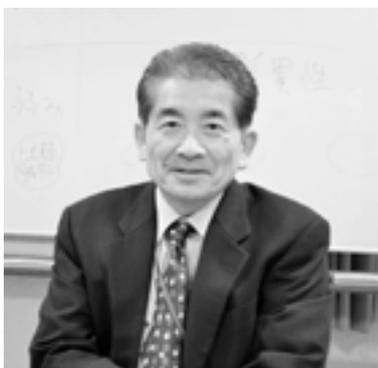


過疎自治体における 関係性の再構築 —生活支援サービスを担う組織 づくり



杉岡 直人 (すぎおか なおと)
北星学園大学社会福祉学部教授

1949年生まれ。地域包括ケアシステムに関する課題について各種の会議体に参加している。最近では、「まちづくり市民事業による協働型市民社会の建設」を実践的テーマとして、障がい者および高齢者の就労のあり方問題と地域の居場所と生活支援サービスの拠点となる地域食堂＝コミュニティレストランの研究調査に取り組んでいる。

1 研究の目的

北海道は、過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎自治体が179市町村のうち149市町村を数えており、全自治体の8割以上を占めている。2015年度の介護保険制度の改正にともない、地域支援事業のなかで再編される要支援の高齢者向けサービス（介護予防・日常生活支援総合事業、「以下、新総合事業」とする）は、2017年度から本格実施されることになっている。介護予防・生活支援サービス事業は、北海道内156の保険者^{*1}のうち、2015年度内に取り組みを実施済みが6保険者、実施予定が30保険者であり、あわせて36保険者であった（厚生労働省：介護予防・日常生活支援総合事業、包括的支援事業実施状況（2016年1月4日現在））。生活支援体制整備事業のうち、2015年度内に生活支援コーディネーターの配置は6保険者が実施済み、協議体の設置は14保険者が実施済みとなっており、道内でも北海道や各振興局、社会福祉協議会（以下、社協）、さわやか福祉財団等による生活支援コーディネーター養成講座などが行われている。ただ、全体として各自治体での実質的な展開は2016年度以降となることは避けられない。

厚生労働省の説明では、「総合事業の意図が地域づくりであり、規模の小さい自治体の方が、調整コストが低く調整の時間も短くてすみ、事業の趣旨が正しく理解できれば早くスタートできる。事業者が少ない自治体では、住民同士の助け合いが根付いて総合事業を受け入れる土壌が形成されている一面もある。（要点抜粋）」（服部真治 2015：9）としながら、「都市部では意識的に互助を強化しなければ、強い互助は期待されない」（服部剛 2015：11）というように、小規模自治体の方が、取り組みが容易であるかのように整理されている。

はたしてそうだろうか。従来から指摘されているように、地域における福祉のまちづくりの課題として、地縁組織・団体の高齢化や担い手不足による活動の停滞がみられ、加えて、北海道の場合、広域な自治体を

*1 介護保険制度は、広域連合の方式を選択しているところもあるため総自治体数と総保険者数は一致しない。

持つことから、サービス拠点の配置も広汎な日常生活圏域をカバーする必要がある。新総合事業において、保険者としての市町村は、担い手不足の中で、既存の介護サービス事業所のほか、新たにNPOや民間事業者等、住民主体による生活支援サービスの担い手への支援をおこなう役割を担うことになる。そこで、北海道内の過疎自治体を対象にアンケート調査と北海道内の先進的事例調査を実施し、住民の支え合い活動に対する自治体の課題を明らかにすることを目的とした。

2 研究の対象と方法

研究調査では、①北海道内の149過疎自治体における新総合事業の体制整備に関するアンケート調査、②行政聞き取り調査、③先進事例調査を実施した。郵送アンケートに関しては、過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎自治体149市町村の介護保険担当課を対象に郵送アンケート調査を実施し、64自治体から回答を得た（回収率43%）。

3 研究の結果

(1) 新総合事業をめぐる道内過疎自治体の現状

介護保険制度改正にともなう現下の最大の課題となっている新総合事業については4.1%が平成29(2017)年度の実施を予定していると回答している。厚生労働省の介護予防・日常生活支援総合事業、包括的支援事業実施状況（2016年1月4日現在）にある北海道全体のデータを見ると、2015年度内の取り組みを予定している自治体は全体の23%であるが、本調査で過疎地域に絞って回答を見ると2割を切っており、後に見るように、体制整備の難しさがあるとみられる。新総合事業の導入にあたり検討課題となる事業（複数回答）について最も回答が多いものは、「(生活支援サービスを提供する団体の連携・協働を促進する)協議体・生活支援(地域支え合い推進員)コーディネーターなどの体制整備」82.5%、また、多様なサービスの中で「住民主体による支援」の類型に該当する訪問型サービス

Bと通所型サービスB^{*2}がそれぞれ7割となっている。

新総合事業の問題点に関しては、「住民組織・ボランティアの人員確保」がほとんどの自治体で課題になっており（90.6%）、次いで「制度設計（要項作成）に時間・人手がかかる」60.9%、「自治体内の人員体制の充実」50%などが挙げられた。これは、とりわけ今回の介護保険制度改正が保険者である自治体の責任で体制づくりを展開することを求めている点に起因している。制度設計の構築や住民説明あるいは協議体の設置運営をどうするのかという問題を扱う専門職や調整をはかるための準備に必要な作業を担うスタッフ不足がどこの自治体も深刻になっていることが背景にある。とくに介護予防に関する取り組みは、自治体の規模というより保健師やその領域の活動に人材が得られるかどうかという点にポイントがあるといえる。さらに、事業を推進するための肝心の協議体の設置については、第1層（市町村全域）は設置済みが6自治体、第2層（中学校区レベル）は1自治体であり、2016年度以降の設置が第1層では8割、第2層では9割となっており、大きく立ち後れている。

また、この事業にかかるマンパワーとしてきわめて重要な生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）として想定される人材（複数回答）について、最も多かったのは、社協職員77.8%、次いで、地域包括支援センター職員55.6%、自治体職員42.9%と専門職員に回答が集中している。

新総合事業の導入にあたり、社協が担うことが期待される事業（複数回答）についてみると、割合が多い順に「生活支援サービスを提供する団体の連携・協働を促進する協議体の運営」が48.3%となっており、訪問型サービスA^{*3}（緩和した基準）45%、訪問型サービスB（住民主体による支援）35%、通所型サービスB（住民主体による支援）33.3%、通所型サービスA^{*4}（緩和した基準）31.7%など、地域をコーディネートする役割と現在の在宅サービスの基盤を生かした実際のサービス提供の役割が期待されている。

*2 訪問型サービスBと通所型サービスB

厚生労働省のガイドライン（平成27年6月5日）によると、訪問型・通所型サービスBは、実施方法が「補助（助成）」、サービス提供者が「ボランティア主体」とされている。

*3 訪問型サービスA

実施方法は「事業者指定/委託」、サービス提供者は「主に雇用労働者」。

*4 通所型サービスA

実施方法は「事業者指定/委託」、サービス提供者は「主に雇用労働者+ボランティア」。

新総合事業の実施時期は、2017年度としている自治体が6割以上を占め、自治体における担い手の確保に課題があることが明らかになった。協議体は、全市、中学校区に設置されることになっており、これに該当する日常生活圏域が1つ（81%）、中学校区が1つ（45.3%）もしくは2つ（28.1%）であるところが多い。

(2) 事例調査の結果

事例調査の目的は、新総合事業の実施主体（自治体）、住民活動の取りまとめを行う主体（社協）と地域で活動する団体の新総合事業の体制整備に関する課題を明らかにすることである。調査対象には北海道内外の先駆的な事例を選んで訪問調査を実施したが、ここでは、北海道の中でも生活支援体制整備や協議体設置をいち早く進めたS町社協の担当者への聞き取り調査の結果をまとめて紹介する。

S町およびS町社協

人口約7千人、世帯数3千5百、高齢化率39.5%（2015年4月）のS町では、コミュニティバス（役場、銀行、郵便局、病院やサロン活動の拠点となる町内会館等を巡回）、また、北海道内でいち早く地域福祉対応型の介護支援ボランティア制度に取り組んでいる。

S町社協次長の聞き取りと解説をもとに以下にまとめておく。S町社協は、2015年4月に町から協議体と生活支援コーディネーターの配置を受託しており、生活支援コーディネーター専任1名と兼任の2名、3層生活支援コーディネーターにあたる住民活動支援員（利用者を通いの場につなぐ通所型対応）を非常勤で

7名配置している。生活支援コーディネーターの配置については、図1のように整理されている。

新総合事業に向けては、2006年度から住民主体の活動のシステム化を図り、高齢者が高齢者を支えるという着眼にヒントを得て、一般介護予防教室「ふまねっと健康教室」をはじめた。ポイントは、第一に、社協のふれあいネットワーク活動のメニューに加え、希望のあった町内会に2～3名のサポーターを派遣すること。第二に、90分の「ふまねっと健康教室」にアイスブレイク*5としてのレクレーションを取り入れたこと。第三に、五ヵ年プロジェクトを立ち上げ、万歩計など記録の要素を取り入れて、5年間で何らかの成果を出し、成果の有無に関わらず、継続についてはそのときに協議しようということで取り組んだこと。第四に、社協は側面的支援に徹し、NPOや行政との連携に努めたが、住民主体の介護予防の活動量について数値化することを目標としたことにある。

4 提言

最後に提言として、第一に、有償ボランティア組織の位置づけを明確にすること、第二に、介護予防活動に重点をおいた協議体の設置、第三に、住民自治の推進を意図したまちづくりの必要性を提示した。自主的自発的な活動団体のアイデンティティがあり、それを支援する公的役割を行政が制度としてつくり出すことが「新たな地域の支え合い」が問いかけた課題（宮本2014）にはかならないのである。

(1)有償ボランティア組織の位置づけを明確にすること

有償ボランティア組織を動かすためには、団体が住民に信頼されることが基本となる。実際にサービスが必要としている人に対して無償ボランティアだけでカバーすることにはならず、ボランティアによるサービスの利用控えも想定されることになるため、何らかの有償ボランティアのサービスを的確に組み込むことが基本である。また、サービス提供者の確実な体制づくりを担保するためには、マッチングに関わる人材の確

*5 アイスブレイク

緊張をほぐすためのきっかけ。本題に入る前の雑談や皆で行う簡単なゲームなど。



図1 S町の生活支援コーディネーターの位置づけ (S町資料より)

保が必至となる。過疎地域において有償サービスを効率的に提供することは、人員確保、事業所の採算性から考えても難しい。公益的、公共的サービスとしてうまく提供できるようにするには、有償ボランティア団体のマッチングを行うコーディネーターの活動を支える費用、事務所経費等が不可欠である。過疎自治体には、しくみを支えること・マンパワーを確保すること・コーディネーターが専門職的役割を担うことが期待される。

(2) 介護予防活動に重点をおいた協議体の設置

介護予防体制、健康増進的な活動強化が最優先であり、かつ必要である。加えて、高齢退職者、就労可能な人たち、有力なマンパワーの養成・確保がポイントとなる。2017年度からの生活支援サービスの提供に関して、サロンの活動、コミュニティカフェなど住民が集まって健康づくりをする場所や機会を重点的に用意することを先行して行わなければならない(図2)。住民の組織化を通じて、高齢者事業団、過疎地域レベルでのシルバー人材センター、老人クラブ、各種団体、町内会などのつながりを考慮した協議体の確立が急がれている。

(3) 住民自治の推進を意図したまちづくり

新総合事業の可能性を拓くためには、かつての古い^{きずな}絆を取り戻すという発想ではなく、絆をつくり出すことでコミュニティをつくり出す覚悟を持つことが必要である。人口は減少する、高齢化は進む、担い手がないという捉え方は何も生み出せない。ポイントとしては、住民が地域づくりに参画する機会として居場所

づくり、介護予防、地域の雇用を射程に入れたコミュニティカフェのような事業を先行させて、かつ、彼らの活動の継続性を支えるために有償ボランティアサービスの提供組織をつくっていくことが解決につながる。

【付記】

本稿は、北海道開発協会平成27年度研究助成「過疎自治体における有償ボランティア組織の構築に関する研究」(共同研究)を受けて実施した研究の要約である。なお、本稿の関連原稿は、『北海道地域福祉研究』第19号(2016)に掲載予定である。

参考文献

- ・ 島山明子・杉岡直人(2015)「コープくらしの助け合いの会の組織論的考察—生活協同組合の理念と生活支援サービスの関わり—」『北海道地域福祉研究』18,63-72,北海道地域福祉学会。
- ・ 服部真治(2015)「総合事業は介護事業者にとって人員不足を解消する絶好の手段(特集 地域包括ケアシステム構築の土台となる新総合事業の将来と拡充整備の方策を探る~2015年にスタートした新総合事業の最新動向と2017年からの全面移行を展望する~)」『Visionと戦略:医療・福祉経営の新時代と人財を創る』12(11),9-11,保健・医療・福祉サービス研究会。
- ・ 厚生労働省 介護予防・日常生活支援総合事業、包括的支援事業実施状況(2016年1月4日現在) <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000074126.html> (2016.03.15)
- ・ 妻鹿ふみ子(2010)「住民参加型在宅福祉サービス再考—『労働』と『活動』の再編を手がかりに—」『京都光華女子大学研究紀要』48,117-145,広島光華女子大学。
- ・ 宮守代利子(2012)「有償ボランティアの提起する問題に関する考察」『社会学論集』20,30-45,早稲田大学大学院社会科学部研究科。
- ・ 宮本太郎編著(2014)『地域包括ケアと生活保障の再編—新しい「支え合い」システムを創る』明石書店。
- ・ 中島裕明(2009)「第2章 福祉社会とボランティア—共生の主体とサポート」田村正勝編著『ボランティア論—共生の理念と実践—』ミネルヴァ書房。
- ・ 中山淳雄(2007)『ボランティア社会の誕生~欺瞞を感じるからくり~』三重大学出版会。
- ・ 大原昌明・杉岡直人・島山明子(2016)「2015年介護保険制度改正にともなう有償ボランティア組織の存続戦略—コープくらしの助け合いの会をめぐる—」『北星学園大学経済学部北星論集』56-2,北星学園大学。
- ・ 小野晶子(2005)「『有償ボランティア』という働き方—その考え方と実態—」『労働政策レポート』Vol.3,1-55,独立行政法人労働政策研究・研修機構。
- ・ 杉岡直人(2015)「地域福祉における『新たな支え合い』が問いかけたもの 特集:市民生活における『新たな支え合い』の検証—地域福祉の機能を問う—」『社会福祉研究』123,28-35,鉄道弘済会。
- ・ 杉岡直人・島山明子(2016)「地域食堂の活動と類型化に関する一考察」『北星論集(社会福祉学部)』53,1-10。
- ・ 杉岡直人・大原昌明・島山明子(2014)「生活支援サービス提供組織の運営コストに関する予備的考察」『北星論集(経済学部)』54-1,55-66,北星学園大学。

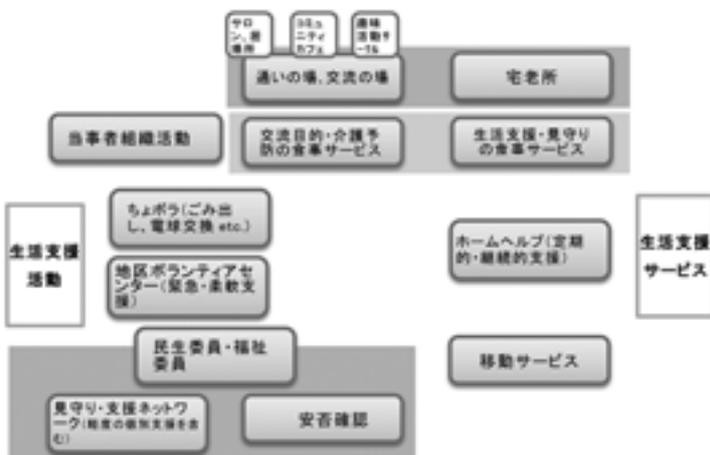


図2 助け合い(支え合い)活動の種類
新地域支援構想(2014年6月20日:新地域支援構想会議)より