

# 住民が主役、地域包括ケアのシステム構築



長崎県佐々町住民福祉課 係長  
江田 佳子

## 介護保険制度を維持したいという思いが出発点

佐々町は長崎県北部の北松浦郡にあり、海岸線のごく一部を除いて周囲を佐世保市に囲まれている。かつては炭坑の町として栄え、廃坑した現在は佐世保市のベッドタウンとして発展している。

介護保険がスタートした2000年、32か所の町内会を回り、制度の説明会を積極的に開催したものの、認定率も介護保険料も右肩上がりになり上昇を続けた。長崎県は認定率全国1位であり、佐々町も状況は同じだった。

表1 平成12年からの介護保険料

	第1期	第2期	第3期	第4期	第5期
国	2,911円	3,293円	4,090円	4,160円	4,972円
佐々町	3,000円	3,800円	5,400円	5,325円	5,990円

佐々町は長崎県内1位、全国で23位/1,566市町村  
長崎県は7位/47都道府県

どうして高いんだろう！

私たちの納める介護保険料…。

納得いく佐々町の介護保険料に変えていく鍵は！

そこで、地域包括支援センターのスタッフが中心となって地域の分析を行い、これからのビジョンを1枚の紙にまとめたのがスタート。このビジョンを介護事業所や医師会、住民団体といった、いろいろな組織に持っていき、説明を始めた。

スタート時に大切にすることは、介護保険料や認定率を下げることを第一の目標とするのではなく、介護保険制度を維持したいという思い—本当に必要な人が必要なときに十分に使える体制の整備を目的とした。現在の子ども世代が高齢者となった時代には現在のサービスが使える保証はない。介護保険サービスを大切に維持していくために、崩壊する手前で私たち行政にできることを住民とともに考えた。

その際、私たちが重視したのは介護保険法第4条である。条文は「国民は、自ら要介護状態となることを予防するため、加齢に伴って生ずる心身の変化を自覚して常に健康の保持増進に努めるとともに、要介護状態となった場合においても、進んでリハビリテーションその他の適切な保健医療サービス及び福祉サービスを利用することにより、その有する能力の維持向上に努めるものとする」とある。

介護保険制度スタート時に、私たちも含めて国全体が十分に伝えてこなかった点だ。当たり前前に保険料をいただいて、当たり前前にサービスを使っていくという制度の設定に終始してしまっていた。私たちは、遅ればせながら、本来の目的に立ち戻って再スタートしたことになる。

介護サービスの利用に当たっては、「何をしてほしいですか」から「何ができるようになりたいですか」へと質問の仕方を変えた。そして、介護保険制度だけでは多様化するニーズを解決できないという前提のもと進めていった。

## 給付の仕切り直しと地域支援体制の整備

こうして始まった私たちの事業には、2つの柱がある。給付の仕切り直しと地域支援体制の整備である。地域で高齢者を支える体制をつくるためには、同時進行させることが重要であった。以下に、事業の進め方を簡単に説明したい。

全体のビジョンは、「『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！」とした。佐々町は小規模な町なので、ハコモノやシステム

# 特集1 学習する組織を目指して

に頼らず、住民同士の力で支え合って、誰でも安心して生きられる地域を住民の力としてつくっていかうというものだった。

介護認定の申請については、事務的に申請を受け付けるのではなく、あくまでも介護相談窓口という姿勢で統一した。例えば、「引っ越したら出かける機会が減り、足腰が弱ってしまったので介護保険サービスを使って、デイサービスに通いたい」という方には、本当にその人が求めているものは、通いの場やお友だちがいないことだとの考えから、制度と同時に交流ができる場を案内する。それが、本来の私たちの役割と考えた。もちろん寝たきりに近いような方は即申請だが、その手前の方々には包括支援センターが訪問に行き、その方たちが求めている生活に寄り添った。

認定者のうち2割は、サービスの利用がない。その理由の多くは、「お守り代わりに持っていたい」とのこと。この人たちこそ、何らかの助けを求めている方々と考え、看護師による定期的な訪問活動を始め、不安の解消とともに介護予防事業の参加を進めていった。

行政と民間事業者がビジョンを共有する場

として、地域ケア会議を設けた。対象者ごとの自立支援に向けたケアプランについて、チームで話し合う場である。

現在、佐々町の人口14,000人中3,000人が65歳以上の高齢者。このうち500人が認定者（要介護者・要支援者）である。いちばん介護に近い人を二次予防高齢者、そしてそれ以外の人を一次予防高齢者と呼ぶ。介護保険事業は民間のプロが行い、地域支援事業を包括支援センターが行う。地域支援連絡会議などで、常に方向性を確認し合う。

このフレームワークの中で何よりも大事なものは、地域力である。ボランティアを養成し、事業に参加してもらう。ボランティアの姿が二次予防高齢者や要介護者の刺激となって元気になり、地域に戻っていくという好循環ができるのだ。

地域支援事業の一つとして、いろいろな教室をつくった。介護予防を主にした高齢者の趣味活動の場である「はつらつ塾」、みんなで会話しながら料理と会食を楽しめる「おとこ料理クラブ」、農作業を通して介護予防を図る「カントリークラブ」などがある。運動指導士

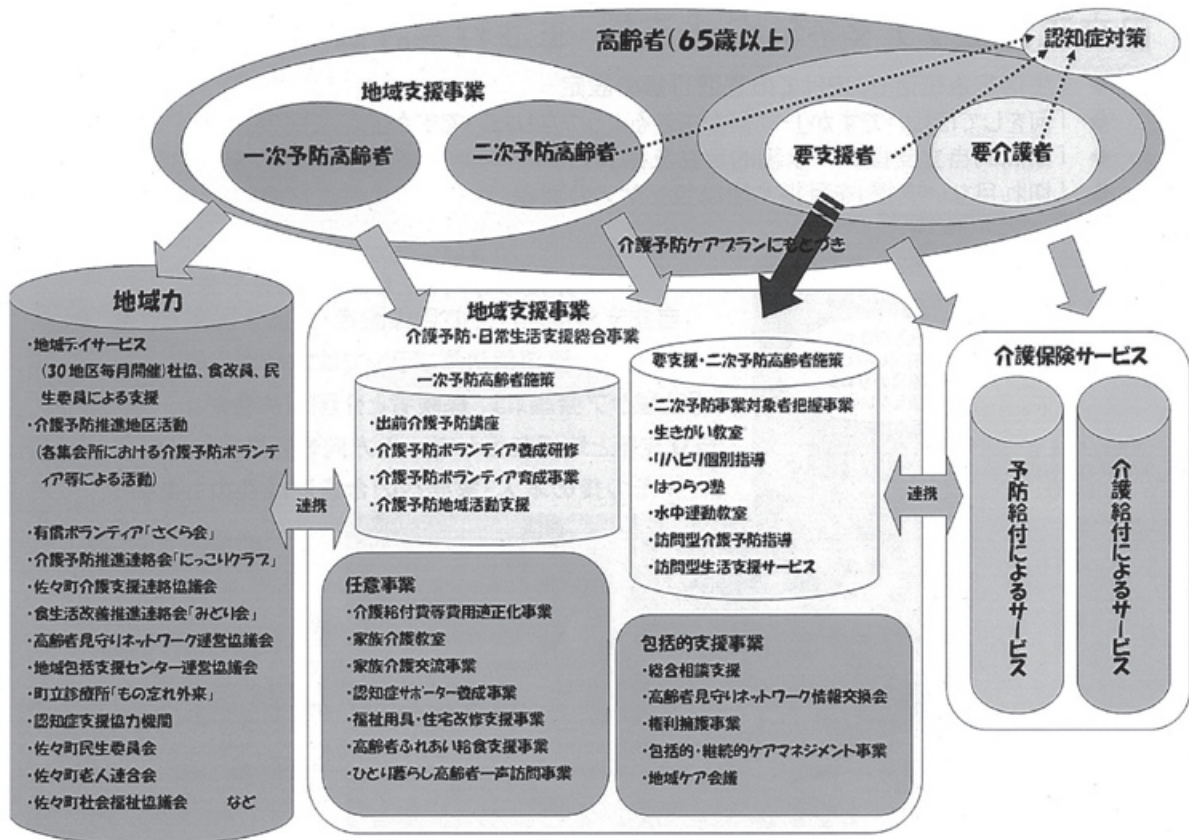


図1 佐々町の高齢者を支える地域支援体制図




による半年コースの「運動個別指導」では、コース終了後も運動が続けられるようにと、民間スポーツジムが週1回1時間の運動プログラムが受けられる1回500円のコースを新設してくれるようになった。

【目的】介護予防を目的とした生活機能向上プログラムを実施し、住み慣れた地域でその人らしく、いきいきと過ごされることを支援します。

【対象者】積極的な介護予防が必要と思われる佐々町在住の高齢者

【内容】週1回 《参加費》160円  
(火曜：北部地区/木曜：南部地区/金曜：中部地区)  
◎午前中は集団活動・午後は個別活動を取り入れています。

【教室のテーマ】自主性が活き、個性豊かに楽しめる空間



時間	スケジュール
9:00~10:00	巡回バス出発 (交通移動困難な方のみ)
10:00~12:00	介護予防教室 ①運動・講話 ②脳レク・口腔体操
12:00~13:00	昼食・入浴
13:00~15:00	選択メニュー (手作業・リハビリ・カラオケ・読書・絵・習字・懐かし映画・お出かけ など)
15:00~16:00	巡回バス出発 (交通移動困難な方のみ)

図2 生きがい教室

料理って、とっても使います！メニュー決定、材料調達、火加減、味加減などなどそして、みんなと会話しながらの会食

男同士だからいい！ひとつずつ体験してはっつっ・元気！を目指します。

毎週月曜日 10:00~13:00  
場 所：健康相談センター調理室  
参加費：1回160円  
食材費：1回300円程度(実費精算)



図3 おとこ料理クラブ

住民の動向把握のために、国は全世帯へのチェックリスト配布・回収を薦めたが、意識の高い人からしか回収できず効率的ではないと判断した。関係医療機関や介護保険の申請窓口などにネットワークを広げ、さらに32町内会に対して高齢者見守りネットワーク情報交換会を開催し、各地区を年1回、65歳以上の名簿を基に、町内会長、民生委員、福祉協力員らと、サービスの利用状況やニーズについて常に確認をとる努力を続けた。

初年度は、みなピンとこない様子だったが、次年度以降、高齢者の状況を把握したいという私たちの意図を汲んで、住民サイドの意識も変わり、いろいろな情報がどんどん集まるようになっていった。

地域全体への介護予防の意識の浸透を目的に介護予防ボランティアの育成にも力を入れた。その際、大切にしたのは、もともと地域が育ててきた既存の場—1995年から各地域で

行っている高齢者の集いの場（地域デイサービス）であった。最初は、その裏方で頑張っている方々を中心にボランティア養成講座に参加していただき、徐々に新規の方へと広めていくことができた。6年目となる現在、包括支援センターの高齢者部門だけではなく、社会福祉協議会と健康センターとも連携し、名前も地域デビュー講座に変えて進めている。

そして、ボランティア登録後、各人の方向性に応じて、通所型、地域型、訪問型に分けた。通所型は、教室等と一緒に参加していただくケース。地域型は、地域の集会場を活用して皆さんが先生となって活動するパターン。訪問型は、一対一で活動したい人のためのやり方である。

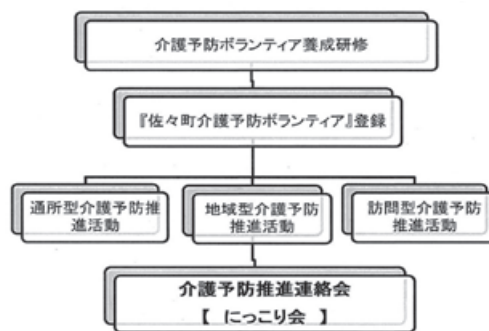


図4 佐々町介護予防ボランティア組織図

ボランティアスタッフのモチベーション維持のため、「にっこり会」という月1回の連絡会を設けた。最初は意欲的に活動に取り組んでいた人たちも、時間が経つうちに「素人では無理かも」などとトーンダウンしがちになるため、愚痴を言い合うなど、新しいことを学ぶ場が必要だった。「にっこり会」には、ボランティアだけではなく、介護予防事業者や各教室のスタッフ、地域デイサービスのレクリエーションスタッフからも参加して、地域づくりの方向性を共有できる場として機能させている。また、ボランティア養成講座で佐々町の現状や方向性について考えを共有できた人たちが、自らの役割を認識し行動に移してからの情報交換・知識習得の場・モチベーション維持の場という位置づけでもある。

### 常にスタッフ間で方向性を確認する機会を

佐々町全体の介護予防への取り組みの方向

# 特集1 学習する組織を目指して

性がぶれないように、定期的に住民や関係機関とビジョンの確認を行い、成果を報告し合う機会を設けている。参加した住民の皆さんに、一人ひとりのがんばりがどのような成果につながったのかをきちんと説明している。具体的に、自分たちの活動が全体像の中で占める位置づけを詳しく理解してもらう。

私たちのモットーは、高齢者の可能性を見出して、可能性にかけた関わり、そして自主性が生きて個性豊かに楽しめる空間を大事にすること。ポジティブに強みを生かした事業展開が重要であり、強みが伸びたときに、弱みが味わいになっていく。弱みを補おうと思ったら時間はかかるし、なかなか発展しにくいけれど、自分たちの地域の強みを全面に押し出したら、楽しくなる。

給付の仕切り直しと地域支援体制を整えた成果として、平成21年度から認定率が下がってきている。総給付費については、人口増や制度改正が影響したものの平成23年度にはマイナスに転じることができた。軽度者の通いの場が生きがい教室に転換したこと等は、全体の金額を考えたら微々たるものであるが、在宅へのこだわりを住民や介護事業者を含めて考え抜いた成果として重要だろうと考える。

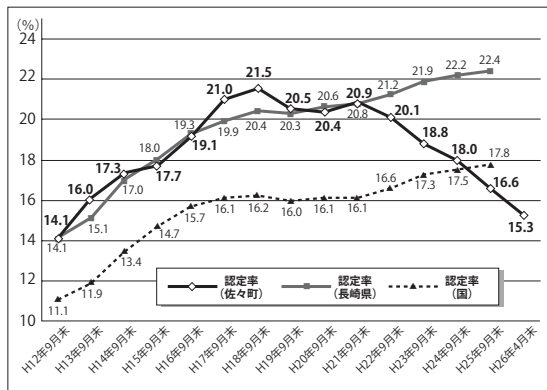


図5 平成12年度からの認定率の推移

私たちの事業の最大の成功要因は、具体的なビジョンを持ったこと。ビジョンが明確だったから、さまざまな面で協力体制を強化できた。幾度かの挫折や上司の交代などによって、事業の進捗が停滞することもあったが、方向性を見失わずぶれることなく前を向くことができた。

事業展開の広がりとともに、事業や組織が錯綜していくが、スタッフ間も含めて関係各

機関へのメッセージ送信を定例化した。また、例会やスタッフ会などでは常に方向性を再確認しながら進めた。

## 成果を決めるのは入口の視点

成果を決めるのは、入口の視点だと思う。包括支援センターでの行き詰まり状況の突破口となったのは、地域の高齢者はどうすれば幸せに暮らしていけるか、この地域がどうあってほしいかを考え始めたこと。こう考え始めたことが、現在の結果に結びついている。以前の健康センター時代は、単体の事業ごとにブラッシュアップを図ったが、発展性がない。やはり、全体のビジョンを構築することを出発点とするべきだろう。

介護事業の制度が変更となって最初の3年間は、国が決めたことを住民に植え付けようとしただけだった。本来は住民が主人公にならないと始まらない。住民の意見を聞きながら、一緒に良い方向性を探っていくことが大事なのだ。

そのためには「創意工夫」こそが最も努力すべきところとなる。住民自らの自覚が第一に必要となるから、そのきっかけをつくり、状況を整えることが行政の役割だと思う。行政のおごりがあってはいけない。

実現に向けて重要となるのは、地域を広く、将来を見据える視点である。5年後、10年後、30年後のことを考え、さらに佐々町のことだけでなく、県や広域などもっと広い視点で考えていく。事業を展開していけばいくほど、住民の力の大きさを感じた。これからも一緒に、地域の力を最大限に引き出すことを目標にがんばっていききたい。

### 著者略歴

江田 佳子 (えだ・よしこ)

平成6年佐々町役場に入庁、平成18年地域包括支援センターに配属。平成23年度厚生労働省介護予防・日常生活支援総合事業検討委員会委員、平成24年度同地域ケア会議運営マニュアル作成委員会委員、平成25年度同地域ケア会議に係る演習事業企画委員会委員、国診協介護予防・日常生活支援総合事業におけるリハビリ専門職の関与のあり方に関する検討委員会委員、平成25・26年度厚生労働省地域ケア会議推進企画委員。