

## 政務活動調査報告書

|      |   |
|------|---|
| 調査日  | 平成30年7月13日（金）   |
| 視察場所 | 東京都 江戸川区  |
| 調査項目 | 全世代を対象とした地域包括ケアシステムについて   |
| 視察者名 | 畔柳敏彦 井手瀬絹子 畑尻宣長 野島さつき   |
| 区の概要 | 面積：49.90 km <sup>2</sup> 人口：681,298人 人口密度：13,191.86人/km <sup>2</sup><br>世帯：314,797世帯 経常収支比率：73.8% 実質公債費比率：▲6.2% |

高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせる「地域包括ケアシステム」の構築が急がれています。こうした中で、高齢者だけに限らず、幅広い世代を対象とした包括ケアシステムをつくらうという動きがあります。江戸川区の現場を視察して参りました。



### <江戸川区の地域包括ケアシステム>

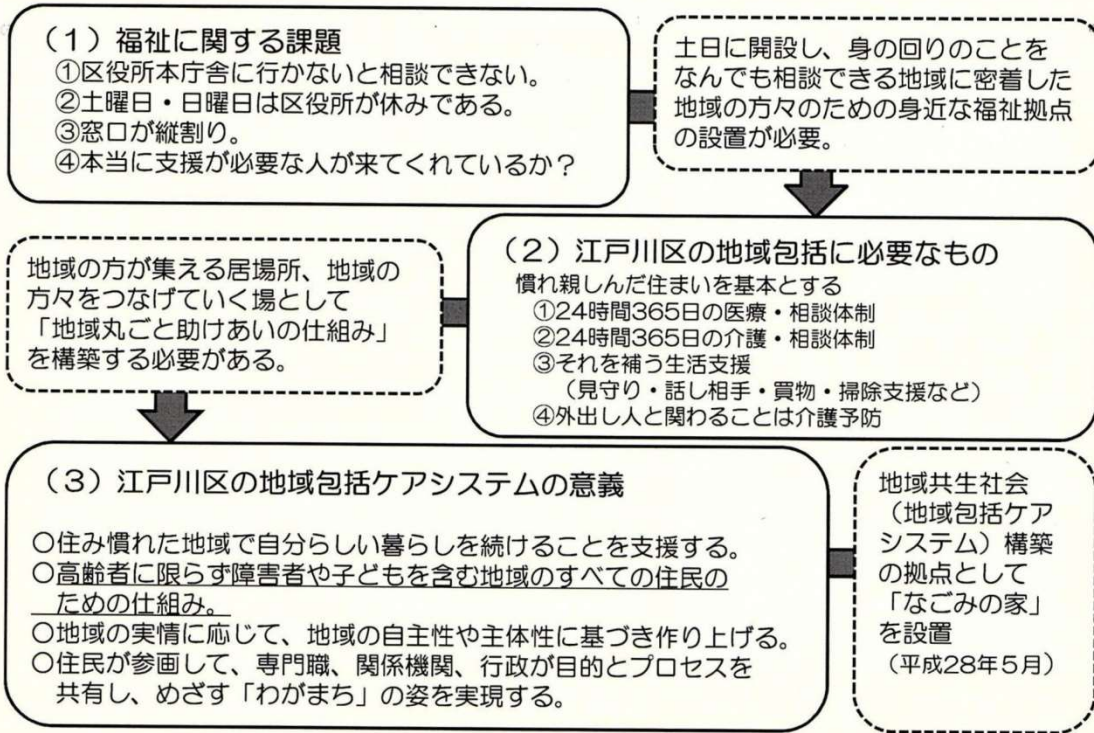
区では、長年にわたり培われてきた「地域力」を生かしながら、子どもから熟年者まで障がいの有無にとらわれず「住まい」「医療」「介護」「介護予防」「生活支援」を一体的に提供していく地域包括ケアシステムの構築を目指しています。このために、自宅から約1キロメートルの範囲に1か所、区内15か所を目安に地域の方々をつなぐ地域包括ケアシステムの拠点として、「なごみの家」を順次整備しています。

現在8か所に開設しており、地域の身近な福祉拠点となっています。

### <なごみの家構想>

平成27年4月、第6期介護保険事業計画の中で、平成37年（2025年）までに江戸川区の地域包括ケアシステムを構築することが明記され、6月から福祉部で検討を開始し、全庁で取り組むべき課題として認識をしました。8月より5つの要素（住まい・医療・介護・介護予防・日常生活支援）の観点から都市開発部・健康部を交え協議し、12月に区の考え方をまとめ、構想が決定されました。

## なごみの家設置に至る考え方（構想）



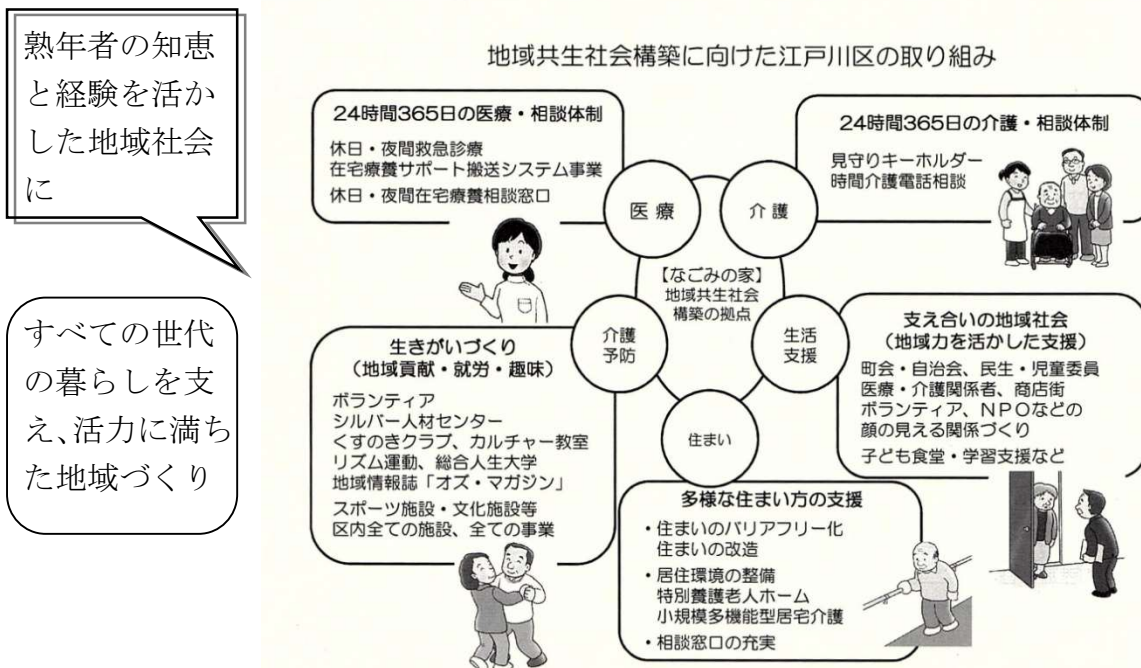
### <なごみの家の機能>

**なんでも相談**＝身近な窓口として、どんなことでも気軽に相談を。専門スタッフが対応

**地域のネットワークづくり**＝町会・自治会、医療機関、介護事業者、民生・児童委員、ボランティア、警察・消防などが協力関係を築き、支えあい、助けあいの支援

**居場所・集いの場**＝気軽に立ち寄っておしゃべりできる地域の交流の場  
お子さんへの学習支援、食事の提供

### <地域共生社会構築>



## <まとめ>

高齢社会は、人生経験豊かで多様な人材がストックされた社会である。

熟年社会を「負担」ではなく「成熟社会」として捉え、熟年者個人の「知恵・活力・経験」を大きな地域力に転換できるような地域社会の構築を目指すものである。

## <所 感>・・・畔柳敏彦

国が推進している地域包括ケアシステムは団塊の世代が75歳以上となる2025年を目安に重度な要介護状態になっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで送ることができるよう「住まい」「医療」「介護」「介護予防」「生活支援」が一体的に提供されるようシステムの構築が求められている。

江戸川区ではすでに町会・自治会や各種団体による活発なコミュニティー活動によりつくられた「地域力」が培われているようであり、以前から「総合人生大学」「ボランティアセンター」など



を通じて地域とともに共育・協働の理念のもと元気施策、地域挙げてのまちづくりに取り組んできた実績がすでにあるという。江戸川区では地域包括ケアシステムを構築するため子どもから熟年者まで障害の有無にとらわれず、「なんでも相談」「地域のネットワークをつなげる」「子どもから熟年者まで誰もが集える交友の場」として利用できるように、自宅から1キロメートルの範囲内1箇所、区内15ヶ所を目安に「なごみの家」を順次開設し、現在8か所で事業が展開されている。この「なごみの家」では子ども食堂と名付けるところ、「なごみの家食堂」として子供に限らず、高齢者のみの参加もできるようにしている。月に1回の開催で大人300円、こども100円の利用であります。学習支援も毎週土曜日開催し終了後は軽食が提供されている。

この事業を展開するため30年より区が社会福祉協議会に委託し、社会福祉協議会が公募して社会福祉法人や学校法人へ委託されるという運営形態である。

ちなみに、社旗福祉協議会直営のなごみの家の人員配置は常勤 CSW1人、非常勤 CSW1人、管理スタッフ複数配置して元民生・児童委員や元リズム運動指導員、看護職も元市職員の看護師・保健師を配置している。

江戸川区は面積:49.1km<sup>2</sup>と民家など集約されており、理想的な居場所等の配置ができると思われる。地域包括ケアを実現するには本市は地理的規模が大きすぎる点をいかに効率的に対応できるかが課題であると考えます。

嘆いていてもいけないが、全世代型包括センターの必要性は変わらないため、一番効率の良い地域(市街地)を選択してモデルをつくりあげること。山村地域や民家が分散しているところはどんな形がよいのか、その地域特性に応じ、地域住民などとも話し合いながら進めていく必要があると思う。

## <所 感>・・・井手瀬絹子

国は昨年9月、介護、保育、障がい者や生活困窮者への支援などの福祉サービスを、一体的に提供する仕組みづくりに向けたビジョンを策定。様々な福祉ニーズに応える「全世代・全対象型」の支援をするため、全ての生活相談をワンストップで受け付ける窓口を自治体ごとに整備する事などを盛り込みました。さらに、今年3月には、高齢者、障がい者、子どもが、ワンストップで総合的にサービスが受けられるよう、制度の人員や設備の基準を明確化したガイドラインをまとめました。

今回視察調査させていただきました、江戸川区の、全世代を対象とした地域包括ケアシステムの取り組みである「なごみの家」は、こうした国の方針と一致した先駆的な取り組みで、今後の本市の参考として勉強させていただきました。

この先駆的な取り組みの背景として、江戸川区には、町会・自治会・や各種団体による長年にわたる活発なコミュニティ活動によりつくられた素晴らしい「地域力」が培われていることがあります。区では、この「地域力」を地域住民とともに活かしながら、子どもから熟年者まで障がいの有無にとらわれず「住まい」「医療」「介護」「介護予防」「生活支援」を一体的に提供していく地域包括ケアシステムの構築を目指しています。

そのために、自宅から約1キロメートルの範囲（区内33中学校＝2つの中学校区域で1か所）に1か所、現在8か所設置済みで2025年までに15か所を目安に地域住民をつなぐ地域包括ケアシステムの拠点として、2018年5月から「なごみの家」を順次整備しています。その上に、将来的には15か所にプラス、サテライトの設置も視野に入れていると、自信をもって語られる姿に驚きを感じると同時に「地域力」の強さを見せつけられた思いでした。

設置・運営は区から委託を受けた区社会福祉協議会が担当、「なごみの家」の主な機能は、①なんでも相談②交流の場③地域のネットワークづくりです。このような3つの機能を併せ持つ拠点は全国的にも珍しいといことです。なんでも相談はCSWや看護師、保健師の資格を持つスタッフ5人程度が常駐し無料で相談を受けていますが、特に目を瞞ることは、相談を受けるだけではなく、区が災害時要援護者名簿を活用して、スタッフが周辺地域の対象者を訪問している点です。訪問した「松江北」では対象者が1654人、CSW2名を基本に全員を訪問されています。岡崎市でも災害時要援護者の登録をおこなっています。学区の民生委員、総代が掌握されてはいますが、全員の訪問は難しいこともあります。CSWという資格を持った「なごみの家」の人と地元からの双方で確実な訪問ができれば、災害時の支援がさらに円滑に進むと考えられます。区では、従来からの医療や介護、生活上の悩みなどを相談できる窓口を設けてはいますが、対象者を絞っていたり、一部地域に限定した制度となっていました。「なごみの家」はこうした縦割り制度の縦糸に、横割り制度の横糸を織りなす役割もあり、大いに見習いたい取り組みと思います。

また、各なごみの家で月1回「子ども食堂」を開催しています。平成30年度より、対象者を子どもに限らず、高齢者のみの参加も可とし、「子ども食堂」から「なごみの家食堂」としています。（参加費大人300円、子ども100円）松江北では、登録ボランティアが50名、「地域の子どもの地域で育てる」とのコンセプトで定員15名に対し、地域のボランテ

ィア 7~8 名で食事の準備をして、毎月 1 回交流していました。申し込みニーズが多く、抽選をしているとうかがいました。食料の調達には都内で立ち上げている子ども食堂の食料をお互いに調達しあっているとも伺いました。その上に、昨年 7 月から毎週土曜日に、NPO 法人に委託し、高校生までを対象にした無料の学習支援も実施、学習後にはおにぎり程度の軽食も提供しています。食堂と学習支援は現在 4 か所で開催、まさに、「全世代・全対象型」の取り組みであり、その場所が自宅から 1 キロメートルに範囲にあるという、理想的な取り組みです。

東京都という地の利・人材という地域資源は言うまでもありませんが、お話をお聞きして感じたことは、「なごみの家」の使命が「地域丸ごと支え合いの仕組み」を作る事……と。

トップダウンから始まったそうですが、区を挙げて、スタッフの皆さんと地域住民が資源を活かして作り上げていること、仕組みづくりに温かい心が脈々と流れていることを学ばせていただきました。大変参考になりました。

### <所 感>・・・畑尻宣長

江戸川区の全世代を対象とした地域包括ケアシステムについて学ばせて頂きました。第 6 期介護保険事業計画の中で、2025 年までに区の地域包括ケアシステムを構築すると明記され、平成 27 年から検討が開始されました。その中で、全庁で取り組むべき課題として認識されたところから、考え方、進め方の参考になると思えました。構想を考えていく中では、5 つの要素から都市開発部、健康部を交えて協議がスタートさ



れます。もちろん介護・医療・看護を意識したものになっています。本市に足りない部分だと思えました。今、やっとスマートウェルネスシティの考え方が少しずつ浸透され始めていますが、まだまだ、部を超えての連携が出来ていません。もちろん、地域包括ケアシステム

を構築するために、進められています。全世代包括はモデル地区で始まったところであり、今年で 2 年目にあたりますが、モデル地区での成果が出ていないように思われます。それはひとえに、縦割りの弊害だと思っています。もっと、各部署の連携によるシステムを構築しなくてはならないと、江戸川区の取り組みを学んで感じました。

江戸川区のなごみの家の設置までの経緯についてですが、まずは、福祉に対する課題を抽出し、その中でも、土日に開設し、身の回りのことを何でも相



談できる地域に密着した地域の方々のための身近な福祉拠点の設置が必要だとの結論に至りました。そこで、医師会の協力のもと24H対応の医療の相談体制、さらに2カ所の事業所の協力のもとでの24H対応の介護の相談体制を構築。また、それを補う生活支援として、見守り、話し相手、買い物、掃除支援などを行い、外出して人と関わることを支援する介護予防に来てもらいます。それが、「地域まるごと助け合いの仕組み」として構築されました。地域包括ケアシステムの拠点として「なごみの家」が設置されました。地域との共生を目指し、高齢者に限らず障がい者や子どもを含む地域を丸ごと包括した拠点として始めました。実際、このような話を市役所で伺った後、「なごみの家」に寄らせて頂きました。そこで、働いている方々にもお話を聞くことが出来ました。

拠点は、空き店舗対策として商店街の空き店舗を活用するとありましたが、寄らせて頂いた「なごみの家」は、以前は、歯科医院だったそうです。そこを改装して「なごみの家」をはじめられたようです。しっかり手すりなど、バリアフリーも考慮し、トイレも広めに改装するなど、配慮がされていました。この「なごみの家」では、なごみの家食堂(子ども食堂)も行われたり、学習支援の場所としても活用されています。どちらとも参加者が増えているところを見ると、通ってくる子どもたちにとって利用しやすいものになっているのだと感じました。

江戸川区の取り組みとして、医療、介護ともバックアップ体制が、医師会などの協力で構築されていること、それだけでなく介護予防に関しては、生きがいづくりとしての地域貢献、就労、趣味と幅広くチャンネルを用意したり、しっかり機能していることが、学ぶべき点であると感じました。



さらに、支えあいの地域社会として、町会、自治会をはじめとする地域の資源を活用しているようにも見えました。商店街の寄り合いには「なごみの家」の代表もしっかり参加し、役をもらい活動しています。そういった地域のつながりを進んで求めていく姿勢にも感銘を受けました。そういった人材育成もこれからは必要な要素だと思います。この江戸川区の取り組みは、表面だけをみると、本市にも取り組んでいることありますが、実際、どのような効果をもたらしているかを見ていくと、大きな開きがあるように思います。今後、本市にもこのような考えのもと、全世代を包括できるようなケアシステムを構築していく必要性があります。しっかり提案し進めていきたいと考えています。

### <所感>・・・野島さつき

現在、国は年齢や障がいの有無等にかかわらず、全ての人が自分らしく、それぞれに役割をもちながら社会参加できる「地域共生社会」の実現について、2020年代初頭の全面展開を目指しており、先般公布された一括法案である「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」においては、社会福祉法の改正も行われ、市町村は「地

域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする」旨定められました。

江戸川区では、いち早く取り組みを進めており、誰もが住み慣れた地域で、安心して自分らしい暮らしを続けることができるよう、「住まい・医療・介護・介護予防・生活支援」を地域で一体的に提供する地域包括ケアシステムの拠点として「なごみの家」を開設し、「なんでも相談」や「地域ネットワークづくり」「居場所・通いの場づくり」を行っています。設置・運営は、区から委託を受けた社会福祉協議会が担当しており、コミュニティーソーシャルワーカーや看護師、保健師資格を持つスタッフ5人程度が常駐し、無料で相談を受け付けたり、災害時要支援者名簿を基に作成した「見守り名簿」を活用して、スタッフが周辺地域の対象者の訪問活動も行っています。「地域のネットワークづくり」では、「地域支援会議」を立ち上げ、医師会などの医療・介護事業者、町会・自治会、民生・児童委員らが集まり、地域の課題解決に向けて、話し合いを進めています。その中から、地域住民向けの勉強会として、認知症や発達障がいについての講演会やお薬相談会、見守り支援活動セミナーなどを開催し、多くの皆さんの参加があったそうです。

地域の支えあいのエピソードに、若いお母さんが保育園に通う娘のために浴衣を縫い始めたが、良く判らなかつたので、「なごみの家」に行ったところ、来所中の年配女性が教えてくれ、見事完成に至ったとのことで、世代を超えた交流が自然な形でできたそうです。支える人と支えられる人が相互に助け合うような多世代循環型の「地域まるごと支えあいの仕組み」を作っていくことが、「なごみの家」の使命だといいます。

包括的支援体制の構築と地域力強化の推進がこれからの課題だそうです。東京の下町という環境が本市とは大きく違いますが、昔ながらの地域共同体の残るところもまだまだあります。本市においても、額田地域で福祉総合相談窓口が設置され、コミュニティー・ソーシャルワーカーを1名配置しました。民生委員や学区福祉委員会などへのアウトリーチ、すなわち自ら出向いて働きかけを行う機能や窓口運営の取りまとめ機能を強化し、地域生活課題の解決のための支援を包括的に提供するための体制整備を行いました。まだ始まったばかりですが、窓口で「待つ」のではなく、相談事がなくても集いの場として皆さんが通って来られるよう工夫を凝らし、地域の特性に合わせた支援方法を検証していく必要性を感じました。「地域共生社会」は一長一短にできるものではありませんが、人と人との関わりを大切にし、少しずつでも「他人事を我が事に」してもらえる地域社会の構築に尽力していきたいと思えます。

以上