

## 第2章 東京都における地域ケア会議の効果的な運営に向けた視点について

### 1 東京都における地域ケア会議の望ましい姿について

#### (1) 国における地域ケア会議の定義について

地域ケア会議の定義は、「地域ケア会議運営マニュアル」（平成25年3月一般社団法人長寿社会開発センター発行）に、「地域包括支援センターまたは市町村が主催し、設置・運営する『行政職員をはじめ、地域の関係者から構成される会議体』」と規定されている。

また、平成25年3月29日に発出された国課長通知「地域包括支援センターの設置運営について」では、その目的を、個別ケースの支援内容の検討を通じた「自立支援に資するケアマネジメントの支援」、「地域包括支援ネットワークの構築」及び「地域課題の把握」にあるとしている。その上で、地域ケア会議を、「高齢者個人に対する支援の充実を図るとともに、それを支える社会基盤の充実を図るための一つの手法」と位置付け、①個別課題の解決、②地域包括支援ネットワークの構築、③地域課題の発見、④地域づくり・資源開発、⑤政策の形成の5つの機能を持つとしている。

#### (2) 都における地域ケア会議の望ましい姿を明らかにする必要性について

第1章のアンケート調査結果にあるとおり、地域ケア会議は、都内区市町村において地域の実情に応じて様々な手法で開催されている。一方、複数の区市町村から、「国が示す地域ケア会議の目的や機能が分かりにくい」といった声や、「個別課題を地域課題の発見や地域づくり、政策形成につなげるための具体的なプロセスが分からない」といった意見も寄せられている。そこで、国の定義を踏まえ、効果的に会議を開催するに当たり、都における望ましい地域ケア会議の姿を本章1(3)で明らかにする。

また、地域ケア会議の目的の一つである利用者の「自立支援」と、検討の出発点である「個別ケース検討」の考え方について、区市町村間で解釈の違いが生じている状況も見受けられるため、まず、「自立支援」と「個別ケース検討」の考え方について整理する。

#### ア) 自立支援について

「自立」とは、「人が要支援・要介護状態になっても、可能な限りできる範囲で、可能な限り自分らしい生活を営むこと、自分の人生に主体的・積

極的に参画し自分の人生を自分自身で創っていくこと<sup>1)</sup>と定義付けることができる。つまり、何らかの援助を受けながらも、自分らしく生きていくことが「自立」において何より重要な要素であり、そのための支援が「自立支援」である。よって、本人の意思を無視して「サービスありき」の支援や「状態の改善」を強要する支援を行うことは適切でない。

## イ) 個別ケース検討について

個別ケースを検討する地域ケア会議は、地域包括支援センターが開催し、当事者である「本人」を中心に総合的なアセスメントを行った上で、その人に合った支援方法を地域関係者で丁寧に検討する場である。したがって検討の対象は、本人への支援に関わる総体的な内容であり、ケアプランに限定されないこと、また、介護支援専門員、保健・医療・福祉の専門職、民生委員、地域住民等の地域関係者が同等の立場で協働する場であり、決して特定の職種等が一方的に指導される場にしてはならないことに留意する必要がある。

また、個別ケースを検討する会議としては、「サービス担当者会議」があるが、本会議は、ケアマネジメントの一環として、介護支援専門員が主催して行うものであり、地域包括支援センターが開催する地域ケア会議とは別個の位置付けである。しかしながら、サービス担当者会議で解決が困難なケースについては、地域ケア会議を活用して、地域関係者の視点で、より良い支援方法を検討することが有効であり、両会議は連携して行われることで、大きな効果を発揮するものである。

なお、地域ケア会議で取り上げる個別ケースの選定の考え方については、第2節で後述する。

## (3) 東京都における地域ケア会議の望ましい姿について

上記の考え方も踏まえ、東京都における地域ケア会議の望ましい姿について、以下のとおり整理した。

- ① 地域ケア会議は、高齢者が住みなれた地域で尊厳を保持しその人らしい生活を送ることができるよう、質の高いケアマネジメントの実現による高齢者個人に対する支援の充実と、それを支える社会基盤の整備を進めていく会議体の総称であり、地域包括ケアシステムの実現を目指す有効な手法

---

<sup>1</sup> 東京都「保険者と介護支援専門員が共に行うケアマネジメントの質の向上ガイドライン」原典：佐藤信人「ケアプラン作成の基本的考え方」中央法規出版株式会社 2008年、10頁

の一つである。

- ② 地域ケア会議には、①個別課題解決、②ネットワーク構築、③地域課題発見、④地域づくり・資源開発、⑤政策形成の5つの機能があり、1つの会議に5つの機能全てを盛り込むのではなく、複数の会議体を組み合わせることにより、全体として5つの機能を果たす。
- ③ 検討の出発点となる「個別ケースを検討する地域ケア会議」は、当事者である「本人」を中心に総合的なアセスメントを行った上で、その人に合った支援方法を地域関係者で丁寧に検討する場であり、ケアプランに限定した検討を行う場ではない。また、本人の意思を無視して状態の改善に偏重した検討を行うことのないよう十分留意する必要がある。
- ④ 明らかになった地域課題を、地域包括支援センターから区市町村に提示する仕組みが整備されており、提示された地域課題は地域づくり、資源開発、政策形成へとつながっている。さらに、政策を実行する過程で生じた個別もしくは地域の課題は、あらためて地域ケア会議で検討が行われることとなり、政策形成から個別課題解決へと機能は循環する。
- ⑤ 地域包括ケアシステムは、地域ケア会議の開催のみで実現するものではなく、地域の様々な会議体や取組と連携して、初めて実現につながるものである。区市町村は、目指すべき地域包括ケアシステム像を明確にし、その実現に向けた地域ケア会議のあり方を検討する必要がある。

地域ケア会議の全体構成のイメージは図1のとおりである。

なお、地域ケア会議は、各区市町村の高齢者人口数、地域包括支援センター設置数等、地域の実情に応じて様々な形態で行われるものであり、必ずしも本イメージ図に縛られるものではない。

また、新たに会議体を立ち上げなくとも、既存の会議が有している機能を整理することで、地域ケア会議と位置付けることは十分に可能であり、その際、地域ケア会議としての位置付けが明確であるならば、名称にこだわる必要はない。

図1 東京都における「地域ケア会議」の全体構成イメージ



## 2 地域ケア会議の効果的な運営に向けた視点について

次に、地域ケア会議の5つの機能に沿って、効果的に会議を運営する視点は以下のとおりである。

### (1) 個別課題解決機能

先に述べたとおり、個別ケースの検討を行う地域ケア会議は、当事者である「本人」を中心に総合的なアセスメントを行った上で、その人に合った支援方法を地域関係者が丁寧に検討する場である。特定の職種等を一方的に指導するような進行は適切ではなく、ケアプランに限定した検討を行う場ではない。さらに、本人の意思を十分に踏まえないで、「状態の改善」のみに偏重した検討を行う場ではないことに十分留意する必要がある。

したがって、会議は、原則として本人や家族が出席し、本人と関係のある地域住民や団体、支援に必要な専門職等を中心に構成することが望ましい。ただし、支援を拒否しているケースなど、本人や家族が参加しない方が良い場合もあるため、ケースに応じて最も適切な参加者を選定する必要がある。その場合であっても、徐々に本人が参加できるように、働きかけや支援を行うことが肝要であり、当事者の参加を如何に促していくか工夫が必要である。

また、会議で検討する個別ケースは、介護支援専門員、介護サービス事業者、民生・児童委員、地域住民など地域の関係者が共通して支援に困難を感じている事例を対象とすることが望ましい。この場合、介護保険のケアプランを作成するケースに限定せず、例えば、屋内にごみが大量に放置されている事例や、近隣から孤立し見守りが必要な事例など、地域の力による支援が必要なケースも積極的に対象とする必要がある。<sup>2</sup>

なお、介護支援専門員が事例提出者となる場合、ケアマネジメントの質の向上分科会のまとめである「保険者と介護支援専門員が共に行うケアマネジメントの質の向上ガイドライン(平成26年3月東京都福祉保健局発行)」掲載の「リ・アセスメント支援シート」によりアセスメントの再確認を行い、「ケアマネジメントの課題整理シート」により地域に不足する資源を把握した上で会議に臨むことは、自己点検につながり、ケアマネジメントの質の向上の観点から有効である。

---

<sup>2</sup> ただし、高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律(平成17年法律第124号。以下「高齢者虐待防止法」という。)に基づく高齢者虐待対応の個別ケース会議(高齢者虐待防止法第9条1項及び第16条)の代替として、地域ケア会議を開催することは適切ではない。したがって、終結していない高齢者虐待事例を対象としてはならないことに十分留意すべきである。

## (2) ネットワーク構築機能

個別ケースの検討や情報交換・意見交換の場づくり等を通じて、地域関係者（地域住民、医療・介護・福祉の専門職、関係団体等）のネットワークが構築される。地域関係者が一堂に会し、支援内容や地域課題を検討することは、互いの顔と名前と役割を知り、新たな繋がりが生まれるという意味でネットワーク構築に欠かせない第一歩となる。

一方、地域では、医療職や介護職が会議に参加することが困難であったり、多職種で検討を行う際、互いの専門用語が障壁となり、相互理解がなかなか進まないという問題もある。

そこで、区市町村は、地域ケア会議への医療職等の参加を促すため、地区医師会及び介護事業者団体等に協力を依頼するとともに、医療・福祉の専門用語の共通理解を深めるためのツール（例えば、用語集など）を作成するなど、多職種連携を推進する取組を実施することが望まれる。また、社会福祉協議会、NPO法人やボランティア団体等と連携して、インフォーマルサービスをどのように提供していくかを検討することも重要である。

地域包括支援センターにおいても、担当圏域内の様々な団体・資源について十分に把握し、個別支援について、必要な場合に連携が取れるよう日頃から顔の見える関係を構築しておく必要がある。特に、地域包括ケアシステムの主役は地域住民であるという視点を大切にし、町会・自治会、老人クラブ、マンション管理組合等との関係づくりに努め、地域ケア会議への住民参加を促進することが重要である。

## (3) 地域課題発見機能

個別ケースの検討を積み重ねる中で、地域に不足している資源やサービス、連携が不十分な職種や機関、深刻化が予測される地域の課題が明らかになってくる。このような「地域課題」は、地域ケア会議のみならず、地域包括支援センターが日々の業務を行う中で、総合的に把握すべきものである。

先に述べたとおり、個別ケースを検討する地域ケア会議は、当事者である「本人」に合った支援方法を多職種で丁寧に検討する場であり、地域課題は、その二次的な結果として抽出されるものである。よって、地域課題の発見のためだけにケース検討を行うことは本来の目的ではないこと、また、地域ケア会議で検討するすべての個別課題が地域課題につながるわけではないことに十分留意すべきである。

なお、明らかになった地域課題は、地域包括支援センターから区市町村に提示されることが何より重要であり、区市町村は、そのための仕組みを整備する必要がある。さらに、地域課題を関係者間で共有できる仕組みをつくること、地域住民に明らかにしておくことも重要であり、地域包括支援センターは区市町村と連携して、これらの取組を推進する必要がある。

地域課題を発見するための視点としては、表1のようなツールが研修資料として国から示されている。

**表1 地域の課題発見シート**

<p>■地域課題の発見にあたっては、以下の視点を参考にしてください。</p> <p>①地域に共通する課題は何か（地域の共通課題）</p> <p>②それを裏付ける情報やデータはどのように取得するか（根拠データ）</p> <p>③その課題の解決にはどのような方法が考えられるか（解決策）</p> <p>④地域包括支援センターでできることは何か、できないことはどれか（限界の認識）</p> <p>⑤どのような人や組織と連携するか（連携先）</p> <p>■上記の作業を通じて、区市町村に報告（提言）すべきことは何か（地域課題や解決策等）</p>					
①地域の共通課題	②根拠データ	③解決策	④センターの限界(○△×)	⑤連携先	市町村への報告・提言

(平成25年度地域ケア会議実務者研修企画委員会作成)

#### (4) 地域づくり・資源開発機能及び政策形成機能

地域課題は、日常生活圏域内で解決可能な課題から、区市町村全域での検討が必要な課題もあるため、そのレベルに応じて、地域包括支援センター又は区市町村が地域ケア会議を設置し、解決策の検討を行う。

##### ア) 圏域単位の地域ケア会議での検討

抽出された地域課題が、地域包括支援センターの担当圏域内で解決できないレベルのものである場合は、地域包括支援センターが区市町村と協力し

て圏域単位の地域ケア会議を開催し、解決に向けた検討を行う。その際、地域包括支援ネットワークを構成する関係機関と連携して、インフォーマルサービスや地域見守りネットワーク等、地域に必要と考えられる資源を開発していくことが望まれる。

#### イ) 区市町村単位の地域ケア会議での検討

地域包括支援センターの担当圏域を越えた広域的な課題、もしくは地域包括支援センターでは解決が困難で区市町村による取組が必要な政策的な課題の場合は、区市町村が地域包括支援センター等の協力を得ながら区市町村単位の地域ケア会議を開催し、地域課題の背景を踏まえ、解決に向けた検討を行う。

検討した結果は、総合計画や高齢者保健福祉計画、介護保険事業計画等に反映して、地域住民に明らかにしていくとともに事業化につなげていく。

### 3 地域ケア会議の効果的な開催に向けた区市町村の役割について

#### (1) 地域ケア会議の明確化

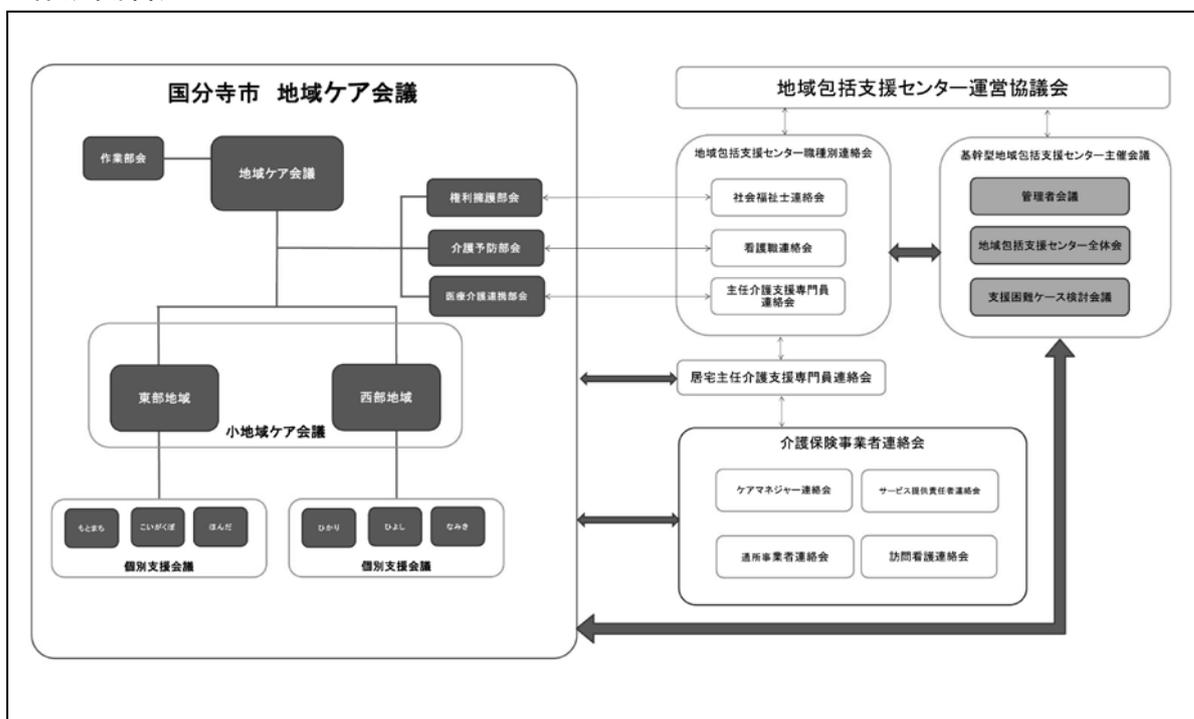
区市町村は、地域包括支援センターが行う事業の責任主体であり、委託をしている場合であっても、その運営に積極的に関与しなければならない。特にセンターが開催する「個別ケースを検討する地域ケア会議」は、検討の積み重ねを通じて地域課題を明らかにし、政策形成につなげていくという、いわば「地域ケア会議の出発点」とも言うべき重要な位置付けを持つため、センター任せにすることなく、区市町村の方針を示した上で開催する必要がある。具体的には、個別ケース選定の考え方、参加者選定の考え方、会議進行上の留意点等を、委託方針に盛り込むなど明文化して提示すること、開催に当たっては地域包括支援センターに協力するとともに、区市町村内の関係部署や社会福祉協議会等の関係機関・団体にも協力を呼びかけるといった取組が求められる。

また、区市町村は、目指すべき地域包括ケアシステム像を明確にし、その実現に向けた地域ケア会議のあり方（会議体の全体構成・機能、地域課題を提示する仕組み、等）を検討する必要がある。その際、地域ケア会議に限定せず、地域の様々な会議体（例：センター運営協議会、居宅介護支援専門員連絡会、住民懇談会等）と連携する中で地域包括ケアシステムを実現していくという俯瞰的な視点を持つことが重要である。その上で、それぞれの会議

体の位置付けを「見える化」した全体像を描き、センター及び関係団体と共有すると、地域ケア会議及び地域包括ケアシステム構築に関する共通認識を深めることができ、有効である。(地域包括ケアシステム構築に向けた会議体の全体像のイメージについては、図2を参照。)

さらに、それぞれの段階の地域ケア会議で検討した事項が、より上位に位置する地域ケア会議に報告され、情報共有されることで、最終的に区市町村の政策形成につながっていく「流れ」を工夫して作ることが重要であり、区市町村にはその全体の流れを見渡すことが求められている。

図2 地域包括ケアシステム構築に向けた会議体の全体像イメージ（国分寺市作成資料）



## (2) 地域包括支援センターの機能強化

都内の地域包括支援センターの設置数は391箇所であり、このうち委託型のセンターは368箇所と全体の約94%を占めている（平成25年12月1日時点）。このように、委託型のセンターが圧倒的多数を占めている現状を踏まえ、センターの機能強化に向けては、事業の責任主体である区市町村との連携を一層緊密にすることが何より重要と言える。

例えば、区市町村のセンター主管部署もしくは基幹的機能を担うセンターに管内の複数のセンターを統括しサポートする専任の職員を配置し、各セン

ターの事業の実施状況と課題を把握し、困難ケースや地域の関係機関とのネットワーク構築等について専門的な見地から指導・助言を行うとともに、連絡調整会議の開催やスキルアップに資する研修等を行うことで、センターの機能強化を図ることが可能となる。その際、地域ケア会議の開催支援を、実地指導又は研修等により行うことが、地域ケア会議の効果的な開催に向けた取組として重要である。

都は、上記のような、センターを機能強化する取組の推進に向けて、平成26年度から「機能強化型地域包括支援センター設置促進事業」を実施するので、区市町村においては積極的な活用を検討していただきたい。

なお、都は、広域自治体として、都内区市町村の地域ケア会議の開催状況の把握に努めるとともに、区市町村職員及び地域包括支援センター職員を対象とした研修等の場を通じて、先駆的な事例の紹介や地域ケア会議に関する意見交換の場を設けるなど、地域ケア会議の効果的な運営に向けた支援を継続的に行っていく。