

小規模多機能型居宅介護の運営推進会議からみた コミュニティ形成

佐久間 美 穂*

The Role of Management Promotion Meetings in Constructing Community for Small-scale Multi-functional Home-based Care Services

Miho SAKUMA

要 旨

2005年の介護保険制度改正で創設された地域密着型サービスは、要介護者が自身の住み慣れた地域で生活していくことを支えるために市区町村によって提供される介護サービスである。本稿では、地域密着型サービスの中の小規模多機能型居宅介護で行われている運営推進会議について調査報告や参与観察から現状に関してまとめ、運営推進会議の役割について、地域の支援拠点としての機能やコミュニティ形成の観点から考察した。

小規模多機能型居宅介護は、このサービスの前身ともいえる宅老所からの経緯などもあり、地域との親和性が高いことが指摘されており、地域づくりの拠点として期待される場所である。運営推進会議は、コミュニティの期待概念が共有される場としての機能も有していると考えられるため、介護サービスの地域の支援拠点としての機能のみならず、コミュニティを形成するファクターとして捉えたい。

キーワード：小規模多機能型居宅介護，運営推進会議，介護保険制度，宅老所，コミュニティ

はじめに

2000年に施行された介護保険法において、介護が必要な高齢者に対する公的な保険制度として介護サービスの提供が開始された。介護保険制度は3年ごとに見直しと制度改正が行われるが、2005年の介護保険制度改正では新たに地域密着型サービスが創設された。この地域密

*准教授 社会福祉学

着型サービスは、要介護者が自身の住み慣れた地域で生活していくことを支えるために、市区町村によって提供される介護サービスである。具体的なサービスの種類として、小規模多機能居宅介護、定期巡回・随時対応型訪問介護看護、看護小規模多機能型居宅介護（複合型サービス）、地域密着型通所介護、夜間対応型訪問介護、認知症対応型通所介護、認知症対応型共同生活介護（グループホーム）、地域密着型特定施設入居者生活介護、地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護があり、介護度に応じたサービスが提供されている。

地域包括ケア研究会（2019）の調査研究では、地域密着型サービスにおける小規模多機能型居宅介護は、通いの場を中心にデザインされてきたが、専門職サービスは訪問でサービス提供しつつ、地域の中に要介護者が通える住民主体の「通いの場」や「居場所」にも参加するといった形もすでに実現していることから、訪問単体のサービスとは異なり、「通い」という物理的な拠点施設を持つため、地域住民との交流に適したデザインともいえる、と述べている。一例として、福岡県大牟田市内の小規模多機能型居宅介護事業所に併設された住民交流施設では、町内の会合などが開催され、自然に地域交流の拠点となっている現状について報告されている。小規模多機能型居宅介護は、地域との親和性が高く、中学校区よりも小さい圏域をそれぞれの事業所がカバーしていることから、このような体制が発展しており、地域の社会的・文化的資源を生活の中に組み込んでいく可能性がある。また、小規模多機能型居宅介護の事業所を地域づくりの拠点として考える、ということにも触れ、事業所が専門職サービスと地域住民をつなぐ役割を果たせるのであれば、その地域の支援拠点の機能があることも指摘している。

こうした現状を踏まえ、本稿では、地域密着型サービスの中の小規模多機能型居宅介護で行われている運営推進会議を取り上げ、現状や課題について調査報告や参与観察からまとめる。そのうえで、運営推進会議の役割について、地域の支援拠点としての機能、コミュニティの形成の観点から考察する。

1. 小規模多機能型居宅介護の概要

小規模多機能型居宅介護は、2006年から地域密着型サービスのひとつとして行われている。介護保険の利用者（要介護・要支援）の心身の状況や置かれている環境に応じて、利用者の選択に基づき、居宅に訪問し、または拠点に通わせ、もしくは拠点に短期間宿泊させ、入浴・排せつ・食事等の介護、調理・洗濯・掃除等の家事等や機能訓練を行っている。実際には小規模多機能型の施設への「通い」を中心として、要介護・要支援の高齢者の状況や希望に応じて、「通い」とともに「訪問」や「泊まり」を組み合わせるサービスを提供し、中重度の状態になっ

でも住み慣れた自宅等の在宅生活が継続できるような支援を行っている。厚生労働省の平成30年度の報告によれば、全国に5,648カ所の事業所がある。

小規模多機能型居宅介護のような高齢者への介護サービスは、介護保険制定以前から存在している。民家などを活用し、支援対象の高齢者の人数も多くなく、家庭的な雰囲気一人でひとりの生活リズムに合わせた柔軟なケアを行っている小規模な事業としての「宅老所」がそれである。宅老所等のネットワーク組織である宅老所・グループホーム全国ネットワークによれば、宅老所は1980年代半ばから全国各地で始まった草の根の取り組みとして、大規模施設では落ち着けない、施設では受け入れてもらえない認知症高齢者に、少しでも安心して過ごしてもらいたいと願う介護の経験者、介護職や看護職の人々などによって始まった。宅老所の多くは民家などを活用し、通いと呼ばれるデイサービスの形態から出発しているものが多い。2006年に地域密着型サービスが創設された際には、小規模多機能型居宅介護に転換した宅老所もあれば、従来どおり介護保険の指定を受けた通所介護（デイサービス）と自主事業を組み合わせ、小規模多機能ケアとしての形態を継続する宅老所もある。

2. 小規模多機能型居宅介護における運営推進会議の現状

(1) 運営推進会議の概要

地域密着型サービスの事業所には介護・医療連携推進会議や運営推進会議の開催が法令上義務付けられている。小規模多機能型居宅介護においては、2006年の介護保険法改正時に運営推進会議（以下、会議）をおおむね2か月に1回、年間で6回の開催が義務付けられた。

会議では、事業所の活動状況等について協議・報告・評価を行っている。特に評価に関しては、全事業所の85.7%がこの会議において、評価活動を実施しているとの報告がなされている（全国小規模多機能型居宅介護ネットワーク2020）。会議を活用することで、評価に外部の視点を取り入れ、地域に開かれたサービスや提供されるサービスの質の確保を目指している。

(2) 会議を構成する委員

全国小規模多機能型居宅介護事業者連絡会の『小規模多機能型居宅介護における経営の安定性確保や介護人材の確保等に関する調査研究事業報告書』の調査（2020）によると、会議を構成する委員の平均人数は8.3人である。委員の構成内訳は、利用者や利用者の家族、地域の自治会役員や民生委員などの地域住民の代表、市区町村の職員、地域包括支援センターの職員、実数は多くないが、社会福祉協議会の職員、医師なども委員に加わっている場合もある。

委員の中で最も多いのが、先の報告（2020）では、地域の自治会役員や民生委員などの地域住民の代表（97.4%）、次に地域包括支援センター職員と小規模多機能型居宅介護の知見を有する者が同割合（81.9%）、利用者の家族（75.9%）、市区町村職員（61.0%）と続いている。

委員の平均人数8.3人で、その内訳は地域住民の代表が2.9人、利用者の家族が1.6人、利用者が1.1人と報告されている。地域における自治会の加入率低下、自治会員の高齢化等が指摘されている昨今ではあるが、会議の委員として多くの事業所が構成委員としてメンバーに入れていることがわかる。また、委員としての割合が高い「小規模多機能型居宅介護の知見を有するもの」とは、他の事業所職員・管理者、ケアマネージャーが半数以上で、高齢者グループホーム関係職員、老人ホーム関係職員、地域の施設・機関・団体となっている。これらのカテゴリーの他にも、近隣・地域住民、警察・駐在所職員、消防署職員、ボランティアなどもメンバーに加わっている場合もあり、事業所ごとに違いがある。

事業所の目標達成計画に関して、外部評価の観点から全国的な調査を行った渡辺（2015）に

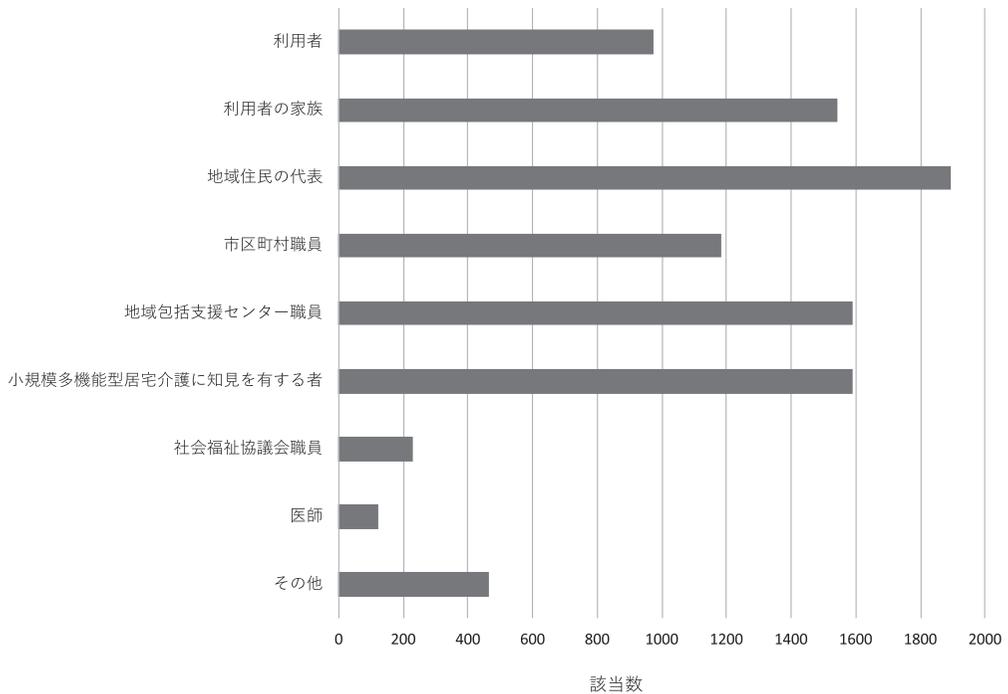


図1 運営推進会議の委員構成

出所：特定非営利活動法人全国小規模多機能型居宅介護事業者連絡会『小規模多機能型居宅介護における経営の安定性確保や介護人材の確保等に関する調査研究事業報告書』p.42（2020）より筆者作成

小規模多機能型居宅介護の運営推進会議からみたコミュニティ形成

よれば、事業所の計画上の問題点や課題として「運営推進会議を活かした取り組み」が挙げられており、全国的にも割合の高い項目（2番目）である。また、計画の内容を分類した結果についても示されており、課題として運営推進会議を構成する委員について「利用者・家族の参加をはかる」が、「地域住民や行政・地域包括支援センターの参加」よりも高い割合であった。こうした点から地域の協力者確保の課題や、多角的な視点が得られる参加者が望まれており、地域による住民意識の相違を踏まえた事業所からの地域へのアプローチが求められることを指摘している。

(3) 運営推進会議における議題

運営推進会議の場の意義について、前出の全国小規模多機能型居宅介護事業者連絡会の調査（2020）において、2018年・2019年の2年についての分析と報告がなされている。

会議の議題として最も多いのは、地域の課題や防災等について考える場（89.2%・88.6%）で、次に、利用者の困りごとを相談する場（67%・65.9%）、今後の地域の姿について考える

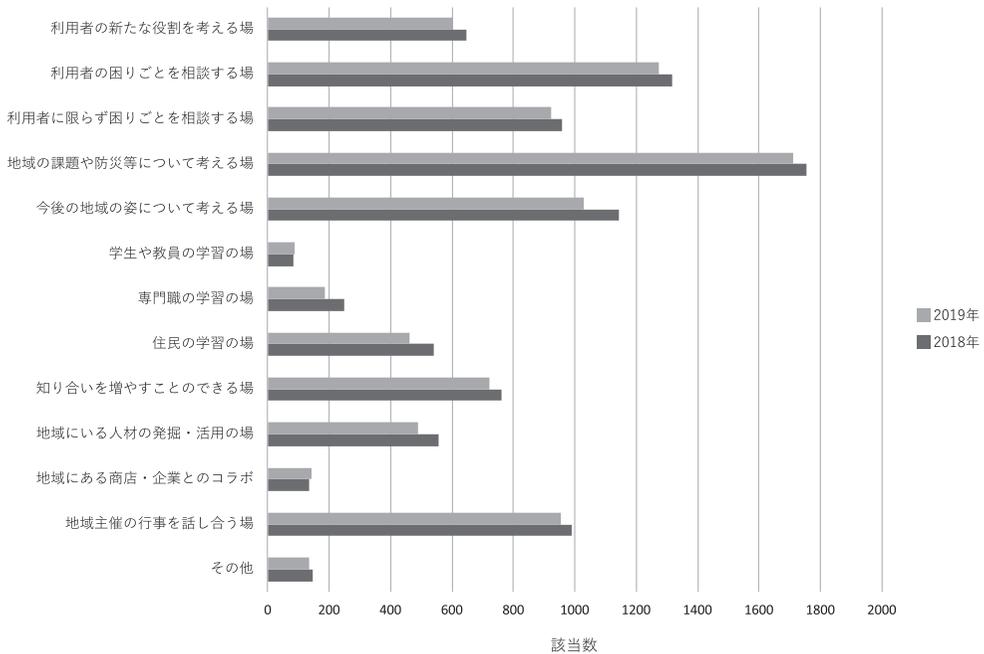


図2 運営推進会議の議題

出所：特定非営利活動法人全国小規模多機能型居宅介護事業者連絡会『小規模多機能型居宅介護における経営の安定性確保や介護人材の確保等に関する調査研究事業報告書』p.43（2020）より筆者作成

場（58.1%・53.3%）、地域主催の行事を話し合う場（50.3%・49.9%）、利用者に限らず困りごとを相談する場（48.7%・47.7%）と続いている。

2018年と2019年の年ごとの変化は、2018年に1,967件、2019年に1,933件であった。回答数の変化にともなって各項目の実数の減少はみられたが、上記の順位に変動はなかった。また、若干増加傾向がみられたのは、地域にある商店・企業のコラボの項目（6.8%→7.4%）であった。

3. 小規模多機能型居宅介護事業所の運営推進会議の事例から

本節では、筆者が会議の委員として参加している千葉県A市にある小規模多機能型居宅介護事業所の特定非営利活動法人B会（以下、B会）の運営推進会議を事例として、委員構成、会議で取り上げられる議題、内容等から考察する。

(1) 運営推進会議の目的

B会の運営推進会議の設置規程では、会議の目的として「厚生労働省令第34号（平成18年3月14日第85条第1項）の規定に基づいて、小規模多機能型居宅介護事業所のサービス内容を明らかにし、事業所による利用者の抱え込みを防止すると共に、事業所が地域に開かれ、サービスの質が確保されること」（第1条）と示されている。また、会議の委員の役割は「事業所の通い・宿泊・訪問の各サービスの提供回数等の状況方向を受けて、評価や必要な要望、助言の役割を担う」（第2条）とされている。

(2) 運営推進会議の委員（メンバー）と構成

運営推進会議の委員についても、前出の設置規程に①利用者または利用者家族、②市町村職員及び地域包括支援センター職員、③地域の代表、④小規模多機能型居宅介護について知見を有する者、⑤上記以外の委員として参加が特に望ましいと思われる者、をB会の理事長が委嘱するとしている。

B会は、委員をメンバーとして紹介し、現在20名のメンバーで構成されている（2020年8月現在）。メンバーは、設置規程に基づいた構成となっているが、具体的には、地域包括支援センター職員（3名）、A市の高齢者支援課職員（地域包括支援センターと隔月交代で出席）、自治会長（2地区）、民生委員、地区のまちづくり協議会、医師、A市内の高齢者デイサービス事業所や小規模多機能型居宅介護事業所、元利用者などの地域住民、高齢者見守りネット

ワーク代表者（住民組織）、高齢者のお休み処の代表者（住民組織）、私立保育園の園長、全国規模のドラッグストアの薬剤師、北関東を中心に展開しているスーパーマーケットの店長、A市内にある大学教員、B会の理事長、事務局長となっている。

これらについて、前出の全国小規模多機能型居宅介護事業者連絡会の報告書（2020）と比較するといくつかの特徴が挙げられる。第一には、委員構成数が平均8.3人であるところ、B会では2倍以上の20人のメンバー構成であることである。次に、運営推進会議への利用者および利用者の家族が少ない点である。これは、先にみた渡辺（2015）の指摘とも合致している点である。B会側もこの点については把握しており、対策として、B会で年間1～2回実施している利用者家族懇親会（家族会）に運営推進委員が参加するという試みもなされている。最後に小規模多機能型居宅介護の知見を有する者のメンバー層が2018年度から徐々に広がりをみせている点である。A市内の他の事業所職員・管理者、ケアマネージャーが半数以上で、グループホーム関係職員とともに、地区の私立保育園の園長、地域のスーパーマーケットやドラッグストアの薬剤師などが加わっている。参加者側にも、地域との連携の現状、新規顧客の開拓、事業展開の構想等の情報把握の一助となっている。この点は、直接的な運営推進会議の活用方法ではないかもしれないが、地域内の緩やかな連携の構築につながっていると考えられる。

(3) 会議の実際—運営推進会議の場の意義

B会は、各回の運営推進会議において、会議の趣旨について「事務所の職員、利用者とその家族だけでなく、近隣住民や自治会、老人クラブ、民生委員、市町村や地域包括支援センターの職員など、地域の関係者が集う交流の場と位置づけ、事業所の活動紹介や勉強会、地域に暮らす高齢者が抱える問題などのさまざまなテーマについて話し合い、認知症高齢者が住み慣れた地域で安心安全に暮らせる町づくりを目指している。こうした経緯から運営推進会議を事業所の介護が必要な方の生活を支えるためにひらく『地域づくり作戦会議』と位置付けている」と説明されている（B会運営推進会議配付資料）。

このようにB会の運営推進会議は、地域の関係者が集う交流の場、と位置づけられていることから、実際の会議では、会議の趣旨説明や利用者数などの現況報告がなされた後、個別の支援事例に関する内容とそれに関連する地域の情報交換に多くの時間が費やされている。この個別の支援事例の報告は、2018年度から会議の議題として挙げられるようになったものであり、利用者状況の説明後にB会が行っている支援事例が中心に報告される。毎回2～3ケースの支援事例が報告されるが、どの事例においても、複数の会議メンバーが何らかの形で関連

していることも示され、メンバー自身の所属や経緯などを含んだ多様な意見が出されることが多い。これは、B会のある地域の情報や状況の把握ということとともに、地域問題・課題の共有と解決策への模索にもつながっているようである。こうした背景にあるのは、認知症高齢者が住み慣れた地域で安心安全に暮らせる町を望んだ地域住民からの要求によって、B会の前身となる宅老所が地域住民の自宅を開放する形で始まったという経緯が関連しているものと思われる。

4. 運営推進会議とコミュニティの形成に関して

北村（2018）は、事業所が行う運営推進会議について、地域にとって社会福祉関連の事業所は施設として存在していても、コミュニティの構成員ではなかったこと、サービス事業所は地域社会においては新参者であるという点から、運営推進会議に期待される機能について、事業所のサービスの質的向上を図ることに役立つものと、地域の福祉的課題について住民への啓発、地域の課題の深刻化を未然に防いだり、人的・物的資源を掘り起こすなどの地域に貢献するものに区別している。現状はサービスの質的向上に関することを中心に会議が運営されているが、利用者や利用者の家族、行政機関などは事業の内容について一般の利用者よりも詳細に知ることができるという利益もあるが、民生委員など地域住民の代表にとってみれば、事業所への貢献を求められる一方で、利益は少ないのではないだろうか、と指摘している。そのうえで、運営推進会議を事業所のサービスについて知ってもらう場とするだけでなく、自治会の代表や民生委員が地域の実情について率直に話せるような会議にすることが必要であり、その結果として事業所は地域の構成員として認められるようになるであろう、と述べている。

先に挙げた地域包括ケア研究会が指摘する「小規模多機能型居宅介護事業所の地域の支援拠点としての機能」という観点からみれば、運営推進会議を事業所のサービスについて知ってもらう場とするだけでなく、自治会の代表や民生委員が地域の実情について率直に話せるような会議になることは地域の支援拠点として事業所の位置づけが高まることを挙げている。そして、問題を抱えた利用者や家族にとって、住み慣れた地域での生活を継続していくことができるといふ支援拠点の役割も果たすことになっている。

B会の場合、運営推進会議の委員数の多さやさまざまな組織・団体からの委員の参加に加え、多様なバックグラウンドを持つ委員自身の個性もあり、地域住民との関係性はある程度構築されている。この理由として考えられるのは、第一に、小規模多機能型の事業所の前身となる宅老所があったことが大きい。「いつまでも自宅に住み続けたい、を応援するために小さな施

設を作ろう」という経緯と地域要求に応じていくという姿勢が、地域住民との関係性を醸成させ、運営推進会議のメンバーの多さ、経験の豊富な地域住民の参加へとつながり、現在まで継続されているものと思われる。その一方で、2018年頃からの会議の委員には、これまでとは異なる業態からの参加や、会議における支援事例の紹介を通じた事業所職員の変化などもあった。これには関しては、事業所運営をマネジメントする所長や法人の理事長の志向性が大きな影響を与えていると思われる、第二の理由として考えられる¹⁾。

コミュニティは自然に出来るものではなく、関係性を醸成し、構築していくものであるということは、今日のコミュニティの実態をみれば領けるところである。個人が生まれた、あるいは育ってきた地域では、多かれ少なかれコミュニティからの影響はあるものと想定されるが、それだけでない地域との関係性を持つことも生活を営む中で起こり得ることである。このようなコミュニティの形成は、今日、多くの場所や地域において、多様な形で、さまざまなレベルで展開されている。今回で取り上げた地域密着型の介護サービスの小規模多機能型居宅介護の事業所が行う運営推進会議は、コミュニティの期待概念が共有される場としての機能も有していると思われる。運営推進会議の役割を、介護サービスの地域の支援拠点としての機能のみならず、コミュニティを形成するファクターとして捉えたい。

注

- 1) 本稿では触れていないが、B会の特徴的なこととして、事業所の事務局長や職員、法人の理事に当該地域の出身者が多いことが挙げられる。職員や法人の理事たちは、「いつの間にか職員になっていた」、「理事になっていた」というような発言が参与観察中にも何度も聞かれた。特定非営利活動法人ではあるものの小規模多機能型居宅介護サービス単体の組織は多くはない中で、こうした職員・理事の存在は当該組織の強みとなり得るだろう。

引用文献

- 北村育子（2018）「地域密着型サービス事業所における運営推進会議の機能と活用についての検討」日本福祉大学社会福祉学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所『日本福祉大学社会福祉論集』第138号、pp. 1-13
- 厚生労働省「2005年介護保険法改正」
https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/gaiyo/k2005_09.html（閲覧日：2020年7月15日）
- 厚生労働省「平成30年度 介護給付費等実態統計（旧：調査）」（平成30年5月審査分～平成31年4月審査分）
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/kyufu/18/index.html>（閲覧日：2020年7

月 15 日)

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2019) 「<地域包括ケア研究会>2040 年：多元的社会における地域包括ケアシステム」(地域包括ケアシステムの深化・推進に向けた制度やサービスについての調査研究), 平成 30 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業, p.21-22

宅老所・グループホーム全国ネットワーク「宅老所とは」「小規模多機能ケアとは」<https://www.takurosho.net/> (閲覧日: 2020 年 7 月 15 日)

特定非営利活動法人虹の会『宅老所虹の家 運営状況と活動報告』(2015 年 7 月~2020 年 8 月)

特定非営利活動法人全国小規模多機能型居宅介護事業者連絡会 (2020)『令和元年度 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業 小規模多機能型居宅介護における経営の安定性確保や介護人材の確保等に関する調査研究事業報告書』

渡辺康文 (2015)「認知症対応型共同生活介護・小規模多機能型居宅介護事業所の地域密着型外部評価結果における問題点・課題と改善の考察」『厚生指標』第 62 巻 4 号, pp. 17-25

参考文献

菊池信子 (2017)「地域密着型小規模多機能型居宅介護の第三者評価に関する動向と視点—運営推進会議の役割の関連から」神戸親和女子大学『研究論叢』第 50 号, pp. 1-8

北村育子, 永田千鶴 (2020)「地域密着型事業所における看取り実施と運営推進会議の活用についての検討」日本福祉大学社会福祉学部『日本福祉大学社会福祉論集』第 142 号, pp. 57-70

日本認知症グループホーム協会 (2017)「認知症グループホームにおける運営推進会議及び外部評価のあり方に関する調査研究事業報告書」

狭間香代子 (2009)「第 4 章 縁を生み出す場—宅老所の日本的意義—」木岡伸夫編著『都市の風土学』ミネルヴァ書房, pp. 145-163

公益財団法人長寿科学振興財団 健康長寿ネット

<https://www.tyojyu.or.jp/net/kaigo-seido/chiiki-service/chiiki-service.html> (閲覧日: 2020 年 7 月 15 日)