

全方位に向けた福祉が基盤のきつきスタイル 全世代が100年暮らしたくなるまちづくり

持続可能なまちづくりの軸は
誰も取り残さない福祉政策

大分県北東部、瀬戸内海に突き出た国東半島の南部に位置する杵築市は、市域東部が伊予灘に、南部が別府湾に面し、北西部は標高200〜800m級のなだらかな中山間地に占められている。

年間を通じて温暖(平均気温15℃)、雨も雪も少ない典型的な瀬戸内式気候の恩恵により、多様性に満ちた、穏やかで緑濃い自然環境(森林面積約62%)に包まれた杵築市と周辺エリアは、暮らしやすい地域として、古来、知られてきた。

そんな風土の下、数百年の歳月をかけ構築されてきた中心市街地は、江戸時代に国東半島の政治・経済・文化の中心として栄えた、杵築藩・松平氏の城下町の「結構」を濃厚に残している。シンボル・杵築城(模擬

天守)が建つ「台山」と「御殿」から成る杵築城跡(国指定史跡・令和2/2020年指定)周辺に加え、台地と谷が連続し、起伏の大きい地形に整然と形成された武家屋敷街、旧町人の様相はとりわけ特徴的だ。中心市街地の主要部分の武家屋敷街は平成29(2017)年、国の重要伝統的建造物群保存地区に選定され、令和3(2021)年には、歴史的風致維持向上計画が国の認定を受けた。

現杵築市の市域(総面積280.08㎏)は、平成17(2005)年10月1日、旧杵築市(90.3㎏)および旧速見郡山香町(143.71㎏)、旧西国東郡大田村(46.07㎏)の新設合併により確定した。合併時の人口は3万185人だった。

本年8月末段階の人口は2万6833人。合併前の昭和55(1980)年ごろの人口(3万5066人)をピークに、漸減傾向を続けている。一部大都市圏以外の全国の地方都市と同様、杵築市も少子高齢化(令和2年9

月時点の高齢化率は37.4%)と人口減少が着実に進みつつある。

杵築市では「第2次杵築市総合計画」「第2期杵築市まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づく各種の地域活性化施策などにより、人口減少抑制への努力を続けている。恵まれた歴史遺産や、海山里の豊かな自然環境、食の魅力などを活用した観光振興を図り、新たなにぎわいの創生、雇用の場の拡充を図ることも余念がない。

同時に、市民には暮らしやすさの満足度の

ながまつ さとる
永松 杵築市長





台地と谷と坂がダイナミックに連続する武家屋敷街はロケ地としても人気



城下町・杵築のシンボル「杵築城」

永松市長が地域からの市長選出馬要請を受諾した背景には、県職員時代から痛感してきた「課題解決に向けての強い思いがあった」（永松市長）という。それは高齢者介護、障がい児・者支援、子育て支援、困窮家庭支援など、あらゆる福祉施策の根幹となる支援対象者への《早期発見・早期支援》を行うには、「住民と一番身近な関係にある市町村での即応体制の構築が最重要」（永松市長）との実感だ。

いる。そこに大きな特徴がある。実際、近年の杵築市は、後に述べるように、福祉政策に関連する新

年10月に実施された市長選で、当選（無投票）を果たした。

同時に永松市長には、早期発見・早期支援の必要性を痛感する、苦い体験もあった。県福祉保健部長時代の平成23（2011）年11月、大分県内で起きた、母子家庭における4歳児虐待致死事件だ。

「私自身、県職員時代に最も印象が強かったのは、児童相談所（児相）での勤務体験でした。世



江戸時代の面影を色濃く残す城下町として、観光客の姿が絶えない人気ぶだ

一層の向上を図り、市外の人には杵築市で子育てをしたい、暮らしてみたいと思ってもらえるようなまちづくり、すなわち「持続可能なまちづくり」の実現に向けた取り組みを、より重視している。

持続可能なまちづくりと一言で言っても、目指す都市像やアプローチの仕方は、当然、都市

のキャリアのうち、3分の2以上の歳月を福祉畑の部署で過ごしてきた。県福祉事務所への勤務を皮切りに、旧厚生省への出向を挟んで、児童相談所、障害福祉課、医療課などに勤務。県子ども・女性相談センター所長、福祉保健部長などを歴任後、出身地でもある杵築市の市長選への出馬要請を受

たな話題、情報の発信が非常に盛んで、関係各方面からの注目を集めている。

「私自身、県職員時代に最も印象が強かったのは、児童相談所（児相）での勤務体験でした。世



三方を海に囲まれた杵築市の内陸部には豊かで奥深い田園風景が広がる



市域を縦断する八坂川は江戸時代に舟運で繁栄。杵築城跡の下に展開する河口にはカブトガニなどの希少種が生息(日本の重要湿地500)

市長就任の翌年、永松市長は平成26(2014)年度の機構改革において、従来の「福祉対策課」を「福祉推進課」に改組した。「福祉行政は市民の相談を待って対応するのではなく、こちらから市民にアプローチする姿勢で早期発見・早期支援、あるいは問題の防止に結び付ける努力を徹底しなければ、意味を成さない」(永松市長)という基本理念を、内外に明確化するための最初の機構改革だった。

全ての福祉政策の肝は 早期発見・早期支援の徹底にあり

杵築市における現在の福祉行政を象徴するのは、子育てから介護まで、全世代を対象とする相談支援の拠点《まるっと》の存在だ。《まるっと》は、令和2年4月、「あらゆる困りごととは全世代支援センター『まるっと』と『へ』とのキャッチフレーズを携え、杵築市社会福祉協議会内に開設された。地域包括ケアの取り組み対象を、高齢者介護に限定せず、子育て、障がい児・者、生活困窮家庭などにまで広げた福祉のワンストップ窓口

だ。機能的には《子ども子育て支援センター》《地域包括支援センター(高齢者)》《障がい者支援センター》《生活困窮者自立支援センター》の機能を併せ持つ。職員のほか、ケアスワーカーや保健師、ケアマネージャー、管理栄養士など各分野の専門職が、市民の多様な相談の全てに即応している。

高齢者介護と同様、こうした事案についても、早期発見・早期支援を実施するには、市町村と県との綿密な情報共有体制と、それを基にした初動体制の構築、その後の速やかな行動を連動させる体制の構築が、必要になってきます」(永松市長)

同時にそれらの専門職(多職種)と職員はワンチームを形成しており、各自の専門ジャンルを超えた相談事業に、積極的に関与することをミッションとしている。この体制の非常に大きなメリットは、例えば高齢者介護、障がい児・者支援、子育て支援などをするにしても、単一の問題点の解決だけ



市民の困りごと全てに即応してくれる《まるっと(市社会福祉協議会内)》は福祉のまち・杵築の拠点施設

杵築市

(大分県)

市 政 ル ポ



毎年5月5日、城下町(中心市街地)一帯で開催される「お城まつり」

を目指すのではないということ。必ずといっていいほど内在しがちな、家族全体のさまざまな問題についても、丸ごと相談に応じる姿勢を共通認識にしている。こうした体制づくりにも、永松市長が福祉全般の推進に必要な、早期発見・早期支援への即応体制実現に向けた、強い思いが込められている。

「市民の相談に応じる際には、家族全体を早期に支援することで事態のさらなる深刻化を防ぐことも、常に視野に入れていきます。また、窓口においては、市民のどのような相談にも『断らない支援体制』を堅持すること、それが最重要と考えております。

組織の縦割りを排し、市民からの相談業務を多職種が総出で丸ごと解決していくために必要なのは、職員、多職種の人々による綿密な共通認識の保持と絶えざる情報の更新です。その方策として、杵築市では福祉関連の主要部署が参加する《地域ケア会議》を隔週で開催し、情報共有の推進とアップデートを図っています(永松市長)

「福祉のまち・杵築市」の中興的スタート地点は、永松市長の就任2年前に当たる平成23年12月に、杵築市が豊後高田市、豊後

大野市と共に、大分県のモデル指定を受けて実施した、埼玉県和光市の介護予防事業の取り組みへの視察と学びにある。

平成12(2000)年の介護保険法施行で始まった介護保険制度も11年目を迎えていた当時、平成12年の段階で17・3%だった日本の高齢化率は、既に23・3%にまで上昇していた。周知の通り、その4年後には、団塊の世代(昭和22/1947年〜昭和24/1949年生まれ)が全て65歳以上となる平成27(2015)年の到来が控えていた(平成27年の高齢化率26・7%)。

介護保険制度の発足から11年目の平成23年の段階において、介護現場で早くも問題になっていたのは、要介護者が「寝たきり」になる比率の想定以上の高さだった。介護保険制度は精密な構造を有しているが、制度の大きな目的の一つ「要支援者・要介護者の自立支援」という点において、より積極的な取り組みが必要なことは明らかだった。とはいえ、実際問題、どのような取り組みをすればより効果的なのか。介護現場で働く人々の多くが葛藤を抱えていた。

杵築市福祉対策課(当時)の職員も同様で、そんな折に実現したのが、介護先進市として制度発足時から注目を集めていた和光市への視察だった。そして、杵築市を含む3市をモデル指定し、県職員と市職員を合わせた総計20人を、和光市に派遣する決断を下したのが、実は当時の大分県福祉保健部

長、後の永松杵築市長なのだ。

「和光市の先進的な取り組みの成果を初めて聞いたときは、本当に驚きました。要支援認定を受けた高齢者の40%近くが、自立支援によって改善し、認定を取り消された例もあるというのです。要介護から改善した事例もあったといいます。その最大の基盤は、介護に関わる多職種が頻繁に行う地域ケア会議と、そこで図られる徹底的な情報共有に基づき、遺漏なく実施される早期発見・早期支援活動と、介護予防のための綿密な体制の構築などにありました。

そうした事例について、大分県福祉保健部長時代に、高齢者福祉課長から報告を受け、驚いた私は、早速、和光市に問い合わせの電



公益社団法人日本青年会議所の「子どもを生き育てやすい社会を実現させるベビーファースト運動」に賛同する杵築市は、大分県初の「ベビーファースト宣言」都市(中央に永松市長)

話を入れるとともに視察を決断。まずは杵築市、豊後大野市、豊後高田市を、県の介護保険事業の改革モデルに指定し、県職員と共に市職員も派遣することにしたのです。

当初は県の高齢者福祉の担当部署から2〜3人程度の派遣を考えました。しかし、地域包括ケアの観点から、高齢者福祉だけでなく、障がい者福祉、地域福祉、地域保健・医療の担当者など、関連部署も一緒に行った方がいい。高齢者介護の実施主体である市町村からも行った方がいいと考え直し、杵築市など3市の職員を含め、最終的に総勢20人の大型視察団となりました(永松市長)

県福祉保健部長時代の永松市長が陣頭指揮を執った、大分県から和光市への視察研修は、その後、数年間にわたり県内全域にまで拡大した。同時に地域ケア会議を立ち上げる市町村には、和光市方式をブロックごとに導入していく形で、県全体の地域包括ケア体制の基盤を構築していった。

平成23年の和光市視察直後から杵築市で始まった「徹底的な地域ケア会議の推進」をはじめとする、介護予防への「中興的な取り組み」は、平成25年の永松市長就任を契機に、さらに加速。現在に至る約10年間のプロセスで、支援の対象を障がい児・者支援、子育て支援、困窮家庭支援など全方位に拡大。前出の全世界支援を旨とする、福祉のワンストップ窓口《まるっと》開設へと結実したのだ。



平日は小学校の下校時から午後9時まで稼働する「子ども第三の居場所／b&gきつき」(学習支援と子どもキッチン=料理教室の様子)

福祉関連の多彩な話題に見る 《福祉のまち・杵築》の進化

その間には、例えば要支援からの改善者の受け皿と要支援・要介護予防のための活動拠点を兼ねた施設の開設、介護従事者の専門性アップのための研修事業、専門職(歯科衛生士・管理栄養士、作業療法士など)による各種啓発事業の実施、高齢者が楽しく集える《まちかど交流サロン》の設置など、要支援・要介護からの改善、介護予防のための各種施策・事業を展開。平成19(2007)年の段階で22・5%だった杵築市の要支援・要介護認定率は、平成25年度以降、目に見えて減少し、平成30(2018)年度には16・7%

まで低下。現状では18%前後に落ち着いている。

また、平成31(2019)年3月には、B&G財団が主催する「子ども第三の居場所」づくりのための施設が、全国5カ所で同時オープン。九州管内では杵築市に初めてオープンし、杵築市の委嘱を受けた《NPO法人こどもサポートにつこ・にこ》が《b&gきつき》の施設名で運営している。

「b&gきつきは、家庭環境の厳しさなど、困難な状況にある子どもたちへの支援事業を総合的に実施する施設です。地域の子どもたちが気軽に集える場所でもあり、学習支援や体験活動の提供を受けられる場所でもあり、子ども食堂の実施なども含めた、子どもたちへの総合的な生活支援を行って

杵築市

(大分県)

市 政 ル ポ



平成28年度から開始の「きつきプロジェクト」は青少年などの自立・就労と農家の担い手不足解消に取り組む事業(乳牛飼育の様子)

支援賞》を受賞している。

また現在、農林水産省が推進する「農福連携事業」は、農業現場の人手不足支援と、障がい者などの自信や生きがいの創出事業を兼ねた「農業+福祉」の連携事業として、全国で展開されている。この事業においても、杵築市のアプローチは特徴的だ。

杵築市では同事業を《青少年等自立支援就業チャレンジ事業(きつきプロジェクト)》として、平成28(2016)年度から推進。障がい者に限定せず、比較的支援が手薄になりがちで、児童養護施設などに入所している子どもたちの将来の自立・就労と、農家の担い手不足という二つの課題の同時解決に向けた事業として、《NPO法人おおい子

います」(永松市長)

ちなみに、NPO法人こどもサポートにっこ(平成18/2006年設立)の小畑たるみ理事長は、b&gきつきの活動も含め、母親が働いている間、子どもたちが安全に過ごせる場所をつくるなどの多彩な活動が、男女共同参画推進に貢献していると認められ、本年7月、内閣府《女性のチャレンジ

ども支援ネット》とともに取り組んできた。

そして、開始から5年目に当たる令和2年4月、中学3年生から4年間、毎年実習に参加して頑張った高校生が、市内のかんきつ栽培の会社に正社員採用されるというニュースが全国に発信された。

「杵築市流の農福連携事業(きつきプロジェクト)から、初の就農者が誕生したわけですから、これは非常にうれしかった」と、顔をほころばせながら語る永松市長。これもまた、誰をも取り残さない支援を旨とする、杵築市ならではの、福祉行政全般に通底する包括的な支援の取り組みの一環といえるだろう。

「ところで、杵築市が実践する全世代に向けた地域包括ケアの原点は介護予防です。その介護予防に関して、市内大田地区(旧大田村)の特養で今、面白い試みが進行中です。特養には地域の要介護の高齢者が入所するわけですが、地域には元気なお年寄りもいる。そうした元気なお年寄りに、その特養では介護支援の有償ボランティアをお願ひしているのです。介護予防を目的として、特養の車で送り迎えして、入所者のタオルやシーツを畳んだり、草むしりをしたり、ごく軽い作業



杵築の冬の風物詩「ひいなめぐり」は、まちなかの各所に飾られたおひなさまを訪ねるゆかしい行事だ(名刹・養徳寺のひな飾り)



毎年7月開催の杵築天満社「天神祭り」も本物の城下町によく映える

を、30分で300円〜500円ぐらいのお礼で担当していただいている。コロナ前には入所者の身の回りのお世話もしてもらったりしていました。

体を動かすことで、そのお年寄りたちは、自らの介護予防運動をしているような形にもなっている。入所している方たちも、みな地域の顔見知りなので、支援する側もされる側も、互いに懐かしい昔話の相手になれる。認知症予防にもいいと、大好評なんです」(永松市長)

「第2次杵築市総合計画」の基本理念は《100年住みたくなるめぐりめぐる循環型のまちづくり》だ。杵築市が実践する、全世代全方位に向けた支援を軸に目指す循環型のまちづくりにおいて、この特養におけるエピソードは、何とも象徴的な魅力に満ちている。

(取材：文〓遠藤隆／取材日〓令和5年7月14日)