

厚生労働科学研究研究費補助金
政策科学推進研究事業

介護予防対策の費用対効果に着目した経済的評価に関する研究
—過疎地域町村における介護予防対策事業の経済的・社会的効果と評価指標の考察—

平成17年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 水谷 利亮

平成18（2006）年3月

目 次

I. 総括研究報告

- 介護予防対策の費用対効果に着目した経済的評価に関する研究
—過疎地域町村における介護予防対策事業の経済的・社会的効果と評価指標の考察— 1
水谷利亮

II. 分担研究報告

1. 高知県田野町における介護予防事業の実態分析と社会的効果に関する研究 -- 5
水谷利亮
2. 地域における高齢者の自発的な健康づくりと「自立」に関する研究 28
—高知県田野町における生活行動評価アンケート結果をもとに—
本村めぐみ
3. 介護予防を視野に入れた総合型地域スポーツクラブ 38
清原泰治
4. 長野県朝日村・松本市及び岩手県滝沢村における介護予防事業の実態分析に関する研究 --- 42
水谷利亮
5. 高知県田野町における介護予防事業の経済的効果に関する研究 51
水谷利亮
6. 介護予防対策の費用対効果に着目した経済的評価に関する研究 54
平岡和久

III. 研究成果の刊行に関する一覧表 58

IV. 研究成果の刊行物・別刷 【1／2冊】【2／2冊】

介護予防対策の費用対効果に着目した経済的評価に関する研究
— 過疎地域町村における介護予防対策事業の経済的・社会的効果と評価指標の考察 —

主任研究者 水谷 利亮 高知短期大学助教授

研究要旨

本研究は、過疎地域町村の介護予防事業における費用対効果に着目してその経済的効果と社会的効果に関する現状を実証的に分析するとともに、それら効果の評価指標を具体的に検討しながら評価指標仮説を提示することである。

分担研究報告の内容をもとに、介護予防事業の経済的効果と社会的効果の評価指標の仮説を、「ソーシャル・キャピタル」論なども視野に入れながら、以下のように提示した。ただ、それらの評価指標仮説は、あくまでも項目を提示しただけの仮説であり、それぞれの項目の重み付けをどう考えるのかなども含めて、この仮説を再検討しながら精緻化するとともに、具体的な市町村の事例において事例分析することが今後の課題である。

(1) 経済的効果の評価指標仮説

まず、経済的効果の評価指標仮説である。

①「資源の節約」で、①-i「介護費用の節約（市町村財政、介護保険財政、中央政府財政、当事者負担）」、①-ii「保健・医療費の節約（健康保険財政、市町村財政、中央政府財政、当事者負担）」が考えられる。

②「地域経済循環」としての「地域経済の活性化・波及効果」が考えられる。

(2) 社会的効果の評価指標仮説

次は、社会的効果の評価指標仮説である。

①「個人の健康・生活意識」で、①-i「住民の健康度に対する主観的評価の度合」と、①-ii「生活の満足度」がある。

②要介護度や疾病罹患率との関連では、②-i 市町村別「人口千人当りの要介護認定者割合」、②-ii 市町村別「要介護度の変化割合」、②-iii 市町村別「各種疾病の罹患率の変化割合」がある。

③社会的なネットワークやそこから生まれる規範・価値・信頼といった地域社会における「社会的共通資本」のことをいう「ソーシャル・キャピタルの蓄積・強化度」であり、③-i「住民グループの組織数・参加者数」、③-ii「住民グループ・組織の活動の発展度」、③-iii「介護予防事業の自治体内地区への広がり度」、③-iv「住民間の信頼感・連帯感の程度」、③-v「地域への愛着度」、③-vi「自治体の政策や行政サービスへの信頼度」がある。

④地方自治のあり方として「よりよい地域政府度」は、④-i「政策過程への住民参加度・参加数」（政策形成・政策実施・政策評価の各過程）、④-ii「市町村行政内連携度」（保健、福祉、社会教育・公民館、防災、環境、総務・町内会関連などの部門間。共同会議数、事業数、各種行政計画における連携・総合化度）がある。

(3) 市町村の介護予防事業実施における評価指標仮説

2006年4月から実際に始まる介護予防事業関連施策において、比較的簡単に応用できるように、上記の(1)と(2)でみた評価指標仮説をより具体化して、中山間地域の小規模町村などをイメージした市町村の介護予防事業実施における評価指標仮説をここで、とりあえず再構成して考えておきたい。

①介護予防事業へのサポーター参加数

②介護予防事業へ参加する当事者の多様性（子どもから高齢者、身体・精神・知的障害者など）

③介護予防事業におけるサポーターと当事者の対等性

- ④サポーターなどの「養成講座」数とサポーター養成者数
- ⑤介護予防事業の地区での広がり
- ⑥介護予防事業の地区活動の内容展開・発展
- ⑦介護予防事業のメニューの広がり
- ⑧介護予防事業における保健・福祉事業と生涯学習・公民館事業、防災事業との連携・統合度
- ⑨「人口千人当りの要介護認定者割合」
- ⑩市町村別「要介護度の変化割合」
- ⑪市町村介護予防事業費用の介護保険サービス換算との比較（差額）

[分担研究者]

平岡和久（高知大学人文学部教授）
 清原泰治（高知女子大学文化学部助教授）
 玉里恵美子（高知女子大学社会福祉学部助教授）
 本村めぐみ（高知女子大学生生活科学部助手）
 [研究協力者]
 廣末ゆか（高知県田野町保健師）
 川上理子（高知女子大学看護学部講師）

A. 研究目的

本研究は、過疎地域町村の介護予防事業における費用対効果に着目してその経済的効果と社会的効果に関する現状を実証的に分析するとともに、それら効果の評価指標を具体的に検討しながら評価指標仮説を提示することである。それは、介護保険制度改正の時季の過疎地域において「維持可能な社会」形成のための必要条件とあり方を考察する前提作業である。

B. 研究方法

本研究では、介護予防事業における経済的効果と社会的効果及びその評価指標に関する分析・考察を行うために、文献研究によって得た知見をもとにしながら、高知県田野町をメインのフィールドにして、高知県旧池川町（現仁淀町池川地区）、長野県朝日村・松本市、及び岩手県滝沢村などにも保健・福祉関係部署、地域の住民グループなどに対するヒアリング調査と資料収集を行い、それらの分析・考察を行った。分析・考察にあたっては、主任研究者・分担研究者と研究協力者が適宜に研究会を行うなどしながら研究を進めた。

（倫理面への配慮）

ヒアリング調査内容や調査資料・データ

の使用の際には、個人情報の保護に留意し、流失のないように細心の配慮をした。

C. 研究結果、D. 考察

まず、本研究報告書の分担研究報告の研究結果を順次、みてみよう。

「1. 高知県田野町における介護予防事業の実態分析と社会的効果に関する研究」では、田野町における介護予防・健康づくり事業を実態的に分析・検討して、「集いの場」事業とパワーリハビリテーション事業と地区「いきいき百歳体操」事業などの3つの介護予防事業は、担い手や事業内容においてそれぞれが密接に関連しており相互に連携することで展開・発展していることが明らかになった。田野町には、介護保険の保険者は中芸広域連合に統一されながらも在宅介護支援センターを直営で持ち続けながら保健と福祉を連携させて「保健福祉のまちづくり」の視点をもって「福祉行政の主体としての責任」・「地方政府としての責任」を発揮しながら介護予防事業にも取り組んできた経験がある。それによって、田野町では、介護予防事業の社会的効果として、コミュニティ形成機能の発揮、あるいはソーシャル・キャピタルの維持・形成の機能などがあることが指摘できる。仮説としていえることは、第1号被保険者に占める在宅利用割合と施設利用割合、及びそれらの合計について広域連合を形成する中芸5町村の中で全般的に低いことや、要介護度の変化割合について中芸地域全体よりも田野町において「悪化度」が低く「改善度」が高いことは、田野町のこれまでの介護予防事業を含む保健・福祉政策の取り組みや公的責任のあり方と関連していると考えられた。

「2. 地域における高齢者の自発的な健康づくりと「自立」に関する研究－高知県

田野町における生活行動評価アンケート結果をもとに「」では、対象者の生活行動習慣と活動能力との関連を明らかにした結果を踏まえ、過疎地域における高齢者の自発的な健康づくりと自立をめざしていくための高齢者の個別的な条件として「普段の外出頻度」や「社会的役割」の意識や能力が重要な変数であることが明らかになった。

「3. 介護予防を視野に入れた総合型地域スポーツクラブ」では、旧池川町・池川地区における生涯スポーツの振興を目的とする総合型地域スポーツクラブの調査・研究を主として行いながら、総合型地域スポーツクラブが町行政等と連携することにより介護予防の地域組織として機能する可能性があることを明らかにするとともに、行政側に、介護予防事業としての健康体操教室を継続する意志と、財政的な裏付けが求められるというものである。

「4. 長野県朝日村・松本市及び岩手県滝沢村における介護予防事業の実態分析に関する研究」では、中山間地域・農山漁村の小規模町村においてはとくに、市町村が介護予防・健康づくり事業をはじめとした保健・福祉政策を実施するには、人的支援を中心とした県の市町村支援機能が重要な要素の1つであり、市町村「自律プラン」を作成するなどして全体的な市町村の地方自治・地域づくり政策のなかに位置づけることも重要な要素であった。また、在宅介護支援センターなどの保健・福祉政策の拠点は、市町村直営であることが行政責任を果たす上で求められており、そこに保健・福祉だけでなく生涯学習などの教育委員会などの事業を総合的に実施する権限をもつ組織体制・システムを形成することが1つの効果的な方策である。さらに、住民の主體的な学習と参加を基盤にしながら、保健・福祉と公民館活動が密接に連携した施策・事業を地域づくり・住民参加の視点で実施することが1つの効果的な対策であった。「三位一体の改革」や「小さな政府」の時代に、とくに厳しい影響を受けている中山間地域の小規模町村などでは、保健・福祉政策・保健福祉のまちづくりという枠を超えて、公民館・社会教育施策や防災施策、さらには環境・産業などの施策も総合的にとらえて1つの地域づくり政策として、地方自治に積極的に取り組むことが求められており、小規模自治体であるからこ

そ総合的に地域づくり・地方自治に取り組んでいける可能性があると考えられた。

「5. 高知県田野町における介護予防事業の経済的効果に関する研究」では、田野町の介護予防事業の経済的効果について、「なかよし交流館」事業のうち「集いの場」事業に関連する所の一部だけを取り上げて事業のコスト・ベネフィットを大雑把に計算した結果、1年間で約2,400万円、月当たり約200万円分の介護保険サービス換算のサービスを提供していることが明らかになった。「なかよし交流館」事業に関する田野町の一般会計負担分・コストは約300万円で、「集いの場」事業だけで年間2,100万円分の「節約」・「隠れた利益」を生みだしていると考えられた。

「6. 介護予防対策の費用対効果に着目した経済的評価に関する研究」では、ソーシャル・キャピタルの視角をいれながら、介護予防に取り組んでいるいくつかの自治体をサンプルとして調査し、介護予防プログラムや自治体行財政を分析することによって、介護予防の経済的評価とについて「健康状態の維持・改善」、「ソーシャル・キャピタルの強化」、「資源の節約」、「他の部門への効果」の4つの柱からなる評価指標に関する仮説的な項目を提示した。提示した各評価指標は、まだ具体的な計測可能なレベルの指標の提示にはなっておらず、今後は、具体的に計測可能な評価指標にまで落とし込み、さらに各項目のウエイトづけを行うことによって、健康づくり・介護予防プログラムの実施前と実施後、あるいは他自治体の取り組みとの比較などに対応できるモデルとして完成させることが課題として残った。

E. 結論

これらの研究結果から、介護予防事業の経済的効果と社会的効果の評価指標の仮説を、「ソーシャル・キャピタル」論なども視野に入れながら、提示してみたい。

(1) 経済的効果の評価指標仮説

まず、経済的効果の評価指標仮説である。

①「資源の節約」で、①-i「介護費用の節約（市町村財政、介護保険財政、中央政府財政、当事者負担）」、①-ii「保健・医療費の節約（健康保険財政、市町村財政、中央政府財政、当事者負担）」が考えられる。

②「地域経済循環」としての「地域経済の活性化・波及効果」が考えられる。

(2) 社会的効果の評価指標仮説

次は、社会的効果の評価指標仮説である。

①「個人の健康・生活意識」で、①-i「住民の健康度に対する主観的評価の割合」と、①-ii「生活の満足度」がある。

②要介護度や疾病罹患率との関連では、②-i市町村別「人口千人当りの要介護認定者割合」、②-ii市町村別「要介護度の変化割合」、②-iii市町村別「各種疾病の罹患率の変化割合」がある。

③社会的なネットワークやそこから生まれる規範・価値・信頼といった地域社会における「社会的共通資本」のことをいう「ソーシャル・キャピタルの蓄積・強化度」であり、③-i「住民グループの組織数・参加者数」、③-ii「住民グループ・組織の活動の発展度」、③-iii「介護予防事業の自治体内地区への広がり度」、③-iv「住民間の信頼感・連帯感の程度」、③-v「地域への愛着度」、③-vi「自治体の政策や行政サービスへの信頼度」がある。

④地方自治のあり方として「よりよい地域政府度」は、④-i「政策過程への住民参加度・参加数」（政策形成・政策実施・政策評価の各過程）、④-ii「市町村行政内連携度」（保健、福祉、社会教育・公民館、防災、環境、総務・町内会関連などの部門間。共同会議数、事業数、各種行政計画における連携・総合化度）がある。

(3) 市町村の介護予防事業実施における評価指標仮説

2006年4月から実際に始まる介護予防事業関連施策において、比較的簡単に応用できるように、上記の(1)と(2)でみた評価指標仮説をより具体化して、中山間地域の小規模町村などをイメージした市町村の介護予防事業実施における評価指標仮説をここで、とりあえず再構成して考えておきたい。

- ①介護予防事業へのサポーター参加数
- ②介護予防事業へ参加する当事者の多様性（子どもから高齢者、身体・精神的障害者など）
- ③介護予防事業におけるサポーターと当事者の対等性
- ④サポーターなどの「養成講座」数とサポーター養成者数
- ⑤介護予防事業の地区での広がり

⑥介護予防事業の地区活動の内容展開・発展

⑦介護予防事業のメニューの広がり回数

⑧介護予防事業における保健・福祉事業と生涯学習・公民館事業、防災事業との連携・統合度

⑨「人口千人当りの要介護認定者割合」

⑩市町村別「要介護度の変化割合」

⑪市町村介護予防事業費用の介護保険サービス換算との比較（差額）

以上の経済的効果・社会的効果の評価指標仮説は、あくまでも項目を提示しただけの仮説であり、それぞれの項目の重み付けをどう考えるのかなども含めて、この仮説を再検討しながら精緻化するとともに、具体的な市町村の事例において事例分析することが今後の課題である。

F. 健康危険情報

該当なし。

G. 研究発表

1. 論文発表

- ・水谷利亮「自治体における保健福祉のコミュニティ形成・展開に関する分析－高知県田野町の「なかよし交流館」・介護予防事業を中心に－」『社会科学論集』第89号、2005年11月、161～224頁。
- ・水谷利亮「県の機能と地方自治－市町村支援機能と「信州モデル」－」『社会科学論集』、第90号、2006年3月、5～42頁。

2. 学会発表

該当なし。

H. 知的財産権の出願・登録状況

該当なし。

II.

1. 高知県田野町における介護予防事業の実態分析と社会的効果に関する研究

主任研究者 水谷 利亮 （高知短期大学）

研究要旨

本研究は、中山間地域・過疎地域の介護予防事業に関して、高知県田野町における介護予防事業をヒアリング調査と資料収集により事例分析しながら、その経済的効果と社会的効果、及びその評価指標に関する知見をえることが目的である。

田野町における「集いの場」事業とパワーリハビリテーション事業などの「なかよし交流館」事業と地区「いきいき百歳体操」事業などを含む介護予防事業は、担い手や事業内容においてそれぞれが密接に関連しており相互に連携することで展開・発展していることが明らかになった。

田野町では、介護保険の保険者は中芸広域連合に統一されながらも在宅介護支援センターを直営で持ち続けながら保健と福祉を連携させて「保健福祉のまちづくり」の視点をもって「福祉行政の主体としての責任」・「地方政府としての責任」を発揮しながら介護予防事業にも取り組んできた経緯がある。田野町の介護予防事業の社会的効果については、まず、介護予防・健康づくりを通してコミュニティ形成機能を発揮していることが指摘できる。また、仮説として、第1号被保険者に占める在宅利用割合と施設利用割合、及びそれらの合計について広域連合を形成する中芸5町村の中で全般的に低いことや、要介護度の変化割合について中芸地域全体よりも田野町において「悪化度」が低く「改善度」が高いことは、田野町のこれまでの介護予防事業を含む保健・福祉政策の取り組みや公的責任のあり方と関連していると考えられる。これらの検証は今後の課題である。

A. 研究目的

本研究では、中山間地域・過疎地域の介護予防事業に関する実態分析として、高知県田野町における介護予防事業を事例分析しながら、介護予防事業における社会的効果、及びその評価指標に関する知見をえることが目的である。

B. 研究方法

本研究では、介護予防事業における社会的効果及びその評価指標に関する知見をえるために、複数回にわたって田野町における保健・福祉関係部署、中芸広域連合事務局、地域の住民グループなどに対するヒアリング調査と資料収集を中心にして行った。

（倫理面への配慮）

ヒアリング調査内容や調査データの使用の際には、個人情報保護に留意し、流失のないように細心の配慮をした。

C. 研究結果、D. 考察

2006年4月から介護保険制度の改正にともなって、介護予防の考え方を重視した新予防給付や地域支援事業などの施策が新たに始まることになっている。そのような施策・事業が、「措置から契約へ」といった特徴をもつ介護保険制度において効果的に機能し実施されるためには、どのような条件が必要なのか、コミュニティ・地域あるいは地域住民の役割・機能としては何が求められるのか、市町村や保健師などの専門職職員の役割・機能あるいは責任のあり方はどうなのか。そのような問いに対する答えを考える前提作業として、本稿では、介護保険制度の新たな施策・事業の導入前（2005年10月）の現在、既に自治体において介護予防施策・事業に取り組んでいる高知県田野町における「なかよし交流館」事業・パワーリハビリテーション事業や地域における「いきいき百歳体操」事業などの介護予防施策・事業のあり方を整理・分析することで、自治体における介護予防施策・事業にみる保健福祉のコミュニティ形成・展開、「保健福祉のまちづくり」のあ

り方について考察し、市町村の公的責任や、地域住民と保健師などの専門職公務員の役割・機能や協働のあり方を考えてみたい。ここでのコミュニティとは、地区などの一定の地域における住民同士のつながり・相互関係、地区を越えて保健福祉施策・事業にかかわる住民や当事者のつながり・相互関係及び場・空間、田野町という自治体・地方政府のエリアの中で繰り返される行政・保健師と住民あるいは住民同士の相互関係及び場・空間などを表す言葉として理解している。

本稿では、まず、1章で、田野町において介護予防施策・事業などの高齢者保健福祉施策を含む保健福祉政策の現在の基本的な計画である『田野町保健福祉5カ年計画』と、その計画の核として含み込まれている「新設・なかよし交流館基本構想」の考え方・内容を整理する。2章では、それらが実施・展開されていく現実の取り組み・あり方を整理・分析する。その上で、3章で、田野町における介護予防施策・事業のあり方の特徴や課題を分析しながら、「保健福祉のまちづくり」・コミュニティ形成・発展における条件を考えるとともに、介護予防施策・事業の社会的効果に関して若干の分析・考察を行いたい。

田野町の概要をみておこう。田野町は、高知市から東へ約55kmに位置し、西北を四国山脈の支脈及び海岸段丘に囲まれ、南は土佐湾に面し、南国特有の温暖な気候をもつ。東西2.2km、南北4km、総面積6.56平方キロの小さな田園の町である。基幹産業は、木材製材工業と施設園芸を主体とする農業、及び大敷網、一本釣り等の沿岸漁業である¹⁾。人口は、3,366人(2004年1月末現在)、65歳以上の高齢者数は1,045人で高齢化率は約31%、75歳以上の後期高齢者数は513人と高齢者全数の過半数を占める。介護保険制度の要介護認定者数は約145名(2004年度)で、介護保険の1年間のサービス総費用額は2002年度で約2億5千万円である。中山間の過疎地域の特性をもった、高齢化と少子化が急速に進んでいる地域である²⁾。また、田野町は中芸地域にあり、5ヶ町村で中芸広域連合を形成し、消防及び救急に関する事務、し尿処理に関する事務、広域ごみ処理施設の設置・管理・運営に関する事務などに加えて、介護保険制度の保険者を統一して介護

認定審査会の設置及び運営や介護保険事業計画作成を共同で行っている³⁾。

1章「保健福祉のまちづくり」計画

一 田野町保健福祉5カ年計画と「新設・なかよし交流館基本構想」

1. 田野町保健福祉5カ年計画

まず、高齢者保健福祉計画と地域福祉計画を総合した『田野町保健福祉5カ年計画(平成15年度～19年度)』(以下、『5カ年計画』)にみられる田野町の「保健福祉のまちづくり」のあり方を紹介しよう。そのことで、過疎地域における保健福祉政策に関するコミュニティ形成の1つのあり方を考える前提としたい。『5カ年計画』の基本のところには、「新設・なかよし交流館基本構想」が核として含み込まれている。

(1)『5カ年計画』の背景と基本的考え方

[背景] 2003年度以降は、高齢者福祉だけでなく、身体障害者福祉、知的障害者福祉、精神障害者福祉における相談窓口としての機能はほとんど市町村の役割になり、住民の福祉に関する市町村の役割・機能が拡大しますますます重要になっている。他方で、「住民誰もが、その人らしい暮らしを選ぶことができるよう、情報の提供の仕方や利用できる資源の開拓、社会参加の機会等について、まちづくりにおける課題は山積」しており、「介護保険制度をはじめ各社会福祉制度などの行政の担う支援だけでは町の暮らしは、豊かにな」らないことは明らかな状況となっているという⁴⁾。

[住民と行政の協働による計画策定] このようななかで、『5カ年計画』は、役場の保健福祉関係の職員・保健師が中心になって、「人口動態、介護保険の現状、サービス資源等のデータのほか、保健師による家庭訪問や各種健診、保健福祉のまちづくりを考える住民グループ「まちの家族会議」との討議、各集会所活動グループ、各自主・自助グループなどの声などから引き出したものを整理したもの」である。つまり、実質的に計画策定において、田野町に住む保健福祉政策の当事者やその家族、地域において健康づくり活動や福祉活動などで保健福祉政策に関心のある住民と、役場の保健福祉の専門職・保健師たちが「討議」しながら、協働してまとめ上げた「保健福祉のまちづくり」のための計画である。

[ユニバーサル・デザインの考え方] この計画では、「赤ちゃんから高齢者まで、障害があっても無くても、だれもが暮らしやすいまちづくりを、住民の皆様と共に実現していくために計画したもの」である。このことは、専門職と素人、サービスの受け手と提供者といった区別を超えて、基本的な考え方において、障害をもっているといなくとも、どのような障害をもっているも、住民だれもが安心して暮らしやすいユニバーサル・デザインの考え方を基本にして地域住民が対等に協働して保健福祉の地域づくり・まちづくりをめざすものであるといえる。

[みんなまちの応援団] この計画のキーワードは、「地域みんなの力で互いに支えあい、個々の力量に合わせて、自分らしく、自律した健康的な生活」である。キャッチ・フレーズは、「みんなが集える場所をつくろう☆みんなまちの応援団♪～イベントでなく、普段の生活の中から『できること』からはじめよう～」「ひとりぼっちにならないようなまちづくり」「みんながいきいき そこには役割がある☆「できること」をみとめあおう」などである。

計画の中身はいたってシンプルなものであるが、「保健福祉のまちづくり」のための具体的な柱となる複数の目的・方向性、その実現のための具体的な事業項目、そのイメージ図、それぞれの目的・方向性に対する評価のための大雑把な指標などからなっている。

(2) 保健福祉の組織・アクター

これらの組織・アクターと場などの全体的なイメージ図は図①〔(出所) 田野町『田野町保健福祉5カ年計画(平成15年度～19年度)』2003年3月、7～8頁〕で、6つに分類できるようだ。

① [なかよし交流館] まず、中心となる拠点施設は、新設されたなかよし交流館の「なかよし交流館(なかよし広場)」である。これは、国の介護予防拠点整備事業費により2003年に設立された田野町の施設であり、介護予防をはじめとした保健福祉のまちづくりのための拠点である。スペースは、主にパワーリハなどのためのレクリエーション室(約10m×8m)、主として「集いの場」事業のためのリビング(約8m×10m)と台所、ベッドを置いた静養室が2室、リビングに接している和室が10畳

と12畳(ふすまを外せば1室になる)1人ずつ入れる浴室が2つと脱衣室、洗濯室などがある。

② [行政・公的セクター] 行政・公的セクターは、田野町関係は保健センターと保健福祉課、教育委員会(教育センター)、社会福祉協議会、保育園、小学校、中学校などである。広域的行政組織は、中芸広域連合の介護サービス課がある。関連する県の行政組織は、精神保健福祉センターと保健所などである。

③ [住民サポーター・「まちの応援団」]

後にみるサポーター養成講座を受講した住民サポーターや、「集いの場」事業に参加している当事者も含めた有償・無償・環境サポーター、地区で「いきいき百歳体操」に参加している住民などに加えて、田野町の「保健福祉のまちづくり」にかかわるすべての住民が「まちの応援団」・住民サポーターである。

④ [自主グループ] NPO的な住民の多くの自主グループがある。子育てママの集い「ココナッツママ」、「たの探検隊きつと・・・」(難病友の会)、「ちやあみいぐりーん」(精神障害・知的障害をもつ人とその家族の友の会)、「ひまわり会」ヘルスメイト(健康づくり推進会)、「やまももの会」(障害児を育てる親の会)、介護家族の集い、小学校花壇づくりグループなどである。

⑤ [地区グループ] 各地区における「いきいき百歳体操」を中心とした地域の集いグループがある。大野地区のグループ、しょう濤地区のはまかぜ、千福・中野地区の日だまり、日野地区、上地地区などのグループである。

⑥ [「まちの家族会議」] 自主グループや地区の集いグループなどの住民サポーター・「まちの応援団」と役場の保健師などが共に田野町の保健福祉に関するまちづくりを話し合う会・場としての「まちの家族会議」がある。行政の職員・専門職と住民が、保健福祉に関する活動報告や情報交換を行い、具体的な事業化・政策化にむけて協働するために討議し学習する場である。

(3) 『5カ年計画』の具体的な内容

目的・方向性とそのための事業の各項目を簡単にみておこう。そのなかで、保健福祉のまちづくりの担い手である住民グループ・住民サポーターと高齢者の介護予防施設

策に関する部分は少し詳しくみておこう。

大きな柱は2つある。(i)「病気や障害を持っていても、地域の中で暮らしやすい支援体制が充実される」ことと、(ii)「自律を維持するために、住民1人1人が障害や健康のレベルに応じた健康づくりに努める」ことである。

(i)病気や障害を持っていても、地域の中で暮らしやすい支援体制が充実される
3つの項目からなる。

1つは、「住民自らが互いに認め合い、支えあう意識を持つことができる」ことで、3点からなる。①「なかよし交流館事業」の介護予防事業などで住民が新たな活動を行えるようにするなどして「住民の自主グループが増える」ことである。②「住民の自主グループが日常性のある活動を継続できる」ことである。保健福祉のまちづくりにかかわる住民が「まちの家族会議」に参加して活動報告会や情報交換会を開催して「住民活動の意味の再確認を行う」などして、これまで田野町において活動してきた多くのNPO的な自主グループと地区の住民グループがこれからも活動を継続できることをめざす。③大人の住民だけでなく子どもたちの間にも「自発的に地域ボランティア活動が広がる」ことである。そのために、子どもたちが地域ボランティア活動を積極的に行うことができるよう、小中学校の生徒会と調整したり、中学生の地域ボランティア活動の支援することである。また、「まちの応援団“住民サポーター”を増やしていく」ために、「まちの家族会議」の開催、ヘルパー養成講座の実施、町の広報での「なかよし交流館」事業の紹介、「なかよし交流館通信」と「GOGOやまもも」といった住民作成の広報をそれぞれ年6回発行すること、地域交流・地域で支えあうことの啓発活動や住民への自主グループの活動報告として「風鈴まつり」「健康福祉まつり」の開催、などを行うことである。

2つめの項目は、「子どもの成長発達を支援できる」ことで、「①子育てが孤立しないように、住民みんなが子育ての実践ができる」ことと、「②子どもの成長発達に応じて地域で支えていくことができる」ようにすることである。

3つめの項目は、「自律を維持するための支援体制が充実する」ことで、①「障害のある人が自律できる」ことと、②「要介

護状態の住民を増やさない」ことである。後者は、4点からなる。i)「住民自らが介護予防を実践できる」ように、保健師などが「なかよし交流館」事業やパワーリハビリテーション事業を行い、パワーリハ修了者による自主活動を支援し、住民に体力測定や日常生活動作などの健康チェックなど生活機能低下防止のためのサービスを提供し、グループ活動の情報を提供するなどして、生きがい活動の支援などをする。ii)健康チェックなどで虚弱・要援護者の実態が把握されるようにする。iii)地域の店舗・公共施設・医療機関などの協力を得た住民の見守り活動や、ケア会議の実施、介護予防プランの立案など「要援護者を地域で支えることのできる体制をつくる」。iv)「家族が安心して介護を続けられる」よう、家族の介護負担の実態把握、「なかよし交流館」事業でナイトケアを実施、保健師・福祉担当職員・民生委員などに気軽に相談し話せる体制の整備などを行うことである。

(ii)自律を維持するために、住民1人1人が障害や健康のレベルに応じた健康づくりに努める

この柱は2つの項目からなる。1つは、「子どものときから健康づくりについて基本的な知識が普及する」ようにすることで、①「乳幼児期から健康を守ることができる」、②「学童期に食習慣の知識を習得できる」、③「子どもを感染症から守る」、ことをめざす。もう1つは、「住民自らが予防活動を行うことができる」ようにすることで、①「住民に必要な情報が提供される」、②「住民が自分の健康づくりに取り組むことができる」ことをめざす。

(4) 計画実施の評価指標

計画のそれぞれの目的・方向性に対する評価のための大雑把な指標がある。そのなかで、保健福祉のまちづくりの担い手である住民グループ・住民サポーターと高齢者の介護予防施策に関するところを少しみておこう。

「1. 病気や障害を持っていても、地域の中で暮らしやすい支援体制が充実される」ことに関する「1) 住民自らが互いに認め合い、支えあう意識を持つことができる」における、「①住民の自主グループが増える」ことの評価指標は、「新たな住民活動の数、活動の内容」である。「②住民の自主グループが日常性のある活動を継続できる」ことの評価指標は、「まちの家族

会議」の開催数・参加人数・内容と「まのちの家族会議」後の住民の反応や変化、自主グループの活動回数・活動内容、といったものである。「3）自律を維持するための支援体制が充実する」における、②「要介護状態の住民を増やさない」ことの評価指標は、「なかよし交流館事業」の回数・参加人数、パワーリハビリテーション事業の回数・参加人数、パワーリハビリテーション修了者の自主活動の回数、生活機能低下防止のためのサービス回数、グループ活動のマップづくりの進捗状況、ボランティア活動の回数とその内容、健康チェックの回数・その結果、ケア会議開催の回数・その後の住民・地域の変化、介護予防プランの立案数、家族の介護負担の実態把握数、ナイトケアの実施回数・その後の家族の変化、といったものがある。

2. 「新設・なかよし交流館基本構想」

今みた田野町の『5カ年計画』の内容・事業は、2005（平成17）年度現在で、着実に実施され、「保健福祉のまちづくり」が進展しているといえる。その『5カ年計画』は、2000（平成12）年度から2002（平成14）年度の3年間にわたって取り組まれた地域保健推進特別事業である「“まちじゅう、みんなが家族のように”推進事業」における、多様な保健福祉に関する複数の自主グループの組織化および活動の積み重ね・継続と、それらの自主グループのメンバーなどが保健師などと共に参加する「まのちの家族会議」の議論・活動がもとになって作成されたのである。つまり、「まのちの家族会議」の議論に基づいてつくりあげられた「新設・なかよし交流館基本構想」は、まちづくり基本構想にもつながっているため、これに基づいて田野町保健福祉5カ年計画が策定されたのである”。

ここでは、「まのちの家族会議」と「新設・なかよし交流館基本構想」の内容などを押さえておきたい”。

（1）背景

まず、「“まちじゅう、みんなが家族のように”推進事業」に取り組まれた背景を少しみておこう。

田野町は、以前から社会福祉協議会を核にして高齢者中心の保健福祉政策に積極的に取り組んで、住民のボランティア活動も活発な町として知られてきた。介護保険制

度の導入・実施と関連して1999（平成11）年度は、田野町では、A型の訓練事業をどうするか、地域リハビリテーションの概念をどのように介護保険制度とともに導入するか、介護保険サービスだけでは地域で安心して生活をする事ができないことなどにどのように対応するかなど、保健福祉事業の大きな転換点を迎えていた。田野町の保健師たちは、保健活動・訪問活動を通して捉えていた、高齢者だけでなく障害者やその家族、子どもや子育てをしている若い親たちなど、いずれの年代層においても社会からの孤立感や孤独感を感じる多くの人たちの存在に対して、それらの孤立化は大きな健康問題であると考えていた。また、高齢者だけでなく知的障害や身体障害、精神障害に関する市町村の責任とその役割の拡大する状況において、これまでの田野町における保健福祉施策の取り組みのあり方を転換するために、「住民が主体となる支えあい活動の施策化を目標」に新たに1999年度から地域保健福祉活動に取り組みはじめ、翌年度からの「“まちじゅう、みんなが家族のように”推進事業」につながっていったのである。

（2）「まのちの家族会議」の活動内容

当事者や住民、子供達の保健福祉のまちづくり活動への関心が高まり、参加も定着してきたことを受けて、当初の「まのちの家族会議」は、2001（平成13）年度に、一般住民も含めて自主グループや各地区の有志に役場の保健師などが声をかけて、「保健福祉のまちづくり」を考えるメンバーを募集し結成されたものである。前年の2000年度は、イベントやボランティア活動を通して「誰もが主体的に参加できること」をテーマに、障害者プランづくりから取り組んだ。その頃は、1998年ごろから「やまももの会」が地域の住民に声をかけて主催していた「風鈴祭り」と「クリスマス会」に、いくつかの自主グループとともに「まのちの家族会議」も加わり、共に歩むまちづくり活動に取り組んでいた。

2002（平成14）年4月初旬に、再度一般住民も含めて自主グループや各地区の代表や有志に声をかけるなどして新たにメンバーの公募を行い、「まのちの家族会議」の活動が再スタートした”。

①会議のテーマ

まず、「保健福祉のまちづくり」や「まちの応援団」（サポーター）のあり方について議論した。また、この2002（平成14）年度末に完成予定の新「なかよし交流館」の運営に関連して「どんな町であったらいいか」を主要なテーマにグループワークも行った。それらの結果として、「新設・なかよし交流館基本構想」が完成した。さきにも触れたが、この基本構想は『5カ年計画』の策定につながった。

さらに、10名の作業部会を結成して、この基本構想をもとにしたより具体的な「なかよし交流館」の運営方法などについて検討をはじめ、2003（平成15）年度に引き続き検討を行ってまとめた。

②構成委員と参加の形態

構成委員は、地区別の委員18名、自主グループ代表は5グループから9名、健康づくりグループ（ひまわり会、食生活改善推進協議会）から2名、介護教室ボランティアから2名、そして中学校から校長1名、計32名である。基本的にはそのようなメンバーであるが、構成員は固定せず、興味のある住民は誰でも参加できるように流動的な参加を保健師などが促し、約10から20名が毎回参加した。

③活動内容

i) 会議開催は8回（内、作業部会2回を含む）で、のべ参加数は116名であった。

ii) 町内における学習会は2回開催し、のべ参加数は121名であった。

iii) 研修・広域的交流会等は3回あり、のべ参加者数は48名であった。研修・交流会等は、安芸市において開催された「めだかの学校・日高村子育てママ」との交流会、東洋町で開催された安芸広域リハビリ交歓会、安田町において開催された地域リハビリテーション研修会（日高村発表）の3回であった。

(3)「新設・なかよし交流館基本構想」
・ 田野町における多様な保健福祉活動の経験や蓄積をもとにして、保健福祉のまちづくりのあり方を再構築してまとめたものが「新設・なかよし交流館基本構想」である。この構想のモデルとなったのは、富山市のデイケアハウス「このゆびと一まれ」の考え方や事業のあり方であった。構想は、図②〔(出所) 田野町「新設・なかよし交流館基本構想」〕のとおりで、シンプルに1枚の図からなっており、次のようなものであ

る。

①考え方 対象者の生活の自立支援と社会からの孤立解消、対象者の家族に対する介護負担軽減のための支援、子育て支援、および事業を通して対象者の役割づくりを行うことによって、「まちじゅう、みんなが家族のように」だれもが集える・いきいきできる・支え合える空間・場を形成することである。そこでは、子どもから高齢者まで、障害があっても対象者であってもだれもが「まちの応援団」で、何らかの役割を担っているのである。その役割では、すべてできなくても「できること」から始めて、「できること」をお互いに認め合おうとするのである。

②利用対象者 介護を要する高齢者、障害のある人、障害のある子ども、乳幼児、子どもから大人までの閉じこもりがちの人を対象にしている。1日の利用者は15から20人ぐらいを予定している。

③担い手・サポーター・「まちの応援団」

責任者は町長・保健福祉課長であり、運営の責任者は町の保健師である。専門職としての担い手は看護職・作業療法士・ヘルパー資格のある人が各1名である。住民の有償サポーターは1日あたり1名で、無償サポーターは午前（10時～12時）と午後（12時～14時）、それぞれ3名ずつである。

④目的 事業を通して、まず、i) 対象者もサポーターも、味で（舌）、見て（目）、会話をしながら聞きながら（耳）、やすらぎ・ゆとりを感じながら（心）、「食」を楽しむことである。ii) ひとりひとり何かしらの役割があり、そのことを認め理解し、その人らしくその役割が果たせるように支援し支援されることである。iii) サポーターなどは、できないことを見つけるのではなく、できることを見つけ、対象者もサポーターも互いに一緒に楽しみ支え合える関係を築き合うなかで対象者の生活支援をすることである。iv) 親がいきいきと子育てができ、介護家族も生き生きと生活ができることをめざしている。

⑤活動内容 具体的な活動内容は、みんなでいっしょに昼食やおやつを食べること、楽しく会話をすること、野菜や花づくり、買い物・調理・洗濯・掃除などの日常生活活動、そういった日常生活活動を通しての授産活動、パワーリハビリテーション

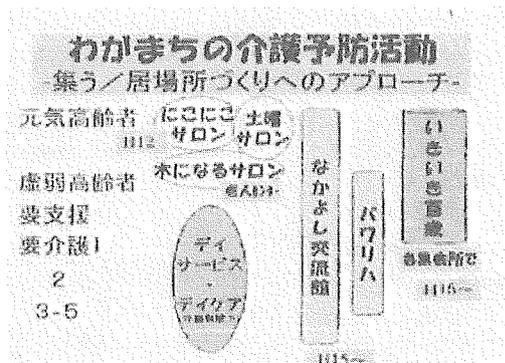
事業、保育の一時利用などである。

2章 「なかよし交流館」事業と 地区「いきいき百歳体操」の展開 ー「保健福祉のまちづくり」の発展期ー

「新設・なかよし交流館基本構想」や『田野町保健福祉5カ年計画』に基づいて新たな発展段階を迎えた田野町において取り組まれている「保健福祉のまちづくり」の中核事業である介護予防事業が、2003（平成15）年度以降実際にどのように実施され展開しているのかについて次にみてみよう。

田野町の介護予防施策の全体的なサービスの配置イメージは、図③〔(出所) 田野町保健師作成資料〕のとおりである*。

図3 介護予防施策の全体的イメージ



まず、2000（平成12）年度から元気高齢者や虚弱高齢者を主に対象にして社会福祉協議会によって老人センターで実施されている「にこにこサロン」・「木になるサロン」・「土曜サロン」があり、また、要支援から要介護5までを対象にした介護保険サービスのデイサービスとデイケアサービスがある。そして、主として「新設・なかよし交流館基本構想」や『田野町保健福祉5カ年計画』に基づく新たな介護予防事業として、元気高齢者から要介護者までを対象にした、2003年度からの「新設なかよし交流館」における、①介護予防「集いの場」事業と、②高齢者筋力トレーニング事業のパワーリハビリテーション事業、及び③2004年度から地区の各集会所において順次始められた介護予防運動である「いきいき百歳体操」の取り組みである。

(1) 住民サポーターの養成

田野町では、「保健福祉のまちづくり」において住民のサポーターを「まちの応援

団」として位置づけている。そのなかで中心となって積極的に活動するサポーターを説明会や講座を開催するなどして意図的に学習や実習により育成しているところがある。①「なかよし交流館」における「集いの場」事業のサポーター育成と、②「なかよし交流館」におけるパワーリハビリテーション事業のサポーター養成講座、の2つの方法で主としてリーダー的なサポーターを育成した。

①「集いの場」事業のサポーター育成 ーサポーター説明会ー

i) 「まちの家族会議」の作業部会 「新設・なかよし交流館基本構想」に基づいて実施予定の「集いの場」事業におけるサポーターを主として募集・育成するにあたって、田野町では、「まちの家族会議」に作業部会をつくり、2003年3月から4月にかけて4回にわたって、具体的な「集いの場」の運営などのあり方やサポーターのあり方に関して綿密な話し合いと議論を行った。参加者は、中心的な住民サポーター10～15名ぐらい、町の保健師2名、栄養士、看護職、作業療法士など事務局関係者であった。この作業部会によって保健師など専門職・事務局と住民サポーターの両方が「集いの場」事業に関する考え方や理解の共有をはかることをめざした。

ii) サポーター説明会 そのうえで、「まちの家族会議」の作業部会に参加していた住民サポーターに加えて公募（新聞チラシ折り込みによる）した住民のサポーター予定者複数名に対して、保健師など事務局が、同年6月に2回開催した。内容は、なかよし交流館事業の実施・運営に関する基本的な考え方や、調理衛生面などのなかよし交流館の具体的な運営のあり方、サポーター隊の約束ごとなどについて説明するとともに、住民サポーターと事務局との意見交換をしっかりと行い、両者の意志統一や考え方・目的の共有化をめざした。

「集いの場」事業のサポーターを育成するにあたって、今みたように2段階の手続きを踏んで、同年7月から「新設・なかよし交流館」において活動を開始した。

②パワーリハビリテーション事業のサポーター養成ーサポーター養成講座ー 「新設・なかよし交流館」におけるパワーリハビリテーション事業のサポーターも、2段階の手続きをとって育成・養成し

た。第1段階は、2003年4月・5月に1回ずつパワーリハビリテーション事業検討会を行って、2003（平成15）年度の事業計画の決定、事業評価、サポーターの報酬、サポーター養成講座プログラムの内容、サポーター公募チラシ、準備体操等について検討を行い決定を行った。翌月にサポーター養成講座の受講生公募を行い、7月から9月にかけて計12回にわたって講座を開催した。それには、田野町での座学だけではなく、実際にマシンを使った実習、および県内のパワーリハビリテーション事業の先進地である日高村における視察・研修も含まれていた。

養成講座はこれまで2回開催し、2003年度と2004年度にそれぞれ21名と8名、計29名を養成した。

（2）なかよし交流館「集いの場」事業

介護予防「集いの場」事業は、2003（平成15）年度から、「新設・なかよし交流館基本構想」に基づいて「新設なかよし交流館」（以下、「なかよし交流館」）で行われ始めた、月曜日から金曜日までの本格的な介護予防事業である。

①スタッフ

「集いの場」事業の1日当たりのスタッフは、看護職1名、サポーター（障害をもっている人をふくむ高校生から86歳までの住民）数名、ヘルパー2級資格者1.5名から2名、要介護者10名程度で毎日が動いている。2004（平成16）年度4月～9月においては、35名のサポーターが活躍していた。もう少し個々にみてみよう。

〔ヘルパー職〕ヘルパー職は6名おり、平均年齢59.8歳であった。移動や移乗、入浴の介助、排泄の介助を中心に、その他食事の用意や、趣味や会話など利用者の日常生活活動の応援者として活動している。活動時間は9時から15時までで、1日3千円の賃金で活動を依頼されている。

〔有償サポーター〕有償サポーターは8名おり、平均年齢40.1歳であった。食事の用意、会話や趣味、掃除などの日常生活活動の応援者として活動している。活動時間は9時から14時までで、1日2千円の賃金で活動を依頼されている。

〔無償サポーター〕無償サポーターは15名+αがおり、平均年齢60.3歳であった。有償サポーターの活動とほぼ同じで、時間の拘束はなく、自由な時間に来て、調理や

会話など、できることで応援・参加している。

〔環境サポーター〕環境サポーターは5名で、平均年齢38.2歳であった。障害のある人や閉じこもりがちな青年期の人たちを中心に、社会参加の機会の第1歩として、庭の手入れ（草引きや木の剪定、落ち葉の掃除）、館内の掃除（フロアや浴室）などを担当している。また、館内活動をしている人の一部には、配膳やコーヒーサービス、洗濯などの日常生活活動を取り入れた活動も行っている。1日あたり500円の賃金を受け取っている。

〔町の専門職など〕町の専門職などは、看護職、作業療法士、保健師、保健福祉課長である。

〔看護職〕1名の看護職は、准看護師の資格をもち、毎日事業に参加して、当事者などの参加者の関係調整、サポーターなどのスケジュール調整や1日の活動の調整、利用者のケア計画の調整やケアマネージャーなどの関係機関との連絡調整、必要に応じて直接ケアへの関わり、支出入の管理等会計の管理、月末の定例会の開催などを行って行っている。現場で実務的に中心となって仕事をしている専門職であるが、待遇は臨時職員である。

〔作業療法士〕作業療法士は、週1～2回事業に参加する。看護職のスーパーバイザーとして、利用者（高齢者や障害のある人・児童）の自立支援に向けて生活リハビリテーションの視点で、専門的なリハビリテーションについての助言や当事者本人への直接指導、看護職の業務に関するアドバイス役として、町より委託契約が行われている。

〔保健師〕田野町には保健師が2名おり、主に1名が「なかよし交流館」事業を担当しており、看護職の担当する業務がスムーズに遂行できるように様々な調整を行う。また、要介護状態にある高齢者や障害のある人たちの参加にともなう調整、必要に応じて当事者の生活マネジメントを一緒に行いながら当事者のできることを増やしていけるように（自立支援）、本人やケアマネージャーなど周囲の人たちとの調整をしている。戸別訪問により、必要に応じて「なかよし交流館」の利用や参加を紹介したり、そこを拠点として、現在介護予防活動を地域に広げるための総合的な調整を

行っている。もう1名の保健師は主に保健・福祉施策の管理的な業務を担当しながら、「なかよし交流館」事業のサポートを適宜行っている。

〔保健福祉課長〕保健福祉課長は、事業全体の運営の統括を行っており、必要に応じて、「なかよし交流館」の必要物品の整備や設置等への関与を行う。

②利用者・対象者

利用者・対象者は、乳幼児から高齢者まで障害のある人や閉じこもりがちの人などであり、利用者の自立レベル・状態像は、自立から部分介助、全介助まで多様である。

1日の利用料は、自立の人は400円、部分介助の人は700円（入浴ありの人は900円）、全介助の人は800円（入浴ありの人は1,100円）である。

③事業内容

「新設・なかよし交流館基本構想」でみたように、対象者とサポーターなどがみんなできいっしょに昼食やおやつを食べること、楽しく会話をする、将棋・オセロなどゲーム、テレビ鑑賞、野菜や花づくりをすること、買い物・調理・洗濯・掃除などの日常生活活動をする、そういった日常生活活動を通しての授産活動、「いきいき百歳体操」などである。曜日によっては、特定のメニューがあるが、それに参加するかしないかは本人の自由に任されている。火曜日と金曜日はパッチワーク、第1木曜日の午後は地域の合唱グループである「ひまわりコーラス」との合唱、などである。

④1日の時間の流れ

1日の時間の流れはだいたい、8:30～利用者の送迎、9:00～献立の話し合い・買い物・調理・入浴、11:45～昼食、13:00～ティータイム、14:30～いきいき百歳体操、15:30～送迎、といったものである。

⑤効果

2003年度からのこの事業を通して、要介護者の活動性が向上したり、介護家族の孤立感が解消したり、さらに要介護者だけでなくサポーターも含めてそれぞれの役割獲得の場となっているのである。

⑥拡大・発展

「なかよし交流館」を拠点に、介護予防「集いの場」事業と次にみるパワーリハビリテーション事業を合わせた「なかよし交流館」事業に参加している要介護者とサポ

ーターの両方とも、永続的にこの事業に参加し続けるのではなく、この施設での事業や生活を経験した「卒業生」としていずれは出ていくことをめざしている。それぞれが住む集会所単位で住民主体の地域活動（サロンなど）へ主体的に参加し、地域におけるサポーターとして活躍するといった広がりや発展が期待され、現実にそういった状況がみられつつある。

⑦「なかよし交流館」事業の支出入の実績

「新設・なかよし交流館」における「集いの場」と次にみるパワーリハビリテーション事業を合わせた支出入に関する実績は、2004年度で、利用料を含む収入合計は2,302,800円で、支出合計は5,351,885円であり、差し引き3,049,085円のマイナスで、その分は町の一般会計の実際の「負担」となっている。つまり、町の実質負担300万円ほどで、「集いの場」事業とパワーリハビリテーション事業といった「なかよし交流館」事業が実施され、地区の「いきいき百歳体操」事業などにも広がりをもって発展しているのである。

(3) パワーリハビリテーション事業

パワーリハビリテーション事業も「新設なかよし交流館」において2003年度から実施されている。

①対象者

対象者は虚弱高齢者、要支援から要介護4レベルまでの6名程度を1グループとして、週2回のペースで、異なる日に2グループ並行して、3ヶ月を1期間として、マシンを使ってパワーリハビリテーション事業を実施している。1年間に3クルーで、合計6グループに事業を行っている。1回当たりの利用料は、300円である。

②パワーリハビリテーション事業サポーター

支援者・トレーナーは、理学療法士や作業療法士、町の保健師などに加えて、住民サポーターである。そのパワーリハビリテーション事業サポーターとしては、2003年度と2004年度に実施したサポーター養成講座の受講生合計29名のうち17名が実際にサポーターとして活動している。内容は、介護を要する参加者個々に合わせたマシンの設定や声かけ（回数のカウント）等を中心にして、参加者の緊張をほぐすという雰囲気づくりの役割をもっている。1日あたりのサポーターは、2～4名である。

③成果

3ヶ月後の成果としては、参加した対象者のそれぞれに効果があり、機能向上につながっている。その成果を維持し対象者の生活の質の維持につなげていくことが今後の課題であり、そのために継続して他の何らかの事業に対象者をつなげていくことが必要である。その1つは、なかよし交流館「集いの場」事業への参加であり、そこで行われる「いきいき百歳体操」である。あるいは、次にみる各地区で行われている「いきいき百歳体操」事業である。なお、3ヶ月終了生のうちで、途中で中断した人や神経難病の人等は、継続して再度パワーリハビリテーション事業を行うことがある。

(4) 「いきいき百歳体操」－各地区における介護予防事業－

高知県では、現在、介護予防運動として「いきいき百歳体操」が多く地域・市町村で取り入れられ、広まりつつある。田野町においても、「いきいき百歳体操」は、なかよし交流館「集いの場」事業の中で取り入れられているだけでなく、地区単位の介護予防事業の取り組みでも取り入れられており、徐々に田野町内全地区に広がりつつある。主として、各地区の集会所において行われている。

① 田野町での導入・広がり契機－住民と保健師の協働作業－

「いきいき百歳体操」が田野町で導入され広がり契機となったのは、パワーリハビリテーションサポーター養成講座を受講し、実際に新設なかよし交流館におけるパワーリハビリテーション事業にサポーターとして参加していた住民と行政・保健師の協働作業であった。パワーリハビリテーション事業において当事者たちの状態がよくなったり、挨拶・声かけなどの地域でのつながり・交流の広がりなどの効果を実感していたサポーターが、地域に住みながら介護を必要としている多くの高齢者の存在を知り、パワーリハビリテーション事業をそのような高齢者にも広げたいと考えるようになった。「なかよし交流館」事業だけでは対応に限界があったので、保健師は地域における「いきいき百歳体操」導入に好機だと考え、そのことをサポーターに示唆し呼びかけたのであった。

② 「いきいき百歳体操」の内容

「いきいき百歳体操」は、高知市の医師や保健福祉の関係職員などが独自に考案し

た、虚弱高齢者の体力向上を図る筋力運動を中心としたプログラムである¹⁰。負荷が11段階変更可能(0～2.2kg)な重錘バンドを足首や手首に巻いて行う運動で、「準備体操→筋力運動→整理体操」の流れで構成されており、筋力向上、バランス向上および柔軟性向上の3つの効果をもつものである。運動は2種類あり、身体機能維持を目的に行う簡易版「いきいき百歳体操」と身体機能改善を目的に行うスペシャル版「いきいき百歳応援プログラム」がある。このプログラムの虚弱高齢者に対する身体機能や主観的な健康観、日常の活動性の改善などの効果は、検証されている¹¹。

田野町では、簡易版「いきいき百歳体操」が中心である。

③ 住民サポーターの多様な経歴や専門性

地域の住民サポーターや住民のなかには、多様な経歴や専門性をもった人たちも少なからずいる。例えば¹²、ある地区では、地域の「いきいき百歳体操」事業のお世話係をしている人たちのなかに、現在は定年後などで仕事をやめているが、元助産婦(助産師)であったり、学校関係の仕事をしていたり、農協・JAで働いた経験のある人がいた。こういった人たちは、保健福祉や教育に関する一定程度の専門性や地域に関する経験・知識をもっており、保健師などと「保健福祉のまちづくり」に関する専門性において協働したり、地域の住民と保健師などとのパイプ役・「導管」機能を担いやすい。

また、自らが介護を要する高齢者家族を家庭において介護した経験をもった、あるいは今現在高齢者家族の介護を担っている人もいる。そういった「当事者」は、家庭で家族介護をしているいろいろな悩みをもっている地域の他の住民にとっても、家族介護の「先輩」・仲間として、共感をもってピア・カウンセラー的な役割・機能を担うことができる。

地域に住む住民は、必ずしも「素人」の住民であるだけではなく、一定程度の専門性や経験・知識をもった人が少なからず存在しており、今後はいわゆる「団塊世代」が大量に定年を迎える時期を迎えつつあり、介護予防事業などの「保健福祉のまちづくり」・コミュニティ形成において住民サポーターとしての役割・機能を担いうる可能性はより高くなると思われる。

④上地地区・「なかよしサロン」の取り組み
田野町において地区で「いきいき百歳体操」が最初に開始されたのは、2004年2月に上地地区「なかよしサロン」からであり、月曜日・木曜日のセットのグループと火曜日・金曜日のグループに別れて実施されている。上地地区の取り組みは、田野町における地区の「いきいき百歳体操」の「元祖」である。上地地区は、70世帯で、人口は160名、65歳以上の高齢者は43名で、地区の高齢化率は約27%である。

上地地区では、2002（平成14）年度より、高齢者を対象にしたサロン・いきがいデイサービスを月1回開催していた経緯がある。翌2003年度において「なかよし交流館」におけるパワーリハビリテーション事業の実施を契機に、そこに参加していた住民サポーターに対して、保健師が地区において「いきいき百歳体操」の実施を示唆・提起したところ、初めに上地地区に住む住民サポーターが関心をもち、2004年2月に地区の集会所で開始した。パワーリハビリテーションの効果を理解していた住民サポーターたちが、地区でも歩行に困難を感じる高齢者が増えていることに気がつき、限られた人数の中で、パワーリハビリテーションと同様の効果をもたらすと考えられていた「いきいき百歳体操」に注目したからである¹³。

月1回だった「なかよしサロン」は「いきいき百歳体操」の開始により、開催日が週4日に増えた。2004年3月末までに実質26名（60歳以上高齢者数）が参加した。65歳以上の地区の高齢者の約半数が参加したことになる。

⑤活動内容

各地区の集会所における介護予防活動としての「いきいき百歳体操」の取り組みでは、基本はもちろん「いきいき百歳体操」を参加者がいっしょに行うことであるが、その前後などにお茶を飲みながら仲間と会話することが参加者の楽しみでもある。

また、地区によっては、回を重ねるごとに活動メニューが拡大している所もある¹⁴。例えば、最初に始めた上地地区では、「いきいき百歳体操」に加えて、2004年4月には、花見の会、花作業、しょう湊地区との交流会、5月には、町の有形文化財5カ所を歩くいきいき健康ウォーキング、栄養士による生活習慣病の話しを聞く会、

幼稚園児の防災頭巾縫い（40人分）、6月には2回の花作業、7月には除草の花作業、8月は休みで、9月に「高知市いきいき体操大交流会」に参加、「元気をつくるおいしい楽しい料理教室」、10月には大野地区との交流会、11月は花作業2回、6kmの国保健康ウォーキング、12月は忘年会、2005年1月・2月は「いきいき百歳体操」だけであった。3月は、国保「わがまの健康づくり」発表、その反省会・昼食会、などであった。

⑥住民にとっての効果

上地地区の「なかよしサロン」に参加している高齢者の「いきいき百歳体操」の効果は、体力測定の数値と主観的評価に関して、上地地区において2004年2月から3月にかけての8週間に「いきいき百歳体操」に参加した26名に関するものに現れている。そのうち、その前と後に行った両方の体力測定に参加した13名の高齢者（60歳以上65歳未満の2名を含む）について分析した数値がある¹⁵。それによると、握力において13名中8名、開眼片足立ちにおいて8名、タイムアップ・アンドゴーでは12名の方が実施前より改善が見られた。

その個々の主観的評価としては、「階段の上り下りが手すりなしでもいけるようになった」「畑仕事が楽になった」「歩きやすくなった」「今度はシルバーカーなしでも歩いてみようと思う」「パンツがはけるようになった」など、歩きやすさを感じるようになるなど体力や行動への自信を取り戻せたと感じる人がほとんどであった。他の主観的評価としては、「みんなと集まるからこそ体操が続けられる」「集まるといろいろ話しができて、情報交換の場にもなる」「集まるのが楽しい」「おしゃべりしたり、笑ったりすることが嬉しい」など自らの生活における楽しみの広がりがみられるようになってきていた。この「いきいき百歳体操」以前にサロンに参加していなかった人も、地区のお世話係・サポーターが誘い出して参加し、「知り合いになり街であって声をかけてもらうことが嬉しい」「何かしてみたい」など、地域における人と人とのつながりの拡大・豊かさを感じており、地域の花壇などの除草や種まきをする花作業などの地域活動もさらに活性化している。

地区の集会所における「いきいき百歳体

操」によって、元気高齢者から虚弱高齢者まで、支え合い・声掛け合いの活動が豊かになるなど地域が一体となって、地域のつながりやコミュニティが活発になってきているのである。

⑦田野町における「いきいき百歳体操」の広がり

2004年度は、地区における「いきいき百歳体操」が大きく展開した年度であった。上地地区に続いては、2004年4月にしよう湊地区「はまかぜサロン」（月曜日・金曜日の週2回）、新町地区（毎週土曜日）が開始した。同じ頃、大野地区でも開始された。同年7月には千福地区と中野地区が合同で千福集会所（毎週月曜日と金曜日）で、また日野地区（月曜日・木曜日）にも開始された。2005年2月には、開地区（月曜日・木曜日）にて、同年3月には芝地区と北町地区と内町地区が合同（月曜日・木曜日）でなかよし交流館南館にて開始した。この頃、社会福祉協議会においても「土曜サロン」が開始された。

2005年10月時点で、田野町内の12集会所のうち10集会所において「いきいき百歳体操」が行われている。10カ所の地区全体での参加者数は、おおよそ120～130人ぐらいである。

⑧保健師の専門的かかわりと参加

保健師の地区住民への呼びかけや参加は重要な要素である。上地地区における「いきいき百歳体操」の取り組みは、保健師の呼びかけ・提案が初めにあった。

また、保健師の地区活動への参加としては、2005年度において、保健師は各集会所における「いきいき百歳体操」事業や地区に関する地域ケア会議「どう支えあう会」に参加するなど、2ヶ月に1回ぐらいは、住民・高齢者が地域で気になることなどについて意見交換をしたり相談に対するアドバイスなどを行っている。また、2005年度の後半においては、各地区別に3ヶ月ごとに高齢者の体力測定・評価、年1回の老研式活動能力指標などによる生活活動評価を行う予定である。

⑨各集会所活動の情報交換会・「みんな集れ！わくわく百歳体操大会」の実施

2005年10月10日に、住民の健康づくりのグループである健康づくり推進会「ひまわり会」が主催で、食生活改善推進協議会やパワーリハビリテーションの

サポーター、地区の「いきいき百歳体操」グループリーダー、社会福祉協議会、町保健福祉課・保健センターなどが協力しながら町の保健センターで、「みんな集れ！わくわく百歳体操大会」が開催された。これは、田野町における各地区で「いきいき百歳体操」を中心にした介護予防活動が活発に行われつつあることを受けて、各地区における介護予防活動が継続・発展して、高齢者がいつまでも元気で楽しく自発的な健康づくりができるよう応援するために開催された。約100名の参加者があった。

その具体的な内容は、まず、必要な人には保健センターまでの送迎、すべての人に問診（身長、体重、血圧、脈拍数など）、可能な人に体力測定（握力、開眼片足立ち、体前屈、タイムアップ・アンドゴー）、個別評価シートに基づく質問（老研式活動能力指標13項目¹⁶を含む生活行動評価などに関する31項目）、昼食（ヘルスメイト・食生活改善推進委員や田野町栄養士などが作った弁当）、各地区の「いきいき百歳体操」などに関する活動の「3分間スピーチ」、参加者全員で「いきいき百歳体操」の実施、そして送迎であった。

各地区の「3分間スピーチ」は、これまで各地区ごとに活動してきた内容を相互に紹介し合う新たな発表・交流の場であり、地域ごとに行ってきた介護予防活動を客観化して、その活動の意味を再認識する機会になったようである。また、まだ参加していない高齢者にとっては、地区の介護予防活動の内容や効果、楽しさなどを知る機会になり、新たな参加意欲につながるかもしれない。さらに、「いきいき百歳体操」をとおした介護予防事業をまだ実施していない地区に対しても、開始に向けた呼びかけになった面もある。

3章 田野町の介護予防事業の考察と社会的効果

ここまで、田野町における「保健福祉のまちづくり」政策を「なかよし交流館」事業や地区における「いきいき百歳体操」の

取り組みなどの介護予防事業を中心に整理・分析してきた。それらを踏まえて、田野町の介護予防事業の特徴や課題、および「保健福祉のまちづくり」政策のポイントについて、簡単に分析・考察しておきたい。

(1) 介護予防事業の特徴

田野町の「なかよし交流館」事業などの介護予防施策中心とした「保健福祉のまちづくり」の特徴には、次のように8点ぐらゐ指摘できると思う。

① [住民同士のつながりにより孤立感の解消] まず、行政職員としての保健師などの専門職は、「保健福祉のまちづくり」の形成期に、地域保健推進特別事業「まちじゅう、みんなが家族のように」推進事業と関連した3年間の活動を通して、「行政の中において様々な年代層の健康課題にかかわっている保健活動は、住民のもつ孤立感を解消していくために住民同士が繋がれるよう支援していくことが一つの重要なポイントとなってくる」¹⁷⁾ということを再認識したことが、その後も基盤になっているということがある。「障害の有無や年齢に関係なく、住民自らが、『自分たちで楽しむ』『生きがいをもつ』、そしてその人自身が『地域のなかにまだ役割がある』と実感すること、『当たり前の人とつながり合う』ことの大切さを」保健師などは学び、「人との交流によって、はじめて、孤独感や孤立感は解消されることが生活をしていく上で、重要な要素であることはいうまでもない」と考えているのである。そのことを、保健師は、住民サポーターや他の職員・専門職と何度も会話や議論をすることをとおして、共有する努力を行っていることが特徴としてあげられる。

② [対象理解] そして、そのことと関連して、対象者・当事者とサービス提供者との相互作用の基本に「対象理解」という考え方・姿勢があるということである。対象理解とは、対象者・当事者にかかわってサービスを提供する専門職の保健師をはじめとした人たちは、対象者・当事者のもっている能力や可能性を理解していくことで、対象者・当事者の基本的な存在やあり方、人生そのものを尊重しながら、そこからその人が本当にニーズとしているところはどこかを紐解いていくことだと考えられる。その人のもつ役割や機能を最大限尊重しながら、本人ができることは本人にしてもら

って、その人自身の存在を大切にすることでもある。そういった対象理解という考え方・姿勢が、事業にかかわっている人同士の日頃の会話や議論の積み重ねによって、専門職だけでなく住民サポーターにも当事者にも広く共有されているのである。

③ [当事者と住民サポーターの対等関係] 対象理解の考え方・姿勢を大切にして取り組まれている「なかよし交流館」事業では、当事者と住民サポーターの関係は対等であり、相互に役割・機能を担い果たしており、「集いの場」で共に楽しんでいる面があることが指摘できる。

④ [新たな担い手の養成] 田野町の介護予防事業などの「保健福祉のまちづくり」に参加している住民サポーターたちは、これまでの福祉のボランティアとは異なって、新たに担い手・住民サポーターとして台頭してきた人たちであるということである。「なかよし交流館」事業などにおける住民サポーターたちには、これまでの社会福祉協議会などで活躍してきたボランティア経験者も含まれるが、基本的にはそのような人も含めて保健師などが改めて直接声をかけた人たちや公募によって参加してきた人たちで、サポーター養成講座などのプログラムにより学習・訓練を一定程度受けるなどして、新たに住民サポーター・「まちの応援団」として養成され、成長してきた人たちなのである。また、サポーターの間には、「お世話係」やリーダー的な人はいるが、階層制はなく、基本的にみんな対等な関係である。

⑤ [住民主体の協働関係] したがって、住民・高齢者と行政・専門職の相互関係・協働関係においては、行政主導で住民を引っ張っていくのではなく、保健師などが時季・タイミングをみて「保健福祉のまちづくり」に関心のある住民サポーターや地区住民などに投げかけ・呼びかけて、住民が主体的に考え・行動する方法を重視していることである。この方法は、専門職である保健師などと住民との信頼関係に裏打ちされていることが前提であり、保健師などには、単なる専門知識だけではなく、地域の課題を的確にすくい上げ、事業化・施策化し、住民を組織化しながら機能的なコミュニティを形成することを支援するといった高度な専門性が求められるのである。

⑥ [成長・発展し続ける住民サポーター]

行政・保健師など専門職との、あるいは住民同士の相互作用・協働関係をとおして住民サポーターたちは、会話・思考しながら多くの経験を積み重ねて個々人が日々成長・発展していることが指摘できる。「いきいき百歳体操」など地区での介護予防活動の内容やメニューのバージョンアップも行っており、地域のなかで、あるいはさらに地域を越えて、住民同士のつながりを広め深めているのである。

⑦ [首長・町長の保健福祉政策に対する理解と評価] また、政治的な状況としては、首長である町長が、田野町の保健福祉政策において介護予防・健康づくりなどの予防施策を必要と考え、その実施を重視しており、保健福祉政策の専門職である保健師などの活動に対する理解やその事業提案・事業実施などに対する評価が高いことがあげられる¹⁸。首長・町長の政治的判断・政策判断と専門職・保健師の事業提案・事業実施能力とが、適切に合致して一定程度融合している点が重要である。

⑧ [「地方政府としての責任」の発揮] 市町村には、高齢者保健福祉政策に関して2つの公的責任があり、1つは要介護認定やサービス費用の支給など介護保険の「保険者としての責任」であり、もう1つは総合的な保健福祉政策を実施する「福祉行政の主体としての責任」あるいは「地方政府としての責任」¹⁹である。「なかよし交流館」事業などは、まさに「福祉行政の主体としての責任」・「地方政府としての責任」の発揮である。事業主体は、社会福祉法人でも民間事業所でもなく、地方自治に関する権力を持ち介護保険に関する権限も基本的にもっている田野町・地方政府である。また、直接の担い手は、保健師をはじめとした専門職公務員で、組織的権威から相対的に高い自律性と相当程度の裁量権をもちながら現場において住民と直接相互作用を行って個別に社会サービスを提供する第一線職員であり、プロフェッションの論理に基づきながら住民の政策・事業への思いや参加と結びついて協働関係（「使用価値同盟」）を形成しうる傾向性・可能性をもっている²⁰。「なかよし交流館」事業や地域での「いきいき百歳体操」事業などは、権力や権限をもった田野町・地方政府が運営主体になり、営利を離れて公共性を担うことを使命・役割責任とする専門職公務員で

あるから効果的に実施しうるのであり、社会福祉法人や民間事業所では適切に運営することは難しい。また、「なかよし交流館」事業では住民サポーターの役割・機能が大きく重要であり、住民が「なかよし交流館」事業や地域での「いきいき百歳体操」事業に積極的に担い手として参加するのは、自分たちが住む地域の身近な政府・市町村である田野町の公共性をもった事業で、地域を豊かにし地域の知り合い・住民と幸せを共有することが実感できる事業であり、日常において地域で保健福祉政策に関して多様なサービスを提供し公共性を維持・発展させている田野町職員・保健師などとの経験・事業の蓄積と信頼関係が基盤にあるからである。事業・政策への主体的な住民サポーターの積極的な参加・住民参加を確保し発展させることは、住民に身近な政府である田野町・基礎的自治体であるから可能なのである。

(2) 田野町の介護予防事業の課題

これまでの田野町における介護予防事業などの整理・分析をもとに、介護予防事業・「保健福祉のまちづくり」における田野町における今後の課題を5点ぐらい指摘しておこう。

① [地区事業の拡大・発展の余地] まずは、「より生活に近い場で、たとえば集会所単位等での集える場を展開できるよう地域住民と共に考えていく」こと²¹を基本にした地区における「いきいき百歳体操」事業は、12集会所のうち10集会所において実施されているが、その他の集会所・地区にも今後広げていく余地があることである。また、何らかの形で「いきいき百歳体操」を実施している集会所においても、上地地区やしょう濤地区のように「いきいき百歳体操」だけでなく多様な活動を関連して実施しているところもあれば、そうでないところもある。集会所・地区での介護予防活動には、まだ拡大・展開・発展の余地がある。

② [地区事業への男性参加者の拡大] 2つめには、地区における「いきいき百歳体操」に参加しているのは圧倒的に女性が多く、男性高齢者の参加があまりみられないことである。「いきいき百歳体操」に加えて多様な趣味や催しなどの企画を積極的に増やしていくなどして、男性高齢者の参加を刺激する取り組みをいかにして増やして