

介護予防・生活支援サービス事業における 「住民主体による支援」の拡充のための要件 — 地域福祉計画・地域福祉活動計画との連動の必要性 —

Study of “Service Provision in Community” in Comprehensive Project of Long-term Care Insurance

— Linkage between Community Welfare Plan and Community-based Welfare Activity Plan —

大 藪 元 康

Motoyasu OYABU

抄録：2015年度の介護保険法改正により、要支援者に対する介護予防訪問介護、介護予防通所介護は、介護予防・日常生活支援総合事業に位置付けられた「介護予防・生活支援サービス事業」において実施されている。このサービス提供主体には、「住民主体による支援」が位置付けられている。しかし、十分に実施されていない。

これは、地域において支援活動が可能な地域住民は、すでに活動を実施しており、介護予防訪問介護、介護予防通所介護の担い手として期待することが難しいことが考えられる。介護予防・生活支援サービス事業における「住民主体による支援」を発展させるためには、地域福祉計画、地域福祉活動計画の住民活動として位置付け、地域全体の取り組みについて調整をする必要があると考える。

キーワード：介護予防・生活支援サービス事業、住民主体、地域福祉計画、地域福祉活動計画、生活支援コーディネータ

1. 研究目的

介護保険法の改正により、要支援者に対する介護予防訪問介護、介護予防通所介護は、介護予防・日常生活支援総合事業の「介護予防・生活支援サービス事業」において提供されている。この介護予防・生活支援サービス事業においては、事業所によるサービスに加えて、「住民主体による支援」が位置付けられている。しかし、まだ十分に実施されているとは言えない。

「介護予防・日常生活支援総合事業の考え方¹⁾」によれば、地域包括ケア研究会の報告を踏まえ、「互助」を「費用負担が制度的に保障されていないボランティアなどの支援、地域住民の取組み」としている。介護予防・生活支援サービス事業における「住民主体による支援」は、総合事業の考え方にある「互助」であるといえる。

そして、「介護予防・日常生活支援総合事業の考え方」では、「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」を行う者として「生活支援コーディネータ（地域支え合い推進員）の配置」を位置付けている。介護予防・日常生活支援総合事業において住民主体の支援を拡充していくために

は、「生活支援コーディネータ」による働き掛けにより進められていることになるが、どのように展開するかは、地域の特性を踏まえて取り組みことが求められているといえる。本研究においては、総合事業における「住民主体の支援」を展開していくためにどのような条件が必要であるかを検討した。

地域において支援活動が可能な地域住民は、すでに活動を実施しており、介護予防・生活支援サービス事業の担い手として期待することが難しいことが考えられる。介護予防・生活支援サービス事業における「住民主体による支援」を発展させるためには、地域福祉計画、地域福祉活動計画において地域における住民主体の活動全体を捉え、支援していくという、対象分野を超えた地域全体の調整をする必要があると考える。

2. 倫理的配慮

日本社会福祉学会の「研究倫理指針」の指針内容に従い、固有名詞・イニシャルを用いず、当該団体が明らかとならないようにし、倫理的配慮を行っている。

3. 介護保険制度の動向

介護保険制度は、1997年に成立し、2000年に施行された。その背景として「高齢化の進展に伴い、要介護高齢者の増加、介護期間の長期化など、介護ニーズはますます増大」、「一方、核家族化の進行、介護する家族の高齢化など、要介護高齢者を支えてきた家族をめぐる状況も変化」したことがある。このため、「高齢者の介護を社会全体で支え合う仕組み」として介護保険制度が創設されⁱⁱ⁾、介護保険料を新たに徴収し、介護サービスの給付が始まった。介護保険制度発足当時からその増大は予測されており、実際に費用の増大は大きな課題となっていた。特に、費用の増大に伴う、介護保険料の上昇は、高齢者の生活にも影響を与えることとなる。このため、給付抑制のためと考えられる方針が打ち出されることとなるⁱⁱⁱ⁾。例えば、2014年の介護保険法改正により2015年4月より介護保険サービスの利用に関する費用負担において、一定以上所得者は2割負担とし、また、施設入所者の食費・居住費を自己負担化し、基準以下の所得もしくは資産の入所者に対して補足給付を行うこととしている。

この2014年の介護保険法改正では、「介護予防・日常生活支援総合事業」の見直しも行われた。2011年の介護保険法改正により、2012年4月より開始された「介護予防・日常生活支援総合事業」は、介護予防事業、包括的支援事業、任意事業として実施されてきた地域支援事業において、市町村の判断により介護予防事業との選択で実施されるものとして開始された。一次予防事業、二次

予防事業として行われてきた介護予防事業に加えて、要支援者向け事業、介護予防支援事業を含んでいた。

2014年の介護保険法改正で地域支援事業は、介護予防・日常生活支援事業、包括的支援事業、任意事業に再編された。介護予防・日常生活支援事業は、「介護予防・生活支援サービス」、「一般介護予防サービス」を実施する。

国は、「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方^{iv)}」の中で、「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」としつつ、高齢化には地域差があることを踏まえて、「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づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要」と示している。

そして、地域包括ケアシステムの構築に当たっては、「『介護』『医療』『予防』といった専門のサービスの前提として、「住まい」と「生活支援・福祉」といった分野が重要である。ことと合わせて、「自助・共助・互助・公助をつなぎあわせる（体系化・組織化する）役割が必要。」「とりわけ、都市部では、意識的に「互助」の強化を行わなければ、強い『互助』を期待できない。」と説明している。

専門的サービスの前提としての「生活支援・福祉」に関して、特に「互助」が強調されている（図1）。



図1 地域包括ケアの概念図

「自助」での暮らしが難しくなったことに対する社会的な支え合いであるが、「費用負担が制度的に保障されていないボランティアなどの支援、地域住民の取り組み」を制度化することが「介護予防・生活支援サービス事業」を推進することの難しさではないかと考えられる。

費用負担が制度化されていない中で専門的サービスの代替をするとなると、人件費は「ボランティア」という

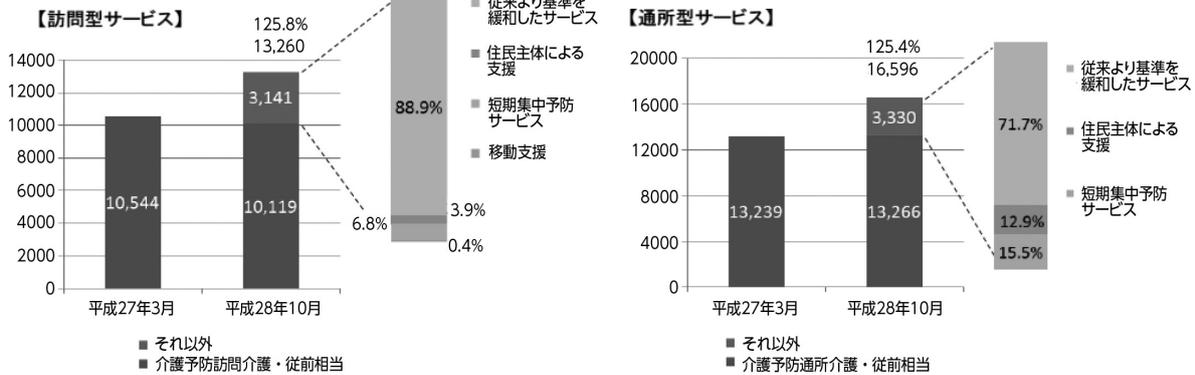
形で抑制することができるが、その他の費用（例えば、移動の費用や施設の整備、維持・管理の費用）は住民自身による金銭的負担となるため、積極的に取り組むことが難しく、ニーズに対してサービスが十分に提供されない可能性がある。

4. 介護予防・生活支援サービス事業の実施状況

「介護予防・生活支援サービス事業」において「住民主体による支援」は、2016年10月時点で、訪問型サービ

スで介護予防訪問介護・従前相当以外の事業所」のうちの3.9%、通所型サービスで「介護予防通所介護・従前相当以外の事業所」のうちの12.9%を占める^{vi)}。サービス事業所数全体からみると限定的である（図2）。

1. サービス別事業所数推移



出典：介護予防・日常生活支援総合事業の考え方（厚生労働省老健局振興課）

図2 介護予防・生活支援サービス事業における訪問型・通所型の実施状況

一方、住民主体による支援を充実させるため、「生活支援体制整備事業」が開始されている。これには協議体の設置と生活支援コーディネータの設置が含まれている。

協議体については、第1層協議体を市全域、第2層協議体を小地域として位置付け、「第2層協議体」の単位については、既存の自治組織もしくは、社会福祉協議会の「地区社会福祉協議会」との関係が課題となる。例えば、ある市では、第2層協議体を小学校区として位置付け、展開しようとしているが、自治組織は小学校区よりも小さな単位で設置されており、小学校区単位の中間組織をつくり、これを第2層協議会として位置づけて住民活動への支援を進めている。しかしながら、住民の意識として中間組織が根付いていないため、組織をつくることから始めているという状況である。

介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインによれば、生活支援コーディネータは「市町村が定める活動区域ごとに、関係者のネットワークや既存の取組・組織等も活用し、「コーディネート業務を実施することにより、地域における生活支援等サービスの提供体制の整備に向けた取組を推進することを目的」として設置されており、①生活支援の担い手の養成、サービスの開発（第1層、第2層）、②関係者のネットワーク化（第1層、第2層）、③ニーズとサービスのマッチング（第2層）を行うこととされている。

生活支援コーディネータには、「大切にすべき活動理念」として、①利用者への支援やサービスの質に関する理念、②地域の福祉力の形成に関する理念、③地域社会の持続可能性に関する理念が掲げられている^{vii)}。この中

で特に、地域の福祉力の形成については、「地域のできるだけ多くの主体や元気な高齢者の参加を得てサービスが提供できる体制を整える」「支え上手、支えられ上手を増やす」「地域の参加を広げ、地域の力量を高める」「地域とともにサービスや活動を創出し、一緒に運営していく」とある。

生活支援コーディネータは、介護保険法に基づく総合事業の枠組みで取り組んでいくことになるが、既存の住民活動が十分に機能していない場合、「受け皿」がなく、住民活動を組織化することから必要となる。この組織化活動であるが、同じ地域の中で、高齢者介護以外の他の領域でも取り組まれている。地域住民の活動を広げていくとされているが、同じ地域の住民が活動内容を増やしていくことには限界があることから、介護保険制度の総合事業を超えた枠組みで取り組む必要があるといえる。

5. 地域福祉計画・地域福祉活動計画との連動の必要性

地域活動がどれだけ充実していたかが、「介護予防・生活支援サービス事業」の「住民主体による支援」を可能にしたかどうかを左右したといえる。地域の「範囲」については、総合事業の説明において、市全域を第1層、中学校区等の日常生活圏域を第2層として地域を捉えているが、地域福祉計画の策定においては、ご近所、自治会・地域コミュニティ、小学校区、福祉サービス圏域、そして市全域という重層的な捉え方が示されていた。同じ地域の中での活動の捉え方が異なることは、参加する住民の混乱を招くことになる。福祉計画の策定における

地域の捉え方を整理する必要があるといえる。

また、地域を包括した福祉計画の策定・活動支援の必要性があり、それは、地域福祉計画・地域福祉活動計画の見直しによって可能ではないかと考えられる。この点では、地域組織のあり方から整理をし直す必要があるといえる。小学校区、中学校区という「校区」と住民の自主組織である、「町内会・自治体」の範囲が異なる場合、住民によって活動単位を決めていくことが求められる。

改正社会福祉法において、市町村地域福祉計画の位置づけも変わる。改正後の市町村地域福祉計画については、次のとおり定められる。

(市町村地域福祉計画)

第107条 市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定するよう努めるものとする。

- 一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項
- 二 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 三 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 四 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項
- 五 前条第一項各号に掲げる事業を実施する場合には、同項各号に掲げる事業に関する事項

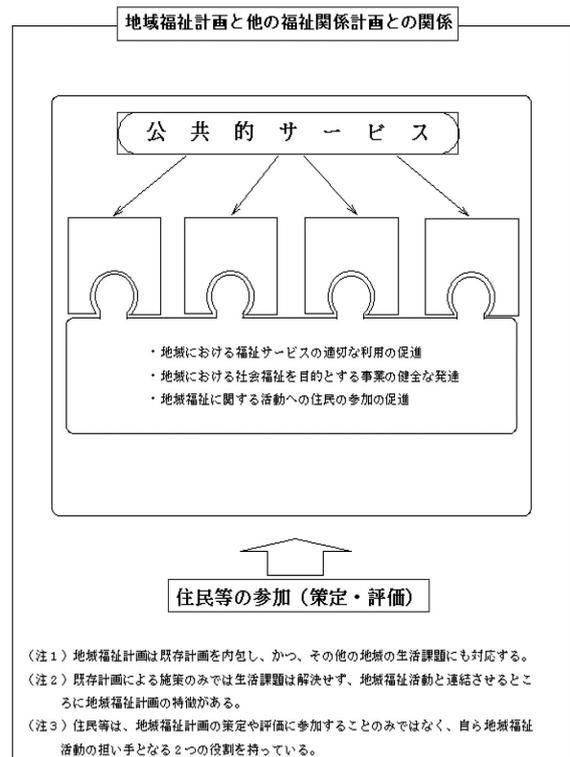
まず、従来の規定とは異なり、「策定するよう努めるものとする」とされ、努力義務となることがある。また、第1項第1号には「地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項」とある。地域における課題は、条文にあるよう、さまざまあるが、その課題には、同じ地域住民が取り組むこととなる。これまで、高齢者、障害者、児童など対象ごとに取り組みが計画され実行されているが、生活課題が対象ごとの取り組みを超えて、複雑になると対応が困難となる場合がある。1つの地域として、取り組み必要がある。国も「(地域福祉計画の) 策定に際しては、高齢者、障害者、児童等の福祉の各分野における共通的な事項を横断的に記載する上位計画として位置づけることとした。」との説明をしている^{viii)}。

この法改正に合わせて、すでに地域福祉計画を策定・実施しているところも計画途中であっても、計画の見直しを行うことで、地域を包括した福祉計画が策定できるといえる。

地域包括ケアシステムは、「(前略) 地域包括ケアシステムは、元来、高齢者に限定されるものではなく、障害

者や子供を含め、地域のすべての住民にとっての仕組みである^{viii)}。」とされている。地域福祉計画はこの本来の地域包括ケアシステムの実現に向けて、地域のすべての住民を視野に入れ、必要な生活支援を展開することが必要である。

このことは、特段新しい提案ではなく、地域福祉計画が法定された時点から示されていることである。例えば、社会保障審議会福祉部会は、2002年に「地域福祉計画と他の福祉関係計画」について示している(図3)^{ix)}。



出典：「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」

図3 地域福祉計画と他の福祉計画との関係

この中で、「地域福祉計画は既存計画を内包」とあり、これを改めて示したことになるといえる。また、(既存計画には含まれない)「その他の地域の生活課題にも対応」し、「既存計画による施策のみでは生活課題は解決せず、地域福祉活動と連動させるところに地域福祉計画の特徴」があり、「住民等は、地域福祉計画の策定や評価に参加することのみではなく、自ら地域福祉活動の担い手となる2つの役割を持っている」とある。今回着目した介護予防・生活支援サービス事業における住民主体による支援は、この「地域福祉活動」の1つであるといえる。介護保険事業計画だけでなく、地域福祉活動計画における住民活動の1つとして位置づけ、他の地域福祉活動との調整、連携が必要であるといえる。

地域福祉計画は、法定化されたときの理念に立ち返り、

個別の福祉計画を包括するものとして、地域の社会福祉に包括的に取り組むことが必要であるといえる。しかし、市町村地域福祉計画の策定は69.4%^{x)}であり、市町村を支援することが必要であるといえる。

また、生活支援コーディネータが高齢者の支援を地域住民に働きかけていく中で、他のニーズも見えてくるものと思われる。生活支援コーディネータの取り組みは地域福祉計画・地域福祉活動計画の中に取り込み、子ども、障害者の生活支援などの問題の枠組みを超えて住民が参加する活動を作り出していく必要がある。

文 献

- i) 介護予防・日常生活支援総合事業の考え方（厚生労働省老健局振興課）
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000074692.pdf>（2018年1月12日閲覧）
- ii) 「公的介護保険制度の現状と今後の役割 平成27年」厚生労働省老健局総務課
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/201602kaigohokenntoha_2.pdf（2018年1月12日閲覧）
- iii) 介護保険サービスの適切な利用に向けての取り組みは必要であるが、制度当初指摘されていた「保険あつてサービスなし」という状況は回避する必要があると考える。
- iv) 「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」厚生労働省老健局振興課
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000074692.pdf>（2018年1月12日閲覧）
- v) 「介護予防・日常生活支援総合事業 実施状況結果（平成28年4月までに移行した保険者）」
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000146130_1.pdf（2018年1月12日閲覧）
- vi) 「平成28年度生活支援コーディネータ（地域支え合い推進員）指導者養成研修」テキスト
- vii) 「社会・援護局関係主管課長会議資料 資料4」2017年3月2日, p4
- viii) 「持続可能な介護保険制度及び地域包括ケアシステムのあり方に関する調査研究事業報告書」三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 2013年3月, p7
- ix) 「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」社会保障審議会福祉部会, 2002年1月28日
- x) 「社会・援護局関係主管課長会議資料 資料4」2017年3月2日, p6

Study of “Service Provision in Community” in Comprehensive Project of
Long-term Care Insurance
— Linkage between Community Welfare Plan and Community-based
Welfare Activity Plan —

Motoyasu OYABU

Abstract : In the “Preventive Care Service and Livelihood Support Service” of long term care insurance, home help service and day service for prevention began to be carried out in 2015. “Service Provision in Community” is intended as home help service and day service for prevention. However, residents who can do activity are already active carry out in the community. The study also noted the difficulty of service providers for activities under long-term care insurance. Local governments need to evaluate the activities for care recipients under the community welfare plan and the community-based welfare activity plan to develop “Service Provision in Community”.

KeyWords : Preventive Care Service and Livelihood Support Service, Service Provision in Community, Community welfare plan, Community-based welfare activity plan, Coordinator of Community Support