

政務活動調査報告書

調査日	平成29年4月20日（木）
視察場所	東京都世田谷区
調査項目	「地域包括ケアシステム」について
視察者名	畔柳敏彦 井手瀬絹子 畑尻宣長 野島さつき
市の概要	面積：58.05 km ² 人口：890,302人 人口密度：15,337人/km ² 世帯：466,859世帯 経常収支比率：84.4% 実質公債費比率：▲2.3%

国は、団塊の世代が75歳以上の後期高齢者となる2025年（平成37年）を目途に、高齢者が尊厳を保ちながら、可能な限り住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けることができるよう、地域の中で医療・介護・予防・住まい・生活支援などの包括的な支援・サービス提供体制（地域包括ケアシステム）の構築を推進しています。

「誰もが住み慣れた地域で安心して暮らし続けられる地域社会の実現」を目指し、先進的な取り組みをされている世田谷区を視察して参りました。

<世田谷区の概要>

東京23区西部に位置し、人口規模は23区中最大。都内有数の住宅地であるとともに、大規模な都市公園や商業地、私立学校等を有す。

区の総人口は年々増加しており、区民の5人に1人が65歳以上の高齢者となり、高齢化が進んでいる。また認知症の症状のある方、障がいのある方や0～5歳児の人口も増加している。一方、家庭においては、世帯員の少数化が進み、介護や子育てなど家族同士が支え合って生活することが難しくなっている。また、介護と子育て、介護と障がいなど複数の悩みを抱える家庭もある。生活保護受給者数も増加している。



<区の目指す地域包括ケアシステム>

○世田谷区地域保健医療福祉総合計画

- ・誰もが地域で暮らしていく際に必要となる保健、医療、福祉の各分野の基本的な考え方を明らかにする 10 年間の計画。(平成 26～35 年度)
- ・地域保健福祉審議会の答申を受けて策定。

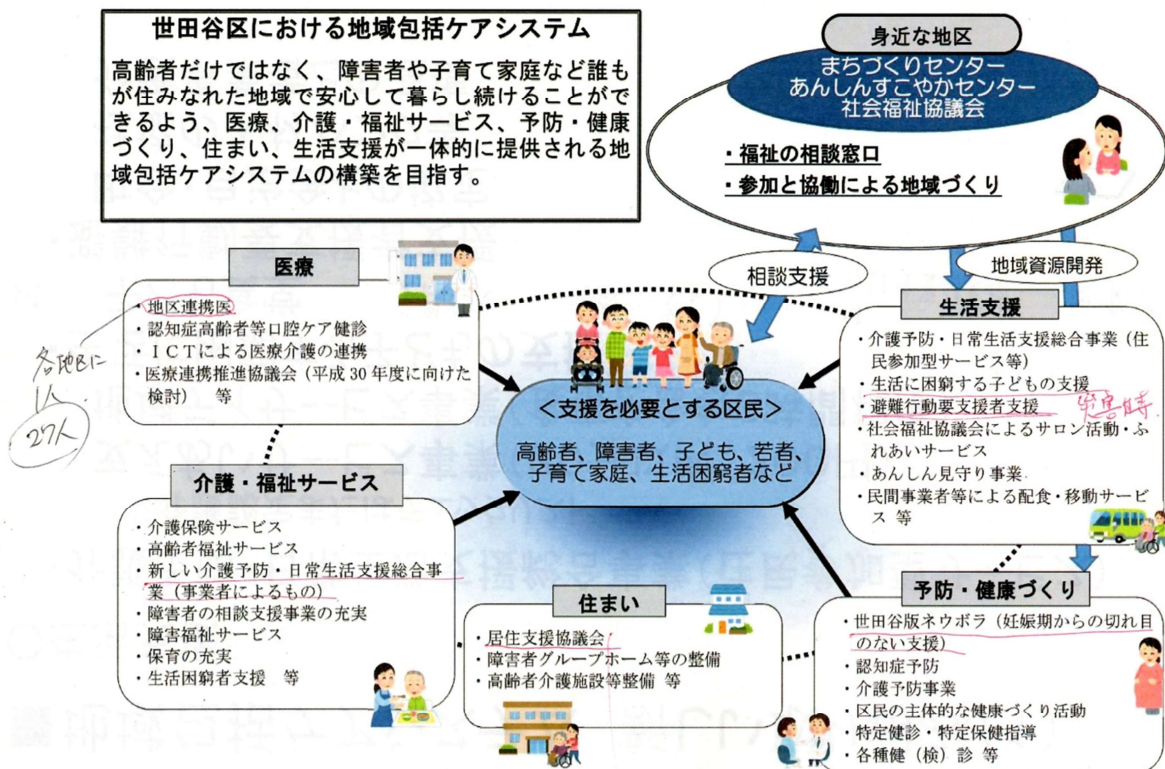
区ではこれまで、公的なサービスの充実や支え合い活動等の、区民主体のまちづくりや地域活動団体・NPO・事業者等との協働を推進しており、住民主体の地域活動が活発に行われてきた。

区の目指す地域包括ケアシステムは、対象を高齢者だけではなく、障がいのある方、子育て家庭、生きづらさを抱えた若者、生活困窮者など、広く捉えて推進することとした。

<地域包括ケアの地区展開の取り組み>

世田谷区の行政組織は、全区（本庁）、5 地域（総合支所）、27 地区（まちづくりセンター）の 3 層構造になっている。

■ 地域包括ケアシステムによる区民を支援するイメージ



全区＝本庁組織

保健福祉部、障害福祉担当部、高齢福祉部、子ども・若者部、世田谷保健所

地域＝総合支所

- ・生活支援課：生活保護、生活困窮、子ども家庭支援
- ・保健福祉課：高齢者・障がい者の保健福祉サービス
- ・健康づくり課：健康・育児・心の相談、健診、予防接種
- ・地域振興課：地域活動支援、防災、生涯学習

地区＝まちづくりセンター

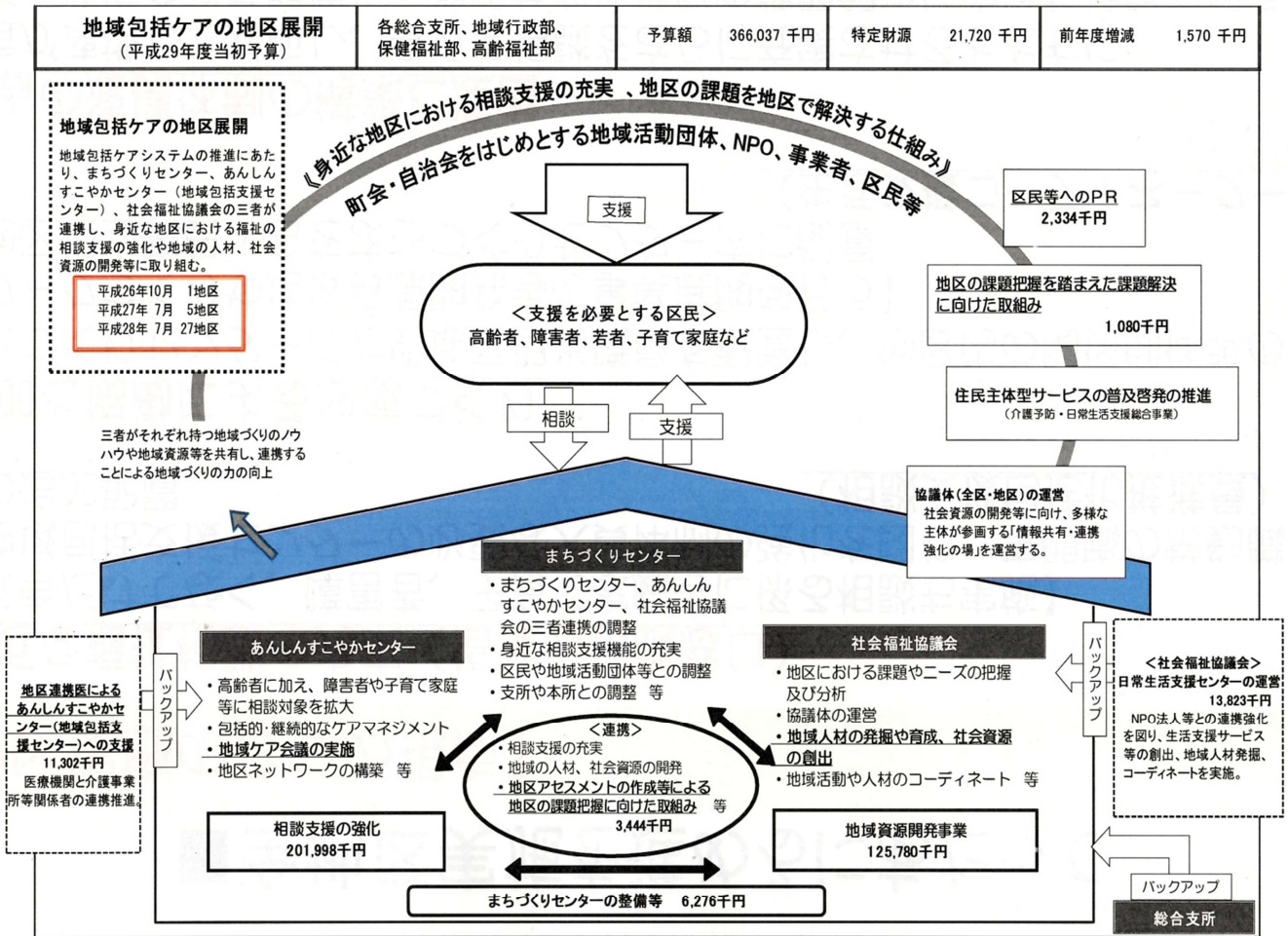
- ・まちづくりセンター＝地域振興課の所管
 - 支所・本庁との調整
 - 町会・自治会、地域活動団体等との調整
 - 日常生活に関する相談など
- ・地域包括支援センター（あんしんすこやかセンター）
 - 高齢者・障がい者・子育て家庭・生活困窮者等の相談など
- ・社会福祉協議会
 - 関係団体等のネットワークづくり
 - 居場所づくりなど



■まちづくりセンター、地域包括支援センター、社会福祉協議会の三者が連携し、身近な地区における福祉相談支援の充実と、参加と協働による地域づくりに取り組む。

1. 身近な福祉相談の充実

■地域包括ケアの地区展開イメージ図



区民に身近な地区で、福祉の困りごと相談をはじめ、相談の聞き取り、受け止め、整理、担当組織・専門機関等への適切なつなぎを始めとした、適切な支援に結びつける。

2. 参加と協働による地域づくり（地域の人材や社会資源の開発・協働）

地区における福祉的な課題を三者で把握・共有し、その解決を目指してまちづくりセンターを活動の拠点として地区で顔の見える関係を築き、住民主体の福祉活動の調整や不足する社会資源の創出などを支援。

3. 多様なニーズに対応するため、行政と区民、地域の活動団体、医療機関、介護や看護の事業者等が協力・連携し、地域、地区の課題の解決に取り組む。

<取り組み状況>

平成 26 年度から、砧地区でモデル事業を開始、27 年から池尻、松沢、用賀、上北沢を加えた 5 地区でモデル事業を実施、28 年 7 月からは区内全 27 地区で展開。

「介護の仕方がわからない」「近所で話せる友達がほしい」「赤ちゃんと一緒に遊びに行ける所を教えてください」など様々な相談を受け付けている。その中で、給食サービス事業者からの安否確認の対応事例や、長期の車いす貸し出しから介護保険につなげた事例、サロンの新規開設に至った事例、ファミリー・サポート・センター事業につながった事例等、まちづくりセンター職員、あんしんすこやかセンター職員、社会福祉協議会職員が同じフロアにすることですみやかな課題解決に繋がっている。また、地域包括支援センターに寄せられた相談のうち、61%が他機関（生活支援、障害支援、しごとネット等）に対応を引き継ぐ相談であり、幅広い相談が寄せられている。

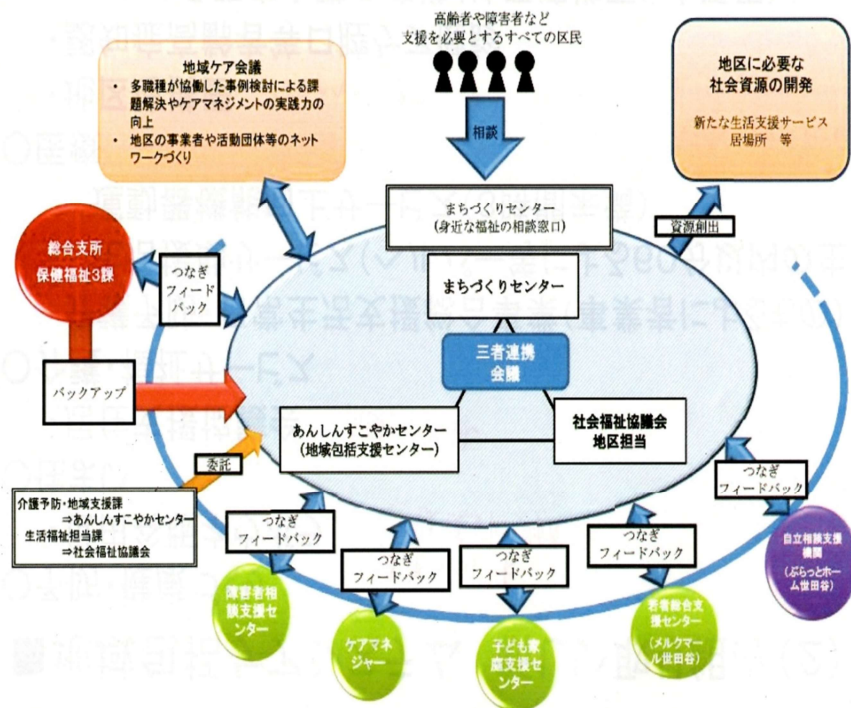
<今後に向けて>

● 支援の必要な人を早期に発見して支援につなげていく。縦割りではなく、総合的に支援する仕組みづくりを進める。

● 元気高齢者、学生、働いている人、主婦、シニアなど幅広い区民参加で進める。

● 地域の活動団体同士の顔の見える関係やネットワークづくりの支援等。

■ 地区における相談支援イメージ



<所感>・・・畔柳敏彦

国は団塊の世代が75歳以上になる2025年をめぐり、高齢者が尊厳を保ちながら、重度な要介護状態になっても、住み慣れた地域で自分らしい暮らしが続けていけるよう、地域の中で医療・介護・予防・住まい・生活支援などの包括的な支援・サービス提供体制、いわゆる地域包括システムの構築を推進しています。

世田谷区は高齢者のみならず、「誰もが住み慣れた地域で安心して暮し続けられる地域社会の実現」を目指して、行政サービスの充実とともに区民や地域の活動団体等と協働した取り組みを進めてきている下地を生かし高齢者、障がいのある方や子育て家庭、生きづらさを抱えた若者、生活困窮者などを広くとらえた、全世代型包括支援型のワンストップサービスとコミュニティーソーシャルワーク機能の展開を目指しており、全国のモデル的実践であることから注目をされている。

世田谷区では平成3年4月から区内を全区、地域、地区の3層構造の地域行政制度に取り組み、平成9年4月には全区は本庁組織、地域には総合支所として生活支援課、保健福祉課、健康づくり課のちに地域活動支援、防災、生涯学習を担当する地域振興課を設置した。

地域は世田谷地域、北沢地域、玉川地域、砧地域、烏山地域の5地域でそれぞれ総合支所を設置している。総合支所の保健・福祉に関する業務は法令等の上では社会福祉法、保健センターは地域保健法などに基づいて業務が行われるが、各課連携・調整を図りながら業務を実施している。その理由は区民が抱える保健福祉に関する課題は、介護、障がい、生活困窮など多岐にわたり、また、虐待の対応など困難化・複雑化するケースへの専門的な対応も求められており、問題が深刻化しないよう、迅速で適切な支援が必要なことから、身近な地域での対応が必要となるからということである。さらにより身近な相談窓口としてまちづくりセンターは区民に最も身近な行政機関として、区民の相談を受け対応。受けた相談内容を整理し、適切な窓口へつなぎ連携して対応を図るものであり、あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）は高齢者に加え、障がい者、子育て家庭等に相談対象を拡大し個人に関する支援だけではなく、家庭内の複合した問題にも対応。課題整理を行い、情報提供や相談に乗るほか、適切な担当組織、専門機関等につなぎ、支援に結びつける役割を担う。そして事例検討の積み重ねにより、地区における事業者のケアマネジメントの向上を図る。社会福祉協議会はサロン・ミニディ等の地域交流の場への参加を希望する方に対して事業の案内や情報提供を行う。また、家事援助や見守りなどの支援が必要な方の相談を受け、事業の説明や利用に向けた調整を行うとともに、地域福祉活動の相談を受け、継続的に活動できるよう支援を行う。これらの目的をもった3つの事業体を1か所に集め各地区27箇所に総称まちづくりセンターとして設置して対応を図るという体制を構築中である。

主に行政の体制を述べさせていただきましたが、地域包括ケアシステムは公的サービスだけでなくインフォーマルサービスの開発や民間団体等の連携なくしては進めていけないわけですので、世田谷区はすでに社会資源の発掘など人材育成にも取り組んでいる。

世田谷区の職員数は約5,000名で各総合支所の職員配置は30名程度とのことである。

岡崎市の現状では8支所に各30名の職員配置は極めて厳しい状況であると考えているが、より身近なところでサービスを提供していくためには岡崎市では実現できないと頭ごなしに否定するのではなく世田谷方式を将来的に見据えていくことが現実的に必要となってくることに間違いはないと考える。支所の総合支所化を進め、市民生活に密着した担当課を現在の支所に移行することは、各地域団体などの協力や地域を支えるための息吹や地域住民同士の連携や心の絆がさらに芽生えてくるのではと考える。また、地方創生とはまさしく、地域創

生があつてこそではないかと。

<所 感>・・・井手瀬絹子

世田谷区地域包括ケアシステムの構築を目指すための地域包括ケアの地区展開について学ばせていただきました。

世田谷区の行政組織は、全区（本庁）、5つの地域（5地域に総合支所設置）、27地区（地区の行政拠点＝まちづくりセンター設置）の3層構造となっています。27の地区に地域包括支援センター（あんしんすこやかセンター）を設置し社会福祉法人、医療法人に委託、まちづくりセンターと地域包括支援センター、社会福祉協議会の三者一体の整備を推進しています。人口推移の特徴として、総人口、65歳以上の高齢化率は増加傾向にあり、中でも、0歳～5歳児、要介護認定者、障がい者、生活保護受給者という配慮者が増加傾向にあります。

以上を背景として、世田谷区の目指す地域包括ケアシステムは、H26年3月に策定された「世田谷区地域保健医療福祉総合計画」（H26年～35年度の10年間の計画）に基づき、「誰もが住み慣れた地域で安心して暮らし続けられる地域社会の実現」を目指し、国が対象を高齢者に限定しているのに対し、高齢者だけではなく、障がい者、子育て家庭、生きづらさを抱えた若者、生活困窮者など対象を広く捉えて推進しています。また、推進に当たっては、元気高齢者、学生、働いている人、主婦、シニアなど幅広い区民参加で進めるとしています。

区民に一番身近なまちづくりセンター、あんしんすこやかセンター、社会福祉協議会の三者が一体となり、支援を必要とする区民の福祉の相談窓口、参加と協働による地域づくりを推進します。三者連携会議は現在進行中で27全地区を目指しているとお聞きしました。新しい取り組みの内容は①生活支援では、介護予防・日常生活支援総合事業（住民参加型サービス）、生活に困窮する子どもの支援＝子ども食堂（学習面も含め一部で展開）、避難行動要支援者支援、②予防・健康づくりでは世田谷版ネウボラをチームを作って妊産婦から切れ目のない取り組み実施、③住まいではH28年に居住支援協議会を立ち上げ入居の促進、④介護・福祉サービスでは、介護予防・日常生活支援総合事業（事業者によるもの）ヘルパー等による生活援助サービス、運動機器機能向上サービス、⑤医療では、地区連携医、認知症高齢者等口腔ケア健診、ICTによる医療介護の連携を行っています。

近年、高齢と障がい等複合化した問題に発達障がいや引きこもり等新たな要素も加わり、近くに相談できる人がいない、どこに相談に行ったらよいかわからない、近所の人の兆候に気付いた人の相談先が必要となってきています。その課題解決には、世田谷区の先進的、きめ細やかな取組である、3層構造による三者一体の整備、参加と協働による地域づくりによる相談支援体制の整備、充実は早期発見、早期対応を可能にし、大変重要と考えるところです。本市においても抱える問題は同じであり必要な取組と認識しております。世田谷区では、全地区実施を進めるにあたり、1、身近な福祉相談の充実として、地域包括支援センターの必要な人員体制の強化を図り、専門職の常勤職員等の追加配置（相談支援包括化推進員）、2、参加と協働による地域づくりでは、まちづくりセンター内に地域資源開発等の事業を行う地区担当職員（生活支援コーディネーター）を1名配置、3、三者の連携体制の構築と運営のため、三者連携会議の開催等を行っています。H28年度の取組みから、地域包括支援

センターに寄せられた相談の内、61%が他機関に対応を引き継ぐ相談であったこと等が分かっています。三者が持つ地域づくりのノウハウ、地域の人材や資源等を共有して、コーディネート機能を持たせることにより、区民の身近な相談に対応し、地域で顕在化するさまざまな課題を早期に発見し、公的サービスでは解決できない部分を含めて地域の力で解決できるようになります。本市の地区展開を推進するには、地域ケア会議の充実や参加と協働による地域づくり（地域の人材や社会資源の開発・協働）は必須です。本市の支所機能にまちづくりセンターの機能が強化され、社会福祉協議会の機能を強化・充実できれば総代会との協働で地区展開が推進できるのではと考えます。本市にできるシステムの構築を進めていきたいと考えます。

<所感>・・・畑尻宣長

世田谷区の地域包括ケアシステムの構築に向けた取り組みについて学ばせて頂きました。一番の特性として「地域行政制度」という3層構造の行政組織の形態をとっていることです。それは、全区（本庁）、5つの地域（総合支所）、27の地区（まちづくりセンター）によって成り立っています。この27地区には、地域包括支援センターが設置されており、社会福祉法人、医療法人に委託して運営しています。よってこのまちづくりセンターを中心に、地域包括支援センターと社会福祉協議会の三者を一体として整備されてきました。また、世田谷区の特徴として、親しみやすいようにと地域包括支援センターという名称を、「あんしんすこやかセンター」としています。市民の皆さんに親しみを持たれるようなセンターにしようという意図がみえます。本市でも名称を変更し、誰もが気軽に相談できる雰囲気を作ることがこれから重要ではないかと考えます。

世田谷区の地域保健医療福祉総合計画で、対象を高齢者だけでなく、障がい者、子育て家庭、生きづらさを抱えた若者、生活困窮者など広く捉えて推進していくことが盛り込まれています。これは本市でも、取り組まなければならない課題だと認識しています。子育て支援など各事業は進められているところもありますが、やはり、地域包括支援センターがその地域の中心となっていくことに、ワンストップのサービスであり、地域の安心に繋がることだと思いました。

生活支援としての取り組みとしては、介護予防・日常生活支援総合事業があります。これは住民参加型サービスであり、支えあいサービス事業は、30分以内200円で利用出来たり、地域デイサービス事業として食事を含み3時間程度のものが新たな取り組みとしてあります。また、生活に困窮する子どもの支援として、子ども食堂があります。これは社会福祉協議会が行っており、学習支援も同時に行われています。ここは本市には無い、取り組みであり、行おうともししていない取り組みです。もっと、本市でもボランティア団体は数多くありますが、もっと子供に対しての支援が広がることを期待しています。そのための支援や協力には公共としてしっかり手を差し伸べられるよう、構築する必要があると感じています。さらに、地域包括が中心となって、避難行動要支援者支援として、町会・自治会との協定、社協の人材バンク等、そして介護事業者との連携を行っています。この要支援者をどう安全に避難させるのか、わが町内でもたびたび問題になります。町内自治会での避難誘導には限界があることも理解していますが、要支援者の方々をどう守っていくのか、避難行動が出来る

ようになるのかを、地域包括と町内が協力し合って解決に向かっていきます。これはいち早く本市でも取り組むべき事項だと思いましたが。町内会もどうかしようと思っているが、手が回らない状況です。そこで、地域包括が間に入り、また、介護事業者が入り、2重3重での支援が出来るよう構築する必要があります。こういった取り組みが、世田谷区の3層構造の組織体が可能にしているのだと実感しました。本市では、各地域包括支援センターでは、そこまでの人員がいないこともそうですが、市役所からのバックアップも足りません。目指すべきは高いですが、一つ一つ、本市に合った方法で、地域包括支援センターを充実させていくことが、わが地域で安心して暮らせるものになると思います。今回の世田谷区の取り組みを本市でも取り入れられるよう提案していきたいと考えています。

<所感>・・・野島さつき

国は『地域共生社会』の実現に向けて、公的支援の「縦割り」から「丸ごと」の転換、「我が事」・「丸ごと」の地域づくりを育む仕組みへの転換の方向性を打ち出している。「支え手」「受け手」という関係を超えて、住民の主体的な支え合いにより、誰もが住み慣れた地域で安心して暮らし続けられる地域社会の実現を目指すものである。平成29年度に制度改正を行い地域課題の解決力の強化、地域を基盤とする包括的支援の強化を行っていくこととなる。

今回視察した世田谷区では、平成26年3月に策定した「世田谷区地域保健医療福祉総合計画」において、誰もが安心して住み慣れた地域で暮らし続けられる地域社会を築くという観点から、地域包括ケアシステムを推進している。まず、身近な地区での福祉相談の充実と地域の人材や社会資源の開発に取り組むこととし、平成26年10月から砧地区において、身近な地区の出張所・まちづくりセンター、あんしんすこやかセンター及び社会福祉協議会の三者が連携し、それぞれが持つ相談支援や地域づくりのノウハウを活かしながら、区民の身近な福祉相談に対応するとともに、地区で顕在化する様々な課題の解決に取り組む「地域包括ケアの地区展開」をモデル事業として開始した。

モデル事業に関するタウンミーティングやご近所フォーラム、窓口でのアンケートでの地域住民の声として、

「地域にこれだけ沢山の窓口や社会資源があるとは知らなかった」

「身近なところで相談できてよかった」

「どこに相談すればよいかわかりやすくなった」

「身近なところに相談できる場所があるのはとても心強い」

「一カ所で全ての手続きが行えるのは、時間の限られている者にとって、ありがたい」等まちづくりセンターにあんしんすこやかセンター、社会福祉協議会を一体化したことで、身近な場所で相談が受けられる機能が強化された効果が見られた。また相談事例で、三者相互または総合支所との連携により、即時の対応や危機的状況の回避ができた事例もあった。

また、地区の現状把握と課題整理、対応策の検討を行うため、三者職員全員参加の「アセスメントミーティング」や「三者連携会議」を行い、職員全体で把握・共有し、抱える課題に対しそれぞれの立場から意見が出され、具体的な対応に繋がり区民に満足していただける事例が増えてきている。

これまでは高齢者、障がい者、子どもといった分野ごとに縦割りでサービスの相談、提供

を行っており相談者を「たらい回し」にさせるようなこともあったと思われるが、誰もが身近なところで気楽に、安心して総合的に相談できる全世代支援型のワンストップサービスが求められている中で、世田谷区の取り組みは、全国モデルになっていくであろう。

今後国からは、住民が主体的に地域課題を把握し解決を試みることができる体制を構築することが求められている。岡崎市においても、地域包括支援センター、町内会や社教委員会、地域福祉委員会、PTA、子ども会、老人クラブ、地域住民ボランティア、NPO法人など様々な地域団体や事業者が協力しあい、支え合う温かい地域づくりを目指していくことになる。縦割りではなく、介護、障がい、子育て、経済的な課題等の複合化した問題を抱える人に総合的な支援ができる仕組みづくりは行政で、地域の課題を地域の力で解決できるよう、新たな活動やサービス等を創っていく仕組みは地域団体のネットワークで、この両輪がうまく回転していくことで、誰もが住み慣れた地域で安心して暮らし続けられる社会を創っていくのではないだろうか。そのための多様な担い手の育成・参画、民間資金の活用推進方法など、今後しっかり学び提案をして参りたい。