

地域包括ケアとは何か

「復興支援活動の体験から」

平成24年10月4日

さわやか福祉財団理事長・弁護士

堀田力

1. 被災地域の活動者らの問い「地域包括ケアが何かかわからない」

私の答え

最後まで住みなれた地域で、自分らしく暮らせる町ということさえわかってくれていればよい。具体的な姿は、それぞれの町の住民の暮らし方や社会資源の状況などに応じて現れてくる

2. 「地域包括ケア」という概念の特徴

・「手法」を表す概念だが、目的が重要

目的は「尊厳を支える」こと

(参考) 地域包括ケアは、「一人一人が住み慣れた街で最後までその人らしく生きること」を保障するための方法」(高齢者介護研究会報告「2015年の高齢者介護」Ⅲ・2.(4))

↓「尊厳」は、個人に応じて異なるから、多様

↓画一的手法はなく、必要なケアをその都度、組み合わせる

しかない

・「関係性」をいう概念

状況に応じて多様なケアを組み合わせるといふ「関係」を表す概念

・動的概念

状況に応じて関係が変化していくという「動的」な概念

↓「地域包括ケア」のシステムの設置、その運用のいずれにおいても、住民(利用者)を含む関係者が目的を共有し、状況に応じて協議することが必要

3. 復興過程で現れる問題の一般性

復興では、平時におけるすべての問題が顕著に現れるだけでなく、その基礎に潜んでいる構造的問題も現れる

「地域包括ケア」についても例外ではない

4. 「地域包括ケアの町への復興応援」の経緯

2011・3・下旬

被災地を地域包括ケアの町へ復興するため住民に働きかけることにつき、厚労省事務局と協議、協働することの了承

4・13

官邸(辻元総理補佐官対応) 同意

4・27～30

「地域包括ケアの町」への復興応援団
発起人間で協議、同書作成
449名の有識者から賛同を得る

5・13

細川厚労大臣了承

5・19

国交省川本住宅局長同意

同日

社会保障改革に関する集中検討会議で
同提言説明、菅総理が「被災地に導入
し、それをモデルに全国に広めたい」
旨発言

玄葉大臣は福島県関係自治体首長に
送付

5、6月

被災地首長、住民等に説明

6・25

東日本大震災復興構想会議「地域包括
ケアを中心とする保健・医療、介護・
福祉の体制整備」等を提言

7月以降

宮城県、岩手県の各復興会議も同旨を
提言、被災自治体の基本計画にも広が
る

5. 「地域包括ケアの町への復興応援」の状況

(1) 応援モデル市町

さわやか福祉財団は、応援モデル9市町（大槌町、釜石市、大船渡市、気仙沼市、南三陸町、石巻市、塩竈市、浦戸諸島、山元町、北茨城市）を選び、全国のさわやかインストラクターと協働して現地応援を続けてきている

(2) 応援の実施

・お茶つこ会など現地地で絆を結ぶ集まりの機会に、話題にする

・2泊、状況により1泊のバスツアーに招待、地区ごとに地区の住民が町の復興の姿を協議して描く
バスツアー11回

（1回40名から130名参加）

・バスツアーで出た意見を提言にまとめて、首長に提出
例として、「本年6月5日大槌町長に提出した住民からの提言」（本誌7月号参照）

・復興の町づくりを協議するインフォーマルな住民会議（既存のもの及び新設のもの）の活動を支援

・住民の要望を、事業者及び行政の意見とすりあわせるため、フォーラム及びミニ・フォーラムを開催

フォーラム4回（「大船渡市フォーラム報告」本誌8月号参照）

(3) 進行の状況

・(基本計画までの段階)

被災自治体は、まず復興基本方針を立て、その後昨年10月から本年3月ころまでに復興基本計画を立て、地方議会の承認を得ている。この段階で、復興基本方針に地域包括ケアをうたっている自治体とそうでない自治体がある。そして、うたっていない自治体にもその導入に無関心な首長と、理解し、導入に積極的な首長(少数派)がいる。

復興応援団としては、この段階で、首長や幹部に対し、住民からの提言書を説明しつつ、地域包括ケア等ソフトの導入の必要性を訴えた

・(移転計画の段階)

基本計画が承認されると、被災自治体は居住ゾーンへの移転計画の策定に入る。

復興応援団は、この段階で、フォーラムなどにより、住民と事業者、行政の意見のすりあわせを行う作業に入っているが、具体的な町の姿は、これから次第に固まってくることになる。

これらの活動の過程で知見を得た地域包括ケア導入をめぐる問題は、以下の通り

6. 導入をめぐる問題点(1) — 市町村

問題① 導入の決め手は、市町村長の理解と熱意

・首長の理解がなくても、理解と熱意のある職員に任

問題②

市町村の関係職員間、及び関係職員と住民とのネットワークが必要

せている時はOK
・首長が仕切り、住民の声を聞かず、新しい考え方を拒絶する時は最悪
・権限が部局に分かれる「地域包括ケア」の導入をリードできるのは、
③首長、または⑥関係部局の関係権限を統合行使できるプロジェクトチーム

ワークが必要

・首長が導入に熱心であっても関係各部局がそれぞれの権限の範囲内でしか動かなければ、導入は不可能(職員の壁)

・関係部局のプロジェクトチームが必要

・特に福祉、医療など生活に関係する部局の職員の参加が必要(実質的に参加していない例も少なくない)
・プロジェクトチームの職員が部局の壁を越え、すべての問題について、住民、事業者に応答、意見交換して、プロジェクトに反映していくことが必要

問題③

ハードにソフトを組み込む手法が確立していない

・復興担当チームを建設関係職員が仕切って福祉等の生活関係を考慮せず、工学的見地から設計、建設を進める傾向が強い

・福祉等生活関係部局にも、ソフト(たとえば「地域包括ケア」をハードに反映する知見(ノウハウ)を

有しない場合が多く、復興関係会議でも発言しないことが多い

- ・福祉等関係職員は、国や国交省、厚労省などが提供している各種のアイデアをもとに、わが町の姿を考察し、部内、部外（住民など）に情報を提供してほ

（アイデアの例）

- ・「在宅医療の充実、地域包括ケアシステムの構築」
- ・国交省住宅局：低層階に商店等が入っている

図

- ・同：同じく医療介護等のサービス（デイサービス、診療所、訪問看護ステーション、グループホーム、保育所など）の入っている図
- ・兵庫復興コレクティブハウジング：共同ふれあい空間など
- ・国（復興庁の現地担当官など）や県の担当官は、上記の点について、市町村をよく補佐してほしい
- ・国レベルでも厚労省は国交省と並ぶ影響力を発揮してほしい

問題④ 病院等医療施設の新設、再編計画が広域にわたる長期的視野なく行われるおそれがある

・眼の前の需要や財政状況、医師等の人員確保の事情などに応じ、病院等の新設、再編を進めるおそれがある

問題⑤

- ・県が医師会等と協議しつつ市町村間の協議を誘導する必要がある
- ・その際、社会保障・税一体改革成案による「医療・介護の提供体制の将来像の例」による機能強化、連携強化を実践すべきである

自治体職員には、早期建設こそ住民の要望であり、福祉等生活関係は住宅等建設の後の問題だという感覚の人も少なくない

- ・病院や施設のあり方にとどまらず、住宅の姿や位置関係が福祉や医療のあり方を決めるといふ認識を広める必要

- ・生活関係にとどまらず、町づくりについて住民の意見を十分に聴くことは最優先事項であるが、後出問題⑩記載のキャッチボール方式をとれば、そのことと早期建設とは両立する

問題⑥

市町村における福祉の実力者（たとえば経験の長い保健師など）に「地域包括ケア」などの新しい概念やシステムを拒否し、ネックになっている例がある

- ・人事の風通しが必要
- ・関係職員の研修が必要。特に、措置型、仕切り型、保護型の福祉の感覚でいる幹部職員に、住民の自発性を重視するポストモダン型（ウェル・ビーイング）の福祉の感覚を養成することが重要

（例）さわやか福祉財団インストラクターは、大

樋町社協と協力し、社協職員や相談支援員などに対し、絆やインフォーマルサービスについて研修している

・地域包括支援センターなど現場の機関の若い職員などに、住民主体の感覚を有する職員がいるので、そういう意見が言える職場環境をつくるのが有効

問題⑦ 地域包括支援センターの役割がよくわからない

・地域包括支援センターは、地域包括ケアの町への復興について、①地域包括ケアの理念及び実務をもっともよく知るものであり、②その町の住民のニーズとウォンツ、③福祉関係事業者の実情に通じている（はずの）ものである

・センター職員は、行政、事業者、住民間をコーディネートする役割を積極的に果たすことが求められる

・自治体も生活関係の町づくりについて彼らをよく活用することが有効

問題⑨

住民、特に女性が町づくりについて理解し、その意見を設計に生かす方式がとられていない

・仕切り型の行政を行っている市町村は、住民への情報公開は決定後で、決定前には、町の有力者（男性が多く、福祉、医療を含む生活には関心も知識もない）から成るまちづくり協議会の意見を聴く程度

・仕切り型の市町村の住民は行政依存型の人が多く、そうでない住民が希望や意見を言えば、異端視されて萎縮する例が少なくない

・住民の意見を聴く姿勢の市町村でも、意見交換会は、結局行政の説明会となり、町づくりにまで及ばない例が多い

・東北では、女性は行政の説明会に出る役割を男性に委ねる傾向がある

・住民が納得していない町は、結局、住民が去っていく

・住民が協議し、提言するインフォーマルな地域の組織をつくる必要

(例)すばらしい歌津をつくる協議会：震災前にあった地域の団体が復興に取り組む団体に進展

・山元町を愛する会：地域のリーダーが結成

・新生おおつち：バスツアーの仲間が結成

・まちづくり協議会に住民のインフォーマルな意見が集まるような仕組みをつくること

7. 導入をめぐる問題点(2) — 住民

問題⑧ 合併した地区を所轄する支庁と本庁との連携が困難な市があり、首長による特別な配慮が必要

・福祉等生活にかかわる事項については、支庁所轄地域に特別な措置を必要とする例が少なくないので、首長は、特に留意することが必要

(例)部会を設ける

・インフォーマルな住民組織とネットワーク

問題⑩

住民の意見を迅速に計画に生かすにはどうすればよいのか

- ・形式的に住民説明会、意見交換会を開き、一度説明したあとは自治体任せにしたのでは、血の通った町づくりはできない
- ・新しい町は、地形面で制約があり、これを前提に優先する建築物から建設を進めるほかない
- ・したがって、自治体は①住民には、例えば「地域包括ケアのある町」など、めざす暮らし方の理念について住民のおおかたの合意を得たうえ、②これを指標として、具体的な地域についての具体的な建築物等について住民の希望を聴き、③その可能性、適否

- ・委員が出身地域の意見を吸収
- ・協議内容を被災地の有志に報告
- ・委員構成を多様にし、住民各層の意見をそろえる、など
- ・行政は、住民との協議の仕方に関するマニュアルをこなすこと

(参考)行政のマニュアル

- 「東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニケーション形成に関するガイドライン」本編及び参考資料編
- 「東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方(合意形成ガイドランス)」平成24年6月国土交通省都市局・住宅局

8. 導入をめぐる問題点(3) — 事業者

問題⑪

需要の欠如や供給能力の欠如を理由に、地域包括ケア、特に定期巡回随時対応型サービスへの参加に消極的福祉・医療関係事業者が多い

- ・施設、病院中、心主義から脱却できないことが基本にあるので、多様な手段で地域包括ケアの理解を深め、利用者の尊厳を第一とする意欲を喚起するほかない
- ・事業者に対し、直接フォーラムで、あるいは事業者団体等を通じ、住民の真のニーズを伝え、また、適切な経営の事例を伝え、人により、効果があつた
- ・医師会、看護師団体、福祉事業者団体間の地域研究会を開催する

- ・これをキヤッチボール方式と呼んでいる
- ・協議に参加する住民の選定は、町づくり協議会の住民代表等に委ねる(住民各層の意見を、事実上カバーしていれば足りる)
- ・協議や住民との意見交換には、ジオラマ、GIS、地図を活用し、段階に応じてこまめに公開、その都度すみやかに決定して作業を進める

- ・サービスの種別を異にする福祉・医療関係事業者のネットワークで地域包括ケアを提供する連携組織をつくる

- ・施設事業者に地域包括ケア（定期巡回随時対応型サービス）への参入を誘導する

- ・インフォーマルサービスの事業者（社協・NPOなど）からフォーマルサービスの事業者に対し、連携による地域包括ケアシステムづくりを働きかけるなど

9. 導入をめぐる問題点（4）—— 地域包括ケア

問題⑫ めざすべき地域包括ケアシステムの具体像が掴めない

- ・計画的に町づくりの事業を進めようとする男性リーダーなどから出やすい問題であるが、冒頭1. 2.に記載したように、具体像は画的に示せず、地域の状況に応じて、住民、事業者、行政が協働してつくり上げていくものであることの理解を求める

問題⑬ 地域包括ケアを導入していく手順がわからない

- ・前問と同様に、手順は地域の状況に応じて多様であり、また、地域包括ケアの完成像はないこと、理解を求める

問題⑭

地域包括ケアシステムには利用者に関する情報の継続的、一体的確保と管理が好ましいが、これをどうすればよいか

ばよいか

- ・地域包括支援センターにおいて、日常生活総合支援事業の情報から医療・介護情報まで一貫して情報を確保、個人別に保管し、関係者間でこれを共有するシステムの構築が望ましい

問題⑮

認知症者の地域受容を拡げるため、サポーターの一層の拡大などが必要ではないか

10. 導入をめぐる問題点（5）—— 生活とのかかわり

問題⑯

地域包括ケアはコンパクトシティになじむ

- ・高齢社会は、若者・中年中心の車必須、戸建住宅郊外拡散型シティでなく、車不要、集住型コンパクトシティをめざすべきであり、それは身体の不自由な高齢者の自宅生活を可能にし、またケアを自宅に届けるにも便利となる

- ・戸建て住宅にこだわり、また車生活にこだわる人は少なくないが、行政はそれぞれの地域に適合したコンパクトシティのプランを住民と協議しながら作成し、住民の協力を引き出すべきである

——「大槌町長宛 住民からの提言」の中の「2、まちづくりの理念—コンパクトであたたかい地域包括ケアの町」（本誌7月号参照）

問題⑰

集合住宅のモデルを多くの住民に知ってもらうことが

必要

- ・前出問題③に例示したような住宅モデルは、住民にほとんど知られていない
- ・東京大学高齢社会総合研究機構（辻哲夫特任教授ら）が早くから示したケアタウン構想も復興の住まいにつながるきわめてすぐれたアイデアであるが、釜石市及び遠野市の一部の仮設の採用に止まった
- ・住民は、可能なモデルを示されないと、適切な意見を述べられない
- ・各戸に配布、その他多様な方法で周知を図るべきである

問題⑱ コミュニティバス、オンデマンドバスなど、地域をつなぐ公共交通機関が必要

- ・被災者には、育った集落から離れることを拒む人が少なくない。だから、コンパクトな町づくりには限界がある
- ・何千人が集まり、住んでいても、所要で他の町に出かける必要が生じる
- ・そういう人たちのために、小型のオンデマンドバスの運行などを考慮する必要性が高い
- ・地域住民の自家用車による相互扶助の運送も必要（自動車運送法の更なる特例措置が望まれる）
- ・集合住宅の状況によっては、住む高齢者などのために、免許なしで簡単に運転できるカーブを準備することも有効

問題⑲

地域包括ケアがその目的を遂げるためには、地域住民の絆が不可欠

- ・地域に愛情の薄い人は、地域包括ケアによりそこに住み続けても、その満足感は施設入居の場合とさしてかわらないではないか（被災地でも、他地から移り住んだが地域になじめなかった人たちは、帰住にこだわっていない）
- ・地域包括ケアがその目的（尊厳の保持）を達成するためには、地域における人々の絆を維持、拡大するための仕組み（たとえば「居場所」）が重要
- ・特に外出困難な要介護者にとっては、地域でなじんだ人々との交流は、その精神面の充足のためにきわめて重要

問題⑳

地域包括ケアがその目的を遂げるためには、利用者の「いきがい」が重要

- ・「いきがい」はどんな状態の人であっても生きる意欲の維持に重要な役割を果たすものであるから、重度の要介護者が自宅で暮らす場合、自分の残存能力を生かして人に喜ばれる機会を創ることに特段の配慮が必要
- ・利用者が仲間とともに得意とする手作業をすることは、そのいきがいに有効
- ・こどもたちと交流することは、特に有効（こどもたちの成長にとって有効大）

11. 導入をめぐる問題点(6) — 人口減少地域

問題②

人口減少傾向が定着し、近隣地域に施設サービスや在宅サービスの拠点などを設けることが困難な地域のサービスをどうするか

- ・共生型福祉施設(サテライト型)をすすめる
- ・共生型福祉施設に、在宅サービス(定期巡回随時対応型サービスなど)の拠点を併設する
- ・人口減少地域が増加していくことは必然であるところ、総合的対応策が立てられていない。近い地域を核とするコンパクトシティに再編成するなど、官民協働して計画を立て、住民を誘導する作業が必要ではないか

12. 導入の要点 — 全国共通の課題として

(1) Who

- 行政、事業者、住民のうち、特に住民の参加が重要
- ・地域包括ケア(特に定期巡回随時対応型サービス)は、地域を施設にするものだから、その地域の住民の参加なくしては成熟しない
- ・介護保険導入時のような住民の意向把握の努力が、負担の増加に伴い、今後ますます求められる

(2) What

- ①地域包括ケアは、動的な概念
- ・尊厳という目的を忘れない
- ・尊厳の保持をめざせば、介護はそれ以外の多様な生活サービスと連携せざるをえない。自治体は、介護保険のサービス体系を筋を通して維持しつつ、その他の多様なサービスをそろえ、柔軟に組合せる努力を続ける必要がある
- ②地域包括ケアは、関係性をいう概念
- ・医療、住まいに止まらず生活が維持されるためのサービスがトータルとして必要
- ↓インフォーマルサービスを含む必要なサービスが、ネットワークを組んで提供される体制が前提
- ↓自治体は、地域包括ケアの推進に関する事業だけでなく、地域支援事業などに取り組み、これらの事業や日常生活総合支援事業、認知症に関する事業などを有機的に介護保険事業に結びつけていくことが重要
- ・地域住民の絆と支え合いが必要
- 「キーワード」居場所

(3) How

- ・地域包括ケアの町にするための住民協議会を地区ごとに設置し、住民のニーズを町の再編成(家庭の施設化、施設の家庭化)に反映していくことが必要
- ・自治体は、住民志向の意欲的で柔軟な職員を発見、育成し、権限を与えて地域包括ケアの町を実現していったほしい