

Ⅱ. 新たなサービス体系の確立

1. 地域密着型サービスの創設

(1) 地域の特性に応じたサービス

(新たな「サービスモデル」への対応)

- 介護サービスの面では、将来展望を踏まえ、「痴呆ケアモデル」や「独居モデル」にも対応できるよう、身近な生活圏域で高齢者の「生活の継続性」が確保されるようなサービス体制の整備を目指すことが今後の大きな課題となる。こうした新たな「サービスモデル」への対応という観点からは、個々のサービス内容の見直しだけでなく、「サービス体系」の在り方についても検討が必要となるものと考えられる。

(「サービス体系」の見直し)

- その点では、現行制度では、在宅、施設合わせて18種類に及ぶ介護サービスが規定されているが、これらは全国的に共通するサービスとして位置づけられていることから、基準や報酬が画一的で、その内容も必ずしも地域の特性に即したものとなっていないとの指摘がなされている。

したがって、地域の特性に応じて、多様で柔軟な形態のサービス提供が可能となるようなサービス体系の確立が求められる。

こうしたサービス体系の確立により、利用者にとっても身近な地域で、定型的・画一的なサービスだけでなく、地域特性に応じた多様なサービスを利用できるようになり、選択の幅が広がることとなる。

(2) 「地域密着型サービス」の内容

(「地域密着型サービス」の内容)

- こうした点を踏まえ、介護保険制度において、①従来の全国的に共通する「一般的なサービス」と並んで、②サービス利用が主として市町村の圏域内にとどまるような「地域密着型サービス」を新たに制度化していくことが考えられる。

地域密着型サービスの具体例としては、後述するような「小規模・多機能型」のサービスや「地域夜間対応型」のサービス、「痴呆専用型」のデイサービス、「地域見守り型」のサービス、要介護者を対象とする「小規模の居住系サービス」や「小規模の入所系サービス」があげられる。(図2)

- そして、サービスに関する基準や報酬の設定にあたっては、基本的な趣旨を踏まえ、定型的でなく、地域の特性に十分配慮した対応を行うとともに、地域の独自性や創意工夫を活かした新たな取組を積極的に汲み上げていく姿勢が望まれる。

なお、地域密着型サービスの導入に当たっては、サービスの地域間格差を固定化することのないように、配慮する必要がある。

(3) 「地域密着型サービス」に関する指導監督

(事業者の指定・指導監督)

- 現行制度では、都道府県知事が介護サービス事業者の指定・指導監督を行い、指定の効果は全国に及ぶ仕組みとなっている。

これに対し、「地域密着型サービス」については、市町村が主体的な対応をとることができるよう、市町村長が事業者の指定・指導監督を行うとともに、市町村が介護保険事業計画に定めたサービス整備量を超える場合には指定拒否できる権限を市町村長に与える方向で検討する必要がある。また、介護報酬の設定においても、保険者である市町村の裁量を拡大していくことが考えられる。なお、この制度を導入する場合には、公平・公正な指定等を行うための透明性の高いプロセスの確保や、事務体制等の観点から小規模町村について広域化を推進することなど、その実施の方法については十分な検討が必要である。

一方、このような取組に合わせて、今後は、大規模・広域型施設の設置は極力抑制する方向で取り組むとともに、大規模な通所系サービス等についても、その適正化を図る必要がある。

(4) 痴呆性高齢者グループホームの取扱い

(痴呆性高齢者グループホームの位置付け)

- 現行制度では、痴呆性高齢者グループホームは都道府県知事が指定する扱いとなっているが、地域とのつながりを重視する観点から、「地域密着型サービス」の一つとして位置づけることも考えられる。これにより、市町村が直接、痴呆性高齢者グループホームの指定・指導監督を行い、市町村内における設置について主体的に関与することが可能となる。なお、この場合でも、前述の小規模町村における広域化の必要性等は同様である。

(「住所地特例」について)

- 痴呆性高齢者グループホームについては、いわゆる「住所地特例」の対象とすべきであるとの意見が強い。しかし、この「住所地特例」という措置は、住民でありながら介護保険制度上は別の市町村の被保険者として扱われるという極めて例外的な措置であり、前述のような形で市町村による関与が強化されるとするならば、「住所地特例」をあえて拡大する必要があるか、住所地特例の在り方も含め、慎重に検討する必要がある。

2. 居住系サービスの体系的見直し

(居住系サービスの意義)

- 高齢者が住み慣れた地域で生活を継続できるようにするためには、自宅生活が困難となった時の選択肢として、「施設」以外の多様な「住まい」を整備していくことが重要となる。

このため、有料老人ホームやケアハウスといった「居住系サービス」について、地域や入所者のニーズの多様化を踏まえ、以下のような体系的見直しを行うことが考えられる。

(「特定施設入所者生活介護」の対象拡大)

- 居住系サービスに対するニーズに対応するため、適切な介護サービスの継続的・安定的な提供が担保されていることを前提に、「特定施設入所者生活介護」の対象を現行の介護付き有料老人ホームやケアハウス等以外にも拡大することが考えられる。また、居住系サービスについては、痴呆性高齢者グループホームの制度的な位置づけや住所地特例の在り方も含め、体系的な整理を行うことが必要である。

(サービス提供形態の多様化)

- 入所者のニーズ等を踏まえ、居住系サービスにおける介護サービスや生活支援サービス提供形態について、現行のような「包括型」だけでなく、要介護状態になる前からの住み替えにも対応できるよう事業者間の連携による「外部サービス利用型」も認めるなど、その多様化を図っていくことが必要であり、こうした観点から基準・報酬設定の在り方についても検討する必要がある。

なお、現行は介護保険の対象となっていない養護老人ホームについても、上記のような居住系サービスの見直しを踏まえつつ、介護保険制度との関係をどのように整理するかについて検討を進め、早急に結論を得ることが必要である。

(サービスの質の確保と利用者保護)

- 一方、こうした高齢者向けの住まいについては、入居一時金や表示の問題、介護サービス等の提供に関する契約の履行をめぐる問題も発生している。また、介護保険制度の創設により多様なサービス提供主体の参入が可能となったことから、無届の有料老人ホームやいわゆる「老人下宿」のような制度の隙間をついた劣悪なサービスも増加している。

居住系サービスの見直しに当たっては、上記のような規制緩和と併せて、契約内容等についての情報開示の徹底を図るとともに、利用者保護、公正取引の観点から適切な規制の在り方についても検討する必要がある。このような観点から、現行の老人福祉法における「有料老人ホーム」に対する規制について、その定義も含めた見直しを行う必要がある。