

第 9 期介護保険計画に向けて

—サービス確保策と負担の軽減策—

生活支援型訪問サービスの人材確保のための報酬引き上げを

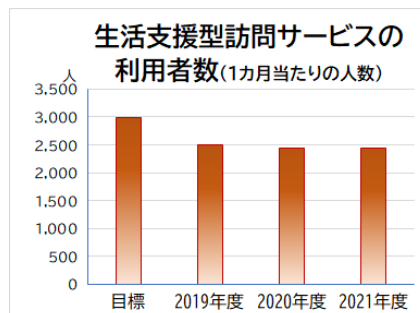
【岡田議員】名古屋市の介護保険計画は、高齢者が住み慣れた地域で、自分らしく暮らし続けられるよう、必要なサービスを切れ目なく提供し、高齢者の生活を支えることとしています。ところが 2020 年に発生した新型コロナウイルス感染症は感染拡大を繰り返しながら、3 年が経過し、その間に、高齢者の日常は外出自粛が続き、比較的外出できていた高齢者が、自宅に閉じこもることで活動量の低下が危惧されます。現にケアマネからは「フレイルに陥っている高齢者がそれ以上重症化しないようにケアプランの見直しが必要」という方も少なくないといわれます。2024 年度からの第9期介護保険計画策定に向けては、感染症拡大の影響を受けてきた高齢者や介護事業所の状況を踏まえた検討が必要と考えます。



比較的程度の方が訪問や通所のサービスを利用しながら、重度化しないように生活できることは、ご本人、支える家族にとっても重要なことです。介護保険計画第 6 期から始まった、介護予防・日常生活支援総合事業(以下総合事業)によって、要支援 1.2 の方の訪問サービス、通所サービスをこれまでの介護給付から外し、市町村が行う総合事業に移行されることになりました。サービスの人員基準や報酬は市町村が独自に決めることになり、名古屋市は 2016 年 6 月から総合事業を開始しています。

日本共産党は、人員基準や報酬が、これまでの介護給付よりも緩和され、有資格者ではない職員が、有資格者の場合よりも低い報酬でサービスを提供するため、質の低下を招くのではないかと、また、基準緩和したサービスを担う事業所が確保できるのかと、指摘してまいりました。総合事業が開始され、6 年が経過します。総合事業の中の訪問サービスのうち、人員基準、報酬が緩和された生活支援型訪問サービスについて質問します。

生活支援型訪問サービスは、身の回りのことは自立しているが、掃除や買い物などの生活を支援することで重度化の防止を期待するものです。第 8 期介護保険計画の目標は一か月あたりの利用者を 2990 人としていますが、コロナ前の 2019 年度の月平均利用者数は 2493 人、2020 年度は 2447 人、昨年度 2432 人と、利用が延びていません。



昨年 8 月から 9 月にかけて、「NPO法人地域と共同の研究センター」が市内の生活支援型

訪問サービスを実施する事業所に実態調査を行いました。330 の指定事業所のうち 78 事業所から回答を得ています。生活支援型訪問サービスの利用が全体に減っていることになぜかとの問いに「新規の依頼があっても受け入れられない」との回答が6割を超えています。

アンケートで「困っていること」の問いに、生活支援型訪問サービスの担い手として期待した「『高齢者日常生活支援研修修了者』や介護職員が集まらない」「報酬単価が低い」と回答した事業所はそれぞれ5割を超えています。自由記載欄には、「生活支援型サービス利用者 5 人をヘルパー2 級以上の職員で対応している」「生活支援サービスを何とかやってきたが、ヘルパーにも余裕なく、報酬の低い生活支援は撤退した」「依頼は多いが、受ける事業所が少ない」「最低賃金も上がるのであれば報酬単価も上がらなければ、おかしい」。

自立した生活を支援する必要があるとあって、高齢者のケアプラン計画を立てても、受けてくれる事業所がない。これは深刻な状況ではないですか。

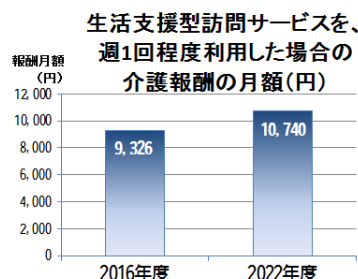
そこでお聞きします。①次期計画に向けて、早急に事業所の実情を調査し、介護人材不足解消の方策の一つとして、報酬単価の見直しを検討をすべきと考えますが、見解をお聞きします。

訪問介護員の不足解消に向け、引き続き取り組む必要がある

【健康福祉局長】生活支援型訪問サービスの介護報酬については、身体介護を伴わないサービスであることから、訪問介護の「生活援助中心型 45 分以上」の介護報酬を基に、国の処遇改善加算を勘案しながら設定しております。

これに基づき生活支援型訪問サービスの介護報酬については、直近では、国の介護職員等ベースアップ等支援加算の創設に合わせて、令和 4 年 4 月に介護報酬を引き上げるなど、これまでも見直しを実施してまいりました。

これにより、生活支援型訪問サービスを、週 1 回程度利用した場合の介護報酬の月額額は、開始当初の平成 28 年度では、9,326 円であったところ、現在は、10,740 円になっております。



一方、介護人材の不足、とりわけ訪問介護員については、他の介護サービス職員と比べ、特に不足している状況が続いており、その解消に向け、引き続き取り組む必要があるものと認識しております。

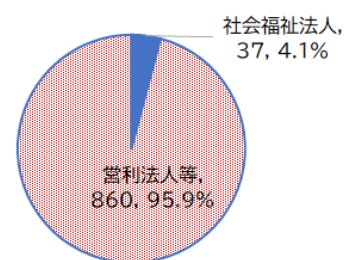
介護報酬の見直しについては、令和 6 年度から令和 8 年度までを計画期間とする第 9 期名古屋市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画を策定する中で、当局が毎年実施しております、生活支援型訪問サービス実態把握のためのアンケート調査結果や、有識者のご意見などを踏まえながら、介護保険料への影響や、サービス利用者への費用負担にも配慮しつつ、検討していくこととしておりますので、ご理解賜りたいと存じます。

サービス利用料の独自軽減制度が必要

【岡田議員】次に、介護サービス利用者負担の名古屋市独自の軽減制度について質問します。介護保険制度は、事業所が受け取る報酬の 1～3 割を利用者が負担することになります。そのため、報酬の引き上げは、利用者にとって負担増となります。この間、年金額の引き下げが続き、介護保険料は改定のたびに引き上げられ、さらに物価高騰の影響もうけ、経済的に厳しい高齢者は、ケアプランでは介護サービスが必要との判断があっても、利用料負担が重いことから、サービスを抑制する、利用をあきらめるという事が実際に起きています。

名古屋市の利用者負担に対する減免制度は、災害や生計者の入院など特別な事情による減免のみです。また、社会福祉法人が行っている低所得者への利用者負担軽減もありますが、例えば、訪問介護サービスを見ても、897 ある事業所のうち、社会福祉法人は 37 カ所で、95%が営利法人等ですから、圧倒的多くの人が軽減制度のない営利法人等を利用していることになります。県下の自治体では、独自に利用料を軽減する対応がおこなわれています。江南市では、住民税非課税世帯の場合、訪問介護の利用者負担分の2割を月 3000 円を上限に減免、豊田市では、居宅サービスの高額介護サービス費負担分の2割を月 3000 円を上限に減免しています。

訪問介護サービス事業所



そこで質問します。市独自のサービス利用料減免制度を設ける考えはありますか。お聞きします。

法制度の枠組みの中で対応するべきもので国に対し要望している

【健康福祉局長】介護保険制度は全国一律の制度であることから、利用料の負担軽減については、本来、法制度の枠組みの中で対応するべきものと考えております。

利用料につきましては、世帯の課税状況等に応じた「高額介護サービス費」等の制度により、また、施設入所時の食費・居住費につきましては、低所得者を対象とした「特定入所者介護サービス費」の制度により、それぞれ負担軽減が図られているところでございます。

さらに、本市独自の事業として、法制度の枠組みの中で、平成 30 年 1 月から、認知症高齢者グループホームに入居する低所得の方に対する居住費の助成を開始し、令和 3 年 10 月からは、非課税世帯全体が対象とするよう、所得要件を緩和して実施しているところでございます。

あわせて、低所得者の利用料の負担軽減については必要な措置を講ずるよう、大都市民生主管局長会議等の活動を通じ、国に対し要望しているところでございますので、ご理解賜りたいと存じます。

責任に見合う報酬や人員基準がないと人は集まらない。利用者負担を心配するなら軽減措置も本気で考えよ(要望)

【岡田議員】まず要望させていただきます。サービスの確保と利用者負担についてです。

答弁でも、訪問介護員は、他のサービス職員に比べて特に不足している状況があるということです。

実際に、人材不足等で、サービスの依頼があっても断っているという事業所の深刻な声がアンケートに寄せられていることから今回質問し、重大な問題だと指摘しました。

生活援助の現場でも、急変等に対応が必要な場面が多々あり、その責任に見合う、報酬や人員基準がないと人は集まらないというのが事業所の声です。第 9 期に向けて事業所の状況を丁寧に把握していただきたい。

一方で、介護報酬と利用者負担は連動しているので、現状でも利用者負担が重くて居宅サービスの利用を抑制しているケースがあると紹介しましたが、新たな独自軽減策は考えていないという答弁でした。

負担が重くて利用を制限していることはないか、第 9 期計画に向けて、利用者負担とサービス利用の関係を把握する必要があるのではないですか。政令市では横浜市が制度開始当初から低所得者の負担軽減を、一般財源を充てて行っています。

利用者負担の軽減は、一般財源の繰り入れができるのですから、政令市で 2 番目に財政力のある名古屋市で、軽減制度を本気で考えていただく事を求めます。

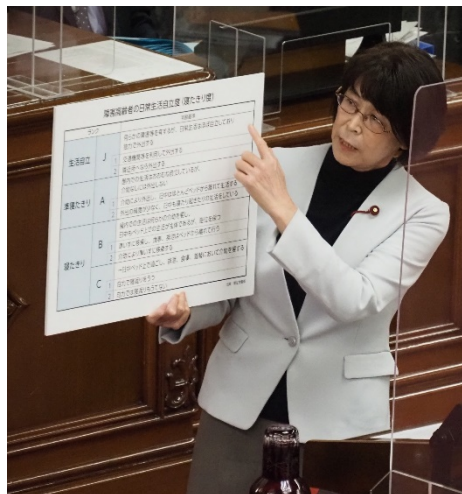
「ねたきり・認知症高齢者の税の障害者控除」の見直しについて

他都市のように障害高齢者を税法上の「障害者」に認定せよ

【岡田議員】次に、「ねたきり・認知症高齢者の税の障害者控除」についてお聞きます。身体障害者手帳等の交付を受けている人や、満 65 歳以上の人で、身体障害者等に準ずる人を市町村長が認定する場合、税法上の控除を受けることができます。

障害者控除といいます。障害者控除は税法上「障害者」と「特別障害者」の 2 区分あり、例えば身体障害者手帳を所持している方であれば、身体障害者手帳 3 級～6 級は税法上の「障害者」、1, 2 級は「特別障害者」を対象とし、所得税の場合、「障害者」27 万円、「特別別障害者」は 40 万円の控除が受けられます。

身体障害者手帳を所持していない 65 歳以上の方については、市町村長が身体障害者等に準ずる人と認定した場合「障害者控除対象者認定書」を発行します。



パネルをご覧ください。(オモテ)2002 年 8 月 1 日の厚生労働省は通知で、障害の程度が身体障害者 3 級から 6 級に準ずる場合は、税法上の「障害者」にあたるとしています。

身体障害者に準ずるかどうかの目安については、市町村長が判断するとしていますが、愛知県下 54 自治体のうち、50 の自治体が使っているのが、要介護度や「障害高齢者の日常生活自立度」です。

(パネル)要介護認定で使用する「障害高齢者の日常生活自立度」です。障害高齢者の日常生活自立度は、身体状況の目安となっており、日常生活が自立し独力で外出できる方はランクJ、屋内での生活は概ね自立しているが、介助なしに外出しない方、準ねたきりのランクA、ベ

ッド上の生活が主体という方のランクB、全介助の方はランクCと分けられています。

県下の多くの市町村では、この「準ねたきり」ランクAを税法上の「障害者」としています。

名古屋市はどうでしょうか。名古屋市は「障害高齢者の日常生活自立度」ランクB以上を税法上の「特別障害者」と認定していますが、「準ねたきり」ランク A は非該当として。税法上の「障害者」を認めていません。

そこでお聞きします。名古屋市は、障害高齢者について、なぜ、税法上の「障害者」の認定をしないのですか。「障害高齢者の日常生活自立度」ランクAの人を、税法上の「障害者」として認定すべきではありませんか。

医学的・専門的な判断が必要なので身体障害者手帳の取得を

【健康福祉局長】市町村における障害者控除対象者の認定は、国の通知にそって市町村で判断するものとされています。

厚生労働省

「障害者、特別障害者であることの市町村長の認定の基準について」(知的障害者に準ずる部分を除く)

認定	基準
障害者	身体障害者 (3級～6級)に準ず
特別障害者	身体障害者 (1級、2級)に準ず
	ねたきり老人 常に就床を要し、複雑な介護を要する状態であること (6か月程度以上臥床し、食事・排泄等の日常生活に支障のある状態)

出典：事務連絡 2002年8月1日
厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課
厚生労働省健康局税務課

名古屋市

「障害者控除対象者の認定基準」
(介護保険の認定調査票を用いる場合)

認定	ランク	
非該当	準寝たきり	A
特別障害者	寝たきり	B
		C

身体障害者手帳(3～6級)に準ずる方が、名古屋市では障害者控除を受けられない。

出典：名古屋市障害者控除対象者認定要綱

障害高齢者の日常生活自立度(寝たきり度)

ランク		判断基準
生活自立	J	何らかの障害等を有するが、日常生活はほぼ自立しており独力で外出する
	1	交通機関等を利用して外出する
	2	隣近所へなら外出する
準寝たきり	A	屋内での生活はおおむね自立しているが、介助なしには外出しない
	1	介助により外出し、日中はほとんどベッドから離れて生活する
	2	外出の頻度が少なく、日中も寝たり起きたりの生活をしている
寝たきり	B	屋内での生活は何らかの介助を要し、日中もベッド上での生活が主体であるが、座位を保つ
		1 車いすに移乗し、食事、排泄はベッドから離れて行う
		2 介助により車いすに移乗する
	C	一日中ベッド上で過ごし、排泄、食事、着替において介助を要する
		1 自力で寝返りをうつ
	2	自力では寝返りもうてない

出典：厚生労働省

この通知によれば、高齢者間の障害者手帳のある方とない方との取り扱いや、要介護認定を受けた方と年齢が若く要介護認定を受けられない方との取扱いで、著しい不公平が生じないよう障害者控除対象者の認定を行うことが必要とされています。

また、身体障害の程度について、「要介護認定」と「障害認定」はその判断基準が異なるものであり、要介護認定の結果のみをもって一律に身体障害者の何級に相当するかを判断することは困難なものと考えられる」とされております。

「障害高齢者の日常生活自立度」につきましては、要介護認定の調査に使用する寝たきり度を判断する指標でございまして、国の通知においてはこの指標などを参考に税法上の特別障害者であるねたきり高齢者として障害者控除の対象者の認定を行うこととされております。

一方、身体障害に準ずるものの認定につきましては障害の程度が明らかな場合は要介護認定の情報を参考にし、明らかでない場合は医師の診断等により個別に確認することが考えられるとされています。

障害高齢者の日常生活自立度ランク A は、「屋内での生活はおおむね自立しているが、介助なしには外出しない」と定義されており、このランク A の方を身体障害者3級から6級に準じて、税法上の「障害者控除の対象」と認定するかどうかにつきましては、障害高齢者の日常生活自立度をもって一律に判断するのは困難と考えております。このため、個別に医学的・専門的な判断が必要と考えられますことから、身体障害者手帳を取得していただくなどの勧奨しております。

障害者控除対象者認定書は毎年送付を

【岡田議員】次に、認定書の取り扱いについてです。「障害者控除対象者認定書」は、その高齢世帯が市民税非課税世帯であれば認定書を活用することはありません。しかし、非課税世帯でも、扶養されている場合、認定書が活用できます。現に、両親を扶養家族とし、日常的に支えている家族はいます。県下 32 自治体は、「障害者控除対象者認定書」を毎年対象者に送付しています。対象者がわかっているので、権利として控除を受けるように送付して便宜を図ることは、市民サービスの観点の判断だと考えます。

名古屋市は、一度発行した認定書は有効期限を設けていないので繰り返し活用できるという扱いにしていると聞いていますが、年に1度の申請のために、高齢者は保管することも難しい場合もあります。紛失のため再発行も可能ですが、手続きをしない場合もあるのでしょうか。多くの自治体が市民の利便性を考え確定申告などの時期に間に合うよう郵送しているように、名古屋市が把握できる要介護認定の情報から、控除を受けられる人が控除漏れないように対象者に毎年送付すべきだと考えますが、見解をお聞きします。

障害事由に変更等がない限り、有効なので送付しない

【健康福祉局長】障害者控除対象者認定書の送付について、障害者控除対象者の認定につきましては、制度の周知を行い、認定を受けようとする方から個々に申請をいただき認定書

を交付しております。

認定書は障害者控除の対象となる方の障害事由に変更等がない限り、有効としておりますことから、毎年認定書を送付することは考えておりませんので、ご理解いただきますようお願いいたします。

厚労省も身障手帳 3 級から 6 級に準ずる人は税法上の「障害者」にあたるというのに市は寝たきり状態しかダメというのか(再質問)

【岡田議員】障害者手帳が無くても市町村長の判断で、障害者控除が受けられるというこの制度で、厚労省は身障手帳 3 級から 6 級に準ずる人は税法上の「障害者」にあたりますよと、示しているにもかかわらず、名古屋市の判断は、ねたきり状態の人以外は、非該当だとしている。

答弁では、必要なら身障手帳の取得してくださいと勧奨しているというわけです。名古屋市は、準ねたきりにあたる人は、身体障害者手帳がなければ、絶対に控除が受けられないということですか。再度答弁を求めます。



国の通知や他都市を精査し、障害者控除の対象となりうるか確認する

【健康福祉局長】繰り返しになりますが、議員ご指摘の準ねたきりにあたる「障害高齢者の日常生活自立度」ランク A の方を身体障害者 3 級から 6 級に準じて、税法上の障害者控除の対象と認定するかどうかにつきましては、「障害高齢者の日常生活自立度」をもって一律に判断するのは困難と考えております。

しかしながら、国の通知にも例示がされております、四肢の欠損や全盲などの状態にあるなど、障害の程度が明らかであることを確認できる場合には、要介護認定の情報を参考にしながら、障害者控除の対象者として認定をする場合もあるものと認識しております。

今後、国の通知の内容や他都市の事例を精査し、他に障害者控除の対象となりうるケースがあるかどうか、確認してまいりますので、ご理解賜りたいと存じます。

ねたきり以外は「非該当」という点は見直すことでいいか(再質問)

【岡田議員】身障手帳がなくても、税法上の「障害者」に準ずる場合もあるという説明でした。また、他に対象となるケースがないか、今後も、確認していくといわれました。そうすると、ねたきり以外は「非該当」となっていますが、この点は、見直すという理解でいいですか。

対象になるケースがあるかを確認する

【健康福祉局長】国の通知にも例示があるように、四肢の欠損や全盲などの状態にあるなど、障害の程度が明らかであることを確認できる場合には、要介護認定の情報を参考にしながら、

障害者控除の対象者として認定をする場合もあるものと認識しております。そうしたことから、今後、国の通知の内容や他都市の事例を精査し、他に障害者控除の対象となりうるケースがあるかどうか、確認してまいりますので、ご理解賜りたいと存じます。

介護保険のしおりや名古屋市の実態もきちんと見直しを(要望)

【岡田議員】介護認定を受けられた方が毎年名古屋市が発行している介護保険制度のしおりというのがあります。そこに障害者控除についての説明がありますがそこにはそもそも障害高齢者の場合には税法上の障害者という区分がない。しおりの中にはその記載がない。いまの答弁では、障害者という対象者もあるかもしれないので、今後確認していくというのですから、介護保険のしおりも名古屋市の実態も見直しをしていくと理解しました。障害者の範囲を検討していくということで理解しました。

納税義務者の事情に合わせて、所得から一定額を控除して、納税義務者の負担を軽減するということが、所得控除の目的です。

障害者に準ずるとして、範囲を広くとらえ、少しでも減税できるようにというための認定です。減税を標ぼうされる市長の下で、納税者の権利として控除が行使できるように、鋭意見直しを進めていただきたい。

障害高齢者の日常生活自立度を使って判断しているというのが県下の大半です。相模原や川崎、横浜でも生活自立度を使って、税法上障害者という区分を持っている。そういう方をあらかじめ対象者として認定書を送付する自治体もあるので、送付も改めてご検討いただきたいと思います。以上で質問を終わります。