

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

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

令和 4（2022）年 3 月

株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所



<目次>

第1章 調査研究の概要.....	1
1.1 背景・目的	1
1.2 事業の実施体制.....	1
1.3 スケジュール.....	3
第2章 府県の市町村支援に係る課題・ニーズの分析	4
2.1 背景・目的	4
2.2 実施内容.....	4
2.3 実施結果.....	4
第3章 県への伴走支援	7
3.1 背景・目的	7
3.2 実施内容・実施結果.....	7
第4章 都道府県向け市町村支援ガイドの作成	23
4.1 背景・目的	23
4.2 実施内容.....	23
4.3 実施結果.....	31
第5章 総括	33
別冊資料編	36

第1章 調査研究の概要

1.1 背景・目的

通いの場づくり等の地域づくりの推進にあたっては、市町村の自律的な地域マネジメント力の強化が重要であり、そのためには都道府県による市町村支援が不可欠である。都道府県には、市町村の実態を把握し、都道府県内市町村の優先課題に対する支援策を講じるなど、市町村支援全体を企画・設計することが求められる。

令和2年度に近畿管内7府県とともに実施した市町村支援策検討会¹を通じて、府県は市町村の実態を把握する重要性を認識し、複数の府県が市町村へのヒアリングを新たに実施、もしくは実施を計画している。一方で、府県担当者は具体的な支援ノウハウや支援経験の不足に課題意識を感じていることも明らかになった。しかし、市町村への個別支援の具体的なノウハウなどは整理されていない。

上記を踏まえ、本事業においては、都道府県が市町村支援により効果的に取り組めるよう、都道府県や厚生局が市町村支援にあたり注力すべき事項を抽出し、取りまとめることを目的とし、以下3点に取り組む。

- ① 都道府県による情報収集から支援策検討の実態を把握し、ニーズ・課題を分析する
- ② 都道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市町村支援ガイドを取りまとめる

1.2 事業の実施体制

本調査研究事業の計画検討、進捗確認、検証を行うため、学識経験者と実務者から構成される検討委員会を設置し、「検討委員会」を開催した。検討委員会の委員一覧を図表1-1、厚生労働省オブザーバー一覧を図表1-2 図表1-2 厚生労働省 オブザーバー一覧（敬称略）、実施体制を図表1-3に示す。

図表 1-1 検討委員会 委員一覧（五十音順、敬称略）

	氏名	所属・役職
委員長	大坂 純	東北こども福祉学院 副学院長
委員	田中 弘和	京都府健康福祉部高齢者支援課介護予防・認定係 主幹兼係長

¹ 「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」（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 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）において実施したものを指す。

	氏名	所属・役職
	永田 祐	同志社大学社会学部社会福祉学科 教授
	服部 真治	一般財団法人 医療経済研究・社会保険福祉協会 医療経済研究機構 研究部 主席研究員 兼 研究総務部次長 業務推進部特命担当
	山田 真太郎	兵庫県健康福祉部少子高齢局高齢政策課 地域包括ケア推進班 長

図表 1-2 厚生労働省 オブザーバー一覧（敬称略）

	氏名	所属・役職
オブザーバー	多田 順一	厚生労働省 近畿厚生局 健康福祉部地域包括ケア推進課 課長
	河本 慶子	厚生労働省 近畿厚生局 健康福祉部地域包括ケア推進課 上席地域包括ケア推進官
	二星 章宏	厚生労働省 近畿厚生局 健康福祉部地域包括ケア推進課 地域包括ケア推進官（課長補佐）
	笹井 政則	厚生労働省 近畿厚生局 健康福祉部地域包括ケア推進課 地域支援事業係 係長

図表 1-3 事業実施体制

氏名	所属・役職
大野 孝司	株式会社 NTT データ経営研究所 ライフ・バリュー・クリエイションユニット シニアマネージャー
井上 裕章	株式会社 NTT データ経営研究所 ライフ・バリュー・クリエイションユニット シニアコンサルタント
野村 佳織	株式会社 NTT データ経営研究所 ライフ・バリュー・クリエイションユニット シニアコンサルタント

検討委員会の開催概要は図表 1-4 の通りである。新型コロナウイルス感染症対策に係る政府方針を鑑み、全回オンラインにて実施した。

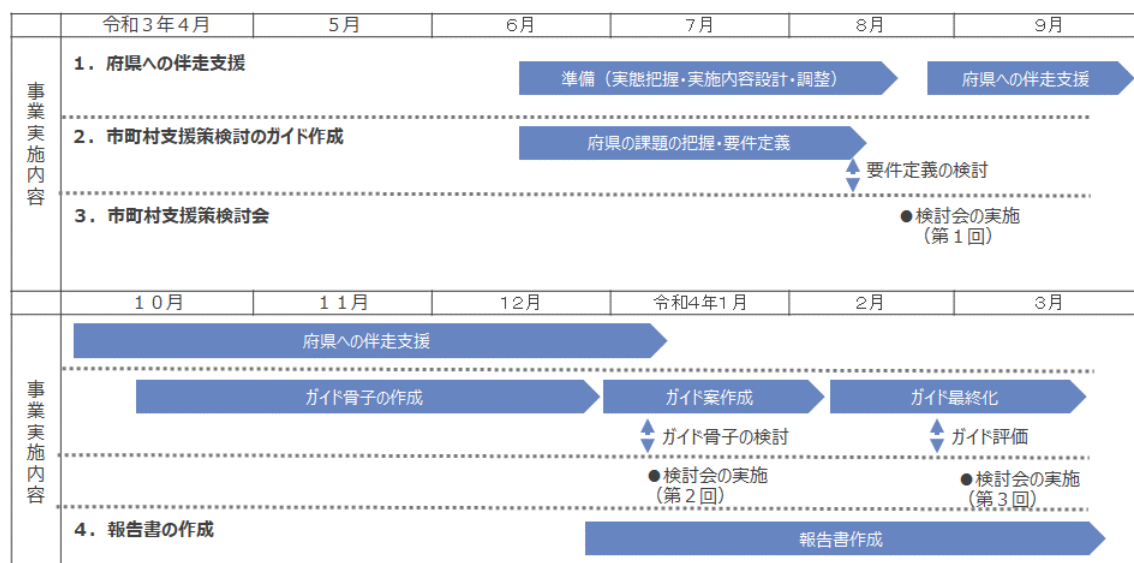
図表 1-4 検討委員会の開催概要

検討委員会	日時・場所	主な検討内容
第 1 回	2021 年 8 月 20 日（金） 13:00～15:00 オンライン（Zoom）	・ 事業概要説明 ・ 都道府県向け市町村支援ガイドの要件定義 ・ 府県への伴走支援の内容
第 2 回	2022 年 1 月 11 日（火） 14:00～16:00 オンライン（Zoom）	・ 事業進捗説明 ・ 市町村支援ガイド内容の骨子について
第 3 回	2022 年 3 月 7 日（月） 10:00～12:00 オンライン（Zoom）	・ 事業説明 ・ 市町村支援ガイドの内容について ・ 今後の府県による市町村支援の推進に向けて

1.3 スケジュール

本事業のスケジュールは図表 1-5 の通り。

図表 1-5 事業スケジュール



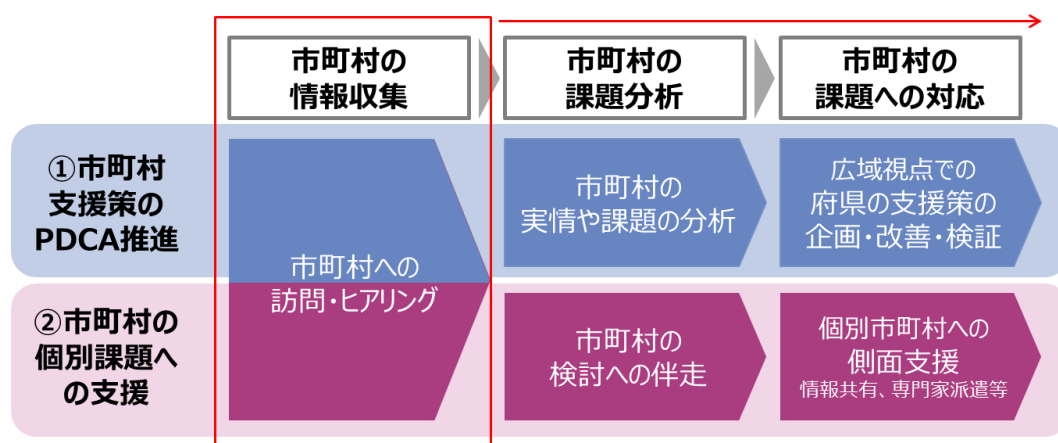
第2章 府県の市町村支援に係る課題・ニーズの分析

2.1 背景・目的

昨年度実施した「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」（（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 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所））を通じて、市町村の実情に合った府県による支援のあり方について、図表 2-1 の通り整理を行った。事業を通じ、市町村の状況を理解し、府県の支援策全体に反映する観点（①市町村支援策の PDCA 推進）及び個別市町村への課題解決の支援を行う観点（②市町村の個別課題への支援）のいずれにおいても、まずは市町村へ足を運ぶ等の情報収集が市町村支援の最初のステップとなり、そこから課題を分析し、課題に応じた支援の実施につなげることが重要であると取りまとめた。

上記を踏まえ、本事業においては、都道府県担当者にとって実効性の高い市町村支援ガイドを取りまとめるため、府県担当者による情報収集から市町村支援策に至る実施状況や課題認識やニーズを具体的に把握し整理することで、取りまとめるべきテーマや論点について明らかにすることを目指した。

図表 2-1 昨年度事業の検討結果を踏まえた市町村支援のあり方



令和2年度「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」報告書をもとに一部改変

2.2 実施内容

近畿管内7府県の担当者に対し、市町村支援策の内容や特に情報収集・市町村の課題分析・支援策検討における課題認識について聞き取り、その内容を整理した。

2.3 実施結果

府県の市町村支援策の主な実施内容は図表 2-2 の通りである。市町村と直接コミュニケーションを取り、情報収集を行っている府県としては、一部市町村に対する個別支援（伴走的支援など）を行っている府県、市町村に対するヒアリングを行っている府県、特に個別支援やヒアリングを行っていないが、府県の実施する研修や会議への見学等の機会に市町村とコミュニケーションを取っている府県などのパタ

ーンが存在した。

図表 2-2 府県の市町村支援策 主な実施内容

- 高齢者の外出支援事業、生活支援コーディネーター（以下、「SC」という。）への研修会・意見交換会、市民向けフォーラムへの講師派遣 - 地域ケア個別会議に係る市町村支援、伴走型支援 - 個別の市町村課題に応じた「専門家チーム」による市町村への伴走支援 - 住民主体の活動に対する府県としての支援 - 市町訪問ヒアリング、市町データ分析活用支援事業、専門職派遣事業、各種市町村支援の研修等 - 市町村のマネジメント力向上のための研修、支援重点地域の市町村への支援 - コロナ禍での介護予防の推進 等
--

府県の情報収集から支援策検討における課題認識は図表 2-3 の通りである。これらの府県の課題認識を集約すると「市町村の本当の課題をいかに把握するか」「把握した市町村の課題を踏まえてどのような支援を行うか」の2点が主要な論点であると整理できた。

図表 2-3 府県の情報収集から支援策検討における課題認識と論点

府県の課題認識	論点
- 住民ニーズや市町村の課題をつかんで施策を検討する必要があるが、市町村に話を聞く機会を設けられていない - 全市町村へのヒアリングは、色々と聞きたいことがあり情報を深堀して聞けていない	市町村の本当の課題をいかに把握するか
- 市町村のニーズを踏まえて施策を検討しているが、府県としての認定率の高さなど本来解決すべき課題への解決に行き届いていない - 課題は集積しているが、個別の自治体に継続して支援する取組ができていない - 市町村と一緒に考え提案するが、それが市町村のためになっているのか不安。市町村が課題と思っていなくても本来取り組むべきことがあるかもしれない - 市町村に対して課題への気付きを与えることができるかが今後の課題 - 重点地域は小規模市町村が多く、町村職員も少ない中でどのように支援していくべきか悩んでいる - 市町村内の多様な関係者との連携への対応が難しい - コロナ対策に人手が取られており職員が手薄	把握した市町村の課題を踏まえてどのような支援を行うか

上記の論点に加え、特に強い課題認識を持っていた奈良県及び兵庫県への追加ヒアリングの結果も踏まえ、図表 2-4 の通り市町村支援ガイドの要件を取りまとめた（要件定義の内容は第4章 4.2 にて

詳述)。さらに、県への伴走支援（第3章で詳述）と委員会での検討（第4章で詳述）を踏まえて、具体的な構成や内容を検討していくこととした。

なお、通いの場づくりを含む総合事業の主たる目的は、高齢者の多様な介護予防・生活支援に係るニーズについて、自身の能力を最大限に活かしつつ、地域の多様な主体により対応していくことである。そのため、本事業で作成する市町村支援ガイドについても、市町村がこうした介護予防・生活支援に資する地域づくりを進めるために、都道府県や厚生局が市町村支援にあたり注力すべき事項を明らかにすることを目的とした。

図表 2-4 市町村支援ガイド要件（当初案）

背景・目的	・ 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、市町村への情報収集、市町村の課題の分析、課題を踏まえた対応策（市町村支援策）の検討が重要である。 ・ しかし、現状、府県は情報収集～支援策検討のプロセスにおいて、どのように取り組めばよいかわからないという悩み・困りごとを抱えていることが明らかになった。また、府県職員は3年程度での異動が多く、支援ノウハウが蓄積しづらい状況にある。 ・ そのため、府県が市町村支援における困りごとを解消し、効果的に支援を行えるよう、市町村支援（情報収集～支援策検討）においてポイントとなる考え方や方法について整理し、ガイドに取りまとめる。		
対象者	・ 介護予防・生活支援のための地域づくりにおける市町村支援を担当する府県の課		
主な活用場面とねらい	場面	現状	ガイドによって実現したいこと
	情報収集・課題分析 (データ収集・ヒアリング等)	・ 施策の取組状況、インセンティブ指標等のデータ、市町村の課題意識を情報収集し把握しているが、支援すべき市町村や取組が進んでいない市町村の課題を抽出し、支援するには至っていない	・ 市町村の現状把握のために見るべき情報の観点・確認すべきデータを理解できる ・ ヒアリング等を通して市町村の課題を深堀する方法について理解できる
	市町村の個別課題への支援 (ヒアリング等、市町村とのコミュニケーションの場)	・ 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、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（意識・行動が変わった等の変化がみられない、把握した困り事に対応しきれない等）	・ 府県としてどのようなスタンスで個別市町村を支援すれば良いかを理解できる ・ 市町村の気づきや意識変容のために、どのようなコミュニケーションをとるべきか理解できる
	市町村支援策の企画・改善	・ 把握した市町村の困りごとや課題を、府県の行う支援策にあまり反映できていない	・ 市町村の課題を踏まえ、支援策を立案する際に検討すべきポイントを理解できる

第3章 県への伴走支援

3.1 背景・目的

府県の実施する市町村支援について、市町村へのヒアリング等の現状把握や課題分析をアドバイザーとともに伴走支援し、府県の気付きや市町村の変化等の成果をもとに効果的な支援のノウハウを分析・整理し、第4章で記載するガイドの作成においてその内容を反映することを目的とした。

3.2 実施内容・実施結果

伴走支援の対象府県については、第2章での府県ヒアリングにおいて、特に強い課題認識を持っていた奈良県及び兵庫県を対象に実施した。

3.2.1 奈良県

(1) 県の取組状況と課題認識

奈良県では、図表 3-1 に示す通り人口が少なく高齢化率も高い南和地域を重点地域に置き、健康寿命の延伸を主な目的として、南和地域の市町村との意見交換を実施していた。意見交換の場では、各市町村による課題の認識や解決策の検討につながるよう、県から健康寿命に関連するデータや課題意識を共有したものの、「職員が少ない」「資源が乏しい」等の理由により、課題共有から解決策の検討に繋げることが難しく、小規模自治体に応じた支援方法に課題を感じていた。

図表 3-1 南和地域の基本データ（人口、高齢化率）

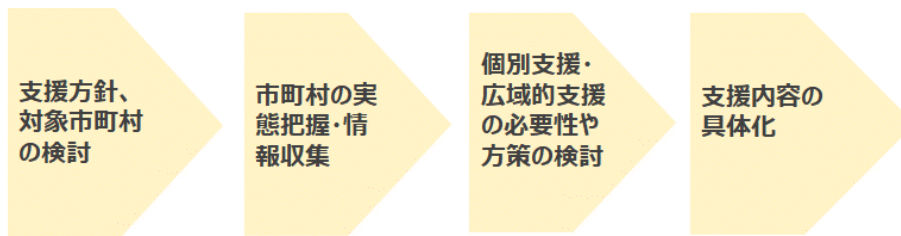
市町村	人口（総数）	65歳以上人口	高齢者人口割合
1	1321	754	57.1%
2	1672	943	56.4%
3	668	353	52.8%
4	355	185	52.1%
5	6639	3385	51.0%
6	1335	665	49.8%
7	479	238	49.7%
8	859	412	48.0%
9	5107	2376	46.5%
10	3155	1447	45.9%
11	29364	11007	37.5%
12	17123	5806	33.9%

※人口は「令和3年1月1日住民基本台帳年齢階級別人口」を参照。

(2) 実施経過

前述のような課題認識のもと、奈良県では図表 3-2 の手順で伴走支援を行うこととした。伴走支援に係る意見交換、ヒアリングの概要を以下に示す。

図表 3-2 奈良県伴走支援の手順



①市町村ヒアリング前の奈良県との意見交換

■日程

令和3年9月1日（水）、9日（木）

10月6日（水）

■参加者

（アドバイザー）大坂 純（東北こども福祉専門学院 副学院長）

（事務局）大野 孝司、井上 裕章、野村 佳織（株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）

■実施内容

まず、南和地域の現状を把握するため、南和地域の市町村に関するデータを確認した。そのうち、奈良県から提供されたデータにより、「自宅で最期を迎えたい」と回答した要介護高齢者が南和保険医療圏で最も多いことがわかった。このため、「高齢化や過疎化が進む地域においても、高齢者が自宅で暮らし続けることができる」ことを支援の方針に掲げることとした。

支援方針の決定後、具体的に支援を行う市町村を検討した。検討にあたり、地域包括ケア「見える化」システムを活用して、南和地区の各市町村のデータ（人口、高齢化率、要支援・要介護認定率、必要保険料月額、調整給付月額、介護職員1人が支える要支援者・要介護者数等）を整理した。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、特徴がある2村をヒアリング対象として抽出した（図表 3-3）。

市町村名	人口	高齢化率(%)		75歳以上人口割合		高齢独居世帯の割合	要支援・要介護認定率		第1号 介護給付 月額	必要保 険料月 額	第1号被 保険者1 人あたり 介護給付 月額	訪問給付月額(円)		介護職員1 人が支える 要介護者・ 要介護者	
		2020 年	2030 年	伸び率	2020年		2030年	要支援者 割合				要介護者 割合	訪問給付 月額		在宅サポ ービス
A	26,364	38.7%	46.7%	9%	5,635	6,154	13.9%	23.1%	21.2%	2,415	6,800	6,407	26,015	15,544	5.62
B	6,630	52.6%	61.5%	1%	1,873	1,889	13.9%	21.3%	19.8%	772	6,100	6,314	25,713	15,537	10.76
C	17,123	34.2%	40.8%	25%	2,788	3,477	11.6%	18.5%	19.2%	1,012	6,500	6,316	24,244	13,496	8.928
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	16,112	17.326
E	668	56.9%	62.4%	3%	161	166	23.5%	19.1%	13.7%	81	6,500	5,787	25,865	15,403	10.463
F	1,335	51.2%	61.7%	-7%	314	293	24.1%	26.4%	18.9%	181	7,500	7,259	35,547	25,011	10,537
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
H	31,55	42.6%	45.8%	-18%	785	647	21.7%	25.4%	18.4%	382	6,750	7,209	33,814	33,814	27,516
I	859	49.7%	53.3%	-20%	240	193	30.2%	27.6%	21.2%	106	6,550	7,918	34,457	34,457	26,260
J	479	54.9%	63.8%	-18%	142	117	22.6%	22.3%	18.0%	56	7,000	5,144	26,511	26,510	16,564
K	1,321	63.4%	68.2%	-23%	419	323	30.7%	20.4%	14.9%	176	4,600	5,658	21,496	21,496	14,265
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

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・回数が南地区で最も多いため、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。

②奈良県による市町村ヒアリング（A村、B村）

■ 日程

令和3年11月10日（水）、11日（木）（現地訪問）

■参加者

(アドバイザー) 大坂 純 (東北こども福祉専門学院 副学院長)

(事務局) 大野 孝司、井上 裕章、野村 佳織 (株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所)

■ 実施内容

上述の通り、高齢者が在宅で暮らし続けるための環境や支援について工夫があると思われる A 村と、ニーズに対応しきれていない可能性が高い B 村を支援対象市町村として抽出し、ヒアリングを実施した。ヒアリングは A 村及び B 村の現地に於てそれぞれ実施した。

ヒアリングでは、関係者との意見交換及び現地視察を実施した。

意見交換は図表 3-4 及び図表 3-5 の項目に沿って実施された。なお、意見交換では村の職員だけでなく、保健師や生活支援コーディネーター、民生委員も参加した。意見交換により得られた両村の現状等については、後述する③「市町村ヒアリング後の意見交換（奈良県）」に記載の通り。

図表 3-4 A 村との意見交換項目

(1) 高齢者の状況

- 在宅生活を維持している高齢者の特徴
- 自宅で過ごすことが難しくなり、施設に入るのはどのような人か
- 自宅で暮らし続けることの妨げとなっていることは何か。工夫していること、対応が難しいこと
- 近隣の村との認定率の違い（近隣の村が21.2%であるのに対し、A村は18.0%）
- 高齢者の就労状況（仕事や農業等を継続している高齢者がどの程度いるか）

(2) 医療・介護・福祉サービスの提供体制／利用状況

- 提供サービスの内容、事業所の運営状況、人員体制（今後の見通し含め）、職員の年齢構成
- サービスの利用状況（サービスがどのように利用されているか）
- サービス提供を継続させるための工夫、今後継続させる上での課題

(3) インフォーマルな資源

- 高齢者の暮らしを支えるインフォーマルな資源として、どのようなものがあるか
- インフォーマルな資源をどのようにして高齢者につなげているか
- 災害時、各地域ではどのような対応が想定されているか（被災した際、住民同士が連携して対応するような仕組みになっているか）

図表 3-5 B 村との意見交換項目

(1) 高齢者の状況

- 在宅生活を維持している高齢者の特徴
- 自宅で過ごすことが難しくなり、施設に入るのはどのような人か
- 自宅で暮らし続けることの妨げとなっていることは何か。工夫していること、対応が難しいこと
- 高齢者の就労状況（仕事や農業等を継続している高齢者がどの程度いるか）

(2) 医療・介護・福祉サービスの提供体制／利用状況

- 提供サービスの内容、事業所の運営状況、人員体制（今後の見通し含め）、職員の年齢構成
- サービスの利用状況（サービスがどのように利用されているか）
- サービス提供を継続させるための工夫、今後継続させる上での課題
- 高齢福祉分野で中心的な活躍をしていた保健師さんが退職された後の影響

(3) インフォーマルな資源

- 高齢者の暮らしを支えるインフォーマルな資源として、どのようなものがあるか
- インフォーマルな資源をどのようにして高齢者につなげているか
- 災害時、各地域ではどのような対応が想定されているか（被災した際、住民同士が連携して対応するような仕組みになっているか）

現地視察では、村職員や生活支援コーディネーターとともに、村内集落を中心に見学をした。実際に村民が暮らしている地域を視察し、高齢者の暮らしの現状や課題等について村職員と対話することで、県職員も住民視点での課題に関する気付きを得ることができた。（図表 3-6）

図表 3-6 視察時の状況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な。
- ・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な。



- ・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な。

③市町村ヒアリング後の奈良県との意見交換

■日程

令和3年12月3日（金）、27日（月）

■参加者

（アドバイザー） 大坂 純（東北こども福祉専門学院 副学院長）

（事務局） 大野 孝司、井上 裕章（株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）

■実施内容

2村へのヒアリング及び現地視察の結果をもとに、2村の現状を「医療・介護・福祉」、「民間企業」、「支えるべき人」、「行政」、「互助」の項目に分けて整理した。

図表 3-7 A村のヒアリング及び現地視察結果のまとめ

基礎データ				
人口：490人、65歳以上人口：249人、75歳以上：158人 要支援・要介護者数：59人 特記事項：村民は、4つの地区ごとにまとまって暮らしている。中山間地であり、宅地の前は狭くて勾配が急な道が多い。				
医療・介護・福祉 ・村内の医療機関は、へき地診療所がある。病院は村内にないため、「奈良県総合医療センター」を利用。 ・診療所、保健センター、社会福祉協議会は保健福祉課と同じ建物に設置されている。 ・社協にはヘルパー2名が在職。訪問介護（サービス）、通所介護（サービス）を実施。（通所は月水金で実施） ・気になる高齢者（独居の方中心）への声かけ事業を月1、2回実施して、安否確認と困り事を確認。 ・要支援者のケアプランの一部、要介護者のケアプラン全てを吉野町の居宅介護支援事業所に作成してもらっている。 ・社協で65歳以上の高齢者への生きがい支援も実施。				
支えるべき人 ・基本的にはずっと村に住み続けたい。なるべく人に頼りたくないと思っている。そのために元気でいたいと思っている。 ・デイサービスに行くことに抵抗がある人がいる。 ・集落内で歩いて近所の知り合いの家まで行き、談笑している。 ・近所との繋がり弱い人もいる。（攻撃的な人や他人からのお節介を受けられない人見知りの人） ・村内在住で社協が対応している高齢者は25～30人程度。（月1、2回の声かけ事業で安否確認） ・実際に村に住んでいる人は7～8割程度。 ・デイサービスを利用する人は要介護1や要支援1・2の高齢者多い。施設入所するのは、要介護3・4であり、独居で頼れる家族がいない高齢者が多い。 ・ある地区には2世帯がなく、地理的にも孤立している。 ・災害時に孤立するようない人ほど支援が必要。 ・火の取扱いが難しくなると施設入所になりがち。（家族が心配する）				
行政 ・介護を担当している保健福祉課は課長含めて5人体制。地域包括支援センターは直営。 ・民生委員や老人クラブ、互助組織は住民課が担当。セコムを使った見守りサービスも所管。 ・行政として最も課題だと感じていることは、人手不足。保健師を募集しても応募がこない。 ・保健センター・保健福祉課・社協が同じ建物にあり、日頃から密に連携が取れている。				
民間企業 ・買い物できる商店は村内に4つ。（うち1つは最近オープンしたコンビニ） ・村内を走るコミュニティバスと村外を走るバスがある。現在、近隣のスーパーまで予約制で運行するバスを試験運行中。 ・最近オープンしたホテルで元気な高齢者が働いている。（人手を取られている。） ・電話注文で配達をする商店もある。また、商店で買い物した高齢者を家まで送るサービスをしている商店もある。 ・民間の通報サービスは居住者の反応が無くなってから24時間後に通報されるため、見守り機能としては不十分。（家族はサービスを入れて安心するが、必ずしも十分ではない）				
互助 ・災害時は住民同士が声掛けして避難しているケースもある。 ・住民同士の距離が近く、生活が困難になってきた人の様子が人づてに行政にも伝わる。 ・ある地区の人たちは自分たちで集まって食事会を開催している。別の地区の人は誘い合ってウォーキングをしている。 ・どの地域の人からも、気になることがあればあの人のところに行ってきたと相談が来るので、濃い友達付き合いが出来ている。 ・グラウンドゴルフやゲートボールが人気だったが、コロナ禍で中止している。 ・民生委員等はいつも同じ住民に頼っている。（人が少ないので、成り手が少ない） ・人手不足でボランティア団体が作れない。				

図表 3-8 B 村のヒアリング及び現地視察結果のまとめ

基礎データ

人口：895人、65歳以上人口：504人、75歳以上：352人 要支援・要介護者数：118人

特記事項：集落は8つある。県外の近隣市町村の経済圏にあり、自家用車で日常の買い物のために県外まで行く人が多い。

医療・介護・福祉

- ・ 村内の医療機関は、へき地診療所がある。
- ・ 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。
- ・ 社協は職員2名に加えて、役場からの出向2名（ケアマネ・看護師）
- ・ 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、家では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年待ち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、独居率の割合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。
- ・ 村の高齢者はいたって健康、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。老人会に入ったら縛られるという人もいる
- ・ 子供や若い人がいないので、自分たちも面倒を誰が見てくれるのかというのが切実な問題として感じている。

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。
- ・ 移動販売は熱野市からきており、村でお得意さんを掴んでいる。良し悪しがあり、認知症の方は2、3回と買ってしまつて戻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。
- ・ NPOの協力隊を利用して村外に通院している人もいる。

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していない。
- ・ 村職員も、村外からの採用が圧倒的に多く、外部の若い子が入ってくれるが、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。そのような世代がいびつな構造があり、ここ数年採用を強化しているが、定着率が低い。

互助

- ・ 一番大きな集落は、昔ながらの近所づきあいが希薄。昔ダムの工事があり、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。

また、県からは、2 村へのヒアリング及び現地視察を通じて、自治体とのコミュニケーションや 2 村の現状、2 村の課題に対する県としての支援に関して得られた気づきが共有された。（図表 3-9）

図表 3-9 2 村へのヒアリング・現地視察を通じて得られた県の気づき

項目	得られた気づき
自治体とのコミュニケーション方法（アドバイザーと両村とのやり取りを通じて得られた気づき）	・ 高齢者の暮らしぶりを聞くことで、事業ベースではない市町村の取り組みや住民の工夫を知ることができた。 ・ 信頼関係の構築にあたっては、市町村の課題や困りごとを聞くだけではなく、できている部分を肯定した上でヒアリングを行うことが重要だと気付いた。
ヒアリングを通じて気づくことができた両村の現状（両村の良いところや課題と感じたこと）	・ 山間地は医療・介護資源が限られているため、都市部で見られるような供給過剰なサービス提供による支援ではなく、重度化防止のために専門職の関与が適切に行われる視点での支援が実施されている印象を受けた。 ・ 高齢者が健康に暮らせている要因や、虚弱化する場合の要因について、さらに詳しく知る必要があると感じた。 ・ A 村と B 村は地理的に隣接しているが、村内

	集落をまわることで集住の状況や環境、人の雰囲気には大きな違いが感じられた。
2 村の課題に対する県としての支援	・ 対象者の種別を問わない、生活における困りごとベースの施策の支援（住民との協議や財源の活用方法等） ・ 各市町村の現状（どのような社会資源があり、何があれば住民の暮らしがより良くなるか）を整理した情報整理シートの共有とそれをもとにした意見交換 ・ 移動支援（県の研修、交通部局、地域振興担当課と連携した支援） ・ 地域住民と協力して取り組むことができる介護予防の支援 ・ 生活支援に関する民間企業との情報共有 ・ 専門職人材の定着支援（地域振興担当課と連携した支援）

このような気付きをもとに、両村への支援を検討するにあたり、事務局及びアドバイザーとの意見交換において以下のような助言があった。

- ・ 過疎地域等の人手不足地域では、例えば移動販売の業者に高齢者の見守りを事業として実施してもらう等、仕組み化できるところはどこかを考え、制度を活用する等して仕組み化する方策が考えられる。新たなものを作るのではなく、今あるものを意味付けするということが大切である。
- ・ 市町村から具体的な困り事について相談があった場合、モチベーションを落とさないように、すぐに着手できそうなところから実行するよう促すことが重要である。
- ・ 支援の押し売りをするのではなく、視察によって把握できた現状を伝えたくて、そこから考えられる対応策を先方に提案するように心がけることが必要である。

(3) 実施結果

県では、これまでも南和地域に重点をおき、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況であった。

しかし、事務局及びアドバイザーとの意見交換や 2 村へのヒアリング及び現地視察を実施し、村役場の事務職員や専門職、社会福祉協議会に配置されている生活支援コーディネーター、民生委員と意見交換を行うことで、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た。

また、実際に支援に入った自治体の人手不足に対し、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た。

このような気づきを得た県は、アドバイザー及び事務局とともに、令和４年３月７日（月）にＢ村に再度意見交換を実施し、Ｂ村の現状を踏まえた支援策の提案を行った。具体的には、人材不足の中、Ｂ村では新たな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した。

その結果、Ｂ村の担当職員からは以下の気づきと意識の変化が見られた。

- ・ 「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くことができた。
- ・ 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等、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。

また、Ｂ村との意見交換の中で、県が行っている見守り事業の活用や、地域振興部局と情報共有すること等、Ｂ村に対する支援の具体的なアクションを見つけることができた。

3.2.2 兵庫県

(1) 県の取組状況と課題認識

兵庫県は、「県内市町の中で取組が上手く進んでいない市町を把握し、重点的に支援を行う」という市町支援の方針の下、全市町へのヒアリングを実施していた。ヒアリングを通して、市町から寄せられた質問に回答する、ヒアリングで把握した先進的な取組を集約して県内市町に共有する等、情報提供を中心に市町へのフォローを行っていた。一方で、「聞かれた質問に対して回答する」という支援姿勢であるため、ヒアリングで把握した情報をもとに支援が必要な市町を抽出し、継続的にフォローすることができていないことに課題認識を持っていた。また、データ分析を実施していたものの、定量的な情報から市町の状況や課題を把握できていないという意識を持っていた。

(2) 実施経過

① 市町ヒアリング前の兵庫県との意見交換

■ 日程

令和3年11月5日（金）

■ 参加者

（アドバイザー） 服部 真治（医療経済研究機構 主席研究員）

（事務局） 大野 孝司、野村 佳織（株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）

■ 実施内容

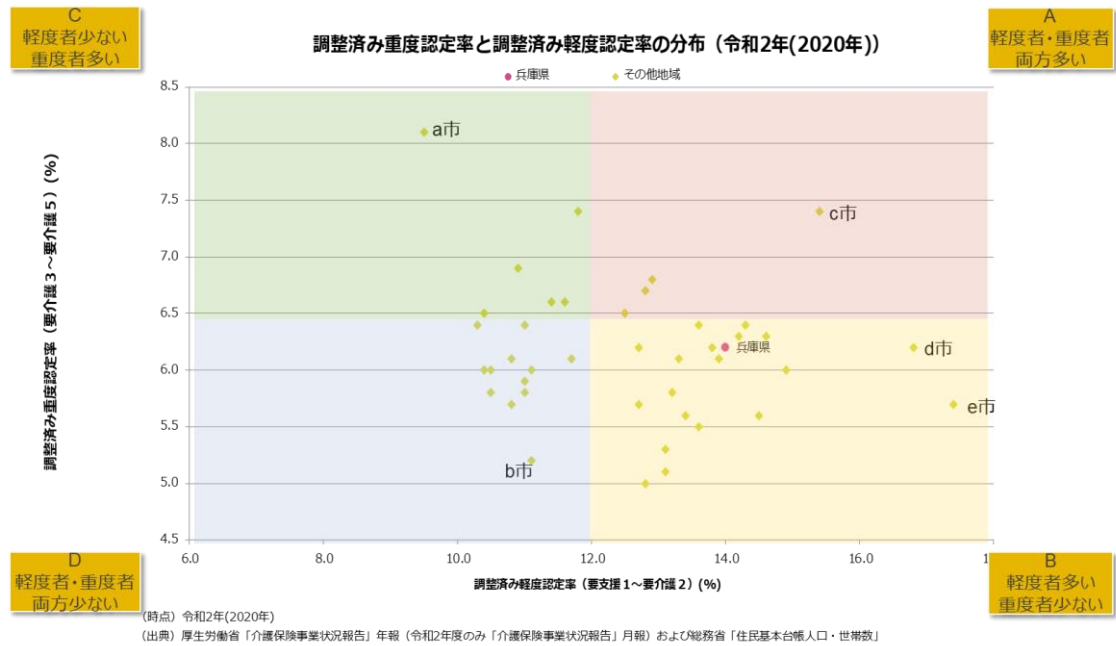
兵庫県と事務局・アドバイザーとの意見交換を通して、「取組がうまく進んでいない市町を把握し、重点的に支援する」という県の市町支援方針と、市町の状況把握において定量的なデータをうまく活用できていないという県の課題認識を踏まえ、データ等から総合事業が進んでいない、かつ、進めなければならない状況にある（事業を進めなければならないにもかかわらず、何らかの要因により進められていない）可能性がある市町を選定し、ヒアリングや意見交換を通して実情の把握を行うこととした。

具体的には、保険者としての取組進捗や介護保険事業の持続性等の観点からデータを確認し、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点をもとに、ヒアリング・意見交換の対象となる3市町を選定した。

図表 3-10 データ確認の観点

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	・ <u>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）</u> ・ 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	・ <u>総合事業の上限額突破の有無</u> ・ 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 ・ <u>調整済み要介護・要支援認定率（軽度者・重度者の認定の多寡）</u>
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	・ 健康な人の割合（調整済み認定率要介護2未満の割合）

図表 3-11 調整済要介護・要支援認定率



※上図に示す a 市、b 市、c 市は後述するヒアリング対象市町村（A 市・B 町・C 町）と同一ではない

また、当日のヒアリングを効果的・効率的に実施するため、ヒアリング対象市町には「事前状況把握シート」を事前に提出をいただくことで、基礎的な情報が参加者間であらかじめ共有された状態でヒアリング・意見交換が行えるよう工夫した。事前状況確認シートは、総合事業等のサービス・利用人数等の基礎的な事業の状況に加えて、現状に対する市町の認識、想定している今後の対応策等について確認する内容とした（図表 3-12）。

図表 3-12 事前状況把握シート

事前状況把握シート	
当日の意見交換を効果的に進めるため、以下情報に可能な範囲で記載の上、ご提出をお願い致します。 【提出期限】①11/29に意見交換を行う市町村：11/25(木) ②12/7に意見交換を行う市町村：12/1(水) ご多用のところ恐れ入りますが、何卒宜しくお願い致します。	
市町村名	
1. 組織の体制について教えてください。	
	記入欄（斜体は記載例）
課名（組織名）	地域包括ケア推進課
係体制・所管業務	・地域ケア係 総合事業、地域包括支援センター、認知症総合支援事業、在宅医療介護連携 ・高齢者係 一般介護予防事業、生活支援体制整備事業、老人福祉事業、老人クラブ、敬老事業
職員体制	計〇名 課長 1（一般職） 課長補佐 1（一般職） 係長 2（一般職1、保健師1） 係員 3（一般職4、保健師1） 嘱託職員1（保健師） 会計年度任用職員2（事務1、介護支援専門員1）
2. 貴市の地域包括支援センター・生活支援コーディネーターの体制について教えてください。	
	記入欄（斜体は記載例）
地域包括支援センター設置箇所数	8か所
運営体系（委託・直営）	直営1、委託7
生活支援コーディネーター数	

3. 貴市の総合事業のサービス内容・利用者実人数、介護予防ケアマネジメントの実人数について教えてください。					
※利用者実人数について ・9月利用分（10月審査分）を記載ください。（難しい場合は直近の任意の月で記載ください。） ・実施しているが人数が分からない場合は「×」、実施していない場合は「-」をご入力ください。					
		サービス 有無 ○：有	サービス内容	提供事業者の情報 （法人の種類、他の総合事業サービスや 給付サービスの提供の有無、等） ※市町外で利用の多い事業所があれば併 せて記載をお願いします。	利用者 実人数
訪問型 サービス	従前相当				
	A				
	B				
	C				
	D				
通所型 サービス	従前相当				
	A				
	B				
	C				
その他	見守り				
	配食				
	その他				
介護予防支援					
介護予防 ケアマネ ジメント	A				
	B				
	C				
4. 総合事業事業費について教えてください。					
①貴市町が上限額を突破している理由として想定されるものを可能な限り挙げてください。					
②上限額の問題について、現状、どのように対応しようと考えていますか。					

② 兵庫県による市町へのヒアリング・意見交換（A市、B町、C町）

■ 日程

令和3年11月29日（月）、12月7日（金）

■ 参加者

（アドバイザー） 服部 真治（医療経済研究機構 主席研究員）

（事務局） 大野 孝司、野村 佳織（株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）

■ 実施内容

A市・B町・C町の3市町に対して、先述の「事前状況把握シート」をもとに総合事業の事業費の上限額等を中心に状況を伺い、事務局・アドバイザーとの意見交換を行った。ヒアリング・意見交換で把握された市町の状況は下表の通り。

図表 3-13 ヒアリング対象の3市町の状況

市町	状況	今後の実施意向	事務局・アドバイザーからの助言や情報提供
A市	サービス利用は従前相当が大半を占めている。従前相当は移行措置であることは理解していたが、関係者や住民に総合事業の方針に対する理解を得ることができず、大半が従前相当という状態が続いている。	今のままでは財政面での対応が困難となるため、事業のあり方を見直したいと考えている	総合事業を効果的に実施している事例（短期集中サービスによる利用者の状態改善や自立支援に向けたケアマネジメントの例など）の事例を紹介し、先進地見学を推奨した。
B町	- 要支援者へのサービスの質の確保という観点を重視しており緩和型等への移行が進んでいない。 - 全体として介護予防効果が生まれていると認識しているが、町では要支援の分析まで手が回っていない状況なので、県に協力いただきたい。	今後の取組方向性についてヒアリングの場ではまとまった結論が出なかったが、意見交換後、B町から兵庫県に連絡があり、今後の事業の見直しについて検討を行っている。	
C町	- 上限額突破の背景として、介護認定の評価項目の見直しを行った結果、要支援者が急増していることが挙げられる。 - 保険料の問題や課の人員不足の課題があり、介護保険だけでなく地域づくりの活動も活用し、体制を整えたい。	左記の通り地域づくりの推進によって生活支援ニーズに対応したい（同じような中山間で同じように困っている町の情報が少なく困っている）	C町と同じく中山間地である三重県名張市のまちづくり協議会を活用した生活支援の仕組みづくりについて情報共有を行った。

③ ヒアリング後の兵庫県との意見交換

■ 日程

令和3年12月13日（月）

■ 参加者

(アドバイザー) 服部 真治 (医療経済研究機構 主席研究員)

(事務局) 大野 孝司、野村 佳織 (株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所)

■ 実施内容

ヒアリング・意見交換を通して把握した 3 市町の状況の振り返りを行った。

兵庫県から、ヒアリング・意見交換及び現地視察を通じて、自治体とのコミュニケーションや 3 市町の現状、3 市町の課題に対する県としての支援に関して得られた気づきが共有された (図表 3-14)。

また、市町の状況と県として果たすべき役割について意見交換を行った。

市町へのヒアリングを通じて、市町が総合事業の理念や目的について事業者や住民と認識共有できていない現状が確認されたことから、県は制度の理念や意義について充分に説明できるようにするための支援を行うことが重要であることが挙げられた。

また、今回の市町へのヒアリング・意見交換は、総合事業の上限額を超過している市町を選定して行ったことから、総合事業が上手く進んでいない等の課題があるとの仮説を立てて臨んだが、市町が特に課題認識がない場合に、課題認識の共有がうまく図られない場面もみられた。対応方策として、市町の担当者の経験及び担当業務や力を入れている取組等によって話の切り口を工夫することや、外部アドバイザーと連携し、アドバイザーは制度やデータの観点から意見を述べ、県職員は寄り添い型で支援を行うといった役割分担を図ることなどが、県・事務局・アドバイザーの議論の中で挙げられた。

図表 3-14 3 市町へのヒアリング・意見交換を通じて得られた県の気づき

項目	得られた気づき
自治体とのコミュニケーション方法 (アドバイザーと 3 市町とのやり取りを通じて得られた気づき)	- 現状を変えることが難しい (必要ない) と考えている市町に対して、今後変えていく必要がある部分を分解しながら質問をし、市町が気付けるような声かけをすることが重要である。 - 市町が抱えている難しさの原因を引き出すために、問題の核心に触れる質問や提案を行うことも効果的である。 - 協議の場に出席している市町担当者の経験・担当業務・力を入れている取組等によって、話を進める切り口を工夫する必要がある。
ヒアリングを通じて気づくことができた総合事業における市町の現状	- 上限額超過について、従前相当の多さ・運動特化型デイサービスの利用が多いことなどが背景要因の 1 つである (おそらく他の市町にも同様の課題があると想定される) - 市町は総合事業の上限額を超過しており、個別協議が認められないおそれがあると危機感を抱いている一方、マンパワー不足で現状を変えるための取組を自市町だけで検討する余裕がない状況にある。 - 総合事業の理念を市町担当職員・事業者・住民の間で共有することができていない。 - 要支援者や事業対象者といった軽度者の自立を支援するための多岐に渡る資源を、市町が活用・開発できていない。(従前相当サービスの提供にとどまっている。)

今後県として想定される支援	・状況を紐解きながらヒアリングすることで今後変えていく必要がある部分を一緒に考えるアプローチは県で取り入れていけると考える。ただし、核心を突くような厳しい問いかけは府県担当者にはハードルが高いため外部アドバイザーに担ってもらい、県ではヒアリング後にフォローする寄り添い型の支援ができればよいと考える。 ・住民や事業者に総合事業のメリットが周知・共有されていない現状があったことから、府県としても市町に対して制度の理念や意義について丁寧に説明するロジックを考える必要がある。 ・より支援を必要とする市町に取り組むことによって、県職員のノウハウ等をつけていき、取組が進んでいる市町からも相談を受けるような関係になれるとよいと考える。 ・データ分析の方法をもう一度検討して行いたい。 ・事業を実施している、同じ課題を抱えていると想定される市町を対象に情報交換会を開催し、その後先進地視察につなげ市町の学びを促したい。 ・市町の方は、元々住民にとってよいまちづくりをしたいという気持ちがあるので、そこを引き出せたらよいと気づいた。 (参考) 兵庫県から挙げられた今後想定される支援 【個別支援】 ・継続的な意見交換の実施 ・市町の実情に合わせた先進地視察の提案・同行 【広域的支援】 ・似ている課題を持つ市町間の情報交換会の実施 ・市町が新規事業を企画できるような制度解釈の支援 ・総合事業の理念について、市町職員への研修の実施 ・総合事業の理念を事業者や住民に説明できるような媒体の作成 ・総合事業の評価のための指標の提案
----------------------	---

(3) 実施結果

兵庫県はこれまで、「県内市町の中で取組が上手く進んでいない市町を把握し、重点的に支援を行う」ことを目的に、全市町に対するヒアリングを行っていたが、取組が上手く進んでいない市町を抽出し、継続的にフォローすることができていないことに課題認識を持っていた。

しかし、事務局及びアドバイザーとともに、総合事業の事業費の上限額の問題を切り口に 3 市町へのヒアリング・意見交換の機会を行ったことによって、事業の実施有無や担当者の主観的な課題認識にとどまらない、市町の実情や具体的な問題への理解を深めることができた。具体的には、総合事業の理念に対する理解が市町や住民・事業者間で浸透していないことや、市町のマンパワー等の課題から、市町が制度を使いこなすための支援が必要であること等について気付きを得た。

これらの気付きを踏まえ、兵庫県は 3 月 15 日に短期集中予防サービスをテーマとした市町の情報交換会を実施した。意見交換会では、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」に対する理解を深めることや、似ている課題を持つ市町間での情報交換をねらいとして実施された。

その結果、参加市町からは以下の感想が挙げられた。

- ・ 総合事業を給付の延長と捉えていたため、市が実施する「事業」として対象者を主体的に選定するという視点が欠けていたことに気づいた。
- ・ 他市の事例を参考に、令和４年度の事業化に向け取組みたい。（事業未実施市町の感想）

兵庫県は、市町が一見事業の進め方に課題を抱えているように見えても、根底には総合事業の本来の目的を理解できていない状況があったことを踏まえ、改めて市町職員が事業の理念や考え方について確認できるよう県が支援する必要性を認識した。今後の方策として、県が市町とともに先進地の視察をすることにより、より具体的に自市町の取組の改善・発展につなげられるよう支援することを検討している。

第4章 都道府県向け市町村支援ガイドの作成

4.1 背景・目的

第2章で明らかになった通り、府県は市町村支援における情報収集から支援策検討のプロセスにおいて、どのように取り組めばよいか分からないという悩み・困りごとを抱えていることが明らかになった。また、府県職員は3年程度での異動が多く、支援ノウハウが蓄積しづらい状況にある。

上記を踏まえ、市町村の地域づくりの推進に向けて、都道府県が市町村支援における困りごとや問題を解消し、支援をより効果的に実施できるよう、都道府県による市町村支援においてポイントとなる考え方や取組方法について整理し、都道府県職員向けの「市町村支援ガイド」として取りまとめることを目的とした。

4.2 実施内容

市町村支援ガイドの作成の流れは図表4-1の通り。まず府県の取組の現状や課題認識を、ヒアリングを通して把握し、取りまとめるべき内容について要件定義を行った。その後、府県の取組への伴走支援や委員会での議論を踏まえ、市町村支援ガイドの内容の作成・評価を行った。作成に係る検討経緯の概要について以下に述べる。

図表 4-1 市町村支援ガイド作成の流れ

手順	実施内容	実施時期
情報収集	● 事務局にて各府県へヒアリングを実施し、市町村支援における課題やニーズを把握する。	7月
要件定義案の作成	● ヒアリングで把握した各府県の市町村支援に係る課題意識を元に、事務局にて「市町村支援ガイド」の要件定義案（設計書案）を作成する。	8月上旬
要件定義の確定	● 事務局が作成した要件定義案について、 第1回検討会 を通じて有識者・府県・厚生局を交えて議論し、確定させる。	8月中旬
伴走支援		8月下旬～10月
ガイド素案の作成	● 伴走支援の内容を踏まえ、事務局にて「市町村支援ガイド」の骨子を作成し、 第2回検討会 を通じて有識者・府県・厚生局を交えて議論する。	11月上旬
伴走支援		11月中旬～12月
ガイドの最終化	● 伴走支援の内容を踏まえ、事務局にて「市町村支援ガイド」を最終化する。	1月
ガイドの評価	● 最終化した「市町村支援ガイド」について、要件定義に沿った内容になっているか等、 第3回検討会 を通じて有識者・府県・厚生局を交えて評価をする。	2月後半

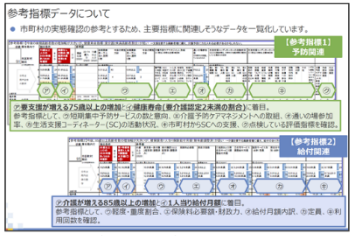
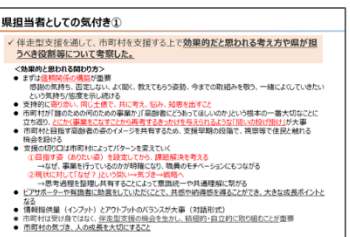
(1) ガイド要件の定義

第2章で記載した府県へのヒアリング結果を踏まえ、市町村支援ガイドの要件を定義した。要件は、都道府県の市町村支援を「情報収集・課題分析」「市町村の個別課題への支援」「市町村支援策の企画・改善」の3つの場面に分け、それぞれの都道府県の現状・課題認識、市町村支援ガイドによって

実現したいこと、市町村支援ガイドに含めるべき要素や想定される参考文献等について整理を行った（図表 4-2）。

図表 4-2 市町村支援ガイド要件（当初案）

背景・目的	- 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、市町村への情報収集、市町村の課題の分析、課題を踏まえた対応策（市町村支援策）の検討が重要である。 - しかし、現状、府県は情報収集～支援策検討のプロセスにおいて、どのように取り組めばよいかわからないという悩み・困りごとを抱えていることが明らかになった。また、府県職員は3年程度での異動が多く、支援ノウハウが蓄積しづらい状況にある。 - そのため、府県が市町村支援における困りごとを解消し、効果的に支援を行えるよう、市町村支援（情報収集～支援策検討）においてポイントとなる考え方や方法について整理し、ガイドに取りまとめる。		
対象者	介護予防・生活支援のための地域づくりにおける市町村支援を担当する府県の課		
主な活用場面とねらい	場面	現状	ガイドによって実現したいこと
	情報収集・課題分析（データ収集・ヒアリング等）	施策の取組状況、インセンティブ指標等のデータ、市町村の課題意識を情報収集し把握しているが、支援すべき市町村や取組が進んでいない市町村の課題を抽出し、支援するには至っていない	- 市町村の現状把握のために見るべき情報の観点・確認すべきデータを理解できる - ヒアリング等を通して市町村の課題を深掘する方法について理解できる
	市町村の個別課題への支援（ヒアリング等、市町村とのコミュニケーションの場）	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、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（意識・行動が変わった等の変化がみられない、把握した困り事に対応しきれていない 等）	- 府県としてどのようなスタンスで個別市町村を支援すれば良いかを理解できる - 市町村の気づきや意識変容のために、どのようなコミュニケーションをとるべきか理解できる
	市町村支援策の企画・改善	把握した市町村の困りごとや課題を、府県の行う支援策にあまり反映できていない	市町村の課題を踏まえ、支援策を立案する際に検討すべきポイントを理解できる

場面	府県の状況支援ニーズ	論点	ガイドに含める要素（案）
情報収集・課題分析（データ収集・分析、ヒアリング等）	- 施策の取組状況、インセンティブ指標等のデータ、市町村の課題意識を情報収集し把握している - しかし、支援すべき市町村や取組が進んでいない市町村の課題を抽出し、支援するには至っていない - 手分け制による支援だけでなく、府県で支援が必要な市町村を抽出したい - 取組が進んでいない市町村がなぜ進んでいないのか、掘り下げることができていない	- 市町村の現状把握にあたり、どのような情報をどのような観点で収集・分析することが有効か - 支援すべき市町村をどのように抽出するか - ヒアリング等を通してどのように市町村の課題を深掘することが可能か	ガイドに含める要素（案） - 市町村の現状把握・支援先抽出に効果的な情報の収集・整理の考え方（見るべきデータ、見るべき観点）  参考）令和2年度第1回市町村支援策検討会資料より - 保険者シートの活用 - 総合事業等実態調査データの活用（京都府で実践） - 市町村の課題把握・分析のためのヒアリングのポイント - ヒアリング記録フォーマット
市町村の個別課題への支援（ヒアリング等、市町村とのコミュニケーションの場）	- 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 - しかし、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 - 特に消極的な市町村に対して、意識変容・行動変容をもたらすことが難しいと感じる - 短い時間で効率よく必要な情報を集めるのが難しい、また、そこで得た市町村の困り事につまく対応できていない	- 府県としてどのようなスタンスで個別市町村の支援に取り組むべきか - 市町村が効果的に取組を進める上で伝えるべき考え方や情報は何か - 市町村とのコミュニケーションを通して、意識変容・行動変容を促すためにはどうすればよいのか - 府県職員としてできること、外部協力者に任せるべきことは何か - 市町村への効果的な個別対応・フォローアップの方策はどのようなものがあるか	ガイドに含める要素（案） - 市町村の現状と求められる支援 - 市町村が効果的に取組を進めるために伝えたいポイント（小規模市町村の取組ポイント等） 等 - 市町村の気づき・意識変容を促す上でのポイント - 府県担当者が心掛けるべき事項、働きかけ方 等  参考）長野県提供資料 - 外部専門家等の活用のポイント - 効果的な個別対応・フォローアップのポイント

場面	府県の実況 支援ニーズ	論点	ガイドに含める要素（案）
市町村支援策の 企画・改善	把握した市町村の困りごとや課題を、府県の行う支援策にあまり反映できていない	- 市町村の課題を、既存の支援策（研修等）にどのように反映するか - 市町村の課題を踏まえ、新たな支援策をどのように検討・予算化するか	- 既存の支援策の検討におけるポイント - 事前の情報収集 - 外部専門家等との検討 - 施策評価方法の検討 - 新規支援策の検討におけるポイント - 施策検討の視点 - 財務課等への説明におけるポイント ※伴走を通じて事例があれば掲載
参考情報	- 小規模市町村は担当者の担当事業が広範囲にわたるため、チーム内外で情報を共有し、多面的に支援を行いたい - 着任当初、制度理解に時間を要するため、概要をわかりやすく理解できる資料があればありがたい	- 担当者が把握する市町村の情報について、チーム内外へどのような情報をどのような形で共有することが効果的な支援に繋がるか —	- 組織内の情報共有の方法 - 引継ぎにおけるポイント - 府県職員向けの学びのツールの整理 - 参考となる文献、活用可能な研修等

(2) 委員会での検討

第1回委員会では、(1)で示した要件定義案を提示し、要件定義案や今後市町村支援ガイドに含めるべき内容について議論を行った。委員からは、背景にある市町村の状況や、市町村支援ガイドの対象者、市町村支援ガイドに含めるべき具体的な要素等について意見が挙げられた（図表 4-3）。第1回委員会での議論を踏まえ、市町村支援ガイド要件を修正し、要件定義の確定を行った。

図表 4-3 第1回委員会での委員意見

- 市町村・都道府県の地域づくりにおける現状・課題や今後取り組むべきことについて
 - 地域づくりに関する施策の優先順位を上げて取り組む必要がある
 - 「地域づくり」に関する施策の優先順位が低い市町村が多いため、優先順位を高くする必要があるという状況ではないか。
- 市町村支援ガイドの対象、活用方法について
 - 市町村支援ガイドの対象を「介護予防・生活支援の担当部署」に限らず、包括的支援体制に係る部署も含めるべきではないか。
 - 重層的支援体制整備事業において交付金が創設され、先進的な市町村では他の事業と絡めて地域づくりを実施しているのに、都道府県の担当者が事業ごとの縦割りで困っているという声も聞く。このため、市町村支援ガイドの対象を「介護予防・生活支援の担当部署」に絞らずに、包括的な支援体制を担当している課も含めるべきであり、これらの部署と一緒に地域づくりに関して検討する機会を作ることが重要ではないか。
 - 住民の移動手段を確保する支援として、介護保険以外にも、総務省や国交省の補助金やモデル事業等を活用することができるが、都道府県の組織が縦割りであるため、活用できる制度を十分に把握できていないといった課題がある。
- 市町村支援ガイドに追加すべき要素について

- 危機感や現状維持のデメリットを訴えるアプローチや、強みや資源を見つけ現状のリソースでできることを知ってもらうアプローチを活用して、地域づくりに取り組む目的・必要性を市町村に伝えることが重要であることを、市町村支援ガイドに追加すべきでないか。
 - 市町村が地域づくりに積極的になるためのアプローチとして、例えば健康寿命や幸福感等の指標を立てて都道府県内市町村の比較をする、というやり方もあるのではないか。集めたデータを市町村と共有し、できていること・できていないことを確認する機会を持つことは重要である。
 - 上記のアプローチを「北風アプローチ」とした場合、同時に市町村の強みも見せていくという「太陽アプローチ」も重要である。両アプローチを都道府県が上手に使って、市町村が腰を上げるように支援できたら良いかと思う。市町村のモチベーションを上げるためには、意味のあるものは適切に評価することも大切である。
- 市町村において、庁内外の関係者を含む推進体制を構築するための働きかけ方を理解し、実践できるようにするべきではないか。
 - 関連する部署でチームを作ることや、さまざまな関係者と作戦会議をすること等を、都道府県が市町村支援をする前提として考えたらよいのではないか。少なくとも福祉関係課同士が連携できる仕掛けを入れておくとい。
- 住民主体の地域づくりに係る事業・制度について、目的や活用方法を正しく理解し、市町村に伝えることができるようにするべきではないか。
 - 市町村では、介護保険事業計画や地域福祉計画等のさまざまな計画を策定しているが、これらを俯瞰し、それぞれの事業を相互に活用して色々な事が達成できるよう、都道府県が支援できるようなガイドになると良い。
- 市町村支援において、都道府県が行うべきマネジメントの基本的な考え方を理解できるようにするべきではないか。
 - 都道府県も市町村の取組をアセスメントしながら支援について考える必要がある。
 - 都道府県職員がマネジメントサイクルを学んでおく必要がある。ロジックモデルも含め、マネジメントの基本的知識を市町村支援ガイドに載せられるとよい。
 - できるところからやっていくということが重要。できるところからやってみると、必ず次のステップが出てくる。そのようなことを市町村も理解できるとよい。
- 庁内外の関係者との連携による支援を行うポイントを追加する。
 - 事業の継続性という観点から、伴走支援の支援体制には、SC や生活支援体制整備事業等に委託先である社会福祉協議会（以下、「社協」という。）も入れた方がよいのではないか。

第2回委員会では、市町村支援ガイドの要件定義と奈良県・兵庫県の伴走支援の内容を踏まえて作成した市町村支援ガイドの骨子案を提示し、その内容について議論した。委員からは、都道府県担当者の理解しやすさ・活用しやすさを考慮した市町村支援ガイドの構成や、各テーマにおいて具体的に伝えるべき考え方等について意見が挙げられた。

図表 4-4 第2回委員会での委員意見

1. 都道府県担当者の理解しやすさ・活用しやすさを考慮した市町村支援ガイドの構成について

- アセスメントと実行のフェーズを分けた構成とする。
 - 実行は実行、アセスメントはアセスメントで分けたほうが、市町村支援ガイドとしてはよいではないか。
- 市町村の現状から個別支援や都道府県全体の支援策を検討するという流れを明確化する。
 - 個別市町村の状況を通じて個別支援や都道府県全体の支援を考える、というプロセスが明確になるようにする必要がある。
- 都道府県の事業計画等から市町村支援の目指す姿を確認することを市町村支援ガイドにも含める。
 - 市町村の前に、都道府県の事業計画を見直し、都道府県としてどのように介護保険事業を展開するのか、目指す姿は何かを確認することが大事ではないか。
- 都道府県の地域づくりに対するあるべき姿勢、地域づくりの方向性について記載する。
 - 都道府県が地域づくりにどのような姿勢で取り組むべきかという記載があったほうがよい。パーツごとではなく、広域的、広い視野で市町村と関わっていくことが重要である。最初に地域づくりとしての方向性の記載があったほうがよいと思った。

2. 市町村支援ガイドの内容（情報収集・課題分析関連）について

- 介護予防、生活支援、地域包括ケア、それぞれの進行状況が分かるデータ等、把握を推奨するデータを市町村支援ガイドに盛り込む。
 - 今回は介護予防、生活支援、地域づくりに関するガイドなので、介護予防、生活支援、地域包括ケア、それぞれの進行状況が分かるデータ指標があるとよい。具体的には、要支援者の数（少なさ）や支援による回復者の数、ニーズ調査におけるリスク者や社会参加している方の割合等が考えられる。把握を推奨するデータとしてガイドに盛り込むとよい。
- 把握するデータを羅列するのではなく、場合に応じて収集すべきデータや有効なアプローチが異なることが分かるようにする。
 - どの指標を使用するかはケースバイケース。この場面ではこの情報を使用することが分かるようにするとよい。
 - データだけを追うのでは、何のためにに行っているのか分からなくなる。担当者が腑に落ちて実行するために押さえるべきデータを示せるとよい。
 - 何のために、何に役立つデータなのかを押さえたうえで、収集を行うことが重要である。
- 「高齢者の暮らし」についてヒアリングを行うタイミングや方法が分かるようにする。
 - 都道府県が、「高齢者の暮らしづくり」についてヒアリングを行う場合、どのようなタイミングで行うべきかが分かるようになるとうい。また、記載されている内容を使い分ける方法の記載があるとよい。

3. 市町村支援ガイドの内容（市町村の個別課題への支援関連）について

- 市町村職員の行動変容のきっかけを作ることが最初の目標となることを意識する。
 - 市町村の状況に応じて行動変容のきっかけをつくり、お互いどう認識するかがポイントだと思う。市町村が動き出すきっかけができることが、最初の目標になるのではないかな。

4. その他市町村支援ガイドに追加すべき要素について

- 地域共生や重層的支援体制整備事業に関する記載も追加する。
 - 地域共生や重層的支援体制整備事業について、小規模市町村にはメリットがあるが、高齢者、地域福祉、子ども・子育て、困窮者対策でそれぞれ担当が分かれている都道府県のほうがパーツで理解している傾向も見られるので、注意喚起も含めて市町村支援ガイドにヒントを記載できたらよいと思う。
 - 何のためにやっているのかという本質から、都道府県側の支援体制を作り、高齢者、地域福祉、困窮の担当と一緒に相談しながら支援していく、という記載は必要だと思う。

第3回委員会では、第2回委員会での議論も踏まえ作成した市町村支援ガイドの素案について共有し、当初の要件定義に沿った内容になっているかの評価等を行った。委員からは、各項目において追加で伝えるべきメッセージ等について意見が挙げられた。

図表 4-5 第3回委員会での委員意見

1. 市町村支援ガイドの内容（STEP 1 個別事例から考える市町村支援とは）について

- 市町村において総合事業・生活支援体制整備事業の推進が目的化する理由を明確にする。
 - 市町村支援ガイド案では、総合事業のサービスを揃える、協議体や生活支援コーディネーターを置くなどの「事業を行うことが目的になっている」ことが前提になっているが、「自治体ではなぜ事業を行うことが目的になってしまうのか」の理由説明がないことが気になった。
- 事業の目的化を防ぐために、アウトカムから考える視点を盛り込む。また、事業を「道具」として使いこなせるように市町村を支援する視点も盛り込む。
 - 長野県では「自立期間の延長」「初回要介護認定年齢が遅くなる」「社会参加の意欲増」等をアウトカム評価指標としていた。事業の目的化を防ぐために「成果で見ること」が本事業で学んだことではないか。
 - 成果から考える視点を盛り込んだ流れにすべき。国が道具を作り、その道具を使いこなせるようにするのが都道府県の役割である。

2. 市町村支援ガイドの内容（STEP 2 調査対象とする市町村の選定）について

- 青森県の事例を用いて、支援対象市町村の行動変容ステージに応じて支援を設計する考え方について触れる。
 - アウトカム思考ができていない段階では、都道府県支援は押し売りになってしまうので、市町村のステージごとに都道府県の支援メニューを設定することが重要である。詳しい図として、別老健事業（介護予防・日常生活支援総合事業等の推進に向けた効果的な研修プログラムの開発に関する調査研究事業）の青森県資料「行動変容ステージ毎の支援設計」を共有する。無関心期の市町村には気付きのためアプローチ、すでに関心を持っている市町村には個別支援を行うとしている。この要素を組み込んでどうか。

3. 市町村支援ガイドの内容（STEP 3 市町村の実情の把握）について

- 市町村の事業や取組とアウトカムのつながりを意識しながらヒアリングを行うという視点を記載する。
 - ロジックモデルを参照して、アウトカムとのつながりを意識しながら質問すると、ヒアリングが容易になる。例えば、「リスク者が少なくなる、社会参加が増える」ことによって「健康感が上がる、健康寿命が延びる」等の構造が分かると市町村が取り組むとよいことが明らかになり、コミュニケーションが取りやすくなる。このような視点をガイドにも取り入れてもらいたい。
4. 市町村支援ガイドの内容（STEP 4 支援の展開）について
- 具体的な支援方法に関するノウハウを紹介する。
 - 支援展開では、国が作った道具とそれを使いこなせるノウハウを持っていることが重要なため、ある程度示す必要があると思う。その道具やノウハウの使用事例を整理して挙げてはどうか。
 - 部局横断的なチームで支援することの必要性について記載する。
 - 都道府県の「情報共有やノウハウ継承を可能とするチームづくり」に、都道府県内での庁内横断的チームも追加したらどうか。市町村側も担当者以外に SC や社協などさまざまな人々が集まって支援を行っているので、個別市町村支援にはチーム形成支援が不可欠である。すなわち、都道府県にとって、市町村にとっても、横断的なチーム形成に資するというねらいがあってもよいのではないか。

(3) 参考文献

市町村支援ガイドの作成にあたっては、以下の都道府県の取組事例や過去の調査研究を参考文献として活用した。

図表 4-6 参考資料 都道府県の取組事例

都道府県	該当するガイドのテーマ	取組内容
京都府	STEP3 市町村の実情を知る	外部有識者とともに府内 2 市に伴走支援を行った際、市町村職員だけではなく SC や社協の職員等の関係者と対話することで、市町村の気付きを促すことができた。
	STEP4 支援を展開する	府内 2 市への伴走支援において、外部有識者との意見交換や講義により、総合事業・生活支援体制整備事業の制度の趣旨・目的に関する 2 市の理解を深めることができた。
青森県	STEP4 支援を展開する	「実践型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、県内 2 町への伴走支援に立ち会うことで、市町村の目指す姿・現状・課題・打ち手を整理し、課題を踏まえた県の支援方策を立案した。

長野県	STEP2 調査対象とする市町村を決める	市町村が課題を把握し、より強化すべき取組を分かやすく可視化するため、成果を中心に評価（配点）調査設計を行った。
	STEP4 支援を展開する	県独自調査の結果、市町村に応じた個別・具体的な支援が必要であることに気づき、市町村に対して伴走的支援を実施している。

図表 4-7 参考資料 過去の調査研究事業

出典	内容
介護保険制度の実施状況に係る全体像把握のためのツールを活用した分析手法の開発及び活用促進に関する調査研究事業報告書（令和2年度老人保健健康増進等事業（老人保健事業推進費等補助金）一般財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会 医療経済研究機構）	保険者シート（A4 裏表 1 枚の用紙に、介護保険事業に関わる指標を収載し、保険者の介護保険事業運用状況の全体像が簡便に把握できるシート）を活用したデータ収集システム・見える化ツールの開発及び研修プログラムの開発を実施。
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（令和2年度老人保健健康増進等事業（老人保健事業推進費等補助金）株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）	総合事業・生活支援体制整備事業によって何をめざすか、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、等について解説した『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』を策定。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。
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2年度老人保健健康増進等事業（老人保健事業推進費等補助金）株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）	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」について解説した「地域づくりにおける悩みと対策のヒント」を策定。「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。
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調査研究事業（令和2年度老人保健健康増進等事業（老人保健事業推進費等補助金）株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所）	都道府県が市町村支援する際の 5 つのポイント（①市町村の現状・課題の把握、②関係者間の情報共有、③市町村の共通課題に対する広域的支援、④市町村の個別課題に対する個別的支援、⑤組織づくり）を整理し解説。

4.3 実施結果

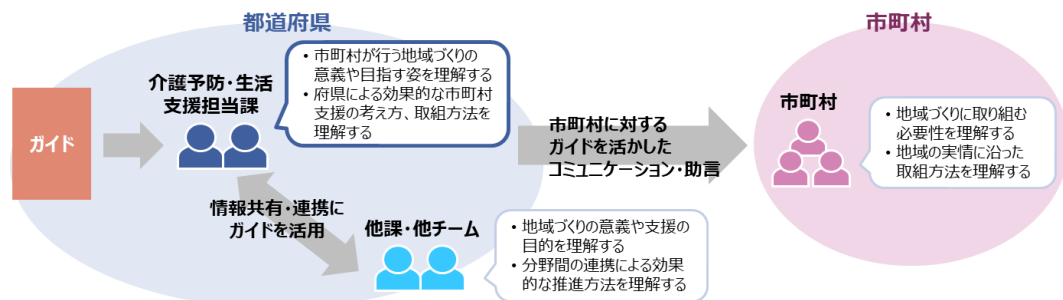
府県の取組の現状や課題認識を踏まえた市町村支援ガイドの要件定義、府県の取組への伴走支援や委員会の議論を踏まえた内容の作成・評価を経て、市町村支援ガイドの取りまとめを行った。取りまとめた市町村支援ガイドの対象者・コンセプト・構成等について以下記載する。（本編は別冊資料参照）

(1) 市町村支援ガイドの対象

対象者は、介護予防・生活支援のための地域づくりにおける市町村支援を担当する都道府県の課とした。

市町村支援ガイドの内容は、重層的支援体制整備事業の担当課などの関係する他課・他チームとの情報共有・連携や、市町村支援における市町村とのコミュニケーション・助言に活用することを想定した。

図表 4-8 市町村支援ガイド活用イメージ



(2) コンセプトと構成

当初の市町村支援ガイドの設計では、都道府県が行う情報収集・課題分析・支援策検討の全般を取扱対象としていた。しかし、奈良県・兵庫県への伴走支援を通して、市町村の実情を把握する上で、データ等で把握できる情報には限界がある一方で、市町村と個別にコミュニケーションを取り、その実態や課題を分析することによって得られる情報が非常に多いことが明らかになった。実際に、奈良県・兵庫県ともに、複数市町へのヒアリングや意見交換を通して把握した情報を、今後の支援策につなげることができた。

上記を踏まえ、市町村の実情を踏まえた支援策の検討・推進を行う上では、個別市町村への支援を通して考えるという視点が非常に重要である、という考え方の下、都道府県担当者が「市町村の個別事例の把握を通して市町村の実情を掴み、市町村支援策を検討・展開する」流れを実践すること、をねらいとして市町村支援ガイドを取りまとめた。

市町村支援ガイドの構成は図表 4-9 の通り。STEP1「個別事例から考える市町村支援について理解する」は、市町村の個別事例から支援を展開する必要性と考え方、市町村の地域づくりが進まない背景や都道府県による支援に求められることなどについて示す。STEP 2「調査対象とする市町村を決め

る」は、調査対象とする市町村を選定する考え方や都道府県の実取事例などについて示す。STEP 3「市町村の実情を知る」は、市町村の特徴を把握するためのデータや圏点、市町村とのコミュニケーションを通して課題等をアセスメントする際の考え方やコツについて示す。STEP 4「支援を展開する」は、把握した個別市町村の実情を踏まえて支援策を検討する際の考え方や都道府県の実取事例、市町村とのコミュニケーションを通して市町村の地域づくりを促すためのコツなどについて示す。

図表 4-9 市町村支援ガイドの構成

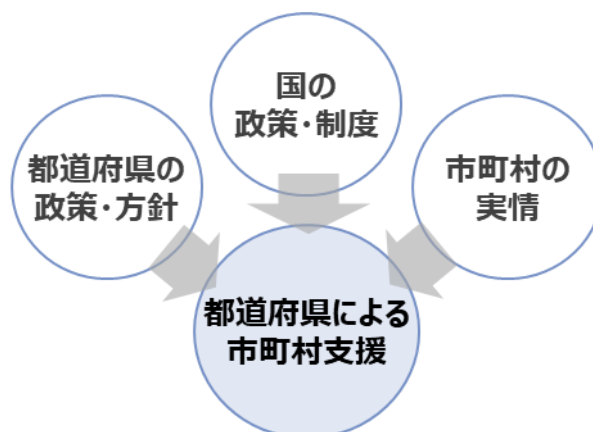
	都道府県の課題認識	本ガイドで示すこと
STEP1 個別事例から考える市町村支援について理解する	- 都道府県の支援リソースに限られる中、管内の全市町村に対して効果的な支援を実施するのは不可能。一方で、研修は一般的な内容になってしまうため、市町村の課題解決への効果は限定的になってしまう。 - 都道府県の役割として市町村支援が求められるものの、その具体的な方策は示されておらず、いかに支援をしていくべきか不明確。	(1) 個別事例から考える市町村支援の考え方 (2) 都道府県に求められる役割
STEP2 調査対象とする市町村を決める	施策の取組状況、インセンティブ指標等のデータ、市町村の課題認識を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。	(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	- 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。	(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	- 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。	(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

第5章 総括

本事業は、都道府県が介護予防・生活支援の推進に向けた市町村支援に、より効果的に取り組めるよう、市町村支援にあたり注力すべき事項を抽出しとりまとめることを目的とした。具体的には都道府県の情報収集から支援策検討における課題の解決を目指し、近畿管内府県の取組実態と課題・ニーズの分析、奈良県・兵庫県への伴走支援や委員会での議論を踏まえた市町村支援ガイドの作成を行った。これらの成果を踏まえ、都道府県による市町村支援を推進する観点から本事業の総括と今後に向けた考察を述べる。

事業当初に実施した府県担当者へのヒアリングの結果、府県は市町村の課題の把握と、課題に応じた支援の企画・実施について、どのように取り組めばよいか分からないという課題認識を持っていることが明らかになった。都道府県は、国の政策・制度、市町村の実情、都道府県の政策や市町村支援の方針のそれぞれを踏まえて市町村支援に取り組む必要がある（図表 5-1）、何を基にどのような考え方で市町村支援を行えばよいのかについて悩みが生じやすい状況と考えられる。

図表 5-1 都道府県が市町村支援にあたって踏まえるべき情報



この「悩み」への答えとして、本事業での府県への伴走支援や委員会での議論を通じて、都道府県の重要な役割は、市町村の実情を踏まえ、市町村がそれぞれの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支援することである、という意見が挙げられた。

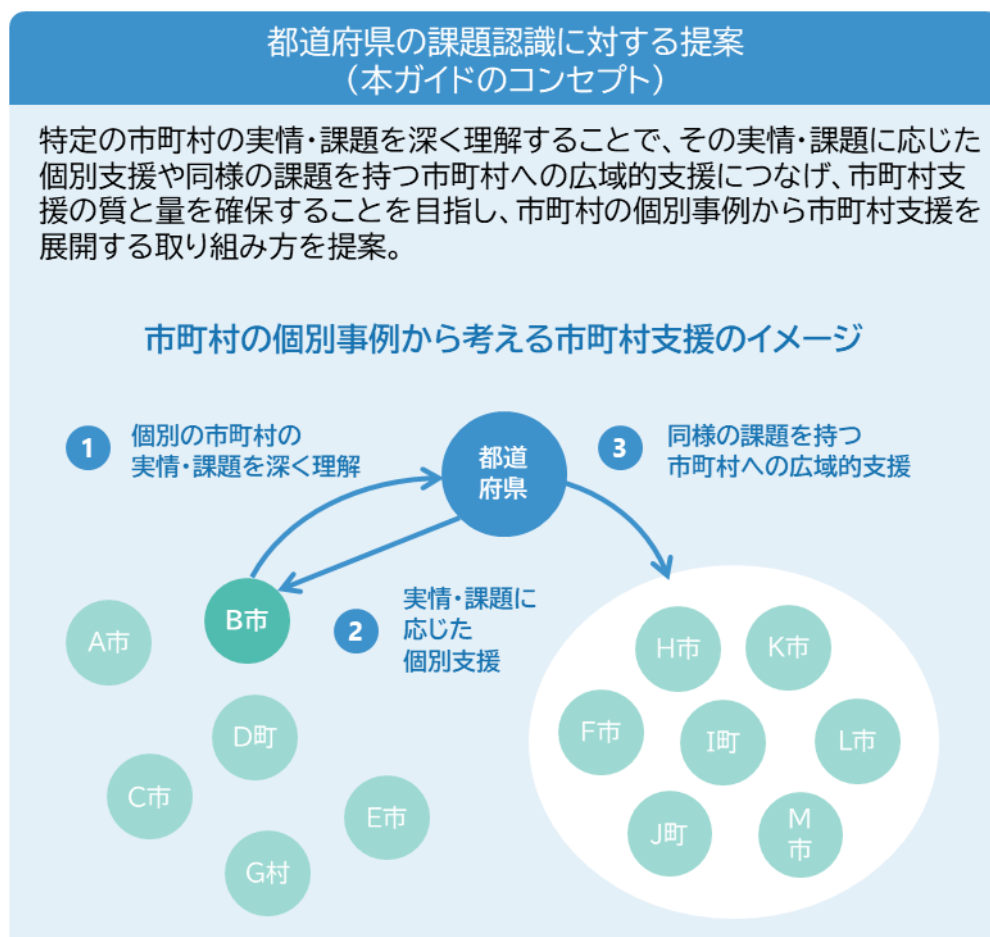
市町村職員は数多くの制度や事業を担当しており、目前の業務の推進自体が目的化し、住民・地域の課題に目を向けられていないことが多い（具体例については、昨年度研究事業の成果（「地域づくりにおける悩みと対策のヒント」）を参照されたい。）。

しかし地域づくりは、事業の推進が目的ではなく、地域や住民の健康や幸福のために実施するものである。そのため都道府県は、市町村が事業推進の視点ではなく事業のアウトカムの視点（住民や地域の健康や幸福の視点）を持って地域づくりのあり方を見直すことを支援するとともに、市町村の目的に応じて効果的に制度や事業を活用できるよう支援する必要がある。一方で、都道府県はその業務特性から、高齢者や地域の関係者との距離が遠く、地域の課題や市町村が陥っている具体的な状況に目を向

けることが難しい状況にあり、都道府県職員が市町村支援の成果について手ごたえを感じられていない一因となっている。

これらの状況及び委員会での議論を踏まえ、都道府県が限られた体制や時間の中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注力すべき事項として、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する取り組み方が重要であるという示唆が得られた。

図表 5-2 都道府県の課題認識に対する提案



本事業で作成した市町村支援ガイドは、上記の考え方を基に、「市町村の個別事例から考える市町村支援」の取り組み方について、都道府県担当者が実践できるよう、ステップに分けて考え方・ヒント・事例などを取りまとめた。

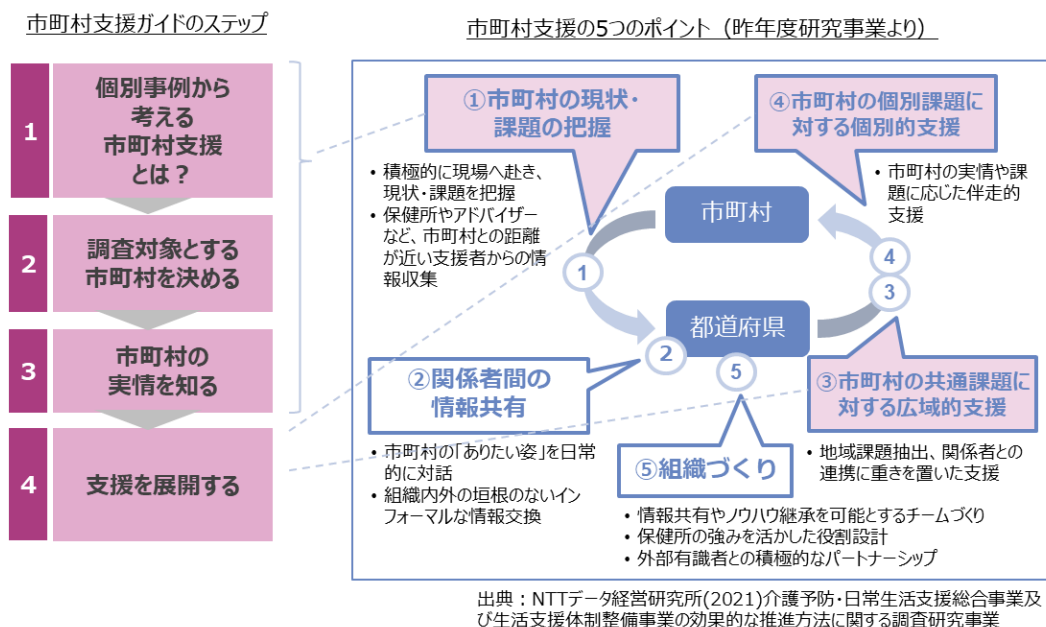
作成した市町村支援ガイドについては、近畿管内の府県からは、「視野を広く持ち、様々な方法で広域的な対応を行うことと、個別支援で状況を深掘し積極的に関わることを併用しながら進めていきたい。」「ガイドを見ながら、連携というところでは隣の職員から一步一步進めていきたい。」という声が挙げられ、今後の市町村支援策の検討・推進や庁内の連携の推進におけるガイドの活用が期待される。

一方で、「制度や事業を“道具”として使いこなせるよう支援する」ための具体的なノウハウや情報については、今後より具体的な情報を取りまとめていく必要がある。

また、都道府県による市町村支援の推進における課題として、短期間での異動が多いことによる都道府県担当者経験や、市町村支援の知識・ノウハウの蓄積不足、担当課のマンパワーの不足、事業担当制による組織の縦割り構造等が挙げられる。

都道府県による市町村支援に係る先行研究²では、「都道府県が実施する市町村支援の5つのポイント」として、市町村の課題把握と支援策への反映に加え、関係者間の情報共有や支援に適した組織づくりも重要と整理されている（図表 5-3）。こうした組織づくりは一朝一夕にできるものではないが、今回市町村支援ガイドで取りまとめた「市町村の実情・課題を把握し、必要な支援を検討する」プロセスの実践を積み重ねる中で、各都道府県において市町村支援に適した体制のあり方を検討し、地域課題を起点とする市町村支援体制に移行していくことが期待される。

図表 5-3 市町村支援ガイドと市町村支援の5つのポイント



² NTTデータ経営研究所「令和2年度 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調査研究事業」

別冊資料編

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

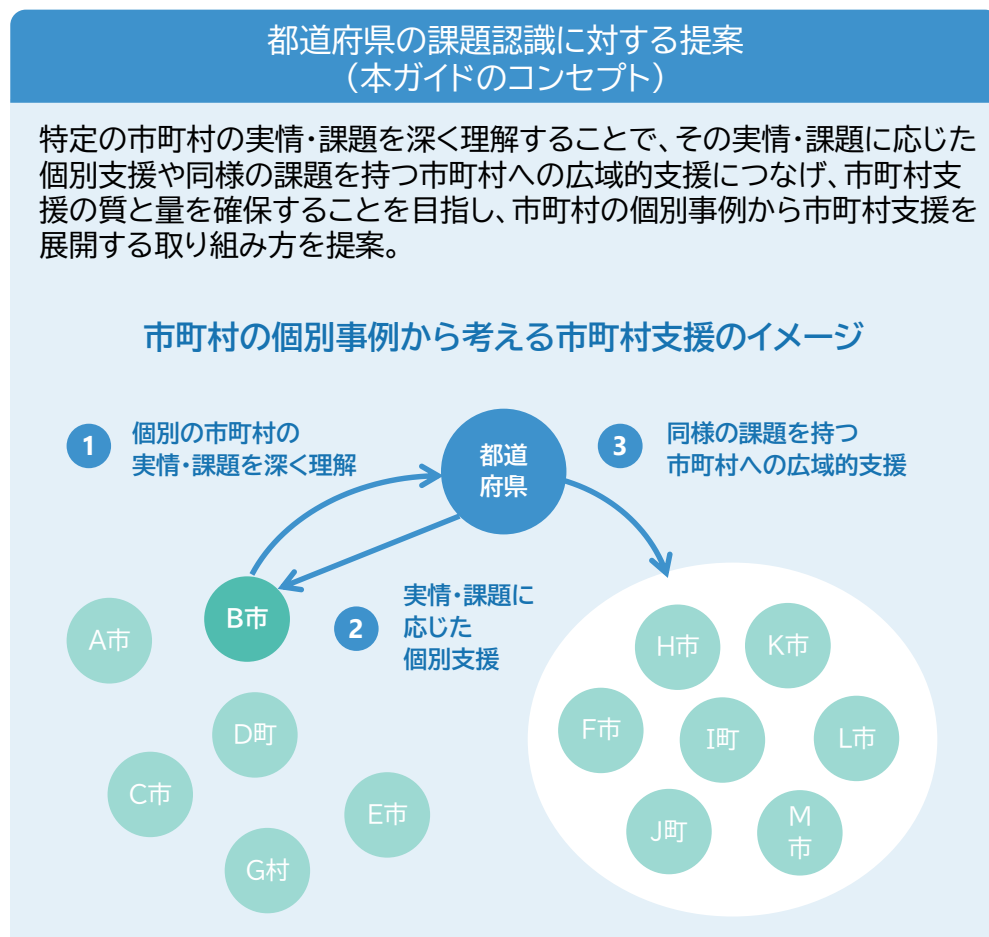
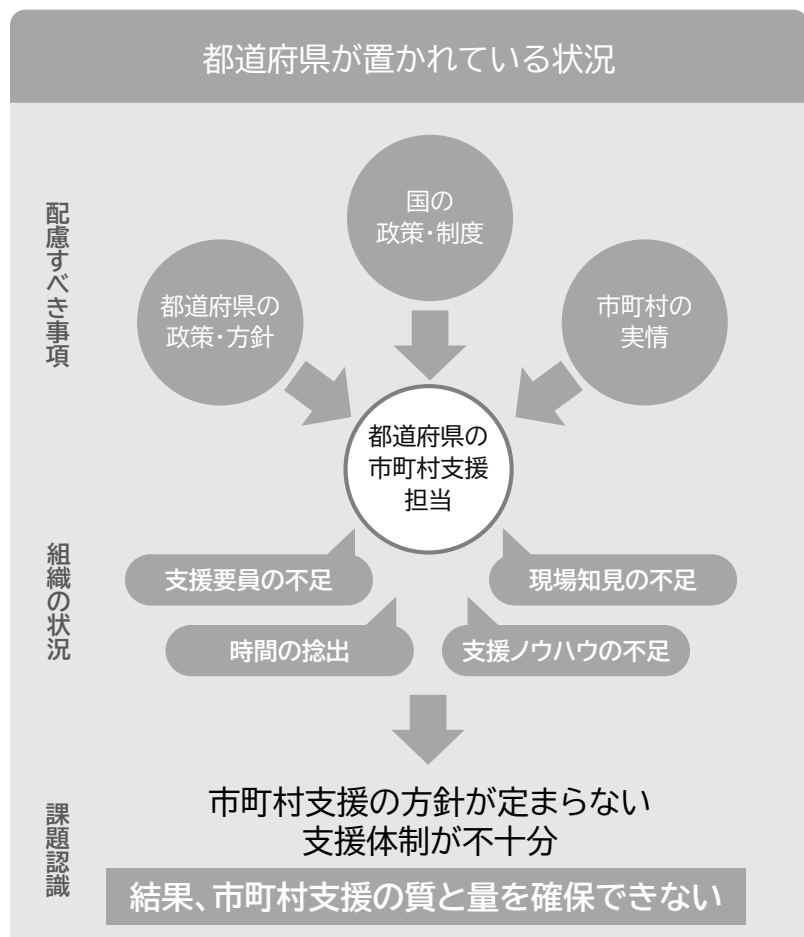
ガイドの目的と対象者

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。 都道府県 ガイド 介護予防・生活支援担当課 他課・関係者 市町村の実情に応じた具体的な連携 市町村の実情に応じて必要な連携が実現する 市町村の実情の把握と支援の展開 市町村 市町村 市町村支援がきっかけで、本来の目的に沿った地域づくりが一步でも前に進む

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。

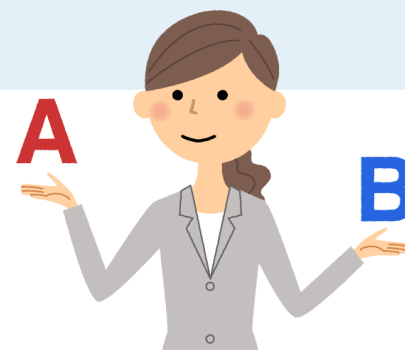
市町村の個別事例から考える市町村支援のステップ

	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	- 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うため、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。	(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	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。	(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	- 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。	(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	- 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。	(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**



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

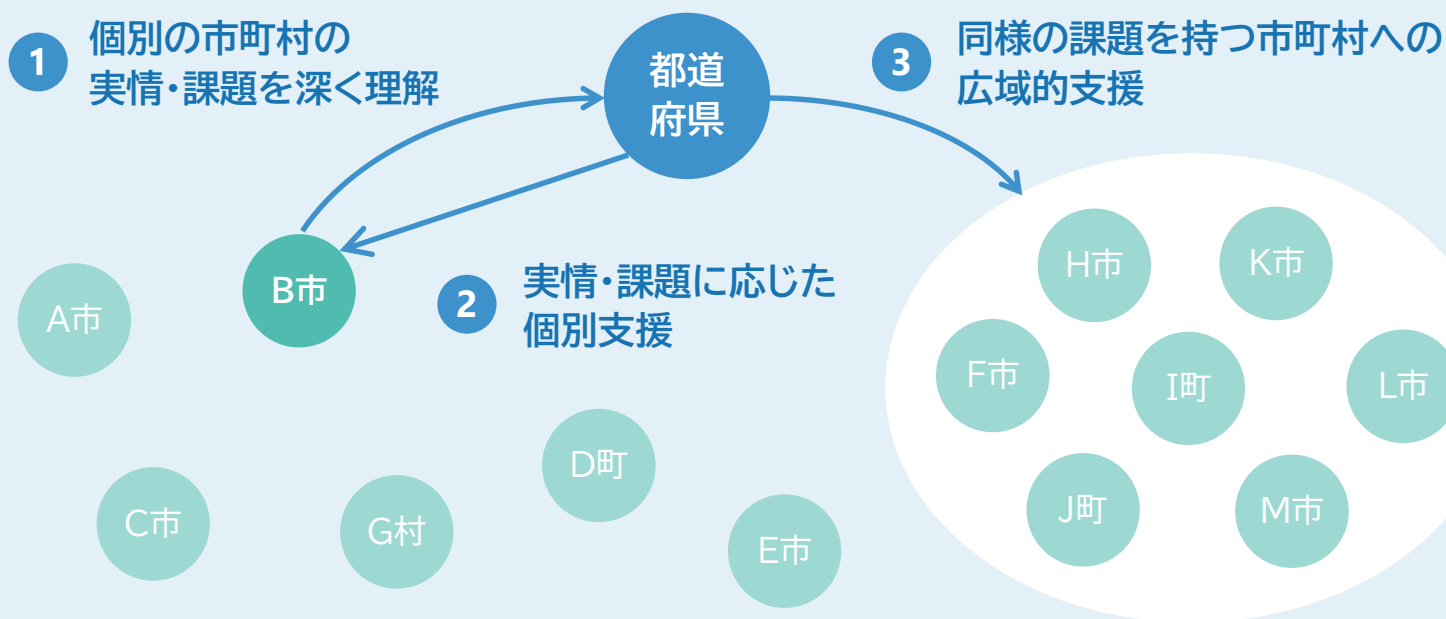
都道府県には市町村支援が求められているが、市町村を支援するための人手や財源は限られています。

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



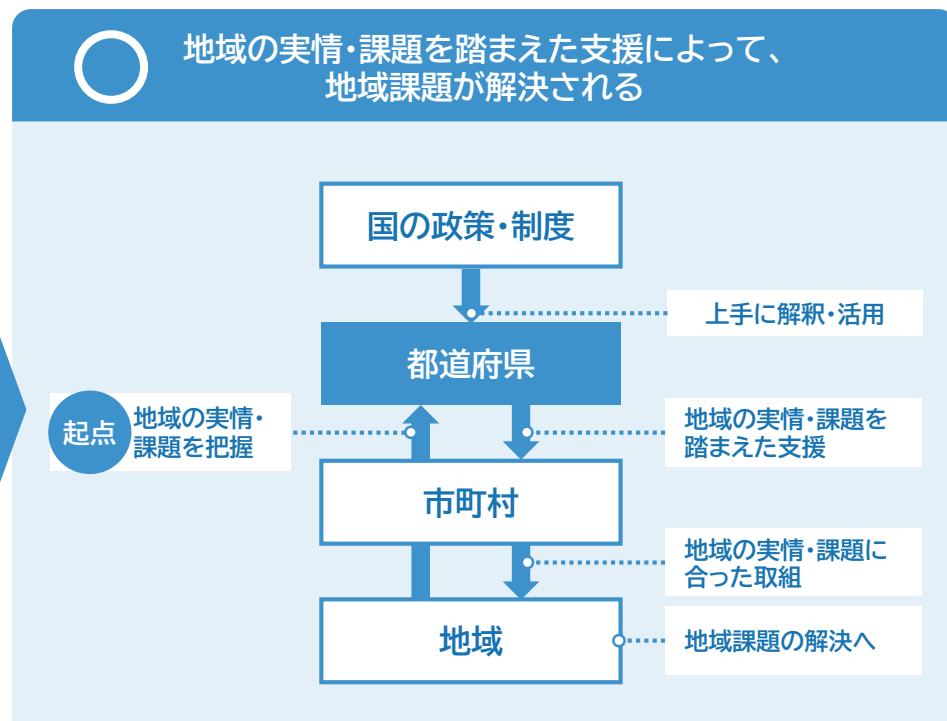
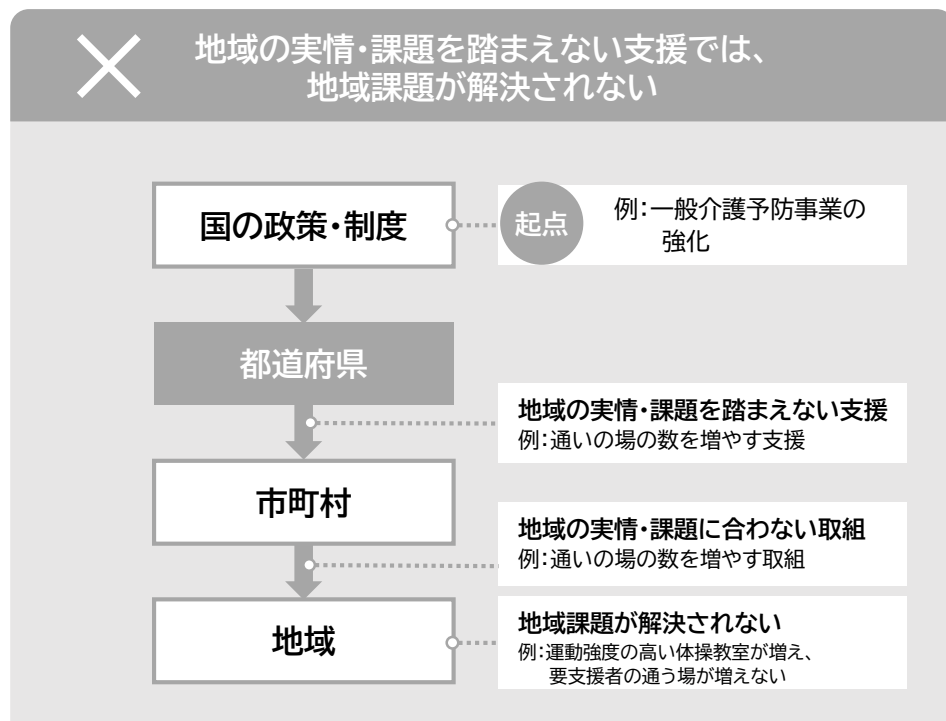
(2)都道府県に求められる役割 ― なぜ、市町村の実情・課題を深く理解する必要があるのか？

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)。



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

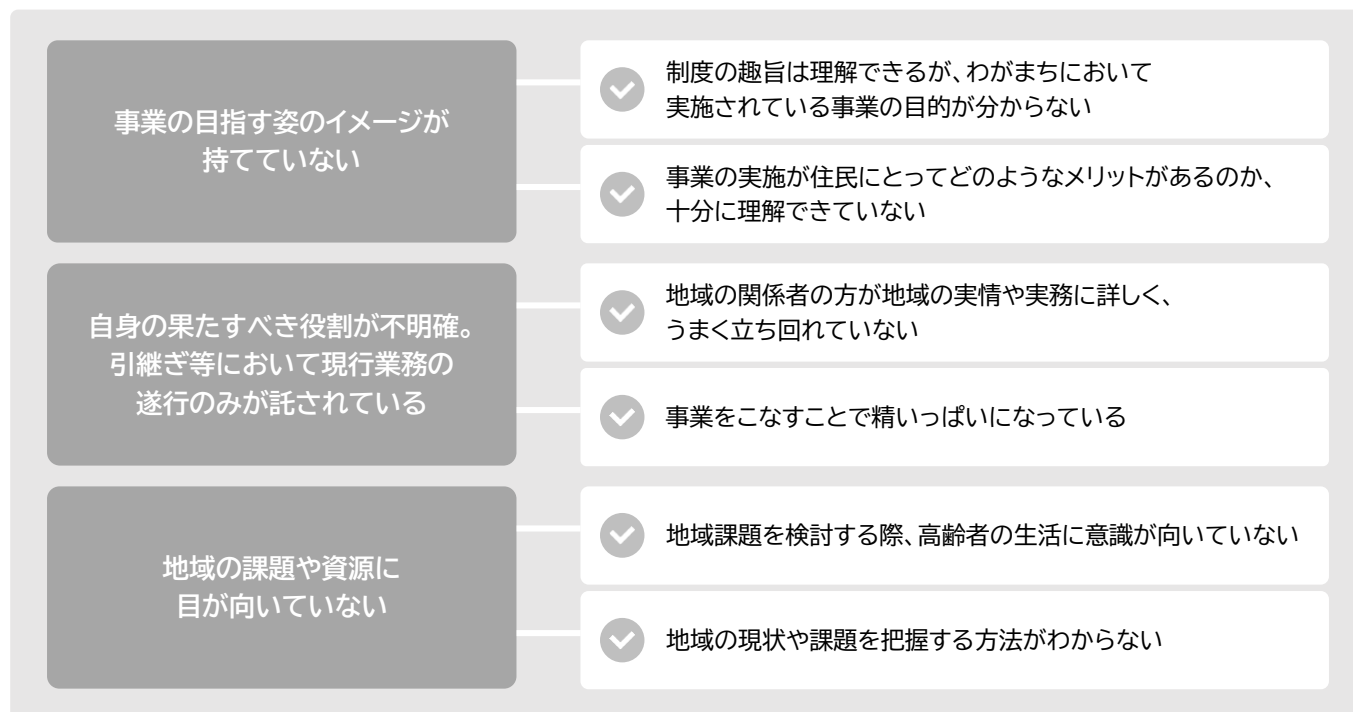
(2)都道府県に求められる役割

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

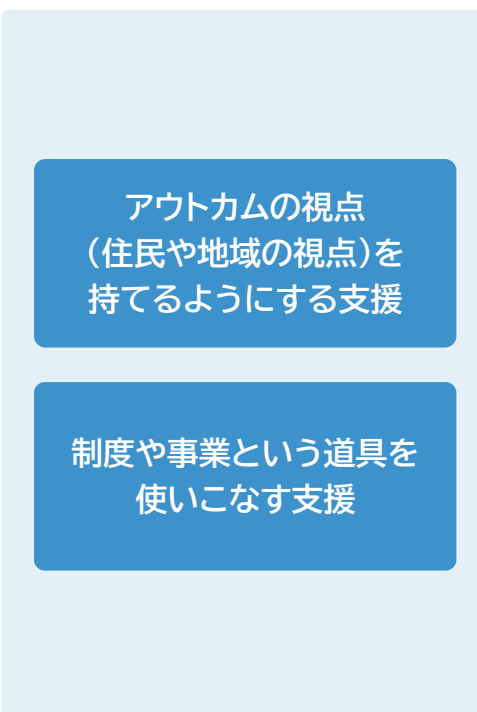
市町村において事業の推進が目的化してしまう理由として、事業を通してどのような地域の姿を目指すのかについての具体的なイメージを持てていないことや、目の前の事業の遂行に追われ、地域の課題や資源に目が向いていないことが考えられます。こうした状況を変えるためには、市町村が住民や地域の現状を理解し、そこから目指す姿や取り組むべきことを考えることができるよう支援することが重要です。

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

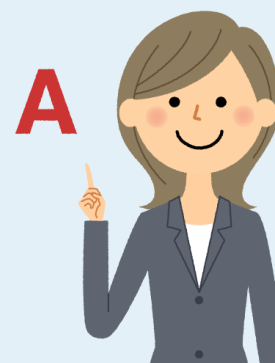


参考:NTTデータ経営研究所(2021)介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の推進に向けた研修カリキュラムの開発に関する調査研究事業

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。

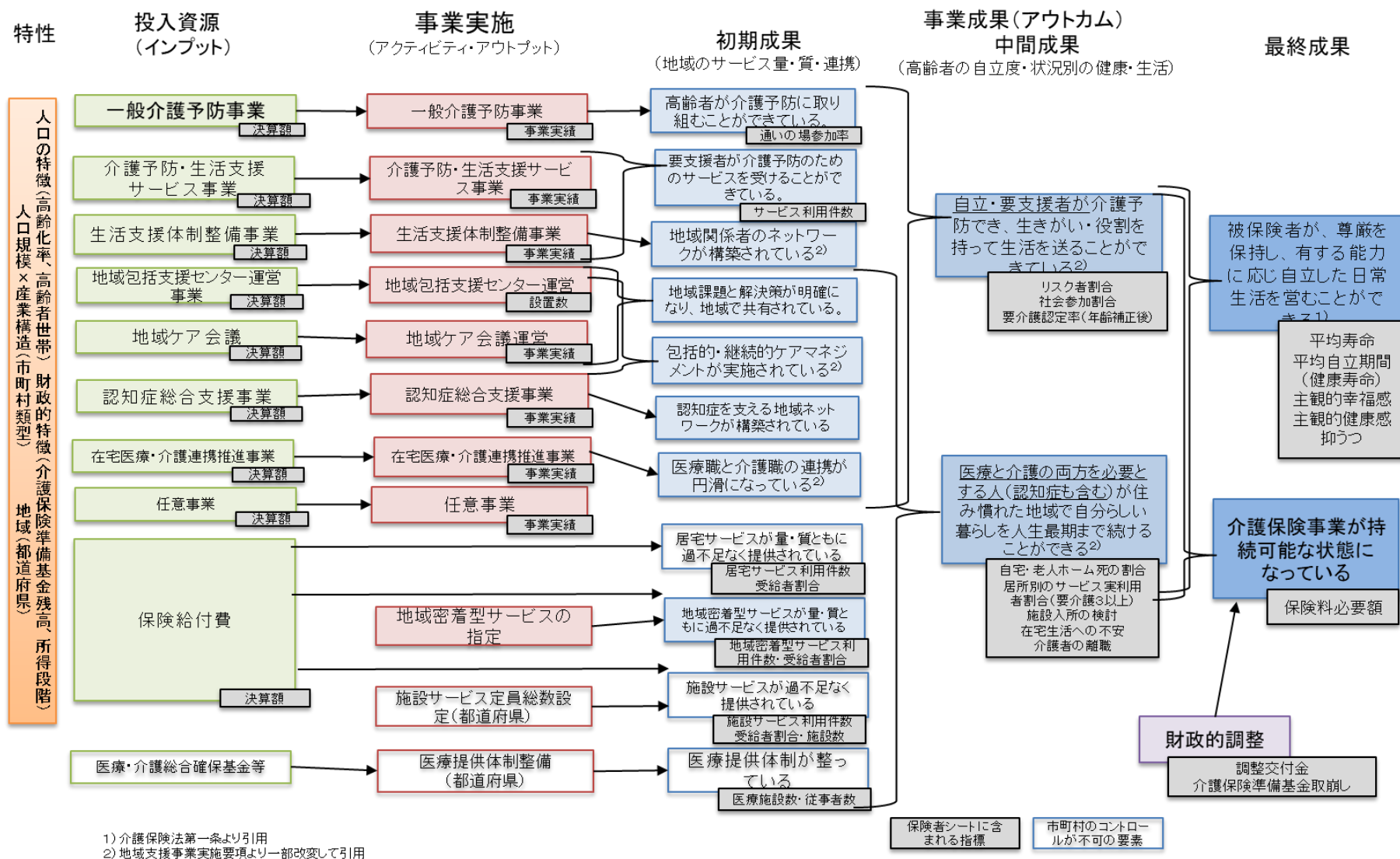
- ・ アウトカム指標が高く、取組も着実に実施している → 何か良い取組をしているのではないか
- ・ 取組を行っているが、アウトカム指標が低い → 取り組み方に問題があるのではないか
- ・ アウトカム指標が低く、取組も行っていない → 取り組めない・取り組んでいない理由があるのではないか

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 》

事業	活動(アウトプット)	中間アウトカム	最終アウトカム
● 通いの場の設置 (一般介護予防事業) ● 対象者の把握・参加 ● 介護予防ケアマネジメントの強化	● 地域資源を活用した 介護予防の選択肢の 確保	● 活動的な生活習慣の 実現 ・ 閉じこもりが減る ・ 社会参加意欲が高まる ・ 趣味や仕事などの活動 への参加が増える ・ 運動習慣の定着	● 健康寿命(日常生活動 作の自立期間)の延伸 ● 重度化防止

参考資料 ロジックモデルの例

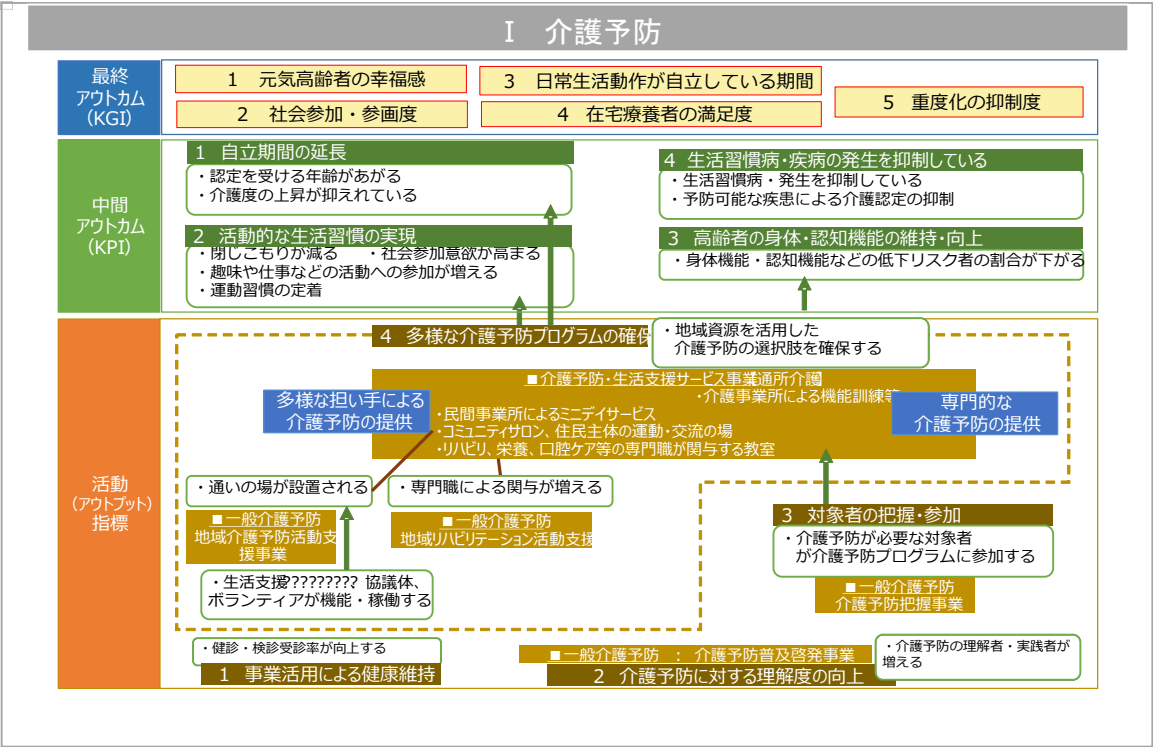


出所：医療経済研究機構「保険者シート」

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。

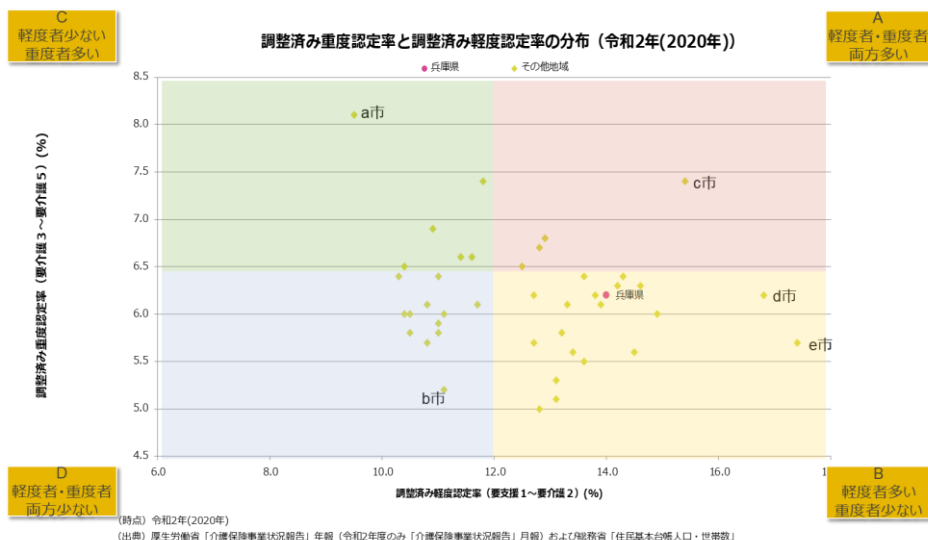
情報収集の 方針

- 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	- 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	- 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	健康な人の割合（調整済認定率要介護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

- 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

- 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

- 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			要支援・要介護認定率			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	高齢独 居世帯 の割合	2020	調整済 み2020				要支援者・ 要介護認定 者数	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。

(1)市町村支援方針と情報収集の考え方（事例④）

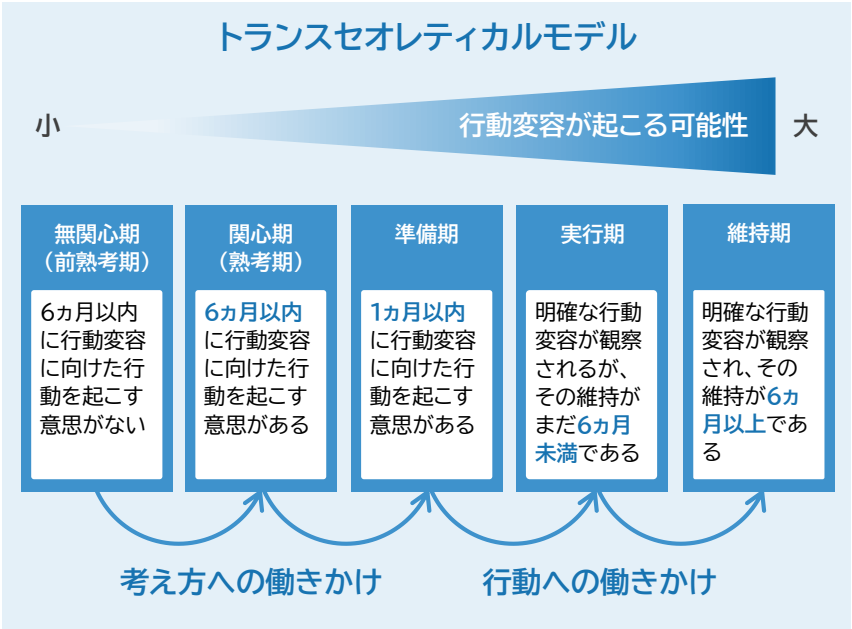
青森県の事例

市町村支援 の方針	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	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なため、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

STEP 3

市町村の実情を知る



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	- 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	➔ 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	- 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	➔ 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	- 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	➔ 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	- 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	➔ 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	要支援者の1年後の重度化率が高い	➔ 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	- 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	➔ 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えている。
- 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

「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)

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

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おり、比較的高齢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？

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。
参考文庫(令和元年度) 4-1 事例

→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。

3 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。
参考文庫(令和元年度) 第4章スライド1-1 事例

→対策 2 へ

4 支援が必要な高齢者の課題に目が向いていない。

5 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、その課題がわがことにならず、関心は高まり
ません。
参考文庫(令和元年度) 第4章スライド1-1 事例

→対策 3 へ

6 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を留め、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。
参考文庫(令和元年度) 第4章スライド2-4

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。

● 地域づくりに大切なことは…

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」が重要で、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。
参考文庫(令和元年度) 事例

● 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
た際の支援をしましょう。

● 土壌づくりの前

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注いでいたが、
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、地域課題をわがこととしてとらえるようになった。
参考文庫(令和元年度) 事例



● 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ことを考えましょう。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」と押し付けてしまうと、「市町村からもらった仕事」となり、長続
きません。「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。
参考文庫(令和元年度) 事例

● 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、まだ元気な高齢者世代は自身の健康
や将来のことに思いが詰まっています。暮らしを無理に取り戻そうとするのではなく、彼らが自発と地
域に目を向けるような促しを働きかけましょう。また、孤立している高齢者の数は、自分た
ちの将来の家でもあるという気づきを生み、自然に寄りこくことに共感してもらうのも大切です。
参考文庫(令和元年度) 第4章スライド1-1 事例



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。

● 手段の目的はNG

「手段」(目的達成のために取り組んだこと)が、いつの間にか「目的」にな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に
し、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
町村の思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。
参考文庫(令和元年度) 第4章スライド1-1 事例

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

地域づくりに関心がある人は、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
さいい地域資源です。それが、高齢者の暮らしを支えることにつながるのか、「意味づけ」をし、住民に伝えましょ
う。また、その活動が自分の課題解決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。
参考文庫(令和元年度) 第4章スライド2-4

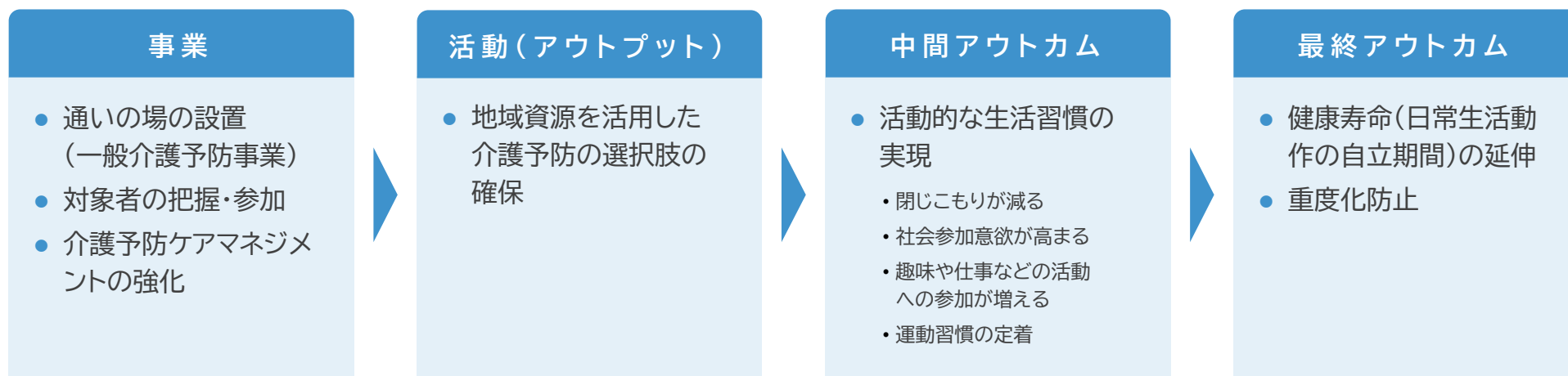
事業・活動とアウトカムとのつながりを意識できるように促す

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てていないまま、目の前の事業の遂行に追わ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「特にない」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、住民の暮らしぶり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

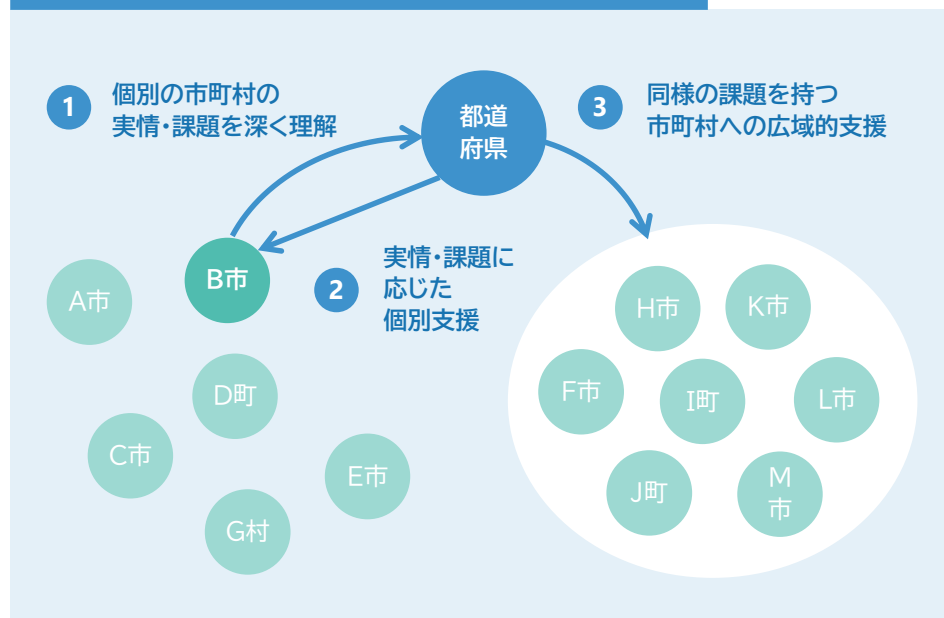
把握した市町村の実情を個別支援・広域的支援に活用する

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を目指すか、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

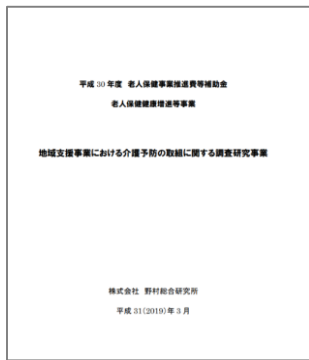
「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の効果的な推進方法に関する研究事業 報告書」

「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

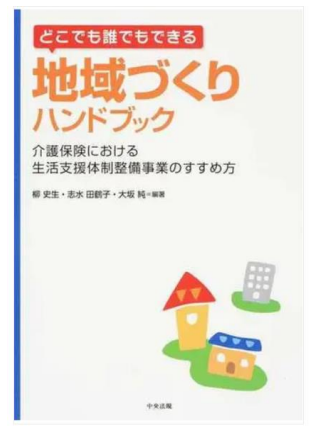


✓ 短期集中予防サービスに取り組んでいる先進事例について詳しく知りたい

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ます。
- 村の高齢者はいたって健康、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ます。



民間企業

- 主要な商店は4か所ある。他にも時々空いてる店もある。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、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けた。
- 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った。

県の気づき

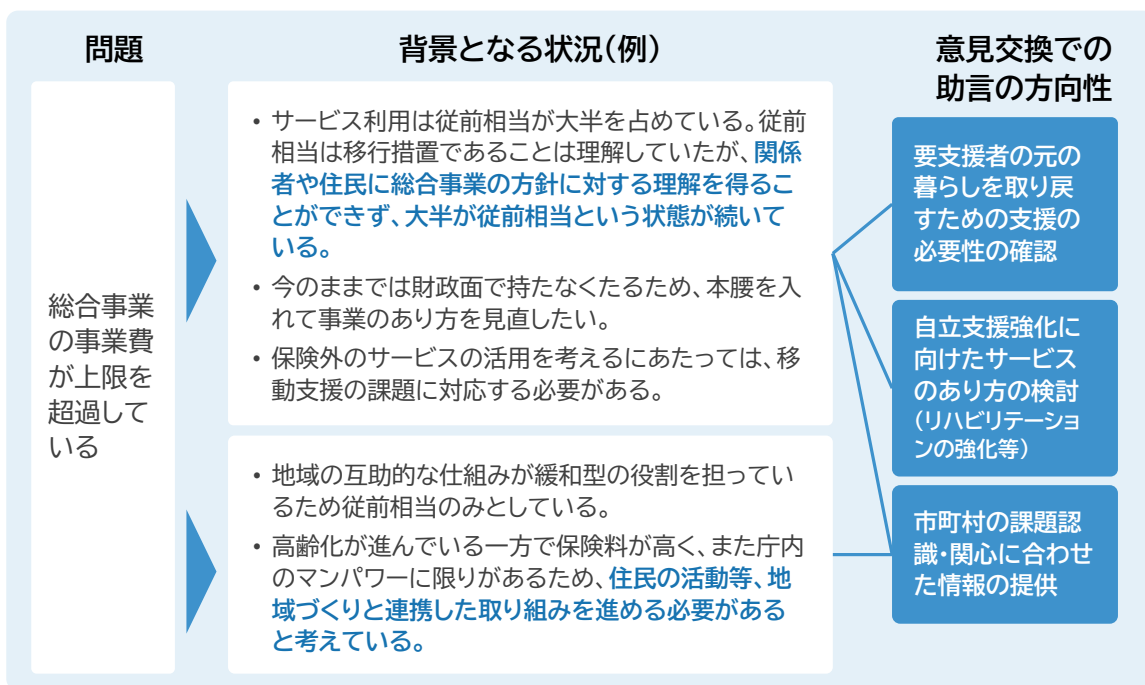
- 県の見守り事業の活用や、地域振興部局と情報共有するなど具体的なアクションが見つかった。

■ 兵庫県の事例

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

軽度者の自立を支援する方策として活用が期待される一方で実施市町村が課題認識を抱えている短期集中予防サービスにテーマを絞り、市町情報交換会を実施。

対象 短期集中予防サービスを実施している市町職員（実施予定・関心のある市町職員の見学も可能）

内容

- 市町村間の情報交換・意見交換
- 有識者・先進地の実践者による理念の理解と事例の共有

■ 市町村の気づき

- 総合事業を給付の延長と捉えていたため、市が実施する「事業」として対象者を主体的に選定するという視点が欠けていたことに気づいた。
- （事業未実施市町の感想）他市の事例を参考に、令和4年度の事業化に向け取組みたい。

■ 県の気づき

- 一見、市町は事業の進め方に課題を抱えているように見えても、根底には総合事業の本来の目的を理解できていないことが分かり、改めて市町職員が確認できるよう支援する必要がある。
- 今後は市町とともに先進地の視察をすることにより、より具体的に市町の取組みの改善・発展につなげられるよう支援していきたい。

(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・つくらない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。

長野県の事例

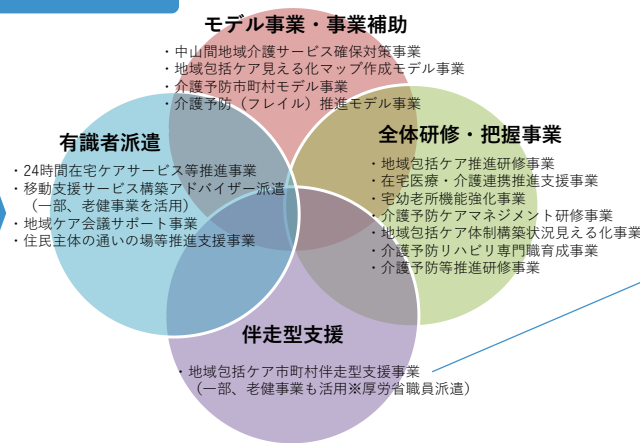
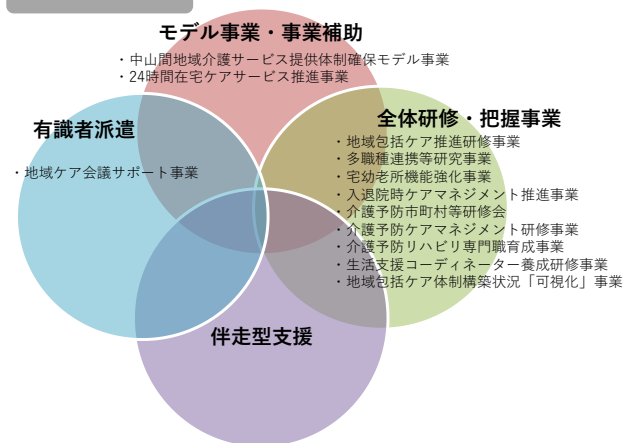
- 長野県は、独自に実施してきた「地域包括ケア体制の構築状況の『可視化』に係る調査」結果を踏まえて、市町村の実情に応じた支援策の充実を図ってきました。
- 例えば、県内市町村の地域包括ケアシステム推進において、以下の課題認識を持っていました。

- ・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。

市町村支援策の一例(伴走型支援)

令和3年

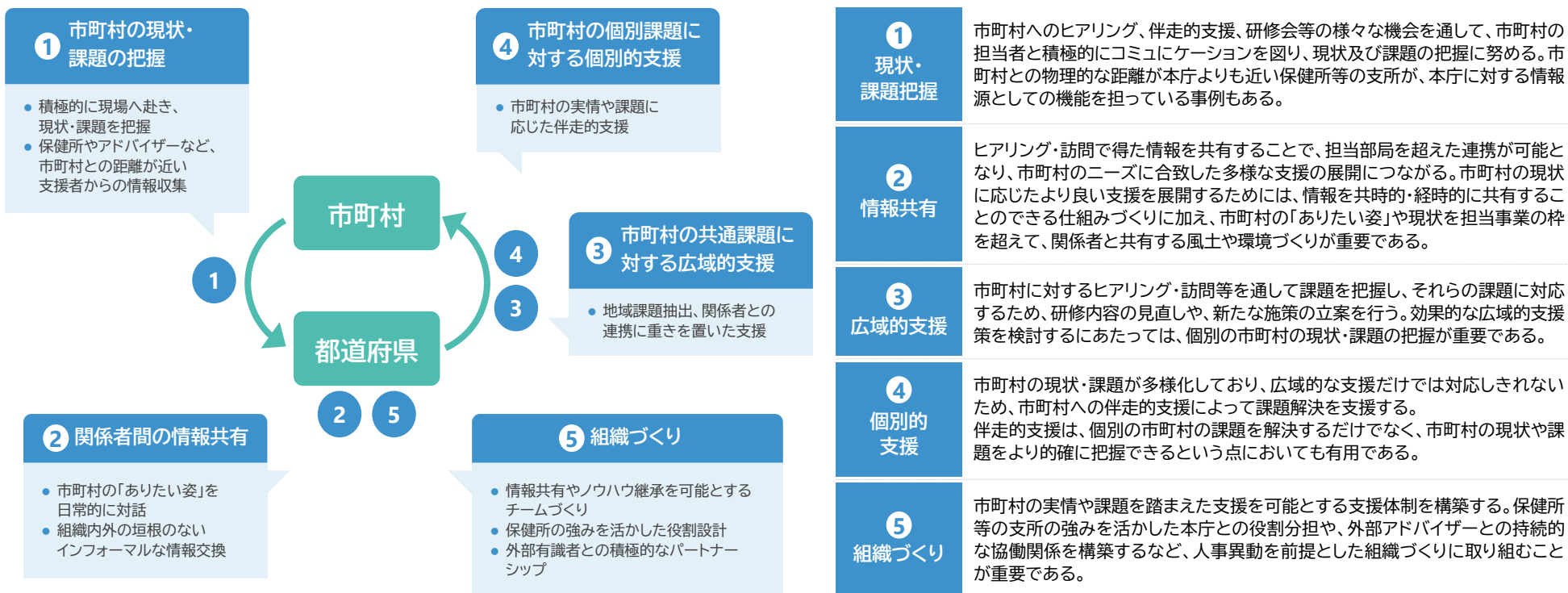


出所：長野県資料)

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

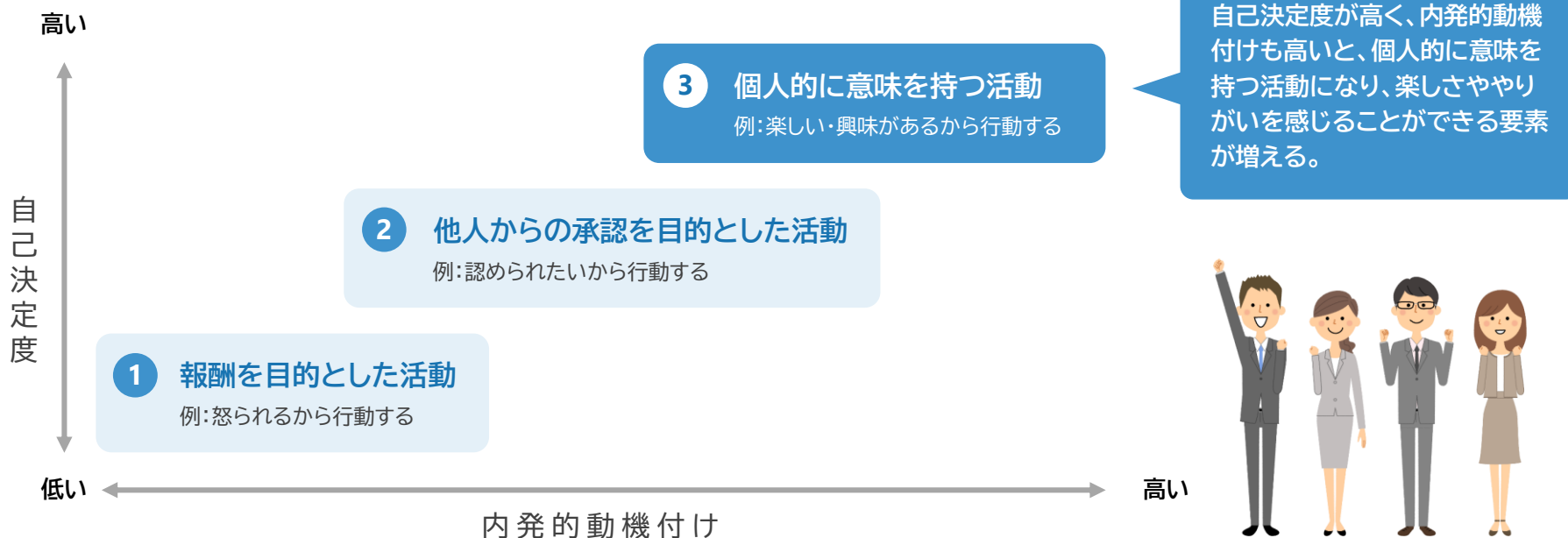
- 市町村担当者の納得感・内発的動機付けを促す
- 制度の趣旨・目的の理解状況を確認しながら認識の齟齬を埋める
- 市町村の担当者の課題意識やニーズに合わせたアプローチを行う
- 太陽アプローチと北風アプローチ



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)

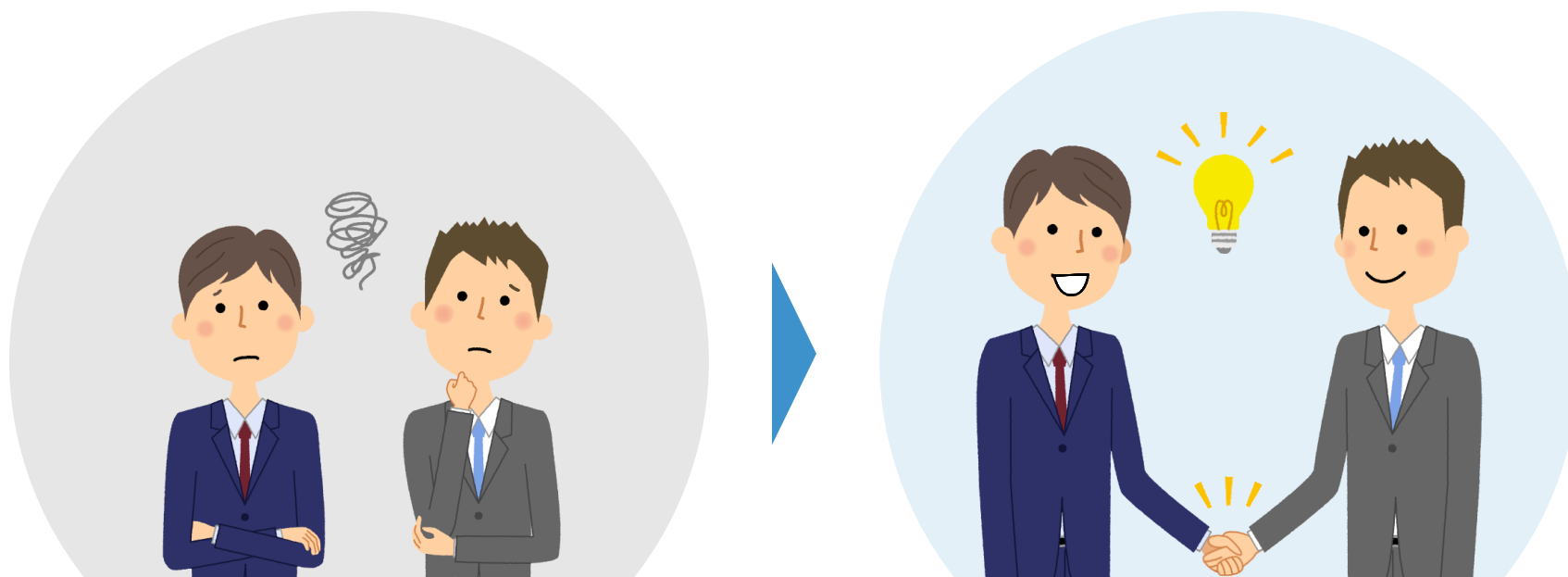
- 外部アドバイザーとの総合事業に関する意見交換(2時間程度)を通して、ICFに基づき活動・参加も含めて支援するという事業の理念を理解し、「高齢介護課のみで総合事業を組み立てることが間違いである」という気づきを得た。また、短期集中サービスで利用者が卒業しないという課題認識を持っていたが、総合事業は利用者の改善・自立(サービスからの卒業)を目指すものであること、それらを最初の相談やサービスの案内の際に利用者と認識共有する必要があるということについて理解を深め、窓口業務の見直しを検討し始めるに至った。

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うこと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

この事業は令和 3 年度 厚生労働省老人保健事業推進費等補助金
(老人保健健康増進等事業分) により実施したものです。

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

利用にあたっては、出典を記載してください。出典の記載方法は以下のとおりです。

NTT データ経営研究所 (2022) 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

令和 4 (2022) 年 3 月発行

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
