

# 地域包括ケアに向けた佐々町の取り組み

## ～介護予防をきっかけとした住民主体の地域づくり～

長崎県・佐々町住民福祉課地域包括支援センター

保健師 江田佳子

### はじめに

長崎県北部にある北松浦郡佐々町は、大正から昭和初期は炭鉱の町として発展してきた。1960年に炭鉱が閉山して以降、人口流出が続き過疎化が進んだが、近年は隣接する佐世保市のベッドタウンとして人口も増え、活気を取り戻しつつある。高齢化率は約24%で、一人暮らしや高齢者のみ世帯が全世帯の4分の1を占めている。

町は2000年に介護保険制度が始まる際、住民に対して町内の公民館ごとに制度の説明会を行うなど、啓発活動を意欲的に展開した。しかし、介護保険制度の浸透により利用者が増加したために介護保険料は年々増え続け、長崎県内でも上位を記録。要介護認定者数も年を追うごとに増え、なかでも要介護1や要支援の認定者数の増加が目立つようになった。

こうした状況を危惧し、「本当に介護を必要とする人が、将来も安心して利用できる制度にしていかなければいけない」という思いから、現在の介護保険関連の現状を分析し、団塊の世代が高齢期となる2015年に向けて何をすべきか、佐々町のビジョンを明確にしていった。そして、高齢者を取り巻く関係者への理解を深めつつ、介護保険制度の再スタートをはじめた。

### 高齢者支援における佐々町のビジョン

現状分析を進めて見えてきたものは、佐々町住民の保険料が必要な人に適切に使われているか、現在の給

付サービスは権利尊重だけのサービス支援になっていないかという疑問点であった。介護保険法第4条『国民の努力及び義務』の再確認が必要であり、「できないことの支援」ではなく「できていることの継続や改善可能な部分の支援」へのこだわりが重要であること、また、自立となった後も不安なく在宅で過ごせるための地域支援体制の整備が必要であることを感じた。

そこで、「給付の適正な利用」と「介護予防の推進」という大きな2つの柱をテーマとし、介護保険制度の原点に立ち返り、『健康の保持増進』を取り組みの中心に置くように改善を試みた(図1)。

### 給付の適正な利用にあたっての見直し

改善に向けてまず取り組んだのが、要介護認定新規の申請事前点検の徹底である。「要介護認定申請の窓口は申請受付窓口ではなく、介護相談窓口である」という考えを職員間で統一。相談に訪れた高齢者には、生活機能評価表をもとに聞き取りを行い、①介護サービスがすぐに必要か、②介護予防事業やインフォーマルサービスが必要か——を見極めることにした。仮に②であれば、地域包括支援センターの職員が訪問し、介護予防事業につなげていく仕組みとなる。

また、町と介護事業者がチームを組み、支援の内容と方向性を検討する「地域ケア会議」のあり方を見直し、「自立支援型ケアマネジメント支援・生活行為評価」を新たに導入。「何をしてほしいのか」という視点から、「何ができるようにしたいのか」という視点に変えることで、「自立のための支援」を目的としたサービス提供への転換を試みた。

図1 佐々町の地域支援事業における今後の方向性

住み慣れた地域で過ごして頂くために、必要な人には必要なだけの介護サービスを十分に利用してもらいたい  
 佐々町住民の保険料が必要な人に適切に使われているか、現在のサービスは権利尊重だけのサービス支援になっていないか  
 介護保険法第4条 国民の努力及び義務の再確認  
 「できない事の支援」ではなく「できている事の継続や改善可能な部分の支援」へのこだわり  
 多様化する高齢者ニーズに介護保険制度だけでは対応できない、  
 自立となったのちも不安なく在宅で過ごせるための地域支援体制の整備が必要

第4期介護保険計画の強化内容



給付の適正な利用について

- \* 認定率を 2015 年までに国平均レベルに近づける（軽度者数減を指標に！）  
 = 自立した高齢者率増
- \* 要介護2～5の施設・居住系サービス利用者割合の減を目指す  
 = 在宅生活者割合の増
- \* 介護サービス利用に関して廃用症候群・認知症の予防・改善に重点を置く
- \* 介護認定新規申請事前点検の徹底（介護保険制度・地域支援事業の説明）
- \* 『地域ケア会議』における給付適正化事業と自立支援型ケアマネジメント支援を実施（毎週1回開催）
- \* 生活行為評価導入
- \* 認定を受けるがサービス利用しない方への訪問活動

介護予防の推進について

- \* 75歳以前からの介護予防（身体機能維持・認知症予防・閉じこもり予防等）が重要
  - 佐々町の介護保険制度の現状とビジョンを伝える出前講座
  - 地区集会所を活用した介護予防活動の推進・介護予防ボランティア育成
  - 総合福祉センターを活用した介護予防事業のメニューの拡大
  - 団塊の世代を対象とした『地域デビュー講座（仮称）』
- \* インフォーマルサービスの確立・推進
  - 「こんな支援があれば、まだ在宅ひとり暮らし大丈夫！」というような支援体制の確立（傾聴・家事支援・中学生登校時ゴミ出しなど）
- \* 認知症になっても安心して過ごせる地域づくり
  - 認知症サポーター養成、全町内会へ（地域支援連絡会にて福祉劇団）
  - 町立診療所（もの忘れ外来）と密接な連携を図る

【将来のビジョン】

『住み慣れた地域でいつまでも暮らしたい』そんな願いを叶える、地域で支えることによって安心して過ごせるまち、佐々町を目指します！

支援計画を立てる際にも、骨折後など一定期間支えれば自立可能な「期間的自立支援」が必要なのか、認知症などのように「永続的自立支援」が必要なのかを判断したうえで、認定者には「生活行為復活」に向けての意欲目標を設定し、「生活行為評価票」により現状の評価と予後を整理するようにした。

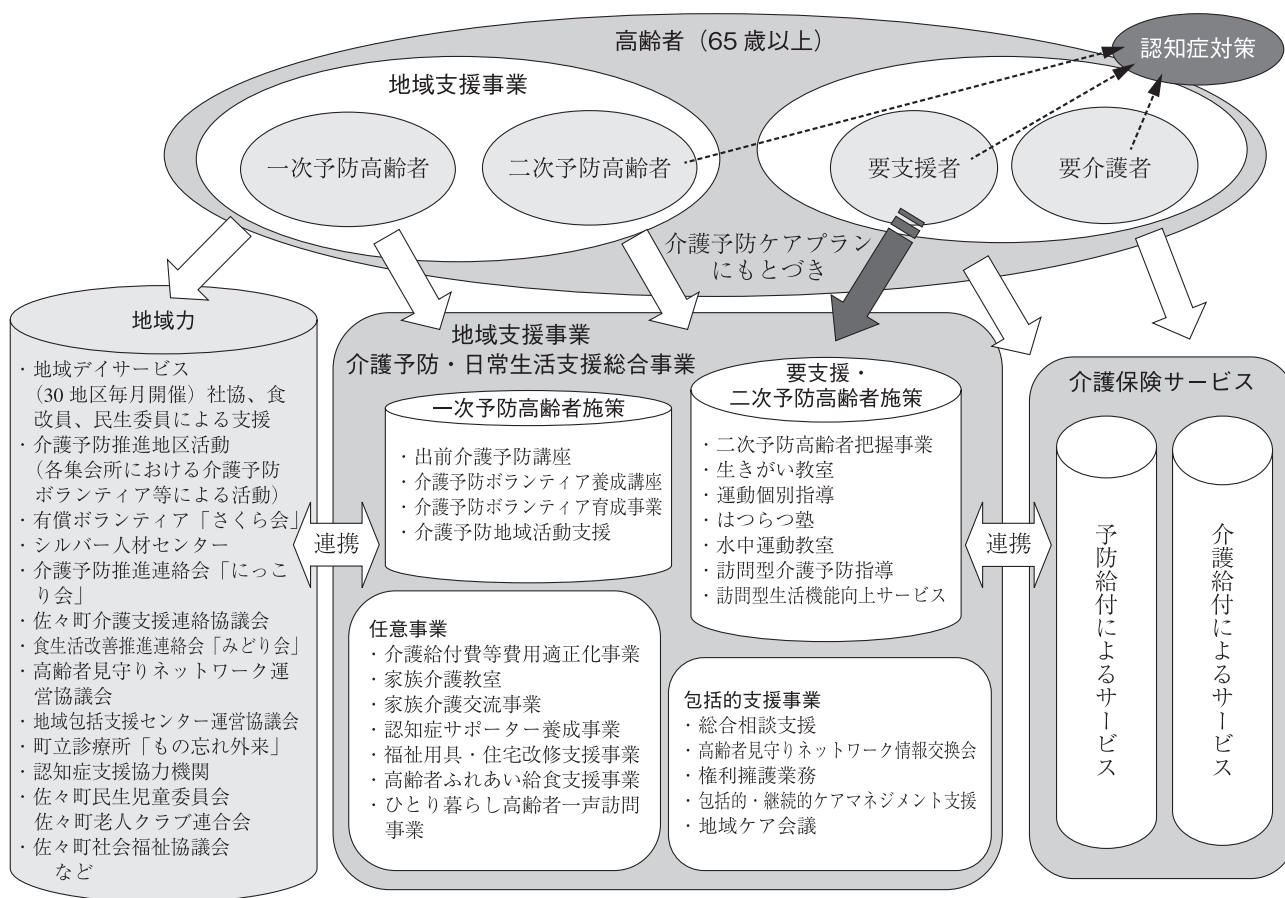
「その方らしく生活すること」を支えるためには、その方自身に秘められた可能性を引き出すことが大切であり、それには介護スタッフのスキルアップが重要。地域ケア会議は、介護スタッフのスキル向上を促すとともに、個々の事例を検討することで地域全体の課題を見出し、町独自の新サービスを生み出すきっかけとしている。

介護予防を含む地域支援体制の確立

佐々町の高齢者を支える地域支援体制（図2）として、「介護保険制度」だけでは高齢者の安心した生活は確立できないことを前提に、水際作戦として介護予防と介護サービスの前後を支える「地域支援事業」の拡大と、全体を包み込む「地域力」を引き出すことに力を入れ取り組んだ。介護予防事業においては、対象者が自分に合ったメニューを選択できるようにさまざまな事業を準備した。主な内容としては、①生きがい教室（写真1）、②はつらつ塾（写真2）、③運動個別指導（写真3）、④おとこ料理クラブ（写真4）、⑤カントリークラブ（写真5）などである。

事業の特徴としては、住民同士の刺激を大切にし、

図2 佐々町の高齢者を支える地域支援体制図



住民主体のおおらかな発想で、柔軟な事業展開をしてきたこと。元気高齢者も介護レベルの高齢者も地域で活動する町のイメージ化を目指し、給付の代替えではなく、地域の中で暮らすということの追求を行った。また、ボランティア（住民）を巻き込んだ事業展開をすることで、事業の中でつながることにより、地域参加がしやすくなり、地域支え合いの支援体制が築かれていった。

多くの自治体では期間を決めて介護予防教室を行うが、佐々町はあえて終了時期を設けず、高齢者への継続した居場所としての役割を担ってもらい、生きる意欲を引き出すことをテーマとした。

### 地域の担い手、介護予防ボランティア

地域全体に介護予防の意識を浸透させることを目的に、介護予防ボランティアの育成に力を入れた。2008

年から始めた「介護予防ボランティア養成講座」は、2011年には社会福祉協議会とタイアップして、団塊世代をターゲットとした「地域デビュー講座」へと発展。同講座は受講者が地域に興味を持ち、介護予防を自分の問題として感じ、考えてもらうことが第一の目標。そして、余力のある方は地域を知ることにより自分のため、未来のために地域活動をはじめていく。夫婦のどちらかが参加し意識が変われば、家族にもそれが伝わり、いずれ地域に広がっていることを感じる。

介護予防ボランティア養成講座を受けた人は6年間で約260人、うち約50人が介護予防ボランティアとして活躍している。介護予防ボランティアは町内14地区で講話や運動指導などの活動を担当。2012年度の集計では、各地区でそれぞれ約20回の地域活動を実施し、延べ参加者数は2,900人にのぼる。

地域活動の利点として、介護予防ボランティアや参加者からは「最寄りの会場で行うので参加しやすい」



写真1 生きがい教室  
自主性が活き、個性豊かに楽しめる空間



写真4 おとこ料理クラブ  
料理で頭を使い、会食で会話する



写真2 はつらつ塾  
介護予防を主にした高齢者の趣味活動の場



写真5 カントリークラブ  
土に集い、土に戯れ、仲間と触れ合う



写真3 運動個別指導  
運動機能を主体とした、日常生活動作の自立を図る



写真6 介護予防推進連絡会（にっこり会）  
ボランティアの情報交換およびスキルアップの場

「転入者が地域参加するきっかけになる」「地域の実情に合わせた教室展開ができる」などの声があがっている。また、地域活動に協力したことをきっかけに、若い世代や子どもたちが高齢者と共同でイベントを開催するなど、地域の活性化につながるケースも現れ始め

ている。

地域活動をより充実したものにするために、介護予防推進連絡会「にっこり会」（写真6）を定期開催。介護予防ボランティアや町の関係者が連携し、情報・知識の交換・習得を行うことで、各地区の介護予防の

推進を図っている（図3）。

こうした一連の取り組みにより、要介護・要支援認定率は2009年から減少を続け、今年4月には全国平均を下回る15.3%になった（図4）。

4年間を振り返ると、介護保険制度を将来必要とする方が安心して使える制度として大切にするために、今できることは何かを住民の皆さんとともに考えてきた。その取り組みとして、介護保険サービスの

在り方や利用について見直しをし、地域の中での支え合いや通いの場などの地域づくりを築いた。その結果として、給付費や認定率により変化が見られたが、何よりよかったことは、介護保険制度への依存ではなく自分たちでできることは何かを追及した結果、地域でできることをたくさん発見し、佐々町の地域力の強みを再確認できたことであった。かつそれは、地域の中で幸せに過ごすという本来の在り方につながったということ。このことを通して、住民の皆さんは地域力を確信し自信をつけることとなった。これから団塊の世代を筆頭に地域力の向上がさらに高まっていくものと感じる。

地域包括ケアシステムの構築には地域支援体制の確立、つまり、地域づくりが重点課題であり、地域の人たちが自らの問題として自覚し、動き出すきっかけをつくり、動きやすいように状況を整えることが、地域づくりに携わるものの役割と考える。「地域」と「人」とがしっかりと触れ合うことで、「地域力」を最大限に引き出すことを目標に、今後も住民の方々とともにがんばっていききたい。

図3 介護予防ボランティアの概要

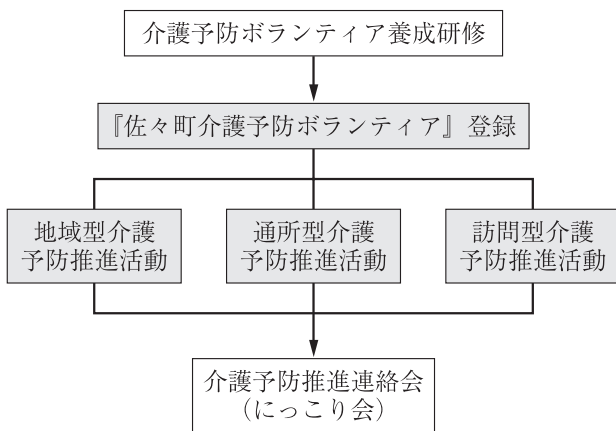


図4 佐々町の介護認定率の推移

