

地域密着型サービス事業所における運営推進会議の 機能と活用についての検討

北村 育子

要 旨

介護保険のサービスが質の高いものでなければならないことは言うまでもないが、地域密着型サービスには、加えて、地域に根差した透明性の高いサービスであることが求められている。運営推進会議の開催は、これを実践するための重要な方法であり、その責任を担うのは主に事業所の管理者である。運営推進会議がその目的を果たすためには、コミュニティワークと運営管理の知識と技術が必要となる。メンバーの選任、適切な議事の選定、メンバー間のパワーバランス等に配慮した議事進行、などを通して運営推進会議を参加者にとって意味のあるものとするができる。この過程で管理者には、優れたリーダーシップを発揮することが求められる。その結果、事業所内のサービスの質的向上と地域社会の福祉ニーズの充足という二つの目的が同時に達成され、事業所が地域の重要な福祉資源・地域社会の実質的な構成員として認識されるようになる。

キーワード：地域密着型サービス，運営推進会議，コミュニティ・デベロップメント

I はじめに

介護保険の地域密着型サービスは、要介護者等の住み慣れた地域での生活を支えるため、身近な市町村で提供されることが適当であるとされるサービス¹⁾であり、独居高齢者や認知症高齢者の増加を背景として、2005年の介護保険法改正の際に創設され、2006年度からサービスが提供されるようになった。地域密着型サービスとして現在、定期巡回・随時対応訪問介護看護（日に複数回の訪問介護と緊急対応）、夜間対応型訪問介護、地域密着型通所介護（小規模デイサービス）、認知症対応型通所介護（認知症専用小規模デイサービス）、小規模多機能型居宅介護、認知症対応型共同生活介護（認知症グループホーム）、地域密着型特定施設入居者生活介護（小規模の有料老人ホームやケアハウス）、地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護（小規模特養）、複合型サービスとしての看護小規模多機能型居宅介護、が提供されている。

地域密着型サービスには、小規模で実施されるサービスであるにとどまらず、地域に根差したサービスであること、またそのために、透明性の高いサービスであることが求められ、これを実践する方法として、運営推進会議の開催というシステムが設けられている。「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準」によれば、運営推進会議とは、利用者、利用者の家族、地域住民の代表者、市町村の職員、地域包括支援センターの職員、地域密着型サービスに関する知見を有する者、などにより構成される協議会である。事業者はこれを定期的に開催し、活動状況を報告するとともに、その評価を受け、要望や助言を聴く。会議終了後は、それら報告・評価・要望・助言の記録を作成し、公表しなければならない。また同基準には、事業者がその事業の運営にあたって、地域住民や住民ボランティアと、連携・協力するなど地域との交流を図らなければならない旨、規定されている。

運営推進会議の目的は、「各地域密着型サービス事業所が、利用者、市町村職員、地域の代表者等に対し、提供しているサービスの内容を明らかにすることにより、事業所による利用者の「抱え込み」を防止し、地域に開かれたサービスとすることで、サービスの質の確保を図ること」である²⁾。すべての地域密着型サービスにおいて運営推進会議の設置が義務づけられているわけではないが³⁾、地域密着型サービスは、介護その他の支援を必要とする高齢者の住み慣れた地域での生活を支えるためのものであり、終末期ケアや看取りの実施を含め、その目的を果たすためには、地域との連携、資源の掘り起こしと活用が不可欠である。このことは、先の基準において運営推進会議を地域連携の手段として定めていることにも表れている(34条)。また、厚生労働省は、運営推進会議を活用した評価の実施を推奨している⁴⁾。しかしながら、地域密着型サービス事業所は、これをうまく活用できていない⁵⁾。

その一方で、運営推進会議のメンバーになることを引き受けてくれる利用者の家族や地域住民が少なかったり⁵⁾、市町村職員や地域包括支援センターなどの参加が消極的である、などの課題も指摘されている⁶⁾。ここには、運営推進会議を参加者にとって有意義なものとしてきていないという事情も大きく関係していると思われる。地域密着型サービスが、要介護者等の住み慣れた地域での生活を支えるためには、①地域に根差したサービスであること、②透明性の高いサービスであること、③活動状況を広く知らせるとともに住民等外部者の評価、要望、助言に対応すること、④住民ボランティアを活用するなど地域との交流を図ること、などが必要であり、これらを運営推進会議の活用によって実現することを、制度は求めている。本稿は、先行調査・研究を踏まえ、主に運営推進会議の地域連携機能や資源開発機能に焦点をあて、運営推進会議が利用者に対するサービスの質向上の手段となるだけでなく、地域の重要な福祉資源の一つとなるよう、その運営をソーシャルワークのコミュニティワークと運営管理(アドミニストレーション)に位置付け、有効に機能させるための要件について検討するものである。なお本稿では、運営推進会議を設置する事業所・事業者において、運営管理を担う最高位にある者が会議を運営すると考え、この任にあたる者を管理者と総称し、「事業所」「事業者」「管理者」という言葉を厳密に区別せず互換的に用いている。また、運営推進会議の「参加者」「メンバー」「〇〇代表」等は、会議の

構成員である。

II 運営推進会議の機能

運営推進会議には、情報提供機能、教育研修機能、地域連携・調整機能、地域づくり・資源開発機能、評価機能、などがあるとされる^{6) 7)}。

これまでの調査・研究によって整理されたものを要約すると、運営推進会議の情報提供機能は、当該事業所のサービスに関するさまざまな情報や話題の提供、学習会の実施などである。地域の側からの情報提供もここに含まれ、利用者家族が経験を話し、参加者が介護や認知症についての実態を知る場ともなる。教育研修機能は、運営推進会議を運営することによる企画力の向上など、職員の資質向上効果である。会議中に利用者支援に関することが話題に上がることで、実践を振り返ることにもなる。また、地域連携・調整機能は、運営推進会議を通して地域の諸機関との協力関係が構築されることを言う。とりわけ行政機関の職員は、会議への出席によって得た情報を、施策の構築や福祉計画の策定などに活かすことができる。地域づくり・資源開発機能は、自治会・老人会の代表や民生委員が運営推進会議に参加することを通じて、事業所のサービスや利用者についての情報が地域に広まり、地域において要支援高齢者に対する関心が高まり、関連する情報が事業所に提供されるなど、事業所と地域のつながり、地域住民同士のつながりが形成され、事業所が地域づくりの拠点となることを指す。評価・権利擁護機能は、たとえば事業所内の事故報告などを行い、参加者の意見を聴いたり、参加者全員で解決策を検討したりするなど、組織外の意見や視点を得る機会が創出されることを言う。事業所やサービスを地域に開かれたものにするすることで、サービスや運営管理の実態を明らかにしてその透明性を確保し、組織の外からの目を通してサービスが評価される。

運営推進会議というシステムが導入されたことで、地域密着型サービス事業者は、住民との接点を創出する仕組みを労せずして得た。会議の開催日程に合わせて、住民代表に施設内を案内し、サービス提供の現場を知ってもらうこともできる。事業者は、利用者、利用者の家族、自治会の代表、民生委員、市町村職員、地域包括支援センターの職員、に加え、老人クラブなど地域の諸グループの代表、ボランティア、消防署など関連する機関、等々を構成員に加え、会議の開催を通して、地域のさまざまな関係者と繋がりを作ることが容易にできるのである。

運営推進会議は、事業者にとって資源開発の機会でもある。会議の構成員が、事業所のボランティアとして活動を始めたり、地域のボランティアグループを紹介したり、会議で得た知識や情報を地域住民に提供して認知症ケアを含む高齢者ケアについての啓発者となったりするかもしれない。また、団塊の世代を看取するためには医療機関の病床をはじめとする多くの資源が必要であり、その資源となるのが、地域密着型事業所には求められる。少子化に歯止めがかかっていない状況で、団塊の世代の看取りのために新たな病床を準備することは効率性に反する。在宅で利用できるサービスを活用しながら、インフォーマルな資源を動員して看取るシステムを、どうし

でも整えざるを得ない。地域密着型事業者が地域住民や利用者家族などによって構成されるコミュニティを支援して、その地域で老い、死ぬことができるようにすること、そのようなコミュニティを作ることができることよい。介護保険財政の今後を考えても、地域密着型事業所が、地域住民を啓発・教育したり、インフォーマルサービスを構築したりすることは、事業所のサービスの質を高めるだけでなく、その力量と社会的な価値を高め、組織としての継続的な成長を実現する。また、現行制度では、高齢となり、心身機能が低下して日常生活に支援が必要になると、要介護認定を経て支援計画をたて、実際のサービス提供が開始される。サービス事業者は通常、心身機能が相当程度低下した高齢者と出会うが、運営推進会議の地域づくり機能が働けば、この接点の位置を支援プロセスの最も初期段階に移行させ、対応が後手に回ることを防ぐ。

Ⅲ 運営推進会議の地域援助機能

先に示したように、運営推進会議は、情報提供、教育研修、地域連携・調整、地域づくり・資源開発、評価といった機能を持っている。これらの機能により、利用者の暮らしの質的向上、認知症ケアへの理解の促進、スタッフのスキルアップ、相談援助機能の発揮、運営の透明性の確保、行政機関との連携、安心して暮らせる地域づくり、などの効果が期待される⁶⁾。しかし、運営推進会議メンバーを確保できない、市町村職員や地域包括支援センター職員の参加が積極的でない、民生委員や自治会代表など「当て職」のメンバーへの事前の情報提供や動機づけが不足している、利用者・利用者家族が意見を表明しにくい雰囲気がある、適切な議事を設定できない、会議をうまく進行できない、それ故に出席者の会議への期待に応えることができず、また会議の意義や目的を共有することもできない、などの課題が指摘されている^{6) 8)}。これらの課題は相互に関連しており、運営推進会議を開催・運営するスキルが事業者に必要なことを示している。このような状況に対し、認知症グループホーム協会のガイドブックや、各市町村が運営推進会議の手引きなどが作成されている⁹⁾が、ここでは、運営推進会議の運営スキルを、コミュニティ開発と社会サービスのアドミニストレーションに関連づけて検討する¹⁰⁾。

1. 高齢者介護サービス事業の運営とコミュニティワーク

コミュニティの援助は、ソーシャルワークの歴史と共に始まった。援助によってコミュニティの抱える課題を明確にし、変化や改善をもたらして、その成長や発展を促す。かつては、村や町、郡や市、都道府県、国に至る階層の中で、都市部であるか農村地域であるかを問わず、隣組を最小単位とする実質的なコミュニティが小学校区ごとに存在していた。人々の生活が村や町の範囲内でほぼ賅われ、子育てや介護など家族の世話は世代間や近隣の助け合いとして行われた。そのようなコミュニティは、幻想に過ぎないのかもしれないが、高度成長期以後、都市部への人口流入と核家族化が進行し、とりわけ都市部やその周辺地域において、かつての地域コミュニティは失われて久しいと多くの人々が感じている。少年の非行、学校でのいじめ、生活保護への依

存、などの原因をコミュニティの崩壊に求め、自立した個人相互の結びつきを新たに構築することによって、これらの問題への解決を図る努力も行われている。子ども・高齢者・障害者という従来の枠組みを越え、柔軟な発想による新たなサービスを構築する動きもある。小規模多機能型サービスはまさに、そのような取り組みが制度化された例である。

高齢者分野では、一人暮らしや認知症の高齢者を地域で見守る必要性が認識され、そのための取り組みが各地で行われているが、高齢者を見守る取り組みは、言うまでもなく、問題が深刻化することを未然に防ぐ取り組みである。これに対して、要介護認定に基づく介護保険サービスの利用は、顕在化した問題に対する事後的・治療的取り組みであると言える。ソーシャルワークにおいて、コミュニティを対象とした援助や、サービスの運営管理、政策提言などは、予防に焦点をあてた実践である。これらメゾ・マクロの取り組みと、個人援助とがバランス良く実践されることが、ソーシャルワークにおいて必要である。地域密着型サービスを提供する事業者が、運営推進会議を有効に開催・運営することは、利用者への個別援助と同様の重みを持っている。

2. 地域援助主体としての運営推進会議

我々が暮らすコミュニティは、それぞれ多様であり、住人もまたそれぞれの価値観を持っている。ニューカマーの外国人も増え、文化的にも多様な社会に移行しつつある。コミュニティは、人と人をつなぐ共通性の絆であり、絆は、家族や親族などの血縁、一定の地理的範囲内に住んでいるという地縁、また共通の関心・信念・アイデンティティ・活動、などによって形成される。生まれながらにして、あるいは選択によらずして結ばれる絆もあれば、個人の経験の中から生まれる絆もある。コミュニティのメンバーをつなぐ共通性は、主となるもの一つだけである場合も、複数の共通性が存在する場合もある。同種の施設が集まった利益団体のようなコミュニティにおいては、共通の利益を実現させるロビー活動といった、団体の目的達成に直結する活動以外の交流は発生し難いが、ある場所に住んでいること（地縁）や、ボランティア活動団体などでは、当該コミュニティの絆となる要素を共有することによって、メンバーが相互に関心を持ち、交流が密となってさらに絆が強くなる可能性は高い。また、さまざまなコミュニティをその中に共存させているコミュニティには、パワーがある。

地域密着型サービス事業者は、地域に根差すことを求められている。地域に根差した事業所であるためには、住民から地域の構成員であると認識されなければならない。地域密着型サービス事業の利用者は、地域住民である¹¹⁾。そして事業所内には、その提供するサービスを絆とする利用者コミュニティが、スタッフを媒介として形成される。運営推進会議では、利用者・利用者の家族・当該地域の関係者が集まり、各自の立場や専門性を、まずは一定地域内に住んで同じ事業所のサービスを利用する利用者の、生活の質の維持・向上に役立てることができる。並行して、事業所の資源を活用して住民に福祉や介護に関する情報を提供したり、認知症などに関する啓発活動を行ったり、事業所の設備を開放したりして地域に貢献する。そのような貢献が地域住民から認められ、事業所が実質的な地域の構成員となることができれば、運営推進会議を地域

開発についての討議の場とすることも可能となる。運営推進会議は、地域特性や地域力のアセスメント機能を持っている¹²⁾。

各地域密着型事業所の利用者を、利用者であるという共通性にもとづくコミュニティであると考えれば、この利用者コミュニティは、事業所のサービスとスタッフという大きな資源を活用している。また、事業所が地域社会を開発し、資源を掘り起こすことができれば、事業所の利用者コミュニティの質的向上に役立つ。さらに、事業所と地域の資源を、地域の利益になるように活用することもできる。運営推進会議には、このような循環を創りだすリーダーシップが求められる。

3. 運営推進会議の発展過程

運営推進会議が開催されるようになって10年が過ぎ、個々の会議の成熟度は、未成熟なものからある程度成熟したものまで、かなりの差が生まれているものと考えられる。未成熟な運営推進会議は、行き当たりばったりの規制も構造もない運営になりがちである。運営推進会議の運営を担う管理者は、前項のような循環を創りだすために、会議を十分にコントロールする必要がある。

(1) 立ち上げ段階

運営推進会議を立ち上げて間もない段階では、会議の構成員間にメンバーとしての帰属感が無い。メンバーに帰属感が無い会議は、人が集まっただけでも、会議として成立していない。運営推進会議としての規範がメンバーに認識されておらず、アノミー状態に近い。メンバーには、運営推進会議のために集まっているというアイデンティティが欠如している。

帰属感を創出できないのは、メンバーが各自の能力や専門性を発揮とする機会を与えられておらず、その結果として、会議が成果を生んでいないためである。会議を運営する当該事業所の管理者はまず、運営推進会議のメンバーへの就任を依頼する際に、会議の目的、委員の構成、各委員への期待、などについて一人ひとりに丁寧に説明しておくことが必要である。そして、会議の議事として何を取り上げるかを吟味し、事業所のサービスの質向上や事業所による地域貢献など、運営推進会議の目的を共有していることを参加者が、認識できるようにしなければならない。

会議の席上、参加者が率直に発言できる雰囲気やメンバー間の関係を構築することも必要である。たとえば、地域に貢献できるようなボランティア活動を企画して、多くのメンバーに参加してもらうことも一案である。そのような活動を実現できれば、活動を通してメンバーが互いに言葉を交わし、知り合うことができ、運営推進会議の席での積極的な発言を促進できるかもしれない。また、委員会機能に関連する問題が起こった時には、臨時の会議を開催することも有効である。このような場合には、会議の開催目的が明確であり、討議の焦点も定まっているため、会議への帰属感や会議としての一体感が高まる。

(2) 一定期間経過後

当初は、帰属感や一体感に欠けていた会議も、その中に一定の構造ができるようになると安定

する。安定化は、運営推進会議にとって、時間の経過によって得られる成果の一つである。しかしその一方で、会議運営のマンネリ化という課題を生じさせる。マンネリ化に伴う問題は、二つある。一つは、メンバー間にパワーの不均衡が生じることであり、もう一つは、運営推進会議の硬直化である。

会議のメンバーは、地域社会や行政機関などさまざまなステークホルダーの代表であり、それぞれのアイデンティティを持っている。当初は、メンバーが互いを理解しようとするため、メンバー間のアイデンティティの違いは強調され難い。しかし時間が経過するにつれて、それらのアイデンティティが競合するようになり、会議への関与に違いが生じるようになることがある。会議を運営する当該施設の管理者は、それらの差が大きくなりすぎて全体としてのパワーバランスが損なわれないよう、メンバーの異なるアイデンティティをうまくブレンドして、運営推進会議としての目的を全体として共有できるように努めなければならない。

メンバー間のパワーバランスを含め、会議は次第に一定の構造を持つようになり、安定化する。これは、会議の発展過程として欠かせないが、変化する環境に対応して、目的や方向性を見直し、変更する必要もある。事業所の管理者は、会議の長として柔軟な行動計画をたてる必要があり、そのための方法として、各メンバーの能力（個人の知識や技術）や、背景として持っている資源（自治会や行政などの組織）、背景となる各組織の特徴（サブカルチャー）、組織間のコンフリクトなどを明確化すること、また将来に向けてのチャートを作成しておくこと、などを挙げることができる。

4. 運営推進会議の構成

指定地域密着型サービスの設置基準は、利用者、利用者の家族、地域住民の代表者、市町村の職員、地域包括支援センターの職員、地域密着型サービスに関する知見を有する者、などを運営推進会議のメンバーとしている。運営推進会議には、情報提供機能、教育研修機能、地域連携・調整機能、地域づくり・資源開発機能、評価機能、などがあるとされ、設置基準の示す構成員の例は、これらの機能とも対応するものである。また、運営推進会議には、事業所のサービスの質的向上と地域との関係構築という二つの柱があるが、これはすなわち、運営推進会議が、事業所と事業所の周辺地域という二つのコミュニティの重なりの上に成り立っているということである。

運営推進会議が事業所の内外を問わず、何らかの福祉的課題を解決するための一つのシステムであるとすれば、そのメンバーは、インクルージョンの視点にもとづいて選定され、多様な価値観を反映した意見が会議において出されるようにしなければならない。運営推進会議には、事業所の全ステークホルダーを参加させることを目標とするべきであろう。しかし、事業所のボランティアとして活動する利用者の家族もあり、また、誰もが納得できるような地域住民の公平な代表者を見つけることなどできない。設置基準に示された構成員は例示であり、各事業所の特徴に応じて最大限の多様性を確保すればよい。たとえば、事業所のある地域が、古くからの住民の居

住地域と新興住宅団地とに分かれているのであれば、地理的エリアごとの代表制を考慮しなければならないであろう。また、運営推進会議の開催が定着した後、情報提供をはじめとする上記の諸機能の重要性を評価し、メンバー構成を再検討するなどの対応も必要となる。

運営推進会議の多様性が確保された後、会議を担う管理者が認識しておかなければならないことの一つは、多様な集団の代表者で構成するという会議構成と、多様な集団の代表者によって開催される会議の運営とを区別することである。利用者の家族を代表して会議に参加するメンバーは、利用者の家族であるという背景を持ってはいるが、利用者家族の総意を代弁することはできない。地域包括支援センターの職員や市町村職員も同様であり、運営推進会議における発言が、各所属機関の公式見解というわけでは必ずしもない。メンバーは、異なる背景を持った構成員として、各自の意見を述べる。会議を運営する事業所の管理者が、たとえば利用者の家族が持つニーズや意見を知りたいければ、別途、調査を行う必要があり、運営推進会議においてそれを訊ねることはそのメンバーに無用の負担を強いるだけであり、不適切である。

利用者の家族を代表するメンバーが、自身の経験を越えて、全利用者家族を代弁することはできないが、その人は、利用者とその家族たちの利益に主たる関心を持って、会議に臨む。それに対して、地域包括支援センターや行政機関の代表は、その地域全体の利益を念頭に置きながら、その事業所の地域連携機能の促進とサービスの質的向上に貢献しようとする。運営推進会議の構成員はすべて、自らが代表する集団の利益と事業所の利用者の利益、そして地域全体の利益を、その立場に応じて競合させている。コミュニティを捉えようとする際、いわゆる「声の大きい者」を探すという方法を探ることが考えられる。ただし、ソーシャルワークの視点に立てば、ワーカーは、諸集団の利益を理解し、特定の集団のパワーに牽引されることなく、コミュニティ全体の利益が増進されるように介入しなければならない。また、運営推進会議を担う管理者の第一の関心は事業所の利益にあるが、運営推進会議は、地域連携によって当該事業所のサービスを質的に向上させようとする取り組みの一環であり、管理者はソーシャルワーカーとして、メンバーの背後にあるすべての集団の利益や関心が、少なくとも一定程度充足されることを目指す必要がある。そしてその際には、事業所の利益、すなわち事業所の利用者に対するサービスの向上が、自治会や地域住民の利益よりも突出しないようにすること、すなわち事業所による地域貢献が行われるようにしなければならない。運営推進会議の開催を通じて、地域の課題が明らかになり、それらの課題の存在についての共通認識が形成されれば、運営推進会議自体が地域の資源となる。先にも述べたように、運営推進会議の運営は、事業所内コミュニティと地域コミュニティを同時に援助するという二重構造となっており、管理者は、利用者へのサービスの質向上を目指す一方で、地域全体の利益に常に焦点をあてていなければ、運営推進会議を地域資源とすることはできない。

その他にも、自治会の代表には行政機関の代表よりも時間的に余裕があるかもしれないといった条件の違い、メンバーのパーソナリティの違い、なども考慮しなければならない¹³⁾。勤務時間の一部を割いて参加する行政機関の代表は、できる限り効率的な会議運営を求めるであろう

が、自治会の代表は意見交換に十分な時間をかけることを望むかもしれない。またメンバー間のパーソナリティの違いは、情報収集や意思決定の仕方の違いなどとなって、会議の運営に影響を及ぼす。また、事業所が対象とする区域内に異なる社会的背景を持つ複数の小地域が存在する場合、民生委員、自治会、老人会などについて、各小地域の代表をメンバーとして確保する必要性を検討しなければならない。

5. 運営推進会議に必要なリーダーシップ

管理者への就任は、ソーシャルワーカーとしての一つの到達地点である。運営推進会議の開催にあたり、管理者は、事業所の職員としての立場と、運営推進会議の議長としての役割とのバランスを取っていかなければならない。事業所にとって運営推進会議の開催は、制度上の義務でもあるが、地域との関係構築や外部評価機能は、サービスの質的向上に直接的に寄与するものである。事業所単独でこのような機能を持つシステムを構築することは容易ではなく、制度上の義務付けは、事業者にとって大きな利益である。しかしながら、運営推進会議を有効に活用することもまた、そう容易なことではない。事業所の管理者として、事業所と利用者の利益だけを追求していたのでは、自治会や老人会、民生委員など地域代表にとって、参加による利益が乏しい。地域との交流や関係構築が達成されてこそ、メンバーに事業所のサービスの向上に寄与しようとする動機が生まれる。管理者には、事業所のアドミニストレーションとコミュニティ・デベロップメントという、ソーシャルワークの中でも高度な技術を同時に実践することが求められる。

(1) 会議の議長としての役割

議長として管理者は、議事を進行する。議事の進行は、管理者が運営推進会議を一つのコミュニティとして機能するように働きかけることでもある。まず、議事に関するさまざまな意見や提案の重要性の程度をメンバーたちが検討できるよう、必要な情報や資料を提供する。次に、メンバーがそれぞれの背景や専門性に応じて、平等に会議に貢献できるように、発言の少ないメンバーの発言を促すなどの配慮を行う。また、メンバーたちが会議への参加に割く時間を無駄だと感じるようなことがないように、所定の時間内に会議を終えられるよう効率的に議事をすすめる。そして、運営推進会議独自の雰囲気や活動が生まれるように会議を運営し、意見をまとめる¹⁴⁾。

(2) リーダーシップとフォロワーシップ

会議の議長に求められるのは、リーダーシップである。リーダーシップをとることができる議長には、安心して会議の運営を任せることができ、またリーダーとしての議長に率直に意見を述べたり、その要求に応えたりすることができる。優れたリーダーは、リスクを負うことを恐れず、困難な課題を明確化し、その実態を説明し、解決のための戦略を提案する。リーダーシップには二つの側面がある。一つは、実現可能な将来像を描き出すことであり、もう一つは、その実現が可能であるとメンバーに感じさせることである。

このようなリーダーシップは、フォロワーシップを生む。フォロワーシップは、メンバー間でリーダーシップが引き継がれることでもある。メンバーは皆、それぞれの知識や専門性に応じ

て、リーダーシップを発揮するとともに、他のメンバーが同様にリーダーシップを発揮できるように支援する。リーダーであることと、リーダーシップの発揮とは別である。議長は議事を進行し、議論をまとめるが、メンバーは、建設的な意見を述べたり、知識や情報を提供したりすることによって、リーダーシップを発揮する。フォロワーのいないリーダーは、リーダーとして機能しない。優れたリーダーシップは、優れたフォロワーによって支えられる。リーダーシップとフォロワーシップは、必ず共存していなければならない。

リーダーシップは、リーダーが現状に固執せず、困難な課題を解決して将来像を描き出すことによって生じる。環境の変化に対応するためには、新たな環境に適応するためのリーダーシップが必要である。リーダーが現状と課題を明確化することに加え、課題に対応するために必要な知識やスキルを持っているメンバーが、それぞれリーダーシップを発揮しなければならない。フォロワーシップは、メンバーがそのようなリーダーシップを発揮することにより、リーダーを支えることである。このように、リーダーシップが重層化することが、リーダーシップのダイナミクスであり、リーダーがメンバーをエンパワーし、メンバーのエンパワメントが、集団を活性化し、変革を実現させる。

運営推進会議を担う管理者が、優れたリーダーシップを発揮し、フォロワーシップが生じるということは、メンバーが各自の知識や技能を、会議に、すなわち利用者に対するサービスの質的向上や、事業所が対象とする地域の住民の福祉の向上に活用するということである。運営推進会議において、利用者数の推移や財務などに関する資料を提供したり、行事の結果を報告したりするだけで、メンバーにサービスの質的向上に必要な課題を指摘するよう求めても、有効な提言をすることはできないであろう。メンバーたちは、過度な要求に対する無力感を感じるだけであり、運営推進会議はやがて形骸化する。会議の運営を担う管理者には、優れたリーダーシップ、すなわちリーダーシップの交換としてのフォロワーシップをメンバーから引き出す技術が求められる。

(3) 運営推進会議におけるメンバーの役割

我々は日常生活上、仕事、ボランティア、趣味のサークル、自治会活動、など所属する集団ごとにさまざまな会議に出席することを求められる。しかし、それらすべてに主体的に参加しているわけではない。悲観的ではあるが、毎回出席を楽しみに待つ会議よりも、半ば仕方なく出席する会議の方が多いのではないだろうか。理由は、出席することによる利益に乏しいからである。会議の必要性を認識してはいるものの、出席による利益を出席者に毎回感じさせることは容易ではない。

運営推進会議のメンバーは、就任にあたって、会議の目的とメンバーとして何を期待されるかという説明を受けている。それを受けてメンバーは、毎回、会議に対してどのような貢献ができるかを考えておくことが望ましい。そのために会議を主催する管理者は、メールや郵便により、当日の資料をメンバーに届けておく必要がある。少なくとも、議題の一覧ぐらいは知らせておくべきである。

会議進行の責任は議長にあるが、会議開催に関する責任、すなわち会議を有意義なものにする責任は、メンバーにもある。もし、議長に全責任があり、議長の進行に異議を唱えることが一切ないというような会議があるとすれば、そこでの議長とメンバーは支配と服従の関係になってしまう。運営推進会議には、事業所のサービスを質的に向上させるための評価機能が期待されており、支配と服従の関係が発生するようであれば、会議は意味のないものとなる。そのような極端な状況に至らないまでも、参加者全員が、会議を有意義なものとするために協力しなければならない。メンバーには、会議が紛糾すれば議長を補佐し、また会議が沈滞すれば積極的に発言することで会議を活性化する責任がある。

会議運営のプロセスで、メンバー間のバランスを保つことも大切である。制度に詳しい行政機関の職員や地域包括支援センターの職員に、議長が頻繁に意見や助言を求めれば、利用者の家族や地域代表は、自分たちの疑問や意見を率直に表明することをためらうようになるかもしれない。議長には、どのメンバーも平等に会議に参加できるように、パワーバランスを考え、必要であればメンバー間の橋渡しをする技術が不可欠である。とりわけ、消極的なメンバーを会議に参与させる技術は重要である。意見を述べないメンバーがいると、その影響が他のメンバーにも及び、沈黙が沈黙を生む。本来、メンバーには、自らの立場に従って議事に対する意見を述べる義務がある。意見を述べないことは、反対意見がないことの表明であると考えて問題ないかもしれないが、異なるステークホルダーの代表が集まる運営推進会議においては、どんな小さな議題であっても、各メンバーに自分の言葉で賛否や意見を表明するよう促し、全メンバーの会議への参加を確保すべきである。

6. 会議の有効性の確保

運営推進会議の目的は、利用者に対するサービスの質的向上と地域との関係構築である。地域との関係構築の過程で、事業所は地域の福祉ニーズをメンバーから聴取し、それを充足する。そうすることで、事業所は地域の福祉資源となる。たとえば、なじみの場所で一生を終えることを望む人は多いが、認知症グループホームや小規模多機能型居宅介護事業所などが看取りを実践することで、そのようなニーズに応えることができる。しかし、すべての事業所が看取り介護を行っているわけではなく、スタッフが看取りを実施することに不安を感じている場合、運営推進会議において利用者の家族から率直な意見を得ることができれば、事業所にとって大きな利益である。メンバーが運営推進会議に出席することで、事業所が看取りを支援することの意義、実践の障害となる要因、などを理解し、その内容を地域に広め、結果として、事業所で看取り介護を行うことに対する住民の理解が深まり、その理解がスタッフの不安を軽減し、看取りの実践が促進され、職員の資質とサービスの質が向上し、住民の事業所に対する期待が高まり、住民と地域との交流が増え、ボランティアの確保にもつながる。このような循環の可能性を、運営推進会議は持っている。

Ⅲ まとめとして

運営推進会議は、施設と地域との接点であるが、地域にとって社会福祉関連の事業所はこれまで、施設として存在してはいても、コミュニティの構成員ではなかった。介護保険制度創設以後、介護サービス事業所は従前に比べて格段に認知度を上げたが、地域の公園清掃活動に職員が参加したり、子どもたちの緊急避難場所として施設を開放したりするなど、事業者の努力によるところも大きい。しかしなお、事業所は地域社会において新参者である。運営推進会議に期待される機能には、事業所が提供するサービスの内容を住民に知ってもらったり、外からの目を通して評価してもらったりして、サービスの質的向上を図ることに役立つものと、地域の福祉的課題について住民を啓発したり、課題の深刻化を未然に防いだり、課題の解決に貢献したり、人的・物的資源を掘り起こしたりして地域に貢献するものとに分けることができる。現状では、前者に関することを中心に会議が運営されている。利用者や利用者の家族、行政機関などにとっては、運営推進会議のメンバーとなり、会議に出席することで、事業の内容について一般の利用者よりも詳細に知ることができるという利益もあるが、民生委員など地域住民の代表にとっては、事業所への貢献を求められる一方で、利益は少ないのではないだろうか。ひと通りの事業報告を受けて発言を求められても、事業者の目を開かせるような質問や助言を毎回できるわけではない。運営推進会議への出席が負担に感じられるとすれば、良き理解者やサポーターを得ることなど望むべくもない。地域の自治会や老人会、また利用者の家族のニーズを把握し、事業所が保持している介護方法、健康維持・介護予防、多様なサービスの利用方法、などを、求めに応じて提供することが、事業所の地域における存在感を増すために有効である。そして運営推進会議を、事業所のサービスについて知ってもらう場とするだけでなく、自治会の代表や民生委員が地域の実情について率直に話せるような会議にすることが必要である。その結果として、事業所は地域の構成員として認められるようになるであろう。

注

- 1) 厚生労働省(2005)「平成17年(2005年)介護保険法改正」厚生労働省。
- 2) 厚生労働省(2008)「全国介護保険担当課長会議ブロック会議資料」厚生労働省。
- 3) 定期巡回・随時対応型訪問介護看護については、運営推進会議に代えて、介護・医療連携推進会議を開催することとされている。運営推進会議との違いは、同会議において、地域の介護や医療の連携に関する課題について討議することが追加されている点である。また、夜間対応型訪問介護については、運営推進会議の開催が義務化されていない。開催頻度については、地域密着型通所介護と認知症対応型通所介護がおおむね6か月に一回以上の開催、その他はおおむね2か月に一回以上の開催となっている。
- 4) 定期巡回・随時対応型訪問介護看護事業、小規模多機能型居宅介護事業、看護小規模多機能型居宅介護事業については、都道府県が指定する外部評価機関が、事業所の行った自己評価結果に基づき、第三者の観点からサービスの評価を行うこととなっていたが、2015年度の介護保険制度改正に伴い、事業所が自らその提供するサービスの質の評価として自己評価を行い、運営推進会議(介護・医療連携会議)に報告した上で公表する仕組みとなった。また、認知症対応型共同生活介護では、一定の条件の下、運

営推進会議の開催状況により外部評価の実施回数が緩和されている。

- 5) 渡辺康文 (2015) 「認知症対応型共同生活介護・小規模多機能型居宅介護事業所の地域密着型外部評価結果における問題点・課題と改善の考察」『厚生指標』62巻4号, 17-25頁.
- 6) 日本認知症グループホーム協会 (2017) 「認知症グループホームにおける運営推進会議及び外部評価のあり方に関する調査研究事業報告書」同協会.
- 7) 日本認知症グループホーム協会 (2010) 「認知症グループホームにおける運営推進会議の実態調査・研究事業報告書」同協会.
- 8) 全国小規模多機能型居宅介護事業者連絡会 (2013) 「地域密着型サービスの質の向上に関する調査研究報告書」同連絡会.
- 9) 日本認知症グループホーム協会 (2010) 「認知症グループホームにおける運営推進会議ガイドブック：生活支援のための地域づくり作戦会議」, 横浜市健康福祉局介護事業指導課「運営推進会議の手引き」など.
- 10) 参考文献として, Tropman, J.E. (2012). Successful Community Leadership and Organization: A Skills Guide for Volunteers and Professionals, NASW Press, Washington, DC.
- 11) ただし, 介護保険が市町村を単位としているため, 大都市では地域密着型事業所のサービス提供範囲が市内全域となり, 認知症グループホームの場合, 利用者の入所前の住まいが公共交通機関を利用して2時間近くかかる場合もある.
- 12) 菊池信子 (2015) 「ソーシャルワークとしての地域密着型サービスの実践状況からみる地域との関わり形成：当事者, 家族, 地域の一体化からみて」『神戸親和女子大学福祉臨床学科紀要』12号, 27-33頁.
- 13) ボランティア活動の動機については, VF I 尺度 (Volunteer Functions Inventory) で, 価値, 知識, 社会, 経歴, 防衛, 強化の6機能がモデル化されている. Clary, E. G., Snyder, M., Ridge, R. D., Copeland, J., Stukas, A. A., Haugen, J., & Miene, P. (1998) Understanding and assessing the motivations of volunteers: A functional approach. Journal of Personality and Social Psychology, 74, 1516-1530.
- 14) リーダーシップの要件については, 田尾雅夫 (1999) 『組織の心理学』有斐閣.

