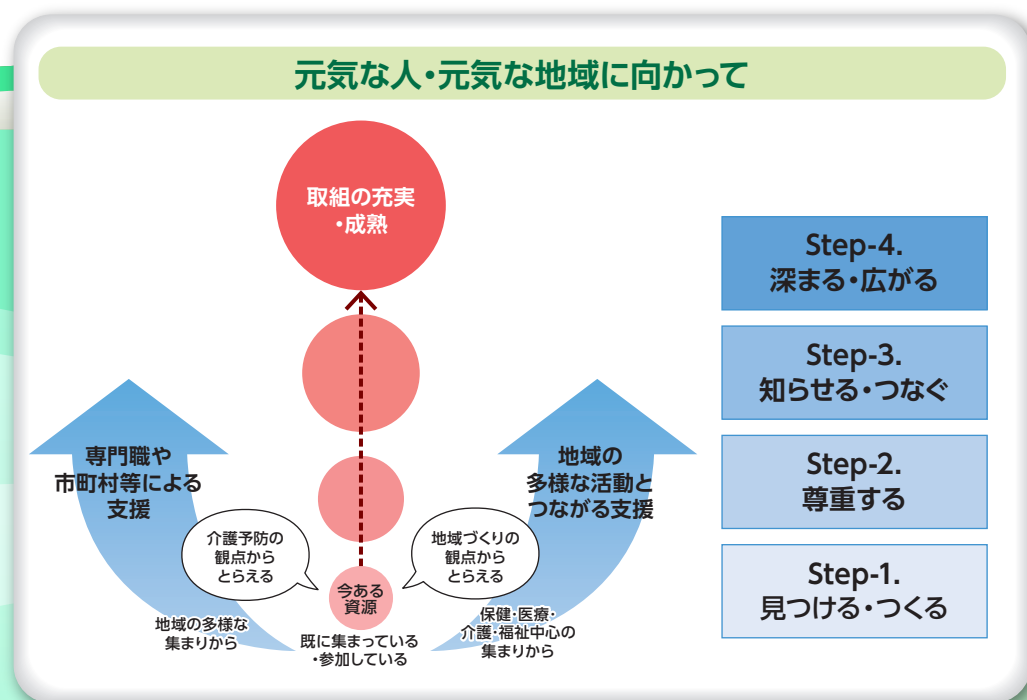


令和2年度老人保健健康増進等事業

中山間地域等における 多世代型・地域共生型の地域づくりと 介護予防の関係性に係る調査研究事業

令和3(2021)年3月



これまでの介護予防・これからの介護予防

■ 地域づくりと介護予防を巡る動き

持続可能な地域づくりにおいて重要となる介護予防

中山間地域等の小規模自治体では、少子高齢化に伴う人口減少とともに、さまざまな社会的基盤の脆弱性が増し、集落機能の低下もあいまって将来的に存続が危惧される地域が多く確認されています。また、産業の担い手不足も進む等、地域産業の維持や創出も重要な課題となっています。

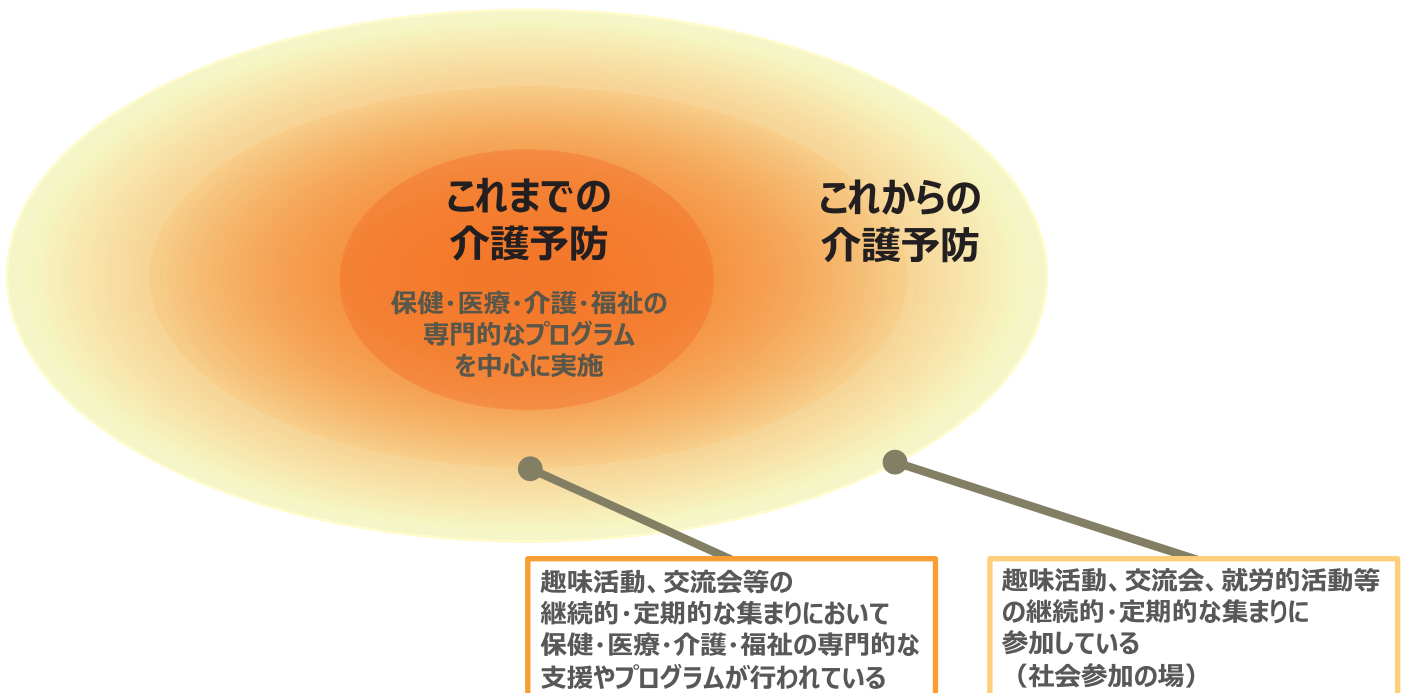
これらのことは日本全国で共通する課題であり、その歯止めをかけようと、地域はそれぞれの特徴を生かし、持続可能な地域、社会の創生を図る取組を進めています。この時、人口の多くを占める高齢者が、可能な限り元気で社会参加をし続けられるということは、地域社会の持続、産業活動、財政負担の軽減という点でも重要ではありますが、何よりも住民自身の幸福のために大事です。そのため、高齢者の介護予防の充実が市町村の命題となっています。

■ これからの介護予防に取り組む

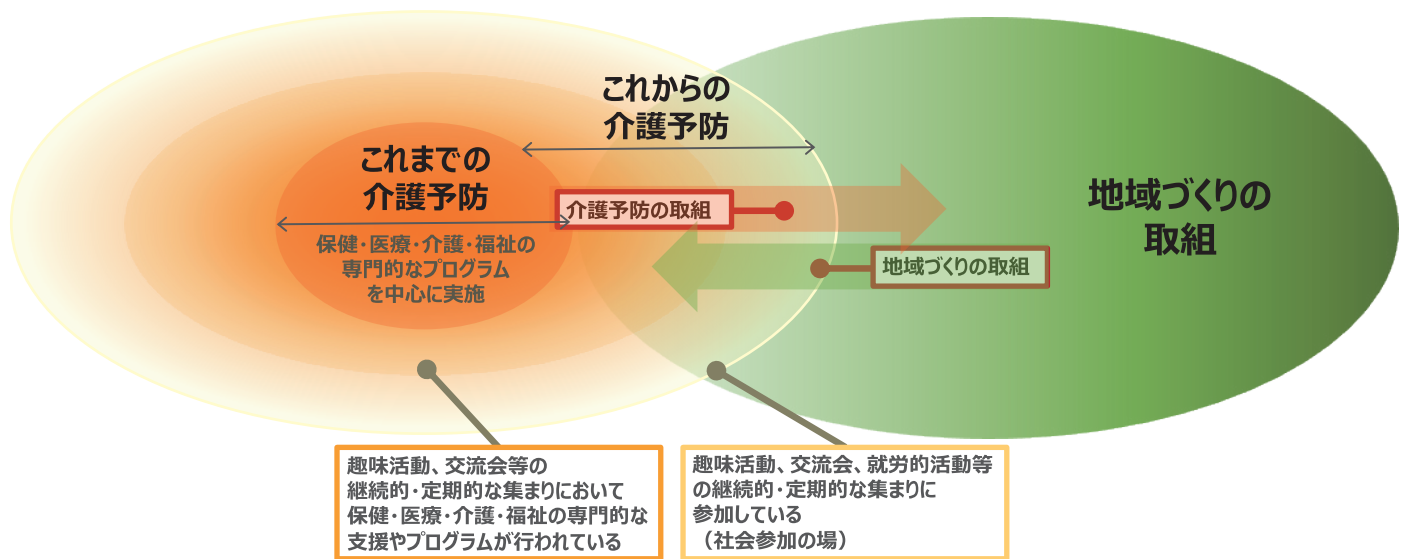
地域づくりの取組から介護予防をとらえる

一般介護予防事業の中で、通いの場は地域において多様で魅力的な介護予防が実践される場とされており、体操（運動）を中心としたプログラムを中心に実施されてきました。

令和元年に示された「一般介護予防事業等の推進方策に関する検討会 取りまとめ」（厚生労働省令和元年12月13日）では、通いの場として考えられる範囲を、行政が介護保険による財政的支援を行っているような従来からの保健・医療・介護・福祉の専門職を中心とする取組だけでなく、地域づくりの範疇でとらえられてきた住民の交流活動や趣味の活動、互助的なコミュニティ活動から就労的な活動等までも広げてとらえることを示しています。この背景には、これまでの介護予防では介護予防や健康づくりにある程度関心がある高齢者をとらえることはできても、関心の薄い高齢者をとらえることの難しさがあります。「これからの介護予防」では、保健・医療・介護・福祉の専門的なプログラムを中心に展開されてきた「これまでの介護予防」から、交流活動や趣味活動、互助的なコミュニティ活動や就労等の地域づくりの活動まで広げていくことで、さらに多くの高齢者をとらえていくことが可能となります。



地域づくりの取組は多様ですが、共通するのは、地域に暮らす住民が自らの意思で取り組み、その活動は定期的・継続的に行われているということです。これは高齢者をはじめとする住民自らの意思によって社会参加が継続している状態だということであり、高齢者が主体的に通い続けられる、集まり続けられる場があるということを示します。社会参加が行われていることが介護予防に大きく影響することは既に明らかになっており、定期的・継続的に通っている・集まっている状態があるということは、介護予防として第一歩の取組が行われていると言えます。そして、さらに介護予防を推進していくには、高齢者自身の健康に対する意識の変化、具体的な活動や行動が望まれることから、既に集まっている・通っている場に対し、保健・医療・介護・福祉による専門的なプログラムや知識の提供等の働きかけを行っていくことで、介護予防の取組としての機能強化を図っていくことになります。これからの介護予防では、まずはそのような対象となる場を積極的にとらえていくことを示しています。



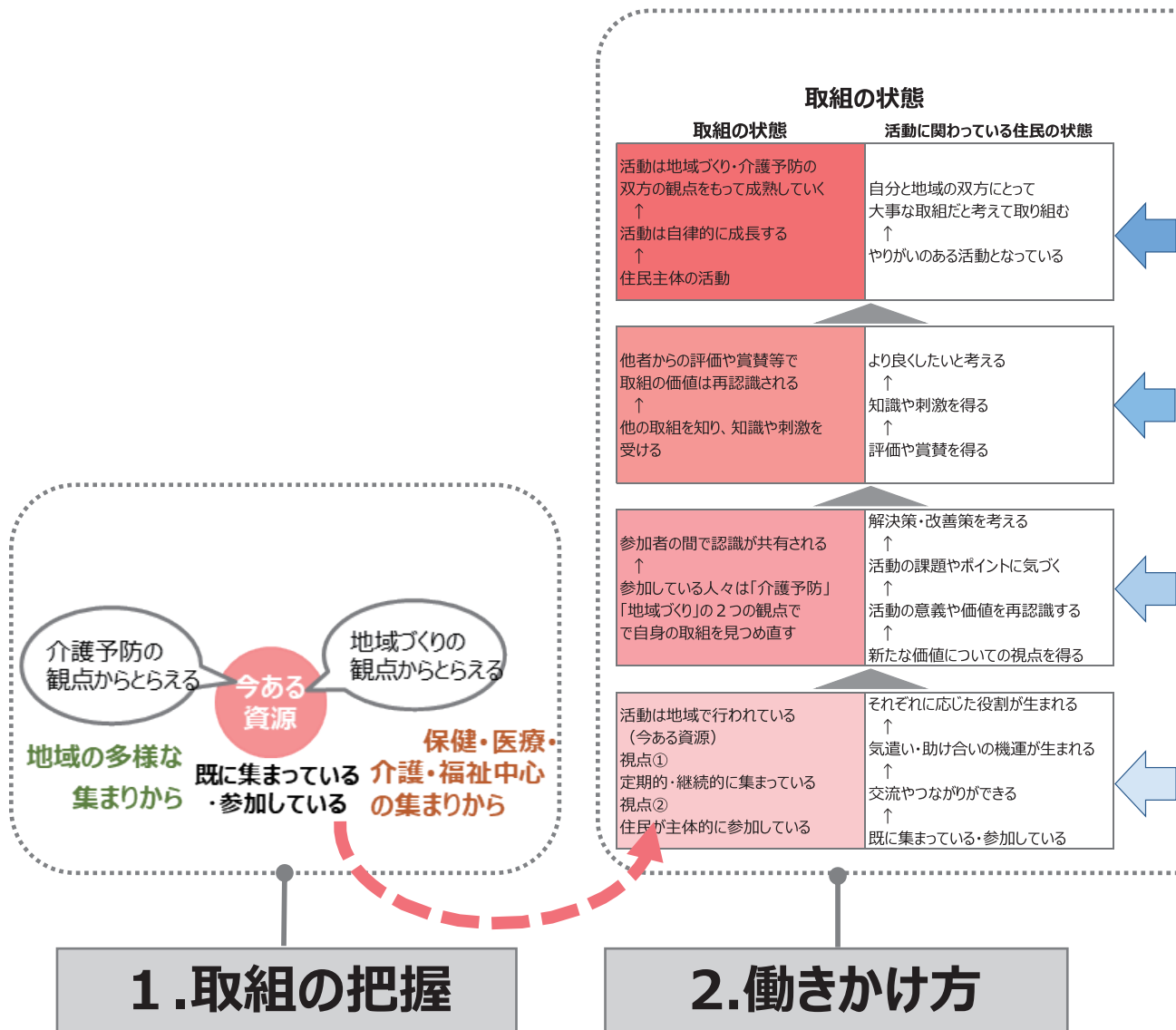
今までも介護予防の取組と関連して地域づくりは語られてきましたが、その多くは「介護予防の取組を通じて地域づくりが進む」という文脈で語られてきました。しかし、これからの介護予防では、介護予防の取組によるインパクトから地域づくりをとらえるということではなく、地域づくりの取組の中にある介護予防をとらえ、その取組をより充実・成熟させていくことで介護予防を推進させていこうという試みとなります。

市町村が介護予防を進める上での難しさ

地域づくりの取組を介護予防の観点からみるということは、既存のモノや仕組みに新たな考えを取り入れて新しい価値を生み出そうとするイノベーションでもあります。従来とは異なる分野との連携が必要であり、市町村の担当者にとっては庁内連携を図りながら進めていくことが求められます。また、介護予防の取組は主体的に取り組まれることが必要であり、その取組が介護予防・地域づくり双方の観点から充実・成熟していくには高齢者自らがいきいきと活動できるよう働きかけることが必要です。

「今ある資源」は、既に集まっている・参加しているということ、地域のニーズや課題です。そして、そこにいる人々たちに働きかけ、取組を介護予防・地域づくりの観点から充実・成熟していくことを応援します。さらに、地域の多様性を反映し、それぞれに応じた取り組み方があるということになります。以上を考えると、地域と共に考える伴走型の支援、それらが自律的に伸びていくことを後押しする後方型の支援が必要であり、その体制と人材が必要だということになります。

これからの介護予防に取り組む市町村に向けて



■ 調査研究の構成

市町村の介護予防を応援する調査研究

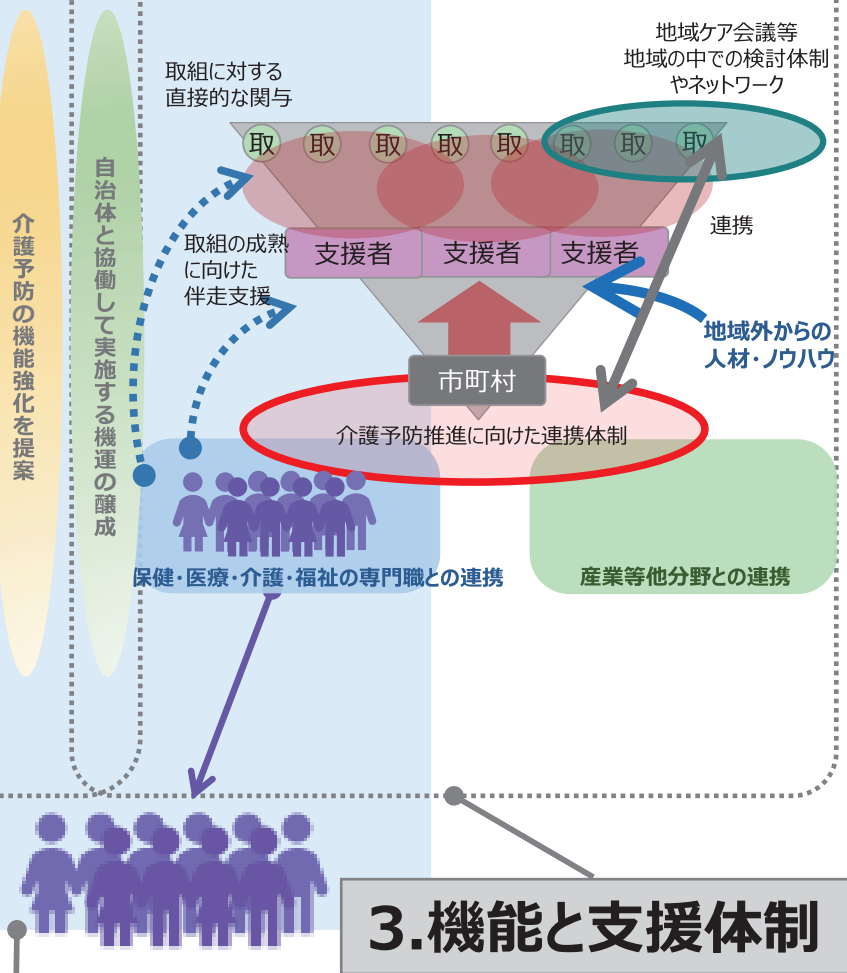
本調査研究は、介護予防に取り組む市町村の担当者に向け、少しでも前に進めることを応援する内容となることを目指して取り組みました。中国四国厚生局管内でもさまざまな取組が進められています。その中から特徴的な事例を取り上げ、調査分析を行うことで、他自治体の取組のヒントとなる内容を検討し、その方法を報告書では取りまとめています。

各事例の背景には、各市町村・地域固有の環境や資源等の条件、課題等があります。そのため、その事例と全く同じことを他の地域で行うことは難しく、たとえ実施できたとしても同じような効果が得られるとは限りません。しかし、地域づくりの取組で目指す持続可能な地域づくり、地域包括ケアシステムで目指す住み慣れた場所で自分らしい暮らしを人生の最期まで続けられる地域づくりということは、違う市町村でも共通するはずです。

取組が充実していくための働きかけ方

	概要	具体的な行動
Step-4. 深まる・広がる	○住民自身が取組を充実し続けるための機会を提供する	共に考える 必要な情報やヒントを渡す 知る・学ぶ機会を提供する
Step-3. 知らせる・つなぐ	○住民自身が取組を発信することを応援する	共に考える 必要な情報やヒントを渡す 発信する機会を準備する
Step-2. 尊重する	○活動団体に働きかけ、課題解決や活動充実に向けた共同作業を行う ○人々が自身が係る活動に新たな価値があることも知ってもらう	共に考える 必要な情報やヒントを提供する 介護予防の観点、地域づくりの観点を提示する
Step-1. 見つける・つくる	○活動を把握する（「今ある資源」の把握） ○地域や関係者との関係を築く・強化する	地域課題を把握する 地域で行われている活動を調べる 住民や活動団体との接点を築く・強化する

取組に応じて



4. 専門職の関与

3. 機能と支援体制

事例からは、どのような取組、地域課題やニーズをどうとらえたのか（「1. 取組の把握」）、それらを介護予防・地域づくり双方の観点からどのように充実・成熟するよう働きかけたのか（2. 働きかけ方）、それらを実施する体制はどのようなものなのか（3. 機能と支援体制）、介護予防の機能を充実させるために保健・医療・介護・福祉はどのように関わったのか（4. 専門職の関与）に焦点をあてて分析し、共通する内容、参考にすべき視点等を抽出し、検討を行い、「これからの介護予防の取組に向けて」進め方等として整理しました。

■ 地域から今ある資源をとらえる

元気な地域・元気な人に向かって

地域の介護予防活動の場として住民主体で実施されている「通いの場」の充実が市町村の介護予防推進に向けた命題です。

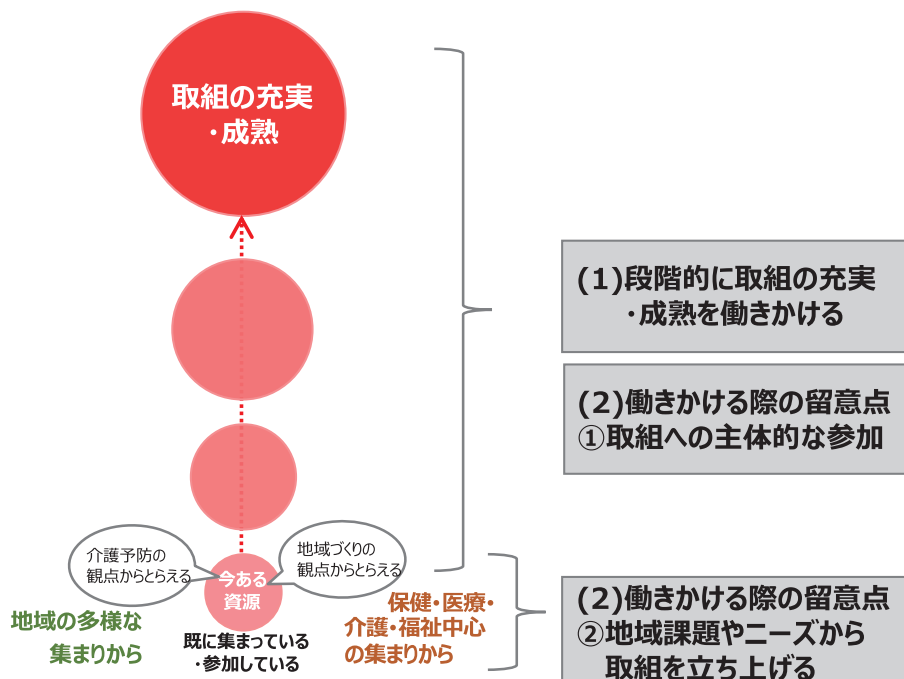
「今ある資源」をとらえるということは、地域で既に行われている活動、その活動に結びついていく地域課題等をとらえることであり、その充実・成熟を図ることが「今ある資源」をとらえることの前提にあります。この場合の充実・成熟は、「今ある資源」に集まる・参加する高齢者が、交流する、互いを思い合う、役割を担う、生きがいが生まれる等の段階を経て、支え合える地域づくりが実現されることと、社会参加に加え、保健・医療・介護・福祉とのかかわりによって介護予防が進むことであり、それによって元気な地域・元気な人に向かって進んでいこうというものです。事例調査を行った倉敷市では「二人集まれば通いの場」というメッセージを打ち出し、SC（「生活支援コーディネーター」という。）は地域にしっかりと入って住民の活動を幅広くとらえています。そして、人々の活動を「宝物」と称して共に磨く＝充実・成熟を図ることで、地域づくり・介護予防を推進しています。

今ある資源をみつけ、充実・成熟を働きかける

まずは、地域から「今ある資源」をとらえることが必要です。これからの介護予防の取組のポイントは、地域づくりの取組を如何に介護予防の観点からとらえていくかです。既に地域では社会福祉協議会、中間支援団体、住民の互助組織や住民自治組織、地域の産業等で高齢者が参加する様々な地域づくりの取組が行われています。しかし、介護予防を担当する市町村職員の中で介護予防の概念と地域づくりの取組がひとつにつながらないと、それらの多様な地域取組の中に価値をとらえることは難しくなります。

「今ある資源」は既に地域づくりの取組として行われているものばかりではありません。高齢者の食事や買い物等の日常生活の不自由は地域づくりの課題としてあげられますが、その対象は介護予防の対象の高齢者と考えられること、課題解決に向けた取組も通いの場となりうることを考えれば、それら課題も「今ある資源」です。

「今ある資源」を見つけたら、段階的に充実を図る、あわせて高齢者には取組への主体的な参加を促すことで、今ある資源を介護予防・地域づくり双方の観点から充実させていきましょう。



事例(今ある資源:地縁型の活動、食・買い物等多くの人に訴求するテーマ型の取組)

原田洋ニワイワイサロン 倉敷市 (岡山県)

- 高齢男性の畑の小屋に、土いじりという共通の趣味を持つ同年層の男性たちが集まるようになり、SCはその活動を知った。
- 活動は、日々の暮らしぶり等のおしゃべりや野菜づくりの情報交換等、地域の居場所での交流が中心である。
- 小屋には手作りの囲炉裏や棚も作られており、自分たちで心地よい居場所づくりを工夫している。
- 活動はガイドブックや報告会、介護保険計画等でも紹介された。



「暮らし輝(くらしき)のささえあい」
(平成30年3月 倉敷市)

歩いて見守る会 倉敷市 (岡山県)

- 健康づくりのため、365日かかさず1時間程度ウォーキングを行うグループの活動をSCは知り、会の打合せにも参加するようになる。
- 近所の独居高齢者の見守りの話が出たことを契機に、会ではウォーキングがてらの見守り・声かけを会として開始するようになる。
- その活動が発展し、外で遊ぶ子どもたちへの声かけ、作業所に通う障害者の帰宅をさりげなく見守る活動につながる。
- 活動はガイドブックや報告会、介護保険計画等でも紹介された。



「暮らし輝(くらしき)のささえあい」
(平成30年3月 倉敷市)

カレー会 広島市 (広島県)

- 孤食、交流の確保等の課題から、皆が関心のある「食」を切り口に地域包括支援センターが食事会を企画し、月1回の定例会となる。
- 支援者の自然な働きかけで、次第に参加者は食事をつくる係、会場設営係、BGM係等の役割を担い、主体的に関わるようになる。
- カレーを煮こむ間に行う体操ならば、体操の会に行かない人も参加する。次回の献立検討では、皆で栄養素を考えながら決める等、介護予防の取組を活動に上手に挟み込み健康意識の向上を応援している。



提供:基町地域包括支援センター

買い物支援 美祢市 (山口県)

- 県立大学の地域調査の結果報告会を契機に、住民によるワーキンググループでの検討が行われ、買い物の不便が課題にあがる。
- この課題解決に向け、SCは自治体、住民代表、地域の医療機関、商業施設・飲食店・銀行等の民間事業者に働きかけて協議会を開催し、買い物支援を企画する。民間事業者も社会貢献、そして地域の事業者である自身の本来目的からも趣旨に賛同する。
- 試行が好評であったため、本格施行に向けて準備をしていたが、新型コロナウイルス感染予防のため開催は延期された。



提供:社会福祉法人美祢市社会福祉協議会

はたマーケット 雲南市 (島根県)

- 地区内唯一の商店が閉店し、日々の買い物の課題が住民たちに生じたことから、波多コミュニティ協議会は検討を開始する。その結果、協議会自身を運営主体とする商店を開設する。
- 市は実現にあたっての協議会の検討や実現を支援し、運営協力や商品調達先ともなる事業者探し等に協力する。
- 商店は交流や情報提供の場となっているほか、安否確認、引きこもり防止等の役割も果たしている。

介護予防に取り組む 2.働きかけ方

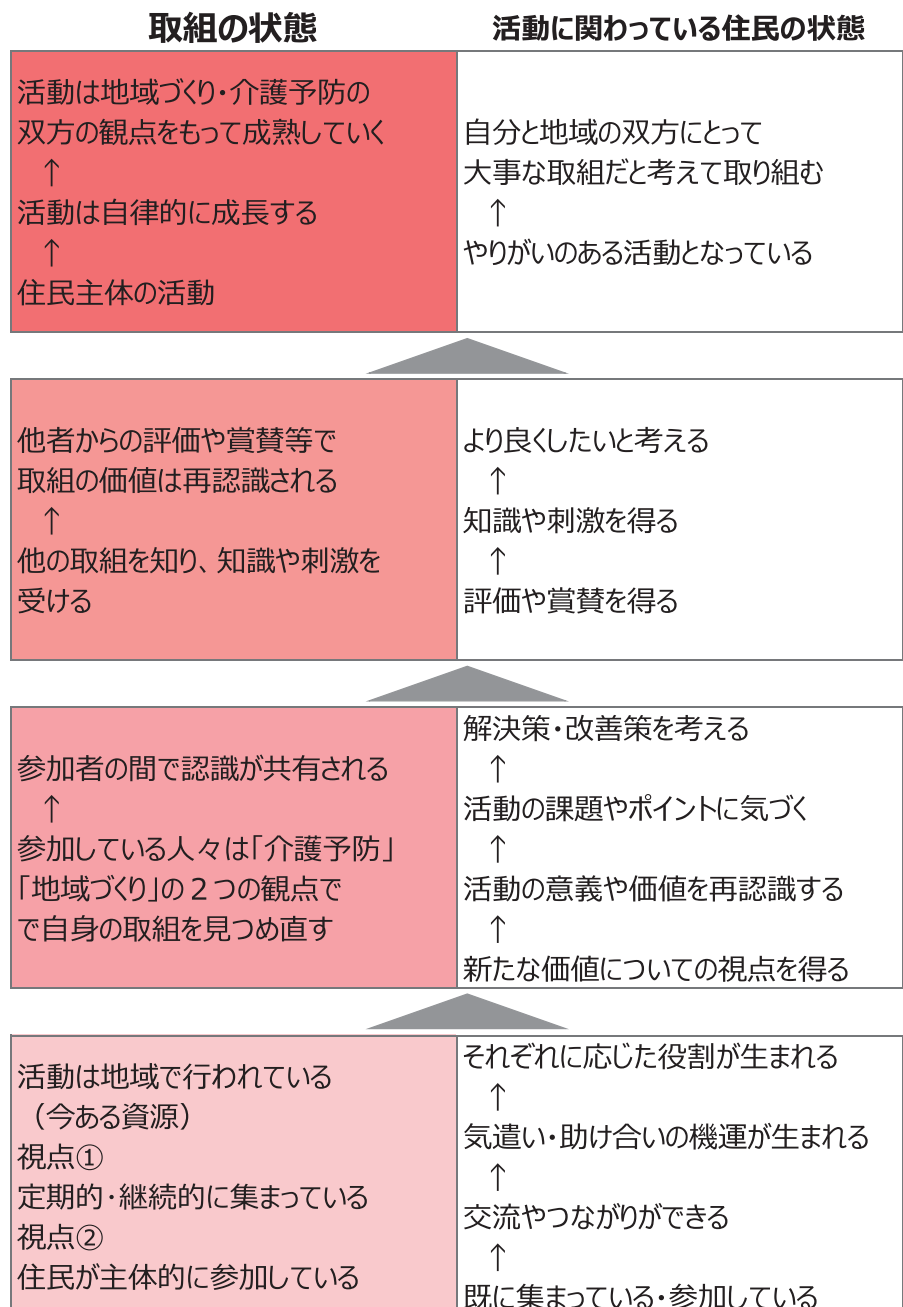
■ 段階的に取組の充実・成熟を働きかける

4つのステップ

ものごとが進んでいくよう働きかけるには、その時の取組の状況に応じた方法を考え、段階的に進めていくことが大切です。「Step-1. 見つける・つくる」、「Step-2. 尊重する」、「Step-3. 知らせる・つなぐ」、「Step-4. 深まる・広がる」は、そのための4つのステップであり、それらは共に考え、取り組む人々の気づきが得られるよう働きかける伴走支援の方法によって行われます。


地域や取組への伴走支援は、それらの取組の状況や段階にそれぞれ寄り添って行われるものであり、市町村が直接従事する機会は少ないと考えられます。しかし、市町村が4つのステップ、そのプロセスや内容を理解しておくことは、地域を応援するSCをはじめとする伴走者たちが活動時に十分にパフォーマンスを発揮していく上でも重要です。

取組の状態



「Step-1. 見つける・つくる」では、取組として充実・成熟を図る対象である「今ある資源」を支援者がとらえるステップです。そして、「Step-2. 尊重する」では、その活動が介護予防・地域づくりの双方の観点からも素晴らしい価値を持っていることを伝え、その価値を改めて認識してもらうことに加え、活動に向けた相互の理解と共に考える関係づくりの段階でもあります。「Step-3. 知らせる・つなぐ」では、取組の発信の支援や、同じように取り組む者同士での情報共有等を行う等のエンパワーメントをはかります。そして、「Step-4. 深まる・広がる」の段階では、取組が住民主体でどんどん進む中、より良い取組となるよう情報や機会を提供して更なる深まり・広がりを図ろうとする段階であり、以上を経て取組は地域づくり・介護予防の双方から充実・成熟していくことになります。

取組が充実していくための働きかけ方

	概要	具体的な行動	取組に応じて
Step-4. 深まる ・広がる	○住民自身が取組を充実し続けるための機会を提供する	共に考える 必要な情報やヒントを渡す 知る・学ぶ機会を提供する	
Step-3. 知らせる ・つなぐ	○住民自身が取組を発信することを応援する	共に考える 必要な情報やヒントを渡す 発信する機会を準備する	
Step-2. 尊重する	○活動団体に働きかけ、課題解決や活動充実に向けた共同作業を行う ○人々が自身が係る活動に新たな価値があることも知ってもらう	共に考える 必要な情報やヒントを提供する 介護予防の観点、地域づくりの観点を提示する	
Step-1. 見つける ・つくる	○活動を把握する（「今ある資源」の把握） ○地域や関係者との関係を築く・強化する	地域課題を把握する 地域で行われている活動を調べる 住民や活動団体との接点を広げる	

■ 機能と支援体制

伴走支援と後方支援

取組が充実・成熟していくには、取組に関わる人々が主体的に取り組むことは重要です。取組が充実していく段階と、取組に関わる人々のモチベーションの向上は相互に影響しあいながら進みます。そのためには、取り組んでいる人々と対話をし、一緒に考え、共に気づきを得ていくような関係性、伴走する支援者が必要です。そして、市町村には、地域で行われている取組の活動環境を整え、応援している伴走支援者を応援し、支える後方支援が求められます。

支援体制

介護予防や地域づくりに共通するのは、「地方（地域）のことは地方（地域）が決める」という大原則です。この場合、市町村の政策は、従来からの政策の中心であったトップダウンによる方法ではなく、コミュニティ・エンパワメント、ソーシャル・キャピタルの醸成等の方法へと転換していくこととなります。

その場合、市町村は従来からの支援の中心であった牽引型の手法をとらず、住民主体の取組と一緒に考える・後押しをするという伴走支援型・後方支援型の手法を取ることになることに留意が必要です。

■ 専門職の関与～介護予防の機能を如何に担保するか

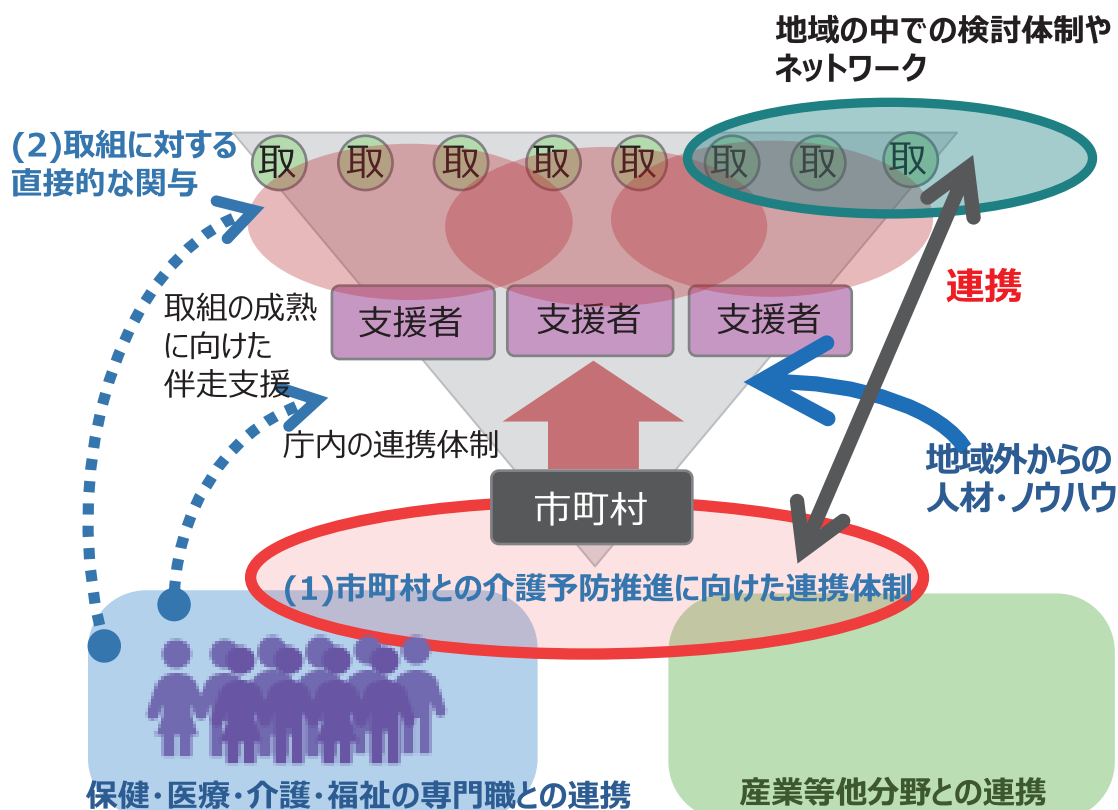
市町村との介護予防推進に向けた連携体制

これからの介護予防は、従来からの体操・健康づくりを中心とした取組から、地域づくりの取組への参加等に見られるような社会的側面も含む多様な取組へと、範囲を拡大してとらえていくこととなります。よって、介護予防の機能強化を図るという観点から、介護予防推進に向けた保健・医療・介護・福祉の役割は一層増すことになり、市町村との連携をさらに強化して取り組むことが必要です。

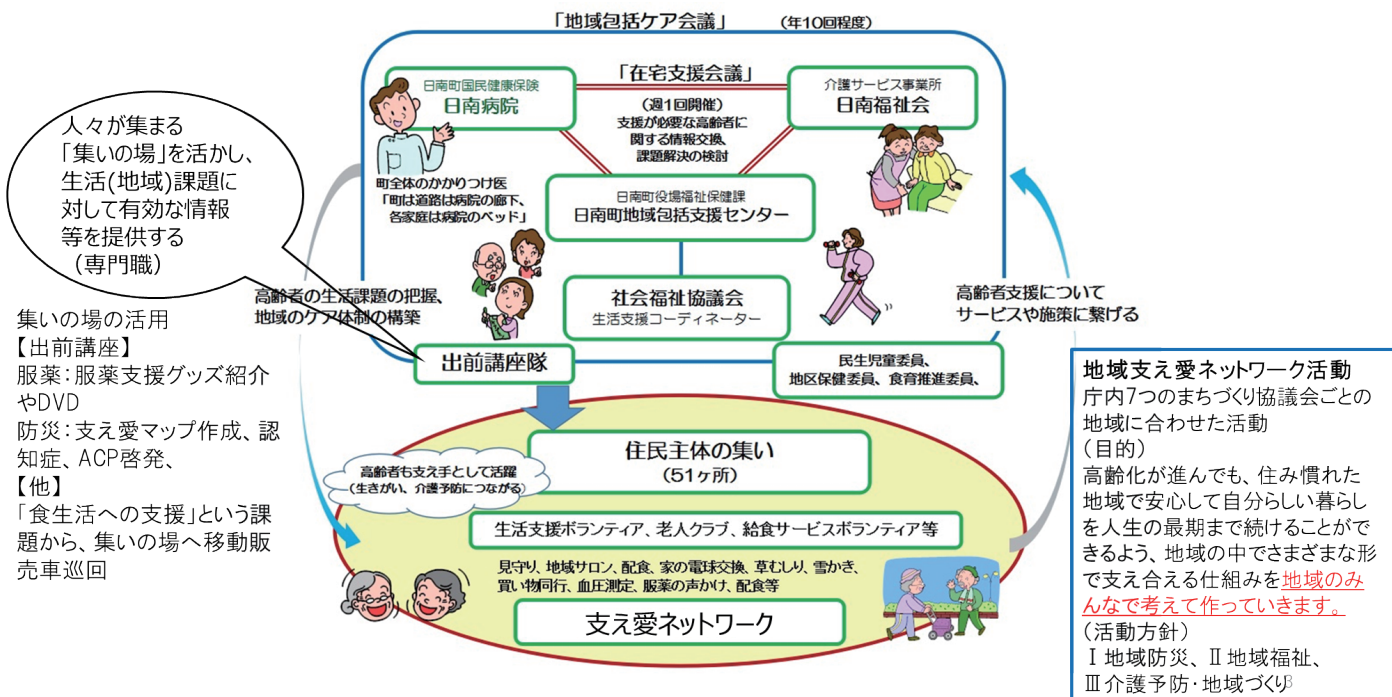
取組に対する直接的な関与

地域づくりの取組を介護予防の観点からとらえようとしても、その取組のそもそもの動機は必ずしも介護予防を意識したものではない可能性が高いと考えられます。その場合、如何に保健・医療・介護・福祉の専門的な知見を提供し、活動に専門的なプログラム等を取り入れてもらうことで効果を実感してもらう工夫が必要です。こうした専門職の直接的な関与の方法も様々です。取組の内容、参加者の状況等を見ながら、その取組や団体にあった方法を工夫し、まずは保健・医療・介護・福祉の専門的な知見や活動に関心を持ってもらえるよう働きかけを行っていくことが大事です。

市町村の支援体制と地域への保健・医療・介護・福祉の関与



地域包括ケア会議と支え愛ネットワークの関係



日南町地域包括支援センター提供資料を事務局にて一部加工

日南町では、地域ネットワークをつくる「地域支え愛活動ネットワーク」と町と地域包括支援センター、保健・医療・介護・福祉による連携体制が密に結びつき、地域の課題は専門職それぞれの観点からも整理されている。

■ 持続可能な地域へ

これからの介護予防は、地域の中に「今ある資源」を地域の中にとらえ、その取組を充実・成熟させていくことで介護予防の推進を図ろうとするものです。そこで重視されるのは従来からの視点の転換です。持続可能な地域・社会の実現に向け、市町村は、住民を主体に、産業等も含む地域のさまざまな主体がベクトルを合わせながら共に価値を創っていくことに力を尽くすことが求められます。介護予防もこうした動きと連動するものであることを意識し、地域の状況、創意を生かして取り組んでいきましょう。



事例から(多世代・地域交流、産業と連携した取組の可能性)

子育てネットワークはびばる 倉敷市 (岡山県)

- 転勤族の多い地域で育児に取り組む母親の「孤育て」解消のサロン活動の取組(母子保健)をSCが知り、関わるようになる。高齢者はこの活動の支え手とでもあり、三世代交流の場として広がっていく中で、互いに頼り・頼られる関係がつけられる。
- 現在は交流会の開催、交流サロンの開催の他、出張型サロンとしてデイサービスセンターでも活動している。



「暮らし輝(くらしき)のささえあい」
(平成30年3月 倉敷市)

支え愛マップ(防災マップ)づくり 日南町 (鳥取県)

- 地域ネットワークである「地域支え愛活動ネットワーク」の活動方針には、「Ⅰ. 地域防災、Ⅱ. 地域福祉、Ⅲ. 介護予防・地域づくり」がかけられている。
- 以前の被災経験から、住民における防災への関心は高い。通いの場で実施する支え愛マップづくりには通いの場に通っていない男性たちも参加する等、地域防災を通じた地域交流の場ともなっている。



提供：日南町地域包括支援センター

森林セラピー 飯南町 (島根県)

- 町の持つ豊かな自然を背景に、飯南町で行われている森林セラピーは、医療・産業・観光の分野横断の取組である。
- 森林セラピーは飯南町観光の目玉の一つであり、参加者に対し、認定を受けた町民によるガイドが行われている。
- 今後は飯南町の目玉として「森林セラピー」を更に強化すべく、医療・産業・観光等が連携した検討が進んでいる。



出典：ホームページ：飯南町森林セラピー
(一社) 飯南町観光協会

農福連携ビジョンに向けた取組 邑南町 (島根県)

- 良質な野菜を活かした「A級グルメ」に取り組んでおり、メニュー開発や出店等の担い手として外部人材、ノウハウについて積極的な活用が進む。
- 第二期総合戦略では、高齢者等も含む社会参加や生きがい、就労の場の創出を、作業の効率化や担い手不足等の課題を抱える農業分野及び他産業分野も含んで考える「農福連携(ユニバーサル農業)」の推進を掲げ、農福連携ビジョンを策定予定である。

令和2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

中山間地域等における多世代型、地域共生型の地域づくりと介護予防との関係性に係る調査研究事業 報告書

発行：公益社団法人全国国民健康保険診療施設協議会 Japan National Health Insurance Clinics and Hospitals Association

〒105-0012 東京都港区芝大門2-6-6 VORT 芝大門4階 ホームページ <https://www.kokushinkyo.or.jp/>