

地域ケア会議における地域包括支援センターと市区町村の役割

春 名 苗
越 智 紀 子

大阪府・京都府の全地域包括支援センターに質問紙調査を行い、地域包括支援センター主催の地域ケア会議と市区町村主催の地域ケア推進会議の実態を明らかにした。

地域包括支援センター主催の地域ケア会議の取り組みとしては、「関係機関のネットワーク構築」は約9割、「個別事例の検討」は約7割であるが、「資源開発」は約3割、「政策形成」は約1割である。また、会議の運営で困っている点として、「資源開発をしようにも道筋が見えない」が約4割、「政策形成を考えても受け入れてくれる体制がない」が約3割であった。市が主催する地域ケア推進会議では、資源開発や政策形成につなげていたところは1割にも満たなかった。

今後、地域ケア会議の機能を発揮させるためには、積極的な市区町村の関わり、市区町村の担当者に福祉の知識があること、地域包括支援センターと市区町村の緊密な連携が必要である。

キーワード：地域ケア会議、地域包括支援センター、市区町村

The present situations of community care conferences held by community general support centers and community care promotion conferences held by municipalities have been clarified through a questionnaire survey conducted to all the community general support centers in Osaka and Kyoto Prefectures.

The community care conferences are working on the issues such as “networking of the related organizations (~90 percent),” “investigations on individual cases (~70 percent),” “resources development (~30 percent),” and “policy making (~10 percent).” The problems in managing the conferences include difficulties in imagining ways for resources development (~40 percent) and in finding organizations for demonstration of the policies made (~30 percent). No more than 10 percent of the community care promotion conferences held by cities have succeeded in resources development and policy making.

In order to put the functions for solving the above issues in practice, active involvements of municipalities, staffs with enough knowledge on social welfare, and close cooperation between the community general support centers and the municipalities are required.

Keywords: community care conferences, community general support centers, municipalities

1. 研究の目的

地域ケア会議の主な目的は、個別ケースの支援内容を検討すること、その検討を通してネットワークの構築、さらに地域の課題を抽出し、地域づくり、政策への反映である。それらは、実務者レベルである「地域ケア会議」と市区町村レベルである「地域ケア推進会議」の連携によって機能

させることができる。

では、実際に、地域ケア会議の機能は発揮できているのだろうか。また、地域ケア会議と地域ケア推進会議との連携はできているのだろうか。大阪府内と京都府内の全地域包括支援センターに調査を行うことによって、現状と課題を明らかにしていく。

2. 地域ケア会議をめぐる動向

地域ケア会議は、2012年の地域支援事業実施要項『地域支援事業の実施について』で、以下のよう

に明記された。「地域包括支援ネットワークの構築のための一つの手段として、例えば、地域包括支援センター（または市町村）が行政職員、地域包括支援センター職員、介護支援専門員、介護サービス事業者、医療関係、民生委員等を参集した‘地域ケア会議’を設置・運営すること等が考えられる。」

これにより、地域包括支援センターや市区町村が設置主体となり地域ケア会議を進めていく役割が明らかになった。

2013年の『地域ケア会議運営マニュアル』では、地域ケア会議に以下のような5つの機能があることが示された。

①個別課題解決機能

個別ケースについて多機関・多職種が多角的視点から検討を行うことにより個別課題の解決を行うこと。またそのプロセスを通して、地域包括支援センター職員や介護支援専門員等の実践上の課題解決力向上を図り、自立支援に資するケアマネジメント等の支援の質を高めること。

②地域包括支援ネットワーク構築機能

地域の関係機関等の相互の連携を高める機能である。個別課題を解決するために関係機関の必要な役割が明らかになり、実践により連携が強固かつ実践的なものになることで、「①個別課題解決機能」が高まる。また、ネットワーク構築が必要だと考えられる機関や人々、及び不足している社会資源等が明らかになり、「③地域課題発見機能」、「④地域づくり・資源開発機能」、「⑤政策形成機能」につながっていく。

③地域課題発見機能

個別ケースの背後に潜在している同様のニーズを抱えた要介護者やその予備軍を見出し、地域の現状等を総合的に判断して解決すべき地域課題を明らかにする。課題に対する解決策や改善策を検討するプロセスの中で関係機関の必要な取り組み・役割等が明らかになる。どのような公的サービスやインフォーマルサービスが必要なのかを検

討することが「④地域づくり・資源開発機能」や「⑤政策形成機能」につながっていく。

④地域づくり・資源開発機能

インフォーマルサービスや地域の見守りネットワークなど、必要な地域資源を地域で開発していく。地域づくり・資源開発を行うことで個人に対する支援のネットワークも充実し、それが「①個別課題解決機能」の向上につながっていく。また、必要な行政のサポートや関係機関の役割等が明らかになれば「⑤政策形成機能」にもつながっていく。

⑤政策形成機能

狭義には、市町村による地域に必要な施策や事業の立案・実施につなげることであり、広義には県や国への政策の提言までを含む。具体的には、「③地域課題発見機能」で明らかになった地域課題の解決に向けて、優先順位や利用可能な地域資源等を検討して、解決のための政策等を立案したり、「②ネットワーク構築機能」や「④地域づくり・資源開発機能」を十分に発揮するための施策を立案したりする。これらは、「①個別課題解決機能」を高めることになる。

これらの5つの機能は、相互に関係し合い、循環していくものである（図1）。地域ケア会議の効果的な運営のためには、個別事例の対応から資源開発まで、5つの機能を発揮させていく必要がある。

2013年『地域ケア会議に関するQ&A』では、役割として、①個別課題の解決機能、②地域包括支援ネットワーク構築機能、③地域課題の解決機能、に関しては、実務者レベルの会議で担い、④地域づくり・資源開発機能、⑤政策形成機能、に関しては、代表者レベルの会議で担うことが示された。代表者レベルの地域ケア会議を「地域ケア推進会議」と称して、通常の「地域ケア会議」と区別することについても述べられている。その他、市区町村の役割としては以下のことが示された。

「市町村は、地域包括支援センター等で把握された有効な支援方法を普遍化し、地域課題を解決していくために、代表者レベルの地域ケア会議を開催する。ここでは需要に見合ったサービス資源の開発を行うとともに、保健・医療・福祉等の専

門機関や住民組織・民間企業等によるネットワークを連結させて地域包括ケアの社会基盤整備を行う。市町村は、これらを社会資源として介護保険事業計画に位置づけ、PDCA サイクルによって地域包括ケアシステムの実現へとつなげる。」

上記のように、『地域ケア会議に関するQ & A』では、実務者レベルと代表者レベルの会議が担う

役割が想定され、その統括を行う市区町村の役割が示されたといえる（図2）。

足立（2015）は、個別課題の解決から地域課題へ転換し、資源開発や政策形成につなげていくデザイン図がないと行き詰まることを述べている。また、寺本（2017）も、個別事例の多面的なアセスメントによって、利用者にまつわる地域の情報が整理でき、地域の課題も浮き彫りにされること、また利用者への個別支援から地域の課題が見つかり、地域づくり、政策提言にまでつながっていくと指摘している。

しかし、厚生労働省（2014）によると、地域ケア会議は、市区町村によっては、定期的実施されていなかったり、実施されていても単なる検討会で終わっていたりしたという状況があったため、2015年の介護保険法改正では努力義務として位置づけられた。

「市町村は、第115条の45第2項第3号に掲げる事業の効果的な実施のために、介護支援専門員、保健医療及び福祉に関する専門的知識を有する者、民生委員その他の関係者、関係機関及び関係団体（以下この条において「関係者等」という。）により構成される会議（以下この条におい

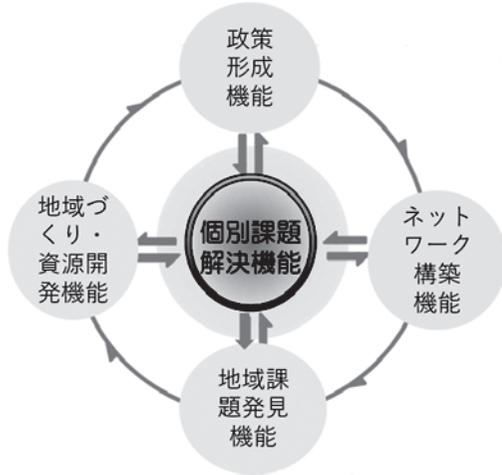


図1 地域ケア会議の持つ機能
出典：厚生労働省『地域ケア会議に関するQ & A』2013年 一部改変

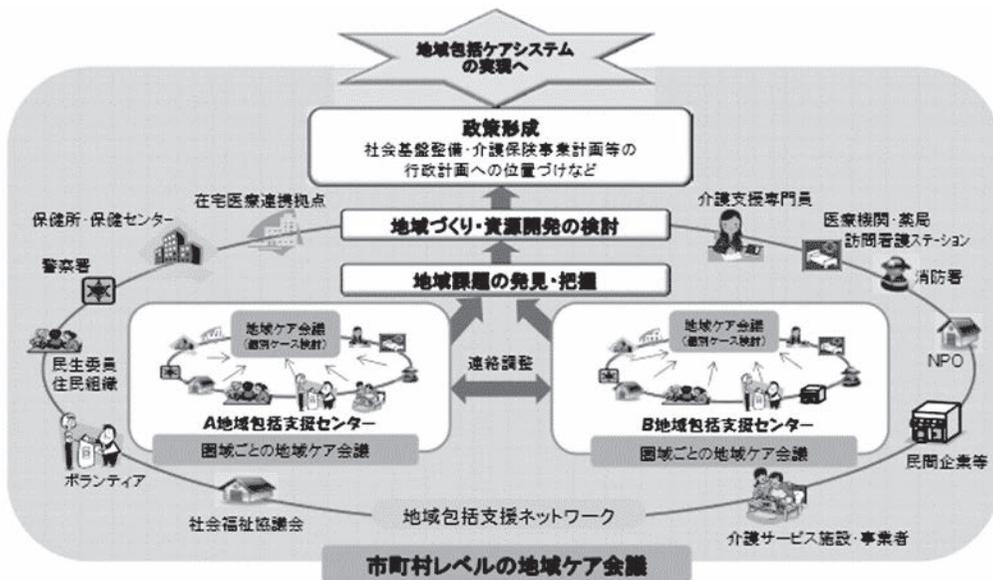


図2 地域ケア会議における実務者レベルと代表者レベルの会議の役割
出典：厚生労働省『地域ケア会議に関するQ & A』2013年

て「会議」という。)を置くように努めなければならない。]

地域ケア会議の目的と5つの機能は、2013年の『地域包括支援センターの設置運営について』の通知でも出されていた。2016年の通知において、目的の「地域づくり、資源開発並びに政策形成など、地域の実情に応じて必要と認められる事項」で「地域づくり、資源開発並びに政策形成など」という文言が加わり、より、地域づくり、資源開発、政策形成などが強調された。また、地域ケア会議の留意点として「ウ 効果的な実施に向けた市町村の役割」も追加された。

「地域ケア会議の実施に当たっては、まずは市町村が地域ケア会議の目的や管内で統一することが望ましいルールや実施方法をセンターと共有しながら、個別ケースの検討から地域課題を検討する地域ケア会議の全体的な流れ及び枠組みを構築する必要がある。その際、センターが抽出した地域課題を市町村が適切に集約し、さらに当該地域課題の活用方法等も併せて提示することで、センターにおける主体的な地域ケア会議の取組につながっていく。なお、市町村は、要援護者の支援に必要な個人情報を、個人情報の保護の観点にも十分留意しつつ、支援関係者間で共有する仕組みや運用について、センターと連携して構築することが望ましい。」

このように、地域ケア会議で5つの機能を発揮させるには、地域包括支援センター主催の地域ケア会議と市区町村主催の地域ケア推進会議の連携が必要であり、その道筋を作る市区町村の役割は大きいといえよう。

それでは、はたして、現状では、地域包括支援センターが主催するような実務者レベルの会議で、①個別課題解決機能、②地域包括支援ネットワーク構築機能、③地域課題解決機能が発揮され、市区町村が主催するような代表者レベルの会議で、④地域づくり・資源開発機能、⑤政策形成機能が発揮されているのだろうか。また個別課題の解決から地域課題へ転換し、資源開発や政策形成につなげていく道筋はできているのだろうか。その実態を明らかにしていきたい。

3. 地域包括支援センターの質問紙調査

1) 調査概要

大阪府内と京都府内の全地域包括支援センターに郵送により質問紙調査を行った。調査期間は2017年3月1日から3月24日までである。大阪府内は、対象260か所、回答数124、回収率は47.6%であった。京都府内は、対象127か所、回答数56、回収率は44.0%であった。合計387か所、回答数180、回収率は46.5%であった。

倫理的配慮として、調査対象施設については、場所や個人が特定されないようにすること、学術的な目的以外に公表しないことを記載し、実施した。

2) 調査結果

「地域包括支援センターの地域ケア会議の主催状況を教えてください」という質問では(表1)、「地域レベル(学区など)とそれ以上の規模のレベル(複数学区や担当地区やそれを越えたもの)2層のレベルの地域ケア会議を主催」が55.0%、「地域レベル(学区や担当地区など)の1つの地域ケア会議を主催」が30.6%、「地域ケア会議は市区町村に1つである」が6.7%、「その他」が6.7%であった。

「その他」の回答としては、「3層レベル(地域レベル年5回、地域レベル規模以上のもの年2回、行政上部への報告年1回)」、「基本は、地域ケア会議は市区町村に1つだが、内容によって地域レベルで行う」などがあった。

「地域ケア会議は市区町村に1つである」と回答した12か所のうち、その主催を聞いた質問では、「地域包括支援センター」が8か所で66.7%、「行政」が4か所で33.3%となった(表2)。

「地域包括支援センター主催の地域ケア会議の取り組み内容」を聞いた質問では(表3)、「個別事例を検討することで解決策を見出している」が69.0%、「関係機関のネットワークを構築している」が89.1%、「地域の特性を分析し、その課題解決を行っている」が58.0%、「地域課題に対応するための資源開発を行っている」が27.6%、「政策形成につなげている」が12.6%となった。

「地域包括支援センター主催の地域ケア会議の

運営にあたり、困っていること」を聞いた質問では(表4)、「会議をしても、その場の問題の共有でとどまってしまう」が51.7%、「資源開発しようにも、その道筋が見えない」が36.8%、「政策形成を考えても、受け入れてくれる体制がない」が29.9%、「会議にかける労力に見合った効果を感じられない」が28.2%、「地域の特性を分析し、課題解決する方法がよくわからない」が28.2%、「会議で何をすればよいのか定まらず、プログラムの内容に迷いがある」が24.1%、「困っていることはない」が7.5%、となった。

自由記述でも、「課題は見えてくるがそれを話し合い解決する場がない」、「行政が会議の中身について関与せず、資源開発や政策形成の後押しがない」など、地域ケア会議の資源開発や政策形成につなげる道筋がないという現場の苦勞がうかがわれた。

また、「地域包括支援センター主催の地域ケア会議で今後取り組んでいきたいと考えている内容」を聞いた質問では(表5)、「地域特性を分析し、その課題解決を行うこと」が73.0%、「地域課題に対応するための資源開発を行うこと」が68.4%、「関係機関とのネットワークを構築すること」が61.5%、「個別事例を検討することで解決策を見出すこと」が53.4%、「政策形成につなげること」が51.1%となった。

市が主催する市レベルの地域ケア推進会議が行われているところに、「地域ケア推進会議で行われている内容」を聞いた質問では(表6)、「各地域ケア会議での内容が報告されている」が60.9%、「関係機関のネットワーク構築がなされている」が39.8%、「各地域ケア会議の問題が取

りまとめられていて、地域全体の特性分析をし、課題解決が行われている」が17.4%、「個別事例を検討することで解決策を考えている」が8.1%、「各地域ケア会議の問題が取りまとめられて、政策形成が行われている」が5.6%、「各地域ケア会議の問題が取りまとめられていて資源開発が行われている」が3.7%であった。約6割が各地域ケア会議での内容の報告を行っており、政策形成や資源開発につなげていたところは1割にも満たなかった。

市が主催する市レベルの「地域ケア推進会議に今後望む内容について」を聞いた質問では(表7)、「各地域ケア会議の問題を取りまとめ、政策形成をしてほしい」が57.1%、「各地域ケア会議の問題を取りまとめ、資源開発をしてほしい」が55.3%、「各地域ケア会議の問題を取りまとめ、地域全体の特性分析をし、課題解決をしてほしい」が47.2%、「関係機関のネットワーク構築に力を入れてほしい」が16.8%、「個別事例を検討してほしい」が3.7%、「今後も現状を継続してほしい」が13.7%であった。現状では、ほとんど実施されていなかった政策形成や資源開発を求める回答が半数以上であった。

「地域包括支援センターが行う全ての業務の中で地域ケア会議にまつわる業務の位置づけ」を聞いた質問では(表8)、「地域ケア会議の業務は重要な位置づけを占めていると思う」が78.9%、「地域ケア会議の業務の重要性はあまり高くないと思う」が16.1%、「地域ケア会議の業務は重要ではないと思う」が2.2%となり、地域ケア会議が重要だと思っている割合は約8割であった。

表1 地域包括支援センターの地域ケア会議の主催状況 (n=180)

地域レベル(学区など)とそれ以上の規模のレベル(複数学区や担当地区やそれを超えたもの)2層のレベルの地域ケア会議を主催	99	55.0%
地域レベル(学区や担当地区など)の1つの地域ケア会議を主催	55	30.6%
地域ケア会議は市区町村に1つである	12	6.7%
その他	12	6.7%
無回答	2	1.1%

表2 「地域ケア会議は市区町村に1つ」のところの主催 (n = 12)

地域包括支援センター	8	66.7%
行政	4	33.3%

表3 地域包括支援センター主催の地域ケア会議の取り組み内容 (複数回答可) (n=174)

個別事例を検討することで解決策を見出している	120	69.0%
関係機関のネットワークを構築している	155	89.1%
地域の特性を分析し、その課題解決を行っている	101	58.0%
地域課題に対応するための資源開発を行っている	48	27.6%
政策形成につなげている	22	12.6%

表4 地域包括支援センター主催の地域ケア会議の運営にあたり、困っていること (複数回答可) (n=174)

会議をしても、その場の問題の共有でとどまってしまう	90	51.7%
資源開発しようにも、その道筋が見えない	64	36.8%
政策形成を考えても、受け入れてくれる体制がない	52	29.9%
会議にかける労力に見合った効果が感じられない	49	28.2%
地域の特性を分析し、課題解決する方法がよくわからない	49	28.2%
会議で何をすればよいのか定まらず、プログラムの内容に迷いがある	42	24.1%
困っていることはない	13	7.5%
その他	20	11.5%

表5 地域包括支援センター主催の地域ケア会議で、今後、取り組んでいきたいと考えている内容 (複数回答可) (n=174)

地域の特性を分析し、その課題解決を行うこと	127	73.0%
地域課題に対応するための資源開発を行うこと	119	68.4%
関係機関とのネットワークを構築すること	107	61.5%
個別事例を検討することで解決策を見出すこと	93	53.4%
政策形成につなげること	89	51.1%
その他	6	3.4%

表6 市 (あるいは区) が主催する市レベルの地域ケア推進会議で行われている内容 (複数回答可) (n=161)

各地域ケア会議での内容が報告されている	98	60.9%
関係機関のネットワーク構築がなされている	64	39.8%
各地域ケア会議の問題が取りまとめられて、地域全体の特性分析をし、課題解決が行われている	28	17.4%
個別事例を検討することで解決策を考えている	13	8.1%
各地域ケア会議の問題が取りまとめられて、政策形成が行われている	9	5.6%
各地域ケア会議の問題が取りまとめられて、資源開発が行われている	6	3.7%
その他	14	8.7%

表7 市 (あるいは区) が主催する市レベルの地域ケア推進会議に、今後望むこと (複数回答可) (n=161)

1. 各地域ケア会議の問題を取りまとめ、政策形成をしてほしい	92	57.1%
2. 各地域ケア会議の問題を取りまとめ、資源開発をしてほしい	89	55.3%
3. 各地域ケア会議の問題を取りまとめ、地域全体の特性分析をし、課題解決をしてほしい	76	47.2%
4. 関係機関のネットワーク構築に力を入れてほしい	27	16.8%
5. 今後も現状を継続してほしい	22	13.7%
6. 個別事例を検討してほしい	6	3.7%
7. その他	11	6.8%

表8 地域包括支援センターが行う全ての業務の中で、地域ケア会議にまつわる業務の位置づけ (n=180)

地域ケア会議の業務は重要な位置づけを占めていると思う	142	78.9%
地域ケア会議の業務の重要性はあまり高くないと思う	29	16.1%
地域ケア会議の業務は重要ではないと思う	4	2.2%
無回答	5	2.8%

4. 考察と課題

調査結果からは以下のことがいえる。

- ①地域包括支援センター主催の地域ケア会議の取り組みとしては、「関係機関のネットワーク構築」は約9割、「個別事例の検討」が約7割となっているが、「資源開発を行っている」が約3割、「政策形成につなげている」が約1割である。
- ②地域包括支援センター主催の地域ケア会議の運営で困っていることについては、「会議の場での問題の共有でとどまってしまう」が最も多く、半数を超えている。「資源開発をしようにも道筋が見えない」が約4割、「政策形成を考えても受け入れてくれる体制がない」が約3割であった。
- ③今後、地域包括支援センター主催の地域ケア会議で取り組んでいきたい内容として、「地域課題に対応するための資源開発を行うこと」約7割、「政策形成につなげること」が約5割となった。
- ④市が主催する地域ケア推進会議では、資源開発や政策形成につなげていたところは1割にも満たなかった。
- ⑤市が主催する地域ケア推進会議に今後望む内容については「各地域ケア会議の問題を取りまとめ、政策形成をしてほしい」「各地域ケア会議の問題を取りまとめ資源開発をしてほしい」という回答がいずれも半数以上となった。
- ⑥地域包括支援センターが行う全ての業務の中で地域ケア会議にまつわる業務の位置づけを「重要である」と考えている地域包括支援センターは約8割であった。

調査結果では、上記の6点のことが明らかに

なった。対象が京都府と大阪府のみの地域包括支援センターであったという限界はあるが、その中から見えてきたものを論じていきたい。

地域包括支援センター主催の地域ケア会議の取り組みとしては、「関係機関のネットワーク構築」は約9割、「個別事例の検討」が約7割となっているが、「資源開発を行っている」が約3割、「政策形成につなげている」が約1割であった。

2013年の『地域ケア会議に関するQ&A』や2016年の『地域包括支援センターの設置運営について』通知によって、地域ケア会議の5つの機能のうち、①個別課題解決機能、②地域包括支援ネットワーク構築機能、③地域課題解決機能は、地域包括支援センターが主催するような実務者レベルの地域ケア会議で行うこと、④地域づくり・資源開発機能、⑤政策形成機能は、市区町村が主催するような代表者レベルの地域ケア推進会議で行うことが示されている。

そのため、地域包括支援センター主催の地域ケア会議の取り組みとして、資源開発を行っているところが約3割、政策形成につなげているところが約1割であるのも当然といえよう。ただ、地域ケア会議の運営において困っている点としては、「会議の場での問題の共有でとどまってしまう」が最も多く、半数を超えている。「資源開発をしようにも道筋が見えない」が約4割、「政策形成を考えても受け入れてくれる体制がない」が約3割であり、④地域づくり・資源開発機能、⑤政策形成機能につながらないことに会議の行き詰まりを感じていることも明らかになった。

地域ケア会議が資源開発や政策形成へと展開しない問題点は、地域包括支援センターというよりも、市区町村の問題が大きいと考える。本来的に、資源開発や政策形成は市区町村の役割だからである。実際に、市が主催する地域ケア推進会議

では、資源開発や政策形成につなげていたところは、それぞれ1割にも満たなかった。そして、市が主催する地域ケア推進会議に今後望む内容については、「各地域ケア会議の問題を取りまとめ、政策形成をしてほしい」「各地域ケア会議の問題を取りまとめ資源開発をしてほしい」という回答がどちらも半数以上であった。

市区町村が地域ケア会議の運営方針を出して、地域包括支援センターをサポートするという役割ができていないと考える。まず、市区町村において、地域包括支援センターからあげられる地域課題を集約する担当者を明確にしていかなければならない。しかし、仮に市区町村の担当者を決めたとしても、その担当者に福祉の知識が無く、地域での問題の吸い上げや政策形成に向けての必要性を感じていなければ、積極的な支援がなされにくい。そのため、今後は、法律の一文に、「市区町村の高齢福祉分野の担当者は福祉の知識がある者をおくことが望ましい」という文言を付け加える必要があると考える。

その他、調査結果において、今後、地域包括支援センター主催の地域ケア会議で取り組んでいきたい内容として、資源開発が約7割、政策形成が約5割あげられていた。これは、市が主催する地域ケア推進会議が機能していないため、地域包括支援センター主催の地域ケア会議で取り組んでいこうとしているとも考えられる。

地域包括支援センターが積極的に資源開発や政策形成につなげる試みをするのは大切である。しかし、それが本来、市区町村が担うべき機能の肩代わりをするということではあってはならない。地域包括支援センターが市区町村と情報を共有

し、市区町村からのサポートを受けて取り組むことで、より発揮されると考える。

また、地域包括支援センターが行う全ての業務の中で、地域ケア会議にまつわる業務の位置づけを「重要である」と考えている地域包括支援センターは約8割であった。個別のケース検討を通してネットワーク構築を行い、地域課題を抽出した上で資源開発や政策形成を行う地域ケア会議は、地域包括支援センターの業務においても、また地域包括ケアシステム構築のためにも重要な機能である。地域包括支援センターと市区町村が協力することで、地域ケア会議の本来の機能を発揮させ、地域包括ケア体制が作り上げられていくと考える。

文献

- ・足立里江 (2015)『兵庫・朝来市発 地域ケア会議サクセスガイド』メディカ出版。
- ・厚生労働省『第5期市町村介護保険事業計画の策定過程に係わるアンケート調査について』2014年8月。
- ・厚生労働省『地域ケア会議推進に係わる全国担当者会議』2013年9月。
- ・厚生労働省『地域ケア会議に関するQ & A』2013年2月。
- ・厚生労働省『地域包括支援センター設置運営について』2016年1月。
- ・長寿社会開発センター『地域ケア会議運営マニュアル』2013年3月。
- ・寺本紀子「地域ケア会議とは 市町村の価値観の共有を合意するプロセス」『医療と介護』2017年3月、32-35頁。