

## 第5章

### 地方振興組織の機能を活用した介護サービスの適正化に向けた方策

## 第5章 地方振興組織の機能を活用した介護サービスの適正化の方策

### 1. 地方振興組織の現状と課題

- 介護保険制度の導入以降、シルバーサービスを取り巻く環境は大きく変化してきている。介護予防や地域支援事業など従来の介護サービスの領域が拡大するとともに、シルバーサービス全体の裾野も広がりを見せてきていること、地方自治体においても独自の先進的な取り組みが始まっていること、多様な事業者の参入により新たなサービス展開が図られるとともに競争が厳しくなってきていること、及びサービスの「量」の確保から「質」の確保への転換が図られていることなどが挙げられるが、将来にわたる制度の持続可能性の観点からもサービスの適正化が図られつつあり、今後のシルバーサービス地方振興組織の役割にも大きな変化をもたらしてきている。
- シルバーサービス地方振興組織の目的は、各地域におけるシルバーサービスの振興として、民間参入の促進と業種横断的な連絡協調体制の確立を目指してきたところである。介護保険制度の施行に伴い、民間参入は飛躍的に拡大するとともに、介護関連市場への関心も高まっていることなどから、各地域において民間参入を積極的に振興し、サービスの供給量の確保に寄与するというシルバーサービスの振興組織の初期の目的は概ね達成されたものと考えられる。
- 現在の地方振興組織が抱える課題の中で最も深刻なのは、組織としての存続に係る財政上の課題である。地方振興組織の多くは、シルバーサービス事業者を会員として、会費収入を主たる財源としている場合が多いことから、組織率（求心力）の低下は、そのまま財政基盤に直結することとなる。また、公益的な事業を行うことで都道府県等の補助金等を受けている場合もあるが、近年の都道府県の財政抑制の中で削減の傾向にある。こうした中、各振興組織では独自の努力を続けているが、厳しい財政運営を強いられている場合が多い。
- 組織の活動としては、会費を負担している会員のメリットとなる事業展開を追求しながらも、公益的な団体としての事業を追求しなければならず、これらの両立という課題と、採算性の課題を常に抱えているのが現状である。また、介護保険制度の下では、供給主体は参入要件同一化で同等の扱いとなっており、都道府県などの委託等による公益的な事業展開を行うに当たっては、民間（営利法人）だけに特化した活動は行えない。
- このような背景の下、既に、地方振興組織の活動は非常に多岐に及んできている。特に、第3章で述べたように、介護保険制度の改正や権利擁護、個人情報保護など高齢者等を取り巻く環境が急速に変化する中、各地域における各種制度等に関する情報提供・普及啓発の機能が地方振興組織の機能の一つとして大きくなっている。ただ、全国的な普及啓発を前提とし、時宜を得たテーマとして開催した今回のセミナー事業は有効であったが、今後は、こうした全国ベースの情報に加えて、地域毎のニーズを捉えた情報提供等を行っていくことも求められている。

- 本年度の全国シルバーサービス振興組織連絡協議会（以下、協議会という）では、「行政説明や事業説明のような説明会形式の情報提供」を行ったが、中央から地方に向けた情報提供に対するニーズは高い。特に、本年度の制度改正においては、①予防重視型システムへの転換として、新予防給付の創設、地域支援事業の創設、②施設給付の見直し、③新たなサービス体系の確立として、地域密着型サービスの創設、居住系サービスの充実、地域包括ケア体制の整備、④サービスの質の確保・向上として、介護サービス情報の公表制度の導入、事業者規制の見直し（指定の欠格事由、指定の取消要件の追加、指定の更新制の導入、勧告、命令等の追加）、ケアマネジメントの見直しなど、幅広い改正が行われる一方で、介護サービス提供現場は混乱している状況にあり、制度と現場の間のギャップを埋めるための情報提供が求められている。

この場合、IT化の進展もあり、現場において多種多量な情報を入手すること自体は難しくないが、それらを理解・咀嚼することとは必ずしも一致せず、必要とされる情報を分かりやすく、タイムリーに提供することが求められている。特に、各地域の特性に応じて事業を展開するとされている地方振興組織には、現場の動向に敏感であることが求められることとなる。

- 地方振興組織は各地域において活動しているため、行政組織等との連携はもちろんのこと、地域内の事業者団体等の関係団体とも協力関係を築きながらサービスの質の向上に努める必要がある。一方で、地域における活動状況に関して、もう少し地方振興組織が情報発信を行うことはお互いに参考になるのではないかと思われる。その為のネットワーク形成のツールとなるのが協議会であり、地方振興組織へのアンケートにおいても協議会が必要であると感じているという結果であることを踏まえ、協議会を活性化し、魅力的なものにすることが必要である。

- 地方振興組織は、シルバーサービス情報交換連絡研究会という自主的な集まりによる研究会を作り、主に事業実施主体として活動している組織の連絡協調体制を形成していた。シルバーサービス情報交換連絡研究会の目的は、情報交換を密に行うことであり、今後の協議会の活性化と目的が一致することから、本年度の委員会において一体化に関する検討が行われたところである。

## 2. 地方振興組織の機能を活用した介護サービスの適正化に向けた方策

- 双方向のネットワークの形成

介護保険制度の導入・改正等をはじめとして、新しい制度が次々と出来ていく中で、制度と現場が離れていく傾向が強いと思われることもあり、現場はまさに混乱している状況にある。その制度と現場のギャップが課題として存在している。

行政からの情報発信により現場では制度をよりよく理解するが、現場のニーズに応じた情報提供が必要であり、各地域の特性に応じて活動している地方振興組織を活用することにより、現場にある意見を集積し、現場のニーズをきちんと伝えることが必要である。その一方で、行政の考え方をきちんと現場に伝えることを通じて、制度と現場のギャップを埋めることができるのでないかと思われる。

特に、地方振興組織においては、本年度事業において全国3箇所で開催したセミナー事業を通じて情報提供・普及啓発の機能が実証されたところであるので、制度と現場の間に地方振興組織が介入することにより、必要とされる情報をタイムリーに届けやすくするための双方向のネットワークの形成が必要である。

そういう意味では、今後、地方振興組織は、都道府県政策との連携を図り、情報の「受発信者」や「解説者」等となることで、地域の介護基盤づくりや利用者のサービス選択に向けた取り組みを積極的に展開することが必要である。その結果、地域における求心力を増し、会員増強やスムーズな事業展開につながることになると思われる。

## ○ インターネット（ホームページ等）の活用

現場のニーズを把握するということにおいては、市民の方々からの意見も反映できることが望ましいと思われる。

現在、地方振興組織のホームページが大分充実してきていることを踏まえ、例えば、当振興会が運営している「知るナビ」等に地方振興組織のページを設けて各地域から寄せられた情報を一括して掲載することにより、地方振興組織の職員だけでなく、全国の皆さんを見られるようになり、市民の方がそのホームページを閲覧するようになる。そうすると、サービス提供者とサービス利用者（市民）のマッチングができるようになり、ホームページの価値が高まると思われる。

また、地方振興組織間の情報共有の手段としても、メーリングリスト等を活用することにより、他組織の活動状況等にかかる情報交換をスムーズに行えるのではないかと思われる。地方振興組織においては、制度と現場をつなぐネットワークだけでなく、他組織の活動状況等を参考にするためのネットワークが必要である。今まで、「協議会」が唯一の情報交換の場であったが、今後、この協議会を活性化するためにも、経費的に安価で早期に実行可能な方策として、メーリングリスト等を活用した情報共有の仕組みの構築が望まれる。

その際、地方振興組織においては、積極的な情報発信が期待されるところであり、そのために地域の特性に応じた事業を自主的に展開していくことが期待される。なお、ニーズに応じた情報提供・実施事業の拡大等は、地方振興組織の会員等に対するアピールになることも考えられるので、地方振興組織の機能を発揮しやすくするためにも早期に実現することとしたい。

## ○ 全国シルバーサービス振興組織連絡協議会の活性化

平成2年度に第1回目の協議会が開催されて以来、経年でいえば本年度は17回目の協議会開催となる。従来の協議会の目的は、シルバーサービスの振興を目的に、都道府県ごとに組織されたシルバーサービス振興組織の連絡協調体制を確立する。これにより、行政や当振興会からの情報伝達、地方振興組織毎の取り組み状況の情報共有を行うことにより、地方振興組織の運営の支援、未設置県への啓発を図ることを目的としていた。なお、本年度までの協議会開催に関しては、当振興会が長寿社会福祉基金の助成事業として実施することにより、主要な経費を当振興会が負担するとともに国からの間接的な支援も受け、調査研究事業の一環として開催してきた経緯がある。

しかし、地方振興組織を取り巻く外部環境の変化に伴う地方振興組織の機能の多様化の過程において、地方振興組織の抱える課題・実情がバラバラとなってきており、協議会に

集う目的が問われてきている。一方で、協議会開催に伴う事前アンケートにおいては、「シルバーサービスの振興を目的として従来どおり年1回開催し、開催費等に関しては経費削減に努めたうえで必要な経費をその都度按分して負担することも可とすることにより、今後も開催することとしたい。」となっており、今後の協議会のあり方が問われている。

本年度の協議会開催にあたっては、検討委員会等を通じて、地方振興組織が一堂に会するための共通目的であり、今後担うべき役割を大きく2つ設定することとした。1つは、介護サービスのようにある程度市場化しつつある分野については「質」の確保・向上に関する役割であり、もう1つは、生活の質を上げるために介護サービス以外の多様な選択肢を用意するために、積極的に民間の参入を促し、振興していくという役割である。

1つ目の役割は、本事業の目的でもある介護サービスの適正化推進であり、もう1つは、今後とも高齢化が急速に進行する中で、地域の中で、高齢者の多様化、高度化するニーズに的確に対応し、生活全般を支えていくためのシルバーサービスの健全な発展を一層強固なものとすべく、新しい介護事業の在り方、シルバーサービスの多様な展開を視野に入れた、新たな振興方策について検討することである。(なお、生活全般を支えるためのシルバーサービスの振興というテーマに関しては、当振興会における本年度事業において調査研究事業が進められているところであるので、隨時紹介することとした。)

実は、この2つの共通テーマが今後的地方振興組織の機能を考える上で非常に大きなテーマになってきていると同時に今後的地方振興組織の活動も非常に重要なものになってくることが想定され、その連絡協調体制を確保する場である協議会においても、今後の開催に向けて大事なテーマ・目的であると考えられる。

このようなことから、今後の協議会開催は非常に意義のあるものであり、活性化が求められるところである。なお、協議会のほかに、主に事業主体として活動を行っている地方振興組織が集まって情報交換を密に行うための自主的な組織である情報交換連絡研究会というものがあり、今回を機に協議会との一体化についても視野にいれることとした。

今後の協議会を活性化し、魅力的なものにすることは、本事業の目的である地方振興組織の機能を活用した介護サービスの適正化推進だけでなく、生活全般を支えるための多様なシルバーサービスの振興に取り組むことであり、双方向のネットワーク形成やインターネットの活用等においても同様に非常に重要なことだと思われる。