

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

Title	地域包括ケアシステム構想の現状と課題：岡山県備前市片上地区の地域支えあい体制づくり事業の取組を例に
Author	鈴木, 静
Citation	大阪市立大学法学雑誌. 64 巻 1-2 号, p.181-195.
Issue Date	2018-08
ISSN	0441-0351
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学法学会
Description	木下秀雄教授退任惜別記念号
DOI	10.24544/ocu.20190903-010

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

地域包括ケアシステム構想の現状と課題

——岡山県備前市片上地区の地域支えあい体制づくり事業の取組を例に——

鈴木 静

1. はじめに

木下秀雄先生には、金沢大学大学院生時代からご指導いただいた。定期的な研究会のほか、過疎地の医療・福祉の実態調査でも大変お世話になった。大阪市大学部生、大学院生とともに、能登半島の民宿に泊まりこみ、数日間にわたり住民聞き取りを行ったことは、特に忘れられない。九〇年代後半、社会福祉基礎構造改革が構想されており、能登半島のような過疎地に与える影響が危惧されていた。すでに石川県珠洲市では、「もう一つの過疎化」と呼ばれる現象が八〇年代から進行しており、病院や福祉施設の統廃合により、過疎地は「元気でなければ住み続けられない」場所に変容していた。¹⁾ 深刻な状況を目の当たりにし、現地での木下先生らと行った医療・福祉の課題と権利保障の観点から考える地域の将来展望の議論は、今なお鮮明に思い出す。生活や地域の実態を把握し、その本質的課題について人権保障を基盤にし、社会保障理論を組み立てる姿勢を学ばせていただいた。

二〇一七年現在、過疎地の状況はさらに危機的な状況に変化している。市町村合併、社会福祉基礎構造改革の一環

説
 として創設された介護保険法と度重なる法改正、さらに社会保障・税一体改革により、少子高齢化と相まって、過疎化をさらに進行させている。個別にみれば、家族介護の負担が増大し、介護を理由とする離職者は毎年一〇万人を超え、「介護心中・介護殺人」は日常的に起きています。また、介護事業所は、慢性的な人手不足と低い介護報酬に常に悩まされている。都市部も含め、本人や家族に介護が必要になっても住み続けることがさらに難しくなっている。二〇〇〇年制定の介護保険法は、「介護の社会化」をうたい、家族介護から公的介護保障への転換として期待されたが、

実際には社会保障費の削減が重視され、制度は家族介護を前提とする介護保障の一部しか対応していない。そのため、介護保険法では対応できない範囲が拡大している。本来であれば高齢者福祉分野の基本法である老人福祉法で対応すべきであるが、政府は地域包括ケアシステム構想を打ち出すに至る。

住み慣れた地域で暮らし続けたいとの願いは、多くの住民が望むところである。しかし現在の地域包括ケアシステム構想では、その望みが叶うことは非常に難しい。なぜなら地域包括ケアシステム構想では、対象範囲が生活上の一部しか対応しておらず、さらに公的責任が後退しており、住民ニーズの把握、サービス開拓、サービス充足等の把握が困難なためである。本稿では、まず地域包括ケアシステム構想とは何かを確認した後、岡山県備前市片上地区の取組を例に、現在の地域包括ケアシステム構想の批判的検討を行う。

2. 地域包括ケアシステム構想とは何か

(1) 地域包括ケアシステム構想とは何か

二〇一二年に成立した「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」(以下、社会保障改革プログラム法と略す)によれば、地域包括ケアシステムとは、「地域の实情に応じて、高齢者が、可能な限り、

住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。次条において同じ）、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制」を指す（法四条）。社会保障改革プログラム法は、社会保障・税一体改革の一環として、社会保障制度改革推進法に基づき制定された。この社会保障制度改革推進法は、「国民の負担が増大するとともに、国及び地方公共団体の財政状況が社会保障制度に係る負担の増大により悪化していること等に鑑み」、「持続可能な社会保障制度の確立を図るため、社会保障制度改革について、その基本的な考え方と項目」を定めることを目的としている。従来 of 憲法二五条等を根拠にした社会保障制度の具体化と異なり、財政上の理由として社会保障制度改革では、社会保障と関連する基本的な事柄に大きな変更を行う内容である。具体的には、社会保障制度改革は自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられることが求められ（二条一項）、年金、医療及び介護においては、社会保険制度を基本とし、国及び地方公共団体の負担は、社会保険料に係る国民の負担の適正化に充てることを基本とすることとされた（二条三項）。このことは社会保険制度を拡充することを意味せず、社会保険適用以外の範囲は自助等にゆだねることを意味する。

この一連の改革のもとで、二〇一四年に介護保険法が改正された。主な内容として、地域包括ケアシステムの構築に向けた市町村の取組を促進するため、在宅医療・介護連携の推進、認知症施策の推進、地域ケア会議の推進、生活支援の充実・強化等、地域支援事業の拡充が盛り込まれた。また、要支援者に対する予防給付（訪問介護・通所介護）の地域支援事業への段階的移行、特別養護老人ホームへの入所者の限定（原則要介護三以上）、低所得者への保険料軽減の拡充、一定以上の所得のある利用者の自己負担割合の二割への引上げ、補給給付の受給要件への資産勘案の追加等がある。本稿では、予防給付等の軽度給付の者を介護保険法から外し、市町村に総合事業として実施を義務

説 付ける点に注目する。総合事業は、軽度者への給付削減を主眼とするものであり、市町村に実施を義務付けるが、その実施は専門職でなくともよいとし、自助、互助の具体化を図ることも含む。

論 二〇一七年には、介護保険法が改正され、さらに改革は加速している。「地域包括ケアシステムの深化・推進」「介護保険制度の持続可能性の確保」が改革の二つの柱に位置付けられた。「地域包括ケアシステムの深化・推進」の具体化は、①療養病床削減の受け皿となる「介護医療院」の創設、②「自立支援・重度化防止」評価指標に基づく市町村への財政支援の創設、③高齢者と障害のある人双方に対応する新たな「共生型サービス」創設等がある。この一連の改革は、社会保障制度の持続可能性を目標にしており、老々介護や老障介護、経済的負担を苦にしての介護抑制の解消を目指す制度改正ではない。

(2) 地域包括ケアシステム構想と高齢者が住み続けるための課題

地域包括ケアシステム構想は、注目すべき概念も提起している。「高齢者が」「住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営む」ことを目指すとしていることに注目したい。一連の改革では、社会保障制度の持続可能性を実現するためにサービス利用抑制の手段として位置付けられているが、本来、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことは高齢者の多くが望むことであり、地域医療の現場でも、その努力が積み重ねられてきた。岩手県旧沢内村が良き例である。一九七三年老人福祉法による老人医療費無料化に先立ち、一九六〇年から六五歳以上の高齢者に国保一〇割給付を開始した。翌年には六〇歳以上に引下げ、乳児や障害児にその範囲を拡大した。いわゆる生命尊重行政の特徴は、医療費を自治体が負担したことにとどまらず、自治体の保健予防活動の推進にあった⁽²⁾。その中心を果たしたのは自治体の保健師であり、住民の生活、健康上のニーズの把握と顕在化した健康

問題に、行政として取り組んだことであった。同時に、行政区や老人会等の住民組織が中心になり、生活、健康上のニーズの顕在化や問題解決に積極的に参加したことである。特に、行政及び政治過程への住民の積極的な行政参加により、市町村独自の老人医療費無料化を実現させたことに注目しなければならない。ほかに地域医療、公衆衛生、福祉分野では、長野県旧八千穂村や秋田県旧鷹巣町、愛媛県南予地方等がある。これらの実践は、医療、福祉分野における地方自治の本旨を実現する試みと高く評価される。一方、地域包括ケアシステムが想定する、「高齢者が」「住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営む」ことの実現は、地域住民の互助に依存し、社会保険制度である医療保険・介護保険法外で実現しようとするものである。岩手県旧沢内村の取組とは似て非なるものである。二〇一七年現在も、地域住民の生活、健康上のニーズの顕在化や問題解決への取組は、全国各地で取り組まれている。本稿では、岡山県備前市片上地区（以下、片上地区と略す）における地域支えあい事業を例に、こうした取組を支える地域包括ケアシステム構想との乖離と課題を明らかにしたい。

3. 岡山県備前市片上地区における地域支えあい事業を例に

(1) 岡山県備前市片上地区の概要

岡山県備前市は、岡山県東南端に位置し、兵庫県赤穂市に接している。西部は岡山市、赤磐市、和気町、瀬戸内市、北部は美作市に隣接し、面積は二五八・一七キロ平方メートルである。市域の約八〇%が山地で構成され、南部は瀬戸内海に面し、西武は平野部が広がるなど、地形は変化に富む。本稿でとりあげる備前市片上地区は、面積一〇・五七キロ平方メートルであり、市役所や商店街等が存在する。⁽⁴⁾

戦後七〇年を経て、片上地区は経済構造を大きく変化させている。片上地区は西片上と東片上に分かれるが、西片

説
上では一九六〇年代に高度経済成長とともに発展した工場、交通、商業の三つの要素が失われつつある。東片上は、高度経済成長期から、住宅を求める人々が流入し、現在では住宅地として片上地区最大の人口を抱える地域になっている。⁽⁵⁾

備前市全体の人口は三六、二二一人、世帯数は一五、九二五であり、片上地区の人口は三、五七四人、世帯数は一、六三七である（二〇一六年住民基本台帳による）。備前市全体の六五歳以上の高齢者人口は二二、八〇五人であり、高齢率は三四・六％、また七五歳上の後期高齢者人口は六、六二四人であり、一七・九％になっている。全国平均より高齢化が進展しており、今後とも上昇することが見込まれている。とりわけ片上地区は高齢化が進み、西片上にある商店街も閉店しているところが目立つ。なお、二〇一七年現在、備前市片上地区の行政区は一五あり、町内会は片上地区自治会連絡協議会を設置している。

備前市内の医療資源と福祉資源の状況については、次のとおりである。備前市の医療資源は、市立病院三、私立病院一、診療所二三⁽⁶⁾である。高齢者福祉、介護保険については、備前市は「備前市高齢者保健福祉計画・備前市第五期介護保険事業計画」（二〇二二年作成）に基づき、介護保険事業を実施している。第一号被保険者の保険料の基準額は、二〇一五年から二〇一七年度までの基準額は月額五三〇〇円であり、全国加重平均五五四円⁽⁷⁾からみても平均的な基準額である。備前市内の福祉資源の状況は、入所型介護施設が二二、居宅型介護施設数が一四である。

(2) 岡山県備前市片上地区の地域支えあい体制づくり事業

1) 地域支えあい体制づくり事業の開始

二〇一一年一〇月、片上地区自治会連絡協議会は、厚生労働省から地域支えあい体制づくり事業補助金を取得した

ことを契機に、片上地区地域支えあい体制づくり実行委員会（以下、実行委員会と略す）を設立した。実行委員会は、設立当初は、当時一六あった行政区の自治会長のほか、地域包括支援センター、社会福祉協議会、備前市にある障害関係や町づくり等のNPO法人、公民館から代表者が参加して始まった。その後、消防署、消防団等が参加する。また必要に応じて、備前市担当課職員が出席し、行政説明等を行っている。

片上地区地域支えあい体制づくり事業の目的は、次の通りである。①高齢者の方、障害のある方、子供たちをはじめ片上地区住民が安心して暮らせるまちづくりを目指す。②片上地区住民が安心して暮らせるための人と人の出会いと触れ合い、人材育成とネットワークづくりを目指す。③元気な片上のまちづくりをめざして住民参加の情報発信を行う。④地域調査を通じて得た貴重な町内の声をまとめ、新たなまちづくりに活かす⁽⁸⁾、である。

事業の具体的内容としては、①片上地区住民の要望、要求等のニーズの把握、②片上地区のバリアフリーマップ作り、③住民参加の情報発信を行うためにホームページ立ち上げ、④片上地区自治会連絡協議会を中心として、各種団体、NPOや住民のネットワークをつくることである。①の住民の要望、要求等のニーズ把握をするために、筆者が所属している愛媛地域福祉研究会が調査委託を受けた。調査では、とりわけ高齢化した地域であるため、生活上の要望、要求の中でも介護保険法の適用外になっている生活上の困難がどのようなものかを顕在化させることを試みた。

二〇一一年一〇月から、実行委員会は毎月開催され、助成金対象の事業終了後も継続的に開催、運営されている。二〇一一年一〇月に開始した当初は、実行委員会の中心的役割を果たす町内会長らは、これらの活動に消極的であった。高齢化した地域で町内会長が担わなければならない活動は多く、また町内会長自身が高齢し活動が困難になっても、後継者不足で活動を続けざるを得ない状況にあった。しかし、一連の取組で、町内会の意識は変化した。これは

説
二〇一一年度実施の調査で、片上地区の課題が顕在化したこと、二〇一二年からは顕在化した暮らしに関わる課題のための独自の取組みを始めたことに起因する。この取組のなかで、町内会と各種団体のネットワーク化が実現し、町内会長を筆頭とする町内会自体が活気づいてきた。これは偶然に生じたことではない。かつての岩手県旧沢内村と同様に、調査によって生活上や健康上の問題を顕在化させ、住民が問題解決のための取組を始めることで活気づいたのである。

2) 生活上の課題を顕在化することの取組の意義と課題

二〇一一年一月から二〇一二年一月にかけて、片上地区全世帯を対象に、住み慣れた地域で暮らし続けていくためにどのような課題があり、どのようなことが必要とされているかを明らかにするために、アンケート用紙を用いた意識調査を行った。アンケート調査を前に、片上地区の人口規模や産業構造が異なる二つの行政区を選定し、福祉懇話会を開催した。福祉懇話会とは、公民館等を会場に住民らが生活上の課題をあげ、あわせて住民団体のそれぞれの活動を共有することを目的にした。A地区では一六名、B地区では一五名が参加した。A地区では、①健康づくりの各団体の取組、②自然災害への不安、③高齢者の見守り、④鹿や猪等の獣害、⑤介護問題が話された。B地区では、①地域の集まる場所と交流の機会の減少、②通院手段の乏しさ・不安、③自然災害への不安、④介護問題が話された。二〇一一年は、折しも東日本大震災が起き、西日本で瀬戸内海沿いの備前市片上地区住民も、津波被害と高齢者等が安全な場所まで避難できるかの不安が高まっていた時期である。介護問題については、参加者のなかでは介護保険利用に関する評価は高かったが、次世代の介護問題の不安が話されていた。

福祉懇話会と実行委員会での意見を踏まえ、愛媛地域福祉研究会は全世帯アンケートを作成した。その内容は基本属性のほか、①防災対策（自然災害時の要援護者名簿作成の是非も含む）、②健康と医療、③介護、④暮らしの

困りごと（相談先、具体的内容、隣人へ手助けできる内容）、⑤ 子育て・教育、⑥ 行政や町内会への要望（自由記入）である。一五の町内会ごとにアンケート表紙を作成し、個人情報に関する内容については町内会内にとどめた。配布は、町内会ごとに町内会長と役員らが戸配し、回収についても町内会ごとに行った。片上地区の生活上の課題として挙げられた多数意見は、① 防災・減災体制づくり、② 公共交通機関の整備、③ 介護保険適用されない生活上の手助け、④ 自宅や田畑を荒らす鹿の駆除、⑤ 若い人の雇用の場の確保があがった。とりわけ、①防災・減災体制づくりは、高齢世帯を中心に避難所の立地や、避難の仕方などに不安を持っており、災害時の要援護者名簿作成を望む回答が全体の八割に上った。アンケート結果は、福祉懇談会をした二つの地区、片上地区全体を対象に報告会を開催し、全世界に報告集が配布された。⁽¹⁰⁾

アンケート結果の特徴は、最大の生活上の困りごととは、医療・福祉分野としてあらわれなかったことである。具体的に、防災・減災体制づくりであった。しかし医療・福祉分野での困りごとと無関係なのではない。災害時の避難行動に不安を持つ回答者の多くは、日常的な病院通院等での移動にも不安を抱えており、そのうちの相当数が年金額の低額さや介護費用にも不安を抱えている。日常生活上の課題は、自然災害時の緊急時の不安を高める結果として顕在化したといえよう。

アンケート実施に関し、重大な課題を指摘せざるを得ない。第一に、実施主体の問題であり、民間団体の限界である。住民の生活上の困りごととは内容や深刻さに大きな開きがあり、住民組織である自治会連絡協議会や実行委員会には言えない内容や個人情報に深くかわる内容は、当然ながら把握できない⁽¹¹⁾。地方自治体が、法的根拠に基づき住民の生活上のニーズ把握を実施することで、深刻な内容や深く個人情報に関わる内容を把握することが可能になる。その際に留意しなければならないのは、従来行われてきた防災分野と医療・福祉分野等それぞれではなく、総合的に

説 生活上の課題を把握することである。もしくはそれぞれ意識調査を実施した場合に、各担当課が結果を共有し連携を整えることである。第二に、性別、障害がある人、比較的若い年代、福祉施設入所者、外国籍および日本語が苦手な人々への意見表明、反映の乏しさである。実行委員会の中心である町内会長らは、全員男性であり退職している年代が多い。福祉懇話会では女性の意見の一部が表明、反映されたが十分とはいえなかった。

3) 防災と福祉の一体的事業の進展と活動の意義と課題

二〇一二年以降、実行委員会は取組を継続している。取組は、右記のアンケート結果に基づき、住民不安の大きい防災・減災対策に取り組んでいるが、特徴は自然災害時の不安をもつ住民層は、日常的な生活上の課題を抱えていることである。実行委員会は自らの活動を、片上式「防災と福祉のまちづくり」と呼ぶ。具体的活動を、簡単に紹介する。① 一六行政区それぞれで町内会管理の「声かけ名簿」の作成である。地方自治体が作成する災害対策基本法に基づく避難行動要支援者名簿とは異なる、町内会独自の名簿である。登録制であり、対象者の要介護度や要支援度は問わず、災害時に町内会からの声かけ、離れて住む家族への緊急連絡を依頼する内容である。緊急時に限らず、普段の見守りや声かけにも利用される。② 避難訓練および避難所開設訓練である。地方自治体が行う避難訓練では、「声かけ名簿」を利用し機能するかどうかを確認し、内容の改善に努めている。③ 地元小学校と高校におけるバリアフリー体験と合同避難訓練の実施である。④ 「さざえあいフォーラム」等の実施である。講演やシンポジウムを企画し、住民の理解を深め、また広報としての役割も担う。実行委員会は、主として防災に関する活動を行っているが、これに伴い一五行政区の町内会活動が活発になり、福祉活動をはじめ生活上の課題に即した取組を、地域の諸団体が新規で、また継続的に行っている。たとえば、高齢者サロンや弁当宅配事業等である。こうした取組は、二〇一四年に総務省第一八回防災まちづくり大賞消防長官賞を受賞した。⁽¹²⁾

一連の取組の意義は、以下の通り、まとめることができる。第一に、取組を継続していることである。町内会長はじめ実行委員会構成員によるが、この熱意を継続的に支えているのは構成メンバーである行政職である。地域包括支援センターが参加しているが、備前市の場合には市直営であることも大きい。また消防署が参加し、住民の課題解決のための相談にのり積極的に関与する。一貫して、町内会長や住民を支える立場から職責を果たしている。第二に、常に新たな生活上の課題を把握し、解決を図るための努力をすることである。二〇一一年度に全世帯アンケートを行ったが、片上地区の高齢化の急速な進行を考慮し、二〇一六年度に再度意識アンケートを行った。世帯主の高齢化の進行を確認するとともに、新たな生活上の課題として①地区の役を担えない不安、②医療・介護費用の高額さ等が浮き彫りになり、さらに「声かけ名簿」の一斉更新を行った。第三に、防災と福祉分野を中心に、行政との役割分担と連携の具体的方法を確立しつつあることである。住民自治の育成に寄与していると言えよう。

4. 岡山県備前市片上地区の取組から考える地域包括ケアシステム構想の課題

岡山県備前市片上地区の一連の取組は、一つの住民活動として成功していると評価する。しかし自主的な住民活動の実際を理解すればするほど、地域包括ケアシステムの構想との乖離も大きい。本稿では、現在までに明らかになった課題を明らかにしたい。

(1) 地域包括ケアシステム構想が想定する生活上の問題の狭さ

本稿でとりあげた地域支えあい体制づくり事業の取組の出発点は、全世帯アンケートであり、住民の多くが地域の課題として防災・減災対策の不十分さを挙げたことによる。支えあい実行委員会は、この問題に正面から取り組んで

説きた。取り組む中で、防災・減災対策に不安をもつ層は移動が困難な高齢者が多く、日常の見守りや日中活動の場運営に関することも視野に入れられるようになる。

しかし地域包括ケアシステムは、その名称と反して生活上の一部である「医療」「介護」「生活支援・介護予防」を準備範囲とするに留まる。社会保障改革プログラム法では「地域の实情にあわせて」と明記するものの、厚生労働省がいわゆる「ポンチ絵」等で例示している内容では、防災対策や子育て、雇用問題等は想定されていない。高齢者自身の問題ではないと反論が予想されるが、たとえ単身世帯であっても、離れて暮らす家族の生活上の諸問題や地域の問題に無関心ではない。そうした点を視野に入れることがなければ、地域包括ケアシステムという「地域の实情」は、実際の地域の実情のうちニーズの一部の顕在化にすぎない。

(2) 社会保険制度と地域包括ケアシステム構想の關係の再考

二〇一六年度に実施した全世帯アンケートにおいて最多回答は、社会保障制度利用の経済的負担の増大と年金額の低額さについてであった。さらに、顕在化した生活上の不安には、加齢に伴う自身の将来の不安とともに、将来、介護等必要になった際の社会保険制度への不安が、自由記入を通じて多く見られた。これらのことから、住民にとって社会保険制度と地域生活を切り分けられるものではなく、自身の生活や地域生活のなかに、社会保険制度を意識しており、利用料負担を捉えている。厚生労働省は、地域包括ケアシステムを社会保険制度と地域生活を切り分けて提案しているが、現実にはそぐわない。その意味では、「地域の实情」は、何より社会保険制度はじめ社会保障制度の水準と適用範囲に左右される。たとえば生活保護法、介護保険法はじめ障害者総合支援法サービス等を利用し「健康で文化的な生活」が保障されたとえで、「地域の实情」に沿った生活上のニーズが把握され、充足されることが不可欠

である。

(3) 地域包括ケアシステム構想上の住民団体等と自治体の関係の再考

片上地区の取組は、住民活動として熱心に行われているがゆえに、備前市との役割分担や連携のあり方が、常に問題になる。役割分担や連携は、医療、福祉、防災等の分野や行政区の規模や人口構成、キーパーソンの有無や得意とすることにも左右され、一律ではないことが分かってきた。たとえば高齢者サロン運営についても、一五それぞれの行政区で行われているが、運営上の困難など課題はそれぞれに異なる。備前市は、片上地区および備前市全体の医療・福祉領域を中心とした生活上の諸課題を把握し、専門職の関与等を含めてコーディネートするかが問われている。実行委員会の定期的な会議は開かれ、必要に応じて行政職員は出席しているものの予算を伴う事柄については実現する見通しを立てることは困難である。それゆえ、町内会等の住民組織の活動を期待するのであれば、現代的な行政決定過程への住民参加の方法と仕組みが求められる。たとえば、二〇一八年一月現在に「備前市高齢者保健福祉計画・備前市第六期介護保険事業計画」への市民の意見反映はパブリックコメントを行っており、これは全国的にも同様の傾向にある。地域包括ケアシステムにおいては、地域で顕在化した介護問題を、多様な手法と仕組みで行政計画に反映し、必要に応じて自治体独自の予算措置をとることも視野に入れるべきである。また国は地域包括ケアシステム構想を積極的に推進する立場から、自治体への予算措置を行うべきである。さらに町内会や他の住民活動に参加しない・できない住民のニーズ把握とその充足、さらには地域内で権利侵害があった場合の救済をいかに整備するか等も考えなければならない。町内会や他の住民活動に参加することが難しい住民ほど、生活上、健康上の深刻なニーズを有していると推測できる。自治体の役割はいかにあるべきかが、改めて問われる。

5. おわりに

本稿では、二〇一七年現在の過疎地における介護等の生活実態に深刻な危機意識を持ち、地域包括ケアシステム構想の課題について、岡山県備前市片上地区の地域支えあい体制づくり事業を例に明らかにしてきた。最初に、地域包括ケアシステム構想とは何かを検討した。具体的には地域包括ケアシステムが提起され、法改正してきた経緯を考察することを通じ、社会保障・税一体改革の一環として社会保障制度の持続可能性と費用抑制を主眼としたものであることを批判した。しかし地域包括ケアシステム構想にある「高齢者が」「住み慣れた地域でその有する能力に応じた日常生活を営む」ことを目指すことを評価し、その実現を模索した岩手県旧沢内村の取組を振り返りつつ、地域包括ケアシステム構想と旧沢内村の取組の違いは、地方自治の本旨を実現しようとするものかどうかにあると考察した。こうした観点から、現在行われている、岡山県備前市片上地区の防災と福祉の一体事業に関する取組をとりあげ、その経緯と特徴、課題を調査結果に基づき詳細に考察した。最後に、岡山県備前市片上地区の取組から考える地域包括ケアシステム構想の課題として、三点を指摘した。一つ目は、地域包括ケアシステム構想が想定する生活上の問題の狭さ、二つ目は社会保険制度と地域包括ケアシステム構想の関係の再考であり、三つ目は地域包括ケアシステム構想上の住民団体と自治体の関係の再考である。現在、社会保障法学から基本的人権の一つとして「住み続ける権利」が提唱されており、経済政策・社会政策の立場から「権利としての高齢者ケア保障」が提唱されている⁽¹⁴⁾。こうした観点から、「高齢者が」「住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営む」ことを実現するために、今後も実態調査をふまえて理論的課題に臨んでいきたい。

(1) 井上英夫他「過疎地域における医療・福祉…珠州市日置地区医療・福祉実態調査報告」日本海文化一六号一九九〇年一

頁～八一頁

- (2) 末永睦子「高齢者のケアと地域保健——『社会的入院』の解消と本人が望むケアの実現へ」岡崎祐司・福祉国家構想研究会『老後不安社会からの転換——介護保険から高齢者ケア保障へ』大月書店二〇一七年、七一頁～七三頁
- (3) 拙稿「地方自治体における住民参加システムの問題点——住民実態調査をふまえて（第三五回大会 高齢者と社会保障法——国際高齢者年を契機に）」社会保障法一五号二〇〇〇年七六頁～八九頁
- (4) 備前市「備前市の概要」<http://www.city.bizen.okayama.jp/data/open/cnt/3/4063/1/01gaiyou.pdf>（最終閲覧日：二〇一八年一月二二日）
- (5) 片上地区自治会連絡協議会『いざに備える片上の底力—片上地区地域支えあい体制づくり事業全世帯アンケート報告書』二〇一二年五月
- (6) 備前市「医療の資源情報（病院、診療所、歯科診療所、保険薬局）」http://www.city.bizen.okayama.jp/busyo/hokenhukushi/bziryourankenkei/sigen_iryoun.html（最終閲覧日二〇一八年一月二二日）
- (7) 厚生労働省老健局介護保険計画課「第六期計画期間・平成三十七年度等における介護保険の第一号保険料及びサービス見込み量等について」二〇一五年四月二八日 <http://www.nhlw.go.jp/stf/houdou/000083954.html>（最終閲覧日二〇一八年一月二二日）
- (8) 拙稿「いざに備える町内会の底力——岡山県備前市片上地区の挑戦第一回、いざに備える町内会の挑戦」、ゆたかなくらし二〇一二年四六頁
- (9) 太田祖伝他『沢内村奮戦記——住民の生命を守る村』あけび書房一九八三年、菊池武雄『自分たちで生命を守った村』岩波新書一九六八年
- (10) 前掲2、二〇一二年発行
- (11) アンケート実施時からこの点は意識しており、せめてもの配慮として回収は糊付けした封筒を用い、集計と分析は愛媛地域福祉研究会のみが関わることを徹底した。
- (12) 総務省消防庁「第一八回防災まちづくり大賞団体決定のお知らせ」二〇一四年（平成二六年）一月二六日 http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h26/2601/260130_1houdou/01_houdoushiryou.pdf（最終閲覧日二〇一八年一月一八日）
- (13) 井上英夫『住み続ける権利』新日本出版二〇一三年
- (14) 岡崎祐司他『老後不安社会からの転換——介護保険から高齢者ケア保障へ』大月書店二〇一七年