

生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）に関する文献研究

黒宮 亜希子

A Literature Study on Living Support Coordinators

Akiko KUROMIYA

Abstract

Since the revision of Long-term Care Insurance (Kaigo Hoken Seido) in 2015, "Living Support Coordinators" (Seikatsu Shien Coordinator) have been placed in many municipalities. The main roles of Living Support Coordinators are to coordinate with Living Support Services (Seikatsu Shien Services) with residents who need these services in daily life, and to strengthen mutual help networks among residents in their local communities. This paper aims to clarify their current situation and subjects for the future of Living Support Coordinators through a literature review. A research report published from The NTT Data Institute of Management Consulting, Inc. (2019) has shown that 89.9% of Japan's municipalities have already introduced Living Support Coordinators at "The First Level Area" (Dai ichi sou). Living Support Coordinators who are in charge of "The First Level Area" (Dai ichi sou) act over the whole region of their cities, and the research report described above indicated that 42.7% of them belong to Municipal Councils of Social Welfare (Shi Chou Son Shakai Fukushi Kyougi Kai). As a result, it was found that qualitative research targeting Living Support Coordinators themselves is very rare at this time. Hence, qualitative research on Living Support Coordinators is necessary to verify their practical tasks and roles in communities which will be expanded and more valuable in the near future.

Key words : Living Support Coordinators, Living Support Services, Previous Study, Literature Study

キーワード : 生活支援コーディネーター, 生活支援サービス, 先行研究レビュー

1. 研究の背景

自分らしい暮らしを、住み慣れた地域で続けることが出来ることを目標とする「地域包括ケアシステム」

の推進が叫ばれて久しい。地域包括ケアシステムを構成する5つの要素は、「住まい」、「医療」、「介護」、「介護予防」、「生活支援」であり、これらが地域内で一体的に提供される環境を整備することが求められている

のは周知の事実である。特に第1次ベビーブーム世代が75歳後期高齢者となる2025年は、介護や医療の社会的な負担が大きくなることが予測されていることから、「2025年問題」として国を挙げて対策を進めている。

そもそも地域包括ケアシステムの構築は、本人とその家族による「自助」を基盤として、地域における近隣住民同士の助け合い「互助」、介護保険に代表される社会保険制度による「共助」、最後に自治体などが提供する公的サービス「公助」からなる（厚生労働省 老健局 2015：2）。この中で、地域における近隣同士の助け合い、支え合いなど、ボランティア要素が強い互助力そのものが希薄化していることが社会問題となっており、地域においてこの互助を強化することが必要な現状である。

このような社会背景により、2015年の介護保険制度改正の折に、「地域支援事業」の充実化が明記された。地域支援事業とは、要支援・要介護になる可能性のある高齢者を対象に、要支援・要介護状態になることを防ぐためのサービスを提供、また要介護状態になった場合でも、可能な限り住み慣れた自宅や地域で日常生活を営むことができるよう支援するものである。この中で新たに「生活支援体制整備事業」を設け、各行政機関、町内会・自治会、民生委員・児童委員協議会、地区社協、ボランティアや民間企業などが参画し、連携を図る「協議体」の設置と、「生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）」を各市町村に2018年4月までに配置することとした。生活支援コーディネーターを各市町村、各地域に配置することで、地域の互助の強化を図り、地域包括ケアシステムの基盤となる支え合いの可能な地域づくりの推進に向けて働きかけようという狙いがある。

2. 本稿の目的と方法

本稿の目的は、2015年の介護保険制度改正において新しく配置・導入が開始された「生活支援コーディネ

ーター（地域支え合い推進員）」に関する基礎的な整理を行ったのち、関連する先行研究レビューを基に、コーディネーターに関する現状と課題の整理を行うことである。これらの成果を元に、生活支援コーディネーターという地域支援の新たな職種に関する研究展望について考察を行うことまでを狙いとする。

3. 生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）とは

生活支援コーディネーター（以降、コーディネーター）の業務内容は次のように示されている。コーディネーターの役割の柱は、地域における、「①生活支援の担い手の育成、サービスの開発」、「②関係者のネットワーク構築」、「③ニーズとサービスのマッチング」、以上3つとされている（厚生労働省 2016：8）。

「①生活支援の担い手の育成、サービスの開発」とは、地域に点在する社会資源を適切に把握し、地域の住民のニーズに合わせた新しい福祉サービスの開発と育成を行うことにある。「②関係者のネットワーク構築」とは、地域における新しい福祉ネットワークの構築を図ることである。最後に、「③ニーズとサービスのマッチング」とは、地域における住民のもつニーズと、地域で実際に行われている活動や取組みとを上手く調整する（コーディネートする）ことである。

社会資源の把握から資源開発、地域におけるニーズ等の把握とコーディネーターが担う一連の機能は当該地域の情報を把握していることなど、経験に依存するところが多い。一見コミュニティソーシャルワーカーの行う業務内容に近いが、特にコーディネーターの役割の特徴は、次に説明する「層ごと」に分かれていることにある。

実際、コーディネーターの配置は、「第1層」、「第2層」にそれぞれ分けられている。厚生労働省（2016：7）によると、第1層コーディネーターは、市町村区域で主に資源開発（不足するサービスや担い手の創出・

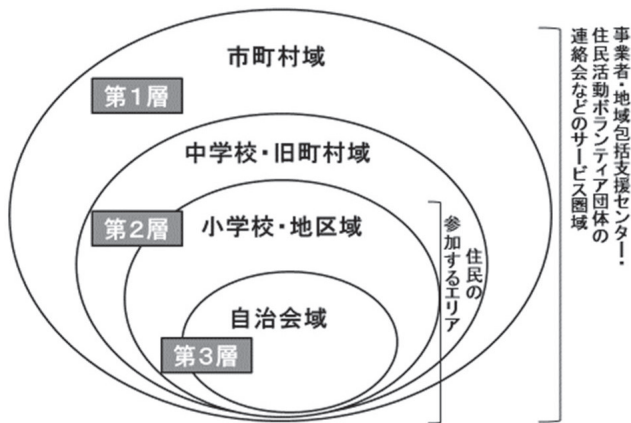


図1 第1～第3層と圏域の理解
(高橋ほか 2016 : 87を基に筆者作成)

養成, 活動する場の確保)を中心とし, 第2層コーディネーターは, 日常生活圏域(中学校区域等)を想定, 第1層の機能の下で具体的な活動を展開するものとしている。さらに, 個々の生活支援・介護予防サービスの事業主体と利用者, 提供者のマッチングを行う「第3層」も圏域として存在するが, 生活支援体制整備事業においては, 第1層・第2層の機能のみを対象としている。図1は各層と該当する圏域を図で示したものである(高橋ほか 2016 : 87)。

方針としては, 第1層コーディネーターを各市町村に配置したのち, 2017年度(平成29年度)までの間に第2層コーディネーターの充実を目指すとした。なお, 各コーディネーターの配置人数は各市町村の大きさや人口規模により当然ながら違いがある。いずれにせよ, 第1層, 第2層とコーディネーターの対象圏域は異なるが, 互いに協力しながら, 地域に点在する多種多様な住民活動や支え合いを発掘し, さらにその情報について記録・管理を行うことも併せて求められている。

4. 生活支援コーディネーターに関する先行研究群の整理および考察

(1) 各報告書にみる生活支援コーディネーター配置の実態

株式会社NTTデータ経営研究所(2019)は, 厚生

労働省, 平成30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を基に実施した, 「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業報告書」において, コーディネーターの配置に関する定量的な把握を行った。1,741の市町村に対して現在(2018年11月実施)の介護予防・日常生活支援総合事業等の実施状況に関する質問紙調査(インターネット調査)を実施, 結果として1,686市町村から回答を得ている(回収率96.8%)。大規模調査である上に回収率の高さからして結果の妥当性は高い。なお, 前年の2017年にも同様の目的で調査がなされており, 結果は全て厚生労働省のホームページ上で公表されている。この報告書の中から特にコーディネーターに関する調査結果を抜粋し, その結果に関して考察を加えたい。

1) 生活支援コーディネーター(第1層・第2層)の配置状況

コーディネーターの各市町村における配置の現状は図2のようであった(株式会社NTTデータ経営研究所 2018 : 49, 2019 : 34)。2017年と2018年の調査結果の比較を試みると, 1年の間で「第1層コーディネーターを配置している」と回答した市町村が, 74.0%

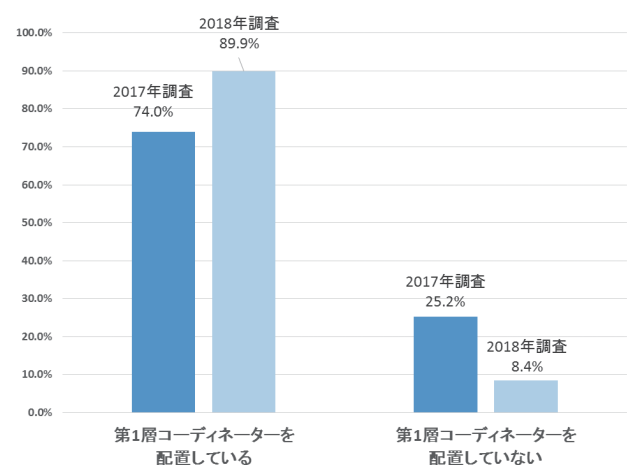


図2 第1層生活支援コーディネーターの各自治体における配置の割合(2017年・2018年比較)
(株式会社NTTデータ経営研究所 2018 : 49, 2019 : 34を基に筆者作成)

（n=1,218）から89.9%（n=1,515）に上昇し、逆に「配置していない」が25.2%（n=415）から8.4%（n=141）に減少している。なお、図2の作成において「無回答」は除いている。以上の結果より、この数年で急速に各市町村における第1層コーディネーターの配置が進んだ現状が理解出来る。

同様に、第2層コーディネーターの配置率を確認したところ、「配置している」と回答した市町村は、72.7%（n=370）から翌年の2018年に73.0%（n=615）に配置率が微増していた（図3）。しかし、逆に「配置していない」も24.2%（n=123）から26.5%（n=223）に若干ではあるが増加している。

第2層コーディネーターの配置率が第1層と比較して低い理由は、市町村全域が活動範囲である第1層コーディネーターの配置をまず先に進めている現状がある。また、元々第1層のみしか圏域がないという市町村も多数あることから、第2層に関する実態調査は第1層と比べると難しい面があり、単純には比較が出来ない。

本調査では、市町村間の比較も行われている。第1層コーディネーターについては、人口規模の差による配置率に差は無かったが、第2層については人口規模

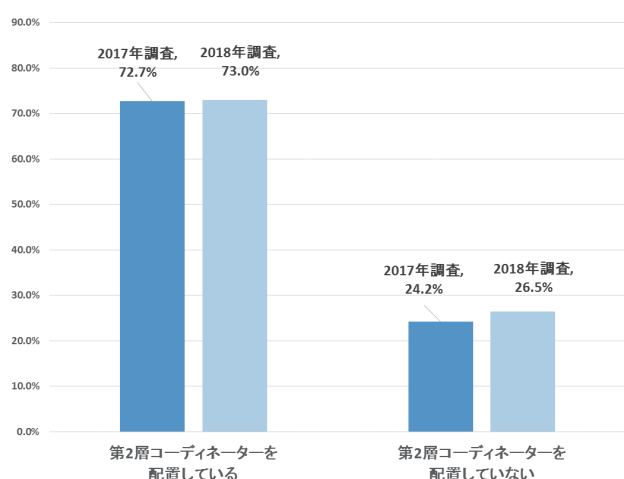


図3 第2層生活支援コーディネーターの各自治体における配置の割合（2017年・2018年比較）
（株式会社NTTデータ経営研究所 2018：49, 2019：34を基に筆者作成）

が最も大きい「政令指定都市」の категорияにおいて94.1%と最も配置率が高い結果となった。要するに、第2層コーディネーターの配置率は、市町村の人口規模によって差がある傾向が存在することが示されている（株式会社NTTデータ経営研究所 2019：35）。社会資源の絶対量が多い市町村と、人口減少が著しく、マンパワーそのものも不足がちな市町村では、コーディネーター配置に関する対応にも多少なりとも差が生じるのは当然であろう。

2）生活支援コーディネーター（1層・2層）の配属先の実態

同報告書において、コーディネーターの所属先に関する実態把握がなされている。要は、コーディネーター職は専任ではなく、別の所属先があり委嘱される形をとっているケースが大半であるためである。

第1層コーディネーターは、「社会福祉協議会（地域包括支援センターを運営していない）」が最も多く42.7%、次に所属先として多くを占めたのが、「地域包括支援センター（市町村直営）」で17.9%であった。第2層コーディネーターの所属先も第1層と同様、「社会福祉協議会（地域包括支援センターを運営していない）」が28.5%で最多を占めた（株式会社NTTデータ経営研究所 2019：36）。

一例として、岡山市のコーディネーター配置の実態について紹介を行う。岡山市（2019）では、各区に生活支援コーディネーター（通称「支え合い推進員」）を配置、実際は岡山市社会福祉協議会に業務委託をしている。コーディネーターが各市町村社会福祉協議会に委託されている例が最多を占める理由は、元々市町村社会福祉協議会が地域福祉の推進を担う中核的かつ公共性の高い機関であるためである。コミュニティソーシャルワーカーが地域の社会資源（ヒト・モノ・ネットワーク等）の情報を把握していることが、コーディネーターの活動理念、求められる専門性に非常に近いことも大きな理由であろう。

3) 各市町村における生活支援コーディネーターの配置と課題

公益財団法人さわやか福祉財団（2018）は、生活支援体制整備事業の現状把握を目的に、政令指定都市20市を対象とした質問紙調査を行った（e-mailを用いたインターネット調査、2017年9月実施）。標本は20市とサンプリングの面で制限はあるが、先行研究として参考になるものである。この報告書の中に、コーディネーターの人材確保に関する課題がまとめられている。具体的には、第2層の圏域が多数となることで、コーディネーターの配置人数等に関して市内で一定の水準を保ちながら展開していくことの難しさがあることや、コーディネーター適任者を見つけることにも課題が残されているとした（公益財団法人さわやか福祉財団 2018：13）。

このほかの報告書として、株式会社日本総合研究所（2018）が、生活支援体制整備事業に関して都道府県へ質問紙調査及び、事業実施上の工夫や課題についてのヒアリング調査（9都道府県）を実施し、その具体例を自治体向けの手引きとしてまとめている。

以上の報告書群より、市町村社会福祉協議会等へ業務委託を行うことでコーディネーターは数値的に見れば配置が進んできていることが理解できた。しかし、市町村の人口規模やそれぞれの圏域内の実情も異なり、その配置や業務のあり方には多くの課題も残されている現状も併せて明らかになった。

(2) 先行研究群にみる、生活支援コーディネーター導入とその課題

次に、コーディネーターが研究対象に含まれている論文（調査報告書以外）について整理を行う。制度上、コーディネーター導入から日が浅いため、研究としてはその数はまだ限られていた。しかしながら、関連する研究が年を経るごとに徐々に蓄積されている。

杉岡ほか（2017）は、一県3地区を研究対象として生活支援サービス提供体制の構築に関する事例分析を

行った。X県内のA市・B市・C市それぞれの地区におけるサービス構築の特性についてまとめ、住民主体の活動を支えるにあたっての課題を整理した。事例の中で（特にC市）コーディネーターが果たす役割について触れられている。

永田・林（2019）は、北海道A市内の複数の地区を対象に、協議体の構成員の特性に関する詳細なヒアリングを行った。協議体参加の組織・団体の特性を踏まえた連携方法の必要性や、コーディネーターの業務量と担当エリアの広さの関係等、踏み込んだ考察を行っている。

菊池（2017）は、協議体の目的や構成メンバー、それぞれの役割・機能について着目し、地域特性を活かした新しい総合事業のあり方について自治体の資料等を基に整理を行った。

山下（2019）は、生活支援体制整備事業を通じた地域福祉の推進に関して整理を行った。具体的には、千葉県によるコーディネーター養成の取り組みの実態に関する資料を参照しながら、第1層、第2層コーディネーターの配置の実態、並びに市町村におけるコーディネーター配置に関する課題について指摘を行った。

隅河内（2019）は、神奈川県相模原市の第2層コーディネーター29名を対象に、その活動実績について質問紙調査を実施した。分析の枠組みは、地域ニーズとのマッチング、生活支援の担い手の養成とサービス・資源開発、関係者のネットワーク、以上3つである。例えば「1年間のコーディネーターの訪問回数」等への回答を基に、基礎的な集計を実施した。

榊原（2018）は、コーディネーターの活動記録の分析により、地域支援のプロセスとその構成要素について検討を行った。研究対象は横浜市西区社会福祉協議会に所属するコーディネーターらの活動記録である。活動記録を素材とした計量テキスト分析を実施することで、コーディネーターの地域支援の構成要素を整理した。

(3) 小括

以上の先行研究らを概観することで、コーディネーターのみに着目した研究というのは現段階では希少ではあるが、①自治体の生活支援体制整備に関する調査研究、②協議体の体制構築に関する研究、③コーディネーター（第1層・第2層それぞれ）の実践に関するもの、以上大きく3つの分野で報告がなされていることが明らかになった。次に、コーディネーターに関する今後の研究課題について整理を行う。

5. まとめ、および今後の研究課題

冒頭で述べたように、コーディネーターは2015年の介護保険制度改定に基づき各市町村で配置が進んできた新しい職種である。先行研究群の整理をもとに、現段階で研究として明らかになっていない点について以下2点にまとめる。

第1に、コーディネーターの活動内容と実態についての詳細な定量的研究の必要性が挙げられる。コーディネーターの所属等は調査報告書等で明らかにされており、その多くが市町村社会福祉協議会に所属している状況は理解できた。しかしながら、コーディネーターに関する詳細な定量的研究は現段階では存在していない。例を挙げれば、コーディネーターの「雇用形態（専任・兼任）」、「勤務日数」、どのような専門的な視点に基づいているのか等の基礎的データは、各報告

書や先行研究群においても現段階では十分に明らかにされているとは言えない。特に第2層コーディネーターの配置に関してはまだ途上と言える。各市町村でそれらの課題をどう解決しているかについて定量的かつ縦断的に把握していく必要があると考察する。

第2点は、コーディネーター個人の、行動・認知・意識が現段階では研究として明らかにされていないという点である。コーディネーター自身が業務に着任した後、何を課題と考えているのか、業務に関する戸惑い、困りごと、逆にコーディネーター業務のやりがい、工夫していること等が丹念に調べられている調査研究はまだ希少である。例えば、時系列を追った各コーディネーターの役割取得の過程等が分析の枠組みとして想定される。これについては、個別インタビュー調査、フォーカスグループインタビュー調査といった定性的研究が適切であると考えられる。

コーディネーターは地域支援事業の中核を担う存在であり、期待されている役割も大きい。職種導入期の今、コーディネーターに着目した詳細な研究は社会的ニーズがあると考察する。上記で挙げた課題について、一つずつ取り組むことを今後の研究の課題としたい。

謝辞

本研究は科学研究費補助金（18K13015）によるものである。

文献

株式会社日本総合研究所（2018）「平成29年度厚生労働省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活支援コーディネーター・協議体の効果的な活動のための研修プログラムの開発に関する調査研究事業報告書～都道府県域における生活支援体制整備事業の推進に向けた手引き～」

<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=32521>（アクセス日：2019年12月28日）。

株式会社NTTデータ経営研究所（2018）「平成29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 介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業報告書」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000211210.html>（アクセス日：2019年10月10日）。

株式会社NTTデータ経営研究所（2019）「平成30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 介護予防・

- 日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業報告書」
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_04529.html（アクセス日：2019年10月10日）.
- 菊池信子（2017）「新しい総合事業と協議体：地域特性をいかして」『福祉臨床学科紀要』14, 1-9.
- 公益財団法人さわやか福祉財団（2018）「政令指定都市における生活支援体制整備の現状とあり方に関する調査・提言書」
<https://www.sawayakazaidan.or.jp/report/post-137/>（アクセス日：2019年12月26日）.
- 厚生労働省老健局（2015）「介護予防・日常生活支援総合事業と生活支援体制整備事業について」
<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/0000086354.pdf>（アクセス日：2019年12月20日）.
- 厚生労働省（2016）「平成28年度生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）に係る中央研修テキスト：生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）指導者養成研修」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000139133.html>（アクセス日：2019年12月20日）.
- 永田志津子・林 美枝子（2019）「協議体構成員の特性からみた生活支援体制整備事業の現状と課題」『紀要』49, 43-54.
- 岡山市（2019）「岡山市支え合い推進員（生活支援コーディネーター）等の紹介」
http://www.city.okayama.jp/hofuku/tiikihoukatsu/tiikihoukatsu_00044.html（アクセス日：2019年12月17日）.
- 榊原美樹（2018）「地域支援のプロセスと構成要素：生活支援コーディネーターの活動記録の分析から」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』150, 1-20.
- 杉岡直人・大原昌明・畠山明子（2017）「生活支援サービス提供体制の構築に関する自治体戦略：X県3地区の事例分析」『北星学園大学社会福祉学部北星論集』54, 115-126.
- 隅河内 司（2019）「生活支援コーディネーターの現状と課題：相模原市社会福祉協議会の取り組みから」『田園調布学園大学紀要』13, 81-99.
- 高橋誠一・大坂 純・志水田鶴子・藤井博志・平野隆之（編著）・吉田昌司（監修）（2016）「生活支援コーディネーター養成テキスト」全国コミュニティライフサポートセンター.
- 山下興一郎（2019）「生活支援体制整備事業における地域福祉の推進に関する一考察」『総合福祉研究』23, 129-141.