

大阪市総合事業の影響調査報告

2017年8月 大阪社会保障推進協議会 介護保険対策委員会

■大阪市 介護予防・日常生活支援総合事業(総合事業)について

大阪市は2017年4月から要支援1.2のホームヘルプサービスとデイサービスの利用者を一斉に介護予防・日常生活支援総合事業(総合事業)に移行した。

大阪市総合事業は、現行相当サービスは報酬引き下げなしで存続し、事業移行前の利用者は継続利用でき、サービス利用希望者はこれまでと同様に要支援認定手続きをとるなど、全体的には国ガイドラインと比較して「限定的」制度となっている。

しかし、訪問型サービスの新規利用者にはきわめて厳しい基準で問題が続出している。

大阪市の訪問型サービス (2017年4月以降)

名称	内容	対象者(利用できる人)	報酬単価
介護予防型訪問サービス(現行相当型)	訪問介護員が身体介護、生活援助を提供	①すでに訪問介護を利用していた人 ②新規に利用する人は大阪市の「振分基準」に該当する人	現行(従来)と同じ
生活援助型訪問サービス(基準緩和型)	大阪市の研修修了者等が生活援助を提供	「現行相当型」の対象者以外の人	「現行相当型」の75%程度

※ほかに市が直接実施する「サポート型訪問サービス」(短期集中型)がある
大阪市の総合事業の内容については(別紙①参照)

【説明】

- ① 「生活援助型訪問サービス」(基準緩和A型)は、ホームヘルパー(訪問介護員)資格を持たない人に大阪市が研修を実施して、生活援助サービスを担わせるとし、報酬単価は25%ダウンした。
- ② どの訪問型サービスを利用するかを選択権が利用者になく、大阪市の基準(「訪問型サービス振り分けプロセス」)では、基準新規利用者の大半は機械的に「生活援助型訪問サービス」へ振り分けされる。
※大阪市の「訪問型サービス利用者振り分けシステム」は別紙②参照
- ③ ヘルパー事業所は大半が生活援助型訪問サービスの指定を受けたが、「大阪市研修修了者」が確保できず、従来のホームヘルパー(訪問介護員資格保持者)でサービス提供せざるをえない。この場合でも25%ダウンの報酬しかもらえないため、さまざまな問題が起きている。

■大阪市総合事業影響調査 実施内容

大阪社保協として、大阪市総合事業の実態を把握するために本年6月末までに、大阪市内の①訪問介護事業所 ②居宅介護支援事業所 全事業所に対して別紙、「大阪市総合事業の影響調査」アンケートを実施した。回答締め切りの7月10日までに寄せられた回答は1,087に上り、訪問介護事業所では33.2%、居宅介護支援事業所では36.0%の回答率であった。

回答数・率 (回答締切 7月10日)

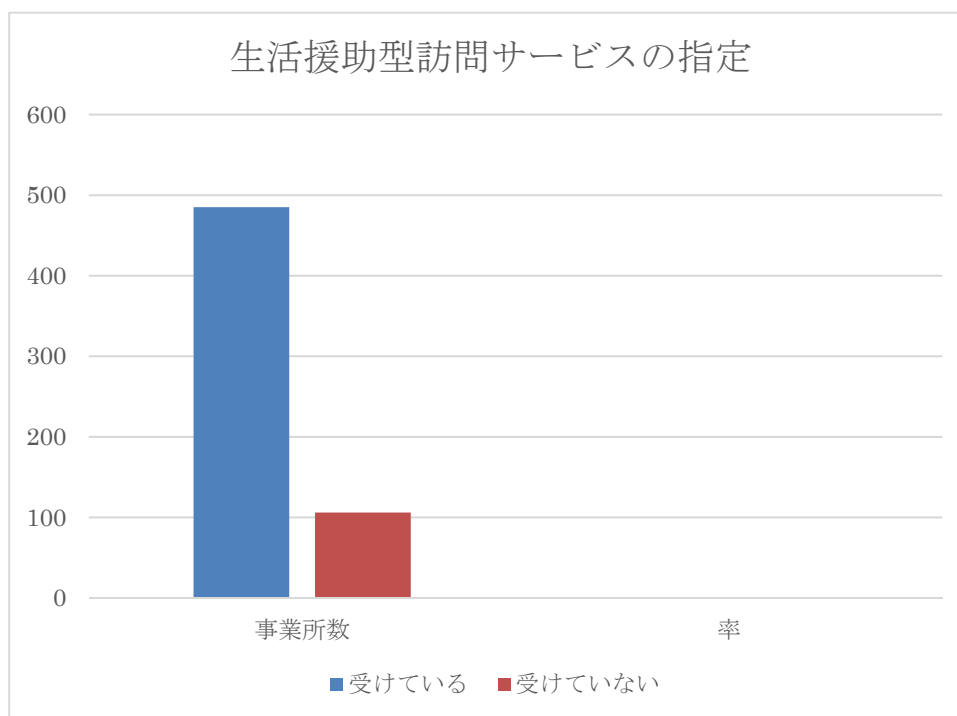
	回答数	事業所数(2017.4時点)	回答率
訪問介護事業所	596	1793	33.2%
居宅介護支援事業所	491	1362	36.0%

■集計結果

1 訪問介護事業所

①「生活援助型」の指定は大半の事業所が受けた

「生活援助型訪問サービスの指定を受けている」と回答した事業所は485で、81.4%の事業所が生活援助型訪問サービスに形式上は参入している。

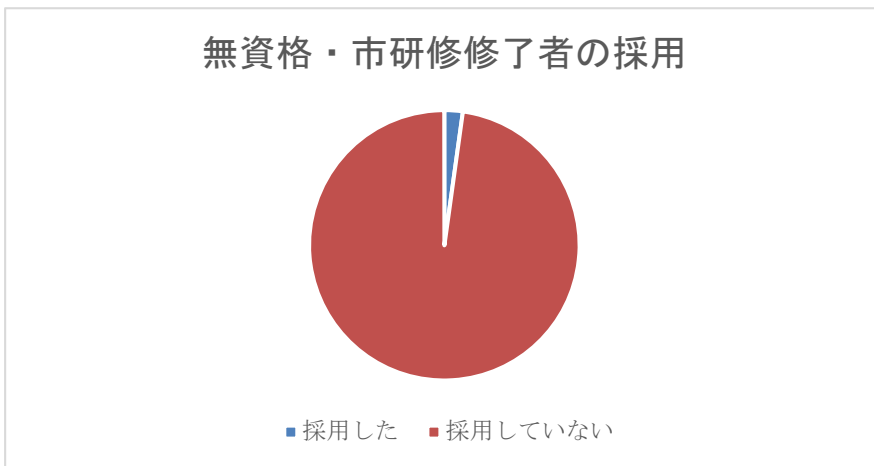


生活援助型の指定

	事業所数	率
受けている	485	81.4%
受けていない	106	17.8%

②「新たな人材確保」は現時点では失敗

生活援助型訪問サービスは、深刻な介護人材不足への対応として、無資格者でもサービスに従事できるとされた。「訪問介護員に代わって本市が実施する研修の受講修了者の方々などがサービス提供を行う」(大阪市説明)というものであるが、大阪市研修修了者を「採用した」と回答した事業所はわずか 13 事業所で(2.1%)で、96.8%の事業所は「採用していない」と回答している。生活援助型訪問サービスの指定を受けた事業所 485 に限定しても採用事業所は 4.8%にしかならない。採用した事業所の採用人数は合計して17人に過ぎず、大阪市のめざした「新たな人材確保」は現時点では失敗しているといわざるを得ない。



無資格・大阪市研修修了者の採用

	事業所数	率
採用した	13	2.1%
採用人数	(合計 17 人)	
採用していない	577	96.8%

【大阪市は研修修了者の従事状況を把握せず】

大阪市の担当課に対し、生活援助サービス従事者研修の修了者数・従事希望登録者数・実際の雇用・従事者数について情報公開請求を行い、8月21日に「情報提供」があった。

それによると

- ①平成 29 年 7 月末現在の研修修了者数は「345 人」
- ②従事希望登録者数⇒「未把握」
- ③実際の雇用・従事者数⇒「未把握」

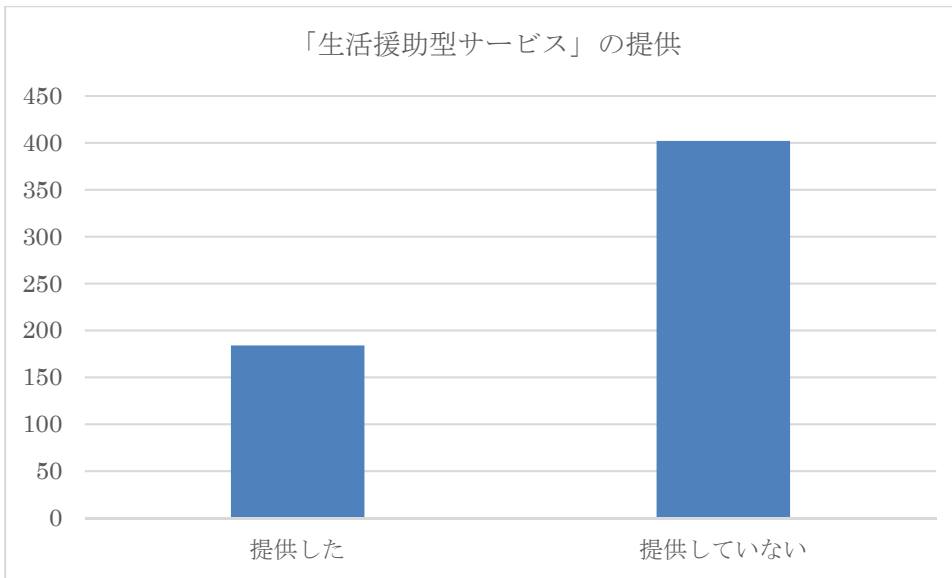
であった。(回答部署 大阪市福祉局高齢者施策部介護保険課指定・指導グループ)

大阪市は平成 28 年に 10 回(1 回 40 人定員)の研修を実施し、平成 29 年度も 7 月末までに 8 回の研修を実施している。実施研修の総定員数を大きく下回る「修了者数」もさることながら、従事希望登録者数も実際の雇用・従事者数も「未把握」とはあまりにも無責任ではないだろうか。大阪市は年度末までの 32 回の研修を実施する予定であるが、無料で 12 時間の研修をやみくもに重ねても、その内どれだけが実際に訪問型サービスを担え

る「人材」となっているか、なっていないのであれば何が問題かも「未把握」のままである。

③緩和型(生活援助型)の提供事業所は3割

実際に「生活援助型サービス」を提供しているかどうかについては、「提供した」が184(30.9%)しかなく、指定を受けた率(81.4%)と比べると大きく下回る。指定を受けた事業所(485ヶ所)のうちでは提供事業所は37.9%にすぎない。



「生活援助サービス」の提供状況

	事業所数	率
提供した	184	30.9%
提供していない	402	67.4%

■サービス提供したくてもできない

調査アンケートの「ひとこと」記載欄には、指定を受けて「生活援助型訪問サービス」に参入しても実際はサービス提供ができない事情が数多く記載されている。

【訪問介護事業所より総合事業についてひとこと 一部抜粋】

- ・研修修了者がみつからないのでサービス開始するのが事業所としては難しい
- ・生活援助型のサービス提供以前に人材が不足すぎている。大阪市研修修了者が事業所の所在地にどれだけいるのかわからないが全く応募がない状態です。
- ・大阪市研修修了者の応募が来なくてサービス提供の依頼があったときに対応が難しいと感じています。
- ・大阪市研修修了者を募集していますが応募がありません。このままでは資格者が低い報酬で訪問するしかありません。もっと計画性を持って総合事業導入してください
- ・4月から今まで生活援助型のサービス依頼は1件ありましたが人材不足の為受け入れ出来ず。訪問介護職員が不足している中更に生活援助型を受け入れる余裕は全くありません
- ・大阪市研修修了者が当事業所で働いてくださることはゼロに等しいと思いますので生活援助型のお仕事が入れば受けさせて頂き

ますが、有資格者のヘルパーに入って頂くか常勤が入らねばいけません

- ・研修修了者は増えるのだろうか。質は大丈夫だろうか(ルールは守られるのか)
- ・大阪市研修修了者の方が働いているというお話は聞いたことがありません。給付が下がっている状況を考えると有資格者が訪問するというアンバランスな縮図が出来上がってくると思います。受け入れる事業所が無くなるのではないのでしょうか
- ・研修修了者を雇用したいと思うが、いない。
- ・報酬が少なすぎて、働く人が集まらない。働く人が来ないからサービスを引き受けることが出来ない
- ・指定は受けたものの、人員不定でサービス提供はできない。
- ・無資格者を募集しているが、申込みが無いです
- ・利用者・事業所の事を全く考えていないと思います。事業所側からすると無資格者が応募してくると思わないし、してきても採用することは考えてしまいます。責任が重すぎる
- ・にわか研修しか受けていない方をヘルパーとして送り出すのは事故や苦情が多く発生するハイリスク派遣となる事が予測できる為、真摯に対応します
- ・現行のヘルパーは生活援助型のサービスには行かせられない。時給が安くなる為
- ・研修のみでヘルパーの業務が出来るとの事で、少しはヘルパーの人員が増えるかと期待しましたが募集していても増えることなしです。
- ・大阪市研修に対して資格の持っていない方にお知らせを行うが、まだ採用に至っていない
- ・訪問員を募集してもこない　・事業所が損をする
- ・研修修了者の募集をかけましたが応募がありませんので対応が難しい状況です

■有資格者が「75%」の単価で提供（事業所収入減、提供時間短縮）

「ひとこと」記載欄では、市研修修了者が確保できない、または無資格者では対応できないので、有資格者で対応し、報酬単価が下がって、収入減となったり、利用者のサービス時間を削るなどの事態も起こっていることが伺える。

【訪問介護事業所より総合事業についてひとこと 一部抜粋】

- ・人材の確保が難しい。有資格者が訪問しても単価が下がる。振り分けに対して疑問がある
- ・予防型と生活援助型を分ける必要があるのか疑問です
- ・資格を持ったヘルパーで対応させて頂いている。事業所としての体制を整えたいが就労希望がない。大阪市はこの現状をどのように思われているのかと感じています。資格あるヘルパーも不足している中大丈夫なのかと不安になっています。
- ・ヘルパー不足もあり訪問型だけでも常勤が行かないと利益が上がらず、非常勤ヘルパーも時給が少なくなると受けていただけない。
- ・生活援助型サービスの単価が低く、参入が難しいのが現状です
- ・地域の方々に大阪市研修を受講することに説明していますが、なかなか受講される声が無く職員にサービスに入ってもらってますが手の足りない時は登録ヘルパーに行ってもらってます。登録さんを動かすとマイナスになっているのが現状です
- ・生活援助型は全く機能していません。利用者さんも説明を聞いても良くわからないので利用したくない様子です
- ・時間給が下がるのでヘルパーからの断りもある。サービス提供が始まり人数も少なく、2級ヘルパーでの対応中。研修修了者はいるがまだ研修修了者での訪問は始めていません。生活援助型の支援内容、掃除、買い物代行は介護予防生活支援内容と大きな違いはない。

- ・大阪市の研修修了者がいないので有資格者のヘルパーが訪問している。報酬が低いので事業所の運営が厳しい
- 依頼があれば受けますが、大阪市研修修了者の人材がなく職員が訪問することになると思うので、件数を多く受けることができないと思います。
- ・要支援の方のサービスを分けるような事をし、単価を低くし、サービスに入る事業所が無くなるのではないかと。総合事業はケアマネ・事業所・利用者様の混乱を招いただけです。
- ・生活援助型は単価が下がり、収入も下がるので登録ヘルパーにも引き受けてもらいにくい困る。これ以上事業所の収入が下がればつぶれます。
- ・無資格者を採用したくても、募集しても声掛けしても集まらないのが現状。会社が負担、有資格ヘルパーさんの協力のもと泣いてもらっている
- ・生活緩和型を受けざるを得ないが金額的に厳しい
- サービス提供依頼の件数の予測がたたず、研修修了者の採用に積極的になれない。(今のところサービス依頼なし)
- ・生活援助型サービスに向けて、大阪市研修を受講する様に周囲の方、地域の方に声かけしていますが、返答がなく、難しいです。登録ヘルパー(2級・初任者)の方を動かすと、時給が高いので事業としてはマイナスになっているのが現状である
- ・希望する全ての利用者が今まで通りの訪問介護を受けられ、事業所の収入も削られない様にして欲しい。切り捨ての為の切り捨てになりかねず、介護の重症化につながる。
- ・研修修了者は大阪で400人程度でハローワーク又は人材センター登録との事。事業所はハローワークにて人材確保しなくてはならない。結局、現在在職の有資格者をサービス提供しなくてはならないので収入減となる。平成30年介護保険大きく改正の年で事業所として経営していけるか不安である
- ・生活援助型の提供をしているも通常通りの資格を持った者が対応している。(無資格者の募集かけても来ない為)
- ・研修修了者がいない。ヘルパー資格者、介護福祉士で対応せざるを得ないので赤字です。

■新規の利用希望者の中にはサービス提供が受けられない人はできる可能性も

大阪市の生活援助型訪問サービスの事業者指定基準では、「正当な理由のないサービス提供拒否の禁止」がないので、事業所は「生活援助型訪問サービス」を受けないことができる。このような事態が続く、生活援助型訪問サービスしか使えない新規の要支援者は、サービスが受けられなくなる事態も出てくる危険性がある。

2 居宅介護支援事業所

①新規利用希望者は半数のケアマネ事業所があったと回答

ケアプランの作成を担当するケアマネジャーの所属する居宅介護支援事業所では、総合事業が始まった今年4月以降、要支援で新規のヘルパー利用希望者が「あった」との回答は51.1%であった。大阪市の振分け基準では新規利用者の大半が「生活援助型訪問サービス」に振分けられてしまう。

4月以降の新規ヘルパー利用希望

	回答数	率
あった	251	51.1%

なかった	232	47.3%
------	-----	-------

②生活援助型サービス提供事業所が見つからなかった場合も

生活援助型の提供事業所が、「すぐみつかった」との回答は 34.2%あったが、「みつからなかった」との回答は 41.1%に上っている。訪問介護事業所の回答で、参入してもサービス提供が困難な状況が見られたがこれを反映したものといえる。要支援認定を受けても「提供事業所が見つからず訪問型サービス利用ができない」という難民発生の可能性も出てきている。

生活援助型の提供事業所

	回答数	率
すぐみつかった	168	34.2%
みつからなかった	202	41.1%

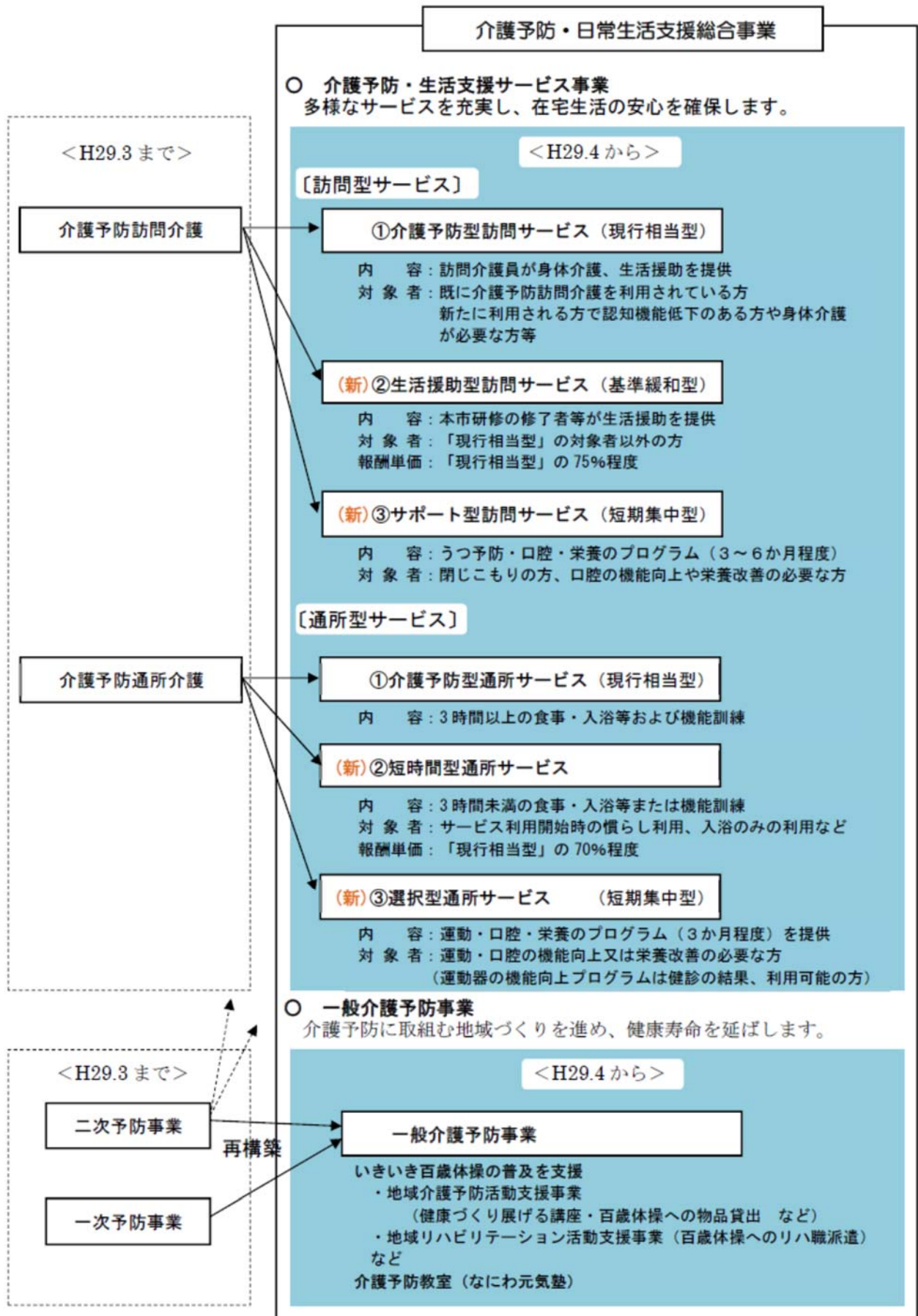
居宅介護支援事業所からの総合事業についての「ひとこと」記入欄には、ケアマネジャーとして、利用者の希望に沿って訪問サービスの事業所を探してもなかなか見にくい状況や、大阪市の振分け基準への不満など多くに問題点を指摘する声が寄せられた。

【居宅介護支援事業所より総合事業についてひとこと 一部抜粋】

- ・生活援助型のヘルパー事業所の登録が少ないです。今後の動向にもよりますがニーズはあるが受け皿が少ないとなるのが心配です
- ・包括からの新規委託依頼は受けていないが、自己の担当ケースが要支援に下がった場合は継続して一部委託は受けたいと思っていますが不安はあります。包括と相談しながら進めていきたいと思います。
- ・本当にみつからない。指定事業所はあるのに実際に受けてくれない。
- ・ヘルパー確保。手続きなど手間がかかる
- ・生活援助型をされている事業所が少ない
- ・受け入れ先を探すのが難しいので積極的に利用を考えにくい
- ・総合事業サービスのプランは基本的に受けません。介護予防支援であれば委託は受けますが・・・理由はケアプランの通減のカウント対象外だからです。実利用が増えるのみでプラン数のカウント対象には含まれないためケアマネの労働の実働野) 現実をより厳しいものにしてしまうからです。ただこれは制度の問題でもあります
- ・生活援助型の事業所は見つけにくいです
- ・今のところ新規のヘルパー利用希望(生活援助型)がないが、聞くところによると生活援助型のサービス提供をしている事業所があまりないとのことで悩んでいる
- ・わかりにくい制度であり、利用者本位とは言えない。制度をこねくり回すのはやめた方が良い。危機的な状況に介入できないことが最も良くないと考えます
- ・精神疾患のある方への介護予防サービスの提供を検討していただきたい
- ・ケアマネジャーとしまでも生活援助型はなるべく利用はしたくないのが本音です
- ・事業所さんが給料面で採算が合わず嫌がられます
- ・生活援助型であっても従来のヘルパーがサービスを行う事業所が多く、ヘルパーの時給は下げられずに結局ヘルパー事業所の減収になっている。国は事業所をつぶしていきたいのか？また新規でのヘルパー利用のハードルが高いが、要支援であっても従来のヘルパー利用が望ましい利用者が殆どである。状態確保を主眼に家事援助してもらっているのですが。

- ・生活援助型の事業所は何件か問合せをしてやっとみつかりました。生活援助型でのヘルパー体制が整っていないという理由で断られました。新規の利用者がすぐに利用できず困りました
- ・生活援助型の訪問サービスを受けてくれる事業所が少ない
- ・請求がややこしい。・包括から依頼されたが全ては受け入れ出来ず研修修了者(週/2日)4~6ケースが受け入れ可能なケースのみ受けた。・モニタリングの期間を2年間にしてもらえないでしょうか
- ・生活援助型を受けていただける事業所が少ないので居宅介護支援が受けにくい
- ・新規要支援者を受け入れるデイサービスが少ない(3時間未満)。生活援助型の事業所があまりない。
- ・生活援助型サービスを開始する事業所がこれからもたくさん出来ると思うので、その情報をできるだけいただければ幸いです。
- ・今後、総合事業でヘルパーの依頼があった時受け入れてくれる事業所があるか不安
- ・単価が低くなったため、訪問事業所としては生活援助型へのヘルパー派遣は避ける傾向にある
- ・サービス時間が短く、利用者の意向に添えない。生活援助型の事業所が見つからない。ほとんど事業所が対応していない。その為1つの事業所に偏ってしまう。介護予防型に比べ単位数も少ないのが原因と思われる。利用者は利用料金が安いから使うのではなく、サービスの質を求めている。
- ・受け入れ人数を決めて対応しているところもあり、今後ますます生活援助型が受けにくいと思われる。
- ・ホームページに掲載されている事業所でも実働していない事業所が多く、探すのに時間要した。
- ・癌末期で急激なADLのリスクのある利用者への総合事業の訪介サービスについて、振り分けスキーム以外の選択肢も必要と考える
- ・生活援助型で訪問してくれるヘルパーさんがいません。(時給が安くなるので)従来通りでも深刻なヘルパー不足であり、今後は要支援の方の訪問介護は難しいと思います
- ・サービス提供可能事業所が少ないことと、この制度について包括さんもあまり知識が追いついていないことなど改正後の要支援サービスが利用者にとって利用しにくいものとなっている。
- ・大阪市研修修了者ではなく、ヘルパー資格のある方によるサービス提供しか受けていただける事業所はない現状。低額で頼み込むしかなく、新規の要支援利用者の委託は受けていない。このままの制度ではサービスを受けられず重度化する方が増加すると思う。
- ・4月から依頼があれば受け入れる方向で考えていましたが、収支等を考えますと受け入れは難しいと思っています
- ・総合事業に対応するヘルパーがない中、お願いしている状態です
- ・利用者に寄り添うケアマネの意見をもっと尊重すべき
- ・生活援助型をしている事業所が少なくない？短時間デイも少ない。新規での利用が難しい。新規利用についてどうしていいかわからない所が多く、新規を積極的にとれない
- ・1回の対応時間が事業所によって異なり、マッチングが難しい。利用者さんからは「慣れた人が良い」という希望が多い
- ・事業所を探すのに苦労した

(別紙①) 大阪市の総合事業



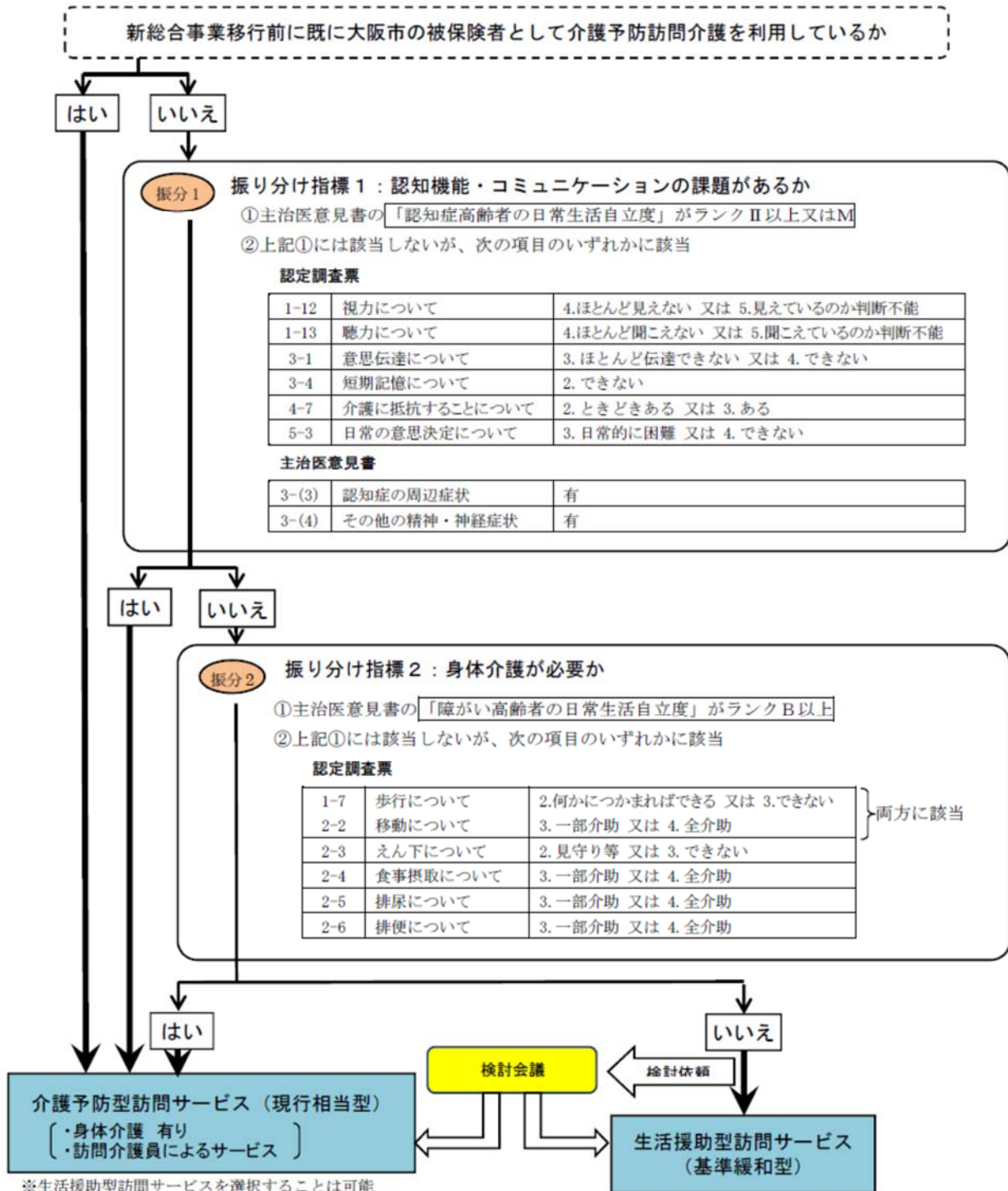
(別紙②) 大阪市の訪問型サービスの振分け基準

(7) 訪問型サービスの利用対象者の状態像による振り分けプロセスについて

介護予防ケアマネジメント及び介護予防支援によるケアマネジメントを通じて、必要な支援の内容を決定するにあたり、介護予防・日常生活支援総合事業における訪問型サービスの利用については、サービス利用対象者の状態像によって、「介護予防型訪問サービス（現行相当型）」と「生活援助型訪問サービス（基準緩和型）」に振り分けるプロセスを標準化し、サービス決定の客観性・中立性・公平性を確保します。

ケアプランの新規作成時及び見直し時には利用対象者の状態像による振り分けプロセスに基づく、訪問型サービス利用の必要性の確認を行います。

ア 訪問型サービスの利用者振り分けプロセス



2017年6月

大阪市内訪問介護事業所
居宅介護支援事業所 御中

大阪社会保障推進協議会
介護保険対策委員会
〒530-0034 大阪市北区錦町 2-2
TEL06-6354-8662 fax06-6357-0846
osakasha@poppy.ocn.ne.jp

大阪市総合事業の影響についてのアンケートについて

大阪市では今年から介護保険総合事業がスタートし、4月から新規で要支援者のサービスが総合事業に移行しています。

大阪社保協介護保険対策委員会では、その実態を把握するため以下の内容で、大阪市内全ての訪問介護事業所・居宅介護支援事業所アンケートを実施いたします。7月10日までに下記のアンケートをご記入いただき、fax06-6357-0846までご返信いただきますようお願いいたします。

.....

事業所種別 訪問介護事業所 居宅介護支援事業所
事業所の所在地 ()区

訪問介護事業所向け

1. 生活援助型の指定受けているか 受けている 受けていない
2. (無資格者)大阪市研修修了者採用したか 採用した()人 採用していない
3. 生活援助型でサービス提供しているか 提供している 提供していない
4. 4月からの総合事業に対するひとことをお願いします。

居宅介護支援事業所向け

1. 4月以降要支援で新規のヘルパー利用希望あったか あった なかった
2. 生活援助型で事業所はすぐに見つかったか みつかった みつからない
3. 地域包括支援センターと相談したか 相談した 相談していない
4. 4月からの総合事業に対するひとことをおねがいします。