

介護保険制度改革に伴う柏市の高齢者施策の基本的な方向性 ～地域ケアシステムの確立のために～

1 改正介護保険法が可決

- 平成17年6月22日、第162回通常国会で、かねてから審議されていた介護保険法等の一部を改正する法律が、衆議院に続き参議院でも可決成立し、平成17年6月29日官報により告示され、平成18年度から新たな制度で介護保険が運用されることが正式に決まりました。（施設入所者における居住費・食費の自己負担制等一部については今年度10月実施）
- 今回の制度改正では、高齢者が身近な地域で、可能な限り在宅生活を維持・継続することができるように、保健、医療、福祉が連携しながら、サービス提供の基盤整備を行うこと求められています。
- 今後、厚生労働省から、実施のために必要な具体的基準等が政令・省令等により示される予定です。
しかし、具体的な手法については、市町村が独自にアイデアを出し、必要な内容を介護保険事業計画・老人保健福祉計画に定めて、実施することが求められています。

2 第3期いきいきプラン策定と地域ケアシステムの確立

- 柏市では、地域健康福祉計画及び高齢者いきいきプラン21において、「高齢者が可能な限り住み慣れた地域で自分らしく暮らしていくこと」を望ましい健康福祉像として、その実現のためのしくみである「地域ケアシステム」の構築を進めてきているところです。
- 今回の制度改正で創設される身近な地域で連続性のあるサービス提供を実現するための地域密着型サービスや、地域における総合相談支援、介護予防マネジメント、包括的・継続的マネジメントを実現するための核となる地域包括支援センターなどは、地域における高齢者の自立支援という方向性において、まさに柏市の地域ケアシステム構築の取り組みと合致したものと考えます。
- このため、今回の計画策定では、従来まで柏市が取り組んできた地域ケアシステム構築の取り組みを、制度改正で創設される様々な制度を取り込みながら、システムがさらに機能していくための条件を整備・強化し、「自助・共助・公助」のバランスの取れた地域ケアシステムを確立するための布石とする観点が重要であると考えます。
- 具体的には、「あらゆる高齢者の健康度に応じた適切な健康福祉サービスや、高齢者の生活をきめ細かに支援する市民の相互支援活動に関する情報提供や相談を身近で行うこと」、「一人ひとりの高齢者の状態像にあった介護・介

護予防のマネジメント機能を充実させ、住み慣れた地域で暮らしつづけるために必要な、切れ目のないサービスを相互に連携させながら、効果的かつ一体的な提供を可能にすること」等の「しくみ」を確立するための基盤強化を推進することになります。

- そのためには、身近な相談機能の拠点はもとより、保健、医療、介護・介護予防を含む福祉それぞれの関係機関が有機的に連携できる圏域を単位として推進していく施策展開が必要となります。

3 地域ケアシステムを確立する日常生活圏域の設定

資料5 生活圏域の設定に対する考え方（試案）

資料6 日常生活圏域データ（③－⑦－⑳）

参考資料 「圏域設定等を試行的に行った市町の事例集」

千葉県内各市町村日常生活圏域、地域包括支援センターの設置状況等について（参考）

- 今回の制度改正では、第3期以降の市町村介護保険事業計画において、高齢者が住み慣れた地域で生活を継続することができるようにするため、市町村を日常生活の圏域に分け、サービス量を見込むこととされています。
- この生活圏域を地域ケアシステム確立のための基盤強化として機能するように設定するためには、現状における保健・福祉分野の機能・資源及び期待される役割を整理しつつ、高齢者が最適な自立支援のためのサービスを受け続けられるものとなるように検討していく必要があります。
- 健康福祉分野における市民の生活を支える圏域としては、現在次のようなものが設定されています。

- ・町会・自治会圏域（272ヶ所）

高齢者にとっては最も身近な生活圏であり、身近な人とのつながりによる声かけ、見守りが期待できる圏域です。町会・自治会主催の支え合いによる健康づくり活動も「おせっかい活動」として市内91ヶ所で既に実施されており、今後の更なる発展が期待できます。

- ・地区社会福祉協議会圏域（24ヶ所）

おおむね中学校区程度の圏域で、民生委員・児童委員等の各種ボランティアの活動基盤があり、市民同士の相互支援活動を始めた健康福祉活動において多くの実績があり、地域特性に応じた活動体制も整備されています。

柏市社会福祉協議会や行政による支援体制も、地域健康福祉計画が策定されたことにより確立しつつあり、地区社会福祉協議会が策定する「地域福祉活動計画」により、行政と協働による地域福祉活動の更なる推進が期待できます。

また、行政が介護保険・介護予防の身近な窓口として委託設置している在宅介護支援センターと連携し、相談支援業務を推進しています。

- ・市域

高齢者健康福祉施策の推進や介護保険を運営する基本的な圏域であり、市が主体となって市民ニーズに応じた保健・医療・福祉サービスを確保していくとともに、民間保健福祉団体と連携して地域生活支援を進めています。さらに、介護保険制度改正後は、市の持っている保健者機能が強化されることにより、今後の健康福祉施策の総合的な評価が問われる重要な圏域となっています。

- ・保健福祉圏域（二次医療圏）

県と市町村行政、社会福祉施設や医療機関等との専門機関、あるいは民間福祉団体と連携して、広域性・総合性の観点から市町村への支援活動を展開している圏域です。

- ・県域

県行政及び県全体を活動区域として活動する団体が、より専門的な機能を活かし、市域や保健福祉圏域に対する総合調整や支援活動を展開している圏域です。

○他方、市の施策全体に共通して設定されている圏域については、総合計画において地域コミュニティ活動の単位となる町会・自治会の集合であるコミュニティエリアと、バランスの取れたまちづくりのため、まち全体としてどのような調和が図られるか等を検討し、一貫した方向性のもとに進めるための圏域として17コミュニティエリアを基礎単位としつつ、各地域の特性を考慮して市域を大きく北部、中央、南部の3つのゾーンに区分したゾーニングの2つの区域が設定されています。

○健康な高齢者、介護が必要な高齢者、あるいはそのおそれのある高齢者を個々の状況に応じて、最適な形で支えるための地域資源や機能は、健康福祉分野におけるそれぞれの圏域が、重層的に担っています。

また、健康福祉分野以外の資源や機能についても整合性を図りながら施策展開を進めていくことが、ひとりでも多くの高齢者が可能な限り住み慣れた地域で自分らしく暮らしていくための支援基盤の整備には必要であると考えます。

○また、サービスの内容を考えた場合、主に住民の方の地域活動から提供されるインフォーマルサービスと、介護保険等の行政が責任主体として提供されるフォーマルサービスの2つの側面があると考えます。この両面を計画的に整備し、サービスを受ける方の状況に合わせて必要な様々なサービスが提供されることが重要です。

- しかし、この２つの側面は、インフォーマルサービスが、地域活動を基盤とした活動であり、支援の必要な方に対してきめ細かな対応をしていただいていることに対して、フォーマルサービスについては、区割りを細かく設定して基盤整備を計画すると、介護保険財政への圧迫、それに伴う自助・共助・公助のバランスが崩れるおそれがあります。
- 上記の２点から、単一の区割りでサービス圏域を設定することは得策ではないと考え、柏市では**生活圏域を多層型で設定する**ことを検討しました。
- インフォーマルサービス面では、従来の地域の見守り活動などが、町会・地区社会福祉協議会等が主体となって盛んに行われていることや、福祉活動も含めた地域コミュニティ活動の基盤整備をコミュニティエリアで進めてきていることから、**２０のコミュニティエリア**を基本とした圏域が有効であると考えます。
- フォーマルサービスの基盤整備面については、高齢者人口や要介護者数を考慮し、圏域を設定する必要があります。
このため、介護予防事業対象者として国が示している対象者数が高齢者人口の５％程度であることや、地域密着型サービスを整備していくため中心に移行させていくこと等の目標が設定されていることから、高齢者人口を 7,000～10,000 人程度、要介護認定者を 1,000 人程度となることを基本的な考えとしながら、市制施行当時からその後の発展状況や、地域的な連続性を勘案し、複数のコミュニティエリアを１つとし、**７つの圏域**を設定しました。
この圏域ごとに介護予防拠点や地域密着型サービスの供給量を見込みます。
- さらに柏市がまちづくり全体の計画として総合計画に掲げているゾーニングによる地域整備の考え方との整合性を図り、これらインフォーマル・フォーマル面の地域資源を最大限に有効活用を可能とするため、**市域全体を３エリア**とした大圏域を設定します。
- 以上の点から、柏市は生活圏域を大・中・小の ３・７・２０と設定し、施設基盤整備の圏域となる介護保険法上の日常生活圏域を ７として、地域密着サービスの供給量を見込んでいきたいと考えます。
また、基盤整備にあたっては、今回の制度改正で創設された、市町村が設定した圏域における介護予防拠点や小規模多機能の介護施設等の地域密着サービスの整備のために必要な事業費について、各圏域において 1 億円を上限として交付される「地域介護・福祉空間基盤等整備等交付金」制度の活用を積極的に検討していきます。
- なお、今回の計画は、団塊の世代が 65 歳以上となる 2015 年（平成 27 年）における制度基盤を整備するものです。
したがって、第 3 期の計画期間中で進める施設基盤整備については、**自立支**

援としての機能を地域に十分発揮するための戦略性を持ちながら、介護保険料への影響や事業者の参入意向等を調査した上で、段階的・計画的に基盤整備を進めることが重要であると考えます。

3 地域包括支援センターの機能

資料1 地域包括支援センター設置関連資料

資料2 地域包括支援センターに関するQ & A

資料3 地域包括支援センターのイメージ図（幾つかの想定されるパターン）

資料4 介護支援専門員を支える地域包括支援センター

- 今回の改正では、介護保険制度のみでなく、介護認定を受けてはいないが、要支援状態に陥るリスクの高い方を支えていくための地域支援事業の創設も含まれています。
- また、地域支援事業は市町村の責任で実施する事業ですが、実際の事業運営については、地域支援事業のうち、包括的支援事業実施のために設置される地域包括支援センターに事業を委託することが認められています。
- 柏市における地域包括支援センターは、住民の方々、民間事業者及び行政が持っている資源を、最大限効果的に配賦するとともに、できる限り住み慣れた地域での生活継続のために自助・共助・公助のバランスを保ち、高齢者の自立支援のための効果を上げるようにマネジメントする、**地域ケアシステムの核**となることを目指していきたいと考えています。