

横浜市長 山中竹春様

2024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

2023年11月16日

生活クラブ運動グループ・横浜ユニット連絡会

代表 籠嶋 雅代

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

ロシア・ウクライナ紛争以降、食品、エネルギー、資材、物流費などが高騰し、私たちの生活を圧迫しています。とくに、社会的に弱い立場の人はますます暮らしにくくなり、格差や貧困がひろがっています。このような社会においては、制度による支援だけでなく、地域でのたすけあいや支え合いが一層必要とされます。

横浜市民の誰もが安心して暮らせるよう、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大切だと考えます。そのためには、今ある制度の運用に、実際に生活している市民の声を取り入れ、制度の在り方を検討したり、より使いやすくなるように運用の仕方を見直したりすることが必要です。

横浜ユニット連絡会では、横浜に住む市民の声と非営利・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、政策提案をいたします。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

少子化がすすむ中、小さな子どもと接する経験がない・身近に子育てしている人との出会いの少ない世代が、出産・子育てに不安を抱えず安心して子育てをスタートできるよう、産前産後支援ヘルパー等の個別サポートの仕組みを充実し、担い手を確保することが重要です。

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

1)産前産後支援ヘルパー事業所アンケートの結果を分析・反映してください。

- ・利用者に対しての減免制度の充実、担い手確保に向けてのヘルパーの処遇改善、また利用時間の見直しなどサポート内容の充実に向けて対策を求めます。

- ・困難ケースに対する個別支援会議の開催・参加

現状では事業所が困難事例と判断し区や市につなげても、ケース検討会が行われることはほとんどありません。家庭の中に入り、実情を知っている事業所の情報をフィードバックし、より良いケアにつなげるために、ヘルパー事業所の担当者も参加してのケース検討会等が開催できる体制を整えてください。

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

現状では生活支援ヘルパーについては、介護保険事業に関わるヘルパー資格のみが基準となっており、産前産後支援ヘルパーの経験が生かせる制度ではありません。この資格要件の見直しを求めます。

3)ヘルパー事業の事務の簡素化

産前産後支援ヘルパー事業では、いまだに紙の確認書にサインまたは押印をし、郵送することを求められています。修正事項がある場合は、利用者の訂正印を頂くなど、修正にも時間がかかり、他の事業に比べて手作業が多く発生しています。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。

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。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制度を創設してください。

2)0歳児加算制度の検証と見直し

一時預かり事業においてニーズの高い0歳児の受け入れを広げるために、0歳児加算制度が創設されたことを評価します。加算額については、57日から6ヶ月が1500円、7ヶ月から12ヶ月までが750円とされました。0歳児の預かりにおいて、1対1の保育が必要な月齢は、子どもの育ちの違いからも線引きが難しい上に、一時預かり施設の特性として毎日いろんな子どもを預かる中で、月齢で考えた人員配置や保育計画が予定通り行かないことが多々生じます。安全安心に子どもを預かるために、更には緊急対応や育児不安に対応するためにも、保育者を確保する必要があります。加えて、WEB予約も順調に稼働していることや、はじめでのお預かり券の導入で、今後も0歳児の利用が大幅に増えることが予想されます。以上のことから、0歳児加算については、6ヶ月で区切らず、12ヶ月まで一律とする加算方式に見直すことを検討してください。

3)保育士の処遇改善

乳幼児一時預かり事業は、認可保育所と同様に、保育者の高いスキルや経験が必要な事業です。2023年度より乳幼児一時預かり事業の基本助成が見直されたことにより事業収支は改善しつつありますが、一方で、物価高騰が続く中、保育者の確保や事業を継続していくことに不安も残ります。

子どもたち一人ひとりを尊重し大切にしている保育者も尊重されてこそ適切な保育ができます。今後も、公定価格に加え各種加算により処遇改善を図っている認可保育所や小規模保育事業、企業主導型保育施設などの処遇に近づけられるよう、さらなる改善策が必要です。

保育環境を整え安心して利用していただくためにも、保育士が働き続けられる処遇となるよう保育士の処遇改善に向けた取り組みを検討してください。

4)保育ICT化の推進

現在、多くの認可保育所等で保育ICTが推進されています。業務効率化や保護者の利便性の向上のみならず、個人情報保護の観点からも保育ICTの取り組みが広がっています。乳幼児一時預かりにおいても、希望する事業所に対して保育ICTの導入を後押しする仕組みを検討してください。

3. 療育センターに通う子どものきょうだい児保育

北部療育センターで、都筑区内の子育て支援施設が協力し、市の委託を受け、週2回のきょうだい児保育を実施することが可能となりました。保育には研修を受けた地域のサポーターも協力しています。今後は、きょうだい児がいる日は全て保育ができるよう、この取り組みを推進し、他の療育センターでも実施できるよう検討してください。

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

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のある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

- ・放課後等デイサービスが増え続ける中、相談支援事業所を増やしていく事が急務です。

計画相談を使えていない利用者のサービスの更新に際しては、区から事前の聞き取りなどが少なく、前回の支給量がそのまま決定されることが多々あります。地区ごとに担当職員を割り振られているようですが、一人で多数の件数を担当されているケースも散見されます。適切な支援に繋げるためにも、相談支援事業の受け皿を拡充してください

- ・相談員を増やすためにも、障害児の相談員の資格要件については、障害児福祉施設に加えて児童福祉施設で障害児と関わっている保育士や放課後児童支援員等にも広げることを検討してください。

- ・基本相談支援と計画相談支援からなる障害児相談支援について、基本相談報酬を算定する報酬体系となるよう、引き続き国への働きかけをおこなってください。

II. 高齢者の在宅生活を支える

現在、報酬改定に向けた国の議論も続く中、横浜市においては、第9期 高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画及び認知症施策推進計画の策定に向け、準備が進められていることと承知しています。

多くの人が介護が必要になっても自宅で暮らしたいという希望を持っていることは、横浜市の高齢者実態調査でも明らかとなっています。また生活クラブ運動グループが毎年行っているアンケート調査では、介護が必要になった時（または現在必要としている）最も必要なサービスを問う質問で、トップは常に「定期的なヘルパー訪問」となっています。在宅での生活援助サービスが強く求められている中、第9期素案でも、在宅サービスの量の増加が見込まれています。しかしながら、現状では、ヘルパーは最も人材不足が深刻な分野であり、早急な対策が必要です。報酬改定により、報酬増が叶ったとしても、物価の高騰には、到底追いつかないことは容易に想像できます。併せて働く環境の整備、仕事の魅力や評価の向上が不可欠です。

【提案】

1. 基本報酬の引き上げによる待遇改善。

介護報酬の引上げについて、横浜市として「これまでも処遇改善は段階的に実施されている」との見解を伺っていますが、全産業平均と比べるとまだ4万円以上も低い状態で十分な成果が表れているとは言えません。

市として取得の推進を図るとされてきた「処遇改善加算等」制度については、社会保障審議会においても、「加算が3本立てとなっており、事務負担が大きい」と指摘されています。

「介護保険制度の創設時と比較すると、加算の種類は、例えば訪問介護は3から22に、通所介護は5から31に増加している。」との課題認識から、加算制度の見直しの機運が高まりつつあります。今後も、保険者として、国の動向を注視することにとどまらず、持続可能な制度設計にむけて、利用者・介護者の声を代弁いただくことを期待します。

2. 訪問ヘルパーの適正な評価と人材確保

厚生労働省は、2040年には約28万3000人のホームヘルパーが必要になると試算し、今後、約3万2000人を追加的に確保しなければならないとしています。ヘルパーの有効求人倍率は15倍を超え、高齢化も急速に進んでいます。介護労働安定センターの介護労働実態調査(2022年)によると、訪問介護員の平均年齢は54.4歳で、65歳以上の割合が24.4%、70歳以上も12.2%と1割を超えている状況です。あらたな担い手が確保できなければ、人材不足が一段と加速します。

人材確保を事業者任せにするのではなく、資格取得支援事業に加え、職場体験事業や公的人材紹介システムの構築など、新規事業を検討してください。

3. 居宅介護支援事業における主任ケアマネジャーの配置要件、および、資格取得要件

ケアマネジャーの全国平均年齢は51.9歳で、25.5%のケアマネジャーが60歳以上、65歳以上も12.3%と1割を超えていることが報告されています。（社会補償審議会・介護保険給付分科会）

担い手不足とともに、居宅介護支援事業の存続が危ぶまれる要因として、主任ケアマネジャーの配置が困難であることが挙げられます。特に、主任ケアマネジャー配置要件の適用猶予の対象とならない「2021年度時点で主任ケアマネジャーが配置されていた事業所」については、その後主任ケアマネジャーを配置できなくなった場合に、新たな担い手を確保することが大変難しい現状があります。

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が難しく、交代の体制が取りにくい状況です。主任ケアマネジャーの資格取得要件とされる常勤専従で5年（60ヶ月）以上の勤務実績とは、常勤勤務期間のみを問うものであり、介護支援専門員としての担当件数など実務内容は問われません。社会保障審議会（社保審）介護給付費分科会でも、5年の勤務経験が必要とされる根拠を問う意見や、育成までの期間が長すぎるといった指摘もあります。これら、主任ケアマネジャーの配置要件、および、資格取得要件に関する課題への対応が必要です。

ケアマネジャーの高齢化が進み、リタイアするケアマネジャーが増え、廃業、および、人材不足が更に加速していくことも予測される今、横浜地域における居宅介護支援事業の課題

を把握し明らかにしてください。その上で、国に対して対策を求めてください。

4.通所介護（デイサービス）の加算・報酬の見直し

介護保険の在宅サービスのうち、デイサービス・デイケアは、福祉用具貸与に次いでニーズの高いサービスとなっています。また、小規模多機能型居宅介護において8割以上の方が利用しているサービスが「通い」であり、小規模多機能等のサービスを利用して良かったことについて、「入浴ができる」が70.8%と最も多くなっています。（横浜市高齢者実態調査/2023年公表）

デイサービスは、機能訓練のみならず、食事、排泄、入浴など基本的な健康維持に資するプログラムを提供しています。また、自宅と事業所間の送迎を含むサービスであり、外出が困難な高齢者を支える重要なサービスです。さらに、介護者の就労やレスパイトを支える役割も担っています。しかし、その経営状況は大変厳しく、独立行政法人福祉医療機構の調査によると、通所介護事業所における赤字事業所割合が、46.5%にのぼることが報告されています。物価高騰の影響や、最低賃金の引き上げによって経費は膨らみ続けていますが、それに見合った報酬の見直しがされていません。加えて、2021年度より導入された「入浴介助加算Ⅱ」については、事業所ベースの算定率が、通所介護で11.9%、地域密着型通所介護で7.6%に留まっていることが明らかになっています。（社会保障審議会・介護給付分科会）入浴にかかるコストは大きくなっているのに、実質的に報酬減となった事業所が多数となっているのではないのでしょうか。横浜市として、国に対して、基本報酬の引き上げとともに、入浴加算の改定は見直して、介護の時間と手間に見合った報酬引き上げとなるように提言してください。

5. 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）の見直し

「介護予防・日常生活支援総合事業 実施市町村数（2020年度）／第100回社会保障審議会介護保険部会資料」によると、2020年度の総合事業の実績として、訪問型で92.3%、通所型は92.5%の自治体で従前相当サービスを実施したことが報告されています。横浜市においては、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。さらに訪問介護サービスを提供するヘルパーの85.3%が有資格ヘルパーと言う状況で、専門性を持った

ヘルパーが介護給付による報酬単価を下回る（1割減）報酬で、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)横浜市介護予防・生活支援サービス補助事業（サービスB）の見直し

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依然として低迷しています。新型コロナウイルスの感染拡大期には、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、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。

また要支援者の利用実績要件の緩和措置の延長を重ねている事業者もあり、サービスBが本来の制度の目的から外れてしまっているのは明らかなです。地域に必要な居場所は、相応の予算を措置し、要支援者に必要なサービスがきちんと提供されるよう、制度の見直しをしてください。

4. 高齢者食事サービスの対象要件の見直し

高齢者食事サービス事業は、食事確保と日常の安否確認について支援が必要なひとり暮らしの要介護高齢者等に対し、訪問による食事の提供と安否確認を行うことで、自立した在宅生活を支援する目的の事業と要綱に定めています。しかしながら、対象を介護保険の要介護2から要介護5までと最初に定めており、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と別途ハードルを設けています。

一方、要支援の方には、介護予防・日常生活支援総合事業での配食支援の制度もあります。

食事サービス事業の目的から鑑みても、要介護1の方が要支援の方と同じ状況というのは、在宅生活を支援するサービスを提供している現場からは、納得できません。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、昨年度に引き続き見直しを要望します。

III. 障害児・者の支援

1. 横浜市地域生活支援事業「移動支援」の充実

1)余暇支援

移動支援は、本サービスで行える活動の幅が狭いために、利用者のニーズに応えられない場面が多々あります。

2011年度の「横浜市障害者移動支援事業アンケート調査報告書」において、支給決定者の利用依頼内容で一番多かったのが余暇支援です。また改善・拡大の要望については「利用範囲の拡大」がトップです。利用範囲の拡大の内容としては、「プールや温泉に一緒に入る等の外出先の支援が26%と最も多く」などと具体的に記載されています。ニーズが高いと判

明した通学通所支援は、その後移動支援事業に新たに組み込まれ多くの障がい児・者が安心して使えるようになりました。

利用者や家族、支援者、事業者等の要望で通学通所支援は充実してきましたが、余暇支援については12年前のアンケートに書かれた利用者の要望はいまだに施策に反映されず「楽しむこと」自体を諦める市民・利用者が少なくありません。

移動支援は移動そのものを支援する事業との位置付けですが、障がい児・者の多くの方々は、移動だけではなく目的地での活動も含めた包括的な支援を必要としています。

公的支援は、市民のニーズを反映させ、課題があれば必要な見直しを行うべきものだと考えます。高いニーズがありながら、10年以上も課題解決を先送りすることは問題です。

障がい児・者の生活に潤いを与え充実した人生を送れるような余暇支援にするために、知恵を結集し継続して検討を進めてください。

2)移動支援事業のサービス提供責任者の資格要件

移動支援事業のサービス提供責任者の資格要件は、介護福祉士等の介護を想定した要件になっており、障害児者の支援を行う事業者にとってはクリアしにくい要件となっています。むしろ、障害児者の施設での直接支援等を評価することや、社会福祉士や精神保健福祉士などの国家資格を評価することで、障害特性の理解などを考慮した計画やサービスが提供できると考えます。以上をふまえ、移動支援事業のサービス提供責任者の資格要件の見直しを検討してください。

3)ヘルパー人材確保

移動支援は、利用希望者から依頼があっても、ヘルパー不足で希望に沿うのが難しいのが現状です。特に、余暇支援のニーズは、土日・祝日に偏りがちで、ヘルパー確保に苦慮しています。また、通学通所支援においては、利用したい時間帯が重なっているのも、より多くのヘルパーを確保しておかなければなりません。これら移動支援事業の実態を調査して、ヘルパー確保につながる対策を検討してください。

4)移動介護及び通学通所支援の利用を拡大するための提案

①通学通所支援の乗降介助型の廃止

車両での通所や通学のニーズに応えるには、朝と夕方に多くの車両とヘルパーが必要であり公共交通機関の利用が難しい重度の障がい児者への支援であるにもかかわらず、乗降介助(20分)の報酬単価115では、採算性が低すぎて対応する事業者が増えない現状があります。乗降介助型を廃止し、個別支援型のサービス提供算定時間30分単位で実施できるようにすることで、さらに通学通所支援に参入する事業者を増やす努力をすべきです。

②道路運送法上の許可・登録が不要の事業へ位置づける

現在、車両を使った支援を行う場合には、実施する事業者が道路運送法による所定の許可または登録を受けている場合に限るとされています。タクシー事業許可や福祉有償運送登録を行うことがハードルとなっており、利用者の車両による「移動支援」の相談に応じる事業者は大変少ないのが現状です。車両経費としてのガソリン代実費程度を利用者からいただく場合には、道路運送法の許可・登録は不要と改定すべきです。国土交通省では、許可登録が不要な活動についての新たな事務連絡を年内にも発出する予定です。これらの動きを注視して横浜市としても前向きな検討をお願いします。

2. 障害者の夕方支援

学齢期の放課後等デイサービスは、市域に500を超える事業所が存在しており、現在も新規事業所が増え続けています。しかし、放課後等デイサービスを利用してきた児童は、高校卒業を迎え利用終了となります。そのため、保護者が就労しながらライフサイクルを作ってきた家庭が、子どもの卒業と同時に夕方の居場所がなくなるという状況も生じています。こうした現状を目の当たりにし、また、子どもの卒業を控えて、不安を隠しきれない保護者が大勢います。

生活介護事業所終了後、直接自宅に帰るしか選択肢のない状況は、意思決定支援を行う上でも、課題が大きいと言わざるを得ません。障害者の夕方支援を充実させ、選択肢を広げる事こそ意思決定支援につながります。早急な対策を検討してください。

3. 放課後等デイサービスの加算について

1) 送迎加算

送迎加算は、送迎車で対象児童を学校や自宅に送迎した際にのみ算定できます。しかし、児童の生活能力向上のために、事業所職員が付き添って徒歩や公共交通機関等を使用した送迎を実施することもあります。現状を把握し、利用者にとって有効な支援が拡充できるよう送迎加算の算定基準の見直しを検討してください。

2) 児童指導員等加配加算

基本の人員配置にプラスして職員を配置すると算定できる加算ですが、配置する職員の資格によって報酬単価に差があります。本来障害児の放課後や学校休業日の過ごしを充実するための加算であることを踏まえれば、資格の種別によって報酬単価に差をつけることは、制度の趣旨に馴染みません。身体に障害のある児童、または知的障害のある児童等、受け入れる児童の状態により必要な資格も変わってきます。配置する職員の資格の種別によらない加算の仕組みに見直してください。

3) 延長加算について

共働き家庭が増えていることや、保護者の体調面や兄弟児の事情などから、開所時間を超

え、夕方までの支援ニーズも増加しています。加算の対象とならない5時間未満の事業所で延長の預かりを求められ対応している現状があります。こうした実態を把握し、延長加算の対象事業所の要件の見直しを検討してください。

4.かながわ自立支援給付費等支払システム（通称：かながわシステム）について

2023年5月から新たなシステムが稼働していますが、大変わかりにくいソフトで、使いづらさを感じています。例えば、請求月は表示されるものの、実績月が表示されず、月遅れ請求の場合、いつのものか判断もつかず、利用者にも事業者にも解りにくいものとなっています。利用者へは、代理受領書と一緒に配布しているのですが、利用者への説明も必要になっています。新システムについて、事業所へのヒアリングを実施し、神奈川県に対してシステムの改良提案を行ってください。

5.業務の効率化・適正化にむけて

受給者証のみでサービスの利用（按分も含む）を把握することは、利用者にとっても事業者にとっても負担となります。また、変更事項があるたびに利用者と事業者の間を事業者記入帳が行き交っています。上限管理についても解りづらく、利用者負担金が請求月の翌月にならないとわからないことは問題です。受給者証等についてもデジタル化を進めてください。