

多様なつながりのある
地域づくりを目指して

兵庫県 生活支援体制整備の 手引き



発行 社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会

(監修：兵庫県健康福祉部)

本冊子の目的と構成

冊子の目的 –生活支援体制整備の方向性と展開ポイントの確認に–

- 生活支援体制の整備は、従来のような全国での画一的なサービスの実施ではなく、各自治体と各地域の創意工夫による地域づくりを通じて高齢者の生活を支えることを目指した取組みです。このため、どこからどのように着手をすればよいのか、どうすれば目指す地域づくりにつながったといえるかが分かりにくいといえます。
- そこで、自治体職員をはじめ、生活支援に携わる関係者が具体的に支援を進める上で参考となるよう本冊子を作成しました。冊子は、平成30年度に設置した「生活支援体制整備検討会議」（P.17 参照）での検討をベースとし、兵庫県にも確認いただきました。
- 生活支援体制整備の方向性と展開のポイントを確認する冊子としてご活用ください。

構成

生活支援体制整備が目指す地域の姿 P.1

生活支援体制整備の進め方 P.3

行政による体制整備の進め方を3つのポイントで解説しています。

生活支援コーディネーターの役割 P.7

生活支援コーディネーターの役割と動き方を解説しています。

協議体運営のポイントと設置エリアを解説しています。

協議体とは？ P.9

多様な集いの場の発見と支援 P.13

集いの場づくりの意義と支援策を解説しています。

活動を「見える化」する2つの展開を解説しています。

生活支援体制整備における活動の「見える化」 P.15

生活支援体制整備が 目指す地域の姿

1

住民による主体的・自発的な地域づくりへ。
目指す地域は、社会的孤立を生まない、豊かで多様なつながりのある地域です。

生活支援体制の整備は「地域づくり」の視点で

生活支援体制整備事業が目指すのは、「**社会的孤立を生まない、豊かで多様なつながりのある地域づくり**」です。

現在、人口減少や高齢化の進行により、地域経済の衰退、移動手段の減少、商店の閉鎖、地域の担い手不足等が生じており、従来と同様の福祉サービス・支援だけでは、これまで通りの暮らしは難しい地域が出てきてます。また、人間関係の変化や希薄化に伴って住民相互の関心が低下し、社会的孤立による生活・福祉課題が深刻化しています。

これまでの介護保険制度は、主に個人を対象に介護サービスや生活支援・介護予防サービスの充実を図ってきました

た。しかし、それだけでは高齢者の地域のつながりや社会性を維持したり、生み出したりすることは困難でした。逆に、介護保険サービスの利用に伴い、地域でのつながりが希薄になった例もあります。このため、生活支援体制整備にあたっては、専門機関による支援だけでなく、住民同士のつながりを後押しし、社会的孤立を生まない地域づくりを進めることが重要です。

なお、社会的に孤立した高齢者の要介護リスクは高くなるという研究結果が出ており、その点においても社会参加やつながりの重要性が注目されています（コラム参照）。

地域づくりは「住民主体」が不可欠 - 地域の歩調と多様性を大切に -

豊かな地域づくりのためのポイントは、**住民自身が主体的に地域のことを考え、住民同士が丁寧に話し合っ地域**の方向性を描き、**取組みを進めること、すなわち「住民主体」**です。地域のことを一番良く理解している住民自らが地域のありようと必要な取組みを決める主体になるということです。

大切なのは、ある程度時間がかかっても地域住民の主体

性を引き出し、住民自身による地域づくりを側面的に支えることです。このためには、同じ市町域であっても、住民の意欲・状況などそれぞれの地域の歩調と多様性を大事にした体制整備とその取組みが求められます。このため、**生活支援サービスの担い手の確保が第一の目標とならないよう注意する必要があります。**

地域づくりの基本プロセス

原則的な地域づくりのプロセスは、①地域の理解、②地域づくりのための協議・協働のネットワークや組織づくり、③ネットワークや組織による活動展開です（図表1）。ネットワークや組織による活動展開には、様々な生活支援活動も含まれます。

①は、生活支援コーディネーター等が地域に出向いて住民の暮らしぶりや資源を知り、信頼関係を築いていく段階

です。この段階で、住民が意識していない自然な支え合い活動が発見されることもあります。こうした地域の“宝物”を探して「見える化」していくことが次の段階につながります。②は、住民・関係者の話し合いを通じて、地域づくりを進めるネットワークや組織をつくる段階です。③は、ネットワークや組織によって様々な活動が展開される段階です。この3つのプロセスは、行ったり来たりを繰り返

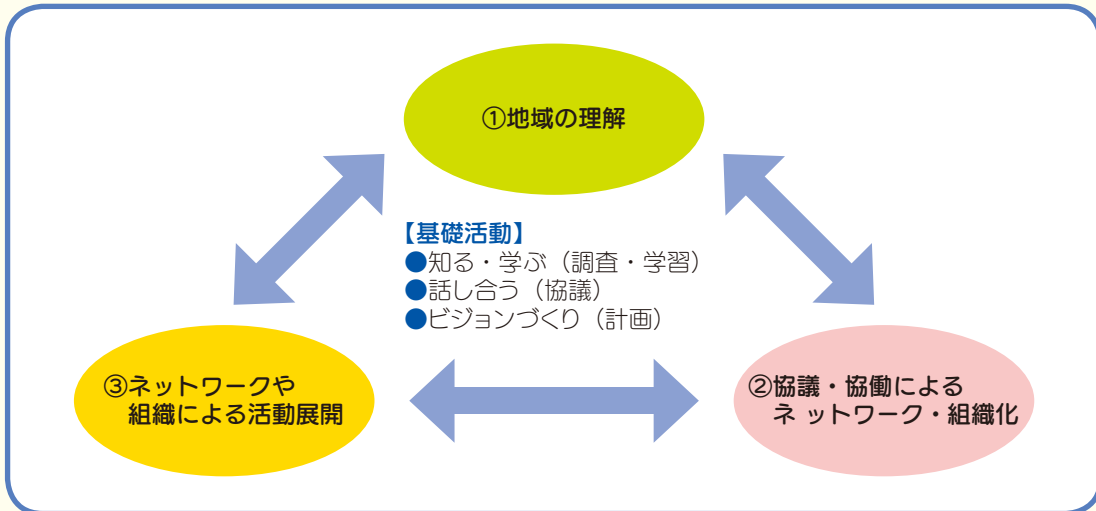
したり、同時並行で進んだりします。

特に重要で、時間を要するのが、①です。いきなり課題を協議するのではなく、日常会話や雑談も交えつつ、地域状況の共有や学びを繰り返す中で、様々な課題が認識されていきます。この過程で、既存の地域組織だけでなく、生活課題を抱える当事者やその暮らしぶりを知る人、幅広い

関係者が参画できるネットワークにしていきます。

生活支援体制整備という「協議体」とは、地域づくりの3つのプロセスすべての軸となる『協議の場』を指します。各住民から見える地域の現在の姿とこれから目指す地域の姿を共有化する協議の場は、地域づくりの推進力です。

▼図表 1 地域づくりの基本プロセスとそれを進める基礎活動

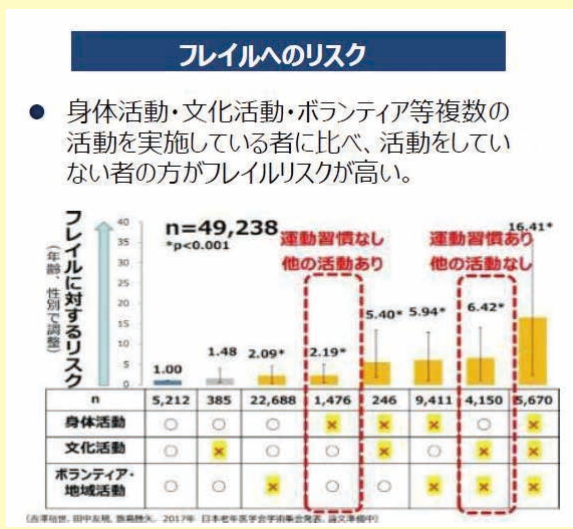


コラム 社会参加で介護予防

介護予防というと、これまで筋力トレーニングや体操教室などの機能訓練の活動がイメージされてきました。しかし、東京大学高齢社会総合研究機構等の研究によって、高齢者の介護予防には、積極的な人づきあいを含めた社会参加が有効だということがみえてきました。

加齢により虚弱になることを「フレイル」と言います。仲間と楽しい時間を過ごしたり、ボランティア活動をしたり、趣味の活動をしたりといった「社会参加」そして「栄養」、「身体活動（運動）」がフレイル予防の柱です。

体操教室や地域の集まり・会合等の多様な高齢者の社会参加の場が介護予防につながるという視点で、地域にどれだけ参加の場があるのかを点検してみましょう。



生活支援体制整備の進め方

2

生活支援体制整備を進めるためには、行政と社協、地域包括支援センターの三者の連携が必須です。

生活支援体制整備の進め方

生活支援体制整備の進め方

- 1 地域づくりを推進する各機関連携と役割分担の確認
- 2 圏域ごとのネットワーク形成
- 3 地域福祉計画等に位置づけた計画的な事業の推進

■各機関の連携及び役割分担

生活支援体制整備を推進するためには、それを支援する行政、社会福祉協議会、地域包括支援センターなどの関係する機関が同じ方向を向いて、役割認識を十分に行うことが必要です。その上で、各機関と連携のもとで、それぞれの役割に応じた支援を実施していかなければなりません。まずは行政と地域福祉を推進する社会福祉協議会、高齢者の身近な相談窓口である地域包括支援センターの3者が共通認識を持ち、地域づくりに向けた協働の支援体制をつくる必要があります。生活支援体制整備事業の目的や働きかけのエリア、支援の方向性を協議して共通認識を持つことがチームによる地域支援の土台となります。

次に、生活支援コーディネーターのバックアップ体制づくりが必要です。生活支援コーディネーター個人に全てを委ねるのではなく、関係者が協働してコーディネーターの活動を支援していく必要があります。例えば組織間での課

題共有・検討の場づくりや、コーディネーターの研修・交流の場づくりです。コーディネーターだけで課題を抱え込まず、チームで共有して一緒に課題解決に動くための体制です。

3つ目は、市内での地域づくりを推進する様々な分野（保健、まちづくり、地域振興、市民協働、産業振興、スポーツ、生涯学習等）の担当課が連携していかなければなりません。

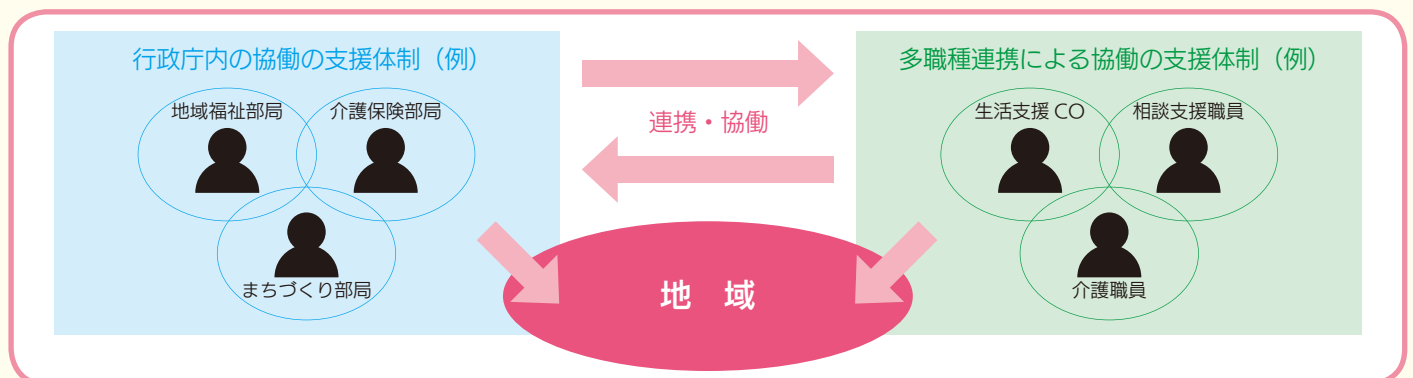
P4で述べる各市町の行政計画に位置づけ、段階的に取り組みを進めることが大切です。



取組みのヒント

- 生活支援コーディネーターへの支援
(西宮市 P. 5)
- 生活支援コーディネーターと保健師等の協働
(淡路市 P. 6)

▼図表 2 協働による支援体制のイメージ



■ 圏域ごとのネットワーク形成

地域包括ケアシステムの構築のためには、ネットワークをつなげて課題解決の仕組みをつくる必要があります。

この仕組みは大きくは、①小地域の住民相互の助け合いの仕組み、②住民と福祉専門職が協働する仕組み、③専門職間連携の仕組み、④資源開発・政策形成の仕組みの4つに分けられます。これらはネットワークが生まれることでつくられるため、行政は各圏域の協議の場を整備し、運営を支えることが大切です。

兵庫県地域福祉支援計画では、次の4つの圏域ごとのネットワークを例示しています。自治体の実情に合わせてこれらの構想をつくることが求められます。地域づくりの観点で大切なのは、住民の生活感覚に根差した小地域からのネットワークづくりです。

【第1 圏域】 概ね自治会域～小学校区域

住民の見守り等を進める個別支援のネットワーク（地域見守り会議、随時型のケース会議等）

【第2 圏域】 概ね小学校区域

住民同士、または住民と福祉専門職によるネットワーク（地域ネットワーク会議等）

【第3 圏域】 概ね中学校区域

福祉専門職間のネットワーク（地域ケア個別会議等）
※介護保険における第2層に該当

【第4 圏域】 市町域

市町域における代表者等による制度・仕組みづくりのためのネットワーク（セーフティネット会議、地域ケア推進会議、地域自立支援協議会等）※介護保険における第1層に該当
（「第4期兵庫県地域福祉支援計画」P.41より）



取組みのヒント

- 生活支援体制整備と重層的なネットワークづくり（宝塚市 P.11）

■ 地域福祉計画に位置づけた事業推進

地域づくりやネットワーク形成を推進する生活支援体制整備事業は、市町介護保険事業計画（老人福祉計画）だけでなく、福祉分野の上位計画である市町地域福祉計画に位置づけ、地域づくりの推進体制の共通基盤をつくることが重要です。

特に、エリアの設定（P.10 図表4参照）や住民組織、協議の場は、地域福祉計画においても地域力強化の方策として言及されることもあるため、整合性を持たせることが必要です。



取組みのヒント

- 介護保険事業計画と地域福祉計画の連動（西宮市 P.5）



コラム 地域を支援する専門職の複数配置

現在、介護保険制度に基づき、要支援・要介護の高齢者や家族（個人）の地域生活を支援する専門職として介護職員やケアマネジャー等が活躍しています。また、地域包括支援センターが概ね中学校区エリアに設置され、高齢者の総合相談や支援のためのネットワークづくりも担っています。

一方、生活支援体制整備事業が始まるまで、住民主体の地域づくりに向けた専門職は介護保険制度上では位置づけられていませんでした。福祉分野では、従来から社会福祉協議会の地域担当職員がその役割を担ってきました。しかし、必ずしも圏域単位で職員が配置されているわけではありません。

このため、第4期兵庫県地域福祉支援計画では、地域づくりを支える専門職の適切な配置により、住民組織づくりや協議の場づくりなどを進める体制の充実・強化が必要であるという点が盛り込まれました。同計画（P.52）では、「生活支援コーディネーターについては、介護保険制度の改正により新たに財源措置されているものであることから、単に既存のコミュニティワーカーと兼務で配置するのではなく専任配置を基本とする。（中略）全ての市町が第1層（市町区域）、第2層（概ね中学校区域）にコーディネーターを配置する」とされています。



取組みのヒント

行政と社協の連携体制の整備【西宮市】

POINT

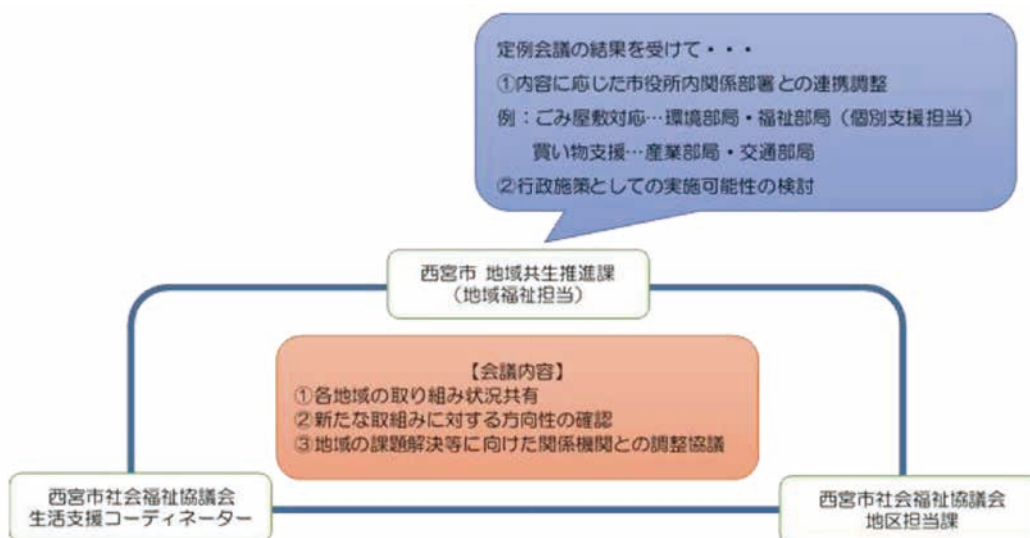
- 生活支援コーディネーターを配置する市社協と市による毎月の定例会議で共通認識づくり
- 定例会議により明確になった課題をベースに庁内連携の働きかけ
- 各地域で既に進んでいる住民主体の地域福祉活動との連動
- 介護保険事業計画と地域福祉計画の連動

西宮市では、第1層（全市域）に1名、第2層（市が設定する地域包括ケア連携圏域：複数包括エリア）に5名の生活支援コーディネーターを、西宮市社会福祉協議会に業務委託して配置しています。生活支援コーディネーターの業務状況は、市担当課、市社会福祉協議会の第1層・第2層生活支援コーディネーター及び社協関係担当課による毎月の定例会議にて共有しています。

定例会議は、平成27年度に生活支援コーディネーターを配置した際、生活支援コーディネーターが、どのような役割を持って業務を遂行していくかを市・社協で検討することを目的に開始しました。定例会議では、①各コーディネーターの各地域での動きに関する報告（居場所づくり、ごみ屋敷対応等）②新たな取組みに対する方向性の確認（事業の目的や、市の事業としての実施可能性等）③地域課題の解決に向けた市役所内の各部署との連携について情報共有と協議を行っています。これにより、市・社協の各担当者が取組方針を共有しながら業務を進めることができ、生活支援コーディネーターが動きやすい体制の構築につながっています。また、定例会議での話し合いにより、市役所内の各部署との連携が必要な事項とその理由が明確にでき、各部署との調整をおこなう市担当課にとっても大きな意味のある会議になっています。

生活支援体制整備は、市介護保険事業計画に加えて、市の第3期地域福祉計画に重点的な施策・事業として位置づけ、地域福祉の推進と連動させています。具体的には、地域福祉として進められていた、地域住民と地域包括支援センター等の福祉専門機関、関係機関が話し合う「地区ネットワーク会議」（概ね小学校区エリア）を2層協議体に位置づけています。

生活支援体制整備における市・市社協の連携体制





取組みのヒント

地域づくりに向けた多分野・多職種との協働【淡路市】

POINT

- 生活支援コーディネーター（社協配置）と地域包括支援センター職員と保健師の 3 者連携の協働会議の設置
- 住民主体の「集いの場」への 3 者の訪問と地域理解の共有化
- 1 層コーディネーターによる 2 層への支援
- 介護現場と地域住民の協働に向けた働きかけ

淡路市では、「住み慣れた地域で自分らしく暮らし続けるまちづくり」に向け、生活支援コーディネーターが地域包括支援センター等の高齢福祉分野の職種だけではなく、保健部門の健康増進課保健師（以下「保健師」という）等と連携した、チームによる生活支援体制づくりに取り組んでいます。また、まちづくりは多分野・多職種の専門職だけで進めるものではありません。地域住民と協働した地区診断の実施等、住民自身が考え、つくり上げる支え合いの地域づくりを体制整備の根本としています。

その手段の一つとして推進しているのが、「いきいき 100 歳体操」です。介護予防と社会参加による地域での支え合いを目指し、平成 22 年度から「いきいき 100 歳体操」に取組み、平成 31 年 3 月末現在で 113 か所の拠点が生きています。この他、ふれあいいきいきサロンが 117 か所あります。従来はこの「いきいき 100 歳体操」を、地域包括支援センターと保健部門を担う健康増進課の 2 課で始めましたが、平成 30 年度からは生活支援コーディネーターが加わり、地域包括支援センター、保健師の 3 者で協働会議を開始して共に推進しています。3 者は、会議を開くだけでなく、「地区カルテ」を共有したり、共に体操教室やサロン等の住民の集いの場を訪問したりしています。訪問時には、参加者の身体面の変化だけでなく、地域の困りごとを住民と一緒に考え、地域の特性を把握することに努めています。これが、住民同士の新たな生活支援を生み出す場になっていきます。

住民主体の集いの場への訪問・住民との協働を、2 層の生活支援コーディネーターと地域包括支援センター職員、保健師で進める一方、こうした 2 層の動きを観察して分析し、共通する課題を見出したり、全市域でのネットワークを働きかける役割を、1 層の生活支援コーディネーターが担っています。全市域のネットワークでは、生活支援体制をつくる重要な担い手である訪問介護や通所介護の連絡会議に 1 層コーディネーターが参加し、介護現場と地域住民の協働による支え合いを模索しています。

今後は、移動支援のニーズをはじめ地域だけで解決できない課題について、地域包括支援センター職員と生活支援コーディネーターが中心となり、多職種が参加する地域ケア会議を活用した共有と協議を行っていく予定です。また、まちづくり政策課等の他部局と連携を行い、市全体で検討していく庁内連携の体制の構築を目指します。



「いきいき 100 歳体操」の様子

3

生活支援コーディネーターの役割

生活支援コーディネーターの役割は、地域の支え合い推進を通じた地域のエンパワメントです。

地域の支え合い推進による「地域のエンパワメント」

生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）の最大の役割は、**地域の支え合い推進を通じた地域のエンパワメント**です。地域のエンパワメントとは、**地域に元々備わっている力を発見し、それを引き出すことで、より暮らしやすい地域づくりにつなげることを指します。**

この役割だけをみれば、介護保険を財源としている生活支援コーディネーターと社会福祉協議会に配置される地域担当職員は類似してりますが、生活支援コーディネーターとして特に大切な役割が2つあります。1つ目は、高齢者の社会参加や生活支援のニーズへの対応から地域づくりを進める点です。その際、高齢者のニーズ対応を通して、高齢者以外の住民も暮らしやすい地域とする視点も大切です。2つ目の役割は、高齢者等の生活を支えるNPOや介護事業者、生活協同組合や農業協同組合、社会福祉法人、企業

といった幅広い主体に、高齢者個人へのサービス提供や支援だけでなく、地域のつながりの中で生活する視点を理解してもらい、地域づくりへの参加を後押しすることです。特に、少子高齢化、人口減少が進む中で都市部・郡部に関わらず、地域の様々な組織や活動が弱まっています。こうした地域を支えるため、地域内外の様々な資源を地域づくりにつなげる役割が大いに期待されています。

これらの役割を踏まえつつ、地域づくりという共通した役割をもつ社会福祉協議会の地域担当職員と生活支援コーディネーターは、連携して活動することが重要です。



取組みのヒント

- 幅広い主体の地域づくり参加の促進
(宝塚市 P.11、豊岡市 P. 12)

生活支援コーディネーターの動き方

生活支援コーディネーターが進める地域づくり支援の基本プロセスは、P.1～2のとおり①地域の理解、②地域づくりのための協議・協働のネットワークや組織づくり、③ネットワークや組織による活動展開です。これをコミュニティワークといいます。

国のガイドラインで示される6つのコーディネート機能は、これらのプロセスを通して地域住民が課題を共有化することから発揮されます。とりわけ、「5. 生活支援の担い手の養成やサービスの開発」と「6. ニーズとサービスのマッチング」の解釈には留意が必要です。これらを生活支援コーディネーターが一手に担うのではなく、NPO

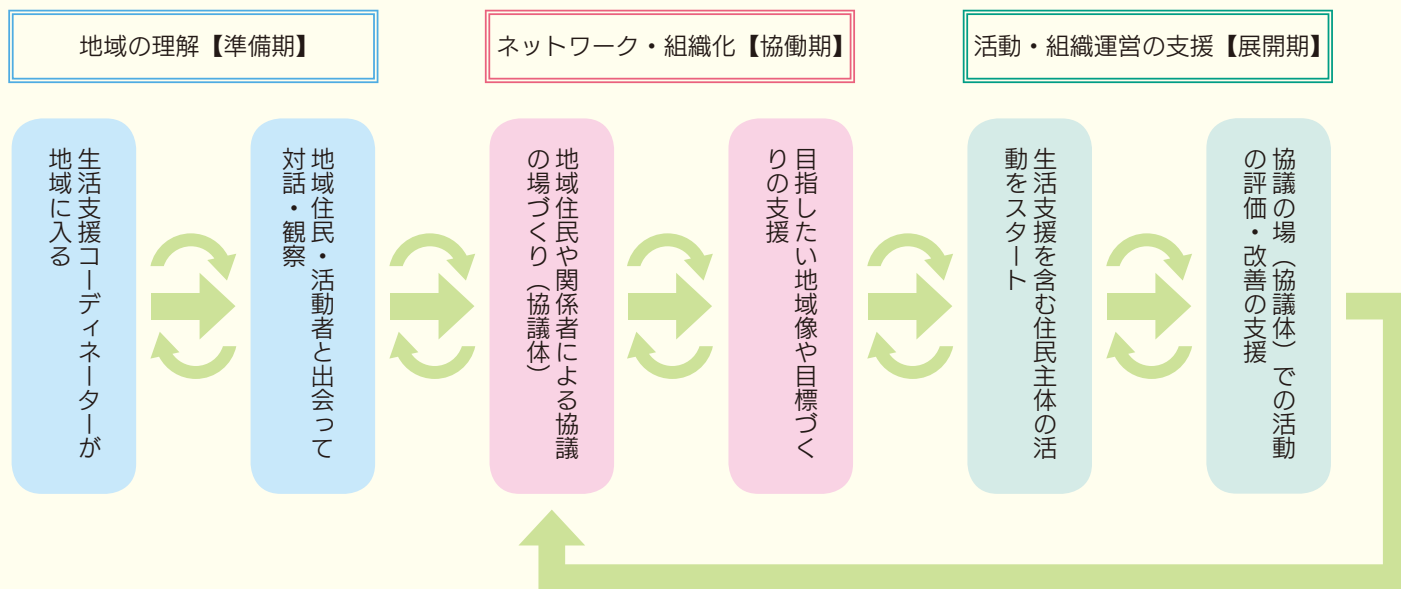
や事業者、生活協同組合等も含む幅広い主体による協議の過程を経て、生活支援サービスの主体がつくられたり、ニーズとサービスのマッチングが進んだりするという理解が重要です。また、ここでいうニーズは個人のニーズだけでなく、地域全体のニーズを含んでいます。

生活支援コーディネーターの具体的な動きとして、まずは地域に向いて地域を知ること、調べることから始めましょう。それをできるだけ様々な立場の住民と共有することが、目指す地域の姿やニーズを協議する場（協議体）づくりと具体的な活動を進めるネットワーク・組織づくりにつながります（図表3）。

参考：コーディネーターと協議体によるコーディネート機能の考え方

- 1 地域のニーズと資源の状況の見える化
 - 2 地縁組織等多様な主体への協力依頼等の働きかけ
 - 3 関係者のネットワーク化
 - 4 目指す地域の姿・方針の共有、意識の統一
 - 5 生活支援の担い手の養成やサービスの開発
 - 6 ニーズとサービスのマッチング
- (介護予防・日常生活支援総合事業ガイドラインより)

図表3 協議の場（協議体）を軸とした生活支援コーディネーターの動き方の基本



※図のステップは、実際には行きつ戻りつしながら展開されていきます。

※一つひとつのステップには、住民や生活支援コーディネーターを含めた関係者の気づきと動きを「待つ」ことも含まれます。

第1層生活支援コーディネーターの役割 - 第2層の支援・マネジメント -

第1層生活支援コーディネーターの役割

- 1 第2層の取組みの共有と支援・助言
- 2 市町全域、広域に関わる課題の抽出
- 3 広域で活動・事業を展開する団体・組織・企業等のネットワーク化

第1層コーディネーターの一番大きな役割は、**第2層コーディネーターへの支援と、当該市町全域を俯瞰的に把握した上でのマネジメント**です。第一義的に第2層の生活支援コーディネーター業務を支え、マネジメントするのはその所属組織です。その上で、配置された第2層コーディネーターをつなぎ、共通課題を把握した上で対応を協議する場を設定したり、必要な支援をおこなうのが、第1層コー

ディネーターの大きな役割です。第1層と第2層は上下関係ではなく、連携・協働する関係であるという理解が基本です。



取組みのヒント

- 第1層コーディネーターの動き (淡路市 P.6)

協議体とは？

－住民が参加し、活動し続ける協議の場

4

協議体とは、生活支援体制整備を進めるための協議の場です。住民が参加・活動し続ける実質的な協議の場として運営することがポイントであり、実情に応じた工夫が必要です。

協議体運営の5つのポイント

協議の場（協議体）運営ポイント

- 1 既存の地域の集まり（協議の場）を生かす
- 2 高齢者の暮らしぶりを知る人の参加を呼びかける
- 3 協議の場（協議体）の複層化・多様化
- 4 目指したい地域像から協議する
- 5 対象・課題を限定しない

協議体とは、地域づくりを進めるための地域住民や関係者による“協議・協働の場”です。話し合いを通して、“今までの暮らしを続けていきたい”“地域をこうしていきたい”という地域住民らの思い・考えとそれぞれの力が互いに組み合わさることが、地域づくりの推進力です。このため、例えば関係者を集めて年1回なんとなく開催するという形式的な会議にならないよう、集まるメンバーによる主体的な話し合いが進むような進行を工夫するとともに、その後の具体的な取組みも意識した柔軟な運営が大切です。

住民主体の地域づくりを実質的に進めるための協議の場の運営ポイントを5点あげます。1つ目は、**地域にある既存の協議の場（協議体）をできるだけ生かす**ことです。生活支援体制整備の目的は協議体づくりではなく、住民

主体の地域づくりです。その趣旨に立てば、新しい協議体づくりを無理に進めるよりも、既存の集まり（協議の場）の状況と機能を把握して活性化することも大切です。生活支援コーディネーターが地域に出向き把握してきた情報を行政とも共有する中で、必要な協議の場（協議体）を柔軟に構想しましょう。

2つ目は、**高齢者の暮らしぶりを知る人の参加を呼びかける**ことです。地域づくりに向けて話し合う集まりにするためには既存の団体だけではなく、地域の高齢者の暮らしぶりを知る人に参加してもらうことが大切です。地域の実情に応じ、一定の頻度で開催して継続的な取組みとしましょう。

3つ目は、**2層（中学校区）単位に1つの協議の場（協議体）があれば十分であるという発想に立たない**ことで



コラム 課題解決型とビジョンづくり型－地域づくりはビジョンづくり型から－

地域づくりのアプローチには、大きくは「課題解決型」と「ビジョンづくり型」の2つがあります。

「課題解決型」は、課題を把握し、その要因分析と解決策の計画づくりを検討するアプローチです。福祉専門職や組織力のある団体は、一般的にこの方法を採用することが多いです。

「ビジョンづくり型」は、ありたい地域の姿を共有し、現在できていることの再評価をした上で、ありたい地域像から逆算してできることを検討するアプローチです。住民による地域づくりでは、既にも実施していることの価値（意義）を再発見し、そこからモチベーションを高める働きかけが大切です。

す。住民にとって、より身近な地域にテーマ（課題）に合わせた多様な協議の場があることで、きめ細かい生活支援体制が促進される場合もあります。

4つ目は、**住民主体の協議の場は、地域課題について議論し、解決に結びつけるというよりも「ビジョンづくり型」で話し合う**ということが有効です。「ビジョンづくり型」とは、いま地域で活動していることの意味を確認し、そこから目指したい地域像に向けて実施できることを話し合うという方法です。課題解決を直接話し合うよりも、ビジョンづくり型で協議を進める方が住民の関心や意欲が高まり、取組みも進みやすくなります。

5つ目は、**高齢者のニーズや課題からスタートしますが、**

それだけに限定しないということです。高齢者の健康・介護問題は地域住民の大きな関心事ではありますが、災害時のことや子どもとの関わりなど、地域の暮らしの視点でみれば高齢者の関心や困りごとは地域全体の多岐にわたる課題に広がります。高齢者の暮らしや社会参加を考えていく中で、子どもや支援が必要な障害者、一人親世帯などの視点もあわせていきましょう。



取組みのヒント

- 幅広い主体の地域づくり参加の促進
(宝塚市P.11、豊岡市P.12)

協議の場（協議体）のエリア

地域支援事業実施要綱によると、生活支援コーディネーターは、第1層（市町域）と第2層（日常生活圏域・概ね中学校区）のエリアに配置することとされています。しかし、国のガイドラインでは、「地域の実情に応じた（コーディネーターの）多様な配置を可能とする」とされています。また、日常生活圏域・第2層において協議体を立ち上げる例も掲載されていますが、「設置の手法については、地域の状況によって様々である」とされています。

住民による協議の場づくりは、地域福祉での日常生活圏域（自治会域や小学校区）など、より身近な圏域を中心に行われてきたため、介護保険制度の日常生活圏域のみを無理にあてはめることのないよう留意して圏域を設計する必要があります。

地域住民が、自分たちの暮らしの問題として考えられるエリアは、自治会域から小学校区域です（図表4）。地域住民が暮らしの実感をもって生活するエリアでの協議の場の状況を把握し、必要な協議の場（協議体）をつくっていくという考えも大切です。

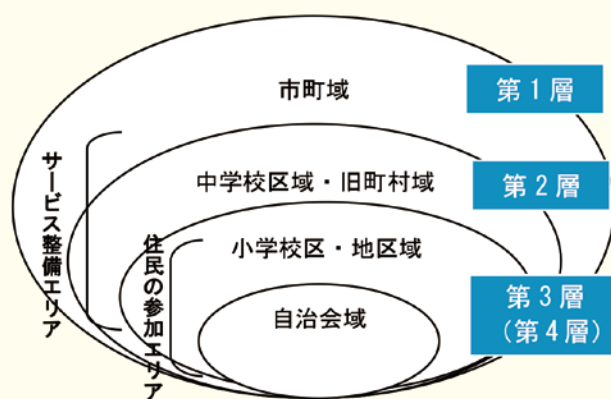
つまり、2層エリアに3小学校があれば3つの協議体づくりを進めたり、自治会ごとの協議体づくりを進めたりすることも地域の状況によって検討していかなければなりません。都市部では小学校区、郡部では自治会域が住民の暮らしの基盤となることが多い実態を踏まえ、第2層だけでなく、図表4のように様々なエリアを設定し

て協議体づくりを進めていくこともあります。

その上で、第2層エリアで3つの協議体が集まって学び合ったり、行政や専門職と協働した広域の仕組みづくりを話し合ったりする場を設けるのは有効です。

いずれにしても、**地域のこれまでの成り立ちを含めて、地域住民が話し合いをしやすいエリアを見出し、トップダウンの協議体設置にならないようにすることが大切です。**

図表4 協議の場（協議体）のエリア





取組みのヒント

既存の協議の場を生かした多様な協議・協働の場づくり【宝塚市】

POINT

- 概ね自治会・小学校区・ブロック・全市エリア別の重層的なネットワーク
- 小学校区にある既存の協議の場を2層協議体に位置付け
- 地域住民、福祉施設、民間事業所のネットワークで生活支援活動を展開

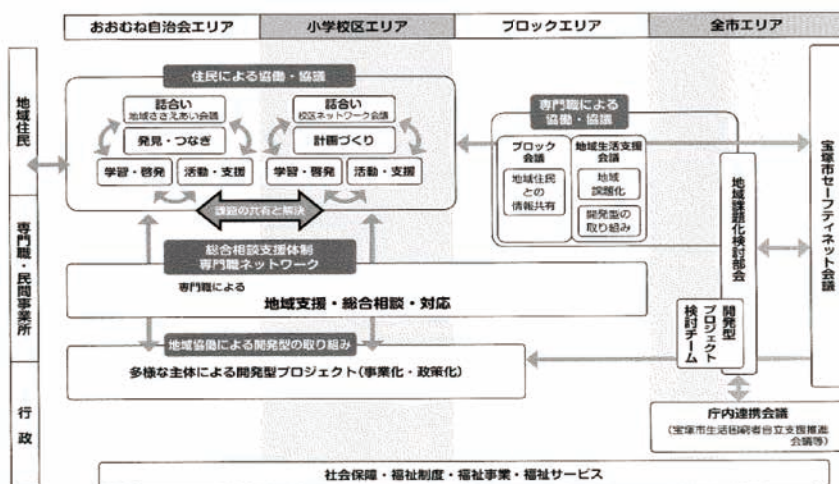
宝塚市では、平成17年より概ね小学校区ごとに組織された「まちづくり協議会（以下、まち協）」が、地域の生活課題を話し合う場として「校区ネットワーク会議（以下、NW会議）」を定期的で開催しています。生活支援体制整備事業では、地域内の見守り・支えあいについて話し合う同会議を第2層協議体として位置づけています。会議は、2か月に1回の頻度で開かれるところから年数回のところまで、地域によって様々です。

各地域だけで解決できない課題は、専門職が地域住民と協働して課題解決を図るために小学校区域よりもさらに広いブロックエリアで専門職間の会議体を設けています。そこでも解決に至らない課題は、「宝塚市セーフティネット会議」を第1層協議体として運営しています。この会議は、市が設置し、社協と協働で運営をする場となっています。メンバーは、行政と社協の他に、自治会、民生委員、当事者団体等で構成しており、地域だけでは解決困難な制度の狭間にある生活課題を解決するための方向性・解決方策の検討、関係団体等のネットワークづくりをおこない、地域での実践につなげています。

協議の場を軸に、各地域では様々な地域課題の解決が取り組まれています。比較的高齢化率の低い集合住宅エリアにあるA地区のまち協では、今後10年～20年先を見据え、平成25年から住民主体の生活支援活動や毎日開所型のつどい場が立ち上がっています。また、ベッドから落ちた高齢者からの相談がきっかけとなり、見守りについて検討する場の必要性が認識され、NW会議が始まりました。話し合いを重ねる中で、緊急時の対応方法の検討や気になる人と支えてくれる人のマップづくり、また、地域活動の掘り起こし、それらを一覧にするなどの情報発信（情報誌づくり）などが進められています。A地区の協議体では、見守りにおける各団体の役割についても協議し、お互いの役割やつながりについて整理しています。

こうした取り組みを進めることで、住民だからこそできる見守り活動に加え、地域の福祉施設や民間事業所（コープ、コンビニ、歯科医など）との協働による生活支援活動がスムーズに取り組めるようになってきています。

■ ささえあう仕組みづくり ～地域福祉における課題解決のネットワーク図～





取組みのヒント

地域コミュニティ組織と連動した生活支援体制の整備と地域づくり【豊岡市】

POINT

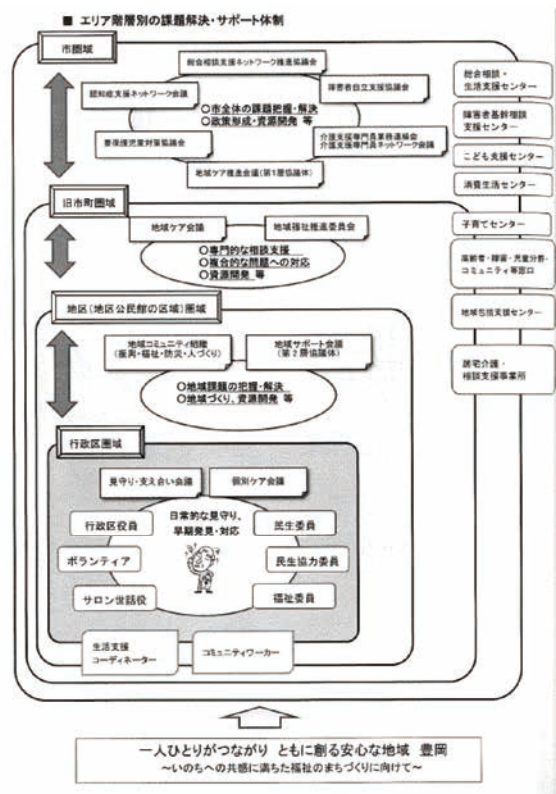
- コミュニティ政策との連動
- 介護保険事業計画と地域福祉計画の連動
- 社会福祉法人、企業・団体が参画した生活支援体制づくりの働きかけ

豊岡市では、コミュニティ政策の一環で、平成 26 年度よりモデル地区での取組みを開始し、旧地区公民館域で「地域コミュニティ組織（まちづくり協議会）」による地域づくりを推進・支援しています。生活支援体制整備事業による協議体（豊岡市では「地域サポート会議」と呼ぶ）は、この「地域コミュニティ組織」と連動して進めています。

具体的には、市社協が地域コミュニティ組織の活動支援を行う中で、地域課題を話し合う場を支援したり、話し合いの場が持てるように働きかけを行っています。生活支援体制整備においては、地域コミュニティ組織等が既に設けている協議の場を「協議体」に位置付け、地域課題の協議や解決が進むように取組みを進めています。生活支援体制整備事業は、地域福祉を進める基盤と位置付けられ、市の介護保険事業計画だけでなく地域福祉計画にも位置付けられています。

地域で住民間の協議を重ねることで、地域住民が主体となった様々な取組みが生まれています。例えば、但東地域の協議体では、住民同士の支え合い活動を行う「生活支援部会」を協議体と位置付けて活動を展開しています。同地区では、一人暮らし高齢者や運転免許を返納して移動が困難になった高齢者が増えている現状があります。このため、実際に高齢者が何に困っているのかを調査した上で、ゴミだし、草とり、買い物など日々の困りごとを支援する活動を一人ひとりのニーズに合わせて、きめ細やかに進めています。他の地区においても、地域課題についての話し合いを進める中で、具体的な活動へと結びつき始めています。

地域づくりの動きは、地域住民だけではなく社会福祉法人、企業・団体などの協力体制も必要です。現在進めている社会福祉法人との連携や、既に連携をはじめている「生協コープこうべ」などを始めとした企業・団体等との一層の関係づくりを進め、地域と多くの関係機関や団体が連携・協働しながら、つながりをもった地域づくりを進めていきます。



多様な集いの場の発見と支援

5

住民主体の集いの場は、高齢者等の社会参加とつながりづくりのきっかけになります。体操やふれあいサロンに限らず、多様な集いの場づくりを進めましょう。

集まることで地域がつながる

多様な集いの場の意義

- 1 住民同士が知り合いつながるきっかけづくりになる
- 2 高齢者の社会参加を通じた介護予防につながる
- 3 孤立しがちな人の地域の居場所づくりになる

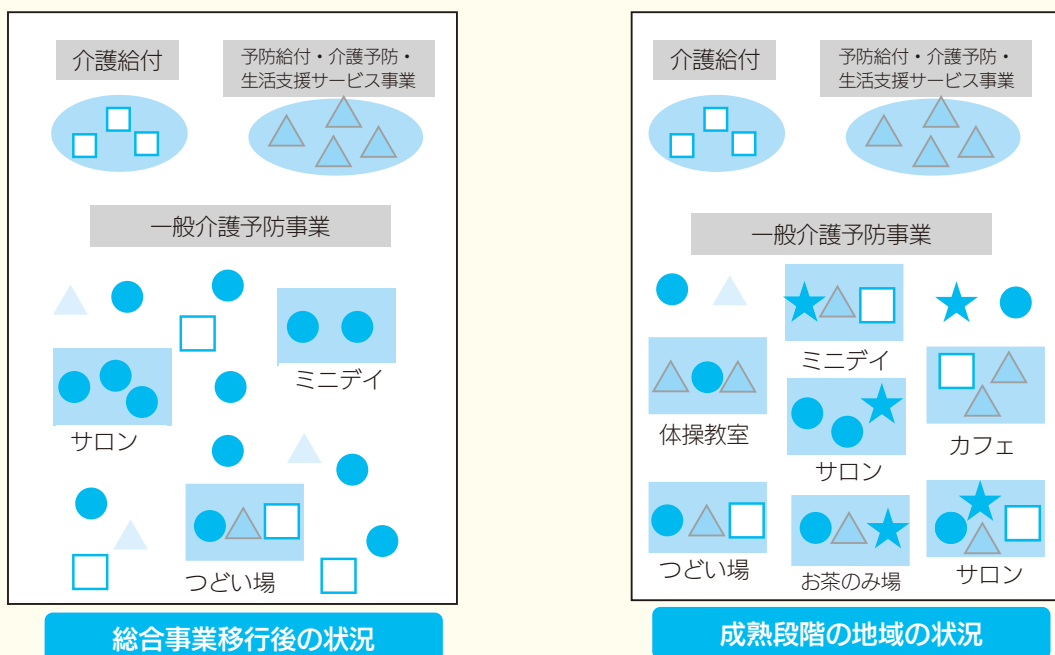
体操やふれあいサロン、ミニデイ、サークル活動や各種教室、喫茶店や居酒屋、公園、畑でのおしゃべりなど、地域には住民が集まる「場」や様々ななじみの人間関係があります。また、高齢者の就労の場も、社会参加の場です（図表5）。

このような場は、そこに集まる住民が互いを知り、見守り・生活支援をおこなうきっかけになります。互いが知り合うこと抜きに、ボランティアな見守りや生活支援

は生まれません。

多様な集いの場が高齢者の社会参加を促し、介護予防にもつながります。また、孤立しがちな住民にとっての居場所づくりにもつながります。体操やサロンづくりを促進するだけではなく、高齢者一人ひとりがやりたいことを実現できる場がある豊かな地域づくりを進めていくよう努めましょう。

図表 5 地域包括ケアシステムによる地域づくり



出典：「地域支援事業の新しい総合事業の市町村による円滑な実施に向けた調査研究事業報告書」
三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング(2015.3)を改変

住民主体の多様な集いの場づくりの支援策

■地域の集いの場を把握する

集いの場の拠点整備は、生活支援体制整備だけでなく、他の行政施策の状況もみたと、その機能や整備エリアを判断することになります。地域内の拠点、たとえば公民館や自治会館、県民交流ひろば、社会福祉施設、事業所・商店等での住民の活動や営みを把握し、理解することからはじめましょう。

■常設型の集いの場支援の考え方

集いの場の開催頻度は、月1回程度や不定期の活動もあれば、週1～2回のもの、常設型まで様々です。それぞれの拠点での活動や場には住民にとっての意味があります。それを重視しながら、地域に必要な拠点について、協議の場で話し合っていきましょう。

“いつでもふらっと寄れる”常設型の拠点運営は、人材や財源など運営基盤がある組織体でなければ運営は困難です。地域内にそのような組織がない場合、すぐに地域で常設型の集いの場をつくるということにはなりにく

いでしょう。住民主体の常設型の集いの場の設置にあたって、地域住民によるネットワークが地域に根付いていない状況であれば週1～2回の拠点運営が根づいてから常設型に移行するというような段階を経た運営と息の長い支援が必要です。

■一般介護予防事業の活用

国のガイドラインでは、住民主体の集いの場に活用できる財源として介護予防・日常生活支援総合事業のうち、通所型サービス（通所型サービスB）と一般介護予防事業（地域介護予防活動支援事業）が例示されています。通所型サービスの対象が基本チェックリストの対象者や要支援者であるのに対し、一般介護予防事業は元気な高齢者を含め幅広い対象が想定されています。

地域住民が主体となった集いの場という観点では、対象者を限定せずに、一般介護予防事業を生かして多様な集いの場づくりを支援することが大切です。

💡 取組みのヒント

人が集まりつながる！地域がつくる多様な集いの場【伊丹市】

伊丹市では、市内全17小学校区に組織された地区社会福祉協議会（以下、地区社協）役員や地域包括支援センター等の専門職、当事者等の多様な関係者が地域の課題を共有し、話し合う場として「地域福祉ネット会議」（以下、ネット会議）を開催しています。また、高齢者をはじめとした地域住民の多様な集いの場として、ふれあいいきいきサロンだけでなく、コミュニティ・カフェや子ども食堂など多様な集いの場づくりを推進しています。

そのうちのひとつが、コミュニティ農園です。A地区社協で高齢住民より、「要介護状態となり、畑の手入れができず困っている」という相談があり、その対応をネット会議で協議したところ、「地域の人たちが集えるコミュニティ農園にしよう！」という話になりました。相談者もとても喜び、住民有志によるボランティアチームが結成され、コミュニティ農園活動がスタート。近隣住民が相談者を気にかけるようになるなど、新たなつながりも生まれました。野菜収穫の際には、高齢者だけでなく、幼稚園や子ども会、障害福祉事業所の利用者など多くの人が集う場ともなっています。不登校生やひきこもりであった人たちが参加することもあります。

住民の相談から始まったこの活動は、地域の集いの場としてだけでなく、孤立しがちな人たちの地域の居場所、社会参加への第一歩としての役割を担う場ともなっています。

6

生活支援体制整備における活動の「見える化」

生活支援体制整備における活動の「見える化」は適切な指標づくりを通じて行いましょう。地域の孤立者をなくし地域住民の社会参加を促進するための具体的な目標も考えましょう。

特に、住民主体で策定する地域別の「小地域福祉計画」は生活支援体制整備による活動の「見える化」にもつながります。

活動の「見える化」とは

活動の「見える化」の意義

- 1 生活支援体制整備の目標設定・共有とそれに基づく着実な活動（活動の計画）
- 2 生活支援体制整備に関する地域住民等への理解促進（活動の普及）

ここで述べる活動の「見える化」には2つの意義があります。1つ目は、**生活支援体制整備の目的に向け、着実に事業の進捗を進めるための「見える化」**です。地域の中で議論を重ね、適切な指標を設定することで関係者の協働が生まれ、PDCAサイクルでの着実な活動につながります。ここでいうPDCAとは、必ずしも行政が立てた計画通りに進めるという意味ではありません。地域に入って対話を重ね、地域住民や関係者と一緒に動いてい

く中で、目標や次の取組みがみえてきますから、それを地域住民等と共に計画化するのが基本です。

2つ目は、**一般地域住民や関係者が生活支援体制整備事業の目的や意義を理解するための「見える化」**です。この一環として県内では、地域内の資源マップづくりや活動事例集の作成、フォーラム・研修会の開催等を通じた普及活動が進められています。

活動の「見える化」の推進

活動の「見える化」による着実な活動の展開

- 1 計画に基づき活動経過や結果を記録・共有化
- 2 地域住民による小地域福祉計画の策定支援

活動を着実に展開していくためには、行政・社協・地域包括支援センターが、生活支援体制整備事業の大まかな見通しと段取りを計画することが有効です。どのエリアの地域に対し、どのような働きかけをいつまでに行うのかについて共有しましょう。この見通しは、地域の歩みによって変更しうるもので、これに縛られるものではありませんが、行政と社協、地域包括支援センターの共通目標として、3者が協議して作成しましょう。なお、「2生活支援体制整備の進め方」で触れたとおり、介護保険事業計画や地域福祉計画へ反映することが大切です。

また、「地域の孤立者をなくす」「独居高齢者とつなが

りをつくる」などの具体的な目標を検討して示すことも重要です。

関係者の見通しや共通目標に基づく生活支援体制づくりの活動経過や結果の「見える化」を行いましょう。これには、先に記載している資源マップや活動事例集の他、コーディネーターの活動記録と実績報告が含まれます。活動記録は、住民や行政との共有・報告だけではなく、生活支援コーディネーター間の動きを共有し、悩みや課題の解決に向けた検討をおこなう際にも活用できます。

地域別で住民がつくる小地域福祉計画づくりも有効です。計画というとハードルが高いように思えますが、ま

ずは地域住民の希望・目標と取組みの方向性が記載されたレベルの資料作成から始めても構わないでしょう。県内では「小地域福祉計画」や「地区福祉計画」などの名称でいくつかの市町社会福祉協議会がその策定を推進・支援しています。近年は、まちづくり協議会等の住民自治組織が地域づくり計画を策定するところも増えてきて

いるので、内容によってはそうした計画に位置づけるのも一つの方法です。

いずれにしても、資源マップづくり等を通して地域を調べ、それを協議の場（協議体）で共有したら、次の段階ではそれらをビジョンとしてまとめることを生活支援コーディネーターは支援していきましょう。



取組みのヒント

各地域の目指す地域の姿を「地区支え合い活動計画」に【三木市】

三木市では、地域の暮らしと生活の課題を話し合う場として、既存の市民協議会に「暮らし生活部会」を設置し、第2層協議体としています。自治会役員、民生委員・児童委員、民生児童協力委員、サロンボランティアなど多様な関係者が集まって「支えあい協働会議」を開催し、地域づくりの一翼を担っています。

「支えあい協働会議」で話し合ったことは、「地区支え合い活動計画」としてカタチにしています。地区支え合い活動計画とは、地区の現状や課題を見つめ、10年後のありたい地域を描き、描いた夢が実現するためのアクションプランです。この計画によって、地域住民だけでなく行政や様々な関係機関と目指すべき地域づくりを共有しています。ワークショップ形式での計画づくりは、住民の物事を進める力や伝える力などを培う場ともなっています。

年次報告書や情報誌による事業展開【西宮市】

西宮市では、幅広い関係機関・者に生活支援コーディネーターの活動内容を伝え、その役割を認識してもらうことを目的に、「年度報告書」をまとめています。

また、各圏域の地域活動者や住民に対しても、生活支援コーディネーターの役割を認識してもらうため、隔月で情報誌を発行しており、少しずつ新たなニーズ発掘や地域の人材育成につながってきています。

情報誌は西宮市社会福祉協議会ホームページに掲載 <http://www.n-shakyo.jp/>

住民のつぶやきを「見える化」【淡路市】

淡路市では、生活支援コーディネーターが積極的に地域の集まりの場に出向き、参加している人から違う集まりの場を聞かせてもらい出向くなどして、`芋づる、的に地域の把握に努めています。地域で活動者のつぶやきを収集しながら、日々の活動における悩みを把握し、それらの解決方法等を「支えあいを豊かにする地域活動のてびき」としてまとめました。また、第2弾としては地域の活動者向けに「普段からの見守りあい」を進めるリーフレットを作成し、普及しています。

てびき、リーフレットは淡路市社会福祉協議会ホームページに掲載 <http://awaji-csw.or.jp/>

冊子作成の経緯と検討体制

- 兵庫県社会福祉協議会は、平成 30 年度に県からの委託を受けて「生活支援体制整備検討会議」（以下、検討会議）を設置し、地域支援事業による市町域での生活支援体制整備の基盤強化に向けた課題整理や対応の方向性を明らかにする検討を行ってきました。
- この検討会議には、平成 27 年度から 3 か年度にわたり進めてきた生活支援コーディネーターの養成にかかる企画会議や研修事業等から見てきた課題を踏まえ、県内市町行政担当職員数名にも参画いただきました。
- 生活支援体制整備事業は、地域づくりが目的であることから、事業の設計にあたっては各市町行政の実情を反映させた柔軟な制度づくりが可能です。しかし、それゆえに行政担当者や受託する社会福祉協議会や事業所等の捉え方の差が現場での混乱につながることも見えてきました。
- そこで、住民主体の地域づくりという理念・目的に照らした体制整備事業づくりの基本的な考え方と進め方のポイントを統一して整理したものが必要だという結論に至り、検討会議で検討を進め、その内容を本冊子にまとめました。

平成 30 年度 生活支援体制整備検討会議 委員

属性	氏名	所属
委員長 学識経験者	藤井博志	関西学院大学 人間福祉学部 教授
N P O	田村幸大	NPO 法人 なごみ 事務局長
社 協	山本信也	宝塚市社会福祉協議会 地域福祉部 地区担当支援課 課長
社 協	坂本幸枝	三木市社会福祉協議会 ボランティア活動プラザみき 副所長
社 協	岩城和志	淡路市社会福祉協議会 事務局次長
包括・行政	竹本博行	福崎町地域包括支援センター
市町行政	村田昇平	西宮市 健康福祉局 福祉総括室 地域共生推進課
市町行政	檜皮佐治生	篠山市 保健福祉部 地域福祉課 高齢支援係
県行政	森山剛吏	兵庫県 健康福祉部 少子高齢局 高齢政策課 地域包括ケア推進班長

※所属・肩書は平成 31 年 3 月時点のものです。

兵庫県 生活支援体制整備の手引き

令和元年7月1日発行

発行者 社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会
〒651-0062 神戸市中央区坂口通2-1-1 兵庫県福祉センター内
TEL (078) 242-4633 FAX (078) 242-4153
<https://www.hyogo-wel.or.jp/>

印刷・デザイン 株式会社旭成社

