

『効果的な施策の展開のための考え方の点検ツール ～地域包括ケアシステムの深化・推進に向けて～』の目的と活用

(株)日本総合研究所「効果的な施策の展開のための考え方の点検ツール」説明会

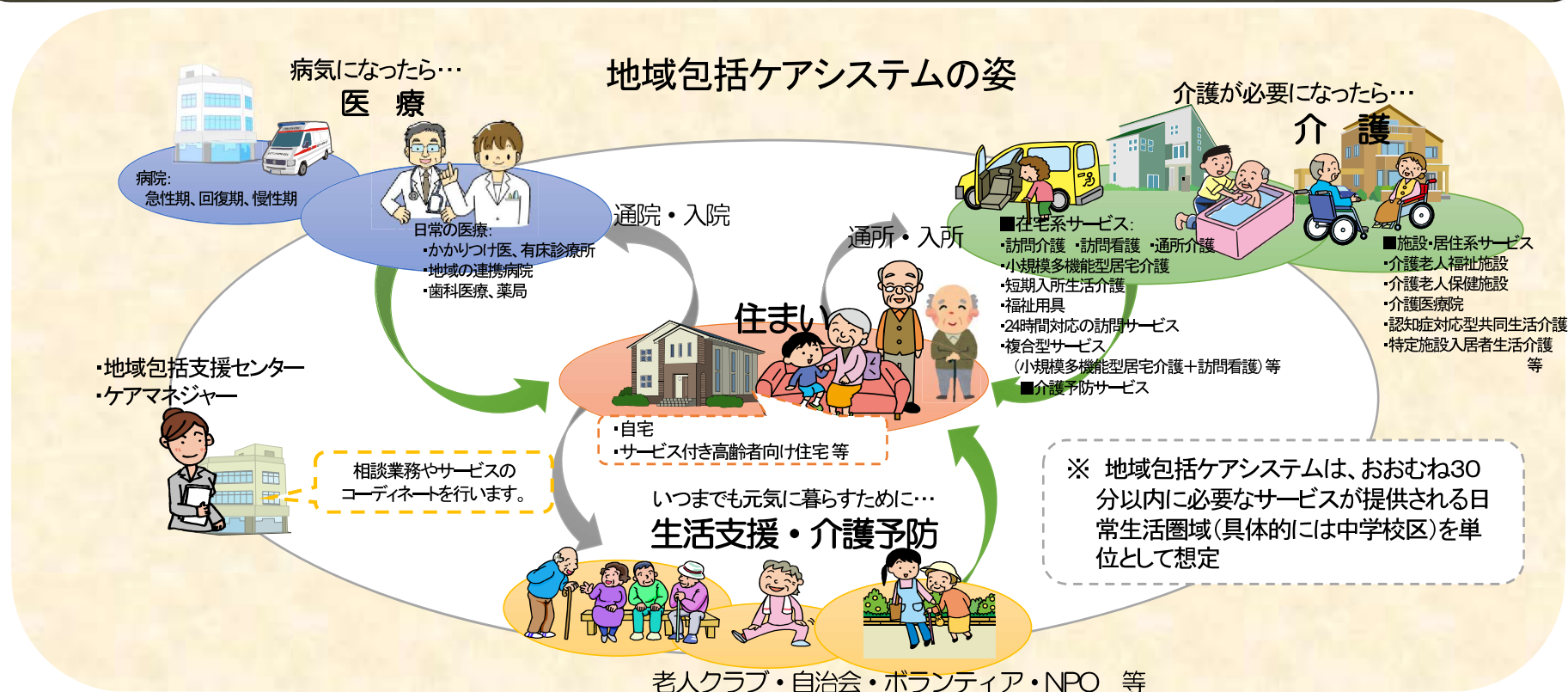
行政説明 R5.4.26

厚生労働省 老健局総務課
課長補佐 菊池 一

Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan

地域包括ケアシステムの構築について

- 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・生活支援が包括的に確保される体制(地域包括ケアシステム)の構築を実現。**
- 今後、認知症高齢者の増加が見込まれることから、認知症高齢者の地域での生活を支えるためにも、地域包括ケアシステムの構築が重要。
- 人口が横ばいで75歳以上人口が急増する大都市部、75歳以上人口の増加は緩やかだが人口は減少する町村部等、**高齢化の進展状況には大きな地域差。**
- 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。**



地域包括ケアシステムが目指している地域の姿

○地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律 第2条（定義）

この法律において、「地域包括ケアシステム」とは、地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、①医療、②介護、③介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、④住まい及び⑤自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制をいう。

○介護保険法 第5条第3項（地域包括ケアの理念規定）

国及び地方公共団体は、被保険者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、保険給付に係る①保健医療サービス及び②福祉サービスに関する施策、③要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止のための施策並びに④地域における自立した日常生活の支援のための施策を、①医療及び⑤居住に関する施策との有機的な連携を図りつつ包括的に推進するよう努めなければならない。

■地域包括ケアシステムが目指すもの

- 少子高齢化の進展により、医療・介護ニーズを有する高齢者が増加する中、それらを支える担い手の確保等は困難になっていきます。こうした中、地域包括ケアシステムは、中重度の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期まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供されるよう構築を目指すものです。
- 具体的には、医療介護総合確保法や介護保険法にもあるように、**単に地域資源を整備するだけでなく、それらの「有機的な連携」を図りながら、「高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう」に、さまざまな機能が「包括的に確保される体制」**を目指しています。

2025年（令和7年）⇒ 次期（第9期）介護保険事業計画期間中に迎える。

これまでの構築状況を「振り返った」上での計画策定を意識

地域包括ケアシステムは「構築」できたか？

地域包括ケアシステムは、「整備する」だけでなくそれぞれが「機能する」ことが重要

第5, 6, 7, 8期の様々な施策・事業の展開

保険者（高齢者・介護部局）自治体職員、団体・事業者、住民の尽力

⇒地域の社会資源の「整備」は一定程度図られてきた <共通理解>

特に第6期以降 **事業の立ち上げや資源の整備を優先**（せざるを得なかった…）

一方で…。やること・課題は残っている さらに複雑化している…

せっかく整備した資源が上手く機能していない…？

⇒「何のために」、「誰のために」必要な事業なのか不明確化

ex) 国に例示されているから…事業の立ち上げが目的化 <手段の目的化>



- 「なんだかわからないけどやらなきゃいけないらしい」何となく もやもや感… 「事業頭」に陥っている
- **職員の異動**等で当時の目的・理念やビジョンが伝承されない。（有識者・自治体意見）

職員・包括・地域住民が疲弊

地域包括ケアシステム構築状況を「見える化」するには

- 今後2025年を迎え、さらに2040年を展望するにあたり、それぞれの地域での地域包括ケアシステム構築の現状、（特に機能しているか）を確認する。



- 「機能の点検」が必要であり、地域により地理的条件や資源の制約等の状況は異なり、全国一律の達成度のようなものは適当ではない。**（各市町村レベル）**
- 市町村が、課題解決に向けた検討を行う際の振り返りに役立つ、支援になるものであるべき。**（自主点検・自己点検）**
- 地域住民・事業者や関係者等及び庁内他部局やとの議論・意見交換でのコミュニケーションツールとしての活用も念頭。**（考え方の共有・規範的統合への寄与）**
- ゼロベースの市町村の負担と、「事業」の点検ではなく、「考え方」の点検となるよう、目的と手段を整理できる各分野の大まかな点検の視点を提案した方がよい。**（視点の提供）**

- 自己点検を実施する場合に、市町村職員の負担の軽減とともに、点検した結果を第9期介護保険事業計画に反映することができるように、計画策定作業における振り返りの段階に位置づけて活用できるよう検討。

【参考】「介護保険制度の見直しに関する意見」（令和4年12月20日）

介護保険部会意見書（R4.12.20）（抄）

介護保険制度の見直しに関する意見

令和4年12月20日
社会保障審議会介護保険部会

（保険運営と地域デザイン機能の強化）

- 上記の課題に対応する観点からは、介護保険の保険者である市町村が、限られたマンパワーの中で事務を効率化し、保険制度を運営する保険者としての機能をより一層発揮しながら、地域の自主性や主体性に基づき、地域包括ケアシステムを推進する主体として、介護保険サービス基盤の確保に加え、介護予防の取り組みや地域づくりなど、地域の実情に応じて仕組みや取組をデザインする、いわば「**地域デザイン**」に係る業務を展開することが欠かせない。

（地域包括ケアシステム構築に向けた保険者への支援）

- 今後、各保険者において、地域包括ケアシステムの深化・推進に向けて、更なる取組を進めることができるよう、**保険者（市区町村）がその構築状況について自己点検することを進める**こととし、その参考となる手法を**国が例示することが適当**である。
- 来年度の**第9期介護保険事業（支援）計画の策定プロセスにおいて**、各保険者（市区町村）がその構築状況の自己点検を実施することにより、その**結果を計画に反映できる**よう、国として支援することが適当である。
- こうした自己点検を行う際には、①自治体の住民の参加、②既存の取組における指標等の最大限の活用、③地域の規模、体制等に応じた複数の方策の提示、④都道府県や地方厚生局の役割といった視点を考慮することが適当である。

地域包括ケアシステム構築状況の自治体点検ツール（仮称）について①

- 次期介護保険事業計画の期間内に2025年を迎え、さらに2040年を展望するにあたり、今後、地域包括ケアシステムのさらなる深化並びに地域共生社会への発展につなげる効果的な施策の展開を図っていくためには、各保険者（市町村）において、生産年齢人口の減少等の資源制約が厳しくなっていく状況下で、**地域ごとの実情を踏まえながら、施策や事業について優先順位を付けながら取り組むことが必要**。
- そのためには、それぞれの保険者（市町村）が、現在の各市町村の**地域包括ケアシステムの構築状況を振り返り・点検**するとともに、**地域の実情や特徴に応じた取組を自律的に検討し実行**していく必要がある（＝保険者の「地域マネジメント」機能）。



- 保険者（市町村）の「地域マネジメント」を支援するため、**地域包括ケアシステムの構築状況を、総合的に自己点検・自己評価するための支援ツール等を国が提供**する。

【参考】「全国介護保険高齢者保健福祉担当課長会議資料」（令和5年3月）

（エ）地域包括ケアシステム構築状況の自治体点検ツール（仮称）

次期介護保険事業計画の期間内に2025年を迎え、さらに2040年を展望するにあたり、今後、地域包括ケアシステムの更なる深化並びに地域共生社会への発展につながる効果的な施策の展開を図っていくためには、各保険者（市町村）において、生産年齢人口の減少等の制約が厳しくなっていく状況下において、地域ごとの実情を踏まえながら、既存の資源を生かした効果的な施策展開及び事業実施に取り組むことが必要となる。

そのためには、それぞれの保険者（市町村）が、現在の各市町村の地域包括ケアシステムの構築状況を振り返り・点検するとともに、地域の実情や特徴に応じた取組を自律的に検討し実行していく必要があるため、構築状況を総合的に点検し、評価するための支援ツールを国で提供する。

また、地域包括ケアシステムの構築状況については、第8期計画における状況の点検を実施し、その結果を第9期計画に反映することが重要であり、国が提供する点検ツールを活用いただきたい。

国が提供する点検ツールは、地域包括ケアシステム構築での課題の棚卸しや第9期計画の作成に向けたこれまでの振り返り、庁内外の関係機関との意識の共有に活用することを想定しており、計画の作成年度である令和5年度の早期に活用されることが望まれるが、保険者の地域マネジメントや地域づくりに係る都道府県等による市町村支援においても汎用的に活用可能なものである。

なお、点検ツールにおいて施策等に対応して12の点検シートあるが、すべてのシートの点検を行う必要はなく、地域の実情や施策の優先順位などを踏まえて必要な点検を行われたい。

第9期計画において記載を充実する事項（案）

■ 第9期の基本指針においては、介護保険部会の「介護保険制度の見直しに関する意見」等を踏まえて、主に以下の事項について記載を充実してはどうか。

1 介護サービス基盤の計画的な整備（P8～14）

- 中長期的な地域の人口動態や介護ニーズの見込み等を適切に捉えて、施設・サービス種別の変更など既存施設・事業所のあり方も含め検討し、地域の実情に応じて介護サービス基盤を計画的に確保していく必要性（P8～11, 14）
- 医療・介護を効率的かつ効果的に提供する体制の確保、医療・介護の連携強化（P12）
- サービス提供事業者を含め、地域の関係者とサービス基盤の整備の在り方を議論することの重要性（P11）
- 居宅要介護者の様々な介護ニーズに柔軟に対応できるように、複合的な在宅サービスの整備を推進することの重要性（P13）
- 居宅要介護者の在宅生活を支える定期巡回・随時対応型訪問介護看護、小規模多機能型居宅介護、看護小規模多機能型居宅介護など地域密着型サービスの更なる普及（P13）

2 地域包括ケアシステムの深化・推進に向けた取組（P15～31）

- 総合事業の充実化について、第9期計画に集中的に取り組む重要性（P15）
- 地域リハビリテーション支援体制の構築の推進（P16）
- 認知症高齢者の家族やヤングケアラーを含む家族介護者支援の取組（P17）
- 地域包括支援センターの業務負担軽減と質の確保、体制整備等（P17）
- 重層的支援体制整備事業などによる障害者福祉や児童福祉など他分野との連携促進（P17）
- 認知症施策推進大綱の中間評価を踏まえた施策の推進（P18）
- 高齢者虐待防止の一層の推進（P19～22）
- 介護現場の安全性の確保、リスクマネジメントの推進（P19, 23）
- 地域共生社会の実現という観点からの住まいと生活の一体的支援の重要性（P24）
- 介護事業所間、医療・介護間での連携を円滑に進めるための情報基盤を整備（P25）
- 地域包括ケアシステムの構築状況を点検し、結果を第9期計画に反映。国の支援として点検ツールを提供（P26～28）
- 保険者機能強化推進交付金等の実効性を高めるための評価指標等の見直しを踏まえた取組の充実（P29, 30）
- 給付適正化事業の取組の重点化・内容の充実・見える化、介護給付費の不合理な地域差の改善と給付適正化の一体的な推進（P31）

3 地域包括ケアシステムを支える介護人材確保及び介護現場の生産性向上の推進（P32～43）

- ケアマネジメントの質の向上及び人材確保（P32）
- ハラスメント対策を含めた働きやすい職場づくりに向けた取組の推進（P33, 34）
- 外国人介護人材定着に向けた介護福祉士の国家資格取得支援等の学習環境の整備（P35, 36）
- 介護現場の生産性向上に資する様々な支援・施策に総合的に取り組む重要性（P37）
- 介護の経営の協働化・大規模化により、サービスの品質を担保しつつ、人材や資源を有効に活用（P38）
- 文書負担軽減に向けた具体的な取組（標準様式例の使用の基本原則化、「電子申請・届出システム」利用の原則化）（P39）
- 財務状況等の見える化（P40, 41）
- 介護認定審査会の簡素化や認定事務の効率化に向けた取組の推進（P42, 43）

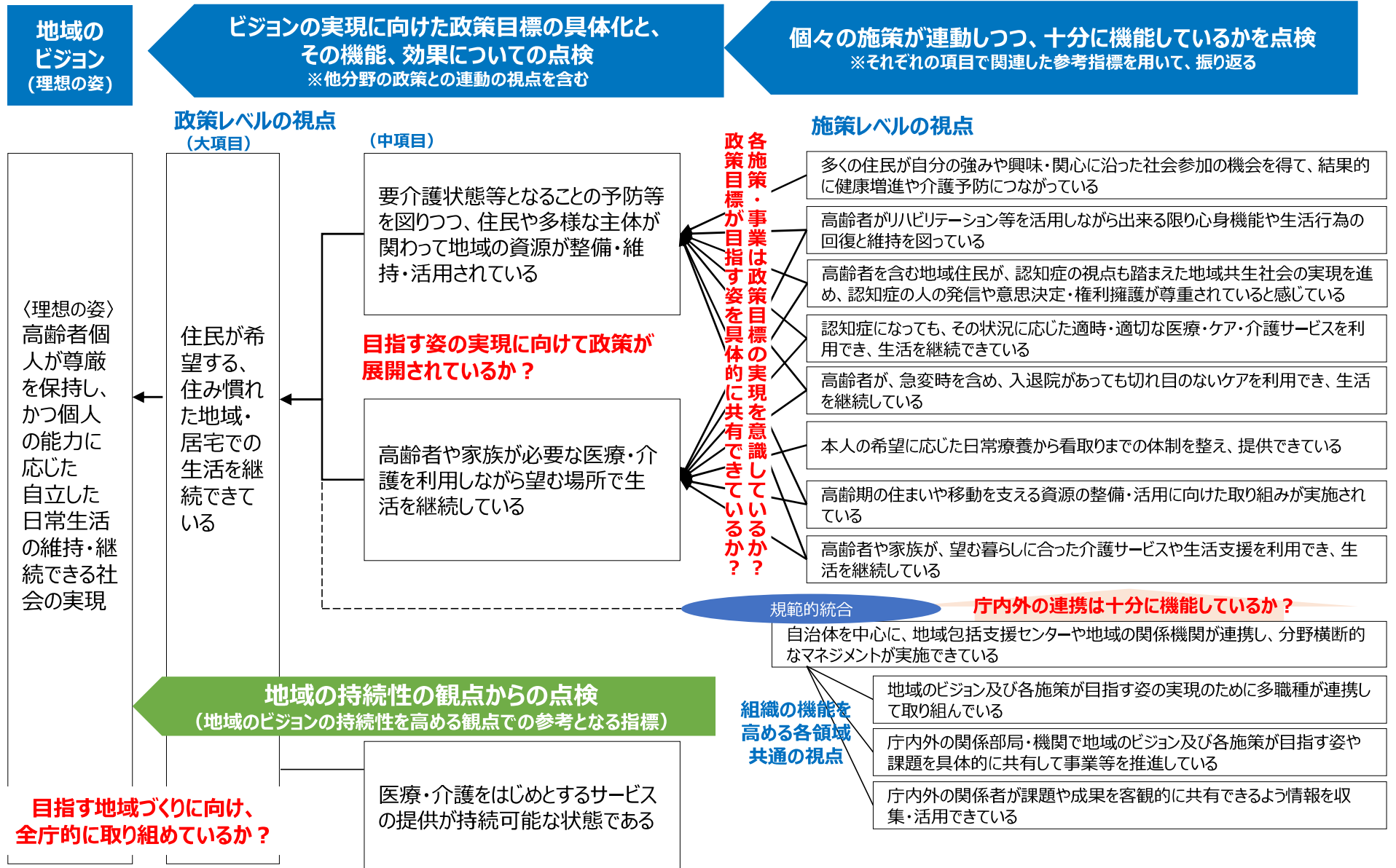
第106回社会保障審議会介護保険部会（令和5年2月27日）

資料

「効果的な施策を展開するための考え方の点検ツール」による振り返り視点（確定版）

（株）日本総合研究所『地域包括ケアシステムの構築状況の点検ツール～住み慣れた地域で暮らし続けられる社会の実現に向けて～』令和3、4年度厚労省老人保健健康増進等事業

- 以下の枠組みと視点で、地域包括ケアシステムの機能性と効果を振り返る。その際、各項目に関連した参考指標を用いて、これまでの成果と今後の課題を具体化する。（地域のビジョンや政策目標の実現に向けて、個々の施策が十分な機能を果たしているか、今後、何を優先すべきかを考える。）



「効果的な施策を展開するための考え方の点検ツール」の視点の整理

葉っぱ：多職種連携

施策レベルの視点



多くの住民が自分の強みや興味・関心に沿った社会参加の機会を得て、結果的に健康増進や介護予防につながっている

高齢者がリハビリテーション等を活用しながら出来る限り心身機能や生活行為の回復と維持を図っている

高齢者を含む地域住民が、認知症の視点も踏まえた地域共生社会の実現を進め、認知症の人の発信や意思決定・権利擁護が尊重されていると感じている

認知症になっても、その状況に応じた適時・適切な医療・ケア・介護サービスを利用でき、生活を継続できている

高齢者が、急変時を含め、入退院があっても切れ目のないケアを利用でき、生活を継続している

本人の希望に応じた日常療養から看取りまでの体制を整え、提供できている

高齢期の住まいや移動を支える資源の整備・活用に向けた取り組みが実施されている

高齢者や家族が、望む暮らしに合った介護サービスや生活支援を利用でき、生活を継続している

土：地域づくり

出所) 植木鉢の絵：三菱UFJリサーチ&コンサルティング「地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業報告書」(地域包括ケア研究会)、平成27年度老人保健健康増進等事業。

地域包括ケアシステム構築状況の自治体点検ツール（仮称）について②

モデル事業での市町村の声

- これまで、個々の事業の整備と評価のみに向き過ぎていた視点を、そもそもの目的は何かを再認識することができた。
- 多くの事業を実施してきたなかでの行き詰まりを感じていたが、目的を整理することで事業の優先順位や連動性の認識が強まった。
- 点検ツールの共同作業を契機として地域支援事業部門と介護給付部門の課内・部門同士での協議ができ、視点の共有ができた。
- 庁内の他部門（健康推進部局、住宅・交通・農漁産業経済・生涯学習部門等）との協議を進めるきっかけができた。
- 委託先の地域包括支援センター職員や生活支援コーディネーターを交えた話し合いのきっかけができた。
- 業務多忙でなかなか出来なかった担当者間での認識の共有や、経験の差がある職員間での認識合わせができた。
- これを整えれば、本市が目指す計画の方向性が見えて、市民への計画の説明がしやすくなると思う。
→計画策定だけではない・「地域デザイン」の強化への活用の可能性

【参考】「介護保険制度の見直しに関する意見」（令和4年12月20日）

介護保険部会意見書（R4.12.20）（抄）

介護保険制度の見直しに関する意見

令和4年12月20日
社会保障審議会介護保険部会

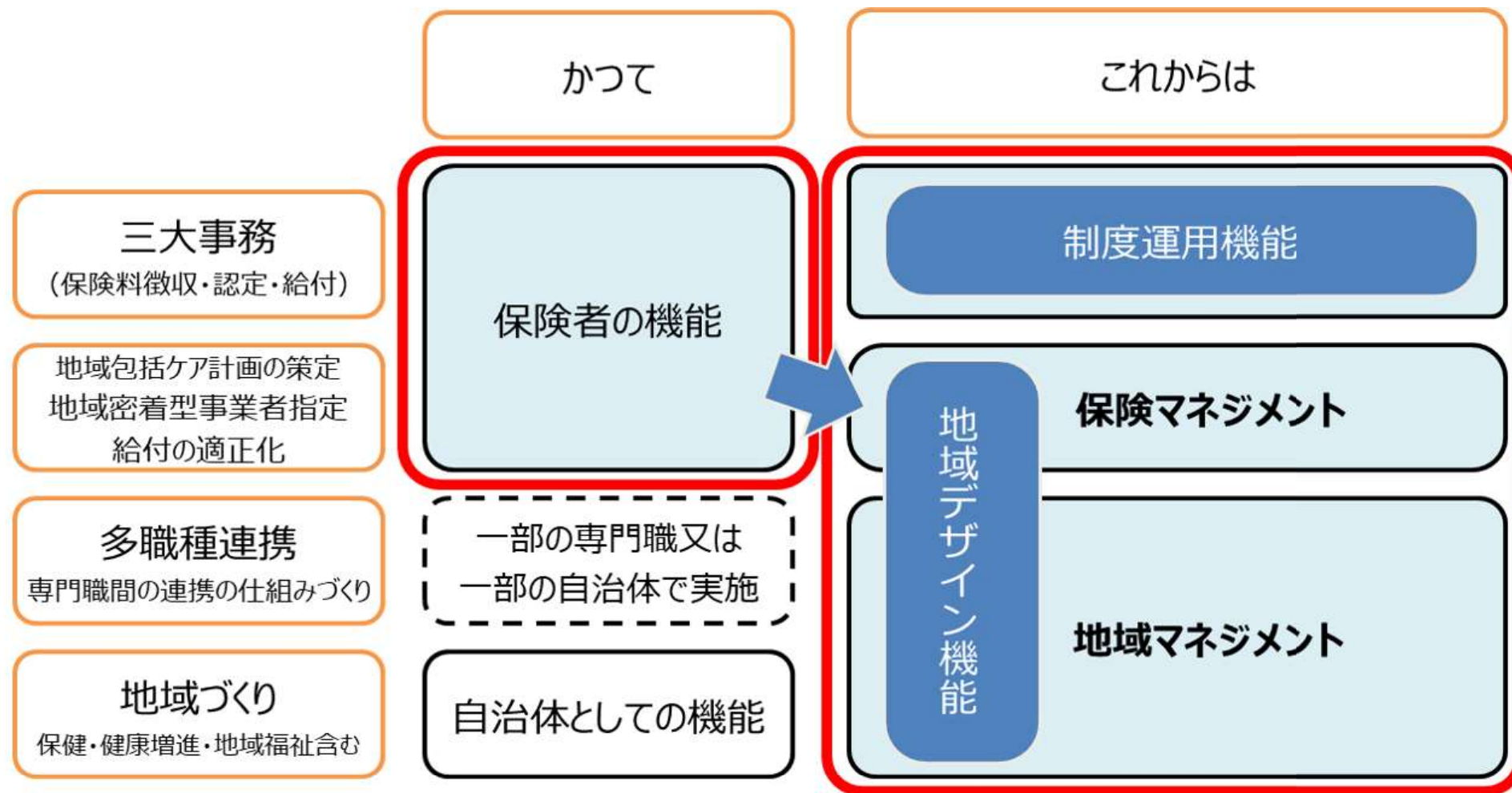
（保険運営と地域デザイン機能の強化）

- 上記の課題に対応する観点からは、介護保険の保険者である市町村が、限られたマンパワーの中で事務を効率化し、保険制度を運営する保険者としての機能をより一層発揮しながら、地域の自主性や主体性に基づき、地域包括ケアシステムを推進する主体として、介護保険サービス基盤の確保に加え、介護予防の取り組みや地域づくりなど、地域の実情に応じて仕組みや取組をデザインする、いわば「**地域デザイン**」に係る業務を展開することが欠かせない。

（地域包括ケアシステム構築に向けた保険者への支援）

- 今後、各保険者において、地域包括ケアシステムの深化・推進に向けて、更なる取組を進めることができるよう、**保険者（市区町村）がその構築状況について自己点検することを進める**こととし、その参考となる手法を**国が例示することが適当**である。
- 来年度の**第9期介護保険事業（支援）計画の策定プロセスにおいて**、各保険者（市区町村）がその構築状況の自己点検を実施することにより、その**結果を計画に反映できる**よう、国として支援することが適当である。
- こうした自己点検を行う際には、①自治体の住民の参加、②既存の取組における指標等の最大限の活用、③地域の規模、体制等に応じた複数の方策の提示、④都道府県や地方厚生局の役割といった視点を考慮することが適当である。

「保険者機能」の拡大（イメージ）



出典：三菱UFリサーチ&コンサルティング株式会社「<地域包括ケア研究会> 2040年：多元的社会における地域包括ケアシステム-「参加」と「協働」でつくる包摂的な社会」、地域包括ケアシステムの深化・推進に向けた制度やサービスについての調査研究事業（平成30年度 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業）

地域デザインカのイメージ（保険給付と地域支援事業などの違い）

介護保険制度の運用
（保険給付）



制度の運用だけで
業務が完結しやすい
→担当課だけでも
対応できる

介護保険制度の運用
（保険給付）



住民や事業所との関係では、
事業所の認可や補助金の支給など、
権力性が伴う
→上下関係になることが多い

地域の実情に応じた施策の展開
（地域支援事業など）



担当は他の福祉関係課、
市民協働、交通などにまたがる。
→他の内部部局と連携しないと、
対応しにくい

地域の実情に応じた施策の展開
（地域支援事業など）



事業の実施に際して、
住民や事業所に
協力や連携を求める
→対等な関係になることが多い

介護保険制度の運用
（保険給付）



対象者は申請に来た
要介護者や家族、事業所
→役所で一定程度、
対応できる

介護保険制度の運用
（保険給付）



出典：厚生労働省資料、Amazonから抜粋

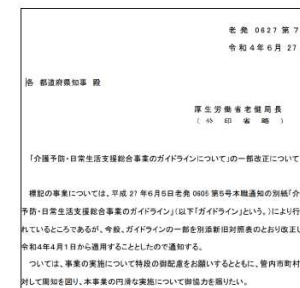
介護保険給付では、
国の通知やマニュアルを読めば、
答えが書かれている。
※無謬性（正確な事務執行）が
重要に

地域の実情に応じた施策の展開
（地域支援事業など）



対象者は要介護者や家族、
事業所に限らない
→地域に幅広く目を向けないと、
良質な情報は取れない

地域の実情に応じた施策の展開
（地域支援事業など）



出典：厚生労働省資料から抜粋

地域の実情に応じた施策では、
国の通知やマニュアルを読んでも、
答えは書かれていない。
※地域の実情を踏まえつつ、
関係者とともに成功体験を積み
地道な取り組みが必要

「地域デザイン力強化」への活用に向けて

- ・ **介護保険・高齢者部署での「地域づくり」は「(古くて)新しい」業務**

対象者が少ない時代の独自事業まで遡る? ※保健師は例外…地域の健康づくりが本務

- ・ **マンパワー不足のなかでは、地域住民、関係者・機関との連携・協力が必要。**

役所だけでは出来ないものが多くなり「正解」はだれも持っていない。**住民を含め**、介護関係者、医療機関、その他幅広い地域の関係者とも密接に関係するための考え方や情報の共有が重要になっている。

当然ながら、保険給付担当と地域支援事業担当の連携も不可欠。 ⇒ex.在宅医療・介護連携(看取り)

- ・ **市内の多くの部署が「地域づくり」を実施しており、かつ地域包括ケアシステムの構成要素に関係が深いものや、重複/類似事業も多い。**

地域振興部門⇒町会自治会・協働(NPO) 地域運営組織(RMO) 健康部門⇒保健と介護予防の一体的実施

生涯学習部門⇒図書館・公民館(社会教育団体) 経済商工部門⇒地元民間企業 農政・水産(JA/JF)

財務部門⇒地域金融機関

⇒直接(直営)事業を担うに限らず、状況によっては、高齢者の特性の視点を持ったマネジメントの提供に専念することも選択肢の一つ。

- ・ **企画・人事・財政部門は、「地域デザイン力強化」への変化を知っているか?**

組織・定数・予算・人事配置の考え方との実際の現場との乖離が起きていないか?

高齢化率の高い地域における総合計画等と地域包括ケアシステムとの調和は上層レベルでの調整が必要。

「効果的な施策を展開するための考え方の点検ツール」期待する効果 (まとめ)

次期計画策定におけるこれまでの振り返り

現在の第8期介護保険事業計画を含めて、特に地域支援事業等「地域づくり」に関するこれまでの振り返りと連動することにより、第9期の計画策定に向けた検討の充実に資する。

地域包括ケアシステム構築における課題の棚卸し

目的・考え方と、手段（事業）、機能が連動していたか、地域包括ケアシステムの各要素を網羅的に点検・評価することで課題の「棚卸し」第9期計画の策定にはもちろん、2030から2040に向かって、今後を考えるためのきっかけ。

庁内外の関係機関との考え方の共有（規範的統合）

このツールをきっかけにして、まずは庁内の関連部署や企画（人事）財政等との連携を進める体制の構築や担当者の意識醸成に役立てるとともに、地域住民を含め庁外関係者・機関と地域づくりの進め方の方向性の議論や検討を進める共通フォーマットとして活用。

地域づくり加速化事業等 市町村支援との連動

地域の状況を分析し、個別分野のさらなる強化／弱みの把握、事業の優先順位等の検討に活用。国、都道府県等による市町村支援においても汎用的に活用可能。

(参考) 「棚卸し後」の計画策定等に向けて

『活用の手引き』
実際の作業の際にはご参照ください。

『介護保険事業計画作成の手引き』
このツールも位置づけられています

『地域づくり支援ハンドブック』
特に地域支援事業の再構築に向けて。

令和4年度 老人保健事業推進費等補助金
老人保健健康増進等事業

令和4年度厚生労働省老人保健事業推進費補助金(老人保健健康増進等事業)
地域包括ケアシステムの構築に向けた取り組み状況の評価指標に関する調査研究事業

効果的な施策を展開するための考え方の点検ツール
～地域包括ケアシステムの深化・推進に向けて～

活用の手引き

令和5年3月

株式会社 日本総合研究所

介護保険事業計画の手引き作成に資する調査研究事業

【報告書】

令和5(2023)年3月



三菱UFJリサーチ&コンサルティング



厚生労働省 TRAPE