

介護予防ポイント制度「てくポ」

— 15万人を守るための、持続・発展する事業構築 —

福祉部高齢者いきいき課 主査 辻 誠一郎



はじめに

本市は、令和3年(2021年)10月から、スマートフォンアプリを使って高齢者の介護予防を応援するポイント制度「てくポ(八王子てくてくポイント)」の実証実験を開始した。

表面的に見れば、他の自治体でもよく似た取り組みが行われているように思われるかもしれない。しかし、本事業の新規性の本質は、「持続可能なビジネスモデルの構築」、「リバースピッチからの実証実験」、「アジャイル開発」、「企業による地域課題解決」といった、これまでの政策形成とはかなり異なる発想を基礎としている点にある。

これらはいずれも、冴えたひらめきや華々しい先進事例の研究から生まれたものではなく、様々な壁を乗り越えるための苦肉の策としてひねり出した手法である。だが、そうであるからこそ、ここから得られるヒントは、自治体における「未来のあたりまえ」になる可能性を持つと考えている。

1. 背景・事業のねらい

(1)従来型介護予防の限界 → セルフマネジメントを根幹に

介護予防の取り組みといえば、本市を含めて「手帳とポイントによる社会参加促進」「普及啓発」「通いの場支援」「体操教室や講座の実施」などが一般的である。しかし、以前からこれらの取り組みについては、投入できる資源(マンパワーやコスト)の限界、無関心層へのアプローチの難しさ、定量的な効果検証の難しさなどの課題を感じていた。いわば、「今やっていることは15万人の高齢者に対して『焼け石に水』ではないか」という不安である。

加えて、コロナ禍により高齢者の生活が不活発になるとともに、通いの場をはじめとした社会参加促進がますます難しくなったことで、根本的な発想の転換が迫られていた(図表1)。

図表1 従来型アプローチと課題



(筆者作成)

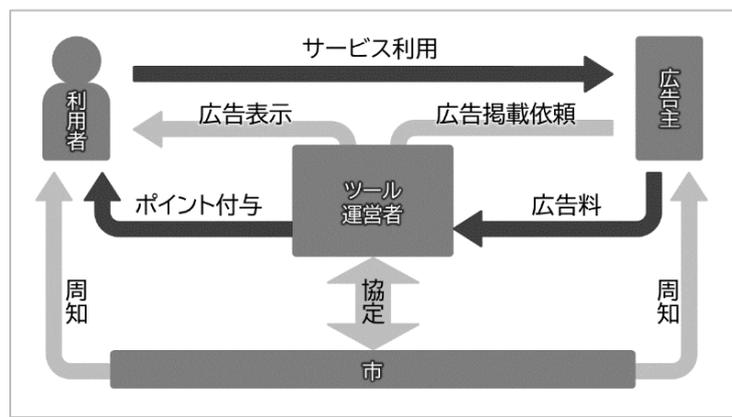
そこで、本市が介護予防事業の基本思想としたのが「セルフマネジメント」である。介護予防の主役はあくまでも高齢者であり、行政は高齢者が自らの健康を守り続けられるような習慣づくりを支援するという発想である。

(2)対象規模の限界 → ICTを活用した「稼げる」事業モデルへ

人口 58 万人の本市のような規模の自治体においては、限られた資源で多数の方を対象にする以上、職員や専門職が一人ひとりの高齢者と向き合うアナログのアプローチは現実的ではない。一方、既存のICTツール(介護予防アプリ等)の多くは、ユーザー数に比例した利用料を市が支払うモデルとなっていた。これではやはり規模拡大や制度継続に一定の限界が生じてしまう。

そこで考えたのが、制度構築の足かせになっていた高齢者数の多さを「スケールメリット」として捉え、広告収入等で運営コストを賄う仕組みである(図表 2)。

図表2 新ツールの想定事業モデル



(筆者作成)

(3)新ツール構築への壁 → リバースピッチからの実証実験へ

ア. 一般的な手続きと問題点

新たなICTツール構築にあたっては、通常

- ① 仕様や業務フローを高い精度で固める(どの業者が落札しても確実に事業が進むように)
- ② ①をもとにコストを計算する
- ③ ツール導入による効果を予測して数値化
- ④ ②と③を比較衡量し、客観的に実施の必要性があれば予算要求へ
- ⑤ ①の仕様を基に入札(またはプロポーザル)を行い、事業者を選定する

といった手順を踏む必要がある。①～④ができていない状態でスタートしてしまえば、それが「負の遺産(=コストのわりに効果はないが、引くに引けなくなっている事業)」になるリスクが高い。

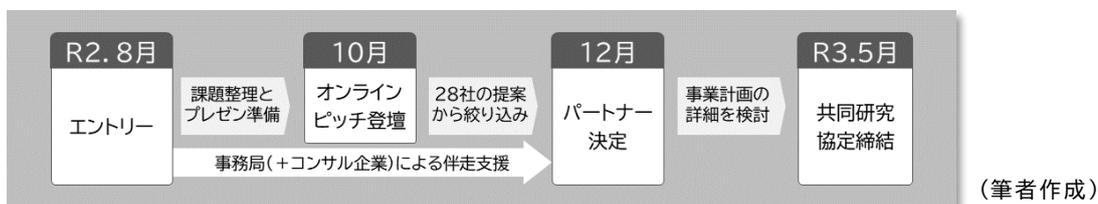
だが一方で、専門知識のない所管が、全く新しいツールについて事業者の協力なしに①を実施するのは極めて困難であるうえ、③については「やってみないとわからない」要素が非常に大きい。常に他自治体の後追いで満足するならともかく、リーディングシティとして新たなみちを切り拓こうとする以上、これらの壁とどう向き合うかは職員共通の悩みではないだろうか。

イ. ガバメントピッチでの業者選定

このような板挟みに悩んでいるところで偶然見つけたのが、関東経済産業局による自治体とヘルスケアアベンチャーのマッチングイベント「ガバメントピッチ」である。ここでは、まず自治体が課題と目的をオンラインで広く事業者に提示し、これに対して解決策を提供できる業者が手を挙げるという流れでマッチングが行われた。

本市は、既存事業の限界を前提に「ビジネスとして自走できるモデルを3年以内に構築してほしい」という趣旨の募集を行い、提案のあった28社から「株式会社ベスプラ」を選定した(図表3)。

図表3 ガバメントピッチから事業開始までの流れ



これはリバースピーチと呼ばれる手法の一つで、通常のピッチと異なり資金提供者が仕様(=具体的な解決手法)を示す必要がないため、「事業者がいないと仕様が作れない。仕様がないと事業者が決まらない」というジレンマを回避できる。

ウ.まずは実証実験から — スモールスタート×アジャイル —

さて、このようにパートナーとしたい業者が決まっても、アで述べた手順の③(効果の客観的予測)はやはり未知数であり、いきなり通常の業務委託に移行してしまえば、「負の遺産」化のリスクが高い。そこで、最初から完璧なものを作るのではなく、アジャイル型、すなわち小規模の実験で課題や効果を検証し、段階的に機能や規模を拡張しながら持続可能な事業構築を目指すことにした。

本事業は将来的に市のコスト負担が発生しない形を目指すものであるが、新たな業務委託にあたって十分なエビデンスがない場合なども同様の発想が効果的であろう。

2. 「てくポ」の実証開始

(1) 事業の概要

こうして㈱ベスプラとの二人三脚で始まったのが、「てくポ(八王子てくてくポイント)」である。なお、「てくポ」はアプリ名ではなく、㈱ベスプラが無料で公開している「脳にいいアプリ」を活用した地域ポイント制度の名称であり、介護予防の3本柱である「運動・栄養・社会参加」を楽しく促すことを狙いとしている(図表4)。

図表4 「てくポ」利用イメージ



ア. 利用者登録

初年度実証の一番の目的は、まず「登録→ポイント付与→ポイント利用」というサイクルを回してみ、実務上の課題やユーザーの行動変化を探ることであった。そのため、利用者数は352人、期間は10月から半年間と、比較的小規模な事業としてスタートした。

登録にあたっては、実際に会場を借りて説明会を行い、実証実験の趣旨説明や本人確認、利用前後の心身の変化を計測するためのアンケートを実施した(写真1)。

写真1 説明会の様子



(筆者撮影)

イ. ポイントの貯め方

㈱ベスプラの「脳にいいアプリ」は、脳の健康維持につながる「ミッション」をクリアすると「スター」というアプリ内のポイントがたまるものである。「てくポ」では、これら「ミッション」のクリアに加えてボランティア活動やイベントへの参加でもポイントが貯められるようになっている。

図表5 「脳にいいアプリ」のミッションと「てくポ」のポイント付与方法

| 脳にいいアプリのミッション |
|--------------------|
| 年齢・性別に合わせた目標歩数のクリア |
| 脳にいい食品を一定品目数以上食べる |
| 脳トレを目標回数以上実施 ▶ |

| 「てくポ」のポイント |
|---|
| 同左(週5回以上でボーナスあり) |
| 同左 |
| 同左(週5回以上でボーナスあり) |
| ボランティア活動や健康イベントへの参加(QRコードをスキャンしてポイント付与) |
| その他ボーナス(新規登録などで付与) |

(筆者作成)

QRコード読み取りによるポイント付与機能の追加は、第一義的には介護予防に欠かせない「社会参加」を促すためのものであるが、紙ベースで運用している高齢者ボランティア・ポイント制度との統合、ポイントと組み合わせた効果的な広告発信、ボランティアのニーズと人材のマッチングなど、将来の機能拡張に向けた布石として効いてくるものと考えている。

ウ. ポイントの使い方

貯めたポイントは、市内の「協力店」で使用できるだけでなく、キャッシュレス決済サービス「PayPay」のポイントにも換算できるようにしている。

前者の場合、ポイント使用の際に店舗スタッフがタブレット・スマホ等でQRコードを作成・表示し、利用者がそれを読み取るという運用フローを取っている。地域還元という面では優れているが、協力店確保のためのマンパワーがかかること、店舗側で新たな事務負担が生じることが拡大のネックになった。

一方、後者の手法はマンパワーをかけずにポイント利用先を拡大するために効果的であった。特に令和3年度(2021年度)においては、小規模な実証で協力店の数が少なかったこともあり、実際に利用されたポイントのうち58%がPayPayへの換算であった。

なお、なるべく地域活性化につなげたいという狙いと、PayPay換算に手数料が必要であるという実情から、「協力店」で利用する場合は1ポイント=1円、PayPay換算の場合は1ポイント=0.7円という形で差を設けている。

ポイントの原資は、㈱ベスプラが募ったスポンサーからの収入と市の負担金からなるが、市のコスト負担は令和5年度(2023年度)までを想定しており、それまでにビジネスとしての自立できるよう試行錯誤している。

(2) 協定における役割分担と、八王子市の実証フィールドとしての優位性

共同研究協定では、㈱ベスプラが実証に要するコストのうち、説明会実施の人的費用やポイント原資の一部、ポイント管理の手数料などを市が負担し、システムの開発や維持管理コストは㈱ベスプラが負担するという分担を定めている。当然同社にとっては負担金だけで利益が出るわけではなく、将来に向けた投資として実証実験を行っていることになる。

このモデルが成り立つ理由の一つは、本市が多くの潜在顧客(15万人の高齢者)を抱えており、将来の収益を見込みうることである。だが、それ以上に、本市での実証成功が、優れた事例として全国に横展開する上で大きな意義を持つからである。

フィールドとしての優位性を支えるのは、人口規模が大きく年齢・産業構成のバランスが良いことにより、統計上有意なデータが容易に取得できるという地政的な特長である。加えて、前号の「まちづくり研究はちおうじ」に掲載した後期高齢者悉皆調査を活用したEBPM(根拠に基づく政策立案)の推進によって、介入群と対照群の経年変化を容易に比較できる土壌も整っている。担当者としては、少なくとも高齢者の介護予防にかかる実証実験を行う上では、全国で最も価値のあるフィールドではないかと思っている。

3. 成果と課題、今後の展望

(1) 利用者の活動データなど

図表6は、10月から2月末までの利用者の活動データを、他市の「脳にいいアプリ」ユーザーと比較したものである。基本機能は他市ユーザーも共通であるが、歩数で5倍、脳トレや食事記録で7倍と大きな差がついている。

歩数や脳トレなどで得られるポイントは換算すれば1日1円でしかないが、少額であってもインセンティブの存在は行動変容につながる事が示唆される。

図表6の下段は、歩数増加(5,247歩-1,065歩)による医療費削減効果を概算したものである¹。

母数が少なく、計算の前提も乱暴ではあるが、さらに規模を拡大して介護・医療コストへのインパクトを多角的に推計することにより、事業の費用対効果が客観的に示せるものと思っている。

図表6 活動データ

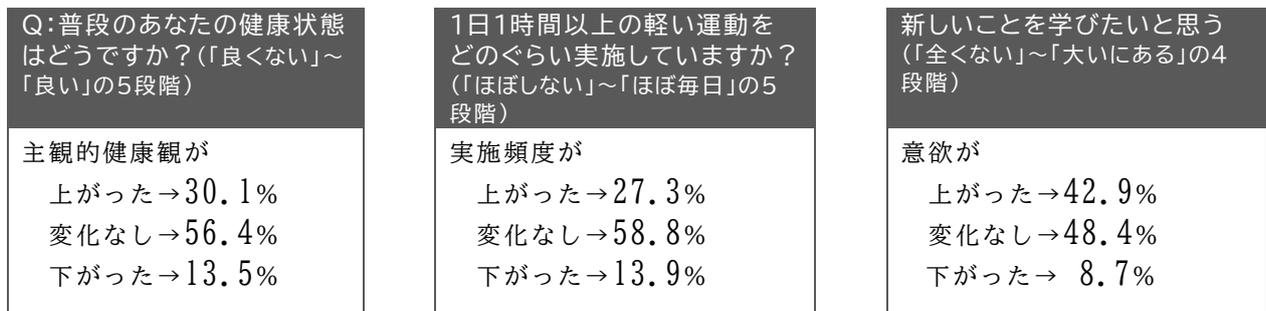


(筆者作成)

(2) アンケートから見た利用者の意識・行動変容

初年度実証終了時には、登録時と同じアンケートをユーザーに対して実施した。このアンケートに2回とも回答した275人のデータについて前後比較を行ったところ、多くの方に主観的健康観(健康であるという自覚)や意欲の向上が見られた(図表7)。

図表7 アンケート結果



(筆者作成)

¹ 久野譜也:ICT と超高齢化対応の「健幸都市」-Smart Wellness City による健康長寿世界一の実現を目指して-, ICT超高齢社会構想会議第2回WG, 2013年1月24日

その一方で、健康への関心度などは登録時点で十分に高かったため大きな変化が見られなかった。この原因は、同年代の一般的な方と比較して、利用者の健康への関心や活動意欲が初めから高かったことであると考えている。紙幅の関係で詳細は省くが、実際に参加者のうち75歳以上の方について、後期高齢者悉皆調査におけるリスク該当率が平均より低いことがわかっている。

今後、さらなる認知度獲得や口コミ誘発などにより健康無関心層を取り込むことで、利用前後の変化をより大きく示せるものと考えている。

(3) 今後の課題と展望

ア. 量の拡大 — ユーザー数・店舗数など —

本事業構想の出発点は、「限られた資源で15万人の高齢者の健康を守る」という我々のミッションにあるため、対象者数を拡大し続けなければ事業が成功したとは言えない。そのため、プロモーション強化やポイント原資の安定的な獲得、マンパワー削減の仕組みなどに順次着手していく。まず令和4年度(2022年度)においては、説明会なしでの登録を可能にしたほか、「お友達紹介ポイント」の実装など、いくつかの試みを実施予定である。

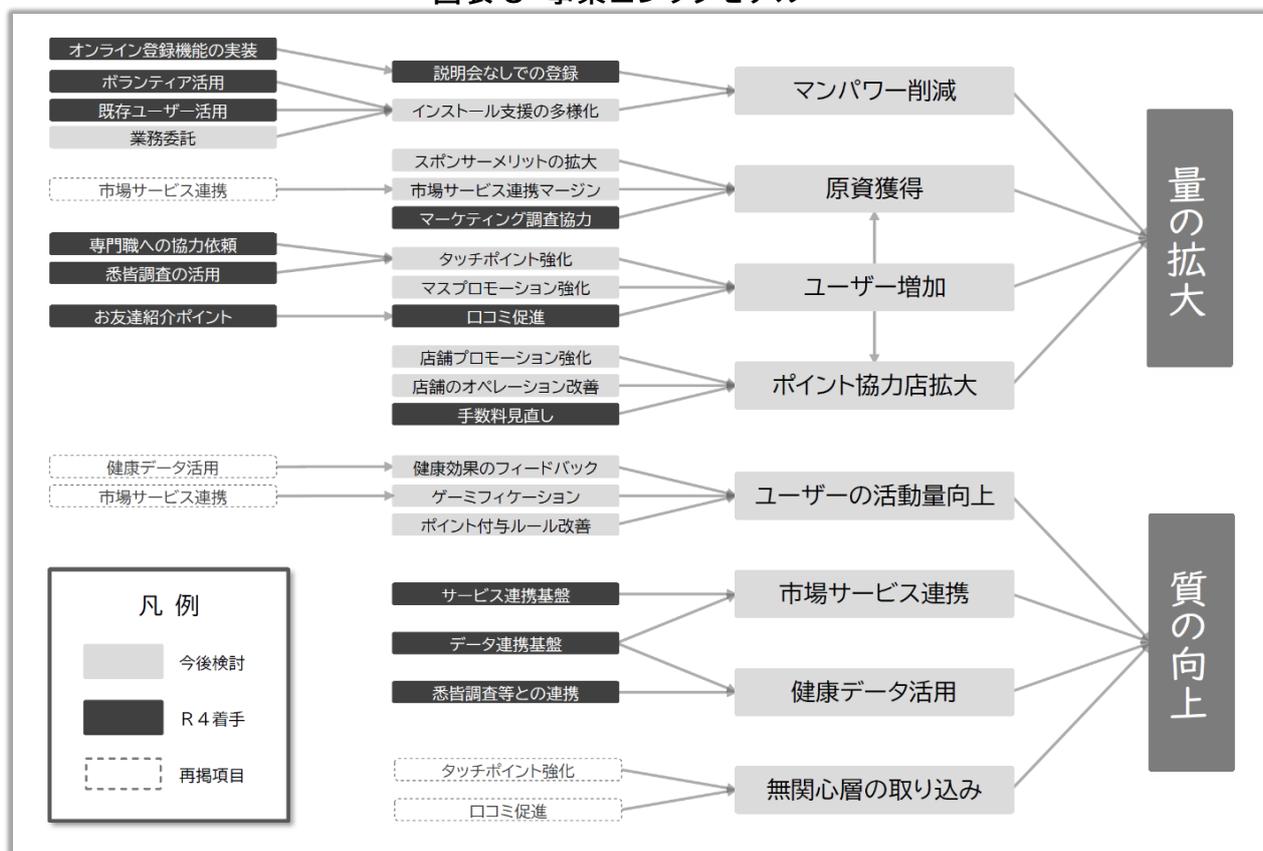
イ. 質の向上 — 介護予防効果 —

ただ拡大するだけでなく、ユーザーが健康になれば目的は達成できない。そのため、さまざまなデータ分析に基づく短いスパンのPDCAサイクルを回すことはもちろん、他の市場サービスとの効果的な連携や健康無関心層の効果的な取り組みも重要となる。

ウ. 事業ロジックモデルと中期スケジュール

ア及びイで述べた課題を整理したのが次のロジックモデルである。

図表 8 事業ロジックモデル



(筆者作成)

これを意識しながら、今後3年程度の間に以下のように段階的なレベルアップを目指している(図表9)。

図表9 中期スケジュール

| 年度 | 実施したいこと | 想定ユーザー数 |
|-------|---|------------|
| 2022 | 説明会なしでの登録を主流に ロコミ促進の実証 他社サービスとの連携やデータ分析の基盤を構築 | 5,000人 |
| 2023 | ボランティア・仕事等のマッチング機能追加 独立採算化に向けた実証 対象年齢拡大について検討・検証 | 15,000人 |
| 2024～ | 独立採算化(市は広報などの支援を実施) 他の行政事業との連携(統合含む) 各種市場サービスと連携するハブに | (実績を踏まえ検討) |

(筆者作成)

4. 事業構築のポイント — 構想と行動のためのヒント —

最後に、本事業を通じて得られた知見のうち、今後さまざまな分野の事業構築に応用できると感じた点をピックアップする。

(1) マクロ視点でゴールを設定する

筆者が見るに、福祉の分野においては、「目の前の人を助けたい」という想いや担当者個人の専門性・得意分野を考え方の軸にしがちである。しかし、限られた資源で増え続ける課題を解決していくためには、例えば「20年後にどれだけ介護需給ギャップが発生するのか。これを埋めるために何をやってどれだけ需要を減らし、供給を増やすのか」といったマクロ視点でのゴール設定が先行すべきである。

これがなければ、いくら頑張っても「焼け石に水」「自己満足」で終わる可能性がある。

(2) 対象者数とコストが比例しない仕組みを考える

本市のような大規模自治体で、「元気高齢者一般」のような広いターゲットに事業を展開する上では、対象者数にマンパワー・コストが比例しない仕組みが必須である。デジタル化でマンパワーを減らす工夫は当然だが、コストまで考えるとそれだけでは不十分な場合もある。

こういったときにキーになるのが、本稿で紹介した「稼げる事業モデル」に加え、「ねずみ算」と「PFS」の発想である。前者は介護予防における「通いの場づくり」で想定されているように、住民主体の取り組みが自発的に広がっていくことをイメージしている。考え方としては理解しやすいが、現実に機能する仕組みを作るには関係者の人間性や継続的な関与が必要で、好事例の「横展開」が難しい。

一方、後者の「PFS」とは「Pay For Success」の略で、結果に応じて報酬を支払う事業モデルである。例えば「特定の検査を受ける人が1人増えると年間の介護・医療費が5万円削減される」というデータを根拠に、受検者を1人増やすごとに委託料を5千円多く支払うといったイメージである。この場合、ある程度以上の受検者数が達成できれば、介護・医療費を含めたトータルのコストは必ずマイナスになる。このモデルはアウトプットとアウトカムの関係さえ数値化できれば様々な業務で活用できるため、介護予防におけるEBPM推進の次のステージとして積極的に検討している。

(3) 完璧主義からアジャイル型へ

ますます複雑化し、変化が加速する社会においては、何が正解かはやってみなければわからないのが当たり前である。日々新たな課題が生まれるなかで、結果の不確実性を行動しない理由にすることは許されない。「成功の確信を固めて」「大きなコストで」「完璧なものを作る」のではなく、「まずは」「小さなコ

ストで「試行錯誤しながら良いものにしていく」発想を基本に置くべきである。

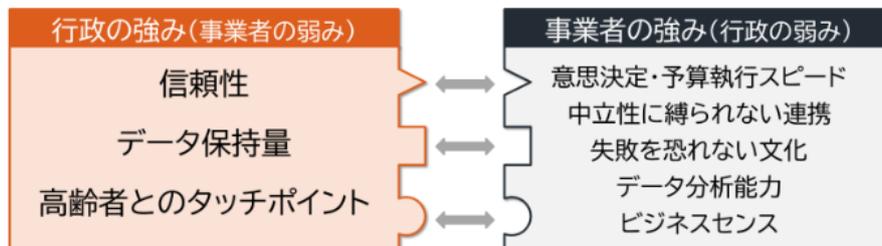
ただし、スタートの前に課題解決のロジックモデルとKGI(最終目標)、KPI(中間目標)を明確に設計することを忘れてはならない。「負の遺産」が発生する原因は失敗そのものではなく、評価と改善(または撤退)の基準がないまま事業を始めることにある。

(4) 自前主義から共創へ

一連の事業を通じて気付いたのは、地域課題を行政の力(ヒト・カネ・モノ・知恵・コネ)だけで解決する必要はないということである。例えば、高齢者が自分のお金で楽しく健康になれる市場サービスが健全に発展していけば、高齢者のQOL(生活の質)向上、医療・介護費の削減、地域経済の活性化など、高齢化の進展による負のインパクトを大きく緩和することが期待できる。こちらの方が、全てを行政が解決しようとするよりもはるかに良い未来につながると思えないだろうか。

こういった市民・企業・行政にとっての「三方よし」を実現するには、行政だけが持つ強みを理解して相手の益になる提案をすること、そして課題を正直に発信して弱みをカバーする提案を引き出すことが出発点になる。要は「格好つけず、金を使わず、損をさせず」である(図表 10)。

図表 10 弱みがあるから連携できる



(筆者作成)

(5) 課題:「偶然」を「仕組み」にするには

(2)~(4)を実際の事業構築に結びつけるためには、いくつかの前提条件が存在する。具体的には、①ビジョンや課題をわかりやすく伝える表現力、②幅広い企業とのつながり、③データ収集と分析のノウハウ、④実証実験のプロセスやビジネスモデルを描く構想力 などである。てくポの場合は、実に多くの幸運に恵まれ、関東経済産業局(①②)や研究機関(③)、民間企業(②③④)の力を借りることでこの条件を満たすことができた。

しかし、変わり続ける社会・増え続ける課題を前に、日々新たなチャレンジを進めていく市役所であろうとするならば、偶然や職員固有のスキルに頼らない、組織的な基盤整備が必要ではないか。すなわち、共創・実証のパートナーとつながるためのプラットフォームづくりや、所管のデータ分析を支援するチームの設置などである。

おわりに

第4章で述べたスタイルだが、筆者自身、最初からこれを意識して計算どおり歩いてきたわけではない。第1章のように様々な壁にぶつかりながら、失敗や悪あがきを繰り返した「獣道」を振り返って言葉にしてみたのが本稿である。

本稿が、同様の壁に直面している職員にとってのヒントになり、また本市の事業構築における新たなスタンダード確立の一助になれば幸いである。

(つじ せいichろう)