

宮崎市の地域包括支援の現状と課題（辻利則）

宮崎市の地域包括支援の現状と課題

Current Status and Issues of the Regional General Support in Miyazaki City

辻 利 則

国立社会保障・人口問題研究所の推計（2014年4月）によると、一人暮らしをする65歳以上の高齢者は2010年に全国で約498万人であったが、2035年には53%増の約762万人となる。また今後2025年までに団塊の世代が75歳以上になり、地域において疾病や要介護状態にある高齢者数が大きく増加することは避けられない状況にあり、在宅医療・介護や地域の見守りの体制づくりが急務とされている。

しかし、在宅医療・介護を円滑に進めていくためには、医療・介護関係者の連携、協力だけでは難しく、患者や家族が在宅医療についてよく理解することであり、さらに地域の支援が必要である。

そこで、本研究では、多職種、さらに地域住民も含めた連携を視野に入れ、高齢者の見守り活動やサロンなど地域で中心となって活動している民生委員・児童委員、地域包括支援センター、医師、福祉施設にヒアリング調査を行い、現在の状況について調べた。

キーワード：民生委員・児童委員、自治会、地域包括支援センター、高齢者見守り

目 次

- I 高齢化の現状と宮崎市の政策
- II 宮崎市の地域活動の現状
- III 取り組むべき課題
- IV まとめ

I 高齢化の現状と宮崎市の政策

宮崎市がまとめた「平成27年度～平成29年度 宮崎市民長寿支援プラン 第7次高齢者福祉計画・第6期介護保険事業計画」¹⁾により、高齢化の現状と宮崎市の今後の政策等について、その概要を以下にまとめる。

1 高齢化の現状

宮崎市の高齢化率（65歳以上人口の総人口に占める割合）は、全国及び宮崎県とほぼ同様の増加率で、2010年の国政調査では21.2%、その後は国立社会保障・人口問題研究所の推計値によると、2015年度は25.7%、2025年度は30.8%となっている。年齢3区分ごとの構成では、年少人口（0～14歳）と生産年齢人口（15～64歳）は年々減少し、逆に老年人口（65歳以上）は年々増加する。85歳以上の高齢者数では、2012年度と比べて2017年度には約1.4倍、2025年度には約1.8倍になる見込みである。宮崎市の日常生活圏域（21に区分したもので、「地域自治区」に準じて区割りされている）ごとに高齢化率を見ると、2014年10月現在で「青島」が38.5%、「大塚台」が34.1%、「高岡」が33.5%となっている。最も高齢化率が低いのは、「生目台」の17.4%、次いで「清武」の18.9%である。

高齢化の現状より、介護保険加入者（被保険者）について考えると、第1号被保険者（65歳以上）の人口は徐々に増加し、逆に第2号被保険者（40～64歳）については徐々に減少することになる。宮崎市の要介護等認定者（要支援者を含む）については、老年人口の増加に伴い、2014年度には1万6千人を超え、2017年度には1万9千人を超えると推計される。日常生活圏域別にみると、居住する高齢者人口に比較して要介護等認定者が多いのは、「木花」「青島」「中央西」の順で、逆に少ないのは「大塚台」「小松台」「大塚」となっている。

人口の増加率が減少するなかで、若年単身者の増加、世帯分離により、一般世帯数は増加している。なお、宮崎市の世帯総数は、1980年が90,936世帯、2010年は169,758世帯である。そのうち高齢者一人暮らし世帯は、1980年は2,567世帯（全体の16.9%）であったものが、30年後の2010年には16,074世帯（全体の29.0%）と6.3倍に増加している。高齢者夫婦のみ世帯も3,940世帯（1980年）から19,014世帯（2010年）と4.8倍になっている。一人暮らしの高齢者世帯は、今後も増加していくことが予測され、家族介護の体制から、社会的な介護体制への移行が進むものと考えられる。

2 宮崎市の政策目標と重点課題

宮崎市は、宮崎市民長寿支援プランの中で基本理念を「すべての高齢者が住み慣れた地域の中で、安心して暮らせるまちの構築」とし、政策目標を

- ・自らの意志でいきいきと暮らせるまちづくり
- ・ともに支え合う仕組みが身近にあるまちづくり
- ・尊厳を保ち、安心して暮らせるまちづくり

としている。それらの「基本理念」「政策目標」を実現させるための「重点課題」を

- ・地域包括ケアシステムの構築
- ・生きがい・役割づくりの支援と介護予防の推進
- ・認知症施策の推進と権利擁護の取組強化

宮崎市の地域包括支援の現状と課題（辻利則）

・介護保険制度の適切な運営

の4つを設定し、今後3年間（平成27年度～平成29年度）に取り組むことにしている。

地域包括ケアシステムとは、「医療」「介護」「介護予防」「住まい」「生活支援」のサービスを一体的に提供する仕組みである。地域の実情に応じて構築していくもので、地域の自主性に委ねる部分と、行政が主導的な役割を担う部分がある。宮崎市では、2025年までに地域包括ケアシステムを構築することを目指し、各圏域に設置している地域包括支援センターがその中核的な機関として位置づけられている。

生きがい・役割づくりの支援と介護予防の推進は、老人クラブ（さんさんクラブ）や各種団体等の活動を支援し、高齢者の積極的な社会参加を促進するもので、心身機能改善を目的とした機能回復訓練、地域活動や社会参加を促す取り組みである。健康体操やレクリエーション等の事業の実施や事業を運営するNPO等の参加の促進がある。従来の「介護予防事業」から「新しい介護予防・日常生活支援総合事業」に移行し、介護予防の推進を図るとされている。

認知症については、早期から適切な診断や対応、そして正しい知識と理解に基づく本人やその家族への支援を行うとしている。これは、平成27年1月に国より出された新オレンジプランを推進するもので、「早期・事前的な対応」に基本を置く。認知症ケアパスという状態に応じた適切なサービス提供の流れの構築などが行われる。また、認知症の人や家族が安心して暮らせるように、地域住民による見守りが不可欠であるとし、認知症の正しい理解や普及啓発に努めるとしている。認知症の人の徘徊など幅広く市民が参加できるよう検索・発見・通報・保護や見守りに関するネットワーク構築のため、関係機関・団体の連携に努めるとしている。さらに、地域包括支援センターを拠点に、認知症ケアをリードする推進員、協力員と連携し、認知症ケアマネジメントの質の向上を図るとしている。これは「認知症の人のためのケアマネジメントセンター方式」という。権利擁護については、まず成年後見制度の利用促進であり、市民後見人が適正・円滑に業務ができる組織体制づくりである。そして、認知症に対する理解不足や対応方法の知識不足、それにより虐待を受けるケースについては、早期発見、早期対応に努めるとしている。

介護保険制度の適切な運営とは、2025年度までの高齢者の状況や介護需要等を勘案し、中長期的な視野に立った施設整備や実地指導などによる介護サービスの質の向上、そして介護給付の適正化に取り組むといったことである。特別養護老人ホームなど介護保険施設等の整備を務めるとしている。ただし、制度改正により特別養護老人ホームの新規入所者が、原則、要介護3以上に限定された。そのため、宮崎市は、施設の入所判定を適切に行い、入所が必要でありながら入所申込ができなくなった方に対する配慮に努めるとしている。

II 宮崎市の地域活動の現状

宮崎市の各地域で活動する民生委員・児童委員、地域包括支援センターに対し、現在の状況についてヒアリング調査を行った。調査方法と内容、そしてその概要を示す。なお、以下の内容は、民生委員・児童委員に調査した地域の現状をまとめて示したものであり、全ての地域の現状を表したのではない。

1 調査方法・目的

地域において疾病や要介護状態にある高齢者数が今後大きく増加し、在宅医療・介護や地域の見守りの体制づくりが急務とされている。そのため、医療・介護関係者の連携、協力、そして地域も含めた支援について現状と予想される課題について調査した。特に地域住民も含めた連携を視野に、関係する民生委員・児童委員、地域包括支援センター、そして医師、福祉施設にヒアリング調査を行った。

質問内容は、地域の高齢者対策などの現状と課題について、①現在の地域の現状、②これから10年後に予測される課題、③課題解決のための対策である。調査は、1時間程度のヒアリング調査とし、上記の内容を質問する形式で行った。それぞれの地域の現場で活動される方を選定して頂き、1名または複数名の方に話を聞くことができた。

ヒアリング調査は、民生委員・児童委員24地区、地域包括支援センター19地区、医師1名、福祉施設1か所の計45か所で行い、全てボイスレコーダーにより録音した。その後、録音した音声の文字起こしを行い、データの整理を行った。

2 調査結果

2.1 地域の見守り活動

サロンやレクリエーションは、地域ごとに異なり、これまでも積極的に行ってきたところ、これから実施するところなどあった。民生委員・児童委員の方々は非常に積極的にサロンなど開催したいと考えているが、予算や場所の問題を抱えていた。また、交通の不便なところでは高齢者が会場まで来られないところもあり、活発に行われていたサロンが無くなるケースもあった。特に対象となる高齢者の増加と高齢者の地域組織への参加率の低下は、地域の見守りを一層難しくしていた。

表1 地域の見守り活動

【現状】

- ・地区ごとに異なり、積極的に実施しているところ、全く実施していないところがある。
- ・民生委員・児童委員や自治会等で実施し、福祉懇談会やふれあい会食会といった形式で行われている。

宮崎市の地域包括支援の現状と課題（辻利則）

- ・まちづくり推進協議会と連携し、ふれあいサロンやふれあい茶話会など実施している。
- ・ふれあいサロンなどの小さいサロンも立ち上げているところもある。
- ・公民館を使い、公民館がないところではマンションや空家を使っている。

【課題】

- ・サロンなど年間数万円の補助があるが、家賃など必要なところは予算が足りない。
- ・閉じこもりや人と話すのが嫌な人、孤独、一人暮らしの人の参加がやはり少ない。
- ・参加者が固定化し、新しく入ってきた人が入りにくいときがある。
- ・敬老会は自治会会員のみ、逆にふれあい会食はだれでも参加できるが、自治会会員以外の人を誘い出すのは難しい。
- ・高齢者世帯となるとかなりの人数になり、会場が足りず、一人暮らしの高齢者のみ対象となってしまう。
- ・「老人クラブに加入しない」「サロンに参加しない」という高齢者が増えている。

2.2 自治会加入率

自治会加入率は年々減少している。若い世代の加入が少ないのが大きな原因であるが、高齢者にも自治会の役員、活動ができないという理由で加入しない人も多い。自治会は、行政や地域の様々な情報を共有するために必要な大きな手段であるが、加入率50%近くと2世帯に1世帯しか加入していない状況になると、民生委員・児童委員が行っている見守り活動も難しくなってくる。

表2 自治会への加入

【現状と課題】

- ・自治会は、会員のみとしているところが多数で、会員以外の人ことは把握していない。民生委員・児童委員の活動は、自治会会員のみでなく全ての住民が対象である。
- ・転勤などで移動の多い人は、アパートに住む人が多く、アパートを住居とする人の加入率が低い。
- ・行政より、住民を「把握しなさい」と言われても、把握しようがない状況もある。
- ・移動する人の多い賃貸アパート、マンションの場合、入れ替われればまたわからなくなる。
- ・自治会の加入率の低いところは、老人会、子供会の加入率も全体的に低い。
- ・親子会など自治会に加入しているかどうかで、子供を分けることはできない。
- ・ゴミ出しで違う日にゴミを出して迷惑をかける人、街灯が切れたと苦情だけ言ってくる人もいる。
- ・自治会の活動がわからず、加入することのメリットを質問する人が多い。

2.3 住環境による地域の特徴

(1) 戸建て団地の現状

戸建て団地の特徴として、同じ世代の世帯が多いこと、新しく来た人の集まり、自治会加入率がほぼ100%であることである。そのため、まとまりもよい。新しい団地の場合は、同年代の子供も多く、学校など子供を通じた地域づくりが行われる。しかし、30年、40年と経過すると、全体がほぼ同世代のため、団地全体の高齢化率が一挙に高くなる。団地で育った子供が成長し、団地に住み続ければよいが、他に住むケースも多く、古い団地では空家が問題となっている。

表3 戸建て団地の現状

【現状と課題】

- ・自治会加入率は100%に近く、団地でまとまりが強い。
- ・30年、40年と経過すると子供が少なくなり、だんだん高齢化が進む。
- ・敬老会などあるが参加者は少ない。一方、趣味（ゴルフ、手芸、習い事）に行く人は多い。
- ・高齢になって施設に行く人は少なく、息子や娘のところに行き、空家になるケースが多い。
- ・都会から来て団地に住み、やはり不便だとUターンする人もいる。
- ・敷地の標高の高い団地は、空家になっても災害に強いという理由で、売れ出したところもある。
- ・団地の中に民生委員・児童委員など地域活動する方がいることでうまくいく。
- ・さんさんクラブの方など高齢なのに草刈りなど環境整備をよくしてくれる。
- ・以前は委任状が多かったが、地区のことを考えようという意識が周りにも浸透し、最近は公民館に入れないくらい人が集まるところもある。

(2) 賃貸のアパートやマンション

出入りの多い賃貸のアパートやマンションは、自治会加入率が低く、その把握が難しい。学生や若い世代が多く、昼間も不在の場合がほとんどである。身寄りのない高齢者は、病院やお店など近くにある低家賃のところに移り住む人も多いが、把握が難しいため、十分な支援ができないという問題がある。また、3、4階建ての古いアパートの中には、エレベーターが設置されていない所もあり、上階に住む高齢者にとっては外に出ることが困難で、引きこもりの一因になるケースもある。

表4 賃貸のアパートやマンション

【現状と課題】

- ・自治会加入率が低く、まとまりがない所が多い。
- ・若い人は連絡をするにしても携帯電話のため連絡先がわからない。
- ・電話をしても知らない人だとでてくれない。
- ・訪ねて行ってもなかなか出てくれないといったケースが多い。
- ・高齢者の中には、足が悪くて訪ねても出て来られないというケースもある。

(3) 以前からある住宅地（農村部）

農村部の方は、80歳を過ぎても農機具を使い農作業をされるといった点で非常に元気な高齢者が多い。近くに子供の住居があれば非常によい環境である。しかしながら、近頃では子どもが他の地域に移り住むことが多く、夫婦とも元気なときは良いが、どちらか一方に先立たれると急に生活が困難になる。また、「人に頼りたくない」「一人で何とかしよう」として、逆に地域に迷惑をかけるケースが多い。困ったときは、人に頼ってもよいという「受援力」を、日頃（元気な時から）から身につけてもらうことが必要である。

表5 以前からある住宅地（農村部）

<p>【現状と課題】</p> <ul style="list-style-type: none">・高齢化率は高いが、地区としてのまとまりはある。・自治会会長の役はみんな回ってくるものだと思っており、協力的である。・農村地区では、ほとんどは地元の方なので、高齢者がいても隣に親族が住んでいる場合が多い。・80歳、90歳になっても、農作業の仕事が忙しくて、「サロンどころではない」という人が多い。・機械類は揃っており、地域の除草など協力してくれる。・誰がデイサービスに行っているか、施設に入院しているか、ほとんどの人が知っている。・農家でない人は、逆に馴染みにくい面があり、よそ者扱いされることもある。・何かあると強く注意され、馴染みにくい面もあるが、何か困っている場合は親身に対応してくれる。

2.4 地縁団体の現状

(1) 地域自治区の活動

宮崎市の地域自治区は20自治区と合併特例区1地区があり、多いところは人口6万人近くになる。地域まちづくり推進委員会として様々な地域活動を行ったりするが、広い地域となるためニーズの把握は難しい。主に自治会加入者を中心に行われるケースが多く、自治会加入率の低下の著しい現在の状況では、まちづくりが非常に難しい状況である。地域コミュニティ活動交付金は、各地域自治区に配分されるが、予算消化が目的となり、各事業のマンネリ化、そして住民参加の減少といった危機感から、各地域自治区で様々な工夫をしようとする動きがある。

表6 地縁団体に関する意見

<p>【現状と課題】</p> <ul style="list-style-type: none">・人口が多く、地域自治区全体でやることは難しいが、取り組みはされている。・地域自治区より地区ごとに、それぞれ力を合わせて様々な行事を行っている。・地域福祉等の向上を考えると、地域自治区は広すぎるのでニーズの把握は難しい。・地域自治区で活動している人には、団塊の世代が多い（年齢65歳程度）。・若い人、団塊の世代、そして高齢者とそれぞれの考え方、意見が違うときがある。・高齢者は「若い人の迷惑になりたくない」、団塊の世代は「みんなで助け合っていこう」、若い世代は「働かなければいけない」という状態。・国がなんとかしてくれるだろうと高齢者は考え、若い人たちはあまり考えてないように見える。

(2) 自治会と民生委員・児童委員の連携

自治会と民生委員・児童委員の連携は、それぞれが地域で活動するために最も重要なことであり、その地域の住みやすさを左右する。自治会会長の任期が1年で1期を務めるといったケースの場合には、引き継ぎがしっかり行われず、またとりあえず1年間無難に終わればよいとか、余計なことはしないとといったことになりやすい。民生委員・児童委員の任期が3年で2期程度務める人が多いことを考えると自治会会長と民生委員・児童委員の連携は難しいことが予測される。

民生委員・児童委員や地区社協の仕事が余計な仕事に思える自治会会長もいるという。逆に自治会会長と月に一回は、必ず密に話し合いを持っているという民生委員・児童委員は、両者でうまく情報共有が行われている。

表7 自治会と民生委員・児童委員

<p>【現状と課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治会会長は、1年任期のところや2年任期のところがあって、1期で交代することが多い。逆に一人の自治会会長が長くやっているところもある。 ・自治会会長は、自治会のことは知っていても、地域のことはよくわからない場合もある。 ・見守りは、自治会はしない。民生委員・児童委員や社会福祉協議会が行っている。 ・自治会と民生委員・児童委員は、協力しないといけない。そのため、毎年一回自治会会長が音頭をとって、民生委員・児童委員と社会福祉協議会を集め、三者情報交換会といったものを行っているところもある。 ・民生委員・児童委員は3年に1回は更新手続きが必要で、自治会長の承認が必要となっている。 ・行政では、自治会の担当と民生委員・児童委員の担当が異なるため、担当課が上手く連携する必要がある。
--

それぞれの立場で得られる情報は異なるが、現在の地域活動を考えると両者の連携がスムーズにならなければならない。そのため、民生委員・児童委員の推薦の仕方など実態に合った制度の修正が必要と思われる。

(3) 民生委員・児童委員

民生委員・児童委員の任期は3年で2期の6年という方が多い。児童からお年寄りまで幅広く、地域全体を見守る方々で、地域住民と信頼関係を作るにはどうしても長い時間が必要になる。民生委員・児童委員を交代する際、徐々に新しい担い手が少なくなっているという現状にある。日中に会議も開かれるため、自営業の人、または退職者の方になってもらう場合が多く、60歳以上の人がほとんどで、今は団塊の世代の方が多。直接、住民と接する機会の多い活動であるため、住民と行政のつなぎ役になっている。そのため、本来の仕事以外のことを依頼されるケースもあり、大きな負担になっている。行政はその点を考慮する必要がある。

表8 民生委員・児童委員

<p>【現状と課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・民生委員・児童委員は、3年の任期で2期くらい続けてやるところが多い。 ・民生委員・児童委員には、信頼と行動が大切で誰でもというわけにはいかない。 ・現在、民生委員・児童委員をされている方のほとんどは団塊の世代の人である。 ・民生委員・児童委員になる人がいないのは大変だという固定観念がある。(実際は15年も20年も続けている人も多く、民生委員・児童委員は途中で辞める人はなかなかいない。)
--

宮崎市の地域包括支援の現状と課題（辻利則）

- ・大変だと思えば大変だが、見守りは月に一回か二回なのでやろうと思えばできる。また民生委員・児童委員だけでは無理なので、隣近所に手伝ってもらわなければならない。
- ・経験年数が1年とか1年未満の若い民生委員・児童委員さんは、比較的積極的である。十年後に向けて前もって民生委員・児童委員を育てておく必要がある。
- ・民生委員・児童委員は、法的に75歳定年となっているが、民生委員・児童委員になる人が少なく、高齢でも元気なので、75歳にこだわることもないという人もいる。
- ・市の要請で講習会などあるが、頭数を合わせるだけのものもある。欠席届を出すように言われ、みんな無理して参加することになり、負担が大きい。市が要請した研修にわざわざ行って聞くより、地区の定例会で講師に来てもらって質問をしたり、意見交換をしたりしてやるべきである。
- ・市からある人の生活保護を認定したと連絡があったが、話したことも会ったこともない人だった時があり、市の方から「お願いします」と言われても対応はできない。

（3）福祉協力員

民生委員・児童委員といっしょに地域の見守り活動で活躍する福祉協力員は、大きな地域の方である。若い方から年配の方まで、地域に貢献したいがそれほど多くを費やせない人にとっては非常に良い制度である。そのためには過剰な負担とならないように、多くの人が参加しやすい環境にすることが大切である。若い世代の人に福祉協力員として活動してもらうことは、地域に関心をもってもらう良い機会になる。地区の班長に福祉協力員と同じような役目をしてもらっていると、民生委員・児童委員や福祉協力員、そして自治会のことなど地域を知るうえで経験してもらうことは、大変意義のあることである。

表9 民生委員・児童委員から見た福祉協力員の役割

【現状】

- ・見守り活動など福祉協力員が負担になったらいけない。
- ・福祉協力員さんは話をするだけで、その話を民生委員・児童委員に伝えるだけでいい。
- ・民生委員・児童委員は、見守りなど「自分一人の方が楽」といって一人でしたらいけない。福祉協力員さんのような人を一人でも二人でも引き込むということが大切である。
- ・福祉協力員など見守りには携わる人が多い方がいい。たとえば、民生委員・児童委員ではなかなか話ができない高齢者でも、気が合う人がいるかもしれない。
- ・福祉協力員さんは年齢制限がないから、80歳の方もやっている。定年がないので、いくつの方でも構わない。
- ・一人で行動しないで、民生委員・児童委員さん、自治会長さん、自分のお友達と一緒にいたりしたらいい。まずは遠くから見守ってあげること。
- ・基本的には福祉協力員さんの仕事は、訪問したりしなくてもいい。

(3) 子ども会

宮崎市の地域自治区は、小学校や中学校の学校区を参考に区分けされている。地域の活動で、学校、そしてPTAなど保護者、子ども会はもっとも重要な地縁団体である。最近では、自治会加入と同様に子ども会への加入もしない世帯があり、子どもを通した親の繋がりができにくい状態もみられる。小学校から中学校への進学先も地域によっては異なるケースが多く、子どもたちの繋がりが希薄になりつつある。地域で育てることにより、地域への愛着も深まると思われるが、そういった地域に愛着をもった子どもたちを育てられなくなっている。

表10 地域での子ども会の現状

【現状】

- ・子ども会は地区ごとにはあるが、子ども会離れが進んでいる。
- ・校区の子ども会というものはなくなり、それぞれバラバラの子ども会という感じが進む。
- ・小学校はある程度繋がりはあるが、中学校で分かれていくと、そういった子どもたちの繋がりは消えてしまっている。
- ・中学校は部活動があって、地域の活動に参加するのは難しい。ただ、学校の協力で、部の顧問の先生が一斉清掃に行くように指導してくれる時もある。
- ・自治会が子ども会に補助しているところでは、子ども会で公民館の掃除や老人クラブの方との交流会を企画したりしている。
- ・子ども会に会費を納めているので、自治会に会費を納める必要はないという保護者や子ども会の会費が高く自治会の方には入らないという人も多い。

2.5 災害時要配慮者への対応

災害時要配慮者の対応ということで、各地区では要配慮者のリストを作成したり、マップに色付けして作成されていた。防災訓練については、自治会が実施することとなっているところが多く、自治会との連携が必要である。しかしながら、自治会では加入者のみが対象となるため、加入していない人への対応をどうするかなど課題は多い。全ての災害に対して対応することはすぐにはできないため、まずは毎年心配される風水害への対応、避難所の確認、次に地震等による屋内での落下物の対策、そして津波への避難対策と順に対応を考えていくことが大切になる。

表11 災害時要配慮者への対応

【現状】

- ・災害時要配慮者リストは作成している。高齢者の1人暮らしとか、高齢者世帯、障がい者をマップに記入し、民生委員・児童委員と自治会で共有している。施設に入ったり、亡くなったりするので、随時見直ししていく必要がある。
- ・家族では災害時に対応できないので、隣近所の方をお願いするところもある。

- ・お年寄りの中には市役所から「避難してくれ」と言われても、避難場所を知らない人もいる。また避難所となっているが、津波などでは避難所にならない所もある。
- ・行政などは、大規模災害時の一人暮らしの救援者をどうするかをいつもわれわれのテーマにするが、具体的に民生委員・児童委員がどれだけできるかということをおぼえていない。
- ・机上の空論で、災害時は自分たちが逃げるということだけは分かっているが、それからの話は全然先に進んでない。
- ・「この人は誰と誰が担当する」と決めるのが一番いいと思うが、責任の問題があるのでなかなか決められない。
- ・福祉協力員に普段の見守りでは「5人見てくれないか」とお願いできるが、災害時の時に「何かしてくれ」とお願いすることはできない。
- ・自治会は、加入者と非加入者がはっきりしており、加入していないと一切面倒を見ないといったところもある。その辺のフォローをしないといけぬ。
- ・避難所で自治会に加入しているか否かで違うということは許されない。
- ・要配慮者リストはあると伝えても「自分たちですますから」と言う世帯もある。しかし、家族の方がしっかりしており、そういう方のほうが災害時にどこに逃げればいいのか考えているときがある。

III 取り組むべき課題

宮崎市では、地域包括ケアシステムの構築、生きがい・役割づくりの支援と介護予防の推進、認知症施策の推進など地域住民の協力なしにはできない重点課題を掲げている。地域包括支援センターがその中核的な機関として位置づけられており、その活動は地縁団体の連携を推進させることと考えてもよい。しかしながら、地縁団体が活動しようとしても様々な要因によって妨げられている面もあり、それらの要因は行政等によって支援できる面も数多い。以下には、本調査により考えられる課題についてまとめた。

1 地域と学校の連携強化

地域包括支援センターや地域の民生委員・児童委員には、小中学校において認知症や地域の見守りなどについて児童・生徒に理解してもらいたいと思う積極的な地域が多く見られた。実際に、小中学校に出向いて実施しているところもあったが、継続的な取り組みに至っていないのが現状である。その原因の一つは、研修や交流を各地域の個々の団体や個人が学校に協力をお願いするといった状況である。学校現場では年度計画等もあり、タイミングによってはすぐに対応できない状況になっている。宮崎市が行っている地域包括ケアシステムの構築など宮崎市全体で取り組むべきものであるため、各学校の取組みとしてではなく、宮崎市教育委員会などが中心になって、地域包括支援センターや民生委員・児童委員の活動の場を広げていく必要がある。

表12 地域の学校の連携

課 題	地域と学校の組織的な連携が難しい
【原因】	地域と学校側のそれぞれについて、次のような原因が考えられる。 (1) 地域側 <ul style="list-style-type: none"> ・学校の状況のわからない地域から学校へお願いに行く状況になっている。 ・受け入れは、各学校の判断となっている。 ・学校の対応が教員の異動等で変わることがある。 (2) 学校側 <ul style="list-style-type: none"> ・様々な団体から学校への依頼があり、全てを受け入れることが難しい。 ・年度計画があり、年度途中での受け入れはできない。 ・地域と連携をとりたいが地域の現状がよくわからない。
【対応】	地域によってはうまく連携されているところがあるが、次のような対応が必要と思われる。 <ul style="list-style-type: none"> ・地域組織の中に学校を取り込み、地域の組織の一員として学校も活動してもらう。 ・宮崎市の教育委員会などと連携し、教育の一環として制度的にカリキュラム等に取り入れる。

2 地域活動を行う場所の確保

生きがいや介護予防の一つとして、各地ではサロンや健康体操などのレクリエーションを行ったり、これから行おうとしたりするところがある。しかしながら、公民館等の会場がないために実施できずにいる地区や実施している地区においても予算的な補助が期限付きのために、長期にわたって実施することが困難になっている。地域で活動する民生委員・児童委員や福祉協力員は、サロンなどの必要性を十分認識しており、場所の確保や予算の補助が必要である。団塊の世代に合わせて施設を作っては、その後の人口減少により施設だけが残り管理費が高むため、現在ある公共施設や空家などの有効活用を考えていくべきである。

表13 地域活動の場所の確保

課 題	地域活動を行う場所がない
【原因】	<ul style="list-style-type: none"> ・地域活動を行うための公民館等の施設がない。 ・予算が限られているため、場所を確保することができない。 ・3年間の期限付きの予算などでは、その後の活動が継続できない。
【対応】	地域で行うサロンなどについて、限られた予算を考えると次のような対応が必要と思われる。 <ul style="list-style-type: none"> ・マンションや団地の会議室、空家などの施設を利用するための予算的措置。 ・学校や公共施設など休日等に地域に開放するなどの措置。 ・必ず必要となるもの（光熱費等）は、継続して助成できる長期的予算措置。 ※補足 予算措置として、各地域への予算配分が一定額、または人口比によって行われやすいが、地域ごとに施設等の環境は異なる。そのため、ある一定の評価基準をもとに、地域の実情に合わせた予算配分の方法について検討が必要である。

3 民生委員・児童委員の理解

各地域には、民生委員・児童委員、福祉協力員、ボランティアといった方々が、地域の様々な活動を支えており、特に高齢者の見守り活動においてはその中心となって活動している。民生委員・児童委員については、75歳定年で高齢化も進んでおり、今後、若い世代の加入が望まれているが、近年、地域によっては定員に達していないところもある。

それらの原因には、平日の午前中に会議があり、企業等に勤務している若い世代は、民生委員・児童委員にはなることができず、自営業の方が退職した人に限られている現状である。行政からの様々な要請が多く、負担を大きくしていることもある。たとえば、地域に密着した民生委員・児童委員が多いため、行政から住民への配布物の要請が多い。また、市が行う様々な行事へ一般の地域住民の参加が少ない際、民生委員・児童委員が参加することになり、通常の業務以外で負担が増えている。

地域のつながりが希薄になって、その負担が民生委員・児童委員など地域で活発に活動している人に集中する構図となっており、現在のままでは、民生委員・児童委員を引き継ぐ人は少なくなっていくだろう。民生委員・児童委員には、本来の業務を実施してもらい、今の負担は自治会加入率の低さからくるものなので別の問題として対応を考えるべきである。

新しい民生委員・児童委員を迎えるための解決策としては、民生委員・児童委員の業務を本来の業務のみとし負担を少なくすること、そして現在活動している民生委員・児童委員が持つ地域住民との強い信頼関係を無駄にしないことである。そのため、新しい民生委員・児童委員に定年した民生委員・児童委員がサポートする仕組みなど有効と考える。若い世代の民生委員・児童委員の参加をやすくする工夫としては、たとえば重要な個人情報に関する守秘義務の必要な会議は別として、通常の連絡事項などはインターネットを活用し、会議の日数を減らすなどの対応を考えていく必要がある。

表14 民生委員・児童委員の理解

課 題	民生委員・児童委員のなり手の問題
【原因】	<p>民生委員・児童委員のなり手が少ない原因として、以下のことが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 仕事の内容がわからない。 ・ 平日などに会議が多い。 ・ 行政から住民や高齢者への資料配布など本来の業務以外の依頼がある。 ・ 様々な講演会や行事等に参加するよう要請がある。
【対応】	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新しい民生委員・児童委員には、退職した民生委員・児童委員がサポートする。 ・ 地区の班長が福祉協力員の役割をし、地域（民生委員・児童委員等）について学ぶ機会を作るなど、多くの人を巻き込んだ取組みを行う。 ・ 若い世代に担ってもらうために、ICTなどを活用した情報共有を行い、会議等を減らす取組み。 ・ 本来の業務以外は、依頼しない。

4 自治会の理解

アパート、マンションなど集合住宅では自治会加入率が低い。自治会に加入しない理由として、自治会の活動を知らない、こういったメリットがあるのかわからないという住民がいる。一方、高齢者の中にもこれまで自治会に加入していたが、班長などの役をしたくないといった理由で自治会を辞めるケースも多い。自治会は、基本的に自治会加入者で作る組織で、自治会に加入していない場合にはその支援が受けられない。民生委員・児童委員は、自治会加入者という分け方ではなく、全ての地域住民を対象としている。そのため、自治会と民生委員・児童委員が連携する場合には、自治会加入率が低いとうまく連携することができないことになる。同様に、現在の地域包括ケアシステムや地域の見守り活動、そして災害などの自主防災組織なども、自治会の加入者を前提としており、住民への情報伝達など自治会の役割は非常に大きい。

若い世代への自治会の認知を高めるために、地域で学習会などを行っているところもあるが、休日に開催しても参加する住民は少ない。仕事で忙しく、地域について考える時間がない人が多いため、地域にある企業研修などにおいて、地縁団体（自治会、民生委員・児童委員、福祉協力員など）や認知症対策、少子高齢化問題などを取り上げてはどうかと考える。自分の子供や親のこと、認知症のこと、そして数十年後の将来の自分自身のこと、企業も社員に元気に働いてもらうために必要なことである。

表15 自治会の理解

課 題	自治会加入率が低下している
【原因】	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会が地域でどのような活動をしているか理解されていない。 ・自分の住んでいるところがどの自治会か知らない人（学生）もいる。 ・自治会会費が高くて払えず、加入しない人がいる。 ・班長など役ができなくて辞める高齢者が多い。 ・人に干渉されたくない住民が多くなっている。
【対応】	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会活動の情報を加入していない人にもインターネットなどを活用して届ける工夫が必要である。 ・移動の多い短期間滞在する人に対して、不動産会社や大家などと連携し、どの自治会に所属するかを入居者がわかるようにする工夫が必要である。 ・高齢者の方や低所得者、学生などには自治会会費を免除するなど対応が必要である。学生には免除する代わりに地域活動への参加を要請するなどの仕組みを考えてもよい。 ・高齢者は、役はせず、加入するだけにして、繋がりを保つ。 ・自治会活動に地域の企業も積極的に参加できる仕組み、または社員研修など活用する。

5 行政サービスの地域住民の理解

昔から呼ばれている地区名、新しく設定された地区名と複数の呼び名があるため、地元以外か

宮崎市の地域包括支援の現状と課題（辻利則）

ら移り住む人にとってはわかりにくい。また、地域包括支援センター、民生委員・児童委員児童協議会の二つをとっても担当する地区の区割りが少し異なり、そこに住む住民はどこに行けばよいかわからない。地域の状況に合った区割りになっていないので、施設利用などでも、どの地区が使っているのか戸惑っているところもある。区割りについて可能な範囲で検討が必要である。

また、地域で活動する地縁団体、たとえば自治会、民生委員・児童委員、老人クラブ、PTA などそれぞれ担当する市の課も異なる。そのため、各団体が協働した取り組みを行う場合、予算であったり、見守りの場合には情報の共有であったり、複数の課を跨ぐものも多い。地域住民が、活動に時間を費やせるように、担当課同士の連携を密にしてもらいたい。

行政サービスを広く周知させることはよいが、行政が地域に対して主になって実施しては、これから必要とされる住民の自助は育たない。地域包括支援センターが中心になって実施される「地域包括ケアシステムの構築」においては、住民自ら参加する呼びかけをすることが必要である。

表16 行政サービスの理解

課 題	様々な行政サービスを住民が理解していない。
【原因】	<ul style="list-style-type: none">・ サービスごとの区割りが複雑で、自分がどの地域のサービスを受けられるのかわかりにくい。・ 市の担当課が分かれており、問い合わせ先など複雑でわかりにくい。・ 自治会を通しての住民への周知方法だけでは、情報を得られない人がいる。
【対応】	<ul style="list-style-type: none">・ 現在の区割りを変更することは難しいが、地域の状況に合った区割りについて検討が必要である。・ 情報の取り扱い、予算面など市の担当課も連携した取り組みをする。・ 住民への行政サービスの広報を徹底して行い、それにより地域の自治会の必要性や民生委員・児童委員の役割について理解し、自治会への加入を促進する。

IV まとめ

調査した各地区の民生委員・児童委員、地域包括支援センターは地域活動に対してどの地区でも積極的に活動していた。その中で、見守り活動や認知症対策など特に自治会、民生委員・児童委員の連携ができていてうまく機能し、そういった地区には全体を把握するリーダーの存在があった。地域包括支援センターは、地域包括ケアシステムの中核的な機関となるが、住民とのコミュニケーションが最も重要と認識し、そのために地域活動に積極的に参加しようとする態度が見られた。民生委員・児童委員の大きな支えになっていた。

活発に地域において活動がされている反面、高齢化の地域に与える影響は予想以上に大きく、

2025年を地域包括ケアシステム構築の目標とされているが、現在でも様々な課題が指摘された。中でも認知症や孤独死の問題は、件数は少なくとも大きな負担になっていた。そして、民生委員・児童委員の高齢化、なり手の問題、また2万人程の人口に地域包括支援センターの職員が4, 5名と今後対応できるか心配される。

制度上の問題で、地域活動を妨げているところもあった。地域の区割りが住民の意識と一致していない、行政からの様々な不都合な要求による負担、地域ごとの実情が配慮されない一律の予算、それぞれの地縁団体を管轄する担当課の縦割り行政などである。また、地域包括支援センターでは職員の異動等で住民との信頼関係を結ぶことに多くの時間を費やしていた。

調査したそれぞれの地区には、共通する課題、また地域独自の課題がある。地域で活動する現場の声を吸収し、地域独自の取り組みを受け入れ、誠意をもって支援することが行政には求められる。

これから10年後に予測される課題としては、戸建て団地(新しい団地、古い団地)、賃貸のアパート・マンションといった住環境による課題は、どの地区でもほぼ同じ内容であった。戸建て団地では、自治会加入率は高く住民同士の信頼関係も強いが、同世代の集団のため、30年から40年経過した団地では一気に高齢化が進む。場所によっては新しい住民が増えず、空家が目立つことになる。同じようなことは分譲マンションにも言える。現在、賃貸のアパート・マンションの課題となっているのは自治会加入率が低いことで、10年後は今以上に自治会加入率が低くなると予測される。民生委員・児童委員の活動は、自治会加入非加入を問わないが、自治会の役割は大きく、もしこのまま自治会加入率が減少すれば、自治会活動はできなくなる。

民生委員・児童委員の現在の平均年齢は65歳前後で、人口割合の高い団塊の世代に支えられている。10年後はそのほとんどが入れ替わることになるが、今以上に高齢化率が高くなる地域で、人材を確保できるか課題である。また、地域を統括するリーダーの存在も大きいと先に述べたが、現在は70代前後又はそれ以上の高齢者の場合があり、10年後、新しいリーダーが生まれるか、リーダー不在となるかも心配される。

課題解決のための対策は、地域で活動する人材の確保が大きな課題と思われるが、これまでのように自然に人材は確保されるとする楽観的な見方がある。現在の若い世代も65歳前後になれば、民生委員・児童委員になる人が現れ、地域で中心的に活動するリーダー的適任者も出てくるという考え方である。楽観的過ぎるとも言えるが、現在の若者の中には率先して地域活動に参加している者もいる。医療や福祉の専門を生かしたボランティア活動や情報技術を活用して地域に還元するIT技術者も少しずつ増えてきた。インターネットなどを駆使した新しい発想で、これからの新しい社会を築いてくれるかもしれない。

逆に悲観的な見方で考えると、「10年後の予測される課題」で述べたものが挙げられ、特に地域活動の中心となる自治会加入率の低下である。加入率を上げるには、地域で活動する自治会や民生委員・児童委員、福祉協力員などの地縁団体や地域包括支援センターの地域での役割を住民

宮崎市の地域包括支援の現状と課題（辻利則）

が理解することである。認知症では、「わがこと」「わが家族」のこととして受け入れられず、対応が遅れる場合も多い。障がい者理解も含め、住民自身が学ぶ意識を高める工夫、対策が必要である。

10年後の2025年を目標に様々な計画がされているが、実際にはその後も現在問われている地域の課題は続く。今すぐに取り組むこととしては、学校教育現場による地域福祉に関する教育であり、地域の成り立ちを知る大人を育てることである。そのためには、地域と学校が連携する必要があるが、地域から学校現場を動かすことは難しく、市の積極的な関与が望まれる。

次に必要なことは、地域の活動に多くの人を参加させる仕組みである。宮崎市の地域自治区は、県内の他の市町村の人口とほぼ同じであり、それらをピラミッド組織、それも地域住民のボランティア精神に頼るやり方では、うまくいかないことは明らかである。そのため、各住民が自分の周りの身近な地域で活動し、隣近所の信頼を強くするという現在の「班」を重視したものがよいと考える。数百という班のグループが市内にでき、情報伝達、共有等が難しくなると懸念されるが、今の時代はインターネット等をうまく活用することで実現可能である。

「学校現場と地域」「身近な地域活動」の2点をここに挙げたが、この2点に共通する課題は、やはり若い世代の地域離れである。地域の子ども会に加入しない世帯も多く、自治会加入率も低い。そのため、これら2点に加えて実施しなければならないことは、計画的な地域住民の地域福祉教育、すなわち人づくりである。子育て世代、働き世代、退職者、高齢者とそれぞれ異なる環境の人が、同じ地域で生活している。チラシを一律に配布するだけでは、受け入れてくれないことは当然のことであり、その世代ごとに地域の役目も異なる。きめ細かな人づくりが必要であり、また行政や地縁団体だけでなく、企業等にも働きかけ、多くの人を巻き込んだ宮崎市全体の取り組みを推進していくことが必要である。

本研究は、宮崎市地域貢献学術研究事業（平成26年度）、宮崎市学術研究振興助成事業（平成26年度～平成27年度）により助成を受けて実施したものであり、ここに記して謝意を表す。

—— 注 ——

- 1) 宮崎市(2015年)『平成27年度～平成29年度 宮崎市民長寿支援プラン 宮崎市第7次高齢者福祉計画・第6期介護保険事業計画』の資料より。
- 2) 宮崎市全域は21の地域自治区で、地域包括支援センターは19、地区民生委員児童委員協議会は27である。
- 3) 班とは、自治会を構成する10世帯から30世帯程度の顔の見える隣近所を想定している。

