



にっぽん子育て応援団

2015年度  
地域まるごとケア  
プロジェクト

報告書



公益財団法人

さわやか福祉財団

公益財団法人 さわやか福祉財団 助成事業



## 地域まるごとケア・プロジェクト 2015 年度報告書

このたび、公益財団法人さわやか福祉財団から、地域包括ケアにおける地域連携の可能性を探り、既存の制度にとらわれない地域福祉、地域づくりに向けた提案、周知啓発を、子ども・子育て分野から行なう事業を委託され、初年度の実施報告をまとめることが出来ました。

にっぽん子育て応援団は、「にっぽんをもっと子育てしやすい社会に！」と2009年5月に立ち上がりました。子ども・子育て分野から社会に向けた情報発信や提言活動などを行なう団体が、なぜ、高齢者支援・介護保険行政にヒアリングを行なうのか？ なぜなら、子ども・子育て支援も高齢者支援も、ともに地域の課題だからです。

高齢者の暮らしに対して多くの方々が抱いていらっしゃる課題と、核家族化と働き方の変化などにより地域から孤立しがちな子育て家庭の課題とは、非常によく似ています。

地域では、さまざまな方々が暮らし、それぞれの困りごとに、お互いの知恵と工夫で対処して来ました。しかし、産業構造が変わり、都市部への極端な人口集中と、地方での人口流出と少子高齢化による人口減少などにより、地域のお互いさまの関係は薄れつつあります。大家族から核家族へといった家族のあり方の変化も、こうした流れとは無縁ではありません。

にっぽん子育て応援団では、2012 年度からひとつの目標を掲げて取り組んでいます。家族まるごと、地域全体で支え合うことを目指す今回の調査が、応援団の目標達成に向けた、重要なテーマと重なる理由として、ここに掲げておきます。

### にっぽん子育て応援団の目標

すべての子どもたちが、家族の愛情に生まれ、  
また、子ども同士の積極的な関わり合いの中で  
そして、地域や社会の多くのおとなたちの慈しみの中で、  
心豊かに成長できる環境を保障すること

※「子どもは家族が育てるのか、社会が育てるのか」というとらえ方ではなく、子どもを真ん中において、子どもの成長にとって不可欠な、家族、子ども同士の関わり、地域や社会の多くの人との関わり、それぞれが大切な役割を果たせるよう支えるという考え方に立つことが重要です。

3 年計画を進める本プロジェクトの初年度の 2015 年度は、全国 8 つの先進自治体での子ども・子育て支援をはじめとする地域保健福祉、高齢者対策・介護保険計画、地方創生などについてのヒアリングを行ない、調査報告会を開催しました。2016 年度以降は、全国先進自治体へのヒアリングとともに各地での勉強会も開催して、地域包括ケアを全世代に向けて進めようという地域まるごとケアの実現を、より多くの方々とともに進めていきたいと考えています。

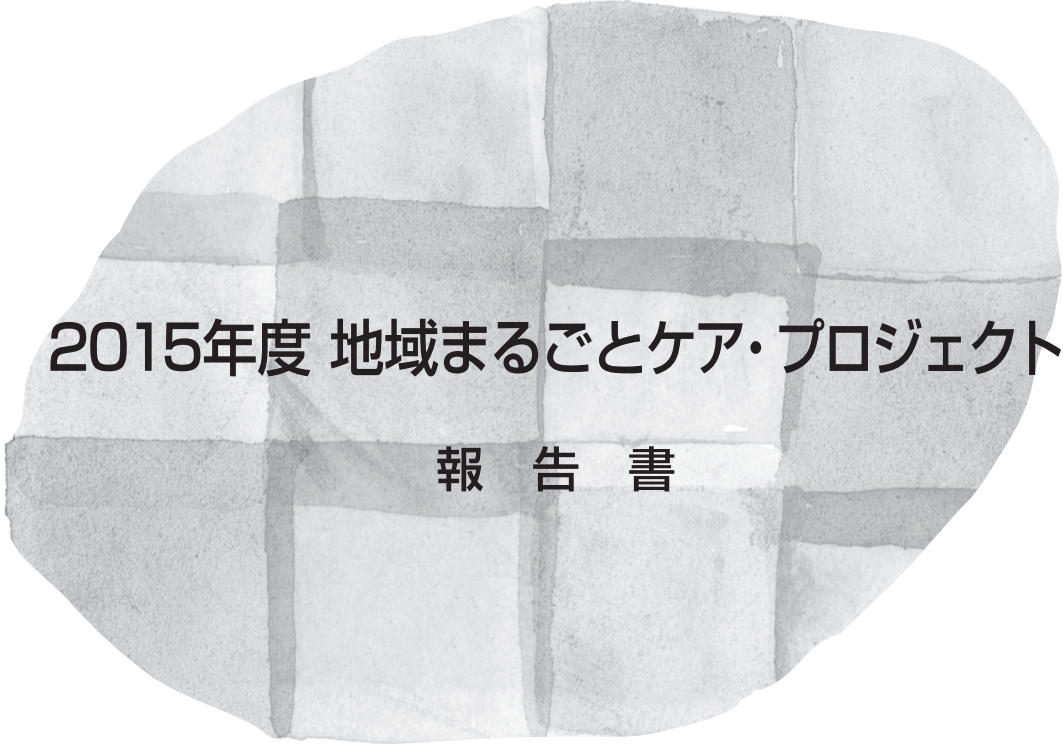
赤ちゃんから高齢の方々までが、ともに同じ地域で暮らす仲間として、何ができるのか。どうぞみなさま、ご一緒に考え、実行していきましょう。

最後に、今回、自治体の行政担当者や NPO 市民活動団体のみなさまが、その調査趣旨をご理解くださり、ヒアリング先の紹介からヒアリング日程の調整までを担ってくださったこと、2 月 7 日の報告会に多くの方々にご参加くださり、地域まるごとケア・プロジェクトに熱い思いを伝えてくださったことに、心から感謝申し上げます。

2016年3月

## もくじ

序文	1
調査の概要	7
ヒアリング調査概要	8
ヒアリング結果に基づくキーワード出し作業	10
にっぽん子育て応援団からの問題提起	12
にっぽん子育て応援団からの提案	17
その人の能力を発揮できる場の提供と工夫	18
さまざまな人を巻き込み重層的なネットワークを推進	20
その人の困りごとに寄り添うサポート・プログラムの構築	22
人間サイズの規模でつくる協働のまちづくり	24
ヒアリング調査調査票	27
ヒアリング調査結果	
北海道 北見市	30
岩手県 大船渡市	40
東京都 世田谷区	44
三重県 名張市	52
滋賀県 東近江市	58
島根県 雲南市	68
香川県 高松市	74
大分県 臼杵市	84
報告会	
基調講演	97
パネルディスカッション	103
パネリストプレゼンテーション資料	114
アンケート	126



2015年度 地域まるごとケア・プロジェクト

報 告 書



## 調査の概要

### 【企画趣旨】

地域全体の福祉を考えたとき、同じ地域で暮らすもの同士の支え合いが自然に行なわれているのが望ましく、実際に人々の暮らしを支える資源はシームレスである。高齢者対策と子ども・子育て支援対策、障がい児・者対策、生活困窮者対策など、公的制度によってそれぞれの支援メニューは分断されているが、困りごとを抱える人や家庭に求められる支援もまた、シームレスである。地域での暮らしを考えたとき、制度によって分断されたこれらを、困りごとを抱える人や家庭の実情に合わせてフレキシブルに利用できることが求められているのではないだろうか。介護保険制度から生まれた「地域包括ケア」という考え方は、介護の世界に留まらず、地域で暮らすすべての人々に広げられるべきではないか。制度によって分断された各種支援事業を、地域で暮らす人々をまるごと包み込むように利用していけるようになることこそ、地域での暮らしの実態にふさわしい仕組みになるのではないだろうか。地域包括ケアを全世代に向けてとらえ、実施していくことを＊「地域まるごとケア」と名付け、これを実現させていくために、子ども・子育て支援における利用者支援事業などの実態を把握、目指す方向性を探りながら、生活支援コーディネーターや生活困窮支援コーディネーターなど、地域での暮らしを支える他の専門職との連携についても、提案していきたい。

1年目(2015年度)は、全世代に向けた地域連携による地域まるごとケア先行事例実態把握を行ない、その調査を報告する会を開催、地域連携についての提案と周知・啓発を図る。

2年目(2016年度)は、経年的状況把握とともに、地域連携による地域まるごとケアの周知と啓発のため地域福祉人材の交流をも兼ねた勉強会を複数回、場所を変えて開催する。

3年目(2017年度)は、子育て支援コーディネーターと生活支援コーディネーターなどの連携に着手し始めた自治体を、地域まるごとケア先進自治体として調査、交流会や勉強会を開催し、全国的な普及を目指す。

初年度となる2015年度は地域包括及び子育て世代包括ケアの先進自治体8カ所に向けてヒアリング調査を行ない、それを元に地域まるごとケア体制に向けた提言をまとめ、調査報告書の作成及び報告会を開催する。

### プロジェクトメンバー

にっぽん子育て応援団運営委員

高祖常子(NPO法人児童虐待防止全国ネットワーク理事)

森原琴恵・重富健太郎(日本労働組合総連合会生活福祉局)

山田麗子(遊育編集長)

にっぽん子育て応援団事務局

青木八重子・當間紀子

公益財団法人さわやか福祉財団

澤 春生

アドバイザー

牧野カツコ(にっぽん子育て応援団運営委員 NPO法人高齢社会をよくする女性の会)

アシスタント

伊藤文香・片岡慎泰

### 地域まるごとケア

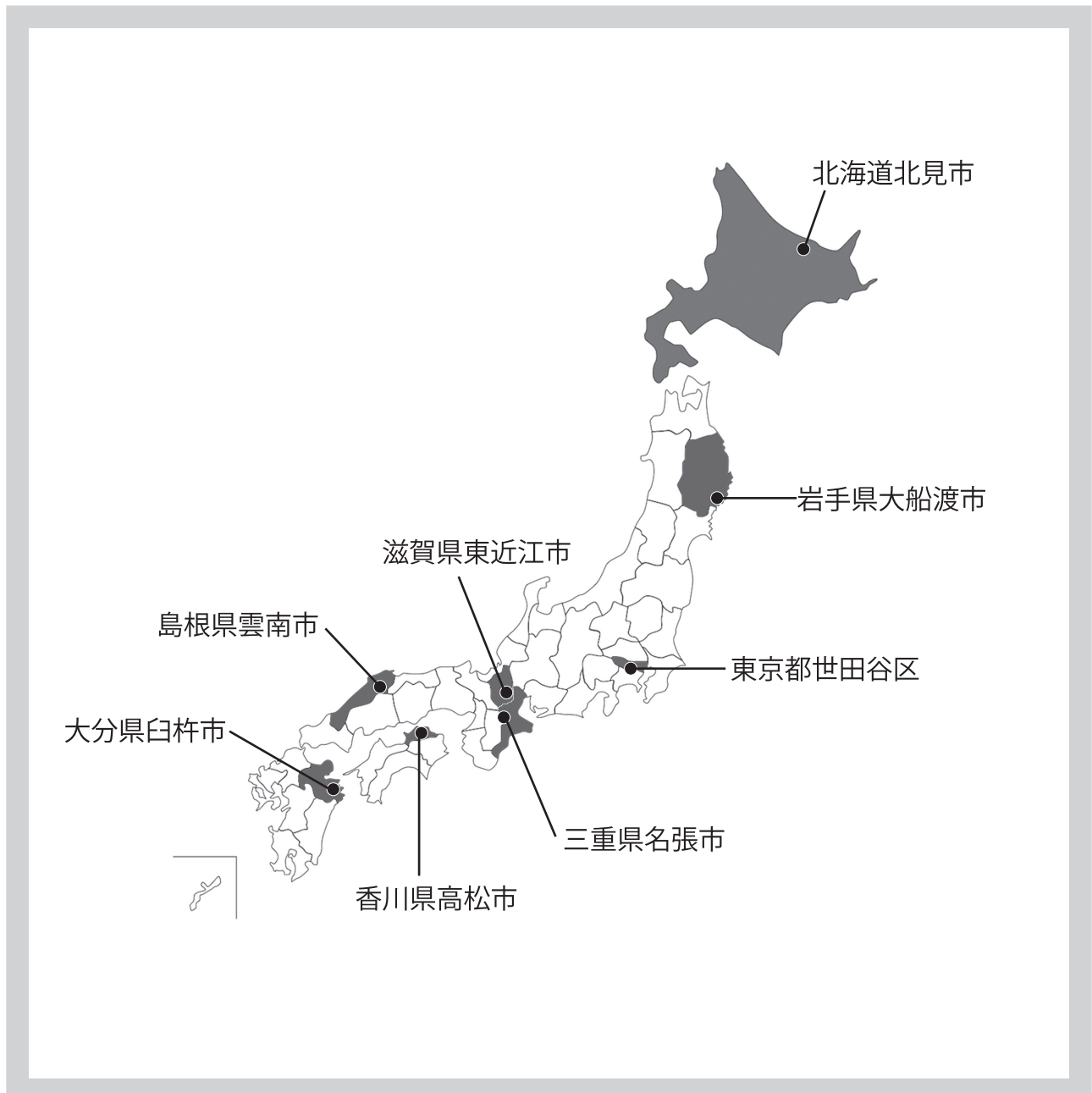
東近江市永源寺診療所所長の花戸貴司さんが、三方よし研究会が目指すものとして掲げているのが「地域まるごとケア」。「年老いても、認知症になっても、独り暮らしであっても安心して生活ができる地域」を作るには、「我々専門職が提供する「地域包括ケア」と、非専門職が支えあっている「互助」を地域の中でつなぎあわせること」、さらに「これら

のスキマをうまく埋める「地域まるごとケア」ができれば安心して生活できる地域になると信じている」。にっぽん子育て応援団では、「地域包括ケア」を赤ちゃんから高齢者まで、地域で暮らすすべての人々に向けた取り組みとしようという目標を掲げていることから、花戸さんの許可を得て、今回の3年間の取り組みで目指したい姿として、「地域まるごとケア」を使うこととした。

## 【ヒアリング調査概要】

### ☆先進自治体の実態把握調査

- ・先駆的事例候補：先行的に生活支援コーディネーター配置を行なっているかどうかと合わせ、準備調査として各自治体の状況をウェブなどで調べた。
- ・ヒアリング結果を踏まえた、各自治体の概要は別表の通り。



<p><b>1. 北海道北見市</b>  中間支援 NPOが核となってネットワークを構築。高齢・介護および障がい者支援、ひとり親住宅、一時預かりなどを組み合わせた多機能共生型施設が市内に8カ所ある。関係 NPO法人および市内の大学との連携も進んでおり、地域通貨を使った助け合いシステムも稼働中。高齢者福祉事業計画で生活支援コーディネーターの設置を明記。利用者支援事業は「特定型」。中学校区ごとに組織された地域自主組織(市民協働組織)による地域自治を進めている。</p>	<p>北見市こども未来部・健康福祉部</p> <p>NPO法人北見NPOサポートセンター  NPO法人耳をすませば  NPO法人みんとけあ  NPO法人とむての森</p>
<p><b>2. 岩手県大船渡市</b>  社会福祉協議会が子育て支援事業、利用者支援事業(基本型)、高齢者関係の支援事業を担っている。地域包括ケアに関しては、協議体として「地域助け合い協議会」を市レベル(一層)と地区レベル(二層)で設置。地域生活支援コーディネーター配置に向け協議中。地域助け合い創出研究会という勉強会も立ち上げ、先進事例のシェアとともにネットワークを構築中。</p>	<p>大船渡市生活福祉部子ども課</p> <p>社会福祉法人  大船渡市社会福祉協議会</p>
<p><b>3. 東京都世田谷区</b>  地域まるごとケア体制図作成。地域保健医療福祉総合計画では、27出張所に地域包括ケアセンター(あんしんすこやかセンター)を設置、高齢・介護のみならず、子育てや障がいなどもまるごと支える体制構築を明記。平成26年度よりモデル地区で実施。平成27年度より順次展開の予定。利用者支援は基本型・特定型。区内5カ所の子ども家庭支援センターで特定型、さらに中間支援的センター1カ所および地域子育て支援拠点5カ所の6カ所に基本型を設置する予定。産後ケアセンターなど、先駆的取り組みも実施してきた。</p>	<p>世田谷区子ども・若者部  子ども育成推進課</p> <p>NPO法人せたがや子育てネット</p>
<p><b>4. 三重県名張市</b>  地域保健福祉計画で、妊娠期からの切れ目のない支援として名張版ネウボラを明記。まちの保健室。利用者支援(母子保健型)に地域連携をプラス。担い手(看護師・介護士)も明確。元々高齢者対策のために充実させて来た地域支援体制を、子ども・子育てにも広げるべく工夫を重ね、名張市と市民“総働”のネウボラ体制を構築して来た。市内15地区に公民館を拠点とする地域協議会があり、それぞれに「まちの保健室」も設置されている。生活支援への取り組みも進められている。(小規模多機能型自治推進フォーラム呼びかけ人)</p>	<p>名張市健康福祉部健康支援室</p> <p>つつじが丘・春日丘地区  まちづくり協議会</p>
<p><b>5. 滋賀県東近江市(本家・地域まるごとケア)</b>  永源寺診療所による地域まるごとケアの提案、それを受けての東近江医療圏関係者を中心としたフラットでオープンな勉強会・三方よし研究会の開催、同じ敷地内に3つの法人がレストランやカフェ、作業所、デイケアおよび介護センターを展開する「あいとうふくしモール」など、医療・福祉系の先進的な取り組みが市民レベルで進む。生活困窮者自立支援モデル事業にいち早く手を挙げ、体制を構築、地域生活支援計画を策定、推進するなど、地域福祉全般における先進自治体。利用者支援事業は基本型で、市内4カ所の子育て支援センターに子育て支援コンシェルジュを配置。(小規模多機能型自治推進フォーラムメンバー)</p>	<p>東近江市こども未来部  こども家庭課</p> <p>あいとうふくしモール  東近江市永源寺診療所  三方よし研究会  八日市に冒険遊び場をつくる会</p>
<p><b>6. 島根県雲南市</b>  地区自主組織の「地域力」。地域振興協議会が高齢者の困りごとや子ども・子育て支援、地域振興などを地域の力で解決。住民主体で、地域ぐるみの子育て・生活支援体制づくりが進む。合併後の一体感醸成も兼ねた地域自治への取り組みは、組織化と活動拠点整備などの基盤整備の段階を終え、制度改善による活動基盤強化の段階を経て、新しい公共の創出へと向かっている。(小規模多機能型自治推進フォーラム事務局)</p>	<p>雲南市子ども政策局  子ども政策課</p> <p>NPO法人ほっと大東</p>
<p><b>7. 香川県高松市</b>  県域で、いち早く子育て支援員研修に取り組む。市内で地域子育て支援を展開する NPO法人が研修を担う。研修を担える NPOの存在は大きい。利用者支援事業は基本型。病児保育室と子育て支援拠点を併設する小児科医院、高齢者のデイケアと子育て支援拠点、産褥入院を併設する助産院という、全国でも先進的な多機能共生型支援施設がある。高齢者施策に関しては平成27年4月に高齢者保健・介護保険計画推進委員会を協議会にスライド、10月1日より生活支援コーディネーターを配置。市内44地区に地域自主組織がある。にっぽん子育て応援団自治体首長サポーター。(小規模多機能型自治推進フォーラムメンバー)</p>	<p>高松市健康福祉局  こども未来部</p> <p>NPO法人わははネット  NPO法人子育てネットひまわり  医療法人仁泉会西岡医院  NPO法人いのちの応援舎  ほっこ助産院</p>
<p><b>8. 大分県臼杵市</b>  臼杵市版ネウボラの構築および介護予防・生活支援事業などに向けて、まちづくり推進本部を庁内に立ち上げ、全庁的に協議を進めている。市内14地区にそれぞれ地域振興協議会を設置し、地域の困りごとを地域の支え合いで解決する体制づくりを進めている。市内の医療・介護関係者による地域医療・介護情報連携システム「うすき石仏ねっと」を構築し、関係者による症例研究会なども行なう。このシステムに産科と小児科も加えることを検討中。にっぽん子育て応援団自治体首長サポーター</p>	<p>臼杵市福祉保健部  福祉課子育て支援室</p> <p>下ノ江地区ふれあい協議会  社会福祉法人熊崎福祉会  福祉センターすみれ館</p>

## ヒアリング結果に基づくキーワード出し作業

ヒアリング終了後に、全メンバーで結果をシェアし、提言につなぐためのキーワードを出し合うワークを行なった

### 課 題

地域福祉、地域包括に子ども・子育て支援が入っていない。

子育て支援にはお金がつかない。

旧住民、新住民、仮住民、転勤族。

地縁づくり、組織化の困難さ。

人口規模による難しさ(人口が多過ぎても少な過ぎても困難)。

企業の支援が見えない。

## 最大の課題は子ども・子育てに関する地域の人々の理解

一連のヒアリングから見えてきたのは、やはり地域の方々に子ども・子育てのおかれた現実を知ってもらふことと、理解してもらふことの大切さ、そこに至るまでの難しさである。

小学生に向けた遊びのプログラムや、冒険遊び場運営への参加、放課後児童クラブや幼稚園の預かり保育室運営、子育てひろばの運営など、多くの地域自主組織で、地域ぐるみで子どもを育てる取り組みが行なわれており、地域の重要課題として、子ども・子育てが意識されていた。多世代交流や子育て家族の地域デビューにつながる取り組みを進めている子ども・子育て支援の現場も多い。しかし、こうした先進的な取り組みを行なうところでさえ、長年実施して来たプログラムの創設理念が失われ曲がり角に来ているなど、運営体制や現状把握に課題を抱えるケースもあった。



## 提案につながるキーワード

生涯現役＝全員参加(赤ちゃんから高齢者まで) の地域づくり。  
多世代が集う居場所を中心としたコミュニティ形成。  
地域に張り巡らされた重層的なネットワーク。  
誰もが納得、参加していると感じられる一体感の醸成。  
地域で“○○をする”合意形成。

立ち上げ時と継続、時機に合ったキーパーソンの存在。  
行政、NPO、企業、地縁団体などをつなぐコーディネーター。

子ども・子育ての現実を知って理解してもらうために、何が出来るだろうか。  
地域づくり、地域福祉を考える場合に、そこに子ども・子育て支援の視点を入れていくこと、刻々と変化する現状については、常に各方面へ働きかけ、訴え続けていくことが肝要だと考える。  
困っているのは、高齢者も障がい者も難病者も、みな同じである。多世代を巻き込むコミュニティづくりを目指せるといい。「一緒に」は無理でも、お互いを慮りながら、同じ地域で暮らしていく環境づくりが進められるとよい。  
例えば、全国で進められ始めている地域自治の取り組みや、保健福祉医療分野の関係者が職種を超えて語り合いを積み重ね連携を深めている取り組みに、子ども・子育ての視点も盛り込んでもらうよう働きかけていくのは、どうだろうか。  
初年度の調査報告では、先進自治体へのヒアリングから見えて来た課題の抽出と、問題提起を行なうこととする。  
まとめるにあたって、押さえておきたいのは、次の2つのキーワードである。

### 押さえておきたい2つのキーワード

- ・生涯現役＝全員参加の地域づくり。
- ・行政、NPO、企業、地縁団体などをつなぐコーディネーターの存在。

## にっぽん子育て応援団からの問題提起



# 子ども・子育ての課題も、 地域の課題です

### にっぽん子育て応援団の目標

すべての子どもたちが、家族の愛情に生まれ、  
また、子ども同士の積極的な関わり合いの中で  
そして、地域や社会の多くのおとなたちの慈しみの中で、  
心豊かに成長できる環境を保障すること

※「子どもは家族が育てるのか、社会が育てるのか」というとらえ方ではなく、  
子どもを真ん中において、子どもの成長にとって不可欠な、  
家族、子ども同士の関わり、地域や社会の多くの人との関わり、  
それぞれが大切な役割を果たせるよう支えるという考え方に立つことが重要です。

# 地域の課題は分野を超えて起きている

○例えば、子育て家庭と高齢者家庭の困りごとは案外似ている

👉 買い物に行けない、外出しづらい、孤立しやすい、  
食事もままならない、身の回りのことに手がまわりづらいなど

○災害時の状況も似ている

👉 避難しづらい、避難先で個別対応が必要

☆実は乳幼児家庭も災害時の要援護者

それなのに、要援護者名簿は高齢者・障がい者のみが対象。

避難所としても福祉避難所の設定はあるが、

乳幼児向けに考えている自治体は少ない。

## <参考>災害時の要援護者

- ・ 障害者(肢体不自由者、知的障害者、内部障害者、視覚障害者、聴覚障害者)
- ・ 傷病者
- ・ 体力の衰えた、あるいは認知症の高齢者(自分自身で避難が出来る高齢者は災害弱者として扱わない場合が多い)
- ・ 妊婦(健常者に比べて重い保護を必要とする)
- ・ 乳幼児・子ども(健康でも理解力・判断力が乏しい)
- ・ 外国人(日本語が分からない)
- ・ 旅行者(その場所の地理に疎い)

## 地域での子ども・子育て支援が大切な理由

# 子ども・子育ての 現実を 知ってください

## 子育てという営みには、時間も手間も、お金もかかる

- ・子ども・子育ての現場は、常に新米親が誕生し、彼らにこれまでの知見を指し示し、伝承していかななくてはならない。
- ・例えるならば、毎年新入生が入って来て、常に新しいクラス編制になる小学校や保育所、幼稚園と同じ。常に、一から人を育てて行くシステムにしないといけない。子どもは常に成長し続け、状況も刻々と変わっていくから、親もそれへの対応を迫られる。だから、一度作ってシステムが回り始めたら、それでオシマイというわけにはいかない。
- ・ただし、誰もが人生の先輩として、後輩を支える役に回ることが出来る。親同士だけでなく、地域の人々も入って、「一緒に」場を作ったり、イベントを行ったりすることで、子育ての伝承のみならず、さまざまなことを伝え合うことが出来る。

## 人の暮らしは、人の輪の中に在ってこそ安定する



- ・そのところは、子育ても介護も、障がいも難病も、誰であっても、どんな地域であっても、変わらない。





## 自分自身に必要な情報も仲間も、 自ら求めていかないと得られない現実

- ・何が必要で、どこに行けば得られるのか、お手本に巡り会えずにおとなになる。
- ・ご近所付き合いも、気軽に相談出来る相手との出会い方も、わからない。
- ・わが子を抱くまで、赤ちゃんを抱いたりおむつを替えたりしたことのない人が増えている。
- ・子どもとの暮らしは、親だけでは成り立たず、人の輪の中にあって安定する営み。
- ・かつては大家族で暮らし、地域の見守りや手助けもあったが、今はない。
- ・地域の人々に見守られ支えられて、親も子どもも育つことができる。  
今も昔も、そのところは変わらない。



## 親も子どもも、一人一人違うから

- ・妊娠・出産を経た瞬間に、ベテランさながらの親になれる人は、いない。
- ・周囲の方々に支えられ、見守られて、親になっていく。
- ・子どもは一人一人違う。上の子の子育て経験だけで、次の子の子育ては難しい。
- ・子ども一人一人に合わせた、新たなパーソナルプランが必要。



## 子育てコミュニティが子どもの命を守る

- ・虐待は、さまざまなことが複合的に絡み合って、発生する有形無形の暴力。
- ・虐待の要素：情報からの疎外、コミュニティからの孤立、経済的困難
- ・さまざまな理由から、子育て家庭が孤立しやすくなっている。
- ・産前産後の母親の置かれた状況によっても、事態は深刻に陥りやすい。
- ・コミュニティをつくらないと子どもの命に関わる状況になっている。



## 一緒に子どもとの暮らしをつくっていきましょう

- ・子どもとの暮らしは人の輪の中であって、ようやく安定する。
- ・妊娠・出産を経た瞬間に親になれる人なんていない。
- ・親も、周囲の方々の支えと見守りの中で親に育っていきます。
- ・お互い話せば、きっと分かりあえるはず。  
知り合えば、もっと楽しくなるはず。
- ・一緒に、子どもとの暮らしをつくっていきましょう。



## ともに地域で暮らす仲間です

- ・地域包括ケアに子ども・子育て家庭も、障がいも難病も、生活困難も！
  - ・地域包括ケアと子育て世代包括ケア、ともに地域で暮らす仲間を支えます。
  - ・軽度認知症の人も赤ちゃんと留守番が出来る。  
昔取った杵柄で、新米ママとパパに抱っこやおんぶ、あやし方を教えることが出来る。
- ☆なにより、乳幼児や子どもと一緒に過ごす、認知症の人は元気になれる。  
顔の見える関係の中での、子どもの笑顔、笑い声は、地域を明るくしてくれる。



一緒に地域の中で  
何が出来るか考えましょう