

201001038A

厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

柔軟性・持続性のある新しい地域ケア支援の仕組みと
その人材開発に関する実証・実践研究

平成22年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 冷水 豊

平成23（2011）年3月

研 究 組 織

研究代表者

冷水 豊 日本福祉大学地域ケア研究推進センター・研究フェロー

研究分担者

平野隆之 日本福祉大学地域ケア研究推進センター・センター長

原田正樹 日本福祉大学社会福祉学部・准教授

長澤紀美子 高知県立大学社会福祉学部・准教授

斉藤雅茂 日本福祉大学地域ケア研究推進センター・主任研究員

朴 兪美 日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センター・主任研究員

研究協力者

奥田佑子 日本福祉大学地域ケア研究推進センター・研究員

藤田欽也 日本福祉大学福祉政策評価センター・研究員

目 次

I. 総括研究報告

柔軟性・持続性のある新しい地域ケア支援の仕組みとその人材開発 に関する実証・実践研究	3
冷水 豊	

II. 分担研究報告

第1章 あったかふれあいセンターの政策的意義と実態	
1節 フレキシブル支援センターの政策的文脈	9
平野隆之・原田正樹・奥田佑子	
2節 あったかふれあいセンターに関連する先進事例の把握	13
奥田佑子	
3節 あったかふれあいセンターの機能とタイプ	21
奥田佑子	
4節 あったかふれあいセンターの機能の組み合わせ	30
斉藤雅茂	
第2章 全国の関連施策と「あったかふれあいセンター」への示唆	
1節 都道府県による地域共生ケア支援の変遷と内容	35
奥田佑子・平野隆之	
2節 熊本県との比較による地域共生ケア推進方策の検討	43
奥田佑子・平野隆之・朴兪美	
3節 滋賀県からみるコーディネーター配置の現状と課題	53
奥田佑子	
第3章 あったか利用者データ管理システムの開発と中間評価	
1節 あったかふれあいセンター利用者管理・分析ソフトの開発	61
斉藤雅茂・藤田欽也	
2節 あったかふれあいセンターの利用者特性	67
斉藤雅茂	
3節 あったかふれあいセンター事業による雇用の効果	79
斉藤雅茂	
第4章 あったかふれあいセンターにおける利用者支援と地域支援 ～事例調査から見た進展状況と課題（中間報告）～	83
冷水 豊・長澤紀美子	

参考資料

1) あったかふれあいセンター事業所一覧	101
2) あったかふれあいセンター事業実績報告の単純集計	107
3) あったかふれあいセンターの利用者特性に関する単純集計	121
4) あったかふれあいセンターにおける利用者記録様式と地域支援記録様式	149

Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表	157
-------------------	-----

Ⅳ. 研究成果の刊行物・別刷り

1) 平野隆之「フレキシブル支援センターの行方」 (宅老所グループ ホーム全国ネットワークほか『宅老所・小規模多機能ケア白書 2011』, CLC, pp68-75)	161
2) 日本福祉大学地域ケア研究推進センター「あったかふれあいセンター利用者データ 管理. Ver.1.0 操作管理説明書」(2010年7月21日)	165
3) 平野隆之「地域福祉の推進をめぐる課題：新たなパラダイムの意義」 (『社会福祉研究』, 財団法人鉄道弘済会, 108, pp40-48)	180
4) 斉藤雅茂ほか「小地域ネットワーク活動支援データ管理ソフトの開発と設計思想」 (『日本福祉大学社会福祉論集』, 123, pp85-95)	185
5) 朴兪美ほか「研究会事業という地域福祉研究者の新たな実践現場」 (『地域福祉実践研究』, 創刊号, pp78-88)	191

I. 総括研究報告

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
総括研究報告書

柔軟性・持続性のある新しい地域ケア支援の仕組みとその人材開発
に関する 実証・実践研究

代表研究者 冷水 豊¹⁾

1) 日本福祉大学地域ケア研究推進センター研究フェロー

研究要旨：

本研究では、軽度障害の高齢者を主な対象とした新たな支援の仕組みの一つとして高知県の「あったかふれあいセンター事業」を素材にして、本年度には、全国の関連事業における先進事例の特徴と課題、同センターが対応する利用者のニーズ、同センターにおける個別支援・地域支援の内容と事業運営の方法を分析した。主な研究成果として、1) 当該事業は、農村型のフレキシブル支援センターという新たな役割を担っている点での意義が大きいこと、2) 実際の事業形態には、ボランティア型と事業型、機能の展開として多世代・共生型と対象限定・多機能型などの多様性が認められること、3) 現時点では利用者の多くは趣味や居場所を求めた参加であり、有償運送や買物サービスなどの生活課題を訴える段階には至っていないが、「集うのみ型」から他の利用形態へと誘導することによって相談機能の充実が図られる可能性があること、4) 利用者への個別支援は「集い」の居心地のよい雰囲気や環境とメンバー間の相互の力学が利用者に影響し、各々の意欲や活力を向上させ、利用者の心身面や生活面でのニーズを拾い出し、問題解決や見守りと問題発生の予防につなげていること、5) 地域支援に関わる実績からは、既にセンター利用者以外の在宅高齢者や障害者を対象にしたさまざまな連携が進んでいる地域もあり、既存の保健福祉システムをどうフォーマルに組みなおし、同センターの位置づけと機能を明確にしていく必要があること、などが明らかにされた。

A. 研究目的

地域ケアにおけるフォーマルケア（FC）には制度別運営による柔軟性の不足、インフォーマルケア（IC）には活動の持続性の不足に課題があり、柔軟性と持続性のある新たな支援の仕組みが必要とされている。そこで、本研究は、軽度障害の高齢者を主な対象とした新たな支援の仕組みの一つとして、高知県の「あったかふれあいセンター事業」（国の「フレキシブル支援センター事業」の応用）を素材にして、1) 国および同県の政策的位置づけと全国の関連事業における先進事

例の特徴と課題、2) 同センターが対応する利用者のニーズ、3) 同センターにおける個別支援・地域支援の内容と事業運営の方法、および地域福祉計画における同センターの位置づけ、4) コーディネーターの技能とモチベーションに関する研修プログラムの開発とその効果、5) 同センターと既存のFC・ICとのネットワークの形成および住民参加や行政の役割を含めて、今後の地域ケアの発展の方向性と課題、の5点を明らかにすることを目的とした。3年計画のうち初年度の平成22年度は、上記の目的1)の研究（第1章と第2章）、目的2)の研究（第

3章)を実施するとともに、目的3)の研究の一部(第4章)も前倒して実施した。さらに、以上3つの目的の研究のほかに、同センター事業がセンター職員の新規雇用という雇用政策の面を持っていたため、高知県での同センター事業が及ぼす雇用効果の分析も行った(第3章3節)。

B. 研究方法

1) 目的1)の研究

先進事例の収集に当たっては、地域共生ケアや多機能ケアといった事例を調査し、全国に普及させる取り組みを行っているNPO法人全国コミュニティライフサポートセンターの協力を得た。全国であったかふれあいセンターに類似し参考となる12の先進事例を選び、それらの事業所へのヒアリングや資料収集を行って、支援内容、コーディネーターの役割、運営形態等を整理した。また、背景にある国および高知県の政策に関しては、関連の資料・文献を用いた。

2) 目的2)の研究

あったかふれあいセンター利用者個々人の状態像やニーズを継続的に把握するソフトとして、「あったかふれあいセンター利用者データ管理ソフト(Ver.1.0)」を独自に開発した。高知県の市町村にある同センターのうち、本ソフトの導入に賛同した事業所にのみソフトを配布して入力を依頼した。

3) 目的3)の研究

事例調査の対象は、「北川村あったかふれあいセンター」(以下、「北川センター」)および「日高村安心生活支援センター」の2事例である。この2センターを選んだ理由は、第4章で説明した。データは、同センター利用者への個別支援に関しては、このために開発した「利用者記録様式」、地域支援に関しては、「地域支援記録様式」にセンター職員が記入した記述データとし

て収集した。

なお、以上の主要な3つの目的の研究に加えて行った同センター事業が持つ雇用効果の分析には、既存統計資料を用いた。

C. 研究成果

1) 目的1)の研究

①高知県「あったかふれあいセンター事業」の元の事業である国のフレキシブル支援センター事業は、利用対象を横断した地域共生ケアや多機能ケアにあり、雇用政策という面も持っている。高知県が本事業に取り組む意義は、農村型のフレキシブル支援センター事業としての新たな役割を担っている。

②「あったかふれあいセンター」のモデルとなった12の先進事例を分析した結果、運営の形態としてボランティア型と事業型、機能の展開として多世代・共生型と対象限定・多機能型があり、多様性が確認された。

③高知県が想定する「あったかふれあいセンター」の機能と類型が実際にはどのように提供されているかを把握した結果、必須の「通う」機能に次いで「送る」「交わる」「学ぶ」という機能の実施率が高かった。それに対して「泊る」は2センターと非常に少なかった。移動支援や地域福祉の啓発的な拠点としての機能はまだ果たし得ていない。展開パターンでは、社協を中心としてサロン拡充型の取り組みが多く、社協による地域福祉強化策の一環として位置づけられている。

2) 目的2)の研究

①開発した「あったかふれあいセンター利用者データ管理ソフト(Ver.1.0)」は、同センターにおけるケース管理と実績評価をするうえで一定の有用性がある。他方で、同事業では、流動的な運営が望まれている点や利用者という概念が必ずし

もあてはまらない点を考慮すると、本ソフトは1つのツールであり、各センターの事業展開にあわせた評価方法を検討する必要があることが確認された。

- ②同センターは「誰でも集える場」であるが、少なくとも現時点では高齢者、とくにより高齢な人の利用が中心になって展開されている。同センターの利用者の多くは趣味や居場所を求めた参加であり、有償運送や買物サービスなどの生活課題を訴える段階には至っていない。実績としては相談機能があまり果たせていないが、「集うのみ型」から他の利用形態へと誘導することによって相談機能の充実が図られる可能性がある。多くの事業所では利用者が増加傾向にあり、同センターとの関わりを通じて、中山間地域独自の移動支援への意向が高まっていることが確認された。

3) 目的3)の研究

- ①北川センターでの事例分析の中間時点評価の結果として、利用者への個別支援は、「集い」の居心地のよい雰囲気や環境とメンバー間の相互の力学が利用者に影響し、各々の意欲や活力を向上させ、利用者間の関係を変化させている。また、利用者の心身面や生活面でのニーズを拾い出し、問題解決や見守りと問題発生の予防につなげている。
- ②同センターの地域支援は、センター利用者以外の在宅高齢者や障害者を対象に、さまざまな連携を通して広範に行われている。このことに関して、中間評価会議では、今後の村全体での保健福祉システムをどうフォーマルに組みなおし、同センターの位置づけと機能を明確にしていく必要があると指摘された。

なお、高知県での同センター事業が持つ雇用効果に関する分析の結果、①県下の失業対策という意味では雇用規模は極めて小さいこと、他方で、②

社会福祉・地域福祉の分野において年間に数十名もの雇用を創出している点では大規模な雇用事業であること、③当該事業を通じた新規雇用者は全国の完全失業者層とは異なり、比較的若年の女性の雇用を創出している点での意義があることが確認された。

D. 考 察

- ①現行のフォーマルケアには制度別運営による柔軟性の不足、インフォーマルケアには活動の持続性の不足に課題があるため、柔軟性と持続性のある新たな支援の仕組みを見出すことを研究目的にした。その素材として、高知県の「あったかふれあいセンター事業」を取り上げた。平成22年度は、当初計画した2つの具体的目的の研究のほか、次年度予定の第3の目的の研究も一部前倒しして実施し、さらに同事業の雇用効果に関する追加的な研究も実施した。その結果、同事業が上記の目的に照らして、現状でも一定の有用性があるとともに、今後検討すべき具体的課題もかなり明らかにできた。また、厚生労働省の政策にとっても少なからざる参考素材を提供できた。

しかし、3年計画の研究の1年目として、2年目以降の本格的な研究のための基礎的な内容に留まったことは否定できない。また、進行中の新規事業を素材にしたために、正統的な研究方法の適用が容易ではなかった。その結果、平成23年度以降の継続研究の審査で指摘されたように、とくに科学的な研究方法の適用の面で不十分であった。この種の進行中の新規事業に関するアクションリサーチ的な研究方法の開発が必要であることが明らかになった。

- ②本研究の対象地域は、国（内閣府）の補助を受けて同センター事業を実施している高知県であった。同県は、全国でもトップクラスの高齢化が進行している中山間地域であり、高齢福祉に限らず保健福祉全般にわたって多くの困難な問題を抱えている。

本研究が、そうした地域的課題に迫るための内容と方法を十分に備えることができなかったことも、反省材料である。しかし同時に、こうした地域的課題に応える研究は、他の異なる地域にも直接有益な結果を生むことは容易ではない。今後の厚生労働行政の大きな地域的課題は、今後急速に高齢化が進む大都市地域とともに、人口の絶対数は少ないが都市地域向けの保健福祉政策が通用しにくい高知県のような中山間地域の問題への対応であろう。その点では、新規研究申請および継続研究申請の審査において、本研究の成果が大都市地域に参考になる点を執拗に求められた点は、納得できないと言わざるを得ない。厚生労働行政それ自体とともに、厚生労働科学研究事業のあり方としても、地域ごとの課題に十分応える視点と体制が充実強化されることを強く要望したい。

Ⅱ. 分 担 研 究 報 告

第1章 あったかふれあいセンターの政策的意義と実態

1節 フレキシブル支援センターの政策的文脈

研究分担者 平野 隆之¹⁾
研究分担者 原田 正樹²⁾
研究協力者 奥田 佑子³⁾

- 1) 日本福祉大学教授
- 2) 日本福祉大学准教授
- 3) 日本福祉大学地域ケア研究推進センター研究員

研究要旨：高知県「あったかふれあいセンター事業」の元の事業である国のフレキシブル支援センター事業について、内容を概観し、どのような政策的文脈のなかでこの事業が位置づくかを明らかにしている。国の雇用政策の取り組み例として登場したフレキシブル支援センターだが、支援の発想は対象を横断した地域共生ケアや多機能ケアにあり、都道府県を単位とした支援策が展開されてきている。さらに雇用の支援という点では、現在政策化が検討されているパーソナル・サポート・サービスの先駆けともいえ、多面的な支援が求められている。高知県が本事業に取り組む意義としては、これらの農村型の新たな支援の発信の役割を担っているといえる。

A. 目 的

本研究において対象とする「あったかふれあいセンター」とは、国のフレキシブル支援センター事業を活用した取り組みである。本節では、フレキシブル支援センターとはどのような事業であるか、また、それがどのような政策的文脈の中で生まれてきた事業であるかを整理する。そのうえで、高知県がフレキシブル支援センター事業に取り組むことの意義を明らかにしている。

B. 方 法

文献、国・高知県の資料をもとにフレキシブル支援センターの内容、これまでの国における政策の経緯、高知県の取り組みの意義を整理している。

C. 結 果

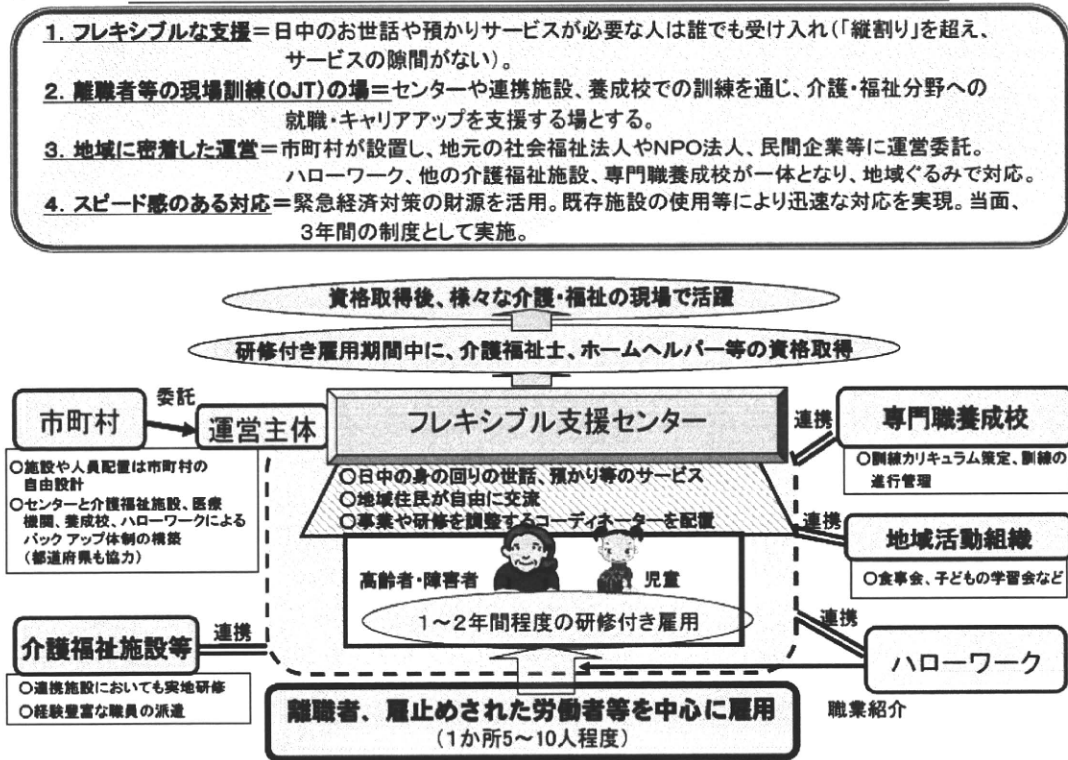
1) フレキシブル支援センターとは

「あったかふれあいセンター」は、国が緊急雇用・経済対策のいくつかのモデル的

な事業例の一つとして示した「フレキシブル支援センター事業」を、高知県が中山間地域バージョンに加工する形で打ち出した事業である。高知県では、22年度までに39か所でこの事業が実施されている。

フレキシブル支援センターは、縦割りの制度を超え誰でもが利用できるセンターであり、雇用の場にもなることを目的としている。市町村が実施主体となり、運営は各地域の社会福祉法人や特定非営利活動法人（NPO）に委託する。センター1カ所につき5～10人の失業者を採用し、働きながら介護福祉士の資格などを取得できる研修も行い、キャリアアップにも役立てるようにするというものである。この取り組みの先駆的な事例として、富山県の「このゆびとーまれ」と、釧路の「コミュニティハウス冬月荘」が紹介されている。また、実際にフレキシブル支援センター事業に取り組んでいる事例として、高知県の「あったかふれあいセンター」が紹介されている。

図表1 国が示すフレキシブル支援センターのイメージ



フレキシブル支援センターには、5つの特徴がある。1つは、柔軟な支援を行うこと。子ども、障がい者、あるいは高齢者といった制度的な縦割りで支援を行うものではないということである。2番目に、離職者などの現場訓練の場、雇用の継続を目指すこと。これは、フレキシブル支援センターの財源が、「ふるさと雇用再生特別基金」という国の緊急経済対策のお金であるためである。3番目に、緊急経済対策なので、限度は3年間であるということ。3年の間に、雇った元離職者がそのまま働けるよう、その事業を継続できる努力をしなければいけない。4番目に、地域に密着した運営をすること。そして5番目に、この事業は厚生労働省ではなく、内閣府から提案されたということが挙げられる。今課題になっている官僚主導ではなく政治主導といわれるものがある意味では内閣府提案という形で出てくる。厚生労働省の今の縦割り行政の中では、これを政策化できなかったということの現れである。一方で、この事業が安定的に継続されるためには、厚生労働省の仕組みとしていかなければなら

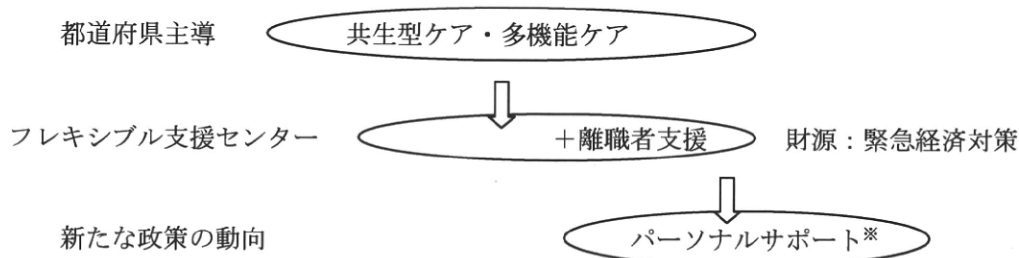
ないという課題も同時に含んでいるといえる。

2) フレキシブル支援センターの政策的位置づけ

図表2は、内閣府がフレキシブル支援センターを提案したことの意味を、政策展開としてどう理解するかを説明したものである。

フレキシブル支援センターの背景には、共生型ケアや多機能ケアの存在がある。共生型ケアとは、利用者を属性で区別しないこと、つまり必要に応じて誰が来てもいいという取り組みである。そうした実践は、制度から生まれたものではなく、実践が先行して始まっている。富山県のこのゆびと一まれから始まり、富山県が縦割り行政の枠を超えて支援したことから「富山型」とも呼ばれている。共生型の魅力に気づき、その後、滋賀県や長野県においても同様の支援が展開されている。このことについては、第2章で詳しく述べている。

図表 2. 「フレキシブル支援センター」の政策展開上の位置



※「パーソナル・サポート・サービス」：クライアントに合わせて、各制度・領域を横断し、各制度から調達・調整する個別支援を組み立てるサービスで、地域での就労先の開拓などの支援やその継続的なフォローを視野に入れている。

国は、こうした先駆的な取り組みを柔軟に政策化できない中で、全国に普及させるためには、都道府県の役割が大変大きい。こうした流れをうけて、高知県も2009年より支援に乗り出しているという流れがある。

共生型ケア、あるいは多機能ケアのように、一つの機能だけを持つのではなく、さまざまなニーズに応じてケアを継ぎ足していく方式は、今の福祉の事業展開には必要になってきている。これは、介護保険制度の中で小規模多機能型居宅介護が制度化された流れにも通じる。こうした実践を踏まえて、フレキシブル支援センターは登場する。

また、フレキシブル支援センターは単にケアの拠点だけを意味するものではなく、そこに持ち込まれる相談に対応することも大きな課題である。同時に、離職者を雇ってその人がその領域で働き続けられるような支援を伴っている。離職者への支援については、菅首相の所信表明で言及された「パーソナルサポート」という新しい制度が生まれようとしている。これについては、次の新しい政策動向として、現在、内閣府主導でモデル事業が展開されている。パーソナルサポートの定義にはさまざまあるが、横にいながらともに走っていく「伴走者」のような支援だといわれている。

離職者が、再雇用されたとしてもすぐに離職してしまったり、ホームレスが緊急的な入居施設に入ったとしても、そこが堅苦しくてまたホームレスの状態に戻ってしまったりなど、支援をしても再び離職状態

になる問題が指摘されている。離職者等を制度につなげるだけでなく、本人がその中でうまく生活を組み立て直せるよう支援することに力を入れるべきではないか、というのがパーソナルサポートの政策的議論となっている。本来そうした役割に位置づけられる民生委員やソーシャルワーカーが、十分に機能していないのではないかと問題提起も含めて、厳しい経済状況の中で離職者という切り口を最重点においた政策である。

フレキシブル支援センターは、パーソナルサポートに先行して実験している事業とも言える。柔軟な支援を地域の人たちに展開するという新しさとともに、その支援はそこで雇用した人が持続できるように機能しなければならないという、二重の新しさ、今日的な課題を背負っている。

D. 考 察

高知県がフレキシブル支援センターに取り組む意義として、農村型の新しい支援の形の発信として位置付けることができる。

パーソナルサポートでは、どちらかというと都市部の離職者であるホームレス支援に政策ポイントが置かれている。パーソナルサポートが都市型の偏った政策展開に陥らないためには、高知県のように中山間地にフレキシブル支援センターをつくり、継続的な雇用を生み出す仕組みを、中山間地から発信していく必要がある。

また、介護サービスの整備という点でもフレキシブル支援センターは中山間地

域における一つの支援の形として注目される。高知県は人口密度が大変少なく、1km²あたりに介護保険を使っている人は、東京都でおよそ130人に対して、「限界集落」という言葉が生まれた高知県大豊町では0.4人しかいない。すべての在宅サービスの利用者が1km²あたり1人にも満たない状況では、一つの事業所が高齢者だけを対象として維持、展開することは大変難しい。さらに障がい者の利用密度を計算すると、もっと少ないことは明らかである。中山間地域の多い高知県では、多様な利用者の人間関係や社会関係を豊かにする意味でも、資源の効率的な配置という意味でも、一つの拠点对象を超えて多様な事業として展開されることが重要となる。利用者の多いところに居を移しなさいという政策ではなく、むしろその拠点が多機能化することによって、そこで暮らし続けられるような条件をつくりましょうという、中山間地域において注目すべき政策である。

高知県の調べでは、フレキシブル支援センター事業に手を挙げた県は3県で、高知県以外は北海道の2市町村、岐阜県の1市町村のみとなっている。高知県の約40か所という数字は群を抜いており、そういう点では、フレキシブル支援センター＝高知県の「あったかふれあいセンター」といっても過言ではない状況となっている。高知県から、このフレキシブル支援センターの仕組みが農村型、山村型、あるいは中山間地型に必要な仕組みであることを発信していく必要がある。この仕組みが制度化され、安定的に柔軟な支援が供給することができるようになれば、他の中山間地で苦しんでいる介護事業者の基盤づくりにもつながっていくと考えられる。

第1章 あったかふれあいセンターの政策的意義と実態

2節 あったかふれあいセンターに関連する先進事例の把握

研究協力者 奥田 佑子
（日本福祉大学地域ケア研究推進センター研究員）

研究要旨：「あったかふれあいセンター」のモデルとなった取り組みや、先行する類似事例を把握し、そこからあったかふれあいセンターに期待される機能、コーディネーターの役割、運営の形態等を整理している。12の先行事例を分析した結果、運営の形態としてボランティア型と事業型、機能の展開として多世代・共生型と対象限定・多機能型があり多様性が確認された。当月荘の取り組みからは、場づくりとそこからニーズを引き上げるコーディネーターの役割の重要性が確認された。

A. 目 的

本節では、「あったかふれあいセンター」のモデルとなった取り組みや、先行する類似事例を把握し、そこからあったかふれあいセンターに期待される機能、コーディネーターの役割、運営の形態等を整理することを目的としている。全国から12のモデル事例を収集するとともに、高知県内において先駆的に共生ケアに取り組み、高知県が政策立案過程においてモデルとして参考にした田野町の「なかよし交流館」を取り上げている。本節では、12の事例の概要と位置づけを示すとともに、国のフレキシブル支援センター事業のモデルとしても示され、高知県のあったかふれあいセンターを対象とした研修においても事例報告を行っている北海道の「コミュニティハウス当月荘」と、「なかよし交流館」について、事業内容等も含めた詳細な分析を行っている。

B. 方 法

事例の収集に当たっては、地域共生ケアや多機能ケアといった事例を調査し、全国に普及させる取り組みを行っているNPO法人全国コミュニティライフサポートセンターの協力を得た。全

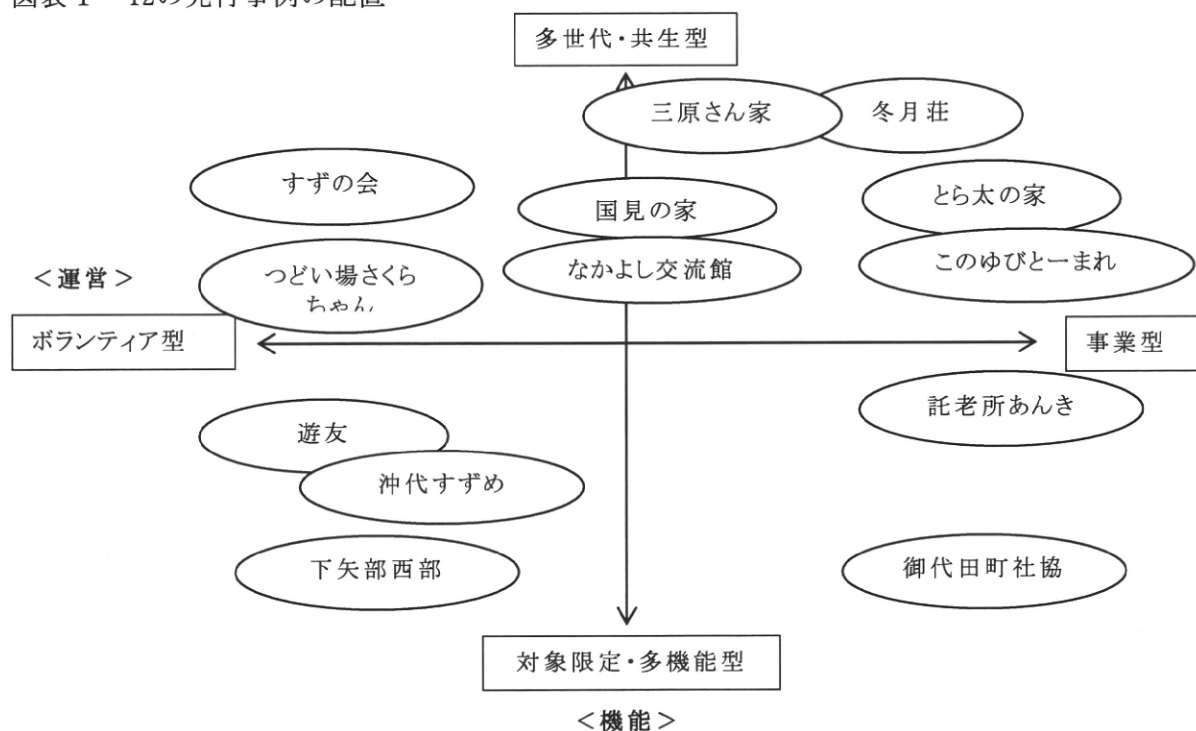
国の事例からあったかふれあいセンターに類似し参考となる12の事例を選後、定事業所へのヒアリングや資料収集を行い支援内容、コーディネーターの役割、運営形態等を整理している。

C. 結果・考察

1) 12の先行事例とその位置づけ

あったかふれあいセンターに関連する先進事例を収集した結果、運営と機能において、それぞれ2つの軸に分類することが可能である。運営の軸は住民が主体的に取り組むボランティア型と、介護保険事業や自立支援事業などの事業を経営の柱として実施している事業型である。高知県で実施されている、あったかふれあいセンターでは、現時点ではその継続的運営に課題が多い状況であり、介護保険等の事業を柱として実施するパターンと住民活動の一環として取り組むパターンの2つの視点が考えられる。また、機能の軸については、利用対象者を限定しない多世代・共生型と、対象を限定しながらも多機能的に事業を実施する対象限定・多機能型の2つがあり、あったかふれあいセンターについても、地域の状況、運営の形態によって多様な展開が予想される。選定した事例の位置づけについては図表1に示し、各事例の概要を解説している。

図表1 12の先行事例の配置



①コミュニティハウス冬月荘（北海道釧路市）

子どもやお母さん、障害者、学生、高齢者など、多様な人が集い、遊びや語りや勉強や食事を楽しむ「新しい地域福祉拠点」。冬月荘に持ち込まれるさまざまな地域課題を当事者と一緒に考え、そこから事業を生み出す柔軟性を持つ。「集う」「仕事づくり」「居住」を3つの柱に活動している。

②国見の家（宮城県仙台市）

NPO法人全国コミュニティライフサポートセンターが2009年より仙台市のふるさと雇用再生特別基金事業を活用し、実施。元寮だった建物を改修し、誰もが使える居場所づくりを目指す。現在は家を火災で失った要介護高齢者が継続的に泊まっているほか、緊急的な泊まりの要望にも応えている。

③すずの会（神奈川県川崎市）

人口約28,000人（高齢化率17.2%）の川崎市宮前区野川地区で、助け合える活動をしようと1995年に発足。“普通のおばさんグループ”であることにこだわり、専門職が対応仕切れない困難ケースにも対応し

ている。当事者の自宅を開放するサロン“ダイヤモンドクラブ”など、活動の幅は広い。

④御代田町社会福祉協議会（長野県御代田町）

2001年に宅老所きくちゃんちを開設。泊まりも実施し、24時間365日対応できる体制をとるとともに、その後3カ所にグループホームや宅老所を開設。町で最期まで暮らせる体制づくりを目指す。

⑤このゆびと一まれ（富山県富山市）

障害のある子どもを最初に受け入れたことから、地域共生ケアに取り組み、現在ではそうした取り組みが富山型デイサービスと呼ばれるに至った。誰でも必要なときに必要なだけ利用できることをモットーに活動しており、障害者の就労の場にもなっている。

⑥遊友（大阪府豊中市）

ミニデイサービスや子育てサロン、カラオケやマージャン教室などを開催。ひとり暮らし高齢者の会、会食会などのほか、障害のある人との交流や作業所支援なども

行う。車での送迎や食事づくりなどを担う個別支援や「福祉なんでも相談窓口」も実施している。

⑦つどい場さくらちゃん（兵庫県西宮市）

代表の丸尾多重子さんの介護経験から、介護する人もされる人も、誰もが集い、食事をしながら話をし、リフレッシュできる場を提供。施設職員も癒されに来る場になっている。

⑧託老所あんき（愛媛県松山市）

垣生という古い地域を拠点に、認知症対応型通所介護事業を実施。そのほか、自主の泊まりや訪問介護、グループホームなども実施している。地域通貨などに取り組んだ経緯から、縁側プロジェクトを設立。食を媒介としたコミュニティづくりに取り組んでいる。

⑨三原さん家（福岡県久留米市）

福岡県久留米市の、市内から少し離れた高齢者の多い農村地域で、代表の三原圭子さんの自宅を使い、近所の高齢者の集いの場や障害のある人の住まいの場をつくっている。「向こう三軒両隣」をモットーに、地域内で世代を超えた支え合いを推進しようと、様々な地域活動に取り組んでいる。

⑩とら太の家（熊本県八代市）

障害の有無に関わらず、子どもも大人もともに学び合うことを目指して、小規模作業所や保育所、学童保育など、子どもが一緒に集う拠点をつくっている。障害を持つ子どもも持たない子どもと一緒に預かる無認可保育所など。不登校の子どもの受け入れなども実施している。熊本県の「縁がわづくり事業」の支援を受けている。

⑪下矢部西部地区社会福祉協議会（熊本県山都町）

地域住民が主体となって、廃校となった旧小学校の校舎を改修し、高齢者、障害者、子育て中の方や子どもなど、地域の誰もが気軽につどい場をつくった。子育て支援やボランティアによる高齢者筋力トレーニング等の介護予防教室など、地域支え合いの拠点として、地域の縁がわづくりに取り組んでいる。

⑫沖代すずめ（大分県中津市）

中津市の沖代校区を活動エリアとして、地域住民のボランティア活動からスタート。サロンを定期的に行うほか、有償の助け合いサービスなど多様な取り組みを実施している。2004年のセミナー開催を契機として、沖代の取り組みを中津全体に広げる動きが少しずつ進行している。2009年度の日本財団の助成を契機として地域福祉コーディネーターの必要性を市が認め、2010年度からは市の予算で制度化された。

2）釧路「コミュニティハウス冬月荘」の取り組み

12の事例のうち、国のモデル事例にも示された「コミュニティハウス冬月荘」の取り組みを紹介する。

冬月荘は、2007年9月にオープンした施設で、「集い」「仕事づくり」「居住」の3機能を有している。元社員寮の建物を活用しており、1階はキッチン・ダイニングのほかに、20畳の和室があり、中学生の勉強会や親子ランチ会を開くなどの「集いの場」になっている。厨房では、就労支援として6人がシフトを組んで働いており、「仕事づくり」につながっている。2階にはトイレと洗面所を備えた6つの個室があり、10歳代から50歳代の方が住んでいる。さまざまな背景をもつ育児中の親子や中高生、大学生、大人たちが集い、交わり、常駐するコーディネーターとともに地域課題を解決していく循環型地域福祉支援拠点となっている。



①冬月荘が誕生した背景

冬月荘が誕生した背景として、「地域生活支援ネットワークサロン」というNPO法人の存在、地域の様々な人との連携や協働、

「道州制」という地域主権の考え方との出会いという3つの事柄を抑えておく必要がある。

冬月荘は、「地域生活支援ネットワークサロン」というNPO法人によって運営されている。このNPO法人は「誰もが自分らしくいきいきと生活できる地域づくり」を理念に掲げて2000年に発足し、釧路市内でさまざまな活動を行っている。代表を務める日置氏は、自らが障がい児の親として地域で生活するなかで、「これは困ってしまう」「こういうものがあればいいのに」というようないろいろな問題意識をもっており、それを解決するために仲間と一緒に活動を始めたことがスタートとなっている。当初は障がい児の親の会「マザーグースの会」として仲間と活動をしていたが、2000年に事業体としてNPO法人「地域生活ネットワークサロン」が独立し、地域のニーズに即応しながら、障がいの種別や有無、年齢にかかわらず地域生活支援事業を展開している。ネットワークサロンは、現在は釧路近郊に約20の拠点と職員約120人を抱え、年間予算が3億円を超える法人になっている。地域にある多様な課題を放っておくのではなく、できるところから取り組むというスタイルを貫いていることが特徴で、そのNPOの実践が7～8年かけてたどりついた一つの形が「コミュニティハウス」となっている。

2つ目の背景として、NPO法人「地域生活ネットワークサロン」の7～8年におよぶ「活動は、NPOの力だけで行ってきたわけではなく、さまざまな人や組織・団体等との連携や協働の上に成り立っていた」という点が挙げられる。日置氏は、活動の積み重ねのなかで、「地域の“ニーズマスター”との出会いとつながりが生まれた」と表現している。「ニーズマスター」とは、日置氏が名づけた言葉で、「地域のニーズをとらえている人」のことを表す。地域にたくさん存在するニーズマスターと、NPOの活動とがつながることで、多様な取り組みが生まれている。これにより、NPO法人がやりたいことを活動としてやるのではなく、地域にとって必要なこと（地域のニーズ）を持ち寄って活動につなげるスタイルを作り上げてきている。

3つ目に、北海道が進めている「道州制」

との出会いがある。道州制とは、「地域のことは地域で決めよう」という地域主権の仕組みを示す。日置氏は2005年に「道州制推進道民会議」の委員となったことで、道州制の考え方とNPO活動には重なる部分が多く、これからの地域福祉づくりに使える仕組みであると考えられるようになる。北海道には他地域とは違う実情があり、国が決めた統一ルールでは不都合なことが事柄も多い。これまでは、国がつくったルールだから仕方がないと諦めていたが、「道州制」を通して「自分たちに適した、使いやすいローカルなルールをつくるべきだ」ということを学んでおり、それが、「コミュニティハウス」の構想につながっている。

②冬月荘の取り組み 一場づくりとコーディネート

冬月荘は「福祉のユニバーサル化」と「循環型地域福祉の実現」という2つのコンセプトを持って進められている。「福祉のユニバーサル化」では、従来、縦割りだった福祉メニューの枠を取り払い、ユニバーサルな視点で対象を限定せずに支援することで、さまざまな人が自然に交わり、関わりをもつことを目指している。そうすることによって、地域のあらゆる生活課題に寄り添うことができ、「制度の隙間」がなくなるとしている。これはこれまで地域共生ケアが目指してきた「利用者の求めに対して高齢者、子ども、障害者という対象上の制約を与えない」（平野2005）という考え方と共通する視点といえる。

「循環型地域福祉の実現」では、これまでの福祉の現場に多くみられる、支援を受ける側（利用者）と支援をする側（支援者）の一方通行の関係を、関わる人たちの誰もが、あるときは助けられ、あるときには助けるという両方の役割を果たし、「支援が循環する」場を実現することを目指している。拠点に集まる人が皆、事業の参画者になるという意味であり、スタッフはあくまでもお手伝いをするのではなく、そういう場をつくり、コーディネートをする役割を担うことになる。この考え方は、地域共生ケアという「共生ホームの中で展開される多様な人間関係を共に生きるという新たなコミュニティとして形づくり営み」と共通する考え方と見ることができる。しかし、

コミュニティハウスでは、それをより明確に打ち出し、循環という言葉で表現している点がこれまでの実践とは異なる点といえる。

この二つのコンセプトのもとに、冬月荘では①集いの場（日中活動支援機能）、②仕事づくり（就労支援機能）、③複合型下宿（居住支援機能）の3つの機能を準備している。この三つは、コミュニティハウスに必須のものではなく、釧路市で実践する際にどんな機能があったらいいだろうかと検討した結果、生まれた機能であり、ほかの地域でコミュニティハウスに取り組む場合には、その地域にあった機能が求められる。釧路市の場合にはこの3つの機能が不可欠であり、それぞれの機能が常に連動することでコミュニティハウスの役割を果たしている。

コミュニティハウスが機能するためには、恒常的な場所（拠点）とコーディネーターの2つが求められる。拠点があることで、地域から「こうだったらいいのにな」「こんなことで困っている」「こんなことができないかな」という声があがり、その声の人たちが集まり、コーディネーターと一緒に解決に向けて「こんなことができる」「やってみよう」と動き出す。このときに集まってきた人たちを、全員課題解決の担い手にする 것도重要である。地域の課題を把握し蓄積している「ニーズマスター」と、実際に困っている当事者が、対等な関係で意見を出し合い、コーディネーターと解決に向けてプロセスをともにするのが、コミュニティハウスの仕組みとなっている。

③コミュニティハウスの機能とコーディネーターの役割

次の表は、2007年にモデル事業として実施した際に日置氏が考えた定義である。

特徴は、「実施のガイドライン」にある。器のかたちが制度の枠によって決められたとしても、その中身の決定は当事者も含めた担い手が決める。コミュニティハウスは、地域のセーフティネットづくりのための1つのツールである。地域からの「課題」がコミュニティハウスに持ち寄られて、そこで当事者や地域関係者などいろんな人たちと協働して解決をし、コミュニティハ

ウスを通過していくというイメージを日置氏は描く。コミュニティハウスはただあればいいものではなく、そこへいろいろなものが入ってきて、同時にいろいろなものが出ていく装置であり、そのような出入りがなければ意味がない。

ガイドラインより

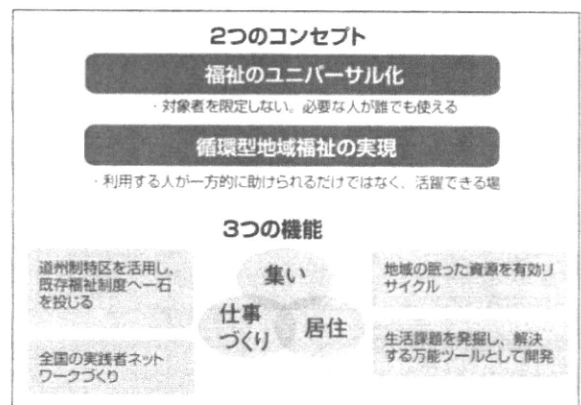
定義：地域におけるあらゆる生活課題に対して、生活主体とともに解決の手立てを講じる「地域拠点」であり、恒常的な「場」と常駐の「コーディネーター」を有する地域福祉事業である。

実施のガイドライン（及び評価軸）：

- ①地域による自治的運営のシステムと評価システムをもつ
- ②あらゆる生活課題に必ず何らかの手立てを講じる
- ③直接支援メニューを3つ以上もつ
- ④自治体との連携システムをもつ
- ⑤包括的で重層的な支援視点をもつ
- ⑥人材育成、ネットワークづくり、まちづくり機能をもつ

新しい地域福祉の方法としてコミュニティハウスをとらえたとき、こうした装置としての役割が実現できるのかどうか、またその役割を普遍化できるのかどうか大きな課題となる。

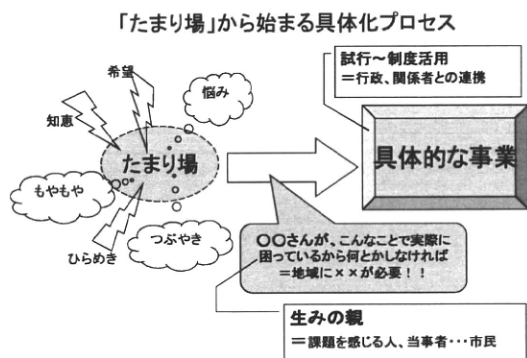
日置氏はネットワークサロンの取り組みを、下記の図を使って説明している。



ネットワークサロンには、「たまり場」と呼ばれる場があり、ここに集まった人から悩みやつぶやきが発せられることで、ニーズが溜まる「たまり場」となる。「たまり場」とは単に人が溜まるという意味ではなく、ニーズが溜まるという機能を伴う用語として使われている。ここでは、相談機関が行う相談のように、課題を認識した人

が訪れて相談をするという形ではないが、もやもやしたものを吐き出す場があることで相談的機能を果たすことになる。

また、ここでは課題だけではなく解決のための知恵やひらめきが生まれてくる。これによって、単に相談で終わるのではなく、具体的な課題解決への動きへとつながる。そのため、ネットワークサロンでは、この課題を持ち込んだ人を「生みの親」と呼び、重要な位置づけをしている。コーディネーターは、たまり場につぼのように溜まる、はっきりしたニーズではない、不定愁訴的な相談を、その場の声を聞きながら具体的な事業につなげることが一つの役割となる。



2) 県内のモデル事例 ― 田野町なかよし交流館

高知県内にも、田野町において「なかよし交流館」という誰もが集える拠点のモデルが存在する。「なかよし交流館」は平成15年に運営を開始している。富山県の「このゆびと一まれ」の影響を受けており、お年寄り子どもと一緒に過ごすことから生まれる関係性にも価値を置いている。県があったかふれあいセンターを構想する際に一つの基準となった「なかよし交流館」の取り組みを報告する。

① 立ち上げの経緯

田野町は、人口約3,000人、高齢化率は32%を超えており、後期高齢者の割合も高い。こうした状況において、介護を要する人が増加していくが、介護保険下のサービスだけでは、要介護者の自立支援の達成は難しいという考えから、新たな発想の転換の元で取り組む高齢者の介護予防への取り組みとして始まっている。

田野町には、平成13年度までに高齢者の集いの場として、介護保険制度下の通所系サービス(1箇所)、社会福祉協議会主体の生きがいデイサービス「にこにこサロン」「趣味の教室」(概ね元気高齢者対象)、各集会所単位での住民主体のサロン(月1回程度8箇所/集会所13箇所)が設置されていた。自立支援につながる介護予防活動の資源としては、要介護者増加に伴い、質的にも量的にも限界を感じており、それぞれの機関でのつながりもあまりない現状にあり、新たな介護予防事業への取り組みの必要性に迫られていた。

地域で介護予防拠点の必要を感じ、サロンの普及活動等をしてきた保健師の廣末氏は、同じところに「地域保健特別推進事業」として障害をもつ子どものグループの集まりも実施する。その活動を通じて、富山県の「このゆびと一まれ」の活動に出会い、その形が小さな町に適していると感じ、惣万氏を呼んでの講演会を2回開催している。この講演会を機に住民のなかに活動に共感するサポーターが生まれている。

なかよし交流館の活動のきっかけとして、廣末氏はまず、平成14年度、旧保育所跡を利用して、要介護認定者、要援護者(閉じこもり、廃用症候群等)、介護をしている家族、障害がある若年層と住民サポーターとの新たな介護予防事業への試みをスタートさせた。最初の半年は、週1回からはじめ、日常生活活動である買い物、調理、会話等を大事にし、それぞれのできる能力を出し合いながら活動をしてきた。特別なレクリエーション等のプログラムは一切取り入れず、日常性の中から、それぞれの自発性を生かした活動を目指した。結果として、それぞれの能力の発揮が活動性を豊かにし、廃用症候群の解消、食欲や意欲増進にもつながり、住民同士の馴染みの関係を形成していく結果となった。

こうした取り組みを基盤に、平成15年度より、「できることからはじめよう、できることを認め合おう」、「要介護者も家族も生き生き」、「子育ても生き生き」等を基本構想におき、「なかよし交流館」が新設され、月曜日から金曜日まで、本格的な介護予防事業をスタートさせた。スタッフは、1日につき、看護職1名、サポーター(障害がある者を含む高校生から86歳ま