

福祉・介護分野における情報化事例調査レポート 上野市社会福祉協議会を事例として

上野市の概要とニーズ発見への取り組み

上野市は面積194.55km²、人口約62,447人、高齢化率23.1%(平成14年4月30日現在)で、三重県の西北部、伊賀盆地の北部に位置し、伊賀流忍者の故里としてつとに知られ、伊賀地域の文化や産業の中心的都市として発展してきた。

産業は、農業や観光、組紐などの地場産業などが主であり、大阪経済圏の影響を強く受けている。近年は産業の中核を占めてきた、農業を取り巻く諸状況の悪化から離農が進行し、若い世代の大都市への人口流出が多い一方、退職者のUターンなどが高齢化を加速させている。このため、まさに将来を先取りした形で超高齢社会がもたらす各種課題が露呈してきていた。

こうした課題に対応するため、できる限り早期に援助を必要とする人を発見し、援助に関する機能や、対応体系(システム)を分担することによって、それぞれの限界を補完し合うことをめざして昭和60年度から、地域ケアシステム(図参照)の構築につとめてきた。中でも発見は重要な部分である。在宅福祉ニーズはとかく引き籠りがちで、表面化しない傾向にある。

これは1.介護など何らかの生活上の問題が生じたとき、どこに相談に行けばいいのかわからない、手続きの方法がわからないといったサービスへのアクセスの悪さや、2.どのようなサービスがあるのかといったサービス情報の不足、3.世間体など地域社会でのサービス利用に対する意識がサービスの利用を抑制してしまう、4.利用者の生活課題を解決するという視点ではなくサービス提供条件に合致するかどうかでサービス供給が決定され、縦割りの官僚組織のなかでたらい回しされることが多いため利用が敬遠されてしまうといった背景がある。

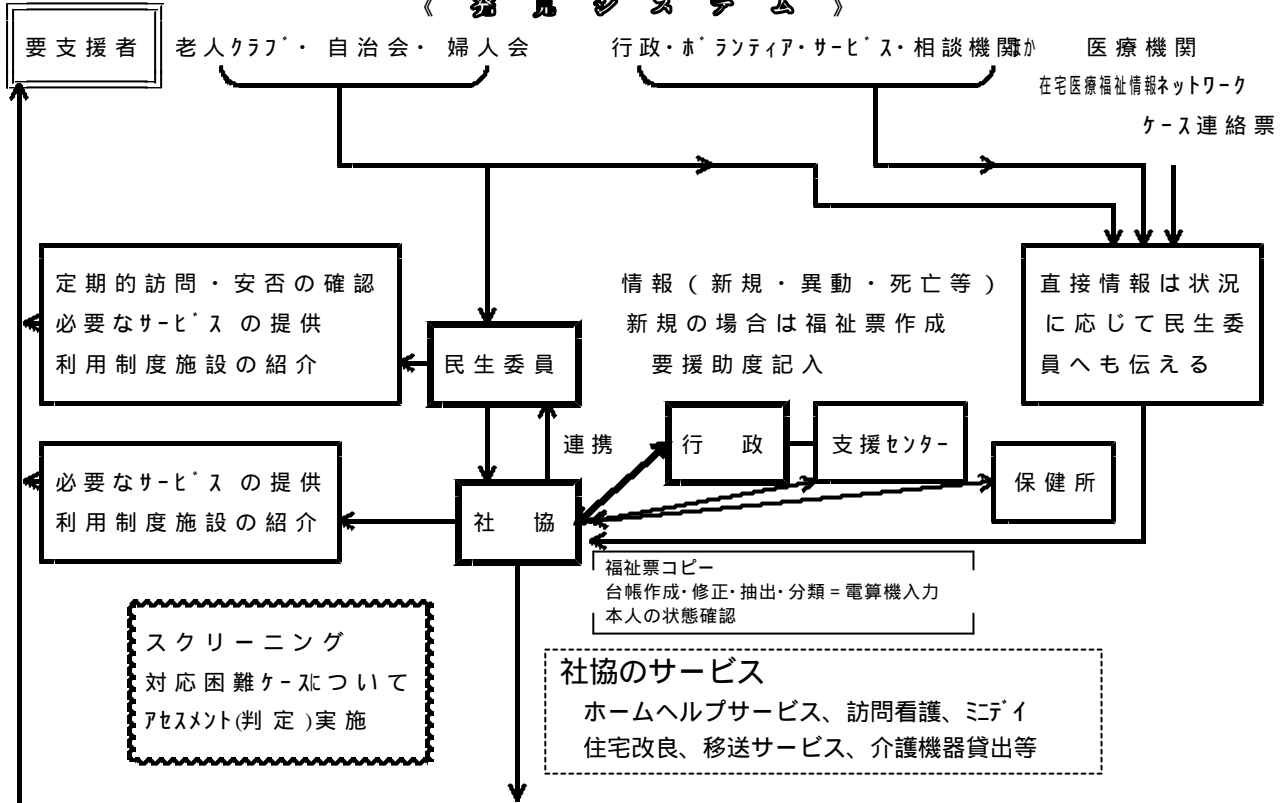
さらに従来福祉サービスの提供は申請主義で、本人からの申請がなければニーズがないと判断されてしまう傾向にあった。「利用されてはいかがでしょうか」といったサービスを出前する発想には乏しかった。結果として家族だけで解決しようということになりがちで、解決の糸口を見いだせないまま混乱に拍車をきたし、問題が一層複雑になってしまふ。こうしているうちに家族のストレスも増大し、場合によっては虐待につながる。もっと早くに相談していただければほかの解決方法もあったのにと口惜しい思いをした例がいくつもあった。

このため、何らかのニーズのある人を早期に発見するしくみづくりに着手した。

常時個人的福祉情報をファイル化しておき、早期にその変化を発見することで、多面的な対応が図れ、十分な効果が期待できる。従来社会福祉協議会には夏期と歳末に見舞いを実施してきており、一人暮らしや寝たきり状態の高齢者台帳は存在した。ただ、年に2回

地域ケアシステムの概略

《発見システム》



《検閲システム》

検討、分析、役割分担

地域支援者会議

生活圏域

民生委員、近隣ボランティア、地域組織、友人、親戚、出入り業者、ヘルパー、保健婦、社協職員、ケースワーカーなど

保健福祉サービス調整チーム

(サービス担当者会議)

専門担当者

民生委員、地域組織ボランティア、医師、ヘルパー、保健婦、施設職員、社協職員、ケースワーカー、消防、警察、当事者組織など

地域福祉委員会

サービスの検討

民協、自治会連合会、ボランティア連協、医師会、施設、当事者組織、保健所、社協、行政など、場合に応じ、消防、警察など

プライバシーの保護に十分注意した上、当事者の福祉課題を提起し、到達目標設定、ケア計画作成、ケアスケジュール設定、ネットワーク形成、それぞれの役割分担

《対応システム》

具体的対応(役割分担に基づき対応・変化があった時点で相互に連絡)具体例

地域の見守り・一斉運動、ネットワーク活動、会食実施など

制度活用・ケースマネジメント、健康管理・ケア活動、民間サービス提供など

新規サービス創設、現行サービスの修正、サービス供給の運営

のであった。

昭和60年度に行政スリム化の一環として障害者団体はじめ多くの団体事務局が市行政から社会福祉協議会に移った。民生委員児童委員協議会もその一つだった。これを契機に、民生委員児童委員に寝たきり老人、一人暮らし老人、身体障害者、知的障害者、母子、父子、児童、生活困窮者の各福祉票現在はこれらに加え高齢者世帯及び精神障害者の福祉票があるを配布し、該当者を発見次第、詳細な内容を把握、記録し、社会福祉協議会へ届けていただくことから始めた。福祉票が届けられると民生委員から主な課題等の詳細について確認し、必要に応じて民生委員と共に訪問して解決にあたった。必要な手続きをとったり専門機関につないだりといったことを民生委員と共に実施していった。

当初名誉職と捉えていた民生委員のメンバーにも地域の課題解決の役割であることが次第に認識され、地域住民も民生委員の職務を生活保護世帯への支援のみと理解していたが徐々に生活上の課題を解決する役割であるとの認識に変化していった。

民生委員を中心に頻繁に地域で福祉懇談会を開いていただき、事務局職員が民生委員の役割や福祉サービスについて解説していったことも住民の理解を促進した。

こうした地道な努力の結果、何か困ったことがあれば民生委員や社会福祉協議会に相談すれば解決できるという信頼性を得ていくことになる。

IT化・情報化への模索

こうしてニーズを早期に発見する手段はほぼ確立していく。しかし、従来使っていた台帳は紙ベースで、記録された箇所を修正液で消して上書きするなど修正処理に手間取ることや、集計検索作業が困難なことから、平成元年度からはこうした情報をコンピュータに入力して検索・分類・集計を容易すべくソフトウェアの開発に着手することにした。問題となったのは、どこまでの内容をコンピュータで処理し、どの内容は紙で保管するかということであった。入力の手間を考慮すると、氏名、寝たきりや障害などの属性、住所、電話番号、郵便番号、担当民生委員、使っているサービスに限定して入力し、それ以外の情報は福祉台帳を参照することとした。

ハードウェアは三重県遊技業協働組合上野支部からの寄付で富士通 FACOM9450II を購入、EPO/ACE を使った。地域福祉業務のかたわらの開発で、必要に応じてシステムを付け足す形で作り上げていった。当時の処理速度は今から比べるとお粗末なものではあったが、手作業よりはるかに高速で、必要な帳票の出力には十分だった。その後ハードウェアは富士通 FM-R50 に変更、平成9年度から現在の SOTEC PC STATION(Intel Pentium プロセッサ 500MHz)に移行している。

集められた情報は2か月に1回程度担当民生委員ごとにリストを印刷し、日常の訪問活動に役立てていただいている。

民生委員のほか、ホームヘルパーや保健婦などのサービス提供者からも情報が入る。平成5年度からは医師会の協力も得て医師からも情報が入ることになった。介護などのニーズは多くは医療機関で最初に把握される。

特に病院からの退院は本人や家族にとって大きな変化となる。不安が大きければ大きいほど退院が困難になる。病院からの退院情報を元に病院内でのカンファレンスが行われ、上野市社協との関係が強固になり、結果として平成12年度から病院に地域型在宅介護支援センターを設置することになる。

平成7年1月、阪神大震災が関係者を震撼させた。電話通信網がダウンする中、パソコン通信が活躍したことは記憶に新しい。当会も震災のあった翌日から現地の情報を Nifty ネットで取り寄せ、ボランティアにその情報を提供、必要な物資を募集するなど後方支援にあたった。こうした活動はその後のナホトカ重油流出事故でも生かされ、上野市社協ホームページに災害用ページサイト <http://www.hiraki.gr.jp/hanzou/saigai/index.htm> や災害救援のための三重県ボランティア情報センター情報サイト http://www.hiraki.gr.jp/hanzou/saigai/jyohou/index_kyuen.htm、災害情報用メーリングリストも設けることになった。

模索の失敗

平成6年度に FM-R50 を導入した背景には、台帳入力作業の一層の効率化が必要で OCR(光学文字読みとり装置)システムの構築をめざし関連機器を導入した(富士通 DATA eye Pico)。しかし、当時ホームヘルプサービスの利用者が急増し、実績把握にコンピュータを使わざるを得ない状況があり、急遽ホームヘルプサービス実績を把握するシステム開発に取り組んだ。平成5年度には実績を集計するソフトの開発はほぼ完成していたのでその入力用として OCR を転用し、簡易な入力様式も開発した。

入力用の様式は数字とアルファベットの手書きで、福祉台帳とつきあわせることで実績を計算するシステムである。個別データはすべて担当地区民生委員、住所、属性などのコードで管理しており、これをキーとして訪問したヘルパーコードや訪問時間、サービス内容などを組み合わせることで集計が可能となった。入力に OCR を使ったのは、それを既に所有していたことと、キーボードに不慣れなヘルパーが入力することは時間的に非効率と考えたからである。

平成8年4月にはヘルパー集計用 OCR システムは稼働を開始した。膨大なデータの処理に効果を発揮し、ヘルパーの集計作業は大幅に軽減され、あらゆる角度から分析が可能となった。

認識の内容としては項目毎に数字、英字、漢字やそれらの組み合わせなどの指定が可能で、数字だけの認識率は極めて高くほぼ実用範囲だった。ところが、個人コードは英字と数字の組み合わせであるため、0(ゼロ)とO(オー)、2とZなどは8割程度の認識率となった。その後ヘルパーに記入方法を徹底するなどの結果認識率は向上したが、どうしても少しの誤りがあった。膨大なデータ量(当時月320人の利用者で延べ月2386件の訪問回数)があるため、集計時には1人の事務局スタッフがかかりっきりで誤りを修正するのだが、この誤りを探すことに時間を要する結果となった。このシステムは平成11年度末まで稼働したが種々検討の結果、介護保険下ではこの集計システムを破棄して、ベ

ンダーが提供するソフトに乗り換えることになった。

その理由は 誤りの訂正労力が負担、 介護保険での請求システムにうまく乗せるための開発労力を割けない、 ケアマネジメントシステムとの連携を取ることができないなどである。結果としてせつかく投資した費用は無駄にはなったが、こうした経験が次のステップへとつながる。

本格的な LAN 構築とホームページ公開

平成 11 年度には NEC Express5800/140Pro サーバを導入、本格的な LAN を構築する。幸い市内にマイクロソフト・プロアドバイザーがおり、半ばボランティアでその構築に協力していただいた。LAN の設計からサーバの購入・設定まで含めてお願いした。現在は地域サーバと介護保険サーバ、合計 3 台のサーバが稼働している。最も苦慮したことは、CATV インターネットの常時接続環境と内部 LAN の絶縁で、どこからでもインターネットに気軽に接続ができて内部の LAN は安全という環境づくりであった。このため、介護保険関連は独自サーバとし、ファイヤーウォールで隔絶する手段をとった。サーバにはワクチンソフトを組み込み、ウイルスデータは自動更新、定期的にシステム全体のチェックを行っている。

また、福祉台帳システムは独自に開発したシステムのため、他者からアクセスはできない。

平成 11 年 1 月にはボランティアグループ HANZOU-NET (マイクロソフト・プロアドバイザーが代表) が上野市社協のホームページを作成、公開することになった。メンバーは多彩で、NTT に勤務する重度身体障害者を含め、在宅でページ更新が可能な特長を生かして作成した。<http://www.hiraki.gr.jp/hanzou/>

このページはセキュリティ保持のため、HANZOU-NET 代表の運営するサーバに無償で置かせていただくこととなった。既に独自ドメインを取得済みで、近く独自のウェブサーバを構築する計画である。このページはその後も、各職員が更新を続けており、平成 14 年 5 月 2 日現在で 71,701 カウント (1 日平均 71.4)、を記録、社協サイトとしては有数のヒット数と考えている。コンテンツの豊富さと、更新の早さが多く見られるサイトをつくる。情報は多くを発信すればするほど多くの情報を入手することにつながるようだ。

IT を活用した障害者支援

平成 7 年 4 月、ALS の人の支援を行っている保健師から相談を持ちかけられた。妻と 2 人暮らしで、気管切開をしているために声を出せず、四肢は全く動かない状態で、妻を呼ぶ手段はないだろうかというものであった。訪問して全身状態を観察したところ、左足の親指を数ミリだけご自身の意志によって動かせた。早速停電時にバッテリーバックアップのあるタッチセンサーを自作し、不随運動による誤動作を避けるため足の親指が 2 秒以上時間触れるとブザーが鳴るようにした。

しかし、できれば足の動きを読みとって言葉にすることを考えていた。試行錯誤を繰り返

返し、信号をマウス接点を經由してパソコン（東芝リブレット＝980g）に入力して、1接点で文字を選ぶことのできるIBMの漢字Pワード(現在はフリーソフト)を操作していただくという方法をとった。経費は障害者の日常生活用具給付事業の意思伝達装置として補助していただいた。8月には完成し、まさか自分の意志を他者に伝えられるようになると思えなかったと、感動的な手紙もいただいた。彼は現在、看護学生と文通し、看護師の卵に重度の障害者について自身の体を使って看護を教えている。

その後3名の同様の障害のある人に意思伝達装置を提供した。

平成13年度からは、三重県の「ITを活用した障害者の自立支援策」の一環として、サテライトオフィス伊賀(仮称)の設立支援に取り組んでいる。

三重県では、「志摩サイバーベース・プロジェクト」で構築する県内の高速大容量（ブロードバンド）ネットワークを活用し、障害者のIT教育、就労訓練等の人材育成や、SOHO（スモールオフィス・ホームオフィス）等の就労形態の普及促進などの、自立支援策を積極的に推進している。

この支援策では、障害を持つ方々やNPO、企業、関係団体、行政等の関係者が連携し、お互いがノウハウを共有しながら、いろいろな観点からの取り組みを推進し、こうした取り組みが、障害者がITを活用して自由に社会参加や自己実現ができる「新しい価値観」を創造していくと考えている。現在、車いすを利用している1級建築士を代表に、その事務所もほぼ確定し、オープンに向けた準備を進めている
<http://www.hiraki.gr.jp/hanzou/satellite/index.htm>。

今後の課題と情報化

現在伊賀地域は、市町村合併に向けた動きが極めて盛んである。ケーブルテレビなどのインフラも伊賀地域すべての市町村で行政によって整備されつつある。今後誰もがIT技術を使えるようになることが望まれるが、デジタルデバイドの問題は残る。いずれ簡易な方法による入力装置や言葉による入力方法の開発などはそうした問題を解消してくれるだろう。

そして最後まで課題となることは個人情報の自己コントロールができるシステムを基本としてデジタル社会を構築していくことが最も求められるだろう。

上野市社会福祉協議会
在宅介護支援センターふれあい
センター長 平井俊圭

参考文献

- ・三浦文夫監修「アマネジメントと経営戦略」中央法規出版 2001
- ・沢田和子「介護保険下における社会福祉協議会の方向性 - 上野市社会福祉協議会を通して - 」 日本福祉大学大学院 2001