

令和2年度
老人保健事業推進費等補助金
老人保健健康増進等事業

令和2年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業
通いの場づくり等に係る市町村支援に関する調査研究事業

報告書

令和3（2021）年3月

株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所

NTT DATA
株式会社 NTTデータ 経営研究所

<目次>

第1章	本事業の概要	1
1.	背景・目的	1
2.	実施内容	1
第2章	市町村の取組に係る実態調査	2
1.	実施概要	2
2.	実施詳細	3
第3章	課題と対応策の整理・ツール開発	13
1.	実施概要	13
2.	実施詳細	13
3.	実施結果	15
第4章	市町村支援策検討会	18
1.	実施概要	18
2.	実施詳細	21
3.	実施結果	29
第5章	総括	34
	別冊資料編	36

第1章 本事業の概要

1. 背景・目的

通いの場づくりを推進するためには、市町村職員の意識を変革し、意欲を育て、課題解決の能力を身に付けることが有効である¹が、市町村において従来のやり方を変えるのは容易ではない。そのため、都道府県や厚生局による市町村支援が重要となる。

しかし有効な市町村支援のあり方はまだ確立されているとはいえず、また、都道府県においては市町村支援の必要性認識やその取り組み状況にもばらつきがある。

そこで、本事業では、近畿厚生局管内の府県が市町村支援の必要性とその取り組み方への認識を深め、有効な市町村支援に取り組めることを目指し、以下の3つの目的を掲げて実施した。

1. 管内の市町村の取り組み実態を明らかにする
2. 市町村の課題認識と対策について整理する
3. 府県や厚生局による市町村への支援策を具体化する

2. 実施内容

上記3つの目的を達成するために、以下3点を実施した。

1. 市町村の取り組み実態調査

厚生局及び府県の市町村支援の推進のため、市町村の総合事業等の取組実態、地域の支え合い状況等、多面的な観点から市町村の状況を調査した。具体的には、市町村における通いの場づくりに係る取組や、介護予防や生活支援体制整備への取組状況について、その実態を把握するため、①オープンデータ等による取組実態の可視化、②日常生活支援圏域ニーズ調査を活用した地域の状態の可視化、③市町村課題認識アンケートを実施した。

2. 課題と対応策の整理・ツール開発

介護予防・生活支援に係る地域づくりに関して課題を感じている市町村を支援するツールを開発するため、市町村課題アンケート調査を実施し、市町村が課題だと感じている項目を整理した。その上で、一つ一つの課題に対して、なぜ市町村職員がそのような状況に陥っているのか、具体的にどのような解決策があるのかを整理し、ツールとしてまとめた。

3. 市町村支援策検討会の実施

厚生局及び府県による市町村支援方を具体化するため、各府県が、市町村支援の必要性を認識・理解し、市町村を支援していくための具体的な方策を検討する場として「市町村支援策検討会」を設けた。検討会では、①市町村の取組実態と課題の研究、②市町村支援のあり方の検討、③各府県における市町村支援策の検討・取りまとめを中心に、府県やアドバイザーとともに検討を行った。

¹ NTTデータ経営研究所,介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の効果的な推進方法に関する調査研究事業（令和元年度）

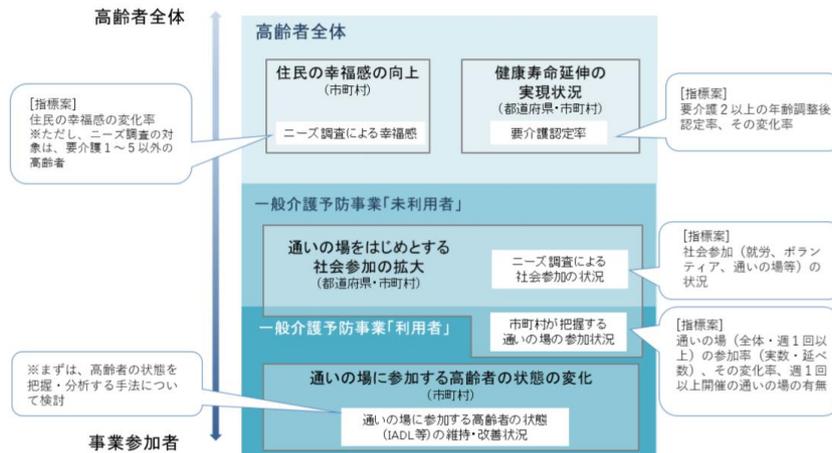
第2章 市町村の取組に係る実態調査

1. 実施概要

厚生局や府県による市町村支援の推進に向けて、市町村の現状・立ち位置、総合事業等の取組実態、地域の支え合い状況等、多面的な観点から市町村の実態を把握する方法について検討し、局・府県と共有する。

厚生労働省の調査²によれば、近畿厚生局管内の府県では、通いの場への参加率が全国平均に至らない府県がある。しかし通いの場への参加率は、市町村が把握する通いの場とそこへの参加人数をもとに算出しているため、市町村が通いの場を把握していない可能性もあり、地域の実情を把握するには不十分である。一方、第8期介護保険事業計画に向けた基本指針（令和2年2月）では、一般介護予防事業等の推進に向けた指標の考え方として図表2-1のように示された。ここでは事業参加者だけでなく、地域の高齢者全体の状況を把握することが必要であるとされている。

図表 2-1 介護予防に関する成果の評価イメージ



しかし、通いの場の参加率以外の指標や市町村の取組実態は整理されていないのが現状である。そこで、市町村における通いの場づくりに係る取組や、介護予防や生活支援体制整備への取組状況について、市町村の実態を把握することができるよう、以下の3点に取り組んだ。

- (1) オープンデータ等による取組実態の可視化
- (2) 日常生活支援圏域ニーズ調査を活用した地域の状態の可視化
- (3) 市町村課題認識アンケート

²厚生労働省、介護予防・日常生活支援総合事業（地域支援事業）の実施状況（平成30年度実施分）に関する調査結果

2. 実施詳細

(1) オープンデータ等による取組実態の可視化

1) 実施目的

厚生局や府県が市町村支援を行うにあたり、府県下の市町村の現状の立ち位置、総合事業等の取組実態、地域の支え合い状況等、多面的な観点から市町村の実態を把握することを目的として、オープンデータ等を使った参考指標を整理した。

2) 実施内容

まず市町村別の現状の立ち位置を確認するために、現在の支援ニーズ及び今後の支援ニーズの動向を指標化することとした。加えて、要介護状態になることの予防の観点と、要介護状態になった後の給付の観点から支援ニーズの確認と今後の方針の検討ができるよう、以下の考え方で整理した。

<要介護状態になることの予防の観点>

今後 10 年の 75 歳以上高齢者数の増加幅が大きい、健康な人の割合³が低い。つまり、支援を要する高齢者の増加に備え、介護予防に力を入れる必要がある。

<要介護状態になった後の給付の観点>

今後 10 年の 85 歳以上高齢者数の増加幅が大きい、第 1 号被保険者 1 人当たり保険給付月額（性・年齢調整済み）が高い。つまり、介護を要する高齢者増に備え、給付のあり方の見直しが必要である。

次に、市町村別の支援ニーズの動向に対する予防サービス及び給付サービス提供状況と、介護予防及び体制整備に係る取組状況の 2 点について確認を行うことを想定し、地域包括ケア見える化システムと介護予防・日常生活支援総合事業に関する調査結果データから、参考となる指標を抽出した（図表 2-2）。

図表 2-2 確認事項と参考となる指標

確認事項	参考となる指標	データソース
今後の支援ニーズの動向	・ 75 歳以上人口の将来推計 ・ 85 歳以上人口の将来推計	国立社会保障・人口問題研究所, 日本の地域別将来推計人口（平成 30（2018）年推計）
	・ 要支援・要介護度別認定率（性・年齢調整済み）	厚生労働省, 地域包括ケア「見える化」システム
予防サービスの提供状況	・ 短期集中予防サービス箇所数（後期高齢者人口当たり箇所数）	NTT データ経営研究所, 介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支

³ 健康寿命の指標の一つである要介護 2 未満高齢者を健康な人とし、性・年齢調整済み要支援・要介護認定率を用いた。

		援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業（令和元年度） ⁴
	・ 通いの場参加率	厚生労働省, 介護予防・日常生活支援総合事業（地域支援事業）の実施状況（平成30年度実施分）に関する調査
給付サービスの提供状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保険料（必要額） ・ 施設及び居住系サービス調整給付月額 ・ 在宅サービス調整給付月額 ・ 施設・居住系サービス定員 ・ 通所介護サービス定員 ・ 訪問介護・通所介護利用回数 	厚生労働省, 地域包括ケア「見える化」システム
介護予防及び体制整備に係る取組状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 予防サービスの今後の実施意向 ・ 介護予防ケアマネジメントに係る取組状況 ・ 生活支援コーディネーターの活動状況 ・ 生活支援コーディネーターや協議体への市町村からの支援状況 ・ 総合事業に係る評価指標と評価の有無 	NTT データ経営研究所, 介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業（令和元年度）

3) 実施結果

上述した確認事項について市町村別に相対的な立ち位置とサービス提供状況、介護予防及び体制整備に係る取組状況を確認するために、図表 2-3 のようにデータを帳票化し⁵、本事業の検討会で府県と共有した。

⁴ 本調査は全国 1,741 市町村に対し回収率 98.7%であった。

⁵ これらのデータは図表 2-2 **エラー! 参照元が見つかりません。**に示すデータがすべて揃った市町村から抽出しているため、近畿厚生局管内の全市町村を必ずしも網羅しているわけではない。

図表 2-3 参考指標データの概要

参考指標データについて

- 市町村の状況を把握するための参考指標(a版)を用意しました。
※データクリーニング等精緻に行えていないためあくまで参考資料としてご覧ください。

全市町村
データ
(厚生局内)

→

**【参考指標1】
予防関連**

※抽出条件
 ○今後10年の75歳以上人口の伸びが比較的高い(B,C,D)
 ≒支援を要する高齢者が増える見込み
 ○要介護度認定(調整済み)2以上の人が比較的多い(C,D)
 ≒予防施策のネックがあるかもしれない

**【参考指標2】
給付関連**

※抽出条件
 ○今後10年の85歳以上人口の伸びが比較的高い(B,C,D)
 ≒介護を要する高齢者が増える見込み
 ○調整済み給付月額が比較的高い(C,D)
 ≒給付の適正化が必要かもしれない

各指標のA～Dのフラグは、管内市町村の平均より、低い・やや低い・やや高い・高いで4分類している。
(区分値は表に記載)

データソース：
将来人口推計(社会保障人口問題研究所, 2018年度), 地域包括ケア見える化システム, 総合事業等実態調査(NTTデータ経営研究所, 2019年度)

参考指標データについて

- 市町村の実態確認の参考とするため、主要指標に関連しそうなデータを一覧化しています。

91

**【参考指標1】
予防関連**

市町村	75歳以上人口(2019)	75歳以上人口(2029)	要介護度2以上者数(2019)	要介護度2以上者数(2029)	その他
市A	10000	11000	500	600	...
市B	12000	13500	800	950	...
市C	15000	17000	1200	1400	...
市D	18000	21000	1800	2200	...

①要支援が増える75歳以上の増加と②健康寿命(要介護認定2未満の割合)に着目。
 参考指標として、③短期集中予防サービスの数と意向、④介護予防ケアマネジメントへの取組、⑤通いの場参加率、⑥生活支援コーディネーター(SC)の活動状況、⑦市町村からSCへの支援、⑧点検している評価指標を確認。

90

**【参考指標2】
給付関連**

市町村	85歳以上人口(2019)	85歳以上人口(2029)	調整済み給付月額	調整済み給付月額(2029)	その他
市A	5000	5500	10000	11000	...
市B	6000	6800	12000	13500	...
市C	7000	8000	15000	17000	...
市D	8000	9500	18000	21000	...

①介護が増える85歳以上の増加と②1人当り給付月額に着目。
 参考指標として、③軽度・重度割合、④保険料必要額・財政力、⑤給付月額内訳、⑥定員、⑦利用回数を確認。

府県からは、市町村の参考指標データに関連して、以下の感想が得られ、今後、このような指標の精度向上と、活用方法のさらなる解説が必要であることが分かった。

<府県職員の感想例>

- ・ いろんな関係者にアピールするために目に見える評価、指標が一番インパクトのあるものだと考えられるため、成果として数値化できそうなものに何があるのかを検討するのも一つだと思う。併せて定量的な評価以外に定性的な評価の検討も良い。
- ・ 検討会で示していただいたデータの読み取り方を教えていただきたいです。また、実際のデータと地域課題を総合的に分析するとどのような判断になるのか考え方を学びたい。厚労省の補助事業等でたくさん分析をしていただいているが、それを施策形成にどのように活かすことができるのか県職員として知識不足であると反省している。（補助事業の研究結果からデータを読み取ることができれば市町村にもお伝えできるかもしれない。分厚い報告書を読んでくださいと情報提供をしても市町村職員も忙しいので県で読み取って役立つ情報をお伝えしたい。）
- ・ 保険者シートについて紹介していただいたが、これまでの厚労省の研究事業で得られたデータをどのように活用すれば「わがまちの強み・弱みをしり、そこから不足している資源の把握につなげる」ことができるのか。市町村の負担を減らしつつ「ここをみればこれ分かる」という「介護予防事業やわがまちに必要な総合事業」の把握・検討のためのツールについて、その活用方法も含めて市町村支援に活用できるように具体的に講義していただきたい。
- ・ どのような数値を用いると説得力のある地域差分析ができるのか手法などの例を学んでみたい。
- ・ ワークや事務局からの講義のなかで、市町村のニーズ調査や見える化システムを活用した地域分析に関する助言をいただいたこと（が役立つ）。
- ・ 成功事例・好事例の紹介、地域の実情の分析や課題の抽出を行うためのツールや手法の提示、事業評価の考え方や手法の提示といった内容が多くあったので、何らかの対応が必要と考えている。
- ・ 市町村の取り組み状況について、テーマを絞りより具体的に把握できるよう実施状況調査を行いたい。

(2) 介護予防・日常生活支援圏域ニーズ調査を活用した地域の状態の可視化

1) 実施目的

「通いの場」の参加以外も含めた高齢者の社会参加の状況や状態像について、市町村の実態把握・課題抽出に活用することを目的として、市町村が実施する介護予防・日常生活圏域ニーズ調査（以下、ニーズ調査）のデータを活用し地域の状態の可視化を行った。

2) 実施内容

可視化は、近畿厚生局管内の府県の中で実施希望があった2府県10市町村において実施した。

可視化にあたり、市町村は厚生労働省が提供する「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査 データ入力支援エクセル」に入力したニーズ調査データを提供し、一般社団法人日本老年学的評価研究機構（以下、JAGES）がデータの集計を実施した。JAGES は提供されたデータを地域診断書として独自のシステム上に可視化した。

3) 実施結果

ニーズ調査データは、JAGES にデータを提供する市町村間で比較可能な地域診断書とした。地域診断書では、例えば以下のような指標について市町村間でのスコア比較を行っている。

図表 2-4 地域診断書の指標例

分類	指標例
社会参加状況	スポーツの会参加者（月1回以上）割合 趣味の会参加者（月1回以上）割合 ボランティア参加者（月1回以上）割合 学習・教養サークル参加者(月1回以上)割合
高齢者の状態像	運動機能低下者割合 1年間の転倒ありの割合 閉じこもり者割合 物忘れが多い者の割合 残歯数19本以下の者の割合 要介護リスク点数の平均点 肥満者割合 独居者割合
幸福度等	主観的健康感が良い者の割合 幸福感がある者の割合

図表 2-5 地域診断書イメージ

対象グループ：コア指標、重要指標ごとに高齢者全体、前期高齢者、後期高齢者、男性、女性が選択可
 指標名：数値を確認したい指標名を指定
 年度：見たいデータの年度を指定（現時点では2019年度しか選択できない）

JAGES2019 ニーズ調査(300BM) 前期高齢者 | コア指標

「データの選択」、「指標名」で選択中の指標の定義を確認
 散布図のページへ

表示を絞り込みたい市町村のタイルの上にカーソルを合わせ、タイルにカーソルを合わせた際に表示される選択肢の「地域の選択」をクリックすると表示させたい市町村のデータのみ表示される

数値が大きいと濃い青、小さいと薄い黄色 ← 数値が大きい方が良い（リスクが低い）のか、悪い（リスクが高い）のかは指標によって異なる
 カーソルをタイルの上に合わせると、どの地区のデータが確認できる

地区名	割合 (%)	回答者数 (人)	平均 (%)	76地区中順位
01	3.8	816	4.9	16
02	1.1	91	4.9	1
03	4.7	1,558	4.9	39
04	5.6	427	4.9	56
05	5.1	1,036	4.9	47
06	3.4	8,512	4.9	5
07	3.8	772	4.9	14
08	4.0	708	4.9	19
09	6.0	900	4.9	62
10	5.9	1,605	4.9	59
11	3.9	310	4.9	17
12	5.7	1,136	4.9	58
13	5.2	1,762	4.9	49
14	6.7	569	4.9	67
15	3.3	755	4.9	4
16	4.8	2,686	4.9	40
17	5.0	1,744	4.9	46
18	4.2	1,200	4.9	26
19	4.0	963	4.9	22
20	4.6	651	4.9	37
21	6.4	468	4.9	64
22	5.3	320	4.9	51
23	6.6	1,746	4.9	65
24	4.5	645	4.9	32
25	5.3	1,279	4.9	52
26	3.6	2,640	4.9	52

JAGES Japan Gerontological Evaluation Study 3

出所：JAGES 提供資料

今回の数値と全国平均
 ・ 目標とすべき数値は？
 ・ 目標値を達成しているか？
 ・ 設定した目標値の設定が妥当か？

他市町村・他小地域と比較した順位
 ・ 現場感覚から妥当/意外？
 ・ どの指標を施策対象にするか？

市町村間（小地域間）のグラフ
 ・ 市町村間（地域間）の差は？
 ・ 視覚的に「差」を確認

数値が小さいほど誤差範囲が生じやすい
 規模の参考に

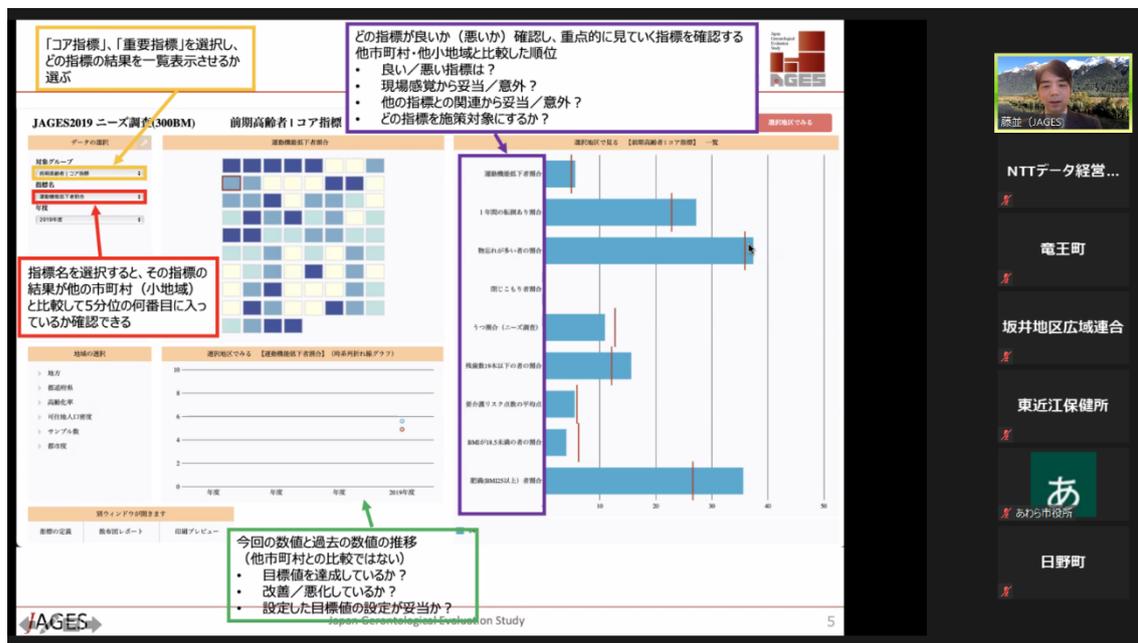
タイルの上にカーソルを置くと地域名が確認できる
 ・ どの地域が良い/悪い？
 ・ それらの地域は固まっている/分散している？
 ・ 重点対象地域は？

JAGES Japan Gerontological Evaluation Study 4

出所：JAGES 提供資料

可視化結果は参加府県・市町村へ共有するとともに、地域診断書の見方について解説を行う web 説明会を実施した。

図表 2-6 web 説明会の様子



画中資料出所：JAGES 提供資料

分析に参加した市町村からは、以下の感想が得られた。

<分析市町村の感想例>

- 分析を活用することで、新しい発見につながると思います。
- 今後、報告書データを丁寧に読み取り、企画や取組の実働部分に反映させたい。
- 地域診断の結果を見やすい形で市民や関係機関等に示し、地域づくりに向けた取組を検討する材料として活用していきたい。また、取組の結果について、データを活用してどう評価していくか整理したい。
- これまで県内の他市町との比較は行ってきたが、全国レベルでどのような特徴を有するののかを知ることができた。また、近隣市町で特性が似ており、共通する課題を有することも、新たな発見であった。田舎の市町では、車社会であり、歩く習慣がないことから、身体機能の低下や転倒リスクにつながっている可能性があり、その部分について、今後、取り組みが必要であると感じた。
- 地域診断書の活用例についても説明いただき、直接関係しない環境や要員など別の視点を入れた事例もあり、今後の検討時に参考にしたいと思った。
- 町内全域ではなく、小さな地区毎にそれぞれに何を必要としているのか活用例など参考にして今後の政策に活かしていきたいです。

(3) 市町村課題認識アンケート

1) 実施目的

府県がより効果的な市町村支援を検討できるようにするため、市町村が抱える課題認識に関するアンケート調査を実施した。

2) 実施内容

「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業」（令和元年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）（以下、「調査研究」）及び令和元年度近畿ブロック地域包括ケア推進セミナー（令和2年2月27日（木）当初開催予定・新型コロナウイルス感染症対策のため中止）において実施したアンケートをもとに、総合事業・生活支援体制整備事業に係る管内市町村の課題意識を25の項目に整理した。整理にあたり参考にした調査研究等の詳細を図表2-7に示す。

図表 2-7 課題意識の整理を行う上で参考にした調査研究等の詳細

1. 「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業」（令和元年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）

⇒ 本調査研究において実施した全国市町村アンケートから、以下の設問に対する回答を抽出し、課題として認識されているものを選定。（該当数：44件）

- ◆ 貴市町村における総合事業に関して、ご意見があればご記入ください。（自由記述）
- ◆ 貴市町村における生活支援体制整備事業に関して、ご意見があればご記入ください。（自由記述）

2. 令和元年度近畿ブロック地域包括ケア推進セミナー（令和2年2月27日実施）における事前アンケート結果

⇒ 以下の事項について、問題点や悩みごと等について自由記述のあったものから、課題として認識されているものを選定。（該当数：54件）

- ✓ 生活支援コーディネーターの配置、役割、業務等
- ✓ 協議体の設置（位置づけ、参加者、他の会議体との関係性等）
- ✓ 社会資源開発
- ✓ 地域における様々な主体とのネットワーク構築
- ✓ 地域におけるニーズと取組とのマッチング
- ✓ 連携の体制づくり
- ✓ 連携の実施、運用
- ✓ その他

課題意識の整理を行った上で、市町村が介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業を実施するにあたり、それぞれの項目について、どの程度障壁（課題）だと感じているか、アンケート調査を実施した。アンケート調査の項目を図表2-8に示す。

なお、アンケート調査は近畿厚生局管内の府県の中で実施希望があった4府県において実施した。

図表 2-8 市町村課題認識アンケート調査項目

カテゴリー	調査項目
地域の課題の抽出、方針の策定	対応すべき課題・ニーズの優先順位の整理
	自治体の負担（事務的負担・財政的負担）
	地域特性への対応
生活支援体制整備事業関連／生活支援・生きがいの実現	社会資源・サービスの発掘
	移動支援ニーズへの対応
	担い手（受け皿）の確保
	市民の意識醸成
	地域の様々な主体や関係者との関係・連携
	協議体の活用
	生活支援コーディネーターの活用
	自治体における他部署との連携
	生活支援体制整備事業の効果の把握
総合事業関連／適切なケアの実現	利用者の自立支援への意識づけ
	事業者の意識・負担・人員不足
	ケアマネジメントの適正化
	従前相当サービスから総合事業への移行が進まない
	サービスの終了や受け皿の確保
	サービスの質の確保
	事業対象者・要支援者の把握・モニタリング・対応
	専門職（医療・介護）との連携
	総合事業の対象者の制限
	総合事業のサービス利用者が増えない
	地域支援事業の上限額
	総合事業の効果の把握
その他	保健事業と介護予防の一体的な実施の対応

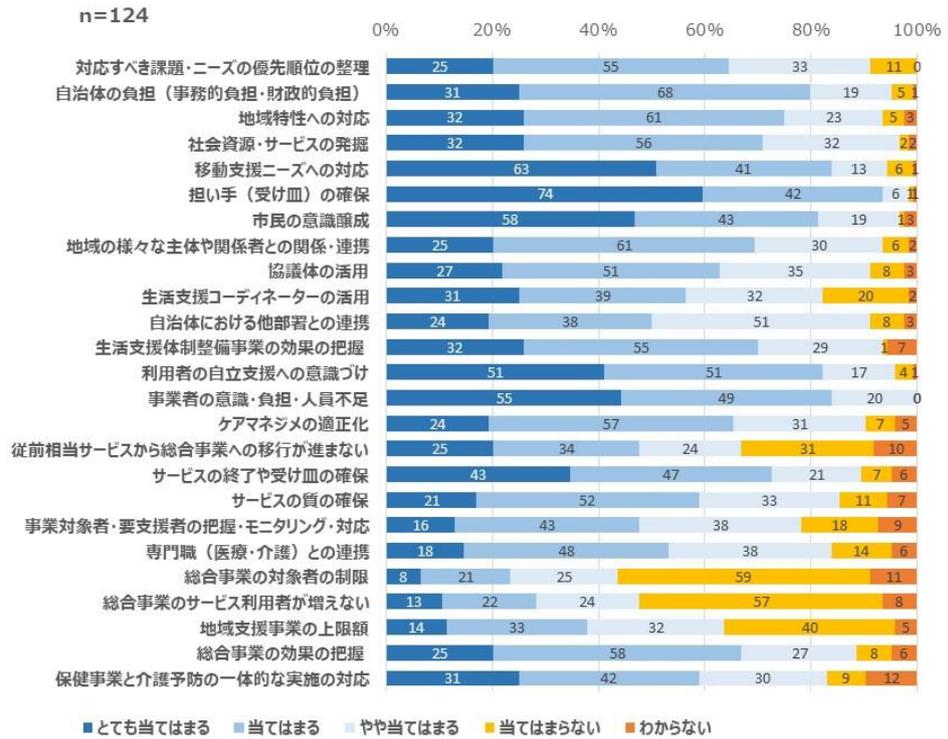
3) 実施結果

アンケート調査の結果、いずれの項目も課題として当てはまると感じている市町村が多いことが分かった。その中でも、市町村が課題だと最も強く感じているのは「担い手（受け皿）の確保」であることが分かった。これに関連するものとして、「事業者の意識・負担・人員不足」に関しても、課題として捉えている市町村が多かった。

このほか、市町村が課題として強く感じている項目としては、「移動支援ニーズへの対応」「市民意識の醸成」「利用者の自立支援への意識づけ」「自治体の負担（事務的負担・財政的負担）」等であった。

アンケート調査の実施結果については、図表 2-9 に示す。

図表 2-9 市町村課題意識アンケート調査結果



第3章 課題と対応策の整理・ツール開発

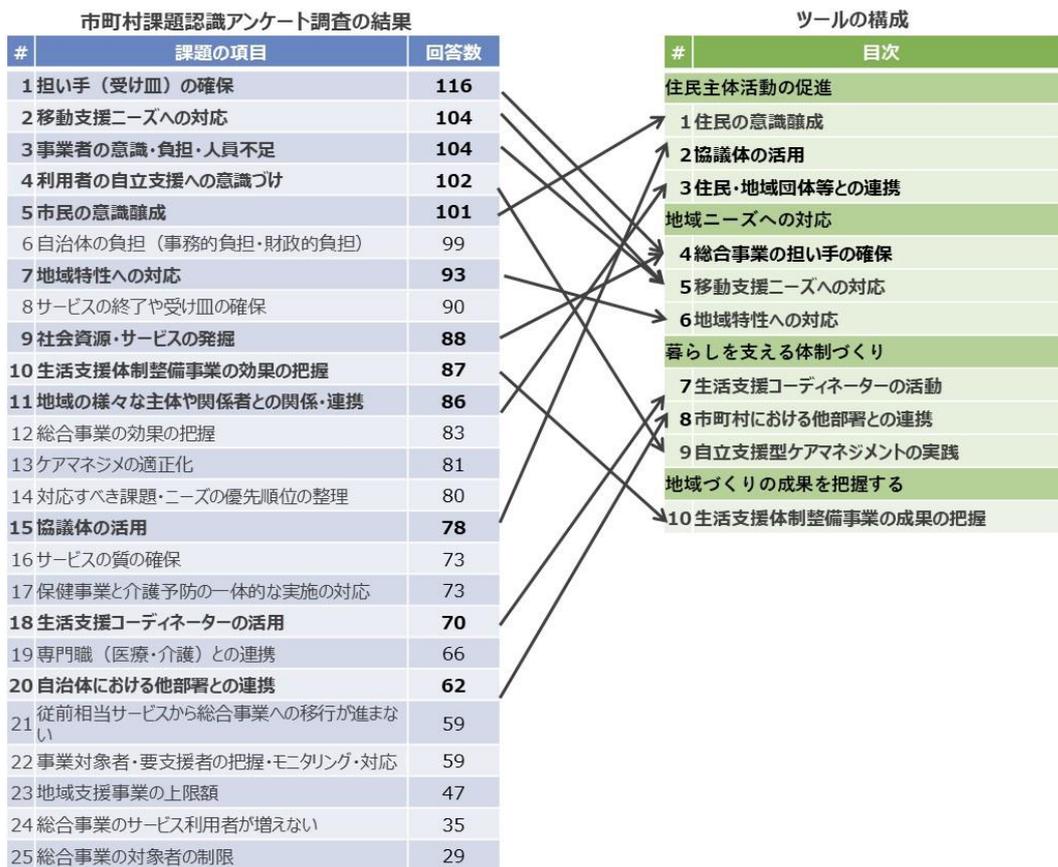
1. 実施概要

介護予防・生活支援に係る地域づくりに関して課題を感じている市町村を支援するため、市町村において活用可能な支援ツールの開発を行った。具体的には、市町村課題認識アンケート調査の結果を踏まえ、具体的な課題を抽出し、それに対する対策の考え方を示すこととした。

2. 実施詳細

市町村課題認識アンケート調査の結果を元に、ツールの構成を整理した。具体的には、「通いの場」に関する項目のうち、市町村の課題認識として「とても当てはまる」「当てはまる」との回答が多かった項目を選定し、ツールの構成として整理した。調査結果とツールの構成との対応関係を図表 3-1 に示す。

図表 3-1 アンケート調査結果とツールの構成との対応関係



課題への対策に関しては、図表 3-2 に示す参考文献を参考に検討した。整理にあたっては、市町村によって地域資源の状況や事業の進捗等は異なることから、市町村の課題（困りごと）に対して、直接的な解決策を示すのではなく、「その悩みはそもそも何が問題なのか」という視点から、多くの場合で想定される「市町村職員が陥っている状況」と、それに対する対策について構造的な整理を行うこととした。

また、整理した内容の適用性や有効性については、近畿厚生局管内の市町村職員へのヒアリングや本事業の検討会の委員への意見照会により検証や改善を図った。市町村は、大阪府茨木市、奈良県広陵町、和歌山県串本町、兵庫県洲本市の協力を得た。

図表 3-2 参考文献

#	参考文献
1	介護保険制度が直面する「2つの不足」(下) - 「通い」の場や住民主体の地域づくりを巡る論点と課題 (ニッセイ基礎研究所)
2	「生活支援体制整備事業における地域づくりの展開方法～どこでも誰でもできる地域づくり～」(平成 30 年度第 1 回九州厚生局地域包括ケア市町村セミナー 東北こども福祉大学院 大阪純)
3	地域包括ケアシステムの構築に資する新しい介護予防・日常生活支援総合事業等の推進のための総合的な市町村職員に対する研修プログラムの開発及び普及に関する調査研究事業報告書 (平成 28 年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)
4	介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の効果的な推進方法に関する研究事業 別冊資料編 (平成 30 年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 株式会社 NTT データ経営研究所)
5	地域支援事業の連動性を確保するための調査研究事業報告書 (平成 30 年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)
6	MiYAGi まちづくりと地域支え合い vol.6 (2016.9 特定非営利法人 全国コミュニティライフサポートセンター)
7	総合事業などによる住民主体の移動・外出支援～立ち上げに役立つ事例の資料集～ (平成 30 年度 NPO 法人全国移動サービスネットワーク)
8	介護保険制度等を活用した高齢者の移動支援・送迎のための手引き (令和元年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)
9	国土交通省 高齢者移動手段確保のための制度と地域の取組モデルに関するパンフレット
10	介護予防・日常生活支援総合事業/生活支援体制整備事業 困りごと点検リスト 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)

3. 実施結果

本章第 2 節において記載した実施内容を受け、市町村職員が抱える困りごとについて、「市町村職員が陥っている状況」とそれに対する「対策」の要素をそれぞれ図表 3-3 のとおり具体的に整理した。

図表 3-3 「市町村職員が陥っている状況」とそれに対する「対策」の整理

困りごと	陥っている状況	対策
住民の意識醸成	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村が「やってほしいこと」を結果的に住民に押し付けてしまっている。 ・ 住民主体の通いの場をつくることが目的となっており、市町村都合の目標達成が優先されている。 ・ 支援が必要な高齢者の課題に目が向いていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民のやりたいことを知り、それを応援する。 ・ 「誰のために」「何のために」通いの場をつくるのか、もう一度立ち止まって考える。 ・ 支援を要する人の具体的な困りごとを共有し、住民活動に意味づけをする。
協議体の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ 協議体の設置や開催が目的になっている。 ・ 困りごとの事例や地域で解決したいことが具体化されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 協議体のあり方を改めて整理する。 ・ 住民中心の「地域づくり」とネットワークの構築をする。
住民・地域団体等との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連携する目的があいまいで、関係者の動機づけができていない。 ・ 活動主体のニーズを汲み取れていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連携の目的を改めて具体化し、地域課題を共有する。 ・ 活動主体のニーズを把握し、Win-Winとなる連携のあり方を検討する。 ・ 生活支援コーディネーター（SC）とともに、住民団体同士の連携を促す。
総合事業の担い手の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・ サービスをつくることが目的化してしまっている。 ・ 誰にどのような支援が必要なのか具体化されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 誰にどんな支援が必要なのかを具体的に確認する。 ・ 地域にどれだけの人がサービスを必要としているかを推計する。 ・ 課題と需要を具体化したうえで、協力者を探す。
移動支援ニーズへの対応	<ul style="list-style-type: none"> ・ 具体的な移動支援のニーズや必要なサービス量を示すことができていない。 ・ 移動支援の多様な方法を見落としてしまっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域の課題やニーズを把握する。 ・ 移動支援事業の実現パターンを把握し、まちのニーズや課題に沿った実現方法を検討する。 ・ 高齢福祉や介護予防の観点から

	<ul style="list-style-type: none"> ・他の部署や地域の関係者との協議や調整にハードルを感じている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・課題を具体化し、関係者との連携を図る。
地域特性への対応	<ul style="list-style-type: none"> ・すべての地域で同じやり方で進めてしまっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域ごとに特性を把握し、地域ごとの課題を明らかにする。 ・地域にあったアプローチをする。
生活支援コーディネーターの役割	<ul style="list-style-type: none"> ・生活支援コーディネーターの役割や活動の方針について、市町村の軸がない。または軸があっても生活支援コーディネーターと十分に共有できていない。 ・生活支援コーディネーターに任せきりになってしまっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活支援コーディネーターの役割を再検討する。 ・生活支援コーディネーターと対話し認識の共有を図る。 ・市町村として生活支援コーディネーターにできる支援を考える。
市町村における他部署との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・連携によって何を解決したいのかがあいまい。 ・連携する必要性や意義をうまく説明できていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・まずは連携する目的や内容を明らかにする。 ・課題解決に向けた連携の必要性を模索する。
自立支援型ケアマネジメントの実践	<ul style="list-style-type: none"> ・認定の申請を受ける行政窓口や地域包括支援センター等が、望む暮らしや困りごとを把握しきれていない。 ・ケアマネジメントにおいて、本人の望む暮らしを支えるための真の課題をつかみきれていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・本人や家族の望む暮らしを支えるという視点を、市町村も地域包括支援センターも共通認識として持つ。 ・地域包括支援センターの体制を整える。
生活支援体制整備事業の成果の把握	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の成果が要支援者等の暮らしの支援につながる道筋を描けていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業によって何を成し遂げたいのか、改めて考える。 ・目指す成果に対する取組の意義や意味を伝える。

このような整理をもとに、別冊資料編「地域づくりにおける悩みと対策のヒント」の通りツールを取りまとめた。本ツールの目的、活用方法及び主な対象者は以下の通りである。

【目的】

- ・市町村における、通いの場づくりや介護予防・生活支援等に関する困りごとに対して、市町村の陥っている悩みとその原因を確認し、市町村が現状打開のためにとるべきアクションのヒントを得ること。

【活用方法】

- ・市町村職員がそれぞれの自治体における取組を見直す際の考え方として参考にすることを想

定している。

【主な対象者】

- ・ 高齢福祉に係る地域づくりを担当する市町村職員（介護予防担当や生活支援担当に限らない）のほか、市町村支援に係る都道府県職員による活用を想定している。

ツールのイメージを図表 3-4 に示す。詳細な記載内容については、別冊資料編を参照されたい。

図表 3-4 ツールのイメージ

住民主体活動の促進
01 住民の意識醸成

01 住民の意識醸成

背景
地域づくりに住民の力は欠かせないものですが、住民による支え合いや互助を育むことは、容易ではありません。うまくいかない原因と対策について、以下で確認してみましょう。

臨みの具体例

介護人材不足のために地域住民の力が重要なことは理解できるのですが、住民には伝わっていません。また、市町村が奨励すると押し付けとらえられ、反発を招きます。

住民主体の通りの場の立ち上げを市町村が支援してきましたが、参加者が受け身のようではなかなか自立しません。

地域の住民活動の担い手が高齢化してきており、比較的元気な高齢者や若い世代にも参加してほしいのですが、なかなか参加が盛みません。

こんな状況に陥っていませんか？

市町村が「やってほしいこと」を結果的に住民に押し付けてしまっている。

1 市町村として住民にやってほしいことをお願しているため、住民の立場からすれば、「押し付けられた」という印象をもっているかもしれません。「自分たちの暮らしや活動に市町村から口を出された」と感じさせてしまっている、なかなか聞き分けられないものです。 →対策 11へ

住民主体の通りの場をつくるのが目的となっており、市町村側の目標達成が優先されている。

2 道の像として通りの場の設置が推進されていることから、通りの場の設置数などを目標としているケースが多いです。しかしその目標は住民にとって関心の高いものです。住民自らが活動したいと思えることやそのノウハウを学ぶ機会が不足しています。 →対策 22へ

支援が必要な高齢者の課題に目向いていない。

3 地域を専ら高齢者が抱えている課題に目向いていないと、その課題がわかるとならず、関心は高まりません。

すでに何らかの地域活動をしている住民も、身近な人と関わりに富み、地域で支援を必要とする高齢者の具体的な課題に意識が向いていない可能性もあります。自分たちの活動が高齢者の課題解決のためにどのように役立つのかを問いかけてもらうことも重要です。 →対策 31へ

対策

1 住民のやりたいことを知り、それを応援する。

● 地域づくりで大切なことは…
住民主体の活動推進事業における地域づくりは、住民主体の意識醸成が前提となります。そのためには、地域づくりが「通行」が大変重要ですが、住民が地域で活動しやすくなるよう、活動の場を充実させることも、地域の課題を主体的に解決していく上で重要な役割を担います。地域づくりは、住民の暮らしを支えること、結果的に地域づくりにつながります。
※対策事例参照① 2018

● 市町村はあくまでも土壌づくりのお手伝い
住民主体の活動の場づくりで悩んでいる人に対しては、地域の課題を「なんでもかんでも」に押し付けるのではなく、適切な活動の場づくりに関わります。市町村の役割は、地域課題に基づきサポートすることと土壌づくりと、住民のやる気にかかわることをサポートすることです。

● 土壌づくりの目的
市町村が推し進めた場づくりにおいては、住民主体の意識醸成は自身の活動に際しては、プログラムを受け取る立場に積極的に参加し、地域づくりの場づくりに参加している住民の活動を支援することです。地域課題を解決するために、住民のやる気にかかわることをサポートすることです。

● 大切なのは「待ち」の姿勢
本業ついでにやる気のある人ばかりでは活動の場がとれません。その際、市町村は待つことも大切です。住民がやる気のある人ばかりに活動の場を準備して待つことは、地域づくりの場づくりに必要です。「市町村から準備した場」になり、高齢者も参加し、住民のやる気にかかわることをサポートすることです。

● 考え方のポイント
場づくりで「待つ」は住民のやる気にかかわることをサポートすることです。また、住民主体の活動推進事業は住民の活動や活動の場づくりに必要です。住民のやる気にかかわることをサポートすることです。また、住民主体の活動推進事業は住民の活動や活動の場づくりに必要です。住民のやる気にかかわることをサポートすることです。

2 「誰のために」「何のために」通いの場をつくるのか、もう一度立ち止まって考える。

● 手段の目的化はNG
「手段」自体が目的になり「誰のために」「何のために」通いの場をつくるのか、もう一度立ち止まって考えることが必要です。

● 目的から始めてみよう
「通いの場をつくる」という目的から一度は、その場が誰のために必要なのかを具体的に知ることも、それを考えるために住民とよく話し合ってみることも大切です。その上で、通いの場をつくるという目的を達成するために必要な活動や場づくりを検討することができます。

3 支援を要する人の具体的な困りごとを共有し、住民活動に意味づけをする。

● 今ある地域資源を活用しよう
地域づくりにおいては、すでに地域に「あるが」使われていない、活用するからという発想が重要ですが、市民主体の活動で新しい発想の活動や、市町村の補助を受けることにより活用される「資源」づくりも、住民に伝えます。また、その活動が住民の課題解決につながることを目指して、住民のやる気にかかわることをサポートすることです。

第4章 市町村支援策検討会

1. 実施概要

厚生局や府県による市町村支援方を具体化するため、各府県が、市町村支援の必要性を認識・理解し、市町村を支援していくための具体的な方策を検討する場として、近畿厚生局管内7府県による、「市町村支援策検討会」を行った。

都道府県においては、保険者機能評価指標において、「地域差分析による保険者への支援事業の企画立案」や「通いの場立ち上げや介護予防事業の効果的な実施支援のための市町村支援」といった市町村支援に係る指標が定められているが、その効果的な実施方法は具体的に示されておらず、都道府県ごとに検討されている状況である。

そこで、近畿厚生局管内の府県が市町村支援策の検討を深めるため、市町村支援策検討会を行うこととした。検討会では市町村の取組実態や課題の共有を行うとともに、市町村支援のあり方を検討することで、効果的で実効性のある市町村支援策を見出すことを目指した。

(1) 検討会構成員

管内府県担当者と有識者（アドバイザー）から構成される検討委員会を設置し、市町村支援検討会を開催した。検討委員会の構成員を図表4-1、オブザーバー一覧を図表4-2、事務局一覧を図表4-3にそれぞれ示す。

図表 4-1 検討会 構成員（五十音順、敬称略）

	氏名	所属・役職
アドバイザー	大坂 純	東北こども福祉学院 副学院長
	中村 一郎	一般財団法人 長寿社会開発センター 国際長寿センター 室長
	服部 真治	一般財団法人 医療経済研究・社会保険福祉協会 医療経済研究機構 研究部 主席研究員 兼 研究総務部次長 業務推進部特命担当
	早瀬 昇	社会福祉法人大阪ボランティア協会 理事長
府県担当者	近畿厚生管内7府県 市町村支援担当者	

図表 4-2 オブザーバー（敬称略）

	氏名	所属・役職
オブザーバー	吉森 茂文	近畿厚生局 健康福祉部 地域包括ケア推進課長
	笹井 政則	近畿厚生局 健康福祉部 地域包括ケア推進課 地域支援事業係長

図表 4-3 事務局

	氏名	所属・役職
事務局	大野 孝司	株式会社 NTT データ経営研究所 ライフ・バリュー・クリエイションユニット シニアマネージャー
	井上 裕章	株式会社 NTT データ経営研究所 ライフ・バリュー・クリエイションユニット シニアコンサルタント
	野村 佳織	株式会社 NTT データ経営研究所 ライフ・バリュー・クリエイションユニット シニアコンサルタント

(2) 各回の実施概要

各回は意見交換（ワーク）、他府県の取組事例共有、活用可能なツールの紹介等から構成し、以下3点の検討事項について取り扱った。

- ①市町村の取組実態と課題の研究
- ②市町村支援のあり方の検討
- ③各府県における市町村支援策の検討・取りまとめ

検討会は8月、10月、12月に全3回開催した。各回の開催スケジュールを図表 4-4 に示す。各回の実施内容は、2. 実施詳細にて詳述する。

図表 4-4 市町村支援策検討会 各回の開催スケジュール

回	テーマ	日時・場所
第1回	これからの市町村支援に求められる考え方とは	令和2年8月6日（木） 14:00～17:00 大江ビル 13 階会議室・オンライン
第2回	市町村の実態を把握する 支援の設計・体制構築のプロセスを理解する	令和2年9月30日（水） 13:00～16:00 クレードル会議室・オンライン
第3回	市町村支援の実効性を高める 市町村支援のあり方と課題について取りまとめる	令和2年12月2日（水） 9:00～12:00 大江ビル 13 階会議室・オンライン

図表 4-5 府県向けの検討会案内資料

令和2年度老人保健健康増進等事業

市町村支援策検討会のご案内

市町村支援のあり方・具体策の検討を目的とした検討会を開催します

- ✓ 研修やアドバイザー派遣を行っているが、このままの支援方法でよいのだろうか。
 - ✓ 市町村の悩みを解決するために、どのような支援を行えばよいのだろうか。
 - ✓ 支援を必要とする市町村をどうやって把握すれば？
- 上記のような悩みを抱えた府県ご担当者はぜひこの機会をご活用ください。**

※検討会は全3回（8月、9月、11月頃）の開催を予定しています。

第1回：これからの市町村支援に求められる考え方とは

日程	会場	コンテンツ
8月6日（木） 14:00-17:00	大江ビル 13階会議室 （大阪市中央区農人橋1-1-22） 谷町四丁目駅 徒歩2分	<p><ケーススタディ> 県による市町村支援のあり方を考える</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 報告①：長野県で実施している伴走的支援について <ul style="list-style-type: none"> > 長野県では、寄り添い型の伴走的支援を通して、個別市町村のニーズに沿った支援を実施しています。市町村支援に注力している長野県担当者から、取組の実情を聞くことができます。 ● 報告②：愛知県の藤田医科大学で実施している集成型研修について <ul style="list-style-type: none"> > 藤田医科大学では、市町村を対象とした研修を実施しています。市区町村が自立的に課題を解決し、実行に移せる力、課題に応じて政策を形成する力を養成するための支援のあり方を紹介します。 <p><ワーク> わがまちでの市町村支援の推進に向けて</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 市町村支援の推進のため、支援策の具体化に向けた検討と、参加府県間の取組状況等の共有や、アドバイザーからのフィードバックを行います。

※新型コロナウイルス感染症の拡大状況により、検討会はweb会議等によるオンライン開催となる可能性があります。

今後のテーマ（予定）

- 第2回：多主体協働の地域づくりに向けた支援事例を知る
第3回：市町村支援策を具体化する

アドバイザー（予定）



大坂 純氏
東北子ども福祉専門学院
副学長



中村 一朗氏
長寿社会開発センター
国際長寿センター 室長



服部 高台氏
医療経済研究機構
主席研究員



早瀬 昇氏
社会福祉法人大阪ボランティア協会
理事長



大野 孝司
NTTデータ経営研究所
シニアマネージャー

実施要項

参加対象 近畿厚生局管内の府県職員で、総合事業・生活支援体制整備事業等に係る市町村支援策を検討する立場の方
※ミニワークを実施しますので、ご担当者複数名での参加をお薦めします。

問い合わせ先：株式会社NTTデータ経営研究所
担当：斎藤、野村、大野
メール：kinki-chikea@nttdata-strategy.com
電話：03-5213-4110（月～金 9:30から18:00）

実施主体 **NTT Data**
株式会社NTTデータ経営研究所
協力機関 厚生労働省 近畿厚生局
健康福祉部 地域包括ケア推進課

※本検討会は、厚生労働省老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業「通いの場づくり等に係る市町村支援に関する調査研究事業」の一環として実施します。

2. 実施詳細

(1) 第1回検討会

1) 実施目的

検討会の開催に先立ち、府県の市町村支援の取組や課題を明らかにするため、近畿厚生局管内の6府県を対象に市町村支援の取組に関するヒアリング調査を実施した。その結果、市町村支援の取組として、市町村の課題に応じた総合的な支援を実施していたのは2県であり、いずれも外部機関に委託していることが分かった。その他の府県については、事業単位で専門職や事務職を対象とした研修が主であった。また、市町村の課題認識について、庁内連携や住民主体の推進、通いの場の評価といった困りごとは把握しているものの、解決に向けてどのように支援を行うべきか明確でない様子も伺えた。

図表 4-6 府県の主な市町村支援の取組（ヒアリング結果）

分類	主な市町村支援の取組
市町村のマネジメント力向上支援（個別支援）	<ul style="list-style-type: none"> 外部委託による、通いの場推進・市町村マネジメント向上のためのモデル市町への支援（2）
研修（介護予防）	<ul style="list-style-type: none"> 市町村職員向けの介護予防に関する研修（5） →内容：好事例の紹介・横展開（3）、情報交換（2）
研修（生活支援体制整備事業）	<ul style="list-style-type: none"> 生活支援体制整備事業に関する職員向け研修 生活支援コーディネーター向けの研修（4）
専門職向け研修	<ul style="list-style-type: none"> 介護従事者向けの研修 栄養士・歯科衛生士向けの研修 地域包括支援センター職員向け研修
地域ケア会議支援	<ul style="list-style-type: none"> 保健所の職員が市町村の地域ケア会議に参画 地域ケア会議と短期集中支援予防サービス（C型）の立ち上げ支援
講師・アドバイザー派遣	<ul style="list-style-type: none"> 市町住民フォーラムへの講師派遣 ケアマネ会等と連携してアドバイザー派遣の仕組みを構築 栄養士会や歯科衛生士会と連携した専門職派遣の仕組みの構築

※（ ）は回答した府県数

図表 4-7 府県が認識している市町村の課題認識、府県の支援の課題

分類	課題認識
認識する市町村の課題	<ul style="list-style-type: none"> • 庁内連携のハードルが高いようである。地域支援事業の取組の連動がなく、効率的ではない。 • 整備事業が進んでいない。 • 総合事業 B 型の訪問・通所もあまり進んでいない。 • 通いの場のマンネリ化 • 住民主体の通いの場について、市町村からは、住民が自主的に行うところまでは出来ていない（住民が市町村におんぶにだっこ状態）という声が挙がる。
市町村へのコミュニケーション・支援についての府県の課題	<ul style="list-style-type: none"> • 課題意識がある市町村は研修会で情報を持ち帰ってくれるが、その場に来られない市町村の情報把握を支援するのが課題。特に山間部。<u>事例の情報発信が課題。</u> • 事業メニューはたくさんあるが、市町村の取組が追い付いていない。<u>市町村が取り組みやすくなるための支援をどうすればよいのか。</u> • 特に通いの場に関して、どの市町村も取組の評価をどのように行えばよいかについて困っている。データ分析の手法等について、<u>行政はノウハウが十分でない</u>ため、県として大学や企業と連携したいが、情報が乏しい。

このことから、第 1 回検討会では、市町村の課題解決に寄り添う支援を行っている長野県の取組や市町村職員の課題解決力の向上を図る「実践型地域づくり支援プログラム」から見た市町村の実情や課題を紹介し、市町村支援のあり方への考えを深めることを目指した。その上で、府県の市町村支援の取組意向や障壁を明らかにし、次回の検討会までのアクションにつなげることをねらいとした。

2) 実施内容

第 1 回検討会では、「伴走的支援」や「実践型地域づくり支援プログラム」での取組内容に関して報告を行い、アドバイザーがファシリテーターとなって取組内容について理解を深めた。また、市町村支援の取組意向や障壁を共有し、アドバイザーとの意見交換を実施した。意見交換では、「人事異動がある中でノウハウの継承」「市町村との具体的なコミュニケーション方法」「財務課への説明方法」について課題認識が挙げられた。第 1 回検討会の実施内容を図表 4-8 に示す。

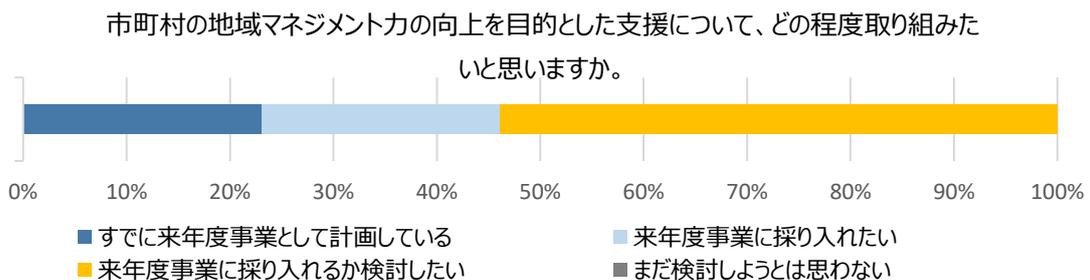
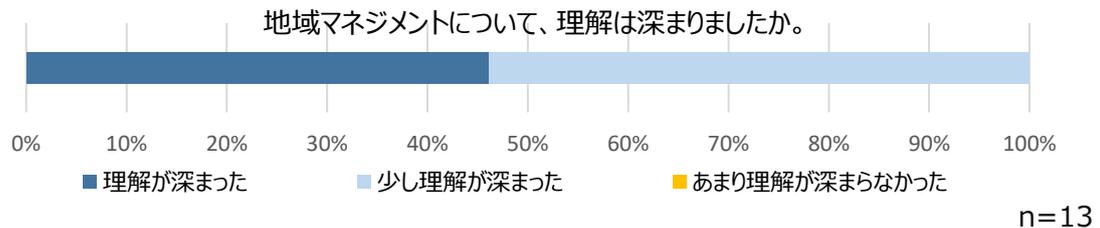
図表 4-8 第1回 実施内容

開始	所要	コンテンツ	
14:00	10分	はじめに	
14:10	10分	市町村の地域マネジメント力向上に向けた支援の取組報告	報告① 市町村の実情と課題について (藤田医大での市町村支援より)
14:20	40分		報告② 長野県で実施している伴走支援について <ul style="list-style-type: none"> 長野県では、昨年度より寄り添い型の市町村支援（伴走支援）を開始し、個別市町村のニーズに沿った支援を実施している。 長野県担当者の取組の実態や、長野県の支援を受けた支援先市町村による生の声を紹介する。
15:00	20分	休憩 兼 ミニワーク（気づきの整理）	
15:20	90分	市町村支援策の具体化に向けた意見交換	意見交換・アドバイザーコメント <ul style="list-style-type: none"> 前半の取組報告を踏まえた気づき、市町村支援の取組意向や障壁を共有し、アドバイザーからの助言等を行う。
16:50	10分	おわりに	

3) 実施結果

第1回検討会後の府県のアンケート結果を見ると、地域マネジメントへの理解が深まり、地域マネジメント力の向上を目的とした支援についての関心が高まったことが確認された。また、市町村との対話の重要性への気づきを得ることができ、個別市町村への伴走的支援に対する意欲も見られた。また、一部の府県では、第1回後、実際にヒアリングや調査結果の分析に着手したことが、第2回事前アンケートからうかがえた。一方で、支援を行う職員自身の知識不足や、継続した支援に対する財務課の理解について、課題と感じている府県も見られた。アンケートの結果を図表 4-9、図表 4-10、図表 4-11 に示す。

図表 4-9 第1回アンケート結果①



図表 4-10 第 1 回検討会アンケート結果②

分類	回答
得られた気づき	<ul style="list-style-type: none"> • 市町訪問を 9 ～ 11 月に行い実際に個別課題や現状等のヒアリングを行ったので、これから県として次の支援等につなげるにおいて、県の施策のあり方等を検討するよい機会になった。<u>市町村との対話の重要性</u>。理解していたつもりだが、コロナのこともあり、対面での支援を控えていたこともあるが、<u>是非ヒアリング等を行っていくようにしたい</u>。 • <u>自らの役割を認識し、問いを立てることの大切さが特に印象に残りました</u>。ヒアリングなどを通して市町村の声を聞き、寄り添うこと。 • <u>市町村へ繰り返し出向き、個別に話をして（教えてもらって）一緒に考えていくことが大事</u>。 • 支援の方法は研修会を開催して全体に発信するだけでなく、<u>個別の市町村の悩みを解決するために県も一緒に考えるというスタンスが重要だと感じた</u>。 • 答えを出すのではなく、一緒に考える。 • 市町村からの相談対応時には、<u>「この事業は誰のため、何のための事業か、住民に対して何ができるのか」</u>を考える。 • 財務課との折衝の大変さや人事異動による継続性の確保の難しさが共通していることが分かった。
来年度の市町村支援策として現時点で検討していること、検討・準備を進めたいこと データによる市町村の実態把握	<ul style="list-style-type: none"> • ニーズ調査等の見える化と分析支援について。ニーズ調査に関して、県での十分な現状把握ができていなかった。また保険者シートを使った保険者支援に関しても、そもそも情報を知らなかったため、それらの分析に関して手を付けるきっかけになった。コロナで先送りになっている今年度の市町ヒアリングの機会を是非進めていきたいと思った。 • 全体的な研修等の開催に加え、<u>市町村の状況に合った個別の伴走型支援策を検討していきたい</u>。 • 検討会を踏まえて<u>市町村の実状把握を進めたい</u>と思います。
上記の市町村支援策を実施する際に、予想される困難や障壁 他府県の取組事例や意見交換	<ul style="list-style-type: none"> • 令和 3 年度に高齢者の社会参加、住民活動の創出支援を行う事業の拡充を予定しており、市町村へのプレゼンも考えている中、長野県の事例は参考になった。 • 他の都道府県での支援事例が知れたこと。職員（保健所含む）による支援を行ってきた（つもりだった）が、成果がなかなかあがらず、保健所職員からも支援方法が分からないとの声が大きく、現状、閉塞感が強かった。 • 他府県も市町村支援において、やりたいことが見えない時の支援方法で悩んでいるのだと感じた。<u>自身の知識不足、市町での実情の違い・多様性</u>。 • 継続した市町村支援の必要性について、<u>財務課の理解をどのように得るか</u>。

図表 4-11 第 1 回検討会後の取組（第 2 回事前アンケートより）

分類	回答
<p>第 1 回検討会で得た気づきを踏まえて、市町村支援に向けて課内もしくはご自身で考えたこと・取り組んだこと</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「現場に出て市町の現状に関する生の情報を得る」※今年度 4 月より異動してきたため、市町の現状を把握できておらず、「そもそもどういった支援を必要としているのか」といったことから知っていく必要があったため。 • 昨年度の市町訪問時のデータ（各事業等の進捗状況や個別課題等）や今年度の各事業における調査結果等を地区担当ごとに確認・分析。また、実際に 2 市町を訪問。県の事業が市町にどのように影響しているのか、活用できているのか、一方で思うように活用できていないのか等の実感が得られた。 • 市町村ヒアリングの際、支庁職員も同行して介護予防の実施状況を共有した。市町村の介護予防の取組内容が分かった他、市町村職員や振興局職員の温度感も知ることができた。

（2） 第 2 回検討会

1) 実施目的

第 1 回検討会後や第 2 回検討会の事前アンケート結果から、市町村支援を実施するにあたり、市町村との対話の重要性や伴走的支援の必要性については理解できたものの、具体的にどのように支援をすべきか、府県としてどのような役割を担うべきか、支援先の市町村の成果をどのように評価すべきか等の不安が挙げられた。また、府県職員自身も異動がある中で、知識や経験、ノウハウが不足しているという課題意識を持っていることも明らかとなった。

このような懸念や課題意識がある一方で、アドバイザーとの検討会準備に係る事前協議では、府県は支援策の検討、支援体制の構築、効果の把握、施策改善といった市町村支援策そのもののマネジメントに取り組む必要があり、研修やアドバイザー派遣等を外部組織に委託するだけでなく、市町村の実態や課題を的確に理解することが重要であるとの意見が挙げられた。

このため、第 2 回検討会では、市町村において事業という手段が目的化してしまいがちであるという課題を共有し、それに対して、人・金・情報等の府県内外のリソースを活用しながら市町村の課題解決を支援することが府県の役割であるとの認識を深めることを目的とした。府県において、手段である事業を推進することを支援するのではなく、市町村の課題を解決するために次年度の支援策を計画することを目指すこととした。

2) 実施内容

第 2 回検討会では、第 1 回検討会以降に府県が検討・実施した市町村支援策に関する意見交換を行い、それに対してアドバイザーとの意見交換を行った。意見交換では、「評価指標の設定」や「小規模自治体への支援」等について意見が交わされた。

また、長野県による市町村支援の取組を題材として、市町村支援の具体的な方法や支援者の役割や心構えに関する講義を行った。さらに、市町村支援策の具体化に向けて市町村の実情や課題意識を整理するため、市町村の実態把握の方法等について意見交換を実施した。第 2 回検討会の実施内容

を図表 4-12 に示す。

図表 4-12 第 2 回 実施内容

開始	所要	分類	コンテンツ	詳細
13:00	5分	連絡	はじめに	厚生局ごあいさつ 本日の趣旨・タイムスケジュールの説明
13:05	75分	ワーク	市町村支援策についての意見交換 (13分×5府県) ※発表+質疑・コメントで13分	府県が前回から検討したこと・実施したことを共有。 アドバイザー陣による質疑・コメントを行う。
14:20	10分	休憩		
14:30	20分	ケース スタディ	長野県事例のケーススタディ	長野県の取組全体像とポイントの振り返り（大野） 市町村支援の具体的な方法、府県職員の役割や心 構えについて（大坂先生）
14:50	25分		質疑応答・意見交換	府県からの質疑やアドバイザーのコメントにより、市町村 支援に向けた準備・課題の検討を深める。
15:15	10分		休憩	
15:25	5分	休憩		
15:30	25分	意見 交換	市町村の実態把握に向けて	予算化に向けて市町村の実情や課題認識をつかむ。 ・ 前回提示した市町村データ一覧の解説 ・ 市町村の課題認識の共有 ・ ニーズ調査データの収集と市町村比較のご提案 (JAGES藤並様)
15:55	5分	連絡	次回（11月予定）に向けて	今後の市町村支援に向けた提案 次回ご報告・ディスカッションしたい事項

3) 実施結果

第 2 回検討会後のアンケートでは、市町村に寄り添い支援する伴走的支援の展開過程や、体制構築における整理の視点、伴走的支援において小さな成功体験を積み重ねることの重要性等についての気づきがあった。また、実際に市町村の取組状況を具体的に把握するため、テーマを決めて実施状況に関する調査を実施したいという意見も見られた。アンケートの集計結果を図表 4-13 に示す。

図表 4-13 第 2 回検討会アンケート結果

分類	回答
得られた気づき	<ul style="list-style-type: none"> 資料 4 に「<u>ショートゴールの積み重ね</u>」という記載があり、本県の「短期集中予防サービスから社会参加（通いの場・地域活動等）につなげる」事業での事例で、参加者さんから「床からの起居動作がスムーズになり、夜間排泄が間に合うようになった。」「入浴動作がスムーズになった。」「スーパーまで休憩なしで往復できるようになった」等の声を聴いたように、市町村の職員の方がひとつずつこういった成功事例を積み重ねられるようなことを一緒に考えていきたいと感じた。 長野県での伴走的支援の体制構築における整理の視点。 大坂氏資料の寄り添い型支援の展開過程。 市町村のニーズ調査や見える化システムを活用した地域分析に関する助言をいただいたこと。
これから検討したいこと	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の取り組み状況について、テーマを絞りより具体的に把握できるよう実施状況調査を行いたい。 大坂先生の講義のなかで、「<u>ショートゴールの設定</u>」が目指す姿の実現に向けて

	<p><u>重要だと教えていただき、今後の市町支援を行う上で心がけて協働していきたい。またそれぞれの市町の地域課題の解決に向けて、引き続き積極的に現場に出かけ、生の情報を得るようにしたい。</u></p>
--	--

(3) 第3回検討会

1) 実施目的

第3回検討会の開催にあたり、次年度における府県の市町村支援に係る施策や取組に関する検討状況を確認したところ、一部の府県では、市町村の地域マネジメント推進に向けた支援の開始・強化、市町村の課題の把握に基づく新たな事業の検討、市町村の実態把握の推進等、市町村の課題に合わせた支援策を新たに検討していることが分かった。

一方で今後の検討課題として、財務課等との調整、実施体制の構築、対象市町村の選定等が挙げられた。また、これまでの検討会にて、財務課等への説明にあたっては、支援を通して市町村でどのような変化が起きるかなど、支援の期待成果を設定することが重要であるとの意見が挙げられたが、企画している市町村支援策について、市町村の課題が解決された状態を期待成果とする府県は一部にとどまっていた。

このことから、市町村支援策の実効性の向上と支援策の施策化の支援に向けて、第3回検討会では

- ・ 市町村支援策の具体化と体制の構築
- ・ 市町村支援策による期待効果

の2点を中心に支援策のブラッシュアップの検討を行うこととした。

2) 実施内容

第3回検討会では、府県の市町村支援策の共有と意見交換を中心に実施した。意見交換では、事業の必要性や事業実施により期待される効果、実施体制等を中心に意見が交わされた。第3回検討会の実施内容を図表 4-14 に示す。

図表 4-14 第3回 実施内容

開始	所要	分類	コンテンツ	詳細
9:00	3分	連絡	はじめに イントロダクション	厚生局ごあいさつ 本日の趣旨・タイムスケジュールの説明
9:03	150分 (休憩含)	ワーク	府県の支援策の共有、 意見交換 (20分×5府県)	市町村の課題意識、府県の共通の課題に対する対応策の紹介 (市町村アンケート結果の共有、保険者シートの紹介) 各府県の支援策の共有、意見交換 ・府県から次年度支援策の検討経緯や、資料から補足すべき情報について共有 (3分) ・質疑・意見交換 (17分) (議論事項) 支援策の必要性・期待効果の検討を深掘りしながら、支援策をより実効性のあるものにするための検討を行う。
11:33	25分	まとめ	総括：都道府県による市町村支援策のあり方について	都道府県による市町村支援策のあり方について ・各府県からコメント (約3分×5府県) 府県から、検討会に参加した感想と、市町村支援の目指す姿とその実現に向けた障壁についてコメント ・アドバイザーからのコメント (約3分×3名) 府県による市町村支援の目指す姿と実現に向けた課題 (府県、厚生局、国として取り組むべきこと) についてコメント
12:00	終了			

3) 実施結果

第3回検討会アンケートでは、市町村支援を実施する上で、支援を行う目的や期待する効果を明確にすることの重要性に改めて気づいたとの声が挙がった。また、支援体制の構築に関して、外部有識者等を活用することの有用性を感じたという意見も見られた。アンケートの結果を図表 4-15 に示す。

図表 4-15 第3回検討会アンケート結果

分類	回答
得られた気づき	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県の各事業について、何を目標しているのか・何のためにやっているのかを考えて進めることの大切さを改めて感じた。また、<u>県だからこそ俯瞰的な視点での助言や支援が必要であり、市町が考えていることに一歩踏み込んで考えることが重要</u>であることに気づいた。 ・ <u>誰のため、何のために意識して市町村支援に取り組んでいきたい。</u> ・ <u>地域ケア会議の推進に向けて、県として「どのような地域ケア会議を行ってほしいのか」という根本の部分を明確にして、支援策を検討する必要があると改めて感じました。</u> ・ 市町村支援の方策について、<u>なぜその支援が必要なのか</u>ということを改めて考えさせられた。この部分について、市町村とも共有しなければ前に進まないと感じた。 ・ 小規模市町村の支援に悩んでいたが、他都道府県の同規模自治体との比較は示していなかったため、協議の際にデータとして出してみたいと思った。 ・ 県担当者として悩む部分については、有識者等に助言を受ける機会を設けていくことで県の施策について評価し見直していくことが重要と感じたので取り組んでいきたい。

3. 実施結果

本検討会は、厚生局及び府県による市町村支援方を具体化するため、各府県が、市町村支援の必要性を認識・理解し、市町村を支援していくための具体的な方策を検討することを目的とした。検討会では、①市町村の取組実態と課題の研究、②市町村支援のあり方の検討、③各府県における市町村支援策の検討・取りまとめを中心に、府県やアドバイザーとともに検討を行った。これら 3 点の検討内容について、実施結果を述べる。

①市町村の取組実態や課題の研究

■主な実施内容

管内市町村の実態把握を進め、市町村支援検討に役立てるため、以下内容を実施した。

- オープンデータ等による取組実態の可視化結果の共有
- 保険者シート⁶の紹介
- ニーズ調査分析支援の共有と実施
- 市町村への課題認識アンケートの実施と結果の共有

■実施結果

府県は、データ分析にもとづいて成果を見える化する、市町村間の比較を行うなど、データを分析し市町村支援に活用する方策について理解を深めた。一方で、市町村支援にあたってのデータ活用について、より具体的な情報を求める声も挙げられた。

②市町村支援のあり方の検討

■主な実施内容

長野県の市町村支援やその構築プロセスを題材に、市町村の課題解決に寄り添う支援のあり方や、市町村の実態を把握し必要な支援を企画・実行するプロセスや考え方について共有した。また、ワークを通して、府県の実際の取組をもとに市町村支援のあり方についての検討を行った。

■実施結果

検討会に参加した府県担当者は、管内市町村の資源・地域課題・取組状況等の実情が多様であることを改めて認識するとともに、「何のために支援を行うのか」を考える視点を持ち、府県の実情に沿った支援策を検討する重要性への理解を深めたことがうかがえた。また、市町村の具体的な悩みを知り、一緒に考えていく支援のあり方が重要であるという気づきが多く挙げられた。一方で、府県による実際の市町村支援にあたっては、短期間での異動によるノウハウ不足や、施策の立案・継続に向けた財務課の理解に関する課題認識を多くの担当者が持っていることが明らかになった。

これらの課題認識も踏まえた府県の市町村支援のあり方について、アドバイザー・府県の意見交換を通して挙げられた意見は図表 4-16 の通り整理される。まず、支援の考え方については、府県の実情を把握するために市町村への訪問ヒアリング等の情報収集が重要であることや、把握した情報を効果的な支援に活用するために、市町村がどこにたまずいているのか、俯瞰的な立場から課題を分析する視点

⁶ 「大都市における地域包括ケアをつくる政策研究会」にて開発された、介護保険の保険者が保有する既存のデータを利用して、介護保険事業の実施状況を簡易に表すシート

が重要であるという意見が挙げられた。次に、支援の内容については、個別市町村の支援においては一緒に考える・気づきを促す問いかけを行うといった、市町村の検討の伴走が重要であるという意見が挙げられた。また、参考事例やノウハウの共有、専門家・アドバイザーの派遣など外部のノウハウを活用することも有効だが、その際は市町村の課題を捉え、課題に対応する支援をコーディネートする視点が求められるといった意見が挙げられた。また、支援策の構築や実行にあたっては、職員の異動を前提に組織にノウハウ蓄積やチーム編成の工夫を図ることが重要であるという意見や、支援の意義や成果への説得力を高める上でも支援における課題設定が重要であるという意見が挙げられた。

これらの意見を総括すると、現状は国の事業に即した一律・画一的な支援が中心となっている（図表 4-6 参照）府県が、今後より効果的な市町村支援を行うためには、まずは市町村の情報収集を行い、俯瞰的な視点から市町村の課題を分析し、課題の解決に資する支援策の企画・改善を行うことが重要であるといえる。すなわち、市町村支援そのものの PDCA サイクルを推進することが求められているといえる。

また、市町村によって地域課題や資源の状況のほか、課題認識や進捗状況など置かれている状況が様々であることから、個別の市町村の課題検討に伴走し、課題に応じてコーディネートされた支援（情報共有や専門家の派遣等）を行うなど、市町村の個別の課題への支援も有効であるといえる。

つまり、検討会での検討を踏まえ、府県は上記に述べた市町村支援の PDCA 推進・市町村の個別課題への支援の 2 つの方向性を踏まえ、市町村支援策の検討や実行を推進することが重要であると考えられる。

図表 4-16 府県による市町村支援のあり方に関する意見

分類		意見
支援の考え方・前提について	市町村の多様な実態を把握する	<ul style="list-style-type: none"> 市町村という括りではなく、個別性を考えるべきである。小規模自治体と中規模自治体では必要な支援の形が異なる。特に小規模の町村には県が厚く支援する必要がある。 とにかく、現場である市町村に都道府県職員自らが出向き、市町村職員がどのようなことに困っているのか、本当はどのようなことをしたいと考えているのかについて把握することが重要だと考える。
	俯瞰的な視点から市町村の課題を分析する	<ul style="list-style-type: none"> ヒアリングの時に得られたものをどう分析するかが次につながる。大切なのは、大変そうところをどう支援していくか、というところを考えること。 （データ分析やヒアリングの際は、）頭の中にロジックモデルを置き、何をインプットし、アウトプットは何で、アウトカムとして何が得られるのかという視点を持つと、本質に迫りやすい。 県だからこそできる、俯瞰的立場からの本質的な助言ができることが大切。なぜ市町村がつまづいているのかを考えて支援を行わなければ、市町村から歓迎されない存在になってしまう。

支援内容について	市町村の検討に伴走する	<ul style="list-style-type: none"> 市町村は県に対し、答えを教えるのではなく、答えと一緒に考えてほしいと思っている。 担い手不足を課題に挙げる自治体については、そもそも事業をミスリードしているのではないかと思う。もし市町村がミスリードしているのであれば、それを指摘・修正することが府県の役割である。 県は市町村に対して指導をするのではなく、本人に気づきを得てもらうための問いかけを行い、思考のサポートを行う。 こうやったらうまくいく、うまくいっていかない、ということを繰り返し、一緒に課題に対して悩みながら動くという関係が都道府県と市町村の間柄であっていいのではと思う。
	市町村の課題を踏まえた支援のコーディネートを行う	<ul style="list-style-type: none"> 本来、府県の職員は、どのような課題に対してどのような武器（資源・方策）が有効であるのかを把握し伝えることができなければならない。 仕組み（事例）をいきなり持ってこられても、本当に必要なことかどうか分からない。何を求めているのかをしっかりと拾い上げたうえで、課題をどう見つけ解決したかというプロセスを見せてあげた方が良い。 府県が支援を外部機関に委託する際に、委託側が中身をわかっていないのは問題である。
支援策の構築・実行について	チームの構築、ノウハウの蓄積を図る	<ul style="list-style-type: none"> 異動が頻繁である場合、単独の職員では不可能なため、チームを作りノウハウを継続する必要がある。 府県がアドバイザーの支援を受けながら市町村支援を行う中で、支援のノウハウを蓄積することが重要である。
	課題設定を基に成果を示す	<ul style="list-style-type: none"> 何が課題であるかを正しく設定できていれば、財務課の納得する説明を行うことができる。逆に言えば、財務課に説明ができないということは、課題設定が出来ていないということである。その検討を深めるために、分析ツール等を活用してほしい。

③各府県における市町村支援策の検討・取りまとめ

■主な実施内容

各府県において今後の市町村支援策を検討するため、ワークを通して府県の支援策の共有とアドバイザー等によるフィードバック・意見交換を行った。

■実施結果

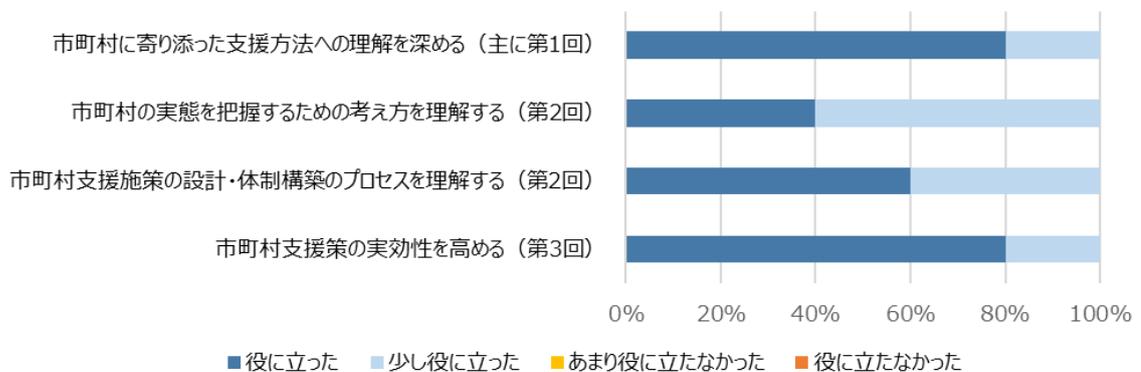
各府県の取組や検討事項に関する府県間の情報交換は、多くの府県が役に立ったと回答した（図表 4-17）。

図表 4-17 他府県との情報交換について

- 普段の業務では、能動的に聴取する等をしていない限り他府県がどのように各市町の個別支援を行っているのか、どのような施策をとっているか等を知る機会はなかなか無い。
- 他府県も同じような課題を抱えていることが分かり、他府県へのアドバイスも参考になった。
- 総合事業の推進というテーマを絞った検討会が設けられたことで、検討会以外の場でも個別に状況を聞きかけづくりとなり有益だった。また現状に閉塞感を感じていたので、他県との情報交換の機会は新鮮だった。

全 3 回後の府県アンケート結果では、検討会の主要なテーマについて、全回答府県が「役に立った」もしくは「少し役に立った」と回答し、府県の市町村支援策の推進に向けた学びや気づきにつながったことがうかがえる。

図表 4-18 検討会のテーマ別の役立ち度



n=5

検討会で特に役に立った点としては、市町村支援のあり方の検討、データによる実態把握、他府県の取組事例や意見交換が挙げられた（図表 4-19）。また、府県の取組や検討に活かされた点としては、市町村へのヒアリングやデータ分析等の実態把握に関する意見のほか、個別市町村への伴走的支援を新たに立案する等の具体的な支援策の事業化が進んだ府県も見られた（図表 4-20）。

図表 4-19 検討会で特に役に立った点

分類	回答
市町村支援のあり方の検討	<ul style="list-style-type: none"> • 市町訪問を9～11月に行い実際に個別課題や現状等のヒアリングを行ったので、これから県として次の支援等につなげるにおいて、県の施策のあり方等を検討するよい機会になった。
データによる市町村の実態把握	<ul style="list-style-type: none"> • ニーズ調査等の見える化と分析支援について。ニーズ調査に関して、県での十分な現状把握ができていなかった。また保険者シートを使った保険者支援に関しても、そもそも情報を知らなかったため、それらの分析に関して手を付けるきっかけになった。

他府県の実態把握や意見交換	<ul style="list-style-type: none"> 令和3年度に高齢者の社会参加、住民活動の創出支援を行う事業の拡充を予定しており、市町村へのプレゼンも考えている中、長野県の事例は参考になった。 他の都道府県での支援事例が知れたこと。職員（保健所含む）による支援を行ってきた（つもりだった）が、成果がなかなかあがらず、保健所職員からも支援方法が分からないとの声が大きく、現状、閉塞感が強かった。 他府県も市町村支援において、やりたいことが見えない時の支援方法で悩んでいるのだと感じた。
---------------	--

図表 4-20 府県の実態把握や検討に活かされた点

分類	回答
市町村の実態把握の推進（ヒアリング・データ分析）	<ul style="list-style-type: none"> 他府県の実態把握や講師の助言がきっかけで市町村ヒアリングができるようになった。 他府県の実態をお伺いする中、市町村との距離が近い印象を受け、コロナ禍でなかなか市町村を訪問する機会がないが、可能な限り顔を合わせ、お話を聞き取る機会の必要を感じた。 JAGES を通してのニーズ調査分析を県内5市町で実施することとなり、一部ではあるが県内だけでなく、県外の市町村とのデータ比較を行えるようになった点。保険者シートの活用に関しても、是非取組から学ばせてもらい、県内市町が有効活用できるよう展開していこうと考えている。
新たな市町村支援策の立案（伴走支援）	<ul style="list-style-type: none"> 外部の専門家と一緒に府県（保健所）が伴走支援を行い、府職員のノウハウを蓄積していく。

②で述べた通り、検討会開始当初の府県の実態把握としては、府県担当者の多くが支援ノウハウ・知見の不足に課題意識を抱えていた。また、市町村支援の内容も個別事業の推進を目的とした一律の支援策が主であり、寄り添い型の支援を実施している府県は一部であった。

検討会終了後のアンケート結果を踏まえると、府県は本検討会を通して、市町村の実態を理解する重要性や、市町村の課題に寄り添った支援のあり方について理解を深めたことがうかがえた。また、市町村ヒアリングや市町村への伴走支援など、気づきを踏まえた具体的な支援策の検討が進んだといえる。

第5章 総括

本事業では、近畿厚生局管内の府県が通いの場づくり等の地域づくりに係る市町村支援の必要性和その取り組み方への認識を深め、有効な市町村支援に取り組めることを目指し、管内市町村の取組実態等調査、課題と対応策の検討、市町村支援のあり方や具体的な支援策に係る検討を実施した。

具体的には、府県の市町村の実態把握を支援するため、データ分析に係る考え方の共有や市町村データの提供、分析ツールの紹介、市町村ヒアリングにおける取組事例の共有を行った。また、困りごとを抱える市町村の状況を把握し、課題を抽出するための補助資料として、市町村の困りごと対応策を整理・体系化したツールを開発した。加えて、府県の取組の共有や意見交換を通して、府県の今後の市町村支援の方策について検討を行った。それらの結果について、以下に考察を述べる。

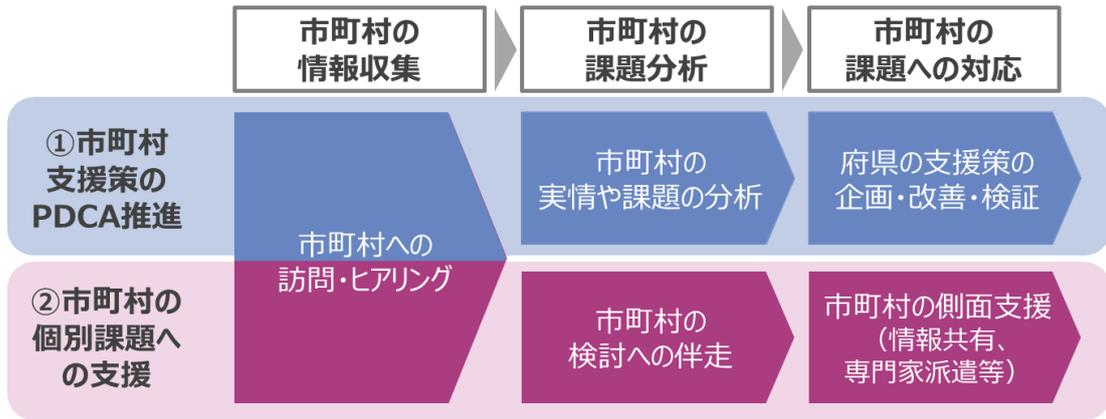
近畿管内市町村の取組実態や課題認識を把握した結果、市町村は「担い手の確保」や「移動支援ニーズへの対応」など、ほとんどの項目で高い障壁を感じており、多くの市町村で地域づくりがうまく進んでいない実態が浮き彫りになった。市町村が高齢者の多様なニーズに対応し暮らしを支えるためには、地域の課題を見極め、関係者とともに協働するという自律的な地域マネジメントの推進が必要であるが、多くの市町村は何かしらのつまずきや悩みを感じていることがうかがえる。そのため、市町村を支援する都道府県は、困りごとを抱える市町村の背景や陥っている状況を把握し、状況に応じた対応策の実行を支援する必要がある。具体的な困りごとや想定される状況、対応策の詳細については、「地域づくりにおける悩みと対策のヒント」としてツール化を行った。市町村や府県の担当者とツールを検証した結果、現状の障壁に対する取組を検討する際の指針になるという声が得られた。

また、市町村支援のあり方を検討し、効果的な市町村支援策を見出すため、府県職員・アドバイザーとともに市町村支援策検討会を実施した。検討会では、府県の支援の取組実態としては事業の研修などの一律・画一的な支援が中心であるが、市町村の地域づくりに係る困りごとや課題は多様であるという現状を踏まえ、市町村の実情を踏まえた支援を企画・実行する重要性が挙げられた。また、市町村支援のPDCA推進と市町村の個別課題への支援の2つの観点の重要性が示唆された。

1 つは、ヒアリング等を通して市町村の情報収集を行い、俯瞰的な視点から市町村の課題を分析し、課題の解決に向けて支援策の企画・改善を行う、という市町村支援のPDCAサイクルの推進である（図表 5-1 上段「①市町村支援策のPDCA推進」）。もう1つは、市町村によって地域課題、資源、課題認識などの状況が様々であるという点を踏まえ、個別の市町村の課題検討に伴走し、課題に応じて支援のコーディネート（情報共有や専門家の派遣等）を行う支援のあり方である（図表 5-1 下段「②市町村の個別課題への支援」）。

上記の2つの観点はともに、市町村の実態に係る情報収集を行い、情報を基に課題を分析し、課題を踏まえて柔軟に支援策を講じるというプロセスを基本としている。府県は市町村支援にあたり、市町村と十分にコミュニケーションを取り、検討や試行を重ねながら地域に合った支援策を見出す姿勢が求められているといえる。

図表 5-1 本事業の検討結果を踏まえた市町村支援のあり方



一方で、参加当初の府県の取組においては、着任から日が浅く市町村への訪問機会が少ないという意見や、市町村から寄せられる困りごとへの対応に悩んでいるという意見が挙げられ、短期間での異動に起因する支援ノウハウへの不足等の課題意識があり、情報収集や課題分析に基づく支援の検討はまだ十分に行われていない状況であったと推察される。

今後、府県担当者が市町村の実情への理解をさらに深め、市町村の課題を踏まえて効果的な市町村支援を拡充させていく上では、市町村の困りごととその真因の把握、市町村との信頼関係の構築、課題・ニーズに応じた支援のコーディネート等、支援の実践力を高めるための府県への支援が必要と考えられる。そのため、府県の取組の実情を踏まえ、より効果的に市町村支援を実践できるようなノウハウの体系化と共有を行うことが重要である。

別冊資料編

通いの場づくり等に係る市町村支援に関する調査研究事業

地域づくりにおける 悩みと対策のヒント



2021年3月

株式会社NTTデータ経営研究所

はじめに

■ 本ツール開発の背景と目的

高齢者の多様なニーズに対応し暮らしを支えていくためには、地域の多様な主体が連携しながら地域を支える地域づくりが欠かせません。

しかし、市町村が地域づくりを進めるにあたって、様々な悩みを抱えているのが実情です。そこで、本ツールは、市町村における、通いの場づくりや介護予防・生活支援等に関する困りごとに対して、市町村の陥っている悩みとその原因を確認し、市町村が現状打開のためにとるべきアクションのヒントを得ることを目的として作成しました。

■ 本ツールの構成と特徴

過去に行った市町村向けアンケートで挙げられた悩みを収集し、10個の代表的な悩みを抽出しています。その悩みに対し、文献や市町村支援の現場で挙げたアドバイザー等の助言をもとに、対策を整理しました。

このツールでは、悩みに対する直接的な解決策を示しているわけではありません。「その悩みはそもそも何が問題なのか？」という視点で、想定される「陥っている状況」とその対策案を示しています。わがまちの取組を見直す際の考え方として参考にしてみてください。

■ 本ツールの主な対象者

- ・ 市町村職員 高齢福祉全般に係る地域づくり担当者を想定しています。（介護予防担当や生活支援担当に限りません。）
- ・ 都道府県職員 主に市町村支援策の設計や市町村への伴走的支援を行う担当者を想定しています。

目次



住民主体活動の促進

- 01 住民の意識醸成…………… 4
- 02 協議体の活用…………… 6
- 03 住民・地域団体等との連携…………… 8

地域ニーズへの対応

- 04 総合事業の担い手の確保…………… 10
- 05 移動支援ニーズへの対応…………… 12
- 06 地域特性への対応…………… 14

暮らしを支える体制づくり

- 07 生活支援コーディネーターの活動…………… 16
- 08 市町村における他部署との連携…………… 18
- 09 自立支援型ケアマネジメントの実践…………… 20

地域づくりの成果を把握する

- 10 生活支援体制整備事業の成果の把握…………… 22

01 住民の意識醸成

背景

地域づくりに住民の力は欠かせないものですが、住民による支え合いや互助を育むことは、容易ではありません。うまくいかない原因と対策について、以下で確認してみましょう。

悩みの具体例

介護人材不足のために地域住民の力が必要なことは理解できるのですが、住民には伝わっていません。また、市町村が説明すると押し付けととらえられ、反発を招きます。

住民主体の通いの場の立ち上げを市町村が支援してきましたが、参加者が受け身のようでなかなか自立しません。

地域の住民活動の担い手が高齢化してきており、比較的元気な高齢者や若い世代にも参加してほしいのですが、なかなか参加が進みません。



こんな状況に陥っていませんか？

市町村が「やってほしいこと」を結果的に住民に押し付けてしまっている。

1

市町村として住民にやってほしいことをお願いしているため、住民の立場からすれば、「押し付けられた」という印象をもっているかもしれません。「自分たちの暮らしや活動に市町村から口を出された」と感じさせてしまっ

ては、なかなか協力は得られないものです。

参考文献(巻末掲載)① 4-1 参照

→対策 1へ

住民主体の通いの場をつくることが目的となっており、市町村都合の目標達成が優先されている。

2

国の施策として通いの場の設置が推進されていることから、通いの場の設置数などを目標にしているケースがあります。しかしその目標は住民にとっては関係のないものです。住民自らが活動したいと思えることやそのタイミングに寄り添うことが大切です。

→対策 2へ

支援が必要な高齢者の課題に目が向いていない。

3

- 地域に暮らす高齢者が抱えている課題に目が向いていないと、その課題がわがごとにならず、関心は高まりません。
- すでに何らかの地域活動をしている住民も、身近な人との関わりに留まり、地域で支援を必要とする高齢者の具体的な課題に意識が向いていない可能性もあります。自分たちの活動が高齢者の課題解決のためにどのように役立つのか気づいてもらうことも重要です。

→対策 3へ

対策

1 住民のやりたいことを知り、それを応援する。

● 地域づくりで大切なことは・・・

生活支援体制整備事業における地域づくりは、「住民主体」の課題解決を促進するものです。そのためには、地域づくりの「過程」が大変重要です。住民が地域で意識せず行ってきた支え合いなどの地域の資源を見つけるとともに、地域の課題をその地域に根差した方法で解決できないか、住民と一緒に考えていくことが、結果的に地域づくりにつながります。

参考文献(巻末掲載)② 参照

● 市町村はあくまでも土壌づくりのお手伝い

住民同士のつながりや仲間うちで困っている人に気づくことで、地域の課題を「なんとかしなければ」と思うことが、助け合い活動のきっかけになります。市町村の役割は、地域課題に気づききっかけをつくること(土壌づくり)と、住民がやる気になった時の支援と考えましょう。

きっかけづくりの例

市町村が仕掛けた通いの場において、当初参加した住民の関心は自身の健康に向いていたが、プログラムを受けるうちに徐々に仲間意識が生まれ、仲間とともに暮らしている自分たちの地域に目が向くようになり、地域課題をわがごとしとしてとらえるようになった。



● 大切なのは「待ち」の姿勢

土壌づくりからやる気のスイッチが入るまでは時間がかかると考えましょう。その間、市町村は待つことも大切です。住民がやる気になる前に「助け合い活動をやってください」などと呼びかけてしまうと、「市町村からふってきた仕事」となり、長続きしません。“やりたいからやる”という住民主体の原則を貫くことが重要です。

参考文献(巻末掲載)③ 参照

考え方のヒント

働く世代や子育て世代は自分たちの生活に忙しく、まだ元気な前期高齢者世代は自身の健康や将来のことに手いっぱいです。彼らを無理に取り込もうとするのではなく、彼らが自然と地域に目を向けられるような促しを意識しましょう。また、現在困っている高齢者の姿は、自分たちの将来の姿でもあるという気づきを与え、自然に困りごとに共感してもらうのも大切です。



2 「誰のために」「何のために」通いの場をつくるのか、もう一度立ち止まって考える。

● 手段の目的化はNG

“手段”(目的達成のために取り組んできたこと)が、いつの間にか“目的”にすり替わらないために、“これは何のためにやっているのか?”を問い続けることが重要です。

● 目的からはなれてみよう

“通いの場をつくる”という目的から一度はなれ、その地域で誰がどのように暮らしに困っているのかを具体的に知ること、それを支えるために住民とどんな協力ができそうかを考えてみましょう。そうすることで、通いの場をつくりたいという市町村の想いとは全く別の地域課題と解決策が生まれる可能性があります。

参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド1-1 参照

3 支援を要する人の具体的な困りごとを共有し、住民活動に意味づけをする。

● 今ある地域資源を活用しよう

地域づくりにおいては、すでに地域に“あるもの”をいかに見つけ、活用するかといった発想が重要です。井戸端会議や小さな集いも地域の資源です。それが、高齢者の暮らしを支えることにどうつながるのか、“意味づけ”をし、住民に伝えましょう。また、その活動が自分の介護予防にもつながっていることをあわせて伝えることで、活動のモチベーションにつながります。

参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド2-4

住民主体活動の促進

02 協議体の活用

背景

住民が地域について話し合い、支え合い活動を推進する場として、多くの地域に協議体が設置されつつあります。一方で、設置後の悩みの声も多く聞かれます。どのように悩みを解決できそうか、以下で確認してみましょう。

悩みの具体例

協議体にサロンの設置や生活支援についての協議を依頼しているところですが、なかなか進んでいません。

協議体を地域づくりの協議の場として位置づけていますが、地域資源の情報交換の場に留まっています。

協議体の出席者がお客様状態になっており、参加に消極的です。



こんな状況に陥っていませんか？

協議体の設置や開催が目的になっている。

1

- 協議体の設置数、開催状況といった形式にとらわれ、協議体を設置する目的やあるべき姿についての検討や、それを住民や関係者に共有することが十分にできていない可能性があります。
- また、市町村の都合で事業ごとに会議体を設置してしまうと、住民にとっては似たような会議がたくさんある状態となり、参加の意義が見えにくくなります。その結果、会議の参加自体へのモチベーションが下がったり、参加したとしても消極的でお客様状態だったり、協議体が活性化しない要因につながります。

→対策 1・2 へ

困りごとの事例や地域で解決したいことが具体化されていない。

2

住民の価値観や問題意識は様々であり、協議体として話し合うべきことや解決したいことをまとめるのは難しいものです。住民の共感を得ながら、そこで解決したいことは何なのかを具体的に示していかなければ具体的な出口やアクションにつながりにくいのです。

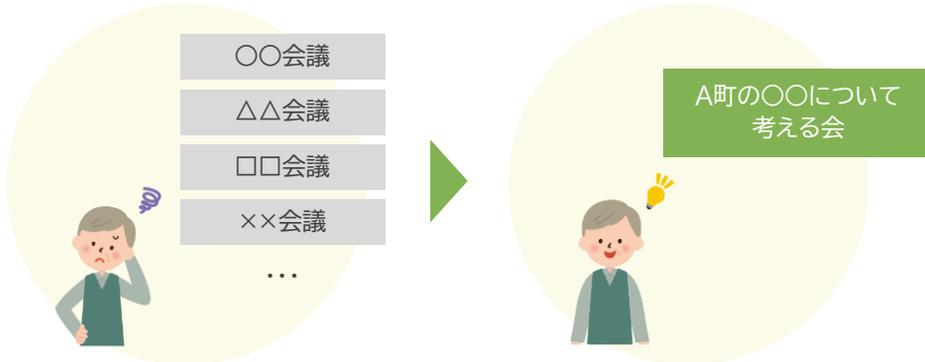
→対策 1・2 へ

対策

1 協議体のあり方を改めて整理する。

● 住民の立場に立って考える

住民の自主性を引き出すためには、まずは住民の立場に立って考えることが重要です。会議の目的が明確か、参加者にとって必要性や意義を感じられるものになっているか、考えましょう。すでにつくってしまっている会議体については、どのような形が住民にとって参加しやすいのか改めて整理することが大切です。



● 協議体は会議体である必要はない

協議体は形式にこだわらず、議論が必要なときに開催ができればよいと考えて構いません。既存の地域づくり組織を活用したり、世間話の集まりの場を活かすこともできます。たとえば、サロンやお茶会、勉強会など、協議体の形は様々です。大切なことは、そこに出向いて住民の声やニーズに耳を傾け、活動を続けたり生み出すきっかけをつくることと考えましょう。

参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド2-3 参照



2 重要なことは、住民中心の「地域づくり」とネットワークの構築。

● 協議体は住民が行動を起こすための場

協議体は、住民が地域課題を認識し、仲間と共有し、解決に向けて行動を起こしていく活動や場といえます。

● 地域に合わせたきっかけづくりを

住民の地域課題への関心は、地域によって差があります。住民が地域課題をわがごとくして問題意識を持ち始めたときは、積極的に活動を支援することが大切です。住民が地域課題に全く関心がない場合は、市町村や地域包括支援センターで把握している情報や起きている問題など、住民がとっつきやすいものから情報提供したり、地域の良いところについて話す機会を設けたりといった、地域に関心を向けるきっかけづくりが重要です。

● 協議体を通じたネットワークは生活支援コーディネーター(SC)の活動にも役立つ

また、SCが活動を行うにあたって、協議体を通じた住民のネットワークは非常に重要な存在となります。SCが協議体に参加して地域の皆さんに知ってもらうことで、何かあったらバックアップしてもらえる環境を整えることができます。

参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド2-3 参照

03 住民・地域団体等との連携

背景

地域づくりには関係者との連携が欠かせませんが、地域の様々な主体・関係者とうまく連携が取れずに悩んでいる方も多いのではないのでしょうか。ここでは、なぜ関係者と連携がうまくいかないのか、どのようにすれば改善されるのかを見ていきましょう。

悩みの具体例

行政と団体
の連携

NPO、住民を主体とした生活支援サービス、各集落における介護予防の取組をいかに効率的に推進できるかが課題です。

住民団体
同士の連携

団体同士に縄張り意識のようなものがあり、それぞれの連携が進みません。

専門職と
地域の連携

リハビリテーション職等の専門職に地域で活動している住民のコミュニティに参加してもらいたいと思っているが、どのようにしたら参加してもらえるのか分かりません。



連携の主体によって悩みは様々です。
しかし、どのような主体であれ、基本的な悩みの原因や対策は同じです。

こんな状況に陥っていませんか？

1 連携する目的があいまいで、関係者の動機づけができていない。

関係者の気持ちを動かすためには共感を呼ぶ具体的なエピソードが欠かせません。目的が抽象的なまま連携を呼びかけても、関係者が自ら主体的に動こうとする動機にはなりません。動機づけがない状態では、様々な主体が同じ目標に向かって活動することは難しいものです。

→対策 1・3 へ

2 活動主体のニーズを汲み取れていない。

自ら活動している住民や団体には、自分たちのやりたいことがあります。市町村はその考えやニーズを汲み取ったうえで働きかけたり支援したりすることが求められており、いわゆるWin-Winの関係をつくる必要があります。また、連携を望んでいない人たちに対して無理に連携を求めることは、反発を招く恐れがあります。

→対策 2・3 へ

対策

1 連携の目的を改めて具体化し、地域課題を共有する。

● 明確な目的とストーリーが人を動かす

関係者を動機づけるためには、関係者が共感できるストーリーが必要です。そのためには、困りごとを抱える高齢者のエピソードや、「こうしたい」という軸(明確な目的・課題意識)を明確にしましょう。関係者を巻き込む前に、連携によって地域住民に具体的にどのような良いことがあるのかをイメージすることが大切です。

● 「お願い」ではなく「一緒にやろう」の姿勢

関係者との対話においては、市町村がやってほしいこととしてお願いするのではなく、地域でどんな問題が起こっているのかを共有し、それをどうしたいのか一緒に考えてもらうことが重要です。

協働のためのコミュニケーション例

ある地域で歩行速度が遅い人が多く、原因と対策を練りたいと考えていた。専門職へ協力を依頼する際に、「住民の歩行の円滑化のために〇〇をしてください」という依頼の仕方ではなく、「なぜそうなっているのか、どのような対策があるか一緒に考えてもらえませんか?」という姿勢をとることで、専門職を巻き込んで協働することができた。



2 活動主体のニーズを把握し、Win-Winとなる連携のあり方を検討する。

● 誰かを動かすには「Win-Winの関係」を築くことが必要

連携や協働を実現するためには、相手の問題意識に耳を傾け、相手の立場や考えを理解することが大切です。住民、福祉団体、営利企業等、相手の考えやメリット、強み、悩み等を聞きながら、相手のもっている可能性と課題解決の一翼を担ってほしいという期待を伝えましょう。また、それぞれの取組の成果を共有する場があることで、お互いの潜在的なニーズが発見され、新たなつながりを生むことがあります。

参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド1-5 参照

新たなつながりが生まれた例

地域で行った体操プログラムが成果を生み、発表会を開いて成果を共有したところ、「うちの地域でもやりたい」という声が上がリ、活動が広がった。活動のメリットをわかりやすく見える化したことで、同じニーズを持つ住民同士がつながり、新たな活動が生まれた。



● ときには自部署以外のリソースも活用しよう

- 組織的な協力をするためには、費用面の補助が必要な場合もあります。内容によっては高齢福祉部局以外の補助制度等を活用して活動を支援するなど検討しましょう。
- 専門職の連携が必要な場合は、地域リハビリテーション活動支援事業を活用して医療機関等に所属するリハビリ専門職等を派遣する費用を拠出したり、他の課の栄養士を派遣してもらう等、庁内で連携して解決するなど検討しましょう。

参考文献(巻末掲載)⑤ p13 参照

3 生活支援コーディネーター(SC)とともに、住民団体同士の連携を促す。

● SCはニーズを拾い、つなげる協力者

SCは、地域の様々な活動の場に出向き、日頃から活動主体の想いや悩みなどに耳を傾けることが重要です。やりたいことがある人や団体とやってほしい人や団体の情報が集まってくれば、自然とそれらの人や団体をつなげる活動につながり、結果的に支え合いのネットワークがつくられていくと考えましょう。

参考文献(巻末掲載)⑥ p8

04 総合事業の担い手の確保

背景

総合事業等のサービスを創出する際には、担い手となる事業所や地域団体の協力が不可欠です。多くの地域で人手が不足する中、担い手の確保についてどのように考えればよいかについて、以下で確認してみましょう。

悩みの具体例

総合事業のサービス提供について、事業者数の不足、または事業所の経済的・人手不足の問題により事業の担い手を確保しづらくなっています。

地域の多様な資源を活用して地域の支え合いの体制を整備したいが、サービスの担い手が不足しています。

地域の中で一般介護予防事業や介護予防・生活支援サービス事業の利用をうまく循環できておらず、サービス終了後の受け皿がありません。



こんな状況に陥っていませんか？

サービスをつくることが目的化してしまっている。

1

人手不足は今後高齢化がさらに進む地域においては避けられない問題です。「ないものねだり」ではなく、「あるもの」を探し、活かす方法を考える必要があります。

→対策 1 ~ 3 へ

誰にどのような支援が必要なのか具体化されていない。

2

担い手や資源が減少していく社会で、新たなものを1からつくり上げていくことだけが解決の方法ではありません。誰にどのような支援が必要なのかが具体化されないまま、漠然とした問題意識でサービスをつくること自体が目的となってしまう恐れがあります。

→対策 1 ~ 3 へ

対策

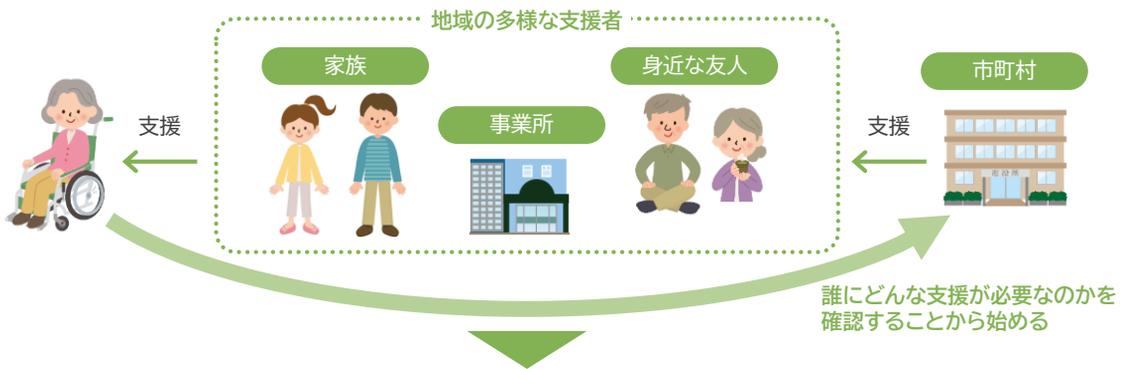
1 誰にどんな支援が必要なのかを具体的に確認する。

● 「その人らしい暮らし」を丁寧に紐解こう

まず、誰のためのサービスが必要なのかを再確認しましょう。特に要支援者や虚弱者について、支援がなければ暮らしが立ち行かなくなる人は誰なのか、どのような支援があればその人らしい暮らしを支えられるのかを丁寧に検討することが重要です。

● 幅広い支援の体制に目を向けよう

もしかすると行政サービスではなく、家族の協力・身近な人とのつながりや、普段利用している事業所などで解決できる可能性もあるかもしれません。



2 地域にどれだけの人が必要としているかを推計する。

● 定量的な把握が次の一手につながる

具体的な事例をもとに困りごとを把握したら、地域全体でどれだけの人が必要としているか(利用が見込めそうか)、具体的な数字で検討します。介護予防・日常生活圏域ニーズ調査を活用したり、地域包括支援センターや民生委員と協力をして、サービスを必要としている人や今後必要とする人がどれだけいるかを確認してみましょう。また、定量的なニーズの把握は事業予算の確保にも役立ちます。

3 課題と需要を具体化したうえで、協力者を探す。

● 地域に今ある資源を活かそう

課題とサービスの需要量がつかめてきたら、地域に「あるものを見つけ、活かす」視点で地域の資源(協力者)を探しましょう。
参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド2-4 参照

● 誰かを動かすには「Win-Winの関係」を築くことが必要

関係者に協力を相談する際は、市町村からお願いするのではなく、Win-Winの関係性を目指すことが重要です。事業者であれば、採算がとれるか・本業にメリットがあるかが判断の軸になります。事業者にとってのメリットを見極めつつ、担ってもらう役割やサービスの価値に見合う委託や補助を検討することが必要です。また、住民や地域団体であれば、自分たちの活動の趣旨ややりたいこととマッチするかどうかが大切なポイントになります。
参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド1-5 参照



05 移動支援ニーズへの対応

背景

地域において、買い物や病院への移動手段がないという悩みをよく聞きます。しかし、移動支援サービスの立上げは簡単なことではありません。ここでは、移動支援のニーズを具体化したうえで対策について検討する考え方について紹介しています。

悩みの具体例

事故等を心配し、担い手となってくれる人がほとんどいません。

どのような体制(例:総合事業内の訪問D型サービスとして実施するのか、一般会計の補助や委託などで実施するのか等)で移動支援事業を創出すべきかが分かりません。

すでに地域にある民間企業との調整や事故対応への不安から、移動支援事業の創出にハードルを感じています。



こんな状況に陥っていませんか？

1 具体的な移動支援のニーズや必要なサービス量を示すことができていない。

漠然と移動支援が必要というだけでは関係者を動かすことはできません。支援が必要な人がどのような人か、どの地域にどれだけニーズがあるのか等を示せなければ、事業としての実現性や持続可能性に不安やハードルを感じるものです。

→対策 **1** へ

2 移動支援の多様な方法を見落としてしまっている。

移動支援は道路運送法にも関連するためその実現方法等を体系的に検討する必要があります。地域のニーズと担い手の状況を踏まえた実施方法を検討しましょう。

→対策 **2** へ

3 他の部署や地域の関係者との協議や調整にハードルを感じている。

移動支援事業はまちづくりそのものであり、高齢福祉部局だけで解決できない場合もあります。地域の様々な事業者等との利害調整のためには、交通部局と連携の上、既存の地域公共交通会議等の状況も踏まえた検討が必要となることもあります。

→対策 **3** へ

対策

1 地域の課題やニーズを把握する。

● 誰がどのように困っているのかを定性的・定量的に把握しよう

- まずは課題やニーズをできるだけ具体的に把握することから始めましょう。老化によって自力でバス停までたどり着くのが難しい人や、その送迎を負担に感じている家族等の状況を地域包括支援センターなどから集めてみてください。移動手段がなければ暮らしが立ち行かないという事実や、外出が極端に減ることで閉じこもりやフレイルのリスクがあることを、具体的なエピソードとしてつかむことが大切です。
- 「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」やアンケート調査等により、移動支援に関するニーズや地域課題を量的に把握することもできます。

参考文献(巻末掲載)⑦ p7~15 参照
参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド2-1 参照

2 移動支援事業の実現パターンを把握し、まちのニーズや課題に沿った実現方法を検討する。

● まちによって必要な支援は違う

一定程度の移動支援ニーズが確認されたら、どのようなサービス化や事業化のあり方が必要か検討します。国交省や全国移動サービスネットワーク等が出しているパンフレット等を参考に、移動支援のパターンを確認し、まちにあったサービスのあり方を検討してみてください。

● 解決策を移動支援だけに限定しない

検討にあたっては、要望(デマンド)と自立支援に向けた課題(ニーズ)は異なることに留意してください。一人一人の困りごとに目を向けると、必ずしもサービス化しなくても身近な人からの支援で賄えるケースもあります。むしろ、安易にサービスをつくることで今ある身近な支援が切れてしまうケースもあるため、注意が必要です。

参考文献(巻末掲載)⑦ 参照
参考文献(巻末掲載)⑧ 参照
参考文献(巻末掲載)⑨ 参照

3 高齢福祉や介護予防の観点から課題を具体化し、関係者との連携を図る。

● 「具体化」が課題解決を前に進める

移動支援を必要としている高齢者の具体的なエピソードと、必要としているであろう人数または将来予測を数字にして示すことで、関係者への動機づけを図ります。ニーズを具体化することで、運行ルートや頻度などの事業規模や形態も具体化され、関係者たちの漠然とした不安の解消につながります。

● 多様な関係者同士の関わりを把握しよう

住民主体の移動・外出支援の実施には、自治会や地縁組織の中のグループ、生活支援サービスを行ってきた団体、福祉有償運送を行っているNPO 法人、住民ボランティアが集まってつくる新しいグループなど多様な関係者が存在しています。地域の人や組織がそれぞれどのような関わりをもっているかを把握しつつ、必要に応じて交通事務局も巻き込みながら具体的な実現方法を検討していきましょう。

参考文献(巻末掲載)⑦ p18~27

06 地域特性への対応

背景

市町村の中に農村部や市街地など多様な地域性があることも多くあります(特に合併市町村に多くみられる現象です)。地域の特徴などによって事業の進み具合にばらつきが出てしまうことについて、どのように考えればよいか見ていきましょう。

悩みの具体例

農村部の高齢化がすでに著しく、生活支援体制整備事業の方向性に苦慮しています。

地区によっては、アンケート等でニーズの把握を行い、実際に活動を行っている協議体もある一方で、活動に消極的な協議体もあります。



こんな状況に陥っていませんか？

すべての地域で同じやり方で進めてしまっている。

1

地域の特性(都市部・農村部、まちの成り立ちなど)によって、地域の抱える課題や住民の関心ごととは大きく異なります。画一的な方法は、住民の自発性を損なうことにもなりかねません。

→対策 1・2 へ



対策

1 地域ごとに特性を把握し、地域ごとの課題を明らかにする。

- 全体を把握したうえで個別の声を聴く

地域の高齢化率、人口、成り立ち、就業率、独居率、地域活動の状況などから、地域における高齢者の暮らしの特徴や手を打つべき課題をつかむことが重要です。データで把握するだけではなく、実際に地域に出向き、暮らしの様子や地域で困っている人の様子などを聞くことが大切です。住民の声から、データの背景にある地域の特徴が浮かび上がってくることもあります。



2 地域にあったアプローチをする。

- 住む人が違えば必要な支援も違う

住民同士の自然な支え合いがすでに行われている地域、近所付き合いが希薄な地域など、住民同士の地域への関心の高さや活動状況は地域によって異なります。そのため、地域ごとに住民の取組に違いが生じるのは当然のことです。地域の状況を見守りながら、住民の関心や意欲に基づいて必要な支援を行うというスタンスが重要です。

参考文献(巻末掲載)⑩ p10 参照



- 住民の自発性を上手に引き出そう

大事なことは、住民が自ら地域の課題に向き合い取り組むことができるよう支援することです。住民が課題を押し付けられた印象をもってしまえば、自発的な活動は期待できません。住民の関心事を引き出し、それにあわせて地域の課題に気づけるように情報共有をしたり、他の地域の取組を紹介するなど、その地域の状況にあわせて寄り添うことが必要です。



07 生活支援コーディネーターの活動

背景

地域資源の発掘や創出を担う生活支援コーディネーター(SC)は、活動内容の自由度が高い点が特徴です。どのように生活支援コーディネーターと連携していくとよいか、よくある悩みから考えてみましょう。

悩みの具体例

生活支援コーディネーターの資質向上や後継者の人材確保が困難です。

生活支援コーディネーターとの連携がうまくいっていません。



こんな状況に陥っていませんか？

生活支援コーディネーターの役割や活動の方針について、市町村の軸がない。または軸があっても生活支援コーディネーターと十分に共有できていない。

1 市町村としてのSCの活動方針の軸がなければ、SCの活動も漠然としたものになってしまい、手応えも得づらいものです。人や地域が好きな人は必ずいるはずで、そういった人にとってSCの活動は非常にやりがいのあるものです。困っている人を助けたい、地域を良くしたいという想いをもってSCの役割を一緒につくっていくことが、結果的に成果を生むといえるでしょう。

→対策 1・3 へ

生活支援コーディネーターに任せきりになってしまっている。

2 地域住民と常に対峙するSCは孤立化してしまうこともあります。市町村としてはSCの悩みやSC単独では解決が難しい問題などに常に耳を傾け、SCに伴走していくという姿勢が重要です。そうでなければ、SCの個人の頑張りや能力への依存が大きくなり、行き詰まってしまいます。

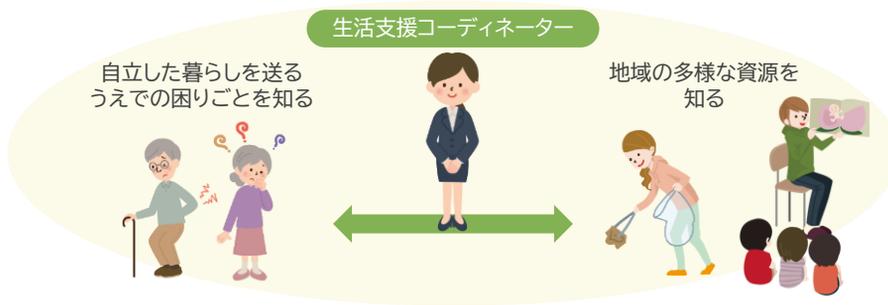
→対策 2・3 へ

対策

1 生活支援コーディネーターの役割を再検討する。

● 漠然とした地域づくりから「具体的な誰か」の支援へ

生活支援コーディネーターの最も重要な役割は、自立した暮らしを送るうえで困りごとを抱える高齢者が、地域の支えによってその人らしい暮らしを続けられる環境を実現することです。漠然と地域の支え合いを育もうとするのではなく、「具体的に困っている人の暮らしどう支えるか」という個別支援の視点を持つことが不可欠です。高齢者の具体的な課題とそれを支える地域資源の両方を把握し、両者をつなげるよう働きかけることが、SCの最も大切な役割といえます。そのために、地域の多様な資源を把握して、地域包括支援センターに共有したり、支援が必要な人と資源が結び付くようコーディネートします。



2 生活支援コーディネーターと対話し認識の共有を図る。

● 対話がSCの資質向上を促す

上記の役割について、生活支援コーディネーターと対話し、共通の認識を持ったうえで活動に取り組んでもらうようにしましょう。SCは、介護保険や総合事業に関する知見を必ずしも持っているとは限らないため、基礎的な知識を学ぶ場や、介護予防ケアマネジメントへの参加による実践を通じてSCの成長を支えましょう。地域ケア会議などを通して個別ケースに触れることで、住民の困りごとにごう地域資源を役立てられるのか、理解が進みやすくなります。

参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド2-2 参照



3 市町村として生活支援コーディネーターにできる支援を考える。

● 市町村・第1層SC・第2層SCが三者一体となって支援する

SCが孤立してしまうと活動が行き詰まりやすくなります。日常生活圏域を担う第2層SCの日々の活動や困りごとには、市町村や第1層SCが力になれることを探しましょう。また、特定の圏域に留まらない課題や取組は、第1層SCや市町村が協力し合って取り組みましょう。市町村やSC同士の情報交換を通じて、一体感をつくっていくことが重要です。日常的な情報交換を通じて、地域のことを知ることができれば、行政としての施策検討にも役立ちます。

参考文献(巻末掲載)④ 第4章スライド2-2 参照



08 市町村における他部署との連携

背景

地域づくりを進めていくうえで、庁内の他部署との連携が大切ですが、所掌している業務が異なる部署との連携は思うように進まない時もあるかもしれません。ここでは、連携におけるポイントについて紹介しています。

悩みの具体例

高齢分野だけでなく、地域福祉や市民協働の観点も含めて他分野・他施策との横断的な連携や包括的な体制による事業の推進が求められています。

他課において、あまり地域との連携に意識がありません。こちらからいくら声をかけてもなかなか動いてくれないところもあります。



こんな状況に陥っていませんか？

1 連携によって何を解決したいのかがあいまい。

部署間連携は一般論として必要であると認識されやすいものです。だからこそ、連携すること自体が目的化しやすく、連携会議など形式的なところから始めてしまうケースもあります。しかし、連携によってどのような課題を解決したいかという具体的な話がなければ、実際の連携は進みません。

→対策 1 へ

2 連携する必要性や意義をうまく説明できていない。

困りごとのエピソードや、困りごとの存在を量的に示すことで、市町村として対応する必要性や、連携の必要性を共有していくことが重要です。また、その部署にはその部署の役割や考えがあります。その点にも配慮し、その部署にとってのメリットを見出していくことも必要です。

→対策 2 へ

対策

1 まずは連携する目的や内容を明らかにする。

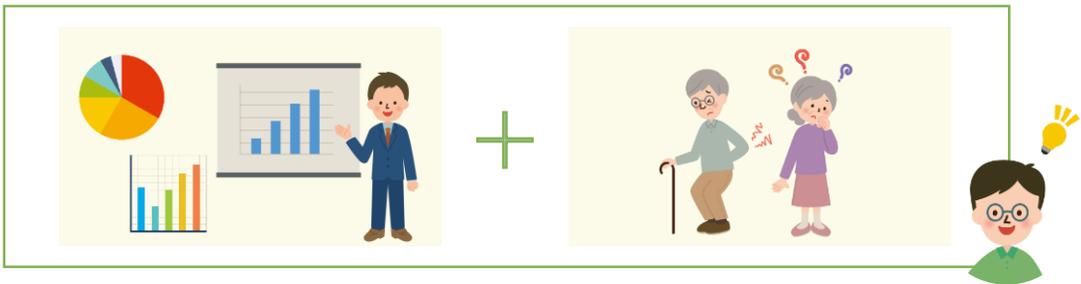
● 連携にあたり、明確な「WILL」を持つ

目的があいまいなまま連携しようとするのではなく、まずは“こうしたい”という目的や課題を明確にしましょう。また、課題そのものを探るために連携するというのも一つのやり方です。

● 問題意識を定性的・定量的に伝えよう

連携を図る際には、個別ケースから高齢者の自立した暮らしをはばむ要因を浮き彫りにしたり、データで問題を明らかにしたりすることが必要です。データはマクロな視点で危機感や課題を共有することができる一方、問題の実感がわきにくい側面もあります。そのため、個別支援の検討を積み重ねる中で出てきた具体的な困りごとをエピソードとして示すことは欠かせません。

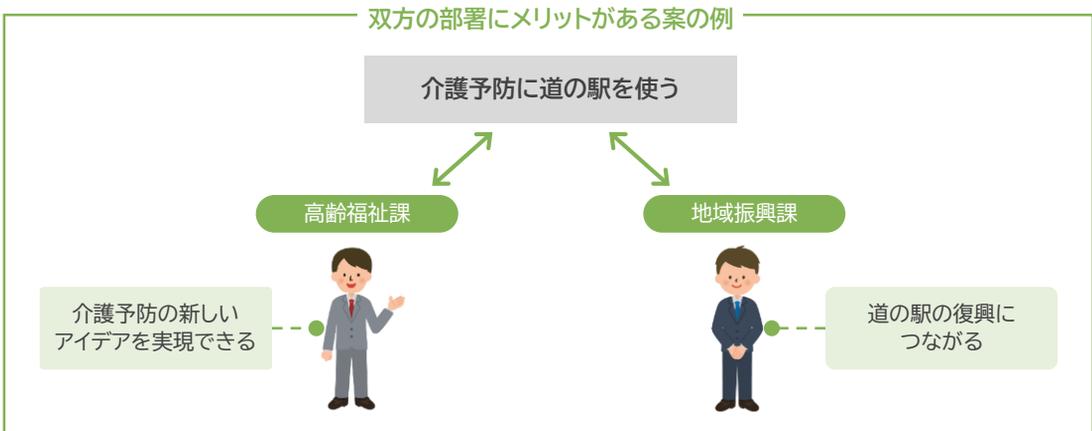
参考文献(巻末掲載)④ 第5章p74 参照



2 課題解決に向けた連携の必要性を模索する。

● 連携のメリットは双方にあるか？

連携にあたっては、連携したい部署の課題ややりたいことと合致することが重要です。また、所管外の仕事は受けないことが当たり前の組織もあります。だからこそ、相談するときは重要な業務の一環であることや、その部署のメリットとなることをきちんと伝えることが大切です。たとえば、“介護予防に道の駅を使う”という案は、地域振興課にとって道の駅の復興というメリットにつながります。



● 必要に応じて役職者も巻き込もう

具体的な必要性が明らかであれば、連携の旗振りを副市長のような庁内全域を見渡せる役職者にも相談し、問題意識を部署間で共有していくことも一案です。

参考文献(巻末掲載)④ 第5章p74 参照

09 自立支援型ケアマネジメントの実践

背景

高齢者の自立を支援するうえで、本人の望む暮らしを把握し、意欲をもってもらうことは非常に重要です。ここでは、自立支援型ケアマネジメントを行ううえで、どのような点に注意すればよいかを見ていきましょう。

悩みの具体例

総合事業の目的が利用者本人の自立支援であるということを利用者・家族・事業所が認識していません。



こんな状況に陥っていませんか？

認定の申請を受ける行政窓口や地域包括支援センター等が、望む暮らしや困りごとを把握しきれていない。

1

- 生活しづらくなったら認定を受けるのが当たり前という価値観においては、ヘルパーサービスやデイサービスを受けたいと、窓口相談されることが多いのではないのでしょうか。しかし、高齢者本人の視点に立った場合に、必ずしもそれらのフォーマルなサービスが解決策につながるとは限りません。
- まずは本人の望む暮らしや困りごとを丁寧に聞き取り、そのためにどんな支援が必要かを検討することの必要性について、関係者と共通認識を持つことが大切です。

→対策 1・2 へ

ケアマネジメントにおいて、本人の望む暮らしを支えるための真の課題をつかみきれていない。

2

- 特に基本チェックリスト該当者や要支援者は、まだ自分でできることも多くあり、自分らしい生活を望んでいます。本来はその点を踏まえ、本人の望む暮らしやその暮らしのための真の課題と解決策を導くことが大切ですが、フォーマルサービスを提供することが当たり前になっている可能性もあります。
- また、地域包括支援センターの人員不足や業務過多によって、プラン作成のための十分な時間がとれないということも考えられます。

→対策 1・2 へ

対策

1

本人や家族の望む暮らしを支えるという視点を、市町村も地域包括支援センターも共通認識として持つ。

- 相談初期の合意形成が重要

利用者本人や家族に自立支援の考え方をもってもらうためには、最初に相談をされた段階で「自立や重度化防止を目指す」という共通認識をもっておくことが大切です。サービス利用の途中で考え方を考えるのは非常に難しいため、「相談の段階で最初に合意形成をしておく」ということがポイントです。そして、そのためには、最初の窓口となる市町村や地域包括支援センターが共通認識を持つ必要があります。

- 問題の真の原因を深掘しよう

たとえば本人がお風呂に入れないという場合、風呂場までの移動か、着替えか、跨ぎか、洗身か、何が原因なのかを特定し、もし跨ぎができないのならその原因をさらに特定していきます。筋力の低下か、関節が固くなっているのか等の原因によって、必要な対策は変わります。また、リハビリ専門職等と一緒に何が課題なのかを検討できる体制づくりも重要です。

参考文献(巻末掲載)⑩ 参照

- 「したいこと」を「なじみの環境」で

また、本人の自分らしい生活やその意欲の源を見極めるという考え方も大切です。なじみの関係からなるべく切り離さず、本人が「したいこと」や「今できていること」を続けられるよう支援することが重要です。

参考文献(巻末掲載)③ 参照

- 好事例から学び合うことが技術の向上にもつながる

上記の考え方を実践する良い事例について関係者同士で共有し、学び合うことで、ケアマネジメントのあり方の共通認識を形成していくことが必要です。また、地域ケア会議等を活用して、個別ケースの支援のあり方を学び合うことで、ケアマネジャーの資質の向上にもつながります。

2 地域包括支援センターの体制を整える。

- 業務過多に陥っている場合もある

上記のような自立支援型ケアマネジメントは、一人一人の意識を少し変えるだけでも効果的ですが、地域包括支援センターの業務過多等によって、十分な検討ができないということも考えられます。プランナー1人あたりが担当しているケースの件数やその他に抱えている業務を把握しながら、業務過多の具体的な原因を確認していくことが必要です。

- 必要に応じて役割や委託内容を再検討しよう

地域包括支援センターに発揮してもらいたい役割について検討し、場合によっては地域包括支援センターの事務作業の簡素化や、委託内容のスリム化なども検討する必要があります。

10 生活支援体制整備事業の成果の把握

背景

生活支援体制整備事業は、地域の支え合いの土壌づくりを行う事業です。明確な成果を示しづらいという悩みに対して、どのような対策があるかを見ていきましょう。

悩みの具体例

目に見える評価を求められますが、具体的な数値として表現しにくい部分もあるので難しく感じています。

既存のコミュニティワーカーと生活支援コーディネーター(SC)の役割の整理や、成果の見せ方・見える化が課題です。



こんな状況に陥っていませんか？

事業の成果が要支援者等の暮らしの支援につながる道筋を描けていない。

地域づくりが漠然とした目的意識で行われていると、その成果や取組の意義を示しづらいものです。成果を示すためには、事業がどのような成果を目指しているのかを具体化する必要があります。まずは、小さな活動でも1人の要支援者の自立した暮らしにどのように結びついたか、事例を語れることが重要です。

→対策 1・2 へ

対策

1 事業によって何を成し遂げたいのか、改めて考える。

● 「何のためにやるのか」を明確に

漠然と地域づくりに取り組むのではなく、何のために取組を行っているのか考えてみましょう。特に重要な視点は、生活が困難になってきた要支援者等の暮らしが支えられること、自立した暮らしを送るための本人の意欲や行動につながることです。

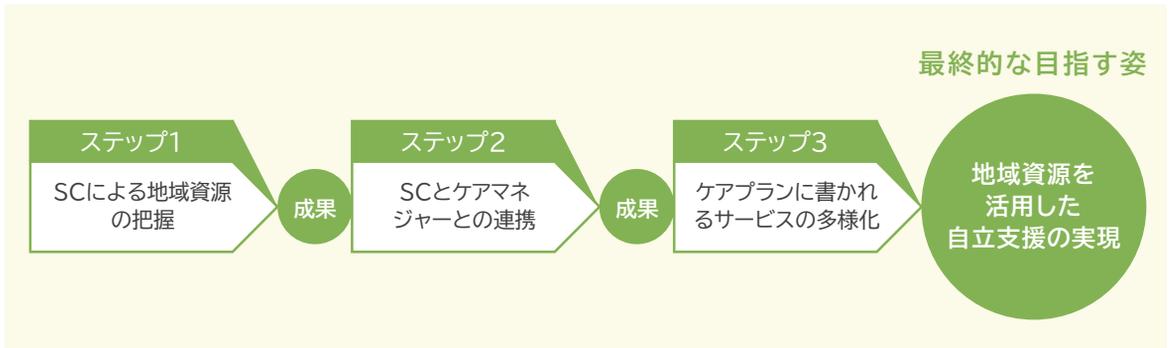
● まずは目の前の小さな目標から

そのために地域の様々な資源を把握したり、関係者をつなげていく活動があると考え、壮大な目標の前に、一人一人の暮らしを支えるという小さな目標を立ててみましょう。

2 目指す成果に対する取組の意義や意味を伝える。

● ステップに分けて成果指標を設定しよう

- 一人一人の暮らしを支える取組が、最終的なありたい姿の実現にどのようにつながっていくかを伝えることが大切です。地域づくりの成果は非常に見えづらいため、最終成果にたどりつくまでのステップを整理し、ステップごとの成果を示していくことがポイントです。
- たとえば、「地域資源を活用した自立支援の実現」という目標に対しては、SCが地域資源を把握し、ケアマネジャーに情報提供され、地域資源がケアマネジメントに活用される、といったステップが考えられます。ステップごとの目標を分けてみると、「SCによる地域資源の把握」「SCとケアマネジャーとの連携」「ケアプランに書かれるサービスの多様化」といった成果指標が設定できます。



● 成果は数値で測れることだけではない

成果は数値で表されること以外にも、「実際に暮らしている人の困りごとが把握できた」「取組自体には失敗したが、次回の改善策が見えた」など、活動の価値を意味づけできるものはすべて成果といえます。実際に起きた活動や、参加住民の声、その活動の意味など、なるべく具体的なものを成果としてアピールすることも重要です。

多様な成果の例

● 身体の健康を維持するための体操プログラムを開催したところ、参加者の中で「体操は苦手だけど麻雀は好き」という声が上がりました。麻雀をするグループができました。これまで身体測定などで分かる数値的な成果に注目していたが、「体操が苦手な活動性が低かった人が、麻雀グループができたことで週に数回外出するようになった」という数値以外の成果も得られることが分かった。



参考文献

- ① 介護保険制度が直面する「2つの不足」(下)―「通い」の場や住民主体の地域づくりを巡る論点と課題(ニッセイ基礎研究所 <https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=62044?site=nli>)
- ② 「生活支援体制整備事業における地域づくりの展開方法～どこでも誰でもできる地域づくり～」(平成30年度第1回九州厚生局地域包括ケア市町村セミナー 東北こども福祉大学院 大阪純 <https://kouseikyoku.mhlw.go.jp/kyushu/caresystem/000082818.pdf>)
- ③ 地域包括ケアシステムの構築に資する新しい介護予防・日常生活支援総合事業等の推進のための総合的な市町村職員に対する研修プログラムの開発及び普及に関する調査研究事業報告書(平成28年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/6_UFJ.pdf)
- ④ 介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の効果的な推進方法に関する研究事業 別冊資料編(平成30年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 株式会社NTTデータ経営研究所 https://www.nttdata-strategy.com/services/lifevalue/docs/h30_04_2_jigyohokokusho.pdf)
- ⑤ 地域支援事業の連動性を確保するための調査研究事業報告書(平成30年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2019/04/koukai_190410_15.pdf)
- ⑥ MiYAGi まちづくりと地域支え合いvol.6(2016.9 特定非営利法人 全国コミュニティライフサポートセンター https://www.clc-japan.com/sasaeai_m/pdf/vol006.pdf)
- ⑦ 総合事業などによる住民主体の移動・外出支援～立ち上げに役立つ事例の資料集～(平成30年度 NPO法人全国移動サービスネットワーク http://www.zenkoku-ido.net/action/pdf/2018josei/ido_final_all_H1-4.pdf)
- ⑧ 介護保険制度等を活用した高齢者の移動支援・送迎のための手引き(令和元年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2020/06/koukai_200424_17.pdf)
- ⑨ 国土交通省 高齢者移動手段確保のための制度と地域の取組モデルに関するパンフレット: https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000077.html
- ⑩ 株式会社ライフリーの事例: https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2017/html/zenbun/s1_2_topics1.html
- ⑪ 介護予防・日常生活支援総合事業/生活支援体制整備事業 困りごと点検リスト 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 houkatsu_05_tenkenlist.pdf (murc.jp)

令和2年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業
地域づくりにおける悩みと対策のヒント
通いの場づくり等に係る市町村支援に関する調査研究事業 報告書

令和3年(2021年)3月
株式会社NTTデータ経営研究所

〒102-0093
東京都千代田区平河町2-7-9 JA共済ビル9階
TEL:03-5213-4110(代表) FAX:03-3221-7022

この事業は令和2年度 厚生労働省老人保健事業推進費等補助金
(老人保健健康増進等事業分) により実施したものです。

「通いの場づくり等に係る市町村支援に関する調査研究事業」

利用にあたっては、出典を記載してください。出典の記載方法は以下のとおりです。

NTT データ経営研究所 (2021) 通いの場づくり等に係る市町村支援に関する調査研究事業報告書

令和3年(2021年)3月発行

発行 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所
〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-7-9 JA 共済ビル 9階
TEL 03-5213-4110 (代表) FAX 03-3221-7022
