

介護・福祉ネットみやぎ速報

発行者 NPO 法人介護・福祉サービス非営利団体ネットワークみやぎ
 責任者 渡辺 淳子
 ☎ 022-276-5202 022-276-5205 

●2019年3月25日（月）NPO 法人介護・福祉サービス非営利団体ネットワークみやぎ（以下、介護・福祉ネットみやぎ）は、仙台市健康福祉局局長宛に『地域包括支援センターに関する要望書』（別添）を提出しました。

地域包括支援センター（以下 センター）は、2011年の改正介護保険法により市町村が設置主体となり、地域の住民を包括的に支援することを目的として設置されました。

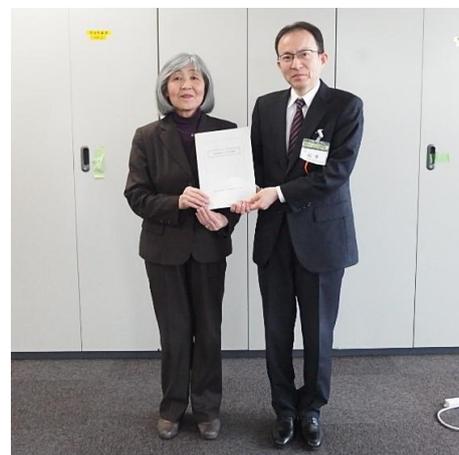
2015年4月からは、全国の全ての市町村に設置され、さらに日常生活圏域毎の設置が推進されるなど、包括的支援事業等を地域において一括的に実施するための中核的機関として役割が期待されています。

このような中、センターの業務は、基本事業はもとより、新しく地域支援事業となった「在宅医療・介護連携事業」「生活支援コーディネーター業務」「認知症対応事業」「地域ケア会議」「新しい総合事業の一般予防事業」なども加わり、業務範囲は拡大しています。しかし、センターの人員構成は大きく変わっておらず、業務量に伴う業務負荷が過大となっています。

介護・福祉ネットみやぎでは、今後、地域包括ケアシステムの構築を推進する上で、センターの機能強化を行うことは重要な課題であると捉え、センターの運営状況や実情を把握するための調査を実施いたしました。調査の結果を踏まえ、地域の実情に応じより良い利用者本位の支援が図られるよう、2019年3月25日（月）『地域包括支援センターに関する要望書』（別添）を仙台市健康福祉局局長宛に提出しました。



仙台市健康福祉局局長宛の『地域包括支援センターに関する要望書』（別添）を提出



仙台市健康福祉局保険高齢部
 地域包括ケア推進課
 松本啓伸課長（右）と内館理事長

地域包括支援センターに関する要望書

2019年3月

NPO 法人介護・福祉サービス非営利団体ネットワークみやぎ

介護18-74

2019年3月25日

仙台市健康福祉局局長殿

NPO法人

介護・福祉サービス非営利団体ネットワークみやぎ

理事長 内館 昭子

(公印略)

地域包括支援センターに関する要望書

地域包括支援センター（以下 センター）は、地域住民を包括的に支援することを目的とした中核的機関として設置されています。

センターの業務は、当初からの基本事業に加え、新しく地域支援事業となった「在宅医療・介護連携事業」「生活支援コーディネーター業務」「認知症対応事業」「地域ケア会議」「新しい総合事業の一般予防事業」などが加わり、業務範囲は拡大しています。しかし、センターの人員構成は大きく変わっておらず、業務量に伴う、業務負荷が過大となっています。

今後、地域包括ケアシステムの構築を推進する上で、センターの機能強化を行うことは重要な課題であり、そのためには、業務状況を明らかにし、それに基づいた機能強化を図っていくことが必要です。

介護・福祉ネットみやぎでは、センターの運営状況や実情を把握するための調査を実施いたしました。この調査から、センターの業務を行う上での課題や制度そのものの問題点も浮き彫りになりました。調査の結果を踏まえ、地域の実情に応じより良い利用者本位の支援が図られるよう、以下の4点について要望をいたします。

1. 運営体制の強化について

3職種が十分に専門性を発揮できるよう各専門職種に対する仙台市独自の配置基準および委託料の見直しについて検討することを求めます。併せて、センターが基本的業務だけで運営できるよう、法の枠組みの見直しについて国に要望することを求めます。

高齢化の進展に伴う、相談件数の増加と社会変化により相談内容が複雑化、多様化し、受託料で許される人員を投入しても消化できない程の業務量を抱え、恒常的に忙しくなっている実態が改めて確認されました。

介護予防ケアマネジメント業務が最も負担を感じている割合が高く、理由として「人手不足」「予防ケアプランが多い」「困難事例が多い」の3点が挙げられます。つまり、各センターでは、限られた人員で多くの介護予防プラン件数を担当しているため、3職種担当者への業務負荷が大きくなり、このことがセンター基本業務を行うための人員や時間を十分に確保できない要因になっています。

仙台市は、指定介護予防支援業務・介護予防ケアマネジメント業務が業務全般に占める割合が大きいことに配慮し、介護予防支援・介護予防ケアマネジメント業務を基準以

上管理しているセンターを対象として、職員を増員した場合に委託料の加算を行っています。しかし、体制整備加算条件が厳しく、加算額も低いために、実際には職員を増員できていないのが現状です。これでは、制度が十分に活用されず、センター業務量改善に役立っているとは言い難いのが現実です。

このままでは、利用者へのより良い支援の提供を目的としているセンターの役割が十分に果たせなくなり、これについて改善する方法を検討する必要があると考えます。

さらに、根本的な制度上の問題であるセンターの「人員配置基準の決め方（65歳以上の高齢者3,000人～6,000人ごとに3職種を1名ずつ配置）」、「委託料の基本事業費の決め方」の妥当性についても議論が行われるべきであると考え、国への働きかけと市独自の対応策の検討を求めます。

○センターの業務量についての実情

- ・介護予防ケアマネジメント業務等の記録や対応に追われ、他の業務が繁雑になっている。
- ・当センターでの課題は、介護予防プラン数が急増したことで、介護予防プラン業務が多くなってしまい、地域支援事業に力を入れられないことである。
- ・予防プラン作成が、業務の大半を占めており、センターの基本事業に十分な時間がとれない。
- ・年々要支援者は増えている状況で職員が足りない。
- ・時間内にすべての業務をしようと思うと時間が足りない。職員を増員して欲しいが委託料等を考えるとなかなか難しい。
- ・ケアマネジャーの人員は増員したが、委託料や介護予防プラン料の関係で、人員配置を十分に増やしにくい状況だ。

2. 自治体との連携強化について

(1) 法的措置等の判断については、仙台市が主体となって迅速な判断・実行を可能とするワンストップの支援体制構築を求めます。

(2) 基幹型地域包括支援センターの設置を求めます。

センターが対応しなければならない問題が多様化し(介護・精神疾患・虐待・引きこもりなど)高齢者にとどまらない相談の増加が明らかになりました。特に虐待の対応では、行政や法的な相談機関等との連携が重要になっています。

しかし、仙台市の対応は、市民の立場に立ったスピード感のある対応として十分とは言えません。仙台市の虐待・相談対応のマニュアルは、国のルールと違った独自ルールを設けています。この独自ルールが、緊急性を要する事案に支障を来している実態が明らかとなりました。

また、急速な高齢化や格差の拡大など社会環境・構造の変化により、センターが扱う案件が多重要因化しているにも関わらず、仙台市の対応は縦割り行政のため、市の複数部門が対応に関わり、解決までに時間がかかり、当事者の苦痛が長引く結果になっています。このような課題解決に向け、迅速な対応を可能とする体制の見直しを行うべきと考えます。

さらに、複数の委託型のセンターを設置する場合は、地域の実情を踏まえたセンター間の連絡調整、統括支援などセンターの活動の後方支援を担う基幹型のセンター機能が必要であると考えます。

○業務全般での実情

- ・区との連携が弱い。区がどこまで対応してくれるか不明である。
- ・圏域は独居が多く、精神疾患の高齢者の問題も多い。精神障害（統合失調症）等のある人の対応は土日関係なく、夜間、土日に行政との連携取れないのが実情としてあり、センターは対応に追われている。
- ・土日は自治体との連携が取れず、自分たちで判断せざるを得ない。行政は縦割りで連携が取れておらず、センターは複数課にまたがって対応しなければならない。

○即時対応が要求される権利擁護業務での実情

- ・センターの役割はどこまであるのか明確でない。区の対応が不明である。
- ・虐待の対応・相談のマニュアルや対応が、国の法律と仙台市の対応で違いがある。
- ・仙台市は虐待について、国のマニュアルと違う独自ルール(包括が対応方針を決定 48 時間以内に市へ通報)のため、他自治体ルール(虐待と分かったら、すぐに自治体に通報する)と同じにすべきである。センターには対応の権限がないため、すぐに自治体が同行して対応すべきである。
- ・行政は縦割りで連携されていない。措置を決定するのに、時間がかかる。センターは措置かどうかの判断はできない。
- ・娘(障がい)が母(認知症)を虐待。距離を置く必要があり、区に相談。何度か同伴の訪問や面談をするもそこで対応が止まっている。娘は 65 歳未満で仙台市に相談するも進まない。やっと個別ケア会議を開く予定となった。

3. 新しい総合事業について

(1) 要支援1・2の方のサービス受給状況や、事業所の実態調査を以下の内容について実施することを求めます。

- ①人材育成の観点から生活支援訪問型サービス事業従事者等養成研修の実績と実働について
- ②介護予防・生活支援サービス事業の稼働実態調査
- ③要支援1.2の方で総合事業の緩和型のサービスを希望しても受けられない人の実態数

(2) 上記の実態調査の結果に鑑み、必要な対策を早急に実施することを求めます。

平成29年4月から介護予防・日常生活支援総合事業（以下 新しい総合事業）がスタートしました。新しい総合事業において、要支援1・2、事業対象者は訪問型サービスでは訪問介護型サービス（従来相当）【181事業所(仙台市指定)】、訪問支援訪問型サービス【63事業所(仙台市指定)】そして訪問型短期集中予防サービスを受けることができます。通所型サービスでは通所介護型サービス（従来相当）【251事業所(仙台市指定)】、通所支援訪問型サービス【51事業所(仙台市指定)】そして通所型短期集中予防サービスを受けることができます。

生活支援型のサービスは報酬単価が低く、仙台市が行う人材育成も進んでいるとはいえません。生活支援訪問型事業所は63事業所（前年比マイナス2）、生活支援通所型サービス51事業所（前年比プラス14）と、事業所数が少ない要因のひとつは、仙台市による人材育成が進んでいないことといえます。

従来相当のサービスは、介護保険の予防給付費であるので、新しい総合事業が実施されたことで以前より減少しています。厚生労働省が毎月発表している『介護保険事業状況報告 月報（暫定版）』の『第6-1表 保険者別 保険給付 介護給付・予防給付 総数 -（給付費）-』の全国合計の要支援1の場合、平成30年度8月分の給付費と平成28年度8月分の給付費を比較すると49%に減少しています。仙台市において同様に比較すると、平成30年度8月分の給付費は33.5%にとどまり、全国合計と比べると15.5ポイント少なくなっています。

また、『平成29年度仙台市公債管理特別会計歳入歳出決算書』の『歳出 介護保険特別会計』によると、地域支援事業費（新しい介護予防・日常生活支援総合事業・包括的支援事業・任意事業の予算現額は3,692,208,000円、支出済額は2,957,898,332円、実施率は80%に止まっています。事業所が要支援者の受け入れを減少させていることが、これらの統計や決算書の数字から、読み取ることができます。この状況が、センターの主要業務の一つである予防プラン作成とサポートに支障をきたす原因となっています。支援を必要としている人が、支援を受けることができず、利用者の生活が制限されているといわざるを言えません。

実態調査に鑑み必要な対策を早急に打たなければ、要支援者の介護難民をますます増加させ、このことで、センターの他の重要な業務にまで影響が出ざるを得ないと考えます。

○総合事業についての実情

- ・ 現行のヘルパー事業所・デイサービス事業所では、要支援者の受け入れを減少させているため、緩和型を受け入れる事業所が殆どなく、支援を希望しても支援が受けられない人(介護難民)が増加している。
- ・ 国は、自治体が主体となる総合事業において、住民主体の通所型サービス、訪問型サービスの受け入れを目指している。しかし、受け入れる事業者がない。
- ・ 総合事業の緩和型の受け皿としての事業メリットがないので、事業所の申請が減っている。受け皿のある自治体と受け皿のない自治体との地域差が生じている。
- ・ 仙台市は総合事業の受け皿を地域で支えるようにしている。要支援1・2を地域で支えるべく、仙台市は生活支援のモデル事業(8か所)を実施している。モデル事業をするなら、自治体がお金を出すべきである。共生社会の道筋を自ら行政が試すべきだ。

4. 高齢者権利擁護業務への対応について

(1) 「まもり一歩仙台」の運営状況の実態調査を早急に行うと共に、「まもり一歩仙台」の強化・拡充に向けた支援体制構築を求めます。

自分で判断することに不安がある高齢者や障害者への生活支援サービスを行っている「まもり一歩仙台」の登録生活支援員は、29名（H30.9月現在）で、各区5～6人が配置されていますが、登録生活支援員不足によりサービスの利用待ちが続いているのが現状です。センターが担う相談は複雑化しており、金銭面のサポートも必要となります。今後、公的機関による金銭管理サービス等の提供は重要性が増すと考えられます。仙台市は現状把握と共に「まもり一歩仙台」の強化・拡充に向けた、予算面とサポート人員面での強化を行うべきと考えます。

○「まもり一歩仙台」についての実情

- ・「まもり一歩仙台」における人員体制が弱く、金銭管理が出来ない人達の支援に困難をきたしている。
- ・「まもり一歩仙台」の利用を希望しても登録生活支援員の人数が少ないため、サービスを受けられるまで、半年以上待たされる。制度を利用できたとしても、利用条件が区ごとに区切られているので、対応の区の変更があると変更手続きをしなければならず、使いにくい制度となっている。

(2) 「成年後見制度の市長申し立て」について状況の実態把握を行い、適切な予算措置と利用者本位の運用を求めます。

認知症高齢者等、判断能力が十分でない人の日常生活・財産管理を社会全体で支え合うことは、高齢者社会における喫緊の課題であり、成年後見制度はそのための重要な手段です。

成年後見制度は4親等内の親族であれば申し立てすることができますが、単身高齢者や要援助者が家族から虐待を受けていたり、申し立てが期待できないケースもあるのが実状としてあることから、成年後見制度では市町村に申し立て権を付与しています。最も社会的弱者である人々の権利擁護を実現するためには、市町村申し立てが円滑に行われることが必要であると考えます。

しかし、仙台市は「成年後見制度市長申し立て」の運用に前向きではなく、しかも成年後見制度が開始されるまで時間がかかり、利用者への迅速な支援ができないなど、利用促進や運用面での課題があることが確認されました。

今後もひとり暮らし高齢者の増加などにより、市町村長申し立てに対する需要は増えていくと見込まれることから、より効果的な費用補助制度の推進や一層の運用の改善が必要であると考えます。

○「成年後見制度の市長申し立て」について

- ・成年後見人制度市長申し立てにおいて活用のハードルが高い。
- ・圏域にはキーパーソンのいない人が多い。仙台市（市長申し立て）はほとんど後見人を付けてもらえない。仙台市は無料の市民後見人で対応しようとしているが、対応が遅く困っている。

以上