

第4章 定期巡回・随時対応サービスを効果的に活用するための示唆

1. サービスの必要性と利用者像

(1) 定期巡回・随時対応サービスがなぜ必要か

はじめに、なぜ定期巡回・随時対応サービスが必要となるのかの背景を確認すれば、「団塊の世代（1947年から1949年生まれ）」がすべて後期高齢者となる2025年に向けて、高齢者が医療や介護が必要になつてもできる限り住み慣れた自宅や地域での生活を続け、自宅で最期を迎えるための「地域包括ケアシステム」を支える基盤的サービスとして、このサービスが位置づけられているためである。

定期巡回・随時対応サービスは、在宅において、施設でのケアと同様に利用者の心身の状況に応じて提供時間の長さやタイミングを柔軟に変更しながら、必要なサービスを提供することが目指されている。これは、あくまで在宅を基盤とした上で、施設並みのサービスを提供できるということを意味する。そして、このサービスがあることにより、病院からの退院時に在宅に戻るという選択肢がなかった利用者や、在宅生活を送っていたが状態悪化により施設入所を余儀なくされていた利用者も、在宅生活を継続することが可能となる。このような本サービスの位置づけを、まずは理解することが重要である。

(2) 主な利用者・提供価値

以上のような位置づけを理解した上で、本事業の事例分析に基づいて定期巡回・随時対応サービスの主な利用者および提供価値をまとめると、以下の通りであると考えられる。

①軽度であっても使える

定期巡回・随時対応サービスは、すでに見たとおり、提供時間の長さやタイミングを柔軟に変更しながらサービスを提供できることで、従来の訪問介護では提供できなかつた短時間、1日複数回の訪問を必要とする利用者にも対応ができるようになったことが大きな特徴である。

このサービスの利用者は、従来、医療ニーズが高い人が中心であると認識される傾向にあつたが、実際には軽度から重度まで様々なケースが考えられる。例えば、軽度者の場合であつても、食事支援と服薬確認のセットなどのケア内容で、1日3回の食事のタイミングで訪問することで、単身であつても安定した生活が可能となる。さらに、食事や服薬が規則正しくできることで、利用者に生活のリズムが生まれ、状態の改善や悪化防止、病気の進行の予測等ができるようになるという効果も見られている。

②認知症にも有効

定期巡回・随時対応サービスは、認知症が進行し、地域から孤立して閉じこもり傾向になる利用者に対しても、適切なケアが提供できる。例えば、1日複数回の訪問（食事づくり、家事援助、傾聴など）

を行うことによって、食事・服薬・受診が確実に行われることで生活リズムが安定し、徐々に人との関わりに自信を取り戻していくことができ、通所サービスの利用につながったというケースがある。このようなケースの場合、結果として近隣の住民が定期的に食事を差し入れるなどの地域との交流が生まれることもあり、本人の孤立と住民の不安の解消にもつながっている。

③退院直後の不安定な状況にサービス回数、内容等が臨機応変に対応できる

都市部においては、病院からの退院ケースが多い傾向にあり、これは、高齢者の絶対数が多いことに加え、病院が多くある一方で特養等の介護施設が相対的に少ないので、入院から直接に在宅に戻る高齢者が多いことが推察できるためである。

退院直後の高齢者は、状態が不安定であり、急な状態変化が発生することや家族の負担も大きいことなどから、柔軟な対応が求められる。そのようなときに、このサービスを利用しながら必要なサービス回数・内容等に関するアセスメントを行い、利用者の生活リズム等を把握することはその後の利用者の状態安定に大きく寄与すると考えられる。サービスを提供しながらアセスメントを行い、そのアセスメントに応じてサービス回数・内容等を適時変更し、利用者の状態安定に結び付けるという点で、本サービスの特性は、退院ケースのニーズに合致していると考えられ、入所・入居先が確保できるまでの一時的な利用も有効である。

④通所系サービス等の共同生活になじめない利用者に有効

特に退院後などで心身の状態が不安定な利用者については、暴言や介護拒否により通所系サービスの利用ができない場合もある。こうした利用者に対しては、定期巡回・随時対応サービスが 1 日複数回の訪問を行うことで落ち着きを取り戻し、精神的な安定につながるという結果が得られている。このように、利用者が精神的な安定を維持することで、家族の介護負担等も軽減でき、結果として在宅生活の継続ができると考えられる。

⑤寝たきりの利用者に対して移乗介助中心のケアで状態改善につなげられる

廃用症候群等で寝たきりになっている利用者に対しても、定期巡回・随時対応サービスが頻回の訪問を行うことの効果が見られる。具体的には、寝たきりの利用者に定期巡回・随時対応サービスが導入され、定期訪問を行うたびに端座位をとって、できる限り離床を促すことによって、結果として立ち上がりができるまでに状態が改善したというケースがあった。これは、1 日複数回の訪問によって、継続的にケアを行うことができたことの効果であり、通常の訪問介護ではこのような状態改善を図ることは難しいと考えられる。

⑥サービス付き高齢者向け住宅の活用

家族や地域からの支援が期待できない高齢者にとって、安否確認や生活相談等のサービスが受

けられるサービス付き高齢者向け住宅は、有効な選択肢と考えられる。これに、定期巡回・随時対応サービスを組み合わせることで、入居者の状態変化に応じた柔軟なサービス提供が可能になる。

入居者に将来への安心を提供し、きめ細かいケアによる充足した生活を過ごせるようにするために、サービス付き高齢者向け住宅に定期巡回・随時対応サービスを組み合わせることは有効であると考えられる。例えば、「ヘルパーステーション秋櫻」では、医療や看護との連携体制を構築し、定期巡回・随時対応サービスを提供することで、看取りの出来る終の棲家としての価値を提供している。定期巡回・随時対応サービスであれば、訪問看護の利用の有無に関わらず、定期的な看護師によるアセスメントも受けられるため、医療依存度の高まりを抑制し、重度化を遅らせることも期待できる。

また、「世田谷区」のように、「サービス付き高齢者向け住宅でのサービス提供における留意点」として、安否確認・生活相談等の基本サービスと、定期巡回・随時対応サービスとを明確に区別した上で、十分な説明、情報共有方法の明確化、利用者1人ひとりについてのアセスメント、適切な定期巡回スケジュールの設定等をするよう注意喚起を促すことで、質の高いサービスが提供されるような取り組みも見られる。

2. 事業者の工夫

本事業の事例分析に基づいて事業者の工夫をまとめると、以下の通りであると考えられる。

(1) 複数事業の一體的な展開を行う

まず、定期巡回・随時対応サービスと、訪問系サービス(訪問介護、夜間対応型訪問介護)や施設系サービスとの一體的な展開を行うことによって様々な相乗効果が期待できる。この相乗効果を整理すると、以下のとおりである。

①人員の有効活用ができる

- 特に訪問系サービスの3事業の職員が兼務することにより、空き時間を極力作らないような訪問スケジュールを組むことが可能となり、職員の稼働率の向上を図ることが可能となる。
- 複数事業で夜勤の兼務や管理者の兼務などの体制をとることにより、より少ない人員でサービスをカバーできる。特に夜間対応型訪問介護の指定を一体的に受けることにより、夜間帯においてオペレーターは定期巡回サービス、随時訪問サービスの職務を兼務することが可能となるため、少ない人員を有効活用した夜間の対応が可能となる。
- こうした人員の有効活用によって、結果として、固定費を押し下げるという経営上の効果も考えられる。

②サービス提供効率を上げられる

- ・ 訪問系サービスについては、3事業(定期巡回・随時対応サービス、訪問介護、夜間対応型訪問介護)の利用者を合わせることで、利用者の密集度合いを高めることができ、訪問の際の効率的な訪問ルートの構築が可能となる。
- ・ サービス付き高齢者向け住宅等と一体的の提供を行う場合、訪問先の利用者が集住していることによってサービス提供の移動効率を高めることが可能となる。

③利用者のニーズに応じて提供できるサービスの幅が広がる

- ・ 介護施設への入居待ちのために、自宅やサービス付き高齢者向け住宅で定期巡回・随時対応サービスを一時的に利用したいというニーズに対して非常に有効である。また、一時的な利用を目的として定期巡回・随時対応サービスを開始した結果、利用者本人および家族が在宅生活継続に自信をつけ、継続して利用するケースも見られる。
- ・ 訪問介護の利用者で、怪我や急性増悪による状態変化により、短時間・頻回の訪問が必要になった場合に定期巡回・随時対応サービスに移行するなど、利用者の状態の変化に応じた、より柔軟で円滑なサービスの変更が可能となる。

(2) サービス提供エリアにおける利用者の密集度合いを高める

定期巡回・随時対応サービスは、頻回の訪問を行うという特性上、移動に係るコストが事業運営に大きな影響を与える。

すでに述べたように、事業の複合化により、移動コストを軽減することが可能となるが、それに加え、サービス提供エリアの特性や利用者の密集度合いに応じた効率的な訪問ルートを検討するなど、密度高く訪問を行うことが重要である。サービス提供エリアが拡大している場合は、サテライトの展開など、利用者からできるだけ近い拠点で訪問できる体制づくりが求められる。なお、サービス提供エリアは、人材の活用とも大きく関係しており、エリア限定の登録ヘルパーの活用拡大にもつながると考えられる。

(3) 人材の確保・育成を進める

定期巡回・随時対応サービスは、朝食、昼食、夕食、就寝前など、訪問のニーズがある時間帯が集中するため、特にこうした時間帯での職員の確保が重要となる。このため、「直行直帰」による登録型ヘルパーを確保するなどの方法が考えられるが、一方、サービスの質の確保のためには、登録型だけではなく、時間拘束型ヘルパーや常勤職員の確保も同時に進めることが必要である。

また職員の研修については、短時間サービスに慣れないヘルパーに向けて、統括管理者がケアのパターンなどを記載した手順書を作成し、ケアの標準化を図るとともに、その手順書を新人職員の教育研修に役立てている事例もある。こうした手順書があることで、新人職員であっても不安全感なく短

時間のサービスを提供することができ、定着率の改善やサービスの質の向上につながると考えられる。

また、定期巡回・随時対応サービスには、1日に複数回の訪問を行うことで利用者の生活に継続して関わることができ、24時間の在宅生活を支えているため、職員の自己有用感が高まるという特性がある。こうした職員にとってのサービスの魅力を積極的に情報発信していく、人材確保やモチベーション向上につなげることも重要である。

さらに、利用者の24時間の在宅生活を支えるということは、本サービスが利用者にとってライフラインとしての位置づけを持つことになるため、こうした考え方を共有できる職員を確保することが重要になる。しかし、介護分野全体で見た場合でも人材の確保が非常に困難となっている現状から、介護職員養成の入口となる初任者研修を自事業所として実施することで、考え方を共有できる介護職員の確保を進めることも一つの方法として必要となっている。

3. 保険者に求められる役割

本事業の事例分析に基づいて保険者の役割をまとめると、以下の通りであると考えられる。

(1) 圏域の設定等の情報開示

介護保険事業計画においては、保険者が市区町村内を日常生活圏域に分け、その圏域ごとに地域密着型サービスのサービス量を見込むこととされている。これを踏まえれば、保険者としては、まず市区町村の中で適正な圏域を設定したうえで、その圏域に応じて事業所の整備を図るという取り組みが必要である。そして保険者が、各圏域における在宅の要介護高齢者の人数、要介護度、世帯構成、サービス利用状況などの情報を提供することで定期巡回・随時対応サービスの利用見込み数を開示することや、各圏域で事業者間による適度な競争が生まれる環境を整えることができれば、定期巡回・随時対応サービスの普及と質の向上が期待できる。

(2) ケアマネジャーへの周知

定期巡回・随時対応サービスは、平成24年度に創設された新しいサービスであり、また従来の出来高の訪問介護とは異なる包括報酬の仕組みであることなどから、サービス提供の仕組みや利用することのメリットなどが、そもそもケアマネジャーに十分に周知されていないという現状がある。このため、定期巡回・随時対応サービスの普及には、まず保険者が、サービス導入に関わるケアマネジャーに対してサービスの仕組みや特性等に関する周知を行うことが不可欠である。そして、どのような利用者にこのサービスが有効かという具体的な事例の情報等を積極的に発信していくことが求められる。

(3) 医療・看護との連携体制の支援

定期巡回・随時対応サービスの導入にあたっては、退院時が一つの重要な契機となることから、このサービスが退院後の地域での受け皿になり得るサービスであることについて、主に病院団体の連絡会等の場で情報提供していくことが必要である。また、訪問看護との連携体制を作ることが課題となっているが、保険者としては、まずは訪問看護ステーション連絡会等の場に参加し、意見交換の機会をつくっていくことも有効である。

(4) 介護・医療連携推進会議への積極的な参加

定期巡回・随時対応サービス事業者は、運営基準上、市区町村の職員を含む地域の関係者で構成される介護・医療連携推進会議から必要な助言等を聞くこととされている。このため、市区町村の職員は、この会議に参加をし、定期巡回・随時対応サービスの提供実態や運営状況等を把握したうえで、必要な助言等を行うことが求められる。特に保険者である市区町村は、地域全体のサービス提供体制の整備に責任を負っていることから、個別事業所のサービス提供実態や運営状況などから、地域全体を見渡したサービス提供のあり方を検討していくことが重要である。そのため、場合によつては介護・医療連携推進会議の結果に基づいて、地域ケア会議等の場を活用し、個別事業者の枠を超えて地域全体で利用者の状態像に応じた必要なサービスを提案していくことが必要と考えられる。

(5) 地域支援事業等における定期巡回・随時対応サービスのオペレーション機能の積極的な活用

定期巡回・随時対応サービスは、地域全体のオペレーションセンターとしての機能も期待されていることから、運営基準解釈通知では、例えば市町村が行う地域支援事業の任意事業において、家庭内の事故等による通報に、夜間を含めた365日24時間の随時対応ができる体制を整備する事業を行っている場合、その通報を受信するセンターは定期巡回・随時対応サービス事業所の設備との共用が可能であると位置づけている。このように、現行制度上でも、市町村の事業と定期巡回・随時対応サービスとの連携が想定されており、こうしたオペレーターを地域全体の資源として活用する取り組みを市町村が積極的に進めることが重要である。

また、軽度であっても食事・服薬の確認などで定期巡回・随時対応サービスの有効性が見られることから、地域支援事業において、随時対応サービスに加え、要支援の高齢者に対する定期巡回訪問などの事業の必要性も高いと考えられる。

(6) 業務の一部委託・集約化に関する事業所間コーディネートの推進

地域の実情に応じた、既存の地域資源の活用という観点から、運営基準では、定期巡回・随時対応サービスにおいて、定期巡回サービス、随時対応サービスおよび随時訪問サービスを地域の訪問介護事業所または夜間対応型訪問介護事業所へ一部委託、および夜間帯の随時対応について複数の定期巡回・随時対応サービス事業所間での集約化が可能であると位置づけている。しかし、現

状において、このような事業所間での連携による効率的なサービス提供は十分には進んでいないと考えられる。このため、市町村が中心となって、事業所間での関係づくりが進むような場を設定するなど、地域全体での効率的なサービス提供に向けたコーディネートの役割が期待される。

4. 政策的示唆

(1) 人員に関する兼務要件のあり方に関する検討

定期巡回・随時対応サービスのオペレーターは、午後 6 時から午前 8 時までの間は、利用者からの通報を受け付けるに当たり支障のない範囲で、随時訪問サービスの職務を兼務することができるとされている。しかし実際は、朝食時や夕食時などの利用者の訪問ニーズが集中する時間帯が、午後 6 時から午前 8 時の時間帯に合致しない場合もあり、このときオペレーターと随時訪問サービス担当者を別々で配置することが人員確保上の課題となっている。

少ない人員の有効活用という観点で見た場合、オペレーターと随時訪問サービス担当者の兼務可能な時間帯を、訪問ニーズが集中する時間帯に即して検討することが必要になる。例えば一案として、「午後 6 時から午前 8 時」という時間設定を、「午後 5 時から午前 9 時」とするなど、サービス提供実態に合わせた時間設定の見直しも考えられる。

(2) オペレーターの資格要件と設備要件のあり方に関する検討

定期巡回・随時対応サービスのオペレーターは、看護師、介護福祉士等の一定の資格を有する者に限定されており、さらに利用者の心身の状況等の情報を蓄積し、随時適切に利用者からの通報を受けることができる機器等を備えることが必要とされている。このように、オペレーターの質の確保については、資格要件と設備要件の 2 つの要件によって定められていると考えられる。一方、後段の設備要件については、利用者の心身の状況等の情報を蓄積するための体制が確保されており、オペレーターが当該情報を常時閲覧できる場合には必須ではないとされ、留保が設けられている。

この場合、オペレーターの質を確保しつつ、さらに人材の柔軟な活用を図るために、設備要件を備えることを前提としつつ、資格要件を一部緩和するなど、資格要件と設備要件を一体とした見直しを行うことも検討が必要であると考えられる。

(3) 事業所と同一の建物の利用者へのサービス提供とそれ以外の地域の利用者へのサービス提供のあり方に関する検討

定期巡回・随時対応サービス事業所と同一の建物に居住する利用者に対してサービス提供を行う場合、当該建物に居住する利用者以外にもサービス提供を行うよう努めるという努力義務規定が設けられている。これは、運営基準解釈通知にもあるとおり、いわゆる「囲い込み」による閉鎖的なサービス提供が行われないよう、地域包括ケア推進の観点から地域の利用者にもサービス提供を行うことを促すものである。しかし、努力義務規定のために強制力はないこと、また実際の運営上では同一の建物への訪問と地域への訪問を同じ人員体制で運営することは、利用者特性や介護員に求めら

れる資質が異なり現実的には難しい状況であることなどから、結果としてこの規定の趣旨は十分に実現されていないことが推察される。

こうした現状を踏まえ、同一の建物の利用者へサービス提供を行う際は、地域の利用者へ訪問を行うための体制整備(人員配置、他事業所との連携)の義務付け等についても検討が必要であると考えられる。

(4) 生活援助部分に関する介護保険外サービス(自費サービス)の活用促進に関する検討

在宅の場合、介護施設等と異なり、食事支援や家事援助、見守り等の日常生活支援のサービスを何らかのかたちで調達することが必要になる。

重度で家族同居の利用者の場合には、家族にも支援チームの一員として参加してもらうという働きかけが重要である。そのため、事業所側としては家族が支援に参加しやすい連携体制をつくることが求められる。また、軽度の利用者の場合では、特に単身世帯も多いことから、日常生活支援のニーズを家族だけではなく近隣住民の見守りや助け合いによって支えることや、配食といった民間サービスの活用等も視野に入れることが必要である。

定期巡回・随時対応サービスは、決して万能なサービスではなく、カバーできない部分を家族や地域住民、外部の民間サービス等をうまく組み合わせて調整しながら、利用者を支えていくことが重要である。

(5) 定期巡回・随時対応サービスにおける訪問看護の報酬体系のあり方に関する検討

定期巡回・随時対応サービスにおける訪問看護の提供は、一体型・連携型を問わず、月額の包括報酬で支払われる仕組みであり、訪問回数が一定回数以上となると採算上の問題が発生することが、連携する訪問看護ステーションの確保を困難にさせている要因と指摘されている。

この場合、訪問看護提供部分を一部出来高とすることが一つの方策であり、実際に重度化が進み医療保険適用となった際は、出来高報酬として算定が可能な仕組みとなっている。ただし、「医療保険適用とはならないが、重度化して頻回な訪問看護が必要なった場合」については、現状では包括報酬での対応となるため、こうした一部のケースに関して、訪問看護提供部分を包括報酬の枠から外すなど、柔軟な報酬体系の設計が望まれる。