

最終回 武豊町プロジェクトの これまでに振り返って



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

本連載では、地域住民が主体となり地域全体の健康を向上させる福祉のまちづくりを目指している武豊町の地域サロン事業について、計画から実施のプロセスと中間効果評価までを紹介してきた。最終回となる今回は武豊町プロジェクトのこれまでの成果を振り返り、その成果を達成することを可能にした背景にはどのような要因があったかを考察する。最終的な成果に向けて、事業を推進するために方針を選択したり達成しなければならなかったポイントを整理する。

プロジェクトのこれまでの成果

事業の計画から実施に至るプロセスを通じプロジェクトの中で議論し、決定・実行してきたこととその成果を計画期・準備期・開催期の三つのプロセスごとに整理する。

計画期における成果はプロジェクトの方針決定と計画作成、また計画作成を通じ、事業開始時に実働部隊となる多部署から成る町職員のつながりができたことである。まずポピュレーション戦略に基づく一般高齢者施策として小地域単位のサロン事業を計画し、実施することを決定したことは計画期における重要な第一歩であった。特定高齢者施策に比べ、いまだ一般高齢者施策については根拠のある具体的方法は確立されておらず、各地で試みが始まったばかりという状況であった。この種類の事業については効果も労力も未知数であったが、武豊町は果敢にもこの新しい取り組みに挑戦することを選択できた。またこの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プダウン（モデル重視）型ではなくトップダウン型とボトムアップ（プロセス重視）型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。これはトップダウンで事業の大枠の方針を定めて住民ボランティアを募集するが、活動内容は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。

事業の計画と実施に必要なメンバーも従来の介護予防事業とは異なり、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を持っている人材が必要になる。そのため、介護保険の担当である福祉課と地域包括支援センターだけでなく健康課、社会福祉協議会、企画情報課など多様なメンバーが参加した。多様なネットワークを持っているメンバーの連携が実施段階で事業の成果向上に有効に働いていく。

準備期の成果は住民への事業参加の呼びかけを行い運営主体となるボランティアグループが立ち上がったこと、ワークショップを通じ住民主体で事業内容を協議決定できたことである。ワークショップは町のトップダウンで始まった事業をボトムアップに転換し、住民が事業を自分たちのものとしていく重要なプロセスとして位置づけられていた。町職員にとっては未経験で当初不安があったワークショップのファシリテートだったが、回を重ねるごとに自信を持って行えるようになっていった。ワークショップの実施によりボランティア間での事業イメージの共有が進んだ。さらにボランティアグループの中から代表を選出し、準備委員会での具体的な事業計画案の協議を経て事業開催へと準備を進めてい

くことができた。

開催期の成果は、従来の介護予防事業に比べ多くの参加者が得られていること、自主的な運営と発展ができてきていることである。武豊町サロン事業の参加者は2006年一般高齢者向け全事業の規模に対し延べ人数は約5割、実人数で約3割に当たる。うち、話を聞くだけの講座型のものではなく体操などの実際に参加するタイプの事業に絞ると延べ人数で7倍、実人数で6倍に当たる。大きな効果を出すためには、まずより多くの人に参加してもらうのが重要であるが、この点では一定の効果がみられたといてよいと考えられる。また、アンケート調査結果を用いた中間的な効果評価では、事前調査と事後調査の2時点の調査票データを比較して変化をとらえる分析では大きな効果はみられなかったが、2008年の調査データのみを用いた分析ではサロン参加者で趣味・生きがいの増加、友人の増加など効果があったことを示す回答がみられる。

武豊町サロン事業は開所の初年度は1年間、町のモデル事業として行われ地域包括支援センターの職員が各会場に配置され予算の管理などの事務的な業務を担当するが、2年目以降はボランティアによる各会場の運営委員会を組織し、町から委託を受けるかたちで自立的な運営を行うことになっている。事業開始から1年が経過し、初年度開所の3会場は会長・副会長・会計・書記などの役員を選出して自主的な活動を開始している。活動内容は健康体操、脳トレ（頭の体操）、歌唱、楽器演奏、盆踊り、竹細工、アクリルたわしづくり、押し花などボランティア会議で企画された多彩なメニューが行われている。

各期での成果の背景要因

最終的な効果に向けてポイントとなる各期の成果を整理し、それらの背景要因・可能にした条件をみていく。

計画期では、①地域支援事業の中でまだ根拠のないポピュレーション戦略に基づく事業として小地域単位のサロン事業を実施することに踏み切ることができたこと、②従来のトップダウン型でなくトップダウン型で開始しボトムアップ型を目指す「ハイブリッド型」を目指す方針に決められたこと、③計画

段階で多様なメンバーを集めることができたこと、三つがポイントだった。準備期では、④質・量ともに充実したボランティアが集まったこと、⑤ボランティアメンバーでワークショップを通じ住民主体での事業計画づくりができたこと、開催期では、⑥事業に多くの参加が得られたこと、自主的な運営と発展ができていたことが成果として挙げられる。これらについて背景要因を考えてみる。

小地域単位の武豊町サロン事業を実施することに踏み切ることができた背景要因は二つ考えられる。

一つは、介護予防事業ではないが類似の既存の事業があり地域におけるニーズがあることがわかってきたからである。それが在宅介護支援センターが行う小地域交流事業であった。町内9カ所で事業を開催していたが、運営する人員には限りがあるため1会場当たりの回数は年に1回だった。小地域単位でもっと回数を増やすニーズは把握されており、武豊町サロン事業の計画に参加した在宅介護支援センターのHさんの目指していたことでもあった。

もう一つの要因は、連載第1回にも書いたように特定高齢者施策だけでは不十分であることが知多圏域の保険者と大学の共同研究会の調査分析結果から明らかだったからである。ある自治体のデータでは、1年間の新規要介護認定者274人のうち1年前に特定高齢者該当者から要介護認定を受けた者は12人であるのに対し、特定高齢者非該当者から24人、特定高齢者をスクリーニングする健診を不受診であった者が238人であった。特定高齢者施策の対象以外の者が認定者のほとんどを占めていたのである。このように地域全体に介入する事業の必要性がデータにより裏づけされていた。

トップダウン型で開始しボトムアップ型を目指す「ハイブリッド型」を目指す方針をとれたのは大学側からの提案によるものが大きい。発想自体は大学でなくては思いつかないというわけでもないが、理論づけ、根拠づけがあったことに意味がある。長期的にはボトムアップ型を目指す方法がよいと考えられても、短期的に考えれば従来のトップダウン型で事業を行うほうが労力も少なく確実に実行できる。町だけでは有効だと感じていても新しい方法にはなかなか踏み切れない場合があるが、多くの先事例をみてきている大学の地域福祉、地域開発の専門家が

理論づけを行って後ろ盾となることで根拠を持って方針を定めることができた。

計画段階で多様なメンバーを集められたのは各メンバーの必要性、関心によるものとそれをつなげたキーパーソン I さん（当時福祉課）の存在によるものであると考えられる。介護保険を担当する福祉課にこれまで介護予防事業を実施してきた保健センター（健康課）が連携するのは従来どおりである。これに加え、サロン事業運営の担い手となり得るボランティアとのつながりを持っている社会福祉協議会ボランティアセンターの Y さん、先述のように小地域交流事業を行っていたので関心がありサロン参加者になり得る高齢者とのつながりがある在宅介護支援センターの H さんが加わっている。これらの関心や必要性のあるメンバーに、これらのメンバーを知っている I さんがキーパーソンとなり声をかけ部署に話を通してつないだ。質・量ともに充実したボランティアグループができたこと背景には、多様なグループ・主体へ呼びかけができていたことがある。保健センターが関わる既存のボランティア組織メンバー、社会福祉協議会ボランティアセンターに加え民生委員協議会や老人クラブへの呼びかけを行っている。これにより経験豊富でスキルのあるボランティアを集められている。その中にはすでに有志で地域でサロン事業を行っている人も含まれていた。また 2006 年の事前アンケートでの事業協力の呼びかけも有効に働いている。アンケートでは、これまでボランティアの経験がない男性の掘り起こしできたことが特徴的だった。

ワークショップを通じ住民主体の事業計画づくりができた背景には三つの要因がある。一つは、大学によるワークショップの技術支援、次にワークショップのファシリテーターの担い手の存在とそのサポート体制、最後にワークショップでの協議の題材になる資料・データ準備である。ワークショップの方法がなければ、募集した多人数のボランティアで一つの目標に向かって話し合うことはできなかった。しかし、方法があるだけでは意味がない。外部の講師などに頼らず町の職員だけでワークショップを行っていくことが重要であった。保健師の K さんはうってつけの存在ではあったが、経験も十分な研修もなかったため最初は不安であった。それを支え

たのは、福祉課・健康課・地域包括支援センター、社会福祉協議会ボランティアセンターなどの計画期のメンバーによるサポート体制だった。ワークショップ前後に打ち合わせと反省会を行うというサイクルをつくり、やっていけるという手ごたえをつかんでいっている。

第 2 回以降のワークショップでは事業の具体化に向けて、協議のための資料が必要であった。開催場所を決定するための資料として、10 数カ所の候補地について職員が分担してスペースの広さやトイレなどの設備などのデータを収集し、公民館の場合は各区長への打診を行い利用可能かどうかを確認し整理した。また事前調査データを用いた事業の参加者ニーズや要介護予備軍の地域分布の資料は協議でも有効に活用された。

これまでの介護予防事業より多くの参加者が得られたことは、ボランティア募集と同様に多様なルートでの呼びかけが行えたためであると考えられる。広報・回覧板など以外にボランティア・民生委員・サークルなどからの口コミで参加者に呼びかけている。また開催後は、ボランティアがさまざまなメニューを工夫し次回内容をビラで予告し新規参加を促進している。

また、自主的な運営を継続しメニュー開発など事業の発展ができていく要因の一つとして、ボランティアや事業の支援をする町の専門職にコミュニティワーク・グループワークのノウハウがあったことがあると考えられる。それは町職員の振り返りから読み取れる。「地域をつくっていくためには支えていけるような専門職がいるだろうと思っていた。サロンで人が集まってきても、だんだん人が少なくなってしまうというところでは、グループワーカーがいない。いろいろいざこざや問題が起きたときに、すぐに対応できる体制がつくれているかつかれていないかで先が変わってくるだろうなと思っていた」「けんかしたときにお年寄り同士ですから、言いたいことを言い合ってすごく気分を悪くした後にすぐフォローできるかどうか、その体制がつくれるかが長続きの秘訣でそれにはグループワークができる人材がいる」「きちんとグループの中に入って全体をみていけるボランティアさんがいるなあ。ここ 2 回、3 回やって見ていると、いますよね、何人か。

それは専門職としても必要だし、能力を持っているボランティアさんがいるなあと」

プロセス重視型事例との比較

最後に、筆者らがかつて視察を行った他事例との比較を試みた。有志で活動を始めた知多半島のNPOの事例では筆者らが見学に行ったときは活動内容・規模ともに発展していたが、最初の数年は全然参加者がおらず時間をかけて成長してきたとのことだった。これは完全なプロセス重視型の例である。これに比べると武豊町のサロン事業は町が関わり広報していることもあり最初から参加者が多いことに加え、同様に自主的な運営やメニュー開発もできているところをみれば、現状でハイブリッド型の選択は有効だったようにみえるが、まだ事業は始まったばかりであるため今後も継続的な観察が必要である。

おわりに

本連載のねらいは、介護予防を担う地域リハビリテーション関係者に「もう一つの介護予防戦略（＝福祉のまちづくり）」とは何かを理解してもらい「自分たちにもやれそうだな」と思ってもらうことであった。武豊町の介護予防関係者が従来のようなトップダウン型でない住民主体のボトムアップ型の事業の計画と実施に挑戦したプロセスを、うまくいった部分だけでなく苦労した部分を書くように意識してまとめた。当初のねらいが果たされたかどうかはわからない。武豊町の事業もまだ介護予防効果を上げていると言える段階ではないが、これからまちづくり型の介護予防に取り組もうとする方の参考になれば幸いである。

事業を計画している頃、最初は知多半島のNPOが運営するサロンのように介護保険事業を運営し自立採算でサロンを運営していくのが最終形だと思っていた。しかし、最近では地域住民の交流を盛んにし健康なまちをつくるという役割を果たせば、いつかなくなってもいいと考えるようになっていた。プロジェクトに参加している日本福祉大学のH先生もNPOになると組織の継続が目的になりニーズがないのに存続してしまう危険性を指摘していた。

一度サロン活動が終了しても住民には協議して自分たちで事業をつくった経験、町と協働したという記憶が残る。町には部署を超えて連携した、住民の社会活動に支援したという先例が残る。必要に応じてまた活動が生まれやすい土壌になる。それがソーシャル・キャピタル（社会的資本）の豊かな地域ではないだろうか。その共有された経験の一つであるワークショップについて職員が振り返っている。

「一つのサロンというものに、あれだけの人数で考えていくこともなかったですね。地域の人たちが一つの目標でって。それぞれ自分たちがボランティアでも高齢者や障害者のことで、手話のことでとか、一つひとつのことに対してサークル活動でというのはあるけれども、まったくいままで交流したことがない人たち同士が、初めて会う人もいたと思うんですけど、一つの目標に向かってまとまっていくということ自体がいままでなかったんじゃないかなあと思うんですけど。新しく立ち上げて、最初から考えていくというのを」

謝辞

本稿は、科学研究費補助金若手研究（B）課題番号17730347の助成を受け、日本福祉大学21世紀COEプログラム「福祉社会開発の政策科学形成へのアジア拠点」の一環として行った研究をもとに執筆しました。記して深謝申し上げます。