

# 介護保険制度改革における 地域包括支援センターをめぐる動向

－ 社会福祉士の機能と役割 －

高山 由美子

**抄録：**2005年6月、介護保険法が施行時の附則に基づいて改正された。具体的には、予防重視型システムへの転換や施設給付の見直しをはじめ5つの改革に取り組むこととなり、市町村には地域包括支援センターが創設され、総合相談・支援事業、権利擁護等を担う専門職として社会福祉士の配置が期待される。

法改正に先立ち、地域包括支援センターにおいて、社会福祉士が担う業務の適切な遂行を目指し、日本社会福祉士会は総合相談の意義と社会福祉士の役割を明確化するために事例研究を実施した。そこで明らかにされた機能から総合相談の意義が再確認され、社会福祉士の配置、実務研修及び実践評価のあり方とその具体的検討の必要性が今後の課題として認識されている。

**キーワード：**介護保険法，地域包括支援センター，社会福祉士，日本社会福祉士会

## はじめに

2005年6月、介護保険法施行後初の大きな改正が行われた。改正のポイントはいくつかあるが、改正の考え方の基盤には改正介護保険法の目的（介護保険法第1条）に明示されているように、高齢者の「尊厳の保持」がある。新たな介護保険法におけるサービスの提供等においては、この「尊厳の保持」の具現化が課題となる。新たに創設されることになった地域包括支援センターにおける業務もその具現化の一翼を担うことになる。

地域包括支援センターをめぐる動向について、筆者は本誌前号（『テオロギア・ディアコニア（ルーテル学院大学・日本ルーテル神学校紀要）第38号』）に「介護保険制度改革における地域包括支援センター（仮称）をめぐる動向」を制度改革プロセスの「おぼえがき」としてまとめている。

本稿はその続編として位置づけ、2004年1月以降の動向に焦点をあて、地域包括支援センターへ

の社会福祉士配置をめぐる状況、研修に関する体制整備状況等を整理し、社会福祉士や日本社会福祉士会を中心とした今後の課題等についてまとめておく。なお、2003年5月以降の「地域包括支援センターをめぐる動向（2003年～2005年）」を表にまとめ、本稿末尾に掲載しておく。

## 地域包括支援センターをめぐる動向～ 2005年1月以降

ここでは、地域包括支援センターをめぐる動向として、まず地域包括支援センターをめぐる各団体等の取り組みの2004年度の到達点について述べ、介護保険法改正案成立の動きに触れ、地域包括支援センターにおける社会福祉士をめぐる体制整備の準備状況等について、厚生労働省と日本社会福祉士会（以下、社会福祉士会という）の動きを中心に整理しておく。

## 1. 2004年度の到達点

### (1) 「地域包括ケアシステム構築のための地域ソーシャルワーク実践研究会」

2004年7月、社会福祉士会は「地域包括ケアシステム構築のための地域ソーシャルワーク実践研究会」を組織し、地域での包括的支援におけるソーシャルワーク機能の必要性と具体的方法についての検討を開始していた。約7か月にわたる研究会活動の総括として、2004年3月、『地域包括ケアシステム構築のための地域におけるソーシャルワーク実践の検証に関する調査研究報告書』（以下、報告書という）がとりまとめられた。この研究は実践事例の検討を基盤に進められ、実践事例全体からみたソーシャルワーク機能を以下のキーワードによってまとめた。

支える …………… 援助関係の構築，側面的援助，代弁，直接援助，教育  
つなげる …… 仲介，調停，ケアマネジメント  
まもる …………… 救済・予防，保護  
ととのえる … 自己覚知・学習，地域での認知，管理・運営，スーパービジョン，地域のネットワークング  
展望する …… 代弁・社会変革機能，組織化強化，調査・計画

出典：日本社会福祉士会『地域包括ケアシステム構築のための地域におけるソーシャルワーク実践の検証に関する調査研究報告書』，2005年3月，16ページ

さらに、地域包括支援センターにおけるソーシャルワークに求められる機能と課題としては、地域包括ケアにおける「地域包括支援センター」の位置づけ、総合相談機能、ネットワーク、専門領域における相談対応とネットワーク、ソーシャルワークが展開できる環境整備、地域包括支援センターに配置される社会福祉士への支援、の6点があげられた。

同研究会での議論途中の2004年9月において、厚生労働省からは、地域包括支援センターに配置すべき職種等について説明がなされ、社会福祉士の必置が明言されたため、同研究会の報告書に取

りまとめられた内容は地域包括支援センターにおける社会福祉士の機能及び業務内容として、より具体性を帯びるものとなった。報告書の内容については、後述（地域包括支援センターにおける社会福祉士の役割 1. 総合相談・権利擁護の意義と社会福祉士の業務のとらえ方）する。

### (2) 「地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務のあり方に関する検討会」

2004年11月、厚生労働省老健局計画課長の私的検討会という位置づけで、社会福祉士会会員をそのメンバーとして組織された「地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務のあり方に関する検討会」(以下、検討会という)は、地域包括支援センターの機能を想定しながら、そこで総合相談を担う社会福祉士の業務及びそのあり方について検討を重ねてきた。

その結果2005年3月、『地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務ガイドライン案』（以下、『ガイドライン案』という）を策定した。『ガイドライン案』全体の内容は非公開であったが、社会福祉士が担うことが想定される業務項目の抜粋が日本社会福祉士会内で示された。その概要は以下のとおりである。

#### < 総合相談（ワンストップ相談）>

- ・初期段階での相談対応
- ・アウトリーチによる相談や情報収集
- ・アセスメント
- ・サービス提供機関や専門相談機関への繋ぎ
- ・継続支援のためのモニタリング

#### < 実態把握 >

- ・地域住民の実態把握
- ・地域の社会資源やニーズの把握

#### < 地域のネットワーク構築 >

- ・地域のネットワーク構築
- ・地域住民への広報・啓発活動

#### < チームケア >

- ・地域包括支援センター内の調整
- ・地域包括支援センターにおけるデータ管理（共有化）と活用

2005年3月の段階において「検討会」は一旦終了したが、『ガイドライン案』は、あくまでも「案」であったため、上記の業務項目も変更があり得るとされた。

### (3)「市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会」

2004年9月、成年後見法学会に設置された「市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会」も2005年3月、『平成16年度報告書』をとりまとめた。

報告書は、権利擁護とは何かという議論にはじまり、市町村に求められる権利擁護機能とその体制・組織が整理され、成年後見制度の活用に向けた今後の課題で締めくくられている。

市町村が取り組むべき課題の中で優先順位が高いものとして、以下の項目があげられている。

総論：地域における権利擁護の推進  
 各論：権利擁護推進主体の組織化  
     総合相談体制の強化  
     虐待などの早期発見と対応体制の確立  
     必要な措置の確実な実施  
     成年後見市町村申立ての積極的取り組み  
 出典：成年後見法学会『市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会 平成16年度報告書』、2005年3月、4ページ

なお、同研究会は2005年度も継続され、引き続き検討が行われている。

## 2. 介護保険法改正案の成立

2005年4月、介護保険法改正案（以下、法案という）は衆議院厚生労働委員会（以下、委員会という）において、政府案が一部修正され賛成多数で可決された。改正案のポイントは以下のとおりである。

- ・筋トレや栄養改善指導をする「介護予防サービス」の導入
- ・施設入所者の居住費・食費の自己負担化
- ・総合的な相談、介護予防マネジメントを業務とする「地域包括支援センター」の市町村で

の新設

- ・事業者に対する施設やサービス内容に関する情報公開の義務づけ
- ・介護支援専門員資格の5年ごとの更新制導入  
 審議過程における注目すべき法案の修正点は、地域支援事業としての権利擁護事業の必須事業化である。2005年1月以降、虐待防止を含む権利擁護事業は任意事業に分類されていた。委員会における法案審議をとおして、結果的に権利擁護事業が地域支援事業の必須事業と位置づけられ、市町村に義務づけられたことにより、あらためて地域包括支援センターの業務であることが明確になった。

その後、法案は2005年5月の衆議院本会議での可決、6月の参議院本会議での可決を経て、自己負担に関する事項は同年10月から、その他の事項は2006年4月より実施されることとなった。

## 3. 地域包括支援センターにおける社会福祉士をめぐる体制整備の準備状況等

### (1) 厚生労働省の動き

#### 介護保険担当課長会議での報告内容

< 2005年6月 >

介護保険法案は政府案の修正として可決されたことから、2005年6月に開催された介護保険担当課長会議では、介護保険法（改正後）第115条の38の4「被保険者に対する虐待の防止及びその早期発見のための事業その他の被保険者の権利擁護のための必要な援助を行う事業」の条文に基づいて、地域支援事業における権利擁護事業についての説明がなされた。

権利擁護事業の内容は以下のように説明された。

- ・高齢者などからの権利擁護にかかわる相談等に対応すること、
  - ・成年後見制度を円滑に利用できるよう、制度に関する情報提供を行ったり、成年後見人となるべきものをすすめることができる団体等の紹介を行うこと、
  - ・虐待を早期に発見するため、地域の様々な関係者によるネットワークを構築すること
- 出典：「全国介護保険担当課長会議」資料、2005年6月

各市町村に対しては、上記の業務すべてを行うこととその周知徹底が要請された。

なお、「市町村が成年後見審判に係る鑑定費用や後見人に対する報酬を助成する事業や、地域包括支援センターに配置される社会福祉士自身が成年後見人となること等は、必須事業として想定していない」旨があわせて説明されている。

権利擁護事業の必須化により、地域包括支援センターは、以下の4事業を地域において一体的に実施する中核拠点として位置づけられることとなった。

- a 介護予防事業のマネジメント
- b 介護保険以外のサービスを含む、高齢者や家族に対する総合的な相談・支援
- c 被保険者に対する虐待の防止、早期発見等の権利擁護事業
- d 支援困難ケースへの対応などケアマネジャー（介護支援専門員）への支援

これらにより、社会福祉士は上記4事業のうち、b及びcの業務を担う専門職として位置づけられることがあらためて明らかとなった。

あわせて、地域包括支援センターの人員配置基準の基本的考え方（案）が示された。その基本としては、1号被保険者数が3,000～6,000人、推計人口15,000～30,000人（高齢化率が一律20%とした場合を想定）、介護予防事業対象者150～300人の場合、保健師、社会福祉士、主任ケアマネジャーを各1名、地域包括支援センターとしては合計3名の人員を配置することが示された。ただし、1号被保険者が3,000人を下回る市町村の場合は、いくつかの市町村が協働して上記基準を満たす地域包括支援センターを設置することを原則としつつ、単独で設置する場合には地域包括支援センターの業務に支障が生じない範囲において、上記の配置基準を満たさなくてもよい取り扱いとするとされ、別途配置基準案が示された。

さらに、今後の成年後見制度利用支援のあり方として、地域包括支援センターにおける権利擁護事業を推進する上での受け皿として、社会福祉士会が成年後見に取り組む専門職団体として、弁護

士会、司法書士会等と並んで提示された。

また、厚生労働省ではこれまで都道府県等から寄せられた地域包括支援センターに関する問いに対する回答を「地域包括支援センターに関するQ&A これまでに寄せられた主な質問に関する考え方」（2005年5月）としてまとめたが、この介護保険担当課長会議では、これとあわせて「地域包括支援センターに関するQ&A」（追補）を提示し、地域包括支援センターに配置する専門職の経過措置について説明している。

そこでは、「社会福祉士については、地域における人材確保の実情等も踏まえ、地域包括支援センターにおける『総合相談・支援』に係る業務を適切に行うことができる者であることを前提として、一定の経過措置を講じることを検討しており、具体的には今後、各自治体からの意見も踏まえ確定させていくつもりであるが、現時点では、『福祉事務所の現業員等の業務経験が5年以上又は介護支援専門員の業務経験が3年以上あり、かつ、高齢者の保健福祉に関する相談援助業務に3年以上従事した経験を有する者』を想定している」とし、一定の経過措置については「今後、地域におけるそれぞれの職種の確保状況を踏まえて判断していくべきものであり、現時点では期限を定めない『当分の間』の措置としたい」と補足している。

#### < 2005年8月 >

2005年8月の介護保険担当課長会議では、地域包括支援センター関連の事項として、以下の2点について説明がなされた。

1点目は、地域包括支援センターに従事する専門職員等の研修の実施についてであり、研修の概要は以下のとおりである。

- (1) 研修の対象者  
地域包括支援センターに従事予定の職員  
地域包括支援センターの業務を受託予定の現任の介護支援専門員に対する研修指導者
- (2) 研修内容・実施方法  
地域包括支援センターに従事する職員対象の研修  
〔主な研修内容〕

- ・地域包括支援センターにおける具体的な業務内容について、実際の業務マニュアル等に基づき、専門職として業務実施に必要な知識

〔実施方法〕

- ・中央(国レベル)又はブロックごとに5回程度に分けて研修を行う  
地域包括支援センターの業務を受託する介護支援専門員対象の研修指導者への研修

〔主な研修内容〕

- ・新予防給付に関するケアマネジメント手法等

〔実施方法〕

- ・中央(国レベル)において指導者研修を行う  
なお、当該指導者研修受講者は、各都道府県において、地域包括支援センターの業務を受託する介護支援専門員に対して伝達研修を行う  
なお、及びの研修とともに、1～2日程度の集合研修を想定している。

出典：「全国介護保険担当課長会議」資料，2005年8月

- センターの設置等に関する事項の承認に関すること
- センターの運営に関すること
- センター職員の確保に関すること
- その他地域包括ケアに関すること

(4) 事務局

事務局は、市町村の介護保険担当部局に置く

(5) その他

市町村は、地域包括支援センター準備委員会を設置することができる。

準備委員会は、既存の介護保険事業計画作成委員会、各市町村における、審議会等の既存組織を活用することとしても差し支えない。

出典：「全国介護保険担当課長会議」資料，2005年8月

地域包括支援センターに配置される社会福祉士は上記(1)の対象となつて、研修を受講することとなる。

2点目は、地域包括支援センターの運営をバックアップする地域包括支援センター運営協議会の設置についてである。同協議会の設置については以下の事項が示された。

(1) 設置基準

原則として、市町村ごとに1つの運営協議会を設置する

(2) 運営協議会の構成員等

構成員は、次に掲げるところを標準とし、地域の実情に応じて市町村長が選定する。

介護サービス及び介護予防サービスに関する事業者及び職能団体等

医師、歯科医師、看護師、介護支援専門員、機能訓練指導員等

介護サービス及び介護予防サービスの利用者、介護保険の被保険者

介護保険以外の地域資源や地域における権利擁護、相談事業等を担う関係者

地域ケアに関する学識経験者

(3) 運営協議会の所掌事務

上記内容の提示によって、地域包括支援センターのイメージ図によってのみ示されてきた地域包括支援センター運営協議会の内容が若干具体化されることとなった。

**地域包括支援センターにおける  
専門マニュアル作成検討会の設置**

2005年8月、厚生労働省老健局振興課は「地域包括支援センターにおける専門マニュアル作成検討会」を設置した。同検討会は、同年12月以降に開始予定の地域包括支援センターの業務に従事する専門職員等を対象とした研修実施に備え、同年3月にとりまとめた『ガイドライン案』の内容をベースにしつつ、『専門マニュアル』として完成させることを目的として設置された。

『ガイドライン案』を取りまとめた時点においては、権利擁護事業は任意の地域支援事業として位置づけられていたため、権利擁護に関する項目は業務として列挙されていなかった。

前述のとおり、介護保険法改正において権利擁護事業は必須の地域支援事業となったことから、『専門マニュアル』では、権利擁護に関する項目が新たに加えられることになる。同マニュアルは、同年12月以降、厚生労働省が実施する研修において活用されることになる。

なお、『専門マニュアル』の作成に若干先行して、『業務マニュアル』として位置づけられる「地

地域包括支援センターの業務内容について」の作成も進められ、2005年10月の介護保険担当課長会議において提示された。

これらの動きに関する社会福祉士会との関係については後述((2)日本社会福祉士会の取り組み厚生労働省が実施する研修への協力)する。

## (2) 日本社会福祉士会の取り組み

ここでは、2005年4月以降の社会福祉士会による地域包括支援センターにおける社会福祉士の配置に関する取り組みを整理しておく。

### 地域支援事業における「虐待防止等を含む権利擁護事業」の必須事業化への取り組み

2005年2月、社会福祉士会は厚生労働省老健局長に宛て、「市町村が行う地域支援事業における権利擁護事業の実施について」を提出した。これは、同年1月に開催された「全国厚生労働関係部局長会議」において、虐待防止等を含む権利擁護事業(以下、権利擁護事業という)が任意事業とされたことへの対応である。提案事項は以下のとおりである。

1. 「虐待防止を含む権利擁護事業」の実施に関する市町村の責務の明確化
2. 成年後見制度の利用における市町村の支援体制の整備について
3. 高齢者の虐待防止における市町村の保護措置の明確化
4. 権利擁護のための専門機関の設置について

### 地域包括支援センターにおける社会福祉士必置に向けた取り組み事項

2004年4月、社会福祉士会は、各都道府県支部長を招集し、臨時支部長会議を開催した。これは、同年6月以降開始が予定される各市町村における介護保険事業計画の審議に先立ち、地域包括支援センターに関する社会福祉士会の取り組み姿勢を明確化し、社会福祉士会各支部が都道府県及び市町村に対して明確なアピールをしていくことが目的であった。

臨時支部長会議においては、以下の事項が確認された

次の事項を本会が社会福祉士必置に向け取り組む事項とする

- (1) 社会福祉士が量的に確保できる実証データを収集する
  - (2) 各都道府県支部に都道府県及び市町村対応窓口を設置する
  - (3) 都道府県及び市町村への広報活動を推進する
  - (4) 各都道府県支部に人材登録システムの確立を目指す
  - (5) 地域包括支援センターに関する研修の企画、運営をする
  - (6) 地域包括支援センターに従事する社会福祉士のバックアップ体制を強化する
  - (7) 全都道府県支部の社団法人格の取得を推進する
  - (8) 新入会員の掘り起こしを行う
- 上記事項を推進するために支部では具体的に次の取り組みを早急に行う
- (1) 地域包括支援センターに関わる事項の担当者を置く
  - (2) 都道府県に本会の取り組み姿勢を説明する  
また、本会では具体的に次の取り組みを早急に行う
  - (3) 会員1,000名に対し、アンケート調査を行う
  - (4) 研修委員会を立ち上げる
  - (5) 今回の支部長会議結果を全国紙に広報する

出典：日本社会福祉士会「臨時支部長会議資料」  
2005年4月

### 社会福祉士会支部の都道府県行政への取り組み状況の把握

2005年6月、2005年度日本社会福祉士会第1回代議員会・第2回理事会合同会議が開催され、「地域包括支援センターに係る都道府県行政に対する支部の取り組み状況について」33支部の状況が資料によって提示された。そこでは、都道府県行政はおおむね好意的な対応がなされ、社会福祉士の確保が共通の懸念事項であることが報告された。

特に、支部内に地域包括支援センターに関する研究会を立ち上げる、行政の研究会に正式に参加する、人材バンク登録希望者の募集を行う等、積極的な取り組み状況も報告された。都道府県支部に対しては、都道府県及び市町村行政へのさらな

る働きかけ、支部内部での人材バンク等の検討、委員会の立ち上げ等が要請された。

### 地域包括支援センターにおける 社会福祉士実務研修事業への取り組み

地域包括支援センターにおける総合相談業務の担い手として多くの社会福祉士の配置が予定されていることから、社会福祉士会は2005年6月、着任する社会福祉士が実務を適切に遂行できるよう、必要な技術を習得するための実務者研修カリキュラムの構築、教材の作成、モデル研修の実施を目的に、2005年度独立行政法人福祉医療機構(WAM)の助成事業として、「地域包括支援センターにおける社会福祉士実務研修事業」に取り組むこととなり、「地域包括支援センターにおける社会福祉士実務研修委員会」(以下、研修委員会という)を設置した。

研修委員会では、研修カリキュラム、シラバス、講義用共通レジュメの作成を目指し、これらに即した「地域包括支援センター社会福祉士実務研修(モデル研修)」(以下、実務研修という)を同年11月以降、全国5か所(福島、東京、大阪、広島、福岡)で開催する。

この実務研修は、モデル研修として位置づけられ、2006年度以降、各都道府県支部(一部ブロック)が主催者となって開催を目指す、実務研修のプログラム試行研修である。また各都道府県支部における地域包括支援センターに関する活動の中核となる人材養成を目的として実施されるものである。予定されているプログラムの概要は以下のとおりである。

#### 行政報告

##### 地域包括支援センターの意義

- 制度・政策動向を踏まえて -
- 総合相談を担う技術 - 個別支援の視点から -
- 権利擁護の意義と具体的な制度理解・展開の技術
- ソーシャルワークの環境整備・業務管理
- 実態把握・ネットワーク構築の意義と技術

出典：日本社会福祉士会「地域包括支援センター社会福祉士実務研修(モデル研修)開催要項」2005年9月

### 厚生労働省が実施する研修への協力

前述したとおり、厚生労働省老健局は2005年8月の全国介護保険担当課長会議において、地域包括支援センターに従事する予定の職員を対象とする研修の概要を提示した。これに伴って、社会福祉士会は厚生労働省老健局計画課より厚生労働省による研修への協力要請を受けることとなった。

協力要請の内容は以下のとおりである。

1. 社会福祉士専門マニュアル(仮称)を作成するための協力員の推薦
  - (1) 「地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務ガイドライン」  
(地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務のあり方に関する検討会報告書(案))の肉付けをする
  - (2) 権利擁護の内容を追加する
  - (3) (1)と(2)を合体させて専門マニュアルとすること
  - (1)(2)の作業を行う協力員のチームを編成する
2. 従事者研修(社会福祉士部門)への参画
  - (1) 研修プログラムの検討
  - (2) 講師派遣
  - (1)(2)とも、専門マニュアルを作成したメンバーは参画する
 ただし、人数的に可能なように講師リストは別途、検討する

出典：日本社会福祉士会「第3回理事会資料」  
2005年8月

上記の協力要請を受け、社会福祉士会では、2004年度に厚生労働省老健局計画課長の私的検討会として設置された「地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務のあり方に関する検討会」においてとりまとめた「検討会報告書(案)」(『ガイドライン案』)からの継続性と権利擁護事業に関する内容を付加することふまえ、社会福祉士会会員から組織されていた検討会メンバーに数名の会員を追加して、協力員を厚生労働省に推薦することとなった。これらの事項は、2005年度日本社会福祉士会第3回理事会において承認され、厚生労働省における「地域包括支援センターにおける専

門マニュアル作成検討会」の設置に至った。

### 地域包括支援センターに係る会員の意識調査結果の公表

社会福祉士会は、2005年4月の臨時支部長会議で確認した内容に基づき、同年5月～6月にかけて無作為抽出の会員1,000名に対して「地域包括支援センターに関する意識調査」を実施し、同年9月その結果（回答者数492名）を公表した。

「あなたは地域包括支援センターにおいて社会福祉士に期待される業務を担いたいと思いますか」の問いには、現在の職場、相談援助業務の経験年数に関わらず、約50%の会員が、「担いたい」との意思を示した。また、「地域包括支援センターに従事するための必須条件は何ですか」との問いには、雇用形態や勤務形態をあげた会員がそれぞれ40%を超えた。

これらの結果は、社会福祉士会の都道府県支部が都道府県行政に働きかけを行う際の資料として活用することが期待される。

### 支部長事務局長会議の開催

2005年9月、社会福祉士会は47都道府県からの参加による支部長事務局長会議を開催した。同会議ではこれまでの取り組みをふまえ、地域包括支援センターに配置される社会福祉士への支援として今後の会及び支部による取り組み事項について確認した。取り組み事項は以下のとおりである。

本会の取り組みについて

1. 研修システムの構築
2. 成年後見事業の強化
3. 総合相談・権利擁護業務の検証に関する研究
4. その他（社会福祉士総合保険の検討）

支部での取り組みについて

1. 支部における支援体制の構築
2. 行政への働きかけ
3. 実務研修体制の構築準備
4. 支部ばあとなあ強化と地域における権利擁護ネットワークの推進

## 地域包括支援センターにおける社会福祉士の役割

ここまで、地域包括支援センターをめぐる動向について、特に社会福祉士をめぐる体制整備に焦点をあて整理してきた。今一度、社会福祉士会が2005年3月にまとめた『地域包括ケアシステム構築のための地域におけるソーシャルワーク実践の検証に関する調査研究報告書』（以下、研究報告書という）の内容をふりかえった上で、地域包括支援センターにおける総合相談・権利擁護事業の意義と社会福祉士の機能や総合相談・権利擁護事業を展開する上での課題について提示したい。

### 1. 総合相談・権利擁護の意義と社会福祉士の業務のとらえ方

「地域包括ケアシステム構築のための地域におけるソーシャルワーク実践の検証に関する調査研究」は、「地域での包括的な相談支援システムを構築するためには、特に、様々な支援を必要とする利用者の権利を擁護し、高齢者及び障害者の尊厳ある生活を実現していくことが重要であることから、地域においてソーシャルワーク機能を実践できる専門性を有し、かつ権利擁護についての深い知識と倫理性を兼ね備えた社会福祉士による柔軟な対応が、社会的な支援として整備されることが有効であると考え」その「ソーシャルワーク機能を、現在社会福祉士が地域で行っている実践を通じて検証することを目的にしてスタート」<sup>(1)</sup>している。そのため全国3か所から5事例ずつを選定し、これらを丁寧な事例検討するという手法が研究の基盤になっている。

前述したとおり、ソーシャルワークの機能を支える、つなげる、まもる、整える、展望する、によって整理した。内容の詳細は『研究会報告書』本文に譲るが、事例ごとの各機能の活用状況に濃淡はあるものの、事例全体を概観した際にはどの機能も必要な場面において活用されていることが明らかとなった。このような機能のキーワードに即した事例検討は、無意識の中でのな

されてきた実践を「何を目的としてそのような判断をし、そのような関わりになったのかの説明を可能にし」「ベテランといわれるソーシャルワーカーの『職人芸』や『個人技』と言われがちであった援助のあり方を事例に基づいて<sup>2)</sup>普遍化する作業であったと認識させられた。

しかし、なおこれまでは一社会福祉士としての個人の力量に負うところが大きかったとすれば、これを社会福祉士全体の力量に引き上げることが、地域包括支援センターにおける社会福祉士が真に総合相談と権利擁護事業の担い手となるためには不可欠であることも明らかとなった。

同研究会の検討が進めらる中、2005年1月の介護保険担当課長会議では、地域支援事業が必須事業と任意事業に分類され、権利擁護事業は任意事業に位置づけられることが報告され、地域包括支援センターにおける権利擁護のあり方のトーンダウンを危惧していた。しかし、同研究会は権利擁護事業が必須か任意かに関わらず、総合相談機能はあくまでも権利擁護の視点からとらえるべきであること、さらに総合相談とは制度の枠組みや分野を越えるものであるという考え方を貫いた。それは『研究報告書』の次の記載から読み取ることができる。

少し長くなるが、『研究報告書』から引用する。「本研究においては、あらかじめ設定した類型に基づいて事例を設定し、一人ひとりの地域住民に寄り添い、向き合う社会福祉の動きを明確化することをとおして、その課題解決を支援していく過程を確認してきた。この過程を全体としてとらえたとき、支援そのものが『権利擁護』の視点に基づくものであり、その過程のなかで明らかになってくる課題や状況の変化に応じて発生してくる課題について当然のごとく対応していく機能そのものが、総合相談機能であるということができよう。社会福祉士が支援の基軸に据える権利擁護とは、虐待等の危機的状況への介入や判断能力や意思を表出する力の十分ではない地域住民の財産等の権利を守ること、その状況のみを指しているわけではない。権利擁護の視点に基づく支援とは、誰も

が当然のように獲得することができるはずのあたりまえの生活の実現を支援することにほかならない。ここでいうあたりまえの生活とは、一人ひとりの地域住民が、それぞれにその人らしく生きていくという、じつに個別的で具体的な生活のことである。権利擁護の視点からの支援という考え方は実にシンプルであるが、社会福祉士がその実現を支援していく地域住民及びその生活は実に多様である『地域包括支援センターは、いかなる相談であってもまずは受け止め、継続的な相談、支援を担うことのできる場であることを示すことが必要である。その際の支援の基本的視点であり、支援の向かうべき先が相談者である地域住民の権利擁護にある。窓口での相談が、必要な情報提供にとどまる場合であっても、他の専門機関につなぐ場合であっても、その支援と対応は、その人らしい生活の実現という権利擁護に向かう総合相談である『権利擁護とはひとつの法制度や機関、さらには既存の枠組みのなかで実現したり完結したりするものではない』権利擁護の支援は自ずと制度や分野の枠組みを越えていくものである<sup>3)</sup>

その後、介護保険法改正案の審議過程において、権利擁護事業は社会福祉士会が提案していたように地域包括支援センターの必須事業に位置づけられることになった。さらに、2005年11月には高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（以下、高齢者虐待防止法という）が成立し、地域包括支援センターについてもふれられることとなった。これを適切に遂行することは当然のことながら、あらためて『研究会報告書』がとらえた権利擁護の視点をふまえた上で社会福祉士が担うべき業務全体をとらえる必要がある。

## 2. 総合相談・権利擁護事業を展開する上での課題

### (1) 社会福祉士の配置について

地域包括支援センターの専門職員配置については、当初より保健師、主任ケアマネジャー、社会福祉士であることに変更は加えられていない。しかし、地域包括支援センターを2006年度スタート

と位置づけた際に、主に総合相談業務等の担い手となる職員がすべて社会福祉士として確保できるのかが、各都道府県の共通した懸念事項であることは先に述べたとおりである。そのため、現段階では具体的な期限を定めない「当分の間」が経過措置期間とされることが認められている。

これについては、どの段階で事実上、すべての地域包括支援センターに「社会福祉士」を配置することができるかが大きな課題である。経過措置の考え方として、社会福祉士以外の場合であっても一定の相談援助業務経験を有することが示されている。そのため、一般行政職が福祉事務所等に配置されてきたような、これまでの自治体行政人事のようにはならないであろう。当然、社会福祉士の資格を有しているということのみで、即地域包括支援センターに配置が可能ということでもない。しかし、本来社会福祉士が有すべきソーシャルワーク機能を発揮しうらば、地域包括支援センターにおける総合相談及び権利擁護事業の担い手として、最もふさわしい専門職は社会福祉士であるということが認知されなければ、国家資格の意義さえ不確実なものとなってしまう。

社会福祉士がふさわしい力量を有していること、さらにそのような社会福祉士が各都道府県及び市町村に存在していることを職能団体である社会福祉士会は自らの責任において明らかにしていかなければならない。それは、自らへの課題の遂行でもある。

また、地域包括支援センター職員の確保に関することを所掌事務とする地域包括支援センター運営協議会と社会福祉士会がいかなる関係を結んでいくのかも課題となろう。

## (2) 社会福祉士実務研修等のあり方

上記(1)のことがらの実現は、社会福祉士実務研修等、社会福祉士が有する技術の向上とその機会を継続的に確保していくことと不可分である。そのため2005年度より社会福祉士会によって開始される「社会福祉士実務研修(モデル研修)」の意義は大きい。

地域包括支援センター業務がまだ開始されない中でモデル研修であるため、2006年度以降、実際の業務との整合性を図っていくことは必然である。それを適切に行っていくためにも、モデル研修としての同研修の成果を明らかにし、研修内容の評価を行っていくことがより重要になってこよう。

これまで、社会福祉士会が生涯研修制度の中で蓄積してきた研修プログラム評価の手法なども積極的に活用することが期待される。

## (3) 実践評価のあり方の検討

2006年度から地域包括支援センターの業務が開始された後は、一定の期間を経てその業務内容を評価すべき時期が来る。それはいわゆる業務量として測ることのできるものもあれば、第三者や地域包括支援センター運営協議会などが評価者となることがふさわしい側面もあると思われる。しかし、地域包括支援センターの業務を社会福祉士の機能との関係の中で検証し、研修準備を行い、また社会福祉士配置に向けた取り組みを社会福祉士会全体として行ってきたことをふまえると、これまでの取り組みをすべて含めた実践評価が必要になる。これは、なぜ地域包括支援センターの相談業務・権利擁護事業の担い手として社会福祉士が最もふさわしいと言えたのか、ということの検証作業でもある。そしてこのことは何よりも、「社会福祉士の倫理綱領」及び「社会福祉士の行動規範」の利用者に対する倫理責任や実践現場における倫理責任に照らして、取り組まなければならない専門職の責務でもある。

利用者を含む他者からの評価が不可欠であることは言うまでもないが、あわせて専門職として自ら実践評価を行っていく具体的準備が必要である。

## おわりに

筆者は、2004年度は社会福祉士会の「地域包括ケアシステム構築のための地域ソーシャルワーク実践研究会」委員及び厚生労働省老健局計画課の

「地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務のあり方に関する検討会」メンバーとして、また2005年度は社会福祉士会の「地域包括支援センターにおける社会福祉士実務研修委員会委員」及び厚生労働省老健局の「地域包括支援センターにおける専門マニュアル作成検討会」メンバーとして、地域包括支援センターにおける社会福祉士の機能と役割をめぐる検討に参加してきた立場から、これまでの動向を整理し課題について提示してきた。

いよいよ2006年度からの地域包括支援センター業務開始まであと数ヶ月となった。地域包括支援センターにおいては、介護予防事業に関する業務量はかなりの比重になると予想されている。あわせて、昨今の悪質リフォーム業者による詐欺や先物取引による被害等の例にみられるように、今日高齢者の権利は身近なところから脅かされる状況にある。また、高齢者虐待防止法においては、立入調査にあたり、市町村長が地域包括支援センター職員を活用できることとした。そのため、地域包括支援センター業務が開始したのち、適切にその業務を遂行するならば、地域包括支援センターの業務はフル稼働になることが予測される。業務量もさることながら、当然問われてくるのは各専門職の力量であろう。社会福祉士は地域包括支援センターでの業務をとおりして、ソーシャル

ワーカーとしての真の力を試されるのである。

地域包括支援センターのあり方をめぐって、ひとり社会福祉士のための課題ではないが、社会福祉士は自らの業務だけでなく地域包括支援センターをいかに機能させていくかの責務も引き受けていかなければならない。

いかに、地域にあるさまざまな力を引き出し、活用できるようにしていくのか、いかにネットワークを構築し、これを活用し、新たな資源としていくのか。そしてこれらを機能させていくための環境をいかに整えていくのか。それぞれの地域での、人々とのつながりのなかでの工夫が求められる。

筆者は引き続き、今後開始される研修及びその継続性、実践評価等の具体的検討に責任をもつ社会福祉士の一人として、これらの動向に注目していきたい。

## 注

- (1) 日本社会福祉士会『地域包括ケアシステム構築のための地域におけるソーシャルワーク実践の検証に関する調査研究報告書』, 2005年3月, 5ページ。
- (2) (1) 20ページ。
- (3) (1) 32～33ページ。

地域包括支援センターをめぐる動向（2003年～2005年）

2005年11月現在

年 月	厚生労働省等	(社)日本社会福祉士会	その他
2003年5月	<p>社会保障審議会介護保険部会において介護保険制度の全般的見直しの審議開始（介護保険法附則の規定に基づく）。</p>		
2003年6月	<p>高齢者介護研究会（厚生労働省老健局長の私的検討会）が、『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 -』を公表。 ・「地域包括ケアシステムの確立」を提案。</p>		
2004年1月	<p>高齢者リハビリテーション研究会（厚生労働省老健局内設置）が、『高齢者リハビリテーションのあるべき方向』を公表。 ・地域における連携として、情報の共有化や利用者と専門職の連携を図るための拠点の必要性等に言及。</p>		
2004年6月	<p>厚生労働省老健局が社会保障審議会に対し『制度の見直しの基本的考え方(案)』を提示。 ・介護保険制度見直しの論点及び基本的視点を提示。</p>		
2004年7月		<p>「地域包括ケアシステム構築のための地域ソーシャルワーク実践研究会」(「地域包括ケアシステム構築のための地域におけるソーシャルワーク実践の検証に関する調査研究事業」&lt;平成16年度老人保健事業推進費等補助金による老人保健健康増進等事業分&gt;)を設置。 ・地域での包括的支援におけるソーシャルワーク機能の必要性と具体的方法についての検討開始（～2005年3月）。</p> <p>『「制度の見直しの基本的な考え方(案)」に関する意見』を厚生労働省老健局長に提出。 ・地域包括ケアシステム構築の視点から、総合的相談支援機関の整備及び社会福祉士の活用を提案。</p>	

2004年7月	<p>社会保障審議会介護保険部会が『介護保険制度の見直しに関する意見』を公表。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「地域包括支援センター（仮称）」の創設の必要性に言及。</li> <li>・被保険者・受給者の範囲見直しについては、積極的な考え方と慎重な考え方の両論を併記。</li> </ul>		
2004年9月	<p>全国介護保険担当課長会議開催</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「地域包括支援センター（仮称）」の基本的な考え方、機関の位置づけ、対象とする圏域、具備すべき機能、配置すべき職種等について説明され、社会福祉士の必置を明言。</li> </ul>		
2004年10月		<p>「地域包括に関する勉強会」を設置。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域包括支援センターに配置される社会福祉士の研修のあり方と社会福祉士を支援する体制、ネットワーク構築のあり方を検討。</li> </ul>	<p>成年後見法学会に「市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会」を設置。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域包括支援センターにおいて公が果たすべき権利擁護機能についての検討開始。</li> </ul>
2004年11月	<p>全国介護保険担当課長会議開催</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「地域包括支援センター（仮称）」のイメージ（案）が示され、地域包括支援センター運営協議会（仮称）の設置を明示。</li> </ul> <p>「地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務のあり方に関する検討会（厚生労働省老健局計画課長の私的検討会）を設置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域包括支援センター（仮称）に配置される社会福祉士の業務内容等についての検討開始（～2005年3月）</li> </ul>		
2004年12月	<p>『介護保険制度改革の全体像～持続可能な介護保険制度の構築～』を公表（平成17（2005）年通常国会に関連法案提出予定）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・介護保険制度の改革として、予防重視型システムへの転換として地域支援事業の創設（平成18（2006）年施行）。</li> <li>・新たなサービス体系の確立として「地域包括支援センター（仮称）」創設（平成18（2006）年施行）。</li> </ul>	<p>『地域包括支援センター（仮称）の業務体制・環境整備について』を厚生労働省老健局長に提出。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「地域包括に関する勉強会」の検討をふまえ、地域包括支援センターの業務指針、同運営協議会、同センターの職員体制について提案。</li> </ul>	

2004年12月		<p>「地域包括ケアシステム構築のための地域ソーシャルワーク実践研究会」が厚生労働省老健局長に研究の中間報告を提出。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会福祉士による実践事例にもとづくソーシャルワーク機能を抽出し、同機能の必要性を明確化。</li> </ul>	
2005年1月	<p><b>全国厚生労働関係部局長会議を開催。</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 『介護保険制度改革の全体像』をふまえ、地域包括支援センターの創設を明示。</li> <li>・ 地域支援事業は必須事業と任意事業に分類されて提示。</li> <li>・ ただし、同センターについてさらに定めるべき事項は追って提示。</li> </ul>		
2005年2月	<p><b>全国介護保険担当課長会議を開催。</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域包括支援センターの創設については、これまで示されてきた内容と同様。</li> </ul>	<p>『市町村が行う地域支援事業における権利擁護事業の実施について』を厚生労働省老健局長に提出。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「虐待防止を含む権利擁護事業」が任意事業とされたことをうけ、これの実施に関する市町村の責務の明確化をはじめ、権利擁護システムの公的整備を提案。</li> </ul>	
2005年3月	<p>「地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務のあり方に関する検討会（厚生労働省老健局計画課長の私的検討会）終了。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 『地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務ガイドライン案』を策定（非公開）</li> </ul>	<p>「地域包括ケアシステム構築のための地域ソーシャルワーク実践研究会」終了。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 『地域包括ケアシステム構築のための地域におけるソーシャルワーク実践の検証に関する調査報告書』をとりまとめる。</li> </ul>	<p>「市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会」（平成16年度）終了。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 『市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会平成16年度報告書』をとりまとめる。</li> </ul>
2005年4月	<p>「介護保険法」改正案が衆議院厚生労働委員会で可決。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護予防について施行後3年を目途として費用・効果をみなおすことを附則に盛り込む。</li> <li>・ 虐待防止などの「権利擁護事業」を市町村に義務づける（任意事業から必須事業に位置づけられ、地域包括支援センターにおける業務とする）</li> <li>・ 介護保険の対象及び被保険者の拡大については、2006年度末までに結果が得られるよう、新たに検討の場を設けるとする付帯決議がなされる。</li> </ul>	<p>臨時支部長会議の開催。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域包括支援センターにおける社会福祉士必置に向けて社会福祉士会が取り組むべき事項を確認する。</li> </ul>	<p>「市長村における権利擁護のあり方に関する研究会」（平成17年度）継続。</p>

2005年 5月	「介護保険法」改正案が衆議院本会議で可決。	地域包括支援センターに係る意識調査を実施（5～6月）。 ・無作為抽出した会員1,000名を対象として実施。	
2005年 6月	「介護保険法」改正案が参議院本会議で可決。 ・自己負担に関する事項は同年10月より実施，その他の事項は2006年4月より実施。	理事会・代議員会合同会議開催 ・会員アンケートの中間報告や支部における都道府県行政に対する取り組み状況について報告。	
	全国介護保険担当課長会議開催。 ・地域包括支援センターの人員配置基準の基本的考え方(案)や地域支援事業における権利擁護事業等について提示。	「地域包括支援センターにおける社会福祉士実務研修委員会(「地域包括支援センターにおける社会福祉士実務研修事業」<2005年度独立行政法人福祉医療機構(WAM)助成事業>)」を設置 ・地域包括支援センターにおける総合相談機能の業務にもとづき，配置される社会福祉士を対象とした研修カリキュラムの構築，教材作成，モデル研修の実施（全国5か所）をめざす。	
2005年 7月			「悪質住宅リフォームに関する消費者トラブルへの対応策について」(関係省庁担当課長会議決定)が示される ・成年後見制度の利用促進や地域包括支援センターにおける権利擁護事業の実施について記載される。
2005年 8月	全国介護保険担当課長会議開催 ・地域包括支援センターの業務に従事する専門職員等を対象とした研修の実施，運営協議会の設置等について提示。  「地域包括支援センターにおける専門マニュアル作成検討会」の設置 ・地域包括支援センターの業務に従事する専門職員等を対象とした研修実施に向け，同年3月にとりまとめた『地域包括支援センターにおける社会福祉士の業務ガイドライン案』をベースに専門マニュアルについての検討開始。	理事会の開催 ・厚生労働省が地域包括支援センターの業務に従事する専門職員等への研修を実施するにあたり，厚労省に対して，専門マニュアル(仮称)作成のための協力員の推薦，研修プログラムの検討及び講師派遣について協力することを決定。	

<p>2005年9月</p>	<p><b>全国介護保険担当課長会議を開催。</b></p>	<p><b>地域包括支援センターに係る意識調査の結果公表。</b>          ・ 職場や経験年数を問わず、約50%が地域包括支援センターの業務を行いたいとの意向を示す。  <b>支部長事務局長会議の開催。</b>          ・ 47都道府県支部の取り組み状況の報告と今後地域包括支援センターに配置される社会福祉士への支援事項について確認する。</p>	<p><b>「悪質住宅リフォーム問題への対応（消費者政策会議関係委員会議）が示される。</b>          ・ 取り組み事項として、地域包括支援センターの職員業務マニュアルや研修等により、成年後見制度に関する情報提供や申し立て促進をする旨が記載される。</p>
<p>2005年10月</p>	<p><b>全国介護保険担当課長会議を開催。</b>          ・ 「地域包括支援センターの業務内容について」を提示。</p>	<p><b>「地域包括支援センターにおける社会福祉士実務研修」シラバス等完成。</b></p>	
<p>2005年11月</p>	<p><b>高齢者虐待の防止，高齢者の養護者に対する支援等に関する法律成立</b>          ・ 高齢者虐待防止等に関する国等の責務，被虐待高齢者に対する保護のための措置，養護者による虐待防止に資する支援等を定め，市町村長が立入調査におい地域包括支援センター職員を活用できることを明記。</p>	<p><b>「地域包括支援センター社会福祉士実務研修（モデル研修）」開催（～2006年1月）</b></p>	
<p>2005年12月</p>	<p><b>地域包括支援センターの業務に従事する専門職員等を対象とした研修の実施予定（～2006年3月）</b></p>		

# The Current Trends of Community-based Comprehensive Support Centers Associated with the Reform of the Long-Term Care Insurance System

— The Feature and Roles of Certified Social Workers —

Takayama, Yumiko

The Long-Term Care Insurance Law was revised in June, 2005, based on its supplementary provision, which was added when it went into effect. The government is to engage in 5 reforms including the utilizing of the precaution emphasis system and a review on the benefits package for facility. Associated with the reforms, there will be Community-based Comprehensive Support Centers established in municipalities. In addition, Certified Social Workers will be assigned as a specialist in order to assume roles in comprehensive counseling, project assistances, advocacy of human rights, etc.

Ahead of the law amendment, the Japanese Association of Certified Social Workers conducted a case study to clarify the meaning of comprehensive counseling and the roles of Certified Social Workers aiming at appropriate implementation of services performed by the workers. As a conclusion, the case study reaffirms the significance of comprehensive counseling based on the clarified functions. It also indicates that specific deliberations on how to assign Certified Social Workers and how to conduct an internship and a practical evaluation will be necessary from now on.

**Key Words :** Long-Term Care Insurance, Community-based Comprehensive Support Center, Certified Social Worker, Japanese Association of Certified Social Workers