

介護保険制度・介護予防に関する調査報告2 ～自治体調査と地域包括支援センターの実態調査～

文責 ひと・まち社代表理事 工藤孝代

2024年7月より実施した介護保険制度20年の検証「介護保険・介護予防に関する調査」がようやくまとまり、機関紙「ひと・まち」84号で利用者調査と訪問介護事業所の調査報告を行いました。今回は、残る「介護予防に関する自治体調査」と「地域包括支援センターの実態調査」の結果について報告します。調査結果については、地域課題解決のために活用していただければ幸いです。

介護サービスに関する自治体調査

調査目的：介護予防事業の実態調査を行い、市民提案につなげる

対象：東京都内49自治体(23区26市)

回答：45自治体(22区23市)

自治体調査から見えたもの

■介護保険料は所得の低い人ほど負担割合が高い

介護保険制度創設から24年が経ち、介護保険料の全国平均基準額は6,225円で創設当初2,911円の倍以上となった。介護保険料は所得が増えるごとに保険料が上がる仕組みになっている。各自治体の所得階層別保険料を見ると負担割合は所得の低い人ほど高く、高額所得者の方が低いことが分かり、社会保障制度の課題が介護保険制度からも見えた。(表1.)

表1. 最高・最低所得層の負担割合比較

本人住民税課税 の合計所得 1億円以上の自治体	所得1億円 の場合	非課税世帯 所得80万円の 場合
港区	0.40%	2.30%
渋谷区	0.65%	2.40%
武蔵野市	0.30%	2.60%

■使いきれなかった保険料は、どうするか

保険料は介護保険事業計画をもとに自治体で定めている。計画と実績に差があり、結果的に使いきれなかったお金は「不用額」として基金に積み立てられることが多い。基金残高が50億円や100億円を超える自治体もあり、高額となっている。事業計画があつての基金残高はどの程度がふさわしいのか、その考え方などを議論していく必要があるのではないと思われる。

■介護保険制度をもっと身近に

介護保険料は40才以上(第2号被保険者)が支払っている。40歳以上65歳未満の人が介護認定を受ける場合は末期がんや関節リウマチなどの16種類の特定疾病であることや障害分野と重なる場合は介護保険を優先されることが多い。制度や介護保険料に対する情報はなかなか住民には届きにくい。ため、保険料を負担している市民を交えて議論していく必要がある。そのためには本調査の結果を知らせることが重要。

■高齢者のおよそ2割が認定を受け、8割がサービス利用

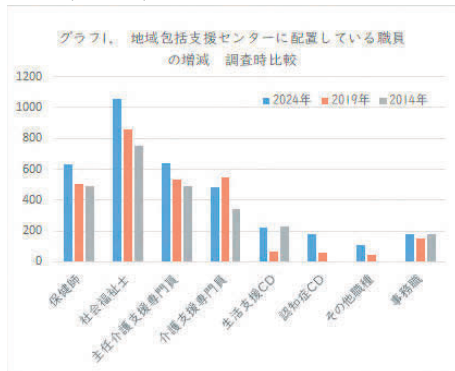
要介護度を判定する認定審査会は、保健・医療・福祉に関わる学識経験者5名以上で構成される。コロナ禍もあり、各自治体はICT化やガン末期患者等緊急を要する案件は早めに対応したり、事例検討会や部会を開催し判定に大きな差が出ないようにするなど、様々な工夫していた。認定率は高齢者のおよそ2割でそのうち8割がサービスを利用していたが、認定申請をしない高齢者もいる。さらに区分変更の多いところと少ないところがある。介護サービスへの入り口となる認定審査会の実績や内容など詳細については地域で調査をする必要がある。

■介護報酬の特定加算申請はハードルが高い

質の高いサービスを提供するため設けられた特定加算の条件は、運営体制、研修や看取りなどの「体制要件」、専門職の配置や勤続年数などの「人材要件」を14項目に区分して加算する制度だが、さらに細かい条件があり、加算を受けた事業所は少ない。ICT化と共に更に複雑な加算申請の書類作成事務などに職員が時間を費やすゆとりがないなど、小規模事業所ほどハードルが高い。

■地域包括支援センターの役割

地域包括支援センターには保健師・社会福祉士・主任介護専門員などの専門三職種が配置されており、中でも社会福祉士が多く、地域住民の身近な存在になる流れとなっている。調査から、事務職は他の専門職よりも非常勤の割合が格段に多く、サービス提供責任者や他の職種との兼務という記述もあった。このことは地域包括支援センターを受託している法人等のサービス事業にも言えることであり、制度の中で事務職が位置づけられる必要性が見えた。(グラフ1.)



■介護予防の基本方針について

介護予防の基本方針として、介護予防・健康づくりの充実・推進や社会参加、生きがいづくり、保健事業との連携、地域での自主的な活動の促進、通いの場づくりなどの記述が多くみられた。自治体は、住民主体の通いの場の立ち上げや活動団体立ち上げを支援し、活動が活発化するようにと取り組んでいたが介護予防に対する効果についての記述はあまり見られなかった。取り組んでいる内容も準備されたメニューに基づいているものが多く、活動の多様性の確保については読み取れなかった。今後は様々な活動が生まれるよう、市民に関心の高い、または活動しやすい課題を把握し、活動場所の確保など活動するための直接的な支援が必要ではないか。

社会福祉協議会は、福祉のまちづくりや生きがい事業、居場所づくりなどに取り組んでおり、地域包括支援センターの運営を受託しているところは介護予防事業に取り組んでいた。

■重層的支援体制について

地域共生型社会づくりのため重層的支援は一般介護予防なども含み、引きこもりやヤングケアラーなど、行政ではつかみきれない情報提供や分野横断的な相談対応、地域での支えあい、多様な社会参加を促すための居場所づくりのための仕組みづくりや地域づくりなどの担い手として、地域住民に期待していた。

地域包括支援センターに関する実態調査

調査目的：包括的支援事業の実態を知り、市民提案につなげる

対象：東京都内49自治体(23区26市)に設置されている地域包括支援センター456か所

回答：275か所

委託先法人の内容(表2.)

表2. 地域包括支援センターの委託先法人

社会福祉法人	行政の出資や補助金で運営		医療法人等	株式会社	医師会	協同組合	保健生活	NPO法人	一般財団	赤十字社	日本	行政	計
	社会福祉事業団	社会福祉協議会											
155	30	14	32	9	6	2	2	1	1	1	3	255	

調査から見えたもの

■多様な総合相談に対応

行政が設置している地域包括支援センターの計画や方針は、行政計画に基づいているとの回答や具体的な取り組みの回答があった。設問に示した「在宅における介護保険サービスや利用に関するもの」、「認知症に関するもの」、「家族や介護者に関するもの」など9項目の回答は、センターによって個別回答や総計での回答があり、相談件数はかなりの数に上っている(総数1,934,625件)。他に「該当項目なし」、「複合的な課題あり」、「多数あり」などの記述があり、多様な総合相談に対応していた。(表3.)

表3. 高齢者や家族に関する総合相談・支援について(2022年度実績)

(一) 主な相談内容と件数	① 高齢者や家族に関する総合相談・支援について	② 認知症に関するもの	③ 認知症に関するもの	④ 認知症に関するもの	⑤ 認知症に関するもの	⑥ 認知症に関するもの	⑦ 認知症に関するもの	⑧ 認知症に関するもの	⑨ その他	総件数
センター数	234	170	225	139	218	166	236	172	194	247
相談件数	3,552	236	444	210	947	372	307	203	2,583	7,832
相談件数	831,352	40,147	28,798	208,604	61,898	72,289	35,068	501,159	1,434,625	

■社会資源との連携

総合相談に対応するため行政の担当課との連携は、高齢福祉や介護保険、障害福祉、生活困窮、就労関係、権利擁護、児童館や子ども家庭支援センター、学校等、環境清掃部、消費相談を含む産業経済関係に至るまで、ほとんどの部署の記述があった。その他記述には連携する機関として、民間救急も含めた消防関係、郵便局などの金融機関、マンション管理や公団・住宅公社等、コンビニやスーパーなど地域の小売店、法テラスや弁護士・司法書士などの法律の専門家、入所施設、見守り協力員など、すべては掲載できないほど多岐にわたっていた。(表4.)

表4. 相談内容に応じて連携する機関

連携する機関	① 行政の担当課	② 保健所	③ 社会福祉協議会	④ 病院などの医療機関	⑤ 介護事業者	⑥ 民生児童委員	⑦ 町会・自治会等	⑧ 警察署	⑨ その他記述
センター数	255	227	233	247	243	217	195	209	148

■センターの優先課題と特徴

総合相談には優先順位がつけられないとの回答があり、引きこもりや一人暮らし・男性高齢者の対応、多世代問題対応、各関係機関と連携、災害時の備え、8050問題への対応、地域とつながらない世帯の見守り、総合相談に対応する職員のスキルアップなど様々な課題を挙げていた。

介護予防支援・ケアマネジメントの作成の増加で慢性的なケアマネジャーの不足、家族状況や一人暮らし高齢者の支援についても介護保険サービスだけでは対応が難しい場合もあるなどの記述もあった。

介護保険などフォーマルなサービスにはマンパワーを含めてコストに限界がある。健康を長く維持するための介護予防、楽しみ、やりがい、生きがいを通じた高齢者の活動・活躍の場や機会の創出、世代を超えた地域の交流や支え合いができる地域づくり・町づくりが重要と考えているとの記述があった。

■地域のワンストップ総合相談窓口

回答から総合相談件数の多さや関係機関・地域の社会資源などと連携しながら、地域のワンストップ総合相談窓口として機能していることが分かったが、「無回答」や「なし」との回答や空欄も多く、地域包括支援センターが総合相談窓口として取り組んでいるものと期待する。