「移動支援をはじめたら、地域が介護予防に熱心になった話」

総合事業をいかに使いこなすか

山口県防府市高齢福祉課

自己紹介

中村　一朗　昭和４２年生まれ　山口市出身

平成３年　　山口銀行入行
平成５年　　北九州市小倉北区のホテルに入社
平成１４年　防府市役所入所　介護保険室（１年間）
　　市民課、道路課、後期高齢者医療広域
　　連合、建築課（市営住宅管理）
平成２８年　健康福祉部高齢福祉課主幹（政策担当）

幸せます健康くらぶについて

・第１３１回市町村職員セミナー（厚生労働省）事例発表
・訪問サービスＤに関する市町村の実施可能モデル（厚生労働省）
・介護予防につながる社会参加活動に関する厚生労働省研究事業
・高齢者の移動確保に関する調査事業（中国運輸局）
・住民主体の生活支援推進研究会グループヒアリング出席
・総合事業　de 移動・外出支援（全国移動サービスネットワーク）
・月刊介護保険（平成３０年６月号）
・山口県、兵庫県、福岡県、沖縄県、佐世保市他にて事例紹介

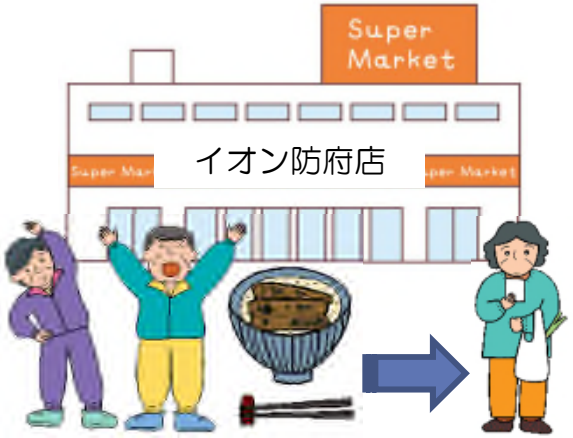
【イオン防府店】
向島から5キロ
防府市の中心的な
商業施設

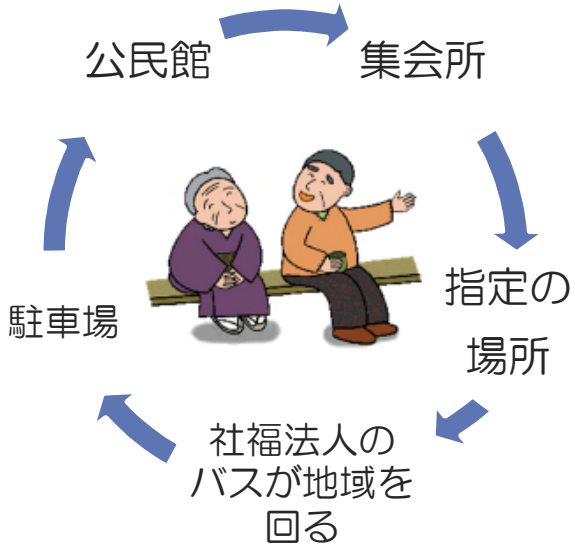
【防府市】
人口　117,460人
面積　189.37ｋ㎡
高齢化率　29.8%
75歳以上　15.0%
認定率　20.08%
保険料　5,779円

軽度認定率と軽度認定者の通所サービス需給率が高い

【向島地域】
人口　1,257名
高齢化率　51.2%
75歳以上　28.9%
漁村

幸せます健康くらぶ





介護専門職による「介護予防教室」→昼食→お買い物

□■□　予　定　表　　□■□

10：00～　送迎
11：00～　介護予防教室
12：00～　昼食
12：45～　自由行動
（買物・おしゃべり）
14：00～　現地出発

□■□　開 催 頻 度　□■□

月2回（第２，４水曜日）

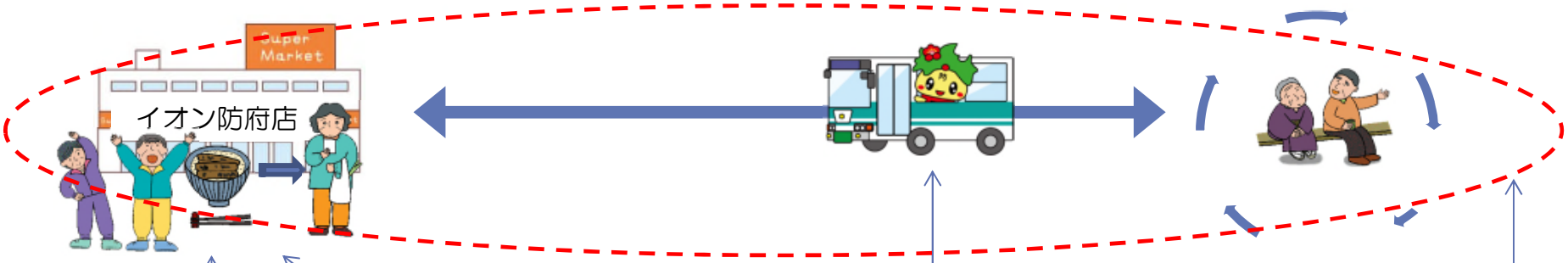
□■□　参加費について　□■□

一律500円（昼食別）
@2,500円の本サービス費用の１割250円と
損害賠償保険料及び諸費250円
（サービス費用の残り2,250円を事業所に委託）

□■□　参加者について　□■□

①要支援及び事業対象者
②65歳以上の元気高齢者
（ただし見守り等の運営補助をすることが条件）
⇒※2,250円分、介護事業所のお手伝い

「幸せます健康くらぶ」の仕組み



介護予防教室
見守り活動
その他事務

会場提供
見守り

バス運行

委託事業所との協働
地域の意見集約

通所介護事業所

イオン防府店

社会福祉法人
蓬莱会

地域
（にしき健康くらぶ後援会）

業務委託
サービスAの単価
@2,250

協力要請

燃料費実費補助
訪問サービスD

民生委員、自治会長を含む地域住民で構成
↓
地域の高齢者問題の総合窓口化

活動補助
サービスB
@2,000/回

防府市

年間予算は１００万円を少し越える程度。
事業所は少人数でサービスを提供でき、
地域だけでサービスを提供するより
負担はかなり少ない。

行程表

H28.4～5	総合事業の各サービス再検討 幸せます健康くらぶ素案作成 社会福祉協議会、商工会議所、市内大型商業施設等に素案についての意見を聴取
H28.6	総合事業に関する事業所説明会において、地域づくりへの参加を呼びかけ （地域への関与に積極的な事業所のあぶり出しが目的） 買物支援が必要と思われる2地区に参加への打診をしたが、断られる。 （受ける地域があるかという問題と、車をどうするかという課題で一旦頓挫） 社会福祉法人制度改革により、地域貢献活動を取りこむ事ができないか検討
H28.8	向島地区地域ケア会議（高齢者の閉じこもり予防）開催。 積極的な取組をする民生委員協議会の存在と、地域貢献活動に積極的な社福法人を発見。 （後日、素案のテスト開催を双方が快諾） 民生委員・児童委員協議会に社福法人、介護事業所、地域包括支援センター等を呼び、 幸せます健康くらぶのテスト実施についての検討会を定期的に開催することになる。 （協議体と同様の役割）
H28.9	テストについての検討と、参加者の洗い出しを協議体が行う。
H28.11	第1回テスト実施。 以降、会場や参加者を変えながら5回開催。
H29.2	最終的に実施する形を決めた後、幸せます健康くらぶ実施要綱を制定。
H29.5	向島公民館の供用開始を機に、公民館でも開催することとなり、幸せます健康くらぶを 本格実施。

幸せます健康くらぶ

地域を出発
（バスの停車場所は、地域が決定）

バスには、
運転手（社福法人）
乗車のお手伝い（社福法人）
委託事業所１名、後援会（地域）１名

介護予防教室は、
「やまぐち元気アップ体操」
のあと、認知症予防の運動や転倒防止対策などを行っています。

テスト実施後、みんなで買物に行くことと同じくらい介護予防教室が楽しかった、という意見が多かった。

幸せます健康くらぶ

普段あまり家から出ないのですが、友達に声をかけてもらって、参加してよかったです。

腰が悪いので、こういう体操が出来ないかなと思っていました。家でも続けたいと思います。

移動支援ではなく、外出支援、閉じこもり予防です。
だから公共交通機関とは、客層が違います。

幸せます健康くらぶ

- イオンでは、単独行動をしないという約束。
- 委託事業所の職員や地域の方が、緩やかに見守っています。
- 参加者は腕にリボンを付けていて、もし何かあったら、委託事業者に連絡するよう、イオンにお願いしています。

- フードコートなので、地域の方が手伝う場合があります。
（最近は、みんな慣れました。）
- 参加者も地域の方も職員も一緒に食事をして交流しています。

テスト実施後、みんなで会場やルールを決めました。

幸せます健康くらぶに見る「総合事業」

地域と企業・法人・介護事業所等の協働が、近道であり本線

- 総合事業は、地域包括ケアシステムを推進する起爆剤になる事業であるはず。
- 介護事業所・企業を地域づくりに巻き込む必要がある。
- 事業効率ＵＰには協働が有効。（総合事業のキーワードは「事業効率」）

必要なのは「サービスＢ」ではなく「地域が欲しいサービス」

- ニーズ優先（行政のニーズ　＜　地域のニーズ）
- 「すべき」地域より「やる気」のある地域から

オーダーメイドのサービス

- サービスを形にするために、各サービス（Ａ・Ｂ・Ｄ）を組合わせただけ。
- テストを通して地域と検討。柔軟に補助要綱や実施要綱を作成した。

（１）総合事業の意義

総合事業は「市町村で地域に合った事業を自ら基準を決めて実施」する。
本当に大きな転換点の真っ只中にいる。
これまで通りに「言われたことを押し付ける」で上手くいくはずが無い。

とある県の小さな地域の事例（人口９０００人）

唯一の訪問事業所が５月に撤退する。
「さあ、どうしますか？」

地域の力を借りて、訪問事業の効率化を図り、
事業所を呼び戻すしかない。

持続可能な制度を築くなら、
こうなってしまう前に、やらなきゃいけない。

地域・事業所と「対話」「連携」して、一緒にサービスを作っていくという意識・体制を持たなければ、総合事業は上手くいかない。

（２）地域のニーズ優先

新しい事業を作るときに、自分達のニーズを優先して、
いい物が出来るはずがない。

行政のニーズ

介護予防、住民主体サービスを作る、など。
介護予防を地域の課題と考える地域はない。
⇒行政のニーズを押し付けるから地域は拒む。

地域のニーズ

買物支援、通院支援、老人クラブ振興など
⇒「地域がしたいと言っていること」がニーズ。
行政が勝手に地域のニーズを決めない！
⇒　すでに活動している住民は必ずいる。

移動支援をきっかけに住民を地域づくりに引込み、
そこに介護予防をパッケージする戦略。
地域のニーズ優先してスタートする。

「幸せます健康くらぶ」がもたらせたもの

介護予防の意識が
高まった

- 向島では、地域住民の介護予防への意識が高まった。
  防府市内では、住民一人あたりの介護予防教室が最も多い。

- 地域は新たな課題（通院支援）の解決に向っている。

  ⇒これまで地域の課題と考えていたものが形になったことが新しい課題に目を向けることになった。

住民のニーズを満たすのが、
行政サービスの正しい姿では？

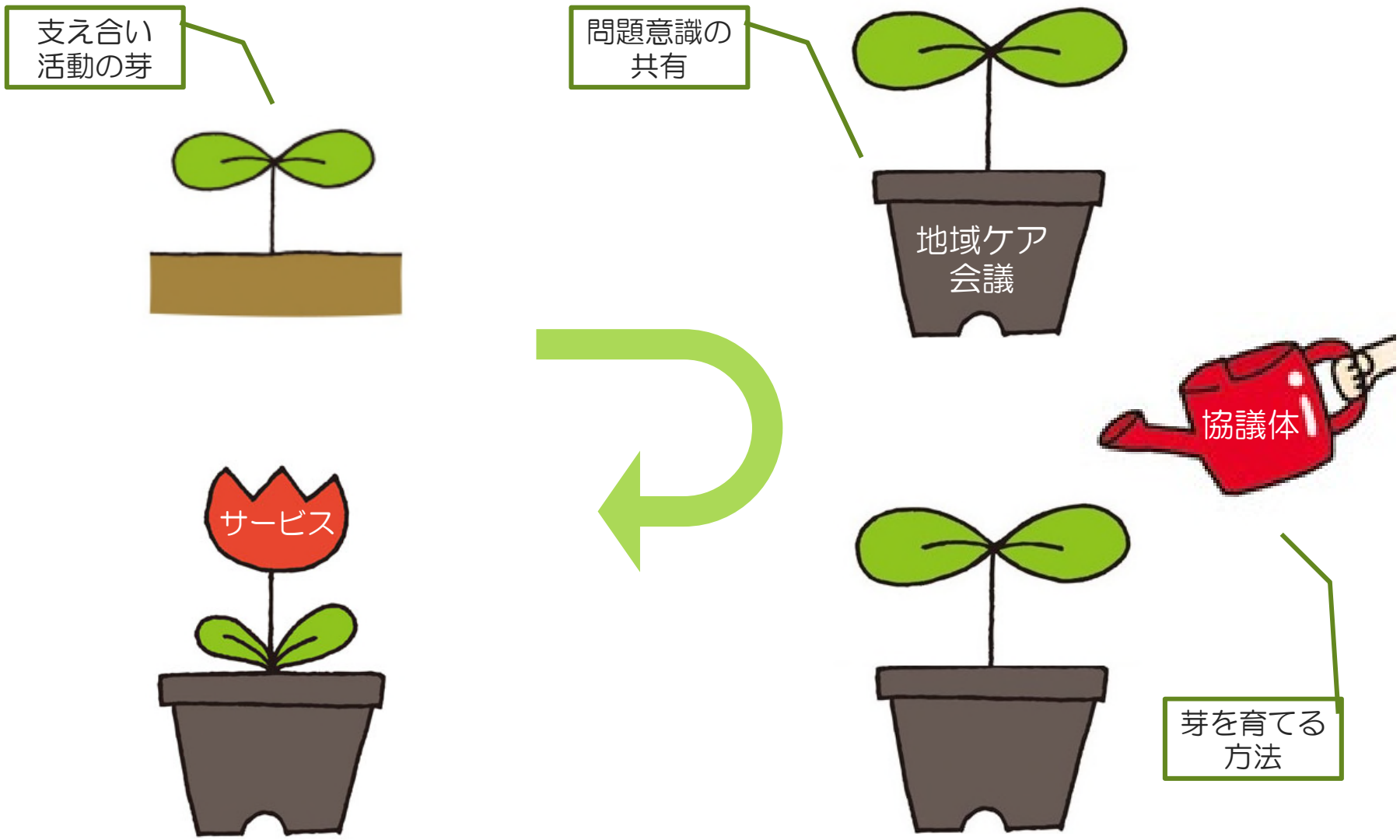
（３）やる気のある人・団体・地域を見つける

「すべき」より「やる気」。地域間格差を恐れるな。

市町村間格差があるように、地域にも格差は出るし、
過渡期だから格差は出て良い。
渇望感を感じる地域が出てくるくらいがちょうど良い。
やる気のある地域から集中的に取組み、サービスが
作れるという手触りを地域や事業所に与える。

【ニーズ・やる気の見つけ方】
地域ケア会議、アンケート、住民説明会……
現場に出て、足で稼ぐしかない。
何のための宝探しか。宝探しは目的ではない。

ニーズ⇒やる気の順番が効果的



芽がなければ、花は咲かない。

「幸せます健康くらぶ」がもたらせたもの

介護予防の意識が
高まった

「やってみよう」
が増えた

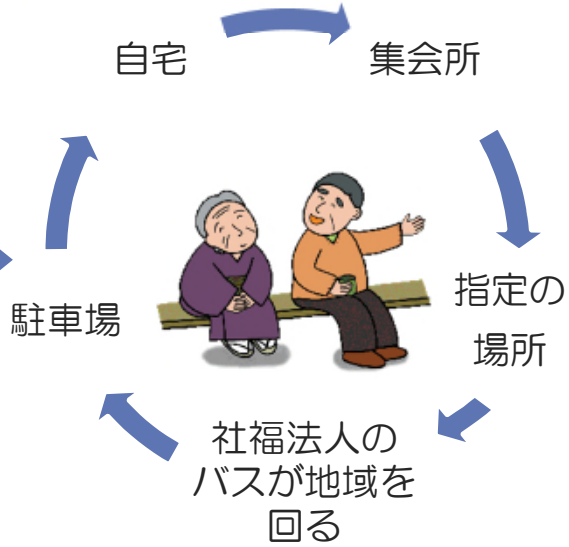
ひとつサービスが出来たことで
この事業の潮目が変わった。

サービスを作るという手触りを
全員（行政・地域・事業所）
が感じたから。

「幸せます健康くらぶ in 公民館」

向島公民館

移動販売車
（地元のスーパー丸久）



【基本パターンは、イオン開催と同じ】

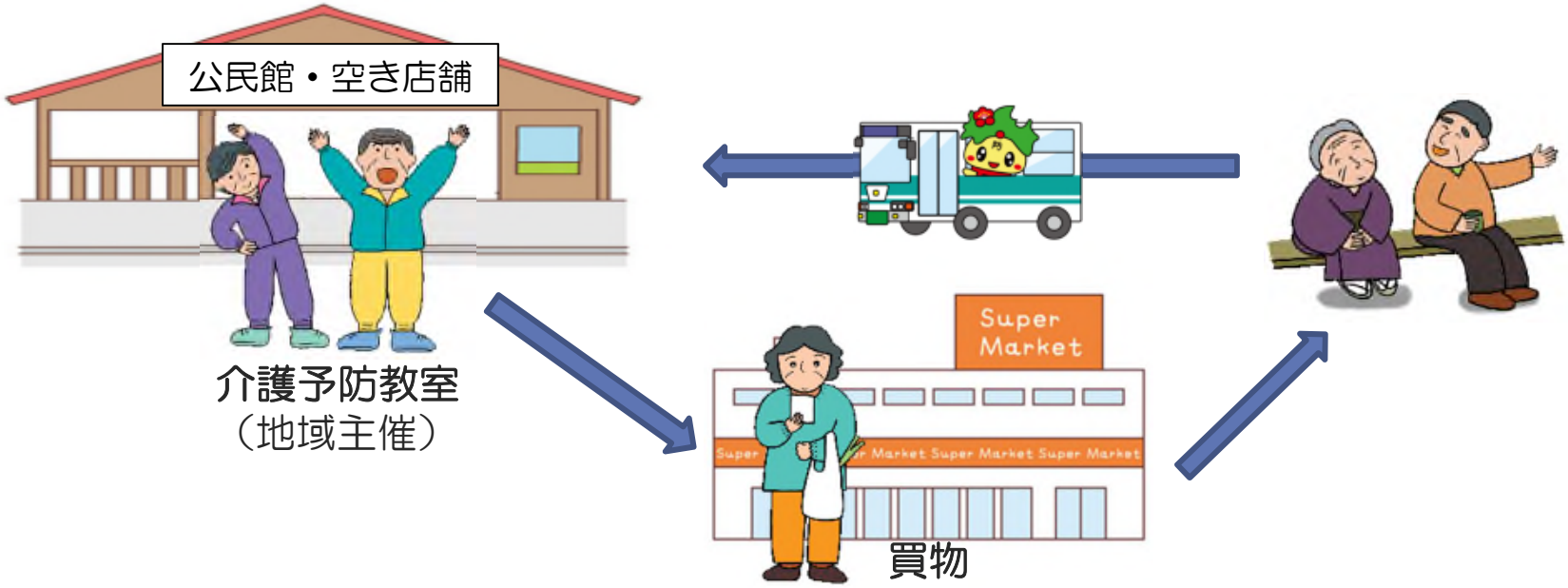
- 買物支援として、移動販売車が公民館に
- 文化活動（工芸品作り）
- 地元の子育て支援団体との交流
- 困りごと、わからないこと発表会
- お弁当ではなく、地元が昼食を提供するというケースも

【活性化協議会の取組み】

- 公民館で行う幸せます健康くらぶの進化系
- 地域の特産品の直売所を開く地域の生産者団体が運営を担う。（昼食の提供も）
- 他地域の高齢者を呼込むことで直売所の成功⇒「活性化」

介護予防と「何か」をコラボさせる

「幸せますデイステーション」（一般介護予防事業）



防府市 —補助金→ 地域団体

- 講師費用
- 燃料費
- その他

地域団体 —講師費用の支払→ 介護事業所

地域団体 —燃料費→ 社福法人

「幸せます健康くらぶ」があったからこそ、社福法人が協力してくれた例。
いきなり、この形をお願いしても、受けてもらえなかったのではないか。

（４）丸投げしない。テストをする。

幸せます健康くらぶは、複雑な仕組みに見えますが、
ひとつひとつ積み重ねた成果なので、当事者は複雑に感じていません。

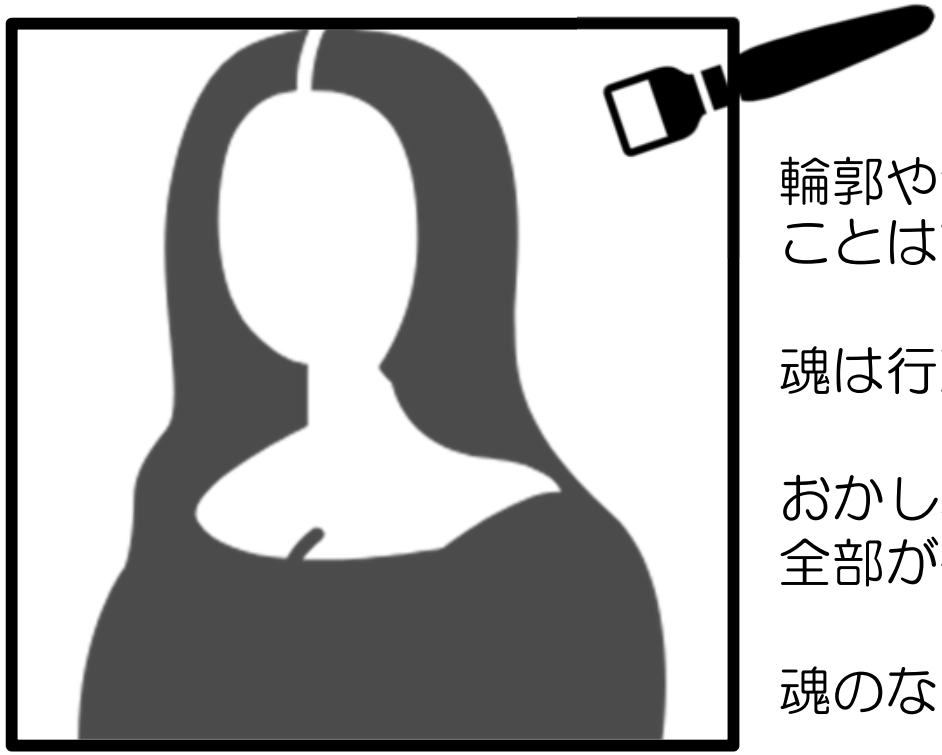
先進事例を丸ごとやろうとすると（コンサル等への委託も同様）、
我々も理解が進まないし、それは地域の人も同じです。
行政が地域と一緒に考えるという「過程」が大事。

自力でやれば、自ずと「柔軟」になるが、他人まかせだと「懐疑的」
になり、柔軟さを失う。

【会議よりテスト】
　会議を上手く運ぶために、話し合いのテーマを「テスト実施について」
にすると、やり易い。

　しかも、テストをすると辞められないという効果も。

魂のない絵なら描くな



輪郭や背景は、委託先に書かせる
ことはできるが、

魂は行政しか込められない。

おかしな魂の込め方で、
全部がダメになることもある。

魂のない絵は、落書きに等しい。

～自力でやったほうが結局早いし、いい物ができ、波及効果も大きい～

（1）制度・ガイドラインを正しく読む

厚労省も県も地域も
誰もが手探りでやっている

生活援助

月27～43回利用で点検

10月から見直しに介護現場反発

厚生労働省は、訪問介護で掃除や洗濯を担う「生活援助」について、1カ月の利用が一定回数に達すると、利用が適正か確認するため、介護計画（ケアプラン）を市町村が点検する取り組みを10月から始める。

公表中の案では、介護の必要度に応じて1カ月当たり27～43回の利用を基準としている。1日1回の利用でも基準以上となる例が生じるため、介護現場からは「利用制限につながり生活が成り立たない人が出る恐れがある」と反発が出ている。

運用見直しは「家政婦代わりに使われている」との批判があるため。基準回数以上の計画は、ケアマネジャーが市町村に届け出る必要があり、専門職らによる会議でチェック。結果次第では回数を減らされることもある。厚労省は基準案のパブリックコメント（意見公募）を実施中で、月内に正式決定する。

基準案は要介護度によって回数が異なり、状態が軽い要介護1で1カ月27回、要介護3は43回など。生活援助の利用回数は全国平均で月10・6回（2016年）。

厚労省の審議会では昨年、利用が月90～100回程度のケースが取り上げられた。ただ、自治体からは、認知症の単身世帯で、食事介助や服薬管理のためヘルパーが1日3回訪問するなど頻回利用が必要不可欠な人がいるという指摘が相次いでいた。

厚労省は「回数を一律に制限するものではない。自治体の会議では多職種の観点で検証し、よりよいケアプランがあれば提案する」としている。市民福祉情報オフィス・ハスカップ主宰の小竹雅子さんは「訪問回数を減らすようなことになれば、低栄養や状態が悪い高齢者を増やし、孤立死につながる危険性もあるのではないか」と話す。

現場の萎縮招く恐れ

日本ケアマネジメント学会の服部万里子理事の話

生活援助を多く使っている場合に市町村への報告が求められる仕組みは、利用計画をつくるケアマネジャーの萎縮を招かないか。利用者の思いの代弁という本来の役割を果たしにくくなる恐れがあり、危険だ。認知症で単身など、一人一人の状況に応じ利用限度額内でサービスを決めるのが介護保険制度だが、実質的な回数制限はその根幹を変えるものだ。

生活援助の新たな仕組み案

1カ月当たりの基準	
要介護1	27回
要介護2	34回
要介護3	43回
要介護4	38回
要介護5	31回

▶ 基準以上だとケアマネジャーが市町村に届け出 ▶ 市町村の会議でケアプランを点検

給付制限と感じ
させたら負けです。

（2）住民サービスの価値を知る

「困った時に地域にサービスがある」という安心感

先に要綱を作って、それに合う活動だけ補助するなんて方法で、
上手くいくはずが無い。

我々の施策は、それを設定することで、良いこともあれば、
ひょっとしたら、良くないこと・悪い影響をあたえることが
あるかもしれません。

しかし、地域住民による支え合い活動は、間違いなく
「現状より良い地域になる」ものです。

それがわかっていれば、補助要綱の中身や作り方は、柔軟にせざるを得な
くなるでしょう。

ヒント：東京都八王子市

訪問サービスと他サービスのコラボ

訪問サービスBは、別の活動をしている団体が、活動を広げる形で行うと導入が早い。

岩畠お助け隊
～災害時の避難支援活動～
避難行動要支援者名簿を活用し、災害時の要配慮高齢者等の避難支援を行う活動も担う。

大内手助け隊「余楽」
～移動支援～
自治会の活動として、無償運送を実施。

防府市牟礼地域　２団体

地域の声

困ったときに助けてもらえる、こんなサービスが地域にあるというだけで、安心して生活できます。
未来に光が差したようです。

生活支援コーディネーターの本来の役割

高齢者の生活を支援するために、
地域にあるサービスや社会資源をコーディネートする人。

【愛知県豊明市の事例】

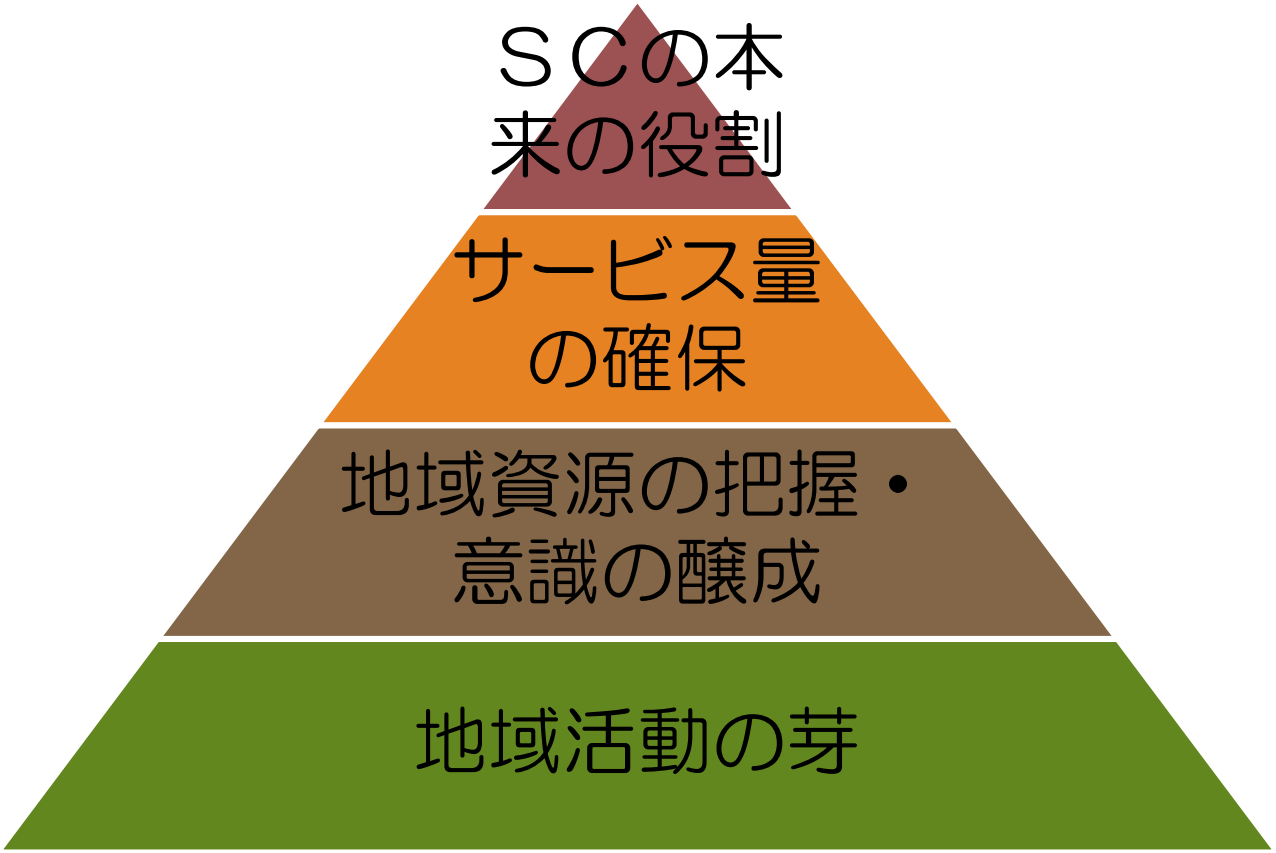
ケアマネ「Ａさんが金曜日に行ける集いの場がないですか？
そういう集いの場の載ってる事例集があると良いんだけど」
市役所　「事例集はないけど、ＳＣに話してみましょう」

ＳＣ　「Ａさんの近所に人の良いママさんのやってる喫茶店があるから
聞いてみましょうね」

ＳＣ　「ママさんが金曜日にＡさんの家に迎えに行くから、
昼ごはんを食べて数時間おしゃべりして帰ればいいよって」

こういう状況が作れるように、地域に出て行き、情報を集め、地域に必要な資源がなければ、協議体を通じて作っていく。
これが生活支援コーディネーターの「果てしない」仕事です。

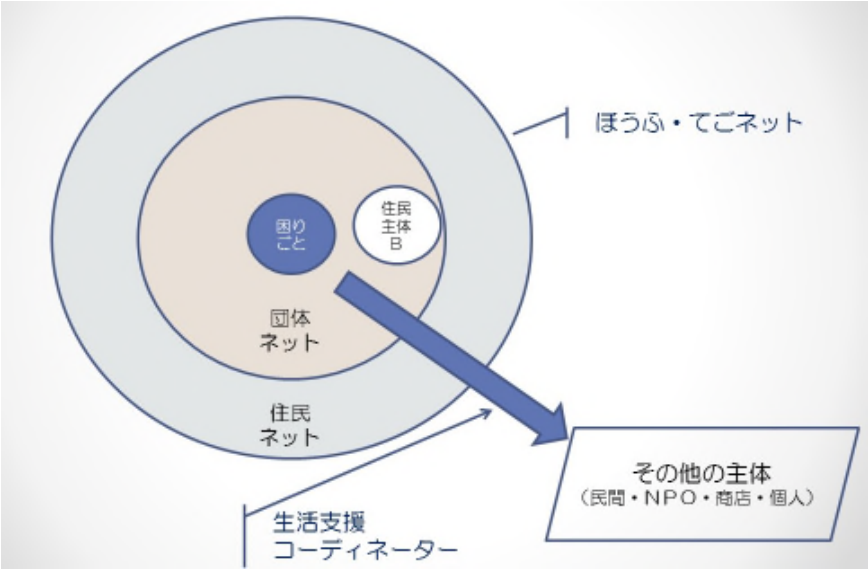
SCの役割とすべきこと



本来の役割がわかれば、
そのために今、何をしなければいけないのかがわかるはず。

目指す頂上（役割）も分からずに地域の宝探しをしても、頂上にたどり着くはずがない。

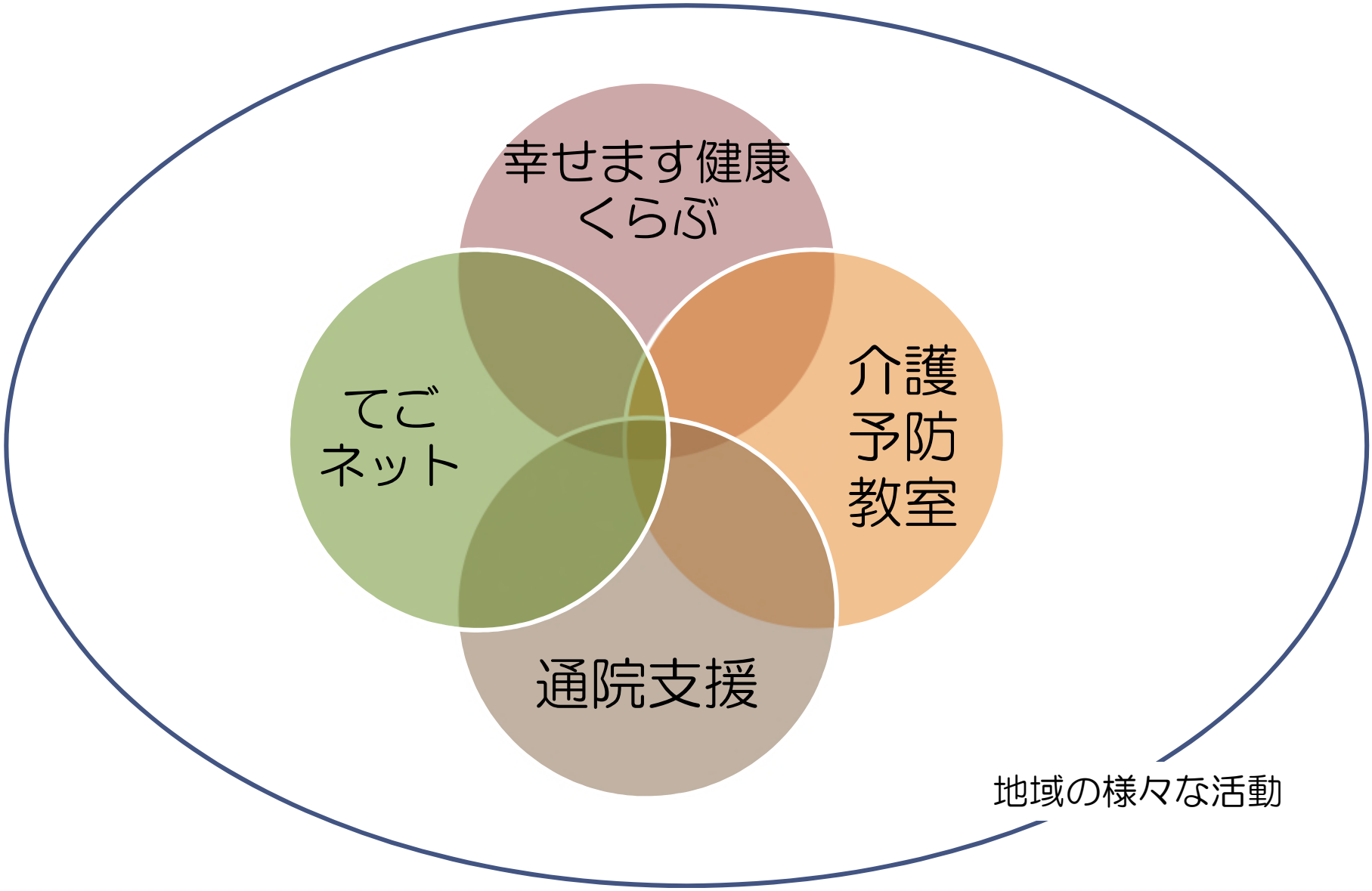
防府市のやりたいこと
高齢者による生活支援サービスネットワークの構築



（事業の目的）

- 困りごと解決と訪問事業等の効率化
- 地域活動の活性化
- 高齢者の社会貢献活動への参加促進による介護予防効果
- 地域包括ケアシステムの「手触り」を感じさせる。

向島地域の生活支援体制整備事業の状況



出る杭は打たれませんか？

金をかけてない

- 自力でやるから自由　（なぜそのコンサル？）
- 失敗してもノーダメージ　（テスト・だめならやめよう）
- そもそも地域活動、金はかからないはず。
- 結果が出ればなお良い

民意（地域）がバックにいる

- そのための協議体であり、地域ケア会議。

担当者が本気かどうか

勝ち残る地域と消える地域

これから迎える超高齢社会を考えると、高齢者を支え合う地域が作れない結果、消える地域が出てくることはしょうがない。

というか、このヤバい状況で事業を進められない自治体は、
消えていいと思います。

しかし、消えるなら、
住民に地域が「消えること」をしっかり伝えてから
消えないと、住民が気の毒です。

「住民と対話して、勝ち残るんだ！」

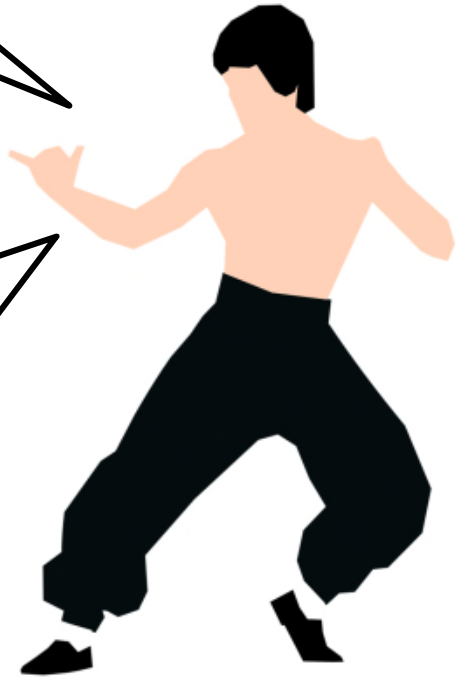
そういう思いがあれば、本気で地域に入っていき、汗をかけると思いますし、
その動きは必ず実を結ぶと思います。

総合事業を使いこなすために

机上で　　地域・住民を

Don’t think. Feel !!

It’s like a finger pointing away to the moon.
Don’t concentrate on the finger, or you will miss all the heavenly glory.



月を指差す指のように。指を見つめていても栄光は掴めないぞ。

ガイドライン・先進事例　　地域包括ケアシステム