが大切です。例えば、要支援の方々の高齢者の生活支援をテーマにする場合、高齢者の心理や社会関係、生活ニーズなどを学んだ上で、実際の活動上の配慮等を経験者から学んでいく等が考えられます。こうした研修のノウハウについては、社会教育の担当課や社会福祉協議会にアドバイスを求めてもよいでしょう。各地の優れた実践の基盤には、活発な学習活動に力を入れていることが多くあります。担い手の養成は一度行えばよいというものではありません。繰り返し行っていくこと、積み重ねていくことが大切です。

**（９）担い手を組織化する**

　担い手を養成し、既存の活動団体への参加につなげるだけでなく、場合によっては担い手を組織化して新たな活動団体を立ち上げることも考える必要があります。特に地域内の助け合い組織がない地域においては、担い手の養成段階から組織の立ち上げを意識して、研修プログラムを組むことが求められます。例えば、研修参加者の関係を築いていくために、単発講座ではなく４回以上の連続講座とし、研修内容にもグループワークを盛り込んでいくこと、また受講者募集の段階から将来助け合いのグループを立ち上げていくために講座を開講することを伝えておくことも考えられます。さらにはどのような活動を行っていく組織にするかによって、研修の内容が異なってきますので、研修企画者の明確な意図が大変重要となります。

　そして組織の立ち上げにあたっては、組織の役員体制や規約づくり等、実務的なフォローが必要となる場合があります。これについては活動の担い手となる人々自身が既存の団体や他の先進的活動を行っている人々からアドバイスをもらいながら自分たちで考えていけるように側面的な支援をすることも大切です。コーディネーターがあまり関わりすぎると依存的な関係になり、コーディネーターがいないと活動できないような組織にならないように心掛けた関わりが求められます。

　また、新たな組織を作る場合は、地域の状況をよく考慮する必要があります。住民活動の基本的な組織として自治会や町内会がどのような状況かによって、その後の展開が異なってきます。自治会町内会の加入率が高い地域であり、かつ組織の規模が担い手の確保において十分な大きさであれば、自治会町内会の活動として助け合いを展開していくことが考えられます。しかし、役員が頻繁に交代している自治会町内会では福祉活動の継続が難しくなることもあるため、自治会町内会の中に福祉部会を設置し、会長等の役員が交代しても福祉部会のメンバーが継続しやすい組織にしていくことも考えられます。一方で、自治会町内会の加入率が低い場合は、代わりに助け合い活動を行っていくボランティア・ＮＰＯ組織を立ち上げていくことを検討する必要があります。例えば、自治会町内会のエリアにあわせたボランティア・ＮＰＯ組織を立ち上げ、自治会町内会との連携・協力をかなり重視していく場合や、自治会町内会のエリアにこだわらず、自分たちのできる範囲で活動を展開していく組織にしていくことも考えられます。また地域によっては、社会福祉協議会が小学校区や中学校区を範囲とした住民組織の立ち上げを支援し、住民主体の活動を推進している場合もあり、このような学校区を範囲として組織を立ち上げていくことも有効な場合があります。いずれにしても、これまでの地域活動がどのような状況であるかを把握した上で、地域にとって本当に必要な組織は何かを考えることが大切です。そして地域住民や関係する専門職と話し合い、合意を形成しながら組織化を進めていく必要があり、これまでの行政のコミュニティ政策や社会福祉協議会の小地域福祉活動の推進方策を踏まえて進めていくことが求められます。

**（10）財源を確保する**

　新たなサービスを開発するためには必要な財源を確保することも考えなければなりません。従来、福祉に必要な財源は行政が負担すべきであるという考え方が多くありましたが、行政自体の財政が厳しい今日では、行政からの補助金等をあてにするだけでなく、サービスに必要なお金を自ら集めるという視点も重要です。例えば、利用者から利用料を徴収する方法も一つですが、そうした自己負担が困難な高齢者の方々もいます。そのため、他の方法としては賛同者を募ることも有効であり、地域住民からの募金をお願いしたり、企業スポンサーを募ったりすることもあります。こうした賛同者を募る場合には、なぜそのサービスが必要なのかを説明し、理解してもらうことが不可欠です。募金活動を行う際には、使い道を明確にすること、そして必ずどのような活用したのかを報告することが大切です。開発したいサービスの内容によっては、国や都道府県あるいは民間助成団体からの助成を受けられる可能性もあります。自分達の目指す活動の実現に向けて活用できそうな助成を探して、様々な機関・団体に申請を提案、支援していくこともコーディネーターの大切な役割の一つです。

**４．サービス開発の留意点**

**（１）地域のつながりをつくり、地域の力を高める**

　サービス開発は、これまでのサービスでは対応が難しかったニーズの解決方法として重要ですが、同時にそのプロセスにおいて多くの人々と地域のニーズを共有し、解決に向けて協働で取り組んでいく機会となります。サービス開発自体が地域のネットワーク構築になるのです。コーディネーターがこうした視点を持ってサービス開発を行うかどうかによって、地域の力の可能性を引き出せるかが違ってきます。地域のつながりの希薄化が課題となっている今日では、何かをきっかけとして地域住民がつながる場を生み出していくことが大切です。人々がつながる機会としてサービス開発を捉えて、意識的に協働の場を設けていくことにより、高齢者の生活支援だけでなく、地域力の向上にもつなげていくことができます。

**（２）異なるニーズを結びつけて、多様な人々を巻き込む**

　コーディネーターは、主に高齢者の生活ニーズの解決に向けて支援を行っていく専門職ですが、福祉以外のニーズと結びつけていく視点を持つと支援の幅が広がっていきます。例えば、地域振興のニーズと高齢者の社会参加のニーズを結びつけて地域の活性化を図っている地域や、子ども達の通学の安全を守る活動と高齢者のウォーキング活動を結びつけて子どもの見守り活動を行っている地域もあります。学校や教育委員会、商工会議所、観光協会、農林水産業の活動状況など広く地域の様々なニーズを把握して、それらを結びつけることにより、大きな推進力を得ることができます。そのため、コーディネーターには、要支援の高齢者の生活ニーズだけでなく、その高齢者が暮らす地域の多様な人々のニーズにも目を向けることが求められます。コーディネーターは、福祉のまちづくりにも貢献できる専門職なのです。

