

# 平成20年度厚生委員会地方都市行政視察調査報告書（案）

## 調査先及び調査事項

都市名	視察日・調査事項	都市名	視察日・調査事項
宮城県 岩沼市	平成20年7月7日 介護保険事業計画と、小規模多機能型居宅介護・地域グループホーム「朝日サポートセンター」の運営及び施設について	宮城県 仙台市	平成20年7月8日 発達相談支援センター「アーチル」の事業及び施設について

## 調査内容

### 宮城県岩沼市

#### 1 介護保険事業計画について

調査方法 説明を聞いた後、質疑を行った。

#### (1) 健康増進について

(岩沼市長)

岩沼市は宮城県平均、全国平均を上回る長寿のまちであり健康増進に力を入れている。岩沼では女性は糖尿病、男性は脳卒中で亡くなる人が多いため、そういう人にグリーンピアの健康教室（国から買い取ったグリーンピアに温水プールを整備した。）に来ていただき、10年後には平均寿命を1歳は延ばしたい。岩沼の目標は生涯現役そして健康先進都市を目指す意気込みである。介護保険は今年、事業計画見直しの年であり、また介護予防のモデルとして岩沼らしい介護予防の方向付けを工夫して、よりよい介護保険にしていきたい。

#### (2) 岩沼市第3期(平成18～20年度)介護保険事業計画の進捗状況

(説明者：加茂 介護福祉課長)

##### 高齢者人口の動向

岩沼市の平成19年度の高齢者人口の動向は、高齢化率18.12%、65歳以上の人口2.45%増に対し、要介護認定者7.11%増、高齢者のみ世帯は5.45%増と著しい増となっている。

##### 認定者数

18年度制度改正により要介護度1から介護予防の効果があると認められる要支援2への移行が国の見込みでは7～8割と見込まれていたが、当市では40.3%であった。主な要因は認知症の高齢者が88%と非常に多いこと、サービスが利用しづらくなるため更新申請が行われなかったことが考えられ、全体として介護度の重度化が進み、介護予防の効果が得られていない。

##### 介護サービスの利用者数・介護給付費

介護予防の居宅・地域密着型サービスは要支援1、2の認定者が少ないため利用が低い結果となった。

##### 特定高齢者施策

特定高齢者の判定基準が厳しいため、現状の高齢者の心身状況に合わず該当者が著し

く少なかった。

#### 地域密着型介護サービス施設整備

ア 認知症対応型共同生活介護 計画 2 施設、実績 2 施設

イ 小規模多機能型居宅介護 計画 3 施設、実績 2 施設

ウ 地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護（小規模特別養護老人ホーム）  
計画 1 施設、実績 0 施設

医療法人の参入を可とする法改正が見送られたため整備できなかった。

#### 介護政策評価支援システムによる分析

居宅系サービスの利用が活発。介護サービスを上手に利用しながら可能な限り自宅や地域での生活が送れるように支援する介護保険運営の基本方針に合致しているが、施設入所が必要な高齢者がサービスを利用しているか実態把握が必要。

#### 施設入所待機者への対応

日常生活に全面的な対応を要する要介護 4、5 の待機者(約 1 3 0 人)を解消することを優先課題と考え、平成 2 0 年度に小規模多機能とグループホーム 1 施設(6 0 床)を整備する予定。また次期計画で平成 2 1 年度に小規模特養 1 施設、グループホーム 2 施設を整備予定。

### ( 3 ) 主な質疑応答

問 要介護 4、5 の待機者を解消するとのことだが、予定している施設の概要は？

答 今年度整備するのはグループホーム、有料老人ホームの介護施設で 6 0 床を確保し、来年度の整備により 4 つの生活圈域における地域密着型サービスが整備される。

問 介護施設の整備において問題等はあるか？

答 本日視察いただく朝日サポートホームは平成 1 8 年整備予定であったが、地域の反対により開設が遅れた経緯がある。名称が「認知症対応型共同生活介護」ということで、認知症に対する認識、徘徊等に対する不安からの反対であった。

問 誘致策はどのようにされているか？

答 小規模多機能型居宅介護施設に対する国の補助は 1 5 0 0 万円だが、市独自に 7 5 0 万円を補助している。

問 施設建設に係る費用はどのくらいか？

答 本日視察の施設は小規模多機能とグループホームの併設のため、補助が 4 5 0 0 万円で事業者負担は 1 億 6 0 0 0 万円であった。シミュレーションでは用地を購入した場合 2 0 年運営しても用地費は回収できない。地元の社会福祉法人以外の担い手はいない。

問 厚生労働省のモデル事業をされるようだが、どんな事業を行うのか？

答 今回 4 つの自治体で口腔と栄養のモデル事業を行うことになったが、岩沼市では歯科衛生の職員がいない中でどのように普及させるかというモデルである。

## 2 小規模多機能型居宅介護・地域グループホーム「朝日サポートセンター」の運営及び施設について

調査方法 施設見学後、説明を聞き質疑を行った。

### (1) 施設について

(説明者：玉田 朝日サポートセンター所長)

小規模多機能型居宅介護朝日

住み慣れた地域で生活するため利用者が自宅で可能な限り暮らし続けられるよう、生活の支援を目的として、通いサービス(デイサービス)、訪問サービス(在宅サービス)、宿泊サービス(ショートステイ)を柔軟に組み合わせてサービスを提供する。

登録者定員 25名

デイサービス 15名

ショートステイ 9名

訪問介護 24時間365日対応

対象者 岩沼市在住の要介護認定者

居室 ショートステイ全室個室(洗面所完備)、共同トイレ

グループホーム朝日

認知症高齢者グループホームは、少人数(5人～9人)のお年寄りが家庭に近い環境で専門的なスタッフによる介護を受けながら、食事などの家事を含め共同生活を送るもので、認知症の進行を遅らせ減少させる効果がある。

定員 18名(2ユニット)

居室 全室個室(トイレ・洗面所完備)

### (2) 施設運営について

(説明者：小助川 統括副施設長)

岩沼市の第3期介護保険事業計画に基づき設置された施設であるが、当初応募は他に1社だけであった。応募が少なかったのは小規模多機能型居宅介護の経営に対する不安によるものと思われる。介護報酬が安いいため株式会社等の参入は難しい。

施設建設に当たっては、土地取得に際し二転三転した。敷地面積は3000平米であるが、地方でもこれだけの土地を取得することは難しい。土地は借地だが農地であったため造成費が約3000万円かかっている。

当施設は平成19年9月に開設し、小規模多機能型居宅介護の登録者数やショートステイ等は制度最大規模の定員となっている。併設のグループホームは2ユニット18名で開設以来常に一杯の状態であるが、19年度決算では当初見込みを下回り約2000万円の赤字であった。

仙台市、名取市と隣接しているので、地域に限らず人を集めるのであればすぐに埋まるのだが、地域密着型ということで岩沼市民でないとこの施設を利用できないため経営的には非常に厳しい。

施設の設置・経営は岩沼に初めて出来た社会福祉法人ライフケア赤井江で、当施設の他に岩沼市内に特別養護老人ホーム、デイサービスセンター、地域包括支援センター、在宅介護支援センター等を運営している。

自治体が財政難のため補助が少なく、今後も恒常的に赤字が続くことが想定される。法人全体でこの施設をバックアップしていかざるを得ない状況であり、この状況は数十年続くと予想している。法人の体力がどれくらい続くか心配である。行政のさらなる支援が必要だ。

施設の規模及び構造

敷地面積 3,075.56㎡

敷地の所有関係 借地

建物の面積 建築面積 965.70㎡

建物の構造 木造一部鉄筋平屋建

総事業費 222,477,000円(土地造成費29,610千円含む)

資金内訳

空間整備交付金 33,000,000円

岩沼市補助金 15,000,000円

自己資金 14,477,000円

借入金 160,000,000円

(3) 主な質疑応答

問 従事している職員は岩沼市内の方か？

答 地元の人が多いが、近隣の市町、名取市や亶理町などからも来ている。

問 社会福祉法人全体の離職率はどのくらいか？

答 当初は定着率が高かったが、最近は資格があればどこでも働けるので、定着率は下がってきている。

問 社会福祉法人全体で人件費の割合は？

答 61%である。以前は措置制度だったので給与は市町村に準じており70%くらいであった。介護保険制度移行後は経営が成り立たないため人事考課制度を導入した。全国老人福祉施設協議会から60%を目安にという指導もあり、この基準をもとに努力している。

問 制度改正により介護報酬が下がってきたが、施設側から見てどうか？

答 今は人の確保が難しい。従来は専門学校に依頼すればよかったが、最近は資格を取得しても他へ行ってしまいう傾向が強い。賃金格差によるものだと思う。

問 グループホーム2ユニットの入居状況は？

答 グループホームに関しては希望者が多く、開設の翌月以降常に一杯の状態である。待機者も多くおり、認知症の施設はもっと必要とされている。

問 都内のあるグループホームでは利用料金が月16~18万くらいであったが、料金設定は？

答 県内でも一番安い方だと思う。仙台市では15~16万円というところが多い。県の指導もあり、利用者の負担を考え設定している。

問 訪問介護は別の事業所で行っているのか？

答 朝日サポートセンターのヘルパーが実施している。普段お世話している職員が自宅に伺うのが利点であり、現在21名の登録者の状況に合わせて柔軟的にデイサービス、ショートステイ、訪問介護を実施している。

問 小規模多機能型居宅介護はどのくらいの稼働率になれば採算がとれるのか？

答 グループホームは利用者が多いので、2ユニットで十分採算ベースにのるが、小規模多機能型居宅介護は稼働率というより根本的に単価が安すぎる。登録が25名で、内、デイサービスを利用できるのは15名が限度、ショートステイは9名までしかない。最

大限の利用があっても大きな収入は得られず、採算が合わない。併設でなければやっていけない。

問 小規模多機能型居宅介護の稼働率はどのくらいか？

答 開設時の宿泊が23%、今年3月が39%、利用率が低い中で部屋は確保しておかなければならず、登録制なので決まった介護報酬しか入ってこない。

問 制度の話になるが、施設を効率的に稼働させるためには登録者を増やせばよいのか？

答 もっと大きな特養のような施設にしまえば、在宅福祉の良さを消してしまうことになり、小規模多機能型居宅介護の考え方と矛盾してしまう。また、規模の拡大が利用者の負担に跳ね返るとすると利用者増につながるかどうかは分からない。

問 小規模多機能型居宅介護単独の施設は運営上無理なのか、また、小規模特養との併設はどうか？

答 小規模多機能型居宅介護の単独では無理である。市から小規模特養と併設の案を示されたが誰も手を挙げない。小さな施設では経営上無理がある。

問 小規模多機能型居宅介護は事業者にとってはメリットが少ないが、しかし、利用者にとっては在宅介護を行う上でなくてはならないサービスであり、ギャップがかなりあると思うがどうか？

答 福祉にはお金がかかるものだというのを、もっと認識していただかなければいけない。人的サービスはお金がかかる。国においてももっと考えていただきたい。

問 東京では地価や物価、人件費が高く、事業のやり手が見つからない状況だが、どう思うか？

答 当法人にも東京に施設をとという話があったが、運営していく自信はない。

## 仙台市

### 発達相談支援センター「アーチル」の事業及び施設について

調査方法 説明を聞き質疑を行った後、施設見学を行った。  
(説明者 発達相談支援センター 矢本 地域ケア係長)

#### (1) 発達相談支援センター「アーチル」の事業の概要

子どもから大人まで、あらゆる発達障害(脳性まひなどの運動障害や知的障害、自閉症、学習障害など)のある人、心配のある人を対象に、相談と地域での生活支援・療育支援を実施。アーチルでは、支援を求めている子どもとの「早期出会い」と、乳幼児から成人までの「生涯ケア」の実現を目指し、本人と家族への地域での生活支援・療育支援を行っている。

##### 相談内容

- ア 「ことばが遅い」「運動発達が遅い」「マイペースで人との関わりが乏しい」などの発達について
- イ 「友達とうまく関われない」「集団から外れる」「先生の指示に従えない」などの幼稚園や保育所での集団生活について
- ウ 「学習面に心配がある」「仲間との関係がつかれない」「授業に集中できない」などの学校生活について
- エ 「就労先や作業所、更生施設での生活にうまくなじめない」「在宅になっている」などの青年や成人について
- オ 就学などの各種進路相談や、療育手帳などの福祉サービスに関する相談

##### 地域での生活支援、療育グループでの支援

- ア 家庭訪問
- イ 通園施設や、幼稚園・保育所・学校などの訪問や巡回相談
- ウ 作業所、更生施設などの訪問や巡回相談
- エ 初期療育グループ・幼児グループ・学齢児グループ・青年グループ

#### (2) 発達相談支援センターの沿革

平成14年4月 発達相談支援センター開設  
名称「アーチル」は市民公募「アーチ」と「パル」の造語、障害のある人とない人の掛け橋にという願いが込められている。  
児童相談所の障害児相談、知的障害者の更正相談の機能を統合し、さらに発達障害者支援の機能を付加した。  
療育手帳の発行、施設入所の決定、その他、年金の診断書等の業務も行う。

#### (3) 組織の体制

乳幼児、学齢児、成人のライフステージに応じた係と事業を統括する地域ケア係、庶務係の5係で運営。職員は常勤職員が44人、非常勤の嘱託職員を合わせて約70人。心理判定員、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士は係を越えて対応。相談員は乳幼児対応に保育士や保健師、学齢児対応に教員、成人対応にケースワーカーと、関係の深い仕事に精通した職員が相談員となっている。相談員と心理判定員等の専門職員がチームを組み、相談にあたっている。医師は嘱託による。

#### (4) 相談状況

18年度の相談件数は約7200件、19年度は約7300件であった。今後も微増傾向が続くと予想している。初回相談者の年齢分布では、初めて相談に来るピークは2歳児、次に小学校低学年、そして20代という傾向になっている。

小学校低学年、20代に初めて相談される方は知的障害を伴わない自閉症やアスペルガー症候群の方が多く、2歳児は保健所の1歳半健診後しばらく様子を見た後に紹介を受けて来所するケースがほとんどである。年間約1千人が初めて相談に来るが、その内の約6割が自閉症の特徴を持つ。さらにその半数が知的障害のない高機能自閉症である。

継続相談は年間約6000人だが約6割が自閉症の特徴を持った方である。

高機能自閉症は療育手帳や自立支援法の対象になっていない。発達支援法はできたが具体的な施策があるわけではないため、市独自の取り組みを始めているところである。

#### 乳幼児相談

1歳～3歳という年齢で発達障害の話をするので、親が普段の生活の中でどのように関わっていけばよいのか、何よりも父母の子育ての支援をどうしていくかを考えなければならない。障害が分かってすぐに障害児施設に行ける母親はいない。一定期間、週一回通っていただき、子どもの障害の特徴を理解し、父母自身も子どもの障害を受け入れられるよう、8～9家族を1グループの初期療育グループとして活動を行っている。

初期療育グループは、自閉症、ダウン症、精神運動発達遅滞、運動障害の障害別のグループとし、自閉症に関しては期間が約3ヶ月、年齢や子どもの全体像もできるだけ同じになるようにグループ構成をしている。3ヶ月経過後は次の進路に進むが、気が進まないという場合は継続グループとして引き続き通うこともある。自閉症以外は通年で週一回の活動を実施している。初期療育には19年度約300人が通っている。

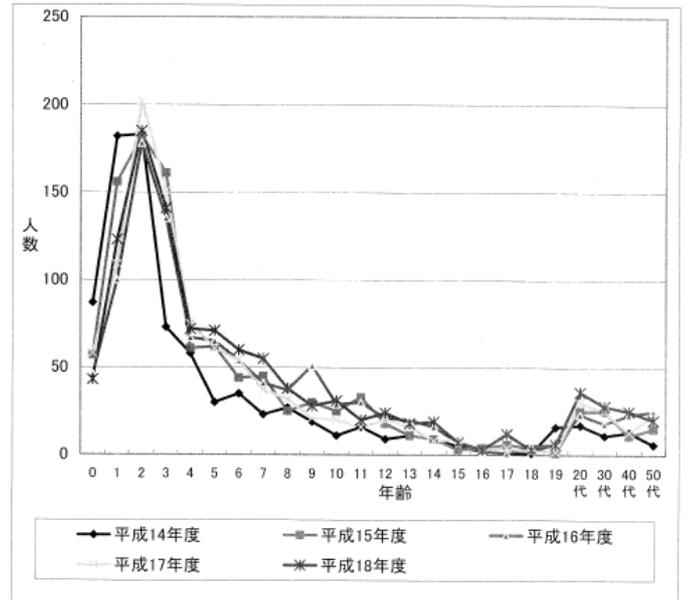
初期療育グループでは、母親をどう支えていくかが大事なところであり、母親どうしのグループワークを行うのと、3回程先輩お母さんの話を聞く機会を設けている。同じ悩みを持った母親どうしで普段は言えないことを言い合い、或いは経験者の話を聞くことで、自分にもやれるかな、と思えることが、この時期のお母さんを支えていく一つの大事な視点であろう。

子どもに合った療育を考えられるようになったら、障害児の通園施設に通っていただく。障害児通園施設は市内に8カ所あるので、週に2～3回、自宅から身近なところに通うことができる。その後、幼稚園等に入る年齢になれば幼稚園・保育所に、重度、最重度の場合は、集団が難しいので知的障害児の通園施設(2カ所)を選ぶことが多い。

#### 学齡児、成人

1回2時間程度の相談で困難が解決することは少ないので、実際に生活の場(幼稚園・保育所・学校・精神施設等)に出向き関係機関の職員と調整を図らないと、本人の生きにくさは変わらない。関係機関とどう連携を取っていくかというのが「アーチル」の課

(図1-1)過去5年間の初回相談者の年齢別分布



題である。また、知的障害の重い自閉症の場合、思春期以降いろいろな行動障害が顕在化してくる人が少なくない。こうした人への対応や、長期間本人と関わるので行動障害が起きないように、ということも課題である。

研修等

資料を参照いただきたい。

#### (5) 今後の発達障害への対応(課題)

当施設のような大きな相談機関の設置は意義があるが、一つの相談機関だけですべてに対応することはできない。学齢期であれば8時間近くを学校で過ごし残りの時間は家庭で生活する。いろいろな困り事は学校や家庭で起きており、相談機関では根本的な解決はできない。日々関わっている人たちが発達障害児を理解して関わっていけるように変えていかない限り、生活のしづらは変わらない。「アーチル」と関係機関が連携しての支援を考えていかなければならない。

また、地域での生活という面では、サービス事業所を含め地域のネットワークをどう構築できるかを考えていかなければ、彼らの生活はよくなっていかないと思う。地域の中には高齢者のネットワークや非行関連のネットワークが既があり、発達障害に特化したネットワークを新たにつくるのではなく、既存のネットワークと発達障害のネットワークをいかに重ねていけるかということを考えていければと思う。地域全体の中で発達障害を考えていかなければ、生活がよくなっていかないし、親が死んだら施設にということさせないためには、小さいときから地域の中でどう生きていくのかということも考えながら支援していかなければならない。

アーチルでは乳幼児から成人までずっと相談をさせていただいているので、大人になってどういう生活をしているのかも分かっているところもある。それを乳幼児や学齢期の発達障害児及び関係機関にどう還元していくのかという点も役割の一つである。

#### (6) 主な質疑応答

問 少子化の影響と、相談件数増加の要因は？

答 何年前前は約1万人だったが現在は9800人程。相談件数の増は発達障害が知られてきて、発達障害と診断される件数の増加が挙げられる。また、実際に相談している中で発達障害児・者自体が増えているようにも感じる。

問 地域において発達障害の名前は聞くようになったけど、実態がどうなのかは分かりにくいと思う。社会的な認識についての働きかけは？

答 「アーチル」は地域に密着できる体制になく、地域の相談支援事業所が中心となって進めるべきと考える。「アーチル」の役割としては、支援ネットワークづくりが地域づくりであることを発信していくことだと思う。

問 関係機関や地域に対する情報発信の取り組みは？

答 障害企画課が所管になるが、「アーチル」としても市民向けに講習会等、また所管に対して発信をするのが役割と考えている。

問 職員が講師として研修をされているが、教育現場に対する情報発信の成果は？

答 研修は基礎講座と、乳幼児・学齢・成人の各関係機関向け、そして市民向けの療育セミナーの大きく3つを実施しているが、関係機関向けの研修では支援の仕方や最新の研究の成果をテーマに行っている。教育機関の方については若い方には受け入れられているようだ。

問 保育園、幼稚園、小学校との連携はどのようにしているか？

答 相互に行き来はしているが、支援の仕方については双方の考え方があるので、療育方針の一致はうまくいくこともそうでないこともあり難しい。

問 教育委員会と福祉部の連携はどうか？

答 相談員として教員が5人来ているので各学校との連携はとれている。中に入っていった根本的な話になると、お互い立場が違うため、事例を重ねながら一致点を見出すことが必要だ。

問 職員体制と異動については？

答 心理等の専門職は働く場が少ないので年数は長い、相談員は教員や保育士など3年程度で異動になる。職員の育成は課題である。

問 母親対象のグループワークについて詳細を教えてください。

答 自閉症のグループは期間が3カ月で、最初の1カ月は「なんでうちの子が自閉症なのか」とか「どこが自閉症なのか」、「この先どうしたらいいのか」ということがメインテーマになる。毎回テーマを決めてということではなく、状況に合わせて行っている。また、グループ分けは同じ悩みを持つ人、子どもの症状等を勘案して決めている。2カ月目～3カ月目は先輩お母さんの話を聞いたり、母親どうし話し合いを通じて、自閉症であることを受け入れられるように進めている。

問 子どもに対する支援と母親に対する支援の割合は？

答 9時半から12時の2時間半のうち、後半の1時間くらいを母親対象に行っている。

問 アーチルを経て関係諸機関につないでいくと思うが、つないだ後の保護者のネットワークはどうか？

答 初期療育が終わったあたりで自主グループが作られるが、全部は把握していない。アーチルを活動場所に行っているグループには支援はできるが、その他については随時相談いただくことになる。

問 成人の相談は年齢の上限があるか？また、「新規相談の紹介経路の推移」を見ると家族・親戚からの紹介が年々増えているが、これは認知度が上がったせいかな？

答 18歳以上で上限はない。認知度が上がったことと、ほとんどが高機能自閉症で、高校・大学は卒業したが就職ができないとか、或いは途中で引きこもりになったりという人が増えている。

問 成人の高機能自閉症のグループ活動は行っているか？

答 平成14年から去年まで、高機能自閉症の青年の小集団活動を月2回、6時から実施していた。同じ障害を持つ人どうしの集まりを求めており、みんなで何かやろうとするのってこないが、ほかの時間に独特の世界を共有して盛り上がっていたりする。彼らが言うには、否定されないで落ち着くということであった。彼らにとって、いい場所だということが分かったので、今年度からNPOにお願いし地域展開することとした。なお、自分たちも何かしたいという人たちがいて、現在毎月1～2回で継続しているグループもある。市民向けのセミナーと一緒に企画し講師として参加してもらったりしている。

問 地域づくりの具体例は？

答 保護者から、「放課後や夏休みに親が仕事をしていたり、用事ができたときに何とか

ならないか。」という声があり、学校長が地域に相談したらどうかということで、働きかけをしていただいた。町会に相談したところ、丁度児童館の建設予定があったため、「児童館施設を障害対応にしたらどうか。」とか、「児童館を障害児のお母さんの活動場所にしたらどうか。」ということ地域の人に考えていただき動いていただいた。また勉強会を開いたりする中で、発達障害を自分たちの地域の課題として考え、既存のネットワークの中で動くことを通じて、地域が自分たちで動き出すようになった。3年間の取り組みであったが、地域づくりの1つのモデルだと思う。

問 障害のある人もない人も市民権を持って暮らす。認め合って暮らすことが最終のところだと思う。サービスの提供と地域づくりは同時に進めていかなければいけない。まして、東京は隣にどんな人が住んでいるか分からないという状況でどう進めていけばよいと思うか？

答 仙台でも新興住宅地などの都市型の地域では難しいと思う。

問 就労相談はどのようにしているのか？

答 個別対応の域を出ていない。発達障害の人に合った就労支援の方法も部分的にはあるのではないかとということで、どうつながりを持っていけばよいのか取り組み始めたところである。