

2023年度予算に向けた横浜市の地域福祉施策に関する提案書

2022年11月22日

生活クラブ運動グループ・横浜ユニット連絡会

はじめに

私たち横浜ユニット連絡会は、地域の課題やニーズを自分事と捉え、必要な事業・サービスを自らつくり出す参加型福祉の理念のもと、非営利・協同のコンセプトで活動する市民団体の集まりです。サービスを利用する当事者と提供する担い手が参加し、それぞれの立場で望む地域社会を描き政策提案を行ってきました。

新型コロナウイルス感染拡大は長期化し、感染と隣り合わせの日常生活が当たり前になりました。ウィズコロナの時代が到来し、経済活動が徐々に再開されていますが、依然としてエッセンシャルワーカーはリスクを抱えたまま、現場を支えています。また、日常生活を取り戻してきたかに見えるその裏で、様々な課題が見えにくくなっているとも感じます。

誰もが安心して暮らせるよう、地域社会の課題に向き合い、公助と共助の仕組みをさらに使いやすいものにしていくことが、一層大切になると考えます。

横浜に住む誰もが、困ったときに「たすけて」と言えるように、そして、横浜市に住んで良かった、横浜市に住みたい、住み続けたいと思えるように、横浜市民の声と非営利・協同で事業を行っているワーカーズ・コレクティブやNPOの現場からの気づきをまとめ、課題解決に向けた市民政策提案といたします。市民の声をよりよい制度づくりと運用、まちづくりに活かし、より魅力的な横浜市を未来に向けて共に作っていきましょう。

I. 子どもの育ちを社会全体で支える～産前からの切れ目のない親子支援を

～横浜市の子ども子育て支援計画の中間見直しを踏まえ、全ての子どもと子育て中の家族をサポートできる横浜をめざして～

【提案】

1. 産前産後ヘルパー事業等、アウトリーチ型サポートの充実を

コロナ禍の中、身近に頼る人がいない家族への対策としての産前産後支援ヘルパー補助制度は多くの家族の助けとなりました。このサポートを継続するとともに、子育て支援にかかわるアウトリーチ型のサポートの一層の充実を求めます。

1)ヘルパー業務の担い手不足解消に向けての対策

- ・委託料の増額をしてください。
- ・利用にあたって必要な「コーディネート業務」の評価・報酬制度を導入してください。
- ・夕方の利用ニーズ等に応えられるように産前産後支援ヘルパーの利用時間の見直しを検討してください。

2)ひとり親家庭等日常生活支援ヘルパーの資格制度の見直しを

当事業の依頼内容として最も多い家事援助については、資格要件の必要がない産前産後支援ヘルパー同様の家事支援を担うことが多いにもかかわらず、家事援助である「生活援助支援」については初任者研修履修などの資格要件が求められています。

ヘルパー確保が難しい現状のなかで、業務内容と資格要件に明確な根拠はあるのか、この資格要件のために派遣できないケースが生じていることについて検証・見直しを求めます。

2.一時保育・乳幼児一時預かりの充実を

1)多胎児支援

乳幼児一時預かり事業における多胎児の利用料減免と加算制度を導入してください。

認可保育所では、多胎児で保護者の利用目的が緊急・リフレッシュである場合については利用料が全額減免となり、利用者サポートの意義が高まっています。しかし、近隣に一時保育の利用可能な認可保育所がない場合などに、多胎児を連れて遠方の認可保育所の一時保育に預けるのは困難であり、また同時に予約が取りにくいとの声もあります。

利用者の選択肢を広げるために、乳幼児一時預かりにおいても、認可保育所と同様の利用料の減免と事業所への加算を求めます。

2)0歳児加算制度の導入

乳幼児一時預かり事業の実態から0歳児の受け入れニーズが高まっていることが見えています。待機児童対策として1歳児以降の受け入れ対応が進んでいる中、出産後の家庭のサポートとして、必要な時に短時間でも預かることをきっかけに家族支援に繋がります。乳児期の子育ての孤立化を防ぐためにも0歳児の「不定期・単発」の預かりは重要です。乳幼児一時預かり事業・認可保育所の0歳児受け入れ加算制度の創設を求めます。

3)補助体系の改善

乳幼児一時預かり事業・認可保育所の一時保育は加速する少子化の中、孤立する子育て家庭にとってますます必要な事業です。ともに保育者の高いスキルや経験が必要な仕事であり、現在はこれらが適切に評価されない補助体系です。適切な保育者の確保や事業の継続性を担保するため補助体系の見直し、乳幼児一時預かり事業の運営費の次年度繰越を可能にすることも含め、改善を求めます。

4)web予約システム

一時預かり事業でスタートした現状のシステムの課題を把握し、利用者にとっても事業者にとっても適切な運用ができるよう検証・改善を求めます。

3.療育センターに通う子どものきょうだい児保育の問題

療育センターに通う子どもの療育においては、保護者も子どもと共に学ぶ必要があります。しかし、きょうだい児がいるために、療育を適切に受けられないといったケースも生じています。きょうだい児保育が必要となった場合に、多くのケースで、療育センター卒園児の保護者が、療育センター内でボランティア保育を実施するなどして対応している現状があります。きょうだい児の保育についても、子どもの特性を理解し、保護者に寄り添いながら適切に提供されるべきと考えます。療育センターに通う子どものきょうだい児へのケアの必要性や課題を把握し、支援策を検討してください。

4. 学齢期の子ども支援

1) 保育料減免制度の充実

ひとり親家庭への減免制度の検討を

学童クラブとキッズクラブはその利用料に格差がある中で、コロナ禍の中、より厳しさの増している非課税世帯だけでなく就学援助世帯にも減免対象が拡大されたことは評価します。一方で、非課税世帯以外のひとり親家庭に対しても、様々な生活のサポートが必要であり、よりきめ細やかな生活支援が可能な学童クラブの利用を後押しできる補助制度が必要と考えます。ひとり親家庭の子どもが放課後の家庭的な過ごし場を選択できるよう、現状の学童クラブとキッズクラブの利用料の格差の実態を踏まえて、減免制度を検討してください。

2) 指定特定障害児相談支援事業の充実

横浜市内には、現在457か所の放課後等デイサービスが存在しています。それに対し、障害児相談支援事業所は34か所にとどまります。2015年度からは、放課後等デイサービス等の利用者に対し障害児支援利用計画の提出が必須となりましたが、横浜市では相談支援事業所が圧倒的に不足しており、セルフプランも可能とされています。

一方、障害児相談支援事業所においては、利用者を受け入れると退会される方は少なく、利用枠に空きが出ないため、相談員を増やさない限り新規受け入れは難しく、かつ事業所が不足しているために他事業所の紹介もできないのが現状です。

相談支援を利用できる人と利用できない人が存在する事は、平等性に欠けます。実際利用したくても事業所がなくサービスを受けられない方が大勢います。早急に改善が必要です。

指定特定障害児相談支援事業（指定特定相談支援事業も同様）が増えない要因の筆頭に、報酬の低さが挙げられます。指定特定相談支援事業は基本相談と計画相談の二つの仕事を担っています。計画相談には報酬や加算がありますが、基本相談はほとんど評価されていない現状があります。通院同行、事業所との契約立ち合い、事業所見学同行、事業所探し、事業所からの相談、家族からの相談等基本相談の部分でかなりの時間を費やし、丁寧な本人支援及び家族支援を行っています。

集中支援加算により多少基本相談に対する報酬が考慮されてはいますが、日々の細かい基

本相談に対応していることについても適正に評価し報酬に反映されることを求めます。

登録人数ごとの基本の報酬が安定して（基本相談に対する報酬）得られ、その上に現在の基本報酬（計画相談に対する報酬）が得られる報酬体系とすることで、指定特定障害児相談支援事業所が増えて行くと思われまます。

まずは、基本相談にどれくらいの時間を割いているのか、各事業所への実態調査等を通して現状を把握してください。

5. 業務の簡素化・デジタル化

1) QRコード決済への対応

住民サービス向上や、窓口事務の効率化、また、コロナ対策の一助として、さらには、行政のデジタル化推進等に向けて、公共料金の電子決済（QRコード決済）も始まっています。保育所やヘルパー事業などにおいても、電子決済の導入が進んでいます。急ぎ、デジタル化に対応した会計処理や証憑管理のあり方を周知し、市や区による監査や指導においても支障が生じないように対応を講じてください。

2) ヘルパー事業などの事務の簡素化

利用者との対面での押印や、利用報告・請求書類の郵送など業務の改善に向けて、簡素化を検討してください。

II. 高齢者福祉

現在、社会保障審議会・介護保険部会では、2024年度の制度改正に向けて、要介護1、2の高齢者に対する訪問介護と通所介護を市町村の総合事業へ移す案や、ケアプランの作成などケアマネジメントの有料化、利用者負担の引き上げ（2割負担、3割負担の対象者の拡大）などの議論が大詰めを迎えています。また、先頃まとめられた財務省の財政制度等審議会の「歴史の転換点における財政運営」では、介護・障がい福祉分野の今後の方向性として「業務の効率化と経営の大規模化・協働化」が示されました。私たちは介護保険制度がめざした「介護の社会化」という理念を置き去りにした財政抑制ありきの内容は見過ごすことはできません。

基礎自治体として全国最大の高齢者人口を抱える横浜市が、市民、福祉現場ともに、「おかしいことはおかしい」と声をあげるとともに、国の議論をリードする取り組みに期待しています。

【提案】

1. 基本報酬の引き上げによる待遇改善を強く求めます。

在宅生活を支える訪問ヘルパーの仕事を適正に評価し人材確保を進めてください。

2. 居宅介護支援事業

主任ケアマネジャーに期待されているところは、より地域に目を配り、契約につながらなくても積極的に相談に乗り、他事業とも連携を取って研修の機会を作り出し、新任ケアマネジャーの指導をすることだと考えます。しかし、ケアマネジャーの報酬は、契約者の利用実績がある月のみで、本人の環境や利益を損なわず、家族との調整を行うなど、重要な役割と自負するものの、要介護者で平均一人13,755円/月で本人・家族、事業所との調整、伝票作成、給付管理、モニタリングなどの他に、認知症の方には何度も足を運ぶケースが増えるなど、現状は厳しいものがあります。制度上、居宅支援は他事業に頼らなければ事業を維持できないのが現状で、単体では殆どの事業所が赤字と思われま

1)主任ケアマネジャーの資格要件

(1)猶予措置について

2021年4月1日以降、居宅支援事業所の管理者は主任ケアマネジャーである事とされました。ただし、2021年3月31日時点で、主任ケアマネジャーでない常勤者（ケアマネジャー）が管理者をしていた場合には、2027年3月31日まで猶予するとされています。一方で、2021年4月1日時点で、主任ケアマネジャーが在籍している事業所は猶予対象となりません。ただし、不測の事態には、管理者要件を緩和するとして、「本人の死亡、長期療養など健康上の問題の発生」、「急な退職や転居等」が例示されており、こうした場合には、申請すれば1年間猶予するとあります。さらに、その他の緩和要件として、「その地域に他の居宅支援事業所が無い場合」とありますが、これについては、横浜市区にあつては、想定しにくいところ

です。
2021年4月1日時点で、主任ケアマネジャーが在籍している事業所にあつても、その後、健康上の問題や転居等以外にも、定年年齢を迎える等さまざまな変化が生じる可能性があると思われま

す。このように主任ケアマネジャーをおけない事業所については、2027年までの猶予措置があるのに対し、2021年度時点で主任ケアマネジャーが配置されており、その後主任ケアマネジャーを配置できなくなった場合の猶予措置が明記されていないことは不合理です。例えば、主任ケアマネジャーの募集をかけているという計画書を出せば最大2027年3月31日まで猶予されるのでしょうか。事例を挙げて明確な方針を示してください。その上で、必要な改善策を講じてください。

(2)「主任介護支援専門員研修」受講資格要件について

主任ケアマネジャーの資格取得にあたって、「主任介護支援専門員研修」を受講するためには常勤専従で5年(60ヶ月)以上の勤務実績が必要とされます。しかし、小規模事業所では常勤の職員を複数配置すること自体が難しく、交代の体制が取りにくい状況です。結果的に有資格者を外部から募集するとしても、主任ケアマネジャーについては、人材不足が否めず、あらゆる手を尽くしても容易に人材を確保できない状況です。主任ケアマネである管理

者が継続できなくなった時は、1年の猶予を持ってしても常に事業継続の危機を持つこととなります。「主任介護支援専門員研修」の受講資格要件とされる『常勤専従で5年(60ヶ月)以上』については、実態を踏まえて緩和することを検討し、国へも要望してください。

2)主任ケアマネジャーの更新研修の機会拡大

主任ケアマネジャーの資格は5年の更新制とされており、資格を更新するためには更新研修を受講する必要があります。しかし、研修回数や受講枠が少なく、更新の意思があっても必要な研修を受けられない状況が生じています。必要とする人が更新研修を受けられるよう、オンライン研修なども活用し受講機会を拡大してください。

3)ケアプラン作成における自己負担導入は反対

近年、ケアプラン作成に自己負担を求める声も聞きます。しかし、中立性の担保を継続するために、現場にいるケアマネは厳しい状況にさらされ、やむなく「御用聞き」を生み出すリスクが増大することを懸念します。ケアマネジャーは準公務員を自負するものが少なくなく、中立を旨としています。ケアマネを窮地に立たせることのないよう、国に対して、ケアプラン作成に自己負担を導入しないことを求めてください。

3. 介護予防・日常生活支援総合事業の見直し

2015年の介護保険の改定を境に、要支援者は、要介護者と同じく介護が必要な人と認定された人であるにも関わらず、軽度者とされ、日常生活支援総合事業の対象者となりました。しかし、実際には要支援者の多くが専門性のあるサービスを必要とし、従前相当のサービスを受けるなどして暮らしています。介護度の悪化防止の観点からも、専門性をもったケアが提供されるべきであることは言うまでもありません。

1) 横浜市訪問型生活援助サービス（サービスA）について

2020年に、横浜市が実施した「横浜市訪問型生活援助サービス（サービスA）に関するアンケート」によると、アンケートに回答したサービスA指定事業者（319事業所）のうち、実際にサービスを提供した事業者の割合は2割にとどまり、提供実績が0回の区が4区もありました。さらにサービスを提供しているのは、85.3%が有資格のヘルパーと言う状況で、専門性を持ったヘルパーが報酬を1割減らしてサービスAに従事している実態が浮き彫りになりました。

サービスAが、深刻な人手不足と厳しい経営を迫られている事業者の負担の上に成り立っていることは明らかであり、これ以上事業を継続するべきではありません。国に対して、この窮状を訴えると同時に、自治体として事業の見直しに着手してください。

2) 介護予防・生活支援サービス補助事業（通所B）について

サービスBは要支援者へのサービスを想定されていますが、利用者のうちに占める要支援者の割合は14.5%（2022年3月現在）と依然として利用率は低迷しています。

新型コロナウイルスの感染拡大期には、多くの介護サービスは事業を継続して高齢者の暮らしを支えてきました。しかし、サービスBは、住民主体のボランティアで行われることから、多くの事業が停止を余儀なくされる状況となり、外出機会の喪失によるフレイル化を危惧する声も挙がりました。要支援者にとって、サービスBが通所介護に変わる受け皿となり得るのか、あらためて検証されるべきです。

制度創設からすでに7年が経過していますが、サービスB事業者のうち、「要支援者等」の利用実績要件がクリアできない団体についても、緩和措置として補助金の執行を繰り返す例外的な運用が続いています。制度の矛盾を抱え、目的から外れてしまったサービスBは、早急に見直しをしてください。その上で、地域に必要な居場所は、それぞれの目的とニーズに合った予算を措置し実施すべきと関連部局に提案してはどうでしょうか。

4. 高齢者食事サービスの対象要件の見直しを

高齢者食事サービスは、高齢者の自宅を訪問し、栄養バランスの取れた食事を直接お渡しすると共に、訪問時に安否の確保をすることを目的としたサービスです。利用対象者は、要介護2以上であり、要介護1の方は、要支援の方と同じ条件で、認知症の方や低栄養のリスクが高く食事確保が困難な方のみ対象となりますが、要介護1の方が要支援の方と同じ状況というのは、サービスを提供している現場の感覚からは納得できません。

一方で、要支援の方は、介護予防・日常生活支援総合事業での配食支援の制度の対象でもあります。要介護1の方は対象外となります。

要介護1の方は、他のサービスでは、介護保険のサービスの対象です。要介護1の方も要介護2以上の方と同等の要件にするよう見直しをしてください。

III. 障害児・者の支援

2012年の児童福祉法改正により放課後等デイサービスがスタートし、10年を経て現在横浜市には457の事業所が存在しています。学齢期の余暇支援は十分すぎるほど充実したものの、高校卒業と同時に、余暇支援サービスがほとんどなくなってしまうという制度の偏りが見られます。

障害者の余暇支援は、基本目的地への移動のみと決められています。障害者が行きたい所、やりたい事があっても移動のみしか使えずそれ以外は自費となるため楽しみを諦めるというケースが少なくありません。

移動介護は「余暇等の外出支援」とされています。つまり、移動支援ではなく外出支援です。移動先の活動も含めての外出支援であり、ガイドヘルパーの活動を想像力を持って捉えていただき、豊かな生活を送るための余暇支援を後押しする制度にしてください。

1. 移動支援

現在障害者の余暇支援は、移動支援に頼るしかなく、移動介護の担う役割はとても重要です。しかしながら、サービス提供者が支援することなく利用者と共に行う行動は移動介護と認められないという縛りがあり、障害者が豊かな余暇を過ごす事にブレーキがかかっているような状況です。

プールや温泉に入る、スポーツやカラオケ等はヘルパーによる支援があるからこそできる活動です。仮に、プールや温泉でボランティアが対応してくれたとしても、帰りにはまたヘルパーが迎えに行かなくてはならないという甚だ効率の悪い話で、ヘルパーの交通費、待機時間など事業所の負担が大きくなり依頼を断るという事態も生じます。

そもそも、プールにおける専門性の高い支援を提供するにあたって、具体的にどのような支援者を想定されているのでしょうか。障害特性を熟知し、常に活動を共にしているガイドヘルパーこそ専門性の高いパートナーではないでしょうか。

移動介護を豊かな余暇活動実現のためのサービスにするために、また事業所が安心してサービスが提供できるよう、新たな移動支援制度を検討してください。

2. 障害者の夕方支援

放課後等デイサービスの利用者は、高校卒業（18歳）と同時に障害者総合支援法に基づく他のサービスを利用することとなります。しかし、放課後等デイサービスに変わる通所サービスは、送迎を含めて16時前後には帰宅というケースが大半で、夕方支援サービスが極端に少ない状況に直面します。放課後デイサービスは、利用児童の保護者の就労によるニーズの受け皿にもなっている実態があり、「18歳になったから」、あるいは「仕事についたから」といって、必要な支援は何ら変わらない人が多くいます。制度のはざままで当事者や家族が不利益を被ることはあってはならない事です。

学齢期から成人になり、さらにそれからの長い人生を考えた時に、就労の場と自宅の往復だけでなく、住み慣れた地域で色々な人と関わりを持ちながら社会性を育む第三の居場所があることは非常に大事なことです。

必要とされている居場所づくりへの道筋を作っていくために、まずは、障害者の夕方支援に関するニーズ調査を行い当事者、家族の要望・意見をしっかり把握してください。

3. 介護給付費の請求事務

移動介護、通学通所支援の給付費請求は、国保連準拠の神奈川県独自のシステム「かながわシステム」を通して行っていますが、このシステムは、Microsoft社の「Internet Explorer (以下、IE)」にしか対応していません。

しかし、2022年6月には、IEのサポートが終了しており、請求事務にあたっては、IEに代わるブラウザ「Edge」からIEにリダイレクトというステップが必要とされるなど、作業が煩雑になっています。

神奈川県は、2023年5月から新たなシステムに移行するために、国保連のシステムをベー

スにした新システムを作成中と聞いていますが、IEについては、すでに2020年から徐々にサポートが縮小されており、これらの経緯を踏まえれば、もっと早い段階で対応すべきでした。さらに、Microsoftは、IEを2023年2月に完全廃止するとアナウンスしており、その場合、2023年の3月～4月の請求事務をどのように行えばいいのか、現場には不安が広がっています。事業者からは、かねてから、かながわシステムの使いにくさを訴える声が寄せられていました。システム再構築にあたっては、実際に利用する事業者の声を反映するべきです。横浜市から、神奈川県に対して早期の対策を求めるとともに、事業者への説明をしてください。

4. 事務負担の軽減と利便性の向上

移動介護、通学通所支援に関する実績報告書には、未だ利用者の押印が求められ、郵送での提出が義務付けられています。利用者、事業者双方の負担軽減や利便性の向上が図られるよう、これらの手続きのデジタル化を進めてください。受給者証や障害者手帳についても併せてデジタル化を検討してください。