

# 草津市の医療福祉のあり方に関する調査研究報告書

－新たな生活支援サービスの可能性を探る－

2015(平成27)年3月

草津市 草津未来研究所



## 要旨

現在、わが国では、急速な高齢化と少子化が同時に進んでおり、中長期の視点を持って高齢者を支える新しい仕組みづくりが求められている。2014(平成26)年6月に成立した「医療介護総合確保推進法」は、2025(平成37)年を一つの通過点として中長期を見越し、医療と介護に係る給付費を削減していく方向性を示す内容であった。今後、病院は本来の急性期医療の機能に特化され、現在の介護保険の要支援・要介護に相当する高齢者については、施設ではなく、住み慣れた地域でできるだけ長く過ごせるように国の政策は向かうこととなる。

このような中、在宅生活の限界点を高めるうえで非常に重要な役割を担うのが、生活支援サービスである。生活支援サービスについては、国でも省庁を超えてさまざまな視点から語られており、制度化されたフォーマルなものや慣習に基づくインフォーマルなものがある。そして、そのサービス内容については、地域性が反映されやすく、自治体にとっても、独自の裁量に委ねられている領域が多くあるため、今後、自らの地域性を踏まえ、多様な連携を基に、効果的な総合政策を進めていくことが求められている。

一方で、健康管理を自分自身で行うセルフケアについては、人間の尊厳として尊重すべきものであり、住み慣れた地域でできるだけ長く暮らすことがセルフケアの実現につながると考えられる。しかし、現状では、高齢化が進むにつれて、本来できていたセルフケアができなくなっているにもかかわらず、本人もまわりの人もそのことに気付かず、地域の人が急変に気付いたときにはすでに手遅れで、症状を重度化させてしまい、在宅での生活を難しくすることがある。そのため、初期の症状の変化に気付きやすいよう、平常時から地域における見守りの体制づくりと、急変時の早期介入の体制づくりが欠かせない。

草津市は、地域での生活ニーズに応える生活支援サービスが十分とは言い切れず、スピード感をもって取組を進める必要があるが、75歳以上の高齢者数が2010(平成22)年の約2倍になる2025(平成37)年に向けて草津市で今後考えられる生活支援サービスの可能性を、中間支援組織、テーマ型組織・事業者、地縁型組織・住民、行政の4つの主体ごとに考察した。

第1に、中間支援組織については、すでに草津市内に各種団体等との連携の基盤があり、一定のノウハウが蓄積されているため、その専門性と地域密着性を生かした取組が求められる。具体的な取組の一例としては、住民参加型在宅福祉サービス、介護支援ボランティア制度等が考えられる。第2に、テーマ型組織・事業者については、一般的に活動の自由

度の高さやスピードの速さが主体を担うメリットであるため、新規性や革新性が求められる。具体的な取組の一例としては、高島市のような住民参加型在宅福祉サービス、米原市のような生活支援のコミュニティビジネス、新宿区のような暮らしの保健室等が考えられる。第3に、地縁型組織・住民については、顔の見える関係が作りやすく最も生活者に近い存在であるため、平常時の見守りと急変時の通報を役割として担うことが期待される。第4に、行政については、セーフティネットの役割を担い、支えあい活動を誘導する政策によって地域を支援することが、他の主体の領域とは重ならず、効果的である。具体的な取組の一例としては、在宅医療の啓発普及活動や医師会との調整が考えられる。また、さらには近年の医療・介護に係る制度改革等を受け、生活支援サービスを含めた委託契約やマイナンバーの独自利用等が考えられる。

以上、これら4つの主体の考察を通じて、2025(平成37)年までにそれぞれがどのようなメリットを生かし、スピード感を持って取組を始めていく必要があるのかということをも明らかにし、可能性が考えられる具体的な取組を例示した。

## 目次

はじめに.....	1
第1章 人口減少社会における今後の在宅医療と介護の動向.....	3
1 人口構成の急速な変化と在宅医療と介護の構造改革の必要性.....	3
(1)人口構成の変化の長期的予測.....	3
(2)医療・介護分野の人材不足.....	4
2 自治体の役割が増す地域支援事業.....	5
(1)医療介護総合確保推進法の概要.....	5
(2)生活支援サービスの現状と改革の方向性.....	7
3 生活支援サービスを取り巻く各種の動向.....	8
(1)医療法人・社会福祉法人改革.....	8
(2)総務省・農林水産省の共同調査.....	9
(3)マイナンバー制度.....	9
4 小括.....	11
第2章 草津市における生活支援サービスの現状と課題.....	12
1 生活支援のずれを埋めるための行政計画の見直し.....	12
2 生活支援サービスをめぐるニーズ.....	14
(1)医療分野.....	14
(2)介護分野.....	15
3 多様な連携の鍵を握る組織.....	17
(1)中間支援組織.....	17
(2)テーマ型組織・事業者.....	19
(3)地縁型組織・住民.....	20
(4)行政.....	22
4 小括.....	23

第3章 先行事例に見る多様な連携と生活支援サービスの仕組み.....	24
1 滋賀県内の生活支援の取組.....	24
(1) 住民参加型在宅福祉サービス(高島市).....	24
(2) 生活支援のコミュニティビジネス(米原市).....	25
2 都市部で持続可能な活動を支援する仕組み.....	26
(1) 介護支援ボランティア制度(稲城市).....	26
(2) 暮らしの保健室(新宿区).....	27
(3) 中野区地域支えあい活動の推進に関する条例(中野区).....	29
3 小括.....	30
第4章 生活支援サービスの2025(平成37)年に向けての方向性.....	31
1 セルフケアと質の高い生活の追求.....	31
(1) 尊厳の源となるセルフケア.....	31
(2) 質の高い生活を支援する仕組みづくり.....	31
2 草津市で今後考えられる生活支援サービスの可能性.....	33
(1) 中間支援組織.....	33
(2) テーマ型組織・事業者.....	34
(3) 地縁型組織・住民.....	35
(4) 行政.....	35
3 今後のロードマップ案.....	37
おわりに.....	38
関係者一覧.....	39
参考文献.....	40
参考資料.....	43

## はじめに

わが国の医療福祉のあり方を中長期的に見た場合、人口構成の急激な変化によって、医療や介護に係る財源や人材の資源に制約が生じるため、今後、個人の尊厳を尊重した地域での支えあいますます重要になる。特に、2025(平成37)年には、団塊の世代が、医療や介護を必要とするリスクが高まる75歳以上にすべて達することとなるため、当面の目標年となる。

2014(平成26)年10月現在、草津市の高齢化率は20.0%で、全国平均の26.0%に比べて低い。しかし、草津市でも、2025(平成37)年には75歳以上の高齢者数が2010(平成22)年の約2倍になる等、全国トップクラスの早さで急激に高齢者が増加すると予測されているが、現役世代の増加がそれほど見込めないこと等から、全国と同等またはそれ以上のスピード感をもって地域での支えあいの準備を進めていく必要がある。

そのような中、高齢者が質の高い生活を送るために、多様な選択肢の中から自らの希望に沿う選択ができるよう、現段階から先を見越して草津市の医療福祉のあり方を考えるため、2013(平成25)年度、草津未来研究所では、「草津市の医療福祉のあり方に関する調査研究報告書—質の高い生活を支える医療と介護との連携のあり方を探る—」を取りまとめた。この報告書では、草津市の医療福祉の現状と課題を明らかにし、全世代参加型、全方向連携型の相互生活支援として、市の健康福祉部局のみに留まらない総合的な政策として捉えていくこと等を示した。ここでは、草津市が2025(平成37)年までに取り組む方向性を、主体軸(市民、自治体)と時間軸(短期、中長期)を用いて整理したが、具体的な主体や取組のきっかけの考察については後年に譲ることとした。

そこで、本報告書では、近年の制度改革の動向や、先の調査研究を踏まえて、草津市の市民、特に高齢者が住み慣れた地域で暮らし続けるための新たな生活支援サービスの可能性を探ることを目的としながら、具体的な主体や取組のきっかけについて考察した。

この考察にあたっては、民間の医師、看護師、介護福祉士、介護支援専門員等の医療や介護の専門家を交えた「草津市の医療福祉のあり方研究会」<sup>1</sup>での議論を参考にしながら、文献調査、インタビュー調査、先行事例視察を行い、草津未来研究所でまとめた。

---

<sup>1</sup> 詳細は参考資料1参照。

第1章では、人口構成の急速な変化や医療介護総合確保推進法の成立等の社会的背景から生活支援サービスを概観し、第2章では、草津市健康福祉部所有のデータと草津未来研究所が実施したインタビュー調査(草津市内のまちづくり協議会4箇所、介護・医療に関する法人・事業所6箇所、中間支援組織2箇所)から得られた情報等をもとに、草津市の現状と課題を明らかにした。また、第3章では、第2章で明らかになった課題を乗り越えるための先行事例(滋賀県内2箇所、滋賀県外3箇所)を参考にしながら、草津市で考えられ得る施策の展開について考察し、第4章では、以上のことを踏まえ、2025(平成37)年に向けて、生活支援サービスの方向性を提示しながら、中間支援組織、テーマ型組織・事業者、地縁型組織・住民、行政の4つの主体ごとに論点の整理を行った。