

地域ケア推進会議と個別会議の連動性と課題について

市町行政機関のインタビュー調査から見てきたこと

檜木博之

Interconnection and Challenges between Community Care Promotion Meetings and Individual Meetings:
Findings from Interviews with Municipal Government Entities

Hiroyuki Naraki

要旨

地域ケア会議の課題について、委託型の地域包括支援センターが行う地域ケア会議の限界とジレンマ（檜木 2022）についても明らかにしているが、市町行政機関が実施する地域ケア推進会議の課題と方法については明らかにされていない。本論では、市町行政機関における地域ケア推進会議の課題、及び地域ケア個別会議と地域ケア推進会議が連動し資源開発・政策形成に繋げていくための方法を明らかにしていくことを目的としている。

地域ケア推進会議の課題は、会議の実施目的・方法を明確にしていくこと、参加者が会の目的を理解していること等であった。地域ケア推進会議を資源開発・政策形成に繋げていくための方法として、他の協議体と連動し地域課題を共有していくこと、個別課題となっている個々のケースを理解して現場の問題意識を会議に繋げていくことができる人が参加すること等が考えられる。

はじめに

地域ケア会議は、地域包括ケアシステム構築の方法の一つとして、2012（平成 24）年から各市区町村で実施されることとなった。2011（平成 23）年介護保健法改正の中で、地域包括支援センターは包括的支援事業を実施するため、介護サービス事業者、医療機関、民生委員等の関係者と連携することの努力義務が規定された。（介護保険法第 115 条の 46 第 5 項）

2012（平成 24）年 4 月に出された地域支援事業実施要綱（「地域支援事業の実施について」）の中で、多職種協働による地域包括支援ネットワークの構築のための一つの手法として、「地域包括支援センター（または市町村）が、行政職員、地域包括支援センター職員、介護支援専門員、介護サービス事業者、医療関係者、民生委員等を参集した「地域ケア会議」を設置・運営する」¹⁾としている。2013（平成 25）年 3 月に出された「地域包括支援センターの設置運営について」の中でも、地域包括支援ネットワークを構築する手法として、「行政職員をはじめ、地域の関係者から構成さ

れる会議体」（地域ケア会議）を、地域包括支援センター（又は市町村）が主催し、設置・運営する」²⁾と地域ケア会議が位置付けられている。2018（平成 30）年の介護報酬改定では、訪問介護（生活援助）の回数の多いケアプランについて、地域ケア会議にて検証することも位置付けられ、自立支援・重度化防止の方法の一つにもなっている。

地域ケア会議の目的は、「地域包括支援センターの設置運営について」の中で、以下のように明示している。

地域ケア会議の目的 ア個別ケースの支援内容の検討を通じた、 （i）地域の介護支援専門員の、法の理念に基づいた高齢者の自立支援に資するケアマネジメントの支援 （ii）高齢者の実態把握や課題解決のための地域包括支援ネットワークの構築 （iii）個別ケースの課題分析等を行うことによる地域課題の把握 イその他地域の実情に応じて必要と認められる事項

地域ケア会議は、個別事例の検討をとおして、個別事例の解決、地域のネットワーク形成、地域課題の把握、資源開発、政策形成を目的としているのである。

地域ケア会議の機能として、個別課題解決機能、ネットワーク構築機能、地域課題発見機能、地域づくり・資源開発機能、政策形成機能の5つがある。これらの機能が相互に関係し合い、循環していくこととなっている。地域ケア会議は個別ケースを検討する「地域ケア個別会議」と地域課題を検討する「地域ケア推進会議」の2種類ある。地域ケア推進会議は「地域づくり、資源開発、政策形成等に対応することによって地域課題を軽減・解決して、地域包括ケアを推進」³⁾することが目的となる。そして地域ケア個別会議と地域ケア推進会議が連動していくことが不可欠である。

しかし地域ケア個別会議と地域ケア推進会議との連動については課題が指摘されている。檜木(2021)は、地域ケア個別会議が「圏域の地域課題が市全体の課題に繋がってこないこと、そのため政策形成までに至らないこと」⁴⁾とし、地域ケア推進会議と連動していない現状を指摘している。筆者が2021年度に行った委託型の地域包括支援センターへのインタビュー調査の結果からも「地域ケア個別会議が地域ケア推進会議と連動しておらず、本来の目的である政策形成に繋がっていない」⁵⁾と問題提起している。

先行研究では、地域ケア個別会議と地域ケア推進会議が連動しておらず、資源開発、政策形成まで行えていないという課題があることを明らかにしている。その背景として、「地域ケア会議が資源開発や政策形成へと展開しない問題点は、地域包括支援センターというよりも、市区町村の問題が大きい」⁶⁾(春名・越智 2019)等が指摘されている。地域ケア推進会議と連動していないことで、委託型の地域包括支援センターが行う地域ケア個別会議の限界とジレンマ(檜木 2022)についても明らかにしている。

本論では、市町村における地域ケア推進会議の課題、及び個別地域ケア会議と地域ケア推進会議が連動し資源開発・政策形成に繋げていくための方法を明らかにしていくことを目的とする。

研究方法

A 県内の介護保険制度の市町村(3か所)に個別でインタビュー調査を行った。調査対象3か所の選定方法は、2021年度に調査を行った委託型地域包括支援セ

ンターのある市町村以外であること、実施している地域ケア会議に課題を感じていること、とした。インタビューは、対面で実施し、ICレコーダーに録音、その後、文字起こしを行った。

分析方法は、文字起こししたデータをラベル化していき、類似性を持ったラベルをサブカテゴリに分けた。そしてサブカテゴリを更に類似性を持ったカテゴリに再編し、表札を作成していった。その後、表にまとめて分析を行った。

インタビューは半構造化面接とし、インタビュー質問項目は以下のとおりである。事前にインタビュー質問項目を提示し、同意を得ておくこととした。

質問項目

- ・過去3年間の地域ケア推進会議の開催状況(年間の回数、開催テーマ、参加者の職種)について
- ・地域ケア推進会議の効果について
- ・地域ケア個別会議と地域ケア推進会議の連動法方法について
- ・地域ケア個別会議を実施する上での課題について
- ・圏域の地域課題と市町村の地域課題について
- ・地域ケア会議を資源開発・政策形成に繋げるための方法について

倫理的配慮として、インタビュー対象者に、事前に書面にて以下の事柄を説明し、同意を得た。①研究概要とインタビュー質問項目、②調査への協力は任意であり調査実施途中であっても辞退できること、③不参加や中途での辞退によって対象者に不利益が及ぶことはないこと、④調査結果は研究目的のみに使用すること、⑤得られた情報はデータや個人が特定されないよう処理すること、⑥データは施錠できるところに保管し、取り扱いは研究者のみが行う。

これらの説明は調査実施当日にも確認し、同意書を書面で回収することで研究活動への同意を得たこととした。同意書は2部作成し、研究実施者と研究協力者の双方がもつようにした。得られたデータを電子記憶媒体で保存する際にパスワード保護を行った。データは研究者である檜木が管理し、研究終了後は、データを5年間保存し破棄することとした。静岡福祉大学研究計画倫理審査に申請し、令和4年10月14日に承認を得ている。(承認番号 SUW22-9)

研究結果

1 地域ケア推進会議の位置づけ

各地域の地域ケア推進会議の位置づけは以下のとおりである。（表 1）A 市のように地域ケア個別会議から圏域ごとの課題を整理し、地域ケア推進会議に繋げていくところがあれば、B 市・C 市のように、これまで地域で行ってきた会議を地域ケア推進会議として位置づけているところもあった。

表 1 地域ケア推進会議の位置づけ

A 市	総合相談の中から個別会議に当たるケースがあれば地域ケア個別会議を開催する。その後、包括圏域ごとのネットワーク会議が位置づけられていて、圏域の課題を整理していく。その上に、地域包括支援センターの主任介護支援専門員の分科会があるので、各包括圏域から寄せられた課題を取りまとめ、第 1 層、第 2 層の協議体も加わり、最終的に市の地域ケア推進会議があり、ボトムアップ形式で実施している。
B 市	主任介護支援専門員の集まりを年 12 回行っていて、その中の数回を地域ケア個別会議とで上がった地域課題に沿った内容にしている。年に数回行う地域づくり会議の最後の回を地域ケア推進会議として位置づけている。
C 市	地域ケア会議の運営マニュアルを作成し、それぞれの会議が、地域ケア個別会議なのか、地域ケア推進会議なのかという枠組みを明確にしている。地域ケア推進会議として当たるのが、生活支援体制整備事業の第 1 層の協議体、認知症に関する研究会、権利擁護ネットワーク会議、地域包括支援センターの連絡会等を位置付けている。

2 地域ケア推進会議の課題と連動性の方法

「地域ケア推進会議の課題」と「個別地域ケア会議との連動性の方法」の 2 つに分類した。

（1）地域ケア推進会議の課題

地域ケア推進会議の課題のカテゴリとして①「地域ケア推進会議の実施方法」②「個別会議との連動性」③「参加者の意識」の 3 つに分類した。

①「地域ケア推進会議の実施方法」のサブカテゴリとして、「会議の位置づけ」「会議の目的のズレ」とした。

サブカテゴリ「会議の位置づけ」の具体的意見とし

て、「地域ケア推進会議についての取り決めが、きちんとできてない」「最終確認してもらうようなイメージになっていて、ここで決めるというのが難しい」「地域ケア推進会議で行うべき内容が網羅されてなくて、地域包括支援センターの活動報告にとどまっている」「高齢者部門だけではなくて、市全体でどうしましうみしたいなところまでに繋がりにくい体制になっている」「地域ケア推進会議についての取り決めが、市のほうできちんとできてない」「地域ケア会議のマニュアルを作ったが、それに縛られて難しいこともあった」等があった。

サブカテゴリ「会議の目的のズレ」では、「地域ケア推進会議を開催しているが、機能していない」「会議の目的や役割がきちんと整理されていないで、ただ、今困ってるケースについての話し合い、情報交換で終わりがちである」「課題の共有で終わってしまう」等があった。

②「個別会議との連動性」のサブカテゴリとして、「個別事例の解決に留まる」「政策形成まで繋がらない」の 2 つとした。

サブカテゴリ「個別事例の解決に留まる」の具体的意見として「個別のケアのところの解決になってしまっていて、地域の課題まで出すことができていない」「個別会議で、そのケースごとの会議は終わってしまっているという状況」「個別ケアのところの解決になってしまっていて、地域の課題まで出せてるかと言われると、そこまで至っていない」等があった。

サブカテゴリ「資源開発・政策形成まで繋がらない」の具体的意見として「地域課題から資源開発等の具体的な話に持っていくことが現状難しい」「ボトムアップできているが、ここで終わってしまっている状況」「施策とか資源開発につながってないので、事業者としては意味があるのかというような思いも出てきてしまっている」等があった。

③「参加者の意識」のサブカテゴリとして「会議の目的の理解」「地域課題への意識」の 2 つとした。

サブカテゴリ「会議の目的の理解」の具体的意見として「地域ケア推進会議として行っているが、参加者にもそのような認識がない」「会議の目的が分からなくなってしまう」「結局似たようなメンバーがいろんな会議に出ているので、会議の目的、役割をきちんと整理されていない」等があった。

サブカテゴリ「地域課題への意識」の具体的意見と

して「地域課題として参加者が意識するところは、まだ課題がある」「思考過程が個別で終わってしまう。自分の困ったケースをどうにかしたいという意識」「こういうのが困ってるよねという返事は返ってくるが、それを地域課題として意識して、それを施策化しようという話にはなっていない」等があった。

表 2 地域ケア推進会議の課題

カテゴリ・	サブカテゴリ	具体的意見
地域ケア推進会議の実施方法	会議の位置づけ	「地域ケア推進会議についての取り決めが、きちんとできてない」 「最終確認してもらようなイメージになっていて、ここで決めるというのは難しい」等
	会議の目的のズレ	「地域ケア推進会議を開催しているが、機能していない」 「会議の目的や役割がきちんと整理されていないで、ただ、今困ってるケースについての話し合い、情報交換で終わりがちである」 「課題の共有で終わってしまう」
個別会議との連動性	個別事例の解決に留まる	「個別のケアのところの解決になってしまっていて、地域の課題まで出すことができていない」 「個別会議で、そのケースごとの会議は終わってしまったという状況」等
	資源開発・政策形成に繋がらない	「地域課題から資源開発等の具体的な話に持っていくことが現状難しい」 「ボトムアップできてるが、ここで終わってしまった状況」等

参加者の意識	会議目的の理解	「地域ケア推進会議として行っているが、参加者にもそのような認識がない」 「会議の目的が分からなくなってしまう」
	地域課題への意識	「地域課題として参加者が意識するところは、まだ課題がある」 「思考過程が個別で終わってしまう」等

(2) 個別会議との連動性の方法

個別会議との連動性の方法のカテゴリとして①「地域ケア推進会議の位置づけ」②「他の協議体との連動」③「現場の問題意識」の 3 つに分類した。①「地域ケア推進会議の位置づけ」のサブカテゴリは「地域ケア推進会議の位置づけの明確化」「会議の参加者」の 2 つとした。

サブカテゴリ「地域ケア推進会議の位置づけの明確化」の具体的意見として「政策形成に新しくつながってるわけではないが、計画の中には盛り込んで」「地域ケア会議として認める最低限の条件というか、やってもらいたいこと、意識してほしいことを示さなくてはいけないと感じている」「地域ケア推進会議と位置付けていた中でつながりが見えてきて、連動できるようになってきた」「地域ケア推進会議をきちんとした形で推進会議として参加者に分かるような形で開催した上で、課題を抽出して課題解決に向けて議論を行う」「会議ごとの役割を整理していく」等があった。

サブカテゴリ「会議の参加者」の具体的意見として「地域ケア推進会議を各専門職・機関の代表を会議に参加しているが、このメンバーで決定することは難しい」「地域ケア推進会議はこのような会議だと取り決めて、それに関わる人たち参加するほうがよい」等があった。

②「他の協議体との連動」のサブカテゴリは「第 1 層・2 層協議体等との連動」「他部署との連動」の 2 つとした。

サブカテゴリ「第 1 層・2 層協議体等との連動」の具体的意見として「第 1 層の協議体で話し合った内容を地域ケア会議等という動きが今後できるといい」「2 層の協議体の場合でももう少し住民の声取り入れて、

具体的にこういうことできる等のように、もめるような場になっていくといい」「地域ケア推進会議の中で解決できない課題については、市の他の会議に繋げていくような仕組みにしたい」等があった。

サブカテゴリ「他部署との連動」の具体的意見として「今まで福祉部門が抱えてたが、別の部門を巻き込んでいる」「福祉企画課のほうだけで収まらずに、他の課も考えていかないと解決しないというふうな状況が現場レベルで起こっている」「結局他の課にもまたがってくるような課題が結構あるので、そういった所と、どう課題を共有して進めていくか」等があった。

③「現場の問題意識」のサブカテゴリは「現場の問題をボトムアップする仕組み」「問題意識の共有化」「成功体験の積み重ね」の3つとした。

サブカテゴリ「現場の問題をボトムアップする仕組み」の具体的意見として「ボトムアップをするのだという意識はある」「現場で困ってることを、課題として上げていって、その課題解決するために社会資源開発や政策形成につなげていくという部分の、現場レベルでないとつながってこない」等があった。

サブカテゴリ「問題意識の共有化」の具体的意見として「3 職種の会議の中で、その専門職の視点で見た時に、これが課題だということでは出てきてる」「お互いの地域包括支援センターが自分の所だけではなくて、お互いに協力し合いながら、みんなで確認して回るみたいな感じで、今やっている所もある」等があった。

サブカテゴリ「成功体験の積み重ね」の具体的意見としては「サービスの適正な提供みたいなものが資源開発によってできるようになってきている」「ケースについてはいろいろと改善されたり、関係者間で共有ネットワークづくりができたりと個別ケース単独で見ればある」「個別にまた専門職と連絡を取り合って、困った時に相談するというような、顔つなぎ、ネットワーク形成にはつながってる」等があった。

表 2 個別会議との連動性の方法

カテゴリ・	サブカテゴリ	具体的意見
地域ケア推進会議の位置づけ	地域ケア推進会議の位置づけの明確化	「計画の中に位置づけている」 「地域ケア会議として認める最低限の条件と いうか、やってもらいたいこと、意識してほ

		しいことを示さなくては いけない」 「地域ケア推進会議と 位置付けていた中でつ ながりが見えてきて、 連動できるようになっ てきた」等
	会議の参加者	「地域ケア推進会議を 各専門職・機関の代表 を会議に参加している が、このメンバーで決 定することは難しい」 「地域ケア推進会議は このような会議だと取 り決めて、それに関わ る人たちが参加するほう がよい」等
他の協議体との連動	第1層・2層協議体等との連動	「1層の協議体で話し 合った内容を地域ケア 会議等という動きが 今後できてくるとい い」 「2層の協議体の場で もう少し住民の声取り 入れて、具体的にこ ういうことできる等をも めるような場になっ ていくといい」
	他部署との連動	「今まで福祉部門が抱 えてたが、別の部門を 巻き込んでいる」 「福祉企画課のほうだ けで収まらずに、他の 課も考えていかないと 解決しないというふう な状況が現場レベルで 起こっている」
現場の問題意識	現場の問題をボトムアップする仕組み	「ボトムアップをする のだという意識はあ る」 「現場で困ってること を、課題として上げて いって、その課題解決

		するために社会資源開発や政策形成につなげていくという部分の、現場レベルでないとながってこない」等
	問題意識の共有化	「3 職種の会議の中で、その専門職の視点で見た時に、これが課題だというところは出てきてる」 「お互いの地域包括支援センターが自分の所だけではなくて、お互いに協力し合いながら、みんなで確認して回るみたいな感じで、今やっている所もある」等
	成功体験の積み重ね	「サービスの適正な提供みたいなものが資源開発によってできるようになってきている」 「ケースについてはいろいろと改善されたり、関係者間で共有ネットワークづくりができたりと個別ケース単独で見ればある」等

考察

地域ケア推進会議の課題は、①地域ケア推進会議を市として明確に位置づけ・目的を明確にしていくこと、②個別課題から地域課題へ連動し、資源開発・政策形成に繋げていくこと、③地域ケア推進会議に参加する人が目的を意識して臨むこと、の3点にまとめることができる。①の地域ケア推進会議を市として明確に位置づけ・目的を明確にしていくことについては、既存の会議を地域ケア推進会議に当てはめて実施していたり、各機関の代表者会議として課題の共有で終わってしまったたりして、地域ケア推進会議本来の目的が曖昧なまま実施している状況があった。市として地域ケア推進会議の本来の目的を明確に位置付けて実施していくことを、まずは実施していく必要がある。

②個別課題から地域課題へ連動し、資源開発・政策形成に繋げていくことでは、地域ケア個別会議から地域課題を明らかにできていないことの指摘があった。地域課題が明らかになっていなければ、地域ケア推進会議を行っても資源開発・政策形成に繋げていくことは困難である。そのため地域ケア個別会議が個別の課題の解決に留まらず、地域課題を明確にしていくことの意識が必要になると考える。

③地域ケア推進会議に参加する者が目的を意識して臨むことについては、地域ケア推進会議の参加者が、会議の位置付けや目的を意識しないで参加すると資源開発・政策形成に繋げていくことは困難である。参加する者が地域ケア推進会議の市町村としての位置付け、本来の目的を理解して会に臨むことが重要である。

個別会議との連動性の方法は、①地域ケア推進会議の目的に沿ったメンバーが参加すること、②地域ケア会議だけではなく、他の会議体とも連動していくこと、③個別課題から地域課題を明らかにし資源開発・政策形成に繋げていく体験を共有していくこと、の3点にまとめることができる。①の地域ケア推進会議の目的に沿ったメンバーが参加することについては、市町村内で位置づけた地域ケア推進会議の目的を達成するための参加者は誰なのかも含めて検討する必要がある。各機関の代表者が集まると、個別のケースであがっていた問題意識が共有されず、単なる報告会で終わってしまうことがある。そうではなく地域ケア推進会議の本来の目的である資源開発・政策形成に繋げていくために、個別課題から地域課題を明らかにし、課題を解決するために何が必要なのか、という問題意識を持った者が参加していく必要があると考える。地域ケア個別会議と地域ケア推進会議で、温度差が生まれないような参加者であれば、連動した会議になると考える。

②の地域ケア会議だけではなく、他の会議体とも連動していくことについては、インタビューで指摘があった生活支援体制整備事業の第1層・第2層協議体との連動だけではなく、世帯で考えると高齢者分野だけでは解決できず、他の分野の機関・専門職との連動も欠かせなくなっている。複合的な課題を解決するための重層的支援体制整備事業の重層的支援会議との連動は、今後欠かせなくなっていくのではないかと考える。そのために各市町村が生活支援体制整備事業の第1層・第2層協議体や重層的支援体制整備事業の重

層的支援会議と地域ケア推進会議等との位置付け、連動していくための方法を明確にしていくことが必要になると考える。

③の個別課題から地域課題を明らかにし資源開発・政策形成に繋げていく体験を共有していくことでは、地域ケア個別会議、地域ケア推進会議に関わる人たちが、地域ケア会議の本来の目的を実感するために、成功体験を積み重ねていくこと、それを共有していくことが必要である。このことをとおして地域ケア個別会議と地域ケア推進会議のそれぞれの目的を共有することができ、そして連動していく方法を各市町村で明確にすることができるのではないかと考える。

本論は、地域ケア会議の実施機関である市町村の担当者のインタビュー調査から地域ケア推進会議の課題、地域ケア個別会議との連動性について明らかにしてきたが、調査対象者が一部のため、一般化するところまでは至っていない。そのため地域ケア会議を実施する機関に地域ケア個別会議と地域ケア推進会議との連動について等、引き続き調査を行っていきたいと考えている。

今回の調査に協力いただいた各市町村の担当者に感謝したい。

文献

- 1) 厚生労働省老健局長通知「地域支援事業実施要綱（『地域支援事業の実施について』）」2013年4月
- 2) 厚生労働省老健局振興課長ほか連名通知「『地域包括支援センターの設置運営について』」2013年3月
- 3) 一般財団法人長寿社会開発センター「政策形成につなげる地域ケア会議の効果的な活用の手引き」2023年5月 P3
- 4) 檜木博之「地域包括支援センターが地域ケア会議を実施する上での課題～A 地域包括支援センターの取り組みから見てきたこと～」社会福祉士静岡 20号（2021.5）
- 5) 檜木博之「委託型地域包括支援センターが行う地域ケア会議の効果と課題ーインタビュー調査から見てきたことー」静岡福祉大学紀要（2023年3月）
- 6) 春名苗・越智紀子「地域ケア会議における地域包括支援センターと市区町村の役割」花園大学社会福祉学部研究紀要第27号（2015.3）P17