

令和5年度第3回江戸川区熟年しあわせ計画及び介護保険事業計画検討委員会

議 事 要 旨

開催日時：令和5年8月28日（月） 午後7時00分～午後8時35分

開催場所：グリーンパレス 孔雀

所属等	氏名	出欠
公立大学法人長野大学 神奈川県立保健福祉大学	○太田 貞司	出席
ダイヤ高齢社会研究財団	澤岡 詩野	出席
江戸川区医師会	◎小川 勝	出席
江戸川区医師会	○浅岡 善雄	出席
江戸川区歯科医師会	小宮 徳春	出席
江戸川区薬剤師会	大林 武史	出席
東京都医療ソーシャルワーカー協会	藤井かおる	欠席
江戸川区訪問看護ステーション連絡会	江頭 勇	出席
江戸川区熟年者福祉施設連絡会	林 義人	出席
NPO法人 江戸川区ケアマネジャー協会	三田 友和	出席
江戸川区訪問介護事業者連絡会	江澤 岳広	出席
江戸川区地域密着型サービス事業者連絡会	梅澤宗一郎	出席
熟年相談室（地域包括支援センター）	佐藤 豊朗	出席

所属等	氏名	出欠
江戸川区民生・児童委員協議会	寺沢 トキヨ	欠席
江戸川区社会福祉協議会	山崎 実	欠席
なごみの家 （江戸川区社会福祉協議会）	小嶋 亮平	出席
公 募	阿部 仁	出席
公 募	片岡 英枝	出席
公 募	行田 元	出席
公 募	保木本 まり子	出席
江戸川区連合町会連絡協議会	中川 泰一	出席
江戸川区くすのきクラブ 連合会	野村 和男	欠席
江戸川区ファミリーヘルス 推進員会協議会	石井 恵子	出席
江戸川区議会議員	所 隆宏	出席
江戸川区議会議員	鹿倉 勇	欠席
江戸川区副区長	船崎 まみ	欠席

◎委員長 ○副委員長

1. 開会

2. 委員長あいさつ

3. 議事

（1）在宅・介護連携のさらなる推進について

委員長 議事の（1）「生活を支える介護サービス基盤の整備」について、事務局より説明をお願いする。

事務局 資料1「生活を支える介護サービス基盤の整備」について説明

委員長 生活を支える介護サービス基盤の整備というテーマなので、施設サービス、地域密着型サービス、居宅介護支援事業所の委員を中心にご意見をいただきたい。

委員 特別養護老人ホームの整備については、かつての特別養護老人ホームの入所待機者が非常に多かった頃と比べると、肌感覚だが待機者が減ってきていると感じている。先ほど事務局からは、特養待機者 773 人のうち、入所の緊急性が高い方は 216 人いるとの説明を受けた。しかし、実際には、空床が生じた際に入所の申込を受けている方に連絡をしても、入所の決心がつかず在宅での生活を継続したいという方や、医療機関に入院していて退院の見込みが立っていない方、ほかにも医療依存度が高過ぎて入所の対象にならないという方々が特養待機者の中には含まれている。実際、区内の特別養護老人ホームの施設の中には、定員を満たしていない施設も出ているという現状である。

先日、他の施設の職員から聞いた話だが、空床が 80 日間埋まらなかった施設もあるほどで、すぐにでも入所しないといけないという緊急性の高い方がいるのかというと、今後 8 期計画に基づき新たに 3 施設が整備されることを踏まえれば、特別養護老人ホームに関しては飽和状態になってきていると感じている。有料老人ホームの増加や在宅サービスの充実もあり、自宅での生活を継続したい方々の選択肢が増えてきたことがその要因であろう。このように、待機者の数値のみでは見えない状況もあるため、今後、特別養護老人ホームの建設を検討していこうという際には、是非現場に相談をしていただきたい。

また、今後の特別養護老人ホームの建設という部分で、広い土地が確保できる地区に限られているため、ある地区に施設が集中してしまう傾向がある。そうすると、施設間で利用者や職員の取り合いが生じるという問題も懸念されることから、バランスよく施設を配置してほしいと願っている。

委員 小規模多機能型居宅介護について、意見を申し上げる。

弊社は、江戸川区で 5 番目に小規模多機能型居宅介護の運営を始め、12 年目になる。この 12 年間、小規模多機能型居宅介護の運営には常に難しさを感じてきた。その理由は、資料 1 の 30 ページにも記載のとおり、小規模多機能型居宅介護という施設は、小規模ではあるものの、適切な土地・建物のコスト管理が求められる点にある。さらに、提供するサービスには通い・訪問・宿泊・ケアプランの作成・看護職員による医療行為など、複数のサービスが求められるため、教育コスト等も含めた人件費がかさむ上、このサービスの経験がない介護職が非常に多いので、他の

サービスと比較して人材確保が難しいサービスと実感している。

また、利用料金については資料1の25ページにも触れられているが、要介護3の方の小規模多機能型居宅介護の費用負担は24,735円であり、価格的には他の居宅サービスの組み合わせと比べて低く抑えられるとされている。これは、利用者から見れば非常に使いやすい計画性のあるサービスである一方で、サービス提供事業者にとっては、採算性の確保という観点では非常に難しいサービスということの意味する。これまで申し上げたように、地域で求められるサービスでありながら実際に整備が進んでいかない理由は、人材確保・人材教育についてのコストの問題や運営面での採算性の問題があるため、次の報酬改定では事業者の実情を考慮していただければありがたいと思っている。

委員

まずは特別養護老人ホームに関して、入所を希望する方は、変わらずに一定数いるのではないかと感じている。

一方で、最近ユニットケアの利用料が高いため支払いが難しく、入所の申請をためらう方もいる。

事務局からの説明にもあったように、在宅サービスを充実させて、在宅での生活を継続させていこうとすると、小規模多機能型居宅介護は、提供されるサービスや人員が充実しており、また同じ量のサービス支援を他の在宅サービスで賄おうとするとやはり利用料が高額となり、場合によっては単位数も上限を超えてしまうことも考えられる。そうしたケースには、小規模多機能型居宅介護や看護小規模多機能型居宅介護に移行することで、適切なサービス量の確保と費用負担の逓減が図れる。こうしたことから、小規模多機能型居宅介護等に移行する方も、以前に比べれば増えてきていると感じている。ケアマネジャーの変更という問題はあるが、利用者のことを考えていくと、小規模多機能型居宅介護等に移行していくということも大事な提案かと考え、行っている。

一方で、運営側からみると、採算性の確保や人材不足等様々な課題もあるという現実も認識できた。使う側にしてみると非常に便利な支援になっているので、今後事業所が増え、使いやすさや認知度が広がっていくと、需要もさらに高まっていくのではないかと感じている。

副委員長

特別養護老人ホームの特異性は何かということ、終の棲家になるという点だと思う。様々な施設を渡り歩きながら最後に特別養護老人ホームに入所したり、あるいは居宅から入所したりと様々なケースがあるだろうが、その特異性を生かした使い方に

よって、そのニーズの度合いは違ってくると思われる。

先ほどの委員からの意見では、肌感覚で飽和状態にきているという話であったが、私も様々な関係者から状況を聞いている限りでその状態に近いと思う。私が思うに、特別養護老人ホームの必要数の推計方法について、今までは入所を希望する人全てを基準として勘案していたのではないか。今回はケアマネジャーの方が調査に協力してくれて、どのくらいのニーズがあるかということを基に推計したようだが、それでもまだ実態を反映していないかもしれないと感じる。

特別養護老人ホームの必要数を検討する際には、緊急性があるかどうかをメインに検討していくことが重要かと思う。さらに、先ほどの小規模多機能型居宅介護など、特別養護老人ホーム以外にも終の棲家の役割を果たす施設がでてきているので、併せて検討していくことが重要と感じた。

委員長

今回の推計方法について、ケアマネジャーの調査を根拠とすることには疑問を感じる。非常に主観的・感覚的で、実はデータの的ではないと思う。特別養護老人ホームへの申し込み数、退所数などのデータを確認していくことが重要。待機期間が2～3年程度ということについても実際のところどうなのか。こういったことを1年間でどれだけ入れ替わりがあるのかという入退所などのデータを基に検討していくことが必要。東京都はユニットケアを推進しており、都内ではそれが主流になっている。しかし、費用的に非常に高額であるという問題がある。資料からは施設サービス費が月30万円とあったが、100床で年間の施設の収入として大体3億6000万円。30年後の2055年頃までには、9割計算で約100億、区全体で2000億円以上のお金が費やされることとなる。どれだけ区の財政に影響するのか。しかも一度整備すると、50年間は維持していく必要がある。私がいつも思うのは、施設の数を増やすことや介護人材の問題だけが重要ではなくて、最も重要なことは介護保険を維持していくためにどうあるべきか、ということ。我々が高齢者になる2055年に、若い世代が保険料を払っていけるか、ということ。今ユニットケアの1月当たりの自己負担として概ね18万と言われている。現状でも子どもたちが両親のためにみんな支え合って特別養護老人ホームに入るためにやりくりしているが、30年後の未来でも同じようにできるのか。それが持続可能性を維持するために必要なものの考え方ではないか。東京都では原則ユニットを中心に整備することとしている。区では今後3施設が開設されるということだが、その7割はユニットケア。そういったことも考えていく必要があると感じている。

(2) 介護人材の確保、介護現場の生産性向上について

委員長 続いて、議事(2)「住まいと生活の一体的支援」について、事務局から説明をお願いします。

事務局 資料2「住まいと生活の一体的支援」について説明

委員長 「住まいと生活の一体的支援」というテーマなので、区民・被保険者からの目線ということで、公募委員を中心にご意見をいただきたい。

委員 私はマンション住まいだが、やはり一人暮らしの方が非常に増えてきていると感じている。そうした方に対する生活のサポートが、現実には足りていないのではないかと。区は、このようなマンション住まいの独居の方々をどのように把握しているのか。やはり一人になると気持ちが荒んできてしまう。物に当たったり、近所迷惑な行為をしたりするケースも出てくるので、その辺のサポートを充実させていきたいと切に願っている。

委員 私自身のことだが、住まいは確保されているが生活上の困りごとを抱えている方の場合、どこの機関がその方を把握して、必要とするサービスや支援につなげられているのだろうかという疑問に思う。年齢的に、私には民生委員の方の訪問はなく、区からの調査があるわけでもない。もし、自分に何か困りごとがあったときは熟年相談室に相談へ行くしか手段はないのだろうか。本日の資料にも様々な施設やサービスなどの説明があったが、国がつくるものは堅苦しく、具体的に何をしてくれるのかと感じてしまう。一般区民の私からするとわかりづらい。多くの高齢者も同じ感覚なのではないかと思う。情報が本当に欲しいが、今はうまく情報を集められていない。高齢者には、わかりやすい言葉でなければ理解しにくいいため、できるだけわかりやすい言葉で説明することが大事なのではないか。

委員 家を持っている方と持っていない方では金銭的に状況が違うので、データの集め方として、持ち家の方とそうでない方を分けて調査をするとよいのではないかと。私の母は80歳を過ぎており、田舎で一軒家に住んでいる。私は、「もう他人を家に入れるな」と言っている。昨今、若い人が高齢者を狙った様々な事件が起きている。そういう事態に備えた安全面での生活支援は充実しているようだが、高齢者が生活する上での安全性をどのように確保していくのか。マンションだとドアは一つだが、一軒家ならばどこからでも進入できてしまう。そういった部分のサポートもしっかりと考えて欲しい。

また、第1回の会議でも発言したが、働いている高齢者が多いというのは、区としては生きがいを持っている高齢者が多いとまとめていた。しかし、私は本当にそうなのかと思っている。経済的に苦しいから、炎天下の中での交通整理など様々な仕事をしているという方も多くいるのではないかと。国民年金を満額受給したとしても月に6万6千円程度という中で、事業者からみれば利用者負担の約2万円は安いと感じるのかも知れない。しかし、月収が6万6千円のサービス利用者側にとっては、2万円の負担はとても高いと感じる。本当は施設にも入りたいが、入所しようという考えにすら及ばない方もいる。そういった金銭的な事情も資料に含めていかないと、区民の実情を踏まえているとは言い切れないのではないかと。

委員

私は居宅のケアマネジャーなので、その経験から意見を述べる。私が担当している利用者の中に、住んでいるアパートを変わらなければいけないという独居の方がいる。その方の年齢は80歳を超えているが、それくらいの年齢になると、なかなか部屋を貸してもらえない。特に、認知症の有無を問われるらしく、住みたいと思う場所に貸してもらえる物件がなく、困っているようだ。例えば、施設の入所の際には、入所先の調整や入所後のサポートをしてもらえる体制があると思うが、一人暮らしの高齢者が民間の賃貸住宅に入居する際には、そうしたサポート体制が薄いと感じている。区の担当者など、誰かの支援があると、相談窓口で相談しやすくなるのではないかと。

委員

私自身、生活支援や地域のサロンなどにかかわる中で、「住まいと生活の一体的支援」が届いていない方の存在が問題と感じている。最近の地域の課題は、地域の集まりや活動から距離を置く人たちに対し、どのようにこうしたサービスを一体的に届けられるのかという点で、とても重要な課題である。地縁組織や見守り、支え合いというものに違和感を覚える方が今後増えていく中、そういう方々が出ていってみたいかなと思うような、例えばコーヒーを飲みながら少し会話をする会などのインフォーマルな場と有機的に連携をしていかないと、支え合いのネットワークというのは一部の人たちの中だけで終わってしまうと感じている。

資料には単身高齢者の増加については明確に書かれているが、その姿は多様化してきているということは委員の皆さんもそれぞれの活動の中で感じていることと思う。これまでは一人になってしまった方というと、多くは配偶者と死別した女性ということが前提とされてきていたが、最近の変化を見ていくと、独身の生活を自ら選択している方も増えてきている。その方々は、おそらく賃貸住宅に住んでいて、

あえて周りとの関わりを持たないで来られた方だったりするのであろう。戸建て住宅に住んでいて、配偶者が亡くなって一人暮らしになった方とは、根本的な価値観や他者との繋がりを持ち方が違うのではないかと思われる。一言で単身高齢者といっても、その実態は多様化してきており、いくつかのタイプに分類しながら、それぞれにはどのようなニーズがあるのを丁寧に聞き取っていかなければ、サービスを充実させていっても、利用する側とのミスマッチが起きてしまう。

委員

熟年相談室は、主に地域の高齢者を対象に、介護保険制度に特化した総合相談の窓口になっており、区の施策、例えば本日の資料の中でも触れられていた住まいの支援、ひとり暮らしの方の生活支援、さらには認知症施策等幅広い相談を受け付けている。公募委員の方々の話を聞いて、正に高齢者が抱える問題を訴えていただいたと感じている。その中で、熟年相談室の機能を改めてお話ししたい。相談者が相談する方法は、電話、訪問、窓口への来所である。自分から窓口に来所する方は、自身が困っていると訴えることができるので、ある程度支援につなげることができる。しかし、地域と繋がっていない方の場合は、こちらから訪問をして支援するというのがきっかけになることが多い。

話が脇道にそれるが、相談の中には権利擁護の類である、認知症による判断力の低下、詐欺被害、さらには虐待に対する支援が年々増えてきている。支援の数だけではなく、問題が多様化しているケースも多くなってきており、日々そうした方々の支援に取り組んでいる。

委員長

まとめに入る前に、介護基盤の関係や住まいと生活の一体的支援について、各委員から様々な意見や質問があった。それらに対し、事務局からの回答や区の考え方について説明をいただきたい。

事務局

特別養護老人ホームの整備について、施設を増設すればそれ相応に保険料も上がってしまう。区民にしてみれば、必要になった際に入所できる施設の選択肢は多いほうがよいとする一方で、それは保険料負担にはね返ってきてしまう。さらには、施設を運営している事業者の目線で見れば、利用者の需要と供給のバランスは運営に大きく関わる問題なので、継続的に良好な環境で施設運営ができるかという部分にも目を向けていかななくてはならない。この計画を策定する上では、区民目線とサービスを運営する事業者の目線、さらにはそれを利用する方の状況をすべてバランスよく見ていく必要があると考えている。

なお、資料1に記載しているが、事務局としては、第9期計画では特別養護老人

ホームの新たな整備は必要ないと考えている。

住まいと生活の一体的支援について、福祉推進課住宅係では居住支援協議会を開催している。実態として、高齢者や障害者、いわゆるシングルマザーの世帯、認知症の方などの住宅確保要配慮者は、家主が家を貸すことにリスクを感じ、入居を断られるケースが多々あるようだ。高齢者に対して部屋を貸したくないという家主が約8割を超えているといった統計調査もあるほどである。こうした現状に対応するための施策を展開していく必要があると考えている。

事務局 先ほど、公募委員から生活支援について情報が欲しいという話があった。区では、日常生活圏域ごとに、熟年相談室やなごみの家といった情報を発信できる場所を提供している。しかし、基礎調査の結果を見ると、その認知度は概ね半分ぐらいという状況である。我々としては、より周知させていくことが大きな課題と考えている。

事務局 同じく公募委員から、高齢者が働いている理由として、生きがいくりのためではなく経済的な理由によりやむを得ず働いている人も多いのではないかという意見があった。実際、そのような状況にある方もいることと思う。しかし、高齢者に就労の機会を与えるということは、間違いなくその方の健康づくりにも寄与していると思われる。やむを得ず働いている人にとっても、そういう効果は出ていると考えている。一方で、高齢者が働くといっても体力的な限界はあるということで、生活保護などのセーフティネットとの連携も確実にやっていかなければならない。

地域の高齢者の生活を支えてく上では、熟年相談室、なごみの家も含めて、行政が提供する相談支援のみでは限界がある。地域の方々には、周りにいる高齢者の困りごとに気が付いたとき、熟年相談室などの支援機関につないでいくといったことをお願いできればと思うし、まさにこういった地域の皆様のお力がこれからの高齢社会を支えていく基盤づくりの一つだと改めて感じている。

委員長 それでは、両副委員長から総括の意見を願います。

副委員長 話を聞いていて、江戸川区は大都市特有の難しさを持っており、次の計画では、2点強調しなければいけない点があると感じている。

1点目は、今皆さんから出たように、どのようにネットワークをつくるのかいうところ。もちろんサービスの一つひとつは大切だが、それらがしっかり結びついていくということが大変重要だと思う。特別養護老人ホームの必要数は、在宅サービスや家族の状況と関連性がある。在宅サービスが充実し、ネットワークづくりが進んでいくと、特別養護老人ホームの利用は少なくなるという関係性なので、そうい

う意味では、小規模多機能型居宅介護をはじめとした地域密着型サービスの役割が非常に大きくなってきている。あるいは住宅に関する支援の充実も同様。いずれにしても、新しいネットワークをどのようにつくっていくのが肝要である。その意味では、江戸川区全体でというよりも、小地域ごとにどうやってネットワークをつくるかということが鍵。福祉等の事業所と住民がともにどのように小地域をつくっていくのか。その仕組みづくりは非常に難しい。以上が強調すべき1点目。

2点目は、要介護者のイメージが大きく変わってきたという点である。というのも、先般成立した認知症基本法の基本理念には明確な方向が出ている。資料2の22ページにある基本理念の①には、「すべての認知症の人が・・・日常生活及び社会生活を営むことができる」と書かれている。さらに③でも、「認知症の人にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるものを除去する・・・」と書いている。その趣旨は、認知症の人が外出できる仕組み、地域で活躍できる仕組みを目指そうということにある。これまでの認知症のイメージとは違って、そういう機運を社会全体でつくろう、そういう意識で対策を進めるということが肝要ということ。その観点でも、ネットワークづくりが重要だと感じている。

具体的な方策は何点かあるが、第一に、看護も含めた小規模多機能型居宅介護に関し、先ほどの委員の意見のように、事業者に対する支援と同時に、人材育成に対する支援というのも非常に重要だと思う。第二に、特別養護老人ホームの問題。以前は、国でも65歳以上の大体3%程度の数が特別養護老人ホーム等の介護保険施設の定員として必要だという方向を出していたが、今はそうは言っていない。その理由は在宅サービス、グループホーム、サービス付き高齢者向け住宅なども増えてきたこともあるが、国の方向として、特別養護老人ホームの入所対象を中・重度化の方にシフトしており、軽度の人が入れなくなったためである。軽度の方は原則入所できなくなり、その受け皿は有料老人ホームなど様々な高齢者施設が担っているのだろう。しかし、本日も公募委員から意見があったように、負担が多くて入所できないという状況も実際はあるのではないかと考えている。区としてどういう支援ができるかというのは難しい課題だが、実態として捉えていただいたほうがいいと思う。第三に、住まいの問題では、先ほど説明のあった居住支援協議会の役割が大きくなってきている。しかし、23区以外の各市に聞いても、必ずしもうまくいってない現状もあるようだ。住宅・介護・医療をセットにするというのはなかなか大変なので、新しい課題だろうと思っているが、ぜひそこに挑戦していただきたいと

思っている。そこに事業所が一緒になって一人暮らしの人が住み続けられる、借家の人が住み続けられるという仕組みをつくれれば、大きな前進なのではないかと思う。第四に、一人暮らしの人をどのように把握するかという課題は、各自治体で大変に苦労している。熟年相談室も、どのように独居世帯を把握するか苦労しているし、なごみの家も同じ状況だろうと思う。私も鎌倉市でこの課題に対して取り組んできたが、簡単にはその実態がつかめなかった。そういった方に対する支援の仕組みは必要で、これを今後の課題にしていただければ、新たな展開も開けるのではないだろうか。

副委員長 公募委員から話があった高齢者の住まいの実態について。今回の資料で、一人暮らしの方が賃貸のアパートやマンションに住んでいる割合は半分いることを初めて知った。そこから見えたのはアパートやマンションの一人暮らしの方にどのようにコンタクトを取るのかという課題。どんな手助けをしてもらいたいかという点、意外だが一軒家・アパートなど住まいの形態に限らず、近所の人とのつき合いやコンタクトを取るということ自体をあまり希望していないことが分かった。要望の中で最多だったのは「急病・災害時の手助け」で、他の項目よりも相当高くなっている。現実的に今一番心配されているのは先のことではなくて目先のことで、それが急変時だとか災害というところなのかなと思った。何かあった時にすぐ対応してくれるような体制、地域の中で何かそういうのをうまくつくり上げるといいと思う。

委員長 やはり人・モノの問題は時代とともに変化し、そのウエイトも変わってくると感じた。

今日は施設整備についての議論であったが、モノを増やせばお金もかかるというジレンマがある。区外でユニットケアを経営している実感として、なかなか希望する人がいない現状がある。区内で経営する特別養護老人ホームへの330人の入居希望者のうち、ユニットケアに入りたくないという人が6割。恐らく利用料金が高額で負担しきれないことが理由ではないかと思う。こういった現状がある一方で東京都はユニット型の整備を基本としているというミスマッチがある。これからは箱物に頼るばかりではなく、小規模多機能型居宅介護などの地域密着型施設や、居宅の事業所など、様々な地域力を活性化していくことが大きな課題であり、重要であると感じる。

老健施設についても稼働率が悪いという現状もあるなか、特別養護老人ホームだけではなくいろいろな社会資源について周知し、地域の方々に浸透させるなど、有

効的に活用するシステムづくりというのが重要。地域づくりには人と人との関わりが最も重要。大小様々な事業所があるなか、人と人との付き合いについても行政はきちんと見守っていく必要があると思う。例えば、区には大きな病院がない中、急病や災害に対し、医師会としても日頃の付き合いから何とかしようと考えて対応してきたところ。コロナの時は、全国でいち早くPCR検査センターを実施するなどに取り組んできた。これは人と人との付き合いから出来たものと私はそう思っている。こういったところ、希薄になっている地域の方々の組織づくりに向けた支援策を考えていくようなことを区としても並行して考えていただきたい。

江戸川区には昔から様々な協議会があり、各事業者団体が集まってこういった形でやれる区であるということは、本当にすごい財産だと思っている。持続可能な施設づくりをしていくために、人と人との関わりを大切に、地区を見守っていくような地域づくりをしていただければと思う。

4. その他

委員長 次回の開催日程について、事務局から願います。

事務局 第4回開催予定案内

日時：9月28日（木）午後7時から

会場：グリーンパレス 孔雀

5. 閉会