

◎地域の力をエンジンに、地域に踏み出す第一歩！

兵庫県 神戸市の取り組み

1 移行のねらい

取り組みの背景

○健康寿命の延伸

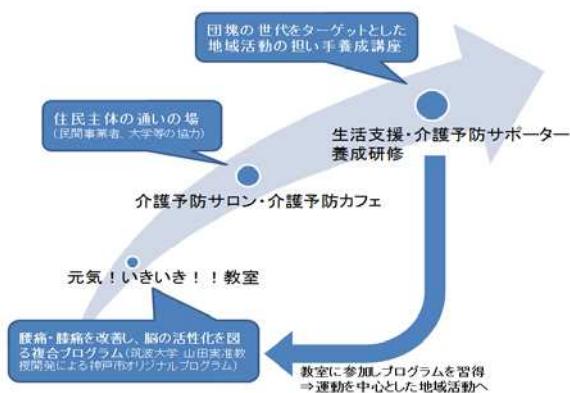
神戸市では、第6期介護保険事業計画において、最重点目標として、「健康寿命の延伸」を掲げている。これは、「健康寿命延伸の取り組みを市民と行政が一体的に取り組み、2025年までに健康寿命と平均寿命の差を2年縮める」というものである。

○総合事業の位置づけ

この健康寿命をのばすために、高齢者の社会参加や地域支え合い体制づくりなど「生涯現役社会づくりの推進」や、新たな担い手によるインフォーマルサービスの整備や総合事業による高齢者の多様なニーズに応じた適切な生活支援サービスの充実など「生活支援・福祉サービスの充実」に取り組んでいく。

地域の状況(高齢者データ、地域資源データ)

面積	557.02 km ²	-
総人口	1,547,494人	平成27年9月30日時点
高齢者人口	406,052人	平成27年9月30日時点 32年度:58,901人、37年度:468,701人
高齢化率	26.2%	平成27年9月30日時点 32年度:29.9%、37年度:31.2%
後期高齢者人口	191,571人	平成27年9月30日時点 32年度:245,774人、37年度:288,856人
総人口のうち後期高齢者の占める割合	12.4%	平成27年9月30日時点 32年度:16.0%、37年度:19.2%
世帯数	743,023世帯	平成27年9月30日時点
要介護認定者数	81,152人	平成27年6月30日時点(要支援1～要介護5:16,976人、16,035人、11,444人、11,773人、9,073人、8,844人、7,007人)
面積	557.02 km ²	-
介護保険料(基準額)	第6期:年額 68,748円(月額 5,729円)	



「元気！いきいき！！教室」は、短期間での機能回復を目指し、社会参加につなげる目的として行う教室であり、参加者の8割以上に身体機能の向上がみられている。

また、教室終了後にグループ化し、活動を継続する参加者があることから、生活支援・介護予防センターを教室に送り込み、教室終了後にセンターを中心として運動による地域活動を行なう仕組みを構築中である。

2 総合事業への移行に向けたスケジュールと取り組みの概要

スケジュール

【～平成 27 年 12 月末まで】

介護予防訪問介護等の利用実態の把握、地域資源の把握(26 年 7 月～27 年 3 月)

指定事業者の参入意向調査、保険外サービスの把握
(26 年 8 月、27 年 8 月)

住民主体の支え合い活動の創出(モデル実施 26 年 10 月～27 年 3 月、27 年度本格実施)

- ・生活支援・介護予防サポーター養成研修
- ・有償ボランティア事業立ち上げ支援

ワーキンググループを設けてサービス内容やケアマネジメント等を検討
(27 年 5 月～27 年 12 月)

【平成 28 年 1 月～移行まで】

要綱、様式等策定(28 年 1 月～28 年 10 月)

事業者説明会(28 年 8 月頃～29 年 3 月)

介護予防ケアマネジメント研修(28 年 9 月～29 年 3 月)

利用者、市民向け周知(28 年 12 月頃～29 年 3 月)

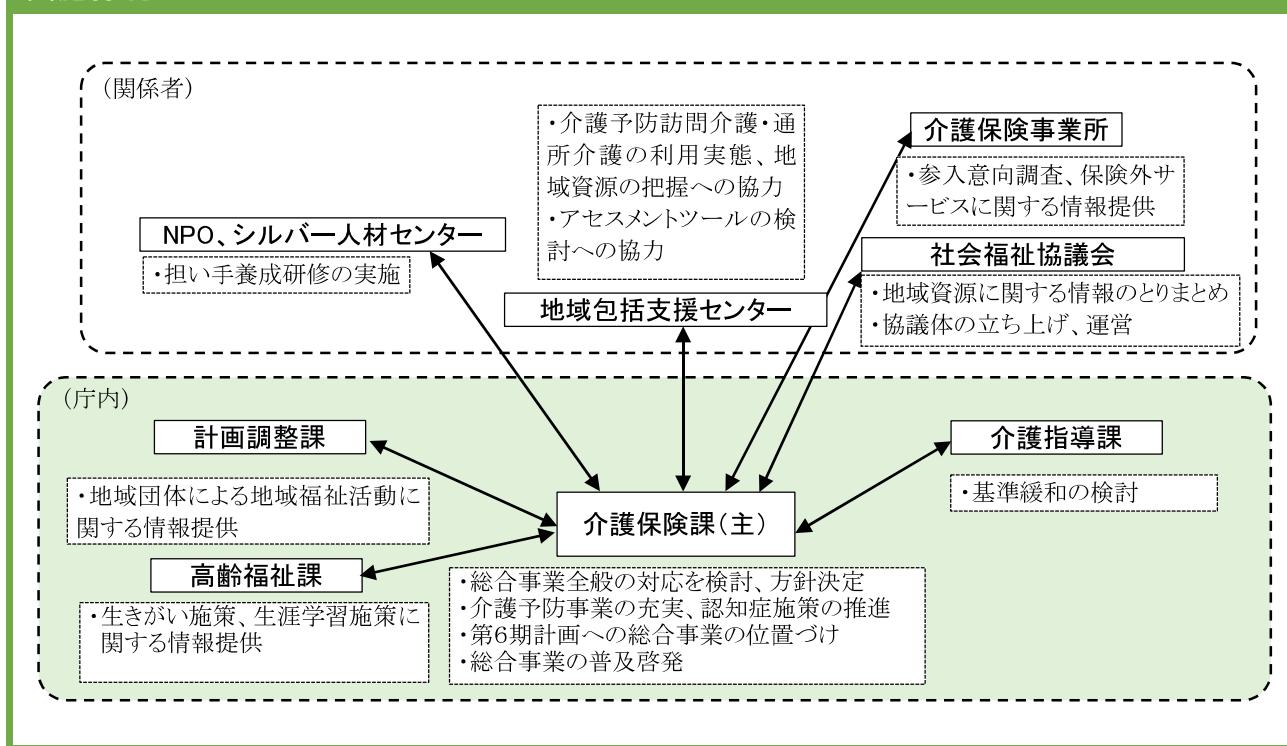
新しい
総合
事業
(
平
成
29
年
4
月
)
に
移
行

総合事業への移行までの取り組み概要

- ・まず、地域包括支援センターにアンケート調査を行い、要支援者の訪問介護・通所介護の利用実態や、保険外サービスのニーズ、地域資源について把握した。
- ・あわせて、介護予防訪問介護・通所介護の指定事業者にもアンケート調査を行い、総合事業への参入意向や保険外サービスの実施状況を把握した。
- ・また、庁内の地域福祉に関する部署から、高齢者の生活支援や介護予防に関する施策について情報提供いただいた。
- ・総合事業の趣旨や概要について区や地域包括支援センター、社会福祉協議会と共に理解を得るために、研修会を開催するとともに、各区を回り、説明会を実施した。
- ・市民に介護予防の必要性を理解していただくため、市民自らが介護予防に取り組む必要があると感じていただけるよう、「神戸介護未来新聞」を平成 27 年 3 月に全戸配布した。
- ・総合事業で実施するサービスの検討のため、営利企業や N P O 、協同組合、社会福祉法人などの事業者や学識経験者をメンバーとしたワーキンググループを設けて、市民にも公開しながら検討を行った。
- ・同様に、介護予防ケアマネジメントの検討のため、学識経験者や地域包括支援センター職員をメンバーとしたワーキンググループを設け、検討を行った。
- ・今後、詳細を確定し、要綱等の策定、事業者説明会の開催、介護予防ケアマネジメント研修の実施等を行う。

3 移行プロセスにおける主な取り組み

実施体制



主な取り組み内容等

(1) 介護予防に対する市民への意識啓発

市民一人ひとりが介護予防の必要性について理解していただくため、「介護予防未来新聞」を発行し、介護予防啓発を行った。

【工夫した点、苦労した点、取り組みのポイント】

- ・市民に介護予防の必要性を理解していただくため、市民自らが介護予防に取り組む必要があると感じていただけるよう、平成27年3月に「神戸介護未来新聞」を神戸市全世帯に配布した。将来予測も含めた神戸市が置かれている現状をありのままに伝え、市民の危機意識に働きかけることを試みた。



『神戸介護未来新聞』の作成

市役所内には、保健福祉分野以外にも高齢者支援を行っている部署があります。そこで、組織横断的な連携を図ることにより、効率的・効果的な介護予防の推進につなげたいとの思いから「多部署連携ミーティング」を開催しました。

ミーティングを重ねる中で、メンバーから、高齢者支援につながる様々な取り組みを発信する啓発ツールを作ろうとの声があがり、神戸介護未来新聞が生まれました。

このミーティングを契機として、現在も各部署との連携を図りながら介護予防を推進しています。

【取り組みの成果】

- ・市民からの厳しいご意見も覚悟の上で2025年の介護保険料推定額まで掲載したが、予想に反し、「神戸市の現状がわかった」「介護予防に取り組む必要性がわかった」と掲載に対して評価するご意見が何件も寄せられた。
- ・これからの中高齢社会に挑むには、行政と市民が一体となって取り組む必要があり、そのためには市民を動かす仕掛けが必要である。

「神戸介護未来新聞」はまさにその役割を果たすツールのひとつとなった。



(2)介護予防サロン推進事業

総合事業移行を見据え、身近な地域に多様な通いの場を数多く立ち上げるため、平成26年度より、介護予防サロン推進事業に取り組んでいる。

【発生した課題と対応策】

- ・地域の様々な事情により、通いの場の数には地域差が生じていた。
- ・地域によっては、地域活動に対する意欲のある方が多く、自主的に通いの場を立ち上げ活動しているところもあった。
- ・日常生活圏域ニーズ調査の分析結果から、要介護リスクの地域格差が生じており、リスクの高いエリア程、通いの場が立ち上がりにくい状況があった。
- ・今後、益々高齢者の増加が見込まれる中、身近な地域に通いの場を数多く立ち上げるために、要介護リスクの高いエリア（モデル地域を選定）に戦略的に介入することにより、本市全体の介護予防推進につなげることを目指すことが必要であると考えた。

【工夫した点、苦労した点、取り組みのポイント】

- ・日常生活圏域ニーズ調査結果をはじめとするデータ分析のみならず、地域包括支援センター、各区保健師による地域の様子（質的データ）と合わせ、総合的に判断した上で、通いの場の立ち上げに向けて戦略的に介入する必要性のあるエリアを抽出した。
(参考：介護予防サロン実施対象地区選定シート)
- ・選定されたエリアの課題の洗い出しと地域住民への動機づけについて、地域包括支援センター、区保健師、区社会福祉協議会、介護保険課による作戦会議を開催した。

資料 神戸市介護予防事業「優先」対象地域選定シート（東京大学作成）



- ・地域住民が通いの場の必要性を感じ、立ち上げに導くためには、支援者があせることなく、住民と共に課題解決の道を探る姿勢で関わることを意識しながら支援を行った。
- ・市内地域包括支援センター（76センター）、各区保健師等を対象とした介護予防サロン推進事業の報告会を開催し、工夫した点、苦労した点等、通いの場立ち上げに向けたプロセスを共有する機会を設けた。

【取り組みの成果】

- ・通いの場の立ち上げには手間と時間を要するが、地域住民にとって「必要な場」との認識を持たせることにより、支援者に依存することない住民主体の自主活動が可能となった。
- ・要介護リスクの高いエリアであっても、住民主体による通いの場を立ち上げることができ、これまで地域活動に対する意識を持たれていなかった住民への動機づけとなり、その後同じエリア内に複数の通いの場が立ち上がるという好影響もあった。
- ・リスクの高いエリアには通いの場が少ない（または、通いの場はあるが活動が停滞している）傾向にあるため、通いの場を数多く立ち上げていくことが要介護リスクを低下させることにつながるのではないかと考えている。

（3）介護予防ケアマネジメント検討ワーキング

総合事業で実施するケアマネジメントでは、支援者がより一層自立支援に対する意識を持つ必要があるため、ケアマネジメントの実施方法やケアプラン様式・アセスメントツール等を検討するワーキングを開催した。

【発生した課題と対応策】

- ・これまでのケアプランは、アセスメントが十分とは言えないものや、サービスありきのケアプランになる傾向が多く見受けられていた。
- ・高齢者自身がケアプランに記載された目標を理解されておらず、結果として自立支援につながらない傾向があった。
- ・現行のケアマネジメントについて、地域包括支援センターを対象にアンケートを行い、課題の洗い出しを行った。
- ・市内地域包括支援センター4職種（保健師または看護師、社会福祉士、主任ケアマネジャー、地域支え合い推進員）代表と、指定居宅介護支援事業所ケアマネジャー、リハ職、学識経験者をワーキンググループメンバーとした。

【工夫した点、苦労した点、取り組みのポイント】

- ・ワーキングでは、10年後の高齢者像と、そのような高齢者を支援するためのマネジメントはどうあるべきか意見交換し、自立支援に対するイメージを膨らませながら検討を行った。
- ・地域包括支援センター職員をメンバーとしたことにより、現場の実状を踏まえたケアマネジメントを検討することができたことや、自立支援に対する意識がおざなりになっていたことに気付く場面がある等、日頃のケアマネジメントを振り返る良い機会となった。
- ・また、ケアマネジメントに従事していないリハ職をメンバーしたことにより、ケアマネジメントに対する客観的意見を聞くことができた。

【取り組みの成果】

- ・本来のケアマネジメントの目的を再確認し、高齢者主体のケアプランとなるよう、ケアプラン様式の簡素化や、高齢者にわかりやすい表現に変更する等、セルフマネジメントを念頭においたケアプラン様式を検討することができた。
- ・ケアプランは高齢者本人のものであるのに対し、専門職として高齢者の状態像を多角的にアセスメントするためのツールとして「生活状況を確認するためのアセスメントシート」を作成した。アセスメントシートは、専門職の視点で分析した結果を経時的に記載する欄や、ケアプランと連動した

構成にするなどの工夫をした。

- ・現在、介護予防支援に従事しているケアマネジャー等は約3,000人であり、介護予防ケアマネジメントの考え方に対する周知徹底が課題として残されている。平成28年度には、介護予防ケアマネジメント従事者を対象とした研修会を開催する予定である。

(4)生活支援・介護予防サポーター養成研修の実施

住民主体による支え合い活動の創出を目的に、平成26年度にモデル事業として、活動に意欲のある市民を対象に、一定の福祉や介護に関する知識を学んでいただき、その後の活動支援も行う「生活支援・介護予防サポーター養成研修」を実施した。平成27年度より本格実施している。

【発生した課題と対応策】

- ・研修の実施とその後の修了者の活動支援を合わせた委託業務としているが、活動につながっていない修了者も多い。
- ・このため、本格実施に当たっては、受託事業者が活動支援を行う際に、地域活動を把握している各区の生活支援コーディネーターと連携して行うこととした。
- ・また、一部の区では、研修修了後に、地域包括支援センターと修了者との顔合わせ会を実施し、人材を求めている地域活動と、したい活動をそれぞれが話し合った。

【工夫した点、苦労した点、取り組みのポイント】

- ・研修での現場実習先を、把握している地域活動から紹介してもらうよう区社会福祉協議会に依頼した。
- ・また、受託事業者が、研修最終日に現場実習先のボランティアの募集情報を配布し、現場実習をした修了者がそのまま実習先の活動につながりやすくなるようにした。
- ・また、受託事業者からの提案により、区ごとに修了者が集まり、前年度の修了者に現在の活動状況を話してもらったり、ボランティアを募集している地域活動の情報をお知らせしたり、それぞれの修了者の個別相談に応じる会を実施した。

【取り組みの成果】

- ・徐々に、活動につながっている修了者や、受託事業者や地域包括支援センターへ相談に訪れる修了者が増えている。

(5)区や地域包括支援センター、社会福祉協議会との総合事業の理解の共有

区や地域包括支援センター、社会福祉協議会職員を対象に、総合事業の研修会を開催するとともに、各区を回り、説明会を実施した。

【発生した課題と対応策】

- ・総合事業の趣旨や概要について、介護保険課だけでなく、各区や、地域包括支援センター（市内76センター）、区社会福祉協議会職員にも十分理解してもらう必要があるため、全体研修会と、各区を回って説明会を実施することとした。

【工夫した点、苦労した点、取り組みのポイント】

- ・区ごとに説明会を実施することで、少人数の会とすることができた。
- ・説明時間よりも質疑時間を多くとることで、疑問点を多く質問してもらうことができた。
- ・各区からの質問と回答を取りまとめて全区に返すことで、理解の共有を進めた。

【取り組みの成果】

- ・徐々にではあるが、理解が得られつつある。
- ・担当者の入れ替わりもあるため、継続して実施する必要がある。

(6)協議体の設置

総合事業移行に先行して、平成 26 年度にモデルとして 1 区で協議体を設置し、平成 27 年度中にモデル実施区以外の 8 区について順次設置をしている。

【発生した課題と対応策】

- ・各区の地域資源、課題が異なる。また区によっても既存の会議や従前からの取り組みに差があるため、介護保険課が各区を巡回し、区の状況に応じた進め方・参加者等の検討についてヒアリングを行い、協議をしながら進めている。
- ・ヒアリング実施以降も各区において、参加者についての課題や疑義が出るため、そのつど関係機関との調整を行ったり、情報交換をする機会を設けたりしている。

【工夫した点、苦労した点、取り組みのポイント】

- ・各区によって地域資源、地域での活動団体の状況等も異なるため、同様の地域課題を抱えつつもアプローチの方法も異なり、協議体で議論する内容・程度の設定を工夫している。
- ・協議体の設置前に検討会のような議論の場を設けている区もある。

【取り組みの成果】

- ・各区にヒアリングを実施することで、介護保険課としても各区の課題を認識し、また事業の内容を理解してもらいながら、それぞれの区での協議体の参加者や運営方法等について個別に協議できる機会となった。
- ・各区において順次設置が始まっている。
- ・協議体の設置を契機に庁内連携を図る中で、様々な地域課題やその他通常業務における連携強化につながりつつある。

4

総合事業の概要(予定)

類型	訪問型(現行相当)	訪問型 A(緩和基準)	訪問型 B(住民主体)
対象者とサービス提供の考え方	<ul style="list-style-type: none">・既にサービスを利用しているケースで、サービスの利用の継続が必要なケース・訪問介護員によるサービスが必要なケース	<ul style="list-style-type: none">・要支援者・事業対象者	<ul style="list-style-type: none">・要支援者・事業対象者
内容	身体介護、生活援助	生活援助	生活援助(給付外を含む)
基準	国基準どおり	担い手は一定の研修受講者も可 訪問介護計画書の簡素化等	個人情報保護等の最低限の基 準
実施方法	指定	指定	補助
サービス提供者	既存訪問介護指定事業所	既存訪問介護指定事業所等	NPO 法人等
単価	国単価どおり	現行相当の8割程度	運営費補助

類型	通所型(現行相当)	通所型 C(短期集中 集団)	通所型 C(短期集中 個別)
対象者とサービス提供の考え方	<ul style="list-style-type: none"> 既にサービスを利用しており、サービスの利用の継続が必要なケース 多様なサービスの利用が難しいケースなど 	<ul style="list-style-type: none"> 要支援者、事業対象者のうち以下のようないくつかのケース 体力の改善に向けた支援が必要なケースなど 	<ul style="list-style-type: none"> 要支援者、事業対象者のうち集団プログラムが困難な以下のようなケース 体力の改善に向けた支援が必要なケースなど
内容	通所介護と同様のサービス(入浴、機能訓練等)	<p>日常生活に支障のある生活行為を改善するために、下記のプログラムを複合的に実施</p> <ul style="list-style-type: none"> 運動器の機能向上 栄養改善 口腔機能の向上 <p>など</p>	<p>日常生活に支障のある生活行為を改善するために、利用者の個別性に応じて、下記プログラムを実施</p> <ul style="list-style-type: none"> 運動器の機能向上 栄養改善 口腔機能の向上 <p>など</p>
基準	国基準どおり	職員配置等	職員配置等
実施方法	指定	委託	委託
サービス提供者	既存通所介護指定事業所	事業者等	事業者等
単価	国単価どおり ※本来目的の達成を要件とする	委託料	委託料

(1自治体1サービス自慢)～通所型サービス(現行相当)～

本市では、通所型サービスについて、移行時点でA型(基準緩和)やB型(住民主体)は設けないこととした。これは、本市で昨年9月に、利用者に射幸心をそそるおそれのある遊技を常時又は主として行わせるなどのアミューズメント型デイサービスを規制する条例改正を行ったことも背景に、基準を緩和するのではなく、現行相当型サービスの提供において、本来のデイサービスの目的をしっかりと果たしていただくこととした。

この本来目的の達成をどのように評価するかについて、現在、事業者や専門職の方と意見交換を行っているが、例えば、目標設定と実績評価を行ったレポートの提出を検討している。

また、一般介護予防事業で通いの場を充実させていくことで、B型も設けないこととした。

5 取り組みのポイント

○事業者とともに市民公開型でのサービスの検討

総合事業では地域の多様な担い手による多様なサービスの充実が必要なことから、営利企業やNPO、協同組合、社会福祉法人などの事業者や学識経験者をメンバーとしたワーキンググループを介護保険事業計画の策定等の調査審議を行う機関の下に設けて、市民にも公開しながら、事業者とともにサービスの検討を行った。

○介護予防を推進するための啓発活動

市民が介護予防の必要性を感じ、取り組みにつなげもらうきっかけとして、高齢者本人のみならず、若年者へも必要性を伝えることを目的とし、「神戸介護未来新聞」の発行の他、市長からのメッセージと共に広報紙に介護予防特集記事を掲載する等、様々な手法により継続した啓発活動を行っている。

2

6 今後の課題と展開方針

総合事業全体としての展開方針

神戸市では、「高齢者が地域社会の中で積極的な役割を担い、様々な世代と交流してつながりを持ち、介護が必要になっても生活をともに楽しみながら地域活動に取り組んでいる地域」を目指している。

このため、総合事業において、担い手として、元気なシニア世代の方に、力や経験を積極的に活用していただける仕組みを設けるとともに、居場所づくりに支援を行い、身近な地域に多様な通いの場を増やしていく。

【個別の課題と展開方針】

◎介護予防ケアマネジメントの周知徹底

介護予防ケアマネジメント従事者が自立支援に対する理解を深め、意欲に働きかけるアプローチを周知徹底する必要がある。介護予防ケアマネジメントに関するツール等の作成の他、研修の充実を図り、従事者のスキルアップを図る。

◎介護予防を推進する地域づくりの充実

住民主体の通いの場の必要性を市民一人ひとりが理解し、取り組めるようなしきけが必要である。そのためには、地域ケア会議を活用した地域課題の共有や、協議体と連携した地域資源開発等、地域の実情に応じた仕組みの構築と、各種データ分析等による通いの場の効果検証を行い、効果的な介護予防の推進を図る。

◎活動に意欲のあるシニア世代の発掘、養成、活動へのマッチング

元気な高齢者に新たな担い手となっていただくために、そのような意欲のある方をどのように発掘するかが課題である。また、研修を受けるだけで終わらず、できるだけ多くの方に活動につながっていただくため、今後も事業者や社会福祉協議会と連携して、効果的な活動支援について検討していく。

◎協議体と既存の会議との連携や役割分担

各区の進捗状況や課題については、会議等において情報共有を図りながら、課題解決に向けた取り組みを行う。協議体において高齢者の生活支援ニーズや地域課題を把握しながら、不足するサービスの開発に努める。

府内の他の所管課においても、協議体に類似したもの、例えば子どもや障害関係のネットワーク会議等があるため、既存の会議との連携や役割分担等について、適宜調整しながら協議体の運営を進めしていく。