

損保ジャパン日本興亜福祉財団叢書 No.91

「福祉マネジメント研究会」報告書

ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化
—ケーススタディ方式によるアクティブラーニング教材—

福祉マネジメント研究会

主査 大橋 謙策

(公益財団法人 テクノエイド協会理事長・東北福祉大学大学院教授)

2018年3月

公益財団法人 損保ジャパン日本興亜福祉財団

目次

はじめに	1
序論	
第1章 「ニーズ対応型福祉サービスの開発」と「新たな福祉サービス起業化」に関わる教育・研究の必要性	5
第2章 求められる福祉ニーズの考え方・把握の方法とサービス開発	12
第1部	
ニーズ対応型福祉サービスの起業化と実践に学ぶ福祉マネジメントの考え方	29
第1章 0歳から100歳までのライフステージに合わせて地域での暮らしを実現する支援—社会福祉法人むそうの実践事例—	30
第2章 地域を基盤としたNPO法人の戦略と意義—NPO法人どりーまゝサービスの実践事例—	69
第3章 株式会社組織による重度訪問介護事業—ビーサイドユエ株式会社の実践事例—	83
第4章 ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化の意義—3つの事例比較を通して—	97
第2部	
ソーシャルワーク教育における「ケーススタディ学習法」の位置・考え方および活用法	113
第3部 ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化の課題	127
第1章 ニーズ対応型福祉サービスの考え方と方法	128
第2章 ニーズ対応型福祉サービスの起業化	142
第3章 多様なサービス供給組織の経営形態のメリット・デメリット	153
第4章 市町村主権時代における地域包括ケアと福祉サービスの起業化	158

第3期 福祉マネジメント研究会 名簿(2015年4月～2018年3月)

主査

大橋 謙策

(公益財団法人テクノエイド協会理事長・東北福祉大学大学院教授)

作業部会メンバー (五十音順)

呉 世雄 (宇都宮大学地域デザイン科学部コミュニティデザイン学科講師)

久司敏史 (損保ジャパン日本興亜総合研究所株式会社主任研究員)

小林篤 (損保ジャパン日本興亜総合研究所株式会社ファカルティフェロー)

野村 裕美 (同志社大学社会学部社会福祉学科 准教授)

早坂 聡久 (東洋大学ライフデザイン学部 准教授)

(所属・役職は2018年3月時点)

事務局

公益財団法人 損保ジャパン日本興亜福祉財団

はじめにー福祉マネジメント研究の進展と今日的課題ー

本叢書は、損保ジャパン日本興亜福祉財団に設置された「福祉マネジメント研究会」の3冊目の叢書である。

第1冊目は、2012（平成24）年3月に刊行した『福祉分野における社会起業の創業・展開と人材育成』（損保ジャパン記念財団叢書、No.80）である。

この叢書では、社会福祉法人新川老人福祉会、社会福祉法人正吉福祉会、社会福祉法人あいのかわ福祉会及び同愛会、社会福祉法人むそう及びNPO法人ふわり（むそうも創始当初はNPO法人）、NPO法人ミュー、という社会福祉法人、NPO法人を取り上げ、その組織がどのように立ち上げられ、どのようなミッションで経営され、どのような人材育成をしてきたのかを事例的に研究した成果をまとめさせて頂いた。

社会福祉法人の経営は1990年までは、厚生省（当時）による機関委任事務体制による措置行政で行われてきたこともあり、“経営”というよりも、措置費をいかに運用するかという、どちらかといえば“運営”に近い形態で行われてきた。したがって、そこではさほど施設創始者のミッションが問われることもなかった。そこでは、“制度ビジネス”とも言えない、行政より委託交付される措置費の運営的“経営”であった。

それが、2000年の介護保険制度の創設により、福祉サービス提供の方法が行政や社会福祉法人以外にも開放され、株式会社や有限会社、NPO法人にまでビジネスチャンスが拡大されるなかで、たとえ“制度ビジネス”とはいうものの、福祉サービス事業の創始者としてのミッション、センスが問われることになった。

第1冊目の叢書は、そのような時代背景において、措置行政時代から特別養護老人ホームを経営し、それを同じ業種、領域で拡大してきた社会福祉法人のミッション、経営と障害者分野のように、未だ十分サービスの開発が行われていない状況、またサービス提供の方法が十分柔軟になり切れていない分野において、障害者やその家族のニーズに対応してサービスを開発、提供してきた社会福祉法人、NPO法人のミッション、経営とを比較する形で、福祉サービスの提供方法、経営をどう考えたらいいのかという、いわば施設経営の社会福祉法人を素材に福祉マネジメント研究の基礎的研究をまとめたものである。

社会福祉法人は、2006年までは厚生労働省の「一法人一施設」という実質的施設設置、社会福祉法人経営の“指導”もあり、属性分野領域を超えて社会福祉法人経営する施設の多角化をすることは事実上難しかった。しかしながら、2006年に、厚生労働省関係者も参加した「社会福祉法人経営研究会」から、「社会福祉法人経営の現状と課題——新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業——」は発表されて以降、従来の“実質的な指導”は緩和され、事業規模の拡大や施設経営の多角化が進められた。叢書第1冊目は、そのような歴史的状況下において、施設経営の社会福祉法人の規模の拡大、多角化の経営が社会福祉法人としてどのように行われてきたかに主に焦点化されて編纂された。

第2冊目は、2016（平成28）年3月に、損保ジャパン日本興亜福祉財団叢書No.88『ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化』と題して刊行された。

この叢書は、前回取り上げた事例の中から「社会福祉法人むそう及びNPO法人ふわり」を取り上げ、社会福祉法人むそうの戸枝陽基理事長がどのようなミッションで福祉サービスを開発、起業化したのかを素材として、従来のソーシャルワーク教育になかったケーススタディ式のアクティブラーニング方法を取り入れる教材開発を目標に作業を行った研究の成果物として刊行した。

2冊目の叢書を作成するに当たっては、①社会福祉法人むそうを事例にしてケーススタディ教材を作ること、②ケーススタディ教材に基づき、どのようなアクティブラーニングが展開できるのか、アクティブラーニングを指導する教員用の発問資料や履修者が獲得すべき目標に関わる指導資料の作成、③そもそもソーシャルワーク教育の中で、「ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化」がなぜ必要なのか、学ぶべき課題にはどのようなものがあるのかという「福祉サービス開発と起業化」という科目（現時点では社会福祉士養成上の正式な科目にはなっていないが、将来必要とされるであろう科目）に即した印刷教材の開発の3点を課題として研究を進めてきた。

しかしながら、2冊目の叢書に収録できた研究成果は①と③であり、②については研究を十分展開できなかった。各大学等でソーシャルワーク教育を行っている方々にこの叢書を配布し、試行しながら研究を進めざるを得なかったが、大学における社会福祉士教育のカリキュラムと時間割があまりにタイトであり、十分展開できなかった。しかも、ケーススタディ教材として取り上げた事例がたったの1例ではなんとも説得的ではなく、多様な福祉サービス供給組織が必要な時代においては1例では叢書のタイトルや社会福祉士教育の改善を求める上でも説得的とは言えなかった。

本叢書は、「福祉マネジメント研究会」の第3冊目の叢書である。

本叢書は、第2冊目の叢書で取り上げた事例は1例であり、それでソーシャルワークの視点に基づく「ニーズ対応型のサービス開発と起業化」のありかたを全て物語るには無理があることから、前叢書で取り上げなかった障害者分野におけるサービス供給をしている株式会社の実践と同じく障害者分野の24時間在宅ケアのサービスを提供しているNPO法人の実践を、ケーススタディ教材として活用できるように研究し、収録した。

ところで、「福祉マネジメント研究会」が取り上げて研究してきた課題は二重の意味で困難を極めた。

それは、第1に、社会福祉分野は圧倒的に“制度ビジネス”で経営されており、制度外の、自由な競争原理に基づくサービス供給は高齢者分野の有料老人ホームやサービス付き高齢者住宅以外にみるべきサービスがなく、自由に、柔軟にサービスを提供して経営が成り立つ市場に育っていない現状があること。それは、それら自由な、柔軟に提供されるサービスを購読する層、購買するという土壌が形成されていないことや国民の意識が自由に購買するという意識がなく、福祉サービスは相も変わらず行政責任で提供するという桎梏

に囚われているからである。最近になって、私鉄を経営する企業や損害保険を経営する企業等が自由に購入できる家事代行サービスや対人援助サービス、あるいは様々な生活上の契約に関わる生活支援サービスを社会福祉行政や社会福祉制度に縛られることなく提供し始めているが、量的にはいまだ十分ではない。

第2には、ソーシャルワークに関する大学での教育が、大学経営上の問題もあって、実質的に社会福祉士教育に限定されており、かつ国が定める社会福祉士教育が制度の理解に未だ重点を置き、その知識を問う社会福祉士国家試験とも連動してあまりにも狭い教育内容になっていて、本来求められるソーシャルワーク教育にほど遠い状況にあることである。

1987年に制定された社会福祉士教育は、「福祉六法体制」に基づく社会福祉制度の理解と、ケースワーク、グループワーク、コミュニティオーガニゼーションという3分類された社会福祉方法論で始まった。その当時は、中央集権的機関委任事務体制であったためにやむを得ない側面があったとしても、その内容は本来のソーシャルワーク教育とはかけ離れたものであった。

その内容の第1回目の見直しが行われたのは、介護保険制度で多様なサービス供給組織が認められる2000年から実施されたカリキュラムである。そこでは、社会福祉援助論が従来上記したように3分類されていたものが、社会福祉援助論に一本化され、それに関わる実習時間を増やしたという点では評価できる。しかしながら、その内容は科目名にみられるようにカウンセリング的個別援助論が中心であり、地域で問題を抱えている人を発見し、そのひとと信頼関係を築き、生活支援するという視点やその人が抱えるニーズに対応して問題解決を図り、時にはサービスを新しく開発するという視点は弱かったと言わざるを得ない。

第2回目の社会福祉士養成のカリキュラム改革は、2009年に実施された。そこでは、「福祉六法体制」の象徴ともいえる属性分野毎の各論の科目名を廃止し、かつ保健医療サービスや就労支援サービス、更生保護制度という時代的に求められていた新しい分野を開設すると同時に、選択科目であった地域福祉論を必修科目とし、更には福祉サービスの組織と運営という科目を開設して、本来のソーシャルワーク教育に近づける努力は見られた。しかしながら、「福祉マネジメント研究会」が意図した「ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化」にはいまだほど遠い状況であった。

2008年3月に厚生労働省は「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—」を研究会報告書として出す。その内容は、制度の谷間に陥りがちな課題への対応、多問題家族への対応等、従来の相談に来る人を待って受け付けるという姿勢やサービスを必要としている人が制度に合致するかどうかを判断するという「待ちの社会福祉行政」を見直し、住民と行政が協働して問題解決に当たることを提起した。それらの考え方を具現化させるために、2008年度から厚生労働省は「安心生活創造事業」をモデル事業として展開する。その中で、地域における福祉サービスを必要としている人の網羅的把握とその人々を支援するためのサービス開発、財源の確保に取り組むこと

が求められた。この延長上に、2015年度から実施された生活困窮者自立支援法がある。

この時点になって、漸く本来のソーシャルワーク教育の必要性が関係者に理解されるようになるが、残念ながら社会福祉士教育はこれらの動きと未だ連動して改正されてはいない。

社会福祉士教育の見直しが十分行われていない状況がある中で、厚生労働省の政策は医療と介護の一体改革、我が事・丸ごと地域共生社会の実現も視野に入れた新たな地域包括ケアシステムを求めている。それらの政策を具現化し、ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化を担える人材はどういう人なのであろうか。少なくとも、現在の社会福祉士教育の内容では心もとない。これからは、子ども、障害、高齢の属性分野を超えて一体的に相談支援できる人材、必要なサービスを開発できる人材、フォーマルサポートとインフォーマルサポートとを有機化させられるコミュニティソーシャルワーク機能に関する人材、医療・介護・保健・福祉を一体的にコーディネートできる人材が求められている。

また、“制度ビジネス”だけに頼らない、福祉サービス供給組織の起業化と経営ができる人材の養成が求められている。

社会福祉分野の人材の養成のありかたは急速に変わらなければならない。

このような状況の中で、「福祉マネジメント研究会」はこれら一連の動向を先取りする形で「ニーズ対応型サービス開発」、「ニーズに対応する起業化」、「多様なサービス供給組織の経営のあり方」について、新たな学習方法であるアクティブラーニングの方法も取り入れて、新たなソーシャルワーク教育のありかたを求めて研究会を組織し、研究を進めてきた。本叢書はその第3冊目のまとめである。

「福祉マネジメント研究会」はこの3冊目の叢書を刊行して1つの区切りとしたい。これからは、社会福祉系大学の教員、研究者が国が定める社会福祉士教育だけに縛られることなく、本来のソーシャルワーク教育のあり方を追求すべく本書を踏み台にして取り組んで頂けることを願うばかりである。

2018年3月

(公財) 損保ジャパン日本興亜福祉財団

『福祉マネジメント研究会』 主査 大橋 謙策

(序論)

第1章 「ニーズ対応型福祉サービスの開発」と「新たな福祉サービスの起業化」に関わる教育・研究の必要性

1. 「申請主義」による「カウンセリング的ケースワーク」からソーシャルワークへ

戦後日本の社会福祉は、①憲法第89条に規制された中央集権的機関委任事務体制での措置行政が強固に、かつ精緻にできていたこと、②また、それらの制度により福祉サービスを提供する組織は行政に認可された社会福祉法人が担うことになっていたこと、③さらには、社会福祉の考え方が労働経済学に基づく自立論に影響を受けて、低所得者への金銭給付、あるいは福祉サービス利用者も低所得者を想定して設計されていたこと、④しかも、それら福祉サービス提供に当たっては、家族、親族の養育力、介護力があることを前提にし、その介護力や養育力が崩壊してはじめて利用できるという考え方等が基本構造として強固にあった。

したがって、福祉サービスの提供に際しては、家族が有している介護力、養育力への過度の期待、幻想を抱きつつ、それが崩壊した場合には、低所得者を中心に「福祉六法」体制で制度化されている福祉サービス利用要件に合致しているかを社会福祉行政が判断し提供すること、かつ福祉サービスの提供方法は家族介護が崩壊しているとの立場から、「生活丸ごと囲い込み的」な入所型施設サービスを画一的に提供するやり方であった。そこでは、福祉サービスを必要とする人の個人の尊厳を旨として、一人ひとりの自立生活上のニーズを丁寧にアセスメント（診断評価）し、その人にあったサービスの提供という考え方は育たなかった。

しかも、経済的貧困に関わる公的扶助の歴史において、長らく国家の公的扶助義務と国民の保護請求権は認められず、戦後の1950年の生活保護法において初めて国民の保護請求権が認められたことの影響で、福祉サービスの利用における「申請主義」と「行政の措置決定に対する不服申し立て制度」が国民の権利であるということが強調されて社会福祉行政の運用が進む。結果的には、福祉サービス利用の「申請主義」が住民の権利行使の砦というよりも、“申請”という機能が逆に働いて、福祉ニーズを有し、福祉サービスを必要としている人への社会福祉行政、社会福祉従事者のアウトリーチ的アプローチが脆弱になってしまった。それらの要因もあって、日本では1990年まで実質的にソーシャルワーク機能は十分意識化されて取り組まれてきたとは言えない状況があった。

このような時代背景もあり、社会福祉実践は国の制度に依存的となり、市町村社会福祉行政は国や県からの「指示待ち行政」化していく。そこでは、「福祉六法」体制化において法律や政令、通知を読みこなし、法律等を瑕疵なく運用できる、行政全般に通暁する法学部系の人材が評価され、対人援助に必要な知識、技術を身に付けた社会福祉学部系の卒業生は人材としては評価されず、結果として社会福祉分野における専門職化は進まなかった。

他方、戦後の社会福祉教育はアメリカの影響を強く受け、アメリカで1930年代にほぼ確立した社会福祉方法論の3分法（ケースワーク、グループワーク、コミュニティオーガニゼーション）に基づく教育を行ってきた。グループワーク、コミュニティオーガニゼーションは社会福祉領域固有の視点、方法とは言えず、かつケースワークも心理学や精神分析学に傾斜して、そこに理論的立脚点を置くことにより、カウンセリング的ケースワークの色彩を強めることになる。そのような社会福祉教育における3分類法は、1970年代のアメリカのエコロジカルアプローチ論、システム論の台頭や1970年のイギリスの地方自治体レベルでの対人援助としてのソーシャルサービスのシステム化の影響を受け、1977年に上梓され、1980年に日本語に翻訳された『社会福祉実践方法の統合化』に代表されるように、1980年代に入り、社会福祉方法論、社会福祉教育論における3分類は統合化されてジェネラルソーシャルワークアプローチの必要性が説かれることになる。

社会福祉士が国家資格化された1987年時点ではあいも変わらず3分類法で社会福祉教育が行われていた日本での社会福祉方法論の統合化は、漸く、社会福祉事業法が2000年に改称・改正された社会福祉法において、個人の尊厳、人間性の尊重、地域自立生活支援が謳われたことと時機を同じくして社会福祉士養成課程のカリキュラム、シラバスが改正され、社会福祉教育上は実質的にソーシャルワークに統合化された。

この間、2015年度から実施された「生活困窮者自立支援法」の先取りともいえる研究が、1990年に行われており、実質的に「申請主義」による「カウンセリング的ケースワーク」からソーシャルワークへ転換させる考え方を提起していた。それは、厚生省社会局保護課が設置した「生活支援事業研究会」で、そこでは“潜在化しているニーズの発見”、“多問題家族を抱える家族への多様な専門職のチームアプローチの必要性”、“フォーマルなサービスの提供と近隣住民によるインフォーマルな支援との有機化を図るコーディネート機能、コミュニティソーシャルワーク機能の必要性”等を指摘し、“ヴァルネラビリティ”の状況に置かれている福祉サービスを必要としている人の発見と接近の困難さを明確に指摘していた。しかしながら、これらの考え方は厚生省の社会福祉政策上は大型補助金による「ふれあいの街づくり」モデル事業として展開されたにも関わらず、社会福祉実践上も、社会福祉研究上も当時は注目されず、“主流化”しなかった。

「申請主義」による「カウンセリング的ケースワーク」からソーシャルワークへの転換は、高齢者の介護問題が国民化し、「介護の社会化」が叫ばれ、介護保険法が実施されたことで、「社会福祉の普遍化」（福祉ニーズの普遍化、福祉サービス利用の普遍化、福祉サービス供給組織の普遍化の3つのレベル）が進んだことと、戦後の社会福祉行政、組織の基礎構造が社会福祉法の制定により改革されたことを受けて急速にすすむ。

日本のソーシャルワーク機能が実質的に重視されるようになるのは、2000年以降である。2003年には日本学術会議の対外報告として「ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりへの提案」がなされ、社会福祉制度の枠内での社会福祉実践から、ソーシャルワーク機能を発揮する実践が求められるようになる。

2. 4つのソーシャルワーク機能と戦前「社会事業」の復権

社会福祉士のカリキュラム及び教えるべき項目、国家試験の出題基準の第1次改定が行われ、その実施が2000年度から始まった。このカリキュラム改訂の作業の中で、社会福祉方法論の3分類法の見直しと、「福祉六法」体制を前提した科目設置の見直しが論議された。結果として、科目設置や科目名称の改革は時期尚早ということで見送られたが、社会福祉方法論の三分類は統合することが決まった。その際に、ソーシャルワークをどう考えるか、その機能をどう考えるかの議論において、全米ソーシャルワーカー協会のソーシャルワーク実践の定義が紹介され、日本でもそれを参考に、ジェネリックソーシャルワークを軸としたソーシャルワークにおける4つの機能の重要性が指摘され、それらを教えることがほぼ了解され、共通理解になっていく。

第1は、福祉ニーズを有し、福祉サービスを必要としている人、家族をどう発見し、繋がるかの問題である。福祉サービスを必要としている人は、ややもするとちょっとした生活上のつまずきで、人生に希望を失い、人間不信に陥り、心を閉ざし、孤立しがちである。しかも、そのような方々はストレス耐性が脆弱であったり、社会関係のソーシャルサポートネットワークが脆弱なことが多く、“閉じこもり”がちであったり、積極的に相談支援を求めることもない場合が多い。そのような“潜在化”したニーズを有している人、サービスを必要としている人を発見し、つながるといことは容易ではない。“申請主義”にならされたシステムの中で待つではなく、そのような「ヴァルネラビリティ」と呼ばれる社会生活上の多様な脆弱性を有している人をアウトリーチして発見すると同時に、“閉ざされた”ところを開き、信頼関係を築くことがまず基本になる。

第2には、その方々を支援する上で必要な社会福祉制度はもとより、多様な社会サービスの理解、地域で利用できる社会資源の理解に秀でていなければ支援はできない。そのような意味合いで、医療や教育等の社会サービス、地域の社会資源の理解、とりわけ社会福祉制度とそれを担う人材等といわゆる“顔の見える関係”ともいえる深いつながりを有していることが求められている。

第3には、福祉サービスを必要としている人の問題解決に有効な制度や資源があるにも関わらず、福祉サービスを必要としている人々がそれに繋がっていない場合には、紹介したり、同行訪問相談したり、サービスの利活用の方法を助言指導してあげる等、福祉サービスを必要としている人々と活用できる社会福祉制度、地域の社会資源との間を繋げる活動である。

第4は、それらの利活用できる社会福祉制度や地域の社会資源が十分でない場合には新たなサービスを開発し、制度化させる活動が求められる。また、福祉サービスを必要としている人々を排除したり、それらの人々への偏見がある場合にはそれを取り除き、改善する活動も求められた。

このようにソーシャルワークに求められる機能、活動は、従来のようにややもすると受

け身的に、相談に来談した人に対して行ってきた「カウンセリング的ケースワーク」に比べ、よりダイナミックな、力動的な活動である。

ところで、このような活動は、なにもアメリカに学ぶこともなく、日本でも思想的に、かつ実践的に存在した活動があった。それは、戦前の1917年頃~1940年頃に「社会事業」として取り組まれてきた活動である。当時の「社会事業」には積極的側面と消極的側面があると整理され、消極的側面は物質的支援、金銭給付の活動であった。それに比し、当時は積極的側面が重視された。消極的側面はややもすると支援を必要としている人々の依存性をたかめ、人間をスポイルしかねないと指摘して、「社会事業」における積極的側面を重視した。積極的側面には2つの領域があり、一つは支援を必要としている人々の生きる意欲、生きる希望を引き出し支えることだという。多くの支援を必要としている人々は、自らの生活を客観化できていないし、自らがどうしたらいいのかもわかっておらず、多くの場合みずからの要求さえも叫べていないことが多い。したがって、支援を必要としている人を救済することは、その人の精神を救済すること、本人の主体性を確立することであり、要求を叫ばせることが必要であり、そのための学習の機会が必要であると指摘している。

他方、支援を必要としている人々が人生をやり直したいと考えても差別・偏見があったり、支援の制度に不備が多い場合には差別・偏見を取り除く社会的活動や制度を作る活動を展開するのも積極的活動であると述べている。

戦前日本の「社会事業」思想と実践はまさに、先に述べた全米ソーシャルワーカー協会のソーシャルワーク実践の定義、考え方を先取りしたものであった。

2000年の社会福祉基礎構造改革から15年、「生活困窮者自立支援法」が実施される状況の中で、戦前日本の「社会事業」を見直し、新たなソーシャルワーク機能を発揮することが改めて求められている。

3. 社会福祉士カリキュラムのシラバスにみるニーズ対応型サービス開発と起業化の欠如

社会福祉士のカリキュラム及び国家試験の出題基準は、2009年の第2次改定で漸く第1次改定の際の積み残し課題も整理され、社会福祉士養成の設置科目及び科目名も大きく変わり、戦後体制が払拭され、新たなスタート台に立てるようになった。とはいうものの、大学の教育を改訂するには最低8年の月日がかかるし、新しい科目及び科目内容を教える先生はほとんどが従来のみで、それらの先生は旧来型の教育や実践の知見に育てられ、囚われていることもあり、“看板”は変わっても“中身”は変わらずという状況、悪くすると「羊頭狗肉」ともいえる状況がある。“新しい酒袋に、新しい酒”を盛ることが出来ない。

ソーシャルワークは制度に囚われるのではなく、ソーシャルワーク実践をする上で必要な制度を活用し、もしそれが不十分なら新しい制度を創ることを求めているにも関わらず、多くの方は新しい科目と新しい内容が求められていることに対応できず、旧来型、“制度解説”的な状況で社会福祉教育を進めているのが現状ではないか。

筆者は、1970年代に“出されてくる政策に敏感ではなく、政策が出されてくる生活実態に敏感であれ”という警句を書いたことがあるが、ソーシャルワーク機能を考えれば当然のことだと思えるのだけれど実態はそうになってない。

2009年実施の第3次社会福祉士国家試験科目及び出題基準は、表1のように19科目と増え、「福祉六法」体制の枠を超えて、「保健医療サービス」、「就労支援サービス」、「厚生保護制度」、「権利擁護と成年後見制度」等の科目も設置された。また、科目名称もかつての「福祉六法」に準拠した「児童福祉論」、「老人福祉論」、「障害者福祉論」という名称ではなく、「児童や家族に対する支援と児童・家族制度」、「障害者に対する支援と障害者自立支援制度」、「高齢者に対する支援と介護保険制度」というやや考え方を広げて問題を把握し、支援する考え方を前面に出し、その支援の資源としての必要な制度を学ぶという構成になった。更には、「福祉サービスの組織と運営」や「福祉行財政や福祉計画」といった新しく求められているソーシャルワーク機能におけるサービス開発やアドミニストレーションに関わる科目も新設された。この2つの科目は、新しい福祉サービスを住民のニーズに対応して開発することに対応する科目の必要性が論議される中で設置された。

これらの改定は、新たな社会福祉教育のあり方を考えて行われたものではあるが、どうしても先に述べた要因等もあり、必ずしも“成功”したとは言えない部分がある。確かに、出題基準をみると「現代社会と福祉」において「福祉政策におけるニーズと資源」、「福祉政策の社会問題」（社会的排除、ヴァルネラビリティ等）を取り上げている。また、「地域福祉の理論と方法」で「行政組織と民間組織の役割と実際」、「地域における社会資源の活用・調整・開発」、「地域における福祉ニーズの把握方法と実際」を取り上げている。更には、「相談援助の基礎と専門職」で“フォーマル・インフォーマル・社会資源との協働体制”、“ソーシャルサポートネットワークキング”が基準に入っているし、「相談援助の理論と方法」で“社会資源の活用・調整・開発の意義、目的、方法、留意点”が取り上げられている。

新たな社会福祉の動向に対応するものとして「福祉サービスの組織と運営」や「福祉行財政や福祉計画」の科目が設置されたと述べたが、内容的には自主財源、寄付金、財務諸表の理解等新たな視点、項目がはいっているものの、ニーズに対応してサービスを開発し、それを起業化させるという発想、課題は十分意識化されていない。

しかも、刊行されているテキストではニーズの把握とそれを問題解決する方策とその開発を起業化させることとが連動していない。多くは個別のニーズ発見とそのための支援としての資源の活用レベルであり、それらを展開する組織も既存の社会福祉法人の域を出ていないのが現状である。

本テキストは従来の社会福祉教育の教材にない、具体的事例をケーススタディ方式で学ぶアクティブラーニング方式であり、内容的にも個人の尊厳を踏まえた個別支援のアセスメントを行い、その支援のあり方を明確にした上で、それらの個別具体的課題を普遍化させて、ニーズ対応型の福祉サービスの開発を個別支援レベルに留めず、事業として起業化させる新たな福祉マネジメントのあり方をモデル的に学ぶ教材として編集されている。

4. 新たな地域における福祉サービスシステムの構築と政策動向

このような従来の「福祉六法」体制にない新たな福祉マネジメントの在り方とその教材開発、教育方法を探求している時、厚生労働省は2015年9月17日付で、厚生労働省内の「新たな福祉サービスのシステム等のあり方プロジェクトチーム」の報告書である『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現——新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン——』を公表した。

その報告書では、家族・地域社会の変化に伴い複雑化する支援ニーズへの対応が求められているとして、①属性分野を問わない包括的な相談支援の実施を掲げ、多問題を抱えている家族等へのワンストップサービスシステムを提唱している。しかも、日常生活の中で誰もが集い、支え合う場の形成、すなわち支援に関わる当事者のみならず住民も参画するまちづくりへの取り組みを指摘している。

高知県が取り組んできた高知型ふれあいあったかセンターや富山型デイサービスセンター、あるいは長野県茅野市の保健福祉センター実践が実質的に評価され、国の政策課題になると同時に、日本地域福祉研究所が推進してきたコミュニティソーシャルワークの重要性が認識されたと考えることができる。ここで指摘される取り組みは当然のことながら、従来の社会福祉士カリキュラムの内容の変更を求めてき、ますますニーズ対応型の福祉サービス開発の重要性が高まってくる。

また、報告書では、“本人のニーズを起点とする新しい地域包括支援体制の構築”が必要であるとし、“対象者を制度に当てはめるのではなく”、“住民誰もがその人の状況に合った支援を受けられるという新しい地域包括支援体制を構築していく”と述べている。このような活動をしていくためには、“既存資源のネットワーク強化だけで不足する場合には、積極的に必要な社会資源を創造・開発していくことが求められる”とし、そのためには福祉分野に止まるのではなく、雇用分野、農業分野、保健医療分野等の他の分野との協働が求められるとしている。そのためには、縦割りの、総合的に福祉サービスを提供する上で阻害要因になっている制度上の規定の見直しや運用の在り方の改善を進めると同時に、“福祉サービスにおける生産性向上とは何か”と問いながら、ロボットやICTの活用、あるいは異なる経営主体でも共同実施できるようにするとか経営の在り方の効率化が必要であると述べている。ただ、残念なことに、これらニーズ対応型のサービスのあり方が問われ、かつそれらを担う人材のことも触れられているにも関わらず、社会福祉士、精神保健福祉士というソーシャルワーカーについてはあまり言及されていないのはそれらの職種が期待されていないからであろうか。

この報告書は、まさに戦後の1951年に制定されてきた社会福祉事業に基づく社会福祉の基礎構造を変革する大きなインパクトを秘めている。

これは、ある意味、現在進行している社会福祉法人改革のレベルを超えた内容を含んでいると同時に、いかにニーズ対応型のサービス提供が重要であるかとそのためのサービス

開発と地域レベルでの起業化の重要性を説いたものである。

当然、それは報告書でも指摘しているが、“新しい地域包括支援体制を担う人材の育成・確保”の課題として、“複合的な課題に対する適切なアセスメントと、様々な支援のコーディネートや助言を行い、様々な社会資源を活用して総合的な支援プランを策定することができる人材”の育成・確保が求められることになるとしている。この命題に社会福祉士養成教育や福祉系大学の社会福祉教育は応えられるのであろうか。

これら報告書の内容は、本「福祉マネジメント研究会」が求めてきた方向であり、まさに新たな視点と方法による福祉マネジメントを行える人材の養成である。ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化、経営についてのマネジメント能力を有した人材を育てることは福祉サービス供給組織の多様化と従来にない多様な生活支援のサービスを求めてきている少子・高齢・単身生活者時代にあっては喫緊の課題である。

(執筆者 大橋 謙策)

(序論)

第2章 求められる福祉ニーズの考え方・把握の方法とサービス開発

1. 家庭力の脆弱化と多様な生活支援の必要性——「福祉ニーズ」とはなにか

社会福祉の研究、実践において「ニーズ」という用語は重要な意味で使われているが、それを定義、概念化することは非常に難しい。それは、社会福祉の目標・目的・価値上の課題、社会福祉政策上の課題、ある時代状況下における社会生活上の課題等が複雑に絡まり、一言で述べられるという単純なものではない。

例えば、社会福祉の目的を社会発展の基礎となる労働力の確保との関係でとらえるか、それとも憲法第13条の幸福追求権に基づく自己実現に置くのかによっても違ってくる。

また、それは社会福祉政策実現の目的、あるいは政策を策定せざるを得ない背景とも関わる大きな課題である。そこでは、国民があるサービス、制度が必要だと声を挙げたとしても、行政がそれを具現化する政策の必要性やそれを裏付ける財源確保がままなければ政策は去れない。国民が政策化を求めるニーズと行政が政策化させるニーズとの間には“乖離”がある。

更には、その時の、その時代の、その社会の一般的価値規範や生活行動様式に照らした生活水準を基準に、その過不足で「ニーズ」をとらえるとすれば、同時代状況下での個々人の生活様式や生活の価値規範によっても左右される課題である。

一般的には社会福祉研究上の「ニーズ」は、社会的に、標準的な生活水準から乖離した生活状態に陥っている人を“救済”する上で必要とされる生活課題と認識されるが、それ自体時代や政策上のとらえ方によって左右される性質のものである。

筆者は、かつて家庭や地域における介護力、養育力が脆弱化する中で、生活者の拠点になる市町村という地方自治体において、生活支援の対人援助サービスを充実させることの必要性和重要性を指摘してきた。

急激な都市化、工業化、核家族化の進展の中で地域における助け合いの力が脆弱化するとともに、核家族化により家族の養育力、介護力も変容し、生活上のストレス、リスクを受け止め、ショックを和らげるショックアブソーバ(緩衝力)機能が脆弱化していく中で、従来の家族、地域が有していた機能を市町村という自治体レベルで新たに作らないと住民の生活は守れないということを1970年代から指摘してきた(『月刊社会教育』所収拙稿「社会教育と地域福祉」1979年6月号参照)。

しかしながら、国の政策は市町村レベルでの在宅生活を支援するという方策ではなく、家族や地域での介護力、養育力が脆弱化したのなら、それら福祉サービスを必要としている人々を家族、地域から引き離し、入所型施設で生活を保障しようとする政策が取り進められた。入所型社会福祉施設は、1971年の厚生省(当時)による「社会福祉施設緊急整備

5 か年計画」で急速に増加していく。

そのような時に、筆者は、家族、地域での養育力、介護力が脆弱になったのなら、入所型施設でのサービス提供でなく、その対応策のヒントとして、入所型施設で提供しているサービスを細かく分節化させ、それを在宅福祉サービスとして市町村において整備し、その在宅福祉サービスを地域住民の必要に応じてパッケージ化させればいいのではないかと提起をした（図表 1、2 参照、『社会福祉学』第 19 号所収、拙稿「施設の社会化と福祉実践——老人福祉施設を中心に——」1978 年 9 月）。

入所型施設は、家庭生活と同じように生活上必要な営みを“包括的サービス”として職員の手によって提供している。地域で、在宅で生活している人はその“包括的サービス”を全て必要としている人ばかりではない。この無意識的に、当たり前のように提供している“包括的な営み”を分節化させて、その各々のサービスを必要に応じて、提供の仕方（①在宅福祉サービスや生活環境を整備するだけで自立生活ができる人、②万が一夜中等に不安に陥った時の相談体制を整備しておけば常時の支援は必要ない人、③常時の見守り、継続的に支援を必要としている人）もその人に応じて対応すれば、十分在宅生活が可能なのではないかと考えた（図表 1、2 参照）。

対人援助としての福祉サービスを社会生活上必要とする単身者はますます増え、今や「単身生活者時代」ともいわれる時代状況になってきている。晩婚時代、あるいは非婚時代といわれ、こどもの出生率は相変わらず低く、一方高齢者に占める一人暮らしの人が増えている。

2010 年段階で、65 歳以上の男性で一人暮らしの人は約 139 万人、女性では約 341 万人で、男性高齢者では約 10 人に 1 人（11.1%）、女性では 5 人に 1 人（20.3%）が一人暮らしで生活している。

2018 年 1 月に発表された「日本の世帯数の将来推計」によれば、2015 年段階で 65 歳以上の高齢者の内、男性は 14.0%、女性は 21.8%であるが、2040 年には各々 20.8%、24.5%となると推計されている。

このような単身生活者が急遽入院するとか、手術をするとかに際しての支援、あるいは住宅を借りる際の支援、更には看取りの問題や死後の葬儀、遺骨の引き取り、あるいは「家じまい」、「墓じまい」等従来では考えられないような生活支援が求められてきている。これはいままでにない生活支援のサービスを求めているのであって、それらがすべて行政によって対応できるとは考えられない。

単身の高齢者のみならず、知的障害者が入所型施設からでて、地域での自立生活ができるように「地域移行政策」が促進させられているし、精神病院からの精神障害者の退院も進められている。1970 年代以降、知的障害児者分野を中心に、いわゆる「親亡き後」対策として入所型施設が全国各地に建設されていった。東京都豊島区では、2011 年段階で、豊島区に住民票を有していながら、豊島区以外の地域の社会福祉施設に入所している知的障害者は 191 人おり、北は北海道、南は四国の香川県の施設に入所している。そのような入

所型施設を作り、事実上”地域から隔絶させ、隔離させてきた歴史“を改善し、地域で自立生活ができるように「地域移行」が政策的に取り上げられているが、それら「地域移行」をした知的障害者や精神障害者の地域自立生活には困難が伴う。

厚生労働省は、障害者総合支援法の改正に伴い、2018年度から知的障害者の地域自立生活を支援するために、ゴミだしがうまくいっているか、近隣関係はうまくいっているか、入浴、清掃がうまくいっているか、金銭管理がうまくいっているか等まさに家事機能全般に亘る生活機能がスムーズにいくように社会福祉士や精神保健福祉士による伴走型のソーシャルワーク機能を具現化させようとしている。

しかしながら、1970年代後半から、実験的に取り込まれ、補助金による制度化が進み、1990年度以降法定化された在宅福祉サービスはどこか家族の養育力、介護力が脆弱になったから整備されてきたとはいうものの、どこかに家族がいることを前提に、最後は家族に頼るという甘えの構造と幻想を抱いていた展開だったのではないだろうか。

しかしながら、今や「単身生活者時代」が進み、全くと言っていいほど家族に頼ることができない状況が急速に進展している。

日本経済新聞社が調べた東京23区と政令都市（静岡市を除く）で、行政が引き取った「無縁遺骨」は2015年度で6721柱あり、5年間で25%増えたという。また、沖縄県では2012年度からの5年間で、遺体の引き取り手がいない死者が149人に上る等全国各地で単身状況でなくなり、「死後対応」も含めて考えなければならない単身者生活支援が必要とされる時代に入ってきている。

つまり、今日では家庭における養育能力・介護能力が脆弱になっただけではなく、日常生活を維持する家庭機能全般が脆弱化し、日常生活をしていく上でのニーズは無限に拡大してきている。

それらのことを踏まえ、ここでは、取りあえず社会福祉における「ニーズ」を社会福祉の重要な、かつ基本となる生きとし生ける者の幸福追求が何らかの事由により阻害、停滞、不足の状況に陥った時、それを除去、補完すること等を通して、その人の幸福追求の要件たる労働的・経済的自立、精神的・文化的自立、身体的・健康的自立、生活技術的・家政管理的自立、人間関係的・社会関係的自立、政治的・契約的自立が限りなく適うように支援する上での「ニーズ」と考えておきたい。そのためには支援に際しての6つの自立に即したアセスメント項目やその人に対する個別のインフォーマルなソーシャルサポートネットワークがどれだけあるのかというアセスメントも重要である（図表4参照）。

ところで、社会福祉政策上の「ニーズ」は、これらとは無関係ではないが、これらの「ニーズ」の内、それに対応しなければ社会が治安上混乱を来すか、不安定に陥ることを防ぐためとか、それに対応することによって社会の発展、生産性が高められるとか、あるいはそれらの施策が費用対効果を考えて財源上効果があると考えられた時等に政策上の観点から「ニーズ」として把握され、対応されることがある。

しかも、財政的見地からいえば、「ニーズ」は同じであっても、その政策対象とすべき量

によっては、全てを財源的に賄いきれないと考える場合には、その利用要件を制約することによって「ニーズ」を限定するという政策化も行われる。

戦後の中央集権的機関委任事務行政の時代においては、「ニーズ」に対応するサービス提供を低所得者に限定させて提供してきたのはこれら社会福祉政策上の見地からの最たるものである。

更に、我々は福祉ニーズというと、ついつい福祉ニーズは社会福祉行政が、政策的関与すべきニーズとのみ考えがちである。そこには憲法 89 条の規定により、行政が提供すべきであるという規定の桎梏の下で考えがちであった。

したがって、社会福祉政策上、あるいは制度化された社会福祉政策上の「ニーズ」と一般的に国民が求める「ニーズ」との間には乖離が生じる。

1970 年代にイギリスのブラッドショウ (J. Bradshaw) が「ソーシャルニーズ」の分類、類型化を行った。それは 4 つに類型化され、①表明されたニーズ (Expressed Need)、

②生活上の不安や不満等感得されているニーズ (Felt Need)、③専門家が必要と判断したニーズ (Normative Need)、④既に社会的に対応が必要と判断し、制度化されているニーズ (Comparative Need) の 4 つである。

従来日本では、社会福祉サービス利用が住民による「申請主義」であったために、かつアメリカのケースワークの影響もあって、①の表明されたニーズに目が行きがちであった。他方、社会福祉行政は住民から表出されたニーズが④の制度の要件に合致するかどうかの判定業務に囚われることになり、実質的に②と③の機能は重視されてこなかった。

日本では、生活上様々な不安や不満があるにも拘わらず、それをぶち明けたり、不満や不安の中味をときほぐし、整理、明確にする作業を手伝ってくれる機能がないと、これらのニーズは潜在化してしまう。世間を憚ったり、主体的に自らの意見を述べる文化が乏しいこともあり、潜在化する。それだけに、日本では問題を発見し、支援のアプローチが重要になる。しかしながら、その面は社会福祉政策、行政において重視されてこなかった。

他方、中央集権的機関委任事務体制においては職員の“裁量”の幅は殆どなく、かつ限定された空間の中でのケア (支援) ということもあり、結果として社会福祉従事者の専門性は醸成、確立されてこなかった。

しかしながら、今日求められている生活支援のサービスは多様であり、かつ単身生活者の「死に方支援」や「死後対応」まで考えないと地域自立生活がままならない状況では、改めてソーシャルワーク機能が見直され、その具現化が必要である。そこでは、住民の“声なき声”にも耳を傾け、不満、不安を聞き出し、それを整理しニーズとして把握することと、住民が自覚していなくても専門職として支援が必要であると判断したニーズを踏まえ、「求めと必要と合意」に基づくソーシャルワーク機能の展開が求められる。

ところで、生活支援のサービスは必ずしもすべて行政が関与しなくても、自己財源で自己購入し、利活用したい住民もいるはずである。住民が求める生活支援としての「福祉サービス」の内、量的にも、内容的にも行政が関与すべき部分、領域と住民が多様に選択で

きる領域とがあり、その選択ができることこそ「社会福祉の普遍化」ではないのか。

「社会福祉の普遍化」は、第1に、福祉サービスの必要の普遍化である。1970年代に入り、社会福祉上のニーズは低所得者のみならず、全ての国民が生活上求める、生活上必要なニーズとなり、社会福祉政策上のニーズ対応も変容せざるを得なくなる。“ポストの数ほど保育所を”とか要介護高齢者への対応等はその最たるものとなった。

第2の普遍化は、それらのサービスが必要となった時に、できることならサービス利用上の制限がなくサービスを利用できるようにするサービス利用の普遍化である。高齢者が要介護認定を受ければ、介護保険制度によるサービスを利用できる仕組みはまさに福祉サービス利用の普遍化である。そこでは、要介護高齢者が私的に契約して、介護保険制度のサービス外のサービスを自己購入して利用することを否定しているわけではない。有料老人ホームはその一つの例である。

第3の普遍化は、福祉サービス供給組織の普遍化である。福祉サービスを限られた供給組織にのみ認めるのはおかしいということと、サービス供給量を短期間に増大させるということから、介護保険制度では株式会社、NPO法人等多様な供給組織が参入することが認められた。

このような「社会福祉の普遍化」の流れから言えば、政策化されたニーズ対応サービスの利用のみならず、もっとより多面的な生活支援のサービスがニーズに対応して開発されてよいし、多様な供給組織によって提供されていはいはずである。

しかしながら、エンドユーザーたる国民が福祉サービスは行政の関与があるべきとの桎梏に囚われているし、サービス供給組織も行政により認可され、制度化された“制度ビジネス”の範囲に止まり、制度外のニーズに対応するサービスを開発するという意識に目覚め切れていないからであろうか、多様な生活支援のサービスの開発とその供給は必ずしも十分展開されてきているとは言い難かった。漸く、ここ10年であろうか、コンビニによるサービス提供や世代間交流も含めた住宅の提供と福祉サービスをマッチングさせた取り組み、障害者の農業による雇用と生活支援とをマッチングさせた取り組み等開発が進められてきている。今後も多様な単身生活者の増大を考えると多様な家庭機能を代替、補足するニーズ対応型のサービス開発の考え方、手法がもっと開拓されていかなければならない。

2. 福祉ニーズの発見とソーシャルワーク機能

筆者は1990年まで、日本には事実上ソーシャルワーク実践はなかったということを日本社会事業学校連盟（現日本ソーシャルワーク教育学校連盟）の社会福祉教育セミナーの席上や日本社会福祉学会等の場において発言してきた。しかしながら、残念ながら反論はされなかった。それどころか、戦後日本のケースワーク研究を牽引し、国際社会事業学校連盟からも高く評価されていた仲村優一先生は、“まさに君（筆者）が言う通りである”とさえ言われ、逆に日本におけるソーシャルワーク実践の定着を図る研究をしっかりと頼むと励まされる状況であった。

戦後日本では、アメリカの文化、社会福祉に関するシステムの中で育ったケースワーク、グループワーク、コミュニティオーガニゼーションといった方法論が紹介・解説され、社会福祉教育の場において教えられてきた。

そこでは、カウンセリング的ケースワークが中心であったので、福祉サービスを利用しようとして、あるいは生活上の様々な問題を抱えて相談機関に来談した人とのレポートづくりから実践が説き起こされてきたために、インテークという用語やクライアントという用語が使われ、地域における生活上の問題を抱えている人々を見つけ出すという視点、発想が弱かった。

全米ソーシャルワーカー協会が1980年代に、ソーシャルワークとは①生活を抱えている人と繋がる、②その人が必要としている資源、制度とつながる、③生活課題解決に必要なサービスがない場合には、サービスを開発することにつながる、④問題を社会的に解決することに繋がるという考え方を示したにも関わらず、日本ではカウンセリング的ケースワークの考え、発想を変えられなかった。

そのような状況を踏まえ、改善しようと考え、かつ日本的な地域の自立生活を考えて、イギリスで発想され、地方自治体のシステムとしても開発されたコミュニティソーシャルワークを日本的に見直し、提案してきた考え方が以下の考えである。

コミュニティソーシャルワークの考え方は、厚生労働省の政策用語としては、1990年の「生活支援地域福祉事業（仮称）の基本的考え方について（中間報告）」（厚生省（当時）社会局保護課所管の研究会）が最初である。その報告書では、生活支援地域福祉事業の必要性として、①社会的孤立の問題、②疾病等に伴う問題、③家庭内での問題、④生活設計上の問題、⑤外国人の問題があり、これらの問題に対応するためには（1）ニーズの積極的把握、（2）家族や地域社会全体をとらえたコミュニティソーシャルワーク、（3）社会福祉各制度間等の連携・調整によるサービスの総合化が必要であると指摘した。

この考え方は、1991年より厚生省（当時）により、「ふれあいの街づくり事業」として補助金制度化されたが、その考え方は必ずしも具現化できたとはいえなかった。それは、上述したように、当時は機関委任事務体制下におけるカウンセリング的ケースワークの捉え方が強く、この報告書の理念を受け入れる下地がなかったと言えよう。

そもそも、新しい社会福祉の考え方である地域福祉とは、生活上の困難さや生活のしづらさを抱えている人や家族の地域での自立生活を支援する考え方であり、そこには家族や地域社会との関係問題も含めてコミュニティソーシャルワーク機能が必要であり、それを展開できる市町村でのシステムが必要であり、重要であると指摘してきた。

改めて、コミュニティソーシャルワーク機能とはを整理、確認すると、①地域に顕在的、潜在的に存在する生活上のニーズ（生活のしづらさ、困難）を把握（キャッチ）すること、②それら生活上の課題を抱えている人、社会生活上の脆弱性を有している人や家族との間にラポール（信頼関係）を築くこと、③時には、信頼、契約に基づき対面式（フェイス・ツー・フェイス）によるカウンセリング的対応も行う必要があること、④その人や家族の

悩み、苦しみ、人生の見通し、希望等の個人的要因（ナラティブ＝物語）を大切にしつつ、⑤それらの人々が抱えている問題がそれらの人々の生活環境、社会環境との関わりの中で、どこに問題があるのかという地域自立生活上必要な環境的要因についても分析、診断（アセスメント）すること、⑥その上で、それらの問題解決に関する目標、方針と解決に必要な方策（ケアプラン）を本人の求め、希望と専門職が支援上必要と考える判断とを踏まえ、両者の合意の下で策定すること、⑦その際には、制度化されたフォーマルケアを有効に活用すること、⑧そのうえで、足りないサービスについては、ボランティア活動や近隣住民、あるいは友人等のインフォーマルケア（非制度的支援）を活用したり、新しくサービスを開発するなど創意工夫して問題解決を図ること、⑨問題解決には、必要なサービスを統合的に提供するケアマネジメントの方法を活用するとともに、関わりのある多様な関係者の個別対応型支援ネットワーク会議を開催したりする等個別援助過程を基本的に重視しなければならないこと、⑩と同時に、その個別援助を支える地域を構築するために、個別対応型支援に必要なインフォーマルケア、ソーシャルサポートネットワーク（情緒的支援、評価的支援、手段的支援、情動的支援）を開発し、それを個別支援を必要としている人、家族に結び付くようにコーディネートを行うこと、⑪地域での個別支援を可能ならしめる地域づくりに関し、住民の排除、蔑視の意識を変え、問題解決に参加してもらえるよう“ともに生きる”精神的環境醸成、ケアリングコミュニティづくりを行うこと、⑫個別生活支援の外在的要因である生活環境・住宅環境の整備等も行うこと、⑬市町村の様々な社会福祉計画の上位、統合計画としての地域福祉計画（2017年の社会福祉法の改正で法律上“上位計画”として位置付けられた）を作ることを同時並行的に、総合的に展開、推進していく活動、機能である。

したがって、この機能は個人としての力量によるものというより、全体のシステムとして市町村に確立していることが重要である。

このように、ソーシャルワーク機能からいえば、最初から社会福祉制度上の枠組みでニーズをとらえるのではなく、より広く自立生活を脅かしている課題を明らかにすることを常に心掛けていなければならない。その点にこそ、ソーシャルワークの真髄があり、それにこたえるニーズ対応型福祉サービスの開発がソーシャルワークのポイントである。それがソーシャルワークの“楽しさ、怖さ、醍醐味”でもある。

ただし、そのソーシャルワーク機能を発揮しようとする場合には、従来の入所型施設における単身生活者のADL（日常動作能力）に関わるアセスメントではなく、地域自立生活を支援する多面的なアセスメントが必要であるし、かつ地域では単身者のみが生活しているわけではなく、多問題を抱えている家族もいる。したがって、地域自立生活支援は図表4のように自立支援に関わる多面的項目のアセスメントのみならず、住宅、移動手段、多様なソーシャルサポートネットワークに関するアセスメント等多角的視点からのアセスメントが専門職として問われることになる（図表4参照）。

しかも、国民が求めている福祉サービスにおいて、それらが社会福祉政策上の「ニーズ」

になっていなければ、それを社会福祉政策上において「ニーズ」化させる活動や、その問題解決に関わる「起業化」も視野に入れて「ニーズ」に対応することが求められている。

今日求められている社会福祉法人の地域貢献や社会貢献の活動は、ニーズ対応型福祉サービスの開発、起業化も含めてソーシャルワーク機能そのものが求められているものだということができる。

3. 「ヴァルネラビリティ」の概況とニーズ把握及び支援の困難さ

ところで、社会生活上、何らかの生活困難、生活のしづらさを抱えていて、自立生活が阻害、もしくは停滞している人々が自分自身で“困っているから、何らかの助けが欲しい”と叫び、訴えてくれれば問題解決はしやすい。多くの場合、それら何らかの自立生活支援を必要としている人は、“世間を憚って発信しなかったり”、“自らおかれている状況が社会的に見て「逸脱」した状態であるという認識を持てなかったり”という、いわゆる「ヴァルネラビリティ」といわれる社会生活上の脆弱性を多かれ少なかれもっている。したがって、中央集権的機関委任事務体制化で行われてきた「申請主義」に基づき、福祉サービス利用の申請を待つて対応するという姿勢では、「ニーズ」も把握できなければ、問題解決にもつながらない。

自立生活上において何らかの対人援助を必要としている人（「ヴァルネラビリティ」を有している人）の概括的な特徴を述べるとすれば、以下のような概況を指摘できる。

- ① 多くの場合、自らが置かれている状況や病識を客観化できる能力が脆弱であることである。収入と支出のバランス、欲望とその実現のバランス等がとれておらず、かつそれをどうすれば解決できるのか、自らの生活の律し方や展望を描けない場合が多い。
- ② 多くの場合、自らの生活のリズムの保ち方、健康管理の仕方、限りある経費を有効に使う生活の知恵、工夫の仕方、家計管理能力等が脆弱であり、様々な規則や約束事を守ったりする社会生活上のスキルが十分開発され、身につけていない場合が多い。
- ③ 自らの要求や希望を整理し、それを言語化して表現することや、他人に伝える能力が十分備わっていない場合がある。挨拶の仕方、人間関係の持ち方、会話能力等が十分訓練されていない場合がある。
- ④ 1970年前後に指摘された子ども・若者の成就感・達成感の希薄化、自己肯定感の低下がより深刻化し、ショックや気がかりなことの気分転換がまずく、それをいつまでも引きずり、あるいは問題対応能力が脆弱化し、主体的に判断する力が弱い。
- ⑤ 社会的関係性の度合いが薄く、多様なショックを和らげるショックアブソーバーの機能が十分なく、それらを吸収、和らげ、支援してくれるソーシャルサポートネットワーク（情緒的支援、評価的支援、手段的支援、情動的支援）が脆弱である。
- ⑥ しかも、これほど行政による情報提供がなされているし、マスコミが生活に関わる情報を提供しているにも関わらず、そのような情報から疎遠な生活をしており、活用できる社会資源の存在自体の認識が脆弱である。その背後には、基本的“読み書きそろばん”

の能力の発達が十分でない人も多々いる。

したがって、これら「ヴァルネラビリティ」を有している人の援助は、従来の「申請主義」ではなかなか把握しづらく、いわばニーズが潜在化してしまう。しかも、これらの人は、その脆弱性の故に、今まで幾度となく“挫折体験”や“嫌な思いにさせられた体験”を有している場合があり、“素直に他人の支援を受け入れること”に対するアレルギーをもっている場合が多い。

先に述べたイギリスのJ,ブラッドショウが1970年代に社会ニーズ論を整理し、①表明されたニーズ、②不満、不安として感得されているニーズ、③専門家が必要と判断したニーズ、④社会的に認証され、制度化されているニーズとに分類したが、日本的な“もの言わぬ農民”体質、世間体文化等の生活文化の下では2重、3重の意味で「ヴァルネラビリティ」を有している人の援助は困難をきわめる。

上記したような状況下にある人の支援を行う場合、その人の希望、願いはなんで、どのようなニーズを持ち、どのようなサービスを利用して生活したいのかのアセスメントが重要になる。また、それらのサービス利用上の契約能力も問われることになる。したがって、時には成年後見人制度や日常自立生活支援事業制度も活用せざるを得なくなる。

4. 住民の排除の論理とニーズ観

日本の生活文化は、稲作農耕という産業構造に大きな影響を受けて作り出されてきている。稲作農耕は、機械化されていない時代に水源地から農業用水の導水路を作るという公共土木事業を地域の住民が共同して行わざるを得ないし、その農業用水の管理も大変な労力を必要とした。また、田植えにしても、刈り入れにしても、「結」という労働力を貸し借りする組織、機構が必要な程労働集約型の産業であった。したがって、稲作農耕は自然発生的に「共同性」が強く求められた。

他方、稲作農耕は生産手段たる田を容易には移動させられず、しかも交通手段も発達していない時代にあつては、通婚圏域は狭く、地域住民の親族、姻戚関係は濃密にならざるをえない。

このような稲作農耕がもたらす社会構造が、江戸時代の「五人組制度」等の政治機構で強化されることにより、日本独特の文化を創り出す。

それは「世間体文化」、「内と外との使い分け」、「上意下達」、「寄らば大樹の陰」、「出る釘は打たれる」、「モノ言えば唇寒し」等々の処世訓に代表される文化である。それは、一人ひとりの自律的な意見を基にしたのアソシエーションではなく、強固な、“全体主義”的な「タテ社会」としての組織である。したがって、一般的に求められる生活様式、行動様式から“逸脱すること”、“逸脱していること”は容易には認められず、それら“逸脱”している人々を排除する傾向がある。

604年に制定された聖徳太子の「十七条憲法」の第10条において、“忿るな、嗔るな違うを怒るな”という考え方が示されていたにも関わらず、“違ふこと、逸脱していること”

を日本国民は許容できず、鎖国政策や明治以降の神道政治により、“単一国家、単一民族、単一宗教”といった“錯覚”を身に付けていく。

このような歴史的に作りだされてきた文化、国民性がある状況で、一人ひとりの違い、多様性を受け入れ、その人の自己実現を図るということは難しい。更に、よほど意識して住民の福祉教育を展開しない限り、住民の意識変容は容易ではない。

したがって、自らは何らかの生活上の困難を抱えていたり、生活のしづらさを認識していても、それを表明したりすることに躊躇したり、それらの“思い”を表明せず、世間体を考えて抑え込んでしまっていることが多い。とりわけ、地域の親族や姻戚関係を慮って表明しないことが多々ある。福祉サービスを必要としている人自身は表明しようと思っても、家族がそれを抑え込んでしまうこともある。

他方、2000年の社会福祉法への改称・改正により個人の尊厳、人間性の尊重が法律上明記されたものの、1970年以降、属性分野、年齢、障害の程度により福祉サービス利用者を限りなく細分化させてきた社会福祉政策により、社会福祉関係者自身も福祉サービス利用者の個々の状況を丁寧にアセスメントし、その人にあった福祉サービスを個別に提供するという考え方に立つ人が少なく政策的に福祉サービスを必要としている人がグルーピングされているだけに、そのグルーピングされた集団にラベルを貼り、そのグルーピングの中では同じラベリングされた人だから画一的にサービスを提供すればいいという考えに囚われている人が未だ多い。そこでは、“必要な時に、必要な人に、必要なサービスを”（社会福祉法人むそうのミッション）という個人の尊厳を常に意識したアセスメントは十分されない。多くの問題行動を起こし（?）、ケアが困難だと言われる強度行動障害者や認知症高齢者の場合でも、社会福祉法人むそうが開発したアセスメントシートやイギリスのトム・キッドウッド博士が開発したDCM（Dementia Care Mapping）等を活用してパーソンセンタードケアを徹底して進めることが重要である。

従来、「ニーズ」のとらえ方も、同じような生活課題を抱えた人がどれだけいるかという量的視点から考えたり、社会福祉政策上の課題になりえるかという視点でとらえたりしがちである。それは、社会福祉政策上重要な視点であるが、それ以上に大切なことは地域自立生活上個別支援を必要としている人を丁寧にアセスメントした上で、それらが地域的にどれだけ存在するかを多様な方法で推計することであり、それを踏まえて問題解決の計画化を図ることが社会福祉政策上の課題である。

本来の自立生活が脅かされている生活上の個別課題を丁寧に発見し、把握するという視点からマイノリティ（少数派）を重要視する見方にはなりづらい面がある。それらのマイノリティ（少数派）が社会福祉政策上の課題になるか、それらが地域住民の排除の対象になるかどうかは別にして、社会全体が、高度経済成長期に、1品種大量生産方式で馴染んだ思考方式を有しているだけに、多品種少量生産方式ともいえる、それらの課題があることを発見し、把握する営みは意図的に大切にしなければならない。その際には、それらの人々の1日の生活リズム、1週間のリズム、1か月のリズム、年間のリズムも視野に入れ、

かつそれらの人々の生活の願い、思いといったナラティブアプローチも重要視しなければならない。

5. ニーズ把握の方法

「ニーズ」把握の方法は、それを誰が「ニーズ」とみるかどうかによっても異なってくる訳で単純ではない。まして、住民が“排除”の論理を色濃く持っている場合には、“問題を問題として感ずる力、センス“が一般的には十分あるとは言えず、問題の把握もされにくい。

また、専門職がカウンセリング的ケースワークの視点で、「待ちの姿勢」でデスクワークの対応すればするほど問題発見はしにくくなる。

国民のニーズを把握する方法は帰納的立場からのアプローチと演繹的立場からのアプローチがある。

帰納的立場からのアプローチは、住民から表出されるニーズをどう把握するかである。他方、演繹的立場からのアプローチは何気なく、無意識的に行っている家庭生活にヒントがある。日常送っている社会生活を限りなく機能に分解し、それらの機能を自ら行使できない高齢者や障害者が居た場合にどう代替・補足できるかを考えることである。日常生活を機能的に分解する際には、入所型施設で提供しているサービスを基軸に考え、そのサービスの分節かと構造化（前出）を考えることが重要なヒントである。

しかも、それらのサービスが整備されたとしても、それを選択できない人、サービスをコーディネートできない人、サービス利用を契約し、金銭授受が出来ない人等の存在もあり、それらのサービス利用における契約の在り方自体がニーズとして対応が求められる。

ましてや、「単身生活者」増大時代にあっては、「死に方支援」、「死後対応」も含めて社会生活をどう終えるかということもニーズとして重要であり、その対応が求められている。

ここでは、帰納的立場からのアプローチに関してのニーズ把握の方法とその主な項目を取り上げて論じておきたい。

（1）福祉アクセシビリティ

顕在化しやすいニーズであれ、潜在化しているニーズであれ、住民の生活上の困難さや生活のしづらさを気楽に相談できるシステムがまず求められる。相談された内容が、どのような「ニーズ」であるかの、診断、判定は後の話で、まずはあらゆる生活上の困難やしづらさが集まるシステムが求められる。それが「福祉アクセシビリティ」の問題ある。

かつて、千葉県松戸市で「すぐやる課」が設置されたことがあるが、住民の立場から言えば取りあえず相談できるシステムが重要である。その意味では、相談内容を細分化させて相談窓口を創ったのでは、「ヴァルネラビリティ」の住民は対応できない。住民の立場から言えば、生活上の困難や生活のしづらさを抱えていると思った住民が気楽に相談できる「福祉アクセシビリティ」の良さが問題になる。

心理的、空間的、距離的、時間的、機能的な面も考慮された相談しやすい「福祉アクセシビリティ」のシステムをどう作るかが問われる。

機関委任事務体制の影響もあり、社会福祉研究上、実践上において今までほとんどこの「福祉アクセシビリティ」の研究はなかった。これからは、このシステムの在り方が市町村社会福祉行政のアドミニストレーションにおいて重要な課題になる。

心理的な面でいえば、入りやすい雰囲気、事務的に対応するのではなく、傾聴してくれる人がいるとか、コミュニケーションの取り方が難しい人への配慮がなされているとか、調度品やインテリア、花などの飾りものなどの配慮がなされているかどうか

空間的には明るく、清潔感が暖かい、相談しやすい空間は確保されているかどうか、距離的な面では、交通の便が良く、通い易い場所にあるとか、距離的にも身近にあるかどうか、時間的な面では、夜間や休日、祭日でも相談できるとか、機能的な面では、たらい回しされることなく、ワンストップで相談に載ってくれるとか、時には苦手な行政機関等への伴走的な支援をしてもらえとかを考えることが重要である。

先に述べたように福祉サービスを必用としていながら、問題が潜在化する人には「ヴァルネラビリティ」の人が多く、それだけにこの「福祉アクセシビリティ」の視点を踏まえた対応は重要である。

日本では、「世間体を憚る」とか、自らの生活上のニーズを表明することが難しい文化があり、しかしながら多くの人は何らかの不安や不満、生活上のしづらさを抱えている。したがって、この日本の生活文化を改善することや「福祉アクセシビリティ」をどうするか最も大きな課題である。

(2) アウトリーチ方式によるニーズ把握

「福祉アクセシビリティ」機能を充実させてニーズ把握するのとは別に、積極的に社会福祉専門職や社会福祉行政がアウトリーチして問題を把握することも重要である。

アウトリーチ的な問題把握の方法は、①小地域ごとに住民座談会を行ったり、②数量的アンケート調査と訪問調査を組み合わせた住民悉皆調査を行ったり、③既存の民生委員や各種料金窓口や各種生活に関わる業者等の社会資源の中に潜在化されたニーズが隠されていることが多いので、これら関係者の研修を大切に、その社会資源を活用したり、④障害者団体等福祉サービスを必要としていると思しき団体へのヒヤリング等をして把握すること等が考えられる。

先に述べたように、住民自身が問題を問題として認識、理解していない場合が多いので、アクションリサーチによる住民の社会福祉意識の変容も考えて、これらのアウトリーチの問題把握をすることが重要である。

筆者自身の経験では、当初、少数者の問題であると思っていた、ある生活のしづらさを抱えている人の協力を得て、その人が抱える生活問題を客観化させるための体験発表会やその問題への社会的関心を高めるためのシンポジウムを開催してきたが、そのような場

を通じて同じような問題を抱えている人が多数参加し、同じ問題を抱える者同士としての組織化ができたり、また地域住民がそれに気づき問題発見をしてくれたこともある。

その意味では、福祉サービスを必要としている人自身が自らの生活を客観化し、自らの要求を自覚し、自らの要求を叫ぶ機会を設定することは大きな意味がある。

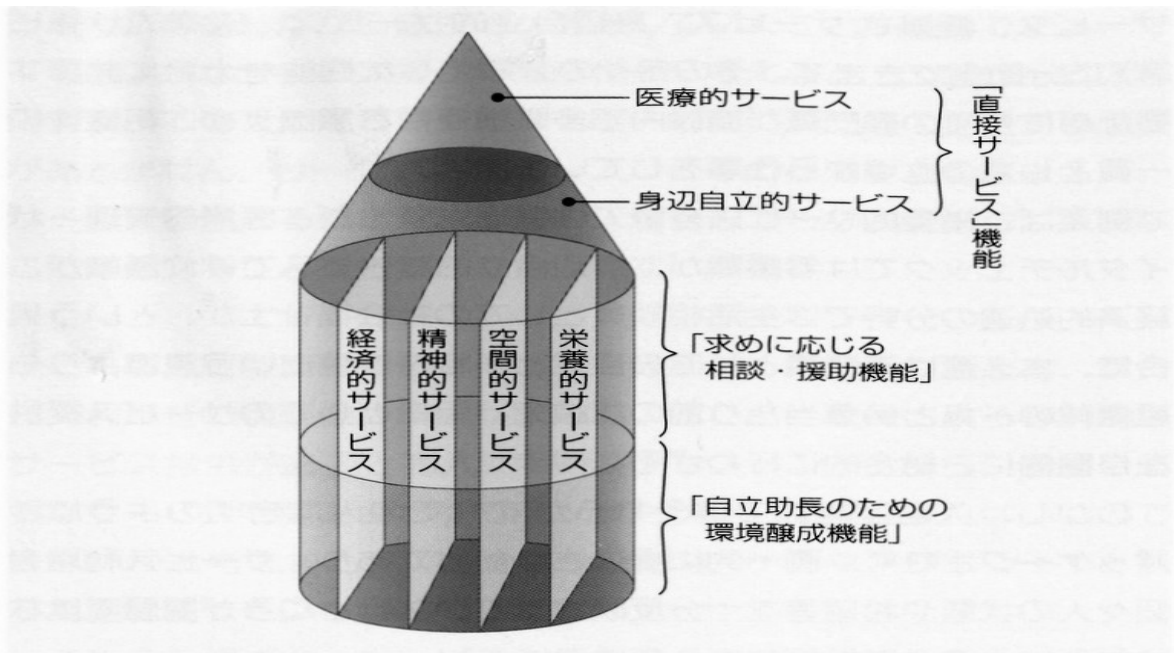
しかしながら、福祉サービスを必要としながら、それさえも自覚出来ていない「ヴァルネラビリティ」の状況にある人が多いので、それらの人々の支援にはそれらの人々が本当に要求がないのか、“食わず嫌い”の結果要求を叫べていないのかをよくわきまえ、その人の“求め”がなんであるのかを明らかにし、かつ専門職が専門的にサービス提供が必要であると判断したことの両者を示し、本人自身が意思決定できるように考えることが肝要である。いわば、「求めと必要と合意」に基づく支援であり、その人の人生の物語を創るというナラティブアプローチである。このような取組の積み重ねが社会福祉の体質を変え、ニーズ対応型のサービス開発と起業化に繋がっていく。

また、市町村の社会福祉行政が計画化行政になっている今日では、地域にあるであろう「予想される生活のしづらさを抱えた人」の個別アセスメントを丁寧に行い、そのような生活のしづらさを抱えた「生活支援が必要なモデル」を幾種類か類型化し、そのニーズの出現率を多様な統計を駆使、もしくは関係者のヒヤリングを通して推計し、マスのな支援サービスの整備を行うことも重要になってきている。

地域福祉計画を實際上においても、各種の社会福祉に関わる計画の上位計画として整合性を持った計画にしていくためにもこれらのニーズ把握の方法が多様に行われる必要がある。

(執筆者 大橋 謙策)

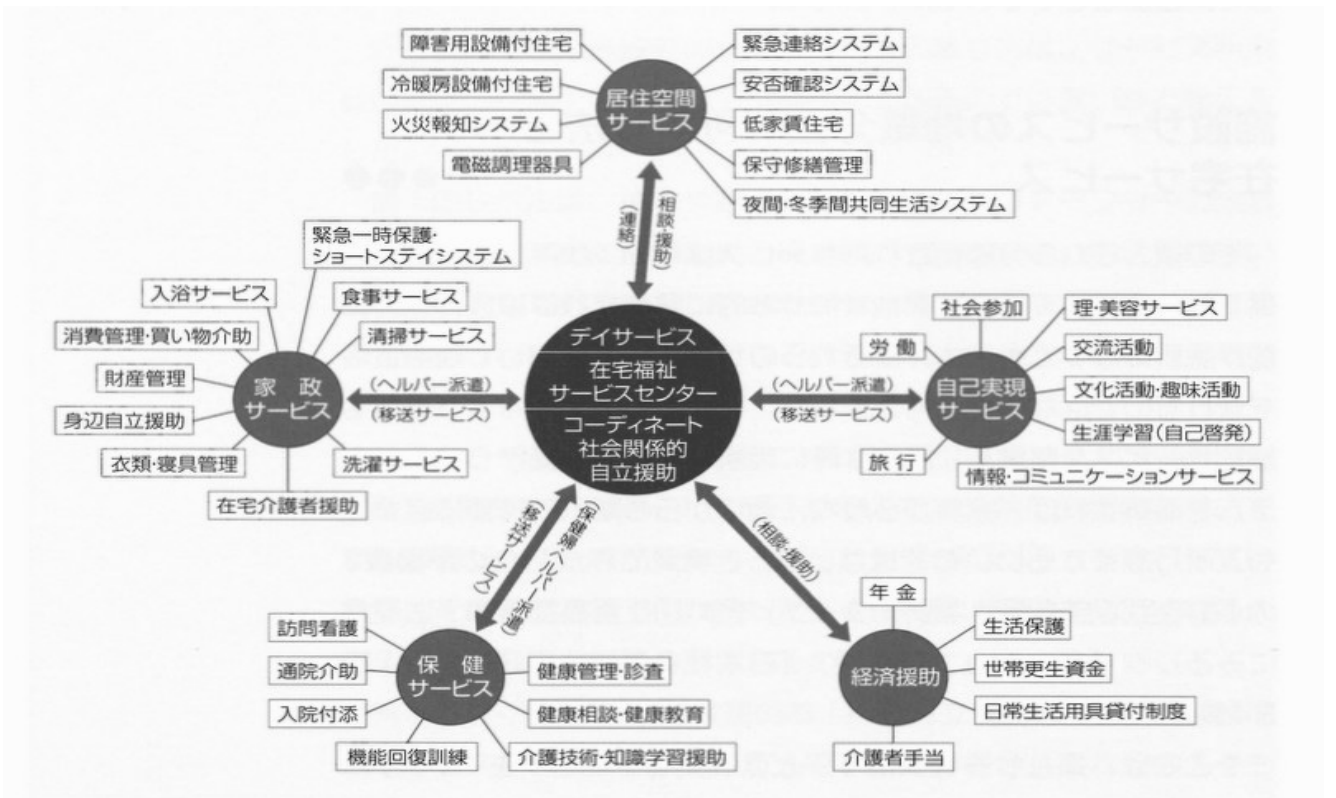
入所型施設ケアの分節化と構造化



出典：大橋謙策「施設の社会化と福祉実践—老人福祉施設を中心に—」『社会福祉学』第19号、日本社会福祉学会、1978年を一部改変

図表 1

在宅福祉サービスの構造



出典：大橋謙策著「社会福祉思想・法理念にみるレクリエーションの位置」『日本社会社会事業大学研究紀要』第34集、1987年

図表 2

新たな教育カリキュラムの全体像

2009(平成21)年4月改定

	一般養成施設		短期養成施設		大学等	
	時間	時間	時間	時間	指定科目	基礎科目
人・社会・生活と福祉の理解に関する知識と方法 (180h)						
人体の構造と機能及び疾病	30				○	○
心理学理論と心理的支援	30				○	○
社会学理論と社会システム	30				○	○
現代社会と福祉	60		60		○	
社会調査の基礎	30				○	○
総合的かつ包括的な相談援助の理念と方法に関する知識と技術 (180h)						
相談援助の基盤と専門職	60				○	○
相談援助の理論と方法	120		120		○	
地域福祉の基盤整備と開発に関する知識と技術 (120h)						
地域福祉の理論と方法	60		60		○	
福祉行政と福祉計画	30				○	○
福祉サービスの組織と経営	30				○	○
サービスに関する知識 (300h)						
社会保障	60				○	○
高齢者に対する支援と介護保険制度	60				○	○
障害者に対する支援と障害者自立支援制度	30				○	○
児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度	30				○	○
低所得者に対する支援と生活保護制度	30				○	○
保健医療サービス	30				○	○
就労支援サービス	15				○	○
権利擁護と成年後見制度	30				○	○
更生保護制度	15				○	○
実習・演習 (420h)						
相談援助演習	150		150		○	
相談援助実習指導	90		90		○	
相談援助実習	180		180		○	
合計	1,200		660		22科目	16科目

大学等
のうち、
一科目
は三

大学等
のうち、
一科目
は三

(参考) 改正前の教育プログラム

2009(平成21)年4月改正前

科目	時間数		大学等	
	一般養成施設	短期養成施設	指定科目	基礎科目
社会福祉原論	60h		○	○
老人福祉論	60h		○	○
障害者福祉論	60h		○	○
児童福祉論	60h		○	○
社会保障論	60h		3科目のうち 1科目	3科目のうち 1科目
公的扶助論	30h			
地域福祉論	30h			
社会福祉援助技術論	120h	120h	○	
社会福祉援助技術演習	120h	120h	○	
社会福祉援助技術現場実習	180h	180h	○	
社会福祉援助技術現場実習指導	90h	90h	○	
心理学	30h		3科目のうち 1科目	3科目のうち 1科目
社会学	30h			
法学	30h			
医学一般	60h	60h	○	
介護概論	30h	30h	○	
合計	1,050h	600h	12科目	6科目

(厚生労働省)

多問題家族のアセスメント視点と枠組みシート

大橋 謙策

作成:2001年 8月
修正:2015年12月

		ナラティブ (生育史、希望、願い)	労働的・経済的的自立	精神的・文化的自立	身体的・健康的自立	生活技術的・家政管理的自立	社会関係的・人間関係的自立	政治的・契約的自立	住宅・住まい	移動手段	ソーシャルサポートネットワーク				援助方針	
											家族	地域	その他			
													情緒的S	評価的S		手段的S
A	強み															
	課題															
B	強み															
	課題															
C	強み															
	課題															
D	強み															
	課題															
E	強み															
	課題															
同居家族全体																

(相談経路及び経緯)	(基本属性及びジェノグラム)	
	(フォーマル・インフォーマルのエコマップ)	
	(フォーマルエコマップ)	(インフォーマルエコマップ)

第1部 ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化の実践事例

第1部は、住民が抱える生活のしづらさ、困難等のニーズに応じて、プログラムやサービスを開発し、起業化している3つの実践を収録してある。

その経営組織形態は、NPO法人から立ち上げて現在は社会福祉法人で経営している実践、徳島県認定の1番目のNPO法人で、多面的な社会発信をしている実践、福祉系大学で学びながら、敢えて株式会社を設立して起業化した事例である。

事例に基づき、実践の展開課程毎に履修者に考えて欲しい点、学習のポイントを示した。それは、実践事例を通し、自らがニーズ対応型のサービス開発やそれを起業化する際の視点や方法、取り組み方を事例を通して学べるように考えたからである。

第1章 0歳から100歳までのライフステージに合わせて地域での暮らしを実現する支援

－社会福祉法人むそうの実践事例－

目次

事例の概要と略史

Part1 創業から事業の継続発展

1. ミッション・使命感
2. 起業化する際のニーズ把握と市場調査
3. ニーズ解決のプログラムと起業化のプラン作成
4. 起業化のプラン達成のマネジメント(リソースの確保・発掘と支援体制構築)
5. 起業した事業の継続性
6. 事業の量的拡大への対応
7. 障害特性の構造化・アセスメントと住宅環境整備のための住宅メーカーとの協働
8. 人材育成の理念と方法

Part2 福祉医療の協働と政策形成参画・制度提案

1. グループホームの患者の看取りと医療・看護との関わり
2. 病院の集中治療室から出た医療的ケアが必要な子どもの発達障害
3. 福祉と協働する医療者と対等な専門性と言える福祉サービス
4. 福祉主導の医療・看護との協働の条件
5. 発達障害のポジティブな見立てとアセスメント
6. 政策形成参画と制度提案

事例の概要と略史

本事例の内容は、2017年12月14日現在の情報を基にしている。

1. 概要

本事例は、愛知県、東京都および宮城県において社会福祉法人とNPO法人の両方で福祉サービス事業を展開している事例である。創業は1999年、2000年NPO法人ふわり設立、2004年社会福祉法人むそう設立。現在の事業規模は6.6億円（2015年度）、従業員常勤68名、非常勤90名である。むそうは、組織形態を任意団体からNPO法人ふわり、社会福祉法人むそうと発展してきた。NPO法人ふわり、社会福祉法人むそう理事長は、戸枝陽基氏である。

その目指す姿は、たとえ家族がいなくなっても障害のある本人が、自分らしい暮らしを、暮らしたい地域で継続することであり、そのために乳幼児期、学齢期、成人期、そして老齢期までライフステージに合わせて、育むための児童発達支援、働くための日中活動支援、地域で住むためのグループホーム運営・一人暮らし支援、自分らしい生活経験をするための余暇社会参加支援・地域生活支援という支援を行うことである。

2. 二部構成

「Part1 創業から事業の継続発展」と「Part2 福祉医療の協働と政策形成参画・制度提案」の二部構成としている。Part1は、1. ミッション・使命感、2. 起業化の際のニーズ把握と市場調査、3. ニーズ解決のプログラムと起業化のプラン作成、4. 起業化のプラン達成のマネジメント(リソースの確保・発掘と支援体制構築)、5. 起業した事業の継続性、6. 事業の量的拡大への対応、7. 障害特性の構造化・アセスメントと住宅環境整備のための住宅メーカーとの協働、8. 人材育成の理念と方法の8章で、半田・名古屋・長久手、および宮城エリアまでの展開を取り上げる。

Part2「福祉医療の協働と政策形成参画・制度提案」は、愛知および東京で2012年から展開してきた福祉医療の協働の取組と全国レベルの活動となる医療福祉関係の政策形成・制度提案の活動を取り上げる。

付属資料として、本章の末尾に障害特性の構造化のアセスメントを付けてある。また、ほわわの具体的活動は、梶原厚子編著「在宅ケア」pp.276-289にヴィヴィッドに描かれている。

3. 沿革

1991年 戸枝氏は、日本福祉大学を卒業し半田市の施設に勤務し始めた。

1993年 作業所から卒業し就労する人が社会的に孤立しないように、土日の社会参加の場をつくり、のちの「生活支援サービスふわり」の母体となる。

1998年 戸枝氏は、勤務していた施設を退職し、障害者が入所施設に行かない共生の街づくりを目指し、起業することを決意し、簿記・IT・労務の勉強をしながら、各地のレ

- スパイト事業所を見学・研究した。
- 1999年 1年間の準備期間を経てレスパイト事業の説明会を行い、任意団体「障害のある方とご家族のための生活支援サービスふわり」を開始した。どんなに障害が重くても生まれ育った地域で生活し続けることを願う 5 組の障害のある方の家族と戸枝氏と 2 名のスタッフが、家を借りて、風呂・トイレ等を身障用に改装し、サービスの企画をして、広く利用を呼びかける形で事業を立ち上げた。このレスパイト事業・社会参加支援事業の開始時の利用者は、50 名で、全額利用者負担の私的契約サービスだった。朝日新聞に、「障害者の介護 ひと休みも大切 『家族支援の家』できた 商店街の民家を活用」と題して、大きく取り上げられた。
- 2000年 任意団体から NPO 法人ふわりとなった。ふわりの活動が広く認知され、半田市の議員などがふわり助成に向けてヒアリングに訪れるようになる。
- 2001年 自然養鶏事業開始。私的契約のレスパイト事業利用が年間 1 万時間を越える。
- 2002年 グループホーム hanabitaikai 開所
- 2003年 障害のある方の一生を支える法人になるために「よりよい選択であろうとの考えから、社会福祉法人むそう設立を目指す。
- 2004年 社会福祉法人むそう設立
知的障害者授産施設アートスクエア開所
ケアホームなかよしホーム開所
- 2006年 全事業を障害者自立支援法の新体系へ移行
- 2007年 日中活動支援を担う、喫茶なちゅ有脇店・きのこハウスによきによきと居宅支援を担うセブンハウス開始
- 2008年 日中活動支援を担う、そばと大判焼きのおみせ狐坊庵なちゅふいーんど（JR 半田駅前商店街）開始
- 2009年 日中活動支援を担う、ラーメン移動販売車うんぷうを用いて全国各地で移動販売移動販売（出張屋台）という障害者の新しい働き方をアピール
強度行動障害者のケアホームへの移行における、住宅環境および支援システムに関する調査研究事業（厚生労働省平成 21 年度障害者保健福祉推進事業）を住宅メーカーと開始
- 2010年 生活支援センターあつとを、駅前の本部 1 階に移転
- 2012年 相談支援センターびつと開始。東京での事業を開始
- 2013年 チャイルドデイケアほわわ吾妻橋、ほわわ瀬田を開設
愛知県知多市にケアホームローズベイヒルズを開所
- 2014年 名古屋長久手、宮城エリアで事業開始

Part 1 創業から事業の継続発展

1. ミッション・使命感
2. 起業化する際のニーズ把握と市場調査
3. ニーズ解決のプログラムと起業化のプラン作成
4. 起業化のプラン達成のマネジメント(リソースの確保・発掘と支援体制構築)
5. 起業した事業の継続性
6. 事業の量的拡大への対応
7. 障害特性の構造化・アセスメントと住宅環境整備のための住宅メーカーとの協働
8. 人材育成の理念と方法

1. ミッション・使命感

【学習の狙い】

福祉サービスに関心を寄せ、新しい福祉サービスを開発しようと志し、さらに社会起業を志す動機・背景には、ミッション・使命感があること、そのミッション・使命感は創業以降変化しないということは無く、時代の要請が変化していくとともに、変化していくことも理解する。

(1) この分野を志した直接的動機・背景

なぜ福祉サービスに関心を寄せ、新しい福祉サービスを開発しようと志したか

戸枝氏が福祉サービスに関心を寄せ、新しい福祉サービスを開発しようと志した動機としては、大きく2つあると語っている。第1には、原風景としての自己体験であり、第2には、大学時代のノーマライゼーション思想という知的な認識である。

原風景としての自己体験は、福祉システムの不全に対して、かなりの不信感を戸枝氏に植え付けた。7人兄弟であるが、母は弱視、咽頭がんによる声帯摘出及び気管切開、さらに胃と乳房の摘出という事態にあり、さらに父も結核で入院するなど、一時期生活保護を受ける家庭で育った。中高時代には、将来を見通せない絶望感にさいなまれ、誰かから放り出された原体験があった。

そんな戸枝氏が、ノーマライゼーション思想という知的な認識を獲得したのは、日本福祉大学在学中のことであった。国際連合が設けた国際年である1981年の国際障害者年を契機に、日本でもデンマークやスウェーデンに学び、一般化したノーマライゼーションという考え方を大学で学んで大きく啓発された。また、ローマカトリック教徒でもある戸枝氏は、比較対象としての海外の実践に触れる機会も多くあり、相当の情報を入手できたという背景もある。

(2) 社会的起業を起こそうとした、時代認識・問題状況の把握

① 起業するときに、福祉サービスにどのような問題状況・課題があると感じていたか？

戸枝氏が起業するときに、福祉サービスにどのような問題状況・課題があると感じていたこととして、大きく3つあると語っている。第1に、集団的な効率主義のもと、個別支援が実現されていなかったこと、第2に、高齢や障害分野で地域密着型サービスの萌芽があったこと、第3に、景気の波がくれば地域福祉ができるのではないか、という機運があったことである。

戸枝氏は、大学卒業後の1991年、半田市社会福祉協議会に就職した。配属先が福祉施設であった。ノーマライゼーション思想に影響を受けていた戸枝氏は、集団的な効率主義の処遇が、個別支援にはなっていないというギャップに、悩んだ。就職した時期に、そうした現状に対し、諦めるのではなく、個別支援あるいはその人らしい暮らしを実現するための方策を、考えていかねばならないと思った。また当時、数は多くはなかったが、日本中に地域密着型の高齢者向けのサービスや、障害分野でも、レスパイト事業所（当時の呼称）が、私的契約で障害のある人を丁寧に見ようとする活動が、ムーブメントになりそうになっていた。その思想や実践にかなりの影響を受けたと、戸枝氏は述懐する。さらに、バブル崩壊後の時代にあり、空気感としてバブルが再度やってくるかもしれない、そういったムードがあった。そこに、デンマークやスウェーデンといった国々での、大規模処遇から地域福祉になっていったという、成功経験を日本において実現しようという雰囲気が重なっていた。

(3) 福祉サービス関係の時代状況・問題として何が重要と考えていたか

むしろは、大人数による画一的な支援ではなく、少人数で地域に分散し、個性や要望にあわせてサービスを選ぶことのできる仕組みづくりを進めてきた。これをノーマライゼーションの考え方を実現するためであると戸枝氏は説明している。特に、この仕組みを機能させるためには、地域が協力してサービスを提供する「地域支援」のネットワークが不可欠だが、現実には圧倒的に不足している。現在までその「地域支援」を拡充していくことに注力してきた。

<1999年任意団体創設の時点>

多くの人々が、福祉サービスにおける次の発展は、地域福祉で個別支援だと考えていた時代背景がある。戸枝氏は、地域自立生活支援において、グループホームの実現が重要だと考えていた。そこで、緊急避難的なサービスであれば、コミュニティビジネスのように、成立するのではないかと考えたのである。戸枝氏は、自分の中で、地域福祉構築ルートが見えた、と述べている。

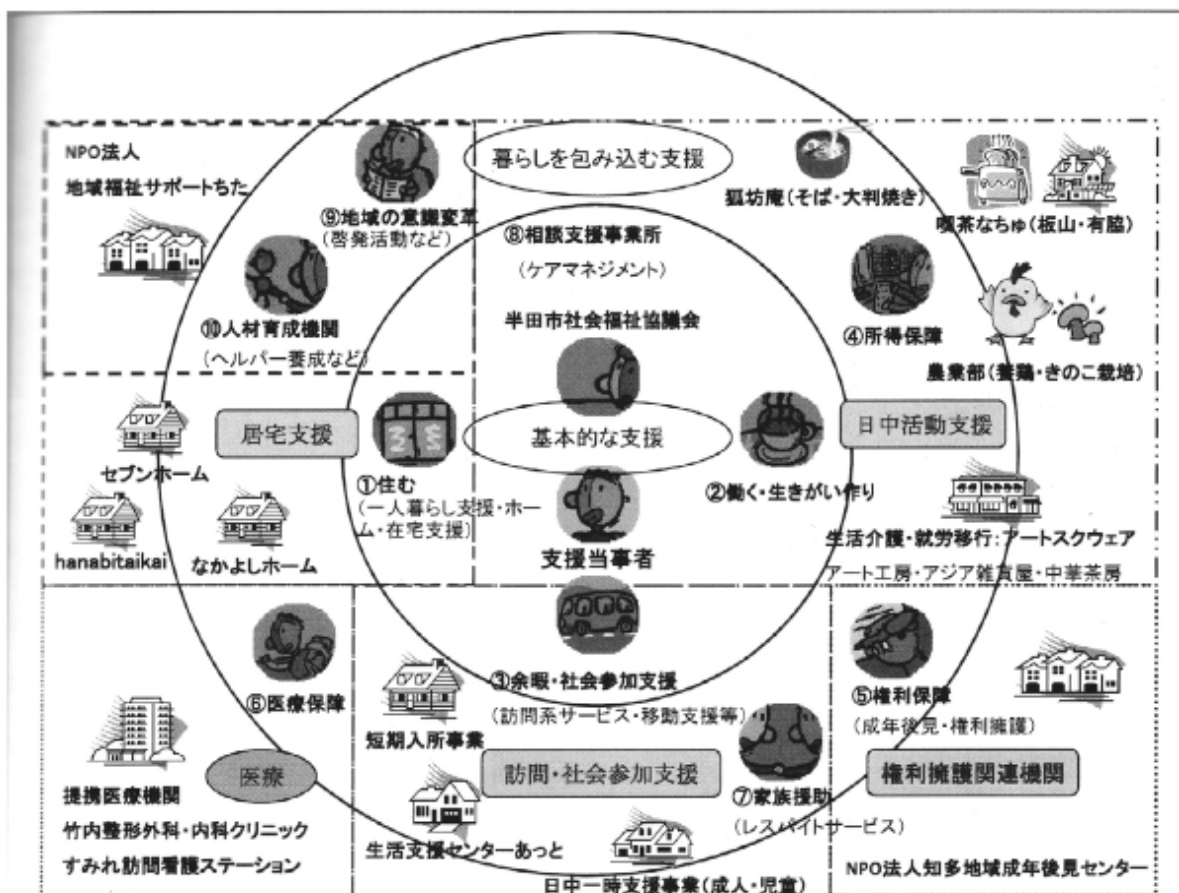
<2006年自立支援法体系への移行の時点>

地域展開型福祉サービス事業の事業モデル

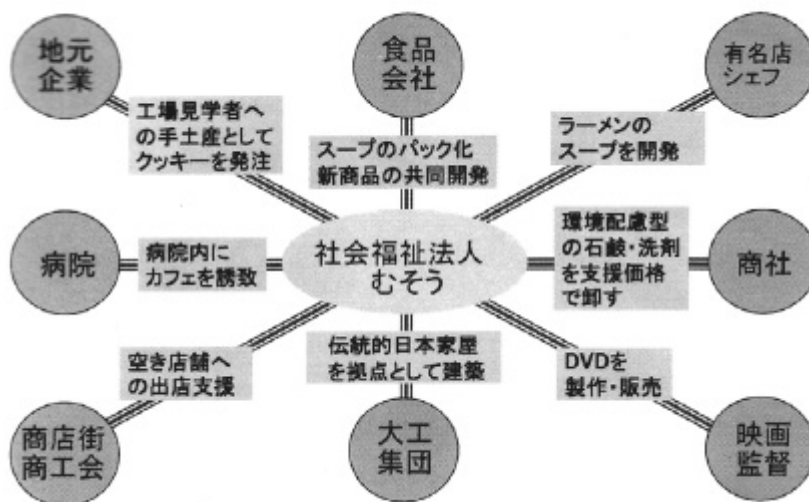
戸枝氏は、施設中心の福祉サービス提供を豪華客船、地域で様々な事業体と協働してサ

サービス提供をイカダに喩えている。後者は小回りが利き、同じ志を持つ者が緩やかなネットワークを作るので変化にも対応しやすいとの特徴がある。むそうは、支援当事者に地域生活支援サービスを提供している。そのサービス提供は、むそうだけで完結するのではなく、多くの者の協働に基づいている。(図表1と図表2を参照)

図表1 社会福祉法人むそう 地域生活支援システム概念図



図表2 様々な事業体との協働



このサービス提供方式について、戸枝氏は、障害者自立支援法施行以前、むそうを利用する当事者の地域生活に必要な支援は、すべてむそうが提供する支援をベースにしていた。しかし、その後、地域における相談支援体制の充実およびマネジメント機能の向上に伴い1人の利用者に対して複数の障害者支援事業所が協働して支援を提供する機会が増えてきたと著書に記している。

2. 起業化する際のニーズ把握と市場調査

(1) 未解決となっているニーズ把握の方法、着眼点

どのようにニーズを把握したか、その際の重要な着眼点は何だったのか？

<1999年任意団体創設の時点>

戸枝氏は、福祉施設でケアワーカー7年の経験で、利用者と毎日一緒にいると暴れ始めたり、自分の手をかんだり、人をぶつてきたりする、寝たきりでも突然円形はげになった利用者もいる、なぜ利用者がそうするのか、何がストレスではげってしまったのだろうかをずっと考えていたという。この体験は、ニーズをアセスメントする力になっているとの見方もできる。さらに、戸枝氏は、ニーズ把握には、利用者その人として暮らしたら、利用者その人として今ここにいたら何を感じるだろうということを表現することができること（戸枝氏は、共感ではなく同化と読んでいる）が重要であり、同化するというのはできるだけ本人の立場でイメージすることだから科学性がある追体験が必要だと主張する。

<2004年社会福祉法人むそう設立の時点>

ニーズ・課題の発見と事業化の方法について、戸枝氏は次のとおり述べている。「喫茶店・鶏小屋などの事業は、或る一人のために始める。一人でも本人にニーズがあれば必ず事業になるからその人が楽しげに働いている限りは事業にしてしまうという考えで行なってい

る。当然ニーズがなくなれば事業を閉めると思うが、一人にニーズがあれば同じようなニーズがあって適性の共通性みたいなのがあって、結果として閉めた拠点は今までになく、むしろ希望者が増えてくる。最初は通所系で喫茶店と鶏小屋を始めた。喫茶店は障害者に対して偏見があるような地域だから、まず日常的に障害者の可能性を見せないと駄目だろうと考え、それには働く場が施設に内包されていては駄目で、一般の人たちが出入りするような働き方ということで本人たちや親と議論して、『きれいな格好をして働きたい』『食べ物屋がいい』ということだったので喫茶店を始めた。喫茶店を始めたら、人の話し声などに過敏な自閉症の方がいて、彼には喫茶店は難しいだろうということで、対極的な農業ということになり、野菜で儲けるのは難しいので養鶏をやろうということになった。それでこの2つを立ち上げた。」

(2) ミッションを起業化させる際のニーズ把握——個別性

ニーズ発見に有用な方法、着眼点は何だったのか？

特にニーズはケースバイケースで個別である。個別性があるニーズをどのように把握したか。

<1999年任意団体創設の時点>

ニーズは、それぞれの時期、地域、当事者毎に個別である。その個別のニーズを把握する方法を、戸枝氏は創案した。その一つは、障害者の家族とともに学ぶ勉強会である。

1998年に施設職員を辞した戸枝氏は、簿記を学びながら、地域福祉を考える勉強会を立ち上げた。ニーズ把握のための場であり、ビジネスモデル構築のための議論の場として、活用したのであった。

月に一度、勉強会を開催し、自身の計画の進捗を報告しつつ、徹底的に障害者を抱える家族から、困りごとを聞いた。新たに出たニーズを、サービスに盛り込むことを続け、サービス体系へと昇華させた。と同時に、先行事例の徹底的な調査も行った。予算書と利用規約を取り寄せ、それを議論した。実際に現地にも足を運ぶこともあった。さらに、月会費・年会費の仕組みにおける、料金の違いとサービス利用の伸びについても、実態を調べ上げ、ビジネスモデル構築に結び付けた。

勉強会という場に、サービス利用の可能性のある人を誘うために用いた手法は、一般的な市場開拓とそれほど違わない。利用規約が出来上がった際に、親御さんたちにシステムの説明をしたり、勉強会の案内をビラにして配布したり、親の会、通園施設、特別支援学校へ案内を出したりといったものであった。結果、当初30-40人くらいであった勉強会に、NPO立ち上げ前には100人規模になっていた。いわば、社会踏査とも言える活動であった。

ユーザーのニーズに始点を置くこと、当事者の意思をきちんと確認し、伝え、代弁することであった。あるいは、「本人であるとする、なぜそうなのか」という視点を持つことであった。障害児者を抱えた家庭を巻き込み、共に学びあいながら、企画をブラッシュアップさせたのである。家族の心を一番動かしたのは、同じ障害のある親御さんの話であっ

た。戸枝氏は、重症心身障害タイプ、自閉症、ダウン症など、想定されるタイプ別に招聘した。彼らに勉強会でのプレゼンテーションを依頼した。サービスを受ける前と後、といった話の切り口を明確にすることで、論点もクリアになった。

(3) ミッションが起業化できるかどうかの量的市場調査

<1999年任意団体創設の時点>

福祉制度の対象とならない、レスパイトの需要があることははっきりしていたが、利用者の負担能力の問題があった。その財源として、障害基礎年金の給付があつてその中から払える範囲でレスパイトをして親の負担軽減をしようと考えた。

しかし、ビジネス的には、供給可能なサービス量からも、単価を高く設定する必要があつた。高い単価を支払ってもらえる、緊急避難的なサービスの供給に落ち着いた。

先進事例研究から、年会費・月会費の仕組みで、一定程度支払ってもらい、時間あたりの負担単価を下げるほうが、サービス提供実績に伸びがあることが判明していた。また、「必要な時に 必要な人に 必要なサービスを」提供していくためには、時間数の確保が将来的に制度としても必要であるという観点から、時間単価は800円とした。年会費は20,000円で、月会費が10,000円とした。年間100時間の利用で、利用者負担は210,000円で計画した。この金額については、年間100万程度ある障害年金の2割から3割という、踏み込みすぎないバランスを重視した。そういったベースのもとに、初年度利用者50人、次年度75人に拡大という計画となった。

<2002年グループホーム開設時点>

グループホームを開設できるようになってからのビジネスモデルは、月10万円を確保する方法を見つけることだった。グループホームは月10万円で生活できる。障害基礎年金が約7万円あるので、親たちの負担は、およそ3万円程度になる。グループホーム入所のための親の負担は3万円程度になる。障害者が施設で就労して3万円の報酬があれば親の元から離れて自活できる。就労による3万円と障害基礎年金の給付を合わせて、グループホーム入所が可能になるというビジネスモデルを実践している。

3. ニーズ解決のプログラムと起業化のプラン作成

【学習の狙い】

既存の制度からの給付があることは、利用者にとって程度の問題はあるが、解決できることを意味する。利用者にとって未解決となっているニーズから出発し、未解決の問題解決を続けると、サービス開発につながるプロセスがある。従って、まず未解決のニーズ把握が必須である。

未解決となっているニーズは、制度のはざまや制度運営上の課題が未解決になっていることから発生することが多い。ニーズ把握の方法として、机上論ではなく、現場で自ら参加し観察考察を行うことが重要であることを理解する。

解決プログラムを立案するため方法として先行事例のベストプラクティスに学ぶ方法がある。ただし、先行事例の方法は、そのまま今後のニーズ解決のプログラムとなるとは限らない。個別ニーズに対する解決策の参考事例であり、創造的な企画力、想像力を駆使して行く必要もあることを理解する。

**(1) 個別ニーズの解決プログラムの立案——制度のはざま、制度運用上の課題等の問題
起業にあたって計画実現のために重要な実践事項として意識して行ったことは何か？**

利用当事者・関係者の生活上の活動全体のなかであるいは施設が提供するサービス全体のなかで、提供するサービスの位置づけ・意味をどのように理解していたか？

戸枝氏は、1991年から半田市の施設に勤務し始めた。1993年に施設の作業所から卒業し、就労する障害者が社会的に孤立しないように、土日の社会参加活動の場を作る取組を行った。そのころ半田市の手をつなぐ親の会に所属する障害のある方の家族が「青年学級」活動を模索していたので合流した。当初月に1日の活動で、本人主体の活動を志向し、本人のディスカッションにより、翌月の活動内容を決めるというやり方だった（会員数60名ほどに成長）。この活動の中から、将来を見据えた活動内容もということになり、管理費を持ち寄る形で家を2軒借り、グループホームのための宿泊体験を始める。毎週土日にかけて宿泊体験を実施した。1998年戸枝氏は、勤務していた施設を退職し、障害者が入所施設に行かない共生の街づくりを目指し、起業することにする。簿記・IT・労務の勉強をしながら、各地のレスパイト事業所を見学・研究した。

退職し、起業に至る経緯について戸枝氏は、次のように語っている。当初、半田市の公立の通所施設の職員として勤めていたが、その施設は、運営も職員体制も福祉プロパーに任せてくれるとか、半田市民である限りは重度の人も国の基準では該当しない人も加配を市単独で行い受け入れてくれる積極的な施設であった。しかし、それでもその施設を辞めたのは、土曜日や日曜日に親御さんが、熱が出たときとか、夜間対応、緊急時対応などが公立施設で月曜日から金曜日の午前9時から午後5時までの施設では対応できない、そのようなニーズに親御さんたちとの付き合いの中で気づいて、自分がそれをやろうと考えた。そのように考えた当初から「障害のある方の暮らしを24時間、収容型の施設ではなく、半田市の人は半田市の中で普通にやれるようにしたい」というミッションは持っていた。しかしそれは既存のサービスを組み合わせて、その組み合わせの隙間を埋める事業展開をするというイメージだったが、やってみてわかったのは「既存のサービスではのりしろがつかない」ということであった。それは例えば、日中の支援を行なっている施設から、こちらの夜の支援をしている施設に引き渡す際に、人員が間に合わなかったときは、同一法人なら代わりに送っていくことができるけれども、それができないことなどを意味している。最も問題なのは情報共有ができないということである。個人情報保護法の壁などもあり、日中何が起こったのかということの情報を共有できない。本人が言語化できるのなら問題はないが、言語化できない重度の障害の人の場合は限界があった。重度の障害の

人、医療的ケアが必要な人とか自閉症の人や重複障害の人の場合は、残念ながら共同で支援することは難しく、1つの法人で支援しなければならないということに気がついた。情報共有ができれば理論的には可能だと思うが現状では難しいと考えている。

戸枝氏は、パンフレットを作って、障害のある方の家族を説得して回るが、「障害者をビジネスの対象にするなんてひどい奴だ」「行政から補助金もらってやれ」の声が圧倒的に多い中、5組の家族が強く賛同した。拠点探しなどに奔走したが、不動産屋は門前払いし、決まりかかった家は、近所の反対運動に合い、拠点探しに大苦戦したが、半田市社会福祉協議会職員・乙川新町の民生委員・そして大家さんのご理解とご助力で、家が決まった。

(2) 起業化する場合可能性のあるプランづくりの方法

<1999年任意団体創設の時点>

実現しようとするサービスの提供体制を作る計画づくりで重要な点は、マーケティングと考えた戸枝氏は、1年間起業せずに準備した。マーケティングには2つの軸があって、1つは先行事例を徹底的に調査する。まずは予算書と利用規約を取り寄せて、それを検討する、その中でこれはすごいなと思った事業所には、時間を見つけては見に行った。そこで出会った人たちが、またその後もずっとスーパーバイザーになってくれた。もう1つの軸は、徹底的に何が困っていますかということを当事者の家族から聞いた。

1998年に施設職員を辞した戸枝氏は、簿記を学びながら、地域福祉を考える勉強会を立ち上げた。勉強会は、利用者のニーズ把握のための場であり、ビジネスモデル構築のための議論の場となった。戸枝氏は、毎月の勉強会は自分のやりたいと思っていることを参加者に伝えるだけでなく、自分が考えたサービス内容を参加者にたたいてもらって、それをまたサービスに取り込んでいこうと考えて運営した。先行事例を調べていくときに出会った、優れている人を勉強会に招待して話してもらった。こんなサービスをしてこんな事例が助かりますよという話を事業者にしてもらうだけでなく、重症心身障害タイプの親御さん、自閉症の親御さん、ダウン症の親御さんなど、想定されるタイプ別に親御さんから勉強会で話をしてもらった。サービスを受けてからの暮らしと、サービスを受けていなかったときの苦労というのを軸に話をしてくださいとお願いして、そうするとやっぱり自分の話だけだと商売っぽくてうさんくさいのが同じ当事者の話を聞くと家族の気持ちに届き、障害者の家族の気持ちが動いたと回顧している。さらに、それぞれのご家族の話を聞きながらずっとメモしながら、ああ、そうか、そういうニーズがあるのかとか、そんなこと起こったときに対応しなければいけないとか、真夜中もあるからその緊急携帯というシステムを考案したこともあった。自分も一緒に地域の方たちと勉強しながらマーケティングもし、企画のブラッシュアップができたと言っている。

レスパイト事業では、レスパイトは障害年金で払える範囲での位置づけであった。大勢は、年金があるにも関わらず、無料でサービスを受けようというものであった。戸枝氏が、説明を行った際の反応は2種類であった。怒られるか、興味があるか、であった。どちら

の場合でも、戸枝氏は、親の会の先輩の例などを持ち出しながら、個別に説明及び営業を行なった。とりわけ、怒りを表明する家族に対しては、どうすれば利用してもらえるのか、というニーズの深堀を行い、都度サービスに盛り込む努力をした。利用者とその家族とともに、一緒にサービスを作った先駆けである。

4. 起業化のプラン達成のマネジメント(リソースの確保・発掘と支援体制構築)

【学習の狙い】

計画づくりではサービス提供の方法に目が行きがちであるが、サービス提供のための資源(利用者からの支払、行政等からの給付金およびボランティアなどの無償の資源)を確保することも含めて、収支を把握することが必須である。

収支が取れるビジネスモデルのアイデアを生み出すときに、収支の計算が簡単にできる指標を見いだすことが重要である。

(1) 活用できる社会資源の過不足の把握

サービス提供の場所、人材の確保を実現するために重要となる点は何か？

<1999年任意団体創設の時点>

戸枝氏は、出身は群馬県であり、大学が知多半島にあった縁から半田で働き始めた。特別な地縁・血縁がないが、起業に成功した。特別な地縁・血縁に頼らないネットワークづくりの方法、ネットワークづくりで重要なことについて、戸枝氏は、次のように述べている。「地縁や血縁に頼らないネットワーク作りでポイントになるのは、要求やニーズや問題意識が共有できるか、その問題解決を図る仲間という確認ができるかどうかだと考えている。私はいつもミッションと表現するが、社会的使命をまずは言語化することが重要である。ネットワーク化というのは仲間を引き入れるわけだから、誰が聞いても分かるようなキャッチフレーズを作ることから始める。何をやるグループなのかについて話し合って決めるわけです。何をやるグループかが決まれば事業メニューとしてさらに具体的に言語化していく。そしてそれを世の中に発信すれば、それを目にした人が私もそうだ、ということになって人が集まってくる。そのようなムーブメントというか運動というか、方法としては常にそのようなやり方を行なっている。親御さん以外の協力者とのネットワーク作りでは、基本的にはまず本人がいて、彼はこの仕事ができる、彼はこの仕事ができるこれを合わせると養鶏だ、あるいはラーメン店だということになる。この時点ではその事業を展開するノウハウはなくて、養鶏なら養鶏場を回り始めてそこからノウハウを得たり、情報を得たり、自然養鶏を行なっている人たちのネットワークを紹介してもらったり、まさにミッションということでは、それに近い人を片端から行ってみるということになる。それを行なっていくと我々がやろうとすることに近づいていき、最終的にノウハウを得られる。だから入り口では見通しがいいがニーズがあって、困っている障害のある人がいる限り、誰かが助けてくれるという確信だけは持っている。」

(2) 資金調達

起業しサービス開始するための資金をどのように調達したか？

＜1999年任意団体創設の時点＞

当初のレスパイト事業のための家は、社協勤務時代のついでで使用されていない家屋を借りた。また、親が負担する利用代金等によりキャッシュフローは確保できた。その後も、知的障害者授産施設アートスクエアの所在する土地は、半田市所有であり、不動産は借用している。借用していると、所有に比して移転・撤収も容易になる。ただし、親亡き後の子どもの安定した生活確保の必要性を考慮して1カ所は所有にしている。

(3) サービス提供の方法、場所、人材の確保

＜1999年任意団体創設の時点＞

① 活動が認知される取組：広報活動

1999年に1年間の準備期間を経て説明会を行い、60名を超える参加があった。任意団体「障害のある方とご家族のための生活支援サービスふわり」開始。どんなに障害が重くても生まれ育った地域で生活し続けることを願う5組の障害のある方の家族と戸枝氏と2名のスタッフが、家を借りて、風呂・トイレ等を身障用に改装し、サービスの企画をして、広く利用を呼びかける形で事業を立ち上げた。このレスパイト事業・社会参加支援事業の開始時の利用者は、50名だった。半田市に、ホームヘルプ事業などの事業委託を打診したが、実績がないと断られ、全額利用者負担の私的契約サービスになったが、朝日新聞に、「障害者の介護 ひと休みも大切 『家族支援の家』できた 商店街の民家を活用」と題して、大きく取り上げられた。半田市から補助を断られ、無補助金・全額実費負担での船出。レスパイト事業待機会員増大を受け、緊急性の高い人を優先して定員増(利用者75名)。無補助金体制の中100名近い無償ボランティアがふわりを支えてくれる。その中から2名採用し、スタッフ5名体制になった。同年現代国際巨匠絵画展&ふわり活動展示会開催 フランスから画家を招き、絵画展を開く。広く市民にふわりの活動をアピールし、1087名を動員。マスコミに取り上げられ、ふわりの活動が広く認知される。半田市の議員などが、ふわり助成に向けてヒアリングなどに訪れるようになった。

② 人材の条件と福祉サービス開発提供の特性

人材の条件についても以下のとおり、戸枝氏は述べている。

「人材についても当初はニーズ優先だった。これだけのニーズがあるのだから人材をどうするかということで採用していた。しかし、職員の質の問題が出てきた。この職員で続けると事故が起こるなど想定できたり、外出支援などは対応の難易度が高いがこのままの職員の質では評判も落ちるだろうし、最も危険なのは介護事故であり事故が起ってしまったら事業所自体が終わってしまう。そのような時期があり職員を入れ替えていった時期がある。即戦力ということでは、同じ時期に日本福祉大学の中にヘルパーの講

座を持ち込んで、学生が1年生のときにヘルパーの資格を取れるようにした。そうすれば卒業年次に介護福祉士の受験資格が取得できるというシステムを作った。現場としては社会福祉士も必要だが介護福祉士が最も必要で、そのような仕組みを作ったことが大きいと考えている。

ただし、一方では日本福祉大学からの人材に偏ってしまってくる。そうすると多いのは計算や請求事務ができない人が多い。それで人材のバリエーションも考えないといけないということで他大学からも採用するが、結果的に仕事の中身が分かるまでとか、必要な資格を取得するまでに時間がかかる。多様な人材が必要なんだけど採用した後に投資をして育てなければいけないという課題がある。

中途採用でかなり採用した時期もあるが結論としては誰も残っていない。我々のやり方を受け入れずに、前に勤めていた施設のやり方を主張してくるなど何かカルチャーに相違があると感じる。決定的にはコミュニケーション力が足りないということが挙げられる。

障害者の方の地域での生活を支援するというのは、人とコミュニケーションをして事業展開する、サービス供給するということであって、施設内である程度ルーティン化、マニュアル化されたサービスを行なうのとは異なる。そうするとコミュニケーション力が問われるのだが、それが決定的に足りないということがあり、我々が展開しているサービスの本質として不向きということがある。それを育てようとした時期もあったが、現状はサービス量から利用料を決めるようにして、その中で人材の質を変えていったのと、大学を利用してのインターンシップ的な仕組みを並行して用意して、さらにそれだけでは人材に偏りが出るので一般採用も取り入れているというのが現状である。」

③ 事業化を実現するリソースが集まるための積極的活動

戸枝氏は、事業化を実現するリソースが集まるための積極的活動について、次のように述べている。「事業化したいことを具体的に言語化し、それを世の中に発信すれば、それを目にした人が私もそうだ、ということになって人が集まってくる。そのようなムーブメントというか運動というか、方法としては常にそのようなやり方を行なっている。親御さん以外の協力者とのネットワーク作りでは、基本的にはまず本人がいて、彼はこの仕事ができる、彼はこの仕事ができるこれを合わせると養鶏だ、あるいはラーメン店だということになる。この時点ではその事業を展開するノウハウはなくて、養鶏なら養鶏場を回り始めてそこからノウハウを得たり、情報を得たり、自然養鶏を行なっている人たちのネットワークを紹介してもらったり、まさにミッションということでは、それに近い人を片端から行ってみるということになる。それを行なっていくと我々がやろうとすることに近づいていき、最終的にノウハウを得られる。だから入り口では見通しが無いが、ニーズがあって、困っている障害のある人がいる限り、誰かが助けてくれるという確信だけは持っている。コンサルタントの方との協力についても同様で、経営者のもとへ訪ねて回って、しつこく通うことをした。そうするとコンサルティングという仕

組みがあるということが分かって、コンサルティング会社をお願いしようとなる。ただし、競争原理だけ入れられたのでは福祉には合わないということでもつまずいた。お金だけではなく、何のためにやるのかということをお大事にしていたし、相互補完性とか理念とか社会貢献性とか、そのようなものを理解してくれるコンサルティング会社には最初はなかなか出会わなかった。セミナーなどに多く通ったけれどもなかなか出会わなくて、最終的には、講演でいかだ型の事業体を説いたPSサポートの村田さんだった。彼は豪華客船ではなくいかだ型で、小回りが利いてフレキシブルにネットワークで動いていく事業体が主になっていくし、それが市民活動として意識的にくっついたり離れたりして問題解決するような事業体がビジネスとして成り立つ時代にと説いた。それに感動して彼と話をし、コンサルタントに入ってもらった。現在ではガバナンスのコンサルタントには10年も入ってもらっているが、事業を拡大するにつれ、テーマに応じて飲食店なら飲食店対応のコンサルが入るといった各論にもなってきた。ネットワーク作りについては、現在はこの問題に対しては誰に相談したらいいかということが分かるが、最初の頃は片っ端から訪ねて回るとのことだと思ふ。」

5. 起業した事業の継続性

【学習の狙い】

アイデアだけではサービスプログラムを実施できない。リソースを確保してサービスを提供できる体制を作り上げる必要があることを理解する。

リソースの確保については、次の点を考慮する必要がある。

第1は福祉サービスの特性を考慮することである。リソースには、資金、人材、設備・場所などがあるが、地域での生活が基礎となる福祉では、地縁・血縁などのネットワークが重要である。地縁・血縁に頼らないネットワークづくりも可能であることを理解する。

第2は資金調達である。起業しサービス開始するためには資金を調達する必要があるが、当初の事業規模に合わせた資金調達方法を考え、事業に拡大に応じて資金調達方法を変えていくなど柔軟に対処していくことが重要である。

第3は創業者個人またはサービス開発者自身が自己完結でサービス提供できないことを理解して、組織的提供ができる仕組み作りをすることが重要である。

(1) 資金繰り

戸枝氏は、自分が取り組んだ事業の発展段階を次の図表3のように整理している。すなわち、共同学習期（任意団体）、事業展開期（NPO法人）、事業成長期（社会福祉法人）、多機能展開期、地域協調期の5つである。

図表3 事業の発展段階

発展段階	I 共同学習期	II 事業展開期	III 事業成長期	IV 多機能展開期	V 地域協働期	
経過年(西暦)	1999年～2000年	2000年～2003年	2003年～2004年	2004年～2008年	2008年～	
事業	組織形態	任意団体	NPO法人ふわり設立	社会福祉法人むそう設立	社会福祉法むそうNPO法人ふわり	社会福祉法むそうNPO法人ふわり
	設立経過年数	1～2年目	2～5年目	5～6年目	6～10年目	10年目以降
	事業規模(事業収入)	3千万円未満	3千万円以上	5千万円～1.5億円	1.5億円～2億円	2億円～
	拠点の数	1ヶ所	2ヶ所	3～6ヶ所	7～9ヶ所	15ヶ所
	組織規模(常勤職員数)	3人	6人	9人～20人	20人～26人	25人～
	多機能サービス	レスパイト 余暇支援	+デイサービス 就労支援	+ホームヘルプ 児童デイサービス グループホーム 授産施設	+生活介護、就労移行 短期入所、日中一時支援 地域生活支援センター 相談支援事業	+学童保育、中間支援
	利用者数(サービス別)	訪問系:75人 日中系:0 居住系:0	訪問系:117人 日中系:5人 居住系:0	訪問系:122人 日中系:9～22人 居住系:5～10人	訪問系:130人 日中系:30人 居住系:10人	訪問系:120人 日中系:40人 居住系:14人
	対象	障害児・者	障害児・者	障害児・者	障害児・者	+児童
	必要資金額	600万円	1,000万円	3,000万円	3,000万円	5,000万円
	調達方法	会費、寄付	会費、寄付、助成金	会費、寄付、助成金 補助金	会費、寄付、助成金 補助金、短期融資	+長期融資
経営	マーケティング	個別ニーズ対応	サービスニーズ対応	地域ニーズ対応	社会資源の創造	共助ニーズ対応
	人事管理	会則	就業規則	人事評価制度	目標管理制度	
	採用	仲間から	ボランティアから	ヘルパーから	リクナビ活用 中途採用(県内)	
	教育	関連事業所との ケア会議	内部会議	勉強会の実施 コンサルタント による内部研修	外部事例の見学	他事業所との合同研修
	業務管理		業務マニュアルの整備	職務分掌作成	業務管理の導入 部門別行動計画策定	企業OBの参画
	情報・IT	情報誌	ホームページ	コーディネートソフト	グループウェア請求ソフト	ネット会議システム
	施設・設備	借家	借家、公立施設使用	借家、所有物件 公立施設使用	借家、公立施設使用 遊休施設	指定管理 新築
	行政	関わりなし	半田市職員	県庁職員	厚生労働省	他の省庁
地域・社会	専門家		商工会議所 (雇用保険、 労災事務)	税理士 コンサルタント	社労士	ライター、合意形成
	社会資源	親の会 中間支援 NPO 商工会議所	竹炭研究会・ 公民館 体育館・飲食 店 養鶏業者	コンサルタント 福祉系大学 IT会社・他のNPO	NPO法人全国ネット 病院・農家、 企業	商店街、児童館
	家族との関わり方	話し合い	実作業の手伝い	勉強会	利用者を中心に	まちづくりの仲間として
	外部環境の変化	NPOの活躍	2000年4月 介護保険制度 の開始	2003年4月 支援費制度の開 始	2006年4月 障害者自立支援法の施 行	2009年4月 自立支援法の見直し

5つの時期を分けるメルクマール、特に重要な転機について、戸枝氏は次のとおり述べている。

「共同学習期では、一番はミッションである。それは社会的使命を整理するということ。そしてビジネスプラン、ビジネスフレームの整理である。それは先進事例の調査をすることなどである。

事業展開期では事業が始まったという時期。1年間は任意団体で始めて、2年目になり売上高が上がったことなどにより NPO 法人化するなどの時期である。事業成長期では社会福祉法人格を取得しようとなった時期。この時期には事業所がかなり納税するようになり、社会的責任なども出てきた時期。故に行政から社会福祉法人格取得の話などもあった。また、当時は施設整備のための借り入れなども NPO 法人では制限があった。だから、事業を展開するにしても社会福祉法人格を取得する必要性が出てきた時期である。

多機能展開期では一番のトピックはケアホームを展開したことである。夜間の親亡き後の支援を始めたというのが大きなトピックである。昼間のサービスを展開する既存の施設では、単価の安さなどもあり展開できないということがあるし、やらなければ親亡き後どうするかということがあった。従って、ケアホームを展開したことがここでは一番大きい。

地域協調期では大きなテーマは社会変革である。問題意識として社会保障制度が縮小していくだろうと思われるなかで、国の基準から漏れる人々が出てくるであろうと考えている。福祉サービスを使える人と使えない人が出てくるであろう。ホームレスの人々などは後者にあたる。だから使えない人、漏れる人も社会的にくるみ込むようなソーシャルインクルージョンを意識しないといけないと考えている。それ故に制度ビジネスでない部分に問題意識を持たないといけないというのが、この時期の大きなポイントである。」

(2) 起業理念の明確化と共有化

起業理念を定着するために行っていることは何か？(例えば、追体験的な活動等)

<2013年社会福祉法人の事業地域拡大の時点>

起業理念を、多数の職員が共有するために、戸枝氏自分自身がたどってきた経験・プロセスを言語化し、更にカンファレンスの際にその一つ一つ具体的な事例に即し過程を含め確認していくことを行っている。例えば、湯たんぽでお腹を温めてあげると便が出るという利用者がいて、温めてあげていたら、漏れて水ぶくれができましたと日報に記録が書いてある。関わった職員皆を集めて、「皆のお腹にちょっとずつ熱湯をちょっとだけ垂らすから」と言ったら、職員皆が、「おお、何言っているんですか」と反応したので「同じことされたでしょう、彼女は。なぜ日報に何か水ぶくれできちゃったと書いたままなの？」という、初めて全員で泣き始めたという。問題を問題として感ずるセンスが強く共有されていたら、問題が正確に映ってくるはずであり、その感じるというセンスが一番大事だと戸枝氏は考えている。

また、若い職員に迫体験させていくということを行っている。むそうに「内臓覚」という言葉がある。触覚と同じように内臓にも感覚があるとし、内部障害や気管切開をした人びとへの同化に向け、職員は研修で鼻にチューブをいられるのである。苦しい、死にそうなどといった、利用者の体験を共体験させている。戸枝氏は利用者と同化することが重要と考えている。

6. 事業の量的拡大への対応

【学習の狙い】

事業の拡大に伴い、経営手法も変化していくことを理解する。特に福祉サービス事業では、ミッション・理念を共有する取組の必要性・重要性を理解する。

(1) 手順マニュアルとクリエイティブな力との使い分け

戸枝氏は、福祉の分野は個別支援だから手順・マニュアルで処理してはいけないという意見があるが、基本的には手順とマニュアルの中でできる労働とクリエイティブな見立てをしなければいけない労働があり、その区分は現場レベルで分けられると考えている。そして、クリエイティブな力がある職員とそうでない職員の比率は、1対4くらいとすると、それぞれにあった仕事をしてもらおうようにすることで、業務量と労働投入に関係を変えることができる。もし、全員に同じことを要求していても現実にはできない。そうすると、その状況にあった労働投入の方法を考える必要がある。

福祉の仕事には、手順・マニュアルで対処する仕事と利用者の状況・体調・希望を考慮して最適化する仕事とがある。前者は、生活のルーティン的な行為に対して手順・マニュアルで処理することができる。手順・マニュアルで処理することは、絶対行ってはいけないこと、最低限行わなければならないことを明確にした最低保障である。後者は、クリエイティブでセンスのあるタイプの職員が自主判断で利用者にとって最適をそのときそのときに感じて対応する行う仕事である。この二つを分けて組み合わせることで量の増大に対応できると戸枝氏は考えている。

そのようなセンスがあるかどうかの判断は、一般に難しい。しかし、むそうでは、知的障害を伴う自閉症スペクトラムを有する行動援護対象者に対して障害特性を詳細に構造的に理解するためのアセスメントシート（本事例の巻末に掲載している「障害特性アセスメントシート」）を使っており、その利用が組織に浸透しているので、高度障害者に対応する場面で職員の特徴が誰の目にもはっきりしてしまう。このため、センスがあるかどうかに関する職員の納得感も得られているという。

(2) 福祉サービス分野でのミッション・理念を共有する自立的連携

福祉法人の業務量・業務範囲が拡大していく段階にはいると、すべての業務を組織に属する職員が処理をする事業モデル・運営方式では、設備、人員の対応力に限界が来る。特

に、利用者の地域の生活を中心に考えると、他の専門事業所、専門家などとの協働が不可欠である。しかし、専門性が高い事業者・専門家が連携し協働するには、それぞれの文化・理念・方式・上下関係の意識を実際に機能させる必要があるが難しいことが多い。むそうの東京での展開は、理念・ミッションを共有し、それぞれの当事者が自律的に活動し、チームレスなサービスを提供している事例と解釈できる。この方式では、管理コスト・連絡調整コストが掛からず、持続可能なコスト構造にできる可能性がある。

多地域展開するやり方として、二つあると戸枝氏は考えている。一つは、本部が主導してそれぞれの地域に細かに指示を出す中央集権的なやり方であり、もう一つはそれぞれの地域で仕事をしているリーダーの独自性を相当強くし、本部は研修・プラットフォームを提供する分権的なやり方である。どっちがいいかと悩んだが、今は、本部は、プラットフォームになり、地域から本部に集まり研修を相当がっちりやる一方、地域における事業は、地域に即した事業計画を策定して独自に運営展開することにし、本部は寄り添うように支援することにしたという。なぜなら、地域によってニーズも違うし、対象者も違うので、事業展開は地域毎に違うので、地域での裁量はかなり強く与えている。

このやり方をとるには、本部における研修システムは、ミッション・理念の共有が極めて重要視する結果になっている。ミッション・理念の共有では、組織の構成員が共有するコアになる言葉があるように思うと戸枝氏は次のように述べている。

「現場の職員が、それはむそうらしいとか、むそうらしくないっていう議論を結構よくしている。それには、上司が、それはむそうらしくないよ、むそうならここまでやるでしょうと部下に指摘し、大体新しく入ってきた人たちは、『むそうらしいってなんですか』という議論をさせている。例えば、制度が先じゃなくて、本人の主体があってニーズ先行でやるのがむそうらしいなんだよねとかを教えている。むそうらしさを徹底的に確認しているので、幹部職員にむそうらしさからずれている・ずれてないとう軸がしっかりあるからだと思う。」

この分権的なやり方は、ニーズ対応のミッション・理念を共有化する研修を強化する一方、地域に即した事業ができる柔軟な分権制と理解することができる。

しかし、まだ課題があると戸枝氏は語っている。地域に即した事業計画を策定して独自に運営展開すると、ケアが地域それぞれの品質になってしまう問題である。カンファレンスなどを通じてケア力を向上する取組をしているが、その現場におけるケアワーカーの最高水準で止まってしまい、むそうが実現すべき品質にならない憾みがある。むそうが提供するケアの品質水準を確保するために、ケアに関するスーパーバイスの横串を刺さないと駄目だと考えて、外部の専門家に依頼して品質保証をしているという。しかし、外部の専門家は、日常ずっと日々の活動を見ているわけではないという限界がある。ケアの現場にずっといて、職員たちのその心細さやそのときの気付きを支えてくれるアドバイザーが欲しいという相当強いニーズが現場にある。ケア力を極めていくプロフェッショナルが必要だが、現場に不足しておりその養成が課題になっているという。

7. 障害特性の構造化・アセスメントと住宅環境整備のための住宅メーカーとの協働

【学習の狙い】

障害特性の構造化・アセスメントに見られる科学的アプローチの重要性・開発プロセスを理解し、住宅環境整備のための住宅メーカーとの協働が専門性の交換・補完であることを理解する。

(1) 強度行動障害に関する支援

「強度行動障害」とは、自傷行為や他害等著しい行動障害を示す知的障害・発達障害のことである。その改善や支援のあり方について研究と行政による対策が約30年にわたって実施され、現在では強度行動障害支援者養成研修も行われている。

強度行動障害は、自閉症・統合失調症などの精神的な診断名ではなく、直接的な他害（噛み付き、頭突き等）および自傷行為等が通常考えられない頻度と形式で出現している状態を指すとされている。概ね知的・精神障害により常時介助を必要とする障害者（児）が該当する。通常の家では、相当程度の養育努力があっても強度行動障害に対しては著しい処遇困難が持続していることが一般的である。このため、現在では障害者総合支援法に基づき有資格者が、常時介助を必要とする障害者（児）に対して行動する際に生じる危険を回避するために必要な援護・外出時における移動中の介護サービスを提供する行動援護が行われている。

強度行動障害に対しては、福祉サービス事業者による家族へのレスパイトサービスや強度行動障害者への支援が必要になる。

むそうは、従来からレスパイトサービスを行ってきたが、強度行動障害に対しケアホームで支援サービスも実施するようになった。

(2) 福祉サービス事業者と住宅メーカーとの共同研究とその成果

むそうは、2009年より強度行動障害者のケアホームへの移行における、住宅環境および支援システムに関する調査研究事業を、厚生労働省の平成21年度障害者保健福祉推進事業として開始した。この研究は、強度行動障害者にとって必要な環境はなにか、またそのような環境を整えるためにどのようなハード・ソフト面の条件整備が必要かを明らかにして、入所施設・病院あるいは家庭から、安心して穏やかに暮らせるケアホームへの移行を促進することを目的としていた。

その調査研究事業では、住宅メーカー積水ハウスとの協働がなされた。戸枝氏いわく、「寝ている技術の掘り起しを、積水ハウスサイドとの対話と学びあい」を通して行った。

2012年に報告書が提出された。その報告書を引用して、事業内容の概要を以下に掲げる。

①「行動障害」は、自閉症スペクトラムの人たちが持つ様々な障害特性と環境との間に生ずるズレ・摩擦が要因のストレスが高じて起きるという理解に立つ。「自閉症スペクトラムだから起こす行動」とは考えない。

「調査研究事業は、「行動障害」といわれるような、様々な行動上の困難を抱えた人たち（特に、成人期の人たち）の、暮らしの場を考えることからスタートし、「行動障害」は、自閉症スペクトラムの人たちが持つ様々な障害特性と、環境との間に生ずるズレ・摩擦が要因のストレスが高じて起きるものであって、「自閉症スペクトラムだから起こす行動」ではないこととの理解に基づき、障害特性を理解し、環境が障害特性に寄り添うことで、彼らが社会生活を送る上でのストレス（＝ハンディキャップ）は軽減され、「行動障害」は収まってくるとの見通しを持って開始した。」

②一人一人の障害特性を充分アセスメントして、ソフト・ハードの環境を整えて問題解決を図る。

「具体的には、ひとりひとりの障害特性を充分にアセスメントし、ソフト・ハードの環境が整った「行動援護ハウス」では、シビアな行動障害を起こさざるを得ない人たちも、落ち着いた暮らしを送れるようになる。日本にも、そのような支援を実践しているところがあるが、多くは献身的な努力に支えられている。科学的なアプローチに基づく、「行動援護ハウス」の実績を積み重ねることで、自閉症スペクトラムの人たちが必要としている環境がどのようなものであるかを明確にし、自閉症スペクトラムをもって生まれた子どもたちが、自宅で家族と共に安心して育ち、穏やかに安定した自立生活を送れる成人期を迎えることにつながる。

③「行動援護」という支援の類型は、住環境の支援まで到達し、住環境に関する技術との協働の段階に入った。

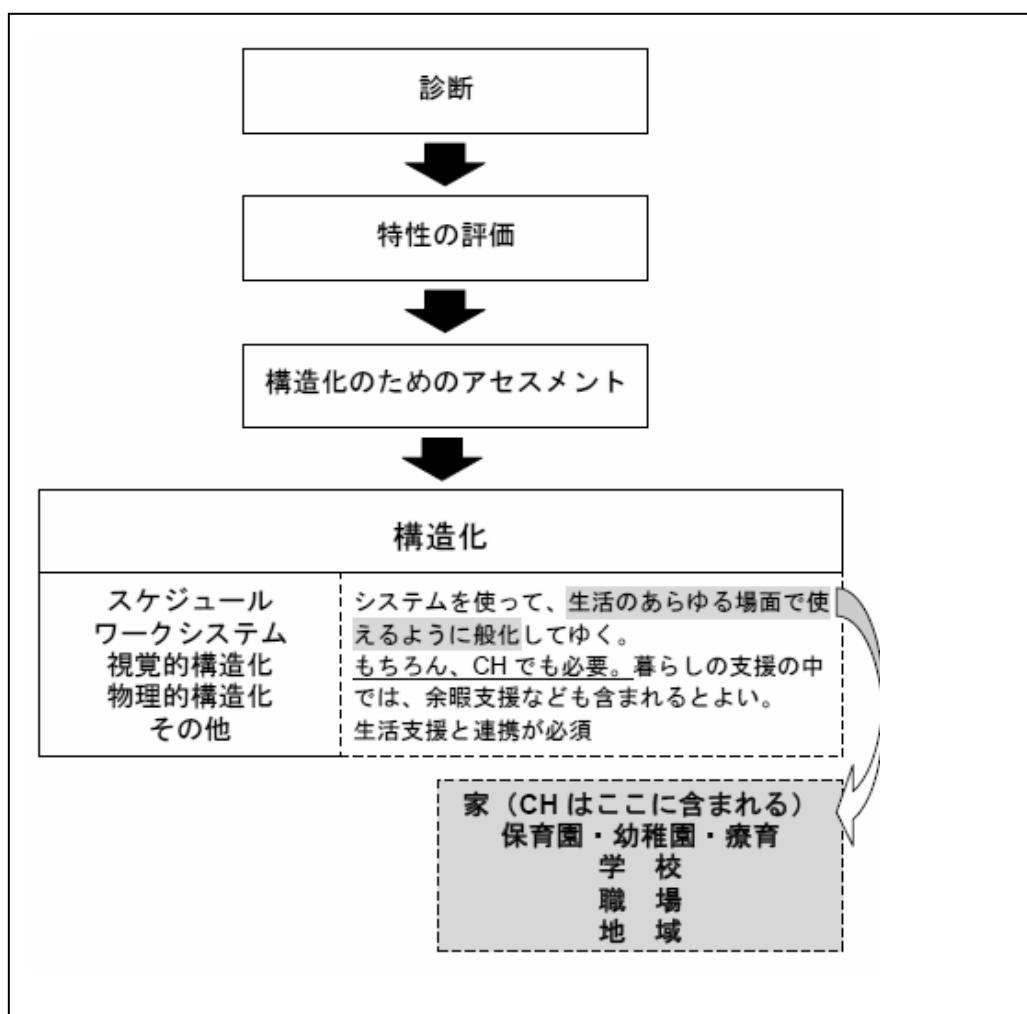
「障害者自立支援法の成立と共に、「行動援護」という支援の類型が誕生し、多くの心ある支援者によって、それが大切に育てられ、住環境の支援という枠組みにまでその理念が届いたことは、画期的なことです。日本の家造りの技術は、多くの障害のある人たちの暮らしに役立っているように、自閉症スペクトラムの人たちの暮らしにも「やさしい」環境作りを提案してくれる可能性に満ちている。

④アセスメントを実施した後、ケアホームの構造化のためのステップを踏んで問題解決に繋げる。

「本研究では、行動援護対象者（知的障害を伴う自閉症スペクトラム）のケアホームの構造化を中心テーマとしている。ケアホームの構造化のためには、正しい診断、障害特性の評価、構造化のためのアセスメントというステップが必要である。そして、構造化のためのアセスメントの後には、スケジュール、ワークシステム、視覚的構造化、物理的構造化等のそれぞれのシステムが明らかとなり、それはケアホームでの暮らしにも当然反映される。」

そのステップは、図表4 構造化に至るステップに図解されている。図表4にあるCHとはケアハウスを指す。

図表 4

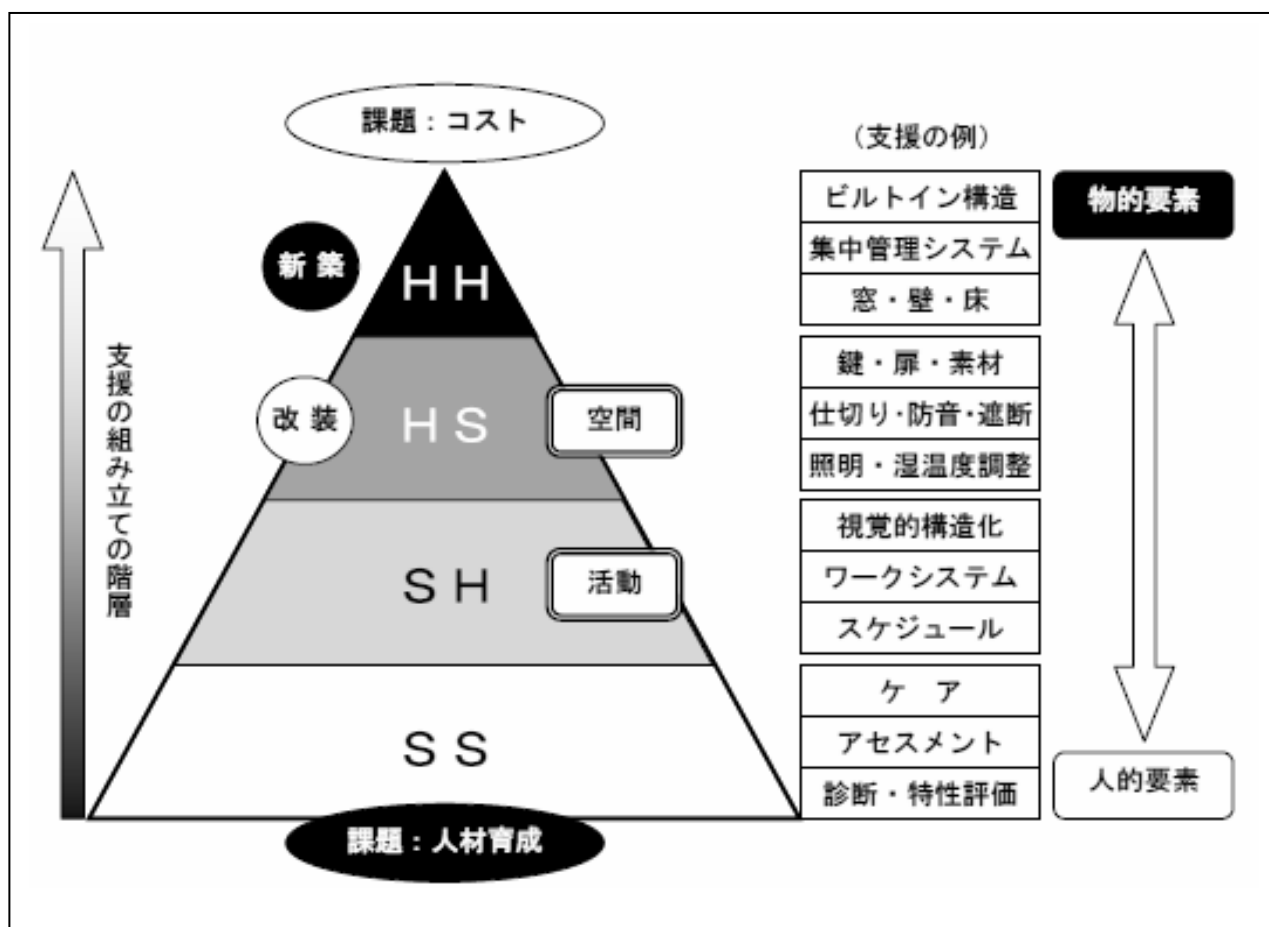


構造化に至るステップ

(2009 行動援護対象者および重症心身障害者のケアホームへの移行住宅環境支援報告書 P16)

さらに支援サービスを組み立てるには、ハード・ソフトの両面を包摂した階層化を実施して資源効率性が高いサービスを実現するようにしている。その階層化は、図表5に示されている。

図表5 ハード・ソフトの両面を包摂した階層化



「支援を組み立てるには、建物などのハード面とケアなどのソフト面の両方を併せて行く必要がある。支援現場で目にする構造やシステムばかりに注目するのではなく、その背景にある文化が利用者の意識に影響を及ぼすので、当事者の世界観を尊重することが不可欠である。この観点から、自閉症の人達の文化を理解することの重要性が強調される。

ケアホームにおける支援を4段階に分けて考えることができる。新築レベルで整備する段階をHard-Hard (以下HH)、改装レベルで変更が可能な空間づくりの段階をHard-Soft (以下HS)、道具等を活用して毎日、毎週の活動を支える段階をSoft-Hard (以下SH)、構造化の前の段階で人的な要素がほとんどを占める部分をSoft - Soft (以下SS) と呼ぶこととし、ケアホームの支援の組み立ては、SS⇒SH⇒HS⇒HHの順番で行うことが望ましい。SSからのアプローチは、障害を持つ人の世界観の理解から始まるため、彼らのストレスを軽減し、2次的な障害の抑止にもつながる。結果としてSH、HS、HHの段階での支援の量的・質的負担を抑えることができるからである。」

共同研究の成果は以下のとおりである。

① むそう

以上の構造化のステップまで到達して、障害特性に応じた行動援護が実現できる。「行動障害」は、「自閉症スペクトラムだから起こす行動」とは考えずに、自閉症スペクトラムの人たちが持つ様々な障害特性と環境との間に生ずるズレ・摩擦が要因のストレスが高じて起きるという理解に立っている。その行動支援の出発点は、障害特性のアセスメントである。アセスメントを適格に実行するために、むそうでは障害特性を詳細に構造的に理解するためのアセスメントシート（本事例の巻末に掲載している「障害特性アセスメントシート」）を自力で開発して利用している。

障害特性は、11 の特性に要約されている。その特性は次のように解説されている。

9 記憶の種類の特徴	短期記憶が苦手・できない ワーキングメモリーの容量が小さい	すぐにわかってしまう。 活動の途中で他の刺激が入ると、やっつけに忘れてしまう(移動中に好きなものを忘れてしまったなど) 作業工程を覚えて完成させることができない。 余話がりやで、計算が得意でない。 覚えていたことを思い出したら忘れてしまうなど	次の予定を覚えて確認しても、移動中に忘れ て他のことを始めてしまうことはないか？ 迷子になること、なつたことを覚えていられない ・友人のちよっと前のことを覚えていられない ことか？ ・困っているうちに、何を話そうとしていたか忘 れてしまっているか？ など	・記憶の種類を手伝う ・リアインダー ・スケジュールのアイコン(カードなど)をもつて移動するなど	
	10 長期記憶の特性	・フォトグラフやメモリー 一度見たもの、見たこと、やったことを忘れない。 ・一度正しい方法を覚える(学ぶ)と、その通りにできる。	決まった目標や必ずやらなければならない習慣、模式的な行動がある。 一度通った道は覚えていない。 ・記憶力がいい。 ・マークやアニメのキャラなど、そっくりそのままに描ける？ など ・自己中心的な行動や発言がないか？ ・目上の人ばかり口、誰にでも丁寧など不自然な態度はないか？ ・あいさつや挨拶が苦手ではないか？ ・他の人も自分と同じように感じている、考えていると思っていないか？ ・TPOにあった行動ができる？ など	・取り戻し方！ ・できるだけ初めから成功体験で覚えられるようにする。 ・見てわかる(覚えられる)具体的な情報提示。 ・トリガーを誘発する。 など	
11	相手の気持ちや想像する・察すること、状況判断の特性	・セオリー・オブ・マインドが弱い(人の気持ちや想像することが苦手) ・メタ認知が弱い(できない(自分を客観視)することが苦手)	・理解の理解がわからない。 ・空気が読めない。 ・自分が他人からどう思われているか？がわからない。 ・人間関係を築きとれない。 など	・コミュニケーション、視線、距離の了解 ・「察し」を自然に活用(絶対に必要なわけではない、場所によっては、そこにある物や家具、カーテンなども使える) ・温度調整(エアコン、暖房機器など) ・コントロールの程度は？ ・ゲームダウン、エスケープの方法は？ など ・「察し」はどのくらい先まで？ ・「察し」はどこで何をやる？ ・変遷はどのように入る？ ・予言のタイムラインは？ など	・重要情報を活用した状況の説明。 ・重要情報を利用した状況の説明。

自閉症スペクトラムの人たちとの共生にむけて～オーダーメイドのバリアフリー(ひとりひとりに合った構造化)～

構造化のアイデア	ポイント	解説	アセスメントのポイント	たとえどんな工夫
物理的構造化 (環境を整える)	わかりやすい環境・空間づくり	活動と場所を1対1対応に	どの程度に理解が必要か ・多目的でも大丈夫な活動・場所はありますか？	活動ごとに距離やエリアが違う。 仕切などの活用(絶対に必要なわけではない、場所によっては、そこにある物や家具、カーテンなども使える)
	影響を受けている刺激のコントロール	刺激の調整、除去、排除など	影響を受けて活動に集中できない刺激は？ ・コントロールの程度は？ ・危険レベルは？ ・ゲームダウン、エスケープの方法は？ など	温度調整(エアコン、暖房機器など) ・コントロールの程度は？ ・配膳する、 など ・活動に使うものをスケジュールのアイコンに活用。 ・「察し」などで予言を伝える。 ・予言のための下見やパンフレット集め。 ・活動とスケジュールが一致していれば、移動が自立
スケジュール (時間の組織化)	納期をわかりやすくする工夫	「いつ」「どこで」「何を」を理解できる方法で伝える	・「察し」はどのくらい先まで？ ・「察し」はどこで何をやる？ ・変遷はどのように入る？ ・予言のタイムラインは？ など	・活動に使うものをスケジュールのアイコンに活用。 ・「察し」などで予言を伝える。 ・予言のための下見やパンフレット集め。 ・活動とスケジュールが一致していれば、移動が自立
ワークシステム (活動の組織化)	活動(やること)をわかりやすくする工夫	「何を」「どこで」「何を」を理解できる方法で伝える	・どのくらい理解ができる？ ・右から左へ、上から下へなど、流れが理解しやすくなる方法？ ・終わりはどのように入りますか？	・「察し」はどのくらい先まで？ ・「察し」はどこで何をやる？ ・変遷はどのように入る？ ・予言のタイムラインは？ など
	視覚的指示	「指示」を具体的に、明確にするための工夫	「こうして」「〇〇して」を思い出すようにする	・「察し」はどのくらい先まで？ ・「察し」はどこで何をやる？ ・変遷はどのように入る？ ・予言のタイムラインは？ など
環境的明瞭化	「指示」をよりはっきり伝えるための工夫	「こうして」「〇〇して」を思い出すようにする	・どのくらい理解ができる？ ・右から左へ、上から下へなど、流れが理解しやすくなる方法？ ・終わりはどのように入りますか？	・「察し」はどのくらい先まで？ ・「察し」はどこで何をやる？ ・変遷はどのように入る？ ・予言のタイムラインは？ など
	環境的整理統合	活動の素材や道具などを整理して使えるようにするための工夫	・整理、置き場所、片づけ場所などをわかりやすくする工夫	・「察し」はどのくらい先まで？ ・「察し」はどこで何をやる？ ・変遷はどのように入る？ ・予言のタイムラインは？ など
ルーチン	いつも同じでいい活動・行動は、習慣化して、自立してできるように	いつも同じでいい活動・行動は、習慣化して、自立してできるように	・どのくらい理解できるか？ ・どう伝えると覚えやすいか？(手を添えて、モデルを見せて、ジェスチャー、文字の手順書など)	・「察し」はどのくらい先まで？ ・「察し」はどこで何をやる？ ・変遷はどのように入る？ ・予言のタイムラインは？ など

*このシートは、行動課題表非特許利用(参事実科)・行動課題表非特許利用(参事実科)の特性に関する解説シート(表・裏)200802030(Assual Milano)。

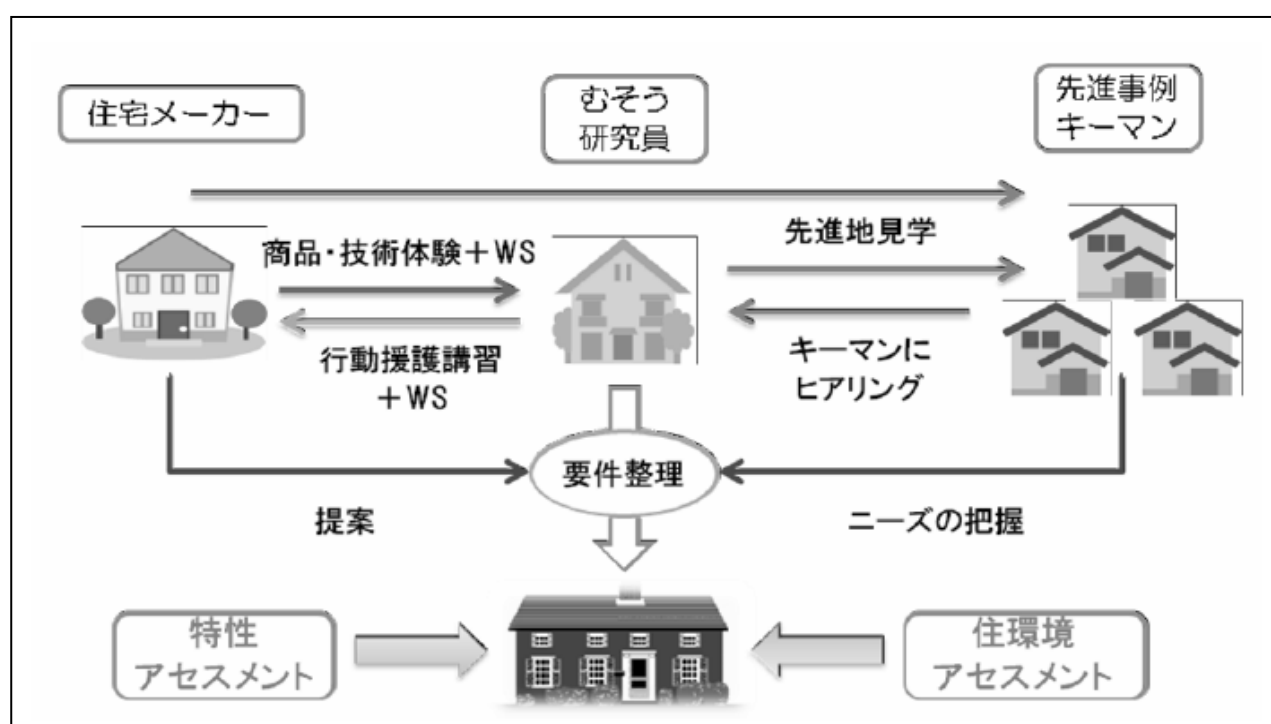
② 積水ハウス

最終的には、住宅におけるニーズ解決のための提案が、積水ハウスからなされ、実際にむそうの運営するケアホームで具現化された。

(3) むそう流のアプローチ

共同研究は、障害特性アセスメントはむそうが、住環境アセスメントは積水ハウスが実施する分業体制で行われた。図表6は調査研究の全体図である。

図表6 調査研究の全体図



2009 行動援護対象者および重症心身障害者のケアホームへの移行住宅環境支援報告書 P7

まず、現場ニーズの把握のために、障害特性に合ったケアホームの住宅環境整備に関するアンケートを実施した。

次に先進技術の見学・適応研究として、住宅メーカーの研究所を見学し、先進技術の理解を深め、さらにその技術がケアハウスの住環境整備に適応可能かどうかの検証を行った。技術体験を行うだけでなく、むそう側からは、住宅メーカーの研究職、設計職・営業職を対象に外部の専門講師を招き「自閉症などの強度行動障害者対応住宅の要件整理に向けた行動援護理論」講習を実施し、住宅メーカー側からみたケアハウスの住環境整備の方向性や可能性について意見交換を行った。

次に、研究の初期段階では、先進事例である社会福祉法人はるにれの里、NPO 法人それいゆ、GHA(米国アルバマーレ市福祉団体)を訪問し、キーマンに対してハード面の工夫や支援システムについて聞き取り調査を実施した。

さらに、研究の中間成果を広く一般の関係者に公開しながら、多様な視点を交えての意見交換を行うことで研究成果の検証を行った。2010年には、福祉事業者、行政関係者、大学関係者等 約 1000 名が参加した、「安心できる地域生活の構築のために「拠点的ケアホームの可能性」」を開催。同年、事業者、行政関係者、大学関係者等 約 200 名が参加した米国・日本のケアホーム先進事例～研究報告・公開討議～を実施した。

最先端の情報を収集し、現場のニーズに適合するかというプロセスが、むそうの初期事業で行われたが、その方法がここでも大規模に実施されている。事業化を展望した調査分析が必要であるとの示唆を与えるものである。

8. 人材育成の理念と方法

【学習の狙い】

利用者を内在的に理解する必要性を理解し、そのために具体的どうすべきかを事例から示唆を得る。手法は、その組織等に応じて柔軟に考えることが可能であることも理解する。

(1) 障害を持つ当事者への同化とその方法

むそうでは、職員が利用者のひとりひとりの障害特性を十分にアセスメントし、主としてソフト面の支援を組み立てできる能力とセンスを持てるようにすることを目標としている。

戸枝氏は自分の経験を次のように語っている。「ケアワーカー7年やりました。利用者本人と毎日一緒にいるわけです。そうすると利用者が暴れ始めたり、自分の手をかんだり、人をぶつてきたりいろいろが起きる。寝たきりでも突然円形はげになることもある。そうすると、自分自身は、なぜそうなったのだろうか、何がストレスではげになったのだろうかとずっと考えました。障害者であった母親の代弁をする経験で鍛えられているので、本人であるとするとなぜなのかというのをずっと考えたことが多くあった。」

本人であればそうするということが分かることを、戸枝氏は、対している相手と自分が同化してと呼んでいる。同化は、気持ち・意識・欲求のレベルだけの問題では無く、例えば脳機能障害のインペアメント(身体的な障害と社会的に考えられるもの)がどのようなものを理論的に理解した上で行う必要があることを強調している。

職員の研修では、理論的理解に加えて同化に近づくための体験をさせている。戸枝氏は、次のように語っている。「内部障害・気管切開の障害者を考えると、医療との連携を行っている東京での職員研修では、必ず鼻の中にチューブを看護師さんに奥まで入れられる。チューブを飲んでみると思ったより苦しいとか、のどに入るとき死にそうになるとか、実際に感じたことを職員はいう。それを内臓覚という言葉で表している。触覚と同じように内

臓にも感覚がある。それは入れられて初めて内臓覚があることが分かる。内臓覚の感じかたは、「戸枝さん、内臓覚って何だろうなと思っていただけ、感じますわ」「どじょう飲んでも分かるだろう」というやりとりに現れている。その経験を科学的にするということが、同化するときには絶対条件として重度障害者には必要だと思っている。同化するというのはイメージすることなのだが、イメージするのが本人の立場でしやすいような科学性がやっぱりいると思う。理解という科学性と体験する科学性の両方がある。それを検証にしているということだろう。」

(2) OJT を通した育成策

むそうのリクルート用資料には、「アセスメントからのケアプランとグループホームづくり」について、次のように記している。

「共同生活において、過反応・誤反応を起こしてストレスを感じたり、成人期の二次障害を起こすケースも少なくなく、どんなによいケアハウスでも支援がうまくいかなければストレスいっぱいになってしまう。そこでむそうは国土交通省の助成を受けて「行動援護対象者向けグループホーム等のバリアフリー改修事業」を進めてきました。支援対象者となる方の障害の正しい理解をするためのアセスメントと、そのアセスメントに基づく支援計画、それに合わせた住環境の改修、さらにこの事業の要である支援者の育成に力を注いでいます。どんなふうに暮らしたいか、生きたいか。想いを実現できる場を地域につくり続けていきます。」

そして、グループホーム改修と人材育成を連動させ、①基礎研修（ひとりひとりの障害特性のアセスメントとそれに基づく支援）、②OJT研修（障害特性に合わせた住環境のアセスメントとひとりひとりに合わせた研修）を行っており、実際の現場での研修にも力を入れている。

戸枝氏は、OJTについて次のように述べている。「ある目的を持って行うOJTと、むそうの理念・考え方と社会人としての考え方を理解させるOJTとがある。後者のOJTも大事だと思っているので、新人が入ってくるとペアの先輩を必ず決めて、その先輩が公私にわたり、まさに飲み込みにケーションも含めてOJTをしてやるようにしている。」後者のOJTは、一般的にはメンター方式と言われているが、むそうではメンターをOJT活動として捉えている。

Part 2 福祉医療の協働と政策形成参画・制度提案

1. グループホームの患者の看取りと医療・看護との関わり
2. 病院の集中治療室から出た医療的ケアが必要な子どもの発達障害
3. 福祉と協働する医療者と対等な専門性と言える福祉サービス
4. 福祉主導の医療・看護との協働の条件
5. 発達障害のポジティブな見立てとアセスメント
6. 政策形成参画と制度提案

1. グループホームの患者の看取りと医療・看護との関わり

【学習の狙い】

福祉サービス経営にとって極めて重要なテーマである福祉・医療の協働は、医療と福祉の狭間での葛藤を経ていることを理解する。福祉・医療の連携課程には生じやすい課題を整理する示唆について考える。

(1) グループホームの患者の看取りと医療看護・福祉の狭間

愛知のグループホームに、看取りに差し掛かっている利用者がいた。当然、看取りの段階では、医療が必要となるので、グループホーム患者の主治医を立てて、その主治医の指示の下に訪問看護ステーションをグループホームに入れる方法で医療福祉連携を事業所として始めた。しかし、医療看護と福祉の連携では幾つかの葛藤を経験したという。

「グループホームに入ってくれる訪問看護事業所はいまだに少ないなかで、とても熱心に取り組んで頂き、大変感謝している。

しかし、看護と福祉との価値観の違いや利用者に対する介護等の支援方針が食い違ったりすることが結構あった。医療と福祉のはざまで、ともすれば介護のほうが、レベルが低いと世の中が思っている中で悩んでいたことをフェアに判断し、整理してくれる人がいないかと探し求めている。

丁度その頃、愛媛県松山市で訪問看護の師長をされている梶原厚子さんと出会うことができた。梶原さんは、ゼロ歳から100歳まで子どもの支援から看取りまでこなして、障害とかはもちろん医療的ケアが必要とする子どもたちから大人になっている人も含めてトータルで受けいれている。むそうの担当者は、障害のこともきちんと分かった看護師に話しを聞いてもらって、医療・看護と福祉の関係を整理して欲しいという希望がかなえられた。」

(注) 医療的ケアとは、「医行為」とは異なり、日常生活に不可欠な生活援助行為で、長期にわたり継続的に必要とされるケアのことである。具体的には、気管切開、人工呼吸器、吸引、エアウェイ、在宅酸素、経管栄養、胃瘻、中心静脈栄養、導尿、腹膜透析、尿道留置カテーテル、ストマ、腸瘻などである。

(2) 看護ステーション師長との出会いと東京での事業展開

梶原さんが、ご両親がおられる関東に戻ることになって、子どもたちの家庭に訪問診療を行う在宅医療専門の医療法人財団はるか会前田浩利理事長の看護の部門に関わりたいと希望されていた。前田先生の診療が素晴らしいので子どもたちは、元気になって在宅だけでなく外出もできるようになるが、保育園は看護師がいないので受け入れてくれないことになってしまう。家から出て体力的には通えるようになったが、医療的な配慮がある保育園がないので、結果的に在宅になっているという子どもたちが多くいる。前田先生は、医療的ケアを必須とする子どもが通える看護と福祉の通所施設が必要だと考えていた。梶原さんが看護部門を、むそうが福祉部門を担当する通所施設を運営するのはどうかと誘われたというのが、東京での事業展開をすることになった経緯である。

戸枝氏は、梶原さんから次のように教えられたという。「むそうは成人の看取りで医療と連携することに悩んでいた。梶原さんは、子どもから勉強しなさい、子どものほうが大人より状態も変わるし、成長過程で発達も見ることができてすごく勉強になる。成人の看取りを正しくやるためにも医療的ケアを必要とする子どもという課題に取り組みながら、医療と協働するのが一番いいと説明していただきました。」

さらに、「生まれてから亡くなるまでのライフステージにわたる支援をすればするほど、福祉サービスは医療と連携しない限り無理だってことがはっきりしてきたので、東京での事業はこれまでの医療との連携の足りなさを補う意義もあると考えている。」

2. 病院の集中治療室から出た医療的ケアが必要な子どもの発達障害

【学習の狙い】

問題領域をどのように発見したか、その解決策をどのように考案したかを理解する。

また、問題解決の考案がサービス開発となる過程を理解する。

(1) 病院の集中治療室から出た医療的ケアが必要な子ども：問題領域の発見

現在、周産期医療の救命率向上と比例し医療依存度の高い子どもの人数が大幅に増加した。以前なら自宅に戻ることなく病院でその生を終えていたであろう厳しい状態の子どもが、多数在宅生活に移行している。しかし、病院の集中治療室を出て、自宅に戻った子どもに必要な医療的ケアが提供されれば、元気に活動できる。しかし、受け入れる保育園がない。このため、社会性を獲得する遊びなどの経験がないまま育ってしまい、発達障害になる可能性が高い。従って、子どもの障害特性を適切にアセスメントし、個別の特性に応じた支援サービスを提供する福祉サービスが必要になる。

医療的ケアが必要な子どもたちへの養育・発達支援に関する福祉サービスは、必要性・重要性がありながら、いままでの福祉サービス事業では見過ごされていたのである。

戸枝氏は、その見過ごしに気づいたのである。

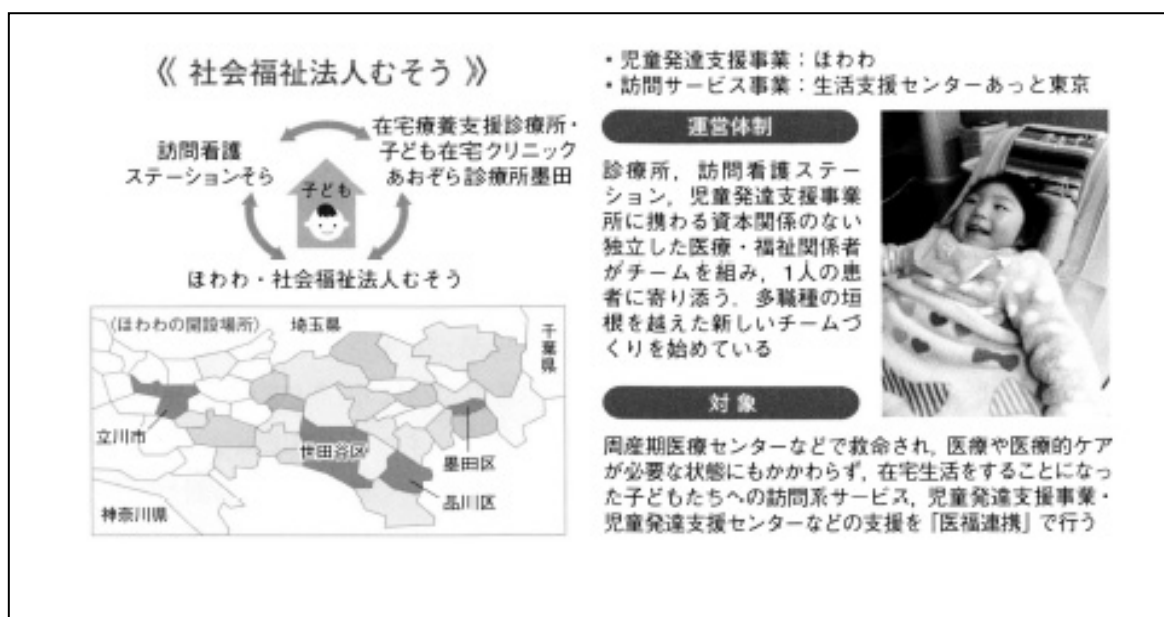
「梶原さんから在宅医療のパイオニアである前田浩利先生を紹介してもらいました。医療ケアが必要な子どもは、寝たきりの子どもいるけれども、医療的ケアがある保育園に通える子どもも多くいる。当時、東京では子どもの状態が良くなり、体力的には保育園に通わせることができるようになって、保育園側では看護師がいないと断られることが普通だった。医療的な配慮がある保育園がないので在宅になっている子どもたちが、いっぱい出てきた状況だった。前田先生から、見過ごされていた子どもが通える場所を作って福祉の側から支援してもらえないだろうかとの要望をいただいた。そんな経緯で、見過ごされていた子どもの福祉ニーズが大きいことに気づいたのです。」

(2) 医療的ケアが必要な子どもの発達障害への支援：問題解決のためのサービス開発

医療ケアが必要な子どもたちへの支援は、在宅医療専門医による診断および訪問看護のサービスに加えて保育・養育の専門的な福祉サービスである。家庭の親にとってはレスパイトになる通所施設でもあることが、問題解決のためのサービスになる。具体的には、在宅生活をしている子どもたちへ看護サービスと遊び等の児童発達支援サービスを一体として提供する通所施設を創設し、看護師・福祉専門家がチームを組んで子どもたちの日常生活に対する支援をパーソナルアシストとして行うことである。サービス提供の開始にあたっては、個々の子どもについて適切な障害特性のアセスメントを行い、パーソナルアシストのサービスとする。

むそうが東京に展開している「ほわわ」と「あっと」は、この問題領域に取り組む事業所である。その概要は、図表7のとおりである。ほわわは、通所施設であり、あっとは訪問サービス事業所である。現在、世田谷区・墨田区・品川区・立川市で事業を展開している。

図表7



3. 福祉と協働する医療者と対等な専門性と言える福祉サービス

【学習の狙い】

協働する医療者側の見方を内在的に理解する必要性・重要性を理解すると共に、対等な専門性なしに協働はできないことを理解する。

(1) 福祉と協働を求める医療者

2011年から医療的ケアを必要とする子どもへ医療・看護・福祉が連携したほわわを、一緒にやり始めた医療法人財団はるたか会前田浩利先生は、「障害児保育園ヘレン」を運営する駒崎弘樹氏との対談記事で次のように語っている。

「医師というものは福祉の人がどんな仕事をしているのかを本当に知らないものですから、自分たちがいちばん人の役に立っているという意識になりがちですが、福祉の世界にいる戸枝さんと出会って、生活を支えるってこんなにも素晴らしい可能性があることなんだと知ったんです。「障害児保育園ヘレン」もそうですが、そこへ通うようになると子ども達がみるみる発達するんですね。医療は命を守るけれども、心の発達を促したり、社会性は伸ばしてあげられない。障害のある子どもには医療と福祉、両方ないとだめなんだな、と。駒崎さんや戸枝さんとコラボして、子どもたちの思いもかけない発達を目の当たりにしました。小児科医にとってこれはすごい喜びで、ワクワクするんです。医療だけでは絶対に見られないもの。嬉しくてしょうがないんです！」

(出典)「日本初、医療的ケア児に在宅医療を届けた医師の想い:前田浩利×駒崎弘樹」

<<https://florence.or.jp/news/2017/09/post20029/>>

この対談記事で、前田先生は医療側からみても、発達障害にならないように発達支援サービス・生活支援サービスの意義と必要性を語っている。

(2) 医療者と対等な専門性と言える福祉サービス

医療者が福祉サービスの必要性・重要性や素晴らしさを認めてくれる。しかし、医療者が認める福祉サービスと専門性とは何かについて、戸枝氏は次のように自問している。

「医療者と出会うことは、福祉の専門性は何かをもう一回考え直さざるを得なくなることです。医療者ばかりの集まりにこの4年出るようになり、お医者さん・看護師さんから、医者・看護師の専門性と並べると、『福祉の戸枝さんの専門性は何なんですか』と尋ねられるから、何なんだろうなと思いました。そして、この4年で初めて『私はソーシャルワーカーです』と言うようになったのです。療育の領域や保育の領域、さらに言えばソーシャルワークの領域がきちんとできる福祉サービス事業の人間ならば、医療者からみ

でも、積極的に相互に専門性を交換してやっていきたいと強く要望されて、対等に協働して一緒に仕事ができることが分かりました。」

戸枝氏の発言にある協働は、単純な連携ではなく、専門家同士が対等に協力する協働を意味すると考えられる。

4. 福祉主導の医療・看護との協働の条件

【学習の狙い】

福祉主導の運営とすべき理由を理解するとともに、責任ある当事者が協働する条件を考察する。

(1) 福祉主導の必要性

戸枝氏は、福祉主導の必要性を強調する。

「例えば、医療ケアが必要な子どもが砂場で遊ぶとすると、感染のリスクがある。責任ある医師・看護師の医療者は、子どもの遊びがどのような医療的危険があるかを考えて、危険性がある砂場の遊びを禁止か制限する。そうすると、確かに安全かもしれないが、子どもは育たないということになります。福祉の立場からすれば、子ども一人一人に養育をきちんと提供するために、この年齢ではこれを経験する、しかし、に医療者からはリスクがあると監視して、その上で経験させるかさせないかを決める医療・看護・福祉の複合施設になっていると、一人に一人に会った療育・リハビリテーションをきちんと提供できるのではないかと思います。」

以前戸枝氏が見学した米国の先進事例でも、福祉関係者が経営者となって医療・福祉の協働のサービスが提供されていることを認識していたことも、この主張の裏付けになっていると考えられる。

(2) 福祉主導の医療・看護との協働の条件

福祉主導の医療・看護との協働が成立する条件として、戸枝氏は次のように語っている。

「子どもを養育する福祉事業所なので主導権は福祉が握る。と。ただ、事業を始める段階で、医療と福祉がいい形で責任のある協働をすると整理してもらえばいいのです。」

つまり、関係者がそれぞれ責任を負担し、協働する関係を構築することが成立条件となるのである。

5. 発達障害のポジティブな見立てとアセスメント

【学習の狙い】

発達障害に関するポジティブな点に着目する意義を議論し、今後の発展性を考える。

職人的対処から大量な需要に対応するための標準化とエキスパートとの分業体制の構築の方法も考察する。

(1) 発達障害のポジティブな見立て

むそうでは、知的障害を伴う自閉症スペクトラムを有する行動援護対象者に対して障害特性を詳細に構造的に理解するためのアセスメントシート（本事例の巻末に掲載している「障害特性アセスメントシート」）を創案し、実際に使用している。同様な取組を、発達障害に関しても行っている。

発達障害の特性があると、ネガティブな方向で判断して可能性を閉じた養育に傾きやすい。しかし、アメリカでは、発達障害をポジティブに捉え、今後の養育に繋がる見立てが行われている。戸枝氏は、発達障害の子どもを持つ日本の親が子どもの自己実現の方向性を気づくように、独自の発達障害の特性アセスメントシートを作成した。

このシートについて、戸枝氏はつぎのように語っている。

「発達障害の特性が生まれつきあって、生きにくくなるかもしれないけど、その特性があるために天才的であることもいっぱいあるんです。アメリカでも療育をやっている人たちは、ポジティブなところをどれだけ最大化するかってことに、今、焦点を当てています。

アメリカ側の自閉症団体が作った診断シートとか幾つかスタンダードなどの実際的に認められているものがあります。それらを見て思ったのは、この人は自閉症だとは分かるけれども、どうしたらいいのかを示すものが全くないことです。日本の親が、子どもの自己実現をどういう方向性でしていったらいいのかっていうことに気付けるようにするアセスメントシートを作成しました。このシートは、療育のための入り口のツールなのです。」

(2) 発達障害のアセスメント

日本でも発達障害をポジティブに見立てている専門家がいる。しかし、それが職人的であるという問題がある。日本の子どもの約一割が発達障害の素地があるという見方もある。その多くの子どもの養育需要は、大量生産的なサービス供給方法・技術を開発しないと持たないという状況にある。職人技をなくしたかったのがすごく大きいと戸枝氏は語る。

「ある有名な発達障害の療育の専門家が、『この子どもはこういう面で困っているが、こうすればポジティブになれる』とおっしゃるので、『先生、なんでそうですか』と尋ねると『私は分かる』との返事が返ってくるのです。なにか小さい晶玉でも持っているような職人仕事だったのです。そして、その先生と近いような能力をもともと持っている人はいるけれども、一子相伝みたいな感じでした。私は、マーケットやニーズから逆算して物事を考えるので、一子相伝ではなく、シートを作ってある程度見立てがみんなできるようにすることを考えました。そうすると、一子相伝の方々から激しく批判されました。しかし、直接批判する方々に、『シートを使うのが9割通用すればいいじゃないですか。残りの1割はこちらから連れてくるから』と申し上げたら、『そうか』とおっしゃってくださいました。それであんな仕組みにしたのです。」

6. 政策形成参画と制度提案

【学習の狙い】

制度提案に繋げることで改革を自分の事業として発展させる取組の意義を考察する。

戸枝氏の取組は、政策形成に参画し制度提案に繋げる特徴がある。2015年には、医療的ケア児者支援協議会を設立し、代表者となっている。同協議会は、「医療的ケアを必要とする人と家族が笑って暮らせる日本社会の実現に向けて、医療的ケア児者支援の広がり牽引することを目的として」創設された。活動内容は、政策提言とコミュニティづくり活動が中心である。具体的には、医療的ケア児者支援に関わる人々が隔てなく繋がり、助けあうコミュニティを創造する活動、医療的ケア児者に対しての報酬単価を上げるための政策提言およびホームページおよびSNSにおける情報発信である。2018年度障害福祉サービス等報酬改定に関する意見書を厚生労働省へ提出し、関係者を集合しシンポジウムを開催するなど大きな動きを作り出す機運を盛り上げる活動も行っている。

しかし、ただ運動的な取組だけでなく、制度提案にはエビデンスが必要であることも十分に理解した取組もしている。

その取組について戸枝氏は次のように語っている。

「今回の事業では、赤字覚悟で始めました。赤字であるというデータがあるからこそ、報酬改正・法改正が必要だという説得力になったとしみじみ思います。」

(執筆者 小林 篤)

氏名: _____ 性別: _____ 年齢: _____ 所属: _____ 障害種別: _____ 回答者: _____

聞き取り記入: _____

記入日: _____

Table with multiple columns and rows. Columns include: 'ことばで話さざる', 'ことばで話さない', 'ことばで話さぬ', 'ことばで話さぬ', 'ことばで話さぬ', 'ことばで話さぬ', 'ことばで話さぬ', 'ことばで話さぬ'. Rows represent different categories of behaviors and internal states, with detailed descriptions in the first column and corresponding checkboxes and scales in the following columns.

アセスメント要約

記入日： _____

氏名： _____ 性別： _____ 年齢： _____ 所属： _____ 記入者： _____

特性	数	
1 相手からの情報・メッセージをキャッチ(理解)することの特性		<input type="checkbox"/> スケジュール(予定)の視覚的な提示 <input type="checkbox"/> 視覚的構造化(見てわかりやすくする)
2 相手に気持ちを伝えることの特徴		<input type="checkbox"/> 様々なコミュニケーションスキルの活用 <input type="checkbox"/> 物理的構造化(刺激の統制、排除など)
3 感覚の特性		<input type="checkbox"/> スケジュール(予定)の視覚的な提示 <input type="checkbox"/> 物理的構造化(刺激の統制、排除など)
4 転動性・衝動性		<input type="checkbox"/> 視覚的構造化(見てわかりやすくする) <input type="checkbox"/> スケジュールとルーチンシステム(活動の予定、行程、終わった後の内容などの視覚的な提示) <input type="checkbox"/> タイマーなどの利用
5 時間の整理統合の困難さ		<input type="checkbox"/> 物理的構造化(1つの活動は1つの場所を設定、境界の明確化など) <input type="checkbox"/> 視覚的な整理統合
6 空間の整理統合の困難さ		<input type="checkbox"/> スケジュール(予定、変更)の視覚的な提示 <input type="checkbox"/> 視覚的構造化(指示の修正)
7 変化の対応の困難さ		<input type="checkbox"/> 視覚的構造化(指示の修正)
8 般化の特性		<input type="checkbox"/> スケジュール <input type="checkbox"/> ルーチンシステム等のシステムの活用 <input type="checkbox"/> 視覚的構造化
9 記憶の維持の困難さ		<input type="checkbox"/> スケジュール(移動タイマー) <input type="checkbox"/> 視覚的指示の活用
10 長期記憶の特性		<input type="checkbox"/> 視覚的構造化(指示、修正) <input type="checkbox"/> 物理的構造化(刺激の統制)
11 相手の気持ちを想像すること、状況判断の困難さ		<input type="checkbox"/> 視覚的に状況を説明

<備考>

第2章 地域を基盤としたNPO法人経営の戦略と意義 －NPO法人どりーまサービスの実践事例－

章建てと理解のポイント

I. 事例の概要と起業者の経験

事例の全体像を把握し、起業者がどのような経験を経てきたかを理解する。

II. サービス開発と事業の展開

制度外のニーズに気づき、それに対応する新しいサービスを考案するプロセスを理解する。また住民参加型の福祉サービスを提供する仕組みやその意義、地域資源の開拓や活用方法について理解する。

III. 第3のセクターとしての使命と役割

NPOの特徴を活かし、自立した立場で実践を基に根拠を示しながら、地域課題の解決を図るという組織経営の姿勢や考え方を理解したうえで、NPO法人を含む第3セクターの福祉分野における使命や役割、さらには経営の在り方について考察する。

I. 事例の概要と起業者の経験

1. 事例の概要

本事例は、NPO 法人形態によって福祉サービスおよび関連サービスを提供する事業展開というユニークな事業展開事例である¹。NPO 法人「どりーまあサービス」の事業は、①公的制度的な提供される「公的サービス事業」、②有償ボランティアの組織を活用し制度外の生活課題やニーズにかかるサービスを提供する「住民参加型在宅福祉サービス事業」、および③地域が抱える課題やニーズを解決・改善するための自主事業による「地域福祉実践事業」である。

NPO 法人「どりーまあサービス」は、「住民参加型在宅福祉サービス」というインフォーマルサービスを活用しながら、高齢者及び障害児者への在宅介護・看護サービス事業等を展開している。理事長の山口浩志氏は、医療や介護サービス分野での現場経験を経て、地域住民の支え合いと非営利組織の魅力、そして、それによる福祉サービスの事業展開の可能性に着目し、平成9年に自ら起業することになった。はじめは、「住民参加型サービス」という有償ボランティアを行う任意団体だったが、NPO 法が施行（平成10年12月）されたことをきっかけにNPO 法人として認証を受け、翌年からは介護保険サービスを開始した。その後、在宅ケアを中心に事業を拡大し、現在は訪問看護、通所介護、ケア付き高齢者向け住宅等を含めて、多くの在宅サービス事業を行っている。

また、NPO の機能を進化発展させ、NPO 組織を活用した地域課題を解決する地域福祉活動・NPO 会員化した住民自身の地域活動も展開している。

表1 どりーまあサービスの概要

(2017年4月現在)

区分	内容
サービス・事業	<ul style="list-style-type: none">・ 居宅介護支援事業・ 徳島市元気高齢者づくり事業（徳島市委託）・ 訪問介護、訪問看護・ 高齢者デイサービス、児童デイサービス・ サービス付き高齢者向住宅・ 住民参加型在宅福祉サービス、小地域交流サロン
利用対象	<ul style="list-style-type: none">・ 高齢者、障害者（児）
事業所数	<ul style="list-style-type: none">・ 3拠点（徳島市、末広・沖洲・川内）、3事業所（11事業）末広：居宅介護支援事業、訪問介護、デイサービス沖洲：訪問介護、訪問看護、デイサービス、サービス付き高齢者向住宅、児童デイ川内：訪問介護、デイサービス、サービス付き高齢者向住宅

¹ この事例に関する情報は、2017年4月の時点で入手された情報に基づいている。

職員体制	・常勤 65 名 (社会保険加入者)、非常勤 76 名
年商 (当期売上高)	・3 億円

2. 山口氏の経験と事業展開

(1) 家族や親族の影響

山口氏は、子どもの頃から要介護状態の祖母を介護する母の姿を見て育った。長年にわたる母の介護生活は大変そうに見えたが、祖母を看取った後の母は、悲しみや無力感ではなく、「やりきった」という充実感を感じるような表情を浮かべていた。また、親戚にもお年寄りの方が多くいたので様々な高齢者の在宅での過ごし方を見て育ち、高齢期の生活や介護を身近で感じる事が出来た。幼い頃のこのような体験や感覚が、今の在宅介護や地域生活支援を重視する考え方の形成の土台になっていると山口氏は振り返る。

(2) ボランティア活動がきっかけで福祉の道へ

大学では経済学を専攻していたが、大学4年次に家の近くの特別養護老人ホームでのボランティア活動がきっかけで、卒業後は、高齢者福祉施設の現場で働くことになり、数年後には社会福祉士資格も取得する。

(3) 福祉と医療の現場での学び

就職して数年間、特別養護老人ホームで働く中で、家族の役割や出番をどのようにするか、地域での生活をどう支えるか、そのための仕組みづくりや企画をどのように進めるかなどについて学ぶ機会が多かった。その後、特別養護老人ホームから医療法人が経営する病院に職を移り、これまでとは違う実践環境や学問ベースのなかで医療的ケアやその考え方について学ぶこととなった。医療は、エビデンスを強調しており、また緊急性の高いニーズである点に魅力を感じ、29歳に准看護師を取るために看護学校に入学した。看護実習では、病院や保健施設等で医療に関する様々な知識を体得することが出来とても楽しかった。しかし、一方では、医療機関・専門職と福祉、介護、地域とのつながりや連携の弱さを感じる日々でもあった。当初、医療と福祉・介護サービスは、それぞれの分野でばらばらでサービスが提供されていた。それを見て、「このままでいいのか」という問題意識が芽生えた。看護学校では、医療や看護の知識・技術を学ぶだけでなく、医療や看護に不足している点、つまり在宅サービスや地域とのつながりの弱さを実践から学ぶことが出来たのは大きな成果であった。准看護師をとった後、当初、新しく創設された老人保健施設の生活相談員として再就職をした。理事長からは、医療現場の経験がある生活相談員として期待され、院内だけでなく、地域を回る仕事をするようになった。6年間の老人保健施設での勤務で、施設だけではできない、実現できないケアがたくさんあることに気付く。なのに、そこは誰も手を付けられていない。そこで、医療と福祉・介護をつなぐ在宅ケアを自

分の手で創ることを志し、起業を決心した。

(4) NPO 設立と事業開始

起業を考えていた頃、NPO 法人は制度もなく、全国的にはまだ認知されていない時期ではあったが、将来的には間違いなく新しい福祉サービスを確立する分野になり得ると考え、興味をもって、全国を回りながら実践家や専門家から NPO の仕組みや特徴、立ち上げの方法等について学んだ。平成 9 年 12 月に、任意団体として住民参加型在宅福祉サービス団体「どりーまあサービス」を設立し、平成 11 年 6 月には、徳島県では初めての NPO 法人として認証を受け、NPO 法人「どりーまあサービス」を立ち上げた。

山口氏が起業の際に組織の法人格として NPO 法人を選んだのは、非営利組織の持つ社会的な信頼感がある。山口氏は地域社会を基盤とした住民主体のケアシステムの構築を起業のミッションとしていたため、地域社会や住民からの信頼や支援がなければ事業は成り立たないと考えていた。起業を決心し準備するために全国の先進事例を回り経営モデルを学ぶなかで、その考えは確信につながった。多くの実践家たちは、住民や自治体行政など地域社会からの厚い信頼を基に人的・物的支援を得ることができ、様々な活動を通して地域との共生を実践していたのである。今では、山口氏自身も NPO 法人という非営利かつ社会的ミッションを持つ組織としての信頼感を経営資源として活用しながら、事業を展開している。

3. 事業の概要

NPO 法人「どりーまあサービス」は、「住民参加型在宅福祉サービス」というインフォーマルサービスを活用しながら、高齢者及び障害児者への在宅介護・看護サービス事業等を展開している。理事長の山口氏は、医療や介護サービス分野での現場経験を経て、地域住民の支え合いと非営利組織の魅力、そして、それによる福祉サービスの事業展開の可能性に着目し、平成 9 年に自ら起業することになった。はじめは、「住民参加型サービス」という有償ボランティアを行う任意団体だったが、NPO 法が施行（平成 10 年 12 月）されたことをきっかけに NPO 法人として認証を受け、翌年からは介護保険サービスを開始した。その後、在宅ケアを中心に事業を拡大し、現在は訪問看護、通所介護、ケア付き高齢者向け住宅等を含めて、多くの在宅サービス事業を行っている。「どりーまあサービス」の事業は、①公的制度的で提供される「公的サービス事業」、②有償ボランティアの組織を活用し制度外の生活課題やニーズにかかるサービスを提供する「住民参加型在宅福祉サービス事業」、③地域が抱える課題やニーズを解決・改善するための自主事業による「地域福祉実践事業」に大別することができる。詳細は以下のとおりである。

(1) 公的サービス事業

徳島市内に 3 つの拠点（末広、沖洲、川内）を中心に、居宅介護支援事業所、訪問介護

(3 か所)、通所介護 (3 か所)、訪問看護 (1 か所)、サービス付き高齢者向け住宅 (2 か所)、児童デイサービス (1 か所) を展開している。主なサービス対象は、高齢者と障害児・者であり、中でも高齢者サービス分野が 8 割以上を占める。特徴として、①看護と介護の連携によるサービス提供、②公的サービスのみならず、インフォーマルサービスを積極的に取り入れたケアプラン、③切れ目のないサービス (シームレスケア) を目指すこと等である。

表 2 公的サービス事業の概要

時期	事業内容	備考
平成 9 年 12 月	住民参加型福祉サービス団体「どりーまあサービス」設立	
平成 11 年 6 月	NPO 法人「どりーまあサービス」認証	
平成 12 年 4 月	公的介護保険事業開始 ・訪問介護事業 ヘルパーステーションたすけあい ・宅介護支援事業 どりーまあ徳島	重度訪問介護 ²
平成 13 年	医療福祉機構助成金事業 ・出前デイサービス「さらだ」実施	
平成 16 年	訪問看護 ・「どりーまあ訪問看護ステーション」開始	0 歳児～高齢者 (医療保険・介護保険)
平成 21 年 4 月	どりーまあ新社屋完成 ・「デイサービスセンター夢ハウス」開始	高齢者デイ、あきのすサロン実施
平成 23 年 12 月	サービス付き高齢者向け住宅“レスポワール” 運営開始 小規模多機能ケア“夢ガーデン” 運営開始 (沖洲地区)	住宅戸数：16 戸 認知症対応型共同生活介護
平成 25 年 4 月	「どりーむキッズ」(児童デイ) 開始	児童発達支援事業所
平成 26 年 4 月	サービス付き高齢者向け住宅“レスポワール II” デイサービス“夢ファミリー” 訪問介護事業「ヘルパーステーションたすけあい川内」 運営開始	住宅戸数：29 戸 居宅介護 ³ (≒ホームヘルプ) 身体・知的・精神障害、障害児、難病等.
平成 27 年 4 月	ヘルパーステーションたすけあい沖洲	重度訪問介護

(2) 住民参加型在宅福祉サービス事業

住民参加型在宅福祉サービスは、高齢者や障害者が自宅で充実した生活を送ることができるよう、行政による制度や公的なサービスだけでは対応できないニーズ (≒制度の狭間

² 重度の肢体不自由者であって、常時介護を必要とする障害者の住居等にホームヘルパーを派遣し、入浴、排せつまたは食事の介護や外出時における移動中の介護を総合的に提供するサービス

³ ホームヘルパーを住居等に派遣し、入浴、排せつまたは食事の介護などを行うサービス。

のニーズ、制度外のニーズ) に対する、地域住民の自発的な参加と協力による助け合い活動である。

地域住民のうち、サービスを利用したい「利用会員」と、サービスを提供したい「協力会員」をそれぞれ会員登録し、お互いのニーズをつなげる活動である。協力会員は移送や家事、生活支援等の自分が活動できる内容を設定し、それを必要とする利用会員の自宅に訪問しサービスを提供する。利用会員は、サービスの利用料を事業所に払い、事業所はそのうち一部を協力会員の交通費等が補てんできるように報酬(500円)を支払う形でサービス提供を行うインフォーマルケア・システムである。有償ボランティアの仕組みを住民同士の福祉サービスの提供システムとして導入したものとと言える。

このサービスは、住民の助け合いというボランティア活動の側面のみならず、制度の狭間にある生活ニーズへの対応にも役立つため、地域の重要なインフォーマルサービス資源でもある。また、公的サービスとの組み合わせによって、在宅サービスを補足することで、利用者の生活の質を高め、サービスへの満足度を高める効果をも果たしている。

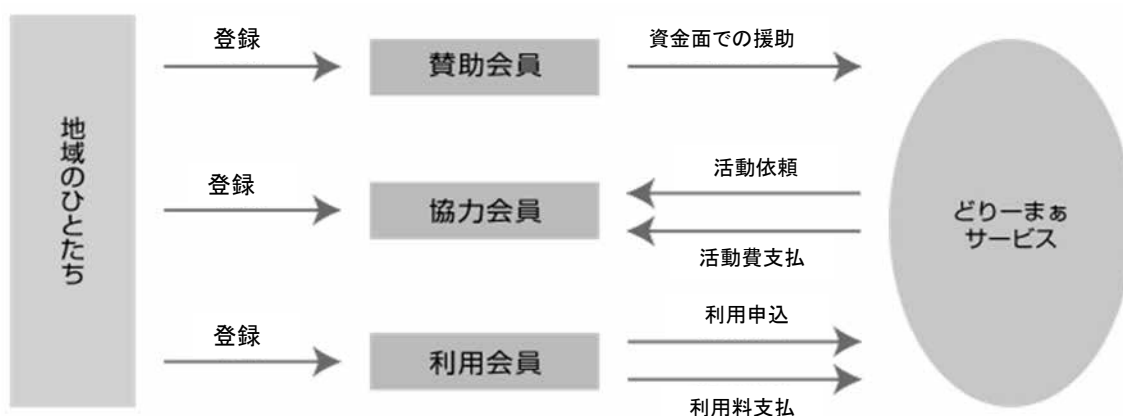


図 1 住民参加型福祉サービスの仕組み

(3) 地域福祉実践事業

在宅サービスの提供のほか、表3のように、国や県、市の補助金や助成金を活用しながら、地域社会が抱える課題やニーズに関わる実態調査やモデル事業、地域住民の支え合いや拠点づくり活動、ボランティアの組織化といった様々な地域福祉実践を展開している。これらの活動は、法人全体で占める事業規模は小さいが、地域社会への貢献というNPO法人としての使命を果たすための活動であり、起業時に掲げた組織のミッションの根源に当たる事業と言える。

また、このような地域福祉実践は、現場での長い経験から見えてくる地域課題への対策を探るための地域貢献活動であるとともに、地域社会との信頼関係の構築、地域ニーズや資源の把握、開拓といった法人の経営に役立つ活動でもある。

表3 地域福祉実践に関連する事業の概要

平成12年6月	NPO活動 月間活動時間数 2400時間達成 会員数 700名
平成17年6月	徳島市委託事業「元気高齢者づくり事業」開始 内町地区、南井上地区、沖洲地区、多家良地区、昭和地区
平成20年9月	厚生労働省社会援護局 社会推進事業交付金事業受託 鳴門市共催により民生委員146名、在宅介護認定介護者1235名に対して アンケート調査実施
平成21年3月	同交付金事業「認知症を考える県民の集い in 鳴門」開催 研究大会開催（約600名参加）
平成21年9月 ～24年3月	徳島県介護予防普及啓発事業（ふるさと雇用再生特別基金事業）委託 ■小地域交流サロン事業 ～徳島市、小松島市、鳴門市、阿波市で計7か所のサロンを設立～
平成23年9月 ～24年3月	徳島県地域支え合い体制づくり補助金交付事業 ■支え愛コーディネーター養成プロジェクト事業 ～県内の保健・医療・福祉等の有資格者30名を対象に地域コーディネーターを養成～
平成25年12月	おきのすサロン 開始（末広、デイサービスセンター夢ハウスにて）
平成26年4月	どりーまぁ行動計画 開始
平成26年10月 ～27年2月	徳島県医療介護連携・地域ケア実施モデル事業 （定期巡廻・訪問介護・看護サービスモデル事業）

II. サービス開発と事業の展開

1. 「ニーズのマッチング」とサービス開発

住民参加型在宅福祉サービスは、「どりーまぁサービス」の出発点であり、その後の事業展開にも大きな影響を与えており、現在においても重要な事業部門として位置付けられている。サービスを「利用する人」と「提供する人」をつなげることは、ソーシャルワークにおいて、「利用者」と「資源」をつなげるソーシャルワーカーの調整者あるいは連携者としての役割を意味する。住民参加型在宅福祉サービスは、既存の公的サービスのみでは対応できない様々な生活課題を有する潜在的な利用者に対し、住民参加型在宅福祉サービスというインフォーマルサービスの資源を用いて対応する。このようなボランティアのコーディネート活動が、その後の事業展開において多くのヒントを与えてくれた。

例えば、視覚障害者の1時間の家事援助のサービスを行う場合、買い物が必要になるが、ヘルパーが来る前に有償ボランティアが訪問し、買い物に行くスーパーの広告のチラシを読み上げて必要なものを選択してもらう。ボランティアはそれをメモ書きしてヘルパーが来ると渡す。それだけすぐに買い物に出かけることができ、簡単なボランティア活動であるが、それがもたらすサービスへの効果は大きい。ある意味、小さな制度の狭間のニーズ

と言えるが、この少しの不十分さがサービスの不満足の原因となったり、それが満たされれば、むしろサービスを満足させる重要な要素に変わるのである。

このような、制度の狭間にあるニーズに対応した経験は、その後の事業展開にもみられる。平成16年から訪問看護ステーション事業を立ち上げたが、小児看護の啓発・拡大に結びつける事業ともなった。この事業は、職員を募集するために訪れたリハビリ関係の勉強会で出会った、病院に務める理学療法士からの相談がきっかけであった。相談の内容は、小児慢性特定疾患を持つ3歳の子供が入院しているのだが、退院したくても小児が分かる看護師がいないので、退院することが出来ないで困っているとのこと、さらに、このような小児看護の人材不足は、全国的にも課題となっているとのことであった。そこで、山口氏は、小児が分かる看護師が見つければ、その子どもを助けることが出来る、また、これは、他の事業所では対応できない隙間の領域であることから、事業としても成り立つと考えた。すぐに対応することを決め、「小児専門の看護師」を募集したところ、案外と早く希望者が現れた。最初の志願者は、以前から小児の看護師として働きたかったが、実際には高齢者の訪問看護施設で働き始めたため、やりたい仕事が出来ずに仕事を辞めてしまったという元看護師だった。その後も、小児科病棟や療養所での経験を持つ2人の看護師を採用することができた。それにより、相談に乗った子どもを含む多くの障害を持つ子どもの退院支援や在宅生活を支えることが出来た。その経験を基に、平成17年からは重度訪問看護サービスを提供する訪問看護ステーションを立ち上げることが出来た。

既存の看護ステーションではやっていないこと、できないことを、新たな分野と捉えて事業化することで、他の事業所とは差別化される新しい事業領域を確立することになったのである。

2. 地域の助け合いの組織化と仕組みづくり

平成21年から24年までは、それまでのサロン活動を地域に広げるために、「ふるさとの交付金事業」としてサロンボランティアの養成研修を行った。3年間で、県内7カ所にサロンを立ち上げることが出来た。最初は、サロンの立ち上げを事業の目標としていたが、その後の継続的な活動を促すためには、サロンの運営を地域住民が自ら行える仕組みが必要と考え、次のステップを企画した。以前からも市や社会福祉協議会の事業として、ボランティア養成講座等は実施されていたが、ボランティア養成講座を修了しても、すぐにサロン活動のマネジメントを担うには負担が大きいと、うまく回らないという実態を見てきたからであった。そこで、社会経験を通して組織での活動経験を持ち、かつ介護予防などの活動内容や専門機関等に明るい医療福祉の退職者等が、サロンのコーディネーターとして関われば、サロンの活性化につながると考えた。

そのため、「地域支え合い体制づくり事業」の交付金に応募し、医療福祉の退職者、OB、例えば、看護師や保健師、助産師、放射技師、介護福祉士、ケアマネジャーなどの医療福祉の経験者が活躍できるボランティア・コーディネーター（サロン・コーディネーター）

を企画し行政に提案した。最初、行政からは、医療福祉の人材不足の中で、そのような専門性を持っている地域住民が集まるかと、半信半疑ではあったが、何とか研修企画の実施が決まった。募集定員 30 人で募集を呼び掛けたところ、定員を大幅に超える 80 人から応募があった。中には、公的医療機関や福祉施設等で働いた経験を持つ女性が多くいた。例えば、「長年病院に勤めて働きつめで家と職場の往復だけだったのでやりがいのある活動がしたい」、「これまでは地域から助けられてばかりだったので、これからは地域に対して恩返しをしたい」など、福祉医療関係の専門職の経験を持つ女性たちの応募が多かった。その後、当初の定員を変更し、40 名を対象に研修が行われ、修了者は各地域のサロン・コーディネーターとして活動することになったのである。一方、募集定員を大幅に超えてため、活動に関わることが出来なかった 40 名のうち、二つのグループは自らそれぞれ NPO 法人を立ち上げて独自で活動するようになったという。このように、地域のボランティアをしたい住民のニーズとそれが活かされる場のマッチングを通して、モデル事業として立ち上げたサロンの継続的な担い手を養成することが出来たのである。

このように、ボランティアに対するニーズをマッチングさせることが出来たのは、これまでの活動や事業の弱点や課題を把握していたからである。それまでも、行政による事業として、ボランティア研修やボランティア・コーディネーター研修等は行われていたが、それらの研修を受けた後、「活動する場所や機会がない」、「どこに申し込めばいいかわからない」、「社協に登録をしても連絡がない」、といった声が多くあった。つまり、地域の助け合いの担い手を十分に活かせる場と機会が用意されていない、「ミスマッチング」の状況について、「住民参加型在宅福祉サービス」を含む様々な活動を通して把握していたのである。さらに、その中には保健医療福祉にかかる元専門職の人も多く含まれていることに気が付いていたのである。

このように、地域住民の眠っている能力を活かす取り組みが出来たが、それは決して偶然ではなく、以上で述べたように実践からの「気づき」が背景にあったのである。なお、そのような問題意識を如何にして組織化したり、仕組みとして展開するかは、また別の努力が必要である。山口氏は、実践活動を通して気付いた自分の問題意識の根拠を提案書や企画書を通して、行政側（委託元）に事業の必要性や予想される効果等について丁寧に説明していたという地道な努力が背景にあることも留意しなければならない。

思いを形にすることは、このように実践から培った問題意識への気づきと、それを可能にするための計画や戦略が必要となる。住民のニーズを発見し、それを目に見える形にしたうえで、それを根拠にして相手（この例では行政）を納得させていくこと、いわゆる「エビデンス・ベースド・プラクティス」が求められる。

3. 地域を基盤とした経営を実現するスキルと戦略

山口氏は、新しい事業の営業活動として、説明会や見学会等を行う傍ら、地域住民を対象にした「出前講座」を積極的に実施している。講座のテーマは、「介護を受けないために

はどうすればよいか」、「介護を受けるための、今から準備しておかなければならないことはなにか」などである。

法人や事業所の営業活動は、事業所のサービス内容を説明するより、まずは住民が自ら福祉や介護に関心を持つようにするきっかけづくりが大事であると山口氏は指摘する。説明会や見学会が直接的な宣伝活動であれば、出前講座は間接的な宣伝のアプローチである。出前授業のような間接的なアプローチは、住民との対話の場であり、お互いを知る良い機会となる。信頼関係を築いたのち、本人や家族の介護に関する心配事の相談につながったり、サービスの利用方法や使い方などについて具体的な話に発展するケースが多いからである。このような営業活動を身に着けたのは、起業の直前まで務めていた老人保健施設での経験が大きかったと、山口氏は言う。

平成2年、病院を経営する医療法人の理事長が、新しい制度で創設された老人保健施設を開設した。しかし、地域から離れた立地条件に加え、近くに他の施設も多くあったため、半年間、入居者がゼロという「開店休業」の状況が続き、すぐにでも利用者を増やしないと経営が成り立たなくなる、厳しい状況であった。危機感を覚えた理事長から山口氏に、どうにかして入所者を増やしてほしいと言われ、施設の営業活動を任されることになった。理事長は、これまでの山口氏の仕事ぶりを見て、彼が適任だと判断したのであった。しかし、山口氏はこれまで営業活動の経験はまったくなかった。それでも、言われた以上は何とかしなければならぬという意地もあり、そこから2年間、いろんな方法を考えて営業活動に取り組んでいく。

まずは、とにかく、徳島市内の老人会、町民会、民生委員会、婦人会、公民館やコミュニティセンターなど、住民が集まる場所に出かけ、チラシを配り説明を繰り返し行った。最初はやり方も分からず、訪問先からまた紹介で次々といろんなところを回りながら、思いついたことをやっていった。そんな中、一番、効果がよく、いいと思ったのが、「健康講座」であった。理事長の医師が講師となって、どうすれば最後まで元気で自宅で生活できるか、老人疾患を防ぐためにはどうすればよいかなど、健康や介護予防に関する講演会を行う企画である。医師が地域に出向いて住民と触れ合いながら、健康の話をするといった、ごくシンプルな活動であったが、それが住民にとっては、分かりやすく、講習会が終わってから健康や家族の介護の相談に乗ったり、サービスを利用するようになったり、ほかの住民に紹介するなど、結果として大きな宣伝効果につながった。次第に、住民の間に医師や施設の情報が知れ渡り、利用する人が増えていった。2年間の努力の末、老健施設の定員100名を全部埋めることができ、併設のデイサービスも80名登録で、毎日定員30人の利用者を受け入れることができた。

山口氏は、このように現場での実践を通して、介護サービスに関する知識やスキルのみならず、経営感覚や実践的なマーケティングのスキルを身に着けることが出来たのである。また、ひたすら地域に出かけて接点をつくって宣伝活動をするを通して、地域とのつながりの重要性を実感するようになり、その後もそれを大事にすることになった。

「どりーまあサービス」を開設してからも、老人保健施設での経験やノウハウを活かし、地域との接点を多く作ることを大事にして活動を行っており、現在も、住民が集まる場所に出向いて「出前講座」を通して、在宅で最後まで過ごすためのコツを住民の方に伝えている。山口氏は、介護について学ぶ活動のことを「習介活動」や「介活」と呼んでいる。人生の終わり、つまり死を準備する活動を意味する「終活」が重要であると言われているが、余生をより賢く豊かに過ごすためには、介護のことをよく知ること、そしてそれを学ぶことがとても大事だと山口氏は考えている。利用者が自らケアプランを立てられるくらいの知識を持てば、自らサービスを選択することができる。結果として「どりーまあサービス」を利用する積極的な顧客になるかもしれないと考えている。営業のターゲットは、必ずしもケアマネジャーでなくてもよい、地域住民を味方にするのがより効果的であると山口氏は言う。

このような地域とのつながりを重視する考え方が営業効果を生む例は、他のサービス部門からも見受けられる。例えば、住民参加型在宅福祉サービスの場面では、協力会員を通して地域とのつながりをつくっている。協力会員のなかには、みんなが介護や生活支援の手伝いを希望するわけではなく、中にはお話しが上手な人がいて、その会員には、これから利用を考えている方に訪問して、「どりーまあサービス」について説明する活動をお願いしたり、新設事業所の地域にある介護支援事業所や地域包括支援センターに対する事業所の説明をしてもらうなど、会員の強みを生かした活動が結果として宣伝活動にもつながっている。

このほかにも、地域からの理解や信頼を得るための活動として、2か月に1回、住宅運営推進会議を開き、事業所の近くの町内会や自治会、民生委員等の住民を対象にし、事業の実施状況や利用者の生活状況などについて報告し、意見交換を行う機会を設けている。この活動を通して、地域住民からの事業所に対する偏見をなくし、次第に法人の応援団として関わってくれる強い味方が増えていくと山口氏は述べている。さらには、地域住民が朝5時から8時までのような、短時間パートとして働くこともあり、結果として人材確保にも役立つ側面がある。施設が住宅街に位置するということは、対応の仕方によっては、気難しい、歯車が合わなければ、悪評判につながり、経営が成り立たないこともありうる。しかし、お互いを理解し住民との良好な関係をつくることで、住宅街に位置することがメリットとして活かされることが出来るのである。

4. シームレスケアの展開と仕組み

「どりーまあサービス」は設立以降、インフォーマルサービスと公的な在宅サービスを組み合わせて、在宅ケアを支える仕組みを作ってきた。一方、近年は、従来の訪問介護や訪問看護サービスに加え、お泊まりデイサービスやサービス付き高齢者向け住宅のような宿泊型や入居型のサービスも取り入れている。

お泊まりデイサービスは、日中デイサービスを利用している方が、夜もそのまま施設に

宿泊できるサービスで、在宅介護における緊急時の対応や、家族介護者の負担軽減にも役立つ、介護保険適用外のサービスである。

一方、サービス付き高齢者向け住宅は、在宅での生活が難しくなった利用者の継続支援を主な目的として数年前から開設している。要介護度が高くなっても地域で継続して暮らすためには、在宅サービスだけでなく、入所型施設も必要であると山口氏は考えている。本人や家族がギリギリまで頑張っても、在宅では対応できない場合がある。そうすれば、施設入所を選択せざるを得ないが、それが自分の住んでいた地域の中にあれば、家族を離れずに地域で継続して暮らすことができる。これがいわゆる、「地域包括ケア」の考え方であるが、山口氏は、「どりーまぁサービス」を通してそのような地域包括ケアを実現しようとしている。具体的には、自前の入所型施設を持つことで、入所が必要になっても他の施設を紹介して契約を打ち切るのではなく、入所施設への移行を通して、これまでの通り利用者の状況を理解しているスタッフによって介護や看護サービスを受けることができ、ケアの継続性が保たれるのである。他の法人や事業所に「お願いします」と、関係を終わりにするのではなく、「あと頼むよ」と、同僚に引き継いでもらい継続したケアが提供できるようなシステムを構築していきたい、山口氏は述べる。

ただし、このような利用者へのきめ細かな対応を実現する「シームレスケア」が、「抱え込み」にならないためには、サービスの質の面において他の施設より優位性を持たなければならない。山口氏は、「どりーまぁサービス」の在宅看護やリハビリを活かした混合型サービスや、住民参加型在宅福祉サービスのようなインフォーマルサービスのメニューを通して、利用者の生活課題に柔軟に対応することで、サービスの質と満足度を確保していきたいと考えている。

Ⅲ. 第3のセクターとしての使命と役割

山口氏は今後の「どりーまぁサービス」の事業展開に関する質問に対し、次のように述べている。まず、NPO法人の事業部門をより広く展開して、そこから得られる収益を使って、より多くの地域住民にサービスとして還元することを目指している。例えば、住民参加型在宅福祉サービスの利用料を現在より安く設定し、さらには低所得者や生活保護者などの社会的弱者には無償でサービスを提供したいと述べている。非営利組織として、利益を社会や地域に還元する仕組みを持つことで、非営利組織としての使命を果たしながら、持続可能な組織経営ができると山口氏は考えている。

二つ目に、第3セクターとして、自立した立場で、実践を基に根拠を示しながら、自治体等の行政に対して地域課題のための解決策や実践を提案し、ともに解決していくことである。「どりーまぁサービス」は、開設以来、住民のニーズに寄り添って、サービスの受け手と支え手のマッチングを通して、地域の支えあいの仕組みを作ってきた。また、行政側のニーズにも答え、地域社会のニーズ調査や必要なサービスの試作や新たな取組を展開してきている。ニーズのマッチングは、サービスを利用する住民側だけでなく、地域の課題

解決の責務を持つ自治体などの行政側にも働きかける必要がある。

「どりーまあサービス」は、実践を通して培ったネットワークと住民組織化のノウハウを生かして、助成金や補助金などを獲得しながら、地域課題を解決するための財源を確保してきている。また、ニーズ調査や地域課題に関する調査事業等には大学や専門職団体、社協などのネットワークを活用している。小規模法人であるがゆえに、あらゆる事業にオールマイティな人材を備えることは難しい。なお、ミッションを理解する仲間を増やして、協働による事業展開を通して、実践から見えてきた問題意識を共有し、より良い提案をしていこうとする姿勢がうかがえる。

地域の新たな支え合いの仕組みや拠点づくりのような地域福祉活動は、社会福祉協議会や社会福祉法人などがその主役のように思われているが、非営利組織かつ専門化集団である「どりーまあサービス」にもできることが多いと、山口氏は考えている。制度で対応できていないサービスを提供すること、行政等では手が回らない地域の様々な課題を、生活者や実践家の視点から把握し、実践の中から気づいた解決策を、補助金などを有効に活用しながら、実践していくことは、NPO 法人という第3セクターの存在意義である。さらに、ただの「行政の下請け」ではなく、自ら問題意識をもって実践し解決策（結果）を示すことで、自立した組織として物事がいえるようになると、山口氏は言う。

行政と営利民間の隙間を埋める役割、つまり、市場と行政の失敗を補う存在として機能することがNPO 法人には求められている。現場のプロとして、実践仮説をもって、活動をし、地域課題を解決する積極的な地域福祉実践の姿勢は、「どりーまあサービス」の持つ最大の強みといえよう。

なお、現在山口氏は平成24年11月に県社協や県内福祉系NPO 法人の仲間たちと設立した「とくしま住民参加型在宅福祉サービス団体連絡会」の代表幹事についているが、この連絡会を通して小規模NPO 団体だけでは補いきれないサービスを連携することで補い合ったり、NPO 団体同士が共にレベルアップをしていける仕組み作りが必要とも考え、それに向かって動いている。

(執筆者 呉 世雄)

《学習の課題》

1. 起業前に、山口氏が福祉と医療の現場の経験をするなかで気付いた、サービス提供の課題とは何か。
2. 山口氏が起業の際に、事業組織の法人格としてNPO法人を選んだ理由はなにか。また他の法人各と比較すると、どのようなメリット・デメリットがあるか調べてみよう。
3. 「どりーまあサービス」が行っている、①公的サービス事業、②住民参加型在宅福祉サービス事業、③地域福祉実践事業が持つソーシャルワークの機能について説明してみよう。
4. 「どりーまあサービス」における「住民参加型在宅福祉サービス」の意義について、相談援助と経営管理の両方の視点から考えてみよう。
5. 山口氏の起業当初までのキャリア形成のステップを整理したうえで、各段階における起業や経営に関連する学びには、どのようなものがあったか考えてみよう。
6. ニーズがあっても制度やサービスが整っていない、いわゆる「制度の狭間にあるニーズ」に該当する生活課題の例を挙げてみよう。
7. 山口氏は、新規事業を立ち上げると、必ず地域に出回って宣伝活動をするといったが、その具体的な方法はなにか。またそのような手法を考えるに至った経緯について説明してみよう。
8. ソーシャルワークにおける「エビデンス・ベースド・プラクティス」とはなにか、調べてみよう。また、その持つ経営における意味や機能について考えてみよう。
9. 「シームレスケアの展開と仕組み」で述べられている、「お泊りデイサービス」、「サービス付き高齢者向け住宅」、「地域包括ケア」について調べてみよう。
10. 福祉サービスの提供における「第3のセクター」の概念の定義や特徴、出現した社会的背景、また、第3セクターの組織が有する経営の特徴について調べてみよう。

第3章 株式会社組織による重度訪問介護事業 ービーサイドユ一株式会社の実践事例ー

章建てと理解のポイント

I. 事例の概要と起業者の経験

事例の全体像を把握し、起業者がどのような経験を経てきたかを理解する。

II. 福祉ニーズのキャッチとサービス開発の方法

どのような時代環境認識のなかで解決すべき問題を見つけ、どのような方法でその問題解決するサービスを案出し、実現していったかを理解する。また、事業主体を選択する際に考えるべき点についても理解する。

III. 経営のジレンマと克服のための経営努力

働きやすい職場環境づくりがサービスの質の保障と事業継続の安定性に繋がることと、働きやすい職場環境を創っていくためにはサービス開発と同じような課題解決的な取組が必要であること、および働きにくさを抱える人を雇用できる仕組み作りは、関係者がみな win-win になる創造的な課題解決に取り組むことであることを理解する。

I. 事例の概要と起業者の経験

1. 事例の概要

本事例は、株式会社形態によって福祉サービスおよび関連サービスを提供する事業展開というユニークな事業展開事例である⁴。この事業展開を行った藤野将睦(ふじのまさのぶ)氏は、日本社会事業大学を卒業したあと、実務経験およびその他の社会運動への関与の後に、障害者の在宅介護サービスおよび関連サービスを提供する「ビーサイドユウ株式会社」(以下、ビーサイドユウと略す)を設立したのである。

ビーサイドユウは、東京都の清瀬市と武蔵野市を拠点とし、計4つの事業所で障害者の訪問介護を始め、放課後等デイサービス、地域生活支援事業などの福祉サービスを提供している。さらに、地域住民のたまり場であるコミュニティ食堂や重度訪問介護従業者養成研修など、福祉サービスを支える関連事業も行っている。ビーサイドユウの概要は、表1のとおりである。

表1 ビーサイドユウ株式会社の概要

(2016年8月現在)

区 分	内 容
サービス・事業	<ul style="list-style-type: none">・介護給付(重度訪問介護・居宅介護・行動援護・放課後等デイサービス)・地域生活支援事業(移動支援・生活サポート等)・清瀬市・小平市社会福祉協議会からの障害者センター夜間介助者派遣の委託事業・清瀬市教育委員会からの肢体不自由生徒の介護者派遣事業・障害児を抱える一人親に対するヘルパー派遣事業
利用対象	<ul style="list-style-type: none">・身体障害者(児)、知的障害者(児)、発達障害者(児)
事業所数	<ul style="list-style-type: none">・2拠点(東京都清瀬市・武蔵野市)、4事業所 本社建物1階で放課後等デイ、2階で居宅介護事業と本社機能を展開 武蔵野は商業ビルの1階で居宅介護事業、2階で放課後等デイを展開 <ul style="list-style-type: none">・ごはん処ビーハウス(商店街近隣の一軒家を賃貸)
職員体制	<ul style="list-style-type: none">・常勤33名(社会保険加入者)、非常勤100名
年商(当期売上高)	<ul style="list-style-type: none">・2億円

2. 藤野氏の経験と事業展開

(1) 高校卒業後の飲食業での実務経験

1982年長野県佐久市生まれ。2001年都立高校を卒業後すぐに都内のイタリアンレストランに就職。しかし、封建的なシステムに反発して4か月で退職。

⁴ この事例に関する情報は、2016年8月の時点で入手された情報に基づいている。

(2) 福祉学の勉学と地域活動

2002 年一念発起して大学受験。日本社会事業大学社会福祉学部入学。入学後まもなく 1 年生ながらボランティアサークルを立ち上げる。2005 年顔の見える街づくりを目指す学生有志団体“さん・さん・さん”を設立。清瀬市・商工会・青年会議所など地域で活動する団体の支援を得て、清瀬市内の各種お祭り、商店街のイベント協力、住民の交流イベントの企画などの活動を行ってきており、現在 10 年目まで活動が継続している。

(3) 当事者運動参加の経験

その後、日本社会事業大学の専門職大学院(福祉ビジネスマネジメント研究科)に進学卒業したが、2007 年末ごろから 2009 年 4 月までは、都内の様々な地域で、障害者介助の登録ヘルパーとして勤務。青い芝の会や東京都内の自立生活支援センター(CIL)などの当事者運動にも参加してみた。この経験は、各地域の障害者介護の実情や当事者運動の研究となり、起業に必要な情報を調査したことになった。例えば、区市町村で障害者文化に違いがあること、障害者の在宅サービスの支給量に差があることなどに気づくことになったのである。

(4) 地域活動から展開した清瀬市での起業と事業展開

2009 年 7 月これまで長く活動してきた清瀬市の商店街の方々の応援(物件紹介・家賃交渉)もあり、社会事業大学の近くの商店街の一角に、ビーサイドユー株式会社を設立した。

同年 11 月障害者自立支援法における 24 時間介護者派遣事業、居宅介護事業を開始した。それまでの活動のなかで支援してくれた当事者が、開業した事業の利用者になってくれた。引き続き、地域と密着した交流を実現する活動を行った。ここに関わると楽しく、また来なくなる空間・関係性を創りたいと強く思って、商店街にある介護事業所で、人通りの多い商店街にカフェのような空間を演出し絵画展やレンタルボックス事業を展開し、市民・学生、利用者の方と交流会(ごはん会)を開催した。2010 年には、商店街の裏通りに、一人暮らしのお年寄りへの食事提供や自社で働くスタッフの社食として「ごはん処ビーハウス」をオープンした(一日 20 人程度の利用。一食 300 円)。自主事業で、障害者の夕方の居場所事業を週 2 回のペースで開始した。

表 2 事業展開の状況(主な事業のみ)

時期	内 容	備 考
2009 年	7 月、「ビーサイドユー(株)」設立	資本金 80 万円(1 人株主)
	11 月、「ビーサイドユー清瀬事業所」(清瀬)開設	24 時間介護者派遣事業
2010 年	4 月、「ごはん処ビーハウス」開設	一食 300 円、居場所事業
2011 年	5 月、「ビーサイドユー武蔵野事業所」(武蔵野)開設	24 時間介護者派遣事業
2012 年	1 月、就業規則制定	
2013 年	4 月、運営会議・副管理者制度の導入	
2014 年	6 月、「重度訪問介護従業者養成研修事業」開始	月 1 回、延べ 24 回、100 人受講、 うち登録者数 30 名

2015年	6月、「ビーキッズむさしの」開設 8月、本社建物完成 8月、「ビーキッズきよせ」開設	放課後等デイサービス(定員10名) 土地の購入と建築(融資) 放課後等デイサービス(定員10名)
2016年	4月、「重度訪問介護従業者養成研修事業」のNPO法人化	障害者雇用(講師、研修企画)

(5) 武蔵野市での起業と事業展開

武蔵野市は、清瀬市と同じく東京都の市であり、福祉サービスに積極的に取り組んできた自治体である。2010年8月武蔵野市内で、障害者小規模作業所の居ぬき物件が格安で見つかったので、直ぐに契約した。同市は、在宅サービスの需要も多いが、地価が高いため民間事業者の進出が少なく、サービス供給不足の状況にあった(説明を補足した部分)。地価が高い市場環境における格安物件は非常に良い進出機会となった。それまでの経験から、西武線沿線の清瀬市と中央線沿線の武蔵野市では福祉ニーズに差違があり(所得層の違い、居宅サービス実施場所の住宅環境の差違、発達障害者数の差違など)、また自治体の財政状況とその反映でもある障害者福祉予算の規模も違っていることを理解した故に可能となった事業所開設であった。

II. 福祉ニーズのキャッチとサービス開発の方法

1. 起業のきっかけと環境認識

藤野氏は、2005年に障害者自立支援法が成立し、日本の障害者制度は大きな転換期を迎えたと考えている。大きな転換期に入っていた障害者福祉制度の現場での経験は、幾つもの問題意識をもたらした。

一つは、福祉関係者のなかにある世代断絶と利用機会が拡充された福祉サービスが実際には利用されていないという問題である。福祉サービス事業の世界に入った時期に当事者運動等に参加していると、1960年代から活動している当事者の方がこの当時もお社会運動をしているのに、若い障害当事者は、家族も含めて社会運動は参加しにくい状況にある。社会が豊かになり、福祉サービスを支給される当事者が急激に増えたが、若い障害当事者は社会運動にも関係したこともなく、その結果それまで利用できる福祉サービスを利用していない状況が生まれてしまった。障害者運動への関わりもなく、地域から孤立しやすい知的障害児を抱える若い家族がいる。その家族のなかには、利用機会が拡大した制度を理解していない方が多くいる。このような家族に対しての支援がどうしても必要だ。若い障害当事者が制度を学び適切に利用していくということが必要だが、実際にはできていない。その状況を打破するには、障害当事者が福祉サービスを利用できるよう仲介をする者が必要だ。福祉サービス事業者は、その仲介者の役割を果たす必要があるが、実際にはその役割を果たす事業者がどれだけいるのか。地域からの孤立の問題は、学生時代のまちづくり

活動をこの事業に連動させることにより解決できるのではないか。福祉の仕事は、一般社会から離れた施設で行われることが多い。だからこそ、人通りの多い所で、見える福祉を実践したいとの思いもあった。

もう一つは、サービス提供のために働く者の問題である。サービス利用者側だけが問題ではない。サービス提供のために働く者にも大きな問題があることに気づいた。それは、CILで登録ヘルパーとして働いている時期に、障害当事者が運営している企業体を多く見てきて気づいた。当事者の自立生活のために、そこで働く介助者たちは大変な雇用環境の中に置かれていた。事業主体の意識はとても低く、このままではいけないと感じたので、介護サービスを多く必要とする社会が持続可能となるにはどうしたらいいかについて強く考えるようになった。福祉サービス開発は、ニーズに対応して進めることになるが、この事業にかかわる従業員等が持っている実践意欲・思いをくみ取る必要があると考えるようになった。具体的には、安心して働ける労働環境を整備しなければ、従業員がこの場で働けない、ということである。

そう考えて、経営者として労働行政の現場であるハローワークと各種助成支援の制度を徹底的に調べて活用するようにした。

まだ問題はあった。サービス利用者の一人一人の個性に応じるとコスト高になるという問題である。サービス開発の実現は、一般的な多数の意見を取り入れるのではなく、サービス利用者の一人一人の個別の声を大事にすることが必要である。そうするとコストが高くなる。そのためサービス開発した事業は、なかなか利益が出ない事業になると理解した上で、低コストで実施できる方法で実現するようにしてきた。ホームページなどの広告宣伝に多くの費用を掛けない。宣伝に経費を使うのではなく、人の集まる場を常にこちらから作り上げ、自分たちが今どのような活動をしているのかを、直接伝えるようにする。小さな地域で実践するためには口コミを重視するなど、経費の使い方を工夫する。これらは、低コストでできる工夫をできる限り考えた結果だ。福祉サービスのために支出される様々な給付制度を利用するだけでなく、雇用拡大維持のために支出される給付制度も使える筈である。そこで、自らハローワークに足を運んで、徹底的に調べて教えてもらった。

福祉サービスの財源は多くは中央政府・自治体の公費である。福祉サービス事業者は、公費を受け取って支出するときに、地域に還元し公費支出を最大限利用してもらうことを考える必要がある。

地域密着でその地域に不足する障害福祉サービスの問題を解決しようと取り組むと、実はニーズがあるのにそのニーズに対応する公的サービスが利用されていない状況を見てきた。障害福祉サービスは基本的に公費を財源としていることが多いが、起業した地域には、公費を財源とする在宅サービス提供がもともと少なかった。そこに気づいて、事業展開をした。その地域に足りないものを提供するサービス展開をすることも、ニーズ対応のサービス開発なのだ。既にある公的サービスを利用できるようにすることもニーズ対応サービス開発であり、真新しいサービスを開発することだけではない、ということではないか。

2. 株式会社組織を選択した理由

会社を設立するにあたり、どの法人格にするかは大きな悩みであった。最初は、株式会社の他に、NPO 法人や一般社団法人等も考えていたが、それぞれの組織の特徴を比較検討し、最終的には株式会社を選んだ。当時、「1円株主」という言葉が注目を浴びていたが、藤野氏も資本金 80 万円という少額で本人が一人株主となり、社名を「ビーサイドユエ株式会社」と名付けた。

株式会社にした理由については、まず、最短二日間という短期間で法人格が取れるという簡便性があった。そして経営判断のスピードや経営責任の明確さも背景にある。例えば、NPO 法人は、代表である理事長が急を要する新規事業や資産購入のような重要な案件を執行しようとする、総会や理事会といった合意形成のプロセスが必ず必要である。また、そこに職員も時間とエネルギーを使うことになる。一方、一人株主の形をとれば、このような合意形成のプロセスが単純化され、職員たちが使う余計な時間やエネルギーを他の業務に有効に使うことができる。つまり、市場環境の変化や利用者のニーズに柔軟に対応するためには、経営判断の即応力が求められるが、一人株主による株式会社は、そのような経営の柔軟性を最大限に活かした事業展開ができる組織だと考えたのである。

もう一つ、経営の責任者として理事長や理事が位置付けられていても、実際に経営失敗に対する最終的な責任をだれが取るのかというのは曖昧である場合が多い。このような理由から、スピーディな経営判断が可能で、経営責任の所在が明確である「一人株主」という形であれば、事業運営の効果や効率面からもメリットが大きいと考えた。

特に、後述する新規事業（武蔵野市の放課後等デイサービス）や本社建物の土地購入や建設における会社内の意思決定、そして融資のための金融機関とのやり取りにおいて、株式会社の持つ「スピード感」という特質が生かされた。変わりやすい経営環境を有する介護分野で、スピード感ある経営判断は、企業経営で欠かせないものであり、藤野氏が強調する「今必要な人に、今届ける」というサービス提供の方針ともつながる。

一方、経営のスピード感のみを重視して、代表である藤野氏が独断で経営判断を下すわけではない。一人株主という特徴から合意形成のプロセス自体は一元化されているが、会社で働く職員の意見や考え方も大事にする組織文化や、それを実現するためのツールも備えている。その一例が、2012 年から導入している運営会議の活用である。運営会議は、経営者を始め各事業所の管理者および副管理者が定期的集まり、法人や事業所の運営に関する意見交換や意思決定を行う場である。これを通して、経営者の単独で事業運営が決まるのではなく、職員自らが経営に参画し自分たちの判断と責任で組織が動くといった意識向上につながると藤野氏は言う。

3. 福祉ニーズの発見とサービス開発

(1) 福祉ニーズが集まる場所

「ビーサイドユエ」は、2009 年 7 月、学生時代から関わりを持っていた商店街等の方々

の応援を得て、日本社会事業大学の近くの商店街の一角で事業を始める。同年 11 月からは、メイン事業として、障害者自立支援法における 24 時間介護者派遣事業を開始し、これまで支援してくれた障害当事者たちが利用者としてサービスを利用し始める。

一方、当初、清瀬事業所では、介護事業のかたわら、人通りの多い商店街の立地を活かして、カフェのような空間づくりをして絵画展やレンタルボックス事業なども行った。地域住民や学生、利用者の方が触れ合える場を作るためであった。できるだけ福祉という看板を外し、福祉とは全然関係がなかったような人たちが自然と店舗に入るサイクルを作りたかったのである。

「ここにかかると楽しい！」「また来たくなる！」という、空間演出と関係性づくりを積極的に行い、徐々にその効果を実感し始める。その効果というのは、まず、精神疾患を持っている方や、軽度の知的障害を持っている方など、自分自身に福祉の課題があることをうっすら自覚しながらも、役所などでは相談できていない人たちが、地域にはたくさんいることに気付いたことである。そのような人たちがカフェに来てお茶を飲みながら、ざっくばらんに自分の人生の話をするなかで、自然と抱えている悩みも打ち明けてくれる。藤野氏は、そのような風景を見て、「福祉ニーズが集まる場所」というのは、必ずしも福祉を掲げている場所だけではなく、日常生活の会話の中にある。また、そこから真のニーズが見えてくるということに気付かされる。さらに、そのニーズというのは、就労であったり、他のサービスや関係機関への連携を要するものであったり、既存のサービスでは対応できないものであったり、多種多様なニーズの有様が見えてくる。このような「福祉ニーズが集まる場所」から、新しい事業のアイデアが生まれ、才能ある職員の採用につながるのである。

起業当初、藤野氏の事業所では、事業としては介護事業だけを行っていた。そこで出会った人たちの悩みを解決するために役所に同行したり、一緒に仕事を探したり、DV を受けている女性に母子支援員を紹介するなど、本業務以外でソーシャルワーカーとしての仕事をすることも多かった。藤野氏は、当初のそのような活動を通して、自分の「福祉マン」としての資質や力量を高めることができた振り返る。

(2) 自治体の福祉ニーズとサービス開発

2010 年 8 月には、以前から新規事業の候補地として考えていた武蔵野市内で障害者小規模作業所の居ぬき物件が格安で見つかった。直ちに契約し、新規事業所開設に向けてプロジェクトチームを組み、開設準備に取り掛かった。約半年間の準備を経て、翌年の 2011 年 5 月に「ビーサイドユー武蔵野事業所」を開設し、清瀬事業所から 5 名の常勤スタッフを異動させ人員体制を整えた。清瀬事業所に加え二つ目の事業拠点が出来たのである。

武蔵野市に事業進出を決めたのは、武蔵野市の地域性と深く関係する。武蔵野市は、人口 14 万人でそれほど大きな自治体ではないが、三鷹駅、吉祥寺駅、武蔵境駅を有する、いわゆる「住みたいまち NO.1」と言われる地域である。そのため、自治体の財政基盤が潤っ

ており、障害者福祉においても障害者一人当たり支出限度額が都内の他の自治体より高く設定されているなど、かなりの予算をかけていた。

しかし、重度障害者の在宅介護サービスについては、需要が多いにも関わらず、サービス事業所は少ない状況であった。この地域は、地価が高いことから収益性が低く、なかなか民間事業者が新規参入しにくい地域であったからである。例えば、事業所の物件の賃料相場を見ると、清瀬市では月 15 万円で借りられるものが、武蔵野では 45 万円以上で、大きな隔りがある。同じ事業を行っても収益性に差が出てしまい、民間事業者が集まりづらいところだったのである。なお、このような状況については行政側も認識していたため、事業者側の不採算の部分はどうサポートするかについて対策が検討されていた。

藤野氏は、以上のような武蔵野市の状況を含め、都内の各自治体の障害者福祉の状況や、事業性の規模、サービスの質や内容等を把握しており、自治体ごとに大きな違いがあることについても理解していた。起業前の 2 年間の現場でのヘルパー経験や、当事者組織での活動を通して、重度障害者が必要とする在宅サービスやその水準、そして何が事業展開の妨げになっているのかについて身をもって習得していたのである。そんななかで、武蔵野で安い物件が見つかったのは、藤野氏にとって事業展開の大きなチャンスであった。事業開始の準備を進めると、武蔵野市から個人情報伏せの上で利用を希望する方々の情報提供や、活用できる制度などについて積極的なサポートがあり、早い段階で新しい事業所を開始することができた。

障害者の在宅介護のニーズとサービス供給のギャップという市場環境を的確に捉えていたからこそ、新しい地域での新規事業を実現することができたのである。

4. 地域資源としての銀行融資の活用

2014 年 7 月、藤野氏が数年間準備してきた新規事業である「放課後等デイサービス」を清瀬市内で開設する計画が決まった。すぐに賃貸物件を探すも、基準や条件に合う物件がなかなか見つからない中、本事業を理解してくれる不動産会社の提案もあり、金融機関からの融資を通して本社も兼ねる新しい物件を購入する案が出た。藤野氏は、固定資産を持つことに抵抗感があったが、将来的には職員が安心して働ける基盤となると考え、購入に踏み切った。

土地や建築費用を確保するため、付き合いのある不動産会社からそれまで取引がなかった信用金庫を紹介してもらった。すぐに、不動産会社と信用金庫との三者会議を開いて、藤野氏自ら信用金庫に対して事業案についてプレゼンテーションを行った。藤野氏の説明が終わると、信用金庫の融資担当者から「そんなに障害者の事業というのは面白いのか」、「これだけ若い人たちがいる理由はなんだ」など、いろんな角度から質問をしてくる。融資をする前には、その事業に将来性があるか、きちんとした事業遂行に収益を上げて、利息を支払い返済ができるという、将来に向けたその事業価値がどれほどかを判断することが行われる。その判断のテストに必要な問いかけに答えるなかで、この事業の将来に向け

たその事業価値がはっきりして、少しずつ相手の理解が深まった。最終的には自分たちがやろうとする事業が評価され、投資先として認めてくれた。同年12月に信用金庫からの融資が決まり、翌年の2015年8月には本社建物が完成した。

藤野氏は、起業直後から福祉政策の実現を支援する政策金融を実施する政府系金融機関から融資を受ける経験をし、さらに地域の信用金庫からも資金繰りその他に関する助言をうけて活用している。各機関から融資をもらうと、企業側は事業展開の内容や、決算証拠、成績などを融資元に提出することが求められる。その際に、必ず運転資金について、「ここまでだと、運転資金が無くなってしまいますよ」、「これに対して、どう対策を立てますか」など、金融機関からの確認事項や指摘がある。それに対する改善策を考え事業内容を見直すといった作業は、経営活動を客観的に見つめ直す良い機会である。このように、資産を自分たちが獲得するプロセスのなかで、金融機関がそばで指導、指南をしてくれるという経験を通して、経営の知恵やノウハウが蓄積されていった。

Ⅲ. 経営のジレンマと克服のための経営努力

1. サービスの質とビジネスの両立のジレンマ

近年、介護の現場は深刻な人手不足の状況が続いている。この問題は、「猫の手も借りたい」、「だれでも良いから、とにかく人手が欲しい」という現場からの叫びや、「資格なくても即勤務可能・高収入保障」のような人材派遣会社の宣伝文句からも、その深刻さが伝わる。

このような人材不足の問題は、ビーサイドユーも例外ではなかった。介護は労働集約型サービスであり、「人手不足＝事業困難」に直結する。そのため、藤野氏は、起業当初から人集めに奔走し、事業を軌道に乗せようとした。その努力の結果、起業3年目にして、売上高1億6千万を達成することができた。しかし、そこには落とし穴があった。4年目に入ってから、非常勤職員の比率が高くなり、起業前に描いていた水準のサービス提供が出来ていないことに気付く。さらには、自分自身も含めて、今の労働環境は「おかしい」と、思うようになった。自分の幸せを考える余裕さえない人が、他人の幸せを実現するための仕事することに違和感があったのである。重度障害者の24時間訪問介護は、長時間労働で、かつ一人で働く時間が長いため、身体的な負担はもちろん、精神的な負担感も大きい。そのため、身体を壊してしまう職員も多く、離職につながるケースも多かった。一人の職員が体調を崩したり離職してしまうと、他の職員の負担が重くなり、労働環境や条件の悪循環を作ってしまう。このような厳しい労働環境は、職員の仕事への意欲の低下はもちろん、サービスの質の低下にもつながる悪循環になってしまう。

起業当初、障害者在宅介護の労働者たちの厳しい労働環境を改善したいという気持ちで起業をしたのに、自ら同じ状況に陥ってしまっていることに気付いたのである。職員がやりがいを感じない会社もその場限りで我慢しながらの労働も長続きしない。劣悪な労働環

境は、利用者へのサービスの質を低下させ、さらには事業の継続すら困難にしてしまう。いかに職員が働きやすい職場を提供するかを工夫し始め、後述する働きやすい職場環境づくりの取り組みを通して徐々に改善を図っていった。

2. 働きやすい職場環境づくり（≒サービスの質の保障）

職員の働きやすい職場環境づくりのためにどう改革を進めたらよいか。福祉サービス開発と同様に発想の逆転も伴う創造的な課題解決的なアプローチが有効である。

まず取り組んだのは、常勤職員を増やすことであった。これまで非常勤職員が圧倒的に多い組織体制だったが、少なくとも常勤職員5人が一つのチームとして機能するよう職員配置を行い、勤務シフトの安定化を図ったのである。非常勤職員が多く配置されていた頃は、職員の都合によりサービス時間の調整が難しく急な欠員への対応が困難であるなどの問題があった。常勤職員のチームを運用することで、そのようなサービスや労働の不連続性の改善につながった。以前より利益率は下がったが、安定的な働き方ができ、職員の移動が少なくなり、サービスの質の向上にもつながったと藤野氏は判断している。

また、職員の勤務時間の弾力化にも力を入れた。多くの会社では、例えば朝9時から午後6時までと、働く時間が決まっていて、そこに働く人が合わせる仕組みをとっている。このような決まった時間に人を当てはめる働き方は、かつて福祉業界で行われた、個別事情がある施設入居者に一律処遇をしていたやり方に似ている。福祉業界では、早番や遅番、夜勤などの組み合わせがあるが、それもあくまで事業者側の都合によって設定された勤務時間である。どの場合でも同一の勤務時間・条件という一律処遇だけでは、多様で個別の事情を抱えて働く職員たちのニーズに応えることができない。そこで、業務に大きな支障がなければ、職員の都合に合わせた勤務時間を設定している。子育て中の職員には子どものお迎えに間に合うような労働時間を、精神的な病を抱える職員には彼が落ち着く時間・週次スケジュールに合わせた労働時間を設定する等、職員一人一人のライフステージや心身の状況に合わせた労働時間の設定や仕事配分を行っている。

さらに、職員の給与や業務内容についても、職員個人のニーズに合わせて調整をしている。例えば、給料と業務量のバランスについては、管理部門やリーダー職に就きたい職員には、それに見合う給与が払えるような給与体制を作り、給与に見合う役割の果たし方ができるようにしている。藤野氏は、働く人が安定的な生活を前提とし、仕事へのモチベーションを保つことこそが、利用者へのサービスの質や事業の継続性の確保につながると確信している。

しかし、一方では、職員の自由な働き方を重視すると、利用者が求めるサービスの時間帯や介助者など、利用者のニーズやサービスへのこだわりを、十分に答えることができないのではないかと懸念もあり得る。福祉サービスの提供は、利用者のニーズに的確に応えることが求められるからである。これについて、藤野氏は、利用者本位のサービス提供は当然であり、それを実現するために努力していると言う。ただし、利用者本位という

のは、必ずしも利用者からの要求に事業者が全て合わせることを意味するものではない、つまり、福祉サービスの提供における契約関係は、事業者が利用者の言いなりになることを意味するのではなく、利用者と一緒に生活ニーズの解決を考える事が大事なのである。したがって、利用者と事業所側が築いた信頼関係の基で、利用者のニーズに相応しいサービス内容について、提案と了解を繰り返すことによって、利用者の生活に対する選択の幅がより広がるのである。必ずしも、毎日・毎週の決まった時間・介助者でサービスを行うが自己決定の尊重ではないと、藤野氏は言う。利用者の権利やニーズを重んじる考え方を基本としながら、働く人のニーズやモチベーションをも大事にしたいという経営方針の実現を目指しているのである。

3. 人事管理システムの構築と助成金等の活用

藤野氏は、人材確保や育成にかかる活動や事業において、福祉分野のみならず、中小企業支援や労働政策関係の助成金や制度、地方公共団体・国による助成金等を積極的に活用している。以下の表3は、これまで活用した主な助成金・制度である。

例えば、人事管理システムの第一歩であった「就業規則」の策定は、「東京都中小企業両立支援推進助成金」を活用した。職員の職場での規律や労働条件について、社会保険労務士からのアドバイスを得ながら自社独自のものをつくることができた。当初は正社員数が10名以下であったため、就業規則が義務付けられたわけではなかった。だが、職場の規律確立に役立つことやその後活用したい他の助成金の条件でもあったので、前もって作っておくべきと考えたのである。実際に、その後、他の助成金を取る際の条件であったことを考えると、事後反動的な組織整備ではなく、事前に将来を見据えたシステムづくりが重要である。藤野氏は助成金受給後の事業経験から、そのことを学んだと言う。

その他にも、これまで多くの助成金を活用して人事管理システムを作ってきたが、助成金のほとんどは、福祉分野とは異なる分野の省庁が管轄するものである。藤野氏は、学生するとき、働き手のニーズやそれに関連する助成制度等については、学んだことがなかった。それこそ自己努力で、ハローワークにおいてある助成制度の案内チラシを全部取って、一つ一つ確認・検討しながら、活用できるものを見つけて、それを人材確保や育成のための仕組みづくり等に活用していったのである。大学では、福祉のニーズを解決するための福祉行政や福祉関連制度の活用について学んできたが、現場では、中小企業や労働関連制度施策とも深く関連しており、必ずしも、その通りではないことに気付くことが多いと言う。

一方、ほとんどの助成金には、それに相応する規制や責任が発生する。そのため、場合によっては、助成金の利用で自ら首を絞めるような事態に陥ることもあると言う。藤野氏は、これについて、「助成金は毒りんご」と表現する。助成金の美味しさだけに気を取られ、それによる副作用や不利益を考えなくなると、むしろ経営に悪い影響を与えてしまうことを意味する。そのため、助成金の活用を考える際には、その助成金の趣旨や目的を理解した上で、その使用によって生じる責務や規制、さらには、その負の影響についても十分に

検討しなければならない。藤野氏も、これまで多くの助成金を活用したが、なかには、自社では対応できない規制が生じたり、やむを得ず規定を破るような事態が生じるなど、そのデメリットについて経験している。失敗からの学びであるが、それゆえに、起業を考える際には欠かせない要素と言える。

表3 活用した助成金・関連制度

①	緊急人材育成・就職支援基金による実習型雇用支援事業
1)	実習型雇用期間（6か月）・・・一人あたり月額10万円
2)	実習型雇用終了後の正規雇入れ・・・一人あたり100万円
3)	正規雇入れ後の教育訓練・・・一人あたり上限50万円 2009.12.
②	特定求職困難者雇用助成制度（ハローワーク経由の中途採用）（採用者一人につき60万～90万円の支給。雇用保険の加入が条件）2011.1.
③	東京都中小企業両立支援推進助成金（就業規則制定）（経費助成及び40万円の支給）2012.1.
④	武蔵野市放課後等デイサービス開設補助制度（デイサービス）（施設整備補助500万円・家賃補助：上限25万円/月）2015.3.
⑤	東京都中小企業職業訓練助成制度（人事コンサルタント）（年100万円）2015.12.
⑥	東京都正規雇用転換促進助成金制度（登録ヘルパーの常勤化）（一人あたり50万円）2016.4.
⑦	キャリアアップ促進助成制度「人事育成コース」（新入社員研修）（賃金助成Off-JT一人あたり1時間800円の支給、実施助成0JT、1時間あたり800円の助成）2016.4.

4. 働きにくさを抱える人を雇用できる仕組み作り

近年、福祉業界で人手不足が叫ばれているが、藤野氏は、障害者在宅介護の分野では働く人の絶対数が不足しているわけではない、「即戦力」つまり、明日からすぐに活躍できる人材が不足していると言う。働く環境や条件と働きたい人の合意で雇用というものは成立するが、そのミスマッチが多いのが介護労働の現状である。藤野氏は、それを如何に解決するかが人材不足を解決するカギであると言う。

ビーサイドコーでは、働く環境を働きたい人にオープンにし、労働条件や組織文化を体験してから働きたいと思う人がいれば採用すると言った、ロコミ型、あるいはゲリラ型の採用の仕方を取る。この方法は、定型的な採用のルートによる採用より、自分の適性を見極めることが用意なため、よりコミットする職員を採用することが出来ると言う。

近年、藤野氏が特にこの方法を使った採用に力を入れているのが、「働きづらさを抱える人」の雇用である。ハローワークや若者サポートステーション(民間団体)などを通して、働きづらさを抱える人々（主婦、フリーター、引きこもり、外国人、LGBT など）を積極的に雇用している。様々な境遇に置かれながら就労を希望する人々を事業所で雇用し研修な

どを経て介護の仕事に従事する。

事業所としては人材不足という介護現場の課題を解決することができ、彼らにとっては、労働を通して社会参加する機会となったり、ワーク・ライフ・バランスの実現につながるのである。さらに、障害者や生活保護受給者等の雇用は、自治体から公費をもらうことに対するアカウンタビリティでもある。

その具体例として、若者サポートステーションと提携を結んで行っている、引きこもりの若者を雇用するプログラムがある。まず、何かきっかけで社会とのつながりが薄くなってしまった引きこもりの若者を対象に見学会や体験研修など、現場との接点を作る機会を提供する。何度も足を運び体験するなかで、介護に興味をもって働きたいと申し出る人については、一定期間の契約雇用期間を設け、自分の適性等を確かめたのち、両者が合意すれば無期雇用の職員として雇用する。このような人材確保は、地域貢献の一環として行われる側面もあるが、眠っている宝石のような、潜在能力を有する優秀な職員を採用するためでもあると藤野氏は言う。と言うのも、引きこもりの中には学歴が高い方や、繊細で感受性豊かな方も多く、利用者の声や態度の変化に敏感に対応できる、優れた介護人材が隠れているという。一人ひとりが持っているストレングスに焦点を当てることで、彼らの適性を開花させることにつながるのである。

「重度訪問介護従業者養成研修事業（ヘルパー養成講座）」も、同様な例である。ビーサイドユースでは、2014年6月から社内で独自のヘルパー養成講座を行ってきた。毎月1回開催され、現在24回目まで延べ100人が受講し、そのうち30人が登録ヘルパーとして働いている。2016年度からは、この研修事業を、藤野氏が理事長を務めるNPO法人として独立させた。研修プログラムや講師を務める職員には、障害当事者を正規職員として雇用している。当事者目線で開発された研修カリキュラム、かつ当事者による演習と実習で、研修の質の向上とともに、障害者の働く場としても大きな役割を果たしている。

働きづらさを抱える人たちを雇用することは、彼らが労働を通して再び社会復帰できる支援であるとともに、彼らの適性や能力を活かした人材確保でもある。さらには住民税非課税対象者の軽減につながり、自治体の税収の増加にも寄与すると、藤野氏は強調する。働きづらさを抱える人たちを雇用する仕組み作りは、同時に関係者がみなwin-winになる創造的な課題解決の取組でもある。

(執筆者 呉世雄)

《学習の課題》

1. 藤野氏は、地域から「いろんなこと」を学んだと述べている。その「いろんなこと」とは、具体的にどこか。また、学生の立場でできる地域活動にはどのようなものがあるか考えてみよう。
2. 障害者の当事者運動とは何か。「青い芝の会」や「自立生活支援センター(CIL)」などの当事者運動団体やその活動の歴史や考え方、現状などについて調べてみよう。
3. 福祉サービスの地域差が生じる理由はどこか。日本における福祉サービスの提供システムの特徴や、サービスの需要と供給の視点から考えてみよう。
4. 福祉サービスの利用が妨げられる理由について、「情報の非対称性」と「アクセシビリティ」の概念を使って説明してみよう。
5. 福祉サービスの分野において、働く人の幸せや満足感は、なぜ重要なのか。その理由について考えてみよう。
6. 藤野氏が起業当時に認識していた障害者福祉サービスに対する問題意識はどのようなものだったか。またそのような問題意識や環境認識が起業するにあたり、なぜ重要なのかについて考えてみよう。
7. 藤野氏の銀行融資を活用した事業展開や金融機関との関わり方、関係性が持つ経営における意味や機能について考えてみよう。
8. 「働きにくさを抱える人」とは具体的にどのような人を指すのか、またその背景について考えてみよう。
9. 藤野氏が取り組んだ、「働きやすい職場環境づくり」には、どのようなものがあったか。また、それらの取り組みが持つ経営における意味について考えてみよう。
10. 藤野氏がこれまで事業経営のために活用した資金確保の方法には、どのようなものがあったか。また、それぞれのメリット・デメリットについて考えてみよう。

第4章 ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化の意義 － 3つの事例比較を通して－

I. ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化の意義

1. 福祉サービスと制度の狭間の問題

サービスは、顧客とサービス提供者の相互作用の産物であり、顧客の問題のソリューションとして提供される専門的能力の提供である。これを福祉サービスに置き換えると、福祉サービスは、利用者とサービス事業者との相互作用によって行われ、それは利用者の福祉課題の解決を目的として提供される専門的な福祉的機能の提供であると言える。しかし、日本における福祉サービスは、長い間、福祉ニーズへの事後的対応に焦点が当てられ、社会的承認を得た社会福祉政策上のニーズ、いわゆる「制度化されたニーズ」を対象にしたサービスを意味する場合が多い。

また近年、社会福祉分野ではしばしば「制度の狭間」の問題が指摘される。一般的に制度の狭間の問題とは、既存の制度やシステムでは対応できない新たな生活ニーズの存在やその実態を問題視する表現であり、特に生活困窮者や複合的な課題を抱える人々への支援の場面で生じやすい問題である。言い換えれば、「制度化されていないニーズ」をどのように解決するか、という議論でもある。社会状況の変化に伴い、様々な新たな生活課題が生じ、またニーズが複雑化・多様化し、制度に基づいた支援だけでは解決できない課題が多くなってきている。

本研究のテーマである「ニーズ対応型の福祉サービス開発と起業化」は、このような制度の狭間のニーズに着目している。つまり、「ニーズ対応型の福祉サービス開発と起業化」は、制度の狭間のニーズの解決方法として、様々な個別ニーズに応じた柔軟なサービス提供や新たなサービスの開発、またそれをビジネスモデルとして発展させ、社会問題解決を目指す開発的ソーシャルワーク実践の可能性を検証するものである。

2. サービス開発・起業化の市場領域

以下では、制度の狭間にニーズを類型化し、その構造をより明確にしたうえで、ニーズ対応型の福祉サービス開発との関係について述べる。図1は、「生活ニーズ」と「社会的支援」を基準に、福祉サービスの領域を4つに類型化したものである。つまり、バネラビリティの程度によるニーズ区分（要援助ニーズ・プレミアムニーズ）の軸と、支援の制度化の有無（制度内支援・制度外支援）の軸をクロスすると、4つの福祉サービスの領域が描かれる。なお、尺度の操作的定義は、以下の通りである。

- ① 制度内支援：法律や制度によって規定されている支援
- ② 制度外支援：法律や制度によって規定されていない支援

- ③ 要援助ニーズ：バルネラビリティ⁵の恐れが比較的高い人びとの生活課題
- ④ プレミアムニーズ：バルネラビリティの恐れが比較的低い人びとの生活課題

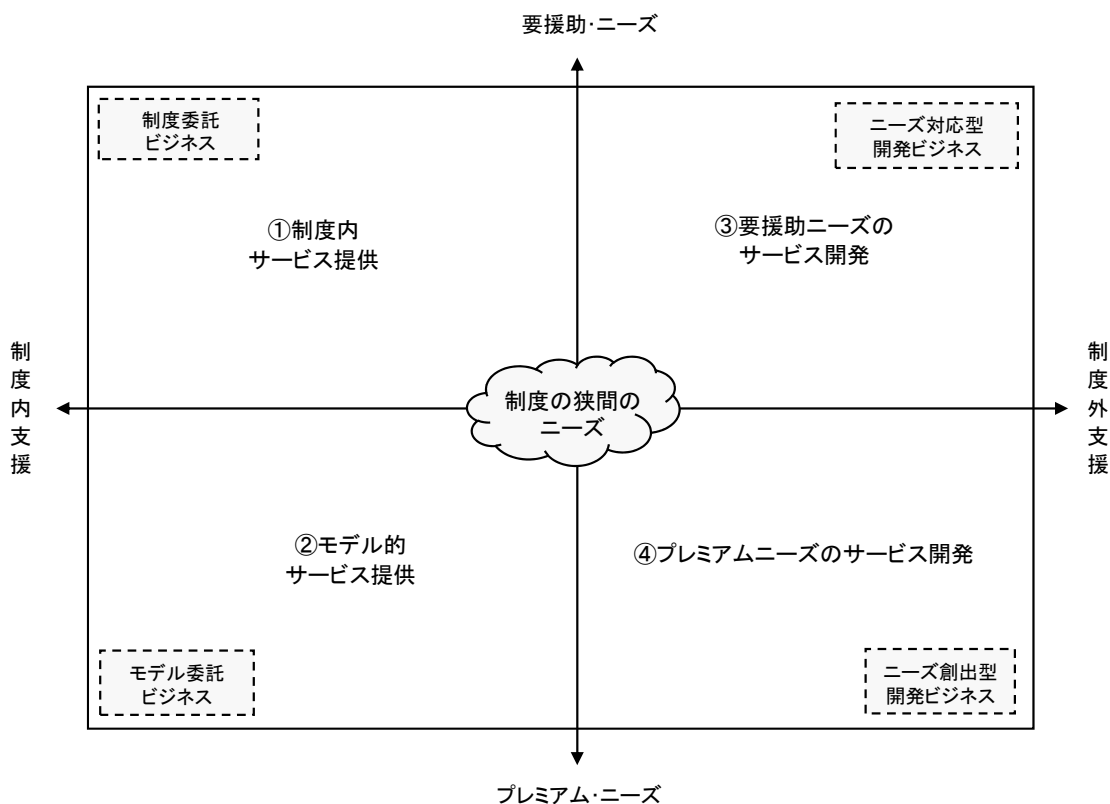


図 1 ニーズ対応型サービス開発の顧客概念

※出典：筆者作成

図1の分類は、制度の狭間のニーズは、制度化の有無やニーズのレベルを問わず、一定数は存在することを表しており、従って福祉サービスは、必ずしも生活困窮者などの社会的弱者への支援を前提にしたものではないという意味も内包している。以下では、4つの福祉サービスの領域を概説したうえで、各領域においてニーズ対応型の福祉サービス開発と起業化がどのように関われるかについて考えてみたい。

(1) 制度委託ビジネス（制度内のサービス提供）

第1領域は、いわゆる「制度ビジネス」と呼ばれる領域で、バルネラビリティの恐れが高い人々への支援について、社会福祉関連法や制度によって規定されるサービス・デリバリー・システムに基づいたフォーマルなサービスを提供するビジネス領域である。社会福祉の主な対象者である障害者、高齢者、児童、生活困窮者などに対する支援の必要性が社会的に承認された（立法・制度化）福祉サービスである。しかし、このように制度化され

⁵ バルネラビリティとは、あるものが弱かったり小さかったりするために、傷つきやすかったり攻撃を受けやすかったりすることを意味し、「可傷性・傷つきやすさ」等と訳される（社会福祉士養成講座編集委員会 2010）。

た領域であっても、サービス情報の非対称性や、地域差によるインフラの不足、さらには運用主体の水際作戦や費用負担の問題などでサービスが利用できないケースも存在する。

(2) モデル委託ビジネス（モデル的なサービス提供）

第2領域は、バルネラビリティの恐れが低い人々の生活課題であるため制度化されていないが、そのニーズの増加や一般化に伴い、社会的支援の必要性が生じている場合において、時限的または試作的にモデル事業のような形で提供される福祉サービスである。既存の枠組みでは対応していないが、先進的な実践事例などを制度化するためのモデル事業や補助事業などがこれに該当する。なお、プレミアムニーズが社会状況や認識の変化に伴い、要援助ニーズへ移行することにより、第1領域の福祉サービスになりうる可変的な領域である。

(3) 要援助ニーズのサービス開発（ニーズ対応型の開発ビジネス）

第3領域は、バルネラビリティの恐れが高い人々の生活課題であるが、制度化されていない福祉サービスの領域である。バルネラビリティの恐れが高い人々のために、①の制度化されたサービスがあるが、それだけでは十分な支援にならない場合が多い。具体的には、サービスの利用時間や利用回数の制限、複合的なニーズへの対応の不十分さなどが挙げられる。この領域については、事業所で自前の追加サービスを提供するなどに対応することが出来る。例えば、夜間対応デイサービス、病児保育、子ども食堂（生活困窮者対象）、引きこもりがちの人やニートなどへの就労支援、交通弱者への買い物・通院等の移動支援、一人暮らし高齢者の見守り、居場所づくりなどが挙げられる。

(4) プレミアニーズのサービス開発（ニーズ創出型の開発ビジネス）

第4領域は、バルネラビリティの恐れが低い人びとであるため、制度化されにくい生活上の困りごとや補足的な生活支援に関するサービスの領域である。必ずしも制度で対応する社会的課題とは認められないが、個別の潜在的利用者にとっては生活課題の解決や生活の質の向上につながるサービス領域であり、一般的に営利民間企業などによる自由競争の領域である。例えば、一般住民を対象にした家事支援サービス、みんなの食堂、時間外育児支援、買い物支援（宅配）、外出・旅行支援などの生活支援サービスが挙げられる。さらには、医療や生活支援サービス、様々な余暇施設やプログラムが充実した高級な高齢者施設や住宅も一例と言える。

このように、制度の狭間のニーズは多岐にわたり、制度化の有無にかかわらず、またニーズのレベルにも関わらず存在する問題である。ニーズ対応型の福祉サービスの開発は、これらのすべてのサービス領域をビジネスモデルとして想定することが出来る。制度化されたサービスであっても整備されない地域があったり、実際に利用しようとすると利便性

が悪かったりする場合がある。それぞれの状況に合わせて、新たな市場（地域や利用者層）を開拓することや、他の制度内・外のサービスと組み合わせることで支援の効果を向上させたり、さらには、サービス対象の制度枠を超え一般住民にまで拡大し、ある程度の費用を支払っても利用したくなるような普遍的な生活支援サービスを開発するなど、既存のサービスに付加価値をつけて、新たなサービス市場を創出することも可能であろう。

一方、福祉サービス提供組織の経営は、人口構造や社会状況の変化による福祉サービス市場の変動についても敏感に対応する必要がある。例えば、近年、単身生活者の急速な増加が見込まれるなか、経済的な余裕はあるが生活スキルが乏しい一人暮らしの年金生活者等、新たな福祉サービスの顧客層がふえることが予測される。すでに、そのような新たな顧客層をターゲットにした高級な高齢者施設や住宅、生活安心サービスの提供など、新たなサービス市場が拡大しつつある。また、新たなサービス市場は高齢者に限ったことではない。男性雇用者がいる世帯に占める共働き世帯は年々急増し6割を超えている。近年は、ワークライフバランスを促進するための制度が整備されてきたが、家事支援や子育て関連の生活ニーズへの制度内サービスはまだ十分とは言えず、比較的高い料金で提供される制度外のサービスを利用する家庭も多い。このような新たな顧客層やプレミアムなサービスの需要をビジネスモデルとして展開する民間企業の福祉サービス市場への参入も著しい。福祉サービスは、もはや社会福祉法人が主導的な立場にあるとは言えない状況であり、民間企業とのせめぎあい、主導権争いは今後ますます激しくなるであろう。

社会福祉法人等の福祉サービスの提供組織は、近年の市場ニーズの変化や制度政策的な外部環境の厳しさが増す状況を乗り越えるためにも、制度で規定されるサービスメニューのみならず、事業のドメインをより広く設定し、新たな顧客層を発掘しサービス市場を開拓するなど、より積極的な経営戦略を講じることが求められる。

3. ニーズ対応型の福祉サービス開発と起業の意義

ソーシャルワークは、個人や地域などの生活ニーズや課題について様々な資源を活用し解決していくプロセスであり、そのためには既存の制度や枠を超えた柔軟なアイデアや実践が求められる。また、個別支援のみにとどまらず、共通のニーズを持つ人々への支援のための仕組みづくりや、その実践の積み重ねを通して社会変革を引き起こす機能を持つ。しかし、日本における「従来の」ソーシャルワークは、社会保障制度や措置制度といった決まった枠の中での実践、あるいは日本特有の「縦割り」行政によって、柔軟なソーシャルワーク実践が展開できていないと指摘されてきた。また、このような指摘は、福祉サービスの提供においても当てはまるものである。つまり、福祉サービスの供給システムやその主な担い手である社会福祉法人などは「サービスの開発」の視点が弱く、財源においても「公頼みの傾向」が強いという特質を有し、福祉ニーズの多様化・複雑化に柔軟に対応できない状況が生じている。そのような既存のシステムで対応できないニーズは、いわゆ

る「制度の狭間のニーズ」と呼ばれ、現場においては活用できる資源がないことから、「困難事例」として扱われる場合も少なくない。

ニーズ対応型の福祉サービス開発と起業化は、前述した4つの制度の狭間に対し、組織の内部および外部の資源を活用しながら、個別ニーズに対応するための新たなサービス提供を実現するための運営システムを考案し、さらにサービスの持続可能な提供ならびに組織の経営安定を図るためのビジネスモデルを構築することを意味する。

サービス開発と起業化は、ソーシャルアクションの機能を果たすと言える。つまり、ニーズに対応したサービス開発と起業化を通して、潜在的ニーズの顕在化、そして制度外のニーズへのサービス提供のビジネスモデルの提示によって、新たな制度化を実現するとともに、事業者の拡大による福祉サービスの基盤構築に寄与することができる。このようにサービス開発と起業化は、ソーシャルワークの課題解決力のみならず、課題解決に用いられる地域資源の持続可能性をも増進することができる、ソーシャルワークの重要な機能と言える。

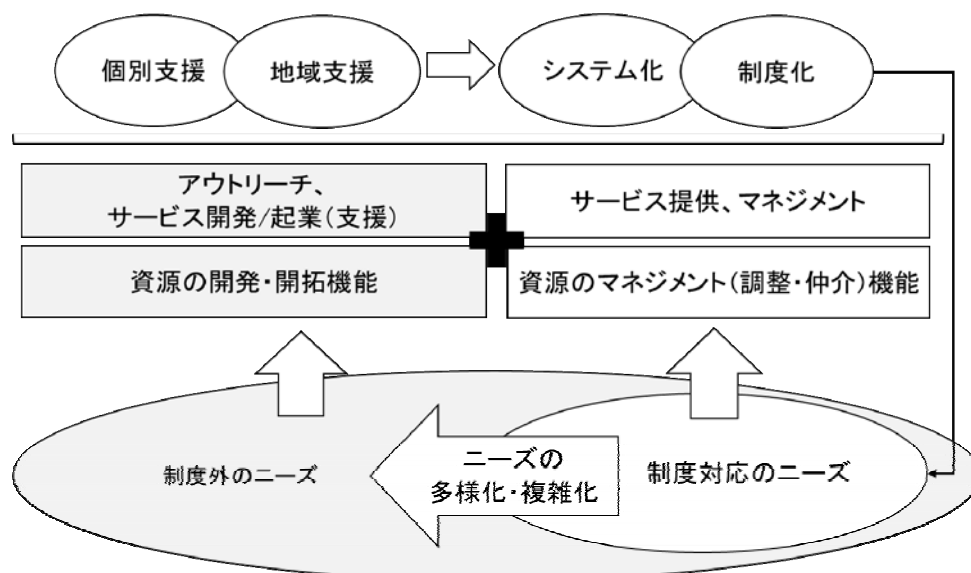


図 2 サービス提供におけるソーシャルワークの機能

※出典：筆者作成

一方、本稿における「起業」は、市場型ビジネスとは異なる特性を有する。図3に示すように、起業とは、社会性と事業性を同時に追求する、いわゆる「社会起業」を意味する。社会起業は、①社会的ミッションを掲げ、それは多くの場合、社会問題の解決を目指すものである（社会性）。また、それらのミッションを達成するためには、②事業の継続可能性が求められ、適切なビジネスモデルが欠かせない（事業性）。さらには、③新しい社会的商品・サービスや、それを提供するための仕組みを開発・活用すること、また、その活動が社会に広がることを通して、新しい社会的価値を創出することが求められる（革新性）。

社会福祉の領域では、福祉サービスの主たる担い手として、社会福祉法人やNPO法人、そして近年には市場化に伴い民間企業も多く参入してきている。伝統的な見方では、非営利組織は社会性が強く、民間営利企業は事業性が強いという二分化したイメージがあったが、近年においては、必ずしもその通りではない。要は、各組織が、どのようなミッションを掲げているかに帰結する。たとえば、社会福祉法人は戦後長い間に渡り、福祉サービスの主たる供給主体として確たる地位を保持してきたが、近年は、経営効率性や公益性の再評価がなされ、これまでの安定した組織経営の担保はできない状況になりつつある。また、NPO法人は、地縁組織や自己実現を目的とした慈善型NPOなどは、社会性は高いが、ビジネスとしては成り立たない場合が多く、持続可能性が担保できないことが多い。一方で、株式会社等の民間営利企業のなかにも、CSR (corporate social responsibility: 企業の社会的責任) やCSV (Creating Shared Value: 共通価値の創造) といった、社会ニーズや課題の解決に取組み社会との共生を目指す会社も多く存在し、営利企業という一つのくぐりに当てはめることは困難である。従って、社会的企業や社会起業は、法人格ではなく、組織が目指すミッションと経営活動の中身、そしてその成果に注目する必要がある。

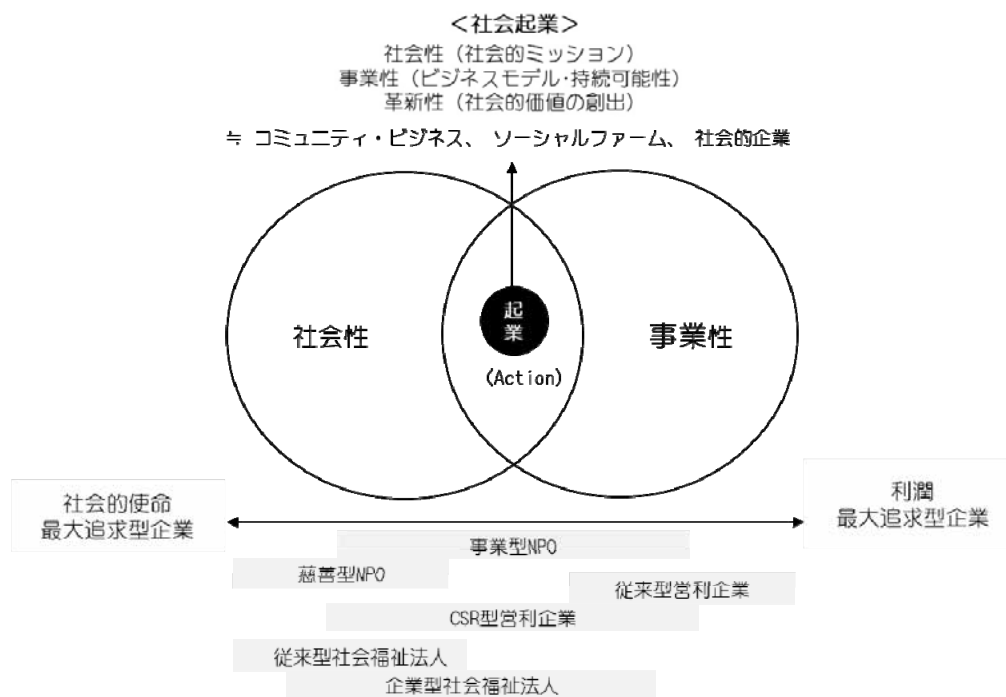


図 3 社会起業の特性

※出典：筆者作成

本研究の3つの事例の法人格は、それぞれ社会福祉法人、NPO法人、株式会社であるが、掲げるミッションは、いずれも福祉にかかる社会問題の解決や社会変革である。

ニーズ対応型の福祉サービスの開発や社会起業（起業支援）の実践は、既存の社会福祉サービスの提供組織、とくに施設経営社会福祉法人や社会福祉協議会などの今後の存在意

義の発現において、大いに役立つ方法であろう。福祉ニーズを行政主導の事後的な実践の対象と捉えるのではなく、顧客と企業というビジネスの視点にたち、個別ニーズに合わせた個別サービスを提供し、さらにはそれを経営モデルとして成り立たせ、問題解決のツールとしてシステム化することは、まさに、開発的なソーシャルワークそのものであると言える。

II. 事例分析からみるサービス開発と起業化の特徴

1. 事例の概要

表1 事例の概要

	①むそう	②どりーまあサービス	③ビーサイドユウ
法人各	社会福祉法人	NPO 法人	株式会社
組織変化	任意団体→NPO→社福法人	任意団体→NPO	-
姉妹組織	NPO 法人	有限会社	NPO 法人
設立年度	2003 年	1999 年	2009 年
経営者属性	男・40 代	男・50 代	男・30 代
主要事業	<ul style="list-style-type: none"> ・児童発達支援サービス ・日中活動系サービス ・グループホーム、一人暮らし支援 ・余暇・社会参加支援、地域生活支援サービス 	<ul style="list-style-type: none"> ・居宅介護支援事業 ・訪問介護、訪問看護 ・高齢者デイサービス、児童デイサービス ・サービス付き高齢者向住宅 ・住民参加型在宅福祉サービス、小地域交流サロン 	<ul style="list-style-type: none"> ・介護給付(重度訪問介護・居宅介護・行動援護・放課後等デイサービス) ・地域生活支援事業(移動支援・生活サポート等) ・夜間介助者派遣事業 ・肢体不自由生徒の介護者派遣事業 ・障害児を抱える一人親に対するヘルパー派遣事業
利用対象	・障害者(児)、児童	・高齢者、障害者(児)	・障害者(児)
事業拠点/ 事業所数	全国 3 拠点(愛知県半田市、東京、宮城)	3 拠点(徳島市、末広・沖洲・川内)、3 事業所(11 事業)	・2 拠点(東京都清瀬市・武蔵野市)、4 事業所
職員体制	常勤 29 名、非常勤 26 名	常勤 65 名、非常勤 76 名	常勤 33 名、非常勤 100 名
売上	6 億円	3 億円	2 億円

(1) 社会福祉法人「むそう」

障害者の地域生活支援のために地域展開型福祉サービスを提供している。1999年に愛知県知多半島の半田市を拠点にして任意団体から出発し、2000年にNPO法人、2003年に社会福祉法人と組織形態を変えながら、障害者の地域生活支援にかかる様々な事業を展開し、2009年以降は東京都や宮城県などにも事業範囲を拡大している。理事長の戸枝陽基氏は、福祉系大学を卒業し、半田市社会福祉協議会の障害者施設部門で7年間のケアワークの経験を経て、障害者の個別支援の必要性やノーマライゼーションの実現を目指して自ら起業することとなった。「むそう」は、障害のある人のライフステージに合わせた個別支援を実現するために、児童発達支援、働くための日中活動支援、グループホーム運営、一人暮らし支援、余暇・社会参加支援などの地域生活支援にかかる様々な福祉サービスを提供している。

(2) NPO法人「どリーまぁサービス」

「住民参加型在宅福祉サービス」というインフォーマルサービスを活用しながら、高齢者及び障害児者への在宅介護・看護サービス事業等を展開している。理事長の山口浩志氏は、医療や介護サービス分野での現場経験を経て、地域住民の支え合いと非営利組織の魅力、そして、それによる福祉サービスの事業展開の可能性に着目し、1999年に自ら起業することになった。はじめは、「住民参加型サービス」という有償ボランティアを行う任意団体だったが、NPO法が施行されたことをきっかけにNPO法人として認証を受け、翌年からは介護保険サービスを開始した。その後、在宅ケアを中心に事業を拡大し、現在は訪問看護、通所介護、ケア付き高齢者向け住宅等を含めて、多くの在宅サービス事業を行っている。また、NPOの機能を進化発展させ、NPO組織を活用し、地域課題を解決する地域福祉活動や、住民による地域づくりへの支援も積極的に展開している。

(3) ビーサイドユ一株式会社

株式会社形態によって福祉サービスおよび関連サービスを提供する事業を行っている。代表取締役社長の藤野将睦氏は、福祉系大学を卒業したあと、障害者介護の実務経験や障害当事者の社会運動への関与の後に、障害者の福祉サービス環境および介護従事者の労働環境改善を目指し、2009年に東京都清瀬市に障害者総合支援法（当時は障害者自立支援法）に基づく居宅介護事業所を設立し、2011年には武蔵野市に2つめの事業所を開所した。現在は、各事業所において重度訪問介護、居宅介護、移動支援（ガイドヘルプ）などのサービスを行っているほか、地域の方が立ち寄ることのできる食堂事業・ごはん処ビーハウスや、重度訪問介護従業者養成研修といった障害者総合支援法の制度外の事業も行っている。

2. サービス開発と起業化の特徴

以下では、3つの事例のサービス開発と起業家の特徴について、特に共通要素に焦点をあてて考察を行った。

(1) 起業によるサービス提供・開発の動機（起業とミッションの設定）

3事例の起業に至った経緯や組織のミッション設定の背景を見ると、いずれも現場のワーカーとして福祉サービスの提供の在り方について、理想と現実のギャップを感じていた。3人の起業家は、ケアの理想的な形と現場での現実妥協的なサービス提供の現状とのギャップを日々の実践の中で悩み、その解説策として起業の道を選択したのである。

- ① 「むそう」は、“どんなに生きにくさを抱えても、住みたい場所で愛する人とずっとふつうに暮らし続けることができる街づくりを目指す。”(NPO法人ふわり)、“必要な時に、必要な人に、必要なサービスを”(社会福祉法人むそう)、組織のミッションとしている。起業当初、戸枝氏は、障害者のノーマライゼーションを実現するためには、地域社会を生活の場とした個別支援が欠かせないが、現状では入所施設での集団的な効率主義の処遇が優先されていることへの違和感を抱いていた。
- ② 「どりーまあサービス」は、“在宅生活支援のトータルサポート”を目指す。山口氏は、高齢者や障害児者の在宅ケアを充実するためには、医療と福祉・介護の包括的なサービス提供が求められるが、現状としては分節化されていること、そして、地域ケアの推進においては住民自らの参画や助け合いの仕組みづくりが重要と考えたのである。
- ③ 「ビーサイドユー」は、“障がいがあってもなくても、その人が何歳であっても、誰もが住み慣れた地域で暮らし続けられるようお手伝いをしたり、その仕組みを創り出すこと”を目指す。藤野氏は、福祉制度の発展により、障害者のサービス提供システムが構築されてきたが、いまだにサービスの仕組みや利用方法が分からなかったり、地域から孤立されがちな障害者が多くいること、そしてサービス提供者である働く側の労働環境の改善が必要である、という強い問題意識を持っていた。

3人の起業家は起業当時、社会福祉の現場でそれぞれ7年、10年、2年間、ケアワーカーやソーシャルワーカーとして福祉サービスの提供に関わっていた。起業を決心したきっかけは、福祉サービスにおける理想像と現実のギャップに対する問題意識が背景にあった。個人的な興味・関心ではなく、福祉サービスにおける望ましい姿としての理想的なケアの在り方と、実践現場の実情との溝に問題意識を抱くようになる。このままでいいのか、この状況を変えるためにはどうすれば良いのだろうか、3人ともそのような悩みやジレンマを解決する方法として、新たなサービス提供の仕組みを作り出し、起業に至ったのである。

(2) 時代認識と問題状況の把握

3人の起業家の問題意識やサービス開発のアイデアは、時代背景や問題状況とも深く関係している。当然のことながら企業体は、外部環境である社会・経済・政治などのマクロ環境からの影響はもちろん、福祉分野においては社会保障の方向性や制度政策の影響も大きい。3人の起業時期は異なるが、いずれも福祉サービスをめぐる社会状況や事業関係者の

動向、地域社会の現状や特徴などについての的確に把握していたことは共通する部分である。

- ① 「むそう」の戸枝氏は、ノーマライゼーションという理想とは程遠い現実、つまり重い障害者が地域社会で暮らすことに対する社会からの理解の乏しさと、現場における根強い集団ケアの神話を打ち破るためには、福祉専門職として社会全体を変えていくことが必要で、その第一歩は、実践を通して地域のなかに重度障害者の生活の場をつくり、その可能性を証明することであると考えたのである。また、当時、障害者のレスパイト事業所や私的契約による障害者の自立生活支援をやっていこうとする先駆的な実践家たちの活動がムーブメントになろうとしていたことも起業の追い風となった。
- ② 「どりーまあサービス」の山口氏が、起業を考えていた 1990 年代後半には、NPO 法人制度の創設が議論され、全国的に関心が高まっていた。山口氏は、NPO 関連のセミナーや勉強会などに足を運び、学びを重ねるうちに、地域住民同士の助け合いや地域力の可能性を強く認識した。そこで NPO 法人として住民参加型の在宅福祉サービスの仕組みを作り出し、事業拡大後にも、この内部資源を十分に活かした在宅介護サービスを提供している。また当時、在宅介護における医療的ケアのニーズは全国的に非常に多いが、その担い手や事業所が絶対的に不足している状況について、医療や保健分野の専門職とのかかわりのなかで認識していたことは、医療と福祉の連携によるサービス提供という強みのある在宅サービスの開発に大きなヒントとなった。
- ③ 「ビーサイドユウ」の藤野氏は、信頼関係に基づいた利用者本位の自己決定とサービス提供を事業方針として掲げているが、一方では、安心して働ける労働環境の確保にも重みを置いている。これは、起業当初からのスタンスで、その背景には、介護分野の人材不足の問題やその深刻化には、介護現場における労働環境の要因も大きく関係していると考えたからである。3K と言われるような介護に対する世間の評価、そして多くの同業者たちが苦戦する人事管理の状況を目の当たりにした結果と言える。

このように、起業家の時代背景や問題状況の認識は、現場実践の悩みやジレンマと絡み合って、起業のミッションやサービス開発のアイディアの形成に繋がったのである。

(3) ニーズキャッチの方法と場

ニーズ対応型の福祉サービス開発は、潜在的利用者のニーズを如何に把握するかがその出発点と言える。3 事例とも既存のフォーマル・インフォーマル資源を活用しながら、新たなニーズに対応してきている。各事例では、具体的にどのようにニーズをキャッチ（把握）しているかについてみてみよう。

- ① 「むそう」の戸枝氏は、当事者や親御さんとの徹底的な話し合いの場を設け、そこから個別ニーズを把握してきた。特に、起業の準備段階に行った、障害者の家族ととも

に学ぶ勉強会は、様々な個別ニーズの把握の場として大きな役割を果たした。月に一度、勉強会を開催し、自身の事業計画の進捗を報告しつつ、障害者を抱える家族から困りごとを聞いた。そこから出た新たなニーズをサービスに盛り込むことを繰り返し、サービス体系を作り上げていった。また、勉強会ではサービスを利用する障害者の家族が自らの利用体験を語る形式をとり、当事者の立場からサービスの必要性を伝えることで新たな利用者の確保にも繋がった。今でも変わらず、利用者やその家族からの要望を聞くための場を多く設けている。この徹底した当事者主義に基づくサービス開発の視点が「必要な時に、必要なひとに、必要なサービス」を実現するモットーと言える。

- ② 「どりーまぁサービス」の山口氏は、ニーズの把握方法として、健康講座や介護に関するミニ講座といった福祉教育的な手法を有効に活用している。老人保健施設での経験やノウハウを活かし、潜在的ニーズを持つ地域住民を対象に、福祉や健康などに関する情報提供や学習会を行うことで、参加者が自らニーズに気づき、サービス利用を始めるケースも多い。また、どりーまぁサービスは、自治体からの介護や福祉関係の委託調査事業を多く受託してきた。これらの調査事業の一環として行われるアンケートやインタビュー調査は、地域社会の生活課題やニーズ、そしてサービス需要等を把握する良いチャンスとして活用される。
- ③ 「ビーサイドユウ」の藤野氏は、必ずしも福祉的な空間や関係性のなかだけでなく、日常生活の会話の中で福祉ニーズを汲み上げるという方法もニーズ把握の重要な方法と考えている。具体的には、コミュニティカフェや職員食堂などの空間を活かして、地域の誰でもが気軽に訪れることが出来る場をつくっている。そのような自由な場で自分の日常的な話をするなかで、自然と困りごとを打ち明けたり、地域活動への意欲を示し、場合によっては、優秀な介護の人材を確保することもある。

いずれの事例も、ニーズキャッチの方法は、当事者や家族、地域住民との接点を多く持つことによって行われており、そのような相互作用を通してサービス提供につなげたり、サービスを改善したり、新たなサービスを開発しビジネスモデルとして定着させていることがわかる。

(4) 起業の準備作業

- ① 「むそう」の戸枝氏は、起業を決心して職場を退職したが、あえて1年間の空白をつくり準備期間を設けた。とくにマーケティングが重要と考えたため、先行事例を徹底的に調査し、予算書と利用規約を取り寄せて検討したり、現地視察を繰り返し、自らのビジネスモデルを考案しようとした。またそれを毎月の勉強会で当事者や家族らと徹底的に協議し、磨き上げる作業を行った。当時の勉強会のメンバーは、のちに事業運営に様々な形で多くの支援をしてくれる強い味方となった。一方では、会計や経理

など、これまでの職場では学べなかった経営管理に必要な知識や実務について、集中的に学習したのも、この準備期間中であった。

- ② 「どりーまあサービス」の山口氏は、NPO 法人としての起業を考えたため、NPO 法人の仕組みや立ち上げの実務、運営管理のノウハウについて全国を飛び回り、多くの事例を集め、NPO 法人での起業のメリットや可能性について検討したのち、勤務していた高齢者施設を退職し、本格的に起業活動に取り掛かった。
- ③ 「ビーサイドユウ」の藤野氏は、約 2 年間、東京都内の複数の地域で、障害者介助の登録ヘルパーとして勤務し、また自立生活支援センター（CIL）などの当事者運動にも参加していた。それらの現場実践や当事者組織とのかかわりを通して、各地域の障害者介護の実情や起業に必要な情報収集を行うことが出来た。また、そのような活動で出会った当事者や地域の仲間が起業時に多くの支援をしてくれた。

3 人の起業家が準備期間に行った活動を見ると、社会や地域のニーズ、同業者の動向、サービスの需要と供給の状況などを含む市場調査の時期だったことがわかる。また、福祉現場では身につけることができなかつた組織経営のための会計や人事などの実務的知識の習得などが求められる。なかでも、新たなサービスを開発しての起業は、リスクも伴うため、市場での競争戦略や事業計画にも多くの配慮が必要であり、運営資金の確保計画も重要な要素である。3 人とも起業の準備期間に先進事例の分析を通して多くの実践的ノウハウを身に付けようとしたことがわかる。

（5）地域社会との関係（地域共生型の実践と仕組みづくり）

3 事例とも、個別ニーズへの対応を一義的な目標としてサービスを開発・提供しているが、地域社会との連携や協力関係が強い特徴をもつ。それは 3 事例とも、地域社会での生活を支えるためのサービス提供という共通点を有するからでもあろう。

- ① 「むそう」の戸枝氏は、社会福祉法人だけで事業を完結する「自前主義」から、地域の多様な事業主体・事業者と連携し分業する、「地域生活支援システム」の構築を目指している。つまり、一人の利用者に対して複数の障害者支援事業所が協働して支援を提供する仕組みをとっている。また地域社会が利用者の生活の場であることから、就労や余暇・社会参加を通して地域社会と深くつながっており、さらには個別ニーズへの対応をより充実するためにも、地域づくりや地域活性化という実践に拡大する形でサービス基盤が構築され、地域共生型の生活支援システムを目指している。
- ② 「どりーまあサービス」の山口氏は、住民参加型在宅福祉サービス事業や地域福祉実践事業を通して、地域福祉の視点から事業を行っている。生活ニーズを抱える住民と社会参加や地域貢献のニーズを持つ住民をつなぐ「住民ニーズのマッチング」をはじめ、地域の助け合いの組織化や仕組みづくりにも力を入れている。サービス提供者

としての機能だけでなく、このように地域課題を解決するための実践も主たる事業として展開する理由について、山口氏は非営利組織として収益を地域社会に還元することは組織としての使命であり、存在意義であると述べる。

- ③ 「ビーサイドユア」の藤野氏は、地域の居場所づくりを通して、地域住民の生活課題を把握したり、そこから新たなサービス開発や人材確保につながっている。商店街や自治会などの地縁的ネットワークは、事業展開において出資や情報提供、応援活動などの面から多くの支援をしてくれる。

地域包括ケアシステムや地域共生社会を実現するためには、地域圏域ごとに福祉サービスのインフラ構築と、住民自らの参画が欠かせない。3つの事例では、地域社会の福祉資源としてサービス提供の機能を果たしながら、地域コミュニティづくりや地域活性化とも関連する様々な活動を展開している。利用者の自立支援や在宅生活支援において、地域社会は利用者の生活の場であることから、地域との連携や共生という視点は欠かせない。なお、地域との良好な信頼関係を構築するためには、日頃の努力が欠かせず、住民側の立場を理解し、事業の中身や運営状況について十分に説明すること、そのような対話の場を設けることが重要である。

(6) 環境変化に応じた組織変革

経営管理は、外部環境の変化を的確に分析・評価し、それに合わせて企業の内部環境を調整していくことが常に求められる。3事例においても、起業当初のサービス提供の仕組みや人材配置・育成等の内部環境のコントロールに関するルールを、制度環境や地域資源の整備状況に合わせて変えていったことがわかる。

- ① 「むそう」では、起業当初からしばらくの間は、法人だけで事業が完結する「自前主義」を取っていたが、2006年からは「地域展開型福祉サービス」に方針を切り替えた。起業当初は、利用者の自立支援には法人内の信頼できるスタッフによる一貫性のあるサービス提供が望ましいと考え、利用者の自立支援にかかるすべての事業を法人内で行った。それは、当初は利用者の自立支援を行っている事業所が少なく、むそうの理念を理解してくれる協力機関が少なかったからである。しかし、次第に地域の他の自立支援事業所などが増えていき、またむそうの自立支援の方針ややり方を理解してくれる関係機関や企業等が増えていった。それを踏まえ、2006年からは、「地域展開型福祉サービス」へと事業方針を転換し、複数の事業所の連携によるサービス提供を通して、地域で支える自立支援の仕組みを構築している。
- ② また、むそうは、人材確保においては、ニーズ優先の徹底という方針を取っていたが、サービスの質の低下への懸念から、適正な人員体制を整えることを重視する人材確保の方針に転換するなど、現在もサービスの質を確保する観点から試行錯誤を繰り返している。

ながら人事管理を行っている。

- ③ 「どりーまあサービス」の山口氏や「ビーサイドユー」の藤野氏も、人材確保について多くの試行錯誤を経験しながら、内部環境の整備をしてきている。職員のモチベーションや処遇管理、人間関係の調整などの人事管理上の課題を抱えながら、人事制度や人材育成の方針を修正している。藤野氏は、起業後間もない頃、事業規模を拡大するなかで、非常勤職員を大幅に増やしたことで、正規職員の業務負担が重くなり、結果として全体的にサービスの質を低下させる事態となった。起業当初に掲げていた安心して働ける職場づくりの理念と矛盾する状況に陥ったのである。それを機に、正社員を増やすとともに、人事制度の柔軟化、労働環境の改善を図り、健全な事業運営に取り戻すことができた。

起業当初のミッションと事業運営上の現実課題とのバランスをコントロールすることの難しさは多くの起業家が経験することである。経営者は、日々の実践課題と組織のミッションのバランスを常に考慮しながら、経営環境の変化に応じて組織を柔軟に変革させていくことが求められる。

(7) 社会資源としての補助金・助成金の活用

3事例とも、国や自治体の補助金・助成金などを積極的に活用している。

- ① 「むそう」の戸枝氏は、多くの外部資金を獲得して事業実施や拡大の呼び水として活用してきた。例えば、2009年より「住宅環境および支援システムに関する調査研究事業」を、厚生労働省の平成21年度障害者保健福祉推進事業として実施し、多分野協働による現地調査及び実践的調査を行った。これを通して、科学的構造的な分析に基づいて、持続可能なコスト構造を持つ行動援助対象および重症心身障害者のケアホームへの移行に取り組むことが出来た。
- ② 「どりーまあサービス」の山口氏は、県が実施する「ふるさと交付金事業」や「地域支え合い体制づくり事業」、その他複数のモデル事業や調査研究事業を受託してきた。行政からの助成金は一定の成果が求められ、本体事業と同時に進めることは負担にもなるが、事業所にとってもメリットは多かった。調査研究の場合は、地域社会の課題や資源を把握する機会となり、モデル事業による事業実施は、サービスのコスト設計や市場調査の側面もあり、経営のエビデンスとして活用することが出来たのである。
- ③ 「ビーサイドユー」の藤野氏は、特に起業の初期段階で人事管理システムの構築に多くの補助金や助成金を活用した。なお、必ずしもすべてが良い結果に結びついたわけではなく、助成金を受けることによる縛りや規制などによるデメリットも経験している。

国や自治体からの補助金・助成金は、起業家によって有効な社会資源である。3事例とも、実践の実績と行政からの信頼を基に、助成金を受けた事業展開が見られる。人事管理システムの構築や新たな事業のための市場調査などとして委託事業を活動する例もある。助成金を勝ち取るためには、実践の見える化・見せる化も重要な経営管理の要素である。また、提案書（プロポーザル）の作成能力も重要であり、ソーシャルワーク教育のなかに取り入れる必要がある。

3. サービス開発と起業化の特徴（実践プロセス・モデル）

図4は、事例分析を基にサービス開発と起業化の実践プロセスの特徴をまとめたものである。起業前には、起業を成り立たせるための「先行要因」が形成され、起業時やその後は起業家の経営手腕や姿勢、心構えとしての「社会起業家の経営特性」が企業経営に大きな影響を与え、その成果として「結果」を生み出している。

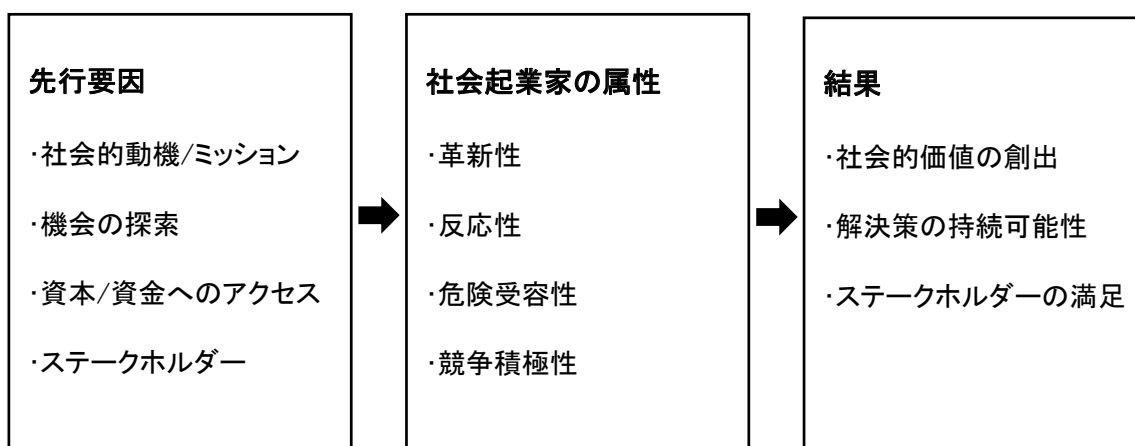


図4 社会起業家の実践プロセス・モデル

※出典：Lumpkin & Dess(1996)のフレームワークを参考に作成。

(1) 先行要因

まず、個人の家庭や地域環境、成長過程での様々な経験などから形成された福祉マインド（福祉課題へのかかわりに対する関心と熱意）が形成されていたことは、そもそも3人が福祉の道を選らんだルーツと言える（個人的経験）。また、3人とも社会福祉の実践を通してケアにおける理想と現実の乖離を経験することで、そのような問題を解決したいという強い思いを抱き、起業を決心した（問題意識、変革模索）。また、起業にかかる費用を、貯金、借入れ、出資などの形で調達する（資金確保）。起業の準備期間には、サービスのアイデアをビジネスモデルとして発展させるための工夫や、組織経営に必要なマネジメント事務を学んだ（起業準備）。さらに、起業は起業者一人の営みではなく、潜在的利用者やその家族、または地域社会や行政との交渉や協働のプロセスでもあった。

(2) 起業家の経営特性

起業家の経営特性は、企業の持続可能性とも直結する要素であり、3事例とも現在進行中であるため、これまでの成果がそのまま成功とは言いがたいが、これまでの道のりを振り返ると、以下のような経営者の特徴が見える。まず実践に対するこだわり（執念）があり、「断らない」、「必要な時に、必要な人に、必要なサービスを」、「利用者だけでなく従業員も大事」といった、サービス現場の問題に立ち向かうという革新性を有する。また、それを実践に移す行動力やニーズに対する柔軟な考え方は、即応的にサービスを改善する原動力となり、新たなサービス市場の開拓や利用者確保につながった。一方、いずれも経営上のリスクがあっても、前に突き進むことを決断しなければならないという挑戦的な経営判断の経験を有する。

(3) 結果

起業の結果は、個人や地域のニーズに答える新たなサービスメニューやシステムを生み出した。それらのサービスやシステムは、継続的に生活課題を解決することのできるツールとして機能していく。しかし、それを持続可能にするのは、ビジネスモデルの適切性が求められる。思いを込めて開発したサービスであっても、ビジネスとして成り立たない場合があり、常に社会的価値と経営の持続可能性のバランスを検証しなければならない。また、3事例とも利用者とサービス提供者という2者関係の事業経営ではなく、地域社会や行政とも緊密に連携をとっており、それら複数のステークホルダーがそれぞれ満足できるサービスや仕組みを作ることで、企業の信頼を高め、持続可能性を確保してきた。地域社会を巻き込んだ事業経営は、企業の理念への賛同や活動への協力につながり、企業の理念を実現する有効な戦略でもあった。

(執筆者 呉 世雄)

<参考文献>

社会福祉士養成講座編集委員会（編）（2010）『新・社会福祉士養成講座 9 地域福祉の理論と方法』中央法規.

Lumpkin, G. T., & Dess, G. G. (1996) 「Clarifying the entrepreneurial orientation construct and linking it to performance」『Academy of management Review』21(1), 135-172.

第2部 ソーシャルワーク教育におけるケーススタディ学習法の活用法

従来の社会福祉教育は長い間、福祉サービスを利用する人にどのような社会資源が適用、活用できるかという社会福祉制度の理解が中心であり、そこでは制度理解の“詰め込み教育”的、かつ教員による一方通行的な教授法が中心であった。

また、社会福祉教育における“事例研究”はあるにはあったが、それはカウンセリング的ケースワークに偏った個別事例研究であり、かつあらかじめ事例の各種要件・要因等の全体像や経過等を明らかにしたうえでの事例研究であったため、ソーシャルワークにおける2つの“そうぞう性”（想像性と創造性）が十分に育まれるという教育方法ではなかった。

ところで、ソーシャルワークはすぐれて問題発見・問題解決型のアプローチが求められる。第2部は、従来の社会福祉教育の方法を見直すべく、履修者主体の考える力、アクティブラーニングの考え方、ケースメソッドを用いた新しい学習法について論述してある。

第2部 ソーシャルワーク教育におけるケーススタディ学習法の活用法

1. はじめに

社会福祉士養成教育における科目授業において、ケースを用いた学習は重要な位置を占める。養成教育における演習では、用いるケースにおいて、ソーシャルワークの枠組みの基盤や原理・原則、概念、方法、技術を選定しながら、理論および概念（技術・方法）を一極におき、実践をもう一極に布置し、この二極を交互に関連づけ、プログラムの企画、実践、評価をする。高橋重宏は、この相談援助演習を教習所内の応用走行に例え、「基本操作学習、基本走行学習で学んだ思想・価値・倫理、理論・知識・、社会資源としての社会福祉制度をふまえ、具体的な事例を通して支援するための方法・技術を統合的に学習」することであると解説している。つまり、演習で重要なのは、事例を用いて「関連付け」「統合的な学習を促す」という点にある。

この「関連付け」や「統合的な学習」が、演習を担う教員にとっていかにハードルが高いかについて、大橋謙策は、社会福祉教育セミナー等に参加する社会福祉系養成校の教員らに対し「事例を持たない教員」という語を用いて社会福祉専門教育を担う側の憂うべき状況を訴えている。おそらくこの語には、「事例を知っている」「専門知識や技術を知っている」だけではすまない教育力、すなわち統合的な学習を担う側の根本を問うものと受けとめる。統合的な学習を促すということは、理論や方法、技術、価値の諸体系と実践体系とを交互に関連付けながら、相談援助に必要な諸体系を学生に習得させることを目指すことなのであろうが、この先にある到達目標は、学生が社会に要請される一専門職として問題を解決できることにある。演習において「関連付け」や「事例を通して統合的に学習」した学生が、実践場面において、問題解決できる実践力を確実に発揮できることを目指さなければならない。本論では詳細にふれないが、この実践力については、1970年代以降提唱されているコンピテンシーの概念と深く関わる場所である。対人援助サービス従事者としての、社会福祉実習生としての、社会福祉実践者としてのコンピテンシー、あるいは多職種連携コンピテンシーなど、さまざまな次元での整理と評価基準の設定が行われている。一方で、教員には、単に事例を解説できる以上の力量が求められているということになる。演習・実習教育を担う教員側のコンピテンシーも問われることとなる。

以上のような整理から、演習科目を含むソーシャルワーク教育におけるケースを用いた学習は、問題解決力の涵養を目指し重要な位置を占めることとなる。演習における具体的なケースを通して、知識習得に加え、習得した知識の応用を目指すこととなる。「知っている」「わかる」レベルから、「使える」「問題解決できる」レベルへと専門性を統合していく教育には、アクティブラーニングの要素が不可欠となる。

アクティブラーニングとは、「一方的な知識伝達型講義を聴くという（受動的）学習を乗り越えるという意味でのあらゆる能動的な学習のこと。能動的な学習には、書く・話す・

発表するなどの活動の関与とそこで生じる認知プロセスの外化を伴うもの」と定義されている（溝上慎一 2014：7）。ポイントは、「乗り越える」という点にある。一方向的な知識伝達型授業を「ただ聴くだけのときにはあまり働かせていなかったさまざまな認知機能を働かせ、そのプロセスを外化すること」（溝上 2014：9）とし、自分の思考や洞察、理解等をアウトプットできるか重要であることを述べている。「何かをしようとする意欲があるかないか」（立田慶裕 2006：8）という能動性が、この外化と大きく関与しているといえる。

溝上の調べでは、大学教育においてアクティブラーニングは講義型授業と演習型授業に採用されており、演習型授業においてはさらに課題解決型と課題探求型形式に分かれて実施されている。いずれにおいても、「学生らの自らの思考を促す能動的な学習」（溝上 2007：271）を目指し、医歯薬学、教育学、工学等において取り入れられているということである。

図 1

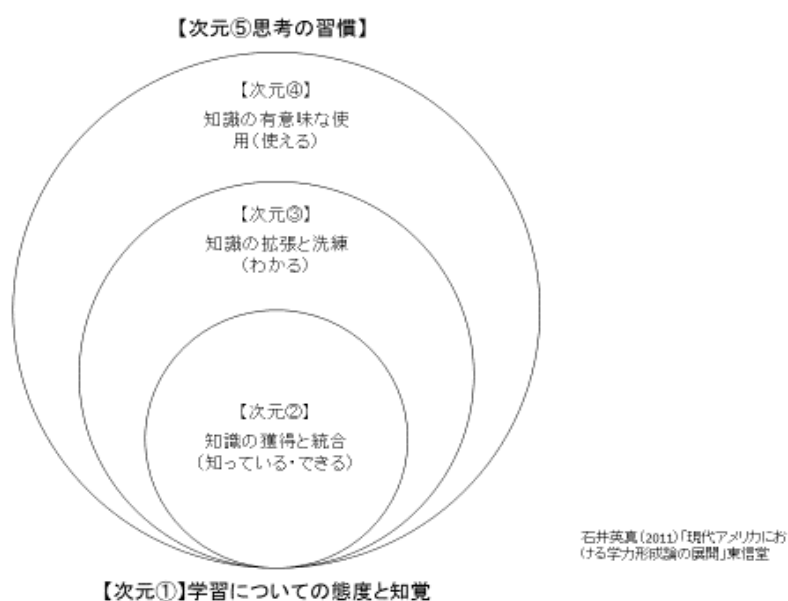


図 1 にある次元①～⑤の段階を経て知識を自分のものにし、それらを問題解決のためにどう使うかを統合していく力を育むには、知識習得とアクティブラーニングを一体化したブレンディング型授業のような有機的な体系の実現を推奨している（溝上 2007：283）。考えていること、感じたこと、知っていること、調べてきたことを発表したりすることの先に、それらをベースにして、「どうしてそう決断したのか」「なぜそう考えたのか」「じゃあ、そのことをどう説明するのか」「学んだことをきっかけにしたり参考にしたりして、次の状況を説明してみよう」「未来を予測してみよう」（澤井陽介 2017：87 - 88）を求める学びを一体的に行うことの有効性に触れている。

溝上の指摘のとおり、アクティブラーニングにより、学生たちは、ケースに描かれている情報や観察入手した事実と、専門知識や技術、過去の経験などを、関連付け、結び付け、根拠づけて思考できるようになる。その最終目的は、問題解決できる実践力の醸成にある。

アクティブラーニングには、いくつもの手法があるが、その中の一つであるケースメソッドのソーシャルワーク教育での活用について述べていく。

2. ケースメソッドを用いた学習

(1) ケースメソッドとは

竹内伸一(2010)によれば、ケースメソッドとは授業方法を表す用語であり、*Casemethod of instruction* や *Casemethod of teaching* と表現される。ケース教材をもとに参加者相互に討議することで学ばせる授業方法であり、ケースに書かれている内容を討議する形式で進める授業のやり方である。起源は、ハーバード大学ロースクールで判例研究を用いた討論授業とされ、1930年代には同ビジネススクールで経営授業を討議することで開発され、日本には、慶應義塾大学がいち早くこの手法を講義へと取り入れたことでも有名である。参加者みんなで洞察(推論)し、その問題への意思決定と実行への責任を果たそうとすることを疑似的に体験する手法である。他者のいろんな意見や考えに触れながら、「自分ならどうするか」「私ならこうする」「あなたならどうするの?」をひたすらに問いかけあい、耳を傾けあいながら、唯一の正しい答えを探そうとするのではなく、「私だったらどうするか」を最終的に導き出すことに重きが置かれる討議となる。意見を一つにまとめるというよりも、参加者全員のバラエティに富む決断のパターンが全体の討議では披露され、自分では思いもよらなかった新しいモデル・ぜひ試してみたいモデルとの出会いも経験できるのがケースメソッドの醍醐味といえる。「教えない教師」「主体的な態度」「学びの共同体」の3つがその特徴として語られる。講師は答えを決して教えはしないが、討議参加者が何に着目し、それをどうとらえ、その状況を何とかするためにいくつかの選択肢をどう考え、その結果最終的にはこれを選択することとした、それはなぜか、講師が担当するディスカッションリーダーが発問にて参加者に関連付けて考えることを促し、その内部で生じる一連の思考プロセスを外化することを誘発する関わりが極めて重要となる。

(2) ケースメソッドの進行

第一にケースが必要である。第二に、学習目的に向かって深化させる問が必要である。第三に、講師が担当するディスカッションリーダーが討議を進行するための討議計画と、学習目的に向かう討議へと誘導する(*guided discovery*)ため、討議を進行しつつ、参加者の発言(言語化)に対し、その場でさらに問う行為が必要となる。第四に、参加者全員の発言を見える化して残し、個々の発言やアイデア、意見の結びつきを描いていくディスカッションリーダーによる板書が必要である。第五に、討議を共に作り上げる参加者とディスカッションリーダーが必要である。ケースメソッド討議には、以上5つの要素が揃わな

ければ、目的は十分に果たすことができない。

進行は、事前学習、小クラス討議、大クラス討議の順番に行われるのが主たるスタイルである。討議参加の前には、必ずケースを読み、与えられた問いにそってまずは自説を構築してることが必須である。小クラス討議では、声を出す練習をしながら、自分以外の人のアイデアに触れ、事前に考えてきた自分のアイデアの点検や更新を行うこととなる。ケースメソッド討議の中心は、全体討議である。ディスカッションリーダーとやり取りしながら、「なぜ、そのような判断に至ったのか」の思考のプロセスを言葉にしていく。全体討議は、さまざまなアイデアや意見が一つでも多く披露されることが重要であり、そこで参加者は「今度やってみたい方法」や自分一人では思いもよらないアイデアに出会うこととなる。討議の終わりには、参加者全員が同じ答えを得て帰るのではなく、参加者個々に、持ち帰りたい答えを選んで帰ることとなる。この方法は、参加者自身の主体性、能動性が問われることとなる。

(3) ケースメソッドがアクティブラーニングの一手法である諸要素

アクティブラーニングである要素として、「経験」「情報とアイデア」「省察（リフレクション）」という3要素がある。

第一に、経験という要素においては、ケースメソッドは、いわゆる修羅場の描かれているケースを討議の素材として、自分だったらどう対処するかを決断に至るまでの疑似体験を積む教育法であるという点である。

第二に、情報とアイデアという要素においては、ケースメソッドは、ケースを討議の素材にして、専門的知識等をもった討議参加者が、ケースに付された問によって誘発される参加者の気づきや思考、洞察等を討議によって発話し交流させ、あらゆる情報や知識などを関連付けながら、直面しているいわゆる修羅場に対処していくためのいくつかのアイデアを創出することが目的である点である。討議参加者の洞察力や意思決定力の統合を促進させようと開発された教育法の一つであり（高木 2010：6）（図2）、ねらいは、図3にあるとおり、問題解決にかかわる意思決定や判断能力を向上させることにあり、学んだ知識や技術等を応用することにある（石井 2001：33）。主に知識伝達（知識習得）の授業では、参加者は「専門家から知識を受け取る」（ウィリアム 2010：4）にすぎない。一方、ケースメソッドでは、参加者に、ケースを読むのではなく、考えることを要求する。ここでいう「考える」とは、①（状況を）受け止める、②（糸口を）見つける、③つくり出す（ウィリアム 2010：16）という一連の思考のプロセスをさす。ケースメソッドでは、ディスカッションリーダーや他の参加者など「専門家の手を借りて知識を積み上げていく」（ウィリアム 2010：4）訓練となるため、参加者にはあらかじめ討議方法についての理解が求められる。赤井悟（2014）は教員の洞察力や判断力を育成する教育方法としてケースメソッドを活用している立場から、今までに経験したことのない課題や前例のない課題への対処を求められる際、知識があれば課題に的確に対応できるわけではなく、「知識があることと

課題に対応できるということの間には、かなりの隔りがある」(赤井 2014:3 として、その隔りを埋める訓練の方法として着目している。

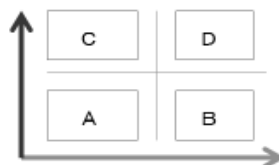
第三に、省察(リフレクション)という要素においては、討議形式を主軸とする構造により「あの人、そんなことも考えているのか」「私、今まで意識していなかったけれどこんなこと考えていたのか」と自他の異が討議の経過の中で明らかになっていくことにより、省察を促すこととなる。リフレクションを促す手法としてケースメソッドが着目されていることは、信州大学教育学部臨床経験ハンドブックの記載からもわかる。ここでは、「ケースメソッドは、問題が複雑に絡み合い解決の困難な事例や突破口の見えにくいジレンマ状況などを取り上げ、『なぜあの子はあの時、あのような態度をとったのか』といったように、ひとつひとつのもつれた糸を解きほぐすように検討する」ことから、全般的なリフレクションの手法として適していると記されている。また、上野は、ケースメソッドによって、現実場面では、例えば「感覚」など従来の倫理教育では重視されてこなかったものをも含み「状況打開のためのベターな考え方の模索」を重ねた先にある意思決定や判断する力が醸成されることについて述べている(上野 2007:96-97)。実践家として、完璧な答えを探すというよりは、その状況に向き合い、あきらめずに考え続けることの示唆を含む方法であるともいえる。

図2

実践能力の向上のための二つの軸 (高木晴夫 2010:6)

タテ軸:統合力・洞察力・戦略力

- ・職能横断的に要求される力
- ・文字では伝達しにくい種類の力
- ・本人の内面のみ保有される属人性、個性の高い力
- ・討議形式授業が有効
- ・頭の中に入っている情報、これから入ってくる情報をいかに組み合わせるか、そこから新しい情報を創る活動
- ・本質は「情報のネットワーク化」の力



ヨコ軸:専門知識

- ・ある職能領域で特定に有効
- ・整理され文字化される知的情報
- ・高度保有者から初学者へ移転できる
- ・講義形式授業が有効
- ・本質は「記憶」にある

図 3

ケースメソッドと講義による授業の比較(石井 2001: 33)

	ケースメソッド	講義
授業のねらい	問題解決に係わる意思決定や判断能力の向上(知識や技術を問題解決にどのように用いるのかを学習する)	定型的な知識や技術の習得(知識や技術がどのような内容であるかを知る、理解する)
対象となる学生	さまざまな問題解決や政策開発に携わる者(大学院レベルに相当)	基礎教育課程の者(学部レベルに相当) 手引書やマニュアルのとおり、画一的に仕事を行う者
教科書の内容	当事者や関係者を取り巻く状況や行われた行動など、事実に即した具体的な記述(正解は記されない)	原理、原則あるいは正解
授業の展開	学生による論点の整理、解決策の提示を中心に展開 教師と学生の間、あるいは学生間という多方面	教師による授業内容を中心に展開 教師から学生へという一方
学生の態度	学生が自分の意思・判断を形成すること、発現することが中心(発現して他者から批判を受ける) 積極的参加	聞いて理解することが中心 受動的参加
授業の内容・質を決定する要因	問題解決に係わる学生の能力水準 促進者(facilitator)、案内者・経営者(conductor)としての教師の力量	教授者としての教師の力量 結論を決めるのは教師
教師が行う準備と授業における役割	事例で示された状況やこれに関連する事項に精通している 学生が示した解決策の利点、欠点との相違点が鮮明になるように討論を誘導する 学生が見落としている重要な問題点に対して、学生が的確な判断を下し得る状況を作り上げていく	教授すべき内容やこれに関連する事項を熟知している 正解を学生が理解し易いように教授する
学生が行う予習	事例で示された状況において検討すべき問題点(論点)を整理し、必要な情報を収集し、意思決定にまで到達する	教授される内容について、不明や疑問も予め洗い上げておく(そして授業で解決に努める)

以上の整理から、ケースメソッドの社会福祉教育への活用は、ケースを通して、ケースの登場人物に「自分の身に置き換える体験とそこから考察する力の発揮により育まれる柔軟性・しなやかさ・臨機応変さ・視点の多様性・支援の幅の広さ・創造性」の獲得が見込まれると考えられる(野村 2012: 118)。

3. ケースメソッドの活用に向けて

(1) ケースメソッドにおける良いケースとは

ケースメソッドにおけるケースとは、「文字で書かれた冊子」(竹内 2010: 8)のことをいう。「当事者や関係者を取り巻く状況や行われた行動など、事実面に即した具体的な記述」(石井 2001: 33)がかかれたものである。そこには教材作成者の分析や考察は一切書かれておらず、もちろん、正解に相当するものも記載されていない。教員等がケース・ライターを務め、実際の登場人物にインタビューし、事実面に即して出来事を記述していく。しかし「単に事実が記述してあるだけでは教材としてのケースにならない」(竹内 2010: 9)ということを経験したケース・ライターはあらかじめ留意しておかねばならない。バーンズらは(2010: 54)、「単なる歴史ではなく、活発な教育議論を引き出すほどに十分な難問題を含む出来事、または一連の出来事を述べたもの」としている。

ケースが教材として具備すべき条件は以下のとおりである(竹内 2010: 9)。

- ①経営教育（ここでは専門職養成教育と置き換える）で取り上げられる何らかの訓練主題を含んでいること
- ②その訓練に必要な情報が盛りされていること
- ③訓練を受けるものを登場人物の立場に立たせ、その責任において意思決定を迫るように表現されていること

特に登場人物の立場に立たせることができるかについては重要な要素である。高木晴夫（2006：18）は、ケースの中に描かれる活動においては、教育主題が存在しているケースと、個人の行動自体に教育主題が存在しているケースと2種類あることを指摘し、いずれの場合でもケースで学ぶ者がより疑似体験化しやすくするためにケースの主人公は個人とする工夫が求められるとしている。

さらにどのような内容が適しているか。竹内伸一は、いわゆる修羅場経験のもつ教育的効果を指摘する。つまり、修羅場を「自分の将来がかかる大きな、そして困難な、成功時には大きく成長できる種類の仕事経験」（2010：7）とし、「自分の今までのやり方の不備を自覚し、あるいは他の人が持っていて自分もっていない新しい情報ネットワーク化の力を目の当たりにして、それに触れていくこと」にケースメソッド教育の効果が見込めると指摘する（2010：7）。

バーンズら（2010：53）は討議で用いる「教育ケースのもつ混乱させる力」と表し、参加者に討論させるためにはこの「混乱させる力」と、かつ、参加者に教えることに関して「伝達する力」を持っているものでなければならないとしている。この「混乱させる力」とは、竹内のいうところの疑似体験としての修羅場経験という意味と、ウィリアムが指摘するとおり、ケースは「意図的に、何を意味しているのかを伝えないようにできている」ものである（ウィリアム 2010：16）。したがって読み手が「ケースを主体的に読み、自分で意味をなすように構築していかななくてはならない」（2010：16）という意味を含んでいると考える。

以上のように、前述のような要素が加味されたケースの準備が整うことで、参加者は事前学習段階でケースを読み、「読むたびにより深く物語の中に入り込む」ようになる。何回も繰り返し読み込むことで、「一部の人にとっては、登場人物の声が聞こえ、彼らの背景を想像できるようになり、彼らが重大な局面でどのようなことを経験していたのかを感じられるようになったとき」にこそ、問にそって洞察を深める時期がくるとしている（バーンズら 2010：58）。そのような修羅場経験をケースメソッド討議で疑似体験できると、①この物語の中で最も重要な点は何か、②なぜそうなったのかを説明する理由は何か、③もし自分がケースの登場人物だったら、どう感じただろうか、④どう考えるだろうか、⑤水面下には、より広い言外の意味のあるどのようなプロセスが認められるだろうかの洞察の交流が、互いの思考モデルを上書きし、自己モデルの更新を生むことになる。

(2) ケースの実例

紹介するケースは、以下のような点で準備が整っているケースということができよう。

- ・主人公だけでなく、その他の登場人物が登場している
- ・主人公が、(ソーシャルワーカーとして) どのようにニーズを把握し、対応し、創意工夫を積み上げてきたのか。戸枝さんは、何をみて、何を耳にし、何を感じ、何を考え、周囲の人とどのように接触し関係を作り、最終的にどのような決断をしてきたのかを読み手に想起させるストーリーになっている
- ・主人公が経験した具体的な修羅場経験が描かれている
- ・具体的に、場面を描く
- ・読み手が、主人公に身を置き換えて、苦労や経験を追体験したくなるような描き方である (あるいは臨場感があるストーリーである)

ケース「あるコンビニエンスストアの現金違算」(KBS 登録ケース 2015) は、奥さんと子供をつれて実家に帰郷、コンビニエンスストアを立て、店長となった中村店長が主役である。中村店長帰郷の経緯、町の概要、現金違算の発覚、中村店長の対応行動、防犯カメラ映像、小康状態という流れで場面が描かれていく。

登場人物は、中村店長のほか、本部から派遣の山村スーパーバイザー、アルバイトたち、パート、客など複数登場する。地域住民にも親しまれるようになり、業績好調であったが、かなりの金額に及ぶ現金違算が発覚することによる中村店長の思考・感情・行動の経過が描かれている。

ケース「花王株式会社 社内研修取組 2006」「花王株式会社 クイックルワイパー開発活動」(KBS 登録ケース 2007) は、花王株式会社と KBS 教員らが作成したケースである。社内研修がマンネリ化していった経過から研修再考する取り組みを描いたケースで、人材開発部門の種村を中心に、グループリーダーら、外部の教育企画会社社員らが登場する。各部門のグループリーダーらが書き記したメモ書き(生々しいコメント)もそのまま記載されている。「クイックルワイパー開発活動」は、横のつながりを大切にしていた当時の社風の中で、開発に関わった各部門の社員ら数名(吉澤・立花・室長・その他の社員)を登場させ、トップ陣とどのように交渉しながら、社内組織の縦横のつながりをどのようにはぐくみながら納得のいくものをチームで開発していったか、その経過が描かれている。

ケース「HIV ポジティブ 職場にエイズ感染者がいた」(A) (B) (C) (KBS 登録ケース 1993) は、(A) 売り上げ低迷中の山の手食品株式会社において、売り上げ低迷を打開し、手堅い経営から一歩踏み出し会社の現況を乗り越えるべく、半年間の特別プロジェクトチームが編成された。プロジェクトチームのリーダーに抜擢された上野銀次第二営業部長は、未開発市場に進出し事業を成功させるために、担当メンバー6名の選定に着手した。その矢

先、上野部長は同社の健康保険組合業務担当の社員から、自分が選出したメンバーの渋谷について「エイズですよ」と思いもよらず聞かされる。それは事実なのか、プロジェクトをどうするか、会社はどうなるか。何もできずに悩む上野部長の姿が描かれている。

(B) では、上野部長は、大塚人事部長に遠まわしに相談を持ちかけるものの事態は変わらず、そのまま 3 ヶ月ほどが経過したある日、プロジェクトメンバーの一人から、渋谷の最近の体調、仕事ぶり、そして「エイズなんじゃないかといううわさがある」と聞かされた。上野は渋谷のもとへ飛んでいった。(C) では、社内の一室で手に怪我をして出血し、「おれはエイズだ」と叫ぶ渋谷の姿を目にすることとなる。予想しない出来事に遭遇しジレンマ状況に陥ってしまった場合、プロジェクトリーダーはどのように先決問題として課題を選び、どのように意思決定し、行動を決断していくのか。3つのケースを3部の討議を構成しながら進行することができるつくりになっている。

ケース「聖路加国際病院—地下鉄サリン事件への対応—」は、1995年3月20日に発生した地下鉄サリン事件の際、多くの救急患者が搬送された聖路加国際病院内の状況を刻々と記述したものである。日野原重明院長（当時）をはじめ、院内各部署、各スタッフがどのように判断し、どのようにチームを組んで作業に取り組んでいったかを描いたものである。討議目的に応じてさまざまに教材として用いることができる。

(3) 良い問いとは

ケースメソッド討議における問いとは、討議を誘発させるスイッチとされ、討議計画で練られた討議目的に向かって学びを深化させるきっかけとなるものである。つまり、学びや討議を方向づけるための重要なツールとしてケースメソッド討議の構造化された部分を支えるしかけであるが、問いの一つ一つは Pasture（牧草地）とも呼ばれ、牧草地を放牧された牛たちが自由に動きまわれることを保証するのと同じく、問いの中にあっては参加者が自由な思考、自由な発言ができることを保証するものでなければならない。ケースの読み手は、問いにそって、どんな状況があなたには見えるか、何が問題か、あなたならどんな対処の方法を思いつくのか、どうやって実現するか、さあ、あなたならどうするか（最終決断）をディスカッションリードのもと進んでいく。あらかじめケースに付された文中にある情報から結論を組み立てたり、無関係なもの・価値の低いものを取り除いたり、欠けている情報を推論で補ったりして、ケースのいろいろな部分から論拠をつなぎ合わせて参加者一人一人が自分なりの結論をまとめていく（ウィリアム 2010：12）。

問いは、ケースに付されているものだけでなく、討議当日にディスカッションリーダーから参加者に向けて発せられる問い（発問）もある。討議では、冒頭で討議の方向付けを行い、どんな状況ととらえたか、どんな課題があなたには見えるか、どんな対処の方法があなたには思いつくのか、それらをどうやって実現できそうか、最終的にあなたはどうか決断し、どうするのかと進む一連の思考過程の中で、洞察を深化させるものでなければならない。そのためには、目的、想定される事態への準備、各問いの目的、発問の準備等授業

における討議計画を入念に準備しなければならない。

以上のような整理に基づき、「ケース」と「問い」について述べてきた。次の段階には、ケースの試運転をしながら、ケース・ライターとケース作成のために情報を提供してくれた人々とで「現実の織り成す状況を把握するため」（バーンズら 2010：54）、このケースの中心的なエピソードは何なのかを振り返る作業を積み重ねることが求められる。そのような意味では、ケースを用いた学習には、そこに描かれる現実をつねにアップデートすること、その作業はさまざまな関係者と協働で取り組むことが前提となる。

（４）良い討議計画とは

よい討議計画とは、参加者全員が安全に参加できる討議を目的に向かって着実に誘導し、教育目的により近づくものであることが条件となる。さらに、その計画にそって討議を運用するディスカッションリーダーのリードの手腕、ファシリテーション力にも大きくかかっている。討議計画は、以下の項目にそって事前に計画をたてる。一人で計画してもよいが、サポーターなどの協力をえて、複数で協議しながら計画を立ててもよい。

- ケース教材概要

- 対象者

- 討議目的

（ケースイシュー/討議目的討議を通して考え、自分のものとして獲得してほしいこと）

- 討議参加者に事前に提示するディスカッション設問

- 討議の流れのアウトライン

（事前準備 小グループ討議 全体討議/発問/ラップアップ）

- 板書計画

- リソースパーソン

- 諸注意

実際の運用は、アウトラインにそって事前に提示するディスカッション設問と以下の付したディスカッションリード（表1・2）を組み合わせることで討議目的にむかって討議を促進していくこととなる。

表 1

ディスカッションリード 質問形式の反応

(20120421日本ケースセンター主催 B.F.Canto 配布資料)

情報要求型	誰が、いつ、どこでどのくらい？
内容確認型	～はどういう意味ですか
分析型・原因追究型	なぜ、どうしてそうなったの？
関連付け	～とどう関連していますか？
概念探求型	あなたは～について、どう考えますか？
評価型	どの程度適切？適切でない？判断を仰ぐ。
行動追求型	さ、どうしましょう？決断を迫る。
予測型	このままだと、何が起こるでしょう？推測する。
仮説立案型	もし～なら、どうなるでしょうか？ある条件下で新しい状況を考える。
外縁延長型	そのほかに何かないか？
一般化	これはどのように応用できるか？他では当てはまるか？

表 2

ディスカッションリード 非質問形式の反応

(20120421日本ケースセンター主催 B.F.Canto 配布資料)

情報提供	事実に基づいた論点を明らかにし、追加材料で議論を豊かにする
反復	耳を補う、理解していることを表し、確認し、協調する
明確化	より明確に理解されるため、ポイントを説明する
解釈	理解を広げ、分析への方向づなを作る
関連付け	議論の一貫性を保ち、過去の発言との関連づなにより、議論を立証し、発展させる
要約	議論の転換点で、議論が中途半端になった場合、次に移る前に課題を強調し、完結させる。
移行	議論の範囲を移すタイミングと議論の順序に配慮する
ユーモア	緊張を和らげ、注意を引き寄せる(ムードのコントロール)
指示	議論の流れ、人と人とのやり取り、議論の中断、一定のトピックスへの絞り込み、時間の管理などのはめに方向性を示す
記録	重要性を示唆し、後に考慮、分析するアイデアとして残し、以前の議論との関連で重要性を示す(板書)

マネジメント教育におけるケースメソッドの導入においては、北（2007:1）の指摘では「経営理論や分析ツールをケースにあてはめて考えることによって、それらの持っている意味が理解しやすくなる」「社会的な観点から問題を検討しなければならず、企業の活動を網羅的に理解することにつながる」などの理由により適していると考えられるのではなかろうか。福祉マネジメントケース「むそう」というケースを運用する場合、経営者がニーズ対応型サービスの創出を実現するまでにあるいくつかのいわゆる修羅場の節目（志した動機、社会的起業をしようとした時代背景および時代把握、市場開拓のニーズ調査の実際、起業化していくプロセスー資金調達、マネジメントの課題、人材や場の確保一、起業継続および事業拡大）をとらえ、社会構造において自分が経営者であるとしたらどう乗り越えることができるのかの疑似体験を促す討議を計画することができる。医療・看護分野におけるケーススタディやPBLはどちらかというところ「臨床場面における対応やケアなど科学的根拠にもとづいた最終目標の正解」（川野司 2016：112）の設定があるため、社会福祉領域においても個別支援場面を扱うケースメソッドでは、受講者にとっては答えが気になる側面もあるかもしれない。「正解探しの誘惑」（川野 2016：127）や「誤答への恐れ」（川野 2016：127）がやる気を引き出す自由な討議を時に妨げる可能性もある。一方、ケースメソッドは「正解探しではなく、最適解の創造」（川野 2016：127）であるところが特徴であるならば、組織や組織体、地域などのマネジメントケースのほうが、よりスケールメリットがあると考えられるべきであろう。

注

表1・2については、「ディスカッション・リードのアートとサイエンス」主催：日本ケースセンター（一般財団法人 貿易研修センター）/Buenaventura F. Canto/ AIM /2012年4月21日配布資料より引用。

引用文献

- 赤井悟・柴本枝美（2014）『教師力を鍛えるケースメソッド123～学校現場で生じる事例とその対応～』ミネルヴァ書房
- 浅井陽介（2017）『授業の見方ー主体的・対話的で深い学びーの授業改善』東洋館出版社
- 石井英真（2011）『現代アメリカにおける学力形成論の展開』東信堂
- 石井敏弘・櫃本真津編（2001）『ケースメソッドで学ぶヘルスプロモーションの政策開発』ライフ・サイエンス・センター
- 川野司（2016）「ケースメソッド」溝上慎一監修『アクティブラーニングの技法・授業デザイン』東信堂
- 北真収（2007）『ケースで考える トップマネジメントの意思決定』中央経済社
- 溝上慎一（2007）「アクティブラーニング導入の実践的課題」『名古屋高等教育研究』第7

号

溝上慎一（2014）『高校・大学から仕事へのトランジションー変容する能力・アイデンティティと教育』ナカニシヤ出版

高木晴夫監修（2006）『日本版ケースライティングハンドブック』テレコムサービス

高木晴夫監修 竹内伸一著（2010）『ケースメソッド教授法入門 理論・技法・演習・ココロ』慶應義塾大学出版会

立田慶裕監訳（2006）『キー・コンピテンシー 国際標準の学力をめざして』明石書店
信州大学教育学部臨床経験ハンドブック

<http://www.shinshu-u.ac.jp/faculty/education/clinical/handbook.html>

鈴木健（2006）『クリティカル・シンキングと教育 日本の教育を再構築する』世界思想社

上野哲（2007）「ケーススタディに基づく看護倫理教育の課題と展望」『医学哲学医学倫理』第25号

ルイス・B・バーンズ他編著 高木晴夫訳（2010）『ケース・メソッド教授法』ダイヤモンド社

ウィリアム・エレット著 斎藤聖美訳（2010）『入門ケースメソッド学習法』ダイヤモンド社

参考文献

百海正一著（2009）『ケースメソッドによる学習』学文社

岡田加奈子・竹鼻ゆかり編著（2011）『教師のためのケースメソッド教育』少年写真新聞社
慶応ビジネススクール登録ケース「あるコンビニエンスストアの現金違算」

「ケースメソッドによる社内教育へのチャレンジ 株式会社東急マーチャンダイジングアンドマネージメント」

「花王株式会社―社内研修取組 2006―」

「花王株式会社―クイックルワイパー開発活動」

「HIV ポジティブ（A）―職場にエイズ感染者がいた―」

「HIV ポジティブ（B）―職場にエイズ感染者がいた―」

「HIV ポジティブ（C）―職場にエイズ感染者がいた―」

ケース「聖路加国際病院―地下鉄サリン事件への対応―」石田英夫他著『ケースブック I ケースメソッド入門』（2007）慶応義塾大学出版会

土持ゲーリー法一（2017）『社会で通用する持続可能なアクティブラーニング ICF モデルが大学と社会をつなぐ』東信堂

（執筆者 野村 裕美）

第3部 ニーズ対応型サービス開発と起業化における検討課題

ニーズ対応型のサービス開発と起業化と言ってみたものの、社会福祉は未だ圧倒的に政策化された“制度ビジネス”が主流であり、多様なサービス供給組織が知恵を出し合い、創意工夫して“しのぎ”を削るという状況にはない。

しかしながら、序論で述べたようにこれからの「単身生活者時代」においては、従来の枠組みとは異なる多様な生活支援サービスが必要となり、それに伴いサービス供給組織も多様にならざるを得ない。

第3部では、従来の“制度ビジネス”を担う社会福祉法人から少しウイングを広げた場合、どのような知識、視点が必要かを社会福祉法人の地域貢献、社会福祉法人の組織内起業化について“垣間見る”程度であるが明らかにしようと考えた。

と同時に、社会福祉は1990年以降、在宅福祉サービスの整備を軸にした、住民と行政の協働による地域福祉の時代になっている。住民自身が自ら住んでいる地域をどうしたいのか、どういうシステムで自分自身の生活を守るのか、“無意識的定着住民”ではなく、“意識的選択的定着住民”になり、地域づくりと自らの生活を守る活動を展開しない限り未来はない。そのための、重要な機能が住民参画による地域福祉計画づくりである。“制度ビジネス”であれ、他のサービス供給組織であれ、各市町村毎にどのような福祉サービスが求められているのか、またそれに関し市町村社会福祉行政はどう対応しようとしているのかについての重要な、一つの指針になるのが市町村地域福祉計画である。

2017年の社会福祉法の改正により、地域福祉計画は社会福祉分野の各領域を総合的、統合的にまとめる“上位計画”として位置づけられた。その意味からも地域福祉計画とニーズ対応型福祉サービスの開発及び起業化との関係は重要である。

第1章 ニーズ対応型福祉サービスの考え方と方法

1. ニーズ対応型福祉サービスとは

福祉サービスを必要としている人々を対象者（利用者）とすると、その対象者の要件を「ある種の状態」としてとらえる考え方とされるものがニーズである。

ニーズ (needs) とは、一般的に「欲求・要求・必要性」などと訳されるが、個々人が「要求」するものや「必要」とするものは多種多様である。三浦文夫によると「ある種の状態が、一定の目標なり、基準からみて乖離の状態にあり、そしてその状態の回復・改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」とされている。また、その「ある種の状態」は、社会福祉という方策で改善・充足が現時点及び将来的に可能なものでなければならぬとされる¹。

他方、この「現時点及び将来的に可能なもの」に着目すれば、現況の社会福祉政策をとりまく状況は、ニーズ論から乖離していると言わざるを得ない。特別養護老人ホームの入所要件の厳格化がなされたことを取り上げるまでもなく、近年の我が国の社会福祉制度がクライアントの生活上の諸問題としてのニーズに導かれるサービス供給ではなく、制度により調整可能な範囲において選別的にニーズを把握している状況にある。それは、近年の社会保障制度にかかる議論の前提条件ともなっている「制度の持続可能性」に端的にあらわされている。

そこに「現時点及び将来的に可能なもの」としてのニーズ論が提示する将来的可能性を見出すことは困難であり、換言すれば公的責任に依拠する制度サービスのみによってニーズに対応する時代は、終わりをつげたと見えよう。

それは、国の累積財政赤字がGDPの200%を超える国家が、高齢化に起因する社会保障費の自然増だけで年間1兆ともなる状況において、行政主導によって導かれる従前の仕組みの拡大路線の堅持をもって多様なニーズに対応することが難しいことを認めざるを得ない。その意味において、これからの福祉サービスシステムは、旧来型の社会福祉事業はもとより、介護保険制度、障害者支援制度、保育制度といった行政主導による制度サービスを残しつつも、異なるロジックで導かれる解決手法への論考が求められる。

その方向性について、本研究会のアプローチは、サービスの開発に着眼している。それは、地域包括ケアシステムの5つの構成要素と「自助・互助・共助・公助」という公私の責任の所在に置くことでも、「公的セクター・民間非営利セクター・民間営利セクター」といったサービス提供組織の類型を論じることでもない。

社会福祉法人であろうと、株式会社でもNPO法人でも、制度サービスによって対応可能な恣意的に把握される制度上のニーズではなく、未解決の「ニーズ」を即時的に解決する活動・取組を「ニーズ対応型福祉サービスの開発」と位置づける。それは、制度的社会福祉事業及び社会福祉を目的とする事業のいずれにでも対応し、かつ営利・非営利を問わない取組であり、①この瞬間に必要とされるニーズに即時に対応できる「即時性 (Immediacy)、

②個人に焦点化した「個別性 (Individuality)」、そして③サービス開発・改変・活用の「適合性 (adjustability)」の3つの特徴を有するものである。以下、本書で提示される3事例からサービス開発の方法と着眼点について考えてみたい。

2. サービス開発の方法と着眼点

(1) 事業目的とターゲットを明確化

ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化という本書の主題におけるニーズは、個々人の生活と不可分であり、生活実態の中のみ顕在化する。その重要度や必要度については、多価を判断するものでもない個別的なものとして捉える必要がある。

本書3事例の取組の根底にあるのは、ニーズを「皆の」「地域の」といった拡大解釈するのではなく、個人に焦点化し事業目的に直結する形で咀嚼することから始めている点にある。

“むそう”の戸枝氏は「同化」という言葉で利用者個々人の困難な生活状況にセンシティブになることの重要性を説いている。また、戸枝氏は「障害児を抱いたときに、この子が二十歳になったとき、臨終の時までを考えること。それがソーシャルワークの視点である」という。

個人の生活・その人生全てを受け入れる姿勢は、サービス開発におけるターゲットの明確化に寄与している。重度の行動障害を持つ障害者の障害特性に対応して働ける場所の事業化では「一人でも本人にニーズがあれば必ず事業になるからその人が楽しげに働いている限りは事業にしてしまうという考えで行なっている。当然ニーズがなくなれば事業を閉めると思うが、一人にニーズがあれば同じようなニーズがあって適性の共通性みたいなのがあって、結果として閉めた拠点は今までになく、むしろ希望者が増えてくる」という。その視点は、超未熟児や先天的な疾病を持つ子どもが通える自宅以外の居場所となる“ほわわ”の取組でも同じであり、対象像を明確し、次いで生活場面での困り事へと焦点化することでニーズを見出している。

“どりーまあサービス”の山口氏も、「病院に努める理学療法士から、小児慢性特性疾病を持つ3歳児の退院後のケアに体制」にかかる相談に応じる形で、訪問看護ステーションの事業展開として小児看護事業を拡大するなど、サービス開発については、対象を具体化した取組を実施しており、「この人のニーズ」とターゲットを絞ることでより具体的な事業目的を見出し、そのサービスが誰に対して何を目的として提供されているかという確固としたビジョンがサービス開発を決断させるトリガーになっているともいえよう。

そのスタンスは、「どこに行っても断られるようなニーズを持っている方を対象とする」という経営方針にもつながっている。障害児デイサービスや有償ボランティアによる難病や終末期ケアの対応といった事業展開は、スペシャルニーズへの対応が競合他社との差別化と行政や地域からの評価獲得にも寄与している。

また、“どりーまあサービス”が実施する有償ボランティアサービスでは、視覚障害者へスーパーのチラシを読み上げて商品を選択してもらう等の、個々人の小さな困りごとや制度の狭間の細かで些細なスペシャルニーズへも対応するきめ細やかさを経営戦略の柱に
 している。

(2) 小さくはじめる リンスタートアップ

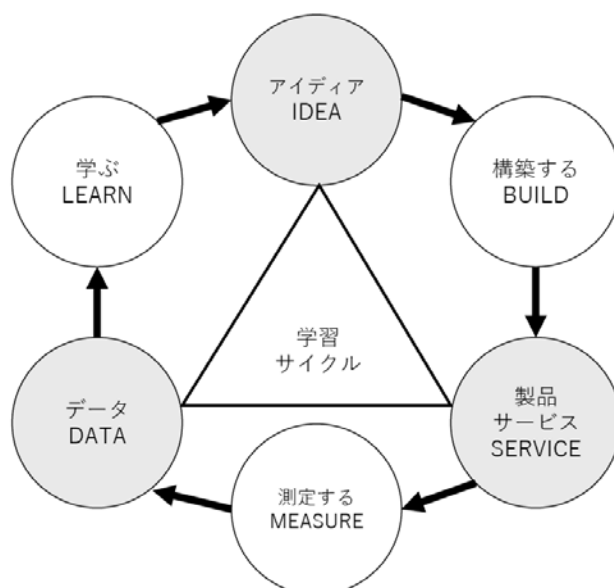
起業や新規事業の立ち上げに係るマネジメント手法として、注目されているエリック・リース (Eric Ries) によって提唱されたリンスタートアップⁱⁱは、その名のとおり Lean (贅肉がないスリムな、無駄のない) という意味であり、余分な要素を除いた最小限実用に
 足る製品 (Minimum Viable Product) を素早く開発し、改良を重ねる過程を重視する製品・事業の開発サイクルである。丹念な市場調査やニーズ調査を実施して、計画作成と予
 算化といったプロセスを省き、事業着手のスピードと簡便性を意識し、素早く改良を続ける
 ことが有効であるとする商品やビジネスの開発手法でもある。

この素早く小さく MVP を開発する視点は、ニーズ対応型サービス開発でもあてはまる。

例えば、山口氏が“どりーまあサービス”を立ち上げた際は、奥様と二人での起業であり、訪問型のサービス (箱ものとして施設)、住民参加型在宅福祉サービス (常勤ヘルパー) というイニシアルコストを最低限に絞った起業であった。

藤野氏が“ビーサイドユウ”を起業した際は、一人株主で資本金 80 万円で設立可能な株式会社とし、自身がヘルパーであることから、これまでも付き合いのあった利用者を最初の顧客として事業を開始するなど、無駄を省き小さく早く始めている。

■ 図 1 リンスタートアップのフィードバックループ



出典：エリック・リース著、井口耕一訳『リーン・スタートアップ』日経 BP 社、2012、p 105 図をもとに加筆。

この起業時のリーンスタートアップは、その後の新たなサービス開発にも当てはまる。

“ビーサイドユウ”の藤野氏が学生時代から実施したいと思っていたコミュニティ・カフェに着手した際は、訪問介護事業所の事務所を活用してカフェのような取組を試行し、その経験をブラッシュアップして翌年の「ごはん処ビーハウス」（商店街裏通りに一人暮らしのお年寄りへの食事提供や自社で働くスタッフの社食）として立ち上げている。

“むそう”の戸枝氏が“チャイルドデイケアほわわ”を東京都墨田区で開所した際は、自身で看護師や医師を雇用するのではなく、訪問医療を行う小児科医と訪問看護ステーションと連携し、賃貸物件からスタートした。さらに、その仕組みにおいてビジネスモデルが成り立つと判断し、世田谷区、立川市、品川区へと事業展開している。

（３）地域住民を味方にする

福祉サービスのステークホルダーは当該サービスの利用者、その家族、地域住民、関係機関（行政、他専門職、団体等）といわれるが、３事例ともステークホルダーとの良好な関係を構築するのみならず、協同することで有効な事業経営を導いている。

“ビーサイドユウ”の藤野氏は、学生時代から関わっている商店街で地域の方々の応援もあって起業に至っている。そして、「ごはん処ビーハウス」で地域の方々との膝を突き合わせた会話から、新たなニーズや時に職員の雇用につなぐなど、地域とのつながりを重視する。

“どリーまぁサービス”の山口氏は、自らが運営する住民参加型在宅福祉サービスの協力会員を通して、地域とのつながりを強くもっている。また、直接的には「住民が自ら福祉や介護に関心を持つようにするきっかけづくり」を目的とし、間接的に住民との対話を通して信頼関係構築を図る出前講座を積極的に実施している。また、２ヶ月毎に開催される運営推進会議では、町内会や自治会、民生委員等の住民を対象に、事業実施状況や利用者の生活状況について報告し、意見交換を行う機会を設けることで、地域のニーズの把握や事業展開のアイデアを得るとともに、自法人の信頼獲得と顧客の獲得につながっているという。

（４）制度サービスの活用と併用

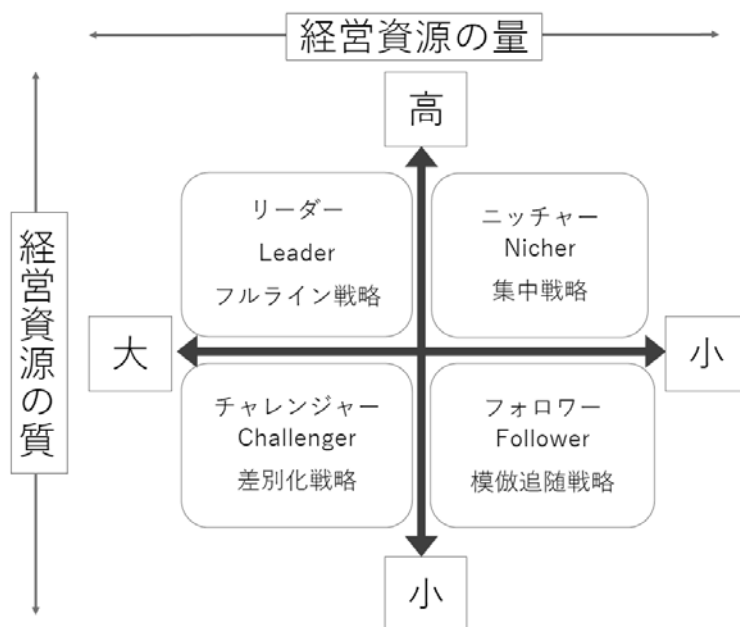
３事例のうち“ビーサイドユウ”の藤野氏は、起業当初からの事業運営の柱を制度ビジネスである介護給付に置いており、制度ビジネスの安定の上に「ごはん処ビーハウス」や障害者雇用事業といったサービス開発につなげている。また、特定困難者雇用助成や緊急人材・就職支援基金による実習生雇用支援等の助成金を積極的に活用している。

“どリーまぁサービス”の山口氏は、住民参加型在宅福祉サービスからの起業であるも、３年後の２０００年から施行となった介護保険制度における居宅介護支援事業・訪問介護、２００４年に訪問看護、２００９年に通所介護、２０１１年・２０１４年にそれぞれサービス付き高齢者向け住宅を開所させる等、制度ビジネスを積極的に展開している。

“むそう”の戸枝氏もダイレクトペイメントによるレスパイト事業からの起業であるも、2002年のグループホーム、2003年の社会福祉法人むそう設立を経て、愛知県知多で多くの日中活動系サービスを手がけ、2013年に東京でのチャイルドデイケアサービスを開所してからは、活動の場を全国に広げ事業規模の拡大につながっており、その事業規模拡大の柱は制度ビジネスとなっている。

経営の方向性を競争戦略ポジショニングに操作的に位置づけてみるなら、3事例のうち“ビーサイドユウ”は、起業初期において量的経営資源（人材、資金等）も質的経営資源（ノウハウ、技術水準等）が少ないことから、フォロワーとして制度ビジネスとして成り立つ既存事業の模倣追随戦略から入り、経営基盤の安定化が見られるようになる中で障害者雇用や放課後デイ等の事業へ展開する形で、差別化戦略へと移行しているようである。他方、“どりーまあサービス”は、住民参加型在宅福祉サービスという一定の事業モデルがあるものの、制度の狭間やスペシャルニーズへ対応する形で起業することで、「狭い市場を自ら作り出したり、見過ごされた狭い市場を発見する」ニッチャーとしての集中戦略ⁱⁱⁱから入り、制度ビジネスへの事業展開からフルライン戦略^{iv}へとビジョンを向けようとしている。そして、ダイレクトペイメントによるレスパイト事業から起業した“むそう”も、ニッチャーとしての集中戦略から入り、制度ビジネスを有効に取り入れつつ事業展開を行い、複数事業所の運営から他地域への展開へとフルライン戦略へと移行していると位置づけられる。

図2 競争戦略ポジショニング



出典：嶋口充輝『統合マーケティング』日本経済新聞社, 1986. p99.

原尻淳一『マーケティング・フレームワーク』日経文庫, 2016. p62 を基に加筆

このように、本書で取り上げた3事例においては、ともに事業戦略を移行しながら、経営資源の量としての財政規模の拡充と、経営資源の質としての専門職の数や経営ノウハウの蓄積を経て、フルライン戦略へと経営方針を転換しつつある。

とりわけ、制度ビジネスの積極的活用を行っている点のみに着目するならば、本来のニーズ対応型サービス開発が後退しているように映ることがあろうかと思われるが、第一部で詳述されるとおり、各々の事業展開においては、その戦略転換を果たす理由が見て取れる。

山口氏は“どリーまゝサービス”“事業拡大は、自前の入所型施設を持つことで、入所が必要な状況で自サービスの利用者を、「後は頼むよ」と他事業所へ委ねるのではなく、継続したサービスの提供も行えるようサービス付き高齢者向け住宅等への事業展開を果たしている。

戸枝氏も同様に、どのような障害があろうとも住みたい場所で住み続けられるよう必要なサービスをつくるために、医療的ケアが必要な障害児から青年期の就労と看取りまでを視野に入れた住まいにいたるまでのフルスペックを目指している。

経営戦略、経営方針の背骨にミッションがあるからこそ、事業規模的には制度ビジネスが多くなったように映るものの、制度外ニーズや制度の狭間へのニーズに対応したサービス開発を堅持しているのだ。

3. 行動規範となるミッション

そもそも「経営」とは、ある目的のための方針を定め、組織を整えて、目的を達成するよう持続的に事業を行うことである。

重要なことは、この「目的・方針」がどこにあるのかである。

マネジメント論で有名なドラッカー (Peter F. Drucker) は「利益だけが明日の雇用、より多くのよりよい雇用の場に必要資本を供給する。経済発展とは、より新しい雇用に必要資本の増大でのことである。」と利益の重要性を踏まえながら、「利益は目的ではなく結果である」と指摘する^v。

また、あらゆる事業が経済学でいう「人」「金」「物」に依存しており、それらの獲得と利用についての目標が必要であるとして、「生産性の目標」（事業が発展を続けるためには生産性を向上させなければならない）、「社会的責任の目標」（事業が社会の中に存在する以上、社会的責任を果たさなければならない）等を求めている。そして、その目標を達成するために利益は必要であるものの、利益自体は必要条件であるものの目標ではないという^{vi}。

大切なことは、組織や事業の目的とミッションを明らかにすることから始められなければならない。そのためには「顧客にとっての価値」（Customer Value）を考えることが重要としているのである^{vii}。

顧客価値の創造、顧客価値の最大化が経営目的となるならば、地域における困り事を持つ方々のニーズに対応したサービスを開発する事業者にとっても、そのサービスを利用する利用者の顧客価値を高めることが求められるのではなかろうか。

少なくとも、本書で示した戸枝氏、山口氏、藤野氏の3名の行動原理は、揺るぎないミッションがあった。そして、常にニーズを持つ利用者の生活を支えるという顧客価値の最大化を目指す取組を見出すことができた。

筆者が、チャイルドデイケアほわわ（社会福祉法人むそう）を訪問した際、「なぜ、この事業に着手したのですか」という問いに「私たちの法人の理念は、どんなに障害が重くても地域で一生涯暮らせる支援システムを創ることなので、出来ることは何でも取り組みます」とさりと答える若いスタッフがいた。このことは、法人の行動原理であるミッションが職員に根付いていることの現れであろう。

翻ってみて、社会福祉法3条（福祉サービスの基本的理念）では「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」としている。

同法の規定から浮かび上がる経営の「目的・方針」は、その経営主体が社会福祉法人であれ、NPOであれ、株式会社であれ「利用者が、個人の尊厳を保持しつつ、自立した生活を地域社会において営むことができるよう支援すること」である。そして、そこで提供される福祉サービスは「良質で適切なものでなければならない」のである。

さらに、福祉サービスが極めて高い公共性とともに、地域生活を支えることや地域福祉の推進といった社会的使命が付加されていることを忘れてはならない。

4. 組織内（法人内）起業の視点

本書で取り上げている3事例の起業及びサービス開発に係るルートは異なるが、戸枝氏・山口氏・藤野氏はともに制度内サービスにおいて経験を積むバックボーンを持っており、制度ビジネスとしての福祉サービスに課題意識を持つことが一定のモチベーションとなって起業に至っている。そして、それぞれが、社会福祉協議会を含む社会福祉法人や医療法人の組織人として対応できなかつたサービス開発を起業という形で開発に導いている側面がある。

他方、本書の主題とするニーズ対応型福祉サービスの開発は、事業運営の母体となる法人の設立を絶対条件としていない。換言すれば、本書で取り上げたサービス開発の取組が、組織内起業としてなされることが、2017年度からの社会福祉法人制度改革の目指す「地域における公益的取組」が目指す方向性にも合致する。

その一方で、長らく制度が定めたビジネスモデルを遵守する受け身の経営モデルが浸透していた社会福祉法人においては、行政依存体質を強く有するが故に、新たなサービスを生み出すロジックを持ちえていないことは当面の課題であろう。

そこで、本書が取り上げた3つの事例にも共通する法人内起業（企業内起業）のヒントを見いだすため、以下、補論としていくつかの事例を示したいと思う。

（1）制度間の「つなぎ」の居所（制度外サービスとしての一時生活支援事業）

「NPO法人CLC「国見・千代田のより処 “ひなたぼっこ”」

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）が運営する「国見・千代田のより処 “ひなたぼっこ”」（2009年12月1日開所）は、元学生寮を改築して1Fの多目的ホール兼地域食堂とともに、宿泊可能な居室（8部屋）を活用して制度の狭間で支援を必要とする方々への一時生活支援事業を行っている。

掲げるルールは3つ、それは、①365日24時間対応、②課題を抱え行き場のない方ならどなたでも、③基本的に満室以外”断らない“。である。例えば、火事で行き場をなくした方が一時的に利用することも、家族の入院のため生活に不安のある高齢者が一時的に利用することも、高次脳機能障害やアルコール依存症の方、DV被害者の方等、様々な理由で一時的に生活の不安定な状況を支える事業として利用されており、その多くが複合的で複雑な生活問題を抱えていることに特徴があり、相談件数は年々増加している。

統計的には緊急受け入れ対応が4割、制度外の利用が2割、刑事施設を出所した者の一時的な居場所が1割、そして、残りの3割を地域生活支援として実施している。緊急受け入れの経路は、実に8割を公的機関からの紹介が占め、区役所、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、保護観察所、高齢者施設や障害者施設等福祉系施設、その他となっている。

地域包括支援センターや区役所をはじめとして各種相談機関や施設の専門職（担当者）の多くが“ひなたぼっこ”を当てにせざるを得ない事情も理解できる。例えば、障害ボーダーケースや一時的な生活不安等、対応する制度や支援施策がない事例に柔軟に対応でき、居所と食事の提供のみならず専門スタッフによるサポートが提供できることは大きな強みである。故に公的な支援窓口で十分に対応できない場合に、紹介されることが多い。

また、機敏に対応できるサービスが少ないのも、“ひなたぼっこ”が重宝される理由だ。虚弱な高齢の母親と中高年の知的障害グレーゾーンの家族、病気の夫の世話をを行う虚弱な妻等、制度間の狭間でキーパーソンが倒れたら生活が破綻するケースは意外と多い。そして、そのような際に、臨機に支援できる”ひなたぼっこ“は、即日対応のつなぎのケアができる数少ない施設となっている。

（2）地域ニーズに対応したサービス開発の視座

「NPO法人CLC「国見・千代田のより処 “ひなたぼっこ”」

この“ひなたぼっこ”のもう一つの柱が地域の暮らしに関わるニーズに対応したサービス開発だ。地域交流サロン、地域食堂、居酒屋、見守り付き配食サービス、親子サロン、

児童の一時預かりサービス、子どもの居場所づくり、学習会、地域情報誌発行等、既に廃止した事業を含めて約20種類のサービスを創ってきた。

その特徴を地域住民や各種機関と共催する運営推進委員会にみることができる。

運営推進委員会の委員は、地域の連合町内会長、2つの町会長、地区社協の会長と元会長、地区民協の会長、主任児童委員、地区老人会会長、2つの地域包括支援センター、区内の社会福祉法人、区内児童館等であり、そこでは地域ニーズや“ひなたぼっこ”の方向性が話される。

元々の地域食堂の取り組みが、東日本大震災後に地域の高齢者や要支援者への無料配食サービスとして広がり、震災支援の後も有料の見守り型の配食サービスとして2015年度まで存続させたことも地域ニーズへの対応であり、「ひなたくらぶ」開催の要望は、児童館館長から「4年生の壁」（学童保育が3年生まで）への対応として小学校4年生以上の兄弟が弟妹とともにいられる居場所について相談されたことがきっかけで児童館連携の放課後開放につながったという。

月刊で発行される地域情報誌「みんなのわ」は、市政だよりと一緒に同地区全戸に配布されることから、“ひなたぼっこ”が地域の重要な社会資源として受け入れられていることを示している。地域とつながることが、単発的に住民座談会を開催することや、アンケートで困り事を聞くことでも、御用聞きになることでもないことを示している。

（3）独立部門による無料学習塾

社会福祉法人東京武尊会「武尊塾」

東京都青梅市や羽村市で特別養護老人ホームを4施設経営する社会福祉法人東京武尊会東京が、青梅市で運営する無料学習支援事業「武尊塾」がある。

毎週月曜日と木曜日の、夕方5時から9時まで開講する「武尊塾」は、「意欲がありながらも何らかの理由で、学習塾に通うことができない子ども」が利用できる無料学習塾である。行政主導で実施する生活困窮者自立支援法による学習支援事業は、基本的には生活保護受給世帯等の生活困窮世帯の子どもを対象することから、同級生を誘えないという課題に対応し、参加条件を緩やかにしている。

塾生は、小学部は4～6年生、中学部は1～3年で、大学の元研修センターだった建物（現法人本部）を活用して運用されている。

元大学の研修センターであることから設備も充実しており、学習室の他に、レクリエーション室で卓球等を楽しむこともでき、食堂では近隣の調理ボランティアの方々が調理した夕食を一食300円で食べることもできる。この「武尊塾」、充実した設備はもとより、法人本部直下に置き、法人へ寄せられる寄付金を原資としてボランティアのほか、専属講師1名と事務員1名を雇用するなど、本格的な体制を構築して実施している点に着目したい。

社会福祉法人がこの種の公益事業や取組を実施する際の一つのハードルとなっているものが、独立した部門を持っていないことにある。それは、措置費や運営費での運営する法人においてはなおのことハードルが高く、目的外流用として所轄庁から許可されない場合もある。公益事業への繰入への自由度が高い介護報酬を有する法人においても、不採算となるサービス開発に独立した部門を設けることには、理事会内や部署内の合意形成等のハードルが高い。

また、専従職員や独立した部門がない中で他業務との兼務で新規事業の立ち上げを行う場合、勤務に自由度がある現業員以外の管理職が担う場合が多く、当該事業への理解度や熱意がない場合や、片手間で実施する中で十分に機能しないリスクもある。

そういった中で、本事業は、もともと東京都子育て応援ファンモデル事業（平成26年度）を活用してスタートしたものであるが、補助終了後も独自財源に切り替えて継続し、地域のニーズに対応しようとしている。

（４）外部提携による多機能化（コワーキングスペース）

一般社団法人しあわせ計画舎「フキデチョウ文庫」

盛岡市の繁華街から少し離れた場所、有名な蕎麦屋の並びに約7000冊の書籍を所蔵する街の図書館（文庫）がある。誰もが利用できる自由な空間では、学校帰りの子どもたちが宿題をし、赤ちゃんを連れのお母さん達が談笑し、大学生が勉強会をしている。外国人親子と小学生達で日本語と英語を互いに教えあう取組がなされ、学校に居場所をなくした子どもたちも通う。

1階が街の文庫、2階に通所介護事業所。コンセプトは「本×福祉×まち」であり、地域に開かれた文庫がコワーキングスペース（さまざまな年齢や業種の人々が集まり、ノウハウやアイデアを共有する場所）になっている。

コワーキングスペースであるため、多くの団体もフキデチョウ文庫を会場に多様な取組を実施している。重要なことは、単なるイベントスペースの貸出ではなく、ともに意見を出し合い、検討を重ねて実施につなげている点にある。読書朝食会があり、障害者の当事者団体がお茶会をする。映画上映会があり、絵本の読み聞かせや各種のワークショップ、大学院生の勉強会や事例検討会、こども食堂もここを会場として他のNPO法人が実施している。

奥州市社会福祉協議会が実施した“おうしゅうソーシャルキャンプ2017”のネーミングが特徴を表している「みんなの秘密基地「ブックカフェ・フキデチョウ文庫」」。

翻ってみて、社会福祉施設の経営においては、社会福祉法第4条の規定を取り上げるまでもなく、地域福祉の推進のため、多くの施設で施設機能を地域に開放する取組を実施している。とりわけ、ユニットケアの普及に伴いセミ・パブリックスペースからパブリックスペースへと施設そのものに地域との接点を設けることが推奨され、2001（平成13）年の「社会福祉施設等施設整備費における地域福祉の推進を図るためのスペース（地域交流ス

ペース)の整備について」(社援発第460号)以降、社会福祉施設整備において地域交流スペースの設置は一般的なものとなった。

同通知は2005(平成17)年に改正され、地域交流スペースを「地域に密着した独自の事業を実施する上で必要な専用スペース」と定義し、その活用例として、ボランティアの情報交換の場・活動拠点等のスペース、地域の人々と入居者が交流するための談話等ができるスペース、家族・他施設入所者・地域の人々が入所者と泊まれる宿泊室等とされた。

しかしながら、多くの施設で有している地域交流スペースが、地域の方々の居場所となっている例は決して多くない。ともすると、地域の方々にとっては、日頃錠され使用を申し込んだ際に解錠されパイプ椅子と折りたたみ机が置かれた公民館の第1会議室と大差ない空間なのかもしれない。

地域住民が日常的に集い、多くの方にとって居場所となっている地域交流スペースは多くない。その意味で、地域住民の居場所の構築として、敷居の低く魅力的な「文庫」という価値を付加した点で興味深い取組であるといえよう。また、サービス発信拠点としてのコワーキングスペースとしても、外部提携による多機能化の様相が示されている点において示唆的である。

(5) 制度をこえた生活相談所

社会福祉法人村山苑「むらやまえん生活相談所」

社会福祉法人村山苑は東京都東村山市に本部を置く。1946(昭和21)年に旧陸軍少年通信兵学校の厩舎・倉庫を利用して戦災者、引揚者、浮浪者等の保護から始められた歴史を持ち、救護施設、特養、保育所等を幅広く手がける同法人が、2013(平成25)より地域貢献活動(現在では、地域における公的取組として位置づける)として運営する「むらやまえん生活相談所」は、「誰でも、どこでも、どんなことでも」をコンセプトに、制度の枠をこえて地域住民の困りごとを受け止める相談機関として開設されている。

専任の相談員(精神保健福祉士)を1名配置し、兼任2名(救護施設の通所部門)職員を配置した常設の生活相談所では、制度開始の2013(平成25)年から2017(平成29)年12月までの間に、計129件の相談実績となっている。

第二種社会福祉事業「生計困難者に対して、その住居で衣食その他日常の生活必需品若しくはこれに要する金銭を与え、又は生活に関する相談に応ずる事業の経営」として位置づけ、緊急的な支援が必要と判断した場合は、上限5万円の現物給付を可能としており、生活困窮者の緊急的な食材購入等の対応を行っている。

このように緊急的な対応も行うなかで、他専門機関から紹介されるケースも多く、相談に占める本人及び家族からの割合が2割弱であるのに対し、行政や福祉サービス提供事業所からの相談ケースが多くなっている。実際の相談内容については、経済的困窮が55.0%と最も多く、次いで「障害関係」25.6%、「高齢関係」12.4%、「家族関係」11.6%、「ひきこもり関係」5.4%となっている。

経済関係ケースが多いが、重複課題を有するケースや制度のはざまに陥って表面化されないケースも多い。その一例が成人の「ひきこもり」問題であり、割合では決して多くないものの、「ひきこもり」の背景に障害や障害ボーダー、メンタルヘルス、DV、経済困窮、家族関係等が複雑にからむことも多い。

しかしながら、ひきこもりへの社会の理解は乏しく、周囲の人に相談すると「育て方が悪い」と批判され、家族も相談できずに抱え込んで孤立する。この課題は、将来的な貧困問題につながるものの、他専門機関へつなぐことが困難であり、ニーズがあるにもかかわらず手立は多くない。そのため、「わずか5.4%ではなく、やっと出てきた5.4%。潜在的にはさらに多い」という。

自宅を訪問して初めて複雑な生活問題が明らかになることも多いため、アウトリーチを基本とした相談支援が求められ、本人のみならず家族にも寄り添いエンパワメントを行う伴走型の支援が必要である。

村山苑では、さらなる地域公益的取組に着手すべく、2016年11月に法人内部に中間的就労推進委員会を立ち上げ、2017年度より中間的就労事業（生活困窮者就労訓練事業所）を立ち上げるなど、社会福祉法人の地域公益的取組に積極的に対応している。

5. 求められるソーシャルワーク機能としての「サービス開発」

現在、2021（平成33）年を視野に入れた福祉改革に注目が集められている。それこそが「地域共生社会」の実現であり、今後の福祉改革を貫く基本コンセプトとして位置づけられている。

この地域共生社会は「制度・分野ごとの縦割りや「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域とともに創っていく社会」と位置づけられており、地域包括ケアシステムよりも広範で地域コミュニティそのものの変革をも包含する概念と位置づけられる。何よりも「タテワリ」から「まるごと」として、これまでの高齢者、障害者、児童、生活困窮者といった対象別の福祉サービスを改めて、市町村主導のもとで地域応じて一体的に提供できるような仕組みへと転換することを提示した点において重要である。

当面の具体的な対応としては、市町村に対して「まるごと」相談を受けつける包括的な相談支援システムの構築として、地域において児童・障害・生活困窮等の総合相談を受ける体制づくりが求められている。また、対象者ごとに整備されてきた福祉サービスの一体的な推進については、「共生型サービス」が2018（平成30年）4月より介護保健制度に位置づけられるなど、既に動き始めているサービスもある。

2017（平成29年）2月に示された「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」では、「「地域共生社会」を実現していく上では、住民とともに地域をつくり、また、人々

の多様なニーズを把握し、地域生活の中で本人に寄り添って支援をしていく人材が一層重要となる」として専門人材の機能強化・最大活用が明記されている。

これを受け、2017（平成 29）年に行われた社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会において、社会福祉士の養成カリキュラムを見直し、2020（平成 32）年度から新カリキュラムを導入する方針が明らかになり、「今後、ますます求められるソーシャルワークの機能」として、「包括的な相談体制」と「住民主体の地域課題解決体制」の構築が示された（第 9 回社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会資料＜平成 29 年 2 月 7 日＞）。

このうち、「包括的な相談支援体制」とは、地域の福祉課題やニーズを発見した者又は相談を受けた者並びに所属する社会福祉法人等の事業者が、福祉のみならず、様々な分野や業種の公私の社会資源並びに住民主体の地域課題解決体制と連動し、福祉課題の解決やニーズの充足に必要な支援を包括的に提供すると共に、制度の狭間の問題や表出されていないニーズを把握し、必要に応じて社会資源やサービスを開発する体制」として位置づけられている。

また、「住民主体の地域課題解決体制」とは、「住民一人ひとりが、地域福祉を推進する主体及び地域社会の構成員であるという当事者意識を持ち、自身の身近な圏域に存在する多種多様な福祉課題や表出されていないニーズに気づき、他人事を我が事として捉え、地域課題の解決に向けてそれぞれの経験や特性等を踏まえて役割を分かち合う体制」としている。

いずれも、制度の狭間の問題や表出されていないニーズを把握し、必要に応じて社会資源やサービスを開発する体制の構築を求めている。それは、相談を受けた専門職が個人として対応するレベル、専門職が所属する社会福祉法人など各地の事業所が役割を果たすレベル、行政を含む関係機関や他の社会資源を共同で実施するレベルまでもが想定されている。

制度が対象としない複合的な課題を抱える人々の生活を他人ごとではなく、我が事として受け止め、地域住民をまきこみながら、地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる地域共生社会の実現に向けて、求められるソーシャルワークの機能は、社会福祉士を含むソーシャルワーカーに、他専門職とのコーディネートや連携、地域住民のネットワーキングやエンパワメント、サービス開発とコミュニティ・ディベロップメント等の新たな責務を付加するものであると理解できよう。

（執筆者 早坂 聡久）

-
- i 三浦文夫『増補社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会, 1987年, p60~75.
- ii エリック・リース著, 井口耕一訳『リーン・スタートアップ』日経BP社, 2012.
- iii 経営学の集中戦略とは、競争する市場を狭く限定することで競争優位性を実現しようとする経営戦略であり、特定のニーズやスペシャルニーズをターゲットとしていると位置づけたい。
- iv 経営学のフルライン戦略とは、市場全体をターゲットとして幅広い製品を製造する経営戦略であるが、ここでは、訪問・通所・相談・入所・就労等の生活場面全般を支援する事業の運営として位置づけたい。
- v P.F. ドラッカー著, 上田惇生訳『マネジメント—課題、責任、実践— (上)』ダイヤモンド社, 2010, p87-88.
- vi 前掲書 iii p129-130.
- vii 前掲書 iii p105-109.

※本章の各節については、以下の拙書をもとに大幅な加筆・訂正を加えたものである。

「3. 行動規範となるミッション」

早坂聡久「介護産業の見通しと経営」, 結城康博・早坂聡久編著『介護産業論』日本医療企画, 2012.

「4. 組織内（法人内）起業の視点」

早坂聡久「地域の未来をつくり、地域包括ケアシステム実現への挑戦」, 『月刊老施協』全国老人福祉施設協議会, vol. 565-571

「5. 求められるソーシャルワーク機能としての「サービス開発」」

早坂聡久「社会福祉士に期待される役割と専門性」, 早坂聡久・増田公香編著『相談援助実習・相談援助実習指導（第3版）』弘文堂, 2018

第2章 ニーズ対応型福祉サービスの起業化

- ・いま求められる福祉ニーズに対応するために、制度化された既存サービスが活用できるケースがある。公的扶助や社会保険による費用負担の対象になっている既存サービスであれば、利用者の負担を抑えてサービス費用を確保することが比較的容易となる。重要なのは、制度に福祉ニーズを当てはめるのではなく、福祉ニーズに制度を当てはめることである。福祉ニーズに対応するために既存サービスが活用可能なのであれば、積極的に活用していくのが良い。
- ・既存サービスの活用がニーズにマッチしない場合には、新たなサービスを開発する必要がある。新たなサービス開発には、既存の発想に囚われない、新規開発を実現するための企画力と実行力が必要である。
- ・本章では、ニーズ対応型サービスの起業化に求められる企画力、実行力について、「むそう」（第1部第1章）、「どりーまあサービス」（第1部第2章）、「ビーサイドユウ」（第1部第3章）を事例として考えていきたい。

1. 「起業化」とは

本章では、新たに企業や法人を設立する行動のみを指すのではなく、既存の企業や法人による新サービスの開発、事業化を含む広い意味で「起業化」を捉えている。既存の企業や法人が新しくサービスを開発する場合であっても、資金やリソースの調達など、企業・法人を新設する場合と多くの共通の要素がある。採りあげている3つの事例については、既存の企業や法人が新しくサービス開発を行う場合でも参考になるだろう。

2. 既存サービス活用の有用性

求められる福祉ニーズを満たすための課題解決は、既存サービスの活用により実現できる場合がある。既存サービスの利用では課題解決が困難と思われる場合であっても、複数の既存サービスを組み合わせることによりニーズに対応することが可能になる場合もある。また、既存サービスに加えて、インフォーマルな社会資源を活用することによって対応が可能になるケースもある。対象者や対象者の支援者をエンパワメントすることによって、既存サービスの活用が課題解決に結びつく場合もある。

発見した福祉ニーズに対してサービス提供を行う際、まず、課題となるのがサービス費用を賄う資金の確保であろう。利用者に対して必要な料金を徴収するのが困難なケースもありうる。そこで、サービスの提供に当たって公的扶助や社会保険による資金的な裏付けが、既存サービスを活用する利点となる。これにより、ニーズを持った多くの利用者にサービスを提供することが可能になる。

既存サービスを活用するもう一つの利点として、サービス提供のための手法、手順などが確立されている点が挙げられる。新たなサービスを一から作り上げるには、様々な課題

を克服していく必要がある。

3. 福祉ニーズに対応した既存サービスの展開

(1) ニーズに既存サービスを当てはめる

福祉ニーズに対して既存サービスによる解決を図ろうとする場合、重要なのは、既存サービスにニーズを当てはめようとするのではなく、ニーズの側にサービスを当てはめようとする考え方である。活用しようとしている既存サービスにニーズを当てはめようとする、ニーズの重要な一部を切り捨てることになりかねない。

対象者の態様によって、制度的な分野（障害者福祉、高齢者福祉など）に当てはめる思考は、まさに既存サービスにニーズを当てはめようとする考え方であり、避けなくてはならない。

(2) 真のニーズに照らして提供すべき価値は何かを考える

同一の既存サービスであっても、サービスを提供する場所、時間帯、方法によって価値は異なる。真のニーズに照らして提供すべき価値を考える必要がある。

ビーサイドユウの藤野氏は、放課後デイサービスの開設について次のように述べている。

「放課後デイサービスには、教育型とレスパイト型ともいうべき区分がある。主流は教育型で放課後の一定時間子どもを預かって勉強を教えるなどする。このタイプは預かる時間が決まっているので、運営が比較的容易である。しかし、自分はそれでは働く親のニーズに対応できないと考えた。働く親にとっては、仕事が終わるまで預かってくれるサービスが必要である。レスパイト型は、預かる時間が長時間になるし、場合によっては時間の延長も求められる。そのため、運営はそれだけ難しくなる。それでも自分はレスパイト型の運営でなければ放課後デイサービスを開設する意義は小さいと考えた。そこで、レスパイト型の運営が見通せるようになるまで、準備をしながら開設を待つことにした。」¹

藤野氏は、放課後デイサービスの価値を働く親の支援に置いた。そして、その価値が提供できないのであれば自らが起業する意義はないと考えて、価値が提供できる環境が整うまで諦めることなく準備を続け、時期を待った。仮に藤野氏が放課後デイサービスの起業化を目標に据えていたのであれば、もっと早い起業化が可能であったろう。しかし、そうしていたら藤野氏の提供しようとしていた価値は実現できなかった可能性が高い。組織は、ある価値を提供するために人材、設備などのリソースを集め、それを配置して形作られる。いったん、形を整えた組織を作り変えるのは新たな困難を伴う。教育型でいったんスタートした放課後デイサービスをある時期からレスパイト型に変えていくのは、人材の配置な

¹ 第1部では触れられていないが、提供する価値に関する示唆に富むインタビューであり、本章で紹介することにした。

どを見直す必要があるし、それに伴って職員の働き方を変える必要がある。何よりも、職員の意識変革を促していく必要がある。藤野氏はこのような困難を知っていたから早期の起業化にこだわらず、長い準備期間をかけても、自らが提供すべき価値にこだわったのだと考えられる。

(3) 付加価値の高いサービスの提供

既存サービスであってもニーズに対応した高い付加価値を持ったサービスを提供することは、それ自体、新たなニーズに対応したサービス開発といえる。既存のサービスでは対応しきれない、ニーズとのアンマッチを発見、評価し、既存サービスをブラッシュアップしていくプロセスの組み込みが重要になる。また、こうした視点でニーズとのアンマッチを発見しようとする視点が、新たなサービス開発には不可欠である。既存サービスをブラッシュアップするだけでは、埋め切れないギャップを発見したときこそ、新たなサービス開発を行う契機になる。

付加価値の高いサービスの提供は、同種のサービスを提供する事業者との差別化、地域での高い評価につながり事業展開に有利に働く。ただし、制度化されたサービスでは、サービス提供によって得られる対価が決められているため、高い付加価値の提供を目指すのであれば、効率的な事業運営のための工夫が欠かせない。

4. 制度ビジネスの限界の認識

既存サービスでは、ニーズを満たすための課題解決は図れないケースもある。そのためには、まず、焦点となっている福祉ニーズが既存サービスでは解決できないという認識が必要となる。既存サービスに当てはめて（既存サービスを前提として、既存サービスの枠組みの中で）、ニーズを理解しない姿勢が重要となる。ニーズを起点として、既存サービスでは対応できない事柄、その要因を明らかにしていく取り組みにより、制度ビジネスの限界が認識されるようになる。

半田市の公立の通所施設に勤めていたむさうの戸枝氏は起業に当たって、「土曜日や日曜日に親御さんが、熱が出たときとか、夜間対応、緊急時対応などが公立施設で月曜日から金曜日の午前 9 時から午後 5 時までの施設では対応できない、そのようなニーズに親御さんたちとの付き合いの中で気づいて、自分がそれをやろうと考えた」と語っている。

既存サービスの限界に気付くためには、比較対象となるような新しい知見、実践事例に関する知識が有用となる。これにより、既存サービスの限界を比較検証し、ニーズにより適合したサービスの具体的な開発可能性の評価が可能になる。言い換えれば、漠然としていたニーズと既存サービスが提供する課題解決との間のギャップを具体化し、その表現が可能になる。

半田市社会福祉協議会に勤務していた当時の戸枝氏が学生時代より「比較対象としての海外の実践に触れる機会も多くあり、相当の情報を入手していた」こと、その後の事業化

の過程において、「地域密着型の高齢者向けのサービスや、障害分野でも、レスパイト事業所（当時の呼称）が、私的契約で障害のある人を丁寧に見ようとする活動がムーブメントになりそうになっていた」ことに影響を受けた点に注目したい。

5. 新サービス開発の企画力

（1）ニーズを徹底的に具体化する

サービス開発の前提となるのは、ニーズの徹底的な具体化である。戸枝氏は、勤務していた施設の限界を認識し、職を辞した後、すぐに起業することなく、ニーズ把握のための場として月に一度の勉強会を開催する。そして、「徹底的に障害者を抱える家族から、困りごとを聞く」という活動を行っている。山口氏は、「決して断らない」を自らの仕事の方針としている。ニーズを徹底的に具体化すれば課題解決が可能であるという裏返しではないだろうか。

製造業などの分野でも、研究所などにおける研究開発主導による製品開発ではなく、顧客の（苦情を含む）声や、悩みを製品開発の起点とする手法が一般的に行われるようになってきている。さらには、顧客が主体的に製品開発に関わる手法も多く採用されている。戸枝氏の活動は、このような手法を徹底的に追求した事例と評価できる。また、藤野氏が当事者運動と深く関わってきた経験は、会社設立後のサービス展開に大きく影響している。

（2）ニーズを満たすための課題解決の具体的な方法を探る

次に課題解決の具体的な方法を見出すプロセスが必要となる。ニーズを徹底的に具体化しつつ課題解決策について考え、悩むうちに、ふとしたことをきっかけにして具体的な解決策の着想（アイデア）を得る、というケースもある。こうしたケースは、革新的な製品、サービスの誕生秘話として紹介される場合が多い。こうした突然アイデアの具体像が浮かんできたというケースを含めて、課題認識、専門能力、知見などの厚い蓄積が基盤となって理論的に新たなサービスが生み出されるケースが多い。

したがって、

- ①既存サービスの課題を追求し、新しい技術の導入など既存サービスの一部見直しが課題解決を導くことがある、
- ②隣接した領域ですでに実践されているサービスが参考になる、
- ③失敗事例を含めた先進事例の一部見直しを図ることによりニーズを満たすことがある、などに留意することが課題解決を考えるうえで有益と考えられる。

藤野氏は、地域の支援者とともに障がい者が入居できるよう介護サービス付きの住宅の開発を構想している。これは、サービス付き高齢者住宅を障がい領域に応用しようとする試みである。

戸枝氏は、勉強会の開催を通じてニーズを徹底的に具体化すると同時に、起業前に先行事例に関して予算書、利用規約を取り寄せ、議論を行い、現地視察を行ったことが、ビジネスモデル構築に結び付いたと述べている。

課題解決の具体的な方法を発見するためには、多くの人の知見に接することが有益である。福祉の領域に留まらず、多様な分野で活動している人たちと交流することが、異なった視点を与えてくれたり、サービス開発にとって必要な手法、技術と結び付けてくれたりする機会となりうる。

6. 起業化に当たって～新サービス（プログラム）開発に当たって～

（1）ミッション（使命）の設定

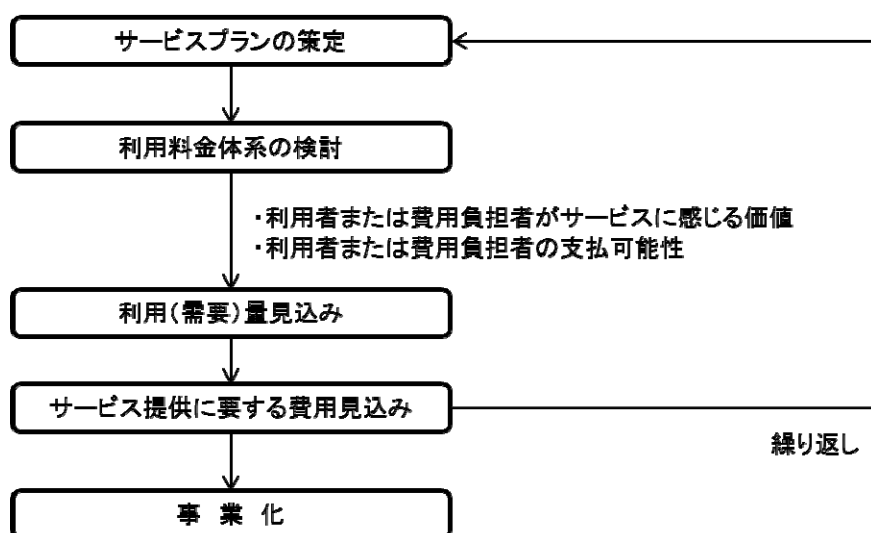
別の章で詳述されると思われるが、プログラム開発、特に、起業に当たって重要となるのが、ミッション（使命）の設定である。福祉の領域に限らず企業経営、組織運営に当たり、ミッションに忠実（ミッションベース）であることが組織の力を結集し、価値を提供し、持続的な成長を実現する主要な源泉であると考えられている。

藤野氏は、放課後デイサービスの事業化を決断する際に、職員たちと一緒に「自らの原点である」むそうを訪ねている。原点を確認することでミッションの再確認を行い、放課後デイサービスの事業化という組織にとっては大きな課題の達成に向けて、改めて組織の団結を図っている。

（2）事業化可能性の検証

事業化の可能性を検証するにあたって重要となるのが、開発しようとしているサービスに対し「誰が、どれくらい支払ってくれるのか」の検証である。利用者または家族などの費用負担者が提供されるサービスにどの程度の価値を認めてくれるか、支払のための資力（原資）はあるのか、が検証のポイントとなる。そして、サービスプランと利用料金からどの程度の利用（需要）が見込めるかを検証し、収支計画を作成しつつ事業化可能性を探ることになる。

<事業化のプロセス>



事例では、戸枝氏らがサービス開発に当たって、サービス内容と利用料金の検証を行い試行錯誤しながら設定し、利用（需要）量の見込みを行うことを繰り返して事業化を図っていった過程が見て取れる。

事業化の可能性を探索した上で作成された事業計画は、外部から資金を含むリソースを調達する際に極めて重要になる。藤野氏が地元金融機関から融資を受けることができたのは、金融の専門家から見て事業計画の実現可能性が高いと評価されたからである。

「藤野氏自ら信用金庫に対して事業案についてプレゼンテーションを行った。藤野氏の説明が終わると、信用金庫の融資担当者から「そんなに障害者の事業というのは面白いのか」、「これだけ若い人たちがいる理由はなんだ」など、いろいろな角度から質問をしてくる。融資をする前には、その事業に将来性があるか、きちんとした事業遂行に収益を上げて、利息を支払い返済ができるという、将来に向けたその事業価値がどれほどかを判断することが行われる。その判断のテストに必要な問いかけに答えるなかで、この事業の将来に向けたその事業価値がはっきりして、少しずつ相手の理解が深まった。最終的には自分たちがやろうとする事業が評価され、投資先として認めてくれた。」

藤野氏の事例から、事業計画を外部のリソース提供予定者に説明し、助言を受けるプロセスによって、事業計画のブラッシュアップが図られていく過程をうかがうことができる。

これからは、起業に当たっての資金調達として、金融機関のほか、ベンチャーキャピタルやクラウドファンディングを利用することも検討範囲となる。これらの資金調達を利用するためには、合理性、説得力を備えた事業計画は不可欠になる。

（３）リソース（ヒト、モノ、カネ＝人材、設備、資金）の調達

事業化に必要なリソース（資源）をどのように調達するか、調達の可能性を含めた計画策定が、事業化可能性の検証と同時に必要となる。必要なリソースは、どのようなサービスを提供するか（サービスプラン）、サービス提供の規模に依存する。また、リソースの調達の方法によってサービス開発に必要な費用も異なってくる。たとえば、サービス提供に必要な人材をすべて雇用するのか、あるいは、ボランティアを活用するのかによって人件費は変わってくる。

一方で、調達可能なリソースの質、量は、サービス開発に当たっての前提条件となる場合もある。リソースの調達に当たってもミッションの設定は重要な要素となる。ミッションを設定し、関係者（ステークホルダー）に対して、また広く地域に対して公表していくことにより、ミッションに共鳴する組織、人を巻き込むことが可能となる。

リソースの調達に当たっては、経営学の知見や企業経営における実践に基づく事業計画の策定、資金調達、人材採用・管理などの手法が活用できる。そして、社会資源の開発などソーシャルワークの領域の研究成果、実践成果が効果的に活用できる場面である。

＜補論＞不動産取得の意義

事業に必要なリソースのうち不動産について自ら所有するか、賃借するかを選択は、不動産への投資が多額であることから、事業に大きな影響を与えるものであり慎重な検討を要する。不動産は価格の変動があり、事業に活用し続けるのであれば値下がりリスクを考慮する必要はない。しかし、ニーズの変化が早く、技術革新が継続的に行われる状況で、ニーズ対応型福祉サービスを指向すると、継続的に新サービス、新事業の開発を行う展開になる。そうなる、事業展開に合わせるために既存の建物の見直しが必要になり、不動産を所有していると売却によって価格の変動リスクにさらされる可能性が高くなる。逆に、不動産の所有が事業展開の足かせになる可能性もある。

ただし、不動産の所有は、「自分たちの城」といった形で象徴的に組織の求心力となる効果が期待できる場合もある。また、賃貸物件ではサービス提供のために適切な建物が見つからなければ、自分で建設することを検討する場面もあろう。

いずれにせよ、原則論としては、価格変動のリスクを抱えない、事業を固定化させないため不動産は賃貸物件を利用するのが良いと考えられる。

（４）外部リソースの活用・連携

起業化に当たって、外部リソースの活用、外部組織との連携が効果的であるとの認識は、産業界でも強く認識されるようになってきている。大手企業同士の事業提携ではなく、大手企業が設立間もないベンチャー企業（スタートアップ）と提携して製品・商品開発を行う、また、企業とNPO法人などとの提携も広がっている。特に、イノベーションを起こすためには、外部の専門能力、知見と積極的な連携を図る手法が効果的であると認識されるようになってきている（オープンイノベーション）。フォーマル、インフォーマルな資源を発見、開発し、積極的な連携を図ることにより課題解決のために必要なサービス開発を実現させる手法は、ソーシャルワークの理論との接点を持っている。

起業当初の戸枝氏は、情報共有の壁を前にして外部との連携を断念し、一法人での支援の道を選んだ。その後事業の発展の経過の中で制度面での環境整備が進んだこともあり、「自前主義から地域の事業主体・事業者と連携し分業する、地域支援システムの構築を進めた」。これにより、地域において利用者のニーズに合った多様なサービスの提供を実現している。地域において多様な利用者のニーズにきめ細かく対応するために、外部リソースとの連携は不可欠となっている。これからの起業化は、外部リソースとの連携を前提に計画すべきである。

事業者だけではなく、地域住民との連携も重要である。どりーまあサービスは、地域住民の力を引き出す媒体としての機能を果たしている。住民の中には、高度な専門的能力を持ち、それを地域の中で活かしたいと考えながらもそうした場を得られていない人もいる。どりーまあサービスは、地域住民と事業者のシームレスな関係性を構築することによって、

個別のニーズにきめ細かい対応を図っている。

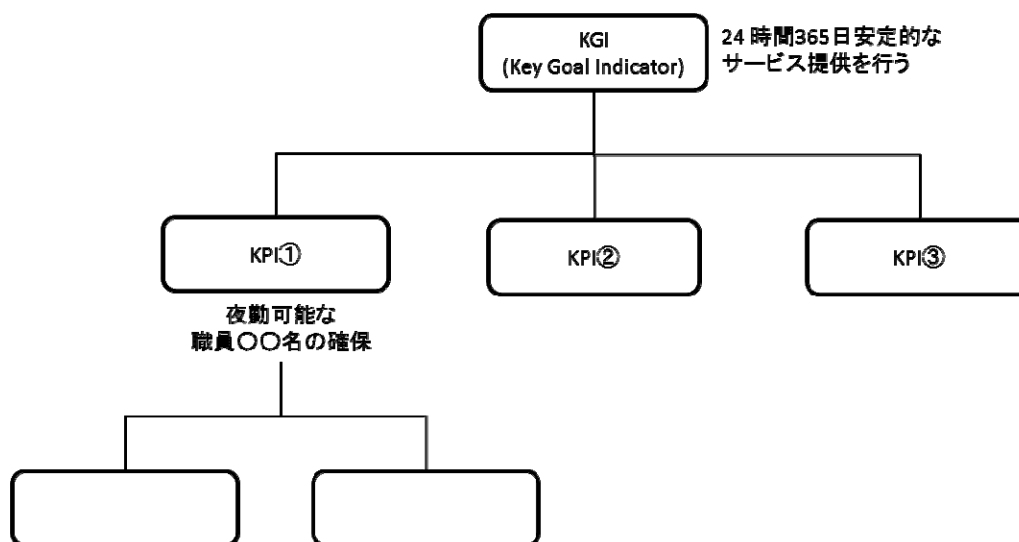
(5) 事業化のためのキーとなる指標の設定

戸枝氏のケースでは、戸枝氏がグループホームを開設する際に、1人当たり月10万円を確保する手法を見出すプロセスが取り上げられている。月10万円を確保できれば費用をカバーすることが可能になる。そのために、どのように利用者の原資を確保するかが次の課題として設定され、その解決策が見出される。事業化における収支の検証に当たって、キーとなる指標を見出すことができれば、その指標をターゲットとして、ビジネスモデルをどう変化させれば、その指標がどう変化し、それが収支にどのような影響を与えるかを容易にシミュレーション可能となる。

指標をどのように見つけるかについては、たとえば、収入、支出をそれぞれ要素に分解し、各要素の関連性を図示するなどして、収支に大きな影響を与える指標を探し出すといった方法が考えられる。

(注) 企業における経営管理、行政における政策の管理の分野では、目標達成に重要な要素を抽出し、その要素の変動をモニタリングすることにより、目標達成に影響を与える事業環境の変化や、組織内部の課題を早期に察知し、計画見直しを行う、Key Performance Indicator (KPI) と呼ばれる手法が活用されており、その考え方も参考になる場合がある。

<KPIによる事業目標達成のための主要要素の可視化のイメージ>



(6) 既存サービスの組み合わせによる新サービスの開発

既存サービスをニーズに対応して新しく組み合わせる、または、組み替えることは、サービス開発の1つの有効な手法である。複数の既存サービスの組み合わせにより、個々の既存サービスが対応していた福祉ニーズとは異なるニーズに対応可能となる場合がある。

たとえば、高齢者福祉（介護）の領域における小規模多機能型居宅介護は、この一例と捉えられる。

経済学の分野で「イノベーション」の重要性を提唱したシュンペーターは、イノベーションについて「経済活動の中で生産手段や資源、労働力などをそれまでとは異なる仕方で新結合すること」と定義している。イノベーティブ（革新的）と評価されるサービスや製品の多くは、決して一から生み出されたものではなく、既存のサービスや製品を組み合わせ、また、組み替えて、新たな価値を実現したものである。

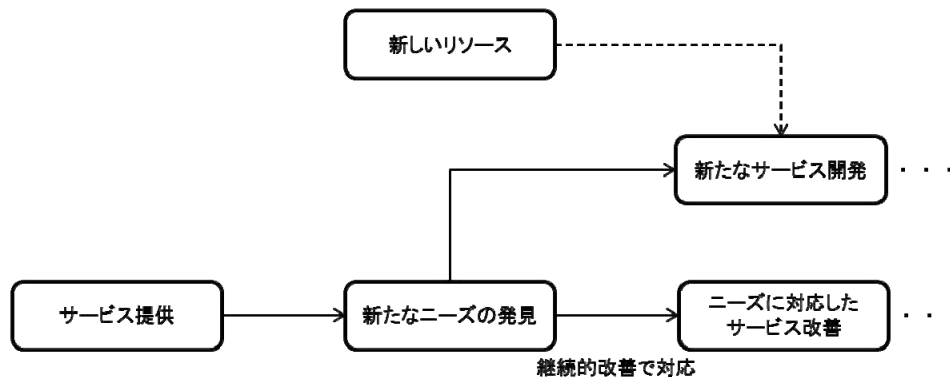
7. 課題解決の継続性～継続してサービス開発・改善を行う必要性～

サービスプログラムが対象としていた課題解決が達成され、ニーズが満たされたとしてもサービスプログラムは完結するわけではない。ある課題が解決された結果、新たな課題が明らかになり、あるいは、達成困難と考えられていた課題の解決が可能になる場合もある。

特に、継続的なサービス提供を目的とする組織においては、課題設定、課題解決を継続して行うプロセスが重要となる。こうしたプロセスの中には、サービス品質の向上、サービス提供の効率化も含まれる。サービス提供の効率化は、単に組織としての収支改善、利益の増大のために必要なのではない。サービス提供の効率化は、より少ない資源投入により従来と同水準のサービス提供を可能にする。そして、利用者の利用料負担の軽減、資源の再配分によるサービス量の拡大、さらなるサービス品質の向上のための原資を生み出す。サービス提供の効率化はその意味で重要である。

新たな課題を解決するためには、既存のサービスプログラムの継続的改善（「持続的イノベーション」に相当）により実現される場合と、既存のサービスプログラムの延長では実現できず、新たなサービスプログラムの開発（「破壊的イノベーション」に相当）により実現可能となる場合がある。

<継続的なサービス改善・開発>



起業の時点と異なり、継続的なサービス開発・改善を行うプロセスでは、それまでの事業で蓄積された有形無形のリソースの活用が期待できる。開発・改善すべきサービスプログラムに対し、保有しているリソースに何を追加する必要があるのか、追加するリソースは、新たに獲得するのか、外部リソースと連携するのか、などが検討対象となる。

8. 既存の制度ビジネス事業者による起業

本章の最後に、既存の制度ビジネス事業者が、サービス開発を行う場合について述べる。制度ビジネス事業者がサービス開発を行うに当たっての利点は、既に保有しているリソースを活用できる点である。新規に起業する場合には、人材を集め、設備、建物を用意する必要がある。対して、既存の事業者であれば、経験ある人材を活用することが可能な場合もあるし、保有している設備、建物が活用できる場合もある。既に保有しているリソースでは足りない状態でも追加的にリソースを投入することによって、新サービス開発が可能になる場合もある。制度ビジネス事業者によるサービス開発では、発見したニーズと既に保有しているリソースを結び付ける視点が有用だと考える。ニーズの解決に当たって、保有しているリソースが活用できないかを考える視点である。リソースは有形のものに限らず、経験や専門知識などを含む。既存の事業領域や分野を超えてリソースが課題解決に当たって効果的に活用できる場面は決して少なくない。

製造業やサービス業の分野では、製品を開発・製造するために必要な基本技術を要素技術と呼んでいる。要素技術のうちの一つが、まったく別分野の製品開発に応用される／できるケースがある。最近の事例を引くと、ビットコインなどの電子通貨の要素技術の一つとしてブロックチェーンがある。ブロックチェーンは、電子通貨の取引を記録するために利用されているが、電子通貨の取引だけでなく、幅広い領域の取引、履歴を記録する電子台帳として活用できるとされ高い注目を集めている。たとえば、医療の履歴（治療歴、健康診断の履歴など）管理、不動産取引（現状、不動産登記制度で管理されている記録）、住民の異動履歴（現在、住民票で管理されている記録）への応用が研究されている。

福祉ニーズの対応に当たっても、特別養護老人ホームの機能（要素技術）を個別のニーズに合った形で提供する形態で、24時間訪問看護・介護サービスは生み出されたといえる。また、高齢者施設の「宿泊」の機能を児童に提供すれば、児童ショートステイが実現可能となる。制度の中で一括りにされているサービスの多くは、複合的なリソース、サービスにより構成されている。そしてそれを裏付ける経験、専門知識も多様である。このように考えていくと、制度ビジネス事業者のリソース、経験、専門知識の中には、ニーズに対応した新サービス開発に応用可能なものが少なくないのではと思われる。

（執筆者 久司 敏史）

第3章 多様なサービス供給組織の経営形態のメリット・デメリット

ニーズ対応型サービスプログラム開発を事業するために起業化する際に、個人事業からNPO法人・社会福祉法人・株式会社・一般社団法人まで様々な事業体を選択されている。

福祉サービスは非営利であるべきであり、営利会社でなく非営利の社会福祉法人を選択すべきであるという考え方が受け入れられることも多い。本章では、福祉サービス事業は非営利であるべきであるとの考え方は取らない。経営形態には様々なメリット・デメリットがあり、福祉サービス事業では多様な選択が可能であるとの考え方に立つ。第一部で取り上げた事例では、任意団体、NPO法人、社会福祉法人、株式会社の経営形態で福祉サービス事業が実施されている。

経営形態の選択では、発展段階に合わせて選択することが合理的であり、経営形態・事業体制を選択する場合には、それぞれの事業内容に適合する経営形態を創出するべきであり、事業体は事業を実行する道具であるとの視点から、それぞれの長所・短所を学習する。

《章の構成》

1. 経営形態を選択する際に考慮すべき点
2. 非営利に関する理解と剰余金・繰越金の必要性
3. 起業化の段階における選択肢とその選択方法

1. 経営形態を選択する際に考慮すべき点

(1) 発展段階の考慮

起業する際に、個人事業（任意団体）、NPO法人、社会福祉法人、株式会社、一般社団法人など、事業形態の選択肢がある。その選択には、事業の内容に適合する選択とすべきであるが、さらに発展段階を考慮することも重要である。

利用者と共同体的な関係がある規模では、個人事業として任意団体を運営する事業形態が適しているが、規模が拡大すると法人格が必要になる。特に行政側との交渉では法人格は不可欠になる。その際法人格として選択されるのが、NPO法人や社会福祉法人である。

第一部で取り上げた、むそうの事例では、次の発展段階がある。以下の例示は、2010年の時点のものである。

図表3 むそうの発展段階（2010年時点の整理）

図表3 発展段階

発展段階	I 共同学習期	II 事業展開期	III 事業成長期	IV 多機能展開期	V 地域協働期	
経過年(西暦)	1999年～2000年	2000年～2003年	2003年～2004年	2004年～2008年	2008年～	
事業	組織形態	任意団体	NPO法人ふわり設立	社会福祉法人むそう設立	社会福祉法むそうNPO法人ふわり	社会福祉法むそうNPO法人ふわり
	設立経過年数	1～2年目	2～5年目	5～6年目	6～10年目	10年目以降
	事業規模(事業収入)	3千万円未満	3千万円以上	5千万円～1.5億円	1.5億円～2億円	2億円～
	拠点の数	1ヶ所	2ヶ所	3～6ヶ所	7～9ヶ所	15ヶ所
	組織規模(常勤職員数)	3人	6人	9人～20人	20人～26人	25人～
	多機能サービス	レスパイト 余暇支援	+デイサービス 就労支援	+ホームヘルプ 児童デイサービス グループホーム 授産施設	+生活介護、就労移行 短期入所、日中一時支援 地域生活支援センター 相談支援事業	+学童保育、中間支援
	利用者数(サービス別)	訪問系:75人 日中系:0 居住系:0	訪問系:117人 日中系:5人 居住系:0	訪問系:122人 日中系:9～22人 居住系:5～10人	訪問系:130人 日中系:30人 居住系:10人	訪問系:120人 日中系:40人 居住系:14人
	対象	障害児・者	障害児・者	障害児・者	障害児・者	+児童
	必要資金額	600万円	1,000万円	3,000万円	3,000万円	5,000万円
	調達方法	会費、寄付	会費、寄付、助成金	会費、寄付、助成金 補助金	会費、寄付、助成金 補助金、短期融資	+長期融資
経営	マーケティング	個別ニーズ対応	サービスニーズ対応	地域ニーズ対応	社会資源の創造	共助ニーズ対応
	人事管理	会則	就業規則	人事評価制度	目標管理制度	
	採用	仲間から	ボランティアから	ヘルパーから	リクナビ活用 中途採用(県内)	
	教育	関連事業所との ケア会議	内部会議	勉強会の実施 コンサルタント による内部研修	外部事例の見学	他事業所との合同研修
	業務管理		業務マニュアルの整備	職務分掌作成	業務管理の導入 部門別行動計画策定	企業OBの参画
	情報・IT	情報誌	ホームページ	コーディネートソフト	グループウェア請求ソフト	ネット会議システム
	施設・設備	借家	借家、公立施設使用	借家、所有物件 公立施設使用	借家、公立施設使用 遊休施設	指定管理 新築
	行政	関わりなし	半田市職員	県庁職員	厚生労働省	他の省庁
	専門家		商工会議所 (雇用保険、 労災事務)	税理士 コンサルタント	社労士	ライター、合意形成
	地域・社会	社会資源	親の会 中間支援 NPO 商工会議所	竹炭研究会・ 公民館 体育館・飲食 店 養鶏業者	コンサルタント 福祉系大学 IT会社・他のNPO	NPO法人全国ネット 病院・農家、 企業
家族との関わり方		話し合い	実作業の手伝い	勉強会	利用者を中心に	まちづくりの仲間として
外部環境の変化		NPOの活躍	2000年4月 介護保険制度 の開始	2003年4月 支援費制度の開 始	2006年4月 障害者自立支援法の施 行	2009年4月 自立支援法の見直し

(2) 資金調達または資本調達

むその発展段階が示すように、事業規模は段階を経て拡大するが、小規模であっても、規模が大きくとも、安定して黒字化できる事業形態を展望できることが不可欠である。当初から黒字決算とすることができる場合だけではない。赤字決算となることがしばらく継続することもあるので、赤字に耐える資金または資本を用意しておくことが不可欠である。ここでいう資本とは、資金だけでなく借金をする能力や後援者に資金繰りを援助してもらう能力も含めている。

また、資金繰りには充分注意する必要がある。資金繰りが付かず黒字倒産となる事態をさけるには、流動性を確保し、さらに事業発展の資金に充当する繰越金を確保しておく必要がある。

任意団体では、資金調達および資本調達は簡単ではない。しかし、法人格がある経営形態では比較的容易になる。経営形態の選択の際に考慮すべき要素のひとつである。

2. 非営利に関する理解

法人格のなかで、非営利法人と営利法人とがある。福祉サービス関係者のなかでは、営利法人よりも非営利法人を好む傾向がある。しかし、営利法人である株式会社を選択し、成功している事例も生まれている。また、非営利法人である社会福祉法人であっても、株式会社を保有し事業展開をする事例は多く存在する。営利・非営利で単純に判断するのは早計である。本節では、非営利に関する情報を整理する。

(1) 営利・非営利に関する一般的理解

辞書の大辞泉は、営利を「財産上・金銭上の利益を得る目的をもって事を行うこと」と説明し、営利法人を「営利を目的として事業を営む法人。事業活動によって得た利益を構成員に分配することを目的とする会社。株式会社・合名会社・合資会社・合同会社などがこれにあたる。」、非営利法人を、「営利を目的としない法人。一般社団法人・一般財団法人、公益法人、NPO 法人、中間法人、社会福祉法人、学校法人などのこと。」と説明している。対外的な事業活動によって利益を上げることが営利活動であるとの理解が一般的であることを伺わせる事例である。

(2) 法律制度における営利と非営利の考え方

法律制度における営利と非営利の考え方を理解しておくことは、組織形態を選択する上で極めて重要である。税制の根拠法である各種税法も他の法令の規定を参照することが一般的なので、課税関係を理解する上でも重要である。

非営利とは、「営利」を目的としないというのが、一般的な理解である。しかし、現在の法律制度では、配当をしないことが非営利の要件としていることが明確に規定されている。例えば、一般社団法人は、非営利法人である。対外的な事業活動によって利益を上げても、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律によって社団の社員に剰余金・残余財産の分

配を受ける権利を与えるとの定款は、無効とされる。一方、株式会社は営利法人である。会社法では、株主に剰余金・残余財産の分配を与えないとの定款は、無効とされる。このように、法制上営利・非営利は、配当・分配の有無によって決まるのである。

3. 起業化の段階における選択肢とその選択方法

多くの事例では、主要な事業形態は、個人事業（任意団体）、非営利法人である NPO 法人・社会福祉法人・医療法人および営利法人である株式会社である。このうち、医療法人が選択肢となるのは、医療サービスと福祉サービスとを結合する場合である。また、近年一般社団法人という選択も加わった。

上述のように、規模が小さい場合には個人事業とすることが有力な選択肢となる。しかし、規模が拡大すると、資金調達能力などの必要性から法人格が必要となる。

法人格を選択する要素として、次の三つをあげることができる。第 1 に関係者の信用、第 2 に資金調達・税制優遇、第 3 に意思決定の迅速性・自由度をあげることができる。

第 1 の関係者の信用に関しては、関係者にはサービス利用者とその家族の他に、行政、各種取引先、そして地域で事業を支援後援してくれる関係者が含まれる。

NPO 法人の信用に関して、内閣府のホームページでは、「法人格を持つことによって、法人の名の下に取引等を行うことができるようになり、団体に対する信頼性が高まるというメリットが生じます。」

< <https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/nposeido-gaiyou> >

と説明している。

社会福祉法人は、更に高い信用をえることができる。厚生労働省のホームページでは、社会福祉法人について、次のように説明している。

<<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/shakai-fukushi-jigyoku3.html#enkaku>>。

「公益法人に対する特別法人として、社会福祉法人制度が創設された沿革があります。社会福祉事業に対する社会的信用や事業の健全性を維持する上で、公益法人に代わる新たな法人制度を確立する必要がありました。そして、強い公的規制の下、助成を受けられる特別な法人として創設されました」。ここで注意すべきは、強い公的規制のもとで助成を受けられるとしている点である。しかし、助成を得られる代わりに、強い公的規制を受けるという点も考慮すべきである。

株式会社も取引主体として信用を得ている法人格である。会社形態には、資本の出資者である社員が全員で会社経営に参加しそこから得られる利益を享受する合名会社（社員相互の信頼関係を基盤とし、親族等の信頼関係を有する者による共同企業形態）などもあるが、一般的に利用されているのが、株式会社である。株式会社は、福祉法人ほどの強い公的規制を受けず、その代わりに助成も得られない。ただし、設立は福祉法人と比すると、はるかに容易で迅速である。公証人の認証、設立登記の手続きを経ると、設立が可能になる。これに対し、社会福祉法人の設立には行政機関の審査が必要であり、審査基準として

土地または資産の保有が必要条件とされ、適正な施設運営を確保するため、運営費の支出対象経費、繰入れ等に関する規制がある。更に、法人の適正な運営を担保するため、監督する行政は役員解職勧告・法人の解散命令等の強力な措置が可能である。社会福祉法人が解散するときには、残余財産は、他の社会福祉法人または国庫に帰属する。

一般社団法人は、学会、資格認定機関、業界団体等で多くの使用実績がある。その利点は、設立が容易であることである。2名以上の社員（個人だけでなく法人も社員になる）が確保され、法務局に登録すれば設立できる。一般社団法人は、営利を目的としない「非営利法人」だが、公益を目的とする公益法人に近い印象を与えることもある。しかし、公益事業ではなく、様々な事業を実施することができる高い自由度がある（ただし、配当はできない）。

第2の資金調達・税制優遇の問題がある。NPO法人も寄付その他の方法により資金調達が可能であるが、規模が大きくなると無理が生じる。ただし、NPO法人も社会福祉法人も各種の税制優遇がある（例えば、社会福祉法人の場合、社会福祉法人は収益事業以外からの所得は非課税など）。株式会社は、少数でも多数でも株主が単位株へ出資し、株主は会社の債権者に対してなんらの責任を負わない（間接有限責任）となっており、資本を集めるのに適した仕組みであり資金調達は容易である。ただし、勿論税制優遇はない。

第3に意思決定の迅速性・自由度の問題がある。社会福祉法人は上述のように優遇措置と強い公的規制があり、意思決定の迅速性・自由度に欠ける。このため、社会福祉法人グループには、収益事業を中心に株式会社形態を取って事業を展開している事例がある。株式会社は、市場の変化に対応できる意思決定の早さと自由度がある点は、社会福祉法人等にはない利点である。第一部のビーサイドユウの事例では、も資本金80万円という少額で起業家本人が一人株主となり、合意形成のプロセスが単純化され、職員たちが使う余計な時間やエネルギーを他の業務に有効に使うことができるメリットがあり、また、最短二日間という短期間で法人格が取れるという簡便性があった。

（執筆者 小林 篤）

第4章 市町村主権時代における地域包括ケアと福祉サービスの起業化

1. 地域福祉の考え方と地域福祉計画及び地域包括ケアとの関わり

日本の社会福祉は、2000年の社会福祉法への改称・改正以降、個人の尊厳、人間性の尊重を踏まえ、地域での自立生活を支援する地域福祉という考え方がメインストリームになった。

地域福祉とは、区市町村を基盤に在宅福祉サービスを整備し、地域での自立生活を支援するという目的を具現化することである。中でも、福祉サービスを利用することが今日のように一般化、普遍化しているにも関わらず、未だ福祉サービスの利用につなげていない福祉サービスを必要としている人々を発見し、とりわけ福祉サービスを必要としていながら、福祉サービス利用に繋がっていないヴァルネラビリティのある人（社会生活上において傷つきやすく、各種の脆弱性を有している人）と信頼関係を築き、それらの人々も含めて地域での自立生活を支援するという社会福祉の新しい考え方である。

地域での自立生活支援においては、従来行ってきた低所得者への金銭給付や属性分野別単身者への入所型施設における集团的、画一的なサービス提供方法やADL（日常動作能力）を軸にしたアセスメント（生活診断）の方法、支援では不十分で、新たな視点と枠組みに基づくアセスメントと支援の在り方が問われることになる。

地域福祉は、従来の「福祉六法」体制にみられる属性分野毎に定められたサービスを縦割りの提供するのではなく、福祉サービスを必要としている人、あるいはその家族が必要としている多様なサービスを有機化し、本人は固より、家族への支援も含めて横断的、総合的にサービスを提供する新しい福祉サービス提供システムを創ることである。時には地域で必要な福祉サービスを開発することにも関わる。

そのことは、必然的に区市町村社会福祉行政を再編成させ、「申請主義」に基づく「待ちの姿勢」ではなく、「アウトリーチして問題を発見」し、ケアマネジメントの方法を活用して、それらの人々の問題を整理し、援助方針を「本人の求めと専門職の必要とする判断とその両者の合意」に基づき立案し、継続的に関わるソーシャルワーク機能が展開できるシステムを区市町村に作ることである。

したがって、地域福祉を推進するためには、市町村の地域属性に即した地域福祉計画を策定することが重要になる。

更には、地域での自立生活支援においては、地域住民のエネルギーがプラスにもマイナスにも働くので、地域のヴァルネラビリティのある人に対する差別、偏見、蔑視を取り除き、排除しがちになる地域住民の社会福祉意識改革への取り組み（福祉教育）とそれらヴァルネラビリティの人々を包含し、支援するという個別支援を通して地域を変えていくという住民参画型の地域づくり、ケアリングコミュニティづくりが重要になる。

地域包括ケアシステムはこれら地域福祉の考え方の具体的具現化の一つのモデルである。

2. コミュニティソーシャルワークの発展と地域包括ケアとの連携

コミュニティソーシャルワークが社会福祉政策の課題に俎上したのは、1990年の「生活支援地域福祉事業（仮称）の基本的考え方について」（平成2年8月、生活支援事業研究会中間報告、厚生省社会局保護課所管、座長大橋謙策）からである。この報告書の提案に基づき、1991年から政策の具現化を求めて「ふれあいのまちづくり事業」が市町村社会福祉協議会に対する補助事業として始められたが、その理念は必ずしも達成できなかった。

その後、筆者は1993年から日本社会事業大学の教員と研究会（研究代表大橋謙策）を立ち上げ、厚生省の老人保健健康増進等事業の助成を受けて全国のいくつかの区市町村をフィールドにして「在宅福祉サービスにおける自己実現サービスの位置とコミュニティソーシャルワークに関する実践的研究」を行い、その研究により、コミュニティソーシャルワーク機能であるアウトリーチ機能、フォーマルケアとインフォーマルケアとの有機的提供、個別対応型支援ネットワーク会議の開催、伴走型のソーシャルワーク、ニーズ対応型サービス開発等という機能の重要性が改めて実践的に明らかになった。

地域福祉の課題を解決するための機能であるコミュニティソーシャルワークを展開できるシステムづくりが重要であり、そのためには地方自治体における社会福祉行政の計画化が必要と考え、筆者は自らに関わりのある地方自治体において、1980年代以降地域福祉計画づくり（当時は法律上に地域福祉計画の既定はなく、任意で、あるいは社会福祉協議会が創る計画として取り組む）や1990年の社会福祉関係8法改正の一環として位置付けられた老人保健福祉計画づくりの中で構想し、その具現化を地方自治体の条例に基づき、コミュニティソーシャルワークを展開できるシステムづくりと市町村社会福祉行政の再編成を行ってきた。その典型的システム作りの事例が2000年4月から実施された長野県茅野市の保健福祉サービスセンターのシステムである。

長野県茅野市（当時人口5万7千人、中学校区9）は、市内に4つの在宅福祉圏域（今でいう日常生活圏域）を設定し、その圏域ごとに地域トータルケアシステム（地域包括ケアという用語は使用していない）の拠点として保健福祉サービスセンターを計4か所設置した。市役所内にいた福祉事務所の職員、保健課の保健師を4か所に配属するとともに、それに加えて市社会福祉協議会の職員（当初1名、翌年より2名）も配属した。

保健福祉サービスセンターは、住民の身近なところで、子ども、障害者、高齢者の全世代に対応する、全世代支援型のワンストップサービスを展開することとし、基本的には、行政職員（ソーシャルワーカー）、保健師、社会福祉協議会職員（ソーシャルワーカー）が3人1組でチームアプローチをすることにした。それは、フォーマルサービスとインフォーマルサービスとを有機化させて提供すること、福祉サービスを必要としている人を発見するアウトリーチ型のニーズキャッチをしやすくするためであった。

配属された社会福祉協議会の職員は年間280日も地域へ出向き、住民の相談とニーズキャッチ、問題発見に努めた。と同時に、社会福祉協議会のソーシャルワーカーを配属したのは地域住民の福祉教育の促進や住民のインフォーマルケアと呼ばれる地域の福祉力の向

上と活用の促進を図るためでもあった。

また、茅野市保健福祉サービスセンターには、内科クリニック、訪問看護、訪問介護、高齢者デイサービス、地域交流センターを併設し、更には、システムとして内科クリニックと諏訪中央病院との病診連携、在宅福祉圏域を踏まえた「かかりつけ医」制度の促進を図ることも組み込んだ。

この茅野市の実践が2006年に制度化された介護保険制度の地域包括支援センターのシステムとしての実践モデルであり、かつコミュニティソーシャルワーク実践を展開できるシステムのモデルでもあった。

3. 地域包括ケアの歴史的展開とサービス利用主体の住民の意識変容の重要性

地域包括ケアの源流は、戦前のセツルメントや隣保館の実践にある。そこでは、訪問診療、訪問看護、公衆衛生等の保健医療、浴場、食堂、保育所、授産所等の社会事業、講習会、夜間学校等の社会教育、個別健康相談、個別法律相談等が統合的に提供されていた。

戦後の地域包括ケアの歴史的ベクトルも医療系（病院を中心にしての包括ケアと公衆衛生的、保健的包括ケア）と地域福祉系との2つの大きな流れがある。先に挙げた長野県茅野市のシステムと実践は、これらの先行実践に学びながら保健、医療、福祉、社会教育の連携を意識した取り組みであった。

なぜ、社会教育との連携を意識化したかという、福祉サービスを必要としている人を発見し、支えていく上で、地域住民の力はプラスに働く場合もあれば、ややもするとそれらの人々への偏見・蔑視が働き、排除の動きにもなる恐れがあるので、地域住民のこれらの問題への関心の醸成と理解の深化と具体的に問題解決支援の担い手の形成・養成が求められるからである。筆者は一貫して、地域福祉実践には福祉教育が不可欠であると言い続けてきたが、地域包括ケアの構築には住民の学習（福祉教育）を推進する社会教育行政との連携が必要である。

4. 地域包括ケアシステムにおいて保健・医療・福祉の連携を阻む課題

ところで、保健、医療、福祉の連携というものの、理念的に言葉としては簡単に使えるが、いざその連携をシステムとして確立しようと思えば容易ではない。どのような課題があるのか、その主なものを列挙しておきたい。

第1の論点は、医療・保健・福祉・介護に関わる財源の違いがある。第2の論点は、保健・医療・福祉・介護に関わる利用圏域の違いである。第3の論点は、保健・医療・福祉・介護のアセスメント、援助方針立案及びケアプラン作成における各専門職の着眼点の違いがあり、チームアプローチを推進する専門多職種連携教育（IPE）が必要になる。

第4の論点は、延命治療や看取り等においてサービスを必要としている人の本人の意思を尊重し、個人の尊厳を守りつつ、QOLを高めるケアプランの考え方と財源論との間における合理的、効率的ケアプランの作成、援助の方法に関わる問題がある。

第5の論点は、策定された自立生活支援のプログラムを最大限に尊重・遂行できるシステムの運営管理（ソーシャルアドミニストレーション）を誰が、どのような権限で行うのかという問題がある。

第6の論点は、医療機能の構造化と地域化のシステムが進む中で、どのレベルの医療機能と市町村の保健、地域福祉、介護との連携を考えるのか、またその連携においてそれらのサービス供給組織（行政直営、医療法人、社会福祉法人、NPO法人、株式会社等）の経営、運営の違いによる連携の困難さがある。

第7の論点は、市町村レベルで策定が求められる介護保険事業計画、健康増進計画、地域福祉計画・障害者福祉計画・子ども子育て支援計画と都道府県レベルの計画である医療計画等の各種保健・医療・福祉、介護に関わる計画の整合性の問題がある。

5. 市町村地域福祉計画の位置と構成要件

地域包括ケアシステムは、市町村を基盤に、その地域の属性、多様な資源の整備状況を踏まえ、市町村が条例で制定して進めるものである。地域包括ケアシステムの遂行には住民の参画と協働が不可欠であり、そのためには福祉教育を推進し、住民のインフォーマルケアの力を増進させることが必要である。

2017年に法改正された社会福祉法では、市町村は地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するように努めるものとする（社会福祉法第106条の3）と規定し、子ども、障害、高齢者を問わず、生活上の様々な生活のしづらさである地域生活課題を総合的、かつ包括的に対応することを明記した。

しかも、社会福祉法での地域福祉計画の位置づけも改定され、地域福祉計画は市町村の実質的“上位計画”として、“地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項”を盛り込むべきことを謳い、かつその計画は“地域住民等の意見を反映させるように努め”、“策定した市町村地域福祉計画について、調査、分析及び評価を行うように努めるとともに、必要があると認めるときは、当該市町村地域福祉計画を変更するものとする”と規定し、地域福祉計画の重要性を明確化させた。

筆者が考える地域福祉計画の構成要件と策定方法は以下の通りである。

地域福祉計画づくりでは3つのゴールを意識して策定を推進する必要がある。

第1は、既存のサービスの整備量や新しいサービス開発等に関わるタスクゴールの設定である。既存のサービスで利用の待機者がいないかどうか、サービス利用者の地域偏在がおきてないかどうかをチェックし、日常生活圏域毎にサービス整備量の目標を設定すること、また、既存のサービスで対応できないニーズが明らかになった場合には、新しいサービスのプログラム、提供システム、サービスのアドミニストレーション、サービスの供給組織の考え方等についての指針を示す必要がある。

第2には、改正された社会福祉法でも協調されたように、住民の意見を反映させる社会

福祉計画策定のプロセスを重視したプロセスゴール（住民座談会等を丁寧にやる計画づくり）を明確化させることである。これは、ニーズ把握における帰納的立場に立つアプローチとして最も重要な方法である。また、行政と住民の協働なくして展開できない地域福祉系の地域包括ケアの構築にとって不可欠な方法である。

第3には、『「我が事・丸ごと地域共生社会」の実現に向けた新しいステージ』の中でも指摘されたが、「限界集落」、「消滅市町村」、「単身生活者時代」という状況を踏まえると、いまや地域福祉は市町村のまちづくりと無関係には展開できない。そうであればあるほど、住民が「地域生活課題」を“我が事”と思えるように、「福祉でまちづくり」やソーシャルファーム、コミュニティビジネスと連動させて考えられるように、社会福祉を取り巻く力学を変えるリレーションシップゴールが重要である。議員研修や企業の社会貢献の促進との関係も含めて地域福祉計画づくりが展開される必要がある。その際には、1中学校区（人口約1万1千人）当たり約40億円の費用が使われていることも明確化し、地産地消の可能性をより追求する必要がある。そこには、まさに新しいサービス開発の可能性もあれば、新しい雇用機会の創出も含めた起業化の可能性もあることを意識して計画づくりが進められなければならない。

他方、地域福祉計画づくりにおいては計画を構成する要件として5つの枠組みに基づく計画づくりが重要になる。

計画構成要件の第1は、ハード面の整備である。従来の入所型施設整備に偏らず、地域での自立生活を支援する全世代交流型・全世代支援型の共生サービスの整備が求められている。それは、従前に示した入所型施設サービスの分節化と構造化を視野に入れて、住民の生活を守る共同利用施設を整備するという視点から日常生活圏における施設・サービスの偏在と利用頻度をも勘案して整備される必要がある。

第2の構成要件は、ソフト、プログラム面の整備である。地域生活支援における介護保険制度の限界と地域における住民のインフォーマルなサービス、支援とを有機化した総合的なサービス提供がシステムとして求められている。今や、「限界集落」や「単身生活者」における生活支援では、「入退院支援」や「死に方支援」、「死後対応支援」も含めて「地域生活総合支援サービス事業」の開発が求められている。その際には、急速に進歩している福祉機器、福祉ロボット、コミュニケーション機器の活用によって、住民のQOLを高めるICFの視点に基づく支援の考え方が重要になる。

第3の構成要件は、アドミニストレーションの在り方に関する記述である。2011年の「地括法」の改正で、“市内のみでサービスを提供している社会福祉法人の許認可権”は市長に委譲された。また、介護保険における地域密着型のサービスについての権限もかなり市町村長に委譲された。

このように、地域包括ケアを進めるためには介護保険のサービス監査・不正給付予防、市町村内社会福祉従事者の質の向上と研修システム、社会福祉行政のサービス監査能力、計画策定・進行管理能力の向上、あるいは各種サービスや相談支援機関のアウトソーシ

グ化に関わるアドミニストレーションシステムの構築、住民と行政との協働に関わる住民自治条例の制定等市町村社会福祉行政のアドミニストレーションが重要になる。中でも、住民と行政の協働を促し、多様な地域生活課題を抱えている人を支援するコミュニティソーシャルワークを展開するに当たって、住民と行政の協働、専門多職種連携の「触媒機能」としてコミュニティソーシャルワーク機能を担う人材養成とコミュニティソーシャルワークを展開できるシステムづくりは重要である。

構成要件の第4は、住民の意見を運営に反映させるパーティシペーション面である。改正社会福祉法でも強調されたように、住民の意見の反映、協力、参加なくして「我が事・丸ごと地域共生社会」は実現できない。とすれば、住民の参加を担保する仕組みづくりとして、条例による地域保健福祉審議会（児童問題も扱う・仮称）の設置、アウトソーシングしたサービス事業者の事業運営における住民・利用者参加の義務づけ等の記述が大切である。

構成要件の第5は、それら計画を具現化できる行政の財源確保や新しい財源開発・確保等に関わるファイナンスの問題である。地方創生や他省庁の補助事業の活用も視野に入れて、事業推進の財源確保の在り方、サービス利用における負担金の在り方、遺産の遺贈あるいは住民の寄付文化の醸成、更には共同募金のコミュニティファンド化等の記述が重要になる。

住民のニーズ対応型福祉サービスの開発とその起業化は必ずしも制度ビジネスの範疇で飲み考えられるものではなく、広く市場ベースで多様な生活支援のサービスが開発され、提供されることが今後益々必要ではあるが、しかしながらそれらのことも視野に入れた市町村地域福祉計画がどう策定されるかは重要である。制度ビジネスにおける市町村の福祉サービス総量規制や新たな福祉サービスを求めるニーズを把握する点でも市町村がどういう地域福祉計画を策定するかが問われている。

6. 市町村地域福祉計画を策定する意義と機能

市町村地域福祉計画を策定することが、地域や地方自治体、あるいは社会福祉行政にどのような影響を与えるかを再度箇条書き的にまとめ、解説しておきたい。

① 地域福祉計画づくりは、住民参加により、住民の社会福祉意識を変え、地域のもつエネルギーを再発見する、住民の生涯学習の機会である。

（解説）

住民座談会を行い、住民のニーズを把握する際に、住民自身から出された課題を参加者で討議し、その解決方策を探る方法は、戦後社会教育実践において、大いに活用された共同学習運動（1950年代に日本青年団協議会が提唱し、広がった学習活動で、「話し合い学習」、「生活記録」を重視し、その問題解決に必要な社会福祉科学等の系統学習を結び付けていくもの）と類似している。社会教育法第3条は“実際生活に即する文化的教養を高める”ことを重視しているが、まさに住民自身が問題発見・問題解決学習を行うことは、社会教

育法の理念に基づく地域を基盤とした生涯学習そのものであり、「自己還元型生涯学習」ではなく、「社会還元型・社会参加型生涯学習」そのものの実践といえる。

② 地域福祉計画づくりは、行政と住民のリレーションシップ（力学）を変え、行政補助金依存体質、行政陳情・要望型活動スタイルを見直し、行政と住民との新しいパートナーシップ（協働）を作る機会である。

（解説）

中央集権的行政組織、補助金方式による行政運営が、戦後長らく続いてきたために、住民自身が行政に対してどのようなスタンスを取ればいいのか分からない面がある。また、行政も情報を秘密的にコントロールし、住民管理的発想での行政が展開されてきた。しかしながら、情報公開、規制緩和、地方分権の中で、かつ住民の高学歴化ともあいまって行政と住民との関係を新しいものに変えていくことが必要であり、計画づくりはその契機になる。

かつて、筆者は1970年代半ばに、東京都稲城市の「保育問題審議会」やその後の「福祉委員会」の実践において、委員会主催の住民集会を開催した。それは、行政と住民との新しい関係を模索するもので、行政主催ではなく、委員会あるいは審議会主催で住民集会・住民懇談会を行うことにより、陳情型、告発型の集会としてではなく、問題発見・問題解決型という住民参画・協議型の集会の在り方として定着させた経験を有している。そのような新しい関係づくりが21世紀には必要であるし、“草の根”の民主主義を、地域主権を作り上げるためには、そのような実践が重要になる。

地域福祉計画は行政と社会福祉協議会とが協働して策定する、住民参画による市町村の新しい公共の理念を具現化する地域福祉の計画である。それはまた、行政と住民との新しいパートナーシップのあり方を問うものである。それだけに、首長や議員が市町村社会福祉協議会の位置を見直し、行政ではできない活動を展開してくれる重要なパートナーシップとして社会福祉協議会を位置づけられるかが問われることになる。市町村社会福祉協議会が策定しようとしてきた地域福祉活動計画は、社会福祉法で地域福祉計画が法定化されて以降は、社会福祉協議会が自らの立場で、自らの体制整備のあり方も含めて、どう推進するかに関する社協の組織整備、活動計画へとその性格を変えている。したがって、地域福祉活動計画は、逆に、社会福祉協議会が市町村との関わりに関し、新しいパートナーシップのあり方を展開する計画づくりであるといえる。

③ 地域福祉計画づくりは、縦割り行政を見直し、行政再編を行い、保健・医療・福祉を連携させた、総合的な、新しいサービス提供システムを展開する機会である。

（解説）

社会福祉法第5条は“多様な福祉サービスと保健・医療その他関連するサービスとを有機的に結び付け、創意工夫して、総合的にサービスを提供すること”を規定している。この考え方は地域での、在宅での自立生活を支援しようとするれば、素直にその必要が理解で

きよう。この理念を具現化するためには、ワンストップサービスが出来る総合相談窓口の設置や家族全体を考えた支援、地域の支え合いを結びつけられる支援が行えるシステムづくり等社会福祉の行政再編成が必要であるし、新しいサービス提供システムが必要になる。(詳しくは大橋謙策・原田正樹共編著「地域福祉計画と地域福祉実践」万葉舎、2001年を参照)

④ 地域福祉計画づくりは、職員の“縄張り”意識を変え、チームアプローチ、プロジェクト機能の必要性を認識させる機会である。

(解説)

③と同じで、地域自立生活を支援するシステムを考えれば、当然のことと理解できるはずである。その中で、医師や看護師、保健師、あるいは管理栄養士、理学療法士等の専門職種とチームを組んでサービスを提供する際に、他職種から評価される社会福祉士及び介護福祉士の固有ともいえる社会生活モデルに基づく問題分析の視点、分析の枠組み、援助方針の立て方がなければ、社会福祉士及び介護福祉士の業務は他の職種の業務の中に埋没、もしくは軽蔑、あるいは下請的業務分担を求められることになる。ソーシャルワーカーとしての社会福祉士の固有の分析の視点、枠組み及び援助方針が重要で、その理論モデルがコミュニティソーシャルワークである。

⑤ 地域福祉計画づくりは、「行政の福祉化」に気づかせ、ノーマライゼーション、バリアフリーの必要性と重要性を気づかせる機会である。

(解説)

「社会福祉の普遍化」が1970年以降言われている。「社会福祉の普遍化」は、まず、社会福祉ニーズの普遍化から始まる。それは、社会福祉サービス利用の普遍化、社会福祉サービス供給組織の普遍化へと発展する。介護保険のように、民間事業者が参入してくるのは、その最たるものである。そうなると、それは社会福祉サービスなのか、社会サービスなのかの境界が難しくなる。と同時に、社会福祉とは何かが改めて問われることになる。社会福祉法第4条の理念の具現化とは、事実上、あらゆる社会サービスにおいて障害を有している人や高齢者等生活機能上障害を有する機会が多い人が、日常的に不自由を感じないようによることである。とすれば、それは従来社会福祉の視点、サービスとして行われていたものが、あらゆる社会サービスに関する行政の中に内在化することである。そのことを「行政の福祉化」という。WHO(世界保健機構)が、1980年に制定した「国際障害分類」を改訂し、2001年5月に「国際生活機能分類」を発表した。その考え方は、まさに同じ発想である。

⑥ 地域福祉計画づくりは、「福祉でまちづくり」の可能性を追求する機会であり、商店街の活性化、生活衛生同業組合関係者のビジネスチャンスをもたらす機会である。

(解説)

地域福祉計画は、社会福祉行政の再編成のみならず、多様なサービスを総合化させ、地域トータルケアシステムを構築することであると述べたが、それと同時に、地域福祉計画

づくりは、地域福祉を推進することにより、地域の雇用機会の創出や地域の商店街等地域経済の活性化にもつながる。高齢者や障害者のように、自ら自動車を運転して、移動することができない人々は、どうしても生活圏域が狭くなる。狭い生活圏域内にある商店が、従来の商法を改め、高齢者、障害者に特化させ、それらの人々の日常生活を支援することは、自らのビジネスチャンスを増やす可能性を秘めている。

「生活衛生関係営業の運営の適正化及び振興に関する法律」の一部改正が2000年に行われ、生活衛生同業組合の事業の中に「組合員の営業に係る老人の福祉その他の地域社会の福祉の増進に関する事業についての組合員に対する指導その他の当該事業の実施に資する事業」が付け加えられた。理容美容、公衆浴場、クリーニング業、飲食業等の関係業者が地域福祉を推進することを通して、自らのビジネスチャンスを考えることが求められている。

また、市町村の地域福祉を推進することにより、その情報を全国発信し、市町村の活性化につながることも大いに期待できる。そのようなことを含んだ地域福祉計画づくりを考えたい。

⑦ 地域福祉計画づくりは、首長、議会議員のまちづくりの哲学を問う機会である。

(解説)

今までの市町村の長期計画等は、どうしても高度経済成長の名残、公共土木事業への依存、右肩上がりの経済成長を念頭において作成されてきた。しかしながら、21世紀の市町村経営は、環境との共生、少子・高齢社会の急速な発展、人口減少、産業構造の転換、地球規模での政治・経済動向を考えなければならなくなってきた。地域福祉計画づくりは、どのような地域を作るのか、高齢者や障害者との共存できる社会システムづくりと経済の活性化との関わり等が問われることになり、従来の市町村経営の哲学では対応できない。したがって、首長や議員の地方自治体経営の哲学を問う機会でもあり、市町村議員研修等の取り組みが重要になる。

⑧ 地域福祉計画づくりは、社会福祉協議会、町内会等の地域コミュニティ型組織とNPO等の共通関心事アソシエーション型組織とを綾なすことによる地域コミュニティを再構築する機会である。

(解説)

従来、地域福祉の推進というと社会福祉協議会が大きな役割を果たしてきた。また、社会福祉法でも地域福祉推進の中核的組織として市町村社会福祉協議会が位置づけられている。しかしながら、1998年の特定非営利活動促進法が制定されて以降、かつまた高度情報化、高学歴化の進展に伴い、住民の社会参加へのエネルギーは高まっている。したがって、地域福祉の推進に当たっては、従来のような町内会等の地域網羅団体としての地域コミュニティ組織だけに頼るのではなく、住民の中で、共通関心事で組織化されているアソシエーション型組織のエネルギーも活用して、両者の特色を十分活かして計画づくりを進めることが、都市部でも農村部でも重要であり、そのことを通して福祉コミュニティづくりが醸成されていく。

⑨ 地域福祉計画づくりは、行政の財源のみならず、共同募金の活用等民間財源のあり方を見直し、寄付の文化を醸成する機会である。

(解説)

戦後の社会福祉は憲法 89 条の規定や「福祉国家」論との関わりもあり、行政がすべて行うべきとの考えが定着し、かつ「措置行政」という方式で社会福祉サービスが展開されてきたこともあり、社会福祉関係者の中には、行政から補助金が出れば事業を行うといった行政依存体質が出来上がった。社会福祉法人なり、社会福祉協議会自らが住民のニーズに即し、自らが金銭を工面して、自発的にサービスを開拓・開発するという発想をなかなかもてなかった。しかしながら、規制緩和の時代、構造改革の動向を見据えると、まずは社会福祉関係者が住民のニーズをキャッチし、それを解決するサービスを企画し、その上でその財源をどう調達、捻出するかという発想法をまずもつことが重要である。それこそがソーシャルワークである。その上で、財源は民間助成団体を活用するか、共同募金を申請するか、他の財源調達法を考えると必要がある。そのような気運を醸成していくためにも、住民自身が社会的に寄付を行うという「寄付の文化」を創造していくことが求められている。日本では、一定の固定されたメンバーシップ相互の扶助機能は「結」に代表されるように、農耕文化に支えられて地域に根付いているし、また宗教と結びついた「講」といったものもある。また、タテ社会の企業の中でも企業内福利厚生としての相互扶助機能が強かった。それに反して、見ず知らずの、社会で何らかの援助を必要としている人への「寄付の文化」が豊かにあったかと言えばそうとも言えない。近代社会において思想的に構想された、国民が自由と平等を保障される替わりの「担保」としての「博愛」に思いを馳せ、世界規模での貧困と恐怖を絶滅するための「寄付の文化」が日本に求められている。地域福祉計画づくりの中で、そのような地域から世界を見通す主体性の確立の一つの証として「寄付の文化」があるといっても過言ではないであろう。

⑩ 地域福祉計画づくりは、社会福祉のあり方のみならず、国民、住民の人間観、生活観を見直し、新しいライフスタイルと福祉文化を創造する機会である。

(解説)

地域福祉計画は、今まで述べてきたように、従来の狭い社会福祉行政の枠組みで計画づくりを進めることではない。現実には、社会福祉サービスを必要としている人や福祉サービスを利用している人々をきちんと支えつつも、その人々と共に生きる地域・社会づくりそのものである。そのことは、住民自身がどのような社会システムを望み、どのような人生観、人間観、生活観の下で、どのようなライフスタイルを求めるかにも関わる内容である。しかも、その計画づくりが当面関わる空間は、その住民が住む市町村圏域であるが、その内容は世界に開かれた、世界と関わる思想そのものでもある。それだけに、どのような社会福祉に関する文化を創造するか、一人ひとりの住民に問われている。

(執筆者 大橋 謙策)

(付記 第6節の文章は2003年に行われた日本地域福祉研究所の第9回地域福祉実践セミナーの席上で配布した「社会福祉法時代の地域福祉計画」の転載である)

損保ジャパン日本興亜福祉財団叢書 No.91

「福祉マネジメント研究会」報告書

発行日 2018年3月30日

発行者 公益財団法人損保ジャパン日本興亜福祉財団
〒160-8338 東京都新宿区西新宿1-26-1

電話 03-3349-9570 FAX 03-5322-5257

URL <http://www.sjnkwf.org/>

Email office@sjnkwf.org