

## 高齢社会を生きる

### 第2回 地域ぐるみで高齢者の生活を支える

日本は、世界に例のない速度で高齢社会へと突入しようとしています。都市自治体においては、全国的な課題とは別に地域住民に寄り添ったさまざまな取り組みが求められています。

本企画はシリーズで、高齢者が安心・安全に豊かな生活を送ることができるよう都市自治体に取り組む施策や課題等について、毎回、具体的なテーマを題材に、都市事例を中心に識者の意見も織りまぜていきます。

第2回目では、高齢者の暮らしにまつわる移動手段、買い物、見守りなど、高齢者の生活をサポートする取り組みについて、さまざまな視点から特集します。

寄稿 1

#### 地域で暮らし続けることができる 地域づくりへの挑戦

ルーテル学院大学社会福祉学科教授 和田敏明

寄稿 2

#### 高齢者の生活を支える地域ビジネスの展開

明治大学専門職大学院グローバル・ビジネス研究科教授 上原征彦  
株式会社コムテック シニアリサーチャー 中 麻弥美

寄稿 3

#### 地域高齢者安心ネットワークの構築

我孫子市長 星野順一郎

寄稿 4

#### 高齢者等の暮らしを助け、安心して地域で暮らすお手伝いを実施 “買い物支援事業” 移動販売車の運行

恵那市長 可知義明

寄稿 5

#### 「市民みんなが健康で 笑顔で暮らせるまち」を目指して

人吉市長 田中信孝

# 地域で暮らし続ける人々ができる地域づくりへの挑戦

ルーテル学院大学社会学科教授

和田敏明 わたとしあき



## はじめに

高齢者は、「住み慣れた地域で家族、友人に囲まれて暮らしたい」という意向が強い。しかし現在、この当たり前の願いをかなえることが困難になっている。一方、超高齢社会の到来は待たないで進行している。どうすれば、地域で安心して生活ができることが可能になるのか、地域福祉の推進と住民参加によるコミュニティづくりの視点から検討したい。

## 高齢者の生活を取り巻く環境の変化

### (1) 孤立した生活の広がり

日本の将来推計人口(注1)によると、2055年には、高齢化率は40%を超えると推計されている。高齢単身世帯は2030年には全世帯の14・7%を占めると予想されている。こうした少子高齢化の進行に合わせて、人々のつながりの脆弱化と連帯感の希薄化が進行している。日本は人々のつながりが比較的ある国のように思われるのであるが、

実際は、OECD加盟国20カ国のうち、「友人、同僚、その他の人」との交流が「まったくない」、あるいは「ほとんどない」と回答した人が15・3%であり、加盟国中最も高い割合となっている。単身高齢者、高齢者夫婦世帯が急増し、都市部の高齢化も急速に進行している。孤立した生活が広がり一般化したのである。このような社会的な孤立の深まりは、後述するように特に高齢者の生活にさまざまな困難をもたらしている。

### (2) 現行の仕組みでは解決が困難な問題の広がり

社会的孤立の広がり、所在不明高齢者虐待、家庭内暴力、孤立死、徘徊死、高齢者に対する詐欺的商法の横行、引きこもり、ごみ屋敷、災害被害など、現行の社会福祉の制度では対応できない問題を噴出させている。さらに日常生活を送る上で、現行の仕組みが不十分で対応しきれない問題、あるいは、制度の持つ限界から、将来も対応が困難な、多様な生活課題も増大している。具体的には

につながる可能性がある)、などがある。

上記のような、現行の仕組みでは解決が困難な問題の広がりに対応するためには、自治体とさまざまな民間団体、住民が、ニーズを持つ人の発見の仕組みづくり、地域とのつながりづくり、社会参加の場づくりや必要な社会資源を協働し、開発していくことが必要になる。現行制度では対応しきれない多様な生活課題に対応できる、新しい福祉をつくらなければ、安心して地域生活を送ることはできなくなるのである。

## 身近な地域を基盤にした新たな支え合いの仕組み

安心して地域で暮らしたいという願いは、家庭、個人だけの力だけでも、行政だけの力でも限界があり、実現が困難である。そのため「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」(注2)では、基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスに対応するという原則を踏まえつつ、自身や家族による自助と、市町村行政などによる、公的な福祉施策サービスとの間に地域の共助「新たな支え合い」を確立させることを提案している。

この「新たな支え合い」は、住民共通の利益のために行政と住民、非営利活動、営利事業などが協働しながら、地域の課題を解決するという意味で地域の「新たな公」の仕組みである。これらの多様な主体が、地域福祉活動や事業の担い手として活動するだけでなく、地

域福祉計画策定に参画するなど、地域の公共的決定に加わることで「新たな公」としての性格を強めることになる。

その実現を目指す取り組みが厚生労働省の補助で、「安心生活創造事業」として実施され、全国の58の市区町村が、取り組みを行った。この取り組みのまとめ「安心生活創造事業成果報告書」(注3)から新たな支え合いづくりの実態を見てみよう。

## 制度から漏れる人を孤立させない支え合う地域づくり

安心生活創造事業は、既存の公的サービスの対象とならない状態の人であっても、一人暮らしなどで日常的な家族のサポートが得られない世帯などに、「見守り」と「買い物支援」を生活維持の最低限の支援である「基盤支援」として行い、安心して暮らすことができる地域づくりを行う、モデル事業として実施された。事業の3原則には「既存の施策や活動から漏れ、対応できていない人々を把握し、漏れなくカバーされる体制をつくり、安定的な地域の自主財源確保に取り組み」ことが盛り込まれているが、高齢、障害者などのように対象を限定していないこと、さらには孤立、潜在化している人を漏れなく把握する、定期的見守りが必要な基盤支援の必要な人とそのニーズを把握し、漏れなくカバーする体制をつくるという視点は、孤立した生活が標準になってきた今日の社会にあって、安心な生活

を実現するために欠かすことのできない画期的視点である。

事業を通じて多くのことが明らかになった。①新たな利用者像とニーズ(地縁型のつながりを希望しない人で不安を抱えている人がある、簡単な手伝い、ゴミ出し、掃除、電球交換、買い物宅配サービス、巡回販売などのニーズが調査で見えてきた、介護サービス利用者の中にも見守りや話し相手を求めている人がいる、一見すると元氣に見える人でも、軽度認知症や関節痛等を抱えているなど何らかの支援が必要な人がいる、家族のサポートを受けられず、助けが必要なのに「助けが必要」と言えない人、声が届かない人がいる、65歳未満のひきこもりなど社会的に孤立している人、若年世代と同居していても虐待が疑われるケースや家庭内に問題を抱えている場合など、従来は実情を把握できていないケースの発見があった)、②総合相談窓口開始自治体の増加、③新しい担い手確保の重要性(自治会、民生委員、住民ボランティアのほか、新聞配達員、郵便配達員、水道メーター検針員などを活用し、普段と違う状況があった場合、公的機関に通報するなど、見守り協定や連携をしている例もあり、有効に機能している)、④自主財源づくりに取り組む自治体が増加、⑤社会福祉以外の分野との連携の推進、⑥従来はどこからも対応されなかった者に対応する役割(地域の生活支援の仕組みづくり、地域で解決できない問題を

# 高齢者の生活を支える地域ビジネスの展開

明治大学専門職大学院 グローバルビジネス研究科教授

株式会社コムテック シニアリサーチャー

上原征彦  
中麻弥美



解決していく仕組みづくりを行う役割を持つ地域福祉コーディネーター、コミュニティワーカーなどの、ソーシャルワーカーを小学校ないし中学校区に配置することが進んでいる)、などである。これらの経験は大変貴重であり報告書を厚生労働省のホームページからダウンロードできるので参考にしたい。

## 住民参加型の地域福祉がつくる「福祉」コミュニティは「生活課題」の発生を抑え予防することを可能にする

ソーシャルキャピタル「社会関係資本」の考え方が注目される背景には、地域の人々のつながりが失われたことがさまざまな社会問題を引き起こしている、つながりがある社会とつながりが脆弱な社会とを比較すると、つながりのある社会では、現行の社会福祉の制度では対応できない問題の噴出として、前述したような問題の発生が抑えられるということがある。社会福祉の活動は極めて多様で、身近で、誰でも参加でき、継続的な活動が特徴である。活動自体で問題に対応するとともにその活動を通して利用者、家族、地域住民、ボランティア、さまざまな専門家や団体のネットワークが生まれ、サービス、活動に参加し、福祉的意識、態度を持つ人々が増えていくことと併せて、参加している人同士が顔見知りになる、人と人との関係がつけられ、継続することに

なる。挨拶をし合える関係づくり、話ができる関係づくり、世話焼きできる関係づくり、相談できる関係づくり、気楽に集まれる拠点づくり、人と人とのよい関係が広がるサロンづくり、助け合いの仕組みづくり、見守り活動など住民参加で福祉を展開する方法により、コミュニティづくりも進むことになる。結果として問題の発生に対応するだけでなく、発生を抑えることが可能になるのである。

## 各地の取り組みから学ぶ点と自治体の役割

各地での活発な、地域で暮らし続けることができる地域づくり活動の共通点を見ると①拠点を持ち、資金を確保し、社会資源を活用し、創造的活動メニューを開発している、②計画、推進、運営、評価などすべての過程で住民が中心(住民主体)、③役割分担が明確、地縁組織と自発的組織が協働している、④制度的サービスと住民活動が協働し、つながりがよい、⑤小さな単位での日常活動を基礎に、校区段階で受け止め調整する仕組みがつけられている、などがある。

いきいきサロン、ご近所サロンを少数で行ったり、寝たきりや外出ができない人を訪問して行うタイプもある、③商店、商店街と協働した買い物支援、買い物ボランティア活動、④団地集合住宅での孤立死をなくす取り組み、気づきを集める仕組み、気づきを受け止める仕組みづくり、安否確認、見守りや生活を支援する、などである。

今後、いずれの地域でもぜひ取り組んでほしい活動を紹介します。①制度に縛られず柔軟な対応ができる有料有償の住民参加型在宅福祉サービス、10分100円という気軽な仕組みをつくっている地域もある、②ふれあい

(注1)国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成18年12月推計)中位推計  
(注2)厚生労働省「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」平成20年3月31日  
(注3)厚生労働省「安心生活創造事業成果報告書」平成24年8月28日

## 地域高齢化に対処する1つの視座

高齢者問題を論じる場合、それは本来極めて広範囲にわたるので、有効な議論を展開するためには、どのような観点からどこに焦点を当てるか、ということをおおらかに決めておく必要がある。ここでは、以下のような視座から論を進めていく。

まず、本稿では、高齢者が通常の生活を送れる状態を維持しつつ、この期間を可能な限り延長する(「寝たきり」になる状態をできる限り遅らせる)ための、地域的課題を論じていく。ここでは、「若い世代が高齢者の面倒を見る」という視座ではなく、むしろ、「高齢者が若い世代に面倒を掛けずに生きていく、あるいは、こうした期間をできる限り延長する」という視座に立っていることに注意されたい。高齢化が最も進む日本では、若者が集まる大都市と比べ、地域一般での高齢化は劇的に進んでおり、地域住民の多くが高齢者で構成される事態になってきて

いる。こうした問題への1つの対処として、地域の高齢化が進むことを与件としつつ、そこに地域活性化のありようを見出し、いくことが考えられる。すなわち、高齢者が地域の重要な一員としての役割を担うべきだという思想、一歩進んで表現するならば、地域が高齢者の生活を支えることが一方では高齢者が地域の存続を支えることになるという思想、こうした思想に基づく地域のありようが現在の日本には必要とされているのである。

## 高齢者に必要な3つの支え

次に、高齢者が通常の生活を送れるようになるためには、どのような支えが必要であるか。恐らく、それは、次の3つに要約されるであろう。

第1に、生活を展開するためには、さまざまな生活資源の調達が必要で、それは主として買い物行動によって実現される。高齢者の場合、身体的衰えや車の運転の困難性などが

ら買い物に不便を感じる人が多い。特に、人口減少などによって小売店舗数が少ない過疎地が増えており、こうした地域ではいわゆる買い物難民の拡大が社会的問題となっている。そのような買い物難民を支えることが要請されている。

第2に、生活をしていくためには一定の体力が要求される。高齢化に応じて体力が激減していくだけでなく、疾病も増えるため、これが高齢者の生活展開に大きな制約条件となっていく。このような制約条件を克服するための支え(健康を維持するための支え)も必要とされている。

第3に、生きているという実感を得るためには、自分が社会に貢献しているという自覚も必要である。すなわち、働いていることが必要である。高齢化していくにつれ、働くことから遠ざかっていく。これが高齢者問題の1つになっている。従って、高齢者にふさわしい働く場の提供という意味での支えも求められている。

### 高齢者を支えるビジネスの必要性

高齢者が地域の構成員として健全な生活を送るためには、上述のごとき3つの支えが必要である。この支えを誰がどのように実施かつ実現するのか。行政の支出によるのか、それとも地域住民の善意によるのか。さまざまな方法などが考えられるが、この支えがビジネスとして展開されない限り長続きはしない、ということを知っておくべきであろう。善意や財政支出に依存する事業には永続へのモチベーションが働きにくい。ビジネスにおける利潤動機こそが永続性（ゴーイング・コンサーン）に最も効いてくる。こうしたビジネスの創出こそがこれからの地域活性化の一翼を担っていくことも認識すべきだと思う。このビジネスの展開には営利企業だけではなく行政の参加や地域住民の協力も必要なこともあり、そこには新しい発想も求められる。これを以下に具体的に述べることにしよう。

### 地域ビジネスの新しい論理 買い物難民への対応例

ある過疎地Aの役場には高齢者や地域住民が集まる広いフロアがある。しかし、この地域には食品や日用品を売っている店は極めて少なく、品選びの欲求を満たすためには10km以上も離れたBスーパーへ出掛けざるを得ず、特に高齢者は買い物に多大なる不便を感じ

ていた。一方、Bスーパーも過疎地Aまで商圏を拡大したいが、確保できる売上比べで出店コストが顕著に高いため、過疎地Aでの販売をあきらめていた。これは、まさに、過疎地における買い物難民発生の典型的ケースだといえる。

上記の問題を解決する一案として、過疎地Aの村長は、役場のフロアをBスーパーに賃貸して必需品の売り場を創設することを思い付き、これをBスーパーの社長に提案したところ、社長もこれに同意して、役場フロアでのBスーパーの販売が開始された。これが繁盛して、地域住民、特に高齢者の買い物困難性を克服し、多くの人々に喜ばれた。Bスーパーも利益を確保し、役場も財政支出をせずに買い物難民問題を解決しただけでなく、逆に賃貸料という収入を得たことになる。今までは官（例えば役場）が金を出して民（例えばスーパー）を活用して問題に対処するというのが一般的であったが、過疎地Aでは民から金をとって事業をさせるといふ新しい発想をしたところに注目してほしい。まさに、民だけでなく官も参加したビジネスなのである。

上述したA役場の賃貸ビジネスに対して一部から「役場フロアという公共の場でBスーパーという特定の企業に儲けさせるのはけしからん」という非難が出ることも考えられるが、こうした非難は問題解決を妨げるだけであって、そのような非難を除去す

る思想と制度の改革が地方行政には求められている。

### 高齢者の健康を見回るビジネスの展開

上記では、主として高齢者の買い物を支えるための1つの地域ビジネスの展開方向を具体的に説明したが、次に、高齢者の健康を支えることにも配慮した地域ビジネスの実例として、ヤマト運輸株式会社（以下、ヤマト運輸）と岩手県社会福祉協議会（以下、岩手社協）との共同事業を紹介してみよう。

ヤマト運輸岩手主管支店に勤務する松本まゆみ営業企画課長は、岩手社協と共同して高齢者を見回るビジネスの展開を思い付いた。現在では、それがほかの都道府県などとの共同事業としても広がっている。

岩手社協は、過疎地に住む高齢者への配達サービスを行っていたが、非効率な配達が大きな問題となっていた。対応策に頭を悩ませていた岩手社協は松本課長に相談を持ちかけた。松本課長は、宅配便のルートを利用して高齢者の見回りができるビジネスを模索していたこともあって、早速、ヤマト運輸として岩手社協とどう連携を図るかを見出すための現地調査を開始し、この結果を踏まえて、事業化への実現につなげた。ここでは、岩手社協の担当者やヤマト運輸の宅配ルートを担当するサービスドライバーとが協力して、高齢者の健康状態や安否を確認しつつ、これへの

対処を行うだけでなく、配食サービスのほかに、地元のスーパーと連携して、高齢者が注文した買い物品を自宅まで届けるサービスも行うことにした。このシステムをヤマト運輸は「まごころ宅急便」と呼んでいる。

上記の「まごころ宅急便」は、ヤマト運輸の宅配ルートに地元スーパーの機能、岩手社協の活動を有機的に結び付けた新しいビジネスの創出であり、固定費の増加はなく、変動費の増加も微々たるものであるため、高齢者にとってリーズナブルなコストでサービスを受できる体制が整ったといえる。それだけではない。ヤマト運輸および地元スーパーの売上は増え、かつ、岩手社協の作業は効率化したのである。

### 高齢者の働く場の創出

高齢者の特性を生かした働く場の創出も、地域活性化のためには重要である。老人社会学などの知見を踏まえると、高齢化するにつれ、仕事をするスピードは劣っていくが、人に丁寧な接し方と意欲（より一般的には仕事を正確に処理しようとする意欲）は高まっていく、という結論を導き出すことができる。このことから、高齢者には、販売での対面サービス、後輩への丁寧な作業指導などが適している。例えば、地域活性化のために観光の振興を図ろうとするとき、そのガイド

として高齢者を活用することも考えられる。山崎製パン株式会社（以下、山崎製パン）は、過疎地でも営業可能な店舗形態（ヤマザキシヨップ・以下、略称でYシヨップ）を開発している。こうした店舗の運営は、高齢者に適しているだけでなく、これが買い物難民対策にもつながるため、高齢者が地域存続に貢献する一例として位置付けることもできる。

山崎製パンは、全国に48カ所あるパン工場を配送拠点とし、全国津々浦々にある菓子パン店にパンおよびその他自社商品を配達できる自社物流網を確立してきた。現在では、品ぞろえを強化するために、パンをはじめとした自社商品以外の必需品についても卸売業者などから仕入れてそれをパン工場に集め、冷蔵と常温を混載できる山崎製パンのトラックを利用して多様な品ぞろえを一挙に店に配達できるシステムを構築している。Yシヨップは、山崎製パンのこのシステムを利用することによって、必需品について多様な品ぞろえを容易に（低コストで）実現することができ。しかも、Yシヨップは山崎製パンによる管理も極小化されており、この意味でもコストは低く抑えられている。

Yシヨップは、上述のようにローコストで運営できるため、人口の少ない過疎地でも品ぞろえの相対的豊富さによって集客力を高め

ることができる。中小専門店が品ぞろえが限定しているために人口の少ない過疎地ではわずかな需要しかとらえられず、経営が成り立たない。また、コンビニエンスストアは、出店コストも高く確保すべき需要も大きいため、過疎地の人口規模では成立し難い。しかし、Yシヨップであれば、中小専門店と比べて多品種で需要をとらえることができるため、また、コンビニエンスストアと比べてローコストで運営できて必要とする売上規模も相対的に小さいため、競争がない限り（事実、過疎地には店が無くなっている）、過疎地でも経営を成り立たせることができる。いわば過疎地にある「よろずや」家業をイメージすればよい。

ここで重要なことは、上記のような家業的Yシヨップは高齢者でも経営が可能だ、ということである。山崎製パンの管理も少なく、店の運営も経営者の自由に委ねられているため、またローコストで経営ができるため、体力的にも精神的にも高齢者の負担を軽くする。そして経営者は接客に集中することができるようになる。こうした接客は、既に述べたように、高齢者の丁寧さが有効に働き、これが明るい地域コミュニティを構築する1つの原動力として機能するであろう。まさに、高齢者は地域の「おもてなし」の核となり得るのである。

# 地域高齢者安心ネットワークの構築

我孫子市長（千葉県）  
星野順一郎



## はじめに 市の概要と高齢化の現状

我孫子市は、千葉県の北西部に位置し、北は利根川をはさんで茨城県取手市・北相馬郡利根町と隣接し、南と西は手賀沼を隔てて柏市がある、手賀沼と利根川にはさまれた細長い馬の背状の土地となっている。

昭和45年に市制施行し、都心から約40km、JR常磐線で35分の近距離にあることから首都圏へ通勤するサラリーマン世帯のベッドタウンとして発展してきた背景がある。しかし、人口急増時代であった昭和40年代から50年代前半にかけて造成・開発された地域では年数を経ることにより住民が高齢化し、平成25年9月1日現在、総人口13万3895人、内高齢者人口は3万4589人、高齢化率25・8%と千葉県北西部地域の市の中では一番高齢化率が高くなっている。

今後の本市の人口推計では、10年後の平成35

年には総人口12万5476人、高齢者人口3万9823人、高齢化率31・7%となっており、年少人口や生産年齢人口が減少する中、高齢者人口は増えていくことが予測されている。

## 超高齢社会への対応 地域高齢者安心ネットワークの考え方

こうした急速な高齢化に対応するため、市では平成22年5月に「我孫子市地域高齢者安心ネットワーク整備の考え方」をまとめた。

この「考え方」の中で、現在の地域社会が、核家族化や少子高齢化の進行、生活様式の変化をはじめとした社会環境の大きな変化によって、かつて日常的に存在した家庭と地域の社会的なつながりが弱まっていることを示した。課題として、そうした変化が人間関係や共同意識の希薄化を招き、高齢者のさまざまな生活上の問題を今までの家庭や地域が持つていた自助・互助の取り組みでは解決することが困難な状況になっていることを指摘

した。また、一方で専門的な公的サービスのさらなる充実も必要であると考え、高齢者の増加に合わせて対人個別援助業務を中心とした専門スタッフを増やし続けることは、市の財政上からも困難であり、さらに、この専門スタッフによる個別支援のみでは、いつでも身近なところから見守りを行うことは不可能に近く、高齢者一人ひとりが地域の中で自分らしく生活し続けていくには、別の形で仕組みづくりが必要であることを述べた。

## 具体的な取り組み 新木野高齢者見守りネットワークの構築

この「考え方」を取りまとめた時期にあわせ、具体的な地域住民による見守りネットワークの構築を、まず1つの地区で先駆的に取り組むこととした。

取り組みを始めることに決定した新木団地自治会、あらか野自治会の範囲である地区は、市の東側の地域に位置し、昭和40年代の開発

地域で、市内でも高齢化率が高い地区であった。以下は具体的な取り組みの経過である。

## ネットワーク構築への第1歩

平成22年4月、まず両自治会役員に、市の直営地域包括支援センター職員と、委託整備している在宅介護支援センターの本地区担当職員にてネットワーク構築について協力を依頼した。趣旨には賛同いただけしたが、実際の活動展開となると自治会の日常活動が多忙であり、新しい取り組みを始めるまでには至らない状態が続いた。

## 地域密着型事業所との連携

直営地域包括支援センター職員と在宅介護支援センター職員で今後の展開方法について協議し、自治会主導で進めようとしていた方針を転換して同地区にある小規模多機能型居



「一軒家の絵」を使って、見守るべきポイント等をグループ討議

宅介護事業所に協力を依頼することとした。同事業所の運営推進会議で議論し、運営推進会議メンバーから賛同を得、具体的な活動を展開することとなった。

## 地域住民への働きかけ

平成22年12月、両自治会の合同防災訓練が、地区内の公園にて開催された。小規模多機能型居宅介護事業所にも防災訓練への参加要請が自治会からあったことから、その場で時間をいただき、施設長から、地域での高齢者見守りネットワークの必要性、見守り協力員募集の呼びかけを行った。呼びかけの結果、80名強の方から見守り協力員の申し込みをもらうことができた。

## 見守り活動の誕生

平成23年1月、第1回新木野高齢者見守りネットワーク懇談会を開催。見守り協力員の申し込みをした方に集まっていた、小規模多機能型居宅介護事業所の施設長からあらためて見守り活動の必要性、趣旨説明を行った。また、直営地域包括支援センター職員と在宅介護支援センター職員が中心となって、一軒家の絵を使い、見守るべきポイント等についてグループ討議を行った。この会議以降、見守り協力員による自主的な見守り活動が始まった。何か異変の気付きがあれば、市、在宅介護支援センター、小規模多機能型居宅介護事業所のどこかに連絡をいれる方法とした。

## 活動の組織化への取り組み

平成23年4月、市の「高齢者なんでも相談室」

職員と布佐・新木地区「高齢者なんでも相談室」職員（高齢者なんでも相談室）については後述する）が中心となり、見守り協力員登録者から今後主体となって活動を推進してくれると考えられる元自治会長、地区社会福祉協議会会長、元まちづくり協議会会長等を担っていた人材に協力依頼を行い、6月に主体となって活動の推進を担っていただけの方4人が決定した。この4人は、地域に高齢者見守りネットワークが必要と強く感じていた人材であった。

平成23年7月、中心の4人が自治会や民生委員、老人クラブ等に参加要請し、第1回新木野高齢者見守りネットワーク運営委員会が開催された。また、第2回のネットワーク懇談会を開催し、運営委員会の設置について承認を受けた。以降、月1回この運営委員会を開催し、先進地視察も行い、今後の作業工程表や運営委員会設置要綱、ネットワークの個人情報取り扱い方法等を作成していった。

平成24年1月、第3回新木野高齢者見守りネットワーク連絡会（旧懇談会）を開催。作成した運営委員会設置要綱の説明、今後の活動方針について協議した。

## 自治会との連携構築

平成24年2月、両自治会役員に対し見守りネットワークに関する説明会を開催し協力を要請。見守りネットワークの立ち上げについて来年度の自治会総会の議案に入れてもらうことの合意を得、4月の両自治会総会において議案は承認された。

寄稿

# 4

## 高齢者等の暮らしを助け 安心して地域で暮らすお手伝いを実施 「買い物支援事業」移動販売車の運行

恵那市長（岐阜県）

可知義明



### はじめに

恵那市は岐阜県の東南部に位置し、東西32km、南北36km、504.19km<sup>2</sup>の面積を有しその77%を山林が占めている。平成16年10月25日、旧恵那市と岩村町、山岡町、明智町、串原村、上矢作町の1市5町村が新設合併し、現在の恵那市となった。先人から受け継いだ豊かな自然や素晴らしい歴史・文化という財産を持ち合わせ、人との交流、人との触れ合いを大切にすることで「人・地域・自然が調和した交流都市」を将来都市像としている。

合併した平成16年の人口は5万7724人、高齢化率は25.1%であったが、平成25年には人口5万3745人で高齢化率30.3%と高くなっており、将来さらに高齢化率が上昇すると推計される。

本市には過疎地域自立促進法による一部指定を受けている過疎地域がある。当該地域は市内で最も高齢化率の高い地域であり、

の活動はもちろん現在も継続されている。

### 地域での相談支援拠点の開設 高齢者なんでも相談室の整備

前述した「高齢者なんでも相談室」とは、介護保険法における「地域包括支援センター」である。平成18年以降、本市では市直営の地域包括支援センターを市役所内に1カ所設置し、高齢者の相談支援に対応してきたが、増加する高齢者の相談ニーズに添えていくため市役所内の直営の「高齢者なんでも相談室」に加え、平成23年度、24年度において、従来から委託整備していた在宅介護支援センターを展覧させる形で市内4地区に「高齢者なんでも相談室」を委託整備した。委託整備を行う中で、高齢者にとつて分かりやすい名称にすることが市民に根付いた相談支援拠点とする上で必要不可欠と考え、市民から名称案を公募し、「高齢者なんでも相談室」としたのである。この名称は、高齢者が気軽に相談できる場所として市内ではすっかり定着したと考えている。

### 今後の展開

#### 地域高齢者安心ネットワークを市内に幅広く

市内には、新木野地区の見守りネットワーク整備に取りかかる前から既に地域住民により見守り活動が展開されていた湖北台地区や新木野地区の整備と重なるようにして新たな

見守り活動の構築を図り始めた地区もある。こうした地域住民の活動を推進するには、その地域にこうしたネットワークが必要であるという機運をいかに高めることができるかが課題ととらえている。行政主導的に自治会等の団体への一方的な依頼では地域に根付いた活動につなげていくのは困難なのではないだろうか。

そのためには市および各地区の「高齢者なんでも相談室」が地域住民にかかりながら各地域の課題を見だし、地域住民のニーズに応じた情報提供等を行う中で見守りネットワーク構築の必要性を理解してもらう必要がある。そして、必要性を理解いただいた方と「高齢者なんでも相談室」がタッグを組んでネットワーク構築を進めていくことが有効であると考えている。

また、先に述べた新木野地区の構築事例から感じること、見守りネットワークの運営委員等が複数年変わらぬ組織体制を続けられる環境が必要ではないかということである。組織が毎年見直されていく環境であると、活動を継続させていくことが困難である。

本市ではこうしたことを踏まえながら、今後も積極的に各地域での地域住民による見守りネットワークの構築を推進し、高齢者や家族が住みなれた地域で安心して暮らせる地域づくりを進めて参りたい。

平成22年度に策定した過疎地域自立促進計画では、高齢者の生活支援策として高齢者の見守り、移送支援、買い物弱者に対する事業を盛り込んでいる。また、同法による一部指定を受けていない周辺地域においても、同じような状況の集落が点在していることから、高齢者の暮らしを守る事業として買い物支援事業のみならず、地域の実情に応じた高齢者への支援策を全市へ拡充することが求められている。

### 事業を始めることになったいきさつ

過疎地域として指定を受けている串原、上矢作の2地域では、自力で食料品や日用品を買い物が困難ないわゆる「買い物弱者」の問題が顕在化しつつあることが課題となっていた。串原地域（旧串原村・822人、297世帯）では平成14年に唯一残っていた商店が閉店。また、上矢作地域（旧上矢作町・2201人、833世帯）では食料品や日用品を扱う店舗が2軒あるものの利用者

も減少し、販売する商品もわずかしき置いている状況で、住民の多くは隣のスーパーで買い物をしている状態であった。そこで、市は平成21年から自主運行バスを運営し、隣の大型スーパーへの乗り入れを始めた。しかし、このバス路線は幹線道路のみの運行であったため、お年寄りのバス停までの移動手段が課題になった。そこで、地域住民の日常生活やニーズ、域内の商店などの現状や意向など地域の実態を調査し、それを踏まえた上で買い物弱者を支援し、食料品や日常生活用品などを地域内で購入できるシステムを構築する必要があると考えた。

平成23年度には過疎地域自立促進法に基づき「過疎地域等自立活性化推進交付金事業」を活用し、「恵那市買い物支援事業（串原地域）」と「恵那市上矢作日常生活環境整備事業（上矢作地域）」によって、買い物弱者に対する地域の実態を調査する「実証実験」を行うこととした。この実証実験では行政と地



見守りネットワーク協力員連絡会

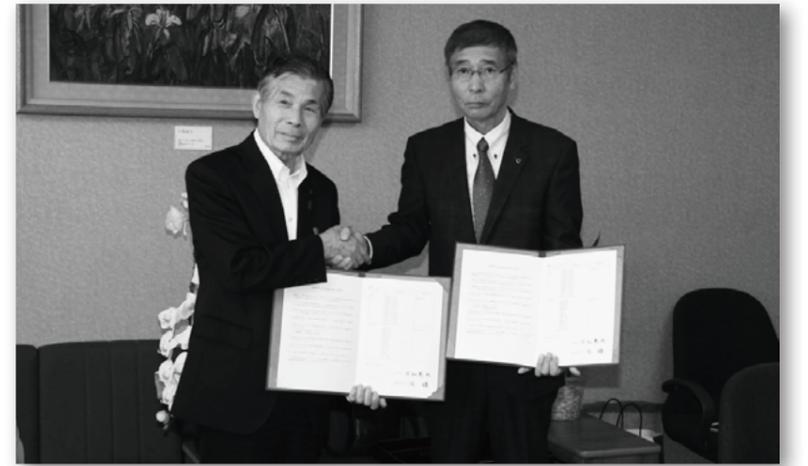
平成24年5月、要支援者登録票と見守り協力員登録票（見守られたい方と見守りに協力できる方を手上げ方式で募集するため）の全戸配布と回収について自治会を通じて実施してもらった協力要請を行い、6月に全戸配布および回収を行った。  
ネットワークとしての見守りスタート  
平成24年9月、新木野地区高齢者見守りネットワーク活動発足の会を開催。要支援者登録票と見守り協力員登録票の情報を基に、見守り希望者83名、見守り協力員183名の体制で、誰が誰を見守るのかあらかじめ決めた上で組織だった見守り活動を開始した。こ



買い物を楽しむ高齢者

回の実証実験ではこのサービスを事業化し継続していくには事業者の収益確保が課題となった。しかし、前段でも述べたようにこれから急激に進む高齢化社会に対する支援策の一つと捉え、市の事業として取り組む必要があると判断、行政が地域の中に入り検討を重ね、ニーズの高かった「移動販売車」を運行することに決定した。

そして「移動販売車」の事業化に向け、商工会議所や商工会、JA東美濃、コープ岐阜



恵那市長(左)と恵南商工会長(右)協定締結

域が共にできることが何であるかを検証し、今後の事業展開につなげることを目的とした。実証実験の具体的な方法については、地域住民主体で検討を進めた。

初めに、地域内の全1009世帯にアンケート調査を行った。「日常の買い物について不便を感じていますか」の問いには、「欲しいものが買えないことが多い」「車を運転できないので買い物に行きづらい」といった回答が6割以上あり、「その場合どのようなサービスが必要か」の問いには「移動販売車」

の運行」が1位、以下「宅配サービス」「買い物バス」「地域内に店舗」という順位となり、この結果を基にどの施策が住民にとってベストであるか地域内で検討を重ねた結果、「移動販売車」と「宅配サービス」を行うこととした。そしてこの2つの事業の実証実験をそれぞれの地域で行うこととした。

「移動販売車」を実施する串原地域には商店がないことから全市へ事業主体を公募し、市の中心部に店舗を構えている生活協同組合コープ岐阜が実施することとなった。店舗で販売している商品を中心に販売したが、今回は食品衛生法により生鮮食品や総菜などは販売ができなかった。一方の上矢作地域の「宅配サービス」では売上を地元へ還元することも含めて地域内で唯一営業を行っている商店へ協力を仰ぎ、ここを宅配の拠点とした。さらに、どちらのサービスも地域に向いて行くことになるため、高齢者の安否確認やちょっとした御用聞きなどを一緒に実施した。

### 実証実験の実施と結果

実証実験は約2カ月間行い、両地域とも週1回の販売、青果や穀物、パン、練り製品、乾麺、調味料、菓子、缶詰、日用雑貨を扱った。

利用者にアンケートを行い、「移動販売車」を実施した串原地域では7割近くの利用者から「毎週利用した」「生活の役に立った」と

早などへ打診したところ、以前から買い物困難地域への販売促進を模索していた恵南商工会内に販売したい商店があることが分かった。協議の末、市と恵那市恵南商工会との間において協定を締結し、移動販売に要する経費を市が補助することで『買い物支援事業(移動販売車)』の運行が実現することとなった。

### 買い物支援事業と高齢者の介護予防

現在、3事業者の協力で2つの過疎地域を週2回のペースで運行販売している。移動販売車の名称は「くるくる まめしよっぷ」。コンセプトは「まめ(元氣・健康)という方言)。まめかどうか会いに来る、こまめに会いに来る、小さいお店だけで会いに来る。…オリジナルの歌を流しながら、地域を巡回し、食料品などの販売以外にも地域の見守りを兼ね、集落のコミュニティの場を創出することができている。

実証実験では販売できなかった生鮮食品や総菜、乳製品なども販売しているため利用者にとっては購入する商品の幅が広がり、客単価が1700円〜2000円と実証実験の時と比べ5割ほど上がった。また、引きこもりがちだった高齢者を外へ誘導し、話す場を提供することで介護予防も期待できる結果となった。元氣な高齢者が地域内で生活するために「移動販売車」は今後、過

の回答を得た。また、「宅配サービス」を実施した上矢作地域では、宅配サービスに加え、注文以外の商品を持参し移動販売と同じようなシステムを合わせて実施したところ、8割が「移動販売を利用した」という結果となった。自由意見からは「毎日家にいることの多い者にとって買い物サービスは変化のない毎日に元氣と変化をいただける。今後も続けてほしい」「加齢とともに外出もできなくなったときに必要な事業だと思う。このまま続けてほしい」などと好評を得た。さらに「独り暮らしなのですぐに食べることのできる総菜(煮豆、佃煮、揚げ物)がある」とい「魚や肉を選んで買いたい」など生鮮食品や総菜などの販売を希望される意見が多くあった。

この実験では生鮮食品が販売できなかった課題もあったが、最大の収穫は「たくさんの商品の中から自ら選び、見る楽しみ、買物をする楽しさ、集まった人のコミュニケーションの場所となる」という声の多さであった。

### 現在の事業に至るまで

実証実験により好評を得たサービスであったが、地域で「移動販売車」と「宅配サービス」を事業化するには販売収入の確保が不可欠であり、そのためには1日の売上の増加はもちろんのこと、人件費や車両費などで一層のコスト削減を図る必要がある、今

疎地域のみならず他の地域への拡充も検討している。

高齢化率が30%を超え、高齢化が急速に進んでいる本市にとっては、買い物支援事業だけでなく、介護予防が不可欠である。そのため認知症予防講演会や、地域における健康相談事業、いきいき健康教室等に高齢者が参加することで、地域内で高齢者が自立し元氣に暮らしていけるよう支援している。



出発式で並んだ販売車

# 「市民みんなが健康で 笑顔で暮らせるまち」を目指して

人吉市長（熊本県）

田中 信孝



## 人吉市の歴史

人吉市は、九州山地に囲まれた人吉盆地に位置し、熊本県最南端にある市で、宮崎県えびの市、鹿児島県伊佐市と接している。

歴史をたどると、建久9年（1198年）に鎌倉幕府の命で相良長頼が人吉に派遣され、その後明治4年（1871年）の廃藩置県に至るまでの約700年を、相良氏が統治している。このように国替えもなく一つの大名が統治した例は、島津氏、宗氏、松浦氏など数えるほどしかなく、そのことからすると、本市は極めて稀な地域といえる。

また市内中心部を、日本三大急流の一つである球磨川が貫流し、悠久の歴史と豊かな自然に囲まれていることから、九州の小京都と呼ばれている。

## 人吉市の現状

本市の人口は、平成2年人口4万173

人、うち65歳以上の人口6618人、高齢化率16・5%であったものが、20年後の平成22年には、人口3万5611人、うち65歳以上の人口1万825人、高齢化率30・4%と、人口減少、少子高齢化が進んでいる。また、本市の面積は210・48km<sup>2</sup>と広く、その75%を森林が占めているため、本市では、人口は減少するも65歳以上の高齢者は増加しており、山間部を中心に高齢者の1人暮らしが増加している状況にある。

本市の高齢化率は、県内14市中4番目に高く、高齢化社会を迎えた今日、すべての自治体においてその対応は急務である。しかし、その高齢者が暮らす環境、背景は、それぞれ自治体の歴史や地理的状況などにより異なる。高齢者が山間部や市街地に広く点在し暮らしている本市の状況下で、高齢者のニーズに合った施策は何か、検討しなければならない。

## 高齢者のニーズ把握の取り組み

本市では、この問題に取り組むに当たり、平成21年度から23年度の3年間、厚生労働省のモデル事業「安心生活創造事業」に参加し、社会福祉協議会を事業主体として、高齢者の生活基盤の実態を把握することから始めることとした。

調査対象者は、「65歳以上の1人暮らし世帯」「災害時要援護者のうち1人暮らし世帯」とし、13のモデル町内で町内会長、民生委員、高齢者相談員の協力を得て、訪問実態調査を行った。

調査は、生活状況、人との交流、健康と生きがいなど日常生活を基本項目として行ったが、高齢者の生活基盤を確保する上で、「見守り体制」と「買い物支援」について、検討を要する結果が見られた。

調査の結果、見守り体制については、「見守りあり71%」（うち親族見守り29%、民生委

員等41%、近所その他30%）「見守りなし29%」であった。見守りがある方の状況を詳しく見ると、市内に親族がいる方は親族の支援を受けている方が多く、それ以外の方は、民生委員などの見守り訪問を受けている状況であった。また、見守りがない約3割の方については、本人が見守りを望まないケースや対象者としての把握漏れであることが分かった。

しかし、自分でできる方の意見をさらに聞くと、加齢による身体の衰えやバスなどの公共交通網が少ないため、今後移動方法をタクシー等に頼らざるを得ないことなどから、将来は買い物支援を受けたいと考えている方が多いことが分かった。

## 安心生活応援団の誕生

見守り体制については、今後高齢者が増加する状況では、親族や現在の小地域ネットワーク活動（民生委員等の支援）のみでは不足することは明白であり、今後日常的かつ重層的な見守り支援を行うため、民間事業者も巻き込んだ取り組みを模索することとなった。

その結果、生活に密着した電気、ガス、水道事業者、新聞販売店、金融機関、スーパーマーケットといった事業者の賛同をいただき、「安心生活応援団」を組織することとした。

見守り支援として協力していただくことは、1人暮らしの高齢者を訪ねた際の声かけや、店頭、窓口での著しい様子の変化などについて、業務に支障のない範囲で人道的観点



配達風景

から、連絡、通報を行っていただくものである。連絡通報先は、生命の危険により警察、消防等への緊急通報を要する場合を除き、人吉市地域包括支援センターとした。

現在では、116の事業所に登録いただき見守り支援に御協力いただいているところである。また、高齢者の見守りの機会が増えることで、高齢者が巻き込まれやすい犯罪の防止など、地域防犯の観点からも効果が期待できると考えている。今後も、行



安心生活応援団員証

政、地域、民間事業者三者の連携により、地域福祉の向上に努めてまいりたい。

### 買い物支援宅配事業の開始

買い物支援については、今後増えるであろう買い物難民に対する対応として、宅配事業を実施することとした。

実施に当たっては、宅配事業の中心とし



買い物支援センター

て「人吉市買い物支援センター」を設置し、中心市街地の空洞化で苦戦をする本市の商店街組合などに協力店となっていた。事業としては、「人吉市買い物支援センター」が、あらかじめ登録した高齢者（サービス利用者）から注文があった品物を協力店に発注し、指定した日に納品を受け、代金引換により高齢者へ配達するものである。

利用料は、サービス利用者が1回100円、協力店舗が手数料として売上の5%を負担することとした。平成24年度では、延べ1710件の利用があり、320万円の買い物を代行配達したところである。

先の実態調査により、高齢者の将来へ対する不安の一つであった買い物支援については、まずは枠組みをつくることで不安解消を行うことができたと考えている。

### 終わりに

今回の取り組みについては、社会福祉協議会を中心に各町内と連携し綿密な高齢者の実態把握を行い、問題点、ニーズを的確に分析したこと、そして、その解決に民間事業者の協力が得られたことが、成果に結びついたといえる。

高齢者に共通する問題である交通移動手段の確保については、利便性の高い環境を構築する必要がある。現在、全国各地の乗合タクシーなどの導入事例を研究しているところであるが、根本的解決に至っていないのではないかと。道路交通法改正を含む抜本的仕組みづくりが全国の共通課題の解決策になると考える。

また、本市も人口減少、少子高齢化が進んでおり、今後増加する高齢者を支える若年層の力が確保できるのか、地域福祉を将来にわたり継続していく上で、非常に危惧しているところである。

国では、現在、準天頂衛星システムを使った地理空間情報の活用検討が進められている。私は、この地理空間情報は、人口減少や高齢化が進む地域が抱えるさまざまな問題を解決する糸口になるのではないかと考えている。特に本市のように山間部を抱える広範囲に高齢者が暮らす地域では、福祉サービスの提供に活用できると感じており、今後、国に対し積極的に政策提言を行うとともに実証実験に参画したいと考えている。

今後も、市民生活の向上を図ることは元より安心安全なまちづくり、地域コミュニティの再構築などに努め、「市民みんなが健康で笑顔で暮らせるまち」を実現してまいりたい。