

南大東村の高齢者福祉事業実施に関する提案書

一般社団法人地域医療・福祉研究所

2015年4月

提案の目的

(一社)地域医療・福祉研究所は、超高齢社会の到来により全国各地で医療・介護サービスの確保が喫緊の課題となる情勢のもと、地方公共団体も含め、地域住民が自らの手で高齢者の医療・福祉サービスをつくりだすことが必要であると考え、その支援を目的としている。

弊研究所は、これまで全国各地の地域の実態を調査しながら、その地域に求められる高齢者の医療・福祉サービスのあり方を検討してきた。とりわけ、その事業の持続可能性とそれを担保する事業経営の在り方について提案し、事業開始後も人材の確保や育成などについて責任を持って関わることを特徴としている。

本提案書は、南大東村の現状と将来像予測にもとづき、また国のすすめる「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」(プログラム法:2013年12月5日成立)や医療介護総合確保推進法(2014年6月25日成立)に沿って南大東村で求められる高齢者福祉事業(とりわけ高齢者介護に関する事業)について提案することを目的とする。

本提案は以下の通りご活用いただきたいと考えている。

【対象】

南大東村の福祉民生課等

【活用用途】

2015年度～2016年度の整備計画の立案・予算化・調達

- ① 厚労省に提出する「南大東村地域福祉計画」作成
 - 南大東村の高齢者の実態に関する調査
- ② 南大東村での高齢者福祉事業の開始
 - 高齢者福祉事業者の開発、経営支援、人材育成

【目次】

提案の目的	2
1 はじめに	3
1.1 この間の経緯について	
1.2 現状での到達点	
2 南大東村の高齢者の実態に関する調査の提言	7
2.1 調査の目的	
2.2 調査目標・テーマ	
2.3 調査方法	
2.4 他の調査との関連	
2.5 調査結果の分析	
2.6 調査結果の公表と説明	
2.7 費用について	
3 南大東村に求められる高齢者福祉事業の選定に関する提言	8
3.1 高齢者福祉事業の種類	
3.2 南大東村の高齢者福祉事業の可能性	
3.3 実態調査をもとにした各事業の分析	
3.4 分析にもとづく事業計画並びに事業者についての提言	
3.5 費用について	
4 南大東村での高齢者福祉事業開始にあたっての支援に関する提言	10
4.1 事業者へのコンサルテーションと事業計画への支援	
4.2 人材の確保と育成に関する検討と支援	
4.3 実施後の経営分析と改善策の提案	

1 はじめに

1.1 この間の経緯（事前調査）について

幣研究所（当時：地域コミュニティ・ヘルスケア研究会）は、南大東村での今後の医療・介護のあり方、看護師をはじめとした人材確保のあり方などについて、当村保健センターの看護師、岩井田せつ子氏から相談を受けていた。そこで、2014年2014年6月に当村を訪問し、現地を視察するとともに医療関係者や村行政の方々のご意見をお聞きすることとし、同年6月20日～22日に当村を訪問した。

この時の訪問では、岩井田氏をはじめ、大城盛明福祉民生課長、宮平美智子介護担当との懇談も実現し、伊佐隆夫副村長と面識を得ることができた。

地域コミュニティ・ヘルスケア研究会では、6月訪問の報告を受け、地域調査が必要だと判断し、そのアンケート内容の検討、また2014年～2015年にかけてガイドライン法や医療介護総合確保法など、高齢者福祉に関連する新たな法律が矢継ぎ早に施行された為、その内容の理解と南大東村での適応について検討してきた。

これらの見学・踏査や聞き取り、政府や研究機関による資料や先行調査などを分析し、次章からの提言にまとめる。

1.2 現状での到達点

この1年間の事前調査の結果、南大東村の高齢者福祉政策の推進のためには、次の3点が必要であると考える。

- ① 南大東村の高齢者の実態に関する調査
- ② 南大東村に求められる高齢者福祉事業の選定
- ③ 南大東村での高齢者福祉事業開始にあたっての支援

①については、村民の医療や介護の状況の客観的な把握、例えば年齢構成や疾病構造、介護度などについては、村の調査をもとに分析することができる。しかし、村で高齢者福祉事業を開始し、成功させるためには、それにプラスして村民の意識調査が必須である。「どんなことに困っているのか」「どんな事業なら利用したいと思うのか」などについて、現在顕在化していない要求についても明らかにする必要がある。

これらに関する科学的、社会学的調査が求められる。この調査は、第6期介護保険事業計画の実施や地域福祉計画の策定など医療介護計画策定（表1）の大事な基礎となると考える。

表1【医療・介護計画改定スケジュール】

年度	2014	2015	2016	2017	2018
消費税	8%			10%	
報酬改定	診療報酬改定	介護報酬改定	診療報酬改定		診療報酬・介護報酬改定
医療計画		第6次医療計画(5年)			第7次医療計画(5年)
地域医療構想(ビジョン)	国がガイドラインを作成	都道府県が策定、推進、見直し(2016年夏をメドに作成)		推進、見直し	
病床機能報告制度		毎年実施。年度末にとりまとめ(2014年10月から運用開始)			
介護保険事業計画	第5期(3年)		第6期(3年)		第7期(3年)
医療介護サービス提供体制改革のための基金制度	医療基金		医療・介護基金		
医療保険制度の見直し		第2期医療費適正化計画(5年)			第3期医療被適正
介護保険法改正に関わる変更		新しい地域支援事業への移行期		新しい地域支援	
		2015年8月 一定以上所得者の利用料2割負担			

②については、数多ある高齢者福祉（表2、表3）サービスのうち、どの分野のサービスが最も村にとって効果的で実現可能性が高いかを検討する必要がある。限られた財源と人材の中で、村民の満足度の高い事業（主に介護事業）を安定的に展開するために、どのようなサービスから開始するのかについて提言を行いたいと考える。

表2【大まかなサービス分類】

介護保険事業	介護サービスの利用にかかる相談、ケアプランの作成	自宅で受けられる家事援助等のサービス
	施設などに出かけて日帰りで行うデイサービス	施設などで生活（宿泊）しながら、長期間又は短期間受けられるサービス
	訪問・通い・宿泊を組み合わせで受けられるサービス	福祉用具の利用にかかるサービス
その他	高齢者にかかわる住宅サービス	配食等のサービス

表3【介護事業の分類】

サービス分類	サービス名
介護の相談・ケアプラン作成	居宅介護支援
自宅に訪問	訪問介護（ホームヘルプ） 訪問入浴 訪問リハビリ夜間対応型訪問介護 定期巡回・随時対応型訪問介護看護

施設に通う	<u>通所介護（デイサービス）</u> <u>通所リハビリ療養通所介護</u> <u>認知症対応型通所介護</u>
訪問・通い・宿泊を組み合わせる	<u>小規模多機能型居宅介護</u> <u>複合型サービス</u>
短期間の宿泊	<u>短期入所生活介護（ショートステイ）</u> <u>短期入所療養介護</u>
施設等で生活	<u>介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）</u> <u>介護老人保健施設（老健）</u> <u>介護療養型医療施設</u> <u>特定施設入居者生活介護（有料老人ホーム、軽費老人ホーム等）</u>

③については、全国の介護福祉事業の運営にかかわってきた経験を活かして、事業の立ち上げと、一定期間の安定的な運用に関する提言をまとめる。事業の成否は、村民の理解と協力を得られる事業ビジョンの策定と、経営的な視点での高齢者福祉事業の運営管理に左右されると考える。それらについても提言を行いたい。

②、③については、①南大東村の高齢者の実態に関する調査をもとに検討したいと考える。①～③のすべての調査・検討の期間は約半年を予定しており、10月までには検討に基づく提言をまとめたいと考えている。①については、5月～6月、②については、7月～8月、③については、9月～10月を主な検討期間としたい。

2 南大東村の高齢者の実態に関する調査の提言

2.1 調査の目的

南大東島は、全島が南大東村という1つの地方公共団体となっている。この自治体が超高齢化社会の到来に対応するためにどのような政策や対策が必要なのかを検討することを目的に、調査活動を行う。

具体的には、村外のメンバーと村民とがチームを組んで村の資源や地域の施設、組織や団体などの基礎資料の検討と約1,200人の村民に対するアンケート調査などを行って、検討に必要な資料を収集する。

2.2 調査目標・テーマ

村民の高齢者福祉事業（主に介護事業）に対する要望を、①現在の介護事業に関する評価、②現状での不安や不満、③将来的な期待や要望、の3つのテーマで調査する。

2.3 調査方法・期間

以下の3つの方法で調査する。

- ①村の資料等文献や統計を基にした調査と分析
- ②村民対象のアンケート調査と分析
- ③村の医療・介護関係者の聞き取り調査と分析

これらの結果を組み合わせ、村民の要求の分析を行い、村の高齢者福祉政策のありかたについて提言を行う。期間は、2015年6月～7月とする。

2.4 調査結果の分析と公表・説明

調査の結果については、弊研究所と南大東村担当で協議しながら分析し、2015年7月末までに、文書にまとめ村に提出する。

同時に、②大東村に求められる高齢者福祉事業の選定、③南大東村での高齢者福祉事業開始にあたっての支援の提言への資料として活用する。

2015年8月以降に、村当局への説明・報告、関係者への報告などを行う。

3 南大東村に求められる高齢者福祉事業の内容に関する提言

3.1 超高齢社会と村に求められる高齢者医療・介護

厚生労働省は、団塊の世代が後期高齢者になる 2025 年の社会保障のあり方を想定して、制度の変更や新たな対応施策を打ち出している。

当村に置いて、今後急速に進む高齢化に対応し、必要なサービスが提供できるように環境の整備と事業の準備を行う必要がある。

一方で、当村の高齢社会は他の地域とは違う特徴と課題を持っていると推測できる。離島で入院施設がないため、何処でどのような高齢者医療を提供・確保するのか、村内でどういう介護を行うのか、村で看とり（終末期医療や緩和ケアなど）を行う為にはどのような施設やサービスが必要なのかなどが、村独自の課題として浮かび上がる。

3.2 南大東村の高齢者福祉事業の可能性

村に求められる高齢者福祉事業（主に介護事業）については、①「南大東村の高齢者の実態に関する調査」の結果の分析を活かして検討するが、現時点でも一定の必要な事業が予測できる。

この間の福祉民生課、保健福祉センター、社会福祉協議会、南大東村診療所などで聞き取りをした範囲では、現在実施されているサービスに加えて、次のような事業が求められていると推測する。

- ① 認知症に対応する事業（認知症予防、認知症デイケア、デイサービス、グループホーム）
- ② 訪問・通い・宿泊を組み合わせて受けられるサービス（小規模多機能型居宅介護、複合サービス）
- ③ 短期間の宿泊（ショートステイ）

3.3 南大東村の高齢者福祉事業計画並びに事業者についての提言

これらの事業については、その必要度はもちろん、事業ごとにその収益可能性と継続性について検討する必要がある。とりわけ、その事業を支える人材の確保と育成は重要な課題となる。

- ①「南大東村の高齢者の実態に関する調査」の結果の分析を活かして、それぞ

れの事業を行う場合の財政的、人的資源について検討し、実現の可能な対応策を提言したい。

同時に、それを行う場合どのような事業者が適当なのかについても、一定の提言をまとめたいと考える。村自体が行うのか、社会福祉協議会や村内にある事業者が行うのか、あるいは新たな事業を設立することの必要性などについても村とともに検討したい。

4 南大東村での高齢者福祉事業開始にあたっての支援に関する提言

4.1 事業者へのコンサルテーションと事業計画への支援

事業の内容が決定された後は、その事業の担い手を選定する必要がある。これはサービスによって、村自体からの委託事業のこともあれば、事業者の自主的な事業のこともある。いずれにしても、この事業者と協力して、事業計画の策定や運営ノウハウの提供等を行う。

4.2 人材の確保と育成に関する検討と支援

高齢者福祉事業の成否は、それぞれのサービスを支える人材の確保によって左右される。特に介護事業の場合は、給与水準や研修制度の有無が職員確保に大きく影響するといわれている。給与については、それぞれの事業の収益に左右されるが、人材の育成については、幣研究所が島外での研修場所の確保、定期的な研修機会の提供などの支援ができると考える。

介護の専門職の確保の方法としては、魅力的な事業を開始し、すでに島外で専門職についている人の帰島を促すとともに、村と共同で、奨学制度などを設け、村の青年が弊会の提携している島外の研修施設や学校で学び、資格を取得し、帰島して就業する等の方法を検討したい。

4.3 実施後の経営分析と改善策の提案

事業内容の決定後は、その事業の収益の確保が課題となる。介護保険報酬は、減額される傾向にあり、年々経営が難しくなっている。現に今回（2015年4月）の介護報酬の実質4%のマイナス改定によって、農村部を中心に廃業する介護事業者が増えている。

幣研究所は、協同組合方式などで地域住民の協力を得ながら介護事業を継続するノウハウを持っている。これを活用して南大東村での介護事業の発展と総合的な村の介護保険事業の改善に寄与したいと考える。