

平成28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

国が行う地域特性に応じた地域包括ケアシステムの構築支援に関する調査研究事業

---

＜地域包括ケアシステム構築における広域的な支援のあり方＞  
～都道府県はいかにして市町村を支援すべきか～  
(概要版)

---

---

平成29(2017)年3月



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

# 1. 市町村の「地域マネジメント」と都道府県の「広域政策マネジメント」

## 地域包括ケアシステムと「地域マネジメント」

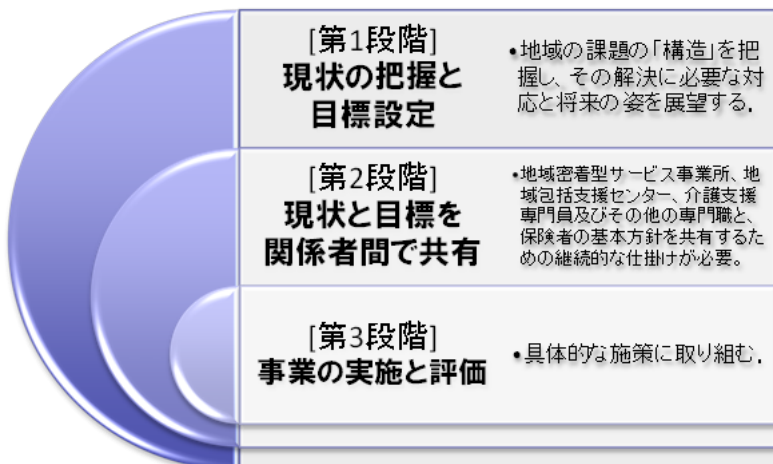
### ■ 地域マネジメントの必要性

- 地域包括ケアシステムは、行政が一方的に管理する方法では円滑な構築は難しく、各市町村は構築過程を地域の関係者と共有し、計画・実行することが求められる。
- 近年、こうしたマネジメント過程は「**地域マネジメント**」という言葉で議論され、「**地域の実態把握・課題分析**を行い、それらを踏まえて**地域の共通目標を設定し、関係者間で共有するとともに、その達成に向けた具体的計画を作成・実行し、評価と計画の見直しを繰り返すことで、目標達成に向けた活動を継続的に改善する工程管理**」とされている。
- 「共通目標を設定し、関係者間で共有する」過程は、時間をかけた取組が求められる。

### ■ 地域マネジメントのプロセス

- 「**地域マネジメント**」は、【**第1段階**】現状の把握と目標設定、【**第2段階**】現状と目標を関係者間で共有（規範的統合）、【**第3段階**】事業の実施と評価と整理できる。

＜市町村の地域マネジメント＞



出所)三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「介護保険の保険者機能強化に関する調査研究報告書」  
(平成25年厚生労働省老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業)

### ■ 取組を成果につなげるために必要な地域マネジメント

- 在宅医療・介護連携や総合事業等のガイドライン等には、地域マネジメントの第1～第3段階に該当する取組が列挙されているが、どの段階に該当するか明記されておらず、取組相互の関連性が不明確なまま取り組まれ、期待する成果が得られない問題も生じている。
- 地域での多種多様な取組が期待通りの成果を上げるには、**取組が地域の現状と課題の把握の上に計画され(第1段階)、また関係者間でその背景と文脈、目的が共有され(第2階:規範的統合)ていることが前提条件。**
- 客観的指標に基づく評価は、取組の手法を見直し、改善する上で重要なプロセス。ただし、住民主体の取組のような地域づくりに係る部分は、住民の自発的な参加意欲やアイデアに基づき、方向性が変化したり、当初の内容と変更されることも想定され、評価の実施は側面的に見守る姿勢が重要。

### ■ 「地域づくり」における地域マネジメント

- 地域包括ケアシステムは、住民主体の活動等の地域づくりも重視される。地域づくりにおいても、地域マネジメントの第1段階と第2段階を住民を対象とした出前講座やセミナーなどを通じて実施することになるが、その際の第3段階は、自治体が支援を検討・実施するにあたり、留意が必要。
- 住民主体の取組は、住民や住民グループの考えや自発性が尊重されるべきで、取組の全体像をあらかじめ計画しておくことが難しい場合もある。厳格なPDCAの適用などにより、住民活動の柔軟性を失わせないよう配慮が必要。

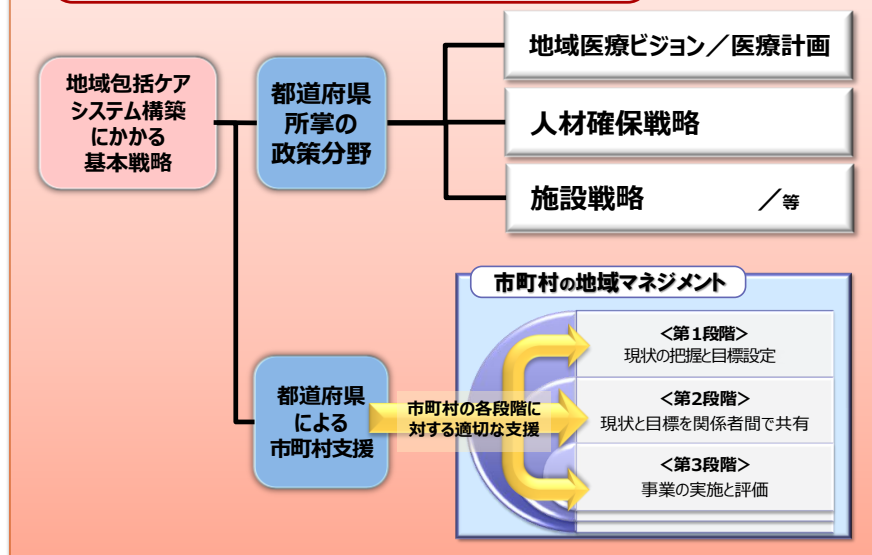
# 1. 市町村の「地域マネジメント」と都道府県の「広域政策マネジメント」

## 都道府県の広域政策マネジメント

- 国、都道府県は、「地域マネジメント」と同様、管内市町村の「現状の課題をどのようにとらえ」、「目標をどこに設定し」、「何を行うか」を体系的に整理し、市町村に示すことが必要。
- 国・都道府県の市町村支援のためのマネジメントを、「**広域政策マネジメント**」と称し、①地域包括ケアシステムの構築に直接関わるような政策上の方向性の提示と実施、②市町村の取組に対する間接・直接的な具体的な支援の実施と定義。
- 広域政策マネジメントは、「介護保険事業支援計画」や「地域医療ビジョン」として具体化されているが、介護保険事業支援計画が市町村の介護保険事業計画に提示される見込み量の総和として整理されがちな点については、留意すべき。

＜都道府県の広域政策マネジメント＞

### 都道府県の広域政策マネジメント



## 都道府県所掌の政策分野

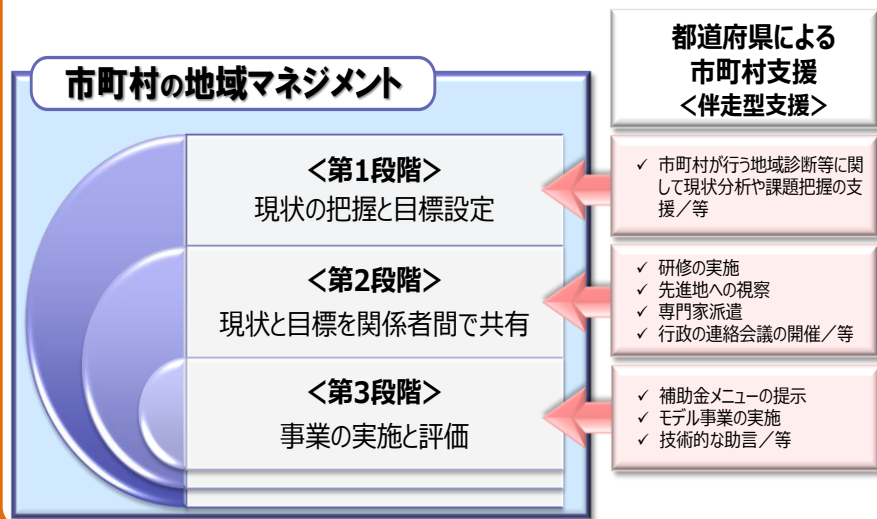
- 都道府県所掌の政策分野では、都道府県の主体的取組が可能。**3～5年程度の中長期的な戦略立案が必要**であり、市町村との十分なコミュニケーションのもと策定されるべき。
- 継続的かつ恒常的に市町村とコミュニケーションを行うため、既存の審議会等の機能も含め、適切な方法の検討が必要。

## 都道府県による市町村支援

### ■ 伴走型支援の必要性

- 市町村支援は、「単発型」ではなく「**伴走型**」、変化に柔軟に対応した支援策の検討が望まれる。
- **伴走型支援**は、継続的に支援するだけでなく、取り扱うテーマも発展性あるいはストーリー性ある視点で行うことが重要。
- 支援は、**地域マネジメントの各段階**を意識して設計されるべき。

＜市町村の「地域マネジメント」の各段階に対する支援＞



## 2. 都道府県による市町村支援を行う際の手法

### 地域マネジメント全体に対する支援 <ロードマップ>

#### ■①構築ロードマップ

- **構築ロードマップ**は、地域包括ケアシステム構築の進捗把握のための**指標や手順を示したものであり、市町村と共有することで、取組を客観的に把握可能。地域マネジメントにも寄与。**
- 都道府県にとっては、管内市町村の地域包括ケアシステムの進捗状況や抱える課題を把握する上で有用。市町村との「**共通の地図**」ともいえる。相互のコミュニケーションの深化に貢献。

#### 【定量的な評価は難しい地域包括ケアシステム】

- 地域包括ケアシステムは、インフォーマルな地域の助け合いなども構成要素であり、進捗の定量評価が困難。また、地域包括ケアシステムでの取組は、地域資源間の連携や統合の水準を高めることに着眼するため、客観的評価は困難。
- 客観化が難しいため、取組を主観的に評価する方法もある。このような指標は、都道府県と市町村間の「**視点**」の**共有**にも寄与し、両者の円滑な協議に資する。

#### 【各自治体の多様性に配慮した指標づくりも重要】

- 評価指標の項目設定自体が「地域包括ケアシステムの定義」として市町村に理解されやすく、留意が必要。
- 評価指標は現状の課題や今後の支援のあり方を議論するツールと認識し、各市町村の多様性を棄損しないよう配慮が必要。

#### ■②支援ロードマップ

- **支援ロードマップ**は、市町村支援をどのように推進するか、**基本的な考えと工程を示すものであり、市町村への提示は重要。**
- 支援ロードマップを示す際の**数値目標の設定**は、都道府県の市町村支援の継続性や積極的な姿勢を市町村へ伝える上で効果的。

### 地域マネジメントの各段階に対する支援

#### 【《第1段階》に対する支援】

##### ■「見える化」システムを有効活用するための支援

- 「見える化」システム活用には、制度やデータに係る基礎知識を要す。セミナー等を実施すれば、促進されるだろう。

##### ■都道府県単位の調査・市町村単位のフィードバック

- 介護人材の状況等を、都道府県主体で調査・分析し、結果を市町村にフィードバックする方法も考えられる。

##### ■地域診断カルテの作成

- 市町村の客観的な状況を整理したカルテの作成により、施策検討に必要な基礎的データ提供が可能。

#### 【《第2段階》に対する支援】

##### ■広報ツールの雛形作成

- 住民の「地域包括ケア」への理解を促すメディア等は、国や都道府県が雛形を作り、市町村に頒布すれば、効率的・効果的。

##### ■生活支援コーディネーター研修・連絡会議の開催

- 業務経験や職業、活動経験などにより、研修ニーズは異なることや、地域によって必要な技術やノウハウも変化することから、多様な研修メニューが必要。

#### 【《第3段階》に対する支援】

##### ■ケアマネジメント・地域ケア会議等に関する支援

- 地域ケア会議などは、専門職等の支援が有効であり、近隣市町村の経験者の助言も重要になることが多く、支援のコーディネートは大きな意味を持つ。

##### ■モデル事業・補助事業の実施

- 地域特性に応じたモデル事業を実施し、成功事例を比較的状况の近い市町村に横展開を図る方法も有効。
- **医療介護総合確保基金**は、財政的に厳しい市町村にとって、新規の取組を推進する上で貴重な財源。

### 3. 市町村支援を推進するための今後の検討事項

#### 都道府県が中心となって取り組むべき事項

##### ■ 目標が明確化された戦略的な市町村支援策の検討

- 今後はすべての都道府県に、市町村支援におけるPDCAを意識したマネジメント、中長期的な戦略立案の検討が求められる。
- 管内市町村の地域包括ケアシステム構築について、**客観的に評価可能かつ具体的な目標設定**は優先的課題。目標は、PDCAの中で支援のあり方の継続的な改善が求められるが、住民活動への支援は、成果や目標を数値で設定することが不適切な場合も多いことに留意が必要。
- 限られた人的・財政的枠組みの中で検討する以上、中長期的な取組として重点テーマの明確な提示も必然的に求められる。

##### ■ 医療介護総合確保基金の活用方法の拡大

- **医療介護総合確保基金**は、各市町村の取組を支援できる貴重な財源であり、地域現状と課題を把握し、明確な目標設定に基づく支援策を提案すべき。
- 広域政策マネジメントの観点から、医療介護総合確保基金を都道府県の支援の中長期的な戦略の中に位置付け、支援の目的や狙い、展望の明確化が必要。

##### ■ 生活支援コーディネーター等の支援とネットワークの構築

- 生活支援コーディネーターの育成について具体的なノウハウを持つ市町村は限られ、都道府県単位、またはより広域での支援体制の構築が不可欠。
- 生活支援コーディネーターに必要なノウハウや情報は、地域づくりの進捗に応じて経年変化し、その時々地域ニーズに応じた支援が必要なため、都道府県による多様なカリキュラムの準備が望まれる。
- 生活支援コーディネーターは、相談・情報交換相手がいない状況では孤立し、活動の停滞も懸念される。ネットワーク化して、定期的な意見交換を都道府県主導で提供することが重要。

#### 国が中心となって都道府県を支援すべき事項

##### ■ アドバイザーの発掘とネットワーク化

- 市町村の地域包括ケアシステム構築推進には、外部の助言は不可欠。特に、分野・部門横断的な調整や協働が必要なため、全体ロードマップを描きつつ、各取組に対し**伴走型支援**を実現する**政策アドバイザー**等の市町村内配置が考えられる。
- 厚生労働省は、幅広い分野やテーマで**アドバイザー情報**を共有するとともに、**派遣の仕組み**を分野横断的に構築すべき。人材発掘と活用は、厚生局が主体となる可能性も含め、実施体制を具体的に検討していくべき。

##### ■ 研修会企画の充実

- 国は、各事業を現場で確実に進めるための研修等、市町村に向けた研修プログラムの充実が必要。今後は、都道府県に対し、市町村支援を行うためのツールの作成・提供、情報提供等が求められる。

##### ■ 意見交換会の実施

- **厚生局単位の会議**は、少人数での意見交換が可能な上、比較的地域特性の近い都道府県同士での情報交換ができ、都道府県にも大きなメリットがあるのではないかと考えられる。

#### 地域包括ケアに係る広報の展開(国・都道府県共通)

- 地域包括ケアシステム構築に向け社会全体の雰囲気醸成するには、「地域包括ケア」や「地域づくり」「社会参加」をテーマとしたCMや情報番組、TVドラマ、ドキュメンタリー等による広域の広報活動が一つの方法として考えられる。
- これらを都道府県・国が行うことで、住民等の地域づくりに対する認識が高まり、各市町村の広報活動が後押しされることも期待される。