

報 告

地域包括ケアシステム構築に向けた政策展開と課題

荒木 剛

＜要 旨＞

高齢社会が進展する中、わが国では地域包括ケアシステムの構築が急務の政策課題となっている。地域包括ケアシステムは、1970年代半ばに取組の萌芽が見られるが、2000年以降、介護保険制度の財源問題が浮上する中、再び政策課題として焦点があてられている。また近年、その概念は地域共生社会の実現という新たな政策課題へと普遍化されてきている。

本稿では、介護保険制度創設後の地域包括ケアシステムの構築を巡る政策展開について、社会保障審議会や地域包括ケア研究会などの報告書を中心に概観した。また、地域包括ケアシステムの構築に向けた課題について、資源確保と構築方法の視点から検討した。

キーワード：地域包括ケアシステム、介護保険制度、地域共生社会

1. はじめに

わが国では、団塊世代が75歳以上となる2025年を目前に控え、地域包括ケアシステムの構築が急務の政策課題となっている。地域包括ケアシステムは1970年代半ばに取組の萌芽が見られるが、現時点で介護保険法をはじめとした各種法律に明記されるとともに、その具現化に向けた制度や事業が展開しつつある。しかし、多くの自治体においてこうした制度や事業はいまだ試行錯誤の段階にあり、必ずしも地域包括ケアシステムの構築が円滑に進んでいるとは言えない状況にある（地域包括ケア研究会2016：2）。これには、このシステムが介護、医療、保健、住まいなど分野横断的であることや、市町村ごとあるいは地方都市、大都市、中山間地など地域の実情によって構築の方法やアプローチが異なるといった背景がある。また、今なおその概念や範囲が変化し続けているといった状況も指摘される¹⁾。

こうした中、高齢者ケアを巡っては、すでに2040年を見据えた議論も始まっている²⁾。2040年は団塊ジュニア世代が65歳以上となり、人口の高齢化がさ

らに進展することに加え、要介護者数も増加し、その中で中重度者や看取りニーズへの対応といった課題が予測されている。また、単身高齢者の増加や生活課題の複合化への対応も必要となる。このように、2025年を入口としてわが国の高齢者ケアを取り巻く環境がより厳しくなる中、地域包括ケアシステムの構築を着実に進めていくことが重要となる。

以上の状況を踏まえ、本稿では地域包括ケアシステムの構築を巡る政策展開と課題について整理する。具体的には、2000年の介護保険制度創設から今日に至るまでの政策展開について、社会保障審議会や地域包括ケア研究会³⁾などの報告書を中心に概観する。また、地域包括ケアシステムの構築に向けた課題について、資源確保と構築方法の視点から検討する。

2. 地域包括ケアシステムの概念と萌芽

(1) 地域包括ケアシステムの概念

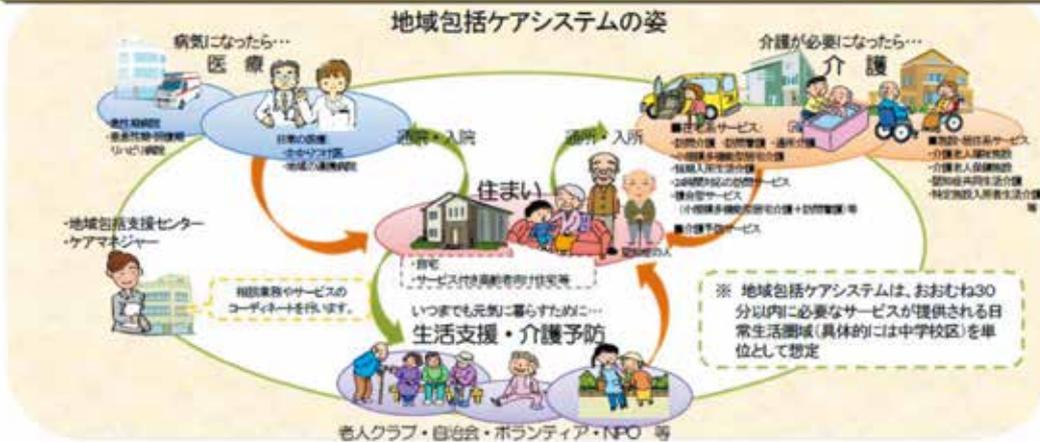
厚生労働省（2013）によると、地域包括ケアシステムとは「重度な要介護状態となっても住み慣れた地域

で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される」仕組みであり、各自治体が地域の特性に応じて実現していくものとされる(図1)。

また、地域包括ケア研究会(2016)による2015年度報告書「地域包括ケア研究会ー地域包括ケアシステ

ムと地域マネジメンター」では、地域包括ケアシステムの構成要素について、①介護・リハビリテーション、②医療・看護、③保健・福祉、④介護予防・生活支援、⑤すまいとすまい方に整理し、その関係性を「植木鉢」で図示している(図2)。

- 団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、**住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を実現**していきます。
 - 今後、認知症高齢者の増加が見込まれることから、認知症高齢者の地域での生活を支えるためにも、地域包括ケアシステムの構築が重要です。
 - 人口が横ばいで75歳以上人口が急増する大都市部、75歳以上人口の増加は緩やかだが人口は減少する町村部等、**高齢化の進展状況には大きな地域差**が生じています。
- 地域包括ケアシステムは、**保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要**です。



出典：厚生労働省(2013)

【図1】地域包括ケアシステム



出典：地域包括ケア研究会(2016)

【図2】地域包括ケアシステムの「植木鉢」

(2) 地域包括ケアシステムの萌芽

地域包括ケアシステムは、1970年代半ばの公立みつぎ総合病院（当時は御調国保病院）の取組まで遡ることができる⁴⁾。当時のみつぎ総合病院では、退院後の患者が寝たきり状態で再入院するケースが増加していた。そのため訪問診察、訪問看護、訪問リハビリテーションなどの在宅ケアを強化した「寝たきりゼロ作戦」に取り組み、さらに院内に健康管理センターを設置し、そこに保健と福祉分野の行政機能を移管した。こうしてみつぎ総合病院を中核とした保健・医療・福祉・介護の統合的な提供システムが実現し⁵⁾、これがわが国における地域包括ケアシステムの萌芽となった。

それ以降、各地でこうした取組が見られるようになったが、これには2つの源流があるとされる（二木2017：20-21）。1つは病院主導による保健・医療系の取組であり、もう1つは社会福祉法人などの主導による福祉系の取組である。さらに保健・医療系の取組の中でも、公立病院（行政）の主導によるものと医師会・開業医の主導によるものが存在し（小林・市川2015）、各地域において多様な地域包括ケアシステムの取組が見られた。なお、1990年代以降、特に公立病院（行政）による取組については、自治体財政の悪化、民間活力の導入、規制緩和、市町村合併、介護保険制度の創設などの影響で徐々に減少していったとされる（森本2012：51）。

3. 地域包括ケアシステム構築の政策展開

(1) 地域包括ケアシステムの提起

2000年4月の介護保険制度の創設後、最初に地域包括ケアシステムを提起したのは、2003年6月の高齢者介護研究会による報告書「2015年の高齢者介護—高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて—」であった。この報告書は、導入後3年が経過した介護保険制度の課題を整理するとともに、団塊世代が65歳以上を迎える2015年問題を念頭におき、今後の高齢者ケアのあり方について提言したものであった。その中で、高齢者ケアの方策の1つとして「介護保険のサービスを中核としつつ、保健・福祉・医療の専門職相互の連携、さらにはボランティアなどの住民活動も含めた連携によって、地域の様々な資源を統合した包括的なケア（地域包括ケア）を提供することが必要である」と地域包括ケアシステムの必要性が提起された。

また、翌2004年7月の社会保障審議会介護保険部

会による「介護保険制度の見直しに関する意見」では、高齢化の急速な進展に伴い高齢者をめぐる状況の変化が予想される中で、今後取り組むべき新たな課題の1つとして「地域ケア」の展開が指摘された。そこでは、「地域ケア」を「在宅ケア」と「施設ケア」の2元論を超える概念として位置づけ、その重要な柱として、①包括ケア、②継続的なケア体制、③地域を支える基盤、の3点があげられた。この報告書では「地域包括ケアシステム」という直接の表現こそ見られなかったものの、ケアの提供にあたっては、①介護サービスのみならず、医療サービスや様々な生活援助サービス、住民のインフォーマルサービスとの連携が求められること、②介護予防・健康管理からターミナルケアまで一貫した体制の下で提供される必要があること、③住まいや交通網、人的資源のネットワークを含むまちづくりの概念として提起されること、など地域包括ケアシステムと同様の考えが示された（岡本2017）⁶⁾。なお、「地域ケア」の展開を「地域での生活を望み、何らかの支援を必要とする全ての人を支える『普遍的なシステム』の確立につながるもの」と位置づけており、この時点ですでに後述する地域共生社会の実現を指向した概念であることも示されていた。

さらに、2008年6月の社会保障国民会議による「第二分科会サービス保障（医療・介護・福祉）中間とりまとめ」においても、地域包括ケアシステムが提起された⁷⁾。この報告書では、多くの国民が要医療・要介護状態になっても可能な限り住み慣れた地域や自宅で生活し続けることを望んでいるとし、それを可能にするためには、医療や介護、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で用意され、包括的・継続的に提供されるような地域での体制（地域包括ケア）づくりが必要とした。また、ボランティア組織や地域の互助組織などインフォーマルな共助も含めた地域ぐるみの取組が不可欠とした。

こうした中、地域包括ケアシステムについてより具体的に言及したのが、地域包括ケア研究会（2009）の2008年度報告書「地域包括ケア研究会報告書—今後の検討のための論点整理—」であった。この報告書では、地域包括ケアシステムを「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制」（6頁）と定義した。また、地域包括ケア圏域については「おおむね30分以内に駆けつけられ

る圏域」で、中学校区を基本とするとした。さらに、地域包括ケアシステムが全国一律の画一的なシステムではなく、地域特性に応じて構築されることや地域包括ケアの提供において、改めて「自助」と「互助」の重要性を認識する必要があることを強調した⁸⁾。

以上、2003年6月の高齢者介護研究会の提起を発端に、再び政策課題として焦点があてられた地域包括ケアシステムであるが、その背景には介護保険制度の財源問題が存在していた。すなわち、財源的制約がある中で介護保険制度の持続可能性を考慮した高齢者ケアの再編をどのように図っていくか、こうした問題意識のもとで地域包括ケアシステムが政策課題として設定された(井上2015:95-96)。

(2) 地域包括ケアシステムの法定化と推進

2010年11月の社会保障審議会介護保険部会による「介護保険制度の見直しに関する意見」は、2008年度に地域包括ケア研究会が示した地域包括ケアシステムの定義を踏襲し、その構築に向けた取組を制度見直しの柱の1つとして位置づけた。これを受けた2011年の改正介護保険法では、地域包括ケアシステムが理念として規定された。すなわち「国及び地方公共団体は、被保険者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、保険給付に係る保健医療サービス及び福祉サービスに関する施策、要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止のための施策並びに地域における自立した日常生活の支援のための施策を、医療及び居住に関する施策との有機的な連携を図りつつ包括的に推進するよう努めなければならない」(第5条3項)とし、地域包括ケアシステムの推進に向けた国と自治体の責務を規定した⁹⁾。

また、社会保障制度改革推進法に基づき設置された社会保障制度改革国民会議による2013年8月の報告書「社会保障制度改革国民会議報告書—確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋—」においても、地域包括ケアシステムの必要性が指摘された。この報告書は、これまでの地域包括ケアシステム概念・範囲を大きく拡大させ、医療と介護サービスの連携と一体的改革、地域包括ケアシステムにおける医療(病院)の役割を強調した(二木2016:5)。さらに、2015年度からの第6期以降の介護保険事業計画を「地域包括ケア計画」と位置づけ¹⁰⁾、その実現に向けた各種の取組を進める必要性を指摘した。この報告書を受け、2013年には持続可能な社会保障制度の確立を図るため

の改革の推進に関する法律(社会保障改革プログラム法)が成立し、わが国の法律において初めて地域包括ケアシステムの定義が明記された。この法律は少子化対策、医療制度、介護保険制度、公的年金制度といった社会保障改革の構成内容を幅広くカバーするものであったが(佐々木2016:128)、医療制度において「政府は、医療従事者、医療施設等の確保及び有効活用等を図り、効率的かつ質の高い医療提供体制を構築するとともに、今後の高齢化の進展に対応して地域包括ケアシステム(地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防～中略～住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制をいう。～中略～)を構築することを通じ、地域に必要な医療を確保するため、次に掲げる事項及び診療報酬に係る適切な対応の在り方その他の必要な事項について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」(第4条4項)と規定した。

さらに翌2014年には、地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律(医療介護総合確保促進法)が成立し¹¹⁾、その目的において「国民の健康の保持及び福祉の増進に係る多様なサービスへの需要が増大していることに鑑み、地域における創意工夫を生かしつつ、地域において効率的かつ質の高い医療提供体制を構築するとともに地域包括ケアシステムを構築することを通じ、地域における医療及び介護の総合的な確保を促進する措置を講じ、もって高齢者をはじめとする国民の健康の保持及び福祉の増進を図り、あわせて国民が生きがいを持ち健康で安らかな生活を営むことができる地域社会の形成に資すること」(第1条)と規定した。その上で地域包括ケアシステムについては、社会保障改革プログラム法と同様の定義を明記した(第2条)。また、同年には介護保険法も改正されたが、その内容は地域包括ケアシステムを推進するため地域支援事業の大幅な見直しを行うものであった。

なお、この時期には地域包括ケア研究会(2013)が2012年度報告書「地域包括ケア研究会—地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点—」を発表している。その中で地域包括ケアシステムの構成要素として、①介護・リハビリテーション、②医療・看護、③保健・予防、④生活支援・福祉サービス、⑤すまいとすまい方の5つを提示し、その関係性を「植木鉢」で図示している¹²⁾。さらにこの報告書では、地

域包括ケアシステムが障害者や子どもを含めた全ての地域住民のための仕組みであることに言及している(二木 2017: 27)¹³⁾。

(3) 地域包括ケアシステムの深化と進化

2015年9月、厚生労働省の新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチームが「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン—」を発表した。この報告書では、今後も地域包括ケアシステムを着実に推進していくとともに、「包括的な支援の考え方を全世代・全対象に発展・拡大させ、各制度とも連携して、新しい地域包括支援体制の確立を目指す」(3頁)と、地域包括ケアシステムの分野・対象の拡大が提起された。

また、翌2016年6月には「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定され、その目標の1つである「介護離職ゼロ」の取組の中に地域共生社会の実現が位置づけられた。これを受けて厚生労働省には「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部が設置され、2017年2月には『地域共生社会』の実現に向けて(当面の改革工程)が示された。そこでは、今後の改革の柱の1つとして「地域包括ケアの理念を普遍化し、高齢者のみならず、障害者や子どもなど生活上の困難を抱える方が地域において自立した生活を送ることができるよう、地域住民による支え合いと公的支援が連動し、地域を『丸ごと』支える包括的な支援体制を構築し、切れ目のない支援を実現する」(6頁)と、地域包括ケアシステムの普遍化による包括的支援体制の構築が掲げられた。

さらに、2017年の地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律によって社会福祉法が改正され、「市町村は、次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする」(第106条の3第1項)と、市町村による包括的支援体制の整備が規定された。

こうした中、地域包括ケア研究会(2017)の2016年度報告書「地域包括ケア研究会—2040年に向けた挑戦—」では、地域共生社会と地域包括ケアシステムとの関係性について、『地域共生社会』とは今後、日本社会全体で実現していこうとする社会全体のイメージやビジョンを示すものであり、高齢者分野を出発点

として改善を重ねてきた『地域包括ケアシステム』は『地域共生社会』を実現するための『システム』『仕組み』である」(6頁)と整理した。その上で地域包括ケアシステムの意義について、「高齢者ケアの分野で培ってきた地域包括ケアシステムの考え方や実践は、他分野との協働にも活用できる汎用性の高いものであり、したがって、地域包括ケアシステムの深化と進化は、地域共生社会というゴールに向かっていく上では、今後も欠かせないものといえるだろう」(6頁)と強調した。

このように近年では、地域包括ケアシステムの概念が普遍化され、分野・対象を拡大した地域共生社会の実現という新たな政策課題が掲げられてきている。ただし既述の通り、これまでも地域包括ケアシステムが高齢者分野に限定した概念でないことは度々指摘されており、その点では地域包括ケアシステムの本質を踏まえた政策展開がようやく始まったと言えるだろう。

4. 地域包括ケアシステム構築に向けた課題

(1) 資源確保の課題

人々の地域生活を支えるサービスや支援が24時間・365日切れ間なく提供されることは、地域包括ケアシステム構築の重要なポイントとなる。こうしたことから、2005年の改正介護保険法では地域密着型サービスの6種類が創設され、さらに2011年の改正ではこれに定期巡回・随時対応型訪問介護看護と複合型サービスが加わった。しかし、これらのサービスは当初の予定よりも事業所数が伸びておらず、地域包括ケアシステムが基本圏域とする中学校区の数と比べてもあまりに少ない状況が指摘されている(岡本 2017)¹⁴⁾。また2014年の改正介護保険法では、介護予防・日常生活支援総合事業の中に住民主体のサービスが制度化された。しかし、自治会役員や民生委員など地域活動の担い手さえも確保が難しい地域がある中で、政府が意図する住民主体のサービスが展開するか、課題は大きいと言える(伊藤・日下部 2016: 82)¹⁵⁾。

宮本(2015: 35-37)は、こうした地域包括ケアシステムの資源確保について、外部依存性の問題を指摘する。すなわち、このシステムが介護保険制度の財政困難を背景にNPOなどの事業体を中心とした資源の動員を予定している一方で、それらを確保できる地域は限定されるとする。また、資源間の調整を担う人材についても外部依存しており、そうした調整能力を備

えた人材がいずれの地域にも期待できる訳ではないとする。地域包括ケア研究会（2016：29）が指摘するように、地域包括ケアシステムは決して新しい資源を地域の中に次々と創り出す取組ではない。しかし、それでも人々の地域生活を支えられるだけの資源が量的に確保されることは、地域包括ケアシステムが成立する最低条件と言える。今後の政策展開においては、こうした資源確保の観点から、サービス事業者のインセンティブが働く仕組みや財政措置を検討する必要があるだろう。

(2) 構築方法の課題

地域包括ケアシステムは全国一律の「統一された概念」（二木 2017：16）ではなく、各自治体が地域の実情を踏まえて構築していくべきものである。実際、いわゆる好事例として紹介されている取組を見ても、自治体によってその主体や内容、展開過程など非常に多様性があることが分かる¹⁶⁾。一方で地域包括ケアシステムの構築については、具体的な手順やプロセスが示されないまま、責任だけが自治体に転嫁されているといった指摘も存在する（井上 2015：81）。既述の通り、介護保険法では地域包括ケアシステムの推進が自治体の努力義務として規定されている。しかし、自治体の側からするとそれは突然国から「降ってきた」ものであり、限られた人員や財源の中で具体的にどのように取り組んでいくのか、行政現場は大変当惑しているとされる（沼尾 2015：228）。

こうした中、地域包括ケア研究会（2016）の2015年度報告書では「地域マネジメント」の考え方が示された。これは地域包括ケアシステムの構築に向けた計画の策定・実施・評価を繰り返す取組であり、いわばシステム構築の工程管理とされる。これから先、各自治体ではこの地域マネジメントの導入が本格化してくると思われるが、その取組においては地域の実情や特性を十分に踏まえることが重要となる。また、その取組には住民をはじめ各分野のサービス事業者、関係機関・団体などが幅広く参画することも重要となる。当然ながら、これには住民や関係者の当事者意識の涵養と参画を担保する具体的な仕組みを整備する必要がある。地域包括ケアシステム構築の方法・手順が各自治体に委ねられている中、実効性のある地域マネジメントを展開できるかが、システム構築の成否を大きく左右するだろう。

5. おわりに

本研究では、わが国における地域包括ケアシステムの構築を巡る政策展開について概観した。これまで見てきたように、介護保険制度を中心とした高齢者ケア政策の中で提起された地域包括ケアシステムであるが、近年その概念は普遍化され、地域共生社会の実現という新たな政策課題へと転換されつつある。こうした中、改めて地域包括ケアシステム構築の意義が高まっているが、そこには資源確保や構築方法の課題も存在していた。したがって、今後もしばらくは試行錯誤の状況が続くと思われるが、地域包括ケアシステムの構築は決して行政だけの取組で完結するものではない。太田（2012：11）や岡本（2017）が指摘するように、それは新しい「まちづくり」「地域づくり」への取組であり、住民1人ひとりが自らの課題であることを十分に認識する必要がある。地域包括ケアシステムの構築が急がれる中、改めてその自覚が問われていると言える。

付記

本研究はJSPS科学研究費補助金（課題番号：16K04240）の助成を受けて実施した。

注

- 1) 二木（2017：18-21）は、地域包括ケアシステムの概念が理解されにくい理由の1つにこのことを指摘している。また他にも、その実態が「ネットワーク」であるにもかかわらず「システム」と命名されたことや、保健医療分野と福祉分野の取組において両者の交流がなかったことを指摘している。
- 2) 地域包括ケア研究会（2017）の「地域包括ケア研究会－2040年に向けた挑戦－」や社会保障審議会介護保険部会（2016）の「介護保険制度の見直しに関する意見」などに見られる。
- 3) 地域包括ケア研究会は2008年に設立され、地域包括ケアシステムの概念整理や政策展開の方向性を検討・提起するなど、わが国における地域包括ケアシステムの構築に関する議論を牽引している。
- 4) 公立みつぎ総合病院での取組は山口（2012）に詳しい。
- 5) このシステムには地域住民も積極的に参加し、院内外でボランティア活動を行うなど重要な役割を担ったとき

- れる。
- 6) この点について二木(2016:24-29)は異なる見解を示している。二木は、地域包括ケアシステムが2003年7月の第3回社会保障審議会介護保険部会で少し議論された後、2008年2月の第24回部会までの5年間全く議論されなかったとしている。また、2004年7月の社会保障審議会介護保険部会による「介護保険制度の見直しに関する意見」にも地域包括ケアシステムの記載がなく、介護保険法の改正にも含まれなかったとして、この時期(2004年から2008年)を地域包括ケアシステムの「法・行政的空白(停滞)期」と位置づけている。
 - 7) 同時に発表された中間報告でも、「人々が日常を過ごす地域で、必要な医療・介護・福祉サービスが包括的・継続的に提供できる体制の実現」(地域包括ケア)が言及された。しかし、同年11月の最終報告では「地域包括ケア」に関する言及は見られなかった(二木2016;岡本2017)。
 - 8) この報告書では、①自助を「自ら働いて、又は自らの年金収入等により、自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持すること」、②互助を「インフォーマルな相互扶助。例えば近隣の助け合いやボランティア等」、③共助を「社会保険のような制度化された相互扶助」、④公助を「自助・互助・共助では対応できない困窮等の状況に対し、所得や生活水準・家庭状況等の受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う社会福祉等」と定義している。なお、前出の高齢者介護研究会が介護保険のサービスを中核とした地域包括ケアシステムを構想したのに対して、地域包括ケア研究会では、住宅の提供が基本になるとの認識を示している。一方で、ケアの担い手として住民や家族といった「互助」の役割を重視している点は、両者に共通した認識となっている。
 - 9) 宮島(2012)は、この2011年改正をもって法律上の「地域包括ケア元年」と位置づけている。
 - 10) 2013年12月の社会保障審議会介護保険部会による「介護保険制度の見直しに関する意見」でも同様の考えが示された。
 - 11) この法律は、2014年の地域における医療・介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律(医療介護総合確保推進法)を受けて成立した。
 - 12) ここで示された地域包括ケアシステムの構成要素は、2015年度報告書において現在の内容に見直された。
 - 13) 地域包括ケアシステムの分野・対象については、2015年度報告書「地域包括ケア研究会—地域包括ケアシステムと地域マネジメント—」でも、「元来、地域包括ケアシステムは、その対象を高齢者に限定しない概念とし

て展開されてきた。その観点からみても、保健・福祉の専門職は、高齢者のみならず地域の諸課題に対処するプロフェッショナルとして、今後の地域包括ケアシステムにおいてその必要性がさらに強調されるだろう」(17頁)との言及が見られる。

- 14) 岡本(2017)は、厚生労働省「平成27年度介護給付費等実態調査の概況」(平成28年4月審査分)から小規模多機能型居宅介護、定期巡回・随時対応型訪問介護看護、複合型サービスの3種類のサービス事業所数と日常生活圏域数を比較し、こうした指摘を行っている。なお、「平成28年度介護給付費等実態調査の概況」(平成29年4月審査分)では、小規模多機能型居宅介護5155ヶ所、定期巡回・随時対応型訪問介護看護747ヶ所、複合型サービス350ヶ所であった。
- 15) 地域包括ケア研究会の2008年度報告書をはじめとして、地域包括ケアシステムの議論においては、常に住民互助の役割が強調されてきた。しかし、2014年の改正介護保険法に見られるように、住民互助を定型的サービスとして制度化すること自体、その特性に馴染まないといった根本的な問題も存在すると言える。
- 16) 厚生労働省ホームページにおいて、日本総合研究所(2014)「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—できること探しの素材集—」と「地域包括ケアシステム構築へ向けた取組事例」が掲載されている。

参考文献

- 地域包括ケア研究会(2009)「地域包括ケア研究会報告書—今後の検討のための論点整理—」
(http://www.murc.jp/sp/1509/houkatsu/houkatsu_01_pdf01.pdf, 2016.8.1).
- 地域包括ケア研究会(2013)「地域包括ケア研究会—地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点—」
(http://www.murc.jp/uploads/2013/04/koukai130423_01.pdf, 2016.8.1).
- 地域包括ケア研究会(2016)「地域包括ケア研究会—地域包括ケアシステムと地域マネジメント—」
(http://www.murc.jp/uploads/2016/05/koukai_160509_c1.pdf, 2016.8.1).
- 地域包括ケア研究会(2017)「地域包括ケア研究会—2040年に向けた挑戦—」
(http://www.murc.jp/sp/1509/houkatsu/houkatsu_01/h28_01.pdf, 2017.11.1).

- 伊藤周平・日下部雅喜 (2016) 『新版 改定介護保険法と自治体の役割—新総合事業と地域包括ケアシステムへの課題—』自治体研究社。
- 井上信宏 (2015) 「第3章 生活保障システムの転換と地域包括ケア」宮本太郎編『地域包括ケアと生活保障の再編—新しい『支え合い』システムを創る—』明石書店, 79-117.
- 厚生労働省 (2013) 「地域包括ケアシステム」
(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/dl/link1-4.pdf, 2016.8.1).
- 厚生労働省 (2014) 「地域包括ケアシステム構築へ向けた取組事例」
(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/dl/model.pdf, 2016.8.1).
- 厚生労働省 (2015) 「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン—」
(<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougai-hokenfukushibu-Kikakuka/bijon.pdf>, 2016.8.5).
- 厚生労働省 (2017) 「『地域共生社会』の実現に向けて(当面の改革工程)」
(<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu-Shakaihoshoutantou/0000150632.pdf>, 2017.11.1).
- 高齢者介護研究会 (2003) 「2015年の高齢者介護—高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて—」
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kentou/15kourei/3.html>, 2015.8.4).
- 小林甲一・市川勝 (2015) 「医療主導による地域包括ケアシステムの形成と展開—広島県尾道市におけるモデル構築を事例に—」『名古屋学院大学論集社会科学篇』51(3), 1-18.
- 宮島俊彦 (2012) 「地域包括ケアの展望 その1」『社会保障旬報』2510, 18-25.
- 宮本太郎 (2015) 「第1章 地域社会をいかに支えるのか—生活保障の再編と地域包括ケア—」宮本太郎編『地域包括ケアと生活保障の再編—新しい『支え合い』システムを創る—』明石書店, 15-44.
- 森本佳樹 (2012) 「第2章 地域福祉と『地域包括ケア』」太田貞司・森本佳樹編『地域ケアシステム・シリーズ① 地域包括ケアシステム—その考え方と課題—』光生館, 39-58.
- 内閣官房 (2016) 「ニッポン一億総活躍プラン」
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/pdf/plan1.pdf>, 2017.11.1).
- 二木立 (2016) 『地域包括ケアと地域医療連携』勁草書房。
- 二木立 (2017) 『地域包括ケアと福祉改革』勁草書房。
- 日本総合研究所 (2014) 「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—できること探しの素材集—」
(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/dl/jirei.pdf, 2016.8.1).
- 沼尾波子 (2015) 「座談会 地域包括ケアと地域共生のこれから」宮本太郎編『地域包括ケアと生活保障の再編—新しい『支え合い』システムを創る—』明石書店, 221-275.
- 太田貞司 (2012) 「第1章 地域社会を支える『地域包括ケアシステム』」太田貞司・森本佳樹編『地域ケアシステム・シリーズ① 地域包括ケアシステム—その考え方と課題—』光生館, 1-38.
- 岡本浩二 (2017) 「地域包括ケアシステムの概念と今後の課題—まちづくりの視点から—」『横浜商大論集』50(1.2), 28-47.
- 佐々木昌弘 (2016) 「第3章 地域包括ケアシステムを牽引する法制度」太田秀樹編『スーパー総合医 地域包括ケアシステム』中山書店, 128-138.
- 社会保障国民会議 (2008) 「第二分科会 サービス保障(医療・介護・福祉) 中間とりまとめ」
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihousyokokuminkaigi/chukan/siryou_4.pdf, 2016.8.1).
- 社会保障国民会議 (2008) 「中間報告」
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihousyokokuminkaigi/chukan/siryou_1.pdf, 2016.8.1).
- 社会保障国民会議 (2008) 「最終報告」
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihousyokokuminkaigi/saishu/siryou_1.pdf, 2016.8.1).
- 社会保障審議会介護保険部会 (2004) 「介護保険制度の見直しに関する意見」
(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/07/dl/s0730-5a.pdf>, 2016.8.1).
- 社会保障審議会介護保険部会 (2010) 「介護保険制度の見直しに関する意見」
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000xkzs-att/2r9852000000x119.pdf>,

2016.8.1).

社会保障審議会介護保険部会 (2013) 「介護保険制度の見直しに関する意見」

(https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000033066.pdf, 2016.8.1).

社会保障審議会介護保険部会 (2016) 「介護保険制度の見直しに関する意見」

(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000145516.pdf, 2017.11.1).

社会保障制度改革国民会議 (2013) 「社会保障制度改革国民会議報告書－確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋－」

(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.pdf>, 2016.8.1).

山口昇 (2012) 「第2章 地域包括ケアのスタートと展開」高橋紘士編『地域包括ケアシステム』オーム社, 12-37.

Policy Development and Challenges in the Establishment of a Community-Based Integrated Care System

Takeshi Araki

< Abstract >

Given the rapid aging of the Japanese society, the establishment of a community-based integrated care system has become an urgent issue. Although some signs of efforts to establish a community-based integrated care system were visible in the mid-1970s, this policy issue has once again garnered attention since 2000 given the financial implications of long-term care insurance. Further, in recent years, the concept has been generalized to a new policy issue, aiming at the realization of a community-based symbiotic society.

In this paper, we present an overview of policy developments on the formation of a community-based integrated care system after the founding of long-term care insurance, focusing on the reports of the Advisory Council on Social Security and the Community-Based Integrated Care Research Committee. Further, we examine the problems pertaining to the creation of a community-based integrated care system from the point of view of securing resources and conceiving of methods for its establishment.

Keywords: community-based integrated care system, long-term care insurance, community-based symbiotic society