

第1回 武豊町プロジェクトの概要



平井 寛 (日本福祉大学福祉社会開発研究所地域ケア推進センター 主任研究員)

はじめに

2006年の介護保険制度の見直しによって、地域リハビリテーション（以下、地域リハ）の新しい課題として「介護予防」が登場した。介護予防に取り組むための具体的制度として、厚生労働省は新たに「新・予防給付」「地域支援事業」の二つの事業を創設した。「新・予防給付」は軽度要介護者を対象とし、「地域支援事業」はまだ要介護状態でない自立高齢者を対象としている。

自立高齢者の介護予防である「地域支援事業」にはハイリスク戦略、ポピュレーション戦略の二つの戦略¹⁾に基づく取り組みが必要とされている。ハイリスク戦略とは、危険因子を持つ者をスクリーニングして介入するもので、具体的な方法としては喫煙者に対する禁煙指導や高血圧者に対する減塩指導などが考えられる。ポピュレーション戦略とは、危険因子を持っているかどうかに関係なく人口集団全体に対して介入するもので、具体的な方法として建物や駅のホームの全面禁煙、タバコに対する増税、加工食品への塩分の規制などが考えられる。

地域支援事業におけるハイリスク戦略に当たるのが特定高齢者施策である。これは危険因子を持つ虚弱な高齢者を健診でスクリーニングして介入しようとするものである。しかし、特定高齢者施策の対象の規模は高齢者人口の5%程度と想定されていたのに対し、0.14%しか参加が得られていない²⁾。そのうえ、特定高齢者施策は効果があるかどうかも確かではない。介護予防施策の評価を行っている介護予防継続的評価分析等検討会の報告（2008.5.28）によれば、「特定高齢者については、施策導入前後で、要介護度が悪化する者の発生率は減少するが、統計学的

に有意な介護予防効果を算出することができなかった」としている。日本福祉大学が愛知県知多地域の市町のデータを用いて行った分析でも同様であった。また保健師などの市町担当者の話によれば、健診でスクリーニングされても介護予防事業参加に応じない高齢者が多く、参加者が集まらないため参加を勧奨しなければならない、新・予防給付と同様に介護予防ケアプランの作成が必要であるなど多くの労力を要するという一面がある。

ハイリスク戦略に基づく特定高齢者施策と対になる「もう一つの戦略」が、ポピュレーション戦略に基づく一般高齢者施策である。一般高齢者施策は、現在元気な高齢者一般を対象として虚弱化を防ぐ一次予防、健康増進を目指すものである。うまく人口集団を動かすことができれば革新的かつ抜本的に効果が発揮される³⁾とされている。しかし一般高齢者施策については根拠のある具体的方法は確立されておらず、各地で試みが始まったばかりである。その試みの一つに、日本福祉大学が武豊町と共同して進めている福祉のまちづくりプロジェクトがある。本連載では、地域住民が主体となり地域全体の健康を向上させる福祉のまちづくりを目指している武豊町の地域サロン事業（以下、本事業）の事例を紹介したい。

本連載のねらいは、介護予防を担う地域リハ関係者に「もう一つの介護予防戦略」とは何かを理解してもらい「自分たちにもやれそうだ」と思ってもらうことである。それは、筆者を含む大学関係者と武豊町関係者が、かつて先行事例の視察の際に「なんとかやれそうだ」と勇気づけられた経験があるからである。しかし先行事例の報告のほとんどは、事業のうまくいった面が強調され、きっとあったであろう問題の発生や不安、その解決のプロセスが描かれ

ていることはほとんどない。新しく事業を始めようとする際に、そのプロセスを知りたいと思うのは筆者や武豊町だけではなかったはずである。

本連載では、本事業の計画から実施までの各時期・段階で生じる課題や不安とその解決の様子を書いていく。本事業の特徴であった町内の複数部署・多職種が連携して事業を進めることも、従来のようなトップダウン型でない住民主体のボトムアップ型の事業の計画と実施も、武豊町の介護予防関係者にとっては初めての経験であった。当然、すんなりと進んだわけではなかった。武豊町プロジェクトでは、会議、打ち合わせ、インタビューなどを可能な限り録音し文章として起こしてきている。その記録にある現場の生の声を使ってより現実味のある事例報告にしたい。そして、その端々に見えてくる大変さとおもしろさを紹介したい。

武豊町と日本福祉大学との 共同研究事業の経緯

武豊町は愛知県知多半島に位置する臨海部の工業地域、内陸部の住宅地域から成る面積約 26 km²の町である。人口は約 4 万人で高齢化率、要介護認定率はそれぞれ約 16%、13%である。日本福祉大学の本部がある美浜キャンパスは武豊町の南に隣接する美浜町にある。

2003 年、介護給付費適正化特別対策事業の交付金を受けた武豊町を含む知多圏域の 7 介護保険者（1 広域連合と 6 市町）は日本福祉大学に委託し、要介護者、介護者、一般高齢者を対象とする大規模な調査⁴⁾を行った。この調査に参加した 7 介護保険者と日本福祉大学の間で、介護保険事業計画の策定を目的とした共同研究会が定期的に行われるようになった。全保険者で共通の調査票を用いているため、各保険者は他保険者との比較を行い、自保険者の状況を客観的に知ることができた。保険者はそのデータを根拠に介護保険事業計画を作成できるというメリットがあった。一方大学側は保険者、保健師が持つ現場の情報を得ることができた。データの分析結果をどう解釈すればいいのか、どんな分析が政策立案に役立つのかを知ることができた。この研究会を通じ、現場に応用可能な研究への接近がなされ

ていった。

2005 年に介護保険法の改正があり、2006 年から介護予防への取り組みが開始されることになった。しかし、特定高齢者施策の効果が期待できないことはこの時点で予測できていた。知多圏域共同研究会での成果から、「介護予防事業に元気な人ばかりが参加している」ということはわかっていた。これと同様に健診にも健康に関心のある人が参加し、要介護になる恐れのある人は参加しないと考えられたからである。

特定高齢者施策は具体的方策が示されているものの、このままでは介護予防の効果は望めない。しかし、一般高齢者施策の根拠ある具体的方策は示されていなかった。武豊町と筆者らは、これまでの共同研究の成果を基に新たな介護予防のプログラムを開発するプロジェクトを開始した。

事業の目標と方針

本事業の最終目標は「介護予防」である。これを達成するための方法として、高齢者の参加促進、社会活動活性化を進めることが下位目標として位置づけられている。同時に、住民相互の結びつきを強め、支え合い、生きがいや役割を持って生活できるソーシャル・キャピタル（ご近所の底力のようなもの）の豊かな地域づくりを目指している。

下位目標を実現するための具体的な方針として、「アクセスの改善」「住民主体による運営と行政による支援の体制」がある。「アクセスの改善」は、公民館などを用いて多拠点に地域サロンを設けることにより移動距離を短縮してアクセスを改善し、より参加しやすくすることを目指すものである。従来、介護予防事業の多くは保健センターなどで行われる「中心開催型」でありアクセスの問題が指摘されていた⁵⁾。また武豊町の調査データを用いた分析⁶⁾でも、保健センターからの距離が遠くなるほど利用が少なくなるが示されている。「住民主体による運営と行政による支援の体制」という方針は、地域全体への介入を行ううえでの住民の力が不可欠だという必要性とともに、住民の力を引き出し地域の問題解決力を高めようという積極的なねらいを反映している。地域全体への介入を目指す本事業では、従来よ

りも大規模な対象が想定された。事業を専門家に依頼して行おうとすれば、頻度や密度を小さくならざるを得ない。そのため運営を住民主導とし、行政がサロン運営の場所・資金確保、人材養成や広報などで支援を行うという事業を目指した。住民主導の自立型の事業とすることにより、住民がそのときのニーズ、地域の実情に即したサービスを自ら生み出し提供していくという効果も期待された。

事業実施の経緯の概要

本事業の計画から実施までの過程は大きく三つに分けられる。本事業の計画ができるまでの計画期、住民ボランティアを募集しサロンでの活動内容を決定する事業準備期、サロンを開催し一般参加者を集めボランティアが事業を運営する開催期である。

1. 計画期

計画期は2006年2月のプロジェクト開始から2006年9月に計画が完成するまでの期間である。武豊町（健康課、福祉課、企画情報課）、在宅介護支援センター、社会福祉協議会ボランティアセンターと大学は7回の共同会議、3回の事例視察、武豊町内の地域資源視察ツアーを行った。これらを通じて従来の取り組みの問題点を明らかにし、先行事例からの示唆を引き出し、武豊町の利用可能な資源を把握するという過程を経て事業の理念、方針を固め計画書を作成した。

2. 事業準備期

本事業準備期は2006年10月～2007年5月までの期間である。2006年10月31日にサロン運営ボランティア募集を目的とした住民説明会を行い、計画書を基に作成されたパンフレットも使って本事業の理念、方針の説明とボランティア参加の呼びかけを行った（図）。住民説明会参加者の中から、52人が事業への参加協力を表明した。本事業では事業内容をボランティアが自ら創り出していく自立の事業を目指した。そのためにボランティアは自分たちの目指すサロン像、地域の課題の抽出を行うため、2回の先行事例視察、3回のワークショップ、4回の代表者会議を行った。2007年3月の第3回ワーク



図 住民説明会で配布した「武豊町憩いのサロン」パンフレット

ショップでは3拠点で事業を開始すること、事業内容と開催日を決定し、三つの拠点グループに分かれ準備を進めた。

3. 開催期

2007年5～6月にかけて3拠点で事業がスタートした。開所セレモニーには各サロンで予想を上回る120～150名以上の方が詰めかけ、町長も顔を出し挨拶した。通常開催の参加人数は1会場で30～70人程度が平均的だが行事の際は100人近い参加がある場合もある。

活動内容は健康体操、脳トレーニング(頭の体操)、歌唱、楽器演奏、盆踊り、竹細工、アクリルたわしづくり、押し花など多彩で、ボランティア会議で新しい企画が生み出されている。映画観賞会やひな祭り、花見などのイベントも行われている。参加者は一般参加者とボランティアともに1回100円の参加料を支払っている。開催日の運営、事前準備などは主に住民ボランティアが行っている。開催日は会場設営、お茶などの準備、司会、駐車場で車の誘導などを行っている。事前準備として、次回開催時の役割分担、お茶菓子など物品の購入という毎回行われるもののほか、季節の行事の企画や、新しいメニューの開発が行われる。

武豊町地域サロン事業の開催 後の変化

武豊町地域サロン事業の開催でどんな変化があったのか、参加者、ボランティア、保健師へのインタビュー、介護予防事業としての参加人数からみていく。

参加者へのインタビューからは、「たくさんのボランティアの人と知り合えた」「いままでほかの集まりで顔は知っていたが、話す機会がなかった人とサロンで話すようになった」「サロンで会った人の家に寄り道をするようになった」「この医者がお勧めだと互いの健康に気を使うようになった⁷⁾」など、新しい知り合いができたこと、健康への意識の変化が読み取れる。またボランティアからは「押しつけでなく参加者の話し合いで始まったことがよかった」「新しいメニューを模索しているが、事前に知らせることで来る人もあり、来ない人もありと簡単ではない」「もっと家に閉じこもっている人を参加させたい」など、自立的事業であることへの評価や、事業をよりよくしたいという意欲が感じられる。

町の保健師は「私はせっかく知り合えた人たちと、これからも一緒にサロンをやっていきたいんですよ。皆さん私の顔を覚えてくれて、(それが)すごくうれしい。それにそこ(サロン)に行けば(保健師活動に)必要な情報ももらえると思う」「参加者は誘い合ってサロンに来る。来ない人がいると『あの人今日は体調が悪いみたい』という情報ももらうことがある」と手ごたえを感じている。

「武豊町地域サロン事業」は2008年2月まで3カ所合計で36回の開催があり、参加延べ人数2,341人、参加実人数548人であった。これと前年度の地域支援事業との比較を行った。前年度(2006年度)、一般高齢者向けの全13事業の延参加者数は4,191人(全事業の参加実人数合計1,830人)であった。このうち講座を一方的に聞くなど受動的な内容の事業ではなく、体操や教室など的高齢者が手や体を動かして参加できるような、サロンでの活動に類似す

る能動的な内容の6事業の延べ参加者数は328人(全事業の参加実人数合計93人)であった。本事業の参加者は2006年一般高齢者向け全事業の規模に対し延べ人数は約5割、実人数で約3割に当たる。うち参加型事業に絞ると延べ人数で7倍、実人数で6倍に当たる。地域全体に効果を出すためにはまず、より多くの人に参加してもらうのが重要であるが、この点では一定の効果がみられたとよいて考えられる。

おわりに

今回は「武豊町地域サロン事業」の全体像と開催後の変化を紹介した。参加者、ボランティア、保健師のインタビューからもよい手ごたえが感じられることや、介護予防事業として参加者も大幅に増やすことに成功したことなど、今回は成功した面を中心に報告した。これは従来の事例報告に多くみられる内容と同様である。これを光の側面とするなら、本連載では影の部分を書いていくことを目的としている。次回以降は、事業の計画から実施までの過程での問題と不安、その解決の様子を書いていきたい。

文献

- 1) Rose G: The strategy of preventive medicine. Oxford University Press, 1992. 曾田研二, 田中平三(監訳): 予防医学のストラテジー—生活習慣病対策と健康増進. 医学書院, p95, 1998
- 2) 厚生労働省老健局振興課・老人保健課: 地域包括支援センター・介護予防事業担当者会議資料(平成19年3月14日開催). 2007
- 3) 水嶋春朔: 地域診断のすすめ方 根拠に基づく生活習慣病対策と評価. 医学書院, p81, 2006
- 4) 近藤克則(編): 検証「健康格差社会」. 医学書院, 2007
- 5) 芳賀 博: 介護予防におけるポピュレーションアプローチの展開. 老年社会科学 29: 154, 2007
- 6) 平井 寛, 近藤克則: 高齢者の町施設利用の関連要因分析—介護予防事業参加促進にむけた基礎的研究. 日本公衆衛生雑誌 55: 37-45, 2008
- 7) 鳥越 恭, 小坂田基, 西内高志: 感情の共有もたらす健康一つながる10(第4部信頼の作り方). 読売新聞(2007年11月24日)