

介護支援専門員を支える 地域包括支援センター

介護保険制度改正と介護支援専門員(上)

今回の介護保険制度改正では、ケアマネジメントに関する部分が大幅に見直される。見直しのポイントのひとつは、新たに設置される地域包括支援センターが軽度者のケアマネジメントを担うようになることだろう。要支援・要介護状態になる前からの一貫性・連続性のある「介護予防マネジメント体制」を確立することがねらいであり、その業務の一部は居宅介護支援事業所に委託できるとはいえ、軽度者を対象とした新たな介護予防アセスメントツールも導入される予定であり、介護支援専門員の業務は大きく変わることになりそうだ。

その一方で、改正法の施行準備作業に取り組み始めた市町村にとって最大の関心事のひとつは地域包括支援センターの設置であり、既存の在宅介護支援センターとの調整など、検討を急がなければならぬ課題が山積している。

今回のトークセッションでは、介護保険制度改正と介護支援専門員との関係について話し合っていた。

出席者



厚生労働省老健局振興課長

香取 照幸 氏



全国介護支援専門員
連絡協議会会長

木村 隆次 氏



東京都稲城市福祉部
介護保険担当課長

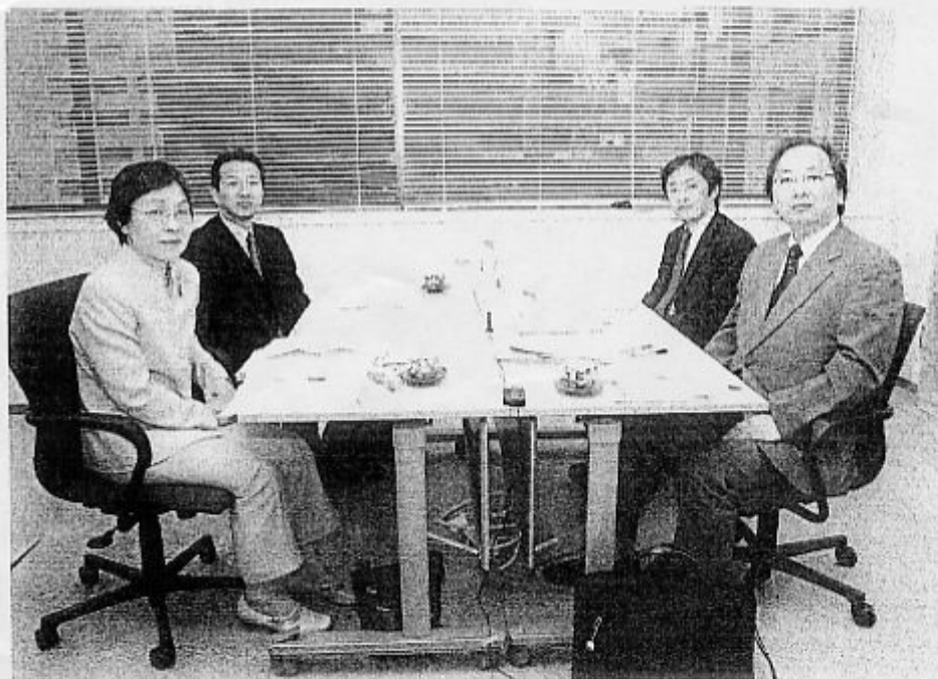
石田 光広 氏



立正大学社会福祉学部
助教授

國光 登志子 氏

(司会)



総合的なマネジメント機関としての地域包括支援センター

地域包括支援センターの基本的な骨格は、平成16年7月に社会保障審議会・介護保険部会（部会長＝貝塚啓明氏）がまとめた報告において、地域における「総合的な相談窓口」「介護予防マネジメント」「包括的・継続的マネジメント」という3つの基本機能を担う総合的なマネジメント機関として提案されていたもので、今回の改正案に盛り込まれた地域包括支援センターの内容は基本的にその考え方を踏襲したものといえる。

3つの機能だけを見ると、現行の在宅介護支援センターの機能拡大のようにも見えるが、今回改正のもうひとつの柱である「地域支援事業」と密接に関係しているために少しわかりにくい仕組みになっている。

まず、市町村が実施する地域支援事業とは、①介護予防事業（新予防給付対象サービスを除く介護予防サービスの提供、介護予防のスクリーニング）、②包括的支援事業（介護予防マネジメント事業、総合相談・支援事業、包括的・継続的マネジメント支援事業＝3つの基本機能）、③任意事業（介護給付費適正化事業、家族支援事業等）の事業である。市町村はこれらの事業をすべて直接実施する（直営方式）こともできるが、包括的支援事業については地域包括支援センターに、その他の事業については事業者等に委託できる。

包括的支援事業を行う地域包括支援センターの委託先としては、在宅介護支援センターの設置者（社会福祉法人、医療法人等）、その他厚生労働省令で定めるもの（NPO法人、公益法人等）への委託が可能とされている。

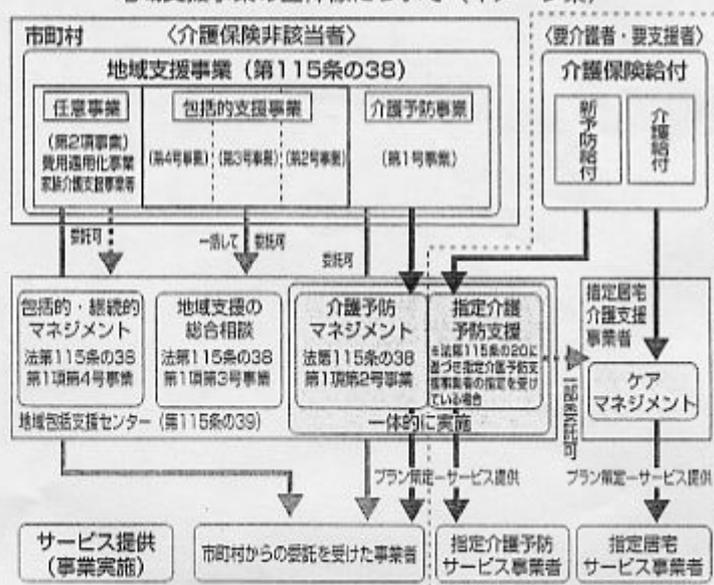
地域包括支援センターは、原則とし

て各市町村に1カ所以上設置することとしているが、厚生労働省では、現在全国に8,000カ所以上ある在宅介護支援センターがすべて地域包括支援センターに移行することは難しいと説明している。おおむね人口2～3万人に1カ所の設置が目安とされており、全国で5,000～6,000カ所程度設置されるものとみられている。

同センターには、3つの基本機能を果たせるよう、原則として①社会福祉士、②保健師または経験のある看護師、③主任介護支援専門員（仮称）を配置する。総合相談・支援は社会福祉士が対応し、介護予防マネジメントは保健師等が対応し、包括的・継続的マネジメントは主任介護支援専門員（仮称）が対応する。

各市町村においては、原則として平成18年度から、新たな地域包括支援センターの体制をスタートさせることになるが、同センターの体制が整わない市町村では、2年間の経過措置が設けられている。

地域支援事業の全体像について（イメージ案）



地域から見えない 在宅介護支援センター



立正大学社会福祉学部助教授

國光 登志子 氏

くにみつ・としこ
日本社会事業大学大学院博士前期課程修了。
板橋区立おとしより保健福祉センター所長、
北陸学院短期大学助教授を経て、平成14年
から現職。介護支援専門員。

地域包括支援センター と介護支援専門員

● 國光登志子氏（立正大学社会福祉学部助教授）

まず、制度改正の主要な柱のひとつであり、介護支援専門員の業務にも大きな影響を与えることが予想される「地域包括支援センター」についてですが、厚生労働省老健局の香取さんに、新しく創設されるセンターの役割とねらいを説明していただきます。

● 香取照幸氏（厚生労働省老健局振興課長）

今回、地域包括支援センターを創設することにしたねらいはいくつかあります。ひとつは、介護保険制度の最も中核的なシステムであるケアマネジメントをより徹底・充実し、地域においてケアマ

ネジメントを機能させることで、そのために、介護支援専門員をサポートするシステムや、ケアマネジメントをより有機的に機能させるためのシステムをつくる。ところが、地域包括支援センターの基本コンセプトといえます。

また、介護保険サービスを支えている介護支援専門員がかかえるいくつかの課題を解決することもねらいのひとつです。課題のひとつには、介護支援専門員がその専門性をまっとうできていないことがあげられます。サービス事業所と併設していること等による中立・公正性の問題などのほか、事業所の規模が小さく地域のなかで孤立しがちであることや、業務が多忙で、バーンアウト（燃え尽き症候群）などを引き起こしている現実があります。

地域包括支援センターは、介護支援専門員をネットワーク化し、それを後方で支えるスーパーバイズ機能をもつことによって、個々の介護支援専門員がその専門性を発揮できるよう支援することが大きな仕事のひとつとなります。

そもそもケアマネジメントとは、介護保険とそれ以外のさまざまな地域のサービスをつながなければいけないものですが、介護支援専門員は、保険制度のなかの

専門職種ですから、介護保険制度以外のサービスを調整するには一定の限界があります。そこで、地域全体で包括的なマネジメントを行うための拠点として市町村に地域包括支援センターを置こうと考えたわけではあります。

地域包括支援センター自体には、社会福祉士、主任介護支援専門員（仮称）、保健師等といった3つの専門職種を配置して、それぞれの職種が多職種協働で機能するようなコンセプトになっていきます。予防から介護までのサービス提供を支える包括的なマネジメント、一元的なワンストップの相談サービスができるような拠点を地域で用意することが基本的な仕組みになります。市町村が設置することになりますが、在宅介護支援センターの運営法人等に委託することができそうです。

現在の在宅介護支援センターは、介護保険スタート前の措置の時代につくられたものですので、基本的には、施設・在宅を通じた長期継続のマネジメントや、介護を超えた包括的なマネジメントを行うには、機能的にも規模的にも限界があるということで、地域包括支援センターは、「在宅」だけではなく「地域」で、「介護」だけではなく「包括」して、さ

10年後には当たり前のセンターとして存在する



厚生労働省老健局振興課長

香取 照幸 氏

かとり・てるゆき

昭和55年厚生省に入り、老人保健福祉局企画課長補佐、大臣官房政策課長補佐（高齢者介護対策）、同企画官、厚生労働大臣官房付（併：内閣官房内閣参事官）を経て、平成14年8月から現職。

らには「支援」ではなくて「マネジメント」をする機関として構想しました。

● 國光氏

全国の介護支援専門員を束ねる立場からみて、今回の地域包括支援センターをどのように受け止めていますか。

● 木村隆次氏（全国介護支援専門員連絡協議会会長）

「居宅介護支援事業所及び介護支援専門員業務の実態に関する調査」で、全国の介護支援専門員の業務実態を調査したところ、支援困難ケースを担当している者が7割以上という、かなり高い割合であることがわかりました。本来、支援困難ケースというのは、市町村が積極的に関与すべきだと思うのですが、それが介護支援専門員ひとりに任ざられてしまっていて、

すごく悩んでいる実態があまりありません。

そういった場合のサポート機能が必要だということを、現場から訴えてきました。それに対するひとつの答えとして、今回、地域包括支援センターが創設されることになったものと理解しています。

このセンターに主任介護支援専門員（仮称）等が配置されて、支援困難ケースをサポートする体制が確立されることを期待しています。

また、新予防給付のケアマネジメントは「地域包括支援センターの保健師等」が担うという断片的な情報が現場に流れていて、現場の介護支援専門員のなかには、「自分たちは軽度者を担当しなくてもいいんだ」と理解しているむきもあるようですが、そうではありません。地域の人たちが、軽度な要介護状態、その前のハイリスクな状態のときから、中・重度の要介護状態になるまで、長期的にずっと寄り添ってマネジメントとしていくことが介護支援専門員の仕事です。

地域包括支援センターが要支援者のケアマネジメントをすることになっていますが、実際には現場のケアマネジャーが委託を受けて、軽度者のケアマネジメントをしていく体になっていくと理解

しています。このセンターとわれわれ現場の介護支援専門員とは切っても切れない仲になるのであって、しっかりと連携して、ケアマネジメントに取り組んでいかなければいけません。

地域包括支援センターは、地域で公正・中立に機能しなければまったく意味がありません。中立性を確保するために、「地域包括支援センター運営協議会」が設けられますが、その運営協議会のなかには、その地域の介護支援専門員の組織代表を入れていただいて、現場の介護支援専門員と一緒にあって、地域のケアマネジメント体制づくりを具体的に進めていただきたいと思えます。

● 國光氏

介護保険の保険者として市町村は、地域包括支援センターを設けることを通して、介護支援専門員に対するバックアップ機能や継続的なマネジメントを支援していく役割が求められるわけですね。

● 石田光広氏（東京都稲城市福祉部介護保険担当課長）

市町村の現場で、最も関心の高いのは、地域包括支援センターをどのように具体化するかということです。同センターをつくることによって、これまで地域の資源が担っていたケアマネジメントの役

市町村の関心が高い 包括センターの中身



東京都稲城市福祉部介護保険社担当課長

石田 光広 氏

いしだ・みつひろ

昭和54年東京都稲城市役所入庁。福祉部高齢・障害福祉課高齢者福祉係長、同課長補佐（介護保険担当主査）、厚生労働省老健局計画課老人保健福祉計画官を経て、15年4月から現職。

割が、行政にもとされるような印象をもたれがちです。たとえば、行政がマネジメントすることによって「予算管理型」に近づくのではないかといったことや、これまでに在宅介護支援センターが培ってきたノウハウを活用できる可能性はあるのかといったことに関心が集まっています。

本市の場合は、在宅介護支援センター職員と居宅支援事業所の介護支援専門員の兼務を認めていないので、介護保険の本体のケアマネジメントは居宅介護支援事業所が担っていて、在宅介護支援センターでは、介護予防を中心とする地域のマネジメントをすすで行っているほか、介護予防の健診、介護の基盤づくり、意識啓発、相談機能などによって、居宅介護支援事業所の「隙間」を埋めています。さきほど香取さんは、在宅介護

支援センターとは機能が違うとおっしゃいましたが、地域で長年にわたってノウハウを蓄積し、地域全体を視野に入れてみることで、できる人材が育ってきているので、われわれとしては、新たに求められる機能を、在宅介護支援センターが獲得できるようにして地域包括支援センターに転換できるように応援したいと考えています。

● 國光氏

稲城市の場合、在宅介護支援センターが地域で機能してきているということですが、一般的に在宅介護支援センターというのは、住民にとって非常に見えにくく、わかりにくい存在です。なかでも基幹型在宅介護支援センターのほとんどはその看板すら掲げておらず、住民には見えない存在です。

これまでの在宅介護支援センターは規模が小さいために、どうしても社会福祉法人や医療法人の軒先を借りるようなかたちになっていて、地域の介護支援専門員やサービス事業所、一般住民や民生委員などから見えていなかったことが、在宅介護支援センターが育ってこなかったことの背景にあるように思うのですが、いかがでしょうか。

● 香取氏

在宅介護支援センターは、個別事業所、特に「別養護老人ホーム

等に併設されているので、住民にとっては、サービス調整やマネジメントといった独立した機能を担っているというイメージをもちにくい面がありますね。

そもそもケアマネジメントという仕組みは今でこそ定着していますが、最初はほとんど誰も理解できないものだったのです。本来の機能・役割が一般に理解され始めたのは、最初の介護報酬改定が行われた平成15年以降ではないでしょうか。

今回の地域包括支援センターも、正直言って、かなり理想的な制度として設計していますので、市町村からすると、「そんなことを言われてもついていけない」という受け止め方もあるだろうし、「住民や介護支援専門員に理解されるだろうか」と疑問をおもちだろうと思います。ただ、ケアマネジメントの仕組みをつくったときのことを考えれば、5年後、遅くても10年後にはいまの介護支援専門員以上に、当たり前前に地域に存在するサービスセンターとして認知されるようになる、私は確信しています。

● 國光氏

地域包括支援センターのスタートは、原則として来年4月です。市町村では、住民にわかりやすく、

支援困難ケースのサポート機能に期待



全国介護支援専門員連絡協議会会長

木村 隆次 氏

きむら・りゅうじ

平成12年4月から日本薬剤師会常務理事、15年8月から全国介護支援専門員連絡協議会会長。社会保障審議会・介護保険部会と同審議会・介護給付費分科会の委員を務める。

かつ高い理想の中身を備えた同センターを来年4月までに立ち上げる準備は進んでいるのでしょうか。

●石田氏

在宅介護支援センターに求められている役割をきちんと受け止めて、しっかり育ててきた市町村にとっては、今回の地域包括支援センター構想は十分受け止められるものだと思うのですが、福祉用具の展示程度しかしていないような在宅介護支援センターしか整備してこなかったところにとっては、受け止めきれないかもしれません。地域にある在宅介護支援センターの内容には差がありますので、市町村によって準備の進め方もさまざまでしょう。

ただし、今後のスケジュールを考えると、市町村にとっては、平成17年度前半の半年間が勝負でしょう。

よう。地域包括支援センターを自ら設置するのか、委託するのかといった基本的な方向性は、10月頃までには決めなければならぬと考えています。

当市では平成18年4月1日には、地域包括支援センターを地域に設置できるように努力するつもりです。日常生活圏域にひとつずつ設置できるかどうかは、業務量のボリュームが関係してくるので、必ずしもそうはならない可能性もありますが、遅くとも平成27(2015)年に向けて、日常生活圏域を視野に置いた体制を整備していく必要があると思います。

また、役所内の組織も再編が必要になります。それは、老人保健事業との統合の問題があるからです。地域包括支援センターの業務のなかには、従来からの老人保健事業の内容が入ってくるかによって、組織のあり方はずいぶん違ってくると思っています。すでに、健康づくりの担当部署、高齢・障害の担当部署、介護保険の担当部署と合同で事務検討会をスタートさせていて、組織改正も視野に入れた検討を進めています。

また、地域包括支援センターに関しては運営協議会が設けられることになっていますが、当市では常設の介護制度に関する運営

協議会をすでに設置していますので、そこにその機能を追加したいと考えています。

●木村氏

稲城市の場合、在宅介護支援センターのレベルも高く、具体的な準備も相当進んでいるようですが、全国をみると、本当に大変な状況になっていて、市町村あげて「無理だよ」と言っているところもあります。しかし、そういう市町村に対するひとつの提案なのですが、たとえば、市町村には既存の保健センターや福祉センターがあつて、保健センターであれば保健師がいるわけです。そこに地域包括支援センターとしての機能を入れ込めば、小さな町などでは十分カバーできるのではないかと思っています。

保健センターなども視野に入れて柔軟に対応できるようにすれば、地域住民の健康な時期から重介護の時期までを、地域全体でサポートするセンターとしてつながりが出てくるのではないのでしょうか。

●香取氏

さる4月12日に全国介護保険担当課長会議を開き、各都道府県から、今回の制度改正に関する質問をいただきました。質問が集中したのは地域包括支援センターと地域支援事業でしたが、地域包括支

援センターに関しては、「うちでは
こういうかたちによさそうと思うけ
れども、これでもよいか」といつ
た具体的な提案もかなりありまし
た。その際、私どものほうからも、
ある程度統一的な考え方を示しま
したけれども、5月にはその

「Q&A」を公表したところでは、
そのなかでは、複数市町村で1
カ所の設置でもよいか、小さな
自治体では兼務でもよいか、人
口10万人都市に手はじめにひと
だけセンターをつくって、主任介
護支援専門員3人、社会福祉士4
人、保健師5人を配置するような
大規模なものを設置し、あとで地
域ごとに分割していく方法とか、
直営の場合、保健センターを使う
方法もあるといったようなことを
示しました。

委託する場合の委託先として
は、社会福祉法人や医療法人はも
ちろんかまわないし、事業協同組
合やNPO法人といったところで
もよいといった具体的なことを示
してありますので、かなりイメー
ジしやすくなったのではないかと
思います。

介護予防マネジメントと 従来のケアマネジメント

● 國光氏

次に、介護予防マネジメントと

従来のケアマネジメントとの相違
についてお話をうかがいます。香
取さんから、それぞれの位置づけ
と相違を説明していただきます。

● 香取氏

軽度者については介護保険を超
えるさまざまなサービス調整が必
要になるので、地域包括支援セン
ターで一元的にマネジメントを行
うことはひとつの方向性です。自
立の人も含めて、予防という面
での連続的なマネジメントやサー
ビス調整をする業務は、介護支援専
門員の手を離れず、軽度者
については、地域包括支援セン
ターが一元的なマネジメントをする
こととなります。

しかし、その一方で、個々の人
にとって継続的なケアメン
トを行うためには、利用者一人ひ
とりにオーダーメイドのプランを
つくる介護支援専門員がきちんと
はりついている体制は維持してい
く必要がある。今回の制度案
では、軽度者については、最終的
なプラン策定の権限は地域包括支
援センターにあります。個別の
アセスメントやプランの原案作成
という、ケアマネジメントのプロ
セスは、現場の介護支援専門員に
委託できるようにしています。

簡単にいうと、地域包括支援セ
クターは、ケアプランを最終的に

オーソライズする部分と、ケアプ
ランに基づくサービスを提供した
あとの評価の部分を行うことにな
り、具体的なプロセスは引き続き
介護支援専門員に委託できるかた
ちをとっています。

もちろん、地域包括支援センタ
ーがプランをチェックすることと
した背景には、現状の軽度者のマ
ネジメントにはいろいろと問題が
あるので、保険者である市町村が
チェックするという意味合いもあ
りますが、それはあまり本質的な
ことではなくて、むしろマネジメ
ントの連続性を担保するため、基本
的な業務を現場の介護支援専門員
におろしたという意味合いなのです。

● 國光氏

現場の介護支援専門員には、軽
度者のアセスメントをきちんと行
い、自立意欲を高めるプランを作
成して、その役割を果たせるかと
うか不安があると思いますし、実
施するに当たっては、そのための
研修など、さまざまなことが必要
になってくると思うのですが、木
村さんはどのようにお考えでしょ
うか。

● 木村氏

現在の介護支援専門員のケアマ
ネジメントは、利用者本人がまだ
まだできることがあるにもかかわ
らず、アセスメントの際にその点

に着眼できなくて、ただ足りない
部分を補完するだけのケアプラン
にとどまっているという実態があ
ることは否めないと思います。

全国の介護支援専門員に早くそ
のことに気づいてもらわないとい
けないのですが、私が思うには、
いまの状況では、ただ一斉に研修
をして、そういったマネジメント
をやらうといっても難しいと思
います。むしろ、ケアマネジメントの
プロセスを標準化し、介護予防の
アセスメントツールを開発して、そ
の道具を使って、こうしてやって
いけばよいのだということをも具
体的に示していかないと、理念だけ
を伝えても理解できないでしょう。

今後開発される介護予防のアセス
メントツールを使うなかで、介護
支援専門員が理解できるようにし
たほうが、早く浸透し、ねらって
いることが実現できるのではない
かと思えます。

現場の介護支援専門員に聞く
と、中・重度の利用者の場合は、
何をしなければいけないかという
課題がはつきり見えるが、軽度の
利用者の場合、課題が多様であ
って、介護保険サービス以外のサー
ビスとも連携しなければならな
いので、すごく難しいと言います。
今後、介護保険以外の部分は、地
域包括支援センターと連携をとつ

て、きちんとマネジメントできるようになれば、現場の介護支援専門員も不安を感じずにやっていくのではないかと思いますね。

● 國光氏

介護保険財政を預かる市町村としては、今回の介護予防マネジメントをどのように受け止めているのでしょうか。

● 石田氏

これまでの5年間を振り返って、制度設計当初に想定したものと違う結果が相当出てきたことから、いろいろと知恵をしぼったもののひとつだと理解しています。保険者としては、利用者の現状だけを見るのではなくて、利用者意識を変えるための努力がもっと必要だろうと思います。マネジメント手法の技術的な問題はさることながら、サービスを使う側の意識を変えないと予防の効果はうまくあがらないと思います。

また、サービス担当者会議が開けないなど、ケアマネジメントのプロセスがうまく実行されていない理由にはさまざまなものがあると思いますが、とくにサービス担当者の情報の共有化のための基盤づくりなどは市町村がもっと積極的に取り組んでもよいことだと思います。

プロセスが効率化できれば、介

護支援専門員は、利用者との対面サービスにもっと時間が割けるようになるでしょうし、そうすれば効果測定にも目を向けるようになるのではないのでしょうか。

● 國光氏

サービス担当者会議の話が出ましたが、私自身も、介護予防というものは、利用者も家族も介護支援専門員も主治医も入って、しっかりコンセンサスを得たうえでスタートするという「意識づけ」が大事で、そこを徹底しないと効果もあがってこないと考えています。

これまでサービス担当者会議は、原則として利用者・家族も参加していますが、サービス担当者会議という名称になっているので、「サービス担当者」が集まる専門家集団の会議といった、間違った認識もあるようです。介護支援専門員やサービス提供事業者の専門性を強調するといったレッテルをはり、一緒に議論すると混乱の元になるので、居宅サービス計画書の原案を、「そのまま受け取ってくればよい」という考え方になりがちです。利用者の主体性を引き出すためにも、サービス担当者会議のイメージを変えていかなければならないと思っています。

いかがでしょうか。

● 香取氏

4月12日の衆議院の厚生労働委員会に、参考人として出席された木村さんが、「軽度者が利用しているサービス内容についても議論がなされているけれども、ケアマネジメントの手順を確実に踏んでいけばそんなに変なケアプランにはならない。アセスメントがきちんとできて、さまざまな職種が目を通していれば、適正なケアプランにつながる」という発言をされましたが、非常に印象に残りました。

さまざまな職種の人が議論しながら最適なプランをつくっていくうえで、サービス担当者会議は非常に重要です。また、総合的なケアの方針を、サービス担当者だけでなく、本人や家族も共有していることは、個々のサービスのパフォーマンスを高めるうえで極めて重要ですので、本人・家族が参加したカンファレンスを実行し、方針を決めていくことが大切です。

● 國光氏

とすると、介護予防サービス計画書の確認だけでなく、介護予防訪問介護計画や介護予防通所リハビリテーション計画など、介護予防サービス計画に連動した個別のサービス計画書も

同時にこの会議で合意できれば、利用者も介護者もサービス提供者も、何のために、何をめざして介護予防サービスを提供し、利用するのか共通認識ができるので、介護予防のスタートラインでのチームの決意が明確になります。実際にサービスが開始されてから、内容を変更するのはなかなか大変ですから。

● 香取氏

そうですね。介護支援専門員の報酬を設定するときにも、初回ケアプランの加算など、いろいろなことが検討されたのですが、最終的には一律単価という現在の形になりました。今回の介護報酬改定ではそういうことも考えていくことになるでしょう。ケアマネジメントでは、初回や変更するときなどのポイントが非常に重要になるので、メリハリのきいた評価ができるような報酬体系にしていきたいと思っています。なかでもきちんとサービス担当者会議を行うことは非常に重要なポイントだと思っています。

● 國光氏

ありがとうございます。後半は、主任介護支援専門員制度や二重指定制などについてお話をうかがいます。