

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

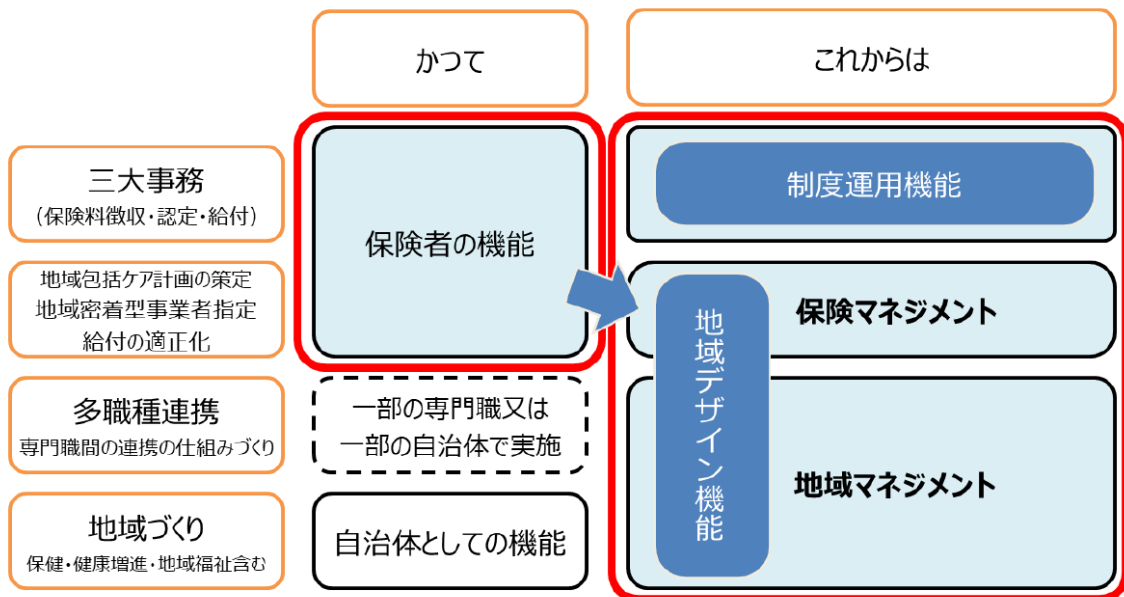
第1節 保険者機能強化を取り巻く状況

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)

- 介護保険制度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年度の介護保険制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、その構築が保険者の責務とされました。このため、保険者は、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保険者の業務とされました。
- この改正により地域包括ケアシステムを支える分野ごとの取組が進められ、次の平成30年度改正では、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、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：三菱UFJリサーチ&コンサルティング「＜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」（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）、平成30年度厚生労働省老人保健健康増進等事業、2019年

- 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、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P D C Aサイクルを活用しながら取組を進めていくことが求められています（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年度改正において、保険者が地域課題を分析し、高齢者の自立支援、重度化防止等に取り組むことが制度化されたことにより、区市町村は、介護保険事業計画の策定に当たり、地域の実情に応じて、高齢者の自立支援と重度化防止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ました。
また、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。
- さらに、区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、新たに予防・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。
- これらを踏まえ、区市町村や都道府県は、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、センターの業務として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を推進して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、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。

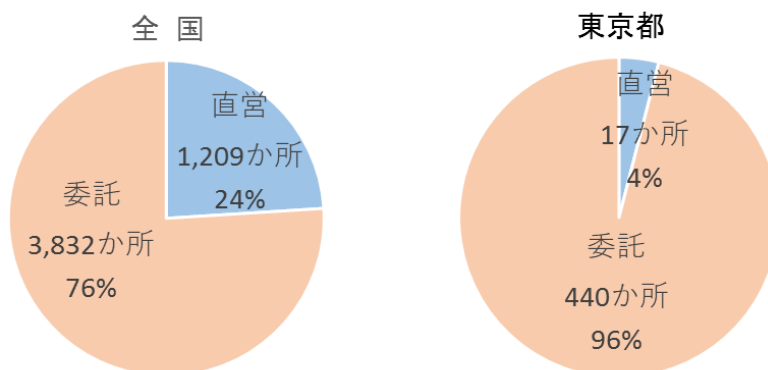
都内の地域包括支援センター設置数

	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

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

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における評価指標)

- 平成 30 年度改正により、地域包括支援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付けられ、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、取組状況のチャート化により評価結果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更なる推進のため、区市町村が地域ごとに適切な地域包括ケアシステムのマネジメントを行えるよう支援します。
- 地域包括ケアシステムの中核的な役割を担う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

【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・居住系サービスと在宅サービスの割合などが地域ごとで異なっていることから、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、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にすることが必要です。その上で、ビジョンの達成に向けた自立支援・重度化防止等の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専門的なノウハウの不足により、分析結果の解釈や具体的な取組への活用方法、取組の実践等に課題を抱えている状況があります。
- 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を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、効果を測定する具体的な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の把握や、それに応じた更なる改善が難しいという現状もあります。
- これらは、個々の区市町村ごとに、方針や現状・課題等が様々であることから、マネジメントに関する一般的な方法が提示されている手引きや他自治体の好事例にならって取り組むだけでは不十分であり、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。

＜「新しい日常」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・介護事業所等がこれまでの経験を踏まえ、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や医療・介護の資源等が異なることから、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、職員の応援体制等において、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、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・分野ごとの支援を行うとともに、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P D C A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、定期的な訪問や助言等の個別的な支援を行うほか、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とともに、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、P D C A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、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】

・ 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。

＜各分野における区市町村支援に関連する主な事業の再掲＞

・ 【新規】 短期集中予防サービス強化支援事業〈再掲〉〔福祉保健局〕

短期集中予防サービスに先駆的に取り組む区市町村に対し、定期的な訪問や助言等により一定期間支援し、他事業（地域ケア会議、一般介護予防事業等）とも連携した効果的な実施を推進します。また、取組を都内に展開します。

・ 介護予防・フレイル予防支援強化事業〈再掲〉〔福祉保健局〕

東京都健康長寿医療センターに設置する「東京都介護予防・フレイル予防推進支援センター」が、住民主体の通いの場づくりをはじめとした介護予防・フレイル予防活動等を推進する区市町村に対し、人材育成や相談支援等の専門的・技術的な支援を行います。

また、通いの場等の介護予防活動の拡大や、フレイル予防の観点での機能強化等を推進する「介護予防・フレイル予防推進員」を配置する区市町村に対し、配置に係る経費について補助します。

・ 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。

・ 【拡充】 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とともに、新型

コロナウイルス感染症の流行下における活動について、有識者等の個別相談により支援します。

・ **区市町村在宅療養推進事業〈再掲〉〔福祉保健局〕**

地域における在宅療養の推進に向けた区市町村の以下の取組を支援します。

- ① 在宅医療と介護の提供体制の充実に向けた、先駆的な取組
- ② 切れ目のない在宅医療提供体制の構築や、医療・介護関係者等への情報共有等の取組
- ③ 医療的ケアが必要な小児等の在宅医療の推進に向け、区市町村が関係機関等と連携して行う地域の実情に応じた取組

・ **認知症疾患医療センター運営事業〈再掲〉〔福祉保健局〕**

東京都が指定する「認知症疾患医療センター」において、認知症の診断、身体合併症と行動・心理症状への対応、専門医療相談等を実施するとともに、地域の医療・介護関係者等との連携の推進、認知症の人と家族介護者等への支援、人材の育成等を行うことにより、認知症の人の地域生活を支える医療体制の構築を図ります。

また、地域拠点型認知症疾患医療センターに、区市町村と連携して、受診困難な認知症の人等への訪問支援を行う認知症アウトリーチチームを配置します。

・ **認知症支援推進センター運営事業〈再掲〉〔福祉保健局〕**

医療従事者等の認知症対応力向上の支援拠点として設置した「認知症支援推進センター」において、認知症サポート医フォローアップ研修等の専門職向けの研修等、区市町村において認知症ケアに携わる医療専門職等の人材の育成を行うとともに、未設置地域の医療従事者等への認知症に関する支援を実施します。

・ **東京都介護給付適正化推進研修会〈再掲〉〔福祉保健局〕**

介護給付適正化の取組や課題を東京都と区市町村とで把握・共有するため、区市町村職員を対象とした研修を実施し、地域包括ケア「見える化」システム等のデータの活用法の提示や、好事例の発表、グループディスカッションなどを行います。

・ **【拡充】東京都区市町村介護人材対策事業〈再掲〉〔福祉保健局〕**

地域医療介護総合確保基金を活用し、区市町村が取り組む介護人材対策への支援を行い、地域社会を支える介護人材の確保・定着・育成を進めます。

※令和3年度から、学生、女性、高齢者など多様な世代を対象とした介護現場の体験事業など、介護人材の確保に向けた取組への支援を拡充

・ **【新規】介護事業者の地域連携推進事業〈再掲〉〔福祉保健局〕**

小規模介護事業者が安定的な事業運営を行い、介護サービスを継続的に提供できるよう、地域の中核となる介護事業者を中心とした連携体制を構築するための試行的取組を行う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。

・【新規】在宅要介護者の受入体制整備事業〈再掲〉〔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。