

# 令和3年度鳥取県地域包括ケア推進セミナー 取組報告

## 「鳥取市における第1層協議体の取り組み」

報告者

社会福祉法人 鳥取市社会福祉協議会

地域福祉課 地域支え合い担当（第1層SC） 主幹 宮崎和義

# 鳥取市の概要

鳥取県の東部に位置し、海と山に囲まれた自然豊かな地域です。平成16年11月には**1市6町2村**（鳥取市・国府町・福部村・河原町・用瀬町・佐治村・気高町・鹿野町・青谷町）の**市町村合併**がありました。また、平成30年4月1日には**中核市**へ移行しました。

総人口：185,349人    65歳以上の人口：55,044人    高齢化率：29.7%

（R 3/3月末現在） 鳥取市高齢者情報より



# 本日本話しすること

- 1 鳥取市におけるプラットフォーム  
第1層協議体「鳥取市地域包括ケアシステム推進連絡会」  
について
- 2 鳥取市の介護予防・日常生活支援総合事業の  
新たな制度・政策作りの取り組みについて

# 1 鳥取市における**第1層協議体**の取り組み 「鳥取市地域包括ケアシステム推進連絡会」について

## (1) 発足までの経緯

- ・従来の第1層協議体に位置づけられていた会議（生活支援・介護サービス検討会：H27～R元）は年1回の開催で、年々行き詰まり（成果の意味・事業の縦割りによる非効率 等）を感じていた。
- ・当時の市社協地域福祉課長らの呼びかけで、関係機関同士で課題を持ちより、**なんでも話し合える会議**としてスタートした。

参加者：当初は有志で開催、令和元年5月から毎月定例開催

名称：「鳥取市地域包括ケアシステム推進連絡会」

# 令和2年4月から**第1層協議体**へ移行

設 置：市（担当：長寿社会課）

事務局：市社協 地域福祉課長

開催頻度：毎月第4火曜日（午前10時～）

現在の参加機関（者）：市長寿社会課 市地域福祉課

市中央地域包括支援センター

市中央人権福祉センター（PSC）

認知症地域支援推進員

東健康福祉センター

県東部医師会在宅介護医療連携室

（社福）地域でくらす会

（社福）県社会福祉協議会 地域福祉部

（社福）市社会福祉協議会（CSW・SC）



**一見お堅いメンバー構成ですが、基本的に入出入り自由！誰でもOK！！**

## ○令和2～3年度の主な協議内容

- ・鳥取市の地域支援事業のあり方全体を議論
- ・役所や担当者の縦割りを越えて連携するモデルとして  
**江山学園校区の住民説明会（暮らしを考える会）を開催**



- 市内で協議体作りを水平展開していくための議論へ
- ・**今後の総合事業の取り組みについて(作業部会)**

等々

# 江山学園校区（美穂・神戸・大和）の暮らしを考える会

内 容：健康と暮らしの調査（JAGES）の結果をもとに、住み慣れた地域でいつまでも暮らしていくために、一体何ができるのか住民（地域福祉関係団体）とともに考える。

参加メンバー：地区社会福祉協議会・地区民生児童委員協議会・公民館職員・福祉関係者 等



# 健康と暮らしの調査（JAGES）の結果の一部

日本老年学的評価研究機構（JAGES）による調査（令和元年度は25都道府県64市町村が事業に参加）で、市町村や地区（鳥取市では中学校区）ごとに比較しながら地域の強みや弱みを把握することができます。暮らしを考える会では下記のようなデータを活用しました。

校区 \ 項目	幸福感あり	うつ傾向	閉じこもり	フレイル	運動機能低下	転倒あり	要介護リスク	認知症リスク
全国	47.6%	24.4%	4.7%	44.8%	9.0%	25.1%	14.4	11.4%
鳥取市	41.4% (55位)	29.5% (57位)	5.4% (40位)	45.9% (41位)	10.8% (50位)	25.9% (39位)	14.3 (22位)	11.1% (28位)
江山学園	36.3% (17位)	38.8% (17位)	5.0% (8位)	48.4% (17位)	13.1% (14位)	26.1% (9位)	13.9 (5位)	13.5% (17位)

校区 \ 項目	助け合い	連帯感	社会参加	学習・教養	ボランティア	心配事・愚痴	看病・世話	口腔機能低下
全国	195.6	158.0	60.1	8.1%	13.8%	94.9%	95.2%	18.0%
鳥取市	194.3 (41位)	152.0 (51位)	58.2 (35位)	9.8% (22位)	14.4% (27位)	94.7% (35位)	94.1% (50位)	17.9% (32位)
江山学園	198.3% (2位)	159.1 (4位)	47.9 (16位)	6.0% (16位)	11.8% (13位)	95.0% (7位)	97.3% (1位)	16.0% (3位)

※（ ）の順位は、鳥取市が全国64市町村との比較、江山学園が市内18校区との比較



# 暮らしを考える会の効果

## ①住民への効果

地域で暮らしていくために自分たちが何をする必要があるのであるのかを**考えるきっかけ**となり、住民同士の支え合い活動（生活支援活動）の必要性への**気付き**に繋がった。

## ②関係者への効果

第1層協議体（多機関）主催で実施することにより、**多機関協働（縦割り解消）**による、効果的な取り組みのモデルケースとなった。

## ③多機関で2層協議体の議論を深めたことの効果

住民自身による介護予防や生活支援、地域課題の解決の後押しとなる**制度の必要性**を感じ、次の取り組みへと繋がった。



## 今後の総合事業のとりくみ

鳥取市の介護予防・日常生活支援総合事業 新たな制度・政策作りの取り組み  
「鳥取市地域包括ケアシステム推進連絡会 作業部会」へ続く。



## 2 鳥取市の介護予防・日常生活支援総合事業 の新たな制度作り 作業部会での取り組み

### (1) 議論の柱

#### ① 住民主体のサービスをどう事業化するか？ (B型or一般介護予防事業)

- ・協議体の議論を深めていくなかで、多機関協働では解決できない、様々な地域課題が見えてきた。
- ・住民自身による課題解決を後押しする制度の創設が必要。

#### ② 小規模多機能による「その他の生活支援サービス」の 「訪問・通所の一体的提供」について

- ・鳥取市は全国でも有数の小規模多機能の整備率を誇り、各日常生活圏域に計画的に配置されている。
- ・地域の身近な支援拠点である小規模多機能を活かして、どう介護予防や生活支援に活用していくのかを考える必要がある。

介護予防・日常生活支援総合事業  
(新しい総合事業)

介護予防・生活支援サービス事業

(従来の要支援者)  
・要支援認定を受けた者(要支援者)  
・基本チェックリスト該当者(介護予防・生活支援サービス対象事業者)

訪問型サービス  
(第1号訪問事業)

・現行の訪問介護相当  
・多様なサービス

- ①訪問介護
- ②訪問型サービスA(緩和した基準によるサービス)
- ③訪問型サービスB(住民主体による支援)
- ④訪問型サービスC(短期集中予防サービス)
- ⑤訪問型サービスD(移動支援)

通所型サービス  
(第1号通所事業)

・現行の通所介護相当  
・多様なサービス

- ①通所介護
- ②通所型サービスA(緩和した基準によるサービス)
- ③通所型サービスB(住民主体による支援)
- ④通所型サービスC(短期集中予防サービス)

その他の生活支援サービス  
(第1号生活支援事業)

- ①栄養改善の目的とした配食
- ②住民ボランティア等が行う見守り
- ③訪問型サービス、通所型サービスに準じる自立支援に資する生活支援(訪問型サービス・通所型サービスの一体的提供等)

介護予防ケアマネジメント  
(第1号介護予防支援事業)

一般介護予防事業

・第1号被保険者の全ての者  
・その支援のための活動に関わる者

- ①介護予防把握事業
- ②介護予防普及啓発事業
- ③地域介護予防活動支援事業
- ④一般介護予防事業評価事業
- ⑤地域リハビリテーション活動支援事業

# 作業部会の経過（1ヶ月に1回のペースで開催）

1回目	議論の柱の確認と参加者による意見交換 他自治体の事例研究…B型：八王子市・江東区・松江市 一体的提供：美瑛町（北海道）
2回目	・ B型サービス、小規模による訪問・通所の一体型提供のイメージ作成 （原案） ・ 住民組織及び小規模多機能施設へのヒアリングの実施について検討
小規模多機能施設へのヒアリング実施	
3回目	・ 小規模多機能施設へのヒアリング報告 ・ B型サービス、小規模による訪問・通所の一体型提供のイメージ作成 （最終案）
住民組織へのヒアリング実施	
4回目	・ 住民組織へのヒアリング報告 ・ B型サービス、小規模による訪問・通所の一体型提供についての、 実際の制度設計にむけた議論
5回目	まとめ

# 他市町村の事例をもとに作業部会で考えた原案

	住民主体の訪問	住民主体の通所	小規模
要件	(1) 町会・自治会、NPO法人、ボランティア団体などの地域住民。 (2) 政治活動及び宗教活動を目的としない団体。 (3) 特定の公職者（候補者含）又は政党を推薦、支持、反対することを目的としない団体。 <b>(4) 要支援1～2の方、チェックリストの事業対象者が1名以上いること。</b>		小規模多機能を運営する法人
補助額等	基準額（人件費、必要経費等） 30,000円/月(上限)程度 ※その他各種加算 （八王子市参考）	要検討	利用者1人当りの補助額 25,000円/月×1人 （美瑛町参考）
内容	間口を広くするため、高齢者の多様な生活上の困りごとに対する支援を柔軟かつ、使いやすい内容に。	原則として、介護予防の取り組み（しゃんしゃん体操・フレイル予防教室など）を行う。	要検討
回数	<ul style="list-style-type: none"> <li>本人との相談によって決定。</li> <li>団体によって決定する。</li> </ul>	週1回、3時間程度を想定	訪問、通いともに週1回程度を想定
対象者	要検討		
利用料	団体による。実費相当分を負担する。		

# ○住民組織のヒアリングについて（訪問）

ヒアリング先	A地区 A団体 （住民主体の生活支援団体） B地区 B団体 （ " " ）
内容	現状確認、課題把握、今以上のことができるか

## 【主なヒアリングの内容】

主な活動内容	<p>【A団体】草むしり、花植え、植木の手入れ、電球交換、内装、引っ越し、障子はり、家の片付け（ゴミ屋敷等はない。）ペンキ塗り、剪定、買物、病院送迎、マルシェの運営、公民館花壇整備、公民館掃除、草むしり等（老クと協力）</p> <p>【B地区】病院への送迎（障がい者の方の送迎）、犬の散歩、草刈り、清掃、ゴミ出し、雪かき、電球交換 包丁とき</p>
現在の課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域内での認知度の低さ ・リーダーに責任がかかりすぎない組織運営 ・女性会員の活躍の場</li> <li>・実働会員の固定（高齢化、重労働、時間等） ・実働の少なさによる会員の脱退</li> <li>・組織内のコミュニケーション不足（内部調和） ・1人暮らし高齢者への声掛け</li> <li>・会員へ目的の浸透・価値観の相違（ボランティアとサービスのギャップ）</li> </ul>
B型への移行は可能か	<ul style="list-style-type: none"> <li>・補助について今のところは必要ない。公民館の支援が得られている。</li> <li>・行政は各相談支援機関とつながって、地域をよくしていくことに対して支援して欲しい。</li> <li>・<b>地域で関係性を作っていきたい。その上で必要なものに支援をお願いしたい。</b></li> <li>・<b>本来は、地域内で声をかけあって助け合うのが理想。</b></li> <li>・お金はあればいいが、責任が重くなるのは望まない。（よい制度があれば検討はしたい。）</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利用される方との信頼関係でできることで、サービスではなく。関係作りや見守りの手段。</li> <li>・<b>地域の独居の方の支えとなり、福祉的な目的を地域の中で果たしていきたい。</b></li> <li>・手を広げすぎないようにしたいが、志は高くもちたい。</li> <li>・<b>地区がお互いに知り合って、地域づくりの一端になればいい。</b></li> </ul>

# ○住民組織のヒアリングについて（通所）

ヒアリング先	A地区 Aサロン（住民主体の集いの場） B地区 Bサロン（ " " ）
内容	現状確認、課題把握、今以上のことができるか

## 【主なヒアリングの内容】

主な活動内容	頻 度：週1回開催 参加者：誰でも参加可能 内 容：昼食会、研修、季節行事、文化活動、介護予防、カラオケ、レクリエーション、外部講師による講座 等
現在の課題	<ul style="list-style-type: none"><li>・利用者、ボランティアともに高齢化している（このままだと自然消滅してしまう）</li><li>・ボランティアが育成できない（60～70代は働いている。やってみようという人は少ない）</li><li>・本人がきたくても、安全性の観点から家族はデイサービスを選択してしまう。</li><li>・食材費やレク費用の累積で財源が不足している ・内容のマンネリ化</li><li>・団塊の世代は声かけても来ない（魅力ある内容で、いかに引っ張り込むかが課題）</li><li>・何を要望しているのかが大切（利用者の声を拾う） ・コロナでなかなかできない</li><li>・会場までの距離</li></ul>
B型への移行は可能か	<ul style="list-style-type: none"><li>・ <b>実際にしていることは該当しそうなので、移行は検討してみたいが、範囲、事務料、金額による。</b></li><li>・ 素人だとできることに限界があるのでは？</li><li>・ <b>例えば、器具を置く事や指導員の配置等に補助制度を作ってはどうか。魅力につながる。</b></li></ul>
協議体との関係性	<ul style="list-style-type: none"><li>・ A地区（Aサロン）では協議体未整備</li><li>・ B地区（Bサロン）では協議体設置済みであり、代表者は係わりがあるが、寄り合い場の課題と協議体の議論はほとんどリンクしていない。</li></ul>

# ○小規模多機能型居宅介護のヒアリング

ヒアリング先	小規模多機能施設あすなろ げん太くん 小規模多機能事業所 木もれ陽 小規模多機能型居宅介護事業所 こすもす 小規模多機能型居宅介護 木守舎 小規模多機能型居宅介護いくのさん家
内容	原案をもとに、導入した場合の課題等を意見交換

## 【主なヒアリングの内容】

職員配置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総合事業用の職員を1名配置しなければならないか？ →配置する必要あり。美瑛町は別棟でサービス提供しており、勤務は別となっている。</li> </ul>
利用者定員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小規模利用者の定員に総合事業の利用者は含まれるのか？→美瑛町の場合は別枠。</li> </ul>
利用者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>利用者のターゲットを絞る必要がある。(想定される利用者像の明確化)</b></li> <li>・利用される住民側への周知(情報提供) →包括の関わりによるサロン等への説明</li> </ul>
サービス内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービスの内容の基本的な方針やニーズに沿った選択肢はあったほうがよい。</li> <li>・<b>小規模の要支援者のサービスと総合事業のサービスとの線引き。</b></li> <li>・既存サービスとの差別化が必要。(特色を出す必要あり。利用者へ違いの説明も必要。)</li> <li>・送迎の考え方→自立支援の観点で柔軟な対応を行うことが必要。</li> </ul>
提供スペース	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>提供スペースがない場合は公民館等を利用することができれば利用者は来やすい。</b></li> <li>・<b>地域住民への周知にも繋がる。→交流の観点で地域資源の使用はあり。</b></li> </ul>
事業所で行った場合の問題点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総合事業利用者が小規模利用者を見て、必要以上のことを要求されないか？ 利用前の説明が必要。(職員も同じように接してしまう可能性がある。)</li> </ul>
地域との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>地域のサロンと小規模のつながり強化ができればスムーズな移行ができる。</b></li> <li>・<b>地域のサロンは様々な理由で結びつかない方が多い。</b></li> <li>・<b>サロンに行くことができない(戻れない方)等を対象にできれば、需要はある。</b></li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・介護保険制度外で困っていることが多い。(電球交換等)</li> </ul>



# B型サービス、小規模による訪問・通所の一体型提供の**最終案**

	住民主体の訪問	住民主体の通所	小規模
要件	1 町内会・自治会、NPO法人、ボランティア団体などの地域住民。 2 政治活動及び宗教活動を目的としない団体。 3 特定の公職者（候補者含）又は政党を推薦、支持、反対することを目的としない団体。 <b>4 要支援1～2の方、チェックリストの事業対象者が1名以上いること。</b>		小規模多機能を運営する法人 ※日常生活圏域にサービス実施事業所が1つ以上あることが理想。
補助額等	基準額（人件費、必要経費等）30,000円/月(上限)程度 ※その他各種加算		<ul style="list-style-type: none"> <li>利用者1人当りの補助額 25,000円/月×1人</li> <li><b>賃借料 交流の場が事業所外の場合は賃借料を補助する。（補助額は要検討。）</b></li> <li>※補助か委託は制度設計上で検討</li> </ul>
内容	間口を広くするため、高齢者の多様な生活上の困りごとに対する支援を柔軟かつ、使いやすい内容に。	原則として、介護予防の取り組み（じゃんしゃん体操・フレイル予防教室など）を行う。	<ul style="list-style-type: none"> <li>介護予防の取り組み（じゃんしゃん体操等）</li> <li><b>通いの場は事業所とは限らないが同地区内が原則。（公民館等の利用。）</b></li> <li><b>メニューは小規模登録者と被らないように。</b></li> <li>送迎や昼食提供等は事業所判断による。（実費対応等）</li> </ul>
回数	本人との相談または、団体による。	週1回・3時間程度	訪問、通いともに週1回程度
対象者	<b>チェックリストの事業対象者、要支援者</b> <b>【訪問】生活支援サービス（電球交換等）を望んでいる方</b> <b>【通所】交流が必要な方（望んでいる方）</b> <b>※想定される利用者像については、包括支援センターとしての視点が必要。</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>チェックリストの事業対象者、要支援者</li> <li><b>独居（日中含）や多問題家庭、生活困窮者</b> ←包括へ繋がることで専門職が関わる。</li> <li>引き籠り、サービス使用を拒んでいる方 等</li> <li>生活支援サービス(電球交換等)を望んでいる方は対象外。</li> </ul>
利用料	団体による。実費相当分を負担する。		
その他	<b>通いと集いのみが目的ではなく、関わる中で生活全体のアセスメントを進めていく。</b>		

【訪問B型 通所B型 の各種加算（案）】

補助対象経費		1ヶ月の 上限額	
基準額	事務作業及び利用者のサービス調整にかかるコーディネート等にかかる人件費（物品購入費、印刷費、交通費、光熱水費、通信費、保険料、賃借料、会場使用料、研修講師謝礼等の多様な生活支援に必要な経費を含む）	30,000円 /月	
加算	活動 エリア 加算	活動範囲を市内全域とする場合に、基準額に準じて加算	10,000円 /月
	賃借料 加算	家賃（敷金・礼金含む）、コピー機等の賃借にかかる経費に応じて加算 ※賃借料にしか使用できない。	20,000円 /月
車両を 利用した 生活支援実施 加算	車両を活用した活動（訪問：買物・外出付き添い等 通所：送迎）を実施する場合、次の経費に応じて加算 （1）自動車の賃借料（個人所有車両を除く。） ※レンタカー等が該当する。 （2）保険料（個人所有車両にかかる個人名義の自動車保険料を除く） ※レンタカー等にかかる保険料が該当する。 （3）安全運転講習受講にかかる費用	10,000円 /月	
地域課題 チャレンジ 加算	多様な活動を行う場合の事務経費に応じて加算。 なお、詳細については市が別に定める。	10,000円 /月	

※食材料費、調理費並びに建築工事に充てることはでない。

※加算による補助上限額は月額50,000円とする。

# まとめ（ヒアリングから見えてきたこと）

## 【住民主体のB型サービス】

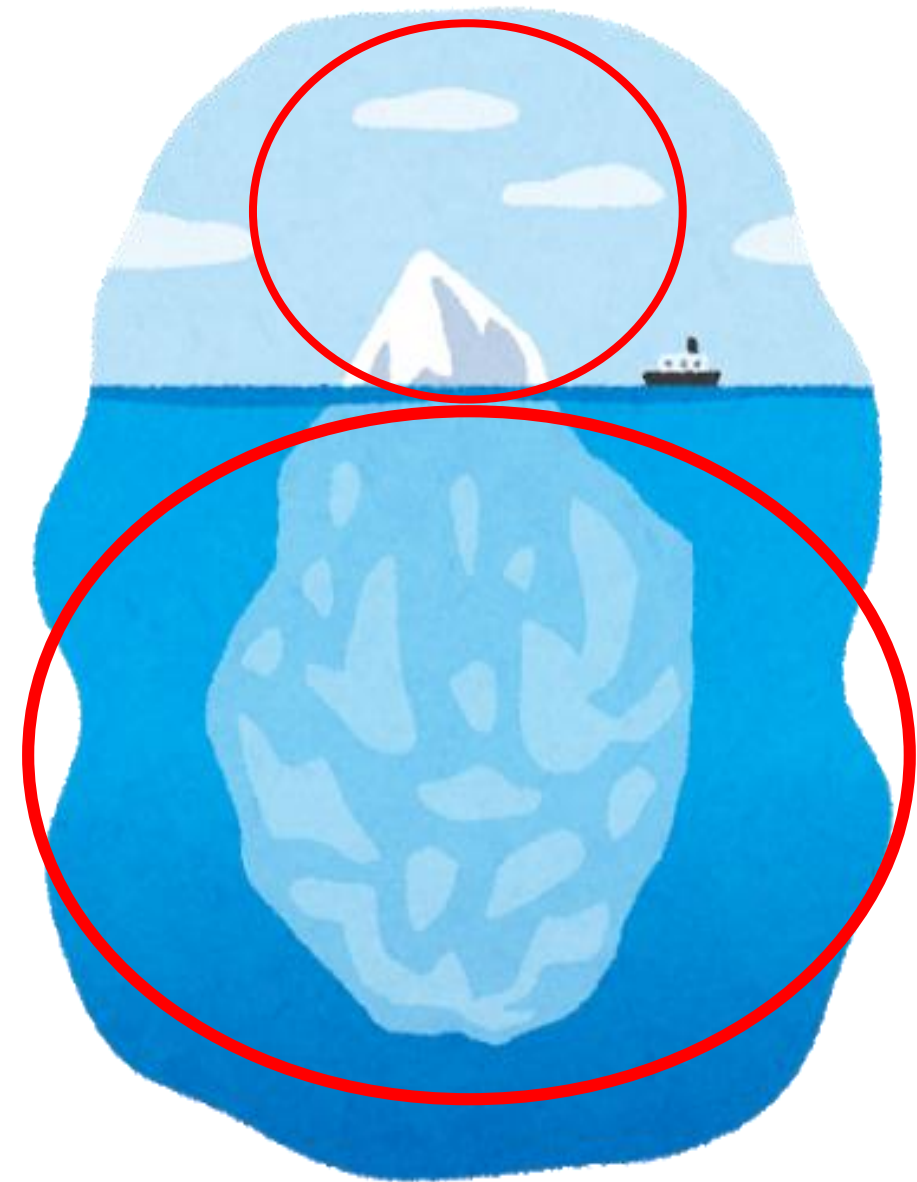
- ・住民の地域活動にB型サービスを導入(補助実施)するには、**SCの継続的な支援**（立上げ前の相談から、導入、運営まで）が必須。
- ・しかし住民は互いに支え合うことに対して**躊躇**(相手の生活に干渉することに恐れがある)があるため、個別事例を集約したり地域課題を掘り下げるにはかなりの困難を伴う。
- ・住民同士が課題を話し合い、解決に至るようになるには、専門職による段階的**サポートが必須**。そのためにはまず**SC自身がしっかりと課題を掘り下げられる力**が必要である。
- ・つまり住民主体のサービスを地域で成り立たせるには、**SCによる個別支援の深掘りと、住民との協働のあり方、そして制度面の適切なサポート** の三つが必要。

## 【小規模多機能の一体的サービス】

- ・実施にあたって登録利用者(通常の小規模利用者)と**同様の扱い**をしないことが原則。
  - 地域との関係を維持**するために、通いの場を柔軟に考える必要がある（公民館等の利用）
  - 対象者に**過剰なサービス**を行うのは好ましくない（週1回程度）
- ・定期的なモニタリングや利用者の体調変化の報告など、**包括との密接な関わり**が必須。

住民や事業所にしてほしいこと、求めたいことをこちらが勝手に考えるのではなく、現場の意見を聞き、制度作りに活かしていくことの重要性をあらためて強く認識した。

## 【作業部会の議論の中で感じたこと…地域課題の捉え方】



住民同士の関係性で把握している地域課題は表層部分であり、本当のニーズが隠れていることが多い。

SCは表層の課題を念頭に置きつつも、課題の本質（行動の目的・本当に言いたい事・求めている事）を掴む視点と解決に向けた調整が必要。

**「対話とは互いの心と心が理解しあうこと。  
言葉は多くの場合、心を隠す役しかしない。」**  
※花の慶次 -雲のかなたに- より

1人のSCとして、人間同士の対話、地域との対話を心掛けて、問題の本筋を見極める力を身に付けていきたい。

**ご清聴ありがとうございました。**