

半田市における地域包括ケアシステムのプロセス

～岩滑区「防災から安住のまちづくり事業」を通して～

半田市社会福祉協議会 半田市包括支援センター 澤田道

【半田市の概要 地域福祉計画から社協・地域包括の取り組み】

半田市は人口約12万人、高齢化率22%の愛知県、知多半島の地方都市です。古くから醸造業や海運業で栄えた街で、山車、蔵、南吉と観光資源も豊富で、観光、まちづくりでのNPOや市民活動が活発な地域です。

半田市の地域包括ケアシステムを考える際に基盤となっているのが、「地域福祉計画」とそれに基づく第4期、5期の「高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」です。半田市では平成21年度に初めて地域福祉計画を策定しました。その際に、対面アンケート、住民ワークショップをあらゆる機会を活用して実施しました。これは現在「ふくし井戸会議」として引き継がれています。「地域の困りごと」を皆で考え、それぞれの「できることを持ち寄ろう」という考え方は、部門別計画にも盛り込まれ、高齢者保険福祉・介護保険事業計画では同職種の連携会議や専門職による認知症サポーターなどのふくし人材育成への協力、また医師会主導で20年以上前から続いている在宅ケア推進地域連絡協議会を器に多職種協働を推めてきました。



地域包括支援センターとしては平成21年度、厚生労働省の老人保健事業等助成事業を受託し「認知症サポーターからの地域支援」という活動に取り組みました。認知症サポーターフォローアップ講座や、活動支援事業として訪問事業や介護施設でのボランティアなどを試験的に行いました。その中で具体的に出てきたのが、「私は一体誰の支援をすればいいの」というサポーターの声や「サポーターがこんなにいるのに、どうして家族は認知症であることを隠すんだ」という地域の方の声でした。この声、岩滑区のあるサポーターさんの声を機に地域の中で何かやれないかという話し合いを平成22年頃より当時の区長、民生委員、ふれあいセンター長と重ねました。この時支障となったのが個人情報への壁でした。「話相手」を希望する独居の方への訪問事業や、複数を対象とする施設でのボランティアは個人情報同意のもとに事業として成立するのですが、「支

援を求めない認知症の人」に積極的にアプローチする事の難しさを知っているだけに、せつかくの地域からの声を具現化することができませんでした。

ちょうど岩滑区の民生児童委員協議会で富山県氷見市のケアネットを視察してきたばかりで同様のネットワークを考えていたこと、地域包括支援センター職員研修で企画・実践の課題に取り組もうとしていたセンター職員が、認知症支援から発足した「知多地域安心ネットワーク」と社協・行政の地域福祉計画とリンクさせたネットワーク構想を描きました。また社会福祉協議会としても民生児童委員協議会への参加、障がい者・高齢者合同防災訓練にもモデル地区である岩滑区と共に活動し関係者が繋がり、災害時も平時もお互いに声が掛けられる地域づくりを目指したいという機運が高まっていました。その延長線上で岩滑区、地元NPO法人りりん、「防災まちづくり事業」で繋がりのあった名古屋大学防災減災センターを中心とする研究者グループ、ニッセイ財団助成先駆的事業として「防災から安住のまちづくり」事業に参加することとなりました。

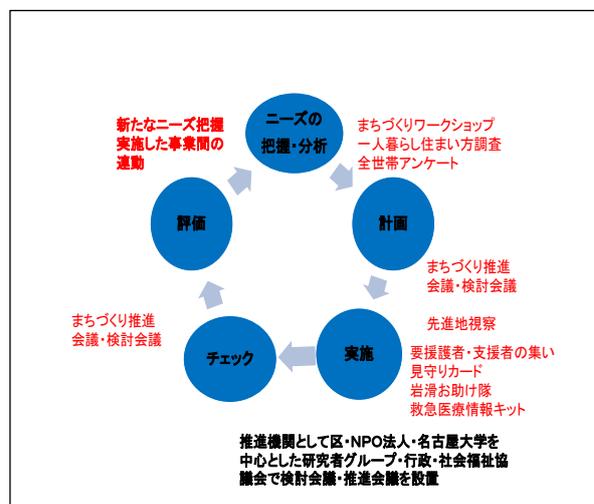
【防災から安住のまちづくり事業① ニーズ把握と分析】

岩滑区は人口約6500人、高齢化率26.1%と半田市の中でも高齢化が一番進んだ自治区です。童話作家新美南吉の出身地でもあり、南吉童話「ごんぎつね」に出てくる川沿いの彼岸花を名所にしようと「矢勝川を守る会」の活動も活発です。昭和50年にコミュニティ推進地区指定となり、その後防災まちづくりでは総務大臣賞、最近では総理大臣賞を受賞するなどコミュニティの土壌と連携への意識も高い地域です。区の組織体制として区長終了後も区の役員を歴任する仕組みもあり、「防災まちづくり事業」など各事業での関係者との繋がりが引き継がれながら、連携の輪が広がっていくという特徴もあります。

事業開始にあたり、区長をはじめとする役員、NPO法人、研究者グループ、社会福祉協議会、必要に応じ行政各課も入れて推進会議・検討会議を立ち上げました。前述の流れから私ともう1人地域包括の職員が社協代表として参加することになりました。個別支援を主としていた私たちは社協と地域包括の立場の違いが明確でなく、包括目線ではありましたが、「個別支援に役立つ仕組みができれば」と検討会議の中で自分たちのできることを模索することとなります。

建築工学の方からは「防災減災」住環境の専門家からは「高齢期の住まい方」福祉現場の私たちからは「見守り」と「認知症になっても暮らせる地域」とそれぞれの専門領域からの事業展開を提案し多職種ならではの意見が広がり当初は各団体がやりたい事業を持ち寄り、計画となりました。

最初に行ったのが区民のニーズ把握です。各団体、関係者、そして当事者である区民の声からも「見守り」が共通項となり、「防災から安住」というテーマで最初に区民の意見交換のワークショップを行いました。区民館の各部屋を会場に防災ブロック別にブロックのリーダー、民生委員を始め、高校生から介護事業所の方、災害ボランティアコーディネーターの会の皆さんにも協力を頂き 150 人参加の活発な意見交換が行われました。ワークショップの意見を集約すると「挨拶運動や見守り」「安否確認のための発信」「ゴミ出しや買い物支援など生活支援」「見守り情報の集約」などあがり、具体的にできることを推進会議で検討していきました。



同時に名古屋大学小松研究室による全世帯区民アンケート、愛知教育大学小川研究室による一人暮らしの高齢者「住まい方調査」インタビューやといった実態把握も実施されました。公共交通機関の少ない地域で 80 歳を境に行動半径が極端に縮小するといった高齢者行動範囲や過干渉にならない気軽にできる「見守り」へのニーズが抽出されています。この調査結果がワークショップからあがってきた個々ニーズ「質的把握」に対して同様ニーズの「量的把握」事業実施の根拠にも繋がっていきます。

なお、このワークショップは「地域ケア会議」の「地域課題発見機能」を持ち、この課題に対して小地域で出来ること資源開発まで取り組んできたのが今回の岩滑区で取組です。

【防災から安住のまちづくり事業② 見守り支援としてごんの灯り】

取り組みの一つとして最初に取り組んだのが災害時の要援護者と支援者の交流会と「見守り」の可視化でした。災害時にどう安否確認するか、という課題に対して「顔合わせ」の機会が少ないこと、要援護者の方の日常を知らない、という意見が挙がってきました。二度に渡る説明会も兼ねた顔合わせ会の中、「要援護者のデイサービスの曜日を支援者は知らない」ということは、「防災」「介護」と別のカテゴリーの中でしか考えてこなかった地域課題でもあり、高齢化の進む地域での災害時の安否確認の負担減を考えるとふだんの変化を知る、ことの大切さを再確認しました。このあと、NPO 法人の企画で見守りカード作成し「変化のない」ことを可視化する取り組みと定期的な食事会による情報交換会に繋がりました。

「見守り活動」が具体化したことから高齢化の高い地域で「朗々見守り隊」が結成されます。お互いに日々の安否確認し声を掛け合う、見守りあうことを結局は「災害時にも強い地域」であることに気づいた地域と、地元企業の協力で「LED の電気切り替え」で

の安否確認の機器開発に繋がりました。これは京都女子大家政学部の山田教授が京都東山区で試験的に実施されていたものを視察し、アレンジしたものです。

京都でお会いした90代の独居の女性が隣の安否確認を自分の生活に日課とされる姿をみて「見守り見守られる双方向」の関係が「支援を受ける側」にならない高齢者の主体性・介護予防にもつながり高齢化が進む岩滑区でも使えるのではないかということになりました。

このLEDによる見守りは「やなべ光システム ごんの灯り」と命名され、現在岩滑区140世帯に設置されています。これも一足飛びに普及したわけではなく、前述の見守りカードを採用し定期的な食事会で意見交換を重ねました。初めは「独居」の方を対象にしたため、「独居だとわかり防犯上よくない」という反対意見もあり、取付けが伸び悩んだ時期もありました。話し合いを重ね少しずつつけた方のメリットを伝え、独居に限定せず3軒で相互見守りが可能な世帯であれば対象としました。

ここで課題としてあがったのが緊急連絡先です。京都では異常時には社会福祉協議会に全て連絡という話でした。が、設置者が増えれば増えるほど、社協総動員しても対応できません。そんな時、区の役員さんより「区民館に電話してもらえば台帳で家族に連絡とれる」という言葉を頂きました。その後、緊急連絡先などの情報を入れたキットの全戸配布、さらには3軒での緊急連絡先の共有と「自助」「互助」「共助」の順番で対応頂くといい流れになっていきます。

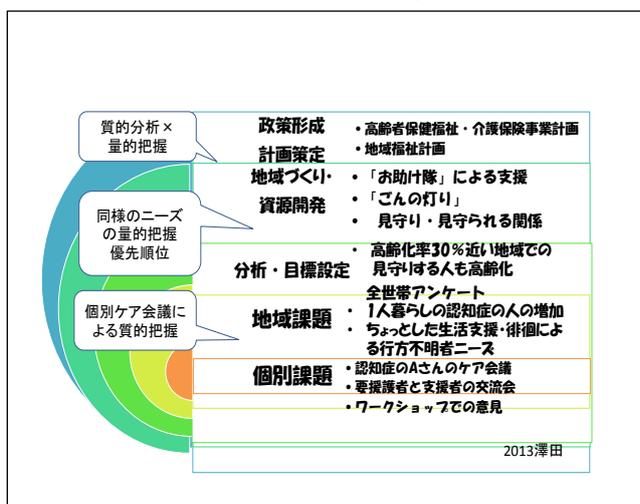
【防災から安住のまちづくり③やなべお助け隊】

もう1つこの事業の目玉となったのが「やなべお助け隊」の設立です。朗々見守り隊が見守り活動の中でついでにできる「電球の交換」程度のお手伝いの可能性に気づきました。検討会議の席でケアマネジャーでもあるNPO法人の理事が「物干し台の移動」のような暮らしに必要だけど日常生活に直接支障のないことは介護保険外になるという話を口にしました。「そんなことくらい俺らがやったるわ」と話が急速に進み、仲間に声をかけてみようということになりました。ちょうど全世帯アンケートで「地域のために何かやってもいい」と思っているデーターも持ち合わせていましたので、団塊の世代に声をかければ賛同者もいるのという根拠もあり平成24年春に結成式を迎えました。

主な活動としては軽作業や公共施設からお応援養成。ペンキ塗り、学童保育での炊き出しなどイベントの他、お助け隊はふくし共育にも貢献して下さいました。地域の小学校の4年生のふくし共育にお助け隊がファシリテーターとして参加頂きました。仮想の地図に支援の必要な人を落とし込み、何が周りの人にでき、支援が必要な人でも何を周りの人にできるのかを考えるワークなのですが、「お助け隊」が「お助け方法」を子どもに伝えて一緒に学ぶことができました。高齢者を敬う子どもと社会参加することが自らの介護予防になると気づいた高齢者。きっとこの地域は良い地域になるだろうと感じました。

【防災から安住のまちづくり事業④ 認知症支援】

当初、認知症サポーター支援から事業に参加した私たちの分担は認知症支援のための



事業の企画でした。しかし、事業を進めて行くにつれて「安住のまちづくり」の中でパーツを分けることが不自然になってきました。お助け隊が個別支援に関与するようになると認知症の方との接触も当然増えてきます。お助け隊の予備知識やニーズに合わせた講座やワークショップなど区民の活動に則した認知症理解の機会を作る法にシフトしていきました。ひとり暮らしの方で被害妄想等がある場合は必ず2名体制

での支援を行うなど具体的な場面に即し寸劇など交えた講座は自然と受け入れられました。

行方不明者搜索模擬訓練も「実際に自分たちにも協力要請があること」を前提に具体的にエリアをわけ、搜索状況の連絡網も作って実践しました。搜索後の振り返りでも「隠さずに早くみんなで気に掛け合える地域づくり」が結局は鍵ということで、自分たちが偏見をなくし、相談に繋げる機能を持つことが不明者を搜索するより何倍も効果的であることをみんなで共有しました。

個別事例から話し合いも随時開催しました。認知症の奥様の介護で入院を拒否し続けたガンの介護者の死をきっかけに、医療・介護・地域住民・認知症サポーターと多くの人が集まって「ケア会議」を実施しました。この時の呼びかけ人はこの介護者の主治医であった地域の開業医でした。この事例を機に地域での奥さん支援とセットでの医療支援、当事者同士が話し合える場づくりなどの意見が出され、「介護交流会に行くまでのハードルは高い方も介護方法を教えてもらえる教室なら」とこの時のメンバーで介護家族教室を企画し介護者の孤立化防止に繋がりました。

【事業の成果と半田市全域への広がり】

様々な事業を通じて目に見えない輪が広がっていきました。グループホームが地域の行事に参加したり、コミュニティセンターの講座に普通に医師や接骨院が講義する風景がみられました。個々の関係者が繋がり、所属する組織同士も繋がっていけばとても強い力になります。市全体で新聞店や牛乳配達との見守り協定、認知症サポーター受講のお店など網の目のように繋がっていきました。

ごんの灯りでも事業終了時の設置者インタビューでは嬉しい結果がでました。

「ごんの灯りを機に近隣者、ひいては家族での会話が增えた「生活リズムが出来た」等見守りだけでなく個人と地域が元気に暮らすための副産物も得ました。

今回の岩滑区の取り組みを地域ケア会議のそれぞれの機能にあわせると、個別課題から地域課題に繋がったものもあれば、地域課題解決のためのワークショップや交流会から具体的な個別事例が出てきたものもあります。高齢化率の高い地域特性を生かして「支援を受けるだけの人を作らない」双方向の見守りシステムとして「ごんの灯り」や「お助け隊」の発足に繋がりました。

学生による調査・分析により量的把握を一体的に行えたことにより、地域課題の発見に対して同様のニーズを抱えている人がどのくらいいて、解決のためのアイデアが出たときに潜在的な支援者がどれくらいいるかを知ることが実際に資源開発まで繋がったポイントでないかと思います。

半田市での地域ケア会議は、個別・推進・政策形成の3つのレベルにわかれます。岩滑での取り組みが地域課題共有・システム整備の推進段階ということになり、これを政策レベルに落とし込み、この活動を市民全体で共有していくことが必要です。

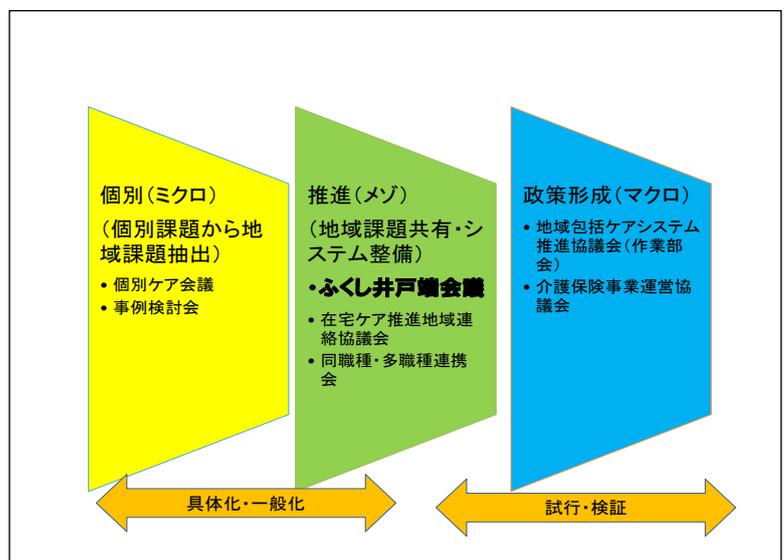
既に市レベルの地域包括ケアシステム推進協議会では「岩滑お助け隊」や同様にふくし井戸端会議から発足した地域団体を「認知症支援」「介護予防」などテーマに合わせたシンポジウムで紹介しました。現在4つお助け隊が市内で発足しました。「お助け隊」を集めた交流会など市民へのフィードバックも盛んです。

一方「地域力」「住民力」をもっても対応の難しい認知症の初期支援や在宅医療や看取りの問題など専門職のネットワークや「第6期高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」の中で位置づけていきました。半田市の認知症ケアパスの中では「目指す姿」を「半田市の地域福祉計画」の理念に基づいて描かれています。地域福祉計画の理念に基づいた認知症の方への「安心して暮らせるしくみ」と同様に障がい者のための計画、次世代育成の計画など部門別計画に落とし込み、特性に合わせた個別施策に繋げていく、そんな壮大な計画が地域の活動と連動することにより「個別課題」から「政策」までの道筋ができてきます。

【地域包括ケアシステムの構築に向けての考察】

「防災から安住のまちづくり」

「地域で安心して暮らす」ことをテーマに沢山の方と話し合いました。「安心して暮らす」ために必要なものを1つずつ積み上げていくことこそ「地域包括ケアシステム」の構築でないかと思います。そう考えると「地域包括ケア」を高齢者の問題に特化して進めるのではなく、地域福祉の観点から高齢者も障がい



者も子供をもつ若い世帯も「安心して暮らせる」まちの条件は共通しています。「安住のまちづくり」を目的としたとき、「安心できないもの」それが訪問販売であっても、「災害」であっても、「孤立死」の不安であっても、自分や地域を守ろうとする力が作用します。それは結果として要介護者や認知症の方を在宅で支える土壌にもつながっていくことが今回の事業を通して私たち自身の得た収穫でした。

もう一つ地域包括ケアシステムを考える際に大切なことは自助・互助・共助・公助の整理です。まちづくり検討会議でいつも議論したのが、実は「互助の仕組みを作るのはよいが家族や本人は何もしないでよいか」ということでした。安否確認の方法でも電気ポットを使った遠隔地からの見守りや携帯での確認もできます。それを全くないものとして「地域での見守り」「公的機関による緊急対応」だけを整備することの是非を協議し区民への自助の意識を高めてもらうことも一方で行いました。

「お助け隊」による支援も無条件ではなく、近くに家族などがなくやる人がいないなど、一定のルールづくりを行い、見守り時の緊急連絡先も「全て行政や包括」にしなかったのも同様の理由です。

「まだ放っておいて」「いざとなったら施設に入るから」という高齢者の声もよく聞きます。が、その時はご本人にとって自立が困難になった時でもあるのです。介護保険制度開始時に「介護」がサービスとして商品化したことで、人々の意識が脆弱化したのでないかという気もしています。

私たち半田市包括支援センターでは「どんなAさんでも支えること」を目標にしてきました。個別支援を中心に実践を重ねてきた私たちが地域支援に取り組む際、

必ず意識しているのが、「地域支援を通して自分が支えたいと思ったAさん」に住みやすい環境を作って返すことです。

岩滑区の最後のワークショップで5年後の目標は「孤独な人のいないまち」という答えが出ました。そんなまちが出来た時、地域包括ケアシステムはきっと完成しているのではないのでしょうか。

地域は1人1人の人で構成されていて、その1人のための地域をよくすることがきくとみんなの安住のまちに繋がるのが今回事業に参加した私たちの結論です。

「認知症の人にやさしい街は安心して住める街」「安心して住める街は認知症の人にもやさしい」個別支援か、地域支援かでなく、どちらからもアプローチできるそんな実践を今後も続けていきたいと考えています。

参考文献：

「地域福祉援助をつかむ」

岩間伸之・原田正樹 著 有斐閣出版

「地域包括ケアの実践と展望～先進的地域の取組みから学ぶ～」

共著・大橋謙策・白澤政和 中央法規