

訪問介護サービスと適切なマネジメントを考えるケアマネ・ヘルパー研修in泉州

大阪府Q & A改正と その活用

～適切な訪問介護サービスめざして～

国・府を動かし、不当 なローカルルールを 打ち破った現場の声

大阪府訪問介護Q&Aをめぐって

07年8月 大阪府Q&A集

- 通院の帰りの道沿いの買物はダメ
- 銀行内ではそのスタッフが介助
- 電球の取替えはOK。冷暖房器具の出し入れは不可
- 外出介助、社会保険庁での年金調査はOK。警察・裁判所は不可
- 認知症の利用者が落ち着くための外出は不可。医師の指示でもダメ？？？

こんな返還事例も

○「利用者の身体に直接接触して行うサービスが行われていない」

⇒ヘルパーが外出同行した事例を報酬返還

○医療機関内でヘルパーが実際に移動・排泄介助を行った

⇒「院内介助は原則として医療機関のスタッフにより対応すべき」として「当該サービス提供に係る介護報酬算定はできない」とし返還

これも返還指導に

- 通院の帰り道の買物、病院から病院への通院介助
- 外出介助では、「散歩」と「散髪」・「美容院」、「銭湯」
- 「気分転換のための買物介助」
- 「遠方への買物」についても同様に返還

こんなことも実地指導では

- 買物同行介助のプラン

⇒雨が降ったので買物代行に変更

大阪府

「変更はおかしい。必要ならばカッパを着てでも行くべき」

大阪社保協 の取り組み

あらゆる手段で大阪府に迫る

- シンポジウム・決起集会・研修会・マスターケアマネ講座
- 自治体アンケート、事業所アンケート
- 大阪府に要望書提出(4回)
- 担当課との話し合い(4回)
- 回答・議事録を公表、自治体にも送付
- Q&Aの撤回・訂正要求を提出

国会で恥をさらした大阪府Q & A

○(厚生労働省老健局長答弁 08年5月参議院)

あくまでも介護サービス事業者についての行政的な関与につきましても法令に基づいてきちんとやるようにということをお願いしておるわけでございます、議員御指摘のように、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考えております

犬の散歩も(厚労大臣)

百歩譲って言うと、その犬の散歩をやらせてもらうことがまさに介護を受ける人にとって生きがいであって、それで精神の安定が保てて、例えば認知症の進行が止められるというようなことになったら、結局要介護度が下がるわけです。上がらないわけですから、トータル見たら費用は減るわけですよ。

だから、そういう柔軟な発想を持ってやる必要があって、何でもかんでもお金の計算だけでやるということがどうなのか。それは、もちろん行き過ぎた濫用は避けないといけないと思う。国民の常識という観点からやるのが介護においても一番大事だ (08年5月参議院委員会)

国を動かした現場の声 「散歩同行可能」に

「適切なケアマネジメントに基づき、
自立支援、日常生活活動向上の観
点から、安全を確保しつつ常時介助
できる状態で行うもの」

散歩は、老計第10号通知の「自立支援のた
めの見守りの援助」にあたることを明確にした

大阪府が最後まで抵抗したが、政府答弁
で結論が出たのであっさり認めた

ここが変わった 大阪府Q & A

通院帰りの買物（府旧QA）

- 訪問介護では、居宅もしくは居宅を介して行う必要性があるため、ケアプラン上で買い物同行が位置づけられていたとしても、医療機関からスーパー等への移動の介助は介護保険の対象とならない。

改正後Q&A 通院帰りの買い物

○保健薬局、飲料水購入、トイレの借用

⇒通院・外出介助の一連のサービス行為と見なして差し支えない

○通院と買い物、複数医療機関(目的・目的地が複数)

⇒利用者の心身の状況を踏まえ、必要性・合理的理由を明確にした上で、保険者の判断を得て、ケアプランに位置付けられたい

公共機関等（裁判所・警察へ）の外出介助

（府旧Q&A）

Q: 警察、裁判所に出頭する。

A: 利用者が自立した日常生活を営む上で必要なものとは考え難いため、対象とならない。

改正後Q & A 市役所等官公署・公共施設への申請・届出等

- 利用者の**日常生活上、社会生活上必要な用件**である場合、外出介助として介護報酬を算定可能
- その対象となる施設や用件の範囲について、利用者個々人の心身の状況や生活実態等により日常生活における必要性が異なるので、**個別の事例についてその必要性を明確にしたうえで、ケアプランに位置づける**

いわゆる散歩介助（府旧QA）

Q: 認知症等の利用者が、精神的に不安定になったとき、落ち着くために外出する。

A: 気分転換のための外出は、介護保険の対象とはならない。

Q: 医師からの指示による下肢筋力低下予防や、認知症による徘徊予防のために、近くの公園まで行く。

A: 訪問介護で位置づけるべきではなく、他のサービス提供を検討すべきである。

改正後Q&A 散歩介助

問8) 近所を散歩する。

答) 散歩の同行については、適切なマネジメントに基づき、自立支援、日常生活活動の向上の観点から安全を確保しつつ常時介助できる状態で行うものについては、利用者の自立した生活の支援に資するものと考えられることから、介護報酬の算定は可能である。

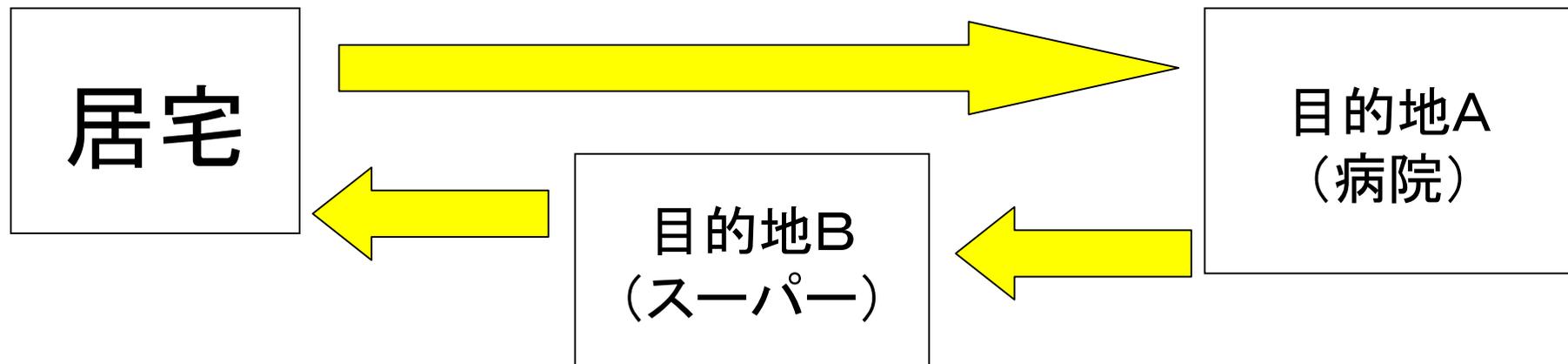
改正Q & A 活用の視点

現場で活かす実践がなければなににも変わらない

通院介助の帰り道

居宅外における介助のとらえ方

「目的地に行くための**準備を含む一連のサービス行為と見なし得る**」



外出の目的地・目的が一つとはどこにも規定されていない！

複数目的地の外出介助

二つに区分けして検討

1 立ち寄り

道沿いの短時間の必要な寄り道

一連のサービス行為の範囲と見なす

2 通院と買物、複数の医療機関

必要性・合理的理由を明確にした上で

保険者の判断

公共機関・施設への外出介助

利用者の**日常生活上、社会生活上必要**な用件（申請、届出等生活上必要な手続き）

対象となる官公署・公共施設、用件の範囲は個別の事例についてその**必要性を明確にした上**でケアプランに位置づける

散歩ではいまだにこんな自治体も

「常識で考えて、通所リハ・訪問リハも通所介護もない地域でなければ、散歩介助は不適切。サービス担当者会議の良識を疑う」(ある県の担当者)

「他の通所介護など他のサービスが利用できない合理的理由があり、かつ医師の指示がある場合に限り例外的に認められる」(ある市の担当者)

全面否定はしないが、事実上 散歩は「例外」とする否定的立場 政府答弁を読み直せ！

大阪府の改正説明（今年4月）

適用にあたっては利用者の心身の状況、生活環境等から適切なアセスメントを行ったうえで、解決すべき課題と援助目標を明確に設定し、他のサービスの検討も含めた**適切なマネジメント**により、日常生活上の援助として真に必要不可欠としてケアプランに位置付けられる場合に限り適用されるということです

堂々と適切に散歩介助をプランに

- 利用者の自立支援(意欲の向上、ADL、QOL向上など)にとって散歩の持つ意義
- 通所介護など他のサービスでは得られない散歩の意義
- ※何よりも要介護状態から地域での外出機会の少ない利用者にとっての自宅近隣への散歩の意義

散歩介助は「例外的」サービスでないことを明確に多様な援助事例を作り出す取り組みを

6 自立生活支援のための見守りの援助

(自立支援、ADL向上の観点から安全を確保しつつ常時介助できる状態で行う見守り等)

- 利用者と一緒に手助けしながら行う調理(安全確認の声かけ、疲労の確認を含む)
- 入浴、更衣等の見守り(必要に応じて行う介助、転倒予防のための声かけ、気分の確認などを含む)
- ベッドの出入り時など自立を促すための声かけ(声かけや見守り中心に必要な時だけ介助)
- 移動時、転倒しないように側について歩く(介護は必要時だけで、事故がないように常に見守る)
- 車イスでの移動介助を行って店に行き、本人が自ら品物を選べるよう援助
- 洗濯物をいっしょに干したりたたんだりすることにより自立支援を促すとともに、転倒予防等のための見守り・声かけを行う。
- 認知症の高齢者の方といっしょに冷蔵庫のなかの整理等を行うことにより、生活歴の喚起を促す。

サービスに付随する機能

視覚障がい者への代筆・代読

改正Q&A33番

サービス準備・記録等において
行う相談・援助、情報収集・提供
行為として行った場合は、**その
時間を含めて算定ができる**

付随する機能として幅広い生活支援を位置づけた意義は大きい

利用者の状況に応じたサービス提供を 一律機械的判断はダメ

厚生労働省振興課事務連絡（H21年7月24日）

利用者にとって真に適切なサービスが提供されるよう**行為の内容のみで一律機械的に可否を判断することなく、必要に応じて介護支援専門員等から情報を得るなどし、個々の利用者の状況に応じた判断をされたい**

外出介助の不当な制限の克服を

買物外出介助への制限のローカルルール

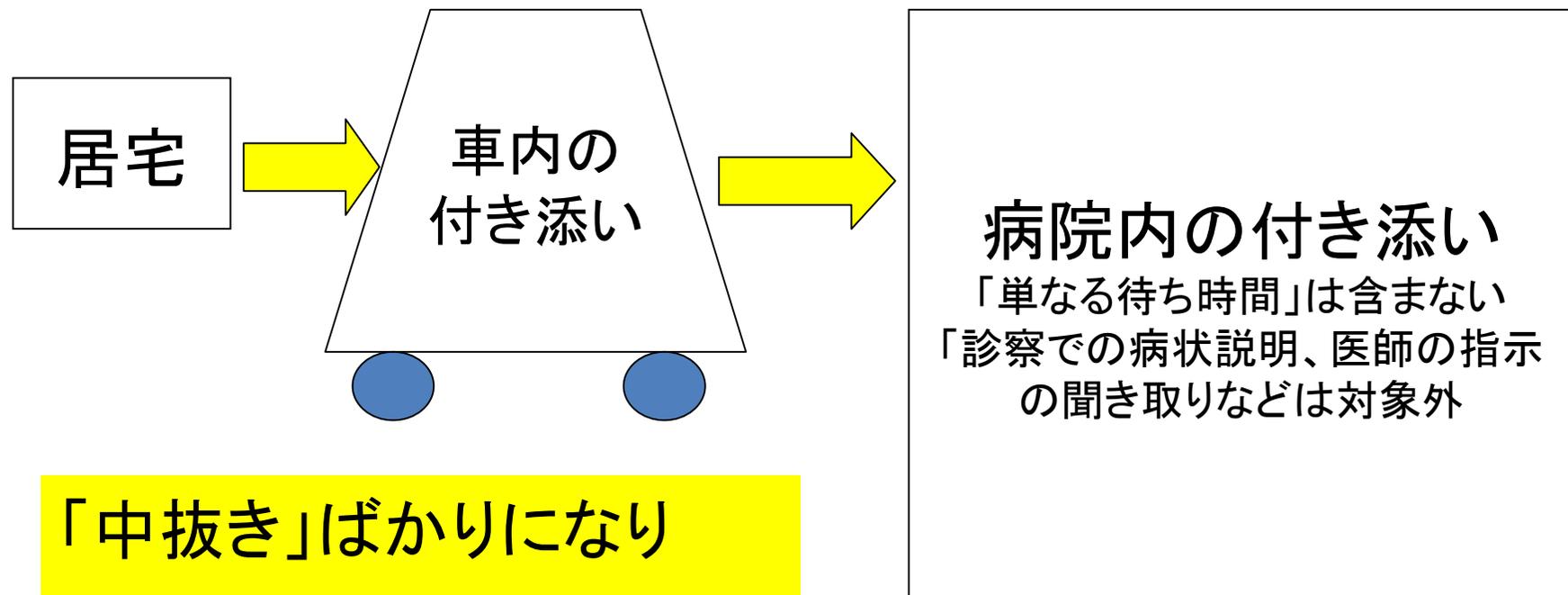
- 「靴はサイズで選べるから買物代行でできる。買物外出介助は不適切。靴の色や好み選ぶために行くのは趣味嗜好で介護保険の対象外」
- 「要介護の人は買物代行しか認めない。どうしても買物外出介助するのなら、一人で買物にいけるようになるための目標を明確にすべき」(和泉市)

人権侵害に等しい無理解・曲解！

通院介助のもう一つの課題

車内・院内における見守り・介助

これは今回のQ&A改正では未解決



「中抜き」ばかりになり
ほとんど算定できない

「中抜き」の影響

院内介助の一律制限

利用者の医療を受ける機会を奪う

長時間のヘルパー派遣の経費

事業所も「自費サービス」を導入

遠距離の通院介助を敬遠

「サービス提供拒否」であり基準違反！

大阪府の指導内容

居宅サービス計画に、

- ①利用者の心身の状況から院内介助が**必要な理由**
- ②必要と考えられる**具体的なサービス内容**(例えば、院内での移動時に転倒しないように側について歩く(介護は必要時だけで事故がないように見守る)場合や、他科受診のための移動時に車いすの介助)
- ③介護支援専門員によって、当該医療機関等においては、**当該医療機関等のスタッフによる病院内の介助が得られないことが確認された経緯**(何時、誰に、確認した内容)を記載する

この場合においても、**診察時間、単なる待ち時間を除いた時間**とする

厚生労働省通知・事務連絡における扱い

1-3-3 通院・外出介助

○声かけ・説明→目的地(病院等)に行くための準備
→バス等の交通機関への乗降→気分の確認→受診等の手続き

○(場合により)院内の移動等の介助

訪問介護におけるサービス行為ごとの区分等について(老計第10号通知)

Q5通院・外出介助における受診中の待ち時間の取り扱いについて

A5単なる待ち時間はサービス提供時間に含まない。院内の付添いのうち具体的な「自立支援のための見守りの援助」は身体介護中心型として算定できる

平成15年5月 介護報酬Q&A

当面する対応①

必要な通院介助は適切に提供しなければならない(サービス提供拒否の禁止)

拒否できる正当な理由

- ①事業所の現員からは利用申込に応じきれない場合(職員の不足、利用定員超過)
- ②利用申込者の居住地が当該事業所の通常の事業の実施地域外である場合 (遠隔地に住む利用者)
- ③その他利用申込者に対し自ら適切なサービスを提供することが困難な場合

当面する対応②アセスメント

通院・外出についての本人の心身の状態及び
環境(経路や通院先の状況)把握

- ①利用者の歩行・移動能力
- ②利用者の認知能力その他心身の状態
- ③病院等までの経路と移動手段(交通機関の種類、乗車時間等)
- ④病院内の行動及び時間(受診待ち時間、移動距離、院内の構造等)
- ⑤病院内での手続き、安全確保、移動手段(病院等の体制)

当面する対応③ 援助内容確認

利用者が、自宅から病院等まで安全に通院し、受診手続きから診療、料金精算、薬の受け取り、帰宅までの一連の行為を円滑に行うために訪問介護員が行うべき援助内容を導き出す

- ①通院・外出準備に必要な援助内容
- ②居宅から交通機関までに必要な援助内容
- ③交通機関への乗車・降車の際に必要な援助
- ④車内での気分確認など見守るべき内容
- ⑤交通機関から病院等までの間で必要な援助内容
- ⑥受診手続き等に際しての援助内容
- ⑦受診までの間に必要な見守りや援助内容
(受診に際して必要な援助内容)
- ⑧院内での安全確保、排泄、移動などに必要な援助内容
- ⑨料金支払い、次回予約等の手続き等の援助内容
- ⑩薬の受け取り

このうち④、⑦、⑧がいわゆる「中抜き」の対象にされている

大阪社保協としての次の運動課題

Q & A問題の次は

通院介助（とくに院内介助）での医療関係者と連携した改善運動

「いつでも、どこでも、必要な時間、ヘルパーの通院介助が受けられる介護保険」を合言葉にした運動を提案したい

自費サービスなしで十分な通院介助が受けられる運用を

生活援助(日常生活に必要な家事) の範囲と不適切事例

- 大阪府Q&Aは「生活援助の範囲」では、かなり不十分さを残している
 - 老振76号通知の機械的・一律的適用の立場を捨て切れていない
- ※「これに類する」など拡大解釈

訪問介護サービスの範囲と区分

生活援助

対象

- ①単身の世帯に属する利用者
- ②家族若しくは親族と同居している利用者であって当該家族等の障害、疾病等の理由により、当該利用者又は当該家族等が家事を行うことが困難であるもの

内容等

- ①調理、洗濯、掃除等の家事の援助
- ②これを受けなければ日常生活を営むのに支障が生ずる

不適切なサービスを求められた場合 の対応（老振76号）

サービスの提供を行わずとも指定基準 第9条には抵触しない

- 1「直接本人の援助」に該当しない行主として家族の利便に供する行為又は家族が行うことが適当であると判断される行為
- 2「日常生活の援助」に該当しない行為
 - ①訪問介護員が行わなくても日常生活を営むのに支障が生じないと判断される行為
 - ②日常的に行われる家事の範囲を超える行為

法律の規定

訪問介護は「居宅における
日常生活上の世話」

介護保険法第8条2項

「この法律において「訪問介護」とは、
...その者の居宅において介護福祉
士その他政令で定める者により行
われる入浴、排せつ、食事等の介
護その他の日常生活上の世話で
あって、厚生労働省令で定めるもの

利用者本位と自立生活支援

- (指定居宅サービスの事業の一般原則)
第三条 指定居宅サービス事業者は、利用者の意思及び人格を尊重して、常に利用者の立場に立ったサービスの提供に努めなければならない。
- (基本方針)
第四条 指定居宅サービスに該当する訪問介護(以下「指定訪問介護」という。)の事業は、要介護状態となった場合においても、その利用者が可能な限りその居宅において、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、入浴、排せつ、食事の介護その他の生活全般にわたる援助を行うものではない。

指定基準(平成11年3月31日省令第37号)

「制度」と利用者

制度(運用)

ケアマネジャー
サービス提供責任者

制度の管理者
利用者の権利擁護者

対立・不一致

利用者

利用者本位のサービスとは

自己決定を尊重しつつ

利用者の真の必要性を把握（客観性・専門性・科学性）

利用者自身の要求とする（自覚化）

「希望」を無批判に代弁することでない

「制度」を利用者本位で考える

「制度」(運用)に振り回されず

「制度」を知り尽くし

「制度」を利用者の真の要求実現
のために活用する

「制度」(運用)そのものの改革へ
結びつける

ケアマネジャーの専門性・裁量を確立

利用者の「尊厳保持」「能力に応じた自立した日常生活」に必要なサービスとケアマネジャーが判断したものはすべて給付対象
⇒行政に認知させることが課題

安易に「判断」を求めるのは自殺行為

介護保険で、通常では、
必要性を判断し、保険給
付に該当するかどうかを
判断するのは ケアマネ
ジャーの仕事

役所に質問するときの注意点

- ①「白紙」の状態だと安易に聞かない。「ダメ」と言われたら何もできなくなる
- ②あらかじめ提供できる根拠・理由を考えて、それを「確認させる」というスタンスで聞く
- ③電話で一般論で聞くよりも、個別・具体的事例で、必要性を明確した上で聞く
- ④担当が述べる見解・回答については、その根拠の説明を必ず求めるとともに「どこの次元の判断なのか」を明確に答えさせる
- ⑤根拠が不明確な場合や、不当な解釈だという場合は、絶対に了承せず、納得できるまで追及する

おわりに

大阪府を動かした「現場の声」

利用者とともに生活を築ける
訪問介護サービスを実現する
ために力を合わせましょう