

北海道 下川町の取り組み

1 取り組みの背景

■下川町の特徴

下川町は、旭川市の北100kmに位置し、11月下旬から降り積もる雪は、やがて根雪となり4月中旬までの約半年間、町を覆う。積雪期間の高齢者の安否確認と除雪に、町は、さまざまな対策をとっている。介護保険財源（地域支援事業）と一般財源を組み合わせ、高齢者の支援体制を築いてきたが、もう一步進んで重度化を予防する取り組みや生活支援サービスの充実を図るために、市町村介護予防強化推進事業（以下、「予防モデル事業」）に参加することにした。

これまでの高齢者の主な支援体制は、次のとおり。



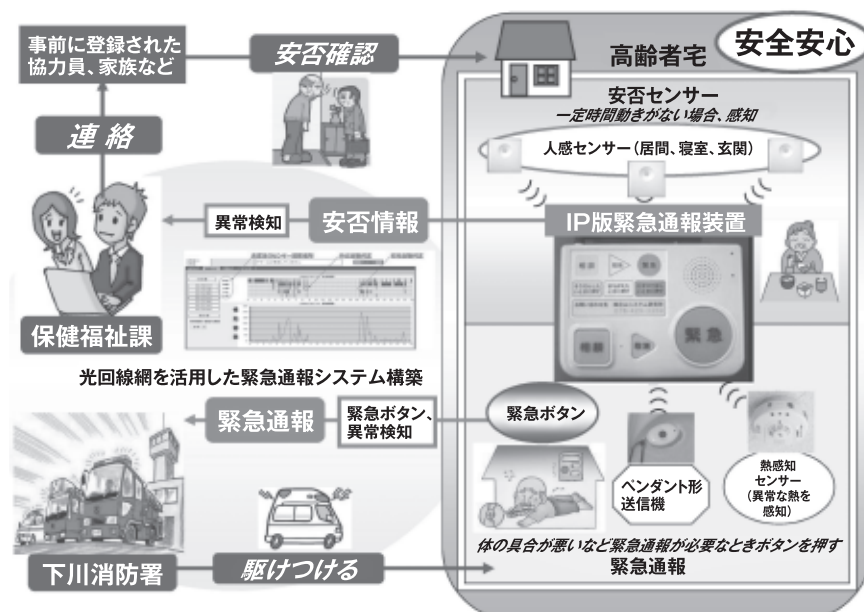
1 安否確認システム「人感センサー付緊急通報装置」

人感センサーは、光回線を用いた自動通報装置。光センサーで人の動きを感知。起床時間帯の4時30分から8時30分と就寝前の時間帯16時から20時に人の動きが感知されない場合に、役場の端末に信号が送られ、端末のそばにあるパトライトが点灯し、パソコン画面に対象者の氏名・住所が表示される。役場が本人に電話をかけても出ない場合は、地区の見守り協力員に連絡し、自宅を訪問してもらい安否を確認する。ITと人の見守りの組み合わせだ。

平成23年度から、総務省の地域情報通信基盤整備推進事業と北海道の介護支援体制緊急整備等臨時特別交付金を活用して設置を開始し、平成25年度までに125世帯に設置している。通報装置には、高齢者がSOSを発信するためのコールボタンとガス・熱感知の機能も付加されている。これまでに、浴室と玄関先で倒れているところを発見された例が2件ある。

システム導入費は、3,335万円、保証期間終了後の保守管理費は年間約400万円（一般財源）の見込み。

高齢者見守り事業（光回線網を活用した安否センサー付緊急通報システム）



2 地域おこし協力隊

地域おこし協力隊は、平成21年からスタートした総務省の事業。自治体が、都市の若者などを住民として迎え入れて、地域おこし協力隊員に委嘱するとともに、将来の定住・定着に向けて財政支援を行い、農林漁業などの就労や住民の生活支援などを担ってもらうもの。

下川町には、平成22年度から7人（男性30歳代3人、男性20歳代1人、女性20歳代3人）の隊員が移住し、一の橋地区（世帯数63、住民数87人うち高齢者40人の限界集落）で、さまざまな活動に取り組んでいる。その一つが、モーニングコールによる安否確認である。一の橋地区63世帯に行政情報告知端末（文字情報が表示される電話機）が設置され、隊員のパソコンにつながっている。隊員は、毎朝、7時30分に文字情報のメッセージを配信（「おはようございます。今日もお変わりありませんか」など）。メッセージを読んだ高齢者が電話機のコールボタンを押すと、隊員のパソコン画面上の世帯一覧に自動的にチェックがつく。8時30分までにチェックがつかなかった世帯は、隊員が電話や訪問で安否を確認する。高齢者は、この端末を使って、隊員に除雪などを依頼することもある。



3 町立特別養護老人ホームによる在宅支援体制

下川町の介護サービスは、民間事業者の参入が少ないため、町立特別養護老人ホーム（以下、「特養ホーム」）に居宅サービス（デイサービス、ショートステイ、居宅介護支援事業所）を併設して供給体制を整備している。訪問介護事業所は、社会福祉協議会の1事業所があるのみである。

介護サービス以外にも、特養ホームに生活支援ハウスを併設しており、18戸の居室（うち夫婦居室が2戸）は満室状態である。生活支援ハウスを利用しているのは、一人暮らしや夫婦二人暮らしを続けてきた高齢者である。生活支援ハウスは、毎年、積雪の時期を迎えるたびに、一冬を越すことができるかどうか不安を抱える高齢者にとって、安全な環境に身を移すための選択肢の一つである。

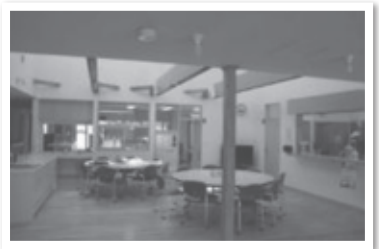


▲生活支援ハウス

4 住み替え

生活支援ハウスに移った高齢者が、不安感から解放されて元気になっていった経験から、町では、平成23年に、共生型住まい「ぬく森」を開設。1ルーム居室が13戸、一日3食（1食300円）の賄い付きで、食堂で一緒に食べる。居室利用料は月額2万円、電気、水道、電話料は個々に契約し、11月～4月の暖房料は実費負担。栄養のバランスの取れた食事が食べられるようになり、入居者は元気になり、「ぬく森」周辺の雪かきができるようになる人もいる。

さらに、平成25年度には、前述の地域おこし協力隊が活動する一の橋地区に「集住化住宅」が完成。集住化された住宅群「コレクティブハウス」22戸に、住民が集う拠点「一の橋住民センター」も設置。これらの施設と障害者支援施設「山びこ学園」などに熱源を送る「地域熱供給施設」（木質バイオマスボイラー）が整備され、各施設は、屋内廊下で接続され、雪を気にせず住民が行き来できる。これらの事業は、内閣府の環境未来都市先導的モデル事業補助金等を活用し、「一の橋地区バイオビレッジ創造事業」として展開している。



▲共生型住まい「ぬく森」



▲一の橋地区のコレクティブハウス

5 助け合いチーム

平成16年度から17年度にかけて、社会福祉協議会の呼びかけで、助け合いチームが作られた。18自治区のうち14自治区に誕生しており、各自治区の役員を中心に、高齢者の食事会や見守り活動が行われている。



6 安心支えあいネットワーク

町内で発生した悪徳商法被害をきっかけに民生委員が取り組んでいた見守りネットワークづくり。これに地域包括支援センターが加わり、平成20年度に「安心支えあいネットワーク」が始まった。虐待や孤立死予防、認知症の高齢者など、見守りが必要な高齢者等のための支援体制づくりを話し合う場である。

民生委員や自治区、介護支援専門員、行政などが、定期的に集まり、商店等に不審情報の通報を呼びかけ、支え合いステッカーを店先に掲示してもらうようにしたり、住民への啓発のための研修会を開催したりしている。こうした取り組みにより、地域から気になる情報が地域包括支援センターに集まりやすくなった。



7 外出支援（予約型乗合タクシー）

タクシー車両を使って利用者の自宅から目的地までを相乗り送迎するもの。町営バス路線の再編によって生じた交通空白地区の代替輸送として、平成24年10月から「良いとも（いいとも）タクシー」を運行。料金は、片道が大人1人200円から300円、小学生半額、乳幼児は無料。地域公共交通確保維持改善事業（国土交通省補助金）を活用し、1/2補助。



2

モデル事業の工程

工程表は、本事業を準備期、開始期、終盤期の3期にわけて、下川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。

			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		
下川町	保健福祉課	準備期	予算				補正																				
			新設支援メニューの構想・企画・要綱作成	課内打合																							
			ふまねっとサポーター養成							講座							講座										
			介護予防ボランティア養成・運営会議																						講座		
			住民への広報・周知																								
		開始期	福祉用具貸与・購入補助																								
	地域包括支援センター	終盤期	次年度事業計画・継続性の確保																								
			目的・めざす姿の明確化																								
		準備期	関係機関調整・団体説明																								
			リハ職確保																								
			対象者への声かけ																								
			初期集中訪問指導																								
		開始期	ケースカンファレンス（多職種）																								
			利用者のケアマネジメント																								
			新設メニュー委託先との連絡会																								
		終盤期	実施評価・次年度計画																								
サービス提供者	生活支援ハウス	準備期	委託先選定																								
			内容説明・実施体制準備																								
		開始期	悠湯事業（ゆうゆうクラブ）																								
			実施サポート																								
	終盤期	利用者評価																									
	ボランティア団体	準備期	ふまねっと受講者活動支援																								
			ハッピー・ふまねっとクラブ立ち上げ																								
開始期		ふまねっと例会・出前講座実施																									

I 保健福祉課(地域包括支援センター)の動き

予防モデル事業は、直営地域包括支援センターの保健師と社会福祉士、事務職の3名が、事業の企画から実施、予算までの全般を担当した。

		下川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	3人 (うち、事務職員1人)
	保健師	1人
	社会福祉士	1人
	主任介護支援専門員	0人
	予防プラン専従職員 (いわゆる“プランナー”)	0人
		49件/月 (17件/月) (うち、外部委託件数) (平成24年度実績)

1 事業の準備

① 既存事業の見直しと再構築

既存事業には、次のような課題があった。

- 1) 生きがい活動支援通所事業（町の一般財源によるデイサービス）
 - ・町立通所介護事業所に委託。通所介護の利用定員の範囲内で事業を実施しているので、要介護認定を受けていない人と受けている人の両者が混在し、一律に6時間の“お預かり”型の通所が行われている。
 - ・認定を受けていない人の受け入れは、利用定員の空き状況に左右される。
- 2) 生活支援ハウスの入浴設備
 - ・各居室に浴室があるので、共用の浴室は使用されていない。

これらの課題を踏まえて、予防モデル事業の組み立てを行った。

1) 通所事業

● 短時間の運動プログラムを主体とした通所

- ・介護予防ボランティアが運動指導を行う。（運動メニューとして、「ふまねっと^(注)」を実施）
- ・“卒業”は設定せず、定期的に身体を動かす場として継続的に参加してもらう。

● 入浴と体操を組み合わせた通所

- ・風呂準備がしづらくなっている一人暮らし高齢者等の通所。
- ・入浴だけでなく、体操などの運動プログラムを実施。

2) 初期集中訪問指導

- ・IADLに支障をきたしはじめた早期の段階で、保健師、作業療法士等が、訪問によりアセスメントを行い、自立支援のための具体的なアドバイスや環境調整を行う。

② 介護予防ボランティア（ふまねっとサポーター）の養成

「ふまねっと」は住民の自主活動として取り組みやすいと考え、「ふまねっと」の指導役となる住民ボランティアを養成するふまねっとサポーター養成講座を平成24年度に開催した。

予防モデル事業の開始に合わせて、15人（33～77歳）が、サポーターの第一期生として誕生。第一期生は、自主的に週2回の実践練習を重ね、老人クラブで体験会を開くなどの活動を始めている。平成25年度に第二期生を養成し、ふまねっとサポーターは32人になり、「下川ハッピーふまねっとクラブ」が立ち上がり、予防モデル事業の週1回の通所が、同クラブの実践活動の場として定着。この他にも、町内6か所の地域サロンや老人クラブにも指導に出かけている。

③ 作業療法士の確保

下川町内には、リハ職のいる医療機関・介護サービス事業者は無い。隣接した町の総合病院に、近隣市町村が共同で理学療法士を配置し、各町の保健事業に月2回程度の派遣を受けている。下川町では、元気教室（前身は機能訓練事業）と訪問リハビリに対応。

予防モデル事業では、生活行為の評価と具体的な解決策を提案する職種として作業療法士を求めたが、近隣の医療機関では見つからなかった。そこへ、北海道作業療法士会の協力により、旭川から作業療法士が月に1～2回来てくれることになった。

注)「ふまねっと」は、50センチ四方のマス目状の網を床に敷き、網を踏まないように足下をよく見てリズミカルに歩く運動で、北海道を中心に広まっている。

II 実際の取り組み

1 通所事業

■ふまねっと・サロン

平成24年8月 《準備期》

住民主体の運動の場を町内に増やすことを念頭に置いて、「ハッピーふまねっとクラブ」に、週1回の集いの運営を任せ、一回当たりのプログラムの内容や流れを企画・準備してもらった。



平成24年9月 《開始期》

当初の参加者は、要介護認定を受けていない人を中心に、8人程からスタート。その後、徐々に、参加者が増え、毎回、25人程度の高齢者が参加。（要支援者5人、要介護者6人を含む）運営は、下川ハッピーふまねっとクラブが行う。

■悠湯事業（ゆうゆうクラブ）

平成25年4月～ 《準備期》

風呂の支度がしづらくなったり、自宅浴室が寒いなどの理由から、町立温泉施設を利用している高齢者は少ない。しかし、そこにも行かなくなり、入浴動作はできるもののだんだんと入浴しなくなっていく人がいる。こうした人のために、入浴機能を付加した通所事業を用意。デイサービスの入浴設備でなくとも家庭の風呂での入浴が可能な人を対象に生活支援ハウスの共同浴室を使用できるよう、施設を管理する町立特養ホームと調整した。

平成25年6月～ 《開始期》

週1回実施。対象者は、地域包括支援センターがアセスメントにより判断。二次予防対象者：3人、要支援2：2人が利用。入浴後に、簡単なストレッチや筋力をアップする体操を実施。送迎あり。（利用料金：1回300円、送迎料金200円）



▲生活支援ハウスの浴室



▲体操プログラム

2 初期集中訪問指導

平成24年10月～

作業療法士が地域包括支援センターと同行訪問し、その結果を初期集中評価会議（ケースカンファレンス）で報告。これにより、家事などのIADL評価と住環境の調整、改善可能性の見極めを行うことが可能となり、要支援者等が自立できることが 増え、自立支援が目に見えるようになった。



初期集中訪問指導（作業療法士による二次アセスメントと指導助言）



初期集中評価会議（ケースカンファレンス）



目標達成（畑の再開）

3 生活支援サービス

下川町では、社会福祉協議会や高齢者事業団が家事援助や配食等の生活支援を実施。（表のとおり）

また、要介護認定を受けていない高齢者に、一般財源で手すりの設置などの簡易な住宅改修事業を行ってきたが、福祉用具は、保険給付のみの対応であった。これまでに、歩行補助具を使用したい理由で要介護認定を申請する人もあったため、予防モデル事業では福祉用具の貸出と購入助成も事業で実施することとした。貸し出し品目は、歩行器と杖に限定し、7名が利用。購入助成は、入浴用椅子や浴槽取り付け手すりなど入浴用具に限定し、5名が利用。

支援メニュー	既存／ 新設の別	実施者	自己負担	上限設定 有無	特 徴
毎日の家事 週単位の家事	既 存	社会福祉協議会	253円/回 205円/回	週3回まで	介護保険の 身体介護は不可
不定期の家事（重い物の移動等）	既 存	高齢者事業団	900円/1h	な し	15分刻み利用可
外出支援	既 存	社会福祉協議会	290円～ 950円/回	町内・隣市へ 通院のみ	——
良いともタクシー （予約型乗合タクシー）	既 存	タクシー会社	200円～ 300円	な し	利用登録制 運行ルート設定あり
配 食	既 存	社会福祉協議会	300円/1食	週3回まで	町内店弁当配達
安否確認	既 存	町・町内会等	な し	独居等	人感センサー付き 緊急通報装置 ・助け合いチーム
除 雪	既 存	社会福祉協議会	4,000円/ 1シーズン	12,000円分 までの補助	業者に情報通報 協力依頼
短期入所	既 存	町立特養ホーム	2,400円～ 3,230円/日	年間14日以内、 1回7日	——
住宅改修	既 存	町保健福祉課	改修の1割	20万円まで	バリアフリー改修

3

まとめ

予防モデル事業をきっかけに、下川町が実施している事業（地域支援事業、町独自事業）や資源を見直し、不足している点や改善が必要な点を明らかにし、再構築した。

再構築した自立支援の枠組み

- できなくなっている生活行為の要因分析と具体的な解決策の実行・検証
→地域包括支援センターとリハ職の同行訪問、多職種協働の地域ケア個別会議
- 途切れのない支援体制の構築
→サービスの隙間を埋めるために必要な生活支援の新設
（例えば、入浴サービスを受けるほどではないが、自宅で入浴しなくなっている人の支援）
- 住民の自助互助の促進
→ボランティア等の育成と活動支援

■取り組みの結果

●できなくなっている生活行為の要因分析と解決策

・地域包括支援センターが、対象者の生活全体を見渡して難しくなっている生活行為を明らかにし（一次アセスメント）、リハ職等の専門職がその要因分析と改善可能性の見極めを行うことにより（二次アセスメント）、自立支援の見通しが立てやすくなった。（特に、作業療法士が介入すると、できる部分を見つけてはたらきかけるので、意欲や自信をなくしている人を自立に向けて後押しすることができた。＝〈例〉畑仕事の再開）

●途切れない支援体制

- ・短時間通所事業（ゆうゆうクラブ）は、介護予防事業の機能向上プログラムだけでは足りなかった隙間を埋めるメニューになった。（自宅の浴槽が深いために、またぐ動作が難しくなり、湯船で身体を温めることができなくなっている人は、特に冬期の入浴に困っていた。デイサービスの入浴でなくても、生活支援ハウスの浴槽であれば、問題なく自分で出入りできる。運動プログラムも併せて行うので、身体が楽になったと、利用者から好評であった）
- ・歩行器等の移動補助用具の貸し出しと浴槽手すり等の入浴補助用具の購入助成により、要支援認定の申請をしなくてすむ人があった。（福祉用具の必要性の判断と用具の選定は、作業療法士が行った）
- ・地域おこし協力隊が一の橋地区で運営をはじめた「地域食堂」が、配食サービスに協力してくれるようになり、町の中心部から離れた地区にも暖かい食事を届けられるようになった。
- ・要介護1及び要介護2の人は、介護サービスにつなぐことになった。（主な理由：週1回の通所事業では足りない、家族が介護サービスの“お預かり”を望む等）

●住民の自助互助の促進

- ・ふまねっとサポーターの自主活動が定着。（養成段階で、自主活動をめざしていることを明確に伝え、養成後は、企画運営を任せ、定期的なミーティングを開くなど、手を出しすぎず、引きすぎずの関わりが大切）

■今後の方向

- ・ボランティアポイント制度の導入により、活動的な高齢者を増やす。（下川町では、“介護予防アクションポイント”と名付け、平成26年度から実施予定）
- ・ボランティアの層を厚くする。（地域おこし協力隊、ふまねっとサポーター以外にも、住民の参加の機会を増やす）
- ・町の健康づくりプロジェクトで、管理栄養士のレシピを飲食店が作るヘルシーメニューの普及をはじめたところ。これを、高齢者の配食サービスに活かせるようにする。
- ・共生住宅「ぬく森」で、栄養士の作る食事を食べることができると、周知しきれていないこともあり、これまで利用が進んでいない。今後、自治体単位のお試し食事会を企画するなどの利用促進を図る。

下川町の取組のポイント

- 積雪期間の対策を工夫し、“暮らし”の継続性を高めている。（ITと住民の関わりを組み合わせた安否確認、集住化など住み方の選択肢を用意）
- 個別事例から見てきた支援ニーズに対して、現行サービス・事業がカバーできていない点に着目して、新メニューを開発。（サービスの隙間を埋める発想、遊休設備の活用、住民参加の仕掛け）
- 作業療法士を活用し、高齢者が有する能力を発揮できるように具体的に支援。（役割づくり、意欲を高めるはたらきかけ）
- 小規模自治体の強みを発揮。（きめ細やかな対応、顔の見える関係づくり、全庁的取り組み）