

福知山市における高齢者福祉の現状と今後の課題

—災害時ケアプランと暮らしのささえ合い事業を中心に—

The current status and future challenges of the social welfare for the elderly of Fukuchiyama city

-focusing on contingency care plans for disasters sponsored by the city and mutual assistance programs among local residents-

川島典子(福知山公立大学)

要旨

本研究は、福知山市の高齢者福祉施策を概観し、高齢者同士が有償ボランティアによって助け合う「暮らしのささえ合い(愛)事業」と、避難時要援護者対策のモデル事業として始まったばかりの「災害時ケアプラン」に焦点を当て、その特色と独自性について述べ、今後の課題についても論ずることを研究の目的としている。

「暮らしのささえ合い(愛)事業」は、草かりや雪かき、家具の移動などを行い難しくなっている後期高齢者などを些少の謝礼を支払い助けてもらう有償ボランティアによる高齢者同士(もしくは住民同士)のささえ合い活動で、介護保険制度だけでは対処できない制度の隙間を埋める中山間地域においては必須のサービスである。また、「災害時ケアプラン」は、被災時に逃げ遅れがちな要援護者に対する災害時用のケアプランを福祉専門職と行政、地域住民などが協働して立案するもので、福知山市においてこの事業は内閣府のモデル事業として採択されている。

これらの福知山市特有の高齢者福祉対策について述べた上で、最後に、今後の福知山市の高齢者福祉施策の課題として、包括的支援体制構築の重要性について論じた。

キーワード：高齢者福祉、災害時ケアプラン、暮らしのささえ合い事業、包括的支援

Keywords: social welfare for the elderly, contingency care plans for disasters, mutual assistance programs among local residents, comprehensive care system.

1. はじめに

本研究は、福知山市の高齢者福祉施策を概観し、高齢者同士が有償ボランティアによって助け合いを行う「暮らしのささえ合い（愛）事業」と、被災時の要援護者対策のモデル事業として始まったばかりの「災害時ケアプラン」に焦点を当て、その特色と独自性について述べた上で、今後の課題についても論ずることを研究の目的としている。

福知山市は、由良川流域の福知山盆地に位置し、面積は552.6km²、人口76,709人、高齢化率30.61%、独居高齢者数2,429人、合計特殊出生率2.02、小中学校児童数6,043人（いずれも2020年現在）で、京都府第二の市である。高齢化率は国の平均値よりも1.3ポイント高く、京都府の平均値よりも0.6ポイント高い。また、合計特殊出生率は京都府一高く、本州で第3位、全国でも33位である。

2006（平成18）年に、三和町、夜久野町、大江町と合併して、現在の福知山市に至った。旧3町は、中山間地域にあり、人口は3町合わせて約1万人余りである。高齢化率は、夜久野町の51.96%を筆頭に、三和町46.91%、大江町44.13%と旧市内と比べると極めて高い。出生率も旧3町は低く、三和町3、夜久野町14、大江町20である。福知山市全体の出生数が549であることに鑑みると、いかに旧3町の出生数が低いかがよくわかる。小中学校児童数は、三和123、夜久野130、大江247で、小学校は合併・減少傾向にあり、小中一貫校にせざるを得ない状態である¹。

このように、地域性の異なる地域を併せ持つのが福知山市のひとつの特徴であるといえよう。高齢者福祉対策も、その地域性に応じて、きめ細かく行う必要がある。そこで、本稿では、まず市内で最も高齢化率の高い夜久野町における高齢者のささえ合い活動を取り上げて、福知山市の高齢者福祉施策の特徴を論ずる。

また、由良川やその支流をかかえる福知山市は、度々大きな水害に遭遇しており、被災時の要援護者対策は、他の市町に類をみないほど深刻である。そこで、内閣府のモデル事業ともなっている要援護者対策として極めて独自性の高い「災害時ケアプラン」をとりあげ、その普遍性についても論じてみたい。最後に、いまだ福知山市では行われていない包括的支援の推進などについて提言する。

2. 福知山市の高齢者福祉施策の概要²

2.1 福知山市の高齢者の現状

まず最初に本節では、福知山市の高齢者施策の概要を概観する。はじめに、福知山市の高齢者の現状について述べておく。福知山市の高齢者世帯は、1995（平成7）年以降、増加傾向にある。独居高齢者世帯も増加傾向にあり、2015（平成27）年現在、4021世帯である。特に、75歳以上の女性で独居高齢者の割合が高く、70歳以上では男女共に全国平均を上回っている。特に、85歳以上の女性は、約45%が独居高齢者である。また、要支援・要介護認定者における認知症高齢者の割合も増加しており、2020（令和2）年現在、その割合は57.5%であった（福知山市福祉保健部 2021a）。

要支援・要介護認定者数（第2号被保険者³を含む）は、2020（令和2）年現在、5043名である。要介護度別にみると、2015（平成27）年以降、要介護2の認定が最も多く、2020（令和2）年現在1007名（20.0％）である。また、要介護4と要介護5の重度の要介護者は、1077名（21.4％）であった。京都府や全国平均と比較すると、要支援1が特に少なく、要支援2、要介護3、要介護4が多い。つまり、軽度（但し要介護2）から中度の要介護認定者が最も多いことになる。

厚生労働省の「見える化システム」による推計によると、今後、要支援・要介護認定者数は増加を続け、2030（令和12）年にピークになり、その後、人口減少に伴い減少するという。要支援・要介護度別の比率も、ほぼ同じ割合で推移すると推計されている（福知山市福祉保健部 2021b）。

2.2 アンケート調査の結果による高齢者の現状と課題

ところで、福知山市が2020（令和2）年2月から4月にかけて福知山市在住の高齢者計5,930名⁴を対象として行ったアンケート調査の結果によると、「日常生活の困りごと」としては、「草刈り・草引きや庭の手入れ」の割合が最も多く（33.1％）、次いで「雪かき」（24.6％）、「家具の移動」（23.6％）などとなっている。つまり、介護保険のサービスだけでは対応できない困りごとが多いことがうかがえる。また、「在宅生活継続のために充実が必要なサービス」については、最も多いのが「見守り・声かけ」（24.2％）で、次が「移送サービス（介護・福祉タクシーなど）」（22.4％）、「外出同行・通院・買い物（宅配は含まない）」（16.6％）となっていた。さらに、「今後の在宅生活の継続に向けて主な介護者が不安に感じる介護」は、「認知症への対応」（21.6％）の割合が最も多くなっている。

これらの調査結果から、独居高齢者や認知症高齢者および介護者が、住み慣れた地域で暮らしているためには、地域の見守りや高齢者同士のささえ合いの取り組みなど、介護保険制度以外の多様なサービスが求められている現状が推察される。さらに、認知症高齢者対策のより一層の充実や、認知症高齢者の地域での暮らしを支える環境整備、およびオレンジカフェ⁵のような当事者同士の交流機会のより一層の充実が必要である。

また、「外出頻度と認知症リスク」に関する設問においては、外出頻度が低くなるほど「認知症リスク」のある高齢者の割合が高くなり、「閉じこもりリスク」に関しては、年齢が高くなるにつれてその割合が増える傾向がみられた。女性は、75歳以上で高い伸び率になっており、全国平均を大きく上回っている。「運動機能低下リスク」も、年齢が高くなるにつれて割合が増える傾向がみられ、全国と比較すると70歳以上では男女共に全国の値を上回っていた。これらの調査結果から、「介護予防・日常生活支援総合事業（一般介護予防事業）」や「地域支援事業」⁶などによる一層の「介護予防」の推進が望まれる。

さらに、「地域活動への参加状況」に関する設問では、「町内会自治会」に参加している人の割合は69.3％と高いものの、「サロンへの参加」は43.1％、「スポーツ関係のグループやクラブへの参加」は45.5％、「趣味の関係のグループへの参加」は50.1％と、半数以下の項目が多い⁷。ソーシャル・キャ

ピタル⁸の視座に鑑みれば、結合型ソーシャル・キャピタル⁹の代理変数¹⁰である「町内会自治会への参加」率が高いことから、福知山市は結合型ソーシャル・キャピタルが豊かであることがうかがえる。また、橋渡し型ソーシャル・キャピタル¹¹の代理変数である「スポーツ関係のグループやクラブへの参加」や「趣味の関係のグループへの参加」の割合は比較的低いことから、橋渡し型ソーシャル・キャピタルは比較的希薄であることが推察された。

「地域活動への参加」は、フレイル¹²予防や認知症リスクの軽減など「介護予防」の効果があるため、「閉じこもり」によるフレイルや認知症リスクを軽減させるために、外出支援や「社会参加」の促進が必要である。さらに、市の「健幸いきいき倶楽部」への参加率は35.3%と低く、「ボランティアなどのグループ活動に参加」している者の割合も半数以下であることから、種々の活動参加への参加啓発や、情報提供を推進する必要がある。また、「介護予防」および生きがいつくり、「生活支援」など様々な機能を統合化するような地域コミュニティの場づくりや、その核となる人材の確保や育成も必要であろう。さらに高齢者が地域で安心して暮らすためには防犯、防災体制の充実も重要である。

最後に、「在宅介護」における「主な介護者」は、約85%が50代以上であり、60代が30.2%と最も多く、80歳以上も16.1%と比較的多い。「主な介護者の就労継続の困難さに係る意識」に関する設問では、「続けていくのはやや難しい」と回答した者が6.5%で「続けていくのはかなり難しい」と回答した者は3.6%と、約1割の者が就労継続に困難を感じている。これらの結果から、老老介護への対応や、仕事と介護の両立など、介護者の負担を減らすための相談体制の充実や適性なサービス提供につなげる必要性、および家族介護者に対する情報提供や個別のアドバイスなどを行っていくことの重要性が明らかとなった（福知山市福祉保健部 2021a）。

2.3 第9次福知山市高齢者保健福祉計画

以上のアンケート調査の結果をふまえ、福知山市は2021年に「第9次福知山市高齢者保健福祉計画」を立案した。同計画の基本理念は、「ささえあい、共に幸せを生きることが出来る 福知山らしい地域包括ケアシステム¹³の構築・深化」である。

この理念は、団塊の世代が75歳以上となる2025（令和7）年だけでなく、さらにその先の団塊ジュニア世代が全て65歳以上となる2040（令和22）年を見すえた理念である。すなわち、高齢者が住み慣れた地域で安心して生活を送ることが出来るよう日常生活圏域（おおむね中学校区）での「地域包括ケアシステム」の構築・深化を図り、住民が世代や背景を超えてつながり、相互に役割を持ち、「支え手」「受け手」という関係を超えて支え合う「地域共生社会」¹⁴の構築を基盤とするものである（福知山市福祉保健部 2021b）。

また、その基本方針は、①早期からの健康づくり・介護予防、②認知症対策の充実、③充実したサービス提供体制づくり、④「地域共生社会」の構築に向けたネットワークづくり、⑤誰もがいきいきと安心して暮らせるまちづくり、である（福知山市福祉保健部 2021b）。以下にその詳細を示す。

① 早期からの健康づくり・介護予防

「日常圏域ニーズ調査」(2020)の結果から、前述の通り「閉じこもりリスク」や「運動機器機能低下リスク」をかかえた高齢者の割合が、全国平均より高いことが明らかになった。健康な高齢者に対する「介護予防」や、要介護および要支援高齢者の重度化防止に引き続き取り組むことの必要性が明白になったわけである。

そこで、「高齢者が生涯にわたり心身ともに健康でいられるように健康寿命の延伸に向けて、健診や健康教室など様々な健康づくりを推進する」ことが真っ先に、基本方針の1つにあげられた。さらに、「様々な健康づくり施策と介護予防施策を一体的に進めることによって、効果的な施策を展開する」ことも標榜されている。

② 認知症対策の充実

また、「日常圏域ニーズ調査」(2020)の結果などから、「認知症リスク」をかかえた高齢者の割合が、全国平均より高いことも明らかになった。しかも、要支援・要介護認定者のうち「日常生活に支障をきたすような症状・行動や意志の疎通の困難さがみられ介護を必要とする」判断基準(Ⅲ)以上の認知症高齢者は、30%以上にのぼっている。さらに、「在宅介護実態調査」(2020)によると、介護者が不安に感じる介護として「認知症状への対応」が最も多く21.6%となっており、介護者への支援も含めて、認知症高齢者の地域での暮らしを支える環境づくりや、当事者同士の交流機会の充実が求められることが明らかになった。

したがって、「認知症予防」や、早期発見・早期対策が必要である。認知症高齢者が安心して地域で暮らすことができるようにするためには、発症の初期から、医療と介護が一体となり、適切なケアを提供できるよう、在宅サービスの充実や医療機関との連携・強化が求められるであろう。

そこで、基本方針の1つとして、「認知症の人やその家族が、地域で安心して暮らせるよう市民の認知症に対する理解の促進を図る」ことがあげられている。その上で、「認知症の発症を予防するとともに、認知症になっても希望をもって日常生活を過ごせる社会を目指すため、認知症の人やその家族への支援を充実し、認知症であっても自分らしく暮らし続けることができる地域づくりへの実現を目指している」ことも掲げられた。

③ 充実したサービス提供体制づくり

ところで、要介護状態になっても、「地域包括ケアシステム」の構築は欠かせない。また、介護人材の不足も課題となっているため、職場環境の改善や業務効率化による質の向上を図るとともに、福祉ボランティア活動の推進、および介護の仕事の魅力について普及啓発を図ることなどによって、介護人材を確保することも望まれる。

そこで、基本方針においても、「医療と介護の両方を必要とする高齢者が、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けることができるよう、医療・介護の関係構築により、包括的かつ継続的な医療・介護が提供されるよう体制を構築する」ことが謳われている。また、「介護保険の各サービスについては、利用者のニーズなどにに基づき、安定的な供給体制の確保・充実に引き続き努めること」

も標榜された。さらに、「事業所に対しては、介護サービスの質の向上や業務の効率化、人材確保についての支援の推進」を行うこともあげられ、「家族介護者などの介護負担を軽減するための支援も推進すること」も記載されている。また、「高齢化がさらに進行する将来においても、介護保険制度が持続可能なものとなるよう、介護給付の適正化にも取り組む」ことも掲げられている。

④ 「地域共生社会」の構築に向けたネットワークづくり

アンケート調査などの結果から、福知山市では高齢者のひとり暮らし世帯や高齢者夫婦のみの世帯が増加傾向にあり、特に高齢女性のひとり暮らし世帯の割合が高くなっていることが明らかになったことは、既に述べた。それゆえ、近隣住民による声かけや日常生活での支援など、地域のささえ合い、助け合いが重要になる。高齢者を中心とした生活課題の解決に向けたささえ合いを強化し、高齢者だけでなく、すべての住民が地域の課題を他人事ではなく「我が事」に変えて「丸ごと」受け止め、取り組んでいく「地域共生社会」の構築を進めていく必要があるわけである。

そこで基本方針には、「高齢者が安心して暮らすためには地域で相互のささえ合いを基本に地域全体で高齢者をささえることが重要」であることが掲げられている。具体的方法として、「地域包括支援センター」¹⁵を中心に、「地域の社会資源の活用やネットワーク化を促進することにより、ささえ合いの仕組みづくりを推進するとともに、医療・介護・介護予防・住まいおよび自立した日常生活圏域の支援が包括的に確保される地域包括ケアシステムの構築・深化を図る」とされている。また、「ささえ合いの担い手として地域福祉活動を行う人材の確保・育成に取り組む」ことも記載されている。

⑤ 誰もがいきいきと安心して暮らせるまちづくり

アンケート調査の結果から、市の「健幸いきいき倶楽部」や「ボランティアなどのグループ活動に参加」している者の割合が半数以下であることが明らかになったことは、既に述べた。したがって、種々の活動参加への参加啓発や、情報提供を推進する必要がある。また、「介護予防」および「生活支援」など様々な機能を統合化する地域コミュニティの場づくりや、人材の確保や育成も必要で、高齢者が地域で安心して暮らすためには、防犯、防災体制の充実も重要であることも、既に述べた。

そこで、「生涯学習やスポーツ、余暇活動など、日々の生活に活気をもたらし、その人らしい、いきいきとした暮らしの継続につながる高齢者が様々な活動に気軽に参加できる機会・場を充実させ、生涯現役社会を実現するため、働きたいと願う高齢者の就職支援を推進」することが、基本方針に掲げられている。さらに、「高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らし続けることができるよう、多様なニーズに応じたきめ細やかな生活支援サービスの充実を図るとともに、高齢者向けの良質な住まいに関する情報提供や相談支援を行う」ことも記載されている。また、「高齢者の安心が確保されるよう、地域と連携した防犯・防災体制や感染症予防体制を構築するとともに、虐待を防止するなど、高齢者の人権擁護の施策を推進」することもあげられている（福知山市福祉保健部 2021a、福知山市福祉保健部 2021b）。

3. 福知山市の高齢者福祉施策の特色と独自性

3.1 暮らしのささえ合い（愛）事業

3.1.1 暮らしのささえ合い（愛）事業の概要

本節では、以上の「第9次福知山市高齢者保健福祉計画」の基本方針を受け、具体的に行われている高齢者福祉施策のうち、極めて独自性の高い福知山市の高齢者福祉施策の特色ともいえる高齢者の「暮らしのささえ合い（愛）事業」と「災害時ケアプラン」をとりあげて、その詳細を述べてみたい。

高齢者の「暮らしの支え合い（愛）事業」は、「第9次福知山市高齢者保健福祉計画」の基本方針の「④地域共生社会の構築に向けたネットワークづくり」における「高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らすためには、地域での相互のささえ合いを基本に地域全体で高齢者をささえることが重要」であることや、「ささえ合いの担い手として、地域福祉活動を行う人材の確保・育成に取り組む」という内容を受けたものであるといえる。

この事業は、「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」の「日常生活での困りごと」において、ニーズの多かった「草かり・草ひきや庭の手入れ」や「雪かき」「家具の移動」およびその他の事項を健康な前期高齢者などが、これらの事項を自分では行い難くなっている後期高齢者などに些少の謝礼を支払ってもらって行う有償ボランティア¹⁶による高齢者同士（もしくは住民同士）のささえ合い活動である。高齢化率が高く、殊に後期高齢者や独居高齢者の多い中山間地域では、極めて有効な、介護保険制度だけでは担いきれない制度の隙間を埋めるサービスであり、既に宮津市では全域で行われている。福知山市でも、成仁学区、夜久野町、三和町などで開始された。

本稿では、福知山市で最も高齢化率の高い夜久野町で行われている高齢者の「暮らしのささえ合い（愛）事業」の詳細を述べる。

3.1.2 夜久野町の「暮らしのささえ愛事業」の概要

夜久野町の人口は、夜久野町が発足した1959（昭和34）年当時は約8,500人であったが、旧福知山市と合併した2006（平成18）年には約4,400人まで減少していた。2021（令和3）年現在は、3,170人で、さらに減少している。年齢別人口は、15歳未満202人（6.4%）、15歳～64歳1,337人（42.2%）、65歳以上1,631人で、高齢化率は51%を超え52%に限りなく近い（夜久野町2021）。

また、全46集落の全世帯数約1480世帯のうち、約500世帯が高齢者世帯であり、約220世帯が独居高齢者であって、1世帯平均の人数は2.09である。このように、独居高齢者が多い現状で、特に後期高齢者は、ひとりでは解決できない日常生活の課題（困りごと）を多くかかえている。

「夜久野みらいまちづくり協議会」¹⁷福祉・あんしん部が、2016（平成28）年に夜久野町の高齢者

835名を対象として行った「困りごとアンケート調査」(回収率73.7%)によると、「こんなことで困っている」という項目で最も割合が高かったのは「除雪」であり、次が「付き添い」¹⁸「移送」の順で、「家事援助」¹⁹「墓掃除」など²⁰が、それに続いている(出典:夜久野町提供資料「夜久野みらいまちづくり協議会福祉あんしん部会 平成28年実施「困りごとアンケート」結果概要」)。

そこで、このような暮らしのちょっとした困りごとを住民同士で助け合っていくための有償ボランティア事業を開始するために、「夜久野みらいまちづくり協議会」福祉・あんしん部に「暮らしのささえ愛事業事務局」を置き、準備会を立ち上げた²¹。

2021(令和3)年4月より「暮らしのささえ愛事業」を開始し、事務局は、事業の円滑な運営を図るために、利用者と協力者との連絡調整、関係機関との連携協力などの業務を行っている。

具体的には、まず利用者やその家族が事務局に「利用の申し込み」を行う。その後、「依頼内容の確認」を行って、「利用料の集金」も事務局が行う。利用料は500円程度で、事前に徴収し、町内で経済が循環するようにするために現金ではなく商品券に替えて、ボランティア協力者に報酬として渡す。また、事務局員は利用者宅を訪問し、ボランティア協力者との丁寧な連絡調整を行う²²。

夜久野町では、ボランティア協力者を「ささえさん」と呼称し、サービス受託者を「ユーザーさん」と呼称している。「依頼内容の照会」は、事務局が「ささえさん」に対して行い、「ささえさん」の活動状況(事前に「登録申し込み書」に記入)を参考にして、依頼内容と地域性などが適合する「ささえさん」を「ユーザーさん」に紹介し、「ささえさん」の理解が得られれば、活動日時、準備物などを調整する。「ユーザーさん」には、活動時間には必ず在宅してもらうように依頼しているという。

「活動(お手伝い)」は、「ささえさん」が連絡した時間に「ユーザーさん」宅を訪問し、ともに活動する。「ささえさん」には、活動時は無料貸与したユニフォームを着用してもらっている。活動時間は、おおむね1時間程度である。仮に、ともに活動できない場合でも、時間を共有できることを大切にするのが原則で、時間が余った場合は話し相手などになってもらうようにしているという。

活動終了後は、「ささえさん」から事務局に「活動終了報告」を行ってもらい、活動の様子や課題などを事務局に報告して頂く。その後、「ささえさん」に、事務局より町内のスーパーで利用できる商品券500円分が謝礼として受け渡される。

この事業を利用できる者は、夜久野町在住者で、夜久野町の場合は高齢者には限定していない。利用者は、個人情報(氏名、年齢、住所、連絡先など)と依頼したい活動内容などを「利用登録申込書」に記入して事務局に提出しなければならない。また、利用者本人だけでは事務局や「ささえさん」との対応が難しい場合は、家族や民生児童委員、自治会長、社協職員、地域包括支援センター職員、ケアマネージャーなどが代行することができる。

利用可能日時は、平日(月～金)の午前9時～午後5時を原則としている。但し、利用者の希望があり、「ささえさん」の都合がつけば、土・日の活動も可能である。

活動内容は、「日常的家事」(部屋の掃除、洗濯、布団干し、窓ふき、ごみの分別・ごみ出し、調理)、「非日常的家事」(大掃除、衣替え、家具などの移動、部屋の模様替え、粗大ごみの搬出、電球・蛍光

灯交換、仏壇掃除、書類の代筆)、「安心・交流」(話し相手、散歩の付き添い、見守り、安否確認(声かけ))、「屋外・田畑の作業」(庭の草とり、低木の簡単な剪定、植木鉢の移動、農作業(杭打ちなど)、溝掃除、墓掃除、雪かき)などである。

2022年1月現在、合計利用件数は53件であり、活動内容としては、「雪かき」の8件を筆頭に、「屋内の片付け」「ごみ出し」「屋外掃除」「窓ふき」「買い物代行」「しめ縄つけ」「朗読」などであった。

「ユーザーさん」²³の登録者数は、2022年1月現在43名で、「ささえさん」の登録者数は82名で男女比はほぼ半々である。尚、「ユーザーさん」登録者のうち20名は、介護保険制度下の「介護予防・日常生活支援総合事業」サービスB対象者であり、そういった意味で、行政との協働もみられ、財源の提供があるケースもある。

コロナ禍のなか、自粛しながらもユーザー登録や活動件数が少しずつではあるが増加しているという。また、「ユーザーさん」からは、「助けてもらった」「きれいにしてもらった」などの感謝の声が寄せられている。この事業を利用した「ユーザーさん」が、知人に登録を勧めてくれる事例もあるという(夜久野町 2021)。

いずれにせよ、高齢化の激しい中山間地域において、高齢者の「暮らしのささえ合い(愛)事業」は、夜久野町に限らず、介護保険制度だけでは埋めきれない制度の隙間を埋める非常に有益な住民主体のサービスであることにちがいはない。今後は、夜久野町や三和町だけでなく、大江町はもとより、福知山市全域に広げていくことが望まれる。

3.2 災害時ケアプラン

3.2.1 福知山市における避難のあり方の方向性

前節で述べた「第9次福知山市高齢者保健福祉計画」の基本方針「⑤誰もがいきいきと安心して暮らせるまちづくり」においては、「高齢者の安全が確保されるよう、地域と連携した防犯・防災体制や感染症予防体制を構築することなどが掲げられていることは、既に述べた。また、「施策方針」の1つとして「地域における自主防災組織の結成を進めるとともに、先進的な組織での地域内の情報共有に関する事例や要配慮者の避難支援に関する事例の普及・拡大を図ることにより、災害時要配慮者への支援体制の構築を行う」ことがあげられている。さらに、「具体的な取り組み」の1つに「災害時要配慮高齢者などへの支援」として「災害時に避難支援が必要な方のうち同意を得た方の地域への情報提供と避難体制の構築を推進」することと、「災害時ケアプラン作成の取り組みに向けた研修を実施」することが提示してある(福知山市福祉保健部 2021a)。

本節では、この福知山市独自の災害時要援護者対策である「災害時ケアプラン」をとりあげて、詳細を論じる。その前に「福知山市における避難のあり方の方向性」について若干、ふれておきたい。

福知山市は、古くは明智堤による治水工事を行った明智光秀の世などから度重なる水害に悩まされてきた。戦後だけでも、1953（昭和28）年の台風13号や1959（昭和34）年の台風15号（伊勢湾台風）などを皮切りに、2017（平成29年）の台風29号および2018（平成30）年の梅雨前線による水害まで、過去に計13件もの大水害に遭遇し、死者や負傷者が出たり、住戸の全壊・半壊、床上・床下浸水などの被害にあっている。近年は由良川の氾濫だけでなく、2018（平成30）年の豪雨災害のように内水氾濫による内水災害も起こっている。

そこで、福知山市では、2019（令和元）年から2020（令和2）年にかけて、有識者や地域の代表者、国、府などの関係機関、消防団などと協働して、市民の避難に対する意識のあり方や、避難行動につなげるための情報発信のあり方、要配慮者の避難支援や避難所運営も含めた避難のあり方全般について、今後の対応策の検討を行い、2021（令和3）年に最終とりまとめを行って「避難のあり方検討会最終とりまとめ」を発表した。ここで検討されたテーマは以下の6つである。①避難スイッチとなる情報伝達に関すること、②災害時要配慮者への情報伝達に関すること、③災害時要配慮者の避難誘導、支援に関すること、④避難場所に関すること、⑤避難場所での受け入れ体制、運営に関すること、⑥防災教育の推進に関すること、である。

この「避難のあり方検討会最終とりまとめ」で定めた今後の方向性にに基づき、地域でつくるマイマップやマイタイムラインを通じた避難スイッチ（ローカルエリアリスク情報）の設定や、福知山市防災アプリ（逃げなきヤコール）、防災行政無線などによる地域ごとのきめ細かな情報発信、要援護者の個別避難計画の作成、ふくちやま版防災リテラシー教育の推進など、テーマごとにモデル実施を行うなど、具現化を図るための取り組みを進めている。

ここでは、テーマ③の「災害時避難行動要配慮者の避難誘導」に特化して論じていきたい。このテーマ③に関し、「避難のあり方検討会最終とりまとめ」では、今後の方向性として「①避難行動要支援者²⁴名簿の登録と地域への提供促進、②災害時要配慮者の個別避難計画の作成に関して、マイマップの取り組みなどによる地域の支援体制の強化と共助による避難支援が困難な重度の方について、行政が主体となって進める計画作成のモデル実施による避難体制の確保、③個別避難計画の取り組みを通じた福祉施設への避難の受け入れ拡大や地区避難所、マイカー避難、ホテルなどの多様な避難先の確保、④災害時要配慮者利用施設における2020（令和3）年度中での避難確保計画の策定完了と各施設での訓練の推進」をあげている。

ちなみに、福知山市の避難行動要支援者名簿対象者は、2022年現在3,007名で全人口の3.9%である。避難行動要支援者の要件は、介護保険の要介護認定者のうち、要介護3～5の要介護高齢者、身体障害者手帳第1種（1級855人・1.11%）、精神障害者保健福祉手帳1・2級（1級47人・0.06%、2級204名・0.27%）、療育手帳A判定（315名・0.41%）、自力避難が困難な難病患者、その他避難支援を必要とする人である。

内、避難行動要支援者名簿同意者（登録者）は2,039名で、全避難行動要支援者の67.8%である。従来は、自治会長、民生児童委員の声がけにより支援を希望される方の「手上げ方式」としていて、

登録者数は 36.7% (1,153 名) しかいなかった。しかし、2021 年から避難支援が必要な方に対し、個別郵送法などにより、自身の情報を地域へ提供を呼びかける「同意方式」としたことにより、登録者数が急増したという (福知山市 2022)。

3.2.2 個別避難計画作成モデル事業としての「災害時ケアプラン」

福知山市では、前述の「避難のあり方検討会最終とりまとめ」において、「要支援者への災害時の情報伝達や要支援者名簿、個別避難計画」をテーマとして議論を重ねたことは、既に述べた。市では、大分県別府市や兵庫県の取り組みを参考にし、2023 年度の実装を目指して福知山市独自の「災害時ケアプラン」のモデル事業を行っている。この「災害時ケアプラン」は、内閣府の個別避難計画作成モデル事業として採択された。

「災害時ケアプラン」とは、ありていに言えば、被災時に逃げ遅れがちな要援護者が逃げ遅れることがないように、行政や民間の福祉専門職と地域のボランティアなどの近隣住民が協働して情報を提供し、介護保険制度のケアプランをマネジメントするケアマネージャーが、災害時の避難行動要援護者の避難用のケアプランを立案しておくものである。

立木は、「災害時ケアプラン」の策定に関し、「福祉の専門職の方々は、普段から居宅介護のためのサービス利用計画、支援計画を作っている。つまり、平常時だけでなく災害時にどうしたらいいのか、アセスメントをしてプランを立てるプロセスに関しても、普段から慣れている技量・知識を使って対応可能だということだ」と指摘している。その上で、「必要な資源の見極めをしてニーズとのマッチングをし、プランを立て、モニタリングをして、一定の時期が来たら再査定をする。これとまったく同じ問題解決プロセスが、災害時ケアプランを作る時にも使えるのではないかと述べている。また、「当事者のアセスメントをし、地域のアセスメントをして、災害時の当事者の生活機能上のニーズと地域のインフォーマルな社会資源とのマッチングをして災害時ケアプランを作る」と、「災害時ケアプラン」策定の具体的な手法についても示唆している (立木 2020)。

立木が提唱する大分県別府市での実践を基にした「災害時ケアプラン」策定のプロセスを表にすると、以下の表 1 のようになる。

表 1

ステップ 1	当事者アセスメント	(防災リテラシーの確認と向上)
ステップ 2	地域力アセスメント	(フォーマル資源とインフォーマル資源)
ステップ 3	災害時ケアプラン調整会議	(当事者と地域の支援者と 福祉専門職などが協働して災害時ケアプランを作成)
ステップ 4	プラン作成	
ステップ 5	プランの確認と個人情報共有の同意	
ステップ 6	防災訓練でのプランの検証・改善	

出典：立木 (2020) p54 を参照し筆者修正

以下、「福知山市避難のあり方推進事業 災害時ケアプランモデル実施事業」記載事項に基づいて、福知山版「災害時ケアプラン」の詳細を述べてみたい。「災害時ケアプラン」の「実施主体」は、市民総務部危機管理室（取り組みの総括、災害リスクに関する情報や避難方法に関する情報提供、自主防災組織などを担当）である。庁内で、福祉保健部社会福祉課（避難行動要支援者名簿の作成、民生児童委員との協働などを担当）、障害者福祉課（障害者のケアプラン、相談支援専門員などとの連携を担当）、高齢者福祉課および地域包括ケア推進課（要介護者のケアプラン、ケアマネージャーとの連携を担当）などと連携する。「庁外との連携」先としては、京都府災害対策課、中丹西保健所、自治会、自主防災組織、民生児童委員連盟、ケアマネージャー、消防、民間社会福祉施設連絡協議会、福祉施設、市社会福祉協議会、医師、病院などがあげられる。

2020年度は、ケアマネージャーなどの集まる会合において、市が今後取り組む「災害時ケアプラン」の概要を説明した。社会福祉専門職からも災害時の実際の対応を踏まえ、必要な取り組みであるとの意見が出たという。

「実施方法」としては、介護保険の要介護認定者、身体障害者、難病患者、人工呼吸器利用者など対象者となる避難行動要支援者の身体状況に鑑み、災害リスク（浸水リスク、土砂災害リスクなど）や、地域・家族の避難支援の確保など、できるだけ多様なパターンを設定し、各部署で関係する福祉専門職や自主防災組織と調整の上、実施する。2021年度は10件、2022年度は20件のモデル実施を行い、2023年度から実装していく。避難先の確保が現状での課題になっているため、福祉施設やその他の避難場所の開拓を行い、災害時に要配慮者が直接避難する場所をそれぞれ設定することで、様々な避難のパターンを構築し、実装する予定であるという。

内閣府にモデル事業を申請した際のアピールポイントとしては、①福知山市では多くの災害が発生しており、「災害に強いまちづくり」を掲げ、地域ごとのマイマップの作成を進めるなど、取り組みの必要性に関し、市民との課題共有ができていて、②要配慮者の避難支援において先進的な取り組みを実践する地域（蓼原地区、観音寺地区、荒木地区など）が既にあり、その取り組みの共有などを目的とした住民主体の「福知山自主防災ネットワーク」が組織されている、③市も②のような市民の自発的取り組みを推奨し、会合での講演や事例発表の総括、および冊子発行の支援など、市と住民の協働ができていて、④福知山公立大学情報学部の教員を中心としたQRコードを用いた避難行動要支援者の避難完了確認の研究が蓼原地区などでなされており、「災害時ケアプラン」実施においても検証を進めることができることなどがあげられていた。

立木は、2018年に岡山県倉敷市真備町で発生した大水害において命をおとした母親に知的障害のある母子家庭を例にあげ、「このお二人には近所づきあいがなく、当日は携帯電話のSNSでヘルパーなどの支援者に支援を求めたが、避難所の場所がわからず、避難もできなかった」と、避難要援護者が福祉専門職とのみつながっていると逆に近所の人とのつきあいがなくなり、逃げ遅れる恐れがあることに対して警笛を鳴らしている（立木 2020）。つまり、避難要援護者が被災した際に、その命を守る「誰ひとり取り残さない防災」のキーワードは、「福祉」だけでなく「近隣の絆（ソーシャル・キャ

ピタル)」の双方であることを指摘しているのだ。この2つを常に稼働させ結びつけるためにも、「災害時ケアプラン」は有用であろう。

4. まとめと今後の課題

以上、福知山市の高齢者福祉の現状を市民へのニーズ調査を反映して立案された「第9次福知山市高齢者保健福祉計画」に基づき述べた上で、福知山市の高齢者福祉の特色ともいえる中山間地域における「暮らしのささえ合い(愛)事業」と、防災の町福知山を象徴する避難行動要支援者に対する「災害時ケアプラン」をとりあげて論じた。

最後に、福知山市の高齢者福祉施策の今後の課題について述べてみたい。福知山市の高齢者福祉施策の今後の最大の課題は、いまだ包括的支援に関する施策を立案および実施できていない点にある。

2016年に公表された「ニッポン一億総活躍プラン」では、「地域のあらゆる住民が役割を持ち、ささえ合いながら自分らしく活躍できる地域共生社会」の実現に向けた仕組みを構築するとされた。その具体策の検討を加速化するために、厚生労働省は「我が事・丸ごと」地域共生社会本部を設置したのである(厚生労働統計協会 2017)。この「地域共生社会」や「我が事・丸ごと」の概念は、「第9次福知山市高齢者保健福祉計画」にも既に反映されている。

同じく2016年に「地域力強化検討会・中間とりまとめ」も発表された。「地域力強化検討会」の正式名称は、「地域における住民主体の課題解決強化・相談体制の在り方に関する検討会」である。委員は学識関係者のほか、行政関係者、地域包括支援センター職員や社会福祉協議会職員、医師などの専門職、民生児童委員協議会会長、共同募金委員会事務局長、NPO法人の理事長、社会福祉法人および財団法人の職員、中山間地域研究センターの研究員など多岐にわたっていた。この検討会の席上で、現場の職員から、要介護高齢者と要支援者の課題だけではなく、障害者や子育て中の両親、ひきこもり青年の支援や生活困窮者の支援も含めて、現場で起きている複層的な課題を地域包括ケアシステムのなかなどで包括的に支援していくことの必要性が訴えられた。

そこで、その後、2017年に「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案」が可決成立し、社会福祉法も改正されて、高齢者に限らず子どもや障害者なども含めた全世代・全対象型の包括的支援体制の構築が市町村の努力義務となり、地域福祉計画が上位計画として位置づけられたのである(川島 2020)。しかし、義務ではなく、努力義務とされたために、この包括的支援を行政が率先して行っていない自治体もいまだ多い。残念ながら、福知山市もその1つである。だが、努力義務は、やがて義務に変更される可能性が極めて高い。人口の少ない中山間地域をかかえている福知山市にこそ、包括的支援は必要である。

では、福知山市の高齢者福祉において包括的支援を行うためには、どのようにすればよいのだろうか。まさに、本稿でふれた「災害時ケアプラン」立案の過程は、この包括的支援体制構築につながる。

なぜならば、「災害時ケアプラン」の策定においては、高齢者福祉関連の部署だけではなく、障害者福祉関連部署や、防災に関わる部署など、行政の庁内における横断的な連携が必要だからである。包括的支援においても、高齢者福祉課、障害者福祉課、児童福祉課、生活困窮者支援に関わる課などの横断的連携が必須であるが、それがなかなかできない縦割りの市町村は多い。福知山市は、まさに「災害時ケアプラン」の作成過程において、その横断的連携を行おうとしている。

また、包括的支援体制構築のためには、現状では、地域のつながりであるソーシャル・キャピタルに依拠せざるをえないが、福知山市の「災害時ケアプラン」作成においても、福祉専門職だけではなく、地域のつながりや絆（近所の人の要援護者への声かけなど）との連携の重要性をうたっている。まさに包括的支援体制構築の第一歩としては、うってつけの事案なのである。

今後は、この「災害時ケアプラン」を発端とし、上位計画となった地域福祉計画と次の「第10次高齢者保健福祉計画」の内容などをすりあわせつつ、福知山市らしい独自性のある包括的支援体制構築に努めていくべきである。「第10次高齢者保健福祉計画」策定の際のニーズ把握調査では、この包括的支援につながるような項目も入れていくべきであろう。

たとえば、三重県名張市では、保健師が常駐している地域包括支援センターにおいて、地域支援事業の財源を利用しながら、高齢者だけでなく子育て中の親の相談などにのる「まちの保健室」というワンストップサービスの日本版ネウボラ²⁵を開設している。福知山市も、中学校区に1つはある高齢者の相談機関である地域包括支援センターに行けば、高齢者への支援だけでなく、子育て支援や障害者に関する相談はもとより、ひきこもり青年に関する支援、および避難行動要支援者への支援も含めた防災スイッチの入れ方や避難所の相談にまでのもってもらえるような「福知山版包括的支援よろず相談所」のようなものを所轄を超えてアイデアを出し合い、構築していくことはできないものか。そもそも、「災害時ケアプラン」作成の主役となるケアマネージャーも、地域包括支援センターには常駐しているのである。

本稿でとりあげた夜久野町や、大江町、三和町などの人口の少ない中山間地域こそ、この包括的支援は肝要である。人口規模が少ないがゆえに、全ての支援を全ての世代で専門職とともに助け合いながら行っていく必要があるからだ。また、成和地域包括支援センターや六人部地域包括支援センター、川口地域包括支援センターは旧市内にはあるものの、やはり中山間地域をかかえている。したがって、全世代型・全対象型の包括的支援が急に必要となる地域であることは、旧三町の地域包括支援センターと変わらない。

包括的支援は、今後、福知山市が取り組まねばならない高齢者福祉施策の最大の課題である。

《謝辞》

「暮らしのささえ愛事業」に関するヒアリングに応じてくださった「夜久野みらいまちづくり協議会」の皆様方と夜久野町地域支援コーディネーターの皆様方、福知山市福祉保健部高齢者福祉課様、および「災害時ケアマネジメント」に関する資料を御提供下さった福知山市市民総務部危機管理室様に深謝申し上げます。

《参考文献》

- (1) 川島典子(2010)「ソーシャル・キャピタルの類型に着目した介護予防サービス—結合型SCと橋渡し型SCをつなぐソーシャルワーカー」『同志社社会福祉学』第24号
- (2) 川島典子(2015)第2章コラム「日本版ネウボラと父親の育児参加」川島典子・三宅えり子編著『アジアのなかのジェンダー』第2版、ミネルヴァ書房
- (3) 川島典子(2020)『ソーシャル・キャピタルに着目した包括的支援—結合型SCの「町内会自治会」と橋渡し型SCの「NPO」による介護予防と子育て支援—』晃洋書房
- (4) 厚生労働統計協会(2017)『国民の福祉と介護の動向・厚生指標増刊』64(10)厚生労働統計協会
- (5) 立木茂雄(2016)『災害と復興の社会学』萌書房
- (6) 立木茂雄(2020)『誰ひとり残さない防災に向けて福祉関係者が身につけるべきこと』萌書房
- (7) 福知山市福祉保健部高齢者福祉課(2021a)『第9次福知山市高齢者保健福祉計画』福知山市
- (8) 福知山市福祉保健部高齢者福祉課(2021b)『第9次福知山市高齢者保健福祉計画概要版』福知山市
- (9) 福知山市(2021)『個別避難計画作成モデル事業』福知山市市民総務部危機管理室
- (10) 福知山市(2022)『福知山市における避難のあり方の方向性』福知山市市民総務部危機管理室
- (11) 夜久野町(2021)『暮らしのささえ愛事業説明資料』夜久野みらいまちづくり協議会暮らしのささえ愛事業事務局

《注》

- (1) 福知山市および旧3町の人口動態などのデータは、福知山市ホームページなどを参照した。
- (2) 本節は、福知山市福祉保健部高齢者福祉課『第9次福知山市高齢者保健福祉計画』福知山市(2021)、福知山市福祉保健部高齢者福祉課『第9次福知山市高齢者保健福祉計画概要版』福知山市(2021)から引用した。
- (3) 40歳から64歳までの被保険者。第1号被保険者は、65歳以上の被保険者。
- (4) 「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」(3月9日~22日実施)5,130名(回収率66.6%)、「在宅介護実態調査」(2月3日~4月30日実施)800名(回収率27.8%)。
- (5) オレンジカフェ(認知症カフェ)とは、認知症の人とその家族や専門職および地域住民などが定期的集まり、茶話会などを行いながら情報交換や相談を行ったりして交流を深める場。オレンジカフェは高齢者が自ら出かけて会場に集う形式が一般的であるが、夜久野町では2021年度より高齢者福祉施設「グリーンビラ夜久野」の専門職が地域の公民館に向いてオレンジカフェを開く出張型オレンジカフェを開設している。
- (6) 2006年の改正介護保険法施行時より制定された要介護状態にない健康な高齢者を対象とした主に「介護予防」に資する事業。
- (7) その他、「ボランティアのグループへの参加」は43.5%、「学習・教養サークルへの参加」は39.8%、「老人クラブへの参加」は48.7%、などとなっている。
- (8) 地域に蓄積される人々のつながり。直訳すれば「社会関係資本」になるが、道路などのインフラとしての物的資本ではなく人的資本を表す言葉であるため「社会関係資本」と訳するのが一般的。広義の定義としては政治学者R.D.パットナム(R.D.Putnam)の「信頼、規範、ネットワーク」が有名である(川島2020)。
- (9) Bonding social capital. 組織内部の人と人との同質の結びつきなど。強い絆・結束によって特徴づけられ、内部志向的であるため、この性格が強すぎると閉鎖的で排他的になりがちである(川島2010)。
- (10) ソーシャル・キャピタルは目にみえないため、計量研究を行うためにはソーシャル・キャピタルを測るための代理変数が必要となる。
- (11) Bridging social capital. 異質なものを結びつけるものであり、「NPO」などの結びつきがこれに該当する。結合型ソーシャル・キャピタルに比べ、弱く薄い結びつきではあるが、より開放的横断的であって広い互酬性を生み、外部志向的である(川島2010)。
- (12) フレイルとは、Frailty(虚弱)の日本語訳。健康な状態と要介護状態の中間に位置し、身体的機能や認知機能の低下がみられる状態。
- (13) 地域包括ケアシステムとは、日常生活圏域(おおむね中学校区)において、介護保険のサービスを中核としつつ、保健・福祉・医療の専門職相互の連携、さらにはボランティアなどの住民活動も含めた連携によって、地域のさまざまな資源を統合した包括的なケアを高齢者に提供することである。

- (14)「地域共生社会」とは、社会構造の変化や人々の暮らしの変化を踏まえ、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代を超えてつながることで、住民ひとりひとりの暮らしと生きがい、地域を共につくっていく社会である。
- (15)地域包括支援センターは、2006年の改正介護保険法施行時に、「地域包括ケアシステム」を推進するため、在宅介護支援センターに変わる形で新設された。福知山市では、2021年現在、6つの日常生活圏域を原則として中学校区単位で9つに再編されている。全国的にみるとその数は多い方であるといえる。具体的には、悼名・昭和学区を対象とした「南陵地域包括支援センター（市役所内）」、大正・庵我学区の「桃映地域包括支援センター」、上豊富・下豊富・下川口学区の「成和地域包括支援センター」、雀部・遷喬・成仁・佐賀学区の「日新地域包括支援センター」、上六人部・中六人部・下六人部学区の「六人部地域包括支援センター」、上川口・金谷・三岳・金山・雲原学区の「川口地域包括支援センター」、菟原・細見・川合学区の「三和地域包括支援センター」、上夜久野・中夜久野・下夜久野学区の「夜久野地域包括支援センター」、美鈴・美河・有仁学区の「大江地域包括支援センター」である。それを統括し各圏域のセンターを総括的に支援する「介護あんしん総合センター（基幹型センター）」が市高齢者福祉課内にある。全国的には、基幹型在宅介護支援センターが廃止されて以降も基幹型センターを設置している市区町村は少なく、特筆すべき福知山市の高齢者福祉施策の特徴の1つであるといえよう。
- (16)ボランティアではあるが謝礼を受け取るものを有償ボランティアという。在宅福祉サービスにおいて、有償ボランティアを初めて行ったのは、武蔵野市福祉公社である。
- (17)まちづくりのための住民組織。福祉・安心部（25名）の他、移送・経済・交流部会（23名）、教育・文化・スポーツ部会（16名）、専門部会（遊ゆう活用プロジェクト委員会、広報プロジェクト）から成る。
- (18)「付き添い」の内訳は、最も多かったのが「病院」で、次が「買い物」、その他「金融機関」「散歩」など。
- (19)「家事援助」の内訳は、最も多かったのが「電球交換」で、その他「掃除」「窓ふき」と続いており、「ゴミの仕分け」なども入っている。
- (20)その他、ストーブや扇風機の入替えなどの「季節ごとの衣替え」や、「代筆」（書類の記入、手紙）、「話し相手」、「犬猫の世話」などがある。
- (21)事務局の有志で、宮津市で行われている「高齢者のささえ合い事業」を視察に行って、参考にしたという。
- (22)たとえば、自宅が散らかっているので近隣在住者のボランティアには頼みたくないといった要望などを反映。
- (23)「ユーザーさん」は、「草かりがひとりではできなくなった」「雪かきができなくなった」などの理由で登録する者が多い。
- (24)避難行動要支援者とは、災害時に配慮が必要な人々のことである。災害基本法の改正によって、避難行動要支援者名簿を作成することが各市町村に義務づけられた。
- (25)フィンランドの育児相談所。「ネウボラ」はフィンランド語でアドバイスの意味（川島 2015）。