

地域の支え合い体制構築に向けたこれからの行政のあり方

～住民の自発的な活動を支えるために～



長野県千曲市 吉村 信彦

はじめに

少子高齢化をはじめとした様々な社会変化のなかで、地域住民らが高齢者を支え合う互助の体制が脆弱化しつつある。これに対し、新たに地域の支え合いを推進する「生活支援体制整備事業」が介護保険制度に位置づけられ、市町村ごとにその対策を図ることが期待されている。しかし、住民同士のつながりが希薄化した現代において、多くの市町村が苦悩しながら事業を進めているのが実情のようである。そのため本稿では、長野県千曲市をフィールドに設定し、生活支援体制整備事業の現状を調査分析することで、見えてきた課題を抽出し、その課題解決のために求められるこれからの行政のあり方について、先行研究事例を交えながら述べることにした。

1 なぜ地域の支え合いが重要か

平成 27 年度の介護保険制度改正により、地域支援事業に「生活支援体制整備事業」が新たに位置づけられた。生活支援体制整備事業の目的は、同改正により事業内容が拡大した「介護予防・日常生活支援総合事業」(以下「総合事業」とする)の制度上の位置づけの強化、後方支援を担うことである。そしてそれらは、地域包括ケアシステムの医療、介護、住まい

図 1 地域包括ケアシステム概念図



出典：厚生労働省資料を基に改変

を支える基盤体制としての役割を担うことが期待されている(図 1 参照)。新たに事業が位置づけられた理由の一つとして、「介護予防」や「生活支援(ゴミ出し、移動支援など日常生活上の些細な問題に対する支援)」に関して、従来の介護保険制度で対応してきた個別支援だけでは、高齢者の多様化するニーズに対応することが困難になってきたことがあげられる。介護が必要になる前から、介護が必要になった時のために支え合える地域づくりを行うことが、今求められているのである。

それでは、総合事業や生活支援体制整備事業をなぜ地域が行うのかという点について述べたい。厚生労働省によれば、生産年齢人口の減少をうけて、介護サービスの需給ギャップが 2025 年には 37.7 万人となり、人材不足に拍車がかかる見込みである。また、介護に要する財政支出が膨らみ続けているのも周知の事実である。そうした人材と財源が不足す

る状況は今後ますます厳しさを増し、今まで以上に人的資源と財政支出の選択と集中が進むだろう。そうなれば、介護保険制度の中で比較的緊急度が低いと考えられる介護予防や生活支援を、公助共助の体制として維持し続けることは困難になると考えられる。高齢者が抱える課題は地域によって様々であり、地域の実情に応じた事業を地域単位で実施すべき、という論理ももつともだが、現実的に、ヒトやカネに限られる中で、地域の住民が低コストで互助体制をとらなければ高齢者の在宅生活を支えられないのであり、その必要に今、我々は迫られているのである。

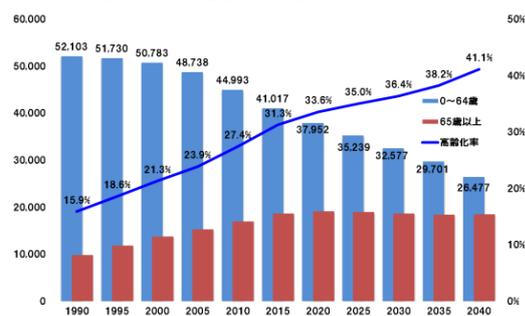
さて、本稿ではこれまで述べてきた事業のうち、「生活支援体制整備事業(以下、「本事業」とする。)」に求められるまちづくりの機能に着目し、そのあり方について論じていきたい。これまでの介護保険制度は、専門性が求められる行政や関係団体が主となって推進してきたのに対し、本事業は一般住民との協働が必要になるなど、より住民意向が色濃く反映される施策となっている。住民参画をいかに推進するかは、事業実施主体者である市町村ごとの舵取りにかかっているが、高齢者福祉を所管する担当課にとって、まちづくりを住民と協働して行っていくためには、これまでとは異なる新たなノウハウが必要である。実際に、平成 30 年度中には本事業による「生活支援コーディネーター」(地域の支え合い体制の推進員)の配置と、「協議体」(地域の支え合い体制を推進するため、地域の多様な主体が集って話し合う場)の設置が全ての市町村で完了する予定となっているが、その進捗は市町村ごとに大きなバラつきがあると言われている。そこで、次章以降では長野県千曲市を具体的な例として、事業実施の背景、活動事例、現状の課題について触れていきたい。

2 長野県千曲市における高齢者の現状と日常生活に関するニーズについて

(1) 高齢者の現状

千曲市は長野県北信地方の南東部に位置する面積約 120 km²、人口約 6 万人、高齢化率 32.7%(いずれも平成 30 年 10 月 1 日時点)の都市であり、平成 15 年に 1 市 2 町が合併し誕生した。長野県平均の高齢化率が 31.5%(同日時点)であることから、県内でもやや高齢化が進んでいる地方自治体といえる。人口数は、主に少子化の影響を受けて、多くの地域と同じく今後も減少が続くと見込まれている(図 2 参照)。

図 2 年齢別人口推移と高齢化率



出典：千曲市人口ビジョン

(2) 高齢者実態調査から見る日常生活に関するニーズ

ここからは、平成 28 年度に千曲市が実施した高齢者実態調査(以下「実態調査」とする、別添資料 1)に基づき、千曲市の高齢者が日常生活に関してどのようなニーズを持っているかを調査分析したことについて述べていきたい。

① 理想の生活像について

まずは、千曲市の高齢者の望む理想の生活像について見ていくこととする。実態調査(問1)で、「あなたに介護が必要になった場合、介護を受けたい場所は？」と尋ねたところ、「今のところ、よくわからない」との回答が133人と多数を占めるものの、具体的な回答を取り出すと、「施設」41人に対して「自宅」119人と、3倍近い数の高齢者が、施設よりも自宅に住みながら介護を受けたいと回答している。また、介護を受けたい場所として、自宅以外の「施設入所」を回答した高齢者についてその理由を尋ねると(問2、複数回答)、「家族に迷惑をかけたくない」87%、「自宅では緊急対応が不安」54%、「家族は介護の時間が十分にとれない」41%と続き、いずれも体制さえ整えば自宅でも構わないともとれる理由が大勢を占め、そこには施設入所に対する積極的意思が感じられない。介護保険法第1条に定められた「高齢者の尊厳の保持」に配慮するならば、行政は安易に入所施設や高齢者住宅等を整備すればいいものではなく、高齢者自身の意思や希望である「自宅での生活」をいかに実現するか、それを念頭に置かなくてはならないと言える。

しかしながら、「今後、介護や高齢者に必要な施策は何か」との問い(問3、複数回答)に対しては、「在宅生活継続のための訪問系在宅サービスの充実」が134票で第1位であるが、2位から4位は「短期入所施設」132票「大規模施設」124票「小規模施設」118票とすべて施設系サービスの充実を望む声が続いている。高齢者の心にある理想の暮らしは、介助されながらの在宅生活であったはずだが、実際に介助をどのように受けるかという方法論になると、施設入所を望んでいるかのような声が多くなっている。

なぜこのようなギャップが生じるのか、それは、支援が必要になっても在宅生活を継続して可能にする介護サービスについて高齢者やその家族がイメージできないからではないか。様々な社会的変化により、家族の介護を受けづらい昨今ではあるが、それを補う介護保険制度の原点が在宅生活における自立支援であることからすれば、このような不幸なギャップは埋めていくべきである。そのための一つの手段として、地域の支え合いが注目されているのだが、その体制を推進する本事業を進めるに当たっても、高齢者が「本当は在宅生活がいい。」と言えない寂しく切ない現状があることを忘れてはならないだろう。

② 在宅生活の継続に必要な支援

では、高齢者は在宅生活の継続のためにどのような生活支援を望んでいるのだろうか。実態調査(問4、複数回答)によれば、「移送サービス」「外出同行」「配食」「巡回販売や宅配」「見守り」「声かけ」「買い物」「ゴミ出し」「掃除・洗濯」の順で多種多様な要望が並ぶ結果となった。これはまさに、高齢者が抱える日常生活上の課題が複雑多岐に渡ることの表れであり、このニーズを満たすためには、地域において多種多様なサービス提供体制が構築されることと、さらにはその中から適切なサービスを提案、紹介できる相談支援体制が求められると言えるだろう。

③ 相談支援体制

前項で述べたように、複雑多岐に渡る課題を持つ高齢者を支える為には、サービス提供体制の構築の他に、気軽に相談できる支援体制が整っていることが重要である。実態調査によれば、「自分の心配事や愚痴を聞いてくれる人は」という問い(問 5、複数回答)に対し、「配偶者」(59.7%)に次いで「友人」(47.5%)「別居の子供」(40.7%)との回答になっており、これは、遠くにいる子供よりも身近な友人が重要な相談窓口になりうることを示唆している。今後少子化が続くことを前提にすれば、この傾向はさらに顕著なものになるだろう。無論、公的な相談支援体制を充実させることは重要だが、「家族や知人以外で何かあった時に相談できる相手は」という問い(問 6、複数回答)に対して、「医師・歯科医師・看護師」(33.6%)「地域包括支援センター・役所」(27.1%)「社会福祉協議会・民生児童委員」(25.4%)の回答の他、「いない」(23.7%)という高齢者が一定数存在している。これは、一部の高齢者にとっては、公的な相談支援体制が遠い存在であり、その機能には限界があることを意味している。つまり、「友人」をはじめとした身近な人的ネットワークにおいて、高齢者の相談支援体制をいかに整えていくかということが、重要な論点となると言える。

以上のように、住み慣れた地域での在宅生活の継続を望む高齢者にとって、加齢による機能低下は様々な生活課題を生み出している。そして、課題の複雑化に伴って、様々なサービスの提供体制の構築と、生活課題とサービスとをつなぐことのできる相談支援体制が望まれており、特に相談支援体制については従来からの公的機関に加えて、地域内での身近な存在が役割を發揮することが求められている。それはまさに、生活支援体制整備事業で行おうとしていることの一つであり、それについてより深い検証を行うため、次章において千曲市の実際の活動事例を振り返っていききたい。

3 千曲市生活支援体制整備事業の実施状況について

生活支援体制整備事業が地域支援事業の一つに位置づけられた平成 27 年度の介護保険制度改正を受けて、千曲市においても同年度から本事業についての調査研究から地域内での啓発活動までを地道に進めてきたが、事業の主たる機能として求められている生活支援コーディネーターの配置および協議体の設置は、平成 30 年度末になる見込みである。厚生労働省の調査によると、平成 28 年度末時点での実施状況は、保険者数 1,124、実施率が 71% となっており、それと比較すれば、千曲市は形式的な整備までに相当の時間を費やしてきた自治体と言える。ただし、地域運営組織形成のプロセスデザイン(小田切 2017)によれば、形式的な整備が先行し、内実的な整備が遅れてしまうことで、いわゆる住民の「やらされ感」が増長し、組織運営が失速するリスクが述べられている。その観点からすれば、住民の主体的な活動を支える環境整備(内実的な整備)に十分な時間を割いてから事業を開始(形式的整備)することは、住民主体の組織づくりを推進するうえで重要であると言える。

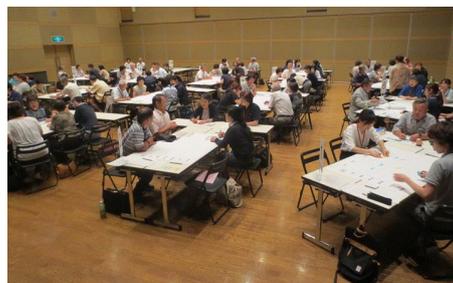
具体的な活動として、平成 27～29 年度においては、所管の高齢福祉課高齢者係にて、主に庁内や関係機関(社会福祉協議会、介護保険事業者、民生児童委員等)との個別調整を重点

としたのべ 33 回の議論を行い、平成 30 年度においては、高齢福祉課内で係を横断した推進チームを組織し、より具体的な検討事項について以下のような協議を行った。

(1) 高齢社会に対応するための地域づくり研修会

平成 30 年 8 月 23 日、これまでアプローチしてきた事業関係者に加え、全市民を対象にした研修会を市内公共施設で行った(図 3 参照)。参加者は 93 名で、行政職員のほか、社協、介護事業所、民生児童委員、市議会議員、一般市民など、多様な主体が参加した。実施内容は 2 点、①「なぜ地域の助け合いが必要か」という題目での講話(講師：日本社会事業大学社会福祉学部

図 3 当日の様子(戸倉創造館)



准教授 菱沼 幹男氏)と、②地域の支え合いに関する活動内容の整理をテーマにしたグループワークである。前者は市民をはじめとした関心層に対する事業主旨の啓発を目的とし、後者はグループメンバーで地域資源について振り返り、他グループの結果含め相互に見比べることで、地域資源の再発見と、その過不足について現状認識することが目的であった。その際に、集計した市全域の地域資源一覧表(別添資料 2)を作成したところ、1 グループあたり多くても 20 件程度しか声が上がらなかったものが、全 17 グループの「知」が結集することで、100 件以上もの地域資源が可視化されることになった。地域を知ることの難しさを痛感するとともに、それを補完するための、人や知識の「つながり」の重要性を再認識させられる結果となった。また、終了後には参加者によるアンケート(別添資料 3)を実施した。地域の支え合いが必要だとの課題認識について概ね理解を得られたようであったが、一方で具体的な実効策について「何から始めればよいのか分からない」などといった不安の声があがるなど、貴重な地域の声を聴く機会となった。

(2) 福祉のまちづくり交流会

平成 30 年 7 月から 12 月にかけて、市内 7 区域に分けて行われている民生児童委員協議会を母体にして、福祉のまちづくり交流会を全区域で実施した(図 4 参照)。目的は、前節の研修会が市内全域を対象にした大規模開催であったことに対し、より小圏域で地域の支え合いについて考えるきっかけを持ってもらうことと、生活支援体制整備事業開始後の「協議体」を地域住民代表として模擬的に体験してもらい、事業に対する理解を深めてもらうことであった。参加者は市、社協、民生児童委員、介護事業者であり、その協議体の実施圏域に関わりのある方のみを参加対象としたので、その地域に寄り添った具体的な議論を行うことができた。実施内容は、事業の概要説明の他、地域の困りごとや資源の洗い出しをグループワークで実施した。本交流会ののべ参加者数は 194 名

図 4 交流会(稲荷山地区)



(行政職員除く)に及び、少しずつではあるが小圏域ごとにも事業主旨の啓発を行うことができたと考えている。また、参加者194名へのアンケート結果(別添資料4)では、「本日の交流会は興味深かったですか」の問いに対し、実に94%もの参加者が「とても興味深い」「やや興味がある」と肯定的に回答、また「今後、本日のような話し合いの場があったら、参加したいと思いませんか」の問いにも約9割の方が「ぜひ参加したい」「どちらかと言えば参加したい」と回答し、この交流会が参加者にとって有意義であったと思われる結果が出ている。その要因となった具体的な声を拾ってみると、ポイントは3つあるように思う。まず、福祉に携わる者として高齢者の日常生活に皆「悩み」を持っていたこと。次に、その「悩み」を多様な主体が集まり、打ち明けたり話し合ったりする機会がこれまでなかったこと。最後に、このような新たな機会を通して、「悩み」が解きほぐされ、それぞれが解決のヒントを得ることを体験できたこと。

このような小さな成功体験をとおし得ることができた多くの住民の「生の声」は、今もなお事業推進のために大いに参考になっている。

4 活動で見えてきた諸課題とそれらに対する提言

第3章の活動により、地域の支え合い体制を整備することの必要性について、地域住民との直接的な対話による啓発を行ってきた一方で、活動を進めるにあたっての課題についても浮き彫りになってきた。ここからは、それぞれで実施した参加者アンケート(別添資料3及び4)に対する考察を含めながら、解決すべき諸課題とその解決に向けた具体的な方策について述べることにする。具体的な課題としては、地域住民の自発的活動を推進するために、①どういった支援策が行政に求められるか、②行政のマネジメントとガバナンスはどうあるべきか、についてである。

(1) 地域住民の自発的活動を推進するための支援策について

これまでの様々な活動を振り返って、多く聞かれた住民の「声」を尊重するならば、地域での支え合い体制を充実させるにあたっての最大の課題は、誰がそれを行うのか、いわゆる担い手をどう確保するかというものであった。そこで、前章で紹介したグループワークで、千曲市の有力な地域資源であるとして、多数の住民からその声があがった「あけぼの会」について具体的な調査を行ったので、それについて少し触れたい。

「あけぼの会」は昭和57年に発足した市内最大のボランティアグループであり、現在でも約140名の登録者数を誇るが、最盛期は300名以上が登録していた団体で、活動内容は主に高齢者支援である。筆者は、この市内最大のボランティアグループの歴史を知ること、担い手の確保に関する考察を深めようと思い、「あけぼの会」の過去をよく知る元会長にインタビューを行った(別添資料5)。

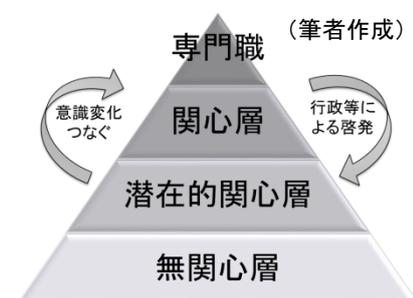
インタビューの結果、分かったことは次のとおりである。「昔は働く女性が少なかったため、女性同士の近所付き合いでほとんどの人があけぼの会に勧誘され、その多くが加入し、空いている日中の時間に活動を行っていた。そして、組織が巨大化し、組織を管理する役員という名の役職と業務が発生し、皆がそれを敬遠した。しばらくは地域ごとの輪番

制を採用し、組織を維持してきたが、それを嫌う人が増え、堪えきれず組織が一部解体、勧誘活動は継続されているものの、昨今では登録者数が減少を続けている。」

担い手減少の要因をこの話だけでまとめることはできないが、この話を踏まえるとするならば、「ボランティア活動の相対的地位の低下」ということになるのではないだろうか。昔と比べると、女性の地位をめぐる社会環境も、個人のライフスタイルも変化し、その活動の選択肢が広がった。様々な場所で様々な人と、様々な活動に時間を割くことができる。その中から、「ボランティア」による地域の支え合い活動を率先して選択してもらうことは容易いことではないし、今後もその傾向は続くだろう。

つまり、「福祉」という切り口で活動する地域住民を今後増加させるという選択肢は、現実的には困難だと思える(無論、一定程度の担い手養成策は必要ではある)。ではどうすればよいのだろうか、その鍵は地域の支え合いに潜在的な関心を持つ住民の役割発揮にあると筆者は考える。図5は、筆者が作成した地域の支え合いへの関心度別住民階層図であるが、この図によれば、これまでの地域福祉は主に①専門職と②関心層が担っ

図5 支え合い関心度別住民階層図



てきたと言える。専門職は行政をはじめとした福祉業界に職として携わる者を、関心層は民生委員や地域ボランティア団体など、「福祉」を目的とした活動主体を想定している。しかしこれからは、その下層に存在する、潜在的関心層に着目してはどうかというのが筆者の考えである。潜在的関心層とは、地域福祉を切り口とはしないが、特定の課題に対して地域での活動を行っており、かつ、高齢者と接点のある主体を想定している。

例えば、「環境」意識が高く、地域の美化、緑化活動を行っている者、「地域文化」の為の芸術活動を行っている者、健康の為に「体操や散歩」を日常的に集団で行っている者などが想定される。これらの潜在的関心層は、直接的に地域福祉への関心が高い訳ではないが、高齢者と日常生活上の接点を持つ可能性が高いことから、「支え合い」の意識と多少の知識さえあれば、上層に位置する専門職や関心層に、高齢者の異変を察知し、「つなぐ」役割を発揮することができると考えられる。その点で、行政にとっては、担い手確保にかかる教育コストが少なく済むというメリットがある。また、すでに行われている活動をベースにするため、住民にとっての新たな負担も僅かで済み、活動の自発性を損ねないという点で地域にとっても行政にとっても有益である。さらに、前章の活動やヒアリングを行うなかで、民生委員やケアマネジャーが高齢者と打ち解けあうまでに何年もかかり、それまでは支援を受け入れてくれなかったという声を多数聞いてきた。つまり、ある日突然現れた支援者に対して、そう簡単に高齢者は心を開かないのである。しかしながら、日常生活上の接点がある地域住民は、高齢者の心の壁に遮られることは少ないと考えられ、様々な支援に効果的につなげることができるのではないだろうか。それらの理由から、潜在的関心層に位置する住民の特長を活かし、その役割をいかに拡大させられるかは地域の支え合い体制を充実させるうえで一つのキーになると考えられる。また、このような取組は、厚生労働省が目指す「地域共生社会」の実現に向けても、その一助となるだろう。そ

うした時代の潮流を表すかのように、実際に、島根県雲南市の住民組織が行っている水道検針×見守り事業の他、地域の支え合い活動×異なる地域課題が掛け合わされたハイブリッドな仕組みが、様々な地域で創出されはじめている。地域の支え合い体制を構築するために、専門職や関心層人口の増加が見込めない今、潜在的関心層までもも含めた総力戦による地域内のネットワーク形成が必要とされており、そのため行政には、福祉の枠組みを外した様々な活動主体に対して、地域の支え合いに関する啓発活動を行うことが求められているのである。

(2) 地域住民の自発的活動を推進するためのマネジメントとガバナンス

① 地域視点で行うマネジメント

ここからは、前節で述べてきた担い手確保策等のもと、地域の支え合い体制をすすめるにあたり、行政が事業のマネジメントをどう行うべきかについて考えていきたい。

政策形成には事業過程と政策形成過程の2つがあるという(真山 2001)。このうち事業

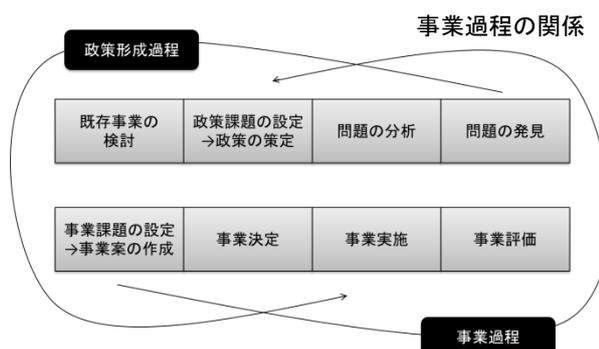
過程とは、事業課題の設定→事業案の作成→事業決定→事業実施→事業評価、というプロセスである。一方で、問題の発見→問題の分析→政策課題の設定→政策の策定→既存事業の検討というプロセスである政策形成過程(その後、これが新たな事業過程にフィードバックされる)は、自治体現場ではほとんど行われず、事業過程に終始している、と真山は指摘する。この指摘を本事業に当てはめれば、たしかに前者においては全市で活動団体が何件増加したとか、サー

ビスとニーズのマッチング件数が何件増えたなどと定量的でわかりやすい事業評価が可能となる一方で、政策形成過程においては、介護保険制度に位置付けられた本事業を行うこと自体が目的化してしまい、定期的な進捗管理、評価のもと、地域の問題の再定義が十分に果たされない危険性を孕んでいると言えるだろう。つまり、事業実施主体が地域住民である以上、政策形成過程の更新についても地域の視点を忘れずに、行政が適切にマネジメントすることが必要となってくるのである。

②-1 住民視点に寄り添ったガバナンス

前項では、地域の支え合いを推進するための行うべきマネジメントの手法について述べてきたが、ここからはガバナンス、つまり様々な主体がどのような関係性のもと、個人や組織として、その役割を發揮すべきかについて述べていきたい。ここで、最も注意しなくてはならないのは、活動主体である住民意志の阻害要因の排除であり、具体的には、「組織区分(図7)」と「地域区分(図8)」について、住民と行政が目揃えする必要があら

図6 自治体における望ましい政策形成過程と



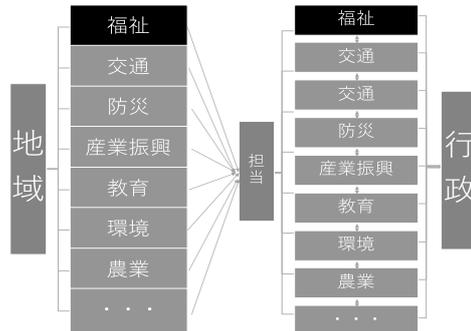
出典：真山達志(2001)「政策形成の本質」より

②-2 組織区分の見直し

第3章の地域ヒアリングでは、地域住民にとって「福祉」は単なる地域課題の一つに過ぎず、複合的に他分野の課題と絡み合っていた。つまり、住民一人一人が福祉という課題を「点」で意識していることは少なく、他分野と共に「面」で捉えていた。一方、行政はどうであろうか。協働担当部署を設け、組織間の連携を強化する

などして、組織を跨いだ課題に対応すべく組織編成を敷いている市町村も多いだろう。しかし、対住民との接点ではまだまだ事業担当課のみでの対応となっていないだろうか。行政には専門性が高く求められるため、あれもこれもと対応するのは容易ではないが、本事業をはじめとした住民に協働を求める事業においては、住民負担を求めるといった観点からすれば、より一層の住民視点に立った行政サービスが求められる。そのような場合に「それは持ち帰らせていただき、庁内で検討します。」「人事異動によりまだ不勉強なため、前任に確認します。」などが頻発しては、確実に住民の活動意欲を削いでしまうだろう。課題の程度にもよるが、少なくとも住民の窓口担当(図7)となる行政職員には、多分野に渡る知見とスピーディーな対応が求められるだろうし、専門的課題については、部門間同士の意思疎通を密にする、または部門を横断した協議体を設計するなど、組織的な対応が求められるだろう。現状が、それにふさわしい体制であるかどうか、行政は自省し、必要であれば改善の手立てを打たなくてはならない。具体的には、協働事業の相談機能を集約した組織の役割拡大、権限強化に基づき、人事異動の影響を受けづらい、行政職員の地区担当制の導入や事業別プロジェクトの立ち上げ等が考えられるが、適切な業務分担や人事評価を含めて、住民の意欲が最大限に発揮される行政組織体制の構築と、その円滑な運営が、行政には求められているのである。

図7 組織区分(筆者作成)



②-3 地域区分の見直し

組織の見直しと共に、地域活動ごとの「地域区分」についての目揃えも必要である。図8は千曲市の地域活動ごとの地域区分を整理したものだが、活動ごとに地域の区割りが異なることが見てとれる。例えば、図内の縦線は小学校圏域を基にして引いたものであるが、活動の種別によってはそれによって分断されるもの、重複するものが出てくる。また、前項で説明したとおり、地域にとっての課題は点ではなく、面で捉えなくては効果的な住民との対話は望めない。様々な地域課題ごとに地域活動のエリアが異なることは、それ

図8 千曲市地域活動別地域区分(筆者作成)

地域活動別 地域区分状況(カッコ内は組織数)

地域活動別	地域区分状況(カッコ内は組織数)
行政区 01	0000
公民館 分館 07	0000
自衛消防団 07	000
消防団 02	
育成会 02	
地区 010	
支部 社協 09	
小学校 09	
地域協議会 01	
公民館 01	
生活支援体制整備 01	
中学校 01	

らを面で考える際の大きな障害になる。歴史ある地域活動の地域区分を変更することは容易ではないが、だからこそ今から取り掛かるべきであると筆者は考える。実際に、「福祉」のための本市の生活支援体制整備事業(現在市内5圏域)も、活動を進めるに当たり、住民の「縦割り行政」に対して改善を要望する意見が出たことなどから、現在計画中の地域づくり組織(仮称・計画では市内9圏域)との整合を視野に入れた活動を行っている。

このように中長期的な視野で、組織ごとの地域区分の編成を見直すことが、住民に協働を提案する行政に求められる地域に寄り添う姿勢であり、複雑化した地域課題の解決に向けた近道ではなかろうか。

おわりに

高齢者を地域で支え合う体制を住民主体で作るための研究、活動を進めてきた生活支援体制整備事業であるが、住民との協働については、現場でしばしば困難に直面した。行政は限られた資源の中、まちづくりのためという大義名分を振りかざし住民に対して一定の負担(行動)を求めるが、住民にとっては「税や保険料を収めているのになぜ今さら」と、新たな負担に対して理解に苦しみ、いわゆる「やらされ感」を感じる部分もあるだろう(心の中では必要だと感じていても)。そうした正論と正論が衝突する局面を打開するために必要なのは、愚直で丁寧な対話に基づく相互理解であり、そして相手の変化を期待するだけでなく、自らも変化すべきという自己革新の精神ではないだろうか。それらの積み重ねにより、「対峙」から「伴走」へと互いの関係性が変化しなければ、その「やらされ感」は払拭できない。

一方で、地域で明るい材料もしばしば目の当たりにしてきた。それは「人の繋がり」が持つ力である。個の力は時に地域において無力であるが、それが繋がることで、無限のレバレッジが生まれる。老若男女、地域が好きで地域のために当たり前のように活動をしている人は実は多く、それらがさらに有機的に繋がることで、地域の高齢者の生活がより豊かなものになって欲しいと願っている。

「少子高齢化」は一生懸命な人々の前では、ただの言い訳にすぎない。一人ひとりの意識と行動が変われば地域が変わる、未来が変わる。それを信じ、諦めず、地域に寄り添うことが行政に今求められている姿勢であり、私もそのような職員でありたいと心から思う。

【参考文献・参考資料・ホームページ】

- ・大森彌 (2018) 『老いを拓く社会システム』 第一法規
- ・小田切徳美 (2017) 「地域運営組織をめぐって—いくつかのトピックス—」(小さな拠点・地域運営組織の形成推進に関する有識者懇談会 (2017.10.20) 資料)、まち・ひと・しごと創生本部
- ・小野寛明・西村洋己編著、竹端寛監修 (2017) 『「無理しない」地域づくりの学校』 岡山県社会福祉協議会
- ・(一社) 全国介護事業者協議会 (2017) 『地域を支える介護事業者とは』
- ・(特非) 全国コミュニティライフサポートセンター (2017) 『地域支援事業における生活支援コーディネーター・協議体の進め方に関する調査研究事業報告書』
- ・(特非) 全国コミュニティライフサポートセンター (2017) 『生活支援体制整備事業をすすめるための市町村ガイドブック』
- ・(特非) 全国コミュニティライフサポートセンター (2018) 『地域づくり部署と福祉部署連携のためのガイドブック』
- ・沼尾波子 (2016) 「人口減少時代の地域づくりと自治体行財政の課題」『家族社会学研究』 第 28 巻第 1 号、43-55 頁
- ・真山達志 (2001) 『政策形成の本質』 成文堂
- ・厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況(平成 29 年度)」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000211210.html> (2019 年 1 月 17 日アクセス)
- ・厚生労働省「2025 年に向けた介護人材にかかる需給推計(確定値)について」<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000088998.html> (2019 年 1 月 17 日アクセス)

別添資料1 千曲市高齢者実態調査

(1) 調査目的

平成30年度以降の第7期老人福祉計画・介護保険事業計画の策定に先立ち、要介護（支援）認定者及び介護者並びに元気高齢者の状況、実態を把握するとともに、サービス利用意向等の把握から課題を調査し、計画策定の基礎的資料とする中で本市高齢福祉行政に資することを目的とする。

(2) 調査基準日 平成28年12月1日

(3) 調査方法

ア 居宅要介護・要支援認定者実態調査

居宅の要介護・要支援認定を受けている方に、郵送により調査表を配布・回収。

イ 元気高齢者実態調査

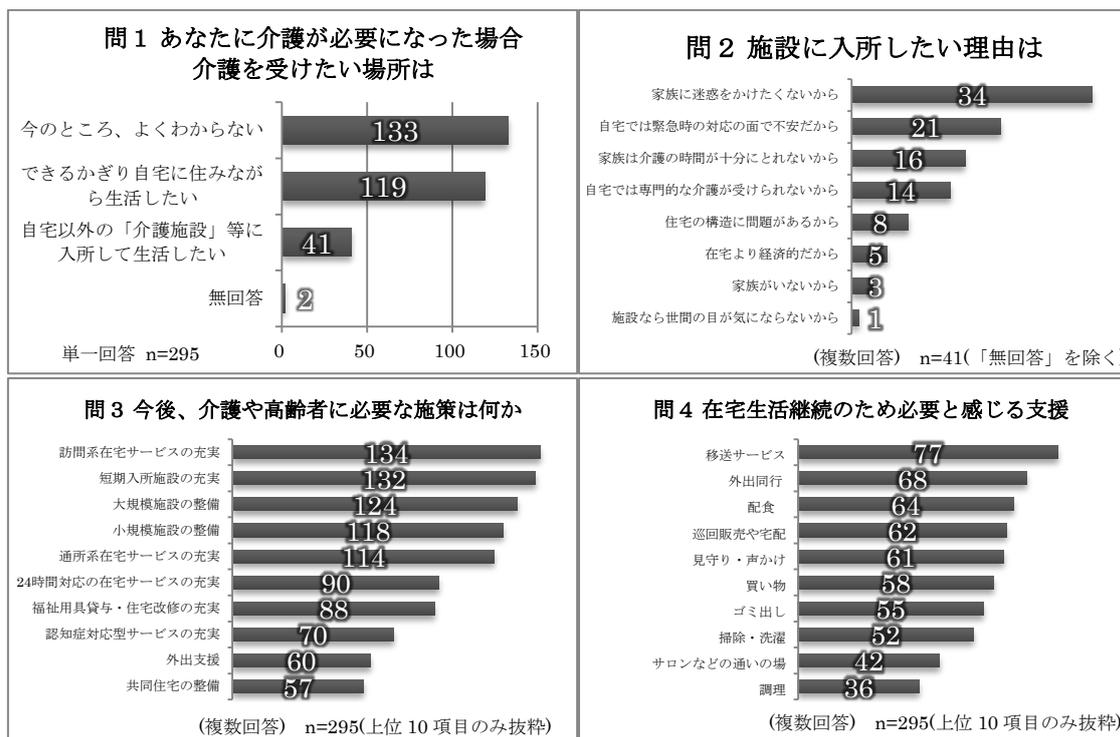
要介護・要支援認定を受けていない高齢者に対し、アと同様により行った。

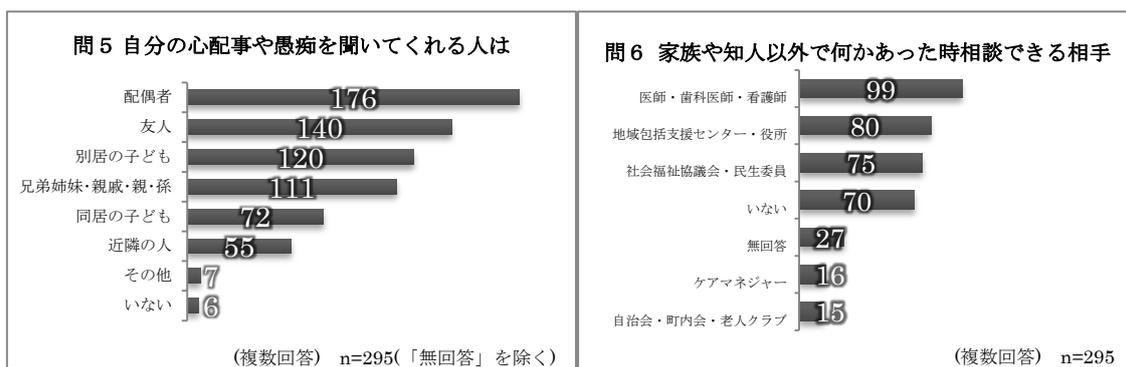
(4) 配布・回収状況

ア 居宅要介護・要支援認定者実態調査 【悉皆調査 回答数1,353人 回収率64.1%】

イ 元気高齢者実態調査 【抽出調査：回答数295人 回収率73.8%】

※なお、本稿に引用したデータはすべて「調査イ」の調査結果に基づくものである。





別添資料 2

千曲市 生活支援体制に関する地域資源一覧表

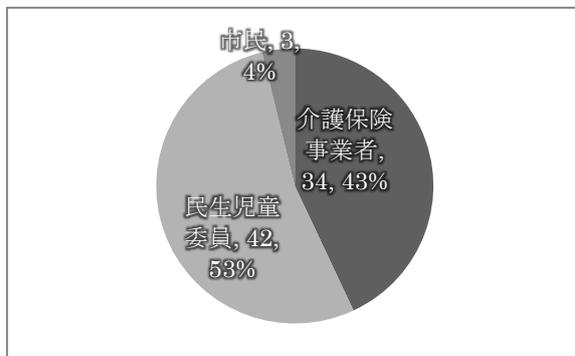
千曲市 生活支援体制に関する地域資源一覧表											
	千曲市福祉サービス	介護保険サービス	社会福祉協議会	地域住民	介護事業所(保険外)	シルバー人材センター	農協・生協	地縁団体等	民間企業	その他	要望
見守り声かけ	緊急通報システム、熱中症計、配食安心コール、包括支援センター、命のカプセル、SOSネットワーク、民生児童委員訪問、公共放送災害時要援者名簿	訪問介護	ふれあい訪問、つなぐ	近隣住民による声かけ、電灯、新聞受け等確認、地域見守り隊、老人会堂下校、巡回バス、集食	A社	外交サービス			郵便局、宅配業者、牛乳配達、電気株、E社余り物寄付、日安福祉センター、水通局、無線放送、見守りポイント、セキュリティ会社		
交流	高齢福祉事業、転倒予防教室、認知症カフェ、民生児童委員訪問、体験教室、おやしの会	通所介護	介護教室、みみの会、一人ぐらし交流(昼食)、活動センター、福祉課、おやしの会、お祝い(食料支援)、エンビツの会、子供食堂、道のまちランチ	立ち話、電話、地域の祭り、サロン(送迎)、敬老会、コミュニティカフェ、あけぼの会、老人会旅行(ふれあい、将軍塚)、公民館、山笠山	B社	外交サービス		あけぼの会(伊藤、フキン、たみ)、お祝い(寄付含む)	Fカフェ、Gカフェ、Hカフェ、Iカフェ	健康プラザ、麻雀教室	
掃除	ゴミ出し支援(ホリチエーション)	訪問介護	つなぐ	せきざらい、公民館清掃、定期的な清掃行事、障がい者による清掃、ゴミ捨て、公民館でゴミ出し、山笠(あけぼの会)、山の草刈り、道改め	A社、C社	家事援助サービス			J社、ゴミひろい、洗濯(クリーニング)、K社、L社、M社、N社、O社、P社	自宅にゴミ回収	
買い物		訪問介護	つなぐ	送迎支援	A社、B社、D社	家事援助サービス	生協、宅配JA		Aコンビニ、Bコンビニ、Cコンビニ、薬局(配達)、L社、飲料製品配達業者、G社、R社	竹林の湯、健康プラザ、登録制買物カー、やまぶき市	地域で集合し買物
庭仕事			つなぐ	庭仕事に関して声かけ、有償又は無償で草取り、アザリ、雑草の除去、花いっぱい運動		屋内外軽作業			S社、L社		
外出	公共交通(バス・タクシー利用補助)、デマンドタクシー	訪問介護	車イス貸出、福祉車両貸出、つなぐ、旅行? 食事身配布?、ガイドヘルパー	サロンによる外出、マレットゴルフ場へ送迎、病院への送迎支援	A社	福祉施設等への送迎	JAほほえみサービス	あけぼの会(車イス整備)	有償福祉運送(T社)、福祉タクシー、Aホテル、U社、A鉄道、L社、タクシー会社(病院送迎)		
その他	配食、理美容サービス、移動図書館、防災訓練		ふれあい広場、車いす貸出、配食(食料支援)、金銭管理、貸し風呂	近所できさき、灯油入れ、布製品(旅行用等)、婦人会(子供食器)、ATM操作、区長による電線替え、PTA、消防団、トイレ修理	A社			あけぼの会(配食)、西舞台ボランティア	宅配弁当、V社(洗濯)、自宅出張掃除、A労働組合衛生用品提供、A不動産(空き家管理)、L社		

別添資料 3 高齢社会に対応するための地域づくり研修会 アンケート結果

実施日：平成 30 年 8 月 23 日

参加者：94 名(アンケート回収は 90 名)

問 1 参加者属性について (実数及び構成比)



問 2 講演「なぜ地域の助け合いが大切なのか」を聴いた感想について (自由記載)

地域の一人一人が関心を深め、心を一つに輪を広める。

地域社会の一助とする。また、自己実現の手段

講演の内容はよくわかったが、何から始めたら良いのかわからない。

超高齢社会の今、当たり前地域力は大切。

助け合いは大切な課題と感じたが、大変難しい課題だ。

要支援者が介護保険から切り離されたことが、地域のつながりをかえって強くするかも。

地域の問題を一人では解決できないときのための体制が必要。

ヒントをもらった感じ。家族や地域が中心で、行政他がそれを補うという主旨か？

地域としてどんな助け合いが必要なのか、今から考えていく必要を感じた。

住民がいかに地域社会の一員として関与していくか等、今後の活動の一助となった

担当する高齢者の実情を知る努力をしていこうと思う。

おおまかにはわかったが、難しく細かいことはよくわからなかった。

具体的に行動に移すことが大切。

高齢者には諸課題あるが、具体的な対策がとられていない。

何が必要かを知ることができ、どう動いていくか、すっきりした。

個人情報保護、プライバシー保護のポイントなど、勉強になった。

日本の古い村に戻る。

地域の助け合いをしている人はいるが、他は無関心だ。これを掘り起こすのは難しい。

豊かな人間関係が保たれ、誰かのために生きられる幸福感を得られる。

それぞれに役割があるとわかった。知らないことが沢山あると思った。

高齢者のニーズを探ると、地域とのつながりは豊かな生活を送る上で必要不可欠。

若者ととも高齢者を助け合い、協力してやっていけるといいと思う。

企業の手が入ることで、地域とのつながりを断ってしまうことがあることを理解できた

歳をとったときに、自分の存在を理解してくれる地域があると安心だと感じた。

仕事以外の場で、地域の助け合いの重要性を感じている。

介保サービスだけでは限界がある。地域住民の助け合いを活用できる体制づくりを。他県の話聞くことができてよかった。

情緒的支援の役割が地域に求められているという話が胸に落ちた。

新たな視点で地域課題に目を向けることができた。行政のやさしいサポートを望む。

民委の想像以上の支援を知れた。また、地域の関係を切らぬよう気を付けていきたい。

地域のつながりが希薄。横のつながりが必要か。

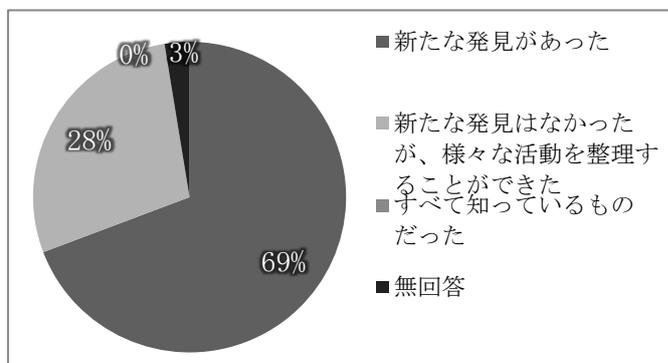
自分が地域でどんな支援ができるのか、考えていきたい。

今行われている地域の活動を大切にすることが、次の生活支援につながると思った。

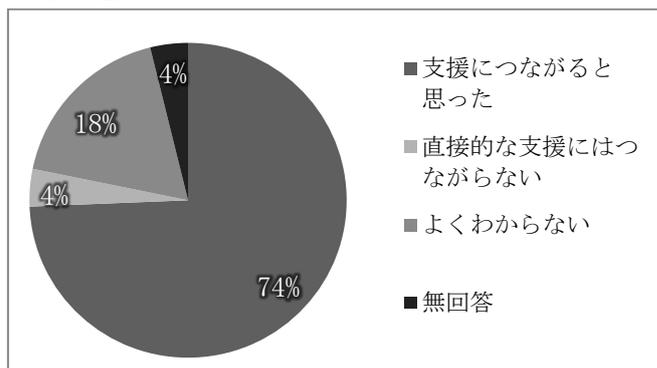
具体的なイメージが湧いたが、今後どうすべきかわからない。

行政ができないことや、地域でやっていることがわかってよかった。

問3 本日のグループワークをとおし、自身がこれまで知らなかったサービスや、地域で行われている活動について新たな発見はありましたか。



問4 本日のグループワークのような話し合いを、地域の様々な人が集まって行うことで、公的サービスや地域で行われている活動の情報共有が進み、地域の高齢者等の支援につながると思いましたか？



問5 市は今後、地域の助け合いを推進する事業（生活支援体制整備事業）を実施するにあたり、その推進役として「生活支援コーディネーター」を募集する予定です。募集に興味がある、募集に際して事前にこういう情報が知りたい等、募集に関するご意見があればお聞かせください。（自由記載）

生活支援コーディネーターの前に市場（企業）分野との役割分担と、その活用性について

の配慮。また、生活支援上の課題の整理と支援、情報が必要。
募集にも事前情報にも興味がある。住民が情報共有するための方法は？
興味と関心がある。情報を知りたい。
重く受け止めたが、考えがまとまらない。
コーディネーターは制度をよく知る CM や事業者が適当。
コーディネーターの業務等を具体的に。資格の要否や、仕事なのかボラなのか等（複数）
年齢や男女比等を考慮したコーディネーターづくりが必要。
自分のことで精いっぱい。
役割分担を明確に。関係機関との連携、協働が必要。
コーディネーターは有償とし、介保事業者とせよ。天下りは決してしない。
全体の声を吸い上げるため、見守りなどの情報を集めてほしい。より一層地域を見つめてほしい。
募集に興味がある。具体的な内容が知りたい（複数）
コーディネーターの具体的活動のイメージが湧くとよい。（複数）
市民への啓発や調査が大切。
ぜひ成功させてもらいたい事業だが、協力はできない。
コーディネーターは地域把握と分析が必要なため、市職と同等の立場が必要。
すみません。今の仕事で手一杯。

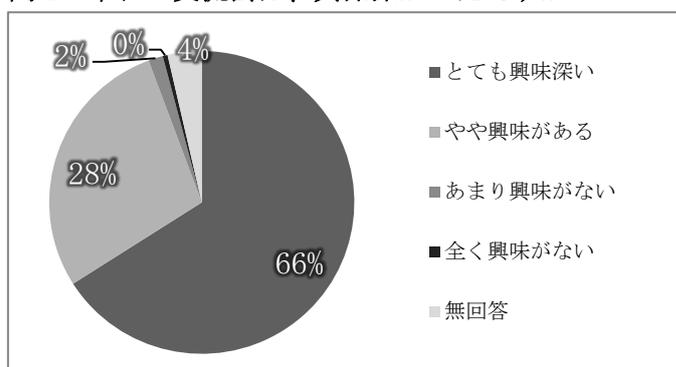
別添資料 4 福祉のまちづくり交流会アンケート結果（全地区集計）

実施期間：平成 30 年 7 月から 12 月まで計 7 区域

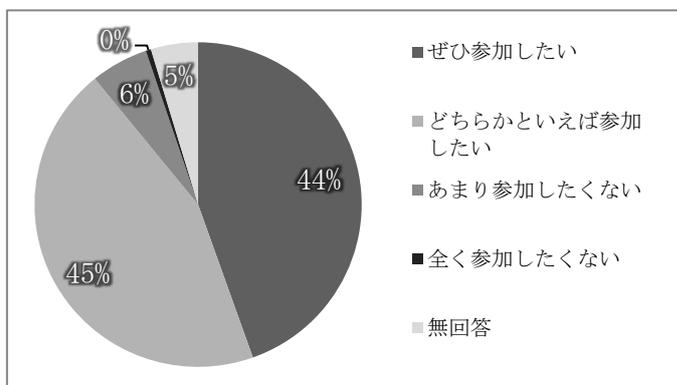
実施区域：千曲市（屋代、稲荷山、埴生、東部、戸倉、上山田、八幡）

参加者：のべ 194 名（民生児童委員、介護保険事業者が中心）

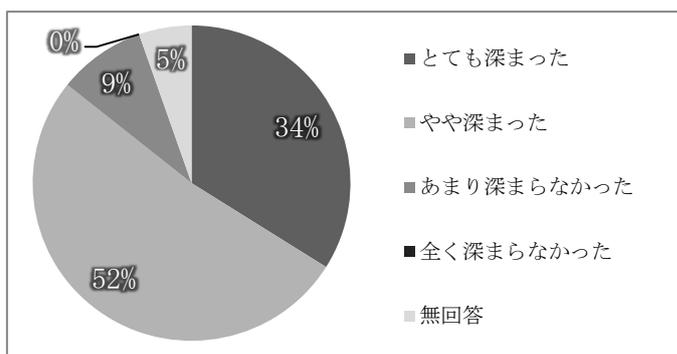
問 1 本日の交流会は、興味深かったですか



問 2 今後、本日のような話し合いの場があったら、参加したいと思いますか



問 3 生活支援体制整備事業における「協議体」とは、本日のような話し合いの場を想定していますが、事業に関する理解は深まりましたか



問 4 本日の内容についてご意見ご感想を自由にお書きください。(全 7 地区中 2 地区抜粋)

- ・独居又は高齢の 2 人暮らし世帯への安否確認や支援については、日々の業務でも難しいと感じていることが多々あり、ほかの方々も同じように感じているのだと思いました。
- ・民生委員様の日頃のご苦勞されていることに頭が下がります。ありがとうございます。
- ・民生委員さん頼みの社協、社協支部としては職員不足である。
- ・稲荷山はコミュニティ力が高い反面、交通や施設などのインフラ力が欠けている。デイサービス送迎車の買物支援などを利用しては。
- ・社協のつなぐ事業を民生委員さんから説明していることがあり、民生委員さんの力を感じました。
- ・困りごとを集めていくことで、良い支援につなげていければと思いました。
- ・今日は時間が短く、まとまらなかったからまた行ってはどうか。なかなか深い問題だ。できることを出し合う意識の植え付けから始まると思う。
- ・ふだん抱えている問題を検討できてよかった。時間が短い。日頃感じていることを話し合えとてもよかった。
- ・情報の共有をするには、ほかの機関も含めて行うのがいい。地域の方が安心して暮らせ

ることが必要。そのために私たち一人ひとりの協力が必要。

- ・民生委員にとっても大変良い話し合いができたと思いました。これからの生活に役に立ちました。
- ・介護サービスの内容のそれぞれの言葉などを説明いただき、その仕組みが分かりました。地域に帰って相談を受けた時、話ができます。また現場を知っている人たちと会合したい。
- ・できるだけ早く千曲市全体で共有できるように社協の皆さんの協力がほしい。
- ・高齢者二人暮らしが多く、非常に困っている。交流会を開くことで、問題点とこれからやるべきことも見えてきました。自分のために、今日のアイデアを進めていただけたらと思います。
- ・とても良い活動であると思います。ここで話し合われたことがどんなことでも一つずつ実現していくことが、高齢化社会の希望になります。
- ・小規模多機能型居宅介護の説明を聞いてとてもよかった。市からの情報が出しづらい訳が聞いてよかった。
- ・多くの方の考え、意見を聞くことができ有意義だった。このようなことは必要である。
- ・運営推進会議もこのような交流会と同じくらいいろいろな意見を交換できればよいですね。CM、民生委員さん参加で。
- ・民生委員さんからもケアマネと連絡をとりたいが、連絡がとれない。つながりが欲しいとの声をお聞きすることができました。
- ・顔を合わせて話ができる場はとても大切だと感じました。
- ・立場の違う方の意見が聞いて良かった。
- ・地域のサロンを続けていくことに苦労があるようですが、参加者はなかなか集まらない事があるようで、もったいなく思います。買い物や病院などへの足が無いことが課題に感じました。
- ・地域には困っている方がかなりおり、民生委員さんの協力が必要であるとわかりました。色々なサービスがありますが、まだまだ理解されてないと思いました。事業所によっては、いろいろ工夫されて動き始めていることをお聞きし参考になりました。
- ・それぞれの立場での苦労が分かり勉強になった。ポジティブな意見も多く出たので、今後の仕事を頑張ろうと思えた。
- ・日頃お話できない方のご意見が聞いて興味深かったです。年齢によって興味の対象が違うかと思しますので、幅広い年代の方が話し合いの場を持つとよいかと思いました。社協として関われる事を考えていきたいと思いました。
- ・日頃感じる事があってもこの場で出てこない。協議体に参加したことで入口でも理解できた気がします。
- ・地域にはやわらかく、先進的なアイデア、技術をもった人材が例えば民生委員の方の中にもたくさんいる。こうした「埋もれた知的人材」をより有効に活用すべく、仕組みづくりや場が必要。高齢者＝困りごとではなく、生き活きと行動する「スマートエイジング」をすすめて、高齢になっても楽しく暮らせる街づくり⇒千曲市をアピールするコメディカルタウンを構想されたい。

- ・地域での困りごと、知らなかったことを聞くことができました。地域のため、役立てることは協力していればと考えます。
- ・ほぼ同様の立場で人の為に活動している方々なので話は色々出てきました。共感もしますし、そんなところに苦労があるのかと知りました（民生委員の方々）。話ができてよかったです。
- ・ゴミ出し問題とか、地域での自分の立場、もっと積極的に色々な場所へ参加してみたいです。大変参考になりました。
- ・常会によってゴミ分別も色々なやり方があることがわかった。来年の引継ぎの時に、地域に戻って話し合ってもいいと思った。
- ・高齢者に対する意見が多かった。これからサロンをどう運営するのがいいのか、デイサービスに行く人も多くなり少なくなった。結婚等で別居しているので親が高齢になった時、施設にと思う人が多くなっている。ゴミ等についての意見はなく、どうにか間に合っているとされた。地域に出てくる人が職場を離れた時に出てきてくれない。
- ・大変良い企画でした。まとまりのない話し合いになってしまいましたが、今後は一つ一つのテーマを決めて討論したら良いと思います。もし次回はテーマを決めて頂けたら準備して参加したいと思います。高齢者のみならず、共生の街づくりを考えたいと思います。
- ・サービスの使い方、また、施設等で実施しているサービス内容等理解できていないことが多く、市で中心となり、これらの施設でサービス実施内容を一覧して出してもらえると活用しやすい。このような会は多くの意見が聞かれ、勉強になります。民生委員も知らないことが多く、参考になります。
- ・交流会を今後も何回も行い、勉強会を開いてほしいと思います。市からの発信もいろいろな面してほしい。民生委員でも知らないことがいっぱいあり、勉強会が必要だと思います。
- ・民生委員と事業者、市の方の色々な考えが聞けてよかった。市は情報を出してほしい。テーマは前もって言ってほしかった。
- ・問題が大きすぎてどうしてよいかわからない。問題があることはわかりますがさて？自分のことは自分で対処方法を考えなければならないのかな。
- ・本当に困っている人の助けになることを考えたい。難しい問題ですぐには解決できないと思います。
- ・自由な意見交換でよかった。全く参加しない人がいたので、気になった。
- ・ちょっと意外でびっくり慌てました。これからの高齢化に先駆け市の行政の方でこんなことをしてくださり、うれしい。自分が 90 歳になった時、良いことがあるかな？
- ・高齢者が増えるこれからの社会、大事なことだと思う。こういう会を増やしてほしい。もっと早くやってほしかった。またやってほしい。

別添資料 5【インタビュー記録】

内容：ボランティアグループ「あけぼの会」について

日時：2018年10月22日(月) 13:30~15:00

場所：A様(平成22年度あけぼの会会長)邸

対談者：A様、吉村

詳細

1 歴史に関すること

- ・あけぼの会の設立は昭和57年4月1日、合併前の旧更埴市の民生児童委員が中心となって活動領域を広げるために発足された。
- ・組織は、地区ごとの支部活動と本部に分かれていたが、平成22年をもって本部が解体され、支部ごとの活動のみとなった。解体理由は、役員の担い手不足。当時は支部ごとに本部役員輪番制を採用していたが、それに反発した一部地域（雨宮、桑原）が会から脱退するという事態にまで発展し、さらにその他の地域（倉科）が役員就任拒否の主張が通らなければ脱退する意思を表示したことから、地域活動の存続を最優先させるため、苦渋の決断ながら本部を解体することとなった。
- ・ただし、本部活動として年2回は集まっている（森將軍塚まつり等）
- ・支部は全8支部（屋代、森、倉科、雨宮、埴生、稲荷山、桑原、八幡）を置いたが、活動の担い手不足等を理由に現在(H30年度)は5支部（屋代、埴生、新田(埴生から派出)、稲荷山、八幡）となっている。

2 人材確保に関すること

- ・昔は仕事をしていない人も多く、友人の紹介等で皆ボランティアをやっていた。それが、今は働いている人も多いし、役員になって資料を作ったりしなければならなくなると、それを理由に辞める人がいる。
- ・メンバーの年齢層は60代以上、あけぼの会の他、婦人会、老人クラブに加盟している人も多いが、役員を担うのが嫌だという人は共通して多い。
- ・役員育成のため、資料作りの技術を高めようとパソコン教室を何度も開いた。パソコンを購入したり、指導してくれたり地域キーマンがいてくれたおかげ。会場は文化会館や、個人宅、受講料は500円/回程度だった。

3 事業の広報（周知）に関すること

- ・一人暮らしや高齢者のみ世帯の情報については、民生委員から教えてもらい、訪問したり物品を配布したりした。
- ・イベント等を開催する際は、チラシを作成し周知した（地域によっては民生委員にお願いしているところもある）。

4 活動内容に関すること

- ・当初の活動内容は、介護施設のオムツ畳みや日用品の配布が主だった。

- ・オムツや当時は布おむつのため、施設では毎日山のように洗濯物があり、畳むだけでも一苦勞であった。今は紙おむつでそんなことはない、便利になった分助け合わなくてもよくなった。
- ・一人暮らしや高齢者のみ世帯を対象に日用品（洗濯バサミ、カイロ等）や食事券を配布していたが、時代とともに年齢制限も厳しくなっている。（例：一人暮らし65歳以上→75歳以上）
- ・昔は、おやき、おはぎ、お弁当など作って配ったが、時代とともに委託するようになった。担い手の手間を減らすのが目的だった。
- ・今はサロン運営も一つの仕事、昔よりも交流の場を求める声が増えたんだと思う。

5 財源に関すること

- ・社協や区からの助成金、その他会員の会費（500円/年）で運営していた。会員個人としては、個人宅に訪問する際にお茶菓子を持っていったり、車を使ったりするので個人単位では赤字での活動であった。それでも助け合いの気持ちを大事にしてやってきた。人によっては報酬をもらえる民生委員について、「報酬がある分、私たちよりもしっかりと活動を。」などと揶揄する声もあった。

6 行政との関係に関すること

- ・社協や区とのやりとりが主だったので、行政との関係については特に不満も要望もない。
- ・強いて言うなら、最近は一入暮らしや高齢者のみ世帯を対象にして支援していることが多いが、それで本当にいいのだろうか。実際には一人暮らしでも元気な人はいるし、テレビでもやっていたが、逆に一人暮らしの方が元気というデータもあるらしい。家族と同居していても肩身が狭く、支援を求めている人もいる。難しいかもしれないが、支援が本当に必要な人に対して、対応ができるといいと思う。