

札幌市 24 時間地域巡回型訪問サービス事業について最終報告

1 事業の目的

居宅要介護者（介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）第 8 条第 2 項に規定する居宅要介護者をいう。以下同じ。）に対し、介護と看護の連携の下で、24 時間対応で短時間の定期巡回訪問サービスと通報システムによる随時の対応サービスを適宜・適切に組み合わせて提供し、高齢者が住みなれた地域において在宅で安心して生活を継続するための効率的なサービス提供のあり方について検証を行うことを目的とする。

2 実施期間

平成 23 年 10 月 1 日（土）から平成 24 年 2 月 29 日（水）まで

3 事業の対象者

事業の対象者（以下「利用者」という。）は札幌市に居住する居宅要介護者とする。

4 事業の内容

本事業は、札幌市より事業の委託を受けた事業者（以下、「受託事業者」という。）が設置し、運営する 24 時間地域巡回型訪問サービス事業所（以下、「事業所」という。）が行う次の事業とする。なお、受託事業者による事業の周知、広報、運営及び管理を含むものとする。

（1）定期巡回訪問サービス事業

利用者に対し、あらかじめ作成された計画に基づき、日常生活上の世話を必要に応じて 1 日 3 回程度提供する事業。原則として、その内容を行うのに要する標準的な時間が 1 回当たり概ね 20 分未満のものとする。

（2）随時の対応サービス事業

利用者に対し、24 時間 365 日対応可能な窓口（以下、「オペレーションセンター」という。）を設置し、当該窓口利用者からの電話回線その他の通信装置等による連絡又は通報等に対応する従業者（以下、「オペレーター」という。）を設置し、利用者からの通報内容に応じて随時の対応（通話による相談援助及び医療機関等への通報等（以下、「オペレーションサービス」という。））と、転倒時等における定期巡回訪問サービス事業以外の訪問サービスの提供を行う事業。

（3）事業内容の検証等に関する事業

地域住民の代表、地域包括支援センターの職員又は有識者等による検討委員会を設置し、事業の企画並びに利用者の要介護度及び介護保険サービスに関するニーズの変化並びに本事業に要した経費及び人員体制等について定期的に検証し、その分析結果及び事業実績を報告する事業

5 各委託法人の事業計画の概要

法人名称	福)ノテ福祉会	財)札幌市在宅福祉サービス協会
事業所所在地	清田区真栄 434-6	中央区北 3 条西 7 丁目 1-1
事業実施区域	豊平区及び清田区全域	中央区全域
負担額徴収方式	包括定額方式	実績積上げ方式

	(所得状況に応じた料金設定)	(所得状況に応じた料金設定)
利用者負担額	第1段階 1,000円/月 第2段階 9,000円/月 第3段階 13,500円/月 第4段階 18,000円/月	【基本料金】 第1・2段階 532円/月 第3段階 873円/月 第4段階 1,321円/月 【定期巡回】 第1・2段階 46円/回 第3段階 76円/回 第4段階 116円/回 【随時訪問】 第1・2段階 88円/回 第3段階 145円/回 第4段階 220円/回 【随時訪問(2人対応)】 第1・2段階 118円/回 第3段階 194円/回 第4段階 294円/回 12月からの料金体制 生活保護費受給者については、基本料金のみ。

《参考》段階別の所得状況

段 階	所 得 状 況
第1段階	世帯全員が市町村民税非課税で、老齢福祉年金を受給している方、生活保護を受給している方
第2段階	世帯全員が市町村民税非課税で、本人の前年の公的年金収入と合計所得額の合計額が80万円以下の方
第3段階	世帯全員が市町村民税非課税で、第1段階又は第2段階以外の方
第4段階	上記以外の方

6 事業の状況

- (1) 札幌市24時間地域巡回型訪問サービス事業の利用者等の推移・・・別紙1
- (2) 札幌市24時間地域巡回型訪問サービス事業実施状況集計表・・・別紙2
- (3) 定期巡回サービス及び随時訪問サービスの時間帯及びその回数について・・・別紙3
- (4) 定期巡回サービス 時間帯別利用回数の推移・・・別紙4

7 各委託法人の検証報告等

- (1) 社会福祉法人 ノテ福祉会・・・別紙5
- (2) 財団法人札幌市在宅福祉サービス協会・・・別紙6

(添付資料)

ア 検証報告書

イ 収支内訳書

ウ 従事者の勤務体制及び勤務形態一覧表

8 検証報告からの考察

(1) 利用者数について

ノテ福祉会の場合、豊平区及び清田区で、様々なサービス基盤を整備していることもあり、10月当初から、利用者を確保することができたものと思われる。

当初、15名/月の利用者を見込んでいたが、毎月、定期及び随時の訪問回数が増加傾向にあり、検証するために必要な情報を得られる見込みがたったこと、モデル事業のサービス実施期間が2月末までであり、後半は利用者に混乱を招く恐れがあったため、積極的な事業の紹介を行わなかったことなどから、見込数には達しなかったが、依然として地域住民等からの問い合わせを受けていると聞いており、同サービスに対するニーズが潜在するものと考えている。

一方、サービス協会の場合、当初利用を見込んでいた事業所が所在する建物の入居者が、利用に結び付かず、また、積み上げ方式による料金体制等から、既存のサービスと比較した際の優位性を伝えきれず、利用者の確保に苦慮したものと思われる。

12月から利用者負担額を見直したことにより、利用者数は増加したものの、当初見込んでいた30名(3月末時点、月平均20名)の利用者数の確保には至らなかった。

利用者の確保に差が生じた要因として、利用料に対する負担感が大きかったと考えられるが、地域の独自性があったことも考えられることから、来年度以降も指定事業者から定期的な報告を求め、検証を続けていく必要があると考える。

(2) 利用者負担額について

各法人の利用者推移からみても、包括定額方式の方が、利用者を順調に確保することができおり、利用者にとっても、回数を気にせず、必要なタイミングで定期的に訪問サービスを受けることができ、必要に応じて気兼ねなく事業者に対して通報し、随時訪問サービスを受けることができることから、定期巡回・随時対応型訪問介護看護の報酬体系は包括定額方式が望ましいものとする。

また、平成24年3月13日に告示された介護報酬は、既存の訪問系サービスとは違い、要介護度別に単位数が設定され、要介護度が高くなるほどサービス内容及び回数など事業者の負担が大きくなることを踏まえた介護報酬となったことから、利用者の状態や希望に沿ったサービスが提供されていくものとする。

(3) サービス提供回数について

定期巡回サービス

定期巡回・随時対応型訪問介護看護は、同サービスを利用した場合、他のサービスの利用が制限されること、利用回数によらず定額の利用料が発生することなどを踏まえ、保険給付の適正化を図るうえでも、適切なアセスメントに基づき、利用者にとって真に必要なサービスが選択され、提供されているか、見定める必要がある。

しかしながら、先般、厚生労働省が示した指定基準では、定期巡回サービスは原則一日複数回の訪問を想定したものと規定しているが、小規模多機能型居宅介護のように回数の目安は規

定されておらず、訪問回数や訪問時間については適切なアセスメント等に基づき、利用者の合意のもと決定されるものとしている。

また、介護保険制度は、利用者の選択のもと民間の契約によりサービスが提供されるものであることから、利用者によっては、一日複数回の訪問を必要としない、時間帯を問わない安心感のみを求めるなど、想定された定期巡回サービスの在り方とは、違った利用もあり得るため、利用回数が少ないことをもって指導改善を求めることは難しいと思われる。

ただし、サービスの質の確保を図る上でも、事業者によるサービス提供控えの抑制を目的とした方策を検討する必要性はあると考えられるが、その検討に当たっては、利用者ニーズ、事業実施状況及び国の動向等を踏まえた上で、行っていくべきと考える。

随時訪問サービス

随時訪問回数の推移をみると、1月から減少傾向となっている。その理由としては、前3月間の随時訪問の実績を踏まえ、定期巡回の計画を見直したこと、定期巡回を増やしたことにより、利用者は安心感が得られ、通報回数も減少したものと推測される。

開始当初は、利用者、利用者家族、従業者ともに慣れていない状況であったと思われるが、定期的なアセスメント及びモニタリングにより、互いの信頼関係を築き、利用者は安心感を得ることで、随時訪問回数は減少していくものと推測される。

定期巡回・随時訪問サービスともに、適切なアセスメント等は、利用者に安心感を与えることに繋がるため、アセスメントを行う看護職員の役割は非常に重要になると考える。

(4) サービス提供時間帯について

定期巡回サービス

時間帯ごとの利用状況を見ると、日中帯と夜間帯の8時から22時までが全体の3/4を占める結果となったが、逆に、深夜帯や早朝帯といった22時から翌8時までの時間帯においても、1/4利用されていることが確認された。

また、早朝帯は6時から8時までの短時間にもかかわらず、全体の14%を占めており、起床介助などのモーニングケアに対するニーズが多かったものと推測される。

それぞれ時間帯ごとの回数の推移を見ると、日中帯及び夜間帯は増加傾向にあるが、深夜帯及び早朝帯については、大きな変動はなく、ほぼ同じ水準で推移していることが確認された。

このことから、時間帯によって、利用回数に差はあるが、どの時間帯においても定期巡回サービスに対するニーズが存在すると考える。

随時訪問サービス

時間帯ごとの利用状況については、定期巡回同様、8時から22時まで間が全体の3/4強(77%)を占める結果となったが、22時から翌6時までの深夜帯における随時訪問が、夜間帯(18時から22時)よりも多く、全体の21%を占める結果となった。

時間帯ごとの回数の推移をみると、深夜帯の利用が12月に急激に増加した結果となった。

随時訪問の回数は、後半減少した結果となったが、すべての時間帯において、随時訪問は発生していること、特に就寝後の時間帯におけるニーズが存在することから、現在、国が示している人員基準のとおり、随時訪問サービスに当たる訪問介護員等は時間帯を通じた配置は必須であり、一定の条件のもと他の職務との兼務も認められているが、出来る限り専ら従事する者を配置した方が望ましいものとする。

(5) サービス内容について

定期巡回サービス

サービス内容については、排泄介助や更衣介助などの身体介護が 55%を占めた結果となった。

生活援助については、27%であったが、モデル事業実施時に想定されていたサービス提供時間は 20 分程度の短時間のサービスであったことが、影響した可能性も考えられる。

先般、国が示した基準では、サービス提供時間を短時間とする規定はなく、時間の縛りはしないものと判断されることから、定期巡回・随時対応型訪問介護看護サービスが実際に提供されるようになった際には、生活援助の占める割合が増えることも推測される。

随時訪問サービス

随時訪問の場合、生活援助はなく、身体介護若しくは不安解消を求める内容であった。

9 利用者・利用者の家族等からの意見・感想

サービスを利用したことにより、利用者は常に見守られている安心感を得ることができ、穏やかに生活できるようになり、利用者の家族（介護者）も安心感が増え、介護者の睡眠時間や余暇（ゆとり）時間も増えた。

また、スタッフの対応も迅速で、訪問の際の態度も適切であり、サービス利用者の 8 割以上が定期巡回、随時訪問サービスの両方を継続して利用したいと希望していた。

10 受託事業者からの意見・感想

24 時間地域包括ケアを進めるためには、個々の事業所・企業ではなく、一定のルールのもとで連携し、利用者のニーズに合った地域包括ケアシステムが構築されることが必要であると考えられる。

また、サービス利用により緊急時の相談窓口が確保でき、さらに早期相談による重症化の予防にもなることから、在宅で生活を続けるうえで有効なサービスと考えられる。

随時訪問のケアコールの約半数が電話対応のみであり、不安解消のコールが多いと考えられ、電話することにより、利用者本人及び家族の安心感への増加へ繋がっていると思われ、24 時間地域巡回型訪問サービスは高齢者が地域で安心して日常生活を送るうえで重要な支援の 1 つであると考えられる。

11 まとめ

札幌市 24 時間地域巡回型訪問サービスの実施結果からみて、定期巡回・随時対応型訪問介護看護は、要介護者のニーズに適応したものであり、利用者がある程度見込まれることから、政策的に誘導することなく基盤は整備されていくものと推測される。

また、国が想定するサービスが適切に提供された場合には、在宅生活の限界点を引き上げ、ひいては、特別養護老人ホーム等の入所待機者への対策としても一定の効果が見込まれるものと思われる。

しかしながら、利用回数に左右されない包括定額報酬であることから、事業者によるサービス提

供控えが懸念されるため、質の確保や保険給付の適正化を図る観点からも、小規模多機能型居宅介護のように、『過少サービス提供に対する減算』や『サービス提供回数の目安』は、必要になってくるものと考える。

また、国が示した指定基準では、モデル事業とは違い、サービス提供時間に対する規定はないことから、利用者にとっては、時間の制約なく必要なサービスを、必要なタイミングで受けることができる使い勝手のいいサービスとなることから、訪問介護や夜間対応型訪問介護から、定期巡回・随時対応型訪問介護看護へ移行していくことが見込まれ、既存の訪問介護事業所の運営に影響を与えることが懸念される。

本制度の普及については、利用者を適切なサービスへと導く介護支援専門員が非常に重要な役割を担い、介護支援専門員の制度に対する理解やマネジメント能力の更なる向上が求められることから、介護支援専門員に対して周知を図ることも必要になると考える。

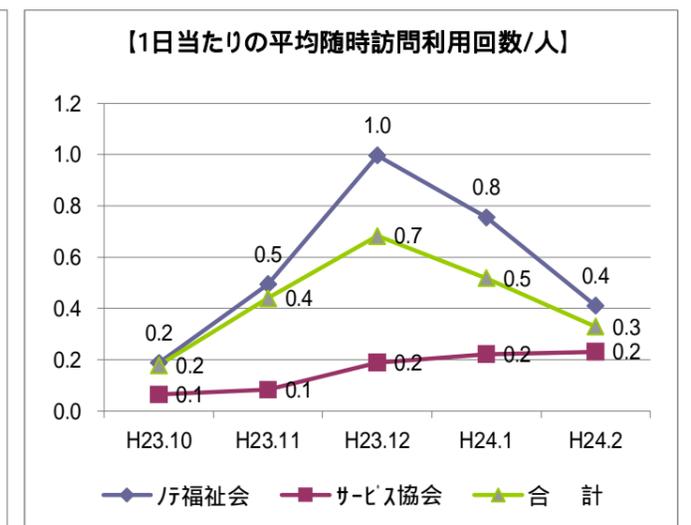
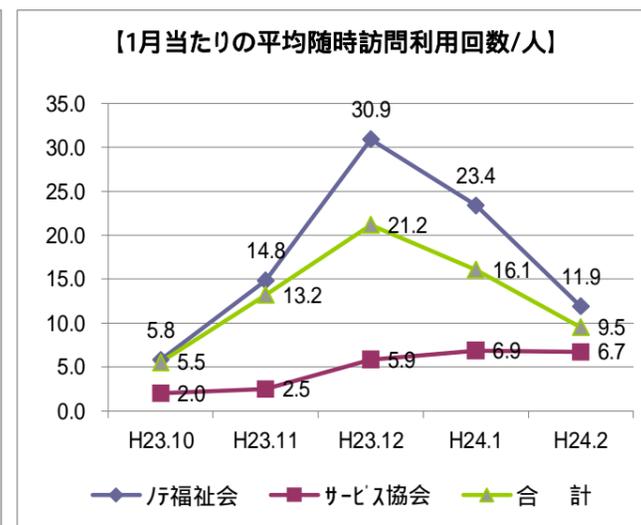
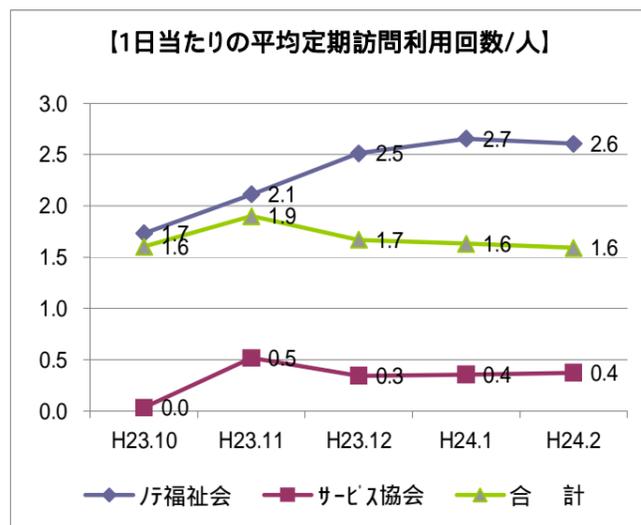
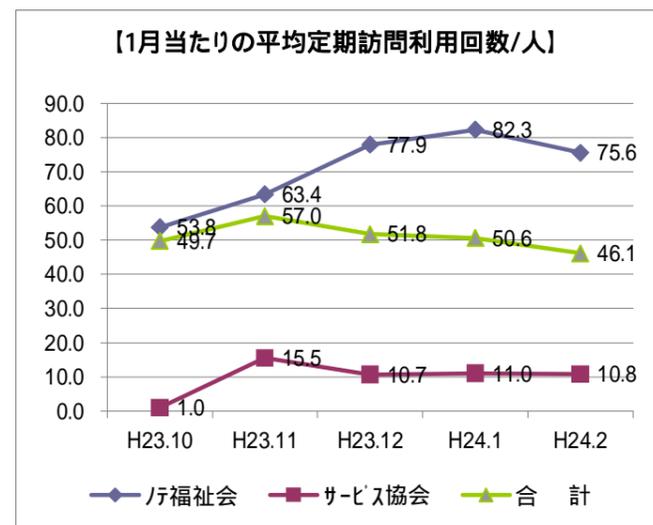
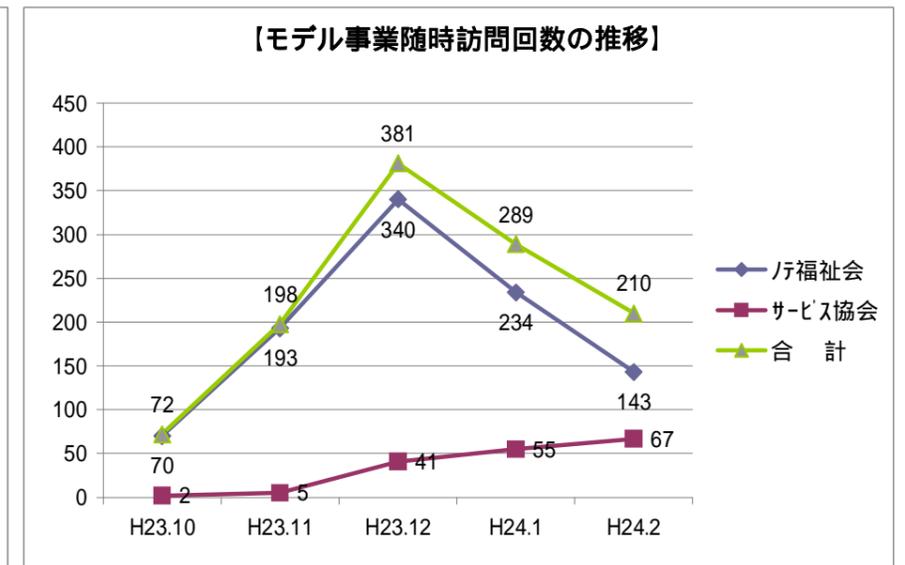
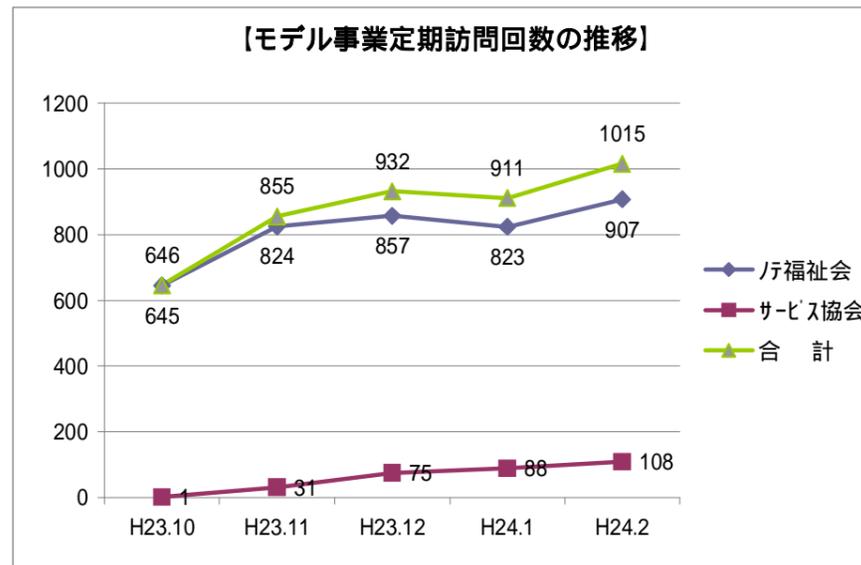
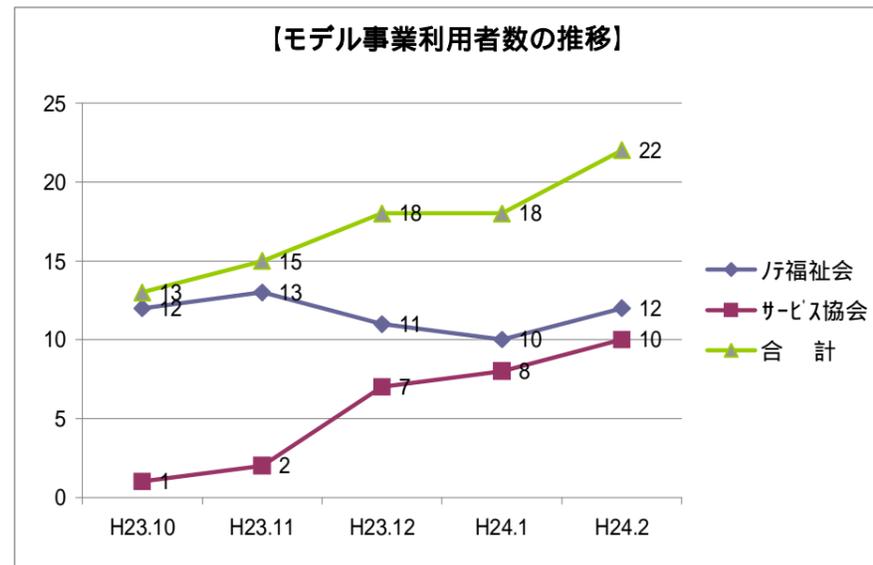
【別紙1】

札幌市24時間地域巡回型訪問サービス事業の利用者等の推移

	平成23年10月			平成23年11月			平成23年12月			平成24年1月			平成24年2月			合計			
	ノテ福祉会	札幌市在宅福祉サービス協会	小計	ノテ福祉会	札幌市在宅福祉サービス協会	小計	ノテ福祉会	札幌市在宅福祉サービス協会	小計	ノテ福祉会	札幌市在宅福祉サービス協会	小計	ノテ福祉会	札幌市在宅福祉サービス協会	小計	ノテ福祉会	札幌市在宅福祉サービス協会	小計	
利用者数	12	1	13	13	2	15	11	7	18	10	8	18	12	10	22	19	13	32	
定期訪問回数	645	1	646	824	31	855	857	75	932	823	88	911	907	108	1015	4056	303	4359	
平均定期訪問回数 (1人当たり)	月当たり	53.8	1.0	49.7	63.4	15.5	57.0	77.9	10.7	51.8	82.3	11.0	50.6	75.6	10.8	46.1	213.5	23.3	136.2
	日当たり	1.7	0.0	1.6	2.1	0.5	1.9	2.5	0.3	1.7	2.7	0.4	1.6	2.6	0.4	1.6	1.4	0.2	4.7
随時訪問回数	70	2	72	193	5	198	340	41	381	234	55	289	143	67	210	980	170	1150	
平均定期訪問回数 (1人当たり)	月当たり	5.8	2.0	5.5	14.8	2.5	13.2	30.9	5.9	21.2	23.4	6.9	16.1	11.9	6.7	9.5	51.6	13.1	35.9
	日当たり	0.2	0.1	0.2	0.5	0.1	0.4	1.0	0.2	0.7	0.8	0.2	0.5	0.4	0.2	0.3	0.3	0.1	1.2

平均回数については、月途中における利用の開始又は終了した場合など、利用者ごとの利用日数を考慮していないため、目安の値である。

利用者数の合計は延べ人数



札幌市24時間地域巡回型訪問サービス事業実施状況集計表（平成23年10月～平成24年2月）

【事業実施状況】

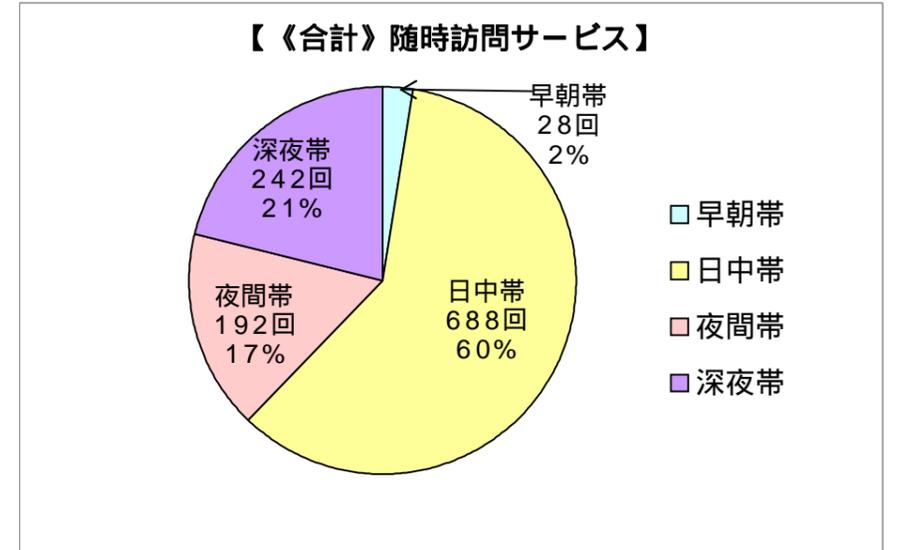
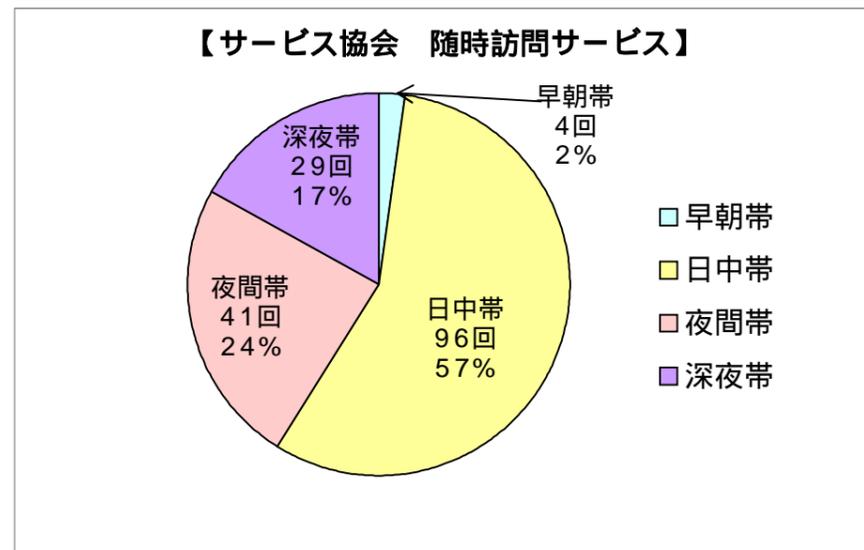
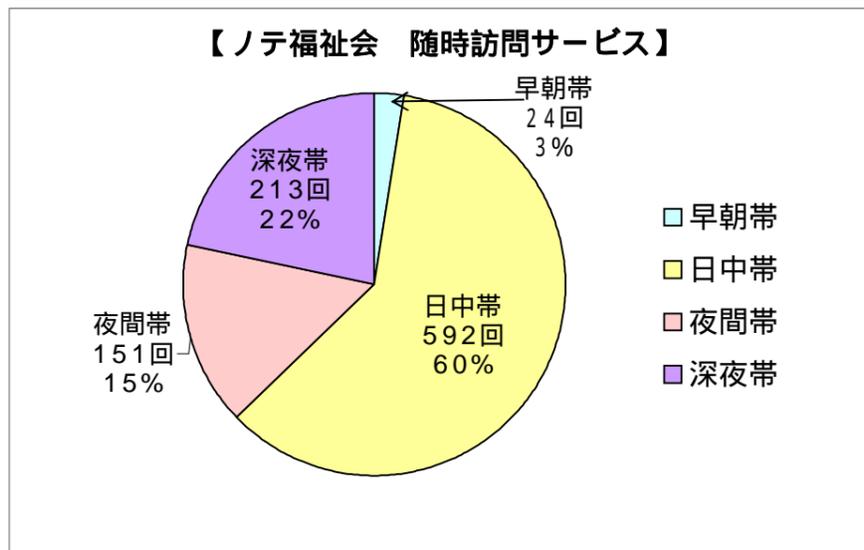
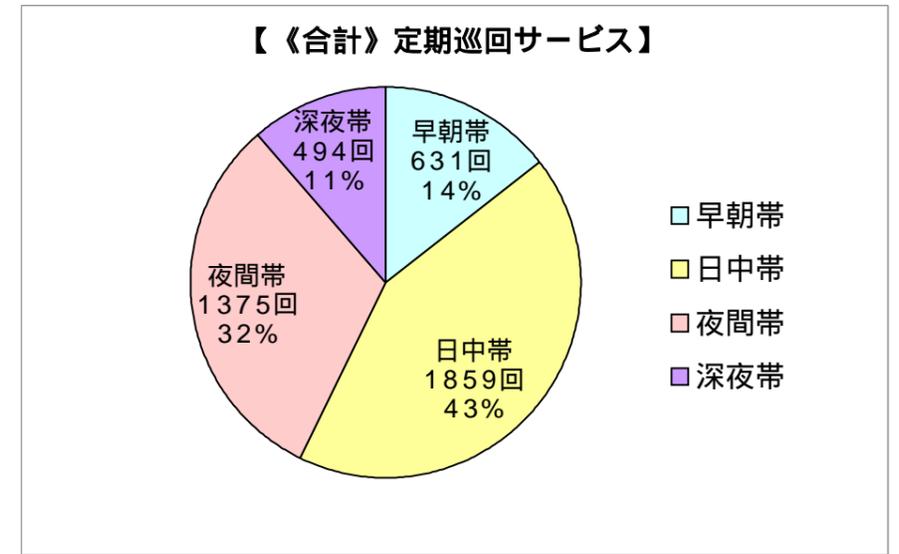
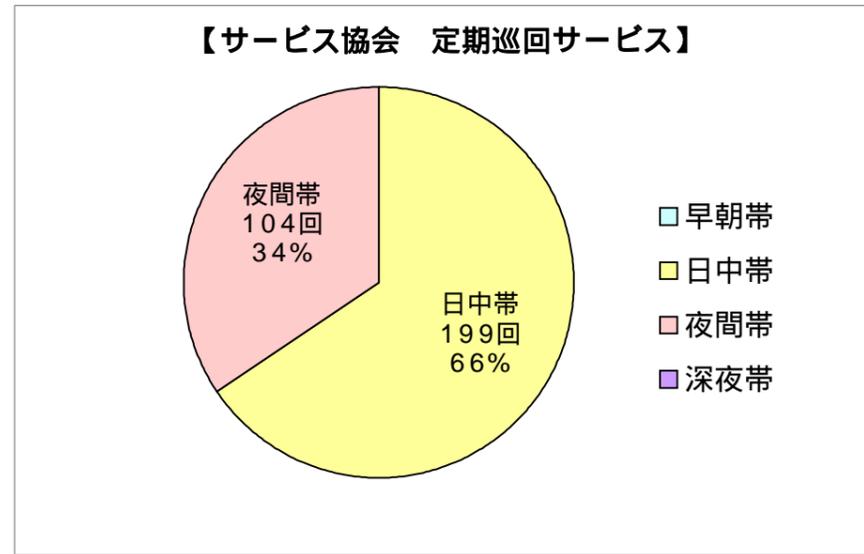
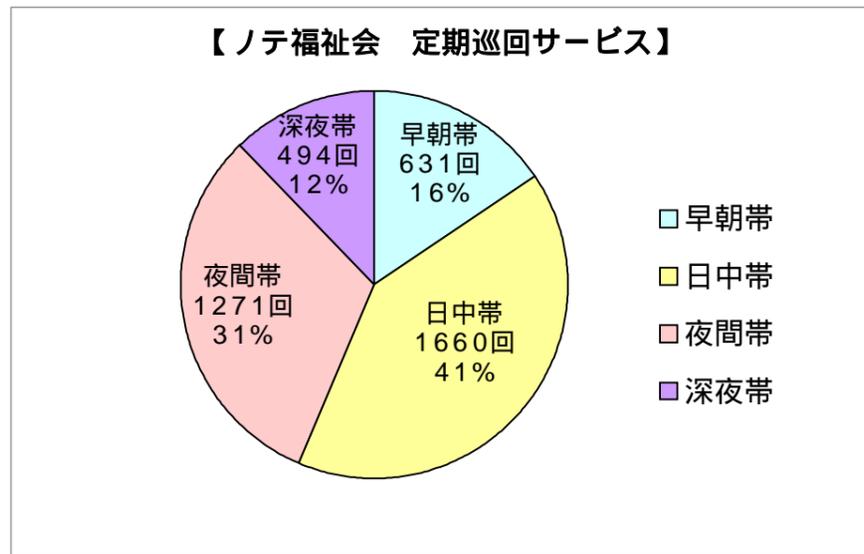
運営法人	社会福祉法人 ノテ福祉会						財団法人 札幌市在宅福祉サービス協会						合計		
	1	2	3	4	5	小計	1	2	3	4	5	小計			
サービス回数	1,087	2,194	813	906	36	5,036	175	92	2	180	24	473	5,509		
定期訪問回数	758	1,905	539	818	36	4,056	166	83	0	35	19	303	4,359		
早朝帯（6時～8時）	83	360	131	57	0	631	0	0	0	0	0	0	631		
日中帯（8時～18時）	292	863	192	313	0	1,660	70	82	0	28	19	199	1,859		
夜間帯（18時～22時）	329	524	178	240	0	1,271	96	1	0	7	0	104	1,375		
深夜帯（22時～6時）	54	158	38	208	36	494	0	0	0	0	0	0	494		
随時訪問回数	329	289	274	88	0	980	9	9	2	145	5	170	1,150		
早朝帯（6時～8時）	12	10	2	0	0	24	0	1	0	3	0	4	28		
日中帯（8時～18時）	250	48	247	47	0	592	7	3	0	84	2	96	688		
夜間帯（18時～22時）	49	53	22	27	0	151	2	2	1	33	3	41	192		
深夜帯（22時～6時）	18	178	3	14	0	213	0	3	1	25	0	29	242		
通報者数	8	22	7	13	1	51	7	4	0	15	1	27	78		
通報回数	661	453	617	120	5	1,856	37	42	0	151	8	238	2,094		
定期訪問サービス内容	身体介護	88	163	92	17	0	360	1	0	0	1	0	2	362	
	起床・就寝介助	13	35	101	83	14	246	17	48	0	0	0	65	311	
	食事介助	2	0	0	1	0	3	0	1	0	0	0	1	4	
	排泄介助	130	539	257	821	21	1,768	4	9	0	30	0	43	1,811	
	更衣介助	84	192	66	224	8	574	5	36	0	6	0	47	621	
	入浴介助	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	体位交換	8	6	0	42	6	62	1	0	0	0	0	1	63	
	移動・移乗介助	40	60	46	61	0	207	3	44	0	26	0	73	280	
	通院・外出介助	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	その他	252	380	154	83	2	871	8	23	0	1	0	32	903	
	生活援助	1	137	0	0	0	138	4	1	0	1	0	6	144	
	配膳・服薬	68	466	72	311	0	917	36	34	0	24	7	101	1,018	
	掃除・洗濯・買い物	9	180	19	5	0	213	4	3	0	0	0	7	220	
	その他	113	343	83	90	2	631	75	8	0	1	0	84	715	
	その他	169	672	184	126	11	1,162	49	2	0	10	0	61	1,223	
	見守り・安否確認	8	105	30	7	5	155	56	0	0	0	0	56	211	
	その他	5	8	1	4	2	20	0	0	0	0	0	0	20	
	随時訪問サービス内容	転倒介助	0	3	1	0	0	4	0	2	0	5	3	10	14
		起床・就寝介助	0	17	5	0	0	22	1	3	0	11	0	15	37
身体等整容		2	1	15	0	0	18	4	2	0	1	1	8	26	
排泄介助		245	226	244	80	0	795	4	1	0	136	1	142	937	
更衣介助		17	8	25	12	0	62	1	0	0	33	1	35	97	
体位交換		1	6	0	3	0	10	0	0	0	0	0	0	10	
移動・移乗介助		93	26	98	5	0	222	0	1	0	53	0	54	276	
不安解消		32	31	8	6	0	77	0	0	0	0	0	0	77	
安否確認		19	15	6	7	0	47	1	0	0	0	0	1	48	
水分補給		7	3	0	5	0	15	1	6	0	6	0	13	28	
その他		41	63	148	14	0	266	3	13	0	19	0	35	301	
その他		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

【サービスの提供に要する時間】

運営法人	社会福祉法人 ノテ福祉会							財団法人 札幌市在宅福祉サービス協会							合計
	0～5分	6～10分	11～15分	16～20分	21～30分	30分以上	小計	0～5分	6～10分	11～15分	16～20分	21～30分	30分以上	小計	
定期	1,817	315	844	948	112	20	4,056	18	35	78	127	44	1	303	4,359
移動時間（回）	1,069	1,519	1,093	354	16	5	4,056	0	9	49	139	75	31	303	4,359
サービス提供時間（回）	607	100	177	63	29	4	980	143	5	16	6	0	0	170	1,150
随時	146	493	266	64	7	4	980	7	27	28	48	36	24	170	1,150
移動時間（回）															
サービス提供時間（回）															

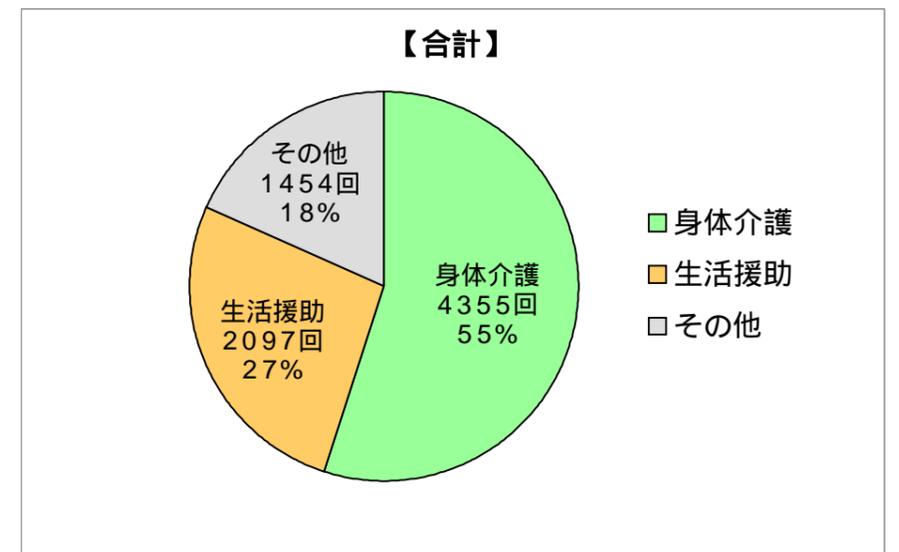
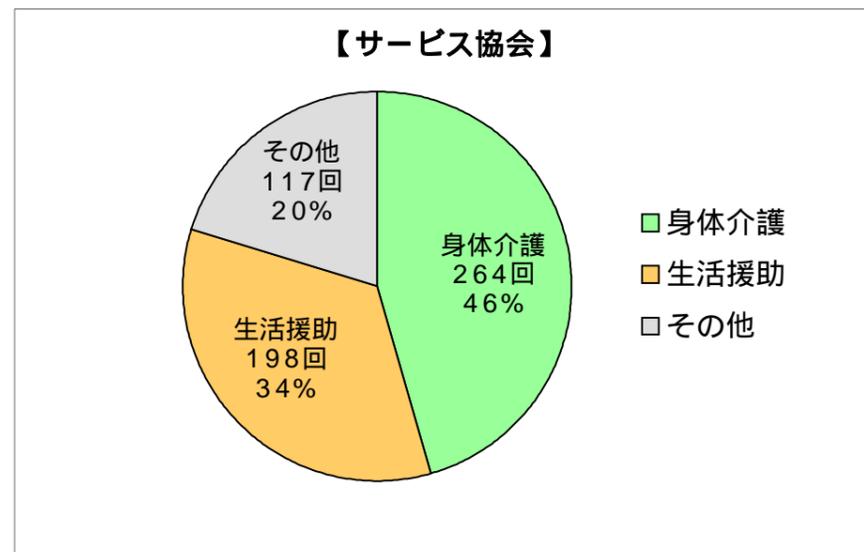
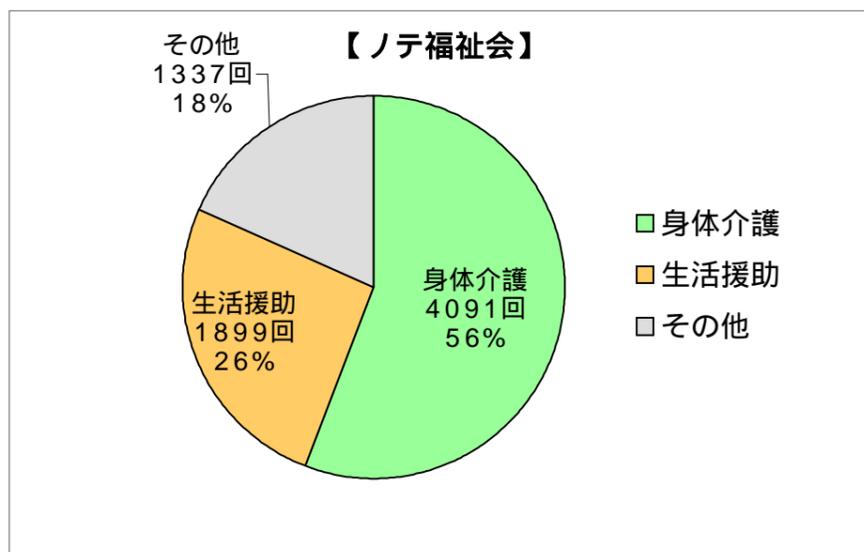
移動時間は、事業所から利用者宅、利用者宅から利用者宅までに移動に要した時間
 サービス提供時間は、利用者宅に到着してからサービス提供終了までに要した時間

定期巡回サービス及び随時訪問サービスの時間帯及びその回数について



【備考】早朝帯は6時から8時まで、日中帯は8時から18時まで、夜間帯は18時から22時まで、深夜帯は22時から翌6時まで

定期巡回サービスの内容とその回数について



【別紙4】

