

厚生労働科学研究費補助金（地域医療基盤開発推進研究事業）

「在宅医療の提供体制の評価指標の開発のための研究」

分担研究報告書

### 介護保険事業計画の現状・課題と改善策

#### —在宅医療・介護連携推進事業を一例に—

研究代表者 川越 雅弘（埼玉県立大学大学院保健医療福祉学研究科 教授）

#### 研究要旨

**目的：**介護保険事業計画の記載内容やヒアリング（直接支援を含む）を通じて、市町村職員の計画策定や事業展開に対する思考プロセスの現状と課題を明らかにする。

**方法：**公表されている市町村の第7期介護保険事業計画（在宅医療・介護連携推進事業の内容を含む）の収集・分析及びヒアリングを通じて、市町村が行っている事業マネジメントの現状を把握した。一方で、国が事業マネジメントに期待していることの整理を行った。その上で、両者のギャップ（期待値と現状）から、市町村の事業マネジメント実施上の課題の整理、及び改善策の検討を行った。

**結果：**介護保険事業計画の内容分析などから、以下の現状と課題が明らかとなった。

- ・基本目標（目指す姿）を設定した上で、国から求められている施策と事業を並べるといった計画が多いが、基本目標の具体化（目指す姿の具体化）、現状との比較を通じた課題の具体化、課題が生じた要因分析などの記載はほとんど見受けられない。
- ・市町村職員は、事業にとっての課題ではなく、自分自身にとっての課題を「課題」と捉えがちである。
- ・事業の目的や目標を十分に検討しないまま、手段である対策（施策や事業）から考える傾向が強い。
- ・自らが対応可能な範囲（例：研修会の開催）で対策と指標を考えがちである。
- ・連携に対する課題を検討する際、自身に連携のイメージがないにも関わらず、専門職へのヒアリングなどは十分行われていない。
- ・地域ケア個別会議などの仕組みは多くの市町村にあるが、これを活用して、事例検討から在宅医療・介護連携に関する課題を抽出する取組はあまり見られない。

**結論：**事業展開のための様々なツールやデータが国によって提供されているものの、市町村がそれらを十分には活用できていない状況にある。最も中核となる課題は、ツールがないことではなく、それらを活用する考え方が身に付いていないことである。適切な事業運営を図るためには、マネジメント力（課題解決に関する思考力）の強化と不足しているツールの提供（データや評価指標の提供など）をセットで進めていく必要がある。

## A. 研究目的

介護保険制度では、3年毎に介護保険事業計画を市町村が策定することとなっている。当初、同計画の中心課題は介護保険のサービス提供体制の整備及び保険料算定にあったが、第6期計画（2015～2017年）から同計画の位置づけが「地域包括ケア計画」に変更され、計画がカバーする範囲は大幅に拡大した。そのため、市町村には、従来の介護サービス提供体制の整備に加えて、①在宅医療の整備、②在宅医療と介護の連携の推進、③生活支援体制の整備、④住まいの確保、⑤介護予防の推進、⑥認知症施策の推進などに関する事業の推進も求められることとなった。

こうした状況の変化に対し、国も、事業マネジメントを適切に展開するための手引きの作成、支援ツールの開発・提供、各事業に関係する各種データの提供などを行ってきたものの、①事業が目指す姿が設定・共有されていない、②地域課題を市町村が把握できていない、③データを提供されてもそれを活用できていない、④事業計画の策定（Plan）～実行（Do）～評価

（Check）～点検・見直し（Act）といった一連のPDCAサイクルがうまく回せてないなど、課題が山積しているのが現状である。

本稿では、市町村が抱える様々な事業のうち、在宅医療・介護連携推進事業に焦点を当てた上で、①市町村はどのような事業計画を策定しているのか、②なぜ、そうした計画策定になるのかといった思考過程の分析を行う。また、筆者が関わっている市町村での取組を紹介しながら、計画策定プロセスの改善策について言及する。

## B. 研究方法

公表されている市町村の第7期介護保険事業計画（在宅医療・介護連携推進事業の内容を含む）の収集・分析及びヒアリング（計画策定や事業運営に対する直接支援を含む）を通じて、市町村が行っている事業マネジメントの現状を把握した。一方で、国が事業マネジメントに期待している内容や方法の整理を行った。その上で、両者のギャップ（国の期待値と市町村の現状）から、市町村の事業マネジメント実施上の課題の整理、及び改善策の検討を行った。

## C. 結果

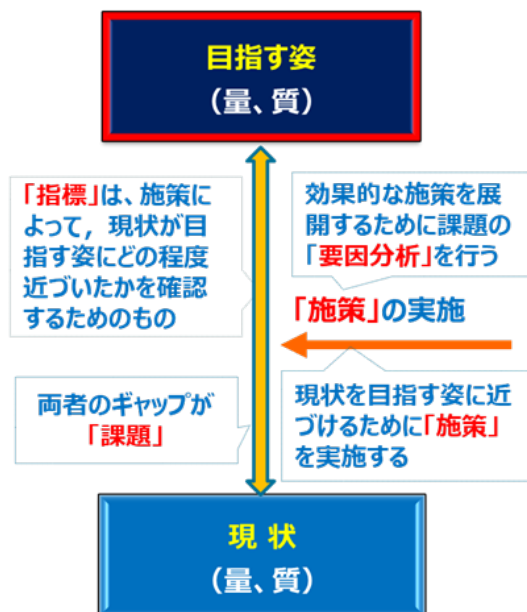
### 1. 事業マネジメントの進め方とは

2018年7月、厚生労働省老健局介護保険計画課は、第8期の介護保険計画策定に向けて、「介護保険事業（支援）計画の進捗管理の手引き」を公表した。同手引きでは、事業マネジメントの手順として8つのステップが示されているが（図1参照）、これは、①課題設定（Step.1～3）、②効果的な対策の検討・実行（Step.4～6）、③効果の確認（Step.7）に大別することができる。

#### 1) 課題設定

課題とは、現状と目指す姿のギャップのことを意味する。そのため、マネジメントとは、「目標を設定した上で、適切な手段の選択と実践を通じて目標を達成していく（現状を目指す姿に限りなく近づける）プロセスのこと」と定義できる。在宅医療・介護連携推進事業における課題を設定するためには、まず、同事業で「何を目指すのか」を定める必要がある。その上で、現状との比較を通じて課題を認識・設定するのである（図2参照）。

図 2. 課題・対策・要因分析・指標の関係



出所) 筆者作成

## 2) 効果的な対策の検討・実行

施策とは、現状を目標に近づけるために行うものである。ただし、様々な施策が取り得ることから、原因をより解決できる施策を選択する必要がある。そのために行うのが要因分析である。また、施策によって、現状が目標にどの程度近づいたかを確認するために設定するのが指標である。

在宅医療・介護連携推進事業を適切に展開するためには、①国の施策動向から事業に期待されている役割や機能を理解した上で、②事業が目標を設定し、③様々な手段(既存データや独自アンケートの分析、個別事例検討など)を通じて現状を把握し、④目標と現状の比較から課題を設定し、⑤課題解決に関わる関係者を交えた会議体で課題の共有と対策の検討、役割分担を決定し、⑥対策を実行し、⑦経過確認と評価(点検・見直し)を行うといった一連の手順を適切に遂行する必要がある。

## 2. 現行計画における目標～施策～事業の構造とは (A市の例)

では、実際の計画はどうなっているのだろうか。そこで、A市の第7期介護保険事業計画に記載されていた目標と施策と事業の内容を確認してみることにする。

同市の記載例を図3に示す。基本目標を「住み慣れた地域で暮らし続けられるまち」と設定した上で、複数の施策領域に対し、具体的な施策を示す形になっている。図3には2つの施策領域(施策3:地域包括ケアシステムの深化・推進、施策4:高齢者にやさしいまちづくり)を抜粋したが、このうち、施策3に関しては、さらに8つの具体的な施策(①地域包括ケアシステムの推進体制の充実～⑧高齢者の住居安定に係る施策との連携)が、さらに、具体的施策「⑥在宅医療・介護連携の推進」に対し、国が指定している8つの事業(在宅医療・介護サービス資源の把握、在宅医療・介護連携上の課題抽出と対応の協議など)が設定されている。

基本目標(目標)を設定した上で、国から求められている施策と事業を並べるといった計画になっているが、こうした記載は多くの市町村で見られるものである。ただし、基本目標の具体化(目標の具体化)、現状との比較を通じた課題の具体化、課題が生じた要因分析などの記載は計画には見受けられない。

## 3. 在宅医療・介護連携推進事業に関する計画の現状と課題

図4に、B市の在宅医療・介護連携推進事業の計画例を示す。B市では「在宅医療・介護連携の推進」を目的とした上で、連携の推進、情報共有、提供体制の構築を目標とし、

その対策として研修会の開催をあげている。また、事業評価指標として、「研修会を年に何回行ったか」などを設定し、それを確認するといった形をとっている。

ただし、この指標だと、医療・介護連携が実際に深まったかどうかの確認はできない。また、連携の場面も設定されていない。連携といった漠然としたものに対して検討を行っているため、課題も対策も抽象的になってしまっている。また、対策の内容も、市町村で行えるもの(=研修の開催)に限定して考えている。そもそも、目的としている「在宅医療・介護連携の推進」は、目的(〇〇のために)ではなく、目的や目標を達成するための手段である。なお、こうした計画も多くの市町村で見られるものである。

#### D. 考察

ここでは、在宅医療・介護連携推進事業に関する計画策定上の主な課題とその原因について考察を加える。

##### 1. 課題の捉え方が理解できていない

上述したように、課題とは、「現状」と「目指す姿」のギャップのことである。したがって、目指す姿を設定した上で、現状を把握し、両者のギャップから課題を整理する必要があるが、市町村の計画をみる限り、「在宅医療・介護連携推進事業で何をを目指すか」が検討すらされていない。

また、「事業展開上の課題は何か」と市町村職員に聞くと、「医師会との連携が難しい」など、市町村職員にとっての課題を述べる場合が多い。現状を目指す姿に近づけるためにはどうしたらよいかの観点から何が課題かを考えるくせが身に付いていないし、教えられてもいない印象を受ける。

##### 2. 手段から物事を考える(手段の目的化が起こりやすい)

市町村職員に対して、計画策定における思考過程を確認する機会も多いが、その際感じるのは、市町村職員は「施策をどう立ち上げるか、行うか」に対する意識が強く、何を指すか、どのレベルを目指すかといった目的や目標を十分に検討しないまま、手段である対策から考える傾向があると感じる。また、手段自体(在宅医療・介護の連携を図ること)が目的になりやすい。誰の何のための事業なのかといった「目的」を考え、目的を達成するための「目標」を置き、目標達成に向けた「対策(手段)」を考えるといった順番での思考を強化する必要がある。

##### 3. 自らが対応可能な範囲で対策と指標を考える

在宅医療・介護連携推進事業で市町村が出来る対策は「専門職を交えた会議のセット」と「研修会の実施」などである。予算をとって施策を行うことには慣れているので、「年に何回研修会を開催するか」「それにかかる費用はいくらか」を考えることは得意である。その結果、市町村が主体的に行う行為である研修会開催の実施状況が評価の対象となり、「研修会の開催回数」が指標となるのである。

##### 4. 連携イメージがないにも関わらず、専門職へのヒアリングなどは十分行われていない

実際に連携しているのは医療職とケア職であり、市町村職員ではない。市町村職員は、連携を行う当事者ではないのである。したがって、「連携上の課題」に対するイメージを持っていない。こうした状況下で、連携課題をイメージしてもらうためには、①事

例検討から課題をイメージする、②専門職にヒアリングする、③専門職を交えた会議体の中で、専門職から意見徴収するなどの手段を講じればよいのである。①に関しては、地域ケア個別会議といった仕組みがあるので、その枠組みを応用して、例えば看取り事例や退院事例を取り上げればよいだけである。

また、シナリオを固めて会議を円滑に進める手法に慣れているため、会議参加者から様々な意見をもらって、それをまとめ上げるといった方法(真逆の手法)は苦手なのである。そのため、現場感覚がなく(課題が具体的にイメージできない)、医療関係者との接点も少なく、関係者の意見を集約する会議運営も苦手な市町村職員にとって、在宅医療・介護連携は非常に難しいテーマだと感じてしまうのである。

## 5. こうした現状をどうやって改善していくのか(国立市での取組みから考える)

上述したような様々な課題があるため、市町村が在宅医療・介護連携推進事業を円滑に進めることには困難さが伴うが、まず行うべきことは「連携に関する課題を肌感覚で感じられる状況を作ること」である。また、連携の重要テーマの1つである「看取り」を考えると、住民にも能動的に計画の実行に関わってもらう必要もある。したがって、市町村職員にも、住民にも、現状と課題を認識してもらうための方法が必要となる。

従来の計画では、量的調査や既存データ(レセプトなど)分析を通じた課題把握が主な方法になっているが、この方法では課題がどこにあるかなどは漠然と分かるものの、どのような課題があるかを具体化しに

くい。そのため、国立市では、住民にも専門職にも市町村職員にも理解されやすい「事例検討から課題を認識する」といった方法を採用した。

看取りを例にすると、まず、看取りの目指す姿「本人の住み慣れた地域、本人の望む場所で不安なく最期まで過ごす」を設定した後、事例分析(ケースから連携上の課題を学ぶといったケーススタディ)から、現在できていること、出来ていないことを確認し、目指す姿の目標の具体化と目標達成に必要な要素、方法を検討した上で、国立市のこれまでの施策の内容を再検討し、進捗状況(現状が目指す姿に近づいているか)の確認を行うための指標を設定するといったロジックモデルを構築した。

こうした課題と対策の整理の仕方は、住民にも、市町村にも、専門職にも好評で、現在、月1回程度のペースで住民との意見交換会を開催し、計画の内容のバージョンアップを図っている。

## E. 結論

事例検討は、地域ケア個別会議として、全市町村で実施されているものである。在宅医療に関するデータも、厚生労働省の「地域包括ケア見える化システム」により一部開示されている(今後、さらにバージョンアップ予定)。

このように、事業マネジメントを側面支援するための様々なツールやデータは用意されてきているが、市町村がそれらを十分には活用できていない状況にある。

国は、様々なツールを提供することで事業マネジメントの展開力を付けようといった手法をこれまで主に展開してきたが、結

果として活用しきれていないのである。最も中核となる課題は、ツールがないことではなく、それらを活用する考え方が身に付いていないことであり、そのための研修体系も方法も整備されていないことである。

本校は、地域包括ケアに関わる関係者の人材育成を目指し、各種研修会（Off-JT）と事業推進や計画策定に関する実地での指導（OJT）を実施しているが、こうした取組を各地で展開するといった取組が今後必要になると考える。

## 参考文献

1. 厚生労働省老健局介護保険計画課：介護保険事業（支援）計画の進捗管理の手引き、2018年7月30日公表

## A. 研究発表

### 1. 論文発表

なし

### 2. 学会発表

なし

## B. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む）

### 1. 特許取得

なし

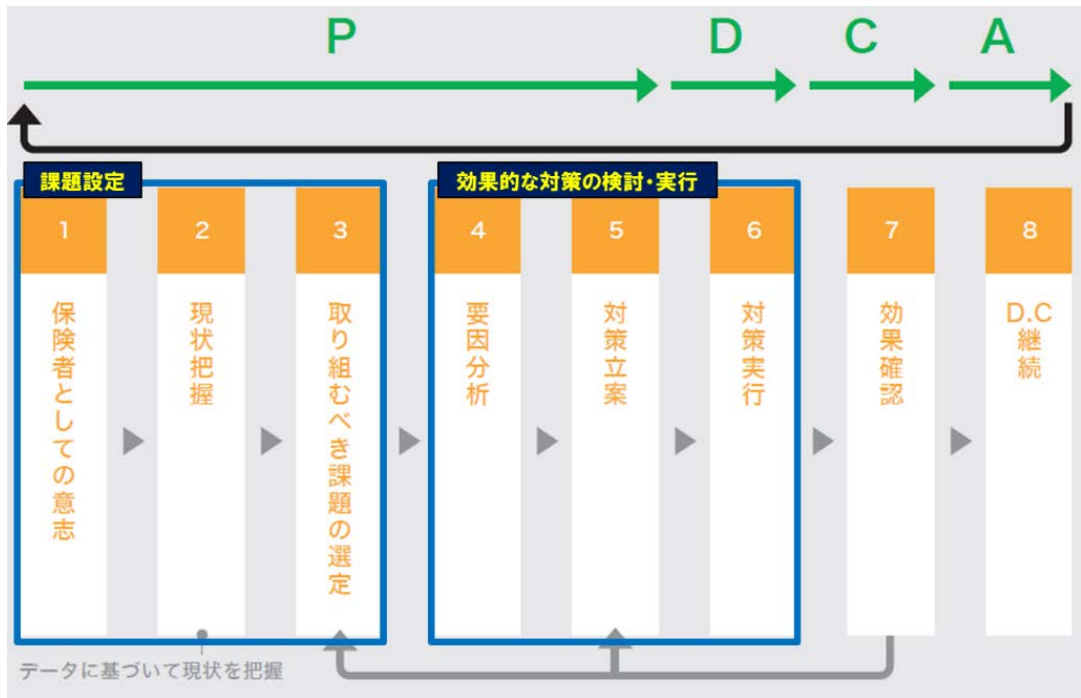
### 2. 実用新案登録

なし

### 3. その他

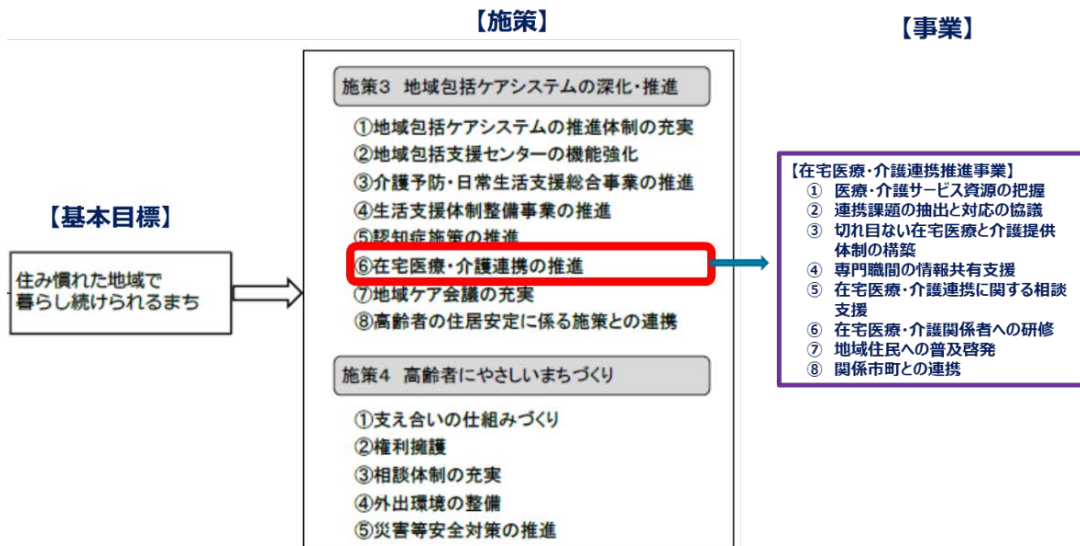
なし

図1. 事業マネジメントの手順とは



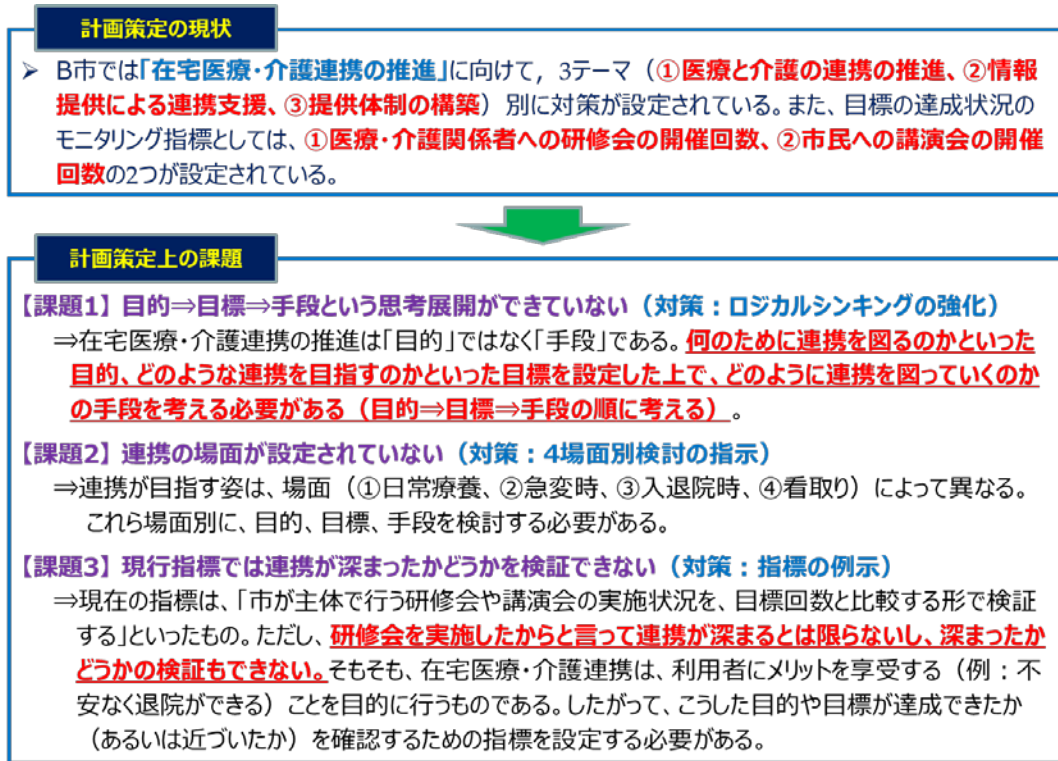
出所) 厚生労働省老健局介護保険計画課：介護保険事業（支援）計画の進捗管理の手引き（2018/7/30）を一部改変

図3. 介護保険事業計画に記載されていた目標・施策・事業の内容（A市の場合）



出所) A市の第7期介護保険事業計画を一部加筆

図 4. 在宅医療・介護連携推進事業に対する計画策定の現状と課題



出所）筆者作成