

本書は、以下の質問に答える形で構成されています。関心のあるところから読み進めていただいてもかまいません。



## 第1章 2015年改正介護保険における地域づくり

- Q.1 介護保険改正の背景は何ですか →1-1
- Q.2 介護保険改正でなぜ地域づくりがたいせつなのですか →1-2
- Q.3 地域づくりのためのエリアはどのように考えたらいいのですか →1-3

## 第2章 地域づくりの展開

- Q.4 地域づくりは、何から始めたらいいのですか →2-1
- Q.5 住民を中心とした地域づくりをどのように進めたらいいのですか →2-2
- Q.6 地域づくりの中で生活支援をどのように進めたらいいのですか →2-3
- Q.7 住民同士の支え合いをどのように支援したらいいのですか →2-4
- Q.8 話し合いをどのように進めたらいいのですか →2-5
- Q.9 地域づくりをどのように展開したらいいのですか →2-6

## 第3章 生活支援コーディネーターと協議体の効果的な活動

- Q.10 生活支援コーディネーターの役割は何ですか →3-1
- Q.11 地域へどう入っていけばいいのですか →3-2
- Q.12 地域づくりをどのように広めたらいいのですか →3-3
- Q.13 生活支援コーディネーターの具体的な活動を教えてください →3-4
- Q.14 どうしたら協議体は活性化しますか →3-5
- Q.15 協議体と他の協議組織との違いは何ですか →3-6
- Q.16 ネットワークづくりの具体例を教えてください →3-7

## 第4章 推進体制のつくり方

- Q.17 生活支援コーディネーターの活動を、どのように支援すればいいのですか →4-1
- Q.18 都道府県は市町村にどのような支援ができますか →4-2

# もくじ

地域包括ケアシステムと介護保険の改正の意味を知る	2
本書の視点	4
自治体と生活支援コーディネーター・協議体の関係	6

## 第1章 2015年改正介護保険における地域づくり

1-1 介護保険改正の背景	8
1-2 介護保険サービスと地域生活の関係の変化	10
1-3 住民にとっての日常生活圏域をベースに	12

## 第2章 地域づくりの展開

2-1 宝物探しから始まる地域づくり	14
2-2 ナチュラルな資源の「意識化」「意味づけ」	16
2-3 日常のつきあいが生活支援に	18
2-4 支え合いの支え方 一気になる人、気にかけている人をつなぐ	20
2-5 協議の場は、ワイワイガヤガヤから始めよう	22
2-6 住み続けられる地域の仕組みづくり	24

## 第3章 生活支援コーディネーターと協議体の効果的な活動

3-1 つなぐプロとしての生活支援コーディネーターの役割	26
3-2 地域への入り方・交ざり方	28
3-3 活動の見える化・見せる化	32
3-4 生活支援コーディネーターのさまざまな活動	36
3-5 地域が元気になるための協議体	38
3-6 協議体と他の協議組織との違い	40
3-7 支え合いのネットワーク展開	42

## 第4章 推進体制の作り方

4-1 生活支援コーディネーターを孤立させない取り組み	44
4-2 市町村を支援する都道府県の役割	46

はじめに

# 地域包括ケアシステムと 介護保険の改正の意味を知る

介護が必要になっても、地域で暮らし続けられる支援体制を構築するために地域包括ケアの枠組みがつけられました。地域包括ケアシステムの構築に当たっては、「介護」「医療」「保健・福祉」といった専門的サービスの地域基盤として、「住まい」と「介護予防・生活支援」といった分野が重要であると考えられています。この地域基盤を維持強化するためには、住民を主体とした地域における互助、つまり地域づくりが必要になります。さらに、自助・互助・共助・公助をつなぎ合わせる役割もたいせつです。これらの包括的なシステムがあって、「本人の選択と本人・家族の心構え」が可能になるのです。この全体像が下の図によくあらわされています。

2015年に介護保険が改正されました。医療・介護の制度だけでは、介護が必要になっても地域で暮らし続けることは容易ではないことがわかったからです。そして、介護が必要になっ

■ 図1 地域包括ケアシステムの概念図



出典：三菱UFJリサーチ&コンサルティング「地域包括ケア研究会」

かけ合い・見守り合い・支え合い（互助）が必要だということがわかったからです。

介護保険では今まで、必要になってからの個別支援を提供してきましたが、2015年の改正では、必要になったときに支え合える地域を必要になる以前からつくることを目指しています。

つまり、支援や介護が必要になっても自分たちで力を合わせて地域づくりをすることで、できるだけ最後まで暮らし続けられる体制を地域につくっていくということです。

このような地域のさまざまな住民活動を応援するために、「生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）」と「協議体」という仕組みが生まれました。

## ■ 総合事業・包括的支援事業の実施状況

2016（平成28）年7月1日時点における厚生労働省の調査によると、1,579保険者のうち、2018（平成30）年3月までにすべての保険者が新しい介護予防・日常生活支援総合事業（以下、総合事業と表記）への移行を予定しています。さらに、生活支援体制整備事業については、2017（平成29）年度中に86%の保険者が実施を予定し、2018（平成30）年4月までにおよそ95%が実施を予定しています。この調査の段階では、5%強の保険者が生活支援体制整備事業の実施時期を決めていません。このことを考えると、総合事業はみなし移行も可能なことから、実施は比較的スムーズなようですが、生活支援体制整備事業は、

まったく新しい事業であることから、総合事業に比べて、実施が遅くなる傾向にあるようです。

しかし、総合事業と生活支援体制整備事業は、地域づくりを進めていくうえでは、いわば車の両輪であり、ともに進めていくことが理想的です。特に、これまでのようなサービスづくりではなく、地域づくりを進めるためには、生活支援体制整備事業に早く取り組むことがたいせつ

■ 表1 総合事業・包括的支援事業の実施状況

	介護予防・日常生活支援総合事業		生活支援体制整備事業	
	保険者数	実施率(累積)	保険者数	実施率(累積)
平成27年度中	288	18.2%	682	43.2%
平成28年度中	338	39.6%	442	71.2%
うち平成28年4月	228	32.7%	287	61.4%
平成29年4月(総合事業)	953	100.0%	232	85.9%
平成29年度中(総合事業以外)				
平成30年4月	—	—	137	94.6%
実施時期未定	0	—	86	5.4%
合計	1,579		1,579	

総合事業・包括的支援事業（社会保障充実分）の実施状況について（一部）  
平成28年7月1日調査

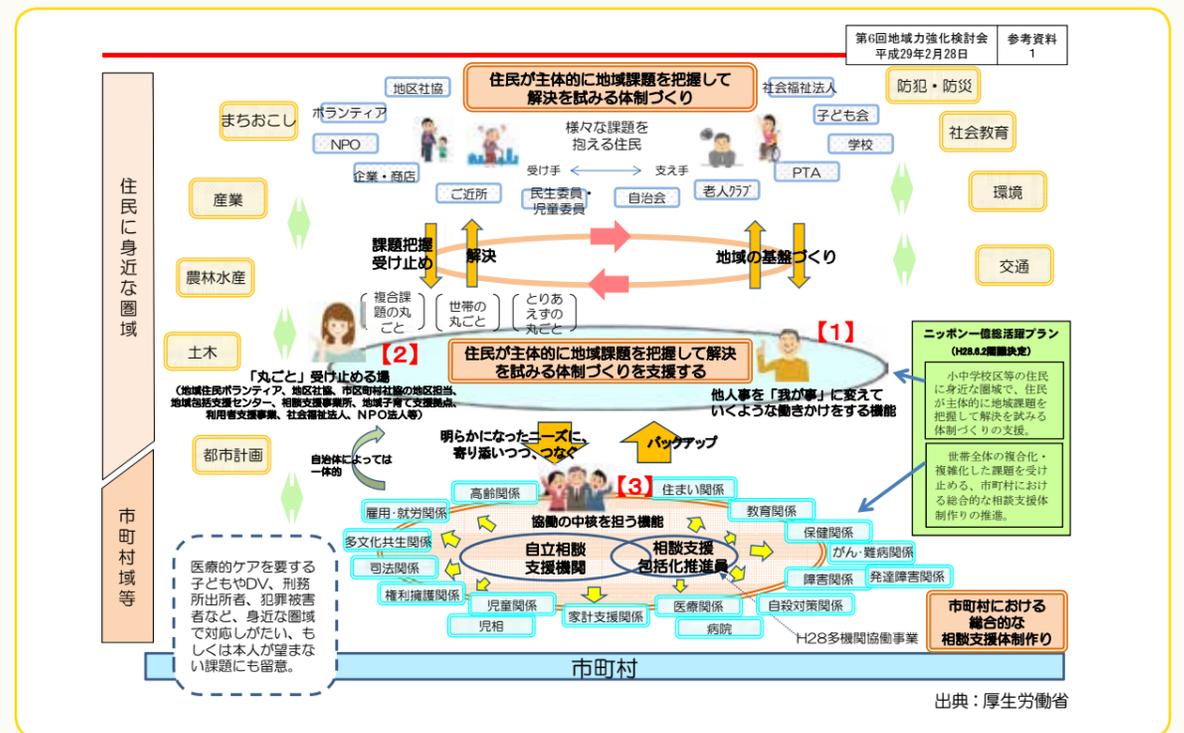
出典：厚生労働省

です。本ガイドは、生活支援体制整備事業である生活支援コーディネーターの採用と協議体の設置だけではなく、その後の活動と運営の支援について、自治体の役割が大きいことを具体的に考えていただくために編集しました。

## ● 地域共生社会の実現を目指して

2018年の介護保険の改正には、「地域共生社会」の実現を目指す内容も盛り込まれました。厚生労働省では、地域共生社会の実現を基本コンセプトとして、図2のようなイメージ図を示しています。これは、縦割りの限界を克服し地域のつながりを再構築して、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を越えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を、2020年代の初頭までに構築しようとするものです。2015年の介護保険の改正は、その改革が首尾よく進められるための試金石と言ってもいいでしょう。

■ 図2 地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ



出典：厚生労働省

# 本書の視点

本書は、介護予防・日常生活支援総合事業および生活支援体制整備事業の実施に関わる自治体職員を対象としています。2018年4月までに全国の市町村は、新しい総合事業へ移行し、生活支援コーディネーターの配置と協議体の設立の準備を始めなければなりません。これらの事業の実施に自治体は実施主体として責任をもって取り組んでいかなければなりません。2015年の介護保険改正はこれまでの介護保険の改正とはかなり考え方が違うことを理解したうえで、進めることがたいせつです。

以下に事業推進にあたって、留意すべき4つのポイントを示します。

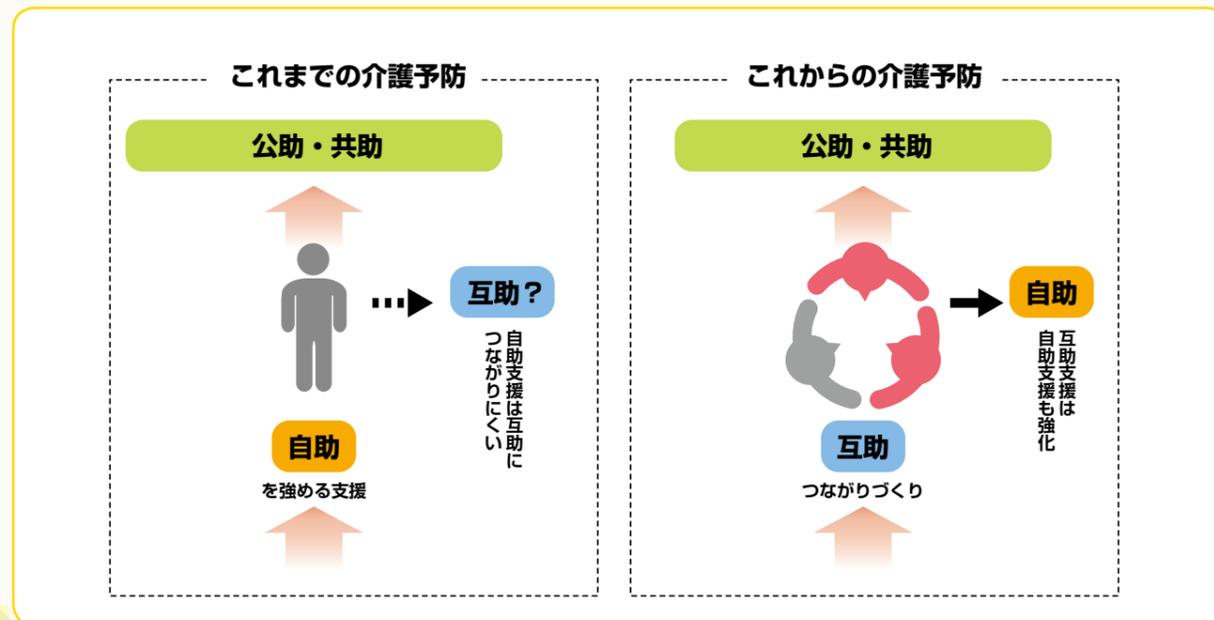
## ① 地域づくりは互助支援

住民が、介護が必要になっても住み慣れた地域で暮らし続けるためには、これまでの介護保

険における自立支援だけではなく、地域における互助支援も行うことが必要になってきました。この重層的な支援を構築するためには、自治体が推進主体としての責任をもち総合事業を整備するとともに、生活支援コーディネーターを配置し、協議体を通して地域づくりを推進していくことが重要です。

これまでは、個人の自助を前提として、共助・公助を整備していくという行政側からのベクトルが進められてきました。しかし、今回の地域づくりは、互助を豊かにする住民側のベクトルから支援を考えていくことが重要です。これは、自助の支援から互助の支援への転換として考えることができます(図3)。右の図を見ると、互助の支援は自助の強化にもつながることを示しています。その根拠を5頁のコラムに示しましたので、あわせてお読みください。

■ 図3 自助支援から互助支援へ



## ② 地域のつながりを生み出す支援はボトムアップで

第2に総合事業の目的は、サービスをつくることではなく、地域づくりをすることです。

2015年の改正は、介護ニーズが急速に高まっていく2025年を当面の到達点として、まだ比較的健康な団塊の世代も含めて、生活が不自由になったり介護が必要になっても地域で暮らし続けられる地域のつながりを生み出す支援をしようとするものです。

比較的元気なうちから、つどい場やサロンに参加することで、助け合いを継続できるように支援していくことがたいせつです。住民同士の自発的な活動を支援するためには、住民のペースに合わせてせかさず支援していくことです。すなわち、ボトムアップの支援が長い目で見て必要とされます。そのことが結果として長続きする助け合いにつながっていくのです。

総合事業をトップダウン式につくってしまうと、最初のうちは意欲のある住民を惹きつけることができるかもしれませんが、必ずしも長続きしないでしょう。

## ③ 住民にサービスを肩代わりしてもらうのではなく、日常の支え合いを支援

第3に、助け合いは、個別支援とは違った役割をもっていることを理解することがたいせつです。介護保険の給付は、介護が必要になってからその要介護状態に応じて個別に支援を受ける仕組みです。特に元気なうちから利用できる一般介護予防事業は、生活支援と介護予防が中心になり、それらをサービスとして提供するのではなく、地域における支え合いの活動を支援することによって推進していくことが基本となります。つまり、住民にサービスを肩代わりしてもらうことではないということです。住

民の主体的な活動は、ボランティアや居場所づくりだけではありません。むしろ注目すべきは、そのような活動を通して、つながりが深まり、お互いに気かけ合い、支えたり支えられたりすることが日常の生活の中で自然に生まれてくることです。このような支え合いによる生活支援は地域にたくさん見つけることができますが、意識的に地域の宝物と考えて、これまでのつながりを切らないように、新たなつながりづくりを支援していくことがたいせつなのです。

### 社会参加が介護予防に



東京大学高齢化社会総合研究機構の最新の研究によると、高齢者の介護予防には、趣味や特技を活かした活動や家事などの日常生活動作、積極的な人づきあいや社会参加が有効だとわかってきました。高齢になって虚弱になることを「フレイル」と言い、早い時期からのフレイル予防がたいせつだと言われています。

介護予防教室で体操や筋力トレーニングをしようというのは、間違いではありませんが、1人で黙々と身体を鍛えようとするだけでは長続きしません。人は、好きなことや得意なことなら長続きします。たとえば、カラオケボックスに通っている人には、週に2、3回、1人で歌うのではなく、4～5人で楽しむのはどうかと勧める。仲間と集まって楽しい時間を過ごし、食事を美味しくいただければ、心も身体も健康になります。

第1に人づきあいをする、次によく動く、肉や魚を食べる、この3要素のセットがフレイルを防ぐと言われています。ウォーキングするなら、1人で歩くのではなく、友だちとおしゃべりしながら歩く。食事をするなら、誰かと一緒に楽しくいただくことです。このようなつながりを育む、サロン・つどい場などの支え合い活動の場は最適といえます。

#### 4 住民が今できていることから地域づくりを支援

第4に、住民の主体性が高まっていくなかで、助け合いも広がっていきます。地域の外から地域の課題を指摘したり、地域の問題ばかりに目を向けても、地域の住民が主体的に取り組む活動にはなりません。住民自身が地域の活動に取り組む中で住民の主体性は育まれていくもので、それは地域によって大きな違いがあるでしょう。

実は、住民の日常的な支え合いの中にこそ、住民の主体的な活動があるのです。まずはそこ

に目を向け、住民が今できていることを認めることです。自治体は、そこから地域づくりを支援することがたいせつです。地域の問題を指摘し、ないもの探しから始めると、安直なサービスづくりになってしまったり、専門職主導となって住民の主体性を奪ってしまうことになり、本来の目的から大きく離れてしまうことになります。



## 自治体と生活支援コーディネーター・協議体の関係

行政がどのように地域と共同して地域づくりを進めていくのか、地域づくりのツールとして生活支援コーディネーターや協議体の仕組みをどのように活かしていくのかについては、これまでの制度を中心とした発想では困難です。「本書の視点」で述べたような発想の転換が必要です。

図4に、生活支援コーディネーター・協議体と自治体の三者の関係を示しました。市町村は、生活支援コーディネーターと一緒に地域づくりをするために、任せきりにするのではなく、コーディネーターと定例的に連絡会を開き、地域ニーズを把握するとともに、コーディネーターを支

援していくことがたいせつです。また、住民が提案しやすいように、日常生活圏域を含め多層的な協議体を設置し、話しやすい雰囲気づくりと話を制止しない運営を心がけることがたいせつです。また、庁内の関係課との調整、市町村内の関係機関や団体との連携を進めていくこともたいせつです。

地域づくりはあくまでも住民が主体であり、行政はそれを側面から支え、促していく必要があるのです。このことは行政に主体性が必要ないということではありません。総合事業実施の責任は行政にあります。生活支援コーディネ

ーターの配置、協議体の準備と設立も行政の責任なのです。委託契約を結んで終わりではありません。

また、協議体は話し合う場づくりでもあり、生活支援コーディネーターと協働して、地域づくりに携わっていくメンバーでもあることをおさえておきましょう。

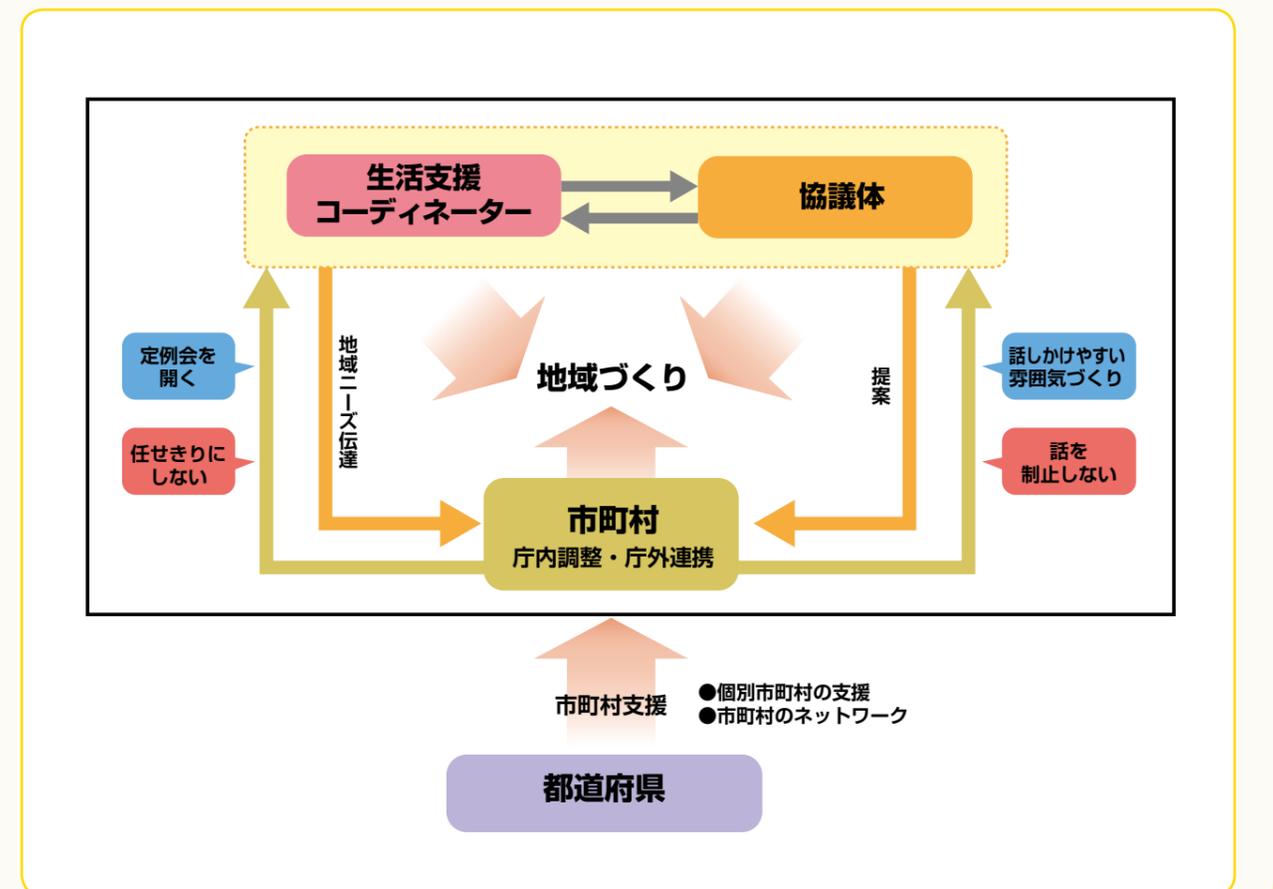
#### ● 地域づくりにおける生活支援体制整備事業の役割

地域にあったらいいと思うものは、すでに住民が気づいていることが多いものです。しかし、それを自分たちでだけすることは難しいと考えている地域も多いのです。まずはできている

活動から考えていくことで、あったらいいという活動にも取り組むきっかけとなります。これはときには時間のかかることですが、ワイワイガヤガヤと協議体で地域のことを語り合う、その中から地域の将来へ向けた共有が可能になります。

このような活動は、サービスづくりではありません。まさに、地域づくりなのです。これまでの行政側からのベクトルの発想では、住民アンケート調査でニーズを明らかにすることが重視されてきましたが、住民側からのベクトルから考えていくためには、住民の声を直接聞き、住民と一緒に考えることが必要です。そのために、生活支援コーディネーターや協議体が有効に活かされることがたいせつです。

■ 図4 自治体と生活支援コーディネーター・協議体の関係





# 介護保険改正の背景

少子高齢化とよく言われますが、実際にそれが進展するとどんな社会が待っているのか、ここでは見ていきます。団塊の世代が65歳以上になったのが2015年、そして75歳以上になるのが2025年です。さらに、40年後まで高齢者の比率は上昇することが予測されています。2015年の改正の背景にはそのような社会の変化があることをおさえておきましょう。

## ● 団塊世代後も続く高齢化

現在、日本の人口は1億2,709万人（2015年国勢調査）です。2008年のピーク時には1億2,808万人にまでなり、少し人口が減りだしたところです。図5を見るとわかりますが、1950年～2060年の約100年の間に、50年かけて増えた人口が50年かけて減っていくということです。

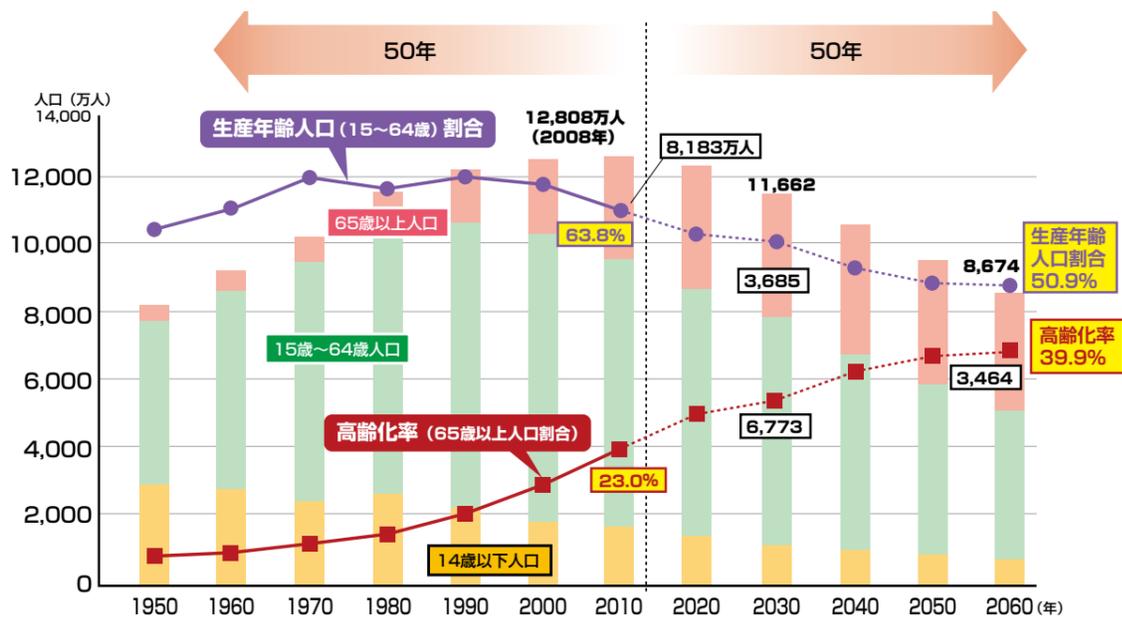
15～64歳の「生産年齢人口」と言われる働き手の人口は、2010年の約8,173万人から4,418万人にまで減少します。そして、65歳以上の高齢者の比率が大きく上がってくるのがわかります。図5の

1950年ではもっとも低位だったグラフが高齢化です。「2025年問題」と言われますが、高齢化率の上昇は2025年でとどまるわけではなく、むしろ40年以上、特に75歳以上の高齢者の比率が上昇し続けると推計されています。

## ● 1対1で支える社会がやってくる

さらに、1990年には、65歳以上の高齢者1人を20～64歳の人が5.1人で支えていたのが、1人を支えるのに2010年には2.6人、2025年には1.8人、2060年にはなんと1.2人で1人を支えなくてはなら

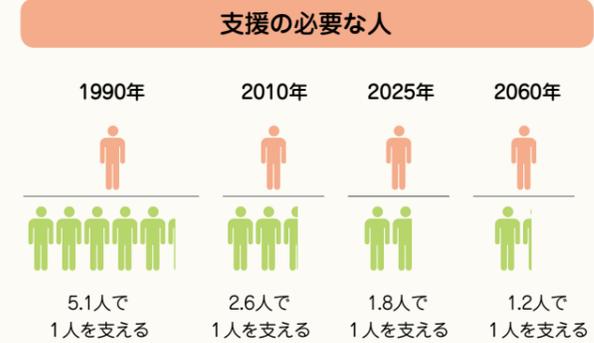
■ 図5 人口等の推移



出典：総務省「国勢調査」および「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成24年1月推計）：出生中位・死亡中位推計（各年10月1日現在）、厚生労働省「人口動態統計」より改変

いと言われています。

40年後の社会とは、今日生まれた子が40歳になるときの社会です。高齢者への支援と同時に、子どもたちにこの社会をどう受け渡していくのかということも、私たちは考えていかななくてはなりません。

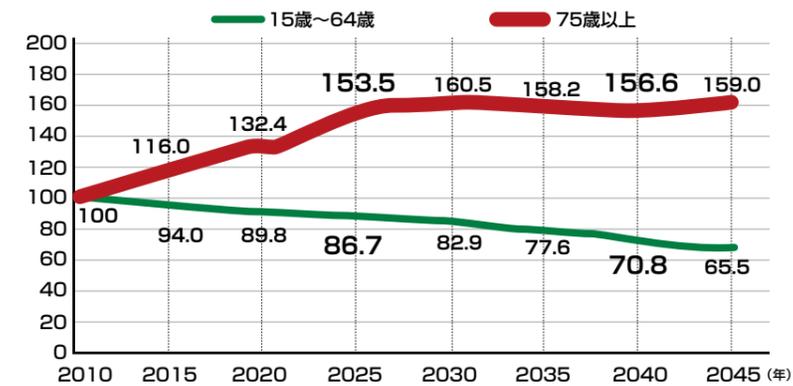


## 支え手

## ● 働き手の減少は介護人材の減少にも

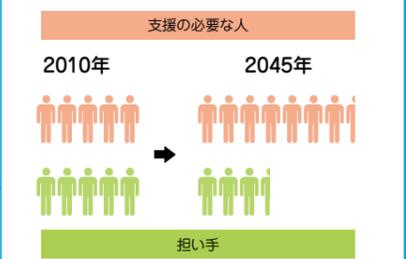
現在でも介護人材がなかなか確保できず、施設がオープンできないということが話題になっています。支え手となる年代の人口は減り、支援の必要な人たちは増えていく状況が今後も続くということは、あらゆる産業において人手が足りなくなることです。普通に考えれば、担い手世代の介護職は、生産年

■ 図6 生産年齢人口の減少と後期高齢者



出典：国立社会保障人口問題研究所のデータをもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成。\*2010年を100とした場合の2045年までの推計値

生産年齢人口は、2010年と比較して減少を続け、2045年には7割を切る。75歳以上の人口は1.5倍くらい増えて2030年ごろにピークを迎え、その後も横ばいで推移。担い手世代の専門職は3割減って、支援が必要とされる層が5割増える。



## ● 高齢者の社会参加が大事な時代へ

2017年1月には、日本老年学会と日本老年医学会が「高齢者」を75歳以上とすべきという提言を行いました。健康に関するデータの分析から、医療の進歩や生活環境、栄養状態の改善などで、65歳以上の身体の状態や知的機能は10～20年前と比べ5～10歳ほど若返っていると考えられています。

現に65歳を超えても、社会でバリバリ働いている人や、地域で活躍している人はたくさんいます。もちろん、みんながみんな元気というわけではありませんが、それぞれのライフスタイルや状態に合わせた、働き方や暮らし方の多様性を認めることが重要です。

若い世代と同じように週40時間を働くのは難しくとも、週2～3日とか午前中の2時間だけ働いたり、地域活動に参加したり、そうした「社会参加」が「介護予防」にもなり、そうして出会った仲間とちょっと困った際に助け合うことが「生活支援」にも結びつ

# 2

## 介護保険サービスと地域生活の関係の変化

介護保険ができて、介護サービスはまちにあふれるようになりました。これは一見喜ばしいことのように思えますが、果たして現状はどうなのでしょう？ 私たちは、介護サービスが充足すればそれだけで豊かに暮らせるのでしょうか？

### 介護の社会化がもたらしたものは……

2000年4月に介護保険制度が導入される以前は、介護サービスの種類も量も今ほどは充実しておらず、限られた在宅介護サービスを利用しながら家族が自宅で介護するか、特別養護老人ホームに入所するか、という選択肢くらいしかありませんでした。

介護保険制度は、家族介護の限界を目の当たりにして、社会全体で介護を支えようと、「介護の社会化」を目指してスタートしました。しかし、介護保険が普及する中で、まわりに気兼ねすることなく、安価な自己負担で専門職のサービスが受けられるという意識が広がると同時に、「介護保険のサービスに結びつけばひと安心。私たちの役割は終わったね」という住民の意識も広がり、一人暮らしや夫婦だけの高齢者世帯、共働き世帯の増加など社会的な変化とも相まって、ご近所の支え合いは希薄化していったのです。

本来介護保険制度は、1日でも長く自宅や地域で暮らせるためにつくられたものにもかかわらず、介護保険サービスを利用することで、ご近所との関係が薄れたり切れたりしてしまっ、早々に施設に移り住むといったことも起きています。

### 改めてつながりを考えてみる

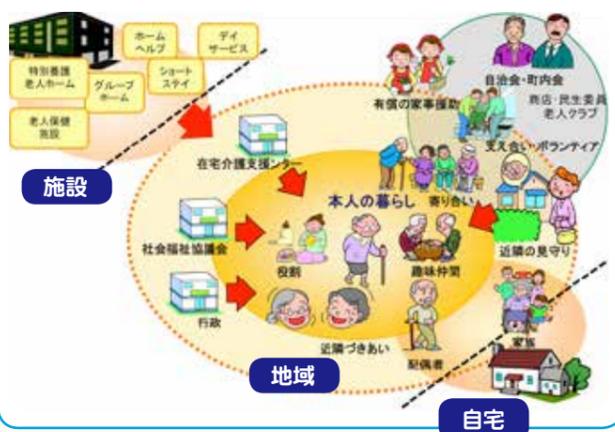
図7は、高齢者の暮らしの場を、自宅（右端）と地域（中央）と施設（左上）で示したものです。介護保険前は介護サービスが少なくても、まだそれなりに地域に支え合いの活動がありました（図7-①）。それが、サービスが増えるに従って、地域から支え合いやつながりが消えていきました（図7-②）。

そのつながりを再発見して、必要に応じて新たなつながりづくりをしながら、図7-③のように、介護保険サービスとご近所とのつながりの両方をうまく組み合わせて、上手に地域で暮らすことを改めて考え、構築していくことを目指しているのが、2015年の介護保険の改正だといえます。

ご近所や友人などとのつながりでは、介護の必要な高齢者宅に「お宅は介護でお困りのようなので、煮物をお持ちしました」などとは言いません。「ちょっと作り過ぎちゃったので、食べるの助けて！」などと相手を気（おもんば）かけ、慮り、見守ります。ところが制度に結びつくと、市町村の介護保険担当課から認定調査員あるいは地域包括支援センターや居宅支援事業所からケアマネジャーなどが、直接の問題の解決

図7 高齢者の暮らしの場の変化

① 介護保険前は、わずかな『介護サービス』しかなかった。しかし『本人と支え合う多様なつながり』があった



のために訪ねてきます。

個別の課題を支援する後者を「縦糸」とすれば、地域のつながりで支え合っていく前者は「横糸」です。縦糸と横糸を紡ぎ、できるだけ隙間をつくらないで、地域の中で暮らせるようにしていくことを目指そうというのが、これからの地域づくりの考え方です。

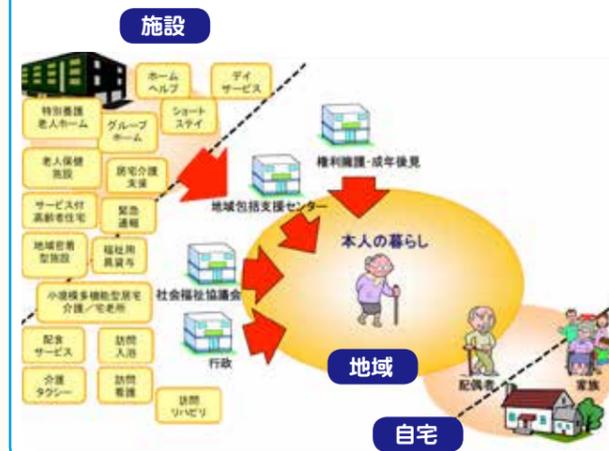
### つなぐプロとして登場した生活支援コーディネーター

縦糸と横糸の狭間をつくらないためにも、第2章1・14頁の「地域づくりの木」(図10)でも説明していますが、「つなぐプロ」の生活支援コーディネーターの動きや「協議体」の活用も求められます。

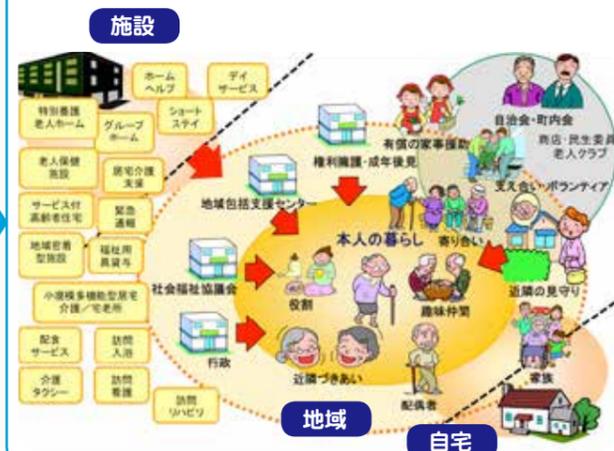
サービスが入ることによって、今までの関係が少しずつ希薄化していくという話をよく耳にします。

ご近所の友人と日々お茶飲みを楽しんでいた人が、デイサービスに行くことになって、「これから火曜日と木曜日はデイサービスに行くことになったので、日中は家にはいないからね」と友人に伝えたとします。でも、高齢の友人は記憶が留まらず、デイサービスの利用日にも訪ねてきて、「昨日はいなかったけど、どこに行っていたの?」となったりします。また、玄関先にヘルパーステーションの車が止まっていたので、ヘルパーさんが来ているのなら訪ねてはいけないと思って自宅に帰ってしまった、ということも起きています。

② 気がつけば『制度・サービス』は整ったけれど、支え合いが見えなくなった



③ 住民も専門職もみんなで支え合う地域に→改正介護保険



# 3

## 住民にとっての日常生活圏域をベースに

生活支援コーディネーターや協議体の設置は、第1層（市区町村区域）と第2層（日常生活圏域：中学校区域など）が想定されています。生活支援コーディネーター・協議体設置については、住民の日常生活圏域を意識してつくるのがたいせつです。

### ●専門機関と住民活動の圏域の違い

地域づくりの視点では、地域住民が普段の生活の中で、交流や支え合いをしながら暮らしづくりや地域づくりを進めているエリアを、日常生活圏域としてとらえる必要があります。

制度的には、日常生活圏域＝第2層としての中学校区域や平成の市町村合併の旧町村域であり、この区域を単位として、地域包括支援センターを設置している自治体が多くあります。また、これは第2層の生活支援コーディネーターの設置圏域といえます。しかし、このエリアは専門機関や福祉施設、事業者、NPO、また当事者組織などの連携は可能ですが、地域住民の日常的な連携はほとんどみられません。

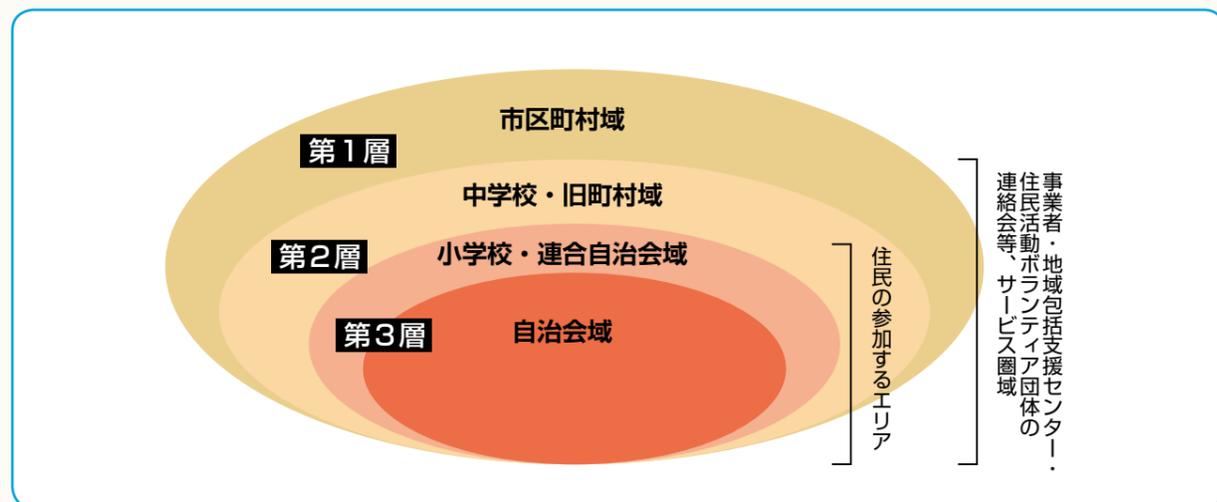
実際の地域住民に最も身近なものは「自治会域」です。このエリアでは、日常的なご近所づき合いの中で交流や見守り、助け合いが行われています。ま

た、少し広がると小学校区や地区（昭和の市町村合併前の旧村）という圏域になります。このエリアでは、子どもを中心とした集まりや自治会の連合組織などの地域団体間の活動や連携が見られます。この第2層（中学校区域）よりも小さい、より生活に身近な圏域を、ここでは第3層と呼びます。

地域住民の活動は、自治会域もしくは小学校区域を中心とした第3層がベースとなっているので、第2層（中学校区域）を基準として、住民が自分たちの暮らしや地域の問題として実感をもった意見交換を行うのは難しいといえるでしょう。住民活動からの視点で言えば、日常生活圏域は第3層といえます。[地域づくり]に取り組むとき、この行政、専門機関と地域住民のエリアの認識の違いを常に留意する必要があります。

この第1層～第3層の圏域の考え方を示したのが、図8です。

■ 図8 第1層～第3層域の理解



### ●第2層設置の留意点

したがって、第2層の協議体を検討する自治体や第2層で活動する生活支援コーディネーターは、次のようなエリアに対する認識が必要です。

- 第2層の圏域に自治会が10団体あれば、10のエリアを意識する。3小学校区があれば、3つのエリアをもつ圏域として考える。
- 自治会域、小学校区域が住民生活の基盤エリアであるので、このエリアを補完する取り組みとして、第1層や第2層での協議を考える。ボトムアップの発想。

特に、平成の市町村合併以降に、小学校区域ごとの住民自治協議会のような「地域運営組織」づくりを進める自治体が増えてきています。このような地域づくりと地域支援事業での地域づくりの基盤となる圏域は、ともに第3層にあることを意識しておく必要があるでしょう。

### つながりを切らない視点

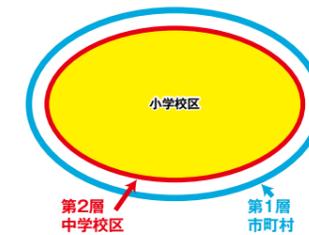


自治体によっては、小学校区が複数の第2層をまたいでいる場合があります。自治会などの連合組織は小学校区で組織している場合が多いので、中学校区の第2層エリアでは住民自治組織のエリアを分断することがあります。

第2層の範囲にとらわれずに、住民の日常的なつながりを分断しない視点を常にもちましよう。そのためには、複数の第2層が協力して小学校区（自治会などの連合組織）を支える視点が重要です。

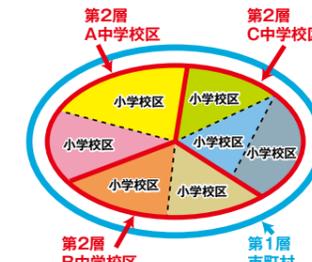
■ 図9 さまざまなエリア

A 第1層(市町村)と第2層(中学校区)のエリアが同一



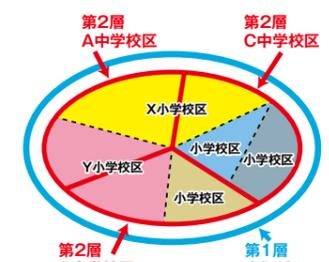
第1層（市町村）と第2層（中学校区）のエリアが同一で、1つの市町村に、1つの小・中学校のみという場合。小規模な自治体は、このタイプが多い。

B 第2層内に複数の小学校区がある場合



1つの市町村内に複数の中学校区があり、各中学校区が複数（2～3）の小学校区により構成されている場合。この場合、第2層（中学校区）を1つのエリアとしてとらえるのではなく、いくつかの小学校区の集合体としてとらえる必要がある。

C 小学校区が第2層をまたいで設置されている



第2層（中学校区）がX小学校区やY小学校区のように1つの小学校区をまたいでいる場合は複数の第2層の生活支援コーディネーターや協議体が協力することが望まれる。ほかの第2層とも重なり合うことも意識して活動することがたいせつ。



# 宝物探しから始まる地域づくり

地域づくりをイメージしていただくために、全体像から見ていきます。ここでは、地域づくりを木にたとえて、「宝物」探しから始めることの意味を説明します。まずは、「ないもの探し」ではなく、地域に「あるもの探し」から始めましょう。「住民の地域づくりを介護保険でも応援する」という、これまでにない180度の発想の転換が必要です。

## ●地域の宝物を見つけよう

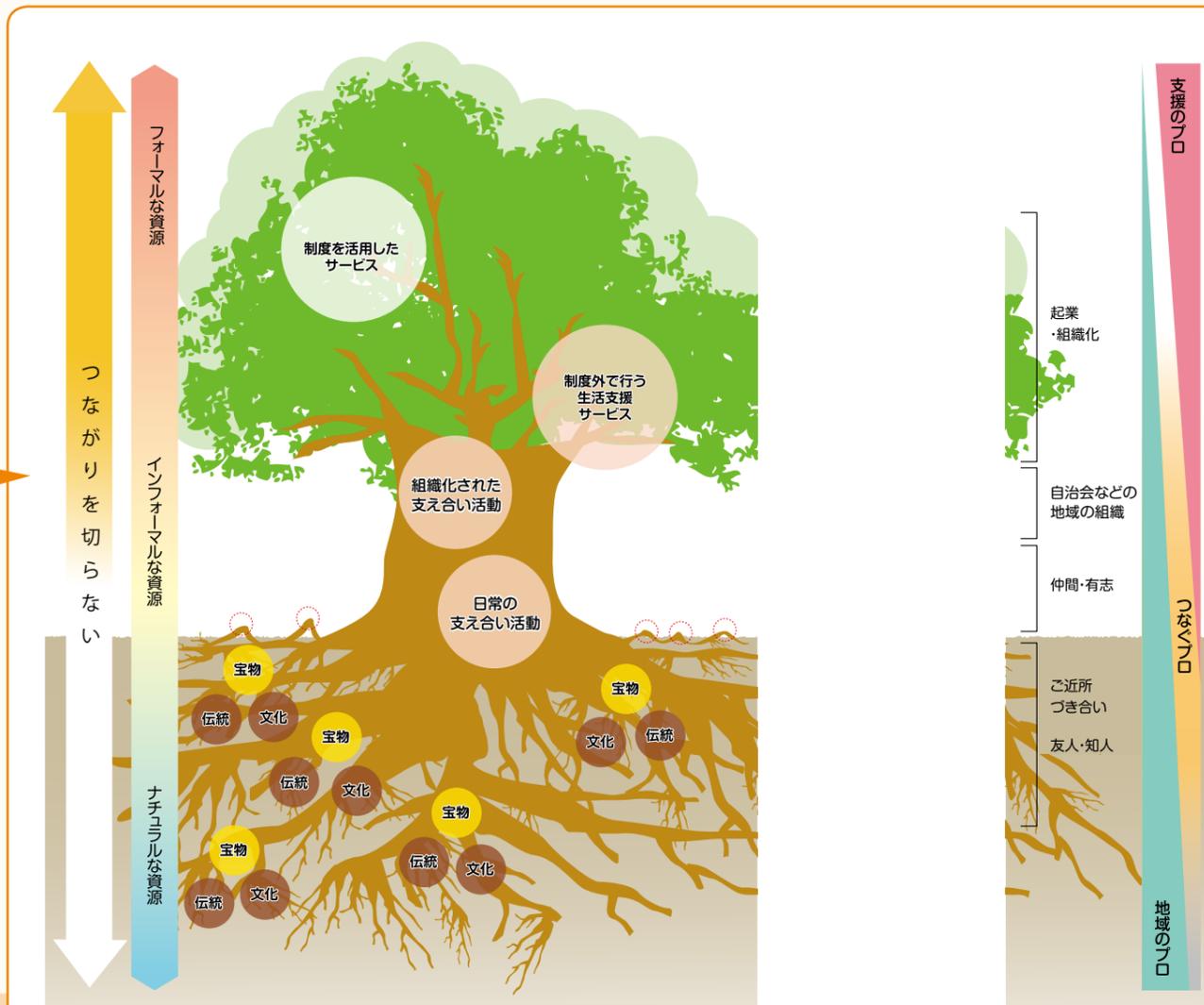
その地域に暮らしている人の知恵や工夫・技、特段意識しないで行っている支え合いなどを、ここでは「地域の宝物」と呼びます。地域の宝物を知ること、見つけ出すことから地域づくりの第一歩は始まります。

たとえば、隣近所とのあいさつやお茶飲みは、ゆるやかな見守りにつながっていますし、立ち話や趣味のサークルは情報交換の場でもあります。これらは日常の当たり前の営み

木の幹は、地域の支え合い活動などインフォーマルな社会資源。その上に繋がっている制度（フォーマルな社会資源）や制度外の生活支援サービスは、地域の支え合い活動の幹によって支えられている。さらに、これらの社会資源は、外からは見えにくい根っこにあたる部分、つまり近所づき合いや仲間同士のつき合いなど自然発生的な日々の活動（ナチュラルな社会資源）がしっかりと支えている。

であるため、地域住民自身、このたいせつさに気づいていない場合が多く、それゆえに外部の人にはなかなか見えてきません。図10では地中の根っこ部分に宝物はあります。このような宝物を大事に育むこ

■ 図10 地域づくりの木



！ **支援のプロ**は、制度にもとづくサービスの提供が中心。地域のプロと連携することで、地域包括ケアシステムが目指す、支援や介護が必要になっても地域で暮らし続けられるサービスを提供できる。

！ **つながりプロ**：地域のプロと支援のプロをつなぎ、そのほかの専門職や制度、地域と人をつなぎ、住民同士をつなぐなど、多様なネットワークを育てる人を指す。

！ **地域のプロ**：地域に暮らす住民はみんな地域のプロといえるが、人と人のつながりなど人間関係やどこに何があるということをよく知っている、いわゆる地域の世話好きさんや伝統などに詳しい物知りさんのこと。

## ●地域のプロから学ぶ姿勢を身につける

しかし、地域は客観的に外から見ているだけでは見えてきません。地域で暮らす人は、地域を知り尽くしたいわば地域の暮らしのプロです。自治体職員や専門職は地域に暮らす人の目線で物ごとを見ることがたいせつです。それによって初めて、地域の人からも協働相手として見てもらえるのです。つまり、地域の人の中に交ざると言ってもいいでしょう。

そうやって地域に交ぜてもらえるようになると、地域の人の「つぶやき」が聞こえてきます。その中には、困りごとの種（生活課題）があったりします。そのつぶやきにもとづいて、「地域のプロ」が活動を進め

ていくことで、住民の暮らしに即した支援になります。必ずしも地域リーダーとしての役職を担っている人が「地域のプロ」とは限りませんが、地域の中の関係などをよく知る人物です。

そうやって地域に交ぜてもらえると、芋づる式にいろいろなつながりが見えてきます（「芋づる式」地域の歩き方の詳細は30頁で紹介）。



## ●「つなぐプロ」が地域づくりのキーパーソン

第1章の2で説明したようにサービスにはつながったけれども地域からは孤立してしまう、そのような状況をつくらないためにも、「つなぐプロ」はたいせつです。地域のプロや支援のプロがつなぐプロを兼ねている場合もありますが、つなぐプロとしての生活支援コーディネーターの役割はたいへん重要です。地域のプロ、つなぐプロ、支援のプロがそれぞれの知恵と工夫と技を活かして地域づくりを話し合う場が協議体になります。

**現役 生活支援コーディネーターのひと言**

- 既存のものをたいせつに。壊さないことに気をつけている
- 似たような活動の存在に気をつける。バッティングしないように
- 高齢関係の話に限らず、なんの相談でも受ける
- 声がかかれば、どこでも行く。自分で対応できないものは、該当する部署などにきちんとつなぐ。地域の人から、なんでも話してもらおうようにするため

# 2

## ナチュラルな資源の「意識化」「意味づけ」

地域の「宝物」を見つけたら、次はそれが宝物だと活動している住民が意識できるように働きかけていきます。そして、それをみんなで共有できるようにしていきます。そこから課題が見えてくるようになります。

### ●自然な支え合いは表面化しにくい

「宝物」探しには、地域を知る（地域アセスメント）ことの意味と、暮らしの営みの中にあるナチュラル（自然）な資源を発見し、発信し、それらを深め、広げることが、社会資源開発につながっていくという2つの意味があります。

地域で暮らすには、さまざまな知恵や工夫、そして技が必要です。人の住むところには、その地域独自の文化と伝統が生み出されています。それらは図10で示したように自然な支え合いの中に潜んでいます。外からは見えにくく、また、地域で暮らしている人たちにとっては、日常の当たり前にあることなので、とりたてて意識することではありません。自然な支え合いは、表面化しにくいのです。

### ●住民が支え合いを意識化する働きかけ

協議体のメンバーや生活支援コーディネーターが、表面化しにくい地域の自然な形での支え合い（ナチュラルな資源）を見つけ出し、協議体で共有し、住民が意識化できるような働きかけが資源開発の第一歩となります。

住民が日常の暮らしを意識化することによって、ないと思っていた資源が、自分の地域にも存在することに気づくこともしばしばあります。ナチュラルな資源は、中山間地にも都市部にも人が住んでいるところには必ず存在しています。

住民がナチュラルな資源の価値に気づくことで、自分の住んでいる地域に誇りをもてるようになり、それが地域づくりの原動力になります。

### ●活動の意味づけをしよう

地域づくりは、住民とともに日々の暮らしの中にある知恵と工夫を地域の宝物としてとらえ直し、意識化することから始まります。

見つけたナチュラルな資源にどのような効用があるのかを考え、意味づけしてみましょう。たとえば、近所の公園で住民が集まって行われている朝のラジオ体操があります。一人暮らしの高齢者にとっては、毎日自分が出かけることができる唯一の場所=つどいの場になっているかもしれません。また、毎朝集まるメンバーにとっては、誰かが休んでいれば気になり、電話したり、家に訪ねていったりするかもしれません。そうなると、立派な安否確認、見守り活動になっています。暮らしの中にある自然なつながりは、このような意味づけ・意識化によって、地域の支え合い活動（資源）として位置づけることができるようになります。

生活支援コーディネーターは、地域に隠れているこのような資源を見つけ出し、自治体や自治会の広報紙に掲載したり冊子を作成して宝物を「見える化」します。

また、住民とともに見える化した宝物の発表や交流する機会を企画するなど「見せる化」して、地域で活動が広がるような関わりを行います。

▶活動の見える化・見せる化は第3章3・32頁で説明

### ●広げるための仕かけが協議体

地域の宝物であるさまざまな資源を地域住民とともに共有し、その活動を広げたり深めたりするパートナーが協議体です。

この一連の活動を繰り返し行うことで、どんな時

でもその人らしく暮らし続けることができる地域になっていきます。また、このような活動を通して地域との関係が醸成され、地域と協働しやすい環境が整っていくことも重要なポイントです。

6頁で説明したように自治体は、一連の活動を協議体メンバーや事務局（または事業主体）として、生活支援コーディネーターや協議体の活動をバックアップする責任を負います。必要に応じて、活動に同行したり、庁内の関係課との調整や庁外の関係機関・団体との連携のための情報共有、根まわしを行ったり、生活支援コーディネーターが活動しやすくなるようにバックアップすることなどがそれにあたります。

### ●地域全体から課題を俯瞰する視点

2015年の介護保険制度改正では、介護予防の対象範囲が広がり、すべての高齢者が社会参加して、どんな状態でもその人らしく暮らせる地域社会をつくること、地域で暮らし続けるための生活支援をつ

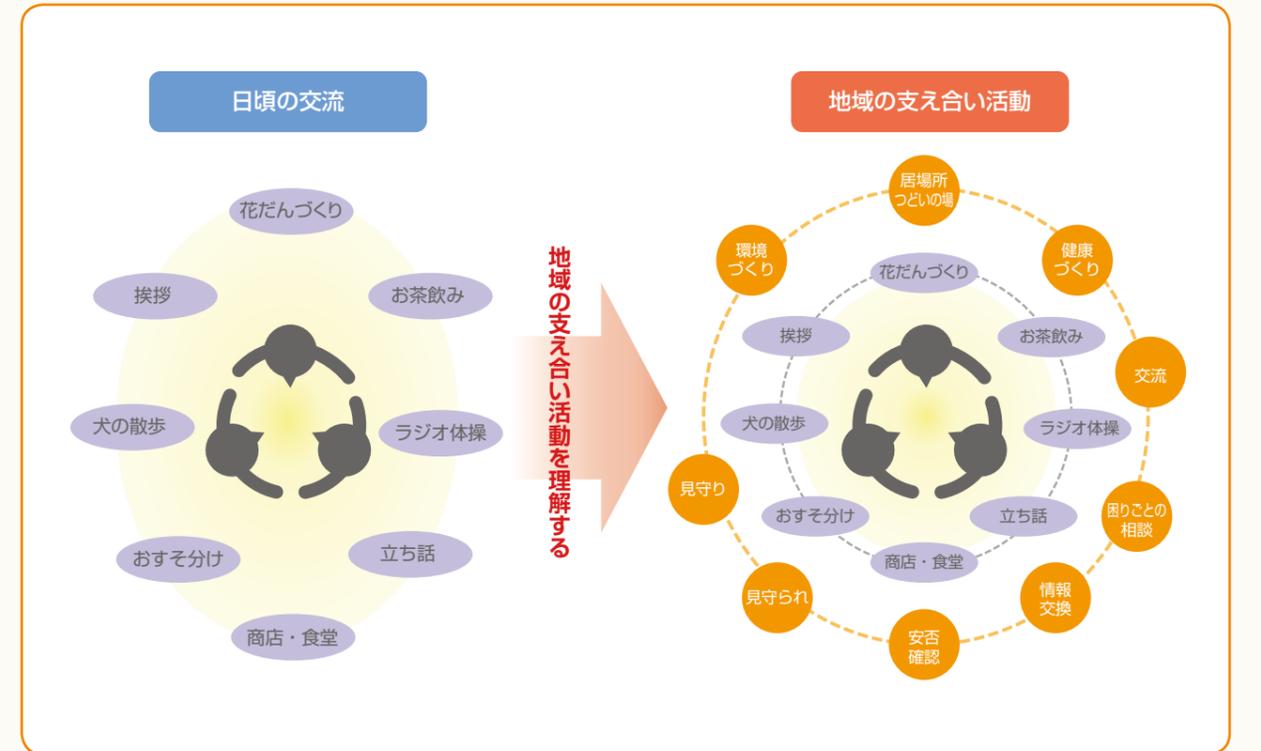
くり出すことが求められています。人々の多様な生活で起こる生活課題は多岐にわたっており、介護保険の事業やサービスの開発だけでは解決できません。

はじめから表面化した地域の課題の解決を目指すのではなく、地域の宝物探しから始めて、宝物が自分の地域にもあることに気づき、そして宝物を上手に育てて地域の課題解決を目指し、宝物を増やしていく。これが、地域支援事業における地域づくり・資源開発になります。

**現役**  
**生活支援コーディネーターのひと言**

- 住民活動のよい点を意識するように。そしてそれを言葉にするよう心がけている
- 現場のよい活動を積極的にほめて、他地区を含め言い広めている

■ 図11 日頃の交流を意識化



3

# 日常のつきあいが生活支援に

一人ひとりを個別に支援するサービスは、友人やご近所からの孤立を生むことがあります。しかし、ご近所とお茶飲みやさまざまな活動への参加は、お互いに気にかけていたり、支え支えられたりする日常の関係を育み、多様な生活支援を生み出します。日常のつきあいは孤立防止だけでなく、仲間同士の生活支援につながっていくという視点をもつことがたいせつです。

## ●誰もが参加できる場づくり

総合事業を考えると、介護予防給付に代わる介護予防・生活支援サービス事業に目が向きがちです。しかし、一般介護予防事業で日常のつきあいを支える視点を市町村行政や生活支援コーディネーターが共有することこそが、たいせつです。

一般介護予防は、介護保険の認定者のみならず、元気高齢者も対象としています。厚生労働省の説明では、さらに、子どもや障害のある人など、地域の誰もが参加できる場も対象となっています。

高知県では、地域の誰が来てもいい交流の場、支

え合いの拠点として、従前から市町村が整備してきた「あったかふれあいセンター」があり、東日本大震災の被災地に整備された「サポートセンター」や熊本地震の「地域支え合いセンター」にも同じような機能があります。

ここでは、仲間づくりと仲間同士の生活支援の具体的な活動を、「ラジオ体操&歩こう会」とある自治組織の取り組みによる2つの事例で紹介いたします。

## ●生活支援は気にかけてから

福島県郡山市の中心市街地で、15年以上もラジオ

体操を続けている「ラジオ体操&歩こう会」があります。メンバーは60～80歳代の男女14人で、ラジオ体操終了後のウォーキングとコンビニの飲食コーナーでのおしゃべりが楽しいと口をそろえます。運転のできるメンバーの車に相乗りしての小旅行のほか、メンバーが経営していた元スナックでの持ち寄りのお食事会や居酒屋でのアルコール会なども頻りに開かれています。

こうした日常の中でお互いを気にかけて、見守り合う中で、しっかり生活支援もされていることが見えてきました。

たとえば、連絡しないでラジオ体操を休むと、メンバーが心配して携帯電話から連絡をくれ、ウォーキングの途中に自宅を訪ねてくれると言います。

メンバー同士で電化製品の使い方を教え合ったり、服を一緒に買いに行ったり、切れた電球を交換したり、毎朝コンビニで男性たちは女性から商品の簡単レシピを教わって、それを購入して朝食にしたり料理を教えてもらったりしているというのです。また、メンバーが骨折や病気をしたときは、おかずを差し入れたり、灯油運びを手伝ったり。入院したときには、運転のできるメンバーが本人と奥さんを乗せて病院まで連れていきました。手術をするメンバーのことが気になり、奥さんと一緒に毎日面会に行ったそうです。

これが「生活支援」です（図12参照）。

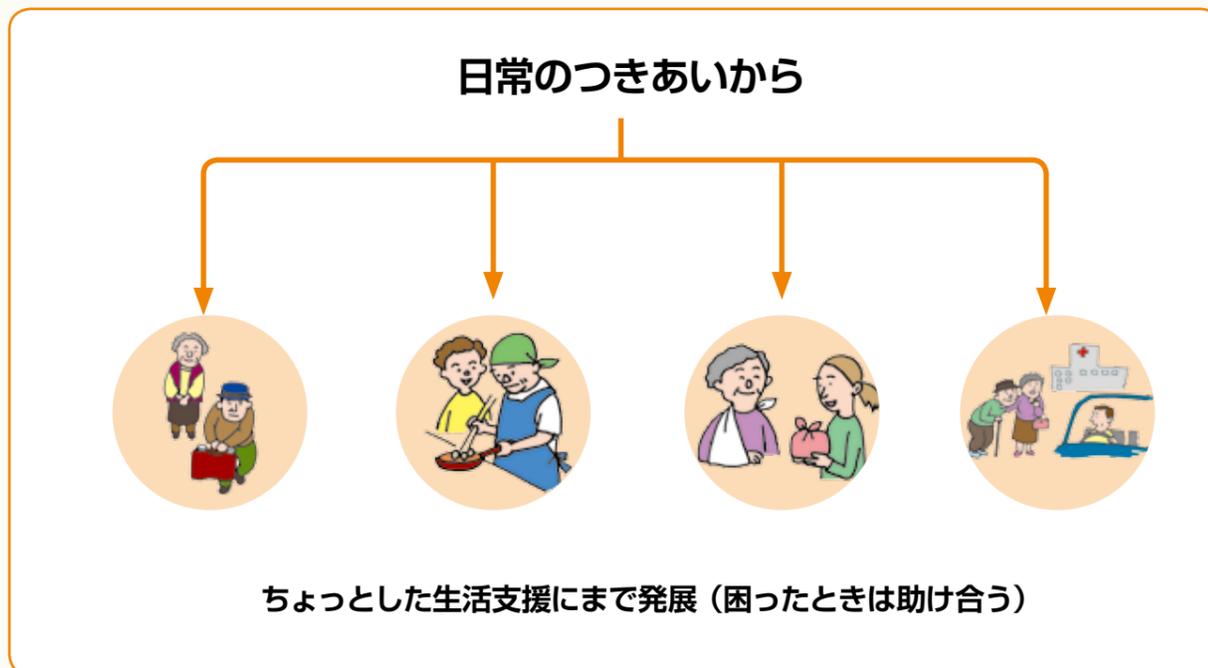
ラジオ体操という、健康を気遣う目的でつながった仲間であっても、日々関係が深まる中で、お互いを気にかけて合う間柄となっていきます。歩いていける範囲のご近所で、毎朝顔を合わせるとなればなおさらです。日々の変化が見えるだけに、気になれば、ちょっとおすそ分けに訪問して、必要があればちょっとお手伝いして、となります。まさに、こうした仲間づくりこそがたいせつです。

## ●住み残れる地域づくり

熊本県山都町の住民自治組織のひとつ、地区社会福祉協議会でも、住民のつながりづくりと住民同士の生活支援の基盤づくりが行われています。運転免許の返上や長い距離を歩くことが難しくなった高齢者が増えたことから、地区社協では日常的なつながりづくりとして、毎週やって来る移動販売での買いものあとに、その場でおしゃべりする「移動端会議」を推奨しています。また、毎年必ず災害時のための1泊宿泊体験を行って、ご近所同士が気にかけて、見守り合い、支え合うきっかけづくりをしています。

高齢化が進む地域で暮らし続けるためには特に、親しい仲間だけでは支え合っていけません。地域みんなが仲間となって、みんなで気にかけて・見守り合い、ちょっとした困りごとには、地域みんなで支え合うという地域づくりがたいせつです。

■ 図12 日常のつきあいと生活支援



## 介護予防事業からも支え合いは生まれる



- 岩手県久慈市では、「いきいき百歳体操」で地域づくりを進めていますが、推進する中でさまざまな住民主体の支え合いが見えてきました。市内の山間部にある集落では、地区の公民館まで歩いていけない人がいることから、地域の人がよく集う商店の中でいきいき百歳体操が始まりました。
- 北海道弟子屈町では、「ふまねっと」を普及するボランティアグループを住民が組織し、町内に広がったふまねっとに取り組むグループの年1回の発表会も自ら企画し、運営しています。こうした活動の延長線上には、必ず仲間同士の生活支援が見えてきます。

4

# 支え合いの支え方

—気になる人、気にかけている人をつなぐ—

介護保険は、1日でも長く自宅や地域で暮らせるようにとできたにもかかわらず、介護保険サービスを利用することでかえってご近所との関係が切れてしまうというのであれば、それは本末転倒です。ここでは、住民同士のつながりがどのようなものを見ていきます。

●介護保険サービスが孤立化を生むことにも

介護保険のサービス導入によって住民同士のつながりが切れてしまうことがある場合を説明してきました。

2015年の改正では、要支援1・2の人が予防給付から外れ、今後は「総合事業」を活用して、住民が中心となって介護保険に代わる新たなサービスをつくって支えましょう、とも言われています。介護保険に代わる住民やNPOなどによる新たな個別支援サービスの提供は、さらなる孤立を生む可能性もあり、第1章の2でふれた「支援は縦系、つながりは横系」からも孤立を防ぐには、横系にあたるつながりづくりが求められます。

●気にかけている人は、近くに

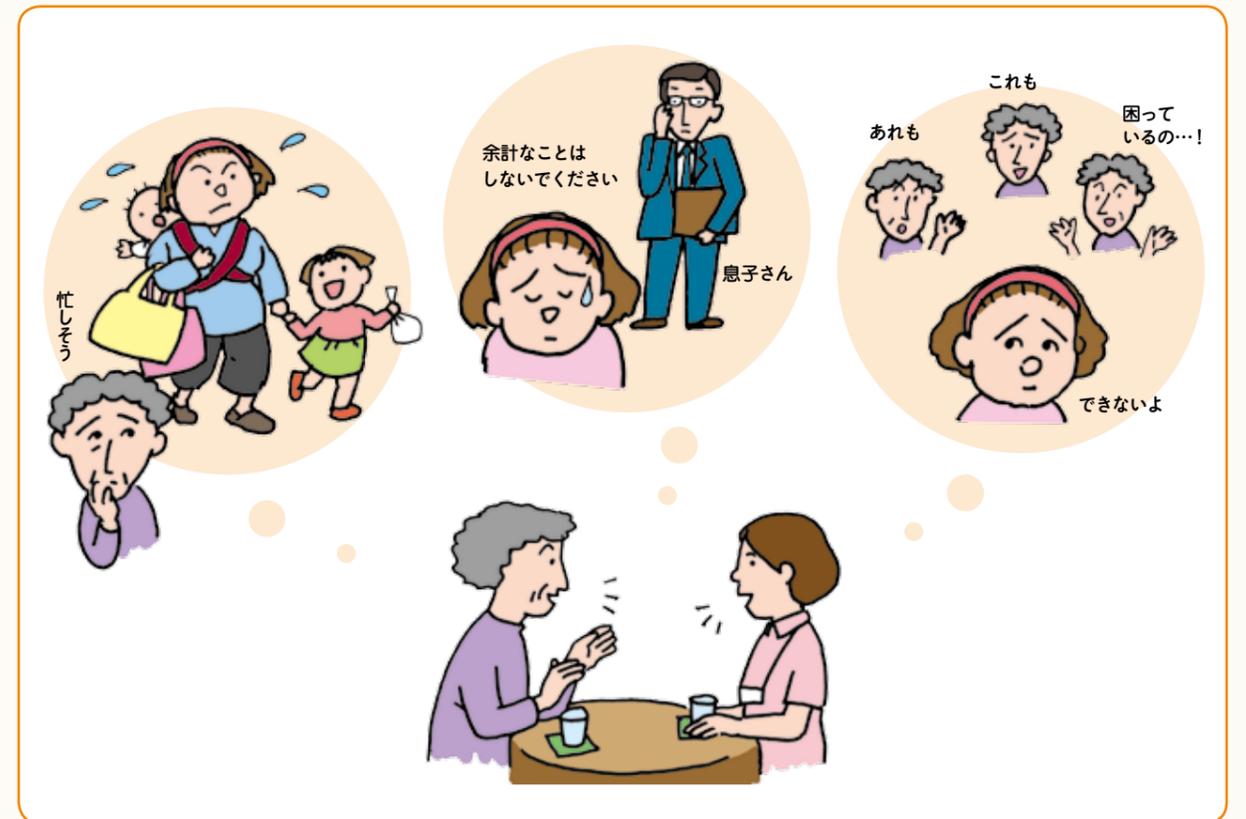
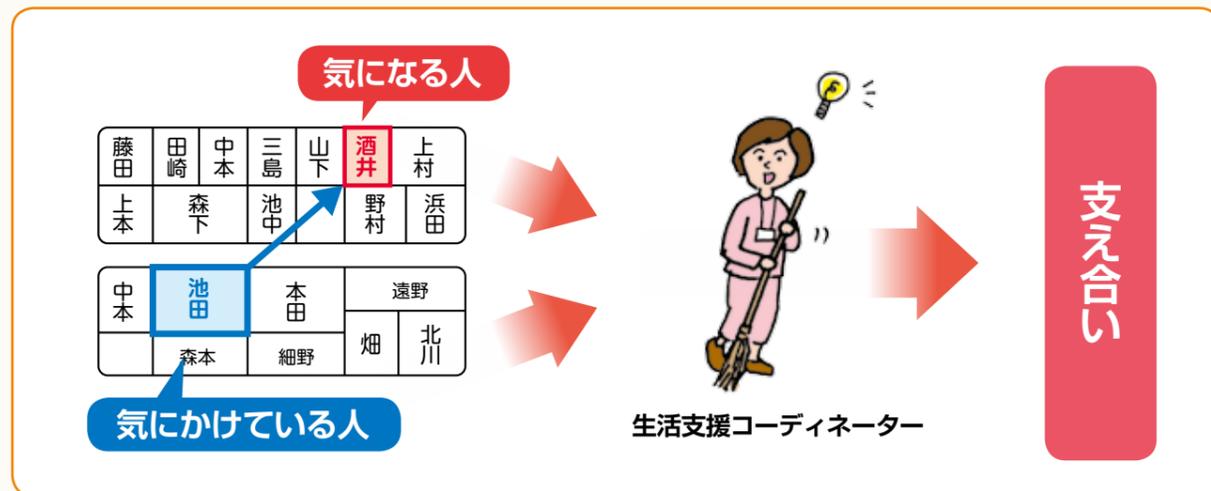
地域での支え合いがうまくいっているところをよく見てみると、「気になる(困っている)人」がいた

ら、その近くには必ずその人を「気にかけている(心配している)人」がいます。その「気にかけている人」と「気になる人」を上手につなげることで、支え合いが生まれます。

あるまちの社会福祉協議会で実際にこんなことがありました。ちょっとした困りごとに対してボランティアを紹介する事業に、一人暮らしの高齢女性から朝のゴミ出しのボランティアの依頼の電話が入りました。ところが、しばらくしてキャンセルの電話がかかってきました。その理由をボランティアコーディネーターが尋ねてみると、社協にゴミ出しのボランティアを依頼したことをお隣に話したところ、お隣さんから「ゴミ出しくらいなら私がしてあげるわよ」と言われたので、キャンセルしたというのです。

ならば、最初からお隣にお願いすればよかったのではと思うのですが、社協に依頼したことは言えても、お隣に直接のお願いは気兼ねがあって言いにくかったのだと言います。同様に、お隣さんにも話を聞

■ 図13 「気になる人」と「気にかけている人」をつなぐ



いてみると、一人暮らしとはいえ遠くに住んでいる子どももいるので、「頼んでもいないのに余計なことをして」と言われるのもイヤだし。「困ったことがあったら何でも言って」と話して、「あれも困っている」「これも困っている」と言われて断れなくなるのもイヤだし。困っていることはなんとなくわかってはいたが、こちらからは言い出せなかったのだと言うのです。

ボランティアの派遣はキャンセルになりましたが、この社協は「つながりづくり」の貴重な支援をした

と言えます。

支え合いには、「気になる人」と「気にかけている人」の間をつなぐきっかけや、そのつながりが長く続くような配慮が必要で、そうしたことを地域住民と一緒にやって築いていく支えとなるのが、生活支援コーディネーターです。



# 5

## 協議の場は、ワイワイガヤガヤから始めよう

さまざまな話し合いの場では、「ワイワイガヤガヤ」が鉄則です。協議体事務局が用意した次第に基づいて議事が進行されるようなものではなく、メンバーみんなが思いを語り、日常の活動や地域での暮らしぶりを出し合い、それを共有することがたいせつです。ここでも今までの自治体が各団体の代表者や有識者を招集して会議をするといった発想からの脱却が必要です。

あるまちの協議体をちょっと覗いてみましょう。住民も専門職も一緒になって、地域に根づいて暮らしていることが手に取るようにわかります。何よりも、みんなが積極的に発言し、時間があつという間に過ぎていきました。



### ●雑談の中にこそ地域の課題がある

一見雑談に見える話し合いの中に、実は地域の課題も解決の方法も入り交じっていることがわかります。これが協議の場です。協議の場では、まずは自分たちの地域の暮らしぶりを知り、メンバーの考え方や活動を知り、それを共有するところから始まります。

生活支援コーディネーター養成研修で、あるまちのワイワイガヤガヤの協議体の一場面を見てもらったことがあります。その後グループワークで出てきたその協議体からの「気づき」には、以下の点が挙げられました。

- 協議体メンバーの話をさげざらない
- メンバーが自由に発言できる雰囲気づくり
- かっちりした会議にしない

### ●先走らずにじっくりと時間をかける

しばらくはこうしたワイワイガヤガヤの協議を繰り返して、地域での支え合いの意味を再確認したり、支え合いを壊さない介護保険サービスの提供のあり方を協議したりすることに時間をかけることはたいせつなことです。

1度や2度こうした話し合いをして頭で理解したと思っても、実際の場面ではやはり介護保険サービスありきになって、地域の支え合いを活かせないということはよくある話です。地域づくりは、5年10年15年と時間がかかります。協議体での協議が盛り上がり、協議をどんどん進めていって、新たな活動おこしの起爆剤になる役割もありますが、地域の支え合いの機運が高まらない中で、あるいは支え合いの共有が進まない中で、協議体だけが先走っても、地域の現状との乖離が生まれてしまいます。





# 住み続けられる地域の仕組みづくり

第2章1で地域づくりの木をもとに全体像を見てきましたが、ひとくちに地域づくりと言っても、何から始めて、どのように展開させたいのでしょうか。ここでは、地域づくりの具体的な展開方法について説明します。

## ●住民の活動に交ぜてもらおう

地域づくりを支援するためには、住民が主体的に送っている日常生活を知ることが第一歩です。そこには意識せずに行われているさまざまな助け合いがあります。まずはこの地域の宝物を発見していくことです。「ないもの探し」ではなく「あるもの探し」をするために、生活支援コーディネーターは地域に出かけ住民の活動に交ぜてもらわなければならないことが必要です。地域に出かけるという仕事はこれまでの仕事の仕方とは違うことも多いので、他の専門職、特に個別支援の専門職からは仕事をされていないように思われるかもしれませんが、しかし、地域に交ぜてもらわなければならない

生活支援コーディネーターのたいせつな仕事です。

## ●意識化から見える化・見せる化へ

次に、これまで住民が意識していなかった暮らしの中にある宝物を見つけ、見守りやちょっとした相談などの機能を果たしていることを生活支援コーディネーターは住民と一緒に「意識化」していきます。意識化とは、その活動の意味や価値に気づくということです。話を聞きに行った住民の集まりの場で住民同士の話し合いが始まることもあります。これは自然に生まれた協議体と考えることもできます。そういう場でこそ、住民の日頃の暮らし、助け合いの様子、

住民が支え合っている外からは見えにくい活動を知ることができますし、住民自身もそれに気づくことができます。

そして、今行っている活動を「見える化」することで、住民の自信を高めることができ、積極的につながりや活動を維持していくことにつながることもあります。住民と自分たちの地域に対して前向きな姿勢を共有することです。たとえば、冊子にまとめたり、広報で紹介することが考えられます。地域によって活動の状況はさまざまなので、この段階を急ぐと住民の主体性を支援することにはなりません。

こうして「見える化」した活動を今度はまち全体に「見せる化」していくことです。たとえば、自慢大会などの発表会をすることが考えられます（「見える化」「見せる化」の具体的な方法は第3章）。また、発表した後に、慰労会を行ったりすることで自らの活動を再認識することにもつながります。

## ●共有することで仕組みがまわる

さらに市町村全体で共有することで、市町村内の他の地域にも活動を広げていくことができます。他の地域の活動を聞いて、自分たちもすでにやっ

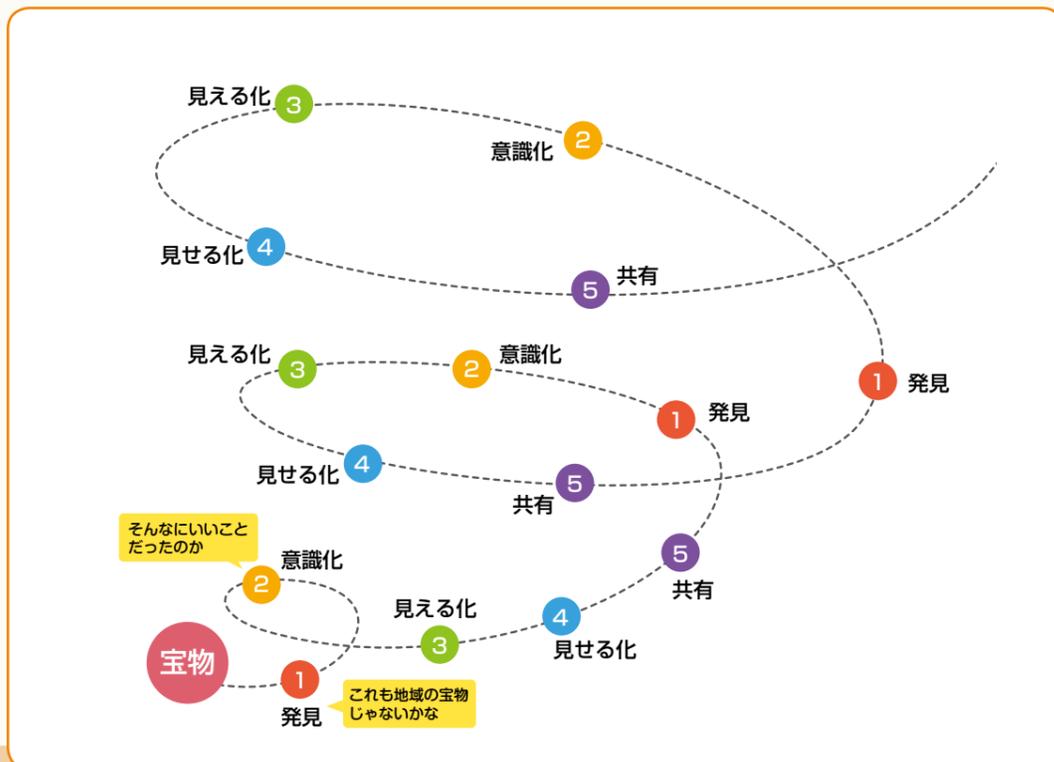
るという意見や、こんな活動をやってみたい、そのぐらいなら自分たちでもできるという声が出てきます。させるのではなく、したくなるように支援するのです。そうすれば、負担感ではなく、自発的にやりにくなる活動になります。補助金があるからというよりも、工夫をすればできるという発想も生まれてきます。協議体で話し合ったり、生活支援コーディネーターが相談に乗ったりすることで活動が促されていくきっかけにもなります。

このような地域づくりの方法は、1回限りのものではなく、らせん的にサイクルを描きながら展開していくものです。これは一種の学習過程と言ってもいいでしょう。ここでの学習とは、知識を得るということではなく、経験を重ねながら理解を深め、考えを共有し、また活動を展開していく過程です。

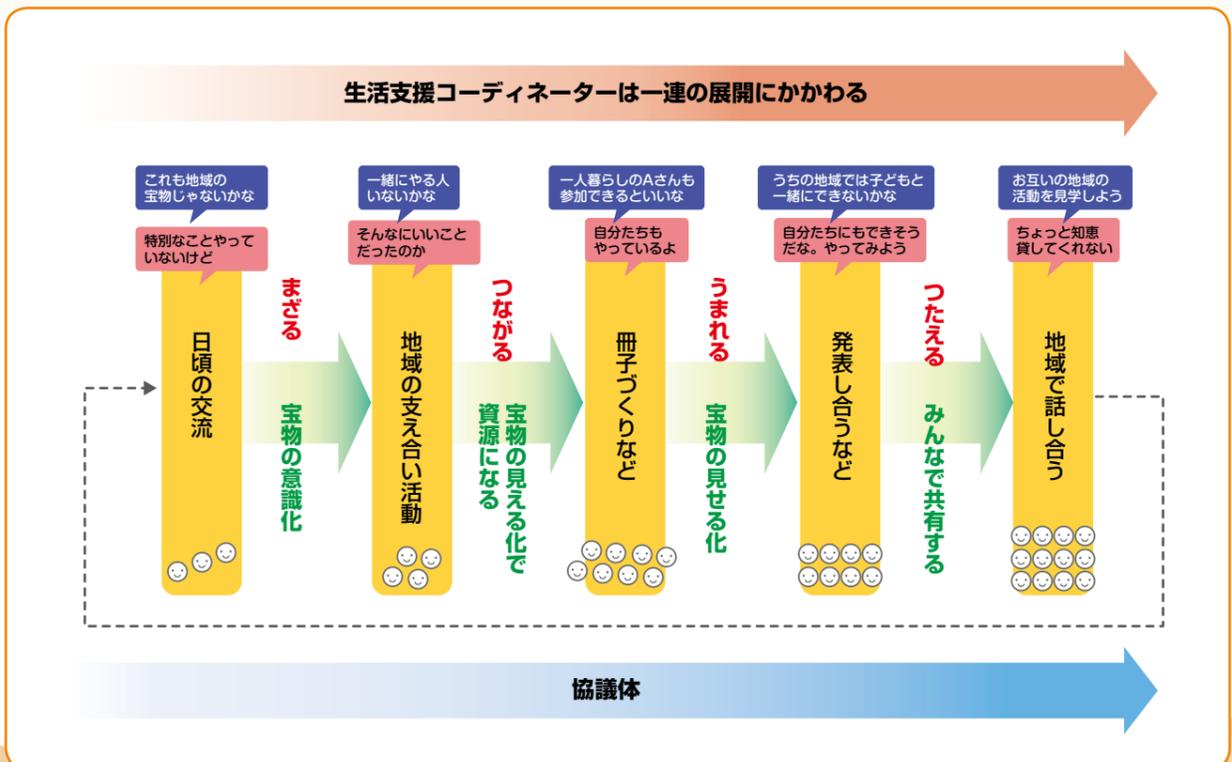
このような活動に失敗はありません。失敗も次の活動へ活かされていくからです。逆に、多少の失敗を許容することができる活動こそが一步先へ進んでいくためにはたいせつなものです。



■ 図14 地域づくりのループ



■ 図15 地域づくりの展開過程





# つなぐプロとしての生活支援コーディネーターの役割

「地域支え合い推進員」という別名が表しているように生活支援コーディネーターは、地域にあるさまざまな活動や支え合いを発掘し、発信する役割を担います。しかし、生活支援コーディネーターがそのすべてを担うのではなく、協議体や自治体と協働することがたいせつです。ここでは、生活支援コーディネーターの役割と第1層・第2層などの配置について説明します。

## ●つなぐプロ

生活支援コーディネーターは、地域支え合い活動と協議体の活性化の要です。

生活支援コーディネーターは協議体と協働しながら、積極的に地域に入り、人々の暮らしの中にあるさまざまな知恵や工夫・技を見つけ出して、それらを意味づけて、住民にその意義を意識してもらったり、周囲に見える化することが重要な仕事です。

また、住民と専門職、さまざまな機関、商店などをつなぎ、支え合い活動と制度のサービスが有効につながるように働きかけましょう。「つなぐプロ」としての役割はここにあります。

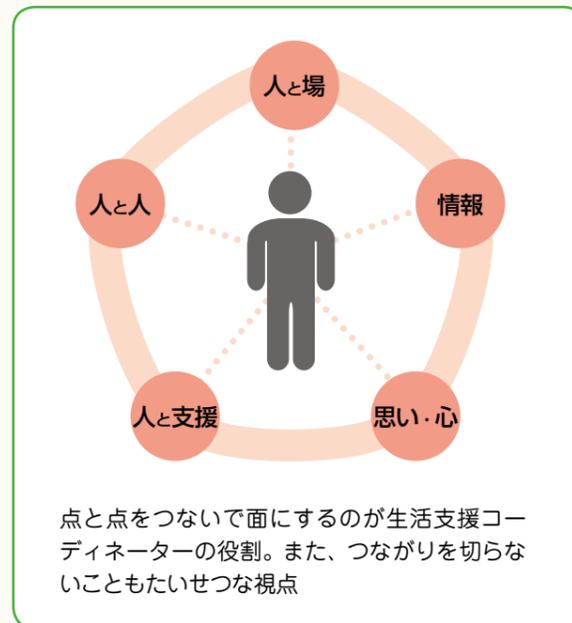
生活支援コーディネーターがつなぐものを示したのが図16です。

交流の「場」や活躍できる社会参加の「場」など『人と場』をつなぎます。行政に対して地域の声やニーズを、住民に対して支援の情報や先進的な他地区の取り組みなど『情報』をつなぎます。住民の思いや思いやりや仲間意識、郷土愛、こんなまちにしたいという将来像などの『思い・心』をつなぎます。さまざまな生活支援を発掘・情報提供したり、必要とされる支援者を紹介したりなど、『人と支援』をつなぎます。そして、住民同士、専門職同士、「地域のプロ」や「支援のプロ」それらの人々を協議体などを利用しながらクロスオーバーする形で、『人と人』をつないでいくのが「つなぐプロ」の生活支援コーディネーターです。

国のガイドラインでは、コーディネーターの役割として以下の3つを挙げています。本書では、立ち上げ期に特に重要な上の2つについて説明します。

- 生活支援の担い手の養成、サービスの開発（第1層、第2層）
- 関係者のネットワーク化（第1層、第2層）
- ニーズとサービスのマッチング（第2層）

■ 図16 さまざまなものをつなぐ



## ① 生活支援の担い手の養成、サービスの開発

もっともオーソドックスで、効果のある担い手養成とサービス開発の方法は、地域にある資源や課題を地域住民が共有し、話し合う場を積み重ねることです。今ある営み・活動をつなげれば、まったく新しいサービスを開発しなくても、解決できることも多いからです。たとえば、地域の世話好きさんは、すでに生活支援の担い手かもしれません。たいせつなのは、地域住民が「使いやすい形態・方法の活動を自分たちが主体になって創り、利用する」ことです。そうなれば、そのサービスや活動は地域の新しい「宝物」になるでしょう。この方法は時間はかかりますが、地域全体への波及効果とそれに伴う継続的な仕組みづくりにつながります。

遠回りのようですが、焦らずじっくり地域と関わっていきましょう。

## ② 関係者のネットワーク化

コーディネーターが、働きかけるネットワークは地域づくりのネットワークです。これは、協議体という場を活かしてつくっていくのが最もよい方法です。協議体に参画するメンバー間に連携・協働が生まれやすくなるような働きかけを行います。多様な人々が、地域で気になることを持ち込める場にしていくことです。なお、協議体を核にネットワークをつくるだけでなく、地域にすでにあるネットワークに参画したり、新たに見つけたり、それらをつなぎ合わせたりという動きも、同じように重要なことです。

このようなネットワークづくりが、地域での生活を支援する体制そのものになります。

## ●生活支援コーディネーターの配置

### ① さまざまな配置

第1層と第2層それぞれにコーディネーターを配置するところもあれば、1層・2層を区分せずに複数のコーディネーターを配置するところ、さらに行政や地域包括支援センター等を含めた複数職員チームが「生活支援コーディネート機能」を果たすという考え方で配置するところなど、市町村の判断によりさまざまです。

また、生活支援コーディネーターは専任で1名ずつが基本とされていますが、市町村やコーディネーターの受託法人によっては、1人だけに背負わせないために、1.5人体制（専任1人プラス兼任1人）や、兼任で2人としたり、異なる視点からのアプローチを目的に、社協に1人と直営の地域包括支援センターに1人などの工夫がみられます。現在は暫定的な体制で進め、委託の体制も含め、今後、それぞれの自治体に合う形を模索していくところもあります。

また、福祉の専門職を選任するところもあれば、地域の住民や活動リーダーを選任する自治体もあります。それぞれ得意な分野を活かしていくことがたいせつですが、地域活動の経験がない人が生活支援コーディネーターになる場合は、社協や地域活動経験の豊富な人の手助けが得られるような配慮が不可欠です。

### ② 第1層と第2層のコーディネーターの関係

第1層と第2層の生活支援コーディネーターは上下関係ではなく相互に連携・協働する関係です。1層の生活支援コーディネーターは、2層の課題等を吸い上げて市町村全体で解決を働きかけたり、2層が活動しやすいサポートを行ったりする役割であるという理解がたいせつです。1層と2層の生活支援コーディネーター同士は連絡を密にとり合ひましょう。

現状では2層が未配置で1層だけ配置している自治体や、もともと2層兼任として1層に配置している小規模自治体などでは、1層コーディネーターであっても地域全体への細やかな取り組みが必要です。このような場合は、自治体や周囲の関係者が、生活支援コーディネーターが地域に入る時間がとれるように業務量に配慮する必要があります。自治体によっては、1層協議体の運営事務などを担当課が担うことで、生活支援コーディネーターの負担を減らそうと取り組んでいます。

# 2

## 地域への入り方・交ざり方

生活支援コーディネーターとしての第1歩は、地域を知ることから始まります。まずは地域に入って、住民の活動に交ぜてもらおう。住民の声に耳を傾け、その営みを見せてもらおう。そのことによって見えてくるものがあります。それが地域の「宝物」です。この「宝物」は芋づるのようにつながっています。

### わかっている住民活動から

まず、今わかっている地域のつどい場、サロン、住民活動などをピックアップしましょう。たとえば、市町村や社会福祉協議会の助成や共同募金の配分を受けているサロンなどはわかりやすいでしょう。その他、地域包括支援センターが把握しているサロンや地域活動、活動を始めるにあたってご挨拶に伺った地域の役員さんに、心あたりを聞いてみるのもひとつの手です。ピックアップしたら早速行動です。

### おもてなしを快く受けよう

その活動に交ぜてもらって話を聞きましょう。交ぜてもらおうとは、その地域の暮らし方（流儀）に合わせる（郷に入れば郷に従え）ということです。だから訪問の際、そこで出された茶菓をいただけませんと遠慮しているようでは話になりません。お茶を飲むのも仕事です！ その場の会話を楽しみ、わからないことは率直に尋ね、新たな発見には素直に反応する（子どものようにおもしろがることもある）ことで視野が広がっていきます。

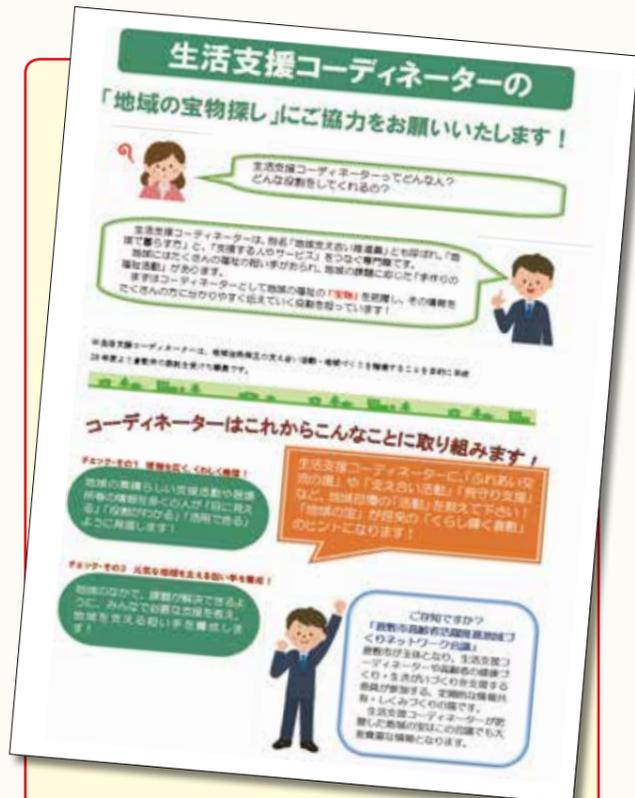
### 何度も出かける

はじめは、地域につながっている社協の専門職や自治会長・民生委員などの地域のリーダーに同行してもらい関わり方を学んだり、「雑談力」を磨くことも重要です。1回でうまくいくとは限りません。ある生活支援コーディネーターは、1回目の訪問には、自分の活動を説明するパンフを持参し、2回目の訪問のときにはカメラを持って行って活動を撮影させてもらい、3回目には、撮影した写真を持参して話のき

かけにするという工夫をしています。

### さり気ない「つぶやき」を拾う

会話がはずむようになると、こちらから水を向けなくても住民が自然に話し出してくれるようになります。そこで語られる、暮らしの中の楽しみや困りごとから、地域の中でどんなふうを支え合っているのかを気にかける。「こんなことができたらいいなあ」「こんなことで困っているんだけど」という一人のつ



倉敷市の生活支援コーディネーターが持ち歩いている名刺代わりのチラシ



「この漬け物美味しい」「どなたがつくられたのですか」というような会話から、相手の生きいきした反応が引き出せ、その人の生きがいや暮らしぶりがかいま見え、「つながり」や「支え合い」の関係も見えてきます。

ぶやきが支え合い活動の種です。このつぶやきを集める「つぶやきひろい」は、生活支援コーディネーターにとっても、地域の生活課題を考える貴重な情報です。

上のマンガは新人生活支援コーディネーター（女性）が、先輩（男性）に地域の入り方を学ぶ場面です。マンガの中ではコーディネーターが、「ほかにもこういった活動されているんですか」と尋ねていますが、このほかにも、「このサロンに来ない日は何をされているんですか」などの聞き方もあります。ここで教えてもらったところに、「行ってみたいですか」「お邪魔してもいいですか」と次の訪問を繰り返す。



出典：『生活支援シリーズ① マンガでわかる生活コーディネーターのための地域支え合いの見つけ方・活かし方』（CLC）

返し、新たな「宝物」を発掘していくのが、『芋づる式地域の歩き方（資源の見つけ方）』です。次頁では実際にある地域で歩いた様子を掲載しています。

「芋づる式」地域の歩き方、start!



ご近所で気にかけて合う関係が生活支援に発展

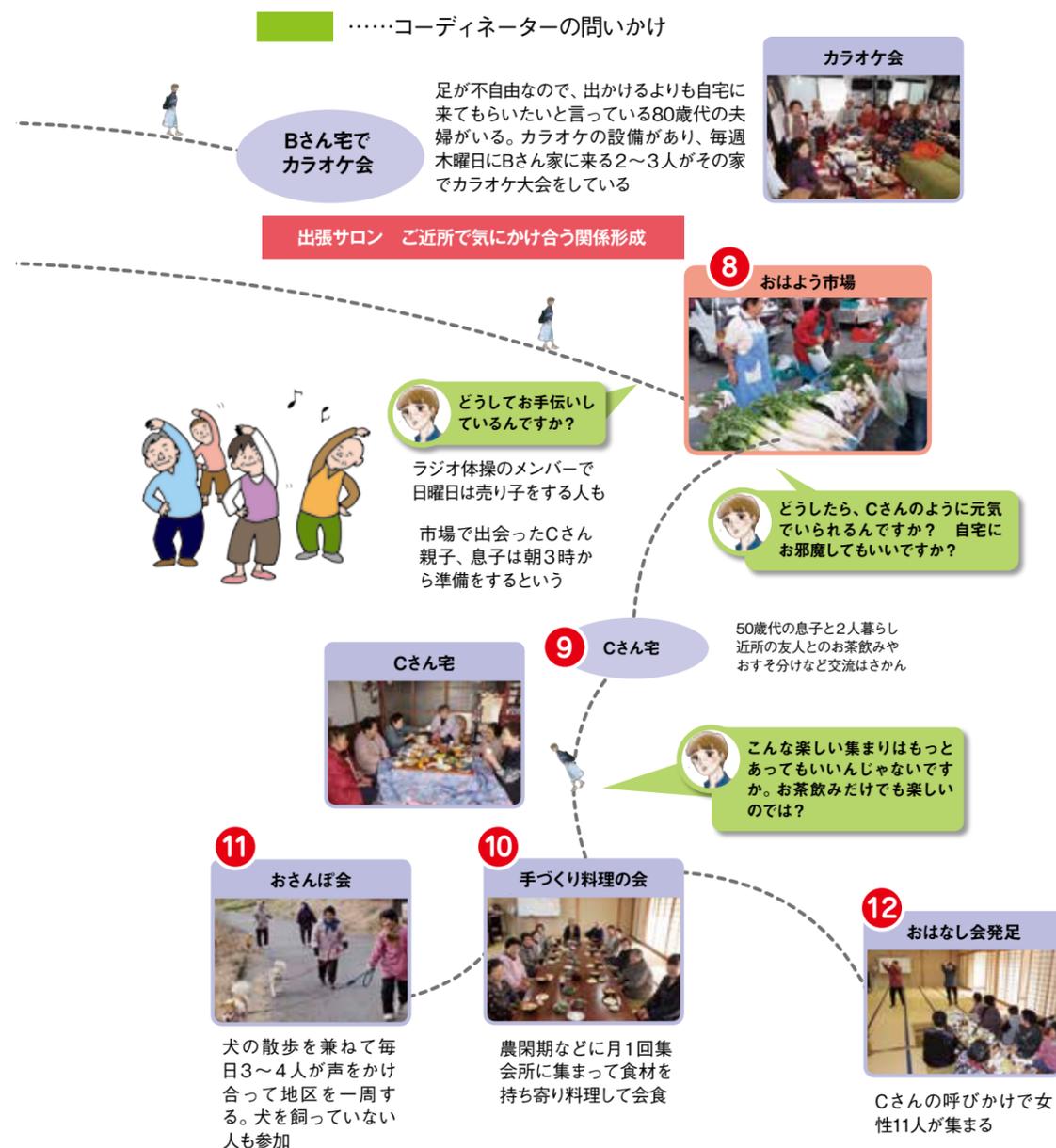


\*つながりが深まると、ちょっと困ったときは互いに助け合う関係になる

芋づる式に資源を見つける

①地域の中心市街地で週1回行われているサロンに参加したところ、②参加者から毎日ラジオ体操をやっていることを聞いた。③そこを訪ねると、ラジオ体操後にはウォーキングをしているとのこと。④ウォーキングの後には、コンビニのイートインコーナーでお茶を飲んだり、⑤ときには近くのスナックで「ア

ルコール会」を開いたり、⑥メンバーがやっていた元スナックで持ち寄りのお食事会をしたり、⑦他のメンバーが住むマンションでは、管理組合が空室を賃借してのサロンを開設していることが見えてきた。このようなつながりが深まってくると日常的に気にかけて合う関係になり、困ったときは助け合う関係になってくる(上の図のイラストの部分)。ほかにも、一人暮らしの男性が洋服を買うのにみんなで一緒に



出典:『生活支援シリーズ①マンガでわかる生活コーディネーターのための地域支え合いの見つけ方・活かし方』(CLC)を改変

現役

生活支援コーディネーターのひと言

- 地域に教える立場を忘れないようにしている
- 地域の人々の生活の時間に合わせる。朝、夜、休日の寄り合いなど
- 行政主体にならないよう、押しつけにならないよう意識している

# 3

## 活動の見える化・見せる化

前節のような、地域への入り方を何度か繰り返すと、「宝物」や「芋づる式」といった言葉の意味が、実感をもってわかっていただけるでしょう。人と人とのつながりが多層的につながっていることが理解できます。しかし、「宝物」を知っただけでは、まさに宝の持ち腐れです。次は、この「宝物」を地域の人と共有するための方法を学びましょう。

「見える化」「見せる化」する目的は、2つあります。1つは、「宝物」である支え合い活動の周囲への波及を期待すること。もう1つは、活動の当事者たちが活動の意義を再認識して、その活動継続へのモチベーションとしてもらうことです。次に、「見える化」「見せる化」の具体的な方法を挙げていきます。

\* \* \*

### 1 協議体での発表・報告

発掘した活動を事例説明とともに、一覧表にしたリ、マップに落とししたりして報告します。関心の高い活動などには、協議体メンバーでの見学会を企画するのもひとつの方法です。

### 2 市町村や自治会の広報紙への掲載

自治体等の広報紙のスペースをもらって、住民の活動を報告していきます。「社協だより」に連載をもっている生活支援コーディネーターもいます。

### 3 手づくり情報紙や新聞を発刊

発掘した住民活動や支え合い、サロンの情報を掲載する情報紙や新聞を発刊した自治体もあります。

### 4 冊子を作成

住民活動を紹介する冊子を作成、配付します。岡山県倉敷市では、初年度の生活支援コーディネーターの業務として、市内の通いの場ガイドブッ

クを作成しました。これによって、コーディネーターは、地域に入りやすくなったと言えます。このガイドブックには、それぞれ関係機関がもっていた情報をとりまとめたものと、生活支援コーディネーターが発掘したものの両方が掲載されています(33頁)。これは、自治体がコーディネーターの活動を施策的にサポートした好例といえるでしょう。

### 5 活動の自慢大会や発表会を開催

活動している住民を招き、取り組みを発表していただきます。イベント的に行うことで、仕かけは大きくなりますが、効果も大です。楽しさを演出することもメリットです。福島県郡山市では、市長からの感謝状が手渡されるなど盛大なイベントとして開催しました(34頁)。

### 6 ホームページ・フェイスブックなど

インターネットを利用した情報発信です。高齢者層ではインターネットの利用率が低くなるので、他のメディア(紙媒体等)と組み合わせることが有効です。若い世代の関心を喚起するにはよい方法です。

**現役 生活支援コーディネーターのひと言**

- 地域の活動に参加をして得た情報や手法は、社協の地区担当と共有する。さらに、facebookで市民にも伝えていく
- 広報が大事。一部の活動にとどめないで外に拡げる
- 既存の社会資源・活動を知ること。活動を知って、表に出すことが、住民のモチベーションにつながる
- いろんな人の「どんなまちにしたいか」「関心は」、それをメモ・蓄積して活かす。フィードバックする

\* \* \*

②以降の取り組みは、協議体のメンバーと一緒に企画・実施できると、より「見える化」「見せる化」の意義が深まります。

文字情報だけでなく、写真などを中心とした視覚情報を多く取り入れることで、訴求効果が上がります。また、活動の紹介とともに、生活支援コーディネーターや専門家、学識者などに、活動の意味づけなども含めて、褒めてもらうことは、活動当事者の誇りとなり、励みにもなります。

ここでは、ナチュラルな資源を「見える化」「見せる化」する方法を紹介しましたが、これらは生活支援コーディネーターや協議体の定期的な活動報告に使っても効果があります。定期的な活動報告は、住民の関心を維持するためにも重要なことです。

白石市内のサロン活動を紹介する情報紙「まちしるべ」は2016年10月創刊、全戸配付された。「今度、うちの活動も見に来てね」と生活支援コーディネーターに声がかかるようになった

## 見える化・見せる化の事例



宮城県白石市では



宮城県白石市では、発見した活動を市社協のフェイスブックに掲載して情報発信



白石市内のサロン活動を紹介する情報紙「まちしるべ」は2016年10月創刊、全戸配付された。「今度、うちの活動も見に来てね」と生活支援コーディネーターに声がかかるようになった

**岡山県倉敷市では**

2017年2月、岡山県倉敷市の健康長寿課地域包括ケア推進室がつくった「くらしき通いの場ガイドブック」(A4版48頁) 第1層生活支援コーディネーターなどが地域を歩いて発見した430か所の通いの場実態調査をし、掲載可能な個人や市民団体の開く「通いの場」280か所と医療・介護の専門機関の開く「通いの場」26か所が、開催日・時間、参加対象、参加費、主な活動などの項目で詳細に紹介されている。

「通いの場とは、そこに行けば人とつながれるという場所。地域にどだけ歩いていける居場所があるかがたいせつ」と生活支援コーディネーターの松岡武司さん。通いの場は、一覧表だけではなくマップにもなっているので、どこにどのくらいの通いの場があるかが一目瞭然。

ガイドブックは、倉敷市社会福祉協議会のHPからダウンロード可能。

# 見える化・見せる化の事例



## 福島県郡山市では

『「通いの場」普及推進大会』を2016年3月に市民文化センターで開き、朝市やカラオケ会、散歩グループ、ラジオ体操グループなど16団体が活動を報告。市長から感謝状を受けました。犬を連れて毎日散歩をしている近所の高齢女性4人組は、積極的に外に出て元気な姿を毎日周囲に見せることで、誰かが自宅に安否確認に行かなくても、自然に地域に見守られる関係を築いていることを評価されました。市民の反響が大きかったため第2回は2017年3月に開催、21団体が参加しました。



●郡山市「通いの場」普及推進大会



## 宮城県仙台市では

「S-1グランプリ いがす大賞」が開催されています。仮設住宅での仲間づくりや、災害公営住宅と周辺地域の住民が交流する活動などを公募し、書類審査を通過した15団体が、日頃の取り組みを歌や劇などで発表します。被災地の民間団体による同実行委員会が2014年から年1回開催。お互いの活動を認め合い、たたえ合い、明日への活力となる場に育まれています。



●S-1 グランプリ第4回いがす大賞



## 宮城県山元町では

地域住民を対象に町内4地区で、地域にすでにある支え合い活動を住民自らが掘り起こすための研修が始まりました。町内23行政区ごとに住民活動をグループワークで掘り起こし、紹介したい活動を住民で選んでマップをつくりました。

●「宝物自慢大会の開催マニュアル」映像はCLCのホームページ (<http://www.clc-japan.com>) から見ることができます。



## 福井県美浜町では

福井県美浜町社会福祉協議会で毎年行っている「福祉のまちづくり集会」の「集落自慢コンテスト」のポスター。新たな気づきや地域への愛着を育むために、集落の取り組みを学ぶ合うことで集落の福祉力を高めることを目的としています。



## 宮城県登米市では



## 福島県会津美里町では



## 宮城県多賀城市では



●市内3の日常生活圏域で住民に、介護保険担当課の職員による寸劇で改正制度の趣旨を伝えた。劇の様子はYouTubeで。  
[https://www.youtube.com/watch?v=ywYWJN\\_I6JA&t=1s](https://www.youtube.com/watch?v=ywYWJN_I6JA&t=1s)

# 4

## 生活支援コーディネーターのさまざまな活動

ここでは、全国で活動を始めている生活支援コーディネーターの動きとさまざまな取り組みを紹介します。特に、生活支援コーディネーターが効果的であると言われているものを取り上げているので、ぜひ参考にしてください。

### 地域へ出かけることが主な仕事

ある2つの自治体の生活支援コーディネーター（第1層）の1週間のスケジュールを下に載せています。これらを見ると、地域の活動の掘り起し、行政との打ち合わせ、地域団体・専門職等の会議への参加、生活支援サービス団体のネットワークや支え合い活動の担い手への関与・対応など、地域づくりを進めていくために多岐にわたる活動を行っていることがわかります。

### こんな活動メニューが効果的

37頁に各地の生活支援コーディネーターが実際に取り組んでいる活動から代表的なものをご紹介します。このほかにも、認知症の問題や高齢者に対する

悪徳商法の問題を訴えるために、地域の住民・多くの関係機関を出演者とした啓発ビデオを作成・上映したり、フェイスブックを情報発信に活用したりと、さまざまな工夫をこらした活動が行われています。

#### 現役



#### 生活支援コーディネーターのひと言

- 地区別の高齢化率や、ニーズ調査の数字などを用い、目に見える形で地区・町内間の競争意識を刺激するように仕向けている
- 住民説明会等のときは、地区別の細かい状況・将来の見通しなどのほか、行政の限界なども正直に伝えるように意識する。住民にも危機感をもってもらう
- 生活ニーズは、地区別では把握できない。町内会レベルで見ないといけない。そうしないと、課題について（地域のひと）まともに話し合えない
- 説明だけではなく、必ず住民の意見を聴くように水を向ける。機会をつくる

●Aさんのある1週間の動き

時間	月	火	水	木	金	土	日
9:00	朝のミーティング						
10:00		生活支援活動グループの定例会	自治会の支え合い会議	生活支援活動グループの定例会	行政機関のプロジェクトチーム会議		
11:00	セーフティネット会議の事前打ち合わせ						
12:00							
13:00							
14:00	制度狭間のケース対応	見守り活動推進についての会議	サロン活動の調査	総合支援事業啓発学習会の打ち合わせ	自治会活動の調査		地域研修会の講師
15:00							
16:00			包括支援センターと社協の連携会議		コンビニ等の見守り事業所の打ち合わせ		
17:00							

●Bさんのある1週間の動き

時間	月	火	水	木	金	土	日
6:00							
6:30							
7:00						通いの場取材	
8:00							
9:00							
10:00	市との調整会議	通いの場取材		小地域ケア会議地区社協連絡会			
11:00	通いの場記録作成		仕組みづくり会議				
12:00							
13:00							
14:00	説明会資料作成		担い手の個別相談				
15:00	コーディネーター業務説明	地域ケア会議		研修参加	通いの場取材	生活介護支援サポーター養成講座	
16:00		小地域ケア会議ベース会議	生活支援サービス団体会議				
17:00				サポーター養成講座打ち合わせ	生活支援サービス団体会議		
18:00			通いの場電話調査			通いの場取材	
19:00		小地域ケア会議		通いの場電話調査			
20:00		会議録作成事務	通いの場原稿作成	来年度予算要求事務	小地域ケア会議		
21:00		通いの場訪問記録等作成事務					
22:00							

## 代表的な活動メニュー



◆……コーディネーターが効果の高いと言及する活動

### ◆市民向けフォーラムの開催

（市町村レベル全域を対象：目的は、地域包括ケアや新しい地域支援事業についての周知、住民意識の喚起、生活支援コーディネーターや協議体のお披露目、地域活動団体の紹介、アンケートによる担い手の発掘等）

★特に効果が高い▶生活支援コーディネーターの認知度アップ、地域活動への意識喚起

### ◆住民説明会の開催

（第2層以下の地域密着型で開催：目的はフォーラムの開催に加え、地域との意見交換、地域課題の把握、地域との関係づくり等）

★特に効果が高い▶地域住民の活動の必要性への理解、住民の危機感の醸成

### ●町内会、老人会、地域団体、専門職団体の集まりへ参加

（目的は、住民説明会とほぼ同じ）

### ●町内会長や地域の役員等への挨拶

（目的は住民説明会とほぼ同じ、加えて活動の理解を求める等）

### ●地域包括支援センター、社協、生活支援サービス団体等への地域資源、地域課題の聴き取り

（地域資源調査・把握、地域課題調査）

### ◆サロン、つどい場等への訪問（宝物さがし）

（地域資源調査・把握、地域課題調査（つぶやきひろい）、地域との関係づくり）

★特に効果が高い▶地域との関係づくり

### ◆社会資源リスト・ガイドの作成、配付

（地域資源の把握と専門職や住民への周知、発掘した資源の見える化）

★特に効果が高い▶地域資源の発掘・共有、地域に入るときの名目・契機

### ●サロン・つどい場の立ち上げ支援

（資源開発）

→住民からの相談対応、先行活動の紹介・同行訪問等

### ●サロンや生活支援サービス団体のネットワークづくり・情報交換会の開催

（活動者の情報共有、活性化、孤立防止）

### ●住民対象の勉強会開催

（地域住民への啓発、生活支援・地域支え合いの担い手の育成）

### ●広報誌（ミニ新聞）等の発行、社協だより、行政広報紙の一部で告知

（事業、生活支援コーディネーター活動の周知、発掘した住民活動・資源等の見える化）

### ●協議体の設置

（事業に対する理解の促進、担い手・協働相手の発掘）

### ●協議体の運営

### ●他の市町村生活支援コーディネーターとの情報交換会・連絡会

（生活支援コーディネーターの情報共有、活性化、孤立防止）



**解説** 生活支援コーディネーターの配置や協議体の設置に関して、国から市町村へ、第1層で800万円、第2層（日常生活圏）ごとに400万円の補助金が出ますが、これはコーディネーター人件費のみではなく、このようなさまざまな取り組みの費用としても活用し、地域づくりを推進することが求められています。

# 5

## 地域が元気になるための協議体

協議体をつくるにあたり、最初に配慮することは、「地域が元気になるための話し合いの場」として機能させることです。生活支援コーディネーターと協働し、地域づくりを実質的に進めていくのが協議体です。まずは、会議体として形から入るのではなく、柔軟に変化できる態勢で臨みましょう。

### ●対等な立場で話し合う

「協議体」というと難しい感じがしますが、どのように住民に説明をしたらいいのでしょうか。まずは、住民の皆さんが自由に話し合う場であることを伝えましょう。2015年の改正介護保険のポイントは、住民が「サービスの受け手」から「暮らしと地域をつくる主体」になることです。そのことを説明しながら、自分たちはどんな地域で暮らしたいのかを、行政と住民、さまざまな専門職や事業者が一つのテーブルにつき、対等な立場で考える場であることを伝えてください。これからは住民が主体となって地域の方向性を見つけていくのだということを伝えましょう。

### ●立ち上げの準備で気をつけること

エリアの設定は重要です。地域で培われた支え合い活動や交流を分断しないように、机上ではなく、

### 協議体の構成メンバーとなる可能性のある団体・個人



ボランティア・地域活動者、町内会・自治会・行政区、まちづくり協議会、民生委員児童委員協議会、地区社協、納税組合、安全協会、子ども会、老人会、女性会、水利組合、商店会、社会福祉法人、農協・生協・漁協の生活班、マンション管理組合、消防団、郵便局、病院、新聞配達店、宅配業者、商店、理美容室、移動販売車、タクシー業者 など

住民の生活に密着した生活圏域でとらえていく必要があります。住民にとっての生活圏域は小学校区や自治会域です。そのため、第2層を中学校区域よりも小さいエリアで設定した自治体もあります。地域づくりは、5年、10年、15年という長いスパンで考える必要があります。こういったことも考えると、協議体の設置要綱を細かに決め過ぎると、のちのち動きづらくなります。メンバーの増員や入れ替えができるような幅をもたせましょう。

### ●効果的な働きかけ

第2層・第3層は、実質的な地域づくりの場となりますので、協議体の立ち上げもたいせつです。まずは、準備会（または勉強会）を立ち上げて、協議体のメンバー候補者とともにワークショップなどを通じて、協議体の意義や地域づくりの考え方を共有することに時間をかけるのもよい方法です。

また、第2層を数多く抱える自治体の場合、同時にすべての地区で立ち上げるのはかなりたいへんです。もともと支え合い活動を活発に行っている地域で立ち上げ、そこをモデルにして順次立ち上げていくというやり方もあるでしょう。これは介護行政が地域づくりに本格的に取り組む、初めての事業といっても過言ではありません。軌道修正を含めて、それぞれの自治体に合うやり方を考えてみるのがたいせつです。

また、協議体を活性化させる方法として、研究者や中間支援団体などの力を借りたり、協議体のメンバーを対象に研修会を開いたり、よその活発な協議体に視察に行ったりすることも効果があるでしょう。

### ●福祉担当課の枠を越えて関わろう

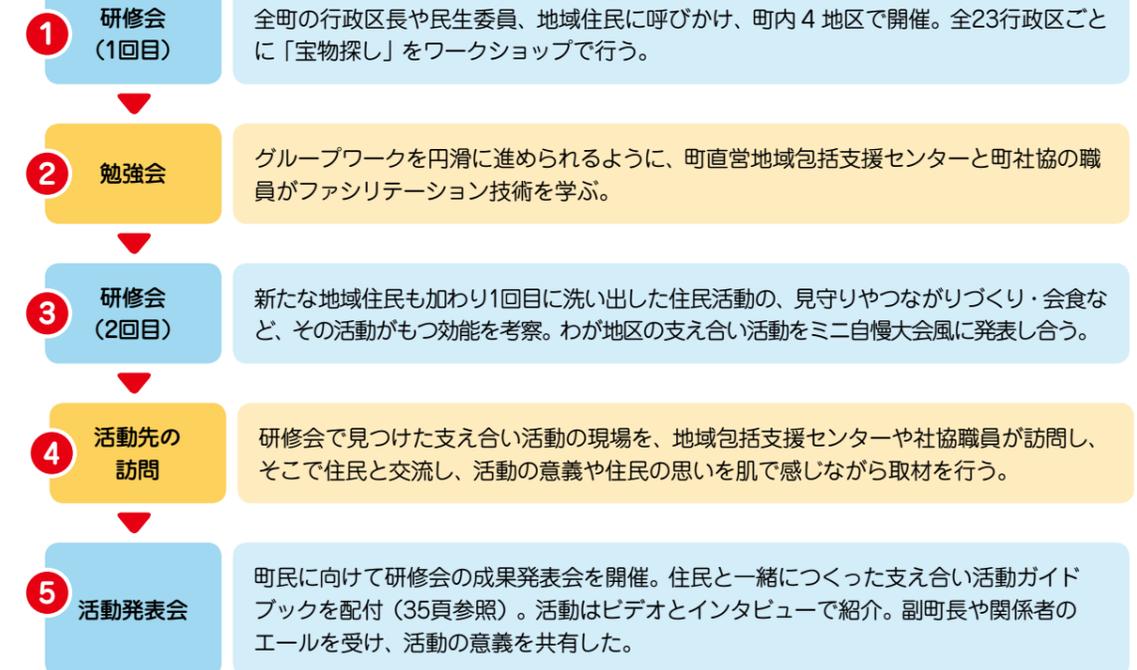
協議体は協議（会議）を行うこと自体が目的ではありません。生活支援コーディネーターとともに協働し、「関係者のネットワークによって、資源開発を含む地域づくりを実質的に進めること」が目標です。コーディネーターが他地区の好事例の情報提供や地域の問題提起等を行い、地域のプロや支援のプロがつどう協議体で、知恵やアドバイスを出し合いながら取り組んでいく。市町村行政はこのような活動を

支えるために、福祉だけではなく、暮らしにおけるさまざまな分野（まちづくり、地域振興、観光、スポーツ、生涯学習等）での担当課がバックアップできる体制づくりが期待されます。

「地域づくり」は元々住民が主体となる活動ですから、将来的に成熟した協議体では、協議体が活動を自主的に展開し、コーディネーターは、そのパートナーおよび支援者として位置づけられるのが理想といえるでしょう。

### ●ワークショップでの盛り上がりから発表会へ

宮城県山元町では、以下のような流れで、山元町、町地域包括支援センター、町社会福祉協議会と町外の間支援団体などが実行委員会を組織して、昔ながらの文化・伝統を継承しつつ住民が交流するつどいの場や支え合い活動などを掘り起こし、多くの住民が集った活動発表会となりました。



### ●協議体の活用で「認知症ケアパス」をつくる

福島県昭和村では「認知症ケアパス」の作成過程で協議体に意見を求めました。メンバーからは、「認知症になっても、村で暮らし続けられることを説明したものがいい」「村を離れた子どもたちにも、親が村でどのように暮らしているか。親の認知症が心配になったとき、村のどこに相談をしたらいいか」のわかる内容がい

いといった意見が出て、それを反映させることになりました。さらに、「隣近所だから家族に言えないこともあるので、専門職も一緒に考えてくれることが必要だ」という意見も。協議体を活用し、住民と共同して啓発パンフレットをつくりました。



# 協議体と他の協議組織との違い

2015年度に生活支援体制整備事業に関して行ったアンケート調査を見ると、協議体を他の協議組織と一体的に運営している場合、最も多かったのは「地域ケア会議」となっています。ここで、協議体と地域ケア会議（地域ケア個別会議）の違いについて考えてみます。

## ● 地域支援と個別支援の違いを意識する

協議体は、地域で活動をしている個人や団体などの地域住民を中心としながら、関係の深い専門職や組織などが一緒になって地域の支え合いを進展させ、地域づくりを進める場です。

地域ケア会議は基本的に専門職を中心として構成され、個別の要介護者の課題解決について話し合われる個別支援中心の会議と位置づけられます。

この2つは性格がかなり異なるものと認識することが必要です。協議体と地域ケア会議の違いは、「地域支援（地域づくり）」と「個別支援」という目的の違いでもあり、「当事者（行動主体）」と「支援者」という立ち位置の違いともとらえられます。

地域ケア会議も自治体によりその運営にはかなりの幅があります。構成メンバーに住民の比率が高く、地域の課題に取り組み、その解決のための方策まで関わっているような場合であれば、地域ケア会議を協議体の母体とすることはあり得るでしょう。ただし、そのような場合でも、必要に応じたメンバーの追加や入れ替えを考慮し、重複するメンバーには2つのネットワークの違いを十分に理解してもらう必要があります。

## ● 地域包括支援センターの運営協議会との違い

地域包括支援センターの運営協議会も協議体と一体的な運営を行う組織として候補に挙がる場合がありますが、本来の設置目的が地域包括支援センターの適正な運営を図ることにあるため、地域ケア会議の場合以上に慎重な取り扱いが必要です。活用する場合の注意すべき点は、地域ケア会議と同じですが、

■ 表2 協議体と地域ケア会議の違い

	目的	主な構成員
地域ケア会議	個別の要介護者の問題解決	専門職・機関・行政等+住民
協議体	支え合いの地域づくり	住民が主体。専門職・機関・行政等は側面から支援

特にチェック機能を主とする地域包括支援センター運営協議会と、活発な意見交換を歓迎しトライアルアンドエラーを基本とした地域づくりを進める協議体とでは、参加者とともに運営を担当する事務局も相当な意識改革が必要とされます。

専門職中心のネットワークでは、この地域で不足しているサービスをどう住民に補ってもらうか、という旧来のサービス提供者目線になりがちであることに、十分な注意が必要です。

## ● 協議体と福祉的な住民主体ネットワーク

地域には、住民主体の福祉的なネットワークが存在します。身近な地域での見守りや助け合い活動などを進める「小地域福祉ネットワーク」や「地域ネットワーク会議」「セーフティネット会議」などと呼ばれるものです。以前より住民活動が活発な地域や社会福祉協議会が小地域福祉活動に熱心に取り組んできた市町村によく見られます。このようなネットワークは、自治会域～小学校区域くらいの圏域をエリアとしていることが多く、ときにこれらの複数の圏域から出た課題を集約・対応するための組織が、市町村

レベルで設置されていることもあります。同様な組織として、「地区社会福祉協議会」「まちづくり協議会・住民自治協議会の福祉部」「公民館協議会」などが挙げられます。

このような住民主体の組織は、制度的に定められているものではないため、すべての地域に存在しているわけでもなく、高齢者問題だけを話し合うものでもありませんが、協議体としての機能をかなり兼ね備えていると考えられます。実際には、それぞれの地域の実情に合わせて活動しているため、活動の内容を確認したうえで、一体的な運営が妥当か、可能かを検討していくことになるでしょう。ここでも、

協議体の目的や役割を丁寧に関係者に理解を求めていくことは、重要です。

### 現役



### 生活支援コーディネーターのひと言

- 協議体メンバーは委員会のメンバーとは違う。「一緒に動いてね」と声かけ
- ケアマネジャーの意識を変えるのが重要。主任ケアマネジャークラスを味方にする

## 生活支援コーディネーターとケアマネジャー



地域包括支援センターに生活支援コーディネーターが配置される場合は、ケアマネジャー（介護支援専門員）との役割の違いを正しく理解しておくことが必要です。

ケアマネジャーは利用者の希望に沿った生活支援のサービスを組み立て、本人の生活の質が向上し、住み慣れた地域で暮らし続けられることを目指します。一方、生活支援コーディネーターは、「包括支援事業」の「基盤整備事業」に新設されたもので、要支援者にとどまらず一般高齢者を含めた地域の支え合いの促進等の地域支援を行い、その結果として介護予防の実現を目指します。

■ 表3 ケアマネジャーと生活支援コーディネーターの役割

	ケアマネジャー (介護支援専門員)	生活支援コーディネーター (地域支え合い推進員)
目的	生活の質の向上を目指し、生活支援を実現する	地域住民相互の支え合い活動を推進する
対象	介護給付対象者	(介護保険給付対象者、子どもや生活困窮者等を含む) 地域住民
役割	ケアマネジメントの手法を用いて介護給付対象者に対して生活支援と行う。要介護高齢者等が地域で暮らし続けられることを目指し、地域で要介護高齢者が孤立しないよう、地域にある機関や地域住民等に対しても働きかける	地域にある活動や交流等を発掘する。気にかかる人と気にかけている人をつなげる。地域住民が地域課題解決の協議に参加できるよう、ワークショップ等を開催し、話し合ったり、意見を出したりする練習の機会を確保し、住民の主体的な活動を育む
機能	Aさんのための個別支援が中心	Aさんの暮らす地域が元気になる地域支援
特徴	介護ニーズのある高齢者への個別支援を行う。ボランティアや保健・医療・福祉の専門機関等とのネットワークを形成する	介護問題に限らず、地域に共通する課題について、地域の力を動員し解決を行う地域支援に携わる。さまざまな場面で地域のもつ知恵と技と工夫を活かす

# 7

## 支え合いのネットワーク展開

生活支援コーディネーター・協議体は、ご近所や校区などで取り組まれる支え合いの活動を支えると同時に、活動者や団体が情報交換するなどの協議の場づくりもたいせつな役割です。市町村内の先進的な活動をモデルに、それが市町村全域に広がっていくよう支援し、そのための人材育成に取り組むなど、支え合いの輪を広げるネットワークづくりを進めます。

### ●身近にある支え合いのネットワーク

気の合うご近所数人で日常的に行われているお茶飲みなどを訪ねると、その地域の高齢者の暮らしが見えてきます。生活支援コーディネーターは、こうしたお茶飲みを訪ね、高齢者のさまざまな思いを聞き、協議体などで共有します。お茶飲みに参加した生活支援コーディネーターが、「定期的につどうことで参加者相互の変化がわかり、困った際には支え合いができるよ」という意味を伝えたと、集落に呼びかけて月に1度はみんながつどう場が誕生したところもあります。

気になる人を、その人を気にかけているご近所の人で緩やかに囲んでお茶飲みをしているところもあります。顔見知りになればお互い安心して行き来ができ、支え合いも生まれます。神奈川県川崎市宮前区のボランティアグループで取り組まれ、都市部でもつながれる好事例です。

### ●校区での支え合い活動のネットワーク

小学校区など一定のエリアで、支え合いの活動に取り組む住民の活動があります。活動は、サロンなどのつどいの場や、暮らしのちょっとした困りごとを支える生活支援など、多様です。

生活支援コーディネーターは、機会あるごとにこうした活動にも参加して、利用者や支援者の声を聞いて、活動状況を協議体で共有します。

市町村の中に、つどいの場や生活支援など、同じ内容の活動団体が複数となったら、悩みや課題などを話し合う場を開催することも、生活支援コーディネーターの役割です。そうした場を団体同士で自主的に取り組めるよう、その組織化を支援することもたいせつな役割です。すでに社会福祉協議会などが中心となって同種の話し合いの場を開催していたり、団体同士の自主組織があれば、協働や連携が取れるように相談してみましょう。

ここでは、大分県中津市の取り組みを紹介します。

### ●ネットワークを広げ、市町村全域の活動を支える

中津市では、小学校区を基盤とする住民の主体的な活動を支えています。先進校区をモデルに、ほかの校区に波及させていくとともに、活動団体のネットワーク組織の立ち上げも同時に支援しています。こうした取り組みに、地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定や「生活支援体制整備事業」による生活支援コーディネーターの配置を追い風にして、全市の小学校区に支え合いの活動の基盤づくりを進めています。

### ●最初は、配食活動から

ある小学校区で、1991年に配食活動が始まりました。お弁当を届ける際には情報紙を添えるなどして、住民のつながりを広げていきました。



1993年、週1回のサロンを始めました。これは、呼び寄せた親の行く場所がないという声をきっかけに取り組んだもので、その後サロンは週2回の開催になり、課題に気づくとそれに寄り添う活動を起こして、活動は徐々に広がっていきます。

1995年には、継続的な活動とするため、住民型有償サービスを立ち上げ、2000年にはバザーで資金をつくって借家を借り、拠点を公民館から移します。時間に制限を受けることなく、下ごしらえや打ち合わせがいつでもできるようになり、活動はさらに広がりました。

2014年には自宅を使ってほしいという申し出のあった民家を活用して、サロンが2拠点となりました。

その後、他の校区へとのれん分けのように活動が広がっていきました。

### ●ネットワークづくりと市社協のサポート

中津市社協は、市内に広がりつつある活動のネットワークづくりに協力してきました。その活動の主体は、地域に身近な小学校区で組織されています。2006年には「中津市住民型有償サービス団体ネットワーク協議会」が立ち上がります。協議会では、有償サービスの料金設定も決めます。

中津市社協に2015年度配置された第1層の生活支援コーディネーターは、校区の活動にどっぷりと関わって（交ざって）、他の校区への波及に取り組んでいます。

### ●担い手の養成などの基盤づくり

また、中津市社協では、校区ごとのサロンや生活支援サービスを普及していくために、「支え合いスタッフ養成研修」を開催し、人材育成をしています。



さらには、研修修了者などへ、地域での活躍の場を紹介するために、「人財バンク」も立ち上げています。

### ●支援者の視点

これらの活動は、計画的に進んできたわけではありません。住民が地域で考えて活動してきた積み重ねが、結果としてこのような広がりにつながったものです。地域住民の理解や協力がなしに、行政の都合で一方的に事業を進めても、このような広がりにはならないことに留意することがたいせつです。

**現役**  
生活支援コーディネーターのひと言

- サロンや集い場は、その場に行って、最後までいるようにしている。時間と場を共有する
- サロン等では、リーダーさんに声を掛けるのではなく、独りである人や、高齢の人、男性とか、大人数の中の少数派に声をかけるようにしている。その人の楽しみやサロンのいいところがわかる
- 必ず受け入れられるとは思わず、断られる覚悟をもって行く
- サービスづくりも大事だけど、人づくり（が大事）
- 要支援者が自分のもっている能力で活躍できる（役に立てる）ような場をつくっていききたい
- デイ（サービス）で、碁や将棋をするのではなく、「地域に返していく」ことをしたい。つながりの再構築
- 社協には、常に意見を聴いたり、情報共有をはかり一緒に動くよう配慮
- とにかく取りかかる。間違ってみても、やってみる。それで問題がわかる
- 見て、聞かせてもらって、つなげて、ひろげて、施策にしていく
- 地域住民と一緒に話し合い、地域住民のペースで進めていく
- 住民の活動が専門職のサービスの受け皿ではないことを、専門職に伝える
- これまでの業務と違い、最終的に今行っていることが地域にまで及ぶことに留意



# 生活支援コーディネーターを孤立させない取り組み

地域づくりは、生活支援コーディネーターが配置されれば進むわけではありません。生活支援コーディネーターが地域で生きいきと活躍するには、それを支える体制づくりが必要です。全国で行われている取り組みから、生活支援コーディネーターの交流会・勉強会、所属組織によるバックアップ、そして自治体の支援について紹介します。

## ● 自主的な交流会、学習会をもつ

生活支援コーディネーターがお互いにつながっていくこともたいせつです。生活支援コーディネーターの悩み、活動のヒントはお互いの経験から学ぶことができます。さらに、お互いの活動を見学し合うこともいいでしょう。

まだ生活支援コーディネーターが1人しか配置されていなかったり、数人の場合もあります。そのときには、自治体を越えて生活支援コーディネーターが交流会や勉強会を行うこともできるでしょう。

## ● 生活支援コーディネーターの交流事例

- 長野県宮田村を中心に、近隣市町村の生活支援コーディネーターが集まって勉強会をしています。
- 東京都武蔵野市などの近隣地域の生活支援コーディネーターが集まって情報交換会を行っています。
- 宮城県仙台市は地域包括支援センター全50か所に生活支援コーディネーターを配置していますが、隣接している圏域間で勉強会や情報交換をしているところがあります。

## ● 協議体の交流事例

協議体などでは交流を通して、新たな視点をもつことができます。

- 福島県では、平田村の協議体のメンバーが昭和村の協議体を訪問して、視察交流をしました。
- 宮城県多賀城市では、第2層の協議体のメンバーが

集まったの勉強会などを催しています。

## ● 所属組織のバックアップ体制

### ● 上司、同僚からの理解と支援

生活支援コーディネーターの役割は、住民が自ら地域の支え合いに気づき、住民の主体的な支え合いを推進していくことです。同僚や上司が地域の支え合いと一緒に推進するチームの一員として、生活支援コーディネーターとともに考え、動くことが必要不可欠です。

これまでの個別支援では、利用者と一定の距離をおくことが望ましいと言われることもありました。しかし、生活支援コーディネーターは、地域住民に仲間に入れてもらうという姿勢がたいせつです。お茶を出されたら一緒にお茶を飲み、話を聞くこともあります。何か地域の催しや話し合いがあったときに、声がかかれればそれに応えることもたいせつです。ときには、同僚や上司からは、仕事をしているようには見えないかもしれません。生活支援コーディネーター自身が仕事をわかりやすく伝える工夫もたいせつです。地域を訪問した記録や日誌の工夫、あるいは発見した地域の活動を地図に落として貼り出して、同僚や上司と情報共有することも役立ちます。

## ● 支援の枠組み

生活支援コーディネーターを孤立させない支援の枠組みを図17に示してみました。生活支援コーディネーターは、その所属組織、特に上司や同僚の理解

が必要です。協議体とは、双方向の関係で協働していくことになります。また、同じ市町村、あるいは近隣市町村のコーディネーターと情報交換や勉強会を行うこともよい取り組みです。

市町村の担当者と日常的に協働することで、単なる委託関係ではなく、相互理解を深めることができます。この際、最も身近な機関で普段から地域の声を聞いている社会福祉協議会や地域包括支援センターを含めた協議の場があることが望ましいと思われ

れます。もちろん、それが協議体の場であってもよいでしょう。さらに、このような市町村全体の取り組みを都道府県が支援していくこともたいせつです。

## ● 市町村からの支援

自治体の関係課も含めて、定例の連絡会を設けて、

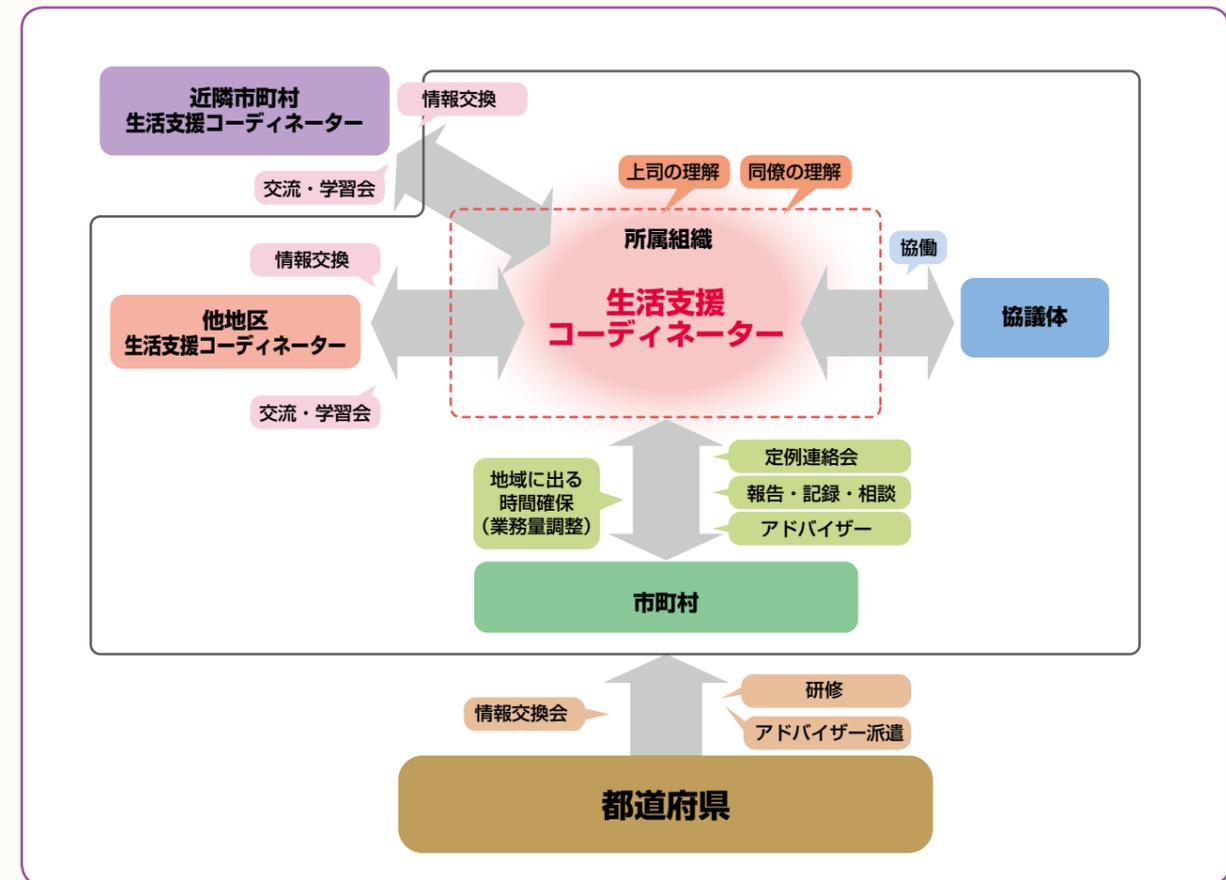
生活支援コーディネーターからの活動報告、相談を受けるような仕組みも必要でしょう。コーディネーターは活動記録を作成し、活動内容をわかりやすく伝えることもたいせつです。

また、コーディネーターは地域に出かけて住民と直接関わることになります。そのため市町村の担当者は、コーディネーターの業務量を把握し、コーディネーターが地域に出かける時間を確保できるように支援することが重要です。

**現役** **生活支援コーディネーターのひと言**

- 「仲間」を増やすことを意識
- 生活支援コーディネーターの横のつながりをつくるため、近隣市町村の生活支援コーディネーターなどと定期的に情報交換会を開催する

■ 図17 生活支援コーディネーターを孤立させない取り組み



# 2

## 市町村を支援する都道府県の役割

総合事業、生活支援体制整備事業は、地域の特性を活かした取り組みが必要ですが、各市町村それぞれに特徴があります。広域行政である都道府県は、さまざまな悩みを抱えている市町村自治体を積極的に支援していくことが望まれます。

すでに地域づくりに取り組んでいる市町村もありますし、まだ取り組みがなされていない市町村もあります。各自治体による取り組み方法も一律ではありません。市町村による取り組みの活動状況や熱意にも差があるかもしれません。

都道府県は、市町村が事業を円滑に実施できるように、それぞれの市町村の実情に沿った支援がたいせつです。特に、生活支援コーディネーターは、これまでにない地域づくりを担うこととなります。市町村だけで養成していくことは難しいので、都道府県の支援が必要です。

以下では、2つの県の市町村支援事業を紹介します。

### ● 埼玉県市の市町村支援事業

埼玉県では、生活支援コーディネーターを孤立させない工夫と、取り組みが進んでいない市町村を意識的に支援しています。

- 生活支援コーディネーター養成研修には、1日研修と2日研修がある。  
1日研修は、生活支援コーディネーターと市町村行政の担当職員と一緒に研修してもらうことで、両者の協働と生活支援コーディネーターの孤立を防ぐ。  
2日研修では、1日目は講義と実践活動報告、2日目はグループワークで実践的な研修を実施。
- フォローアップ研修では、事前に課題を出してもらってグループワークで共有し、ネットワークづくりと情報交換を実施。
- 市町村担当者向けに、総合事業全般の情報交換

会を実施。県内市町村の総合事業の取り組み状況を共有し、フィードバックする。

- モデル事業：県内4市町を選定し、自立支援型の地域ケア会議の設置、フォーラム開催、生活支援サービス・人材の発掘・養成、地域活動拠点整備等を進めるとともに、手厚いアドバイザー派遣を実施。
- 住民対象の啓発事業。
- アドバイザー派遣事業：生活支援コーディネーターの相談役としてのアドバイザー派遣。
- コーディネーター現場視察研修：地域福祉活動に不慣れなコーディネーターのために、実際の住民活動を訪問し、視察・交流を実施。

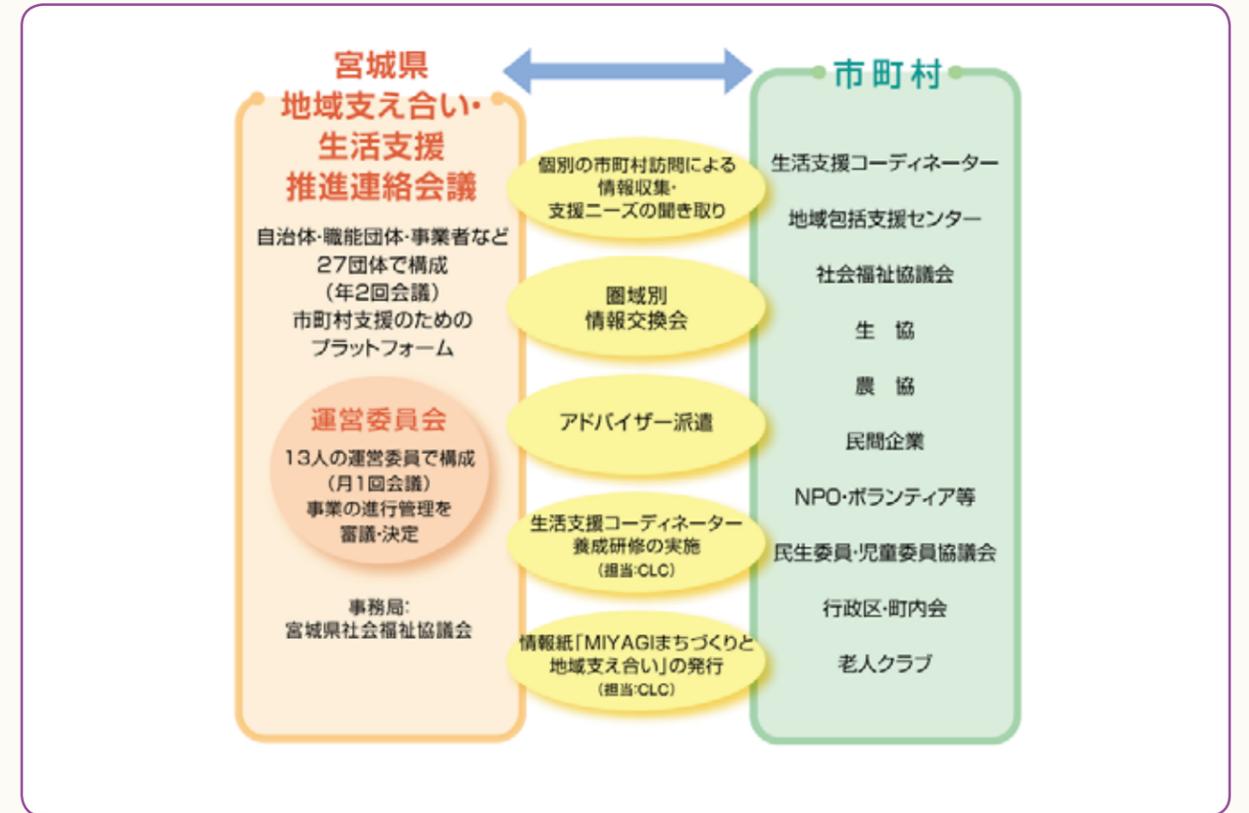
### ● 宮城県の県レベルの協議体の市町村支援事業

宮城県に特徴的なのは、東日本大震災の被災者を対象とする生活支援員の研修を実施してきた経験から、生活支援コーディネーターの研修では県の主体的な支援が行われた点です。

図18のとおり、県レベルの協議体として、「宮城県地域支え合い・生活支援推進連絡会」を2015年10月に県が設置し、県の地域包括ケア推進協議会の部会の活動として位置づけています。具体的な活動は以下です。

- 運営委員会で、普及啓発や情報交換を行う。
- 運営委員会で、市町村支援と生活支援コーディネーターの養成研修について月1回話し合う。
- 市町村の実態把握のための個別市町村への訪問ヒアリング、情報提供や助言を行うため、市町村から依頼を受けて、アドバイザー派遣を実施。
- 情報交換会を県内の福祉圏域ごとに行い、市

■ 図18 宮城県の市町村支援



町村の担当者や県担当者のほか、生活支援コーディネーターやアドバイザーを交えての情報交換会の実施、あわせて2015年改正介護保険の制度のねらいと総合事業、生活支援体制整備事業についての説明を実施。

- 生活支援コーディネーターの養成研修を、東日本大震災の生活支援員の研修をしてきた経験から、独自のプログラムを開発して行っている。大きくは、3つの段階に分かれている。  
生活支援コーディネーターや任命予定者を問わず、関心のある人なら誰でも受講できる。  
研修1：初任者研修は、県内の各圏域で行う半日研修で、地域支援事業について学ぶ。  
研修2：2日間のグループ演習主体で地域福祉コーディネートについて学ぶ。福祉専門職以外は、地域福祉に関する事前研修を受ける。  
研修3：2日間の研修でグループ演習を中心に地域資源の開発について学ぶ。

応用研修：受講者のアンケートから研修テーマを募り、各論を展開する。「協議体の立ち上げと運営の方法」「有償サービスの立ち上げと運営の方法」「生活支援コーディネーターによる実践報告と事例検討会」などがある。

- 情報紙『MIYAGIまちづくりと地域支え合い』で、県内外の生活支援コーディネーターと協議体の取り組み状況を隔月刊で発信している。

### ● 都道府県の3つの基本的支援

以上のように、都道府県によるさまざまな市町村支援が考えられます。特に、市町村担当者と生活支援コーディネーターに対する、重層的な研修、アドバイザー派遣、情報交換会の3つの支援は、広域行政である都道府県が積極的に担うことが期待されます。さらに、これらの支援は、取り組みが進んでいない市町村には有効な支援方法と考えられます。

『地域支援事業における生活支援コーディネーター・協議体の進め方に関する調査研究事業』  
研究委員会・委員名簿

委員長	高橋 誠一	東北福祉大学 総合マネジメント学部	教授
委員	平野 隆之	日本福祉大学 社会福祉学部	教授
委員	服部 真治	医療経済研究・社会保険福祉協会 医療経済研究機構	研究部研究員 兼 研究総務部次長
委員	阿部 博敬	宮城県 保健福祉部 長寿社会政策課	課長補佐（班長）
委員	横山 美江	武蔵野市 健康福祉部 高齢者支援課	主任
委員	吉田 昌司	倉敷市 保健福祉局	参与 兼 健康福祉部長
委員	佐藤 寿一	宝塚市社会福祉協議会	常務理事 兼 事務局長
委員	池田 昌弘	全国コミュニティライフサポートセンター	理事長
事務局	田所 英賢	全国コミュニティライフサポートセンター	調査研究・情報グループ グループ長
事務局	千葉 暢美	全国コミュニティライフサポートセンター	調査研究・情報グループ

平成 28 年度厚生労働省老人保健事業推進費等補助金（老人保健健康増進等事業分）  
「地域支援事業における生活支援コーディネーター・協議体の進め方に関する調査研究事業」

生活支援体制整備事業をすすめるための  
市町村ガイドブック  
～生活支援コーディネーターと協議体の活動と運営～

2017年3月25日

特定非営利活動人全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）  
〒981-0932 宮城県仙台市青葉区木町 16-30 シンエイ木町ビル1F  
TEL 022-727-8730 FAX 022-727-8737  
<http://www.clc-japan.com/>

制作 七七舎／表紙デザイン 石原雅彦／イラスト 川上京  
印刷 モリモト印刷（株）