

令和2年度厚生労働省老人保健健康増進等事業

中山間地域等における多世代型・地域共生型の地域づくりと介護予防の関係性に係る調査研究事業

中山間地域における介護予防の展開を考える

～事業成果より～

2021年3月18日

浜松医科大学健康社会医学講座教授

尾島 俊之

本事業の目的

- 中山間地域や島嶼部の小規模自治体では、少子高齢化に伴う人口減少と共に社会的基盤の脆弱さが増し、集落機能の低下によって、将来的に存続が危惧される地域がある。
- また、基幹産業の担い手不足も進み、地場産業の維持や創出も重要な課題である。
- 以上は全国共通の課題でもある。その歯止めをかけるべく、各地域は各々の特徴を生かした自律的で持続可能な社会、持続可能な地域を創生する地方創生の観点から「地域づくりの取組」が進んでいる。
- 持続可能な地域であることを考えると、人口構成の多くを占める高齢者が、可能な限り元気で社会参加をし続けられることは、地域社会の持続、産業活動、財政負担の軽減という点から重要ではあるが、何よりも市民自身の幸福のために大事である。



「介護予防の取組」の充実は市町村の命題

- 介護予防に取り組む市町村の当面の課題は、介護予防や地域共生の概念を核とする総合的な地域づくりをどう進めるかである。そして、地域づくりの取組から介護予防をとらえようとする動き・介護予防の取組から地域づくりをとらえようとする動き、多世代・地域共生の観点でとらえようとする動きもある。
- 地域づくり・介護予防とも、市町村が地域の実情に応じて考え、地域での活動を伴走・後方より支援することで実現を図るものであり、市町村には新たな行政手法が求められている。
- そのため、本事業では、地域づくりと介護予防の関係性について検討を行った上で、市町村による具体的な進め方を整理することで、介護予防に取り組む市町村への支援に資することを目指すものである。

事業の実施方法

- 中山間地域等における多世代型、地域共生型の地域づくりと介護予防との関係性に係る**調査検討委員会による検討**の実施
- 地域づくりの視点も踏まえた介護予防に取り組む先進自治体に対する**事例調査**
- 調査研究成果の**報告書**と今後の取り組み推進に向けた**報告会**の開催（合わせて自治体調査実施）

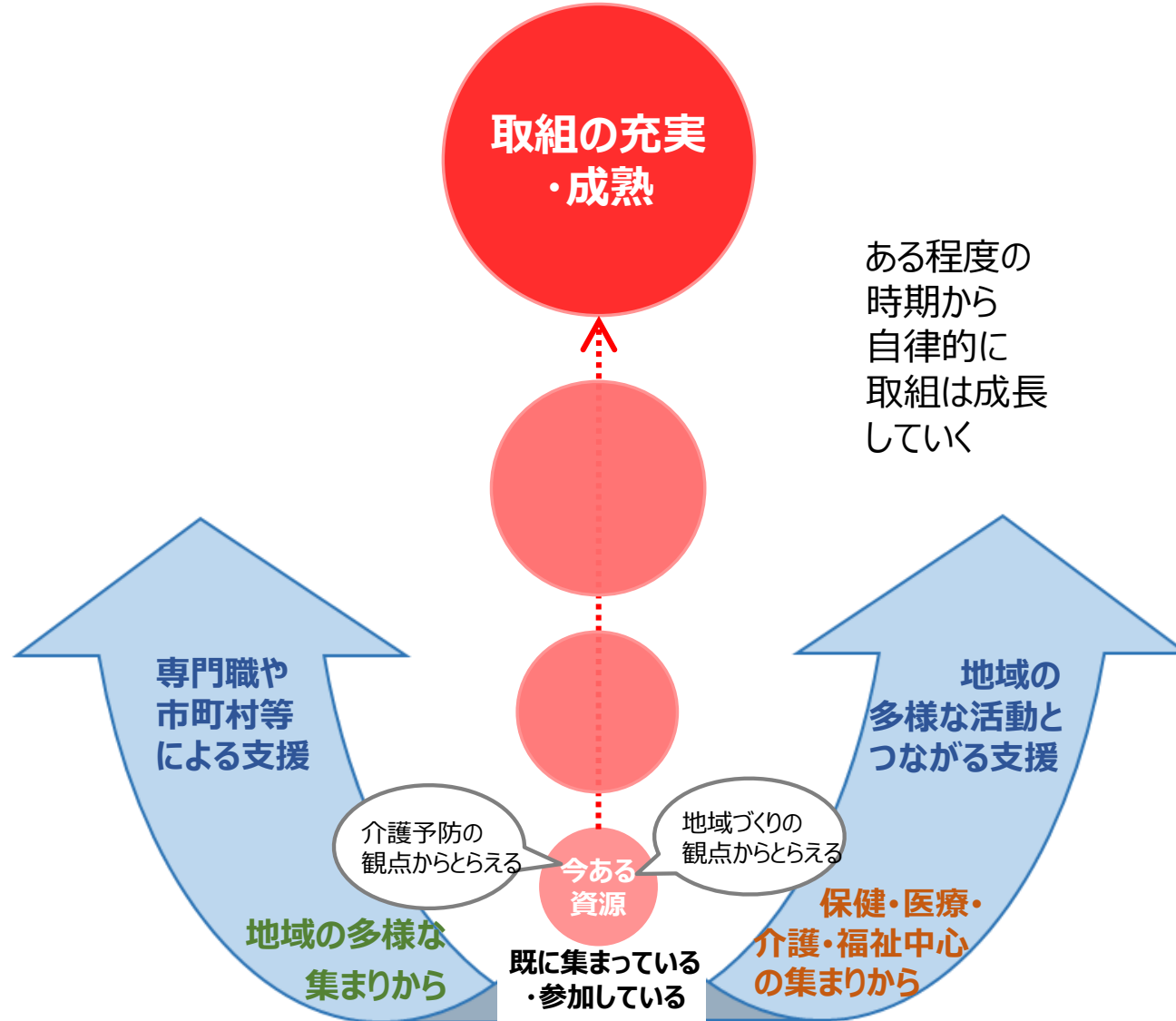
中山間地域等における多世代型、地域共生型の地域づくりと介護予防との関係性に係る調査検討委員会（敬称略）

委員長	尾島 俊之	浜松医科大学健康社会医学講座教授
委員	有田 昭一郎	島根県中山間地域研究センター企画情報部地域研究科研究企画監
委員	岡 勇樹	NPO法人Ubdobe代表理事
委員	木村 要子	広島国際大学健康科学部医療栄養学科教授
委員	高原 伸幸	社会福祉法人広島県社会福祉協議会地域福祉課（地域共生社会推進担当）
委員	田辺 大起	日南町国民健康保険日南病院主任理学療法士
委員	濱田 健司	一般社団法人日本農福連携協会顧問
委員	松本 正俊	広島大学地域医療システム学講座教授
委員	村中 峯子	公益社団法人地域医療振興協会ヘルスプロモーション研究センター参事
委員	三上 隆浩	飯南町立飯南病院副院長
委員	山内 香織	尾道市御調保健福祉センター長

アドバイザー	三枝 智宏	公益社団法人全国国民健康保険診療施設協議会常務理事（担当役員）／静岡県・浜松市国民健康保険佐久間病院長
--------	-------	---

オブザーバー：中国四国厚生局、中国四国農政局、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県のご担当者様、新見公立大学 柳迫三寛様
事例調査や取りまとめの実務：（株）富士通総研（FRI）（主担当 名取直美）

元気な人・元気な地域に向かって



Step-4
深まる・広がる

Step-3
知らせる・つなぐ

Step-2
尊重する

Step-1
見つける・つくる

介護予防の推進

介護予防の理念

- 介護予防は、高齢者が要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止を目的として行うものである。
- 生活機能(※)の低下した高齢者に対しては、リハビリテーションの理念を踏まえて、「心身機能」「活動」「参加」のそれぞれの要素にバランスよく働きかけることが重要であり、単に高齢者の運動機能や栄養状態といった心身機能の改善だけを目指すものではなく、日常生活の活動を高め、家庭や社会への参加を促し、それによって一人ひとりの生きがいや自己実現のための取組を支援して、QOLの向上を目指すものである。

※「生活機能」…ICFでは、人が生きていくための機能全体を「生活機能」としてとらえ、①体の働きや精神の働きである「心身機能」、②ADL・家事・職業能力や屋外歩行といった生活行為全般である「活動」、③家庭や社会生活で役割を果たすことである「参加」の3つの要素から構成される

これまでの介護予防の問題点

- 介護予防の手法が、心身機能を改善することを目的とした機能回復訓練に偏りがちであった。
- 介護予防終了後の活動的な状態を維持するための多様な通いの場を創出することが必ずしも十分でなかった。
- 介護予防の利用者の多くは、機能回復を中心とした訓練の継続こそが有効だと理解し、また、介護予防の提供者も、「活動」や「参加」に焦点をあててこなかったのではないか。

これからの介護予防の考え方

- 機能回復訓練などの高齢者本人へのアプローチだけではなく、生活環境の調整や、地域の中に生きがい・役割をもって生活できるような居場所と出番づくり等、高齢者本人を取り巻く環境へのアプローチも含めたバランスのとれたアプローチが重要であり、地域においてリハビリテーション専門職等を活かした自立支援に資する取組を推進し、要介護状態になっても、生きがい・役割を持って生活できる地域の実現を目指す。
- 高齢者を生活支援サービスの担い手であると捉えることにより、支援を必要とする高齢者の多様な生活支援ニーズに応えるとともに、担い手にとっても地域の中で新たな社会的役割を有することにより、結果として介護予防にもつながるという相乗効果をもたらす。
- 住民自身が運営する体操の集いなどの活動を地域に展開し、人と人とのつながりを通じて参加者や通いの場が継続的に拡大していくような地域づくりを推進する。
- このような介護予防を推進するためには、地域の実情をよく把握し、かつ、地域づくりの中心である市町村が主体的に取り組むことが不可欠である。



これからの地域づくり戦略

今後、高齢化が進むとともに、人手不足の時代が続きます。

そのような中、介護保険も、保険給付頼りではなく、本人の力や住民相互の力も引き出して、**介護**
予防や日常生活支援を進めていくことをもう一つの柱にしていくことが必要となると考えられます。

このことは、高齢介護福祉政策にとどまらない、**「地域づくり」を進めることとほぼ同義**であり、
基礎的自治体である市町村にとって、自治体の存立に関わる根源的な役割といえます。

しかし、そこでの自治体の立場は住民に依存されるだけの存在ではなく、むしろ「地域の課題は地域で解決する」との気持ちを持つ住民こそが主体であり、それを応援する立場ではないでしょうか。こうした意識や認識を変えていくことも必要かもしれません。

地域の住民が主体的に進める予防や支え合いの取組は、多様なかたちをとりつつ、相互に関連し合いながら、さらに充実していくことが期待されます。

厚生労働省では、市町村の皆さまとしっかり議論しながら、できる限りの支援を行っていきます。対応が必要なものは、国として制度化もしていきます。

各市町村におかれては、積極的な介護予防・日常生活支援の取組、すなわち地域づくりの取組をお願いします。また、各都道府県におかれては、地域の実情に応じた市町村への支援をお願いします。

むすびー 1

「通いの場」の定義等について

地域支援事業実施要綱(抜粋)

(ウ) 地域介護予防活動支援事業

地域介護予防活動支援事業は、年齢や心身の状況等によって高齢者を分け隔てることなく、誰でも一緒に参加することのできる介護予防活動の地域展開を目指して、市町村が介護予防に資すると判断する住民主体の通いの場等の活動を地域の実情に応じて効果的かつ効率的に支援することを目的とする。

なお、介護予防に資する住民主体の通いの場の開催頻度や箇所数については、住民主体で設けることが望ましいため、一律に定めることはなじまないことから地域の実情を考慮した上で実施されたい。

平成26年介護保険法改正時に先行事例として紹介された取組では、週1回以上の開催を基本とし、開催箇所数は人口1万人に概ね10か所であったことを参考にされたい。

また、以上の取組に加え、概ね次のようなものも組み合わせて支援することが考えられる。

- ① 介護予防に関するボランティア等の人材を育成するための研修
- ② 介護予防に資する多様な地域活動組織の育成及び支援
- ③ 社会参加活動を通じた介護予防に資する地域活動の実施
- ④ 介護予防に資する取組への参加やボランティア等へのポイント付与

<介護予防・日常生活支援総合事業(地域支援事業)の実施状況に関する調査>

「介護予防に資する住民主体の通いの場」として、市町村が把握しているもののうち、次の条件に該当し、当該年度において活動実績があったものを集計

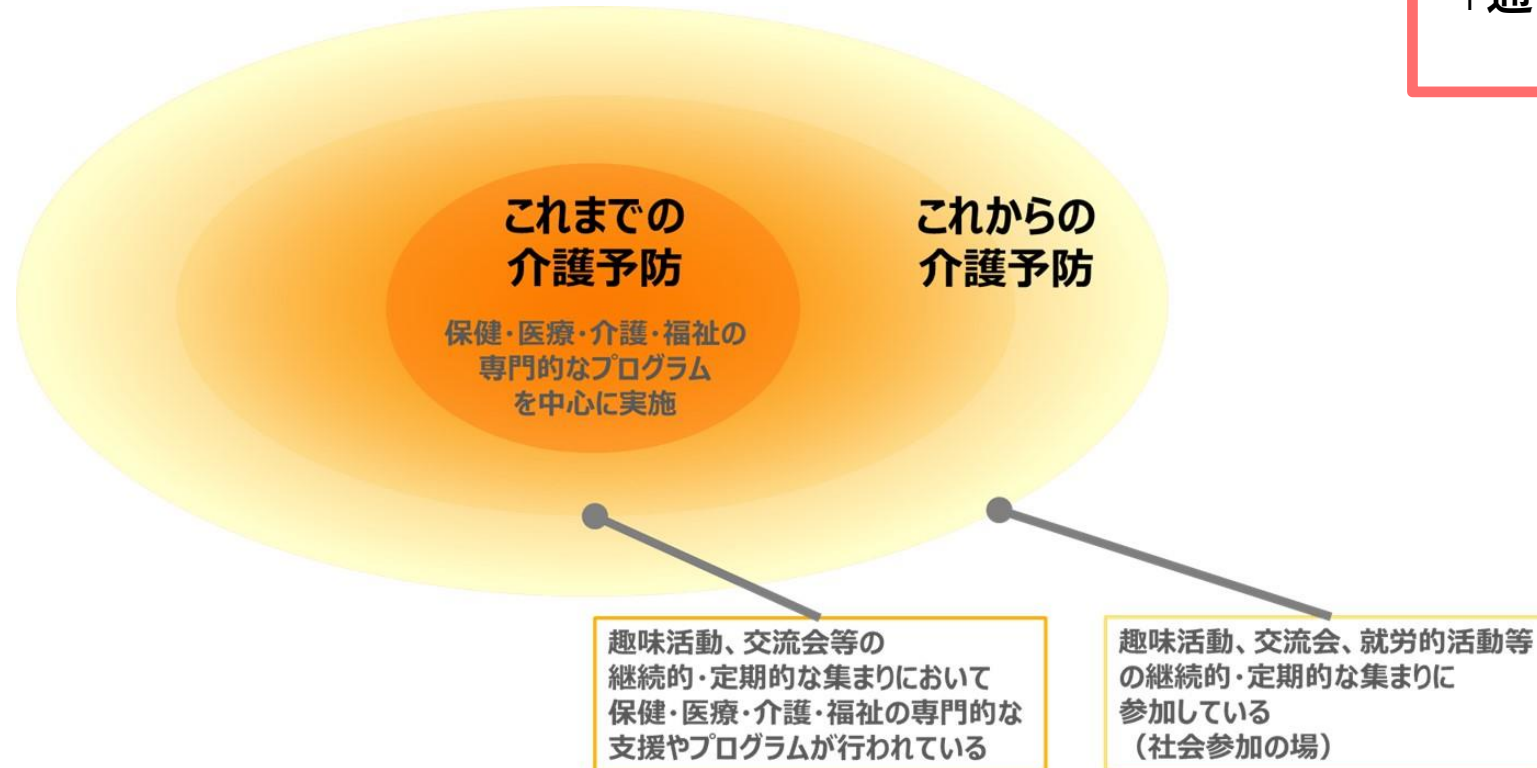
【介護予防に資する住民主体の通いの場】

- ① 体操や趣味活動等を行い、介護予防に資すると市町村が判断する通いの場であること。
- ② 通いの場の運営主体は、住民であること。
- ③ 通いの場の運営について、市町村が財政的支援(地域支援事業の一般介護予防事業、地域支援事業の任意事業、市町村の独自事業等)を行っているものに限らないこと。
- ④ 月1回以上の活動実績があること。

介護予防と地域づくりの関係

- 介護予防や地域共生の概念をコアとする総合的な地域づくりの施策の中核は「総合事業」である。平成26年には介護予防の再編が行われ、「通いの場」を中心とする一般介護予防事業が創設された。
- 通いの場は、地域の介護予防活動の場として住民主体で実施されるが、当初は「体操等の『通いの場』」と記載される等、特に身体面からの介護予防を強く意識した表現であった。だが、そこに関心の薄い人たちをとらえることが難しく、また、それら以外にも行政が把握していない体力づくりの会や、継続的・定期的に社会参加を図るという点で、それ以外にも介護予防に資すると考えられる取組があることから、令和元年度に改めて通いの場の考え方が示された。

「通いの場」の概念も広がった



社会参加と介護予防効果の関係について

スポーツ関係・ボランティア・趣味関係のグループ等への社会参加の割合が高い地域ほど、転倒や認知症やうつ病のリスクが低い傾向がみられる。

調査方法

2010年8月～2012年1月にかけて、北海道、東北、関東、東海、関西、中国、九州、沖縄地方に分布する31自治体に居住する高齢者のうち、要介護認定を受けていない高齢者169,201人を対象に、郵送調査(一部の自治体は訪問調査)を実施。

112,123人から回答。
(回収率66.3%)

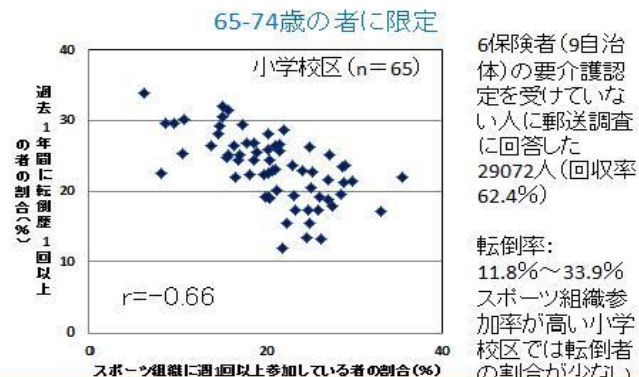
【研究デザインと分析方法】

研究デザイン: 横断研究
分析方法: 地域相関分析

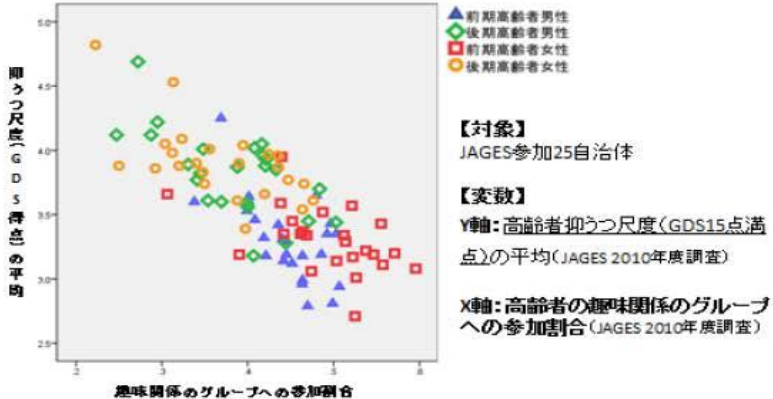
JAGES(日本老年学的評価研究)プロジェクト



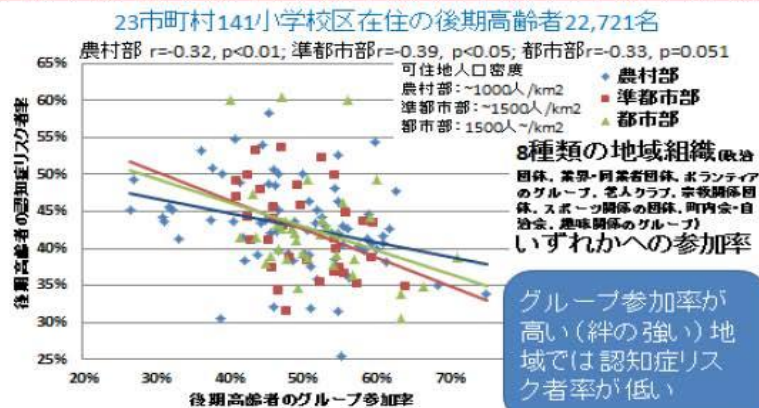
スポーツ組織への参加割合が高い地域ほど、過去1年間に転倒したことがある前期高齢者が少ない相関が認められた。



趣味関係のグループへの参加割合が高い地域ほど、うつ得点(低いほど良い)の平均点が低い相関が認められた。

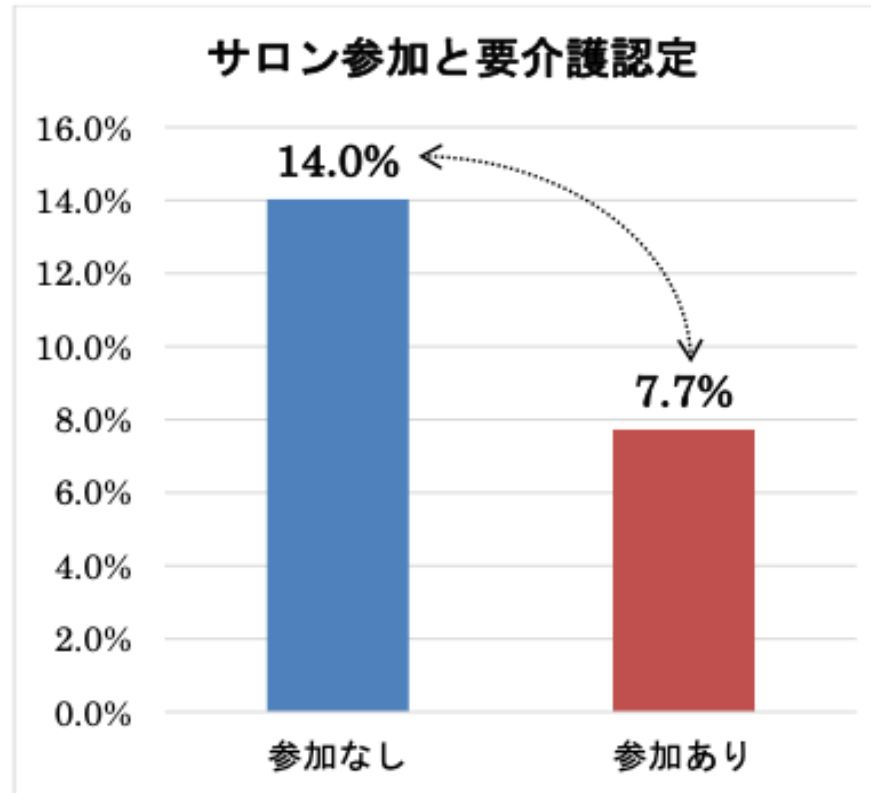


ボランティアグループ等の地域組織への参加割合が高い地域ほど、認知症リスクを有する後期高齢者の割合が低い相関が認められた。



高齢者が交流を持つ「コミュニティ・サロン」をまちに設置すると、要介護認定率が半減する可能性がある

図22 図：サロン参加者と非参加者の要介護認定率の比較



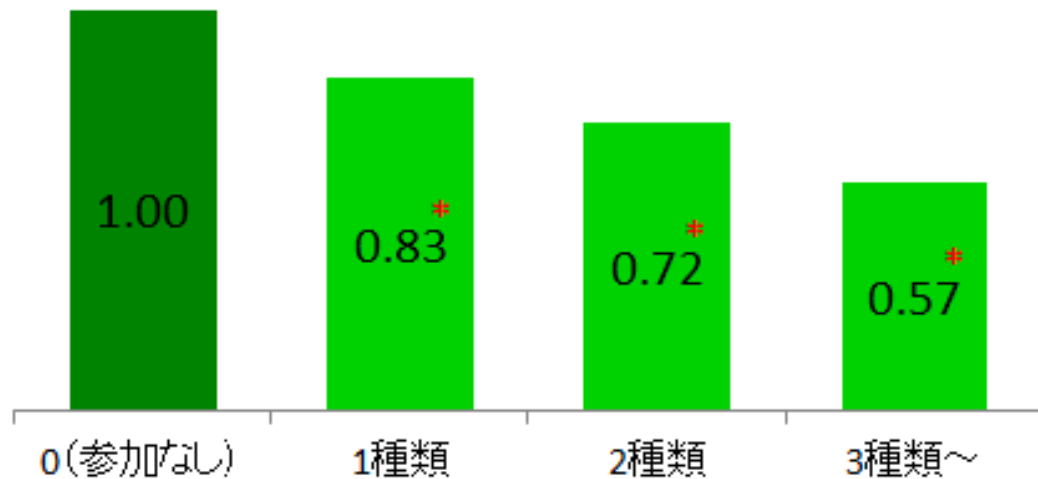
注 3回以上参加した人のみを「参加者」と見なしている（2回以下の参加者は「参加なし」に分類）。
分析対象は一般参加者のみで、ボランティアは含まれない。

スポーツや趣味の会など複数の会に参加する人ほど要介護になりにくい

図16

参加組織の種類の数別の要介護認定の発生リスク

*は有意差あり



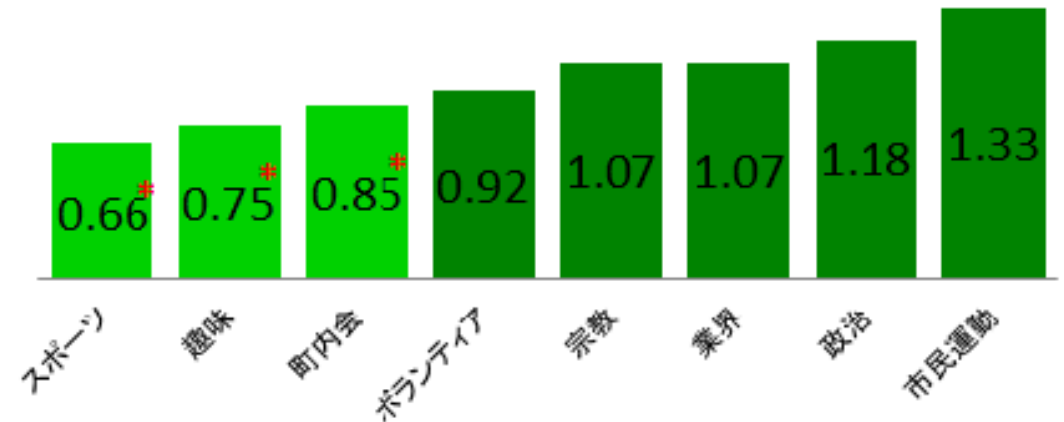
※年齢、性別、疾患、所得、教育年数、婚姻状況、就労状況を考慮した解析を実施

図17

参加組織別の要介護認定の発生リスク

*は有意差あり

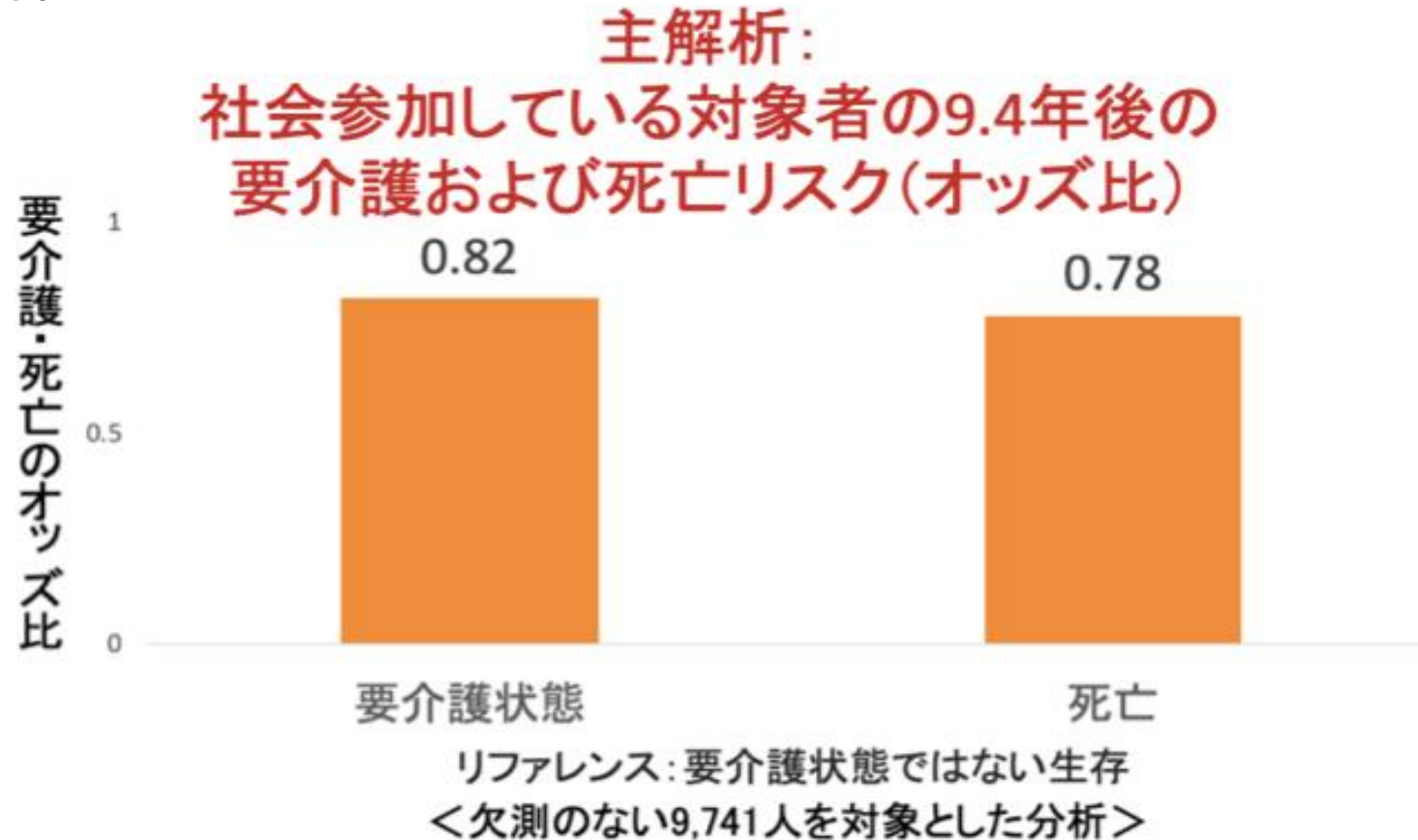
※基準は各組織の不参加



※年齢、性別、疾患、所得、教育年数、婚姻状況、就労状況、各組織への参加を考慮した解析を実施

社会参加する高齢者は9年後の要介護リスク0.8倍、死亡リスクも0.8倍(オッズ比)

図14



高橋世, Press Release No:202-19-36,
https://www.jages.net/library/pressrelease/?action=cabinet_action_main_download&block_id=2652&room_id=549&cabinet_id=174&file_id=7145&upload_id=8263

ひとり暮らしの男性はひとりで食事をしてい ると2.7倍うつになりやすい

図5

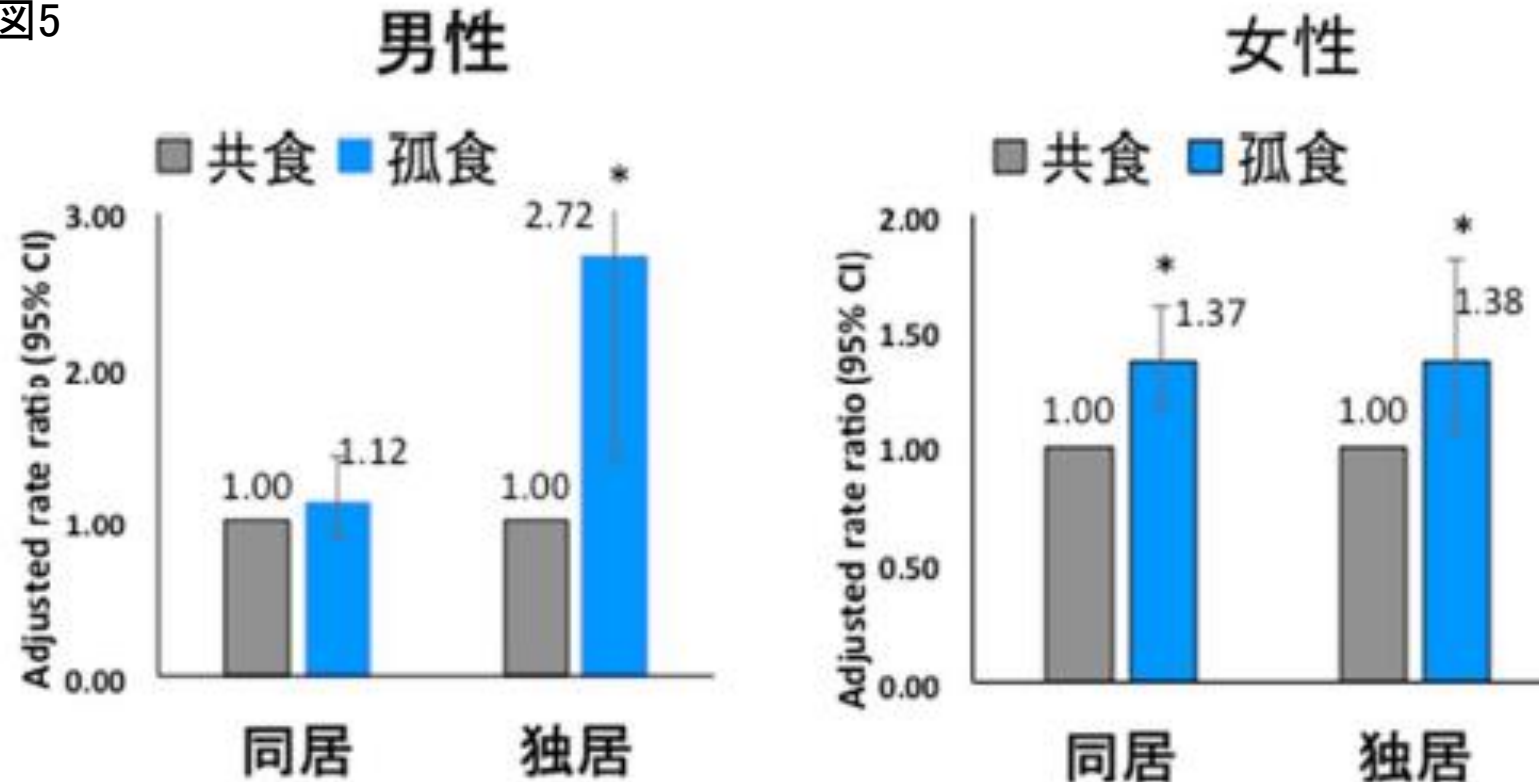


図 一緒に食事をする人がいるかどうかによるうつ症状へのなりやすさの比較(男女および世帯別)

なぜ地域づくりの活動なのか

地域の全ての高齢者のうちの何割が参加しているかが重要

「これからの介護予防」にある「社会参加」に着目する

- スポーツ関係・ボランティア・趣味関係のグループ等へ的高齢者の社会参加の割合が高い地域ほど、転倒や認知症、うつのリスクが低い傾向がみられ、社会参加と介護予防効果には関係があると考えられている

- 地域づくりの取組は、参加者の主体的な行動によって継続的・定期的に活動するものである。

→地域づくりの取組への参加 = 「**社会参加**」の機会と場が確保され続けているということ。

よって、介護予防に資するものであり、通いの場としての基本的な要件をもっている。

- また、介護予防に関心の薄かった人々をキャッチすることができる。

↳ より介護予防としての機能強化を図るならば、保健・医療・介護・福祉の専門的な知見に基づく働きかけを行う。

体操等を中心とする「これまでの介護予防」にも地域づくりの取組の観点を取り込む

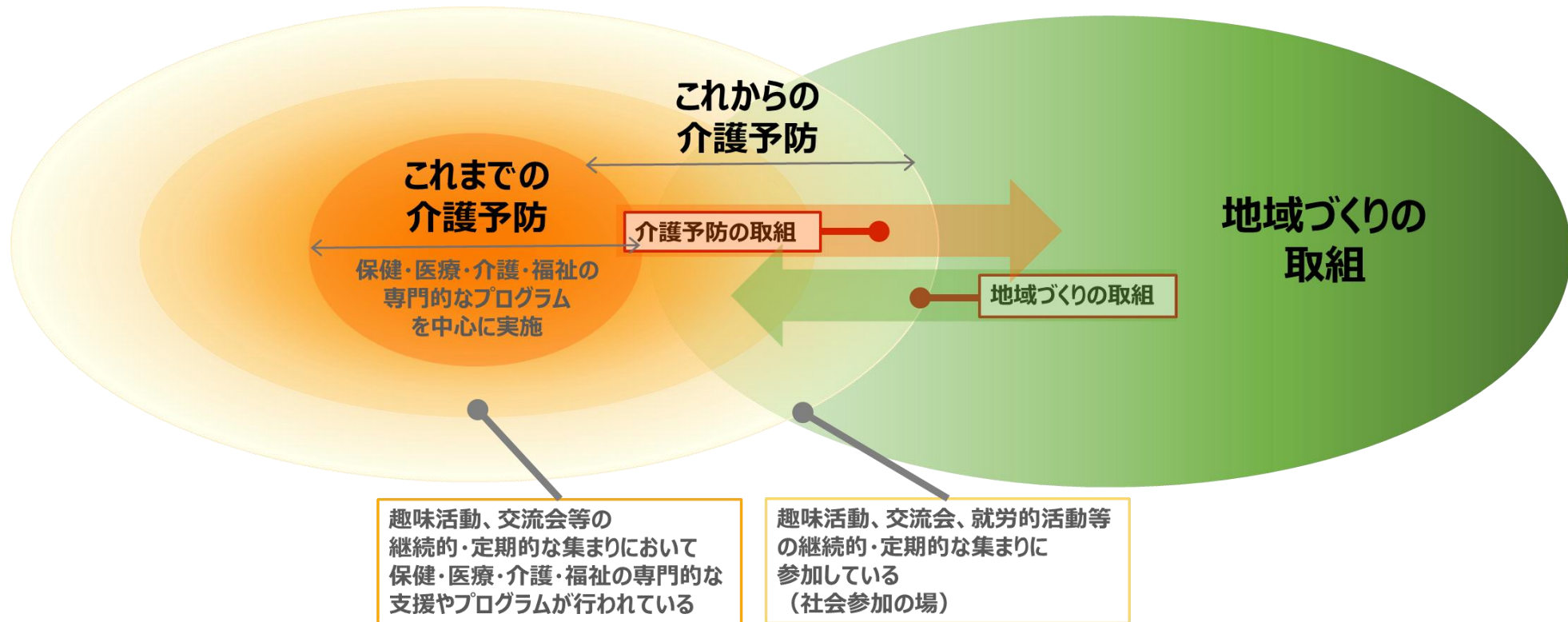
- 住み慣れた地域に住み続けることは、地域の中で老いていくということである。

→通いの場に通うことで社会参加が行われる = 介護予防につながることから、年齢や心身の状態等で高齢者を分け隔てない等、通いの場が想定する対象も拡大してきている。

↳ 支え合い活動等地域づくりの観点が入ることで、高齢者は自分なりの役割を持ち続けられる。¹⁴

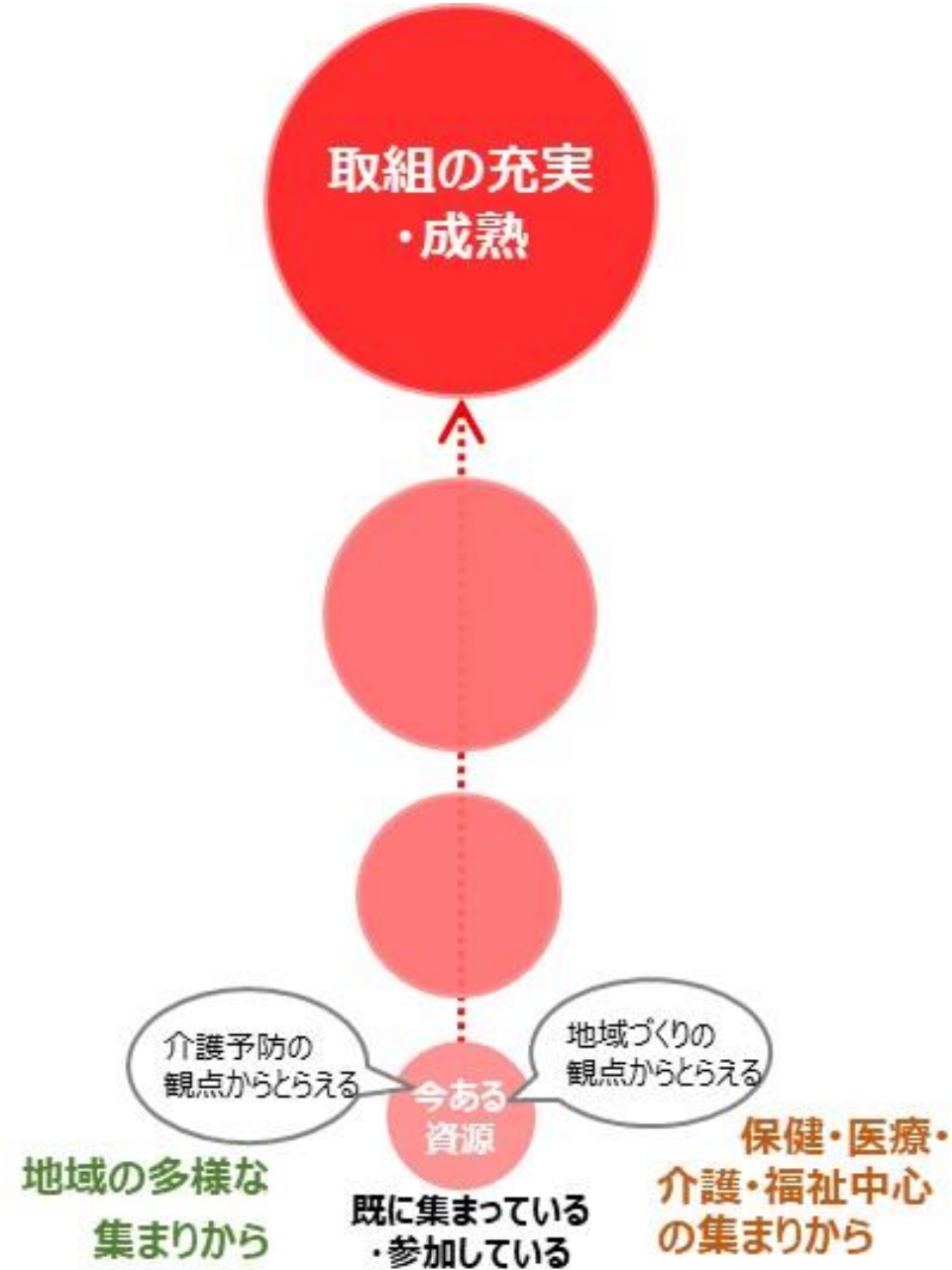
介護予防の取組には地域づくりの観点、地域づくりの取組には介護予防の観点を取り入れる

- **【これからの介護予防の取組】** 地域づくりの取組を介護予防の観点からみた結果、キャッチできる高齢者の範囲は広がる。その場合は、介護予防の観点からの充実を図ることもポイントとなる。
- **【これまでの介護予防の】** 体操等専門的なプログラムを中心とする場合、地域づくりの観点を強化していくことで、社会参加の継続が図られ、高齢者の地域生活の継続にもつながる。



介護予防・地域づくり双方の観点からの充実を図り、取組を成熟させていく

把握すべき活動 = 「今ある資源」をとらえ、その充実・成熟を図る



以上に対し、市町村が取り組む際の課題として考えたこと

○どのような取組をとらればよいのか？

地域づくりとしてとらえられる範囲は広範であり、既に地域づくりとして実施されている取組や、地域づくりの取組に向けた課題としてあがっているものもある

→現状や実態の把握

○なにが必要なのか？

各地域で資源、環境は異なり、その中で住民自身が主体として取組を推進することが重要である

→住民が主体的に取り組む推進すること、それに伴い取組が成熟していくための働きかけ方や体制

→地域の実情に応じた取組の検討

○どのように介護予防の機能を充実させるのか？

介護予防の機能を充実させるには保健・医療・介護・福祉の専門職の係わりが重要である

→保健・医療・介護・福祉と連携した検討体制の確保

…難しい

- 市町村の仕事も、各地域の特徴をとらえた上で、地域による主体的な推進を支える伴走支援・後方支援の仕事の仕方に代わってきていることも難しさの一つでもある。
- 以上から、今回の調査研究では、変化の中にある市町村の理解を深め、取組推進に寄与するため、先進事例から他自治体でも活用できる学びから取組のための方法を考える。

報告書の構成

はじめに	
第1章 調査研究の経緯	● 調査研究の経緯
第2章 介護予防と地域づくりの関係	● これからの介護予防についての整理
第3章 中山間地域における介護予防と地域づくり	● 中山間地域にこそ、介護予防のイノベーションが求められるということ
第4章 事例調査	● 取組事例の調査結果と考察（倉敷市、雲南市、日南市、広島市、美祢市、飯南町、邑南町）
第5章 これからの介護予防の取組に向けて	● 事例の考察から、地域活動等の「今ある資源」の把握、取組充実のための働きかけ方、以上を実施するための機能と支援体制、介護予防の機能強化等を整理
第6章 持続可能な地域へ	● 今後に向けて
参考資料	

事例調査

特に推進体制や実施手法等の全体的な内容について

倉敷市（岡山県）	<ul style="list-style-type: none"> ● 主に推進体制や実施手法等の全体的な内容の確認を実施 ● 共通するのは、庁内の横断的な体制、保健・医療・介護・福祉とのネットワークと地域の課題を把握するネットワーク、住民による取組の段階的な充実を意識した伴走支援を行う支援者の存在と後方支援を意識した市町による推進体制 等
雲南市（島根県）	
日南町（鳥取県）	

特に地域課題に焦点をあてた取組について（仮：地縁型）

広島市（広島県）	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域の課題やニーズを背景に、中間支援者が住民と共に考えながら取組を立ち上げてきている ● あらゆる人に共通するテーマである食事、買い物を取りあげ、多くの人に訴求
美祢市（山口県）	

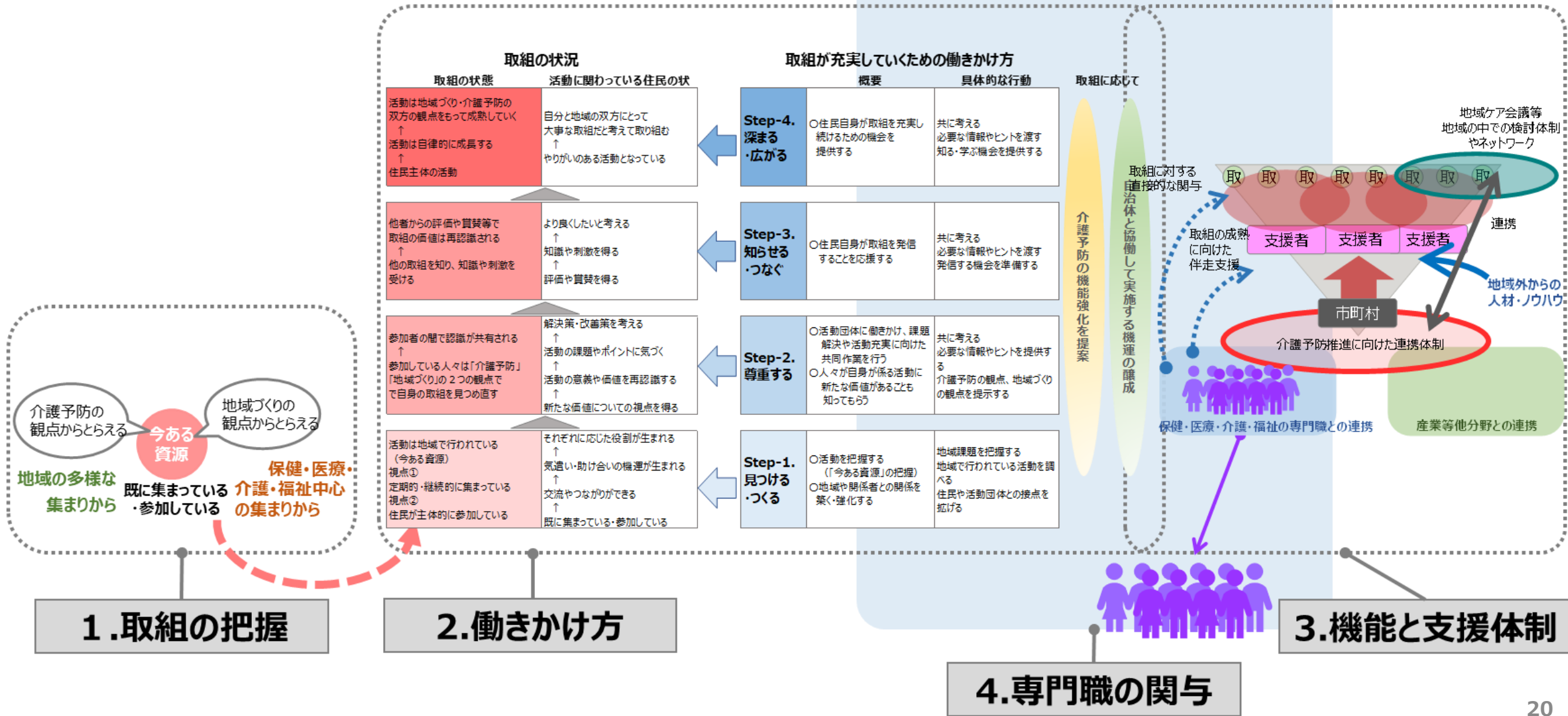
特に産業等と連携した取組について（仮：テーマ型）

飯南町（島根県）	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域の特性や強みを生かした産業に係る取組 ● 森林セラピー、農業等
邑南町（島根県）	

【雲南市】地域運営組織がある地域では、介護予防分野を含んで多くの種類の活動を地域運営組織が束ねており、既に地域の実情に応じた取組を進めるための場もできている。また、それらが主体的に活動できるような市の支援体制もできている。

【邑南町】今後、農福連携ビジョンの策定が予定されている。邑南町は、良質な特産品を生かしたA級グルメ構想に取り組んでおり、高齢者×福祉×農業×産業としての可能性もある。

報告書第5章 これからの介護予防の取組に向けて



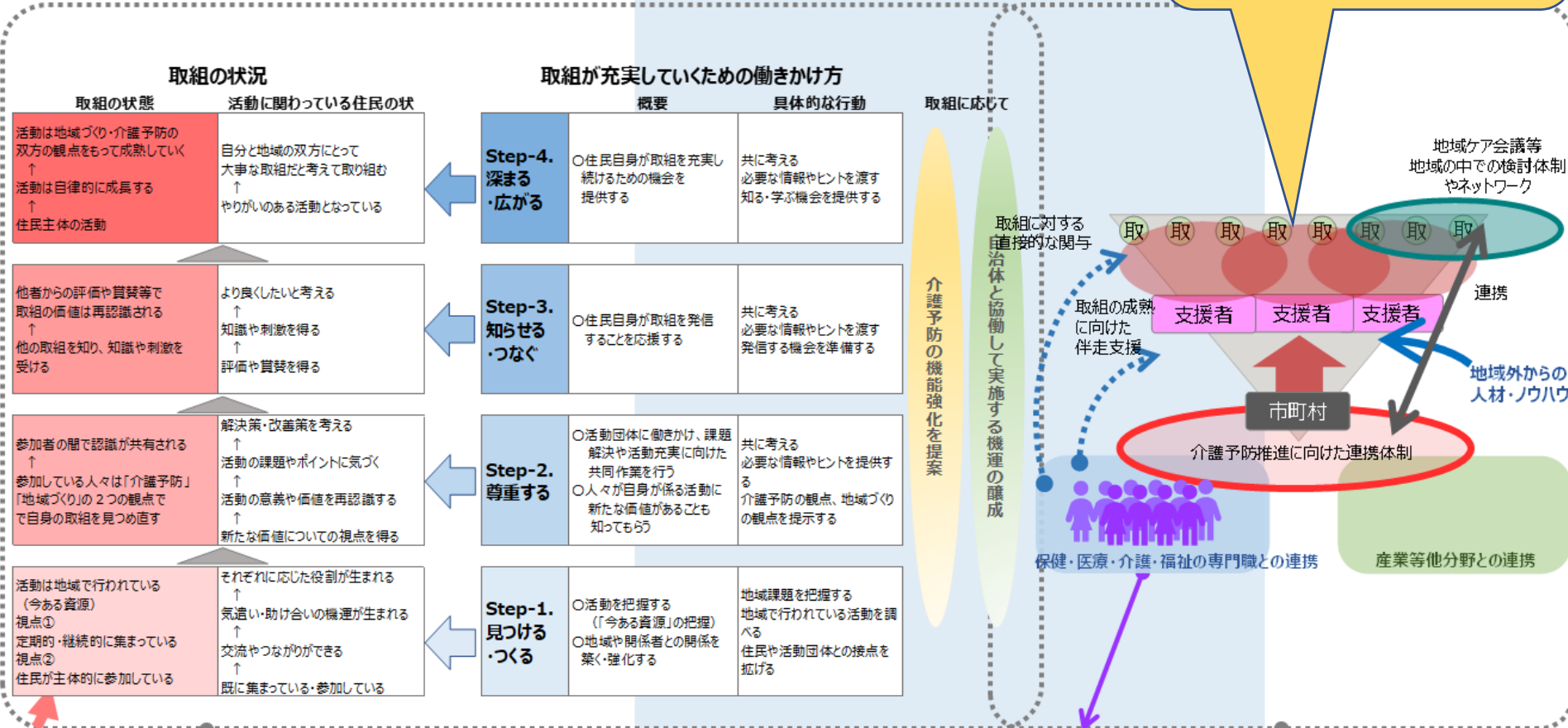
報告書第5章

これからの介護予防の取組に向けて

どのように取組を充実していくよう働きかけるのか？

どのような取組をとらればよいのか？

介護予防の観点からとらえる
今ある資源
 地域づくりの観点からとらえる
保健・医療・介護・福祉中心の集まりから
 地域の多様な集まりから
 既に集まっている・参加している



どのような体制と機能が必要なのか？

どのように介護予防の機能の充実を働きかけるのか？

1. 取組の把握

2. 働きかけ方

4. 専門職の関与

3. 機能と支援体制

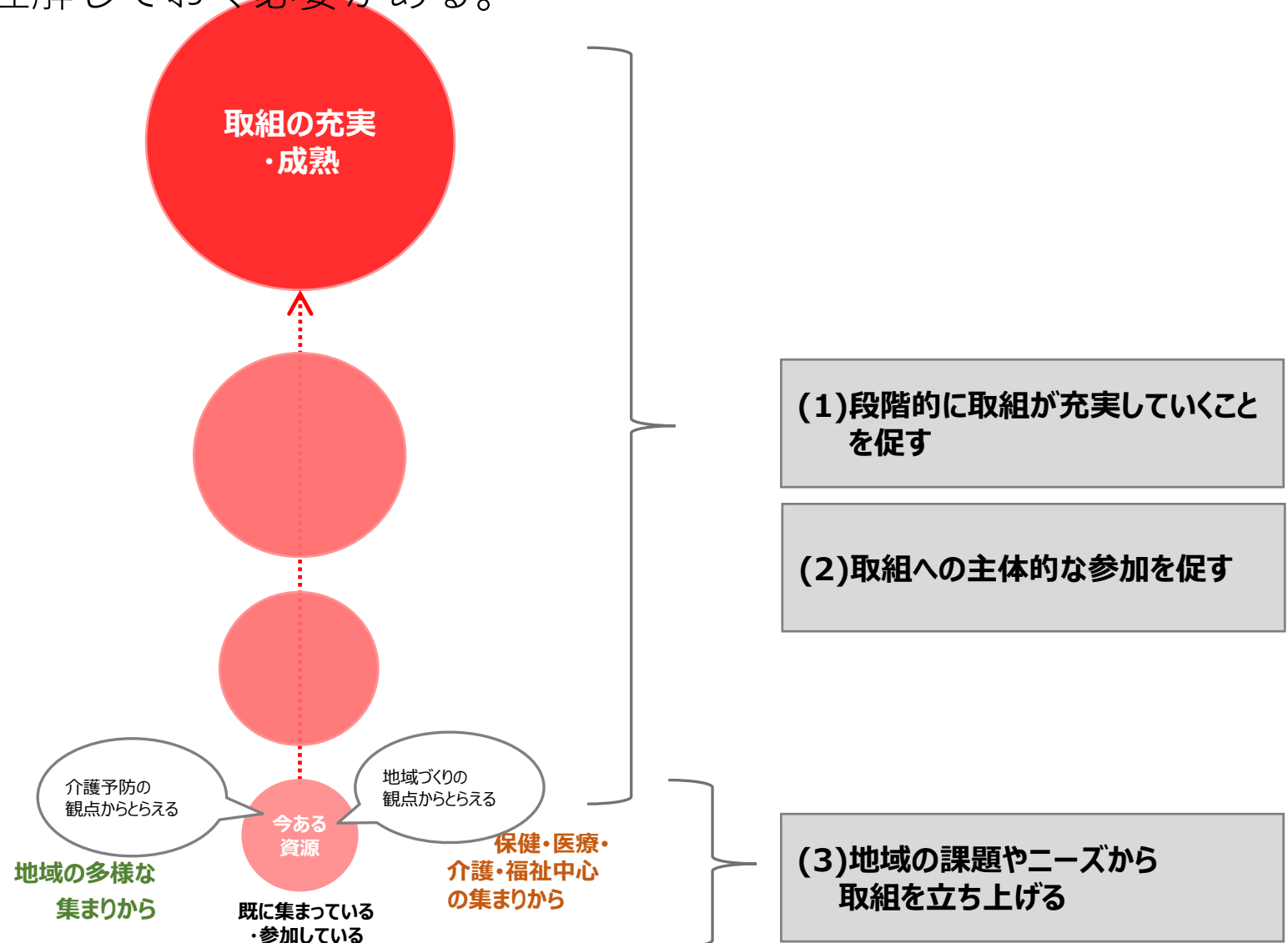
1.取組の把握 ~地域で行われている活動から「今ある資源」をとらえる

- 「通いの場」の充実は市町村の介護予防推進に向けた命題である。
- 高齢者の年齢や健康状態等に応じた参加の継続、それらが地域課題やニーズ等に即した取組であることは、介護予防、地域づくりの双方の観点から重要である。
- よって、地域づくりの取組は介護予防の観点から、介護予防の取組は地域づくりの観点からまずはとらえ、それら取組を成熟させていくことになる。



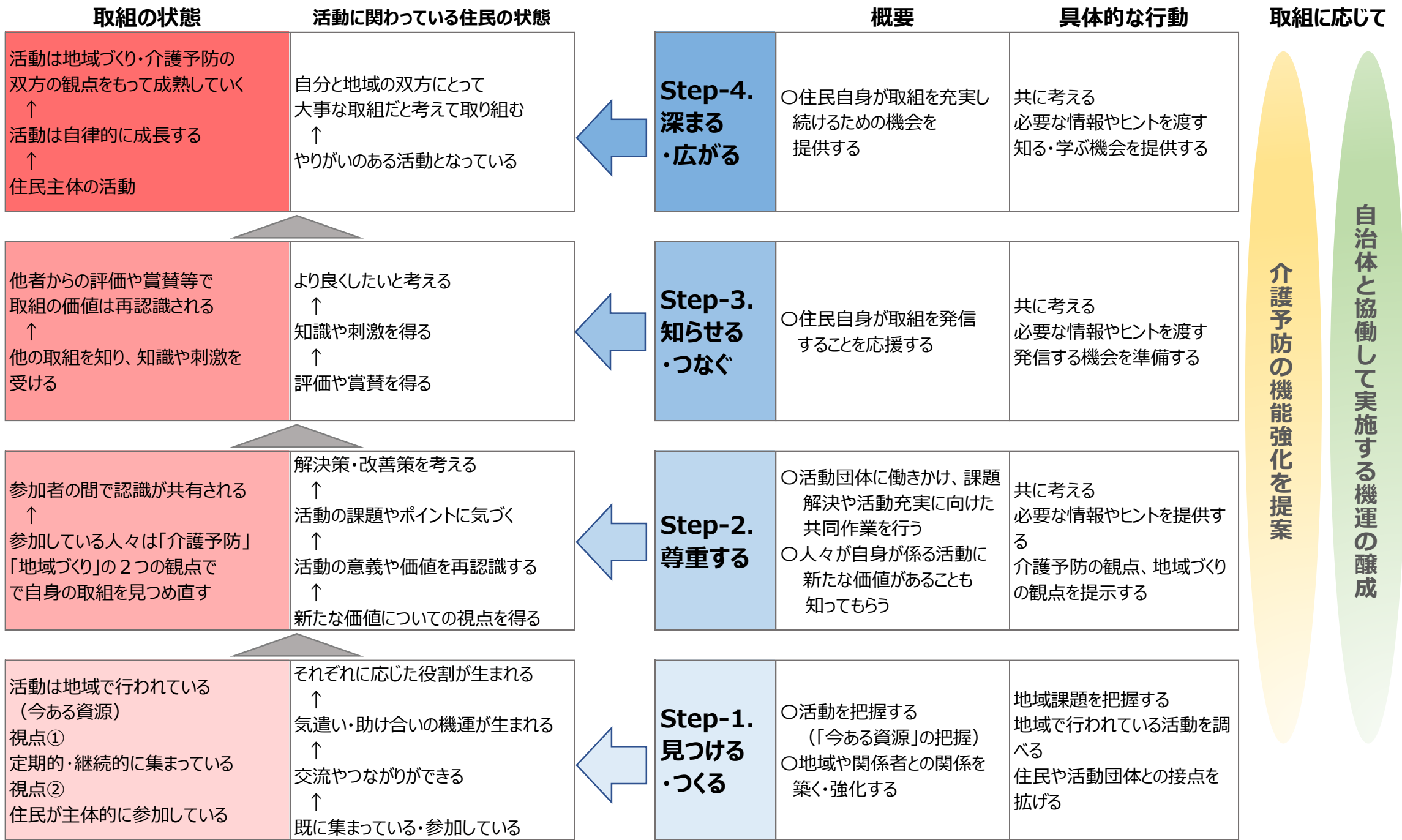
2.取組の充実・成熟 ~取組の充実を応援する

- 実際に住民の活動の充実に向けて伴走するのは生活支援コーディネーター（SC）等中間支援者とも考えられるが、そのステップは市町村も理解した上で後方支援にあたるべきであること、住民らの取組との協働の可能性も踏まえ、理解しておく必要がある。



取組の状態

取組が充実していくための働きかけ方



3.機能と体制 ~これからの介護予防の取組に向けて

- 市町村の支援は、牽引型から後方支援型へと移行する。

①庁内の連携体制

- ・横断的な検討が可能となる体制

②介護予防推進に向けた連携体制

- ・市町村・保健医療介護福祉による支援者側の連携体制

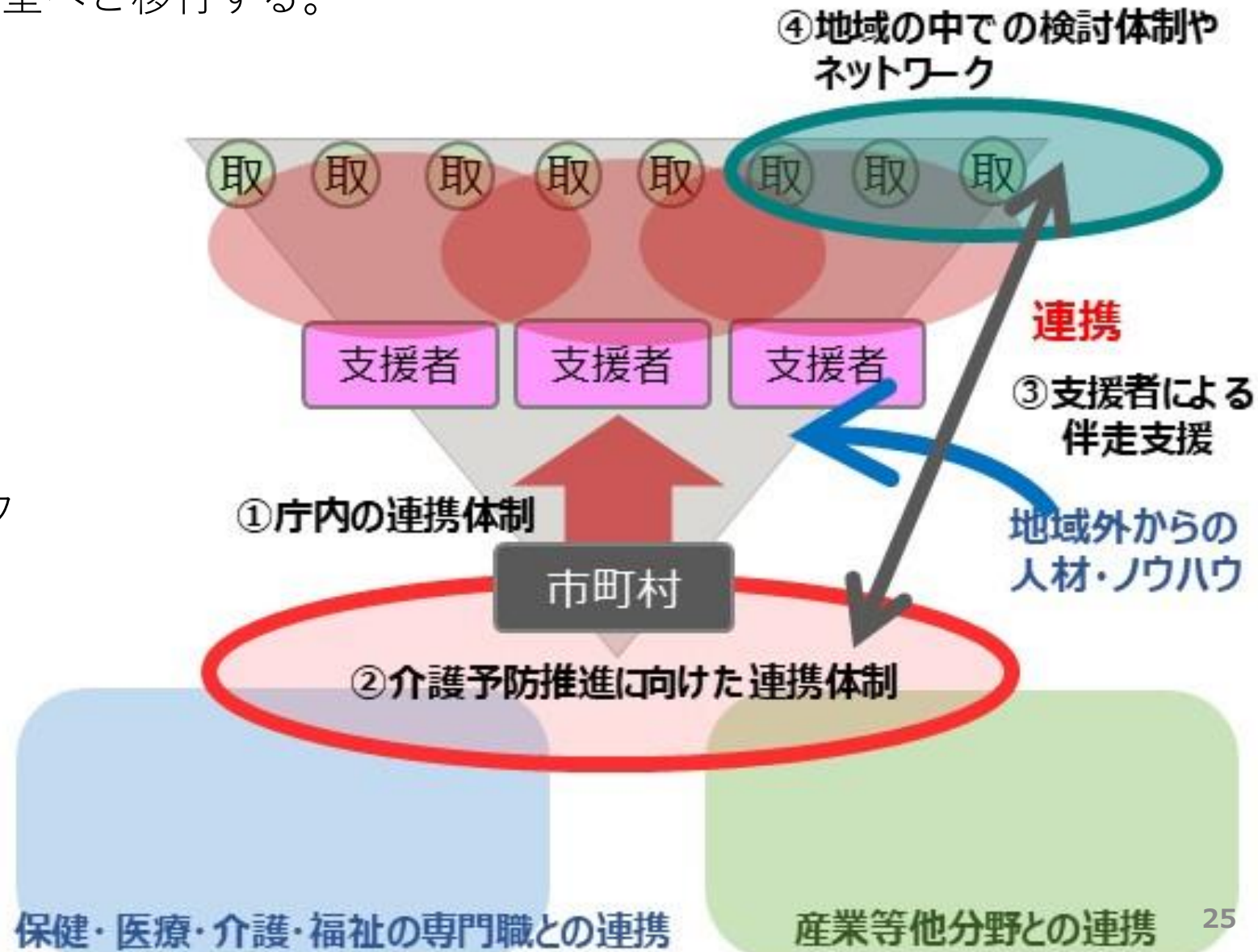
③支援者による伴走支援

- ・地域に寄り添い、気づきや取組を支援
取組の中で地域外からの人材・ノウハウ

④地域の中での検討体制やネットワーク

- ・地域ケア会議等、地域の中の課題を検討する場

※②と④が連携することが重要



4. 専門職の関与～介護予防の機能を如何に充実させるか

- 専門職の登場場面は工夫することが必要

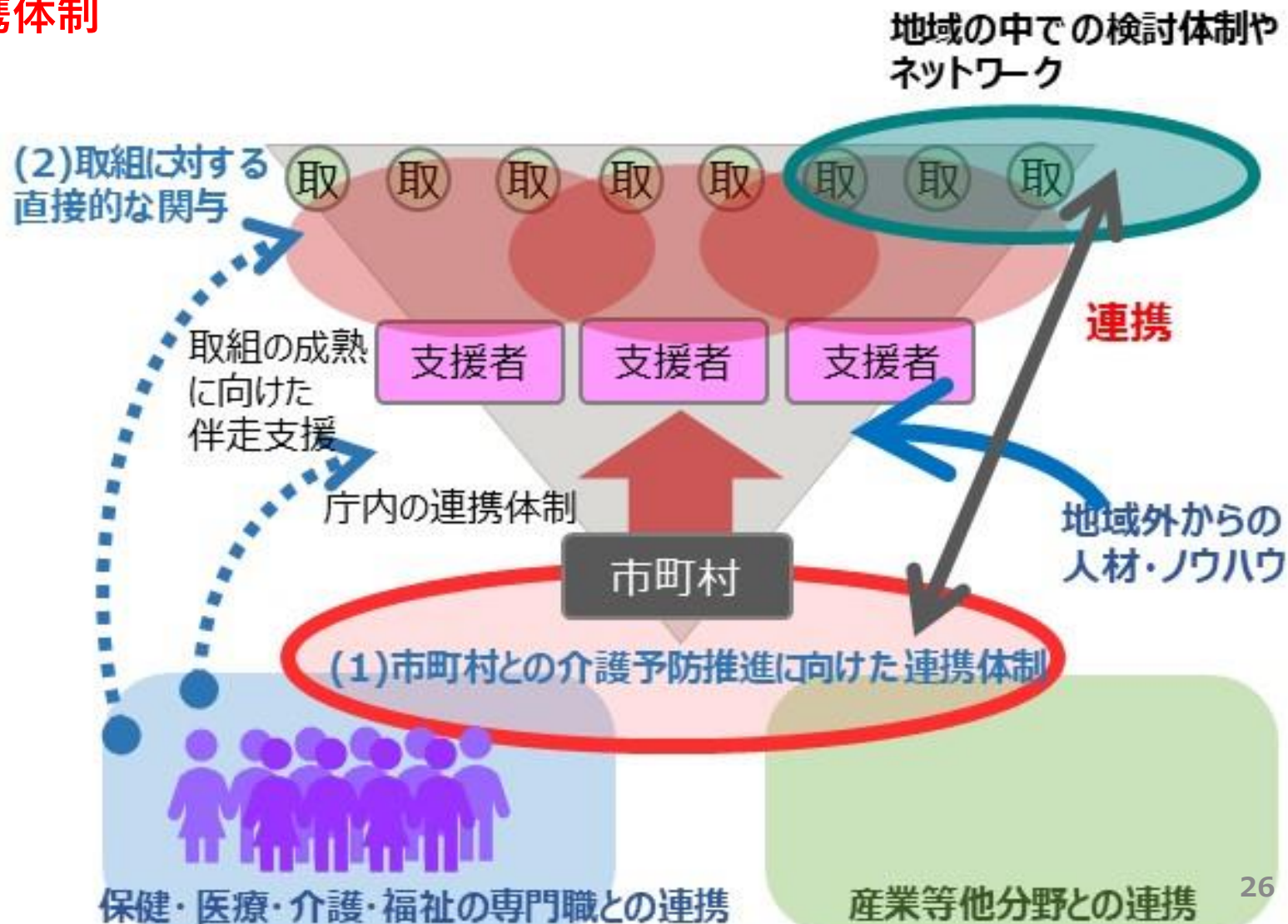
(1) 市町村との介護予防推進に向けた連携体制

- 市町村・保健医療介護福祉による支援者側の連携体制への参画 企画の専門家の関与も有用

(2) 取組に対する直接的な関与

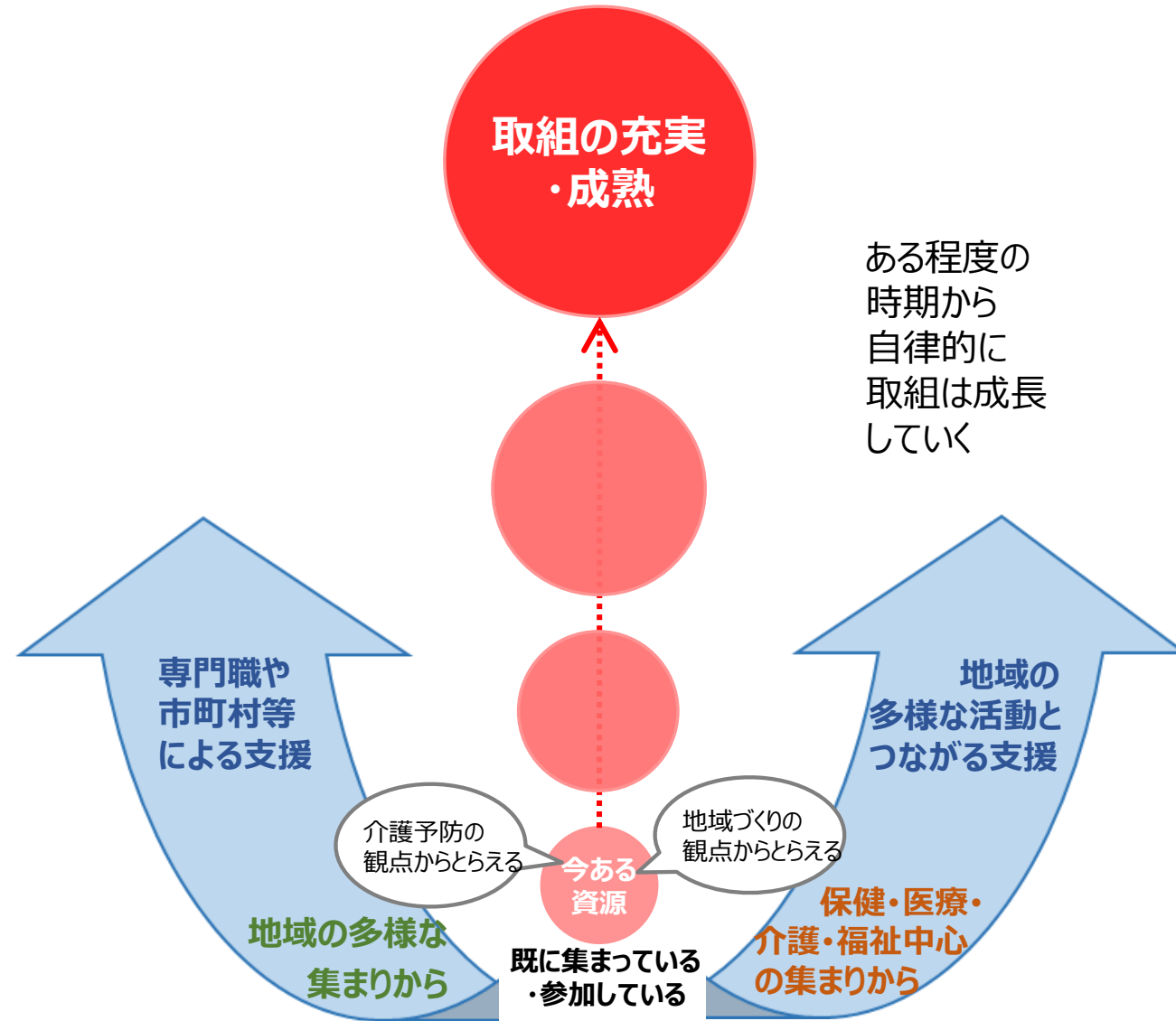
- 以下の4種等が想定される
 - ① 体操等の専門的なプログラムの提供
 - ② 出前講座による啓発等
 - ③ 専門的アドバイスの実施
 - ④ 取組の成熟に向けた伴走支援

必ずしも、全ての集まりに専門職が関与しなくても良い
趣味の活動、共食、地域振興の活動など、それだけで一定の介護予防につながる専門職からの、新型コロナウイルス感染対策のアドバイスなど有用



以上の1~4の実施を通じて取組は成熟する

元気な人・元気な地域に向かって



持続可能な地域へ

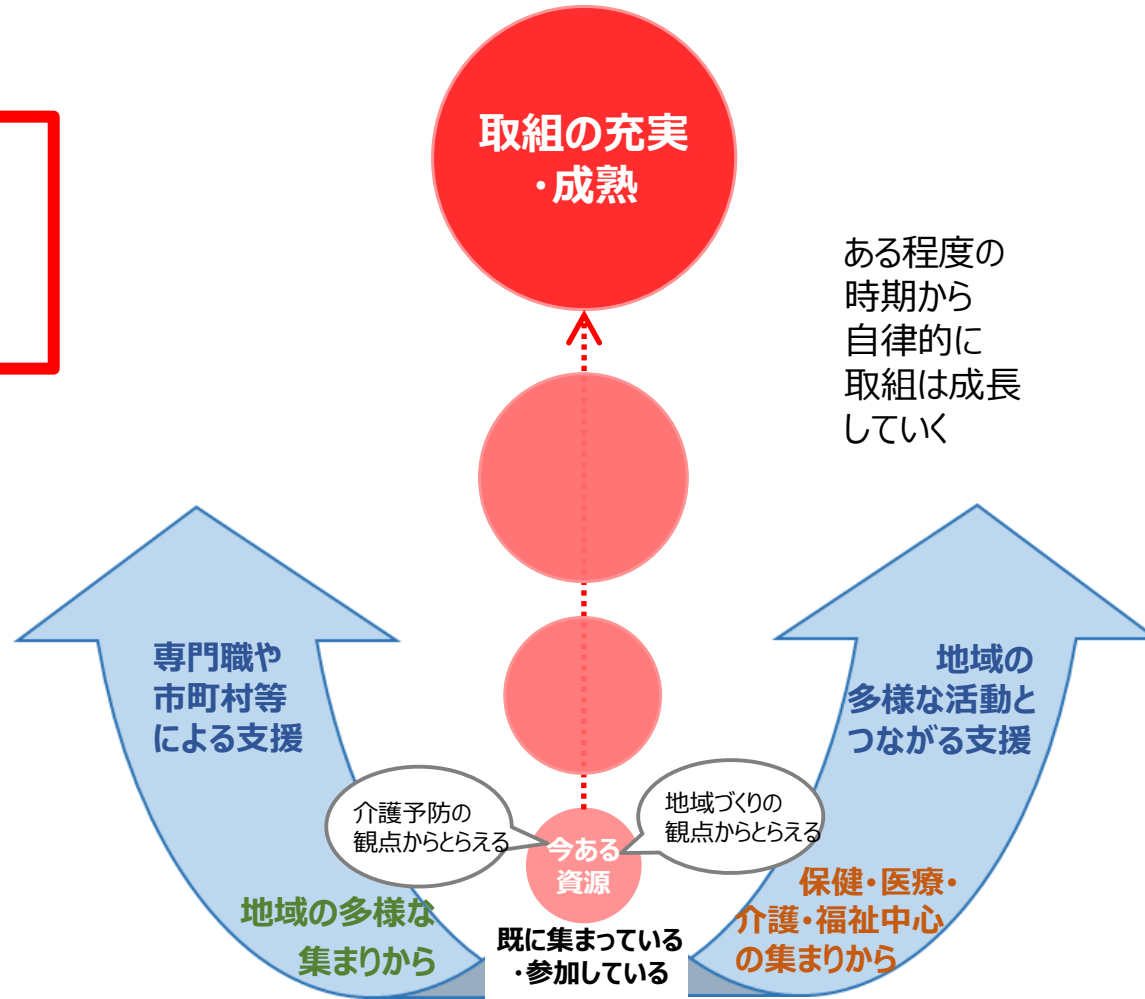
- 今後は従来のような行政→住民の一方通行のベクトルではなく、持続可能な地域・社会の実現に向け、行政や住民がベクトルを合わせながら価値を共に創ることが必要となる。
- これは、中山間地域等の特性（持続可能な地域づくりの視点が都市部に比較して強い可能性、地域コミュニティが脆弱化しつつも存続している）を踏まえると、「地域づくりと介護予防」が重視すべき視点だということでもある。
- 市町村が自治体としての明確な目的や方向性を示すことは重要だが、重視すべきは各主体のベクトルの向きが揃っていくこと、一体となって持続可能な地域づくりに向かっていくことである。



この後、具体的な事例の紹介

まずは、地域の多様な集まりを見つけるところから

元気な人・元気な地域に向かって



Step-4
深まる・広がる

Step-3
知らせる・つなぐ

Step-2
尊重する

Step-1
見つける・つくる

ご清聴ありがとうございました