

事例を通じて、我がまちの地域包括ケアを考えよう

「地域包括ケアシステム」事例集成

～できること探しの素材集～

平成26(2014)年3月

株式会社 日本総合研究所

地域包括ケアシステム事例集の報告にあたって

地域包括ケアという概念をはじめて提起したのは1970年代に、広島県御調町の公立みつぎ病院の山口昇医師である。山口医師によると、脳血管疾患等で救急搬送され、緊急手術で救命し、リハビリによって退院した患者さんが、1、2年後に寝たきり状態になって、再入院してくるケースが目立つようになった。その多くが褥瘡をつくり、また、おむつをあてた状態で、しかも痴呆症状が進んだ状態になっていることが多かった。その原因は共稼ぎ等による家族介護力の低下、おむつ失禁を余儀なくされる不適切な介護、自宅の療養環境の問題。さらに日中の家族不在により家に閉じこもりがちになるため認知能力の低下などがみられることなどの複合的な要因によるものであったと分析されている。

山口医師は、このよう状況に対応すべく、医療を自宅に届ける出前医療、訪問看護、保健師の訪問、リハビリテーション、さらに地域住民による地域活動の充実、などの活動を導入するとともに、1980年代には病院に健康管理センターを増設し、ここに町役場の福祉と保健行政を集中させて、社会福祉協議会も移設し、文字通り保健医療介護の一体的な推進体制を構築することになった。

利用者の生活課題を発見し、その課題の解決を目指して、現場に必要なサービスを創り出し、さらにこのサービスが有効に機能するように、サービス提供体制を地域で統合し、これを円滑に実施する実施体制を構築するために、行政組織の統合にまで及ぶという実践はまさに今日の地域包括ケアシステム構築の先駆けとなったのである。

今日の目からみても、このみつぎモデルは多大な示唆を与える。寝たきり老人の発生を個人の問題としてみるのではなく、地域社会の変化に伴う家族介護力の低下や療養環境の問題、孤立の問題などの複合的な要因群ととらえ、長期療養を送っている人々の生活の質の向上をはかるためには、これまでの対応のみでは課題解決が困難であることを認識し、新しいサービスなどの整備にはじまり、さらに地域住民参加の推進におよぶ解決策を開発し、さらに、スムーズに課題の解決を実現するために、組織改革まで及ぶというアプローチは今日まさに、地域包括ケアシステムの構築にあたっての必要とされる手法がすでに出そろっていたといえる。

この地域包括ケアの創始から約25年後に介護保険制度が導入され、様々な介護サービスが

導入された。介護保険法にもあるように、住み慣れた地域での生活の継続を本旨とした居宅でのサービス提供を自立支援の理念によって行うという理念が掲げられたものの、介護保険によるサービスのみでは地域の介護課題を解決することが困難であることも明らかになった。

2003年(平成15年)6月に公表された老健局に設置された高齢者介護研究会が「2015年の高齢者介護」と題した報告書で、介護保険と医療及び福祉等の諸制度が連携し、さらに専門職間の多職種協働と地域住民参加を包括的に実現するために、政策理念として「地域包括ケアシステムの推進」を提起した。

今後我々が経験する介護ニーズ爆発に対処するためには、従来型の病院施設完結型の医療介護を地域完結型に転換することが、その後組織された地域包括ケア研究会の検討のなかで深められてきた。

さらに、昨年8月に公表された社会保障制度改革国民会議において、この地域包括ケアシステムの考え方が社会保障のサービス体系を再構築するための政策理念とされるようになった。

地域包括ケアの構築はそれぞれの地域性に立脚しながら、医療福祉介護および住宅政策を包含し、さらに自助と互助をふくめたインフォーマル部門に目配りをしながら、なによりも介護保険法でいう要介護高齢者の尊厳の保持という理念を実現するために、地域生活の継続のために切れ目のない支援が行われるような体制の構築を目指すことである。病院や施設はそのなかで専門サービス機能によりながら重要なバックアップ機能を果たすことが期待されていることはいうまでもない。

すなわち、地域包括ケアシステムの構築と推進が津々浦々の地域で実践することが求められていることに他ならない。勿論、当時の御調町のように国民健康保険直営医療機関が地域包括ケア構築をリードできるような一元的な体制は例外的である。むしろ多様な事業主体が多角的に併存している地域が多い。今後地域包括ケアシステムの構築を目指してこれらの諸主体の調整と連携を図るためのプラットフォームの形成を目指し、地域住民の理解と協力を得ながら、課題を解決のためのソリューションを作り出せる体制づくりが必要である。このような、地域包括ケアシステムの構築にあたって、なにをどうやって良いか悩んでいる政策現場の方々も多い。また、事業者、専門職や地域住民にとっても、地域包括ケアの姿を具体的に理解することは難しいと考えられる。

本事例集は、このような課題にこたえるために、それぞれの地域の実践現場からの事例についての情報を収集し、共通のフォーマットによりながら、地域包括ケアのテーマを抽出し、事例を集成した。この事例集により地域包括ケアシステムのイメージについての共通の認識の確立に役立つであろう。

出発点はわがまちの地域包括ケアの姿を探ることである。わがまちの介護や医療や福祉の課題の抽出からはじまり、この課題の解決のために、どのようなアプローチを行うか。そのために、先行する実践からヒントを得ることにより、地域課題にふさわしい解決策を探るための様々なヒントがこの事例集には収められている。

しばしば、所謂先進事例をまなぶなかで、このような実践は我が町では困難であるという感想をもたれることが少なくない。しかし、到達点を見るのではなく、その事例はどのようなプロセスを辿って形成されてきたのか。そのなかで行政担当者、専門職、地域リーダー、事業者はどのような役割を果たしてきたのかなどを学ぶことは、地域地域で個性的な「ご当地型」の地域包括ケアシステムの構築の大きな力となるであろう。

この事例集では、全国で展開している約 400 の事例から選び抜いた 50 の事例がとりあげられている。自治体の規模や地域性も多様な実践のなかから参考となる事例が選ばれており、キーワードによって、事例の特徴もあらかじめ理解できるように編集してある。

なによりも地域包括ケアシステムの構築は地域づくりでもある。また、社会保障の給付が地域社会に循環することによって、地域の活性化にも貢献する。その意味で地域包括ケアシステムの構築を推進することがこれからの地域政策の根幹に位置づけられる必要がある。

本事例集が様々な活用され、それぞれの地域での地域包括ケアシステム構築への取り組みにむけたエネルギーの素になることを期待したい。

最後に、本事例集の作成に多大の協力をいただいた皆様に深く謝意を表させていただきます。

平成 26 年 3 月

ワーキンググループ座長

高橋紘士

「地域包括ケアシステム」事例集成

目次

はじめに.....	1
1. この事例集のねらい.....	1
2. この事例集の使い方.....	2
3. 本事例集の掲載事例の索引.....	3
(1) 地図で探したい.....	3
(2) キーワードで探したい.....	4
(3) 人口・高齢化率で探したい.....	6
第1章 地域包括ケアシステムの考え方.....	11
1. 地域包括ケアシステムが提案された背景と目指すべき姿.....	11
2. 地域包括ケアシステムの実例(先駆的な取組事例).....	15
3. 地域包括ケアシステム構築に向けた道筋.....	17
(1) 「何のためにやるのか」(目標)を共有することが必要.....	17
(2) 時間が掛かるからこそ、「仕組みをつくる」ことが重要.....	17
4. 地域包括ケアシステム構築の「仕組みをつくる」ために必要な5つのこと.....	18
(1) 情報発信と双方向のコミュニケーションを行う.....	19
(2) 地域の目指す姿について合意形成を行う.....	19
(3) 専門職による質の高い支援・サービス提供のための基盤整備を行う.....	20
(4) 不足する支援・サービスの把握と解決のための場をつくる.....	21
(5) 多様な担い手の育成・サービス創出を促す.....	22
第2章 地域包括ケア推進担当者へのメッセージ.....	24
1. どの地域にも必ず創意工夫のある取り組みがある.....	24
2. 「我がまち」の地域包括ケアシステムを目指す.....	24
3. 主役は市民、行政は仕掛け人.....	25
第3章 地域包括ケアシステムの取組事例.....	26
1. 地域包括ケアシステム構築に関する50事例.....	27
(1) 【北海道当別町】学生が起点となり高齢者の力を引き出した共生と就労支援のしくみづくり.....	28
(2) 【山形県鶴岡市】医師会を軸にしたチームによるICTを活用した医療と介護の連携の推進.....	33
(3) 【福島県楢葉町】応急仮設住宅での避難生活におけるコミュニティづくり.....	39
(4) 【千葉県浦安市】市民協働で進める介護予防.....	45
(5) 【神奈川県横浜市】事業者への丁寧な情報発信が支えた地域密着型サービスの推進.....	50
(6) 【富山県南砺市】住民参加型の地域医療再生システム構築.....	54
(7)-1【愛知県名古屋市】NPO法人による住民参加型の生活支援サービスの取り組み.....	59
(7)-2【愛知県名古屋市】南医療生協がすすめる協同のまちづくり.....	64

(8) [滋賀県東近江市] 住民活動との協働による、互いに支え合うまちづくり	69
(9) [福岡県大牟田市] 認知症になっても安心して暮らせる市民協働によるネットワークづくり	76
(10) [鹿児島県肝付町] 人口減少集落での自助意識の啓発と地域づくり	82
(11) [北海道喜茂別町・島牧村・ニセコ町・積丹町] テレビ電話・IP告知端末を活用した健康管理・見守りシステム	87
(12) [岩手県宮古市] 地域の保健・医療・介護の情報連携ネットワーク整備	90
(13) [岩手県釜石市・大槌町] かまいし・おおつち医療情報ネットワークの活用による 医療・介護連携強化（愛称：OKはまゆりネット）	93
(14) [宮城県仙台市] 地域住民のやりがいを引き出す、自主的な介護予防グループの支援	99
(15) [秋田県秋田市] 在宅ケアの多職種連携のための「秋田市在宅医療・ケア連携セミナー」	102
(16) [秋田県湯沢市] 地域ケア会議を活用した生活・介護支援、介護予防、 認知症のサポーター育成と地域力の活性化	105
(17) [福島県白河市] 高齢者サロン「あったかセンター」による介護予防と生きがいづくり	108
(18) [茨城県常総市] 介護予防推進員の自主運営による「JOSO☆ハッピー体操」の 普及促進と介護予防	111
(19) [茨城県牛久市] いばらぎコープ生活協同組合による買物支援・支えあい活動から 広がる新たなコミュニティの場	114
(20) [茨城県利根町] 住民主体の介護予防事業及び認知症対策の推進	117
(21) [群馬県前橋市] 介護予防ボランティアによる「ピンシャン！元気体操」の 普及促進と介護予防	122
(22) [群馬県富岡市] 「ふれあいの居場所」から広がる地域住民同士の支え合い	126
(23) [千葉県柏市] 地域包括ケアシステム構築に向けた在宅医療・多職種連携の推進と 地域ケア会議の開催	130
(24) [東京都新宿区] 「低所得」「孤立」「介護」「障害」の課題を抱える人への 住まい・生活支援と就労創出	138
(25) [東京都豊島区] 多職種の「顔の見える連携」による在宅医療の仕組みづくり	141
(26) [東京都立川市] 関係機関の協働による重層的なネットワーク構築	144
(27) [東京都武蔵野市] 武蔵野市高齢者福祉総合条例による総合的な施策体系を基礎とした 地域包括ケアシステム（まちづくり）の推進	148
(28) [東京都多摩市] 行政コーティネットによる多分野横断型アプローチ	155
(29) [新潟県長岡市] 地域への積極的な働きかけが地域の交流拠点へ	162
(30) [富山県高岡市] 「高岡市中央地域ケア会議」を通じた地域包括ケア体制づくり	164
(31) [石川県津幡町] 総合相談（個別課題解決）と地域づくり・資源開発・政策提案の 相互作用を生み出す仕組みづくり	169
(32) [山梨県北杜市] 介護予防・日常生活支援総合事業による介護予防と生活支援の 総合的なサービス提供	173

(33) 【山梨県道志村】 山あい集落における見守り・買い物支援・居場所づくり	175
(34) 【岐阜県東白川村】 認知症高齢者の早期発見・見守りに向けた「みまもりのわ事業」	181
(35) 【静岡県静岡市】 圏域ごとの地域課題に基づく高齢者支援と見守りネットワーク構築	184
(36) 【静岡県富士宮市】 ワンストップ福祉総合相談支援体制構築への取り組み ～地域包括支援センターを基盤にした総合相談窓口の設置～	190
(37) 【静岡県掛川市】 多職種連携による総合的な在宅支援のための体制の構築	196
(38) 【愛知県豊橋市】 生活協同組合による「地域の絆」創生プロジェクト	200
(39) 【愛知県高浜市】 総合相談の拠点を基盤にした地域包括支援ネットワーク構築	203
(40) 【三重県いなべ市】 一般社団法人へ委託した「元気リーダー」による 運動プログラムの普及促進と介護予防	208
(41) 【大阪府大阪市】 NPO 法人による自主サービスと公的サービスの一体的提供	213
(42) 【和歌山県すさみ町】 医療・福祉の情報共有・緊急通報システム等の情報基盤 「すさみ町地域見守りシステム」の構築	216
(43) 【鳥取県米子市】 小規模多機能居宅介護が地域に開かれた拠点に	220
(44) 【岡山県岡山市】 地域通貨を活用した交流拠点「サロン・なんだ村」	224
(45) 【高知県橋原町】 病院と保健福祉支援センター併設による医療と保健・介護の連携	226
(46) 【長崎県佐々町】 「佐々町介護予防ボランティア」の地域デビューを促進する 介護予防事業の展開	230
(47) 【大分県玉東町】 在宅看取りができる地域づくりのための 「玉東町テスカンファレンス」の開催	236
(48) 【熊本県山都町】 農協が進める介護・住まい・生活支援の一体的サービス提供	238
(49) 【鹿児島県大和村】 地域支え合いマップづくりをきっかけとした地域力の向上	241
(50) 【鹿児島県龍郷町】 住民力・地域力・介護力を総動員した地域包括ケア体制づくり	244
2. 地域包括ケアシステム構築へ向けた取組事例(厚生労働省公表資料)	248
(1) 【東京都世田谷区】 都市部の世田谷らしい地域包括ケアシステムの構築	249
(2) 【新潟県長岡市】 小地域での医療・介護・予防・生活支援・住まいの一体的な提供に関する取組	251
(3) 【鳥取県南部町】 既存資源を活用した共同住宅による低所得者の住まいの確保	254
(4) 【千葉県柏市】 行政と医師会の協働による在宅医療の推進と医療介護連携	257
(5) 【三重県四日市市】 社会福祉法人と地域組織の協働による日常生活支援体制の構築	259
(6) 【大分県竹田市】 介護保険外のサービスの開発とそれを活用した介護予防と自立生活支援	262
(7) 【熊本県天草市】 離島における在宅生活の基盤づくり	265
(8) 【埼玉県川越市】 認知症施策と家族支援	267
(9) 【鹿児島県大和村】 住民が自ら考える互助の地域づくり	269
(10) 【鳥取県境港市・米子市】 特養等の施設機能を地域に展開	272

参考資料1	275
1. チェックリスト(ワークシート)	275
2. 我がまちの取組事例まとめシート	276
3. 参考文献	281
参考資料2	283
1. 事例選定および事例集成作成方法	283
2. 開催要項	284

■50 事例の取り組み内容の把握方法

該当市区町村	把握方法
北海道当別町、山形県鶴岡市、福島県楢葉町、千葉県浦安市、神奈川県横浜市、富山県南砺市、愛知県名古屋市、滋賀県東近江市、福岡県大牟田市、鹿児島県肝付町	総合的な取り組みとして、ヒアリング調査を実施し、より詳細な情報を記載
上記以外	情報提供フォーマットによって情報収集した内容を基に記載