

令和 4 年 6 月 17 日現在

機関番号：32604

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2021

課題番号：18K02079

研究課題名(和文) 地域包括ケアシステム構築における介護保険制度改革のもとでの介護者支援に関する研究

研究課題名(英文) A study on support for caregivers under the long-term care insurance system reform in the establishment of an integrated community care system

研究代表者

菊池 いづみ (Kikuchi, Izumi)

大妻女子大学・人間生活文化研究所・研究員

研究者番号：00533217

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円

研究成果の概要(和文)：近年の介護保険制度改革のもとで、家族介護支援事業を定める地域支援事業の再編が進んでいる。本研究では、全国の市町村を対象とする質問紙調査によって、介護者支援の実情を明らかにした。この調査結果をもとに、介護者支援事業に積極的、先進的な取り組みをしている市町村を選出し、事業担当者、ならびに地域包括支援センター長等を対象とするインタビュー調査を実施した。これら量的、質的データの分析を通して、地域包括ケアシステム構築に向けた介護者支援のあり方を提示した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

家族を中心とするインフォーマルな介護者に対する支援のあり方は、介護保険創設時に争点となったものの、未だ十分な議論が尽くされたとはいえない。本研究は、地域包括ケアシステム構築を目標とする介護政策の動向を踏まえ、介護保険の保険者として権限の増した市町村の介護者支援にかかわる事業に焦点をあてた研究である。介護の総合相談窓口である地域包括支援センターの機能を有効活用し、地域の実情に応じた事業展開とともに、介護者の自助の確立に向けた支援体制の構築の重要性を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：Under recent reforms to the long-term care insurance system, the reorganization of Community Support Projects, which stipulates Family Care Support Projects, is progressing.

In this study, the situation of caregiver support was clarified through a nationwide questionnaire survey for all municipalities. Based on the results, we selected municipalities that are active and advanced in caregiver support projects and conducted an interview survey with municipalities and community support center directors. Through the analysis of these quantitative and qualitative data, the ideal caregiver support toward the establishment of an integrated community care system was presented.

研究分野：高齢者福祉政策

キーワード：介護者支援 介護保険制度改革 地域包括ケアシステム 地域支援事業 家族介護支援事業 市町村 地域包括支援センター 自助の確立

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

## 1. 研究開始当初の背景

超高齢社会を迎えた日本社会において、社会保障の財源とともに人材不足が深刻化する中、介護保険制度は持続可能性の観点からの改革を余儀なくされている。団塊の世代がみな75歳以上となる2025年を目標に、「地域包括ケアシステム」の構築が国策として掲げられ、公的なサービスによらないインフォーマルケアの役割への期待が高まっている。

しかしながら、家族を中心とするインフォーマルケアの担い手に対する支援策は、十分な取り組みがなされてきたとはいえ、介護保険制度改革のもと、家族介護支援事業を定める地域支援事業の再編が進んでいる。その際、保険者である市町村(特別区を含む。以下同じ)の権限強化とともに、地域支援事業の中核機関である地域包括支援センターの機能強化も図られている。

地域包括ケアシステム構築に向けて、介護者支援の推進は、保険者である市町村の主体性に任せられることとなり、地域格差も懸念される。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、地域包括ケアシステム構築を目指して進められている介護保険制度改革において、保険者として権限の増した市町村を対象とする全国規模の質問紙調査、ならびにインタビュー調査によって得られた量的、質的データをもとに、介護者支援のあり方を究明することである。

## 3. 研究の方法

### (1) 調査計画と目的

初年度(2018年度)に、市町村における介護者支援の実情を把握し、地域包括ケアシステム構築に向けた有効な方策を探るための基礎的なデータの収集を目的として、全国規模の質問紙調査を実施した。

この調査結果をもとに、市町村において介護者支援事業を推進するうえでの課題や地域包括ケアシステム構築に向けた事業の方向性を明らかにすることを目的として、2019年度から2020年度にかけて、介護者支援事業の担当職員ならびに、基幹的な役割を担っている地域包括支援センターのセンター長等を対象とするインタビュー調査を実施した。その後、新型コロナウイルス感染症拡大の中で研究期間を1年延長し、当初計画にはなかったが、最終年度(2021年度)において、コロナ禍の介護者支援事業への影響を把握することを目的とする追加調査を実施した。

各調査の概要は次のとおりである。

### (2) 調査の概要

#### 質問紙調査

【調査の名称】介護者支援事業に関する自治体アンケート調査 地域包括ケアシステム構築に向けて

【調査対象】基礎自治体1,741団体(792市、23区、743町、183村:2018年10月現在全数)

介護者支援にかかわる高齢者福祉の担当課長宛に協力を依頼した。

【調査方法】配票・回収ともに郵送法

【調査期間】2018年10月26日~12月17日(回収期限を当初11月15日としたが、督促はがきで11月30日まで延長した。その後、最後に回答の届いた12月17日までを調査期間とした。)

【調査項目】ア.介護者支援事業の実施状況について、イ.行政課題としての介護者支援策について、ウ.地域包括ケアシステムにかかわる事項について、その他。

【回収結果】有効回収数512票(市区299票、町182票、村31票)、有効回収率29.4%(市区36.7%、町24.5%、村16.9%)

#### インタビュー調査

【調査の名称】市町村における介護者支援の実施に関する調査研究 地域包括ケアシステム構築に向けて

【調査対象】質問紙調査の結果をもとに、介護者支援に積極的、先進的な取り組みをしている市町村を抽出し、協力を得られた8市町村の介護者支援事業の担当職員ならびに管内の基幹的な役割を果たしている地域包括支援センターのセンター長等を対象とした。

【調査方法】インタビューガイドを用いた半構造化面接による調査(面接調査)を基本とし、2020年1月から2月にかけて4団体(2市2町)に対して実施したところ、新型コロナウイルス感染症拡大により調査を一時中断した。その後、感染症拡大防止に配慮し、電話による聞き取り調査(電話調査)に変更して再開し、9月から10月にかけて4団体(2市1町1村)に対して実施した(以下、両調査をあわせてインタビュー調査という)。所用時間は1回あたり1時間程度とした。聴取内容は、対象者の了承を得てICレコーダーで録音し、逐語録を作成した。

【調査期間】面接調査:2020年1月~2月、電話調査:2020年9月~10月

【調査項目】市町村の介護者支援事業の担当職員を対象として、ア.現在実施している介護者支援事業、イ.アについて、在宅介護の継続(地域包括ケアシステム構築の推進)において果たしている役割、ウ.アについて、事業を推進するうえでの困難や課題、その他。管内の地域包括支援センターのセンター長等を対象として、ア.センターでかかわっている介護者支援事業、イ.アにつ

いて、在宅介護の継続(地域包括ケアシステム構築の推進)において果たしている役割、ウ.在宅介護の継続において重要と思われる事業、エ.ウの理由、オ.ウの事業を推進するうえでの困難や課題、その他。

#### 追加調査

新型コロナウイルス感染症拡大の中で介護者支援事業にどのような影響がおよんでいるか、また、現場においてどのような取り組みや工夫をしているかを把握することを目的に、2022年2月に、 のインタビュー調査の協力者を対象とする電子メールによる質問紙調査を実施した。

### (3) 倫理的配慮

質問紙調査と インタビュー調査は、日本社会事業大学社会事業研究所研究倫理委員会の承認を得て実施した。追加調査は、 に準拠した倫理的配慮のもとで実施した。

## 4. 研究成果

調査結果の分析にあたり、家族を中心とするインフォーマルな介護者を対象とする支援事業を取り巻く環境変化について、ア.緊縮財政による財源問題、イ.高齢者保健福祉の再編過程に横たわる課題、ウ.近年の認知症施策の推進、そして、エ.多様化する介護者像への対応の観点から整理した。そのうえで、近年の介護保険制度改革のもとでの地域包括ケアシステム構築に向けた介護者支援のあり方について、得られた主な知見は次のとおりである。

### (1) 各調査によって得られた知見

#### 質問紙調査

地域支援事業の再編を踏まえて、介護者支援事業として取り上げた15項目の実施状況について、事業種別(「任意事業」「保健福祉事業」「都道府県の補助事業」「市町村単独事業(以下、単独事業)」「その他の事業)」に尋ねた結果(n=512、複数回答)をまとめる。

はじめに、事業種別を問わず「該当する事業は実施していない」と回答した割合の高いものに着目してみると、「認知症高齢者に関する知識のあるボランティア等による見守りのための訪問」79.7%、「介護者のヘルスチェック、健康相談」77.3%、「介護手当の支給(地域支援事業の慰労金等を除く)」71.3%、「家族リフレッシュ事業」68.8%、「住み慣れた地域での看取りに関する支援」66.6%、「慰労金等の贈呈(地域支援事業に限る)」63.1%、「認知症高齢者の家族会の支援」52.5%となっている。これら7項目については、過半数の市町村が取り組んでいない。以下、「介護者教室」40.4%、「緊急時の短期宿泊」40.4%、「介護者交流会等の開催」38.7%、「家族介護相談」25.6%、「徘徊高齢者を早期に発見できる仕組みの構築・運用」18.4%、「介護用品の支給」9.0%、「認知症に関する広報・啓発活動」5.1%、「認知症サポーター養成」1.6%であった。近年の認知症施策への関心の高まりから「認知症に関する広報・啓発活動」や「認知症サポーター養成」は、ほぼ全国的に普及した事業といえる。

これら事業実施の地域差をみるために、市部(n=299)・郡部(n=213)による関連があるかを検証(Pearsonの<sup>2</sup>検定)したところ、実施の有無と有意な差の認められた事業は次のとおりである。「介護用品の支給」、「徘徊高齢者を早期に発見できる仕組みの構築・運用」、「認知症高齢者の家族会の支援」、「慰労金等の贈呈」(以上 $p > 0.001$ )、「認知症サポーター養成」、「認知症に関する広報・啓発活動」、「緊急時の短期宿泊」、「住み慣れた地域での看取りに関する支援」(以上 $p > 0.01$ )、「介護者交流会等の開催」、「介護者教室」(以上 $p > 0.05$ )。いずれも市部が郡部より実施率が高い。このうち「慰労金等の贈呈」は、市部において単独事業の介護手当から移行した自治体が多かったと推察される。「緊急時の短期宿泊」は、市部でのニーズの高さがうかがえた。そして、認知症施策としての介護者支援は、相対的に郡部での取り組みが遅れている。

一方、有意差の認められなかった項目は、「家族介護相談」、「家族リフレッシュ事業」、「介護手当の支給」、「介護者のヘルスチェック、健康相談」、「認知症高齢者に関する知識のあるボランティア等による見守りのための訪問」であった。「家族介護相談」を除き、実施率の下位4項目であり、市部でも実施率が低いことから郡部との差が認められなかったものといえる。これに対して、「家族介護相談」は、地域包括支援センターによる包括的支援事業の取り組みが進み、全国的に一般的な事業となりつつある。その中で、特筆すべきは、「介護者のヘルスチェック、健康相談」は、郡部が市部の実施率を僅かながらも上回っていた点である。

次に、事業種別の実施状況をみてみると、地域支援事業の再編による動向が読み取れる。たとえば、国費の用途の明確化の観点から、任意事業による「介護用品の支給」の廃止をはじめ、保健福祉事業や単独事業への移行に向けた家族介護支援事業の見直しが進められている。しかしながら調査結果をみる限り、依然として地域支援事業による「任意事業」としての実施率が高く、全国的に移行の進んでいない実情が浮き彫りになった。また、包括的支援事業として、在宅医療・介護連携推進事業、生活支援体制整備事業、認知症総合支援事業、地域ケア会議推進事業の4事業が新設された中で、同事業における認知症施策や看取り支援などの事業展開が確認できた。

介護者支援事業を取り巻く環境変化を踏まえて分析・検討したところ、事業を推進するうえで、ア.地域支援事業における事業間の連携、イ.地域包括支援センターの相談業務を中心とする事業展開、ウ.事業評価を通じた保険者の機能強化における事業展開への目配りの重要性が示唆された。介護保険制度改革のもと、地域支援事業の拡充を機に、任意事業としての家族介護支援事業が見直される中、市町村には、地域の実情に応じた事業の推進役が一層求められる。

## インタビュー調査

の質問紙調査の結果をもとに、インタビューガイドを用いた面接調査、ならびに電話調査の対象となる市町村を、介護者支援に積極的、先進的な取り組みをしていることを要件として選出した。具体的には、積極的な取り組みとして、15項目のうち過半数の市町村が実施していないと回答した7項目の事業に数多く取り組んでいること、また、先進的な取り組みとして、“住み慣れた地域での看取りに関する支援”に取り組んでいることを指標とした。その結果、協力の得られた8市町村の調査の経過、ならびに基本情報は表1のとおりである。

表1 インタビュー調査の経過と基本情報

市町村	調査の経過				基本情報				
	調査方法	調査日(2020年)		人口(人)	高齢化率(%)	要介護認定率(%)	地域包括支援センター		日常生活圏域数
		介護者支援事業担当職員	地域包括支援センター長				運営形態	設置数	
A市	面接	1月10日	2月3日	30,000(+)	33	17	直営	1	1
B市	面接	1月21日	1月21日	60,000(+)	25	15	委託	3	3
C町	面接	1月29日	1月29日	10,000(+)	38	15	直営	1	1
D町	面接	1月31日	1月31日	7,000(-)	49	18	直営	1	1
E市	電話	9月24日	9月24日	30,000(-)	40	19	直営	1	1
F市	電話	9月24日	10月6日	110,000(+)	27	17	委託	7	7
G町	電話	9月28日	9月28日	10,000(+)	42	21	直営	1	6
H村	電話	10月2日	10月19日	4,000(-)	34	20	直営	1	1

(注)人口、高齢化率、要介護認定率は概数で表している。

インタビュー調査の結果より、実施率の低い7項目について、各事業を推進するうえでの課題をまとめると次のとおりである。以下、「地域包括支援センター」を「包括」と略記する。

“認知症高齢者に関する知識のあるボランティア等による見守りのための訪問”

かつての介護予防・生活支援事業の「認知症高齢者家族やすらぎ支援事業」が原型である。県のモデル事業として取り組んだC町、老人クラブ連合会の友愛訪問活動に取り入れているE市で事業化していたが、いずれも実績はあがっていない。養成した認知症サポーターをいかに具体的な支援活動に繋げるかが課題となっている。この点、D町では、見守りネットワークの協力員としての活動実績がある。また、B市では、ステップアップ講座の受講者をシルバーサポーターとし、「チームオレンジ」に登録してもらい、オレンジカフェや市民講演会などの支え手となっている。B市やD町にみるような取り組みが、将来的には認知症高齢者の見守りのための訪問に繋がるものとして期待される。

“介護者のヘルスチェック、健康相談”

包括の役割である総合相談の日常業務として取り組んでいるほか、介護者教室、介護者の集い、リフレッシュ事業、認知症カフェなど、その他の事業や各種イベントの中で随時取り入れられていた。こうした取り組み状況からいえることは、介護者の心身の健康管理は重要との共通認識はあるものの、主目的とする事業化までには至っていないということである。老老介護による在宅介護者の高齢化が進む中で、介護者の健康管理においてもケアマネジャーの役割への期待は大きく、包括との連携強化が重要となる。2020年度から、後期高齢者の特定健診など高齢者の保健事業と介護予防の一体的な実施が開始された中で、健診の情報共有なども一考に値する。

“介護手当の支給(地域支援事業の慰労金等を除く)”

一般財源による市町村単独事業として実施していたのはB市、D町、H村である。介護の社会化を理念に掲げる介護保険導入を機に、都道府県が管内の市町村への補助を廃止する中、単独事業として実施してきた市町村もある。D町の場合は、任意事業として実施してきたところ、要件が国から示されて以降、一般会計に組み替えている。介護手当は、負の側面の指摘もあるが、町でできることがあれば支援していくという方針が語られている。介護保険創設時、指定サービスが入手できない地域への対応として、基準該当サービスが導入された。今日でも、サービスの整備状況には地域格差がある。H村にみるように、民間事業者の参入の見込めない地域では、介護手当が在宅介護者の労苦に対する福祉サービスのひとつとなっている。ショートステイの利用日数が給付要件となる場合、介護者の負担軽減に配慮した緩和措置等が課題である。

“家族リフレッシュ事業”

C町では、家族介護教室の中で、老人福祉当時の事業を引き継ぎ、温泉など日帰り旅行のようなりフレッシュ事業を年に2回ほど開催している。同様にE市では、家族介護者教室と元気回復事業を一体的に実施している。また、G町では、年に3回、食事や茶話会など介護者相互の交流の場を設けている。家族リフレッシュ事業は、介護者からは好評である一方、参加者の固定化が課題となっている。また、宿泊を伴う旅行はショートステイの確保が必要となるため、E市では、泊りと日帰りの2パターンを用意していた。介護者が多様化する中で、何がリフレッシュになるかは難しい課題だという。近年、A市では、話をしたい、悩みを共に分かち合いたいという介護

者同士の仲間作りにシフトしているという。あるいは、情報交換や勉強の機会など、介護者のニーズに応え、いかに多くの人に参加してもらうかが課題となっている。

“住み慣れた地域での看取りに関する支援”

地域支援事業の再編により新設された、在宅医療・介護連携推進事業の中で取り組み始めたことが、すべての市町村で語られていた。地域包括ケアシステム構築の目指すところが、その人らしい生活を住み慣れた地域で最期までというのであれば、看取りを支援するシステム構築は最重要課題ともいえる。「終活」ブームを経て、国が ACP（アドバンス・ケア・プランニング）を「人生会議」という親しみやすい愛称で普及啓発に乗り出したことも追い風となり、住民に身近な市町村において、人生の最終段階に対する支援事業が緒に就いたものといえる。

“慰労金等の贈呈（地域支援事業に限る）”

2015年度より「介護自立支援事業」に引き継がれ、実施要綱上では、「介護サービスを受けていない中重度の要介護者を現に介護している家族を慰労するための事業」とされ、2019年度にこの要件がより具体的に示された。これを機に A 市、C 町、F 市では、給付要件を見直している。介護保険創設時に導入された家族介護慰労事業に遡ってみると、その有効性は当時から議論的であった。その後の緊縮財政の中で、“介護用品の支給”の廃止と同様、国費の使途の明確化の観点から、市町村では地域支援事業としてのあり方の見直しが進められている。

“認知症高齢者の家族会の支援”

認知症高齢者の介護家族に対する支援事業は、電話相談や交流会等、都道府県事業によって進められた歴史的な背景がある。A 市では、家族会の事務局は県が担っている中で、市町村の支援としては、認知症地域支援推進員の配置をあげている。このほか、家族会を直接的に支援するというより、認知症カフェ（オレンジカフェ）との関わりにおいての言及が多かった。チームオレンジを立ち上げ、オレンジカフェを委託した B 市の課題は、当事者も参加しやすいものにするのであった。C 町は、かつて地域づくりの認知症モデル事業として、やすらぎ支援事業に取り組んでおり、オレンジカフェの歴史もここから始まった。課題は、ピア的に体験を伝えてもらいたいのが繋がっていかないという。この点、D 町のケアラズカフェでは、先輩介護者の存在が先の見えない介護に希望を与えていた。E 市でも、介護を終えた人の体験談が雰囲気作りに一役買っている。また、活動を緩やかに見守り、相談や助言をし合う関係にあるという F 市では、会員の高齢化を指摘している。そして、家族会という組織のない H 市では、イベントに参加できない介護者が最も困難を抱えているという認識のもと、アプローチの仕方を模索していた。

追加調査

コロナ禍での介護者支援事業の取り組みは、市町村の置かれた地域の状況によって異なるが、事業全般に関する主な回答をまとめると以下のとおりである。

行政の取り組みとして、BCP（事業継続計画）による事業運営がなされていた。事業によっては中止または延期、会議形式のものはオンラインに切り替えるなど、変更を余儀なくされている。その中で、介護手当や慰労金等は、給付形態の性格によるところもあり平常時と変わらなかった。

家族の相談窓口ともなる包括では、訪問活動を通常通り実施している。一方、家族介護者交流会や認知症カフェなど、介護者同士の交流の場を設ける事業は、緊急事態宣言や蔓延防止等重点措置期間中は、中止、または規模の縮小を余儀なくされている。そして、自治体内の事業については、参加者の人数制限を設けながら実施し、自治体外から講師を招くイベントは中止するなど、移動制限の影響もみられた。また、サロン等の休止により、急遽、通所サービスを利用するために、本人・家族から介護保険申請に関する複数の相談を受けたという地域もあった。

いずれも、感染状況をみながら事業の特性に応じた工夫がなされている。そして、コロナ禍で加速したオンラインツールの活用は、介護者支援事業においても進展が見込まれる。

## （２）地域包括ケアシステム構築に向けた介護者支援の推進のあり方

介護者支援事業を推進するうえでの課題や困難として、いずれの事業にも共通して、少子高齢化の進展による人材不足と財源問題があげられている。質問紙調査でみたとおり、郡部では、事業の実施率の低さとなって表れている。インタビュー調査で明らかとなったのは、人材不足が行政職員、包括職員、そして地域支援事業の担い手として期待されているボランティアにも及んでいたことである。たとえば、地域包括支援センターでは新規事業を手掛けようにも、かねてより指摘されているとおり介護予防ケアプランの作成等の業務量から、マンパワー不足が障壁となっている。さらに、インフォーマルな介護者を対象とする支援事業を実施するうえで、サービス事業所の協力を頼るところも大きく、介護の人材不足が追い打ちをかけている。

こうしたことを背景に、地域包括ケアシステム構築にあたっては、自助と互助への期待が高まっている。とはいえ、その自助と互助を自発的なものとして展開していくことなくしては、地域包括ケアシステム構築はもとより、その先の地域共生社会へと繋がってはいかない。互助の取り組みは、ボランティアの育成が鍵となっている。金銭的なインセンティブでは得難い、活動の中での人との出会いに、やり甲斐を感じることでできるような仕組み作りも重要である。また、地域ケア個別会議に、本人や家族も参加することで、自らできることの確認を通して在宅生活の継続に繋がっている。介護者の自助の確立に向けた支援の有効性を示唆するものである。

地域包括ケアシステム構築に向けて、公助による支援が前提であることは言うまでもないが、保険者として権限の増した市町村には、地域包括支援センターを中核とした各種事業に、介護者が積極的に参加できるような支援体制の構築が望まれる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 菊池 いづみ	4. 巻 6巻1号
2. 論文標題 市町村における介護者支援事業の展開 介護保険制度改革のもとで	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 社会保障研究 = Journal of Social Security Research	6. 最初と最後の頁 59 ~ 74
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.50870/00000219	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 菊池いづみ
2. 発表標題 介護保険制度改革のもとでの介護者支援事業の展開 地域支援事業の拡充をめぐって
3. 学会等名 日本社会福祉学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 白石敦子・菊池いづみ
2. 発表標題 介護者支援事業における看取り支援の位置づけ 全国自治体アンケート調査の結果から
3. 学会等名 福祉社会学会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	白石敦子  (Shiraishi, Atsuko)		

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------