

厚生労働省
平成25年度老人保健事業推進費等補助金
(老人保健健康増進等事業)

生涯現役社会の実現に向けた
地域包括ケアプラットフォーム構築に関する
調査研究事業報告書

平成 26 年 3 月

財団法人 健康・生きがい開発財団

目次

1.はじめに	5
2.地域包括ケアの国の考え方	6
2.1 地域包括ケアシステムの基本方針	6
2.2 「自助・互助・共助・公助」からみた地域包括ケアシステムのあり方	6
3.本事業の考え方	7
3.1 地域包括ケア体制構築に向けた考え方	7
3.2 本事業の目的	8
3.3 本事業進め方	9
3.4 事業スケジュール	12
3.5. 委員会・作業部会の開催	12
4.現状調査	14
4.1. 現状調査A－サービス利用者である高齢者の現状把握・分析	14
4.2. 現状調査B－地域包括支援サービス提供者の現状把握・分析	18
(1) 安心生活創造事業からみた－地域包括支援サービス等の現状と課題	18
(2) ケアマネージャーの視点からみた地域包括ケアサービス等の現状と課題	20
5.先駆的事例把握・分析	22
事例1 「八王子市民活動協議会」(「オトパ」) <東京都八王子市/NPO 法人> ..	24
事例2 「八王子センター元気」(東京都八王子市/任意団体)	31
事例3 「大岡地区コミュニティ推進協議会」<静岡県沼津市/任意団体>	35
事例4 「NPO 法人小田原ガイド協会」<神奈川県小田原市/NPO 法人>	41
事例5 「NPO 法人クラブパレット」<石川県かほく市>	45
事例7 「NPO 法人 ACOBA」<千葉県我孫子市/NPO 法人>	58
事例8 関口 俊夫氏(東京都中野区)	62
事例9 池田初美氏(滋賀県守山市)	65
事例10 柏市におけるセカンドライフの就労モデル開発研究	67
6.「プラットフォーム」のあり方、機能・要件定義	71
6.1 プラットフォーム要件のポイント	71
1.1 プラットフォームの要件定義	77
1.2 プラットフォームに関わる「コーディネーター」のありかた	83
7.「プラットフォーム」の成立条件および実現化手法	86
2.1 プラットフォーム構築の基本方針	86
2.2 プラットフォーム構築の「進め方」	87
2.3 プラットフォーム実現化モデルプラン	89
2.4 キックオフ・プラン	91
8.今後のあり方	93
9.おわりに	96

1. はじめに

2003 年の高齢者介護研究会報告以降、要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを最後まで続けることができるよう、介護・医療・住まい・生活支援・予防が一体的に提供される、「地域包括ケアシステム」の構築を目指した介護保険制度等の改革が順次行われてきた。今後、これを更に進めるとともに、社会保障制度改革国民会議からも提案されているように、疾病構造の変化をふまえた、「病院完結型」の医療から、地域全体で治し、支える「地域完結型」の医療介護等の改革が求められている。

地域包括ケアシステムの中でも「生活支援サービスの領域」は、在宅の高齢者が介護保険制度に頼らずに自立した生活をできるだけ長期間できるように、地域資源を有効に活用しながら取り組むための主要なサービスとなることが想定される。これらの体制構築は、生涯現役社会の実現ひいては、健康寿命の延伸につながるものである。

このような日常レベルでの生活支援を考えた場合、現状のサービス提供体制においては、NPO、ボランティア、企業等が個々の活動を展開している状況にはあるが、情報の集約を含め、有効に地域資源を活用してサービス提供を行っていきけるような基盤整備の構築まではできていない。また、現状のサービス提供の範囲は、見守り支援や、家事支援等援助を中心とするものであり、高齢者自身の生活自立度を維持・拡大していきけるような予防的視点も含んだ支援サービスの提供といったレベルには十分至っていない。

急増する高齢者層に対し、単に援助を中心とするサービスの量的拡充を図るだけでは財源的にも、マンパワー的にも限界があり、援助を必要としないための自立度を高める予防的支援サービスのあり方も併せて検討していく必要がある。更に、平成27年度の介護保険制度の次期改正においては、介護保険による支援の優先度が低い「要支援1」「要支援2」のレベルの方を対象としたサービスに関しては、制度の枠組みからはずし、市町村を中心とするサービス提供に移行する方針が示されている。これらの対象者の受け皿づくりも含め、これからの地域社会を見据えた持続可能な新たな地域包括ケアの基盤構築が求められる。

2. 地域包括ケアの国の考え方

2.1 地域包括ケアシステムの基本方針

厚生労働省においては、2025年（平成37年）を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制（地域包括ケアシステム）の構築推進に向けた議論が展開されている。

地域包括ケアシステムの5つの構成要素は、「介護」、「医療」、「予防」という専門的なサービスと、その前提としての「住まい」と

「生活支援・福祉サービス」であり、これらが相互に関係し、連携しながら在宅の生活を支えていくという基盤づくりの必要性を示している。



図1 地域包括ケアシステム

（資料元：厚生労働省 HP「地域包括ケアシステム」）

2.2 「自助・互助・共助・公助」からみた地域包括ケアシステムのあり方

「公助」は税による公の負担である。「共助」は介護保険等被保険者による負担である。「自助」には「自分のことを自分でする」ことに加え、市場サービスの購入も含まれる。

これに対し、「互助」は相互に支え合っているという意味で「共助」と共通点があるが、費用負担が制度的に裏付けられていない自発的なものである。

2025年（平成37年）までは、高齢者のひとり暮らしや高齢者のみ世帯がより一層増加する中で、「自助」「互助」の概念や求められる範囲、役割の拡大が期待される。

都市部では、強い「互助」を期待することが難しい一方、民間サービス市場が大きく「自助」によるサービス購入が可能であり、都市部以外の地域は、民間市場が限定的だが「互助」の役割が大きいと示されている。

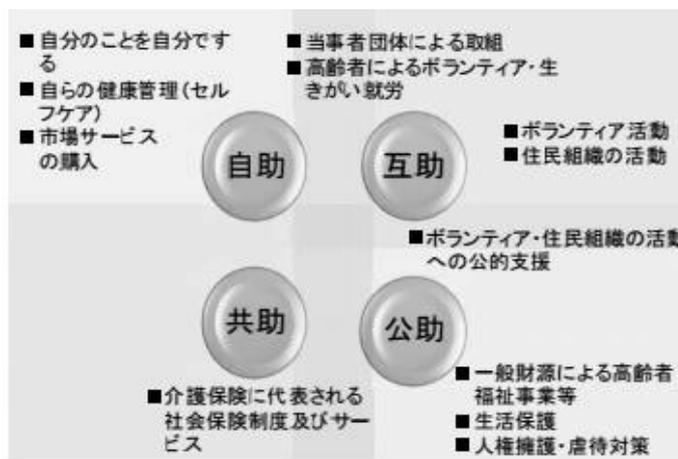


図2 自助・互助・共助・公助の考え方

（資料元：厚生労働省 HP「地域包括ケアシステム」）

3. 本事業の考え方

3.1 地域包括ケア体制構築に向けた考え方

これまで当該分野では、見守り、家事援助、移送サービスといった需要対応型の対処的な「生活支援サービス」を軸に検討が進められてきた。しかし高齢者人口の急増を前に、必要とされる支援サービスの需要と供給のバランス等の課題を鑑みると、「公助・共助・互助・自助」の役割分担と資源の再配分を考える必要がある。つまり、公助・共助システムの再構築と、支援を必要とする対象者数そのものを減らすための予防を意識し生活の自立を促していけるような、自助・互助を中心とする新しい生活支援サービスの構築が急務である。

これらのサービス体制の構築を進めるには、まずは高齢者層の社会参加の促進による個々人の生活の自立支援をはかり、介護に頼らず生涯現役で過ごせるための仕組みづくりを検討していく必要がある。更に、これらの社会参加の促進を図ることで、ボランティアや就労等の社会参加するシニア層の増大が、介護や生活支援サービスの担い手層の増加にもつながることが期待でき、好循環型のモデルになると考えられる。これらの好循環型の地域包括ケアサービス提供基盤を、本事業においては、「『生涯現役型』地域包括ケアプラットフォーム（仮称）」と定義する（図3）。

「日本再興戦略」においても、高齢化社会の健康ビジョン重視（生涯現役社会構築、健康寿命延伸目標等）が掲げられており、これからの地域包括ケアのありかたを考える上で、この視点をふまえた広義の地域包括ケアのあり方検討が必要不可欠である。

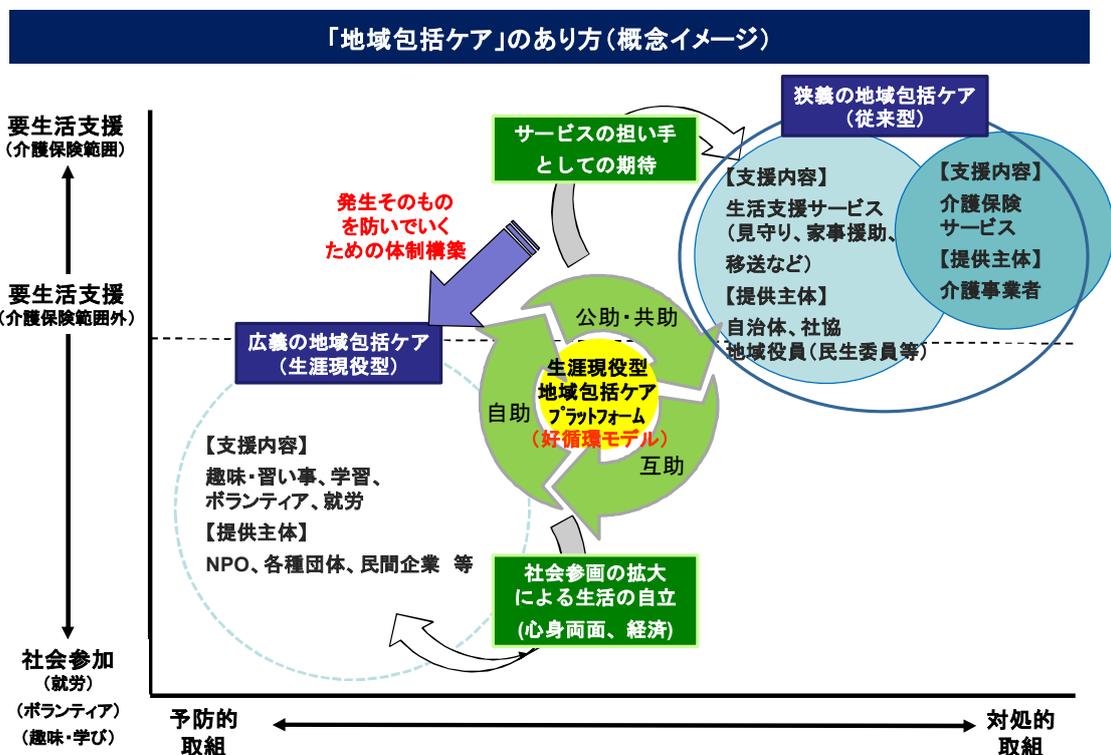


図 3 地域包括ケアのあり方(概念イメージ)

また、地域包括ケアシステムは、保険者である市町村や都道府県が中心となり、地域の自主性や主体性をふまえながら作り上げていく方針が示されている。しかしながら、その担い手である自治体は、現状、マンパワーや財源等の面で多くの課題を抱えており、依存的・一方的にその責務を負わせるには限界がある。実際、現場サイドからは現状の業務をこなすことで手一杯の状況であり、新たな基盤構築まで手がまわらないといった声も多々聞かれている。

しかし、平成 27 年度の介護保険制度改正や、急増する高齢者を前に、地域包括ケアの基盤構築は喫緊の課題である。

地域包括ケアの基盤構築を早期に図っていくには、行政内の福祉領域の部署だけに限らず、福祉以外の部署若しくは、行政以外の NPO 等の地域団体らが協力し、その構築を進めていくための検討が必要である。実際、福祉領域に限らず広く地域資源に目を向けてみると、地域包括ケアのプラットフォームの核として機能しそうな活動団体の存在もうかがえる。ただし、これらの組織は財源基盤が脆弱であったり、サービス内容・提供範囲が限局的である等のいくつかの課題もある。そこで、これらを地域包括ケアの萌芽的基盤と捉え現状の地域資源状況・課題を把握しつつ、これらの組織と行政が連携しながら早期体制の確立に向け議論していくことが実現可能性という面で重要であると考ええる。

3.2 本事業の目的

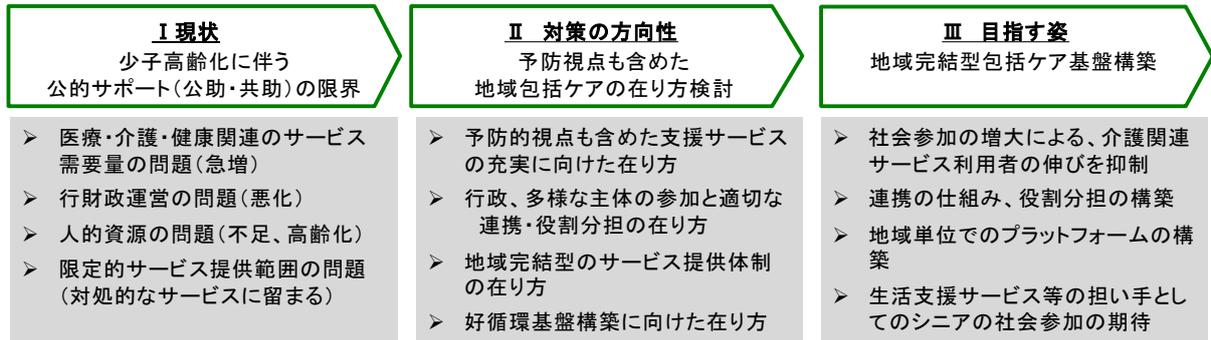
本事業では、生涯現役社会の実現に向け、従来型の生活支援サービスの考えに留まらず、予防的視点も含めた、新しい地域包括ケアのありかたに関する検討を行う。

具体的には、文献調査およびヒアリング調査により、高齢者や生活支援サービス提供者のニーズおよび課題の把握を行う。また、地域包括ケアの基盤となりえそうな萌芽的事例の調査研究から、地域包括ケアプラットフォームの実現に向けて必要な機能・要件等の検討を行う。

更に、「自助」「互助」を中核に据えた上で、行政と地域団体・組織、企業が連携しながらどのように新しい地域包括ケアの基盤となるプラットフォームを構築していくのか、地域特色や、運営主軸団体別等の違いを考慮しつつ実現可能は方策の検討・モデル提示を行うことを目的とする。

これにより、地域の多様な主体の連携による予防的視点にたった自助・互助を軸とする『生涯現役型』地域包括ケアプラットフォーム（仮称）の構築につながると考える。

地域の多様な主体の連携により予防視点にたった
自助・互助を軸とする地域完結型のプラットフォームを構築



広義の地域包括ケアの視点に立ち、予防とリンクさせた好循環型の地域包括ケアの在り方を検討する必要あり

本調査事業のアウトプット

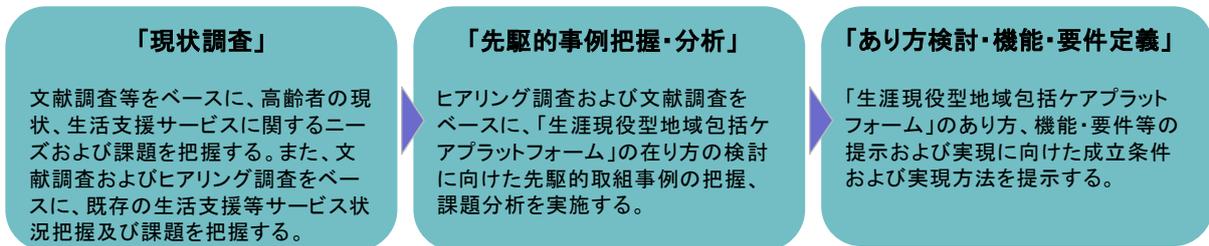


図 4 事業実施背景と本調査事業の取組み内容

3.3 本事業進め方

本事業を進める上では、まずその前提として以下の2つの論点を押さえておくことが必要である。

■ 地域包括ケアプラットフォームの概念の曖昧さ

地域包括ケアプラットフォームに関しては、国(厚生労働省)から「プラットフォーム」のイメージは示されているものの、その機能要件や、具体的構築手順等は示されていない。またプラットフォーム構築の必要性が示されてまだ日が浅く、モデルとなる先進事例も少ないのが現状である。更に、平成 27 年度の制度改定を前に、「公助・共助」による提供すべきサービスと、「自助・互助」によるサービス提供の切り分けが不明瞭な状況にある。

■ 地域包括ケアサービス構築の際の地域資源の偏在と不足

公助・共助によるケアサービスは、ある程度の地域間の平準化が図られてきているが、自助・互助を軸とした場合、インフォーマルな地域資源の存在が重要である。しかしながら現状においては、今後増大する高齢者ニーズを前に、量的不足、偏在といった地域間格差の存在が懸念される。また、既存のインフォーマルな団体においても、財源基盤の問題や、人的不足の問題等抱えているケースも少なくない。そのため、仮に「プラットフォーム」が構築され多様な地域主体が連携されたとして、必要となる地域サービスを賄える体制が構築できるかという問題がある。

また、高齢者がこれらのサービスの担い手として期待されつつあるが、従来高齢者は支えられる側の存在であるという意識が先行し、支えて手としての期待と役割は皆無であったとあってよい。そのため、高齢者自身が支え手となりえるきっかけとして、そもそも「社会参加」の入口となる場や機会が十分に実現していない状態である。

このような状況の中、「地域包括ケアプラットフォーム構築」に向けてそのあり方論を議論するには、検討すべき問題は、きわめて広範にわたることが予想される。

よって、本調査研究事業においては、予防の視点もふまえた地域包括ケアのあり方を『生涯現役型』地域包括ケアプラットフォーム(仮称)と捉え、その前提に立って、文献調査ならびに委員会における討議をもとに、問題の背景・現状の把握から課題点の抽出・整理を行っていく。

更に、あり方論の提案を行う上では、既存のサービスのうち、『生涯現役型』地域包括ケアプラットフォームにつながる先駆的事例のヒアリング調査等をベースにしながら、地域包括ケアの機能を充足すべき共通領域、類似システム等を拾いながら、課題抽出および方向性の検討を行う探索的調査を行う。これにより、実行論ベースでの機能・要件を抽出していくためのアプローチを行う。これらの調査・検討結果をふまえ、「地域包括ケアプラットフォームのありかた」を成果の軸に設定しつつ、「プラットフォームの成立条件、実現方法」等を示していくこととする。

【最終的成果物】

- ▶ 「地域包括ケアプラットフォーム」のあり方論の提示
「地域包括ケアプラットフォーム」は、いかにあるべきか、機能・要件、モデル例の提示を行う
- ▶ 「地域包括ケアプラットフォーム」の成立条件および実現方法
「地域包括ケアプラットフォーム」は、どのような方法であれば実現可能か、成立条件、環境、実現化可能性、および想定されるモデルの提示を行う

上記事業目的を達成するため、本事業においては、以下の内容を実施する。

- ① 委員会の開催
事業目的に基づき、「地域包括ケアプラットフォーム」の構築に向けた各種調査、あり方検討に関し、専門的知見から指導・助言を行う。
- ② 作業部会の開催
委員会方針の基づく作業部会（ワーキングチーム）を立ち上げ、委員会の指導・助言に基づき、事業内容に関する実施計画の策定と事業支援を行う。
- ③ 現状調査 A-サービス利用者である高齢者の現状把握・分析
文献調査等をベースに、高齢者の現状、生活支援サービスに関するニーズおよび課題を把握する。

- ④ 現状調査 B-生活支援等サービス提供者の現状把握・分析
文献調査およびヒアリング調査をベースに、既存の生活支援等サービス状況把握及び課題を把握する。
- ⑤ 先駆的事例調査-地域包括ケアの基盤構築に向けた先駆的事例把握・分析
ヒアリング調査および文献調査をベースに、「生涯現役型地域包括ケアプラットフォーム」のありかたの検討に向けた先駆的取組み事例の把握、課題分析を実施する。
- ⑥ 地域包括ケアプラットフォームあり方、機能・要件検討
「生涯現役型地域包括ケアプラットフォーム」のあり方、機能・要件等の提示および実現に向けた成立条件および実現方法を提示する。
- ⑦ 結果・報告
調査・分析結果を整理した上で、地域包括ケアプラットフォームのモデルイメージを提示し、調査研究結果を事業報告書としてまとめ、公表する。

3.4 事業スケジュール

本調査事業の全体スケジュールは次の通りであり、11月から3月末までの間で実施した。

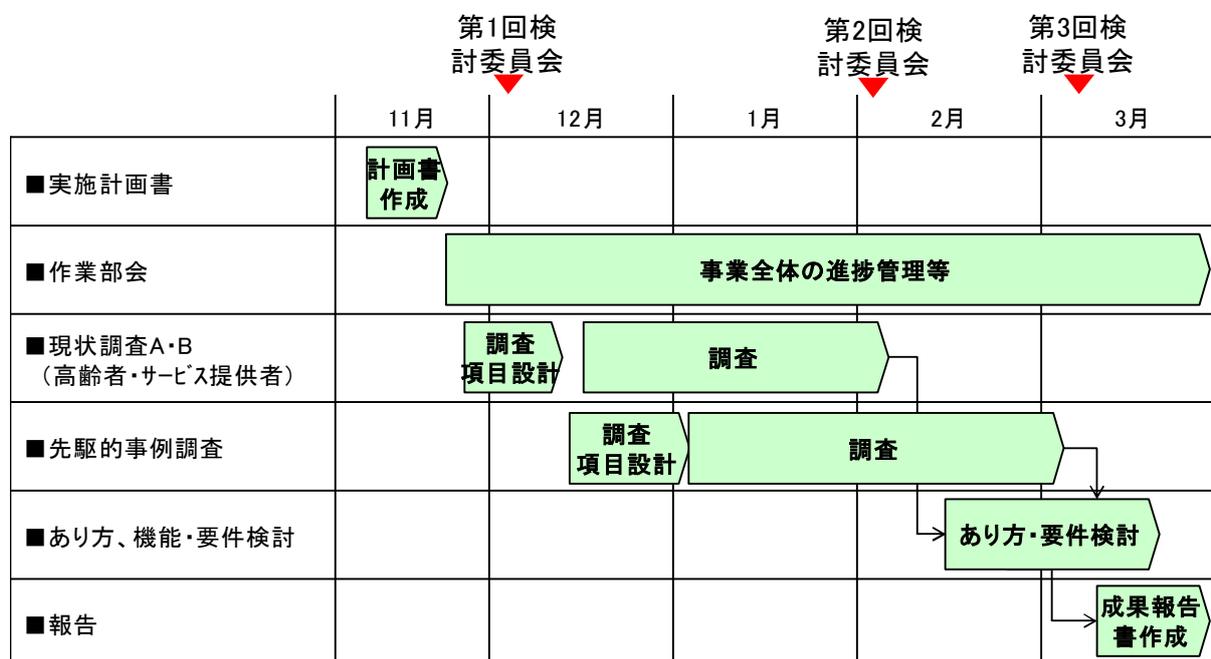


図 5 事業スケジュール

3.5 委員会・作業部会の開催

(1) 委員会の開催

委員会は、事業実施に関する方向性の検討や指導助言を得る目的で、学識経験者および実務経験者を委員に選任し、以下の内容で開催した。

表 1 委員会メンバー

(五十音順)

所属	氏名(敬省略)
一般社団法人 健康・福祉総研理事長	國松善次
一般社団法人 ヘルスケア・イノベーション・プロジェクト理事	辻 哲
神奈川高齢者生活協同組合 理事長	吉田隆幸
ニッセイ基礎研究所 准主任研究員	前田展弘
(株)ルネサンス 取締役常務執行役員	高崎尚樹
(株)高齢社 取締役	有我昌時
日本産業カウンセリング学会 理事	平川 完
東京大学特任研究員	神谷哲朗

表 2 委員会内容

	開催日	内容
第1回	平成25年12月13日（金）	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 委員紹介 ➤ 事業概要説明 ➤ 事業方向性検討
第2回	平成26年 2月3日（月）	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 事業進捗状況報告 ➤ 調査（中間結果）報告 ➤ ありかた検討
第3回	平成26年 3月11日（火）	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 事業進捗状況報告 ➤ 調査（中間結果）報告 ➤ ありかた・要件に関する協議 ➤ 今後の展開に向けた検討

(2) 作業部会について

委員会方針の基づく作業部会（ワーキングチーム）を立ち上げ、以下の項目の具体的作業と実施計画を策定した。

- ① 現状調査
- ② 先駆的事例調査
- ③ あり方、機能・要件の検討
- ④ 報告書内容検討

表 3 作業部会メンバー

所属	氏名
財団法人 健康・生きがい開発財団	大谷 源一
財団法人 健康・生きがい開発財団	大熊 謙治
財団法人 健康・生きがい開発財団	藤村 宣之
(株)クレメンティア	荒尾 裕子
エンタテイメントサイエンス研究所	柳田 尚也
(株)オープンラボ	小林 利恵子

4. 現状調査

4.1. 現状調査 A – サービス利用者である高齢者の現状把握・分析

■ 高齢者の将来推計

我が国の高齢化率は今後も上昇を続け、2035年（平成47年）には33.4%で「3人に1人が高齢者」となる社会が到来する。

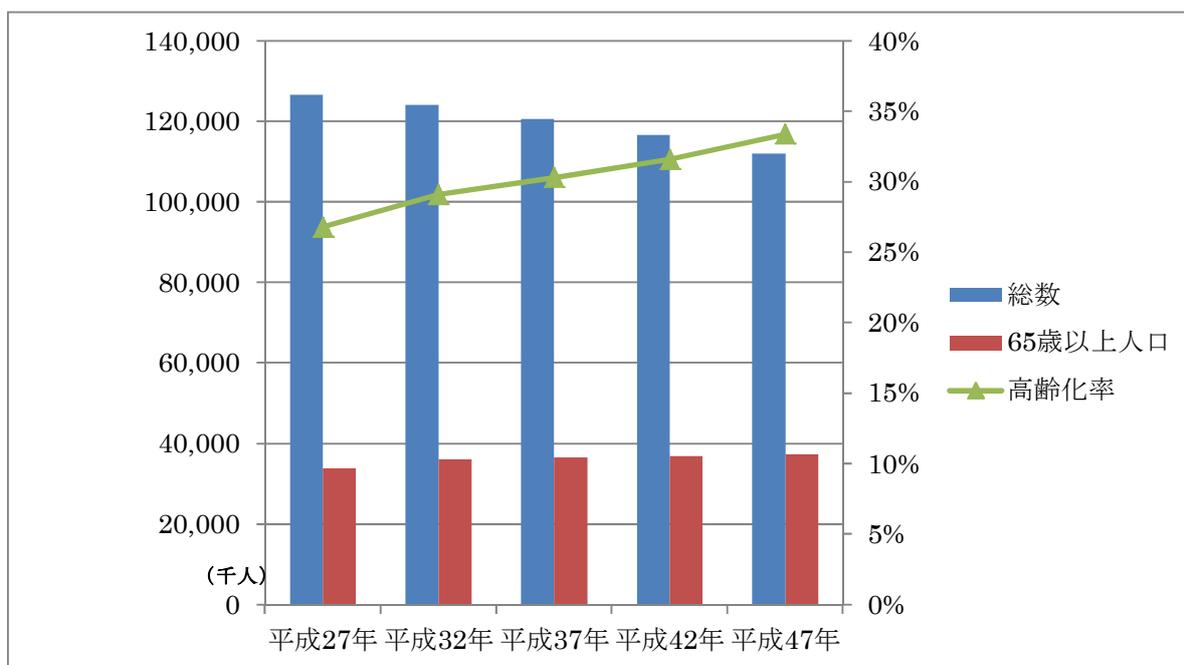


図 6 人口問題研究所 将来の高齢化率推計(全国)

(資料元：国立社会保障・人口問題研究所)

■ 都道府県別高齢者増加状況

中でも、都市部の高齢化率の伸びは顕著であり、我が国の2025年（平成37年）の高齢者人口推計に基づいて試算された、2010年（平成22年）の高齢者人口に対する都道府県別増加数をみると、東京都が第1位となっている。2位は神奈川県、3位埼玉県、4位大阪府、5位千葉県と続いており、大都市部の高齢者人口の著しい増加が見込まれている。

一方、高齢者の増加数が少ないと見込まれる都道府県は、島根県、高知県、鳥取県、和歌山県、秋田県で、増加率は10%以下と試算される。

そのため、高齢化率の高い地方の農山村地域の課題に加え、サービス供給量の観点から、高齢者人口が急増する都市部の課題も念頭においておく必要がある。

表 4 都道府県別高齢者増加状況

	2010年時点の 高齢者人口 (万人)	2025年時点の 高齢者人口 (万人)	増加数 (万人)	増加率	順位
東京都	267.9	332.2	64.3	24%	1
神奈川県	183.0	244.8	61.8	34%	2
埼玉県	147.0	198.2	51.2	35%	3
大阪府	198.5	245.7	47.2	24%	4
千葉県	133.9	179.8	45.8	34%	5
愛知県	150.6	194.3	43.7	29%	6
秋田県	32.1	35.3	3.2	10%	43
和歌山県	27.4	30.3	2.9	10%	44
鳥取県	15.5	17.9	2.4	15%	45
高知県	22.0	24.2	2.1	10%	46
島根県	20.9	22.6	1.8	8%	47
全国	2,948.40	3,657.30	709	24%	—

(資料元：平成 25 年 9 月 26 日発表厚労省資料)

■ 世帯構造の変化

このように高齢者層が増加する中で、世帯数の構造別推移をみると、高齢者のみで暮らす世帯は年々増えており、2010年（平成 22 年）の一般世帯に占める高齢者のみで暮らす世帯の割合は 19.4%と上昇傾向が示されている。そのため、日常レベルでの生活支援を必要とする高齢者の割合も増大していくことが見込まれる。

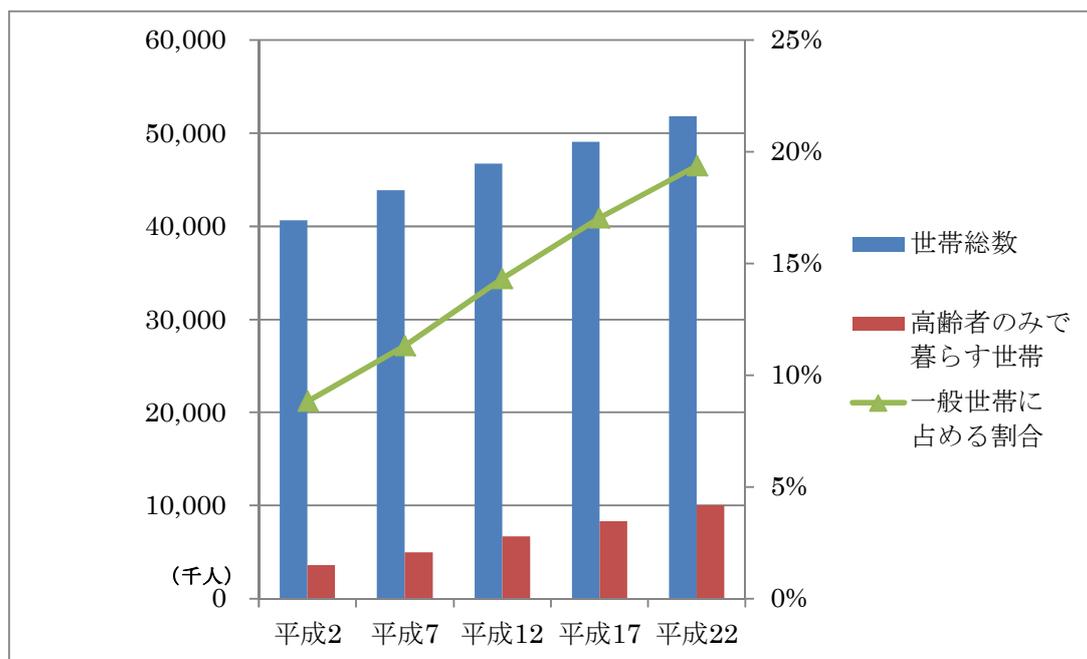


図 7 国勢調査世帯数(全国)

■高齢者の心配ごと・悩み

神奈川県横浜市が2010年（平成22年）に実施した「高齢者実態調査」の調査結果をみると、高齢者の普段の心配ごと・悩みとして「自分の健康のこと」をあげる割合が50%台となっている。また、健康・経済面を除くと、面倒を見てくれるひと、孤独、生きがい等、社会との関わり方に関する悩みを抱えていることが窺える。

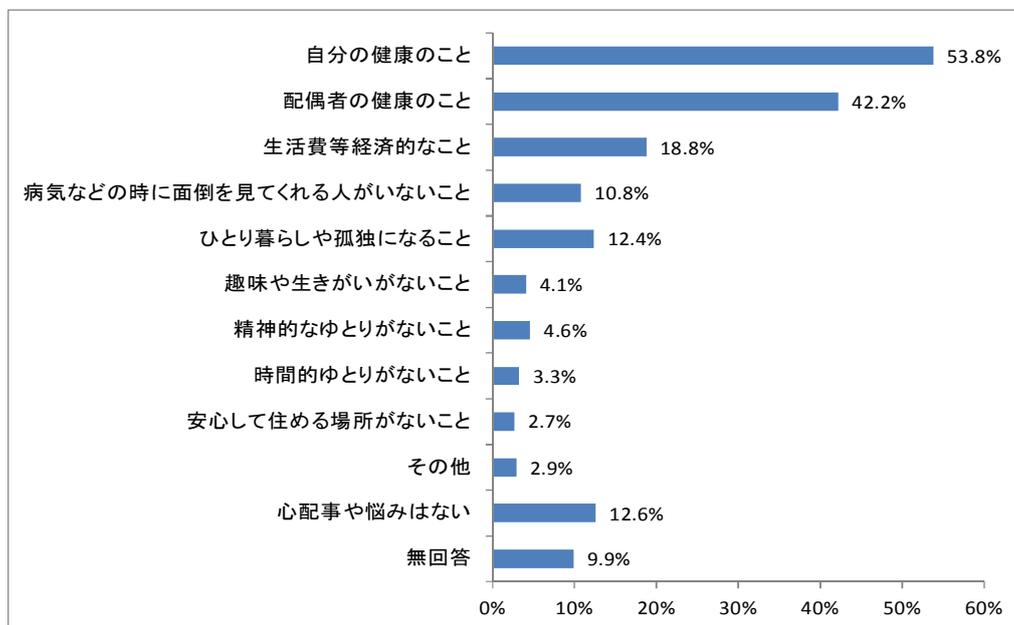


図 8 高齢者の心配ごと・悩み(高齢者一般)

(資料元：神奈川県横浜市の「平成22年度 高齢者実態調査」)

■高齢者の利用サービスの状況

また、東京都が2010年（平成22年）に実施した、「高齢者の利用サービスの状況(民間・公的を問わず介護保険対象外の生活支援サービス)」をしてみると、家事援助・配食といったニーズが中心である。しかしこの顕在化したニーズの裏には、人との関わりを求める潜在的ニーズの存在が指摘されている。

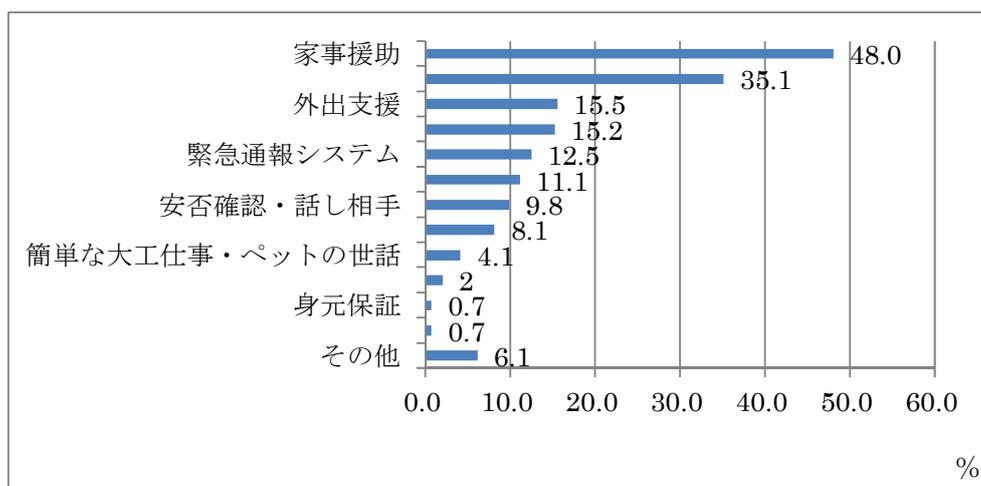


図 9 高齢者の利用サービス(n=259)

(資料元：平成22年度「高齢者の生活実態 東京都福祉保健基礎調査」)

■高齢者の見守り支援体制

地域包括支援の体制構築における高齢者の見守り支援体制の状況について、内閣府が自治体を対象に行った調査の結果をみると、見守り体制が確立できているのは4割程度にとどまっている。そのため公助だけではなく、自助・互助等の仕組みによる補完体制のあり方も検討していくことが喫緊の課題である。

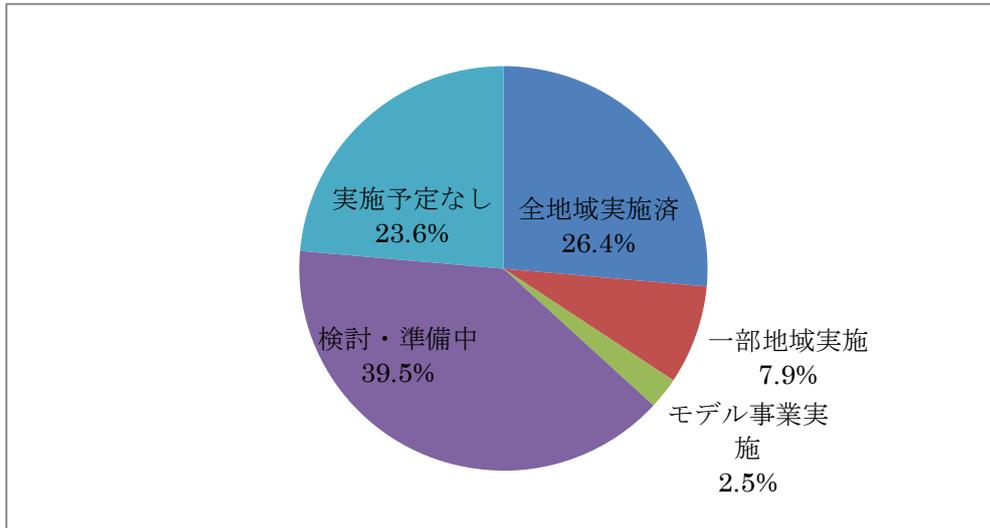


図 10 高齢者の見守りネットワークの形成状況 (n=982)

(資料元:平成 22 年内閣府 経済社会総合研究所「セルフ・ネグレクト状態にある高齢者に関する調査_幸福度の視点から」)

■社会参加と健康寿命

一方、高齢者の社会参加と自立率に関するデータをみると、ボランティア活動や趣味・稽古事活動をしている高齢者ほど自立を維持しやすい傾向が把握でき、積極的な社会参加を促すことの重要性が示唆されている。

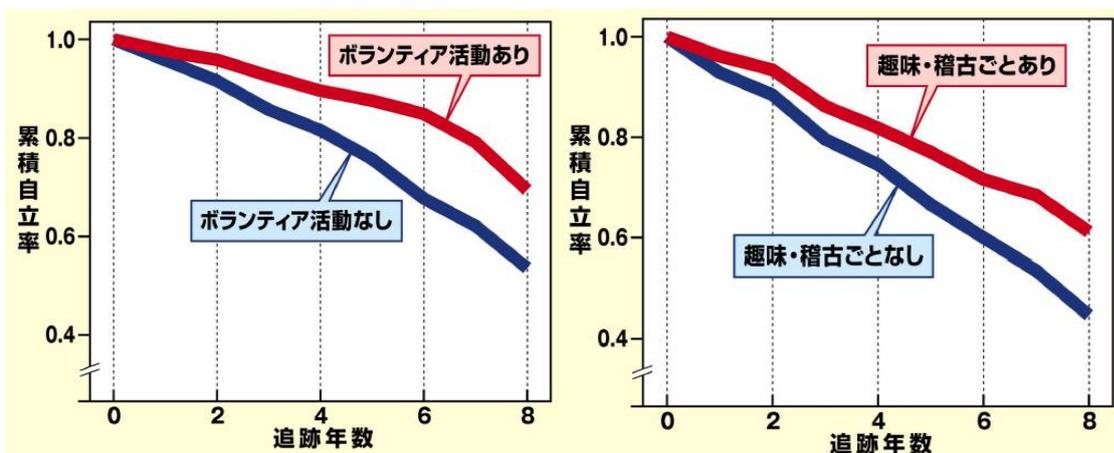


図 11 社会参加と健康寿命 (TMING-LISA)

(資料元:東京都健康長寿医療センター・東京大学高齢社会総合研究機構提供資料)

■高齢者グループの社会参加活動状況の変化

60歳以上の住民グループの社会参加活動として、2012年度（平成24年度）の高齢者白書を見てみると、活動歴がある人は約6割であり10年前より15.5ポイント増えている。主な活動としては、健康・スポーツが多く、ついで地域行事等の参加割合も増えている。今後更に増える社会参加の需要と、受け皿としての地域資源の観点から、更なる基盤構築および拡大が必要だと考えられる。

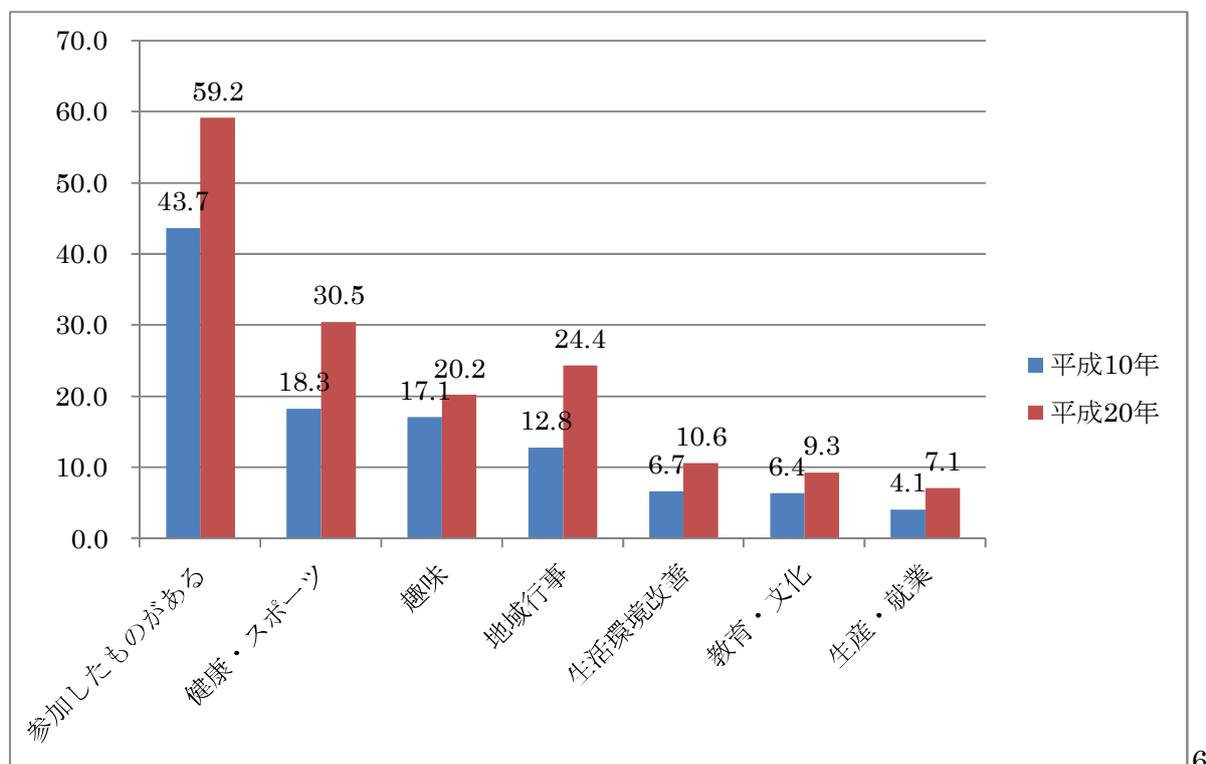


図 12 60歳以上の住民のグループ活動

（資料元 平成24年度版 高齢社会白書、内閣府）

4.2. 現状調査 Bー地域包括支援サービス提供者の現状把握・分析

（1）安心生活創造事業から見たー地域包括支援サービス等の現状と課題

安心生活創造事業は、2009年～2011年（平成21～23年）まで3年間58か所の地域福祉推進市町村の実践事業として取り組まれたものである。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、一人暮らし等で日常的な家族のサポートが得られない世帯等が地域で安心して暮らすことができるよう、「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」と位置付け、① 基盤支援を必要とする人々とそのニーズを把握する ② 基盤支援を必要とする人がもれなくカバーされる体制をつくる ③ 安定的な地域の自主財源確保に取り組む という3つの視点で展開されている。

安心生活創造事業の取り組みの現状および、顕在化された地域ニーズ・課題等として、以下のものがあげられる。

表 5 生活支援サービスの現状および地域ニーズ・課題等

論点	具体的内容
新たに顕在化した対象者	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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の存在 ✓ 簡単な手伝い(ゴミ出し、掃除、電球交換、宅配等)のニーズの存在 ✓ 近隣の支援だけでは見守りが難しい地域の存在(過疎地域等) ✓ 65歳未満のひきこもり等社会的に孤立している人の存在
もれない把握システム確立	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 各種利用者情報の突合等、もれない把握システムの確立が必要 ✓ 基盤支援を必要とする人々個々のニーズを丁寧に把握するよう心がけることで、住民の「気づく力」の向上に影響
新しい公共の観点(見守り協定や連携)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 新しい支援体制の構築の重要性 ✓ 新しい担い手や、コミュニティソーシャルワーカー確保の重要性 ✓ 新聞配達員、郵便配達員、水道メーター検診員等を活用した見守り協定や連携体制の確立
総合相談窓口の開設	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 総合相談、ワンストップサービスに取り組む自治体が増加中 ✓ 広い視野と実行力を備えたマンパワーが必要
地域の自主財源づくり	<ul style="list-style-type: none"> ✓ コミュニティビジネスや「地域福祉応援グッズ」を開発しその売り上げの一部を活用、ふるさと納税の一部を同事業に活用する等の自主財源づくりが重要
過疎・小規模高齢化地域での取組み	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 本事業が地域に入れるきっかけとなり、これまで把握できなかった地域の課題の把握が可能となったため、このような取組みが必要
都市コミュニティ再生・集合住宅型地域の取組み	<ul style="list-style-type: none"> ✓ モデル地区において実施した見守りを行う福祉協力員の再配置(50世帯に1人配置)とリーダー(民生委員等に依頼)の決定が、成功例となっているケースあり
福祉以外の分野との連携	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 総務省、国土交通省、経済産業省等の所管する福祉以外の制度や補助金を活用するため、市町村内の他部局間で連携した取組み等の成功例あり

■安心生活創造事業から見えてくるもの

本事業報告の最後に残された課題としていくつかの論点が提示されているが、中でも「要援護者も社会参加・自己実現できる仕組みづくり」および、これらの活動を支援していくための「地域の自主財源を作り出す仕組みづくり」の2点においては今後特に検討が必要と考えられる。

また、「安全生活創造事業」は「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」という位置付けで検討されてきた。これらは、地域包括ケアシステムの主要な基盤の一部ではあるが、今後増大するサービス利用対象者に必要なサービスを持続的に提供していけるためには、公助・共助を中心とする対処的な支援サービスに併せて、予防的視点を意識した自助・互助を中心とする支援サービスのあり方検討も併せて必要である。

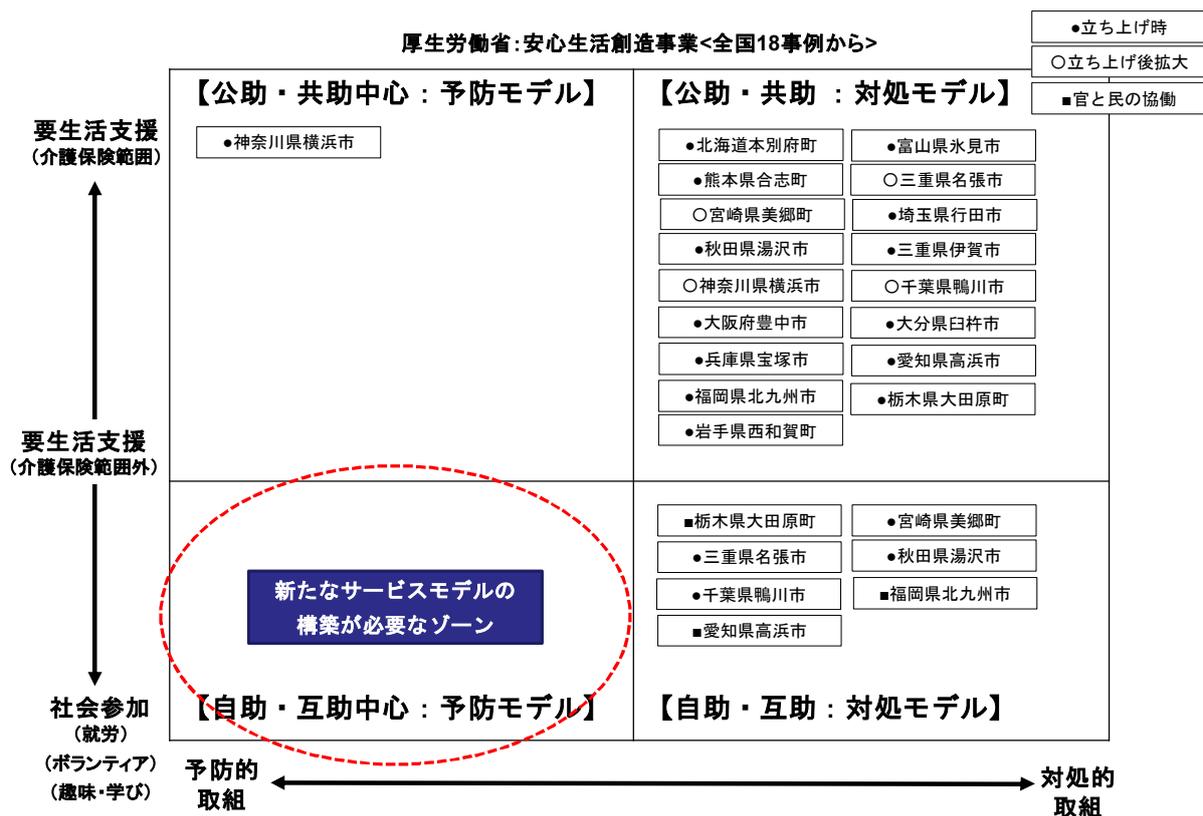


図 13 安心生活創造事業モデル 18 事例のマッピング

(2) ケアマネージャーの視点からみた地域包括ケアサービス等の現状と課題

■調査対象

A 県（県・市町村の介護関連部署職員、地域包括支援センター職員、介護予防事業実施事業者、ケアマネージャー） 総数 285 名

1 グループ：3 人～4 人の体制で実施

■調査日

2014 年 2 月 21 日（金）11:00-12:00

■調査方法

グループ討議後、討論内容の議事録を作成し、抽出された意見を作業部会メンバーで集約した後、KJ 法で整理

■調査内容

- ①サービス利用者の現状
- ②サービス提供者側が抱える課題

■調査結果・分析

【サービス利用者側の課題等】

- 地域包括ケアサービスへの移行の仕組みづくり
 - ✓ 介護度、支援度の向上後、地域包括ケアサービスの切り替えや終了が円滑に行かない
 - ✓ 自立を促していくために、本人に社会的役割を担ってもらう仕組みが必要である
- 利用者本人等の意識改革
 - ✓ サービスを享受する権利の行使のみで、本人に自立の意識が低い（できるだけ介護度を重くした方が得だという意識が強い）
 - ✓ 予防領域のサービスの理解がなく、自立のための支援ということを理解してもらった必要性がある（利用者本人および家族等の意識改革）
- 適切なマネジメント
 - ✓ 過度の支援（サービス提供）が利用者の自立を妨げている可能性がある
 - ✓ インフォーマルサービスの拡大によるトラブル増加が懸念される

【サービス提供者側の課題等】

- サービス提供体制の資源不足
 - ✓ 現状では予防事業にまで手が回っていない
 - ✓ 現場では、財政面・基盤・運用面において、現状の自治体案で本当に充足できるサービス構築ができるのか、不安視している
 - ✓ 社会資源の確立（サロン等の居場所や活動場所およびマンパワー）
- 自治体間のサービスのバラつき
 - ✓ 要支援1、2が公的保険から外れた場合、自治体ごとにサービス提供可能な範囲にバラつきが生じることが懸念される
 - ✓ 自治体をまたぐサービス利用の仕組みづくりが必要
- サービス提供主体の課題
 - ✓ 市町村が主導となり、公助を核（公が運営主体）とした地域包括ケアサービスを構築していくという認識が強い
 - ✓ 市町村は助成金施策等で事業実施（委託）先を確保する必要がある
 - ✓ 公的サービスや、公的サービスの担い手として認知されている者（民生委員・自治会）以外がサービス提供者として関わることへの責任問題や、サービスの質を懸念する傾向が強い
- モデル事例の不足
 - ✓ モデルとなりえる好事例が少なく、具体的なサービス構築ノウハウ等が欠如している

5. 先駆的事例把握・分析

先の現状調査をふまえながら、ヒアリング調査をベースに、「『生涯現役型』地域包括ケアプラットフォーム」のありかたの検討に向けた先駆的取組み事例の把握、課題分析を実施した。

■調査対象

「『生涯現役型』地域包括ケアプラットフォーム」という視点にたち、狭義の生活支援サービスの提供に限らず、たまり場、交流、介護予防、生涯学習、就労等の視点も含めた支援サービスを提供している NPO、ボランティア等の地域組織、支援団体、コーディネーター等を対象に実施した。

調査対象先の選定にあたっては、プラットフォームのあり方、機能・要件を検討する上で、多様な地域特性を考慮した議論の素材を抽出できるよう、都市規模等の地域特性ならびに、提供しているサービス内容等を考慮し、以下の調査先を選定した。

表 6 調査対象先一覧

No.	エリア	ヒアリング対象	事例タイプ	地域類型	活動内容※下記参照
1	東京都 八王子市	NPO法人 八王子市民活動協議会 「オトパ」	連携プラットフォーム	大規模・都市型 (人口70万人)	①地域のたまり場、②見守り・引きこもり防止、③地域活性、⑤学び・講師活動、⑥コミュニティ・ビジネス、⑨連携・プラットフォーム、⑩その他(人材育成)
2	東京都 八王子市	任意団体 八王子センター元気	単独プラットフォーム	大規模・都市型 (人口70万人)	②見守り・引きこもり防止、⑤学び・講師活動、⑥コミュニティ・ビジネス、⑨連携・プラットフォーム、⑩その他(人材育成)
3	静岡県 沼津市	任意団体 大岡地区コミュニティ 推進協議会	連携プラットフォーム	中規模・都市近郊型 (人口19.5万人)	①地域のたまり場、②見守り・引きこもり防止、③地域活性、④多世代交流、⑤学び・講師活動、⑥コミュニティ・ビジネス、⑦生活支援、⑧介護予防、⑨連携・プラットフォーム
4	神奈川県 小田原市	NPO法人 小田原ガイド協会	単独プラットフォーム	中規模・都市近郊型 (人口19.6万人)	②見守り・引きこもり防止、③地域活性、⑤学び・講師活動、⑨連携・プラットフォーム
5	石川県 かほく市	NPO法人 クラブパレット	単独プラットフォーム	小規模・農村型 (人口3.5万人)	①地域のたまり場、②見守り・引きこもり防止、③地域活性、④多世代交流、⑤学び・講師活動、⑥コミュニティ・ビジネス、⑧介護予防、⑨連携・プラットフォーム
6	富山県 魚津市	NPO法人 つむぎ	単独プラットフォーム	小規模・農村型 (人口4.4万人)	①地域のたまり場、②見守り・引きこもり防止、③地域活性、④多世代交流、⑤学び・講師活動、⑥コミュニティ・ビジネス、⑦生活支援、⑧介護予防、⑨連携・プラットフォーム
7	千葉県 我孫子市	NPO法人 ACOBA	単独プラットフォーム	中規模・都市近郊型 (13.2万人)	②見守り・引きこもり防止、⑦生活支援、⑧介護予防、⑨連携・プラットフォーム
8	東京都 中野区	東京都中野区 NPO法人代表	コーディネーター (地域団体)	大規模・都市型 (人口31.7万人)	⑨連携・プラットフォーム、⑩その他(コーディネーター)
9	滋賀県 守山市	滋賀県守山市 自治体職員	コーディネーター (行政)	中規模・都市近郊型 (人口7.9万人)	⑨連携・プラットフォーム、⑩その他(コーディネーター)
10	千葉県 柏市	柏市豊四季台地域 セカンドライフ 就労モデル研究	テーマ事例 (就労モデル)	中規模・都市近郊型 (13.2万人)	①地域のたまり場、②見守り・引きこもり防止、③地域活性、⑤学び・講師活動、⑥コミュニティ・ビジネス、⑧介護予防、⑨連携・プラットフォーム、⑩その他(就労)

■調査方法

半構造化インタビューによる調査

■主な調査内容

調査内容は、主に（１）組織概要、（２）事業概要、（３）課題と今後のあり方をテーマに、以下の内容を中心にインタビューを実施した。

表 7 主な調査内容

（１）組織概要	（２）事業概要	（３）課題と今後のあり方
➤ 事業概要	➤ 主要事業の概要	➤ 連携の実態とポイント
➤ 設立経緯	➤ 事業の工夫点	➤ 組織課題と今後の展望
➤ 地域の概況・課題	➤ 情報配信の方法	➤ 行政との連携のあり方
➤ 組織運営の方法	➤ 社会参加を促す仕掛け	➤ 政策的インプリケーション
—	➤ その他	—

■実施期間、実施方法等

・2013年12月～2014年3月

事例1 「八王子市民活動協議会」(「オトパ」) <東京都八王子市/NPO 法人>

- ✓ メインイベント「オトパ」(おとうさんお帰りなさいパーティー)で定年高齢者の地域デビューを支援、シニアを地域活動・社会参加に誘う強力な「入り口」
- ✓ 600以上の地域団体の活動支援と人的・機能的な「つなぎ役」を果たす中間支

タイプ	連携プラットフォーム事例
対象地域	東京都八王子市
地域類型	大規模・都市型(人口 56.2 万人)
対応者	理事長 石井利一、事務局長 岩田博次(敬称略)
所在地	〒193-0083 八王子市旭町 12-1 ファルマ 802ビル 5F
従業員数	7名(支援センター) 会員数 215名
事業概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域団体のネットワーク化と、コーディネート機能を果たす ・ 市民と市民団体やボランティアをつなげる中間支援を行う ・ 八王子市の市民活動推進におけるパートナーであり、行政と協働して市民活動を支援する ・ 八王子市市民活動支援センターの運営 ・ 活動の拠点と交流の場、活動支援とサービスの提供、市民活動の総合コーディネートを行う

(1) 組織概要

【事業概要】

- ・ 地域住民・団体の活動交流拠点である「八王子市市民活動支援センター」の運営を八王子市から受託している。
- ・ 八王子市民と、市内にある 600 もの各団体をつなぐ連携機能を担っている。
- ・ 市内NPOのマネジメント力強化、人材育成等の「中間支援機能」、地域団体間の交流・連携の機会・場づくり等、地域の主要なプラットフォームとして機能している。

【設立経緯】

- ・ 2002年(平成14年)2月八王子市が市民団体やボランティアの窓口、支援センターを必要と考え、主要な地域活動団体に声をかけて「連絡会議」を設置、その後同年11月に「八王子市民活動協議会」が設立された。

【地域の概況・課題】

- ・ 会社をリタイアして人付き合いが一気に減る定年男性シニアの、地域における「交流の場」が求められている。1965年代(昭和40年代)に八王子市周辺で建設された大量の団地群で、急速な高齢化が進んでいる。そこに住む男性の大半は、都心や横浜に通勤するサラリーマンだが、地元でこれといった人的ネットワークを持たない人が少なくない。また地元の地

理にもうとく、活動圏が駅前くらいしかないという人も少なくない。こうした人たちは、定年を機に「引きこもり」になる可能性もあり、八王子市の今後の医療・介護給付費等への影響が懸念される。こうした背景から、地域の定年男性シニアの社会参加活動を支援するイベント「オトパ」の開催に至った。

【組織運営の方法】

- ・ 協議会は市民団体の代表と一般市民の希望者で構成される「理事会」が運営の中心(理事 25 名)。
- ・ 市民団体を支援する活動を、行政ではなく民間の NPO が主体となって推進しているいわゆる「民間の中間支援組織」である。

【経営状況】

- ・ 協議会の運営予算は年間 2300 万円。うち 1500 万円は、市による「支援センター」の運営委託費としての収入。残り 800 万円は会費・イベント収入 100 万、市の委託事業費 400 万円、寄付金・広告・雑収入 300 万円等であり、これらを資金に独自事業を実施している。このため協議会の人件費はほとんど有償ボランティアレベルであったが、ようやく2～3年前から少しずつ収入を人件費にまわせるようになってきている。
- ・ 予算の使い方も工夫しており、例えば「NPO パワーアップ講座」は、都の助成金で購入したパソコンがその後の貴重な活動資産となっている。

(2) 事業概要

- ・ 「オトパ(おとうさんお帰りなさいパーティ)」は、同協議会のメイン事業。主に定年シニア男性をターゲットとする企画だが、もちろん女性も参加可能。現在は実行委員会方式で、協議会は主体団体として運営している。
- ・ もともと武蔵野市で始まったイベントで、八王子は武蔵野市からアイデアを導入し育ててきた。NHK の放映等メディアにも多数紹介され、全国の行政視察も多い。
- ・ その他、協議会としては多くの事業を幅広く展開している (○ページ事業一覧参照)。

【主要事業の概要】

- ・ 「オトパ(おとうさんお帰りなさいパーティ)」は、2003 年の第 1 回開催以後、基本的に年 1 回開催。1回目から 160 名を集客した。
- ・ 当初は協議会独自で開催していたが、平成 20 年度からは協議会・八王子市・一般市民の三者構成による実行委員会方式で運営している。
- ・ 市民活動団体やボランティア 30 団体に出展してもらい、シニア 100 名以上をつなげるマッチングイベントである。
- ・ 会場は「八王子労政会館」をほぼ全館借りて開催している。
- ・ 市の負担金のほか、参加者からは参加費 1000 円、出展団体からも出展料 1000 円をいただいている。
- ・ 講演会の開催のほか、各団体がブースを出展して活動を紹介。交流会を開催している。

- ・ パーティには約 30 の出展団体関係者と一般参加者の見合い・勧誘のマッチングを行う。
- ・ すでに会場のキャパシティが限界であり、運営マンパワーにも制約が大きい。
- ・ 開催回数は年1回のため、八王子市全体で年間 100 名のマッチングが限界。市全体の定年シニアの数から考えると、求められる取り組み規模とは大きな乖離がある。
- ・ ただしすでに会場のキャパシティが限界であり、運営マンパワーにも制約が大きい。

「お父さんお帰りなさいパーティー」の関連図

2013.4.10

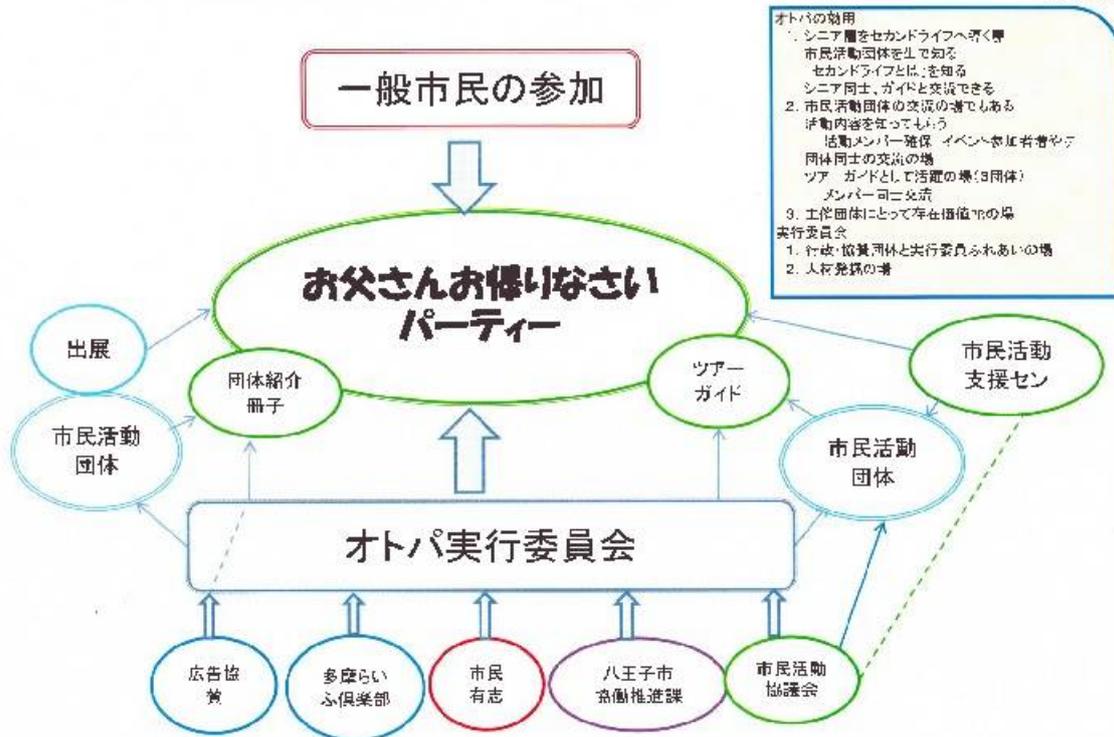


図 14 「お父さんお帰りなさいパーティー」の概念図(岩田氏作成資料)

【事業の工夫点】

- ・ 定年シニア男性がパーティに独りで来ても、結局仲間ができず、交流会にも参加せずに帰るケースが少なくないという課題があった。そこで、同年代の「ガイド」2 名が 6、7 名規模の参加者グループをつかって引率し、全 30 団体のブースに案内する形にした。その結果、参加者間や団体ブースとの間の会話がはずみ、最後の交流会ではすっかり仲良くなって仲間になるという光景がみられるようになった。この「ガイド」の仕組みは、若手実行委員のアイデアで実現したものだが、ガイドには八王子市のコーディネーター講座を修了した市民を中心に登用し、同講座の修了生たちが実力を発揮して活躍できる格好の場にもなっている。

【情報配信の方法】

- ・ 市の広報や協議会の機関紙、ホームページのほか、八王子の新聞販売店が独自に出しているフリーペーパー等に掲載しているが、ターゲットとする定年シニアの手に、まだまだ情報や告知が十分に届いていない状況である。

【社会参加を促す仕掛け】

- ・ 「オトパ」に参加して気になる団体の存在を認知した後、男女間では「行動」や「実践」に大きな差が出てくる。女性は、気に入った団体が見つければ翌日にはもう参加している人も多いが、男性は、数ヶ月から人によっては1年ほどもかけてじっくり考えてから、参加を決めるケースが多くみられる。
- ・ 地域における男女の社会参加の経験の圧倒的な差もあるが、とくに定年男性の場合、定年を機に人生の局面のラディカルで多面的な変動に直面しており、明確な将来人生ビジョンも描けず様々な不安に直面していることが考えられる。
- ・ 「シニア」「高齢者」と十把ひとからげにするアプローチは適切とは言えない。マーケット特性を考慮し、シニアの置かれた状況や「気持ち」「ニーズ」に配慮した適切なアプローチの取り組みが必要である。

【その他】

多面的な受託事業・連携事業・独自事業で、地域団体の活動支援や、団体間の「連携」の場づくり等に取り組んでいる。

表 8 自主事業一覧

事業名	具体的取組み
パワーアップ講座	対象は「シニア」に限らないが、地域の NPO 団体等を対象に、団体実務のできる事務局長等の事務局人材の育成を支援する講座を開催。10 回通しで参加することを想定し、参加費は 10 日間で 17000 円。
はちおうじ志民塾	地域のリーダー育成。参加費は 10 日間で 15000 円。有償にすることで、真にやる気のある人が集まる「スクリーニング効果」のねらいもある。
NPO 八王子会議	市内 600 団体に呼びかけ、連携をとる会議を開催。
八王子いちよう祭	八王子 3 大まつりの一つ。7 つの会場のうち 1 会場をひきうけ、さまざまな地域団体の出展をプロデュースしている。
井戸端会議	行政担当者、市議員と市民活動のリーダーたちが、忌憚なく自由に話し合うことのできる会議を開催。こうした場面では市民団体から行政や議員への陳情・圧力の場になってしまうことが多く、行政サイド等が無難な答弁に終始し、形式的な場に終わるケースが少なくない。そこで、「陳情一切なし、結論もださない」の場とし、結果、風通し良い話し合いの場となった。
サイエンスフェスタ	八王子市にある東京高専が認知度を高めるために、小・中学生を対象に楽しめる企画を展開。協議会は市民団体を誘って子供向け出展で協力。
備品提供システム	2008 年スタート。オフィスや個人で不要となったパソコンや設備等を寄付していただき、欲しいという非営利組織に無償で提供するマッチング事業。日本財団の団体データベース canpan に登録し情報公開していただくことを条件に、ファンドを利用できる。運営の人件費はボランティアで、canpan の使用は無料、備品の保存場所は市が提供するという仕組

み。団体運営のおおきなネックとなっているのが財政面。その財政面では、各種備品購入のための初期投資やメンテナンスが大きな財政圧迫要因となっている。こうしたリサイクルの事業的仕組みを立ち上げることによって、市民団体の運営コストを下げる「実質的財政支援策」となっている。

(3) 課題と今後のあり方

【連携の実態とポイント】

- ・ 八王子市内で活動している非営利活動団体やボランティア団体等約 600 団体と連携している。
- ・ 多様な団体との連携をとり、活動をまとめているので、「オトパ」以外にも、シニアがいろいろな場面で活動に参加する機会を提供できている。
- ・ 「オトパ」を「入り口」にしつつ、多様な主体の参加と参加をつなげる有機的なネットワークが実質的に形成されている。これは事実上の「プラットフォーム」といえる。
- ・ 「情報発信（広報）活動」を重要視し、戦略的かつ積極的に実施している。定期的に刊行している「協議会だより」やホームページでの発信のほか、各種フリーペーパーや各団体への働きかけ等を通じて、相互集客をしている。
- ・ 「プラットフォーム」機能における情報集約機能の重要性が示唆される。

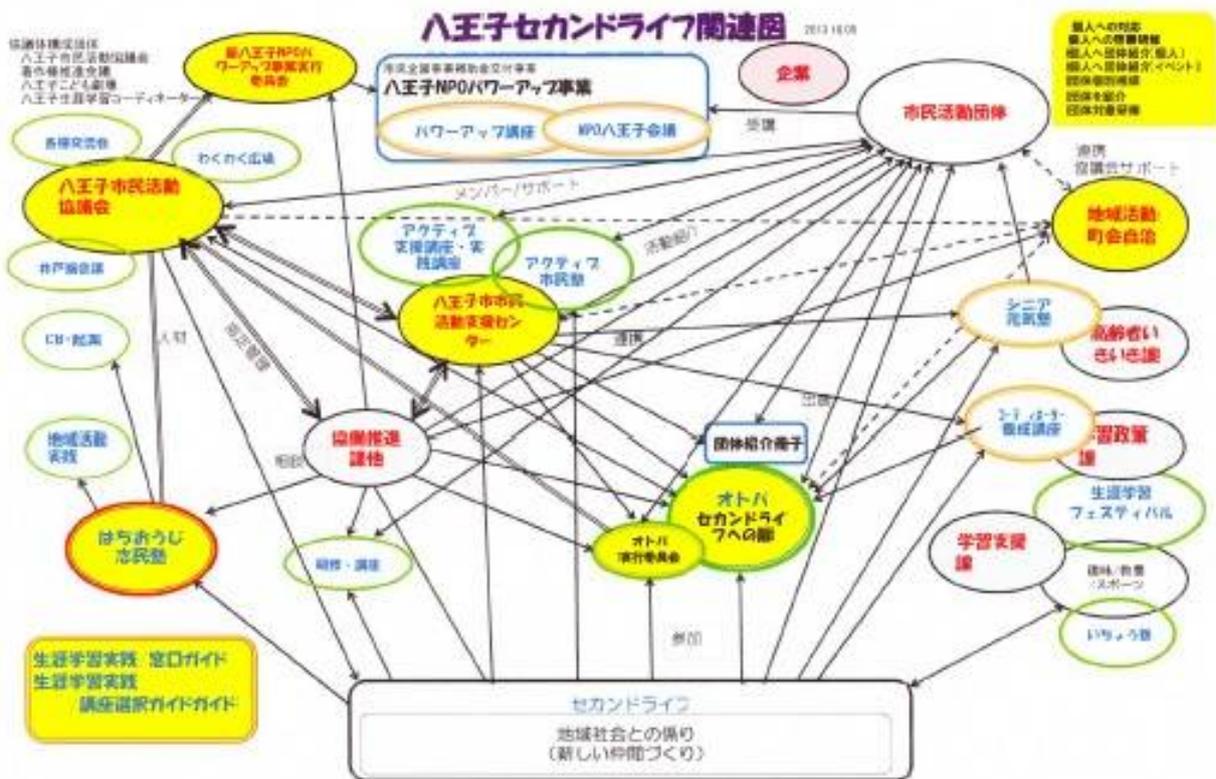


図 15 八王子セカンドライフ関連図(岩田氏作成)

【組織課題と展望】

■活動面

- ・ 今後「オトパ」への参加人数をいかに拡大していけるかが課題である。八王子市では年間実に9000人もの方が65歳以上を迎えるが、「オトパ」に参加する一般の方は100名程度に過ぎない。まだまだ参加するシニアの絶対数が少ない。
- ・ さらに、多くの定年シニアに認知してもらうための手法、魅力的な情報伝達等、参加者を拡大するための課題は少なくないが、すでの実績を挙げているシステムであり、この仕組みの拡張や展開を支援する形で、プラットフォーム基盤の実現が可能であると考えられる。

■連携面

- ・ 多様な団体との連携を進め、告知・集客につなげる。
- ・ とりわけ今後の主たる連携ターゲットと目されるのは「町内会・自治会」である。
- ・ 地域人口構造変動や住民価値観の変化等に組織率の低下、役員高齢化や任期が短期で能力の継承がされにくい等による組織運営上の問題、新住民と旧住民の対立等の多くの課題を抱える。
- ・ 公共性を持つ地域団体である点、また歴史も古く、地域住民の認知度や信用度も高い点等は、他の地域団体にはない大きな「強み」であり、ぜひとも連携が望まれる。
- ・ 自治会連絡網は、地域住民の末端にまで届く数少ない貴重な情報伝達手段である。近年行政以外にも多方面からの配布・回覧依頼が殺到し、自治会サイドではどの情報を掲載すべきか判断が難しく、結果的に「一括してお断り」という残念な状況に陥っているケースも少なくない。なんとか連携して活用したい。
- ・ 連携上の大きな問題は、NPO等の団体との連携が十分出来ていないこと。NPO活動等と活動領域がかぶる部分もあること等から、よそ者に自分たちの活動領域を侵害されるのではという「警戒心」も強い。また組織論的に、依頼の筋を間違えると話が進まない等の難しさもある。

■財政面

- ・ 各種の助成金が終了した後の事業継続。例えば東京都の助成金は2年で終わる。継続が条件の助成金であるが、いかに継続させるかは、つねに大きな課題。
- ・ 限られた少ない予算(資源制約)の中で、赤字を出さないように協議会事業を今後も運営できるかが課題。特に新規事業への挑戦等は大きな困難を伴う。
- ・ 都のある助成金は、機器購入に利用することができたため、「パワーアップ講座」のPC講座向けのパソコンを購入し、以後助成終了後も継続的に活用している。機器関連の初期投資は団体財政の圧迫要因であるため、非常に助かった。こうした機器等の初期投資に使える助成金を出してもらえると、団体の財政面の効果的な支援になる。

【将来展望】

- ・ 「ゆめおりファンド」事業を広げて行く。「ゆめおりファンド」は、「小さく産んで大きく育てる」という思想で実施している事業助成ファンド。まず「備品提供システム」からスタートし、順次

「人材(人材派遣)」、「資金の支援」へと支援内容を発展させていくことで、事業自立を支援していきたい。

【行政との連携のあり方】

- ・ 財政面では、事業初期の集中的投資、特にパソコン等物品設備投資への補助率の高い助成等があった。
- ・ 官営の支援センターより民営のほうが、活動は活発になるが、財政面では厳しい。官営の場合は公的な予算が最初から支給されるので、資金面の不安なく各種事業を立ち上げることができる。しかし、公的な面からの制約もあり必ずしも事業運営効率はよくない。一方民営は、予算がないが、自由度は大きいといったように得失両面ある。
- ・ 市民・団体サイドだけでなく、行政の中にも「コーディネーター」が必要である。
- ・ 行政はマンパワーが不足している。民間のアイデアで実績を出せば、行政にも乗っていただけのケースがある。そこまでもっていくだけの力が必要である。

【政策的インプリケーション】

- 都市部・団地・新住民・定年高齢者男性に、わかりやすく、伝わりやすい”入り口”を設けることが重要性である。
- 多数の地域団体を”入り口”でたばねる事業活動は、他地域展開のモデルとなりえる。
- 地域経験・情報のない「定年後高齢者男性」に、社会参加のわかりやすい”入り口”をつくることが大事である。
- 地域団体は多いがバラバラで、互に相手を知らない状況がある。特に NPO と町内会は相互理解が十分ではなく、連携するにあたり困難なケースが多い。
- 行政・団体から個別に出される情報はばらばらで受け手にわかりにくいいため、これらの活動情報を独自に再編集し紙媒体で情報発信し、社会参加のきっかけづくりを支援している。
- 議員や行政担当者も含めた忌憚のない交流と意見交換の場づくりが、フェイストゥフェイスの”顔つなぎ”の場となっている。また各団体のキーパーソンを発掘し、つないでいく”目利き”のネットワーク化が重要である。

事例2 「八王子センター元気」(東京都八王子市/任意団体)

- ✓ 人口 70 万の大都市・八王子には、生涯現役・シニア社会参加にかかわるさまざまな支援団体がある。「八王子センター元気」は、とくに高齢者の「ボランティア活動」参加支援に焦点を当てた団体で、豊富な活動実績あり
- ✓ 「ワークショップ」「フェイス・トゥ・フェイス」の丁寧な参加勧誘活動により、関心を持った市民を具体的な活動参加（「行動変容」）へと導く

タイプ	単独プラットフォーム事例
対象地域	東京都八王子市
地域類型	大規模・都市型(人口 56.2 万人)
対応者	八王子センター元気 代表 伊藤涼子/相談役 鹿又ワカ /コーディネーター 横山晋平(敬称略)
所在地	東京都八王子市大横町 11-35 大横福祉センター内
従業員数	代表1名、その他の役員 15 名
事業概要	講師・指導者の開拓、利用者の開拓、主催事業、研修、広報

(1) 組織概要

【事業概要】

- ・ 高齢者の「ボランティア活動」参加支援に焦点を当てた団体であり、「シニア元気塾実践講座」を開催し、コーディネーターの養成を行うとともに、市内のさまざまな施設や団体を訪問してボランティア活動を行っている。
- ・ 登録コーディネーターの活動件数は、毎月約 500 件。活動分野は高齢者施設、ふれあいサロン、ふれあい訪問人、老人会、学校ボランティア、町会・自治会等多岐にわたる。

【設立経緯】

- ・ 八王子市のボランティア活動推進事業の委託先として組織化された。

【組織運営の方法】

- ・ コーディネーター登録者数 107 名、登録講師数 496 名。
- ・ 会費不要・入退会自由の任意団体。

【経営状況】

- ・ 市の委託予算による事業運営を行っている。

(2) 事業の概要

【主要事業の概要】

- ・ 市民はボランティアをしたいと思っても、「入り口」がわからない。情報提供も含めてワンストップのわかりやすい「入り口づくり」が、プラットフォームの重要な機能であり、シニア元気塾実践講座はその役割を果たしている。



図 16 「八王子センター元気」活動風景

【事業の工夫】

- ・ 「ワークショップ」「フェイス・トゥ・フェイス」の丁寧な参加勧誘活動により、関心を持った市民を具体的な活動参加（行動変容）へと導くきっかけとなる場づくりを行っている。
- ・ 「同じような立場のひと（初心者仲間）が何を考えているのか」「どんな共通の不安をもっているのか」等を知ること、初心者の背中を押す重要な経験となる。
- ・ 本人の「顔」を知っているコーディネータによる「エージェント」機能、および「フェイス・トゥ・フェイス」の機会や関係づくりが重要である。

【情報配信の方法】

- ・ 単なる広報誌等への一方的な情報発信では行動変容につながりにくいので、体験の機会提供と併せた情報配信を心掛けている。

【社会参加を促す仕掛け】

- ・ 関心を持った市民の「認知・意欲段階」に配慮した丁寧な導き・フォローアップが、ボランティアとしての社会参加を拡大する上で特に重要である。
- ・ 初心者にふさわしい体験機会をコーディネート・セッティングする。
- ・ はじめて「ボランティア活動に参加してみよう」という個人の持つイメージやニーズをまず受け止め、ふくらむように支援する。
- ・ 同じような関心をもってやってきた仲間と同じワークショップに参加させ、すでに活動経験のある先輩市民をファシリテーターとすることで、ボランティアのイメージを

深掘りさせる、といった経験ができる「場」の提供を行うことで、社会参加を促進する。

表 9 「シニア元気塾実践講座」ワークショップで聞かれた参加者との議論・アドバイス例

- ・ ボランティアは有償か無償か（原則無償／有償もある／実費はなるべく支給）
- ・ なぜボランティアというのか（「ボランティア」の本来の意味）
- ・ ボランティアと健康の関係（自分自身の健康につながるという視点も大事）
- ・ ボランティアは社会奉仕か（あまり大げさに堅く考えすぎない）
- ・ 「自分が楽しい」ことと、「相手が求めること」のどちらが大事か（どちらも大事だが、楽しいことは持続性がある／自分も相手もいっしょに楽しくなるような活動が理想的）
- ・ 自分がボランティアでやりたいこと、楽しいことが意外とわからない（何が楽しいかは本人の気持ちの持ちようで、一概に言えない／まずいろいろ体験してみ、
「これが面白い」というものを見つけてみる）
- ・ はじめる「きっかけ」が見つからない（学んだことをとにかくまず「やってみる」ことが大事）

【その他】

- ・ ボランティアサービスのテーマ・内容は多様である。自分の趣味や特技を活かし、相手を楽しませるための活動、「見守り」「移動支援」等の「生活支援サービス」の活動、介護相談員等による医療・介護の専門領域のボランティア等、その範囲は多様である。また、活動には「誰かがやらないといけない」活動や、「ほうっておくと誰もやらない」タイプの活動も存在する。コーディネーターによるボランティアの内容のデザインや紹介等のきめ細かいマッチングが求められると考える。
- ・ ボランティアをする側の意識は多様。また、サラリーマンと主婦等属性等のちがいによっても大きく異なる。十把ひとからげに「ボランティア要員」といったとらえ方では失敗の危険性も大きい。「顧客特性」に配慮した十分なターゲティング・マーケティング的アプローチや分析が必要になる。
- ・ 介護周辺のボランティアは「いずれ自分が受ける側になるかもしれない」という感覚をもって、高齢者が参加する領域でもあると考える。

(3) 課題と今後のあり方

【連携実態とポイント】

- ・ 「シニアの社会参加、ボランティア活動参加」を軸に、高齢者施設、ふれあいサロン、ふれあい訪問人、老人会、学校ボランティア、町会・自治会等多様な地域団体・施設を活動の場としている。
- ・ より医療・介護の現場に近い分野でのボランティアもある。たとえば「地域包括支援

センター」と介護施設の間に立って、施設の人々の話を聞いたり「傾聴ボランティア」をする「介護相談員」のボランティア等。近年は認知症の人の増加も問題になっているが、そうした人々の「訪問介護ボランティア」を行う例等もある。

【課題と今後の展望】

■活動面

- ・ ボランティア要員の絶対量の不足。市内で現実にボランティアを経験したことのある人は3割にも満たない。ほとんどは「まったくの初心者」という状況である。また現在の絶対数も足りない。市内の施設慰問等を本格的に推進すると、現在の八王子中の登録ボランティアやコーディネーターをすべて動員しても足りない状況にある。

■連携面

- ・ ボランティア活動では「現場」を知ることが重要であり、現場の事前見学の実施が推奨される。しかし介護施設側では、ボランティア活動側が必ずしも認知されておらず、見学を申し込んでも断られるケースも少なくない。被介護者や家族のプライバシー等、デリケートな問題も存在する。このため、医療介護機関と地域団体等の間の橋渡しをするしっかりした中間支援団体としての存在が重要になる。

■財政面

- ・ 「有償ボランティア」の費用捻出が困難である。たとえば施設への訪問ボランティアの場合に現地への移動交通経費が本人負担となるケースも少なくない。また「ボランティア保険」も必ずしも支給されるわけではない。こうした活動を支援するための「実費」については、何らかの形で支給できるような体制構築が必要である。

【政策的インプリケーション】

- ボランティアや社会参加に「興味はあっても、どこから参加していいかわからない」という人が多い。ワークショップ形式で丁寧に導入、誘導、情報提供を行うことで、敷居を低くしている。情報提供も含めて、ワンストップのわかりやすい「入り口づくり」が、プラットフォームの重要な機能となる。
- 市の委託予算による事業運営を行っており、運営の安定財源となっている。
- 八王子市の「高齢者ボランティアポイント制度」は大変効果的であり、さらなる普及が期待される。
- 地域ごとにシステムの細部は個性をもってデザインされており、地域の実情にあった仕組みづくりができている点も成功のポイントである。
- シニアの社会参加の「きっかけ」となりうる仕組みであり、地域包括ケアプラットフォーム事業との効果的な連携や組み込み（たとえばプラットフォームへの運営委託等）が望まれる。

事例3 「大岡地区コミュニティ推進協議会」＜静岡県沼津市／任意団体＞

- ✓ 住民が「地区センター」を自主運営し、地域コミュニティ諸機能、高齢者の社会参加の場を提供する地域の「ワンストップ拠点」
- ✓ コミュニティ機能やシニア社会参加に関わる主要な地域団体を人事的に「統合」することで「プラットフォーム」を実現
- ✓ 限りある地域資源の全体最適化や地域団体間の連携強化に成功

タイプ	連携プラットフォーム事例
対処地域 地域類型	静岡県沼津市(大岡地区) 中規模・都市近郊型(人口 19.5 万人)
対応者	大岡連合自治会・大岡コミュニティ推進委員会・大岡地区社会福祉協議会会長 櫻井 清喜 大岡コミュニティ推進委員会 副会長 南山和聖 大岡地区センター 事務局長 稲垣秀和(敬称略)
所在地	〒 410-0022 沼津市大岡2357-1大岡地区センター内
従業員数	自治会会員約 7800 戸／運営スタッフ数 39 名
事業概要	地区センターの管理・運営、講座の企画、サークル活動支援 スクールガード、寿サロンの開催

(1) 組織・団体の概要および現状

【事業概要】

- ・ 「大岡コミュニティ推進協議会」は、地域の人が楽しんだり、生涯学習のために勉強するためのコミュニティづくり機能を担う組織。「自治会連合会」は、個々の住民の情報と会費を集める。「社会福祉協議会」は、老後についての企画を進めている（ただし配食や世話等有償サービスとしてすでに提供されているものは手掛けない）。
- ・ 地区センターでは、住民で講師が出来る人を集めて講座を開いたり、独自のサークルが活動しやすい環境を整えている。
- ・ 「大岡コミュニティ協議会」は地区センターの指定管理を受け、地区センターの管理やこれらの様々なサークル活動やイベント活動を開催している。
- ・ サークル活動は非常に活発で、開館前から人が集まり、施設の予約をとるのがむしろかしいほどである。
- ・ 県・市のような縦割りとは異なり、大岡では末端で3つの組織がひとつにまとまって、多様な主体の連携による「地域包括ケアプラットフォーム」に相当する役割を担い、活発な活動を推進しているのが大きな特徴である。

【設立経緯】

- ・ 1983年に市の地区センター民間運営導入を機に「コミュニティ協議会」設立。沼津市

のコミュニティ協議会は静岡県内の中でも早くに立ち上がったケース。

- ・ 現会長時に団体間の人事・予算を統合している。

【地域の概況】

- ・ 沼津市には公民館は無く、「地区センター」がその役割を担っている。3世代の家族が減り、主婦の井戸端会議が無くなる等、地域のコミュニティが失われつつあるなかで、地域活性化のため、43年前に沼津市では「地区センター」の設立を進めてきた
- ・ 沼津市中心部では交通減、駅前の百貨店撤退等で寂しくなっている。シニアが普段出かけるための目的となる場も必要となっている。

【組織運営の方法】

- ・ 静岡県では「コミュニティカレッジ（コミュカレ）」を主催し、コミュニティの運営ができる地域住民を育成している。コミュカレで1年勉強した人が、大岡のコミュニティ活動に中心的に携わっている。
- ・ 大岡地区センターは、その最初の施設である。3つの組織はその際にでき、地区センターを運営している。3つの組織が連携し、地域コミュニティが活発。シニアの生活に密着した活動を推進している。
- ・ 「自治会」が予算をつかさどる「議会機能」だとすると、「コミュニティ協議会」は行政の「執行機関」のような役割を担っている。
- ・ 3年前、それまでバラバラに活動していた3つの組織の会長と副会長を同じ人が兼任する形で「人事的統合」、これを契機に高度な連携を推進している。
- ・ 全体の情報を共有するために3組織の役員が出席する会議を月1回開催している。これにより地域のコミュニティ活動がスムーズかつ効率的に運営され、各種イベントも活発に開催されている。ややもすると対立しがちなそれぞれの組織が、活動内容をお互い理解し合っている、風通しのよい地域コミュニティが形成されている。
- ・ 運営メンバー（数）は、39名の役員（専門部部長含む）の他、各専門部に以下の人数の部員（全137名）が所属。広報部（12名）、補導部（17名）、青少年育成（16名）、教育文化（11名）、体育部（16名）環境美化（19名）、交通安全（16名）、消防防災（16名）、女性部（14名）。

表 10 大岡地区センター推進体制

各組織	活動内容
大岡連合自治会	自治会会員から会費を集め、地域の意見等を吸いあげる議会的な組織
大岡コミュニティ推進委員会	地域のニーズにあわせて、楽しいイベントや学ぶ場を提供
社会福祉協議会	シニアが外へ足を運ぶきっかけとなるイベント等を開催

【経営の状況】

- ・ 予算規模は年間約 3000 万円。
- ・ 主な収入源は自治会費、自主事業、行政補助、その他（寄付・協賛等）。このうちベースとなる収入は、会員約 7800 戸の「自治会費」1400 万円で、コミュニティ推進協議会予算に全額編入している。
- ・ 以前は「自治会費」枠を別建てとしていたが、現在では人事的・機能的にコミュニティ推進協議会と自治会連合会が一体化し、機能的にも実質的に自治会機能をコミュニティ推進協議会を通じて提供する体制が整ったことをふまえ、予算を全額編入し一本化した。
- ・ 地区センター管理や成人式等の市からの委託費が 370 万円。市の補助金が 60 万円、その他である。成人式等は、市で実施するよりはかなり安い予算で賄っている。

(2) 事業概要

【主要な事業】

- ・ 大岡コミュニティ推進協議会は、「運動会」「文化祭」「防災訓練」等地区センターで実施する地域住民が楽しく、学ぶ場づくりを提供している。
- ・ 市から委託を受けて「成人式」等のイベントを実施している。
- ・ 地区センターには大岡コミュニティが企画している子どもからシニアまで 14 のサークルや教室、自主的なサークル活動が 20 前後あり、平日でも 9 時の開館の前から人が集まり、施設が活気にあふれている。
- ・ 広報部や教育部、補導部等 9 の部が活動している。広報部は広報誌、補導部は祭りの際の見回り活動、青少年育成部は夏祭りの企画や成人式を主管して開催している。
- ・ 教育文化部はサークルが 14 活動している（お茶、お花、コーラス、子どもの英語教室等）、体育部は地域の運動会、環境美化部は大岡のごみのルール状況、交通安全部は地域の交通安全、消防、安全。あらゆる事業に女性の力が重要となるため、全ての活動を女性部の人がサポートしている。



図 17 大岡地区コミュニティ推進協議会、および社協会報の様子

【事業の工夫】

- ・ 特に3年前より、個別に活動していた3つの団体の会長を現会長の1人が兼務し、全体を見回しながら適切なマンパワーや予算配分をする等、連携がとれ効率の良い組織体制が整備された。
- ・ 大岡地区コミュニティ推進協議会の「会長」が、「自治会連合会長」「社会福祉協議会長」を兼務している。他の役職者も同様に地域の各種団体（老人クラブ、学校等）の役職を兼務し、高度な「人事的統合」を実現することで、各地域団体の具体的な連携を推進している。
- ・ 指導者、運営メンバーの確保方法として、実際に活動している人や能力のある人に声をかけて、「一本釣り」することもある。ただし、各部会の部員は必ず「自治会長」からの推薦の形をとっている。自治会長は2、3年で交替するが、部会メンバーの関与や活動はより長期的に関わることが多いがこれは、最初は面識があっても、途中から自治会長が把握できなくなることがあったためである。

【情報配信の方法】

- ・ 月1回「定例総会」を開催し、地域内の関係団体間の情報交換と組織運営の方向性確認を行っている。顧問、会長、副会長の他、各地域の自治会長や中学校校長、小学校校長、PTA会長、民生委員の会長、大岡コミュニティ推進協議会の各部会の部長等、39名の役員が集まり情報を共有している。
- ・ 各組織を通じて、各専門部の活動状況等の情報が常に共有されている。

【社会参加を促す仕掛け】

- ・ 「地区センター」には、大岡コミュニティが企画している子どもからシニアまで14のサークルや教室、自主的なサークル活動が20前後あり、毎月のようにさまざまな地域行事（イベント）を開催し、社会参加を促している（6月三世代グラウンドゴルフ大会、8月大岡夏祭り、9月校区運動会、11月芸能祭、12月防災訓練、1月成人式、2月文化祭等）。
- ・ 各イベントには地域の多くの人々が足を運ぶ。例えば最大の参加規模を誇る文化祭では、1000-1500人程度が例年参加する。

【その他】

- ・ シニアが大いに活躍しているコミュニティ活動として、学童の見守りをするための「スクールガード」がある。ボランティアの係員は、各学校に事前登録して活動している。
- ・ 公的に登録されているサークル数が14。それ以外の自主的なものを含めると、30-40くらいのサークルが活動しており、建物の会議室はいつも満室の状況（資源制約）。
- ・ 寿サロンは、社会福祉協議会の事業のひとつ。地区センター内でイベントを企画して参加者に1日楽しんでもらい、昼食も出して地域のシニアの「会食」の機会を提供している。送迎無しのデイサービスのようなものである。

(3) 課題と今後のあり方

【連携の実態とポイント】

- ・ 病院や地域包括支援センターとの具体的連携も、すでに実現している。例えば社会福祉協議会の主催で「筋力パワーアップ講座」を実施し、周辺の地域包括支援センターから同講座に参加する形で連携している。
- ・ 地域包括支援センターでは担当できない社会参加や健康づくりの諸機能を、コミュニティ推進協議会が提供している。
- ・ シニアの社会参加の中でも「就労」に関わる領域はやはり特異性が強いので、コミュニティ推進協議会事業では扱っていない。当該分野については、「シルバー人材センター」が関連事業を行っており、参加者も少なくない。

【課題と今後の展望】

■活動面

- ・ 負担が少数の事務局員に集中する。基本的に人手が少なく、担当する作業量が多い。特に社会福祉協議会事務局長の負担が大きく、基本的にボランティアであるにもかかわらず、残業も少なくないのが実情である。
- ・ 事務局ボランティアに積極的になろうという人も、以前より少なくなっており、人手不足は深刻な状況である。
- ・ 住民による「大岡地区センター」の利用はきわめて活発であるが、事実上「歩いてこられる」範囲に住む人々に利用がほぼ限定されてしまっている状況である。センターから遠方にお住まいの方々と、サービス提供水準の上で格差が生じてしまっている。お年寄りにご家族がいれば車で連れてきてもらえるケースもあるが、「足」の確保も容易ではなく、なかなか同一のサービス水準を確保することは難しい。

■連携面

- ・ 近年は地区内の個々の地域の生活圏域内にある、自治会施設「公会堂」を利用し、小規模な「たまり場」としての活用を図ることで、アクセス面の不便や格差を解消するよう取り組んでいる。具体的には、各地域の施設でも前述の「寿サロン」のイベントをプロデュース・開催し、補助も出している。

【将来展望】

- ・ 「情報発信機能」の強化として、現在のアナログ紙媒体の情報誌以外に、ホームページ等によるデジタルベースの情報発信にも取り組んでいきたい。

【行政との連携のあり方】

- ・ 一般的に行政が手がける範囲の業務まで実施。
- ・ 現実的に地域完結型で行政機能を補完代替する自立した「プラットフォーム」を形成している。

【政策的インプリケーション】

- 自治会連合会、社協、コミュニティ協議会をトップが兼務し、校長や老人会も含め人的組織統合している。これにより、各団体責任者の役割・責任意識を確保している。
- 「地域包括支援センター」とも事業面で連携し、狭義の生活支援のみでなく、「生涯学習」のような、従来の健康政策の範疇とは異なる領域で、現実的なシニアの社会参加のプラットフォームがすでに育成されてきている。
- 「自治会報」と「社協会報」の情報誌編集を一本化することで、受け手にわかりやすい情報配信がなされている。
- 自治会の予算(全額編入)をベースに、市からの地区センター運営委託によって組織運営を図っている。
- 活動拠点である「地区センター」のキャパオーバー、団体による予約取り合いや、地区センターと高齢者の居住地区との距離(歩いてこれる人中心)の課題あり。そのため、町会の「公会堂」のサテライト化を推進中である。
- シニア、ないしコミュニティの側の視点からは、「どの省、どの課の所管業務か」といった意識はまったく関係がない。「出口」の顧客視点で、行政のタテ割りを意識的に超えて、現実に機能するプラットフォームを構築していくことが必要である。

事例4 「NPO 法人小田原ガイド協会」＜神奈川県小田原市／NPO 法人＞

- ✓ 高齢者による小田原市内の観光ボランティアガイド事業を展開し、100名以上の会員を有する
- ✓ 事業ドメインと関わる指定管理委託で有償ボランティアの費用の一部を確保
- ✓ ガイドは、多数の人を先導・案内しつつ「歩きながら喋る」ことが求められるため、ガイドの実施自体が健康効果のある適度な運動になると同時に、常に学びを必要とする体制が、認知症予防等もつながり、活動を通じて、元気でいられるよう互いに「引っ張り上げ」あう関係

タイプ	単独プラットフォーム事例
対象地域	神奈川県小田原市
地域類型	中規模・都市近郊型(人口 19.6 万人)
対応者	会長 榎本保美／副会長 楓川剛徳・高杉昭廣／理事・会計担当 下澤幸子（敬称略）
所在地	250-0014 小田原市城内 3-22
従業員数	会員数 108 名(2014 年 2 月現在)
事業概要	市の指定管理委託「駐車場整理」「観光文化施設改札・ガイド」、観光ガイド、レンタサイクル

(1) 組織概要

【事業概要】

- ・ 市の委託業務「駐車場整理」「観光文化施設改札・ガイド」
- ・ 観光ガイド事業（予約ガイド、駅からガイド、回遊バス添乗ガイド）



図 18 小田原ガイド協会の様子

【設立経緯】

- ・ 市のシルバー大学「歴史観光学科」の一期生 24 名が中心となり、「学んだ成果を社会に活かしたい」として組織を立ち上げた。

【組織運営の方法】

- ・ 二代目会長の時に「組織自立化」を推進し、さまざまな事業の有償化・事業的自立化を図った。2006年（平成18年）に組織のパブリック化を図り、NPO法人格を取得。
- ・ 現在会員数は108名。比較的新住民の比率が高い。小田原に住んで通勤していたサラリーマンが、定年後に何か勉強したいと思って始めるケースが多い。メンバーの居住地は小田原市内に限定しておらず、県内の通える地域であれば受け入れており、近隣の南足柄市や平塚市等からも会員参加がある。「歴史がすき」というテーマ性の一点が参加のポイントである。
- ・ 108人のメンバーを4班に分けてスケジュールを調整。事務所での電話予約申し込み受付等、日勤のメンバーは毎日8名が常駐する体制をとっている。
- ・ 基本的な活動単位は「3人グループ」。駐車場勤務者が観光バスのお客様のガイドを行っている。また、レンタサイクルは一日一名が対応している。グループの交流は緊密で、いっしょに旅行に行ったり、またプライベートなことも気軽に話し合い、相談や助け合いができるような関係に発展している。

【経営状況】

- ・ NPO法人は一般に財政的自立が難しい。行政も財政難の折から一般的な団体への運営助成等には限界もある。一方、多くのNPO法人は「有償ボランティア」の事業化を進めてきた。目的の一つは自主財源の確立にあるが、むしろボランティアに参加するシニアの「社会参加」や「活性化」の効果が大きい。
- ・ 低額ではあっても収入が得られることは、本人にとって大きな動機付け要因となる。また、有償化することにより責任感やサービス品質に対する意識も高まり、結果として脳や身体の活動を活性化させる効果も指摘されている。
- ・ 事業ドメインと関わる指定管理委託で有償ボランティアの費用を確保している。
- ・ 小田原ガイド協会では本業（事業ドメイン）である「ガイド」の能力を最大限に活かした委託事業を市から受託することにより、単なる運営助成ではない収入源の確保に成功している。現在、市からは以下の3本の委託事業を受けている。

①小田原城の駐車場管理業務

観光バス等が多数利用する城内の駐車場の運営業務を行う。

②「小田原城歴史見聞館」の入場管理・ガイド業務

市の施設の「小田原城歴史見聞館」における入場整理およびガイド（無料）を行う。

③レンタサイクル管理業務

現在20台のレンタサイクルサービス事業を行う。

- ・ 予約を受けて引き受けるガイドは有料で行っている。ガイド料はガイド1人に対して半日1000円。相手が団体でも個人でも、人数にかかわらず同じ料金水準である。

(2) 事業概要

【主要事業の概要】

■予約ガイド

- ・ 新聞やタウン誌、ホームページ等を通じての情報発信、電話での予約受付等を通じて実施している。とくに「新規企画」は人気があり、リピート客は情報をよくチェックしていて申し込みをしてくる。

■駅からガイド

- ・ 小田原駅を拠点にまちなかへ案内する「駅からガイド」事業に官民共同で取り組み、「まち歩き」を増やす活動に取り組んでいる。「市民提案型共同事業」として3年間実施し、現在では活動の柱の事業として定着することを目指している。
- ・ 「まち歩き」は市内のお土産業者等とも連携するため、商工会議所・産業政策課とも連携している。

■回遊バス事業

- ・ 収益面の一端を担うのが「回遊バス」への対応。合同会社「まち元気小田原」との連携で、春秋計 40 日間、市内の回遊バスの添乗ガイドをしている。

【事業の工夫】

- ・ 人材育成が課題であり、現在は団体自身で自主的に 1 年カリキュラムの「ガイド養成講座」を開設、後継者の育成に努めている。
- ・ 本来のガイド業務以外にも、協会の担当業務は多い。市の委託の駐車場管理業務は毎日の業務。また事務局サイドのマネジメント業務が非常に多忙であり、綿密な「当番表」を作成して臨機応変に対応している。

(3) 課題と今後のあり方

【連携の実態とポイント】

- ・ 同協会の事業ドメインは「ボランティアによる市内の観光ガイド事業」であり、観光課との関係は深い。しかし、活動の実態はけっして「観光」に限られたものではなく、健康、生涯学習、まちづくり、産業振興等多岐にわたる。行政サイドでは、生涯学習課の他、観光課、文化財課、地域政策課、産業振興課等が事業上の関係部署となる。
- ・ 県下の連携団体として「神奈川ボランティアガイド協議会」（通称 KVG）が存在する。強制加入というわけではなく、県下に存在する 30 のボランティアガイド団体中 18 団体で組織。「合同研修会」の開催等を通じて、情報交換や相互啓発を行っている。
- ・ ガイド協会会員の大半は、地元では「老人会」のメンバーでもある。老人会のメンバーから、会のイベントとして依頼を受けてガイドをする機会も多い。
- ・ 地域の団体の「横のつながり」という点では、行政の機関である「サポートセンター」との関係が深い。

【課題と今後の展望】

■活動面

- ・ ガイドメンバーの高齢化、60歳前後の若年参加者確保が課題である。
- ・ 事務運営面（経理等の経験者）のマンパワーも不足している。
- ・ 予約ガイド等は窓口の電話対応が基本になるため、業務量が多く、顧客の要望とガイドの都合を調整してスケジュールリングする調整作業にも、多大の労力と時間を割かれる。

■財政面

- ・ ガイドの「収入」は、年間平均して5万～10万。「給料」として支給する部分は税務対応等管理も厳しく、現実には給料を支給するほど赤字が拡大するような状況。
- ・ 一部事業の黒字で他事業の赤字を補てんし、結果としてかろうじて毎年財政を均衡させている。
- ・ 市からの委託収入の占める位置づけは大きい。
- ・ 「有償ボランティア」であることは、ガイドの動機付けそのほかのメリットがある一方、マネジメント面の負担の大きさや困難さ等も伴う。

【政策的インプリケーション】

- ボランティアガイドは有償であり、活動に外出、歩行、交流をとめない、従事している高齢者自身の予防効果が大きい。
- 自主事業としてのガイド受託以外に、「駐車場整理」「観光文化施設改札・案内」の市委託を基盤にして「有償化」と経営持続性を確保している。
- 「有償ボランティア」の有効性は各方面で指摘されているが、その実現は容易ではない。ひとつには事業として成立可能な需給と収益を確保できるかどうかという「事業的側面」の困難さがある。もうひとつには、収益といっても民間営利企業と同様のマネジメントができるわけではなく、団体特有のデリケートな均衡と高度なマネジメント、微妙なバランス感覚があって初めて成立するという「マネジメント面」の困難さがある。

事例5 「NPO 法人クラブパレット」＜石川県かほく市＞

<ul style="list-style-type: none"> ✓ 「総合型地域スポーツクラブ」がシニアの健康と社会参加機能を提供し地域高齢者や主婦の「たまり場」として機能 ✓ スポーツ・健康づくりを通じた社会参加・生涯現役のプラットフォームを、「総合型地域スポーツクラブ」が実現している事例 ✓ 住民にわかりやすい「拠点・場」を核に、単一事業者を核とした地域プラットフォームモデル

タイプ	単独プラットフォーム事例
対象地域	石川県かほく市
地域類型	小規模・農村型(人口 3.5 万人)
対応者	ゼネラルマネージャー 榎 敏弘(敬称略)
所在地	〒929-1123 石川県かほく市森レ1番地 (宇ノ気体育館内クラブハウス内)
従業員数	運営スタッフ数 41 名
事業概要	<p>【活動概要】</p> <p>(1)社会教育の推進を図る活動 (2)まちづくりの推進を図る活動 (3)学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動 (4)子どもの健全育成を図る活動 (5)前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動</p> <p>【事業概要】</p> <p>(1)スポーツクラブ活動・文化クラブ活動への支援 (2)スポーツ教室・スポーツセミナー・文化教室・セミナーの開催 (3)健康体力相談・栄養生活アドバイス事業の開催 (4)各種研修会・講習会の開催 (5)スポーツ大会・スポーツ・文化イベントの開催 (6)主にスポーツ・文化に関する広報活動 (7)主にスポーツ・文化に関する指導全般</p>

(1) 組織概要

【事業概要】

- ・ 「地域住民に対して運動・スポーツ活動と文化活動の振興に関する事業を行い、会員の資質向上及び会員相互の親睦と交流を図るとともに、会員のみならず子どもたちをはじめ地域住民の健全な心身の育成にを図ることを目的に各種事業を実施している。



図 19 クラブパレットの施設風景

【設立経緯】

- ・ 「クラブパレット」は、石川県かほく市を活動拠点とする総合型地域スポーツクラブ。設立は2002年5月18日。
- ・ 自治体の合併により、地域の運動会等のイベントの消滅、地域の人が集まる「たまり場」の減少等の問題が発生した。このため、スポーツを通じて地域の人々や学生が活躍できる「まちづくり」を目指す気運が高まったこともNPO設立の背景である。

【地域概況】

- ・ かほく市は3つの市の合併により誕生した市。もともと各市には「レッツ」「タッチ」「パル」というスポーツクラブがあったが、市の合併を機に統合し、かほく市全域をカバーする「クラブパレット」が設立された。

【組織運営の方法】

- ・ 理事13名、監事2名、アドバイザー7名、事務局41名。
- ・ 2012年3月末現在で2917名の地元の会員数を持つ。市人口は35,000人で、市民の約1割は会員である。参加者の紹介による会員参加が多い。

【運営上の工夫】

- ・ 代表者の企画力、行動力から生み出される多様なスポーツサービスが基点となり、10年かけて、地域に密着したスポーツクラブとして成長している。
- ・ 会員は、参加者の紹介が多い。

【経営状況】

- ・ 財務基盤は、会費、自主事業、行政補助、その他（寄付・協賛等）。
- ・ 事業予算は 1.2 億円。
- ・ 収入の構成は、1）会員からの会費、2）自主事業、3）toto 助成金、4）市の補助金、5）委託金、6）その他（寄付金）。設立当初は toto 等助成金が収入の半分以上を占めていたが、積極的にサービスの拡大を展開し、現在は自主事業と委託金が、それぞれ 4 割以上、合わせて 8 割を超える。
- ・ スポーツ講座等の参加費用は、行政が開催する無料のイメージから、工夫をしながら脱却を測り、民間のフィットネスに比べると安く手頃な料金で、しかも事業として自立が可能な料金設定をしている。

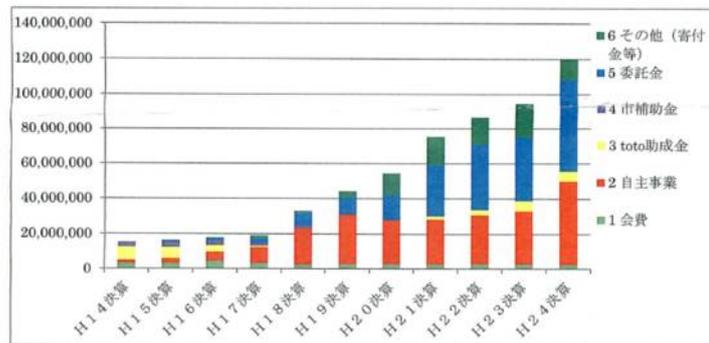


図 20 クラブパレットの収益状況の推移

(2) 事業概要

【主要事業概要】

- ・ 現在、市内 7 施設の運営委託管理を行っている。このうち、市立宇ノ気中学校の敷地内に、学校の体育施設と併設する形でメイン拠点を設置している。

■施設管理

市内 7 施設の施設管理事業、芝生化事業（グリーンフィールドプロジェクト）

■スポーツ・カルチャー推進事業

サッカー事業、トランポリン事業、こどもの教室（21 教室）、大人の教室（12 教室）
パレット大学：地域をキャンパス

文部科学省：地域スポーツとトップスポーツの好循環推進プロジェクト

■健康増進事業

健康自主事業、市受託事業（拠点づくり事業、トレーニング事業、高齢者トレーニング事業、等）、民間会社健康づくり事業（FJIT 健康づくり事業等）

■青少年育成事業

パレットステーション事業、パレット教育学院事業、土日のキャンプ事業

■イベント・プロジェクト

エアロフェスタ、サマーフェスタ、フットサル大会

【事業の工夫】

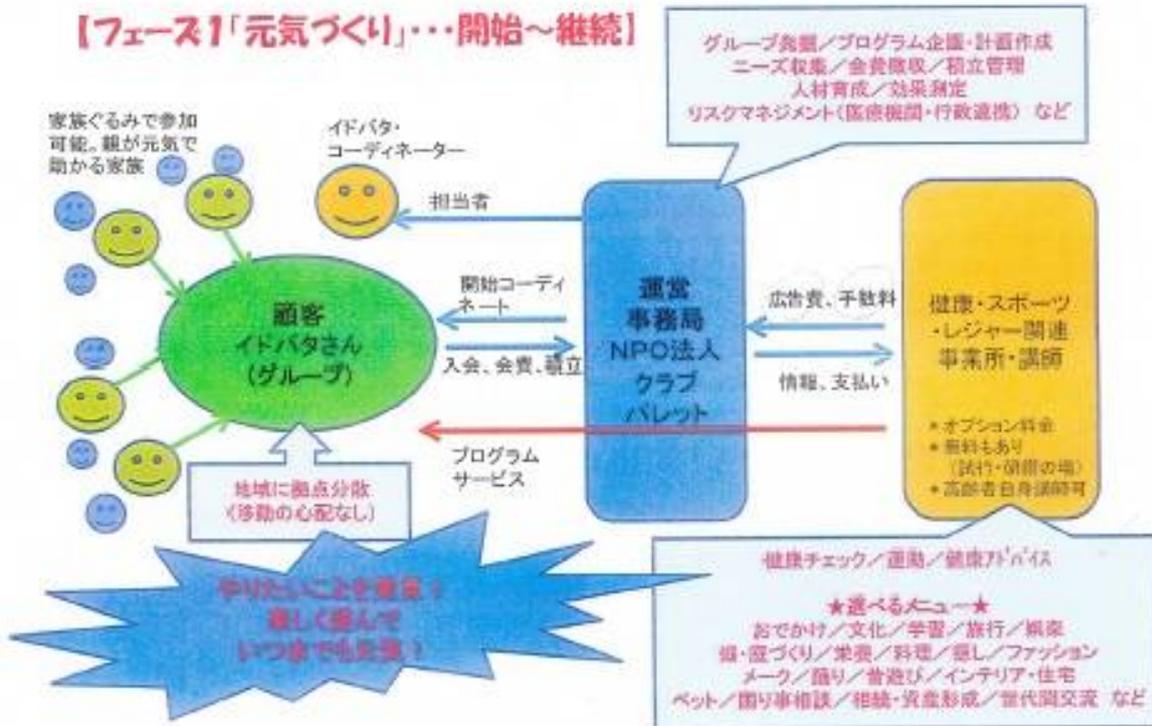
- ・ 多くの地域団体が厳しい財務状況にあり、公的な補助・助成に依存した運営を強いられる中で、榎氏は「経営的に自立してこそ地域団体が本来の意味での自発性を発揮でき、かつ持続する組織になりうる」という考えから、「事業的自立」を強力に志向している。
- ・ 地域活動やサービスが根本的な意味で持続可能となるには、多くの利用者が十分に支払い可能で、かつサービス提供組織が事業的に自立できる料金体系を粘り強く模索していくことが必要である。特に「スポーツ講座」等の参加費は、これまでの行政主催による無料イメージが根強いため、さまざまな工夫をしながら無償イメージからの脱却を進めてきている。
- ・ 現在では、民間のフィットネスクラブ等にと比べると安く手頃な料金で、かつ事業的に成立可能な料金水準を実現できている。
- ・ 基本的には有償のサービスを提供。イベントやスキーツアー等は、ボランティアをうまく活用しながらコストを抑えて開催。
- ・ 拠点施設においては、いつも地域の中で楽しく気軽に集まりたいと思うような「たまり場」となる具体的な場所（空間）を提供することが重要であり、施設内におしゃれなカフェ「カフェ パレット」を開設し、住民が喜んで利用できる場所づくりの工夫を行っている。

【その他】

- ・ 5年ほど前に、国の委託事業等としてシニア対象事業「イドバタ元気倶楽部」を実施した。スポーツクラブ(クラブパレット)を核に、行政・企業等地域の多様な主体の連携によるプラットフォームを構築、シニア対象の訪問型サービスの事業化を図った。
- ・ 地域のシニアが生活の中で集まる場所としての大型ショッピング施設に着目、事業者とも連携して施設内でのシニアの移動を組み込んだ運動プログラムの開発や運動量の測定等の実証実験を行った。実証実験事業採択予算は1年で終了したが、その後独自にマニュアルを開発し、「イドバタ元気倶楽部」として事業化。地域の2、3人のお年寄りの小さな集まりの核づくりを進め、温泉ツアー等多彩な外出系運動プログラムを提供している。
- ・ 地域の高齢者の中には、遠方である、移動手段がない、健康上の理由等さまざまな理由でクラブパレットの拠点施設に足を運ばない方々がいる。しかし、健康づくりは「仲間」の存在が重要な意味があり、身近な地域で集まって楽しめる機会の確保が必要。そうした方々のために、クラブパレットは各地域の老人ホームや公民館へ出向き、「出張公民館」として健康教室やスポーツ教室等を開いている。今後は「駅」等の人が集まりやすい場所も出張先候補と考えている。

「イドバタ元気倶楽部」ビジネスモデル案

【フェーズ1「元気づくり」…開始～継続】



「イドバタ元気倶楽部」ビジネスモデル案

【フェーズ2「不安軽減」…継続～発展】

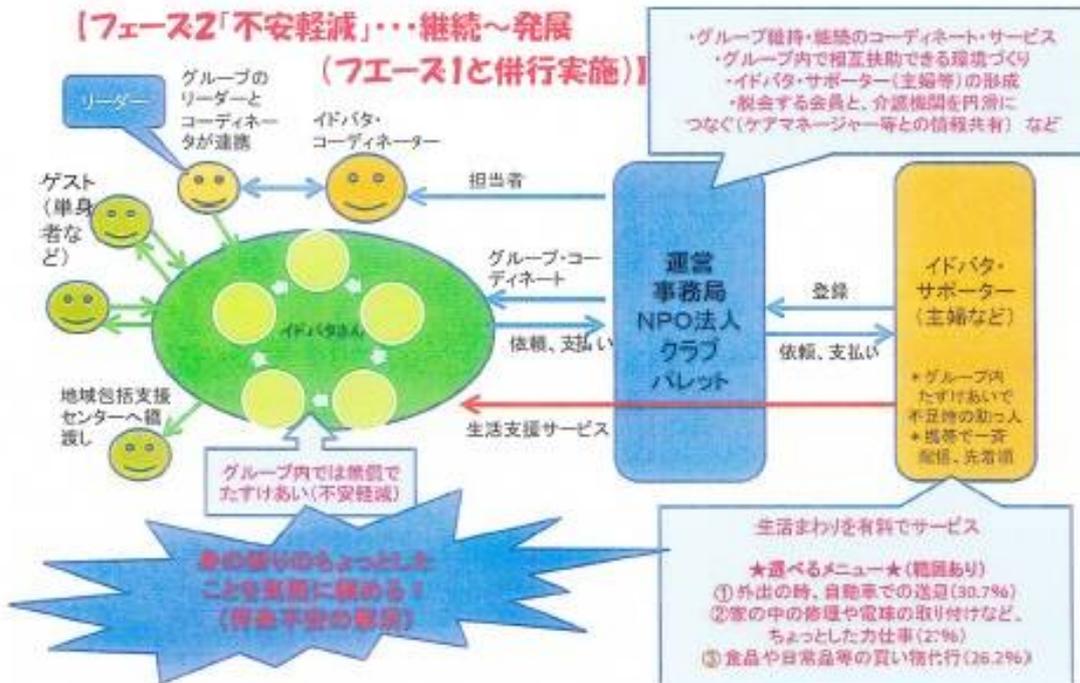


図 21 イデバタ元気倶楽部のビジネスモデル

(3) 課題と今度のあり方

【連携の実態とポイント】

- ・ 行政の所轄課（窓口）は「生涯学習課」であり、「スポーツ・運動」ということで文部科学省の流れに位置付けられている。ただし、現実に手掛けている事業やサービスは、厚生労働省管轄ものものも多い。
- ・ 研究機関との連携として、地元の「金沢大学」「星稜大学」等と連携している。

【課題と今後の展望】

■活動面

- ・ 地域で眠る優秀な人材を発掘し、公的にマネジメント・コーディネート・プロデュースできる人材育成・人材輩出・人材雇用が重要である。
- ・ NPO と行政をつなぎ、NPO を支援する中間支援組織等が今後必要と考える。
- ・ 地域で眠る優秀な人材を発掘し、公的にマネジメント・コーディネート・プロデュースできる人材育成・人材輩出・人材雇用が課題である。
- ・ NPO を社会全体で支える仕組みづくりと機能する中間支援組織の設立（NPO と行政と企業が出資）

■連携面

- ・ 大学は、地元石川県の「金沢大学」「星稜大学」等と連携している。

【行政との連携のあり方】

- ・ 行政の所管課（窓口）は「生涯学習課」。「スポーツ・運動分野」が基本のため文部科学省の流れに位置付けられているかたち。ただし現実に手掛けている事業やサービスは、厚生労働省管轄のものも多く、自然に複数省庁の所管領域にまたがる活動になる。その意味で、クラブ運営の実態は行政の「所轄」を越えた横断的な事業になっている。
- ・ 地域事業の関係部局は複数にわたるが、行政サイドにはそのような事業に対応できる窓口がない。
- ・ クラブパレットは、結果として地域において必要とされている多面的な事業を行っている。行政を「第一役場」とすると、クラブパレットは地域の「第二役場」と考えている。
- ・ 第一役場ではできない地域のさまざまな“すきま的”取組みを実行できるソーシャル・キャピタル的組織が、第二役場。地域にはこの2つの役場が必要であるとともに、両役場の相補的な関係、効果的なパートナーシップの構築が重要。第二役場から第一役場への政策提案等の発言もしていきたい。その意味で、第二役場は“カメレオンの”な柔軟性も必要。
- ・ NPO 側に「知恵とアイデア」がいろいろあっても、その実現に向けて行政と連携する際、組織を横断するような窓口がないため、調整に時間を要することもある。
- ・ 特に現在は、コーディネーターが大学や NPO 等がつながって、様々な取り組みができないかと提案し続けている。

【将来的な事業計画・構想等】

100年続くクラブ：みんなで作り、みんなから愛されるクラブ

■ハートビートプロジェクト

高齢者も子どももつながり、スポーツと健康をテーマに豊かなまちづくりに貢献し続ける。

■共存・共栄の地域プロジェクト

行政と起業と NPO のパートナーシップの仕組みづくり。

【将来展望】

- ・ 100年続くクラブ：みんなで作り、みんなから愛されるクラブを目指す。
- ・ ハートビートプロジェクト（高齢者も子どももつながり、スポーツと健康をテーマに豊かなまちづくりに貢献し続ける。）
- ・ 共存・共栄の地域プロジェクト（行政と企業と NPO のパートナーシップの仕組みづくり）

【政策的インプリケーション】

- 中学校内に事務所+場所（施設）があることで、地域におけるフェイストゥフェイスが可能な交流の核（「いどばた」）実現している。
- 複数地区をサテライト方式でカバーしている。
- 本来行政の果たすべき領域横断・連携・サービスを事業者として代替している。
- 運営財源は、自主財源中心としつつ、市の指定管理業務を受託して運営している。
- 行政支援は必要。行政担当各部署の課長は理解はしてくれるが、結果的にいつも窓口が曖昧になることがある。

事例6 「つむぎ倶楽部」＜富山県魚津市／NPOつむぎ本部＞

<ul style="list-style-type: none"> ✓ 高齢者や、慢性疾患等を抱える人、一人暮らしの人等が集まって、昼食(健康、バランス食)を摂り、おしゃべり、趣味、学習等を通じて仲間づくりを行い、楽しく過ごすことである。またとともに、健康や介護に関する相談を気軽にできる場を提供 ✓ シニアが喜び、各種活動への展開可能性も有する「会食サービス」をメインに活動中 ✓ 病院・保健所等の医療専門家 OB やボランティアによる質の高いサービス提供

タイプ	単独プラットフォーム事例
対象地域	富山県魚津市
地域類型	小規模・農村型(人口 4.4 万人)
応対者	代表 飯田 恭子(敬称略)
所在地	〒937-0041 富山県魚津市吉島 511
事業概要	<ul style="list-style-type: none"> ①保健、医療または福祉の増進を図る活動 ②子どもの健全育成を図る活動 ③まちづくりの推進を図る活動

(1) 組織概要

【事業概要】

- ・ 普通の一般住宅の民家を借用し、バリアフリーに改修し活用している。
- ・ 特別なケア施設を建設しなくても、こうした街中の一般住宅を利用でも十分機能する。
- ・ 従事者の多くは高齢者、慢性疾患を抱える人、独居者等であり、自分の持てる能力を發揮して自己実現を図っている。
- ・ シニアが喜び、各種活動への展開可能性も有する「会食サービス」をメインに活動しており、医療従事者のOBや主婦・勤務者OB等が特技を發揮してボランティアによる質の高いサービス提供している。
- ・ 身近な近隣地域の中で、歩いて気軽に立ち寄れる空間であることが重要。

【設立経緯】

- ・ 設立は2006年(平成18年)9月1日。福祉・医療従事者OBが地域住民のためのNPO団体を組織化した。
- ・ 開設の目的は、高齢者や、慢性疾患等を抱える人、一人暮らしの人等が集まって、昼食(健康、バランス食)を摂り、おしゃべり、趣味、学習等を通じて仲間づくりを行い、楽しく過ごすことである。また健康や介護に関する相談を気軽にできる場を創るということも目的の一つである。

【地域の概況】

- ・ 魚津市は医療・福祉施設の充実に早くから取り組んでいた地域であり、施設・関係者とも

に多い。

- ・ 昨今の独り暮らしや高齢者世帯の人数や所在は民間では知りえない。

【組織運営の方法】

- ・ NPO 法人つむぎ理事長は、元保健所長。

【経営状況】

- 組織運営は、自主財源でおこなっているが、魚津市の「市民公募型提案事業」による委託や福祉サイドの家族介護支援事業委託等も一部受けている。

(2) 事業概要

【主要事業の概要】

- ・ 同組織の中核的な活動となっているのが「会食サービス」である。地域の高齢者のための生活支援サービスの中で重要なものの一つに「配食」がある。しかし、特に独り暮らしのお年寄りが一人で食べるのは味気ないため、「配食」ではなく「会食」の形式にこだわっている。
- ・ 週2回水曜・金曜の昼間に、施設に地域のお年寄りが集まり、会食を楽しむ。一食あたり 650 円。昼食以外に喫茶サービスもあり、地元魚津名産のりんごを活かしたリンゴジュースや自家製ケーキセット等も楽しめる。
- ・ 会食は、ひとり暮らしのお年寄りが家から外に出る機会であり、外出の動機づけになる。また、ただ食べるだけでなく、集まって会話や交流を楽しむことが、食事の時間をただの食物の摂取ではなく、いきいきと生活するための楽しみの時間に変貌させる。こうした会食は、気持ちの面でも健康の面でも、シニアの活性化につながるきわめて重要な機会となっている。

【事業の工夫点等】

- ・ 保健医療関係者 OB が多い会の強みを活かして、実際に以前病院等の施設で調理担当経験のある管理栄養士等の OB 人材をボランティアとして確保し、調理を担当してもらっている。
- ・ お年寄りの場合や糖尿病等慢性疾患を抱える人、健康状態等に配慮した食事の設計が求められるが、医師や保健師等の OB 人材が献立の開発や衛生面も含めて管理しており、安全性・安心感の高い食のサービスの提供に成功している。
- ・ 献立は週替わりで、地域の季節の食材や郷土食等も取り入れ、お年寄りがバランスよくおいしく食べられるように工夫されている。重要なのは「行事食」。たとえば「ひな祭りちらしずし」のように、本来食生活は季節感や地域の生活のリズムと密接に結びついている。
- ・ 毎回の献立の内容・カロリー数等の数値や作り方等の情報が掲載された「レシピ」が印刷され、会食参加者に渡される。会食者は持ち帰って、気に入ったメニューは自宅で容易に再現することができるよう工夫されている

【社会参加を促す仕掛け】

- ・ 「配食」にはない「会食サービス」の優れた点の一つに、会食後につづけてさまざまな活動や社会参加に意識的に接続・展開していくことが可能であることがある。拠点施設は民家としては広く部屋数もあり、食堂以外の部屋は趣味や運動の場となるため、参加者は会食後に思い思いの活動に参加したり茶席の場で抹茶を頂くなどして、楽しんで帰ることができる。
- ・ 団体のサークル活動（歌う会、落語会、太極拳教室、そば打ち教室、絵手紙教室、カタコト英会話教室等）等には、施設内の部屋貸しも行っている（1日1,500円）。
- ・ 各教室の指導者は特別に講師を呼ぶ場合もあるが、参加者の中で「お茶」の免状を持っている人はお茶を教える、といったように、互いに特技や得意なことを活かして教えたり教えられたりといった形で進められている。

【その他】

- ・ デイサービス「まごの手」、介護講座、精神障害者グループホーム「ひかり荘」等の運営を手掛ける。
- ・ 医療専門家の知見を活かし、健康・介護相談も随時行っている。とくに、忘れられがちな「介護者」サイドのケアにも配慮しており、毎月20日には「介護家族の集い」を開催している。

特定非営利活動法人つむぎ つむぎ倶楽部の一日



つむぎ正面



テラス風景



玄関前



小物販売と介護専門書の貸出



ご飯も計っています



管理栄養士さんと調理ボランティアさん5~6人で担当



食事は週変わりです



レシピも渡します



お抹茶席では作法、椅子利用など自己流で



各種教室のご紹介 絵手紙教室風景



(3) 課題と今後のあり方

【連携の実態とポイント】

- ・ 行政とは現在魚津市の社会福祉課や市民協働課と協力・連携関係を持っている。
- ・ 市からは「市民公募型提案事業」を通じて「独り暮らし高齢者の会食・交流事業」への助成を受けている。
- ・ 現在の「つむぎ倶楽部」の活動も口コミによる参加者募集が中心。行政の補助事業として対象者に情報提供してもらい、民生委員の声掛けが得られれば、参加希望者が増えると考えている。
- ・ 社会福祉協議会と協力した介護講座事業を開始している。

【組織課題と今後の展望】

■事業面

- ・ 「高齢者像」についてもしっかりと現実を見ないと、せっかくの情報も届かない。
- ・ 独り暮らし高齢者等、移動手段がない方の参加促進をいかに図るか課題である。市民公募型提案事業では、タクシー相乗り等の便宜を検討している。
- ・ 会食参加者は女性が多く、男性利用者を増やすことも課題である。
- ・ 生活支援サービス事業を行おうとすると、各種認可の取得が必要な場面が多く、事業化の上でハードルとなるケースがある（たとえば外出支援における交通事業者としての認可等）。

■連携面

- ・ 保健・福祉の領域の NPO は、同じ目標と志をもって実践する人々が集まっている。一方町内会や婦人会等は地縁的組織などは、組織の目的・目標などが個々で違うこともあり、連携を行う上では課題もある。

■財政面

- ・ 調理・接遇・事務処理等ボランティアはすべて無給で、善意の参加に頼っているのが実情（旅費のみ支払っている）。多少でも有償ボランティア化して手当を出してあげたいが、予算も仕組みもない。
- ・ NPO の事業は行政の所管事業の「スキマ」に位置することが多く、やるべき仕事はいっぱいあるにもかかわらず、直接的な（金銭・マンパワー等の）支援が受けにくい。
- ・ 共同募金や企業、財団等の助成を随時頂いている。

【行政との連携のあり方】

- ・ 行政から一方向的に情報発信はされているが、地域団体側のニーズ等を伝える機会が少ない。行政内にも、地域団体と連携を図るために、組織横断的・機動的に対応できる「行政内コーディネーター」機能が必要であると感じる。

【政策的インプリケーション】

- ▶ 生活支援としての配食ではなく「会食」を行うことで交流を活性化しており、更に、会食後に各部屋での趣味、旅行等の多彩な「予防活動」に連結・展開している点が重要である。
- ▶ 食堂運営、宿泊、車の送迎等、必要な周辺サービスを提供する際に、様々な「規制」が存在しており、苦勞している。
- ▶ 行政側には、一方向の「発信」のみではなく、現場の声を「受信・吸収」してくれるような体制構築を希望しており、現場の声を吸収・調整してくれる「行政内コーディネーター」の必要性を感じている。
- ▶ 今後の住宅需給から、街中の空き住宅が増えることも予想され、このような空き民家を活用した場づくりは、今後有効な「プラットフォーム資源」と考える。
- ▶ 利用者の立場に立てば、「会食したあとにみんなで趣味の活動を」というように、活動と活動は意味のあるシーケンスとして個別バラバラのサービス提供にならないように、現場視点で個人のニーズや気持ちにあったサービス設計を行うことが重要である。
- ▶ 利用者ニーズをベースに考えれば、「生活支援サービスから生涯学習へ」といった、やはり行政所管を超えたサービスの自由でシームレスな提供が必要になる。
- ▶ 原予算や所管部署は異なっても、住民が利用する「出口」ではワンストップ・シームレスにアクセスできることが重要であり、「プラットフォーム」が担うべき役割であると考えられる。

事例7 「NPO 法人 ACOBA」 <千葉県我孫子市／NPO 法人>

- ✓ 生涯学習、社会参加、生活支援サービスまで事業ベースで展開する「プラットフォーム」型地域団体
- ✓ 地元主婦が社会福祉協議会からスピンオフし NPO 化
- ✓ NPO の本質である「自立性」を重視した緩やかな地域団体連携を提唱

タイプ	単独プラットフォーム事例
対象地域 地域類型	千葉県我孫子市 中規模・都市近郊型(人口 13.2 万人)
対応者	NPO 法人 ACOBA いきいき生活倶楽部まほろば 理事・事業部長 杉原秀雄(敬称略)
所在地	〒270-1151 千葉県我孫子市本町 3-7-10
事業概要	県および市指定管理、ひとり暮らし高齢者支援事業、福祉サービス評価事業、NPO サポート事業、交流・観光

(1) 組織概要

【事業概要】

- ・いきいき生活倶楽部まほろばは、NPO 法人 ACOBA の中で、会員制クラブとして主にひとり暮らしの高齢者の“安心して楽しい生活”を支援する事業部。団塊の世代が 70 歳を超える時期に、急成長が見込まれる高齢者支援事業分野での事業拡大を目指す。
- ・会員制ゆえの「ワンストップサービス」によるタイムリーなサービスの提供により、利用者の安心の極大化、いざというときへの備えを図る。
- ・「有償ボランティア」推進を軸に、利用者の拡大や社会貢献、会員・サポーター間のリアルタイムの情報共有システムの構築等を通じて、事業性（継続性）の実現を目指している。

- 福祉サービス評価・調査事業
- 指定管理者事業
- 地域ビジネス支援事業
- インキュベーションオフィス事業部
- 交流・観光事業
- いきいき生活倶楽部 まほろば事業
- NPO サポート事業
- 開発事業
- 指定管理者第三者評価事業



【設立経営】

- ・ 2003年(平成15年)に我孫子市コミュニティビジネス講座を受講した卒業生が集まり、2005年(平成17年)に法人化、地域ビジネス支援事業開始。翌年より、けやきプラザの指定管理者となる。
- ・ 2007年(平成19年)、インキュベーションオフィス ABI0s開設(私募債)。
- ・ 2011年(平成23年)、千葉県民活動促進事業(民民事業、NPO融資促進事業)
- ・ 2012年(平成24年)、いきいき生活倶楽部まほろば設立。

【組織運営の方法】

- ・ 「いきいき生活倶楽部まほろば」の会員数約50名、有償ボランティアのサポーター25名。

【経営基盤】

- ・ 「まほろば」は、お年寄りのさまざまな生活行動を促し、会費として実費+αをいただく会員クラブ的組織で運営している。

(2) 活動の概要

【主要事業】

- ・ ひとり暮らしのお年寄りを支える「ワンストップサービス」は、ボランティア的な「お楽しみ活動」から有償ボランティア的な「暮らしの安心企画」までをシームレスにサポートすることで構成される。
- ・ 「お楽しみ企画」は、食事会や買い物、観光(バス旅行)、サロン談義、スポーツ等の趣味や楽しみをベースとした企画。「暮らしの安心企画」は、外出のお手伝いや見守り・傾聴等のいわゆる生活支援サービスや、介護相談のような医療・介護分野に近いボランティア等、高齢者の生活の中の「困りごと」に対応する事業で、有償ボランティアを核に事業化を推進している。

(3) 課題と今後のあり方

【連携の実態とポイント】

- ・ 市民団体間で実のある連携を図ることは必要だが、いわゆる「連絡協議会方式」で地域の多くのNPO法人等をたばねるだけのアプローチは、有効性の面で課題があると感じる。
- ・ まず必要なのは、各地域団体間の「情報の共有」から始めることである。
- ・ 各団体が行ってうまくいった高齢者支援のサービスの手法やノウハウについて、それぞれの団体が持ち寄って情報を共有するといった機能的な取り組みを先行させるほうが実質的であり、現実的である。

【課題と今後の展望】

■事業面

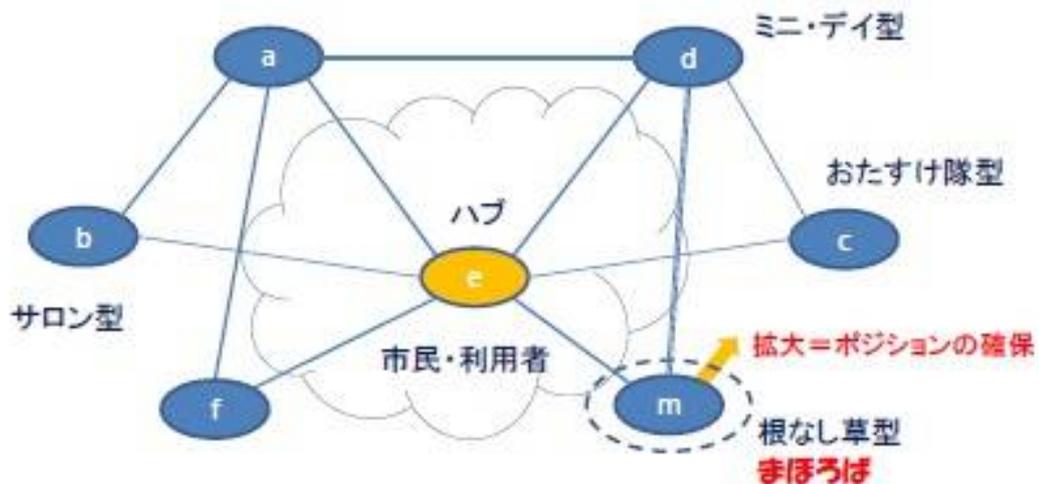
- ・ 会員数の拡大、有償ボランティアの事業拡大が課題である。利用者による「有償」のボランティアへの支出はなかなかスムーズに伸びず、また有償化にともなう一律条件・水準でのサービス提供の困難さ等の課題を抱えている。
- ・ 地域の中でサービス提供の核となるような団体や集まりを「ミニコア」と呼んでいる。そうした個々の独立した「ミニコア」が、ゆるやかに、かつ負担にならないようなレベルで連携し、情報を共有して取り組んでいけばいいのではないかと。必ずしも団体を糾合・組織化して規模を大きくしていく必要を感じない。

今後の展開

地域への面的広がりのメカニズム

スマート・ネットワーク …地域には多数のmini-coreが存在している

mini-coreの有機的集合体化？ mini-core から 増殖型 mini-core へ？



ソフト(know how)の共有……情報交換によるものまね 相互の連携
ハブのようなものが必要か？ ……協議会や…会議のようなものではなく。
各mini-coreのチラシの一覧ができるとか

【政策的インプリケーション】

- NPO は自立した市民活動がベースであり、連携誘導や団体トップを集めた単なる「連絡協議会方式」の形式的なやり方には、有効性・持続性に疑問を呈している。
- 地域内に多数の「ミニコア」を育成し、「ゆるやかな連携」を目指すイメージで展開している。
- 「有償ボランティア」の事業化に挑戦しているが、広がりが得られにくい。
- 自立と自発を重視し、プライドも高い「自助・互助」の世界の独特の論理・作法に対する配慮が必要である。

事例8 関口 俊夫氏（東京都中野区）

- ✓ 「高齢者」「健康」をテーマに、区内の多様な団体にまたがる領域横断的活動に携わるコーディネーター
- ✓ 「健康」「生涯現役」のテーマには、健康行政の範疇にとられない「異分野」の資源・人材の積極的導入・連携が必要との認識で、現場中心の活発な実践に取り組む。

タイプ	コーディネーター事例
対象地域	東京都中野区
地域類型	大規模・都市型(人口 31.7 万人)
対応者	「中野区民の健康づくりを推進する会」メンバー、なかの「大豆」プロジェクト代表 関口俊夫氏(敬称略)

(1) 地域概況

- ・ 区健康福祉部では、高齢者の健康と生涯現役を支援するため、多様な地域団体等の連携による組織として「中野区民の健康づくりを推進する会」を開催。医師会等医療関係団体、行政の末端組織としての町会連合会、シニア関連団体、障害者団体等約 20 団体を束ねて発足。現在は 15 団体。2 か月に 1 度例会があり、年間 4 回のイベントを開催している。
- ・ 中野区の中でも、「シニアと健康」にかかわる領域は広く、自分自身もまた多面的な関わり方をしている。「健康推進」のスタンスから入り、「環境政策」に携わり、次世代育成等の「教育政策」にも携わる。それらの活動を結びつける横断的連携を推進するコーディネーターとしての役割を展開できている。

(2) プラットフォーム構築に向けて

■事業面

- ・ 「行政の事業に携わっている」という肩書・スタンスがあると、はじめての分野でも自由に飛び込むことができ、住民との話しあいもスムーズにすすみやすい。
- ・ 健康の問題は区民の生活にとってベーシックで根源的なテーマであるため、逆に区のような政策領域にも入り込むことができると感じる。これまでまったく関係のないと思われてきた領域と領域を結びつける発想から、一種の「ソーシャル・イノベーション」が生じる母体となっている。(たとえば災害時に避難所に区民が避難した際、「避難所生活の中でいかにして健康を維持するか」という健康政策上の重要な問題が発生する。)
- ・ さまざまな分野の「失敗情報交換会」のような場所があれば、きわめて効果的な「学習」とネットワーク構築が可能であり、これらは重要なマーケティング機会である。

■人材育成面

- ・ 「寿大学」は、区で40年続いてきた生涯学習の取り組み。こうした集まりでさまざまな領域の横断的なネットワーク化を図ることができ、人材マッチングもできるようになる。
- ・ インフォーマルな人材ネットワークがあると、限られた区の人的資源の「融通」ができるようになり、資源制約を回避する有効な手段となっている。
- ・ 「寿大学」では、「地域活動コーディネーター」養成講座も行っており、ここを経て「活動センター」の事務局に入る。「先輩後輩関係」により、活動手法等が伝承されるような仕組みがあり、組織に維持につながっている。
- ・ コーディネーターが行政と地域を結び、連携する。「動かすのはわれわれ区民自身」という意識が必要と感じる。
- ・ コーディネーターの「キャリアデザイン・モデル」があってもいい。

■社会参加の仕掛け

- ・ シニアの地域への「入り口」をスムーズにしていくことが重要である。町内会も組織率が低下し、入ろうにも入れない状況もある。すべての人を引っ張り込むことはできないが、相手を見て、「やりたければ紹介しましょう」という形で牽引誘導していくことが必要である。
- ・ 地域のリアルな現状に目を向け、真の意味で機能するコーディネーターがいることが必要であり、「フェイストゥフェイスの関係」を日頃からつくっていく必要がある。そうした条件が整って、はじめて地域で関連する必要な機能が連携して対応することが可能になる。
- ・ 地域の住民にとっては、健康、防災、学習といった取組みがバラバラになされていては意味がない。各分野の「相互乗り入れ体験」が重要である。
- ・ 「場のデザイン」としては、「しゃべっても委員会」のように制約を外して自由な発言を促すような会合の運営や、「男の料理」のように気軽にはじめられる集まりからスタートするネットワーク形成支援等の工夫を行っている。
- ・ 防災も健康も、区民が「自分の問題」として自覚する「気づき」「学び」から始まる。また、そのような機会をつくったり工夫していくことが重要である。
- ・ 人材と機会をつくり、時間をかけて取り組んでいけば、大都市のコミュニティ再生もけっしてできないことではない。
- ・ シニアの取り組みで、シニアだけで完結する事業を考えていても、視野が狭く幅が広がらない。たとえば「子ども」等次世代をからめるのは効果的。参加するシニアも喜ぶ。
- ・ 地域社会への参加の呼びかけや見守りに対し、「ほっといてくれ」という人がいるのも事実。本当に嫌がっている人を無理に引きずり出す必要はないと思うが、うまくハードルを下げの方法はいろいろあると考える。

【政策的インプリケーション】

- 「防災」「環境」等健康専管外の”異分野”との積極的連携・交流で、コミュニティ再生や人的交流を推進している。
- 例えば「防災」は、大都市でもフェイストゥフェイス交流、孤立回避、コミュニティ再生の重要機会である。こういった点を、健康部署も理解し、活用して行くことも重要である。
- 行政からの委任・推薦があると、コーディネーターは地域活動がすすめやすい。
- 団体間の「留学」「相互体験」で、互いの活動を知ること、フェイストゥフェイスで地域人材が相互に知り合うことが重要である

事例9 池田初美氏（滋賀県守山市）

- ✓ 行政－地域包括支援センターを軸に、地域のシニアの社会参加や生涯現役にかかわる各種運動を推進
- ✓ 「地域包括ケアシステム」の実現に向け、地域の現場視点による現実的問題点指摘と課題分析

タイプ	コーディネーター
地域類型	滋賀県守山市 中規模・都市近郊型(人口 7.9 万人)
応対者	守山市地域包括支援センター参事 池田初美(敬称略)

(1) 地域状況

- ・ 守山市は高齢化率が20%となり、これまで「介護をする側」にいた人が「される側」になる等の変化が生じてきている。
- ・ 世帯の家族構成も、かつての「親子3世代」から「一人暮らし」の独居老人世帯の増加といった変化が生じ、地域の小学生もお年寄りと日常的に触れ合う機会が急減する等、市の社会的環境はこの数十年で激変している。
- ・ 介護保険等の社会保障に関しては、市民の権利意識（＝依存意識）が強く、自分ごととしての意識が弱い。
- ・ 市内には「健康づくり、生きがいづくり」を行う社会資源は十分ある。いかに活用するかが課題。

(2) プラットフォームの構築に向けて

■事業面

- ・ 市の現状を市民も自覚し、価値観の転換を図っていく必要がある。
- ・ 民間委託を含めた「地域包括支援センターの機能強化」の方向性を模索していく必要がある。
- ・ 地域の見守り体制として、認知症高齢者の徘徊見守りとして、「バス会社」「警察」「消防」「SECOM」等と多分野・多様な主体と連携した仕組づくりが必要である。
- ・ 「介護を受ける者」だけではなく、「介護をする者」へのケアが必要な時代。手当もなく、情報も十分ではない。「介護をする者」のケアができるケアマネも少ないので、ケアする支援体制の構築も急務である。
- ・ 「ボランティア生きがいポイント制度」として、「市社会福祉協議会（管理機関）」が委託・管理を担っている。このような仕掛けも必要性が高い。
- ・ 確かに「生活支援サービス」は社会的に喫緊の課題だが、いくら単発の完結した生活支援サービスを充実させても、なかなか高齢者の「気持ちにとどかない」。実際は、高齢者は「人とのお話（コミュニケーション）」を一番求めている。こうした点にまで配慮したサービス・デザインが、真に利用されるサービスの構築のために重要。

■社会参加の仕掛け

- ・ 移動が困難になっても仲間・地域とつながるための仕組みづくりを検討している。モデル事業として、「デマンドタクシー」等の取組みを展開中。
- ・ 高齢者自身が、自分の生き方等を学ぶ場を創出し、価値観の転換と社会参加を促していく仕掛けづくりが必要である。

【政策的インプリケーション】

- 人もカネもなにもかも「限り」がある。かつ現状で限界に達している。
- システムとして体制をつくり、全体としてやりくりしないといけない。
- 「人とかかわって、楽しい時間が過ごせた」と思ってもらえるところまで持っていかないと、問題は解決しない。(交流・コミュニケーション・コミュニティ機能重視)
- 「人間らしく、社会の一員として大事にしている」という“実感”が得られることがもっとも大事。
- 高齢者自身が、自分の生き方等を学ぶ場を創出し、価値観の転換と社会参加を促していく仕掛けづくりが必要である。

事例 10 柏市におけるセカンドライフの就労モデル開発研究

- ✓ シニアの生涯現役のうち「就労」に着目し、柏市豊四季台地域における「セカンドライフの就労開発」に関わる実証実験を推進
- ✓ 「生きがい就労」分野にかかわる「プラットフォーム機能」の必要性等を指摘

タイプ	テーマ事例
地域類型	千葉県豊四季台地域 中規模都市(人口 13.2 万人)
情報元	東京大学高齢社会総合研究機構 HIP(Healthcare innovation project)

(1) 事業概要 (プロジェクト概要)

【基本方針】

- ・ 高齢者、とくに「都市部リタイア層」にとって最も抵抗の少ない社会参加のかたちは「就労」であり、その仕組みづくりを検討している。
- ・ また、その際はリタイア層のライフスタイルに応じた働き方が必要になる。時間・場所・内容は、無理なくできるものであること、また趣味を活かしたり地域に貢献したりできるような、ニーズに沿ったものであることも重要である。これらが両立するような「生きがい就労」が実現できれば、個人の心身の健康維持とともに、地域社会の課題解決にもつながると考える。

【地域の現状】

- ・ 現役をリタイアした高齢者の多くが、新たな活躍の場を見いだせずにいる。活躍したい場所がない、あるいは活躍したくとも活躍できる場所がない。やることがない、行くところがない、会いたい人がいない。セカンドライフを支援する社会システムが確立していないいわば「ないないづくし」の状態、結果として自宅に引きこもってしまうケースが少なくない。
- ・ 現状は個人も社会もきわめて不健康な状態である。

【事業内容】

- ・ 社会技術研究開発事業「コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン」研究開発事業「セカンドライフの就労モデル開発研究」(平成 22~25 年度)を実施。
- ・ 千葉県柏市、UR 都市機構、東大、柏市内に拠点を持つ株式会社等、および柏市住民の協働による「生きがい就労事業」を開発している。

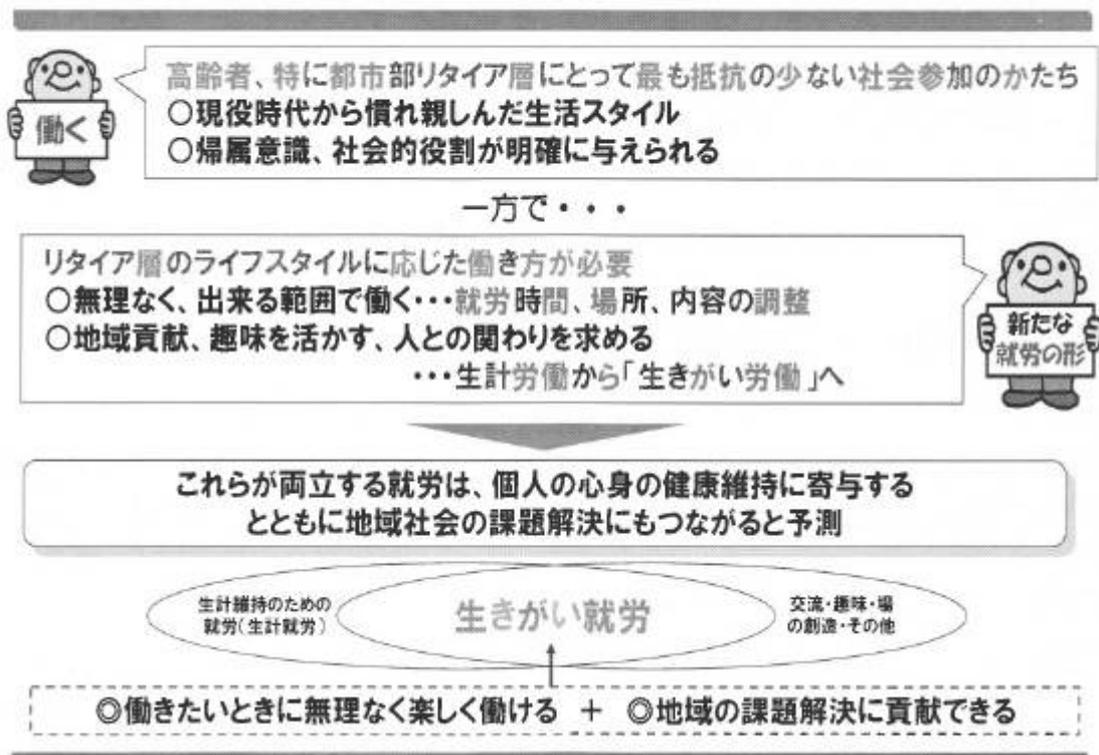
- ・ 「農」「保育」「生活支援」「福祉」の5つの領域で9つの就労事業モデルを創造、のべ174名の生きがい就労を実現。当該事業が高齢者自身に与える複線的な効果を検証し、マニュアルを開発した。
- ・ セミナー、マッチング支援、就労フォロー等の「中間支援組織」のコーディネート・サポート機能を開発している。
- ・ 「生きがい重視・プチタイム就労」の部分が「生きがい就労」の中心的部分であり、需給喚起・マッチングに関わる「プラットフォーム」機能の開発・拡大が求められる。

【今後の展望】

65歳で定年となったら、培ってきた経験・能力を活かせる形で、地域で活躍する、貢献することが当たり前の社会を構築すべき。そのための体制整備が必要であり、具体的には以下の取組みを継続・推進していく。

- ①高齢者の多様なセカンドライフ・ニーズに応える支援システムへの発展と実装化
- ②就労シニアに対する効果検証および地域に与える効果の検証を実施
- ③上記①支援システムの構築（地域実装化）に向けた政策進言を継続する。

狙い～「就労」で課題を解決！



資料元：社会技術研究開発事業「コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン」研究開発事業「セカンドライフの就労モデル開発研究」H25年度

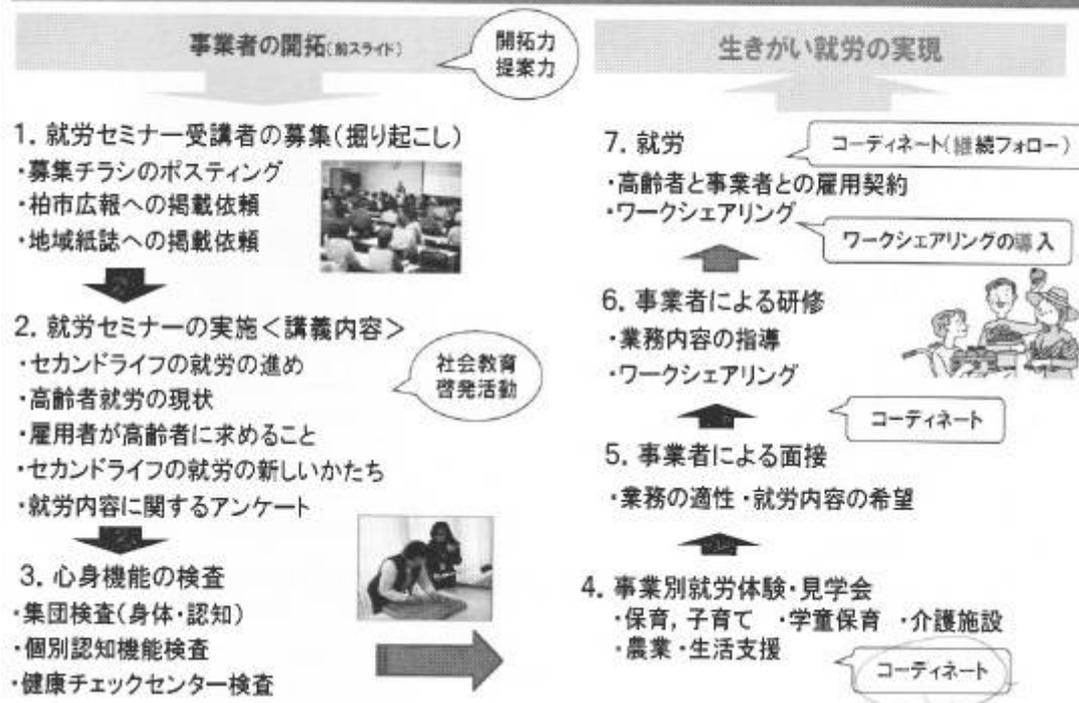
★「生きがい就労」の特徴★



資料元：社会技術研究開発事業「コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン」研究開発事業「セカンドライフの就労モデル開発研究」H25年度

アプローチ・経緯

事業統括組織の機能～オペレーション・プロセスの概要



資料元：社会技術研究開発事業「コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン」研究開発事業「セカンドライフの就労モデル開発研究」h25年度

事業者と就労シニアの声（主なもの）	
事業者	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 早朝や午後の少しだけ短時間の労力が欲しいときにシニアの就労は助かる（短時間だけでは若者を雇用できない） ➤ 「若者は教育コストがかかるが、高齢者はかからない。即戦力として活躍してもらえる ➤ 最低賃金レベルのコスト（学童保育のみ他の雇用者と同賃金）で有能な人材を雇用できるのはありがたい ➤ 高齢者に周辺業務を担ってもらえることで、保育士や介護士が本業に専念できて事業全体のパフォーマンスが上がった
就労シニア	<ul style="list-style-type: none"> ➤ シルバー人材センター等からは年齢を理由に全く働く場所を提供してもらえなかったが、こうして新たに働くことができ嬉しい、生きがいになった ➤ 地域に友人はいなかったが、新たな仲間ができてよかった ➤ 僅かながらも年金以外の収入が得られることで、旅行やおいしいものを食べるといった新たな楽しみがもてて嬉しい ➤ 何よりも生活のハリができて、規則正しい生活に戻った、就労のある日は身だしなみを整え、気分的にもハリを感じる

資料元：社会技術研究開発事業「コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン」研究開発事業「セカンドライフの就労モデル開発研究」H25年度

6. 「プラットフォーム」のあり方、機能・要件定義

本章では、まず先進事例のヒアリング調査から得られたプラットフォーム要件検討の前提として、「プラットフォーム要件のポイント」を示す。つぎにプラットフォームの要件定義として、「2つの基盤要件」と「3つの基本機能」の両面から定義に関する検討結果を示す。さらに、プラットフォームの構築ならびに運営を具体的に支える存在として、求められる「コーディネーター」のありかたについて提案する。

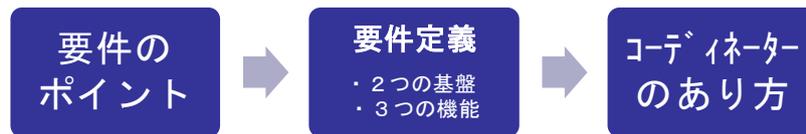
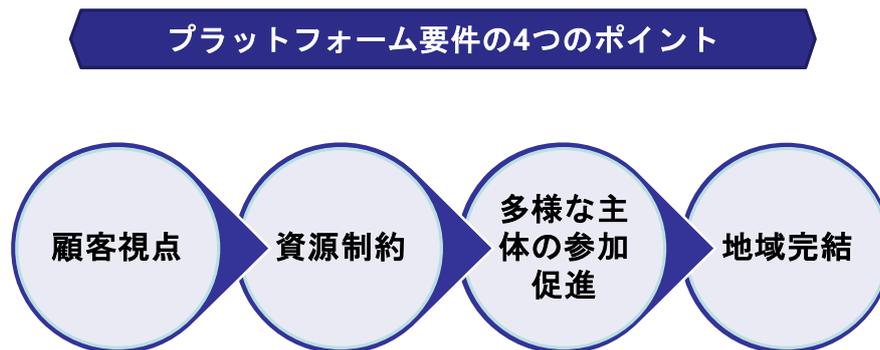


図 22 プラットフォームの要件検討の進め方

6.1 プラットフォーム要件のポイント

先述の調査結果より、「プラットフォーム」検討の前提とすべき主要な視点として以下の4点を抽出した。



(1) 顧客視点

具体的視点	内容
顧客中心主義	「どのような地域団体が連携するべきか」といった組織論的視点での議論・検討に力点が置かれることが多いが、「生涯現役」や「社会参加」を旨とするプラットフォームにおいては、「利用者＝地域住民＝顧客」が明確に組み込まれ、位置づけられることが求められる。そのため単なる組織連携論ではプラットフォームの定義・構築には明らかに不十分である。
多様性・個別性への配慮	情報の理解・受容・行動変容促進に際しては、高齢者を一律の利用者像として捉えると、顧客を見誤り、有効な生涯現役・社会参加促進のアプローチが難しくなる。対象者の多様性の理解と適切な働きかけが重要である。地域社会参加においては、定年男性シニアが女性に比べて経験が少なく、意識的に勧誘していくことの必要性が強く認識されており、男女間の差異に配慮したアプローチも重要である。
心理面の配慮	高齢者の心理としても、たとえば大きな人生の転換に直面する定年男性等の場合、地域社会参加への希望的イメージばかりではなく、根底に「おそれ」「不安」を抱えているという状況も理解する必要がある。
能動・自立的シニア像の視点	供給サイド・需要サイドの双方の状況が、受動的サービス利用者像を形成する要因を持っており、現実の政策もまた「対処的アプローチ」優先から脱却することは難しい。しかし、「受動的・対処的アプローチ」の脱却は重要であり、生き方の価値観・顧客像を確立することが必要である。
トータル・ライフデザインの視点	社会参加は生活や人間関係の構築にかかわる重要なライフデザインのテーマであり、その後のシニアライフを大きく左右する一大問題でもある。そうしたシニアの「気持ち」「全人的な理解」の視点に立ち、「トータルな（全人的な）社会的存在としての高齢者像」、また「トータルなライフデザイン」のありかたについての視点・配慮を持つことが必要である。
サービス利用者とサービス供給者の2側面の視点	これからの高齢者像は、「サービス利用者」と「サービス供給者」という、需要者と供給者の2つの性格を持つ存在として捉えることが必要である。高齢者＝支えられる人とだけ捉えてはならない。

以上より、プラットフォーム構築にかかわる顧客視点の要件として、以下の3点である。

- 顧客から見た「わかりやすさ」を指向
- 性差、健康度、社会参加意欲の違いを意識した仕掛け・仕組みづくり
- フェイス・トゥ・フェイス、アナログベースのアプローチ

表 11 顧客視点の3つの要件

要件	内容
①顧客から見た「わかりやすさ」を指向	<ul style="list-style-type: none"> ・ 顧客から見た「わかりやすさ」をまずは基本としていくことが必要である。 ・ 医療・介護の制度・仕組みに関わる用語等も伝わりにくいので注意が必要である。 ・ そもそも「プラットフォーム」という言葉自体特殊な用語であり、シニア個人はもちろん地域団体も、場合により行政職員すらも理解不能なものである。施策や取り組みを地域住民にアピールし、認知・活用してもらう段階では、例えばなるべく「横文字」を使わない、といったレベルで情報デザインやプロモーションを行っていくことが求められる。
②性差、健康度、社会参加意欲の違いを意識した仕掛け・仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「生涯現役」「社会参加」の促進に関わる施策では、性差、健康度、社会参加経験や意欲等の違いにより、顧客のセグメントは大きく異なる。 ・ しかし行政や公的地域団体等からの発信では、やはり従来の一般市民納税者に向けた画一的な情報発信やサービス提供と同じやり方でなされている者も多く、今後改善が必要である。
③フェイス・トゥ・フェイス、アナログベースのアプローチ	<ul style="list-style-type: none"> ・ シニアの情報リテラシーや日常の中でのアクセス状況を考えれば、一般的な情報発信では届かないことがむしろ多いことに理解が必要である。 ・ ヒアリングにおいても、紙媒体や電話等いわゆる「アナログベース」の情報発信が意識的に採用されていた。 ・ 地域における諸活動においては、さまざまな面で本質的に「フェイス・トゥ・フェイス」の関係が基盤となっている。 ・ 情報機能や場づくり等の場面においても、可能な限り「フェイス・トゥ・フェイス」からスタートする取り組みを考えていくことが必要である。

(2)「資源制約」

具体的視点	内容
インフォーマルな資源の制約	<p>公助・共助等の「フォーマル」な側面については、背景にある高齢化・人口減少にともない、国・自治体とも財政（とくに医療・介護財政）の逼迫に直面しており、今後「公助・共助」についてはきわめて厳しい見通しとなっている。一方、自助・互助領域の「インフォーマル」な地域資源・社会資源においても、ヒアリングの結果厳しい制約状況を認識せざるを得ない状況である。</p> <p>NPO等の地域団体は資金面も時間面も基本的に不足しており、現在の活動や業務で「手一杯」というところも少なくない。</p>
高齢者活用の困難性	<p>活用可能な潜在的な社会資源として高齢者の人的リソースは確かに存在するが、「ボランティア経験者」は3割に満たず、また近年はボランティア活動にも独自の「スキル」が必要であり、仮に十分な意欲があるシニアであっても、ただちにボランティア活動に動員可能なわけではない。また、現実にボランティア活動に参加しているシニアの数は必要とされている需要に対して圧倒的に少ない。</p>
潜在地域資源の顕在化可能性	<p>既存の資源に限られる中で、地域における「未活用資源」の存在とその発掘活用可能性や、多くの重複予算・事業等の存在も明らかになってきた。地域社会の資源配分の「全体最適化」は、今後避けられない状況であり、まずは「地域社会資源」の賦存状況を精査することが必要である。同時に、これまでの「壁」を超えて、領域間の連携や行政のタテ割りの打破等の無駄・非効率の排除が、どうしても必要となる。</p>

(3) 「多様な主体」の参画促進

NPO 法人等に代表される多様な地域主体としての地域団体は、「自助・互助」の実施主体であり、また支援主体でもある。「プラットフォーム」の構築にあたっては、組織化ないしサービス提供においても中心的主体と目される。その構成員は、「顧客」と同じ「地域住民」である。

表 12 プラットフォームへの参画が想定される地域団体

地域団体	プラットフォーム参画のポイント
NPO 団体	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当該問題について「連携の重要性」はかなり認識されているが、団体間の具体的連携が進んでいない地域も多い。 ・ 「連絡協議会方式」等、形式的でありきたりな「連携体制」への抵抗意識もある。 ・ 経営資源的キャパが限界に近い団体も多い。 ・ 経験豊富、意識の高い地域人材も多く、自立した市民のボランティア的な活動である NPO 等は、目標とする地域包括ケアプラットフォームの構成主体のモデルともなりえる。
社会福祉協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域における健康・福祉サービス提供を旨とする団体であり、運営方法は行政に近く、行政とのパイプ役が期待される。 ・ 組織能力に差があり場合もあり、一律に「プラットフォーム」の主軸にはなれない状況である。
シルバー人材センター	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「シニアの就労」に関わる社会参加の担い手となってきた地域団体であり、地域により一定の機能を果たしている。 ・ 「就労」に関わる分野の特殊性から、他の社会参加の活動と現場で連携しにくく、「プラットフォーム」の主軸としては弱い。
地域包括支援センター	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公的福祉サービスの中心的な提供機関であり、本来もっとも地域の中で住民に身近な場所。ただし、介護等に関係のない住民には縁遠く、認知度が低い。 ・ 組織能力に差があり場合もあり。(プラットフォームを担う意識、能力、経験が不足している。) ・ コーディネーターとして期待される「ケアマネージャー」は、現状の仕事で手一杯である。
自治会・町内会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域における位置づけとしては、行政末端組織である。 ・ 組織率、運営力に差があり、NPO との連携に懐疑的な側面もある。 ・ 最末端の個人、家庭への公的アクセスルート。 ・ 町内会館や公会堂等の地域の交流拠点を保有するケースも多い。 ・ 「会報」は、公的信頼性も高く、閲覧性・アクセス性の高い情報ツールであるが、情報編集やレイアウト面では未成熟である。
社会福祉法人事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域社会に開かれていないという課題が指摘されており、プラットフォーム構築の際の連携先として、既存の資産を活用した地域福祉の拠点としての役割の発揮が期待される。

民間企業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 営利事業者であり、非営利活動団体等との協働経験が少ない。 ・ 豊富な経営資源や、マネジメントノウハウがあり、プラットフォームの構築・運営においてその手腕の発揮が期待される。 ・ 地域の高齢者層をターゲットとして、強い関心を持つ。公的なアクセスルートを求めている。 ・ うまく連携することができれば、プラットフォームの事業性や運営面で有効である。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 任意団体、大学研究機関等地域に独自の地区組織・団体があり、地域特性に応じた連携のあり方が期待される。

(4) 地域完結（日常生活圏域）

「プラットフォーム」は、地域における生活支援サービスの供給が期待されるのはもちろんであるが、むしろこうした予防的取組みにおいて、その本来の実力が大きく発揮される事業である。そもそも地域で「生活支援サービス」の供給を担保していくうえでも、社会資源として即戦力のボランティア経験シニア等が絶対的に不足している状況をふまえ、まずシニアの社会参加そのものを支援・拡大するための取組みが順番として必要となる。このため、「プラットフォーム」においてはいわゆる「生活支援サービスの供給」に事業領域を限定せず、予防的サービス（生涯学習、就労等）を積極的に対象領域として捉え、「生涯現役社会」を実現する基盤なり得るような仕掛けと仕組みづくりを展開していく必要がある。

そのため、プラットフォームの構成団体も、厚生労働省所管の団体等従来の健康・福祉領域の団体等に限定されず、必然的に他省庁所管団体等も含めた「多様な地域主体」の参画を積極的に意識し、前提として想定することが必要である。

なお、プラットフォームがカバーすべき地域単位としては、地域完結型サービス提供モデルとして、日常生活圏域（中学校区レベル）を想定している。

1.1 プラットフォームの要件定義

本調査研究における「プラットフォーム」の要件定義は、プラットフォームの成立・持続要件である「プラットフォーム基盤要件（成立条件）」と直接的な機能・役割の定義である「プラットフォーム機能要件」（狭義のプラットフォーム）の2段階で構成する。これらをあわせたものが、地域におけるを「（広義の）プラットフォーム」の定義であり成立条件と考えられ、また「プラットフォーム構築事業」の対象領域となる。以下、それぞれの要件定義について整理する。基盤要件としては「2つの基盤」、機能要件としては「3つの機能」が、プラットフォームの要件定義として抽出された。



図 23 プラットフォームの要件定義

(1) プラットフォームの基盤要件－2つの「基盤」

多様な主体の連携による生涯現役の「プラットフォーム」の実現は、単なる組織・制度的な形を整えても、現実に機能し、また持続的にサービス提供が保障されるわけではない。その意味で、「プラットフォーム」そのものの構築に着する前に、まずその成立基盤であり存続条件となる「基盤」的要件をしっかりと確保・実現することが必要となる。

①「人的ネットワーク基盤」

- ・地域における多分野の団体や関者が協力するプラットフォームの構築を実現するためには、プラットフォームの意義・必要性を認識し、地域の人材をつないで活動を促進する、地域におけるコーディネーター的役割の人材、およびそのネットワークの存在が、もともと中核的な基盤となると考えられる。立ち上げ・運営面のさまざまな困難を超えて、どうにか持続させていくのも、こうした人材の協力があってこそである。
- ・地域の規模や条件によっては、顔の広いキーマンが単独（個人）で引っ張るケースもありえる。実際に、先進事例ヒアリングにおけるコーディネーター事例は、健康・生涯学習・防災・環境等の多方面で活躍し、地域資源を融通するある意味プラットフォーム機

能そのものに近い役割を果たしていた。しかし実際的には、関係する各分野ないし各団体の「キーマン」に相当する人材間の連携により実質的な人的ネットワークを形成し、これがプラットフォームをけん引していくという進め方想定するのが妥当であろう。

- ・キーマンのネットワークの周辺に、地域住民や、議員、行政担当者・OB等によるゆるやかなサポーターが形成され、プラットフォームの活動を応援していくのが理想的な姿であろう。すでに存在するさまざまなインフォーマルな地域人材ネットワークに働きかけていくことも有効である。
- ・重要なのは、「団体のトップ」による形式的な連携ではなく、実質的なキーマンが動きやすい形で連携することである。その意味で、こうした人的ネットワーク基盤は「プラットフォームそのもの」ではなく、むしろそれを支える「インフォーマル性」を持っていることが重要になる。従来の行政施策等では、こうしたインフォーマルな部分へのアプローチは担当者の裁量や能力に任されていたが、プラットフォーム構築のような事業においては、そうしたアプローチの困難さを理解した上で、実現可能な方法を積極的に模索していくことが求められる。
- ・こうした人的ネットワークは選択的に形成されるばかりではなく、従来の「地域コミュニティ」において地縁的に成立しているケースもありうる。事例3の沼津市・大岡地区では、こうしたもともと地域に存在していたコミュニティ機能を「コミュニティ推進委員会」という形で顕在化させ、機能させている。健康問題はコミュニティのあらゆる側面にかかわる問題であることから、コミュニティベースでの人的ネットワークをベースにプラットフォーム実現を進めることが可能な地域は、積極的にそうした方向を検討することが妥当と考えられる。

②「経営資源基盤」

- ・「プラットフォーム」が最終的にどのような形態をとるのであれば、それを立ち上げ、また地域で持続的に機能させていこうとすれば、当然どのようなかたちで「ヒト・モノ・カネ・情報」等のいわゆる「経営資源」を調達するかが問われることになる。行政の支援に安易に依存できず、また地域の社会的資源に厳しい「資源制約」がある状況下で、こうした「経営資源基盤」があらかじめ存在（実現）していることが、プラットフォーム立ち上げの前提として求められる。
- ・これらのうち最もクリティカルな経営資源は、「カネ」（資金面・財政面）である。行政からの助成等が安易に期待できない状況下で、一つのアプローチは「プラットフォーム」の機能をベースとした行政以外の「新たな資金源」を模索することである。たとえば地域との接点を求める民間事業者に対し、プラットフォームが地域住民とのさまざまな媒介機能を果たすかわりに、会費等の資金提供を得るという方法である。あるいは、事例3のようにプラットフォーム組織の中にある種の「資金源」を有する団体（自治会・町内会、社会福祉協議会等）を取り込み、それらの機能を代行する形で実質的な運営資金を調達するといった方法も可能であろう。内部留保をかかえる社会福祉法人等との連携により資金面の支援を得るといった方法もありうるだろう。さらに、近年発達しつつある地域住民や地域の金融機関を巻き込んだ「地域ファンド」「ファンドレイジング」等

の資金調達の方法についても、積極的に検討する価値がある。

- ・もちろん「行政」についても、プラットフォームの多面的な機能特性を生かして委託・補助・助成を受けて事業予算の確保というアプローチは有効である。ヒアリング対象となった各事例でも、行政からの直接的運営支援に依存せず、たとえばコミュニティ施設等の運営に関わる指定管理の請負により事業予算の一部を確保するといったかたちで団体の職能を活かした委託予算を確保し、主たる運営財源にしているケースも複数みられた。他にも、たとえば参加者の集まりにくい防災事業の枠組みを活用し、プログラム面やマーケティング面で民間や団体の能力を活用して、多数の地域住民の参加が得られる健康・コミュニティ・社会参加促進の事業を実質的に実現していく等の方向も考えられる。行政庁内の「タテ割り」に捉われず、地域の「出口」で実質的に融通・統合するような方法で、実質的な事業予算を確保していくといった工夫が効果的である。行政サイドにおいても、各部門予算の柔軟な付け替え、読み替え、融通を通じて、こうしたプラットフォーム事業を支援する制度的環境を整えていくことが望ましい。

(2) プラットフォームの機能要件 – 3つの「機能」とインターフェース

基盤的要件の実現を前提として、「プラットフォーム」自身が期待される機能要件は、以下の「3つの機能」に整理することができる。

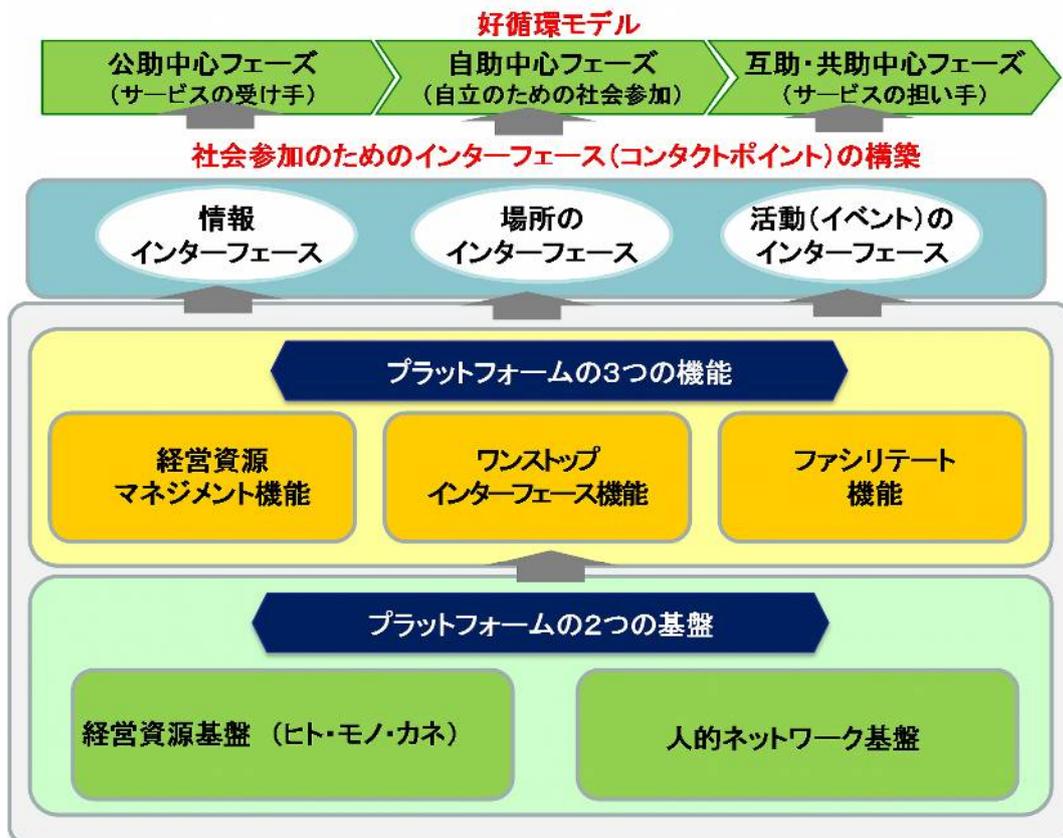


図 24 プラットフォームのインターフェース構造と3つの機能

機能要件1 「ワンストップ・インターフェース機能」

- ・シニアの「生涯現役」「社会参加」に関わる情報は、実際には多くの行政機関や窓口、地域団体等から大量に発信されている。しかし、一般地域住民たる「顧客」の視点から見れば、随時大量に発信されるこうした情報に効果的・効率的にアクセスすることは難しい。
- ・ヒアリング調査では、「顧客」視点での情報環境の難点として以下のようなポイントが浮き彫りになった。

「顧客視点」でみた地域情報アクセス環境の問題点(例)

- ・「横文字」や難解な用語の氾濫。
- ・行政の発信者は行政文書としての情報の科学的正確さに配慮するものの、受け取る側の理解水準に合わないものもあり、情報が届きにくい。
- ・アナログ媒体では活字の大きさ、理解しやすさ等、シニアに配慮した適切な「情報デザイン」が十分なされていない。
- ・健康・介護の制度情報等、情報そのものが難解・錯そうしており、「理解しよう」「読んでみよう」という気持ちが起きにくい。
- ・広報誌や団体機関誌等の情報媒体のデザイン面も、思わず「読んでみたい」と思わせるような楽しさがない。
- ・情報は個々の窓口や団体の都合でバラバラに発信される。受け取る側は、例えば「今日これから参加できる活動はなにか」という視点で情報を検索するが、行政発信の情報はバラバラなことが多く、利用者本位の横断的な検索が出来にくい。
- ・受け取る側としては、本来関連づけて提供されるべき地域の健康づくりやボランティア情報が多種類の媒体で届くため、統一感がなく検索しづらい。
- ・アナログ情報をメインに伝えるべき情報が、発信者サイドの都合で「ネット配信」されることも多く、情報リテラシーの低いシニア利用者はアクセスできにくい。

- ・顧客視点でみると、生涯現役や社会参加に関わる情報へのアクセス環境は障害が大きく、たとえ情報に対する強い関心・ニーズを持つ人がいたとしても、必要とする情報に必要な時にアクセスすることが難しい現状がある。
- ・最終顧客である地域のシニアに対するわかりやすい「窓口」を地域の中で実現することが、多様な主体の連携によるプラットフォームにまず求められる機能であり、地域の多様な団体、および行政・国の発信する関連情報を整理・統合し、わかりやすく読んで楽しい情報デザインを施して、シニアの手元に届けることである。
- ・必要なのは身近でアクセスしやすく、シンプルでわかりやすく、多様な発信源の関連情報に一回でアクセスできる、いわゆる「ワンストップ」の情報窓口を意味する。シニアの社会参加を促す上で、もっとも基盤的な機能といえる。

【プラットフォームの「インターフェース構造」】

- ・地域住民にプラットフォームの存在を認知してもらい、利用してもらうためには、「プラットフォーム」と地域住民の間の具体的でリアルな接点部分＝「インターフェース」の設計とデザインが重要になる。ヒアリング結果等を参考に抽出されたのは、以下のような3つのタイプのインターフェースである。

①情報インターフェース

- ・シニア地域住民とプラットフォームの間のもっとも直接的で身近なインターフェースとなるのは、いわゆる「情報誌」のようなアナログ紙媒体であろう。インターフェース構築の上では、「情報の編集・デザイン」および「媒体の統合」等のアプローチが想定される。「情報の編集・デザイン」では、事例1の中間支援組織において、関連する多数の団体や行政が発信するイベント情報を編集し、内容や時間軸で検索しやすく整理した結果、情報アクセスの大幅な改善に成功している。また事例3では一歩進めて、コミュニティ推進委員会と社会福祉協議会がそれぞれ個別に出していた情報誌の編集・発行やデザインを統合し、発行日やバインドの形式を揃えて受け取る住民が蓄積・参照しやすくするといった「統合化」の取り組みを進めている。地域によっては、さらに進めて健康管理と社会参加等の「シニア生涯現役」に関わる情報誌そのものを1冊に統合し、情報デザインの面でも必要なデザインを施して、地域のシニアの家庭に届けるといった取り組みも想定できよう。「1家に1冊」といった形で毎月届くといった形で「ワンストップ」化ができれば、シニアにとって地域情報へのアクセス環境は格段に向上するものと思われる。

②場所・空間のインターフェース

- ・抽象的な存在である「プラットフォーム」は、その存在を地域住民に認知してもらうことは本質的に難しい。そうした中で、リアルなインターフェースとしての役割を担うのが空間的拠点である。
- ・ヒアリング対象事例においても、活動拠点そのものが地域の中でシニアが集まる「目標施設」であり、また「たまり場」としての機能を担っていた。またケアマネージャーのワークショップにおいても、シニアの自立を促す場として、シニアがアクセスしやすい自宅周辺の「サロン」「カフェ」的施設の重要性、地域包括支援センターとの連携の必要性について、盛んに指摘されていた。
- ・このように、プラットフォーム自身が「空間拠点」を確保することが、シニアの社会参加を促すうえで効果的である。その場合にも、新たに施設を新設する必要性は高くなく、むしろ地域において活用度の低い町会所有施設や、未活用資源である小中学校の施設等を積極的に活用し、場合によっては自治体から運営委託事業化する等の方法で確保することが望ましい。拠点は1か所である必要はなく、地域内の多様な施設がプラットフォームのインターフェースとしてゆるやかに連携するような方式も効果的である。

③「活動(イベント)」のインターフェース

- ・地域住民が受ける具体的なサービスとしての「イベント」や各種の「講座」「ワークショップ」等も、プラットフォームのインターフェースとしての意味を持つ。「フェイス・トゥ・フェイス」の関係づくりを重視する「プラットフォーム」においては、こうしたイベントを通じて地域の団体や人材と知り合い、また他の参加者や住民と知り合うことになる。たとえば生涯学習等の多彩な講座を提供する機会を利用すれば、単に「講座サービス」だけで完結するのではなく、背景にある多様な地域団体と参加者をマッチングするプラットフォームとしても有効に機能させることが可能である。

機能要件2 「経営資源マネジメント機能」

- ・経営資源のマネジメントは、プラットフォーム自身にとっての「事業的存続要件」である。しかしそれだけでなく、地域の埋もれた未活用の資源を発掘して顕在資源化したり、地域における類似・重複事業の効率化や、行政の所管を超えて様々な資源を有機的に活用・結合・統合し、地域で活用していくといった点で、地域における制約ある社会資源の「最適配分」の機能として、プラットフォームの果たすべき重要な役割であるといえる。
- ・とくにカギとなるのが「カネ(財源)」および「ヒト(人的資源・マンパワー)」の確保にあることは言うまでもない。行政の協力・支援は得つつも依存しない「自立運営」を実現するためにも、地域内外、官民のさまざまな分野から自前の財源をひっぱりってくる「目利き」や「セレンディピティ(多様な価値を発見する能力)」が求められる。また、地域の金融機関や民間事業者との連携により、資金面や人材面での資源を確保していくいわば「商助」のような発想で、アプローチも積極的に行われるべきであろう。

機能要件3 「ファシリテート機能」

- ・プラットフォームは、地域における多様な団体・人材の連携により実現されることが期待される。「健康」「医療・介護」「スポーツ」「生涯学習」「レクリエーション」「教育」、さらには「環境」「防災」等、本来生涯現役やコミュニティ機能の面では共通する基盤を持つ領域が、現実にはタテ割りの中で分断されている。人材間の交流等も、一部の視野の広い人材が必要に迫られてインフォーマルに実現しているにすぎず、積極的な異分野交流はなかなか実現していない。このため、例えば地域包括支援センターでケアマネージャーが「社会資源の活用」を求められるといった場面においても、「どんな人材がどこにいるのかわからない、知らない」ため、相談できず依頼もできない、といった事態が生じている。
- ・地域において、異なる分野・境界を超えて積極的に人的資源の相互認知や交流・連携を図り、場合により調整するといった機能が、プラットフォームに求められる重要な「ファシリテート機能」である。
- ・「ファシリテーション」は、広い意味での「場づくり」といった意味でつかわれる言葉であるが、とりわけ参加者間の垣根を越えた交流を実現するためのさまざまなメソッド・スキル・心構えといったことも必要となる。

- プラットフォームのファシリテーション機能による「場づくり」のアイデアとしては、各分野の専門人材がお互いの団体やイベントに「留学」するような事業も考えられる。例えば地域包括支援センターのケアマネージャーや保健師等医療・介護分野の人材が、地域のボランティア支援団体における講習や活動・交流会に参加し、問題点や課題、難しさ等を認識するとともに、具体的な人材間のネットワークを構築できれば、実際に連携が必要になる場面でもスムーズな相談や依頼等の行動に発展できると考えられる。そうした相互交流の意義を積極的に評価し、ふさわしい「場」のデザインができる人材・機能が、「プラットフォームのファシリテーション機能」として求められるものといえる。

1.2 プラットフォームに関わる「コーディネーター」のありかた

- プラットフォームの立ち上げ・運営、とりわけその機能を持続的に実現していくためには、一定の能力を持つ地域人材＝「コーディネーター」の存在が重要となる。プラットフォームの実現に際しては、こうしたコーディネーターの確保・ネットワーク化・育成そのものが大きなテーマとなるといえよう。
- 地域の現場においてこうしたコーディネーターの機能を持つ人材が求められることは明らかであるが、ヒアリング結果からも、地域のコーディネーターに求められる機能として、異なる複数の機能が析出された。事実上、これらの複数機能ないし全部を一人の人が担うようなケースも考えられるが、ここでは求められる機能要件を明確にするため、3つ々のタイプの「コーディネーター像」として整理した。



図 25 プラットフォームに関わる
コーディネーター

- プラットフォームの連携対象として必須となる行政組織内部にも「コーディネーター」的な役割機能を持ちうる人材が存在することがきわめて効果的であることが、複数のヒアリング先事例で指摘されていた。このため、本節では「行政内部」のコーディネーター像についてもあわせて提案する。

①「ファシリテート・コーディネーター」

- 異なる分野の地域人材間の「場」のファシリテートを行う人材が、多様な主体の連携するプラットフォームの実現・運営においてもっとも主要な役割を担う人材であるといえる。こうした機能を担うコーディネーターを、「ファシリテート・コーディネーター」と名付ける。自らも専門人材でありながらも、自身の分野にとらわれず、広く地域をみわたして必要と思われる場面に顔をだして関係を構築していく能力、また各

分野の人材をみきわめて、必要と思われる分野に引っ張るいわば「一本」釣り」のできる目利きの能力等、もっぱらインフォーマルな分野の「暗黙知」に属する能力と考えられるため、安易なマニュアル化等での育成は本質的に困難である。

②「サービス・コーディネーター」

- ・「顧客」たる地域住民との間では、多様な地域資源を利用可能な「サービス」の形に編集・デザインし、提供するいわば「サービス・コーディネーター」の機能（人材）が求められる。地域や団体の情報に通じ、ある場面で必要な資源やサービスが、すでに他の団体等で活用可能なものとして存在している場合には、積極的に紹介したり「融通」することも、資源制約の観点からも重要な機能であると考えられる。

③マネジメント・コーディネーター

- ・多様な地域資源や経営資源を利用可能なかたちでプラットフォームに調達し、マネジメントを担う役割として、いわゆる組織経営者の立場を超えて活躍できる人材を「マネジメント・コーディネーター」と名付ける。とくにプラットフォームが明確な組織形態をとらない場合に、こうしたコーディネーターの確保が重要となる。

（２）行政内部のコーディネーター

- ・ヒアリングにおいても、所管の行政との関係構築はひとつの大きなテーマとなっていた。地域の現場、顧客との「接点」「出口」のサービスを担うこれらの団体においては、実際の事業活動の多くが行政の複数の部署にまたがるものとなるため、現場の実情に即した行政サイドの柔軟な支援や対応が切実に望まれていた。この状況は、多様な主体の連携を旨とする「プラットフォーム」においては更に本質的な問題として立ち現われてくるものと考えられる。
- ・一方、自治体サイドにおいてもこうした状況を理解した対応も進められており、一般的には「市民協働課」といった名前の部署が設置されて横断的な役割機能を担うケースもしばしばみられる。事例6の場合も、生活支援サービス提供事業において、「市民公募型提案事業」の活用等の支援を行っているのは、市民協働課が主導であった。

以上のように、プラットフォームは「2つの基盤・3つの機能」によってその骨格を描くことができる。プラットフォームは、とりわけ「地域住民＝顧客」との間では独自のインターフェースを介して関係が構築される。さらに、ファシリテーション機能やマネジメントを通じて行政や地域の医療・介護機関、民間事業者等との間で必要に応じた関係を構築することが求められる。

「生涯現役型地域包括ケアプラットフォーム」の構築に必要な機能・要件

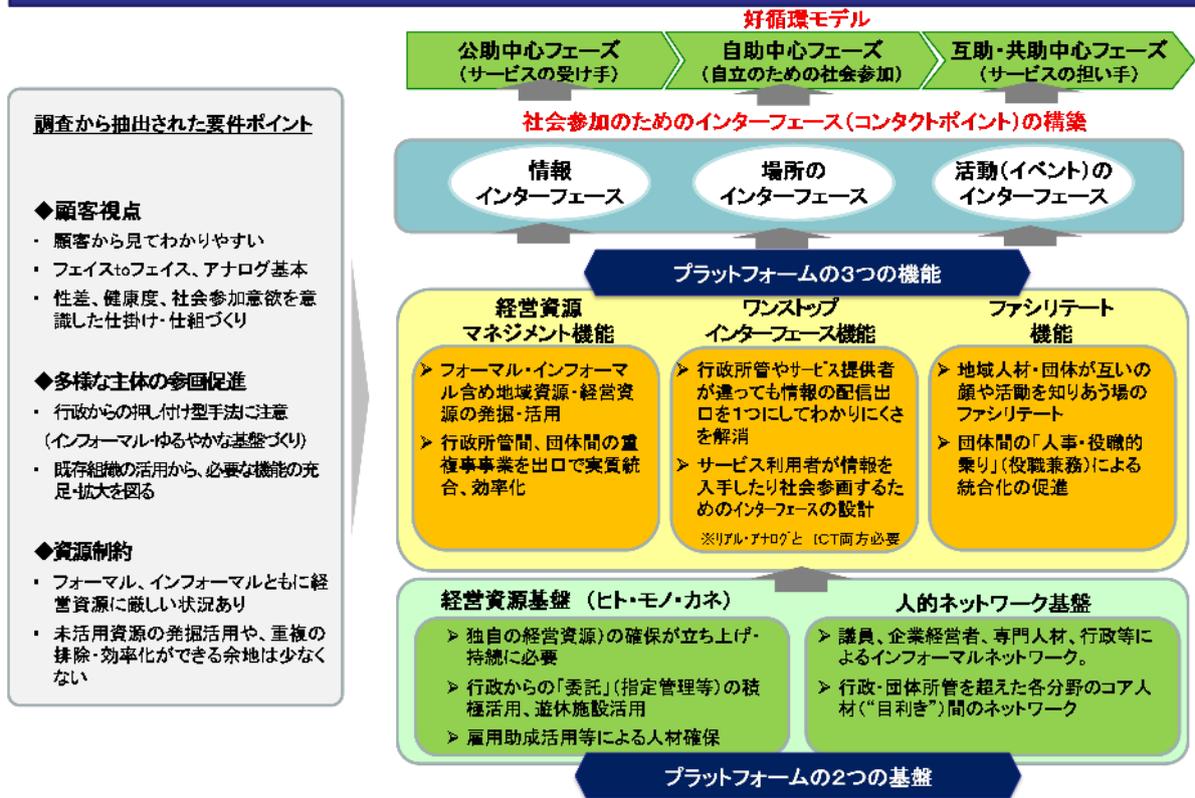


図 26 地域プラットフォームのあり方、機能・要件

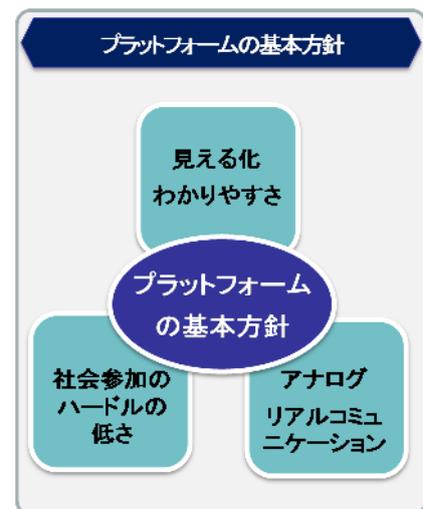
7. 「プラットフォーム」の成立条件および実現化手法

本章では、まずプラットフォームを地域で実現化していく上で求められる基本方針、構築の「進め方」のポイント等を、ヒアリング調査結果で得られた情報や知見をふまえて整理する。さらに、実際の団体事例等をもとにしたモデルプラン、構築にとりかかる際のスタートポイントとなりうる「キックオフプラン」等を提案し、地域において実際にプラットフォーム構築を推進する際の参考とする。

2.1 プラットフォーム構築の基本方針

(1) 「見える化・わかりやすさ」

- ・「プラットフォーム」は用語そのものも一般になじみが薄く、また提案された要件も機能的・複雑かつ抽象的なものである。
- ・プラットフォームの主たる顧客となるシニア層にとってこうしたなじみなさは著しいと考えられるため、構築・運営のあらゆる場面において「見える化」を意識した取り組みが求められる。
- ・具体的には、「情報誌」や「拠点空間」等のリアルな「インターフェース」のデザイン、フェイス・トゥ・フェイスの交流の機会の意識的な創出等を通じて、プラットフォームを身近な存在として実感してもらうとともに、プラットフォームの機能を視覚的・体感的に理解してもらうことが求められる。



(2) 「アナログ・リアルコミュニケーション」の重視

- ・医療・介護等に関係する分野では、情報そのものの難しさや錯そう等が、シニアにとって大きなハードルとなっていることが指摘されていた。こうした情報も含め、地域における健康・福祉、医療・介護、社会参加等にかかわるさまざまな情報をわかりやすく伝達することがプラットフォームの重要な機能である。
- ・「情報発信」というと、すぐにパソコンや携帯情報端末等を通じたデジタルなものを考えることが多いが、シニアの実情を考えると、むしろアナログベースでのさまざまなコミュニケーション手段の活用から取り組むことが現実的である。IT機器等の活用はバックヤード等を中心に、あくまで「補完的」なものと考えて取り組むことが妥当と考えられる。
- ・プラットフォームと地域住民との直接的な接点において、地域人材同士の交流においても重要なのはお互いの顔を知っているという「フェイス・トゥ・フェイス」の関係の構築であることが指摘された。その意味で、ファシリテーション人材や機能を活用し、「リアル・コミュニケーション」を軸に構築を進めていくことが望ましい。
- ・その際に、形式的な会合とならないよう、場のファシリテーションのスキルやノウハウを積極的に活かして、具体的な相互交流を積み重ねていくことが望ましい。

(3) 社会参加の「ハードル」を下げる

- ・顧客＝シニアの置かれた環境条件や社会参加特性を考えると、地域住民に対する一方的・画一的な働きかけを続けても、社会参加という困難な「行動変容」を推進することができるとはきわめて疑問である。プラットフォームは、もう一步踏み込んで、住民に対し積極的に粘り強く働きかけ、動機付けていくことが求められる。
- ・「社会参加」のイメージを親しみやすいものにし、さまざまな「入り口」となる機会を設ける等して、徹底的に「ハードル」を下げていくことが求められる。たとえばボランティアポイント等のインセンティブや予防行動参加者へのさまざまな「優遇措置」等も含めて、多彩で大胆な「勧誘」が行われることが望まれる。

2.2 プラットフォーム構築の「進め方」

(1) 「機能優先・形態不問」の現実主義的アプローチ

- ・地域の置かれた多様な条件を考慮すると、組織構造面で厳密に定義された「プラットフォーム要件モデル」を全国・全地域に画一的に適用するといったアプローチは、プラットフォームの実現化にはあまり現実的ではない方法である。
- ・プラットフォームの中核となる組織自体も多様でありうるため、本調査研究ではプラットフォームの定義も機能要件にとどめ、組織条件についてはあえて要件として定義していない。

(2) 「多様な主体」の価値観に配慮

- ・プラットフォームの構築において配慮されるべきなのは、こうした地域団体のもつ価値観である。「多様な主体の連携」を旨とする以上、プラットフォームにおける連携団体は行政の関係団体にとどまるべきではない。むしろNPO法人等の豊かな経験や能力と関係を結べてこそ、地域の中で求められる社会資源が活かされることになる。
- ・「多様な主体の連携」というと、すぐに思いつくのはいわゆる「連絡協議会」方式である。しかし、地域のNPO団体は「自発性」を重んじる面もあり、行政からの声掛けで協議会の席についたとしても、価値観や置かれた状況が十分配慮されにくくのであれば、効果的な参加・協力を期待することは難しい。
- ・地域団体の資金面・人材面・業務量面の厳しい状況を考えれば、「困った問題は地域団体にまわす」といった趣旨でプラットフォームが捉えられてしまうと、長期的な協力・連携は難しくなる。その意味でも、各団体の状況や事情に通じたコーディネーターが、十分に配慮された場のファシリテートを進めていくことが、プラットフォーム構築の際の重要なポイントとなる。
- ・行政の指導力・影響力が強い地域や、行政との連携が進んでいる地域であれば、行政主導の「連絡協議会」方式もスターツとアップ等の場面ではその効果は期待できる。
- ・行政担当者の方でも、地域団体の状況は理解できても、業務内容や役所内の立場等の点で実際に協力ができないといったことが存在することは同じである。その意味では、プラットフォームの構築に際しては、関わる主体の別（シニア個人、団体、行政担当者）に関係なく、参加者の「気持ち」「立場」に理解・配慮した現実的・柔軟なアプローチ

を常に基本とするべきである。

(3) 「機能」や「具体的事業」からスタートするプラットフォーム構築

- ・「プラットフォーム」の組織形態を特定できれば、たとえば責任の所在の明確化等の利点があることは明らかである。しかしながら、「組織設立」そのものが目的化して、基盤要件や機能要件等の本来のプラットフォームの要件の実現が後回しになるおそれがある。また、参加組織間の調整や実際の住民対象の機能提供の役割分担まで時間がかかりすぎ、現状で求められているプラットフォーム実現のスピード感が得られないおそれがある。プラットフォーム構築においては、例えば3つの機能すべてを一括して実現することが難しければ、まず一つの機能を先行的に実現し、その取り組み経験や実績をベースとして順次他の機能の実現化に進むといった柔軟な対応も、考えていく必要がある。

プラットフォーム構築の進め方

- ◆「機能優先・形態不問」の現実主義的アプローチ
機能要件が実現すればよく、組織構成の資格・要件は問わない
- ◆多様な主体の価値観に配慮
行政からの“押しつけ”や、“形式的連絡協議”にならない配慮が必要。
- ◆「機能」や「具体的事業」からスタートするプラットフォーム構築も可能
必ずしも「組織づくり」からスタートせず、具体的機能や事業から進める方法もあり(例)「情報媒体の統合」「施設運営の統合」「人材交流事業」等をきっかけにプラットフォーム基盤ができあがるなどの例あり

図 27 プラットフォーム構築の進め方

2.3 プラットフォーム実現化モデルプラン

「プラットフォーム実現化」のアプローチは、地域によって多様性があるものである。ここではヒアリング調査対象事例も参考にしつつ、地域の多様な条件に応じたプラットフォームの実現化に向け、具体的アプローチがとれるよう「モデルプラン」を提案する。

(1) 「総合型地域スポーツクラブ」を核とするモデルプラン（小規模・農村型モデル）

参考事例	： 石川県かほく市「NPO 法人クラブパレット」
想定地域類型	： 小規模・農村型(人口 10 万人以下)

- ・ 10 万人以下の地方小都市の場合、単一の NPO 法人等がプラットフォームの中核団体となり、他の地域団体や行政を連携しつつプラットフォーム機能を実現化していくモデルが想定可能である。ここでは、「多様な主体」の典型的な例として、「総合型地域スポーツクラブ」組織を核としたパターンを想定した。
- ・ 地域住民とのリアル・インターフェースとなる「拠点施設」として、すでに地域の中心に存在する小・中学校等の運動施設の利用や増・併設等をベースとし、初期投資を押さえた拠点確保が考えられる。
- ・ 地元の医療機関や大学等とも連携し、拠点となるスポーツ施設を活用した多様な健康・体力づくりプログラム等の提供のほか、地域内の公民館等の地区施設の施設へ運動プログラムの出張サービス等の機能を提供し、自治体から指定管理や委託事業を得て経営の一助とする。また、有償のサービス提供を通じて自立的事業化を目指す方向が想定できる。
- ・ 子育ての主婦が利用しやすい「カフェ」等の機能を併設することで、高齢者・主婦・児童等の多世代が交流できる地域の「たまり場」の実現を目指す。また医療機関OBの管理栄養士等のボランティア等を組織化し、カフェを利用した「会食」等の生活支援サービスを提供することも効果的と考えられる。

(2) 「NPO の中間支援組織をベースとするモデルプラン（大規模・都市型モデル）

参考事例	： 東京都八王子市「八王子市民活動推進協議会」
想定地域類型	： 大規模・都市型(人口 50 万人以上)

- ・ 大都市においては、何よりも NPO 団体等地域団体の集積そのものが重要な社会資源である。ファシリテート機能等に優れた「中間支援組織」が核となり、厚みのある団体間の連携により母体人口の多さと地域の広さをカバーするプラットフォームの実現を目指す。
- ・ 都市部の団地等で毎年増える新たな「定年男性シニア」に着目し、年間数回それぞれの地区で「地域デビュー」のイベントを開催し、地域団体の出展ブースで「お見合い」をさせたり、「はじめてのボランティア活動」等の入門ワークショップを開催する等して地域への「入り口づくり」を推進する。こうした事業については、自治体からの事業委託による実施も想定される。

- ・「入り口」で地域との関係を確保されたシニアは、「中間支援組織」のスタンスを活かして地域の各団体とのマッチングを推進。コーディネーターによるフェイス・トゥ・フェイスの丁寧なマッチングにより、確実に社会参加につなげる。
- ・行政各窓口および地域団体の発信する情報を編集・デザインし、地元のタウン誌や新聞（配達店）等とも連携して、地域の健康生活や社会参加に関する情報をわかりやすく掲載したアナログ統合情報誌を発行、シニアのいる家庭に届け、ワンストップの情報インターフェースを実現する。詳細なリアルタイム情報や予約については、IT機能も活用してバックヤードでシステム対応を行う。

（３）「コミュニティ推進委員会方式」によるモデルプラン（中規模・都市近郊型モデル）

参考事例 : 静岡県沼津市「大岡地区コミュニティ推進委員会」
想定地域類型 : 中規模・都市近郊型(人口 10～50 万人)

- ・すでに地域の健康・福祉・コミュニティに関わる主要な団体の人事的統合を果たし、事実上のプラットフォーム機能を実現していた沼津市・大岡地区の取り組みを参考にしたモデル。地方の中規模都市等でもともと存在する地縁コミュニティを活かし、強固な組織基盤を強みとするプラットフォームを構築する。
- ・町内会連合会、社会福祉協議会といった地域の主要な団体のトップ・役員レベルでの人事的な統合（兼務等）を進め、プラットフォーム組織として「協議会組織」を発足。これを核として、小・中学校や老人クラブ、地域包括支援センター等の組織とも人事的・事業的な連携を進めるとともに、予算面等でも必要な統合化を図る。
- ・プラットフォーム組織は、防災・教育を含む地域コミュニティに関わる機能を執行するとともに、これらのあらゆる場面で健康や生涯現役・社会参加の促進を意識した取り組みを推進する。また、定例総会等を通じて各団体のトップを通じて地域内の課題や情報を共有するとともに、各団体を通じて地域の末端まで情報がいきわたるようにする。
- ・自治体の指定管理事業等により公民館等の中核拠点施設を確保・運営するとともに、町内会・自治会等の所有する個々の地区単位の施設をサテライト化し、サービス享受の面で地域格差が生じないようにする。
- ・こうした取り組みにより、地域の健康・福祉領域での「ワンストップ」のインターフェースを実現するとともに、関連する予算や事業の重複を避けて効率的な資源配分を進め、制約のある地域の社会資源の「全体最適配分」を図る。

（４）高齢者の第二の義務教育の場づくりによるモデルプラン（中規模・都市近郊モデル）

参考事例 : 滋賀県守山市
想定地域類型 : 中規模・都市近郊(10 万人前後)

- ・滋賀県守山市において現在構想されている仮称「100 歳大学」の取り組みをヒントにしたモデルプラン。プラットフォームの「インターフェース機能」「ファシリティー機能」に着目し、シニアの地域への「入り口」づくりを推進する。

- ・定年男性シニアをメインターゲットに、60歳以上の地域住民全員に「学生証」を発給し、地域の小・中学校の空き校舎等を利用して「大学」を開設。シニアが地域社会生活に必要な知識やボランティア等のスキルを学ぶ「第二の義務教育」と位置付ける。
- ・「健康・医療・介護」を核に、「スポーツ」「生涯学習」「観光・地域資源」「農業」「ボランティア」等の異なる分野・領域の地域団体が一堂に会し、それぞれの事業ドメインに関わる「授業」を担当する。同時に、興味を深めた学生シニアをそれぞれの団体の会員に勧誘する機会とする。
- ・大学の場は同時に異なる団体間や人材が、他の領域の団体や人材の活動を知り、ネットワークを構築する「交流の場」とする。地域包括支援センターのケアマネージャー等も、地域の社会資源の存在を知る効果的な場となる。こうした「学びの場」を拠点化・組織化し、他の機能を充実させつつ総合的な「プラットフォーム」への進化を目指す。

2.4 キックオフ・プラン

先述した「モデルプラン」は、一定の「中核組織」の存在を想定したプラットフォーム構築のモデルであったが、「プラットフォーム」は本質的に地域の多面的な機能や分野と関わる存在でもあり、構築のきっかけは多様でありうる。例えば特定の「機能要件」の実現やわかりやすい「インターフェース」の実現等からスタートして、徐々に機能拡充や連携団体を増やして本格的なプラットフォームを形成するといった方法も十分想定可能である。以下では、プラットフォーム構築事業のスタートに有効と思われるいくつかの事業アイデアフラッシュを「キックオフ・プラン」として紹介し、各地域において資源や条件にあわせた選択・組み合わせによるスタートアップの参考とする。

(1) 「シニア地域健康生活情報誌」の編集・発行を軸とするキックオフ・プラン

「プラットフォーム機能」のうち、情報インターフェース構築を先行させるキックオフ・プラン。生涯現役や健康関連の地域団体の「情報面」をまず統合し、顧客に対するワンストップの情報誌の刊行を事業化する。情報誌における情報の編集会議等をファシリテートし、これを契機に各団体の相互理解や人的交流を深めてプラットフォーム構築の足掛かりとする。

(2) 地域の「たまり場づくり」を通じたキックオフ・プラン

地域の未活用インフラ資源の再生事業として、活動の拠点となる地域施設を確保。高齢者から子供まで利用できる「たまり場づくり」を進める。健康・生涯学習・教育等の各地域団体がプログラムやサービスを相乗りで提供する場とし、顧客の共有やプログラム作成等を通じて団体間の連携を深め、プラットフォーム構築の足掛かりとする。

(3) 「高齢者ポイントシステム」との連動によるキックオフ・プラン

高齢者を社会参加の行動変容に導く上で実効性があり、各地で普及している「高齢者ポイントシステム」のようなインセンティブ・システムを核とするプランである。

ポイントの適用対象となる「社会参加活動」や「健康づくり活動」において、地域の健

康関連団体や生涯学習関連団体、ボランティア団体等が提供するサービスを指定している。また、ポイントの対価となる商品・サービスの面でもたとえば地場産品の商品化にかかわるNPOの商品等を優先的に指定する等、「ポイントシステム」そのものを一種の「プラットフォーム」と考える。システムへの参加をきっかけに、各団体の連携や交流を深め、本格的なプラットフォームづくりにつなげる。

(4)「コーディネーター」の育成・ネットワーク化によるキックオフ・プラン

プラットフォーム機能の実現を担う、地域サイドの3タイプのコーディネーターの育成・ネットワーク化を通じて、プラットフォーム構築のキックオフを図るプランである。

健康・医療・介護を核に、生涯現役・コミュニティ等の各分野で、既存の団体等に所属するコーディネーター人材が集まり、相互に留学や体験交流等の研修活動やフェイス・トゥ・フェイスの交流を深める。こうした地域人材が、「プラットフォーム」の構築・運営をになう。

8. 今後のあり方

地域におけるプラットフォーム実現化に向けた今後のあり方として、5つの視点を押さえておく必要がある。

(1) 生き方に関する「価値観」の転換

- ・ 本調査研究で追究してきた「プラットフォーム」は、能動的で自立した地域住民を前提としてはじめて正常に機能するものである。困難な課題ではあるが、サービスの需給双方の意識的努力によって、こうした生き方に関する価値観の変革（「意識改革」）を進めていくことが求められる。

学びの場づくり（例：100歳大学等価値観の学び場）

(2) 行政のあり方

- ・ 地域の社会資源に大きな制約が存在する現状では、資源の有効活用については、官民の協力・連携のもと地域の全体最適の実現を目指すことが求められる。新しい地域包括ケアのあり方を考える上で、庁内の横の横断的協力や、柔軟な解釈・対応が求められる等、従来に枠に捉われない政策推進のあり方が求められる。

行政のリ・スタンス、実態に合った組織体制の検討

(3) 「シニア就労」の領域への対応

- ・ 地域におけるシニアの生涯現役、社会参加において、「シニアの就労」が重要なテーマであることは広く指摘されている点である。しかしながら、ヒアリング調査で対応した団体においては、さまざまな社会参加活動を支援する中で、「就労」の分野は特異性が大きく、また対応すべき問題のむずかしさもあり、なかなか事業領域の中で扱えないという指摘が聞かれた。
- ・ 本来の意味で地域の社会参加を促進する「プラットフォーム」であれば、当然「就労」の分野についてもサービス提供がなされるべきところであるが、現実には上記のような理由もあり、手を広げすぎてかえって十分なサービスが実現しないというおそれもある。
- ・ こういった「シニア就労」の分野をプラットフォームとしてどのように扱っていくかは大きなテーマであり、別の機会の本格的な調査研究が求められる。

地域包括ケアと就労支援の役割分担・連携方策検討

(4) 社会参加による健康づくり推進および自立支援

- ・ 社会参加の機会を拡大することが、本人の自立や健康度に影響を及ぼすことは、先述した調査結果等からも窺えるが、食や運動等は行動目標が立てやすいのに対し、社会参加の活動と健康度や自立度との関係性が見える指標が現時点で存在しない。生涯現役の視点で、生涯学習、ボランティア、就労等の積極的な行動変容を促すために、社会参加と健康や自立の関係性を示すわかりやすい指標等作成し、プロモーションしていくことは重要である。

健康度・自立度を高めるための社会参加活動の指標づくり

(5) 財源基盤の確保

- ・ 地域包括ケアプラットフォームの構築に際して何より大きなネックとなるのは、安定財源の確保である。自治体および地域団体は限られた予算でやりくりしているのが現状である。地域の財政力に左右されることなく、継続的に必要なサービス提供体制を構築していくには、安定的な財源を確保する必要がある、公費のみに依存しない体制の構築が不可欠である。
- ・ これまで主な財源であった「公費」「保険料」「利用料」に加え、自主事業、寄付や賛助会費等による第4のポケットとして、地域の自主財源の獲得が必要である。そのひとつとして、地域の福祉の中心的担い手である社会福祉法人との連携等による地域福祉支援のあり方等の模索も必要である。

第4のポケット（例：社会福祉法人と連携した地域包括ケア支援のあり方）

■ 「プラットフォーム」実現に向けたスケジュール

- ・ 「プラットフォーム構築」にあたっては、当面すでに平成27年に予定されている介護新制度のスタートをにらみ、27年において各地域で一定のスタートが切れるようなスケジュール感で推進されることが求められる。具体的には、各年度において以下のような施策が想定される。

(1) 平成26年度

- ① 「プラットフォーム構築」の視点から、関係する地域社会資源の賦存・棚卸し調査・評価が必要。
- ② 「プラットフォーム推進フィジビリティ調査」（全国100か所／主要10か所）
- ③ ゆるやかな解釈、創造的活用が可能な「構築ガイドライン」の策定 等

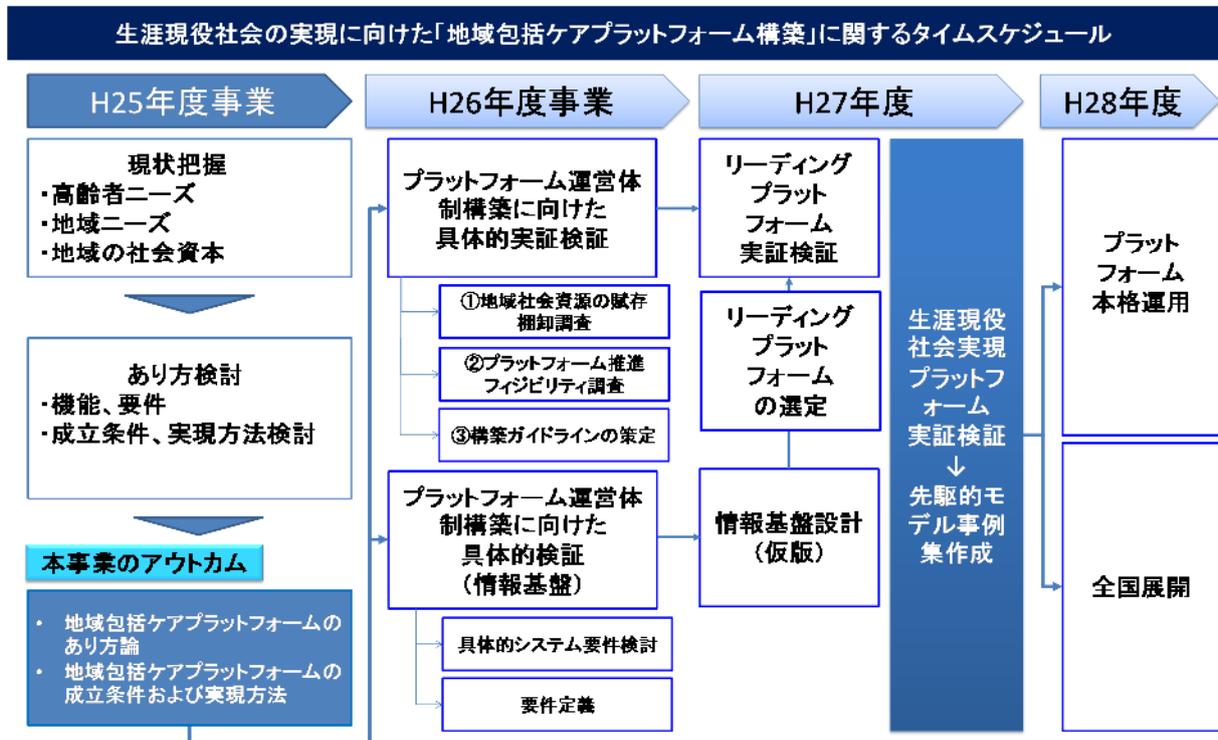
(2) 平成27年度

- ① 「リーディング・プラットフォーム」立ち上げの実証実験
- ② 「キックオフ・プラン等をベースに、リーディング・プラットフォーム事業を選定、テスト運用等の立ち上げに関わる諸条件を整理するための実証実験」。

③「先駆的プラットフォーム事例集の作成」等。

(3) 平成 28 年度

- ①「リーディング・プラットフォーム」の本格運用
- ②「キックオフ・プラン」の全国展開 等



9. おわりに

我が国は国民皆保険のもと、世界でも類を見ない高水準の医療・介護制度を確立し、長寿社会を達成してきた。「団塊の世代」の全てが75歳以上となる2025年には65歳以上の高齢者数は、3,657万人となり、2042年には3,878万人と高齢者数はピークを迎えることが予測される。少子高齢化が加速していく中、医療・介護サービスの質と量の両面における社会的なニーズはますます増大することが予測されており、需要と供給のバランスをいかにとっていくのか、喫緊の課題である。

これらの課題解決の一助として、我々は高齢者ケアという観点で従来の価値観を大きく転換していく必要がある。平均寿命が大きく延伸している我が国において、高齢者の多くは、介護を必要としない元気な高齢者である。そうした新たな高齢者の姿を前提に、「支えが必要な人」という固定観念を変え、意欲と能力のある高齢者は、積極的に社会参画を促し、「支える側」にまわってもらえるような仕組みづくりが必要である。つまり、従来の公助・共助を中心とする仕組みから、自助・互助を中心とした新しい社会基盤の構築が必要であり、これらが求められている地域包括ケアプラットフォームのあり方だとも言える。

これらのサービス体制の構築を具体的に進めるには、まずは高齢者層の社会参加の促進による個々人の生活の自立支援をはかり、介護に頼らず生涯現役で過ごせるための社会の仕組みづくりを検討していく必要がある。更に、これらの社会参加の促進を図ることが、ボランティアや就労等の社会参加する高齢者層の増大につながり、介護や生活支援サービスの担い手層の増加にも寄与すると考えられる。

生涯現役社会が実現すれば、個人の「生きがい・社会参加」に資するのはもちろんのこと、高齢者は自立度の低下をゆるやかにすることができ、伸び続ける医療・介護といった社会保障費の適正化にもつながることが期待できる。更に、構造的な人手不足や知識・技術のノウハウ問題等を抱える地域や産業にとっては、人材の確保にもつながり、経済的効果も期待される。

私たちが目指す「生涯現役社会」は、個々人の多様な価値を尊重しながら、自らの意思と選択により多様な形での社会参画を促進しつつ、「支える側」を増やしていく仕組みであり、ひとりひとりが生涯にわたり社会との関係を持ち続けながら過ごしていける、「人を活かした環境づくり」の実現である。

このことが、『生涯現役型』地域包括ケアプラットフォームの実現につながり、持続可能な好循環型福祉社会システムへとつながると考える。

以上

