

健康福祉常任委員会施策研究テーマについて(報告)

西宮市議会議長 殿

平成 29 年 4 月 12 日

(2017 年)

健康福祉常任委員会

委員長 松山 かつのり

本委員会では、平成 28 年 7 月 28 日開催の委員会において、以下 2 件を年間の施策研究テーマと定め、調査・研究をしまりましたので、御報告申し上げます。

1 地域包括ケアシステム～地域における徘徊高齢者の早期発見の体制づくりについて～

平成 28 年 7 月 28 日、平成 28 年 8 月 25 日、平成 28 年 10 月 25 日、平成 29 年 1 月 11 日、平成 29 年 2 月 1 日、平成 29 年 3 月 8 日及び平成 29 年 4 月 12 日に管内視察を含む委員会を開催し、地域包括ケアシステム～地域における徘徊高齢者の早期発見の体制づくりについて～、市当局より、本市の現在の取り組み状況や課題等の詳細な説明を聴取するとともに、質疑を行い、意見要望等を伝え、また、委員間での協議を行いました。

また、管外視察として、平成 28 年 11 月 17 日に福岡市と大牟田市、翌 18 日に北九州市の北九州市認知症支援・介護予防センターを訪れ、各市の認知症施策の取り組みについての調査を行いました。

西宮市では、平成 29 年 2 月より新規事業として、「西宮市認知症 SOS メール配信事業」が開始されました。

認知症は一般的に完治しないといわれ、いかに進行を遅らせるか、また認知症の方を抱える家族などの負担や孤独、介護離職といった不安を取り除いていくことができるか、日本の高齢社会の課題に立ち向かわなければなりません。

日々の医療の進歩で認知症のメカニズムの解析が進んでおり、将来的には認知症は治る日も来るかもしれません。

しかし、現在、認知症家族を取り巻く状況は厳しい現実と直面しています。その意味

からも、社会全体で支える体制の構築が急がれます。

本委員会では、徘徊高齢者の早期発見の体制づくりを研究テーマとして、取り組んでまいりました。委員会では先進市の取り組み状況などを視察するとともに、本市においても是非とも参考にさせていただきたい内容を概ね以下の通り示しましたので、これを当局に提言し、本事業のより一層の実行性を持った取り組みになることを要望します。

この施策研究テーマの提言が、認知症の方やその家族の方の手助けの一助になればと大きな期待を寄せます。

【委員会まとめ】

提言① 広域ネットワークシステムの構築…徘徊は広域での移動も十分考えられることから、近隣他都市や交通機関などの事業者との連携を構築すべき。

提言② 徘徊模擬訓練の実施…「西宮市SOSメール配信事業」の実効性を高める意味から、市民参加型の模擬訓練のモデル実施を行い、将来的に全市域で行うこと。

**提言③ 認知症の理解を深める…★小中学生への認知症教室(例 絵本教室など)の開催。
★認知症SOSメールを活用した認知症関連情報の提供。**

また、当該施策研究テーマに対する各委員の個別の意見は別紙のとおりです。

2 要介護度改善に取り組むことにインセンティブをもたらす制度について

平成 28 年 7 月 28 日、平成 28 年 8 月 25 日、平成 28 年 10 月 25 日、平成 29 年 1 月 11 日、平成 29 年 2 月 1 日、平成 29 年 3 月 8 日及び平成 29 年 4 月 12 日に管内視察を含む委員会を開催し、要介護度改善に取り組むことにインセンティブをもたらす制度について、市当局より、本市の現在の取り組み状況や課題等の詳細な説明を聴取するとともに、質疑を行い、意見要望等を伝え、また、委員間での協議を行いました。

また、管外視察として、平成 28 年 11 月 16 日に岡山市を訪れ、同市の岡山型持続可能な社会経済モデル構築総合特区について調査を行いました。

日本の総人口は、1 億 2,676 万人（平成 29 年 3 月現在）でそのうち 65 歳以上の高齢者人口は、3,486 万人となっており、総人口に占める割合（高齢化率）は 27.5%になり

ます。西宮市の人口は 485,531 人（平成 29 年 3 月現在）65 歳以上の高齢者は 111,859 人（高齢化率 23.0%）であります。

「介護を社会全体で支える仕組み」として、介護保険制度が始まった当初 2000 年（平成 12 年度）の介護費用は 3.6 兆円でありましたが、昨年 2016 年（平成 28 年度）では 10.4 兆円に達し、団塊の世代が 75 歳を迎える 2025 年（平成 37 年）には 20 兆円を超える見込みであります。この負担増に歯止めをかけるための施策のひとつとして、東京都品川区は全国で初となる要介護度改善による成功報酬制度を導入しました。今年度に管外視察として調査した岡山市のデイサービスへの質の評価制度の導入制度は、利用者の要介護度が改善した場合に、事業者（所）に成功報酬を付与することで、介護給付の抑制と事業所の質の向上を目指すもので、現在、各自治体でも独自の地域性を活かした取り組みが行われています。

しかし、この取り組みに対して、委員の方からの指摘にもありますように、利用者、家族、事業所への不安要素も見受けられます。

そのことを踏まえ、以下、委員会の意見を述べます。

【委員会まとめ】

提言① 利用者・家族の方が無理なく取り組み、また不安を軽減させるような内容にすること。

提言② 国や実施自治体の取り組みを参考に、一過性ではなく持続可能で、西宮市の地域性を活かした制度設計にすること。

また、当該施策研究テーマに対する各委員の個別の意見は別紙のとおりです。

最後に、今回の施策研究テーマは、それぞれ中・長期的な視野で実施することが重要であり、本市においても事業を行うにあたり、「目的」「目標」などを明確にし「目標値」を定め、定期的な検証を行うことが必要であると考えます。

また、平成 29 年度は「西宮市高齢者福祉計画・介護保険事業計画」の改定年度であることから、必要に応じて計画に位置付けることを検討されるよう要望します。

以 上

地域包括ケアシステム

～地域における徘徊高齢者の早期発見の体制づくりについて～

松山 かつのり 委員長

本市として2月1日より「認知症SOSメール」が運用されるが、先行導入をしている自治体の参考として、以下の点が参考にするべきであり、本市としてもぜひ検討していただきたいと思います。

- 1) 広域ネットワークの構築と防犯カメラとの連携。
- 2) 公共交通機関や銀行・高齢者施設などの事業者との連携。
- 3) より実用に向けた取り組みとして、「徘徊模擬訓練」などの実施（地域資源の活用）。
- 4) 認知症SOSメールを活用しての、イベント情報や認知症に対しての知識の配信。
- 5) 子供たちと学ぶ認知症「絵本教室」など、学ぶ機会を通じて認知症の理解を深める取り組み。
- 6) 「認知症SOSメール」の情報などの悪用防止への取り組み。
- 7) 市の広報媒体以外の周知広報活動。
- 8) 認知症に対しての人材育成（認知症やすらぎ支援など）。

いずれにしても日常生活で認知症の方が徘徊をしている場面に出くわしても、声をかけるのには勇気が必要です。避難訓練や防災訓練などと同様に日常の訓練は必要であると思います。

この事業を行うに際して、今一度認知症への理解を深める好機ととらえていただきたいと強く要望いたします。

上谷 幸美 副委員長

本市においても近隣他市への徘徊の可能性があることから、まずは、SOSメール配信を近隣他市と連携し、そして、大牟田市のような、「ほっと安心ネットワーク」が構築されていく体制づくりを検討して頂きたい。

また、徘徊模擬訓練も市内各所で実施できるように検討して頂きたい。

河崎 はじめ 委員

まず徘徊高齢者に対する理解を深め、問題を共有するために、認知症サポーターの養成講座を市民に広く普及させること。その為の参加しやすい環境づくり等を考案していくこと。

特に、市職員・議員は受講を必須とすること。

次に、平成 29 年 2 月開始の「認知症 SOS メール」への登録者と検索協力者をいかに大きな輪にできるのかを議論していくこと。

県警や市内各種団体等(自治会、社協、商市連等々)の協力が、どれぐらいの範囲で受けられるのか、それを拡大するにはどうすれば良いのか、また県や近隣都市との提携はどうしていくのか議論する必要があると思う。

さらに認知症 SOS メール配信システムを利用して、協力の得られそうな小学校区ぐらいで模擬訓練ができないものか模索する必要があると思う。

岸 利之 委員

大牟田市の“認知症の人とともに暮らす街を創る”という考えは見習わなければなりません。西宮市ではまだまだ認知症に対する偏見があるようです。独居の方が認知症になられたということで大騒ぎになり、火事を起こされたら困るから引っ越して欲しいなどの相談が結構あります。認知症を正しく理解してもらい、ともに暮らすことを考えなければなりません。子どもは絵本などを使って授業で学ぶことも大切です。認知症の人が安心して暮らせる街をつくりましょう。

徘徊搜索模擬訓練普及事業に関して、実施するなら小学校区単位もしくは中学校区単位の実施で、地域が主体で市はアドバイザーの立場が良いと思います。SOS メールに関しては訓練とわかるようにして活用しては如何でしょう。

認知症支援の充実として、福岡市では認知症高齢者やすらぎ支援事業を実施し、利用世帯数が 22 世帯に対し利用回数は 372 回と一度利用した方が複数回利用しているこ

とを考えると利用者の満足度が高いことがわかります。これからの認知症高齢者が増えることを考えると西宮市としても取り入れることを検討する必要があるのではないのでしょうか。福岡市では1日3時間以内でしたが北九州市では1日の利用が6時間以内と家族としては利用しやすいと思います。西宮市でも検討するなら1日6時間以内が良いのではないのでしょうか。

徘徊高齢者等ネットワーク事業に関しては、西宮市 SOS メール配信システムの広域的な連携を近隣市との間で取り組む必要があるように思います。

坂上 明 委員

西宮市も本格実施されるが、何とんでも「広域ネットワークシステムの構築」である。

他市の事業も勉強し、また本委員会委員の「行政視察の提言」をご参考にして頂き、施策を推進されたい。

佐藤 みち子 委員

西宮市でも認知症 SOS メール配信システムが始まります。視察に行き、徘徊をする高齢者は自分の生活範囲だけでなく随分遠くまで行ってしまうものだと思います。市のメールでは市内が対象となっていますが広域に対応する必要があるのではないかと思います。

大牟田市では「認知症について」小学校から教育していますが大人でも認知症に対する正しい知識がなく、恥ずかしいものとして家族が認知症になっても周りの人に助けを求めることもなくなんとか家族だけで対処しようとする傾向が強いのではないのでしょうか。

また、「徘徊する」ことは認知症高齢者にとってはどういうことなのかを理解するこ

とが必要です。大牟田市のように認知症についての理解を深めるような取り組みが必要だと思います

さらに市でも認知症SOSメールだけではなく大牟田市のように小学校単位で認知症発見の模擬訓練を実施してはどうでしょうか。

澁谷 祐介 委員

今後、広域での連携強化、模擬訓練の実施等、より効果的な施策展開を図るよう要望する。

町田 博喜 委員

今回の施策研究テーマに沿って、先進的な自治体へ視察に行ったが、調査の結果大要次のような取り組みが行われている。

- ①警察との連携
- ②事業者・諸団体の協力
- ③システムによるもの（親機・子機を利用するもの）
- ④地域での見守り・地域を巻き込んだ訓練
- ⑤探索するための広域的な取り組みをどうするのか

西宮市として「認知症SOSメール」を実施することになるが、“行方不明者を見かけたら連絡してくれる人“の登録がどの程度あるのか、また、どの程度の協力が得られるのかが未知数である。

また、西宮市が実施する「SOSメール」は標準的なものとなっているが、まず、現在の取り組みを実効性のあるものに構築していくとともに、システムによる見守りも検討していく必要がある。

要介護度改善に取り組むことに

インセンティブをもたらす制度について

松山 かつのり 委員長

日本では世界に先駆けて少子高齢化が進んでおり、日本の取り組みが世界の模範となりえる中で、現在試行錯誤しながら、自治体の地域性を活かした取り組みが行われています。

要介護度改善に対するインセンティブの導入に関しても、デイサービスの事業所に特化した自治体や、特養ホームなど入所施設を対象とした自治体など、地域を活かした取り組みを行っており、その効果は概ね良好であると思います。

以下述べます。

- 1) 要介護度が改善すると、本人はもちろん家族の負担も軽減され、自立した生活が可能となります。
- 2) 高齢施設のサービスの質向上につながります。
- 3) 利用者の回復を実感すると、職員のモチベーションにつながります。
- 4) 事業所を評価することにより、利用者や家族が事業所を判断する目安になる。

以上のことから要介護度改善に対するインセンティブや表彰など、利用者にも事業所にも目標をもって取り組めるといった意味では、価値のある事業になるのではないかと思います。

しかしながら、課題も存在することも事実です。例えば通所施設利用の場合は、改善の原因は特定しにくいことや、施設側が利用者の取捨選択を行う、改善すると施設の利用ができなくなるなどといったことも考えられます。しかし特養など施設に入居してしまうと、今までできたことができなくなったといったこともあり、要介護度改善の取り組みは行うべきと考えます。まずは現場でのモニタリング調査などを行い、ニーズの掘り起こし、また事業者への過度な負担を強いることなく、本市に見合った事業として、是非とも検討していただくよう要望します。

上谷 幸美 副委員長

インセンティブをつける方法は様々存在しますが、岡山市のような評価指標により、

事業所の質の向上が期待されるが、有資格者の平均値以上の雇用などの評価方法は、すべての事業所に本当に適当な評価になるのか、有資格者の雇用に対する弊害はないのか、さらに検討が必要ではないのかと考えます。また、介護度が改善することで、今まで受けられた介護や看護が受けられなくなり困る方はいないのか。

そして、その方法については、事業所ではなく、介護を受ける本人やその家族にインセンティブをつける方法はないのかなど、細かく検討し事業を確立して頂くように要望いたします。

河崎 はじめ 委員

要介護度の改善については、それが本人や家族の努力によるものか、介護サービスによるものかの明確な判定が困難なことから、インセンティブの付加については、介護事業所の人員配置、勤続年数、有資格者の数等の客観的な数値をもって評価する方を提言します。

あまり制度だけがいきすぎて、自立できそうな高齢者ばかりが事業所から歓迎され、そうでない高齢者が敬遠されるというような事態に陥らないように注意が必要です。

難しいかもしれないが、インセンティブの対象を、事業所ではなく、介護従事者にできないか研究してください。

無理なら、対象とする介護事業の形態については、視察先の岡山市のように、まずは在宅介護サービスの通所サービスから取り組めば良いかと思う。

岸 利之 委員

高齢化による介護費用が増えることは避けては通れません。いかにして削減するか。その意味での岡山市の在宅介護総合特区の試みは素晴らしいと思います。

私は、介護度を良くしたい、健康になりたいと思う本人の気持ちが大切であると思

います。そこで、岡山市のような事業者にインセンティブを与えるのではなく、要介護者に介護の必要がなくなった場合に健康祝い金を支給しては如何でしょう。

また、介護が必要でないまでにはならなくても介護度が改善すれば一度だけ食事券をプレゼントするといったことを考えては如何でしょう。

坂上 明 委員

現在、要介護度改善に向け、多くの自治体はその制度化を検討しているという。その一例として取り組まれている岡山市は、先ず「本事業に関係する事業所のレベルアップは、即利用者へ好影響をもたらし、延いては要介護度改善につながる。」というもの。

介護保険を取り巻く現状は、誠に厳しい。高齢者は今後確実に増え若年層は確実に減り、当然ながら財政を圧迫する。今のままでは右肩下がりが見えている。

施策の基本は、何はともあれ利用者本位である。

これからの財政面・経済効果や雇用促進をも視野に入れ、しかしその先の「高齢者が住み慣れたところで生き生きと暮らす事の出来る社会の構築」という目的の為、本市は本市としての特徴を見出し、それを施策に反映して頂く事を期待するところである。ただ何分歴史が浅くこれからどんどん取り入れられていくであろうシステムなので、他市の状況も見極めつつ、常に施策の充実を図って頂けるよう強く要望したい。

佐藤 みち子 委員

87歳の母は神経痛がひどく痛くて立つことができなくなり、介護認定を受けると要介護1と認定されましたが状態が改善したのち要支援1に変更になっています。たとえば骨折をして動けないときに認定されれば要介護5になり動けるようになると要介護度が改善されると考えられます。

介護によって改善されるより症状によって改善される方が多いのではないでしょう

か。

高齢者の状態は維持するか悪くなるかのどちらかだと思います。できるだけ今の状態を悪くならず維持することができればよいのではないのでしょうか。

インセンティブを実施することで無理に介護度を改善することにつながらないでしょうか。慎重な検討が必要です。

澁谷 祐介 委員

昨年12月に、政府が要介護度の重度化を予防する取り組みで成果をあげている市町村を財政面で優遇すると発表した。この流れを注視し、今後、市として適切な対応を進めるよう要望する。

町田 博喜 委員

介護度が進まないということは、本人にとっても家族にとっても良いことである。

しかし、要介護度を改善するためには、それなりの専門的な知識が必要になると考えられる。

過去に、介護状態を悪化させないための取り組みを行っている施設（この施設は高齢者のためにバリアフリーにするのではなく施設内の設備を利用してバリアフリーにしている）に視察に行ったことがあるが、入所者の方で介護度の改善が見られた人もあった。

西宮市としても介護度改善に取り組む事業所を育成するとともに事業者に対してインセンティブ与える仕組みづくりを考える必要がある。