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

Ⅲ．研究成果の刊行物・別刷

【1／2冊】

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して―」
（『社会科学論集』第89号、2005年11月、161～224頁）

主任研究者　水谷　利亮

平成18（2006）年3月

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して－

水　谷　利　亮

はじめに
1．田野町保健福祉５カ年計画－「保健福祉のまちづくり」計画－
(1)　『５カ年計画』の背景と基本的考え方
(2)　保健福祉の組織・アクター
(3)　『５カ年計画』の具体的な内容
(4)　計画実施の評価指標
2．「保健福祉のまちづくり」の再構築・形成期－「“まちじゅう、みんなが家族のように”推進事業」(2000～2002年度　地域保健推進特別事業）－
(1)　多様な自主グループの組織化と活動内容
(2)　「まちの家族会議」の活動内容
(3)　「旧なかよし交流館」における集いの場づくり活動－「介護予防教室」－
(4)　その他の推進事業
(5)　「新設・なかよし交流館基本構想」
3．「なかよし交流館」事業・地区「いきいき百歳体操」の展開－「保健福祉のまちづくり」の発展期（2003年度～）
(1)　住民サポーターの養成
(2)　なかよし交流館「集いの場」事業
(3)　パワーリハビリテーション事業
(4)　「いきいき百歳体操」－各地区における介護予防事業－
4．田野町の介護予防事業の考察
(1)　介護予防事業の特徴
(2)　介護予防事業の課題
(3)　介護予防事業・「保健福祉のまちづくり」のポイント
5．介護予防事業のコスト試算と社会的効果
(1)　「集いの場」事業のコスト試算
(2)　介護予防事業の社会的効果
おわりに

はじめに

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広げられる行政・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』を整理して紹介する。２章では、その計画の策定を導いた、2000年度から2002年度にかけて田野町において取り組まれた地域保健推進特別事業で、田野町における「保健福祉のまちづくり」の再構築・形成期にあたる「“まちじゅう、みんなが家族のように”推進事業」の取り組みを整理・分析する。３章では、田野町における「保健福祉のまちづくり」の展

開期である現在、『田野町保健福祉５カ年計画』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、４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、５章で、介護予防施策・事業の経済的な試算やその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．田野町保健福祉５カ年計画
－「保健福祉のまちづくり」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。「新設・なかよし交流館基本構想」については次章で紹介する。

(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、障害をもっていてもいなくとも、どのような障害をもっていても、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。

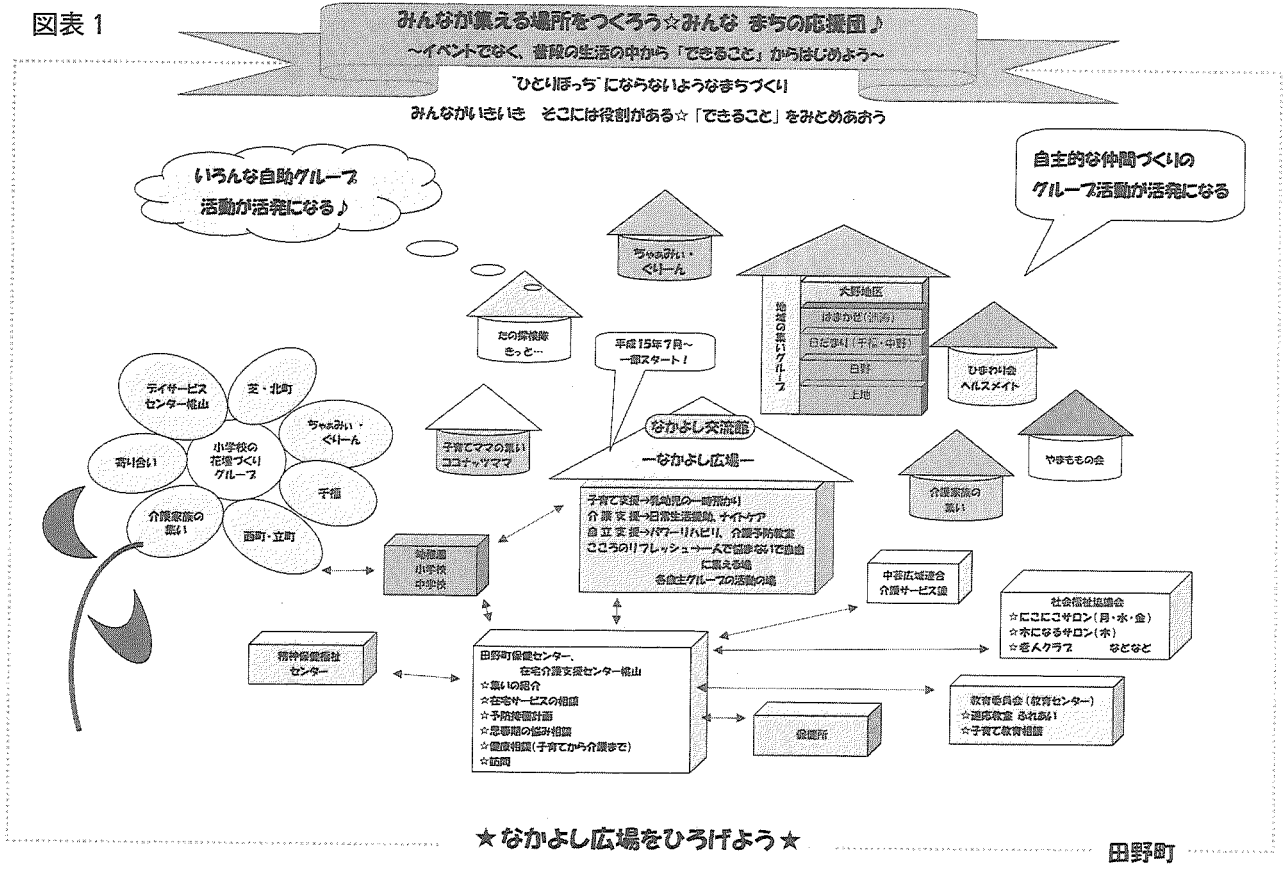
(2)　保健福祉の組織・アクター

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【図表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。

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レーション室（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

図表 1


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
いろんな自助グループ
活動が活発になる♪
自主的な仲間づくりの
グループ活動が活発になる
ちゃぁみぃ・ぐりーん
たの探検隊
きっと…
平成15年7月～
一部スタート！
地域の集いグループ
大野地区
時津台地（消防）
白だすり（千松・中野）
日野
上地
ひまわり会
ヘルスメイト
やまももの会
介護家族の集い
子育てママの集い
ココナッツママ
なかよし交流館
ーなかよし広場ー
子育て支援→乳幼児の一時預かり
介護支援→日常生活援助、ナイトケア
自立支援→パワーリハビリ、介護予防教室
こころのリフレッシュ→一人で悩まないで自由に集える場
各住民グループの活動の場
デイサービスセンター桃山
芝・北町
ちゃぁみぃ・ぐりーん
寄り合い
小学校の花壇づくりグループ
千福
介護家族の集い
西町・立町
時津園
小学校
中学校
中芝広域連合
介護サービス課
社会福祉協議会
☆にこにこサロン（月・水・金）
☆木になるサロン（木）
☆老人クラブ　　などなど
精神保健福祉センター
田野町保健センター、
在宅介護支援センター桃山
☆集いの紹介
☆在宅サービスの相談
☆予防接種計画
☆思春期の悩み相談
☆健康相談（子育てから介護まで）
☆訪問
教育委員会（教育センター）
☆適応教室 ふれあい
☆子育て教育相談
保健所
★なかよし広場をひろげよう★
田野町

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」、「たの探検隊きっと…」（難病友の会）、「ちゃあみぃ・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、しょう涛地区のはまかぜ、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。

これらの組織・アクターを組み込んだ田野町における住民の各年代・ライフステージにみあった、あるいは横断的な保健福祉事業の概略は、【図表２】［（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、9～10頁］のとおりである。

(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。その内容は、【図表３】［（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、２～５頁］のとおりである。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

図表 2

田野町の保健福祉事業の概略
保健福祉課の職員構成： 保婦師３名・栄養士１名・衛生担当事務、福祉担当、介護保健担当、年金、国保、母子福祉、戸籍事務担当各１名＆課長

国・県レベル　市町村レベル

乳幼児 ―― 学童期 ―― 思春期 ―― 成人期 ―― 高齢者
元気高齢者 ―― 虚弱高齢者 ―― 要援護高齢者

健康日本21

すこやか親子21

・・・各種保健福祉関係制度

田野町保健福祉５カ年計画

生活習慣病予防

生活の自律・自立支援

乳幼児健診
フォローアップ（訪問・保健所）
妊産婦・乳幼児訪問
子育てや発達に関する個別相談(随時)
予防接種相談
子育てママのグループ支援（なかよし交流館活動）
健康づくり教室<地区・保育園>
・虫歯予防
・朝ご飯を食べよう
・おやつについて

個別相談・ケース会議(保育園・小中学校との協働)
食育事業
・ヘルスサポータークラブ
・親子料理教室
・ふれあい交流事業
(伝統料理を通しての世代間交流)

基本健診
各種ガン検診

田野しく食べて健康教室
(糖尿病予防教室)

◇性教育(中芸高校)◇
―赤ちゃんふれあい体験
―避妊・・・・etc(保健所・中芸５カ町村)
◇エイズ教育(性教育)地域推進事業
教育委員会(事業主体)・学校・地域との協働

食生活改善推進協議会(ヘルスメイト)

健康づくり推進会・ひまわり会

障害児を育てる親の会
「やまももの会」

(高校生ボランティア)

(中学生ボランティア)

高齢者・知的障害をもつ人の友の会
「ちゃあみい・ぐりーん」

障害友の会　「たの探険隊きっと…」

介護家族の集い

まちの応援隊／保健福祉に関する「まちづくり」を話し合う会
まちの家族会議

＜保健所支援＞
難病専門医相談
精神保健相談
思春期保健(心の相談)等など

介護予防

◎個別への関わり－在宅サービスの組み立て（家庭訪問）
◎パワーリハビリテーション事業
◎住民の地域活動(集会所での集い等)への支援
５カ所(H15.3月現在)→もっと増やそう！
◎小学校花壇作業活動（ボランティア含めグループ参加 H13～）
→いろんな自主活動を増やそう！

軽度生活支援事業

介護保険サービス

田野町社会福祉協議会
・元気高齢者対応型生きがいデイサービス
「にこにこサロン」「木になるサロン」
・配食サービス
・お元気電話
・ボランティア活動のコーディネート
・ボランティアの養成・・・等など

なかよし交流館活動(子育て支援・介護支援・生活支援・介護予防)
～子どもから高齢者まで、障害があってもなくても、だれでも集えるなかよし広場の開設～

地域交流・啓発事業
風鈴祭り
健康福祉祭り
まちの家族会議フォーラム（まちづくりフォーラム）

☆地域型在宅介護支援センター「桃山」(役場保健福祉課)
介護サービスに関する相談、介護予防、健康相談、訪問活動
地域活動支援や相談等
☆居宅介護支援事業所「なかよし」(田野町社会福祉協議会)
「なごみ」(梅四国部品)
「てのひら」(中芸介護公社)
「ハーネス」(ハルシーケアなはり)
☆民生児童委員協議会　暮らしについての身近な相談員

◎総人口　3,428 人
0-14 歳　451 人(13.2%)
15-64 歳　1,939 人(56.5%)
65 歳以上　1,038 人(30.3%)
(2002 年2月現在)
◎総面積　6.56km²
◎学校規模等
小学校(１)　１９０人
中学校(１)　１２４人
県立高校(１)　１７１人

＜東部保健所＞　＜東部福祉事務所＞　＜高知県精神保健福祉センター＞　＜中芸広域連合介護サービス課＞

図表３－１

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

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

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

①住民の自主グループが増える

- （1）住民が新たな活動を行うことができる → 「なかよし交流館」事業（介護予防事業等）

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

- （1）住民活動の意味の再確認を行うことができる → 「まちの家族会議」の開催
  - ・活動報告会
  - ・情報交換会
- （2）住民グループが活動を継続できる → グループ活動の継続
  - ★ ココナッツ・ママ
  - ★ やまももの会
  - ★ ちゃあみぃ・ぐりーん
  - ★ たの探検隊きっと…
  - ★ 介護家族の集い
  - ★ 地域の集いグループ：大野地区、はまかぜ（潤海）、日だまり（千福・中野）、日野、上地
  - ★ 小学校花壇づくりグループ：千福、芝・北町、寄り合い、介護家族の集い、ちゃあみぃ・ぐりーん

③自発的に地域ボランティア活動が広がる

- （1）子どもが地域ボランティア活動を行うことができる
  - → 小中学校生徒会との調整
  - → 中学生の地域ボランティア活動の支援
- （2）まちの応援団“住民サポーター”を増やしていく
  - → 「まちの家族会議」の開催
    - ・活動報告会
    - ・情報交換会
  - → ヘルパー養成講座の実施
  - → 広報での「なかよし交流館」事業の紹介
  - → 住民作成の広報の発行（年６回）「なかよし交流館通信」「GOGO やまもも」
  - → 「風鈴祭り」「健康福祉まつり」の開催
    - ・地域交流、地域で支えあうことの啓発活動
    - ・住民への自主グループの活動報告

2）子どもの成長発達を支援できる

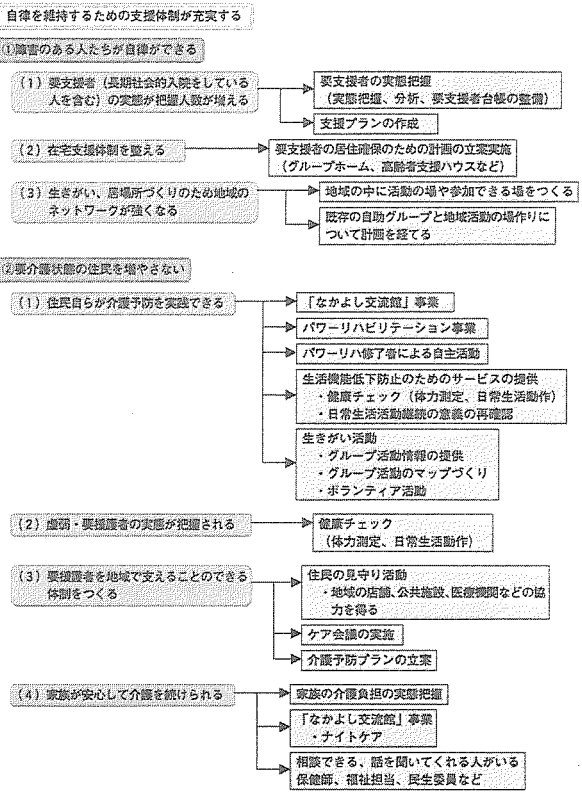
①子育てが孤立しないように、住民みんなで子育ての実践ができる

- （1）子育て仲間が形成される
  - → 新生児・乳幼児訪問
  - → 乳幼児健診でのグループワークの実施
  - → 子育てママのグループ支援
    - ・子育て仲間の紹介
  - → 新たな場づくり
- （2）子育てをしやすい環境が整備される
  - → 地域のネットワークの強化
    - 保健師、母子福祉担当、教育委員会、教育センター、幼稚園、保育所、小中学校、民生児童委員など
  - → 子育てリフレッシュの支援
    - ・「なかよし交流館」事業（一時預かり保育）
    - ・保育所での開放保育の実施（月1回）
- （3）住民みんなで子育てをするという意識を持つことができる → 啓発活動
  - ・健康福祉まつり
  - ・町教研（教育委員会）
- （4）世代を超えた交流の機会が増える → ふれあい交流

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

- （1）保護者が子育ての不安を相談できる
  - → 専門家と保護者が一緒に考えることの出来る機会が持てる
    - ・乳幼児健診
    - ・保護者面談　など
  - → 発達巡回相談（療育センター、児童相談所）、ハートフルの教育相談、就学指導委員会
- （2）暮らしていくために特別なサポートを必要とする子どもの生活の安全と自立を支援することができる
  - → 保護者と共に専門機関とのサポート体制を整える
  - → 必要なマンパワーを確保する
    - ・加配の確保
    - ・特殊学級の設置
    - ・OT など専門職の導入の支援など
  - → 発達巡回相談（療育センター、児童相談所）、ハートフルの教育相談、就学指導委員会
- （3）思春期のこころの悩み・不安への相談ができる
  - → さまざまな窓口をPRする
    - ・学校（担任、養護教諭など）
    - ・保健センター（保健師）
    - ・教育センター（相談員）　など
  - → 本人、保護者のサポート体制を整える
    - ・関係機関とのネットワーク
    - ・「適応教室事業」
    - ・「適応教室事業」への住民サポーターの参加
- （4）「自分を知る」「自分を守る（性感染症予防）力」を育む
  - → 子どもの発達段階に応じた性教育プログラムの整備
  - → 「開かれた学校づくり委員会」

図表３－２


3）自律を維持するための支援体制が充実する
①障害のある人たちが自律ができる
（1）要支援者（長期社会的入院をしている人を含む）の実態が把握人数が増える
要支援者の実態把握（実態把握、分析、要支援者台帳の整備）
支援プランの作成
（2）在宅支援体制を整える
要支援者の居住確保のための計画の立案実施（グループホーム、高齢者支援ハウスなど）
（3）生きがい、居場所づくりのため地域のネットワークが強くなる
地域の中に活動の場や参加できる場をつくる
既存の自助グループと地域活動の場作りについて計画を経てる
②要介護状態の住民を増やさない
（1）住民自らが介護予防を実践できる
「なかよし交流館」事業
パワーリハビリテーション事業
パワーリハ修了者による自主活動
生活機能低下防止のためのサービスの提供
・健康チェック（体力測定、日常生活動作）
・日常生活活動継続の意義の再確認
生きがい活動
・グループ活動情報の提供
・グループ活動のマップづくり
・ボランティア活動
（2）虚弱・要援護者の実態が把握される
健康チェック（体力測定、日常生活動作）
（3）要援護者を地域で支えることのできる体制をつくる
住民の見守り活動
・地域の店舗、公共施設、医療機関などの協力を得る
ケア会議の実施
介護予防プランの立案
（4）家族が安心して介護を続けられる
家族の介護負担の実態把握
「なかよし交流館」事業
・ナイトケア
相談できる、話を聞いてくれる人がいる保健師、福祉担当、民生委員など
2．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
1）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
①乳幼児期から健康を守ることができる
（1）保護者の子どもの歯の健康や食習慣に対する意識が高くなる
乳幼児健診で歯科・栄養などの保健指導を行う
妊娠期からの虫歯予防活動
（2）幼児期から歯の健康を守ることができる
幼稚園や保育所、学校での歯科検診
幼稚園や保育所で、歯科・栄養教室を年1,2 回行う
②学童期に食習慣の知識を習得できる
（1）学童期に正しい食習慣の知識が身につく
ヘルスサポータクラブ活動
③子どもを感染症から守る
（1）子どもの感染症が減少する
予防接種の必要性についての情報提供を行う
個々の保護者と予防接種の計画を立案する
予防接種済みの確認を行う
幼稚園で相談サービスを実施
2）住民自らが予防活動を行うことができる
①住民に必要な情報が提供される
検診結果に応じた個別保健指導
広報での生活習慣病予防についての情報を掲載
保健センター窓口相談サービス
②住民が自分の健康づくりに取り組むことができる
健康づくり実践グループの自主活動の継続と新たなグループづくり
★田野町食生活改善推進協議会
★ひまわり会（健康づくり推進会） など

防施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をしてきた多くの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拡がる」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、住民みんなで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は、【図表4】〔(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、13～14頁〕のとおりである。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。

図表 4

評　価

ー年度末毎に、以下の評価をしながら、計画の実行状況をみていきますー

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

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

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

- ①住民の自主グループが増える → 新たな住民活動の数、活動の内容
- 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 → 「まちの家族会議」開催回数、「まちの家族会議」参加人数、「まちの家族会議」の内容、「まちの家族会議」後の住民の反応や変化
自主グループの活動回数、自主グループ活動の内容
- ③自発的に地域ボランティア活動が拡がる → 小中学生が参加できた地域ボランティア活動の回数とその内容、地域ボランティア後の小中学生や学校教員、住民の反応
「まちの家族会議」開催回数と参加人数、「まちの家族会議」の内容、「まちの家族会議」後の住民の反応や変化
養成させたヘルパーの数、ヘルパー養成講座の実施回数、ヘルパー養成講座終了後のヘルパーの動向
広報での「なかよし交流館事業」の紹介回数、住民作成の広報発行回数、住民作成の広報発行後の住民の反応、「風鈴祭り」「健康福祉まつり」開催のプロセス、「風鈴祭り」「健康福祉まつり」後の住民の反応

2）子どもの成長発達を支援できる

- ①子育てが孤立しないように、住民みんなで子育ての実践ができる → 新生児・乳幼児訪問回数、乳幼児健診でのグループワーク実施数とその内容、子育てママのグループメンバーの増加、
ケースを通して地域のネットワークの状況、子育てリフレッシュの支援を受けた母親の変化、「住民みんなで子育てをするという意識をもつ」ための啓発活動回数とその内容、ふれあい交流の実施回数、ふれあい交流参加者の反応
- 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 → 乳幼児健診や保護者面談などでの相談件数とその内容、巡回相談、パートフルの教育相談の相談件数とその内容、子供の発達段階に応じた性教育プログラムの整備状況、「開かれた学校づくり委員会」の活動内容

3）自律を維持するための支援体制が充実する

- ①障害のある人たちが自律ができる → 要支援者の実態把握数の増加、要支援者の把握率の上昇、要支援者のための支援プランの数、要支援者（長期社会的入院をしている人）の居住確保のための計画の進捗状況、障害のある人が地域の中で活動できる場や参加できる場の増加、既存の自助グループと地域活動の場作りについて計画の進捗状況
- ②要介護状態の住民を増やさない → 「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為のサービス実施回数、
グループ活動のマップ作りの進捗状況、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、健康チェックの結果、ケア会議開催の回数、ケア会議実施後の住民・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、ナイトケア後の家族の変化

2. 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

1）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

- ①乳幼児期から健康を守ることができる → 乳幼児健診での保健指導回数と指導対象者数、保健指導内容、妊婦に渡した歯ブラシの数、乳幼児う歯罹患率、乳幼児健診後のフォロー回数、う歯治療率、幼稚園や保育所での歯科・栄養教室実施回数、対象者数、幼児の反応、保護者の反応
- ②学童期に食習慣の知識を習得できる → ヘルスサポータークラブ活動の回数、学童の反応、保護者の反応、住民の反応
- ③子どもを感染症から守る → 予防接種の必要性についての広報への掲載回数、予防接種の必要性についての情報提供のための媒体数の増加、予防接種の計画立案数、予防接種の計画実施状況の把握率、予防接種率、予防接種状況の把握率、幼稚園での相談サービスの実施回数や相談内容

2）住民自らが予防活動を行うことができる

- ①住民に必要な情報が提供される → 健診結果の変化、健診後の個別保健指導実施回数、生活習慣病について広報への掲載回数とその内容、保健センター窓口相談への相談件数とその内容、提供した情報の内容、住民の反応
- ②住民が自分の健康づくりに取り組むことができる → 健康づくりのための実践グループの自主活動の回数とその内容

「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．「保健福祉のまちづくり」の再構築・形成期
－「“まちじゅう、みんなが家族のように”推進事業」（2000～2002年度　地域保健推進特別事業）－

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[5]。

ここでは、『5カ年計画』策定の前史ともいえる「“まちじゅう、みんなが家族のように”推進事業」における、田野町の自主グループの組織化と活動内容および「まちの家族会議」の取り組みなどを紹介することで、田野町型「保健福祉のまちづくり」の形成・発展過程に関する理解を深めるとともに、『5カ年計画』のもとになっている「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[6]。

［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続けることができないこと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。

(1) 多様な自主グループの組織化と活動内容

まず、田野町における多様な自主グループの活動などについて簡単に紹介

しよう。そのいずれのグループの立ち上げにも田野町の保健師が、時には県の保健所の保健師と協力するなどして保健福祉の専門職として関わった。

①障害児を育てる親の会「やまももの会」

1999（平成11）年3月末に立ち上がった障害児を育てる親の会「やまももの会」がある。圏域の安芸保健所で実施した障害児を育てる親の会の広域的な交流会に参加していた母親達に保健師が田野町でも親の会を設立しないかと呼びかけたところ、9人の母親達が「障害をもつ子どもも、そうでない子どもも、子育てに悩んでいる親たちの拠り所にしよう」と合意し、「やまももの会」が発足した。

活動内容は、月1回あるいは2回の定例会の開催、月1回の情報共有・発信のための通信の発行、レクレーションや「風鈴祭り」（夏祭り）やクリスマス会の開催、町のイベントや行事への参加、会への助成金などにより行政とともに障害児が地域で暮らせるための住民への啓発をめざした講演会の開催などである。そのような自主的な保健福祉のまちづくり活動により地域でその輪が広がり、例えば、高校生サポーターが通信発送の手伝いや講演会・イベント・長期休暇時の保育の協力など有償あるいは無償のボランティアとしてまちづくりに参加するようになった。

②精神障害・知的障害をもつ人たちの仲間づくりの会「ちゃあみぃ・ぐりーん」

次に発足した自主グループは、1999（平成11）年6月に立ち上がった精神障害・知的障害をもつ人たちの会「ちゃあみぃ・ぐりーん」である。精神障害者の地域における社会参加に関して、町の保健師が保健所や県精神保健福祉センターのスタッフと共に検討会を開催したり当事者への家庭訪問を行うなかで、当事者には地域で気軽に出かける場などがまったくないため閉じこもりによる孤立状態にあることが問題であり、当事者は作業所やグループホームではなく町の中に自分たちの居場所を求めていることが明らかになった。

そこで町と保健所の保健師が当事者と共に、町の保健センターや老人センターの中に当事者が集える場をつくった。当事者同士で週2回の食事づくりや園芸作業を行ったり、老人センターでコーヒーショップを開き、そこを拠

点にしながら、当事者がそれぞれ選択して社会参加の場を形成した。

③難病友の会「たの探検隊きっと…」

その次に発足した自主グループは、2000（平成12）年4月に立ち上がった脳卒中後遺症や難病をもつ若い人たちの「たの探検隊きっと…」である。そのきっかけは、介護保険制度導入を6ヶ月後に控えていた時期に、デイサービスやリハビリ教室（A型機能訓練事業）に参加していた若い人たちに何か活動を起こしてみないかと保健師たちがもちかけたことから、自分の病気や障害の体験を語り合ったり、役場や図書館などの公共施設におけるバリアフリー調査を行うなどして、ついには会の設立に至った。

活動内容は、週1回の定例会の開催、パソコン教室の開催、町外の障害者グループとの交流会などであり、町内公衆トイレのバリアフリーの実態調査を行って「わがまちトイレマップ」を作成し、町長にその課題を提示するなど、当事者自身で計画しながら積極的に活動を展開した。

④中学生による自主的まちづくり活動

町内の中学校では、上でみた「たの探検隊きっと…」が作成したトイレマップをもとに、「たの探検隊きっと…」のメンバーと共に中学生がバリアフリー体験を行った。それを契機に、町内の公衆トイレの現状を町長に報告した。また、中学生による日常の支え合い活動として、一人暮らし高齢者世帯のゴミ出しに協力したり、民生委員とともに高齢者マップづくりに取り組むなど、自主的にまちづくりに参加した。

⑤小学校の花壇づくりグループ

小学校から町の保健師に対して、校庭の花壇づくりについて地域の住民参加・協力の依頼があり、保健師はこれを社会から孤立しやすい障害者グループや高齢者が小学生の子どもたちと交流できる機会になると考え、「ちゃあみぃ・ぐりーん」や地域に住む閉じこもり傾向の高齢者、「デイサービスセンター桃山」の利用者、介護家族の集い、学校近辺の地区住民などに呼びかけた。その結果、小学校の花壇づくりグループができ、そういった住民たちの交流の場となった。

⑥地区別の健康づくりの高齢者自主グループ

2001（平成13）年あたりから、田野町の保健福祉政策においては、これまでの保健師・行政主導による健康相談事業を見直して、「できる地域から高齢者の自主運営による交流の場づくり」への施策転換を試みはじめた。2001年には、11地区のうち2地区で高齢者の自主グループが誕生し、月1回のお茶飲み会、手芸やお楽しみ会など多様な活動を行っていた。2002年には新たに2地区で自主グループが誕生した。

そのような地区別の自主グループの活動をとおして、高齢者自身が、「誰かにやってもらう」活動でなく、「自分たちでつくる」活動に喜びを感じ始めたのである。

(2) 「まちの家族会議」の活動内容

今みたように、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、「まちの家族会議」の活動が再スタートした[7]。その活動内容などは、次のとおりである。

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）町内においての学習会は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。

ⅳ）「まちの家族会議」の1年間の主な活動を時系列でまとめたものは、【図表5】［（出所）田野町『平成14年度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－3年次－事業報告書』2002年3月、2～3頁］のとおりである。

(3) 「旧なかよし交流館」における集いの場づくり活動－「介護予防教室」－

①背景