

横浜市長 林文子様

2021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

2020年11月26日

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

この春は新型コロナウイルス感染拡大に伴い、社会が抱える課題がより明確になりました。孤立化と人の分断が進み、外出自粛に伴う子育ての閉塞感から鬱や虐待、DV、発達に課題を抱える子どもの問題、経済活動の停滞による所得格差、貧困の問題もさらに深刻化しました。一方で、つながることを制限されたからこそ、地域での人と人とのつながりの大切さを再認識する機会となりました。今後も困難な状況は続きますが、地域の人々のニーズを拾い、社会の課題をしっかりと捉え、行政とともに知恵を出し合い、公助と共助のより良い仕組みづくりをおこなっていきたいと考えています。

コロナ時代には、これまでの横浜市の計画や施策が市民生活の実態に合わないといったことも出てくるでしょう。市民の暮らしに最も近い自治体では、誰もがこの横浜市で安心して住み暮らせるよう、市民の声に耳を傾け、市民の暮らしに本当に必要なことは何かを見極め、軽やかに柔軟に対応していくことが求められていきます。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いたします。

在宅生活を支えるサービスの充実 ～必要なサービスを必要な人に～

今年は、国民皆が、新型コロナウイルス感染症の影響を受けました。そして、今も続くコロナ禍で誰もが不安と疲弊の中にいます。

コロナ禍を経験し、多くの方が、在宅生活におけるセーフティネットの重要性を強く認識したのではないのでしょうか。

そんな中で、エッセンシャルワーカーの必要性も認知されましたが、介護現場の恒常的な人手不足が、感染症拡大のような緊急時の対応をいっそう困難にさせています。

2021年度の介護保険報酬改訂においては、「地域ケアシステムの推進」を重要な柱とし、サービスを複数組み合わせることで、「在宅限界を高める」とされています。

在宅限界を高めるためには、何よりも、支援の必要な高齢者や障害者への安定的な介護と支援が提供されなければ、本人や家族にとっての安心した生活は約束されません。

横浜市には、市民の暮らしに向き合う保険者として、国の動向を注視するに止まらず、足もとの暮らしや福祉の現場に目を向け、共により良い地域づくりに尽力いただく事を願い、以下提案します。

1. 「コロナ禍における介護従事者・介護事業所の実態調査アンケート」から浮き彫りになった課題への対応

(1) 介護従事者は利用者への感染リスクに大きな不安を抱えながら、日々ケアを行っています。神奈川県は、緊急包括支援事業で、症状はなくとも、感染の有無を確認する場合のPCR検査・抗原・抗体検査の補助事業を実施しています。この事業を市としても周知するとともに、介護事業所が必要と判断した場合に、速やかに検査を受けられる体制を拡充してください。

(2) コロナ感染症拡大時の利用控えや、事業縮小を余儀なくされ、事業経営においても非常に苦しい状況でした。特に地域密着の小規模事業所などは死活問題に直結します。補助金等の申請手続きの簡素化や決定の迅速化を図るとともに、専門家の協力を得て相談体制を強化するなど申請支援についても検討してください。

2. 「新型コロナウイルス感染症に係る介護サービス事業所の人員基準等の臨時的な取扱いについて(第12報)」への対応

(1) サービスを利用していない単位数を請求するという本来あってはならない給付管理です。特例措置は臨時的な取り扱いとされて、いつまでの措置なのか時限も明示されていないことも問題です。

まずは、特例措置の適用状況について、事業者への聞き取りを行い現状把握に努めてください。その上で、上乘せされた介護報酬は、利用者に負担させることなく公費で補償してください。

3. 介護保険制度に関する提案

1) 基本報酬の引き上げによる待遇改善に向けて

(1) 処遇改善加算制度

事業所により加算割合が異なるため、利用者負担に違いが生じることや、加算を得るための事務作業の負担が多く、さらなる人件費を発生させてしまうなどの問題があります。加算要件を満たせず申請出来ない事業所のみならず、利用者の負担増を避けるためにあえて申請しない事業所もあります。それぞれの事業所の報酬体系や、職員間の賃金のバランス調整が難しいという課題もあります。これらを踏まえ、国に対しては、処遇改善に向けて、基本的な介護報酬の引き上げを求めてください。

(2) 訪問介護

訪問介護事業所には、新型コロナウイルス感染症への対応として、「利用者や従業員が感染したとしても、すぐにサービス停止や事業所閉鎖などせず、形を変え工夫しながら訪問サービスを継続してほしい」との通知がありました。実際に、多くのヘルパーは使命感と責任感を持ち「最後の砦」となっています。

しかし、訪問ヘルパーの就労形態の特殊性から収入は安定せず、効果的な対策が打たれないまま慢性的な人材不足が年々深刻になっています。今こそ、国に対して、就労形態も考慮した基本報酬の引き上げによる抜本的な処遇改善を働きかけてください。

(3) デイサービス（通所介護）

2019年度に実施された横浜市の高齢者実態調査では、利用したい在宅サービスの第1位は、要支援で「通所介護相当サービス」（28.5%）で、要介護でも福祉用具貸与について、第2位が通所介護（52.9%）となっています。

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、小規模事業所の運営は依然として厳しく、生活機能向上連携加算や、ADL維持等加算などの取得が困難であることも指摘されています。

市民が必要としているデイサービス事業の安定的な提供に向けて、国に対して基本報酬の引き上げを求めてください。

(4) 居宅介護支援-1

「令和元年度介護事業経営実態調査結果の概要」によれば、居宅介護支援事業所の2019年度決算における収支差率は△1.6%で、各介護サービスの中で唯一マイナス収支となったことが報告されています。まずは、国に対して基本報酬の引き上げを求めてください。

また、各種調査からは、給付実績に結びつかない相談ケースが多々発生していることも明らかになっています。インフォーマルサービスも含めた多様な生活支援を進めるためにも、給付管理が発生しない場合であっても介護支援専門員のケアマネジメントを適切に評価する仕組みを検討してください。

(5)居宅介護支援-2 介護予防支援

介護予防支援については、地域包括支援センターが担いきれないケアマネジメントを居宅支援事業所に一部委託していますが、報酬や委託料が低額のため介護予防のケアプランを受けない事業所も多数あります。

横浜市の高齢者実態調査(2019年)でも、介護予防支援・介護予防ケアマネジメント業務の課題として「委託を受ける居宅介護支援事業者が少ない／無い」が68.8%と最も高い結果となっています。

一方で、利用者のためにと、介護予防のケアマネジメントを受託している事業所も、介護予防の利用者の割合が高くなると、事業所の存続が難しくなります。利用者によっては、要介護の利用者以上の訪問が必要で、細やかに対応を求められるケースもあります。介護予防ケアプランの作成費については、その業務を正當に評価し、報酬・委託料を再考してください。

2) 介護予防・日常生活支援総合事業への対応

(1) 横浜市訪問型生活援助サービス(サービスA)について

横浜市訪問型生活援助サービスは、当初より事業所にとって参入を躊躇する内容でした。「介護のすそ野を広げる」ことをめざし生活援助従事者研修を導入したものの、サービスAの担い手の多くは、介護職員初任者研修等有資格者であり、目的にかなった事業とはなっていません。また、サービスAの報酬は、介護職員初任者研修等有資格者が提供する場合でも、横浜市訪問介護相当サービスの基本報酬の90%とされており、当然ながら事業への参入も進んでいません。こうした課題を踏まえ、早急に事業の検証と見直しを進めて下さい。

(2) 介護予防・生活支援サービス補助事業(通所B)

介護予防・生活支援サービス補助事業(通所B)は2019年の実績で、スタッフを含めた参加人数が55,382人ですが、そのうち要支援者は6931人、参加率は全体の12.5%にとどまっています。「要支援者等」の利用実績要件の緩和期間が過ぎても補助要件をクリアできない団体に対して、引き続き要件緩和を行い、補助金を支給している実態もあります。要支援者が、送迎を実施しないサービスBを利用すること自体、大変難しく、家の中の移動はできるが外出は難しい、雨天時には杖と傘が使えない、持病がありその日の体調に左右されるという方も多くいます。こうした実態をどこまで把握し事業を推進しているのか、また、貴重な介護保険財源を活用すべき事業なのか、甚だ疑問です。

サービスBは、地域住民が、要支援者に向けた介護予防・生活支援の活動を行う活動とされていますが、要支援者のサービスの受け皿とはならず、要支援者の生活支援の事業主体は、改定以前とほとんど変わっていない状況です。

現状の実施箇所数や参加人数のみによる事業評価では適正に事業を評価することはできません。介護保険法の目的を踏まえ事業を検証してください。

(3) 介護保険法施行規則の一部改正により、総合事業の対象が弾力化されることになりましたが、要介護認定者(要介護1~5)は、給付を受ける権利があるという介護保険制度の原則を揺るがすことがないよう、その影響も見極めながら、要介護者の受給権を保障することに十分留意してください。

4. 障害児・者の支援

1) 青年・成人の夕方以降の支援制度

放課後等デイサービスは、子どもたちにとって、家庭とも学校とも異なる第3の居場所として機能しています。しかし、高校卒業後は、放課後等サービスの利用ができなくなり、障害者が作業所を利用した後などの夕方以降の時間を過せる居場所は極端に減ってしまいます。

他者との関わりが特に大切である青年期にも関わらず、その機会が減少し、リフレッシュの機会も得られないなど様々な影響が懸念されます。

就労している親は、夕方支援が無いために、子どもの帰宅時間に合わせて短時間の仕事を選択せざるを得ない、あるいは離職せざるを得ないといったことも起こっています。特にシングル家庭は、長引くコロナ禍の影響もあり、大変厳しい状況に置かれています。

障害者にとっての必要な居場所を確保するために、また、保護者が安心して働く環境を保障するためにも、新たな支援制度を早急に検討して下さい。

2) 移動支援

(1) 人々の生活の質の向上には、学習や就労だけでなく、余暇の時間の保障が不可欠です。第4期横浜市障害者プラン素案(2020年9月)では、日常生活を送る上で必要不可欠な外出に限らず、趣味や余暇、観光など様々な外出について移動支援を求める当事者意見や、移動時の付添い支援、経済的負担の軽減などの支援の必要性に言及されています。一方で、外出時の支援の対象とならない事例として、「一緒にプールや温泉に入る、スポーツやカラオケを一緒に行う等の活動そのものの支援」との記述もあります。しかし、身体が不自由な障害者は1人でプールや温泉に入れない、1人ではカラオケリモコンの細かい操作もできない場合もあります。キャッチボールや卓球も相手がいなくては出来ません。前述のように、移動支援に多くの制約があるため、移動から連続的に派生するニーズを支援し、生活・余暇時間を保障することが難しい状況も生じています。

これを改善し、余暇活動のための外出に、必要以上の制限をかけることなく、充実した時間を過しリフレッシュできる制度を検討してください。また、当面の間、移動支援事業を活用した余暇支援が可能となるよう、本制度の柔軟な対応を求めます。

(2) 通学通所支援は、通常片道2時間以内とされています。この上限時間については一定の理解をしますが、本人の体調や交通事情、災害時などにおいては、移動時間が2時間を超える事例も生じています。障害者にとっては、道順(ルール)を変えることが、とても困難であり対応できない場合もあります。通いたい施設が近隣に無いため、バスを乗り継いで移動する事例もあります。こうした現状を理解いただき、通学通所支援の上限時間について、柔軟な対応を可能にする制度の見直しを行ってください。

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

2020年初頭から始まった新型コロナウイルス感染症問題は、4月の緊急事態宣言発令以降、子育て中の家族にも大きな変化をもたらした様々な影響が表れています。今年度より、子ども子育て支援計画の2期目がスタートしましたが、この大きな社会変化を踏まえ、あらためて子どもと子育て中の家族をサポートするために必要なことは何なのかを検証し対策をとることが必要です。産前からの切れ目のない親子支援をめざし以下提案します。

1. コロナ禍の中で見えてきた課題やニーズを把握するため緊急調査の実施と子ども子育て支援計画の見直しの検討を。

この間の大きな社会変化を踏まえ子育て当事者の実態調査を行うことが必要です。また緊急時に直面しエッセンシャルワーカーとして子育て家庭を支え続けている保育・子育て支援事業者における子ども・子育て支援の実態についても調査・把握し、子ども子育て会議において計画の見直しを検討してください。

2. 横浜版子育て支援包括システムの構想について、より幅広い枠組みでの構想を

上記の計画の見直しとともに、今後、保育・子育て支援の枠組みを超えて地域での保育・子育て関連事業者と公的機関の日常的な連携・協議の場を設定し、これを地域子育て包括支援のしくみに位置づけることを提案します。

3. アウトリーチ型支援の充実策を

新型コロナウイルス禍の中、多くの子育て中の家族は外出自粛をせざるを得ない状況となり、また出産時も里帰り出産ができない、親族に頼ることができない等、様々な影響が現れました。このような状況下で、産前産後支援ヘルパーをはじめとする訪問型の支援事業所は、介護保険事業同様、サポートの最後の砦として依頼があれば出向くことを基本に活動を続けました。当会で今年9月に実施した、産前産後支援ヘルパー事業所に対する実態調査では21事業所から回答をいただき、多くの意見も寄せられました。（別紙 概要添付）
今後、横浜市として切れ目のない子育て支援を継続するために、産前産後支援ヘルパー制度については、以下のような見直しについて検討を提案します。

1) 区役所への申し込みや、利用時の手続きの簡素化を。

2) ヘルパー派遣に関わる事前のコーディネートをした場合の加算制度を設定してください。

3) 親支援に、きょうだい児支援の考え方を加えてください。

利用者から要望の多い、きょうだい児の幼稚園・保育園の送迎支援も可能とするよう支援内容の見直しを検討してください。

4) 利用目的と時間の拡大

現在、区への連絡可能な時間帯となっている9時～17時の利用時間の拡大について、きょうだい児の送迎や夕方のサポート（入浴、食事作り）が可能となるための利用時間枠の変更について検討してください。

5) 連携システムの構築

区内の保育・子育て支援機関、ヘルパー事業所支援責任者等、各種子ども子育て支援機関との連携の仕組みを構築してください。

6) ヘルパー確保のための報酬アップ

依頼時期が不確定で、予定が立てにくいヘルパーという仕事を支え、担い手を確保するために処遇の改善、報酬のアップを検討してください。

4. 一時保育のさらなる充実と拡大策を

少子化に伴い、保育所の待機児童数は、今後減少が見込まれます。

一方、働き方は多様性を増し、また家族だけで子育てするのではなく社会全体で多様な大人とのかかわりを保障することが子どもの育ちには大切です。子育て家族を応援するために、週2～3日、また不定期で、子どもを預けることのできる場所を拡大することが、今後ますます必要になります。

乳幼児一時預かり事業の継続・拡大や、保育所、幼稚園での一時保育の充実をはかることが重要です。

1) 乳幼児一時預かり事業の制度改善

(1)認可保育所の一時保育で制度化された多胎児支援加算を乳幼児一時預かり事業にも導入してください。

(2)乳幼児一時預かり事業の補助体系の改善

乳幼児一時預かり事業は、基本助成と家賃助成に加え、時間加算、事務負担加算による補助体系となっています。しかし、預かりが短時間の利用が日中の一定の時間に集中する傾向があり、全ての時間帯に定員上限までの受け入れを想定し100%の加算を得られる補助体系は、事業の特性にマッチしていません。現行の時間加算方式から受け入れ人数に応じた段階別補助制度となるよう見直してください。

(3)運営費の次年度繰り越しを可能に

事業の継続性と質を担保するため、人件費や修繕費などの計画的な積み立てが必要です。

現状の年間10万円の設備助成だけでは大規模な修繕はできません。賃貸更新料も家賃助成に反映されていません。横浜保育室の運用を参考に、一定割合内で運営費の繰り越しができるように、補助制度の見直しを検討して下さい。

(4)認可保育所の一時保育制度と同様に生活保護世帯や市民税非課税世帯に対して利用料の減免制度を導入して下さい。

2) 利用者にとってわかりやすい情報提供～一時保育の情報の一元化を

認可保育所での一時保育の推進と乳幼児一時預かり事業と併せて「利用者向け情報の一元化」をしてください。

3) 認可保育所での一時保育、および、乳幼児一時預かり事業において、0歳児の受け入れ対応に、2対1以上の保育者配置を実施した場合の加算制度を。

一時保育・一時預かりの現場では、0歳児、1歳児の受け入れの増加の傾向が見られます。

特に0歳児の受け入れに当たっては一時保育・一時預かりという特性上、子どもの安全な受

け入れに配慮し、スタッフを2対1または1対1で配置して対応することが発生しています。まずは実態を把握したうえで、手厚く配置した場合の加算制度の導入を検討してください。

5. 学齢期の子ども支援

1) ひとり親家庭への減免額の増額を

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、ひとり親支援（減免）については、キッズクラブ利用料の半額相当分の2500円が減免額となっています。現状の学童クラブの利用料との格差の実態を踏まえて、まずは上限5000円とする減免額の増額を検討してください。

2) 障害児計画相談支援の充実を

障害児・者の日常生活をサポートするためには適切な支援計画を立てることが重要です。しかし、現状、特に障害児のための計画相談支援事業者の数は圧倒的に少ないことが課題です。この事業は、成長によって変化の大きい子どもたちの変化に合わせたモニタリング、計画の見直しなどきめ細かい対応が必要な仕事です。報酬の低さが指摘されていますが、まずは現在の実施事業所への実態調査を行うとともに、今後の制度設計について子ども子育て会議での当事者ヒアリングなども含め、検討の場を設定してください。

また障害児計画相談支援員の資格取得にあたって、実務経験として保育士の障害児保育の経験がカウントされないことは課題であり、早急に見直しされるよう提案します。

【連絡先】生活クラブ運動グループ・横浜ユニット連絡会

事務局：石川昭子（NPO 法人たすけあい戸塚）

〒244-0816 横浜市戸塚区上倉田町 391-5T&R ハウス 1階

TEL：045-864-3575 FAX：045-862-0144

Email：ae02225@nifty.com