

第1期調布市高齢者総合計画（平成12年度～16年度にみる介護保険制度への移行準備

—市民参加による制度・体制の構築—

日本大学 内藤佳津雄

計画策定の背景 策定委員会の設置

設置時期と答申受理

設置時期：平成10年6月

答申受理：平成12年3月23日

委員会構成

委員種別	人数
公募市民	10人
学識経験者	2人
保健医療福祉事業関係者	11人
市職員	2人

計画の構成と基本理念

計画構成

第1部・第2部（本体）： 介護保険事業計画・
老人保健福祉計画

資料編： 策定委員会及び委員からの提言

計画期間： 平成12年度～16年度（5年間）

※当初の介護保険事業計画は3年間の事業運営期間を含む5年計画として策定

基本理念（3つの柱）

個の確立と尊重

市民一人ひとりが自らの意思と選択に基づいて自立した生活を送れる社会の実現

住みたいと思う地域環境の創造

ユニバーサルデザインの視点を取り入れた安全で快適な地域環境づくり

地域社会への参加と責任

市民、事業者、行政が役割を分担し支え合う地域社会の構築

9つの基本目標

1 権利の保護

2 在宅生活の重視

3 予防・リハビリテーション
の充実

4 サービス選択への支援

5 福祉の視点の共有化

6 安全・快適な施設づくり

7 市民参加の支援

8 効果的・効率的なサービス
提供と民間事業者参入

9 行政による基盤整備と計画
の遂行

特徴： 権利保護と市民参加を重視した包括的なアプローチ

高齢者福祉・介護保険推進体制

1

レベル1：市民・専門家による活動体

介護保険ちょうふ市民の会、介護支援専門員調布連絡協議会、（仮）サービス事業者連絡協議会

2

レベル2：協議体

調布市高齢者福祉推進協議会

3

レベル3：行政体制

高齢福祉課を中心とした関係課

推進体制の特徴：市民参加・情報公開により市民の声が十分反映される体制づくり、3つのレベルでの推進体制を構築し、相互協力による福祉の推進

レベル1：市民・専門家による3つの活動体

 位置づけ	 支援
主体的組織の活動体として自主運営を目指す	市及び調布市社会福祉協議会が側面的支援

組織名	主な機能・役割
介護保険ちょうふ市民の会	・ 市民による苦情の相談 ・ サービス評価 ・ 市民の立場からのサービス監視
介護支援専門員調布連絡協議会	・ 介護支援専門員の研修 ・ 情報交換 ・ 専門性の向上
（仮）サービス事業者連絡協議会	・ 苦情の調整対応 ・ サービスの向上・研修 ・ 事業者間の連携強化

特徴： 民間の立場から主体的な活動を行う組織として、それぞれが自主運営を目指しながらも、行政との連携を保つ体制

レベル2：協議体（プラットフォーム）



調布市高齢者福祉推進協議会

機能： ドイツの事例を参考とした行政と民間の協働（コ・プロダクト）の場

協議会構成員：

市民・団体代表

- ・ 被保険者
- ・ 市民による相談・モニター組織
- ・ 民生児童委員協議会

専門機関代表

- ・ 介護支援専門員連絡協議会
- ・ サービス事業者連絡協議会
- ・ 調布市医師会等
- ・ 在宅介護支援センター
- ・ 介護認定審査会

行政・関連機関

- ・ 社会福祉協議会、行政の職員

レベル3：行政体制



中心組織

高齢福祉課を中心とした関係課連携体制



特徴

介護保険制度導入に対応した新たな課の設置と、既存の福祉関連課との連携体制の構築

課名	備考
高齢福祉課	中心組織
生活福祉課	既存組織
介護保険課	新設
障害福祉課	既存組織
健康課	既存組織
総合福祉センター	既存組織

権利保護と苦情対応の重視

基本方針：多様で重層的な苦情対応体制を構築し、被保険者が複数の窓口から適切な申立先を選択できるシステムを整備

市民・専門家による活動体

市民レベルでの第一次対応

福祉オンブズマン

独立性を持った専門機関

在宅介護支援センター

地域密着型の対応

市の窓口

行政としての直接対応

福祉サービス事業者

事業者レベルでの解決

国民健康保険団体連合会

法定化された機関

解決困難案件の取り扱い： 解決できない場合や共有すべき課題は高齢者福祉推進協議会に報告し、苦情対応研究調整部会が解決に向けて取り組む

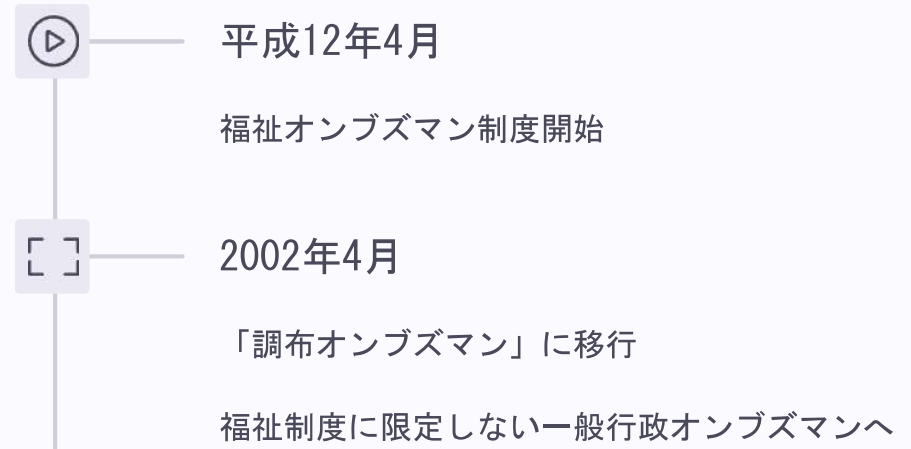
福祉オンブズマン制度と発展的展開

制度概要

- ・ 開始時期：平成12年4月
- ・ 対象範囲：市が提供する保健福祉サービス全般
- ・ 性格：関与解決型のオンブズマン制度

主な役割

- ・ 苦情申し立て受理：市民からの苦情を幅広く受理
- ・ 調査：問題の詳細な調査を実施
- ・ 迅速対応：関与解決型として積極的に問題解決に取り組む



オンブズマン制度は権利擁護の重要な柱として位置づけられ、市民の福祉サービスへのアクセスと質の向上を促進。将来的には成年後見制度との連携や地域包括支援センターとの協働による総合的な権利擁護システムの構築を目指す。

※2000年は介護保険制度施行に対応して各自治体で福祉オンブズマンまたは苦情解決委員会が設置された年であり、「オンブズマン」として制度化した自治体は少なく、先進的な取り組みであった

成年後見制度対応と在宅介護支援センター

成年後見制度の改正に対する対応

対応方針：市、在宅介護支援センター、民生委員などの組織の活用により、保護が必要な人を発見し、市町村長申立権の行使に繋げる

取り組み内容	詳細
準備活動	基礎的な調査研究活動を行い、制度施行に向けた準備（当時は未施行）
地域福祉権利擁護事業	調布市社会福祉協議会を基幹的社会福祉協議会として、判断能力が不十分な高齢者の権利擁護を強化

在宅介護支援センター

計4センターが設置され、地域密着型の相談・支援体制を構築

- ・ はなみずき
- ・ ちょうふの里
- ・ 国領
- ・ つつじヶ丘

注：多摩南部成年後見センターの設立へ（計画においては直接的記載はない）

平成12年：「調布市利用者保護施策調査検討委員会」の設置（近隣市7市（立川市、三鷹市、府中市、日野市、狛江市、多摩市、稲城市）

平成13年：調布市において、6人のモデルケースに対して調布市社会福祉協議会によるモデルサービスの提供、「調布市利用者保護施策調査研究事業指導委員会」の設置・検討（引き続き近隣市のオブザーバー参加）

平成14年：7市で、24人のモデルケースに対して調布市社会福祉協議会によるモデルサービスの提供、近隣市のメンバーも加えた「利用者支援施策調査研究事業指導委員会」を設置

平成15年：7月 一般社団法人 多摩南部成年後見センター設立、10月 活動開始

市民参加による介護保険制度の構築

介護保険制度における市民参加の意義

「保険自治」の基本

介護保険は市町村を保険者とする社会保険制度であり、調布市民のための保険制度です。

保険料と給付の関係を理解し、納得して保険料を納めることが重要です。

被保険者は保険制度の運営に参加し、意見を述べ、提案し、協力することが求められます。

市民参加の5つの領域

1. 政策決定への参画

介護保険策定委員会には10名の公募市民が参加し、計画策定過程に関与

2. サービス及びサービス基盤の提供

市民によるサービス提供活動（訪問家事介護、移送サービス、配食サービス等）

3. 情報伝達のパイプ役

市民による情報提供や苦情の代弁

4. サービスの評価

市民レベルでサービスをチェックし、質の監視を行う

5. 市民学習の促進

地域福祉のまちづくりを考えるワークショップなどを実施

サービス提供における公と民の役割分担



行政の役割

利用者が自己の選択によってサービスを利用する介護保険制度における行政の4つの役割

サービス提供事業者の役割

期待される役割：「創意工夫により利用者のニーズに即した効率的で質の良いサービスを提供することが求められる」

特徴： 利用者の選択を重視し、行政は基盤整備と質の確保、民間事業者は創意工夫によるサービス提供という明確な役割分担

計画の重要な特色： 資料編として策定委員会の市民委員からの提言を掲載（以下に概要を示す）

市民委員からの提言（1）

1. 介護保険制度の根本的な見直し

市民委員の多くは、介護保険制度が高齢者の実態に即していないことを指摘。特に、介護認定から外れる高齢者や低所得層への配慮が不十分であるとの懸念。

「介護認定」について見直し、介護を望むすべての人にサービスが提供されるよう法改正を求める声

2. 低所得層への支援強化

課題：介護保険導入により、サービス利用時の1割自己負担が生じることで、低所得層が必要なサービスを受けられなくなる可能性

対応策の提案：

- ・ 救済措置： 導入後数年間は救済措置を設ける
- ・ サービス保証： 一般財源を使って、これまでと同じサービスを保証
- ・ 生活保護制度の改善： 生活保護制度をより身近で利用しやすいものにする

市民委員からの提言（2）

3. 地域での支え合いシステムの構築

複数の市民委員から、小地域ネットワークの重要性が強調された

ボランティア組織

小学校区ごとのボランティア組織の立ち上げ

住民活動支援制度

1000万円程度の住民活動支援制度の創設（1団体200万円、3年を上限）

小地域ネット設置

市内20箇所への小地域ネット設置とマンション一室の活動拠点

専門サービス充実

痴呆性高齢者のグループホームや通所型サービスの充実

4. 情報提供と相談体制の充実

情報提供

- ・ 市民サイドに立った介護保険Q&Aの作成
- ・ 高齢者福祉の便利帳（市民パンフレット）の作成

相談体制

- ・ 「介護保険ちょうふ市民の会」による相談窓口の設置
- ・ 24時間体験入所など、市民が介護施設を理解する機会の提供

市民委員からの提言（3）

5. 制度の透明性確保

審査会の公開

プライバシー保護を前提とした
介護認定審査会の公開

市民オンブズパーソン

市民オンブズパーソンの創設

継続的評価

介護保険事業の継続的なモニタ
リングと評価

6. 家族介護への支援

介護保険制度導入後も、家族介護に依存する現実から目をそらすべきではないとの指摘。家族介護者への現実的かつ即効性のある施策が必要。

7. 市民参加の実質化

仕組みづくり

市民の意見を実質的に反映さ
せる仕組みづくり

学習機会確保

行政と対等に議論できるため
の学習機会の確保

継続的取り組み

市民参加が形式的なものに終
わらないよう、継続的な取り
組みが必要

市民委員からの提言（4）

8. 自立高齢者への予防的施策

要介護認定で「自立」と判定された高齢者や、要支援者への支援が重要

提案項目	内容
介護予防	介護予防のための施策充実
虚弱高齢者支援	虚弱高齢者が要介護状態に進まないための支援強化
新サービス開拓	ミニデイサービスやサロン等、新たなサービスの開拓

まとめ

市民参加の徹底

策定委員会の40%が公募市民

市民・専門家による3つの活動体

市民提言の計画への反映



先進的制度導入

福祉オンブズマン制度

成年後見制度への準備

プラットフォーム機能



重層的な支援体制

3レベルでの推進体制

多様な苦情対応窓口

権利保護の重視

包括的アプローチ

介護保険と老人保健福祉の統合

予防から支援まで

地域ネットワークの重視