

平成 30 年度 老人保健事業推進費補助金 老人保健健康増進等事業

分野を横断した
一体的実施に関する調査研究事業
報告書

平成 31 年 3 月

一般社団法人 日本老年学の評価研究機構 (JAGES)

JAGES

はじめに

厚生労働省は、「地域共生社会」というビジョンの実現に向けて、「我が事・丸ごと」をキーワードとした施策を進めている。地域共生社会とは、「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、地域をともに創っていく社会」とされている。

地域共生社会の実現に向けて、公的支援の「縦割り」から「丸ごと」への転換と、「我が事・丸ごと」の地域づくりを育む仕組みへの転換を実現するために、「地域課題の解決力の強化」「地域丸ごとのつながりの強化」「地域を基盤とする包括的支援の強化」「専門人材の機能強化・最大活用」の4側面から推進している。

本事業では、公的支援の「縦割り」から「丸ごと」への転換と、「我が事・丸ごと」の地域づくりを育む仕組みへの転換について、自治体の創意工夫によって対象や世代といった分野を横断して「一体的に実施」している取組について調査し、市区町村の実情に応じた設定、相談支援体制などについて事例収集し、効果的な展開方法について提言を行う。

ここで「一体的な実施」とは、従来の制度において縦割りで扱われていた子ども・子育て、高齢、障害、生活困窮などの区分に分類される方々を、地域の中で丸ごと捉えてケアする取組を指す。こうした分野・対象者を横断した一体的な取組は、すでに地域の現場においては存在していたものだが、人々の生活の課題が多様かつ複合的になる中でその重要性が増している。そうした社会の変化に合わせて、縦割りや専門職の壁となる部分を廃し、個人や地域を丸ごとエンパワメントしていくような新しい形の制度・政策が求められており、実際にその萌芽が見られるようになってきた。

本事業のヒアリングにおける、地域共生社会の実現を見据えた先駆的な事例からの学びが、よりよい取組の展開に役立てられることを期待する。

一般社団法人日本老年学的評価研究機構
代表理事 近藤 克則

■ 事業実施体制

氏名	所属	役職
宮國 康弘(統括)	一般社団法人日本老年学的評価研究機構	理事
前田 梨沙	一般社団法人日本老年学的評価研究機構	コーディネーター
佐藤 峻	一般社団法人日本老年学的評価研究機構	JAGES 研究員
櫻庭 唱子	一般社団法人日本老年学的評価研究機構	リサーチアシスタント
堀 智貴	株式会社ピュアスピリッツ	代表取締役

■ アドバイザー

氏名	所属	役職
服部 真治	一般財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会 医療経済研究機構研究部/研究総務部	主任研究員/次長

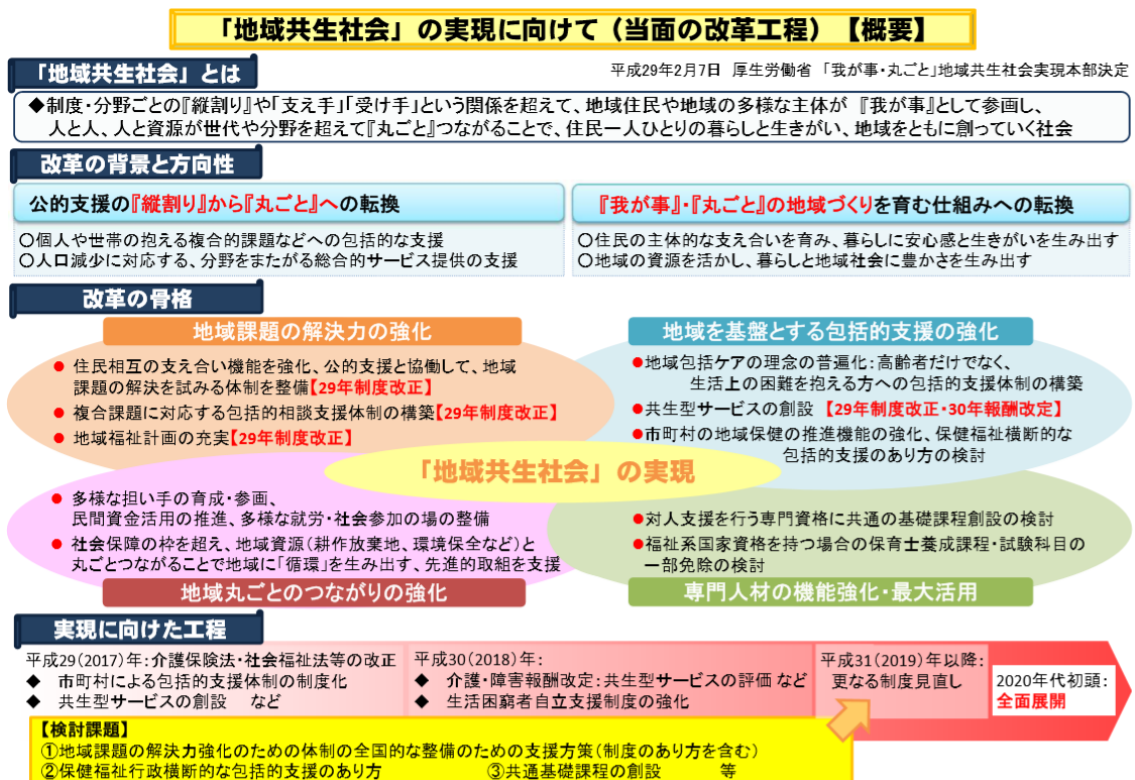
目 次

はじめに.....	i
目 次.....	iii
1. 事業概要.....	5
2. 調査概要.....	21
3. ヒアリングの結果.....	28
(1) 秋田県小坂町.....	28
(2) 東京都国立市.....	38
(3) 神奈川県鎌倉市.....	42
(4) 神奈川県藤沢市.....	49
(5) 富山型デイサービス.....	66
(6) 富山県氷見市.....	74
(7) 石川県能美市.....	83
(8) 三重県名張市.....	93
(9) 愛知県〈南医療生協〉.....	117
(10) 島根県雲南市.....	133
(11) 福岡県大牟田市.....	154
(12) 福岡県久留米市.....	165
(13) 長崎県佐々町.....	170
4. ヒアリングを踏まえた整理.....	180
5. 提言.....	188

1. 事業概要

1) 事業目的

厚生労働省は、平成27年9月に「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム」を立ち上げ、新たな時代に対応した福祉の提供ビジョンにおいて、地域住民の参画と協働により、誰もが支え合う共生社会の実現を目指すとし、その後、「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）や、『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）（平成29年2月7日厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定）に基づいて、その具体化に向けた改革工程を進めている。



出典：厚生労働省作成資料

本事業は、地域共生社会の実現に向けて、共生型サービスやそれ以外のサービスなど制度上に位置づけられたサービス、自治体の創意工夫によって対象や世代といった分野を横断して一体的に実施している取組について調査し、費用の計上、合理的な按分方法、市区町村の実情に応じた設定、相談支援体制などについて事例収集し、効果的な展開方法について提言を行うことが目的である。

2) 事業の対象

事業目的から、本調査研究事業の対象は、大きく「サービス事業者」と「市区町村」に分けられる。

- ・共生型サービスやそれ以外のサービスなど制度上に位置づけられたサービス（分類：サービス事業者）
- ・自治体の創意工夫によって対象や世代といった分野を横断して一体的に実施している取組、相談支援体制（分類：市区町村）

このように区分した場合、それぞれの一体的実施の考え方については、厚生労働省から関連通知やガイドラインとして以下が示されているところである。

- 【サービス事業者】
- ・「地域の実情に合った総合的な福祉サービスの提供に向けたガイドライン」について
- ・「社会福祉施設等の職員が行う地域活動の推進について」
- 【市区町村】
- ・「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」

また、共生型サービスに代表されるように、制度上、対象や世代を横断した一体的実施を目的としたサービスも新設され、また、生活困窮者自立支援制度のように、高齢者、障害者、子どもなどの固定化された属性ではなく、こうした属性ごとの縦割りにによって陥りやすい「状態」を捉えて支援する制度も生まれている。

そこで事業実施の前提として、関連通知やガイドラインの内容と、各制度の変遷を含む現状を確認することにより、現時点において、対象や世代といった分野を横断し、一体的に実施することが認められている範囲等を確認する。

【サービス事業者の一体的実施に関する通知、ガイドライン】

■ 地域の実情に合った総合的な福祉サービスの提供に向けたガイドライン

このガイドラインは、平成 28 年 3 月 31 日にまとめられたもので、高齢者介護、障害者福祉、子育て支援等の複数分野の支援を総合的に提供する場合の各福祉制度の人員配置基準、設備基準等に係る現行制度の規制等について、現行制度において運用上対応可能な事項を整理することで、総合的なサービスの提供の阻害要因を解消し、全国で更に取組を推進することを目的としたものである。ガイドラインにおいて、総合的な福祉サービスの提供を想定したサービスは以下のとおりである。

【福祉サービスを総合的に提供する際に利用が想定されるサービス】

対象者	福祉サービス
高齢者等	・通所介護（デイサービス） ・認知症対応型通所介護（認知症対応型デイサービス） ・小規模多機能型居宅介護 ・看護小規模多機能型居宅介護 ・短期入所生活介護（ショートステイ） ・認知症対応型共同生活介護（認知症対応型グループホーム）
障害者（児）	・生活介護（デイサービス） ・短期入所（ショートステイ） ・機能訓練 ・生活訓練 ・就労移行支援 ・就労継続支援A型 ・就労継続支援B型 ・共同生活援助（障害者グループホーム） ・児童発達支援 ・放課後等デイサービス ・地域活動支援センター ・日中一時支援
児童	・保育所 ・小規模保育事業 ・家庭的保育事業 ・地域子育て支援拠点事業 ・利用者支援事業 ・一時預かり事業（一般型） ・放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）
生活困窮者	・就労訓練事業

なお、各サービスの人員の兼務、設備の共用については、省令等による基準上、

・「第1項及び前項に規定する指定生活介護事業所の従業者は、専ら当該事業所の職務に従事する者又は指定生活介護の単位ごとに専ら当該指定生活介護の提供に当たる者でなければならない。ただし、利用者の支援に支障がない場合はこの限りでない。」（「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準（平成18年厚生労働省令第171号）」第78条第5項）

・「第1項に掲げる設備は、専ら当該指定通所介護の事業の用に供するものでなければならない。ただし、利用者に対する指定通所介護の提供に支障がない場合は、この限りでない。」（「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準（平成11年厚生省令第37号）」第95条第3項）」

といった規定が設けられており、現在でも利用者の処遇上問題がない範囲で、一定程度許容されている。

しかしながら、高齢者、障害者、児童等の各対象者別の福祉制度を組み合わせるサービスを提供する場合、兼務、共用の取扱いが明確になっていない人員、設備があるため、自治体の運用に委ねられている事項が存在している。本ガイドラインは、これを明確化したもので、以下のとおり兼務可能な人員、共用可能な設備等が示されている。

地域の実情に合った総合的な福祉サービスの提供に向けたガイドライン（概要）

ポイント

○ 兼務・共用の取扱いが明確でない人員・設備の取扱いについて、**現行制度で運用上対応可能な事項を明確化し、高齢者、障害者、児童等の福祉サービスの総合的な提供の阻害要因を解消。**



＜総合的な福祉サービスの提供のイメージ＞
対象者の分け隔てなく、1カ所で総合的にサービスを提供

明確化する事項

○ 高齢者、障害者、児童等の福祉サービスを組み合わせる福祉サービスを総合的に提供する際の、以下の①～③の事項を明確化。

高齢者等	通所介護、小規模多機能型居宅介護、短期入所生活介護、認知症対応型共同生活介護 等
障害者	生活介護、短期入所、機能訓練、就労継続支援（A型、B型）、放課後等デイサービス 等
児童	保育所、小規模保育事業、地域子育て支援拠点事業、放課後児童健全育成事業 等

① 兼務可能な人員

・管理者、代表者、医師、栄養士、調理員

② 共用可能な設備

【基準上規定がある設備】

・食堂、居間、機能訓練室、訓練・作業室、指導訓練室、浴室、医務室、静養室、事務室、相談室、調理室、洗面所、洗濯室、非常災害に際して必要な設備、便所 等

【基準上規定がない設備】

・玄関、廊下、階段、エレベータ、送迎バス

※高齢者、障害者、児童等がそれぞれ利用する設備を区切る壁等の設置が不要なことも併せて明確化

③ 基準該当障害福祉サービス等^{（注）}が活用可能であること

高齢者、障害者、児童等に対する福祉サービスの総合的な提供を実施する場合は、基準該当障害福祉サービスを実施することが可能であることを明確化。

（注）基準該当障害福祉サービス等：指定障害福祉サービスや指定通所支援としての基準は満たしていないが、介護保険事業所等の基準を満たす事業所であり、市町村が認めたものにおいては、当該事業者が障害者（児）を受け入れた場合、基準該当障害福祉サービス等として特例介護給付費等が支給。

出典：厚生労働省作成資料

■ 社会福祉施設等の職員が行う地域活動の推進について

この通知は、平成29年3月31日に、雇用均等・児童家庭局総務課長、社会・援護局保護課長、社会・援護局障害保健福祉部企画課長、社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長、老健局総務課認知症施策推進室長、老健局高齢者支援課長、老健局振興課長、

老健局老人保健課長が連名で、「社会福祉施設等の職員が行う地域活動の推進について」市町村に通知したものである（全文は付録資料）。

福祉事業者には地域社会の一員として、地域住民とともに地域づくりに積極的に取り組むことが求められるが、一方で、社会福祉施設等の職員には各基準省令上、専らその職務に従事しなければならない旨の規定が設けられている。この通知は職員が地域活動を行うことができる場合を明確化したものである。

- ① 各社会福祉施設等の職員が取り組む地域活動のうち、当該社会福祉施設等の利用者を参加させる目的をもって行われ、利用者の自立等に資する活動は、当該社会福祉施設等がその利用者に提供している福祉サービスの一環として行うことができる。この場合、地域活動を行っている時間については、当該福祉サービスの提供に従事する時間として取り扱うことになる。
- ② 各社会福祉施設等の利用者を参加させる目的をもたない地域活動は、当該社会福祉施設等がその利用者に提供している福祉サービスとは別に行われるものであるが、この場合でも、社会福祉施設等の職員は当該福祉サービスの提供業務に従事すべき時間帯と当該地域活動に従事する時間帯とを明確に区別すれば、当該地域活動を行うことができる。

【市区町村の一体的実施に関する通知】

■ 地域づくりに資する事業の一体的な実施について

この通知は、平成 29 年 3 月 31 日、健康局健康課長、雇用均等・児童家庭局総務課長、社会・援護局地域福祉課長、社会・援護局障害保健福祉部企画課長、老健局振興課長が連名で、「地域づくりに資する事業の一体的な実施について（以下、「一体的実施通知」とする）」市町村に通知したものである（全文は付録資料）。

これは、疾病や障害・介護、出産・子育てなど、様々な分野の課題が絡み合って複雑化したり、個人や世帯単位で複数分野の課題を抱え複合的な支援を必要としたりする状況がみられること、また、人々の暮らしにおいて「社会的孤立」の問題や、制度が対象としないような身近な生活課題への支援の必要性の高まりといった課題が顕在化していること、さらに、様々な課題を抱えているが公的支援制度の受給要件を満たさない「制度の狭間」の問題も指摘されていることから、市町村の相談支援体制の整備などにおいて、分野を横断して事業の一体的実施に取り組めるよう、厚生労働省として後押しすることが目的である。

従来から、地域の集いの場の整備、相談支援、地域資源の掘り起こしや開発のためのコーディネート、ボランティア養成、権利擁護・虐待防止などのため、地域づくりに資する事業として、介護保険制度の地域支援事業、障害者総合支援制度の地域生活支援事

業、子ども・子育て支援新制度の地域子育て支援拠点事業、健康増進法に基づく健康増進事業などの様々な事業が行われてきた。市町村によっては、相談支援体制の整備などにおいて、これらの事業を連携して一体的に実施することにより、それぞれの事業の効果、効率性や対象者の生活の質を一層高めている事例も見られる。

この通知で、複数の事業を連携して一体的に実施できることを明確化することにより、事業の一体的実施が加速することが期待されている。

この通知で示されたことは以下3点である。

- ① 介護保険制度の地域支援事業、障害者総合支援制度の地域生活支援事業、子ども・子育て支援制度の地域子育て支援拠点事業、健康増進法に基づく健康増進事業などの「地域づくりに資する事業」について、市区町村が、事業の効果、効率性や対象者の生活の質を高めるために、複数の事業を連携して一体的に実施することができること。なお、この「地域づくりに資する事業」には、予算による国庫補助事業や市区町村が単独事業として行うものも含む。
- ② 市区町村が地域づくりに資する事業のうち、複数のものを連携して一体的に実施する場合は、その実施に要する総費用を事業間で合理的な方法により按分することができること。また、合理的な方法の例としては、以下が挙げられるが、これ以外の方法でも市区町村の実情に応じて設定することができること。

・地域づくりに資する事業の一体的実施に要する総費用を、市区町村内の高齢者数、障害者数、子どもの数などの割合に応じて按分して算出された費用を、各制度に基づく事業にそれぞれ計上する方法

・地域づくりに資する事業に従事する職員について、それぞれの主たる業務に着目して按分する方法（例えば、地域包括支援センターが障害者や子どもまでを対象とした総合相談業務を担う場合、主に高齢者からの相談に応じる職員の費用は介護保険制度の地域支援事業、主に高齢者以外からの相談に応じる職員はその他の事業（地方単独事業を含む）の費用に計上し、間接費用を地域支援事業に計上できる。）

- ③ 支援全体が主たる目的の事業の一環として提供される場合には、按分の必要はなく、主たる目的の事業に要する費用として総費用を計上できること。この場合、補助金等の目的外利用とはならないこと（例えば、通いの場としての性質から、主に高齢者が利用する場を、一部、子どもやその保護者、障害者などの利用に供する場合や、高齢者への相談支援を行う一環として世帯全体の課題を把握するため、高齢者以外の者への支援を行う場合などは按分の必要はない。）

また、厚生労働省はこの通知とは別に、地域づくりに資する事業の一体的な実施として考えられる例を以下のとおり示している（なお、下記は考えられる一例を参考までに示したものであり、事業実施に当たっては、各市区町村の実情等に応じて適切に実施する必要があることに留意する必要がある）。

◎地域の社会資源を開発する人の配置（コーディネーター）

○介護保険の生活支援コーディネーターの活動範囲を高齢者だけでなく、全ての世代の人を対象に拡大

（１）想定される国庫補助等事業等

- ・地域支援事業（介護保険制度）：生活支援体制整備事業
- ・「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業：地域力強化推進事業
- ・市区町村単独事業（コミュニティソーシャルワーカーの配置等）

（２）費用按分の方法として考えられる例

- ・雇用契約等に規定されている勤務時間数等によって按分する。
- ・就学前児童数（６歳未満）、６～６５歳未満の障害児・者数、高齢者数のそれぞれの割合により、按分する（例：就学前児童数および６～６５歳未満の障害児・者数は市区町村単独事業、高齢者数は地域支援事業で対応）。

◎居住支援

○高齢者や障害者等の住宅確保要配慮者が円滑な入居ができるよう、住宅に関する情報提供、入居に関する相談支援、不動産関係団体等との連携による入居支援等の居住支援の取組を、対象者で区分せず一体的に実施

（１）想定される国庫補助等事業等

- ・地域支援事業（介護保険制度）：地域自立生活支援事業
- ・地域生活支援事業（障害者総合支援制度）：住宅入居等支援事業
- ・自立相談支援事業・居住支援事業（生活困窮者自立支援制度）

（２）費用按分の方法として考えられる例

- ・高齢者、障害者、生活困窮者（推定）数に応じて按分する。

◎権利擁護

○成年後見制度利用促進のための広報・普及活動の実施について、高齢部門と障害部門を一本化して実施

（１）想定される国庫補助等事業等：

- ・地域生活支援事業等（障害者総合支援制度）：成年後見制度普及啓発事業
- ・地域支援事業（介護保険制度）：成年後見制度利用支援事業

（２）費用按分の方法として考えられる例

- ・認知症高齢者数、知的障害者・精神障害者数に応じて按分する。
- 市民後見人等の養成事業について、高齢部門と障害部門を一本化して実施
 - (1) 想定される国庫補助等事業
 - ・地域生活支援事業（障害者総合支援制度）：成年後見制度法人後見支援事業
 - ・地域医療介護総合確保基金（介護分）：権利擁護人材育成事業
 - (2) 費用按分の方法として考えられる例
 - ・認知症高齢者数、知的障害者・精神障害者数に応じて按分する。

◎子どもの学習支援

- 小中学生に対して放課後に行う学習支援事業について、対象者を保護者の収入等で限定せず、同一の場所・同一の時間に実施
 - (1) 想定される国庫補助等事業等
 - ・学習支援事業（生活困窮者自立支援制度）
 - ・子どもの生活・学習支援事業（ひとり親家庭支援）
 - ・地域学校協働活動推進事業（文部科学省）
 - (2) 費用按分の方法として考えられる例
 - ・就学援助率等を用いて按分する。

3) 一体的実施に関わる制度や施策の動向

【生活困窮者自立支援制度】

平成 24 年 2 月に「社会保障と税の一体改革」大綱で、生活困窮者の増加に対処する「生活支援戦略」が示された。その後、「生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会」で議論された後、平成 25 年 12 月に生活困窮者自立支援法が成立し、平成 27 年 4 月に施行された。

生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第 2 のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設するものとして創設されている。その目標としては、(1)生活困窮者の自立と尊厳の確保と、(2)生活困窮者支援を通じた地域づくりの 2 つが掲げられている。

(1)生活困窮者の自立と尊厳の確保については、①本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役となり、支援員がこれに寄り添って支援する、②本人の自己選択、自己決定を基本に、経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立など本人の状態に応じた自立を支援する、③生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊感情を失っていることに留意し、尊厳の確保に特に配慮する、の 3 点を踏まえて進めることとしている。

また、(2)生活困窮者支援を通じた地域づくりでは、①生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく)、②生活困窮者が社会

とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しく、「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築すること、を具体的な目標としている。

生活困窮者自立支援制度は、高齢者、障害者、子どもなどの縦割りの制度では、十分に提供できない、収まりきらないニーズを受け止め、制度で固定化された属性としてではなく、こうした属性ごとの縦割りによって陥りやすい「状態」を捉えて支援する制度である。福祉分野のみならず、生活に関わるあらゆる分野と連携する包括的な支援が可能となり、一体的・横断的な支援が期待できる。

【高齢者施策の変遷と現状】

高齢者施策の相談支援体制については、平成 17 年の介護保険法改正で新設された地域包括支援センター（地域支援事業の包括的支援事業）への期待がさらに高まっているところである。地域包括支援センターは、地域のネットワーク構築、地域の実態把握、総合相談支援等、包括的支援事業等を地域において一体的に実施する役割を担う中核機関であり、この創設により、高齢者や家族の相談を受け、適切な保健・医療・福祉サービス、機関又は制度につなげる支援までを一括で実施できるようになった。

また、平成 18 年の改正では、「通い」を中心として、要介護者の様態や希望に応じて随時「訪問」や「宿泊」を組み合わせるサービスを提供することで、中重度の要介護者となっても在宅での生活が継続できるように支援する、小規模多機能型居宅介護が創設された。小規模多機能型居宅介護事業所は、人員配置は固定にせず、柔軟な業務遂行を可能にしたため、多様なサービス提供が可能となり、様々な形で一体的な支援が実施されている。

平成 23 年の改正では、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスを切れ目なく提供する「地域包括ケアシステム」の実現を図ることを法で規定し、平成 26 年の改正では、地域包括ケアシステムの構築に向け、高齢者が住み慣れた地域で生活を継続できるようにするため、生活支援体制整備事業や認知症総合支援事業など地域支援事業の包括的支援事業の充実が示された。また、市町村が中心となって、地域の実情に応じて住民等の多様な主体が参画し、多様なサービスを充実することにより地域で支え合う体制づくりを推進し、要支援者等に対する効果的かつ効率的な支援等を可能とすることを目指すものとして「総合事業（介護予防・日常生活支援総合事業）」が施行された。なお、総合事業における住民主体の支援については、「要支援者、チェックリスト該当者以外の高齢者、障害者、児童等を対象に含めた住民主体による支援を実施する場合、支援の対象の半数以上が要支援者、チェックリスト該当者であれば、運営費全体を補助することが可能」とし、また「半数を下回る場合でも利用者数で按分する等、合理的な方法で総合事業の対象を確定することで、その範囲において、運営費補助の対象となる」「この他、要支援者等の人数に対して補助額を設定する等、市町村における創意工夫が可能」と、一体的実施に配慮されている。

平成 29 年の改正では、地域包括ケアシステムの深化・推進のために、①自立支援・重度化防止に向けた保険者機能の強化等の取組の推進、②医療・介護の連携の推進等、③地域共生社会の実現に向けた取組の推進等がポイントになった。ここで、市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り、福祉分野の共通事項を記載した地域福祉計画の策定の努力義務化の他、高齢者と障害児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスが位置付けられた。

地域共生社会の実現に向けた取組の推進

「我が事・丸ごと」の地域作り・包括的な支援体制の整備

1. 「我が事・丸ごと」の地域福祉推進の理念を規定
 地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民(世帯)が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による①把握及び②関係機関との連携等による解決が図られることを目指す旨を明記。

2. この理念を実現するため、市町村が以下の包括的な支援体制づくりに努める旨を規定
 ○ 地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備
 ○ 住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制(*)
 (*) 例えば、地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等
 ○ 主に市町村圏域において、生活困窮者自立相談支援機関等の関係機関が協働して、複合化した地域生活課題を解決するための体制

3. 地域福祉計画の充実
 ○ 市町村が地域福祉計画を策定するよう努めるとともに、福祉の各分野における共通事項を定め、上位計画として位置づける。(都道府県が策定する地域福祉支援計画についても同様。)

※法律の公布後3年を目途として、2の体制を全国的に整備するための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる旨の附則を置く。

新たに共生型サービスを位置づけ

○ 高齢者と障害児者が同一の事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉両方の制度に**新たに共生型サービスを位置付ける**。(指定基準等は、平成30年度介護報酬改定及び障害福祉サービス等報酬改定時に検討)

障害児者 現行 高齢者

↓ ↓ ↓

サービスを提供する場合、
それぞれ指定基準を
満たす必要がある



障害福祉サービス事業所等



介護保険事業所

+

新



障害児者



高齢者

共生型サービス事業所

障害福祉サービス事業所等
+
介護保険事業所

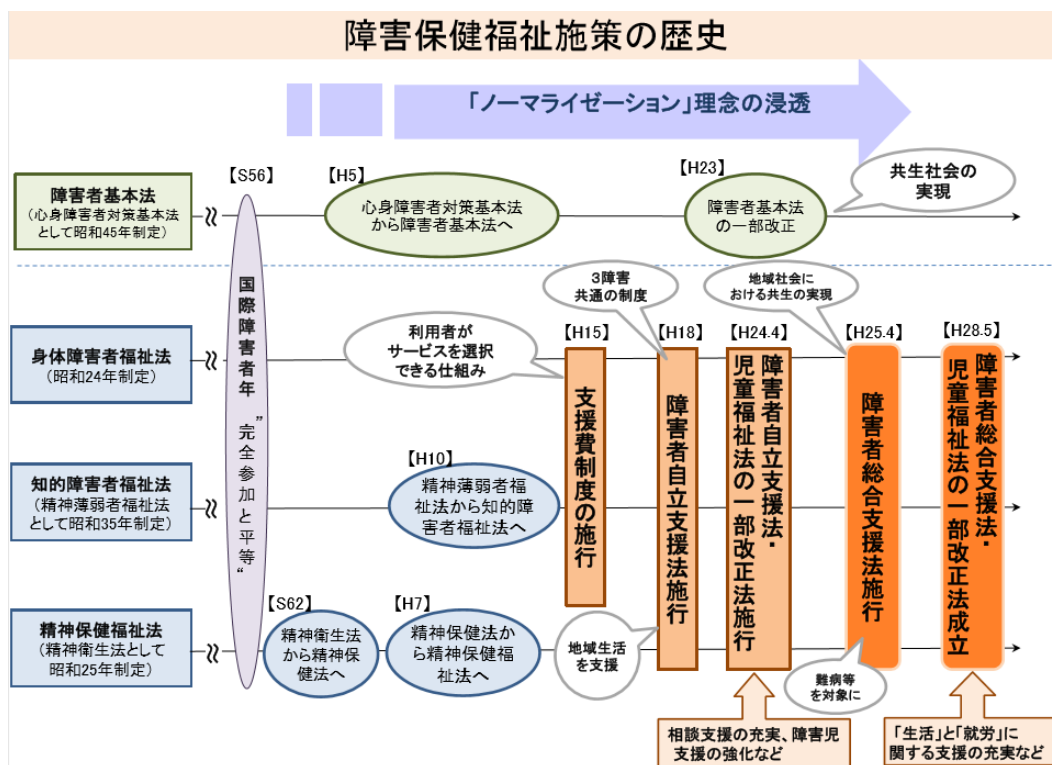
障害福祉サービス事業所等であれば、介護保険事業所の指定も受けやすくなる特例を設ける。
※逆も同じ

※対象サービスは、
①ホームヘルプサービス、
②デイサービス、
③ショートステイ等を想定

出典：厚生労働省作成資料

【障害児・者施策の変遷と現状】

■ 障害保健福祉施策の歴史



出典：厚生労働省作成資料

平成 18 年の「障害者自立支援法」施行により、これまで身体障害・知的障害・精神障害と区分されていたサービスが一元化され、実施主体の市町村への一元化、施設・事業体系の再編、利用者負担の見直し、支給決定の客観的な尺度となる「障害程度区分」の導入などが実施された。

しかし、利用者負担について利用したサービス量に応じて原則 1 割の定率負担が発生する「応益負担」方式が導入されたことや、受けられるサービスに制限が生じる

「障害程度区分」には多くの批判が寄せられることとなった。これらを受けて、「障害者自立支援法」は、平成 22 年に児童福祉法等ともあわせて改正され、「応能負担」（所得に応じた負担）を原則とする利用者負担の見直し、相談支援体制の強化、障害児支援の充実・強化としての施設一元化や新サービスの創設などが実施された。

そして平成 24 年には、地域社会における共生の実現に向けて、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するため、新たな障害保健福祉施策を講ずることを趣旨として、「障害者総合支援法（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）」が制定された。日常生活・社会生活の支援が、社会参加の機会の確保及び地域社会における共生、社会的障壁の除去に資するよう、総合的かつ計画的に行われるこ

とを基本理念として掲げ、障害者の地域移行の支援の対象拡大や、地域生活支援事業の追加等、地域における支援の充実化とのためのサービス基盤の整備を目指した。また、相談支援体系の見直しも行われ、計画相談支援が開始された。

地域社会における共生の実現に向けて 新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律の概要	
1. 趣旨	
障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて、地域社会における共生の実現に向けて、障害福祉サービスの充実等障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するため、新たな障害保健福祉施策を講ずるものとする。 (平成24年6月20日 成立・同年6月27日 公布)	
2. 概要	
1. 題名 「障害者自立支援法」を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律(障害者総合支援法)」とする。	5. 障害者に対する支援
2. 基本理念 法に基づく日常生活・社会生活の支援が、共生社会を実現するため、社会参加の機会の確保及び地域社会における共生、社会的障壁の除去に資するよう、総合的かつ計画的に行われることを法律の基本理念として新たに掲げる。	① 重度訪問介護の対象拡大(重度の肢体不自由者等であって常時介護を要する障害者として厚生労働省令で定めるものとする) ② 共同生活介護(ケアホーム)の共同生活援助(グループホーム)への一元化 ③ 地域移行支援の対象拡大(地域における生活に移行するため重点的な支援を必要とする者であって厚生労働省令で定めるものを加える) ④ 地域生活支援事業の追加(障害者に対する理解を深めるための研修や啓発を行う事業、意思疎通支援を行う者を養成する事業等)
3. 障害者の範囲(障害児の範囲も同様に対応。) 「制度の谷間」を埋めるべく、障害者の範囲に難病等を加える。	6. サービス基盤の計画的整備
4. 障害支援区分の創設 「障害程度区分」について、障害の多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示す「障害支援区分」に改める。 ※ 障害支援区分の認定が知的障害者・精神障害者の特性に応じて行われるよう、区分の制定に当たっては適切な配慮等を行う。	① 障害福祉サービス等の提供体制の確保に係る目標に関する事項及び地域生活支援事業の実施に関する事項についての障害福祉計画の策定 ② 基本指針・障害福祉計画に関する定期的な検証と見直しを法定化 ③ 市町村は障害福祉計画を作成するに当たって、障害者等のニーズ把握等を行うことを努力義務化 ④ 自立支援協議会の名称について、地域の実情に応じて定められるよう弾力化するとともに、当事者や家族の参画を明確化
3. 施行期日	
平成25年4月1日(ただし、4. 及び5. ①～③については、平成26年4月1日)	
4. 検討規定(障害者施策を段階的に講じるため、法の施行後3年を目途として、以下について検討)	
① 常時介護を要する障害者等に対する支援、障害者等の移動の支援、障害者の就労の支援その他の障害福祉サービスの在り方 ② 障害支援区分の認定を含めた支給決定の在り方 ③ 障害者の意思決定支援の在り方、障害福祉サービスの利用の観点からの成年後見制度の利用促進の在り方 ④ 手話通訳等を行う者の派遣その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援の在り方 ⑤ 精神障害者及び高齢の障害者に対する支援の在り方 ※上記の検討に当たっては、障害者やその家族その他の関係者の意見を反映させる措置を講ずる。	

出典：厚生労働省作成資料

さらに、障害者総合支援法は、平成28年に改正され、障害者の地域生活の支援や障害児支援のニーズの多様化への対応等が盛り込まれている。

障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律及び児童福祉法の一部を改正する法律（概要）

趣 旨

（平成28年5月25日成立・同年6月3日公布）

障害者が自らの望む地域生活を営むことができるよう、「生活」と「就労」に対する支援の一層の充実や高齢障害者による介護保険サービスの円滑な利用を促進するための見直しを行うとともに、障害児支援のニーズの多様化にきめ細かく対応するための支援の拡充を図るほか、サービスの質の確保・向上を図るための環境整備等を行う。

概 要

1. 障害者の望む地域生活の支援

- (1) 施設入所支援や共同生活援助を利用していた者等を対象として、定期的な巡回訪問や随時の対応により、円滑な地域生活に向けた相談・助言等を行うサービスを新設する（自立生活援助）
- (2) 就業に伴う生活面の課題に対応できるよう、事業所・家族との連絡調整等の支援を行うサービスを新設する（就労定着支援）
- (3) 重度訪問介護について、医療機関への入院時にも一定の支援を可能とする
- (4) 65歳に至るまで相当の長期間にわたり障害福祉サービスを利用してきた低所得の高齢障害者が引き続き障害福祉サービスに相当する介護保険サービスを利用する場合に、障害者の所得の状況や障害の程度等の事情を勘案し、当該介護保険サービスの利用者負担を障害福祉制度により軽減（償還）できる仕組みを設ける

2. 障害児支援のニーズの多様化へのきめ細かな対応

- (1) 重度の障害等により外出が著しく困難な障害児に対し、居室を訪問して発達支援を提供するサービスを新設する
- (2) 保育所等の障害児に発達支援を提供する保育所等訪問支援について、乳児院・児童養護施設の障害児に対象を拡大する
- (3) 医療的ケアを要する障害児が適切な支援を受けられるよう、自治体において保健・医療・福祉等の連携促進に努めるものとする
- (4) 障害児のサービスに係る提供体制の計画的な構築を推進するため、自治体において障害児福祉計画を策定するものとする

3. サービスの質の確保・向上に向けた環境整備

- (1) 補装具費について、成長に伴い短期間で取り替える必要のある障害児の場合等に貸与の活用も可能とする
- (2) 都道府県がサービス事業所の事業内容等の情報を公表する制度を設けるとともに、自治体の事務の効率化を図るため、所要の規定を整備する

施行期日

平成30年4月1日（2、3については公布の日（平成28年6月3日））

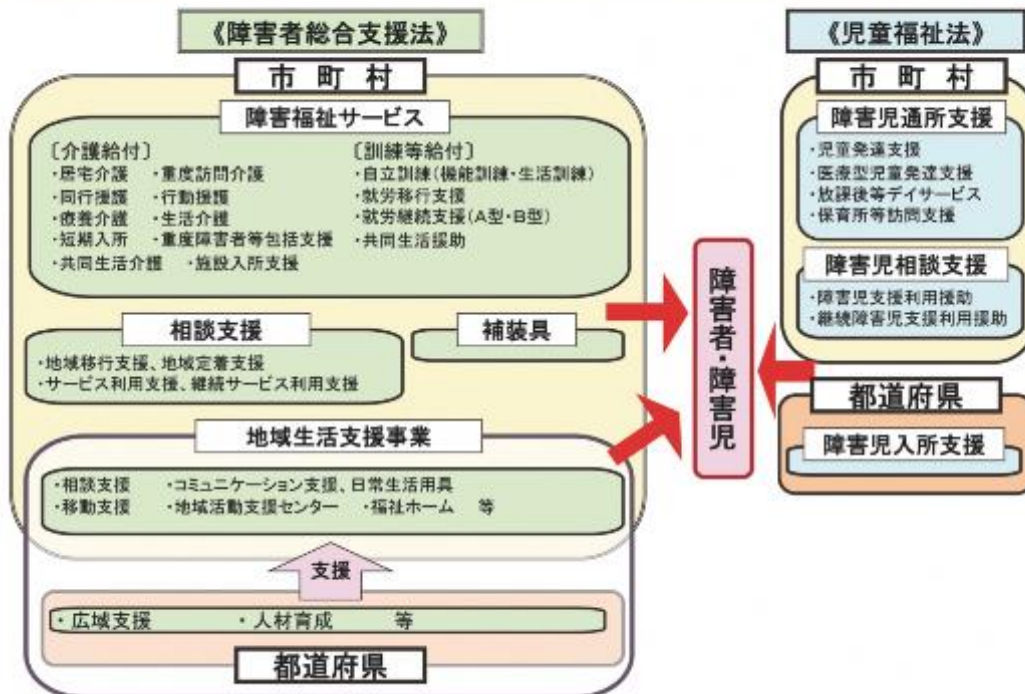
出典：厚生労働省作成資料

また、平成24年の児童福祉法の改正では、それまで障害種別毎に細分化されていた障害児サービスを、障害児通所支援と障害児入所支援に再編した。また、一部障害者総合支援法で提供されていたサービスについても、児童福祉法上のサービスに再編した。これは障害児を障害児である前に児童であるということを重んじ、その健やかな成長、発達のために支援が行われる必要があるという理念に則った再編でもある。

放課後等デイサービスは、平成24年4月に児童福祉法に位置づけられた新たな支援であり、同法第6条の2の2第4項で「学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に規定する学校（幼稚園及び大学を除く。）に就学している障害児につき、授業の終了後又は休業日に児童発達支援センターその他の厚生労働省令で定める施設に通わせ、生活能力の向上のために必要な訓練、社会との交流の促進その他の便宜を供与すること」と規定されている。

このような障害福祉施策の変遷において、障害児・者の地域への移行が進んでいくこととなったが、65歳を迎える高齢障害者や学校を卒業する障害者が、制度の狭間により必要なサービスをスムーズに受けられないなどの課題も浮き彫りとなっている。このような課題を解決していくためにも、総合的な相談支援体制の整備や、障害・高齢問わず一体的な事業実施が可能な環境整備が重要となっている。

障害者・障害児に対する支援体系



出典：厚生労働省作成資料

■ 基幹相談支援センターによる総合的な相談事業

相談支援に関する平成 20 年当時の議論において、障害者の自立した生活を支えていくためには、契約制度の下で障害福祉サービスを組み合わせて利用することを継続的に支援していくことと、個々の障害者の支援を通じて明らかになった地域の課題への対応について、地域全体で連携して検討し、支援体制を整えていくことが必要とされた。

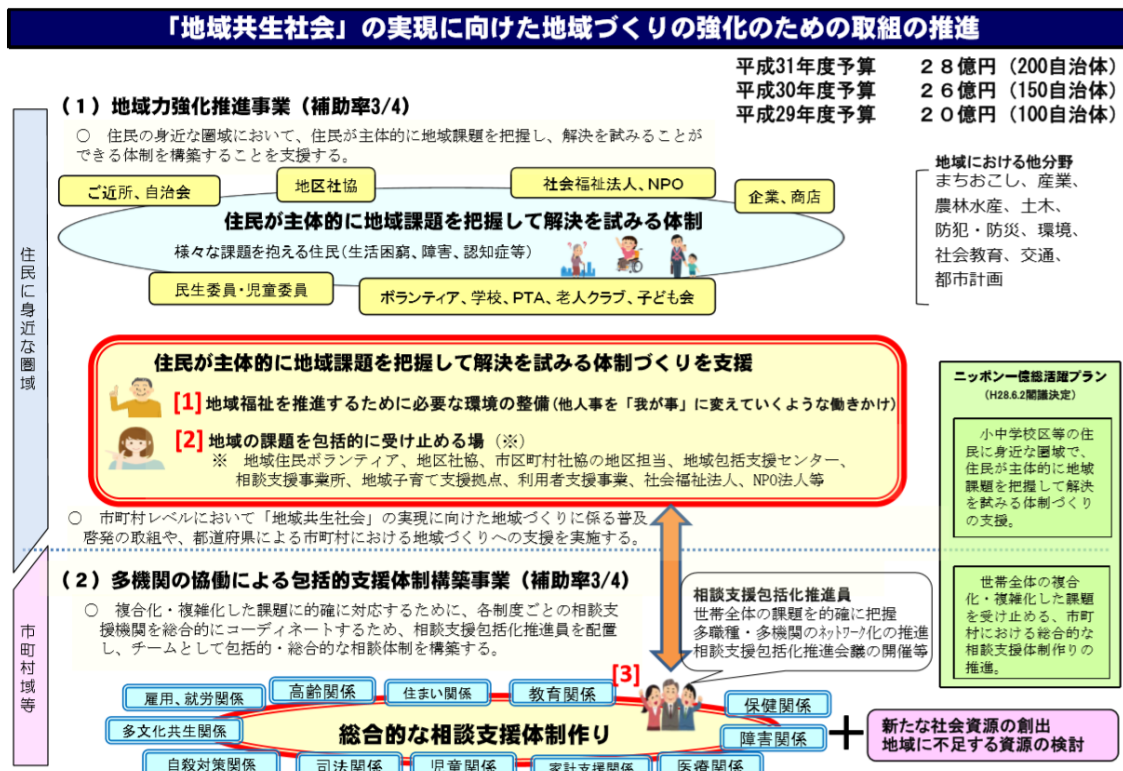
そのため、①地域における相談体制整備のための総合的な相談支援を行う拠点的な機関の設置(基幹相談支援センター)や、②本人及び本人を取り巻く状況の変化に応じて、継続して課題の解決や適切なサービス利用を支援するため等のケアマネジメントの在り方、③設置状況が低調な自立支援協議会の活性化の必要性が指摘された。これらの議論を受け、平成 24 年に相談支援の充実として「基幹相談支援センター」が市町村に設置された。

平成 29 年度の調査では、基幹相談支援センターを設置している市町村は約 30%、そのうち委託により設置している市町村は 82%である。

■「我が事・丸ごと」の地域づくりの強化に向けた取組の推進

こうした高齢者施策、障害児・者施策等の延長にあるのが、社会・援護局地域福祉課の地域共生社会実現に関するモデル事業といえる。

平成28年度より実施した「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」は、複合化・複雑化した課題に的確に対応するために、各制度の相談支援機関を総合的にコーディネートするため、相談支援包括化推進員を配置し、チームとして包括的・総合的な相談体制を構築する事業である。また、平成29年度からは、住民の身近な圏域において住民が主体的に地域課題を把握し、解決を試みることができる体制を構築することを支援するための事業である「地域力強化推進事業」が実施されている。



出典：厚生労働省作成資料

以上のように、地域共生社会の実現に向けた環境整備は着々と進められており、様々な地域において、自治体、社会福祉協議会、社会福祉法人、自治会、一般企業、NPO等様々な機関・団体と地域住民、ボランティア等が関わって、多種多様な事業等が行われている。しかしながら全国レベルでみると、こうした取組はまだ普及の初期段階にあるとみられる。

今後、地域共生社会の概念が広く普及し、その実現に向けた展開方法等を検討していくためには、現状の取組の好事例を分析・横展開していくこと、課題を抽出し解決の方向性を提示することが有用と考える。

2. 調査概要

1) ヒアリング調査対象団体の選定過程

事業の対象や制度の動向を踏まえ、以下を実施していることを選定の基準とし、かつ、できる限り同一自治体内で複数の取組が実施されていること、人口規模、高齢化率なども加味して、ヒアリング調査対象団体として以下の13自治体（団体）を選定した。

【サービス事業者】

- 1) 共生型サービス事業所
- 2) 対象や世代を横断した制度外の活動との一体的実施に取り組む事業所

【自治体】

- 1) 生活困窮者自立支援制度や地域づくり推進事業に積極的に取り組む自治体
- 2) 対象や世代を横断した一体的実施に先進的に取り組む自治体

① 平成30年度厚生労働省『「地域共生社会」の実現に向けた地域づくり推進事業』実施自治体

⇒ 8自治体（小坂町、国立市、藤沢市、氷見市、能美市、名張市、大牟田市、佐々町）

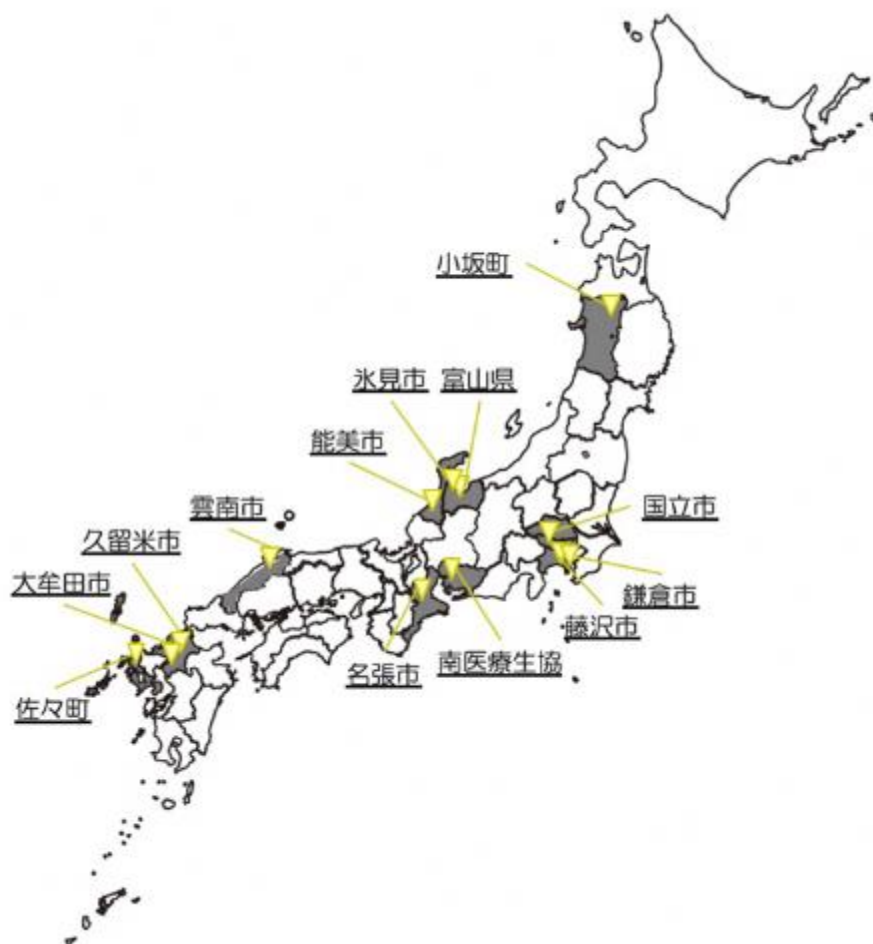
平成30年度 地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業実施予定自治体一覧表(151自治体)

都道府県名	自治体名	都道府県名	自治体名	都道府県名	自治体名	都道府県名	自治体名
北海道	札幌市	東京都	東京都	滋賀県	彦根市	香川県	高松市
	釧路市		墨田区		長浜市		宇多津町
	京極町		世田谷区		甲賀市		琴平町
	鷹栖町		杉並区		野洲市		雲梯県
	音威子府村		江戸川区		東近江市		宇和島市
青森県	津別町		八王子市	京都府	米原市	高知県	伊予市
	広尾町		調布市		長岡京市		高知市
	青森県		国立市		京田辺市		中土佐町
岩手県	鯉ヶ沢町		国分市		精華町		佐川町
	盛岡市	神奈川県	藤沢市	大阪府	大阪市		黒潮町
	遠野市		小田原市		豊中市	福岡県	大牟田市
宮城県	矢巾町		新潟県		池田市		八女市
	岩泉町	新潟県	新潟市		高石市		うきは市
秋田県	仙台市		胎内市	兵庫県	阪南市		糸島市
	秋田県		富山県		明石市		新宮町
	湯沢市	富山県	氷見市		芦屋市		岡垣町
山形県	井川町		能美市		宝塚市	佐賀県	大刀洗町
	大湯村	福井県	坂井市		加東市		佐賀市
	山形市		長野県	奈良県	たつの市		長峰市
福島県	郡山市		伊那市		奈良市	熊本県	佐々町
	土浦市	長野県	下諏訪町		桜井市		大分県
	茨城県		原村	和歌山県	王寺町	宮崎県	杵築市
栃木県	ひたちなか市		富土見町		和歌山県		都城市
	東海村		朝日村	鳥取県	鳥取県		小林市
	栃木市	岐阜県	関市		琴浦町		日向市
	那須烏山市		岡崎市	島根県	北栄町		門川町
	市貝町	静岡県	吉田町		松江市	鹿児島県	美郷町
群馬県	高根沢町		岡崎市	岡山県	大田市		高千穂町
	那珂川町	愛知県	豊田市		岡山市		鹿児島県
	玉村町		長久手市		倉敷市		鹿屋市
埼玉県	埼玉県		東浦町	広島県	美作市		西之表市
	狭山市		伊勢市		広島県		中種子町
	草加市	三重県	桑名市		広島市		南種子町
千葉県	ふじみ野市		名張市	山口県	呉市		瀬戸内町
	鳩山町		亀山市		山口県		
	千葉市		鳥羽市		宇都市		
	松戸市		いなべ市				
	鴨川市		伊賀市				
			御浜町				

出典：厚生労働省作成資料を一部改変

- ② 厚生労働省「平成 29 年度保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業」実施自治体
⇒ 1 自治体（久留米市）
- ③ 小規模多機能自治推進ネットワーク会議参加自治体
⇒ 1 自治体（雲南市）
- ④ 医療生活協同組合
⇒ 1 団体（南医療生活協同組合）
- ⑤ 共生型サービス事業者
⇒ 1 団体（このゆびと一まれ（富山県））
- ⑥ その他（地域共生社会の実現を目指す条例の策定自治体）
⇒ 1 団体（鎌倉市）

【ヒアリング調査対象地の地図】



【ヒアリング調査対象団体選定時の視点(調査前)】

No	自治体名	分類				一体的実施の視点
		事業所		自治体		
		共生型	一体的実施	モデル事業	一体的実施	
1	秋田県小坂町			○	○	多世代型地域包括支援センター（高齢者、障害者、成人保健、母子保健の相談支援を一体的に実施）
2	東京都国立市			○	○	福祉総合相談窓口（ふくふく窓口）における福祉総合相談事業と生活困窮者自立相談支援事業の一体的実施
3	神奈川県鎌倉市				○	鎌倉市共生社会の実現を目指す条例を策定、地域共生課を設置
	株式会社カヤック		○			鎌倉資本主義による地域との接点を増やす経営、地域の企業との共創経営
	一般社団法人 Publitech					テクノロジーで人々をエンパワメントし「共生社会の共創」を推進
4	神奈川県藤沢市			○	○	生活困窮者支援や基幹型地域包括支援センター等の相談支援機能と、地域づくり支援なども一体化させた地域包括ケアシステム推進室の設置 専門相談よりも敷居の低い相談支援（地域の縁側）への支援
	株式会社 ぐるんとびー		○			小規模多機能型居宅介護と不登校児や困難を抱えている子どもの居場所、待機児童の託児、自治会活動
	株式会社ハビリスデザイン		○			放課後等デイサービスとカフェ、地域の御用聞き
	NPO 法人シニアライフセラピー研究所 （亀吉）		○			地域の人々がいつでも自由に集える場や、多様な 40 の事業を運営 就労支援 B 型と通所サービス

	NPO 法人 Laule'a (遊びりパーク リノア)		○			放課後等デイサービスと学童保育、託児サービス
	株式会社あおいけあ		○			小規模多機能居宅介護と書道教室、児童の遊び場（地域の憩いの場）ほか
5	富山県 〈このゆびと一まれ〉	○				「富山型デイサービス」発祥の地
6	富山県氷見市			○	○	福祉の総合相談支援窓口「ふくし相談サポートセンター」を設置 ケアネット 21
7	石川県能美市			○	○	「我が事丸ごと推進課」の設置 生活困窮も高齢者も対象とする「あんしん相談センター」
	社会福祉法人陽翠水 (共生型福祉施設 G-Hills)		○			子ども・障がい者・高齢者がともに生きる 8 施設からなる共生型福祉施設
8	愛知県 〈南医療生活協同組合〉		○			総合的な相談、子ども食堂、学習支援、空き家対策などを一体的に行うおたがいさまの家 豊明市お互いさまセンターちゃっと
9	三重県名張市			○	○	「まちの保健室」と「地域づくり組織」への交付金。
	隠（なばり）おたがいさん		○			生活支援、外出支援、買い物支援、子育て支援、配食
	名張市民センター (名張地区まちづくり協議会)		○			地元ショッピングセンターで人材育成、発達障害者支援、子育て支援、小規模保育などを一体的に実施
	百合が丘市民センター（青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会）		○			学校支援活動と地域活動を一体的に行う百合が丘小学校学習支援ほめほめ隊 学童保育と地域活動を一体的に行う百合小こどもクラブ(放課後こども教室)

10	島根県雲南市				○	「小規模多機能自治」、自由度の高い一括交付金
	波多コミュニティ協議会		○			波多マーケットの運営、地域内交通「たすけ愛号」の運営、交流センターの指定管理、コミュニティナース
	鍋山地区「躍動と安らぎの里づくり鍋山」		○			水道検針による安否確認、デマンドタクシー、交流センターの指定管理、コミュニティナース
11	福岡県大牟田市			○	○	小規模多機能型居宅介護に、介護予防拠点と地域交流施設の併設を義務化 包括的な支援システムの構築
12	福岡県久留米市				○	障害者福祉、介護保険、生活困窮者自立支援をパッケージ化して実施
	社会福祉法人 拓く		○			「保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業」 障害者就労支援施設、カフェ、グループホーム、地域食堂
13	長崎県佐々町			○	○	地区割り担当制と地域ケア会議による高齢者支援体制

調査対象自治体の人口、高齢化率は以下のとおりである。

【調査対象自治体の自治体コード、人口、高齢化率】

	自治体名	自治体コード	人口	高齢化率
1	秋田県小坂町	053031	5235 人	42.8%
2	東京都国立市	132152	7 万 5723 人	22.7%
3	神奈川県鎌倉市	142042	17 万 6242 人	30.6%
4	神奈川県藤沢市	142051	43 万 0685 人	24.1%
5	富山県〈このゆびと一まれ〉	160008	106 万 9512 人	30.9%
6	富山県氷見市	162051	4 万 8410 人	36.6%
7	石川県能美市	172111	5 万 0184 人	24.9%
8	愛知県（参考：名古屋市） 〈南医療生活協同組合〉	231002	228 万 8240 人	24.5%
9	三重県名張市	242080	7 万 9278 人	30.0%
10	島根県雲南市	322091	3 万 9234 人	37.4%
11	福岡県大牟田市	402028	11 万 6578 人	35.4%
12	福岡県久留米市	402036	30 万 4703 人	27.7%
13	長崎県佐々町	423912	1 万 3863 人	26.7%

ヒアリング調査は以下の日程で実施した。

【ヒアリング実施日】

	自治体名	ヒアリング実施日
1	秋田県小坂町	平成 30 年 7 月 9 日
2	東京都国立市	平成 30 年 6 月 18 日
3	神奈川県鎌倉市	平成 30 年 12 月 4 日
4	神奈川県藤沢市	平成 30 年 6 月 18 日 平成 30 年 8 月 23 日 平成 31 年 1 月 30 日
5	富山県〈このゆびと一まれ〉	平成 30 年 9 月 26 日 平成 31 年 2 月 1 日
6	富山県氷見市	平成 30 年 9 月 26 日 平成 31 年 1 月 31 日
7	石川県能美市	平成 30 年 9 月 27 日
8	愛知県〈南医療生活協同組合〉	平成 30 年 10 月 4 日
9	三重県名張市	平成 30 年 10 月 3 日
10	島根県雲南市	平成 30 年 10 月 11 日
11	福岡県大牟田市	平成 30 年 12 月 10 日
12	福岡県久留米市	平成 30 年 10 月 13 日 平成 30 年 10 月 14 日
13	長崎県佐々町	平成 31 年 2 月 8 日

3. ヒアリングの結果

(1) 秋田県小坂町

～「まるねっと」の取組～

事例ポイント：

【多世代型地域包括支援センター】

組織編成により、4つの相談支援機能を統合した多世代型地域包括支援センター「まるねっと」を創設。地域包括支援センターの相談等の業務に加えて、介護、障害者、成人保健、母子保健を一体的に実施している。職員は、約5千人の人口に対して15名体制であり、業務従事時間によって財源を按分することによって、この厚い人員配置を実現している。

自治体規模や地域特性に合わせた体制づくりを行う過程で、制度に地域を合わせるのではなく、地域に合わせた制度運用を徹底し、住民と一緒に地域の未来を考えていくための共有の場づくりを行っている。

活動展開の中で見えてきた個別の地域活動の支援を要するニーズと、町として支援メニューの施策化を要するニーズといったミクロとマクロ両面からの視点による政策デザインが特徴である。

1) 小坂町の体制と取組の内容

■ 小坂町の概況と特徴

小坂町は秋田県の北東部に位置し、青森県と県境を接する面積201.70㎢の町である。平成31年3月1日時点で人口5,089人、うち高齢者人口は2,215人であり、高齢化率は43.5%にも達する。山間の谷間の地域を中心に南北に集落が点在し、約30キロ離れた十和田湖地域にも集落が存在しているが、直営の地域包括支援センターは1ヶ所に対応している。

■ 実施の経緯・計画等

かつては鉱山資源で栄えた小坂町だが、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、平成27年を基準に令和22年（2040年）は75歳以上人口で約7割に、15歳～64歳人口に至っては約3割にまで減少する。少子高齢化による自然減の影響も然ることながら、就学や仕事を求め県外に流出する社会減の影響も大きい。人口減少がもたらす影響は、税収、公共交通、地域経済と、福祉に限らないあらゆる分野に波及

し、これまで維持できていた地域の活力低下に繋がり、最終的には地域内での課題解決力の低下に直結する。こうした人口の将来予測を変えることは容易なことではないため、従来の施策が来たる時代に合うかを見直し、課題が表面化・深刻化する前に予防の視点で対応する必要がある。

加えて、時代とともに加速する生活スタイルの多様化により、大きく以下の問題が発生することが考えられた。

- (a) “地域力（地域の課題解決力）”の低下
- (b) 福祉以外の分野横断的な課題への対応
- (c) 制度や年齢等によらない、地域を単位とする包括的支援の必要性の増大
- (d) 専門職の人材難・人材育成の必要性

こうした問題に立ち向かうため、地域全体で課題認識を共有し、地域づくりの目的や基本目標などの共通認識を深めるため、町では平成 30 年 3 月に「小坂町福祉総合計画（地域福祉計画に相当）」を策定した。町の大指針である第 5 次小坂町総合計画の下位計画として位置付けるだけでなく、介護・障害・子ども子育て・保健（健康づくり）・生活困窮者支援等を横断的かつ包括する福祉の全体計画として策定した。平成 30 年度から平成 35 年度までの 6 年間を 1 期とし、福祉総合計画の下位計画として位置づけている介護保険事業計画や障がい福祉計画等の比較的短いスパンで策定・運用する計画との連動を保つため、小坂町福祉総合計画進捗管理委員会を設け、国や県の施策とリンクを切らさないよう配慮している。

先の 4 つの課題に対し、「自助」「互助・共助」「公助」からのアプローチを下記のとおり整理した。

- (a) 地域課題の解決力の強化
 - 住民が世代や背景を超えて繋がり、相互に役割を持ち、「支え手」「受け手」の関係を超えて支え合う取組の実施及び支援
- (b) 地域丸ごとの繋がり強化
 - 耕作放棄地の再生や空き家の利活用など、地域社会が抱える様々な課題に対して、社会保障・産業などの領域を超えて繋がる取組の実施及び支援
- (c) 地域を基盤とする包括的支援の強化
 - 地域包括ケアの理念を普遍化し、地域住民による支え合いと公的支援が連動し、地域を丸ごと支える包括的な支援体制を構築する取組の実施
- (d) 専門人材の機能強化・最大活用
 - 町内で活動する専門職の育成課程を見直すことで、保健・医療・福祉の各資格を通じた基礎的な知識や素養を身につけた人材育成や環境整備

■ 分野横断的な支援の取組状況及び体制

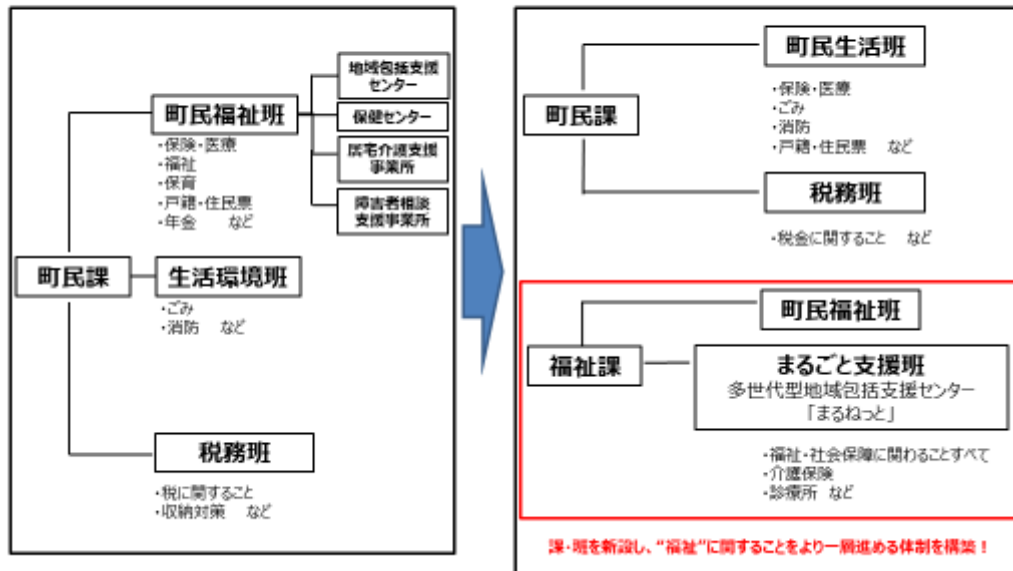
これまでの福祉担当セクションは、組織的位置付けの中で比較的ウェイトが小さく、生活環境や税といった福祉以外の様々なセクションと混ざった組織体系となっていた。それだけではなく、保健・介護・障がい・子育て支援等の情報管理や指揮系統がバラバラになっており、人口の少ない町にも関わらず年齢や制度で担当が異なるなど、課題点も多かった。

福祉総合計画を着実に実行し、先の4つのアプローチを着実に実行していくため、平成30年7月に計画に関わる福祉分野を一つの課にまとめ、庁内組織において福祉分野のウェイトを高めただけでなく、保健、介護、障がい、子育て支援を行う専門職チームで一つの班（チーム）を設けるなど、個人や地域の情報を共有しやすい環境整備を行った。具体的には、これまで地域包括支援センター、保健センター、居宅介護支援事業所、障害者相談支援事業所の4つがバラバラに存在し、かつ福祉に関する相談機能も別に置いていたが、これを高齢分野における地域包括支援センターのノウハウや機能をベースとし、4つの異なる分野の相談支援機能を統合した多世代型地域包括支援センター「まるねっと」として組織的な位置付けを明確化した（平成31年度からは子育て世代包括支援センターも加わり、相談機能は5つとなる予定）。人員基準等は各事業所の基準を充足する必要があるため、人員数の効率化には限界があるが、窓口の一本化で住民の相談を1ルートにでき、内部での情報共有にもメリットがあった。最終的には制度を単位とする支援を行うのではなく、地域を単位とする分野横断的なチーム支援を行う予定である。

まるごと支援班（まるねっと）とは

平成30年7月1日～

- 福祉に関することを一元的に進めていくため、課・班を新設。
- 情報管理・共有を一体的に行うと同時に、福祉的な観点から地域を“まるごと”支える仕組みを整備。



出典：小坂町作成資料

また、単に組織的に相談支援機能を統合するだけではなく、これまで特定の分野を担当してきた専門職人材に「繋ぎ」を意識した他分野の基礎的な知識や対応力の向上を図る上でレベルアップをしていく必要がある。そのため、人材育成については中長期的な視点で行う必要があるが、まずは保有するケースや住民・地域の情報を必ず課内全体で共有するようにした。職員が入力する情報量はこれまでと比べて必然と高くなり、業務負担は増えたが、徐々に優先度・自身の業務に関する関係度合いに応じて調整することが出来るようになってきている。

これまでも地域包括支援センターでは、本来業務に加えて、小地域単位での介護予防事業の開催や出前講座、認定調査等の幅広い事業を実施しており、そこから得る個人や地域の情報を実際の支援に有効活用してきた。一人の職員が複数の事業を担当する素地は元々あったが、さらに平成27年度から社会保障充実分として包括的支援事業が充実し、人員配置を厚くすることができたことにより、これまで限られた町単費では実施が困難だった事業にも取り組むことができるようになった。現在では、多世代型地域包括支援センターに研修生も含めて15名の職員を配置することができている。

それぞれが単に事業や業務をこなすだけでなく、そこから得る何気ない情報も必ず記録してかつ共有することで、地域の情報を支援に生かすことができつつある。

表：多世代型地域包括支援センター“まるねっと”の体制状況

職 員	保有資格など	※ 包括	調 認 査 定	支 障 援 害	マ ケ ネ ア	保 母 保 子	予 介 防 護	保 成 健 人
A	保健師、精神保健福祉士、主任ケアマネ、第1層SC、相談支援専門員	○	○	○	△		○	
B	保健師、健康運動指導士、初期集中支援チーム員、相談支援専門員	○	△	△			○	
C	保健師、健康運動指導士、相談支援専門員					○		○
D	社会福祉士、主任ケアマネ、認知症地域支援推進員、初期集中支援チーム員、相談支援専門員	○	○	△	△		○	
E	保健師		△			○		○
F	保健師、初期集中支援チーム員	△	○			○		○
G	看護師、ケアマネ	○	○		△			
H	介護福祉士、ケアマネ、社会福祉主事	○	○				○	
I	介護福祉士、社会福祉主事、相談支援専門員	△	△	○			○	
J	看護師、社会福祉主事	○	○				○	
K	看護師	○	○				○	
K	介護福祉士、主任ケアマネ	○	○		○		○	
L	看護師	○	○					
M(研修生)	社会福祉士、介護福祉士、ケアマネ、認知症地域支援推進員	○	○	○				
N(課長兼班長)	ケアマネ、社会福祉主事	○			○			
O	—	○	△				△	

※充実分新規3事業を含む

○：主で従事 △：資格は保有しているが従事していない 又は 間接的に従事

出典：小坂町作成資料

■ 計画や取組を実行するための財源

支援の中核となる地域包括支援センター職員については、その多くが包括的支援事業や一般介護予防事業に従事している。そのため、基本的には地域支援事業の財源を活用することとなる。

小坂町の場合、地域包括支援センターの人員基準では保健師と社会福祉士又は主任介護支援専門員のどちらか1名の2名を配置すれば基準を満たすことになる。しかし、住民の生命と生活を守ることは行政の責任であり、そのために必要な人員体制は確保しなければならない。そこで小坂町では、介護予防事業や認定調査等の業務と一体的に実施することにより、地域包括支援センター部分の配置人員を12名としている。

この12名のうち、正規職員5名（A、B、D、N、O）については、包括的支援事業や一般介護予防事業に限らず様々な事業に従事しており、区分が不明確であることから、人件費の財源を全て民生費の一般財源としている。一方で、それ以外の嘱託職員6名（G、H、I、J、K、L）は、日々、従事している業務を包括的支援事業、一般介護予防事業、要介護認定調査（介護保険事業特別会計の総務費）、ケアマネジメント、そ

の他の民生費の業務と、明確に区分できるよう記録し、それぞれの従事時間で按分している。研修生（M）の受け入れの狙いについては後述するが、人員確保にも役立っている。人件費の大半を派遣元法人が負担しているが、認知症地域支援推進員部分については包括的支援事業で委託している。なお、地域包括支援センターの設置運営に関する連名通知によれば、「センターにおける各業務を適切に実施するために、センター以外の業務との兼務は基本的に認められず、センターの業務に専従していることが必要である。」としつつも、「小規模市町村や専門職員を複数配置する場合には、適切な事務遂行を確保できると判断できるのであれば、センター以外の業務（＝居宅介護支援事業、福祉の総合相談支援窓口など）を行うことは差し支えない。」とされている。

残る3名（C、E、F）については、母子保健や成人保健などヘルス部門を主に担当する保健師であるが、障がい者や子ども、高齢者まで幅広く相談を受けている。財源としては全て衛生費の一般財源である。なお、平成31年度以降は、これにさらに子育て支援の補助金等の活用も予定している。

以上のように、多世代型地域包括支援センターとして人員体制15名と、人口規模に比して充実しているが、これは小坂町福祉総合計画の中で、住民の生活と健康を総合的に支援するという目標を達成するためには人員体制の確保が欠かせない旨を明記しており、人事担当部局と連携した採用計画が組まれていることがある。福祉施策のメニューを掲げる自治体は多いが、それを実行するには当然、マンパワーが必要となる。他自治体と比較して財政状況が厳しく、従来より慣例的に行ってきた事務事業（敬老式典等）の見直しや指定管理制度の導入を既存事業の見直しも積極的に進め、相談支援業務の予算の確保に向けて工夫を続けてきた。

また、福祉は住民の生活と密接に関わることが多い。住宅や地域づくり部門、水道、年金や医療保険など、あらゆる分野と福祉分野が情報連携を行っており、庁内の中でも福祉への人員体制に関する理解は進んでいる。

なお、日常業務の中で得た情報や支援ニーズについては、財源や自身の所属を問わず、どのような業務に従事していたとしても、しっかりと組織内で共有することが重要であると考えている。ここでの情報共有と分野横断的な連携の姿が他自治体との違いであると考えるが、それができるようになったのは、やはり組織体制の見直しが大きい。

■ 多機関・多職種・多分野との連携・協働

多世代型地域包括支援センターとして人員体制を図ってきたものの、規模の小さな町では体制確保や維持にも限界がある。加えて、町単独で体制を整えても、地域の中の専門職・相談支援機関に縦割りが残っているのは効果が薄い。そこで、今後、ある程度人口が減っても相談支援体制の機能レベルを維持できるよう、役所外の環境づくり

も併せて行った。

具体的には、多世代型地域包括支援センターを中心とし、各事業に町内の多法人・多機関が関わる仕組みを作っている。これは、オランダの福祉分野における「ソーシャルヴァイクチーム（社会近隣チーム）」をヒントにしたものである。ソーシャルヴァイクチームとは、自治体内の介護・福祉組織から専門家を集めてチームを編成し、訪問をベースに個人の課題を解決する集団・組織体のことをいう。現在では、多世代型地域包括支援センターを中核（コーチ）として、個別支援や地域支援に対してセンターと必要な関係者がチームとして一緒に関わるようになっている。保健、介護、障がい、子育て支援等に少しずつ広げていき、地域の各専門職や団体の強みを出し合い、さらには弱みも互いに補完しながら一体的支援を行うことができるようになってきた。

例えば、以下のような取組を行っている。

(a) 民間（社会福祉法人）の居宅介護支援事業所にセンターのブランチの機能を持たせ、立地環境も活かしながらセンターと同じ立場で情報共有や相談援助を行う。（子どもや障がい等の分野でも、対応可能（又は対応することが適当）な機関に、それぞれの特性を活かしたブランチ機能を持たせている。）

(b) 事業を委託する場合でも、1事業者への全面委託は止め、コーチ役であるセンターと多機関が関われるよう一部委託に切り替える（段階的に実施）。

(c) 町内の社会福祉法人の有資格の職員を対象に、将来的に自法人の福祉事業の推進に携わることが期待されるリーダー育成を進めるため、多世代型地域包括支援センターでの研修制度を設けている。センターにおいて高齢者や障害者、子ども等の幅広い日常相談支援に従事する中で、制度理解や多機関とのネットワークづくりを進めていくために行っているもので、法人から1～3年間職員を派遣してもらう形での長期研修となっている。研修を修了した職員は、この間に培った知見やネットワークを活かした活動を実践している。

個々の福祉課題を多機関・多職種で受け止める



出典：小坂町作成資料

この町内の多法人・多職種によるチームは、月1回定例で全体ミーティングを行っている。支援の経過やサービス利用等に関する情報、支援困難ケースの共有や対応検討を行い、情報のアップデートを行うことが目的である。

これらの取組により、日々のあらゆる活動を地域の中核であるセンターと多機関が協働することで、専門職人材の有効活用を図ることができるようになった。

2) 具体的な取組内容・事例

人口減少が進む地域において、先のアプローチ（a）（b）に対する具体的取組は以下のとおりである。

■ 相談支援（つなぎ）の引き出しづくり

小坂町は縦長に集落が点在する地域であるが、買い物や診療所、飲食店といった日常生活に関わる資源は概ね町中心部に縦長に存在している。こうした立地を活かして、町社会福祉協議会が町中心部に多世代の常設の交流拠点「だんらん」を開設した。加えて、この交流拠点に程近い特養の地域交流スペースを活用して認知症カフェを開催し、認知症の本人や家族と地域との繋ぎの場を確保するなど、どのような状態、状況にあつ

ても、日常生活上で人や地域と繋がる場や機会づくりを積極的に仕掛けている。

■ 見守りネットワーク情報交換会

平成 28 年度から、町を町内会単位である 38 地区に分けて各地で見守りネットワーク情報交換会を開催し、先のチームによって、地域毎に細かく支援ニーズや実態の把握、行政や社協等の支援情報の提供を行っている。これは、生活支援体制整備事業における第 2 層レベル（自治会単位）の協議体（自治会関係者、民生委員、町（包括）、社協等からなる協働体）に位置付けている。高齢者の社会参加と地域内での支え合いを進める目的の下、それらを支える多世代・地域の実態把握が必要であるため、特段、高齢者に制限をかけてはいない。第 2 層レベルの協議体を細かな単位で設けるメリットとして、次が挙げられる。

- (a) 相談に来られない人の状況把握や予備群となり得る住民・世帯の状況把握（地域が行っている支援等も含め）
- (b) 各地域で実施している活動（自治会活動・支え合い活動等。主体は問わない）の状況把握及び支援ニーズの把握、実際の支援の仕掛けや伴走的支援
- (c) 行政や社協等が行っている地域支援に関する情報等をきめ細かく提供

町全体をターゲットにフォーラムや会議を開催しても、足を運べるのはごく一部の住民に限られ、情報を得る手段としても適さない。地域にアウトリーチし、生で地域の情報を獲得しに行く必要がある。福祉分野の情報にとどまらず、交通や空き家対策等のニーズも多く出てくるが、緊急度や優先度を踏まえ、担当課に繋いだり、町全体の課題として対応を議論している。

■ ニーズへの対応

こうした活動を行う中で、個別の地域活動への支援を要するニーズと、町として支援メニューの施策化を要するニーズの 2 通りに分かれてきた。そこで、多世代型地域包括支援センターと町社会福祉協議会の職員各 1 名が生活支援コーディネーターとして実際の支援に携わっている。

地域への支援としては、例えば、以下の支援を行っている。

- (a) 防災・見守りマップの作成や支援体制の構築支援
- (b) 自宅から近い居場所づくりや運営に関するノウハウ支援

町の支援メニューとして、以下の施策化を行った。

- (a) 買い物・移動・介護予防活動の一体的な活動への補助メニューの創設
- (b) 居場所づくりに関する補助メニューの創設

重要なことは、小地域単位で実施することで、町全体で実施するよりも参加する住民が増えることであり、それは、「我が事」意識の醸成にも繋がっている。町の厳しい現状を正確な情報で伝えるとともに、一緒に将来を考えていくことは、実際の支援にも繋がるとても良い機会になっていると捉えている。

住民も各専門職も地域も民間企業も、それぞれにそれぞれの“日常”がある。小坂町では会議や協議会のような手段ではなく、「いかに日常の中で普通に活かせるものになるか」を重要視している。

■ 出かけたくなる地域づくり

町では、1人でも多くの住民が1日でも多く社会参加できる環境づくりを意識している。平成18年度から町内会レベルでの介護予防事業を小地域で展開しているほか、平成27年度からは介護予防ポイントの導入でインセンティブを設けたほか、平成30年度からは短期集中型の介護予防サービス「はあとぷらす」を開始した。元気な住民には社会参加の意欲継続に繋がる仕掛けを、虚弱な高齢者には元の生活に少しでも近づけるための仕掛けを行っている。

先に述べたとおり、地域レベルでの支え合い活動も徐々に広がりを見せていて、こうした活動も通じながら社会参加の機運が広がっている手応えを感じている。

■ 小坂町が大事にしていること

小坂町が大事にしていることは、「有効にかつ日常の活動で機能する連携」と「トライ&エラーを繰り返しながら、ニーズや状況に応じて見直しを図る」ことである。連携のための手段として、連携会議の開催やフォーラム等の仕掛けを積極的に行う方法も考えられるが、それが差し迫るニーズや支援の現場で活かされるか疑問に感じることも多かった。そのため、日常的な大小様々なミーティングを大事にし、スピード感を大事にした活動を心がけている。当然、活動の中で行き詰まったり、変えていくべきことも多く出てくるが、むしろ1通りの手法に固執せず、柔軟に変えていくことが重要である。

(2) 東京都国立市

～福祉総合相談窓口「ふくふく窓口」～

事例ポイント:

【福祉総合相談窓口による相談支援体制】

複合的な生活課題のある相談や市役所のどの部署に相談したらよいか分からない相談に対応・支援を可能とする、福祉総合相談事業と生活困窮者自立相談支援事業を一体的実施している市直営の福祉総合相談窓口(通称:ふくふく窓口)を設置。

きちんと(丁寧な)、みんなで(チームによる)、ずっと(切れ目のない)、つながる・つくる(社会資源の活用と開発)対応を行うために、庁内 19 課 36 係と連携している。

他にも、地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業や地域力強化推進事業などの財源を使い、相談事業と地域活動支援を一体的に実施することを目的に国立市社会福祉協議会に CSW(コミュニティソーシャルワーカー)3 名設置している。

1) 国立市の体制と取組の概要

福祉総合相談窓口(ふくふく窓口)設置の経緯

国立市は、東京都の中央部に位置する面積 8.15 ㎢、人口約 7 万 6 千人、高齢化率 22.7% (平成 30 年 6 月 1 日現在) の市である。

国立市では、かねてから福祉関連の相談において、以下の 3 点が課題としてあげられていた。

(課題)

- (a) 主訴が不明確な相談や制度の狭間にある方の相談窓口が明確化されていない
- (b) 複数の部署で連携して関わっているケースの進行管理が曖昧となっている
- (c) 複数の課題が絡み合った相談を市役所のどの部署に相談したらよいか分からない

そこで、平成 25 年 1 月、こうした課題の解決に向けた庁内プロジェクトとして、高齢、障害、生活保護、子ども、女性、保健の 6 部署からなる福祉総合相談窓口業務検討会が立ち上げられた。検討会での 1 年以上の検討の結果、平成 26 年 4 月、福祉総務課に福祉総合相談窓口(通称:ふくふく窓口)が新設された。この窓口は、福祉に関わる相談であれば総合的に受け付け、複合的な生活課題のある相談や市役所のどの部署に相

談したらよいか分からない相談に対応・支援するためのものである。

さらに、生活困窮の相談は単に経済的な困窮だけでなく、複合化した課題や背景を総合的に支援する必要がある。生活困窮者自立支援法は平成 27 年 4 月施行であるが、国立市では市独自に平成 26 年 4 月から、ふくふく窓口を設けたため、当初から自立相談支援機関を直営で開始した。

また、並行して、平成 27 年度から国立市社会福祉協議会(社協)が CSW (コミュニティソーシャルワーカー) を配置しており、現在は 3 名の CSW があらゆる相談を受けるほか、地域活動の支援も行っている。なお、CSW3 名確保のための市からの委託料の財源には、生活困窮者自立支援法のその他任意事業における「地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業 (1/2 補助)」の他、社会・援護局のモデル事業「地域力強化推進事業 (3/4 補助)」 「多機関の協働による包括的支援体制整備事業 (3/4 補助)」を充てている。CSW の個別支援の実績件数は 215 件 (平成 29 年度) となっている。地域で多岐にわたる生活課題を持つ世帯の相談に乗り、担当所管にきちんとつないで支援を行うためにも CSW は欠かせない存在であり、モデル事業後も補助の継続を強く要望しているところである。

■ ふくふく窓口の組織と自立相談支援機関の体制

組織体制は、健康福祉部長、福祉総務課長の下、5 名の相談支援員、住居確保給付担当と就労支援員を各 1 名の計 7 名体制である。なお、相談支援員のうち正規職員は 3 名だが、生活保護、高齢、障害部署の経験者で有資格者を配置している。この 3 名は幅広く相談支援を行っており、職員費は民生費の一般財源である。

また、相談支援員の嘱託員 2 名も有資格者であるが、この 2 名の嘱託員は基本的に生活困窮者自立支援法に関する相談支援を担当している。財源は生活困窮者自立相談支援事業である。

ふくふく相談窓口の所掌事業は、福祉総合相談事業と生活困窮者自立相談支援事業である。生活困窮者自立相談支援事業は生活保護担当課内で実施する市町村も多いが、国立市では総合相談と一体的に実施することにより、複数の生活課題を持つ人や生活の困りごとについて福祉のどの部署に相談したらよいか分からない人は、生活困窮者も含めて全てふくふく窓口と位置付けることにより、所掌を明確化している。

さらには、庁内各課の連携の調整の役割も果たしている。例えば、相談先が確定している市民は直接各部署に相談することになっており、ふくふく窓口で最初の相談に応じた場合でも、主訴が明確な場合は各部署につなぐ。それ以外のケースはふくふく窓口が受け、関係部署、機関と連携して支援するという流れである。年間の相談件数は福祉総合相談 143 件、生活困窮の相談で 221 件にのぼる (平成 29 年度)。

なお、法定決定が必要なケースや複合的な課題があるケースを検討するため、ふくふく窓口では、福祉関連の係長、社協 (CSW)、NPO 法人インクルージョンセンター東京

オレンヂ（就労準備支援事業などを受託）が出席し、月に1回、定例で支援調整会議を行っている。支援調整会議は、緊急に法定決定が必要なケースがある場合には随時開催するほか、自立相談支援機関のみで継続支援を行うケースの場合には部署内での支援調整会議を開催する。平行して、福祉関係の3部署以上が連携して支援するケースの進行管理のため、進行管理会議も開催している。

■ 直営による総合相談窓口のメリット

相談窓口が直営であることによって、以下のメリットがある。

(a) 早期発見

税・保険料の部署や福祉関係の相談部署からのつながにより困窮者の早期発見が可能

(b) アセスメント

庁内部署から詳細なアセスメントが可能となり、相談者の状態像の把握と必要な支援の判断が可能

(c) 支援協力

支援において福祉関係の部署との同行訪問や面接の同席等の協力体制が可能（特に生活保護の部署との連携が多い）

2) 具体的な取組

取組の際には、「きちんと（丁寧な）、みんなで（チームによる）、ずっと（切れ目のない）、つながる・つくる（社会資源の活用と開発）」を目指している。具体的には次のとおりである。

(a) きちんと（丁寧な相談支援）：他部署や多機関につなぐ場合には、相談者が何度も同じ話をしなくてすむようにワンストップでスムーズに進むように配慮する。相談者の主訴が明確であれば、その内容にそったプランの作成を行い、不明確な場合は課題整理する。支援者側から見える課題と相談者が考える課題が異なる場合は、相談者の考えを優先したプラン作成とする。

(b) みんなで（チームによる支援）：初回の相談受付後に係内で情報共有し、課題解決に向けた支援策を検討する。課題が他部署にも関係する場合は必要に応じて他部署職員の同行・同席依頼をし、支援調整会議では活発に提案・意見を述べる。任意事業委託先と個別での状況確認・意見交換する。

(c) ずっと（切れ目のない支援）：「ふくふく窓口」開設当初に庁内職員、民生児童委員、ケアマネジャー向けに業務説明を行った。他部署や外部機関につなぐ場合には、担当職員が相談者と共に窓口まで同行し、確実につながったことを確認する。生活保

護所管や税所管部署と連携について意見交換する等、切れ目のない支援を行う。

- (d) つながる・つくる（社会資源の活用と開発）：レンタルスーツの貸し出し、模擬面接トレーニング等の就労支援事業、フードバンク、無料物件探し等の団体との連携等、相談者のニーズに合う社会資源は躊躇せずに活用する。地域見守りネットワーク会議（高齢者）や子ども家庭支援ネットワーク連絡会（子ども）等既存のネットワークを活用する。

■ 相談・支援に関する他部署、多機関との連携による包括的な支援体制

ふくふく窓口は、庁内 19 課 36 係と連携している。ふくふく窓口はボトムアップでできた経緯があるため、各部署は協力的で連携がとりやすい。福祉関連部署が庁舎 1 階にあるため、各部署とすぐに連絡や相談ができる。

庁外では、社協や保健所、民生委員、自治会、警察、民間企業、NPO、医療機関他多数の機関と連携している。民生児童委員向けには業務説明及び協力依頼を行っている。これら連携先から新たな連携先につながることもある。

また、国立市では市職員と社会福祉協議会職員の人事交流を積極的に行うことにより、連携の円滑化を図っている。

複合的な生活課題解決のためには、各所管の相談対応がバラバラではなく、包括的に進捗を管理する機能が必要である。「どこに相談にいけばよいかわからない」市民の福祉に関する相談を一括して受ける取組も継続し、市民の生活の安心につなげたいと考えている。

なお、現時点では総合相談窓口は市の独自の取組であり、人件費に一般財源を充てているため、財源の確保に苦勞しているのが実情である。継続性を確保するためには、国での制度化、都からの補助などが望まれる。

(3) 神奈川県鎌倉市

～共生社会の実現に向けた 行政・民間の取組～

事例ポイント:

鎌倉市

【共生社会実現に向けた行政・民間の取組】

「鎌倉市の福祉政策 ～共生社会実現に向けて～」の下、(a)個性や多様性の尊重、(b)社会参画の拡充、(c)支え合う暮らし、(d)社会的障壁の解消を基本理念とする鎌倉市共生社会の実現を目指す条例を策定し、地域共生課を設置。障害者雇用への取組の強化や、IT の活用や民間企業のまちづくりへの参加等により、共生社会の実現に向けた取組を推進するための施策を総合的・計画的に実施を計画している。

株式会社カヤック

【鎌倉資本主義による市民や会員企業を巻き込んだ地域づくりの取組】

地域との接点を増やし地域の鎌倉で働く人、暮らす人のための「まちの保育園」や学童などのサポート制度や、地元のレストランとのコラボレーションによる、会員企業社員に対して、健康でおいしい食事を割安で提供する「まちの社員食堂」等がある。市民、会員企業を巻き込んだ取組が特徴的である。

一般社団法人 Publitech

【テクノロジーで人々をエンパワメントし「共生社会の共創」を推進】

Public x Technology をかけあわせ「人々をテクノロジーでエンパワメントすること」を理念として、全ての人々が自分らしく生きられる、「共生社会の共創」を推進する非営利組織。行政のデジタル化の促進、社会のスマート化の促進、共生を共創するエコシステム構築の実践をビジョンとして掲げており、鎌倉市の共創かまくらプロジェクトの施策においても、47 個目の公約「パブリテックによる介護・福祉・医療の効率化」が掲げられており、行政と民間で一体的に取り組んでいる。

1) 鎌倉市の体制と取組の概要

■ 鎌倉市の概要と体制について

鎌倉市は、三浦半島の付け根に位置する面積約 40 km²、人口約 17 万人の市である。平成 28 年度の一般会計歳出は約 600 億円であり、うち民生費は約 4 割（約 230 億円）を占めていた。市内の世代・課題別の人口・世帯は次のとおりである。

- 高齢者：65 歳以上人口は市民の 3 人に 1 人（約 30%）、うち要支援・要介護認定を受けている人は 5 人に 1 人。
- 障害者：障害者手帳の保有率は市民の 25 人に 1 人、身体障害者手帳は 35 人に 1 人。
- 不登校：市内の公立小・中学校において、小学校の不登校児童数は 45 人（全体の 0.6%）、中学校の不登校生徒数は 130 人（3.8%）（平成 28 年度）。
- 生活保護：生活保護は 864 世帯、1,002 人（平成 30 年 10 月時点）。
- 孤立：子育てに関する悩み事を心おきなく相談できる相手がない状況が 7%（全体）、ひとり親家庭については 19%。また、介護について、相談者や悩みを聞いてくれる人がない状況が 8%、相談できる人がない状況が 6.6%。
- 差別：障害があることで差別や嫌な思いをしたことがあるかについて、鎌倉市では「ある」が 19%、「少しある」が 25%。

■ 共創かまくらプロジェクト

このような状況の中で、鎌倉市においては、有志の「共創かまくらプロジェクト」のメンバーと作成した「福祉政策マニフェスト 2017」を掲げ、松尾市長が三選した。市長任期の4年間＝48 か月に合わせて 48 項目の公約がまとめられている。

このマニフェストを受けて、鎌倉市は平成30年度に「鎌倉市の福祉政策～共生社会実現に向けて～」を作成し、健康福祉部の中に新たに「地域共生課」が創設された。関連する7部18課による庁内横断プロジェクトが立ちあがり、庁内に福祉の横串を刺すことになった。健康福祉部におけるマニフェスト関連予算は、平成30年度7,400万円。子どもからお年寄り、また社会との関わりの中で何らかの障害に直面している人も含めた政策であり、全ての市民が生き生きと楽しく暮らすことができる、「共生社会」を実現するため、4年間で実現していくものとして掲げられている。



出典：共創かまくらプロジェクト資料

目次	
1. 共生総論	
01 「(仮称)かまくら共生条例」の制定	4
02 社会資本の増大化と活用促進	4
03 「(仮称)鎌倉スタイルポスター」の作成	4
04 総合的な福祉・医療人材の育成	4
05 市民の福祉人材の交流促進	4
06 ITを活用した福祉・医療情報の公開・発信・共有の促進	5
07 「(仮称)共生窓口」の設置	5
08 福祉にかかわる関係者への市民参加のさらなる促進	5
09 「(仮称)お役所事務局」の設置	5
10 共生社会への機軸の創出	5
2. 障害者福祉	
11 「(仮称)障害者の福祉・コミュニケーションにかかわる条例」の制定	6
12 障害や難病に対する理解の促進	6
13 インクルーシブ教育システムの実現	6
14 小・中学校における医療的ケア児への支援	6
15 障害者の地域移行の促進	6
16 誰もがチャレンジできる障害者雇用の促進	6
3. 子ども・若者	
17 「(仮称)子ども総合支援条例」の制定	7
18 保育士の量と質の確保	7
19 家庭における子育ての支援	7
20 放課後の居場所づくり	7
21 家庭養育の促進	7
22 児童虐待防止の取り組みの強化	7
4. 高齢者・介護	
23 介護にかかわる当事者への自立支援の確立	8
24 介護職員の人材確保と専門性向上の促進	8
25 認知症サポーター育成等の促進	8
26 当事者及び介護者の交流・相談の場の拡充と支援	8
27 療養介護事業所等の整備と公正な競争環境の整備	8
28 在宅医療と看護と在宅療養支援体制の整備	8
5. 貧困・生活困難	
29 「(仮称)くらし支え合い条例」の制定	9
30 ケースワーカーの増と量の拡大と切れ目のない支援	9
31 子供の貧困に関する実態調査の実施	9
32 生活困窮世帯等の子供の学習支援事業の促進	9
33 累計相談支援事業等の実施	9
6. マイノリティ	
34 マイノリティに対する住民理解の促進	10
35 刑罰所・少年院出身者の協力雇用主への入札選考措置の検討	10
36 保護観察対象者らの雇用制度の導入	10
37 外国籍市民等に対する支援	10
7. 健康・ライフ	
38 総合的な介護予防と健康増進の促進	10
39 職員の働き方改革の促進	10
40 骨格ケア・移動支援事業	11
41 デジタルケアの促進	11
42 在宅医療と看護と在宅療養支援体制の整備	11
8. 総合政策	
43 既存の法律制度に促される共生型の施設・取り組みの促進	11
44 地域福祉・医療産業クラスターの推進	11
45 福祉・医療シェアリングエコノミーの推進	12
46 介護・医療制度の整備	12
47 パブリックによる介護・福祉・医療の効率化	12
48 福祉・医療政策の常時更新体制の整備	12

出典：共創かまくらプロジェクト資料

2) 「鎌倉市共生社会の実現を目指す条例」

鎌倉市では、共生社会の実現に向け、鎌倉市の目指す共生社会のあり方を明文化し、広く共有するため、「鎌倉市共生社会の実現を目指す条例」を平成 31 年 4 月 1 日に施行した。

条例では、鎌倉市、市民及び事業者が協力しながら、共生社会を実現していくため、基本理念として、(a) 個性や多様性の尊重、(b) 支え合う暮らし、(c) 社会参画の拡充を規定している。

その中で行政の責務として、共生社会の実現に向けた認識や理解を市民および事業者と相互に深めること、合理的配慮を行うことができるような体制を整備すること、共生社会の実現に向けた取組を推進するための施策を、総合的・計画的に実施すること、市職員が共生の重要性の理解を深めることを定めている。

市民・事業者の役割としては、共生社会の実現に向けて必要となる認識や理解を相互に深めること、共生社会の実現に向けた取組に努めることと定めている。

行政の施策については、共生社会の実現に向けた基本的施策として、共生の意識の形成、市民が情報を収集したり伝えたりできるよう多様な情報授受の体制整備、多様性に配慮した社会基盤施設等の整備、共生の地域づくりの活性化、共生社会実現に向けた推進体制の構築及び具体的施策の改善を行っていくものとしている。

また、こうした基本的施策を通じて、合理的配慮が行われるよう取り組むものとしている。さらに、災害時や防災対策においても、多様性に配慮した支援をすることを定めている。

これらを規定した「鎌倉市共生社会の実現を目指す条例」を基盤とし、市民一人一人が、お互いを尊重し合い、支え合い、多様性を認め、自らが望む形で社会との関りを持ち、生涯にわたって安心して自分らしく暮らすことのできる共生社会の実現を目指し、取組を推進していく。

3) 具体的な取組内容・事例

具体的な取組のひとつに、障害者雇用への取組がある。第 3 期鎌倉市障害者基本計画において、平成 35 年に向けて「働く意欲のある障害者がいきいきと働けるよう、障害者 2,000 人の雇用を目指し、地域の事業者などに働きかけ、障害者雇用を促進します」と掲げた。以下の事業から構成される。

(a) 鎌倉市障害者二千人雇用センター

障害者の一般就労に向けた相談や支援、就労後の定着支援を行っている。雇用側の企業からの相談を受け、企業へ訪問し、実際の職場を確認しながら要望を確認、

企業と求職者のマッチング、障害特性に応じた雇用上の留意点の助言、業務の切り出しなどを行う。

(b) ワークステーションかまくら

市役所での業務経験を積んだ後、3 年以内を目処に企業等への就労を目指す。庁内各課からの郵便物集配、封入、パソコンデータ入力等を行っている。

(c) 鎌倉市障害者就労移行支援金

障害のある人が自立に向けた生活を営むことを支援するとともに、生きがいを感じながら安心して暮らすことのできる、地域社会を目指すために、就労支援金として一般就労期間が 6 箇月以上経過した障害者に 10 万円を 1 回に限り給付する。

(d) 鎌倉市障害者雇用奨励金

市内在住の知的障害者または精神障害者を雇用する中小企業や、就労継続支援 A 型事業所に対して、雇用奨励金を支給する。

(e) 鎌倉市障害者二千人雇用推進協議会

一般就労後、長く働き続けられるための職場づくりや定着支援方法などについて、関係者の知見を共有し、講演会などを通じて市内企業などへの啓発を図り、市内企業におけるより一層の障害者雇用を目指す。

(f) 鎌倉市障害者就職面接会

市内で働きたい障害者と事業所のマッチングの場として、就職面接会を開催し、より多くの就業機会・雇用機会を提供する。

(g) 講演会・シンポジウム

障害者雇用に関する講演会やシンポジウムを開催し、障害者が働く場を広げていくために欠かせない、企業経営者や人事担当者の障害者雇用に対する理解を深める。

4) 民間も含めたまちづくりによる一体的な取組

鎌倉市は、松尾市長をリーダーに行政と民間が同じ方向性を向いて、民間も含めて共生社会の実現を具体的に推進しようとしている。

■ 面白法人カヤックの「鎌倉資本主義」「まちの〇〇」「カマコン」

面白法人カヤック（株式会社カヤック）は、鎌倉市に本社を置く企業である。「つくる人を増やす」を経営理念として掲げ、事業内容として「日本的面白コンテンツ事業」を標榜し、スマートフォンゲームの開発・運用、Web キャンペーンを主軸とした広告制作を中心に、ウェディング事業、e スポーツイベント事業など様々な事業を展開している。

平成 10 年に合資会社カヤックとして設立され、平成 17 年に株式会社カヤックとして事業を引き継いだ。資本金は 5 億 1028 万円（平成 31 年 3 月末時点）、正社員・契約社員数は 295 名（平成 31 年 3 月末時点）である。

カヤックでは、「鎌倉資本主義」というコンセプトを掲げている。その地域の特徴と強みを見極め、その特徴を地域資本とし、地域ならではの指標に落とし込んだうえで、企業や行政、市民を巻き込みながらその目指す方向性に取り組むことを地域資本主義と定義している。鎌倉市における地域資本主義が「鎌倉資本主義」である。

地域資本主義を促進するための経営思想として、地域との接点を増やす経営と、地域の企業との共創経営の 2 点を掲げている。

地域との接点という点においては、職住近接のスタイルを推奨するため、本社近郊に住む社員への住宅手当があり、また、鎌倉で働く人、暮らす人のための「まちの保育園」や学童などのサポート制度や、地元のレストランとのコラボレーションによる、会員企業社員に対して、健康でおいしい食事を割安で提供する「まちの社員食堂」等がある。

さらに、「社員の参加を推奨する地域のボランティア」として取り組んでいる活動に、カヤック創業者ら鎌倉の経営者たちが立ち上げた NPO「カマコン」などがある。「カマコン」とは、地域の課題や新しいチャレンジに対して、ブレインストーミング（ブレスト）という手法をフルにいかして地域活動を行うものであり、ブレストの結果を自分事として、IT の知識やツールを活用して、鎌倉を盛り上げたい人を支援している取組である。

■ テクノロジーで人々をエンパワメントする（パブリテック）

一般社団法人 Publitech は、Public x Technology をかけあわせ「人々をテクノロジーでエンパワメントすること」を理念として、全ての人々が自分らしく生きられる、「共生社会の共創」を推進する非営利組織である。行政のデジタル化の促進、社会のスマート化の促進、共生を共創するエコシステム構築の実践をビジョンとして掲げている。

共創かまくらプロジェクトの施策においても、47 個目の公約「パブリテックによる介護・福祉・医療の効率化」が掲げられており、その内容として、常に進化し続ける最先端技術（IoT、ビックデータ、AI、ロボット、自動運転車、ブロックチェーン、クラウド

ドコンピューティング等）を用いて、介護・福祉・医療の効率化を進めるものとしている。

鎌倉市は、行政と民間が同じ方向性を向いて、一体的に取り組むことができる環境を構築しようとしている点が特に先駆的であり、全国の自治体における取組においても参考になるものである。

（４）神奈川県藤沢市

～包括的な相談支援と地域づくり支援の一体的実施体制～

事例ポイント：

藤沢市

【包括的な相談支援と地域づくり支援の一体的実施体制】

藤沢市役所福祉健康部に生活困窮者支援・基幹型包括支援センター等の相談支援機能と地域づくり支援等を一体化させた「地域包括ケアシステム推進室」を、その下に「総合相談支援センター」を設置。生活困窮者自立支援機関「バックアップふじさわ」に加えて、同機能を社協に委託した「バックアップふじさわ社協」を展開して協働している。CSW（コミュニティソーシャルワーカー）を 8 名配置し、財源は生活困窮者自立支援法や他機関の協働による包括支援体制構築事業などを組み合わせて市社協への委託を行っている。また、「地域の縁側」による取組で高齢者、障害者・児、青少年など多様な地域住民が利用可能な交流スペースから地域力の強化に取り組んでいる。

株式会社あおいけあ

【地域に開かれた人が行き交う小規模多機能型居宅介護事業所】

小規模多機能型居宅介護を運営し、施設敷地の壁を物理的に取り払い、地域の道と道をつなぐ近道として人が行き交うようにしている。敷地内に喫茶店を開く人、給食づくりに魅力を感じ腕を奮う人、不登校から立ち直り給食手伝いのバイトをする人、生活保護の人に対して、地域のボランティアをすることで敷地内の住まいを安く提供している。流しそうめんのイベントでは、認知症の人が竹を割り子どもが手伝う姿も見られる。

株式会社ハビリスデザイン

【放課後等デイサービスを通じた地域住民の交流の場と相談の場を展開】

身体障害児の放課後等デイサービス。施設にはカフェを併設しており、子ども・親・地域の方の交流が生まれ、障害の認知や理解が深まる場としている。また、地区限定で日々の住民の困りごとをなんでも相談できる 1 回 500 円の御用聞きを行っている。

遊びリパーク リノア

【障害児と健常児を分け隔てなく理解し合える空間づくり】

放課後等デイサービス広い空間を生かした遊び場（屋内）を提供し、障害児と健常児が分け隔てなく過ごし互いに理解し合える場を地域に提供している。施設の空き時間に地域の方に向けたズンバ・ヨガ・ティラピス教室などを参加費 500 円で実施し、参加費の半分は寄付金として貯め、遊具の購入、設備の新調、子ども達の遠足費用などに当て、フィードバックしている。

亀吉

【ボランティア事業と収益事業で多様な支援を実施】

子育て・高齢者・当事者支援を担う「ボランティア事業」と、不動産・介護保険・障害者事業を担う「収益事業」を運営。「カルチャースクール亀吉」「パン遊房亀吉」「かめキッチン」など多様な 38 の事業を運営。地域に開かれた事業所として、誰もが「おたがいさま」のところで幸せに暮らせる社会を目指している。

ぐるんとびー

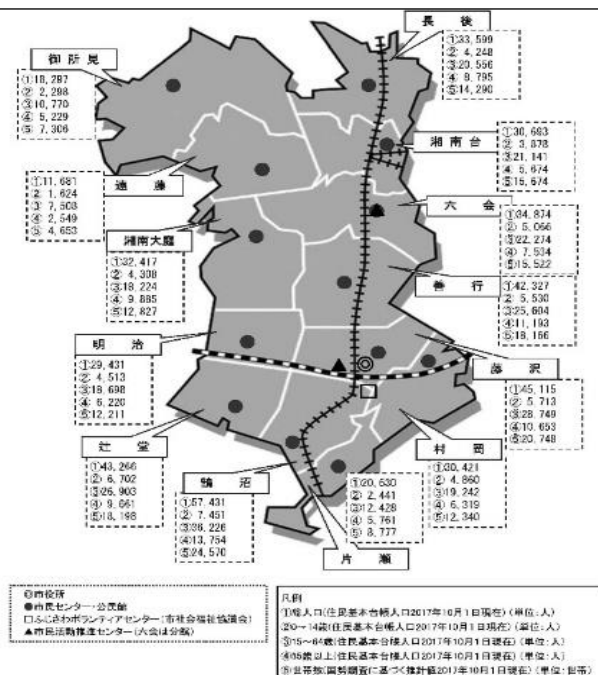
【小規模多機能型居宅介護と地域づくり活動（自治会活動）を実施】

UR の団地の部屋を複数利用した小規模多機能型居宅介護を運営。7F にコミュニティスペース、6F に小規模多機能、その隣室にルームシェアで要介護 5 の高齢者と PT スタッフ、3F～5F に社員寮（災害ナース等）、向かいの建物に訪問看護ステーションがある。団地の子どもやスタッフの子ども（中には不登校や待機児童もいる）も遊びにくる場として地域の拠点として機能している。自治会活動も積極的に参加して、小規模多機能ホームと自治会活動を一体的に取組を展開している。

1) 藤沢市の体制と取組の概要

■ 藤沢型地域包括ケアシステムの中心となる市民センター

藤沢市は神奈川県南部中央に位置する人口 43 万人、高齢化率 24% の市である。昭和 15 年に市制施行された後、周辺の町村を編入してきたため、現在の 13 地区にはそれぞれの地域特性がある。13 地区にある市民センター・公民館（以下、「市民センター等」）が行政サービスおよび住民活動の拠点となっており、いわゆる市役所の出張所と



藤沢市地域福祉計画 2020（中間見直し）p52より
出典:藤沢市作成資料

は異なる点が藤沢市の特色の 1 つにあげられる。

各地区には、民生委員児童委員、自治会町内会、地区社会福祉協議会（地区社協）、青少年育成協力会をはじめ、防災や防犯、福祉、生活環境等の課題解決に取り組む協議体が設置されている。従前より、市民センター等を単位として活動しており、それを市職員がしっかりと支援してきた。

しかし、藤沢市が藤沢型地域包括ケアや地域共生社会をめざすためには、行政のマネジメント力やコーディネート力をさらに高める必要性があり、市民センター等を所管する市民自治部と福祉健康部が連携して、市民センター等の機能見直しと人員配置等を含めた増強を図っている。

■ 地道な情報発信による行政内・外の意識変容

月に 1 回開催される市民センター長・公民館長会議は、全ての市民センターのトップが集まる会議である。また、年数回開催される地区社協の協議会には、全市民センター長も参加する。それらの場で、国の地域共生社会をめざす動きや、地域力強化と行政の役割といったことの説明や意見交換などを続けてきた。ここ 1、2 年は、市民センター長の意識も高まってきている。

もともと、藤沢型地域包括ケアは、福祉健康部内において打ち出し、庁内外に働きかけてきた。庁内検討委員会や推進委員会を設置して、庁内では横断的に委員が参画している。いわゆる行政の縦割りが大きな課題であるが、職員の意識も変わり、同じ思いをもって藤沢型の実現に向けて取り組めるようになってきている。

さらに、市議会ともうまく協調してきた。市議会議員の多くは「藤沢型とはこういうもの」という意識をもっていることから、議会の中で質疑も多いという。市議会議員は地域と密着しているため、議員から地域に発信してくれることもあり、市議会議員の力を借りてきているともいえる。

■ 藤沢型をリードする体制づくり

藤沢型地域包括ケアの端緒は、平成 27 年度に地域包括ケアの推進担当を福祉健康部の総務課に配置したことから始まる。当時の総務課には、総合相談室があったため、生活困窮者支援や基幹型地域包括支援センター等の相談支援機能と、地域づくり支援なども一体化させた形で、平成 29 年度に現在の地域包括ケアシステム推進室となった。

現在、行政内でリードするのは同推進室であるが、市民センターを所管し、自治や協働のあり方をつくっていくリーダーシップを発揮するのは市民自治部である。その連携協働のもと、福祉健康部では、従来の福祉の専門性を活かしながら、地域づくりと、幅広い視点からの住民福祉という視点で取り組んでいる。

■ バックアップふじさわ

生活困窮者自立相談支援機関のバックアップふじさわは、行政としてのソーシャルワーク機能を担っている。一方、市では平成 25 年度から市社協の組織体制強化を図っており、成年後見相談を含む権利擁護事業と、地域福祉推進のための事業拡大に段階的に取り組んできた。

そこで、バックアップふじさわと同様の機能を、より住民の側に立ち、寄り添える市社協に委託展開した（バックアップふじさわ社協）。当初は相談支援員のほか CSW3 人を配置し、段階的に CSW を 8 人まで増員しており、今後も増員予定である。財源として平成 30 年度は、自立相談支援事業、共助の基盤づくり事業、多機関の協働による包括的支援体制構築事業、地域力強化推進事業を用いて、社協に委託している。

バックアップふじさわと、バックアップふじさわ社協では、支援につながらない人や制度の狭間にいる人など、生きづらさを抱えている人たちの掘り起こしなども行い、たとえサービスにつながらなくても関わり続けることを方針としている。

■ 市民センター等による相談支援

また、市民センターという拠点の機能も重要だ。市民センターに行けば、あらゆる問題を受け入れてもらえるような、より頼りになる拠点をめざしている。加えて、市民センター内に地域包括支援センターや障害者の相談支援事業所、子育て支援センター、地区ボランティアセンターなどが集約されている地区もある。その市民センターには CSW やバックアップふじさわの支援員も行き来していて、総合的に連携がとれている。

藤沢市は民生委員の充足率が県内で一番高いことも特徴である。藤沢市では、民生委員の一斉改選をする際に、地域の自治会、町内会、民生委員等の団体から推薦を上げてもらうが、欠員が出ないように調整するのも市民センターの役割としている。民生委員は 24 時間 365 日で、負担が大きく、なり手を確保することが難しいといわれている。その負担を少しでも軽減しなければならないが、藤沢市でそれを担っているのは、CSW である。

さらに、地域福祉協力員という民生委員のサポーターの配置を検討している地区もある。これは、民生委員に 70%程度で余裕をもって活動してもらうことをねらいとしている。本当に困った人が現れた時に対応できないとの考えから始まった。

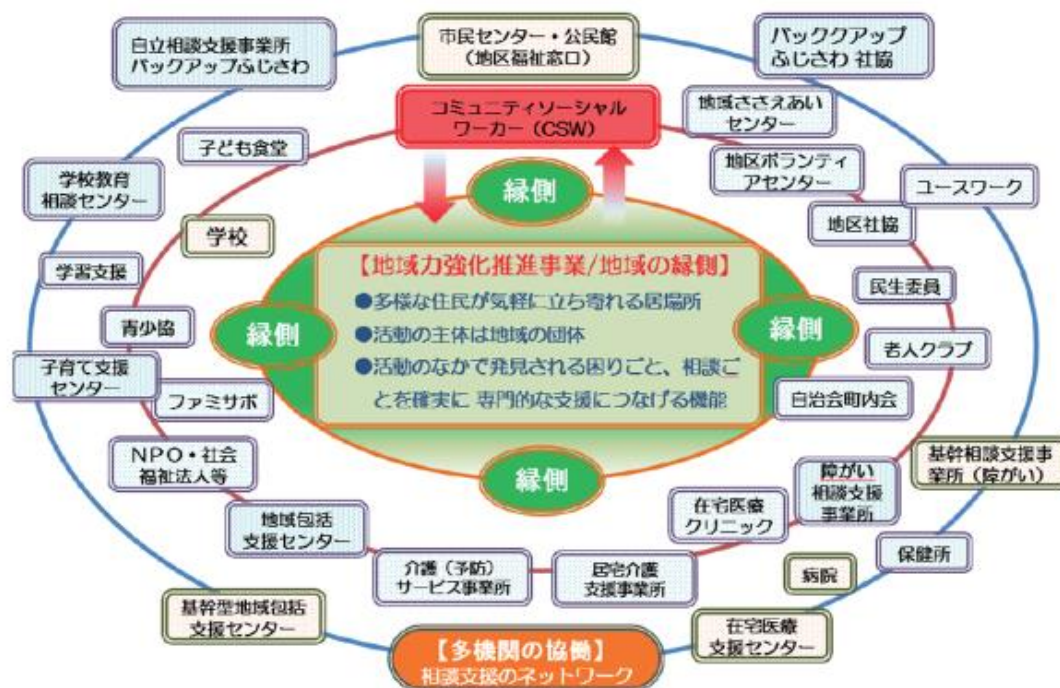
なお、藤沢市の生活支援コーディネーターは、1 層に社協、2 層に 4 人の配置にとどまっている。これは、CSW と重なる点も多いため、CSW と協働していく予定で、ソーシャルワークも対応できる専門性の高い全世代対応型のコーディネーターをめざしている。

■ 地域の縁側

専門相談の場所では敷居が高いこともあるが、日々のちょっとした困り事や相談事から専門職につなぐ機能を持っているのが「地域の縁側」である。平成 27 年に「地域の縁側」事業を開始し、平成 30 年には 35 ヶ所へと展開している。共助の基盤づくりの役割を担っており、生きづらさを抱えている人たちも含めて、誰でも気軽に立ち寄ることができる困り事の相談の入り口となっている。

地域の縁側には基本型、特定型、基幹型の 3 タイプがあり、共生型の藤沢型地域包括ケアシステムの推進に向けた取組のひとつとして設置する「地域ささえあいセンター」が「基幹型」と位置付けられている。高齢者の生活支援等サービスの体制整備を推進するために、様々な事業主体による多様な取組のコーディネート業務を担う「生活支援コーディネーター」が配置されている。

「地域の縁側」開始当初は、市の単独事業として実施していたが、現在（平成 30 年度）は「地域力強化推進事業」の補助金も一部財源として活用されている。



出典：藤沢市作成資料

■ 地域力を引き出す地域マネジメント

住民は「地域をこうしたい」「地域のここが問題だ」といった思いをもっている。その思いを引き出す地域マネジメントが重要であり、その役目を誰が担うかがカギとなる。

そこには、やはり行政も仕掛け役として関わり、地域での活動を支えていく責任を果たさなければならない。

地域では法制度がどうなろうと地域活動はどんどん進む、藤沢市は特にそういった特色がある。地域の活動やつながりづくりが円滑に行くようなサポート、また、地域が解決できないような大きな問題や困り事は行政がしっかり受け止めるという関係性をつくる必要がある。そのためにも、地域と行政との温度差や距離感といったものをなくし、きちんと信頼関係を築き、いかに頼られる行政となるのかだ。

例えば、行政が「藤沢型」をめざして一緒にやろうと話しても、どうしてもやらされ感や押しつけ感などがぬぐえない。そこは粘り強く、1年、2年かかっても地域に足を運んでかわりを保つようにしている。そこで、地域で何が困っているのか、また、行政は何ができるのかを共有できるようにしないと、地域と行政間の溝は深まるばかりだと感じているという。

「藤沢型」に向けて地域との関わりを担うのが、地域包括ケアシステム推進室や市民センター等のほか、藤沢型の6つのテーマごとに設置している分科会や専門部会である。分科会等には関係部署の職員が参加し、一緒になって知恵を出し合うことで、市民も何とかなるかもしれないと、少しずつ前向きな雰囲気がでてくる。市民の困りごとや課題、思いを引き上げて、全面に出していくことで「藤沢型」の実現をめざす。職員は今まで先送りにしてきた課題に対して何とかしなければならないという意識をもつようになっている。

さらに、地域との共有化に取り組んでいる。健康寿命日本一を目指している藤沢市では、地区別の健康データが見える化し、地域の人たちと共有できるよう進めている。また、在宅医療の多職種研修会には、医療、介護、福祉の職種が参加するが、段階的には地域の参加を促そうとしている。専門職がもっと敷居を下げて、地域で活動している人と一緒に地域を作っていくという、専門職間での共有化からもう一歩進めたいと考えている。

○令和2年（2020年）までに取り組むべき重点テーマ（短期目標）と主な取組等

(a) 地域の相談支援体制づくり

- ・地域の総合的な相談支援拠点としての市民センター・公民館機能の充実・強化
- ・地域における総合的な連携体制・ネットワークの確立

(b) 地域活動の支援・担い手の育成等

- ・地域活動を支える拠点としての市民センター・公民館機能の充実
- ・地域の支えあい活動の支援や担い手育成を推進するための仕組みづくり

(c) 健康づくり・生きがいくくり

- ・健康寿命日本一に向けた健康づくり・介護予防等に自ら取り組めるような支援
- ・地域社会とのつながり・生きがいくくりの支援

(d) 在宅生活の支援

- ・多機関・多職種が分野横断的に連携した在宅生活を支える基盤づくり
- ・専門機関等のチーム支援におけるコーディネートを担う人材の育成

(e) 社会的孤立の防止

- ・制度のはざまにある人への支援体制の確立
- ・生活困窮世帯やニート・引きこもり、子どもの貧困対策に向けた支援の仕組みづくり
- ・孤立死・孤独死の防止に向けた地域の見守り体制づくりの充実

(f) 環境整備等

- ・地域の衛生面に配慮した住環境を確保・維持するための仕組みづくり
- ・空き家対策を含めた住宅支援等の充実
- ・公共施設を活用した地域活動や交流の「場」を提供する基盤づくり

■ 民間事業者にひろがる地域づくり

藤沢市では、地域に貢献したいという民間企業をはじめとする様々な活動主体と「マルチパートナーシップ」により連携協定を結び、地域づくりを進めている。

地域活動が盛んな地域の1つである明治地区では、湘南地域で無料配信され、近所とのつながり、ネットワークづくりに活用できるアプリ「SOY LINK」の新たな活用方法として検討しているのが認知症の方の検索である。アプリを使って実際に探す実証実験や訓練等を、メルシャン（民間企業）、パナソニック（民間企業）、らぼーる（社会福祉法人）と行政、そして市民が一緒になって行っている。

農福連携の取組も始まった。野菜などの直売所があるが、どうしても売れ残る商品がでてしまい、それらは農家が引き取り処分していた。これを食材として活用できないかJAさがみと相談し、生産者から引き取り、CSWとバックアップふじさわとが連携し配送するボランティアを確保し、市内のこども食堂の食材として無料提供している。また、生活困窮自立支援制度の学習支援事業所が開催する食育を兼ねた食事会にも無料提供されている。その食事会には、JAさがみの職員が子どもたちに工作を教えに参加することもあり、笑顔が絶えない会になっている。

藤沢市内に3店舗あるイトーヨーカ堂は店舗の一角を提供し認知症カフェ「えのカフェ」が定期的にかかれている。

マクドナルドのフランチャイジー店舗では、店舗の一部を「地域の縁側」に開放して

おり、運営を障害者の生活介護等を行う社会福祉法人が携わっている。もともとあったキッズコーナーで、集まる子どもたちにボランティアや民生委員が寄り添う。また、生活介護の利用者がデザイナーとして、子どもたちがつくる缶バッジのデザインをしたり、マクドナルドのアルバイトと来店する客がスマートフォンの使い方教室を提案したりするなど、共生社会が少しずつ芽吹いている。

これらは、企業の費用で取り組んでいることがほとんどで、市の財源を確保しなくてよいというメリットが大きいというだけではない。まさに「藤沢型」の共通基盤としてかかげている「行政と多様な主体との協働による支えあいの地域づくり」の1つといえる。

2) 具体的取組内容・事例 ～事業所等の取組～

①株式会社あおいけあ

i. 成り立ちの経緯&事業内容

代表の加藤氏は、大学を卒業してからの数年間、特別養護老人ホームで働いた経験から、老人福祉法的な「みてあげるケア」ではなく、介護保険法の目的にあるような「自立生活支援」を地域に根ざした形で行いたいという思いに至った。そして、介護保険法施行の年と同じ平成12年に特養時代の同僚と「あおいけあ」を立ち上げ、グループホームを開設した。

その後、全国の知り合いの施設を見学してまわり、現在の小規模多機能型居宅介護のような内容の施設づくりをめざすようになった。紆余曲折を経て、現在は利用者と住民、とりわけ子どもとの交流に重点を置きながら、地域住民の顔が見え活力が出る憩いの場を実現している。

ii. 取組内容

- ・認知症の方が安心して暮らせる場所づくり
- ・世代を超えた認知症の方と子どもなどの交流
- ・子どもが集まる場所を演出
- ・施設内を人が日常的に通る仕組みを実施
- ・人が地域に残れるようサポート

iii. 一体的実施を手法とした取組例

- ・流しそうめん

イベントの一環として流しそうめんの実施することで、認知症の人が地域の人を楽しませてくれる。また、認知症の人が子どもと一緒に竹取りを行い、ナタで割るところを

子どもが見て、手伝ったりもしている。これらのことが自然に行われることが、事業所としては望ましいとしている。

・書道教室の開催

子ども中心に一週間で 130 人が集まる。子どもたちの父母も集まり、地域外、利用者以外の人も多く訪れる。

(a) 施設前の街道は交通量が多いため、歩道が狭く危険である。そこで、施設の壁を物理的に取り払い、施設内を地域住民がショートカットして通行できるようにした。結果的に施設が老若男女が行き交う交通の要衝的な場になっている。

(b) 認知症の方に施設内で駄菓子屋の運営を任せる。仕入れから販売時のお金の計算、子どもとの交流などにより、自立を促している。

(c) 施設内で喫茶店を開く人、給食づくりに魅力を感じて施設内で腕を奮う人、不登校だったが立ち直り給食の手伝いのアルバイトをする人、生活保護ながら地域のボランティアをすることで施設内に住まいを確保できている人などがいる。同施設は、地域に人が残れるように様々なサポートをしている。

iv. 気づいた点

ケアにおいては、アセスメント情報をどれだけ取れるかが重要である。その人の生い立ち、車はかつて何に乗っていたかなどの情報を詳細に収集する。

(a) グループホームよりも小規模多機能のほうが地域に開放しやすい。地域に開けば開くほど、様々な人の交流の場が醸成され、離職率が下がるということがわかった。

利用者のケガを恐れて過保護にならず、リスクが生活上にあるのは当たり前という考え方で利用者を見守る。こういった利用者との関係づくりは、信頼関係を作る。

(b) 行政側の制度やルールは、現場のリスクをコントロールするものである。その為、民間事業者が市役所内の理解ある職員との間で相互理解を深めることが、市役所をリードし、その後の制度づくりにつなげることになる。

v. 課題

(a) 小規模多機能は自由参入ができず、市の公募があるかどうかによって左右されるため、期間的な問題などがあり、やる気のある若い人が参入しづらい。

(b) 社会福祉法人の理事長や施設長などが介護職員の質について苦言を呈しているが、彼ら自身が質の高い介護人材とは何かを明確に答えられない。まずは自らが、どのように介護職員を育てるかなどの確固たるビジョンを持つべきである。

(c) 自立支援を後押しではなく、既得権益を守ること、不必要なサービスや報酬計算が中心となっている事業所については、事業内容の見直しを進めるべきである。

(d) 予め定められた带状プランは、失敗してはいけない、余計なことをしてはいけな

いと言っているのと同じことであり、人も育たなくなる。小規模多機能で带状プランをすると上手くいかない状況も発生する。その辺りが決まっていらないのが、小規模多機能の良いところである。

②株式会社ハビリスデザイン

i. 成り立ちの経緯&事業内容

代表の深見氏は木造建築の大工である。妹3人が身体障害者で車イス使用のため、彼女らの環境面のバリアフリーリフォームに携わる中でやりがいを感じ、同様の事業内容の会社（株式会社ハビリスデザイン）を立ち上げた。

同社のメインの事業は放課後等デイサービスで、児童福祉施設として運営されている。サービス利用の対象は身体障害児であり定員は10名だが、現在の登録は27名。事業自体は2年半ほど前からで、まもなく3年になる。平成30年2月からはヘルパー事業も開始した。

リフォームで介護負担軽減の環境づくりはできるが、家族の心の余裕はつukれないと気づいたため、夕方に預かることを始めた。放課後の15～17時が主なサービスの時間帯だが、それによって母親などが2時間ほど自分の時間を確保し、昼食を食べたり、友人に会ったり、美容院に行くことができ、心の余裕が生まれることにつながる。

当初は藤沢駅近くで運営していたが、新築を建てたのを機会に、平成30年3月に現在地に移転した。藤沢での事業を選んだのは、自らの出身地であるということ（近所には母校の小学校がある）。自分が勝手を知っている地域で事業を行いたかった。また、母親がデイサービスとヘルパー、相談支援の事業を運営しているので、そのつながりで藤沢市のヘルパー事業所の連絡会に参加させてもらえる機会があったというのも理由である。（平成30年11月に母親の法人と事業統合した）

一番大切にしていることは、家族が笑顔であること。それを念頭に置いて、事業を展開している。今後は身体障害者の方へのグループホームと、そのグループホームの中に緊急対応のショートステイを併設しようと考えている。

ii. 取組内容

- ・利用者が十分な空間を感じられるスペースを施設内に確保
- ・人々が集い、障害への認知・理解を深められる場所を設ける
- ・御用聞きを通して、地域の課題をピックアップ
- ・家族などの介護負担軽減
- ・職員の介護負担軽減
- ・家族同士の関係づくり

iii. 一体的実施を手法とした取組例

- ・施設に併設するカフェをオープン。地域の人や子連れの家族などが集まり、親同士の交流などはもちろん、子ども同士の触れ合いの場や、遊びを通して障害の認知や理解を深める場にした。

- ・障害の有無に関係なく、村岡地区限定で住民に向けた御用聞きを 1 回 500 円で、週に 2〜3 件行っている（依頼がないときも多々ある）。同社は元リフォーム業なので、御用聞きがリフォームの仕事につながれば良いぐらいの気持ちでやっているとのこと。利用者は特に高齢者が多いわけではなく、主婦の方や若い方もいる。要望はパソコン関連の接続、自転車の空気入れ、庭木の剪定などさまざまである。こうした御用聞きを通じて、地域の困りごと（課題）を発見することができるそう。地域の中にある包括や藤沢市の施設、コンビニ、床屋などに御用聞きのチラシを置いている。この取組を通じて、ネットワークを構築するというよりは、自然に拡散して広がっていけば良いと考えている。この地区限定という難しさはあるが、これで横のつながりが展開していけることが目下の願いである。

また、自治会に入会し、回覧板を回したり、祭りに参加するなどで、同社と村岡地区住民の交流の促進を図っている（自治会長がカフェに訪れたりも）。さらに母親同士のネットワークで、家族同士のつながりが生まれている。ランチ会を施設内で開いたり、家族みんなでバーベキューに出かけたり、横浜などの花火大会に行くなども行なっている。

iv. 気づいた点

- ・障がい福祉サービスだけのサービスでは展開が十分にはできないため、御用聞きからのリフォームも大切と感じている。メイン事業は障がい福祉サービスに頼っていると、人員の配置基準など、そういったことに左右されがちになってしまうから。

- ・無償のボランティアだと、ボランティアの人が、もしケガをしたら、何の保険で対応したら良いのかわからない、すっぱかされても、ボランティアなので文句を言いづらいという点があるため、賃金を払い、バイトのような感覚で行ってもらうことが望ましいとしている。

v. 課題

- ・ヘルパー事業所での課題は、親元を離れたいなどの理由で車イスの方でも一人暮らしをしたい人が結構多い。重度訪問介護のため、日中は施設に通い、朝や夕、夜勤で一人暮らしのすべてを支えるという形でやっているが、マンパワーが不足しているのが悩みである。

③遊びリパーク リノア（運営：特定非営利活動法人 laule' a）

i. 成り立ちの経緯&事業内容

事業内容は放課後等デイサービスである。ヒアリング調査時点ではスタッフ約 20 名（セラピスト、看護職、自立支援相談員等）子育て中の方が業務にあたっている。

「子どもたちが子どもたちを育てる遊び場」を創ることを目指し、広い空間を活かした遊び場の提供、地域を活用した社会体験の実施などが特徴で、遊びとリハビリで個々の子どもの強みを伸ばしている。

同法人の横川理事長は元アパレル業であり、洋服の企画・デザインなどに携わっていた。また、海外で趣味のサーフィンをを行うためにメキシコやコスタリカなどの国々を転々としていた。言葉の違う方々との交流は当初ストレスばかりだったが、お互いにわかり合いたい気持ちがあればジェスチャーでも通じることに気付いた。このような人々との触れ合いの中で、コミュニケーションの大切さを痛感し、この経験が福祉の仕事に携わろうという動機につながっていった。

25 歳の時に帰国し約 3 年間高齢者施設で働きつつ、介護福祉士の資格を取得した。当時、世の中は介護の技術を学ぶことに重きが置かれていたが、横川理事長は、そのことに疑問をもち、介護されても安心できる、信頼される関係の構築を信条にし、このような考え方が現在も受け継がれている。

以前の施設では、高齢者や認知症の方に向けたカルチャー式デイサービス、中途障害の方をメインにしたカフェなどを運営した。その経験をベースにし、3 年前に自施設を立ち上げる。障害をもつ子の両親などからの意見を参考にしつつ、様々なアイデアを反映して現在に至っている。

ii. 取組内容

- ・障害児だけの施設にはしない。健常者と同じ空間で互いに理解し合うことを目的とする
- ・ボランティアとして地域の親子に遊びに来てもらい、お互いの学びの場に
- ・スタッフの勤務時間を調整し、有意義な活用につなげる
- ・ワンコインの教室を開催。障害への啓発を深め、支援の喜びからボランティア参加も
- ・施設では子どもに対し、安心・安全とともに、チャレンジすることを第一にしている
- ・地域の人々が積極的に交わり、支え合い、共生社会のような場ができればと願う

iii. 一体的実施を手法とした取組例

・できるだけ働きやすくすると同時に、余力を出すためにスタッフの勤務時間を週 35 時間としている。その代わりに以下の 3 つのルールを設けた。

- 負担無く勉強会に参加できる時間として有効活用すること

○家族と過ごす時間に当てること

○仲間や利用者家族などが困っているときは、サポートすること

放課後等デイサービスなので、利用者が夏休みなどで早めに迎えが必要な場合は、こういった余力からカバーしている。

施設では空いている時間にズンバ教室、ヨガ教室、ティラピス教室などを参加費 500 円のワンコインで実施。毎回、30 名ほど集まる。参加費の半分は寄付金として貯め、溜まったら遊具を購入したり、設備を新しくしたり、子どもたちが出かける費用などにあてている。使い道は参加者に逐次報告。子どもたちや施設の役に立つ一端を担うことで、参加者が喜びを感じ、今度は自らが施設でのボランティアに立候補するなども多く見られる。障害への理解を深めるだけではなく、地域の人々と施設との間で良いコミュニケーションが生まれている。

iv. 気づいた点

- ・子どもたちがやろうとしていることに気づき、先回りしてやってしまうと、何もできないまま大人になってしまう。できるだけそういうものをなくさないといけない。自分でできるように、練習に付き合っあけることが大切である。

- ・スタッフの側にコミュニケーション力がないと、子どもは遊んでくれないし、言うことも聞いてくれない。また、専門職だからといって専門性で仕事しようとする、それで子どもをコントロールしてしまうようになる。専門職こそが子どもたちと遊んで、積極的に子どもたちの輪の中に入り、子どもたちの活動の中で、専門職のスキルを発揮していくようにすべきである。

v. 課題

- ・今来ている子の多くは、働いているスタッフの子どもなので、今後はボランティアで来てもらっている親子サポーターの数が増えると良い。

- ・重度の障害をもち、医療が必要な子が成人した後の施設がないため、我々がそういった子たちが入れる場所をつくるために今後、各方面にアプローチしていかなければならない。

④ 亀吉

i. 成り立ちの経緯&事業内容

シニアライフセラピー研究所は 2006 年に鈴木しげ理事長が、知恵者であるシニアの人生経験を活用し、地域福祉の向上を目指すのを目的として、ケアマネジャーの仕事と並行して設立。地域の人々がいつでも自由に集える場「憩いのサロン亀吉」をオープン

させた。

現在は、介護保険事業、障害福祉事業、居住支援事業、傾聴ボランティア育成派遣事業など 40 の事業を運営中である。職員は 54 名、うち常勤は 13 名。利用者は 265 名。また、同研究所が地域とつながるためのサークル活動に「亀吉鵜楽部」があり、会員は約 1,300 名、うちボランティア登録者は約 350 名、子ども会会員は約 230 名となっている。1,000 名を超える人々が、同研究所の活動をサポートしている。

同研究所のモットーは「夢をかたちに」。それをベースに「心」「出会い」「夢」の 3 つのキーワードを常に意識して事業を行っている。地域のニーズを拾い上げ、「ないものはつくる」の姿勢で活動することも重視。

子ども、大人、高齢者、外国人、障がい者など、地域には多種多様な人々が暮らしている。様々な人々が地域となじみ、幸せに暮らせる地域へと発展させていくことをめざす。

また、支援したり、されたりという関係ではなく、お互いがどのような状況でも輝けるような、お互いさまの福祉の現場づくりも図っていく。

10 年先のスタンダードを念頭に、同研究所は福祉のパイオニアとして、今までも、そしてこれからも、様々な道を切り開いていく主体となる。

ii. 取組内容

- ・県内初カルチャー型デイサービス立ち上げ。過去には機能訓練の場として、そば打ち体験を実施。

- ・地域の思い、願いなどをピックアップするため、傾聴ボランティアを養成。

- ・障害者就労継続 B 型の事業として、パンを製造や「トリートメントモール 亀吉」、B 型・移行支援として、福祉コミュニティカフェ亀吉「MAMMA MIA」、藤沢市のふるさと納税返礼品にも登録。

(ふるさと納税サイト「さとふる」のパン部門月間ランキング 1 位を獲得)

- ・デイサービス利用者が有償ボランティアとして調理し、「働く×キッチン×リハビリ」の場を実現。

- ・宅地建物取引業（不動産業）にも取りくむ。NPO 法人としては首都圏初、全国で 5 番目。高齢者や障害者、生活保護、外国人等、住宅確保要配慮者とされる人々の住まいと暮らしを支援する、住宅確保要配慮者居住支援法人の指定を取得。

iii. 一体的実施を手法とした取組例

- ・要介護 4 の男性でまひの障害をもつ方が、料理教室の先生を担当。そば打ちを教えた。その結果、手を使えるようになる。その後、リハビリを頑張っていたところ、日常でウクレレを弾けるようにまでなった。

- ・パン工房も、カフェも、職員があれこれ指示を出したり、余計な手伝いをしたりする

と、利用者がやる気を損ねたりして、動かなくなってしまう。そこで職員を抜いてみた（職員は黒子に徹し、環境整備をしっかりと行う）。すると、そちらのほうが、生き生きと働くことがわかった。

今では職員抜きで、3 障害の利用者を一緒にしていると、とても上手く回るようになっている。

iv. 気づいた点

- ・行政が制度をつくったり、口を出していくことが、必ずしも地域の助け合い向上に寄与するとは限らない。制度的な線引きが多く出来てしまう。

むしろ行政が何もしないほうが、地域の人々が主体的に、能動的にボランティアとして支援に向かう機運が生まれるのではないかな。

- ・一生懸命介護をしても、上手くいっていない場合は、あえて介護しないという考え方が功を奏すケースもある。

v. 課題

- ・地域にはボランティア団体が存在するが、地域とつながっていない人々は、それらを頼りにすることが、なかなかできない。もっと地域のボランティア団体に支援を求められるよう、工夫して道をつくっていかなくてはならないのではないかな。

⑤ぐるんとびー

i. 成り立ちの経緯&事業内容

はじめは東日本大震災支援で、菅原代表が専門職として無力感を痛感したことから始まる。

例えば、支援をし続けることによって自立を阻害するという考え方がある一方で、そもそも、そこからこぼれ落ちてしまっている人を、そこに対して様々な価値観がぶつかって、住民が翻弄されていた。みんなでよりよい地域復興を目指していくためには、住民個別の希望（保育園が足りない、介護職が足りない等）を尊重すると、声の大きい人の意見に流されることは、問題になるのではないかと感じたという。そのため『地域ごとに自分たちでどういうまちをつくっていくのか、この地域でどうやって生きていくのか』ということを一度自分たちで話し合い、その地域道徳（哲学）・ビジョンを住民が共有して、一緒に行動していくことが必要と考えた。

菅原代表が中学・高校時期を過ごしたデンマークでは共生・連帯といった考え方が重要であった。同じ町に住む人が地域道徳観（哲学）を持つことで、共生・連帯を実現していたという。それがなく、行動するのは難しく、今の日本にはこれが足りないと感じたとのこと。地域道徳を対話の中で創り上げていくことが、小規模多機能型居宅介

護という制度を使う事で実現できる可能性を感じ、育った町の藤沢市で行うことにしたという。

ぐるんとびーの名称は、デンマークにおいて、デンマークの父と言われる教育者であり牧師であったニコライ・F・S・グルントヴィの名前をとって作った。世界一幸せな国といわれるのはグルントヴィの教育の思想が影響している。

ii. 取組内容

・URの団地の空き室を利用した小規模多機能ホーム「ぐるんとびー」において実現したいのは、いわゆる『介護事業』ではなく、誰もが心地よく暮らせる地域づくりである。たとえ認知症や障がいがあったとしても、心地よく暮らすことができる環境をつくりたいと考え、高齢者・障害のある人の自立を支援しながら、子どもたちの未来をつくっていきたいという思いがある。

UR 団地内における事業所の配置：

- 7F にコミュニティスペース
 - 6F 小規模多機能事業所
 - 3F～5F に社員寮（契約形態としては本人が借りて家賃補助）
 - 要介護5の高齢者とケアスタッフがルームシェア
 - 向かいの別建物において訪問看護ステーション
- ※その他、住民が主体となって、必要な機能を共創していく

iii. 一体的実施を手法とした取組例

(a) 団地の子どもたちやスタッフの子どもたちが遊びに来たりしている。その中には不登校の子どもや、待機児童、躁鬱を繰り返している子が来たりする。それをみんなで団地の中で見ていく。これらを小規模多機能型居宅介護の共生型の制度に乗せていけたらと思っている。

(b) 生活を継続するためには様々な形があってよいと考えている。自分が生きたい形を支えるために、公的サービスとインフォーマルサービス（ボランティア、自費等）を組み合わせ、その人の意欲を引き出しながら関わることが重要だと考え、意欲を引き出すことで、出来ることが広がり、それが自信につながり、健康（要介護度など）が改善されることも多い。

iv. 気づいた点

地域で共生していく為には、限られた財源の中で、どうやったら本人と家族、そして事業者も、みんなが楽しくいけるのかということ考えることが重要である。だからこそ、スタッフみんなで、地域みんなで考えている。小規模多機能は『地域の学び舎』であり、

小規模多機能とは教育のツールだという認識の下で、多様な人々との対話や共創により事業展開している。

v. 課題

多様な生き方を支援し、心地よい暮らしを実現するためにはとても複雑で臨機応変な働き方が求められている。利用者の安全・安心が守られる一方で、スタッフが疲弊してしまうことのバランスをどうとるかが課題である。

・一つの事業所だけの課題ではなく、この地域でどうやって心地よい町を実現するのか、そのための地域道徳を大人から子ども、官民にかかわらず、この地域に住んでいる人たちが主体となり創っていく共通の意識が必要である。

（５）富山型デイサービス

～共生型サービス発祥の地～

事例ポイント：

【富山型デイサービス発祥の地】

子どもも高齢者も障害者も、「誰でも必要とときに必要なだけ利用」できる「富山型デイサービス」発祥の地である。誰もが地域でともに暮らす（共生）を目指しており、高齢者、障害者、子どもなどを大家族のように一体的にケアしている。

■ 富山県の福祉

富山県は 10 市 4 町 1 村からなり、人口は 106.6 万人、うち 65 歳以上の高齢者は 32.3 万人（高齢化率：30.5%）である（平成 27 年 10 月 1 日現在）。

・福祉計画

富山県では、平成 30 年 3 月に『元気とやま創造計画』を策定し、「高齢者が可能な限り住み慣れた地域で生活できる地域包括ケアシステムが構築されているとともに、地域住民誰もが、役割を持ち、地域ぐるみで支え合いながら、自分らしく活躍できる地域共生社会が形成されていること」を政策目標の一つに掲げている。

また、同年 4 月に策定した『富山県民福祉基本計画（第二次改訂版）』では、「人や地域の絆づくり《つなぐ・結ぶ・支え合う》」をキャッチフレーズに「誰もが安心・幸せを感じる とやま型地域共生社会※の構築」を目標としている。

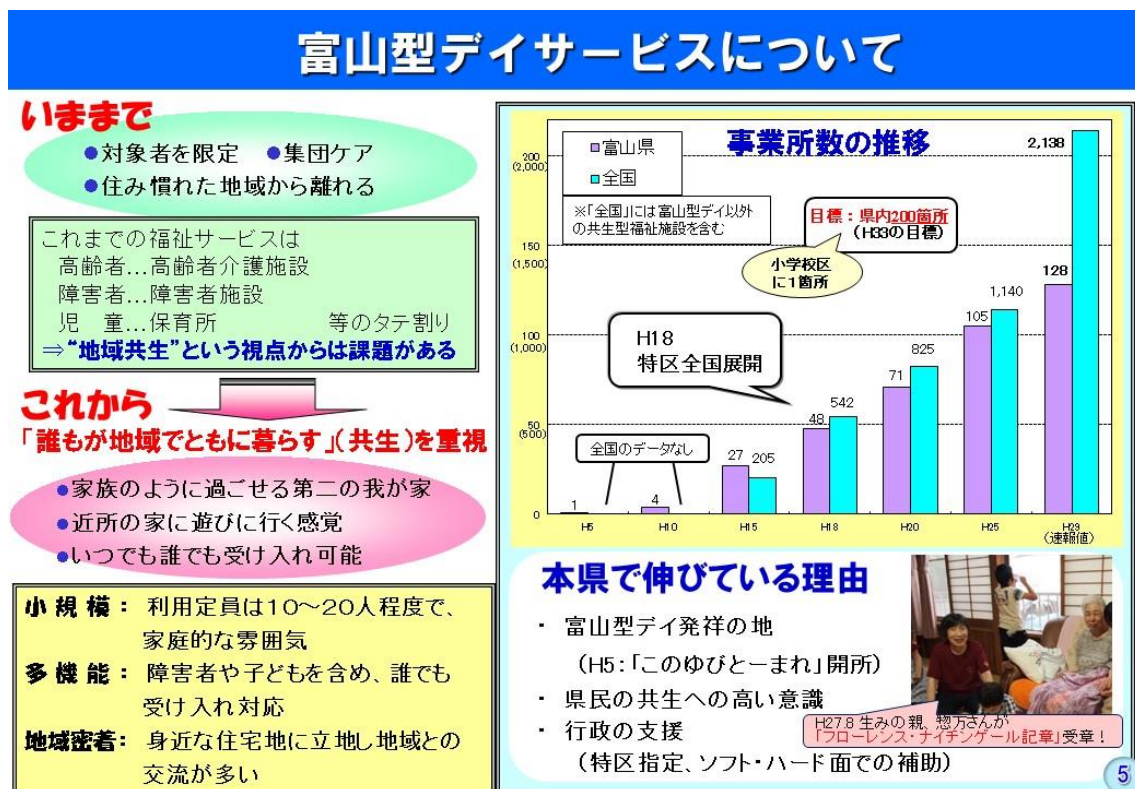
※ 「とやま型地域共生社会」とは、すべての人々が地域社会において自立し、互いに認め、支え合い、年齢や障害の有無にかかわらず、生涯にわたり自分らしい生活が継続できる社会をいう。

・県政世論調査

富山県の平成 29 年度の県政世論調査によると、将来介護が必要になった場合の希望として、住み慣れた地域での生活を希望する方が 67.7%、そのうち自宅での生活を希望される方が 54.2%、6 割以上の方が富山型デイサービス（以下「富山型デイ」という。）などの地域でサービスを受けられる場の整備が必要と回答している。

これまで富山県は、特別養護老人ホーム等の施設整備を推進してきた。県の高齢者人

口は平成 11 年 10 月の 22.7 万人から平成 29 年 10 月の 33.0 万人へと 45.1%増加し、この伸びに合わせて、平成 11 年度末から平成 29 年度末にかけて、介護保険 3 施設の入所定員数を 8,797 人から 12,124 人へと 37.8%増やした。高齢者人口 10 万人当たり定員数は、平成 28 年 10 月 1 日現在で全国 9 位の水準である。



出典：富山県作成資料

しかし、今後は富山型デイ、訪問看護等の在宅サービス、地域密着型を整備、施設と在宅のバランスのとれた整備を推進、地域住民によるケアネット活動の推進といった地域密着型サービスの充実に取り組んでいくこととしている。

住み慣れた地域での生活の実現に向けて



出典：富山県作成資料

■ 富山型デイサービスの特徴

これまでの福祉サービスでは、高齢者は高齢者の施設、障害者は障害者の施設、幼い子どもは保育所というように縦割りであった。そのため、対象者の限定、集団でのケア、住み慣れた地域から離れたケアといった限界ないし課題があった。

対して富山型デイは、「高齢者、障害者、子どもなどを大家族のように一体的にケア」をコンセプトに、家族のように過ごせる第二の我が家として、近所の家に遊びに行く感覚で施設を利用してもらい、いつでも誰でも受け入れることを理念としている。特徴としては以下の3つがある。

- (a) 高齢者・障害者・子どもを分け隔てなく受け入れ多機能であること
- (b) 利用定員が10～20人と小規模で家庭的な雰囲気があること
- (c) 住宅地にあり地域との交流の機会が多いこと

また、こうした取組には以下のようなメリットが挙げられる。

サービス面

〈高齢者〉子どもと触れ合うことで、日常生活の改善や会話が促進される。

〈障害者〉居場所ができることで、自分の役割を見出し、自立へとつながる。

〈子ども〉他人への思いやりや優しさが身につく。

- (a) 認知症の高齢者の方、例えば自分で食事ができる方が、子どものつゆのお椀のふたを取ってあげて、渡すということができるようになる
- (b) 子どもは、おじいちゃん、おばあちゃんと接することで、他人への思いやり、優しさが身に付く

人材面

高齢者と障害者（児）を一つの事業所でケアすることで、不足している介護人材を効率的に活用できる。

※職員配置数（通所サービスで介護、障害それぞれ 10 名利用の場合）

指定事業所を各々設置（介護 3 名＋障害 3 名）＝6 名

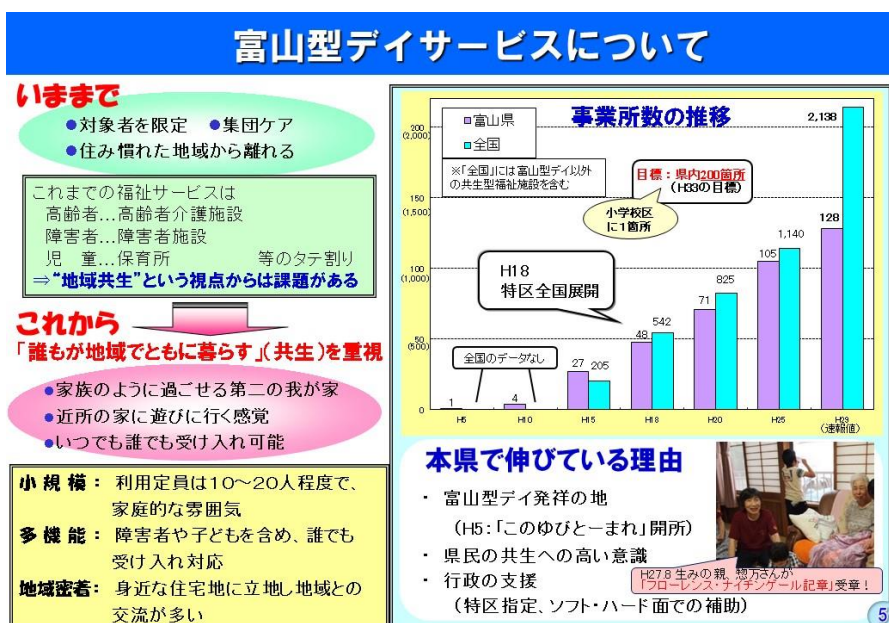
富山型デイ（介護＋障害）＝4 名

設備面

(a) 高齢者と障害者（児）のそれぞれの建物を別に整備する必要がない

(b) 民家の改修で運営でき、施設設備の経費が少なく、空家対策にもなる

以下の図は、全国における富山型デイの事業所数の推移について、各都道府県への照会を元に集計したグラフである。これによると、平成 29 年度の事業所数は全国で 2,138、富山県で 128 であった。



出典：富山県作成資料

■ 富山型デイサービスが増加した理由

富山県で富山型デイが増加してきた理由は、何より、富山型デイの創始者である惣万佳代子氏、西村和美氏らが開所した民間デイケアハウス「このゆびと一まれ」の存在が大きい。同施設の活動を身近に見た近隣住民・富山県民が、自分たちもやってみようと思い広がっていった。

第二に、富山県民の共生への意識の高さも富山型デイの増加を後押ししている。富山県は三世代同居の割合が全国的にも高く、今でも、子どもが家に帰るとおじいちゃんやおばあちゃんがいるのが普通の光景である。こうしたことも、富山型デイが受け入れられた理由と考えられている。

第三に、行政の支援（特区指定、ソフト・ハード面での補助）があげられる。平成 5 年に「このゆびと一まれ」が開所し、平成 12 年度から介護保険制度が始まるが、その間に「このゆびと一まれ」が県内第一号の NPO 法人として法人格を取得した。また、富山県は介護保険制度開始前の平成 9～11 年度に支援策として「富山県民間デイサービス育成事業」を実施している。同事業は、介護事業所等で高齢者や障がい者の受入れをするというものである。本事業は 3 年のみだったが、受け入れ人数に応じて、運営費として年間 180 万円、あるいは、360 万円という運営費の補助を行った。また、平成 14 年度からは富山型デイサービス起業家育成講座を開催した。これは「このゆびと一まれ」などを見て、自分もやってみたいがやり方がわからない、という人に向けた研修を行い、富山型デイを広めてもらおうというものである。

これに続いて、富山県は平成 16 年度から福祉車両設置推進事業を開始し、平成 17 年度からは富山型デイの施設整備や職員研修を支援するというところを行っている。

その他、「富山型デイサービス起業家育成講座」は、富山県が県社会福祉協議会に委託し、7 月～10 月にかけて開講される全 5 回の講座である。近年は半数以上が県外の受講生であり、北は北海道から南は鹿児島県まで幅広い地域から参加者が集まっている。県外からの受講者は、旅費などが支給されないにも関わらず参加しており、講座への期待の大きさを物語っている。

そういった行政の動きに加え、国の後押しもあった。富山型デイは、現在までに 3 回、推進特区の指定を受けてきた。最初は平成 15 年度の「富山型デイサービス推進特区の指定（県、3 市 2 町）」であり、特区における指定通所介護事業所で知的障害児（者）の受入が可能になった。

平成 18 年度の「富山型福祉サービス推進特区の指定（県、2 市 1 町）」では、小規模多機能型居宅介護事業所での障害者（児）の通所サービス、宿泊サービスの利用が特区内でできるようになった。

その後、特区において適用された特例措置は全国で実施できるようになり、平成 29 年度に富山型デイサービスをモデルにした共生型サービスが創設されるに至った。平

成 30 年度の報酬改定では障害施設よりも低かった報酬が、障害福祉サービス事業所と同程度の報酬になった。

■ 富山型デイサービスへの行政の支援（現在）

・ハード面の支援

富山型デイは町の中にあるため、既存の住宅を改修して使うところが多い。そこで、現在は県・市町村独自の支援として、ハード面では住宅活用施設整備がある。補助率は県が 3 分の 1、市町村が 3 分の 1 である。支援内容は、①住宅等改修 1 ヶ所 600 万円、②機能向上（改修）1 ヶ所 600 万円、③機能向上（除雪機、AED 等）1 ヶ所 60 万円である。

平成 24 年度より、高齢者のデイサービス等から富山型デイへの転換のための改修についても対象となった。その他、施設整備（新築）は 1 ヶ所 1,200 万円（県が 3 分の 1、市町村が 3 分の 1 を補助）や、福祉車両の設置 1 台 50 万円がある。

・ソフト面の支援

ソフト面の支援には、職員研修、起業家育成講座、地域福祉フォーラム開催支援、富山型デイサービス等経営安定支援事業、などがある。

共生地域福祉フォーラム開催支援の主体は、富山ケアネットワークである。同団体は、富山型デイをスタートさせた惣万佳代子氏を中心となって立ち上げたものである。2 年に 1 回、全国フォーラムを開催しており、平成 30 年度の全国フォーラムでは、全国から富山型デイを運営している方や関心のある方が富山県に集まった。

富山型デイサービス推進特区(※15.11月認定)の全国展開				
これまで			H18.10月以降	
特区外	指定通所介護事業所	特区内	指定通所介護事業所	全国
高齢者 身体 障害者	○	高齢者 身体 障害者	○	○
知的 障害者	×	知的 障害者	○	○
障害児	×	障害児	○	○

H18.10月から

富山型デイサービスへの県・市町村独自の支援 (H30年度)	
ハード	
○住宅活用施設整備(県1/3、市町村1/3) ①住宅等改修 1箇所600万円 ②機能向上(改修) 1箇所600万円 ③機能向上(除雪機、AED等) 1箇所60万円	
H24より、富山型デイの普及促進のため、高齢者のデイサービス等から富山型デイへの転換のための改修についても対象に	
○施設整備(新築)(県1/3、市町村1/3) 1箇所1,200万円 ○福祉車両の設置 1台50万円	
ソフト	
○職員研修 ○起業家育成講座 ○地域福祉フォーラム開催支援 ○富山型デイサービス等経営安定支援事業	

富山型福祉サービス推進特区(※18.7月認定)の全国展開				
これまで			H22.6月以降順次全国展開	
特区外	指定小規模多機能型居宅介護事業所	特区内	指定小規模多機能型居宅介護事業所	全国
障害福祉サービス	生活介護	×	生活介護	○ (H22.6~)
	宿泊サービス	×	宿泊サービス	○ (H23.6~)
	児童デイ	×	児童デイ	○ (H25.10~)
	自立訓練	×	自立訓練	○ (H28.4~)

出典：富山県作成資料

■ とやま地域共生型福祉推進特区

平成 23 年度に指定された「とやま地域共生型福祉推進特区」では、「福祉的就労の規模要件の緩和」があった。これは富山型デイサービス事業所を活用した障害者の就労支援の取組である。

これまで、施設外で就労する場合は、例えば、定員の 7 割までが就労可能であった（残り 3 割は残らなければならない）。

富山型デイの放課後等デイサービスを利用した子どもたちが、成長し、将来の勤め先を探す段階になったら、今度は利用者ではなく、支援する側に立つ。何か役に立つことをしたい、ボランティアをしたい、そういう子どもたちが、いくつかの富山型デイにいた。

そのような人を、事業のサービスとして結びつけて、働きやすい環境を作るというものである。そして特区において、(a)「全ての利用者が指定事業所以外の施設でも就労可」、(b)「施設外就労先 1 ヶ所につき 1 名でも可。ただし、職員が同行」と認められた。(a)は 30 年 4 月より、(b)は平成 27 年 4 月より全国展開となった。

平成 25 年 4 月、規制緩和を活用した就労継続支援 B 型事業所「はたらくわ」が事業を開始した。平成 29 年度の実績では、施設外での福祉的就労を実施する事業所は 1 ヶ所で、富山型デイ 9 事業所において 22 名の障害者が就労している。

■ 共生型施設における業務の配分と富山型デイの課題

共生型施設の請求においては、例えば障害と高齢者とを対象とする場合、それぞれ単体で行わなければならない。一方で業務は介護・障害の両方にまたがって行う上に、業務時間が介護と障害が重複しているケースもある。その管理は、介護保険はケアプランに則してケアマネジャーが一括管理しているが、障害の場合はサービスを提供するいずれかの事業所で上限管理をしなければならないので、障害の請求業務は煩雑になっている。

「このゆびと一まれ」では、請求業務が煩雑になるが、職員の勤務実態を記録し、実態に即した請求を行っている。

請求業務の一本化が望まれるが、現状では請求業務以前に、インフルエンザの予防やアスベストなど、法人全体に関わる通知などでも障害と介護のそれぞれの担当課から同じ書類が送られ、両方に対応しなければならない。

また、富山型デイは介護保険の基準で障害者（児）を受け入れ介護しており、一定の収入はあるものの、経営は厳しい状況である。障害支援区分に関わらず基本報酬は一定であること、障害福祉サービスの各種加算が算定できないことが理由である。

障害の基準該当事業所には、加算も包含した基本報酬が設定されているため、「富山型デイが将来にわたり安定的に運営ができるような報酬体系」を、求める要望を国に出した。

■ 全国に広がる“とやま型地域共生福祉”

平成 11 年に「宅老所・グループホーム全国ネットワーク」が発足し、惣万氏が代表世話人を務めている。同ネットワークのメンバーは、宅老所やグループホーム、デイサービス等の運営団体や都道府県連絡会などである。全国約 330 の会員が、交流・意見交換、研修・セミナー、調査・研究等を実施している。

（６）富山県氷見市

～地域を見守るケアネット活動～

事例ポイント：

【ケアネットによる地域の生活支援】

福祉の総合窓口である「ふくし相談サポートセンター」を設置。市社協に委託し、専門職員を 10 名し、CSW も配置している。

また、「ふくしなんでも相談窓口」も各地区（21 地区）ごとに設置。市は地域担当職員を各地区につき、2～3 名配置して、市社協はエリア 4 つにわけ 1 エリアにつき 6、7 名体制をとっている。

圏域単位での会の構築や意見を実現するための協議の場の構築を目指して「地域セーフティネット構想」を立ち上げ、地域住民、行政と社協が一つ一つともに取組む中で連携・協働のかたちが築き上げられた。

保健師、看護師、隣人や友人、老人クラブ員、ホームヘルパー、民生委員、ボランティア等から成るケアネットチームが地域の支援を要する人々を出来る範囲で見守り、安否確認、個別支援（話し相手、ゴミ出し、買物代行、除雪等）を実施するふれあいコミュニティ・ケアネット 21 の活動を実施。県及び市が活動に対して、自由度の高い補助金を出している。

1）氷見市の体制と取組の概要

■ 氷見市の概況

氷見市は富山県の北西部、能登半島の付け根部分に位置している。人口は 4 万 8,160 人余り、世帯数が 1 万 7,600 世帯、高齢者人口は 1 万 7,700 人で、高齢化率は 36.8% と高く、生活保護世帯は 175 世帯で 4.6% と、近年は毎年上がってきている。自治会は 226 地区、地区社協、地区民協ともに 21 地区である。

氷見市では、平成 23 年度に策定した第 3 次地域福祉計画に掲げた基本理念の実現をめざし、生活課題に即した部会を有する安心生活創造ネットワーク会議を行ってきた。氷見市の総合相談支援システム構築検討、生活支援サービス、福祉人材確保育成と災害時福祉環境整備、個人情報共有検討の 5 つのプロジェクトを設置している。この中で、総合相談の設置について検討を重ね、平成 26 年度の庁舎の移転改築にあわせ開設したふくし相談サポートセンターは、氷見市と氷見市社会福祉協議会による官民共同の相談支援体制である。

また、平成 26 年度に生活困窮者支援ネットワーク会議（4 つの部会を設置）を、平成 27 年度には社会的孤立者の早期発見を目的とした地域セーフティネット活性化検討会議を設置し、現在は地域セーフティネット構想の構築に取り組んでいる。

■ 氷見市が目指す福祉社会の実現に向けて

ふくし相談サポートセンターは、市の福祉介護課、子育て支援課、市社協が官民共同で福祉の総合相談支援窓口を設置したもので、市が社協に委託している。生活困窮者自立支援事業と障害の基幹相談支援事業、多機関の協働による包括的支援体制構築事業、地域力強化推進事業、介護保険の生活支援体制整備事業（生活支援コーディネーター）を活用し、配置されている専門職は 10 名である。

毎年、新規の相談件数は増えている。また、民生委員・児童委員等をはじめとした地域を経由した相談も毎年度増加しており、民生委員・児童委員等にふくし相談サポートセンターの存在が広まってきている証拠ともいえる。

氷見市のセーフティネット構想は、平成 26 年度に相次いだ孤独死や独居死がきっかけとなった。社会的孤立者への支援の強化や、社会的孤立に陥る可能性のある市民を早期に発見して、適切に支援を行うことが必要であると取組を開始した。第 3 次地域福祉計画に掲げた基本理念「ささえあい ふれあい 絆が深まる福祉社会」の実現を目指したものだ。

このセーフティネット構想の主なポイントの 1 つ目は中核を担う窓口のアウトリーチ機能強化である。福祉相談サポートセンターにコミュニティソーシャルワーカーを配置して、アウトリーチを強化している。

2 つ目は、身近な地域での相談窓口の設置と人材育成である。21 地区ごとにふくしなんでも相談窓口を設置し、地域の相談力を強化することを目指している。

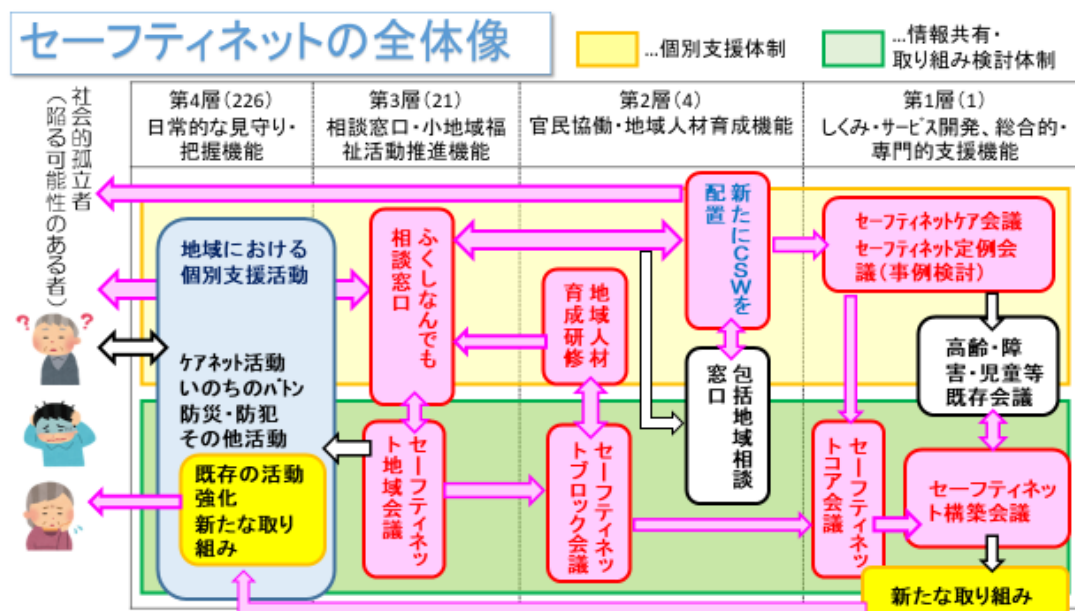
3 つ目に、本人、地域、専門職を支えるための庁内連携強化として、庁内各課が顔の見える関係を構築することである。毎月定例会議を開催し、福祉介護課、子育て支援課、教育関係、市民課、健康課の職員と社協の職員で情報交換や事例検討を行っている。

4 つ目は、新たな仕組みや支援策構築のための仕組みづくりである。これは圏域単位での会の構築や意見を実現するための協議の場であり、1 つ目、3 つ目および 4 つ目が多機関の協働による包括的支援体制構築事業で、2 つ目は地域力強化推進事業を活用して実施している。

地域セーフティネット構想における各種会議は、第 1 層から第 4 層に分かれている。セーフティネット地域会議は地域内で、課題や困った事例があった場合に解決できるものは地域で解決しようという会議体である。構成メンバーは、地区社協、民生委員・児童委員、自治会の会長、事例に関わる専門職、市社協のエリア担当、関連する市の職員となっている。ここで解決できなかった場合はブロック会議で検討される。ブロック別にブロック内地域リーダー、地区社協や民生委員・児童委員、自治振興委員に加え、障

害・児童部門の相談支援担当者などが入って、課題の解決に向けて会議をしている。

さらにその上に、セーフティネットコア会議があり、これは定例会議とセーフティネットケア会議の2本立てになっている。定例会議のメンバーは、市で相談を受ける際に窓口を持っている関連の課が参加し、毎月1回開催している。



出典：氷見市作成資料

さらに上位の会議として、セーフティネット構築会議を年に2回ほど開催し、市としての課題や取組の方向性を検討している。相談支援と災害時福祉環境、居住支援、権利擁護の4つの分科会を設置しており、各分科会で課題に対しての改善策等を協議する。

氷見市の活発な地域福祉活動のポイントの1つは、行政と社協の連携にある。従前より、社協における取組が活発であったところに、行政との連携が欠かせない事業に取り組むことがきっかけとなった。当時は社協と行政との間に地域福祉に関する意識のズレはあったものの、事業に取り組む中でその重要性の認識を共有してきた。行政が予算や職員を確保したとしても、また地域がいくら頑張ったとしてもかつてのコミュニティが取り戻せるわけではない。地域住民、行政と社協が一つ一つともに取り組む中で築き上げた連携・協働のかたちがあってこそである。その連携・協働体制も約20年をかけて築き上げたものだ。全てのことをやろうとせずに、重点を置いたものに向かってまず動くことで理解者を増やしていくことが重要である。

しくみ、サービス開発、総合的・専門的支援機能（中心）

日常生活の見守り・把握機能（地域協働型）
児童相談窓口・小地域福祉活動推進機能
官民連携・地域人材育成機能（４ブロック）

【１】他人事を「我が事」に変える働きかけをする機能

ケアネット活動
地域関係を活かした個別支援活動
地域の拠点を活用したふれあい型の活動
セーフティネット地域会議
ふれあいのサービス
地域（地区協議等）
除雪サービス
値を支える生活支援サービス
地域なんでも相談窓口（地区協議）
「丸ごと」受け止める場
買い物支援サービス
外出支援サービス
担い手育成のための福祉教育

【２】協働の中核を担う機能（包括的な相談支援体制）

【３】ふくし相談サポートセンター

新たなしくみ・サービス

厚生労働省
児童相談所
医療機関
公共職業安定所
法律関係機関
NPO法人
企業
不動産業者
社会福祉法人
NPO法人

市各課
子育て支援課
福祉介護課
地域包括支援センター
市社協各課
セーフティネットコア会議
地域セーフティネット構築会議
CSW
市社協IRP担当

■ 住民の「我が事・丸ごと」意識

「我が事・丸ごと」は、特定の住民が抱える問題を解決したら終わりではなく、もしかしたら他にも発生するかもしれない、いつか自分の身にも降り掛かってくるかもしれないと考えた際に、地区に何か予防的な活動やサポートができないだろうか、と、地域の問題として捉えることが大事な視点だと考えている。

ケアネット活動は、あくまでも近隣住民によるちょっとしたお手伝いや見守り、声掛けを基本とした活動としてスタートさせた。その活動の中で、買い物や通院をはじめとした移動の問題が見えてきたため、住民の支え合いからもう一步踏み込んだ、地域を挙げての生活支援の取組ができないかと考え模索することにより、安心生活創造事業の取組につながっていくのである。

77

変えていくのかを一つ一つ考えていくことが必要だと考えている。福祉マップを毎年更新していく中で、要支援者、要配慮者の分布や関係性を把握するほかに、地域の移り変わりも大方イメージできるようになってきており、住民の中で話し合うきっかけになるツールとなっている。福祉マップには自治会や民生委員・児童委員からの情報のほか、命のバトン設置者や防災担当から要援護者台帳の同意した住民の情報などを盛り込み、マップを更新する工程の中で地域に手助けが必要な方はいないかという確認をしつつ、自分たちの地域の将来を考えることにも取り組んでいる。

働きかけなしに地域活動の活発化は難しいことが多いため、市社協のエリアを4つのブロックにわけ、それぞれに担当者として社協職員を6、7名体制で配置している。担当者はそれぞれの地区で効果が高まりそうなことを提案したり、勉強会や研修会を主催したり、地域の住民と話し合いながらその地区に応じたやり方をコーディネートしたりしている。

■ 地域の相談力強化にむけて

氷見市で力を入れているのは、身近な地域で住民の相談を受け止められる体制づくりである。実際の相談窓口を設置することによって、どんなことでも相談できるという、「相談」に対するハードルを下げるという目的がある。相談窓口を開設した当初は相談しに足を運んだとしても、だんだんと遠のいてしまう。だからといって、相談窓口がなくなると相談だけではなく、情報提供すらなくなってしまう。一番大切なことは、何でも受け止めるという意思表示をするための空間や取組だという思いからである。早くから着手した地域は平成24年度から取組始めているが、これからの地域は地域力強化推進事業を活用していく考えだ。

氷見市が目指す相談力とは、全ての相談を地域だけで解決することでも、また、地域が御用聞きに徹して行政に丸投げすることでもない。地域住民、コミュニティソーシャルワーカーや行政が、その時の最適な役割を果たせるような体制づくりとその実行である。

「我が事」に変えていく働きかけは、公的な支援だけで支えることではなく、地域の手や知恵を借りることである。自分たちのこと、地域の問題として捉える出発点が、情報や相談を受け止めることだと考え、安心して情報提供ができるような地域の相談機能を高めていくことの重要性を感じている。

現在、常設の相談窓口は商店街の空き店舗を活用しているサロンと山間地の廃園となった保育園を活用した地域交流館の2ヶ所のほか、試行的に地区内の3ヶ所で開設しており、21の全ての地区での開設を目指している。主には初期の相談はCSWが担当し、相談者の状況や必要なことなどを聞き出し、それに対応する職員や行政の担当課につなぐという体制である。

また、市で所属課と関係なく、地域担当職員を21地区ごとに2～3名を配置してい

る。これは、部署を問わず行政の職員が地区の窓口となることで、常に地域との関わりを持っているという意識を高めている。

2) ふれあいコミュニティ・ケアネット 21 の概要と財源について

ふれあいコミュニティ・ケアネット 21 は、ケアネット活動と呼ばれていて、市町村の社会福祉協議会が実施主体である。保健師、看護師、隣人や友人、老人クラブ員、ホームヘルパー、民生委員・児童委員、ボランティア等から成るケアネットチームを編成している。要介護者高齢者とその家族、ひとり暮らし高齢者、在宅障害者、精神障害者、子育て中の父親・母親等、地域の支援を要する人々を、地域の人たち（ケアネットチーム）が出来る範囲で見守り、安否確認、個別支援（話し相手、ゴミ出し、買物代行、除雪等）を実施する内容となっている。

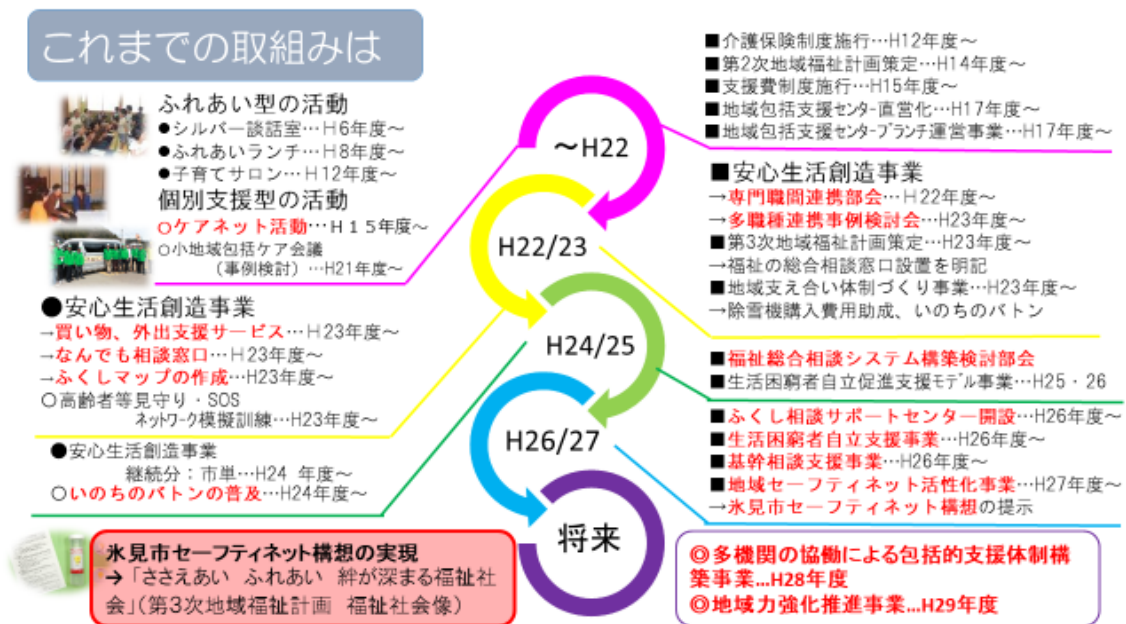
この活動が本格的に始まったのが平成 15 年度からで、そのときはケアネットチームが存在した地区（旧小学校）数が 40、ケアネットチーム数が 245 だった。それが平成 29 年度末には地区数が 262、ケアネットチーム数が 3,133 にまで増加。同活動発足以来、未実地地区に制度が浸透していった結果といえる。

県では旧小学校区が 306 地区あるため、平成 33 年度にはこの 306 地区全てでケアネット活動を実施出来るようにするのが当面の目標である。

なお、ふれあいコミュニティ・ケアネット 21 の活動に対しては、県及び市町村が補助しており、ケアネットチームへの支援としては、チームづくり（ふれあいサロン開催、情報誌の発行等）には 1 地区 30 万円（県 1/6・市町村 1/2）、チーム活動（見守り、ゴミ出し、買い物代行等の個別支援）には 1 地区 30 万円（県 1/3・市町村 1/2）、ケアネットセンター（市町村社協）の運営助成には地区数により上限 500 万円（県 1/2・市町村 1/2）となっている。

3) 氷見市のケアネット活動について

富山県内にある 3,133 のケアネットのチームの中で、氷見市は 742 と約 5 分の 1 を占めている。氷見市では、平成 8 年頃からサロン活動が、平成 12 年からふれあいランチの取組が始まっていた。介護保険が創設され、活動が消極的になったものの、やはり何か必要だということで地区ごとに意識調査を行ったところ、調査結果では、日常生活の延長線上のちょっとしたお世話ならできるという前向きな回答があり、ケアネットのような活動を始めた地区がでてきた。そういった中で県が予算をつけたことが追い風になったという。活動に取組始めるタイミングで、地域自身が考えて工夫できる自由度の高い補助金があることにより、主体性を引き出すことにつながったといえる。

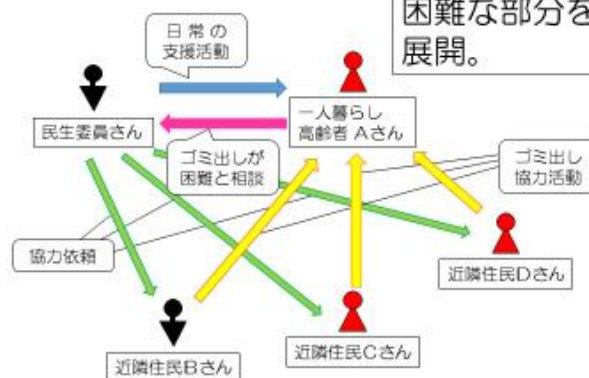


出典：氷見市作成資料

平成15年から開始されたケアネット活動だが、氷見市では開始当初から3年程度は住民の力だけで取り組んでいた。その時期は各地域の活動スタイルができるまでの準備期間といえる。

ケアネット活動の流れ①

地域住民主体型



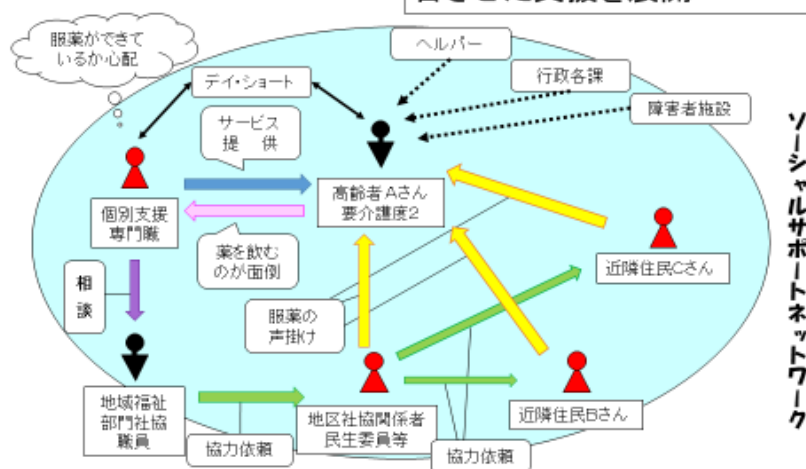
サービスを使うほどでもないが、日常生活を送るうえで、困難な部分を支えあう活動を展開。

出典：氷見市作成資料

その後、ケアマネジャーをはじめとする専門職の力を借りたいといった情報を受け付けるようにしたことでケアネットの活動が拡がりをみせる。また、平成 19 年に発生した能登半島地震もきっかけとなり、ケアネットの対象者を支援が必要な人だけではなく、緊急時に声かけが必要な人を含めるなど幅をもたせるようになったことで、ケアネット活動が一気に増えることとなった。

ケアネット活動の流れ② 専門職介入型

サービスだけでは補えない生活課題を、地域住民の支援とサービスを融合させた支援を展開



出典：氷見市作成資料

ケアネット活動として県から支援される、ふれあいサロン及び生活支援の 1 地区 30 万円の補助金は、ケアネットのチーム数が増えれば増えるほど、1 つのチームに対する支援が薄くなってしまおうと思いがちだが、氷見市のケアネットは無償のボランティア活動だという。しかし無償の活動ではあるが、週 5 日活動するチームもあり、年間の活動延べ件数で 1 万件を超えることもあり、チームリーダーがチーム内の調整役を担っている。

介護保険の要介護者がケアネットを利用することもあり、その場合はケアマネジャーやケアチーム員が会議に参加するほか、社協のケアネットコーディネーターも参加することで、ボランティアであるチーム員と専門職間との調整をするなど、住民主体のケアネット活動を支える仕組みが確立されている。

ケアネットのチームリーダーは民生委員・児童委員が担うことが多い。氷見市でも民生委員・児童委員の人財確保が難しく、前回の改選では半数近くが新たに民生委員・児童委員となった。1 人の民生委員・児童委員がリーダーとして 7、8 つのチームを担当することになるが、ケアネットがあつて楽になるという声とケアネットが民生委員・児童委員の業務の負担となっているという声もあるという。リーダーとして毎日チームを

調整する必要はなく、何かあった時に民生委員・児童委員一人が対応するのではなく、チームとして対応することもできるため、民生委員・児童委員としても積極的にチームづくりにかかわってくれる場合も多い。

ケアネットの活動は、チームリーダーである民生委員・児童委員がチーム構成員、支援対象者の情報（年齢、性別、世帯状況など）、支援内容や回数などを年に1回、行政に報告している。一部、氏名などはイニシャルになっていることもあるが、活動内容が市に報告され、市から県に報告する流れである。

ケアネット活動における自治会の理解や協力が得られ始めたのも、民生委員・児童委員の力が大きいという。また、ケアネット活動を通じて民生委員・児童委員と社協との連携もできているのは氷見市の地域力のポイントの1つといえる。

(7) 石川県能美市

～産官学をつなぐ「横糸プロジェクト」～

事例ポイント:

【我が事丸ごと推進課による産官学をつなぐ横糸プロジェクト】

「我が事丸ごと推進課」を中心として、行政内に関係各課が参加する横糸プロジェクトチームを編成。さらに、地域包括支援体制推進協議体(のみ共)を地域の関係団体より構成し、地域にある各資源がつなぎ合わさることで、分野横断的に取組を共有する仕組みを構築し、市民・地域等の多様な主体による連携及び協働を推進。地域の困りごとをみんなで考えていくことで地域力の強化に繋げている。

1) 能美市の体制と取組の概要

■ 能美市の概要

能美市は、平成 17 年に寺井町、辰口町、根上町の、ほぼ同規模の 3 町が合併してできた市である。合併当初は 4 万 7000 人余りだったが、平成 30 年 1 月時点で人口 5 万 184 人、うち高齢者人口 1 万 2495 人、高齢者割合 24.9%である。近年では、外国人労働者や留学生など外国籍人口の増加も見られている。また、東洋経済の全国住みよさランキングで 6 年連続トップ 20 に入っており、住みやすさランキングでも高く評価されている地域でもある。

能美市では、平成 30 年 3 月に高速道路にスマートインターチェンジが導入され、さらに能美市を訪れやすくなった。交通インフラの整備により企業誘致が進み、既に市で用意した工業団地は完売予定となる一方で、労働者確保が課題となっている。市では、人手不足対策および移住定住促進対策を最重要課題として取組、課題達成のため住みやすい環境の整備、移住定住の促進を図り市の維持性につなげていく方針である。

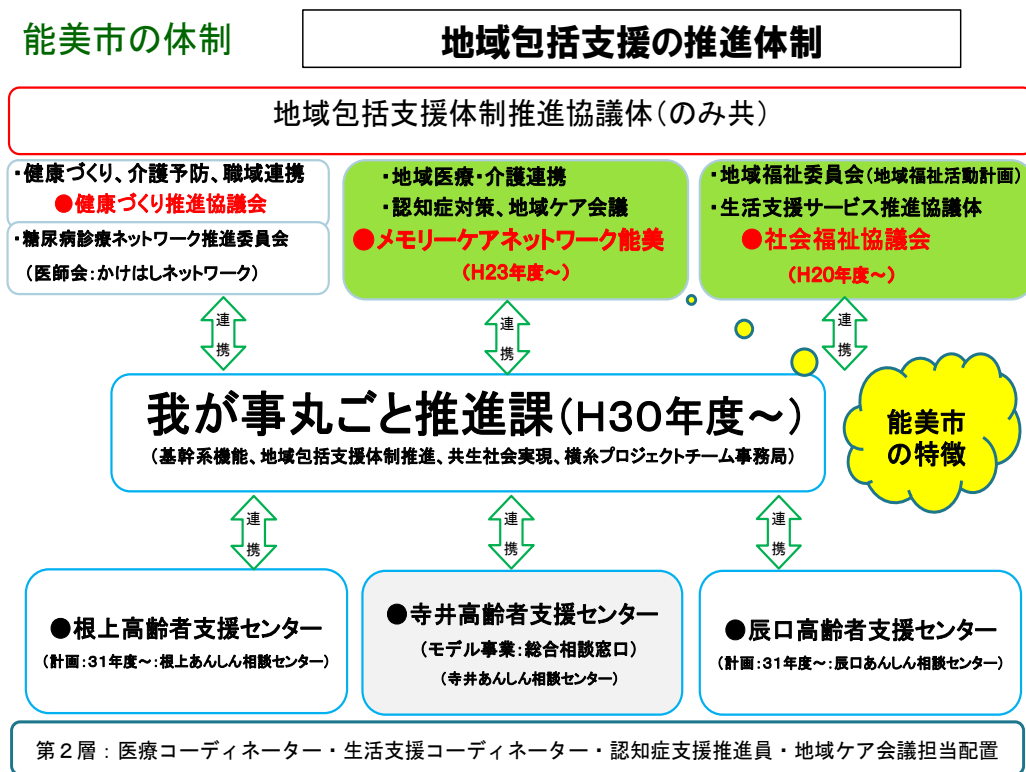
その具体的な取組が、昨年 8 月に国のモデル事業に採択された、我が事・丸ごとの地域づくり推進事業である。

■ 能美市の我が事・丸ごと推進課

能美市が平成 30 年に設置した。我が事丸ごと推進課の前身は高齢者かがやき支援室、さらにその前身は高齢者支援センターであり、介護保険制度をベースとした部署であった。

一部署での解決が困難な事例が多くなり、庁内の関連部局が連携できる体制を整える

ため、副市長をプロジェクトチーム長とする横系プロジェクトとして我が事丸ごと推進課が発足した。我が事丸ごと推進課は、横系プロジェクトの事務局を担っており、高齢者、障害者、生活困窮者などを含む全世代全対象型の地域包括支援体制は、行政、市民、企業、様々な団体と共に創り上げていく必要がある。



出典：能美市作成資料

■ 能美市の地域包括支援センター

能美市は3市が合併してできたまちで、寺井、根上、辰口の3つの中学校圏域がある。平成29年10月、障害者、生活困窮も高齢者も対象とするワンストップの相談窓口のモデルとして寺井あんしん相談センターを設置した。また、市民と共に問題を解決していくための共同の場として地域包括支援体制推進協議体（通称：のみ共）を立ち上げた。さらに、介護保険法や社会福祉法、児童福祉法、障害者総合支援法の改正に合わせて、介護保険事業計画も含め、それぞれの計画の中に、この我が事丸ごとの地域づくり推進事業をうたっている。

■ 能美市の横系プロジェクト

能美市では、我が事・丸ごとの地域づくり推進事業体制において、5つの部会を整備した。それぞれの部会は、(a)「健康づくり・予防部会」は健康増進や予防、(b)「地域医療・介護部会」は在宅療養、(c)「地域力強化部会」は孤立や独居、(d)「助け合い・

「支援合い部会」は障害や高齢者、(e)「相談支援体制部会」は総合相談窓口、などの役割を担っている。この5つの部会は、市内の6部署（福祉課、我が事丸ごと推進課、市長戦略室、地域振興課、福祉課、商工課部署）が関わる横断的な体制（横系プロジェクト）をとっている。さらに、この我が事・丸ごとの地域づくり推進事業では、市内の横断的な体制整備に留まらず、社会福祉協議会、医師会、メモリーケアネットワーク能美、JAIST、ふれあい福祉財団、能美市内の様々なステークスホルダーが参画している。参加団体には、生活支援サービス推進協議体、能美市内の全74の町内会にある住民主体の地域福祉委員会の方々も参加している。各部会ともに、様々な課題等について考え話し合える場となっている。また、これから対応が必要な課題に対しては、この横系プロジェクトのプロジェクトチームのリーダー会の中で話し合われている。

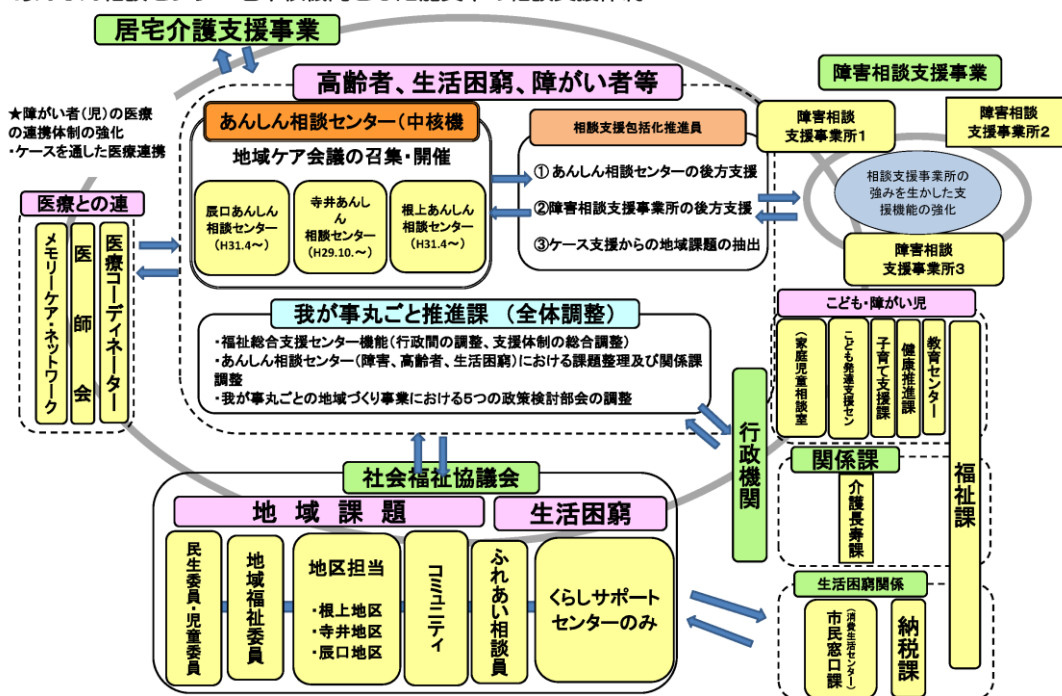


出典：能美市作成資料

この横系プロジェクトでは、介護保険の枠組みの中で取組を始めたため、複合的課題に対しては対応しきれないことが増えた。例えば70代の母親と50代の障害の息子と生活困窮をしているという世帯に対し、責任を持って経過を見ていくという部署が曖昧であった。そこで総合的な相談支援体制として「あんしん相談センター」を設置し、地域ケア会議や関係者を招集する機能を持たせた。あんしん相談センターは、高齢者以外

の生活困窮、権利擁護、自殺、障害、引きこもり、医療、家族の関係、就労関係といった相談を受け、必要な支援を開始できる体制を整えた。高齢者以外の相談は、平均月 3、4 件程度である。

あんしん相談センターを中核機関とした能美市の相談支援体制



出典：能美市作成資料

■ 社会福祉協議会（社協）の地区担当機能について

地域福祉計画の下、社協は、74 ある町内会全てに地域福祉委員会を設置し、町内会で支え合う仕組みをとっている。社協が地区担当の機能を強化するため、今年度からコミュニティソーシャルワーカーを 6 人配置（ふれあい相談員兼務）し、また「暮らしサポートセンターのみ」を発足（社協委託）させた。

「暮らしサポートセンターのみ」では、生活困窮のため定期的に顔を見に行く必要があるケースでは、ふれあい相談員の伴走支援の機能と連携し、圏域ごとに生活支援での社会資源を市民の人たちとつくっていく生活支援コーディネーターの機能も CSW に持たせた。

■ 我が事・丸ごと推進課の体制について

我が事・丸ごと推進課では、介護保険の地域支援事業と我が事丸ごとの地域づくり推

進事業を計 7 名（社会福祉士 1 名、保健師 3 名、作業療法士 2 名、事務 1 名）で実施している。

個別の支援に関しては 3 つの高齢者支援センターが実施するが、困難事例に対しては後方支援を行い、虐待のケースや後見人制度、弁護士との連携等については、行政として実施している。在宅医療介護連携事業では、医療コーディネーター 1 名を臨時で配置し、医師会の医療コーディネーター 1 名と連携して事業実施している。

■ 地域包括支援センターの運営体制

今後、地域包括支援センターが相談支援の軸になっていく予定で、地域包括支援センターの運営は、中学校圏域毎に 1 ヶ所、計 3 ヶ所に委託、人員 1 人ずつ増やし 4 名体制で地域ケア会議を充実させ、1 ヶ所は、モデルとして総合的な窓口として実施している。

- (a) 包括支援センターの 4 名の財源は、全員、包括支援事業として取り扱った。
- (b) あんしん相談センター(モデル)として高齢者以外の相談を受けたものに関しては、地域支援事業ではない別のところで予算を確保している。我が事・丸ごと推進課の包括化推進員の部分は、我が事丸ごと推進課として取り扱った。
- (c) 社協の 6 人体制への委託料のうち、ふれあい相談員の生活困窮の部分は福祉課の財源を活用し、地域づくりのコミュニティソーシャルワーカーの部分は、我が事丸ごと推進課の補助金を活用した。
- (d) 生活支援コーディネーターの財源は、生活支援体制整備の中で、1 層は社協に 1 人配置し（委託）、2 層は社協に 3 名、地域包括支援センターの 3 圏域（根上、寺井、辰口）に 1 人ずつ 3 名、計 7 名の生活支援コーディネーター（兼務）を配置し、連携している。社協の 1 層の生活コーディネーターが総括を担当している。

従って、1 人の人が、2 職とか 3 職の財源で仕事をしている。コーディネーター業務は、毎日 8 時間の仕事ではないため、一部委託のようにになっている。

業務の分け方については、包括支援センター側でいえば、在宅医療コーディネーター、認知症推進員、生活支援コーディネーター、地域ケア会議推進員機能を加算し、4 人全てにコーディネート業務を担ってもらい、その中で出てくる生活支援の課題を整理して、協議体に提案したり、地域の人とマッチングするということで実施している。

■ 人件費の算定方法等について

一世帯で障害と高齢者という複合的な課題を抱えている例もある。

障害、生活困窮の相談分は、地域支援事業ではなく、一般会計となり、煩雑になる。そのため、按分の基準があつたほうが算出は明確にできる。高齢者支援センターでは、高齢者支援の動きに障害分野が重なり、どのぐらい時間と労力がかかっているのかを行政として評価しなければならないと考えている。

■ 原資について

能美市で互助の体制を推進するためには、事業実施者の支援、担い手の確保、資金の支援、地域拠点の支援の4つが必要となる。その中で、資金の支援については、市民、社協、法人、企業、事業実施者等で検討チームを作り、能美市にあった強い互助を支援する体制を構築する準備をしている。地元の大学院が協力し、産官学連携の中で検討している。

2) 具体的取組内容・事例

■ 地域医療・介護連携の事例

能美市では、平成12年を境に全ての介護度で認定率が落ちている。認定の原因疾患では、認知症の増加があげられた。脳血管疾患や筋骨格系疾患は横ばいである。そのため、介護予防については認知症対策の必要性が課題としてあげられた。初期集中支援チームが医師会の関係でうまく動き始めている。それまでは初期の段階ではデイサービスにつなげるだけだった。環境整備し、家族支援を行うことによる初期集中について学習している。これが認知症の総合支援事業の部分である。

健康づくり・予防部会も動き始めている。地域医療においても、今まで在宅となっていることが想定されていなかったケースが、退院の早期化に伴い在宅になっているため、その対応が重要となっている。メモリーケアネットワーク能美の医師会のメンバーをはじめ、多職種の72名に増えて、毎月1回、民間の病院の理事長や市立病院の看護部長、医師会の医師会長等と一緒に、話し合いを行っている。一方、全てに地域ケア会議が基本になるという考えの下、医師会にも横断のプロジェクトチームができた。それは、包括が医師会と共に「医師会の医師を相手にした地域ケア会議が開けない」という問題について議論を重ね、医師会の医師が入っているところで、医療とどうつながり、共に地域ケア会議をしたらよいのか、その方法について検討するプロジェクトを作り、その結果、こうした協働が少しずつ動き始めている。加えて、市民にも専門職の意見を聞いてもらうことが重要であると考え、現在それを実現するための体制を検討しているところである。

■ 地域力強化部門の事例

地域力強化部門は、地域福祉委員会の74町会91委員会が設置されており、地域住民主体の活動を推進していくという事業である。地域と法人との連携として、我が事丸ごと推進事業の中で、こぎ出したという状態である。

能美市の社会福祉法人は公益事業に対して元々意識が高かったが、能美市が平成27年12月に生活支援のサービス推進協議体を設置し、委員15名と、オブザーバーと合わせて約30名体制でスタートした。当初はメンバーは高齢者ベースでスタートしたが、

今年度から NPO 法人と商工関係の団体、企業 OB の生活支援をしているお助け隊、老人会、民生委員・児童委員、ボランティア協議会、各圏域の社会福祉法人、ケアマネジャー、さわやか福祉財団、障害の支援事業所と協議体のメンバーが拡大した。

そこで、法人としても何か地域のためになることがしたいが地域の人が求めていることが把握できないため、地域力強化部門の社協のコーディネーターを中心に地域の声を吸い上げ、そこでのマッチングが協議体を通じて行われるようになってきた。

その他「のみ共」での声として、法人の代表が高齢者のサービスを展開している中で、高齢者の車の免許の返納に対する不安感や、免許を返納すれば公共交通機関の関係で外出に制限が出ることに對して何かできないのかといった内容があげられた。

具体的には、寺井の圏域で NPO が行う買い物支援の対象者が増えてきて、自動車でも何回も往復してスーパー等に連れていくのが大変になってきたため、社会福祉法人と協力できないかという話が進んでいたが、有料で人員輸送を行うことに對する規制などが壁となり、協議体でつながっているさわやか福祉財団に相談し、こうした制度をクリアできる方法について話し合いを持った。対応策として、買い物支援の際に、社会福祉法人からは車両を提供（貸与）し、NPO はドライバーを提供することで、複数人の方の買い物支援を実施する手続きを終えたところである。

■ 地域福祉委員会との協働の事例

地域福祉委員会との協働についても、社会福祉法人から地域のために何かできないかという声掛けがあり、免許返納した方の外出の支援として、法人の「お買い物外出」という行事の際に、一緒に地域の方の外出が困難な方も呼びかけていく企画が出された。その結果、法人ができることはドライバーと車両の提供、地域ができることはどういう人がいるか見守ることとその人に対する呼びかけ、外出の際の付き添いと見守りと、お互いできることを出し合い、無理のない範囲で外出支援を行えるよう話し合いを重ねているところである。

このような取組を通じて地域の方が集まり、その話し合いの中から、地域を見守っていこうという意識が芽生えたところである。

■ 健康づくり・予防部会について

健康づくり・予防部会は、互助の活動に参加することが元気な高齢者につながっていくという考えの下、地域包括ケアシステムの中に健康づくりと介護予防を一つの同じ柱に据えたということが特徴である。商工会も「のみ共」に入っているので、健康づくり・予防部会で一緒に、今から協働で何ができるか考えているところである。

■ 評価機関について

資金循環については、資金循環の仕組みを構築することが目的ではなく、サービス受益者である市民の満足度を高めることが最終ゴールと考えている。そのため、「評価機関」を仮に入れてあるが、実際に能美市内で NPO や市民がボランティアとか善意で行っている活動に対して評価という物差しがその仕組みに沿うかどうかは疑問がある。ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）の成果報酬型の勉強をしているが、地域福祉の活動とどこまでマッチできるかというところは、悩ましいところである。

■ 地域福祉推進委員会との関わり方について

地域福祉委員会は 74 の町内会にそれぞれ設置されている。助け合い、生活支援のことや、自主防災的な見守り、周囲の住民の安否を確認して安全に避難する支え合い、などが地域福祉委員会の検討のテーマとなっている。

自治会のイベント等で、地域で行うことに関しては各関係担当課が連携して、応援している。

例えば、困っている人がどこに点在しているか見守りマップでみるといった作業を通して掘り起こすという。掘り起こし方は多種多様である。また 3 包括が開催する地域ケア会議で、認知症をテーマとした際に、見守り等の地域福祉委員会の活動につながった例があり、波及効果もあるため、町内会ごとに取り組みたいテーマについて、もっと深める必要がある。様々な作業を通じて、自主的に活動が進んでいる現状はあるという。地域支援事業の中の任意事業のネットワークづくりというところでも、入門編や実践編という研修が行われており、研修受講後には、地域福祉委員会で課題を見つけるということをして 1 年間かけて行っている。その中で課題が見えてきて、実際の助け合いの組織が生まれたりとかというところにつながっている場合もあり、動き方は多種多様である。

■ 協力体制づくりについて

横系プロジェクトというのは、能美市の総合戦略である。部局横断で行う場合、我が事丸ごとだけでなく、今後も観光戦略等がつくられていく。その際は部局連携で、それぞれの横系プロジェクトというものができていくという形になる。

チーム長が副市長となり、横系 PT が組織され、我が事丸ごと推進課が位置づけられた。そして、市長の 5 本柱の中に、施策の 1 本が入っていることで、我が事丸ごと推進課が市役所の中で通じるようになる。課ができて、市長がその柱を施策の一つに入れ込み、副市長がチーム長であるため、部門横断の連携が取りやすい。

■ 他の事業体との協働について

能美子ども食堂ネットワークは、場所、食材、人、情報等のファシリテートを行っている能美市内における子ども食堂に係るプラットフォーム団体である。当初は農家からの寄付による食材を集めてお寺で子ども食堂を開催し、そのノウハウを基に、現在は5ヶ所の主体がゆるく繋がりながら開催している。今後は更に質を高めていくフェーズに入っていくという。

こうした地域から自主的に始まる地域づくりの社会資源が充実していることも能美市の特長といえるのではないかな。

3) 共生型福祉施設 G-Hills の事例

G-Hills は、子ども・障がい者・高齢者がともに生きる以下の8施設からなる共生型福祉施設である。

- (a) キッズベースみどりがおか：企業主導型保育事業、病児保育事業
- (b) ひすいすい放課後児童クラブ（ヒルズクラブ）：放課後児童健全育成事業（学童クラブ）
- (c) ネクストステップ：児童発達支援事業、放課後等デイサービス事業
- (d) デイサービス零：通所介護事業
- (e) 能美市辰口高齢者支援センター：地域包括支援センター、予防支援事業、第1号介護予防支援事業
- (f) ビジットケアひすい：訪問介護事業、第1号訪問事業、居宅介護事業、重度訪問介護事業
- (g) ひるずきっちゃん緑が丘：配食サービス事業
- (h) ちゃうすカフェ：地域カフェ

■ 活動開始の経緯

以前から病院には託児所があった。1990年代から障がい児のボランティアや地域福祉活動を行っている知り合いがおり、1回、グループの新入職員といっしょに障害児を預かって市の桜まつり等に参加したりする経験があったという。高齢者は老健施設や療養病棟があり、子ども、障がい児、高齢者を対象に何らかのことは行っていたといえる。

現在活動している場所は元々市の健康福祉センターだったが、合併を機に施設が寺井町に移り空き施設となったため、市から譲り受けた。その際に建物の使い勝手が悪く老朽化が激しかったことや今後の拡張性なども考慮し立て替えを行った。その後幼・老・障を同時に受け入れている施設の見学行方などしてノウハウを蓄積し、事業開始に至った。

地域共生に資する施設を運営するに際し、幼・老・障の受け入れを別々に行うことのメリットは少ないという考えから、このような運営方法となっている。様々な方を同時に受け入れることで、例えば認知症の高齢者が子育てを担う、高齢者が障がいを持った子どもの食事をサポートすることで子どもの活動範囲が広まるなど、互いに役割を持つことで様々な可能性が広がる。このように、障がいの有無に関わらずみんなが活躍できる場を作ることが大事と考えているとのことであった。

施設を造る過程では、行政側にも逐次進捗状況を説明し、こうした施設が市内で初めての事業であったことから、行政のサポートを得ることができた。また、古い施設を取り壊して新しい施設を作る際には、老人会、婦人会、商工会、医師会等のトップが参加した協議体を作り、趣旨説明や建築の説明等を行い、さらにそれを市に説明してきた。

こうした動きは、医療法人も社会福祉法人も、まちづくりがあってこそその存在であるとの思いからであり、住民の活動の中に入ってくことの必要性を感じているからである。

もともとこの地域は市の計画の中で医療・福祉ゾーンと位置付けられていた。病院を核として介護の事業所等が網羅されていたので、地域住民にとっても介護・医療ケアに対してなじみがあった。そうした環境の中で、地域包括ケアシステムや地域のニーズ捉えた共生型の活動を実施しようと考えたのである。

■ 今後の課題や不安等について

今後、どのような共生社会を作っていくかは、地域住民にどのように、どのようなことを周知していくかなど、様々な仕掛けが必要である。8つの事業所内の共生と地域を含めた外部との共生、地域ぐるみでコミュニティを充実させていく方法を模索していく。

（８）三重県名張市

～市直営のまちの保健室～

～住民の交流の場「隠おたがいさん」～

～地域ビジョンを具現化する「隠まちなかプロジェクト」

～地元住民による学習支援活動

事例ポイント：

【「まちの保健室」と「地域づくり組織」への交付金】

地域包括支援センターに、「まちの保健室」と呼ばれるランチがあり、全世代を対象とした地域の身近な相談窓口として機能している。社会福祉士や看護師、介護福祉士など有資格者 2～3 名が市の嘱託職員として常駐し、地域力強化推進事業でエリアディレクター（相談支援包括化推進員）を配置している。職員費については、介護保険で賄っており、事業実施部分については、各分野・各制度を財源としている。

小学校区 1 つにつき、1 つの地域づくり組織があり、「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」を制定し、各種補助金を自由度の高い交付金に一本化した。

1）名張市の体制と取組の内容

■ 名張市の概況と特徴

名張市は、三重県の西部に位置し、近畿・中部両圏の接点にあることから、古くは万

葉の時代から東西往来の要所、宿駅として栄えてきた。江戸期から続く中心市街地の周辺に農山村地帯が広がり、日本の滝百選や森林浴の森百選に指定された赤目四十八滝や香落溪など自然豊かな景勝地にも恵まれている。

平成 31 年 1 月時点で、人口 7 万 8,871 人、うち高齢者人口 2 万 4,289 人であり、高齢化率 30.8%である。

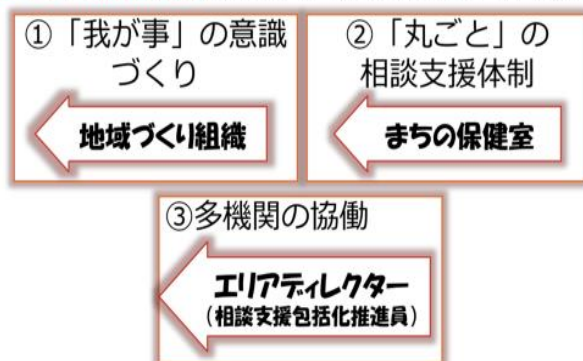
■ 名張市の地域包括ケアシステム

平成 29 年に、地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部改正する法律公布において、社会福祉法が改正され、全国の自治体に地域共生社会の実現に向け、地域福祉推進の理念を規定し、この理念を実現するための包括的な支援体制づくりに努める旨が規定された。名張市の地域包括ケアシステムは、医療と介護の連携のほか、地域づくり組織、行政である市役所、まちの保健室など、住民主体のサービスを含めた形で運営されている。その具体的な内容として、下記の 3 点である

- (a) 「我が事」の意識づくり
- (b) 「丸ごと」の相談支援体制
- (c) 多機関の協働

名張市は、具現化に向け地域づくり組織、まちの保健室、エリアディレクター（相談支援包括化推進員）を設置・配置し様々な取組を行っている。

子ども・高齢者・障害者を含めた**全ての人々が暮らしと生きがいと共に**
つくり、高め合える地域社会（＝地域共生社会）を目指して



出典：名張市作成資料



出典：名張市作成資料

■ 名張市のあゆみ

名張市は昭和 29 年に市制を施行した。大阪から約 60 キロに位置している（名古屋からは約 100 キロ）。大阪からは急行で 1 時間程度と通勤圏内ということもあって、ベッドタウンとして発展した。人口は徐々に増え続け、昭和 38 年以降大規模住宅団地の造成によって、様々な花の名前のついた団地（桔梗が丘、百合が丘、つつじが丘、梅が丘、すずらん台）が開発された。昭和 56 年度には全国で人口増加率が 1 番であった。平成に入っても人口は増え、急ピッチでインフラ整備を進めた。平成 6 年からは中央地区土地区画整理事業を開始し、平成 9 年には名張市立病院が開院した。しかし、バブルの崩壊もあって、他の全国の自治体と同様に財政状況が悪化し、平成 14 年に財政非常事態宣言を出した。

そこで持ち上がったのが市町村合併であった。地方交付税交付金が減り、借金を多く抱える中、名張市が生き残るためには、近隣の自治体と合併するしかないとの考えに至ったからである。しかし、平成 15 年に行われた合併賛否を問う市民投票は合併反対となり、この結果を受けて、名張市は待ったなしの行財政改革に取り組むことになった。

■ 名張流まちづくりの仕組み

名張流まちづくりの仕組みには 3 つのステージがある。第 1 ステージは「交付金化」である。平成 15 年 3 月に「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」を制定した。小学校圏域に 1 つずつの包括的住民自治組織「地域づくり組織」を 15 地域に設置し、各種補助金を交付金として一本化した。以前は、老人保健福祉週間、青少年育成団体活動など、用途が決められた様々な活動に対し補助金等の補助を実施していた。高齢者人口の増加と名張市の財政状況の悪化に伴い、活動に対する補助金を廃止した。補助金の代替えとして、使途自由なまちづくり活動費 5,000 万円を人口割などにより 15 の地域づくり組織への一括交付金へと移行した。地域の課題を自分たちで考え、その解

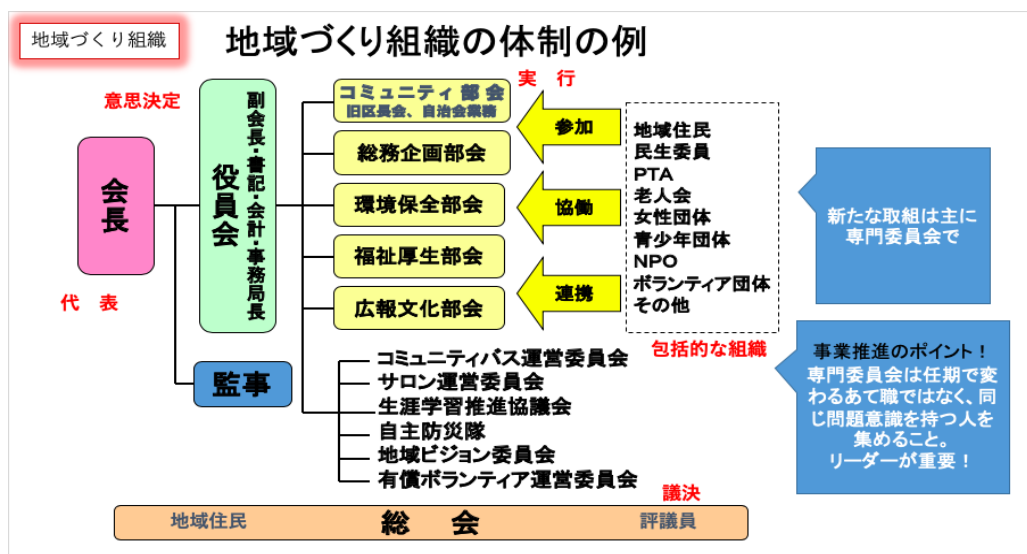
決策に交付金を使うことで、住民の主体性が引き出されていった。

第2ステージは「組織の見直し」である。昭和30年代からはじまった「区長制度」を廃止した。元々、名張市には174の区があり、かつてはそこに市長が委嘱する区長を設置し、行政と地域をつなぐ役割として、行政事務委託料や区長会運営等委託料を渡していた。区長制度の廃止後は174の地区の基礎的コミュニティ（区や自治会）と概ね小学校区を単位とする地域づくり組織に整理し、地域の活性化と都市内分権を推進した区長制度の廃止が一番のターニングポイントだったという声が多い。これをきっかけとし、交付金の使途も独自に考えていくように住民の思考も変わってきたと感じる向きもある。

第3ステージは「地域ビジョンの策定」である。地域特性を生かした個性ある将来のまちづくり計画「地域ビジョン」を15地域ごとに策定し、地域住民の我が事の意識の結晶は、市の総合計画に組み込まれた。平成21年から住民アンケートを実施し、各地域にて策定委員会を組織した。自分たちの地域の目標や理念を立てられるようになってきたため、平成24年3月には地域ビジョン発表会を催した。

■ 地域づくり組織の体制の例

地域づくり組織は、“地域のことは地域で考え実行する住民自治”として運営されている。福祉厚生部会や広報文化部会などの下に、地域の特性に応じて細かな様々な委員会がある。課題をもっているリーダーが、課題を何とかしたい人たちを集めて委員会が立てられている。この組織では、あて職で回っていく役ではなく、本当に何とかしたい人を集めるため、上手くいくのだと住民たちは口をそろえる。



出典：名張市作成資料

■ 継続的な事業に発展

地域に力が付いてくると、様々な取組が継続的な事業に発展していった。「子育て広場」は、地域の子育てを地域住民が行い、その地域で育てられた子どもたちが大人になり、新たな地域力につながっていくというものである。15 地区のうち、つつじが丘地区で開催されている広場は「おじゃまる広場」とも呼ばれ、国の資料にも取り上げられるなど、知名度はかなり高い。

その他、地域のボランティアが小学校の授業に参加し、授業の補助を行う「学習支援ほめほめ隊」や地域の防犯を目的とした青色回転灯車によりパトロールを行う「防犯パトロール」、地域の防災活動を担う「自主防災隊」、地域の資源を生かした観光客誘致を目的とした「おもてなし事業」などがある。

■ 有償ボランティア

地域づくり組織が主体的に行っている有償ボランティアは、地域包括ケアシステムの生活支援と介護予防を担う施策であり、地域共生社会の定義や理念そのものを表すような取組になっている。

現在 15 ある地域のうち、9 つの地域で住民主体の生活支援サービスを行っている。内容は、家具の移動、障子貼り、庭木の剪定、掃除の手伝い、簡単な大工仕事、洗濯などがあり、最低限の実費と対価を払う。値段設定は地域ごとに異なるが、大体 1 回 1 時間 500 円が相場である。

活動は大まかに分けて 3 つの効果をもたらしている。

(a) 子ども・高齢者・障害者を含めた全ての人々と共に暮らしと生きがいをつくり、高め合える地域社会をつくることである。支援の担い手は高齢者が一番多いが、障害をもっている人や引きこもりの人などに、生活困窮者自立支援事業法における就労準備支援などで、支え合ってもらうことも始まっている。

(b) 有償ボランティアの会員であるサポーターや支援会員は、主に地域の高齢者の方々である。ボランティアとして支援を行うことにより、社会貢献を実感し、生きがい、介護予防にもつながっている。

(c) 地域の高齢者が地域の高齢者を支える仕組みが、地域の中でのつながり・互助（地域力）を高めるということにつながる。ポイントは介護保険のサービスで出来ないことが可能なことである。近所の高齢者が支え合うことにより、支えられた人は、今度は自分が何か出来ることを恩返ししなければ、と思うようになる。

利用者と支援者のマッチングにおいては、地域のコーディネーターがしっかり機能している場合に、介護保険のケアマネジャーは必要ないときもある。地域からのちょっとした依頼に、わざわざ行政を通すと動きが鈍ってしまう。地域のことは住民が主体で決め、出来る限り使いやすいような運営を図っている。

■ 補助金等につわるエピソード

行政は、有償ボランティア組織の活動を、介護予防・日常生活支援総合事業の一般介護予防事業（地域介護予防活動支援事業）に位置付け、年間 30 万円の運営補助を行っている。加えて自動車での移動支援実施の場合は、プラス 70 万円で、年間 100 万円の補助を行っている。

有償ボランティア組織である『隠（なばり）おたがいさん』の福山悦子代表は、地域共生社会は特別なことではないと話す。「あらためて何かをしようというのではなく、ささいなこと、自分ができることだけを、それぞれがやっていただく。それが大きな輪となって、地域共生社会を作っていく」とし、「地域住民一人一人が地域共生社会を意識」することが大事だと強調した。

この理念を背景に自然と生まれてきたのが、生活支援サービスであった。行政が発起人ではなく、あくまでも地域の人が必要と感じ声を上げることで、この仕組みが形作られたという。生活支援サービスの第 1 号店は、自分たちの年 1 回開かれる敬老会のイベントを取りやめて、その費用を積み立てた。生活支援のために自動車を購入する際には、名張市長にサポートの話を持ちかけ、結果として名張市の単費で補助金をつけたのが、移動支援への補助のそもそもの始まりだという。

平成 20 年から行っているので、すでに 10 年以上続いている。一つの地区がやり始めると、他の地区もやり始め、それがどんどん広がっていった。こういったものが自然に生まれてくる地域がイコール共生社会ということを認識しながら、日々運営している。

2) まちの保健室

■ 基本情報

地域づくりと一体的に地域福祉を推進し、地域住民の日常の生活圏に対応する健康福祉の拠点づくりを進めるため、平成 17 年 3 月に策定した『第一次地域福祉計画』（平成 17 年度～21 年度）に基づき、身近な健康づくり・地域福祉活動の拠点として、地域包括支援センターのブランチとして開設した。名張市内 15 ヶ所、地域づくり組織の事務所に併設されている。

名張市の嘱託職員（社会福祉士や看護師、介護福祉士など有資格者 2～3 名。総勢 35 名ほど）が常駐している。住民が住み慣れた地域で少しでも長く安心して住み続けられるよう支援する、地域の身近な相談窓口である。地域包括支援センターでは、高齢者、その家族、障害のある者、難病の者を対象に、相談や必要な情報を提供しているが、まちの保健室では、あらゆる世代を対象に初期相談・保健福祉相談を受ける。日常の困りごとなども気軽に相談可能である。



出典：名張市作成資料

なお、まちの保健室では高齢者に限らず、全世代を対象の相談支援等を実施しているが、職員費は主に高齢者の相談支援のために配置されていることから全てを介護保険で賄っている。ただし、事業費は各分野や制度に合わせて、それぞれを財源にしている。

■ まちの保健室の業務

i 健康・福祉の総合相談（電話・来所・訪問相談 認定調査 申請代行も）

あらゆる世代の方を対象に、保健予防や社会福祉に関する相談はもちろんのこと、電話相談も受け付けている。介護保険等、福祉サービス利用の申請は、市役所へ足を運ばずとも、ここで代行可能である。また、まちの保健室の職員がサポートを必要とする高齢者の自宅等に訪問し、相談に応じることもできる。その他、要介護認定申請のあった方への認定調査も行う。育児中の相談、血圧測定・健康相談にも対応している。

ii 見守り・支援ネットワークづくり

民生委員・児童委員、主任児童委員や、市立病院、地域住民と連携し、支援が必要な住民（困っている人がどこに存在しているかという地図がある）の支援ネットワークづくりを進め、身近な地域においての支え合いの活動を促進する（見回りを行い、ニーズをくみ上げる等）。また、地域で実施されている高齢者サロンや、子育てサロンの支援を通じ、地域住民の交流促進を図っている。

鴻之台・希央台地区で行われている高齢者サロンでは、毎週または毎月、編み物の会・語る会・折り紙の会を開催している。その他、血圧測定・健康相談、健康面の啓発（感染症・予防接種など）や、振り込め詐欺防止の啓発（振り込め詐欺発生などの周知）、健康体操（よくバリ青春体操など）を実施している。これらを行うことで、健康なときから顔見知りの関係を構築し、早期発見につなげることが可能となる。

子育てサロン「きらきらひろば」では、第1・3木曜日に防災センター2階にて、人

と地域をつなぐ、様々なイベントを実施している。誤飲の啓発、世代間交流、乳幼児の防災、小児科 Dr の講演会など、毎回イベント行事を企画することでイベントに参加するきっかけを作り、継続的な子育てサロンへの参加に繋げることが目的である。

地域づくり組織が主催するイベントや事業は、お花見、夏祭り、敬老会、子ども会、もちつき大会、収穫祭などがあり、敬老会と子ども会は、企画段階からまちの保健室も参加している。

iii 健康づくり・介護予防（健康相談、健康づくり・介護予防の啓発）

地域の広報に健康に関する記事を毎回登載するなど、ガン検診や健診・予防接種など健康づくりに関する啓発を行っている。（まちの保健室では医療行為は行っていない）。若い人のガン検診受診率が低い。その理由として、託児ができないことがあるという。受診率を上げるため、ひろばと検診を結びつけてボランティアに子どもを見てもらう仕組みにした。託児付きのガン検診は、今年で 6 回目になるが、徐々に受診率が上がっているという。

また、市民センターの活動や地域づくり組織と連携して、健康教室や介護予防教室も実施している。認知症サポーター養成講座の展開では、子どもに参加してもらっている。

平成 26 年度から新事業として始まった名張版ネウボラ（産み育てるにやさしいまち“なばり”をめざした妊娠・出産・育児の切れ目のない相談・支援の場・システム）では、妊娠段階から出産・育児まで継続的に相談支援を行う人材として、まちの保健室の職員をチャイルドパートナーと位置づけた。子育て支援員研修は今年で 4 年目になるが、まちの保健室の職員はもちろん、ボランティアもほぼ参加したため、今のところ 178 名の修了者が出ている。

平成 29 年 12 月 3 日には、「名張版ネウボラ」をさらに進化・発展させ、改めて市民総ぐるみで妊産婦や子どもを大切にする風土づくりを目指し、「妊婦応援都市宣言キックオフ大会」を開催した。この開催を機に、さらに子育てに理解のある人を増やそうと試みている。

まちの保健室には、様々な利用者からの声が届いている。「ほっとできる場所・様々な情報をもらえる」、「気軽に立ち寄れる。ノーメイクでも来られる」、「友達や夫、親には言えないことも、ここでは言える」、「男として弱音は吐きにくいだが、まちの保健室では弱音が言える（父親の来室）」、「どんな小さいことでも、寄り添って話を聞いてくれる」、「共感して話を聞いてくれることで救われる。明日からまた頑張れる」などの声があるとのこと。一緒に悩むことや、本人が自身の悩みを客観視できるように引き出すような支援を行う。大事なことは、子どもでも、大人でも、高齢者でも、さりげなく褒めることだという。これは本人が満たされることと、育児に対しても、褒めて育ててほしいために行っている。相談にのり、問題が解決しないことがあるけれども、多くの方はすっきりして帰宅していくという。

行政のサービスにつながるまでの、ちょっとした支え棒（サポート）が必要な人はどの年代にも地域の中で多くいる。市役所に言いに来られる人はパワーがあるけれども、実際は言えない人がほとんどである。その言えない方々を支援し、内なる力を引き出せるような人が地域に居て、気軽におしゃべりに来られるような場所が地域にあることが求められている。

3) 具体的取組内容・事例 ～事業所等の取組～

① 隠おたがいさん

名張地区概要

平成 30 年 9 月の調査によると、同地区の人口は 6,171 人で、世帯数は 3,144 世帯である。同年 2 月の人口は 6,095 人、世帯数は 3,073 世帯だったため、名張市全体では減少しているものの、この地区では増加している。

平成 29 年 10 月民生委員実態調査では、75 歳以上高齢者世帯が 293 世帯、70 歳以上一人暮らしが 342 人、その他、要支援や見守りが必要な方が 50 人となった（ちなみに平成 30 年度実態調査では、75 歳以上高齢世帯が 352 人、70 歳以上一人暮らしが 395 人、その他見守りが 27 人）。

■ 「隠おたがいさん」について

「隠れる」の「隠」と書いて「なばり」と呼んでいる。古代の日本書紀や万葉集に「隠」の字を用い、この地名にしていたことに由来している。この町には古い歴史があり、大和朝廷から伊勢神宮に参る初瀬街道沿いに位置していた。大和朝廷から見ると、隠れ里のようなイメージがあったと推測される。その古来の文字「隠」を冠にしたのが、名張地区の地域支え合い事業「隠おたがいさん」である。

地区住民の交流の場として、空家や集会所を利用した「よってだ〜こ」がある。意味は名張弁で、「ちょっとお茶でもどうですか」というもの。1 号店から始まり、現在は 8 号店まで増えた。5 号店が空いていたので、「隠おたがいさん」の事務所として使用している。

■ 目標としているもの

基本目標は、名張地区の原風景と人情息づく魅力あるまちづくりを目指し、援助を求めている人と援助できる人が、共に対等な関係で相互に助け合うことで、名張地区に助け合いの輪を広げ、住み慣れた地域で安心して暮らせるまちづくりに寄与することである。目標実現のため、以下の事業を実施している。

(a) 生活支援事業

- ・生活支援活動（安否確認・家事手伝い・庭の管理・話し相手）
- ・外出支援（病院・銀行・市役所等）買い物支援
- ・子育て支援（子どもの一時預かり）

(b) 会員交流会及び研修会

(c) スタッフ会議

(d) 関係機関との連携

(e) 広報活動（年４回「隠おたがいさん通信」発行）

これら５つの事業を実施することを第一義的に考え、運営している。

■ 活動の経費

活動経費の内訳は、名張市から 100 万円、名張地区まちづくり協議会から 15 万円、利用者の方から集めた支援活動費から 46 万円、賛助会員の会費から 13 万円となっている。平成 29 年度に限っては、外出支援を始めるにあたり、軽自動車購入費として名張市から 150 万円の追加支給があった。

■ 同事業の発足の経緯、開所日時など

平成 22 年 11 月に準備委員会を立ち上げ、事業の名称を「隠おたがいさん」と決定した。ちなみに名張市の単独事業として始めたのは、平成 20 年からである。スタッフは平成 22 年から 23 年にかけて、様々な取組のための検討会を開き続けてきた。平成 23 年 4 月より本事業取組のため役員会を月 1～2 回開催していったとのこと。同検討会には、行政や社会福祉協議会の担当職員の方にも毎回参加してもらい、アドバイスをもらっているということである。ここでは代表、副代表、書記、会計を各 1 名ずつ決めている。平成 24 年 4 月に同事業の活動を開始した。開所日は月曜日、水曜日、金曜日の午前 9 時から午後 12 時までで、スタッフは 1 時間 200 円の報酬を得ている。

■ アンケート調査

平成 23 年 5 月に、名張地区へ同事業の理解を促すためのアンケート調査を実施した。

アンケート内容は、「簡単な庭の剪定」「草引き」「(高所などの) 掃除」「病院の付き添い」「申請書類等の整理・記入」「調理」「定期的な安否確認」「子どもの一時預かり」などの内容であった。この地域は昔からの町で、向こう 3 軒両隣の付き合いが今も続いているため、「そんなややこしいの、いらへんで」という声もあったとのこと。そんな中、アンケート調査を集計してみたところ、80%の方々が同事業を必要としているという結果に至った。

■ 入会申し込み

「隠おたがいさん」利用のため、チラシや入会申込書が用意されている。月に 1 回、民生委員・児童委員が安否確認のため、見守り住民を訪問しているので、その際に手渡ししている。内容などを説明し、申し込みの手伝いを行う。また、チラシや入会申込書を地域に回覧し、理解を得ることなども実施している。活動の結果や、まちの保健室、事業所のケアマネジャー、利用者の口コミなどを通じて、順次様々な申し込みが入って来ているという。

■ サービスについて

入会申込書の裏面に、「隠おたがいさん」サービスメニューの一覧表が印刷されている。想定外の依頼が数多くあるという。そのようなときは、コーディネーターがシルバー人材センターや、専門職の方につなぐようにしている。

サービス開始から終了までについては、(a) まず、依頼者から事務所に連絡が入る。(b) 次に事務所からコーディネーターに情報がいく、(c) そしてコーディネーターが、そこからボランティアにつなぎ、ボランティアが依頼者の自宅へ行って活動を行う。

依頼者は多くの場合、一人暮らしか、二人暮らしである。認知症のこともあるため、生活支援の場合、外出支援の場合、いずれのケースでも、依頼があったらコーディネーターがお宅を訪問し、支援の内容や日程などをヒアリングした。それに合うボランティアを選択し、支援に向かってもらおうということである。

ボランティアは活動終了後、作業報告書と依頼者からの利用料金 500 円を事務所へ届ける。月末に 400 円をボランティアに支払うという仕組みになっている。1 時間あたり 400 円であるが、ボランティアからは「400 円の何倍もの笑顔と感謝の言葉をもらうので、やりがいにつながっている」との充実感あふれるコメントが届いている。

日頃から顔の見える関係づくりができている民生委員・児童委員が依頼者と事務所をつなぐ、かつボランティアと依頼者をつなぐ、という役割を担っている。現在では、まちの保健室や、ケアマネジャーからの依頼もある。

また、トラブル防止のため、生活支援のため家の中に入る際は、必ずスタッフ 2 人で訪問することを厳守している。

ボランティアの募集は、事業開始時点のみ、新聞の折り込みチラシで発信した。これは地域の新聞販売店が無料で協力してくれた。その後は、口コミや知人の紹介などで入会がある。

その他に、3 か月に 1 回配布する「隠おたがいさん通信」がある。地域へ回覧すると同時に、要支援者には民生委員・児童委員が訪問時に手渡しし、様々な話も伺うようにしている。

■ 会員数と支援件数

平成 24 年に事業が始まったときの支援件数は 109 件であった。平成 28 年には支援件数が 240 件に至り、翌平成 29 年には、ほぼ前年の倍の 505 件になっている。平成 30 年度は、さらに増える見込みである（平成 30 年度は合計 928 件でそのうち外出支援件数が 621 件）。特に 8 月、9 月は 80 件近い依頼があり、8 月頃は屋外の支援（草引きなど）の依頼があるが、熱中症になる恐れがあるため断り、代わりに 9 月、または、10 月にずらして支援するようにしている。

支援件数は増えているものの、協力会員数があまり伸びていない。目下の悩みだが、あまり悲観はしていないという。それは自分たちの活動する後ろ姿を見て、協力してく

れる若い人たちも育っているという確信があり、ここ最近は外出支援を本格的に始めたため、その件数も突出して増えてきている。

■ 活動内容

活動内容としては、庭の片付け、草引き、簡単な大工仕事と掃除、障子の張替え、換気扇、台所、風呂の掃除などの掃除は年末にかけて依頼が大変多くなってくる。

重い家具の移動、簡単なタンスの調整、家具の掃除、座椅子の調整なども行っている。墓参り、お墓の掃除は、お彼岸やお盆の前は、多くの依頼がある。網戸の張替えでは、元大工のボランティアがプロ並みの仕事をしている。不用品の片付け・部屋の掃除もある。作業は大変だが、ボランティアは嫌な顔をせずに、達成感とともに取り組んでいる。その他、庭木の整理などもある。ごみの分別、早朝のごみ出しは、ヘルパーの方では対応できないため、1か月1,000円という契約で支援をしている。

担い手の確保について、名張市は生活困窮者自立支援法に基づき、就労準備支援を社会福祉協議会に委託している。支援対象者の中にはフルタイムの就労は無理でも、1時間だけだったら一生懸命やってくれる人、20年間引きこもりをしていたが本当に生き生きしながら1〜2時間の作業をやってくれる人、介護離職をされた人、60歳を過ぎ、就労するには年齢的に難しい人など、同事業の力強い味方になってくれる人材は多く、紹介され活動を担っている。

■ 外出支援活動

平成29年5月に外出支援車が納車され、外出支援活動をスタートした。同月15日には、安全運転講習が名張市交通安全協会や、名張警察署、名張自動車学校の協力で実施された。通院・買い物等の付き添いは、利用者を病院に届けた後、迎えに行き、帰りはスーパーで買い物をして帰るなどを支援する。ドライバーは当初、男性を募集したが、なかなか集まらず、今は女性ドライバーの方が多い。利用者からは「女性のドライバーさんは、とてもきめ細かく対応してくれている」と好意的なコメントが寄せられている。三重テレビやケーブルテレビからも取組を取材され、活動内容は広く知られるようになった。

■ 関係機関との交流会

市地域包括支援センター、市医療福祉総務室、社会福祉協議会、地域内の介護事業所、まちの保健室などの関係機関が集まり、情報交換や課題について話し合うなどの交流会を福祉センターふれあい、福祉まちづくりセンター、隠おたがいさん、などで適宜開催している。名張市では9つのグループが地域支え合い活動を行っている。様々な地域性があるので、これらのグループが集まって様々な課題を出し合って検討している（地域支えあい活動連絡会）。参加グループは以下のとおりである。

- (a) 隠おたがいさん
- (b) すずらん台
- (c) ユリポパイ
- (d) ねこの手
- (e) 助っ人の会
- (f) お助けセンター
- (g) はたっこサポート
- (h) コモコモサポート
- (i) あんしんネット赤目
- (j) 川西・梅が丘（開始予定）

名張市立病院はサマーキャンプを夏に実施した。医学生や研修医が地域体験で隠おたがいさん活動に参加したことがある。会員研修では、講義とワークショップのほか、防災研修や県外研修なども行われている。利用者とボランティアは、隠おたがいさんの会員という対等な関係ということで、一緒に研修に行ったり、共に防災研修で災害時のご飯づくりについて学習している。

■ 安否確認の配食活動

平成 6 年 5 月に、安否確認の配食活動として、給食サービスボランティア「ぷちとまと」を発足した。平成 7 年 1 月 18 日に初めての配食を行った。前日は阪神・淡路大震災が発生した日であるため、この大震災がボランティア元年と世間から言われているが、スタッフにとっても、ずっと記憶に残っている。利用者登録している平均 80 名前後（平成 30 年 1 月現在）が 4 班に分かれ、班ごとに献立や、買い物などを主体的にやっている。配食活動は毎週水曜日（8 月、第 5 水曜、祝日は休み）。1 回の配食数は 80～90 食（1 食 400 円）。「ぷちとまと」は今年で 24 年目。23 年の実績がある。この実績があったからこそ、地域で「隠おたがいさん」が地域住民などの理解を得て、支え合いの精神が地域に根付き、皆で「ああしよう、こうしよう」と活発に活動できるようになった。弁当は 1 食 400 円で、1 食につき 100 円の助成金が社会福祉協議会から出る。助成金の総額は、年間 30 万円前後である。

■ その他の活動

名張地区内に高齢者サロン 7 ヶ所、子ども広場 1 ヶ所、その他住民交流場所 2 ヶ所がある。それぞれに 10 年以上の実績がある。これらの活動は、すべてボランティアの運営で、ボランティアが自主的に行っている活動である。こういった活動が、地域力を育む推進力になっている。

②名張市民センター（名張地区まちづくり協議会）

■ 名張地区の伝統・芸能など

名張地区では、毎年2日間程度に亘り、隠街道市（なばりかいどういち）という伝統的なイベントが開催される。平成30年は10月6日（土）と7日（日）に催された。同イベントは、名張地区まちづくり推進協議会が主体となっている。初日は舞や郷土料理などがふるまわれ、夜には宇流富志禰神社（うるふしねじんじや）にて能を披露、最終日には70団体と連携しながら、初瀬街道沿いをメインに、様々な活動が行われた。

また、名張地区には、同地区のキャラクターとして作られた「ひやわん」がいる。このゆるキャラは、同地区の若者たちが中心となって運営する「ひやわん倶楽部」によって広報などのサポートがされている。名張地区まちづくり協議会は、運営に関与していない。これは、思い入れのある方々に携わってもらったほうが、活性化し、より良い魅力の周知が図れるとの考えからである。「ひやわん」は名張地区限定のキャラクターだったが、現在は名張市の観光大使としても発信されている。

■ 基本目標を掲げ、地域づくりに邁進

名張地区は「名張の原風景と人情が息づく魅力あるまちづくり」を基本目標に掲げている。平成12年に名張地区活性化計画を作成した。現在は「名張地区地域ビジョン」に発展し、今に至っているという。

同地区の将来の方針は以下の6つである。

- (a) 地域文化や歴史資源を活かしたまちづくり
- (b) 豊かな自然を大切に散策したくなるまちづくり
- (c) 活気あふれた賑わいのあるまちづくり
- (d) 人と人との支えあい楽しく暮らせるまちづくり
- (e) 若人に夢と希望を与えるまちづくり
- (f) 安心して暮らせる安全なまち、災害に強いまちづくり

これらの将来の方針に沿って、各部会が「今年はどんな新しい事業を行うのか」や「継承事業はどのように実施するのか」などを検討し、予算要求をしながら、また、名張地区まちづくり協議会とも連携したりしつつ、進めていくような仕組みになっている。中でも特に（d）の「人と人との支えあい楽しく暮らせるまちづくり」が、同協議会の骨幹になっている。また、ミニ行政の意識で運営を心がけている。

■ 地域ビジョン実現のために

地域ビジョンを実現させるためには、人材の確保と育成が急務である。様々な人材に、まちづくりを担ってもらうため、名張地区内外を問わず、多様な団体との連携（協働できる信頼関係の構築）に重きを置いている。同地区外からのリーダーもいる。また、地

域内外を問わず各々の団体が地域づくりに力強く貢献ができるよう事業提案や事業支援を積極的に行っている。連携については、市ではどの団体と団体がマッチするかの判断がつきにくい、名張地区まちづくり協議会は、培ってきた人間関係もあり、合意形成が図りやすいので、より効果的に連携がとれている。

■ 組織作りのポイント

既成概念にとらわれない発想力と実行力が、組織作りのポイントである。多様なニーズに応えながら、地域づくりの方向性を加味し、様々な団体と連携して運営している。また、独自にできる事業、他団体と連携して行う事業、すべてを委託する事業を明確にし、例えばこれは市がやるべき事業、同協議会がやるべき事業など、役割分担をはっきりとさせることが大切である。これらを円滑に進めるためには、地域コーディネーターの育成が必須である。人と人をつなぐコーディネーターには信頼性なども必要になり、育成には2年程度かかる。その他、常に社会情勢の把握を行う（定期的学習会の実施）ことも大切である。

■ 連携について

他地域、NPO、ボランティア団体、行政、その他多様な団体、医療・福祉団体、社会福祉協議会、企業、教育機関（学生）と連携している。名張地区は企業との連携が強いのが他にはない強みである。また、商工会議所とも連携し、同協議会の手が回らないところを代わりにやってもらうなど、役割分担もできている。

連携を進めていくためには、地域コーディネーターが必要である。会長、副会長、市民センター長で方向性（(a) 地域独自でできること、(b) 多様な団体で協働してできること、(c) 全てを委託しないとできないこと）を決めながら、最終的な判断を下していく形を取っている。

■ 隠まちなかプロジェクト

「隠まちなかプロジェクト」は、地域ビジョンを具現化しながら、多様な人材から、特に若い人を積極的に選んで担当してもらう仕組みの部門である。若者支援（人材育成）、発達障がい者支援、子育て支援、子育て支援（人材育成）などに、それぞれ担当をつけて実施している。発達障がいの場合は、障がいの認定を受けて行く施設ではなく、お母さんの茶話会などで支援している。悩みなどを皆で共有する。支援はショッピングセンターの3階にボランティアセンターを設けて行っている。小規模保育も併設しているとのこと。人口減少が起こっている名張地区では、ショッピングセンターの撤退も多いという。買い物難民も増えている。名張地区は支援場所を提案し、行政やショッピングセンターなどに場所の確保のため、請願をするなど尽力している。

■ 名張地区まちづくり協議会の連携組織

- ・隠ひやわん倶楽部：ご当地キャラクター「ひやわん」を使って名張市発信PR活動。
- ・隠おたがいさん：生活支援事業。車移動でドア to ドアの外出を支援。
- ・隠まちなかプロジェクト：
 - 人材育成若者支援事業（やなせ宿まつり、隠街道市）
 - 障がい者支援事業（発達障がい、精神疾患）
 - 子育て支援事業（MOM'Sマーケット、リトミック）
 - 子育て支援事業（ひとり親家庭の学習支援ボランティア事業）

若いコーディネーターが一人親家庭と、支援する方と一緒に、イオン3階のボランティアセンターで週3回、この事業を行っている。週1回はパソコン教室、残りの2回はインターネットを用いた授業を実施。講師には京都大学の学生などもいる。

- ・まちじゅう元気！プロジェクト（名張地区愛称「ばりばりプロジェクト」）健康づくり事業：ノルディックウォーキング、よくばり青春体操の普及を図る。

■ 名張地区まちづくり協議会の連携組織

- ・ひやわんこども園：小規模保育事業
 - ショッピングセンター3階で運営されている。平成29年5月1日にオープンした。
- ・よってだ〜こ：高齢者福祉拠点等
 - 平成13年度の商店街活性化事業がきっかけ、商工会議所の商店街活性化事業を活用した。
- ・こども食堂：子ども拠点と家庭のネットワークづくり、貧困家庭のネットワークづくり。
- ・やなせ宿：名張地区既成市街地の再生の取組。
 - やなせ宿は昔の薬の町家。観光交流施設で、年間約2万5,000人訪問。月に1回、第3火曜日から日曜日に子ども食堂を開いている。

■ 平成30年度新たな取組

(a) コミュニティ・スクールの推進

地域と学校が子どもの教育に対する課題や目標を共有することにより、地域と学校が一体となって子どもを育てる地域総がかりの教育を推進している。

どのように学校と連携していくかという取組である。

(b) 空き家対策の推進

特定空き家の解消を図っていくとともに、空き家・空き店舗の活用によるまちの活性化を図っている。

名張市で人口の増加を目指している中、名張地区も同様に、若い方の移住は歓迎でき、全地域の空き家、空き店舗、特定空き家などを全て検証し、それをどう活用するかを検

討している。平成 29 年にこの部会を立ち上げ、平成 30 年で 2 年目である。

(c) 認知症対策の取組、他

・認知症への理解と啓蒙の推進

認知症対策は名張市が推進し、講習済のオレンジリング所有者が約 8,000 人いる。彼らが名張地区に還元しようということで、具体的な方策を考えるようになった。そして、オレンジリングの会長が発想し、名張地区には 19 の区があるが、その中の 1 人の区長がリーダーになる。今後は若年層の認知症の啓蒙と周知、検査をしてもらうなどの形をとっていく。認知症者の介護は名張市に任せ、その前の段階、予防面などを行政や社会福祉協議会の支援を受けながら進めていく。

・防災テストの実施

各消防車や、国土交通省の車などが並ぶ防災のイベントである。名張地区は伊勢湾台風以外の災害の経験が無いため、他地区の団地と比べて、防災意識が希薄なところがある。このようなイベントをきっかけに、様々な議論をやつていこうという取組である。今、議論に上がっているのは、要援護者の問題で、民生委員・児童委員さんが関わっている要援護者は多いが、守秘義務があり、把握が難しいことである。災害時の命令系統の妨げにならないように精査している。

■ よくバリ青春体操など

名賀医師会・多職種連携によって製作した『『よくバリ青春体操』～寝たきり・認知症・痛みのない、あの頃のままで～』があるが、名張市がプロジェクターとビデオを 15 地区に配布したものの、定着させるための活動展開には手がまわらなかった。そこで地区はどのようにやっていくかという考えに至り、市民センターにおけるレクチャーも可能ではあったが、ショッピングセンターの 1 階で実施し、平成 30 年の 7 月 21 日から 9 月 28 日の現在まで続いている。延べ人数で約 2,000 人、毎日 30 人弱は訪れ、バリ青春体操をしていく。筋肉の強化、健康増進に寄与する取組として、定着させていきたい考えで行なっている。

また、ラジオ体操の方言版があり、方言版特有の面白さがあるため普及・定着に寄与できる。ショッピングセンターからの提案でラジオ体操のカードをつくり、例えば 5 枚集まったら、お茶がもらえるようなカードである。企業は今後、地域との密着度をどのようにするかを考えている。現場としては、安く売だけの時代ではない、いかにファンをつくるかという視点で仕事にあたっているのが伝わってくる。

③百合が丘市民センター 青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会

市内には 15 の地域づくり組織があり、各々の予算制度で、交付金を受けて、地域づくりを行っている。青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会もその内の 1 つである。「住み続けたいまち 子育てをしたくなるまち 生きがいボランティアのあるまちへ」を合言葉に、運営している。

■ 地域ビジョン

同協議会が、どのような地域づくりをするかという方向性を平成 21 年から模索し始め、平成 24 年 3 月に全戸配布保存版の冊子「青蓮寺・百合が丘地区 住みよい街づくりのために 地域ビジョン」をまとめた。現在は同冊子をベースに、まちづくりの基本目標「豊かな自然と触れ合う 安全で安心 生きがいを感じる まちづくり」に則って地域づくりを行っている。

地域ビジョンの基本方針は、(a) いきいき交流コミュニティづくり、(b) 心と心の触れ合う助け合い福祉の向上！、(c) 心安らぐ住環境づくり、(d) 人々が集い育む教育・文化、(e) 便利の良い住まいの場づくり、という切り口になっている。

今後の地域づくりの方向性は、高齢者が健康で安心して楽しくイキイキと過ごせるまちにすることや、地域の子どもたちが巣立ち成長した後も、楽しかったこの地域を思い出し、ここで暮らしたい、ここで子育てをしたいと思ってもらえるまちにすることである。

■ 消滅都市化を防ぐ勉強会

名張市では、人材育成を目的とした協働塾というものがある。そこは、町づくりの在り方、進め方などを勉強する機会をもつというものである。

名張市は、準消滅都市に入っており、今後、何もアクションを起こさないと消滅の可能性のある地域として考えられている地域の一つである。これを防ぐためには、子育てをする世代が市に移住し、子どもが増えていかなければ人口は減少していく。

そこで、地域の子どもたちが育ち、成長した後も、楽しかったこの地域を思い出し、ここで子育てをしたいと思えるような町づくりを、様々な方向性で、具体的な事業を行いながら目指している。

■ 協議会組織

同地域の人口は約 7,600 人で、名張市内で第 4 位であり、住宅団地が中心である。14 の自治会（百合が丘自治会十二地区、南百合が丘自治会、青蓮寺自治会）がコミュニティ部会（自治会長会）に属し、専門部会（実践機関）とともに組織をつくって全体を動かしている。

自治会長は1年ごとに交代することが多く、深く組織の任務にあたるのが難しいとのこと。組織が入れ替わって、また、一から勉強ということになると、なかなか事業は進まないため、大きな地域全体に関わる事業は専門部会が担当している。

ふれあい交流部会では夏祭りなどを行い、生活環境部会では、ゆり坂の清掃を年2回、1回500人ぐらいの人手で行っている。福祉健康部会では、高齢者サロンを開いたり、生活支援、配食、福祉バス等の事業を担当している。教育文化部会では、「百合が丘小学校学習支援」や「百合小こどもクラブ」の活動を中心に、地域にある小・中・高校と地域の連携活動の推進を図っている。

なお、理事会（執行機関）は、会長・副会長・各自治会長・専門部会長・委員長・民生委員・児童委員代表・センター長・百合小PTA・赤中PTA・シニアクラブ連合会代表・事務局書記・事務局広報などで構成されている。

■ 地域を支えるボランティア

同地域で福祉や教育など、様々な事業が実践できているのは、ボランティアに支えられているところが大きいようである。

ボランティアという形で入ったが、なかなか続かない人もいる。そのため、やりがいを感じるとか、健康面へのメリットがあるだとか、人と話をする機会があるとかなど、自分のために継続できることが非常に大事である。

同地域を支えるボランティアで結成されたのが、百合が丘小学校学習支援ほめほめ隊という学校支援活動と、百合小こどもクラブ（放課後こども教室）という名張市委託事業である。その2つから出来たのが百合小こどもクラブジュニアサポーターチームである。さらに同チームから生まれた組織がYJCC（百合が丘ジュニアキャンプカウンセラー）となっている。

■ 地域学校協働活動として文部科学省に表彰

平成28年度「地域学校協働活動」推進に係る文部科学大臣表彰の対象として、名張市立百合が丘小学校の学校支援地域本部が選ばれた。地域と学校が連携・協働して子どもたちの成長を支えていく活動は、地域の様々な形の応援が入ってなされる。内容は多岐にわたり、学習支援ほめほめ隊、野菜づくり、ぶどうづくり、米づくり、花づくり、読み聞かせ、折り紙教室、プール指導、図書支援、クラブ活動、あいさつ活動、登下校の見守り・安全指導、環境美化、校区探検の協力、夏休み宿題応援団、講師としての協力、昔遊びの協力などがある。

「ほめほめ隊」は授業に地域の人が入り、児童たちが様々な体験学習をするコンテンツである。

ぶどうづくりについては、市内には観光農園のぶどう園が多くあり、3年生が体験学習して家族で収穫する形になっている。また、米づくりは5年生が体験し、収穫後には、

学習支援ボランティアを招いた“ごはんパーティ”が5年生主催で行われる。

■ 三位一体会議から「学校運営協議会」へと発展

地域学校協働本部は、平成30年4月よりコミュニティ・スクールになった。コミュニティ・スクールとは、「学校運営協議会」を設置している学校を指す。元々は三位一体会議というのがあった。この会議は、校長と教頭、PTA会長と前会長、地域づくりの会長、市民センター館長、学習支援コーディネーターが月に1回話をする中で、様々な問題や課題を抽出している。それに対して、地域はこう対応する、学校はこう対応する、PTAはこう対応するなど、本当に困っていることを話し合い、解決するという内容であった。

この三位一体会議を発展させたのが学校運営協議会である。新たに民生委員・児童委員や評議員などが加わり、より多様な意見が付されることになっている。学校・家庭・地域が主体となって熟議（協働を目指した熟慮と議論）、ビジョンを共有し、地域全体による教育を進める。

■ 地域全体で見守る 8.3 運動

三位一体の取組には、「8.3 運動」というものがある。これは「小学校の登下校の見守りを地域の全住民の意識と行動で！」というテーマで、午前8時と午後3時の小中学校の登下校の時間に地域で見守ろうという運動である。一昨年に千葉で発生した下校時の女兒が殺害されたことが、この取組を立ち上げるきっかけになった。自治会だけでなく、地域全体で見守るところがポイントである。

その内容は、家の前、街角で児童を見送る、出迎える、「おはよう」「いってらっしゃい」「おかえり」の挨拶を交わすほか、散歩・ジョギング、犬の散歩、アプローチの掃除、庭の散水、庭の手入れも行う。4月にチラシを配り、夏休み中にのぼりを作成した。2学期からは青パトという巡回するパトロールの車を地域に出している。青パトから放送される録音は地元のケーブルテレビのアナウンサーが吹き込んだもので、「登下校中なので、皆さん出てきて見守ってください」という内容になっている。この取組の開始当時、アンケートを取ったが、知っている方は20%程度であった。しかし、現在は90%まで上昇している。ただ、知っているだけで参加したことがない方が多いため、今後は5～10年かけて、この取組をさらに浸透させていく予定である。

■ 地域課題

地域の課題もある。地域づくりの担い手不足で、今でも高齢者に頼っている。登下校の見守りでも、高齢者にお願いしていることが非常に多い。年金の支給開始に合わせる定年延長・雇用延長がされているため、今後、地域デビューされる定年組は、ますます高齢化が進むであろう。70歳で地域デビューしても、重いものは持てない、長い距離

は移動できない、などとなるそうである。生涯現役がうたわれている半面、地域デビューする人は少なく、高齢になるのが現実である。そこで地域づくりに若者の参画意識、地域全体の参画意識の醸成を図るという方向性を打ち出し活動を行っている。

■ 百合小学習支援「ほめほめ隊」活動、百合小体験学習支援活動

百合小学習支援「ほめほめ隊」活動は、百合小から要望された授業に対して地域学習支援者が教室に入り、授業の円滑化と学習の効率アップを図る目的で学習支援を行っている。百合小体験学習支援活動では、体験学習地域支援者の指導により、5年生は稲作、1～4年生は学校から要望された野菜作りの体験学習を通して農産物育成の苦勞と楽しみを体感する。収穫物は、支援者とともに喜び味わう。以下は、学年ごとの内容である。

- (a) 1年 さつまいもの育成、焼き芋大会
- (b) 2年 さつまいもの育成、焼き芋大会、とまと・なす・キュウリ・大根の育成
- (c) 3年 ぶどう学習（年5回）と親子収穫祭、ハヤトウリの育成と調理
- (d) 4年 ひょうたんの育成と加工（装飾品）
- (e) 5年 稲作体験学習（田植え・草取り・収穫）とごはんパーティー

授業の時間割の内容に合わせて、教頭から百合小学校支援ほめほめ隊に要望が出される。ほめほめ隊のコーディネーターが調整をし、参加可能な登録ボランティアが学習支援に入る仕組みである。

一 主な支援内容

《低学年》国語、算数、図工、体育、生活科等の一人ひとりへの声かけ、見守り

《中学年》算数、書写（筆の持ち方）、体育（補助、アドバイス）、総合的な学習時間（ぶどう学習、ひょうたんの栽培及び加工）

《高学年》家庭科（ミシン、調理実習）、算数理科における理解が遅い児童への声かけ、総合的な学習の時間（米づくり）

こういった取組を行うことによって、地域の方々と構成されるほめほめ隊と、学校の先生、生徒との距離が縮まり、顔なじみになっていく。理解の遅い児童がいても、ほめほめ隊の方が1対1について説明してくれることで、先生は授業に専念することができる。精神的に不安定な児童がいても、その児童に合わせた個別対応で経験から上手に落ち着かせることができる、などの効果が生まれる。そして地域でお互いに安心でき、見守りやすい環境が生まれる。

■ 名張市委託事業放課後こども教室「百合小こどもクラブ」

名張市から「放課後こども教室事業」の委託を受け、原則毎月第1土曜日に実施。毎回の参加児童は平均100名（平成29年度）。毎年度、「地域オリエンテーリング」「夏休

み合宿」「なが〜い巻きずしチャレンジ」などの恒例行事と、新しい企画を織り交ぜて計画している。

ちなみに平成29年2月4日（土）に催された「なが〜い巻きずし挑戦」では、百合小こどもクラブ（子ども150名、保護者・サポーター50名）が平成28年度12回目のチャレンジをした。結果は53.62メートルで、名張版ギネス記録を更新した。「あれっこわい認定記録」の認定証とともに、翌2月5日（日）の毎日新聞伊賀版に掲載された。約40名の地域サポーターと、今では多くの保護者の協力、そして本クラブ卒業の15名の中・高生がジュニアサポーターとして活躍し、活動継続の原動力となっている。人数が増えても、サポーター数が伸びない場合は活動ができないため、それだけ周りで応援する人々が増加したことがうかがえる。

■ 活動が続いた理由など

「ほめほめ隊」も、「百合小こどもクラブ」も、今年で9年目になる。様々な困難さはあったが、なんとか乗り切って継続してきた。継続できたのは、地域ボランティアの方々が、やりがい、生きがい、楽しさを感じてくれたことが1つの理由ではないだろうか。また、「百合小こどもクラブ」に入っていた小学生は、楽しかった地域活動を継続参加したいと思い、さらに地域で支えられている感謝の気持ちから、今度は自分の出来ることで地域を支えていきたいという気持ちになっていくことも、その理由として考えられる。

■ 百合が丘ジュニアキャンプカウンセラーの発足

百合が丘ジュニアキャンプカウンセラー（百合小こどもクラブ ジュニアサポーターチーム）は、発足して約1年半である。元々は、「百合小こどもクラブ」に低学年から参加してきた卒業生が、中学生になってからはサポーターとしてクラブに参加（約15名）するうちに、メンバーからもっとこの地域の多種の活動に深く関わりたいと声があがったことが発端である。これをきっかけに、継続して地域活動への取組を希望する者に、月6時間の体験学習カリキュラムを用意し、楽しみながら学習するとともに、失敗を恐れず活動での実績を積んでいる。5〜10年後には、大学生・高校生・中学生が、この地域を支える中心的役割を果たしてくれることを目指している。

活動内容としては、宿題のまだ終わっていない子を助けるため、ほめほめ隊とジュニアリーダーがヘルプを行う「夏休み宿題レスキュー」、「青蓮寺・百合が丘地域夏祭り」、「地域フェスタ」の開催のサポート、災害時の活動を視野に入れた「かまど」の作成などがあげられる。これらの活動は、新聞などでも紹介されているという。

■ 意識の変化と今後

地域活動は、多くのボランティアの方々に支えられている。継続してやってきたから

こそ、地域にお世話になったという意識が芽生え、今度は逆に自分たちが出来ることを地域に還元するという心持に変わってきていると実感している。地域が発展するか、停滞するかは、地域のボランティア活動が活発かどうかにかかっている。地域の多くの方々が、自分なりの生きがい、やりがいのあるボランティア活動を見出し、継続することができる地域を、今後も目指していく。行政が地域の活動を促す仕組みを構築し、福祉の制度も地域への後方支援として活用したこと、それを受け地域が元々持っていた地域力を自ら成長させたこと、これらの取組が地域のボランティアなどの活発な地域活動を引き出せているのであろう。

（９）愛知県 〈南医療生協〉 ～「おたがいさま」が生まれるまちづくり～

事例ポイント：

【医療生協の組合員による「お互いさま」が生まれるまちづくり】

「多世代地域だんらんまざりあいのまちづくり～だれもが取り残されない地域社会をめざしてやれることからはじめよう～」をスローガンに活動。組合員 3 人以上で構成される班を中心にして、自分たちの地域に必要なものを自分たちでつくる。くらしの協同でおたがいさまのまちづくりを目指す。

豊明お互いさまセンターちゃっと

【行政・民間一体の住民主体の支え合いの仕組み】

「ちゃっと」は、ケガをしたり、体調を崩したりしたとき、ごみ出し、買い物、大物の洗濯など、生活のちょっとしたお困りごとを、市民同士がお互いさまの気持ちで支えあう仕組み。推進体制は、南医療生協（事務局）、生活協同組合コープあいち、JA あいち尾東農協の 3 つの協同組合である。住民主体の支え合いの仕組みを創出するため仕組み。

男塾

【自らのスキルを生かした生活支援活動】

会社を定年した男性が家の片づけ等困っている方に、自分たちの得意分野の事をお互いさまの気持ちで手助けしたり、見守り活動を行ったりしている。

1）南医療生協の体制と取組の概要

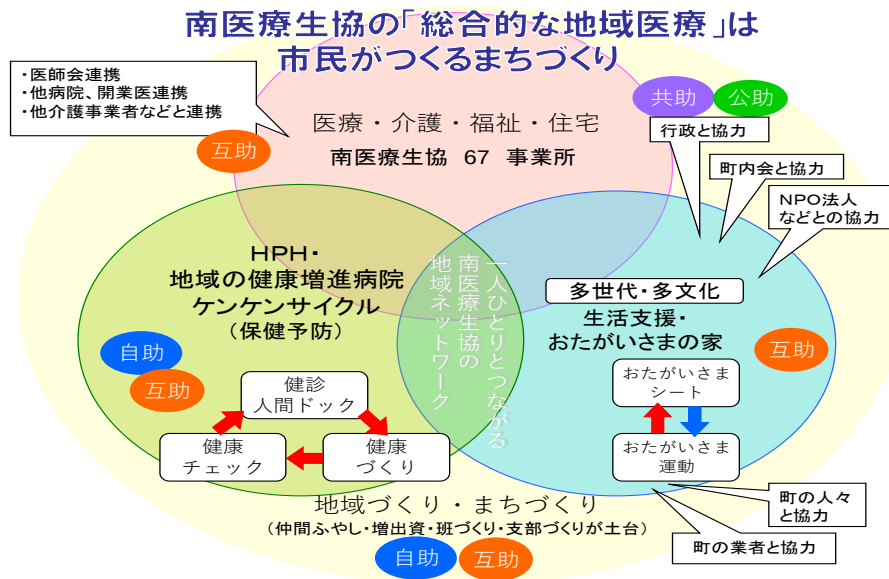
■ 南医療生協の概況

南医療生活協同組合（南医療生協）は、愛知県を定款地域とする医療生活協同組合である。拠点である総合病院南生協病院は名古屋市緑区に立地し、66 の事業ネットワークがある。

基本理念は『みんなちがってみんないい、ひとりひとりのいのち輝くまちづくり』である。平成 30 年 3 月末時点で、組合員の総数は 8 万 7,000 人（県人口の 1.13%）を超え、出資金の総額は 30 億円を超えている。

■ 総合的な地域医療と市民がつくるまちづくり

南医療生協の総合的な地域医療とは、「医療の場は、病院、診療所だけでなく、暮らしそのもの」であり、南医療生協の地域包括ケアシステムは、市民がつくるまちづくりである。治す医療から、治し、暮らし、丸ごと支え合う医療の実現を目指している。



出典：南医療生協作成資料

このため、南医療生協だけではなく、地域住民、市民皆さんと一緒に手をつないで進めていくことを目指しており、市民が主体であり事業所も主体であるという考えの下、活動を行なっている。これを実現するためには地域と事業所の協力が重要となり、班、支部、地域のネットワークづくりが必要となる。また、行政、NPO、他の事業者、あらゆる人々と手をつなぐことを重要視している。

南医療生協は政治政党、宗教活動、経済活動一切持ち込まないという原則を守り続けている。そのため、地域には安心して継続できるシステムであると評価されている。

■ よい医療、よい介護の指標

南医療生協の考える「よい医療、よい介護」の4指標がある。

- (a) 社会的水準の確保がされている
- (b) 不必要なことは行わない
- (c) 納得と同意に基づいている
- (d) 地域に支え合い助け合いのネットワークがある

この考えから提案されたのが後述する「おたがいさま運動」と「おたがいさまシート」である。「おたがいさま運動」により地域のボランティア活動も次々と生まれてきている。

■ 協同組合としての仕組み

・出資

協同組合は、自分たちの願いを実現するために必要な出資金を出し、脱退するときは出資した額が戻ってくる仕組みである。株式会社は投資した金額に配当が付くが、医療生協は生協法により配当を付けてはいけないことになっており医療生協には付かない。つまり、地域で集めている出資金は組合員のものであり、出資金を出すことで組合員になるのである。

・市民による運営と出資金集め

南医療生協は市民によって運営されている。平成 12 年、南医療生協の長期計画で歯科医院（生協ひまわり歯科）が欲しいという話になったという。そのような際には、地域が作りたいたいのであれば、地域で土地を見つけ、土地の代金、建設資金も出資金を集めることになっており、例えば、小さな介護事業所をつくりたいのであれば 100%、診療所であれば最低 30% など、その事業所を運営していくための出資金の指標値がオープンになっている。地域がその指標値を満たせば、組合で全面的にバックアップするのである。

この指標値は、平成 15 年度総代会で確定した。生協ひまわり歯科のケースでは、組合員が土地を探し、2,400 万円の出資金を 2 年かけて集めた。さらに、組合員が 300 名の診療予約を取ったことで初年度から黒字となったという。

また、生協のんびり村の例では、総工費が約 2 億円超必要であったが、組合員が 3 割にあたる 6,000 万円を集めた。組合員は例えば、「あそこは去年退職したから退職金があるはず」、「この家は土地持ちだから、何回も行けば必ず出資してくれる」といった情報も知っている。また、「これは自分が得になることではなく、地域みんなに必要な事業になることだ」と説明するなど、地域の名士の協力を得るためのポイントも心得ている。特に古い地域では、みんなのためと言われたら、「うちの『格』だったら、この程度出さないと格好悪い」といった文化のようなものがある。市民は、このような地域の文化も知り尽くしており、この時も市民によって必要な金額を集めることができた。

このように市民が自分たちの知恵で事業を運営していくことが、南医療生協の特徴であり、それが各地域へ広がって今の姿がある。

・行政の補助金

老健あんきや、生協のんびり村（グループホームと小規模多機能）は、介護保険事業計画に基づく公募に手を挙げたものであるため行政からの補助金を得ている。しかし、それ以外の事業所に行政の補助金はおらず、ほぼ全額を市民が自分たちで出資金を集めている。

行政の補助金を頼りにするよりも、組合員が自分たちの知恵と行動に基づき、心底、自分たちでつくったと思えることにより、自分たちがつくった事業所を赤字にするわけにいかないと、開設後の経営にも関心を持てるようになるのである。おたがいさまの家「みなあん」では、総合事業の立ち上げにあたり、名古屋市から 700 万円の補助があったが、補助金による用途の制限により、組合員が思い通りの設備にならず、残念な思いをした。

南生協病院新築移転のような大きなプロジェクトでも、20 億円を組合員が集めなければ実現できないと言いつけ、最終的に 20 億円集めるのに 7 年かかったが、自分たちで成し遂げたという自負を持っている。病院の引っ越しも、できるところは組合員がボランティアで動いた。職員には技術者としていい仕事やってもらいたい、そのためには細かいことは組合員がやるという意識がある。そういう意味では非常に組合員として成熟している。

・自主性の背景

必要なものを自分たちで考え、つくり、運営するという、自主性の背景には、昭和 34 年 9 月の伊勢湾台風による被害の救援活動の歴史と、平成 12 年以降の組合員の自治や協同組合のあり方にこだわってきた運営の積み上げがある。組合員に対して生協として言い続けてきたことは、「国と同様に生協に何か言ったらやってくれると思ったら大間違い。皆さんがやる人、私たちは組合員がやる」といったことは全面的にバックアップする」ということである。将来のために今、頑張ることで、自分たちの孫・子の代に反映されていくということを、理事会でも繰り返し伝えてきた結果と考えられる。

・会員組織率

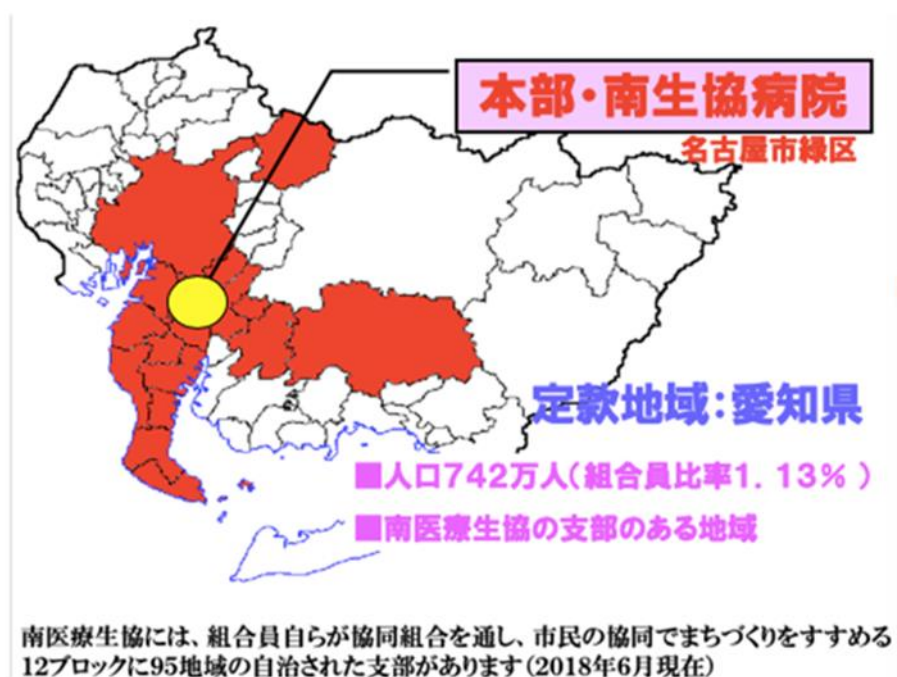
小学校区単位で会員世帯比をみると、高い地域では 6 割にもなる。ただし、組織率が 4 割でも多くのことはできる。

生協として、「自分たちが生協を応援することが自分たちの暮らしを守ることになる」と思ってもらえる仕掛けを作っている。

■ 「おたがいさま」が生まれる体制

・ブロックと支部

南医療生協は愛知県内を 12 ブロック 95 支部に分けた活動の単位で進めている。ブロックは平成 13 年に設定したもので、ブロックを設定して以降は、ブロック単位で自分たちの町のありようを自分たちで考えている。



出典：南医療生協作成資料

・総代会

1 年に 1 回、総代会を開催してその年の方針を決める。各地域から代表（総代 400 人）が出席し、職員なども要員として総代会に出席するため、参加者は 400 人以上にのぼる。そこで決定したことを理事会、常務理事会、ブロック長会議、各ブロックの役員協議会などで展開していく流れである。

各ブロックの役員協議会は、理事とその地域を担当する、地域ささえあいセンターの職員、担当の診療所職員が集まり、各自で開催している。

・班会

組合員が 3 人集まって班長を決めると「班会」として登録することができ、この班会による自主的な活動を通して、組合員同士の交流が生まれ、ときに教える側に、ときに学ぶ側にと、「おたがいさま」で無償で支え合う雰囲気は自然と醸成されるという。

活動班の数は、平成 30 年 3 月末で 1,279 班にのぼり、班会の開催回数は 12,500 回を超えている。健康づくり、体操、お茶会、食事会といったメニューが人気メニュー

となっている。班会メニューは「班会百科」を毎年冊子にして頒布している。「班会百科」の価格は、組合員は 100 円、組合員以外は 200 円となっており、資金がないため無料配布は行っていない。

班を各地につくって、住民がそれぞれつながっていくと、それが安心のルートになることから、各地で班会をつくる動きを進めている。

・機関紙『健康の友』の配布

機関紙は全てボランティアによる手配りでっており、3,200 人以上で配布している。各地の組合員に届く手配りのルートは 4,069 ルートあり、配布率は 91.2%に達する。手配り際には、「今月どう、調子どう？」とお互いに声を掛け合いながら情報交換する習慣を付け、小さな町の中の困り事も吸い上げるシステムが構築されている。

・専門委員会

南医療生協の独自の組織として、専門委員会がある。対象分野は医療・介護の分野だけでなく、教育、文化、スポーツ活動委員会、健康づくり委員会、暮らしまちづくり、介護福祉活動、経営財務活動など、一人一人の暮らし全般を網羅している。またその他にも、毎月手配りしている機関誌『健康の友』の編集を行う『健康の友』編集委員会や、環境防災活動委員会、子育て支援活動委員会、事業所利用委員会、そして特別委員会としてスバルプロジェクトなどを設置している。

スバルプロジェクトは、研修医が暮らしの分かる医師に育ってもらうために、研修医の育成を町の人と医師がタッグを組んで行うものである。患者の病気を治癒するだけでなく、その人が自宅に帰って、それからその先どうやって生活するのか、どうやって生きていきたいのかが分かる医師になってもらうために、担当のブロックや町の人たちを決めて 1 年、2 年と研修医を育成するシステムである。

・南医療生協流の人材確保

病院等の人材の確保は、「みんなで 1,000 人職員紹介活動委員会」によって行われている。一般的に職員の募集はハローワーク等の求人広告で行うが、南医療生協では、町の人たちがみんなで近所の人や知り合いに声を掛ける。「南医療生協をこういう病院にしたい」、「こういう医師や看護師に来てほしい」、「こういう医師たちを育てている」というマインドを持っている。

例えば、畑仕事仲間との雑談で、その方が医師だったと知り、南生協病院健診センターの医師になってもらった事例がある。日頃から各地の組合員が、「南医療生協ではこういう医療や介護が必要だが、それを支えるために職員をどんどん補充していかなければならない」と、情報収集や人材募集を行っている。

・まちづくり交流会

毎年開催しているまちづくり交流会は、平成 29 年 12 月 3 日で 8 回目になる。組合員や職員はもちろん、各市・町で、この人とまちづくりをやりたいという人に来てもらい、みんなで「こんな町になるといいよね、こういうことやるんだよね」という内容で交流する。参加者は、障害者の方から自治体の職員、社協、ボランティア団体、大学の方、普通の町のおじちゃん、おばちゃん、町内会の人まで様々な人が参加する。

・「そのうち学校」

「そのうち学校」は平成 23 年度から始まったもので、協同組合を学ぶ、くらしの学校である。元理事たちが、自分たちの問題が何なのかを考え、それを自分たちでどう解決できるか、どこをどうやっていくとどうなるかといったことを自分たちで考える、市民を育てる場所である。

職員が多数になると、他の部署で行われている内容が分からないという職員も多くなる。例えば病棟の看護師は、外来のことやケアマネジャーのこと、介護や在宅のこと等が分からない。しかし、「そのうち学校」で交流したり他の部署も見たりすることで、連携できるようになり、地域までつながっていることが理解できる。例えば、「おたがいさまシート」の意義や使い方もこのような場で具体的に見えてくる。職員にとっても、町の人たちにとっても教科書のない学校なので、自分たちでカリキュラムを考えて自分たちで行動計画も立てて、自分たちで発表会もするというシステムとなっている。

■ 「おたがいさま」運動

・ボランティア体制

南医療生協は、事業開始時よりボランティア体制があり、現在、24 のボランティアグループが登録されている。内容は、各診療所や地域のボランティア等、様々である。ボランティアの性格は生協運動と同様で、自分の自己実現、自己啓発であるため、自発的であり無償である。活動資金は物資販売などで賄っている。

星崎のボランティアの会では、制服も定例の集まりのときにみんなで作り、困りごとに対応している。例えば、夏の初めにエアコンが効かないことに気づく家庭は多いが、業者を呼ぶと高くつく上、すぐに来てくれないため、高齢者は困ってしまう。おたがいさまシートを活用し、地域の組合員がさっと行って、フィルター等にゴミがたまっているだけならばスプレー缶を買ってきてゴミを取り除けば、すぐに涼しくなる。スプレー缶の実費は徴収するが、利用料金は徴収しない。「また困ったらいつでも言ってね」といった言葉を掛けると、一人暮らしの高齢者は安心感が高まる。その他、寝たきりの人への対応として、老人保健施設退所後の話し相手の依頼などもおた

がいさまの取組であり、本当に近所のおばちゃんたちがおしゃべりに来たという感じであり、利用料金は介在しない。

・おたがいさまシート

おたがいさまシートは、「おたがいさま運動」の便利グッズである。困っているお助けメッセージを書いて、地域ささえあいセンターに提出すると、組合員が助けてくれる。当初は想定していなかったが、名古屋市南区や豊明市では他の病院のケースワーカーや市役所職員からも依頼があり、組合員という枠組みを超えて活用されている。自治体もその仕組みを知っており、テレビ等でも紹介されたため、組合員ではないが助けてほしいという問い合わせも多い。組合員ではない方をサポートすることは、未来の組合員をつくることにもつながると考え、組合員に限定せずサポートを行っている。

以下は、認知症のある 83 歳の一人暮らし女性の事例である。ケアマネジャーが訪問した際に食べる物が何もなくお金もなく、電気も切られていたという。認知症の症状があり、手元にあるお金はすぐに使ってしまう。介護保険料も滞納しているため、地域包括支援センターに相談しても介護サービスも受けられないということでケアマネジャーから相談が来たケースで、おたがいさまシートが使われた。地域ささえあいのセンターの地域担当者が担当理事と相談し、取りあえず懐中電灯 2 本持って、パンが大好きだということなので、パン屋からパンをもらって訪問した。隣の家がたまたま組合員だったので声掛けをして、社会資源につなげるまでの 2~3 カ月の間、その隣の方が夕食を作ってつないだ。材料は他の地域にも声を掛けると、米が多くあるとか、大根が多く取れたといった形で集められた。成年後見人につないだ後も、このご自宅で班会を行うなど、みんなが集まるようにすることで、認知症のある方も、今日は皆さんがみえる日だといって、お茶の準備をする等の形で交流につながっていった。

また、ゴミ屋敷で困っているとの依頼も多い。こうした場合、近所の組合員が「みんな心配しているからちょっと片付けさせてください」といって頼みに行くのである。多くの場合断られるが、2 回、3 回と訪問すると、「ここだけなら片付けて」と少しずつ距離が縮まり、行くたびに話をちょっとずつできるようになり、家も少しずつきれいになる。こうして家の中が綺麗になった後も近所の人が交流を続けていくとごみをためなくなり社会に戻ってこられたケースもある。

診察室で医師が少し心配な方に対して、診療の中で最近困ったことはないか、といった問いかけをした際に、近所のスーパーが閉鎖するので困っているということを聞けば、医師がおたがいさまシートを書いて、地域ささえあいセンターに持っていく。その地域の担当の理事たちが話し合っ、「あそこの豆腐の引き売りの人を知っているので声を掛けてみる」、「野菜を売っている人もいるので、来てもらおうか」という働きかけにより、約 2 週間で移動販売が診療所の駐車場でスタートした。1 人の困った

という声に寄り添うと、結果として地域みんなが助かるおたがいさま運動になった事例である。

豊明市では、このおたがいさまシートを活用した仕組みをベースに南医療生協が総合事業の助け合いを担っている（後述）が、豊明市は、人口約 67,000 人のうち 2,500 人超の組合員となっており、南医療生協の「おたがいさま運動」を高く評価している。一方で、生協の事業に理解をしてもらえない自治体や社協もある。しかしながら、毎月『健康の友』を届けたり、様々なお誘いをしたり、訪問時に毎回、政治・宗教・経済活動は一切持ち込まない原則などを伝え続けたりして、この 2 年で随分振り向いてもらえるようになってきたという。生協と自治体がしっかりと連携していることが市民に伝わると、生協に理解を示す市民も増えてくると考えている。

ほどよいおせっかいで結ぶくらしの協同

おたがいさまシート



南医療生活協同組合

どなたがどのような事に困っていて、どんな手助けを希望しているのかを具体的に記入しましょう

ご本人またはキーパーソンの了承をいただき地域ささえあいセンターへFAX(052-625-0653)またはコピーを提出します

下記②と③の部分が個人情報に当たりますので、取り扱いに注意しましょう。対応が終了したら廃棄しましょう。

依頼される方は太線ワク内①～⑪、地域ささえあいセンターは⑫～⑬、対応される方は⑭～⑰

①今回の使用目的		☐ 点		☐ お願い事の依頼		☐ 経過報告		☐ 結果報告	
②困っている方は		大・昭・平	年	月	日	歳	TEL	男・女	
		氏名					フリガナ		
南生協(組合員本人・家族・未加入)		住所							
③情報提供者	氏名					関係など			
	住所					電話			
④困っていること									

「おたがいさまシート」は、2011年度からはじまった「ささえあいシート」から進化した、「おたがいさま運動」の便利グッズ。ご近所・班・支部・病院・診療所・介護事業所をネットワークで結ぶ、言わば「お助けメッセージ」です。2015年度から活動開始です

出典：南医療生協作成資料

・おたがいさま班

三河の知立市にあるおたがいさま班は、自分たちで班を立ち上げて 40 人の助け合いの組織に発展しており、地域包括センターからの依頼もある。

・おたがいさまの家

おたがいさまの家は平成 28 年度から始まったもので、ここに行けば誰かに会えて、何かが食べられ、誰かに繋いでもらえるという場所である。将来的には小学校区に 1 ヶ所作ることを目標としているが、まずは中学校区に 1 つを目指している。現在、5 つのおたがいさまの家がある。

活動例としては、名南ブロックのおたがいさまの家「みなあん」では、子ども食堂、学習支援、何でも相談所などの取組がされている。瀬戸支部では、おたがいさまの家「さるなかとんな toto」は、逆から読むと「なんとかなるさ」である。おたがいさま食堂や子ども食堂等、暮らしの拠点づくりのために、団地の1階のシャッター街の空き店舗を自分たちで改修費を集めておしゃれに改装した。

豊明市のおたがいさまの家「いっぷく」は、空き家を自分たちで見つけてきて、自分たちで改修費を集め改修したものである。町の若い大工に「あんたの町のことだから」と頼んで、材料費だけで床を張り直してもらった等の作業をしてもらった。

・いっぷく運動

1支部1福祉運動を「いっぷく運動」と呼んで平成13年度総代会で提起した。現在、61支部103ヶ所のたまり場がある。

この運動は、団地に暮らすお年寄りが集まってみんなでお茶をする居場所づくり運動で、各地で開催している。孤立しがちな方に対しては、近所の人が誘うことで参加を促している。これにより団地が結束し、安否確認もできるようになるのである。

食事は概ね運営委員が中心になって作るが、地域によっては職員もごはんづくりや片付けに参加している。健康体操後に、お茶やお菓子を食べながら世間話ができるようにしており、この中でおたがいさまシートにつながるような内容も拾うことができる。

いっぷく活動は、行政のサロン活動として登録を進めており、各地、各町内ごとにつくる見守り介護予防の場である南医療生協のサロンを、名古屋市の南区や緑区の周辺から順番に、現在は25ヶ所を行政に登録した。

■ 豊明市の「ちやっと」と自治体との関係

・豊明市おたがいさまセンター「ちやっと」

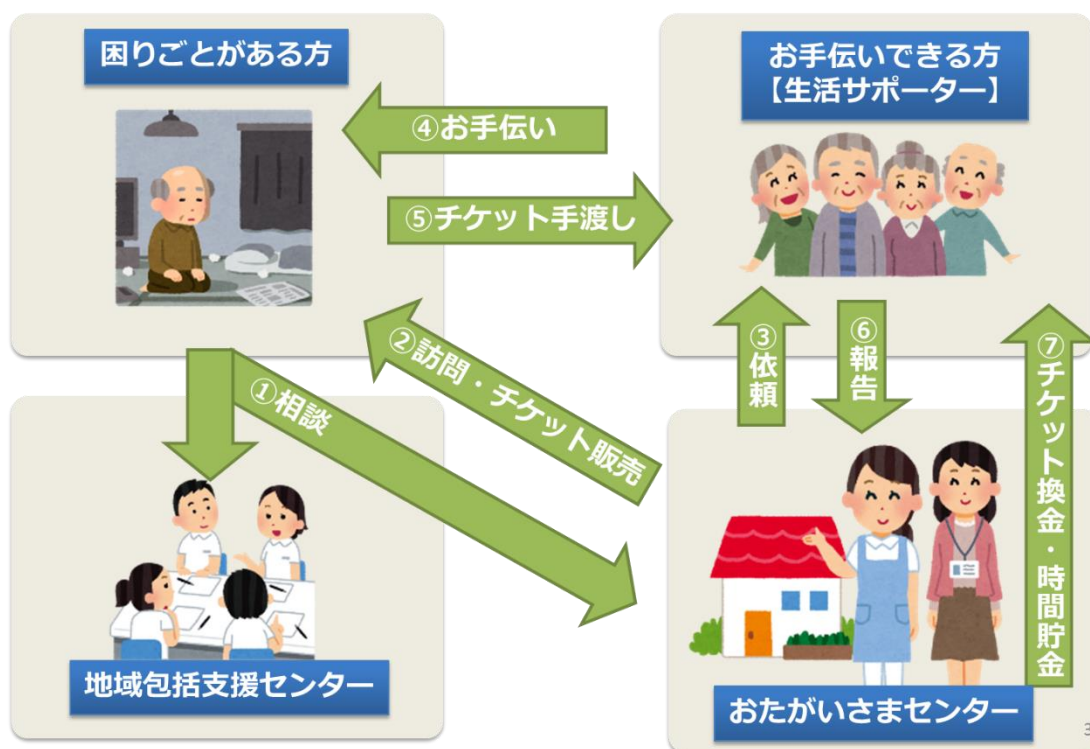
豊明市おたがいさまセンター「ちやっと」は、ケガをしたり、体調を崩したりしたとき、ごみ出し、買い物、大物の洗濯など、生活のちょっとしたお困りごとを、市民同士がお互いさまの気持ちで支えあう仕組みである（30分250円）。

運営主体は、豊明市（健康長寿課）である。推進体制は、南医療生協（事務局）、生活協同組合コープあいち、JA あいち尾東農協の3つの協同組合である。住民主体の支え合いの仕組みを創出するため、すでに長年支え合い活動を地域で実践してきた協同組合3団体と市が協議を重ね、「これまで実践してきた支え合い活動を住民に見える形にし、支え合いに参加する住民の輪を広げていこう」という合意にいたり、平成29年11月に開設した。

南医療生協としては、豊明市住民主体型生活サポート事業の委託を受け、「一人の困りごと」を受け付け、必要な生活サポーターにつなぐコーディネーターの役割を果たしている。

生活サポーターは登録制で、その登録者数は平成 30 年 9 月時点で 161 名であり、延べ利用人数は 153 人となっている。利用は、ゴミ出し、買い物、掃除、草取り、料理、荷物の移動、布団干しなど、生活の困りごとがほとんどである。生活サポーターが活動提供によって得た利用チケットは、半数以上が換金ではなく時間貯金されている。なお、「ちょっと」は尾張弁で「すぐに」という意味である。

豊明市おたがいさまセンター「ちょっと」のしくみ



出典：南医療生協作成資料

2) その他の具体的取組内容・事例

■ 在日外国人対応

瀬戸市は、豊田市に隣接し在日外国人が多い地域で、瀬戸に住む組合員から、外国人の方は、よほどひどい状況にならないと病院を受診しないため、健康づくりとはほど遠い生活をしている、なんとかならないかという話から始まった。地元の自治会の

方、組合員、他の病院の医師も含めて、医師、看護師、リハビリ専門職で協力して、毎年健康チェックを実施している。協力者はみな健康チェックサポーターとして骨密度測定や血圧測定の講習を受けており、いつでも自分たちでこの体制を整えることができるようになってきている。この健康チェック活動は、大学生を巻き込んで、大学生の健康づくりにもつながっている。

健康チェックはスーパーの玄関横、ショッピングモールのコート他あらゆる場所で行っており、開催場所についても無料で提供を受けている。ショッピングセンターでは、健康チェックだけではなく、栄養講座等の開催依頼を受け、すでに複数回実施し、今後も継続する予定である。

■ ケンケンサイクル

市民や組合員の個々の人間ドックや健診の結果の見方を学ぶ班会を行っている。各地で検査科の人を呼び、参加者は自分のデータを持って参加し、検査結果の見方を細やかに教わるのである。

ブロックごとに傾向が分かると、各ブロックの1年の方向性が見えてくる。3月に健康づくりフェスティバルを開催し、そこで今後の活動を決めて発表するが、例えば「この地域は骨密度が弱いから、今年は骨密度のことを一生懸命やろう」と、健康づくりを町の人たちが自分たちで計画を立てて行うのである。その中で健康チェックの重要性を認識してもらい、定期的にこの健康チェックと健康づくりを行うケンケンサイクルによって健康が保てる状況を維持できるよう、各地域で自分たちの町に合った計画を立てるようにしている。

こうした活動に必要な管理栄養士やリハビリスタッフなどの人的資源は生協がサポートし、自分たちでどう運営するかについては、生協から言われるのではなく自分たちで考えていくよう取り組んできた。

■ タオル体操

公園の横にあるたから診療所の地域の方たちが、タオル1本でできる体操をやろう、ということで、編み出されたのが「たからタオル体操」である。朝8時に診療所の横の公園に集まって日曜、祝日以外の毎日、1年間取り組もうということで始められた。ラジオ体操を行ってから南医療生協のオリジナルタオル体操である、非常にゆっくりなテンポのお座敷小唄を実施している。その後、この横の診療所の喫茶コーナーで100円、200円のコーヒーを飲みながらお茶をするというスタイルである。そこでの会話から絵手紙が得意な人がいると絵手紙の班会を実施するなど仲間づくりもできる。毎日開催するため、2日来ない人がいると、帰りに寄ってみたり、電話をかけてみるなどの安否確認にもつながっている。通常は1年区切りの取組だが平成23年度から継続している。また、この体操が好評で他の地域にも広がっている。

■ のびのびすくすく子育て支援運動

のびすくの会と呼ばれる子育て応援団で、現在の登録者数は 154 人である。産後の兄弟の子守、買い物の手伝い、保育園の送迎、子育て相談を実施している。また、暴風警報が出るような台風が来た際には、通常は保育園や幼稚園は休園になるが、その際には子どもを預けている看護師が困るため、一時、夜間保育所つぼみにみんな連れて来て災害時の夜間保育などのサポートも行っている。保育士は定員以上の子どもをみることができないため、暴風警報が出て定員以上の子どもを預かる必要が予想される場合には、のびすくの会に支援要請を行う。その際には、近隣に在住の独身の子育て経験のない「おじさん」にも声がかかり、子どもたちの世話をして対応している。

■ 市民協同でつくった最近 15 年ほどの事業所

南医療生協は、66 の事業所と 95 の支部のネットワークをつくっている。市民参加の事業所づくりで担い手が広がってきており、平成 15 年度より 35 の事業所を市民参加で開設してきている。開設に際しては、どのような事業所をつくっていきたいかについて徹底討議したという。開設目標にこだわって、何度も何度も地域を訪問し、加入、増出資、支部、班づくり、ボランティア活動など、ありとあらゆる所で南医療生協を語る広報活動を広げ、こうした形で市民参加にこだわることで、当事者意識を育んでいる。

■ 生協ひまわり歯科

平成 14 年に知多市で歯科診療所をつくりたいという話があがり、地域の方たちが自分たちで探した土地に生協ひまわり歯科をつくるということが決まったとのこと。病院は赤字でスタートすることが多いと聞いた組合員が、「自分たちでつくるひまわり歯科が赤字ではいけない」と、開設決定後から毎日職員と共に地域を訪問し、虫歯がある方には受診を勧め、虫歯がない方には健診を勧めた結果、初年度から黒字でスタートすることができた。この時は、開設までに組合員を 255 人増やし、出資金 2,400 万円を集めた。

■ 百人会議（介護福祉事業推進百人会議）

平成 15 年に百人会議が始まった。協同組合らしい、「まちにとけこみ、まちとふれあう」介護事業所づくりに向けて、本格的に市民と組合員による毎月定例の交流を公開で実施した。この会議で介護事業所づくりの三原則として、「居場所、役割、地域との触れ合い」を確認した。

■ 「グループホームなも」「生協ゆうゆう村」

南区の旧病院の近くの星崎ブロックの組合員が、グループホーム開設に向けて空き家探しから始めた。グループホームを建設するための土地を探す際には、組合員が自転車で町内の土地を探していたところ、周囲の住民がそのことに気づき、住民の方から空き家の情報を得ることができ、グループホームを開設する場所を確保することができた。家賃の交渉においても職員ではなく組合員が担当し、そこに住んでいる組合員が同じ町内の大家に対して、「自分たちの町のことだ」と説得することで、家賃を相場よりも安く抑えることができた。そして、家賃を安く抑えることで、提供されるサービスの料金にも反映され、その地域の住民に還元される。見つけた空き家を出資金 1,000 万円集めて改修し、「グループホームなも」を作り、町に溶け込む介護施設となった。ここではボランティアも多く活躍しており、平成 23 年度、24 年度の介護甲子園大会優秀賞を 2 年連続で受賞した。また、地元の CBC ラジオが 45 分かけてここの取組を放送した。

その翌年には「生協ゆうゆう村」を開設した。ここは敷地が 600 坪以上の地元の缶詰工場が移転する際に、跡地をぜひ地元役に役立つことで使ってほしいということで、南医療生協に格安で提供された。ここでは、みんなの知恵と意見を集めてデイサービス、ショートステイ、多世代共生住宅、地域交流館をつくり、このときは出資金の 1 億 7,000 万円を集めており、平成 30 年に、愛知介護サービス大賞を受賞した。

■ 南生協病院の移転

平成 18 年 8 月「新南生協病院建設運動推進会議」を始めた。会議は 4 年の間、合計 45 回開催された。毎月、組合員、職員、専門家が 10 のゾーン（急性期医療ゾーン、母子医療保険ゾーンなど、様々なニーズに基づいたもの）に分かれ、新病院づくりのアイデアの実現を目指してきた。

元々病院があった土地の地域住民にとって、病院が移転することに対する不平不満は大きかったが、それを繰り返し受け止めながら対話を重ねた。現在病院がある場所は狭くこれ以上拡張できないため新しく広い場所に移転したほうが良いということなどを粘り強く説明し、合意形成を行なっていた。

一方で、話し合いの中で、旧病院の近くにあったかなめ病院というリハビリ専門の病院に外来を設けたらどうかという案が出てきた。その実現に向けて、新病院建設のための増出資とともに、かなめ病院の外来をつくる増出資も募ればいいのかということになり、合意が得られた。結果として、かなめ病院のリニューアルだけで増資を 1 億円集め実現に至った。

平成 22 年に総合病院南生協病院が新築移転オープンした。平成 18 年の千人会議から 4 年間で、新たな組合員の加入が 1 万 6,000 人、増資が 12 億円、支部が 28、活動班は 264 班増えた。数字の上でも市民の協同が広がったといえる。

■ 小規模多機能ホームもうやいこ

平成 19 年、「なも」と同じ星崎ブロックで、「小規模多機能ホームもうやいこ」が開設された。地元の組合員が出資金 1,300 万円を集め、職員、ボランティア、日用品、それから利用者も自分たちで集め、身の丈にあった事業所づくり、事業運営がなされている。

この施設で新たに職員採用を行った際に、施設のスタッフがスーパーで働いている方がヘルパー2級を持っているらしいという話を聞いたことから、スーパーに行って「うちで介護職員になってくれませんか」とお願いしたことから始まったのが、地域住民による職員確保運動である「みな 1000 運動」である。

■ 老健あんき

平成 20 年には、星崎診療所が老朽化したことで新築移転を検討する中で、老健あんきを併設しようということが決まった。このブロックでは、老健あんきを増設するために出資金 5,000 万円を集めている。

■ 生協のんびり村

平成 21 年、東海市で、地元の組合員から敷地 800 坪以上の土地の提供を受け、グループホーム、小規模多機能ホーム、多世代共生住宅から喫茶店、畑も備える「生協のんびり村」を設立した。このときは出資金 6,000 万円を集めて実現している。

■ 南医療生協近未来事業構想会議と「南生協よってって横丁」

総合病院南生協病院が新築移転オープン後、今度は 10 万人会議（南医療生協近未来事業構想会議）が始まった。平成 24 年 4 月にスタートして支部の職員、組合員、事業所の職員などが毎月参加している。組合員以外の地域住民の方たちにも参加してもらい、毎月テーマを決めて話し合っている。

そのような中、平成 25 年 5 月に名古屋市から、南生協病院と駅の間にある空き地の公用地活用の公募があり、この 10 万人会議の中で検討してきた内容に基づいて応募をしたところ、最優秀事業者として選定された。これを受け、多くの声を集めるために「よりあい 1,000 回まちづくり懇談会」を開催することとなり、各地で駅前の空き地の計画に対する意見をまとめて懇談会を開催した。NPO や、自治会、町内会、行政、趣味のサークル等から意見を集めた。その結果、開催数が 1,140 回、参加人数 9,896 人、つながった団体は 130 団体にのぼった。その結果を踏まえできたのが、「南生協よってって横丁」である。「南生協よってって横丁」オープンにはイベントが 5 日間開催され、開催期間中のほとんどが雨であったにもかかわらず 1 万 6,000 人が参加した。

■ 就労継続支援 B 型事業所ま〜るいところ

平成 30 年 6 月に、誰もが役に立ち、支え合い暮らしが役立つまちづくりの取組により、「就労継続支援 B 型事業所ま〜るいところ」が開所した。ここは、南生協によって横丁で、掃除等で働いていただいていたが、掃除等だけではなく、各々の特性にあった働き方を模索しようということで、立候補した職員が担当して運営している。現状では、この人はあいさつのとき声が大きい、きちんと並べるなど、そういう一人一人の個性を把握している状態で、ゆっくりと緩やかに進めているという。

■ 医療対応住宅型有料老人ホームおあいこ

網の目からこぼれ落ちてしまう人、行き場のない人がなくなるようなことをやりたいということで、平成 30 年 8 月には「医療対応住宅型有料老人ホームおあいこ」が設立された。医療依存度の高い人でも入居できる有料老人ホームである。本当に行き場がないという人がなくなる、誰もがどこかに入れることを目指して、みんなで知恵を出し合って運営しているといえる。

(10) 島根県雲南市

事例ポイント:

雲南市

【独立した自治組織による拾い上げ】

地域自主組織という住民組織による小規模多機能自治の体制を作り、各地域の公民館を「交流センター」拠点施設とした。生涯学習、地域づくりと地域福祉を3本柱に掲げ、指定管理により地域独自の事業が展開できる体制とした。自治組織は市からの自由度の高い一括交付金を財源としている。

波多コミュニティ協議会

【コミュニティの力でマーケット開設】

波多地区のコミュニティ協議会。マイクロスーパー(小規模のスーパー)はたマーケットの運営、地域内交通「たすけ愛号」の運営、旧波多小学校を交流センターとして指定管理を受けて運営等を行っている。

躍動と安らぎの里づくり鍋山

【地域自主組織によるちょっとした困りごと解決】

まめなか君の水道検針(水道検針による安否確認)、まもる君のまかせて支援事業(携帯端末による緊急連絡)、デマンドタクシーの取り次ぎ、遊べる水辺づくり等を行っている。

1) 雲南市の体制と取組の概要

■ 雲南市の概況

雲南市は平成16年に6つの町村が合併して誕生した。3,000人台から、多いところで1万3,000人台の人口規模の町村が合併したもので、全域が過疎地域に指定され、立地的には中山間地域に該当する。

雲南市の人口規模は現在、4万人を割って、約3万9,000人である。高齢化率は平成27年の国勢調査で36.5%であったが、現在はさらに上がっている。

■ 小規模多機能自治による住民主体のまちづくり

小規模多機能自治とは、雲南市で結成されている地域自主組織のような住民組織を全

国的に総称する名称としてつけられた。小規模だが様々な機能を持った住民自治の仕組みという意味である。

基本的には協働の仕組みであり、「市民一人ひとりの力を発揮する仕組み」「自治の原点を取り戻す仕組み」「参加だけでなく参画につながる仕組み」である。

さらに、自治体内の全域が対象という特徴がある。小規模多機能自治は行政も関与し、どの地域でも実践可能な仕組みをつくった上で、住民自治としての住民組織があるという特徴を有する。

この住民組織の基本的な機能としては、地域のことを自ら考えて決定する機能の部分と、自ら課題解決に向けて実践実行していく機能、加えて地域の中間支援的な機能がある。

最近、このような小規模多機能自治が全国的に広がっているが、その要因としては、合併による行政の広域化や、人口減と高齢化がある。全国的に増えてきており、都市部の方が盛んである。

■ 雲南市で「地域自主組織」を作ったきっかけ

合併する前にこれからの住民自治のあり方についてプロジェクトチームを結成して検討した。その結果、住民自治の柱の一つとして新たな住民組織「地域自主組織」をつくることを打ち出し、合併後、直ちに実現を図った。

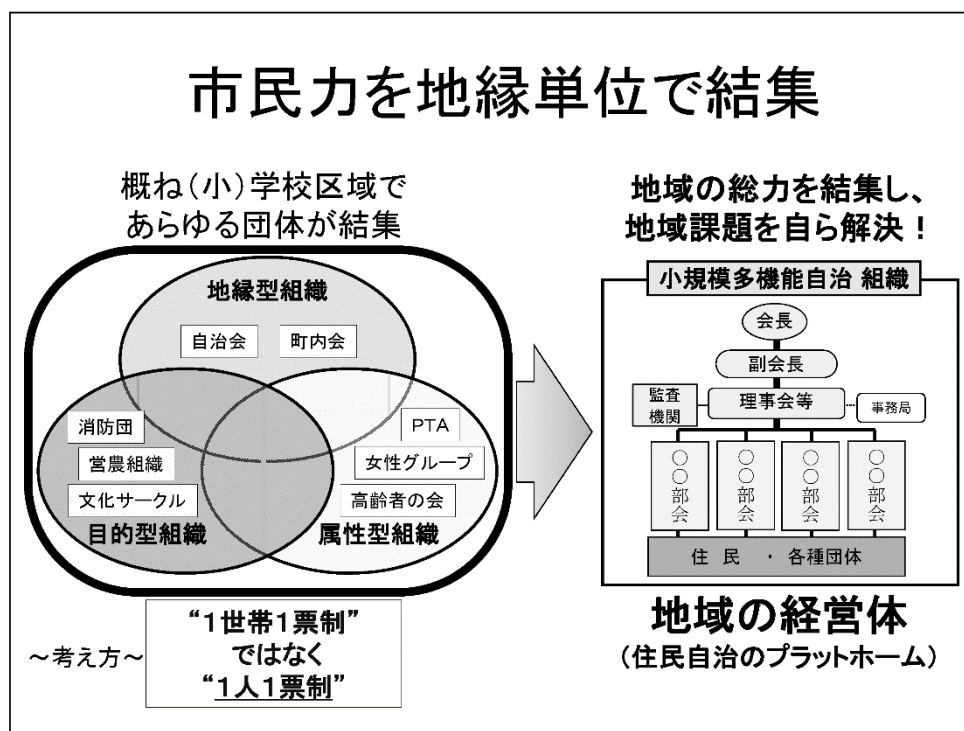
平成 20 年には、まちづくり基本条例を制定し、まちづくりの目的は協働のまちづくりであることを明記した。この条例の前文では、まちづくりの原点は主役が市民の方々であることとしており、現在も雲南市の政策の最重点の柱として住民自治を位置付けている。

合併時点の新市建設計画に基づき各地域に結成を呼び掛け、平成 17 年から 19 年にかけてのおよそ 2 年半で、全地域で設立された。設立の際には、行政からは基本的な仕組みを提示して呼び掛け、それぞれの地域で合意形成を図り、設立総会が開催されていた。雲南市の場合、合併がきっかけだったため比較的短期間の中で形成できた。



出典：雲南市作成資

概ね小学校区域であらゆる団体が連携し、1世帯1票制の考え方ではなく1人1票制の考え方で活動する。例えば波多地域では、既に小学校は閉校しているが、閉校する前の地域の単位、かつての村の単位に相当している。



出典：雲南市作成資料

■ 小規模多機能自治組織と自治会

雲南市の基礎コミュニティは自治会であり、その数は503ある。これは同規模の自治体と比較すると多い。これには地形が大いに関係している。

小規模多機能自治組織は、最初は44の組織からスタートし、途中で統合や分離・独立などがあり、今では市内で合計30である。人口規模は1地域当たり200人を下回る小さな地域から、最大で6,000人規模の地域もある。平均すると1,300人ほどで、雲南市は比較的小規模である。ほとんどの組織では部会制を敷いているが、一部の地域では柔軟かつ機動的な運営をするために部会制を敷かずに活動しているところもある。

小規模多機能自治組織と自治会との違いは、自治会の単位ではどちらかといえば慣習的な行事が多いが、小規模多機能自治組織では課題解決思考になりやすいと言える。また、自治会はより身近な単位でまとまりやすく、小規模多機能自治のように規模が大きくなると、多様な資源、多様な人材が活用できるという点でスケールメリットを活かすことができる。これらはどちらも大切であり、補完性の原則を基準に小さな単位を優先する考え方が基本である。自治会でできることは自治会で行い、できないこと、できが

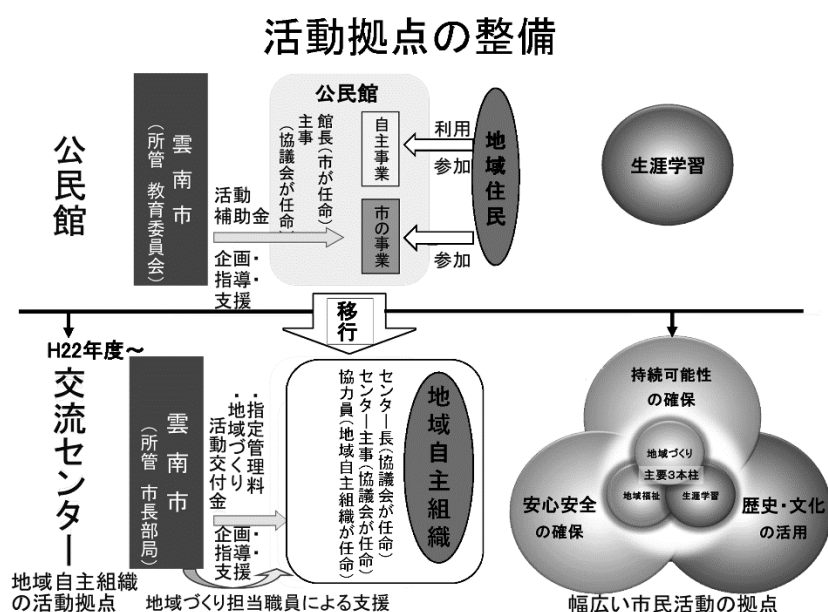
たいことは広域的に補完し合おうとするものである。

■ 小規模多機能自治の活動拠点施設

住民組織が活動していくためには、当然ながら活動の拠点となる施設が不可欠である。こうしたことから、当時どの地域にもあった公民館を平成 22 年度から「交流センター」という名称に変更した。従来の公民館は、社会教育法上の公民館であったが、施設の位置づけを転換し、生涯学習だけにとどまらず、幅広い地域づくりと地域福祉を主要 3 本柱として掲げた。ただし、地域で主体的に活動するのが基本であるため、行政からは細かく規定するようなことはできる限りしないようにしている。

また、地域自治組織には、施設の指定管理を受けることを基本とし、自由度が比較的高い中で活用してもらうようにしている。例えば波多地区では、交流センター内で「はたマーケット」という商店を、地域コミュニティによって運営している。行政財産の中に商店があることになるが、地域活動をするという行政目的のために施設を活用しているという整理で、地域活動の拠点施設として位置づけたからこそ可能になるものである。

市からは一括型の交付金を交付しているが、初期の段階では補助金であった。少額の補助金からスタートして、地域からもっと自由度が高いものにしてほしいという意見が徐々に出るようになり、一括型の交付金に転換された。人的な支援としては「総合センター」と呼ばれる合併前の 6 つの町の旧役場にある各支所に、地域づくり担当として 1 人ずつ担当職員を配置している。



出典：雲南市作成資料

■ 小規模多機能自治組織のポイント

地域の総力を生かすことが大切であり、「イベント型ではなく課題解決型に」を合言葉としている。地域差が課題といわれることもあるが、地域の状況はそれぞれ異なるため、実施する活動の内容や密度はそれぞれで異なって当然とも言える。各地域に個性があり、それらを生かしていくことを大切にしている。

■ 地域の状況に応じた制度の進化

平成 25 年度からは、地域自主組織の職員を直接雇用方式に転換した。従来は公民館時代を踏襲して、一元的に雇用するための協議会を便宜上つくり、そこで雇用する方式であった。しかし、この形態だと、雇用協議会の職員となるので、立場上、支援しかできない。そこで、自らのことを自らできるように住民組織が直接雇用できるようにした。現在は、各地域の会長が雇用しており、行政の身分は一切ない。各住民組織は一つの事業所のようなものであり、法人税の申告もそれぞれでなされている。

福祉の関係では、地域自主組織ができる以前から、住民主体の福祉を進めるための組織として、いわゆる地区社協に相当する地区福祉委員会が形成されていた。また、その事務局となる福祉推進員は社協から委嘱されていたが、地域のニーズにより、平成 25 年度からは委嘱方式をやめ、直接雇用方式に転換した。これによるメリットは、指揮命令系統を会長に換えたことであり、その意義は地域が一体となって福祉に取り組めるようにしたことにある。つまり、福祉の領域は非常に幅広く、福祉部は福祉部の中だけで捉えるものではなく、地域全体で考えるべきだということである。

このような背景から、第 2 層の生活支援コーディネーターは元々、地域福祉を担っていた地域福祉推進員を位置付けている。従来は非常勤で週 2 日だったが、介護保険財源が活用できるようになり、今は週 4 日で常勤に近い形にもできるようにした。ただし、あくまでも住民組織が雇用するものであるため、地域によって 1 名雇用でも複数名雇用でも可能である。

つまり、住民組織があり、その拠点施設がある。そして、どの拠点施設にも常設型の事務局が存在していることのみが共通である。地域によって雇用される職員の人数や配置方法は異なるが、少なくとも常勤雇用者を最低 1 人は配置し、地域のことや地域の事業を常に考え、実行しようとする体制があることが重要である。

■ 主要 3 本柱と 3 つの視点

安心・安全の確保、持続可能性の確保、歴史・文化の活用という広い 3 つの視点を持ちながら、「地域づくり」「地域福祉」「生涯学習」という 3 本柱を中心に活動することを全市共通して据えている。

地域で行われている事例として、例えば地域独自の健康体操を考案し、実践している地域が 6 地域あり、それぞれの地域で独自に推進されている。また、交流センターその

ものを宿泊交流施設として活用し、旅館業として住民組織で経営している地域もある。

また、鍋山地区は水道検針を見守りに活用している。あるいは全住民台帳を独自に整備している地域も幾つかある。地域で見守るためには要支援者だけではなく、全住民の情報が必要との認識によるものである。

中野地区では閉店になった JA の空き店舗を活用して「笑んがわ市」を開設し、地元の農産物や農産加工品を売る場所と併せて、サロンの場を毎週木曜に開催している。今年で 7 年目を迎えているが、毎回、非常に賑わっている。その他、住民組織が自らの創意工夫の下で主体的に行われている活動が多数ある。

■ 地域円卓会議

対等な情報共有と協議の場として、円卓会議方式により、地域と行政が直接的に地域横断性をもち、一定のテーマについてともに協議する場を設けている。これは専門部署同士の直接対話を重視するもので、地域同士の学び合いという面もあり、地域も行政も横断的に学び合える場となっている。

この円卓会議方式の成果としては、例えば要支援者台帳についてはかつて手上げ方式だったが、円卓会議方式で協議した結果、地域が保有する情報と行政が保有する情報が異なっていては助けるべき人を助けられない可能性があるため、情報を共有することになり、自主防災として地域が保有する情報を行政と共有する地域申告方式を採用するに至ったことなどが挙げられる。こうした事例は、円卓会議方式でなければできなかったであろうと考えられる。

また、昨年度までは、いわゆる自慢大会として地域同士の学び合いの取組発表会を行っていたが、地域活動をより深く知りたいというニーズが生じてきたことから、今年から 2 か月に 1 回、地域円卓会議を開催している。例えば防災や地域の担い手確保といったテーマを設け、行政も地域も、あるいは他の関係者も一緒になり、考え、今後の方向性をともに見出すようにしている。

■ 新しい公共の創出と持続性

平成 27 年には 30 の住民組織と市の間で基本協定書を締結した。これは、地域と行政の対等な関係性のもとで、協働でまちづくりを担っていくことを相互に約束したものである。1 年半程度話し合いを重ねてゼロベースから内容を固めたものであり、この協定書において地域代表制についても盛り込んでいる。雲南市では地域組織は地域の主体性を重視し、条例化はしておらず、相互の協議による協定書で地域代表制を明文化している。

なおこの協定書は、地域の役割と行政の役割も掲げている。行政の役割としては、現に行っていることを改めて明文化しており、地域の役割は、市内共通して行政からお願いする必須業務と、地域で手上げ方式により、自由に着手できるような選択業務がある。

その他、政策形成過程に地域も関わってもらうため、情報共有と協議の場を設けることを約した条項も設けている。毎月 1 回の協議の場では、できる限り案の段階から提示し、協議を重ねる手法をとるようにしている。

■ 雲南市の制度的系譜

最初の構想計画期では計画を合併協時代を立て、それに基づいて第 1 ステージでは組織の形成と拠点施設を設けた。第 2 ステージでは大幅な制度改正を行い、直接雇用や地域福祉の一体化などを行った。そして第 3 ステージでは基本協定書を締結した。

さらに今後の 10 年を考え、持続性を高めるために、地域と行政の今後のあり方を模索するためのプロジェクトチームを結成して協議を重ねている。

■ チャレンジの連鎖

市として「チャレンジの連鎖」を地方創生の総合戦略に掲げている。地域組織については、「大人チャレンジ」に該当する部分で、大人が主役となって子どもや若者などを巻き込んでいくこととしている。「若者チャレンジ」としては、幸雲南塾という若者向けの塾を開催したり、U.C.C（雲南コミュニティキャンパス）という大学生を広く受け入れるプログラムなどを実施している。「子どもチャレンジ」としては、教育委員会で保育所から高校生までのキャリア教育のプログラムをつくっており、各学年を通じて体系的に必要な学びのプログラムを明らかにしたものになっている。こうした 3 つのチャレンジが連鎖していくように相互に連携しながら進めているところである。

小規模多機能自治の全国的な普及推進という観点では、通称「雲南ゼミ」を開催している。年に 2 回、北海道から九州まで全国各地の関心のある方々が学び合える場を雲南市で設けている。

■ 小規模多機能自治推進ネットワーク会議

さらには、全国の横断的な自治体会員を中心とした組織を結成している。雲南市、名張市、伊賀市、朝来市が一緒に呼びかけて結成したもので、全国的な普及推進に横断的に取り組んでいる。現在の会員数は 208 人で、そのうち自治体が 145（いずれも訪問調査時点）である。政令市や中核市の自治体も参加している。最近は農村部よりも都市部において盛んな印象がある。

ここでは、様々な課題の対応策などを一緒に考え、情報の共有や研修機会を設けたり、さらには提言書を提出するなど多岐にわたって活動している。全国各地でブロック会議も開催しており、福祉との連携などがよく話題として挙がっている。モデル的な地域の事例を学び合う場を設けたり、中間支援組織はどんな機能が求められるのかといったことを中間支援組織同士で学び合うという場なども設けている。

このようなネットワーク組織を作ったきっかけは、平成 25 年度に、スーパーコミュ

ニティ法人という新たな法人格が創設できないかという制度的な提案を 4 市が一緒に
なり報告書にまとめたことである。これは、住民組織を制度化することにより、統治型
の自治ではなく、自ら考え自ら決め、自ら行動するという参加協働型の自治にしてい
かなければならないのではないかという提案であった。ただ、このような提案を数自治体
のみでしたとしても実現できるようなものではなく、実現のためには全国的な小規模多
機能自治の普及推進が必要だというのがきっかけであった。今年も、総務大臣と地方創
生担当大臣に 144 自治体の賛同をもって直接提言書を提出したところである。

■ 他自治体の停滞事例からみえること

10 年以上前からこうした制度を導入し、かつては非常に先駆的と見られていた先行
他自治体が停滞している事例から、停滞する事例に共通することを見出している。それ
は次のようなものである。

(停滞する要因)

- (a) 「協働」が明確になっていない場合
- (b) 地域と行政が対等ではなく、上意下達の場合
- (c) 役割分担という名の下に線引きをしてしまう場合
- (d) そもそも住民自治の仕組みになっていない場合
- (e) 指定管理に細かく業務内容を規定してしまう場合
- (f) 最初から交付金化してしまう場合（単にイベントが増えてしまうだけ）
- (g) 制度のみで適正な仕掛けがない場合 など

結局は、住民の主体的な活動を基本に据えないといけないと言え。各地
域には元々素晴らしい資源があり、それぞれで磨き高めていくことにより、まち全体が
輝いていくことにつながるという。

■ 雲南市のブランドメッセージ

雲南市には『幸運なんです。雲南です。』というブランドメッセージがある。これは、
この地域に生まれて良かった、暮らして良かった、育って良かったと市民一人ひとりが
感じ、誇りを持って欲しいというメッセージである。地域自治の仕組みは、まさにこの
ブランド化のためにしているものだと言っても過言ではない。

■ 雲南市のデマンド型の乗り合いタクシー

市内全体を市民バスと乗り合い型のデマンドタクシーで網羅している。全部で合計
31 路線。便数で 161 便ある（調査時点）。

雲南市の市民バス、デマンド型のタクシーも、基本的なニーズとしては買い物、ある

いは通学通勤、通院である。観光のためにバスを走らせているというようなものではなく、公共の福祉の一環として実施している。

運行状況は、広域路線バスという雲南市全体を縦断する長い路線が 1 路線、地域バスと呼ばれる各町の範囲を基本に廻るバスが 15 路線。それから予約型の乗り合いタクシーが 15 路線ということで、合計 31 路線が運行している。

バスの運行経費は年間 2 億円程度かかっており、運賃収入としては 1,600 万円程度である。市民バスの利用者数自体は、平成 28 年から平成 29 年で前年度比 1.9 ポイント下がっており、年間でおおよそ 19 万人が利用している。

運行の見直し・廃止基準として、1 日あたりの乗車人数が平均 1.0 人を下回る路線は見直しをしていくこととしている。しかしながら、スクールバスとしての機能を果たしている路線もあり、その場合は 1.0 人を下回っていても路線としては維持することとしている。なお、過疎化の進展や、1 人 1 台ずつ車を保有する世帯も多い中で、時代の変化にどう対応していくのかが今後の課題である。

ダイヤ改正も、特にヘビーユーザーである高校生や高校からの意見、地域要望などをもとに、毎年見直しをかけて徐々に改善を図ってきている。住民アンケートの結果も、5 年前は満足している人の割合がおおよそ 35%であったのが、今は 6 割程度に伸びており、改善を裏づける結果となっている。

また、平成 23 年の市民バスの再編計画において、デマンド型を増やしていくことを計画に盛り込んだ。今年度は全てのエリア、各町全てのエリアにおいて、デマンド型のタクシーが入り、網羅できた。このデマンド型は 1 乗車 300 円、市民バスは 1 乗車 200 円となっている。

デマンド型のタクシーについては、運賃収入や補助金等を差し引いた、いわゆる赤字部分を市が補填する形で運営をしている。行政コストを下げながら住民の満足度も上げて、かつ、事業者の売り上げを妨げない、民業圧迫にならない形として、このデマンド型が一番いいだろうということで導入をしている。今のところうまく進んではいるが、今後の課題として、タクシー会社、バス会社の運転士の高齢化と担い手不足が深刻になってきている。5 年後どうなっているのだろうか、先行きは不透明な状況である。

■ 地域自主組織の運営費

市から地域自主組織には、1 地域当たり平均 900 万円程度を交付している。そのうち人件費分は 7 割程度である。この交付金は地域で一律ではなく、人件費であれば人口割や面積割、組織数割など様々な算定要素を加味しており、基本的に従量配分になっている。

また、指定管理料は別に交付しているが、利用料金制であり、料金収入は地域の収入になる。それに対して、不足する部分を指定管理料として支払っており、指定管理のための人件費はあえて交付金に算定している。

その他、自主財源によって地域の組織は運営されている。

- ・補助金と交付金について

補助金も交付金も同じ費目であるが、交付金は自由度が高い。なお、交付金は要綱で規定している。

- ・地域内分権の取組について

分権とよくいわれるが、権限の委譲をするという形態ではなく、一緒に公共の部分を持っていくといった立場になる。

- ・組織の位置づけについて

スーパーコミュニティ法人として法人格を付与すると、地域雇用の場合、会長の雇用責任が生じ、会計規模も大きくなる中、会計上の責任も会長の個人責任になってしまう。認可地縁団体の制度の活用も考えられるが、これは自治会規模を想定した制度であって、雲南市の自治組織の規模や実態を想定したものではなく、既存の制度では合致するものが見当たらない。NPO 法人もあり得なくはないが、志縁の仕組みのため、他地域からの加入希望者がいたとしても、正当な理由なく加入を拒むことができない。NPO 法は、法の趣旨、基本的な考え方が異なる。地縁型、自治型の法人制度がないことが問題である。

- ・エリアの考え方について

おおむね小学校区域を想定している。地域包括ケアシステムにおいての、日常生活圏域ということになるが、ある程度お互いの顔がわかるようなエリアが最適と考えている。そうした意味で、小学校区域は子どもの活動を通じて親、あるいはその上の世代が関わることも多く、活動がしやすい区域である。

- ・行政の関わり方について

地域活動が活発化しやすいように交付金により資金支援をしたり、指定管理を導入して自由度を高める等の制度的な関わりと、学び合いの機会を設けるといった仕掛けとしての関わりがある。また、様々な分野が関わるため、福祉をはじめ、他の部署と連携しながらどのような支援をすればよいか、あるいは、地域活動からみえてくることを市の施策にどのように反映するか、といった要素もある。

毎月 1 回、市全体の地域の代表者と関係各部署が集まり、情報共有や協議をする場を設けている。また各地域を個別に訪問し、地域実状を掴むとともに、何らかの施策や事業について、案の段階で意見を聞いて回る場合もあり、毎年、年度当初には各部署が一緒になって全地域を訪問している。例えば生活支援コーディネーター導入の際も、まずは案の段階で地域と協議し、その後も協議を重ねて導入した。

・資金の柔軟な運用について

福祉推進委員が第2層の生活支援コーディネーターだとすると、30人置くという話になるが、第2層の生活支援コーディネーターは介護保険事業計画で定める日常生活圏のためずれがある。標準額では不足が生じてしまうが、他の財源を活用する等、柔軟に対応している。基本的には介護保険の事業で実施しているため考え方の中心は高齢者であるべきだと考えるが、地域には高齢者だけでなく、様々な世代がいる。高齢者の活動だとしても、その中に障がい者や児童が絡むのは当然あり得ることである。

結局、基本的にはできるだけひも付けをしない形をとるようにしたうえで、地域の中の最適化の一つとして、制度を活用している。ただ、制度上、最低限これだけは押さえておかなければならないということはある。ひも付けをしていると地域の主体性を阻害してしまうので、そうならないことが求められる。

・住民自治がうまくいっている要因について

住民自治に対する基本的認識が確立されていることが大きい。最初からできていたわけではなく、確固たる方針のもとで徐々に積み重ねてできたものである。地域の主体性に留意し、適度な関係性、対等な関係性で支え合っていくという基本的な考え方を大切にしており、またそのためにも協働という基盤が確立されていることが非常に重要である。

一般的に、とかく行政サイドのみの観点で物事を捉えがちだが、協働するためには市民視点に立って物事を考えなければならない。

このような考え方で進めていくと、地域の主体性が高まり、要求型ではなくまちづくりの当事者としての意識に変わっていく。行政としては、地域実態をふまえた施策展開をしなければ反発を招くようになり、より市民起点のまちづくりにつながりやすいという相互のメリットがある。

・住民が「やらざるを得ない」と思う環境について

生活支援のみならず、地域の将来を思い描くことにより、住民一人ひとりが地域の将来を考え、それぞれがまちづくりの当事者として主体的に行動できるようになることを期待している。それは現在のような仕組みがなかったときと比べると格段に向上していると感じており、逆に言うと、自らせざるを得ない環境を仕組みとして設けているからであるとも言える。

例えば、各地域の職員は地域で雇用された方であり、行政職員がこの市のために何をしていけばよいかと常に考えるのと同じように、地域のことを考えざるを得ない状況にあると考えることもできる。どのような立場であるかが非常に重要である。仕組みとしての部分と、仕掛けの部分がある。対等性や補完性といった基本的な関係性を念頭に置いた上で常に対応することを基軸に置くことが重要である。

こうしたことは何らかの法律に基づいて取り組んでいるものではなく、自ら考え、創り上げているものである。例えば、民主的な方法はどうしたらいいのかということは、それぞれの地域でも同様の課題であり、地域を起点に考えると大きな自治においても様々なことがみえてくる。つまり、考え方の起点を変えることにより、これまで見えなかったものが見えてくる。そこがとても重要であり面白い部分である。

・地域ブランドについて

ブランドメッセージとして、「幸運なんです。雲南です。」としているが、数値的な評価については、様々な評価軸があり非常に難しい部分であり、引き続きの検討課題である。

ただ、「地域に住み続けられること」が重要な評価指標である。

2) 具体的取組内容・事例

①波多コミュニティ協議会

■ 波多地区及び波多交流センターの概要

波多交流センターは平成 20 年の 3 月に閉校した旧波多小学校を交流センターとして指定管理を受け、波多コミュニティ協議会が運営しており、その活動拠点となっている。

波多地区は、雲南市役所から約 36 キロの位置にあり、最寄りの支所となっている掛合総合センター（元掛合町役場）からでも 16 キロの位置である。雲南市の南の端で、地理的には利便性が高いところではない。

昭和 30 年代までは木炭生産が主要産業だったが、燃料が木炭から化石燃料に代わり、現在はほとんどない。

平成 30 年 4 月 1 日現在、波多地区の人口は 309 人、世帯数は 139 世帯。高齢化率は 52%である。

地形的に谷間に自治会があることもあり、自治会数が 16 と多いが、2 世帯のみという自治会も 2 自治会ある。統合を検討しているが、地形的なことや感情的な理由で統合には至っていない。

波多交流センターは地域の中心地にあり、波多郵便局と駐在所が近隣にある。また、波多温泉も近くにあり、これは旧掛合町時代にふるさと創生事業の一つとして温泉を掘り当てたもので、それを今、雲南市に引き継いで指定管理を受けて、波多コミュニティ協議会で運営している。年間約 2 万人入湯者がおり、6 割ぐらいが波多地区外の利用者である。

その南にあるさえずりの森は、昨年まで島根県の実験自然公園であった。平成 22 年に閉園される予定であったが、宿泊棟やキャンプ場を波多コミュニティ協議会で島根県から借り、6 年運営した。それも、水道や電気設備が老朽化したため、この 4 月から島根県

に返し、今後何かいい方法で利用できるように県へ依頼しているところである。

■ 波多交流センター

交流センターは平成 20 年の 3 月に閉校した小学校を利用している。平成 6 年の建設時には 36 人だったが、15 年間で 20 人減り、掛合町内に五つあった小学校を平成 20 年 3 月に閉校して、新たに建設した一つの小学校に統合した。

■ 波多コミュニティ協議会設立の経緯

波多コミュニティ協議会は昭和 57 年に設立した。昭和 57 年のしまね国体の際に相撲会場を誘致し、選手や役員の宿泊場所として民泊を検討した際、地域全体で受け入れるために、行政主導で波多自治会という自治会連合会を改組して波多コミュニティ協議会とした。この組織は、認可地縁団体という雲南市長の認可による法人格を取得している。軽自動車を波多コミュニティ協議会で所有するために法人格を取得したが、それがはたマーケットのオープン時にも役立った。

■ コミュニティ協議会の職員体制

現在、ここの交流センターでは 6 人が勤務している。交流センター主事（主に会計を担当）として常勤で 1 人、施設管理で 1 人、この 2 人が常勤で勤務している。非常勤では地域福祉推進員と生涯学習推進員、集落支援員の 5 人とコミュニティナースを配置している。コミュニティナースは「おっちラボ」という NPO 法人から派遣されており、協議会の職員ではない。

その他、前述の波多温泉にフロントや清掃のパートタイム職員として 13 人、全部で 18 人の職員を波多コミュニティ協議会として雇用している。温泉のパートタイム職員は、ほぼ最低賃金で雇用している。

経理区分としては「コミュニティ一般事業」「地域福祉事業」「交流センター指定管理事業」「はたマーケット事業」「波多温泉「満寿の湯」指定管理事業」の五つで、年間約 5,000 万の経理を担っている。

■ 波多コミュニティ協議会での活動

島根県の単独事業を 3 年間活用するなどし、一次、二次の地域振興計画を作成して、地域づくりビジョンに重点課題を掲げて取り組んでいる。

防災については平成 23 年に波多自主防災会という防災会自主組織も立ち上げて、毎年避難訓練等を実施している。

買い物は、地域に 1 軒のお店が平成 26 年 3 月に閉店したため、同年 10 月にはたマーケットをオープンした。

交通については、旧国鉄から JR になるまでは県道をバスが通っていたが、昭和 62 年

に廃止になった。1軒あったタクシーも廃業して8年経ち、いよいよ交通手段がないというところで、試行的にたすけ愛号という軽四輪をリースで借り、波多地区内の住民送迎をする事業を波多コミュニティ協議会で始めている。

産業、交流については、大企業や工場を誘致するのは不可能なため、高齢者が家で作った野菜を売って小遣い稼ぎができないかと考えた。マーケットをオープンした際に、配送に便乗させてくれるということで、高齢者が自分の畑を荒らさないために余分に作る野菜を若干商品らしく包装してその車に乗せ、広島や松江で売ってもらうことが、一つの小さな仕事場づくりになりつつある。

交流についても、さえずりの森等を活用しようと考えているが、施設が古いため、思うようにいっていない状況にある。

■ 自主防災会

雲南市から30キロ以上も離れた山中のため、万が一災害が起きたとしても、すぐには救援に来てもらえないと考え、なんとか3、4日は自分たちで持ちこたえられることを想定して自主防災会を置いている。はたマーケットがあるため、食べるものは何日分か確保できる。連絡体制や避難体制をなんとか構築しておけば持ちこたえられるのではないかと考えて、そのための避難訓練を毎年実施している。

自主防災会の防災訓練は、毎年6月、梅雨が終わる頃に実施している。豪雨による避難準備・高齢者等避難開始の情報が発令になったという想定の下に訓練している。消防団や警察の駐在所にも参加してもらい、まず自治会ごとに安全な所に避難する段階から始める。支援の必要な人がいれば、支援者がその手伝いをして集落の一番安全な所にまず避難する。そういう状況を各自治会から本部へ連絡を上げてもらい、状況を把握するようにしている。また、避難訓練終了後、参加可能な人には、第2部の学習会に参加してもらっている。学習会の内容は、地震の体験や、防犯と防災に対する心構え等について、日赤から講師を招いて話してもらうといったものである。また市役所からは、地震対策、転倒防止などを話してもらう、軽い昼食を食べて解散という流れである。第1部の避難訓練に参加してもらうのが180人ほどである。第2部も100人ほどが参加する。その際に必ず行っているのが消火器の訓練で、消防署から隊員を派遣してもらって消火器の使い方の説明を受ける。これは高齢者や子どもにも実際に体験してもらうようにしている。

■ はたマーケット開設

波多からスーパーやホームセンターまでは距離があり、一番近い飯南町の頓原のスーパーが、車で約15分である。掛合町の掛合地区や出雲市の佐田町にもあるが、そこまでは20分ぐらいを要する。そのため、波多にあった商店が閉店した際には、身内が1週間に1回であったり1カ月に1回であったり、スーパー等に行き、冷

蔵庫に入れておくというようなことをしていた。しかしながら、どうしても思わぬ物が足りないといったことがあるため、やはり不便さが感じられた。また、買い物に行きばったり会った人と世間話をするといった機会もなくなることから、ぜひ店が欲しいという要望があがり、「はたマーケット」の開設につながっている。平成26年6月30日に全日本食品株式会社から雲南市を通じて、マイクロスーパー（小規模のスーパー）開設の提案を受けた。そのときの提案では、商圈に概ね1,000人ほどの居住者がおり、月商を200万円あげられれば、なんとか運営ができるということであったが、居住者は300人ほどしかおらず、とても200万円売り上げるのは困難であった。売り上げの根拠として、人件費が12~13万円、光熱水費が4~5万円となっていたが、そのうちの人件費を減らせば、なんとか100万円でもできるのではないかということをして市役所や地元のコミュニティ協議会、全日本食品の人々と相談し、それから雲南市との協議で交付金の中の人件費を店の当番に充ててもよいという見解をもらい、手続きに入った。資金面では、島根県の外郭団体である公益財団法人ふるさと島根定住財団の200万円の補助金を活用した。審査にて合格しなければ200万が補助されないということで、期間は2週間であったが準備、申請をした。残りのお金については日本政策金融公庫が貸してくれるかもしれないということで、松江の支店へ行き相談を行ったところ、地域自主組織は認可地縁団体という法人格は持っているものの、法務局に登録するような法人格ではないため、地域自主組織とはどういうものかということについて日本政策金融公庫への説明から始まった。支店では決められず1カ月半ほど返事を待ったが、結果的には250万円借りることができた。あとの50万円は、積立金であったものの、自分たちも地域の方もいくらか自分のお金を出したという気持ちになってもらうため、一口5,000円の出資金をお願いしようと考えたが、出資法に触れる可能性もあったため、一口2,000円の寄付金をお願いすることとなった。結果的には36万円ほど地域内から寄付を得ることができ、また、地区外にもお願いしたところ、24~25万円寄付をもらい、500万円そろえて、10月8日にオープンすることができた。

酒の小売りやたばこの販売についても、税務署から自主組織の仕組みが分からないということでなかなか許可が得られなかった。1カ月半程度、これも雲南市の協力を得て、なんとか許可を得られた。やはりお酒はよく売れ、売上高の3割弱程度はお酒が占めている。

当初は野菜や米も売っていたが、自分で作ったり、作らない人も縁故米で買わせてもらったりしているため売れなかった。野菜も仕入れて売るほどではない。そのため、地元で作ったものを売るなどを多少やっている程度である。ニンジンやタマネギ、ちょっと日持ちのする物や、大根などの旬のものを売っている。

はたマーケットの店舗は、48 m²の普通教室を改装したものである。廊下も使うようにし、売り場面積は広がってきたが、ほとんど改修費はかけていない。品物を入れるケ

ースを並べ、販売している。ただ、どうしても冷蔵庫などでの保冷が必要で、高圧の電源を引く必要があったことから、約 90 万円で改装した。現在、年間 1,500～1,600 万の売り上げがある。そのうち 2 割が利益である。経費のうちポスレジのリース料、管理代が月約 3 万円で、ポイントカード、品物の管理がレジを通じて行われており、自動的に発注することができる。在庫管理、棚卸しも毎年年度末に実施している。日本政策金融公庫から借りた 250 万の返済、償還金が、毎月 4 万円程度、改造費のリースが月 1 万 7,000 円程度のため、6 万円弱の償還がある。それが終わると、経営は楽になる。政策金融公庫は 6 年で償還することになっているため、平成 32 年 10 月までとなる。リースは 5 年である。マーケット開設の際に、個人名（例えば会長名）で許可を受けると、会長が替わった際に一から申請の手続きが必要となるため、費用も手間も掛かることになる。やはり法人格を持つ必要がある。温泉施設においても食堂など経営しているため、保健所への申請の際や保険も法人格があれば契約がスムーズに行える。

マーケット利用者 1 人の平均販売額は概ね 1,500 円程度であり、全日食のマーケットの中での割合では良い方だという。1 日あたりの客数が 34 人ほどで、品物が約 800 品目ある。当初は約 650 品目であったが、リクエストに応じて増えた。ほとんどの品物を全日食から仕入れているため、全日食にある物は入れてもらうようにしている。同じ品目の商品はある程度絞り、人気のある商品ベスト 3 などにさせてもらうということで、種類数は少ないが、ある程度必要な物はそろようようにしている。

「はたマーケット」の様子



地域の皆さんの要望に応えながら、細く長く継続できるお店でありたいと考えています。
喫茶コーナーも設置して、買い物にきた皆さんがくつろげるスペースも設けています。
地元の野菜や作品なども置く予定にしています。



マーケットで出会った人同士で、世間話に花が咲きます。「元氣だったかね、家で何しちよるかね」

出典：波多コミュニティ協議会作成資料

■ 地域内交通「たすけ愛号」

JR 等の引き上げでバスがなくなり、雲南市のだんだんタクシーがあるものの、時間が

設定されているため運行はいつでもいいというわけにはいかない。そのため、この地域内だけでもいつでも利用可能な車ができないだろうかということで市役所などに相談したところ、波多地区内のみでの運行で、燃料代のみの徴収であればということで始めたのが「たすけ愛号」という地域内交通である。

平成 21 年度から試行を始め、平成 25 年度までは 500 人程度の利用だったが、平成 26 年 10 月のマーケットのオープンで、昨年度は 1,491 人の利用があった。電話で注文を受けて配送するケースも含んでいる。利用者の 47%がマーケット関連で、このたすけ愛号を利用している。最初は 200 円もらっていたが、同じ方向に行く人 2～3 人が乗るとガソリン代が少し余るようになったので 100 円にした。

収支は何とか釣り合っていたが、たすけ愛号のことを報道機関で扱われ、運輸局から問い合わせがあり、距離で燃料代を厳密に計算するよう言われた。しかしながら、非常に手間なため、現在は無料にしている。

現在の利用者は 1 日平均 5 人程度である。募金と社会福祉協議会からの補助金の一部を保険料等の維持管理に充てている。車検がないときには、年間 20 万円強の経費で賄っている。

ただし、そろそろ車の寿命がきているため、更新のための補助金を探しているが、なかなか良いものが見つからない。たすけ愛号は地域の高齢者にとってなくてはならない交通手段の一つになってきており、コミュニティ協議会の自主財源、積立金も用意しているため、その利用も考えている。



出典：波多コミュニティ協議会作成資料

②鍋山地区「躍動と安らぎの里づくり鍋山」

■ 成り立ちの経緯

雲南市は平成 16 年に合併したが、それまで地域の公民館を中心に行われていた地域活動は、合併を機に地域自治組織を中心とした住民活動に移行していった。鍋山では平成 18 年 12 月に「躍動と安らぎの里づくり鍋山」という地域自主組織名で立ち上げた。

雲南市には現在 30 の自主組織があり、各組織とも理事会や幹事会といった中枢の審議機関がある。鍋山では幹事会としているが、立ち上げ当初そのメンバーに団体長や消

防団長といった地域の各団体を代表するメンバーで構成していたものの、それぞれの団体の意見が中心で地域の住民の要望等が上がってこなかった。そのため平成 22 年の会則改正で団体長等にはやめてもらい、有識者ということで小学校の校長と PTA 会長だけを残して、あとは地域の代表の支部長を入れた審議機関をつくった。この体制は 30 の自主組織の中で鍋山だけである。

■ 組織の方針

組織の方針としては大きく 2 点あり、一つは、「無理はしない鍋山地域づくり」ということを標榜している。もう 1 点は平成 27 年 11 月に市との協定を締結したが、その第 2 条において、地域・自治組織の役割というところで躍動鍋山に、鍋山区域を包括する地域の主体者であると、明記されたため、地域の住民の要望等を集め、市・行政に持ち込むということを二つ目の方針として取り組んでいる。



出典：躍動と安らぎの里づくり鍋山作成資料

■ 組織の概要

事業予算は平成 19 年度の収入はおおよそ 400 万円であった。平成 25 年度に雲南市は補助金制度から交付金制度に移行した。人件費も含めて交付金としてもらうこととなった。この交付金の中から会長が職員を雇うため、平成 25 年度は 1,500 万の収入決算を行った。そして平成 29 年度は国の補助事業を導入したため 3,500 万の決算となった。今年度は 2,230 万の予算で、現在執行中である。

また、地域福祉の充実のためにと、お金を儲けることに執念を持っており、収益事業ということで、平成 29 年度に 450 万円の収入を得た。これは貸し館や印刷、水道検針、切手やお茶の販売等によるものである。備品管理では、例えば椅子を使用する際に 10 円もらっている。

立地としては、鍋山は土地の 85%が山で、人口構成は、60 歳～70 歳代が多い一方で、若い人が少ないという状況にある。世帯数は約 400 戸で人口は 1,350 人である。平成 29 年から 7 戸、人口 40 人が減少している。現在放課後の子ども教室で、42 人の子どもを預かっているが、鍋山小学校の子どもは全体で 51 人という状況である。

職員は、常勤で 5 名のほか、安心生活応援隊員や水道メーターの検針員等として 21 人を、会長が雇用したという扱いにして給料として支払うことで、労災保険の適用を受けられるようにしている。

組織の役員の任期は 2 年であり、会長と副会長、幹事長と監事で 5 人が総会の議決で決まるという会則にしている。その他の役員は会長の委嘱となっているが、各地区から義務的に代表を出させるのは無理があるということで、現状では会長が一本釣りの的に依頼している。

■ 実施取組事例

(a) 地籍測量事業

平成 21 年度から取り組んでおり、具体的には、土地の境界に機械を入れて測量し確定させ、所有者も明確にする事業である。昔の筆で描いたような図面しかなかったため、山の境界や所有者が明確になっていなかった。国、県、それから受託した業者等が来て測量する際の協力・受け入れ体制を自主組織で行っている。人口減により野山が荒れ放題になったとしても、残った者が土地を活用していく際に必要となると考え進めている。

(b) まめなか君の水道検針

「まめなか」は方言。元気ですかというのを「まめなですか」という。

水道メーターの検針員（躍動と安らぎの里づくり鍋山の職員）が、検針の際に「おばさん、まめなかね」（元気ですか）と声掛け・見守り活動を行う。声掛けの対象としては、現在災害発生時に助けてほしいと登録している人（62 名）を中心に行っている。これを雲南市から 525 口のメーター検針料として年間約 93 万円で受託しており、7 人の職員を時給 850 円で、2 人一組で回ってもらっている。

(c) まもる君のまかせて支援事業

専用の携帯電話で、紐を引っ張ると「躍動と安らぎの里づくり鍋山」の会長につながる仕組みとなっている。現在 15 台、高齢者に「何かあったら引っ張ってください」と言い、持ってもらっている。

15 台で年間 17 万円ほど通話料がかかっているが、現状では、お茶や切手の販売等による自主財源で賄っている。今後、ドコモが地域活動支援のような研究を行うとのことであり、適応する事業導入について頼んでみようかと考えているところである。

(d) 雪かき応援隊

雪が降らないということで、安心生活応援隊に改称した。畑作業、草刈り、障子の張り替えのような日常の作業を躍動と安らぎの里づくり鍋山の職員が行う事業である。畑作業は 1,300 円、障子張りは 1,200 円といった形式で料金を決めて、お金をもらいながら、職員に給料として支払っている。

(e) 交通のサポート

交通の便が悪いため、住民の移動の利便性を高めるために雲南市が始めたデマンドタクシーの取り次ぎを行っている。

また、鍋山地域に 1 軒しかお店がないため、買い物が不便である。ファミリーマートの社長が雲南市の補助金を入れて販売車を購入すると聞き、鍋山を回ってもらうよう依頼した。平成 25 年から毎週木曜日は鍋山を回ってもらっている。この移動販売車を導入したことで高齢者の買い物のお手伝いができていると考えている。

■ その他の事業

(a) イノシシ退治

イノシシやサル被害を躍動鍋山でどうにかできないかという要望が多かったため、有志が 5 人ほど狩猟免許を取り、罠を 4 基、躍動鍋山で所有し、少しずつでも、イノシシ退治のお手伝いも行っている。

(b) 遊べる水辺づくり

竹やぶになっていた川を地域の子どもたちが遊べる水辺を作るということで、平成 26 年から行っている。地域の中で子どもたちが水の中に入ったり、草の中で寝転んだりして遊ぶ。そういう鍋山の良さを子どもの心にたたき込んでやりたい。子どものときからこの鍋山に親しませるようなことが、長いスパンで定住化につながるのではないかと考えて取り組んでいる。

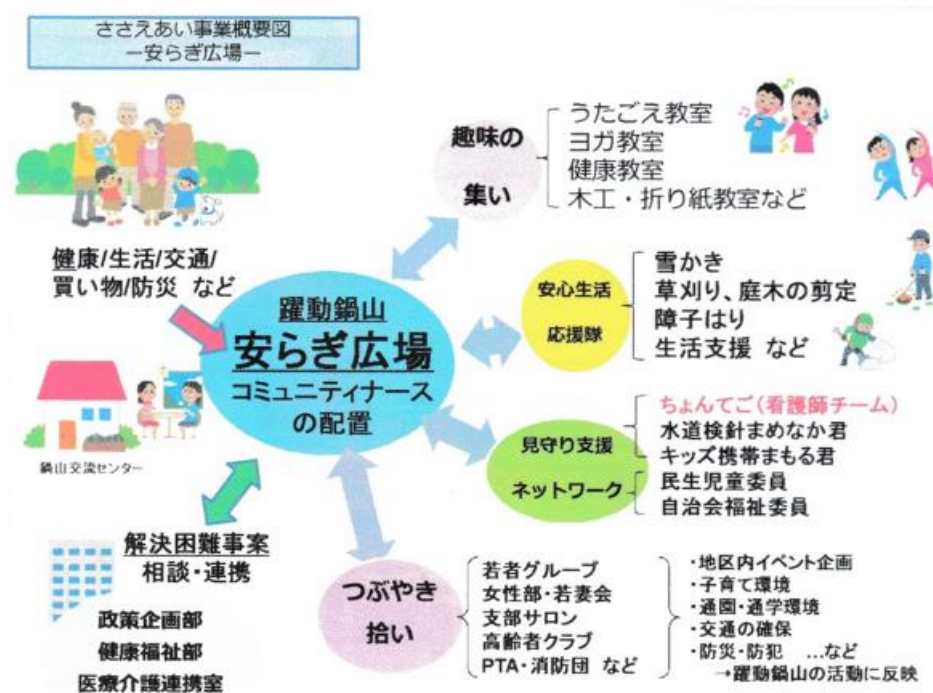
■ 取組の背景となる活動について

(a) 過疎地域の医療について＝総務省事業 ささえあい事業

雲南市では、在宅医療や訪問看護に対して、市民病院の医師を筆頭に高い関心を持たれており、またそういった意識を持って医師が配置されている。しかしながら山間部等、地理的にアクセスが困難な地域に対しての訪問や往診は現実的には難しい状況にある。「躍動鍋山」でどうにかしようにも、地域の中に専門職が、どこにどの程度存在するのかという現状把握もできていなかった。

こうした中、平成 29 年に、総務省のモデル事業である「支え合い事業」を実施した。内容としては、課題のニーズ調査、地域の中の人材調査、交流センターに相談を

受けられる場の開設、そして外部とのネットワークをどうつくるかという四つの目標を掲げて事業を実施した。この事業の調査結果をデータ化して地域の皆さんに示し、安らぎ広場を開設したところである。



出典：躍動と安らぎの里づくり鍋山作成資料

(1 1) 福岡県大牟田市 ～地域認知症ケアコミュニティ事業

1 7つの取組～

事例ポイント:

【官民協働・地域協働の認知症ケアコミュニティ事業】

地域共生社会の実現を見据えた取組として、小規模多機能型居宅介護事業所と地域交流施設(介護予防拠点)を一体的に実施。福祉ニーズの多様化・複雑化に応じた「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」による大牟田市相談支援包括化推進員(よろず相談員)、様々な人々がパーソンセンタードに基づいて暮らしを営める状況を目指すための「生活支援コーディネーター」と「地域共創サポーター」の配置をおこなっている。官民協働のプラットフォームの確立、地域共生社会の担い手としての市民や専門職等の人材育成等を行う大牟田未来共創センターの設立等を行っている。財源は大牟田未来共創センターの事業を通して独自に確保している。

1) 大牟田市の体制と取組の概要

■ 地理的な特性、人口・高齢化率

大牟田市は、福岡県の最南端にあり、福岡都市圏と熊本都市圏の中間に位置し、北部・東部は標高 100～300メートル程度の丘陵や山地からなり、西は豊かな自然と海産物に恵まれた有明海に面した面積 81.55 km²、人口 11 万 5,557 人(平成 30 年 10 月住民基本台帳人口)の都市である。高齢化率は 35.9%(平成 30 年 10 月 1 日現在)であり、日本の 20 年先を進んでいる。しかも、10 万人以上の都市においては全国で 2 番目に高い。

■ 歴史的経緯

(a) 人口 21 万人の中部九州中心都市だった

明治以降、三池炭鉱と関連コンビナートの興隆とともに急速な発展を遂げ、昭和 35 年の国勢調査では人口が約 21 万人にのぼり、中部九州における中心都市として、わが国産業・経済の発展に大きく貢献してきた。しかし、昭和 30 年代からのエネルギー革命等に伴う数次にわたる産業構造調整により基幹産業が重大な打撃を受け、市勢は人口



出典：大牟田市作成資料

の減少、経済活動の沈滞等、厳しく推移してきた。そして、平成9年3月、ついに三井三池炭鉱が閉山を迎えた。

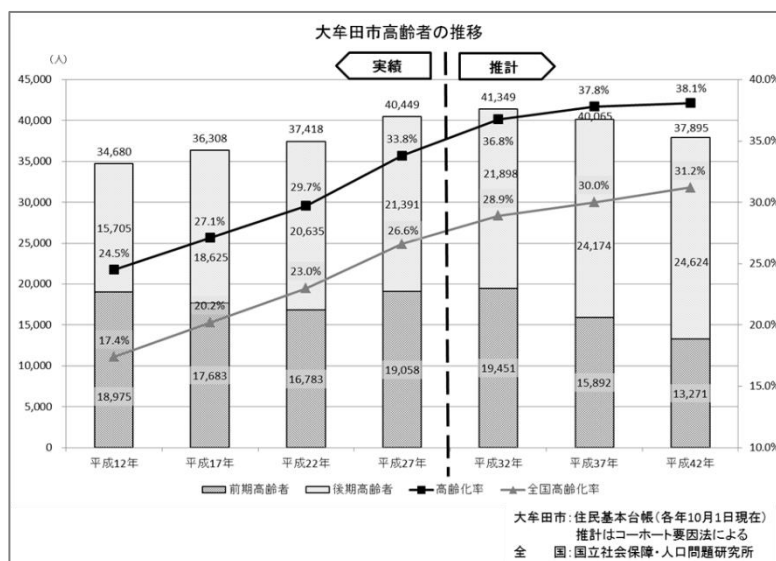
■ まちづくりの課題

(a) 人口はピーク時から約10万人の減少

大牟田市人口は、昭和34(1959)年に20万8,887人(国勢調査推計人口)のピークとなり、以降、一貫して減り続けている。現在の人口は11万5,557人(平成30年10月住民基本台帳人口)であり、約10万人減少している。それに伴い、都市機能の「空きストック」の利活用が一つの大きなテーマとなっている。

(b) 高齢化の状況は、国や県の20年先を進んでいる

平成29年10月1日現在の大牟田市の高齢者(65歳以上)は4万1,258人、高齢化率(総人口に占める割合)は、35.9%となっており、全国の25.7%(平成29年4月1日現在)や福岡県の26.4%(平成29年10月1日現在)と比較すると非常に高い割合になっており、国や県の20年先を進んでいる。しかも、高齢化は、10万人以上の都市において、全国で2番目に高い。



出典：大牟田市作成資料

2) 地域共生社会の実現を見据えた取組について

①小規模多機能型居宅介護事業所と地域交流施設(介護予防拠点)の併設

■ 実施状況

- ・大牟田市では、通いを中心に、訪問や泊まりのサービスを提供する小規模多機能型居宅介護に、介護予防拠点や地域交流施設を併設している。平成 18 年度から義務付けしている。
- ・そこでは、健康づくり、閉じこもり防止、世代間交流などの介護予防事業を行うとともに、地域の集まり場、茶飲み場を提供し、ボランティアも含めた地域住民同士の交流拠点となっている。
- ・また「基準緩和型通所介護」の実施場所にもなっている。
- ・この取組を通して、日常生活圏域において、小規模多機能型居宅介護事業所が、要介護者のみが集まる場ではなく、介護予防・地域活動・学童クラブなど子育て支援…様々な社会資源との連携が生まれる共生型の様々な地域住民が集う場になることが目指されている。
- ・現在、大牟田市内で小規模多機能型居宅介護事業を行っている 25 事業所に地域交流施設を設置している。(小規模多機能以外で地域交流施設を設置している医療機関・介護施設を含めると、地域交流施設は全体で 45 ヶ所)

(併設の目的)

- ・多世代にわたる地域交流施設での様々な活動により、地域コミュニティを活性化させ、住民同士が馴染みの関係になり、助け合い、支え合い、おかげさま、お互いさまといった自助・共助による共生型地域コミュニティの場として活用を図る。
- ・介護予防事業などの取組により、要介護高齢者の出現率を抑え、適正な介護給付を図るとともに、高齢期においても地域の中でいつまでも元気に生きがいをもって暮らしていくことができる仕組みづくりに取り組む。
- ・閉じこもりがちな高齢者に出かける機会と場所を提供するとともに、市民と介護サービス事業者と行政の協働により、高齢者から子どもまで様々な多世代の住民による緩やかなネットワークを構築し、地域で暮らし続けるための多機能なサービス拠点として活用を図る。

■ 実施の経緯・計画等：大牟田市における位置づけ

- ・大牟田市では平成 14 年度から、地域認知症ケアコミュニティ推進事業に取り組んできた。これは、認知症の人の理解が深まり、地域全体で支える仕組みをつくり、認知症になっても、誰もが住み慣れた家や地域で、安心して暮らし続けることができる「まちづくり」を目指すもので、認知症ケア研究会（事業所）と行政との連携を通して実施されてきたものである（その前段として、平成 13 年 11 月に、大牟田市認知症ケア研究会の発足がある）。
- ・地域認知症ケアコミュニティ推進事業では、当事者や家族、介護現場の実態から見えた問題提起を、地域全体の実践課題へと練り上げ、具体的な事業として実践してきた。

- ・また、地域認知症ケアコミュニティ推進事業の成果と実践課題を、介護保険事業計画や地域福祉計画に反映させながら、認知症をきっかけに、子どもも障がいを抱える人も、高齢者も、すべての人が支えある「まちづくり」を大牟田市は目指してきた。
- ・地域認知症ケアコミュニティ推進事業として、17 の取組を大牟田市は挙げているが、小規模多機能型居宅介護事業所への地域交流施設併設の取組も、この事業の一環として位置づけられている。
- ・大牟田市高齢者保健福祉計画・第 7 期介護保険事業計画（平成 30 年度～平成 32 年度）においても、介護サービスの基盤整備の一環として、小規模多機能型居宅介護の全小学校区への整備を目指して未整備校区への整備が計画されている。

■ 実施の経緯・計画等：小規模多機能に地域交流施設を併設する理由

- ・小規模多機能型居宅介護が制度化されるにあたり、その意味を改めて捉え直した。
- ・小規模多機能型居宅介護は、デイサービス＋ホームヘルプ＋ショートステイのパッケージサービスではなく、自宅で暮らしを支えるための仕組みであり、あくまで自宅（移り住んだ住まいを含む）での 24 時間 365 日の暮らしを支えるものである。そこでは、軽度から重度まで在宅生活継続のためのケアが求められる。
- ・在宅生活のケアであることの意義は次の点にある。どんなに素晴らしい宅老所やグループホームでも本人の願いからは遠い。その人が自宅で暮らす中で、地域の人との関わりが極めて大事であることを、現場で痛感してきた。介護サービスに入ると地域のつながりが切れてしまう懸念がある。こうしたことから小規模多機能でのケアは、地域の中で普通に暮らすことへのケア（コミュニティケア）と捉えた。
- ・そこで大牟田市では、日常生活圏域（全小学校区）に小規模多機能型居宅介護事業所を設置することを計画した上で、地域とのネットワークづくりのための運営推進会議の設置と、地域住民が垣根なく集える交流施設の併設を義務付けることを構想した。

■ 取組実施のための体制

（市役所における所管部署）

- ・小規模多機能居宅介護事業所（及び地域交流施設の併設）については、大牟田市保健福祉部健康長寿支援課（旧：長寿社会推進課）が所管している。
- ・事業所指定を行うのは介護サービス育成担当であり、運営会議や地域支援は同課内の総合相談担当が担う。
- ・地域交流施設の運営会議（小規模多機能/デイは 2 か月に 1 度）は、健康長寿支援課の全職員が分担して参加している。

（小規模多機能型居宅介護事業所の管理者・職員）

- ・一方小規模多機能型居宅介護事業所の管理者は、認知症コーディネーター養成研修（認知症ケアコミュニティ推進事業の中核をなす人材育成事業）の修了生が担うようにしている。
- ・併設の地域交流施設には、小規模多機能型居宅介護事業所の職員が配置される。どんな職員を配置するかは事業所の判断に任せている。
- ・実施にあたり、地域交流施設での業務と小規模多機能での業務の兼務を大牟田市では認めている（そのため、併設した地域交流施設のために新たな人員配置をしなくてよい）。

■ 財源について

- ・地域交流施設のハード面の整備については、厚生労働省「地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金及び地域介護・福祉空間整備推進交付金」を活用している。
- ・一方で、地域交流施設の運営費は、小規模多機能居宅介護事業所の財源に依拠している（介護保険の財源）。

②多機関協働：大牟田市相談支援包括化推進員（よろず相談員）

■ 実施状況

- ・大牟田市の相談支援包括化推進員（通称：よろず相談員）は、「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」の実践として、福祉ニーズの多様化・複雑化を踏まえ、単独の相談機関では十分に対応できない、いわゆる「制度の狭間」の課題の解決を図る観点から、複合的な課題を抱える者等に対する包括的な支援システムを構築するとともに、高齢者などのボランティア等と協働し、地域に必要とされる社会資源を創出する。
- ・大牟田市では2名の大牟田市相談支援包括化推進員が中心となり、地域における包括的な相談支援システムの構築、およびボランティア等と協働した新たな社会資源の創出に取り組んでいる。

■ 実施の経緯・計画等：大牟田市における位置づけ

（経緯と背景）

- ・大牟田市では、従来、生活困窮者自立支援/児童家庭相談/障がい相談支援事業所/包括支援センターなど、ファーストコンタクトしたところが個別ケースに対応してきたが、ケース検討を重ねる中で、複合課題への連携したアプローチが問題視されてきた。
- ・そこで大牟田市が音頭をとるかたちで、大牟田市権利擁護連絡会（平成28年10～）をスタート（成年後見制度のワーキングとしてスタート）させるのと同時に、相談支援包括化推進員（よろず相談員）の取組をスタートさせた。

(多機関協働の実践とその後)

- ・相談支援包括化推進員（よろず相談員）による横断的な取組が重ねられることで、一人のケースとされるものが実質的には様々な課題を抱え込む立体的・複合的な課題として捉えられるようになった。
- ・こうした複合課題が、多機関協働の取組を通して顕在化してきたのに伴い、大牟田市でも縦割りで情報共有が円滑でなかった点が見直されることになり、課題対応のために、平成 29 年度の機構改革で部署を統合する運びとなった。
- ・こうして福祉総合相談窓口を設定され、高齢・障害・生活困窮が部署として一体となった。児童（母子）の部署は未だ別だが、横断的に連絡調整して必要な支援ができるようになった。

■ 取組実施のための体制

- ・機構改革以前、大牟田市で地域福祉計画を所管していたのは、大牟田市市民局保健福祉部地域福祉推進室（平成 27 年～平成 28 年）であった。
- ・そのため相談支援包括化推進員（よろず相談員）（平成 28 年～）も地域福祉室に配置された。
- ・その後機構改革に伴い、健康長寿支援課（旧：長寿社会推進課）に地域福祉推進室が統合される際に、多機関協働の所管も健康長寿支援課に移管され、これに伴い相談支援包括化推進員（よろず相談員）も健康長寿支援課所属となった。

(大牟田市相談支援包括化推進員の委託)

- ・大牟田市における多機関協働包括的支援体制構築事業は、白川病院（医療法人静光園）に外部委託している。
- ・配置基準は 1.3 人であり、実際には 2 人の職員がそれぞれ 1 人分と 0.3 人分に按分されている。
- ・よろず相談員を担う 2 人の職員は、もともと地域包括支援センターで個別ケースに関わる中で、高齢者のみへのアプローチの限界に直面し、課題認識があった。このことが多機関協働の取組を推進させたと考えられる。

■ 財源について

- ・多機関の協働による包括的支援体制構築事業：厚生労働省（社会援護局）の予算
- ・現状はモデル事業であるが、モデル事業終了後の財源としては、生活体制支援事業を念頭に置いている。

③生活支援コーディネーターと共創サポーター

■ 実施状況

- ・大牟田市では、インフォーマルサービスを基盤としたケアプランの拡充を通して、様々な人々がパーソンセンタードに基づいて暮らしを営める状況を目指すべく、地域包括支援センターに平成 27 年度から配置済みの「生活支援コーディネーター」に加えて、平成 30 年度から「地域共創サポーター」を新たに配置し、ケアマネジメントの強化と連動したかたちで両職種を一体的に運用している。
- ・「生活支援コーディネーター」と「地域共創サポーター」の業務は、それぞれの制度趣旨に沿うかたちで、大牟田市の上記ビジョンに向けて、相互に関連した業務内容にしている。

(具体的な業務分担)

■ 生活支援コーディネーターの業務：インフォーマルサービスの開発・ネットワーク化とケアプランへの落とし込み

- ・パーソンセンタードに根差した本人本意のケアプランの作成に向けて、
(a)既存の地域資源の掘り起こしおよび新規開発と、(b)関係者相互のネットワーク化を進め、(c)そこで得られたインフォーマルサービスと本人ニーズのマッチングプランを包括の扱うケアプランの新規作成および見直しのタイミングにおいて、ケアマネジャーに相談・提案することを通して、インフォーマルサービスをケアプランに落とし込むことを主たる業務内容とする（これに伴い、地域包括支援センター内において、生活支援コーディネーターは、ケアマネジャーと協働してケアプランにアプローチする存在と位置づけられる）。
- ・同時に、上記(a)(b)における生活支援・介護予防サービスの拡充を、地域共創サポーターと連携しながら進める。

■ 地域共創サポーターの業務：インフォーマルサービスの拡充を担う地域住民・団体への中間支援

- ・パーソンセンタードに根差した本人本意の暮らしの実現に向けて、
(d)インフォーマルサービスに主体的に取り組む地域住民・団体を支援すると同時に、
(e)地域の様々な人々の相談に乗りながら、地域生活課題を幅広くカバーするネットワークを構築することを通して、本人本意の暮らしを実現する地域の支え合いの基盤をつくることを業務内容とする。
- ・具体的には、次の業務を行う。
- (f)校区まちづくり協議会、民生児童委員協議会といった地域諸団体との関係づくりを基盤に、民間団体やNPOなどともネットワークをつくりながら、地域での様々な活動が継続的に活性化するように主体性を引き出す支援をする。
- (g)地域交流センターや公民館で対話ワーク等を実施し、地域住民が相互に相談しやすい場づくりをすすめる等、地域生活課題をより把握しやすい環境をつくる。

- ・また上記業務を通じて把握した地域生活課題やインフォーマルサービスの担い手に関する知見を、生活支援コーディネーターやケアマネージャーと共有し議論することで、本人本意のケアプランの作成に寄与する。

■ 実施の経緯・計画等：大牟田市における位置づけ

- ・大牟田市は、高齢者における諸問題を、課題当事者個人の問題に留めるのではなく、市民が自らの課題として主体的に「我が事」として捉え、住民・専門職・企業などが協働して解決を試みることができる地域づくりの問題として、前述した地域認知症ケアコミュニティ推進事業での様々な取組を進めてきた。
- ・大牟田市における訪問介護・通所介護の実情を分析すると、その大半が「生活支援」のニーズであり、その生活支援を必要とする理由のほぼ全てに「社会性の維持」があった（大牟田市総合事業データ）。こうした住民ニーズを鑑みるに、社会性の維持を担うのはフォーマルサービスだけではなく、むしろ地域とのつながりにおけるインフォーマルサービスがニーズに適ったものだと考えられるため、大牟田市は社会性維持を目的とする生活支援サービスとしてインフォーマルの拡充を目指してきた。
- ・一方で大牟田市では、介護保険制度における重度化・軽度化の割合について見ると、とりわけ要支援者における軽度化が少なく、4割以上が重度化している。また介護保険事業計画において、介護サービスと保険料の逡増を見込んでおり、増大する介護費を、住民ニーズに適ったかたちで適正化していく方針にある。
- ・こうした背景から、大牟田市では地域包括支援センターに「生活支援コーディネーター」（SC：生活支援体制整備事業）を平成27年度2年前から配置し、市の方針に沿って運用してきた。そこにおいて生活支援コーディネーターは、生活支援の担い手の養成やサービス等の資源開発、サービス提供主体等の関係者のネットワーク構築、更に地域の支援ニーズとサービス提供主体のマッチングの役割を担うことが期待された。
- ・平成30年度からは、「共創サポーター」（地域力強化推進事業）を加配し、こうした地域づくりの取組をより一層加速させることを目指している。

■ 取組実施のための体制

（市役所における所管部署）

- ・大牟田市保健福祉部健康長寿支援課（旧：長寿社会推進課）が所管している。
（生活支援コーディネーターの職員：平成27年度～）
- ・包括の3職種あるいは地域活動経験者を要件に、各包括の受託法人が採用している。

- ・ 1 校区あたり 0.2 人分配置（1 包括あたり 2～5 校区）とし、他業務との兼務可としている。

（共創サポーターの職員：平成 30 年度～）

- ・ 特定の資格要件を求めず、各包括の受託法人が採用している。
- ・ 1 包括あたり 0.7 人分配置とし、他業務との兼任可としている。

（各包括における運用）

- ・ 大牟田市の 6 包括において、生活支援コーディネーターと共創サポーターの運用には、次の 3 つのタイプがある。

(a) 専任：生活支援コーディネーターと共創サポーター、それぞれに専任の職員がいる
タイプ：4 包括

(b) 兼任：1 人の職員が生活支援コーディネーターと共創サポーターを兼任している
タイプ：1 包括

(c) チーム：2 人以上の職員が生活支援コーディネーターと共創サポーターの役割をそれぞれ担い、一体的に取り組んでいるタイプ：1 包括

■ 財源について

- ・ 生活支援コーディネーターは、介護保険制度・地域支援事業（老健局）
- ・ 共創サポーターは、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業・地域力強化推進事業（社会援護局）

④大牟田未来共創センター

■ 実施の状況

i. 法人名：一般社団法人 大牟田未来共創センター

- ・ 法人形態としては、当初は公益的事業を行いながら、将来的に産業支援等の収益事業を収入の柱とすることから、柔軟な法人運営が可能な一般社団法人とする。

ii. 設立目的

i) 官民協働のプラットフォームの確立

- ・ 認知症ケアがもたらした社会資源をさらに発展させ、行政と市民、企業等が協働して地域共生社会の構築に取り組むためのプラットフォーム（足場）としての機能を果たす。

ii) 市民とともに培ってきた理念の継承

- ・ 認知症ケアを通して培ってきた理念を共有し、地域共生社会の担い手としての市民や専門職等の人材育成を図り、その理念を将来世代に継承する。

iii) シビックプライドの醸成

- ・大牟田市の社会資源の形成プロセスに関心を持つ市外の人材への研修・視察等を受け入れ、大牟田市の取組を全国・世界に発信しつつ、シビックプライドを醸成する。

iv) 民間事業者のサービス開発力による市民生活の向上

- ・高齢社会先進地である大牟田市の生活課題を民間事業者と共有し、市民とともに課題の解決に取り組むことで、民間事業者による「地域共生社会に向けた新たな商品やサービス」を享受し、市民生活の向上に寄与する。

iii. 事業内容

i) コミュニティケア事業

- ・地域力強化推進事業や多機関の協働による相談支援包括化推進事業、生活支援体制整備事業等、生活者が抱える困りごとを地域住民等が我が事と捉え、主体的に解決を目指す取組を支援するとともに、制度の狭間で支援の方策がない領域における社会資源の創出等のコミュニティケア事業に取り組む。

ii) 教育・人材育成事業

- ・認知症コーディネーターや地域共創サポーター等の養成研修を実施し、市民や専門職等が、生活者の暮らしを豊かにする「まちづくり人材」となるよう支援する。このような専門職が介護イメージを変えることにより、将来世代の就職へつなげる。また、大牟田市のような地域共生社会の構築を目指す全国の自治体や介護・福祉の職員を受け入れ、一定期間、大牟田市で研鑽を積んでもらうような研修システムを構築する。さらに、将来的には外国からの研修人材も受け入れていく。

iii) その他の事業

- ・センターは、当面、コミュニティケア事業と教育・人材育成事業を中心に運営するが、NTTとの「リビングラボ共同実験」を契機に、全国の企業との交流が始まっており、今後は、NTT以外の企業にも認知症ケアが培ってきた生活者支援の実践現場への参加の機会を提供する（地域密着型リビングラボ）。
- ・また、その課題を解決し、新たな商品やサービスを開発するためのコンサルテーションや企業人材のリカレント教育などに取り組むとともに、コンサルテーションした企業を地元企業にマッチングさせ、新たな産業開発につないでいく。
さらに、認知症ケアが生み出してきた「人間観」を市民文化（心映え）として浸透させ、その価値を世界に情報発信する試みとして、福祉、産業・経済、教育、文化等各分野の学識者や実践者との交流を進める。

■ 実施の経緯・計画等：大牟田市における位置づけ

- ・大牟田市では、大牟田市まちづくり総合プランのアクションプログラム（平成28年度～31年度）において、「認知症ケアの人材育成を行うための研修センターの設

立に向けた検討」(第3編第3章)を掲げ、認知症ケアの取組をさらに発展させ、持続可能なものとするために、核となる人材を育む組織のあり方を検討してきた。

- ・大牟田市では、地域力強化推進事業や多機関協働による相談支援包括化推進事業、生活支援体制整備事業等の取組において、民間事業者の実践的ノウハウや企画力・人材等を生かした地域共生社会の実現を目指している。
- ・このような中、官民協働による様々な生活課題の解決のための新たなサービスの開発手法として、平成30年2月に大牟田市とNTT西日本、NTTの三者による「地域密着型リビングラボ実証実験」に取り組んできた。その成果の一つとして「官民協働のマネジメント組織」である「大牟田未来共創センター」を設立することになった。
- ・大牟田市としても、市民が家族や地域住民とのつながりの中で、豊かな暮らしを実現できるよう支援し、地域共生社会の構築を推進するためには「官民協働のマネジメント組織」の必要性から、センターへの参画を検討している。

■ 取組実施のための体制

- ・大牟田未来共創センターを一般社団法人として設立する。
- ・一般社団法人は、必ずしも設立に際して財産の拠出を必要とされていないが、活動の原資となる資金調達的手段として「基金制度」が設けられており、安定的な運営、財産的基礎を維持・確保するため基金を造成する。
- ・大牟田市としては、今後、当該法人の活動を通じて民間のノウハウや知恵を活用し、より効果的な手法を求めて業務改革を図るべく、当該法人と積極的な協働を図るため、社員参画及び基金への出捐を行うことを検討している。
- ・大牟田市がセンター設立に参画する理由として、次の点が挙げられている。まず本センターは、大牟田市の創造的で持続的な発展と世界への価値提案を目的に、福祉・産業分野や文化など横断的な事業を行う一般社団法人であり、公益的な性格を有していることである。また、今後、行政だけでは様々な政策課題の解決が困難になる中、能力を有する民間事業者の活用により市民サービスの確保と向上が期待できることである。

■ 財源について

- ・大牟田未来共創センターの事業を通して、独自に財源を確保している。
- ・総額：3,000万円の基金を想定している。

(12) 福岡県久留米市

～プラットフォームづくりから始まる

地域共生社会～

事例ポイント:

【異世代・異文化を掛け合わせたプラットフォームづくり】

様々なプロジェクトに関する資金調達が行われる中で、様々な分野におけるネットワークが構築されつつあり、共生社会の実現に向けたプラットフォームづくりが始まっている。今までの社会課題解決を中心とした地域の活動と、若い世代による関心に基づく活動を結び付けることで、異世代・異文化の掛け合わせが行われ、新たな社会的活動を生み出している。

1) 久留米市の体制の概要

■ 地理的な特性、人口・高齢化率

久留米市は、福岡県の南西部にあり、九州一の大河「筑後川」が流れている。江戸時代には城下町として栄え、近代以降は久留米絨やゴム産業で発展を遂げた、福岡市・北九州市に次ぐ福岡県第三位の人口を有する中核市である。人口 30 万 5,949 人（平成 30 年 10 月の住民基本台帳人口）で、高齢化率は 26.0%（平成 29 年 10 月 1 日）である。

■ 久留米市における共生社会実現を目指す体制

久留米市において、これまでの施策は、障害者・障害児に対しては障害者福祉、高齢者に対しては介護保険、生活困窮者に対しては生活困窮者自立支援、子どもに対しては子ども・子育て施策など、多くの市町村と同様に、行政機関から支援の受け手に対して縦割りのサービスを一方通行で提供していた。このような中、平成 29 年の「民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業」によるコンソーシアムの取組の成果に対し、平成 30 年度には、「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」を参考にして、障害者福祉、介護保険、生活困窮者自立支援の事業をパッケージ化して事業を実施した。財源は介護保険制度の「地域支援事業交付金」、障害者総合支援制度の「地域生活支援事業補助金」、生活困窮者自立支援制度の「生活困窮

者就労準備支援事業費等補助金」の3つを活用し、これらの地域における支え合いの取組の効果として、社会における孤立の防止や自殺の防止、社会保障費の削減、ソーシャルキャピタルの醸成、多様な担い手の創出が得られることとなった。

今後は、久留米市の取組として、異世代、異文化の掛け合わせを検証し、循環するプラットフォームづくりに向けて、平成31年度は国の「地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業」を活用した取組を予定している。

2) 事業者等、地域の取組

①社会福祉法人 拓く取組概要

i. 成り立ちの経緯「障がいがあっても住み慣れた地域の学校へ」

「重い障がいの子どもが、学校や地域から排除されている。どうにかしたい」という、市立久留米養護学校（現・特別支援学校）の保護者と教員有志の思いがきっかけであった。

1980年代に、養護学校の保護者と教員による『でんでん虫』などの会を結成した。養護学校から地域の小中学校への転校や、地域の学校への就学を広げる「共生(統合)教育」運動を展開した。また同時期に、養護学校の保護者や教員と共に「共に生きる場を拓く会」を作り、資金集めを目的に毎週のようにバザーやコンサートなどを開催した。研修会や視察を重ねながら支援者を増やし、共同作業所を開所した。

その後、安定した経営基盤による「暮らしの場・通所の場」を模索し、寄付金や会費集めの他、バザーなどを通じて資金を集め、平成12年に社会福祉法人化を成した。翌年、福岡県久留米市安武町に知的障害者通所授産施設『出会いの場 ポレポレ』を開設した。

ii. 障がい者が排除されないように

安武町は人口約6千人の農村地帯である。障がいに対する理解が乏しく、法人設立時の地域説明会では、地域住民の一部から「孫にうつる」「泊まりはしないで」「塀をしてください」という声が挙がった。

そこで、ポレポレ開所と同時に障がい者が働くパン工房を開店した。「地域から排除されないように」、「知り合うことから始めよう」と、住民に声掛けを頻繁に行いながら、保護者や教員仲間、住民有志などがパン教室やお花教室、バザー、研修会を実施し、地域を巻き込んでいった。

開設当初より、思いは「安武・大善寺・鳥飼・津福・荒木校区の住民とつながりたい」である。そこで、『ポレポレ祭り』を毎年開催し、現在は5,000人の来場者が集う安武名物のお祭りになっている。回を重ねる毎に、障がい者や高齢者、若者、子どもが次々と参画して主体的に祭りを創り上げ、運営を支えるボランティアは東北・熊

本などの被災者を含めて 30 団体 500 名となった。祭りづくりを通して人と人が出会い、つながり、絆を紡いでいる。

iii. グループホームを拠点とした地域づくりへの転換

その後、平成 18 年から厚生労働省や福祉医療機構の調査研究事業（「精神障がい者ノーマライゼーション 5 ヶ月戦略」、「谷間の支援を障がい者と地域の人で作る事業」、「障がい者の地域での暮らしを当たり前のものにするために」）を受託した。時代のニーズを知る機会となり、異領域や異職種、障がい当事者との協働という新たな挑戦であった。

プロジェクト 3 年目の平成 20 年に、社会福祉法人として、「新しいコミュニティづくりを推進する」方向に舵を切ることを決定した。グループホームをその拠点とし、利用者が住み慣れた町で暮らし続けられるために、安武町の『三原さん家』、南町の『下宿屋 南の家ほっと』、御井町の『御井あんだんて』などを開所した。住民を巻き込むことができるキーパーソンが常駐する小さな拠点に、ご近所さんや学生ボランティアが気軽に集い、障がい者を包み込むような地域力が生まれていった。

中でも、『三原さん家』は週 2 回の地域食堂も開店した。運営は住民やポレポレ利用者の保護者たちで、一人暮らしの高齢者などが気軽に利用でき、住民が支え合う取組の食堂として全国の注目を集めた。また、『三原さん家』を拠点に住民ボランティアによる移動支援『でてこんの』も実施した。その後、ドアツードア送迎から乗合タクシー、コミュニティタクシーなど、少子高齢化社会に向けた地域交通のあり方を住民自身が試行錯誤している。

さらには、かつて安武町で盛んだったそら豆づくり『安武そら豆復興作戦』を通して農業振興に着手した。地域の農業者との出会いを拓げて、わが町の生き残りのために力を合わせている。

②共生社会の実現のためのプラットフォームづくり

i. 久留米コンソーシアムでまちづくりへ

しかしながら、これらの拠点づくりも法人関係者による取組に留まり、地域全体に広げることができなかった。

そこで、「拓く」は少子高齢化、人口減少社会に社会福祉法人としてどう取り組むべきか、真剣に社会保障のあり方を研究するために、厚生労働省の平成 29 年から 30 年度の 2 年間にかけて、『保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業』を受託した。

1 年目は、コミュニティ・オーガナイザーや NPO 法人、大学、幼稚園、地場企業、行政などの方々を集めた『久留米コンソーシアム』を結成し、6 プロジェクトを実践した。重視したことは、多様な人々の「掛け合わせ」と、同じ目的をもって行動を起

こすことによる「ソーシャルキャピタルの醸成と相互の課題解決力の向上」である。そこで、地域の自治会や民生委員など「地縁関係者」、障がい児者や女性などを支援する「課題関係者」、そして「若い世代」に声を掛け、あえて混ぜ合わせた。



出典：社会福祉法人拓く作成資料

プロジェクトの一つである、安武住民による『ほんによかね会』は、農産物販売所を拠点に地域食堂を開き、野菜・加工品などの販売もする会である。また、『輪をつくろう』では、地域で暮らす障がい児者の保護者をつなごうと教員や地域の企業、店などを巻き込み、障がい児者にも優しい『地域いいねマップ』づくりを展開した。

初年度で見てきたことは誰もが「担い手」になれるということである。人口減少・少子高齢化社会においては、老若男女、全国民が未来を創るかけがえのない担い手だと確信するに至った。

ii. インクルーシブなコミュニティをつくるためのプラットフォームづくりへ

モデル事業の1年目を通して、若い世代こそ人恋しいし、手触り感を求めていることが分かった。一人ひとりの「人恋しさ」は、チャンスさえあれば、異文化、多世代の人とつながることで、視野や幅を広め、さらに多様な人の知恵や力を結集しながら未来を拓く可能性となっている。一人ひとりが地域を創り、みらいを創ることができるはずである。

そこで、2年目は若い女性の世代を中核に8プロジェクトを実施した。その中で、市内には小学校校区が46あることから命名した『WeLab46 10万人女子会』は、自分たちの住む25エリアで『小さな女子会ラボ会』を開催している。コンソーシアムの人材も次々に拡大し、今では事務局11名、久留米市行政関係者16名、プロジェクトメンバーは40名を越えて総勢70名になった。そして今、福祉系と街づくり系の出会いなど、質の高い出会いが次々に生まれ、ソーシャルキャピタルがさらに大きく醸成している。



出典：社会福祉法人拓く作成資料

iii. これから「多様な主体のプラットフォームづくりへ」

「誰も排除されないよう」「誰もの居場所があるよう」「誰もの役割があるよう」、そして「誰もがワクワクできるよう」、地域がそんな温かい空気感のあるコミュニティであってほしいと、誰もが願っているはずである。そうであれば、そのようなコミュニティが自然に生まれてくる土壌づくり、まさに、多様な主体によるプラットフォームづくりが急がれる。

「社会福祉法人」の「拓く」は、地域資源の可視化や団体同士の質の高い出会いをコーディネートする力、エコシステムの構築、オーガナイズ力及びデザイン力を高める研修会などを実施しながら、地域共生社会の実現を推進していきたいと考えているとのことである。

（１３）長崎県佐々町

～地区割り担当制と地域ケア会議～

事例ポイント：

【地区割り担当制と地域ケア会議による高齢者支援体制】

高齢者を支える地域支援体制として、介護保険サービス制度における地域支援事業（介護予防・日常生活支援総合事業等）を充実させつつ、各種協議会、ボランティア等による「地域力」の強化を図っている。参加型、強化型、活躍型などの多様なプログラムを複層的にデザインすることにより、地域優先・住民主体というコンセプトを実現している。

１）佐々町の体制と取組の概要

■ 佐々町の概況と特徴

佐々町は、長崎県の北部に位置し、佐世保市に隣接した地域である。東西を山脈に挟まれ、国見山に源流を発する佐々川が山脈間にできた佐々谷に沿って町に貫流している。佐々町の自然条件を生かし、平野部や中山間部では水稻栽培、いちご栽培などが行われている。

平成 30 年 10 月末時点で、人口 1 万 3,915 人、うち高齢者人口 3,760 人、高齢化率 27.0%である。



出典：佐々町作成資料

■ 高齢者支援から始まった地域づくりへのあゆみ

地域包括支援センターを設立した平成 18 年当時、佐々町は介護保険料、要介護認定率ともに増加の一途であった。長崎県の要介護認定率は平均 20%超と全国平均と比べて 4 ポイント程度高いが、佐々町はさらにそれを上回る年度もあった。

そこで平成 22 年から、埼玉県和光市の高齢者施策などを参考に佐々町独自の施策を開始した。佐々町が持続可能な町であり続けるためには、要支援要介護状態に至る一歩、二歩手前での手立てを考える必要がある。そこで現状を分析し、ビジョンを明確化した。

住み慣れた地域で過ごし続けられるようにするには、必要な人には必要なだけの介護サービスを十分に利用できるようにする必要がある。しかし、佐々町住民の保険料が必要な人に適切に使われているかと言えばそうとも言えず、権利尊重だけのサービス支援になっている面もあった。介護保険法第4条「国民の努力及び義務」を再確認し、「できない事の支援」ではなく「できている事の継続や改善可能な部分の支援」にこだわる必要がある。一方で、多様化する高齢者ニーズには介護保険のサービスだけでは対応できないことは明らかで、不安なく在宅で過ごせるための地域支援体制の整備が必要と考えるに至った。

平成24年からは、他の自治体に先駆けて介護予防・日常生活支援総合事業を開始し、要支援1・2の人が給付とともに地域支援事業を利用できるようにした。さらに平成27年には、新しい介護予防・日常生活支援総合事業も開始。通いの場、生活支援サービスの体制整理、参加ポイント付与などを含むインセンティブシステムの活用、生活支援・介護予防の体制整備におけるコーディネーター機能の強化、協議体設置（住民・民間等とともに協働した資源開発）などを進め、将来のビジョンに即して、適正な給付、介護予防を含む地域支援体制の確立を図った。

■ 給付の適正な利用

☆認定率を2015年までに国平均レベルに近づける

（軽度者数減を指標に！）＝自立した高齢者割合の増加

☆要介護2～5の施設・居住系サービス利用者割合の減を目指す

＝在宅生活者割合の増加

(a) 介護認定新規申請事前点検の徹底

（介護保険制度・地域支援事業の説明）

(b) 認定者でサービス利用のない方への訪問活動

(c) 『地域ケア会議』における自立支援型ケアマネジメント支援と給付適正化事業を実施（毎週1回）

・生活行為評価導入

・介護サービス利用に関して廃用症候群・認知症の予防・改善に重点を置く

■ 介護予防を含む地域支援体制の確立

☆75 歳以前からの介護予防（身体機能維持・認知症予防・閉じこもり予防等）が重要

- ・ 佐々町の介護保険制度の現状とビジョンを伝える出前講座
- ・ 地区集会所を活用した介護予防活動の推進・介護予防ボランティア育成
- ・ 団塊の世代を対象とした『地域デビュー講座』
- ・ 総合福祉センターを活用した介護予防事業のメニューの拡大

☆インフォーマルサービスの確立・推進

・「こんな支援があれば、まだ在宅ひとり暮らし大丈夫！」な支援体制の確立（見守り・生活支援など）

☆認知症になっても安心して過ごせる地域づくり

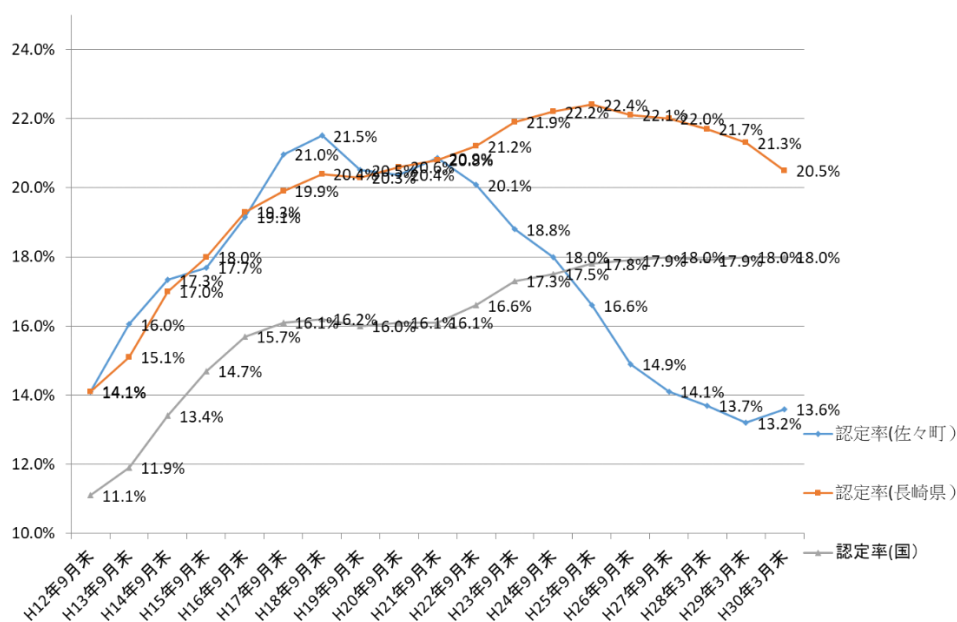
- ・ 認知症サポーター養成、全町内会へ
- ・ 町立診療所（神経内科）と密接な連携

☆地域力の向上

- ・ 高齢者見守りネットワーク情報交換会（毎年全町内会 32 ヶ所）
- ・ 地区割り担当制の導入
- ・ 住民主体の通いの場づくり

その結果、高齢者人口は増え続けているにもかかわらず認定率が年々低下している。平成 25 年には全国平均を下回り、平成 30 年 3 月末時点で 13.6%と、長崎県平均の 20.5%よりもずっと低く、全国平均の 18.0%よりも 4 ポイント以上下回っている。

図：平成 12 年度以降の佐々町、長崎県平均、全国平均の要介護認定率の推移



出典：佐々町作成資料

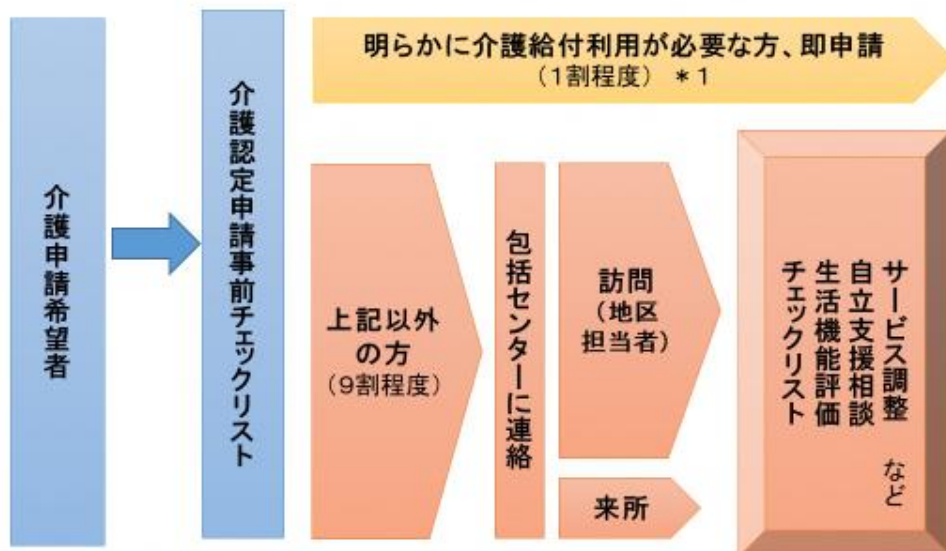
■ 窓口のあり方

行政の具体的な取組として「窓口のあり方」を考え直した。取組の目標を「住み慣れた地域で住みたいというニーズを地域の人で支えることにより、安心して暮らせる街をつくること」とし、「(a)認定率を国レベルまで改善」、「(b)自立した高齢者の割合の増加」、「(c)要介護認定2から要介護認定5の方の在宅生活者の割合を増やす」の3つを達成指標として設定した。

窓口は申請を受付するだけの窓口ではない。あくまで介護相談窓口である。住民の話をゆっくり聞き、今何が必要なのかを的確に見極めることが重要である。窓口で生活機能評価表を活用して聞き取りをし、ニーズを見極め、必要に応じて地区担当が訪問してチェックリストや生活機能評価～自立支援の相談やサービス調整へつないでいく。最初に困った時にタイムリーに関われることを重要視している。なお、窓口の流れで疑問が生じた時は、職員が集まって、即、話し合いを行うようにしている。ここを曖昧にしていたら、規範的統合は図れない。

また、要支援、要介護認定を受けているにも関わらず、介護サービスを利用していない人について、その理由と対応の必要性を探った。認定申請をするということはサインを出しているということである。その結果、経済的問題や虐待、不安など地域包括支援センターが向き合わなくてはならない様々な問題が隠れていることがわかった。介護サービス利用者と一般高齢者との間のこの層にしっかり関わっていくことが、介護予防や適切な支援へとつながる。特に、不安から要介護認定申請に至ったケースには定期訪問による介護予防を兼ねた見守り支援が重要であることがわかってきた。

介護申請窓口の流れ



* 1: 役場において、介護給付が即必要かどうかの判断について生駒市の判断基準を活用

出典：佐々町作成資料

■ 地域ケア会議による自立支援型ケアマネジメント支援

介護関係者に求められるスキルは、将来を予測し、自立支援に向けての目標設定・方法を提案できることである。要望解決型プランでは意味がない。そこで、平成 22 年度から地域ケア会議を開催し、保険者と介護関係者がチームとなり、自立支援と地域包括ケアへの方向性を見出し、確認し合う場を設けた。地域ケア会議は、多職種の視点で事例検討をすることで、ケアマネジャーのスキルアップを目指すとともに、個々の事例における課題の積み重ねから地域全体の課題を探り、ときには佐々町独自の新しいサービスが生み出されるきっかけ作りの場となっている。

■ 医療専門職の立ち位置（医師・PT・OT 等の関わりの強化）

佐々町では、地域ケア会議開催にあたり、県内の職能団体（理学療法協会など）と連携している。近隣地区の理学療法士や作業療法士などが、町を超えてアドバイザーとして多数参加し、専門職が地域にこだわる視点を持ち積極的に連携をとる場が醸成された。また、地域ケア会議に参加した専門職が、実際に地域住民の訪問や通いの場の立ち上げ支援をすることもある。普段、地域に出向く機会の少ない専門職が住民が暮らす地域を知ることにより、地域の可能性を知る専門職の創出につながっている。

地域ケア会議による専門職の連携が、対象を高齢者だけではなく、障害や子どもたちの生活を支えるオールマイティーな形の包括的ケアを目指す糸口となり、佐々町中

心に近隣の平戸市、松浦市や佐世保市など、近辺の PT、OT、栄養士、薬剤師、介護関係者などが集う、発足から 2 年間続く勉強会の自主開催にまで繋がっている。

■ 地区割り担当制の導入と地域ケア会議

平成 25 年度からは、地域住民のやる気に十分に伝えていくために、7 人の職員で高齢者人口の同等規模 32 ヶ所を分けて受け持つことにした。

高齢者見守りネットワーク情報交換会や、総合事業対象者・予防給付利用者のプラン作成はもちろん、ケアマネ支援、イキイキ百歳体操支援、担当地区の相談はなんでも対応など、「生活支援コーディネーター的役割」を果たしている。町内会長や民生委員などには、「私がこの地区の担当です。まかせて下さい(*^_^*)」と伝え、地域の方々としっかりつながるようにした。

地区割り担当制は、初期の段階での問題解決に大きな効果があり、また、職員に地域づくりへの自覚が芽生え、各職員が個の支援から地域づくりを考えるようになった。さらには、地域づくりに関与し地域力を体感することにより、地域住民への尊敬の念がより一層深まった。まさに、地域によって職員が育てられている。

なお、地域に対して、例えば 65 歳以上の名簿をもとにアウトリーチしようとしても、個人情報保護のために名簿が出せなくなっている。そのため、災害時要援護者台帳登録に同意を得ている人について、開示できる情報をもとに会議を行っているが、高齢者以外で引きこもりや子育て問題、不登校の子どものケース等も把握されている。

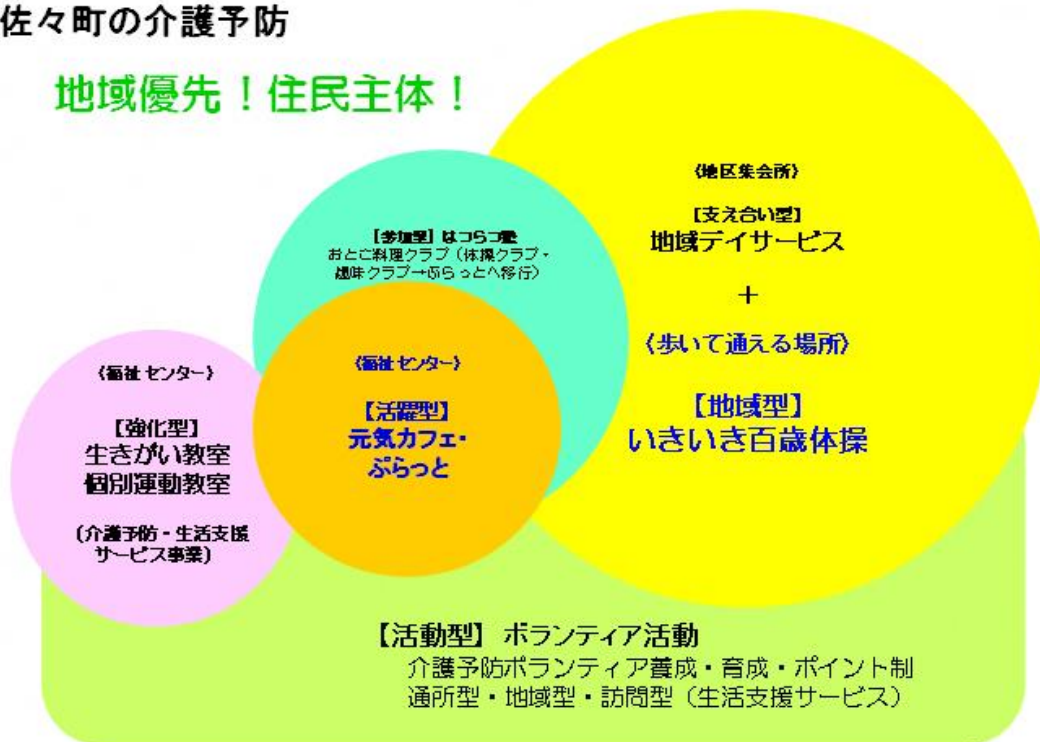
家族の複合的な問題があり、そのケース検討をどうするかというときに、30 年度からは地域ケア会議で培った内容で多様な専門職によって調整会議を行なえるようにした。地区担当の役割は高齢者だけではないため、多様な情報にアクセスできるようにしている。

■ 住民主体による佐々町の介護予防

佐々町の独自施策は行政や専門職にとどまらず、住民主体による取組も非常に活発である。佐々町の介護予防活動は、地域優先・住民主体というコンセプトに基づき、参加型のはつらつ塾、地域型のいきいき百歳体操、参加者が主体的にプログラムを選択する強化型、自らがサービスを提供する側にまわることで介護予防につながる活躍型のプログラムなどを複層的にデザインしている。

佐々町の介護予防

地域優先！住民主体！



出典：佐々町作成資料

■ 佐々町の世代間交流の一例～子育て支援拠点事業

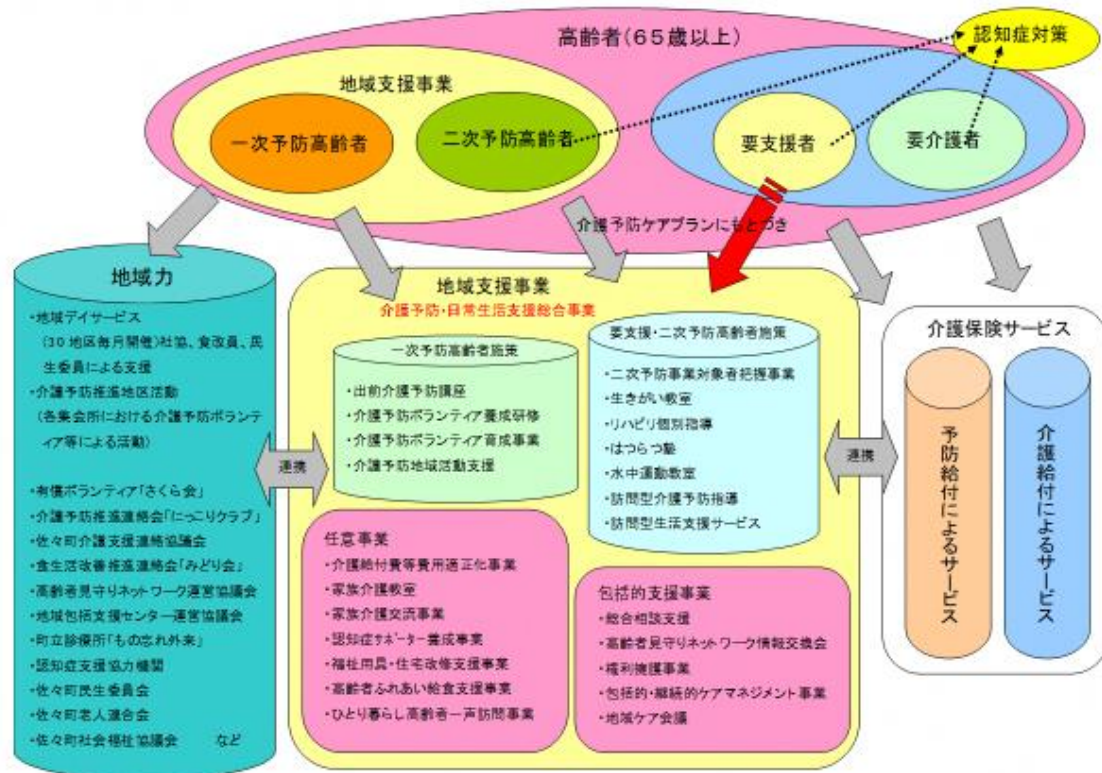
佐々町地域子育て支援拠点「ぷくぷくクラブ」は、子育て中の同じ世代との交流や核家族化による子育ての協力が得られないなど「子育て」の悩みに対して相談、情報の提供、助言等を行っている。佐々町在住の0歳から3歳児までの乳幼児がいる親子を対象に、福祉センター1階で開催されている。ぷくぷくクラブ参加者は、同施設の2階で行われる高齢者の生きがい教室（介護予防）に参加することも可能なため、ここでは子どもと高齢者が容易に交流できる。また、誰もが安心して気軽に楽しく集える場所として佐々町元気カフェ・ぶらっとも同施設の2階にオープンしており、高齢者・障害者・子ども等幅広い世代間交流ができる場となっている。

2) 佐々町の地域支援体制

■ 佐々町の高齢者を支える地域支援体制

佐々町では、高齢者を支える地域支援体制として、介護保険サービスと連携し、地域支援事業（介護予防・日常生活支援総合事業）と各種協議会、ボランティア等による「地域力」の強化を図っている。

佐々町の高齢者を支える地域支援体制図



出典：佐々町作成資料

■ 地域包括支援センターの体制

地域包括支援センターの職員は11人を確保している。保健師2名、主任介護支援専門員が3名、社会福祉士（多機関協働を担当。後述）が1名、その他が介護支援専門員等である。3名が正規職員で残り8人は嘱託員。週4日の月給である。

地域包括支援センターの運営費は、佐々町の高齢者数が3,660人なので基準上は3人となる。そこで1人を正規職員で、残りの2人分を嘱託員として雇っている。加えて、総合事業のうち、介護予防事業で正規の保健師と残りを雇用している。さらに、要介護認定調査員や、包括的支援事業の認知症地域支援推進員を包括に配置することで、人員体制を確保している。

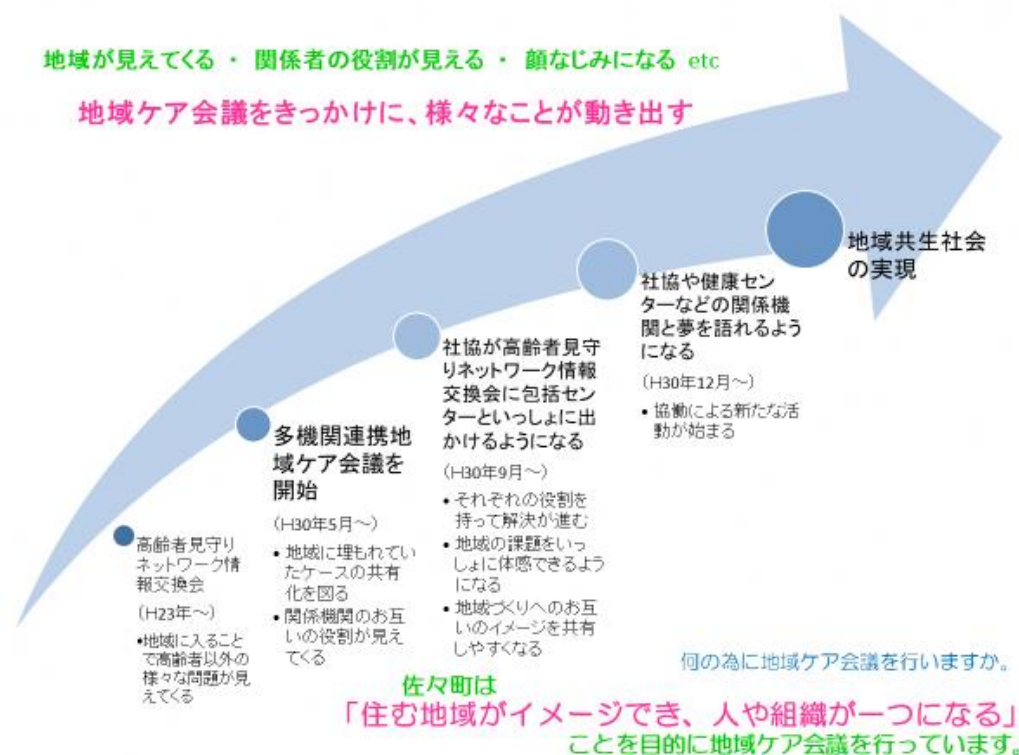
■ 多機関連携協働による包括的支援体制構築

平成30年度から、地域包括支援センターに社会福祉士を相談支援包括化推進員として配置した。従来の「縦割り」ではなく、「横断的」な支援で効果的解決を目指すものである。

認知症、障害、育児、介護、生活困窮など、相談者本人だけでなく世帯全体の複雑化かつ複合的な問題に対して、障害部門、母子保健部門、精神保健部門、社会福祉協議会、

福祉事務所、保健所、教育委員会、学校関係者、民生委員等の相談支援機関との連携のもと、「多機関連携協働地域ケア会議」を実施している。会議で検討された内容をもって、相談支援包括化推進員が中心となり、関係機関の役割分担のもと、課題解決を図っていく。

図：佐々町の地域ケア会議の考え方



出典：佐々町作成資料

■ 役所が地域のプラットフォームビルダーとなる

地域において多職種が自ら連携・協働し、win-win の関係を構築し、地域力の強化を図るために、行政として、目標を統一し、地域の動きと連動しながら地域づくりができるよう体制を整えた。

今では、庁内で新規事業を立ち上げる際には、企画の段階から町内外の多職種に相談しつつ企画、事業実施が可能となった。また早い段階から相談することで町内外の共同事業とし、効率的に共有化・統一化を図っている。

図：佐々町における町内外との連携



出典：佐々町作成資料

4. ヒアリングを踏まえた整理

1) サービス事業者

サービス事業者については、共生型サービス事業所として「このゆびと一まれ」と、対象や世代を横断した制度外の活動との一体的実施に取り組む事業所として「南医療生活協同組合」を選定し、ヒアリングを行った。

事業者名	一体的実施の視点
富山県 〈このゆびと一まれ〉	「富山型デイサービス」発祥の地
愛知県 〈南医療生活協同組合〉	総合的な相談、子ども食堂、学習支援、空き家対策などを一体的に行うおたがいさまの家 豊明市お互いさまセンターちゃっと

また、調査対象自治体内の事業所から以下の9事業者にヒアリングを実施した。

事業者名	一体的実施の視点
株式会社カヤック	鎌倉資本主義による地域との接点を増やす経営、地域の企業との共創経営
一般社団法人 Publitech	テクノロジーで人々をエンパワメントし「共生社会の共創」を推進
株式会社ぐるんどびー	小規模多機能型居宅介護と不登校児や困難を抱えている子どもの居場所、待機児童の託児、自治会活動
株式会社ハビリスデザイン	放課後等デイサービスとカフェ、地域の御用聞き
NPO 法人シニアライフセラピー研究所（亀吉）	地域の人々がいつでも自由に集える場や、多様な 40 の事業を運営 就労支援 B 型と通所サービス
NPO 法人 Laule'a （遊びりパーク リノア）	放課後等デイサービスと学童保育、託児サービス
株式会社あおいけあ	小規模多機能居宅介護と書道教室、児童の遊び場（地域の憩いの場）ほか
社会福祉法人陽翠水 （共生型福祉施設 G-Hills）	子ども・障がい者・高齢者がともに生きる 8 施設からなる共生型福祉施設
社会福祉法人 拓く	「保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業」 障害者就労支援施設、カフェ、グループホーム、地域食堂

この結果、現在は制度化された共生型サービスを実施する「このゆびと一まれ」も含めて、全ての事業者に通ずることは、制度からではなく理念、現場から事業を構築しているということであった。例えば「ぐるんとびー」でのヒアリングでも、実現したいのは『介護事業』ではなく誰もが心地よく暮らせる地域づくりであり、小規模多機能型居宅介護を選択したのも、このサービスが理念を実現するために最も可能性を感じたからに過ぎない、とのことであった。

このことは、新たに制度化された共生型サービスでも同様であった。共生型サービスは、「高齢者と障害児者が同一の事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉両方の制度に新たに共生型サービスを位置付ける」というリロケーションダメージへの配慮が主なコンセプトである。しかし、それは、共生型サービスのベースになった「このゆびと一まれ」を始めとする富山型デイサービスのコンセプトとは似ているようで異なるものである。富山型デイサービスは「高齢者、障害者、子どもなどを大家族のように一体的にケア」をコンセプトに、「家族のように過ごせる第二の我が家として、近所の家に遊びに行く感覚で施設を利用してもらい、いつでも誰でも受け入れること」を理念としている。

したがって、富山型デイサービスの特徴としては以下が挙げられ、高齢者は日常生活の改善や会話が促進され、障害者は居場所ができることで自分の役割を見出し、自立へとつながり、子どもには他人への思いやりや優しさが身につくといった、支援側のやりがいがある。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) 高齢者・障害者・子どもを分け隔てなく受け入れ多機能であること2) 利用定員が10～20人と小規模で家庭的な雰囲気があること3) 住宅地にあり地域との交流の機会が多いこと |
|---|

その他、人材面、設備面の共用による効率化というメリットもあるが、重要なのはその精神である。一方で共生型サービスは、単に介護保険、障害福祉両制度に新たに共生型サービス事業所を位置付けることで指定基準を合わせたものに過ぎず、例えば請求は、介護保険、障害福祉のそれぞれで行わなければならない。しかし、業務実態から考えれば容易にわかるように、これらを明確に区分することはたやすいことではない。「このゆびと一まれ」では、職員の勤務実態を記録し、間違いのないように請求を行っているが、毎月の事務は非常に煩雑とのことであった。また、インフルエンザの予防など法人全体に関わる通知でも障害と介護のそれぞれの担当課から同じ書類が届き、両方に対応しなければならないという。共生型サービスの事業環境はまだまだ未整備な部分が多いと言えるが、あまり意味があるとも思えない事務の煩雑さは、貴重な共生への思いをくじく可能性すらある。

加えて、ガイドラインや通知で確認したように、制度面では一体的実施が可能になっ

ているが、実際にはほとんど行われていない。事業者からは「わざわざ一体的に実施するメリットを感じない」「事務量の増大が面倒と思う」「リスクが増えると考える」「地域を見ている事業者は少なく、多くは事業の対象者しか見ていない」といった意見が出された。さらには、分野を横断して一体的に実施するためには、それに対応できる人材が必要で、対象者が広がればそのための専門性が求められ、人材確保や育成というところに難しさを感じるという意見もあった。これまで定型的な支援を継続してきた事業者では、仮に経営者が一体的実施を考えても従業員の協力を得るのが難しく、ハードルが高いと感じるのではないかとのことである。

また、現在、富山県や藤沢市で一体的実施が盛んなのは、行政による支援はもちろん、自らの地域を自ら作りたいと考えた経営者が、自らの理念を実現するために大小の障壁を一つ一つ潰し、実現にまで結びつけた結果がある。富山型デイサービスがこのゆびと一まれの惣万氏の存在なしには語れないのと同様、藤沢市においても若い経営者に先立ち、道を切り開いてきた複数の先輩の存在があった。現状では、そのような経営者が存在しない地域では一体的実施の展開はなかなか難しいのかもしれない。

南医療生協、陽翠水、拓くも、やはり強い理念と自らの地域への愛情が共通であった。制度として一体的実施を可能にしても、意識が外（地域）に向かなければ、一体的実施の普及は難しいと感じられた。

2) 住民自治

加えて、小規模多機能自治に取り組む名張市のまちづくり協議会等 3 団体、雲南市の地域自主組織 2 団体にもヒアリングを実施した。

団体名	一体的実施の視点
隠おたがいさん	生活支援、外出支援、買い物支援、子育て支援、配食
名張市民センター (名張地区まちづくり協議会)	地元ショッピングセンターで人材育成、発達障害者支援、子育て支援、小規模保育などを一体的に実施
百合が丘市民センター (青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会)	学校支援活動と地域活動を一体的に行う百合が丘小学校学習支援ほめほめ隊 学童保育と地域活動を一体的に行う百合小こどもクラブ（放課後こども教室）
波多コミュニティ協議会	波多マーケットの運営、地域内交通「たすけ愛号」の運営、交流センターの指定管理、コミュニティナース
鍋山地区「躍動と安らぎの里づくり鍋山」	水道検針による安否確認、デマンドタクシー、交流センターの指定管理、コミュニティナース

住民自治においては、「地域のことは地域で考える」というキーワードが浮かび上が

った。行政のサービスにつながるまでにちょっとしたサポートが必要な人に対して、地域で支援する場を作っていくことが大切である。例えば、名張地区では、高齢者のサロンが7ヶ所、その他の住民交流場所が2ヶ所あり、10年以上の実績がある。そしてその活動はすべてボランティアの運営で行っている。

ここでポイントは、地域のボランティアがやりがいや生きがい、楽しみを感じていることである。そしてこのような意識の醸成はどのように育まれるものだろうか。活動に参加している児童たちは、自分たちが大きくなった時に改めて地域にお世話になったという意識を持つという。このような地域活動を継続していくというサイクルが生まれつつあり、地域活動への理解を多世代で共有できることが「地域のことは地域で考える」ことの原動力になっている。

そして行政の役割は、地域の活動の大枠のビジョンを示していくことであった。あくまでも地域住民が主役であり、行政は地域の後方支援としての役割を担うことで、地域のボランティアなどの活発な地域活動を引き出していくことができると考えられた。

3) 自治体

自治体については、平成30年度厚生労働省『「地域共生社会」の実現に向けた地域づくり推進事業』の実施自治体から小坂町、国立市、藤沢市、氷見市、能美市、名張市、大牟田市、佐々町、厚生労働省「平成29年度保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業」実施自治体から久留米市、小規模多機能自治推進ネットワーク会議参加自治体から雲南市、そして、地域共生社会の実現を目指す条例の策定自治体として鎌倉市の計11自治体に対してヒアリングを行った。

このうち、ヒアリングの範囲で財源按分等を伴って一体的に実施している自治体は、小坂町、国立市、藤沢市、氷見市、能美市、名張市、雲南市、久留米市、大牟田市、佐々町の10自治体であった。

そこで、当該10自治体について、ヒアリングの調査で把握した「特徴」「活用財源」「工夫や方法（財源・人材確保等）」、「備考」をまとめたのが次頁以降の表である。

「特徴」としては、複数制度を総合した相談支援窓口の設置と、地域の住民主体が分野を横断して行う活動を支援する補助金、交付金に着目した。その結果、相談支援窓口の一体的実施に活用されている「財源」としては、地域包括支援センター、生活支援コーディネーター、認知症地域支援推進員といった介護保険制度の地域支援事業と生活困窮者自立相談支援事業に、一般財源（民生費）を組み合わせるケースが多かった。また、「「地域共生社会」の実現に向けた地域づくり推進事業」の多機関の協働による包括的支援体制構築事業と地域力強化推進事業が単独ではなく、他の事業と一体的に実施されている場合があることがわかった。

また、地域に対する補助金としては、生活支援サービスの担い手が高齢者であることに着目して介護保険の一般介護予防事業を活用する名張市の事例があったが、やはり、

名張市ゆめづくり地域交付金や雲南市地域づくり活動等交付金のような一括交付金は使途が自由で、かつ、地域で使い道を決められるため、分野を横断する積極的な活用がされやすいこともうかがえた。また、富山県のケアネット 21 のように使途が緩やかな独自補助制度を県が用意することによって地域の活動が活発化する例もあった。

按分の実際については、小坂町が従事時間で嘱託職員の財源を按分しており、逆に名張市は、主に高齢者の相談支援を担っていることから人件費を全て介護保険の包括的支援事業で賄っていた。これは通知に沿った処置であるが、市区町村の実情に応じて設定できるともされていることから、今回のヒアリング調査では把握していないが、それ以外の方法での按分も可能性はある。

財源に関する課題等については、仮に国等が補助制度を設けても一般財源の確保に苦勞するといった声や、モデル事業実施終了後の財源確保の目途がない、あるいは、按分により一体的実施が可能だとしても、そのための事務が非常に煩雑との意見があった。なお、小坂町のように財政状況が厳しい自治体では、一般財源の負担割合が最も低い財源を活用しようとするのが、一体的実施につながっていると思われた。

【財源の区分等を伴う一時的実施まとめ（ヒアリングベース）】			
No.	市町村名	特徴	
1	小坂町	・介護保険／包括的支援事業 (包括＋認知症地域支援推進員＋生活支援コーディネーター) ・介護保険／一般介護予防事業 ・介護保険／総務費（要介護認定調査経費） ・介護保険／居宅介護支援費 ・一般財源（民生費、衛生費）	・人口約5,000人の規模で15名のセンター職員体制 ・正規職員は一般財源 ・嘱託職員は包括的支援事業、一般介護予防事業、要介護認定調査、ケアマネジメント、民生費の業務に明確に区分できるよう記録し、それぞれの従事時間で按分 ・町内法人から研修生1名を受け入れ ・小坂町福祉総合計画に人員体制の確保を明確に位置付け
		・多機関・多職種・多分野との連携・協働	・1事業者への全面委託は止め、コーチ役であるセンターと多機関が関われるよう一部委託に切り替え（段階的に実施） ・居宅介護支援事業所に包括支援センターのプラランチ機能 ・月1回の定例ミーティング ・生活支援コーディネーターはまるねっとと社会福祉協議会に1名ずつ配置
2	国立市	・福祉総合相談窓口「ふくふく窓口」 (福祉総合相談・生活困窮者自立相談支援)	・直営による総合相談窓口を設置 ・5名の相談支援員、住居確保給付担当と就労支援員、各1名の計7名体制 ・正規職員3名は生活保護、高齢、障害部署の経験者で有資格者、財源は一般財源（民生費） ・嘱託職員2名は生活困窮者自立相談支援事業 ・市内19 課36係と連携 ・市職員と社協の人事交流 ・法定決定や複合的な課題対応のために福祉関係の係長、CSW、NPO法人職員による支援調整会議
		・国立市社会福祉協議会にCSW3名設置 (相談＋地域活動支援)	・生活困窮者自立支援法／その他任意事業 (地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業) ・地域力強化推進事業 ・多機関の協働による包括的支援体制整備事業 ・一般財源（民生費）
4	藤沢市	・地域包括ケアシステム推進室の設置 (生活困窮者自立相談支援＋基幹型地域包括支援センター＋地域づくり支援) ・市民センター・公民館機能の充実・強化 (地域の総合的な相談支援拠点)	・市民センター等を所管する市民自治部と福祉健康部が連携、庁内検討委員会や推進委員会を設置 ・地区により、市民センター内に地域包括支援センターや障害者の相談支援事業所、子育て支援センター、地区ボランティアセンターなどを集約 ・市民センターには、CSWやバックアップふじさわの支援員も行き来し、総合的に連携
		・生活困窮者自立支援相談機関 (バックアップふじさわ)	・行政としてのソーシャルワーク機能を担うバックアップふじさわと、市社協委託によるバックアップふじさわ社協の両輪による生活困窮者自立相談支援 ・市社協への委託料は左記の財源を組み合わせて確保 ・平成30年度はCSW8名体制（今後も増員予定）
		・地域の縁側 (誰でも気軽に立ち寄ることができる困り事の相談の入り口)	・基本型、特定型、基幹型の3タイプ ・基幹型は地域さえあえばセンターと位置付けられ、生活支援コーディネーターを配置 ・平成30年現在、35箇所

【財源の区分等を行う一体的要素まとめ（ヒアリングベース）】					
No.	市町村名	特徴	活用財源（一体的実施の場合のみ記載）	工夫や方法（財源・人材確保等）	備考
6	米早市	・「ふくし相談サガートセンター」 （福祉の総合相談支援窓口）	・生活困窮者自立相談支援事業 ・多機関の協働による包括的支援体制構築事業 ・地域力強化推進事業 ・介護保険の生活支援体制整備事業（生活支援コーディネーター） ・一般財源（民生費）	・市社協に委託、専門職10名を配置 ・CSWも配置し、アウトリーチ ・福祉介護課、子育て支援課、教育関係、市民課、健康課の職員と社協の職員で毎月、定例会議 ・4層のセーフティネット会議	
		・「ふくしなんでも相談窓口」（21地区）		・各地区（21地区）ごとに「ふくしなんでも相談窓口」も設置 ・市社協は、エリアを4つのブロックにわけ、それぞれに担当者として社協職員を6、7名体制で配置 ・市は、地域担当職員を21地区ごとに2～3名を配置	
		・ふれあいコミュニティ・ケアネット21	・チームづくり（ふれあいサロン開催、情報誌の発行等） 1地区30万円（県1/6・市町村1/2） ・チーム活動（見守り、ゴミ出し、買い物代行等の個別支援） 1地区30万円（県1/3・市町村1/2） ・ケアネットセンター（市町村社協運営助成） 地区数により上限500万円（県1/2・市町村1/2）	・要介護者高齢者とその家族、ひとり暮らし高齢者、在宅高齢者、精神障 害者、子育て中の父親・母親等、地域の支援を要する人々を、地域の人 ち（ケアネットチーム）が出来る範囲で見守り、安否確認、個別支援（話 し相手、ゴミ出し、買物代行、除雪等）を実施 ・742のケアネットチーム ・保健師、看護師、隣人や友人、老人クラブ員、ホームヘルパー、民生委 員・児童委員、ボランティア等から成るケアネットチームを構成 ・補助金の使途は自由度が高く、地域の主体性を引き出す効果 ・介護保険の地域支援事業と地域づくり推進事業を計7名（社会福祉士1 名、保健師3名、OT2名、事務1名）で実施 ・医療コーディネーター1名臨時で配置 ・関係各課が参加する横糸プロジェクトの事務局を担当 ・市民と共に問題を解決していくための共同の場として地域包括支援体制 推進協議体（通称：のみ共）を立ち上げ ・地域づくり推進事業体制において、5つの部会を整備 ・地域福祉計画の示、社協は、74ある町内会全てに地域福祉委員会を設置 ・市社協にCSW6名を配置	・富山県内のケアネットチーム数は合計3,133（平成29年度末）。 ・富山県内の約5分の1が米早市 ・ケアネットのチームリーダーは民生委員・児童委員が担うことが 多い
7	能美市	・我が事れごと推進課 （高齢者、障害者、生活困窮者などを含む全世代対 象型の地域包括支援体制）	・介護保険/包括的支援事業（包括） ・多機関の協働による包括的支援体制構築事業 ・地域力強化推進事業 ・一般財源（民生費）		
		・「あんしん相談センター」 （地域包括支援センター）	・介護保険/包括的支援事業 （包括・生活支援コーディネーター・認知症地域支援推進員＋在宅 医療コーディネーター＋地域ケア会議推進員） ・生活困窮者自立支援法/生活困窮者自立相談支援事業 ・一般財源（民生費）	・高齢者の他、生活困窮、権利擁護、自殺、障害、引きこもり、医療、家 族の関係、就労関係の相談を受け付ける総合的な相談窓口 ・生活支援コーディネーター（兼務）を1層は社員1名、2層は社協に3名、 地域包括支援センター3機関1名ずつ3名、計7名配置 ・1人分を2職や3職の財源で採分して採出	・障害者、生活困窮の相談を一般会計で採分、事務が非常に煩雑
8	名張市	・「まちの保健室」 （全世代対応の地域の身近な相談窓口）	・介護保険/包括的支援事業（包括） ・一般財源（民生費等） ・地域力強化推進事業	・保健予防・社会福祉、育児等に関する相談及び、福祉サービス利用の申 請代行、認定調査、地域の支援ネットワーク構築の支援、健康づくり・介 護予防の啓蒙など一体的に実施 ・地域包括支援センター（直営）のプランナーであり、主に高齢者の相談支 援を担っているため、人件費は全て包括的支援事業 ・市の嘱託職員が常駐（社会福祉士や看護師、介護福祉士など有資格者2 ～3名、総数35名ほど） ・実施事業の経費は各制度ごと ・地域力強化推進事業でエリアディレクター（相談支援包括化推進員）を 配置し、サポート	
		・「地域づくり組織」（15地域） （小学校区域に1つずつの包括的住民自治組織）	・名張市ゆめづくり地域交付金 ・介護保険/一般介護予防事業	・各種補助金を「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」を制 定し、自由度の高い交付金に一本化 ・「区長制度」を廃止し、174の地区の基礎的コミュニティ（区や自治 会）と兼ね小学校区を単位とする地域づくり組織に整理 ・地域特性を生かした個性ある将来のまちづくり計画「地域ビジョン」を 15地域ごとに策定 ・15ある地域のうち、9つの地域で住民主体の生活支援サービス（有償が ランディア） ・対象は設定されていないが担い手は主に高齢者。 ・運営費に一般介護予防事業から30万円の補助（自動車での移動支援を要 施する場合は＋70万円の補助）	

【財源の按分等を伴う一体的実施まとも（ヒアリングベース）】			
No.	市町村名	特徴	活用財源（一体的実施の場合のみ記載）
			・地域のことを自ら考えて決定する機能、自ら課題解決に向けて実施実行していく機能、地域の中間支援的な機能を持った地域自主組織 ・まちづくり基本条例の締結 ・30の住民組織と市の間で基本協定書を締結 ・地域自主組織は市内に計30（人口200人を下回る小さな地域から、最大で6,000人規模の地域まで） ・地域自主組織は活動拠点「交流センター」の指定管理を受ける ・自由度の高い一括交付金、市から地域自主組織には、1地域当たり平均約900万円を交付 ・第2層の生活支援コーディネーターを配置 ・コミュニティナースを配置している地区も
10	雲南市	地域自主組織	・地域づくり活動等交付金 ・介護保険／包括的支援事業（生活支援コーディネーター）
			・介護保険制度／地域支援事業 ・障害者総合支援制度／地域生活支援事業 ・生活困難者自立支援法／生活困難者就労準備支援事業 ・一般財源（民生費）
11	久留米市	地域づくりに資する事業のパッケージ化	
		・小規模多機能型居宅介護事業所に地域交流拠点、介護予防拠点を併設	
12	大牟田市	・生活支援コーディネーターと地域共創サポーター	・介護保険／包括的支援事業（生活支援コーディネーター） ・地域力強化推進事業 ・一般財源（民生費）
		・大牟田市相談支援包括化推進員（よろず相談員）	・多機関の協働による包括的支援体制構築事業 ・一般財源（民生費）
13	佐々町	・地区割り担当制と地域ケア会議による高齢者支援体制	・介護保険／包括的支援事業 （包括＋認知症地域支援推進員＋生活支援コーディネーター） ・介護保険／一般介護予防事業 ・介護保険／総務費（要介護認定調査費） ・多機関の協働による包括的支援体制構築事業 ・一般財源（民生費）
【財源の按分等を伴う一体的実施まとも（ヒアリングベース）】			
No.	市町村名	特徴	活用財源（一体的実施の場合のみ記載）
			・地域のことを自ら考えて決定する機能、自ら課題解決に向けて実施実行していく機能、地域の中間支援的な機能を持った地域自主組織 ・まちづくり基本条例の締結 ・30の住民組織と市の間で基本協定書を締結 ・地域自主組織は市内に計30（人口200人を下回る小さな地域から、最大で6,000人規模の地域まで） ・地域自主組織は活動拠点「交流センター」の指定管理を受ける ・自由度の高い一括交付金、市から地域自主組織には、1地域当たり平均約900万円を交付 ・第2層の生活支援コーディネーターを配置 ・コミュニティナースを配置している地区も
			・障害者福祉、介護保険、生活困難者自立支援の地域づくりに資する事業をパッケージ化して実施
		・小規模多機能型居宅介護事業所に介護予防拠点、地域交流施設の併設を義務付け ・市内に小規模多機能型居宅介護事業所を25事業所整備 ・地域交流施設は小規模多機能以外で地域交流施設を設置している医療機関・介護施設を含めると45か所 ・地域交流施設の業務と小規模多機能型居宅介護の業務の業務を認める ・地域交流施設の運営費は小規模多機能型居宅介護事業所の財源に依拠 ・地域交流施設は、基幹緩和型通所介護の実施場所にもなっている	・施設の整備は地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金及び地域介護・福祉空間整備推進交付金を活用 ・小規模多機能型居宅介護事業所の管理者は、認知症コーディネーター養成研修（認知症ケアコミュニティ推進事業の中核をなす人材育成事業）の修了生
		・地域包括支援センターに、生活支援コーディネーター（生活支援体制整備事業）と地域共創サポーター（地域力強化推進事業）を配置 ・地域共創サポーターはインフォーマルサービスの拡充を担う地域住民・団体への中間支援を担う ・生活支援コーディネーターは1校区あたり0.2人分配置（1包括あたり2～5校区）とし、他業務との兼務可 ・地域共創サポーター1包括あたり0.7人分配置とし、他業務との兼任可 ・自川病院（医療法人静光園）に外部委託 ・配置基準は13人であり、2人の職員に1人分と0.3人分に按分して対応	・地域包括支援センターの窓口を介護相談と生活機能評価、自立支援の相談、サービス調整などを行う相談窓口と位置づけ ・初期の段階での問題解決などのため地区割り担当制 ・地域包括支援センターは保健師2名、主任介護支援専門員が3名、社会福祉士（多機関協働を担当）1名、介護支援専門員等の11名体制 ・配置人員は基準上3名、正増員1名と嘱託職員2名 ・介護予防事業で正増員の保健師とその他の職員を雇用 ・要介護認定調査員や認知症地域支援推進員を包括に配置することで人員体制を確保 ・認知症、障害、育児、介護、生活困難など、相談者本人だけでなく世帯全体の複核化かつ総合的な問題に対して、多機関連携協働による包括的支援体制構築
			・モデル事業終了後は介護保険の生活支援体制整備事業を想定

5. 提言

以下、ヒアリングにおいて把握した自治体や事業者の要望などを踏まえ、一体的実施を効果的に展開するための方法を提言する。

1) サービス事業者

■ 地域づくり資金等の給付ではない財源の確保

そもそも社会福祉におけるサービスは、一定以上のケースが該当する典型的なリスクや課題について対応することを目的に設計されるものであるため、一体的に実施することを目的に提供されることは想定されていない。

また、事業所の収益が基本的に給付である以上、それぞれのサービスにおいて、事業者自らが主体的に地域との関わりを持ち、地域を我が事として捉え、事業の縦割りから横串を刺して一体的実施を行うことはなかなか難しい。

そこで、給付の仕組みではなく、地域で活動している事業所に対して「地域づくり資金」といった新たな財源から補助を行って支援するとともに、地域づくりを担うことが事業者の機能の一つであることの認識を高めることが考えられる。

■ 継続できる情報交流や意識向上のための場の設定

事業者が地域を見て、その地域を作っていく上での一つの社会資源として事業を展開している事例では、経営者が自ら住み、働いている場をどのように作っていくかを真剣に考えていた。そこでのポイントは、複数の事業者がそれぞれの理念を掲げてつながりあっていることであった。

このつながりは自然発生的なものに限らず、地域を作っていく意思に基づくものや、外的な要因によってつながることができた実態もあった。

誰がどのように進めていくかは地域によって異なると考えられるが、様々な事業者が集まり、理念を共有し、モチベーションを上げて事業を展開していく原動力とするための場を設けることが必要ではないだろうか。

■ 地域交流施設の併設の義務化

今回の事例の中で、通いを中心に、訪問や泊りのサービスを提供する小規模多機能型居宅介護に、介護予防拠点や地域交流施設の併設を義務化している市があった。この取組では、小規模多機能型居宅介護事業所が要介護者のみが集まる場ではなく、地域住民が集う場になることが目指されている。

このように事業者が地域に目を向けるためのきっかけとなる、また地域とつながることのメリットを感じる機会となるような取組も必要である。

■ 社会福祉法人の地域貢献活動の強化

株式会社であれ社会福祉法人であれ、給付である以上、サービス提供におけるリターンは同じである。イコールフットィングの考え方からすると社会福祉法人は税制の優遇がある分、株式会社と同等の競争が行われておらず、そのため、社会福祉法人には地域貢献活動が責務として課せられている。

社会福祉法人こそ、地域とつながり、地域のニーズに合わせた地域づくり活動をする核となることが求められると考えられ、一層の強化を検討すべきである。

■ 専門職の養成課程における一体的実施の理解促進

専門分化が進んだ保健医療福祉の専門職の養成課程について一部共通化を図る中で、それぞれの専門領域だけでなく他の資格の専門領域に対する基礎的な理解を持ち、地域住民相互の関係性や地域資源とつながりを持ち協働しながら支援に当たること、本人を中心とする生活環境全体を視野に入れ、支援することの重要性の理解を促進することなどが必要である。

2) 住民自治

■ 市町村や地域住民の創意工夫を促し、具体化するための補助制度の創設

市場システムに乗らない地域づくりに資する取組に関しては、補助金等の財源の柔軟な活用が効果的であるが、一体的実施通知に示されているような合理的な按分のためには、一体的実施の正当性を担保するための余分な記録や分類作業などが生じてしまう。

名張市や雲南市がそうであったように、使途が地域に委ねられている一括交付金の力は大い。福祉分野においても、一括交付金と類似の柔軟な補助制度の創設は効果的であると考ええる。

■ 多様な活動資金ルートの確保

地域住民による有償ボランティアの促進策の検討とともに、地域活動の立ち上げ費用の公的支援、共同募金の活用、寄附の促進に加え、ふるさと納税の仕組みの活用、ソーシャル・インパクト・ボンドを含む社会的インパクト投資の普及、仮想通貨など最新のテクノロジーの活用等により、民間資金を幅広く調達できる仕組みを検討することが必要である。

3) 自治体

■ 分野を横断した総合相談支援事業の創設

自治体において総合相談支援が広がらない背景には、分野ごとに発展してきた各制度の枠組みの固さや、その運用に慣れ親しんだ自治体の制度運用の固さがあると考えられる。分野を横断して一体的に実施することは時代の要請であり、相談の段階では、制度

ごとに窓口を分けなければならない理由はあまり見当たらず、分野を横断した総合相談支援事業の創設を検討することが考えられる。

担当職員に一定の専門性が求められるが、複合的な課題を抱える世帯への支援なども踏まえれば、いずれにしても身に着けるべき専門性と言える。

■ 自治体職員の事務負担軽減

地域に身近な自治体職員が、地域の「理解者」「調整者」の役割を担うことができることが重要である。しかしながら大半の自治体では、人材不足が生じている一方での多大な業務負担が維持されており、地域との交わりに十分時間を充てられていない状況がある。

また、高齢化の中で人口減少が進行し、労働制約が強まっていく将来に備え、情報システムの標準化、共通化や、AI・ロボティクスの活用により、できる限り事務的な負担を減らし、本来あるべき支援に注力できる環境整備を行うべきである。

さらに、国においては現行の事務負担の軽減の方策を検討するなど、地域に身近な行政として、基礎自治体の職員が本来の役割を担うことができるよう環境整備を行うべきである。

■ 一体的実施の展開のためのモニタリング・評価指標の作成

公的な政策・施策あるいは民間による事業の効果を評価するためには、指標の設定が役立つと期待されている。

また、厚労省は、モデル事業『我が事・丸ごと』の地域づくり推進事業の実施にあたり作成した自治体担当者向けの行動指標を示している（平成 29 年 9 月 25 日「地域共生社会の実現に向けた市町村における包括的な支援体制の整備に関する全国担当者会議」）。5 分野 25 問を各 4 段階で評価する指標により構成されていた。

さらに、平成 30 年度から導入された保険者機能強化推進交付金では、評価指標の公表や財政的インセンティブの導入が図られた。この交付金に一体的実施を評価する指標を組み込み、一体的実施を促すことも可能と考える。

■ 地域包括支援センターの人員配置基準の見直し

小坂町などのヒアリングで、地域包括支援センターの人員配置基準が低すぎるという課題が聞かれた。第 1 号被保険者数をベースにした基準のため、小坂町の数では保健師と社会福祉士又は主任介護支援専門員のどちらか 1 名の計 2 名を配置すれば基準を満たすことになり、基準を満たしさえすれば良いと考えれば、そもそもの窓口の充実強化すらままならない。他の自治体でも、地域包括支援センター職員の疲弊、定着率の低さなどの声が寄せられたが、厚生労働省が実施している地域包括支援センターの悉皆による定点調査では、年々、業務量が課題と答える割合が増加している。

表) 地域包括支援センターの悉皆調査：「業務量が過大」と答えた割合が 9 割弱に

	業務量が過大 [%]	センター総数 [n]
H21	64.9	4056
H22	70.6	4065
H23	75.4	4224
H24	74.9	4328
H25	77.9	4484
H26	81.6	4557
H27	81.6	4685
H28	83.5	4905
H29	87.1	5041

(出所) 老人保健推進事業等補助金 老人保健健康推進事業 調査研究報告書 (各年度) より作成

(注) 悉皆による定点調査。設問：「地域包括支援センターの運営上の課題」、選択肢 (※複数回答可)：「職員の力量不足」「業務量に対する職員数の不足」「職員の入れ替わりの早さ」「業務量が過大」「関係機関との連携が十分でない」「専門職の確保」「その他」

後期高齢者割合が増え、独居者や夫婦のみ世帯、困難事例が増加しているにも関わらず、地域包括支援センターの人員配置基準は平成 18 年当時から全く見直しがされていない。この状況では総合相談支援窓口の設置を検討する時間もなかなか取りにくいと思われ、人員確保基準の見直しが必要と考える。

【付録】

「社会福祉施設等の職員が行う地域活動の推進について」（平成 29 年 3 月 31 日課長通知）」

雇児総発 0 3 3 1 第 5 号
社 援 保 発 0 3 3 1 第 9 号
障企発 0 3 3 1 第 2 号
障障発 0 3 3 1 第 2 号
老推発 0 3 3 1 第 1 号
老高発 0 3 3 1 第 1 号
老振発 0 3 3 1 第 2 号
老老発 0 3 3 1 第 1 号
平 成 2 9 年 3 月 3 1 日

都道府県
各 指定都市 民生主管部（局）長 殿
中 核 市

厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長
厚生労働省社会・援護局保護課長
厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長
厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長
厚生労働省老健局総務課認知症施策推進室長
厚生労働省老健局高齢者支援課長
厚生労働省老健局振興課長
厚生労働省老健局老人保健課長
（公印省略）

社会福祉施設等の職員が行う地域活動の推進について

昨今、疾病や障害・介護、出産・子育てなど、様々な分野の課題が絡み合っ
て複雑化したり、個人や世帯単位で複数分野の課題を抱え複合的な支援を必
要としたりする状況がみられます。また、人々の暮らしにおいては、「社会的
孤立」の問題や、制度が対象としないような身近な生活課題への支援の必要性
の高まりといった課題が顕在化しており、さらに、様々な課題を抱えている
が、公的支援制度の受給要件を満たさない「制度の狭間」の問題も指摘されて
います。

このような課題に対応するためには、高齢者、障害者、子どもなど世代や背
景の異なるすべての人々の生活の本拠である「地域」を基盤とした人と人との

つながりを育むことが重要です。そして、福祉事業者は、地域社会の一員として、地域住民とともに、地域づくりに積極的に取り組んでいただくことが求められます。

社会福祉施設等の職員におかれましては、これまでも、積極的に地域活動に取り組んでいただいているところですが、各基準省令上、専らその職務に従事しなければならない旨の規定が設けられている場合があり、職員が地域活動を行うことができる場合について明確にされていなかったところです。

この点、本年2月7日に公表した「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」（厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定）では、「福祉事業者が積極的に地域活動に貢献できるよう、今年度中に、福祉事業の実施に係る職員の基準について、一定の要件の下で、職員が地域づくり事業・活動へ従事可能であることを明確化するなどの見直しを行う」と明記しており、これを踏まえ、社会福祉施設等の職員が地域活動を行う場合の取扱いについて、下記のとおりお示ししますので、各都道府県、指定都市及び中核市におかれましては、社会福祉施設等におけるこれまでの地域活動を後退させることなく、更なる地域活動の推進が図られるよう、本通知の趣旨・内容等を御了知いただくとともに、都道府県におかれましては、貴管内の市（指定都市及び中核市を除き、特別区を含む。）に対して周知いただきますようお願いいたします。

なお、本通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言として発出するものであることを申し添えます。

記

各社会福祉施設等の職員が取り組む地域活動のうち、当該社会福祉施設等の利用者を参加させる目的をもって行われるものは、利用者の自立等に資するものであり、当該社会福祉施設等がその利用者に提供している福祉サービスの一環として行うことが可能です。この場合、地域活動を行っている時間については、当該福祉サービスの提供に従事する時間として取り扱うことになります。

一方、各社会福祉施設等の利用者を参加させる目的をもたない地域活動は、当該社会福祉施設等がその利用者に提供している福祉サービスとは別に行われるものであり、この場合については、社会福祉施設等の職員は、当該福祉サービスの提供業務に従事すべき時間帯と当該地域活動に従事する時間帯とを明確に区別すれば、当該地域活動を行うことができます。

「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」（平成 29 年 3 月 31 日課長通知）

		健 健 発 0 3 3 1 第 1 号
		雇 児 総 発 0 3 3 1 第 4 号
		社 援 地 発 0 3 3 1 第 1 号
		障 企 発 0 3 3 1 第 1 号
		老 振 発 0 3 3 1 第 1 号
		平 成 2 9 年 3 月 3 1 日
各	都道府県 指定都市 中核市	衛生主管部（局）長 民生主管部（局）長 殿
		厚生労働省健康局健康課長 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長 厚生労働省老健局振興課長 (公印省略)
		地域づくりに資する事業の一体的な実施について
		昨今、疾病や障害・介護、出産・子育てなど、様々な分野の課題が絡み合 って複雑化したり、個人や世帯単位で複数分野の課題を抱え複合的な支援を 必要としたりする状況がみられます。また、人々の暮らしにおいては、「社 会的孤立」の問題や、制度が対象としないような身近な生活課題への支援の 必要性の高まりといった課題が顕在化しており、さらに、様々な問題を抱え ているが、公的支援制度の受給要件を満たさない「制度の狭間」の問題も指 摘されています。
		このような課題に対応するため、厚生労働省においては、「地域共生社 会」の実現を掲げ、公的支援のあり方を「縦割り」から「丸ごと」へと転換 していくこと、「我が事」「丸ごと」の地域づくりを育む仕組みへと転換して いくことを目指し、改革を進めることとしています。これについて、本年 2 月 7 日には、「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」（厚生労 働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定）を公表しました。
		従来から、地域の集いの場の整備、相談支援、地域資源の掘り起こしや開 発のためのコーディネート、ボランティア養成、権利擁護・虐待防止など、 地域づくりに資する事業として、介護保険制度の地域支援事業、障害者総合

支援制度の地域生活支援事業、子ども・子育て支援新制度の地域子育て支援拠点事業、健康増進法に基づく健康増進事業などの様々な事業が行われています。その際、地域の支援ニーズや資源の状況によっては、これらの事業を連携して一体的に実施することにより、それぞれの事業の効果、効率性や対象者の生活の質を一層高めることができる場合も多いと考えられます。

地方公共団体によっては、相談支援体制の整備などにおいて、既に、分野を横断して事業の一体的実施に取り組んでいるところもあると承知していますが、厚生労働省としても、「地域共生社会」の実現に向けて、このような創意工夫のある取組を後押ししていきたいと考えております。

この点、「当面の改革工程」において、「今年度中に、介護保険制度の地域支援事業、障害者総合支援制度の地域生活支援事業、健康増進事業など、既存の地域づくりに資する事業について、権利擁護や虐待関係業務を含め、連携して一体的に事業を実施することが可能である旨を周知する。」と明記しており、これを踏まえ、地域づくりに資する事業を行うに当たっての留意事項を下記のとおりお示ししますので、本通知の趣旨・内容等を御了知いただくとともに、都道府県におかれましては、貴管内の市町村（指定都市及び中核市を除き、特別区を含む。）に対して周知いただきますようお願いいたします。

なお、本通知は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 第 1 項の規定に基づく技術的助言として発出するものであることを申し添えます。

記

1 地域づくりに資する事業の一体的実施について

介護保険制度の地域支援事業、障害者総合支援制度の地域生活支援事業、子ども・子育て支援制度の地域子育て支援拠点事業、健康増進法に基づく健康増進事業などの地域づくりに資する事業（予算による国庫補助事業や市区町村が単独事業として行うものを 含む。以下同じ。）について、市区町村は、事業の効果、効率性や対象者の生活の質を高めるために、複数の事業を連携して一体的に実施することができる。

この場合において、一の事業を担当する職員が、他方の事業の対象者に対し支援を提供することを妨げない。

2 費用の計上について

市区町村が地域づくりに資する事業のうち、複数のものを連携して一体的

に実施する場合は、その実施に要する総費用を事業間で合理的な方法により按分することができる。なお、合理的な方法の例としては、以下の①や②が挙げられるが、これ以外の方法でも市区町村の実情に応じて設定することができる。ただし、同一の費用を複数の事業で重複して計上することがないようにする必要がある。

①地域づくりに資する事業の一体的実施に要する総費用を、市区町村内の高齢者数、障害者数、子どもの数などの割合に応じて按分して算出された費用を、各制度に基づく事業にそれぞれ計上する方法

（具体的な例）

- ・ボランティア養成のための研修を、高齢者・障害者・子どもなどの研修分野ごとに対象者を区分せず、一体的に実施し、それぞれの対象者数の割合に応じて按分し計上する場合

- ・高齢者と障害者の権利擁護・虐待防止に関する研修を一体的に実施し、市区町村内の高齢者数と障害者数の割合に応じて費用を按分し計上する場合

②地域づくりに資する事業に従事する職員について、それぞれの主たる業務に着目して按分する方法

（具体的な例）

- ・地域包括支援センターが障害者や子どもまでを対象とした総合相談業務を担う場合に、主に高齢者からの相談に応じる職員と、主に高齢者以外からの相談に応じる職員に区分し、それぞれの費用を、地域支援事業とその他の事業（地方単独事業を含む）に計上する場合（間接経費については、地域支援事業として計上する。）

ただし、例えば、通いの場としての性質から、主に高齢者が利用する場を、一部、子どもやその保護者、障害者などの利用に供する場合や、高齢者への相談支援を行う一環として世帯全体の課題を把握するため、高齢者以外の者への支援を行う場合など、支援全体が主たる目的の事業の一環として提供される場合には、按分の必要はなく、主たる目的の事業に要する費用として、総費用を計上する。この場合、補助金等の目的外利用とはならない。

※本事業は厚生労働省老人保健健康増進等事業として実施したものです。

平成 30 年度 老人保健事業推進費補助金 老人保健健康増進等事業

「分野を横断した一体的実施に関する調査研究事業 ヒアリング報告書」

平成 31 年 3 月

一般社団法人 日本老年学的評価研究機構 (JAGES)

Japan Agency for Gerontological Evaluation Study

住 所 〒110-0001 東京都台東区谷中 6-3-5

電 話 03-6206-0865

Web サイト <https://www.jages.net/>