

海を越える介護－離島・過疎地域における介護サービス提供体制の維持に向けて
～西海市の現場データが示す実態と報酬制度のあり方～

令和8年9月16日

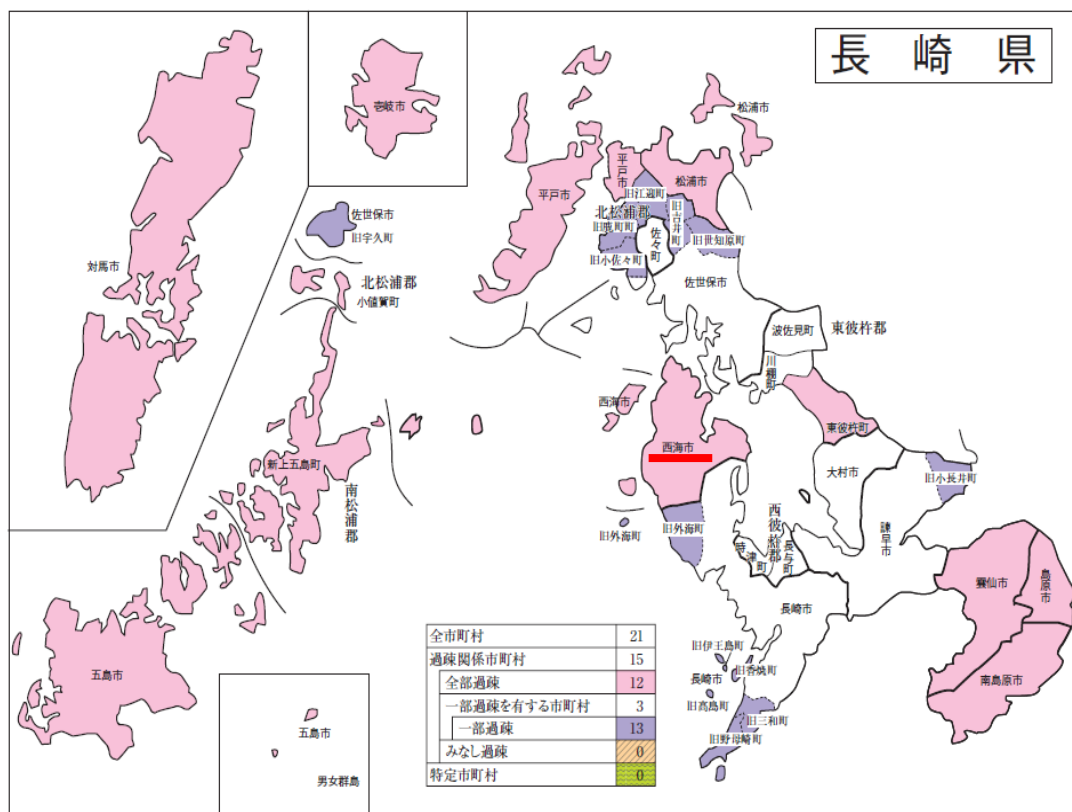
長崎県西海市医療長寿部長寿介護課
社会福祉法人 うずしお福祉会（通所）
社会福祉法人 ふるさと（特養）

長崎県の概況

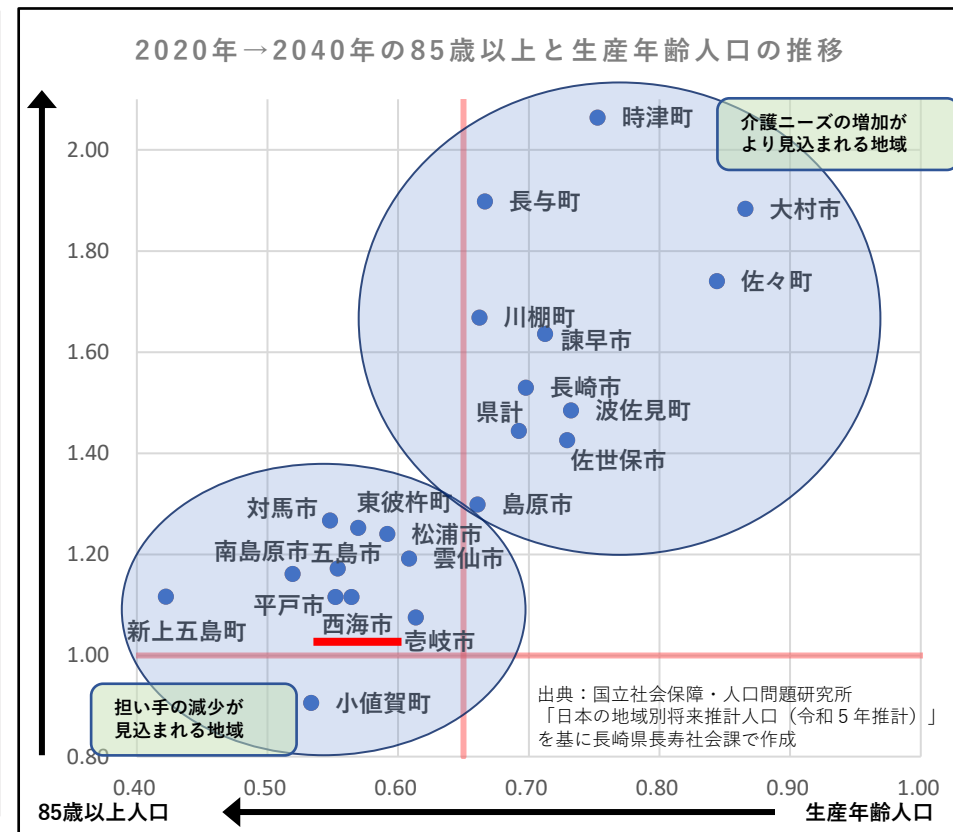
- 構成:13市8町(19保険者)
- 65歳以上高齢者:429,967人
- 要支援・要介護認定者数:87,866人

- 人口:1,234,361人
- 高齢化率:35.2%
- 認定率:20.1%

※人口は令和7年10月1日現在の推計人口
 ※要支援・要介護認定者数は令和7年9月末現在かつ第1号被保険者のみ
 ※高齢化率は総人口から年齢不詳人口を除いて算出



過疎関係市町村都道府県別分布図 総務省自治省政局過疎対策室資料



本県の約半分が過疎地。2040年に向けて85歳以上人口が倍増する地域や、生産年齢人口が半減する地域など人口動態の見込みは大きく異なるため、地域の実情を踏まえて提供体制を検討する必要がある。

長崎県のサービス確保対策の取組

離島等サービス確保対策委員会

- 介護サービスの提供状況調査
島ごとに島内で受けられるサービスと利用者が島外に出て受けているサービス、利用できないサービスを整理
- サービス提供困難地域に対する市町施策の共有
二次離島等への渡航費補助、特例介護サービスの活用など保険者の抱える課題と取組を共有

人材確保・経営支援

- 離島を含めた8圏域における人材確保協議会の設置
各圏域ごとに自治体や事業者、関係団体が参加する協議会を設置し、地域の課題を共有するとともに、介護の魅力発信や職場環境改善のための研修会等を開催
- 介護サポーターマッチング促進事業
介護現場の周辺業務等の切り出し・マッチングを行い、多様な人材層の参入による人手不足解消を目指す
- 地域の事業者グループによる協働化
県の補助金を活用して共同求人や福祉体験ツアー、経営改善等に取り組む(西海市、新上五島町で実施)
- 介護支援専門員の負担軽減支援
介護支援専門員のシャドウワークを切り出し、本来業務に注力できる労働環境モデルの構築を実施

地域包括ケアシステムの充実に向けた支援

- 地域包括ケアシステム推進状況市町ヒアリング
・本県独自の評価指標を活用した市町の自己評価内容を踏まえ、県内全市町への県及び有識者によるヒアリングを実施
・市町の取組状況や課題を共有の上、地域の実情に応じた専門的な支援を実施

第10期介護保険事業(支援)計画策定に向けて

○保険者との情報共有(7月～9月)
～2040年に向けて取り組むべき事項～



地域ごとの取組を
県の第10期計画に記載

- ・介護SCRを用いたサービス提供状況の分析
- ・二次離島等サービス提供困難地域への対応状況・方針
- ・地域類型の意向について(特定地域サービス、特定地域居宅サービス等事業の導入について)
- ・施設整備方針や事業所の撤退・廃止の状況について
- ・住宅型有料老人ホームの特定施設の移行について 等



○情報共有で課題として挙げられていること

- ・人口減少地域ではサービスが不足していても、人手不足のため各産業で賃上げがなされており、介護業界は採用条件面で劣り、人材確保が難しく、対応が困難(例:訪問介護、居宅介護支援)。特別地域加算の対象地域とすることや包括報酬導入などの事業継続に向け、支援策を設ける必要がある。
- ・募集を行っても人材を確保できないため、外国人材に頼っている。今後も活用が必要であるが、雇用後一定期間が経過すると、大都市部に流出してしまうことが課題。
- ・二次離島等については運航便数が限られており、サービス提供時間以上に拘束時間が長い場合がある。事業者の参入は難しく、移動時間・拘束時間に対する手当などサービス確保対策が必要。
- ・ケアマネジャーが不足しており、潜在的な資格者が復職するためのインセンティブの付与や復職支援等の方策が必要。
- ・自治体内で中山間・人口減少地域とそれ以外の地域が混在する場合に、現場の納得感のある整理案の検討が必要。



○西海市の概況

人口:23,911人 世帯数:12,170世帯

65歳以上人口:9,841人 高齢化率:41.2%

要支援・要介護認定者数:2,121人※1

認定率:21.6%

◇高齢者の人口動態

- ・65歳以上人口:2020年を境に減少
- ・75歳以上人口:2025年から2030年にかけてピークを迎える
- ・85歳以上人口:2035年にピークを迎える見込み

- ・江島 人口 67人 高齢化率:70.1%
本土からの距離:19.6km(船で60分、1日1便)
- ・平島 人口 95人 高齢化率:73.7%
本土からの距離:31.5km(〃 108分、1日1便)
- ・松島 人口325人 高齢化率:62.8%
本土からの距離 2.1km(〃 10分、1日8便)

※1 要介護認定者数はR8. 7月末現在かつ第1号被保険者のみ(R8. 7月末現在)

◎江島・平島・松島での取組

○離島等相当サービスの導入

【江島】 えのしまデイサービスセンター 利用者1名、職員2名

【平島】 ひらしまデイサービスセンター 利用者4名、職員3名

西海市社会福祉協議会が運営

※いずれも島内にある介護サービスは通所介護のみ

訪問介護、居宅介護支援は、基本的に本土の社協職員が崎戸港発着の市営の多目的船(無料)に乗船し、渡航してサービスを提供

【松島】 デイサービスセンターつばき苑 利用者8名、職員7名

社会福祉法人 うずしお福祉会が運営

○渡航費支援やその他の支援 ※松島地区

介護サービス提供事業者や家族等の送迎者に対する渡航費の助成
渡航により介護サービスを提供する事業者(居住者へのサービス提供加算を算定しない事業者に限る)への補助 介護報酬額×15%

◎市全体での取組

人口減少・高齢化・介護人材不足・広域分散による移動困難といった、西海市固有の構造的課題を背景に

→市内の医療・介護・福祉の複数法人が、単独では解けない地域課題を「共同で実証し、地域の仕組みに変えていく」ため、長崎県の支援を受け「さいかいウェルビーイングネットワーク(SWN:R6~)」という協働体を設立し、行政に先駆け取組を展開。

→この取組みに対し、課題認識の共有、意見交換等を行うなど、協働体への伴走支援を実施

○課題となっていること

・離島における介護サービス提供体制の脆弱化

離島部においては人口減少が進行し、これに伴い介護サービス利用者数も減少傾向にあることから、島内で唯一の介護サービス事業所について、安定的な事業運営の確保が困難な状況にある。

・介護人材の確保及び担い手の高齢化

離島という地理的条件から、島外からの日常的な通勤による介護人材の確保が困難な状況に直面している。このため、サービス提供に従事する人材の確保が急務となっている。また、現に介護サービス事業所に従事する担い手についても高齢化が進行しており、次世代の担い手の確保が課題となっている。

特に、江島・平島の訪問介護は、基本的に本土から社協職員が渡航してサービスを提供しているが、市営の多目的船の運航の関係で半日または1日拘束されてしまう。また、江島に1名ヘルパーが常駐しているが、江島から平島に渡ってサービスを提供する場合も同様の状態となる。民間の船で渡航した場合は、1日1往復しかなく、かつ出航時刻の関係で、日帰りできず、2日拘束される状況にある。

・地域包括ケアシステムの維持への影響

離島において提供可能な介護サービスが限られていることから、中重度の要介護認定者が在宅での生活を継続することが困難となっており、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるようにするという地域包括ケアシステムの維持そのものが危機的な状況に直面している。

○2040年を見据えたサービス確保に向けて 課題となっていること(県・市)

(県)

1 介護人材不足と離島におけるサービス提供体制の維持

介護サービスの需要が高まる一方で、人材不足が深刻化しており、募集を行っても必要な人材を確保できず、サービス提供体制の維持が困難となっている。二次離島等については運航便数が限られており、サービスの提供時間以上に拘束時間が長い場合がある。

2 離島・過疎地域における人材確保と事業継続

高齢化が進む離島・過疎地域においては、人材の確保が特に困難であり、事業継続の大きな課題となっている。外国人材を含む介護人材が、給与水準や就業環境の面で条件の良い都市部へ流出している。処遇面で本土と同条件では人材確保が困難な状況であるが、現在の報酬制度では優位性を持たせるのは難しい。

(市)

1 重度要介護者の増加と介護提供基盤の維持・確保

医療・介護の複合的なニーズを持つ重度の要介護者が増える一方で、これまで重要とされていた家族の支え合いや地域の助け合いは独居高齢者の増加や人口減少により限界を迎えているため、現在の小規模なサービスや緩和された基準(離島相当サービスなど)だけでは、安全で質の高いケアを維持しきれない。

2 中山間地域・離島における介護人材確保

生産年齢人口が減少する中で本市のような広域の中山間地域や離島において本土からヘルパーやスタッフを通わせる、あるいは島内で人材を確保することは困難。

3 交通手段の維持・確保

ガソリン代等の物価・燃料の高騰や公共交通・定期船の維持問題も絡み、「人がいない」「移動するコストが合わない」という理由で、訪問系サービスや移動手段そのものが維持できなくなる。

○今後、国に支援していただきたいこと

(県)

1 特別地域加算の柔軟な運用と地域実情を踏まえた制度設計

訪問介護事業所や居宅介護支援事業所等が減少している(過少)な地域については、実情に応じて特別地域加算の対象地域となるよう柔軟な制度運用をお願いしたい。新たに設けられる包括報酬の仕組みなどの制度改正においては、二次離島等の移動時間の負担等、地域課題の解決に資するものとなるよう制度設計をお願いしたい。

2 介護人材の確保・定着及び事業継続に向けた支援の充実

就職支度金等の一時的な補助のみならず、介護サービスの提供が困難な地域で事業を継続する事業所への加算制度等について、利用者負担も考慮のうえ創設をお願いしたい。(処遇改善や移動の拘束時間手当に使用)また、都道府県ごとの実情に応じた外国人材の受入数の設定や配分枠についてもご検討いただきたい。併せて、今後も人材確保が困難な状況が続くことを見据え、生産性向上や業務効率化に一層取り組む必要があるため、今後ともご支援いただきたい。

(市)

1 中山間地域・人口減少地域に所在する事業所の経営継続に資する支援の構築

中山間地域及び人口減少地域に所在する介護サービス事業所が、安定的に経営を維持することができるよう、支援策を構築していただきたい。

2 離島部の通所介護事業における介護報酬算定方法の見直し

離島部における通所介護事業においては、介護報酬がサービス提供実績に基づき算定される仕組みとなっている。離島部等では利用者数が少なく、欠席等によりサービスを提供できなかった場合、算定される介護報酬が更に減少して経営を圧迫している実態を踏まえ、離島の事業所が安心して持続可能なサービスを提供できるよう、事業所の実情に即した活用が可能となるような柔軟な制度設計となるよう要望したい。

つばき苑の取組(離島等相当サービス)

◎事業所概要

◎所在地:長崎県西海市大瀬戸町松島
人口:325人※1 外周11kmの小さな島

◎沿革:
S57.11.29 社会福祉法人うずしお福祉会 設立
S58. 4. 1 松島保育園を運営
H7.3月 「デイサービスセンターつばき苑」として
老人デイサービスの委託事業 開始
H18年 「デイサービスセンターつばき苑」を
指定管理者として受託
H28年 西海市総合事業開始、離島相当介護予防指定

◎デイサービスセンターつばき苑
利用者 8名(要支援認定者4名 要介護認定者4名)
職員 7名

※1 松島の人口は令和8年7月現在

◎離島等相当サービス導入の経緯と事業所の状況

◎離島等相当サービス導入の経緯

離島で、介護職員や看護職員や機能訓練指導員の確保が難しく、市に相談したところ、このサービスを知り、職員体制緩和や、現況の制度では運営が厳しかったため、導入を希望した。

⇒看護師と機能訓練指導員の配置を緩和し、運営

◎機能訓練指導員不在での対応

職員が研修を受講し、運動機能維持のための体操や口腔嚥下機能・認知機能の訓練を利用者向けに行っている。

◎職員の勤務状況

島内職員: 6名 島外職員: 1名 平均年齢 65.2歳

○課題となっていること、従業員の意見

- 1)事業所の現況としては、西海市からの指定管理費を頂いて、管理者の給与をカットしながら、なんとか運営ができている現状。
- 2)利用者が入院や介護施設に入所すると、収入が安定しない。
- 3)設備が老朽化しても、島内に業者がおらず、対応がすぐにはできない。
- 4)離島相当地域における介護サービスの持続可能性確保のため、制度的支援および特例措置の拡充について、何卒ご検討を賜りますようお願いしたい。



園児と学童と
合同で抹茶教室

社会福祉法人ふるさとの取組

意見陳述資料 ①-1

西海市における事業者連携の取り組み状況

長崎県西海市 —— 有志5事業者から、市を含む14事業者へ（令和6年度～令和8年度）

社会福祉法人ふるさと 理事長 北島 淳朗

さいかいウェルビーイングネットワーク（SWN）共同代表
令和8年9月16日／社会保障審議会 介護給付費分科会 意見交換会

前提
日本の未来課題の先行地域として

人口（R8年7月）
23,911名

高齢化率
41.2%

後期高齢化率 85歳以上割合
23.9% **9.3%**

人口減少
▲500名／年

① 3年の歩み —— 参加事業者数・取組内容・見えてきた課題 土台＝西海市社会福祉協議会＋西海市福祉施設連絡協議会（平成19年発足／17法人58事業所／事務局＝市社会福祉協議会）

令和6年度

有志 5事業者

取組 「補助ありき」ではなく「動きださなければ変わらない」という危機感からの始動。県補助・総額750万円。

到達 課題の可視化に着手。国の検討会『検討の方向性』で中山間地域の象徴的な取組として紹介。

令和7年度

10事業者

取組 SWN協議会を設立。現地調査・事業者ヒアリング・住民ワークショップ。

成果物 社協コクピット機能の調査・提言／医療福祉情報基盤の検証・セキュリティへの提言／移動支援ガイドライン／ネットワーク形成

令和8年度

14事業者＋西海市

計画 ①協働化フォーラム（起点・10月）②地域ケア需給見える化PoC＝社協を核とするコクピットの基本設計。総額874万円。

広がり 社福・医療法人・株式会社・合同会社・薬局まで。介護の枠を越えた。西海市が協働パートナーに。

3年で
見えた課題

1 人材不足による支援の空白
（提供できないサービスが発生）

2 訪問距離の増加による
空白エリアの拡大

3 「保険あってサービスなし」

4 ケアマネジメント・支援調整の
属人化

② 見えてきた「理想とする座組」 成否を決めるのは、誰が間に立つか

協働パートナー
基礎自治体（西海市）

機能を持ち寄る側
17法人 58事業所

中立の器＝中核機能
西海市社会福祉協議会

中立性

ハブ機能

地域責任

特定法人の利益代表にならない／現場課題を地域課題へ翻訳する／住民の暮らしを見ている

③ 合意形成を担う「推進役」のあり方

想定されがちな像
牽引型リーダーシップ

西海市の実感
ファシリテーション／合意形成・地域マネジメントカ

小さな地域は小規模事業者が多数で、明確なリーダーが不在。各社の事情も時間軸も異なり、意見はそれぞれが「正論」である。強引に牽引すると、途中で瓦解する。その前提ごとと俯瞰してまとめる力が核だった。

研修で学んだ力が活きるのは、推進役が登場できる関係があるときである。

場が続くこと

現場で起きていること
推進役は、座学だけでは育たない。地域の協働の場に居続けるうちに育つ。場が切れれば、担い手も消える。
単年度で切れない仕組みへ。連携の継続そのものを評価する。

工数が報われること

現場で起きていること
調整の手間は、いま誰も報われないまま担っている。善意に依存する限り、担い手は現れず、続かない。
中核機能を担うことを、報酬上の区分として位置づける。

担い手を狭めないこと

現場で起きていること
西海市の中核は社協。特定法人の利益代表でないから成り立っている。法人格で線を引くと、この形は落ちる。
連携の主体の区分に、協議会型の地域協働も含める。

結論 制度にできるのは、その関係が続く条件を整えることである。それがあってはじめて、研修も活きる。

行政にも事業者にも「社協が間にいるなら」という安心感が生まれる。
一方で、社協の人員・財源に、この役割を担い続ける裏づけはない。

「特定地域サービス」に期待することと、活用する場合の課題

基準を緩めるのであれば、その地域には、さらに生産性の向上が要る

この 1 枚で申し上げたいこと

基準を緩めるのは、人がいないからです。緩めるだけでは、質は保てません。
質を保ち、この先も続けていくには、機器でも、一法人でも足りません。

西海市の該当性について

市全体では基準（75歳以上人口密度5人/km²未満 等）に直ちに該当しないと見込まれます。一方、市域には離島・半島部の小集落があり、市町村内の一部エリアの特定も可能とされています。「**一部が該当しうる地域**」として申し上げます

1 期待すること

包括的な評価による経営の予見性

出来高と別に**月単位の定額払いを選択可能**とする仕組み。キャンセルや繁閑に左右されず、**小規模事業所ほど効く**。

「事業所間の連携」を前提とした弾力化

SWNが3年かけてつくってきたものが、そのまま制度の要件になり得る。**先に体制をつくった地域が報われる設計**であってほしい。**ただし、体制をつくれないう事業所が取り残されない形で。**

移動経費を事業費で見るという考え方

特定地域居宅サービス等事業で**通常の訪問エリアを超える移動経費等を含めて事業費として支払う**。訪問距離の増加による空白エリアの拡大に、初めて正面から効く。

論点 | 緩和の「前提」は、要件になるのか

- ▶ 職員の賃金の改善に向けた取組
- ▶ ICT機器の活用
- ▶ サービス・事業所間での連携

→ これらを前提に「管理者や専門職の常勤・専従要件、夜勤要件の緩和等」。
 施行＝令和9年4月1日。第10期（2027-2029年度）で希望する自治体から実施可能とすることを目指す。
 ※ 現時点では「前提」として検討されているが、**これが特定の法人形態を求める要件になると、取り残される地域が出てくる。**

2 課題A —— 「連携を前提に」とあるが、連携が成り立つ評価がない

緩和の前提とされる三つ —— 賃金の改善、ICTの活用、事業所間の連携 —— は、**いずれも単独・小規模ほど満たしにくい**。賃金改善には原資が要り、ICTには初期投資と人が要り、連携には相手と、形を整える時間と費用が要る。

前提のままでは、いちばん人が足りない事業所ほど、緩和に手が届かない。

連携を前提にするなら、連携が成り立つように評価してほしい。

当法人（特養）は配置を概ね2.4対1の水準まで効率化した。効いたのは機器ではなく、**使いこなす人材の育成と、運用が定着するまでの伴走**であった。**一法人で抱えられたのは、この規模だったからである。**

提言A

- 1 **特定地域における事業者連携に、生産性向上推進体制加算の「地域連携区分」を**。認定は**連携推進法人に限定せず**、その設立準備や、社協等を核とする**協議会型の地域協働**も含める。算定は各事業者、要件は連携体への参加で満たす形に。
- 2 **その区分の要件に、伴走支援を受けていることを**。国はテクノロジー導入で伴走を必須にした。同じ理屈は連携にも当てはまる。受け皿は介護生産性向上総合相談センター等、既にあるもので足りる。
- 3 評価は「ニーズ対応率」で。行政と共同で需給統計をとり、**測定と公表を要件に**（目安は9割の維持）。

■ ニーズ対応率とは —— 稼働率ではなく、地域に届いているかを測る

測り方

相談・依頼を受理した件数に対する、サービス提供に至った件数。**事業者単独では出せない**。要介護認定・給付実績・相談記録を持つ行政と共同で需給統計をとる。

西海市の状況

社協を核としたコクピット機能で、需給の見える化に着手している。特定地域の指定には**年度ごとの検証と公表**が求められる。その検証の中身に、この指標を。

3 課題B —— 一法人では、もう人が回らない

緩和は「足りない人をどこから連れてくるか」の答えにならない

提言B — 広域の人材交流を前提に

- 1 在籍出向・応援職員の常勤換算上の取扱いを明確に
- 2 送り出す側が不利にならないように。複数法人にまたがる兼務の要件緩和
- 3 緩和は、処遇の安定化と移動コストの手当とセットで。

介護サービスを提供するにあたっての課題・問題点

人口減少地域の現場で働く立場から ― 長崎県西海市

社会福祉法人ふるさと 特別養護老人ホームふるさと 施設次長 岩永 和浩

令和8年9月16日／社会保障審議会 介護給付費分科会 意見交換会

現場からの
結論

人材の希少化が進む地域で介護を続けるには、**処遇改善**と**生産性向上**の両方が要る。
しかし現場では、この二つが**同じ原資**を取り合っている。

現場で
起きている事実

- テクノロジーの活用と業務の見直しで生まれた時間を、**直接介護と残業減に回している**。人を増やせないこの地域では、これしかない。
- 面談で「来年はいくら上がりますか」と聞かれても、答えられない。近隣市や他業種の求人と並べられたとき、示せるのは今年の額だけで、返ってくるのは「**将来が不安だ**」という言葉である。

① 処遇改善が不安定だと、人は定着しない 原資は「要件を満たしている間だけ」入る

制度の事実 ― 令和8年度介護報酬改定

+2.03%（うち処遇改善分+1.95%／基準費用額（食費）の引上げ分+0.09%）

「介護従事者を対象に、幅広く月1.0万円（3.3%）の賃上げを実現する措置」。賃上げの原資は、この加算である。

不安定さの正体 ― 額の小ささではなく、消えうること

加算は要件を満たし続けている間だけ入る。満たせなくなれば区分は下がり、原資はその分減る。

原資（加算）
可逆的

要件を満たせなくなれば下がる／なくなる

賃金（昇給）
不可逆

一度上げた基本給は下げられない

この非対称があるため、原資があっても、恒久的な昇給として約束できない。

昇給の見通しが
立たない

近隣市・他業種へ
流れる

残る職員の
負担が増える

さらに辞める

可逆的な加算では、不可逆な賃金は約束できない。
離職は「賃金が低いから」ではなく、「先が読めないから」起きている。

制度に求めたいこと

- 加算方式だけに依存しない**下支え**（基本報酬への組み入れ、または中山間・人口減少地域の別建て）を検討していただきたい。
- 要件の簡素化と、複数年にわたる**固定**。下がる可能性が残る限り、法人は昇給表を書けない。

② 人を定着させるには、生産性向上が要る しかし、その維持費が処遇の原資を食う

①との関係 ― 定着の条件は、賃金だけではない

採用の母集団が縮む地域では、人を増やして負担を下げられない。一人あたりの負担を下げる手段は、**生産性向上**しかない。

現場の事実 ― 当法人（特別養護老人ホーム）

令和2年（2020年）

2 : 1

令和7年（2025年）

概ね 2.4 : 1

テクノロジーの活用と業務の見直しによる**5年間の変化**
※ 配置比率の定義（対象事業所・算定期間・分母分子）は確認中

効いたのは機器ではない。使いこなす人材の育成と、運用が定着するまでの伴走であった。

しかし ― 進めるほど、毎年の固定費が積み上がる

保守・通信・ライセンス・更新、数年ごとの入替が、**毎年の固定費として残る**。初期費用が一過性で手当てされても、**毎年出ていく費用は介護報酬の中から出すしかない**。

当法人のICT関係年間ランニングコスト **4,800千円／年** ※光熱費除く

報酬上の評価は、維持費と連動していない。令和8年度改定の特例要件で評価されたのは「生産性向上推進体制加算の取得」という取組の体制であり、**毎年かかる維持費の規模ではない**。

定着のために生産性向上を進めるほど、処遇に回せる原資が減っていく。

制度に求めたいこと

- 生産性向上の評価を、「導入したこと」だけでなく「**維持し続けていること**」にも行っていただきたい。運用・更新に毎年かかる費用を織り込んだ報酬上の水準に。
- 効率化で生まれた原資が**処遇に回る設計**に。維持費に消えるままでは、二つの手段が互いを打ち消す。

締めくくり この地域で働きたい。制度に求めたいのは、続けられる見通しです。