

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

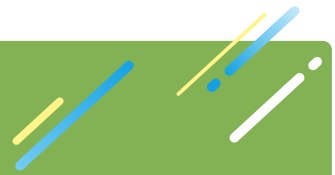
過去に行った市町村向けアンケートで挙げられた悩みを収集し、10個の代表的な悩みを抽出しています。その悩みに対し、文献や市町村支援の現場で挙げたアドバイザー等の助言をもとに、対策を整理しました。

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？

1 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。

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

2 住民主体の通いの場をつくるの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。

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

3 支援が必要な高齢者の課題に目が向いていない。

- 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。

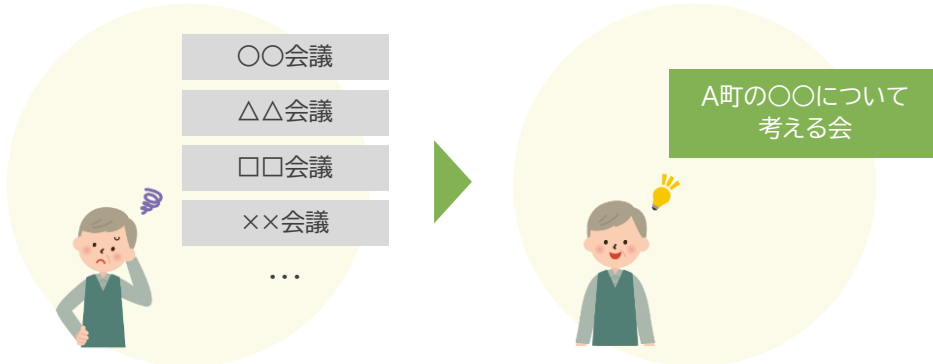
→対策 1・2 へ

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

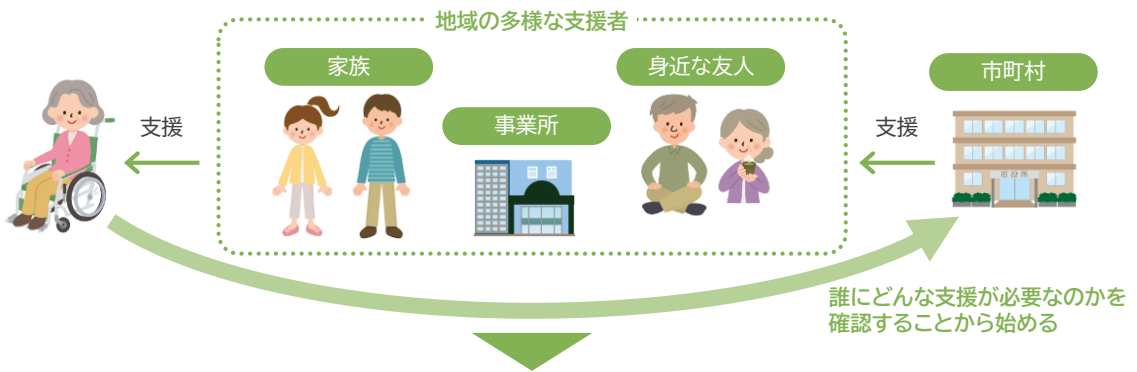
1 誰にどんな支援が必要なのかを具体的に確認する。

● 「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サービスを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そのサービスを必要としているか(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

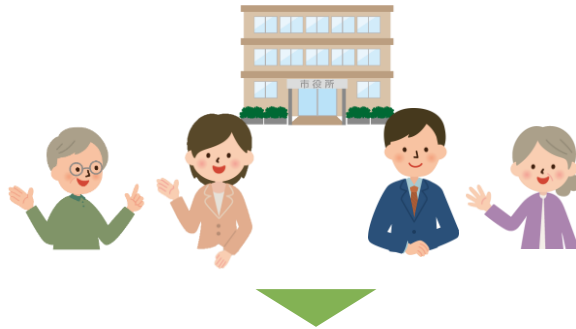


対策

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。

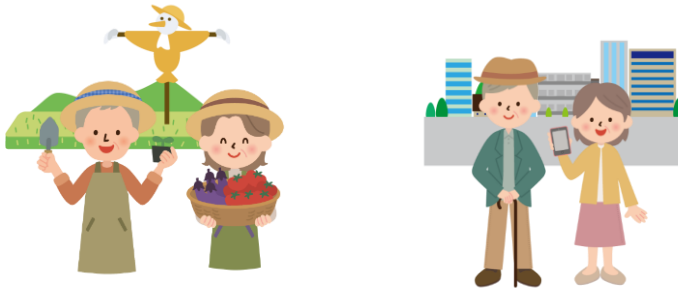


2 地域にあったアプローチをする。

- 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。

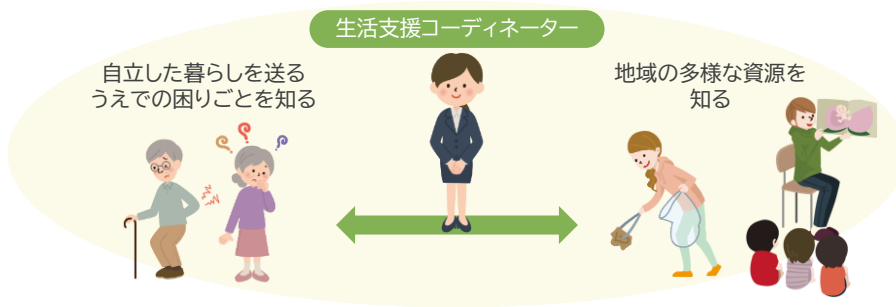
→対策 2・3 へ

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。

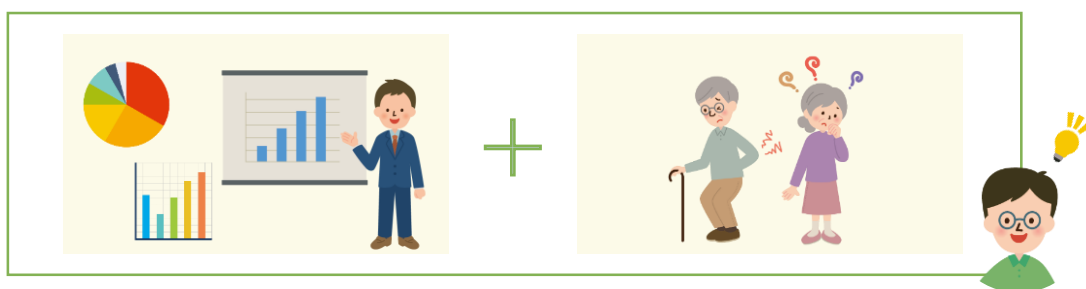
● 連携にあたり、明確な「WILL」を持つ

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变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。

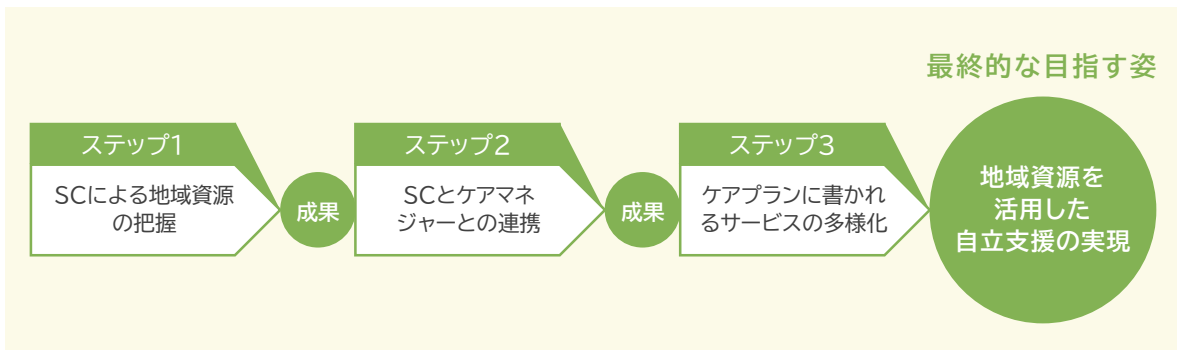
● まずは目の前の小さな目標から

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