

## 解説

# 「新たな高齢者 介護制度について」 (老人保健福祉審議会第二次報告)について

厚生省高齢者介護対策本部事務局

はじめに

平成八年一月三十一日、老人保健福祉審議会（会長 鳥居泰彦慶応義塾長）は、「新たな高齢者介護制度について（第二次報告）」を取りまとめ、菅厚生大臣に提出した。

同審議会において、平成七年二月に新介護システムについての審議が開始された後、同年七月に取りまとめられた中間報告では、新たな高齢者介護システムの確立の必要性やその基本的考え方及び今後の検討における主な論点などが示された。これを踏まえ、同審議会では、介護給付、制度及び基盤整備に関する三分科会を設置して、精力

的に検討が進められてきた。

新たに提供される介護サービスの水準とそれを支える負担の問題は、本来、表裏一体であるが、両方について同時に議論することはなかなか困難である。また、審議会における検討の進展に伴って、国民の間で、どのような介護サービスが、どのような手続きで提供されるのか、そのサービスの内容・水準は現在に比べ、どの程度改善するのかといった点について期待と関心が高まってきた。

こうしたことから、できる限り情報を公開する観点も踏まえ、まず、サービス面に関して一応の結論をまとめた第二次報告を提出する、その後、

国民各層における広範な議論を取り入れながら、公的介護保険の制度や費用負担の在り方について検討を行い、それを受けて、再度、給付内容の在り方も検討し、新制度の全体像について最終的に意見を取りまとめる、といういわば二段階方式を採ることとなった。

従って、今回の報告は、介護給付及び基盤整備分科会の議論を基に、すなわち、新たな高齢者介護制度の下で提供される介護サービスの具体的な内容、水準、利用手続きやその実現のための介護サービス基盤の整備の在り方に関してできる限り具体的に考え方を示している。また、制度や費用負担の在り方については、制度分科会で検討された

主な論点と基本的な考え方に関する議論の概要を示すこととなった。

## 第二次報告の概要

第二次報告の概要は以下の通りである。

### 第1 介護サービスの内容、水準及び

#### 利用プロセス

##### ・基本理念

○介護給付の基本理念は、1 高齢者介護に対する社会的支援、2 高齢者自身による選択、3 在宅介護の重視、4 予防・リハビリテーションの充実、5 総合的、一体的、効率的なサービスの提供、6 市民の幅広い参加と民間活力の活用とする。

##### ・介護サービスの対象者

○痴呆性老人を含め要介護状態にある高齢者を対象者とし、虚弱老人についても、寝たきりの予防や自立した生活への支援につながるよう、必要なサービスを提供する。

○若年障害者については、障害者プランに基づき、ふさわしいサービス提供の実現が望まれる。サービ

スの谷間が生じないように、「初老期痴呆」のようなケースは介護保険の給付対象とする。

##### ・介護給付の内容・範囲

### 1 在宅サービスについて

○在宅サービスは(ア)ホームヘルプサ

ービス(イ)デイサービス(ウ)ハビ

リテーションサービス(デ)ケア、

訪問リハビリを含む(エ)ショート

ステイ(オ)訪問看護サービス(カ)

社用具サービスとし、二四時間対

応型巡回サービスや痴呆性老人向

けのグループホームについても積

極的に取り組むべきである。

医学的管理、口腔管理、薬剤管

理指導住宅改修サービス等につ

いて検討する。

○サービスの水準については、新ゴ

ールドプランで想定するサービス

水準を踏まえつつ、新制度にふさ

わしい水準を目指すものとし、具

体的なサービスモデルを提示する。

○こうしたサービス水準の実現に当たっては、サービス基盤の整備や財源確保の状況等も踏まえ、段階

的にサービス供給体制のレベルを引き上げることが適当である。

### 2 施設サービスについて

○施設サービスは(ア)特別養護老人ホ

ーム(イ)老人保健施設(ウ)療養型病

床群等介護体制の整った医療施設

を対象とする。

○介護保険の狙いは、良質の介護サ

ービスを提供していくことである

ことから、一般病院については、

介護体制を充実し、介護施設への

転換を進めることにより、入所者

を給付の対象とすることが適当で

ある。転換助成の充実、診療報酬

上の措置等について検討する。

○養護老人ホームも、介護体制の充

実強化を図り、特別養護老人ホー

ムへの全部又は一部転換や特別養

護老人ホームの併設を促進する。

○軽費老人ホーム、ケアハウス、有

料老人ホームの居住者のうち要介

護の人に対しては介護保険から在

宅サービスを提供する。

3 介護サービスの事業主体について

○介護サービスの事業主体について

は、当面、現行の事業主体を基本とすることが適当だが、利用者本位の効率的なサービスの提供という観点から、サービス内容の性格等に応じ、できる限り多様な主体の参加を求めていくべきである。

・介護サービスの利用方法

#### 1. 基本的な考え方

○高齢者が自らの意思に基づいて、利用するサービスを選択し、決定することを基本とし、それに対し保健・医療・福祉の専門家が連携（ケアチーム）して身近な地域で支援する仕組み（ケアマネジメント）を確立することが重要である。

○要介護認定と個別のケア計画（ケアプラン）の作成は区分して考えることが適当であるが、できる限り両者の連携を図ることが必要である。

#### 2. 要介護認定について

○要介護認定は、保険者がその責任と権限に基づき、「高齢者が介護が必要な状態にあるかどうかを一定の基準により確認する行為」であ

り、第三者機関のような組織を設け、公正な専門家が客観的基準に基づき行うことが適当である。

○要介護認定をできる限り迅速に行うなど利用者の便宜に配慮し、また、要介護認定に対する不服申し立てなどの仕組みを確立すべきである。

#### 2. ケアプランの作成について

○ケアチームが、高齢者や家族の相談に応じ、そのニーズを適切に把握した上で、ケアプランを作成し、様々なサービス提供機関との調整を行うことが必要である。

・家族介護について

○家族介護に対する現金支給については、積極的な意見と消極的な意見があり、さらに今後の広範な国民的議論を期待する。

#### 第2 高齢者介護に関するサービス基盤の整備

・介護サービスの基盤の整備について

○高齢者のための介護サービス基盤は、重要な社会資本。地域の特性

を踏まえた上で、国や地方公共団体はその責任を踏まえ、サービスモデルで示されたサービス水準の段階的な達成に向けて、基盤の整備を総合的かつ計画的に進めていくことが重要である。

・介護サービスを担う人材の養成・確保、質の向上について

○新たなサービス水準の実現に向けて、計画的な人材の養成、確保が重要である。

・予防、リハビリテーションの充実  
○高齢者に関する維持期リハビリテーションの充実を促すため、訪問リハビリテーションの充実、医療的リハビリテーションとの連携強化等を進めることが必要である。

・経過措置

○新制度の施行に当たっての移行のプロセスや経過措置などを明らかにすることが重要である。

#### 第3 費用負担・制度に関する主な論点と客観的な考え方

費用負担・制度の在り方に関して、制度分科会で検討された主な論点と基

本的な考え方に關する議論の概要を整理し、提示する。

#### 今後の展望

今回の報告を取りまとめた後、老人保健福祉審議会では、引き続き、公的介護保険の制度や費用負担の在り方について検討が進められている。厚生省としても、同審議会の最終意見がまとまり次第、速やかに関係法案を作成し、今国会に提出する予定である。

新制度は現在の社会保障制度を抜本的に組み換える大改革である。その意味で、国民的な議論を尽くし、幅広い合意の形成を図る必要があることは言うまでもないことであるが、同時に新介護システムの創設は以下にみる通り、喫緊の課題である。

1 平成六年九月に社会保障制度審議会・社会保障将来像委員会において、公的介護保険制度の創設が提唱されて以来、老人保健福祉審議会において三〇回を超える検討が行われ、また、医療・福祉の関係団体にとどまらず、経営者関係、労働組合関係、

地方関係など多数の団体で積極的な検討が行われ、意見が公表されている。更に、連立与党福祉プロジェクトチームにおいても既に相当の議論が積み重ねられてきている。

2 寝たきりの世話に疲れ、十分な睡眠も採れず、時にはお互いに憎しみ合つという深刻な介護問題に直面している家庭にとつて、待ったなしで社会的な支援が行われる仕組みが切実に求められている。全国の市町村において、六十五歳以上人口の割合が二五%以上の市町村が二三三(六・六%)、二〇%以上では八三七(二四・八%)となっており、地域によっては、すでに超高齢化社会が到来している。

3 全体としても二一世紀に入つて急速に高齢化が進むと見込まれており、特に団塊の世代が高齢者の仲間入りをする二〇一〇年以降は、厳しい上り坂を迎えることとなる。  
したがって、それまでに、安心して老後を迎えられる介護制度が確立していなければ、超高齢化社会を乗

り切ることは出来なくなる。

4 昭和三十三年末に国民健康保険法が成立した後、昭和三十六年四月に国民皆保険を達成、その後、給付内容の改善に重点を移し、徐々に七割給付へと移行、そして高額療養費支給制度に關する法改正が昭和四十八年に成立した。同様に、何度も手直しを重ねながら新しい介護制度が成熟し、十全の機能を發揮するまでには、一定の年月が必要である。

したがって、できる限り早い時期からスタートし、できることから段階的に実施していくことが必要である。なお、法成立後、制度実施に十分な準備や周知期間を設け円滑な移行や経過措置を講ずることが必要なことはいうまでもない。