

令和 4(2022)年度第 1 回 大田原市生涯活躍のまち推進協議会 【会議録】

- 1 日 時 令和 4 (2022) 年 11 月 25 日 (金) 午後 1 時 30 分～2 時 40 分
- 2 場 所 大田原市役所南別館 2 階会議室 1
- 3 出席委員 9 名 (林和美会長、筒井雅治委員、田野道明委員、植木重治委員、湯浅泰正委員、谷田雅洋委員、佐藤芳昭委員、細井直人委員、鴛巢隆美委員)
- 4 事務局 益子保健福祉部長、小林高齢者幸福課長、鈴木介護管理係長、遠山高齢支援係長、小林副主幹、阿久津主査
オブザーバー 社会福祉協議会 大場地域支援係長

5 内 容

- (1) 開会・進行 小林高齢者幸福課長
- (2) あいさつ 益子保健福祉部長、林会長よりあいさつ
- (3) 議事

1) 事業の進捗状況について (資料 1) (事務局)

- ・生涯活躍のまちは、元々、国の地方創生の施策メニューの中で「CCRC (コンテンツニューイング・ケア・リタイアメント・コミュニティ)」と呼ばれていた事業であり、高齢者が健康的で活動的な生活ができて、必要に応じて生活支援も受けられる施設や地域をつくって、都市圏に住む高齢者を地方へ移住させようとする施策である。
- ・本市では、移住促進を主目的とするのではなく、この施策を利用して、地域共生社会につながる地域づくりを主目的として、大田原市版 CCRC として構想を策定し、事業を進めてきた。当初は本市と国の CCRC とは若干ずれがあったが、国の高齢者の移住促進のためだけの CCRC 施策は当時から批判があり、国でも事業名を「生涯活躍のまち」と変え、移住促進から地域づくりと変わり、現在、国では第 2 期まちひとしごと創生総合戦略の計画期間中であるが、今では、国の示す「全世代・全員活躍型のコミュニティづくり」という施策モデルと本市の進める施策内容は一致するものとなっている。現在、国の事業の位置づけは、地方創生の中でも、デジタル田園都市構想の分野に位置する施策となっている。
- ・3 ページでは、本市のこれまでの取組の経過についてまとめている。国のまち・ひと・しごと創生長期ビジョン及び総合戦略の策定を受け、平成 27 年 10 月に大田原市の長期的な人口動態を予測分析した「大田原市人口ビジョン」と将来的な人口減少に対応するための方向性や施策をまとめた「大田原市未来創造戦略」を策定、未来創造戦略の中で、市内各地域の在り方を検討した際に、介護予防の仕組みとして推進していた地域包括ケアシステムの確立、生活支援体制整備事業 (ささえ愛おたわ

ら助け合い事業)をベースとした地域づくりができないかということで、「大田原市生涯活躍のまち基本構想(大田原市版 CCRC)」を平成 29 年 3 月に策定、平成 29 年 11 月に国の地域再生計画として、「大田原市生涯活躍のまち推進事業計画」が認定され、平成 31 年 3 月に、市の具体的な事業計画として、「大田原市生涯活躍のまち基本計画」及び「生涯活躍のまち形成事業計画(市全域版)」を策定、その翌年度、基本計画の進捗状況、各地域における生涯活躍のまち形成事業計画の策定状況を評価するため、本会議を立ちあげたが、新型コロナウイルスの影響により、十分な協議が行えなかった。

- ・ 4 ページは現在の国の生涯活躍のまちの事業イメージである。国の事業は元々、高齢者の移住促進施策であったが、地方創生の取組として批判が出たために、現在は、資料にあるような地域づくりの施策へと変更され、様々な地域課題を「人の流れ」「交流・居場所」「活躍・仕事」「住まい」「健康」といった 5 項目の施策を連携させ、取組を行うことで、地域共生社会を実現させようという事業スキームになっている。本市の考え方も当初から、生涯活躍のまちは地域共生社会を実現するための地域づくりという位置づけで進めていたので、5 ページにあるように国の事業スキームにも合致するものとなっている。
- ・ 事業の方針は、地域包括ケアシステムの仕組みによる高齢者支援の取組を他分野の課題解決の手段に応用することで、地域が主体とり、地域の方々が支え合う体制を構築し、必要に応じて行政が支援を行うことで地域に暮らす人々が生まれてから最期の時まで、それぞれの役割を持って、その地域でいきいきと暮らせる環境を築くことを目標としており、その取組の一環として、地域共生社会が実現できると考えている。
- ・ 国の事業スキームに本市の状況をはめ込むと、「交流・居場所」については、各地区の第 2 層協議体の協議と課題解決の実働部隊の一つである見守り隊の活動や、ほほえみセンターやささえ愛サロンによる地域での居場所づくり等が取組として挙げられ、今後の展開としては、これらの取組の対象範囲を高齢者だけでなく、子ども、障害者、生活困窮者等にも広げ、地域の全世代において支え合いの仕組みを作ることを目指す。「活躍・仕事」として、現状、見守り隊やコミュニティスクール等の地域活動の参加や、シルバー人材センター等を活用して、定年退職後も仕事に励む高齢者も多くいる。今後の展開としては、高齢者を中心とした地域活動に子どもや若い年代の参加も促進し、世代間交流も活発にし、地域の活性化や都会からの移住者も受け入れることで、若い世代の人口流出に歯止めをかけ、新たな地域の担い手として人材育成、就労面では、シルバー人材センターの更なる充実と活性化に加え、有償ボランティア等の活動拡大を図り、地域とのかかわりを持ちながら報酬を得られる仕組みについても検討を行う。「健康」については、介護予防の取組として、各地域でのおたっしやクラブの実施や、与一いきいき体操やフレイル予防等の普及啓発を図っている。今後の展開としては、認知症予防と運動を組み合わせた「コグニサイズ」というプログラムを取り入れ、各地域での普及を図るとともに、国際医療

福祉大学と連携し、地域における高齢者の実態をデータ収集し、予防事業の検証を行い、各種事業へのフィードバックを実施する。「住まい」については、高齢者や若い世代の居住支援、空き家等情報バンクや関連する補助金の充実、空き家の活用を図っており、移住希望者に対しては、移住定住交流サロンによる移住支援や移住体験事業等を実施している。今後の展開については、「サービス付き高齢者向け住宅」、「有料老人ホーム」や未利用公有地を活用した分譲住宅の整備を検討する。「人の流れ」では、現在取り組んでいる「移住定住交流サロン」や「地域おこし協力隊」への支援継続、情報発信や各種イベント、地域の方々との連携強化により、移住希望者を受け入れ、地域における担い手としても協力いただけるような形にしていきたい。なお、これらの取組は、全てを高齢者幸福課が実施するわけではなく、市の各担当課が実施しながら情報共有、事業連携を図るものである。以上が、本市の基本計画で定めた事業の方向性となる。

<質疑無し>

2) 大田原東部地区生涯活躍のまち形成事業計画（案）について（事務局）

- ・大田原市生涯活躍のまち基本計画においては、先行事業エリア 2 か所程度をモデル地区として地域の生涯活躍のまち形成事業計画を策定し、その後全市的に順次横展開していくこととしており、第1弾は田園地域型として、令和元年度に佐久山地区をモデル地区として検討を進め、令和元年度末に佐久山地区生涯活躍のまち形成事業計画を策定した。第2弾として、まちなか型のモデル地区として、この度、大田原東部地区を設定し、現時点での生涯活躍のまち形成事業計画（案）をとりまとめた。計画の構成は、国の手引きに基づき必要な事項を記載している。
- ・区域の設定は、日常生活圏域における大田原地区全域を対象区域とし、事業にかかわる地域関係者の聴取意見の場として、生活支援体制整備事業の第2層協議体である「東部地区協議体」を活用することとした。
- ・5 ページからは対象地域の現状と課題をまとめている。高齢者人口は増加傾向から今後横ばいとなる見込みであるが、生産人口は減少していることから中心市街地の空洞化が懸念され、将来的には高齢化率は 2045 年では 37%に達する見込みとなっている。
- ・6、7 ページは東部地区協議体で話し合われた課題の洗い出し状況を記載し、①「通いの場」、②「生活支援」、③「地域資源」、④「小地域福祉活動計画」、⑤「拠点づくり」の5項目にまとめた。
- ・8 ページからは計画対象地域における事業・取組みについて記載しており、基本計画では、地域が有する3つのコア機能をベースに事業を進めることとしている。具体的に示すと、大田原東部地区においては1つ目がコミュニティ機能として自治会や地域活動を担っている団体が連携協力した地域づくり、2つ目がまちなか機能として商店街、地区公民館、トコトコおおたわら等のハードを活用した地域活動の拠

点利用、3つ目が大学等連携機能として国際医療福祉大学や県内各大学の研究活動や学生ボランティア活動との連携や民間企業からの事業提案等の連携した取組が考えられる。

- ・9ページ以降は【大田原東部地区における住民主体の取組】と【市の事業】について列挙しており、地域の取組をまとめ、そこに市の事業がどのように連携、支援できるかをまとめている。【市の事業】は基本計画で上げている事業から、大田原東部地区への影響が強いものを特にピックアップして記載している。
- ・13ページは、計画の成果目標の設定について記載しており、目標の設定は地方創生推進交付金事業申請の際に策定した地域再生計画において設定し国に提出した KPI4 項目の内の3項目を準用し、大田原東部地区の進捗状況を把握するとしている。本計画の目標達成状況については、各指標を集計の上結果を評価し、改善すべき事項の検討を行うこととする。
- ・この計画はあくまでも地域で協議を進めていくたたき台となる計画なので、今後の大田原東部地区における検討状況によって、内容を精査したうえで年度末までに計画を策定するが、引き続き、協議体による協議に合わせて事業計画はその都度変更していくこととなる。

<質 疑>

(林委員長)

年度末までに大田原東部地区も形あるものとして作るということか。

(事務局)

地域での活動をまとめているが、市の内部計画でありどこかに公表するとかではなく、基本計画に付随する実施計画としてまとめたもので、3月末までにここまで話し合いが進んだというような形で策定する。

(林委員長)

まちなかと山間地、大田原東部地区と佐久山地区との二つがモデル地区であるが、全地域にどのように広げていくかが課題となる。

(事務局)

一旦この事業自体は一区切りつくので、生活支援体制整備事業の協議体での検討状況をまとめていくというような形であえて生涯活躍のまち形成事業計画とするかは未定であるが、検討自体は進めていく。

(細井委員)

13ページ資料の KPI の数値に関して、見守り隊の年齢層についてわからないが、数値の根拠は。

(事務局)

目標値的な扱いとしており、希望的観測を含んでいる。

(細井委員)

見守り隊はすごく良い組織であるが、高齢化しているようである。隊員になるため

の年齢制限はあるのか。

(事務局)

研修を受ける必要はあるが、年齢制限は設けていない。

(細井委員)

見守り隊はキーだと思う。地域では消防団等を見守り活動に巻き込まなければどんどん高齢化してしまうので有益に拡大していただきたい。

(林会長)

小地域活動計画の中においても若者がどのように地域活動しているか、させるかという促進策が検討されている。

3) 今後の進め方について (資料3) (事務局)

- ・来年度以降、本事業は生活支援体制整備事業に統合することとし、生涯活躍のまちづくりについては、生活支援体制整備の協議において一体的に検討していくこととする。
- ・大田原市の生涯活躍のまちづくりは、最終的には、この地域共生社会の実現を目標として取り組んでいる事業となる。2 ページでは地域共生社会についての資料となり、地域共生社会とは、地域の中で、支える側と支えられる側という一方的な関係性ではなく、そこに暮らす人全員が、支える側と支えられる側のどちらにもなり、生まれてから亡くなるまで、それぞれの世代がそれぞれの立場で役割と生きがいをもって暮らせる地域、社会と言える。その支え合いの活動が、社会全体の様々な分野に波及することで、生活するうえで関係する社会活動や経済活動すべてに好循環をもたらすという仕組み作りをすることで地域社会が持続的に発展するという仕組み・考え方となっている。
- ・現在の日本では、支えられる人達に対して支える人たちが多いことを前提に成り立ってきた制度が、現在は地域社会の変化により、その理屈が成り立たなくなり、新たな社会保障の在り方を考える必要が生じてきた。そこで、支える側と支えられる側という関係を見直し、「困ったことは地域全体で支え合うという地域の在り方」を復活させることで社会保障の維持を図ろうという取組が進められている。ただし、地域においては担い手不足の状況であり、そこに住む人だけでは負担が大きすぎるので、地域共生社会の考え方では、地域住民だけではなく、民間企業やボランティア団体や NPO 法人なども分野を超えて関わり合うことで、地域全体でこの環境づくりを進めることとしており、行政もこの地域づくりを支える役割を負っている
- ・4、5 ページは具体的に支援をどう考えるかの資料となる。困っている人がいたとして、そこに対する支援は、「具体的な課題解決を目指すアプローチ」となり、本人が困っていることを取り除くために直接的な課題解決の手段を施すことになる。課題の原因が明らかで、その対応が単純な場合、一時的にお金が無くて生活できないとか怪我が治るまでの移動手段が欲しいとかは、この直接的な支援で課題は解決するが、社会においては「つながり続けることを目指すアプローチ」、間接的な支援が必

要なケースも多く見られる。直接的な給付やサービス提供等では根本的な解決に至らない場合、周りから見守る、継続的に相談に乗る、話し相手になるといった継続的につながり関わり合うといった支援が必要になることもある。現代社会における対人支援には、この2つのアプローチをその時々、状況に応じて提供することが必要となっていて、「具体的な課題解決を目指すアプローチ」は主に行政が担い、「つながり続けることを目指すアプローチ」は主に地域で担うというもので、国では、これを伴走型支援と言っている。伴走型支援を実践する上での視点について、一つは、専門職による伴走型支援、専門的な知識や技術によって課題の解決と本人への支援を行うこと、もう一つは、地域の支え合いによる緩やかな見守りによる間接的な伴走型支援となる。前者は主に行政が担い後者は主に地域が担うという、行政と地域の連携によって地域のセーフティネットを構築するという考え方になっている。これまでは、行政が中心となった直接的なセーフティネットが主となっていたが、現在の社会を取り巻く状況、多様化する地域課題を考えると、地域の力というのは必ず必要である。

- ・6、7 ページでは、地域共生社会の実現に向けて必要な体制づくりを示している。複合化・複雑化した地域課題を解決するためには、相談支援、参加支援、地域づくりに向けた支援の3つの支援を一体的に行うことが必要とされている。一つ目の相談支援は、行政において相談内容が担当業務ではなくても、一通りの事情を聞いたうえで、自ら対応できる部分に対応し、必要に応じて関係する部署につなぐこと。二つ目の参加支援は地域におけるつながりの創出、社会参加に対する支援で、社会参加を促したり、就労支援、権利擁護のための支援等。三つ目は地域づくりに向けた支援で、見守り隊の活動やほほえみセンター、ささえ愛サロン等の活動への支援、それらをつなぐ役割を担う、生活支援コーディネーターや地域包括支援センターの相談員業務がこれにあたる。これらの3つの支援を一体的に提供する体制が地域課題を解決するために必要となる。地域による支援活動を実施するにあたって必要な体制を示しており、地域住民だけでなく、行政、事業者、ボランティア団体等、解決すべき課題に関係する様々な立場の人々が協議し、それぞれの役割を持って実行することで課題解決を図る体制が地域におけるセーフティネットとなる。これらの体制づくりは、本市では、地域包括ケアシステム、生活支援体制整備事業（ささえ愛おたわら助け合い事業）として既に事業に取り組んでいるところである。平成18年の介護制度改正あたりから国では、地域包括ケアの考え方が重要視されており、本市においても、現在市内全域を12地区に分けて、生活支援体制整備事業に取り組んでおり、市全体の方向性については、第1層協議体において、平成29年度から協議を続けている。
- ・福祉分野では地域課題に対してどのように支援していくかということが主題となる。地域生活においては、福祉面での課題ばかりではなく、暮らし全般において様々な課題や欲求が出てくる。それらの対象は老若男女様々で、一見福祉に関係ないような活動や取組が福祉の支援につながることもあり、福祉の支援に対する取組が地域

内で新たなコミュニティや活躍の場を生み出すことによって、地域に暮らす人々の生きがいや活気につながることもある。分野を超えた活動の融合と地域におけるつながりの体制づくりにより、地域福祉だけでなく、地域づくり全体に効果が波及していく形が地域共生社会の最終形態だと考える。

- ・今回、生涯活躍のまちの取組について、基本計画の計画期間が一区切りつくタイミングであるので、地域包括ケアシステムの推進・生活支援体制整備事業と、そこから派生しまちづくりの面から進めてきた生涯活躍のまち事業を来年度からは統合し、生活支援体制整備事業の推進の中で、分野の枠を超えて、地域課題を解決する体制づくりを目指して、生涯活躍のまちの考え方も取り入れて推進を図ることとした。
- ・地域課題解決の体制というのは、地域包括ケアシステムの考え方をベースとしており、9 ページにあるように、現在、福祉分野では、高齢者支援における地域包括ケアシステムの仕組みを障害者、子ども・子育て家庭、生活困窮者等の支援体制に反映させ、更にこれらの支援体制を一本化しようとしており、いわゆる重層的支援と呼ばれるもので、地域の様々な課題を包括的な支援によって解決しようとするものである。既に本市においては、地域課題は地域包括支援センターや第2層協議体等において相談を受け、必要に応じてそれぞれの担当部署につなぎ、直接的な支援を行いながら、地域においては見守りなどの間接的な支援を継続的に行うといった対応ができつつあり、この支援体制を、福祉分野を超えて、地域での暮らし全般に波及させようとするのが生涯活躍のまちの考え方であり、最終的には地域共生社会につながるものと思うので、地域包括ケアシステムの深化・推進を図る中で生涯活躍のまちづくりに取り組んでいくべきものと考えている。
- ・来年度から生活支援体制整備事業に事業を一本化するが、それに伴い、本協議会も委員の皆様任期満了をもって協議を終了する。来年度以降は、「生活支援体制整備事業」における地域づくりを協議する場である「第1層協議体」での協議の中で、ご意見やご助言をいただきながら、地域づくりを進め、これまでの生活支援体制整備の協議の中に生涯活躍のまちの考え方も取り入れる形とするため、今後は改めて「生涯活躍のまち事業」についてという取扱いをせず、生涯活躍のまちは生活支援体制整備に一体化するという扱いになる。本協議会の委員の半数は第1層協議体の委員をお願いしている方々であるので、ご意見、ご助言を引き続きお願いしたい。

<質 疑>

(林委員長)

生涯活躍のまち事業は生活支援体制整備事業よりもう少し幅広い範疇であり、地域共生社会を目指すのであればもう少し範囲を広げていくことも必要だと思う。そのなかで大田原東部地区の事例で言うと、東部地区社協もしくは小地域福祉活動計画なども網羅していかないと生活支援体制整備事業では子供の問題とか生活困窮者の問題とかこういったところが課題となるのではないかと。住民の手では行うことができないと思うが関係性についてはどのようにするのか。

(事務局)

今の枠組みの中だと生活支援体制整備事業は高齢者のための事業なのでその中では難しい。協議体で話している地域の課題ではすでに高齢者の課題を飛び越えており、道路の話や自治会の枠組みなど様々な話が出ており、地域の課題がまず先行していて、今の地域包括ケアシステムでも各分野の方に広げていく形を進めるのが国の重層化なので、先々の話としてはこの重層化を図るために福祉の分野である程度一本化するような部分が出てくると思うので枠組みの中の議論はそこで行われると思われる。来年度から生活支援体制整備の中でその広い範囲をいきなり入れることはないと思われるが、そのような方向性に行ったときにこの考え方をもうすでに本市では持っているというようなイメージである。

(林委員長)

重層的支援体制整備事業は現在大田原市はやっていない。県南では地域共生推進室など各課分け隔てなく統一した取組ができています。例えばその方向になっていった時の受け皿としては生活支援体制整備事業ではなく地区社協や自治会の活動、宇都宮市などのコミュニティースクール推進協議会というかたちのものではないか。大田原市には当面受け皿がないので、生涯活躍のまちについては生活支援体制整備事業の協議体を受け皿にし、その中に住民が活躍できるというようなものを入れていくというのが着地点ということでしょうか。

(細井委員)

厚生労働省では、個別の事案を自立支援に持っていく地域ケア会議において消防や警察等が参加することは想定しており、ある市町ではできあがって適正な会議が行われているところがある。生活支援体制整備事業協議体の第1層の委員長であるが、会議でいつも思うのは、生活課題、個別課題、地域課題がでてなかなか政策形成に繋がらないのはなぜなのかということだが、実際の政策につながるような現実的な会議、この地域包括ケアシステムの土台をつくるのはすごい時間がかかるため、かなり全国の市区町村格差が相当出てきており、大田原市は栃木県でもかなり先駆的な市ですのでぜひ無限的に構築されるようなシステムを作っていたらと考える。

(事務局)

大田原市でも地域ケア会議は設置されており、個別会議、推進会議とあって政策提言、社会資源の開発まで行っている事例がある。細井委員のご要望は確かにそうだと思う。

(林委員長)

提案であるが、地域課題を見つけた時に介護の問題や高齢者の問題っていうのは大変な地域課題であるが、複合化した問題や狭間の問題など、行政においてはそういった地域行政とか重層的支援体制の相談機関なりが受けることとなるが、住民側のことを考えるとやはり住民の主体的な組織である地区社会福祉協議会とかが課題を見つけて自分たちでやれることはここまで、ここから先は行政にお願いしたいというようなことを地区ごとに進めていく必要があると思う。生涯活躍のまちや地域共生社会、地

域包括ケアが受けられるように住民の側が地区社協の小地域計画の中に少し入れられるとよい。

(4) その他（事務局）

- ・ 委員報酬の振込先の口座の変更がある場合は事務局へ申し出ていただく。

(5) 閉会

以上