

地域福祉とまちなかの役割 ー長崎県佐々町の事例からー★

北九州市立大学大学院マネジメント研究科 特任教授 幕 亮二

1. はじめに

筆者は、齢知命に達し永年勤めた東京のシンクタンクを退職、郷里の佐賀に還りコンサルティング業を営んでいる。また、2019年からビジネススクールの実務家教員として、4半世紀にわたる失敗談を講義で話すようになり、はや1年が過ぎた。

本稿は、2019年度まで受託事業として携わった、長崎県佐々町の地域福祉計画と子ども・子育て支援事業計画の同時策定に関する講演内容を、寄稿用に編集したものである。講演時は両計画の策定委員会座長や商工会会長、町の担当課長が会場に居られ、些か遠慮し十分伝えられなかった部分もあったが、今般の新型コロナウイルス感染拡大で対面交流が制限されるなかでも、佐々町住民の地域福祉の取り組みが、確実に前進しつつあることを含め伝えたい。

2. 佐々のきせき

2.1 ぜんざい川がカブトガニ産卵地へ

佐々町（さざちょう）は、人口13,792人（住民基本台帳2018年3月31日）、長崎県県北地域に位置する。平成の大合併において、隣接他町が佐世保市に編入されるなか町制を維持し、町の中心部を流れる佐々川河口部以外、佐世保市に囲まれている。明治から昭和にかけて、北松炭田屈指の産炭地として、最盛期には人口2万人を超え、洗炭

で佐々川はまるで善哉のように真っ黒になったと伝えられている。炭鉱閉山後、人口は一時1万人を下回るが、その後、鉄道・道路による通勤・通学アクセス条件が良いことから、佐世保市のベッドタウンとして人口1万人を回復し、今に至る。

炭鉱閉山後、清流を取り戻した佐々川の河口部には、同川の水量と水質を評価し、世界的な天然だし製造業のアリアケジャパン株式会社が主力工場を立地している。そしてさらに驚くことには、その工場の目の前には、ハクセンシオマネキ等の希少生物が多数生息する干潟があり、カブトガニの産卵場所がある、自然環境とリーディング産業が共存共栄する奇跡の地でもある。

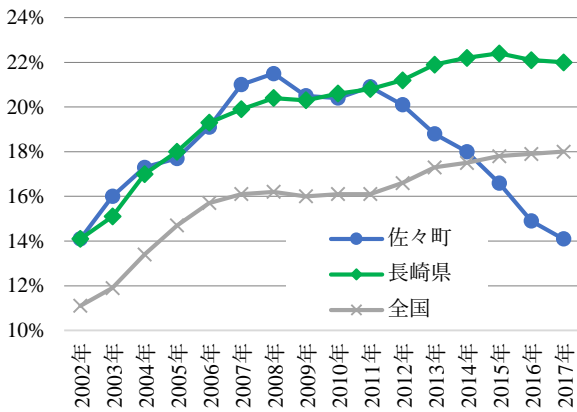
2.2 介護保険制度存続の危機からの脱出

奇跡の軌跡は、恵まれた自然環境と産業立地だけではない。2000年の介護保険開始以降、長崎県の要介護（要支援）認定率は、全国の中でも高い水準にあるが、そのなかでも佐々町の認定率は県内一高かった時期がある。

図1は、佐々町の要介護（要支援）認定率の推移を、長崎県及び全国の平均値と比較したものであるが、2009年以降、佐々町の同認定率は減少を続け、全国平均を下回る水準となった。その結果、図2のように、高齢者数が右肩上がりに増加する中、介護給付費給付実績も増加から減少に転じ、介護保険制度存続の危機から、脱出し全国の先進事例となった。

* 本稿は、2019年（令和元年）7月31日（水）に、佐賀大学で開催された佐賀地域経済研究会 第221回例会で報告した「地域福祉とまちなかの役割」を論文化したものである。

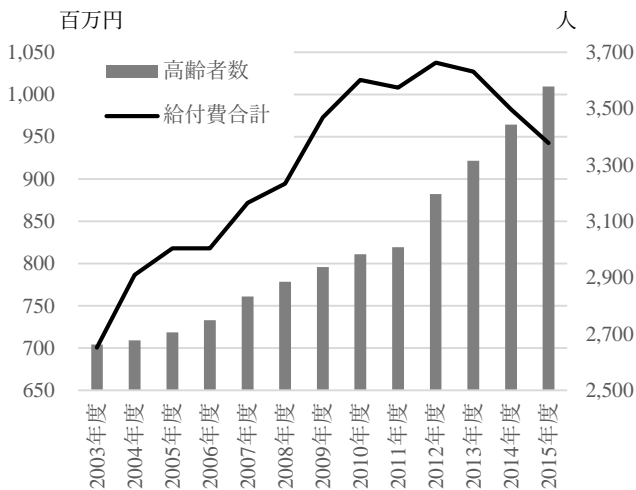
図1 要介護（要支援）認定率の推移



注：毎年の9月末の数字

出所：佐々町住民福祉課 地域包括支援センター（2016）

図2 高齢者数及び介護給付費給付実績の推移



出所：佐々町住民福祉課 地域包括支援センター（2016）

3. 形成されたネットワーク

3.1 制度の目的に還り成功した住民参画

法は政策目的の手段であり、国民の福祉こそが本来の目的だ。全国各地で異なる事情に、遍く対応する制度と運用マニュアルは作れない。しかし、皮肉なことだが、実直誠実な自治体ほど、マニュアルを厳守する傾向があり、政策効果を得にくいことが多い。佐々町も、介護保険がスタートした直後、同じ悩みを抱えた。

一生懸命やっても結果が出ない時は、調査分析による事実認識の共有が大事だ。厚生労働省(2014, p. 105) は「要因分析からは、要支援1～要介護1の割合が高く、廃用症候群や認知機能低下で要介護認定の申請に至り、次第に重度化していることがわかった」ということを指摘している。

介護保険法第4条第1項に、「国民は、自ら要介護状態となることを予防するため、加齢に伴って生ずる心身の変化を自覚して常に健康の保持増進に努めるとともに、要介護状態となった場合においても、進んでリハビリテーションその他の適切な保健医療サービス及び福祉サービスを利用することにより、その有する能力の維持向上に努めるものとする。」とあるが、佐々町では、江田(2015, p.13) が指摘しているように「介護サービスの利用に当たっては、“何をしてほしいですか” から“何ができるようになりたいですか” “へと質問の仕方を変えた。そして、介護保険制度だけでは多様化するニーズを解決できないという前提”を遵守することにした。

佐々町の幸運は、法の原点に立ち還り、それを住民にも地道に伝える努力を惜しまない行政・専門職が居たことだ。最終的には、介護ボランティアをはじめ、住民発意の事業に背中を押されるほどの、人的ネットワークが形成され、その成果が認定率や給付費給付実績の低下に繋がった。そして、その取り組みと成果は、厚生労働省が主催する2018年「健康寿命をのばそう！AWARD」の介護予防・高齢者生活支援分野において、厚生労働大臣最優秀賞を受賞するが、介護保険制度崩壊の危機という将来のリスクに、住民自らが真正面から向き合い成果を上げてきた「地域力」が評価されたわけである。

3.2 ピンチをチャンスに変えた波及効果

心身ともに元気になり、支援（お世話）される

側から支援（お世話）する側になることの自己承認欲求が、佐々町の共生社会を支える原動力となってきたことで、自助・共助の取り組みが目に見える効果を生んできた。この成功体験が、制度の利用者でありその支え手ともなった高齢者に、自信とともに、複合化・多様化する地域生活課題解決への意欲を掻き立てることとなった。

また、包括支援センター・健康相談センター・社会福祉協議会といった公共部門の入る「佐々町福祉センター」が、介護予防や子育て支援のボランティア団体が活動の場となることで、周辺の図書館を含めた町の中心部が、内発的に形成された共助のネットワークの中心となった。まちなかの賑わい創出を目的に、その手段として福祉機能・交流機能を設置する事例が全国各地で後を絶たないが、その全く逆だ。

4. 地域福祉計画策定の目的と方法

4.1 住民福祉課の経験値

社会福祉法の一部改正により、地域福祉計画は「地域における福祉の各分野における共通的な事項」を記載する、「上位計画」として位置付けられた。また「包括的な支援体制の整備に係る事業に関する事項」が計画に盛り込むべき事項として新たに追加された。地域福祉計画は、その策定プロセスを活用し、関係者が地域課題と目指す地域の姿（ビジョン）を理解・共有し、創意工夫により、包括的な支援体制の具体化・展開の契機となる役割を担う計画となる。

市町村の地域福祉計画策定は努力目標とされ、その策定に当たっては社会福祉法人 全国社会福祉協議会（2018）「地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画の策定・改定ガイドブック」に、背景や目的とともに先行事例も含めた丁寧な解説がある。佐々町においても、同ガイドブックを参考に

計画策定に臨んだが、策定委員会の設計において、経験値を活かした先見の明があった。

まず、子ども・子育て支援事業計画／次世代育成支援行動計画と、同じ策定委員会メンバーで同時策定を行ったことである。これにより、多世代参画による地域福祉の課題解決と、そのための施策を、次世代・次々世代含め推進していく合意形成が可能となった。

次に委員会委員の任期が、計画策定後次期計画策定時まで長期間に設定され、実際の介護ボランティアや民生児童委員・教育機関やPTA等地域づくりの担い手である委員会委員に、計画の不断の検証を通じ、単なる計画書に終わらせない仕掛けが組まれている。

これらは、先の介護予防における成果を踏まえ住民の力を信じた、町の住民福祉課職員の経験値によるものだ。

4.2 地域生活課題の把握

計画策定作業は、先の成功体験を踏襲し、丁寧に実態を調査分析することを起点とした。回答者は世帯主に限らず、世帯人員であれば誰でも回答者になれるよう、調査票を設計した。家族で本アンケート調査を機会に、地域福祉やまちづくりに関する会話を促進してもらいたかったからだ。

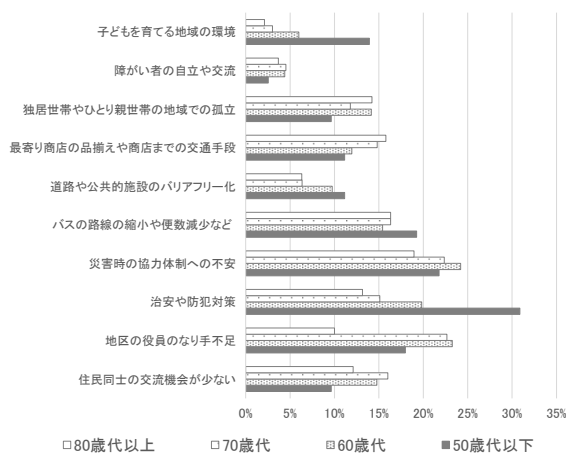
町内会加入の全世帯（4,411世帯）を対象に、喫緊及び将来不安な地域生活課題についてアンケート調査を実施した。町内会経由で調査票を配布した上で、郵送によって回収した結果、1,238通の回答を得た（回収率28%）。2019年2月を配布・回収時期としていたが、4月に入り料金後納郵便の期間が切れても、役場に丁寧に記入した調査票を持参する方もおいでになられた。

アンケート調査の活用では、用意した選択肢への回答以上に、自由回答への記載内容をとくに重視した。別紙にわたり長文で書かれたものもあり、

熱意と意思を明確に読み取れる記載ばかりで、すべてを転記すると A4 版 30 ページにも及んだ。策定委員会では、この自由回答を各委員に複数回にわたり参照し、グループディスカッションも行い議論を重ねた。

図 3 のアンケートの結果からは、世代によって感じる不安や不満には差があることが解った。50 歳代以下の子育て世代は、防犯や子育て環境といった現況に対する不安・不満が多いのに対して、介護予防においてボランティアへの参加等により自身が成果を上げて来た 60～70 歳代は、民生児童委員や自治会等地区の役員の高齢化や、自身がボランティアに参加する際の自家用車運転継続への不安等、将来の地域福祉維持・増進への不安・不満が目立った。

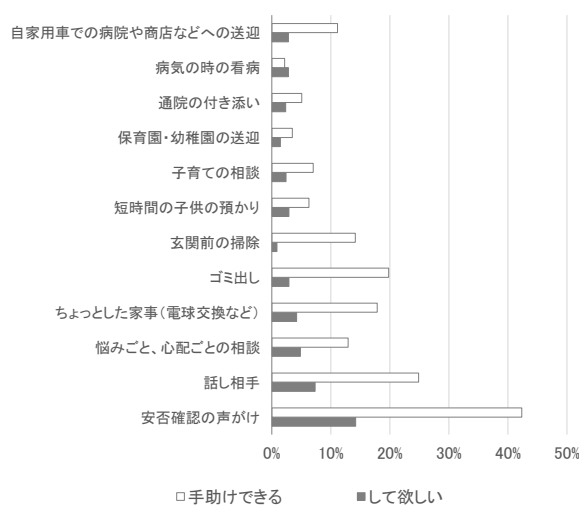
図 3 回答者及び家族の感じる不安・不満



出所：佐々町（2020a）『第 1 期 佐々町地域福祉計画』

図 4 にあるように、ボランティアとして自分達が手助けできることと、逆に困っているので手助けして欲しいことを問う両問の回答集計結果では、驚くことにほぼ全ての項目で手助けできるとの回答率が、手助けして欲しいとの回答率を上回る結果が得られた。しかし同時に、ボランティア参加のきっかけが解らないという意見が多数あった。

図 4 手助けできることとして欲しいこと



出所：佐々町（2020a）『第 1 期 佐々町地域福祉計画』

5. 多世代交流の促進と重点施策

5.1 多世代交流の必要性

策定委員会では、世代間で不満や不安が異なることは、逆にミスマッチを解消することで共助のメニューを増やし得る可能性ではないかと考えた。そのような積極的な意見が、複数の世代間で共有できたのは、成功体験への自信であると同時に、差し迫る将来への備えを急ぎ、具体的な行動に移ることで漠然とした不安を今払拭するの必要を感じたからに他ならない。全世帯を対象とするアンケートを行い、各自由回答まで策定委員に読み込んでもらい、丁寧にディスカッションを重ねて頂いた結果、佐々町の地域福祉計画の基本方針は、次の 5 本柱となった。

- ① 制度の隙間で十分に対応ができない地域課題を、地域で発見・共有し解決の方向を試行錯誤していく、そのための施策や事業を推進する。
- ② 全世代の地域共生社会への参画機会を促進し、「生涯活躍のまち」を目指す。福祉サービ

スの人材育成や働き方改革により、適切なサービス需給の維持を図る。

- ③ コミュニティビジネス・ソーシャルビジネスとして対応する起業や業態拡大を促進する。
- ④ 生涯学習の機会や楽しく参加できる交流の場や機会の創出を行い、次世代及びその次の世代以降の地域福祉に関する活動への参加促進を図る。
- ⑤ 分野別に施設や窓口等を可能な限り分離せず、総合的な情報ネットワークのハブ機能の拡充と適正な運用を行う。

本計画が計画策定で決して終わらないよう、引き続きその進捗と成果を評価する役割を担う委員会は、基本方針を具体的に推進するための重点施策とその工程表を作成した。重点施策検討における視点として、以下の3点を総合的に勘案するものを優先した。

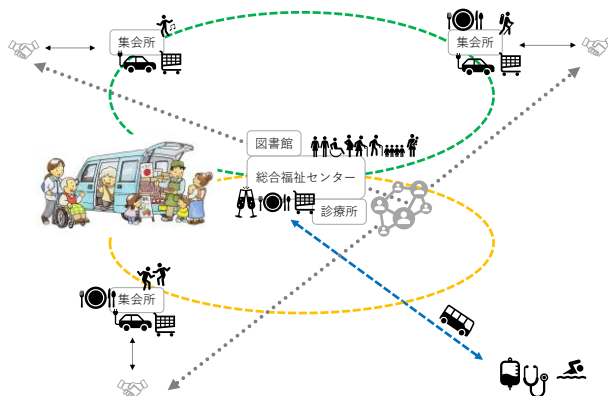
- ① 移動支援と安全安心
- ② 活動拠点と相談窓口
- ③ 持続可能な社会参加と促進

一般社団法人日本老年医学会(2014)によれば、「要介護状態に陥る前の中間的な段階を指す用語として使われる“フレイル”は、身体的問題のみならず、認知機能障害やうつなどの精神・心理的問題、独居や経済的困窮などの社会的問題を含む概念であり、加齢に伴って不可逆的に老い衰えた状態ではなく、しかるべき介入により再び健全な状態に戻るという可逆性が包含されている」とされる。フレイルの原因は加齢ではなく、外出機会が減り人との会話や交流が少なくなることが一因である。積極的に外出し、世代や地域を超え様々な人達と交流することが、フレイルの予防に繋がる。佐々町には、総合福祉センターにおける「生

きがい教室」や「はつらつ塾」、地区集会所における地域デイサービス等、介護予防に繋がる多様な交流の場があるが、65歳以上人口が4割になる超高齢化社会を見据えるなか、移動困難な方向けに何らかの送迎支援がない場合、参加者の減少は避けられない。また、現在75歳以上の方の外出支援として、町によるタクシー利用券の助成が行われているが、今後対象者が増加することで、将来的に町の財政を逼迫しかねないことを住民自らが危惧しており、持続可能な移動支援サービスが重点施策のひとつとして挙げられた。

図5で示したように、町全体の情報ネットワークの中心は総合福祉センター(まちなか)に置き、各地区での活動の拠点は集会所の活用を想定している。現状では、集会所等の利活用度は、地区によって差があるが、集会所は地域防災の拠点としてだけでなく、むしろ非常時の安全な集合・利用を確認する目的から、今後さらに各地区の多世代交流の拠点として積極的に活用される必要がある。そのためには、現状にあったルールや使用方法を検討するとともに、交流機会促進の観点から施設の有効活用を図り、地区間での交流活動に係る企画や催行情報の共有を図る。

図5 多世代交流拠点としてのまちなかと集会所



出所：佐々町(2020a)『第1期 佐々町地域福祉計画』

施設の活用度(稼働率)の向上を図ることで、

前述した移動支援事業の利用者を増加させ、事業としての持続性にも寄与することとなる。高齢者に限らず多様な世代の外出・交流を促進することが、移動支援サービスや拠点施設の利用増大と同時に、地域の情報ネットワーク（自発的な個人情報の開示を含む相談や交流）を拡充し、持続可能な「共に支え合う地域社会づくり」の基盤の形成に繋がると考えた。

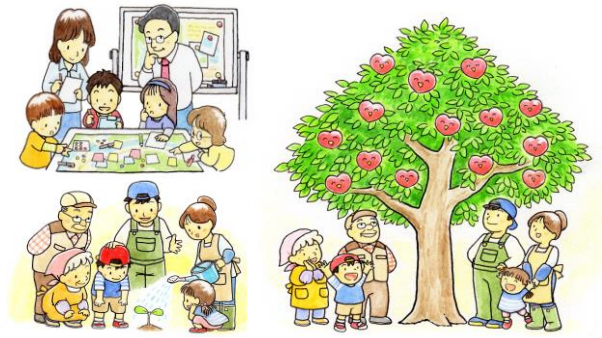
5.2 次世代の参画を促す次々世代の子供たち

地域福祉計画は、老人福祉法や児童福祉法等、既存の法制度に基づく各種計画と調和・連携を求められる上位計画だが、各計画で位置づけられる施策や事業を網羅的に含めるだけでは、地域福祉計画策定の趣旨にはそぐわない。

佐々町の地域福祉計画は、既存の法制度に基づく施策・事業だけでは対応が十分ではない、言い換えれば制度の隙間で十分に対応できない地域課題を、地域で発見・共有し、解決の方向を試行錯誤していくための施策や事業を記す計画となっている。むしろ制度の隙間に落ちた課題こそ、自助・共助・公助のスクラムをがっしりと組む契機となる「種」と考えた。

このことを、自宅と学校以外の地域全体の空間的な広がり認識するようになる、小学校3年生以降の総合的な学習の時間等の機会に学ぶことができるように、地域福祉計画と子ども子育て支援事業計画のエッセンスを副読本として編集した（図6）。きっかけがなくこれまでボランティアに参加経験の無い親世代と、家族の食卓で話題にしてもらい、子ども達が親世代を地域福祉の次世代の担い手として引っ張り出してくればと期待している。

図6 学童向け副読本に掲載した挿絵（一部）



出所：佐々町（2020b）『ともにささえあう生涯活躍のまちづくり 佐々の地域福祉』

6. おわりにー佐々町から発信する「新しい生活様式」ー

第1期佐々町地域福祉計画および第2期佐々町子ども・子育て支援事業計画についての答申が、両計画策定委員会座長の吉井秀樹長崎県立大学名誉教授から町長に手渡されたのは、2020年1月21日である。その後、3月に入り長崎県内でも感染発生事例が報告され、全国で感染拡大が続くなか、政府は4月16日、特別措置法に基づく緊急事態宣言を全都道府県に拡大、佐々町の介護予防活動もやむなく一時休止となる。5月14日、長崎県を含む39県で緊急事態宣言は解除されたが、未だ多くの活動が休止されている。

全国的な報道でも、ステイホームによる徹底した巣ごもりが、健康や体力維持や認知症進行抑止に悪影響を及ぼすリスクが指摘されており、感染予防対策と両立させる「新しい生活様式」が課題となっている。

地域福祉計画策定委員会委員でもある福田修三氏が代表の「佐々町元気カフェ・ぶらっと」は、総合福祉センター2階で、介護予防と人とのふれあいを目的に集まるお年寄りに対して、体温を計測し、2mの社会的距離を取り、インストラクターの映像を見て体操して頂くよう運営配慮しつつ活

動を再開された。

筆者は、参加者は少なくとも、活動の灯は消さないことが、諦めて社会的に衰弱するフレイルに陥らないことに繋がると信じている。「新しい生活様式」の画一的かつ完璧なマニュアルを待つ前に、佐々が実践を通じて再び新たな提案を示してくれることも。

参考文献

- 江田佳子 (2015) 「住民が主役、地域包括ケアのシステム構築」『国際文化研修 2015 年 冬』第 86 号、(公財) 全国市町村研修財団 全国市町村国際文化研修所、pp. 13-16.
- 厚生労働省 (2014) 『市町村介護予防強化推進事業報告書 ー資源開発・地域づくり実例集ー』 pp. 105-112.
- 佐々町住民福祉課 地域包括支援センター (2016)
(<https://www.sazacho-nagasaki.jp/list00080.html>)
- 佐々町 (2020a) 『第 1 期 佐々町地域福祉計画』
- 佐々町 (2020b) 『ともにささえあう生涯活躍のまちづくり 佐々の地域福祉』
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 (2018) 『地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画の策定・改定ガイドブック』
- 一般社団法人日本老年医学会 (2014) 「フレイルに関する日本老年医学会からのステートメント」 (https://www.jpn-geriat-soc.or.jp/info/topics/pdf/20140513_01_01.pdf)