

神戸市 市民福祉調査委員会 介護保険専門分科会

平成26年度 第4回企画・調査部会

日時 平成27年1月29日（木）午後4時00分～午後5時30分

場所 神戸市役所1号館26階 第1委員会室

出席者 松原部会長, 大和委員, 本澤委員, 小田委員, 中村委員

坪委員, 増山委員, 花岡委員

I 開会

II 定足数の確認 会議は有効に成立

III 高齢福祉部長あいさつ

IV 議事

【審議事項1】第6期神戸市介護保険事業計画・神戸市高齢者保健福祉計画案について

⇒事務局から資料説明

○部会長

パブリックコメントに対する回答の検討ということで審議を進めます。ただ、こちらは部会ですので、大きな柱に関するところで、パブリックコメントでいただいた、いいアイデアや的確なご批判を、トピックごとに紹介していただき、皆さんに投げかけた方が議論しやすいと思います。

議論の前に、ご質問はありますか。

○委員

意見の件数について、前回の27通162件から今回253通539件に増えていますが、神戸市として増加理由をどのように考えていますか。

○事務局

資料にも記載しておりますが「類似意見」が多数ありますので、組織・団体等から同一の意見をいただいて件数が増えたのかなと思う一方、今回の介護保険制度の大きな改正に市民の関心も非常に高いのかなとも思います。特に今回は、総合事業の移行や特養ホームの重点化という大きな改正が、市民にとって関心が高いところになっており、また、2025年に向けての長期的な計画も示した中で、将来どうしていくのかというところが、市民の

関心を生んだのではないかなと思っております。

○委員

説明会をされたそうですが、実際どちらの団体に説明されたのですか。

○事務局

シルバーサービス事業者連絡会での説明会で、100名以上の方がご参加されていたと思います。職能団体としては、ケアマネジャーに対して説明会を行っております。

○委員

ケアマネジャーだけでいいのでしょうかと思います。

○部会長

それでは、事務局として当部会の意見を聞きたい事項がありましたら、それを提起してください。

○事務局

神戸市では、平成29年4月に総合事業に移行することを大きく打ち出してはおりますが、内容的にはまだまだこれからというところですね。予防給付の移行については、やはり市民の方が不安をお持ちかと思っております。また、高齢者の生活を支えるのがボランティアであるということに対する不安もあるかと思っております。

また、高齢者の社会参加を促進する施策の拡充を計画に明記しておりますので、その具体的な仕掛けやスケジュールを示す必要があるかと思っております。ただ、どこまで示しきれぬのかというところが問題です。第6期の3か年計画と、2025年を見据えた長期的なビジョンを併せ持つ必要があるかと思っております。

総合事業に関するところで、委員の方のご意見をいただけたらと思っております。

○部会長

パブコメの意見にもありますが、総合事業が住民任せということ、あるいは、ボランティアの参入ということをどう評価するのかということだと思います。それを、公的責任の撤退と考えるのか、公的な対応には限界があるかと考えるのか。何よりも、自分達の生活を自分達で守るという住民自治、住民主体という意味では、ボランティア参入や住民参加をカウントしてもいいのではないかという考え方もあると思っております。

もう一つは、高齢者の社会参加を具体的にどのような形で事業とリンクさせるのか。これは福祉哲学にも関係しますが、私達はどのようなレジームを目指すのかという話にもなると思うのです。

○委員

ボランティアを活用せざるを得ないとは思いますが、それに対する保障、例えば、ボランティアの労災や学生ボランティア保険というところの議論が全くありません。費用が安いから住民を適当に使うというようなところは、少し無責任かと思えます。

ドイツでは、家族とボランティアを同じように議論して、年金の保険料や労災などの部分も全部含めて議論していますが、日本ではその辺が抜けているし、家族介護もすっかり抜けています。ですから、社会資源を使うのはいいとしても、安いから、手頃だからという理由で使うのはどうかと思えます。家族に対する研修と同じく、ボランティアにも研修などが必要であり、そのような様々なものを保障していかなければいけないと思えます。

○部会長

介護労働を担う住民、ボランティア、あるいは家族を、社会としてどう位置付けているかという問題ですね。保険、保障というのも一つですし、場合によっては介護手当も入ってくるかもしれません。そういうことを含めて、無料であるのが当たり前という前提に立つのはおかしいと思えます。

○委員

サービスを利用される方々の要求として、サービスのレベルの問題もあります。ケアの質をどこまで担保できるのか、あるいはトラブルがあったときどう対応するのか。利用者から見たところの安全・安心の担保をどう作っていくのかというところが問題かと思えます。

ただ、こういう社会を作っていくという方向性は間違っていないと思えますが、双方の観点から担保できる仕組みが必要だと思えます。

○部会長

サービスの利用者と提供者の契約関係や責任関係、特に何らかの事故が生じた際の保障というところは、労働契約にも関わる問題だというご指摘か思えます。

○委員

市民としても、介護保険制度だけで対応するのは難しいことはわかっていると思えますが、住民の方に丸投げされていると受け取られかねない部分があり、その部分での不安はあると思えます。そういうことではなく、自助、互助、共助、公助というスペクトラムが重要であると理解している方、自分達も役に立ちたいと考えている方も多いと思えます。ですから、丸投げではなく、いかに協働していくかという仕組みづくりが重要だと思いま

す。そういう意味では、労災かもしれないし、ボランティア保険かもしれない。自助、互助、共助の部分で市民が活動することに関して、行政側もできる限りバックアップする仕組みを協働して作っていく必要があるのではないかと思います。

○委員

実際に私達もボランティアで様々なことをしているのですが、トラブルがあったときにどうなるのかという不安はかなりあります。何かあったときに、どこかがサポートしてくれる体制があればボランティアをしようと思う人は結構多いかと思います。普段は皆で協力しあえばいいのですが、何かあったときに頼りになる体制、利用者の方がクレームをいえるところ、一方で、クレームを受けた側が相談できる仕組みがあればいいと思います。

○委員

個人的にはボランティア等をしてもいいと思う人は多いですが、何かあったときに相談できないので、ボランティアに参加する人が少ないのではないかと思います。そこに、組織がないとなかなか長続きはしません。認知症に関しては、ずっと家族で介護されている方がたくさんおられますので、そういうところをバックアップできる組織としてボランティアがすごく重要で、参加してもいいかなと思っている人はたくさんおられます。それを組織で支えていく、そして、その組織を公的にバックアップしていただくなど、具体的な体制がないとなかなか前進しないと思います。

○委員

そのあたりについて、住民に密着した窓口である、あんしんすこやかセンターの機能を充実させればいいのかと思うのですが、いかがでしょうか。

○委員

あんしんすこやかセンターでは荷が重たいと思います。やはり住民の組織、地域の集まりが組織を作らないといけないと思います。

○委員

組織は各地域で作るのですが、何かあった時のバックアップがあんしんすこやかセンターかと思っています。

○委員

それは少し難しいと思います。

○委員

では、どこがするのでしょうか。

○委員

議論は、担い手の育成、活動時の保障、それを動かすための体制という3つに分かれると思うのですが、予算も絡むことではあります。担い手の育成に関しては、ボランティアも含めて育成していきます、保障していきます、あるいは「検討します」でもいいですから、市として表明していただけたら、非常に安心感を与えるのではないかと思います。そして、育成の中には研修等も入れていただいて、専門家はそこに協力するというスタンスで、市は体制も専門家もうまく使って保障しますよというメッセージを出していただければ非常にありがたいと思います。

○部会長

これは介護保険だけの話ではなく、NPOも含めた市民セクターを行政としてどのように成熟化させていくか、あるいは、そういう土壌をどのように作るか、また、土壌だけではなく、どのようにフォローしていくのかという、参画と協働の話でもあると思うのです。ですから、介護保険部局だけの話ではなく、神戸市全体としての市民セクターとのつき合い方、あるいは市民福祉条例で謳っている市と事業者と市民の三者の関係をどのようにつくっていき、自助から公助までのスペクトラムとしてどのようにつながり、どのようなスタンスを持つかという、まちづくりにもつながる大きな問題だと思います。

ですから、ここだけの話しではなく、市全体の問題として議論する必要があります。出てきます。防犯や防災、あるいは環境というところでも、同じ問題が地域で出ています。どこまでやるのか、どこまでさせるのか、そして、縦割りで「下りてくる」課題に対して、後継者のいない中で同じ人が重複して背負うという地域の問題が出てきていますので、全市的に検討していくことかと思えます。

それ以外に、サービス付き高齢者向け住宅の話も出てきているのですが、事務局として委員会に対して何かありますか。

○事務局

資料13ページのところで、サービス付き高齢者向け住宅に関する意見が少しあります。やはりサービス付き高齢者向け住宅に対する指導強化、あるいは、安心・安全な住環境の提供が行政側の責務であろうと思います。高齢者住宅安定確保計画の方で触れている部分かと思いますが、当部会の方で、サービス付き高齢者向け住宅に関するご意見がございましたら、いただきたいと思えます。

○委員

神戸市では、サービス付き高齢者向け住宅における特定施設の取得状況はどうなっていますか。

○事務局

サービス付き高齢者向け住宅につきましては、いわゆる高齢者住まい法等々で定められる基準をクリアすることのみが条件ということになります。その基準をクリアすれば、届出により事業を行えますので、総数の抑制や制限という考え方は現在ないわけです。

特定施設の取得につきましては、こちらは反対に介護保険を活用するということになりますので、有料老人ホームやケアハウスというものと同じく、公募選考に出てきていただきたいと考えております。

神戸市のサービス付き高齢者向け住宅の事業者で、特定施設の取得を志向されるところは皆無に近いです。

○委員

商売するためには、特定施設は取らないです。今、国の調査で、貧困ビジネスとして介護サービスの囲い込みの調査結果が出ていました。その辺りで、何か情報は入ってきてないのですか。国の方で、サービス付き高齢者向け住宅をもう少しコントロールしなければいけないという方向性はありませんか。

○事務局

具体的にはわかりません。先日、新聞報道が出たようですが、国交省の方もサービス付き高齢者向け住宅に介護事業所等を併設するという事自体は、当初推奨していたところもありますので、事業者がどういうサービスを適正に提供しているかという問題になってくるのかと思います。ですから、入居者に選択の自由が全くない、強制的にサービスが提供されているというところを実態的に見ていくしかないと思います。

○委員

しかし、国交省の調査結果を見ると、「囲い込みはダメだ」「選択の自由を保障しなければならない」と出ています。国交省が動いているということは、やはり実態として匂ってきたものがあるのではないのでしょうか。囲い込みがある場合は市として動けるのでしょうか。

○部会長

実際に大阪府下でもそういう事例が出てきていますから、きちんと想定して対応すべきことになるでしょうね。

○事務局

今回の計画案の中に、資料4の1ページ目、一番下のところで、それについて追記をしています。資料5の33ページから34ページにかけて「高齢者が安心できる多様な住まいの確保」というところで説明をしています。34ページの上に行きますと、「サービス付き高齢者向け住宅と併設の介護事業者は、同一事業者や提携事業者による運営がなされていることがあります」のところで、「このような場合にも、入居者の希望により他の事業所のサービスを受けることができるようにするなど、入居者が受けるサービスを選択する自由が適正に確保される必要があります」というところを少し詳しく追記することによって、公正に対応する姿勢として計画に載せさせていただきました。

○委員

具体的に何かしないといけないと思います。囲い込みをしていたら、介護保険課の方で報酬請求などからわかりますよね。そうすると、それで調査に入ることもできる。

○事務局

指導の際に、指定事業所がどのようにサービスを提供をしているかというところを見ることは可能です。

○委員

住宅の住民側から声を上げるのは、なかなか難しいのではないのでしょうか。

○事務局

介護サービス事業者の従事者が、内部告発するというのはあるかと思います。

○委員

もう少し積極的に何かしてほしいと思います。

○事務局

サービス付き高齢者向け住宅併設の事業所につきましては、大体、居宅介護支援事業所、訪問介護事業所、あるいは小規模多機能型居宅介護などが多いのですが、積極的に何回も実地指導しており、いわゆる囲い込みをしているかというところも既に確認させていただいております。昨年ぐらいからずっと実地に行かせていただいておりますし、サービス付き高齢者向け住宅がオープンすれば、すぐに見に行くという体制になっております。委員がいわれたように、例えば特定事業所の集中減算ということになっていけば、当然厳しく指導させていただいております。

○委員

せっかく神戸市が先駆的にやっているのですから、もう少しはっきり打ち出してもいいかなと思います。

○部会長

34ページでは「・・・する必要があります」という書き方で止まっていますが、そういう実態があるのでしたら、「こういう対応を続けていきます」「リスクに対応します」ぐらいを書いた方がきちんと実績を示せるのではないかということですね。

○委員

そうです。

○事務局

わかりました。

○部会長

これは、高齢者の下の権利擁護にも関わることなので、（権利擁護と住宅確保の項目の）どちらで書くか、あるいは再掲してもいいと思うのです。住まいは大きな権利ですし、また大きな財産権の話でもあるので、権利擁護という意味では大変重要です。

○委員

それでもやはり契約を見ていると、素人には契約内容を理解するのは難しい。

○部会長

事務局、認知症対策の方はどうですか。

○事務局

新しいオレンジプランが先日出たばかりで、我々も計画との整合性を検証しているところですが、我々が目指している方向とそれほど違いはないかと思っています。既にモデル事業で初期集中支援チームを2年前から実施しておりますし、第6期ではそれを積極的に全市展開するということまで踏み込んでおります。また若年性認知症の方に対する施策も積極的な展開を考えておりますが、委員の皆様で、何か気になるところがありましたら、少しご意見をいただけたらと思っております。

○部会長

医療サイドとの連携や保健医療計画とのリンク、さらには、かなり疫学的な政策評価・効果などの話も出てきますので、こちらの方も数的な対応だけではなくて、その効果がどうかということも、すぐに上がってくる話ではないかなと予期しています。

しかしながら爆発的な増ですね。それに対してやはり今までのやり方で対応できるのか、

爆発的に局面が変わったときに果たして対応できるのかとも思います。これは基本的には個別対応ですけれども、大都市では本当にマスの数で出てくるわけです。その時にどう対応できるのかというのは、少しシミュレーションが複雑になってくるのかなと思いますので、その辺りのお考えはどうか。

○委員

受診するという行為が現実的にはなかなか難しいと思います。できれば隠したい要素ではあるわけです。早く受診して早く対応できれば悪化が防げるということは、私達はわかっていますが、住民の方がそこを十分に理解しているかは少し不安に思います。やはり住民が自覚して、自分あるいは家族が、受診をして治療を始める、あるいは、生活環境を整えるということ、早めにできればいいのかと考えております。

○委員

認知症は家族支援がすごく重要で、発症が疑われる時期からずっと家族の方が支えていかなければいけません。受診したら、医者から関係機関に広がっていくことも考えられるのですが、「家族を支援しています」というアピールがあった方がいいかと思います。

市では認知症サポーター講座をしています。認知症を広く浅く皆さんに知っていただくという意味ではいいかもしれませんが…。すいません、役に立っていないとはいいたしません。

○事務局

サポーター養成講座ですが、講座を受ける方のそれぞれの家族状況や背景等が様々だと思います。もちろん資格を持っている方も受けていただいています。この目的は認知症を正しく理解していただくというところですので、その部分でご理解いただきたいと思っております。

また、17年度から25年度まで、神戸市内で4万2,000人の方が受けていただいております。今年は5万人を超えるのではないかと考えております。そういう草の根的な事業というところでご理解いただければと思います。

○委員

その5万人というのは、どういう方々が来られているのですか。

○事務局

一番は民生委員の方々、あと自治体、警察署、企業、もちろん市職員も受けております。実際、地域住民の方は、自分が認知症になったらどうしようかという予防の意味で受けて

いただいている方が多いというのが現状です。

○委員

この間、某市の方から、大学の授業でぜひサポーター養成講座を使ってほしいといわれて、すごいいアイデアだと思いました。それこそ若い時から、認知症という病気について基本的なところを理解している方がいい効果が出ると思います。

○事務局

サポーターの件については、資料6の44ページに「新オレンジプラン」の欄Iの「認知症への理解を深めるための普及・啓発」の②に、「認知症サポーターの養成と活動の支援」ということで、「認知症サポーターを量的に養成するだけでなく、活動の任意性を維持しながら、認知症サポーターが様々な場面で活躍をしてもらうことに重点を置く」「認知症サポーター養成講座を終了した者が復習も兼ねて学習する機会を設け、より上級な講座など、地域や職域の実情に応じた取組を推進」するという方向性を国も打ち出してきましたので、サポーターの活用ということも推進していかなければいけないと思っております。

○委員

先ほど学生にというお話がありましたが、若い人たちをどう巻き込むかという視点が、不足しているかなと思います。若い頃から、認知症のみならず高齢者について理解することと、要介護状態にならないためには若い頃からの生活習慣がとても重要ですので、若い頃からどのように生活すればよいかという視点が一筋入るといいかなと思います。

○委員

前回よりは大分見やすくなって、整理されたかなという感じはします。

認知症の話に戻りますが、私は例の裁判所判決が気に食わないのです。結局、法律関係者の教育システムに福祉的な基礎知識がない。神戸市の問題というよりは国の問題なのですが、そういうものは、小中学校から取り入れないと、あのようなナンセンスな判決が出る。周りが支えきれなかったことは不問にして、本人が電車には撥ねられてガクンときている人達の方に「おまえが悪いんだ」というような判決は、少し筋が違うと思います。やはり教育が重要です。住民の教育だけではなく、小中学校、大学も含めてです。ある高齢者施設の中に保育所があって、保育園児、施設の職員の子ども達が、きちんとお年寄りにお手拭きを配ったり、一緒にお食事食べたりしていると、早くから高齢者や認知症に関する理解が進むと思います。小さい子でしたら、あまり抵抗感はないと思います。

○委員

ないですね。ぜひ体験が要るかなと思います。

○委員

介護人材のところは気になります。介護保険では限界があるので、それを住民が、自分達でできるところは自分達でやっていきたいと思いますという話はすごく重要なのですが、一方で、重度の方等をケアする専門的な介護人材は、これからかなり不足するとされています。賃金が1万2,000円ぐらい上がっても、他の産業に比べたら10万ぐらい低いわけです。賃金を改善しても、やはり限界があります。日本が世界でトップクラスの超高齢社会を走っていて、日本がどのような仕組みを構築し、維持していくのかというところに、介護人材の力がかなり重要だと思います。その人達を社会として認めていく風土をどう作っていくのかというところについては、本当に小さい頃から巻き込んでいくというのが重要だと思います。

介護人材について、神戸市は介護士認定制度と書いてありますが…。

○委員

すごく控えめですね。やはりどれぐらい効果があるのかという辺りが重要だと思います。

そのような制度で「あなたたちはプロですよ」と認めているわけですから、それが社会的地位向上に役立っているのかどうかというところのプログラム評価が、今後は必要なのかと思います。そうすれば、もっと胸を張って、どんどん「神戸市モデル」みたいな感じでリードしていけるのではないかと思います。

○部会長

それに関してですが、まだアイデアの段階で全然煮詰まっていませんが、今日の話では、介護労働というのを、社会の中でどう位置付けて認知して、かつその労働を成熟させていくのか。契約関係も保障もそうですが、介護労働はもっとキャリアを積み上げていくもので、途中からナースになるとか、途中でホームヘルパーの資格をとるとか、様々なキャリアを積み上げていくということについて神戸市独自でサポートするような仕組みができれば底辺が広がると思います。

見守りも緩やかな見守りということを提案しましたが、専門職の見守りもあれば、隣近所の人も見守りもあるという、多様なレベルでグラデーションがあっていいし、かつ介護労働としてのステップやキャリアがあり、また、社会的な貢献として認知されるという目に見える形があれば、少し面白いかと思うのです。

また、介護は、当然家族がするものだというレベルではなくて、社会みんなで支え、行う行為なんだという介護像を確立していかないといけないと思います。今、高校の先生も「福祉系の大学には行ってもダメ」というようなことをいっています。神戸として、福祉やヒューマンサービスというものの評価を認知や推奨、奨励するような政策が必要かもしれません。

○委員

キーワードとして、活動と参加というところがあると思うのです。今日は専ら総合事業の話でしたが、施設サービスにおいても、施設の中での活動、それから施設に留まるのではなく在宅に帰る、参画する、という方向にどう変えていくかという辺りを少しアピールしていただきたいと思います。

また、中重度の人を介護保険でどうケアしていくかということが大きなテーマだと思うのですが、サービスの質をどう標準化するか、どういう尺度で見ていくか、質の保障をどう担保していくかということも含めて、神戸市の方針を書き込んでいただければと思います。

認知症にしても、先程は初期段階の話でしたが、やはり認知症病棟の環境等も神戸市が先頭を切って改善していくような方針をぜひ出していただきたいと思います。

○部会長

それは金をかけずにできるのですか。

○委員

いや、考え方で幾つも変わるところはあると思います。本人は何もできないもの、介護するものと思込んでしまっていますが、その人が何をしたいかという視点を持つことで、変えられるところも多くあると思います。

○部会長

ありがとうございます。

○委員

保険料の話ですが、高所得の人からもう少したくさん取るということはできませんか。15段階、1,000万以上の方やその前の段階ぐらいから、もう少し高く取る方法を神戸市が独自でされたらどうでしょうか。

○委員

まず、これから人材をどう確保するかということは、今後最大の課題になるだろうと思

います。神戸市が実施している認定制度、あれは施設だけでなく在宅にも広げていただけるのですね。それは大変いいと思うのですが、認定をもらっただけでメリットは何もない。社会的にそれほど広く認知されていないと思いますし、働いている人達が具体的に「やったな」と思われるような、極端に言えば、ある程度の財源を投入してもらえば、全国でも脚光を浴びるのではないかと思います。

それから、この地域包括ケアシステムなるものを2025年に向けてつくるというときに、最終的に行政が責任をもって作り上げるという意思が必要だと思います。今後進めていく上で、地域によって相当格差が出てくる可能性があります。それも含めて、しっかりと作り上げる。神戸市が極めて先駆的にこの構築に取り組んできたというのはよく勉強しました。しかし、最終的なところの担保はどこがするのかというところを、行政として宣言をしてほしいと思います。

もう一つは、認知症が病気として認定されるレベルと介護するレベルというのは、必ずしも一致してないということです。認知症でも、かなり進行し静かに過ごされている方は、あまり介護は要らないかもしれないが、認知症レベルは進んでいなくとも動き回る方などのケアは、介護保険の基準とはなかなか合致しない。その辺りの違いが実はとても大きいので、国全体でそういうところを見てほしいと思います。

サービス付き高齢者向け住宅で、認知症の方の対応が大変になれば、恐らく面倒を見切れなくなり、最後は外に出てくると思います。そこを最後まで見きれるかどうか。一生懸命見ても、報酬がないといわれるのです。これからの将来を見ていかないといけない。国に対しても言っていないといけないと思います。

【報告事項】①神戸市特別養護老人ホーム入所指針の改正について

【報告事項】②企画・調査部会に設置するワーキングチームについて

⇒事務局から資料説明

○部会長

今のお話しを聞いてワーキングチームは当然必要だとは思いますが、今日議論していたのは、テクニカルな話じゃなくて、もう少しメタな部分です。介護労働についてや人材の確保についてなど、様々な分野で神戸市独自の方向性をきっちり議論した方がいいのではないかという話があったと思います。そういうことを検討するワーキングチームに、当部

会の人材を活用、能力を活用をしてもらってもいいかなと思います。もちろん、テクニカルなワーキングチームは必要だと思いますが、中間層がないように思います。この大きな計画と計画から出てきた問題点、そして、テクニカルな部分というところを庁内で詰めていって、外部委員の意見も聞くという流れと、今日のようなメタな部分をもっと議論するということにも価値はあるかなと思います。2025年に向けてどういう方向で進めていくのか。国は、問題提起もしていませんね。しかし、神戸市としては、進めていく上でこんな問題があるのという皆さんの視点、そして問題意識、そして、それを踏まえて、どういう形でこれに一定の方向性を出していくのかということをごどこかで議論する場は必要かなと思います。

今日の皆さんの議論が刺激的で、かつ次のステップにすごく重要なご指摘だったと思います。

○事務局

そこは改めて部会長とご相談させていただきます。

V その他

VI 閉会