

長崎県 佐々町の取り組み

1

取り組みの背景

佐々町は、周囲を佐世保市に囲まれるベッドタウンで、子育て世代の流入もあり、高齢化率は22%と県平均より低い。一方で、介護保険制度が始まって以来、要介護認定率が長崎県内でも高く、サービス受給率は県平均より10%以上高い率で推移した結果、第5期介護保険料は、5,990円に達し県内で最高額となった。その要因分析からは、要支援1～要介護1の割合が高く、廃用症候群や認知機能低下で要介護認定の申請に至り、次第に重度化していることがわかった。

町は、これらの課題に対応するため、平成24年4月から、介護予防・日常生活総合事業（以下、「総合事業」）を開始し、併せて、市町村介護予防強化推進事業（以下、「予防モデル事業」）に取り組むことにより、要介護2までの高齢者に対する介護予防を充実・強化することになった。



1 総合事業、予防モデル事業を実施するまでの状況

■地域包括支援センター

地域包括支援センターは、直営1か所で町全域を担当している（1中学校区に相当）。総合福祉センター（町立国保診療所、保健センター、福祉センターの複合施設。社会福祉協議会も入っている）の中にあり、介護保険及び健康増進等を所管する住民福祉課の一組織である。認定調査の専従職員2名を配置し、要支援者については、介護相談から認定調査、介護予防ケアプランまで一括して地域包括支援センターが対応している。



		佐々町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	2人
	社会福祉士	0人
	主任介護支援専門員	2人
	看護師	2人
	介護福祉士	1人
	予防プラン専従職員 (いわゆる“プランナー”)	2人
介護予防支援業務件数 (うち、外部委託件数)		0件/月 (0件/月)

■地域デイサービス事業

公民館等で実施しているサロン事業。平成7年度から2年間は、社会福祉協議会が共同基金を活用してモデル的に実施し、平成9年度から町が社会福祉協議会に委託し、介護保険制度がスタートした平成12年度までに町内に27会場立ち上がった。その後の伸びは横ばいとなり、平成15年度の30会場で頭打ちとなり、開催頻度も週1回は1会場のみで、多くの会場が月1回から隔月に1回程度、運営も社会福祉協議会の職員のお膳立てで行われており、住民運営の通いの場としては不十分な状況であった。

地域包括支援センターが開設された平成18年度に、センター職員が各会場を巡回し、サロンに参加している高齢者やボランティアに介護予防や地域の支え合いの意義について講話を行ったものの、単発の講話では、開催頻度や会場が増えるのではなく、住民に行動を起こしてもらうことの難しさを実感。この経験が、介護予防ボランティアの養成につながった。

年 度	開催地区数	開催回数	参加者数	備 考
7年度	4	54	352	社協独自で協同基金事業費を使用してモデル事業の実施
8年度	4	84	622	
9年度	12	137	2,452	町より社協への委託事業開始
10年度	24	198	3,689	開催地区の急増
11年度	27	243	4,661	
12年度	29	281	5,838	延参加者5,000人以上
13年度	29	274	5,715	
14年度	29	290	5,724	
15年度	30	281	5,585	
16年度	30	282	5,340	
17年度	30	272	5,394	
18年度	30	258	5,311	
19年度	30	266	5,454	
20年度	30	277	5,652	
21年度	29	285	5,508	
22年度	29	283	5,808	
23年度	30	306	6,353	

■介護予防ボランティア

平成20年度から地域包括支援センターが養成講座を実施。民生委員や地域デイサービスのボランティアなど、地域の世話役を担っている人を中心に参加を呼びかけ、平成22年度までに累計169人が修了した。養成講座は、介護予防の考え方について理解を深めることに重点を置き、地域で実践するための体操などを実習に取り入れた。市町村合併が進む中、仮に、合併で町の規模が大きくなれば、これまでのように町や社会福祉協議会の職員が手をかけられなくなり、地域のサロンは自然消滅する心配があった。そのためにも、職員に頼るかたちでなく、住民が主体的に運営するサロンに転換する必要があった。初年度は、地域デイサービスとは別に、修了者が町内8地区の集会所等に地区の高齢者を集めて、体操などの介護予防教室を、自主的にはじめるようになった。その後も、毎年、介護予防ボランティアの養成を継続し、平成24年度までに、14地区に住民運営の集いが立ち上がっている。

2 地域支援体制（地域づくりの取り組み）

月1回開催。平成8年度から、介護に当たっている者同士が集まり、互いの困っていることや工夫などを共有する当事者の支え合いの場。

■地域支援連絡会

月1回開催。平成16年度から、町内の福祉施設、介護サービス事業者、介護支援専門員等の情報交換の場として開始。現場の抱える課題についての研修の場でもある。（消費者被害、アルコール依存、認知症ケア等）各事業者の成功事例の報告なども行う。20事業所で構成。

■高齢者見守りネットワーク情報交換会

年1回開催。平成23年度から、全ての町内会（32町内会）に地域包括支援センターが出向き、町内会ごとに高齢者支援の取り組みについて、情報・意見交換を行っている。構成メンバーは、町内会長、民生児童委員協議会、老人クラブ連合会、福祉協力委員等。

■認知症サポーター

平成20年度から、町内会単位や関係団体で実施。介護サービス事業者にボランティア参加してもらっている。

2 事業の工程

工程表は、本事業を準備期、開始期、終盤期の3期にわけて、佐々町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。

上段 予防モデル事業
下段 総合事業

		工 程	H24 年度												H25 年度											
			4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
佐々町	準備期	実施地域の選定																								
		予算																								
		企画・立案・契約																								
		関係機関調整・団体説明																								
		周知・広報																								
		対象者リスト作成																								
	開始期	コミュニティケア会議																								
		エントリー・評価会議																								
		業者・市・包括連絡会																								
	終盤期	事業評価																								
		次年度事業計画																								
地域包括支援センター	準備期	町との打ち合わせ																								
		対象者への声かけ																								
	開始期	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)																								
支援メニュー委託先	終盤期	通所 社会福祉協議会等																								
		生活 介護サービス事業所																								
		の通い 介護サービス事業者																								

I 住民福祉課(地域包括支援センター)の動き

1 総合事業の実施(平成24年4月～)

介護サービスに頼りすぎない体質をつくるため、4つの柱を立てて実施。

① 認定申請理由の確認及び地域支援事業の周知を徹底

- ・窓口対応職員の意識を変える(要介護認定の窓口は、申請の事務処理でなく介護相談の場)
- ・申請理由の聞き取り項目を統一し、介護サービスの必要性を見極める
- ・窓口での聞き取り結果を受けて、地域包括支援センターが訪問で生活状況の把握と地域支援事業の説明
→介護サービスが必要な場合は、認定申請を実施。(地域支援事業で対応可能と判断した場合は、本人の選択により地域支援事業だけで対応することも)

② 地域で支える力を高める

- ・出前講座(地域包括支援センターが地区に出向いて、佐々町の保険料が高い背景とあるべき姿を示す)
- ・介護予防ボランティアによる集会所で自主活動を増やす
- ・団塊世代をターゲットに「地域デビュー講座」を開催→団塊世代の活躍の機会づくり
- ・認知症サポーター養成講座として、介護サービス事業者の集まりが福祉劇団を結成し普及啓発

③ 地域支援事業の充実

- ・総合福祉センターで行う介護予防事業のメニューを増やす→地域支援事業を選択した利用者に必要な内容を随時増やす(年間計画に組み込んでいなくても、実施できるように柔軟に対応)
- ・高齢者とボランティアと一緒に掃除や買物、料理等の家事を行うボランティア活動も用意

④ 国保診療所の認知症対応機能を強化

- ・診療所に認知症連携担当看護師を配置
- ・地域包括支援センターに認知症連携担当介護支援専門員（兼看護職員）を配置
- ・診療所は、地域包括支援センターに気になる外来受診者の情報を提供
- ・地域包括支援センターは、診療所に訪問や通所事業で把握した外来受診者の情報を報告

2 予防モデル事業の実施（平成24年10月～）

予防モデル事業は、総合事業の構成をベースに、専門職による訪問指導を追加して自立支援の機能を強化。総合事業と予防モデル事業を合わせた事業の全体構成は、次のとおりである。

	支援メニュー	実施頻度	1回当たりの時間	利用料金	実施者
予防サービス	生きがい教室	週1回	5時間	150円	地域包括支援センター
	はつらつ塾（6教室）	週1回	2時間	150円	地域包括支援センター
	①いきいきサロン ②おとこ料理クラブ ③手作業クラブ ④3B体操 ⑤カラオケクラブ ⑥カントリークラブ				
	水中運動教室	週1回	2時間	月1,500円	スポーツクラブに委託
	運動個別指導	週1回	1時間	150円	地域包括支援センター
	訪問型介護予防指導 ※予防モデル事業により追加	週1回	1時間	無料	地域包括支援センター
生活支援サービス	訪問型生活支援サービス	週1回	30分	150円	介護予防ボランティア
	さくらの会	適宜	30分	300円	有償ボランティアの会 （公費の補填なし）
	シルバー人材サービス	適宜	30分	300円	シルバー人材センター （活動事務費補助）
通いの場 卒業後の場	地域デイサービス （30箇所）	月1～2回	2～3時間	無料	社会福祉協議会に委託 （セーフティネット補助金）
	介護予防推進地区活動 （14地区）	月1～4回	2～3時間	無料	介護予防ボランティア

3 介護予防ボランティアの活動支援

平成20年度から養成してきた介護予防ボランティアが、養成で終わってしまうことなく、地域での活動に結びつき、その活動が継続できるようにするために、地域包括支援センターは、ボランティア活動の場を用意するとともに、活動後の支援体制を整えている。（養成講座の修了者には、ボランティア活動の意向を確認し、意向のある人を登録。登録は、3つの活動から選択、重複もあり）

■主な活動の場

①「通所型介護予防推進活動」

総合福祉センターの通所型介護予防事業（「生きがい教室」「はつらつ塾」等）に介護予防サポーターとして参加し、運営を補助。ボランティアだけで集いを運営する自信がなくても、スタッフと一緒に取り組むことでボランティア活動に慣れることができる。

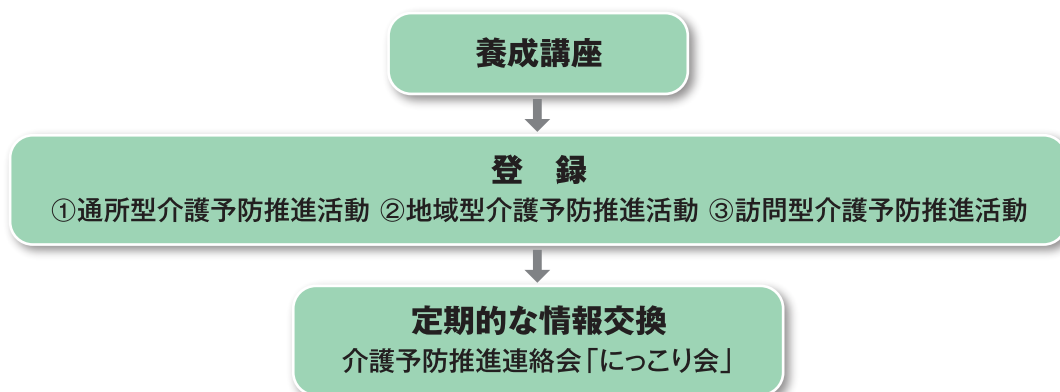
②「地域型介護予防推進活動」

集会所等に高齢者を集めて介護予防活動を展開。地区の高齢者への参加の呼びかけ、集いの企画と運営の全てをボランティアで行う。

③「訪問型介護予防推進活動」

総合事業の支援メニューとして平成24年度に新設。閉じこもりがちな高齢者の自宅を訪問して、買物や掃除などの生活支援を行う。

介護予防ボランティアの養成から活動までの流れ



■地域型介護予防推進活動

32地区中14地区に立ち上がっている。会場は集会所。週1回から月1回まで、会場によって頻度はさまざま。体操やゲーム、手作業など介護予防ボランティアが企画し、運営。

地域包括支援センターは、各会場の実績を把握。(平成24年度:14会場で延べ2,897人の高齢者が参加)

■介護予防推進連絡会「にっこり会」

平成21年2月結成、定例開催。(毎月第4水曜の10時～12時)

養成講座の終了者45名で構成。

主にボランティアの情報・意見交換や学び・振り返りの場。

ボランティア同士で、新メニューを紹介。(運動／脳レク／手芸など)

平成22年度に長崎県知事から会が表彰され、会員の活動意欲が一段と高まっている

■地域デビュー講座

介護予防ボランティア養成講座(平成20年度から地域包括支援センターが実施)を平成23年度から発展させたもの。

社会福祉協議会と共催し、団塊世代をターゲットに実施。翌平成24年度からは、健康センターも加わり、3者共催で実施している。計16時間、240人が修了。

Ⅱ 総合事業と予防モデル事業の予防サービス

1 予防サービス

■生きがい教室(長時間型通所事業)

- ・総合福祉センターの通所事業
- ・対象者は、主として要支援者(予防モデル事業は要介護2まで)、二次予防事業対象者
- ・北部地区、中部地区、南部地区の3地区の対象者に、それぞれ週1回実施
- ・利用料150円(昼食代は別途実費)
- ・昼食付き5時間。共通プログラムと選択プログラムで構成
- ・参加者は、地域の集いにも参加している

一日のプログラム

9:00～10:00	迎いの巡回バス出発(交通移動困難な方のみ)
10:00～12:00	共通プログラム(① 運動・講話 ② 脳レク・口腔体操)
12:00～13:00	昼食・入浴
13:00～15:00	選択プログラム(手作業・リハビリ・カラオケ・囲碁将棋・習字・グランドゴルフ・映画など)
15:00～16:00	送りの巡回バス出発(交通移動困難な方のみ)



■はつらつ塾(短時間型通所事業)

- ・総合福祉センターの通所事業
- ・対象者は、主として要支援者(予防モデル事業は要介護2まで)、二次予防事業対象者、一次予防事業対象者(閉じこもり、うつ傾向の方等)
- ・6種類のメニューをクラブ活動として用意し、それぞれ週1回(いきいきサロン、おとこ料理クラブ、手作業クラブ、3B体操クラブ、カラオケクラブ、カントリークラブ)
- ・利用料150円(料理クラブの材料代は、別途、実費300円程度)
- ・1回2時間(希望者は、入浴もあり)

〈おとこ料理クラブ〉

主として、一人暮らしの男性が対象。
食生活改善推進連絡会「みどり会」がボランティア参加。
献立、買物は参加者が行う。弁当を作って、カラオケクラブと花見に行くことも。

〈カントリークラブ〉

主として、閉じこもりがちな男性が対象。
農業の経験や知識のある元気な高齢者が、ボランティアで参加。
休耕田を借りて、野菜を作り、収穫物は直売所で販売(障害のある子ども達と一緒に収穫も)。



■介護予防水中運動教室

- ・民間スイミングクラブに委託
- ・対象者は、主として要支援者(予防モデル事業は要介護2まで)、二次予防事業対象者
- ・週1回、1クール6か月
- ・利用料 月額1,500円(一人当たり1,500円×人数分が委託料)
- ・事業者が、終了者に割引料金で介護予防コースを新設し、希望者はスイミングを継続している

■運動個別指導

- ・総合福祉センターの通所事業
- ・対象者は、主として要支援者(予防モデル事業は要介護2まで)、二次予防事業対象者
- ・週1回、1クール6か月
- ・利用料 150円
- ・スポーツジムの健康運動指導士が指導
(このスポーツジムでは、終了者に1回500円の介護予防コースを新設し、希望者は通っている)

■訪問指導(予防モデル事業)

- ・地域包括支援センターが、理学療法士、作業療法士と同行訪問
- ・対象者は、主として要支援者(予防モデル事業は要介護2まで)、二次予防事業対象者で、介護サービスの訪問リハ、通所リハ、訪問看護ステーション(リハ職訪問)を受けていない人
- ・利用料は無料
- ・リハ職による動作のアセスメント、住環境評価、動作上の工夫などのアドバイスを実施

2 生活支援サービス

■訪問型生活支援サービス

- ・介護予防ボランティアが行う生活援助(高齢者と一緒に行うものに限る)
- ・対象者は、主として要支援者(予防モデル事業は要介護2まで)、二次予防事業対象者
- ・利用料は、300円(町の補填200円と合わせて、1回当たり500円がボランティアの対価)
- ・利用回数は週1回まで。1回当たり60分程度
- ・地域包括支援センターのアセスメントと地域ケア個別会議で、必要性を判断

■さくらの会

- ・生活援助を住民有志で行うボランティアの会（社会福祉協議会が立ち上げ支援）
- ・対象者は、要介護認定の有無にかかわらず、一人暮らしや高齢世帯などで、家族による支援が受けられない人
- ・利用料は、300円（町の補填無し）
- ・1回当たり30分程度。利用回数の制限無し
- ・家事だけでなくお墓参りなど、利用者が困っていることに対応（介護サービスでの隙間を埋めるもの）

■シルバー人材センター

- ・シルバー人材センターの生活援助
- ・対象者は、高齢者全般
- ・利用料は、300円（シルバー人材センターの事務費は町が補助）
- ・1回当たり30分程度。利用回数の制限無し
- ・庭の草取り等の外仕事に対応することが多い

3 まとめ

■介護予防ボランティアの活動支援は、ボランティア自身が活動の意義を見失わないような支援が大切

- ・活動を継続するうちに、活動のマンネリ化など行き詰まる局面にぶつかる。
 - ・いつも同じ顔ぶれで考えていると、自分たちの活動を客観的にとらえることが難しくなる。
- ↓
- ・ボランティアが互いに情報や意見を交換する場、困り事を相談する場が必要＝連絡会の定期開催。
 - ・他の市町村の取り組みなど、広域の情報を知る機会が必要＝県のボランティア交流集会。
- ↓

こうした過程を経て、ボランティアの活動への意欲や地域づくりの意識とスキルが向上。

【ボランティア活動内容】

- 1.地域内に声かけ・参加呼びかけ
- 2.教室メニューの検討・教室運営
- 3.地域包括支援センターへ活動内容の報告

【行政スタッフ支援内容】

- 1.教室初回時、開催目的・介護予防について説明
- 2.数回、教室の状況により運動指導・ボランティア支援実施
- 3.体力測定・アンケート集計
- 4.ボランティアと連絡調整、教室の開催状況確認・相談支援

【教室の効果について】

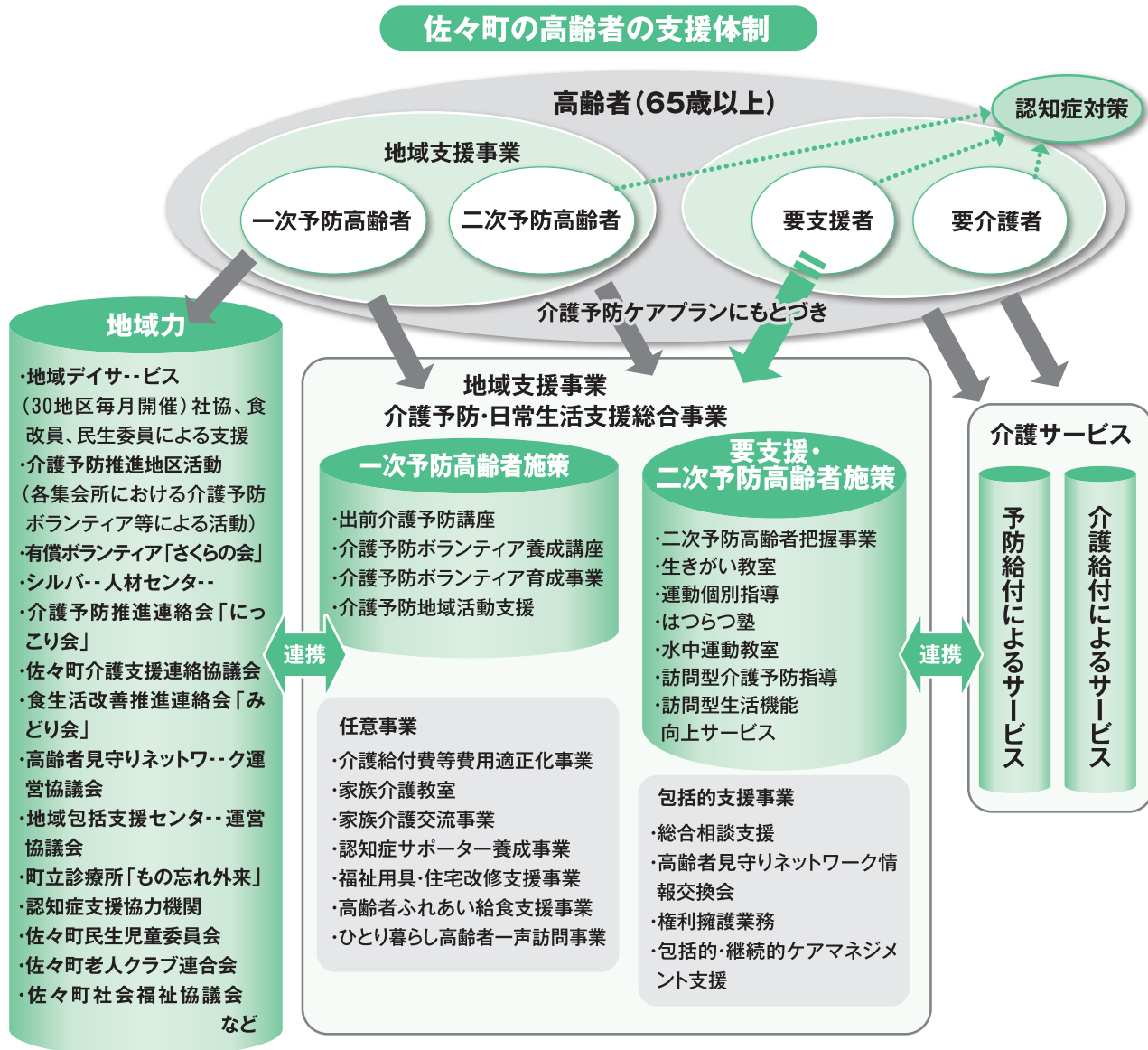
- 1.地域の実情に合わせた教室の展開ができる
- 2.教室後のフォローがしやすいので継続参加や見守り体制につながる
- 3.最寄り会場で実施されることにより参加しやすい
- 4.転入者の地域参加のきっかけとなり、地域内交流の場となっている
- 5.教室が開催されることで地域内で介護予防活動の理解が深まる

■予防モデル事業で総合事業の機能強化を図ったことによる効果

- ・リハ職の訪問による動作のアセスメントや生活環境調整により、高齢者の持っている力を発揮できるような具体的な介入が可能になった。
- ・リハ職のアセスメント結果を個別地域ケア会議にフィードバックすることで、地域包括支援センターや通所スタッフのスキルアップにつながり、通所事業の内容に反映された。
- ・特に、要支援者は、通所事業の場面では問題なさそうに見える人でも、訪問すると、やりにくくなっている生活行為があった。（上がり框の上がり降り、コードなどつまづきやすい床の上の物、不安定な家具を支えに立ち上がっているなど）
- ・現行の総合事業では、訪問型介護予防サービスとして位置づけられているのは訪問介護であるが、要支援者には、アセスメントと環境調整を主体としたリハ職等による訪問指導が必要である。

■今後の課題

- ・生活支援サービスとして、介護予防ボランティアの訪問活動を用意し、近隣のボランティアで支えられるようにしたが、有償ボランティアの「さくらの会」やシルバー人材センターの方が知られているため、介護予防ボランティアの生活支援を希望する人はほとんどいなかった。
- ・リハ職と地域包括支援センターの同行訪問を継続するための、リハ職確保が課題。（予防モデル事業では、長崎県広域地域リハセンターの協力により20km離れた場所から、リハ職の派遣協力を受けたが、身近な場所にいるリハ職との連携が必要）



佐々町の取組のポイント

- ・保険料の上昇要因を分析し、対策を具体化。（要支援者等の主訴の把握と介護サービスの必要性の判断、地域支援事業を充実させ選択肢を拡大、地域包括支援センターの訪問で生活行為の支障を把握）
- ・対象者の支援ニーズに応じて通所事業のメニューを柔軟に拡充。（短時型、長時間型、スイミング、男性の料理クラブ、野菜作り）
- ・介護予防ボランティアの活動の動機付けと後方支援。（町の介護保険の実状を伝え施策ビジョンを示す、協力を呼びかけ実践につなぐ、活動が楽しくなる仕掛け、月1回の連絡会、県のボランティア交流会で活動の意義を再確認、知事表彰）