

香川県 坂出市の取り組み

1

取り組みの背景

1 島の高齢化

坂出市は、瀬戸大橋の四国側の玄関口である。市には、4つの有人の島（与島、小与島、岩黒島、櫃石島）があり、そのうち小与島を除く3島には瀬戸大橋の橋脚が立つ。島には、医療機関も介護サービス事業所も無く、医療は、坂出市立病院の巡回診療が、岩黒島、櫃石島に週2回（1時間程度）、与島に週1回（半日）行われている。

一方、介護は、県、市及び高速道路会社から介護サービス業者に瀬戸大橋の通行料補助があるが、民間事業者の参入が進んでいない。このため、介護が必要になった高齢者は、島を離れていかざるをえない。

こうした状況の中で、島においては、保険給付の枠組みではない支援の在り方が急務の課題であった。市町村介護予防強化推進事業（以下、「予防モデル事業」）は、高齢者の支援ニーズを明らかにし、島にふさわしい支援のしくみを試行しながら進めていくことができるため、参加することになった。

予防モデル事業の実施地域となる3島の概要は次のとおり。



	面積 (km ²)	世帯数	人口(人)		65歳以上(人)			高齢化率	備 考
			男	女	男	女	男		
与島※	1.10	101	186	80	106	93	37	56	50.0%
岩黒島	0.17	38	95	45	50	40	15	25	41.1%
櫃石島	0.93	109	230	103	127	89	33	56	38.7%
計	2.20	248	511	228	283	222	85	137	43.4%

※与島（小与島を含む）

平成25年4月1日現在 住民基本台帳

2 地域包括支援センター

地域包括支援センターは直営1か所で市全域を担当している（日常生活5圏域）。市庁舎の中にあり、介護保険を所管するかいご課の一組織である。

		坂出市地域包括支援センター
地域包括 支援センターの 基本情報	常勤職員	9人
	保健師	3人
	社会福祉士	(1人)※
	主任介護支援専門員	1人
	予防プラン専従職員 (いわゆる“プランナー”)	10人
介護予防支援業務件数 (うち、外部委託件数)		520件／月 (323件／月)

※社会福祉士に準ずるものとして保健師1名(センター長)が兼務

2

事業の工程

工程表は、予防モデル事業を準備期、開始期、終盤期の3期にわけて、かいご課と地域包括支援センターのそれぞれの動きについて整理したものである。

			工 程	H24 年度												H25 年度											
				6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3		
坂出市	かいご課	準備期	実施地域の選定																								
			庁内の関係部署との打ち合わせ																								
			島内関係者への説明																								
			座談会実施																								
			新設メニューの構想・企画																								
			予算																								
		開始期	市・包括連絡会議																								
			事業評価																								
		終盤期	次年度事業計画・継続性の確保																								
	地域包括支援センター	準備期	日常生活調査（全数）実施																								
			通いの場運営主体・関係先との調整																								
			対象者への声かけ																								
		開始期	訪問型予防サービス実施																								
			福祉用具の貸与等実施																								
			利用者のケアマネジメント																								
			ケースカンファレンス（多職種）																								
			介護予防サポーター育成																								
	支援メニュー実施先	開始期	通いの場	与島地区社会福祉協議会																							
				通いの場運営																							
				岩黒地区社会福祉協議会																							
				通いの場運営																							
				櫃石地区老人クラブ																							
				通いの場運営																							

坂出市

I かいご課(坂出市地域包括支援センター)の動き

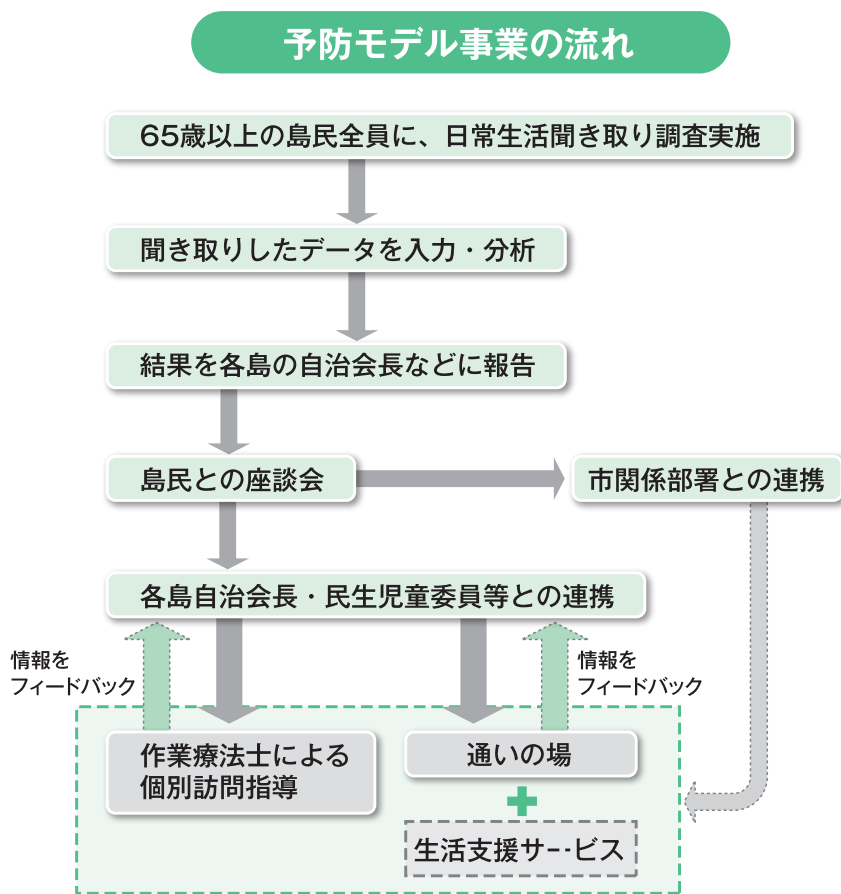
1 事業の進め方の検討・協議

かいご課と地域包括支援センターが、関係部署(政策課、総務課、けんこう課、与島出張所)と打合せ会議を開催し、3島の情報・課題を共有した。(平成24年6月～平成25年3月に、計10回の会議を開催)

この会議で懸念されたこと

- 1) 介護保険料を払っているにもかかわらず、満足に利用できる介護サービスが無いことへの島民の不満
- 2) 市への要望事項が多くあるのではないか
- 3) 新しい提案は受け入れてもらえないのではないか

これらを踏まえて、以下の流れで、じっくりと進めることにした。



1 関係機関との調整

市長をはじめ、関係部署と協議し、3島の自治会長に事業の説明を行った。

島の自治会トップにはたらきかけた後、職員が島へ出かけて、自治会長、民生児童委員、地区社協、老人会などに集ってもらい、説明会を行った。予防モデル事業は、市が一方的に動くものではなく、住民の参加が欠かせない事業であることを理解してもらうために、島の抱える問題を一緒に考える姿勢で一貫して臨んだ。

3島ともに意見が多かったのは、瀬戸大橋の通行料金の負担が大きい、定期バスの便が少ない、若い世代が年々減っていくなど漠然とした不安であった。折しも、瀬戸内芸術祭のイベント協力などで島が活気づいていた時期とも重なり、3島ともに事業の理解を得るのに時間はかからなかった。

② 全数調査の実施(平成24年11月～12月)

地域包括支援センターの職員14人(保健師3人、主任介護支援専門員1人、介護支援専門員10人)で、高齢者の意識と生活状況を把握するために3島の65歳以上全ての島民161人のうち、現に島に居住する145人を訪問し、聞き取り調査実施した。調査内容は、厚生労働省の調査(全18項目)に、市独自に1項目を追加。事前説明会や自治会長からのとりなしもあり、調査はスムーズに進んだ。

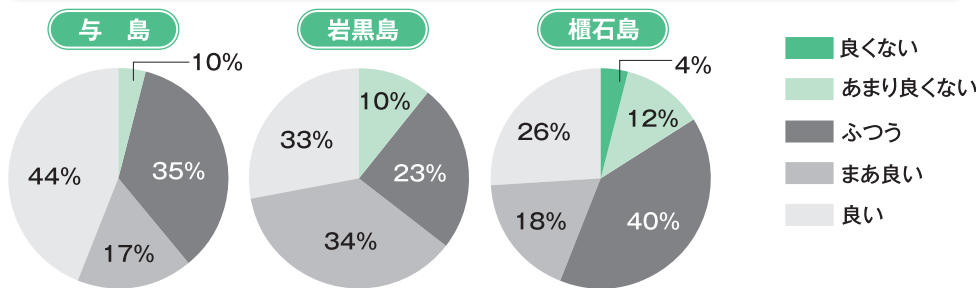
調査からは、市が想定しているほど、困っている問題は挙がらず、逆に、島の良さが浮き彫りになった。

- ・島では、支え合いが自然に行われている。
- ・島の中で、さまざまな工夫が行われている。
- ・島の高齢者は、ずっと島で暮らしたいと思っている。

日常生活調査の結果 調査対象者数(H24年12月現在)

	対象者数	認定無		認定有		64歳以下の者	
		男	女	男	女	男	女
与 島	52	13	28	3	5	1	2
岩黒島	30	10	15	2	3	0	0
櫃石島	74	23	34	3	6	1	7
計	156	46	77	8	14	2	9

Q 島での生活はいかがですか？



③ 島民座談会

調査結果を踏まえて、あらためて、これからの島での生活を考えるために、有識者(愛媛大学医学部附属病院 総合診療サポートセンター長 櫃本 真幸氏)を講師に招き、座談会を開催。講師から島民に、次の点が伝えられた。

- ・島民の助け合いができていない点がすばらしい。島の生活は、島民が主役となって守る意識が大切。
- ・そのためには、島民にできることは何かを考え、行政はどうすれば島民が動きやすくなるかを一緒に考えることが大切。

この座談会で、島民はあらためて島の良さを確認し、さらに前向きに取り組むきっかけとなった。



④ 作業療法士の確保

平成25年1月に、予防モデル事業で作業療法士1名を嘱託で雇用し、地域包括支援センターに配置した。

2 事業実施にあたっての工夫と考え方

1 「島民のチカラ」をいかしたメニューづくり

聞き取り調査からは、次のようなことがわかった。

- ・与島では、1軒しかない商店が、島民の注文を受けて橋を渡って買い物を代行している。
- ・櫃石島では、若い漁師が魚を売りに行くついでに買い物を代行している。
- ・岩黒島では、小学生が高齢者宅のゴミ出しを手伝っている。
- ・3島とも、閉じこもりがちで姿を見かけなくなると、誰かが様子を見に行くなどの見守りが自然に行われている。

事業では、この「島民のチカラ」を壊さないように、またこれをさらに広げるための支援を行うことにした。

当初は介護サービス事業所にヘルパーやデイサービスの委託を考えていたが、これを見直し、島民自身が介護予防の知識を身につけて、自助・互助の活動が行われるように、地域包括支援センターが、島民が集まる場に出かけて、体操やミニ講話を開くことにした。

また、地域包括支援センターの作業療法士が、自宅を訪問して、環境調整や動作上のアドバイスなど個別支援を行うことにした。（聞き取り調査結果から、3島で42名を対象として絞り込んだ）

II 取り組みの実際

1 予防サービス

■訪問指導

個別支援の対象42名に対して作業療法士を中心に自宅訪問を実施。健康状態・生活環境や日常生活上動作などを確認し、IADL改善に向けたアドバイスを実施。

3島は、それぞれ坂道や階段が多いので転倒経験のある高齢者が多かった。そこで、杖やシルバーカーなど福祉用具や、動作の工夫や体操等を提案することにより転倒予防を行ったところ、転倒不安が減り、実際に転倒も減少。それに加え通いの場など集団活動への参加意欲が高まり、外出するようになり、何か島の役に立つことをやりたいと前向きな姿勢がみられるようになった。

また、作業療法士のアドバイスで動作がスムーズになったことで、行動範囲が広がり、外出も増え、好きな絵を描きたいなど興味や関心が高まった。

関わりの中で、生きがいを見いだし、より具体的な目標をもち、生活に張りが出る人が見られるようになった。



2 生活支援サービス

聞き取り調査の結果、家事なども日常的に島民が助け合っていることがわかり、社会福祉協議会が市街地で実施している「坂出ふれあいサービス^(注)」を3島に導入しても、利用が見込まれないと判断し、予防モデル事業では設定しなかった。今後は、島民の助け合いではカバーできない内容がないかどうか、さらに、島民の意見を聴きながら、家事援助の支援ニーズを明らかにしていく予定。

3 通いの場

●与島

これまで、社会福祉協議会が「仲間づくり事業」として、手芸や季節行事、食事会などを実施してきたが、参加者の顔ぶれが固定化してきており、特に男性の参加はほとんど無かった。

こうした状況を踏まえ、予防モデル事業では、週1回の巡回診療の待ち時間を利用して診療所に隣接した集会所で通所をはじめた。「受診のついでに立ち寄ることができる」ので男性も参加する。作業療法士による体操、ミニ勉強会などを取り入れ、男性の参加が定着するように配慮した。

また、認知症状がみられる高齢者に作業療法士が声をかけ参加を促した。このような関わりを通じて閉じこもり傾向が解消されたのみでなく、地域による声かけや見守りがさらに強くなった。

通いの場は、高齢者の気持ちをさらに明るくしていった。

診療日に合わせて実施しているので、地域包括支援センターが、訪問で把握した生活活動や服薬の状況などを医師に報告したり、疾患の留意事項を確認できる機会にもなっている。



注) 坂出ふれあいサービス

日常生活に困っている人の家事や介護の援助を地域住民が行う会員制の在宅福祉サービス。

サービスを利用する人は利用会員、サービスを提供する人は協力会員として、会費(3年間で1,000円)を支払う。サービスの利用料は、家事等のサービスは1時間あたり600円、身体介助等のサービスは1時間あたり800円。利用会員は、事前に利用券を購入しサービスを利用する。

●岩黒島

地区社会福祉協議会が運営している「仲間づくり」活動では、季節行事を中心に、小中学校の児童生徒と高齢者が一緒にうどんを作って食べる“うどんの会”などの交流が行われてきた。こうしたつながりから、モデル事業で始めた週1回の通いの場でフラダンスを練習し、小中学校の発表会で披露する企画を立てた。衣装づくりも行いうちに、週1回の集まりが何よりの楽しみの機会になっていった。

閉じこもりや認知機能が低下した人も参加するようになり、“居場所”として定着してきている。



▲軽体操・ゲームなど

▲食事会

●櫃石島

社会福祉協議会の仲間づくり事業は定期的には行われていない。このため、まず、さまざまな地区組織に声をかけることからはじめたところ、老人クラブが、老人いきいの家で体操やゲーム、お茶会などを週1回実施するようになった。

運営が軌道にのるまでは、作業療法士や保健師がミニ学習会を実施した。介護予防の大切さがわかると島民が、自主的に閉じこもり高齢者や若い世代に声をかけて誘い合うようになった。



▲毎回、ラジオ体操をします

▲ゲーム

▲お茶しながら健康づくり・野菜づくり・栄養のことなど盛り沢山の情報交換

■取り組みにより得られたこと

- ・聞き取り調査で島民の助け合いが自然に行われていることが明らかとなり、座談会で島の良さが再認識されたことから、市職員が島の“強み”を意識するようになり、強みを活かした支援の在り方を考えながら、実際に島民とともに取り組むことができた。
- ・地域包括支援センターに作業療法士を配置したことにより、生活上の支障をアセスメントし、具体的な解決策を提案することができた。
- ・診療所の待ち時間を利用して通所をはじめたことにより、医師、看護師、出張所職員と高齢者の情報をやり取りしやすくなった。
- ・予防モデル事業を通じて、民生児童委員、自治会長、地区社会福祉協議会役員、老人会会長などとの関係づくりができ、協力関係が強くなった。

坂出市の取り組みのポイント

- 医療・介護の乏しい島の高齢者全員に日常生活の支援ニーズを聞き取り調査。
- 調査結果を元に島民座談会で島の暮らしについて話し合う。（外部講師を交えて客観視、困りごとだけでなく島の良さを確認、取り組みの方向は“自助・互助”）
- 巡回診療の待ち時間を利用して通いの場を立ち上げた。（巡回診療と連動させたことにより、地域包括支援センターが医師に服薬状況等を報告、治療中の疾患の遵守事項等を確認することが可能に）
- 聞き取り調査からADL、IADLの支障のある人を絞り込んで、作業療法士が環境調整や動作上のアドバイス。