

「我が事、丸ごと」の政策と これからの介護保険制度

ルーテル学院大学

学長 市川一宏

2017年度の経験から

①練馬区、東京都、小金井市、調布市の介護保険関連委員会、神奈川県地域福祉支援計画評価・推進等委員会、武蔵野市健康福祉総合計画推進会議、全国社会福祉協議会「これからの民生委員・児童委員制度や活動のあり方に関する検討委員会」、東京都共助社会を進めるための検討委員会等

- ・地域がつかない福祉はないという印象を持っています。
- ・地域社会や家族の変化に制度をどのように作り替えていくか、課題ではないでしょうか。

②日本の都市総合ランキング(森記念財団)に福祉担当として関わる

- ・制度設計の多様化に対する評価基準の難しさを学ぶ。

③寄り添い型相談支援事業等選定・評価委員会

I) 地域の生活課題

* 課題の共有

1. 人口減少と過疎高齢化: 公共交通機関の縮小・廃止、商業施設の撤退等により、住民の孤立の問題が広がっている。また都市においても、団塊の世代が後期高齢者となり、かつ高齢者単身世帯、高齢者のみ世帯が増加する結果、特に都市部において社会的支援を必要とされる方々が明らかに増える。

2. 貧困: 非正規雇用、失業のなかで生活に困窮する現役世代が増え、結果として子どもに及ぶ貧困の悪循環をどのように断ち切るかが喫緊の課題となっている。ちなみに、児童虐待の主たる要因は、「経済的困難」と「親族・近隣・友人からの孤立」であり、貧困は、子どもの非行とも関わりがある。

3. 孤立死、虐待、非行、自殺: 地域において、家庭の養育・扶養機能の低下、住民相互の関わりの希薄化により、問題が顕在化している。家庭を築き、維持していくための家族員同士の関わり、子育て、親の扶養・介護、経済生活の維持、精神的安定等の家族相互の役割が曖昧になっている。また学校と家庭の間、職場と家庭の間に、自分の居場所と実感できる場所が地域にあるのだろうか。

4. 閉じこもりの要因

<身体的要因>

- ・外出したいが体力がない。・たったりしゃがんだりしづらい。
- ・歩きにくい → 対策・体力維持改善のための体操・集団での園芸・畑仕事・散策など屋外活動

<心理的要因>

- ・外出したいが転ぶのではないかと不安である。→ 外出練習
 - ・買い物ができるか不安である。→ 買い物練習
 - ・公共の乗り物を利用できるか不安である。→ 交通機関利用練習
 - ・身体の障害や老化により、何をするのにも自信がない。
 - ・何もすることがない。何もしたくない。
- 対策・趣味や楽しみなどの「したい活動」の機会を提供、「できる活動」になるよう支援する。・交流の場の提供・碁や俳句など趣味の教室

<社会環境的要因>

- ・一人暮らしであるため、孤立している。・高齢により、親しい友人がいなくなった。・家族の理解がなく、外出を止められたり、役割を喪失している。→ 家族教室の開催
- ・玄関に階段があり、一人での外出が困難である。→ 家屋など環境調整
- ・家が交通のアクセスに不便なところにある。・歩いて趣味活動や体操など健康を維持する場所がない。→ 社会資源の情報提供

Ⅱ) 社会福祉の最近の動向

1. 「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）【概要】

「地域共生社会」とは

平成29年2月7日 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定

- ◆制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会

改革の背景と方向性

公的支援の『縦割り』から『丸ごと』への転換

- 個人や世帯の抱える複合的課題などへの包括的な支援
- 人口減少に対応する、分野をまたがる総合的サービス提供の支援

『我が事』・『丸ごと』の地域づくりを育む仕組みへの転換

- 住民の主体的な支え合いを育み、暮らしに安心感と生きがいを生み出す
- 地域の資源を活かし、暮らしと地域社会に豊かさを生み出す

改革の骨格

地域課題の解決力の強化

- 住民相互の支え合い機能を強化、公的支援と協働して、地域課題の解決を試みる体制を整備【29年制度改革】
- 複合課題に対応する包括的相談支援体制の構築【29年制度改革】
- 地域福祉計画の充実【29年制度改革】

地域を基盤とする包括的支援の強化

- 地域包括ケアの理念の普遍化：高齢者だけでなく、生活上の困難を抱える方への包括的支援体制の構築
- 共生型サービスの創設【29年制度改革・30年報酬改定】
- 市町村の地域保健の推進機能の強化、保健福祉横断的な包括的支援のあり方の検討

「地域共生社会」の実現

- 多様な担い手の育成・参画、民間資金活用の推進、多様な就労・社会参加の場の整備
- 社会保障の枠を超え、地域資源（耕作放棄地、環境保全など）と丸ごとつながることで地域に「循環」を生み出す、先進的取組を支援

- 対人支援を行う専門資格に共通の基礎課程創設の検討
- 福祉系国家資格を持つ場合の保育士養成課程・試験科目の一部免除の検討

地域丸ごとつながりの強化

専門人材の機能強化・最大活用

実現に向けた工程

平成29(2017)年：介護保険法・社会福祉法等の改正

- ◆市町村による包括的支援体制の制度化
- ◆共生型サービスの創設 など

平成30(2018)年：

- ◆介護・障害報酬改定：共生型サービスの評価 など
- ◆生活困窮者自立支援制度の強化

平成31(2019)年以降：

更なる制度見直し

2020年代初頭：
全面展開

【検討課題】

- ①地域課題の解決力強化のための体制の全国的な整備のための支援方策（制度のあり方を含む）
- ②保健福祉行政横断的な包括的支援のあり方
- ③共通基礎課程の創設 等

2. 地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律のポイント

高齢者の自立支援と要介護状態の重度化防止、地域共生社会の実現を図るとともに、制度の持続可能性を確保することに配慮し、サービスを必要とする方に必要なサービスが提供されるようにする。

I 地域包括ケアシステムの深化・推進

1 自立支援・重度化防止に向けた保険者機能の強化等の取組の推進（介護保険法）

全市町村が保険者機能を発揮し、自立支援・重度化防止に向けて取り組む仕組みの制度化

- ・ 国から提供されたデータを分析の上、介護保険事業（支援）計画を策定。計画に介護予防・重度化防止等の取組内容と目標を記載
- ・ 都道府県による市町村に対する支援事業の創設
- ・ 財政的インセンティブの付与の規定の整備

（その他）

- ・ 地域包括支援センターの機能強化（市町村による評価の義務づけ等）
- ・ 居宅サービス事業者の指定等に対する保険者の関与強化（小規模多機能等を普及させる観点からの指定拒否の仕組み等の導入）
- ・ 認知症施策の推進（新オレンジプランの基本的な考え方（普及・啓発等の関連施策の総合的な推進）を制度上明確化）

2 医療・介護の連携の推進等（介護保険法、医療法）

① 「日常的な医学管理」や「看取り・ターミナル」等の機能と、「生活施設」としての機能とを兼ね備えた、新たな介護保険施設を創設

※ 現行の介護療養病床の経過措置期間については、6年間延長することとする。病院又は診療所から新施設に転換した場合には、転換前の病院又は診療所の名称を引き続き使用できることとする。

② 医療・介護の連携等に関し、都道府県による市町村に対する必要な情報の提供その他の支援の規定を整備

3 地域共生社会の実現に向けた取組の推進等（社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法、児童福祉法）

- ・ 市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り、福祉分野の共通事項を記載した地域福祉計画の策定の努力義務化
- ・ 高齢者と障害児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを位置付ける

（その他）

- ・ 有料老人ホームの入居者保護のための施策の強化（事業停止命令の創設、前払金の保全措置の義務の対象拡大等）
- ・ 障害者支援施設等を退所して介護保険施設等に入所した場合の保険者の見直し（障害者支援施設等に入所する前の市町村を保険者とする。）

II 介護保険制度の持続可能性の確保

4 2割負担者のうち特に所得の高い層の負担割合を3割とする。（介護保険法）

5 介護納付金への総報酬割の導入（介護保険法）

- ・ 各医療保険者が納付する介護納付金（40～64歳の保険料）について、被用者保険間では『総報酬割』（報酬額に比例した負担）とする。

Ⅲ) 接ぎ木実践の必要性

★今までの実践、取り組み、地域性という木に、
あらたな活動を接ぎ木する

★地域の強みは活用し、弱みは改善していく

★大切な地域診断

「人」問題解決に取り組む当事者、医師、保健師、社会福祉士・ケア
ワーカー・ケアマネジメント等の専門職、住民、ボランティアといった
保健医療福祉等に関わる広い人材

「もの」保健・医療・福祉・教育・公民館等の施設、サービス・活動、
物品はもちろん、住民関係、地域関係、またボランティア協議会、医療
保健福祉等の専門職ネットワーク等のネットワーク

「金」補助金・委託金、寄付金、収益、研究補助金

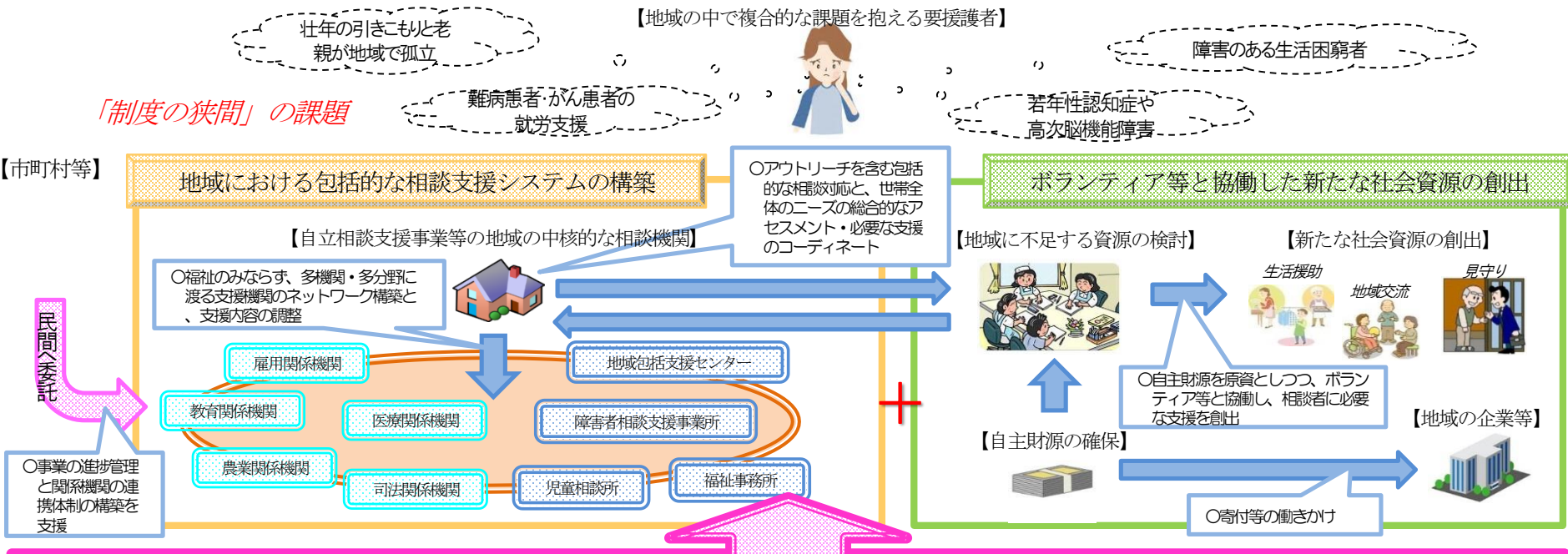
「とき」就業時間、ボランティアが活動する時間。課題を共有化し、取
り組むチャンス

「知らせ」上記の資源情報、サービス利用者情報、相談窓口における情
報等のニーズ情報、計画策定に必要な統計等の管理情報

1. 多機関の協働による包括的支援体制構築事業

28' 予算5億円

- 福祉ニーズの多様化・複雑化を踏まえ、単独の相談機関では十分に対応できない、いわゆる「制度の狭間」の課題の解決を図る観点から、複合的な課題を抱える者等に対する包括的な支援システムを構築するとともに、高齢者などのボランティア等と協働し、地域に必要とされる社会資源を創出する取組をモデル的に実施する。
- 具体的には、市区町村が実施主体となって、地域の中核となる相談機関を中心に、以下の取組を行う。
 - ① 相談者が複数の相談機関に行かなくても、複合的な悩みを総合的かつ円滑に相談できる体制を整備するとともに、
 - ② 相談者本人が抱える課題のみならず、世帯全体が抱える課題を把握し、
 - ③ 多機関・多分野の関係者が話し合う会議を開催するなど、その抱える課題に応じた支援が包括的に提供されるよう必要な調整を行うほか、
 - ④ 地域に不足する社会資源の創出を図る。



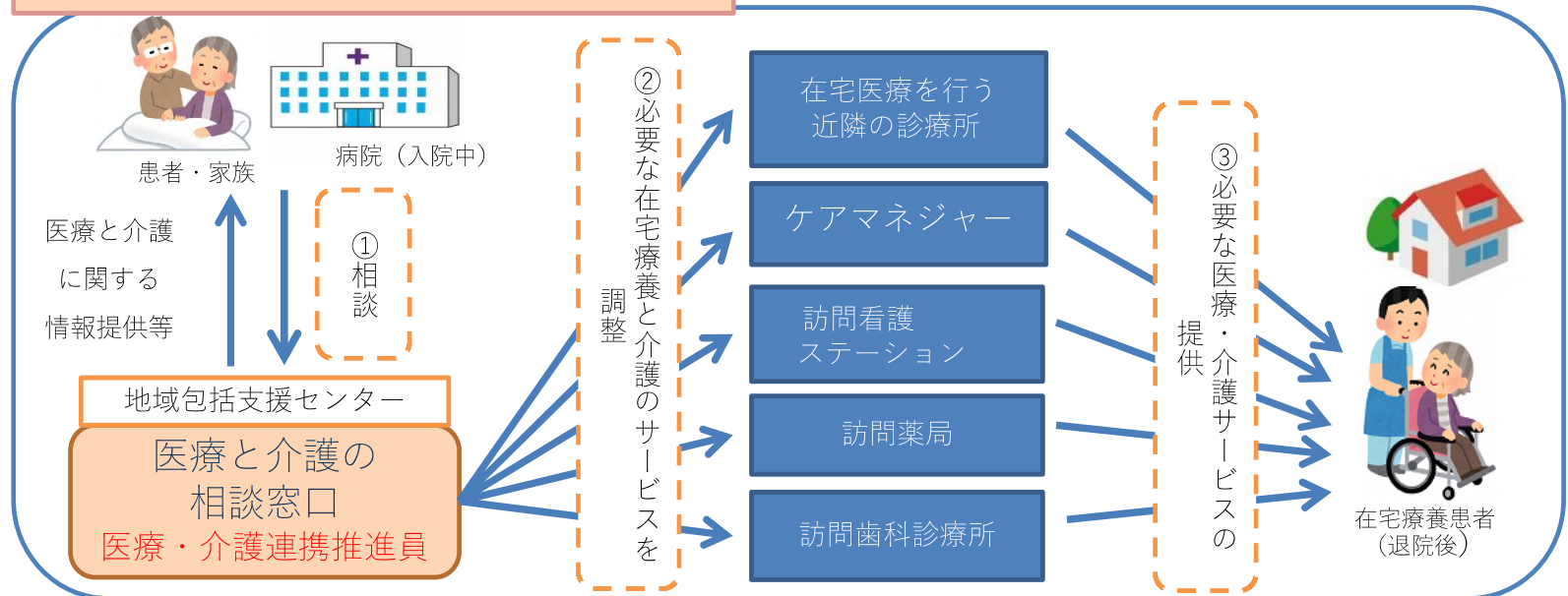
上記のモデル的取組を通じ、ノウハウ等を集積し、これらを横展開することを通じて、誰もが安心して身近な地域で暮らせるよう、全国各地で包括的な相談支援システムを構築していくことを目指す。

医療と介護の相談窓口

- 地域包括支援センター25か所に増設
- 医療・介護連携推進員と認知症地域支援推進員を全ての窓口
に配置し、高齢者の身近な地域で専門的な相談に対応
- 医療・介護連携推進員は、患者、家族、医療機関からの相談に
応じ、退院時等に在宅療養を支える医療と介護サービスをコー
ディネートする支援を実施
- 認知症地域支援推進員は、認知症専門医や認知症初期集中
支援チーム、認知症疾患医療センター等と連携を図り、認知症
の人の容態に応じた支援や家族への支援を実施



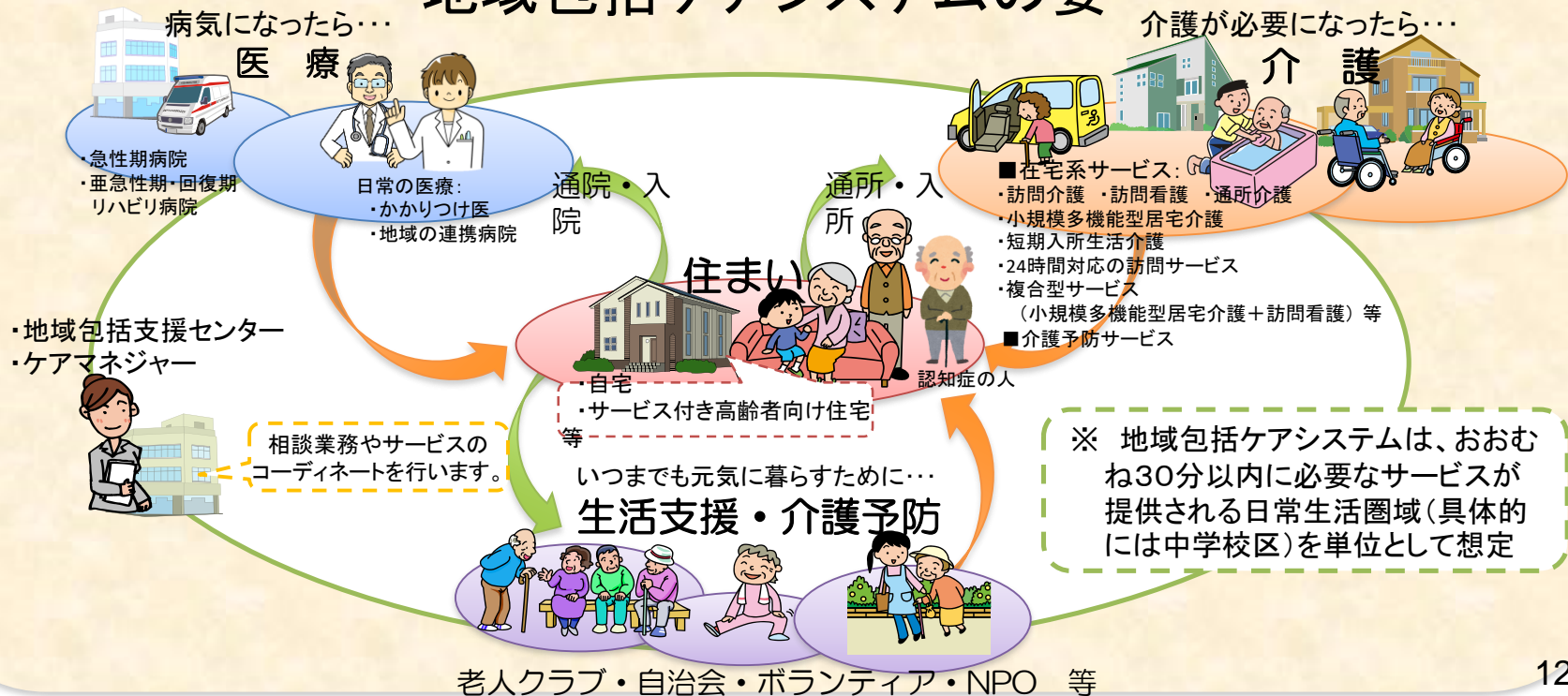
医療・介護の連携支援が開始するまでの流れ



2. 地域包括ケアシステムの構築⇒生活支援・介護予防

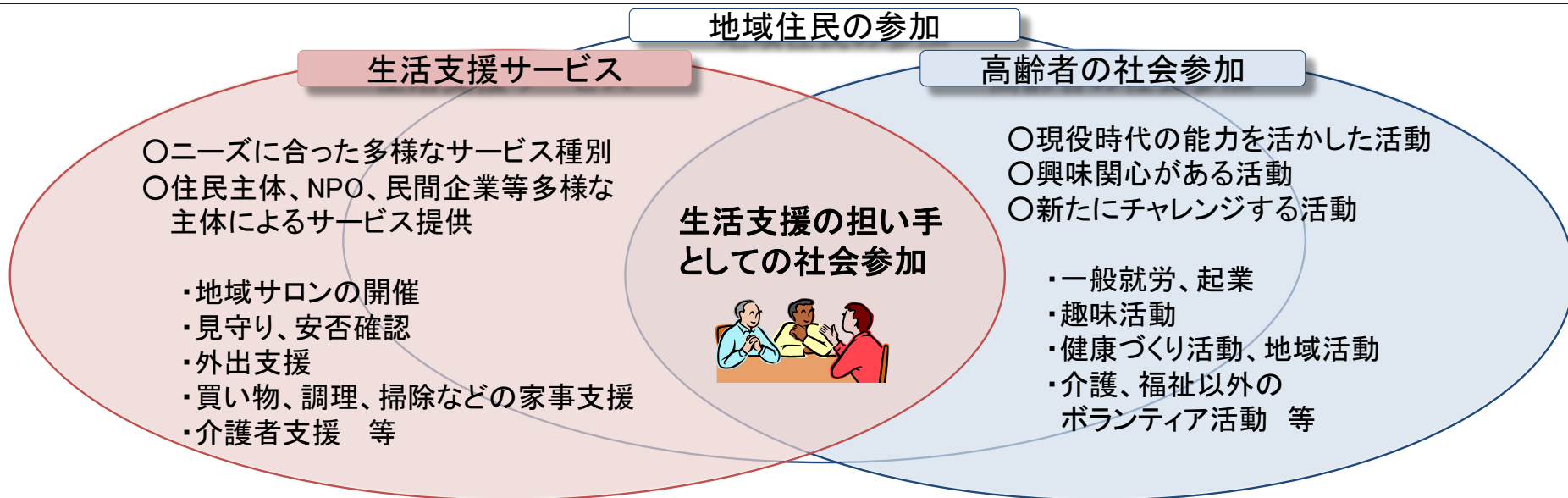
- 団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、**医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を実現**していきます。
- 今後、認知症高齢者の増加が見込まれることから、認知症高齢者の地域での生活を支えるためにも、地域包括ケアシステムの構築が重要です。
- 人口が横ばいで75歳以上人口が急増する大都市部、75歳以上人口の増加は緩やかだが人口は減少する町村部等、**高齢化の進展状況には大きな地域差**が生じています。
- 地域包括ケアシステムは、**保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基つき、地域の特性に応じて作り上げていく**ことが必要です。

地域包括ケアシステムの姿



【参考】生活支援サービスの充実と高齢者の社会参加

- 単身世帯等が増加し、支援を必要とする軽度の高齢者が増加する中、生活支援の必要性が増加。ボランティア、NPO、民間企業、協同組合等の多様な主体が生活支援サービスを提供することが必要。
- 高齢者の介護予防が求められているが、社会参加・社会的役割を持つことが生きがいや介護予防につながる。
- 多様な生活支援サービスが利用できるような地域づくりを市町村が支援することについて、制度的な位置づけの強化を図る。
具体的には、生活支援サービスの充実に向けて、ボランティア等の生活支援の担い手の養成・発掘等の地域資源の開発やそのネットワーク化などを行う「生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)」の配置などについて、介護保険法の地域支援事業に位置づける。



バックアップ

市町村を核とした支援体制の充実・強化

バックアップ

都道府県等による後方支援体制の充実

地域の縁側づくり

①ふれあい・いきいきサロンについては、約90%の社協が設置していると回答。設置箇所数は全体で約6万となり、1社協あたり平均は50か所である。過去の社協活動実態調査結果と比較すると、平成17年度では実施社協割合が71.8%、設置箇所数が約4万、平成21年度調査ではそれぞれ80%、5万3千で伸びている。

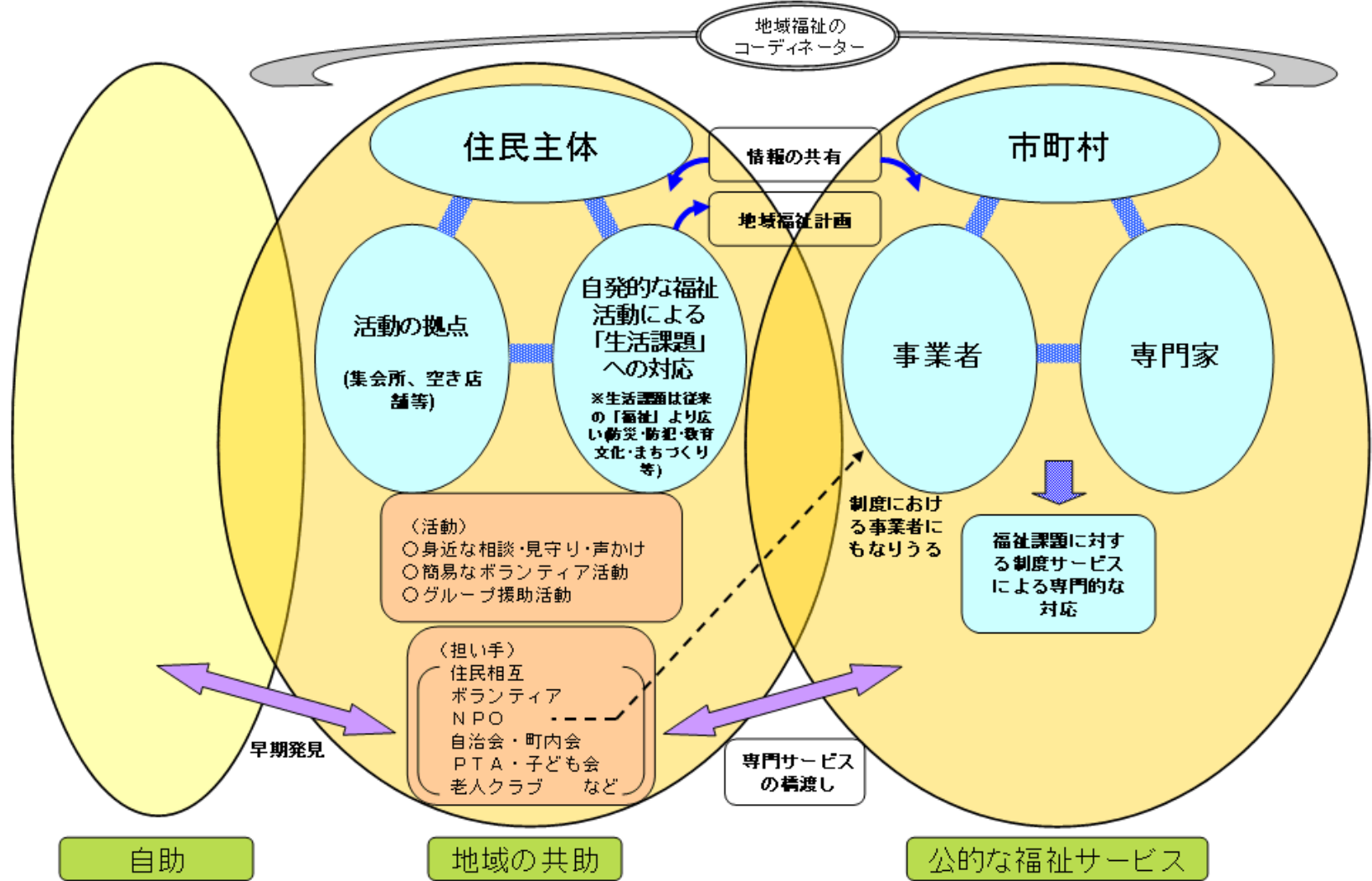
②主な対象としては、高齢者が最も多く80%を超える。次いで子育て家庭約7%、複合型約6%となっている。その他としては、介護者のサロン、青少年の居場所づくり、被災者、避難者のサロン、退職シニア、ひきこもりの青年、小中学生の学習支援等、実施。

③社協が呼びかけて行っているサロン(約4万)について、おおよその開催回数は、月1回のサロンが最も多く、約50%。週1回以上開催しているサロンが約5%にとどまった。平成23年度の参加者数(概数)は合計で約608万人。

民生委員・児童委員の協力について、「参加の呼びかけや参加者の発掘」が約80%、「住民、自治会・町内会等への協力の呼びかけ」が50%など、さまざまな面でサロンの運営について連携していることがわかった。(平成24年度社協活動実態調査報告)

地域における「新たな支え合い」の概念

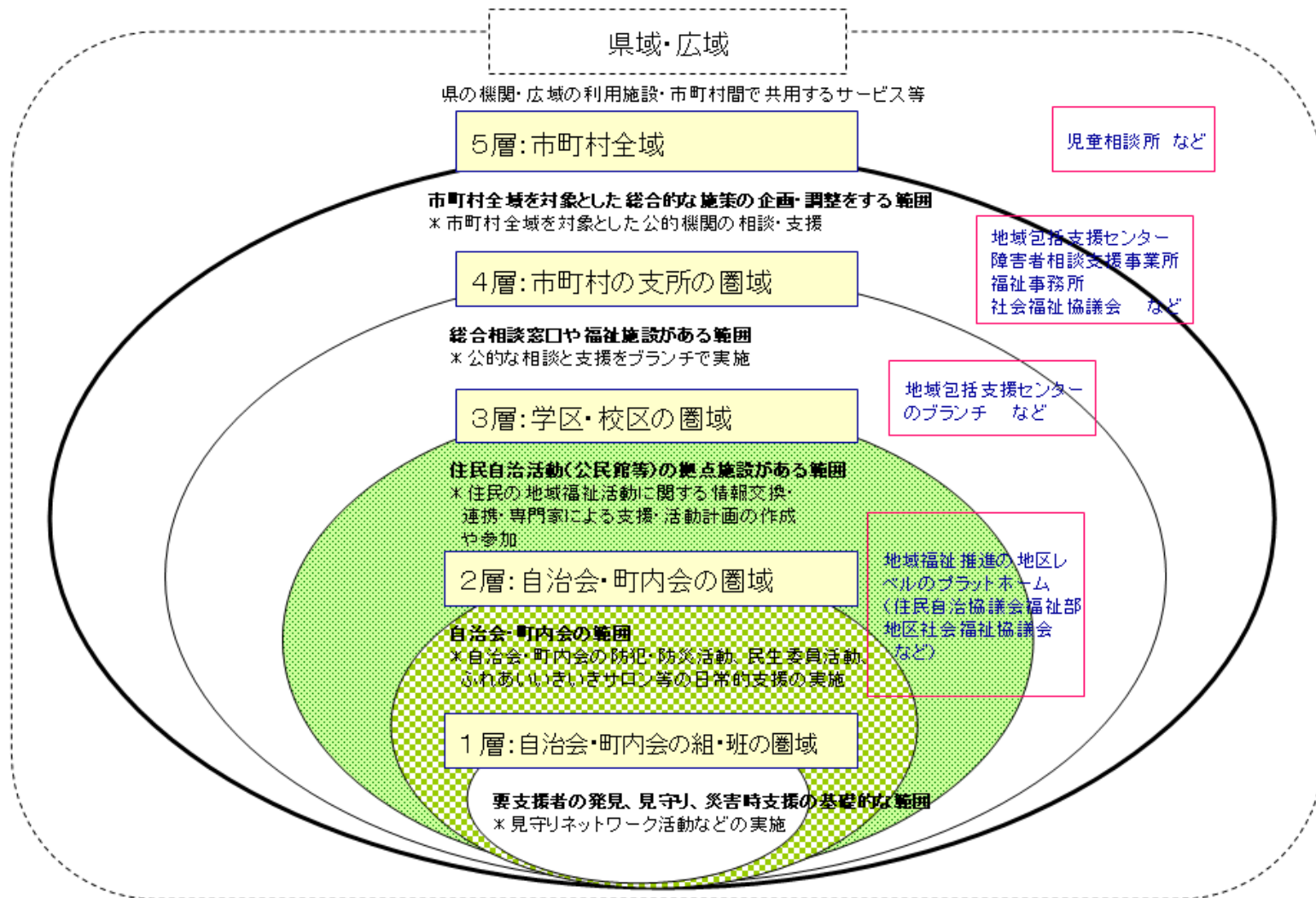
住民と行政の協働による新しい福祉



3. 協働「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」

重層的な圏域設定のイメージ

(ある自治体を参考に作成したものであり、地域により多様な設定がありうる)



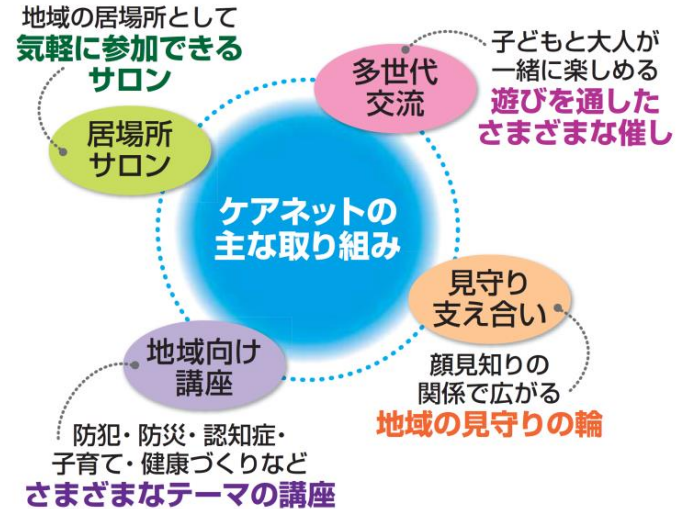
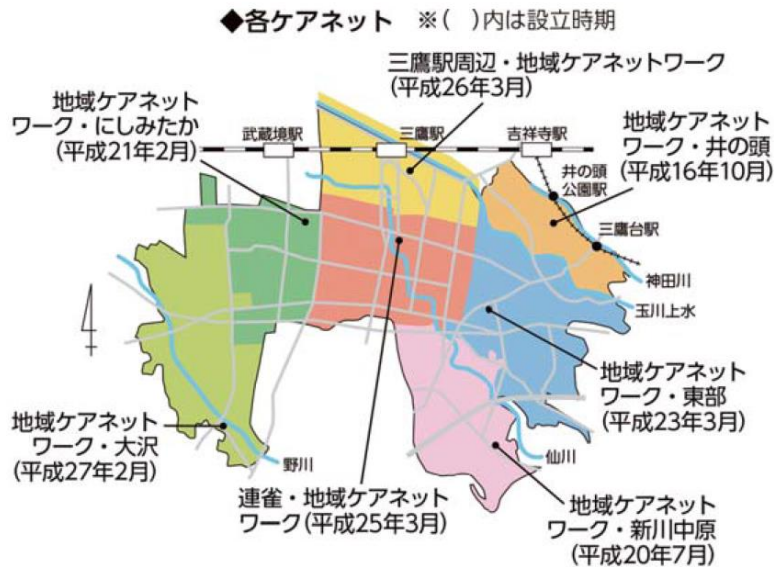
(2008年厚生労働省)

地域ケアネットワーク

子どもから高齢者まで誰もが住み慣れた地域で安心して暮らしていくために

圏
域
協
働

地域ケアネットワーク(以下、ケアネット)とは、7つのコミュニティ住区を基盤エリアとして、地域の住民団体や関係団体が連携する支え合いの仕組みです。ケアネットでは、地域の課題・問題の解決に向けた協議を行うとともに、地域サロンやちょっとした生活のお手伝いなど、各地域に合った取り組みを、その地域が持つ「福祉力」を生かして、企画・実施しています。



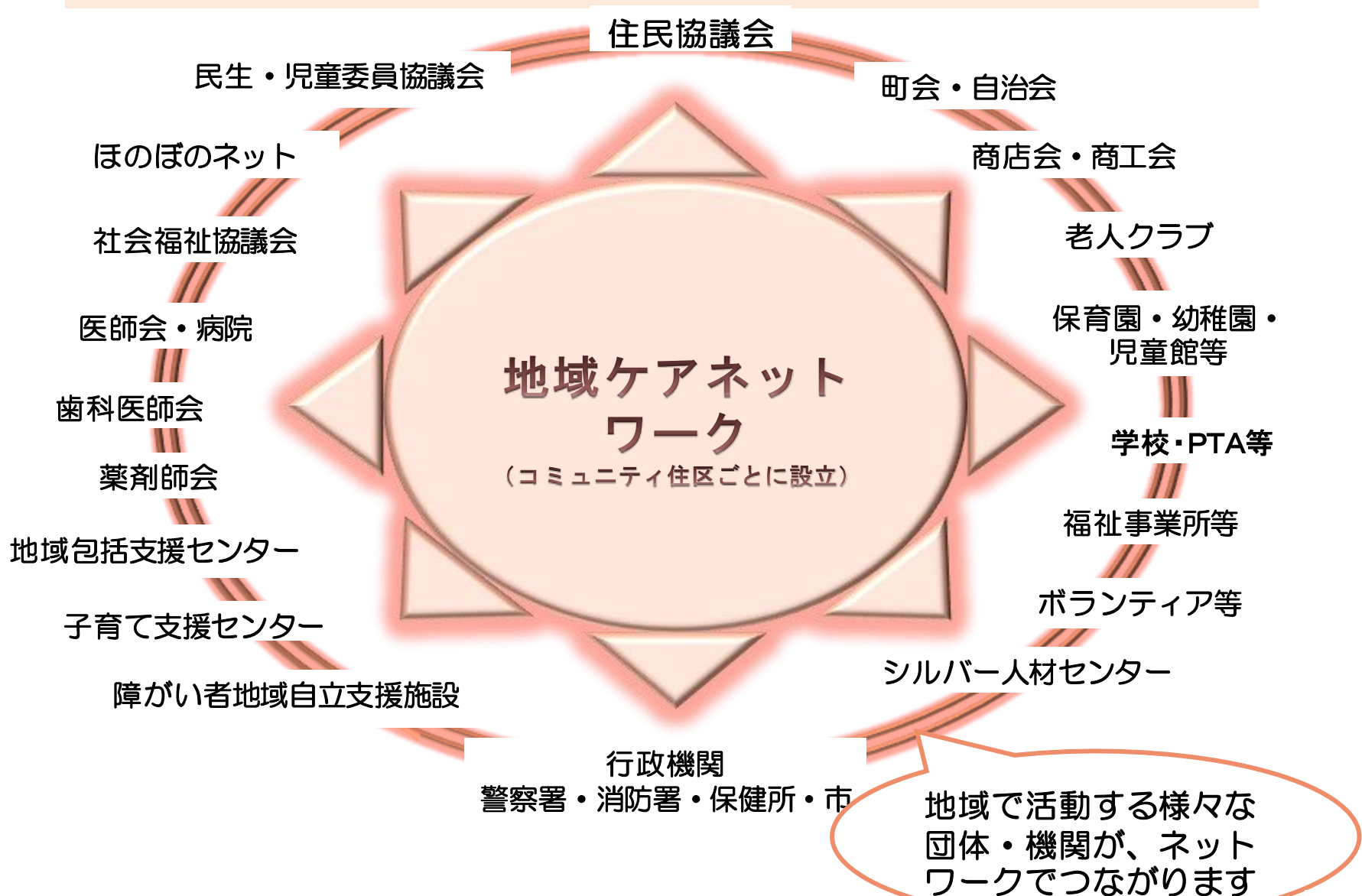
主な構成団体・機関など

住民協議会／町会・自治会・商店会・商工会・老人クラブ／NPO法人や給食・傾聴などのボランティア団体／医師会・歯科医師会・薬剤師会／シルバー人材センター・福祉事業所など／地域包括支援センター・障がい者支援施設・子育て支援施設など／社会福祉協議会・ほのぼのネット／地域福祉ファシリテーター／民生・児童委員協議会／学校・保育園・児童館など／行政機関(市・警察・消防・保健所など)



サロン活動の様子(フラダンス)

地域ケアネットワークの概念図



4. 社会福祉法人

「地域における公益的な取組」について

- 平成28年改正社会福祉法において、社会福祉法人の公益性・非営利性を踏まえ、法人の本旨から導かれる本来の役割を明確化するため、「地域における公益的な取組」の実施に関する責務規定が創設された。

(参考)社会福祉法(昭和26年法律第45号)(抄)
第24条 (略)

- 2 社会福祉法人は、社会福祉事業及び第二十六条第一項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない。

【社会福祉法人】



地域における公益的な取組

- ① 社会福祉事業又は公益事業を行うに当たって提供される「福祉サービス」であること

(在宅の単身高齢者や障害者への見守りなど)



(留意点)
社会福祉と関連のない事業は該当しない

- ② 「日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者」に対する福祉サービスであること

(生活困窮世帯の子どもに対する学習支援など)



(留意点)
心身の状況や家庭環境、経済的な理由により支援を要する者が対象

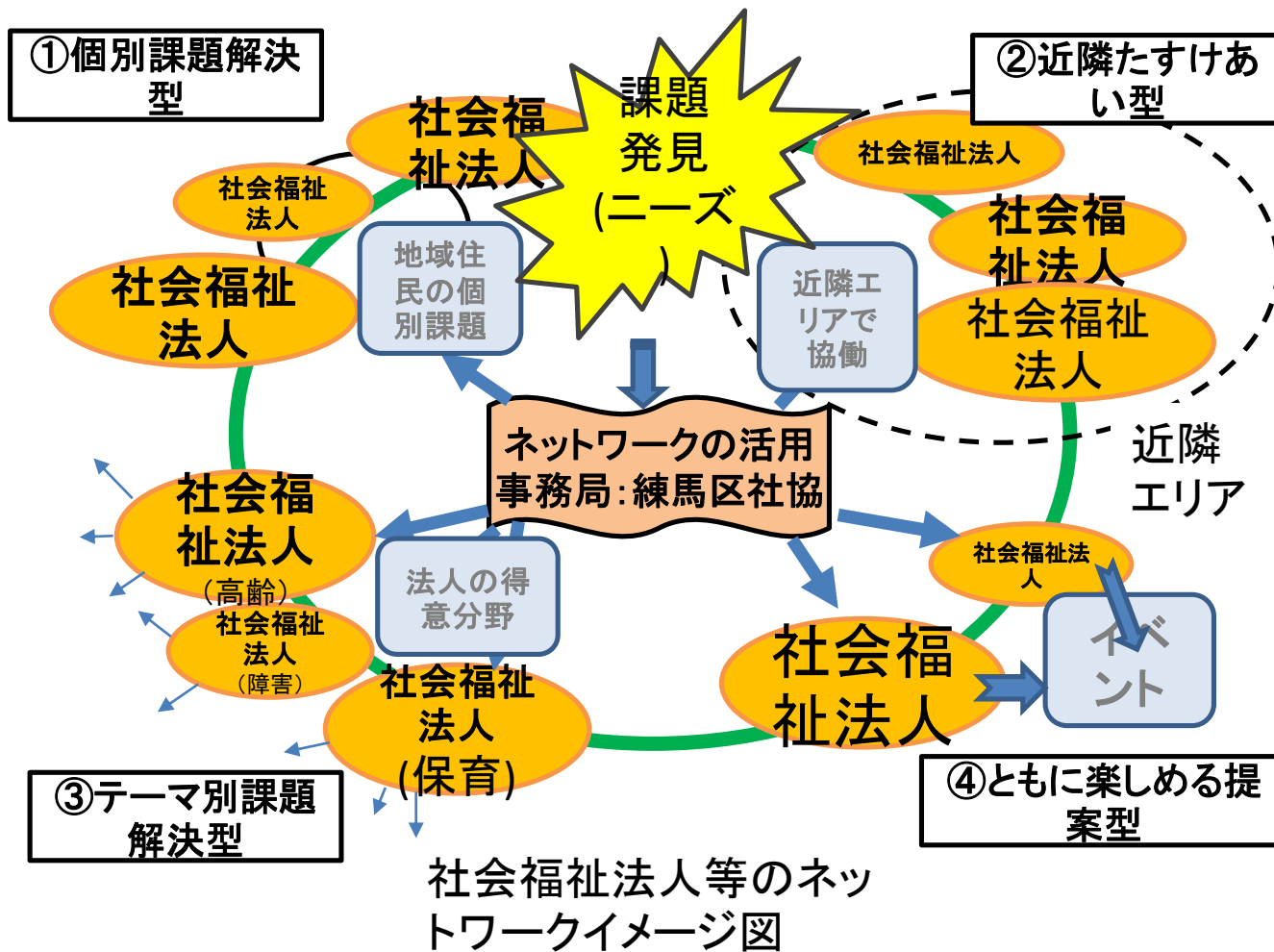
- ③ 無料又は低額な料金で提供されること

(留意点)
法人の費用負担により、料金を徴収しない又は費用を下回る料金を徴収して実施するもの

- **社会福祉法人の地域社会への貢献**
⇒ **各法人が創意工夫をこらした多様な「地域における公益的な取組」を推進**

地域において、少子高齢化・人口減少などを踏まえた福祉ニーズに対応するサービスが充実

社会福祉法人等の社会貢献事業のネットワーク作り(練馬区社協)



①練馬区の方向性と目指しているもの

(平成29年2月27日開催：平成28年度第2回社会福祉法人等の社会貢献事業におけるネットワークづくりに向けた連絡会より抜粋)

・練馬区は平成27年度より社会福祉法人等の社会貢献事業におけるネットワークづくりに向けた連絡会を開催してきた。

・法人本部や事業所がある社会福祉法人64法人に声掛けをし、法改正に関する情報共有や施設同士の情報交換を行ってきた。

・個別課題解決型、近隣助け合い型、テーマ別課題解決型、共に楽しめる提案型など4つの提案を示し、4つの地区それぞれでネットワークで取り組みを始めている。

・モデル地区として大泉地区、関町・立野地区が具体的な事業の実施に向けて取り組んでいる。

・練馬区社協は平成28年度からの5年間、「ねりま社会福祉法人等のネット」の連絡会の事務局を担う計画を立て、平成29年度以降のモデル事業の本格実施に合わせ、地区別の連絡会を適宜開催し、顔の見える関係を作りながら連携を図り、地域公益活動の検討、実施を進めていく予定である。

・今後の方向性として地域ごとの事務局や幹事会など運営体制の検討整備を進めて地域の体制が充実することで更に施設や事業所等の種別を越えた各地区の特性やニーズ、制度の隙間への対応など社会資源の情報をふまえ、柔軟な事業が構築されることを目指していきたい。

・このネットワークが密になることにより、課題を解決する仕組みだけでなく、地域力の向上、また困った方にすぐ手を差し伸べる体制づくりができるのではないかと考えている。

IV) 前提となる条件

1. 連携の阻害要因を取り除く

1) 阻害要因: ネットワークを推進していく際の障害

- ①自分の領域を守ろうとする意識
- ②他の担い手の役割に対する無理解
- ③総合的な計画の不明確さ
- ④連携の効果についての知識のなさ

2) ネットワークの具体的な場面

- ①民生委員活動、小地域福祉活動等を通じた、住民同士、住民と専門職の日常的連携
- ②組織における地域包括運営協議会等、仕組みとしてテーブルを設置
- ③事業、サービスの共同実施
- ④介護保険事業者連絡会等の地域におけるテーブルの設置
- ⑤地域福祉計画・地域福祉活動計画(社協)の共同策定
- ⑥社会福祉専門職と医療・保健等の他の専門職とのネットワーク
- ⑦災害ネット・防犯ネットを通じた連携

<2> 調整仲介のために必要なネットワークの形成

(1) 調整する人材の必要性

(2) 日常的なコミュニケーションがあるか

- ・問題意識・課題及び及び目標の共有化
- ・情報の共有化
- ・臨時対応の確認
- ・連携による効果の確認
- ・再評価システムの確立

(3) それぞれの役割の合意はできているか(共同責任)

自分の役割を説明できることが、大切です。

(4) 目標が明確か(実現可能性、将来の夢の明るさ)

なお、都合のいいようにインフォーマルケアの関わりを求めるのは、専門職のエゴです。

2. 地域に根ざすキイパーソン

『地域のキイパーソンとつながる・協働するー地域福祉コーディネーターと協働する住民に関する研究委員会』 都社協

①キイパーソンとは

- ・地域福祉コーディネーターとともに活動する地域福祉活動の推進者である住民
- ・地域福祉コーディネーターが地域に働きかけるためには、全ての地域住民一人一人に働きかける事は不可能。実際には、地域の様々な組織、団体の役員、地域の世話やき等キイパーソンに働きかけ、一緒に活動を進めていく事になる
- ・キイパーソンは、地域福祉コーディネーターが地域に働きかける場合の働きかけ先であり、同時に地域福祉コーディネーターに地域情報を提供したり、地域の様々な活動者とのつなぎ役、仲間づくりや活動を呼び掛け等の役割を持つ

②キーパーソンの特性

○特徴的な要素

世話づき、人に関心がある、人生経験が活動に反映、思いを形にする力、自己実現、自他ともに成長、活動の継続性を意識、和を大切に、調整から雑用までこなす、マネジメント力、言いだしっぺ・呼びかけ、つながりの大切さ自覚等

- キーパーソンが住民ならの立場を生かしてコーディネート機能、ファシリテート機能、媒介機能を発揮し、地域の課題解決活動を行っている
- キーパーソンはオールマイティな人ととらえるのは適切ではない
- 様々な場面により役割が入れ替わり、活動場面が、地縁型かテーマ型でも違いが見られる
- 地域福祉コーディネーターの活動の成否は、地域のキーパーソンを発見し、働きかけ、つながりを強め、活動を支援し、伴走し継続的な関係を醸成し、成長を支援し、信頼関係をつくる事が出来るかにかかっている

3. 社会福祉法改正（地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律 2017年）

第4条（地域福祉の推進）「地域住民、社会福祉を目的とする事業を
経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民
等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住
民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、
文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるよう
に、地域福祉の推進に努めなければならない。」

2項 「地域住民等は。地域福祉の推進に当たっては、福祉サービ
スを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護
予防（略）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉
サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福
祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分
野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（地域生
活課題）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係
機関（支援関係機関）との連携等によりその解決を図るように特に
留意するものとする」

第106条の3(包括的な支援体制の整備)

市町村は、地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業、地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業、生活困窮者自立支援法に基づく事業等の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとするとした。