

Report レポート

(一財)北海道開発協会「北海道における地域コミュニティに関する調査研究」レポート③

人のつながりの創出を軸とした “老々予防”の試み —池田町の取り組みを事例に—



小内 純子 (おない じゆんこ)

札幌学院大学法学部 教授

長野県出身。北海道大学教育学部大学院教育学研究科博士後期課程単位修得満期退学。1992年に札幌学院大学社会情報学部専任講師に着任し、1995年助教授、2003年教授となり、2017年4月から現職。専門は地域社会学、地域メディア論。著書に『協働型集落活動の現状と展望』（共編著、農山漁村文化協会、2017年）、『北海道農村社会のゆくえ』（共編著、農林統計出版、2019年）など。

北海道では、過疎化や家族形態の多様化などを背景に、地域コミュニティによる共助の取り組みやセーフティネットの役割が増してきています。当協会では、地域課題の解決に向けた支援方策の提言に向けて「北海道における地域コミュニティに関する調査研究」に着手しました。

研究会では、構成メンバーであるそれぞれの委員がこれまで行ってきた調査研究の成果等をもとに議論を深めています。これらの内容を委員からの報告を中心に皆様にお届けします。

1 はじめに

北海道において高齢化・過疎化の動きが加速しています。とりわけ周辺部に位置する自治体ほど深刻な状況にあります。本稿が対象とする十勝の池田町は、2023年1月現在の人口が6,123人で、高齢化率44.2%、後期高齢化率25.9%と、いずれも十勝圏の19市町村中

トップという状況にあります。全道でも高齢化率は179市町村中29位で、将来予測では2045年には、人口3,195人、高齢化率60.9%という数字がはじき出されています。

このような状況のなかで、社会福祉協議会（以下、「社協」という）と町が協力して、2000年代初めから、介護予防・日常生活支援総合事業を積極的に展開し、人のつながりの創出を軸に「老々予防」に力を入れてきました。その成果は確実に数字になって現れており、介護予防サービス給付費は、2012年から2018年にかけて61%減少し、第8期介護保険事業計画（2021～2023年）では、保険料の減額幅が全道一位となりました。

コロナ禍の影響を最小限に食い止めながら、現在まで15年以上続いている池田町の試みは、地域コミュニティのあり方にも大きな影響を及ぼしています。本稿では、この間の歩みを振り返ることで、その成果と課題について検討していきます。池田町は多様な活動に取り組んでいますが、その主なものに、①ふまねっと運動*、②LOREN支えあいパートナー事業、③町民活動支援ルームの整備とサロン活動の充実、④通いの場への移動手段の確保の4つがあります。以下ではそれぞれの事業についてみていきます。

2 活動の基盤としての“ふまねっと運動”

池田町におけるキーパーソンの1人である佐藤智彦さん（池田町社協事務局長）によると、全取り組みの基盤をなすのは、ふまねっと運動であるといいます。佐藤さんと「ふまねっと」の出会いは、ケアマネジャー時代の2006年6月に参加した研修会でした。それまでの経験から将来的には介護予防が重要になると確信していた佐藤さんは、「ふまねっと」をツールとした予防事業に取り組むたいと考えました。

導入にあたっては、地域住民が主体的に運営する仕組みづくりを重視しました。そのため、まずは社協の職員と町内会連合会の役員で発祥の地・釧路へ出向き「ふまねっと」を体験し、役員たちの賛同を得て、町内会連合会を中心に導入することを決定します。次に行ったのが運営体制の整備です。ふまねっと運動の実践は、各地区会館（集会所）で行いますが、その運営を担う体制づくりのために、①ふまねっとサポーター

*

「ふまねっと」は、2004年11月北海道教育大学釧路校の身体スポーツ領域の授業のなかで北澤一利教授と学生により開発され、地域住民対象の健康教室で取り入れられるようになったものである。「ふまねっと運動」とは、50センチ四方のマス目でできた大きな網を床に敷き、この網を踏まないようにゆっくり慎重に歩く運動で、身体と頭脳の両方を使うため介護予防の効果が高いといわれる。

制度と②住民活動支援員制度を導入します。

ふまねっとサポーターとは、養成講座（1日）を受けた会員で、受講希望者にふまねっと運動を指導するインストラクターです。2007年4月には、「ふまねっとサポーターズいけだ」が結成されています。設立当初のサポーター数は45人（男性21人、女性24人）で平均年齢63歳でした。町内会連合会が中心となったため初期には男性の比率が高くなっています。サポーターはローテーションを組んで、ふまねっと運動を行う会場へ毎回2、3人で出向きます。これはボランティア活動ですが、1回参加するごとにポイントが1点付与され、50ポイント（上限）が貯まると町内限定使用の「ワインスタンプ商品券」5千円分が年1回だけ支給されます。また、2018年4月には、サポーターを会場までタクシーで送迎する制度が導入されています。サポーターの数は、コロナ禍を経た2024年4月現在も40人（男性6人、女性34人）を確保していますが、高齢化（平均年齢75歳）と男性比率が低下してきている状況がみられます。

もう1つの住民活動支援員制度は2013年に導入されました。住民活動支援員は、社協の非常勤職員で、住民活動の現場に派遣されます。子育て中の主婦などを中心に20～50代の女性が7～8人程度採用されており、「ふまねっと」の会場にも1人派遣され、会場の安全管理や記録の作成等、運営全体をサポートします。ただし、ふまねっと運動を指導することはなく、サポーターとの役割分担は明確です。

表は、ふまねっと健康教室の実績（2019～2023年）を示したものです。コロナ禍の2020年、2021年は、開催数、会場数、延べ参加者数（サポーターを含む）のいずれも減少していますが、それでもなんとか継続し

表 ふまねっと健康教室の実績

	開催数	会場数	延べ参加者数*（人）			男性比率（%）
			男性	女性	合計	
2019年	230	20	684	2,540	3,224	21.2
2020年	152	14	256	1,076	1,332	19.2
2021年	134	14	231	1,292	1,523	15.2
2022年	219	16	321	2,258	2,579	12.4
2023年	213	17	331	2,395	2,726	12.1

資料：池田町社会福祉協議会提供資料

*延べ参加者数にはサポーターの数も含まれる

ていた様子が窺われます。コロナ禍明けの2022年、2023年と少しずつ回復しており、コロナ禍前の水準に近づきつつありますが、男性参加者の戻りが遅れている点が気になります。

3 老人クラブと取り組む“LOREN支えあいパートナー事業”

次のLOREN支えあいパートナー事業は、2016年5月からスタートしました。前年度に生活支援体制整備事業を町から受託したこともあり、活動の幅を広げていきます。LORENとは、池田町老人クラブ連合会の略称「老連」からきており、老人クラブと一緒に取り組む事業です。池田町社協は、1996年以来、池田町老人クラブ連合会の事務局を担っており、この試みを通じて老人クラブ組織の再編・強化も目指していました。

LOREN支えあいパートナー事業には、①高齢者が高齢者をサポートする互助組織の構築と②高齢者自身の学習機会の創出という2つのねらいがありました。具体的には、高齢者のちょっとした困りごとを、他の高齢者がお手伝いする仕組みのことで、老人クラブ連合会が実施主体で、この事業推進のために結成された「LOREN支えあいパートナー会」が運営を担っています。

サービスの利用者は、「LORENの会員、あるいは当該事業の目的に賛同し、あらかじめ登録した人」で、利用できるサービスは、ゴミ出し、買い物代行、掃除、家屋や電気製品の簡易な修理、庭・畑等の手入れ、衣類の洗濯や補修、代筆等で、1日1時間程度の軽微なものに限られています。利用料金は、サービスの提供者1人につき30分200円で、代金は事前に社協で購入したチケットで支払うことになっています。

サービスの提供者は登録制で、サービスを提供した人には、対価として30分につき250円が前出の「ワインスタンプ商品券」で支払われます。利用料金との差額50円は「LOREN支えあいパートナー会」から出ています。この事業の実績は、2017年で、相談件数5件、利用件数8件、サービス提供者8人、家事援助延べ97回、話し相手延べ5回という状況です。

もう1つ、LOREN支えあいパートナー事業には、高齢者自身の学習機会の創出という役割があります。社協では、LOREN支えあいパートナー養成講座をできるだけ多くの高齢者に受講してもらうことで、高齢者自身に高齢者福祉・地域福祉の現状や課題を理解してもらうことを重視しています。受講は、サービスを提供する側だけではなく、利用する側も含めて広く呼びかけられます。養成講座は、現在は1日5時間(当初は2日10時間)で行われ、講座内容は、介護保険制度、ケアプランの実際、高齢者の特徴と対応、訪問マナー、ボランティア活動の基本、支えあいパートナー制度などから構成されており、受講料は無料で、何回受講してもよいとなっています。2015年11月から2018年3月の間に養成講座を受講したのは、老人クラブ会員804人のうち245人(30.5%)でした。ただし、高齢者中心の活動のため、直ちにコロナ禍以前の活動に戻ることは難しく、現在もまだ活動は停滞しています。

4 町内活動支援ルームの整備とサロン活動の充実

以上のように活動の幅を広げる一方で、活動の場の確保にも力を入れており、ROCOCOの愛称(語源は心)で親しまれている2つの町民活動支援ルームを整備しています。ROCOCO本店と呼ばれる1号店は、2010年に社協の建物内に併設された定員16人ほどの小さなスペースです。平日には、コーヒーなどを飲みながらくつろぐROCOCOサロンをはじめ、くもん脳トレ健康教室、ふれあいマーじゃんサロン、再生ボランティアサロン、卓上サロン(囲碁、将棋等)、天声人語茶論など、様々なサロンが開かれ、住民は思い思いのサロンに参加しています。2017年には年間延べ4,000人が利用したという実績があります(写真1)。

一方、ROCOCO2号店は、2018年に町内の総合スーパー2階の全フロアを社協が借りてオープンしました。「室内公園」と形容されるように、広いスペースが確保されており、フィットネス機器4台やエルダースystem(介護予防・健康増進コンテンツ配信システム)を搭載したカラオケ機材が設置されているほか、



写真1 ROCOCO本店の様子
(左:ROCOCOサロン、右:ふれあいマーじゃんサロン)



写真2 ROCOCO2号店の様子
(左:エルダー健康教室、右:フロアカーリング)

<https://www.iked-shakyo.jp/jigyuu/fukushi/#2gouten-salon>

ダーツサロン、吹矢サロン、ふまねっとカフェ、太極拳教室、エルダー健康教室、ウォーキング、ボッチャ、フロアカーリングなど、主に運動系のサロンが開催されています。冬でも開放感ある広いスペースで体を動かすことができる貴重な場となっています(写真2)。

両施設とも、原則無料で利用することができ、ここでも住民活動支援員がサポート役を務めています。

5 通いの場への移動手段の確保

最後に通いの場への「足」の確保です。社協が提供している様々な活動に参加するためには、ROCOCO本店や2号店をはじめ地区会館などの活動の場へ通うための「足」の確保は必須条件です。これまで社協では、2014年にコミュニティバス(以下、「コミバス」という)、2016年に予約制乗合タクシー、支え合いバスと、移動手段を次々に導入してきました。

コミバスは、地区会館、公共機関、スーパー、温泉、サロン等、高齢者の活動拠点を繋ぐもので、市街地で運行されており、ROCOCO本店がターミナルとなっています。片道循環で1日7便運行、路線上であればどこでも乗り降り可能なフリー乗車制をとっており、運賃は大人1回100円です。延べ乗車人数は、2014年度の4,975人から2020年の8,752人へと確実に増加して

います。

予約制乗合タクシーと支え合いバスは、農村部と市街地や農村部内部で用いられており、コミバス経路以外の移動手段となっています。老人クラブの例会やサロンへの参加のために利用されており、費用の一部には社協（町から受託）からの援助金が充てられています。

6 池田町の取り組みから学ぶべき点と課題

以上、4つの事業から池田町の取り組みについてみてきました。最後に、この先進的な事例から何を学ぶことができるのかという点について考えてみたいと思います。

第1に、社協と利用者の間に配置されている多様な「つなぐ人材」の存在の重要性があげられます。社協の常勤職員だけでは、増加する高齢者のニーズに十分応えることはできません。そのため、社協では、住民のなかから住民活動支援員（非常勤職員）、ふまねっとサポーター、LOREN支えあいパートナーなどとして協力を募り、「つなぐ人材」として配置し、活動の幅を広げています。また、「つなぐ人材」に占める高齢者の比率も高いのですが、彼女/彼らの活動にみるパワーには目を見張るものがあり、「つなぐ人材」自身にとっても介護予防の機会になっていることがわかります。

第2に、人と人をつなぎ、互助の仕組みをつくる際に、誰かに過度に依存する構造をつくらないことを重視している点があります。社協の職員は伴走者に徹する姿勢を貫いています。例えば、社協の職員は、常勤・非常勤を問わずふまねっと運動の指導には一切関わりません。それは、ふまねっと運動の指導はふまねっとサポーターの主体的活動に委ねるため、運営をサポートする住民活動支援員との役割分担は明確です。

また、高齢者自身が学習することを重視している点も利用者の自立を促すという目的があります。つまり当事者である高齢者自身が現状を正確に理解し、自分たちのできることを自覚することは、互助組織の主体的な担い手を育てるという点で必要不可欠なことと考えています。社協では、「LOREN支えあいパートナー事業によって助け合いが生まれることは副産物にすぎない」とさえ考えており、むしろ高齢者に学びの機会を提供することをより重視しています。

依存する関係が固定化すると、疲労や不満が蓄積し、活動の継続を難しくすることになります。「依存する構造」をできるだけ作らないということが、活動の理念として確立され、すべての事業に浸透しており、そこにブレがない点が非常に評価できると思います。

第3に、行政と良好な関係を保ちつつ長期的な視点に立って事業を行っている点があります。社協中心の活動は担当者が異動することが少ないため事業を継続する点でプラスに作用しており、町の福祉課の担当者とは週1回の会議で情報共有を図っています。コロナ禍をはさみながらも15年以上にわたって活動が継続した裏には、このように行政と意思統一を図りながら、常に現状分析を行い、先を見て事業を行っている点があげられます。現在、社協では、高齢者支援アプリ（「まちたっぷ」「サボたっぷ」）の開発・導入を検討しています。今の40代、50代が高齢者の仲間入りをする頃には、「高齢者は情報機器の扱いに慣れていない」という状況はかなり解消されていることを考えると、こうした試みはさらなる高齢化率の上昇を見越した重要なチャレンジといえます。

もちろん池田町の取り組みにも課題はあります。1つは、男性参加者が少ないという点です。町内会連合会を中心に始まったため初期段階には男性参加者は多かったのですが、時が経つにつれて減少し、コロナ禍以降もその回復状況は芳しくありません。この点に関しては、サロンの内容などに男性が参加しやすいものを増やしていくことなどが検討されています。実際、卓上サロンやふれあいマージャンには男性参加者も多いですし、現在検討している運転ボランティアの導入に関しても男性の関心が高いということでした。

2つめに、これだけの仕組みを高齢者だけの利用にとどめず、他の世代にも拡大していくことも今後は重要と思われます。特に、少子化対策への利用可能性は大きいように思います。子育てで孤立しがちな親たちの利用がさらに進むことで、「子育てしやすい町」という評価も生まれてくるでしょう。それには行政のリーダーシップも求められてきます。

今後のさらなる取り組みに期待したいと思います。