

# 調査視察報告書

令和4年6月20日  
福祉健康委員会

日程	令和4年5月17日(火)・18日(水)・19日(金)
視察先 及び 調査項目	福岡県北九州市(17日:14時00分~15時30分) 高齢者の自立と孤立防止に関する取組について ①大谷第一地区老人クラブ連合会をはじめとするサロンや団体等で行われている取組の事例について ②地域の「見守りネットワーク」について
	山口県防府市(18日:13時00分~14時30分) 高齢者の自立と生活支援サービスの充実について ①「ほうふ・てごネっと」について ②「ほうふ・てごネっと」と連動して行われている自立支援、生活支援サービスについて ③「幸せます健康くらぶ」事業について
	岡山県倉敷市(19日:10時00分~11時30分) 高齢者の孤立防止と生活支援サービスの充実について ①地域の支え合い活動について 困りごと支援、生活支援、見守り支援、外出支援など (支え合い活動事例集『暮らし輝の支え合い』より) ②「ふれあいサロン」をはじめとする『通いの場』について
参加委員	肝付隆治委員長、田畑篤子副委員長、伊藤清美委員、小杉悦子委員、杉島久敏委員、鯛慶一委員

## 調査概要

### 【福岡県北九州市】

対応者

地域福祉部地域福祉推進課長  
地域福祉部長寿社会対策課長  
市議会事務局職員

### 【調査事項に関する説明の概要】

北九州市は、平成17年から19年にかけて、家族や地域から孤立した状態での孤立死が相次ぎ発生し、全国のマスコミが北九州市の保護行政を批判。これにより市民の約7割が市に対する不信感を示し、窓口対応については不親切38%・冷たい18%と批判的意見が過半数を占めた。市は、北九州市生活保護行政検証委員会を設置し、生活保護行政の見直しや従来の高齢者施策だけでは孤立死は防げないことを確認し、「地域福祉づくり」の新たな取組を行い、今日の仕組みを構築した。



### ○三層構造による地域福祉のネットワークづくり

北九州市では、平成5年から「地域レベル(小学校区)」「行政区レベル」「市レベル」の三層からなる「三層構造による地域福祉のネットワークづくり」に取り組んできた。

【近隣】 隣近所など身近な範囲で、支援の必要な人の把握、見守りや助け合いを行うための基礎(町内会・自治会、管理組合、民生委員・児童委員、福祉協力員)

【概ね小学校区】 地域の様々な団体が、地域の課題を解決するため、連携しながら活動（市民センター、校（地）区社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会、まちづくり協議会、自治会（連合会など）、地域包括支援センター）

【区（7区）】 地域の課題解決に向けて、区役所を中心に行政と専門機関等が連携し、地域福祉の取組を推進（社会福祉協議会（区事務所）、地域包括支援センター（統括）、高齢者・障害者相談コーナー）

【市】 市全域で総合的に地域福祉の取組を推進（障害福祉センター、精神保健福祉センター、認知症支援・介護予防センター、子ども総合センター、障害者基幹相談支援センター）

○ふれあいネットワーク活動

社会福祉協議会が中心となり、誰もが住み慣れた地域の中で安心して暮らせるよう、地域の中で支援を必要としている人たちを見守り、支え合うために、基本の3つのしくみをつくり、ボランティア活動に取り組んでいる。

1. 見守りのしくみ…福祉協力員を民生委員の補佐として50～100世帯に一人配員
2. 助け合いのしくみ…福祉協力員の支援として市民の手助けを行うニーズ対応チームを配員
3. 話し合いのしくみ…地域住民、民生委員・児童委員、市・区社会福祉協議会職員、社会福祉施設職員、行政職員などが参加し、連絡調整会議を実施

実施事業

1. 高齢者のサロン事業
2. 次世代地域福祉活動者育成事業（ウェルクラブ）
3. 校（地）区単位の小地域福祉活動計画づくり

○北九州市いのちをつなぐネットワーク事業（平成20年から）

「すべてのいのちを大切にする」という強い信念のもと、行政として最後まで責任を取る覚悟で市直営の組織を構築。「待ちの福祉」から「攻めの福祉」へ転換し、行政が出前主義で地域の中に入り込み、地域福祉のネットワークの充実・強化に取り組んでいる。

制度の狭間に陥る方を出さないためには、縦割り行政を打破し、包括的な支援の実現を図る必要があり、既存の制度を担当しない職員として「いのちネット担当係長」を配員し、行政内部の迅速な調整と地域との円滑な連絡調整を可能とした。

また、いのちをつなぐネットワーク協力会員として、市内事業者の協力を呼びかけ、同業他社の枠を超え、新聞販売店が連携して見守りの情報交換を実施したり、コンビニエンスストアの店長が認知症サポーター養成講座を受講するなどの取組を継続している。

【今後の施策の参考となる事項】

舞鶴市では、地域共生社会の確立により高齢者の見守りと生活支援の充実を図ろうとしているが、4月に実施した市民との意見交換会「市民と議会のわがまちトーク」では、地域住民による高齢者支援としては、老人クラブに期待する意見が大半であった。しかし、誰一人取り残さず支援を行き渡らせるためには、重層的な取組が必要である。北九州市では、近隣地域、小学校区、区・市と役割分担を明確に区分した重層構造による地域福祉のネットワークを構築し、過度の負担をなくした継続的に実施できる仕組みをつくり上げている。また、行政内の縦割りの排除により迅速、円滑に課題対応ができるようになり、地域現場では地域福祉の中心となる民生委員を補佐する人員が配員されている。地域全体で支え合う仕組みづくりが求められている本市において、北九州市の制度設計と人材の確保は、大いに参考となるものである。

【出席委員の所見（抜粋）】

○誰一人取り残さず支援を行き渡らせる仕組みとして、三層の重層構造をつくり上げ、運営を継続している。これは市の福祉関係者の攻めの福祉への意識が大きな変革を生んだものと思われる。地域共生社会の実現には地域住民の意識改革も重要であり、そのための施策も必要と感じた。

○三層の仕組みづくりは、若者など人口の多い中核市以上の場合、極めて効果的かつ後継者の育成にも有効と考えるが、本市のような人口10万人以下の市町村の場合、

どのような形で仕組みを整えるかが課題と考える。

- 舞鶴市においても課題にワンストップ対応ができる行政サイドの体制づくり、地域による支え合いの制度強化のため、行政と地域の関係性の構築が必要である。ワンストップ対応ができる行政サイドの体制については、市民との意見交換の実施などにより、対応は可能と思われる。
- 舞鶴市も以前は、地域社協の位置づけが小学校単位であったところがあると認識している。地域力の低下により活動できなくなったのかもしれないが（現在も活動されている地域もある）その点での研究が必要だと思う。社会福祉協議会、行政など様々な機関をつなげてコーディネートする、そのキーパーソンを市が主導することが重要だと考える。民生委員の負担を軽減する意味でも、福祉協力委員のような民生委員をサポートするための支援について、舞鶴市でも何らかの方策の検討が必要と考える。
- 年長者研修大学校を2つ持っている。以前は地域デビューのためのコースも持っていた。今の時代、自分の余暇を楽しむコースに人気があり、大学へ行くことにより地域デビューのきっかけになっている。廃校となった学校を利用し、このような取組も今後検討していくべきである。  
いのちをつなぐネットワーク事業では、異変に気付くのが遅れてしまうこともあるため、本人の動きを見るGPS機能のついたキーホルダーを配布したり、民生委員との情報共有など、今後の取組としてはこのようなことを勘案し、計画を作成する必要がある。

## 【山口県防府市】

対応者

市議会議長

健康福祉部高齢福祉課主幹

地域包括センター主任（第1層生活支援コーディネーター）

市議会事務局職員

## 【調査事項に関する説明の概要】

防府市では、高齢者支援に関して、①介護人材不足。②保険外サービスが乏しい。③生活支援コーディネーター（SC）が育たない、認知度が低い。④地域に助け合いの活動を増やしたい。⑤老人クラブの活性化策が必要。⑥介護専門職と地域の連携が必要。など、多くの悩みを抱えていたが、個別課題を媒介に現場と地域をつなぎ課題を解決し、社会資源を創出するという生活支援体制整備事業の原点を

「いきなりやってしまう」という手法により現状把握の方法を具体化し、生活支援事業に対して積極的に取り組んでいる。



高齢者支援に関する現状の特徴・課題を、①軽度の要介護認定者が非常に多い。②軽度の認定者の通所サービス利用が非常に多い。③軽度の認定者が悪化する可能性が全国平均より高い。④お守り認定者が非常に多い。と整理し、課題解決のためには、地域の元気高齢者を増やす仕組みづくりが必要であると考え、短期集中サービスを事業の軸に据えることで「元の生活に戻る」ための支援を行っている。

このような生活支援事業、高齢者支援事業の中心になっているのは、生活支援コーディネーターであり、包括支援センター、行政職員や介護専門職等と連携を取り、全員参加の姿勢で課題解決に取り組んでおられる。

高齢者の生きがいと健康維持のため社会参加の場を整備し、全ての高齢者が「お互いに支え合うことができる」様々な仕組みを構築している。上記の調査事項についても、その仕組みの一つである。

○「ほうふ・てごネっと」は、介護専門職が把握する高齢者の困りごとを市が受け付け、地縁団体や個人ボランティア等に依頼して解決する仕組みのことである。寄せられる困りごとは、高齢者の自立に関するものに限定し、困りごとの解決はもちろん、地域活動の活性化、生活支援コーディネーターの認知度UPや高齢者の社会参加促進などにつながっていく事業である。

○「幸せます健康くらぶ」は、商業施設での介護予防教室＋買い物支援＋送迎サービスが一体となったもので、地域団体、介護事業所、社会福祉法人、企業が協働して運営している。そのノウハウを生かし、同様のデイステーションが複数立ち上げられている。

### 【今後の施策の参考となる事項】

防府市においては、老人クラブが地域高齢者の交流の場をつくっているが、会員数、クラブ数ともに減少傾向にある。そこで老人クラブの活性化につなげていくため、地域包括支援センターに配員されている生活支援コーディネーターが地域に入り、介護支援や困りごとについて地域の自治会や老人会などに相談し、課題につなげる仕組みをつくり上げている。また、高齢者の生きがいと健康維持のため、社会参加の場を整備し、全ての高齢者がお互い支え合うことができる「ほうふ・てごネっと」という仕組みもつくっている。

### 【出席委員の所見（抜粋）】

○高齢者を活動的にするもの全てを「資源」と呼び、サービスと呼ばれているものだけを地域資源とは想定しない、発想の転換をしたことも成果につながっている。高齢者だけに焦点を絞るのではなく、地域全体を見据え、関係者のつながりがうまく仕組みとして出来上がっている。仕掛けた人材と共に活動している関係機関、その全てを資源と捉えた発想がうまく機能している。舞鶴市の課題整理の見直しや行政と福祉協議会のつながりなど、仕組みづくりのお手本として学ぶ点は多かった。

○社会福祉協議会との連携がしっかりできており、行政が社会福祉協議会に頼ること、社会福祉協議会が行政に頼ること、そして、利用者が利用しやすい環境を一丸となって取り組んでいることに結果が出ていると感じた。舞鶴市でも縦・横、利用者の連携を図ってほしい。

○生活支援コーディネーターの活用により、介護と地域をつなぐという斬新な発想により、減少傾向にある老人クラブの活性化と訪問事業所における人材不足解決に至っている。本格的な活動が令和2年ということもあり、成果自体は今後、注目していきたい。

○ほうふ・てごネっとは、個別課題を媒介に、介護の現場と地域をつないで課題を解決していく。その役割を生活支援コーディネーターが担っていることで保険外サービスや訪問サービスの効率化と高齢者の生きがい創出につながるものであり、専門職の活用について参考となる事例であった。

○ほうふ・てごネっとの取組は、地域力への信頼性が高いと感じた（受け止めてくれる地域の地域力）。生活支援コーディネーターの役割が重要で、市との連携も重要である。舞鶴市ではなかなか見えてこないのが現状だと考える。社会福祉協議会の職員としての活動であるから、兼務などではできない仕事だと思う。社会福祉協議会への支援の充実が求められる。

○生涯自分が得意としていた分野において、同じ高齢者に指導的立場で交流することにより、外出支援や自立支援につながっている例（手芸を通しての交流）があった。市がそれを支援し、手芸作品の無料配布から作品を販売するまでに格上げした。高齢者のやりがいを引き上げることが行政の仕事である。

○解決すべき課題が、高齢者に関わるヘルパーやケアマネジャーといった専門職からのみ提出され、高齢者の自立支援につながることに限定されていることは制度を持続する上で注目したい。本市においても、高齢者の意欲や特技を引き出し、民間企業などにつながり道さえ確保できれば、高齢者を孤立化させることなく、社会参加を確保できるのではないかと考える。そのため、生活支援コーディネーターの育成を図り、地域高齢者と民間企業をタイアップさせる道を模索することはできると考える。ただし、それ

ぞれの条件と課題がうまくマッチングすることが求められた上での成功例と捉えられる部分が多い。

- 幸せます健康くらぶにおいては、会場使用は無償の商店や企業を探し、要支援者をバスで送迎するが、元気高齢者が要支援者を見守る側の立場として参加することが可能であり、今後、自分がお世話になるグループに早くから参加できることは良いきっかけであると認識した。
- 幸せます健康くらぶは、地域の協力による交通手段の確保や会場提供者の存在にも課題が多い。そのため、支援事業を行うには、行政と地域住民・高齢者、事業所等との協働を図るための条件を整えること。また、展開する事業に関わる人全ての意識改革、即ち高齢者の自立支援に積極的に参加してもらえる体制づくりが必要である。本市における同様の事業展開については、老人クラブの運営体制や後継者育成によるクラブ継続の課題など、地域協力を得るまでに相当の時間を要するものと思われる。

## 【岡山県倉敷市】

対応者

健康福祉部参事兼健康長寿課長  
健康長寿課地域包括ケア推進室主幹  
健康長寿課地域包括ケア推進室長  
地域福祉課主任（生活支援コーディネーター）  
議会事務局副参事兼議事調査課長 他事務局職員

## 【調査事項に関する説明の概要】

倉敷市の現状は、人口478,651人、高齢者人口132,949人であり、高齢化率は27.8%である。令和3年度から第8期倉敷市高齢者保健福祉計画に基づき、取り組んでいる。

基本理念として「温もりあふれる健康長寿のまち倉敷」、重点目標としては「支え合いの場づくり・人づくりの推進」を掲げ、地域包括ケアシステムの推進に力を入れている。

倉敷市として特に力を入れているのは、

「生活支援コーディネーター」の活動と「通いの場」づくりである。

生活支援コーディネーターは、地域包括ケアシステムの構築を進め、高齢者が地域で元気にいきいきと活躍できるよう、社会参加を進めることをもって、健康寿命の延伸、地域での支え合い活動を推進することを目的に配置されている（市社会福祉協議会に委託/全員専任で配置）。

生活支援コーディネーターの配置は、当初1名でスタートしたが、広い倉敷市を1名での活動は厳しく、翌年3名に増加。平成30年には5名、令和2年度からは6名で活動するようになった。その行動範囲としては、地域づくりの特徴をしっかりと分析し、圏域の設定を行っている。協議体は三層構造になっており、第1層協議体を市域で、第1.5層協議体を地域ケア会議で（4地区圏域）、第2層協議体を小地域ケア会議（生活圏域）で進めている。

生活支援コーディネーターが取り組む3つの体制整備事業

- 1 通いの場調査・情報発信事業
- 2 地域支え合い活動普及啓発事業
- 3 生活・介護支援サポーター養成事業

「通いの場」事業では、サロン・カフェなど人が簡単に集まれる場づくりの支援を行い、参加者が2名からでも出会いの場や話し合い、活動の場をつくり上げている。その成果が出ているのが真備町である。真備町は、平成30年7月豪雨災害の被害を受け孤立してしまった被災者の、人としゃべりたい、何かしたい、という思いから「通



いの場」が活性化し、その中で真備に戻ってみんなと一緒に暮らしたいという気持ちを芽生えさせることができた。

コロナ禍において、介護予防の観点から実施しているふれあいサロンやいきいきポイント制度（介護予防支援ボランティア事業）などの利用者数や登録者数が激減しているが、コロナ禍という縛りで「仕方がない」と諦めるのではなく、「コロナ禍だからこそ」を目標に据えて取り組んでいる。

また、支え合い活動普及啓発事業として「通いの場」等での活動の実践発表を行う際、コロナ禍であるため参加を躊躇されてる方に対しては、オンラインで参加できる環境などを構築して、少しでも皆さんの顔が見える環境づくりに取り組んできた。

### 【今後の施策の参考となる事項】

- 高齢者支援を行うに当たって、高齢者だけに焦点を絞るのではなく、地域全体で物事を捉える視点と、単独機関として取り組むのではなく、課題を共有し、関係者や携わる人物、全市民で取組を進めていく姿勢が参考となる。
- 舞鶴市では、生活支援コーディネーターがなかなか浸透していない状況にある（現在1名）。包括支援センターに各1名配置することになると法人は人件費などに課題が出てくるが、今回の視察で、行政との連携において各団体のかけはしになる生活支援コーディネーターの配置の重要性を認識した。

### 【出席委員の所見（抜粋）】

- 社会福祉協議会と倉敷市の連携、補助金を受けていない団体（人が集まれば通いの場）の活動も網羅して、高齢者の支援に当たられていること、生活支援コーディネーターの方の熱い思いが伝わってくる視察であった。この取組ができるのは、地域社会福祉協議会など、地域の土台が確立していることにあると考える。様々な団体の良いところを引き出す努力に目を見張るものがあつた。
- 介護予防、生活支援を中心に支え合いの場づくり・人づくりの推進が実施されている。事業自体が市民の主体性に基づき運営され、地域高齢者の生活を支えるシステムネットワークが構築されている。
- 多種多様な項目の「ふれあいサロン」活動促進事業が活発に展開されている。原動力は、社会福祉協議会に委託する形で専任の生活支援コーディネーターが生活圏域に配置されている点、また、生活・介護支援サポーターの養成である。生活支援コーディネーターの活動により、「情報」や「人」と「居場所」をつなげることで、各地域の結びつきが拡充し、自治会をはじめ市社協・地区社協・NPO法人・社会福祉法人などを巻き込んだ事業展開がされている。まさに需要と供給がうまく結びついた結果が見て取れる。
- コロナ禍において、いきいきポイント制度など利用者数や登録者数が激減している中、高齢者が地域で元気にいきいきと活躍でき、社会参加を進め、健康長寿の延伸、地域での支え合い活動を推奨することを目的に配置された生活支援コーディネーターが地域包括支援システムの構築を進められている。