

厚生労働科学研究委託費（健康安全・危機管理対策総合研究事業）

分担研究報告書

熊本県御船町におけるソーシャル・キャピタル醸成支援に関する研究

研究協力者	長谷田 真帆（東京大学）
研究協力者	高木 大資（東京大学）
研究協力者	平川 亜耶佳（東京大学）
研究協力者	芦田 登代（東京大学）
研究代表者	近藤 尚己（東京大学）

研究要旨

健康格差への対策として、多様な部署で協力した取り組みが必要であることが示されている。熊本県御船町で行われている行政内の多様な部署の職員が参加する会議に同席し、実際に部門横断での取り組みが実行されているかについて評価した。今年度は閉じこもり対策として行われている中山間地域での取り組みについては、新しく介護予防教室や配食、植樹祭などのイベントが住民主体で行われるなどの大きな発展がみられた。また会議の場では多部門で協力して取り組めるアイデアが多く出された。介護保険の新しい総合事業の受け皿としての官民の組織を含む協議体結成に向けた準備会議も開催され、次のステップへの足掛かりが形成された。準備会議では本研究班による地域診断データに基づいた町の高齢者保健課題の確認がなされた。将来的には協議体としてのゴールの設定と共有とそのマネジメント、各組織の利益にかなう連携を推進するために、会議で出されたアイデアを具体化するための仕組みづくりの進め方について検討して行く。

A. 研究目的

< 背景 >

日本の健康施策である健康日本21（第二次）では、今後の地域保健対策を見据えた具体的体制整備として、ソーシャル・キャピタルの活用に向けた地域保健担当部門の体制整備、地域の健康課題等の共有のため、標準化された指標による評価・分析を通じたPDCAサイクルの確立、各種保健政策や医療・介護福祉施策との効果的連携のための自治体内における体制整備などが推奨されている¹⁾。

前年度までの研究では、そういった体制の整備が進みつつある熊本県御船町を対象として、行政内の多部署による会議の立ち上げならびに評価を行ってきた。

熊本県御船町は、2013年度からの日本老年学的評価研究(Japan Gerontological Evaluation Study: JAGES)参加自治体であり、この調査参加を契機に、研究者と積極的に連携して他部署連携によるまちづくりならびに地域包括ケアシステムの構築を目指している。2015年4月1日時点の人口は17680人、65歳以上の人口が5456人で高齢化率30.9%、介護認定率は17.4%である。過疎化が著しい中山間地域と行政機能が集中した平坦地域がある。2013年度のJAGES調査の結果、この中山間地域と平坦地域の健康格差が大きく、特に中山間地で高齢者の閉じこもりの割合が多いことが明らかになり、2015年度からの第6期介護保険事業計画には閉じこもりの割合の改善目標値が明記されるに至った²⁾。

高齢者の閉じこもりを解消するためには、保健・福祉の部署や専門職が個別にアプローチするだけでなく、他の部署と連携した取り組みが有効な場合も多い。地域診断の結果を踏まえて設定された目標を達成していくために、具体的にどのような計画を実行していく必要があるかについては、継続して多部署で協議を進めていく必要がある。

また、本研究課題に基づくこれらの活動から、これまでに以下の6つを提唱した³⁾。

【地域における健康危機管理のためのソーシャル・キャピタル醸成の条件】

1. 多部署連携による基盤形成+住民組織の育成
2. データによる「見える化」とモニタリング
3. 課題と目標の共有
4. 長・中・短期の目標（ゴール）設定とPDCA
5. 多様な担い手との、互いに利益のある連携
6. 健康という目的の相対化

< 目的 >

そこで本研究では、上記6つの視点を踏まえ、御船町で行われる自治体内の多部署での会議への参加を通じて、これまでの地域診断から立てられた目標に対し、実際に分野横断での取り組みが計画および実行されているかどうかについて評価した。

B. 研究方法

御船町で、定期的開催されている「地域包括ケア推進会議」にアドバイザーとして参加し、参与観察をした。同会議は、地域包括ケアシステムの構築にむけて保健・福祉・医療などの枠にとられない幅広い連携を「高齢化」という共通課題を軸に進めること、そのことで各種サービスや地域における多様な社会資源の総合調整を行い、効果的・効率的な行政活動を進めることを目的としている。

今年度の参与観察では、昨年度の会議に対する評価を踏まえて多部門連携を促進しながら、前年度までの計画が具体的な町の施策の実行へと繋がっているかについて評価した。

C. 研究結果

1) 地域包括ケア推進会議

年度内に3回の地域包括ケア推進会議を実施した。それぞれの会議は、以下のような内容・構成で行われた。

第1回地域包括ケア推進会議(10月13日)

(本来は8月下旬に行われる予定であったが、台風のために10月に延期となった)

【参加者】

参加者は、御船町関係者が福祉課・地域包括支援センター、社会福祉協議会地域福祉係、総務課地域防災係、企画財政課まちづくり創造係、建設課都市計画係、農業振興課耕地係、商工観光課商工観光係、環境保全課環境衛生係、町民保険課町民案内係、税務課、社会教育課社会教育係、学校教育課学校教育係、健康づくり支援課健康推進係、子ども未来課子育て支援係からあわせて17名と町長、熊本県県央広域本部上益城地域振興局から2名、研究者が6名の計26名であった。約半数が昨年度とは異なる、新しいメンバーであった。

【主旨・概要説明】

冒頭の町長挨拶後に、これまでの取り組みの振り返りとして、前年度の多部署連携会議の各回の概要について簡単に説明があった。その後、「地域包括ケアシステムの構築に向けて」というタイトルで、研究者側から健康日本21(第二次)では掲げられている目標に社会環境の質の改善があり、その中でソーシャル・キャピタルの概念が取り上げられていること、また地域包括ケアシステムの構築のために部門間の壁を超えた横の連携が必要であることなどを紹介した。

さらに御船町についてのJAGES調査結果の簡単な紹介と、調査で見た課題を解決するために、この会議で各課がwin-winの関係になれることが重要であると強調した(地域診断結果については資料1を参照のこと)。

【「閉じこもり対策」に関するワークショップ】

その後、「御船町の地域課題「閉じこもりの地域間格差」を是正するための他部署の連携について」という議題でワークショップを行った。

ワークショップでは、SDHについての説明と簡単なクイズの後、課ごとに自分の課の業務内容にSDHが

どの程度含まれているかについて確認するグループワークが行われ、自分の課の事業内容が実は健康にも関連していることを、それぞれ認識を持って頂き、発表していただいた。たとえば、建設課からは「公園をつくることは建設課、出来た後の管理は商工観光課。生活の拠点に関わることなので都市計画に関することは重要」、農業振興課からは「農業、林業などの生産性向上は町の基盤づくりに必要。それらが住民の所得の安定化にもつながるし、生きがいにもなるから。」環境保全課からは「水道下水道や公害はライフラインに直接関わるものなのでSDHにも関わる。」といった意見が出された(資料2)。

ワークショップ後に、御船町の参加者を対象に行われたアンケート結果は下記のとおりであった。SDHについては全員が「知っている」と回答したものの、「理解が深まった」と回答したのは13人に留まり、2人ずつが「いいえ」と「どちらとも言えない」との回答だった。またワークショップが有意義だったかについては、同じく13人が「有意義だった」と回答し、4人が「どちらとも言えない」と回答した。

自由意見からは多部署での会議の有用性に一定の理解が得られた。たとえば以下のような自由記載の意見が出された。

- ・他部署の業務がよくわからず、それが漠然とわかっただけでもよかった。
- ・担当課の業務等について「閉じこもり」という観点から見るのは新たな見方をすることになった。ただ業務量があまりに多くここまで考える余裕のないところが実情である。

一方、問題提起も散見された。たとえば、「この会議の目的が少しわかりづらい。今日のワークが何につながっていくのか、みえない中での意見交換はむずかしいとも感じた。」といった意見である。初回からSDHという専門用語を用いて理解を求める形となったが、少しハードルが高かったことがうかがえた。

第2回地域包括ケア推進会議(12月7日)

【参加者】

参加者は御船町関係者が13名、研究者が3名の計16名であった。

【地域診断データの活用】

第1回目の会議とアンケートの結果を踏まえ、簡単に前回の振り返りを行ったのちに、「データで考える御船町の地域包括ケア構築に向けた課題」と題して、研究者側が改めてこの会議の主旨を説明し、御船町のJAGES調査結果を前回より詳細に報告した(資料1)。その後、今年度の重点対策地域である中山間地域(水越地域、人口371人・高齢化率55.3%(2015年11月末現在))での社会参加促進事業の概要について、「水越地域活性化事業から他中山間地域への拡充」と題して企画課から説明があった。

この中で、水越地域がこれまで県からの補助金を活用して住民との意見交換やPR活動などを行ってきたこと、2014年1月に住民によって「水越地域活性化協議会」が設立され、農産物生産部・加工生産部・体験交流部の3つの部会がそれぞれ主体的にイベントや事業を行うようになったことについて説明があった。

また2015年度には、県のコミュニティ事業を活用し、廃校になっていた小学校を利用して備品の整備を行い、地域で行うイベントや行事に活用するようになった。現在は、「(みんなが「ただいま」と言いたくなる)元気な水越に」を目標として、水越地域の魅力を活かして住民の交流の拡大、食を中心とした水越ブランドの確立、事業を地元の力で継続できる体制づくりを行っている。具体的には協議会の各部会による収穫祭や稲刈り体験、小学校の閉校以来11年開催がなかったお祭り「どんどや」を復活させたことや、景観の保全や創造、PRを目的に植樹祭や竹細工講座などを開催していることについて紹介があった。

【グループワーク】

その話題を元に、3つのテーブルに分かれ今後の展開への意見を出し合うグループワークが行われた。議題は

「中山間地の活性化と関係する担当業務があるか、あるとすればその課題は何か」

「中山間地での活動を参考に、「連携」で課題を解決できないかアイデアを出す」

として、会議のファシリテーション技法「ひとり、ふたり、4人、そしてみんな」を用いて議論を行った⁴⁾。

議論の場では、中山間地域で住民に主体的に関わってもらう活動についての工夫や仕掛け、農業を活かした新しい地域おこしや、高齢化と少子化を同時に扱い多部門が関わることができそうな具体的な活動が提案された(資料2)。



複数の部署同士のディスカッション



保健以外の部署による業務内容や課題の発表の様子

第3回地域包括ケア推進会議(3月9日)

【参加者】

御船町関係者：11名（総務課・福祉課・企画財政課まちづくり創造係・建設課都市計画係・子どもみらい課子育て支援係・地域包括支援センター・社会福祉協議会・大学関係者4名

【内容】

今年度最後となる同会議では、企画財政課から、御船町の今後の人口推移の予測などの人口ビジョンの説明と、包括支援センターから重点対象地区であった中山間地域の水越地区から「水越活性化協議体への支援と今後への取り組み」についての活動報告や、社会福祉協議会から町が進めている生活支援体制整備事業についての紹介があった。

特に地域包括支援センターからは、前回の会議で紹介のあった水越地域の今年度の活動や今後の方針について説明があった。具体的には、今年度から高齢者の「通いの場」として、介護予防教室「ほたるの学校」が始まった（後述）。

水越地域の様々な活動を通じて、地域住民はこれまで「高齢化が進んで、どうしたらよいかかわらない」と消極的な発言が多かったが、最近自分たちの地域の良いところを知って欲しい、補助金がなくなっても自分たちの力で事業を継続していきたい、というまでに変わってきた、とまとめられた。

次にワークショップとして、人口ビジョンについての話題をもとに、「人口減少・超高齢社会で予測される課題と、自分の課の仕事にはどのような影響が起こりそうか」について話しあってもらった。

会議の最後に、来年度も引き続き会議を開催し多部署の職員が顔を合わせて議論する場を継続的に持つことや、来年度は閉じこもり対策の評価を行うことを確認して終了した。

2)多職種連携会議をきっかけにはじまった県助成

「水越地域福祉推進モデル事業：ほたるの学校」

昨年度の多職種連携による地域包括ケア会議等の活動が目立ったことをきっかけに、熊本県からの過疎地域の活性化のモデル事業を獲得した。これは過疎が進む中山間地域における住民主体の取り組みを1年計画で支援し、その後の自立した住民活動を促すシードマネーである。

水越地域での住民説明会等を通じて、社会福祉協議会や包括支援センターがサポートしながら、本年度開始した。旧水越小学校を集いの場として活用するためのトイレ等の整備を終えて、介護予防サポーターや各区長等による新たな運営グループが結成されて運営が進められている。区長が中心に、有志（民生委員、福祉協力員、老人クラブなど）が集まって部会を作った：イベント部、加工部、生産部、福祉部である。

水越地区ではほたるが多数みられることで有名なことにちなんでほたるの学校と命名された。

月1回、参加費400円で地域住民が旧水越小学校に集まり、「学校形式」で様々なテーマの活動が行われている（写真）。

「ほたるの学校」活動内容例（研究者らの視察時の活動）

- ・警察官による高齢者を狙った詐欺に関する啓発講演
- ・体操
- ・会食

ほたるの学校は、当初は30人程度から始まり、1年間で50人まで増加して軌道に乗った。

関連事業である給食室を利用した地元住民による月1回の弁当作成と配食・会食サービスは、毎回平均100食程を売り上げるまで需要が増えていることなどについて紹介があった。なお来年度は県からの補助金は入らなくなるが、介護予防教室は

町の一般介護予防事業へ、配食サービスは水越活性化協議会の自主事業へ引き継がれて運営されていく予定となっている。



「ほたるの学校」始業のあいさつ



「ほたるの学校」会食風景（この日のメニューは地元野菜を使った冷やし中華、いなり寿司、茄子とピーマンの味噌いため、スイカ）

3) 新総合事業に向けた協議体の結成準備

新総合事業の推進に向けて、介護保険要支援者への生活支援サービスを介護保険給付対象から外し、地域での住民相互の支援や事業者も参入した支え合いのしくみで対応することが求められている。御船町では早期移行を目指している。

本年度、介護保険係・地域包括支援センター・社会福祉協議会等の連携により、官民の連携協議体の結成準備が進められた。行政機関と生活支援事業者、住民組織との横の連携を深め、効果的な支え合い活動を展開するための新しい組織である。

協議体の概念づくりには本研究班チームもアドバイザーとして参画した。

平成27年12月8日に、「第1層協議体（御船町安心生活創造・支え合いづくりの会）設置準備会議」を開催した。その内容を報告する。

【対象団体】

御船町地域包括支援センター運営協議会委員（学識経験者(2号被保険者代表)、人権擁護委員、嘱託員会長、老人クラブ連合会会長、福祉協力員代表、日本看護協会理事、社会福祉協議会会長、民生委員児童委員協議会会長(欠席)、医師会代表(欠席)、商工会代表(欠席)、消防団長(欠席)、青年部部长、婦人会長、JA女性部、シルバーヘルパー会長、地区社協会長、地域づくり代表者、介護予防サポーター連絡協議会代表、水越地域活性化協議会(福祉部)、上田代ばあばの会、ボランティア連絡協議会会長、NPO子育て談話室、NPO SKウェルネス、七滝郵便局長、シルバー人材センター、介護サービス事業者(介護老人保健施設、特別養護老人保健施設、介護支援専門員、訪問介護ステーション、デイサービス、居宅介護支援センター、グループホーム、小規模多機能)

【内容】

制度の説明：

介護保険制度の改正と総合事業の内容についての行政からの説明とオリエンテーションを行った。

大学からの情報提供：

その後、「支え合いのまちづくりにむけて～データでみる御船町の現状と課題～」と題してJAGES調査結果による地域診断データの説明を本研究班研究者(近藤)が行った(資料3)。

水越での住民活動の紹介：

次いで、住民主体による介護予防やまちおこしの取り組みとして熊本県からの助成による「水越地域福祉推進モデル事業」について、同地域住民の山下氏より報告がなされた。

生活支援アンケート結果・先進地の取り組み紹介 (社会福祉協議会)

社会福祉協議会が実施した生活支援サービスについてのニーズ調査の結果が紹介された。生活支援の具体的な項目として、重いものの移動、布団干し、電球交換、大物の洗濯、裁縫、文書の対応、買い物等々が紹介された。

ワークショップ：

「高齢者が活躍できる、閉じこもらずに社会参加できるまちづくりのために私たちができること、必要なこと」と称して、7グループによるワークショップが開催され、多くの意見が出された。

全体での意見交換では、「地元で活躍されている人たちの意見を聴けて、水越や先進的な自治体の取り組みを聴けて心打たれた。」「これからやらなければならないことを認識した。」といった意見が聞かれた。

最後に、参加者全員の名簿を配布して、連携を深めていくこと、住民参加型生活支援サービス作業部会に参加できる方を募集して、生活支援コーディネーターと一緒に仕組みづくりを進めることが決まった。また、第一層協議体の名称の募集もされた。



協議体結成準備会議の様子



住民・行政・事業者同士でのグループワーク



民間事業者によるワーク内容の発表

4) 成果：「健康寿命を延ばそう！アワード」受賞について

この間の御船町での取り組みが評価され、厚生労働省による「健康寿命を延ばそう！アワード」の老健局長賞が授与された。



受賞報告（御船町ホームページ）

D. 考察

御船町の地域診断から重点対策を行うこととなった中山間地域への閉じこもり対策は、住民主体の活動へと大きな展開を見せていた。町や社会福祉協議会が行う事業にとどまらず、地域の特徴と課題を自ら認識した住民自身が助成金を獲得して様々なイベントや定期的な介護予防教室や配食などを実施して、PRを行いながら活動を広げていくなどの現状が観察された。

これらは、昨年度までに組織化した多部署参加の地域包括ケア推進会議の場での意見交換や行政職員同士の業務の相互理解をベースとして事業の擦り合わせがなされたこと、それをベースとして県からの新たな助成事業の獲得につながったことなどが関連していると考えられる。

第1層協議体の設立は、自治体内の部署間連携にとどまらない、官民の幅広い連携をめざすため一段とハードルの高い作業であるが、第1回の準備会議は成功裏に終わったといえる。具体的な準備について、作業部会が結成されることも決定しているため、今後の展開に期待したい。

一方、課題も明らかになった。

地域包括ケア推進会議については、まず、継続するための労力の問題がある。昨年度は月1回で定例化したのが、運営担当の地域包括ケアセンタースタッフ、および参加者の負担を考慮して年4回

開催を予定していた。台風により1回がキャンセルとなり3回の開催となった。

年3回という開催頻度では、関係者間の互いの業務の理解や多部署連携の必要性に関する理解が十分とは言えなかった。また今年度の推進会議をベースとした新たな連携事業は見られていない。当初は前年度の会議ですでに課題の共有は終わっており、今年度は前年度立てた目標を遂行していく時期に入ったと考えており、それがどの程度達成されたかについて評価を行う予定であった。しかし、今年度の第1回会議では、地域包括ケア推進会議の委員が昨年度と大幅に変わったことから、中山間地域の閉じこもり対策の課題の共有や、各部署が連携して地域の街づくりに関わることの意義が新委員には現時点では十分には理解されていないことが明らかになった。そのため、第2回の会議で改めてその説明を行う必要が生じた。

2回目以降の会議では、比較的多部署が連携して課題に取り組むことへの理解も進んでおり、課の垣根を超えた取り組みへのアイデア創出もみられるようになった。

本研究のこれまでの成果として、「多部署連携会議の開始と継続における重要な点」として、以下5点が挙げられている³⁾。

- 1) 共通の、普遍的で明確な目的があること
- 2) 活動が参加者や参加団体それぞれが持つ利害のすべてあるいは一部と一致していること
- 3) 現状把握がされていること
- 4) 明確で民主的なマネジメントシステムで行われていること
- 5) ベースとなる一定水準のソーシャル・キャピタルが備わっていること

である。今年度の会議では、2)4)はこれまで通り意識されて行われていたものの、メンバーが大きく変わったことにより3)5)が十分ではなく、それ

ゆえに1)も参加者にとっては明確ではないように感じられた可能性がある。

来年度以降の対策として、3)については部署異動の際に、前任者からこの会議の意義や目的まで十分に伝達してもらうことに加え、今後新メンバーが会議に参加する際には、あらかじめ前年度までの経過について、簡単なオリエンテーションを行うなどが考えられる。5)については、同じメンバーで関わる事が可能な期間内に、課題の共有から対策の計画・実行・評価までの一連の流れを盛り込めるように計画を立てたり、会議の頻度を増やしコミュニケーションの円滑化を図ったりなど、参加メンバー同士のソーシャル・キャピタルの醸成を促すような対策が考えられる。実際に来年度は会議の回数を今年度の倍にする計画となっている。但し会議は業務の一環として開催されており、あまり長くなったり頻度が多すぎたりすると負担感が増大する可能性が前年度の研究で指摘されている。参加メンバーの負担とならず、課題解決への取り組みが着実に実行されていくような仕組みが必要だと考えられる。

本研究班は今年度で終了するが、御船町での連携の推進は今後も継続する。来年度は、引き続き中山間地域での閉じこもりへの対策事業を行いながら、その事業を他の地域へ横展開していくことが期待される。このときに、多部署で取り組める事業について会議を通じて企画立案・実行の段階まで到達することが期待される。また事業の結果、閉じこもりの割合がどのように変化したのかについても評価が求められる。

E. 研究発表

なし

F. 知的財産権の出願・登録状況(予定を含む)

1.特許取得

なし

2.実用新案登録

なし

3.その他

なし

<引用文献>

- 1) 厚生労働省. (2012). 地域保健対策検討会報告書 ~今後の地域保健対策のあり方について~. p57.
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000028ufa-att/2r98520000028uja.pdf>
(2016年3月8日最終アクセス)
- 2) 御船町. (2015). 高齢者保健福祉計画 第6期介護保険事業計画.
- 3) 近藤尚己. (2014) 厚生労働科学研究費補助金健康安全・危機管理対策総合研究事業 ソーシャル・キャピタルの概念に基づく多部門連携による地域保健基盤形成に関する研究. 平成25年度総括・分担報告書. pp29.
- 4) <http://www.jages.net/>「連携に役立つツール」よりリーフレットダウンロード可能