

多様な市民参加による共助のあり方に関する答申
～ご近所福祉「そっと支えたい」の実現～

平成24年2月

行政改革推進委員会

多様な市民参加による共助のあり方に関する答申

はじめに	2
1 いなべ市の高齢者を取りまく状況	3
(1) 人口状況と推移	3
総人口と高齢化率の推移	3
後期高齢者の推移	4
世帯数の推移	5
(2) 介護保険状況	6
介護認定者数の推移	6
財政的な推移	7
高齢者福祉に係る特別会計に対する一般会計繰出金の推移	8
介護給付費等の推移	9
(3) 公助の限界と今後の公的サービスの方向性	10
2 共助が育つ要因と共助の促進に向けた支援について	11
(1) 先進地事例からみた共助(地域福祉活動)が育つ4つの成功要因	11
(2) いなべ市における共助の促進に向けた支援	13
3 いなべ市における地域の福祉力を高めるまちづくりについての提案	17
(1) 自助として取り組むべきこと 地域の交流や活動への参加	19
介護予防・健康づくりに取り組む	19
地域活動への積極的な参加	19
日ごろの人間関係を通して相互に見守り、支え合いをする	19
助けられ上手になる	19
(2) 共助として取り組むべきこと「ご近所福祉～そっと支えたい～」	19
高齢者福祉問題の共有	19
要援護者の把握と地域による見守り活動	19
ミニサロン・ふれあいサロンの開催	19
気づきの通報	19
(3) 公助として取り組むべきこと 高齢者の見守りネットワークを促進	
要援護者マップの作成と活用	19
地域における福祉活動の担い手の育成とネットワーク化	20
住民、関係機関のネットワーク化・連携強化	20
自助・共助が困ったときの支援	20
4 事業の推進にあたって	21
5 参考資料	
先進地事例からみた取り組みの成功要因	22
自治会別高齢化と地域活動の関係	24

はじめに

いなべ市の高齢化率は、平成 19 年 10 月の 21.5%が平成 23 年 10 月には 22.3%となり、高齢者夫婦のみ世帯数も、平成 12 年から 22 年の 10 ヶ年で 1.6 倍に増加しています。また介護保険の認定率からみても、後期高齢者の 4 人に 1 人が介護認定を受けており、着実に高齢化が進行しております。

福祉は、自助（個人や家族、友人、隣人等による相互扶助）で出来ないことを共助（市民同士や地域、社会福祉協議会、NPO 活動等による支えあい活動）で、共助で出来ないことを公助（行政、公的機関による支援）が担うという形が基本です。

しかし、老老介護といわれるように在宅での介護が難しくなり、本人や家族の努力だけでは直面する課題を解決出来ないといった自助の限界が明らかとなっております。

また、介護保険事業や後期高齢者医療保険事業など、高齢者医療・福祉サービスとして公助の拡充が積極的に行われてきましたが、高齢化による要介護者の増加、福祉サービスの多様化による制度の限界、近年の厳しい経済情勢に伴う市の財政状況等によって、公共的な支援を一人ひとりへ拡大することはもちろん、維持することすら困難になりつつあり、公助も限界を向かえつつあります。

このような状況から、自助、公助の限界をカバーするために期待されているのが、共助の創成・再生です。

甚大な被害をもたらした東日本大震災でも、行政活動が機能するまでの間に大きな役割を果たしたのが、地域の中でお互いが助け合い、支えあう共助の力でした。

これからは、地域における共助の広がりと自主性を高めていくことが重要であり、行政主体の福祉サービスから脱却していく必要があります。

今回この答申では、いなべ市の高齢者福祉の課題を明らかにし、地域の状況を類型化し、地域の実情に応じた市の支援のあり方、地域の共助のあり方について、整理を行うとともに、市民【自助】、地域【共助】、行政【公助】がそれぞれ、どうあるべきかを議論し、最終的に多様な市民参加による共助のあり方、地域の福祉力を高めるようなまちづくりについて検討を行いました。

いなべ市行政改革推進委員会として、いなべ市の高齢者福祉のあり方について熱心な議論を行って頂きまとめたものであり、今後この答申をもとに、いなべ市の高齢者福祉サービスが他市の先進事例となるような施策展開の一標となることを強く願っております。

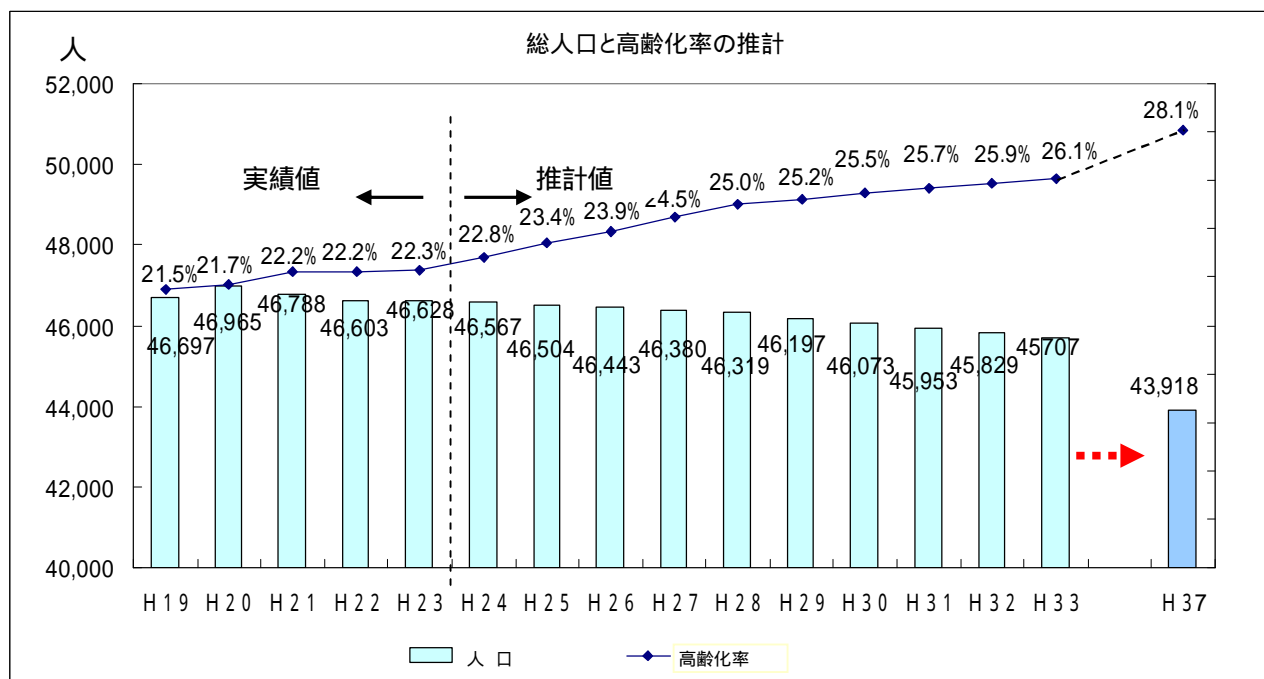
1 いなべ市の高齢者を取り巻く状況

(1) 人口状況と推移

総人口と高齢化率の推移

本市の人口推計をみると、平成 23 年に 46,628 人であった総人口が平成 33 年には 45,707 人まで減少することが予測されています。一方、高齢化率（全人口に対する 65 歳以上の人口比）は 22.3% が 26.1% まで増加し、総人口の 4 人に 1 人が高齢者（65 歳以上）になると予測されています。

また、人口問題研究所が発表している平成 37 年の推計値を基にして算定した高齢化率は 28.1% であり、平成 33 年よりもさらに高齢化が進行すると予測されています。



資料：住民基本台帳・外国人登録人口（平成 19 年、平成 23 年 10 月時点の数値で推計）

平成 19 年～平成 23 年各 10 月時点の実績、

平成 24 年以降はコホート変化率法 1 による人口推計

平成 37 年は人口問題研究所 2 将来推計人口より

【用語解説】

1 コホート変化率法

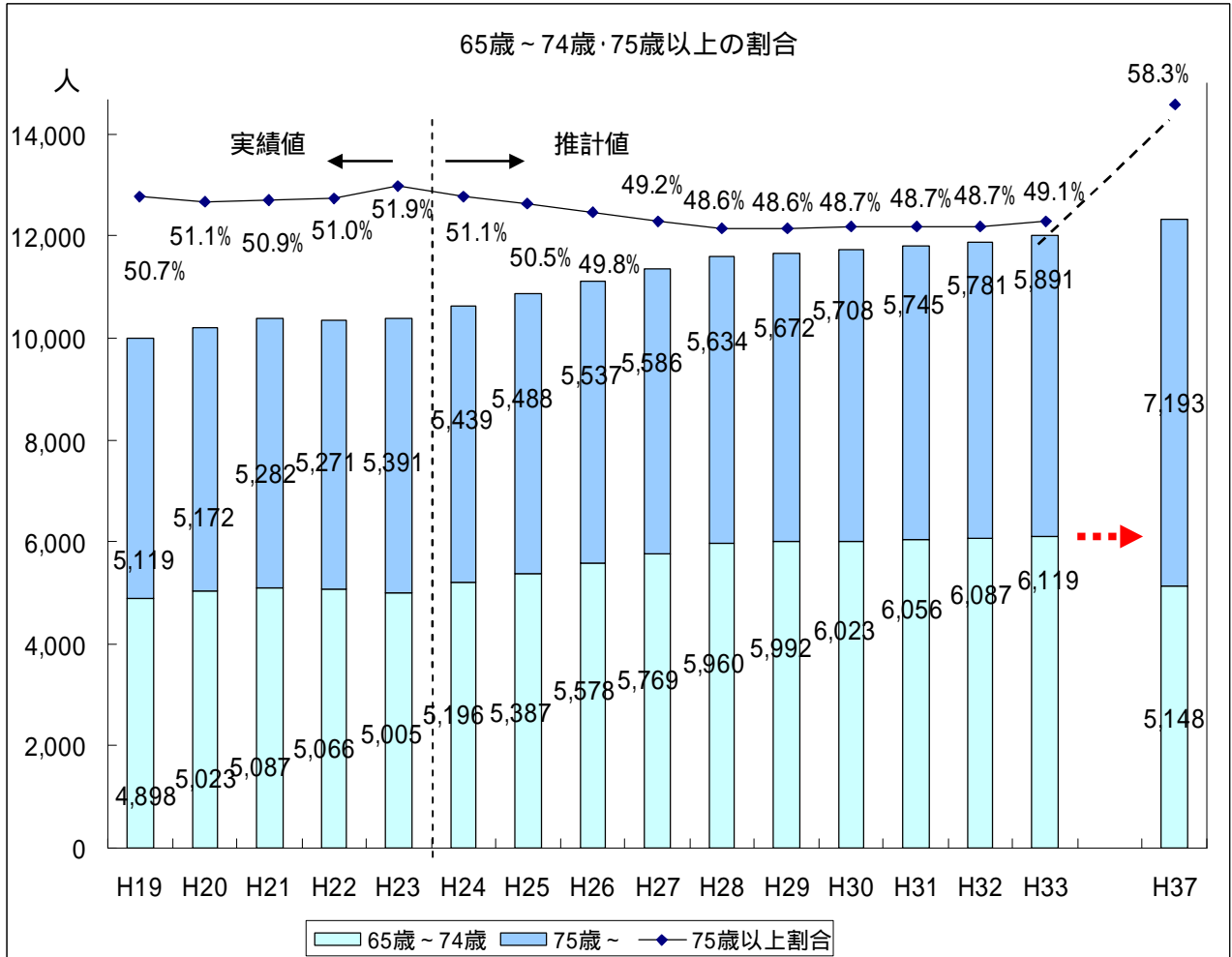
地域の将来人口を予測する際に、特定の社会的集団（＝コホート：通常は年齢階層別男女別人口）毎に人口予測を行う方法の一つで、自然増減要因と社会増減要因を区別せず、過去における実績人口の動勢から「変化率」を求め、それに基づき将来人口を推計する方法。

2 人口問題研究所

1996 年 12 月、厚生省の人口問題研究所と特殊法人社会保障研究所が統合されて設立された。現在は厚生労働省の附属機関。人口・経済・社会保障の関連等について調査研究を行い、福祉国家に関する研究を具体的な政策に結びつけることを目指す。

後期高齢者の推移

本市の65歳以上の高齢者の中で前期高齢者(65歳～74歳)と後期高齢者(75歳以上)の割合を見ると後期高齢者は、平成23年の51.9%を上限に、その後団塊の世代¹が前期高齢者になることから平成28年までは徐々に減少しますが、平成30年から再び増加に転じ、団塊の世代が後期高齢者となる平成37年には後期高齢者の占める割合が58.3%まで急激に増加すると予測されています。



資料：住民基本台帳・外国人登録人口（平成19年、平成23年10月時点の数値で推計）
 平成19年～平成23年各10月時点の実績、平成24年以降はコーホート変化率法による人口推計
 平成37年は人口問題研究所 将来推計人口より

【用語解説】

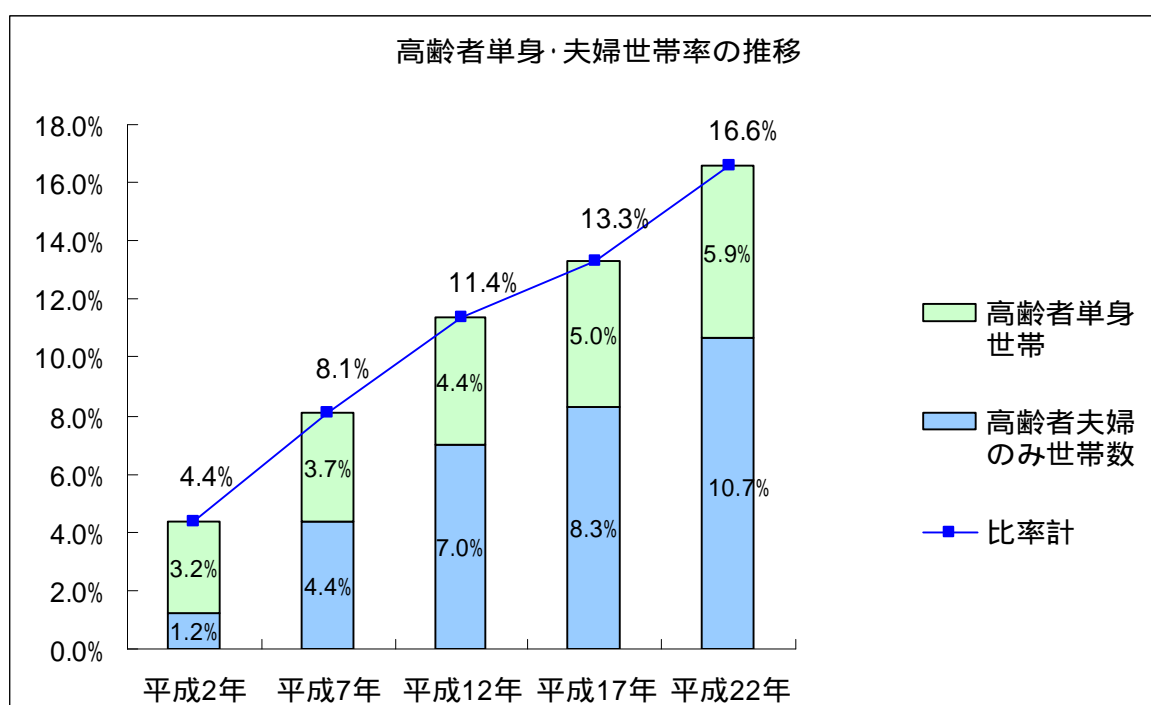
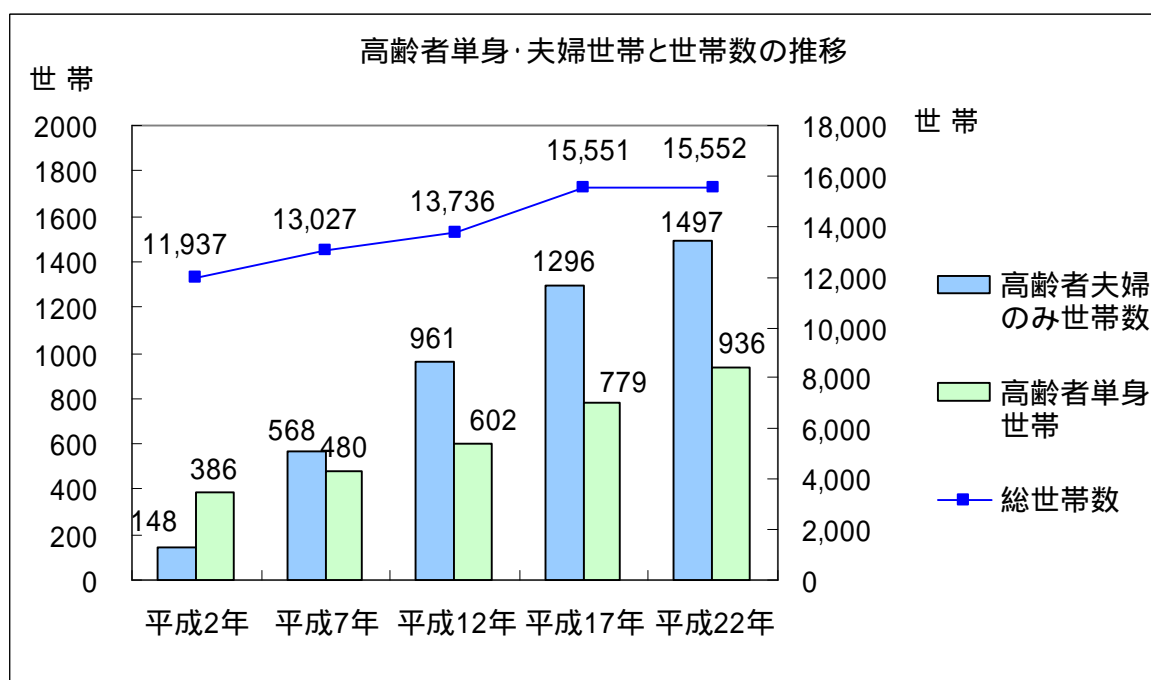
1 団塊の世代

1947年(昭和22年)～1949年(昭和24年)の3年間にわたる第一次ベビーブームに出生した世代を指す。

世帯数の推移

本市の総世帯数は、平成12年から平成22年の10年間で16.1%（2,218世帯）の増加となっておりますが、高齢者夫婦のみ世帯数は55.8%の増加、高齢者単身世帯は55.5%の増加となっており、総世帯の増加に比べて、高齢者夫婦のみ世帯数と高齢者単身世帯は大幅な増加となっています。

高齢者単身・夫婦世帯が平成2年から平成22年の20年間で、534世帯から2,433世帯へと約4.6倍に増え、2世帯・3世帯家族が減少したことにより、これまで家族内のあらゆる世代間を通じたごく自然な地域活動への参加機会が減少していることが伺えます。



資料：国勢調査

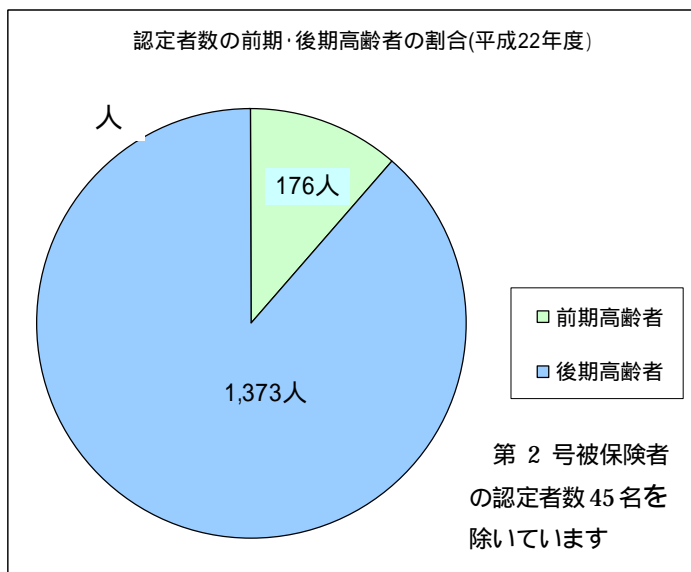
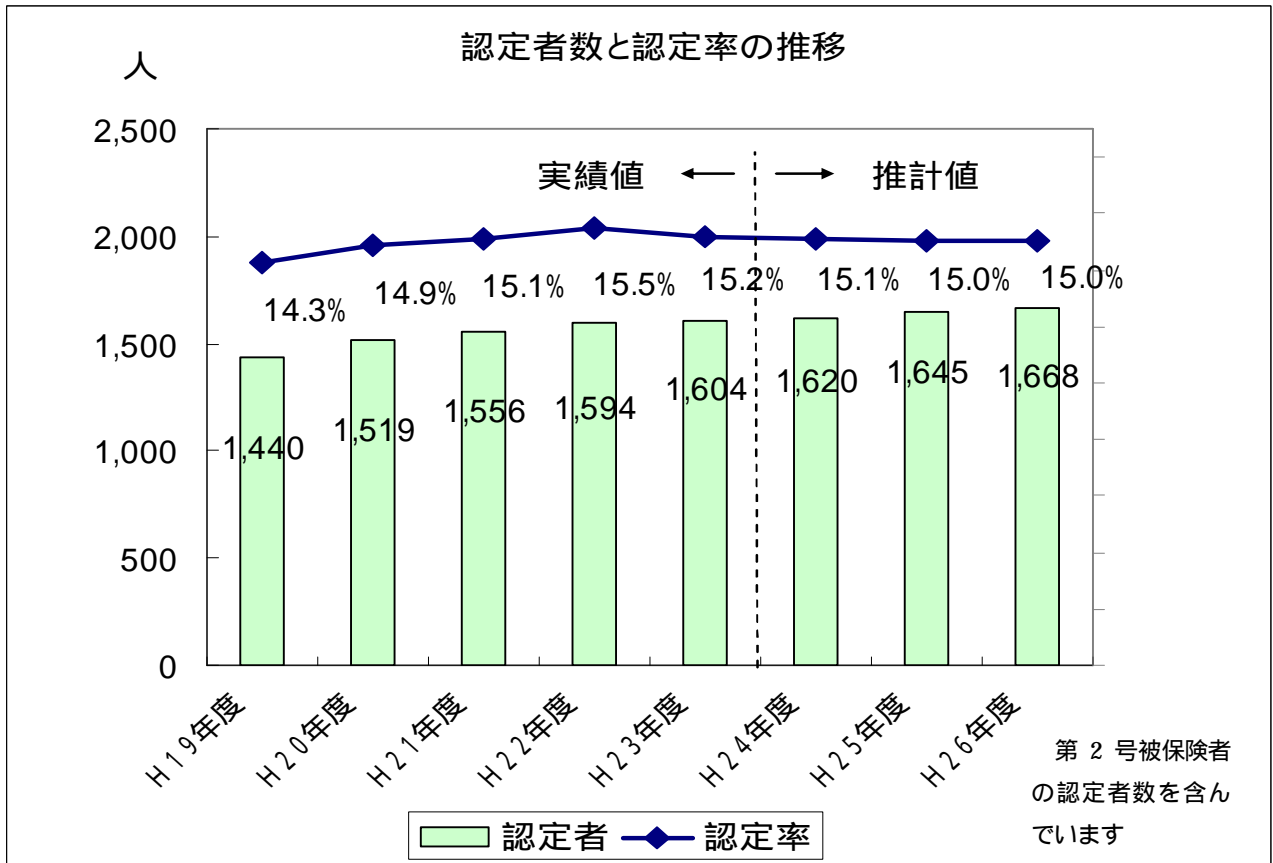
(2) 介護保険状況

介護認定者数の推移

本市の認定者数の推移をみると平成19年度認定者数は1,440人であったが、平成26年度には1,668人と228人の増加が予測されています。

認定率は、平成22年度の15.5%を上限に、平成26年度には0.5%減り15.0%の予測となっています。このことは、団塊の世代が前期高齢者になることでの一時的な減少であり、団塊の世代が後期高齢者になった場合は、急激な認定率の増加が予測されます。

平成22年度実績で認定者の内訳をみると、75歳以上が1,373人と88.6%を占め、75歳以上人口5,271人の4人に1人が介護認定を受けており高い数値を示しています。

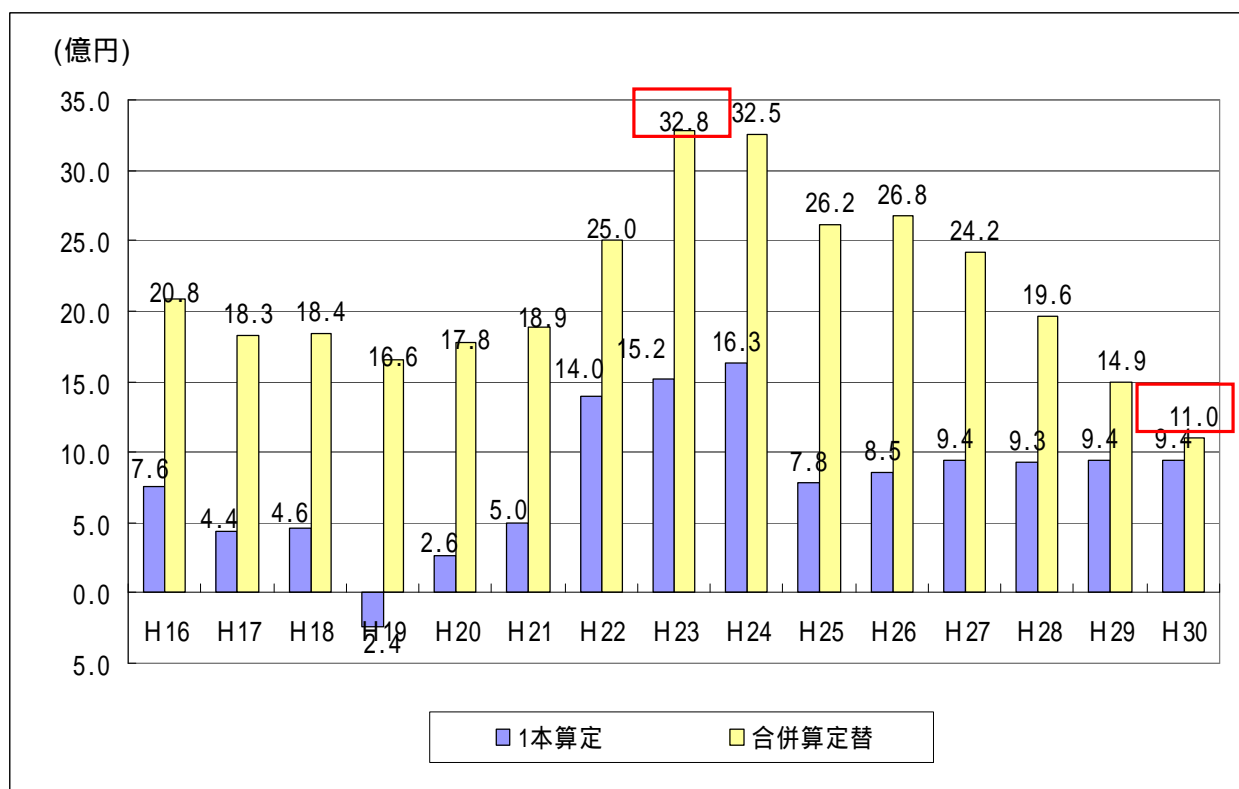


資料：介護保険事業状況報告 各年度末平成24年度から平成26年度の認定者数及び認定率の数値は、現在調整中のため変更となる場合があります。

財政的な推移

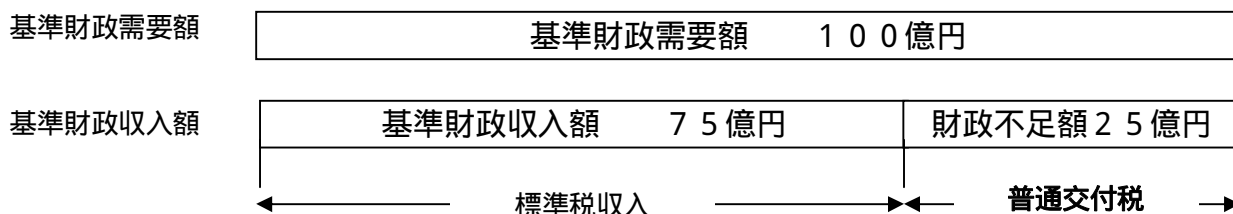
いなべ市が直面している財政面の最大の課題は、普通交付税 1の合併算定替 2（合併特例措置）の終了です。下記のグラフのとおり、合併算定替が終了することにより、H30年度には普通交付税が11億円（平成23年度から21億円の減）まで減少するとの試算が出ております。

このような財政状況に対応するためには、人件費や施設の維持管理経費の見直しなど経常的な経費の見直しによるコスト縮減はもとより、民間や市民の自発的に実施する公共サービスと行政が行う公共サービスの役割分担を見直し、行政と市民が協働して公共サービスを担っていく体制づくりが必要です。



【用語解説】

1 普通交付税とは
普通交付税の仕組み（例）



市政を運営するために必要な費用を国の基準により算定したものが基準財政需要額です。税収入等に国が定めた一定の割合を掛けて算定をしたものが基準財政収入額です。基準財政需要額と基準財政収入額との差が普通交付税です。

2 普通交付税の合併算定替とは

合併市町村に係る普通交付税の算定方法の特例で、合併後の10年間に限って普通交付税の額が合併前の状態における額より減少しないようにするための特別な措置が講じられています。

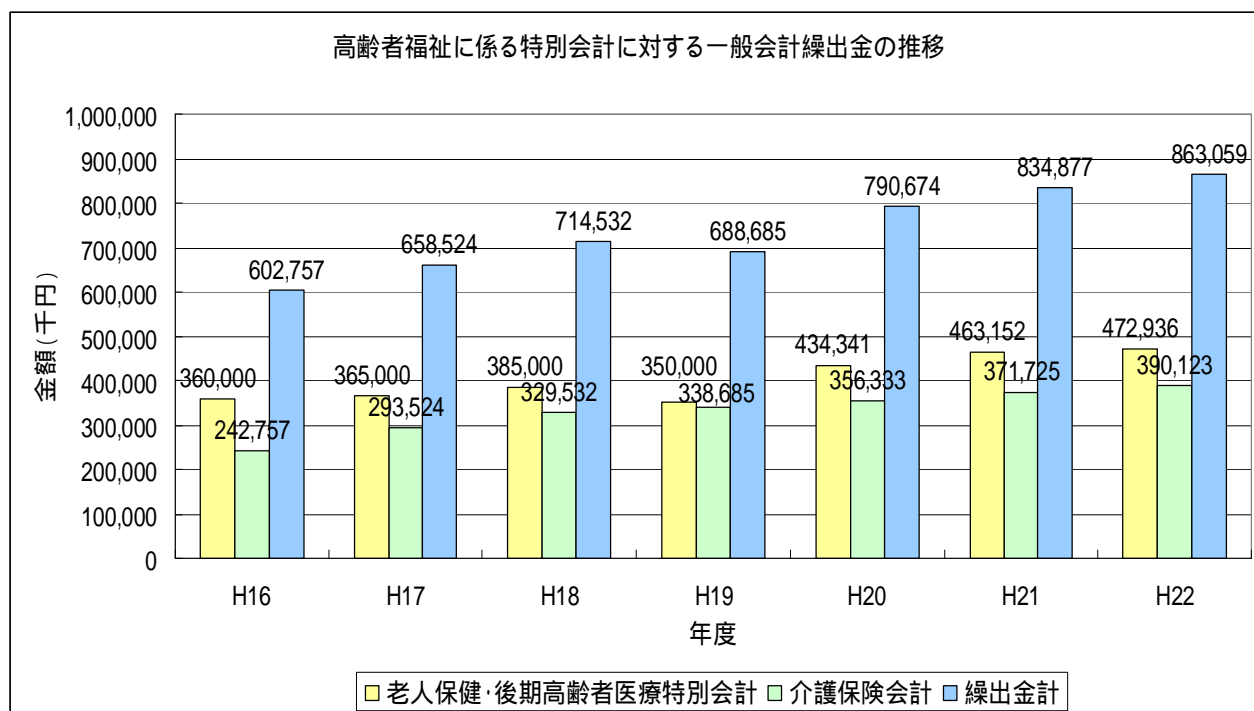
10年目以降は激変緩和措置として5年間の間に段階的に減らされていきます。

高齢者福祉に係る特別会計に対する一般会計繰出金の推移

高齢者に対する福祉サービスは、主に後期高齢者医療事業 1（以前は老人保健事業）と介護保険事業 2により、実施されています。

この事業を実施するために、市から支出している繰出金は、平成 16 年度の 6 億円から年々増加し、平成 22 年度には 8 億 6 千万円まで増加してきています。

今後も、高齢化による介護を要する方の増加によって繰出金は増加することが予測され、近年の厳しい経済情勢に伴う市の財政状況では、公共的な支援を一人ひとりへ拡大することはもちろん、維持することすら困難になりつつあります。



【用語解説】

1 後期高齢者医療事業

日本の高齢者医療は、これまで昭和 58 年に施行された老人保健法に基づいて実施されてきましたが、平成 20 年 4 月からは、高齢者の医療に関する法律に基づいて、後期高齢者医療事業として実施されています。

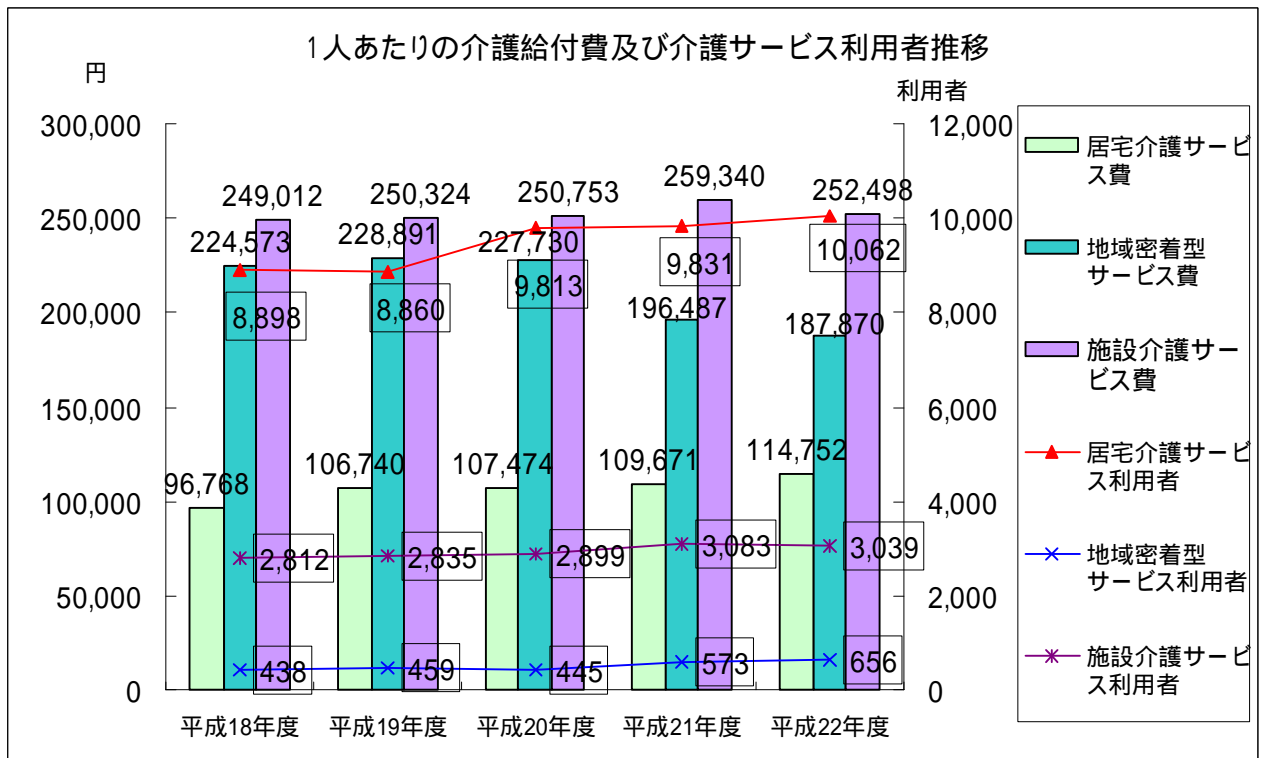
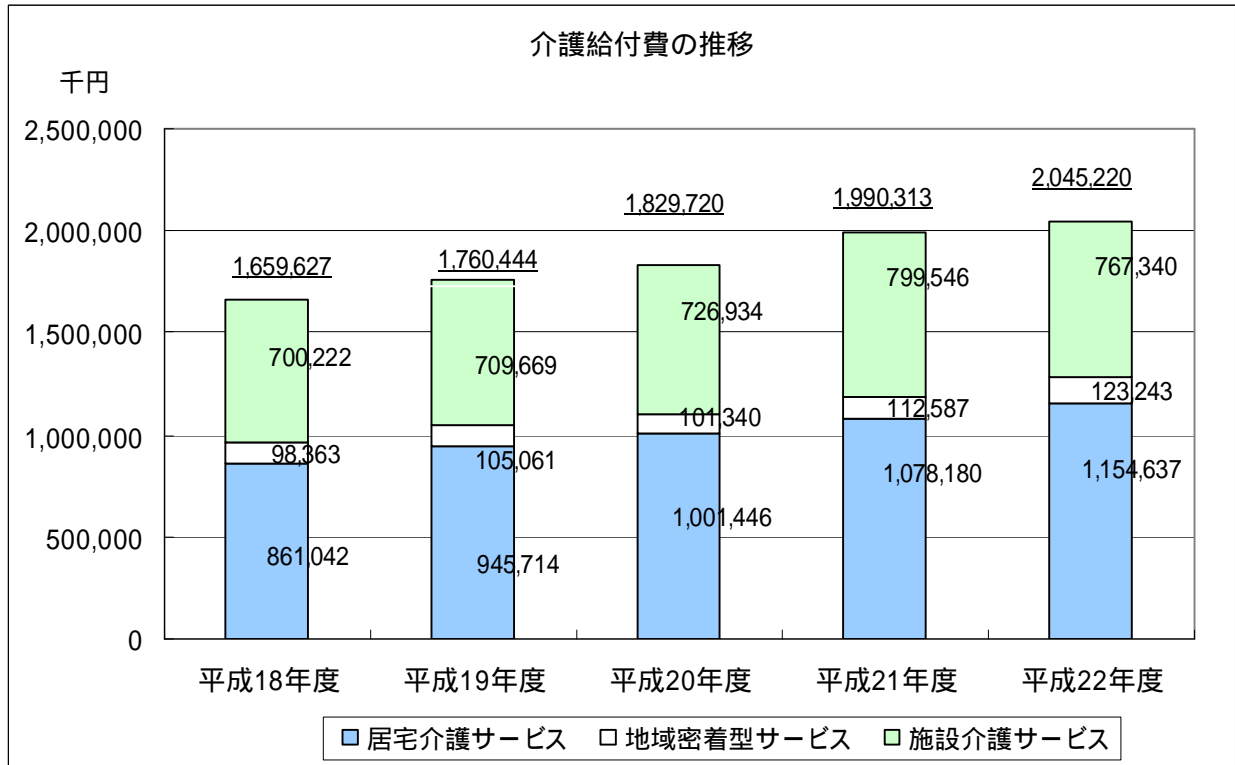
2 介護保険事業

本格的な高齢社会の到来を迎え、国民の老後の最大の不安要因である介護を社会全体で支える新たな仕組みとして、寝たきりや認知症の高齢者等へ必要な介護サービスを行うことを目的とした介護保険事業が平成 12 年 4 月から実施されています。

介護給付費等の推移

平成18年度の介護給付費は、16億5,900万円であったが、平成22年度には20億4,500万円と5年間で3億8,600万円23.2%増となっており毎年増加しています。

1人あたりの介護給付費は、居宅介護サービス給付費が徐々に増加していますが、施設介護サービス給付費・地域密着型サービス給付費は減少しています。各介護サービスの利用者数は、増加傾向にあります。



資料：介護保険事業状況報告 各年度末

(3) 公助の限界と今後の公的サービスの方向性

介護保険制度は、家族の介護力の弱体化、介護期間の長期化により介護を主にした社会的入院が生じ、医療サービスの非効率の防止策として、また介護が必要となった高齢者およびその家族を社会全体で支えることを目的に平成 12 年度に創設され、介護サービスの基盤整備が進められ質・量ともに充実をしてきました。

しかし、公的サービスの利用は、利用要件が整わないと利用できず、利用できても制度範囲のサービスとなり利用者ニーズを全てカバーできない状況にあり、本市の人口状況の分析結果から、今後も高齢化が進み併せて二次予防対象者(特定高齢者)・介護認定者も増加し既存の公的サービスの量・種類だけでは対応しきれないことが予測されます。

財政状況の分析結果からは、市町村合併の優遇措置である普通交付税の合併算定替の終了を向かえることにより、普通交付税が大幅な減少となり、歳出は、高齢化の進行、一人暮らし高齢者・高齢者夫婦のみ世帯の増加、介護認定者の増加等により、介護保険特別会計・後期高齢者医療特別会計からの給付費が増加し、市からそれぞれの特別会計に支出している繰出金も増加することが明らかとなりました。

このような状況の中で、高齢者福祉サービスを充実していくためには、自助でできないことを共助で、共助でできないことを公助が担うという福祉の基本といなべ市行政改革大綱にあるパートナーシップのまちづくりの推進 1により高齢者福祉のあり方を検討していく必要があります。

いなべ市では、平成 20 年度より地域住民の方々や関係機関、事業者、金融機関等と行政が一体となって行う「高齢者見守りネットワーク事業」を開始しました。住民や関係機関等が日常から「さりげない見守り」と「ふとした気づきの通報」を行い、困難なことや不安なことは、民生委員、地域包括支援センター、社会福祉協議会や行政に通報して専門家につなげていくという見守りネットワークシステムです。しかし、この事業はまだ緒についたばかりであり、今後住民の皆さんへの周知を進めていくとともに、ご近所同士が能動的に日頃から繋がり合えるシステムへと発展させていく必要があります。

高齢者が住み慣れた地域で、いつまでも安心して暮らしていくためには、以前にはどこにでもあったようなご近所同士による助け合いの仕組みを再生し、地域の実情を理解している地域住民が主体となって高齢者に対する福祉サービスを実施することが重要になります。

このため、行政は地域の中でお互いが助け合う共助による高齢者に対する福祉サービスを自立的かつ継続的に促進できるよう、いなべ市内の地域の福祉実情に応じて、専門的な知識の普及啓発や担い手づくりに努める等、地域の福祉力向上に対する努力に支援することが必要です。

【用語解説】

1 パートナーシップのまちづくりの推進

これまでは、公共サービス＝行政サービスという認識のもと、市民ニーズの多様化とも相まって、行政が提供する行政サービスは肥大化の一途をたどってきましたが、公共サービスの中には行政ではなく住民や民間企業が主体となって提供することが効果的で効率的なサービスも存在しています。これからは、民間や市民の自発的に実施する公共サービスと行政が行う公共サービスの役割分担の見直し、行政と市民が協働して公共サービスを担っていく体制づくりと行政サービスの効率的な提供を行うことが必要です。(いなべ市行政改革大綱から抜粋)

2 共助が育つ要因と共助の促進に向けた支援について

先進地事例から共助が育つ成功要因について分析し、その知見より、いなべ市における共助の促進に向けた支援方法について、それぞれの地域福祉活動の段階に応じて提案します。

(1) 先進地事例からみた共助(地域福祉活動)が育つ4つの成功要因

先進地事例として、行政・社会福祉協議会から共助の促進に向けて働きかけた長野県駒ヶ根市と愛知県安城市の活動、及び住民が共助の取り組みを自発的に始めて広がった「すずの会」(神奈川県川崎市野川地区)の活動と「うちの実家」(新潟県新潟市粟山地区)の活動の4事例を取り上げ、それぞれの成功要因を分析した結果、4つの成功要因がみえてきました。(P22、23 先進地事例からみた取り組みの成功要因の表参照)

成功要因1 活動の担い手となるリーダーの存在

住民の中から共助の活動が生まれ発展していった最大の要因は、活動の担い手となるリーダーとその協力者が地域の中に存在していることです。行政や社会福祉協議会が、このような人材を発掘し、活動への関心づくり、活動起こしや活動の発展を支援することが重要です。

成功要因2 危機意識や課題解決への意欲の高まり

住民による活動が生まれ地域の中に広がっていく土壌として、住民、関係機関、行政、社会福祉協議会等に高齢者福祉や地域活動に関する危機意識や課題解決への意欲の高まりがあることが必要です。危機意識・課題意識の醸成、高齢者福祉問題への関心づくりのため、地域住民対象の研修会、講演会、懇談会が先進地では開催されています。

成功要因3 地域活動の活性化

住民意識として相互扶助・連帯意識が基盤にあり、地域活動が活発に行われている地区ほど、要援護者の困りごとや課題も把握されています。そのため、高齢者福祉分野についての地域福祉活動も生まれやすいことが先進事例から読み取れます。

成功要因4 地域に浸透していくための仕組みづくり

生まれた地域福祉活動が確かなものとし、地域に浸透していくための仕組みづくりも必要です。駒ヶ根市と安城市では、住民組織として福祉委員等を設置して、地域福祉活動を推進しており、行政・社会福祉協議会が、災害時要援護者マップづくり、ご近所マップづくり、自治会単位の地域福祉計画づくり等を実践するよう働きかけていました。住民は、これらの提案を受け、自らの組織の中で、高齢者福祉問題について具体的に協議し、課題解決に向けた活動を起こしています。ボランティア団体の「すずの会」も当初から行政の保健師と地区内の実態調査を行い、公的施設でサロン活動を開設しています。さらに、活動を他地区に広げていくために、行政からの委託を受け、他地区の要援護者マップづくりをしています。「うちの実家」では、自治会の協力により月1回のサロンを開催(自治会館を利用)しています。その後空き家を利用した常設型の宿泊ができる「うちの実家」を開設しています。また公民館と共催して、住民対象の研修会を開催し、高齢者問題を協議す

る場を公民館、社会福祉協議会とともに立ち上げています。

このような住民・ボランティア・福祉問題に関心を持つ多職種異業種の人々・関係団体・関係機関・社会福祉協議会・地域包括支援センター・行政等が一同に会して、地域福祉問題について、解決策を具体的に協議する場（地域ケア会議¹）は、4事例とも存在しており、活動が発展し地域に浸透していくための重要な場となっています。

【用語の説明】

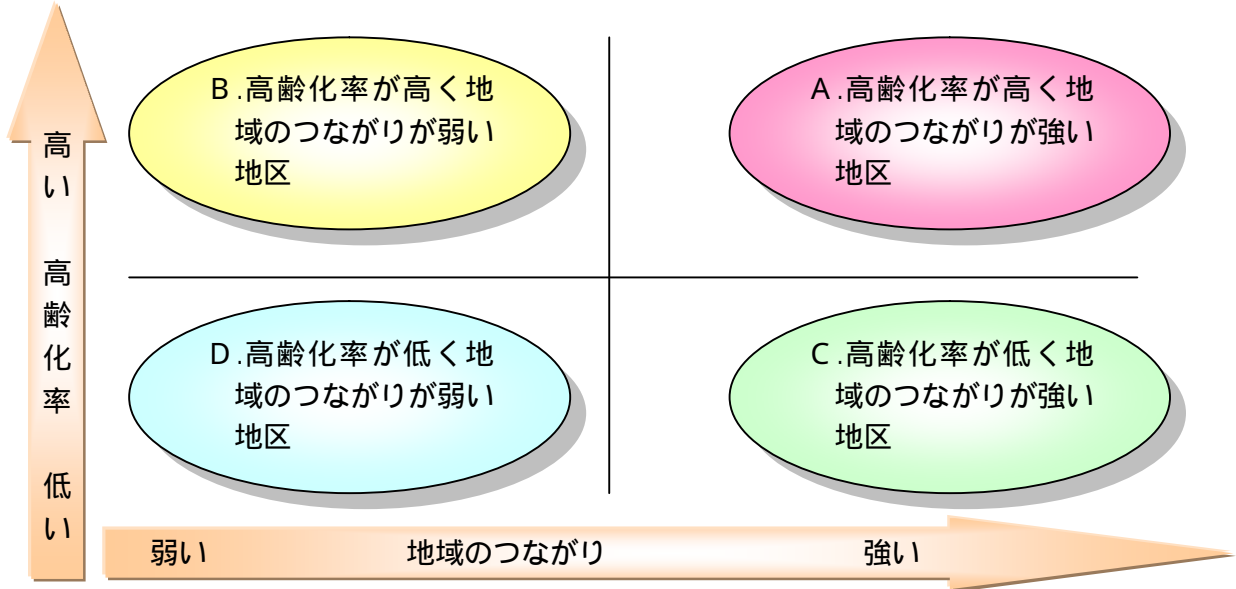
1 地域ケア会議とは

- ・地域ニーズを把握するための地域住民懇談会
- ・支援困難ケース等への課題解決に向けた支援会議他
- ・福祉関係機関の情報交換と協働体制の構築のための連携会議

(2) いなべ市における共助の促進に向けた支援

各地域の特性を、高齢化率と地域の活動状況(P24 つながりの強弱を13の指標を用いて指数化)で、4パターンに類型化し(P25、26 自治会別高齢化と地域活動の関係の図参照) 地域特性に応じた共助の促進に向けた支援を提案します。

類型化の4つのパターン



地域のつながりを判断する13の指標

ふれあいサロンの実施回数 ミニサロンの有無 サロンリーダーの有無 サロンサポーターの有無 地区の元気クラブ(元気づくり活動)の有無 元気リーダーの有無 自主防災組織設置の有無 防災活動の有無 防災パトロール活動の有無 防災訓練の実施回数 伝統行事・祭り・イベント実施の有無 草刈り・清掃作業実施の有無 地区の運動会等の実施の有無

いなべ市における共助の促進については、最終目標を「ご近所福祉～そっと支えたい～」の実現とします。

「ご近所福祉～そっと支えたい～」とは、要援護者・支援者という「世話する人と世話されるだけの人」という固定の関係を作るのではなく、要援護者も、できる範囲で周りの人を見守り、住民同士がつながって相互に見守り、見守られる関係を日常的に築き、みんなで支え合いをすることです。そのような見守り、支え合う関係の中で、住民が要援護者を「そっと、さりげなく」支援している地域をつくらうとするものです。

具体的には、高齢者が、自分で行けるような身近な場所で、たとえば民家や集会所などを利用して、気軽に集っておしゃべりできるような場、要援護者も仲間として参加する多様なサロンが地域の実情に合わせて生まれていきます。また、以前どこにでもあったような「向こう三軒両隣」というご近所同士の交流を活発化することで、相互に声かけして支え合う見守り訪問を再生します。

この「ご近所福祉」の実現のために5段階の促進ステップを考えました。(P15 ご近所福祉の促進ステップの図参照)

第1段階「関心づくり」

高齢者福祉問題について関心が薄い地域に関心が生まれるように支援します。

ステップ1は、地域の現状を認識するために、要援護者マップ・資源マップを地区で作成することと、住民、社会福祉協議会、行政で、これらの情報を共有し連携するためのシステムづくりを提案します。

ステップ2では、高齢者福祉問題について理解を深めるきっかけづくりとして、高齢者福祉問題や高齢者見守りネットワーク事業についての出前講座や講演会を、行政、社会福祉協議会で開催します。

ステップ3は、ステップ1・2で気づいた危機意識・課題意識を住民間で地域の課題として共有し醸成できるようにしていきます。

ステップ4では、共有した高齢者の見守り支援等の課題を、さらに住民が深く協議できる機会を提供します。

ステップ5では、地域福祉活動起こしの参考になるように市内外の先進地事例を紹介し

第2段階「地域活動の承認」

地域で行われているさまざまな活動を承認することにより、活動する人のモチベーションを上げ継続的な活動とします。

ステップ1として、現在行われている地域福祉活動を広く人々に紹介し、地域活動しているもの同士が交流できる場を提供します。

ステップ2では、このような交流会を通して、情報交換や連携できるように支援します。

ステップ3では、さらに地域福祉活動についての研修ができる場を提供します。

第3段階「担い手づくりの支援」

活動の担い手の裾野を広げるとともに、担い手一人ひとりに過重な負担がかからないようにして活動が長続きするように支援します。

ステップ1として、活動の担い手になる人材の発掘をします。福祉ボランティア養成講座や地域サポーター育成講座を開催し、関心のある人が集って学べる機会を提供し、参加者の活動への動機づけを支援します。

ステップ2は、活動している人々の相談に応じたり、先進的な活動を紹介したりして人材の育成を行います。

ステップ3は、活動している人同士が交流し情報交換する場を提供し、担い手のネットワーク化します。

第4段階「連携強化への支援、ネットワーク化」

複数の団体が協働して活動することにより適切で効率的な課題解決を行えるように住民組織や関係団体・関係機関の活動の連携強化とネットワーク化を行います。

ステップ1として、地域における要援護者マップ(災害時要援護者対策を含む)・資源マップを活用して、地域の課題を共有し地域活動や住民組織との連携の強化を進めます。

ステップ2として、住民だけでなく、ボランティア・福祉問題に関心を持つ多職種異業種の人々・関係団体・関係機関・社会福祉協議会・地域包括支援センター・行政等も参加するような地域ケア会議において具体的な福祉課題の解決策を協議できるように、その開催を支援します。

第5段階は、「活動の促進」

見守り、支え合う関係の中で、住民同士が「そっと、さりげなく」支援している地域をつくるような場づくりや見守り訪問を再生する活動を促進します。

ステップ1として、住民が福祉課題の具体的な解決のために協議する場(地域ケア会議)を持つことによって、現在行われている地域活動が促進され、新たな活動が起こるように支援します。具体的には、身近な場所で頻回に高齢者が集えるようなミニサロンが各地域で開催されるように支援し、ふれあいサロンの開催の促進も行います。要援護者の見守り訪問等の地域福祉活動も生まれるように住民の活動を促進します。住民自身が高齢者の見守り訪問やサロン等での交流を活発に行うことにより、要援護者を早期に把握し日常のお付き合いとして要援護者を継続的に支えていく活動を支援します。

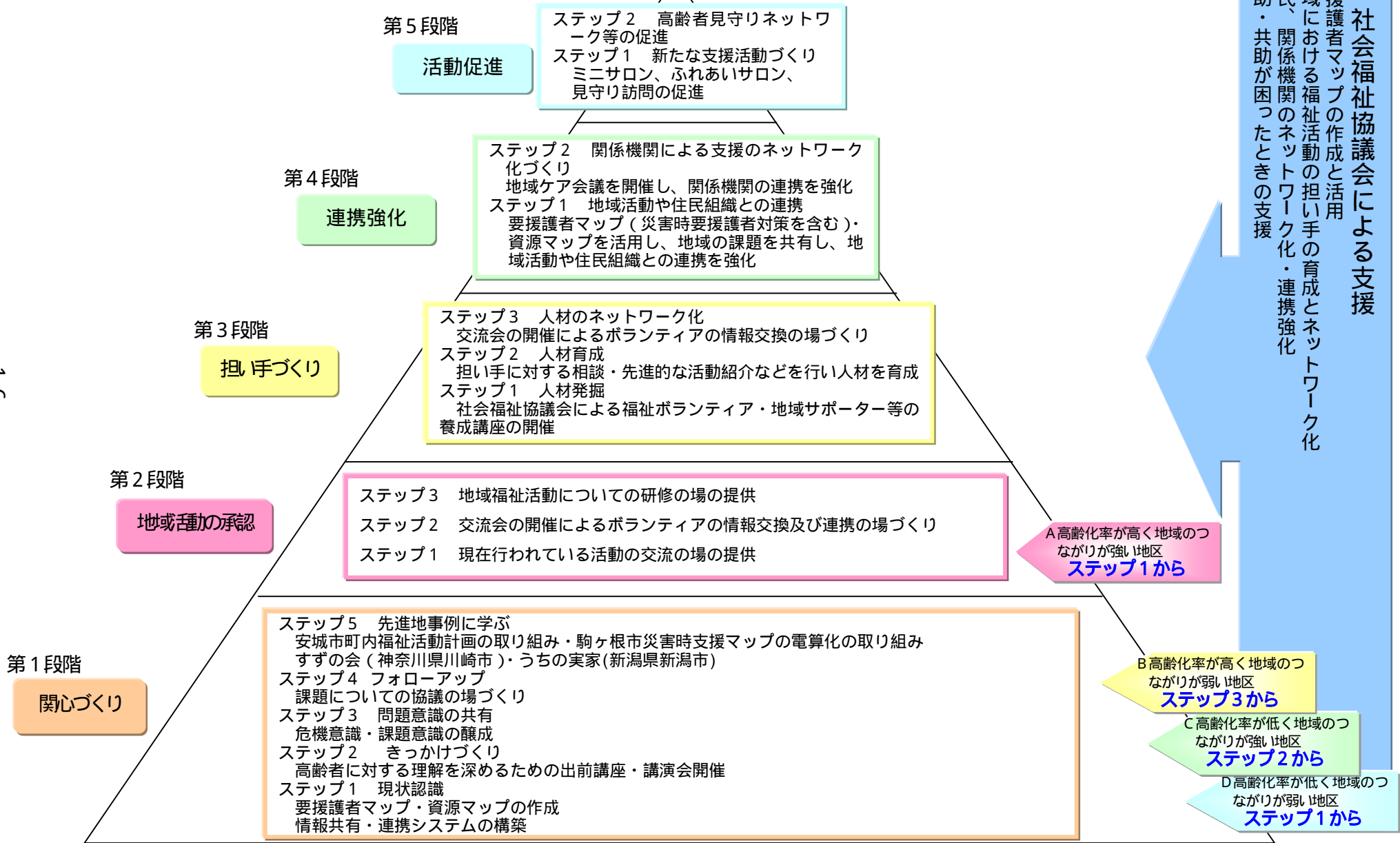
ステップ2として、以前はどこにでもあったような「向こう三軒両隣」というご近所同士の交流を活発化することで、相互に声かけして支え合う見守り訪問を再生し、それぞれの日常的な場を通しての高齢者の見守り活動を行う「高齢者の見守りネットワーク」を促進します。

以上の5段階の促進ステップに、市の類型化した4パターンの地区(自治会別高齢化と地域活動の関係の図参照)が、どの段階に位置するかを分析した結果、Aの高齢化率が高く地域のつながりの強い地区に対しては、高齢者福祉問題についての関心があり活動も生まれていることから、第2段階の「活動の承認」から支援を行います。その他の地区については、第1段階の「関心づくり」から支援します。その中においても、Bの高齢化率が高く地域のつながりが弱い地区はステップ3から、Cの高齢化率が低く地域のつながりが強い地区はステップ2から、Dの高齢化率が低く地域のつながりが弱い地区はステップ1から、支援を開始します。

ご近所福祉の促進ステップ

ご近所福祉～そっと支えたい～の実現

16



3 いなべ市における地域の福祉力を高めるまちづくりについての提案

今回、行政改革推進委員会では、限られた時間の中で、いなべ市内の全自治会の高齢化率やミニサロン、ふれあいサロン事業の取り組みなど、さまざまな観点で実態調査を行いました。

いなべ市では、平成23年の高齢化率が22.3%、高齢者の中で後期高齢者が占める割合は51.9%と高齢化は着実に進んでいます。介護保険の認定率からみると後期高齢者の4人に1人は介護認定を受けており、支援や介護が必要な状態です。また、高齢者の単身世帯や高齢者夫婦のみの世帯は増加を続けている中で、家族の介護力の弱体化は明らかで、本人、家族の努力だけでは見守り・介護問題を乗り切れない状態であり、自助の限界がみえています。団塊の世代が後期高齢者となる平成37年には、高齢者の見守り・介護は大きな社会問題となることが予想されます。

このような状況の中で、市民【自助】、地域【共助】、行政【公助】がそれぞれ、どうあるべきかを議論し、最終的に多様な市民参加による共助のあり方、地域の福祉力を高めるようなまちづくりについて検討を行いました。

自助の限界を支える対策として、介護保険事業・後期高齢者医療保険事業等高齢者医療制度や福祉サービスなどの公助の充実が図られてきました。しかし、第1章のいなべ市の高齢者を取り巻く状況で分析したように、増え続ける要介護者と必要とされるサービスの多様性を全て公助で対応するには制度の限界（多様な事業を実施しても制度である以上は、利用要件、サービス内容の限定等で利用できる人はそれぞれ限られ、求められる全て困りごとを解決するには限界がある。）と、財政的な限界があります。

自助、公助の限界をカバーするために期待されているのが、共助の創成、再生です。即ち地域の実情を理解している地域住民の方々が主体となって共に助け合うしくみを作り上げていく、また以前にはどこにでもあったようなご近所同士による助け合いの仕組みを再生することが期待されています。

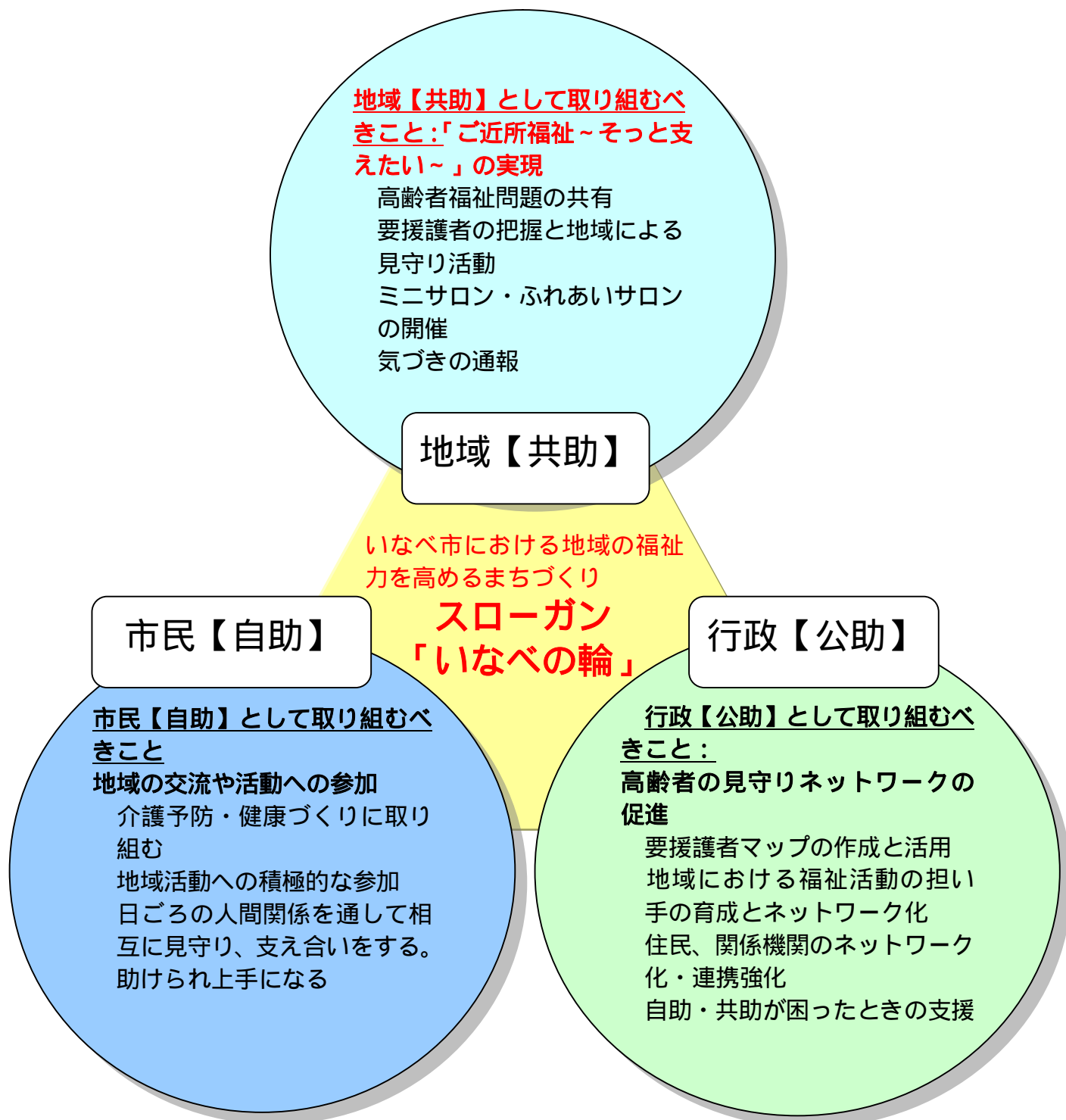
行政改革推進委員会では、この共助の創成、再生を促進するために、高齢者福祉における市民【自助】として取り組むべきこと、地域【共助】として取り組むべきこと、行政【公助】として取り組むべきこととして、それぞれの役割を整理しました

（P18 高齢者福祉における市民【自助】、地域【共助】、行政【公助】それぞれの役割のイメージ図参照）

そして、市民【自助】、地域【共助】、及び行政【公助】が、「いなべの輪」をスローガンとして、それぞれの役割を果たすことにより、いなべ市における地域の福祉力を高めることとなり、そのために、多様な市民参加による共助のあり方として、「ご近所福祉～そっと支えたい～」を実現することを提案します。

「いなべの輪」とは

- い つでも 見守り、支えあい
- な かまで 見守り、支えあい
- べ スト（最適）な 見守り、支えあい
- の んびり 見守り、支えあい
- わ たしたちのまちの福祉力を高めます



(1) 自助として取り組むべきこと：地域の交流や活動への参加

介護予防・健康づくりに取り組む

要介護状態にならないように元気クラブの活動に参加するなど介護予防・健康づくりに取り組む。

地域活動への積極的な参加

日ごろから家族、親族、ご近所付き合い、友達との交流やサロンや趣味・スポーツ・地区活動などを積極的に行い、孤立を防止する。

日ごろの人間関係を通して相互に見守り、支え合いをする。

助けられ上手になる。

困り事が生まれたときには、早めに自分がこの人ならと見込んだ人に「助けて」といえる「助けられ上手」になる。

(2) 共助として取り組むべきこと：「ご近所福祉～そっと支えたい～」

高齢者福祉問題の共有

高齢者福祉問題について関心をもち課題に気づくことができる機会を設けます。そして、気づいた課題をより深く考え解決策を協議できる住民懇談会や住民・関係団体・関係機関等も参加する「地域ケア会議」の開催をします。さらに、高齢者福祉活動をしている住民、関係団体、関係機関が連携・協働できるよう、ネットワーク化や地域福祉活動について学べる研修の場にも参加していきます。

要援護者の把握と地域による見守り活動

日常のご近所付き合いを通して、住民が要援護者を把握し見守り訪問することによって、要援護者を孤立させない地域、要援護者の困りごとを早期に把握できる地域づくりをします。

ミニサロン・ふれあいサロンの開催

要援護者も含めた高齢者が日常的に気軽に集えるように、地域サポーター等によるミニサロン・ふれあいサロンの立ち上げ、無理のない範囲で開催回数を増やし、より近所で気軽に集えるように開催場所を増やし、またサロンの担い手同士が交流し情報交換ができる場に参加します。

気づきの通報

住民による地域福祉活動では、解決できない課題・困りごと・心配なことを、地域包括支援センター・社会福祉協議会・行政に通報し、専門的支援につなげます。

(3) 公助として取り組むべきこと：高齢者の見守りネットワークを促進

要援護者マップの作成と活用

要援護者の情報や地域資源情報を地域住民と協働して集約し、要援護者マップ・資源マップを電算化で作成します。このマップを日常生活における住民により運営されるサロン活動や見守り訪問活動に活用していきます。また、日常的に要援護者とその支援者が交流していること、その情報が集約されていることは、災害時の要援護者の住民による支援活動に役立つことにもなります。

地域における福祉活動の担い手の育成とネットワーク化

サロン運営や見守り訪問活動の担い手づくりとして、地域サポーター育成講座・福祉ボランティア養成講座を開催し、人材の発掘・育成を行います。担い手同士の情報交換・研修の場も提供します。

住民、関係機関のネットワーク化・連携強化

高齢者福祉問題について住民が関心をもち、課題に気づくことができるように、出前講座、講演会を開催します。そして、気づいた課題をより深く考え解決策を協議する住民懇談会や住民・関係団体・関係機関等も参加する「地域ケア会議」の開催を支援します。さらに、活動している住民、関係団体、関係機関が連携・協働できるようネットワーク化や地域福祉活動について学べる研修の場を設けて支援していきます。

自助・共助が困ったときの支援

住民による地域福祉活動では解決できない課題や気づきの通報を、地域包括支援センター・社会福祉協議会・行政で受け、専門的支援につなぐなどの対応をします。住民が相談しやすい総合相談窓口であり、地域包括ケア体制の中核機関である地域包括支援センターの機能を強化します。

4. 事業の推進にあたって

事業の推進にあたっては、次の点について十分な配慮をお願いします。

- ・ご近所福祉の推進により、防災・防犯体制の充実も併せて行う。
- ・市役所内部の関係課が連携した組織横断的な活動とする。
- ・地域ケア会議の実施など、最初からハードルの高い活動を目標に推進するのではなく、いなべの風土に合った着実な推進を行い、いなべ市全体に広げていく。
- ・移動中の事故に対する保障など事業に携わるボランティアが安心・安全に活動できるように、支援を検討していく。
- ・この答申に対する進捗を報告し、協議を行う場を設けるなど事業の進捗をマネジメントする仕組みを検討して下さい。

参考資料

先進地事例からみた取り組みの成功要因

	特徴	人材の存在	住民組織	関係機関	行政・社協	成功の決め手
安城市	高齢化率 16.3%。トヨタ系企業が多いため若い世代の転入者が増えている。逆に高齢化率 50%以上の地区もある。	町内会、老人クラブ、こども会、消防団等の役員、民生委員、ボランティア等、実際に活動できる人が中心となって、福祉委員会を運営。	79 町内会中 70 の町内会で福祉委員会が設置されている。	公民館等、身近な場所を活動拠点としている。	平成 9 年より地区社協を中学校区単位で結成。コミュニティワーカーの職員を 1 名ずつ配置し、地区活動支援を行ってきた。行政は住民の活動を、市の地域福祉計画に反映させた。	社協の働きかけ。福祉委員会活動の核となるリーダーの存在と、住民が共感できる身近な福祉課題があった。また長年の社会福祉協議会の働きかけにより、地域福祉力が助長されていった。
駒ヶ根市	人口 33,000 人。高齢化率 25.8%のアルプスの麓にある集落型農山村で自治会加入率も高いが、最近転入者・外国人が増え未加入者が増えて要援護者の把握が難しい。まちの中心部、山間部に空き家が多く独居や高齢者のみの世帯ばかりで見守り・支えあいが難しい。	世話人のいる地区では、サロン、助け合い活動等様々な活動が生まれた。	152 自治会中 117 自治会がマップを作成。自治会の下部組織には隣組がある。自治会には福祉推進員、福祉員、住民支えあい支援員を設置。	推進体制は市、社会福祉協議会(市、地区)、自主防災組織、区長会、自治会、常会社会福祉協議会、民生委員、マップ作成した地区内の福祉施設とは防災協定を締結。	災害時支援マップづくりきっかけとし、日常の地域での支えあいづくりができるように働きかけた。そのための研修会を開催した。地域コーディネーターとして支えあい支援員が日常的に住民支えあい活動を支援。 16 行政区に地区社協を設置。	社会福祉協議会の全面的にバックアップ。リーダーの存在が大きな要素。自治会に福祉推進員を設置したことから、自治会が積極的に動けた。伝統的な祭り、運動会、紅葉狩り等自治会行事のある地区は、もともと住民同士の助け合いがあり、サロンが生まれやすかった。

	特徴	人材の存在	住民組織	関係機関	行政・社協	成功の決め手
すずの会	神奈川県川崎市宮前区野川は、古くから団地があり、人口28,000人。高齢化率16.5%の都会の住宅街である。町内会加入率60%老人クラブの加入率も低い。市の施設の老人いこいの家の利用率は年間2万人と高い。地区内には高齢化率60%以上の団地もある。	家族介護の経験者が、自分の仲間と市保健師と共に、平成6年地区高齢者実態調査を行った。そこで要介護者や家族のニーズに応ずるべく、「すずの会」を設立し、ミニデイサービスが広がった。	町内会加入率は60%。見守りネットワークは無く個別対応も町内会ではされていない。老人クラブの加入率も低い。	地区のすずの会への評価は高く、町内会、医師、民生委員、元民生委員、老人クラブ、店舗、介護・保健福祉関係者、行政等から、自然と情報・ニーズがすずの会へ入ってきた。	すずの会というボランティアではかかえきれない課題については、行政とカンファレンスを実施。初回の8割は地域包括と同行訪問。	、ニーズの掘り起こし段階から市が関わり、その後も公的な関係機関と密接な連携を保ち、さまざまな住民組織や医師会とも関係を持ち、その地区の福祉推進のまとめ役的存在となっていること、メンバーが即実行することにより具体的課題解決という成果を得て、さらなるメンバーの活動意欲につながっている。また、新たな人材も掘り起こして裾野を広げている。公助と共助は両輪との考えで活動している。
うちの实家	新潟市東区粟山地区は、市街地の郊外に昭和30年代より造成された住宅団地である。	家族介護の経験者が、平成3年制度の枠外サービスを提供する「まごころヘルプ」（ボランティア活動）を開始。平成15年空き家を借り、常設型で宿泊もできる「うちの实家」を開設する。	ボランティア活動を通して高齢者の孤立を知り、平成9年地区敬老会と呼びかけ、自治会が協力。自治会館で「地域の茶の間」という集まりの場を作る。	平成19年公民館と共催し、住民対象の研修会を開く。この研修会がきっかけで、地区住民、「うちの实家」、社協、公民館のメンバーで、ご近所づきあいを考える会「ご近所だんぎ」が開催される。	住民、福祉専門職、企業等他業種の人が出会い、協働が生まれ、地域福祉がシステムとして充実してきた。	うちの实家の利用者を受身にさせず、相互扶助を貫いたこと。活動する者が活動を始めた初心を忘れない。行政がやれない隙間を自分たちがやる。多職種異業種の人がネットワークを作り（組織で無く人脈でつながる）、課題意識を共有して活動できる人が自主的に自分のことをしている。地域住民も行政職員も人と人とのつながりでつながっているから成功した。

自治会別高齢化と地域活動の関係

いなべ市の各地域の特性を地域のつながりの強弱と高齢化率の高低で分析し、地域活動について、13種類の指標を用いて地域のつながりの強弱を判定しました。用いた指標の点数化は、

ふれあいサロンの実施回数	(年間の実施回数を半数を入力し上限を6として入力)
ミニサロンの有無	(有を1点、無を0点として入力)
サロンリーダーの有無	(有を2点、無を0点として入力)
サロンサポーターの有無	(有を1点、無を0点として入力)
地区の元気クラブ(元気づくり活動)の有無	(有を2点、無を0点として入力)
元気リーダーの有無	(有を1点、無を0点として入力)
自主防災組織設置の有無	(有を1点、無を0点として入力)
防災活動の有無	(有を1点、無を0点として入力)
防災パトロール活動の有無	(有を1点、無を0点として入力)
防災訓練の実施回数	(実施回数を、2点を上限にして入力)
伝統行事・祭り・イベント実施の有無	(有を1点、無を0点として入力)
草刈り・清掃作業実施の有無	(有を1点、無を0点として入力)
地区の運動会等の実施の有無	(有を1点、無を0点として入力)
合計(地域のつながりの点)	最大(上限)25点

これにより、自治会別に判定した結果、平均点は11点となった。

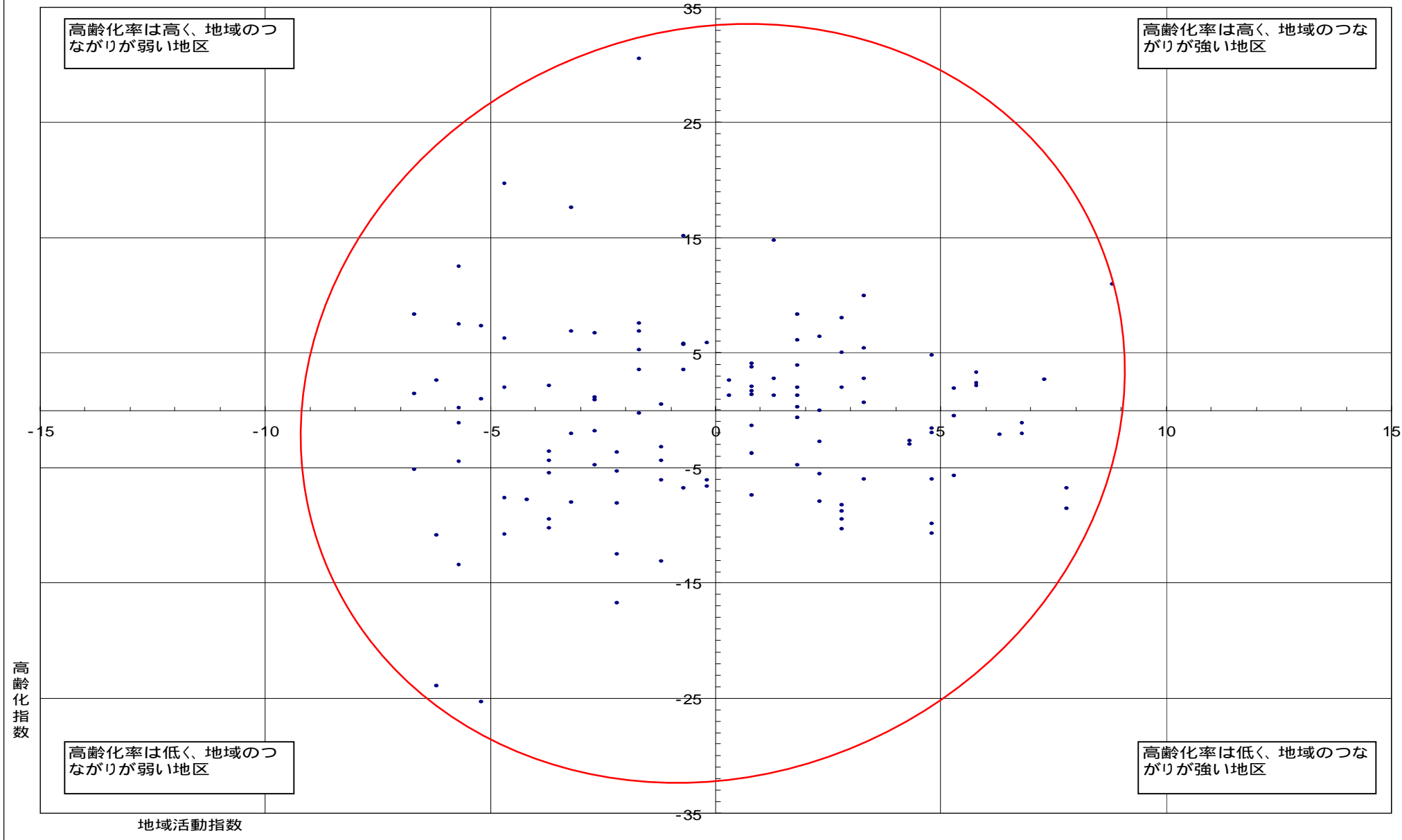
平均点を基準として、

- ・ 基準より高い点の地区を地域のつながりの強い地区
- ・ 基準より低い点の地区を地域のつながりの弱い地区と判定しました。

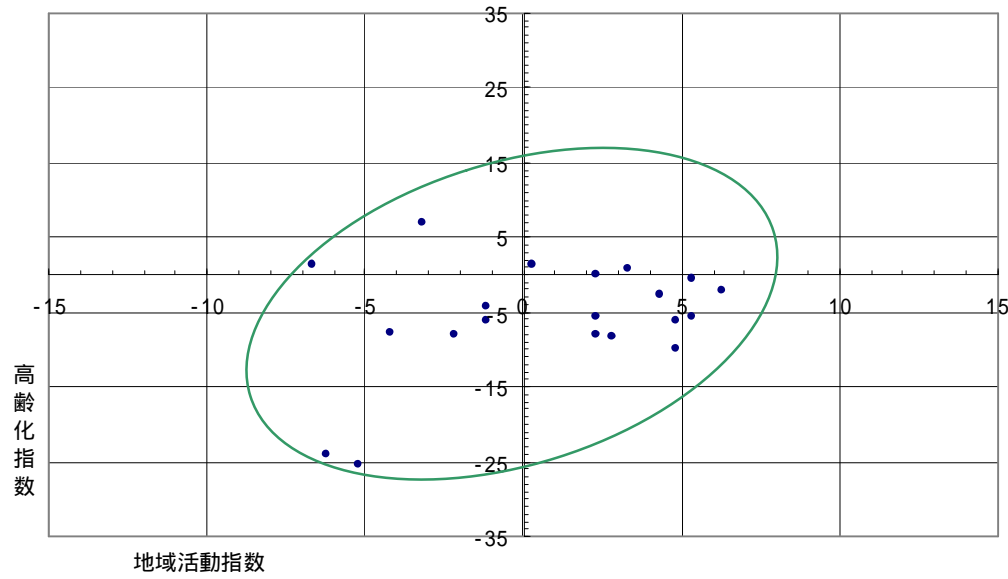
高齢化率については、平成22年の三重県の高齢化率25.3%を基準にして、

- ・ 基準より高い高齢化率の地区を高齢化率の高い地区
- ・ 基準より低い地区を高齢化率の低い地区と判定しました。

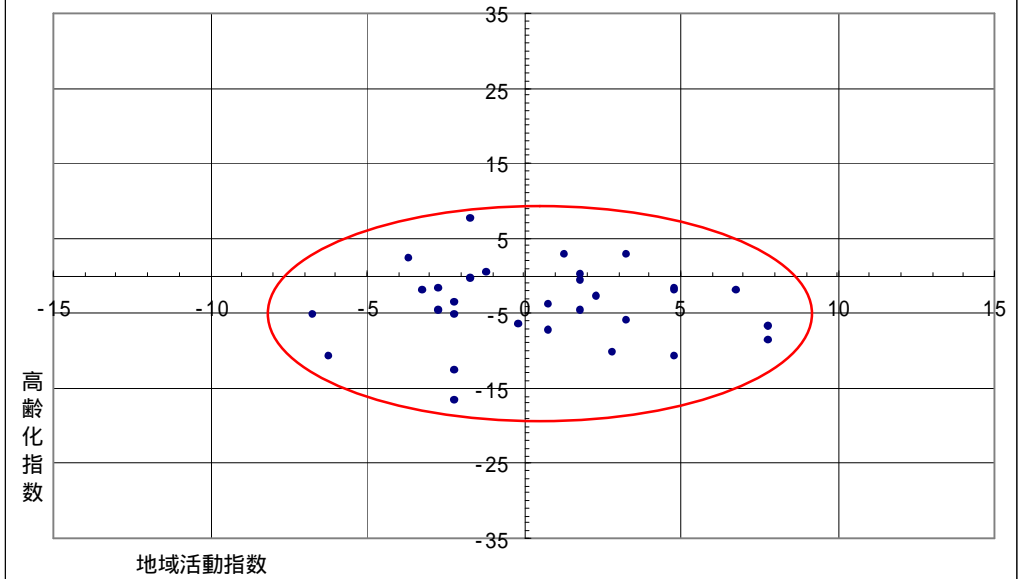
自治会別高齢化と地域活動の関係(いなべ市全体 119)



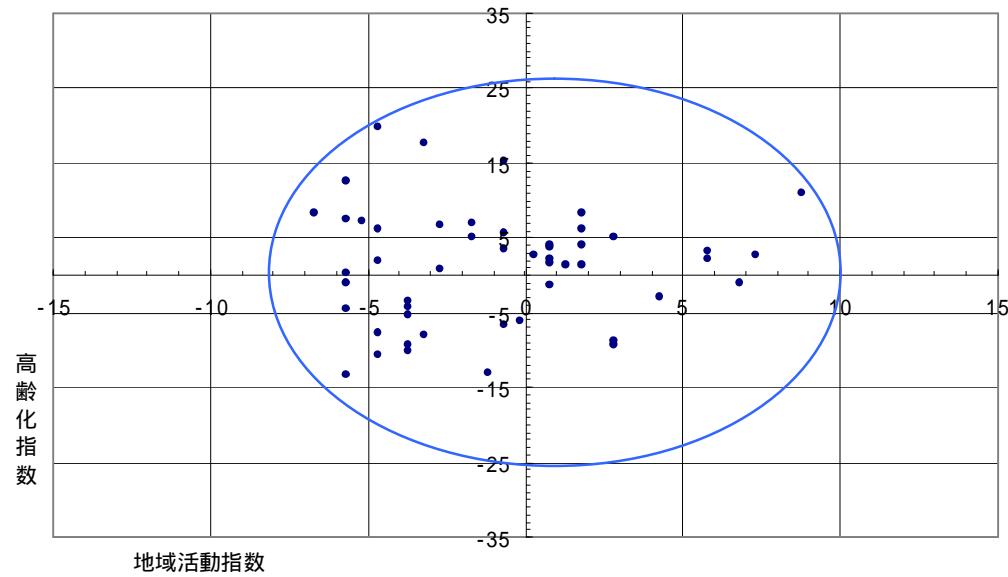
自治会別高齢化と地域活動の関係(員弁町 20)



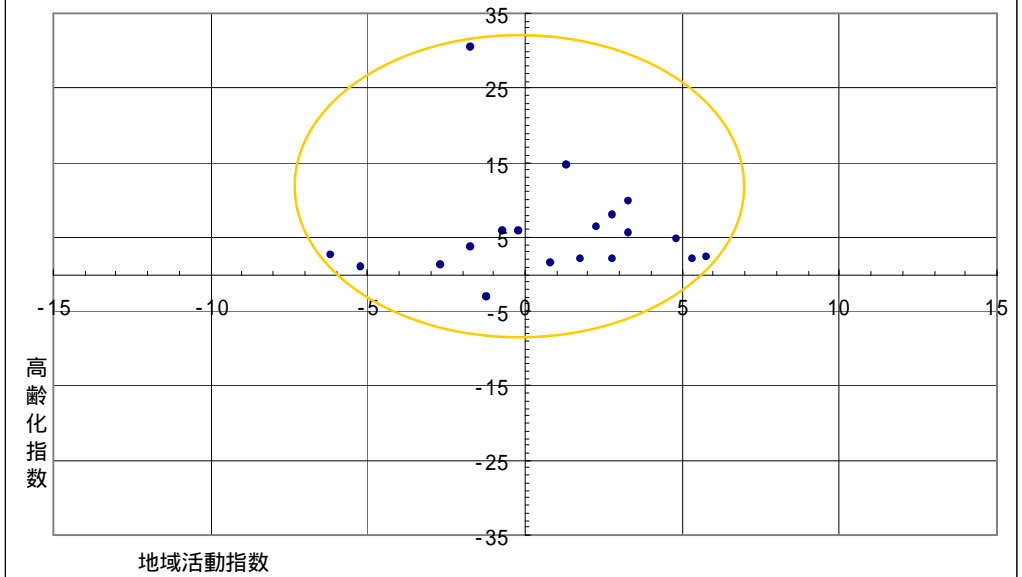
自治会別高齢化と地域活動の関係(大安町 30)



自治会別高齢化と地域活動の関係(北勢町 50)



自治会別高齢化と地域活動の関係(藤原町 19)



いなべ市行政改革推進委員会の検討経過

第1回（平成23年3月24日）

第2回（平成23年5月27日）

第3回（平成23年8月8日）

第4回（平成23年11月25日）

行政改革推進委員会名簿

役職	役職	氏名
委員長	四日市看護医療大学副学長	丸山 康人
委員	四日市看護医療大学准教授	東川 薫
委員	いなべ市商工会会長	市川 榮司
委員	いなべ市大安町自治会長会会長	伊藤 隆
委員	いなべ市民生・児童委員連合会会長	児玉 正光
委員	いなべ市老人会元会長	三輪 了啓
委員	いなべ警察署生活安全課長	西村 貴樹
委員	桑名市消防署南分署分署長	矢野 清久
委員	いなべ市社会福祉協議会地域支援課長	稲葉 淑乃
委員	JAいなべ総務課長	佐々木広視
委員	サロン運営ボランティア代表	畑中 准子
委員	訪問系ボランティア代表	近藤 節子