

どうなる?! 予防介護サービス

予防介護給付から地域支援事業へ—

介護保険制度改正に伴う自治体調査：新総合事業について聴きました

NET 東京・生活者ネットワーク

〒160-0021 東京都新宿区歌舞伎町2-19-13 ASKビル4・5階 Tel.03-3200-9189 Fax.03-3200-9274
E-mail tokyo@seikatsusha.net URL http://www.seikatsusha.me 2015年1月20日発行



2014年6月「地域医療介護総合確保法」が成立。これにより、▶予防訪問介護・予防通所介護の地域支援事業への移行 ▶一定以上の所得のある利用者の負担割合の引上げ▶小規模の通所介護事業所等の指定権限の区市町村への移行などが決まり、介護保険制度は大きく変容することになる。身近な自治体が主体となり、地域の実情に応じたしくみにする方向性としては期待するものの、自治体により大きく異なる社会資源の実態や、実際には支援が必要な高齢者にサービスが行き届かないことなどが危惧される。

「地域医療介護総合確保法」の成立を受けて昨年10～11月、東京・生活者ネットワークは、特に「予防訪問介護・予防通所介護が、新たな介護予防・日常生活支援総合事業へ移行する」ことを主たる論点に、NPO法人アビリティクラブたすけあい、NPO法人市民シンクタンクひと・まち社との共同調査を実施。生活者ネットワークのある、各地域で「介護保険制度改正に伴う自治体調査」に取り組んだ。

自治体への設問内容は、大きく「現在の高齢者福祉施策と介護保険事業の現状」「新たな総合事業に向けた準備状況」の2つとしたが、回答は、「検討中」が多かった。

国からの詳細な情報提供がない、2015年4月からの制度改正への対応に加え第6期介護保険事業計画の策定と、対応に追われている状況は理解するものの、サービス利用者や事業者の不安を考えると、説明責任は問わねばならない。

今回調査は、自治体間比較を求めるものではなく、各々の自治体の現状と今後どのような考え方で制度改正に対応していこうとしているかを把握し、地域からの提案につなげるためのものである。ここでは、高齢者の日常生活に大きく影響する「新たな総合事業に向けた準備状況」について報告する。

新総合事業に向けた準備体制

質問は、現在どのような組織で検討され事業者や地域などの意見反映をどう考えているか、サービスの質の保障をどう担保するかなど。説明会等では、特に当事者（サービス受給者・提供者）の意見反映についてどのように考えているのか、対象は町会や事業者だけか、2～3人でも集まれば説明に出向く姿勢があるかなどを聴いた。

●実施開始の予定時期

新総合事業を2015年度から開始するのは2区のみ。

2015年度4月：江戸川区、練馬区／2016年度4月：葛飾区、世田谷区、江東区、日野市、武蔵野市、立川市／目黒区は16年度中、調布市は16年10月／2017年4月：中野区、東村山市、狛江市、清瀬市、町田市、福生市、小平市、昭島市／未定：豊島区、足立区、多摩市

●検討組織・会議体

すでに新総合事業について検討を始めている自治体では、既存組織を活用、庁内に新総合事業のための検討組

織設置が多い。新総合事業、生活支援サービスのための組織と思われる会議体は以下の4区1市。

板橋区：介護保険新しい総合事業検討会／世田谷区：総合事業検討ワーキンググループ／練馬区：生活支援サービスの充実に関する研究会／葛飾区：地域支援事業作業部会／日野市：介護予防・日常生活支援総合事業実施検討委員会

既存の会議体を活用している自治体が多い。

中野区：保健福祉審議会／多摩市：高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画策定委員会、部会／東村山市：介護保険運営協議会／福生市：地域福祉推進委員会／武蔵野市：地域ケア会議関連の既存の会議を活用／練馬区：生活支援サービスの充実に関する研究会

●説明会や意見聴取の機会とその対象

要支援1・2を対象とした訪問介護・通所介護の地域支援事業移行に関する説明会・意見聴取の機会についてはこれから検討



する自治体が多い。現状で開催しているのは5区1市。

足立区：非営利市民事業者、民間営利事業者／江戸川区：ボランティア団体、非営利市民事業者、民間営利事業者／大田区：大田区介護保険サービス団体連絡会（今後、非営利市民事業も対象に開催予定）／練馬区：民間営利事業者／武蔵野市：民間営利事業者（今後、市民、ボランティア団体、民間営利事業者を対象に開催予定）

現在地域で提供されている市民事業・民間事業のサービスの移行について、説明会・意見聴取の機会をどうするかは、これから検討する自治体がほとんど。現状開催しているのは3区のみ。

足立区：非営利市民事業者、民間営利事業者／江戸川区：ボランティア団体、非営利市民事業者、民間営利事業者／練馬区：ボランティア団体、非営利市民事業者、民間営利事業者



東京・生活者ネットワーク 2015 政策発表集会で、「医療・介護」の政策を発表。昨年 10 月 25 日

介護予防・日常生活支援総合事業 多様なサービスについて

昨年7月28日に示されたガイドライン案では、介護予防・日常生活支援総合事業(新総合事業)は、「介護予防・生活支援サービス事業」と「一般介護予防事業」から構成されるとしている。訪問型サービスだけでも、現行の訪問介護相当+多様なサービス(A~D)で、5種類の類型となる。多様なサービスの、Aは雇用労働者が行う緩和した基準のサービス、Bは住民主体による支援、Cは医療・保健関係者が短期集中で実施、Dは移動支援を想定。通所型サービスも、現行の通所介護相当+多様なサービス(A~C)で4種類としており、ガイドラインと同じとの回答がほとんどである。

●サービス類型、基準・単価

ほとんどの自治体が、国のガイドライン案に基づいて検討。

●充実のため、自治体としての検討

質問では、多様なサービス充実のため市民主体の事業に対する家賃・運営補助、コンビニとの連携等を凡例として提示したところ、4区4市から次の回答があった。

練馬区・昭島市・小平市：「訪問サービスB型・通所サービスB型」への支援・補助を検討／板橋区：多様なサービスの担い手となるNPO、ボランティア等の養成、活動支援等、活動拠点の確保、研修の実施等、幅広く実施を検討／江東区：総合事業の開始を2016年度とし、2015年度は生活支援コーディネーターの配置や地域資源の把握等、準備作業を着実に実施／世田谷区：訪問型Bについて、シルバー人材センター、社会福祉協議会等と連携したサービスの実施／中野区：民間や市民事業への運営費等の補助は考えていないが、人材育成は検討／調布市：サービス類型Bに対する行政の補助制度の創設や、研修制度等、サービスの量・質を確保できる体制整備が必要と考える／東村山市：憩いの家を介護予防の拠点として活用。関係所管との協働、タイアップによる事業展開

●担い手として期待する市民や事業者の意見反映のための機会(説明会、意見交換会、パブコメ)

ほとんどが、「これから検討」。



生活支援コーディネーターおよび協議体について

今後重要な役割となると思われる「生活支援コーディネーター」と「協議体」について、どのように考えているかを尋ねた。ガイドラインに沿って協議体を設置するだけでは、既存の地縁組織や民間事業者だけの連携になりかねず、生活支援コーディネーターも杓子定規な「資格」ではなく、地域に根差した非営利の市民事業や新たな人材発掘に対する視点をもった人が必要である。

●生活支援コーディネーターの資格要件

これから検討との回答が多い。「必要ない」とした自治体は多摩市、日野市、昭島市。一方「必要」と回答した4区3市も、期待する資質や経験・実績などを述べており、

狭義の「資格要件」を記載しているのは練馬区と小平市のみ。昭島市も「必要ない」としつつ、地域の実情を把握しコーディネート機能を適切に担うことができる者が望ましいとしている。

江戸川区：多様な理念を持つ地域のサービス提供主体と連絡調整でき、地域でコーディネート機能を適切に担うことができる者／江東区：資格を必須とはしないが、地域の助け合い活動など生活支援コーディネーターに必要な経験を有する者が望ましい／練馬区：社会福祉士を前提と考えている／目黒区：社会福祉士等福祉関係の知識経験を有し、できれば地域づくり・コーディネーターの経験・実績があること／狛江市：多様な取り組みのコーディネーター機能を担うため、実践経験、指導者としての能力が

必要／小平市：福祉の専門職／東大和市：地域におけるボランティアやサービスのコーディネート等の経験

●協議体の設置と構成メンバー

時期、構成メンバー含め今後検討する自治体がほとん

どで、設置予定時期を明確にしているのは2区3市。

練馬区：2015年／目黒区：2016年4月／調布市：2015年度中
／清瀬市：2015年4月／東大和市：2015年

ボランティア養成

給付抑制を目的にした安易なボランティア論は問題外だが、導入するからには適正な研修をする必要がある。養成・研修に対する自治体の考え方を確認した。

●介護予防・日常生活支援総合事業に向けた新たな養成、対象

ボランティア養成については「今後検討」とする自治体が多い。

●人材発掘の考え方

既存のボランティア団体への支援と生活支援コーディネーターの活用についての回答が多い。

板橋区：既存の団体への支援、ボランティア研修、ボランティアポイント制度／江東区：現行の介護予防事業のメニュー「地域介護予防活動支援事業」の活用、サロン活動を行っている団体の紹介／世田谷区：出張所・まちづくりセンターに配置する地区社会福祉協議会職員を中心に人材発掘・養成、全区を担当する生活支援コーディネーターを配置／中野区：社会福祉協議会とも連携／狛江市：多様な地域団体等の協力を得る／調布市：協議体内での情報交換、市民参加や協働に係る事業の所管部署や地域福祉コーディネーター等の連携、既存の団体への支援、段階的な研修／日野市：生活支援コーディネーターを社会福祉協議会に置く／東大和市：生活支援コーディネーターとの連携／福生市：団塊等の元気高齢者が地域に復帰しやすい環境づくり／武蔵野市：認知症カフェのためのスタッフ養成

介護保険制度の周知

ガイドラインでは、「利用すべきサービス区分の振り分けを行う」ために提示された「基本チェックリスト」への懸念への対処として、今回の制度改正の周知についてどのように検討しているかを尋ねた。

大田区：基本チェックリスト以外の項目についても判断材料にするために、介護保険課内及び予防・生活支援グループにおいて検討を進めている。周知方法としては、区報、ホームページに掲載予定／江東区：基本チェックリストによる区分振り分けについては、事前周知に加え、相談時に総合事業や認定申請の流れ、総合事業の目的や内容を十分説明、理解・納得を得て進めていく。パンフレットや区報での周知、地域包括支援センターや民間ケアマネジャーによる個別の説明等、複数の方法で十分な周知に努める／世田谷区：今回の制度改正でサービスのしくみは変わることになるが、今後も必要な方へ適切な支援を行うため、適切なケアマネジメントのもとに一人ひとりの状態に沿ったサービスを提供に努める／練馬区：今後も介護サービスの利用相談では、まず被保険者より相談目的や希望するサービス等について十分に聞き取りを行った上で、本人に最適なサービスについて考える。明らかに要介護認定が必要な場合、予防給付サービスを希望している場合は、要介護認定の申請の手続きにつなげるようになっており、本人の申請の意思を優先することが基本。そうした点も含め制度改正の周知を図る／昭島市：要介護や総合事業に移行する以外の介護予防サービスが明らかに必要な方に対しては、基本チェックリストを活用することなく認定申請を受理。また、本人が認定申請を希望される場合も、本人の希望を尊重し認定申請を受理／立川市：基本チェックリストについては、取り扱い・利用方法等を含め、地域包括支援センター等と協議／福生市：地域包括支援センターが窓口となり、介護認定申請が必要かどうかについて丁寧なアセスメントを実施することが重要と考える／武蔵野市：新しい総合事業を利用する場合にも、福祉用具、住宅改修、訪問看護等のサービスを利用する場合には要支援認定を受けることが必要で

あるため、市民の方が必要なサービスを受けられるよう相談支援体制を整えたい



調査では、新総合事業に向けた準備状況を中心に自治体の進捗を確認した。ところで国のガイドラインでは、必ずしも認定を受けなくても必要なサービス・事業を利用できるよう本人の状況確認ツールとして「基本チェックリスト」が示され、自治体もその活用を見込んでいる。しかし優先すべきは「要支援認定」であり、チェックリストによる安易な振り分けは行ってはならない。運用への留意点と認定の重要性を「認定と給付」という介護保険の原点として当事者市民に周知するときだろう。

制度改正の折りであればなおさら、「重度化の予防」「在宅継続支援」は制度の重点であり、対人ケアをただ営利企業等民間市場に委ねるのではなく、あるべき「地域包括ケア」のシステム構築に向けた機能となるよう進めることが重要となる。地域で、非営利で良心的な市民事業等がサービスの担い手として位置づくような支援が、来る超高齢社会を豊かなものにしていく手がかりとなる。

文責・編集部

