

# 不当なサービス制限を改善させる 大阪での共同の取り組み

大阪社保協介護保険対策委員  
大阪民医連事務局次長

山村 弘成



## 1. 介護保険制度の改悪とサービス制限の進行

2006年度の制度改悪以降、厚労大臣が「本当に必要な家事援助は、今後も受けていただく」(2005年2月21日衆議院予算委)と答弁したにもかかわらず、在宅サービスについて利用制限や抑制が強化されてきました。一つは、要支援の人を中心に軽度者に対するサービス制限とサービスの取り上げ、二つ目は「給付適正化」対策によるサービスの制限強化です。

全国的な運動で一部改善をさせたものの、介護ベッド・車イスの取り上げが行われました。通院乗降介助の制限の強化が行われ、「院内での介助」の一律制限的な「指導」も横行しています。「同居家族のいる利用者への生活援助の制限」は目にあまるものがあり、運動と声に押されて厚労省も2007年12月20日に事務連絡で「同居家族等の有無のみを判断基準として、一律に介護給付の支給の可否を機械的に判断しないように」と自治体に通知しています。

## 2. 大阪府の訪問介護サービスの不当な制限

2007年8月、大阪府は居宅介護支援事業所の集団指導の際、「訪問介護サービス内容に関するQ&A集」を配布しました。それは訪問介護の内容に細かな制限を例示するものでした。生活援助では、利用者宅の電球や掛け時計の電池の交換は算定できるが「季節的に使用する冷暖房機の出し入れや掃除」は「できない、介護保険外」などというものでした。

身体介護では、通院の帰りに道沿いにあるスーパー・商店に立ち寄っての買い物は「不可」、生活費を出金するために金融機関へ行く場合も、銀行のなかでは「当該施設スタッフが対応すべきであり算定で

きない」となっていました。

認知症の利用者が落ち着くために外出する、気分転換のための外出は介護保険の対象にならない、外出先も社会保険庁は認めるが警察・裁判所は不可という一貫性のないものでした。

## 3. 共同のたたかいと大阪民医連の取り組み

大阪社保協では「Q&A集」に関してただちに「介護保険サービスについての質問・要望」を大阪府に提出し、2007年11月には担当課と交渉を行い、要望に対する回答を引き出しました。これには民医連のケアマネジャーの代表も含め、全体で20人のケアマネジャーが参加しました。交渉の成果の一つは、「Q&A集」は大阪府の一般基準にすぎず、個々の事例は保険者の判断にゆだねるということを確認させ、大阪府の一律規制を緩和させたこと、二つ目は内容についての一部を修正させたことです。

生活援助の範囲は日常生活を送る上で必要な援助であれば可能で、機械的・一律的に線引きすべきでないことを確認させました。金融機関内の介助を対象外としたことは不適確であったこと、「外出介助の目的地」は1カ所に限るものではなく、一連の外出行為であれば可であること、外出先は日常生活上の必要性で判断し、機械的に制限しないこと、「散歩介助」についても、個別事例によっては可能であることを確認しました。この確認にもとづき、訂正・撤回要求を重ねました。今年5月の事業者集団指導で「Q&A集」の若干の訂正と口頭説明がありましたが、十分なものではありません。

大阪社保協では「よりよい介護をめざすケアマネジャーの会」とともに要求交渉を行い、「たたかう

ケアマネジャー」の養成講座に取り組んでいます。「制度に振り回されず、制度を知り尽くし、制度を活用し、さらに制度を改革するケアマネジャー」を大阪社保協介護保険対策委員会では「マスターケアマネジャー」と名付け、「たたかうケアマネジャー」の集団づくりをしています。大阪民医連のケアマネジャーも養成講座の講師や受講生として成長しています。テーマにサービス制限とたたかい、必要なサービスを確保していくことを位置づけています。

大阪社保協では3月に大阪府内の事業所に広く呼びかけ、「サービス制限を考えるケアマネ・ヘルパーシンポジウム」を開催。150人が参加し、この間の大坂府との交渉の経過、府内自治体のアンケート調査、ケアマネジャー・ヘルパーから寄せられたサービス制限事例もあわせて報告し、不当なサービス制限とたたかう方向を確認しました。民医連の事業所からも50人が参加し、共同を広げています。6月にはケアマネジャー対象に「給付適正化事業」についての学習会を開催し、地域でサービス制限を許さない取り組みを進めていこうと確認しました。

大阪民医連は独自にヘルパー・ケアマネジャーの研修会を2度行い、生活援助の重要な意義と必要なサービス確保のための意思統一をしています。

### 4. 国会や大阪府議会で議員が追及

5月20日に参議院厚生労働委員会で、小池晃議員が大阪府の「Q&A集」について委員会で配布し、政府の見解を求めました。介護保険サービスの実施について、各自治体での不適切な指導監査が多く、その例として「Q&A集」を取り上げたのです。質問に対し、阿曾沼厚労省老健局長は「ご指摘のように、法令に定める基準以上の内容を仮にこういう形で指導しておるとすれば問題である」と答え、改善を約束。さらに、舛添厚労大臣は、「介護保険の目的は、介護される人ないしその家族が快適な状況になるということが必要」、「柔軟な発想を持ってやる必要がある」と答弁し、「こういう類のマニュアルについては調査したい」と約束しました。

7月14日には大阪府議会健康福祉常任委員会で黒田まさ子議員が「Q&A集」について質し、担当部長から「不適切なところは修正する」と答弁を引き

出しました。

大阪社保協では国会での質問と答弁を受けて「Q&A集撤回要求」を提出、府議会での質疑も受けて8月8日に交渉を行いました。参加した民医連外のケアマネジャーからも「90歳の一人暮らしの利用者が35度の室温の部屋で暮らしている。物置に冷風機があるのに『Q&A』で『冷暖房機の出し入れは不可』になっているので、ヘルパーは出してくれない。私が出しに行った」「認知症のご夫婦の二人暮らし。気分転換に外出すると、気分も落ち着き穏やかになるのに、『Q&A』でヘルパーがこうした外出介助はできないとされている」など、切実な事例が出されました。大阪府側は、「Q&A」の表現については改める旨を繰り返し表明しました。書き換えは一方的に行うのではなく、案の段階で関係者に提示し、意見を聞くように申入れ、大阪府側も了承しました。

### 5. 「介護ウエーブ」と結び 大阪府と自治体への要求運動を進める

大阪民医連では毎年独自に大阪府への要望を提出し、介護改善の交渉を行い、昨年からは「不当な介護サービス制限はやめること」を重要課題として取り組んでいます。また、これ以外の要求でも昨年は「事業所更新手数料は取らない」「介護サービス情報の公表手数料の収支の明確化と大幅引き下げ」「デイサービスの生活相談員の資格要件に介護福祉士を拡大」など現場からの要求を実現しています。

来年の介護報酬改定にむけて財務省「財政制度審議会」は試案を提出しました。要介護度2以下の人をすべて介護保険の適用外とする、身体介護サービスを使わず生活援助サービスのみを利用している人を介護保険の適用外とする、利用料を1割から2割にする案など、まさに介護崩壊への道です。

私たちが「医療・介護再生プラン」をかけ、「介護ウエーブ」の大波をおこし、たたかいで情勢を切り開き、介護保険の改善、公的介護保障と介護人材確保を国に求めていくことがますます重要となっています。そのためにも利用者・介護職員の実態と事例をもとに、改善要求の取り組みをさらに広げ、国に迫っていく大きなたたかいのうねりを、大阪で、地域の共同の力で進めていきたいと思います。