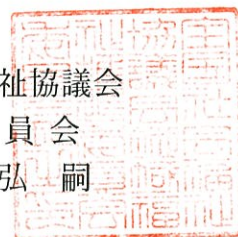


全社地発第 563 号
平成 28 年 12 月 1 日

厚生労働省老健局長 蒲原 基道 様

介護保険制度の見直し等に関する要望書

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
地域福祉推進委員会
委員長 桐畑 弘 嗣



後期高齢者が急増する 2025 年に向けて地域包括ケアシステムの構築がめざされるなか、平成 27 年 4 月からは新しい地域支援事業がスタートし、介護保険制度は大きな転換点を迎えています。また、政府は、「一億総活躍社会の実現」を最重要政策とし、6 月に示した一億総活躍プランでは、「地域共生社会の実現」を盛り込みました。

社会福祉協議会は、従来から、担い手・受け手の区別なく、互いに支え合う地域づくりをすすめており、住民やボランティアとともに制度の狭間の問題や複合的な生活課題に対応する総合相談・生活支援体制の構築に取り組んできました。

今般の介護保険制度の見直しにおいても、こうした包括的な相談、支援体制やその基盤となる住民主体の地域づくりとの連動が必要であり、制度の持続性を確保するとともに、誰もが社会に参加し、地域での自立的な暮らしを最期まで続けるための支援体制が構築されるよう、下記の通り要望します。

1. 生活支援体制整備事業について

①生活支援コーディネーター、協議体と自治体の連携

平成 27 年度より新しい地域支援事業がスタートし、各地で生活支援コーディネーターの配置や協議体の設置が進みつつあります。しかし一部では、委託先や配置された生活支援コーディネーターに事業が任せきりになっていたり、住民や助け合い活動団体等への周知が不十分な地域も見られ、本格的な展開にむけて様々な課題があります。また、協議体の役割や地域ケア会議、自立支援協議会等の他の協議体との連携方法が不明瞭で構成員等にも理解が浸透していない地域も見受けられます。

新しい地域支援事業は、要支援者等のサービスの「受け皿づくり」をゴールとするのではなく、支え合いのある「地域づくり」をめざすものであること、そのためには、めざす地域包括ケアシステムのビジョンを行政担当者や地域包括支援センタ

一、介護事業者、住民、生活支援コーディネーター、協議体の構成員等が共有し、緊密に連携していく必要があることを自治体にむけて改めて周知していただくよう、要望します。

また、生活支援コーディネーターは、高齢者分野を中心としつつも、障害者、子ども、若者支援など多分野の関係機関・団体、専門職等と連携することが必要であり、そのためにも地域共生社会の実現にむけた理念の明確化と共有が必要と考えます。

②地域差の解消

新しい地域支援事業については、首長の取り組み姿勢や行政の担当者の理解によって事業の進捗の格差が生じています。それぞれの地域の実情に合わせた展開をきめ細かく支援するとともに、地域差を解消するため、都道府県による支援を強化すべきです。

生活支援コーディネーターの養成研修についても、都道府県によっては十分な予算が確保されないなど、地域差が生じています。養成後の継続的なスキルアップや相互の情報交換の場づくりも含め、都道府県段階での生活支援コーディネーターの支援を強化していただくよう、要望します。

③実働できる柔軟な協議体の設置

協議体については、第1層から設置する地域が多くみられますが、地域の課題を住民と共有し、助け合い活動や生活支援サービスを創出していくためには、中学校区（第2層）、さらに小さな小学校区や自治会・町内会の圏域での協議の場が重要です。

また、協議体は、「代表者」による形式的な会議だけにするのではなく、実務者によるワーキンググループを設けたり、複数の既存の連絡会や協議会を協議の場としてネットワークするなど、重層的で柔軟な設置のあり方を国からも提示し、積極的に推進すべきです。

④生活支援体制整備事業の評価について

介護保険部会では、生活支援コーディネーターの活動状況について成果指標を定めることが提案されています。事業の効果的・効率的な実施に向けて客観的な評価は必要ですが、評価にあたっては、生活支援コーディネーターの活動の特性を踏まえることが重要です。たとえば、ガイドラインの類型にとどまらない多様な助け合い活動の立ち上げやサポート、地域の担い手の掘り起しや養成、住民主体の動きを生み出していくための働きかけ、地域資源間のネットワークなど、直接的な資源開発だけでなく、多様で幅広い内容であることを踏まえるとともに、プロセスに着目した評価を行うべきです。

2. 介護予防・生活支援サービス事業について

①「サービス A」に関する課題への対応

要支援者等の生活支援にあたっては、住民主体等による多様な生活支援サービスの拡充が期待されているところですが、総合事業に移行した自治体でもまだ十分な実施体制が整っているとは言い難い状況です。

サービス A について、事業者に対して一方的に厳しい単価を提示する例もあり、採算がとれないため参入を見合わせたり、参入したものの経営の維持に非常に苦慮している事業所も見受けられます。

またサービス A の担い手は、基準緩和により新たな参入が想定されていましたが、実際にはホームヘルパー等の既存の従事者が、より低い単価でほぼ同内容のサービスを提供する状態となっています。

これを放置すれば、ホームヘルパー等の処遇悪化がすすみ、一億総活躍プランに掲げられた介護人材の処遇改善の目標に逆行することにもなりかねません。サービス A の単価や基準のあり方については、要支援者等のニーズや各地域の事業者の実態を踏まえて慎重な検討を行うとともに、専門性が必要なサービス以外は、できる限り住民主体の多様な生活支援サービスの利用を進めていくという方針を、改めて自治体に周知徹底するよう、要望します。

②住民主体の多様な活動の拡充

サービス B については、自治体の中には実施を先送りしたり、方向性すら示していないところも見られます。住民の主体的な取り組みのなかからサービス B を生み出していくには時間もかかることから、できるだけ早く住民と協議をすすめ、着手することが必要です。またその際には、ガイドラインに示された形だけにとらわれず、社協がこれまで取り組んできたふれあい・いきいきサロンや見守り支援活動のような多様な助け合い活動も同時に広げていくという考え方が求められます。

加えて、サービス A と B の利用者負担の差も、サービス B の広がりを阻害する要因となっていることから、国においても、サービス B の利用を推進するインセンティブについて検討し、自治体に提示していくべきです。

3. 地域包括支援センターについて

地域包括支援センターの総合相談支援や地域ケアネットワークの構築、権利擁護、ケアマネジメント支援、介護予防支援等は、今後も機能を強化し推進していく必要があります。一方で常に業務多忙な状況にある中、業務に見合う人員体制や予算の確保を講じることが不可欠です。

地域包括支援センターの事業評価については、すべてのセンターにおいて行う必要があると考えますが、その場合、保険者からセンターに対する一方的な評価ではなく、現場実践を担う地域包括支援センターと地域包括ケアシステム構築の責任主体である保険者の双方の取り組みを評価することが必要です。また、その際、地域

包括支援センター運営協議会の機能を活用して専門職や地域の住民等の第三者からの評価の視点も加味していく必要があります。

4. 地域密着型サービスの充実

小規模多機能型居宅介護や定期巡回・随時対応型訪問介護看護等の地域密着型在宅サービスのサービス量はまだまだ足りない状況にあり、実態を把握したうえでより取り組みやすくするための基準緩和等をすすめていくべきです。

たとえば定期巡回・随時対応型訪問介護看護については、指定訪問介護事業所からの移行を促進する方策を講じるほか、事業所の立ち上げ時点では訪問看護の利用が少ないことから、看護職員配置基準を下げ、訪問看護の利用者数に合わせて配置基準が変動する形とすることが考えられます。

小規模多機能型居宅介護においては、たとえば看取りの時期に職員が利用者宅に泊まり込んだり、緊急時に駆けつけるなど、夜間も含めて手厚い支援を行っています。今後、中重度者を在宅で支える体制を強化していくうえで、こうした夜間体制に対する評価をしていくべきです。

また、地域密着型サービスについては、サービス付き高齢者住宅や有料老人ホームとの結びつきが強い事業所もあり、地域の高齢者を支えるという本来の趣旨を徹底し、地域に開かれた、自立支援に資するサービスとしていくことが必要です。

5. 訪問介護について

①生活援助の見直し

訪問介護においては、従来から、自立支援のための生活援助を行ってきており、本人の希望や残存能力を丁寧にアセスメントし、意欲を引き出しながら行う生活援助は、家事代行とは本質的に異なるものです。

軽度者のなかでも、自ら生活管理ができない状態であったり、定期的な生活状況の把握・生活環境改善が必要な高齢者など、必要な人には引き続き専門的なサービスが提供される仕組みを維持すべきです。

また、専門的なサービスを必要とする人と生活支援サービスに切り替えが可能な人を区別するためには、身体機能に着目した現行の要介護認定の仕組みだけでは限界があります。たとえば、ホームヘルパーが初期介入して、一定期間生活援助を提供しながら専門的な視点からアセスメントを行い、住民主体の生活支援サービスとの協働によるケアのプランをサービス提供責任者が作成して移行していく方法をとることで、要介護度の悪化を防ぐとともに、住民が安心して生活支援に関われるようにする効果が期待できます。

②「身体介護」と「生活援助」の報酬単価の一本化

上述したとおり、自立支援のための生活援助は、「身体介護」と同じく、専門性の必要なサービスです。また、要介護認定の利用者についても、「身体介護」と「生活

援助」を一体的に提供していることから、報酬単価については現状の水準を維持しつつ一本化を目指すべきです。

また、平成 24 年度報酬改定により、「生活援助」の時間区分変更が行われましたが、多くの場合、45 分未満での生活援助の提供となっています。ホームヘルパーにとって相当の労働強化になっているとともに、利用者のペースに寄り添って本人のできることを支援するような余裕もないなど、サービスの質にも影響が出ているため、改めて実態を踏まえた時間区分の見直しを要望します。

6. 通所介護

通所介護については、たとえば利用時間の延長や早朝時間への柔軟な対応等により介護離職を防止する機能を果たしているなど、機能訓練にとどまらず生活全体を包括的に支援する機能を評価することが重要です。

同時に、平成 27 年度の報酬・基準改定により、通所介護の生活相談員については、地域での連携推進のため専従要件が緩和されたことを踏まえ、利用者を支える地域連携の拠点としての機能をさらに強化していくため、介護職員についても同様の措置を講じるべきと考えます。

7. 居宅介護支援事業について

過疎地や中山間地等で人口減が進む地域では、社協がセーフティネットとして介護サービス事業を維持するために厳しい経営を続けている状況にあります。特定事業所集中減算は、こうした地域での事業継続の妨げになる恐れがあり、廃止を含めた見直しを行うことを要望します。

現状において求められる居宅サービス計画の書類作成業務は膨大であり、利用者、家族、サービス関係者等とのコミュニケーションの時間が削減され適切なケアマネジメントの実施に支障が出ている現状もあります。そのため、業務の省力化に向けた書類・書式等の簡便化・統一化等を図るべきです。

8. 中重度者を支える体制づくり

地域の実情を見ると、介護サービスを利用して在宅での生活継続が可能な高齢者や退院支援の場面でも、サービス付き高齢者住宅等への住み替えや施設入所が安易に選択される傾向が強くなっています。

本来は、元の自宅で、近隣の人たちと交流しながら自立的な暮らしをできるだけ長く続けられるよう、支援を行うことが必要であり、医療と介護の連携推進、中重度者や医療ニーズのある利用者への支援体制の強化が急務です。

またその際には、医療と介護をつなぐケアマネジャーの力量の向上が不可欠であるとともに、専門職だけではなく住民とも協働し、日常的な見守りを地域で行う仕組みを構築していく必要があります。

9. 介護・福祉人材の確保、育成について

一億総活躍プランにより、介護人材の処遇改善が掲げられていますが、処遇改善加算で従事者の給与を改善する一方で基本報酬が下がったことにより、事業所の経営基盤は弱体化しています。事業所の経営の不安定化は従事者にとっても将来への不安材料となり、人材確保にもつながりません。また、手続きの煩雑さや使える対象の職員が限定され、法人内での歪みが生まれることを理由に加算を申請していない事業所も見られます。介護職員の処遇改善を目的とした今般の期中改定において、基本報酬での改善を行うことを、強く要望します。

また、人材不足への対応として、ICTによる業務の効率化はぜひ積極的に推進すべきですが、小規模な事業所が多い介護分野の現状を踏まえ、シンプルでコストのかからない仕組みの開発、普及を図ることが必要です。

中長期的な課題として、非正規雇用を前提とした現状から正規職員を雇用できる水準へ変えていくことが必要です。サービス事業所が将来の見通しをもって、介護従事者の処遇改善や働く環境の整備を図り、キャリアパスの構築に計画的に取り組めるような制度設計・報酬設定とすべきです。

また、将来にわたって介護人材を確保していくうえでは、介護職員の社会的な評価が低いことが大きな課題です。小中学生、高校生の段階から介護・福祉の仕事の魅力伝えていくとともに、共生社会に向けた福祉教育の取り組みを強化すべきです。

10. 権利擁護体制の充実

独居世帯や高齢者同士の介護世帯、認知症等の高齢者には、日常生活圏域での権利擁護体制の仕組みや基盤づくりが重要です。

社会福祉協議会が実施している日常生活自立支援事業は、福祉サービスの利用を支援するとともに、日常的な金銭管理支援を行うなど判断能力が低下した方の在宅での生活を支えるうえで重要な役割を果たしています。同制度の総合相談支援機能を活用しつつ、成年後見制度への円滑な移行や市民後見人の育成・サポートの実施等を担う権利擁護体制を市町村単位で充実させていくことが必要です。