

第2回 武豊町プロジェクトの計画

—計画書と事業計画・準備組織ができるまで



平井 寛 (日本福祉大学福祉社会開発研究所地域ケア推進センター 主任研究員)

はじめに

第1回では「武豊町憩いのサロン事業」(以下、本事業)の全体像と開催後の変化を紹介した。第2回では住民主体のボトムアップ型という、武豊町にとっては未経験の新しいタイプの事業を行うに当たって、事業方針決定とそれに沿って計画書を作成した計画段階のプロセスを記述する。

武豊町が目指す事業のイメージ

武豊町が目指したのは、ポピュレーション戦略に基づく一般高齢者施策の事業の開発である。現在元気な高齢者全体、地域全体を健康にしようというまちづくりの試みである。

地域全体の健康を増進するというこの事業のねらいを達成するには、まず多くの人に参加してもらえかどうか重要なカギとなる。しかし、これまでの介護予防事業では元気な人ばかりが各種の事業に参加し、また毎年度繰り返し参加するということがあった。もちろん元気な人がますます元気になることも大切だが、本事業ではあまり元気でない人も含め、多くの人に参加してもらえ事業とすることを目的として計画された。これを実現するためには、これまでの介護予防事業とは方法を変える必要がある。そこで参考にしたのが韓国の高齢者の約半数が参加するといわれている敬老堂であった。韓国の敬老堂の特徴のうち、われわれが着目したのは「アクセスのしやすさ」「住民主体による運営と行政による支援の体制」の2点である。

敬老堂のアクセスのしやすさはその設置密度の高さによるものである。韓国の高齢者人口約438万人

に対し、51,000カ所強の敬老堂が存在し、単純計算では高齢者約86人に1カ所と非常に高密度に設置されていることになる。また敬老堂は住民による自主的な活動であるが、保健福祉部(厚生労働省に当たる)からの支援が行われている。保健福祉部管轄の老人福祉館は敬老堂へソーシャルワーカー、理学療法士などの専門職を派遣し支援を行う。また老人福祉館に各敬老堂のリーダーを集め研修事業が行われている。これにより一つの敬老堂で企画運営する場合よりも活動内容が豊かで魅力的になっている。これらの方針を参考に武豊町事業のイメージがつけられていった。

事業の開催場所までの移動距離が短くなれば参加しやすくなることは、2006年武豊町で行ったアンケート調査データを用いた分析¹⁾でも確認した。介護予防事業や体操、趣味サークルの活動場所ともなってきた保健センターまでの距離が近いほど保健センターを利用しやすいという関連が示されており(図1)、アクセスを改善することによる参加促進が期待できた。

事業実施上の二つの方針

—モデル重視型かプロセス重視型か

小地域単位に交流拠点としてのサロンを設置し、地域全体への介入を目指すとなると、これまでの介護予防事業に比べ事業運営に多大な労力が必要になる。これを専門家に依拠して行うとすれば、頻度や密度を小さくせざるを得ない。そのため、地域住民の事業運営への参加が不可欠となる。このような事業を推進する際、大きく分けて二つの方針が考えられる。一つは町が事業の開催場所や活動内容を決めて、参加する住民ボランティアを募集するという

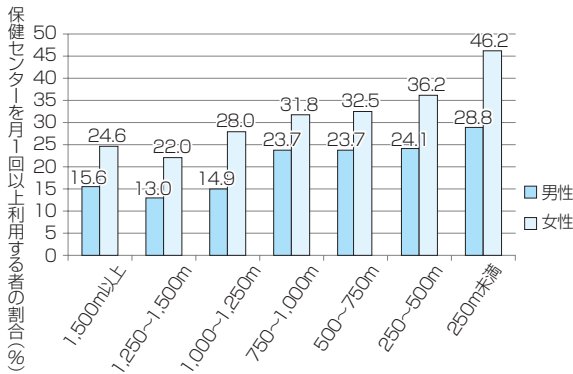


図1 保健センターからの距離と参加割合

トップダウンによる方法で行うものである。もう一つは、住民を組織し地域の課題について話し合いをすすめ、主体的な活動を行うというボトムアップによる方法で行うものである。本事業の計画段階では、このトップダウンによる事業運営方法をモデル重視型、ボトムアップによる事業運営をプロセス重視型と呼んで、どのような方法が本事業の運営に望ましいかを議論した。

モデル重視型は行政が内容を設定して行う事業で、目的が明確で人集めがしやすい、限られた期間の中で一定の成果を得やすいというメリットがある一方、時間が経過すると活動が停滞する、活動が固定化し発展しにくいというデメリットもあり、行政が手を離すと衰退しやすい。プロセス重視型は民生的で自治的な地域づくりが期待できるが、準備期間が相当必要となる。また住民自身の選択の結果としてサロン活動にならない可能性もある。

どちらの方針を選択するかは難しい問題で町職員も悩んだ。「モデル重視型だと、そやってきくと、広がらないのかな。一瞬盛り上がって、みんなで一生懸命話し合ったのに、10年後なかったらそれはちょっとどうなんだろう」とモデル重視型の弱点に不安を感じながらも、「何をやるか考えてくださいというより、これをやると頼むほうがたしかに人は集まりやすい」「プロセス重視だと時間がかかる。自分たちで地域の課題を考えるという意識づけでも大変だと思う。話を聞けば聞くほど悩む。担当としてはモデル(重視型)のほうが無難なような気がする」とプロセス重視型の現実性のなさ、先の見えない危うさも感じられたからだ。介護予防は1回やればい

モデル重視型 ハイブリッド型 プロセス重視型



図2 各タイプのイメージ

いというのではなく、今後も続いていくものであるため、プロセス重視型にあるような地域づくりが理想だが、準備期間が長く、いつになったらできるというめどは立たない。サロン事業などの交流事業になるかどうかはわからないため、完全なプロセス重視型で行うことは町の事業としては適さない。

議論の結果、モデル型で開始しプロセス重視型に移行するという「ハイブリッド型」を目指すことになった。図2はそのイメージである。具体的には、事業の大枠の方針を定めて住民ボランティアを募集し、活動内容をボランティアの協議により決定していくというものである。その協議の過程で、地域の課題を自分たちの問題としてとらえて活動内容を考えることにより主体性を形成しよう、つまりプロセス重視型への転換を図ろうとするものであった。

町事業として計画された事業で、意図して主体性を持つ住民ボランティア組織をつくることのできるのか。この新しい挑戦の成否が、本事業の長期的な効果を左右すると考えられた。

武豊町憩いのサロン事業の実施 に向けた準備プロセスの全体像

町と大学は計画書の作成と事業準備を進めるための協議を行う場として、「武豊町介護予防モデル事業計画準備会議」を定期的で開催することになった。会議は2006年2月~9月の間に7回行われた。また会議以外に、3回の事例視察、武豊町内の地域資源視察ツアーを町・大学共同で行った。その概要を表に示した。計画期間の前半は主に町や大学が行った情報収集、先行事例視察結果の報告とそれに対する討論、また必要なメンバーを加えていくこと、計画

表 武豊町介護予防モデル事業計画準備会議・先行事例視察などの日程と協議内容

日付	会議・視察	協議内容	決定・確認事項	メンバー
2/22	第1回会議	計画書の期限 計画組織について	12月の会議で補正予算を組むことを想定する 社協の人に計画組織に参加してもらう 先行事例視察が必要	福祉課・健康課。大学関係者でスタート
3/14	先行事例視察	多摩市「永山福祉亭」 柏市「ほのほのプラザますお」視察	事業に必要な人員・資金のめど ハードは行政、ソフトは住民で	
3/17	第2回会議	支援の方針について 地域の資源・人的資源と 利用可能施設	支援は人材育成、資金、広報、情報発信、 場所 食生活改善員、保健推進員、自治会への呼びかけ提案	社協ボランティアセンターが参加
4/5	先行事例視察	知多 NPO ツアー	行政の理解、後ろ盾があるとよい 情報発信が重要	
4/20	第3回会議	既存の事業について 支援の内容について	在宅介護支援センターの行っている小地域 交流事業の紹介 ボランティアにすぐ任せるのは難しい バックアップや研修が必要	在宅介護支援センター/ 企画情報課が参加
5/24	第4回会議	事業の方針について	プロジェクト型で始め、プロセス型へ移行 する方針「ハイブリッド型」で行う	
6/30	第5回会議	報告書検討	報告書内容の検討	
7/27	第6回会議	報告書検討 視察準備	報告書内容の検討 視察の際にインタビューする内容の検討	
8/10	先行事例視察	兵庫県稲美町視察	人材養成が必要 地域住民組織の活用が有効	
8/29	武豊町内視察	町内の地域資源 利用可能な資源	サロン事業候補地の確認	
9/14	第7回会議	報告書検討 ボランティア募集/ワー クショップについて	報告書の完成 ボランティア住民説明会とワークショップ 日程の決定	

期間の後半では計画書の原稿の検討と町内で利用可能な候補地の視察などが行われた。会議と視察の主な成果は、①モデル型で開始しプロセス重視型に移行するという方針の決定、②視察から得た示唆をもとに町が行う支援の方法と内容を決定したこと、③会議を通じ、事業の計画と実施に関わるメンバーを集め、事業運営に向けた協力体制をつくっていったことである。①の詳細についてはすでに述べたとおりである。以下に②の支援の方法、③の計画組織についての詳細を述べる。

先行事例から示唆される必要な支援の方法と内容

第1回視察は東京都多摩市の永山福祉亭、千葉県柏市の介護予防センターほのほのプラザますおの視察を行った。永山福祉亭は住民側、ほのほのプラザ

ますおは行政側と立場は違うが、資金、場所などの立ち上げ時のハードの整備・支援は行政が行い、ソフトは住民でつくるのがよいという意見が共通しているところが興味深い。

第2回は武豊町のある知多半島のNPOの運営する五つのサロンを視察した。どのNPOも長い時間をかけて事業を発展させてきており、活動に誇りを持っているためか、全体的にあまり行政の支援の必要性を強調しなかった。しかし、自分たちの活動に行政の理解がないことを残念に思うという声もあった。行政が理解してくれて情報発信してくれるだけでも、周囲の理解があり活動がしやすいとのことだった。

第3回は兵庫県稲美町の事例を視察した。稲美町は「保健師のできる保健活動には限界があるため、保健師がいなくてもできる保健活動をしたい」という思いで始まった事業で、武豊町の目指す姿に近い

事例である。稲美町は老人会、自治会という既存の資源を運営主体としてサロンを設置し、リーダーとなる人材を有償ボランティアとして養成して派遣するという方法で支援していた。

これらの知見から、行政による支援は資金、場所などのハード面の支援、また人材育成、広報など情報発信による支援が必要であると考えられた。

武豊町憩いのサロン事業の計画組織について

本事業を運営する担い手は住民ボランティアを想定していた。具体的には食生活改善員、保健推進員やそのほかのボランティア、自治会、老人会などである。しかし、本事業は完全なプロセス重視型ではなく、モデル重視型で開始しプロセス重視型への移行を意図している。計画時から住民ボランティアに参加してもらうのではなく、ボランティアに呼びかけを行う前にまずある程度の明確な目標・方針を立てる必要があった。そのための計画に参加するメンバーを集める必要があった。通常の保健センターで行われている介護予防事業であれば福祉課、健康課と大学でいいが、地域・居場所を扱う場合は、社会福祉協議会などを巻き込んでいく必要があった。大学との協議で設定された理念・方針を、実際の事業として具体化していくための現場の経験と知識を持っている人、また事業開催の際の担い手となるボランティアや、利用者となる住民とのつながりがある人が必要とされた。担い手となるボランティアとのかかわりがある社会福祉協議会ボランティアセンター、地域の交流事業を行っていた在宅介護支援センター、住民主体のまちづくりに取り組む企画情報課から各1名が計画組織に参加した。

計画期に会議参加メンバーが考えていたこと

サロン開催から間もない2007年7月、われわれは今回の経験を記録するため、本事業の計画を行った時期を振り返る会を持った。メンバーが当時を振り返って当時の思いを語った。在宅介護支援センターのHさんは、「在宅介護支援センターのときか

ら、個々のお家に訪問するというのが基本のスタイルだったんだけど、お家にいるのではなく、出して地域でみんなで顔を合わせるサロンのようなスタイルをつくりたいということは、前からずっと私たち支援センターの職員はみんな考えていたことだったので、そのために小地域交流事業をもうやっていたんですよ」「でもそれが1年に1回で、9カ所でやっていたんですけど、その地域の人にとっては、1年に1回だけなんです。いろんな地域に自分の足であっちもこっちも行ける人は1年に9回行けるんですけど…、そういうわけではないので、もっと開催してほしいという声はやっぱりあったんですけど、どうしても自分たちの仕事上、人数上それ以上回数がとても増やせなくて、1カ月に1回いろんな地域でやっていくということで精一杯だった。それが、このサロンというかたちを、私たち職員だけではなくて地域の人たちの力も借りてやれるということは、とても目標としていたことだった」と振り返っている。保健センターのKさんは「グループワーク、コミュニティワーク的なノウハウが一番持っていなかったのは、うち（保健センター）だと思うんですよ」「例えば自助グループをつくったり、その人たちが継続的に地域で活動していけることにつなげていくことをいままで全然やっていなかったんですね。教室を立ち上げたらもうそれでおしまい、本当は継続的にみていかなきゃいけない仕事だとは思っていたんですけど」「だから在介の方で交流事業をやっているというのも、このプロジェクトで初めて知った。そういうことをやっているということも聞きつつ、そういうふうに誘い出してくるか、また次につなげていくということを、私自身がどういうふうにしていったらいいのかを、自分が力として持っていなかった」と語っている。会議を通じ、互いの思いや取り組んできた事業の理解が進んだ時期でもあった。

おわりに

第2回は事業の全体的な方針、行政の支援の方法が決定し、予算の根拠となる計画書が完成するまでをまとめた。地域全体への介入事業という取り組みを行うに当たり、武豊町は迷いながらも従来のトッ

ブダウン方式でない「モデル」と「プロセス」のハイブリッドという方針で事業を進めることを選んだ。計画組織には多様なメンバーが参加することになり、計画の過程を通じて互いの理解が進み、今後この連携が有効に働いていく。

本事業ボランティア募集の呼びかけにどれだけの人が応えてくれるのか、本事業が立ち上がっても参

加者は来てくれるのかどうか、この時点ではまだ先の見えない状態だった。

文献

- 1) 平井 寛, 近藤克則: 高齢者の町施設利用の関連要因分析—介護予防事業参加促進にむけた基礎的研究. 日本公衛誌 55: 37-45, 2008