

仙台市介護予防・地域包括ケア構築事業報告書 ～ 3年間の取り組みとその成果について～ (概要版)

1 事業概要

平成 18 年度から本格的に始まった介護予防事業を効果的・効率的に実施するためには、高齢者の生活機能や背景に合わせたケアマネジメントが重要であり、各地域における医療・保健・福祉関係者、NPO、ボランティア団体などが連携し、高齢者に対して様々な支援が継続的かつ包括的に提供される「地域包括ケアシステム」が構築される必要がある。

そこで、本市は、平成 17 年度以前に行った、市内数か所で高齢者が身近な地域で運動を行う自主グループを立ち上げた事業をモデルとし、「介護予防・地域包括ケア構築事業」(以下「ケア構築事業」という。)を全市展開する方針をとった。

ケア構築事業は、地域住民が自主的に運営を行う介護予防・健康増進グループを養成する一連の過程を通して、地域住民が自分たちで支え合う仕組みを形成すること、加えて、平成 18 年度に新設された地域包括支援センター(以下「包括」という。)が、地域団体や区役所と連携しながら事業を進めることで、「地域包括ケアシステム」構築の中核機関として機能することを目的とした。

この事業目的を達成するために、短期目標、中期目標、長期目標を設定した。

短期目標(～1年) 介護予防自主グループの創設・運営 運動教室参加による特定高齢者等の改善と運動教室終了後、引き続き介護予防自主グループ参加による改善した状態像の維持 地域包括支援センターの役割を地域に浸透させる。

中期目標(～2年) 介護予防自主グループの維持・運営・定着 高齢者の生きがいがづくり 介護予防運動サポーターの身体的・精神的・社会的健康の改善

長期目標(～3、4年) 地域における特色を持った介護予防自主グループの運営、地域、まちづくりの一環として実施 介護給付費の抑制 仙台モデルとして全国発信

ケア構築事業は、包括、仙台市健康増進センター 1(以下「増進センター」という。)、区役所保健福祉センター及び総合支所保健福祉課(以下「区役所」という。)が連携して、地域において運動等の介護予防に取り組む「介護予防自主グループ」 2(以下「自主グループ」という。)を創設・運営するものである。事業の流れと役割分担について説明する。

区役所は、事業展開のしやすさや地域の情報を客観的に診断し、実施圏域を選定する。選定された圏域の包括は、区役所の支援を受けながら、増進センターと協力して関係団体に対する働きかけを行い、それを通して、介護予防の取組を実施していく機運を高め、本事業への協力を求める。

区役所は、増進センター職員を講師として、包括が実施圏域で募った希望者に対し、「介護予防運動サポーター」 3(以下「サポーター」という。)を育成するための研修を実施する。

包括は実施圏域において参加対象者を把握し、介護予防運動教室 4 への参加を勧奨する。終了後、包括は、引き続き参加者が自主グループに参加できるような支援を行う。

サポーターは、地域住民を対象とし自主グループを形成する。また、自主グループの存在を地域にPRし、グループの安定した立ち上げにつなげるために、区役所と包括、増進センターが連携して支援を行う。包括は、自主グループ育成後も引き続き助言・支援する。

介護予防自主グループ(新規育成型グループ 5)を育成した包括は、運動指導員やレクリエーション指導員等による研修を年間 4 回程度実施する(ケア構築事業実施後 2 年間の実施)。また、自主グループの運営に当たっての助言を行う等、グループ運営の支援を行う。

2 実施実績とその成果

本事業を実施した結果、435 人のサポーターが地域で実際に自主グループ活動を行い、自主グループへの参加者は 1,136 人となっている。また、新規育成された自主グループは 66 グループであるとともに、拡張育成型グループ 6 も 10 グループ形成されている。

目標の達成状況を検証するために、平成 21 年 5～6 月にアンケート調査を実施した。調査結果に基づき、事業実施によって得られたと考えられる主な成果等は以下のとおりである。

- ・多くの新規育成型自主グループが、地域の身近な場所を拠点とし、参加者数やサポーター数を維持・増加させながら順調に活動を続けている。
- ・ほとんどの自主グループが茶話会等の交流機会を設けており、自主グループ活動が地域のつながりの強化に寄与している。
- ・サポーター数が減っている自主グループが 2 割あり、今後活動年数が長くなるにつれて、サポーターの高齢化が進み、サポーター不足が問題になることが想定される。
- ・参加者・サポーターは自主グループに参加することで、健康増進、日常生活動作等の機能回復に一定の効果が見込まれるとともに、多くの参加者が自宅での運動習慣を身に付けている。
- ・参加者・サポーターは自主グループに参加することで、生活が健康になった、メリハリができた実感しており、自主グループ活動が日々の生活の充実につながっている様子が窺える。
- ・サポーターの 8 割以上が自主グループ活動への参加を、特に独居の人など地域でのサポートが必要な方に対し呼びかけており、参加者とも連携して地域を巻き込んだ活動へと発展している。
- ・本事業実施を通じて地域の中で包括の存在を認識してもらえるようになったとともに、包括においても地域を知る機会となり、双方の理解が深まったと考えられ、包括が地域に溶け込むために重要な事業だったと推察される。

加えて、アンケートの自由記載内容等から、本事業が地域に与えたと考えられる波及効果について、以下のものがあつたと考えられる。

- 高齢者の閉じこもり予防効果
- 介護予防の更なる啓発効果
- 地域における交流機会の創出効果

3 目的及び目標の達成状況

2 の内容をもとに、目標の達成が出来ていたかについて振り返る。

短期目標

「介護予防自主グループの創設・運営」については、自主グループの創設、活動場所・時間、会費等、運営にあたり必要な事項の存在が確認できており、目標は達成できたと捉えられる。

「運動教室参加による特定高齢者等の改善と運動教室終了後、引き続き介護予防自主グループ参加による改善した状態像の維持」については、自主グループ活動への継続的参加は、参加者の身体的・

精神的・社会的健康向上に一定の効果があることが窺えるとともに、活動によって他者・地域交流の機会が増えており、目標は達成できたと捉えられる。

「地域包括支援センターの役割を地域に浸透させる」については、事業実施を通じて地域の方に包括の周知が図られ、包括にとっての地域活動のための足がかりになったことや、包括が地域を知る機会になった効果が挙げられており、目標は達成できたと考えられる。

中期目標

「介護予防自主グループの維持・運営・定着」については、自主グループは参加者のニーズに応えるためにさまざまな工夫をしながら、現在と将来の地域の姿について考えながら活動していることが窺え、また、地域機関に自らの活動を知ってもらうことで、活動がスムーズに実施できている。さらに、様々な課題に対して、サポーター同士が知恵を絞って活動し、包括をはじめ、他の自主グループや地域団体と関わりながら活動していることから、目標は達成できたと捉えられる。

「高齢者の生きがいづくり」については、参加者の7割、サポーターの8割以上は、他者に活動の呼びかけを行っており、自主グループ活動に楽しさを感じ、それを広めたいと率直に考えていると推察されることから、目標は達成できたと捉えられる。

「介護予防運動サポーターの身体的・精神的・社会的健康の改善」については、参加者同様にサポーターにとっても活動が身体的・精神的・社会的健康の向上に一定の効果があることが窺えることから、目標は達成できたと捉えられる。

長期目標

「地域における特色を持った介護予防自主グループの運営」については、サポーターの意識として、地域のあるべき姿を考えながら活動に取り組んでいることが窺えることから、グループ活動がその地域独自の特徴を帯びていくことが見込まれ、目標に向かっているといえるであろう。

「地域、まちづくりの一環として実施」については、自主グループが高齢者に必要な情報発信や、地域の高齢者の見守り、地域交流の場等の役割を一定程度果たしていることが窺えるとともに、地域の高齢者本人や地区組織、住民の方々に対し「介護予防の必要性」を浸透させている状況が浮かび上がることから、目標を達成する方向にあるといえよう。

「介護給付費の抑制」に関しては、今後数年間の動向を踏まえて検証していくことが行政の役割として求められる。また、「仙台モデルとして全国発信」に関しては、本事業は本市が考える「介護予防＝高齢者が生きがいを持って活動的に暮らすことを地域全体で支援していくこと」を具現化したものの一つであり、本市が考える介護予防のあるべき姿として、本報告書をはじめとしてさまざまな機会を捉え全国に発信していくことも役割の一つと考えられる。

事業実施によって、地域住民の力を生かした介護予防活動が発足し、根付いていくための仕組が形成されつつあり、本事業は、地域に対して“介護予防”の概念の拡がりを生む契機となったといえる。

一方で、自主グループが今後も安定し、地域に根ざした活動を継続していくための課題として、次の4点が挙げられる。

- 活動の構成員(参加者)と担い手(サポーター)の確保
- 仕組の支え手(サポーター)のモチベーション維持
- 自主グループが内包するリスクへの対応
- 自主グループが継続するための後方支援の必要性

これらの課題に対応しながら自主グループが維持されるためには、仕組の担い手がそれぞれどのような役割を担っていくかを考えていく必要がある。

課題 に対しては、参加者の確保とサポーターとなる人材の発掘が必要である。課題 に対しては、サポーターの質の担保と、サポーターの士気を高めるための機会づくりが必要である。課題 に対しては、行政や包括が自主グループの運営等に関する相談対応や調整ができるようにグループとの関係を維持し、必要に応じて参加者やサポーターに対し適切な支援を行なうことが望まれる。

包括は、自主グループの状況を把握し、グループ内で解決が困難な課題に対して相談役としての役割、行政は、活動の維持・浸透のために、必要時に活動の助言や調整を行い、適宜包括の支援をサポートし、さまざまな情報やニーズを集約して施策に反映させる役割が必要であるとする。

ケア構築事業は3年間で終了となったが、上記に掲げた課題へ対応していくために、平成21年度から「介護予防自主グループ支援事業」を実施している。この事業は、地域住民の力を生かした介護予防活動の継続を支援していくことを目的に、引き続き、サポーターの質の向上と人材育成、新たな地域ニーズへの対応等を行うものである。

このように、参加者とサポーターが共に作り上げる自主グループ活動が継続していく仕組を形成すること自体が、育成された自主グループを基盤に、地域住民同士が地域で支えあうまちづくり活動に発展する動きに期待したい。

1 仙台市健康増進センター

仙台市が平成4年に設置した施設で、市民に健康増進の場を提供するとともに、健康増進に関する各種事業を行っている。管理運営は、財団法人仙台市健康福祉事業団が指定管理者として行っている。健康運動指導士などの資格を持つ職員を擁しており、ケア構築事業をはじめとした仙台市の事業受託とともに、各種自主事業も行っている。

2 介護予防自主グループ

介護予防運動サポーターが企画・運営し、特定高齢者を含む幅広い状態像の高齢者が住み慣れた地域において主体的・継続的に運動に取り組むことができる自主グループのこと。運動等の介護予防活動を、1か月に1回以上、1回につき30分程度は行っているグループを、本事業における介護予防自主グループと定義している。

3 介護予防運動サポーター

「虚弱高齢者も含め幅広い状態像の高齢者が参加できる運動の実施方法」等の研修を受けた方で、地域において介護予防自主グループの企画・運営を行うボランティアである。

4 介護予防運動教室

高齢者が運動の重要性や継続して体を動かすことの大切さ・楽しさ等を学ぶことを目的に、仙台市が事業者に委託して開催した全12回(3ヶ月)の教室である。

5 新規育成型グループ

ケア構築事業によって新たに育成された介護予防運動自主グループ。介護予防運動サポーター養成研修を修了した介護予防運動サポーターが中心となり、独立したグループとして地域において定期的に運動等の介護予防活動を行う。ケア構築事業では、事業目標を設定した時点では新規育成型グループ育成を想定していたため、目標が達成したかどうか検証する当報告書における「介護予防自主グループ」の定義は、基本的に新規育成型グループを指している。

6 拡張育成型グループ

介護予防運動サポーター養成研修を修了したサポーターが中心となり、町内会や老人クラブ、サロン等の既存の地域機関の集まりの中等で、定期的に運動等の予防活動を行うグループのこと。