

都道府県向け

市町村の個別事例から考える 市町村支援のガイド



2022年3月

株式会社NTTデータ経営研究所

令和3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係る調査研究事業



目次

本ガイドの概要	3
市町村の個別事例から考える市町村支援のステップ	
STEP1 個別事例から考える市町村支援について理解する	8
STEP2 調査対象とする市町村を決める	13
STEP3 市町村の実情を知る	20
STEP4 支援を展開する	29

本ガイドの概要

ガイド作成の背景

背景

市町村の現状と都道府県の役割

- 介護予防・生活支援のための地域づくりにおいて、市町村の取組が十分な成果を出せていません。その要因として、本来は目的を達成するための手段である事業の実施自体が目的化していることが挙げられます。
- 都道府県が地域づくり推進に向けた市町村支援を効果的に実施する上では、市町村の実情や課題を把握し、それを踏まえた市町村支援策を検討することが必要です。

令和2年度 事業の結果

- 令和2年度に、市町村支援を担う近畿管内の府県担当者や有識者とともに、地域づくりの推進に向けた市町村支援のあり方や具体的な支援方策について検討する「市町村支援策検討会」を実施しました。
- 検討会の議論では、市町村や地域の状況及び課題は多様であることから、都道府県は、市町村の実態や課題を把握し、課題に応じた支援を企画・実行すること(市町村支援のマネジメント)が重要であるという意見が挙げられました。
- 一方で、都道府県職員は3年程度での異動が多く、市町村支援のノウハウが蓄積しづらい状況にあることも明らかになりました。

令和3年度 の取組

- **上記を踏まえ、令和3年度に近畿管内において以下の3点に取り組み、都道府県が市町村支援に効果的に取り組むことを支援するため、「市町村支援のガイド(以下、ガイドという)」を作成しました。**
 - ① 府県による情報収集～支援策検討の実態を把握し、ニーズ・課題を分析する
 - ② 府県への伴走支援や検討会を通し、アドバイザーとともに市町村支援策の検討を実践する
 - ③ ①・②を踏まえて、都道府県が市町村支援策の検討を行うためのガイドをとりまとめる

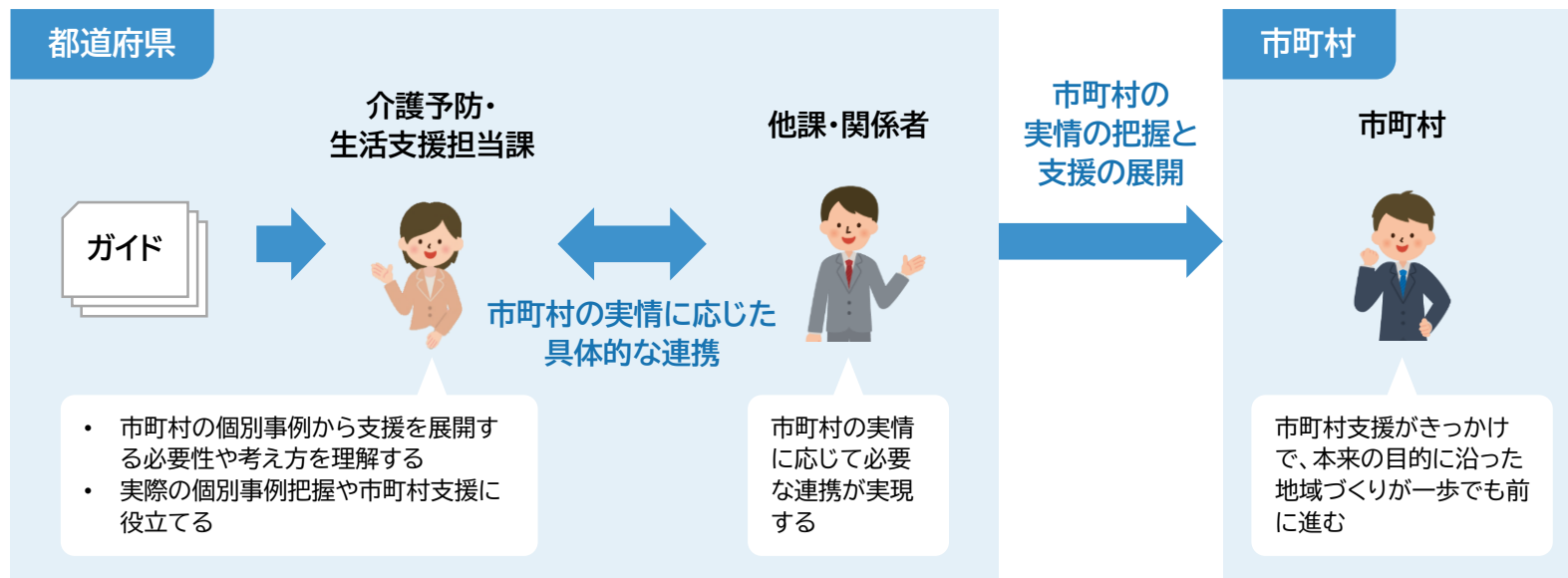
ガイドの目的と対象者

目的

- 本ガイドは、地域づくりの推進に向けて、市町村の実情をつかみ効果的な**市町村支援を展開するためのヒントを得る**ことを目的とします。
- 実際に近畿管内府県の担当職員から挙げられた課題認識を基に、市町村支援の際にポイントとなる考え方や取り組み方を示すことで、都道府県による効果的な支援の実現を目指します。

主な対象者と期待効果

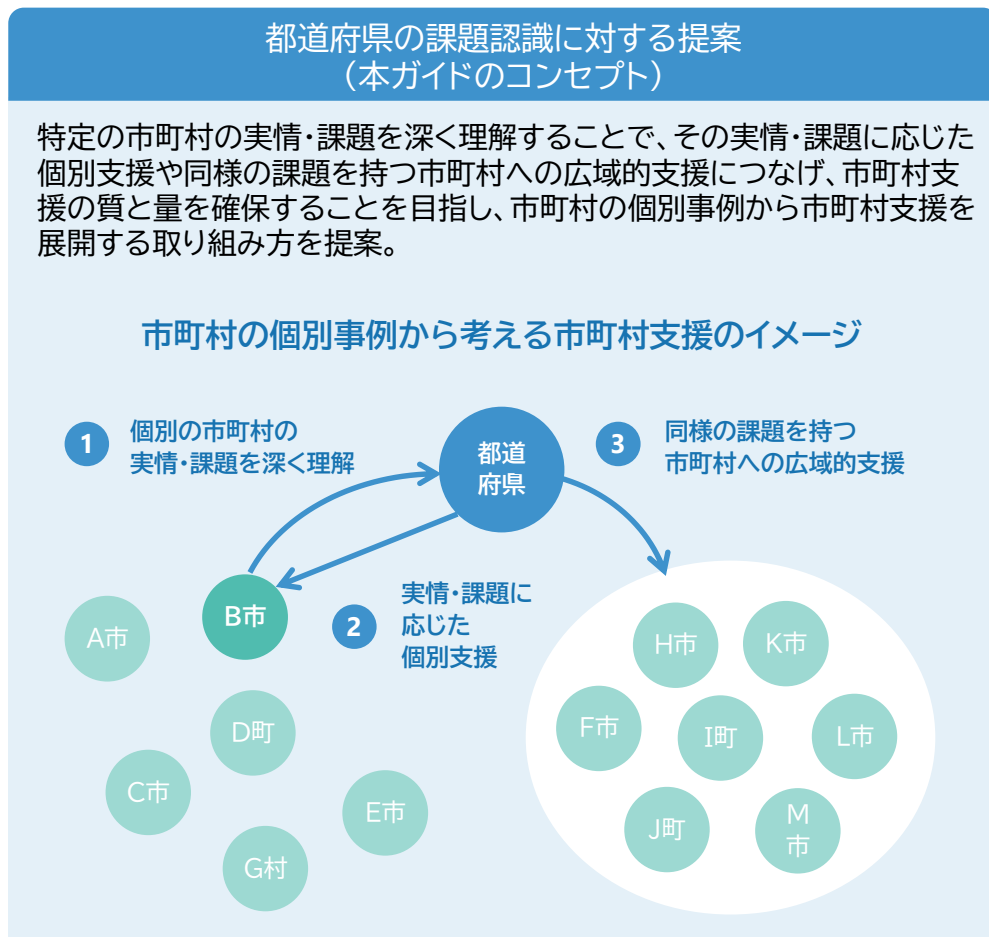
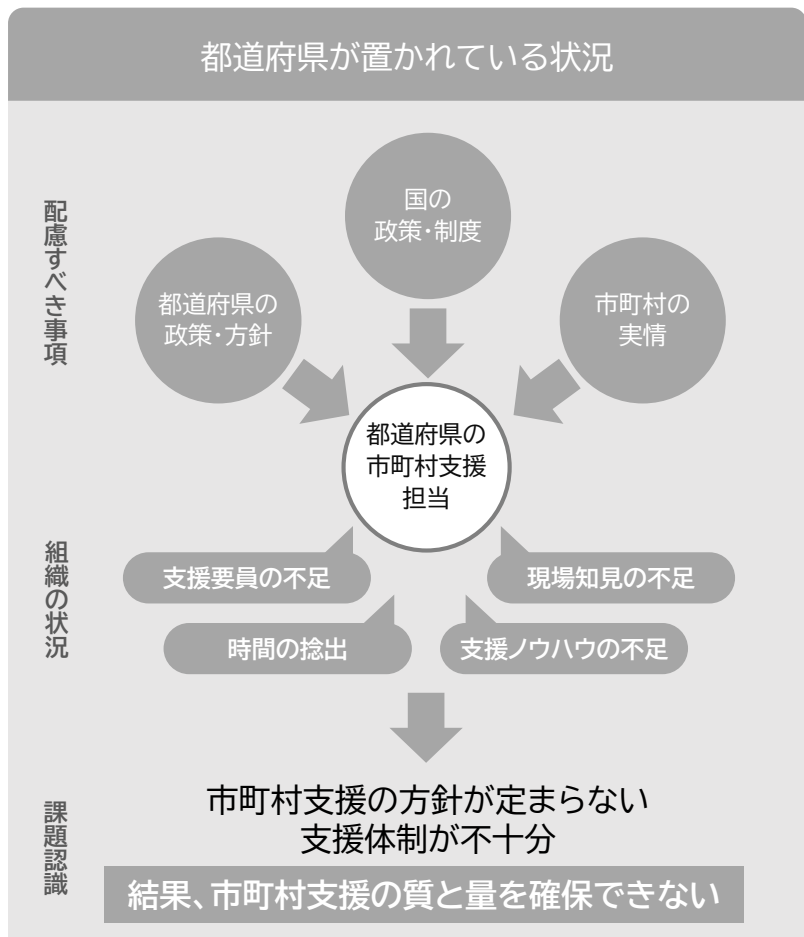
- 本ガイドの主な対象者は、**介護予防・生活支援のための地域づくりや市町村支援を担当する都道府県の担当課職員**です。
- 担当職員が本ガイドを活用し、「市町村の実情に応じた支援」の理解と実践が進むことで、市町村支援に関わる関係者(他の部・課・チームや外部支援者)との連携が促進されることや、市町村において本来の目的に沿った地域づくりが一步でも進むことを期待します。



本ガイドのコンセプト

本ガイドを作成するにあたり、市町村支援に係る都道府県の課題認識等について聞き取り調査を行ったところ、国・都道府県・市町村といった複数の階層・主体の政策や実情への配慮や組織の状況から、市町村支援の質と量を確保できないという実情が見られました。

そこで本ガイドでは、都道府県が限られた体制や時間で地域や市町村の実情に応じた支援を展開していくために、特定の地域や市町村の実情を深く理解することによって、市町村支援を展開していく考え方として、「市町村の個別事例から考える市町村支援」を提案しています。



本ガイドの構成

本ガイドは、市町村の個別事例から実情への理解を深め、実情に応じた市町村支援を展開するためのヒントを提供するものです。以下の4つのステップで理解と実践をサポートする構成としています。

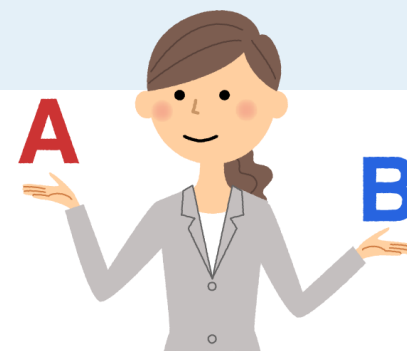
市町村の個別事例から考える市町村支援のステップ

	都道府県の課題認識	本ガイドで示すこと
STEP1 個別事例から考える市町村支援について理解する	<ul style="list-style-type: none">都道府県の支援リソースが限られる中、管内の全市町村に対して効果的な支援を実施するのは不可能。一方で、研修は一般的な内容になってしまったため、市町村の課題解決への効果は限定的になってしまう。都道府県の役割として市町村支援が求められるものの、その具体的な方策は示されておらず、いかに支援をしていくべきか不明確。	<ul style="list-style-type: none">(1)個別事例から考える市町村支援の考え方(2)都道府県に求められる役割
STEP2 調査対象とする市町村を決める	<ul style="list-style-type: none">施策の取組状況、インセンティブ指標等のデータ、市町村の課題認識を情報収集し把握しているが、支援すべき・または取組が進んでいない市町村やその課題を抽出して支援するには至っていない。	<ul style="list-style-type: none">(1)市町村支援方針と情報収集の考え方
STEP3 市町村の実情を知る	<ul style="list-style-type: none">データからどのように地域の実情・課題を把握すればよいかわからない。個別ヒアリング・面談で市町村とコミュニケーションを取っているが、把握した課題に対応しきれていない。	<ul style="list-style-type: none">(1)地域の特徴を把握するためのデータと観点(2)地域の状態をアセスメントする観点と方法
STEP4 支援を展開する	<ul style="list-style-type: none">支援を行ったことで市町村の意識・行動が変わった等の変化がみられない、市町村の役に立ったという実感を必ずしも得られていない。把握した市町村の困りごとや課題を踏まえた広域的な支援策を展開できていない。	<ul style="list-style-type: none">(1)個別の実情を踏まえた支援策検討の考え方(2)市町村とのコミュニケーションのポイント

市町村の個別事例から考える市町村支援のステップ

STEP 1

個別事例から考える
市町村支援について理解する



(1)個別事例から考える市町村支援の考え方 — 個別事例から考える市町村支援とは？

特定の市町村の実情・課題を深く理解することで、よりの確な市町村支援を展開する考え方

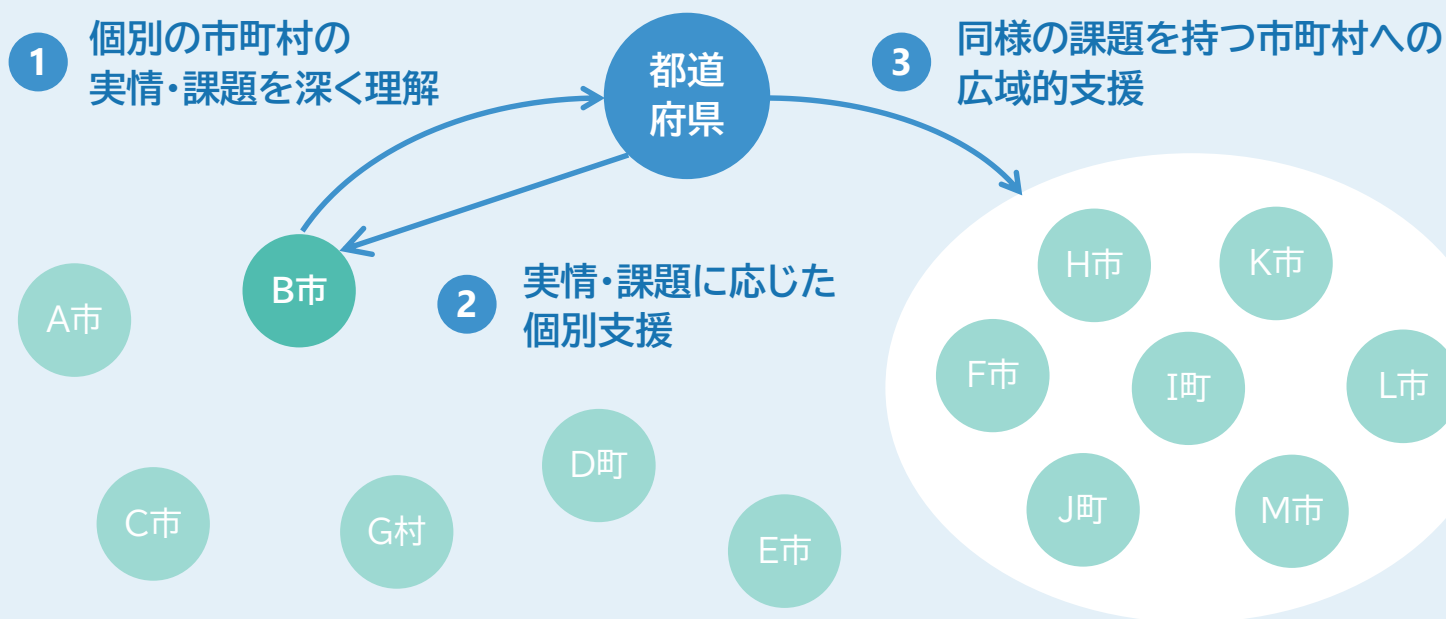
都道府県には市町村支援が求められているが、市町村を支援するための人手や財源は限られています。

また、都道府県は地域の現場から離れているため、地域や市町村における課題が見えづらいのも事実です。

そこで、都道府県下の市町村のうち、ありがちな課題を抱えていそうな市町村を絞り込み、その市町村の実情や課題を深く理解させてもらった上で効果的な個別支援を行うこと、また、同様の課題を持つ市町村に対する広域的な支援を展開することが大切です。

この取組によって、限られた市町村支援のリソースでも、できるだけ効果の高い市町村支援策を展開することが期待できます。

個別事例から市町村支援を展開するイメージ



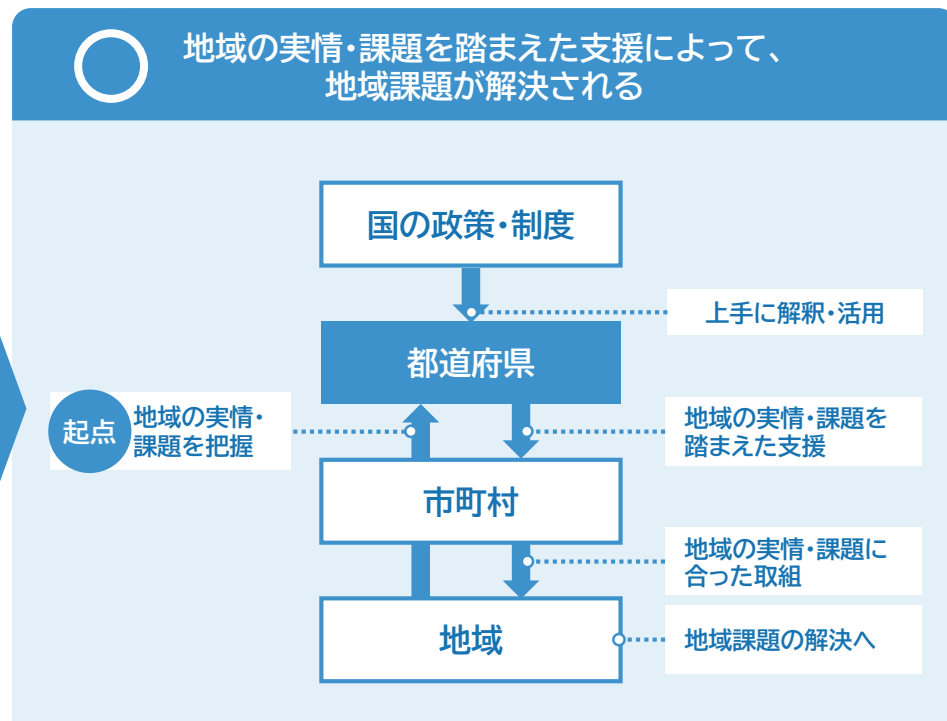
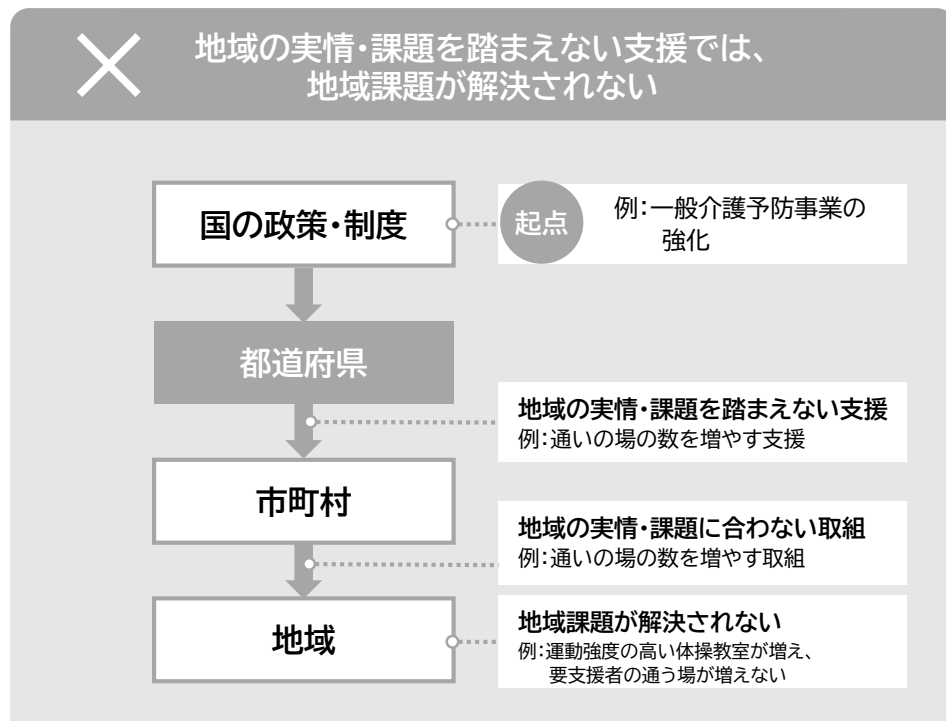
(2)都道府県に求められる役割 — なぜ、市町村の実情・課題を深く理解する必要があるのか？

地域の実情・課題を踏まえない支援では、地域課題が解決されない

都道府県には国や都道府県の政策・制度の推進が求められる一方、地域や市町村の実情・課題を踏まえた支援を展開しなければ、最終的なゴールである地域課題の解決には結びつきません(左側の図)。

介護保険法は、「被保険者が、可能な限り住み慣れた地域で、有する能力に応じた自立した日常生活を営むことができる」ことを目的としており、国から示されたガイドラインはその目的を達成するための手段の一つです。市町村も都道府県も、地域の実情・課題に応じて目的を達成するための取組を行っていく役割を担っています。

そのため都道府県には、地域で起きている問題や市町村行政における課題を的確に把握し、実情・課題に応じた支援を展開することによって地域課題の解決に結び付けていくことが求められます(右側の図)。



(2)都道府県に求められる役割 — 市町村の悩みの構造とは？

多くの市町村において、事業の実施そのものが目的化している

介護予防・日常生活支援総合事業・生活支援体制整備事業の開始以来、多くの市町村で事業が立ち上げられましたが、「特に何かが変わった実感が得られない」「従来から変わっていない(変えていない)」と考える市町村は少なくありません。

そうした市町村では、市町村職員が事業の立ち上げや実施ばかりに意識が向いてしまい、いつしか本来の目的を達成するための手段である事業そのものが目的化している可能性があります。

手段の目的化は気を付けていても陥ってしまうものです。特に現場で実務運営をしている市町村職員は、目の前の業務に追われてしまいがちです。国の政策を伝える役割も持つ都道府県は、手段の目的化を助長させることがないように常に注意して市町村とコミュニケーションをとることが大切です。

市町村の担当者によくある悩みの声

事業は一通り進めてきたが、要支援者等のサービス利用状況が制度開始前と変化がなく、特に何か変わった実感が得られない。

デイサービスが通いの場になっており、地域の多様な参加の場への参加に繋がらない。安価なフィットネスクラブのような感覚で利用されているがこのままで良いのだろうか。

緩和型サービス(A型)を担っていた介護事業所が収益悪化で撤退しつつある。

短期集中予防サービス(C型)をつくったが、利用者の確保に苦労している。

協議体で地域住民と話し合いをするが、会議を開催しているだけになってしまい、住民主体のサービス(B型、D型)がなかなか生まれない。

生活支援コーディネーターの活動をどう評価すればよいか分からない。地域包括支援センターと生活支援コーディネーターがバラバラに動いていて資源と個別ケースが繋がらない。

悩みの構造

事業の立ち上げや実施ばかりに意識が向いてしまう
(手段の目的化)

事業の目的が
わからなくなる

方向性を見失い、
結果として取り組みが停滞

出典:NTTデータ経営研究所(2021)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推進に向けた研修カリキュラムの開発に関する調査研究事業



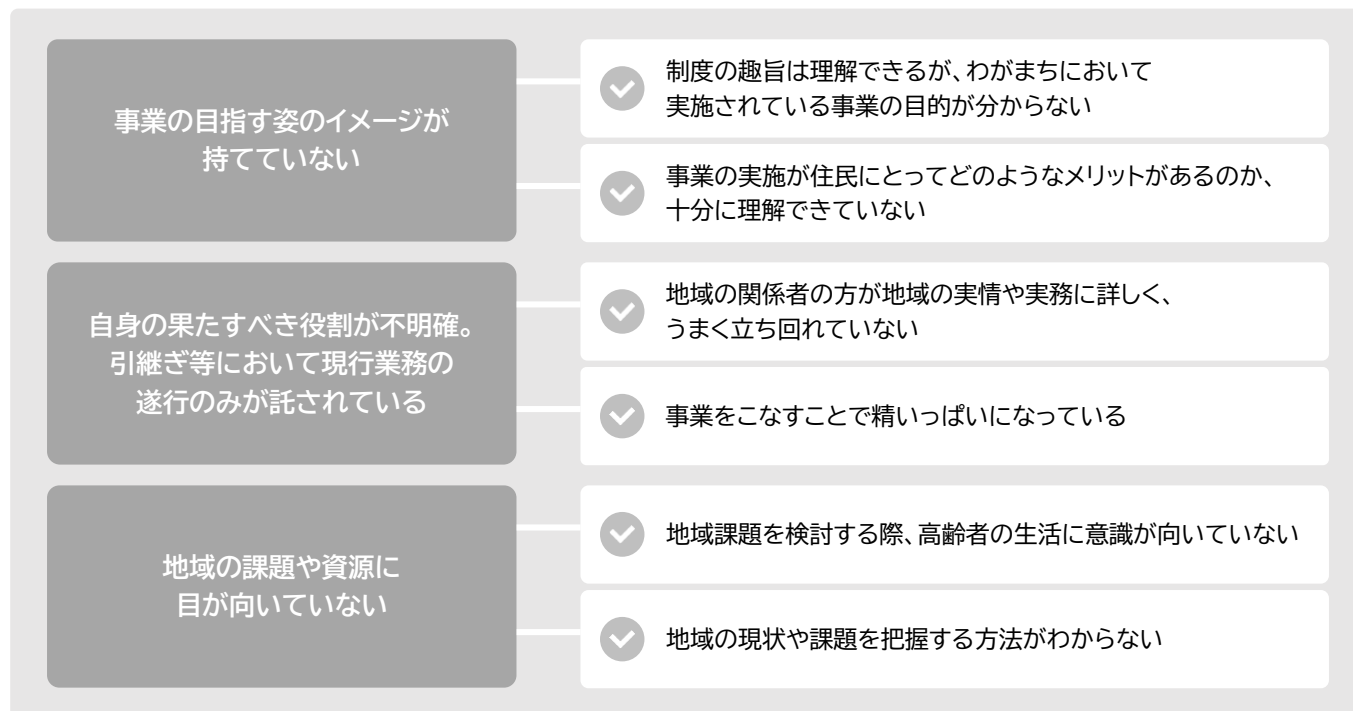
(2)都道府県に求められる役割

市町村職員が住民視点を獲得し、事業という“道具”を使いこなすための支援を行う

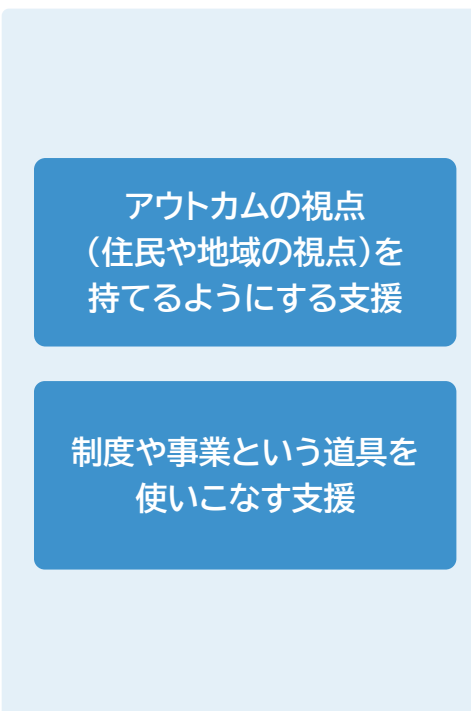
市町村において事業の推進が目的化してしまう理由として、事業を通してどのような地域の姿を目指すのかについての具体的なイメージを持っていないことや、目の前の事業の遂行に追われ、地域の課題や資源に目が向いていないことが考えられます。こうした状況を変えるためには、市町村が住民や地域の現状を理解し、そこから目指す姿や取り組むべきことを考えることができるよう支援することが重要です。

その際に、都道府県に求められる重要な役割は、市町村が行政視点ではなく事業のアウトカムの視点(住民や地域の視点)を持って事業のあり方を見直せるように支援すること、また目的に合わせて制度や事業を“道具”として使いこなせるように支援することです。

事業が目的化してしまう市町村の現状



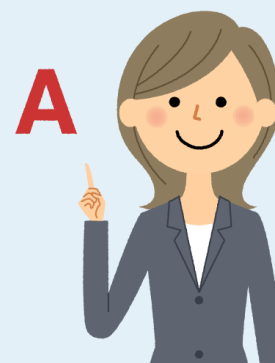
都道府県に求められる役割



市町村の個別事例から考える市町村支援のステップ

STEP2

調査対象とする 市町村を決める



市町村支援の方針を踏まえて、取組や事業成果(アウトカム)の情報を整理する

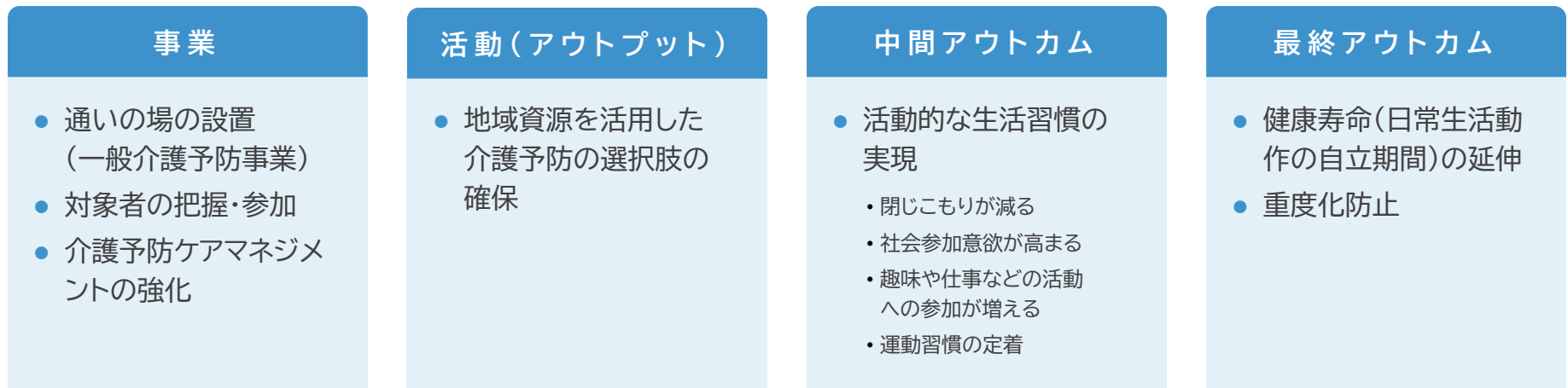
市町村の実情についてヒアリング等を通して理解を深める上で、管内すべての市町村に十分な時間をかけることは都道府県側のマンパワーの制約上難しいのが実情です。そのため、調査対象に適した市町村を選定し、効果的・効率的に実情の把握を進めます。

調査対象の市町村を選定する上では、まずは都道府県としての市町村支援の目的を踏まえて情報収集の方針を立てることが重要です。具体的に収集する情報は、個別事業の取組状況だけでなく、事業が目指している目的や成果(アウトカム)の観点から情報を集めることが重要です(次頁のロジックモデル参照)。例えば、事業実施に係る指標と事業成果の指標のバランスに着目し、以下のような観点で市町村の状況を確認することが考えられます。

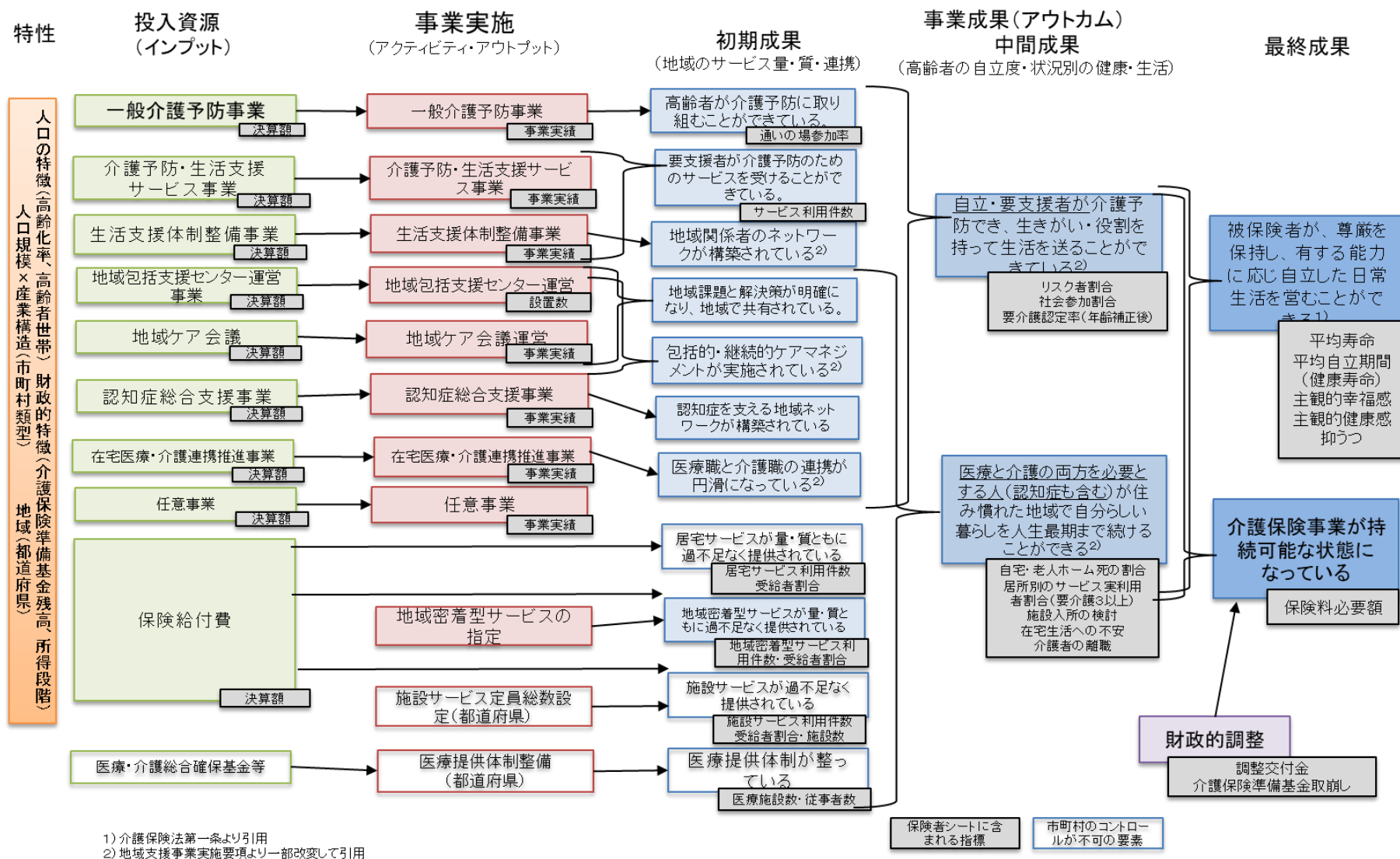
- ・ アウトカム指標が高く、取組も着実に実施している → 何か良い取組をしているのではないか
- ・ 取組を行っているが、アウトカム指標が低い → 取り組み方に問題があるのではないか
- ・ アウトカム指標が低く、取組も行っていない → 取り組めない・取り組んでいない理由があるのではないか

なお、実際に支援する市町村を選定する場合には、市町村が関心を持っているかどうかも重要な観点になります(p.19参照)。

《 事業・活動(アウトプット)・アウトカムの関連性の例 》



参考資料 ロジックモデルの例

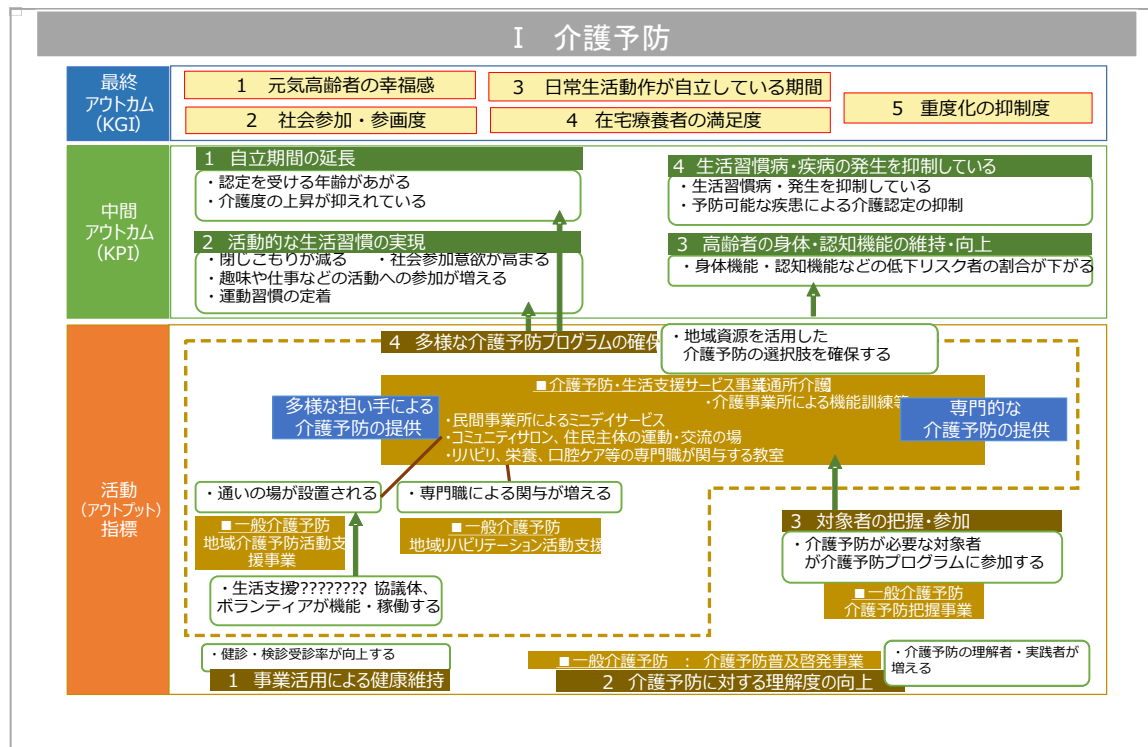


(1)市町村支援方針と情報収集の考え方 (事例①)

長野県の事例

情報収集の方針

- 長野県は、市町村に対する地域包括ケア取組状況の調査を実施する中で、「取組や整備の状況については把握可能であるが、『成果』を見ることが困難」という課題認識を持っていました。
- そこで、市町村が課題を把握し、より強化すべき取組を分かりやすく見える化するため、成果を中心に評価(配点)する調査設計に見直しを行いました。
- その際、地域包括ケア体制を構築するための各分野の取組のロジックモデル(下図参照)を策定し、成果(アウトカム指標)と市町村の取組状況(アウトプット指標)の関連を整理しました。



出所：長野県資料

(1)市町村支援方針と情報収集の考え方（事例②）

兵庫県の事例

市町村支援の方針

- 取組がうまく進んでいない市町村を把握し、重点的に支援する。

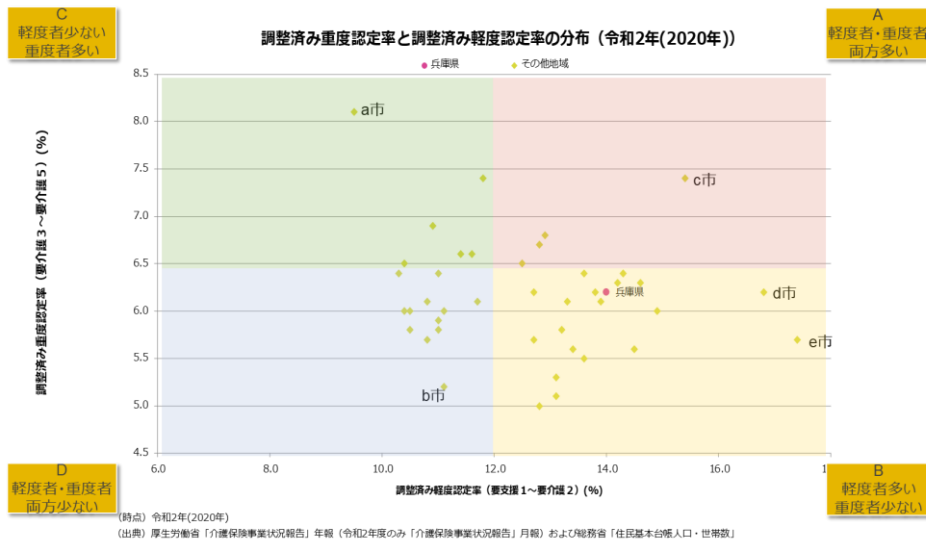
情報収集の方針

- 総合事業の事業が進んでいない、かつ、進めなければならない状況にある（事業を進めなければならないにもかかわらず、何らかの要因により進められていない）市町村を明らかにする。

確認したデータ

- 特に緊急性・取組の必要性の観点から、
① 総合事業の事業費上限額突破有無、② インセンティブ指標の順位、③ 調整済要介護・要支援認定率の3点を中心に市町村を抽出。

要介護認定の状況（調整済み認定率・軽度×重度）



観点	主要な指標・項目
保険者としての適切な取組が進んでいるか	<ul style="list-style-type: none"> インセンティブ指標（全体の「推進」指標）の全国順位（1000位以下を要注意とする） 昨年度近畿厚生局研究事業アンケート回答「地域づくりで特に課題と感じていること」
介護保険事業が持続可能な状態になっているか	<ul style="list-style-type: none"> 総合事業の上限額突破の有無 75歳以上人口の伸び（伸びが大きい＝今後の介護需要の拡大が見込まれる） 必要保険料月額・調整給付月額 調整済要介護・要支援認定率（軽度者・重度者の認定の多寡）
高齢者が住み慣れた地域で暮らし続けられる状態になっているか	<ul style="list-style-type: none"> 健康な人の割合（調整済み認定率要介護2未満の割合）

(1)市町村支援方針と情報収集の考え方（事例③）

奈良県の事例

市町村支援 の方針	<ul style="list-style-type: none"> 超高齢化・過疎化が進む南和地域を重点的に支援する。
情報収集の 方針	<ul style="list-style-type: none"> 南和地域の市町村の中で、「自宅で最期を迎えたい」という高齢者の希望を叶えられる環境になっているか、という観点に沿ってデータを確認する。 ※南和地域:「自宅で最期を迎えたい」と回答した要支援者が奈良県内の他地域に比べて多い。
確認した データ	<ul style="list-style-type: none"> 高齢化率、独居世帯割合、認定率の他、給付の状況、介護人材の状況等を確認。 データから、高齢者が在宅で暮らし続けるための環境や支援の状況の仮説を立て、特徴のある2村をヒアリング対象として抽出。

市町村名	人口	高齢化率(%)		75歳以上人口推移			高齢独居世帯の割合	要支援・要介護認定率		要支援者・要介護認定者数	第1号保険料月額	必要保険料月額	第1号被保険者1人あたり保険給付月額	調整給付月額(円)			介護職員1人が支える要支援者・要介護者
		2020年	2030年	伸び率	2020年	2030年		2020	調整済み2020					施設および居住系サービス	在宅サービス		
A	26,364	38.7%	46.7%	9%	5,635	6,154	13.9%	23.1%	21.2%	2,415	6,600	6,407	26,015	26,015	15,574	10,441	5.62
B	6,639	52.6%	61.5%	1%	1,873	1,889	19.1%	23.1%	19.8%	772	6,100	6,314	25,713	25,713	15,537	10,176	7.31
C	17,123	34.2%	40.8%	25%	2,788	3,477	11.6%	18.5%	19.2%	1,012	6,500	6,316	22,424	22,424	13,496	8,928	6.29
D	5,107	46.5%	54.3%	-11%	1,275	1,140	19.2%	23.2%	19.1%	535	5,800	5,500	26,112	26,112	17,326	8,786	4.71
E	668	56.9%	62.4%	3%	161	166	23.5%	19.1%	13.7%	81	6,500	5,787	25,865	25,866	15,403	10,463	6.30
F	1,335	51.2%	61.7%	-7%	314	293	24.1%	26.4%	18.9%	181	7,500	7,259	35,547	35,548	25,011	10,537	34.15
G	355	46.6%	45.3%	-34%	109	72	27.4%	26.6%	17.1%	49	6,345	5,059	22,320	22,321	17,983	4,338	6.81
H	3,155	42.6%	45.8%	-18%	785	647	21.7%	25.4%	18.4%	382	6,750	7,209	33,814	33,814	27,516	6,298	6.77
I	859	49.7%	53.3%	-20%	240	193	30.2%	27.6%	21.2%	108	6,550	7,978	34,457	34,457	26,260	8,197	15.43
J	479	54.9%	63.8%	-18%	142	117	22.6%	22.9%	18.0%	56	7,000	5,144	26,611	26,610	16,664	9,946	16.00
K	1,321	63.4%	69.2%	-23%	419	323	30.7%	20.4%	14.9%	176	4,600	5,658	21,496	21,496	14,265	7,231	14.92
L	1,672	59.5%	66.8%	-12%	503	441	27.6%	24.6%	18.4%	245	7,600	8,230	35,139	35,139	19,358	15,781	7.29

認定率が21.2%と地区内で最も高い。
必要保険料月額・給付月額は高いが、介護人材が不足しているため、村内で高齢者のニーズに対応できていない可能性が高い。

必要保険料月額は低い。訪問看護・訪問リハビリテーションの受給者1人当たり利用人数・回数が南和地区で最も高いため、高齢者が在宅で過ごし続けることを目指した取り組みが進んでいるのではないかと推察される。

(1)市町村支援方針と情報収集の考え方 (事例④)

青森県の事例

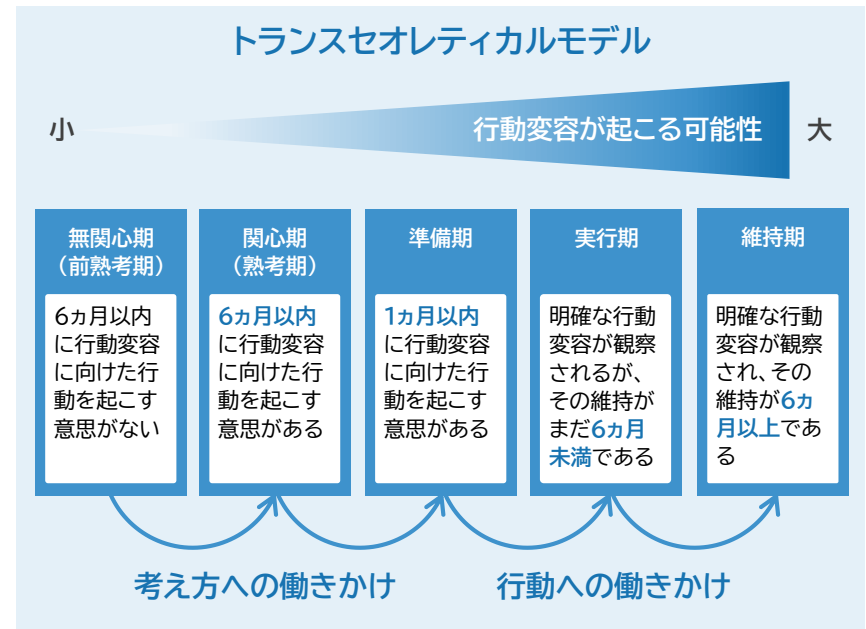
市町村支援 の方針	<ul style="list-style-type: none"> 市町村(職員)の関心によって適切な支援のあり方が異なることから、市町村(職員)の関心・意欲のレベルを踏まえて市町村支援のメニューを設計する。
--------------	--

情報収集の 方針	<ul style="list-style-type: none"> 県(および支所)が日頃より市町村とコミュニケーションを取り、事業について話をするすることで、市町村の関心・意欲のレベル(行動変容ステージ)を把握する。
-------------	---

← 行動変容ステージに応じた支援の設計 →

	無関心期	関心期	準備期	実行期	維持期
(1) 市町村担当者に対する直接的な支援(気づきの場の設定等)	県主催の研修における市町村職員等関係者の気づきの場の設定の検討 等 ※大きな気づきを与えるため、必要に応じて県外講師を活用 ※アンケート等にて、市町村職員の気づきの度合いを確認し、個別支援につなげることが望ましいのではないか		個別問い合わせへ対応の他、進捗を庁内連携チームで共有し、より専門的な対応が必要な場合は、地域の助言者をコーディネート 等		
(2) 市町村担当者に対する間接的な支援(環境整備)	市町村における庁内連携体制確保の促進 等 (トップセミナーなど首長等基礎自治体幹部への気づきの場の設定 等)		市町村内における庁内連携体制の維持支援(県内連携チームで市町村を個別訪問等を行い、市町村の庁内関係部署と打合せ 等)		
(3) 助言者等のコーディネート体制確保	地域の助言者の目線を合わせる作業 等 (地域の助言者及び市町村まちづくり担当者を対象としたフォーラムの開催 等)		個別、具体的に頻回の支援が必要のため、地域の助言者を中心にコーディネート 等		

(参考)行動変容ステージについて



出典: <https://sgs.liranet.jp/sgs-blog/1785>

市町村の個別事例から考える市町村支援のステップ

STEP3

市町村の実情を知る



(1)地域の特徴を把握するためのデータと観点

効果的・効率的な実態把握をするために、予めデータを確認する

調査対象となる市町村が決まったら、ヒアリング等で話を聞く前に既存のデータをもとにまちの特徴をつかんでおくことで、より効果的・効率的な実態把握が可能となります。

地域包括ケア見える化システムや、すでに都道府県が集めている情報をもとに市町村間比較をし、その高低から市町村の特徴や暮らしぶりへの影響を想像しておきます。そうすることで、市町村に対して、より焦点を絞って掘り下げたヒアリングをすることができます。

また、市町村が他市町村との比較分析をしていないことも多いため、データの共有や質問を投げかけることで、市町村にとっても新たな気づきになる可能性があります。

《 まちの特徴を把握するための確認ポイントと解釈の例 》

	確認ポイント	指標と特徴の例	解釈の例 ※あくまでも例示であることに留意してください
1	支援を要する高齢者数は、今後どのように推移するか	<ul style="list-style-type: none">高齢者数はすでに減少傾向にある85歳以上人口はまだ増加し続ける	<ul style="list-style-type: none">→ 支援ニーズは減る(供給過剰に留意が必要)→ 支援ニーズが増える(支援体制の充実が必要)
2	まちの高齢者は、どのような特徴があるか	<ul style="list-style-type: none">健康寿命(要介護2未満高齢者の割合)が低い近隣市町村より独居率が高い	<ul style="list-style-type: none">→ 介護予防が機能していない可能性がある→ IADLが低下すると在宅生活を維持しづらくなる
3	要介護認定者には、どのような特徴があるか	<ul style="list-style-type: none">調整済み軽度者割合が他市町村より高い新規認定時の要介護度が他市町村より高い	<ul style="list-style-type: none">→ 事業所が早期の顧客獲得に精力的である→ 在宅生活の限界点が高い(なんとか暮らしている)
4	介護サービスの使われ方にどのような特徴があるか	<ul style="list-style-type: none">調整済み一人当たり給付費が他市町村より高い通所介護の一人当たり利用日数・回数が高い	<ul style="list-style-type: none">→ サービス事業所(供給)が多い→ フォーマルサービスに依存している可能性がある
5	ケアマネジメントの成果はどうか	<ul style="list-style-type: none">要支援者の1年後の重度化率が高い	<ul style="list-style-type: none">→ 要支援者の重度化防止が機能していない(総合事業の取組が進んでいない)
6	まちの支え手は、今後どのように推移するか	<ul style="list-style-type: none">生産年齢人口の減少幅が他市町村より多い介護職一人が支える要支援・要介護者数が高い	<ul style="list-style-type: none">→ 今後、介護職員不足がより深刻になる→ すでに介護職員の深刻な人手不足が起きている

(1)地域の特徴を把握するためのデータと観点

前頁で示した確認ポイントごとの、参照したい定量データと所在は以下の通りです。

中には、市町村が集めないと確認できないデータもあります。初めからデータを集めることを目的にするのではなく、まずは入手しやすいデータで概況をつかみ、市町村と一緒に課題分析をしていくきっかけとして活用する視点が大切です。データはあくまで地域の特徴や現状を現す一つの指標であり、データを集めれば課題が見えるわけではないことに注意が必要です。

◀ 確認ポイントとデータの例 ▶

支援を要する高齢者数は、今後どのように推移するか

- 人口ピラミッド(REASAS)
- 前期・後期・85歳以上高齢者数の推計(見える化システム)
- 要介護認定者数の将来推計(見える化システム)
- 認知症高齢者数の将来推計(介護認定データから要独自集計。集計が難しければ85歳以上高齢者数で代替)

介護サービスの使われ方にどのような特徴があるか

推移・
他地域比較

- 給付費・一人当たり給付費(見える化システム)
- 保険料・必要保険料額(見える化システム)
- サービス別給付費(見える化システム)
- サービス受給率(見える化システム)
- 総合事業の利用状況(要独自集計(厚労省公開データ))

まちの高齢者は、どのような特徴があるか

他地域比較

- 調整済み要介護認定率(見える化システム)
- 高齢者単独世帯(見える化システム)
- 就労状況・産業構造(国勢調査)
- 日常生活圏域ニーズ調査(見える化システム)

ケアマネジメントの成果はどうか

他地域比較

- 要介護者の改善・維持・重度化分布
(KDBまたは認定データをもとに独自集計)

要介護認定者には、どのような特徴があるか

他地域比較

- 軽度者と重度者の分布(見える化システム)
- 新規要介護認定時の介護度分布(見える化システム)
- 要介護申請の理由(ニーズ調査または要独自集計)

まちの支え手は、今後どのように推移するか

- 生産年齢人口の推移(見える化システム)
- 介護職の有効求人倍率(ハローワーク統計等)
- 介護事業所等の従業員年齢構成 (要独自調査(事業所向けアンケート))

まずは市町村との信頼関係を築く

市町村の実情を把握するためには、データの確認だけではなく、市町村職員にヒアリングを実施することも必要です。ヒアリングの際に注意しなければならないのは、ヒアリングはあくまで地域の実情や課題を把握するために行うものであり、指導的な姿勢で臨むものではないということです。市町村とともに地域課題を解決する立場として、「市町村に教わりながら、一緒に地域課題を見つけるんだ」という姿勢で臨みましょう。

そうすることで、市町村職員の心理的安全性が確保され、本音を引き出すことにもつながります。「自分達の施策検討のためにも教えてほしい」という謙虚な姿勢で臨み、市町村職員との信頼関係を築くことが重要です。

なお、ヒアリングの時間は限られているため、確認したい事項を予め明確にした上でヒアリングに臨むようにしましょう。

× 望ましくないヒアリングの例



- データを見ると、高齢化率も高く、認定率も高いですが、C型サービスは活用されていますか？
- 通いの場はどれだけ設置されていますか？
- 地域資源を充実させるために、生活支援コーディネーターをちゃんと活用できていますか？

- 何ためにヒアリングを受けているのか分からない。
- なぜか責められているような気がする。



○ 望ましいヒアリングの例



- A市では人口が減少し地域資源が乏しくなっていますが、高齢者と顔の見える関係が築けていて、在宅で暮らし続けたいと願う高齢者のニーズにも対応出来ているのではないかと考えています。
- 県内で同様の問題を抱える市町村への支援の参考にさせていただきたいので、是非、A市の具体的な取り組みを教えてください。

- これまでの経緯や良いところを認めてもらっている。
- 真摯に一緒に考えたいという印象を受ける。



市町村の困りごとの本質を見極める

市町村支援を行うにあたり、地域の実情・課題を起点に検討する必要があることは、STEP1 でも述べた通りです。

地域の実情・課題を的確に把握する上で、市町村の訴える困りごとの本質は何かを見極めることが重要です。なぜなら、事業遂行等の手段が目的化している場合、市町村がそれ自体に気づいていなかったり、地域の実情・課題を認識していない可能性があるからです。

都道府県職員は、現場実務から離れているからこそ、市町村職員よりも状況を客観視できることが強みです。市町村の悩みから、ありがちな状況に陥っていないかを確認してみてください。地域づくりにおいてよくある悩みと陥りがちな状況や対策については、「地域づくりにおける悩みと対策のヒント(令和2年度,NTTデータ経営研究所)」も参照ください。

市町村の悩み・陥っている状況・対策の例

主訴(困りごとの例)

- 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な自立しません。
- 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。
- 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。

陥っている状況

- 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のが目的となり、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。
- 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。

対策の例

- 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。
- 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。

※「地域づくりにおける悩みと対策のヒント」(令和2年度老健事業「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」)参照

参考資料:「地域づくりにおける悩みと対策のヒント」の紹介

「地域づくりにおける悩みと対策のヒント」で扱う 10の困りごと

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

「地域づくりにおける悩みと対策のヒント」の内容 (一部抜粋)

住民主体活動の促進

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。

01 住民の意識醸成

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」の過程が不可欠です。住民が地域で暮らす中で感じた支え合いなどの地域の課題を見つづけることにも、地域の課題をその地域に根ざ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。
- 市町村はあくまでも土壌づくりのお手伝い
住民同士をつなぐ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際の支援と考えましょう。

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」と感じさせてしまっは、なかなか協力が得られないものです。

→対策 1 ハ

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。

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 ハ

支援が必要な高齢者の課題に目向いていない。

3 地域に暮らす高齢者が抱えている課題に目向いていないと、その課題がわがことにならず、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 ハ

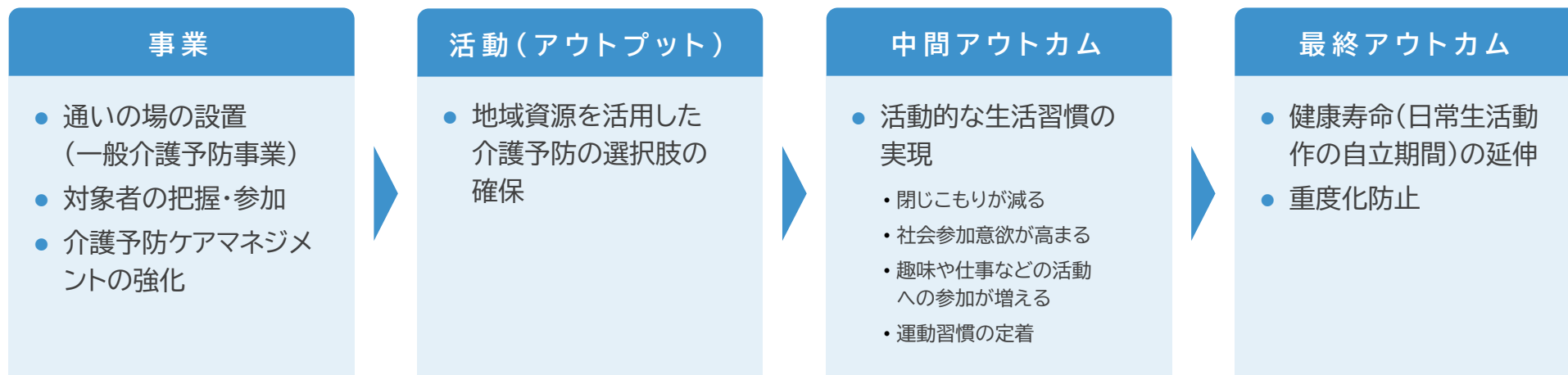
事業・活動とアウトカムとのつながりを意識できるように促す

STEP1(p.9)で述べた通り、市町村は事業を何のために実施しているのかイメージを持っていないまま、目の前の事業の遂行に迫られていることが多くあります。そのような市町村には、p.12に示したように、現在実施している事業・活動とアウトカムとのつながりを意識できるように促すことが重要です。

具体的には、市町村とともにアウトカムに関連するデータ(健康寿命、主観的健康感等)を確認し、目指す姿と現状の乖離があるのはどこか、アウトカムに対して現状の取組はどのように機能しているかなどについて確認します。そうすることで、目指す姿に対して何が実現できているのか/いないのかといった評価ができ、今後取り組むべきことを見定めることが期待できます。

ロジックモデルの右から左へ確認を行う

最終アウトカムを起点に事業・活動の現状を確認する



tips①現場を見せてもらう

市町村職員と一緒に現場をみて、住民視点の真の課題に気付く過程を共有する

ある県では、市町村支援を行う際に市町村に「課題は何か」と尋ねていましたが、課題がありそうに見えるにも関わらず「特になし」との回答しか得られない等、うまく課題を引き出せない状況に悩みを感じていました。

しかし、実際に支援対象市町村を訪れ、市町村職員や社会福祉協議会職員等の関係者と共に地域を周りながら、住民の暮らしについて確認することで、市町村が対応できていること・できていないことを住民視点で把握することができました。

課題がない市町村はありません。市町村がうまく課題を把握できていない場合、会議室の中で「課題は何か」と聞くだけでは、その地域が抱える課題は引き出せません。市町村職員や関係者とともに地域に出向き、地域で生活する人の暮らしに目を向けることや、今ある取り組みを活かす視点で対話することが重要なのです。

《 現場視察の風景と都道府県職員の気づきの例 》



- ・ 高齢化が進み、空き家や独居が増えていることがわかる。
- ・ 集落の力も弱っているのではないか。
- ・ また、若い人がいないため、人材不足も深刻なのではないか。

- ・ こんなに傾斜がある土地に暮らしている高齢者は、毎日どのように外出しているのか。
- ・ 身体機能が低下してしまったら、外出できなくなり、フレイルが一気に加速するのではないか。



tips②チームに話を聞く

担当者だけではなく庁内外の関係者にも話を聞く

高齢者の「暮らしの困難さ」は、市町村の担当職員も把握していないことが多いです。

そのため、市町村へのヒアリングを実施する際も、担当職員だけではなく、庁内外の様々な関係者にも話を聞くことが重要になります。そうすることで、地域の実態を多角的に掴み、「取り組むべき課題」を見つけやすくなります。

また、そのような場を設けることは、関係者同士の情報共有の場にもつながり、市町村が関係者の意見を聞くことができる貴重な場にもなります。実際に行った市町村ヒアリングにおいても、市町村職員だけではなく、地域包括支援センター職員、生活支援コーディネーター、保健師、社会福祉協議会職員等、様々な関係者が同席し、市町村の気づきを促すことができた事例があります。

《 関係者との対話で得られた市町村の気づきの例 》

A市
職員



包括とSCをペアで配置しているが、その強みが発揮されているか分からない。

公民館の行事予定を見て、どのような人が参加しているかを把握している。
また、公民館で行われるサロン等の活動に顔を出し、包括の相談窓口を周知する等声掛けしている。
その結果、3年目でやっと1つ話し合いの場を設けることができた。

包括の業務内容をSCと共有するよう心掛けている。また、SCが地域に出て把握したものを、
都度共有してもらうようにしている。

A市
職員



普段コミュニケーションを取っているが、改めて普段の取組内容を聞いて、
包括とSCが連携できていることに気づいた！



SC



包括

市町村の個別事例から考える市町村支援のステップ

STEP4

支援を展開する



(1)個別の実情を踏まえた支援策検討の考え方

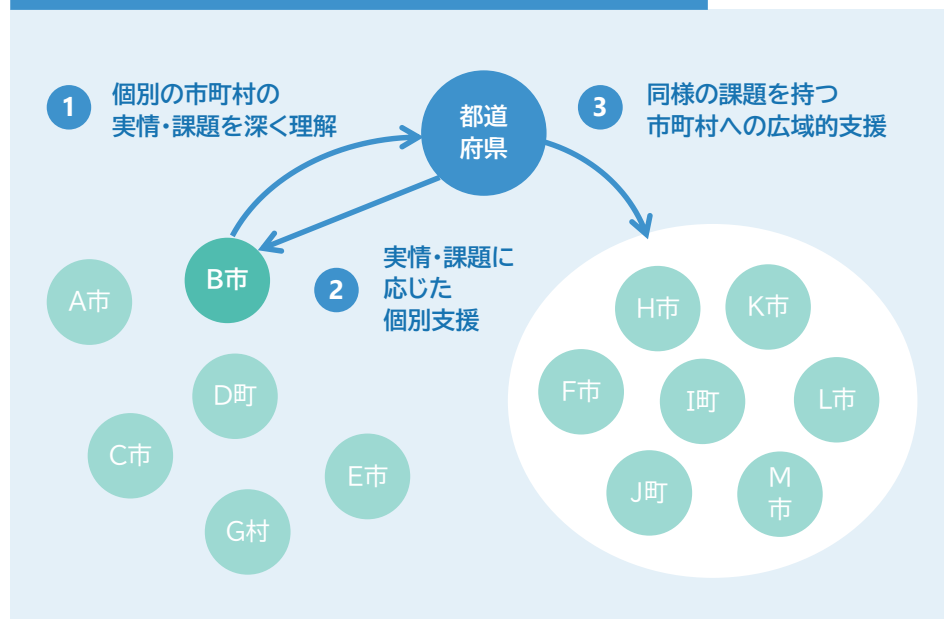
把握した市町村の実情を個別支援・広域的支援に活用する

個別の市町村の実情や課題を踏まえた後に都道府県が取り組むべき事は、「実情・課題の把握を行った市町村への個別支援」と「他の市町村も含めた広域的支援」の2つに大別されます。

個別支援は、市町村が自力で解決が難しい課題について、データや情報の提供、アドバイザー派遣、継続的な伴走支援等によって、市町村による課題解決を支援するものです。

広域的な支援は、把握した市町村の実情・課題について、他の市町村においても同様の状況が認められる場合に、研修や関係機関との連携パスの検討など、複数の市町村に係る広域的な支援を講じるものです。特に資源の少ない中山間地域や、医療圏単位の取組については、都道府県が広域的に市町村の機能を補完しなければ解決できない問題がある可能性があります。

個別事例から市町村支援を展開するイメージ(再掲)



都道府県による地域づくりに関する市町村支援の内容(一部)

- 地域ケア会議
- 通所型サービスC
- 移動支援
- ケアマネジメント
- SCの役割
- 協議体の考え方



個別支援

市町村の力不足でニーズが生じていることへの支援

- 伴走支援
- 地域診断・データ分析
- 情報提供(事例紹介等)等

広域的支援

広域で支援した方がいい場合があるもの

- ノウハウの整理・紹介
- モデルの横展開

↓
参考文献を
次頁で紹介

(1)個別の実情を踏まえた支援策検討の考え方（参考文献①）



✓ 総合事業・生活支援体制整備事業の趣旨・目的を改めて確認したい

総合事業・生活支援体制整備事業によって何を指すか、高齢者がこれまでの暮らしを取り戻すための専門的支援や暮らしを支えるインフォーマル資源とはどのようなものか、等について解説。また、わがまちの現状を定性的・定量的に把握する方法等も解説。

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
「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推進に向けた研修カリキュラムの開発に関する調査研究事業 報告書」
「わがまちの総合事業・生活支援体制整備事業を立ち止まって考える 地域づくりの実践に向けた道しるべ」
令和3年3月 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所
https://www.nttdata-strategy.com/services/lifevalue/docs/r02.70jigyohokokusho_02.pdf



✓ 事業実施において抱えている悩みを解決するヒントを見つけたい

過去に行った市町村アンケートをもとに、10個の代表的な悩みを抽出し、それぞれの悩みに関して、市町村が「陥っている状況」や「対策」について解説。具体的には、「協議体の活用」や「移動支援ニーズへの対応」、「自立支援型ケアマネジメントの実践」等をピックアップし、それぞれ解説。

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」
「地域づくりにおける悩みと対策のヒント」
令和3年3月 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所
<https://www.nttdata-strategy.com/services/lifevalue/docs/r02.82.02jigyohokokusho.pdf>



✓ 総合事業・生活支援体制整備事業の見直しのヒントを得たい

実際に市町村を支援した内容をもとに、市町村に見られる典型的な悩みやそれに対する考え方を、マンガとともに解説。地域ケア会議を生かした地域づくりの実践事例（豊明市）や、短期集中予防サービスを軸とした支援事例（寝屋川市）等についてもそのポイントを解説。

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
「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 報告書」
「介護予防・日常生活支援総合事業、生活支援体制整備事業これからの推進に向けて—マンガでわかる推進ストーリー—」
平成31年3月 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所
https://www.nttdata-strategy.com/services/lifevalue/docs/h30.04.2_jigyohokokusho.pdf

(1)個別の実情を踏まえた支援策検討の考え方（参考文献②）



▼ 短期集中予防サービスについて知りたい

全国の市町村における短期集中予防サービス(サービスC)の実施状況に関するアンケート調査やヒアリング調査等の結果を解説。サービスCの実施形態について、①全員実施型と②サービス対象者抽出型に分けて解説。

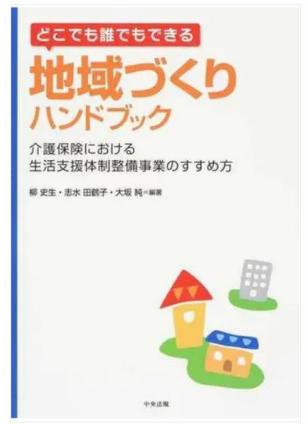
平成30年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業
「地域支援事業における介護予防の取組に関する調査研究事業 報告書」
平成31年3月 株式会社野村総合研究所
https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/knowledge/report/cc/social_security/20190410.4.report.1.3.pdf?la=ja-JP&hash=AC9D0D8824CD4F642B78F2C2EB871FA02F256A48



▼ 短期集中予防サービスに取り組んでいる先進事例について詳しく知りたい

奈良県生駒市における実践にもとづき、総合事業における介護予防ケアマネジメントと通所型サービスCの取組みについて、具体的に解説。サービスCを利用した支援の具体例やケアプラン点検(確認)支援等についても解説。

「地域でつくる！介護予防ケアマネジメントと通所型サービスC: 生駒市の実践から学ぶ総合事業の組み立て方」
平成29年10月 服部 真治(著), 田中 明美(著), 北原 理宣(著) 社会保険研究所

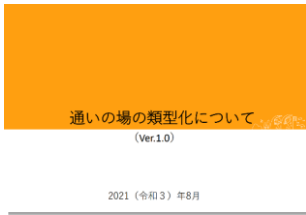


▼ 生活支援コーディネーターや協議体の役割・機能、地域資源の把握方法を知りたい

生活支援体制整備事業について、地域づくりの基本的な考え方や、事業を展開する過程について具体例とともに解説。市町村職員、生活支援コーディネーターに向けた研修テキストとしても最適。

「どこでも誰でもできる 地域づくりハンドブック:介護保険における生活支援体制整備事業のすすめ方」
平成31年1月, 柳 史生, 志水田 鶴子, 大坂 純(著)中央法規出版

(1)個別の実情を踏まえた支援策検討の考え方（参考文献③）



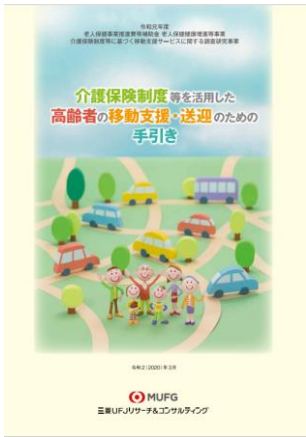
✓ 通いの場の具体例について知りたい

「運営」、「場所」、「活動」の3つの視点から通いの場を類型化し、先進的に取り組んでいる市町村の通いの場の事例を紹介。

「通いの場の類型化について」

令和3年8月 厚生労働省

<https://www.mhlw.go.jp/content/000814300.pdf>



✓ 移動支援への取組方法について知りたい

総合事業に基づく移動支援・送迎の類型を整理し、それぞれの「特徴」、「目的地と補助対象」、「利用者負担(道路運送法上)」について解説。また、道路運送法に基づく制度についても詳細に解説。そのうえで、移動支援・送迎を推進するためのヒントを事例と共に紹介。

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

「介護保険制度等に基づく移動支援サービスに関する調査研究事業 報告書」

「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2年3月 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/2020/04/koukai.200424.11.pdf>

(1)個別の実情を踏まえた支援策検討の考え方（事例①）

■ 奈良県の事例

小規模自治体の実情に応じた地域づくりを行うための庁内連携による市町村支援

- 奈良県では、これまでも南和地域を重点地域におき、現地やオンライン等を活用したヒアリングを実施していました。市町村に対しては、データによる現状の共有や県が認識する課題を示すなどしていましたが、市町村による事業への取り組みに十分に繋がっていない状態でした。
- しかし、外部有識者と共に2つの自治体の現地を訪問し、市町村職員や生活支援コーディネーター、民生委員等と意見交換をすることで、その地域で生活する人々の暮らしに視点を向けて自治体の実態を整理することができました。
- また、実際に支援に入った自治体の深刻な人手不足に対し、観光や地域振興等の分野の部局とも連携した市町村支援の必要性を再認識しました。

支えるべき人とそれを取り巻く多様な関係者の実情を確認



医療・介護・福祉

- 診療所は、医師1名（県から派遣・2年交代・確保が難しいと県に言われている）・看護師は2名体制。
- 社協で通所（デイ）・訪問・短期入所（ショート）を提供。保険外で、要支援手前の人を対象に週1回ヘルパーを派遣。利用者は年間1～2人。
- ケアマネと社協職員1名が定年予定。包括のケアマネも定年間近。
- リハビリ教室は、講師派遣で各地区年1回程度実施。リハの助言が必要な方の相談対応もあわせて実施
- 高齢者生活福祉センターは、家で食事やトイレができる（自立）が、火の取り扱いなどに不安があるという方を対象に、15名参加している。数名の待機者がいる。
- 特養は入所に4、5年待ち。施設に入りたいが入る場所がないというのがこの村の悩み。
- 介護予防のイベントも職員不足で開催できていない。



支えるべき人

- 四六時中手がかかる状態だと難しいので、村内に家族がいなくても施設の場合もある。
- 家族が近くに住んでいるが同居していない場合が多い。そのため、独居率の数値が高くなっているかもしれない。
- 独居で認知症がある人でも、近所の方の支えがあったりして、何とか生活ができていても村内に何人もいる。
- 村の高齢者はいって健康、仕事もしている。畑仕事に興味を持って野菜をつくり、月1回の朝市に楽しみに出品している人もいる。



民間企業

- 主要な商店は4か所ある。他にも時々空いている店もある。移動販売2件、生協宅配もある。
- 移動販売は熊野市からきており、村でお得意さんを掴んでいる。良い悪いがあり、認知症の方は2、3万ほど買ってしまっただけ腐らせてしまうことがあるので、家族が買わせないようにしている。
- 乗合タクシーのNPOもある。公共交通空白地有償運送制度で、定期運航とデマンド運航をしている。
- 村内の循環バスと、1日1往復、各町村が連携して運航しているコミュニティバスがある。



行政

- 課長も含め6名体制（包括も含めると7名）だが、介護保険・高齢福祉担当は1名のみ。
- 包括は直営で、臨時の会計年度雇用職員のケアマネ1名のみ。
- 介護予防は保健師が担当しているが、2人が1人になってしまった。
- 現状維持が精一杯の状態で、本当はここまでやりたいと思うことに手を回せていない。
- 村職員も、村外からの採用が圧倒的に多く、外部の若い人が入ってくれるが、やめる人が多い。村職員は、一時期、合併の話があった時期に役場採用を控えていたので、40代の職員が極端に少ない。



互助

- 一番大きな集落は、昔ながらの近所づきあいが希薄。昔タムの工事があり、村外から移住した方が多く住んでいる地域なので、より以前から地元にいる方の比率が低い。
- 民生委員だけでなく、老人クラブでも見回りを実施している。情報交換もしている。高齢者でも見回りに行くし、電話かけて確認する場合もあるが
- 町内会での活動は特になし。各地区でサロンとしてスカットボールをやっているが、以前よりも実施回数は減っている。

地域の実情を踏まえた支援策の検討と実施

人材不足の中、新しい取組を行うことは難しいため、「希望する人が在宅で過ごし続けられる」というアウトカムに対して、地域の現状や強みを一緒に確認しながら、できることを探していく支援を実施。（参考：p.23「ロジックモデルの右から左へ確認を行う」）



市町村担当者の気づき・意識の変化

- 「困ったら施設へ」ではなく、高齢者個々人の事情を把握している強みを活かし、地域に広げられる支援の仕組みを検討する必要性に気づいた。
- 住民主体の活動が停滞してきているので、住民と一緒に次のステップを探りたいという意欲がわいた。
- 課内の民生委員・老人クラブ担当者との連携などできることから始めつつ、地域おこし協力隊との連携等、庁内連携にステップアップさせたいと思えた。

県の気づき

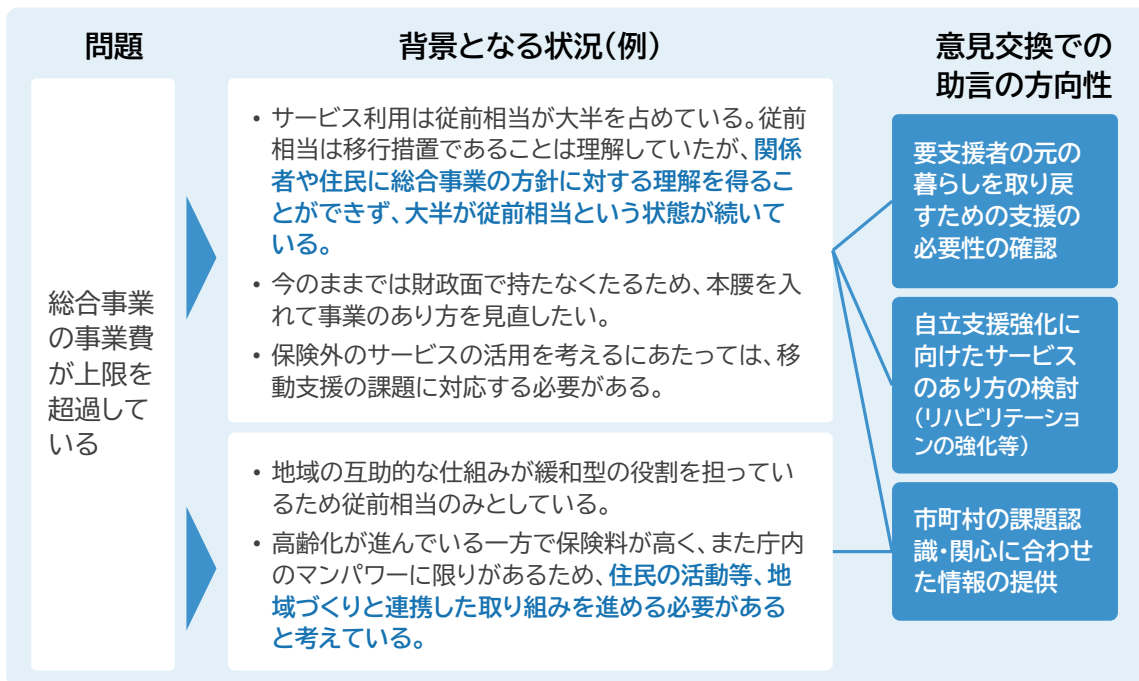
- 県の見守り事業の活用や、地域振興部局と情報共有するなど具体的なアクションが見つかった。

兵庫県の実情

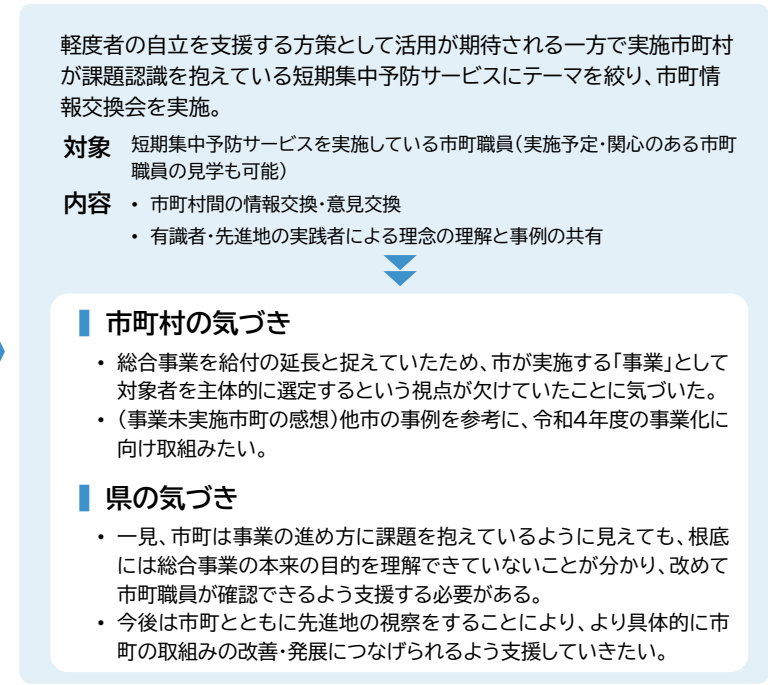
現地視察や関係者との意見交換と通じ、市町村の実態に即した広域での支援策を企画

- 兵庫県では、管内全市町に対するヒアリングを実施し、状況の把握や事例の提供等によるフォローを行っていましたが、個別の市町村の悩みに対する対応やフォローが十分にできていないと感じていました。
- 総合事業の事業費が上限を超過しているという問題を切り口に、個別の市町村の実情の掘り下げなどを行った結果、現状の問題を分解することや、制度の理念や目的について立ち返ること、それを市町村と共有することの重要性に気づきました。
- その結果、総合事業のポイントである「要支援者の元の暮らしを取り戻す支援」について、多くの市町村で理解が浸透していないとの気づきから、短期集中予防サービスをテーマとした市町村の意見交換会を実施することとなりました。

市町村へのヒアリングを経て整理された市町村の実情



実態に即した支援策の企画



(1)個別の実情を踏まえた支援策検討の考え方（事例③）

■ 青森県の事例

市町村への伴走支援に立ち会い、課題を踏まえた県の支援方策を立案

- 青森県は平成29年度から県内各圏域に市町村支援担当を配置し、市町村への個別支援を実施していました。県として何が求められているのか、できるのかについて検討を深めるため、「地域づくり人材育成プログラム※」へ本庁及び支所から複数名で参加し、半年にわたる県下2町への伴走支援に立ち会いました。その結果、参加2町の実情や変化を把握することができました。

※地域づくり人材育成プログラムは、令和元年度から実施されている地域包括ケアをリードする自治体及びリーダー人材を育成するプログラム。

<http://www.fujita-hu.ac.jp/~chuukaku/kyouikushien/r3chiikidukuri/index.html>

- これらを踏まえ、「課題の本質の見極めに係る県職員としての力不足は認めつつも、思い悩む市町村(職員)への支援の再考が必要」と考え、市町村の目指す姿・現状・課題・打ち手を以下のように整理しました。

《 青森県が把握した市町村の実情と、それを踏まえた課題と対策の考え方 》

把握した市町村の実情

- 市町村(職員)は当初、サービスがない・つくらなければならないといった**行政目線だけの課題認識**だったが、プログラムによって現状と課題の違いを認識し、講師の導きによって自身の考えが引き出され、その視点が大きく変わった。
- 市町村(職員)の**関心(状態)に合わせてタイミングよく支援しないと効果が得られにくい**。過去の研修で先進自治体の取組を紹介していたが、その内容は町の施策には結びついていなかった。本プログラムで市町村が自ら地域の課題を設定した後に再度同じ先進自治体の話を聞いたところ、役場としての大きな気づきや施策展開に結びついた。

目指す姿と現状

■ 市町村の目指す姿

住民のよりよい暮らしのために市町村(職員)が庁内連携し、課題解決に取り組むことができる。

- 現状:市町村が課題解決思考ではなく事業推進思考である。縦割りで施策がバラバラに実施されている。

■ 県の目指す姿

市町村(職員)の状態や体制に合わせて部局横断で課題解決を支援できる。

- 現状:県も事業推進思考。単一部局内で市町村へ一律の支援のみ。人的リソースの制約上、全市町村への個別支援は不可能。

課題と対策

- ① 事業推進思考からの転換のためには市町村(職員)の関心(状態)によって適切な支援が異なる。
→ 市町村(職員)の行動変容のステージ毎に支援メニューを設計する(詳細はp.19参照)。
- ② 長期的な視野で地域づくりや計画作成ができていない(アウトカム思考ではなくアウトプット思考)。
→ 長期的な視野でアウトカムを意識した計画作成支援などにより、市町村とコミュニケーションをとっていく。
- ③ 県側が地域づくりは本来業務であると認識したとしても、異動がある中でその姿勢が伝承されない。
→ 部局横断メンバーの認識を共有し、伝承する。

(1)個別の実情を踏まえた支援策検討の考え方 (事例④)

長野県の事例

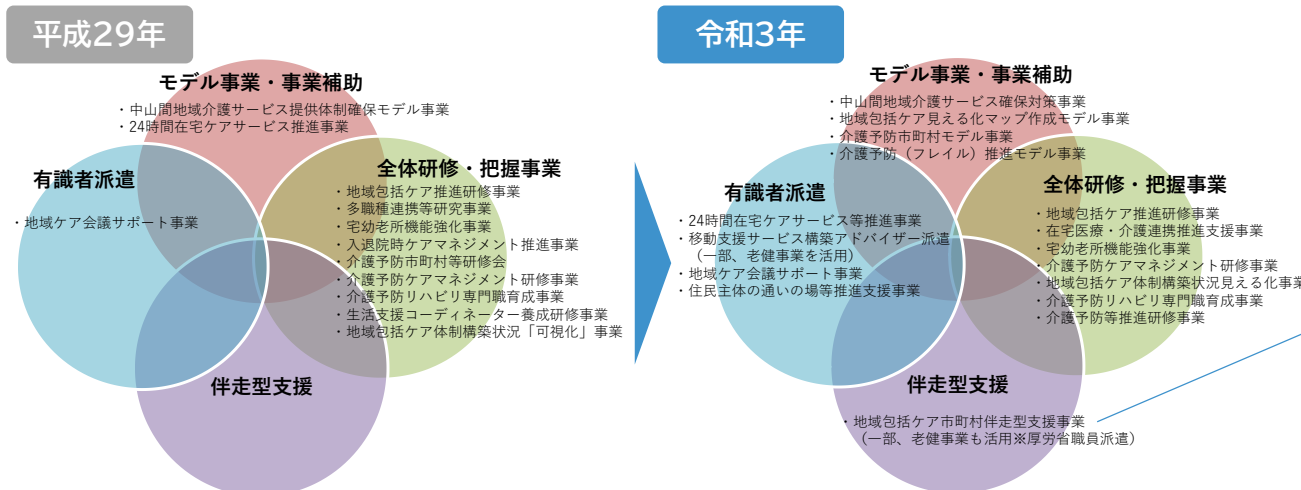
市町村の状況や取組の実態を独自調査で把握し、課題を踏まえた支援策を企画・実施

- 長野県は、独自に実施してきた「地域包括ケア体制の構築状況の『可視化』に係る調査」結果を踏まえて、市町村の実情に応じた支援策の充実を図ってきました。
- 例えば、県内市町村の地域包括ケアシステム推進において、以下の課題認識を持っていました。

・市町村で進捗状況に差があり、支援すべき事柄が一律でない ・地域の現状を認識できておらず、どう取組を進めればよいか戸惑う市町村が少なからずある
 ・「課題」を問うと、何かしらの事業や体制ができていないという声が非常に多く、事業を地域課題に対応するためのツールとしてではなく、やらなければならないものと捉えている市町村が多い

- 上記の状況に対して、これまで県が一律的に開催していた全体研修や共通的な体制作りのみでは支援が行き届かない市町村があり、市町村に応じた個別・具体的な支援が必要と考えました。そこで長野県として、「市町村がやりたい姿を明らかにし、真の課題が分かり、それに対して具体的な取組ができる」「行政都合の考え方から、住民の幸せを考える姿勢・考え方への転換」を目標に、「市町村職員が自ら『問い』を立て、必要な取組の実施をするための伴走的支援により、地域包括ケア体制の確立を図ることができること」を目的として伴走的支援を実施しています。

長野県の地域包括ケア体制構築支援関連事業(状況把握を踏まえた支援策の検討) << 市町村支援策の一例(伴走型支援) >>

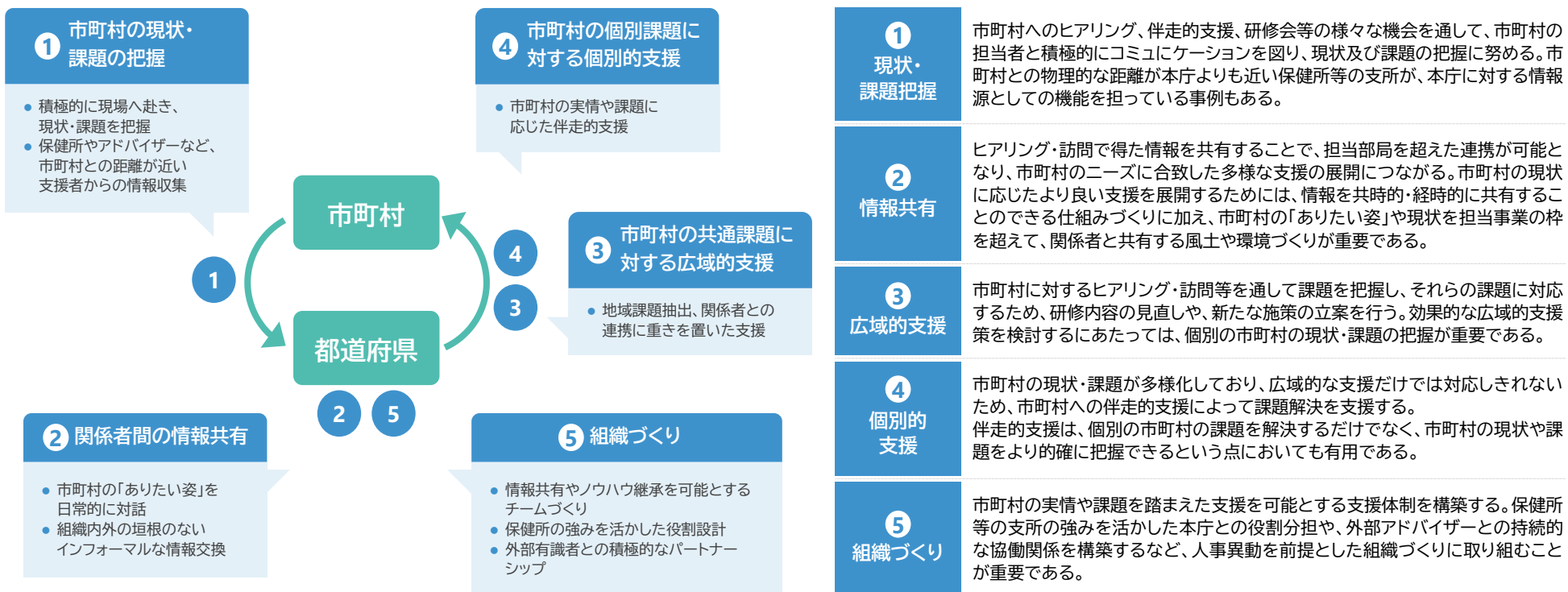


出所:長野県資料)

市町村の現状把握から、具体的な支援策及び支援体制の構築に活かす

地域づくりは、暮らしの困難を抱える高齢者を支援する手段です。そのため市町村には、事業を推進することそのものではなく、暮らしの課題を見つけ、その解決を図ることが求められます。しかし市町村が課題を見つけ解決すること自体、容易なことではありません。したがって都道府県には、市町村の課題解決を支えることが求められます。市町村支援においては、現状を把握し、関係者と情報共有し、個別的な支援や広域的支援を講じること、そしてそれを実現する組織づくりを念頭に置くことが大切です。

市町村支援の5つのポイント



市町村をエンパワメントするコミュニケーションのポイント

都道府県職員は、市町村の実務現場から離れていることや、定期的な異動があり、市町村とのコミュニケーションに悩む例は少なくありません。ここでは、そういった都道府県職員の悩みに対する、市町村とのコミュニケーションの姿勢や考え方を紹介します。



都道府県担当者の市町村とのコミュニケーションにおける悩み(例)

- 都道府県が市町村に対して認識している課題を伝えているが、市町村の積極的な姿勢や変化が見られず、都道府県として支援の手ごたえを感じることができない。
- 市町村に対して先進事例の情報提供をしているが、役に立っているかがわからない。
- 支援を行ったことで市町村の意識・行動が変わった等の変化がみられず、市町村の役に立ったという実感を必ずしも得られていない。

コミュニケーションにおけるポイント

- 市町村担当者の納得感・内発的動機付けを促す
- 制度の趣旨・目的の理解状況を確認しながら認識の齟齬を埋める
- 市町村の担当者の課題意識やニーズに合わせたアプローチを行う
- 太陽アプローチと北風アプローチ

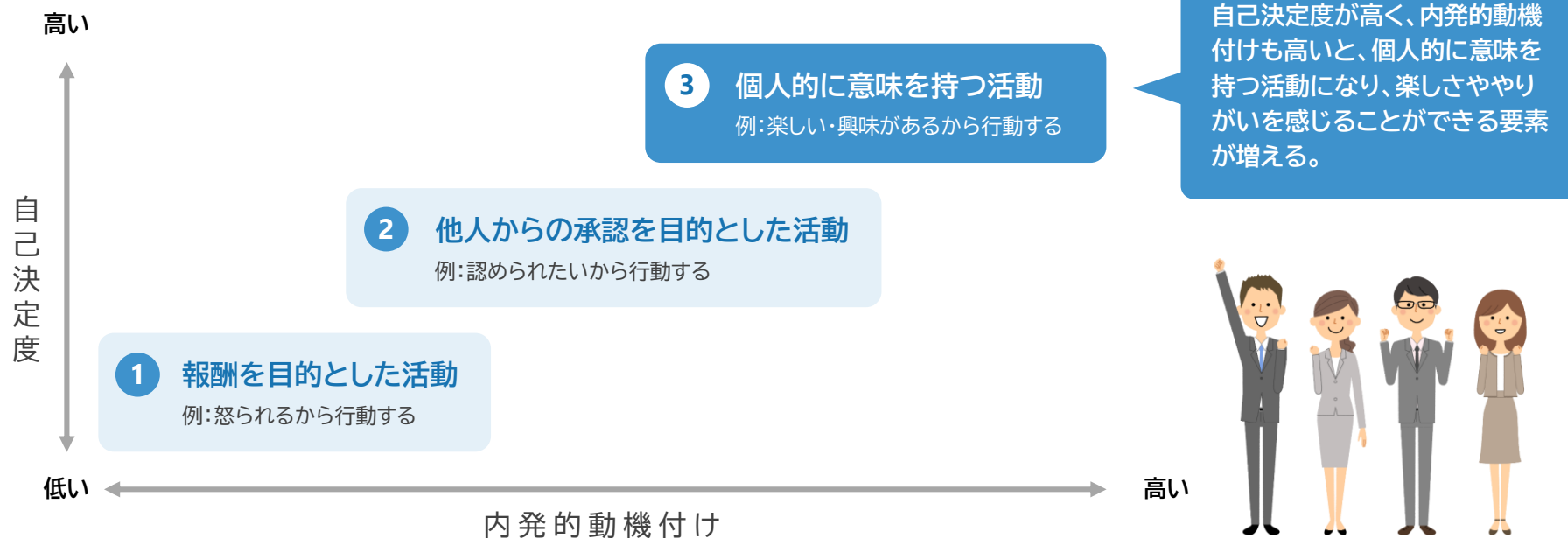


市町村担当者の納得感・内発的動機付けを促す

地域づくりは地域の関係者と協力して取り組む必要があります。市町村の担当者が「国が言っているからやらなければならない」と感じている状態や、事業を推進することが目的と化している状態では、様々な立場の関係者の理解を得て、協力関係を築くことは難しいものです。

そのため都道府県は、市町村の担当者が目の前の事業を何のために行っているかが腹落ちした状態で取り組めるよう、気づきを促すことも時に求められます。

ただし、上から目線で「あなたたちは間違っている」という姿勢で伝えてしまえば、相手の反発を招きます。また、地域づくり(地域支援事業)は市町村の裁量が大きいため、自由度が高く、主体的に取り組むことでやりがいや楽しさを感じられる要素が多く含まれています。担当者の納得感や、相手が「取り組んでみたい」と思うための内発的動機付けが非常に重要です。



出所:「自己決定理論における内発的動機付けプロセス(Deci & Ryan)」を川島達史氏(公認心理師)が一部改変したものを抜粋

制度の趣旨・目的の理解状況を確認しながら認識の齟齬を埋める

都道府県が総合事業・生活支援体制整備事業の本来の趣旨・目的を正しく理解し、市町村にレクチャーできるようになることはもちろん大切です。しかし、市町村では制度開始からこれまで、独自の理解・解釈で事業を進めてきた経緯があるため、考え方の転換が容易ではない場合もあります。

市町村支援にあたっては、市町村の理解・解釈を1つ1つ確かめながら、「何のために実施する事業なのか」ということを丁寧に紐解いていく必要があります。

そのためには、都道府県職員自身が制度創設の背景を理解することが重要です。総合事業に関しては、「地域づくりの実践に向けた道しるべ」において、事業創設の背景や、総合事業が目指す要支援者等への支援のあり方について整理されていますので、是非参照してください。また、制度の趣旨等に関する詳細や、制度本来の目的を体現している事例等に対する理解が必要となった場合は、外部有識者等のアドバイザーに頼ることも必要です。

京都府の例

A市(生活支援体制整備事業に関する悩み)

- 生活支援コーディネーターの主な役割は「地域資源の開発と関係者とのネットワークの構築」だと理解していたが、支援者からのヒアリングや伴走支援(3回)を経て、「要支援者等が元の暮らしを取り戻すために何が必要か」を把握し個々のニーズに対応することこそが、生活支援コーディネーターの役割として重要であるとの気づきを得ることができた。また、生活支援体制整備事業を通いの場や支え合いの仕組みを作るため制度と捉えていたが、要支援者等の自立した生活を支えることが制度の趣旨・目的であることを理解できた。

B市(総合事業の見直しに関する悩み)

- 外部アドバイザーとの総合事業に関する意見交換(2時間程度)を通して、ICFに基づき活動・参加も含めて支援するという事業の理念を理解し、「高齢介護課のみで総合事業を組み立てることが間違いである」という気づきを得た。また、短期集中サービスで利用者が卒業しないという課題認識を持っていたが、総合事業は利用者の改善・自立(サービスからの卒業)を目指すものであること、それらを最初の相談やサービスの案内の際に利用者との認識共有する必要があるということについて理解を深め、窓口業務の見直しを検討し始めるに至った。

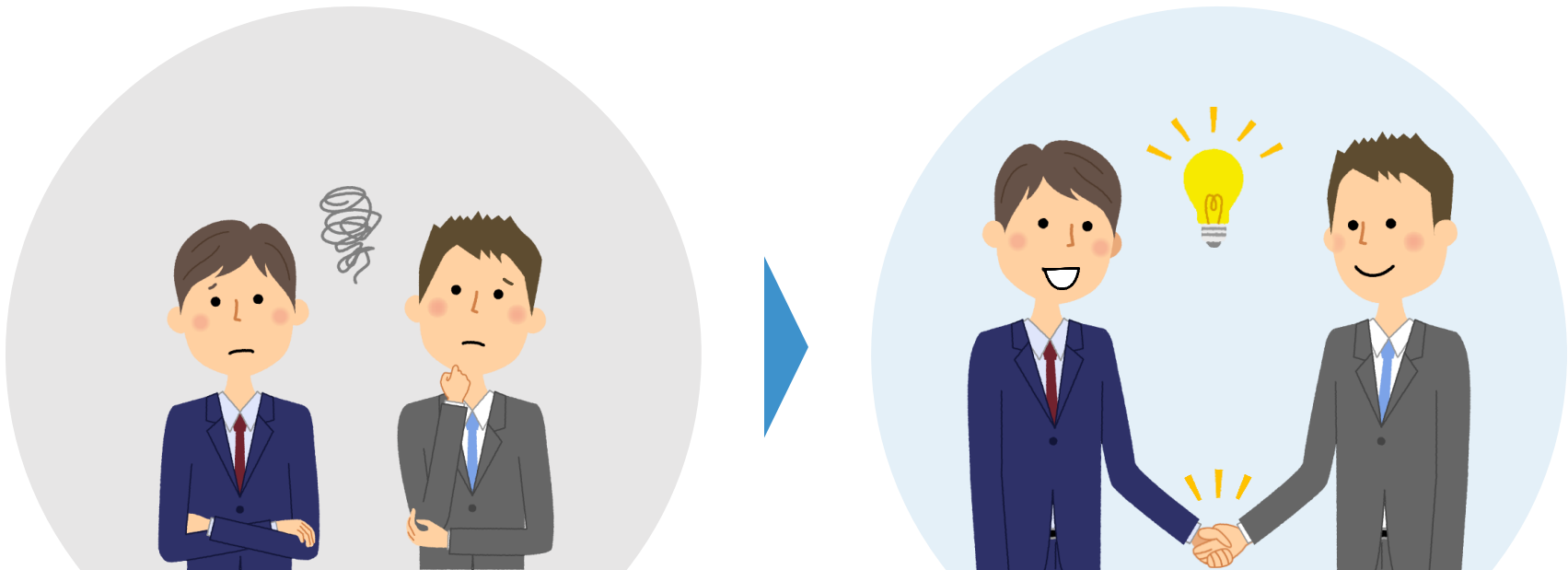
(2)市町村とのコミュニケーションにおけるポイント

市町村の担当者の課題意識やニーズに合わせたアプローチを行う

いくら都道府県が熱心に市町村に語り掛けても、相手が納得感を持つことができなければ、意識・行動の変容にはつながりません。対話の相手が納得感を持つためには、担当者のバックグラウンド(在籍期間・経歴等)・課題認識・興味関心等に合わせて情報提供していくことが重要です。例えば、担当者が異動したての事務職員か、現場経験の長い専門職かでは、相手の共感を得やすい情報や伝え方は大きく異なります。

また、相手が求めている情報の押し売りにならないよう、市町村担当者が何に困っていて何を求めているのかをしっかりと聴く姿勢も重要です。例えば、中山間地の地域づくりに問題意識を抱えている市町村に都市部の成功事例をいくら共有しても響かないかもしれません。闇雲に情報提供するのではなく、ニーズを踏まえて効果的だと考える情報を提供することが必要です。

その場ですぐに答えられなくても、持ち帰って情報を集めて提供すれば、むしろ市町村からの信頼獲得につながります。








(2)市町村とのコミュニケーションにおけるポイント

市町村の行動変容を促す方法を、イソップ童話の「北風と太陽」に例えて考えてみましょう。

いずれの方法もうまく使うことで効果が期待できますが、「北風アプローチ」は、相手からの信頼や制度に関する十分な理解が必要となるため、都道府県職員が取り組む場合は基本的に「太陽アプローチ」を推奨します。




太陽アプローチ

(現場に足を運び、市町村の強みを確認しながら、一緒に考える)

-  市町村の現場の状況を確認し、すでに行われている意味のある取組を評価し、市町村担当者のモチベーションをあげるアプローチ。
-  「できていないこと」を指摘するよりも、「できていること」は何かに目を向け、それを承認することで、市町村が自らの取組に自信を持ち、さらに改善しようとする意欲を持てるようになります。
-  市町村職員は地域づくりという、答えがなく・成果が目に見えづらい取組を行っており、外部から評価される機会も多くありません。都道府県が寄り添って取組の意義や成果を評価することは、市町村職員のモチベーションアップにもつながります。
-  最初からデータを示して話すのではなく、まずは現場を知ってから、それぞれの取組とデータを組み合わせる話をするようにしましょう。例えば、「この取組は他の地域でもやっていますか」、「数字としてどのようなものを把握していますか」等と聞くと、現場から課題を引き出すきっかけにもなります。
-  その上で、介護予防等の視点から、取組の意味付けをするようにしましょう。市町村職員が、「これは介護予防として意味のあることだ」、「生活支援体制整備事業として実施してもいいんだ」と理解できることが、自ら積極的に取り組む礎となります。

北風アプローチ

(事実を基に厳しい現状を示し、課題を探る)

-  市町村に対して「手を打たなければならない厳しい状況にある」ことを事実を基に示し、危機感を共有することで、重要度の高い問題について考えることを促すアプローチです。共有する「事実」は、例えば総合事業の事業費の上限超過、保険者インセンティブ指標の点数、健康寿命などが挙げられます。
-  北風アプローチは、自分達も変える必要があることを感じているけど変わらないという状況で、第三者(外部アドバイザーや都道府県)の意見が意識変容・行動変容の決定打となり得る場合に有効です。
-  こちらが答えだと思いを伝えるのではなく、あくまで「考えることを促す」ことが重要です。現状に対する認識を共有した上で、「なぜそのようになっているのか」「今後どのように対応するのか」を議論することで、要因分析と要因を踏まえた効果的な打ち手の検討につながることを期待できます。

令和3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係る調査研究事業 報告書

【都道府県向け】市町村の個別事例から考える市町村支援のガイド

令和4年(2022年)3月

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