

III 関係法制度の概要

1. 訪問型サービスDのしくみと考え方ー総合事業を移動支援に活用するにはー

本稿は、「移動・外出支援を多様な生活支援サービスで推進するセミナーin 岡山」における、服部真治氏（医療経済研究機構：研究員）の講演記録等を元に編集したものです。

(1) 総合事業に訪問型サービスDが示された理由

- ・ 地域包括ケアシステムが必要と言われるとおり、介護や医療だけでは生活が成り立たないという状況になっている。また、全国の市町村のうち、人口が2万人以下の市町村は、約4割となっており、人口減少に苦しんでいる。生活支援や介護予防の部分をどう育てていくか、インフォーマルな支援のしくみをどうつくっていくかが、大きな課題となっていた。
- ・ しかし、介護保険制度で定められている生活支援の範囲は限定的である。
- ・ 訪問介護のメニューには、「身体介護」「生活援助」「通院等乗降介助」がある。このうち「通院等乗降介助」は、要介護者1以上でないとは利用できないとされているので、要支援者が利用できるサービスは、「身体介護」と「生活援助」の2つである。利用実態としては生活援助が約95%を占めている。生活援助の内容は、老計10号で示されているとおり、主に調理、洗濯、買い物、掃除の4つであり、家事援助が大部分である。

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）【抜粋】

2 生活援助

生活援助とは、身体介護以外の訪問介護であって、掃除、洗濯、調理などの日常生活の援助（そのために必要な一連の行為を含む）であり、利用者が単身、家族が障害・疾病などのため、本人や家族が家事を行うことが困難な場合に行われるものをいう。（生活援助は、本人の代行的なサービスとして位置づけることができ、仮に、介護等を要する状態が解消されたとしたならば、本人が自身で行うことが基本となる行為であるということができる。）

※ 次のような行為は家事援助の内容に含まれないものであるので留意すること。

- (1) 商品の販売・農作業等生業の援助的な行為
- (2) 直接、本人の日常生活の援助に属しないと判断される行為

◆ 2-0 サービス準備等

サービス準備は、家事援助サービスを提供する際の事前準備等として行う行為であり、状況に応じて以下のようなサービスを行うものである。

- 2-0-1 健康チェック
利用者の安否確認、顔色等のチェック
- 2-0-2 環境整備
換気、室温・日あたりの調整等
- 2-0-3 相談援助、情報収集・提供
- 2-0-4 サービスの提供後の記録等

◆ 2-1 掃除

- 居室内やトイレ、卓上等の清掃
- ゴミ出し
- 準備・後片づけ

◆ 2-2 洗濯

- 洗濯機または手洗いによる洗濯
- 洗濯物の乾燥（物干し）
- 洗濯物の取り入れと収納
- アイロンがけ

◆ 2-3 ベッドメイク

- 利用者不在のベッドでのシーツ交換、布団カバーの交換等

◆ 2-4 衣類の整理・被服の補修

- 衣類の整理（夏・冬物等の入れ替え等）
- 被服の補修（ボタン付け、破れの補修等）

◆ 2-5 一般的な調理、配下膳

- 配膳、後片づけのみ
- 一般的な調理

◆ 2-6 買い物・薬の受け取り

- 日用品等の買い物（内容の確認、品物・釣り銭の確認を含む）
- 薬の受け取り

※【服部注】なお、以下は身体介護に分類される。

「特段の専門的配慮をもって行う調理」

例：流動食の調理

「自立生活支援のための見守り的支援（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）」

例：一緒に手助けしながら行う調理

入浴、行為等の見守り

自立を促すための声かけ 等

- しかし、実際には、下の図のように「安否確認」「日常的な困りごと支援」「精神的支援」「孤立防止」など、一人暮らしの高齢者を中心に、様々な支援を必要としている。その一つとして移動支援が大きな課題になっている。

各国の身体介護、家事援助、生活支援一覧表（抜粋）

身体介護（在宅）	訪問型	食事介助	生活支援	訪問型	安否確認	見守り・安否確認
		入浴介助			外出支援	電話による安否確認
		排泄介助			日常生活支援（日常的な困りごと支援）	移動支援（その場所まで連れて行く） 病院・市役所への付添（説明）
		清拭			精神的支援	ゴミ出し 一時的な家事支援 手紙や電話の音読・代筆（異文化交流・通訳・翻訳含む） 簡単な修理・手入れ（家・道具） 犬の散歩 認知症者の見守り
		身体整容			孤立防止（自立支援）	話し相手（友愛訪問） 散歩同行 家族支援 臨終の付添い グリーフケア
		衣服着脱			社会的交流	引きばり出し支援（孤立防止） ネットワーク・コーチング 家計自己管理支援 自助グループ（クライアントグループ含む）
		体位変換			福祉サービス型	活動センター（公共が場を提供） 趣味、教養アクティビティ 屋外アクティビティ（体操、ガーデニング、遠足） 認知症カフェ 各種カフェ（PCカフェも） 起業・就労支援
		服薬介助（準備と確認）				アラーム及び緊急時対応
		起床・就寝介助				配食サービス
		リラックス・ストレッチ				予防訪問
		掃除				住宅改修
		洗濯				補助器具
		買い物				移動支援（タクシー券付与） 移動支援（マイクロバス同乗、運転。路線バス同乗） 各種相談
		調理（あたためのみも含む）			福祉サービス	預貯金管理・契約代理（権利擁護）
配下膳（片づけ）						
ベッドメイク						

出典：東京家政大学人文学部准教授 松岡洋子氏作成資料を一部抜粋（国際長寿センター（2016）平成27年度老人保健健康増進等事業「地域のインフォーマルセクターによる高齢者の生活支援、認知症高齢者支援に関する国際比較研究」p.109-110）

IHEP

Institute for Health Economics and Policy

4

（2）訪問型サービスDの枠組み

- 日本の介護保険制度は予防重視型システムと言われるが、諸外国と比較すれば軽度な高齢者を「要支援者」と認定し、「予防のための給付（予防給付）」の対象としてきた。また、その前の段階からも、要介護状態となるおそれのある者（二次予防事業対象者）に対して、介護予防事業により状態の維持改善を図ってきた。今回改正では、それを融合して「事業対象者」も多様な生活支援が受けられるようにしている。
- 一方で、人口減少による人材不足は深刻で、全国一律の基準でサービスを実施しようとするれば、サービスの供給が追いつかない恐れがある。そこで、自治体ごとに創意工夫ができるよう総合事業に移行した。それを例示したのが、訪問型サービスや通所型サービスの各類型である。
- 訪問型サービスD（移動支援サービス）は、訪問型サービスBの派生型のようなもので、訪問型サービスBに準ずるとしている。移動支援サービスは、今後、特に大事になってくるサービスなので、訪問型サービスBから切り分けて別名のサービスとして例示した。

サービスの類型

厚生労働省資料

○ 要支援者等の多様な生活支援のニーズに対して、総合事業で多様なサービスを提供していくため、市町村は、サービスを類型化し、それに併せた基準や単価等を定めることが必要。そこで、地域における好事例を踏まえ、以下のとおり、多様化するサービスの典型的な例を参考として示す。

①訪問型サービス

※ 市町村はこの例を踏まえて、地域の実情に応じた、サービス内容を検討する。

○ 訪問型サービスは旧介護予防訪問介護に相当するものと、それ以外の多様なサービスからなる。
○ 多様なサービスについては、雇用労働者が行う緩和した基準によるサービスと、住民主体による支援、保健・医療の専門職が短期集中で行うサービス、移動支援を想定。

基準	従前の訪問介護相当		多様なサービス		
サービス種別	①訪問介護	②訪問型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③訪問型サービスB (住民主体による支援)	④訪問型サービスC (短期集中予防サービス)	⑤訪問型サービスD (移動支援)
サービス内容	訪問介護員による身体介護、生活援助	生活援助等	住民主体の自主活動として行う生活援助等	保健師等による居宅での相談指導等	移送前後の生活支援
対象者とサービス提供の考え方	○既にサービスを利用しているケースで、サービスの利用の継続が必要なケース ○以下のような訪問介護員によるサービスが必要なケース (例) ・認知機能の低下により日常生活に支障がある症状・行動を伴う者 ・退院直後で状態が変化しやすく、専門的サービスが特に必要な者 等 ※状態等を踏まえながら、多様なサービスの利用を促進していくことが重要。	○状態等を踏まえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進		・体力の改善に向けた支援が必要なケース ・ADL・IADLの改善に向けた支援が必要なケース ※3～6ヶ月の短期間で行う	訪問型サービスBに準じる
実施方法	事業者指定	事業者指定／委託	補助(助成)	直接実施／委託	
基準	旧予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準	
サービス提供者(例)	訪問介護員(訪問介護事業者)	主に雇用労働者	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)	

3

②通所型サービス

※ 市町村はこの例を踏まえて、地域の実情に応じた、サービス内容を検討する。

厚生労働省資料

○ 通所型サービスは、旧介護予防通所介護に相当するものと、それ以外の多様なサービスからなる。
○ 多様なサービスについては、雇用労働者が行う緩和した基準によるサービスと、住民主体による支援、保健・医療の専門職により短期集中で行うサービスを想定。

基準	従前の通所介護相当		多様なサービス		
サービス種別	①通所介護	②通所型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③通所型サービスB (住民主体による支援)	④通所型サービスC (短期集中予防サービス)	
サービス内容	通所介護と同様のサービス 生活機能の向上のための機能訓練	ミニデイサービス 運動・レクリエーション 等	体操、運動等の活動など、自主的な通いの場	生活機能を改善するための運動器の機能向上や栄養改善等のプログラム	
対象者とサービス提供の考え方	○既にサービスを利用しており、サービスの利用の継続が必要なケース ○「多様なサービス」の利用が難しいケース ○集中的に生活機能の向上のトレーニングを行うことで改善・維持が見込まれるケース ※状態等を踏まえながら、多様なサービスの利用を促進していくことが重要。	○状態等を踏まえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進		・ADLやIADLの改善に向けた支援が必要なケース 等 ※3～6ヶ月の短期間で実施	
実施方法	事業者指定	事業者指定／委託	補助(助成)	直接実施／委託	
基準	旧予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準	
サービス提供者(例)	通所介護事業者の従事者	主に雇用労働者 +ボランティア	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)	

③その他の生活支援サービス

○ その他の生活支援サービスは、①栄養改善を目的とした配食や、②住民ボランティア等が行う見守り、③訪問型サービス、通所型サービスに準じる自立支援に資する生活支援(訪問型サービス・通所型サービスの一体的提供等)からなる。

3

- ・ 訪問型サービスDの場合、道路運送法との関係や、要介護者が利用できるサービス（介護給付）との関係で、介護保険制度で出せる補助はどうしても限度があるが、できるだけ制約なく補助を出したいと考えた結果、下記の2種類になった。
- ・ 1つ目は、介護保険制度の通院等乗降介助の部分のを要支援者でも利用できるようにしたもの（ケース1）。乗降の付添等の支援に補助を行う。

訪問型サービスDの2種類①

ケース1) 通院等をする場合における送迎前後の付き添い支援(通院等乗降介助のイメージ)

送迎前後の付き添い支援①、③、④、⑥(乗車前若しくは降車後の屋内外における移動の身体介助等)は「訪問型サービスD」と整理

〔総合事業の対象経費〕
 通院等をする場合における送迎前後の付き添い支援であるので、移送に関する直接経費は対象とならず、サービスの利用調整の人件費等の間接経費のみが対象となる。

出典: 総合事業ガイドライン案に係る追加質問項目について
 (平成26年11月10日全国介護保険担当課長会議資料)

IHEP Institute for Health Economics and Policy
3

- ・ 2つ目は、通所型サービスBや一般介護予防事業の通いの場において、その送迎を別主体で実施する場合で、今までのデイサービスの送迎を切り分けたと考えるもの（ケース2）である。

訪問型サービスDの2種類②

ケース2) 通所型サービスBにおいて、その送迎を別主体で実施する場合

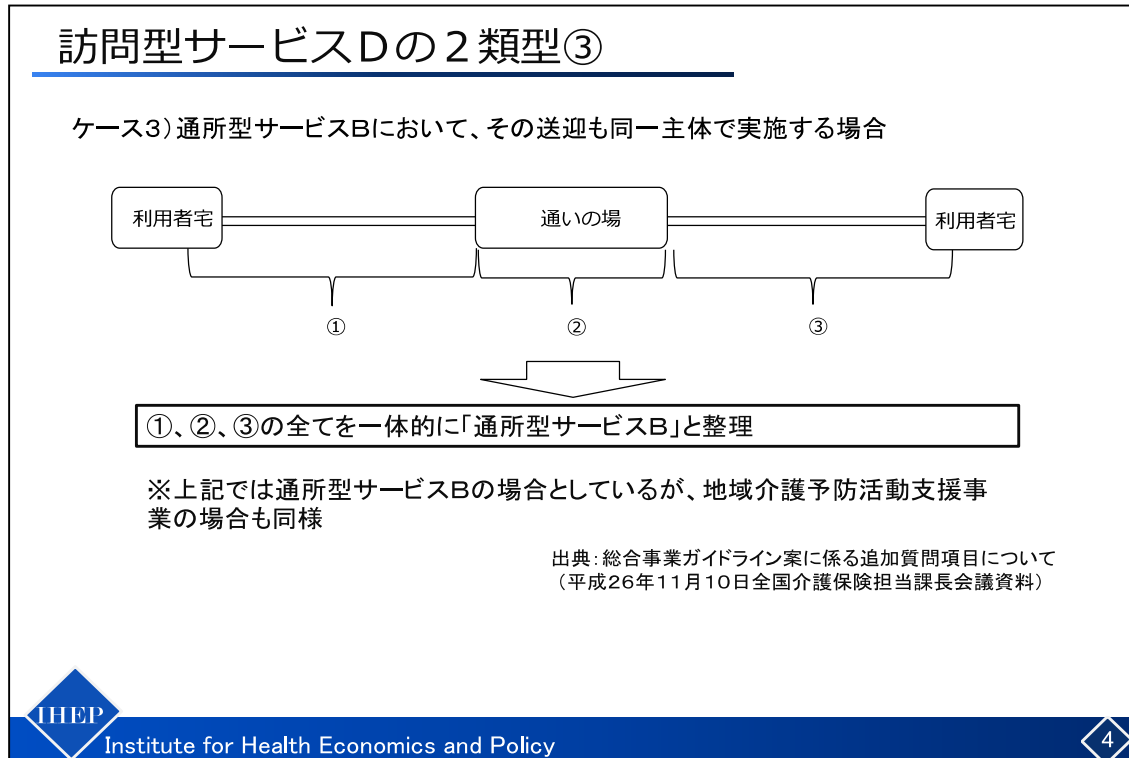
通いの場での支援②は「通所型サービスB」、送迎部分①、③は「訪問型サービスD」と整理

〔総合事業の対象経費〕
 ガイドライン案「第6 総合事業の制度的な枠組み」「1 介護予防・生活支援サービス事業」「(2) 介護予防・生活支援サービス事業の実施方法」「③ 補助(助成)による実施」等にお示しているところであるが、車両購入費等具体的な対象経費については、費用の効率性の観点から、市町村の裁量により判断されたい。

出典: 総合事業ガイドライン案に係る追加質問項目について
 (平成26年11月10日全国介護保険担当課長会議資料)

IHEP Institute for Health Economics and Policy
3

- 3つ目は、通所型サービスBや一般介護予防事業（地域介護予防活動支援事業）の通いの場への送迎を、同一主体で実施するケース3）で、この場合は、主な事業の一部（含まれる）として、補助することができる。



(3) 補助の基本的な考え方

- 介護保険法の施行規則には、「補助その他の支援を通じて、地域の人材や社会資源の活用を図るように努める」と記載しており、また、できるだけ地域住民の裁量に任せたいという意図がある。地域支援事業実施要綱にも、介護保険制度でできる最大限まで補助が出せるように記載してある。ただし、介護保険制度はあくまでも「保険」。被保険者等や住民が合意できるところに給付の範囲が決まり、それに応じて保険料が決まる。

総合事業における補助の考え方①

○介護保険法施行規則
 第四十条の六十二の三 法第一百五條の四十五第一項 本文の厚生労働省令で定める基準は、次のとおりとする。

一 法第一百五條の四十五第一項第一号に規定する第一号事業（以下「第一号事業」という。）を提供する際には、市町村又は地域包括支援センターが、同号に規定する居宅要支援被保険者等（以下「居宅要支援被保険者等」という。）の意思を最大限に尊重しつつ、当該居宅要支援被保険者等の心身の状況、その置かれている環境等に応じて、適切な介護予防支援又は同号二に規定する第一号介護予防支援事業（以下「第一号介護予防支援事業」という。）による援助を行うこと。

二 市町村が、法第一百五條の四十五第一項に規定する介護予防・日常生活支援総合事業（以下「介護予防・日常生活支援総合事業」という。）を実施する際には、**補助その他の支援を通じて、地域の人材や社会資源の活用を図るよう努めるもの**とすること。

IHEP Institute for Health Economics and Policy 4

・ 具体的な補助対象課目については、地域支援事業の実施要綱に右の図のように記載されている。これは、総合事業における補助（助成）全体に通じる考え方。

・ ただし、前述のとおり、訪問型サービスDには2種類があり、補助対象経費も**ケース1)**と**ケース2)**の2種類がある。



総合事業における補助の考え方②

地域支援事業実施要綱（老発第0609001号 平成18年6月9日）
・ (d)について

補助（助成）の方法で事業を実施する場合について、当該補助（助成）の対象経費や額等については、立ち上げ支援や活動場所の借り上げの費用、間接経費（光熱水費、サービスの利用調整等を行う人件費等）等、様々な経費について、市町村がその裁量により対象とすることを可能とするが、ボランティアがサービス提供する場合には、その人件費等は補助の対象とすることはできない。また、施設整備の費用（軽微な改修は除く。）、直接要支援者等に対する支援等と関係ない従業員の募集・雇用に要する費用、広告・宣伝に要する費用等も対象とすることはできない。運営費の一部を補助するものであるが、例えば補助率を設定せずに年定額での補助を行うことも可能である。

なお、住民主体の自主的な取組や活動を阻害しないよう、実施主体の活動内容については、過去に国庫補助金等から一般財源化された事業も含めて実施を妨げるものではない。

■地域支援事業実施要綱 23 頁

⑤ 介護予防・生活支援サービス事業と一体的に行われる移動支援や移送前後の生活支援（以下「訪問型サービスD」という。）

(a) 定義

市町村の定める基準に基づき、実施指針第2の4(1)に規定する介護予防・生活支援サービス事業と一体的に行われる移動支援や移送前後の生活支援

(b) サービス内容

ケース1) 通院等をする場合における送迎前後の付き添い支援

ケース2) (イ)に定める通所型サービスや(2)に定める一般介護予防事業における送迎を別主体が実施する場合の送迎

(c) 実施方法

訪問型サービスBに準じる。

(d) 人員・設備・運営基準

訪問型サービスBに準じる。

(e) 単価

訪問型サービスBに準じる。なお、(b) **ケース1)** の支援については、通院等をする場合における送迎前後の付き添い支援であるので、移送に関する直接経費は対象とならず、サービスの利用調整の人件費等の間接経費のみが対象となる。また、(b) **ケース2)** の支援の対象経費については、間接経費のほか、ガソリン代等送迎にかかる実費、車両購入費等に対する補助等、具体的な対象経費について費用の効率性の観点から市町村において判断するものである。

・ **ケース1)** の内容について。毎回付き添い支援を実施するものと捉えられがちだが、ケアマネジメントに基づき、必要に応じて付き添いや見守りを行なう団体は補助の対象となる。目的地は「生活支援」の範囲内であれば、通院のほか買い物等も可能。

- ・補助対象経費について。[ケース1]は間接経費、[ケース2]は直接経費を補助することが可能です。なぜなら、要介護者の通所介護は運転＋乗降部分が介護保険サービスに含まれ、[ケース1]は要介護者の通院等乗降介助に乗降部分しか含まれないからである。どちらの場合もボランティア活動として実施する場合は、利用者負担額を直接軽減したり、運転者の活動手当に充てることはできない。

・ **■総合事業ガイドライン案に係る追加質問項目について**（平成26年11月10日 全国介護保険担当課長会議資料より）

問1 福祉有償運送については、現在は要支援者が旅客の対象になっているが、改正後は介護予防・生活支援サービス事業の対象者（基本チェックリスト該当者）も対象となるのか。

（答）

- 1 今般の改正により、多様なニーズがある要支援者に対する予防給付（訪問介護・通所介護）が新しい総合事業に移行されるが、新しい総合事業の介護予防・生活支援サービス事業の対象者は引き続き従来の要支援者に相当する者である。

この従来の要支援者に相当する事業の対象者については、これまでの要支援認定のほか、基本チェックリストを活用して、簡便・迅速に支援につなげていくこととしている。

- 2 現在、道路運送法施行規則において、福祉有償運送の旅客の対象として、介護保険の給付対象となる要介護認定及び要支援認定を受けた者を規定しているところであるが、上記を踏まえ、要支援者と同様に介護予防・生活支援サービス事業の対象者（基本チェックリスト該当者）についても、福祉有償運送の旅客の対象とする予定である。

- 3 なお、生活保護法や税法等の他法における取扱いにおいても、支援が必要な基本チェックリスト該当者に対する生活保障の観点から、要支援者と同様、事業の支援対象となるチェックリスト該当者もその対象とし、これらの者について扱いは同一とすることとしている。

- ・ 問2は、24～25 ページのとおり。

問3 通所型サービスに係る移動支援の対象経費は何か。

(答)

- 1 移送前後の生活支援、いわゆる訪問型サービスDについては、通院等をする場合における送迎前後の付き添い支援であるので、移送に関する直接経費は対象とならず、サービスの利用調整の人件費等の間接経費のみが対象となる。
- 2 通所介護相当、通所型サービスA、B、C、地域介護予防活動支援事業に係る送迎については、ガイドライン案「第6 総合事業の制度的な枠組み」「1 介護予防・生活支援サービス事業」「(2) 介護予防・生活支援サービス事業の実施方法」「③補助(助成)による実施」等にお示ししているところであるが、車両購入費等具体的な対象経費については、費用の効率性の観点から、市町村の裁量により判断されたい。

■「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン」についてのQ&A

【平成27年8月19日版】より抜粋

問7 訪問型サービスD(移動支援)における利用者の運送に係る部分について、道路運送法の許可又は登録を要するか。

(答)

- 1 訪問型サービスD(移動支援)において、その利用者の運送に係る部分については道路運送法等関係法令(※)を遵守して行われる必要がある。

市町村が行う訪問型サービスDに対する補助(助成)については、「通院等をする場合における送迎前後の付き添い支援」のサービスについては当該サービスの利用調整に係る人件費等の間接経費のみを対象にするものであり、移送に関する直接経費を対象としないため、この補助(助成)のみでは運送の対価を収受していないとの判断となるため、許可又は登録は不要である。

一方、通所型サービスや一般介護予防事業における送迎については、訪問型サービスDと整理されているが、送迎を別主体が実施する場合については、補助の具体的な対象経費を市町村において判断するものとされており、補助対象に運送の対価が含まれている場合は、許可又は登録を要する。(同一主体で実施する場合も同様である。)

(4) 他のサービス類型の活用

- ・ 訪問型サービスDを作ることを目的にするのではなく、こんな生活をめざしたい、こんな困りごとを解決したい、それを解決するための道具として移動支援が求められており、それを作ることが重要である。それを財政支援するのは、訪問型サービスDだけでない。他のサービス内容も加味して実施方法（指定・委託・補助の別）を決めるという考え方が自然である。
- ・ 例えば、家事援助等の生活支援サービスと移動支援を一緒に実施したいというケースの場合、①訪問型サービスB＋訪問型サービスDで実施する方法と、②訪問型サービスBのなかで移動支援を実施する方法がある。
- ・ 通所型サービスAやCの送迎のみを行うなら「訪問型サービスD」の委託実施といった組み立て方もある。
- ・ 一般介護予防事業は、高齢者なら誰でも対象である。だが、何でもできるわけではない。介護保険財源を使う以上コンセンサスが得られるかどうか。移動支援については、基本的には一般介護予防事業（通いの場）のための送迎を一部切り出すことが想定されている。なお、それとは別に担い手が社会参加することによる介護予防活動について支援することはあり得る。市町村の判断や予算との兼ね合いになってくる。
- ・ 一般財源で実施されている事業は、地域支援事業として実施することはできないこととされているが、補助対象経費が異なる場合や、複数の事業がある場合は固定費を事業費按分することで、同一団体に補助（助成）を行うことができる。事業の大枠が固まってから、活用できそうな制度を考えていくのがよい。

総合事業の利用に至る流れと、移動支援を含むサービス

