

第8章

保険者機能強化と地域包括ケア システムのマネジメント

第1節 保険者機能強化を取り巻く状況

第2節 地域包括ケアシステムのマネジメント機能強化に向けた
保険者支援

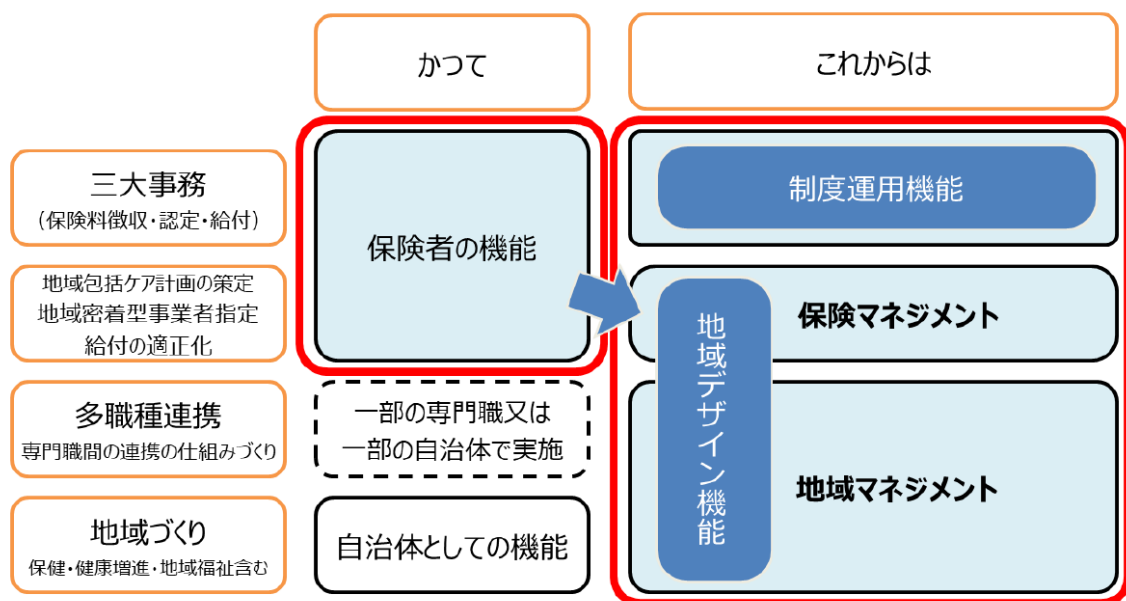
第1節 保険者機能強化を取り巻く状況

1 地域包括ケアシステムにおける保険者の役割

(保険者機能の拡大)

- 介護保険創設当初においては、制度運営の基本である三大業務（保険料、認定、給付）が基本的な保険者機能とされていました。
- しかしながら、平成18年度改正により地域支援事業や地域包括支援センター等が創設され、平成24年度改正により地域包括ケアシステムの構築が提唱されると、その構築が区市町村の責務とされ、区市町村の責務と被保険者個人に対する保険給付に加え、地域づくりも含めたより幅広い業務を担うこととなりました。
- さらに、平成27年度改正では、地域支援事業の充実・見直しにより、医療と介護の連携強化、認知症施策の推進、地域ケア会議の推進、生活支援サービスの体制整備等、多様な事業や取組が地域支援事業に組み込まれて区市町村の取組とされました。
- 平成30年度改正では、平成27年度改正により地域包括ケアシステムを支える分野ごとの基盤は整備されたものとされ、地域の特性に応じた地域包括ケアシステムをマネジメントしていく段階として、保険者機能強化推進交付金の導入等により、地域包括ケアシステムのマネジメント全般が保険者の取り組むべき業務として明示されるようになりました。

介護保険・地域包括ケアシステムにおいて保険者に期待されている機能



資料：平成30年度厚生労働省老人保健推進費等補助金 老人保健健康増進等事業地域包括ケア研究会 報告書 抜粋

- そこで、地域の特性に応じた地域包括ケアシステムをマネジメントしていくためには、地域の課題を分析した上でその地域をどのようにしていきたいか目指すべきビジョンを設定し、その実現に向けて PDCA サイクルを活用しながら取組を進めていくことが必要です（地域マネジメント）。
- また、地域包括ケアシステムは、それぞれの要素が整備されるだけでなく、それらの要素が連携し、高齢者の状態に応じて必要なサービスが一体的に提供されていくことが重要であり、それぞれの関係機関やサービスが円滑に連動できるネットワークの構築も重要となります（多職種連携）。
- 地域住民が参加できる場や居場所等をつくり、支え合う関係性をコーディネートする等の取組を行うことにより、地域の住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できるよう地域コミュニティを作っていくことも重要です。（地域づくり）
- 現在、地域包括ケアシステムの更なる推進のため、保険者はこれらのマネジメント機能を強化していくことが求められています。

（自立支援、介護予防、重度化防止に向けた保険者機能の強化）

- 介護サービスは、高齢者がその有する能力に応じ自立した日常生活を送ることができるよう支援すること（自立支援）や、要介護状態等になることの予防（介護予防）、要介護状態等の軽減・悪化の防止（重度化防止）といった介護保険制度の理念に基づき、提供される必要があります。
- 平成 30 年度改正により、保険者が地域課題を分析して、自立支援、重度化防止等に取り組むことが制度化され、区市町村は、介護保険事業計画の策定にあたり、地域の実情に応じて、高齢者の自立支援と介護予防等に向けた具体的な取組内容やその目標を記載することとされ、都道府県は、区市町村への支援の取組や目標を明確にし、区市町村の保険者機能強化に努めていくこととされました。
- また、市町村や都道府県の様々な取組の達成状況を評価できるよう客観的な指標を設定した、高齢者の自立支援、重度化防止等に関する取組を推進するための「保険者機能強化推進交付金」が創設され、令和 2 年度には、当該取組について更なる推進を図るため、新たな予防・健康づくりに資する取組に重点化した「介護保険保険者努力支援交付金」が創設されました。
- 市町村や都道府県は、これらを踏まえ、高齢者の自立支援・重度化防止等に向けた必要な取組を進めるとともに、新たな事業への積極的な展開も含めて、各種取組の一層の強化を図ることが重要とされています。

2 地域包括支援センターの役割

(地域包括支援センターの役割)

- 地域包括支援センターは、地域支援事業の包括的支援事業（①介護予防ケアマネジメント、②総合相談支援業務、③権利擁護業務、④包括的・継続的ケアマネジメント支援業務）を一体的に実施し、地域住民の心身の健康の保持と生活の安定のために必要な援助を行うことにより、保健医療の向上・福祉の増進を包括的に支援することを目的として区市町村が設置しています。
- さらに、地域支援事業の包括的支援事業に位置付けられている「在宅医療・介護連携の推進」、「認知症施策の推進」、「地域ケア会議の推進」、「生活支援サービスの体制整備」はそれぞれ、地域包括支援センターの業務と密接に関連しており、センターは、これらについても関連業務として取り組んでいくことが期待されています。
- 特に「地域ケア会議の推進」は、センターの業務に位置付けられており、自立支援・介護予防に向けた地域ケア会議に取り組んでいくことが求められています。

(地域包括ケアシステムにおける中核的な機関としての役割)

- 地域包括支援センターは、上記の役割の中でも特に、地域包括ケアシステムの構築に向けた中核的な機関として、以下の役割を果たすことが期待されています。

① 高齢者やその家族の相談対応、必要な支援のコーディネート

地域包括支援センターは、高齢者やその家族からの相談を受け、医療や介護等の専門職によるサービスだけでなく地域にある様々なサービスを活用して、その人に必要な支援をコーディネートするなど、包括的な支援につなげていく役割を担います。また、地域の居宅介護支援事業所の介護支援専門員への支援も行います。

② 支援に関わる様々な関係機関のネットワークの構築

医療や介護が必要な高齢者を支援していくためには、地域の関係機関の連携・協働が必要であり、例えば、在宅療養の提供では、在宅医や訪問看護師、介護支援専門員、訪問介護員等が、認知症高齢者への支援では、かかりつけ医や専門医療機関、介護事業所等が連携し対応していくことが求められます。地域包括支援センターは、個々の高齢者の状況に応じて、様々な機関や職種等によるネットワークを構築する役割を担います。

③ 生活支援や見守り等に住民が主体的に参加し、高齢者を支援していく地域づくり

介護予防の活動や、生活支援、見守り等を行うには、元気な高齢者など地域住民の主体的な参加が必要です。地域包括支援センターは、地域全体で高齢者を支援する住民参加の地域づくりにおいて、中心的な役割を担います。

(設置状況)

- 令和2年4月時点で、都内には、地域包括支援センターが457か所設置されています。東京は、委託により設置されているセンターの割合が高く、約96%となっています。
- 都内の地域包括支援センターに従事する職員の平均人数は、1センター当たり8.4人と、全国平均の8.1人と比較して多くなっています¹。

都内の地域包括支援センター設置数

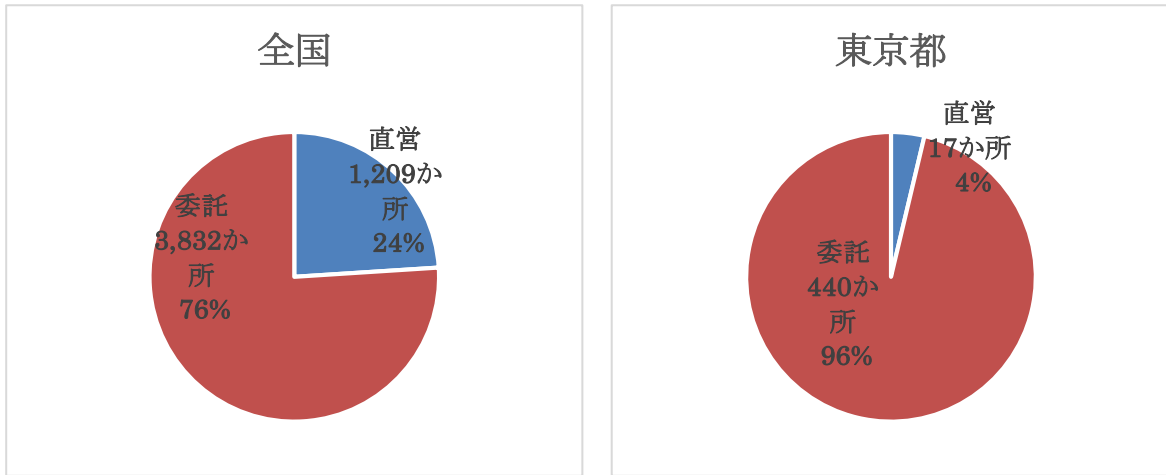
	センター 設置数	設置形態	
		直営	委託
区 部	288 か所	4 か所	284 か所
市町村部	169 か所	13 か所	156 か所
合 計	457 か所	17 か所	440 か所

(注) 令和2年4月時点

資料：東京都福祉保健局高齢社会対策部作成

1 「地域包括支援センターが行う包括的支援事業における効果的な運営に関する調査研究事業」(2017年度厚生労働省老人保健健康増進等事業による調査)

地域包括支援センターの直営と委託の比率



(注) 全国は平成 29 年 4 月時点、東京都は令和 2 年 4 月時点

資料：「地域包括支援センターが行う包括的支援事業における効果的な運営に関する調査研究事業」（2017 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業による調査）及び東京都福祉保健局高齢社会対策部作成

(地域包括支援センターにおける評価指標)

- 平成 30 年度改正により、センターの設置主体である区市町村が、センターの業務の実施状況を把握し、検討することを通じて適切な人員体制の確保や業務の重点化・効率化を進めることにより機能強化が図れるよう事業評価が義務づけられ、国において評価指標が定められました。
- センターの機能強化を図るためには、区市町村との連携が欠かせないことから、評価指標は、センターに関するものにとどまらず、区市町村に関するものも設定されており、評価結果は、チャート化による取組の見える化が図られています。
- センター、区市町村それぞれが達成度合いの低い業務分野をチャートにより確認することができ、業務チェックリストとしての活用が図られています。

第2節 地域包括ケアシステムのマネジメント機能強化に向けた保険者支援

- 地域包括ケアシステムのマネジメント機能強化に向けて中核的な役割を担う保険者及び地域包括支援センターの機能強化を図ります。

1 地域包括ケアシステムのマネジメント（新規）

【現状と課題】

＜地域包括ケアシステムのマネジメントにおける課題＞

- 東京都においては、高齢化の状況、地理的条件、世帯の構成割合等により、要介護認定率や一人当たりの介護費用、施設サービスと居宅サービスの割合などについて、地域差が生じていることから、区市町村は各地域の実情に応じて地域包括ケアシステムをマネジメントしていくことが重要です。
- また、区市町村には高齢者が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「住まい」「医療」「介護」「介護予防」「生活支援」が切れ目なく一体的に提供される体制を構築するとともに、地域特性に応じた地域住民の複合化・複雑化した支援ニーズへの対応も求められています。
- そのため、区市町村は、地域住民へのニーズ調査の実施や各種データの活用等により、地域の実態把握や課題分析を行い、目指すべき地域のビジョンを明確化し、それに応じた自立支援・重度化防止等に向けた様々な取組について目標設定した上で、PDCAサイクルを活用しながら推進していく必要があります。
- しかし、データ分析における技術的な側面でのノウハウの欠如により、分析結果の解釈や具体的な取組への活用方法、取組の実践に課題を抱えている現状があります。
- また、取組の実施を通じて、設定した地域のビジョンにどの程度到達したか客観的な指標等により適切に評価し、改善につなげていく必要がありますが、効果を具体的に測定するアウトカム指標の設定が難しく、地域包括ケアシステムの構築に向けた達成状況が明確でなく、それに応じた更なる改善も難しいという現状もあります。
- これらは、個々の区市町村により、方針や現状・課題等は様々であることから、マネジメントに関する一定の方法が提示されている手引きや他自治体例に沿って取り組むだけでは不十分であるため、個別の状況等に応じて寄り添ったきめ細かい支援が必要です。

<ウィズコロナ時代に対応した地域包括ケアシステム>

- 今後、新型コロナウイルス感染症等の感染症の流行に備え、都や区市町村、地域の医療機関・介護事業所等が前回の経験を踏まえ、対策に取り組むことが重要です。
- その際には、地域ごとに流行の状況が違うこと、また、医療・介護の資源等が地域ごとに異なることから、地域の必要性に応じて対策に取り組むことが必要であり、そのため区市町村の役割は一層重要なものとなります。
- 今後の感染症の流行等に備えた対策については、区市町村が中心となり、新型コロナウイルス感染症の流行時における流行状況やその影響を踏まえ、総括した上で、必要な対策に取り組むことが求められています。
- 特に、区市町村ごとに医療機関や介護事業所等との連絡・連携体制を構築しておくことは重要です。感染者が発生した場合に備え、衛生資材等の備蓄やサービスの提供や職員の応援体制、などにおいて、事業者間の協力体制を整備することなども考えられます。
- また、介護サービス事業所等における感染の発生や、在宅で介護する家族が感染した場合等に備えて、要介護高齢者の受入体制を整備しておくことも重要です。

【施策の方向】

■区市町村が地域ごとに適切なマネジメントが行えるよう支援します

- 地域包括ケアシステムの各要素・分野ごとの支援をするとともに、区市町村がそれぞれの地域の資源や課題を把握し、地域の実情に応じたマネジメントを実施できるよう、支援の在り方について検討していきます。
- 区市町村が、自立支援・重度化防止等の取組を、地域の実情に応じて PDCA サイクルを活用しながら確実に推進できるよう、短期集中予防サービスの実施について伴走型支援を行うほか、他の取組においても支援を検討していきます。
- 介護保険法に基づき区市町村に対し必要な助言等を行うことや地域包括ケア「見える化」システムを活用した地域分析の方法等について支援します。
- 専門家を招いた全体研修及び情報交換会を開催し、実践的なテーマや取組事例の紹介等による知識や技術の習得、自治体間の情報共有を推進します。
また、PDCA サイクルに沿った自立支援・重度化防止等の取組が推進できるよう、その前提となる考え方や対応策、効果的な事業展開やデータ活用の考え方など、保険者機能の強化につながるカリキュラムを実施します。
- 保険者機能強化推進交付金や介護保険保険者努力支援交付金の評価指標を活用して、区市町村の取組状況を把握し、取組事例の共有等を行うとともに、必要な支援につなげます。

■区市町村が地域ごとに新型コロナウイルス感染症対策に取り組めるよう支援します

- ショートステイ等の確保、介護事業所等における職員の応援体制の確保、衛生資材等の備蓄等、新型コロナウイルス感染症対策として区市町村が地域ごとに実施する取組を支援します。
- 要介護高齢者を介護している家族が新型コロナウイルス感染症に感染した場合、要介護高齢者の受入体制を地域で整備する区市町村の取組を支援します。

【主な施策】（※高齢包括：高齢社会対策区市町村包括補助事業）

・東京都高齢者保健福祉施策推進委員会保険者支援部会〔福祉保健局〕

東京都における高齢者保健福祉施策の推進を図るため、学識経験者、関係団体に所属する者、区市町村職員等に委員を委嘱し、主に都の保険者支援について検討します。

・保険者機能強化のための区市町村職員研修〔福祉保健局〕

区市町村の保険者機能を強化するための知識や技術の習得及び自治体間の情報共有を支援するための研修を実施します。

また、区市町村が地域の特徴や課題を把握し、区市町村の計画策定や自主性・自立性を発揮した地域づくりを支援するため、地域包括ケア「見える化」システムの活用方法について研修を実施します。

・【新規】短期集中予防サービス強化支援事業〔福祉保健局〕〈再掲〉

介護予防・日常生活支援総合事業に係る課題を有するモデル区市町村に対し、短期集中予防サービスを中心とした取組について伴走型支援を行い、介護予防ケアマネジメントの効果的な実施を推進します。また、モデル区市町村の取組事例を都内区市町村に共有し、横展開を図ります。

・【新規】在宅要介護者の受入体制整備事業〔福祉保健局〕

在宅で高齢者を介護する家族等が新型コロナウイルス感染症に感染した場合等に備え、介護が必要な高齢者が緊急一時的に利用できる介護施設や宿泊施設等の確保や介護職員の配置などの受入体制を整備する区市町村を支援します。

・【新規】区市町村との共同による感染拡大防止対策推進事業〔福祉保健局〕

区市町村が実施する店舗等への協力金の支給、行政検査以外のウイルス検査、保健所の体制強化、普及啓発等の新型コロナウイルス感染症対策事業を支援し、地域の実情に応じた対策を促進します。

福祉保健区市町村包括補助について

東京都では、区市町村が地域の実情に応じ、創意工夫を凝らして、主体的に実施する福祉・保健・医療サービスの向上を目指す取組を支援するため、福祉保健区市町村包括補助事業（以下「包括補助事業」という。）を実施しています。

平成 18 年度までは、福祉や保健・医療の各分野についてそれぞれ区市町村に対し、個別補助事業を行っていましたが、三位一体改革による財源移譲等、地方分権の動きが進む中で、区市町村が地域の実情に応じ、主体的に事業を実施することが求められるようになりました。そこで、平成 19 年に、区市町村の裁量を拡大し、メリハリの利いた事業展開が可能となるよう、包括補助事業として再構築しました。

包括補助事業は、現在、医療保健政策・地域福祉推進・高齢社会対策・子供家庭支援・障害者施策推進の五つの分野から構成されています。

各分野の包括補助事業の基本的な枠組みは、以下の 3 種別となっています。

コラム

種別	補助対象事業	メニュー例（高齢）
先駆的事業	新たな課題に先んじて取り組む試行的事業	生涯学習社会に向けたシニアの社会参加推進事業 ・見守りサポーター養成研修事業
選択事業	東京都が目指す福祉・保健・医療施策の実現を図るために掲げる事業の中から区市町村が選択・実施する事業、又は区市町村が独自に企画して実施する事業	・認知症普及啓発事業 ・高齢者等の地域見守り推進事業
一般事業	東京都が掲げる事業で区市町村が地域の特性に応じて主体的に取り組む事業	・一人暮らし高齢者等の安全確保のための事業（救急通報システム事業等）

今後、更新予定

東京都では、区市町村の主体的な取組を支援していくため、毎年各種別で示す事業内容について検討し、必要に応じて事業の追加・変更・廃止を行っています。

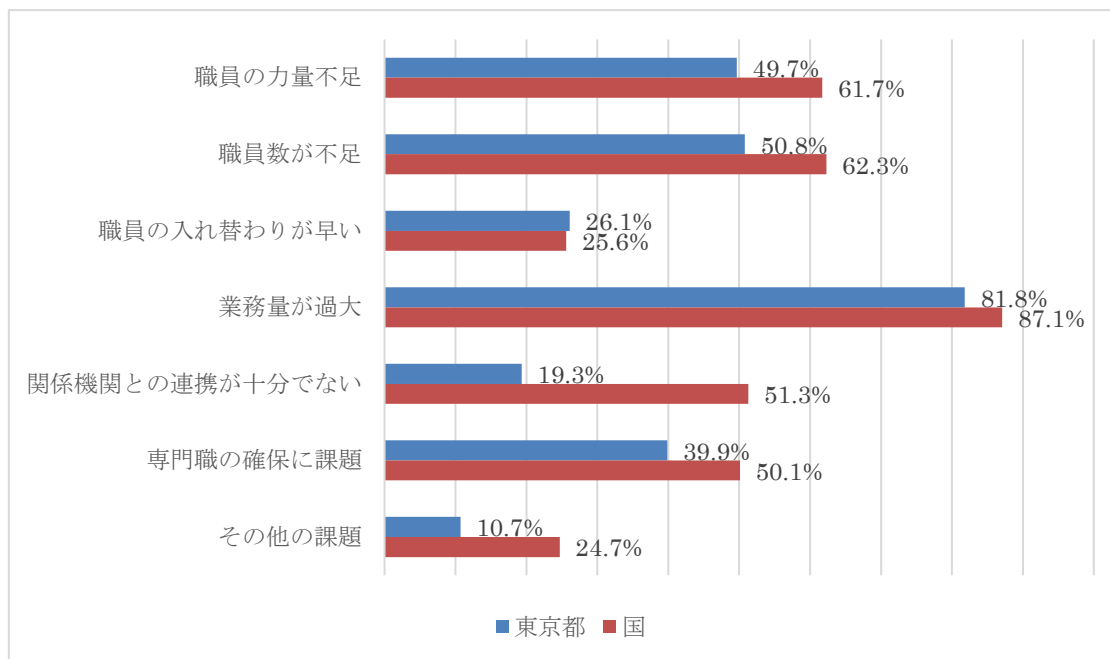
2 地域包括支援センターの機能強化

【現状と課題】

＜センターの効果的な運営に向けた体制の確保＞

- 地域包括ケアシステムの構築に向けた取組を推進する中核的な機関として期待される役割が増大している一方で、地域包括支援センターは、「業務量が過大」、「職員の力量不足」などの課題を抱えています。地域包括支援センターが直面している課題を解決し、期待される役割を十分に果たすにはセンターの機能を高めていく必要があります。
- そのためには、適切な人員体制の確保や財源措置により、センター自体の機能強化を図ることも重要ですが、センター間や関係機関の連携の強化、設置主体である区市町村によるセンターの運営方針の設定、運営や活動状況の点検・評価など、行政と一体となってセンターを支える取組が求められています。

地域包括支援センターの抱える課題



資料：「地域包括支援センターが行う包括的支援事業における効果的な運営に関する調査研究事業」（2017年度厚生労働省老人保健健康増進等事業による調査）

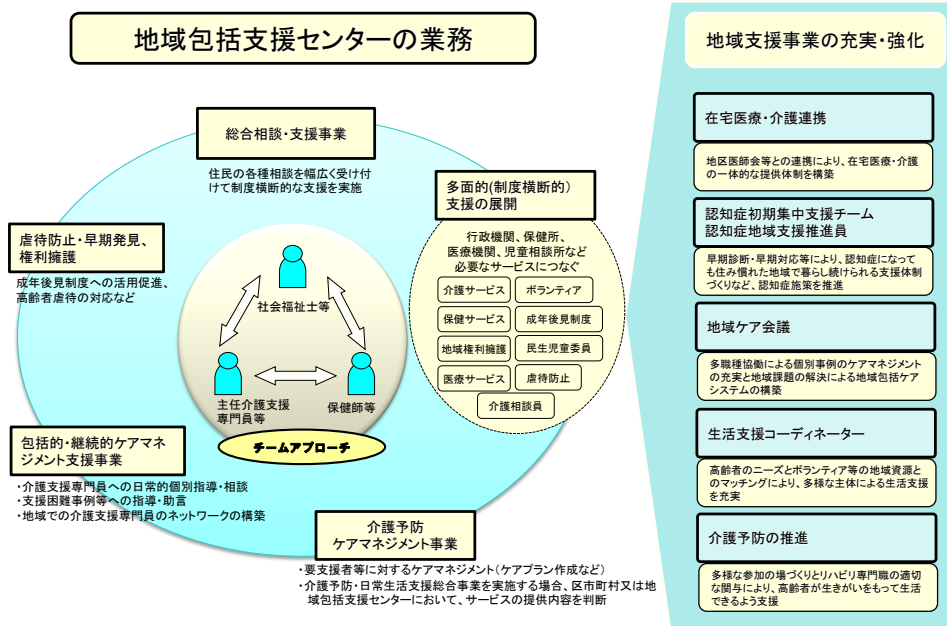
- また、高齢化の一層の進展と人口減少社会の到来により、中高年の家族介護者が増加しており、介護離職や親の介護と子育てを同時に行うダブルケアの問題など、家族介護者が抱える課題は複雑化しています。センターは、地域の総合相談の拠点として、高齢者本人だけでなく、家族介護者を含む世帯全体の課題解決に取り組むことが求められています。

【施策の方向】

■ 地域包括支援センターの機能強化に向けた取組を支援します

- 職員向けの研修を実施し、人材育成を図っていきます。
- 区市町村において自立支援・介護予防に向けた地域ケア会議の推進に取り組むことができるよう、人材育成を図っていきます。
- 管内の複数のセンターを統括し、サポートする機能強化型地域包括支援センターの設置や、センターにおける相談体制の充実に取り組む区市町村を支援していきます。
- 地域住民等と連携した見守りや在宅高齢者等の相談に対応する窓口を設置する区市町村を支援し、地域包括支援センターとの連携を強化します。
- 生活支援コーディネーターの養成・資質向上に取り組むことにより、住民主体の地域づくりにおける地域包括支援センターとの連携を強化します。
- 多職種が連携し、自立支援・介護予防に向けた地域ケア個別会議の実施及び地域ケア会議の充実に取り組む区市町村を支援していきます。

地域包括支援センターの機能強化



資料：厚生労働省公表資料に基づき東京都福祉保健局高齢社会対策部作成

【主な施策】（※高齢包括：高齢社会対策区市町村包括補助事業）

・ **地域包括支援センター職員研修事業〈再掲〉〔福祉保健局〕**

地域包括支援センターに配置される職員に対して、地域包括支援センターの意義、他の専門職との連携等の業務について理解し、業務を行う上で必要な知識及び技術の習得・向上を図るための研修を行います。

・ **自立支援・介護予防に向けた地域ケア会議推進事業〈再掲〉〔福祉保健局〕**

自立支援・介護予防に向けた地域ケア会議について、主催となることが多い地域包括支援センター職員を実践者養成研修の講師として育成するための研修を実施するとともに、区市町村の実務者連絡会議を開催し、連携強化・課題解決支援を行います。

・ **機能強化型地域包括支援センター等設置促進事業〔高齢包括〕〔福祉保健局〕**

管内の地域包括支援センターを統括し総合的に支援する機能強化型地域包括支援センターの設置を促進することで、地域包括支援センター業務の実施体制の充実及び機能強化を図ります。

・ **総合相談体制整備強化事業〔高齢包括〕〔福祉保健局〕**

相談窓口の 365 日 24 時間開所や、介護以外の分野も含めた包括的・総合的な相談支援体制の構築など、相談体制の充実に取り組む区市町村を支援します。

・ **高齢者見守り相談窓口強化事業〈再掲〉〔福祉保健局〕**

一人暮らし高齢者などの生活実態をアウトリーチ等により把握して、地域住民等と連携した見守りや在宅高齢者等の相談に対応する窓口を設置する区市町村を支援するとともに、窓口を含め高齢者の見守りに関わる関係者の連絡会を定期的に開催します。

・ **生活支援体制整備強化事業〈再掲〉〔福祉保健局〕**

生活支援・介護予防サービスの充実・強化及び高齢者の社会参加を推進するため、地域資源の開拓や地域活動の担い手の養成等を行う生活支援コーディネーターの養成・資質向上を図り、各区市町村が適切に配置できるようにすることにより、生活支援・介護予防サービスの提供体制の充実・強化及び高齢者の社会参加を推進します。

・ **主任介護支援専門員を活用した地域のケアマネジメントの向上事業〔高齢包括〕〈再掲〉〔福祉保健局〕**

地域包括支援センターと居宅介護支援事業所の主任介護支援専門員とが連携し、地域包括ケアを推進するための介護支援専門員支援体制・地域づくりを行う区市町村独自の取組を支援します。

地域包括支援センターの機能強化の取組
 ～国分寺市のPDCAサイクルを意識した計画・重点項目策定と評価の取組～

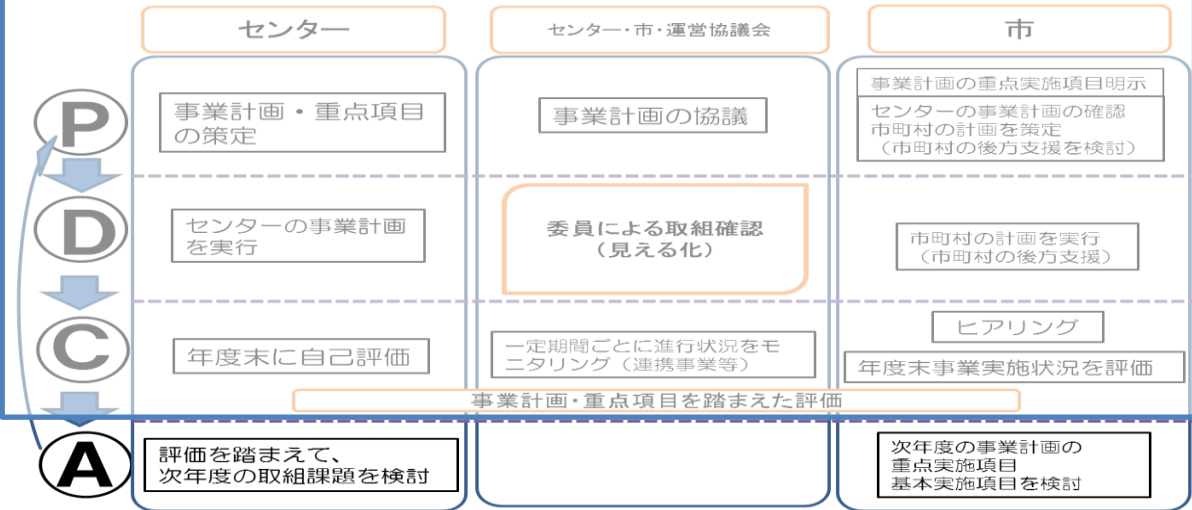
- 国分寺市では、市直営の地域包括支援センターを基幹型センターと位置付け、市内に6か所ある委託型センターの活動をバックアップし、「動きやすい体制」を整備することで、センター全体の機能強化を図っています。
- 6センターを東西の3センターずつに別けて、窓口となる支援担当職員を配置し、日々の業務や個別ケースに関する相談を受けています。
- 委託型センターは年1回業務チェックシートを用いた自己評価を行い、業務実態の可視化を行っています。行った結果を市に提出し、業務の現状をともに振り返り、対話を行うことによって、課題や効果的な解決策を明らかにし、具体的な業務改善や市による支援強化につなげ、地域包括支援センターの機能強化を図るための一つの材料としています。また、新任職員を中心に業務の理解を深める機会となり、OJTとしての取組にも活用されています。

コラム

- 業務チェック（各センターによる自己評価）に基づき、市職員がセンターに出向いてヒアリングを実施後、地域包括支援センター運営協議会に諮り、事業計画・重点項目を踏まえた評価を行います。
- 評価結果を踏まえ、各センターの年間事業計画策定時には、市の年間計画と重点項目を提示し、市とセンターにおいて整合性のある計画策定に取り組んでいます。また、年度当初には市の支援担当が法人職員を含めたヒアリングを実施し、年間計画と運営・人員体制について確認しています。
- センターが充実した運営を継続していくため、PDCAを意識した取組により、計画とその評価の仕組みを整え、設置主体である行政としての役割、責務を果たしています。

今後、更新予定

PDCAサイクルを意識した計画・重点項目策定と評価に向けて



執筆協力：国分寺市