

住民・事業者・行政の連携による高齢者を支えるまちづくり

地方分権によって市町村への権限移譲が進められ、地域でサービスの範囲・水準を決められるようになった。これは、政策の有効性や効率の観点からは望ましいものであるが、ナショナル・ミニマムや「標準的な行政」を支える財源保障の根拠を希薄化させるものでもある。いま、地域では、住民のニーズと選択によって主体的にサービスの範囲・水準と負担を調整していくことが求められており、それには住民の関与＝住民自治が欠かせない。

連合総研はこうした問題意識のもと、高齢者の暮らしを支えるまちづくりを切り口として住民自治のあり方を考えることとし、2013年度に「住民自治と社会福祉のあり方に関する研究委員会」を設置した。研究会では、社会保障分野の地方分権の課

題や介護保険の変遷と住民自治のあり方などについて研究を行うとともに、ケーススタディとして、適切なニーズ把握を行い、サービス供給と負担のバランスの最適化をはかっている自治体のヒアリングを行い、中間報告をまとめた。以下はその概要である。

なお、2014年度は、研究者を含めた「住民自治と社会福祉のあり方に関する研究委員会」(座長：沼尾波子・日本大学経済学部教授)を設置し、中間報告を踏まえて研究を進めており、住民自治と社会福祉のあり方についての最終報告をとりまとめ、「経済・社会・労働の中長期ビジョンに関する研究委員会」で策定するビジョンに反映させることとしている。

第1章 社会保障の分権化と本研究のねらい

従来、家族と企業が人々の暮らしを支える大きな役割を担い、地域コミュニティがそれを補完してきた。しかし、核家族化や単身世帯の増加などによって、家族や地域が暮らしを支えることが困難になり、グローバル化や産業構造の変化などによって、企業の生活保障機能も弱体化した。

こうしたことから、主に家族が担ってきた育児・介護などの現物給付・対人サービスと、それを支える地域・自治体の重要性が高まり、1990年代以降、地域に応じた効率的なサービス供給をめざして地方分権が進められた。

しかし、現物給付は定量的なニーズ測定や事業評価が難しく、財政上の理由で人員配置や処遇が不十分なことも多い。そのため、分権による権限委譲は、地域に応じたサービスの充実の契機となることが期待される一方、財政に余裕がない自治体では、サービスの切り下げにつながるおそれがある。

地域に応じたサービス供給と負担のあり方を地域で主体的に決定するためには、住民参加・住民自治の土壌が不可欠である。そこで、本研究では、地域を支える社会福祉、とりわけ高齢者の暮らしを支えるまちづくりに焦点をあて、住民自治の問題について検討を行った。

第2章 分権と住民自治の観点からみた介護保険の課題

介護保険の創設は社会福祉における地方分権の大きな到達点である。しかし、介護保険を地方分権と住民自治の観点からみると、多くの自治体は、①住民のニーズ把握とそれに基づくサービス創出が不十分である、②給付費の増大に伴って保険料が上昇している、③地域包括ケアシステムを構築するための連携体制、専門人材、行政の支援が不十分である、といった問題を抱えている。

また、予防給付の一部を市町村事業に移行したことで、軽度サービスの地域間格差が広がる懸念もある。介護予防や見守りなど、介護保険以外のサービスを含めたトータルケアシステムの体制と負担のあり方について、住民・事業者・行政が一体となって考え、整備することが必要である。

第3章 ヒアリング報告－高齢者の暮らしを支えるまちづくりのために

事例1 愛媛県松前町地域包括支援センター

松前町では、①住民・民生委員による見守り、②地域包括支援センターのランチに位置づけられた5か所の居宅介護支援事業所による相談・支援、③地域包括支援

センターによるそれらのバックアップ、を中心に地域包括ケア体制を構築している。なかでも、住民が独居高齢者見守り推進員として単身高齢者を定期訪問し、必要があれば民生委員を通じてランチにつなげる見守りネットワークは、地域包括ケアの基盤となっている。

なお、ランチに支援を求めるまでは、支援が必要な人を住民が自発的に支えていることも多い。そうしたコミュニティの支えは、近隣のつながりが強い地域特性によるところも大きい。

地域包括支援センターとランチは、地域ケア会議で情報共有や事例検討を行っているが、それにとどまらず、現場のニーズや課題を吸い上げ、新たなサービスを生み出している。たとえばデイサービスでは、地域包括支援センターが各事業所に働きかけて、小規模多機能化したり認知症対応の専門性を高めてそれぞれに特徴をもたせ、町全体で多様かつ調和したサービスを構築している。行政と事業者のそうした連携は、介護保険導入以前から勉強会を開催するなどして協力関係を築いてきた成果である。

介護予防事業についても、町が高齢者にチェックリストを配布して対象者を把握し、事業につないでいる。将来的には、事業所に属する理学療法士・作業療法士や、行政が働きかけてつくった要支援専門の事業所が地域のサロン等と連携しながら予防事業を行うシステムを整備したい考えである。

町は、地域活動に参加する住民を増やすことと、事業者を地域に定着させることを今後の課題としており、ボランティアと事業者が連携して介護予防事業やサロン活動を行い、住民が介護認定を受ける前から事業者を知る機会をつくることや、事業者が住民に向けて事例を発表する場をつくることも検討している。

事例2 福岡県大牟田市はやめ南人情ネットワーク

大牟田市では、住民・事業者・行政が連携して、「認知症の人を地域全体で支え、安心して暮らせるまちづく

り」に取り組んでいる。

市は、介護保険の準備段階から介護サービス事業者協議会を設置し、事業者との連携を強化するとともに、地域認知症ケアコミュニティ推進事業を実施し、認知症患者への声かけや見守りの意識を高めるための徘徊模擬訓練などに取り組んできた。

徘徊模擬訓練の先駆けとなったのは、はやめ南地区の地域住民組織「はやめ南人情ネットワーク」の活動である。この組織は、社会福祉協議会、民生委員・児童委員連絡協議会、老人クラブ連合会の会長らが世話人をつとめ、行政機関、学校、医療・福祉事業者、商業施設等が幅広く参加するものであり、行政が民生委員に認知症の勉強会の開催を働きかけたことを端緒として生まれた。

はやめ南人情ネットワークは当初、徘徊で行方不明になった認知症患者の搜索訓練などを行っていたが、実際に保護された人の多くは地域外の住民であったことから、取り組みの拡大を市に提案し、市の主導で市内全域への拡大がはかられた。

住民・事業者・行政のそうした良好な連携は、既存の地域組織による高齢者の見守り・声かけ運動、敬老会などの活動の積み重ねや、社会福祉協議会を中心とした地域組織の結束と課題共有によって育まれた土壌を受け継いだものである。

はやめ南人情ネットワークの活動は、地域の見守りの力を高め、認知症の介護を家族で抱え込まずに相談するという意識を醸成してきた。いまやその活動はまちづくりに広がっており、行事を開催し、人の集まる場をつくることで、新たなニーズを掘り起こしている。

市はまた、地域密着型サービスの指定基準として、認知症コーディネーター養成研修の受講と介護予防拠点としての地域交流施設の併設を義務づけており、それらも徘徊模擬訓練の実施や地域と事業者との関係づくりを支えている。

ただし、行政のマンパワーをみると、制度改正に伴って増加する業務を非正規雇用で対応している。市の担当者は、行政サービスの人件費はサービス確保のための必要経費だと認識する必要がある、と指摘する。

事例3 神奈川県茅ヶ崎市コーディネーター配置事業

茅ヶ崎市は、各地区のボランティアセンターを拠点に、専門職と住民がチームをつくり、相談援助などを行う「コーディネーター配置事業」に取り組んでいる。

ボランティアセンターは、茅ヶ崎市社会福祉協議会が、市から地域福祉活動支援事業の委託を受けて全地区に設置した。運営は地区の社会福祉協議会が担い、登録ボランティアが介添えや掃除といった住民の日常生活支援活動を行う拠点となってきた。

市は地域福祉計画で、地域福祉の人材育成、多様化・複合化する相談への対応、制度のはざまの課題への対応、の3つを重点施策に据え、それを具体化する方策としてコーディネーター配置事業を開始した。

同事業では、ボランティアセンターに、コミュニティソーシャルワーカー（市社会福祉協議会の地区担当職員）、地区活動コーディネーター（ボランティアセンターのスタッフ）、地区支援コーディネーター（市の福祉相談員）からなる地区支援チームをつくり、相談を受け付け、各団体の連携をはかり、解決に取り組んでいる。

コミュニティソーシャルワーカーは関係機関との連携・調整や地域の組織化を担い、地区活動コーディネーターは、住民に身近な存在として相談に対応する。地区支援コーディネーターは、専門的見地からそれらを支援する。

また、市は、対応困難事例の情報を共有して解決策を検討するため、地区支援チームと関係機関が参加する地区支援ネットワーク会議を開催している。

こうした活動によって、関係機関の連携強化がはかられ、相談支援体制が構築された。さらに、活動を通じて発見した課題やニーズから新しい活動も生まれており、高齢化で買物が難しい人が多い地区では、宅配等に対応した店舗情報を作成するなどの取り組みもなされている。

市は、同事業の課題として、事業のできる範囲の整理、他機関との連携強化、事業の周知、人材育成、表面化していない課題の発掘、他地区への事業展開、をあげており、それぞれ対応をはかることとしている。市では、こ

のコーディネーター配置事業を12地区に展開し、地域包括支援センター、福祉相談室、地区ボランティアセンターの連携により、制度に基づくサービスと住民の支え合い活動を一体的に行うことをめざしている。

事例4 東京都八王子市シルバーふらっと相談室館ヶ丘

八王子市では、UR館ヶ丘団地に設置された「八王子市シルバーふらっと相談室館ヶ丘」（以下、「相談室」）を拠点として高齢者の孤立・孤独死防止に取り組んでおり、その中から、地域の活性化につながる活動が生まれている。

館ヶ丘団地では、高齢化が進む一方、住民の流動性が高いために地域コミュニティが機能しておらず、高齢者の孤独死が多発していた。そこで市は、都のシルバー交番設置事業の補助を受けて団地内に相談室を設置し、高齢者支援の強化に乗り出した。

相談室の運営は八王子市保健生活協同組合が受託し、市の地域包括支援センターの業務の一部を特化する形で、地域の困りごとの相談への対応などを行っている。開設直後には熱中症予防事業を実施し、学生ボランティアなどの協力を得て戸別訪問を行ったことで、高齢者の疾病や栄養失調など多様な課題の把握につながった。翌夏の熱中症予防事業は予算不足のため、活動参加者の昼食を住民の寄付で賄うこととなり、食事作りに幅広い世代の住民が参加したことでコミュニティ活性化の契機となった。

相談室に住民が集うカフェを併設していることも効果的であり、問題の困難度が低いうちに相談・援助につながられている。また、相談室やカフェの対象・用途を高齢者に限定せず、バリアフリー化も行い、多様な世代の住民が交流する場にしたことで、住民同士が知り合い、助け合う相互扶助を生む場にもなっている。

相談室の事業を通じて、高齢者の孤立・孤独死防止と館ヶ丘団地の地域コミュニティの活性化は進んでいる。しかし、町会の加入率はいまだ低く、市は事業を持続しうるコミュニティの再生が不可欠であるとの認識のもと、事業を当分継続することとしている。

相談室が有効に機能しているのは、地域包括支援センターと組織を分けたためである。市内の地域包括支援センターは総じて業務に忙殺され、相談室が担っているような業務を担えず、民間事業者の中に設置されているために住民から見えにくい存在でもある。そのため市は、民生委員協議会と地域包括支援センターの地域割の統一による連携強化や、地域包括支援センターの公共施設への移設なども進めている。

第4章 事例を通じた住民自治のあり方の検討

いま地域では、ニーズを吸い上げ、サービス供給と負担の関係を考慮した上で、地域資源を活かしたサービス供給体制をつくる必要がある。

これについて、住民・事業者・行政の連携という観点から、ヒアリングを行った4つの事例をみると、いずれにおいても、行政・支援機関と地域をつなぐコーディネーターが、人と情報が集まる「場」で日常的にニーズを吸い上げ、支援につなげている。また、行政と事業者は、日常的にコミュニケーションをはかり、地域資源を活かしたサービス供給体制の構築に不可欠な連携関係や地域との関係づくりを行い、人材を育てている。

制度のはざまにある問題についても、対応する制度、財源、担い手に違いはあるものの、行政が地域特性に応じて多様なニーズに柔軟に対応している。これは相応の財源が確保されていることで可能となっている。

さらに、住民自らが支え手になっていることで、社会参加の場が広がり、高齢の参加者の孤立防止、介護予防にもなっている。個別ニーズへの支援は、地域コミュニティづくりの観点が必要であり、そのためにも多様な世代が参加することが望ましく、行政が参加を支援することも必要である。

他方、財源には制約があり、すべてのニーズは満たせないため、住民がサービス供給と負担の関係を意識しながら工夫をすることが求められており、行政もそれを説明し、住民の理解と協力を得なければならない。

住民・事業者・行政の連携の土台となるのは、住民の意識と参加である。地方分権の進展によって、各自治体が主体的に決定できることが増えているが、それは住民

のニーズをサービスに反映できる部分が増えているということである。地方分権でサービスを切り下げることなく、地域特性に応じたサービスの充実をはかるためには、住民の関与＝住民自治が不可欠である。

補論 労働組合の果たすべき役割

高齢者福祉や高齢者の暮らしを支えるまちづくりに関して、労働組合は、まずは労働者が不本意な介護離職をせず、仕事と介護が両立できる制度を整備し、労働者の不利益にならないように運用していくことが必要である。また、退職者にとっては、地域の人間関係の有無が老後の生活に影響を及ぼすことから、労働組合が活動拠点を地域に広げて、労働者と地域の接点を増やすことも必要であり、連合の地域協議会の活動が重要となる。

地域福祉全体を展望しても、地域での共助の輪を広げるために、労働組合が、労働者自主福祉事業、生協、NPO等と連携して取り組めることは多く、その役割は大きい。

【研究委員会の構成】

※肩書は研究委員会が終了した2014年8月当時

委員	川本 淳	自治労書記長
	森永 栄	国公連合書記長
	春木 幸裕	情報労連書記長
アドバイザー	宮本 太郎	中央大学法学部教授
	沼尾 波子	日本大学経済学部教授
事務局	龍井 葉二	連合総研副所長
	小島 茂	連合総研主幹研究員
	市川 佳子	連合総研主任研究員
	高山 尚子	連合総研研究員 (主担当、執筆)