

在宅福祉サービスの法的研究

橋 本 宏 子

目 次

まえがき

第一章 ホームヘルプサービス（老人家庭奉仕員派遣事業）

第一節 制度の沿革

一 沿革を検討する理由（国通知の変遷と東京都通知の変遷）

二 昭和五一年度通知とその内容

三 昭和五一年～五六年までの動向

四 昭和五七年度通知について

五 昭和五七年度段階での東京都の状況

六 昭和六四年度厚生省通知の改正

七 昭和六四年度段階での東京都の状況

第二節 ホームヘルプサービス（家庭奉仕員派遣事業）の現状

第三節 東京都の老人家庭奉仕員等派遣事業の構造と法的課題

- 一 家庭奉仕員と家事援助者
- 二 東京都と家政婦協会
- 三 家事援助者制度の構造
- 四 家政婦協会と家政婦
- 五 利用者と家事援助者

第四節 各自治体の状況

一 東京都のホームヘルプサービス

① S 区

実施形態

申請・決定手続

申請から決定までの期間

待機者

サービスの変更

廃止

派遣期間

サービスの全過程の把握について

サービスの内容

サービス労働者について

費用

② O 区

③ M 市

二 神奈川県下のホームヘルプサービス

(一) 政令都市の場合

(以下の自治体についてもほぼ同様の項目設定である)

① S 区	① Y 市	② K 市	(2) 神奈川県下のその他の自治体の場合
	① Y' 市	② Z 市	
	③ K' 市	④ H 市	
	⑤ F 市	⑥ A 市	
	⑦ H' 市	⑧ Z' 市	
	⑨ Y'' 市	⑩ A' 市	
	⑪ M' 市	⑫ O 市	
第二章 入浴サービス事業			
第一節 制度の沿革―国通知「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」と入浴サービス事業―			
第二節 ディ・サービス事業の実施形態			
第三節 東京都通知の変遷			
第四節 神奈川県の変遷			
第五節 各自治体の状況			
一 東京都の入浴サービス			

実施方法・実施形態

対象者

決定

申請から実施までの期間

サービスの廃止

サービスの全体的な把握

サービスの内容

費用徴収

(以下の自治体についてもほぼ同様の項目設定である)

② O 区

③ M 市

二 神奈川県下の入浴サービス事業

(1) 政令都市の場合

① Y 市

② K 市

(2) 神奈川県下のその他の自治体の場合

① Y' 市

② Z 市

③ K' 市

④ H 市

⑤ F 市

⑥ A 市

⑦ H' 市

⑧ Z' 市

⑨ 市
⑩ 市
⑪ M' A' Y"
⑫ O 市

まえがき

筆者は、神奈川大学法学研究所年報第一三号に、「在宅福祉サービスと法的課題」を掲載した。しかし、そこでの記述は、主として調査結果の総括的な指摘にとどまざるをえなかった。本稿では、研究の対象とされた在宅福祉サービス（ホームヘルプサービスと入浴サービス）制度の変遷と実情を明らかにした上で、各自治体における個別の実施状況をとりあげ、右の指摘を実証的に提示することとしたい（なお、一九九〇年の老人福祉法の改正以降、従来の老人家庭奉仕員という名称のかわりに、ホームヘルパーという名称を用いるよう指導がなされている。しかし、各自治体の実施要綱上の名称などは、必ずしも全面的に変更されていない。したがって、本稿では場合に依じて、ホームヘルパーのかわりに老人家庭奉仕員という用語を用いる場合があることをお断りしておきたい）。

なお調査を行った自治体等から受けた資料については、本稿では自治体名を明記していないため、出典の記述については関係自治体としていることをあわせておことわりしておきたい。

第一章 ホームヘルプサービス（老人家庭奉仕員派遣事業）

第一節 制度の沿革

一 沿革を検討する理由（国通知の変遷と東京都通知の変遷）

一九六三（昭和三八）年の老人福祉法制定に当たり、老人家庭奉仕員事業が法文化された。同事業は、「市町村の固有事務」であり、老人家庭奉仕員事業について定めた法一二条の意義は、「当該事務を民間団体に対しても委託することができる旨を入念的に明らかにしたに過ぎない」と解された。⁽¹⁾⁽²⁾同事業については、厚生省社会局長通知「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」が発せられている。⁽³⁾同通知は、一九七六（昭和五二）年にそれ以前の通知が廃止され、新しく作成しなおされたものである。その後何度か改正され、今日に至っている。⁽⁴⁾この局長通知には、別添で「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」が定められている。実施要綱に対応する事務次官通知「在宅福祉事業費補助金の国庫補助について」の中には、補助単価や補助割合などの算定方法が詳細に規定されているほか、申請書類・実績報告の書式も別紙で指示されている。⁽⁵⁾国ないしは都道府県の実施要綱は法律や省令で定められた基準とは異なり、他の行政主体を拘束するものではなく、行政指導の一形態、ないしは行政主体間の協力要請にすぎない。⁽⁶⁾都道府県が国の奨励事業を行うか、国及び都道府県の奨励事業を区市町村が行うのかに関しては、それぞれの段階で自治体の裁量が認められている。⁽⁷⁾しかし、国の補助要綱が国の実施要綱の実施を補助条件にしているために、都道府県の実施要綱・補助要綱も国の要綱から離反できず、都道府県としては、上乘せ・横出しするのが精一杯であり、都の補助金交付要綱は補助単価を引き上げる点で独自性を発揮するに留まる、といわれている。⁽⁸⁾

ここでは、右のように指摘される、国の通知が、どのように変化し、また、それを受けて、都道府県レベルの通知が、

どのように変化して現在に至っているかにふれて、老人家庭奉仕員事業の性格をまず明らかにしておくことにしたい。

二 昭和五十一年度通知とその内容

一九七六(昭和五一年)年(以下通知に関する場合のみ便宜上元号を用いる)、国はそれまでの「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」を廃止し、新しい通知を、発している⁽⁹⁾。その後、この通知が何度か改正され現在に至っている。そこでまず、もともになった昭和五十一年通知をみると、要援護老人対策事業として、老人家庭奉仕員事業とともに、老人介護人派遣事業が制度化されていたことが特徴的である。この老人介護人派遣事業は、「一時的な疾病等により、日常生活を営むのに支障がある老人」を対象とし、介護人は、「当該老人の近隣に存在する等で老人福祉に理解と熱意を有する者」から選定・登録しておくものとされている。介護の内容は、老人家庭奉仕員と類似しているが、老人家庭奉仕員と異なり老人介護人には衣料の洗濯・補修、住宅の整理、医療機関との連絡が抜けていることに注目したい。介護人制度は一時的、臨時的な介護需要に対応するものであること、家庭奉仕員に比べ「ボランティア」としての色彩が強いこと等によるものと考えられる。なお当時、介護人手当は、一五〇〇円相当であった⁽¹⁰⁾。

三 昭和五十一年～五十六年までの動向

昭和五十一年から、五十六年度までにいくつかの改正がなされ、この間に、デイ・サービス事業が導入されている(入浴サービス事業の沿革参照)。この点も老人家庭奉仕員事業と関連するところとして指摘しておく必要がある。また、在宅老人福祉対策事業を営むうえでの連携機関として、福祉事務所・民生委員・保健所等の他に、社会福祉協議会が新たに加えられていることが注目される。

四 昭和五十七年度通知について

昭和五十七年には、老人家庭奉仕員制度の根幹にかかわる大きな改正が行われ、老人介護人派遣事業が、廃止されて

いる。五七年の改正で、老人家庭奉仕員が、恒常的のみならず、臨時的介護にも対応することとなったためである。また、派遣対象要件から、低所得の要件が抜け、「日常生活を営むのに支障があるおおむね六十五歳以上の者のいる家庭であって、その家族が老人の介護を行えないような状況にある場合」と改正されている（各都道府県・指定都市民生主管局長あて「老人家庭奉仕員派遣事業運営の改正点及び実施手続等の留意事項について」昭和57・9・18社老第九九号）。厚生省社会局老人課長通知は、派遣対象の拡大について「現行家庭奉仕員の派遣対象である低所得者の家庭（原則として、その世帯の生計中心者が所得税を課せられていないものをいう）については、引き続き無料で派遣することとし、今回加えて、ねたきり老人等の介護サービスが、一般市場では容易に得られない実情等にかんがみ所得税課税世帯に對しても有料で派遣できるようにしたこと」とのべている。これを受けて低所得世帯以外の一般世帯では「派遣の申出者は家庭奉仕員派遣事業費用負担基準により派遣に要した費用を負担することとされた（老人家庭奉仕員等派遣事業運営要綱・昭和57・12・8付57福老計第六九七号）。他面、制度が一般家庭までに普遍化されたためか昭和五七年通知（社老第九九号）では、申請手続が明確にされた。また同通知では、週二回以上という要件は消え「原則として一日四時間、一週六日間、一週当たり延一八時間を上限」とし、必要な派遣回数、時間数の増加を図ることとされている。家庭奉仕員の派遣回数や研修についても、従来的一年一回の研修に加えて「採用時研修」がもりこまれた。実施主体は、労災保険への加入についても配慮するよう要請されている。他事業との一体的効率的運用として、老人保健事業との連携が導入されているのは、一九八二年の老人保健法の改正と関係しているものと思われる。⁽¹²⁾問題は、先の老人福祉課長通知（社老第九九号）が「老人介護人派遣事業による介護人については当分の間、家庭奉仕員とみなすこととするが、すみやかに採用時研修を受講させるように努めること……」として、臨時的な介護需要への対応のため表向き廃止されたはずの介護人を老人家庭奉仕員として利用することを許容していることである。家庭奉仕員制度は、冒頭で

ふれた老人福祉法一二条の規定の仕方からみても、民間委託により制度が実施される傾向が強い事業であったが、これにおいて、老人家庭奉仕員事業が、「有償ボランティア」を包摂する方向で動いてきていることは見逃せない。⁽¹³⁾特に、介護人が家庭奉仕員として機能することになったことで、結果として介護人の業務内容が拡大されることになったことや、「当分の間」とされていた介護人の利用が、神奈川県下の登録ヘルパー制度（例えば、H市・K市・F市など参照）のように、結局のところ老人家庭奉仕員制度の一環に定着する形になったことは後述のとおりである。

なお、東京都は、五七年通知に関連して、厚生省に「今般の要綱改正は、ホームヘルプ・サービスについてひろく社会資源の活用を積極的に図る趣旨と解するならば、活用できる団体には、市町村社会福祉協議会のほかに、社会福祉事業法第七四条に基づく社会福祉協議会、高年齢者労働能力活用事業実施要領によるシルバー人材センター及び家政婦紹介所等も含まれると解してよろしいか」という趣旨の照会を行っている（昭和57・10・16 57福老計第五二七号厚生省社会局老人福祉課長あて東京都福祉局老人福祉部長照会）。これを受けて、厚生省社会局老人福祉課長は、「貴見のとおりである」とし、なお「家庭奉仕員派遣事業の実施に際しては、当該団体を調査し、運営要綱に基づく適切な事業運営ができるかどうかを十分検討し、適当と認められる場合は、家庭奉仕員派遣事業委託契約（協定）書を締結すること」を求めている⁽¹⁴⁾（社老第一二〇号、昭和57・11・19）。

五 昭和五七年度段階での東京都の状況

東京都は、昭和五七年度段階で、すでに家庭奉仕員派遣事業とは別に、単独事業として「老人家事援助者雇用費助成事業」（利用券の交付を受けた利用者が家政婦紹介所に派遣を依頼するもの）を行っていたが、厚生省の五七年度通知を受けて、これを廃止し、同時に、介護人派遣事業運営要綱・旧家庭奉仕員事業派遣要綱をも廃止し、新たに、老人家庭奉仕員等派遣事業運営要綱（昭和57・12・8）を通知している。この要綱は、派遣世帯を、「（一）家庭奉仕員は、定期的

派遣が必要な低所得世帯のほか、別に定めるその他の世帯、(二)家事援助者は、前記(一)の派遣対象以外の世帯」と区別する形で、従来の家事援助者派遣事業を統合する形をとっている。東京都は、この通知で、国通知と異なり、家庭奉仕員等として、家事援助者を家庭奉仕員と区別していることに注目したい。⁽¹⁵⁾ 東京都の老人家庭奉仕員等派遣事業取扱要領4は、派遣世帯の区分について、

「(一) 家庭奉仕員等とは、ア家庭奉仕員は、原則として、区市町村の常勤職員とする。イ家事援助者は、区市町村に登録している者及び区市町村社会福祉協議会、東京都社会福祉協議会又は、家政婦紹介所等に登録等がなされている者で、区市町村に届けでているものうち要綱10に定める採用時研修の終了証を交付されているものとする」とのべている。もっとも、各区市町村老人福祉主管部長宛の東京都福祉局老人福祉部長通知(57福老計第六九七号)では、「……家事援助者の採用時研修については、当面、未受講者であっても区市町村に届出ているものうち適当と認める者を家事援助者として活用すること」、「旧家庭奉仕員事業運営要綱、介護人派遣事業運営要綱及び東京都老人家庭家事援助事業運営要綱の規定に基づき決定された者は、新要綱により決定を受けたものとみなすこと」とされ、国通知と同様旧介護人を家事援助者として移行させる方向を明確にしている(取扱要領4(一)イにいう家事援助者のうち、区市町村に登録している者とは、介護人をさす)。また、東京都の老人家庭奉仕員等派遣事業取扱要領「国の老人家庭奉仕員等派遣事業運営要綱」(昭和57・12・8 福老計第六九七号)は、社会局長通知を受けて、「2『実施主体』は、区市町村とするが、やむを得ない理由がある場合、区市町村社会福祉協議会の他に、東京都社会福祉協議会及び家政婦紹介所等の活用も含まれるものであること」と定めている。

後述する家事援助者派遣事業は、このような背景を持つ制度である。⁽¹⁶⁾

六 昭和六四年厚生省通知の改正

「家庭奉仕員事業運営要綱」は、一九八九年五月、「ねたきり老人の介護援助について重点的に充実していくことが大きな課題」という認識のもとに大幅に改訂されている。この対象の拡大に関連して、改正ではまず、①サービスの内容が、身体介護に関する事、家事に関する事、相談・助言に関する事、の三項目に分類され、身体介護が、具体的に列挙されている。これを受けて、②国庫補助金の交付基準も「身体介護中心業務」、「家事援助中心業務」に区分され、それぞれの単価が設けられている。また、③実施主体は市町村とされるが、市町村は、地域の実情に⁽¹⁷⁾じ、社会福祉協議会の他、特養老人ホーム及び「在宅介護サービスガイドライン」の内容を満たす民間事業者等にも委託できることとされている。特養老人ホームがいれられているのは、ねたきり老人の介護援助は、従来の老人家庭奉仕員、特に介護人では、対応しきれないことを考慮してのことといえよう。⁽¹⁸⁾また改正では、派遣の要旨、派遣回数、時間数、サービス内容などの決定や、本事業と他の老人福祉・老人保健諸事業との連携を図る上で、「高齢者サービス調整チーム」を活用することがうたわれている。⑤派遣申請窓口も、直接市町村だけでなく、ショートステイ事業を実施している特別養護老人ホームや市町村社会福祉協議会を経由しても申出書を受理できるようになった。こうした流れを受けて、関係機関との連携においても、特別養護老人ホームを経営する社会福祉法人及び民間事業者等との連絡・調整を十分行い事業を円滑に実施するものとされた。

七 昭和六四年度段階での東京都の状況

この段階では東京都は、大きな改正を行っていない。

例えば、東京都の「老人家庭奉仕員等派遣事業要綱」及び「取扱要綱」は、サービスの内容について、従来どおり、(1)相談・助言に関する事、(2)家事介護に関する事、と規定している。さしあたりは、国の八九年の通知改定を考慮せず、一九八二年に確立された、老人家庭奉仕員等派遣事業運営要綱の線に沿って、実質的には、家庭奉仕員と家

事援助者の二本立て、事業を運営しようとしていたとみることができる。

注

(1) 第二二条 市町村は、社会福祉法人その他の団体に対して、身体上又は精神上の障害があつて日常生活を営むのに支障がある老人の家庭奉仕員（老人の家庭を訪問して老人の日常生活上の世話を行なう者をいう。）を派遣してその日常生活上の世話を行なわせることを委託することができる。

(2) 厚生省社会局老人福祉課編『老人福祉法の解説』九九頁、一九八四年。

(3) 同通知では、事業内容として、要援護老人対策事業と社会参加促進事業が規定されている。前者は、老人家庭奉仕員派遣事業、老人日常生活用具給付等事業、在宅老人短期保護（ショートステイ）事業、デイ・サービス事業の四つを、後者は、老人クラブ等活動推進員設置事業・老人クラブ活動等社会参加促進事業、高齢者能力開発情報センター運営事業の三つを内容とする。右の通知には、それぞれの事業について事業運営要綱が定められている。

要援護老人対策事業は（老人家庭奉仕員事業以外は、国庫補助事業である）、法律上規定がないので、予算誘導事業ともいわれる。

① 老人日常生活用具給付等事業（昭和四四年度より実施）

② ねたきり老人短期保護事業（昭和五三年度より実施）

③ デイ・サービス事業（通所、昭和五四年度、訪問、昭和五六年度より実施）

(2)・(3)は、一九八六年より補助事業）

(4) 一九九〇（平成二）年六月「老人福祉法の一部を改正する法律」が成立し、一二条は削除された。ホームヘルプサービスは、デイ・サービス・ショートステイと共に公的在宅福祉サービス三事業としてまとめられた（改正老人福祉法一〇条の三参照）。今回の改正で、ホームヘルプサービスは、社会福祉法人以外のものへの委託も認められる方向にある（詳しくは橋本宏子「改正老人福祉法と法的課題」総合都市研究四二巻参照）。この改正に伴う通達の変化は、本調査の段階では生じていない。その後の通達の変遷については、他日を期したい。

(5) 大橋洋一『行政規則の法理と実態』二四七頁、一九八九年。

(6)・(7) 同二四六頁。

(8) この補助金支出の根拠は、老人福祉法第二六条二項及び第四条第一項であると解されている（前掲『老人福祉法の解説』九九頁）。しかし、老人福祉法は施設入所を中心に制定されたものであり、今日の老人福祉法制が同法に定める施設入所と法外に展開した在宅福祉事業の二つから構成されている点に鑑みると、後者は法改正により同法で明確にすべきであったとの指摘もある（大橋『行政規則の法理と実態』二四七頁）。短期保護事業、デイ・サービス事業は、一九八六年法制度化され（二二条の二）、一九九〇年の法改正で、この点がいっそう明確になった。

(9) 小川栄二「家庭奉仕員派遣事業の実態と課題」、河合克義編著『これからの在宅福祉サービス』は、家庭奉仕員制度の沿革について次のようにのべている。

国の老人家庭奉仕員派遣対象は、所得の要件を当初の「要保護老人世帯」から「低所得（所得税非課税）世帯」（一九六五年）、さらに「所得税課税・非課税全世帯」（一九八二年）へと「拡大」した。また派遣要件は、「心身の障害、傷病等の理由により、日常生活に支障をきたしている老人の属する要保護老人世帯」（一九六二年）、「老衰等の理由により日常生活を営むのに支障がある老人の属する低所得家庭であって、その家族が老人の養護を行なえない心身状況にある場合」（一九六五年）、「六五歳以上で常に臥床している低所得（その属する世帯の生計中心者が所得税非課税）の者で、日常生活に人手を要し、家族以外の者に介護されているか、又は家族が病弱であるため、介護が著しく困難」（一九七〇年）、「老衰、心身の障害傷病等の理由により臥床している等日常生活を営むのに支障があるおおむね六五歳以上の低所得の者であって、養護者の得られない場合」（一九七六年）、さらに「老衰、心身の障害及び傷病等により臥床しているなど日常生活を営むのに支障があるおおむね六五歳以上の者のいる家庭であって、その家族が老人の介護を行なえないような状況にある場合」（一九八二年）というように改定されてきた。

(10) 当時は、介護人の申出者が少なく、行政が、近隣の居住者に依頼して介護人を引き受けてもらうことも少なかった（橋本宏子「老人福祉」ジュリスト臨時増刊『特集 現代の福祉問題』参照）。

(11) 要綱は次のように規定している。

6 派遣世帯の決定

(1) 家庭奉仕員等の派遣を受けようとする者は、別に定める「老人家庭奉仕員等派遣申出書」を区市町村長に提出するものとする。

なお、申出者は、原則として当該世帯の生計中心者とする。

(2) 区市町村長は、申出に基づき派遣対象者の状況及び世帯の状況等を調査し、派遣の要否を決定するものとする。緊急を要すると区市町村長が認める場合にあつては、申出書の提出等は事後でも差し支えないものとする。

なお、この場合、手続きはできるだけ速やかに行うものとする。

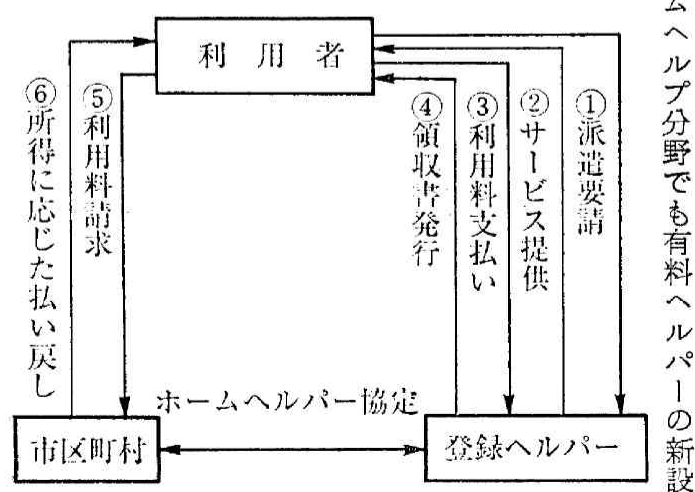
(12) 小川「前掲論文」は、一九八二年の改定では、家庭奉仕員等のサービスの内容に「医療機関等との連絡」が加わったことに端的に示されるように、改定は、老人保健法による高齢者への退院強要のための在宅受け皿づくりであった、とみている(四〇頁)。

(13) 小川「前掲論文」(三七頁)が、次のように述べていることは、大方において誤りはないものと考ええる。
社会福祉サービスの「利用者」負担の強化は、オイルショック以降、「都市経営論」の中で「受益者負担」「社会的公正の実現」などという世論づくりを伴ってすすめられた。「在宅福祉サービスに関する提言」(全社協在宅福祉サービス研究委員会、一九七七年)や『在宅福祉サービスの戦略』(全社協、一九七九年)などの中で、ホームヘルプ分野でも有料ヘルパーの新設やボランティアへの期待、そして、利用者負担の積極的な提起がなされていた。

第二臨調が発足すると、家庭奉仕員派遣事業の有料化、非常勤・パート化の動きは本格化した。中央社会福祉審議会は一九八一年一月に意見具申「当面の在宅対策のあり方について」(本書資料編に収録)を発表し、派遣世帯の所得税課税世帯への拡大と有料制の導入、運営委託先の拡大、勤務形態のパート・フレックス制の導入など、「八二年改定」の基本的内容を提起した。厚生省はこれを受けて、「家庭奉仕員派遣事業の充実強化」の方針をうち出し、一九八二年九月に派遣要綱の改定を行った。

(14) 在宅福祉サービスの委託先である民間企業が、社会福祉事業法五条二項にいう「他の社会福祉事業を経営する者」にあたるかは、疑問である(橋本宏子「在宅サービスと公的責任」神奈川法学二二巻一号参照)。なお、前掲「小川論文」は、一九八九年の「家庭奉仕員派遣事業運営要綱」の改定にふれて、「……従来は『止むを得ない場合』に社協などに委託できるとされていたが、今回はそれが削

図 1 改正ホームヘルパー制度の仕組み



られたばかりではなく、さらに委託先が『民間事業者』にまで拡大された……」ことを指摘している(四六頁)。

(15) 家事援助者を、家庭奉仕員にくみこむことには、都職労の強い反対があったことが指摘されている。

(16) 厚生省は、一九八七年度の概算要求の説明資料の中で、「費用援助方式」(登録ヘルパー)について「一定の資質を備えた登録ヘルパーに対し、利用者が直接派遣要請を行い、後日利用者の所得に応じた支払いを市町村が行う費用援助方式についても、現行方式と併せて行うことができる途を開く」という方向を示している。登録と利用の関係は図1のように説明されている(小川「前掲論文」四三～四四頁)。

(17) 一九八二年の老人家庭奉仕員等派遣事業運営要綱では、「やむをえない理由がある場合には、区市町村は……この事業の一部を委託することができるとする」(傍点筆者)とされていたことに注意したい。

(18) しかし、神奈川県下をみるかぎり、老人家庭奉仕員事業の一部を、特別養護老人ホームに委託する自治体は極めて少ないことは、後述のとおりである。なお「補助金交付要綱の機能と限界」について、大橋洋一『行政規則の法理と実態』二四八頁参照。

第二節 ホームヘルプサービス(家庭奉仕員派遣事業)の現状

家庭奉仕員派遣事業の沿革は、以上の通りである。ここでやや重複するが、老人家庭奉仕員派遣事業について、制度的なまとめをしておきたい。⁽¹⁾

老人家庭奉仕員派遣事業は、老人福祉法一二条に規定される法定事業とされ、市町村の自治事務(国庫補助事業)として行われてきたことは冒頭で述べたとおりである。

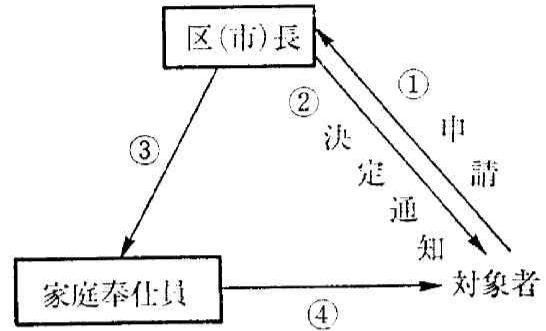
実際には、同事業を、区市町村社会福祉法人社会福祉協議会に委託している市町村が少なくない。法一二条が、「(区)市町村は老人家庭奉仕員の派遣を、社会福祉法人その他の団体に委託して行なうことができる」と、定めているためである。

したがって、従来は、老人家庭奉仕員事業は、図アもしくは、図イの形で運用されるのが常態であった。

図 2

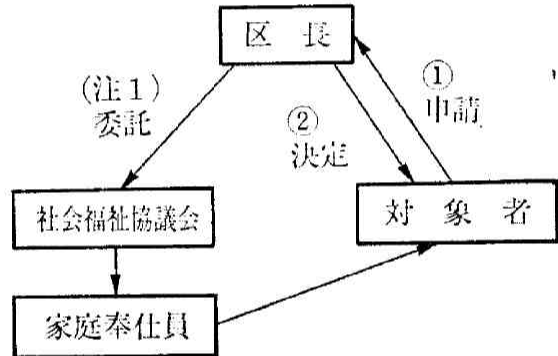
ア. 老人家庭奉仕員

(常勤職員の場合)



イ. 老人家庭奉仕員

(社会福祉協議会に委託する場合)



(注1) ただし、派遣世帯、サービス内容及び費用負担区分の決定はのぞく。

することはできないものである」と解されてきたことを指摘しておかねばならない。(2)

そして、家庭奉仕員派遣事業の実施に際して、民間団体を活用するに当たっては、「……適正な事業運営が確保できるかを十分に検討し、家庭奉仕員派遣事業委託契約（協定）書を締結すること」（東京都福祉局老人福祉部長宛厚生省社会局老人福祉課長（回答）「家庭奉仕員派遣事業について」社老第一二〇号昭和57年11月19日）とし、その中には、（一）委託業務の内容、（二）業務の委託期間、（三）家庭奉仕員の報酬、活動書等業務の実施運営に充てるための委託料の額、（四）家庭奉仕員の活動に関する訪問日程表、活動記録簿等の書類の整備、（五）業務にかかわる報告書の提出、（六）契約解除等に関する事項、（七）その他適正な業務履行の確保に関する事項が含まれるべきこと、としている。また「3 家庭奉仕員の研修は、実施主体（市（区）町村）が責任を持って実施すること。」とされてきた（なお、ここにいわれる民間団体には、社会福祉協議会、シルバー人材センター、家政婦紹介所が含まれることは、前述の通りである）。

なお、市町村が老人の日常生活上の世話について社会福祉法人その他の団体に対して委託することができ、事務は、「市町村が選定した家庭に対し老人家庭奉仕員を派遣して老人の日常生活上の世話を行わせるというサービス事務であり、身体上又は精神上的の障害があつて日常生活を営むのに支障があるかどうかの認定、すなわち老人家庭奉仕員による世話を受けることができる老人の決定という行政処分を委託す

加えて国は、家庭奉仕員の採用時研修の実施について、各都道府県・指定都市民政主管部（局）長に対し、老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱、身体障害者家庭奉仕員派遣事業及び心身障害児家庭奉仕員派遣事業運営要綱の諸規定を補充する形で、家庭奉仕員採用時研修運営指針を示し、「新規の家庭奉仕員採用者等に関し、原則として、市（区）町村を、実施主体として、採用時研修をおこなうよう、区市町村を指導すること」（家庭奉仕員の採用時研修について「八二頁」）を要望している（東京都家事援助者派遣事業において、東京都が実施主体からの委任を受けて研修をやっているのはこの国通知に沿ったものである）。

また、老人家庭奉仕員の健康管理についても、国は、各都道府県・指定都市民生主管部（局）長に対し、「老人家庭奉仕員自身及び、老人家庭奉仕員の派遣対象者の双方に対し、細心の注意を払うよう管下市町村を指導することを要望するとともに、老人家庭奉仕員の派遣対象者は、心身障害等の理由による臥床老人等であって、老人家庭奉仕員の行うサービスは、それらの老人の日常生活に必要な介護等、老人とじかに接するものが多いので、老人家庭奉仕員には伝染病等に関する基礎知識を習得させるとともに、その健康管理には細心の注意を払う必要がある。

1 老人家庭奉仕員については、伝染病等に関する正しい基礎知識の習得に配慮するとともに、毎年一回以上健康診断を行うこと。

2 老人家庭奉仕員の派遣対象者については、老人健康診査（寝たきり老人に対する訪問健康診査）の徹底を期すること。」としている（厚生省社会局老人福祉・老人保健課長通知、昭和四八年三月二日社老第二四号）。

このように法定事業である老人家庭奉仕員事業の場合には、通達によって都道府県から実施区市町村に対し、民間委託にあたってのかなり具体的な指導がなされていることがわかる。

それでは、都道府県はこれを受けてどのように事業を展開しているのだろうか。以下、東京都二三区内の二区と

一市、神奈川県下の政令都市ならびにその他のいくつかの市を例に、この点を具体的に検討していくことにしたい。その場合、東京都の老人家庭奉仕員事業は、前述のように、他の道府県とは異なりやや複雑な形で運営されているので、各論に入る前に東京都の老人家庭奉仕員事業にまずかんたんにふれておきたい。

注

(1) 二、三については、必要上、橋本宏子「在宅サービスと公的責任」神奈川法学二一卷一号と一部重複することをお断りしておきたい。

(2) 大山正『老人福祉法の解説』一四八頁。

第三節 東京都の老人家庭奉仕員等派遣事業の構造と法的課題

一 家庭奉仕員と家事援助者

東京都の老人家庭奉仕員等派遣事業は、「身体上又は精神上の障害があつて日常生活を営むのに支障がある老人の家庭に対して老人家庭奉仕員及び家事援助者（以下「家庭奉仕員等」という。）を派遣し、老人の日常生活の世話を行い、もって老人が健全で安らかな生活を営むことができるよう援助することを目的とする」（老人家庭奉仕員等派遣事業運営要綱¹以下「要綱」という。）と規定されている。このように東京都では、老人家庭奉仕員と、家事援助者派遣事業を統合するかたちで事業が実施されているとみることができる。東京都の老人家庭奉仕員等派遣事業取扱要領⁴は、これを受けて「ア家庭奉仕員は、原則として区市町村の常勤職員とする。イ家事援助者は、区市町村に登録している者及び区市町村社会福祉協議会、東京都社会福祉協議会、又は家政婦紹介所等に登録等がなされている者で、区市町村に届出ているものうち要綱10に定める採用時研修の終了証を交付されているものとする」と定めている。家庭奉仕

員等の派遣対象は、「老衰・心身の障害及び傷病等の理由により臥床しているなど日常生活に支障があるおおむね六五歳以上の者のいる家庭であって、その家族が老人の介護を行いたくないような状況にある場合」とされている（要綱3）。

家庭奉仕員等の派遣世帯の区分は、おおむね「(一)家庭奉仕員は、定期的派遣が必要な低所得世帯のほか、別に定めるその他の世帯、(二)家事援助者は、前記(一)の派遣対象世帯以外の世帯」とされている。つまり、低所得世帯には原則として家庭奉仕員が派遣され、低所得世帯でも、臨時的に派遣が必要とされる場合や、一般世帯の場合には家事援助者が派遣されることになる。家庭奉仕員等の行うサービスについて、要綱は「(一)相談、助言に関すること、(二)生活上、身上に関する相談、助言、イその他必要な相談、助言、(三)家事、介護に関すること、(四)食事の世話、衣類の洗濯、補修、ウ住宅等の掃除、整理整頓、身の回りの世話、生活必需品の買物、医療機関等との連絡、通院介助、キその他必要な家事、介護」(要綱5)と定めている（東京都は、平成元年五月の国通知を継承せず、身体介護を独立したサービスとして項目だてていないことに注意）。このように要綱をみるかぎり、家庭奉仕員・家事援助者それぞれによって提供されるサービスに差はないようであるが、要綱5(一)は、「ア家庭奉仕員は、相談、助言及び家事、介護、イ家事援助者は、おもに家事、介護」と定めており、必ずしも同じではない。在宅福祉サービスにおいては、まずその第一段階において、「社会保障制度や社会福祉サービスのみならず関連諸制度に関する専門的な知識と情報、それらの諸機関へのコネクション」が必要と指摘されていることからしても、家事援助者の提供するサービスが、主に家事・介護とされていることは、厳しくいえば公的に提供されるサービスとしての妥当性が懸念されることになる。また後述のように利用者は家庭奉仕員等派遣事業の利用を申請するものであって、家庭奉仕員か家事援助者かの決定は、「実施主体」によって申請後になされるもので利用者の選択にゆだねられているわけではない。しかも不幸にしてサービス提供者

の故意・過失によって事故が発生した場合の公的な責任は、提供者が、区市町村の職員である家庭奉仕員である場合と、家事援助者である場合で異ならざるを得ないことにもなる。

二 東京都と家政婦協会

次に、前述の点を具体的に指摘する意味も含めて、東京都の老人家庭奉仕員事業の仕組みにふれておきたい。

まず、東京都知事(以下「甲」という。)は、東京都老人家庭奉仕員等派遣事業運営要綱に基づき、家事援助者派遣事業に関し、家政婦等紹介事業団体(日本民営看護婦・家政婦連合会、社団法人日本臨床看護家政協会等、以下、まとめて「乙」という。)との間に、それぞれ、協定書を締結している。また別途、各家政婦協会(以下「乙」という。)とも協定書を締結している(以上各家政婦協会長宛局長通知「ホームヘルプ事業に関する協定の締結について」による)。東京都が、ここで家政婦協会を活用しているのは、厚生省の先の回答にそつてのことであり、さらに協定書を締結しているのも、先の回答を受けてのことと一応考えられる。

家事援助者を実際に「活用」するのは区市町村であるが、東京都老人家庭奉仕員等派遣事業取扱要領がその一八で、「ただし、本事業が全都的に統一した処理を図る必要がある場合及び効果的であると認められる場合は、東京都に協定等を委任することができるとする」と定めているため、東京都が区市町村の委任を受け東京都知事が協定書の一方の当事者になっているものである。

このようなことからみて、甲乙間の契約は、物品(介護券)の供給契約と考えざるを得ないであろう。区市町村が家事援助事業自体を委託しているとは難しい。甲乙間の契約が物品供給契約であるとすれば、契約の内容は、介護費をだれがだすかのとりきめとなり、具体的に、利用者の希望に応じて、家政婦がどのようなサービスを行うかは、利用者と家政婦の間の準委任(もしくは請負)契約によって決定されることになってくるからである。

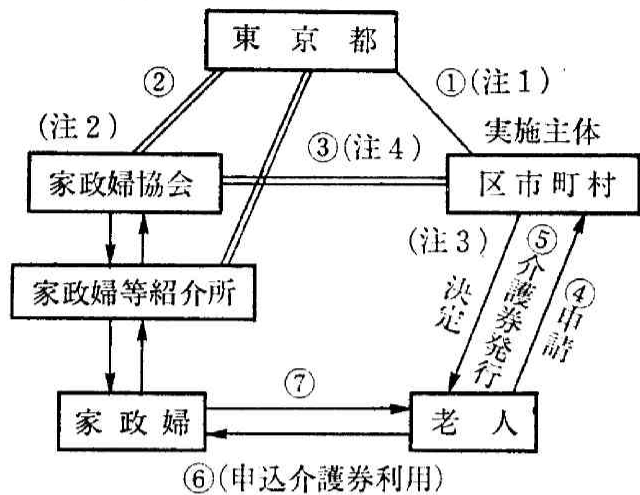
しかし、先の厚生省通知（昭和57・11・19）が「家政婦紹介所等の活用」といっているのは前後の文面からして、サービスそのものの委託をさしているものと思われる。東京都が、家庭奉仕員等派遣事業として、家事援助者派遣事業を、家庭奉仕員派遣事業と区別しているように思われるのは、厚生省通知との相違を考慮してのことと考えられる（「家事援助者派遣事業」が導入されるに際し、東京都では、区市町村の職員である「家庭奉仕員」の削減につながるとする労働組合側の厳しい追求があった。老人家庭奉仕員等派遣事業という名称は、この点に関連するとの指摘もあるが、本質的には本文に述べたことと関連していると考えられる。なお、要綱2は、実施主体について、厚生省の規定をそのまま引用し「事業の実施主体は、区市町村とする。ただし、やむをえない理由がある場合には、区市町村は派遣世帯、サービス内容及び費用負担区分の決定を除きこの事業の一部を当該区市町村社会福祉協議会等に委託することができるものとする」と定めているが、東京都の「家事援助者派遣事業」が、この趣旨を逸脱するものであることは、先にふれたとおりである）。国は「家事援助者派遣事業」部分も含め、老人家庭奉仕員事業として、補助金を交付しているといわれる。他の地方自治体には東京都と同じ形態をとるものはないことからみても、東京都の自治体としての特殊性や時代背景を考慮しての交付決定と考えられる。一般に補助要綱を媒介とした国の事業実施要綱によるコントロールということが、指摘されているが実態はそれほど単純ではない一例といえよう。

もともと、家事援助者は、前述のように「区市町村に登録している者及び社会福祉協議会等に登録されているもので、区市町村に届出ているもの」とされ、区市町村の職員であることを原則とする家庭奉仕員とは、そのなりたちも異なっており、そのことが提供されるサービスの質にも影響を与えているものと思われる。

三 家事援助者制度の構造

以下、この点に関連して、東京都の家政婦協会会長宛の局長通知「ホームヘルプ事業に関する協定の締結について」

图 3 老人家庭家事援助者



注 1. 家政婦等紹介団体との協定締結に関する委任について（契約当事者は都）。

注 2. 数種類の協会と別個に締結。家政婦等紹介所とも別途協定締結。

注 3. (各区市町村ごとの)派遣事業実施要綱に基づき決定。

注 4. 物品供給契約書。

にそつて、家事援助者制度の構造を今少し詳しくながめてみることにしたい。

家事援助者派遣事業では、東京都知事、区市町村（実施主体）、各家政婦紹介所とそれが属する家政婦協会（乙）、家政婦（ここでは家事援助者という）、利用者が複雑に関係している。

各「実施主体」は、協定の結ばれている家政婦協会等（乙）のなかから、適当なところを選び、介護券の発注を行い、（介護券の）納入が行われた後、介護券の支払いがなされる。

そして乙に所属する家政婦等紹介所は、「実施主体」から介護券の交付を受けた対象者がサービスを依頼したときは、実施主体に登録等をしている家政婦等（以下「家事援助者」）を責

任を持って紹介し、派遣させるものとされるのである（要領4（イ参照）。したがって、家事援助者派遣事業の場合、物品供給契約の当事者は、東京都と（各家政婦紹介所が所属する）「家政婦協会」であり、東京都と実施主体である（区）市との間には「委任」関係があるが、「連合会」や「協会」と各家政婦協会との間の「委任」関係は明らかでないことが指摘されなければならない。各家政婦協会長に対しては、前述の「ホームヘルプ事業に関する協定の締結について」が通知されているのみである。

四 家政婦協會と家政婦

それでは、家政婦協会と家政婦との関係は、どの様に解されるのだろうか。結論的にいえば家政婦協会と家政婦と

の間には、雇用関係はないと解さざるをえない。

本来、労働大臣の許可をえた家政婦紹介所は、職業安定法三二条一項但書に基づく有料職業紹介事業であり、利用者と家政婦との間に雇用契約が成立する便宜を図る紹介事業にすぎないからである。しかし、家政婦派遣事業に基づき、家事援助者として家政婦を紹介する場合には、端的に紹介事業として成立するかは疑問である。なぜならば、協定書七条は、「家事援助者は、対象者から受領した介護券（協定書一条は、家政婦協会は実施主体の発行する発注書により介護券を納入するものとし、実施主体は、家政婦協会に納入した介護券の代金を支払うものとする）に、基づき賃金等を紹介所に請求するもの」（傍点筆者）と規定しており、そのかぎりでは、家事援助者と家政婦等紹介所との間には、雇用契約が結ばれているとみることもできるからである。

このようにみた場合には、実施主体が（家政婦等紹介所が所属する）団体（家政婦協会）と結んでいる物品供給契約（前述の協定書一条参照）は、実質的には、家政婦を実施主体があらかじめ指定した者に派遣し、サービスを提供することを約する請負契約であり、家政婦等紹介者はその請負事業主、家事援助者はその労務者（労働者）ということになる。しかし、このように解することは、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」（以下「労働者派遣法」という。）と抵触することになる。東京都と家政婦協会ならびに家政婦等紹介所との契約を、物品供給契約と解さざるをえない形で構成した当事者の意図も、ひとつにはこの人材派遣事業や職業安定法との関係を考慮したためではなかったかと考えられる。

協定書第七条「家政婦等紹介所は、介護券に基づき賃金等を支払う」との規定が、「介護券には、家事援助者への賃金の他に、紹介所への事務手数料も含むとの趣旨であり、そのために紹介所は、通常は家政婦（家事援助者）から受けとる紹介料を別個には受け取っていないのである」と解されるものであるすれば、家事援助者と利用者の間に雇用

契約が成立していないにもかかわらず「紹介料」を受け取っていることになり、むしろ有料の人材斡旋業になることになろう（職業安定法五参照）。また介護券に賃金を意味しているとすれば、その賃金の中から紹介所が「紹介料」の名のもとに費用を徴収することは、前述のような状況のもとでは労働基準法六条の禁止する中間搾取に当たることにもなりかねないであろう。

このようなことからみて、家事援助者と家政婦等紹介所の間には、実質的な従属関係があるとは解しにくい。したがって、家事援助者による介護が原因で利用者に事故が発生しても、通常は家政婦等紹介所の責任を追及することは難しいことになろう。

また、協定書は、「家事援助者は、サービスを提供する都度、対象者から介護券を受領する」と定め（六条）、また同七条は、「家事援助者は、対象者から受領した介護券に基づき賃金等を紹介所に請求するもの」としているが、このような効力が、いかなる法的根拠に基づき家事援助者に生じてくるのかも明らかではないことになってこよう。現に、東京都下のある市では（市が、物品供給契約書に基づいて購入した介護券に含まれている交通費より高い）交通費を要した場合、家事援助者が利用者にその差額の徴収を要求するという事例が出ているが、右のような関係からみて予想された問題といえる。

また、協定書一三条は、「乙は、家事援助者の資質の向上を図るため、随時内部研修をおこなうものとする」と定め、また、協定書一〇条は、「紹介所は、実施主体の指示により、家事援助者としての要件をみたしている者を、実施主体に推薦するもの」とし、また「甲（東京都知事）は、一〇条の推薦に基づき、実施主体が、研修受講者として決定した者に対し、研修終了証を交付するものとする」（一二条）が、さきに示した事実関係からみて、これらの指揮監督関係を可能とする関係が、どのようなものとして法的構成されうるのかも明らかでない。

協定書九条は、また「実施主体は、家事援助者に対し、乙を経由して家庭奉仕員等派遣状況報告書を提出すべきこと」を要請し、また、「家事援助者の就労時間」を定めている（要綱10 家庭奉仕員等採用時研修はこれを受けたものと考えられる。採用時研修等は「家庭奉仕員等講習会推進事業実施要綱」に準じて行うものとされる）。老人家庭奉仕員等派遣事業が、区市の福祉行政の一環としてなされるものである以上、当然の規定ではあるが、そのためには、家事援助事業をめぐる当事者関係が、それにふさわしい法関係として構成されることが先決といえよう。

協定の内容についてふれば、協定書三条は、先に指摘したように、家政婦等紹介所は、「実施主体から介護券の交付を受けた対象者が、サービスを依頼したときは、実施主体に登録等をしている家政婦等（ここでは家事援助者という）を責任をもって紹介し、派遣させるもの」と定めている。しかし、協定書は、「流通主体に登録等している家政婦等」とは、具体的にどのような資格を備えたものをさすのか、例えば、右にあげた採用時研修を終了したものをさすのかは、明らかにしていない。事実、この点に対する東京都下二三区並びに市町村の対応がまちまちであることは後述の通りである。協定書に基づき、家政婦紹介所が、利用者に紹介しうる家事援助者の資格を定めるに当たっては、健康上も問題の無い者でなければならないことはいうまでもないが、老人家庭奉仕員事業の場合と異なり、家事援助者の場合には、健康診査を義務づける規定はなく協定書及び各（区）市にもこの点についての規定はみられない。

五 利用者と家事援助者

次に、利用者と家事援助との間に実質的な雇用関係があるか、という点が検討されなければならないが、結論的にいえば、両者の間に雇用関係はないと考えられる。利用者は、実施主体から介護券の交付を受けると、通常本人及び生計中心者の前年度の「所得」に応じて費用負担することになっているが、これは、地方自治法二二四条という分担金にあたると思われる、必ずしも、介護券（いいかえれば、家事援助者への賃金）との対価性を持つものではない。した

がって、利用者に家事援助人への賃金支払いの義務はないと考えられるからである。

むしろ「実施主体が購入し、利用者へ送付した介護券に基づき」賃金等が支払われるという事実を素直に受け取り、賃金は、実施主体から、紹介所を経由して（後述参照）家事援助者に支払われるものと解するのが自然であろう。

加えて、実施主体は、サービスを行う対象者を決定するとともに対象者に対し、家事援助者が行うサービスの内容、派遣回数、時間を決定していること（各区要綱）や、家事援助者に対してサービス内容の報告を求めている（協定書九条）こと等から、実施主体に、家事援助者への指揮監督権があると考えるのが妥当のようにも思われる。ただそう考えると、実施主体が、派遣主体とならざるをえず実施主体が労働者派遣法に違反する可能性はある。

また、前述のように、家事援助者への賃金が、実施主体から紹介所を経由して支払われるということになれば、「賃金直接払いの原則」を示した労働基準法二四条一項に違反する恐れなしとしない。加えて、家事援助者に対する労働条件明示の原則（同一五条）についても、より徹底する必要があるのではなからうか。例えば、サービスの提供後、家事援助者は、利用者から（介護券の受領とに別に）交通費実費分の請求を直接利用者に求める場合があることが指摘されていることは先にふれたが、このことは（前述のように、利用者と家事援助者との間に雇用関係がないとすれば）、家事援助者に対する制度上の使用者からの（賃金を含めた）労働条件に対する、より明確な説明が行われていないことにも起因する問題のように思われるからである。

ところで、実施主体は、家事援助者が行うサービスの内容・派遣回数・時間を決定すると指摘したが、実際には必ずしも明確ではない。最後に、関係資料から推察される限りで、この点の問題点にふれておきたい。

家庭奉仕員、家事援助者いずれが派遣されるかについては、定期的な派遣が必要な低所得世帯か否かを一応の基準に区分がなされていることは先にふれた。都の運営要綱をみる限り、家庭奉仕員等の派遣を受けようとする者は、

「老人家庭奉仕員等派遣申出書」を申請し、家庭奉仕員を派遣するか、家事援助者を派遣するかの決定は、その後に区市町村長によってなされるものと解される。決定にあたっては、申出書のほか、必要に応じて実態調査及び判定会議等を加味することとされる（要領6）。区市町村長は、派遣の申出のあった場合において派遣を適当と認めたときは老人家庭奉仕員等派遣通知書により、また派遣することができないときは老人家庭奉仕員等派遣不承認通知書によるとされている（要領6）から、家事援助者の派遣が適当とされた場合には、老人家庭奉仕員等派遣決定通知書と共に、介護券交付申込書の提出を、あらたに求めることになるのであろうか⁽²⁾（要領11参照）。

介護券の交付は、原則として月単位とされ、費用を負担する世帯にあっては費用の納入後に介護券を交付することとされている（要領11）。家庭奉仕員等の派遣回数、時間数及びサービス内容は、当該老人の身体的状況、世帯の状況等を勘案して決定すること（要綱7）とされているが、家事援助者の場合は、派遣回数・時間数は、交付された介護券の範囲で、利用者の希望する家事・介護サービスが、家事援助者と利用者の取り決めによって決定されるということになるであろうか。「家事援助事業」が、限りなく所得保障に近づいているという事実は、具体的にはこのような形で表現されていると考えざるを得ない由縁である。以下、この点の具体的な運用を含めて、東京都下市町村の実態を事例的に検討してみたい。⁽³⁾

注

(1) Y市社会福祉協議会、二五頁。

(2) M市のように介護交付申請書は発行せず、派遣申請書を検討の結果、家事援助者の派遣が適切と判断される場合には、市が家政婦協会に連絡し家事援助者を、申請者に紹介しているところもある。

(3) 労働省は一九九二年二月の時点で家政婦とその紹介所、民間サービス会社を対象とする「介護労働者雇用管理改善法案」をまとめたと報じられている（一九九二・二・六朝日新聞による）。

第四節 各自治体の状況

一 東京都のホームヘルプサービス

① S 区

後述のO区とともに、東京都二三区のひとつである。S区の総人口数は、後述する神奈川県下の政令都市には及ばないものの、神奈川県下のY市の総人口数をゆうにこえている。S区の六五歳以上の高齢者数は、K市（神奈川県下の政令都市）にせまろうとしている。O区にもS区にも、福祉公社が設立されている。後述のY市（神奈川県下の政令都市）のホームヘルプ協会とことなり、自治体からの委託関係はないが、自治体の福祉事業に実質的な影響を与えているものと考えられる。

実施形態

老人家庭奉仕員等派遣事業は、区の常勤職員である家庭奉仕員並びに家事援助者⁽¹⁾によって実施されている。⁽²⁾人数その他は、表1の通りである。

家庭奉仕員（区の職員）の派遣対象は、所得税非課税程度以下、費用は無料、家事援助者（家政婦）の場合には、生計中心者の所得に応じて費用負担があると説明されている。

高齢者世帯を担当する家庭奉仕員は二〇名程度であり、⁽³⁾低所得の高齢者世帯にすべて家庭奉仕員が派遣されているわけではない。家庭奉仕員は、身体状況に加えて、人間関係の調整を必要とするケースに優先的に派遣されることになる（表1 奉仕員派遣基準参照）。その他の低所得世帯には、家事援助者が派遣されている（このことは、有料で家事援助者派遣事業を受けている人は約一割に過ぎないといわれることから明らかである）。⁽⁴⁾

申請・決定手続

表 1 奉仕員派遣基準

～ケース検討会で派遣の可否を決定する時、いろいろな角度から検討していますね？ どんな要件の時が奉仕員の出番なのか、慣れで判断していることはありませんか。実調を受けもつ以上は熟知しておきましょう。～

1. 大前提

- (1) 高齢者は65歳以上であること。
- (2) 障害者は1～2級であること。
- (3) 所得基準算出の結果、高齢者は無料世帯であること。
- (4) 1～2級以外の障害者で特に福祉事務所長が認める世帯であること。
- (5) 困難度の高い世帯・直接身体に触れる介護を要する世帯であること。

2. 困難度(派遣基準)

- (1) 人間不信または、性格的偏向あるケース。
- (2) 家族間調整の必要があるケース。
- (3) 同一家庭内に複数の障害者・老人がいるため、多方面での相談・助言が必要なケース。
- (4) 身辺管理（特に金銭管理）ができないケース。
- (5) 精神的不安定なケース。
- (6) 被害妄想のあるケース。
- (7) 経済的問題（サラ金に追われているなど）を抱えているケース。
- (8) 複雑な介護を要するケース。
- (9) 本人・家族とも、精神的自立をしていないケース。
- (10) 他法・他施策との連携を常時必要とするケース。
- (11) 相談・助言を常時必要とするケース。
- (12) 精神的・肉体的変動の激しいケース。
- (13) 衛生面、栄養面に問題あるケース。

◎現在使用している基準は以上ですが、急増中の「痴呆性老人」への援助は基準に加えて積極的にかかわる必要があります。

関係自治体からの資料提供による。

派遣申請があると、通常家庭奉仕員二人が「要件の確認」のため調査訪問をする。これは「調査者の報告次第で決定、処置が大きく左右される重要な業務⁽⁶⁾」とされる。

電話で依頼があったものについては、この段階で申請書の提出が求められる。

調査者は、「家庭奉仕員等派遣申出者状況兼判定会議資料」（表1のマニュアルを精密にしたもの）を作成し、ケース検討会に報告する。ケース検討会は、一週間に一度開催さ

れる。ケース検討会⁽⁷⁾では、派遣世帯、回数決定が、家庭奉仕員全員合意の上決定される⁽⁸⁾。ケースワーカーは、報告は受けるが、検討会自体には出席しない。検討会では、奉仕員派遣基準に示される困難度の認定、誰を世帯の生計中心者として認定するか等が議論になり易いといわれる⁽⁹⁾。

申請から決定までの期間

申請から決定までの処理期間については、老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱上規定はない。実務では、申請があつてから、調査訪問を経てケース検討委員まで、原則一週間とされる（一週間は無理としても、調査訪問後に開催される直近の検討委員会を経て決定することを理想としているということであろう）。

待機者

待機者は問題にするほど多くないといわれる⁽¹⁰⁾。ただし、家事援助者の派遣については、家事援助者が不足気味であり、特に家事援助者の休暇が集中する七・八月と一二月には、決定からサービスの開始まで時間がかかることが少なくないといわれる⁽¹¹⁾。

サービスの変更

回数の変更・サービス内容の変更などは、担当の老人家庭奉仕員が作成するケース記録⁽¹²⁾を基に、ケース検討会での検討を経て決定されるものと考えられる。変更については、変更通知書は出されていない⁽¹³⁾。

家事援助者の場合は、提出された報告書を基に、ケースワーカーにより、対応されることになると考えられるが、利用者からの申出がないかぎり、行政による積極的な対応が難しいことは後述のとおりである。また、この点の対応はまったく事実上の処理として行われている。

廃止

申請書提出後でも、家族間の調整がつかなかったり、入院等でサービスの実施前に辞退があるといわれる。こうした場合却下手続きをとるかどうかは、状況によって異なる。サービス実施後、身体状況が改善されたと老人家庭奉仕員が判断し、利用者との話合いの上、サービスが廃止される場合も少なくないとされる。こうした場合多くは、話合いの上、辞退届を出してもらいその上で廃止決定通知書が出されている。⁽¹⁴⁾

派遣期間

派遣期間は、次年度の六月三〇日までとされ、その段階であらためて収入申告と申請書の提出が求められるが、あらためて調査はなされていない。

サービスの全過程の把握について⁽¹⁵⁾

家庭奉仕員は、「日誌による業務報告」「ケース記録」を作成する。ケース記録は、ケースワーカー・係長も記入する。これらは必要に応じて、ケース検討会にも提出されるものと考えられる（注12参照）。

これに対し、家事援助者（登録家政婦）の場合はどうであろうか。

東京都の協定書第九条は、「家事援助者は、第五条に基づき行ったサービス内容等につき、それぞれの対象者の状況について『家庭奉仕員等派遣状況報告』⁽¹⁶⁾を作成し、乙を経由して実施主体に速やかに報告するものとする」とされているから、制度上はこの「報告書」を通じて、実施主体は利用者の状況を把握することが予定されている。

S区では、表2のような報告書の提出を求めている。行政は、出来るだけ家事援助者ではなく、高齢者自身による報告書の記入を求めている。それによって筆跡などから、体調等を判断するためであるという。家事援助者派遣事業の場合には、この報告書をもとに、継続の要否が判断され、特に問題がなければ、三カ月に一度（有料の場合は、納付書の写しを入手した後）、介護券がまとめて送付されることになる。⁽¹⁷⁾

家庭奉仕員氏名

(116) 116

サービスの内容

家庭奉仕員・家事援助者の派遣回数⁽¹⁸⁾は、週一・二回、一回二〜三時間である。家庭奉仕員については、日曜祭日の派遣はない。土曜日は役所の開所日どおり隔週半日の勤務である。⁽¹⁹⁾

サービス労働者について

サービスの担い手である家庭奉仕員の区採用基準は「義務教育終了程度の能力を有する者」で、四〇歳未満の者。採用方法は、作文・適正検査・面接とされている。

家事援助者は、取扱要領において「区に登録している者及び家政婦紹介所に登録がなされていて、S区に届出ている者のうち採用時研修の終了証を交付されているもの」とされている。⁽²⁰⁾しかし、実際には終了していても受け付けられている（なお、別紙の家政婦紹介所からの推薦名簿・表3参照）。⁽²¹⁾

研修は、都の研修の他、区の研修を、受けることになっているが、予算の関係で、毎年何人かが交替で受けることになる。

家庭奉仕員については、定期的に健康診査が行われるが、家事援助者には行われていない。労働災害の適用も家庭奉仕員の場合のみと考えられている。

費用

家庭奉仕員派遣の要件の一つである「所得税非課税世帯」であるか否か、また家事援助者派遣の場合、介護券有料となるか否かの決定は、世帯の生計中心者がだれか、「所得」とは何か、の理解にかかっている（世帯の生計中心者の認定については「決定」の項参照）。

要綱は、費用負担額は次の事項により算定し決定するとし、「所得」とは何か、所得の額の計算方法、所得額の確認⁽²²⁾

表 3

家庭奉仕員等派遣事業等に基づく「家事援助者」推薦名簿

区・市・町・村

紹介所名・代表者名

印

住 所・電 話

()

老人、心身障害者(児)家庭奉仕員等派遣事業運営要綱等に基づく派遣事業の趣旨
に同意し「家事援助者」として誠意をもって活動します。

No.	氏 名	住 所	生年月日 (才)	経 験 数 年 数	資 格	採用時 研 修	備考	本 人 印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印
			(才)			完・未		印

- ※ (1) 本表は、本人の同意を得ること。
 (2) 2以上の区市に渡って活動する人については、主に活動する区市町村に記録記載し、重複は避けること。
 (3) 3部作成し、区市町村と福祉局及び控えとして下さい。
 (4) 必要記載事項がない場合は、家事援助者として活動出来ないことがありますので必ず記載して下さい。

について述べているが、その結果、いくらを負担すべきかは具体的に述べていない。⁽²³⁾

注

(1) 東京都と各家政婦協会との間で締結される協定書においては、家事援助者とは「実施主体に登録等をしている家政婦」をいうとされている。登録家政婦の法的課題については、前章参照。

(2) S区要綱では、老人家庭奉仕員等派遣事業の実施主体はS区とされているだけで、家事援助者については全くふれられていない。取扱要領の段階において、要領自体が老人家庭奉仕員派遣事業取扱要領、老人家庭家事援助者派遣取扱要領に区分されていることによりはじめて、両事業の内容が明らかとなる。家事援助者派遣事業はこのような脈絡の中でしか浮かび上がってこない。区市の老人家庭奉仕員等派遣事業がどのようなものかは、東京都が区市町村から委任を受けて家政婦協会団体との協定締結を行っている経緯を考えれば、理解できないわけではない。しかし要綱が行政内部的な文書としてではなく、市民への公表を予定して策定されるものとすれば、これでは不充分と言うことになる（東京都の区市町村の要綱は、条文形式をとっていない）。ここで例示した要綱も例外ではない。これは行政内部的な文書として扱われているためとの指摘もある（大橋洋一『行政規則の法理と実態』三三九頁）。なお一九八四年東京都の家庭奉仕員等派遣事業が実施された際、家事援助者派遣事業を要綱上は明記せず要領において具体化するべしと暗黙の指導があったといわれる。

(3) 表1に示す家庭奉仕員数は、身体障害者を担当する家庭奉仕員も含む。

(4) 家庭奉仕員の場合は、生活上の相談・助言も仕事の一部とされるが、家事援助者の場合は、家事援助サービスが中心となる。身体介護に関わる家事援助者の仕事は、通院の時の介助のみである（身体介護型の費用が家事援助者に支払われているわけではない）。現実には、低所得世帯の中で、本来家庭奉仕員の派遣対象となるはずの高齢者が、家事援助者の派遣対象となっていることも、予想される。東京都は公務員の総定員制をとっているため常勤化がむづかしいといわれる。

(5) 申請者は原則として当該世帯の生計中心者とされる（S区老人家庭奉仕員等派遣事業運営要綱6）。

(6) S区福祉事務所家庭奉仕員「ささえる手」ホームヘルプのポイント」二三頁。

S区だけではないが、一般に老人家庭奉仕員等派遣事業には、派遣世帯の決定等に関わる用語の定義等、裁量事項が少なく

ない。

派遣対象とされる「日常生活を営むのに支障がある」、「介護を行えないような状況」といった文言はその一例と言えよう。

- (7) ケース検討会では、派遣可否の決定の他、廃止する場合の条件や、処遇方針・方法の立案、業務の点検担当世帯の引継も行われる（「ささえる手」二四頁）。

- (8) 形式的には、派遣世帯の決定権者は区長である。本文で述べたことは、実質的な手続過程として法制度上整備されるべき点といえよう。

- (9) 高齢者と子供夫婦が、同じ家に住んでいるが、高齢者は年金収入で生活し、食事も別といった場合が、判断の難しいケースとされる。住民票よりは実態が重視される。

- (10) 待機者が少ない一つの理由は、サービスの内容がそれほど充実していないためであろう。待機しているより、とりあえず他の援助を考える方が先決であるということもあろう。S区ふれあい公社の利用も考えられる。しかし、一般に待機はどの自治体でも少ないことが考慮されるべきであろう。

- (11) 家事援助者（家政婦）自体に高齢の人が多く、特に冬期には体調をくずすことが多く、対応に手間取ることが多いといわれる。家政婦が不足しているなどの理由で派遣してもらえなかったとする苦情は、中野区の一九九〇年度福祉サービス苦情申し立てにも、三件でている。民間事業を公的事业に包摂していく場合の問題点といえよう。

S区では派遣される家事援助者が具体的に決定されると、区が派遣の日時を決定し、介護券を発行する。

- (12) 家庭奉仕員は、「日誌による業務報告」を出すことになっているが、それとともに「ケース記録」を作成する。もっとも「ケース記録」は、ケースワーカーも係長も記入することになっている。

- (13) 東京都取扱要領は、「ロ 申出者は、派遣申請書の記載事項等に変更等があったときは、老人家庭奉仕員等派遣対象者異動届により、区市町村に届出るものとする」と定めているか、実質的な運用は難しいのではなからうか。なお異動届は、国通知にはなく東京都独自のものであるが、異動届は、その名称からも推察されるように記載事項等に変更等があった場合に提出するもので、サービス内容の変更（特に派遣回数増加やサービス項目の追加）を、目的とした書類ではないように推察される。サービスの変更は、在宅サービスには不可欠な事項であるが、現状では、サービス量を増加させる変更は絶対量が不足しているために事実上無意味な場合も少なくないであろう。中野区福祉オンブズマンで、このような苦情が出ていることは、従

来もこの点に関する苦情が潜在化していたこと、しかし行政不服審査法による権利救済手続ではこうした苦情に十分対応しえなかったことを示している。サービス内容の変更を、逐一書類手続によって確定して行くことが、実情に沿うものであるかどうかとも検討の余地はあろう。他面、行政の裁量に委ねきること、利用者の権利性確保の面からは問題となろう。サービスの変更手続を制度的にどのように保障するのかは、今後検討が必要な分野といえよう。

変更通知書の利用は、利用者への迅速な対応を阻止するという意味では必ずしも望ましいものとはいえないであろう。しかし、中野区の苦情申し立てにおいても、「病状好転という区の判断により家政婦の派遣が週一回減らされたケース」が取り上げられており、何等かのチェックシステムが必要なのは間違いない。不服申し立てや異議申し立ては、難しくなる。

(14) 「ささえる手」二一頁にも次のように書かれている。所得給付の場合と比べ、家庭奉仕員が実情を把握する機会は多く、また利用者の事実上の「意見陳述」の機会もある程度確保されている、といわれるが、苦情処理に関わる第三者機関を設け、廃止の場合は、行政が必ずそこに連絡する等の対応が必要となろう。

(15) サービスの実施主体がサービスの全過程を把握することは、①サービスの実施に当り、実施主体は、どこまでサービスの遂行過程を把握することが可能なのか、②事故が発生した場合の実施形態と関連し、サービスの実施過程に対し、サービスの実施主体はどこまで責任をおいえるか、③サービスの実施過程での事故に対する予防体制を確立しようとするれば、どこでだが、そのチェックポイントを確立することが可能なのか、を検討するために重要である。所得給付の場合と異なり、サービスの決定者と供給者は実際上違っている。特に民間委託の場合は、右の点は大きな問題になってくる。

(16) 行政は、この報告書より高齢者の実情を知り、サービスの変更の必要性や、継続の必要性を判断することになるが、家庭奉仕員の場合と比べても、きわめて不十分であることはいうまでもない。その背景として、「民間委託」の場合に煩雑なケース記録等の作成をどこまで義務づけられるか、といったことや、ケースワーカー（区の福祉担当職員）の業務量の多さが、指摘されよう。家庭奉仕員の場合にも、望まれているような「業務日誌」や「ケース記録」の検討が時間的・能力的にどこまで可能かは、疑問であるが、事故防止の予防等「ケース検討会議」等を通じて、検討の場が、制度的にも、一応保障されていることは、家事援助者との違いである。

(17) 東京都の「取扱要領」11は、「(二)介護券の交付は、原則として、月単位とする」としていることからしても、三ヵ月という周期は、状況を把握するには、不適当といえる。また東京都「取扱要領」15は、「区市町村長は、派遣を廃止したとき、又は

介護券の有効期限が経過したときは、すでに交付した介護券を直ちに返還させるものとするとしている」が、右のような構造では、行政は高齢者が、派遣を廃止する状況にあるかどうかの判断は通常は難しいことになる。なお派遣期間は、次年度の六月三〇日までとされ、その段階で改めて、収入申告を申請者が出すが、その段階で改めて調査がなされることはない。

また介護券は、必要に応じて配布されるものであるから、老人が入院したような場合以外には、「介護券の有効期限が経過する場合」は想定しにくい。が、実際には、家事援助者の方の都合（病気その他）で、サービスが提供されず介護券が余る場合もあるとのことである。このような場合が、家政婦派遣所が自主的に動いて別の人を派遣するか、老人側からの届出がない限り、制度上の処置はとられないことになる。未使用となった理由としては、老人側の都合の他に、家事援助者の都合でサービスがなされなかった場合も含まれる。このような場合、家政婦派遣所が動いて別の人を派遣するか、老人側からの届出がない限り、制度上の処置はとられないことになる（S区のケースワーカーは、家庭奉仕員等派遣事業（老人・障害者）の利用者二〇〇名余、その他に入浴サービスや寝具乾燥サービスなどの受付も行っているとのことである）。

(18) 奉仕員の派遣回数が、週一～二回（一回二～三時間）という実状は、区当局がいうように、この制度だけで高齢者の家事を援助することは難しく、他のサービスの補助、家族の補助でしかなく、他からの援助が期待しにくい低所得一人暮らしの高齢者のニーズには、もともとこたえにくいものである。所得税非課税世帯以上の場合も、サービスの内容が家事援助に限られ、しかも同居世帯でも、サービスは高齢者自身に対するものに限定されるから、共有部分にかかわるサービスの運用などに難しい点がでてくる。

(19) この点は、各自治体とも共通している。中野区のオンブズマン制度にも苦情が出ている。

(20) 東京都と各家政婦協会間の協定書にいう登録家政婦が、採用時研修を終了した者をさすのかは明らかではない。

(21) S区でも、他区と同様家事援助者の希望者は少なく、また家政婦協会は、身体介護型のサービスを独立させることには積極的ではないといわれる。

(22) 高齢者は、申告した額を忘れていたり、申告をしていないこともあって、所得額の認定を、ケースワーカーの方で改めてしなければならぬことも少なくないといわれる。そのことが、ケースワーカーの仕事を加重にしているとのことである。同時に、役所内で、高齢者の資産その他に資料提供を求めることもあり、高齢者のプライバシーの保護に関わって、一般に問題となり易いところである。

(23) 区は、東京都の通知を受けているということであるから、〇区と同様、六ランクの費用負担基準に基づいて、介護券の購入が求められているものと思われる。

なお、S区要綱は、費用負担額の決定について、東京都取扱要綱8を受けて「災害等による損失、イ退職失業等、ウ世帯員の増加」により著しい支出増又は収入減がある場合を、経済状況が悪化した場合に当たるとしているが、減額の判定についても将来的には、一応の手続が必要とされてこよう（S区では、確定申告の修正申告がなされた場合等、かなり限定的な理解をしている）。特に家事援助者の場合、三ヵ月毎あるいは一ヵ月毎に介護券を前払いで支払うことになっており、しかも生計中心者の前年の所得に対し、形式的に負担額が決定される現状では、実際上の負担額が加重となる世帯も少なくないといえよう。

② 〇 区

東京都二三区のひとつであり、S区とはほぼ同様の規模、性格を有している。

実施形態

老人家庭奉仕員等派遣事業は、区の常勤職員である家庭奉仕員並びに、家事援助者によって実施されている。⁽¹⁾

本来老人家庭奉仕員を派遣したいケースでも、人手不足から、家事援助者が派遣されることが少なくないこともS区と同様である。⁽²⁾

家事援助者が派遣されている世帯もほとんど無料で有料世帯は一割強に過ぎない。

申請・決定手続

派遣の決定は、老人担当のケースワーカーと老人福祉指導主事が、老人宅を訪問調査することにより事実上決定されている（この点S区と異なることに注意）。⁽³⁾

家事援助者派遣の決定は、家政婦紹介所に人的ゆとりがあることを確認し、派遣される家事援助者を確定した上で

発行される。⁽⁴⁾ S区と異なり、介護券には派遣回数と派遣時間が記入されているだけで、派遣の日は、家事援助者（家政婦）と利用者との話し合いで決定されている。⁽⁵⁾

申請から決定までの期間

処理期間について老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱上の規定はない。しかし家事援助者派遣事業の場合、家事援助者が見つかるまで一ヵ月以上かかるのは通常とされている。⁽⁶⁾ 家事援助者が具体的に確定してから、決定通知書が出されることになるから、家事援助者派遣事業の決定には、一ヵ月以上を有することになる。

待機者⁽⁷⁾

待機者は特別にはいない。

サービスの変更

家事援助者が派遣される場合、絶対数が少ないため、利用者と折り合いのよくない家事援助者が派遣されることも少なくない。⁽⁸⁾ こうした場合には、家事援助者とのトラブルから、派遣の回数（介護券の枚数）が、減らされることも間々行われると指摘されているが、変更通知書は特に出されていない。

廃止

先に指摘したような家事援助者とのトラブルは、サービスの廃止にまで持ち込まれることもあるといわれる。こうした場合も含め、廃止は口頭で伝えられ、廃止通知書は出されない。

派遣期間

老人家庭奉仕員等派遣事業取扱要領6は、要綱6を受けて、派遣決定通知書には、派遣期間を明記することとされている。

サービスの全過程の把握について

介護券は一ヵ月毎に交付される。東京都の協定書は、家事援助者に対し「家庭奉仕員等派遣状況報告書」の提出を求めているが、O区では要求されていない⁽⁹⁾。O区では一ヵ月に一度利用者である高齢者から、状況報告の電話をもらうこととし、連絡が無い場合には取り立てて問題はないものと判断され、介護券の交付がなされている。介護券が余った場合には、⁽¹⁰⁾年度末には回収される。利用者の状況把握については、S区の場合以上に簡略化⁽¹¹⁾された対応がなされており、高齢者の問題状況は、少なくとも本人が申し立てない以上、把握されにくい。

費用を負担する世帯の場合には、費用の納入後に介護券は交付されることになっているから、家事援助を継続したという一応の意思表示と大まかな状況は把握できるが、費用徴収のされない低所得世帯の場合にこれだけでは把握はできないことになる。

サービスの内容

家庭奉仕員・家事援助者の実際の派遣回数、週一回・二回、一回二〜三時間である。家庭奉仕員については、日曜・祭日の派遣はない⁽¹²⁾。

サービス労働者について

区の職員である老人家庭奉仕員は、低所得世帯の外に、要綱上は、処遇困難なケースに対応することになっているが、区の現業員としての採用であり、それ自体として資格要求をされているわけではない⁽¹³⁾。

O区もS区と同様、要領では「家政婦紹介所に登録されている者で、福祉事務所に届出ているもののうち、採用時研修の終了証を交付されている者」を家事援助者とする⁽¹⁴⁾こととされているが、実際にはともかく家事援助者として登録してもらうことが先決の状況と言われている。また、家事援助者に対する採用時研修や定期研修には、日当や交通

費が支給されるわけではないから、仕事を休んでも出席しようとする者は少ないとも指摘されている。

家事援助者には、労災の適用はないと考えられており、区による特別の健康診査も実施されていない。

費用

費用の徴収については、S区で指摘したこととはほぼ同様である。ただ、老人担当のケースワーカーが区民税資料を見て、確定申告などがあれば当該部局から納税証明を出してもらうなどの方法がとられている。個人情報保護の建前からすると問題であるが、ケースワーカーの仕事量や、高齢者自身から関連書類の提出を求めることは難しいことも少なくないことを考えると、一概に批判することは難しいのではなからうか。貯蓄については通常は対象とされていない。いずれにせよ、派遣世帯のほとんどは、高齢者のみの世帯で年金生活者が多いこともあり、ほとんどが無料で、有料世帯は一割強に過ぎないといわれている。

超過負担について

国は一九八九年五月の通知によりサービスの内容が「身体介護に関すること」、「家事に関すること」、「相談、助言に関すること」の三項目に区別されたことを受けて老人家庭奉仕員が身体介護型のサービスに従事した場合には補助単価を上乘せしている。東京都の場合、介護に対する都の補助基準が、国の身体介護型に対する補助基準より高いので、従来通りの扱いである。

老人家庭奉仕員事業は、国二分の一、東京都四分の一、区四分の一の負担である。O区の超過負担分は約五〇〇〇万円相当とされる。

注

(1) S区と同様、老人家庭奉仕員等派遣事業の実施形態は、要綱上は明確ではない。特にO区の要綱は事業の実施主体を明記

していないので、一層わかりにくい。〇区の場合には要綱が、それだけ行政内部的な文書として取り扱われているということであろう。

(2) 老人家庭奉仕員は八名、登録している家事援助者数は四四名である。現在〇区全体で老人家庭奉仕員が派遣されている世帯は、一七七世帯、家事援助者が派遣されている世帯は三九〇世帯である。

(3) 老人家庭奉仕員等派遣事業には、派遣世帯の決定等に関わる用語の定義等に、裁量事項が少なくない。

派遣対象とされる「日常生活を営むのに支障がある」、「介護を行えないような状況」とは、具体的にどのような状況にあるのかは、その一例と言えよう。〇区「取扱要領」は(前述S区要領も同様)東京都「取扱要領」をそのまま受ける形で、例えば、「(一)「日常生活を営むのに支障がある」とは、調理・食事・用便・掃除・洗濯等が介護なしには行えない状況にあることをいう」と規定している。また〇区派遣の要件に該当しても、派遣対象としない場合について要領(前述S区要領も同様)は、東京都「取扱要領」と同様「(三)ア当該老人が入院治療を要するとき、又は伝染性の疾患を有しているとき、イ家庭奉仕員等に対し暴行脅迫等の非行のあったとき又はそのおそれがあるとき、ウその他、家庭奉仕員等が正常なサービスを行うのに支障があると認められるとき」と定めている。

このような制限規定は国通知にはなく、東京都要領で初めて導入された規定であることも指摘されねばならないであろう。しかもこれらの制限規定は、区(市)の場合には明記されているとしても要領においてであり、行政内部の了解事項としての性格が極めて強い。しかし利用者の側からすれば、直接サービスの制約に関わる規定であり、特に(イ)、(ウ)については慎重な検討が必要とされる。先に例示した用語についても、実際には、「取扱要領」に示された準則では判断しにくい事例も少なくないであろう。

また〇区の要綱は、家庭奉仕員等の派遣対象について、「区内に居住して……」(要綱2)と明記している。これに対し、東京都要綱や、S区・M市の要綱には、居住についての明記はない。運用においては、当該市(区)町村に居住していることは、当然の前提とされているためと考えられるが、区市町村間のサービス内容や、費用徴収基準に著しい差が出てきた場合には、利用者の移動という問題も生じないわけではないであろう。そうになると居住の認定に住民票等の提出が求められるなど、形式的な対応が強化されることも懸念される。費用徴収義務を課せられる「派遣の申出者」(実務上、世帯の生計中心者と解せられる場合が多い)の理解とも絡んで議論を呼ぶところとなろう。

(4) 家事援助者の利用については利用者の希望(若い人がいいとか、年配の人がいいとか等)を聞くようにはしているが、現状ではともかくも人を探すのが先決とのことである。

(5) 年始・年末、土曜(隔週)、日曜の派遣は、役所が休日のため緊急の場合連絡ができないので望ましくないと考えられている。しかし利用者と家事援助者の話し合いで土・日に派遣されることもありうるとのことである。

(6) この間の代替サービスとして、ディ・サービスが考えられるが、一年に二回に募集期間が制限され、随時募集はないので実際の利用は難しい。またO区福祉公社の利用も、すでに福祉公社に登録がなされていないもの場合には、即時的な対応は難しいとされる。要するに、福祉事務所に問題が持ち込まれる場合は、「どうしようもないケースがほとんどで対応の幅も限られてしまうことになる」といわれている。

(7) ここでいう待機者は、家庭奉仕員等の不足から、申請書の受理自体を留保されているという意味である。家事援助者の場合の問題は、S区のように決定がなされている場合には、決定から実施までの期間の問題になり、待機期間の問題にはなっていない。中野区の福祉オンブズマン制度には、家政婦が不足しているなどの理由で、派遣してもらえなかったことに対する苦情が申し立てられている。中野区は、独自で家政婦紹介所と契約を結ぶことで「解決」を図っている。これらのことからしても、潜在的な待機者はあるものと考えられる。

(8) (注4) 参照。

(9) 家事援助者として登録することを希望する家政婦が少ないことは前述の通りである。介護券は夜間のサービスには利用できないため、高収入を求む家政婦の中には、家事援助者としての届出を済めるものもあるという。登録を済める家政婦の場合には、ともかく家政婦紹介所を通して個人レベルで派遣を決定してもらい、事後的に介護券を所得補助として利用してもらうこともなされているという。

法的には協定の相手方が家政婦協会であり、家事援助者(家政婦)ではなく家政婦の制度への参加意識が確定されていないことも、報告書の提出を義務づけにくいところであろうか。

(10) 利用者が入院したような場合、あるいは家事援助者が病院などで休んだ場合(家政婦紹介所が、他の家政婦を派遣するなどしなければ)、介護券は余ることになる。

東京都取扱要領(S区・O区の取扱要領も同じ)は、「申出者はやむを得ない理由により、介護券が不要になった場合は、

すでに交付を受けた介護券を区市町村に返還できるものとすると定めているが、無料で介護券が交付され、先にみたように事実上実施主体の状況把握がなされていない場合には、全ての場合に自主的な返還が期待されるわけではないのであろう。実施主体の側の全体としての把握が無い現状では、利用者の側に所得補助や券を商品として購買したとする意識も少ないのではなからうか。券を他人に譲渡しようとした事例も聞かれない。

(11) このような簡略化がなされている背景として、ケースワーカーの仕事量の多さが指摘されている。O区では、ケースワーカーは、常時最低五〇件の老人家庭奉仕員派遣事業の対象者、三〇四件の老人ホームへの入所措置を抱えているという。その他老人ホームに措置入所中のケース、入浴サービスやその他のサービスとのコーディネートも仕事の範囲に含まれているとされる。

(12) 家事援助者については、(注5)参照。

一番問題なのは、暮れの二八日から一週間であるという。この間は、公務員である老人家庭奉仕員は派遣されないので、高齢者は保存食品を食べ継いでお正月を過ごすといわれる。

(13) O区でも、老人家庭奉仕員について集団的な指導体制を確立していく上でのチーフヘルパーの採用が、課題となっているという。しかしチーフヘルパー制を採用するとなると、中高年女性の雇用対策の一環に位置づけられていた老人家庭奉仕員に比較的早い時期になった人達と、よりあとの時期に「保健婦」や「看護婦」の資格を持ちながら、自覚的に老人家庭奉仕員となった人々の間で、圧力があり、決定が難しいのが問題とされる。

③ M 市

前二区と比べ、総人口数は、約半分、神奈川県下のF市とほぼ同数である。しかも、六五歳以上の高齢者人口は、F市の約三分の一にすぎない高齢化指数の低い市である。

実施形態

前二区と違って、家庭奉仕員等派遣事業は、市の家庭奉仕員、家事援助者(登録家政婦)の他、シルバー人材センタ

1にも委託されている。⁽¹⁾M市(甲)のシルバー人材センター(乙)に対する「業務委託契約」は、「第三条 乙は、家事援助者として、業務遂行に要する人員を選任し、登録しておくものとする。2 乙は、登録した家事援助者に対し派遣開始前および必要に応じて、家事援助業務の遂行に必要な事項に関する研修会等を実施し、……」と定めている。⁽²⁾

申請・決定手続

派遣決定は、ケースワーカーが訪問調査の上、単独で決定する。M市では、高齢者世帯(一二二)、身障者世帯(一五〇)に対する家庭奉仕員等派遣事業を事務レベルで掌握する担当者の他に、実際に地区を分けて決定調査に向く「現場」をもつケースワーカーがいる。家庭奉仕員は決定には、関与していない。S区やO区と異なる事務分担のあり方が、決定方法にも影響を与えているものと考えられる。

M市の場合、低所得世帯か否かにかかわらず、専ら利用者の身体状況にあわせて家庭奉仕員の派遣か、家事援助者の派遣かが決定される。⁽³⁾現在、老人家庭奉仕員等派遣事業の対象者のうち、老人家庭奉仕員が派遣されている世帯は、三四世帯である。

なおM市の場合、老人家庭奉仕員等派遣事業の派遣対象は、運営上、高齢者世帯のみか、同居家族がいても、共働きで日中高齢者だけの世帯に限定されている。

家事援助者の場合も、家庭奉仕員の場合と同じく派遣通知書により利用者に通知される。派遣される家事援助者並びに具体的な派遣日時、通知の段階では特定されず、直接利用者が家政婦紹介所に連絡して決定される。⁽⁴⁾

申請から決定までの期間

早ければ一週間、平均二〜三週間といわれる。しかし体勢が整わない、緊急性がない、ヘルパーの調整がつかない等の特殊なケースは、二〜三ヵ月位かかることもあるとされる。

待機者

待機者はないとされるが、申請から決定まで、かなりの時間を要する場合があることは、前述のとおりである。

サービスの変更

サービスの変更（具体的には、回数や担当ヘルパーの変更が考えられる）は、ヘルパーからの連絡を受けて、福祉事務所が調査の上、必要があれば行われる。回数の変更は、ふやす場合が通常とされるが、利用者への変更は、いずれの場合も口頭で行われ、文書は利用されていない。

廃止

廃止の具体的ケースは、入院・死亡・ホームへの入所など事情が明確な場合であるため、福祉事務所で、事務処理がなされ、本人への通知はなされていない。

派遣期間

派遣期間については、特別には定められていない。毎年六・七月に所得状況調査がなされるが、特別の事情がないかぎり、自動的に継続される。

サービスの全過程の把握について

家庭奉仕員については、表4のような「家庭奉仕員ケース記録」の策定が義務づけられている。

家事援助者については、表5 援助者業務日誌をつけることが要請されている。特に裏面には記事欄があり、仕事のことで福祉事務所に連絡したいことがある場合には、記入してもらうなど独自の試みがなされている。もっとも、記入欄の継続的な活用はなかなか期待できないとのことであった。また、M市では介護券の交付は三ヵ月毎に行われているが、その際には郵送ではなくケースワーカーが持参し状況を確認する方法がとられている。⁽⁵⁾

表 4

買 仕 奉 庭 家
録 記 又 一 分

家庭奉仕員 記録				住所	氏名
奉仕日時	年 月 日 ()			記事	
	午前・午後	時	分から分まで		
奉仕内容					
身体介護		家事等			
<input type="checkbox"/> 食事の介護		<input type="checkbox"/> 調理			
<input type="checkbox"/> 排泄の介護		<input type="checkbox"/> 衣類の洗濯及び補修			
<input type="checkbox"/> 衣類着脱の介護		<input type="checkbox"/> 住居等の清掃及び整理整頓			
<input type="checkbox"/> 入浴の介護		<input type="checkbox"/> 生活必需品の買物			
<input type="checkbox"/> 身体の前拭、洗髪		<input type="checkbox"/> 関係機関等との連絡			
<input type="checkbox"/> 通院等の介助その他必要な身体介護		<input type="checkbox"/> その他必要な家事			
		<input type="checkbox"/> 生活、身上及び介護に関する相談並びに助言指導等			
奉仕日時	年 月 日 ()			記事	
	午前・午後	時	分から分まで		
奉仕内容					
身体介護		家事等			
<input type="checkbox"/> 食事の介護		<input type="checkbox"/> 調理			
<input type="checkbox"/> 排泄の介護		<input type="checkbox"/> 衣類の洗濯及び補修			
<input type="checkbox"/> 衣類着脱の介護		<input type="checkbox"/> 住居等の清掃及び整理整頓			
<input type="checkbox"/> 入浴の介護		<input type="checkbox"/> 生活必需品の買物			
<input type="checkbox"/> 身体の前拭、洗髪		<input type="checkbox"/> 関係機関等との連絡			
<input type="checkbox"/> 通院等の介助その他必要な身体介護		<input type="checkbox"/> その他必要な家事			
		<input type="checkbox"/> 生活、身上及び介護に関する相談並びに助言指導等			
奉仕日時	年 月 日 ()			記事	
	午前・午後	時	分から分まで		
奉仕内容					
身体介護		家事等			
<input type="checkbox"/> 食事の介護		<input type="checkbox"/> 調理			
<input type="checkbox"/> 排泄の介護		<input type="checkbox"/> 衣類の洗濯及び補修			
<input type="checkbox"/> 衣類着脱の介護		<input type="checkbox"/> 住居等の清掃及び整理整頓			
<input type="checkbox"/> 入浴の介護		<input type="checkbox"/> 生活必需品の買物			
<input type="checkbox"/> 身体の前拭、洗髪		<input type="checkbox"/> 関係機関等との連絡			
<input type="checkbox"/> 通院等の介助その他必要な身体介護		<input type="checkbox"/> その他必要な家事			
		<input type="checkbox"/> 生活、身上及び介護に関する相談並びに助言指導等			

表 5

家事援助者業務日誌 (年 月)				担 当 者		
対象者		(才)	交通手段	バス、電車、 自転車、徒歩		
住所	市			電話	()	
区分	老人 障害者 (児)		第 1 週 ()	第 2 週 ()	第 3 週 ()	第 4 週 ()
	業 務 内 容		AM. PM ()	AM. PM ()	AM. PM ()	AM. PM ()
家事	掃 除	①掃除②ゴミ処理③浴室				
	洗 濯	①洗濯②布団干し③アイロン				
	炊 事	①調理②食器洗い③後片付け				
	買 物	①買物②クリーニング				
	縫 物	①縫い物②繕い物				
	その他					
介 助	居 宅 内	①食事介助②服薬補助				
		①体位交換②移動③リハビリ補助				
		①清拭②入浴補助③着脱衣				
		①トイレ介助②おむつ交換				
	居 宅 外	通院①車椅子②同行付添				
		①買物②散歩③理・美容④銀行等				
		①薬取り				
相談 助言	施 策	①福祉施策				
	金 銭	①公共料金等支払い代行				
	話し相手	①話し相手				
その他	①代読、②代筆					

仕事のことで福祉事務所に連絡したいことがありましたら、裏の記事欄に記入して下さい。

(表5つづき)

[illegible]

サービスの内容

家庭奉仕員等の派遣回数は、平均週二〜三回、一回二〜三時間である。多いケースでは、一回三時間、週六回の場合もあるとされる。

家事援助者の場合は、日曜・休日の派遣も行われる場合があるが、夜間の派遣はない。

サービス労働について

家事援助者としては、採用時研修を経ているものを登録するという東京都の要請はここでも難しいとされている。一年に一度の東京都の定期研修には毎回一〇人程度が参加できるに過ぎないといわれる。この外、市の家庭奉仕員の場合、年一回意見交換が行われている。ただ家事援助者についても地元で研修をとの声もあり、来年度からは都内に
出向かず、M市内で研修を行うことも考えられているという。

費用

費用徴収に当たっては、表6・表7のような必要書類の提出が義務づけられている。

現在、高齢者に対し家事援助者が派遣されている世帯は、八八世帯であるが、そのうち有料世帯は七世帯に過ぎない。^⑥ M市の場合、老人家庭奉仕員の派遣対象が、高齢者世帯中心にしばらくしていることが関係しているように思われる。

超過負担について

家庭奉仕員等派遣事業については、市の老人家庭奉仕員についての総事業費が、四、五一〇万円であるが、そのうち補助対象額が一、三三〇万円でその三分の二（国の間接補助を含む）約九九七万円が、都から補助されている。家事援助者派遣事業については、総事業費二、六九三万円がそのまま補助対象額となり、四分の三（国の間接補助を含む）

様

市福祉事務所長

家庭奉仕員等派遣世帯に対する所得状況等必要書類の提出について

あなたの家庭には、現在家庭奉仕員等が派遣されています。

平成2年7月以後も派遣をうける場合には、生計中心者の平成元年分の所得状況がわかるものが必要です。

別紙所得状況申出書の必要事項を記入の上、必要書類を添付して5月31日まで福祉事務所に提出して下さい。（郵送でも可です）

【提出先】 市中原ノー２０ー２３

市福祉事務所 第二係ヘルパー担当

電話（ ） 内線

表6

所得状況申出書

1. 家族の状況

氏名	続柄	生年月日	職業	備考
	本人			

2. 生計中心者の所得状況（該当するものに○印を）

氏名

1. 所得とたなる収入はありますので、申告していただきます。
2. 市民税の申告をしています。
3. 所得税の確定申告をしていますので、写しを添付します。
4. 源泉徴収票がでていますので、写しを添付します。

年 月 日

以上の通り相違ありません。

氏名 印
住所

表 7

所得状況調査書

住 所	市 町	丁 目	番 地
氏 名	本 人	生 年 月 日	年 月 日
生 計 中 心 者		生 年 月 日	年 月 日
生 計 中 心 者 の 所 得 状 況			
控除対象配偶者及び扶養親族の合計数 (うち老人扶養親族の数)			
人 (人)			
前 年 の 所 得 額	円		
雑 損	円		
医 療 費	円		
社 会 保 険 料	円		
小 規模 企 業 共 済 等 掛 金	円		
除 除 税 額 (特別障害者を除く) である控除 対象配偶者及び扶養親族の合計数	人 人 人		
特別障害者である控除対象配偶者及び扶 養親族の合計数	人 人 人		
寡婦・勤労学生の特 別	円		
配偶者特別控除	円		
地方税法附則第 6 条第 2 項又は租税特別 措置法第 24 条の免除に係る所得控	円		
本年の災害・医療費	円		
控 除 額 合 計	円		
控 除 後 の 所 得 額	円		
所 得 税	円		
階 層 区 分	円		
上記の金額であることを確認する 年 月 日			
⑨			

添付書類
・生計中心者の所得 (1月から6月までの間に行う調査については、前々年) の状況を証する書類。

(注)

- ①の欄 所得税法に定める控除対象配偶者及び扶養親族の合計数を記入して下さい。
なお、所得税法に定める老人扶養親族又は老人控除対象配偶者があるときは、その人の数を()内に再記入して下さい。
 - ②の欄 前年 (前々年) の所得のうち、地方税の基所得金額、退職所得金額、山林所得金額、長期・短期譲渡所得金額及び土地等に係る事業所得等の金額の合計額を記入して下さい。
 - ③の欄
 1. 「雑損」「医療費」「社会保険料」「及び小規模企業共済等掛金」の欄には、前年 (前々年) の所得について地方税法に定める雑損控除、医療費控除、社会保険料控除又は小規模企業共済等掛金控除を受けたときに、それぞれの控除額を記入して下さい。
 2. 「障害者 (特別障害者を除く) である控除対象配偶者及び扶養親族の合計数の欄には、①の欄の控除対象配偶者及び扶養親族のうち、地方税法に定める特別障害者以外の障害者である人の数を記入して下さい。
 3. 「特別障害者である控除対象配偶者及び扶養親族の合計数」の欄には、①の欄の控除対象配偶者及び扶養親族のうち、地方税法に定める特別障害者である人の数を記入して下さい。
 4. 「障害者・特別障害者・若年者・寡婦 (夫の別) の欄には、生計中心者が地方税法に定める特別障害者以外の障害者、特別障害者、若年者又は寡婦 (夫) であるときに、該当するものを○で囲んで下さい。
 5. 「地方税法附則第 6 条第 2 項又は租税特別措置法第 24 条の免除に係る所得額」の欄には、地方税法附則第 6 条第 2 項 (例用牛の売却による農業所得の免除) 又は租税特別措置法第 24 条 (開墾地等の農業所得の免除) の免除を受けているとき、その免除に係る所得額を記入して下さい。
- 添付書類
1. 住民票の写し
 2. 生計中心者の所得 (1月から6月までの間に行う調査については、前々年) の状況を証する書類

約一、九八九万円が補助されている。

注

(1) 老人家庭奉仕員等派遣事業の実態がどのようなものか、要綱上明確でないことは、前述の二区と同様である。M市老人家庭奉仕員等派遣事業運営要綱は、実施主体をM市とした上で、サービスの実施の一部を委託することが有り得ることを規定するのみである。

(2) シルバー人材センターへの委託契約書では、業務に要する費用が、契約書別表の実施基準に従い支払われるべきものとされ、介護券を売買する形はとられていない。

実際には、シルバー人材センターに登録する家事援助者は、ほとんど障害の家事援助者に派遣されており、高齢者には老人家庭奉仕員あるいは家事援助者が派遣されている。

市職員である家庭奉仕員は一五人、家事援助者八五人、社団法人M市シルバー人材センターに登録されたヘルパー四九人が、一一八の老人世帯、一四八の障害者世帯の世話をしている。老人家庭奉仕員のチーフヘルパー制は採用されていない。

(3) 要綱上は、S区やO区と同様、都要綱をそのまま受けて「家庭奉仕員は、定期的派遣が必要な低所得世帯の他、別に定めるその他の世帯」と規定されている。自治体の解釈によってかわってくる例といえよう。

(4) 最も最近は、M市でも家事援助者の数が少ないため、ケースワーカーが派出所に直接出向いて調整することも少なくないといわれる。

(5) 介護券がケースワーカーにより持参されることや「業務日誌」の作成など家事援助者派遣事業についても、S区やO区と比べれば、それなりの実情把握が試みられているといえよう。

(6) 介護券は、三ヵ月毎に前納されなければならず、生計四八四万六千一百以上の世帯だと、一日(六時間)当り五八二〇円の割合で負担しなければならないから、分割を望む利用者も出てきていると指摘されている。

二 神奈川県下のホームヘルプサービス

神奈川県（政令都市も含む）の場合、東京都と異なり、県（市）通知の変遷をたどることは、方式の相異から、技術的にむづかしい。ただいずれの自治体も現状をみるかぎり、東京都の老人家庭奉仕員等派遣事業ほどの特殊な実施形態をとるところはない。その意味で神奈川県下では、国通知によりすなおに依拠しながら、自治体の実情にそった実施形態が選択されているとみることができる。

（一）政令都市の場合

① Y 市

Y市の老齢化指数は八・三％にすぎないが、六六歳以上の老齢人口は、二六万人をこえ、今ひとつの政令都市K市の九万六千人強と比較しても圧倒的な数をしめている。東京都二三区と比較してもその差は大きい。Y市の老人家庭奉仕員事業の大半が、財団法人Y市ホームヘルプ協会に委託されている政策的背景もこの点と関連するものといえよう。

実施形態

Y市の老人家庭奉仕員派遣事業は、Y市の公務員である老人家庭奉仕員と、財団法人Y市ホームヘルプ協会への委託によって実施されている⁽¹⁾（Y市ホームヘルプ協会のヘルパーの内訳その他は表8参照）。派遣対象が、老衰その他のため日常生活に著しく支障をきたしている低所得世帯である場合には、市の家庭奉仕員が派遣される⁽²⁾。

申請・決定手続

Y市の場合、家庭奉仕員の申込は、居住地を所管する福祉事務所に申込むこととされている。老人家庭奉仕員の申請者が「家庭奉仕員の派遣を受けようとする世帯の生計中心者」であることは、他市と同様であるが「派遣を必要と

表 8 平成 3 年 6 月分活動状況

(財) Y市ホームヘルプ協会

§ 利用者数 3,351人 — 市 委 託 分 3,317人

— 自 由 契 約 分 34人

§ ヘルパー数 2,052人 — ホームヘルパー 1,593人

(2,058人)

— 協 力 ヘル パ ー 437人

— ケ ア ヘル パ ー 22人

(指導員・アルバイト 6人)

延べ活動回数

30,113回

延べ活動時間

79,196時間

§ 活動件数 4,938件 — 市 委 託 分 4,870件

— 自 由 契 約 分 68件

区分 \ 月別	55年12月	3 年 3 月	3 年 4 月	3 年 5 月	3 年 6 月
利 用 者 数 (人)	692	3,146	3,182	3,270	3,351
ヘルパー数 (人)	605	1,903	1,933	2,005	2,052
活 動 件 数 (件)	719	4,670	4,710	4,768	4,938

§ 利用者別区分

計	ねたきり	ひとりぐらし	痴 呆	病 弱	身 障	精 薄	その他
3,351人 (100.0%)	756 (22.5)	936 (27.9)	137 (4.1)	738 (22.0)	776 (23.2)	8 (0.3)	— (—)

§ ヘルパー 1 人当たりの活動 (月平均) ※平均支払額には実費交通費を含みます。

ヘルパー	活動件数	活動日数	活動時間	時間/日	平均支払額
ホーム	2.49件	15.4日	40.5時間	2.6時間	47,586円
協 力	1.62件	10.7日	28.6時間	2.7時間	30,513円
計	2.30件	14.4日	37.9時間	2.6時間	43,911円
ケ ア	10.7件	19.2日	93.5時間	4.9時間	232,925円

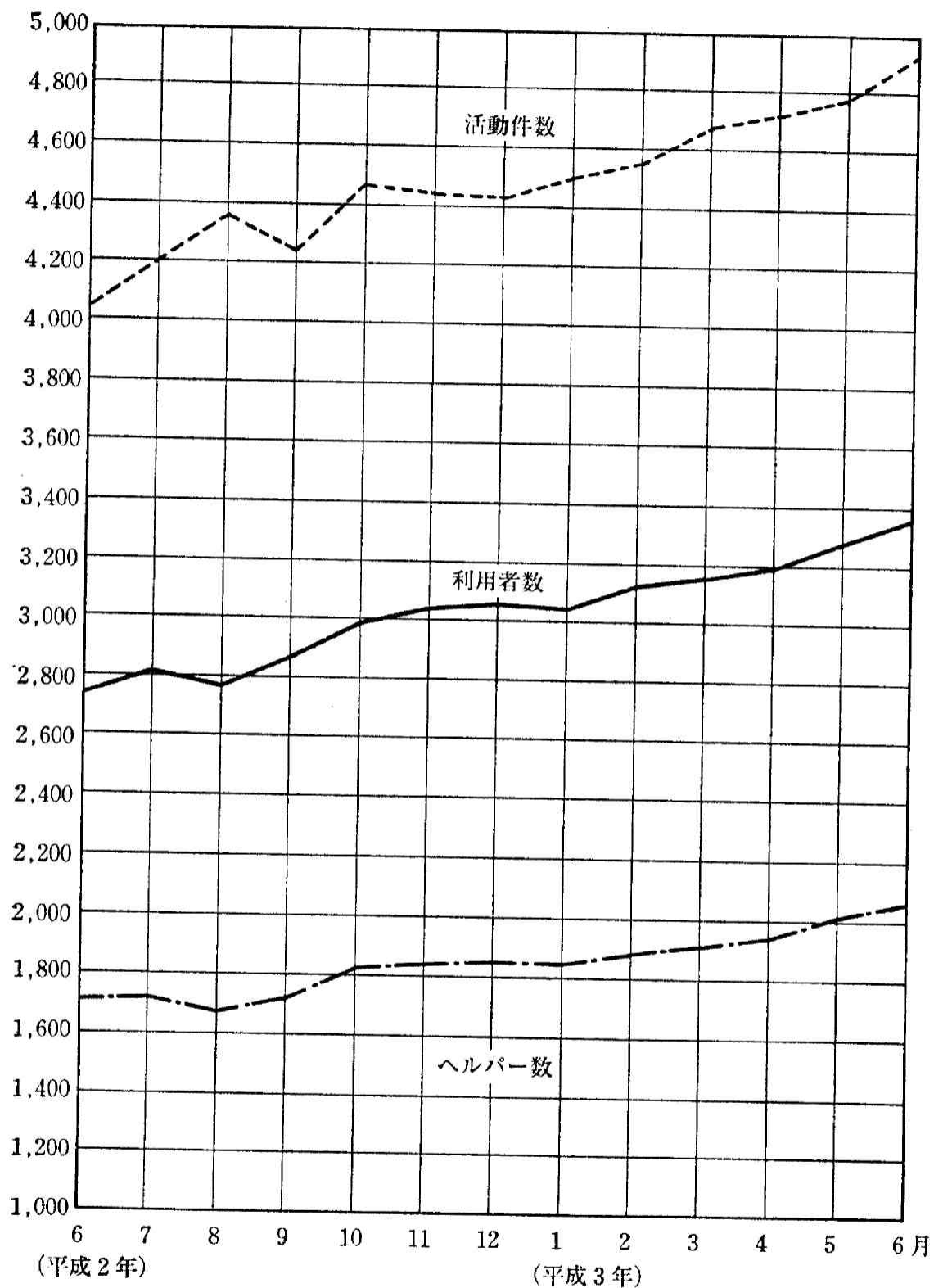
§ 利用者 1 人当たりの利用 (月平均) ※市委託分, 自由契約分の合算平均です。

ヘルパー数	利用日数	利用時間	平均請求額
1.47人	9.0日	23.6時間	3,737円

§ 利用者負担区分別内訳

計	1(0)	2(0)	3(160)	4(320)	5(480)	6(650)	自由契約
3,351人 (100.0%)	403 (12.0)	1,758 (52.2)	150 (4.5)	359 (10.7)	451 (13.5)	196 (5.8)	34 (1.0)

在宅福祉サービスの法的研究



関係財団法人からの資料提供による。

する者の意志を尊重し」として、利用者である老人の意志を配慮すべきことを明言をもって定めているのはY市だけであることは注目されてよいであろう。福祉事務所のケースワーカーは、Y市家庭奉仕員派遣事業実施要綱・Y市家庭奉仕員派遣事業事務取扱要領の規定に基づき、市の家庭奉仕員を派遣するか、Y市ホームヘルプ協会に委託するかの決定並びに派遣回数⁽³⁾の決定を行う。「協会」に委託される場合には派遣されるヘルパーの具体的な割当や、日時の決定は「協会」が行う。

派遣対象については、要綱第二条で規定されているが、さらに、家庭奉仕員派遣基準が、要綱別表(表9参照)で明記されている(東京都の場合は、派遣基準は公にされておらず、要領の中で派遣の要否にかかわる用語の定義がなされている場合があるに過ぎない。Y市は後述する神奈川県下の他市と比べても例外的である)。もっともY市の場合、派遣要件に該当しても「(一)伝染性疾患のある者(ただし、り患の恐れのない者を除く)、(二)家庭奉仕員に対して非行のあった者、(三)その他派遣することが不相当と認める者」のいる世帯には派遣されない(要綱第三。なお、本市職員である老人家庭奉仕員の場合には、伝染性疾患の者については規定されていないが、精神病者の場合には派遣されない。要領第九―二)と規定されており、東京都と比較して派遣要件についての裁量要素が大きいことは指摘しておく必要がある(例えば、重度の痴呆性老人は、精神病者に該当するの⁽³⁾か等議論を呼ぶところとなる)。また、市の家庭奉仕員の派遣対象とされる低所得者の場合には、要綱第二条―3、要領第九―2によって二重の規制が課せられているということになるのである。制約要件の適切性の検討あるいは規則(要件)制定手続の整備と共に、より公正な決定手続過程の整備が必要な分野といえよう。

申請から決定までの期間

福祉事務所内での決定まで約二週間、協会のヘルパーが派遣される場合にはヘルプ協会に書類をまわし、具体的にヘルパーが決定されるまで地域によって異なるが一週間強かかることになるといわれている。

表 9 家庭奉仕員派遣基準

世帯の家事・介護能力		老人等本人の状態		時間数 (週当り)
ランク	内 容	ランク	内 容	
A	単身世帯又は、介護者及び家族が、高齢、疾病、障害、就労等のため、日常の家事及び介護の能力に欠ける場合。 (家事・介護能力に欠ける)	1	常に就床し、又は重度の障害等のために日常生活上の起居動作等を自力で行うことが困難な場合、もしくは、常時介護を必要とする場合。(全面介助)	18時間以内
		2	日常生活動作のうち、食事、用便等の一部の動作が可能な場合、又は時々介護が必要な場合。(一部介助)	12時間以内
		3	室内では、ほぼ身の回りのことができるが買物等外出が困難な場合。(ほぼふつう)	9時間以内
B	介護者及び家族が、高齢、疾病、障害、就労等のため、日常の家事及び介護の能力に一部欠ける場合。 (家事・介護能力に一部欠ける)	1	常に就床し、又は重度の障害等のために日常生活上の起居動作等を自力で行うことが困難な場合、もしくは、常時介護を必要とする場合。(全面介助)	12時間以内
		2	日常生活動作のうち、食事、用便等の一部の動作が可能な場合、又は時々介護が必要な場合。(一部介助)	9時間以内
		3	室内では、ほぼ身の回りのことができるが買物等外出が困難な場合。(ほぼふつう)	6時間以内
C	介護者及び家族が、日常の家事及び介護の能力に問題がない場合。 (家事・介護能力に問題がない)	1	常に就床し、又は重度の障害等のために日常生活上の起居動作等を自力で行うことが困難な場合、もしくは、常時介護を必要とする場合。(全面介助)	9時間以内
		2	日常生活動作のうち、食事、用便等の一部の動作が可能な場合、又は時々介護が必要な場合。(一部介助)	6時間以内
		3	室内では、ほぼ身の回りのことができるが買物等外出が困難な場合。(ほぼふつう)	3時間以内

待機者

福祉事務所では要件を満たせば、ヘルプ協会に書類をまわすので、福祉事務所の段階で待機者が出ることはない。ヘルプ協会では地区ごとに派遣するヘルパーを決定するので、ヘルパーの少ない地区の場合には、ヘルパー登録者の多い地区に照会を行う等調整に手間取るため、二週間以上を要することも少なくないといわれる（全体的にみて、利用者数はヘルパー数を大きく上回っていることは、表8の通りである）。そのため、緊急の場合は、市のヘルパーを派遣する場合もあるといわれる。

サービスの変更

なお、Y市の場合も東京都と同様、家庭奉仕員の派遣を申し込んだ者は「……家庭奉仕員派遣申込書の記載内容に変更があった場合は、家庭奉仕員派遣変更・廃止申請書により、……福祉事務所に申請しなければならない」（要綱第七条）とされるが、さらに「福祉事務所長は、前項の申請により家庭奉仕員の派遣回数等を変更する必要があると認めるときは、……家庭奉仕員派遣変更通知書又は……により、当該申込者に通知するものとする」として、変更申請書が、派遣回数等の変更の際も利用できるものであることを明言をもって規定している（東京都の場合には、前項の届出があった場合において派遣対象世帯の要件が変更したと認めたときは……）とより抽象的な表現になっている。生活保護法の場合には、保護基準の引き上げを求めることが、争訟手続上難しいことを考えると、注目してよい規定と思われる。しかし、実際には利用されていない。また申請がだされてもホームヘルパーは数が少ないため、変更申請が、サービス内容の向上につながる場合は少ないとみななければならない。ホームヘルプ協会のヘルパーが派遣されている場合には、派遣されているヘルパーを通じて協会の相談指導員から福祉事務所のケースワーカーに連絡があり、事実上変更がなされることもあるといわれる。市が利用者に変更申込書の提出を求める（多くは、サービスを縮小する場合であろう）こ

とは少なく、市側からサービスの変更がなされた場合にも変更通知書が出されることは少ないといわれている。

廃止

利用者からの申請が前提となっており、市側から廃止を決定することはないとされている。しかし、実際には利用者からも廃止申請書が提出されることは少なく、入院・死亡等の場合は、口頭での申し出に対し、電話で確認の上廃止する形がなされている。

派遣期間

特に定めがない。一年に一度、所得状況調査が行われるが、ヘルパー派遣にかかわる全体的な状況が調査されるわけではない。したがって、利用者側から辞退の連絡がない限りサービスの提供は継続的に行われるのが原則となっている。

サービスの全体把握について

市のヘルパーが派遣されているケースワーカーとの話し合いは職場内でなされることになる。しかし特に手続的なものが設けられているわけではないようである。協会に委託されたケースについては、協会から市内の各区の福祉事務所に状況報告書が、送付されることはない。協会のホームヘルパーは、協会に対しては業務報告書・活動報告書を提出する。業務報告書は、利用者の状況がかわらなければ改めて提出されない。活動報告書は、サービス実施の都度提出されるが、必ずしも、利用者の状況報告のためのものではない（表10・表11）。

このようなことから、市は協会から積極的な連絡がない限り、利用者の状況を、つかみにくいといってよいであろう。事実、派遣対象者が、「ねたきり老人」である場合には、保健所の保健婦や民生委員からの連絡で比較的状况は把握され易いが、元気な「一人暮らし老人」の場合の状況は把握しにくいとの区のケースワーカーの指摘もある。

表 10 ホームヘルパー業務報告書

利用者番号	—	利用者氏名	
ヘルパー番号	—	ヘルパー氏名	

サービス内容のうち、介護（身の回りのお世話＝食事，排泄，清拭等）に関する質問です。

現在，利用者宅で訪問の度に実施しているサービスについて，以下の質問にお答えください。（該当する項目に○をつけてください。）

1. 食事に関して，食べさせる介助がありますか？
 - イ．ほとんど介助する ロ．少し介助する ハ．見守っている ニ．介助はない
- 1-2. イ，ロと答えた人のみ，食事の飲み込み程度について
 - イ．飲み込みが困難 ロ．普通（時々むせる程度も含む）
2. 排泄の介助がありますか？
 - イ．ある ロ．ない
- 2-2. イと答えた人のみ，介助の方法について
 - イ．おむつ交換，失禁の世話 ロ．ポータブルトイレでの介助 ハ．採尿器（尿瓶，差し込み便器等）の使用介助 ニ．ポータブルトイレや採尿器使用後の後始末のみ ホ．便所への誘導，見守り
3. 着替えの介助がありますか？
 - イ．ほとんど介助する ロ．一部介助する ハ．ない
4. 入浴介助の手伝いがありますか？
 - イ．ある ロ．見守りだけ ハ．ない
5. 身体を拭いていますか？
 - イ．全身拭いている ロ．一部拭いている（足浴や手浴を含む） ハ．準備・後片付けのみ ニ．ない
- 5-2. イ，ロと答えた人のみ，身体を拭くときに手をかしてくれる方がいますか？
 - イ．いる ロ．いない
- 5-3. イ，ロと答えた人のみ，利用者の状態について
 - イ．寝たきり ロ．座位（座ること）が可能
6. 洗髪の介助をしていますか？
 - イ．している ロ．していない
7. 通院や外出の介助をしていますか？（月に1回以上ある場合に記入してください。）
 - イ．車イスを使ってしている ロ．支えながら歩いてしている ハ．付き添いのみ ニ．していない
- 7-2. イ，ロ，ハと答えた人のみ，通院や外出の際に，バス・タクシー・電車などを利用しますか？

イ. 利用する ロ. 利用しない

7-3. イ, ロ, ハと答えた人のみ, 通院や外出の介助の時間はどのくらいですか?

イ. 2時間未満 ロ. 2時間以上

8. リハビリの介助の手伝いがありますか?

イ. ある ロ. ない

9. 床ずれを予防するために, 身体の向きを変えますか?

イ. 変える ロ. 変えない

10. 寝たきりの方でシーツ交換がありますか?

イ. ある ロ. ない

11. ひげ髭剃りをしていますか?

イ. している ロ. していない

12. 爪切りをしていますか?

イ. している ロ. していない

13. 洗顔・歯磨き(入れ歯の手入れを含む)の介助がありますか?

イ. ある ロ. ない

14. 室内を移動するのに, 利用者の身体を支える介助がありますか?

イ. ある ロ. ない

15. 床ずれの手当ての手伝いがありますか?

イ. ある ロ. ない

以上の質問すべてにないと答えた方は, 確認のため下記に○をつけて返送してください。

イ. 質問1~15に該当するサービスはおこなっていない。

サービスの内容

一人暮らしの場合、買物・掃除が主で、週一回、三時間が多い。ねたきり老人の場合は、週三回位が多い。週六回、毎日三時間のケースも多い。市のホームヘルパーの派遣は、処遇困難といっても主として、心理的な面での処遇困難が中心となっており、身体的状況の困難なケースは、時間的な制約からも市のヘルパーでは対応できずに、協会への委託がふえてきていることがわかる。日・祝日のサービスは行われていない。土曜日は、午前中のみ実施される(協会と利用者の個人契約の場合は、土曜日終日サービスが行われており、午前中のみの実施に限られるのは、委託(市)側の状況によるものと推察される⁽⁴⁾)。

サービス労働

市の家庭奉仕員について市の健康診査が行われ、労災が適用されることは、他の自治体と同様であるが、ホームヘルプ協会のヘルパーにつ

表 11 平成〇〇年〇〇月活動報告

利 用 者	氏名	○ 田 ○ 夫	番号	□□-00123
	住所	Y市 △△ 区 ×× 町在住		
ヘルパー	氏名	○ 山 ○ 子	番号	□□-10001
	住所	△△ 区在住 ☎ (671) 0000		

1. 活動した日の開始時刻・終了時刻を記入してください。

金曜日	土曜日	日曜日	月曜日	火曜日	水曜日	木曜日
1日 9:00から 12:00まで	2日 : から : まで	3日 : から : まで	4日 : から 祝日:まで	5日 : から : まで	6日 11:00から 14:00まで	7日 : から : まで
8日 : から 休み:まで	9日 : から : まで	10日 : から : まで	11日 9:00から 12:00まで	12日 : から : まで	13日 11:00から 14:00まで	14日 : から : まで
15日 9:00から 12:00まで	16日 : から : まで	17日 : から : まで	18日 9:00から 12:30まで	19日 : から : まで	20日 11:00から 13:00まで	21日 : から : まで
22日 9:00から 12:00まで	23日 : から : まで	24日 : から : まで	25日 9:00から 12:00まで	26日 : から : まで	27日 11:00から 14:00まで	28日 : から : まで
29日 9:00から 12:00まで	30日 : から : まで	31日 : から : まで				

2. 担当相談指導員への連絡事項（休みの連絡は、担当指導員に必ず電話をしてください。）

○田さんのところの火・木・土曜日を担当している方とお話しをしたいので、近日中に話し合いの場をつくってほしいのです。

月・金の午後なら都合がよいのですが。

先のことですが、7/14～20田舎へ帰りますので、かわりのヘルパーさんをお願いします。

3. 現在活動している時間のほかに、活動できる時間がありましたら記入してください。

月	火	水	木	金	土
午前・午後 3時間	午前・午後 時間	午前・午後 時間	午前・午後 時間	午前・午後 時間	午前・午後 時間

4. 活 動 記 録 (活動内容と活動中に気づいたこと、協会に連絡した変更・休みなどがありましたら、対象日と内容を記入してください。)

日付	活 動 内 容 と 特 記 事 項
8日	ヘルパー風邪のため休み (〇〇指導員に連絡済み)
18日	病院が混んでいたため、30分延長しました。(〇〇指導員に連絡したところ、次回の活動で調整することになりました。)
20日	前回分の調整で、30分短縮して活動しました。 〇田さんは食欲も出てきて少しずつ風邪もよくなっているようですが、まだ少し咳込む状態です。
22日	とても暖かな日で久しぶりに気持の良い日でした。 体位交換もなるべく窓側の時間を長く取りました。 春の陽差しを感じているように〇田さんも時折目を細めていました。
27日	ベッドが低いので少し高くしてもらったとの事。 少しのことですが、とても楽です。

いても労災が適用される。⁽⁵⁾ ホームヘルパー(登録ヘルパーはここには含まない)は協会と雇用契約を結んでいるので、ホームヘルパー等には、有給休暇も保障され、また、派遣を指示された高齢者の都合で、派遣が中止された場合には、待機補償がなされる。健康診査についても就業規則(別紙)に基づき独自に実施されている。雇用保険は雇用保険法が要請する要件をみたさないため現在は適用されていないとされる。⁽⁶⁾

家庭奉仕員の研修については、Y市職員である老人家庭奉仕員、Y市ホームヘルプ協会の老人家庭奉仕員、いずれに対しても要綱上は規定がない。パンフレット⁽⁷⁾によれば、ホームヘルプ協会の場合には、育成研修⁽⁸⁾の他に、初任者研修・地区別研修・現任研修などが行われているという。採用時に、未経験の者は、協会ヘルパーとして採用し、勤務のかたわら、週二回、二ヵ月間育成研修を受けてもらう(ホームヘルパー資格・研修歴は別表参照)。ケアヘルパーは、一年契約で、常勤で勤務するものをさす。

家庭奉仕員の派遣を申し込んだ者(要綱第四条により、世帯の生計中心者をいう)は、要綱別表2の規定により派遣に要した費用を負担することとされる。減免制度は設けられていない。

超過負担

ホームヘルプ協会は、ヘルパーと雇用契約を結んでおり、それにともない労災保険の保険料・待機補償・有給休暇の費用を負担しているが、以上の点に関わる費用として、市は年間七〇〇〇万円を支出している。

注

(1) Y市家庭奉仕員派遣事業実施要綱(以下Y市要綱という。)は、「Y市は、家庭奉仕員派遣事業の一部を公共的団体に委託することができる。ただし、派遣世帯・サービスの内容及び費用区分の決定についてはこの限りではない」(第八条)とし、さらに、Y市家庭奉仕員派遣事業事務取扱要領(以下Y市「取扱要領」という。)は、「家庭奉仕員派遣事業の実施に際して、要綱第八条の規定に基づき事業の一部を(財)Y市ホームヘルプ協会(以下「協会」という。)に委託する。この場合、各年度毎に次の内容を明記した家庭奉仕員派遣事業委託契約書を締結する。(一)委託業務の内容、(二)業務の委託期間、(三)家庭奉仕員の報酬、活動費等業務の実施運営に充てるための委託料の額、(四)家庭奉仕員の活動に関する訪問日程表、活動記録簿等の書類の整備、(五)業務にかかる報告書の提出、(六)契約解除等に関する事項、(七)その他適正な業務履行の確保に関する事項」(第七)とし、さらに派遣の依頼について「福祉事務所長は、要綱第五条第1項及び第六条の規定に基づき、派遣を決定したものうち、協会に派遣依頼する場合、Y市家庭奉仕員派遣依頼書(様式2号)により協会に対し、派遣依頼するものとする。この場合、決定事項の備考欄に委託の旨、明記するものとする」と定めている。

このようにY市の場合には東京都と比較し、家庭奉仕員派遣事業の実施形態が、要綱、要領において、より明確に規定されているといつてよいであろう。Y市ホームヘルプ協会は、市委託分が三三一人で、自由契約は、四四人に過ぎない。

(2) 要領第九は次のように規定している。派遣対象が「老人・身体障害者・精神薄弱者で老衰・心身の障害・傷病・重度の身体障害並びに重度の精神薄弱のため日常生活に著しく支障をきたしている低所得の世帯であつてその家族が介護を行うことができない状況にある場合」には、Y市職員である家庭奉仕員が派遣される。現実には、所得A・B階層で、一人暮らしで痴呆がある者、家族が同居していても、精神障害があるなどの場合に市の家庭奉仕員が派遣される場合が多いとされる。

(3) 市役所の話では、この点についての具体的な事例はないとのことである。

(4) 本文で述べたように、利用者数はヘルパー数を大きく上回っている。土曜・日曜・夜間の派遣は、現在のヘルパーの多く

表 12

様

利No	—
へNo	—

平成 年 月 日

控

次のとおり、ホームヘルプサービスを実施してください。

利 用 者	住所	区								
	氏名	(歳)			電話	()				
サービスの 実施時間数	月	火	水	木	金	土	開始終了 時 刻	:	~	:
							休憩時間	有・無 分		
実施期間	平成 年 月 日から 平成 年 月 日まで									
内 容	介護サービスの内容						家事サービスの内容			
	ア、食事の介護 イ、排泄の介護 ウ、衣類着脱の介護 エ、入浴介助の補助 オ、身体の清拭、洗髪 カ、通院等の介助 キ、その他必要な身体介護 ()						ア、調理 イ、衣類の洗濯・補修 ウ、住居等の掃除・整理整頓 エ、生活必需品の買物 オ、関係機関等との連絡 カ、その他必要な家事 ()			
備 考	同行訪問日 : 平成 年 月 日 午前・午後 時 分から									
ラ ン ク	A・B・C・D						特記事項			
担 当 者							連 絡 先			

が、家庭の主婦であるため、人材の確保が、むずかしいことも予想されている。

(5) Y市ホームヘルプ協会は、ホームヘルパー、ケアヘルパーと雇用契約を結んでいる。雇用契約書はないが、指示書(表12)をもって、これにかえるとされる。ホームヘルパー協会は、雇用者として、労災保険に加入している。労災については、腰痛等で労災給付が認められるケースが出ているという。

(6) 雇用保険法の改正により雇用保険はパート労働者にも拡大されているが、ヘルパー協会の場合要件(①一週間の所定労働時間が二時間以上、②一年以上継続雇用が見込まれる、③年収が九〇万円以上あることが見込まれる)をみたさないため適用されないことである(ヘルパー一人あたりの活動日数、平均支払額については別表参照)。

(7) 育成研修「ごあんない」一〇頁。

(8) 育成研修については「ホームヘルパーとして活動するためには、一定の研修を終了していることが必要ですが、こうした研修をうけたことのない方々を対象として、講義と実技実習からなるヘルパー育成のための研修を実施しています。

講義としては、社会福祉概論をはじめとして在宅福祉の諸制度、またホームヘルパーの心構えやサービス内容について、また、老人との接し方やボケの理解・障害者の理解など多岐に渡っています。

実技としては老人食のつくり方などの調理実習のほか、ねたきり老人などの家庭介護、及び車イスの扱い方を含めた障害者の介護方法などの実技実習を行っています」と説明されている。

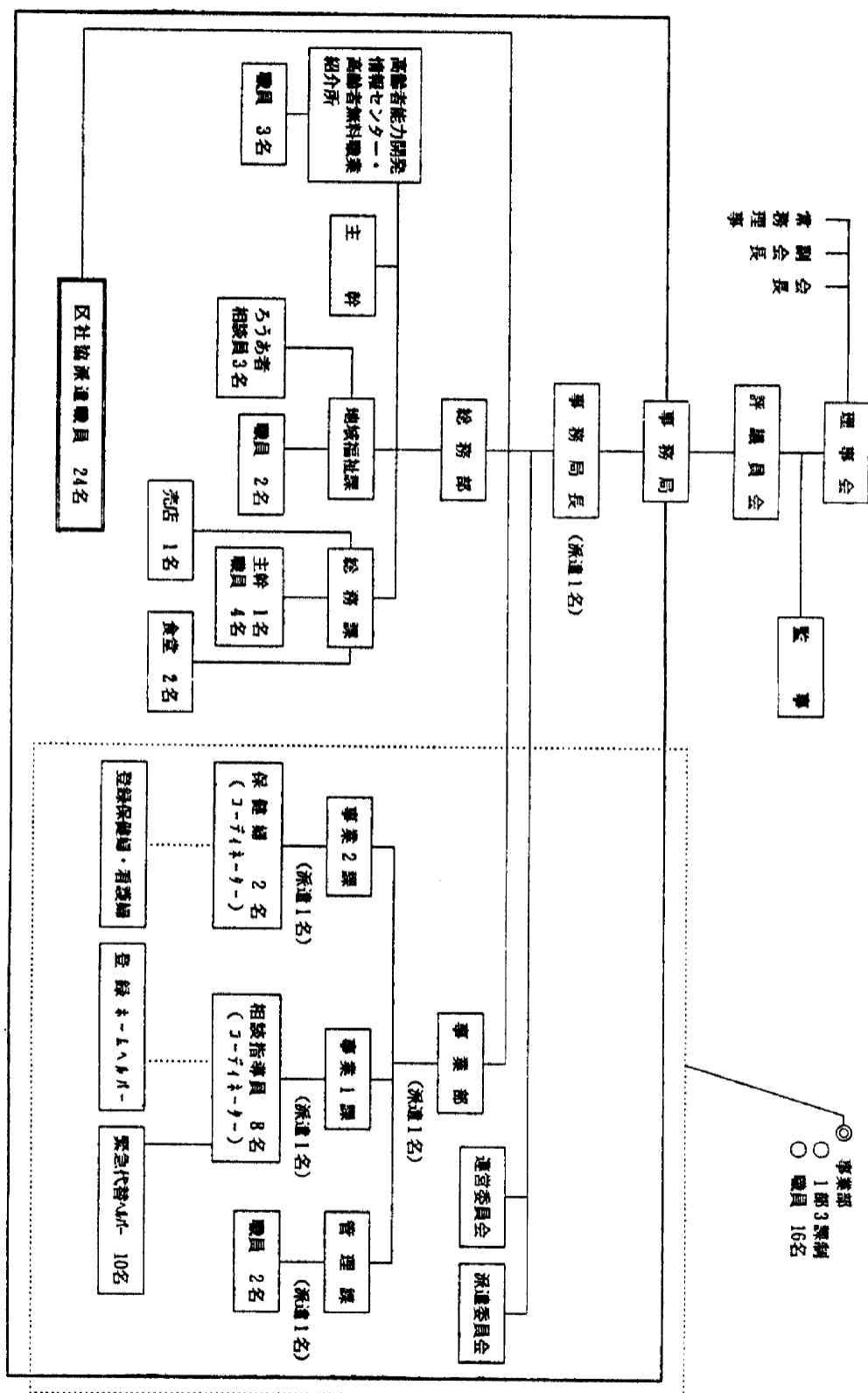
② K 市

K市は、Y市とならび神奈川県下の政令都市であり、高齢者人口は、Y市には及ばないものの一〇万人にせまろうとしている。このことは、実施形態にも反映されているものといえよう。

実施形態

K市の老人家庭奉仕員等派遣事業は、(1)地方公務員法上の身分を有する市の職員、(2)非常勤職員のホームヘルパー、(3)社会福祉協議会に登録されているヘルパー⁽¹⁾によって実施されているが、主たる担い手は登録ヘルパーである。

表 13 市社会福祉協議会 機構図



(関係市社協 平成元年度事業年報より転載)

表 14 昭和62年度の総派遣ケースにみる諸状況（62. 7. 1～63. 3. 31）

◎総派遣数 285件。

◎ケース自立度 全介助 77件，半介助 135件，ほぼ自立 73件

◎全介助ケースの身体状況

・脳卒中等による片マヒ	42件
・老 衰	6件
・慢性関節リュウマチ	6件
・狭心症，心不全等	2件
・パーキンソン氏病や膠原病	5件
・全盲＋疾病	4件
・骨 折	4件
・悪性腫瘍	5件
・その他	5件

◎介護者の有無

・介護者あり	199件
息子（娘，嫁）が就労中で日中不在	65件
介護者が，高齢・病弱で介護不十分	58件
別居の子供・嫁が介護者のため，不十分	32件
・介護者まったく無し	86件

（関係市社協 平成元年度事業年報より転載）

表15 派遣件数の推移

	派遣総数	ねたきり	独り暮らし	痴呆性	心身障害	そ の 他	活 動 ヘルパー
昭和63年 5月分	254件	75件	64件	19件	47件	49件	301人
平成元年 5月分	461件	108件	101件	34件	96件	122件	517人

◎派遣総数に占めるねたきり老人の比重が極めて高い

◎伸び率からみた場合の痴呆老人増が目につく

◎伸び率からも絶対数増からもその他が注目されるが，これは虚弱老人のフォローと介護者がいる家庭への休養目的少回数派遣増

（関係市社協 平成元年度事業年報より転載）

家庭奉仕員等の派遣世帯区分は、原則として次の通りとされている。「(一)家庭奉仕員は、生活保護法による被保護世帯・費用負担額無料の世帯並びにその他福祉事務所の総合的な関わりを必要とするものに派遣する、(二)登録ホームヘルパー⁽²⁾は、前号の派遣対象世帯以外のものに派遣する」(K市家庭奉仕員等保健婦等派遣事業実施要綱案第一〇条)。K市では近年家事援助サービスより身体介護サービスの要求が高まってきているといわれるが、市社協に登録している登録ヘルパーも、福祉事務所長(K市)から社協に委託があった場合には、市の家庭奉仕員と区別なく、身体介護型のサービスにも従事しているということである。しかし、市の話では、登録ヘルパーの中で特に看護婦などの経験のある者を、身体介護型に⁽³⁾といった特別の配慮はしていないとのことである。市の家庭奉仕員で足りない場合には、登録ヘルパーが派遣されるという。

申請・決定手続

派遣の決定は、要綱案では福祉事務所長が行うとされている。⁽⁴⁾実際には、担当のケースワーカーが単独で調査・決定している。福祉事務所では、図4に示すように、福祉事務所の家庭奉仕員を派遣するか、市社協に委託するかが決定される。申請書の受理に先立ち所内面接が行われており、申請の却下手続がとられることはまずないといわれる。市社協に委託されたケースについては、社協の相談指導員(八名)によって、登録ヘルパーの選定が行われ、登録ヘルパーと相談指導員が利用者宅を訪問し、回数・日時等を決定することになる。⁽⁵⁾

派遣依頼から派遣開始までの日数について

- ・六三年一月から三月までの間に、派遣開始された六五ケースの平均日数は一二・六日
 - ・平成元年一月から五月までに間に、派遣開始された一〇三ケースの平均日数は一三・九日
- と報告されている。近年期間が若干のびてきているのは、

と 手 続

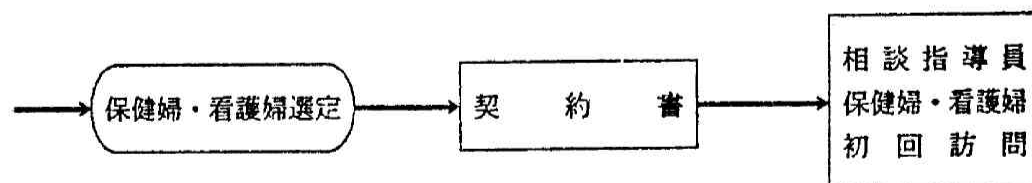
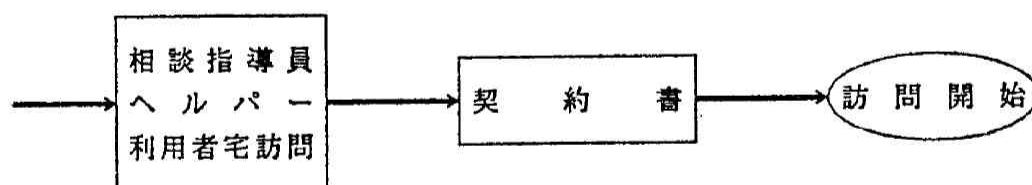
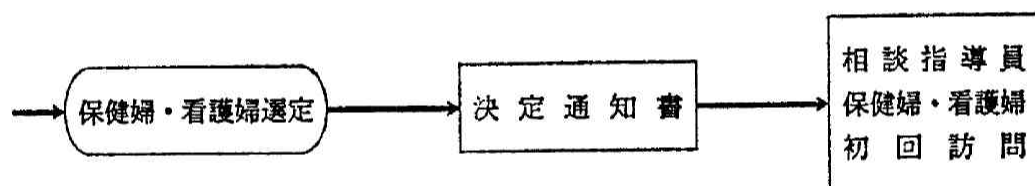
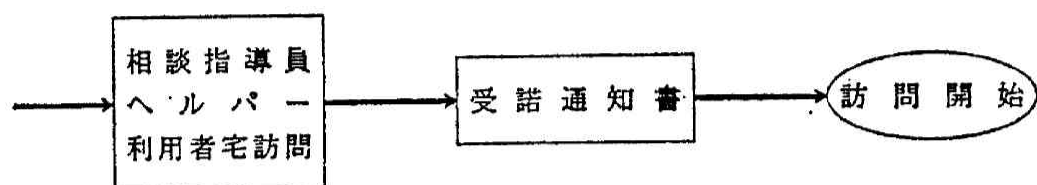
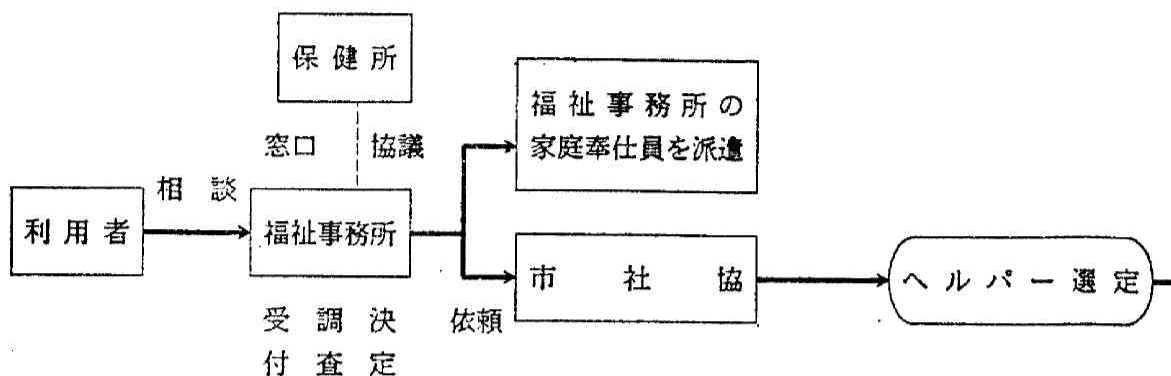
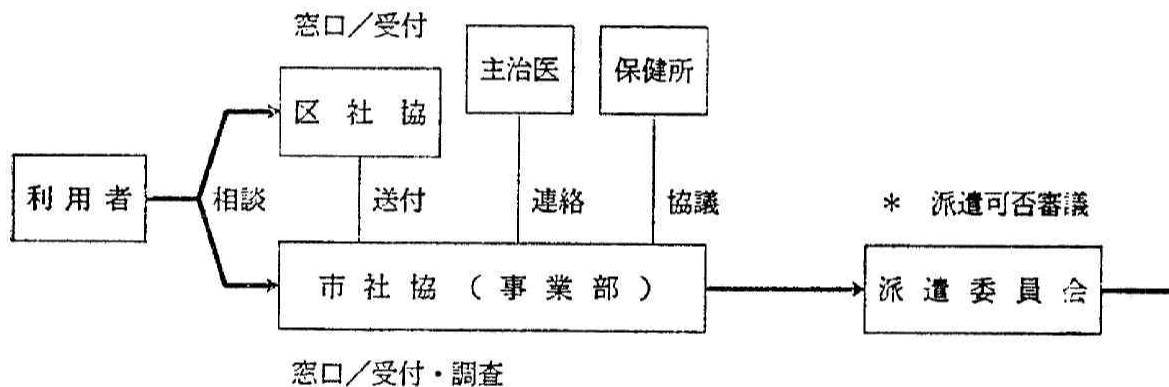


図4 業務の流れ

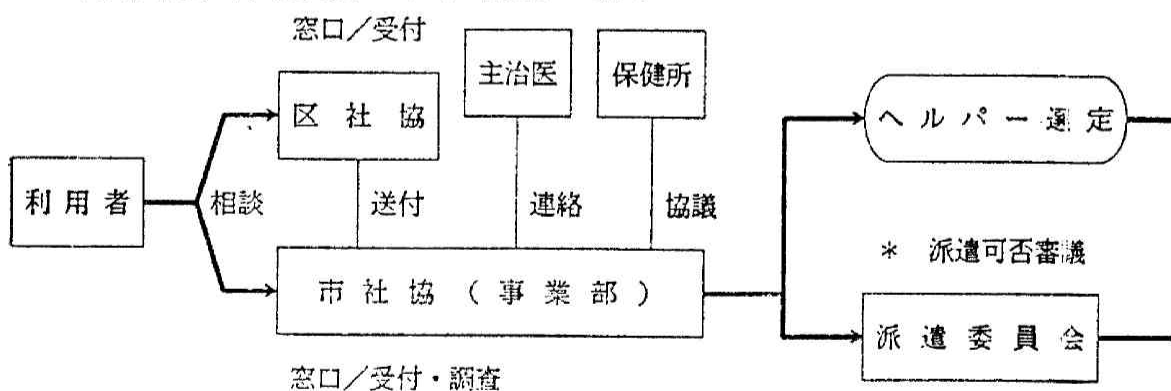


2. 社会福祉協議会受付分

(1) 看護サービス（市単補助分）



(2) 自由契約分（家事介護サービス・看護サービス）



（関係市社協 平成元年度事業年報より転載）

表 16

利 用 者 No.	
-----------	--

登 録 ヘルパー 派 遣 () 通 知 書

通 知 第 年 月 号 日

市 福祉事務所長 様

社会福祉 法人 市社会福祉協議会 会長

年 月 日 民 福 第 号により、依頼
のありました登録ヘルパー派遣については、したので通知し
ます。

1. 派遣 年 月 日 年 月 日
2. 依頼の対象及び派遣回数

氏名			住所			
回数／週	回	時間数／回	時間	週計	時間	
サービス 内 容						

3. ヘルパー氏名及び派遣曜日等

ヘルパーNo.	ヘルパー氏名	派遣曜日	派遣時間帯
		月・火・水・木・金・土	
		月・火・水・木・金・土	
		月・火・水・木・金・土	
		月・火・水・木・金・土	

4. 相談指導員

氏 名		TEL	
-----	--	-----	--

* 通信欄

表 17

利 用 者 No.	
No.	

通 知 第 年 月 号 日

指示書 ()

次の利用者に対しての活動を して下さい。

実施年月日 年 月 日

利 用 者					住 所				
年 齢	歳	性 別							
指 示 の 内 容	派 遣 期 間	年 月 日 ~ 年 月 日							
	派 遣 回 数	回 /		派 遣 時 間 数	時 間 / 回				
		月	火	水	木	金	土		
留 意 事 項									
利用者から、上記のサービス以外の要望があった場合、または、あなた自身が必要だと思ふサービス内容等がありましたら、担当者にご相談下さい。									
相 談 指 導 員									

A、B、C区における活動可能ヘルパー数が、派遣依頼数の増加に比して、大変厳しくなってきたしており、それらの、影響が出ているものと思われる。

待機者

K市の場合登録ヘルパーは一〇〇〇名ほどであるが、派遣申請者と登録ヘルパーの日程の調整がつかないなどで待機者がでていう。⁽⁶⁾ 公的な老人家庭奉仕員事業のほとんどを登録ヘルパーで対処することの限界ともいえよう。またこうした状況のもとでは、当面申請者の優先順位を決定する手続が必要となってくることも指摘しておく必要がある。

K市では、優先順位を決定するに際し、必要度を点数化するといったことはなされていない。また待機が必要な場合、待機通知書は出されていない。

サービスの変更

市社協にサービスが委託されたケースについては、社協内で変更が決定される。利用者から、ヘルパーに変更の希望が出され、ヘルパーから社協のコーディネーターに相談があり、妥当と考えられるとここで事実上の変更が決定され、その後福祉事務所に報告されることになるのである。

注目されることは、週二回の派遣では対応できないという理由で、⁽⁷⁾ 福祉事務所から社協にケース移管されているケースや、生保ケース等、逆に社協から福祉事務所にケース移管されていること、重介護ケースほどヘルパーの交替率が高いことである。一般に、Y市やK市では、市のホームヘルパーの数が少ないこと、そのことからくる時間的な制約から、身体的に重度なケースは民間に委任されていることがあげられる（派遣開始年度の死亡が多いことに注意）。福祉事務所から社協にケース移管される場合も含め、もともとの派遣決定は、市の家庭奉仕員か、登録ヘルパーかによっ

て別個になされているわけではないから、あらためて決定通知書が出されるわけではない。手続的には、ホームヘルパー利用変更決定通知書を利用者に発行することになるが、実際はほとんど口頭で変更が伝えられている。

＊ヘルパーの派遣交代状況

・ヘルパー交代のあった派遣ケース

一一二件／二八五人＝三九％

派遣ケースで重介護困難ケースであるほど、ヘルパーの交代率は異常に高く、期間中に七～八人ヘルパーが交代した例もある。

＊福祉事務所と社会福祉協議会間のケース移管

☆福祉事務所→社協へ

・有料ケースになった……………七件

・週二回の派遣では対応できない……………五件

・その他……………四件

☆社協→福祉事務所

・生保ケース等指導上福祉事務所における派遣が適当と思われる……………六件

派遣期間

原則として派遣開始日の属する年度内とされる。ただしこの期間は更新できるものとされている。更新を希望する場合は更新申請書を出してもらい、費用徴収額の再確認を行った上で、変更決定通知書を出すことが多いとされる。

サービスの廃止

死亡や入院の場合は、手続的には利用者から「ホームヘルパー利用変更申請書」の提出を求め、「変更決定通知書」が出されることになるが、単身者や、死亡の場合は、職権処理となる。

また、「サービスの提供を希望する者には、出来るだけ派遣を行うこと」とする厚生省の指導もあり、実施主体の側からサービスを打ち切るとはほとんどないといわれる。

＊派遣廃止等

- ・死亡ケース……………二六ケース
- ・入 院……………四二ケース

これらの数字は、派遣対象者の多くが何等かの疾病を有しており、複数のり患者も珍しくないことを示すと共に、保健・医療との連携の重要性を端的にあらわしている。

また、派遣開始初年度における、死亡者二六人という多さは、ターミナルケア的要素が加わりつつある事を示している。

「廃止申請書」の提出が可能な場合も、実際には、ほとんど利用されていないという。

サービスの全過程の把握について

K市は、七つの地区に分かれて、地区毎にヘルパーの集会を持っている。しかし、これは三ヵ月に一回であり、ヘルパー全体の交流会は、一年に一度である。ケース毎の問題把握は、もっぱらホームヘルパー活動日誌に依拠しているのが実情である。社協には、コーディネーターが常駐し、活動実施をチェックしているといわれる。しかし、活動日誌の書き方は、詳細なものから簡単なものまで、ヘルパーによってさまざまであり、研修を通じてマニュアルを確立していく必要性が指摘されている。

表 18 統計からみる派遣の実施と特色 (K市)

回数・時間数よりみた派遣状況

回／週	1回 2H 3H	2回 2H 3H	3回 2H 3H	4回 2H 3H	5回 2H 3H	6回 2H 3H	夜間派遣
昭和63年 5月分	34件	78件	56件	11件	9件	27件	11件
平成元年 5月分	77件	118件	93件	23件	20件	56件	24件

◎週5回～6回派遣ケースの伸び率の高さが注目される。

◎週3回派遣の、いわゆる平均的ケースの伸びがゆっくりであるのに反して、週1回～2回派遣ケースの急増は、従来派遣が困難であった虚弱老人や介護者の休養・安息を理由としたケースへの派遣を物語っており、事業の各層への浸透をうかがわせる。

◎夜間派遣ケースの家族形態は、老人と常勤就労中の息子（娘）との二人ぐらしといったパターンが多い。

(関係市社協 平成元年度事業年報より転載)

サービスの内容

週二回、一回・三時間の派遣が多いが、週五～六回の派遣ケースの伸び率が高い。K市では、要綱上必要やむをえない場合は、午後五時から八時までの時間帯にも、家庭奉仕員等を派遣することができる、と規定されている(表18及び表20処遇困難な派遣状況調査参照)。

日曜・祝日・年始・年末の派遣はない。受給者の一割位は、休日の派遣を希望していると推定されている。

サービス労働について

K市の「統計からみる派遣の実態と特色」では、評価と課題の中で、①社協登録ヘルパー派遣ケースが重介護困難化していることに伴い、ヘルパー資質の向上が急務になっていること、②派遣依頼の急増に伴い、安定的なヘルパー確保の方策が必要である、と指摘されている。

要綱案は、家庭奉仕員等に対しては、採用時研修並びに年一回以上の研修を実施すること(第一六条)としている。ただし、条文上は、登録ヘルパーの研修は、市が行うのか、社協が行うのかは明らかではない。K市の話では、市のホームヘルパーいずれの場合も、社協で研修が行われているとのことである。K市では、現在、四〇〇名

表 19 夜間帯にホームヘルパーを派遣しているケース

	本人の状況	家族及び介護の状況	派遣内容等
I さん 78歳 女	<ul style="list-style-type: none"> ・寝たきり (S.60年, 脳卒中) ・左半身マヒ ・高血圧, 心不全 ・食餌療法を医師から指示 ・通院, 月2回 	<ul style="list-style-type: none"> ・長男 (48歳) と2人暮らし。仕事の関係で, 帰宅は午後7時30分。 ・朝食は長男が用意。昼食, 夜食はヘルパーが準備。 ・日中, 夜間の介護者なし。 	<ul style="list-style-type: none"> ・週6回 月～土 ・11:00～19:30 ・サービス内容 食餌の世話を中心に身の回りの世話全般
K さん 82歳 男	<ul style="list-style-type: none"> ・前立腺の手術後に歩行困難となる ・痴呆症状が加わり, 昼夜の別なし 	<ul style="list-style-type: none"> ・78歳の妻が全面介助していたが, 介護疲れが顕著で, 寝込むこと多し。 ・妻の介護意欲の維持のため派遣。 	<ul style="list-style-type: none"> ・週4回 ・月, 土 9:00～12:00 ・火, 木 17:00～20:00 ・サービス内容 食餌の世話を中心に, 妻と共に身の回りの世話全般
Y さん 68歳 女	<ul style="list-style-type: none"> ・寝たきり (S.58年, 脳出血) ・常時おむつ使用 ・食事は全面介助 ・着脱衣, 清拭も全面介助 ・言語不明瞭 	<ul style="list-style-type: none"> ・長女 (43歳) と2人暮らし。自宅近くにある衣料品店に勤務。時間の融通はきく。 ・日中の介護は通常は長女がしているが, 週3回遅番の勤務があるため, 夜間の介護困難。 	<ul style="list-style-type: none"> ・週3回 月, 水, 金 ・17:00～20:00 ・サービス内容 —食事の世話 —おむつの交換 —衣類の着脱 —時々清拭
母 69歳	<ul style="list-style-type: none"> ・母親はパーキンソン氏病 <p>「家の中ではなんとか身辺処理可能」</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・母親, 長男, 二男の3人暮らし。 ・近所に住む長女とその娘が, 交互に介護にあたっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉事務所ヘルパー 週2回 月, 木 14:00～16:00

<p>長男 43歳</p>	<p>—痴呆症状が出始めている —気力、体力の衰えが著しい ・長男は筋ジスの2級障害者 —車椅子生活、基本的な身辺処理は可能 —入浴のみ全面介助 ・二男も筋ジスの2級障害者 長男とほぼ同様の状態 ◎長男、二男とも職業をもっており、経済的に自立 ◎トイレ、浴室、寝室等々自宅を全面改造している</p>	<p>・夜間の泊まり込み 長 女：月、火、水、木 その娘：金、土 ・日中は福祉事務所のヘルパーが週2日、主に入浴介助 ・夜間帯は社協ヘルパーが週4日、主に夕食等の世話 ・週1回、社協看護婦が3人の健康観察、看護指導のため訪問</p>
<p>二男 39歳</p>		<p>・社協ヘルパー 週4回 月、水、木、金 16:00～19:00 ・社協看護婦 週1回訪問</p>

資料提供：関係市社協

の登録ヘルパーを対象に、三六〇時間の研修を実施し始めているが、研修が終了するまで半年かかると指摘されている。登録ヘルパーも含め、家庭奉仕員等には、年に一回健康診断が実施されている。

ヘルパーが業務実施中及び往復途上事故にあった場合は、傷害保険が適用されており、労災の適用は予定していないものと考えられる。要綱案⁽⁸⁾は、家庭奉仕員等が職務を遂行するに当たっては、守秘義務の他、派遣世帯の個人的な事情に立ち入らないことや、業務中予測しなかったことや困難な事態が起こった場合は独断で処理せず上司の指示を受けること、業務時間中に私用しないこと等を他市よりも詳しく規定している。登録ヘルパーの「ボランティア的品格」を特に考慮してのことであろうか。改正前の老人福祉法一二条についての行政解釈においても、派遣世帯等の決定をのぞき、老人家庭奉仕員事業の一部を、社協に委託することは予定されていたところといえよう。その意味では東京

の 派 遣 状 況

No.1

ヘルパー派遣内容	保健婦・看護婦派遣内容	所 見
<p>週6回 3時間 派遣ヘルパー 3人 (現在)</p> <p>内容 清拭、オムツ交換などの身の回りの世話、居室の掃除、ふとん干し、入浴サービス付き添い、本人の食事(朝食、昼食)を作り食べさせる(要介助)</p> <p>関わったヘルパー 8人</p>	<p>保健所の保健婦が訪問</p>	<p>全面介護を必要とする重度のねたきりのケース。 ヘルパーに過度の期待をしたり、非協力的な場面が続いた。これによるヘルパーの交代もあった。また、ヘルパーの休止中も代替が必要。 複雑な家族関係から、娘の介護への意欲が影響していると考えられる。 また、本人の状態は下降をたどっているが、大変な介護は今後も続く。 高齢の夫の介護が必要となってきた場合、さらに家業との関係で困難さは増加してくる。</p>
<p>週3回 2時間→3時間 派遣ヘルパー 1人 (現在)</p> <p>内容 本人の運動、保清、入浴サービス付き添い、病院リハビリへの付き添い、昼食づくり(食べさせることも含む) 妻の通院介助、薬を取りに行く。</p> <p>関わったヘルパー 2人</p>	<p>保健所の保健婦が訪問</p>	<p>本人は、環境から来る「ねたきり」の状態。病院リハを続け、起きている時間を徐々に増やしてくる中で、本人の意欲も出て、トイレに間に合うまでに状態が向上した。居室もカレンダーをはったり、窓を開けるようにしたり、雰囲気も明るくなってきた。まぎれもなくヘルパーの働きかけによって、本人の状況は良くなってきた。冷淡だった娘も、ヘルパーの働きに心を開き始め、信頼を寄せている。 ただし、妻の状況(呆けや心臓疾患)が厳しくなっており、老夫婦を娘が介護していくということは今後、かなり難しくなると予想される。</p>
<p>週2回 3時間 派遣ヘルパー 1人 (現在)</p> <p>内容 掃除。布団干し。洗濯。保清。通院介助、薬を取りに行く。</p> <p>関わったヘルパー 1人</p>	<p>病院の訪問看護(保健所からの訪問指導)</p>	<p>毎年、本人の身体状況は落ちてきている。 とくに排泄に関しての自立度は下降が激しい。本に自覚があまりない模様。オムツの練習も試みたが、とにかく汚れたら換える、という事が困難。 息子は、ヘルパーの派遣のみにより解決(?)を図ることを考えているようで、施設入所などに関しては消極的。話し合いを必要とする。</p>
<p>週6回 3時間 派遣ヘルパー 3人 (現在)</p> <p>内容 身の回りの世話全般。買物衣類の着脱。オムツ交換。巡回入浴の付き添い</p> <p>関わったヘルパー 6人</p>	<p>保健所の保健婦(月2回) 社協の保健婦(月2回)</p>	<p>在宅で生活したいという希望が強いが、ヘルパーがいなくても、オムツを交換しないで我慢している為、排泄物がフトンにまでしみこんでしまい衛生上好ましくない。 食事についても、できあいの物を買ってくるが、ガス等を特定のヘルパーにしか使わせない為、火を通す事が出来ない。 年末年始も、一時入所を強く拒否するが、ヘルパー対応が困難。</p>

表 20 処 遇 困 難 ケ ー ス

本人の 性 年 齢			状 態	世 帯 構 成	家族・介護者の状況
1	女	85	<p>62. 12 医師の診断では痴呆症とはなっていないが、夜間、自室の箆筒をあけ家族が「包丁」を隠してしまったなどと衣類などを散乱させていた。</p> <p>63. はぼねたきりの状態になる。食欲はあるものの、体力、気力が衰えてきて、膝関節の拘縮が顕著になってくる。褥瘡は軽い程度。眠っている時間が多くなってきた。</p>		<p>夫は高齢のため腰痛があり、介護は困難。 娘とその夫は商店経営のため日中介護に当たれない。 孫は昼間就労している。</p> <p>家族関係が複雑で、本人と娘は義理の関係であり、介護意欲にも影響がある。また、介護に不慣れなうちは、オムツを交換するのにも本人との関係がうまくつくれない状況が続いた。</p>
2	男	86	<p>62. 7~9 大腿骨骨折により入院。退院後ほとんどねたきりの状況になる。 1日中布団をしいて寝ており、尿意があっても立ち上がり、専用のトイレに行き着くまでに間に合わなく、汚している。雨戸も締め切り、部屋の中は尿臭が充満している状況だった。居室は、家族の住む部屋と別に新しく増築し、「離れ」のような構造。居間にくると汚れるからと言うことで、行かせてもらえない状況。食事もしばしながらも、箸を使って食べることができたが、家族とは別に食べている。寝たきりの状態から、筋肉は衰えており、目も開けていられない状態だった。</p>		<p>妻は高齢で、膝関節症のため夫の介護は困難。最近では心臓発作を起こし、入院。それをきっかけに呆け症状も現出。はじめの頃は夫の昼食の世話も行っていたが現在ではそれも困難な状況。 娘は昼間就労している。 昔からの経過で、妻・娘とも本人に対して「好きなことやってきてこういうふうになったのだ」冷淡である。 一緒に食事をしたり、テレビを見たりすることは無く、常に「離れ」に置いておく、といった対応。トイレも本人のだけ別に居室に作っている。</p>
3	女	87	<p>62. 8 杖でやっと歩ける程度、61年トイレで転倒したこともあって、トイレには這って行く。日中一人で居ることが多いため、訪問を喜ぶ。</p> <p>63 トイレに行くことが困難（言うことも困難になったため）、寝床でしてしまう事が多くなる。夜間介護をする者も居ない状態で、自分で処理はできない。日中は、ヘルパー訪問時は居間で座っているが、他の日はねたきり。</p>		<p>息子は、三交代勤務のため、夜間いない事もあるが、食事の支度や入浴（シャワー）介護などよく世話をしている。他の息子はすべて死亡している。</p> <p>ヘルパーの訪問回数の増を期待している。</p>
4	女	73	<p>62. 7 慢性関節リウマチによる両上下肢機能障害 ほとんど寝たきりで、歩行は不可能 排泄は、オムツを使用しているが、自分での交換が出来ないため、ヘルパーがいくまで我慢している。 ばけ症状は全くない。</p>		なし

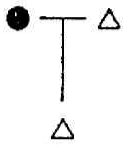
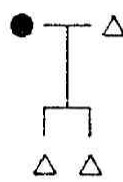
<p>週6回 3時間</p> <p>食事の世話 洗濯 掃除 身の回りの世話 買物</p>	<p>看護派遣（社協）月4回 保健所（訪問看護） 病院から（月2回往診、訪問看護） 民生委員（日常的に援助）</p>	<p>最近状態が悪く、ヘルパーが行くと失禁がひどくオシッコにまみれているも多い。日常的に民生委員も関わっているが、夜中に電話がかかることも多くなっているとのこと。</p> <p>息子が来たり、病院の往診の時にはしっかりしていることもあるが、日常的にはまだら呆けの状態が進んでいるように思われる。</p> <p>緊急時も長男に日中は連絡することができないこともあり、今のような状態では、在宅を続けることはかなり難しくなっていると思われる。</p>
<p>週5回 5時間</p> <p>食事の世話（昼、夜） 洗濯 掃除 身の回りの世話 買物</p>	<p>病院から（月1回往診） 保健所</p>	<p>ヘルパーが9:00～12:00 朝食と昼食 16:00～18:00 夕食とほとんどヘルパーまかせになっている。息子は仕事も忙しいせいか、ほとんど本人の世話をしない。</p> <p>週1回の休みにオムツの交換とお弁当を買って食べさせるだけ。日曜日も仕事に行くが、朝9時頃オムツを取り替えて、帰ってくる夜の9時頃までは1日中放置状態である、ふだんの日も朝オムツを取り換えずに出掛けることもあり、協力をお願いしてもなかなかやってもらえず、ヘルパーにかなりの負担がかかってきている。</p>
<p>週6回 3時間</p> <p>洗濯 掃除</p> <p>あくまでも本人と一緒にやる。 （本人に仕事を与える事を目的に）</p> <p>話し相手</p>	<p>看護派遣（月4回）</p>	<p>ヘルパーの派遣が始まって1ヵ月位経った時に2日間も徘徊してしまうことがあり、ヘルパーもまた行った時居なかったらどうしようかという不安がいつもつきまとっている。</p> <p>五男の方がすべて丸抱えしているところもあり、他の兄弟などにもあまり協力を求めない。</p> <p>近隣へも本人の事を知られたくない様子である。</p> <p>いつまた出ていってしまうか分からない状態であり、夕方の3時間以外の時間帯について、近隣の協力、兄弟等の協力が無いと、地域で生活していくのは難しいのではないだろうか。</p>

5	女	73	骨粗鬆症のため歩行困難。状態の良い時には、なんとか日常生活（トイレ、食事など）ができていたが、最近、痛みなどがある時には動けない状態になることもあり、失禁することも多く、食事も本人だけではほとんどできない。 痴呆も少し有り、夜中に人が来たとか、誰かがのぞいたとか、被害妄想的なことも言うことも多くなっている。	●	夫が昭和60年死亡以来、単身世帯。 別世帯に長男がいるが、離婚の時に前夫の元に置いてきた事情があり、長男の現在の家族には、本人のことは内緒にしている。
6	女	63	脳卒中による四肢麻痺 歩行障害、自力での自立は不可能ほとんどねたきり。 食事以外は全介助要。 長男就労中のため、日中は一人になっている。 ヘルパーの訪問が無い時間帯は、自室でテレビを見て過ごす。多少痴呆がある。依頼心が強い。	● ├ ┴ △	長男と同居。 営業関係の仕事のため、帰宅も遅く、休日も不定期である。
7	女	76	日常生活動作は大体自立しているが、寂しくなるとフラッと家を出てしまう行動あり。 今年の3月にもヘルパーが訪問したところ、すでに家をでてしまい丸2日間徘徊の末、大和警察で保護されたということがあった。 五男との2人ぐらしのため、日中は本人が一人で過ごしている。いつまた徘徊をするかわからない状態。	● ├ ┴ △	五男と同居。 長男、次男がS区に、四男がY市にいたが、五男が母親の殊にかんしては、すべて自分のやり方でやっていることもありあまり協力は得られない。

週6回 6時間	看護派遣 (月6回) 夫月4回 妻月2回 保健所 病院	ご主人がねたきり奥さんも両上下肢障害のため家の中も車イスの生活、朝ヘルパーが行ってベッドから車イスへ移す、午前中9:00~12:00 夕方3:00~6:00でヘルパー派遣 奥さん自身家事は全くできないが主婦として経済を握りかなりきつい面も有る。 利用者がヘルパーを自分の都合で調整したり(時間延長、休日等)するトラブルもあった。 休日・年末年始等の問題もあり最終的には家政婦協会へお願いしてもらったが、ともかくヘルパーが行かないと1日が始まらないケースでヘルパーの精神的な負担がかなり多い。 ご主人のどうしても病院へは入りたくないという気持ちを、奥さんが全面的に受け入れ在宅でやっていくという2人の強い意思があった為、他の機関と協力しあいながらなんとかやってきたケースである。(現実的には6月初めにご主人が死亡。現在は奥さんひとりぐらし)
月曜~金曜 11時~17時まで派遣。 月曜と金曜は自由契約。 内容は食事の世話(昼、夜)掃除、洗濯、通院介助、散歩	特に係わっていない。	非常にプライドが高く、本人はヘルパーをお手伝いさんの的に考えているのか、ヘルパーに対して感謝の気持ちどころか冷たく当たっているので、ヘルパーのやる気をそいでしまい、交替も多い。 (娘は理解を示している)
週6回3時間 9時~12時 内容は、リハビリ体操、散歩 通院介助	保健婦が週1回言語のリハビリに訪問している。	一般的な家事援助サービスと違い、体力をかなり使うので、ヘルパーに腰痛等を訴えられる。

8	男 女	76 66	夫婦とも身障者 夫はほとんどねたきり、脊堆負傷、 心不全有、四肢マヒ 妻もリウマチにより両上下肢障害 日常生活はヘルパーが行かないと食 事もとることができない状態	▲ — ●	東京に妻の姉がいる他、身近に は介護者なし
9	女	78	骨折による左下肢機能障害 うつ病 ほとんどねたきり状態であったが、 最近は少し元気になりトイレまで歩 行可能となった。 普段はテレビ等を見て過ごす。	● — ○	長女のみ。土、日は介護 月曜～金曜まで就労。朝早く夜 遅いため介護できない。
10	男	60	脳卒中による右片麻痺 歩行可、右手が使えないがADLは ほとんど自立している。 しかし、母親やヘルパー、お手伝い さんに頼りすぎている面が多く、精 神的には自立しているとはいえない 。	○ — ▲	高齢の母（80歳）が介護して いる。 家事は知人のお手伝いさんが行 っている。

<p>月曜～金曜 9時～16時 2人～3人のヘルパーが交代で一週間係わってきた。 おむつ使用、全身清拭、昼食の準備と介助。洗濯、掃除、簡単なリハビリ（ベッドから車椅子移動、立位運動、手足の屈伸等。</p>	<p>月1回程度保健婦来訪</p>	<p>一日7時間、自由、委託併用で派遣のため、ヘルパーが疲れて長続きがむづかしい。 一年前より、呑み込みがよくなり、食欲も出て、体重増加、介助が時に負担。 夫の退職を機に派遣回数を減らしてゆければと思っている。</p>
<p>週6回 5時間 不安感が強いので、一応次男が帰宅する時までの派遣となっている。 2人のヘルパーが交代で介助 本人の食事の支度。トイレ介助。リハビリを重荷行っている。</p>	<p>週1回 神経科医師往診 月に数回保健婦訪問 現在までに保健所のリハビリの医師の往診を1回受け、ヘルパーも指導を受けている。</p>	<p>介助者の裏切らないケアが拠りどころの感が強く、介助者の行動や言動が即状態に影響していくことがヘルパーにも、相談員にとっても大きな負担である。引いたり押したり、相談員と連絡を取り合いながら行っているが、専門家の適切な指導や専門家が本人の心理の奥深くにかかわっていないことがますます状態を悪化させてきていると思われる。 家族の、特に夫の協力が欲しい。</p>

11	女	57	<p>多発性脳梗塞による右片麻痺 陳旧性心筋梗塞、高血圧症 ねたきり、常時おむつ使用。 全く歩けない、話せない。 血圧の変動が一日のうちでも激しい。 痰がからみ、吞み込みが悪い。 意志の疎通はある（うなづく、いやいや）</p>		<p>三人家族、夫と長男と暮らしている。 夫は平成1年2月停年退職したが再就職の希望をもっている。 長男は、定職がなく、朝どこかにでかけ、夕方、ヘルパーが帰る頃帰宅。 朝食は夫が働いている時は、夫がつくり長男が食べさせていた。</p>
12	女	58	<p>更年期性うつ病 初期寝たきり時、ねたきりの状態で、朝食の椅子に座らせてもらおうと、一日動けない。 常時おむつ使用。寝返りやテレビのチャンネルさえかえられない。表情が乏しく声もかすれて小さい。 足の痛みの訴えあり、有名病院を点々と診察されてきたが、本人の意志の問題と言われて投薬以外の治療なし。不安感強い 5月現在、介助歩行可能、顔色著しく改善してきた。</p>		<p>夫は夜遅い帰宅。 長男も銀行勤務、次男は現在予備校に通い始めたが、次男を非常に頼っており、介助の殆どを次男に依存してきた。 夫との人間関係もよくない。夫もオムツ交換や、介助を次男にまかせきりにしている。本人に医療費等の高額なのを文句を言うのでトラブルがある。次男と本人との関係は濃密で発病の原因の一部に、夫や子供が自分から離れていくことに対して、耐えられなかったからと話している。</p>

資料提供：関係市社協

都の老人家庭奉仕員等派遣事業ほどの特異性はない。事実、神奈川県下の自治体では後述のように、K市に類似するサービスの実施形態をとるところが少なくない。しかし、老人福祉法の立法趣旨は、杜協に登録しているヘルパーを全面的に利用することまで予定していたのかは、疑問である。

市要綱は特別には規定していないが、一般に登録ヘルパーとは、ヘルパーとして登録を希望した市民をさし、登録に当たっては、人格高潔であること等、一定の要件が定められていることが多いが、登録を拒否されることはほとんどないといわれる。週のうち、稼働できる時間、曜日を登録し、その範囲内で活動することになる。登録ヘルパーについては、特に資格を必要としないが、登録時に、何等かの資格を有するものが、別図のようにあることが注目される。ヘルパーの年齢構成、ホームヘルパー登録推移状況は、先の通りである。

*活動費

登録ホームヘルパー

時給——介護型 一、三〇〇円 交通費実費

家事型 八〇〇円

一七時～二〇時の夜間帯は介護 一、六三〇円

家事 一、〇九〇円

登録保健婦・看護婦

一回 七、三九〇円

費用

家庭奉仕員等については、要綱案別表Ⅰに基づき、費用徴収がなされる（第一三条）が、「派遣を受けている者が、

災害等による損失・退職・失業等やむを得ない事由により費用負担能力に著しい変動が生じたと認められる場合は、再認定して差し支えないものとされている（第一三条三）。この減免規定についても、行政機関の裁量の余地があることは明らかであり、減免認定に当たっての一定の要件や手続が必要であろう。なお、費用徴収に当たっては、市当局は課税台帳を見て生計中心者の所得状況を調査することもあるといわれる。世帯の生計中心者はだれか、これも実際には、判定の難しい場合がある。K市では、娘の配偶者等、費用徴収を課してよいが難しい場合には、担当者会議にかけて決定が行われている。

注

(1) 実施形態

K市家庭仕奉員等保健婦等派遣事業実施要綱案（以下K市要綱案という。）は、この事業の実施主体をK市とし、その事業の一部を市社会福祉協議会（以下、市社協という。）に委託できるとしている（第二條）。また「この要綱において、(一)家庭仕奉員とは、地方公務員法上の身分を有する市の職員並びに非常勤職員のホームヘルパーをいう。(二)登録ホームヘルパーとは、社会福祉協議会登録のホームヘルパーをいう（第三條(一)、(二)とし、家庭仕奉員・登録ヘルパーを家庭仕奉員等というとしている（第四條）。家庭仕奉員等の派遣対象は、老人については「老衰・心の障害・傷病等の理由により日常生活を営むのに支障のある概ね六五歳以上の者」の属する世帯であって、要綱案第六條に規定する①相談・助言に関すること、②身体の介護に関すること、③家事に関すること、の

表 21 費用負担区分の状況

	1(0)	2(0)	3(0)	4(160)	5(320)	6(480)	7(650)	自由契約	無料世帯 の割合
昭和63年 5月分	17件	114	11	21	44	13	10	24	61%
平成元年 5月分	28件	201	24	35	80	19	30	44	55%

◎無料世帯の伸び率に比して、有料世帯のそれが8ポイント上回っている。

(178%：186%)

(関係市社協 平成元年度事業年報より転載)

サービスを必要とする場合とされる。K市は身体介護型のサービスを独立させているという点で、国通知を受けていることがわかる。

今回の調査で、身体介護型サービスの独立については、従来家事援助に関するサービスに含まれていたものを独立させたに過ぎないと解するケースワーカーと、老人家庭仕奉員の仕事自体を医療介護の方向でさらに充実させようとするものと解するケースワーカーとがあり、自治体によって受けとめ方が異なっていることが明らかとなった。もっとも、後者のように理解している自治体が圧倒的に多い。

(2) ホームヘルパーの登録状況及び辞退

平成元年度中に新規に登録したホームヘルパーが二九五名おり、まずは順調な登録状況であると言える。しかし、各ヘルパーは曜日、時間帯、希望対象、地域等々の条件を附して登録するので、利用者と無条件にマッチングするとは限らない状況である。

また、年度中に七〇名もの登録辞退者があった。辞退理由は転居、体調が思わしくない、他の仕事に就いている、家人の介護をしている、家族の反対等々であるが、この制度自体に内在するさまざまな課題——①活動ヘルパーのフォロー体制、②定期的な研修と教育による更なる動機づけ、③活動条件の改善——を整理して、その定着を図っていく必要があると思われる。

(関係市社協 平成元年度事業年報より転載)

表22(1) ホームヘルパー登録推移状況

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
登録数	969	994	1,022	1,041	1,062	1,071	1,086	1,108	1,131	1,130	1,145	1,150
新規登録	44	26	28	30	21	16	15	34	28	16	24	13
辞 退	0	1	0	11	0	7	0	12	5	17	9	8

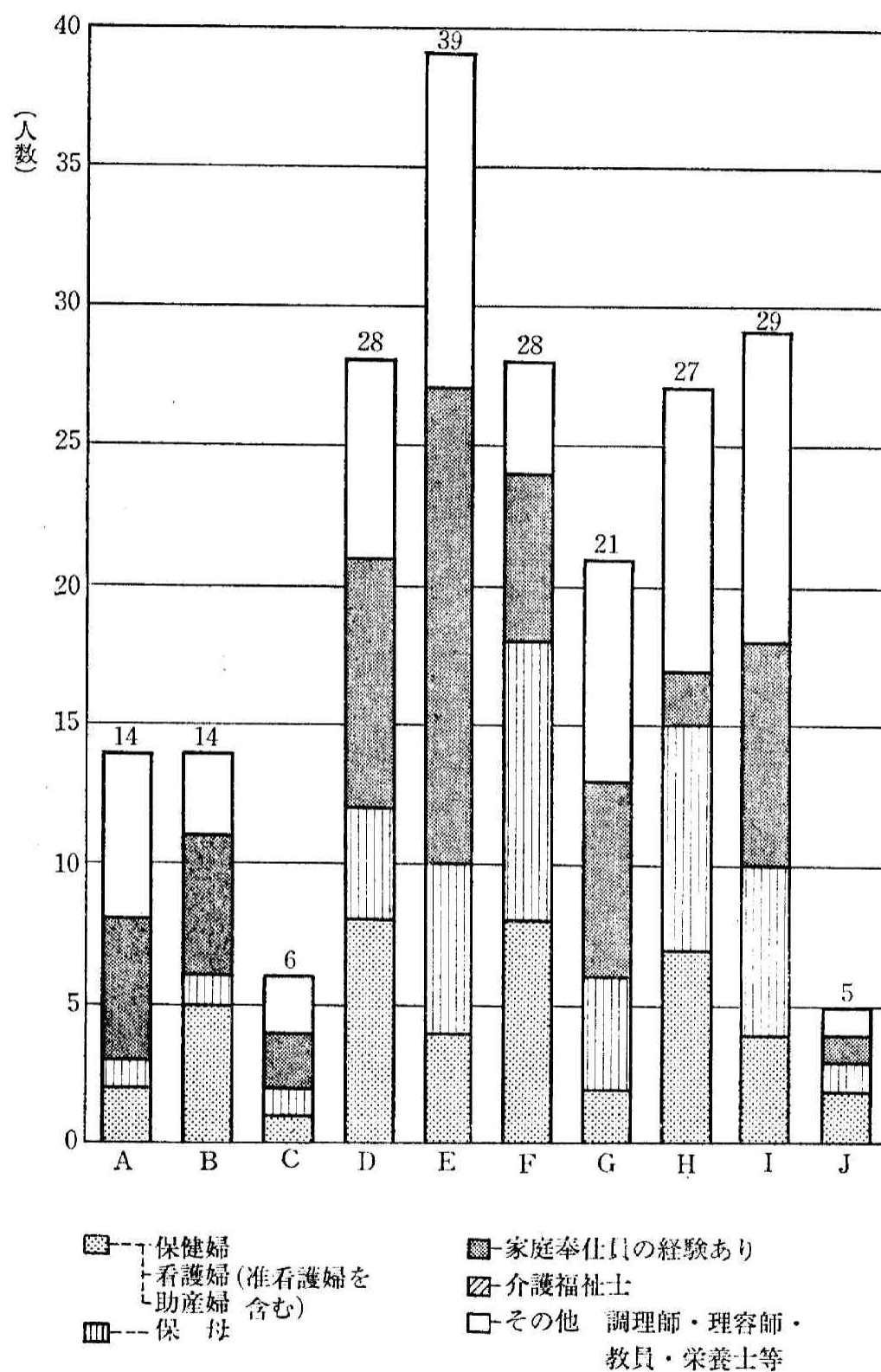
(関係市社協 平成元年度事業年報より転載)

表22(2) 保健婦・看護婦登録推移状況

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
登録数	54	58	62	62	62	64	64	64	63	65	70	70
新規登録	0	5	5	0	0	5	0	0	2	2	6	0
辞 退	0	1	1	0	0	3	0	0	3	0	1	0

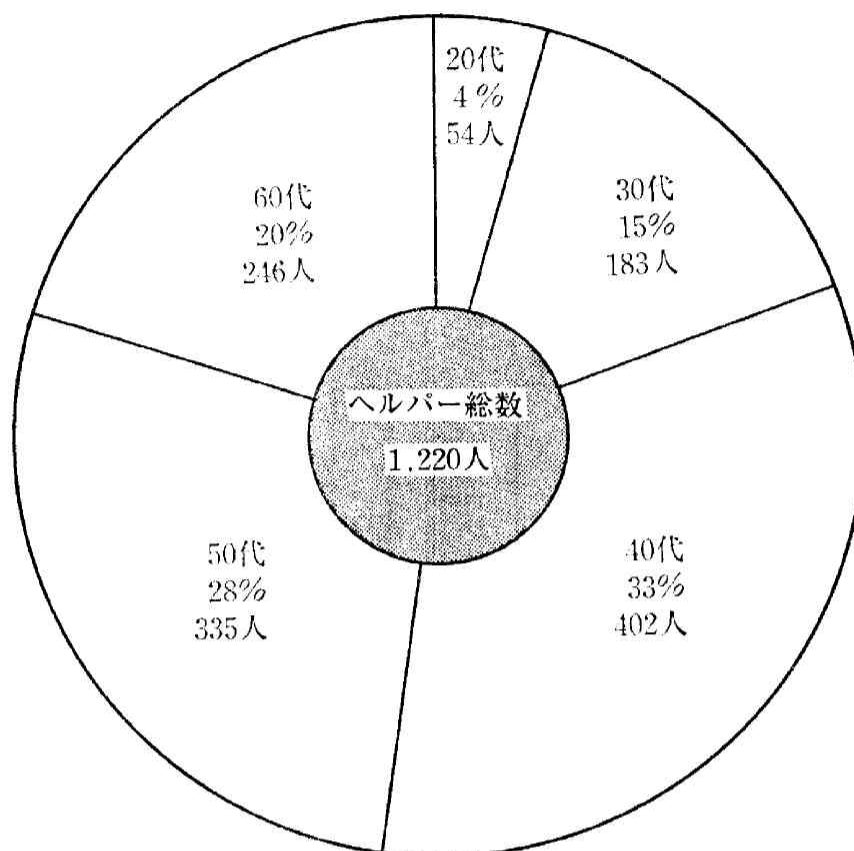
(関係市社協 平成元年度事業年報より転載)

図 5 ヘルパー登録資格所持状況

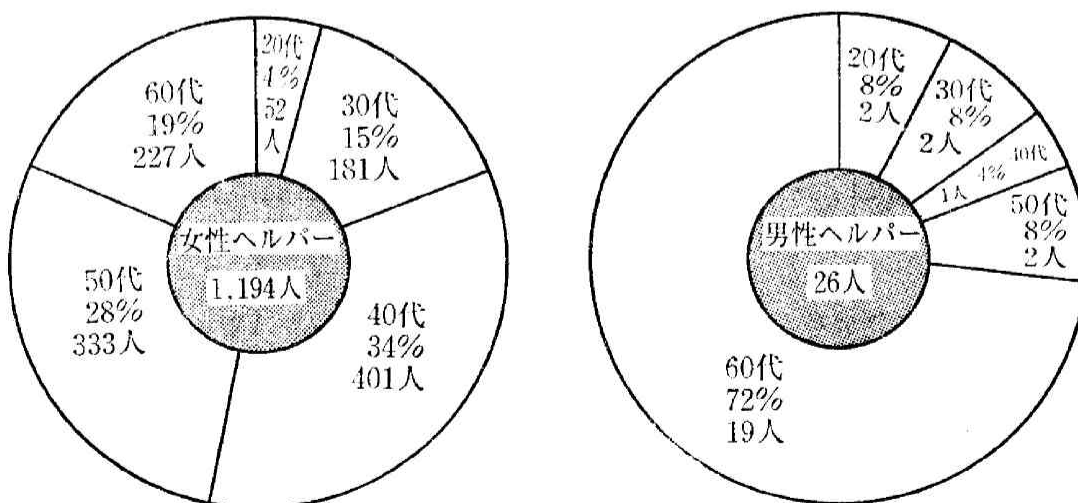


(関係市社協 平成元年度事業年報より転載 (地名は記号化した))

図 6 ヘルパー年齢構成



活動ヘルパーについては、40代、50代の年齢層が61%を占めており、60代が20%、30代が15%となっている。これを男女別にしたものが次の図であり、女性は62%が40代、50代であり、子育ても手のかからない年代、及び子育てが終了した年代が多くなっている。



(関係市社協 平成元年度事業年報による)

(3) K市では登録ヘルパーが身体介護型のサービスを行った場合、時給一三〇〇円が支給される。家事援助型のサービスの場合は八七〇円である。交通費実費が支給される(一七時～二〇時の夜間帯は介護一六三〇円、家事一〇九〇円である。実際には、介護が家事援助か判断のむづかしい事例がふえてきているといわれる)。

(4) 「家庭奉仕員等の派遣を受けようとする者は、住所地を所轄する福祉事務所に申請しなければならない」(K市要綱案第七條)「福祉事務所長は、派遣対象者の状況及びその者が属する世帯の状況等を調査し、本要綱を基にその必要を検討した上で、派遣の要否を決定するとともに、派遣対象者に対する家庭奉仕員等派遣回数、時間数及びそのサービス内容並びに費用負担区分を決定するものとする」(第八條第一項)。なお、要綱上は規定はないが、申請に当たっては派遣対象者から、健康診断書の提出が求められている。派遣対象者に重介護ケースが増加していると指摘されていることと関連するものであろう。

なお、前掲「事業年報」は、次のように指摘している(五頁)。

◎ 派遣回数と時間

週三回、一回三時間のいわゆる平均的ケースの伸びが緩やかなのに対して、週六回派遣及び週一～二回派遣ケースの急増が目につく。これは、全面介護を要する重介護困難ケースが増えてきていることと、介護者がいるものが高齢であるとか、病弱である等介護意欲の維持のため、適度な休息を必要とする対象家庭への派遣が増えてきているためと思われる。

◎ 費用負担区分

派遣世帯数の増加に伴い、有料世帯への派遣割合も高くなってきている。これは、制度発足の大きな理由でもあった所得の多寡にかかわらずなく、ホームヘルプを必要とする世帯に派遣するという方向性が徐々に定着してきつつある結果と思われる。

(5) 訪問回数・日時等の決定は、社協によってなされ、社協から受託通知書が出されることに注意したい。

(6) 派遣依頼者数の増加は、事業の広報・宣伝実施状況ともかかわってこよう。K市の状況は表23の通りである(前掲「事業年表」による)。

(7) 市の家庭奉仕員は四七名と人数的にも制限されており、出来るだけ多くのケースに対応すべきとの理由から、名目上どの市でも週二回、一日二時間程度の派遣とされているとされる。調査した他市(特に東京都の特別区)では、処遇困難なケースに市の家庭奉仕員が派遣される、というところがあるが、そこにいわゆる「処遇困難」とは、家族関係が嫌悪であったり、他にも障害者がいたりという場合をさし、利用者である高齢者の身体状況が深刻である場合には対処しにくい現実が推察される。

表23 広報・宣伝実施状況

(1) K市の社会福祉

月 号	内 容
平成元年 4 月	・ あなたも活動してみませんか (ホームヘルパー・看護婦等募集)
5 月	・ 在宅福祉の担い手 370 名集う ——ホームヘルプ事業全体交流会——
6 月	・ いつか通る「老い」の道① ——自らの心の準備をと思いホームヘルパーに——
7 月	・ いつか通る「老い」の道② ——自らの心の準備をと思いホームヘルパーに——
8 月	・ ホームヘルパーが研修——基礎的な知識や技術など——
9 月	・ いつか通る「老い」の道③ ——お年寄りの前向きな生き方に教えられ——
10 月	・ いつか通る「老い」の道④ ——ホームヘルパー・看護婦等募集——
11 月	・ いつか通る「老い」の道⑤ ——ホームヘルパー・看護婦等募集——
12 月	・ あなたの知恵と力を活かしてみませんか (ホームヘルパー・看護婦等)
2 年 1 月	・ ホームヘルパー・看護婦等募集
2 月	・ 研修に励むヘルパーさんたち ——S地区懇談会と登録時研修会——
3 月	・ あなたも活動してみませんか (ホームヘルパー・看護婦等募集)

(2) 市政だより (全市政)

月 号	内 容
平成元年 5 月	・ ひろがる新しいホームヘルプ事業 ——利用者はスタート時の 3.2 倍に——
12 月	・ 募集しています ホームヘルパーと看護婦等
2 年 2 月	・ いつかは通る「老い」の道 ——自らの心の準備にとホームヘルパーに——

在宅福祉サービスの法的研究

(3) 市政だより（区版）

月 号	内 容
平成2年3月	(S区版) ・ホームヘルパー，保健婦・看護婦募集
3月	(N区版) ・ホームヘルパー，保健婦・看護婦募集

(4) 区社協・地区社協機関紙等

月 号	内 容
平成元年12月	(N区社協) ・在宅福祉に寄与！ ホームヘルプ定着 ——利用者7倍に——

(5) 一般紙，ラジオ，機関誌紙等

月 号	内 容
平成元年9月	神奈川新聞 ・お年寄りに温かい手を——ホームヘルパー募集——
9月	かながわ看護だより ・私達の職場——ホームヘルプ事業の紹介——
9月	月刊 地域福祉 ・保健と福祉の連携
12月	シルバー情報「おかやま」 ・K市ホームヘルプ事業
2年1月	社協情報 ・ホームヘルプサービスと看護サービスの連携
1月	神奈川新聞 ・ひとり暮らし老人とホームヘルプ事業
1月	ラジオ日本 ・ホームヘルパーからみた老人と住まい
3月	高齢社会福祉総合センター「壮寿」 ・ホームヘルプサービス事業——地域に新しい風——
3月	季刊 けあわーく ・ヘルパーさん，看護婦さん，そして保健婦さん…… ——みんなのネットワークが本人と家族を支える——

(関係市社協 平成元年度事業年報より転載)

また原則として、登録ヘルパーとの相乗りは認められていないため、身体状況に問題の多い利用者は、生活保護世帯でも、社協に委託されてくるという。こうしたK市の実情からしても、特に東京都のように家政婦協会が、家庭奉仕員事業の受け皿になっているところでは、家庭奉仕員事業で対処し得る高齢者の範囲は、身体状況からみて相対的に軽度のものに限定されているとみることができるのではなからうか。

(8) 登録ヘルパーは、非営利、市民参加型のボランティアと位置づけられ、雇用契約は結ばれていない。K市社協は、保険会社と個別に契約を結び、ヘルパーが活動中災害に遭遇した場合にも、労災保険以上の対応が補償されると指摘されている。

(2) 神奈川県下のその他の自治体の場合

① Y市

Y市は、六五歳以上の高齢化指数が一〇%をこえ、実質的な高齢者数も、五万人にせまろうとしている。総人口数も政令都市を除けば調査対象の中で一番多い。東京都下M市の総人口数をはるかにこえている。

実施形態

Y市の家庭奉仕員派遣事業は、市の常勤職員である家庭奉仕員三四名、他に市に登録する非常勤のヘルパー一五名で実施されている。常勤の家庭奉仕員は家事援助と身体介護の両方を担当する。登録ヘルパーは家事援助型が主であるが、慣れたら介護も担当する。このような分担は家庭奉仕員派遣事業実施要綱に基づいていると説明されているが、同要綱には前述のような実施形態についての規定はない。

なお、特に重介護を要するものは老人介護委託事業実施要綱により、社会福祉法人特別養護老人ホームに委託され、同ホームの寮母が家庭奉仕員として派遣される。現在六施設（各施設一人の家庭奉仕員）に介護委託がなされ、二八名が利用している。重介護老人の処置をこのような形で、要綱上独立させて実施している市は、神奈川県下には他に例

をみないようである。Y市の場合、高齢者が割合としても、絶対数としてもたかい比率をしめ、特に、六五歳以上の高齢者数は、（ほぼ同様の事業の実施形態をとっている）F市の高齢者数を二万人弱上回っていることを指摘しておく必要がある（ちなみに、在宅ねたきり老人数は八〇〇人をこえ、F市の三倍弱H市の四倍である）⁽¹⁾。

申請・決定手続

市のケースワーカーが高齢者の家庭を訪問の上決定する。時には家庭奉仕員が同行することもある。Y市には三人のケースワーカーがいるが、一人が訪問調査を専門に担当している。利用者からは電話での申込が多い。この電話の段階で要件に該当しないものは断わることになる。⁽²⁾

調査の内容は、本人の意志の確認、必要性の度合、身体状況、提供されるべきサービスの種類、派遣日時の設定、回数、時間の打ち合せ、緊急時の連絡先等である。派遣が適当と判断される場合は、口頭で伝える。派遣通知書などの書類はあるが、申請者には渡していない。⁽³⁾ 派遣が適当でないと判断される時（この段階では少ないが）には、事情を説明し納得してもらう。「老人家庭奉仕員等派遣不承認通知書」はあるが、使用していないとのことである。

申請から決定までの期間は、二〇日間といわれる。

待機者

待機者はいない。待機者を出さない方向で対応している。常勤家庭奉仕員と登録ヘルパーの組合せで、なんとか対応しているとのことである。

サービスの変更

申請があれば、実状に応じて対応する。「老人家庭奉仕員等派遣対象者異動届」と「老人家庭奉仕員等派遣変更通知」は、書類上は整備されているが、使用されていない。

廃止

廃止の理由としては入院治療・親族の引き取り、転居、身体状況の回復などがあげられる。多くはヘルパーからの情報を得て、本人に確認している。老人家庭奉仕員等派遣廃止通知書はあまり使用されていない。身体状況が回復して、派遣を辞退される場合は、殆ど電話で対応される。この場合にも利用者に負担にならないようにとの配慮から、老人家庭奉仕員等派遣辞退届の提出は求められていない。したがって、老人家庭奉仕員等派遣通知書も使用されない。派遣期間は、申請から年度末までである。

サービスの全過程の把握について

家庭奉仕員については、他市と同様、家庭奉仕員活動記録簿を市長に提出することになっている。しかしこれには、他市のように、注意事項の記載欄はない。⁽⁴⁾ また登録ヘルパーの場合は、訪問時間と確認印のみとなる。利用者の状況は廃止の項でも述べたように、家庭奉仕員からの積極的な情報提供に負うところが多いと考えられる。

サービスの内容

派遣回数是一件当り、週二～三回、合計三～四時間の派遣が多いとされる。施設の家庭奉仕員による介護委託の場合は、一回約三時間である。最近病院への付添いを希望するケースがかなり増えてきているといわれる。施設の介護委託のヘルパーは、休日にもサービスを行うことがあるが、常勤の家庭奉仕員、登録ヘルパーの場合、土曜の午後、日曜・祝祭日の派遣はない。⁽⁵⁾

サービス労働

登録ヘルパー⁽⁶⁾には、家事援助型一時間七四〇円、身体介護型には一、一二〇円が支払われている。施設の家庭奉仕員は、平日（一派遣三時間当り）四、七〇〇円、休日は二五％増となる。

表 24 ホームヘルパー（家庭奉仕員）の募集

本市では登録ホームヘルパー（パート）を日常生活を営むのに支障のある世帯へ派遣しております。

登録ホームヘルパー（パート）を募集しておりますので、下記によりお申し込みください。

※登録後業務明説会及び研修会を実施します。

1. 年 齢 おおむね 50 歳未満
2. 対象世帯 老衰、心身の障害もしくは傷病等の理由により、臥床しているなどのおおむね65歳以上の老人又は身体障害者若しくは心身障害児で、日常生活を営むのに支障をきたしており、老人等や家族が介護サービスを必要としている世帯に派遣します。

上記にかかわらず、市長が派遣することが適当でないと認める者に対しては、奉仕員を派遣しません。

3. ホームヘルパーの業務内容

(1) 身体の介護にすること。

- | | |
|-------------|-------------|
| ① 食事の介護 | ② 排泄の介護 |
| ③ 衣類着脱の介護 | ④ 入浴の介助 |
| ⑤ 身体の清拭及び洗髪 | ⑥ 通院等の介助その他 |

(2) 家事にすること。

- | | |
|----------------|-------------|
| ① 調 理 | ② 衣類の洗濯及び繕い |
| ③ 住居等の清掃及び整理整頓 | ④ 生活必需品の買い物 |
| ⑤ 関係機関との連絡 | ⑥ その他必要な家事 |

(3) 相談及び助言にすること。

- ① 生活、身上及び介護に関する相談及び助言
- ② その他必要な相談及び助言

4. ホームヘルパーの派遣時間

- (1) 1日2～4時間、1週2～6日の派遣を行なっております。
- (2) 一般には、週2～3回で1日3時間程度の派遣希望が多いです。
- (3) 時間的には、朝9時～12時、朝10時～昼1時までの希望が多いです。
- (4) 派遣回数が2～3回という世帯を2つ以上持つことは可能です。
- (5) 派遣回数及び派遣時間については、各世帯の状況により違います。

5. 賃 金（時間当たり）

家事援助型 740円、介護中心型 1,120円

賃金については、年度により上がっていきます。交通費のかかる方については、Y'市旅費条例にもとづいた特別旅費を支給します。

6. 申し込み先、問い合わせ先

同封の履歴書と調査票に必要事項を記入して、写真を貼り郵送またはご持参してください。

市の常勤職員については順番で採用時研修・定期研修を受講するように指導しているといわれる。

登録ヘルパーについては、午後四時以降の研修となるので、一般的な研修になりがちである。また登録ヘルパー全員を集めてのものではない。出席した場合は、日当、交通費が支払われることになる。平成三年度より特別な研修計画が立てられていると指摘されている。

市の常勤職員並びに施設の家庭奉仕員にはそれぞれ公務員災害補償制度ならびに労働者災害補償保険法の適用があり、また健康診査も実施されている。登録ヘルパーについては、健康診査は行われていない。市の登録ヘルパーの場合、労基法上の補償を求めることは可能と考えられる。

費用

費用徴収基準が、要綱により定められているが、減免規定はない。

費用の徴収に当たっては、本人の了解を得て市民税課で、所得状況について確認を行うことがあるとされる。

超過負担について

不明

注

(1) このように介護委託が別立てで実施されている背景として本文で述べたことその他、Y市には意欲的な老人福祉施設がいくつか存在することがあげられよう。

(2) 本来的には来所してもらい利用者が納得する形で説明するのが理想と考えているとのことである。

(3) こうした対応の理由の一つとして、ケースワーカーの多忙が指摘されている。

(4) しかも家庭奉仕員派遣事業実施要綱では、記録簿は翌月の五日までに提出されればよく、迅速な対応は期待できない。ま

た本来記録簿は、家庭奉仕員派遣利用料決定通知書の基礎資料としての意味が強く(同要綱七条)、状況把握を目的とするものとは考えにくいことも指摘しておく必要がある。

(5) 休日派遣については、需要は無いといわれるがいかなるものであろうか。

(6) 登録ヘルパーの応募は新しい地域に沢山有り、古い地域にヘルプサービスの希望者が多く、需要と供給がうまくかみ合わないところに問題があるとされる(前述のY市・K市と同じような問題状況にある)。

② Z市

Z市の高齢化指数は、一四・六%ときわめて高い。しかし、人数でみると、八三〇〇人程度で、H市の二分の一以下ということになる。

実施形態

身体介護型のホームヘルプサービスは、特別養護老人ホームの家庭奉仕員(五名)に委託され、家事援助型のサービスは、Z市の職員である家庭奉仕員(五名)と、社協の老人家庭奉仕員(五名)に委託されて行われている。⁽¹⁾このことからわかるように、老人家庭奉仕員によるサービス内容は、Z市では、(一)身体介護に関する事、(二)家事に関する事、(三)相談・助言に関する事に分類されている⁽²⁾(要綱第四条)。

老人家庭奉仕員の派遣世帯数は、独居世帯二〇、夫婦世帯四、その他三七、計六一世帯である。六一世帯中、無料世帯は四七(生活保護世帯七、所得税非課税世帯四〇)である。Z市の高齢化指数は、一四・六%と高いことを考えると、六一世帯は少ないようであるが、絶対数が少ないことと社会福祉協議会のフレンドリーヘルパーやデイサービスを利用している人も少なくないといわれる。

申請・決定手続

家庭奉仕員の派遣を受けようとする世帯（以下「申請者」という）は家庭奉仕員派遣申請書を市長に提出しなければならない（第五条）。

申請を受けた市長は、「……その必要性を検討したうえで家庭奉仕員派遣世帯状況調査により家庭奉仕員派遣の要否、サービスの内容、一週間当りの派遣回数及び一日当りの派遣時間数を決定するもの……」（第六条）とされる。市の家庭奉仕員を派遣するか、社会福祉法人に委託するか⁽³⁾の決定も、形式的には市長によって行われることとなり、市長の決定に当たっての裁量事項が大きいことも他市と同様である。実際には、ケースワーカーと市のホームヘルパー、社会福祉法人のホームヘルパーが、定期的に会合を持ち、派遣を決定する場合が多いとされる。来所して申請書が提出される場合より、電話で派遣の依頼を受ける場合が、どこの市でも一般的であると指摘されているが、Z市も例外ではなく、依頼を受けるとヘルパーとケースワーカーが当該世帯に出向き、状況が調査される。調査した上で要件に該当してはじめて申請書が受理されるので、却下手続きがとられることはまれとされる⁽⁴⁾（「Z市福祉プランの基本的あり方中間報告」では、社会福祉協議会に対するヒアリングの中で、「市にホームヘルパーのスーパーバイザーを置いてほしい」との要望があることを、指摘しておきたい）。

申請から決定までは大体、一週間位といわれている。対象者の少ない市ほど、決定までの期間は短くてすむものと推測される。

待機者

「資格はあるが、決定を留保されている」という意味での待機者はいないということであった。サービスの内容は不十分でも、なるべく多くの人にサービスが行き渡るようにしていると説明されている（しかし、Z市福祉プラン策定懇話会作業部会の福祉職員に対するヒアリングでは、「在宅サービスは揃ってきたが、待機が長すぎる」、「ニーズの掘り起こしが必

要、来ない人へのアプローチが必要」という意見が出ている。Z市福祉策定懇話会「Z市福祉プランの基本的あり方中間報告」(一四一頁)。

サービスの変更

変更の内容としては、ホームヘルパーの派遣の曜日、サービスの内容の変更などが、具体的な事例としてあげられている。このような場合には、家庭奉仕員派遣変更決定通知書が出されるという。短期の入院の場合には、一ヵ月を目途に休止の措置がとられる。しかし、短期の場合には、中止決定通知書が出されることは少ないといわれる。また、長期入院や転出の場合は、廃止になるが、中止や廃止は、利用者からの申出による場合がほとんどで、この場合も、電話での申出が多く、家庭奉仕員派遣変更(中止)申請書の提出は、なされていないといわれる。実施主体が、派遣の廃止や中止を求める場合も、ホームヘルパーやケースワーカーの説明で事実上の対応がなされる場合もあるとされる。なお網上是、家庭奉仕員の業務につき、「業務遂行中予測しなかった困難がおこった時には、場合によってケア会議に提起し、ケース検討及び処遇調整等を図るものとする」とされている。

派遣期間

家庭奉仕員の派遣期間については、特別の定めはない。毎年一度(六月頃)所得状況の確認調査が行われるが、利用者の状況把握には別の手続が必要なことに留意したい。

サービスの全過程の把握について

家庭奉仕員は、家庭奉仕員派遣予定表(表25)に基づき、サービスを実施したときは、申請者の確認を受けること、また家庭奉仕員派遣業務日誌(表26)にサービス内容を記録し、整理しなければならないとされる(要綱一四条)。また、社会福祉法人に事業が委託されている場合には、「……派遣を受けた委託法人の長は、当該月の翌月五日までに家庭

表 25

養護老人福祉施設 養護老人ホーム (身体介護型 家庭型) 養護老人福祉施設 養護老人ホーム (身体介護型 家庭型) 養護老人福祉施設 養護老人ホーム (身体介護型 家庭型)

派遣先 (氏名・住所・電話番号)		日	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
住所 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	AM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	PM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	AM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	PM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	AM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	PM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	AM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	PM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	AM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	PM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	AM																															
住所 TEL 氏名	No. : _____ 〒 _____ _____	PM																															

(注1) 派遣予定日(午前or午後)の間に〇印を付し、実際に派遣した場合は●で塗りつぶして下さい。中止は空白とする。
(注2) 老人・身障の区分はNOの次に老人世帯「老」、身障世帯「身」と記入して下さい。

表 26

家 庭 奉 仕 員 派 遣 業 務 日 誌

下記のとおりに訪問しました。				課長	係長	係員	奉仕員
年 月 日 曜日		天気	対象者名		訪問時間		時 分
交通手段	自転車・バイク・バス・その他 ()				計	時間 分	
サービス内容	(身体介護)		健康状態	身体精神	<input type="checkbox"/> 良	(特記事項・所感等)	
	食事の介護				<input type="checkbox"/> 否		
	排泄の介護		生活状態		<input type="checkbox"/> 良		
	衣類着脱の介護				<input type="checkbox"/> 否		
	入浴の介護		相談・助言		<input type="checkbox"/> 良		
	身体清拭・洗髪				<input type="checkbox"/> 否		
	(家事援助)						
	調理						
	洗濯・補修						
	掃除・整理						
買物							
他との連絡							
通院介助							
下記のとおりに訪問しました。				課長	係長	係員	奉仕員
年 月 日 曜日		天気	対象者名		訪問時間		時 分
交通手段	自転車・バイク・バス・その他 ()				計	時間 分	
サービス内容	(身体介護)		健康状態	身体精神	<input type="checkbox"/> 良	(特記事項・所感等)	
	食事の介護				<input type="checkbox"/> 否		
	排泄の介護		生活状態		<input type="checkbox"/> 良		
	衣類着脱の介護				<input type="checkbox"/> 否		
	入浴の介護		相談・助言		<input type="checkbox"/> 良		
	身体清拭・洗髪				<input type="checkbox"/> 否		
	(家事援助)						
	調理						
	洗濯・補修						
	掃除・整理						
買物							
他との連絡							
通院介助							

表 27

市家庭奉仕員派遣費用負担額決定（却下）通知書

		第 年 月 日		号
殿		市長		印
年 月 日付で申請のあった家庭奉仕員の派遣に伴う 費用負担の減免について次のとおり決定したので通知します。				
決定区分	<input type="checkbox"/> 減 額 <input type="checkbox"/> 免 除 <input type="checkbox"/> 却 下			
派遣対象者 氏名		男・女	明大昭和 年 月 日生（ 歳）	
生計中心者 の氏名		住 所		
費用負担額 全額免除	円（ 年 月分から 年 月分）			
費用負担額 一部免除	円（ 年 月分から 年 月分）			
費用負担決定額	円			
今 回 減 免 額	円			
費 用 負 担 額	円			
決定理由				

表 28

家庭奉仕員派遣費用負担額減免申請書

年 月 日									
市 長 殿									
申請者	住所 _____ 電話 () _____ 氏名 _____ ㊤ 続柄 _____								
私は、次の理由により家庭奉仕員派遣に伴う費用の負担を減免していただきたく申請します。									
申 請 区 分	<input type="checkbox"/> 減 額 <input type="checkbox"/> 免 除								
対象者氏名	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center;">男・女</td> <td style="width: 50%;">明大風平 年 月 日生 (歳)</td> </tr> </table>	男・女	明大風平 年 月 日生 (歳)						
男・女	明大風平 年 月 日生 (歳)								
生計中心者の氏名	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center;">住 所</td> <td style="width: 90%;"></td> </tr> </table>	住 所							
住 所									
減免申請額	円 (年 月分から 年 月分)								
減免の理由	<div style="border: 1px solid black; height: 40px;"></div>								
派遣の内容	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%;">1週当たりの派遣回数</td> <td style="width: 15%; text-align: center;">週 回</td> <td style="width: 25%;">1回当たりの派遣時間数</td> <td style="width: 35%; text-align: center;">時間</td> </tr> <tr> <td>1時間当たりの申請者負担額</td> <td style="text-align: center;">円</td> <td>申請者世帯の階層区分</td> <td style="text-align: center;">階層</td> </tr> </table>	1週当たりの派遣回数	週 回	1回当たりの派遣時間数	時間	1時間当たりの申請者負担額	円	申請者世帯の階層区分	階層
1週当たりの派遣回数	週 回	1回当たりの派遣時間数	時間						
1時間当たりの申請者負担額	円	申請者世帯の階層区分	階層						
備考									

奉仕員派遣実績報告書を市長に提出しなければならない」(第六条4)と定められている。⁽⁶⁾

サービスの内容

派遣回数は、週に一～二回、一回二時間(長くて三時間)である。週三回のケースもある(待機者が不在理由としてなるべく、多くの利用者に広く浅くサービスがゆきわたるようにしていると指摘されていたことに注意したい)。平日のサービスは、九時三〇分から、四時三〇分まで、土曜日は一二時までである。日曜・休日・祝日のサービスはない。

サービス労働について

市の家庭奉仕員については、年一回の健康診査が実施される。委託されている社会福祉法人の社会福祉施設ならびに社会福祉協議会の職員はそれぞれの規定によっている。社会福祉協議会の職員の賃金は、時給六五〇円である(前述の「Z市福祉プランの基本的あり方中間報告」では、社会福祉協議会に対するヒアリングの中で、「ヘルパー研修は事務局でやってほしい」、「市と社協ヘルパーの賃金格差の是正」、「研修センターがほしい」、「フレンドリーヘルパーの研修期間が短い、人手不足のため入会後すぐにケースに訪問している」等の声があることが指摘されている。一四二頁)。

費用徴収

家庭奉仕員の派遣に要する申請者の費用の負担額が、要綱(二〇条)ならびに別表によって定められている。費用負担については、減免申請の規定があり、昨年度一件の申請があり認められている。⁽⁷⁾

超過負担

老人家庭奉仕員事業の国・県の補助を除いた残りは九〇〇万円といわれている。

注

(1) ただし、この点は要綱上は明記されていない。

Z市家庭奉仕員派遣事業実施要綱（以下Z市要綱とする）は、事業の実施主体をZ市とすること、ただし市長は、派遣対象世帯・サービス内容、派遣期間、派遣回数及び費用負担区分の決定並びに費用の徴収を除く事業を社会福祉法人Z市社会福祉協議会及び社会福祉法人地域福祉協会に委託することができるとしている。

登録ヘルパーは、フレンドリーヘルパーという名で、社会福祉協議会を窓口として市の老人家庭奉仕員事業とは、別の形で実施されている。K市と比較した場合、市の実施する老人家庭奉仕員事業としてより納得できる形態がとられているといえよう。もっとも、Z市の場合、老人家庭奉仕員は合わせても一五名であり、前述してきた東京都や政令都市の場合には、この程度の家庭奉仕員数では対応できず、そのことが、自治体の事業としてはやや問題ある形態を産みだしていると考えられることも指摘しておかねばならない。

(2) 神奈川県では、東京都の場合と異なり、国通知に対応する形で、県通知は出されていない。昭和五十一年に出された「老人福祉費（在宅）補助金交付要綱」が、必要に応じ改正され現在に至っている。平成二年七月二日施行の同要綱では、老人家庭奉仕員派遣事業は、老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱、主任家庭奉仕員（チーフ・ヘルパー）設置事業運営要綱に基づき、市町村が行う老人家庭奉仕員派遣事業及び主任家庭奉仕員設置事業をいう（要綱二条）とされ、規則第五条の規定による条件の一つとして「市町村長は、第二条第一項第一号に定める家庭奉仕員派遣事業を社会福祉協議会等に委託して行う場合においては、この要綱の定める条件を付して行うものとする。」（第五条五）とされている。

要綱に別添された「家庭奉仕員派遣事業運営要綱」は、平成元年五月二十九日厚生省通知「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」と同一である（国通知の「高齢者サービス調整チーム」が地域保健福祉サービス調整機構等とされていること。一一のその他のところで、国通知の市町村が、市町村長とされていること、一一の(七)として「市町村長は、この事業の実施に当たり、派遣世帯のプライバシー保護に留意するものとする」とを加えている、などの若干の相違がみられる）。

前掲の国通知は、家事援助型と身辺介護型を独立させたことに特徴がある。東京都は、この通知を受けていないことは前述の通りであるが、神奈川県通知は、国通知をそのまま受けている。このことは、神奈川県では、市の補助対象基準の算出において「市町村長は、家庭奉仕員の対象者に対する派遣決定ごとにそのサービス内容を『身体介護中心業務』又は『家事援助中心業務』に区分して、算出するものとされている」ことにも示されている。

こうした東京都と神奈川県の姿勢の違いを受けて、神奈川県下では、Z市をはじめ身辺介護型の家庭奉仕員派遣事業を独立

させて実施している自治体が少なくない。

(3) 年齢の高いヘルパーにチーフとして調査をしてもらうという。ケースワーカーの仕事は、受付、決定、調査表の決済、決定通知の発行、実績報告に基づいて納付書を作成するなどである。

(4) 家庭奉仕員の場合、サービスの提供の仕方、派遣希望者のニーズと合わないため（例えば、夜間の利用希望など）、利用者が説明をきいて辞退する場合や、他のサービスが提供される場合も少なくないといわれる。希望があつて後でそれが事実上取り下げられても、必ずしも、一般に指摘されているような、担当職員による一方的な説得や、申請取り下げの指導の結果とばかりはいえないようである。

(5) 「市長は、既に家庭奉仕員を派遣している者については、毎年四月一日に前年所得税課税年額を調査し、家庭奉仕員派遣費用負担基準階層決定（変更）通知書により申請者に通知するもの」（第一〇条三）とされている。

(6) 委託法人や家庭奉仕員との実質的なネットワークを行政手続上確立することが、適切な処遇という意味からも必要であるう。

(7) 減免規定に関連してK市との違いは、費用負担額の減額又は免除を受けようとする場合「家庭奉仕員派遣費用負担額減免申請書を市長に提起しなければならないこと」（要綱第一条）が要綱上明記されていることであろう。もっとも「市長は、前項の規定により申請を受けたときは、申請書の内容を審査してその適否を決定し、家庭奉仕員派遣費用負担額減免決定（却下）通知書により申請者に通知する」（第一条二）とされているだけで、「費用を負担することが困難であると認められる時」の判断は、市長に委ねられていることも指摘しておかねばならない。

減額申請が出され認められたケースは臨時の支出があり家計が苦しいといったケースであるとされる。

③ K' 市

K'市は、Z市と同様、六五歳以上の高齢者人口指数が、一〇％をゆうにこえる高齢化都市である。しかも、絶対数でも、Z市よりむしろF市の三万人に続く数字を示している（二万三〇〇〇人）。ねたきり老人数はF市の三二一人に

対し二三人で、Y市と比較すると約四分の一ということになる。

実施形態

K市家庭奉仕員等派遣事業運営要綱において「家庭奉仕員等」とは、市職員である家庭奉仕員と市に登録している家庭奉仕介助員をいうとされる。家庭奉仕介助員とは市に登録した有償ボランティアである。⁽¹⁾ここでも事業形態は、隣接するF市と同様であることがわかる（もともと平成三年度から社会福祉協議会への事業委託が予定されている）。

家庭奉仕員等による援助の内容は、(一)身体介護に關すること、(二)家事に關すること、(三)相談・助言に關することに分類されている。申請に当たっては、健康診断書の提出は義務づけられていないが、ホームヘルパーやケースワーカーの判断により、身体介護型の援助が必要な場合には、市職員である家庭奉仕員が派遣されている。

申請・決定手続

平成三年度から、ホームヘルプサービスの他入浴サービスなどの在宅福祉サービスに共通して使用できる在宅福祉サービス利用登録申請書（表29）が使用されている。これらの在宅福祉サービスについて相談があると申請書が手渡され（電話の場合は郵送）在宅福祉サービス利用登録申請書が提出される。担当のケースワーカーにより調査がなされる。調査の結果、在宅福祉サービス利用登録決定通知書（表30）が交付される。登録されると、登録は、対象者が自宅で生活している限り有効となり、それぞれの在宅福祉サービスを受ける際は、電話等で申し出ればよいことになる。市の担当のケースワーカーは⁽²⁾申し出により在宅福祉サービス相談記録票（表31）に基づき調査を行う。申請者への連絡は、連絡済みであることが明記されればよく、⁽³⁾希望するサービスが受け入れられる場合には、サービスの実施主体（例えば市社協）に対し「在宅福祉サービス実施依頼書」（表32）が交付されることになる。

申請から決定まで

表 29

在宅福祉サービス利用登録申請書

平成 年 月 日				
(あて先) 市長		申請者 住 所 市		
		氏 名 _____ ㊟		
		電 話 () _____		
次のとおり登録申請します。		対象者からみた続柄 _____		
対 象 者	住 所 市		電話 ()	
	フリガナ 氏 名	男 M ・ T 女 S	年 月 日生 (歳)	
申 請 者 以 外 の 連 絡 先	住 所		電話 ()	
	氏 名		対象者から みた続柄	
対 象 者 の 身 体 状 況 等				
希 望 す る サ ー ビ ス	<input type="checkbox"/> 短 期 入 所 <input type="checkbox"/> デイサービス <input type="checkbox"/> ホームヘルパーの派遣 (ホームヘルパー ・ 緊急介護人) <input type="checkbox"/> 入浴サービス (移動入浴車 ・ 施設入浴) <input type="checkbox"/> 日常生活用具貸出 (特殊寝台 ・ エアーパッド ・ 緊急ベル) <input type="checkbox"/> 寝具洗濯乾燥 (毛布、シーツ、ねまき ・ 掛、敷ふとん)			
次のとおり決定してよいでしょうか。(伺い)				老 社 第 号
課長	係長	係	担当	起 案 平 成 . .
				決 裁 平 成 . .
				登 録 平 成 . .
決定区分	<input type="checkbox"/> 登録します <input type="checkbox"/> 登録しません			通 知 平 成 . .

※ 短期入所、デイサービス、ホームヘルパーの派遣又は入浴サービスを希望する場合は、健康診断書及び利用者状況書を添付してください。

表 30

在宅福祉サービス利用登録決定通知書					
		福 平成	第 年	月	号 日
様					
		市 長		印	
次のとおり決定しましたので通知します。					
決定区分	<input type="checkbox"/> 登録します。 <input type="checkbox"/> 登録しません。				
対 象 者	住 所 市				
	電話 ()				
	フリガナ	男	M	年	月 日生 (歳)
	氏 名	女	T S		
理 由					

※ 上記の方は、在宅福祉サービス利用登録制度に登録されました。

この制度への登録は、対象者が自宅で生活している限り有効です。

今後、それぞれの在宅福祉サービスを受ける際は、電話等で申し出てください。

※ 在宅福祉サービスには、以下のものがあります。

- 短 期 入 所 (2回目以降は、老人ホームへの申込みも可能です。)
- デイサービス (老人ホームへの申込みも可能です。)
- ホームヘルパーの派遣
- 入浴サービス (デイサービスと併せて利用することはできません。)
- 日常生活用具貸出
- 寝具洗濯乾燥

詳細については、別紙の在宅福祉サービスの案内を御覧ください。

※ 利用を希望する場合は、老人福祉課まで相談してください。

連絡先

表 31

在宅福祉サービス相談記録票

相談日	年 月 日 ()	<input type="checkbox"/> 窓口 <input type="checkbox"/> 電話		担当者 氏 名	
氏 名		男・女	生年月日	MS T 年 月 日生	
住 所	市	電 話		()	
相談者		移動が困難			
住 所	<input type="checkbox"/> 同居 <input type="checkbox"/> 離別	()			
利用登録	<input type="checkbox"/> 済 <input type="checkbox"/> 未	他の課との 係わり合い	<input type="checkbox"/> ない <input type="checkbox"/> ある ()		
希望する サービス	<input type="checkbox"/> ホームヘルプサービス (<input type="checkbox"/> 家事援助 <input type="checkbox"/> 介護援助) <input type="checkbox"/> デイサービス <input type="checkbox"/> 入浴サービス (<input type="checkbox"/> 巡回入浴 <input type="checkbox"/> 施設入浴) <input type="checkbox"/> 日常生活用具貸出 (<input type="checkbox"/> ギャヂベッド <input type="checkbox"/> エアー・パッド) <input type="checkbox"/> 寝具洗濯乾燥 (<input type="checkbox"/> ふとん <input type="checkbox"/> 毛布・シーツ・ねまき) <input type="checkbox"/> 短期入所 (<input type="checkbox"/> 静養館 <input type="checkbox"/> 七里が浜 <input type="checkbox"/>)				
入所希望 期間	月 日 () ~ 月 日 ()	日間	<input type="checkbox"/> 社 <input type="checkbox"/> 私		
施設との 確認	<input type="checkbox"/> 済	予定表への 記入	<input type="checkbox"/> 済	申請者への 連絡	<input type="checkbox"/> 済
備 考	※ 短期入所の理由、お年寄りの状態を記入すること 				
申請書の 処理	(配布) / (提出) <input type="checkbox"/> 申請書 <input type="checkbox"/> 診断書 <input type="checkbox"/> 状況書				
訪問日	/ ()	訪問者	(同行)		
委託依頼	<input type="checkbox"/> 済 / (委託先)	決定通知 書の送付	<input type="checkbox"/> 済 /		

表 32

在宅福祉サービス実施依頼書

		福 第 号 平成 年 月 日	
様			
		市 長 印	
次のとおり在宅福祉サービスの実施を依頼します。			
対 象 者	住 所 市		
	フリガナ	電話 ()	
	氏 名	男 M ・ T 女 S	年 月 日生 (歳)
申 請 者 以 外 の 連 絡 先	住 所		
	氏 名	電話 ()	対象者から みた続柄
対 象 者 の 身 体 状 況 等			
委 託 する サ ー ビ ス	<input type="checkbox"/> 短 期 入 所 <input type="checkbox"/> デイサービス <input type="checkbox"/> ホームヘルパーの派遣 (ホームヘルパー ・ 緊急介護人) <input type="checkbox"/> 入浴サービス (移動入浴車 ・ 施設入浴) <input type="checkbox"/> 日常生活用具貸出 (特殊寝台 ・ エアーベッド ・ 緊急ベレ) <input type="checkbox"/> 寝具洗濯乾燥 (毛布、シーツ、ねまき ・ 掛、敷ふとん)		
利 用 者 負 担	<input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 有 当たり 円		
備 考			

早い場合で一週間、遅い場合は一ヵ月である。⁽⁴⁾ 待機者はいない。⁽⁵⁾

サービスの変更については、電話で処理がなされ書類は使われていない。

廃止

却下手続はとらず、口頭で説明する。⁽⁶⁾

派遣期間

期間の定めはない。一年に一度状況書(表33)を再提出してもらう。

サービスの全過程の把握について

市の家庭奉仕員は、別紙のような家庭奉仕員等業務日誌(ケース記録)(表34)を作成することになっている。介助員は、市長に対し家庭奉仕介助員活動報告書を提出することが義務づけられている(ホームヘルプサービス事業実施要領第⁽⁷⁾四条)。業務内容や特記事項の記述は、家庭奉仕員の場合以上に簡単であることがわかる。なお、介助員は対象世帯から、時間数の延長等の申し出を受けた時は、市長に報告してその指示を受けることとされている(要領第七条)。

サービスの内容

身体介護としては、主として清拭、入浴介護、家事援助サービスとしては、買物・掃除・洗濯・調理が主とされる。派遣回数は週一回(二時間)が多いが、週三回、計六時間の場合もある。サービスの実施は、朝八時三〇分から五時まで(土曜日は役所が休みの場合は派遣されない)。日曜・祝日・年始年末も休みとなる。

サービス労働

市の家庭奉仕員は一二名、技能員もしくは技能史員としての資格で採用されている。市の家庭奉仕員は、規定の研修はすべて受けている(研修は、社協によって行われる)。介助員の場合は、全員参加ではなく、希望があれば参加でき

表 33

家庭奉仕員等派遣期間更新に伴う家族状況申告書

平成 年 月 日

(あて先) _____ 福祉事務所長

申告者氏名 _____ 印

住所 _____

電話 _____

利用者氏名 _____

家族状況について、次のとおり申告します。

氏 名	続柄	生年月日	職業・勤務先 又は在学学校名	所得税等 課税状況
		MT SN . .		有 無
		MT SN . .		有 無
		MT SN . .		有 無
		MT SN . .		有 無
		MT SN . .		有 無
		MT SN . .		有 無

所得税等課税状況「有」の方は、家庭奉仕員等派遣期間更新に伴う所得税等課税状況申告書を添付して下さい。

表 34

家庭奉仕員等業務日誌（ケース記録）

平成 年 月 日～平成 年 月 日		課長	係長	係	担当
次のとおり訪問しました。					
日（曜日）	日（ ）	業務内容 掃除・裁縫・買物・炊事・洗濯・相談・その他			
天 候					
時 間 （所要時間）	時 分～ 時 分 （ 時間 分 ）	記 事			
奉仕員名	⑩				
日（曜日）	日（ ）	業務内容 掃除・裁縫・買物・炊事・洗濯・相談・その他			
天 候					
時 間 （所要時間）	時 分～ 時 分 （ 時間 分 ）	記 事			
奉仕員名	⑩				
日（曜日）	日（ ）	業務内容 掃除・裁縫・買物・炊事・洗濯・相談・その他			
天 候					
時 間 （所要時間）	時 分～ 時 分 （ 時間 分 ）	記 事			
奉仕員名	⑩				
日（曜日）	日（ ）	業務内容 掃除・裁縫・買物・炊事・洗濯・相談・その他			
天 候					
時 間 （所要時間）	時 分～ 時 分 （ 時間 分 ）	記 事			
奉仕員名	⑩				
日（曜日）	日（ ）	業務内容 掃除・裁縫・買物・炊事・洗濯・相談・その他			
天 候					
時 間 （所要時間）	時 分～ 時 分 （ 時間 分 ）	記 事			
奉仕員名	⑩				

表 35

家 庭 奉 仕 介 助 員 登 録 申 請 書

平成 年 月 日					
市 長 殿					
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> 住所 市 電話 () </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> 申請者 (登録者) 氏名 ④ </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 10px;"> 男・女 年 月 日生 </div>					
次のとおり登録したいので申請します。					
活動を希望する対象	<input type="checkbox"/> 老 人 <input type="checkbox"/> 心身障害児者				
活 動 可 能 日	<input type="checkbox"/> 月 <input type="checkbox"/> 火 <input type="checkbox"/> 水 <input type="checkbox"/> 木 <input type="checkbox"/> 金 <input type="checkbox"/> 土				
活 動 可 能 時 間	午前 時から 午前 時まで 午後 午後				
健 康 状 態					
備 考					
次のとおり決定してよいか。(何い)				起案 ・ ・	
部長	次長	課長	係長	担当	決裁 ・ ・
					登録 ・ ・
					通知 ・ ・
決定区分 <input type="checkbox"/> 登録する <input type="checkbox"/> 登録しない					
(登録しない)理由					

る。経費は市で負担される。⁽⁸⁾

市の家庭奉仕員の場合には、年一回健康診断が行われている。家庭奉仕介助員については何もない。公務員災害補償保険制度は、市の家庭奉仕員には適用されると考えられる。家庭奉仕介助員は、市が入っている保険で対応されている。市は家庭奉仕介助員に対し、労働基準法で定められた使用者の災害補償責任を、負うものと考えられる。

費用

生計中心者⁽⁹⁾は、別表に定める派遣一時間当りの額に一カ月に派遣を受けた時間数を乗じた額を負担しなければならない、とされる（要綱五条）。費用の算定に当たって、課税所得額や、収入総額が当事者で判らない場合には、了解を得て課税台帳の閲覧がなされることもある。

超過負担について

老人家庭奉仕員の総事業費は五、九〇〇万円、県の補助が一、五三〇万円、差額がK市の負担となる。

注

(1) 政令都市K市との違いは、介助員が社会福祉協議会ではなく、市に登録することになっている点である。介助員が公権力の行使に当たる公務員か否かを判断するには、将来的に微妙な違いが出てくることになるうか。K市家庭奉仕員等派遣事業実施要領は、「一 介助員として登録を希望する者は、家庭奉仕員登録申請書を市長に提出する。二 市長は、前項の申請があったときは、前条の資格基準に基づき、介助員としての適否を審査し、介助員として適当と認めたときは、家庭奉仕介助員登録簿に登録する。三 市長は、前項の規定により介助員として登録した者に対し、家庭奉仕介助員証を交付する」と規定している。

なお、介助員は、(一)市内に居住すること、(二)心身ともに健全であること、(三)福祉に関し、理解と熱意を有すること、(四)老人

等の介護・家事及び相談助言を適切に実施する能力を有すること、が条件とされている(要領第二条2)。介助員には、一時間当たり七四五円が支給される。

もっともK市でも、平成三年から事業の大半は社協に委託され、ホームヘルパーは社協に登録する形態がとられていることは前述の通りである。

(2) K市におけるケースワーカーの仕事は、次のとおりである。①ケースの相談・受付・派遣の判断・ヘルパーの振り分け、

②老人ホームの入所補助、③在宅老人の相談業務、④老人クラブの手伝いなど。

(3) 在宅福祉サービス利用登録決定通知書には、登録しないという決定も含まれている。したがって形式的には行政不服審査に乗せることも可能である。しかし、個々の在宅福祉サービスが要件に合わないという理由や、サービスの供給主体に余裕がないという理由で、即時の対応がなされない場合には、現状では苦情申し立ての方法はないことになる。

(4) 現状では、登録が既になされている人の例は少ないから、新しく老人家庭奉仕員の派遣申請をした場合と理解してよいであろう。

(5) 迅速に対応しなければならないケースについては、調査なしでも対応している。毎日行かなければならない状態の時は、入院を勧める。経済的に余裕があり掃除だけで直接には困らない場合には、空いている介護員がいる場合には派遣する。

(6) 年に一度あるか無いかである。自分でやれるようになった、家族との人間関係がよくなり援助してもらえようになったというのが主な理由とされる。

(7) 要領は平成三年四月からの実施である。登録ヘルパーは、平成三年度から社協に委託されているが、事業報告は市長に提出することとされていることに注意したい。

(8) 国は三六〇時間の研修を要求しているが、週一〜二回の実働を希望している登録ヘルパーに、研修のための時間を要請することは難しく、市独自に可能な範囲で実施しているのが実情とされる。K市はボランティア活動が活発なところといわれ、こうした状況を背景に、登録ヘルパー制度が成り立っていると考えられるが、希望者が出るとすぐ登録してもらっているとされていることや、年数回広報で参加を呼びかけていることを考えると、決して十分な余裕があるわけではないことが判る。

(9) K市要綱八条において、家庭奉仕員等の派遣を受けようとする者(「申出者」)は、当該世帯の生計中心者とされている。この点は他市も同様であるが、要領六条は、さらに「要綱八条という生計中心者とは、対象者の属する世帯を事実上主宰し、生

〇〇市在宅福祉サービス利用登録制度実施要綱

(目 的)

第1条 この制度は、短期入所事業、デイサービス事業、ホームヘルプサービス事業等のサービス（以下「在宅福祉サービス」という。）の利用希望者を登録することにより在宅福祉サービスの提供を適切かつ迅速に行い、もって在宅福祉の向上と介護者の負担軽減を図ることを目的とする。

(対 象 者)

第2条 この制度の対象者は、市内に居住する虚弱、ねたきり又は痴呆等により在宅で生活するおおむね65歳以上の老人及び心身障害児者とする。ただし、次の各号に該当する者を除く。

- (1) 入院治療を必要とする者
- (2) 伝染性の疾患があって、他に伝染のおそれのある者

(種 類)

第3条 在宅サービスの種類は、次の各号に掲げるとおりとする。

- (1) 短期入所
- (2) デイサービス
- (3) ホームヘルプサービス
- (4) 入浴サービス
- (5) 日常生活用具貸出
- (6) 寝具洗濯乾燥

2 前項各号に掲げる在宅福祉サービスの内容、実施方法等については、別に定める。

(申 請)

第4条 前条第1項各号に掲げる在宅福祉サービスの利用を希望する者（以下「申請者」という。）は、在宅福祉サービス利用登録申請書（以下「申請書」という。第1号様式）を市長に提出しなければならない。この場合において、同項第1号から第4号までに掲げる在宅福祉サービスの利用を希望するときは、健康診断書（第2号様式）及び在宅福祉サービス対象者状況書（第3号様式）を添付するものとする。

(登 録 の 決 定)

第5条 市長は、前条の申請書を受理したときは、速やかにその内容を審査し、登録の適否を決定して、在宅福祉サービス利用登録決定通知書（第4号様式）により申請者に通知するものとする。

(利 用 の 申 出)

第6条 前条の規定により登録を認められた者（以下「登録者」という。）が在宅福祉サービスを利用しようとするときは、あらかじめその旨を市長に申し出なければならない。

(実施者への通知)

第7条 市長は、前条の規定により申出を受けたときは、速やかに在宅福祉サ

ービス実施依頼書（第5号様式）を在宅福祉サービスを直接実施する者（以下「実施者」という。）に送付する。

（緊急利用）

第8条 市長は、緊急を要すると認められるときは、第4条に規定する申請によらずに、在宅福祉サービスを提供できる。この場合において、在宅福祉サービスの提供を受けた者は、事後において同条に規定する手続をとらなくてはならない。

（報告）

第9条 登録者は、原則として年1回、在宅福祉サービス対象者状況書により、身体状況等を市長に報告しなければならない。この場合において、市長が必要と認めるときは、健康診断書を添付するものとする。

（利用資格の喪失）

第10条 登録者は、次の各号のいずれかに該当するに至ったときは、在宅福祉サービスの利用資格を喪失する。

- (1) 死亡したとき。
- (2) 市外に転出したとき。
- (3) 特別養護老人ホーム等へ入所したとき。
- (4) その他在宅福祉サービスを利用することが適当でないと認められたとき。

（台帳の整備）

第11条 市長は、登録者の身体状況及び在宅福祉サービスの利用状況等を台帳に記録し、資格喪失の日まで保管しておかなければならない。

（実施者の責務）

第12条 市長の指示を受けて在宅福祉サービスを直接実施する者は、在宅福祉サービスを利用する者の福祉が増進されるよう誠実に行うとともに、在宅福祉サービスの実施に当たって知り得た登録者等についての情報を他に漏らしてはならない。

（市長の責務）

第13条 市長は、この制度の内容について市民への周知を図るとともに、民生委員活動等を通じ、対象者の把握に努めるものとする。

- 2 市長は、福祉事務所、民生委員、保健所、社会福祉協議会その他関係機関と協力し、在宅福祉サービスが総合的、かつ、きめ細かく運用されるよう努めるものとする。

付 則

この要綱は、平成3年4月1日から実施する。

活維持の中軸となる当該世帯の世帯主又は最多所得税額納付者とする」(傍線筆者)としている。申出者が費用の負担者であることに関わっての規定であることは間違いないが、私的扶養が娘の配偶者などにも拡大され得ることを他の自治体よりも明確に規定している点で、注目される。

④ H 市

F市につぐ神奈川県下の中核都市で、高齢者の実情はF市とほぼ同様の傾向にあるといえよう。高齢化指数は高くないが、六五歳以上の高齢者数は約二万人で、F市より約一万人ほど少ないことになる。

実施主体

H市の家庭奉仕員派遣事業は、市の常勤の家庭奉仕員(八名)、社会福祉協議会の登録ヘルパー(二六〇名)で実施されている。市は社会福祉協議会に事業を委託している。⁽¹⁾

申請・決定手続

市長は、奉仕員等の派遣を受けようとする者の申出に基づき派遣対象者の状況及び世帯の状況等を調査し、派遣の要否並びにサービス内容、費用負担区分を決定するもの(第八条)とされていることは、他市と同様である。実際には保健婦とケースワーカーが訪問・調査しワーカーが決定する。その折り病歴なども調査する。電話で申込を受け付け、訪問調査の折りに申請書を受け付けるのが一般的とされる。派遣が不適当とされる場合は家族介護が可能であったり、在宅介護の程度を超えている場合である。しかし、これらの派遣が不適当とされるケースは、電話があった段階で「納得」の上辞退になるので、却下手続がなされることはない。市の家庭奉仕員は低所得世帯に限定するのではなく、身体介護を要する者等重症の者に派遣するようにしたいが、現実には市の家庭奉仕員・登録ヘルパーを問わず、派遣が可能なヘルパーの中から派遣を決定せざるをえない状況にあるといわれている。

申請から決定までは約一週ぐらいである。

待機者

事業の内容にあった派遣しかできないから、待機者はいないと考えられている。ヘルパー派遣の要件にあっても、ヘルパーの人数上の制約から派遣できない場合は決定をしないということであろう（しかしヘルパーの募集についても常時努力がなされており事業要件にあった範囲内でのニーズは満たされているとも解釈されている。要件に合わないニーズにはどのようなものがあるのかについては現状では具体的な調査はなされていないようである）。

サービスの変更の場合の手続は、電話連絡が主とされている。

廃止にさいしても、打ち切り手続がとられることはない。廃止は、死亡の場合が多いといわれる。

派遣は、停止廃止の申請がない限り継続される。

サービスの全体的把握

市のヘルパーが派遣されている場合は、表37のような活動日誌が出されるので、行政側が、老人の状況を把握することが可能であるが、社協の登録ヘルパーの場合は、表38、表39のような派遣カードに利用者の確認印が押されるだけで、利用者の状況は、市側から積極的な働きかけがなされない限り不可能であることが明らかである。しかも報告書自体、謝金並びに利用者の利用料を計算するためのものとされ、利用者の状況把握を目的とするものではない。

サービスの内容

老人家庭奉仕員の仕事は、他市と同様要綱上規定されているが、担当者は家事援助と身体介護は厳密には分けられないという考えを持っている。⁽²⁾

家庭奉仕員の派遣回数は、平均週二回、一回が二時間半位とされる（保健婦のサービス等と組み合わせられると一週一八時

表 37

ヘルパー活動日誌

月	利用者	氏 名	利用者 No.	—
日 付	時 間 帯	住 所	市	
	： ～ ： まで		ヘルパー活動内容	特 記 事 項
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	
	： ～ ： まで		・掃除・洗濯・炊事・買物・介護 ・通院介助・ガイド・その他	

表 38

計 算 欄 () 年 () 月 分	
利 用 者 No.	ヘルパー No.
<div> <div>ホガ</div> <div>ヘルプサービス</div> </div>	
<div> <div>実 績</div> <div> <div>日 数</div> <div> <div>昼 間</div> <div>夜 間</div> </div> </div> <div> <div>実 績</div> <div> <div>時 間</div> <div> <div>昼 間</div> <div>夜 間</div> </div> </div> </div> </div>	
<div> <div>交 通 費</div> <div> <div>往 復</div> <div>対 象 日 数</div> </div> </div>	
<div> <div>事 項</div> <div> <div>時 間 数</div> <div>交 通 費</div> </div> </div>	
<div> <div>派遣予定</div> <div> <div>1 週あたり</div> <div>1 回あたり</div> </div> </div>	
<div> <div>1 回の往復交通費</div> <div>時間</div> </div>	
<div> <div>1 日</div> <div>2 日</div> <div>3 日</div> <div>4 日</div> <div>5 日</div> <div>6 日</div> <div>7 日</div> <div>8 日</div> <div>9 日</div> <div>10 日</div> <div>11 日</div> <div>12 日</div> <div>13 日</div> <div>14 日</div> <div>15 日</div> <div>16 日</div> <div>17 日</div> <div>18 日</div> <div>19 日</div> <div>20 日</div> <div>21 日</div> <div>22 日</div> <div>23 日</div> <div>24 日</div> <div>25 日</div> <div>26 日</div> <div>27 日</div> <div>28 日</div> <div>29 日</div> <div>30 日</div> <div>31 日</div> </div>	

表 39

(委)ガヘルパー派遣カード

利用者No.	ヘルパーNo.
—	—

私は協議会の指示に基づき、裏面のとおりヘルパー業務を実施いたしました。

ヘルパー	氏名	印
	住所	
	TEL	

私は、裏面のとおり貴協議会のヘルパー業務を利用しました。

利用者	氏名	印
	住所	
	TEL	

◎ 留 意 事 項

- ・ 仕事をした日時を記入の上、必ずその日に利用者の確認印をもらって下さい。
- ・ このカードは、あなたへの謝金並びに利用者の利用料を計算する重要なものです。その月のヘルプ終了後、直ちに協議会あて郵送（5日必着）して下さい。
- ・ 協議会の承認なく、指示された時間以上活動した場合、謝金支払いの対象とならないことがありますので注意して下さい。

※ ヘルパー通信欄

月分	平成 年 月 日
社会福祉法人	市社会福祉協議会 殿

--

間ほどのサービスが提供されている人もいるという。土・日、国民の祝日および夜間は、ヘルパーの派遣はない。社協の登録ヘルパーについては、平日の場合、夜八時までの延長制度がある。

サービス労働について

常勤の家庭奉仕員は、市の公務員として給与が支払われる。市の非常勤職員、社協の登録ヘルパーともに時給八〇〇円が支払われている（身体介護・家事援助という区分はなされていない）。社協登録ヘルパーについての延長時間給は、一、〇〇〇円である。

市の職員については、公務員災害補償制度が適用されるが市の非常勤職員・社協ヘルパーについては、ボランティア保険で対応されている。研修は、社協の登録ヘルパーの場合、月に一度土曜日の午後四時～四時三十分程度ケース検討会が行われているが、研修に出席するための日当は支払われていない。

費用徴収は、要綱別表に基づき行われている。現在、有料世帯は三七％である。

注

(1) H市家庭奉仕員等派遣事業運営要綱（以下H市要綱という）第二条は、「この事業の実施主体はH市とする。ただし、派遣世帯、サービス内容及び費用負担区分の決定を除き、事業の一部を社会福祉法人H市社会福祉協議会に委託できるものとする」と規定し、また要綱三条は、老人家庭奉仕員等とは「(一)家庭奉仕員、福祉部福祉総務課に所属し家庭奉仕に従事する職員及び非常勤の職員、(二)登録ヘルパー、福祉活動に従事するため社会福祉協議会に登録されている奉仕員」としている。

(2) 神奈川県下でも、H市をはじめ後述の自治体は、東京都と同様、身体介護型を別立てにせず、サービスの内容を、(一)家事及び介護に関すること、(二)相談及び助言に関することとして事業を営んでいる。

⑤ F 市

H市と同様、神奈川県の中核になう都市である。高齢化指数は高くはないが、六五歳以上の高齢者数は三万人をこえK市のほぼ三分の一を占め、相応の高齢者問題をかかえているとみることができる。

実施形態

F市家庭奉仕員派遣事業運営要綱では、奉仕員は、家庭奉仕員と臨時家庭奉仕員からなると規定されている。臨時家庭奉仕員は、市に家庭奉仕員として登録している者をさす。F市社協は、市社協に登録したヘルパーからなるケアフレンドという制度を実施しているが、特にF市からの委託はない。F市の家庭奉仕員派遣事業は、ともかくF市が、直接「実施主体」となって実施されているといっているといえよう。対象が高齢者である場合、家庭奉仕員と臨時家庭奉仕員の業務内容にかわりはない。⁽¹⁾

現在、F市では、家庭奉仕員が一〇名、臨時家庭奉仕員が三名である。身体介護を主とする者や家族に介護方法を指導する必要がある場合は、家庭奉仕員が派遣される。現在の臨時家庭奉仕員には経験のある人が多いが、専門性のない人は、家事サービスにまわってもらっているとのことである。また希望があれば、臨時家庭奉仕員も研修を受けて、難しいケースにも対応してもらっているという。⁽²⁾

申請・決定手続

奉仕員の派遣を受けようとする者は、福祉サービス利用（変更）申請書及び必要に応じて健康診断書を添えて市長に提出する（運営要綱第九条）。

F市は、全てのサービスに共通する福祉サービス利用（変更）申請書を、利用しており、一度申請書が提出されるとそれに基づき保健福祉サービス総合カルテ（表41）が作成され、その申請書が継続的に生かされることになる。

表 40

福祉サービス利用決定(変更)通知書

市指令老 第 号
昭和 年 月 日

殿

市長

「印」

次のとおり決定します。


決 定 区 分		<input type="checkbox"/> 「○」印のサービスの <input type="checkbox"/> 利用を認める <input type="checkbox"/> 利用を認めない								
決 定 理 由										
利 用 者		氏 名		性別		生年 月 日		・ ・ (才)		
		住 所								
申 請 者		氏 名				続 柄				
		住 所								
サ ー ビ ス 内 容	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	デ イ ・ サ ー ビ ス	機 能 訓 練	入 浴 施 設 通 所	緊 急 通 報	寝 具 乾 燥	日 常 生 活 用 具	寝 台 浴 槽	家 庭 奉 仕 員	福 祉 タ ク シ ー 券	一 時 入 所
実 施 場 所										
期 間 (開始日)		昭和 年 月 日から 昭和 年 月 日まで								
世 帯 区 分		<input type="checkbox"/> 生活保護受給世帯 <input type="checkbox"/> その他の世帯								
費 用 徴 収 額		<input type="checkbox"/> 社会的理由 <input type="checkbox"/> 私的理由 日 額 円								
家庭奉仕員派遣		1週間当 派遣回数		回		業 務 内 容				
指 示 事 項										

表 41

保健福祉サービス総合カルテ

調 査		年 月 日		地区		民生委員										
ケース番号																
ふりがな		性 別		生 年 月 日												
氏 名		男 ・ 女		年 月 日												
住 所	市		TEL ()													
家 屋	持家 ・ 借家 ・ アパート (階) ・ 集合住宅 (階) その他 () ・ 専用室 無 ・ 有 (帖)															
生活歴 (元職業, 住みなれた場所等)				<input type="checkbox"/> 趣 味 <input type="checkbox"/> し 好 たばこ アルコール <input type="checkbox"/> 食べ物の好き嫌い 無 ・ 有												
既往歴		現病歴														
主治医 TEL ()																
身障手帳		無 ・ 有 種 級 障害名				生 保 無 ・ 有										
サ ー ビ ス の 状 況																
サービス内容	1 デイサービス	2 家庭奉仕員	3 機能訓練	4 入浴施設 入浴通所	5 一時入所	6 寝具乾燥	7 日常生活用具 寝台浴槽	8 訪問看護	9 保健婦訪問	10 保健所訪問	11 ケアフレンド	12 給食	13 緊急通報	14 タクシー券	15	16
開始																
廃止																

(表41つづき)

意志の伝達	視力障害	無・有				
	聴力障害	無・有				
	言語障害	無・有				
	痴呆	無・有				
日常生活動作	歩行	自立・杖使用・つかまり歩き(歩行介助)・はって移動・車椅子 ねたきり・補装具()				
	行動範囲	単独外出(毎日・たまに・殆どしない)・家の回り・屋内のみ 床の上				
	床上動作	正座・腰掛け(足投げ出し)・座位介助・寝がえり(可・不可)				
	食事	箸で自由に・匙使用・手づかみ(握り飯)・介助(有・無) (普通食・きざみ・おかゆ・流動食・鼻腔)・義歯(有・無)				
	用便	自立・介助してトイレ・ポータブル便器・おむつ(昼・夜) 失禁(有・無)・尿回数(日 回)・便回数(日 回)				
	入浴	自立・洗ってもらう・全面的に洗ってもらう・清拭				
	着脱衣	自立・少し手をかせばひとりで着れる・殆ど着せる・できない				
	寝具のしまつ	自立・低い押し入れなら自分で出来る・たたむだけ・できない				
家族状況		氏名	年齢	性別	続柄	主介
		緊急時の連絡先				
その他		今後の方針				

もつとも、過去に申請書が出されていても、当該サービスにとって必要な書類（例えば、健康診断書）やその後の状況変化については別途調査がなされることになる。⁽³⁾

その結果、派遣の適否を決定し、福祉サービス利用決定通知書（表40）により通知することになる。決定通知書は、却下の場合も想定して策定されているが、実際には、却下の決定通知書が出されることはまれだとされている。申請書は、派遣対象者の身体及び世帯の状況等を調査した後でしか受理されないことが、その理由の一つにあげられている。⁽⁴⁾

申請から派遣まで

ケースによって、緊急を要すると認められる場合は、正式の決定をまたずに対応する。その場合は、相談から二三日で対応がなされることになる。相手方が、派遣希望日を特定している場合は、実際の派遣まで一週間から二週間を要することもある。

派遣期間

派遣期間は、登録制のため定められていない。サービスの提供者であるヘルパーは、一年に一度交替することになっている。

サービスの変更

福祉サービス変更申請書は、形式的にはより充実したサービスを求める変更申請にも適用される。しかし、この点についてF市の担当者は、家庭奉仕員の人数に制限がある以上特に現状では、派遣回数が増加等を求める変更申請は出されても意味がないと答えている。こうした前提の基ではあるが、F市では提供されるサービスが、一応の弾力性を持つものとして捉えられてきていることは注目されてよいであろう。従来、老人家庭奉仕員については、決定通知

書や実施計画書の中で、一週間○回、△時間と固定的に定められていたのを、そこには明記せず、対象者の状況に合わせて、例えば、今週は三回、来週は二回というように調整して行こうというものである。そこでは当然他の対象者の状況が考慮され具体的な組合せが考えられることになる。⁽⁵⁾

廃止

電話で通知。書類は使わない。登録制なので、入院などの場合は、中止にはなるが、廃止にはならない。資格はずつと残ることになる。

サービスの全過程の把握について

他市と同様F市でも、家庭奉仕員・臨時家庭奉仕員につきそれぞれ別の訪問計画書・活動記録簿が用意されている。その他常勤の家庭奉仕員の場合には、ケース記録票の作成が義務づけられているようである。臨時家庭奉仕員の場合これに該当するのが、業務日誌であると考えられる。業務日誌の方が記載内容が簡単になっていることは、非常勤家庭奉仕員としての性格上やむをえないが、サービスの実施過程を把握するという点では、不充分である。市の内部にも本来は一カ月に一度位ケースワーカーが訪問をすべきとの意見もあるようである。

サービスの内容

サービスは、週に一回、二〜三時間というのが一番多いといわれている。多いケースもあるが、まれである。

サービス労働について

臨時家庭奉仕員の日当は、一、五〇〇円プラス時給五八〇円である。研修は希望者のみで、県の研修に参加できる。その場合は、日当が支払われる。健康診査は実施されていない。事故補償は、ボランティア保険で対応されている。臨時家庭奉仕員は、二〜三ケースをもっている人が多く、一カ月に八日〜一二日の活動日数となる。中には、二〇

日位の活動日数の者もある。

超過負担について

常勤の家庭奉仕員の給料程度がもちだしとなる。

注

(1) 臨時家庭奉仕員の登録を希望する者は、登録申請書を市長に提出する(運営要綱第六条)。市長は、申請があったときは、(一)心身ともに健全であること、(二)老人等の福祉に関し、理解と熱意を有すること、(三)家事・介護の経験と相談・助言の能力を有すること、の要件を備えている者のうちから奉仕員を選定し登録しておくものとされている。

(2) F市では、身体介護を独立させて規定してはいないが、近年身体介護が重視されてきていることは家庭奉仕員の仕事自身が高度化してきていることと受け止められている。現在、家庭奉仕員が、市の現業職員として位置づけられ、専門性が認められていないことに対しても、家庭奉仕員が実績を積み重ね、事実として奉仕員の仕事の重要性を訴えていく必要性が指摘されている。この点に関連し、F市では常勤の家庭奉仕員でも、事故を懸念し、入浴介護には積極的ではないといわれる。

(3) F市の「総合カルテ」方式は利用者の状況を継続的・総合的に把握する点で有効であり、その結果、利用者の状況を、実施主体に、より迅速に察知してもらえするという意味では利用者にも利点があると思われるべきであろう。

(4) 派遣の要件を柔軟に理解し、できるだけ申請者の要求に応えるようにしているという。そのためにはすでにサービスを受けている人々との間で日程や時間配分を調整したり、臨時家庭奉仕員と交渉し余分に日程を確保するよう努力しているという。待機者が少ないのもそのためであるとされる。また現在の派遣要件では、対象とならないケース、例えば、毎日派遣してほしいとか、昼だけ様子を見に来てほしい、という要望の場合は、応えられないことになる。その場合には一週間に一度の派遣ではどうかという対案を出しても申請者のニーズに合わず、「辞退」という申し出が多くなる。その他要件に合わない部分を、一般の家政婦の派遣で補充したり、老人保健施設を紹介するなどして、申請の単なる突き返しに終わらない処置がなされていることが指摘されている。

このように見てみると、行政不服審査法の基での権利救済にそう方向で、手続を組み立てなおして行くことも一方法である

が、他面サービス調整機構等を介在させた苦情処理制度の創設も検討の余地があるように思われる。

F市は、先に指摘したように待機者を減らすことについても独自の配慮をしている。もちろん、他市においても事実上この点についての配慮はなされていないわけではないが、このことを制度的に確立しようとしているところにF市の独自性があるといえよう。F市では変更や中止に対しても、一定の範囲内までは、逐一変更や中止の手続をとることは必要ないのではないかと指摘されている。

(5) こうした場合問題の一つは、変更や中止の手続を必要としない、いいかえれば、実施者の裁量に任せるガイドラインをどの範囲にするか、ということであろう。この点について、①こうしたサービスの弾力ある運営に対応するためには、現在のように、一人のホームヘルパーが、サービスを担当するのでは不可能であること。現にF市では、三人がチームとなってサービスに当たるグループ制が採用されていること、②どこまでを弾力的な運用に任せてよいか、また任せることができるかの決定は、結局のところ、決定に当たっての担当者の判断能力にかかっており、現状ではケースワーカーしかそれに対応できない。③この点を発展させるためには、サービスの担当をグループ制にするとともに、担当について地区（地域）担当制をとり、地区ごとにケースを担当している者の調整会議が必要と考えられること。④現在具体化されつつある地域保健サービス調整機構では、市内全域を対象としており、大きすぎることで、担当者側から指摘されている。また、サービスの弾力的運用を導入する場合、一定の供給量を前提とすれば、ある週における他の利用者に対するサービスの供給量は低下することになる。そこでは、商品交換的権利義務関係の理解を前提とする以上、当然にトラブルが生じてくる。利用者や家族の理解をどう得て行くかが課題であるとも指摘されている。福祉サービスに対する価値の転換と同時に、サービスの絶対量を増加させる方策、市当局を離れた苦情処理機構の創設が併せて検討されなければならないであろう。サービスの弾力的運用は、サービスの絶対量を増加させる方策と併せて検討されない限り、サービスの適用を自主規制することになりかねない。F市では、老人家庭奉仕員事業について、費用徴収がなされていないが、費用徴収がなされていたり、民間業者に委託されている場合には、権利はそれだけ商品交換関係的な権利義務関係として理解されやすいことになり、このような弾力的な運用を制度として定着させて行くことは難しいのではないかと指摘されている。

また、サービスの弾力的運用が、方向性として不可避なものであるとすれば、F市の試みは、サービスの実施過程のフォローアップとそれを可能とする組織の形成が不可避となろう。東京都の家事援助者施設事業についても、こうした視点からの検

討が望まれる。

⑥ A 市

全人口数、六五歳以上人口数、ねたきり老人数等で比較すると、後述のH市、Y市とはほぼ同じ規模である。H市、Y市が、社会福祉協議会を中心とする特徴ある家庭奉仕員事業を展開しているのに対し、A市の家庭奉仕員事業は、ほとんどが、特別養護老人ホームの家庭奉仕員により実施されている。Y市やZ市が身体介護型の家庭奉仕員事業を、特別養護老人ホームに委託している例はあるが、事業が、全面的に特別養護老人ホームに委託されているのはA市のみである。

実施形態

家庭奉仕員事業は、おおむね委託先の特別養護老人ホームの家庭奉仕員(二七名)によって実施されている。市の家庭奉仕員四名は、緊急時の対応を除けば、コーディネート(受付・調査・決定が中心)として機能している。⁽¹⁾

申請・決定手続

派遣の決定は、市の家庭奉仕員が訪問し調査の上、決定する。調査内容は、病状やサービスの必要状況が中心である。派遣対象は特に制限されていないが、梅毒や肝炎の場合は、注意しているとのことである。⁽²⁾ 申請者の身体状況によつては、老人福祉指導主事・介護士などが同行する。申請に当たっては、健康診断書の提出が義務づけられている。⁽³⁾ 調査の結果、サービスを必要とする場合のみ申請書が受理される。このようなことからみて、A市の老人家庭奉仕員の対象者は、他市より重度であることが予想される。⁽⁴⁾

申請から決定までは、通常一週間から一〇日である。

待機者はいないとされている。⁽⁵⁾

派遣期間

特別には定められていない。一旦受理されたものは、ずっと継続的に利用できる。⁽⁶⁾

サービスの全過程の把握について

施設の長は毎月の家庭奉仕員派遣実施計画書を作成し市長に提出するとともに、家庭奉仕員派遣実施状況報告書に家庭奉仕員等活動記録簿及び家庭奉仕員ケース記録を添付して市長に報告することとされ、また家庭奉仕員は、家庭奉仕員別訪問日程に基づき業務を行い、その状況を家庭奉仕員等活動記録簿及び家庭奉仕員ケース記録に記録しておくこととされている。⁽⁷⁾

サービスの変更

変更届を利用者から受け取ることはない。

廃止

転出・死亡・入所の場合は、廃止、入院の場合は、休止となるが、いずれも連絡し確認する。書類上の手続はとられない。辞退届を利用者から受け取ることもない。

サービスの内容

家庭奉仕員によるサービスは、家事援助・身体介護両方について行われる。主たる家事援助サービスは、調理・買物・洗濯などとされる。老人家庭奉仕員が特別養護老人ホームの寮母であること、申請にあたり健康診断書の提出が義務づけられていることを考えると、対象者は他市より重度であることが予想される。身体介護の内容はA市家庭奉仕員等派遣事業要綱どおりである。⁽⁸⁾

派遣回数は、週に三〜四回と他市より若干多いが、一回につき家事援助二時間、身体介護一時間とされている。平日のサービスは八時三〇分から五時まで、土曜日は、八時三〇分から一二時までとされる。日曜・祝日・年始年末・夜間のサービスは行われない。⁽⁹⁾

サービス労働について

家庭奉仕員の給料は、施設の職員としての給与によるとされるが公表されていない。市の家庭奉仕員の健康診査は、職員としての健康診査一回、定期健康診査一回、年計二回である。施設のヘルパーの場合は施設の方針による。委託費を概算する段階で市は健康診断料を入れている。

研修については、三六〇時間研修を進めている段階である。全員に対し一度に実施するというわけには行かないので、現在は九人が研修を受けている。委託施設の職員については施設内研修も行われている。

費用

費用徴収は他市と同様、要綱⁽¹⁰⁾に基づいて徴収される。また要綱は「市長は、対象者本人の事情によらないものと認めた場合は、費用の負担を免除することができ」とするが、「対象者本人の事情によらないもの」とは、担当者の説明では、天災等をさすものとされ、実際に適用される場合は少ないということである。

超過負担について

超過負担額については公表できない、とのことである。ただ、国の補助単価は一人当り一三〜一四万円であるのに対し、市は最低二万円保障しており、国の基準では事業は運営できない、と指摘されている。また家庭奉仕員等派遣事業は、国二分の一、県四分の一、A市四分の一、の負担となっているが、実際は市が五分の三を負担していると指摘もある。

(1) A市家庭奉仕員等派遣事業要綱(以下注に示す条文は、要綱のもの)は、「この事業は、A市及び特別養護老人ホーム等に委託して実施する(第二条)」と規定する。委託契約書は公表できないとされる。

(2) 家庭奉仕員の派遣の要件(第二条)は、今まであげてきた各市とはほぼ同様であるが、(一)派遣対象者又は在宅している家族が伝染性疾患である場合、(二)派遣対象者又はその在宅している家族が、家庭奉仕員に対して暴行等を加えるおそれがある場合、(三)その他市長が家庭奉仕員を派遣することが不相当であると認めた場合は、派遣を停止し、又は廃止するものとされている(第二条)。

(3) 家庭奉仕員の派遣を受けようとする者は、家庭奉仕員等派遣申出書に健康診断書を添付して市長に提出する(第三条)。家庭奉仕員等の派遣申請において健康診断書の提出が要綱上義務づけられているところは少ない。

(4) 要綱上は市長が緊急を要すると認めた場合は、口頭により家庭奉仕員の派遣を申出ることができる(第三条2)とされていることから、通常は書面による申請書の受理を原則としていると考えられる。すなわち、市長は申出を受けたときは、派遣対象者及び家庭の必要性を検討した上で要否を決定し、家庭奉仕員等派遣決定(変更)通知書又は家庭奉仕員等申出却下通知書により申出者に通知するものとされる(第四条)。派遣の回数及び時間数については、当該派遣対象者の身体的状況及び世帯の状況等を検討した上で決定される(第五条)。家庭奉仕員が行う業務の範囲は、(一)身体介護に関すること、(二)家事に関すること、(三)相談及び助言指導に関すること、に区分されていることはZ市と同様である(第六条)。

派遣対象者台帳に記載し、家庭奉仕員派遣対象者通知書に家庭奉仕員等派遣申出書、健康診断書を添付して施設長に通知することとされている(第四条2)。また市長は、派遣対象者又はその家族が、派遣の要件に該当しなくなったときは、家庭奉仕員等派遣廃止(停止)決定通知書により派遣の決定を受けた者に通知し、委託先の施設の長にも通知するものとされる(第四条4)。

(5) 制度については、広報による制度の紹介やパンフレットで紹介を行っているが、申請者は、殆ど民生委員を通じての口込みが多いとのことである。A市に限らず、一般に待機者はいないとする自治体は少なくない。F市のようにサービス提供の際の調整で待機者が出ないよう対応されているということもあるが、派遣の要件が適用の段階においてどの程度厳しく適用されているのかも問題にする必要はある。この点について外部から判断できる一応の基準や決定手続が制度上明記され

ているわけではないから、その実状は派遣希望者にも第三者にも理解しにくいことは先にも指摘したとおりである。

(6) 一〇月から総合申請に切り替えられる予定のため、特に、本文のような回答になったものと考えられる。

(7) 実施主体が、派遣対象者の状況を把握するためには、当面こうした報告書の活用が重要となろう。

(8) (業務の範囲)

第六条 家庭奉仕員が行う業務の範囲は、次に掲げるもののうち必要と認められるものとする。

(一) 身体介護に関すること。

ア 食事の介護

イ 排泄の介護

ウ 衣類着脱の介護

エ 入浴の介護

オ 身体清拭、洗髪

カ 通院等の介助その他必要な身体介護

(二) 家事に関すること。

ア 調理

イ 衣類の洗濯及び補修

ウ 住居等の掃除及び整理整頓

エ 生活必需品の買物

オ 関係機関等との連絡

カ その他必要な家事

(三) 相談及び助言指導に関すること。

ア 生活、身上及び介護に関する相談並びに助言指導

(9) 日曜・祝日等は、家庭に介護者がいると考える、とする担当者の理解はいかなものであろうか。

(10) 家庭奉仕員等派遣事業実施要綱第七条一項は、派遣対象者の世帯の生計中心者は、別表の家庭奉仕員等派遣事業費用負担

基準により派遣に要した費用を負担しなければならない、と規定する。

⑦ H' 市

H' 市は、Y' 市より小規模であるが、高齢者人口数その他全体として Y' 市とほぼ同様の傾向にある市とみることができ。もっとも Y' 市と比べ、高齢化指数はたかい。しかし、古くから H' 市に住んでいる住民はあまりサービスを利用しないといわれる。Y' 市と同様、社会福祉協議会の活動が顕著な地域である。

実施形態

H' 市の場合、社会福祉協議会の職員である家庭奉仕員（常勤一四名、非常勤二九名）によって、サービスが実施されている。平成元年で八一世帯に老人家庭奉仕員が派遣されている。

決定

H' 市家庭奉仕員実施要綱（以下要綱という）によれば、派遣の決定は、市長が行うことになっている。しかし実際には、図 7 に示されるように申請書は、H' 市社会福祉協議会によって受理され、H' 市社協のケースワーカーとコーディネーターが訪問、事実上の決定が行われる。⁽¹⁾

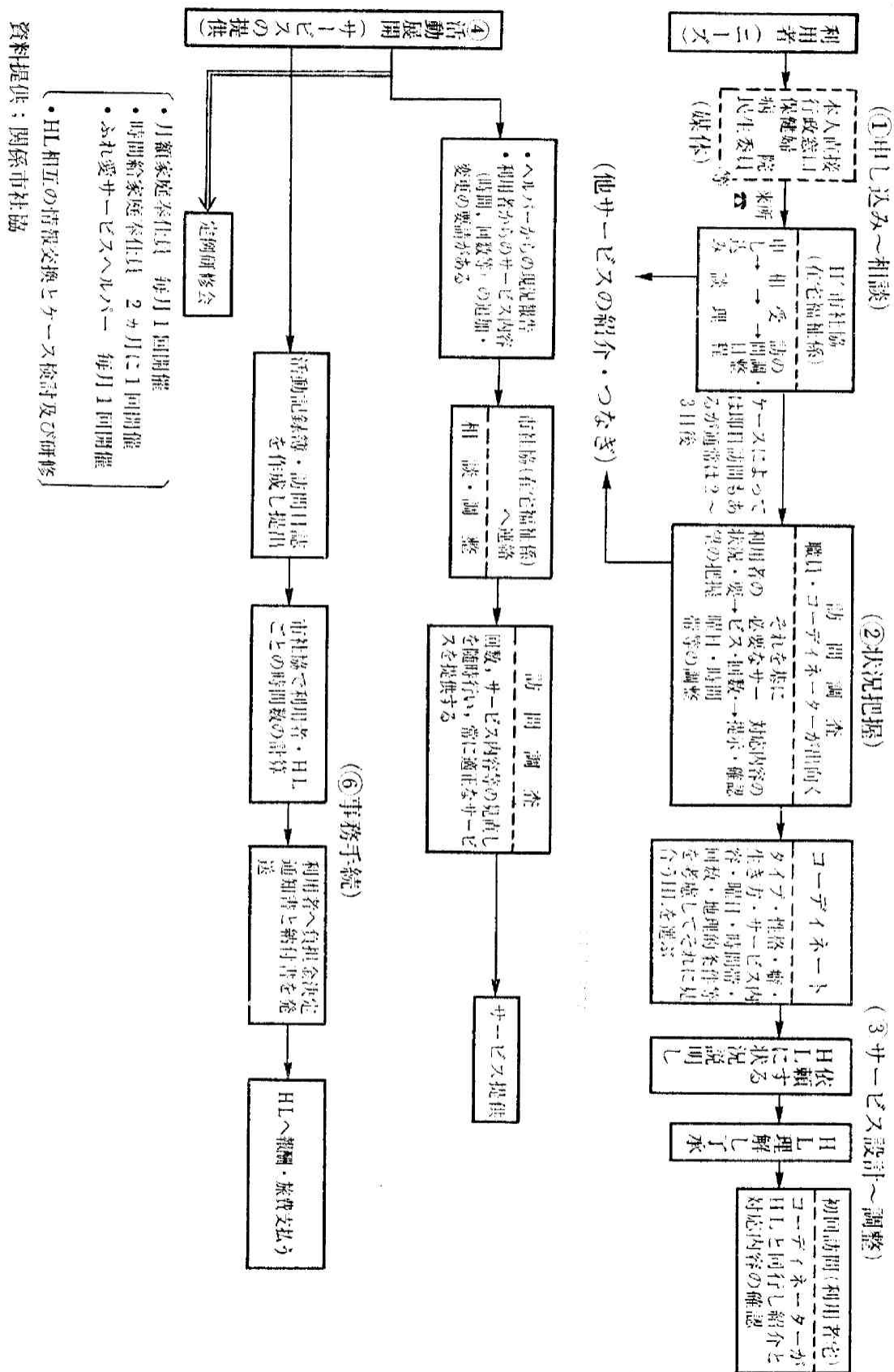
申請から決定まで

申請後、訪問調査まで二、三日、その後ヘルパーの調査で、さらに一週間ないし一〇日を要することになる。利用者からの提出が求められている健康診断書の提出がおくれる場合はそれだけ実施がおくれることになる。

待機者

ホームヘルプサービスの待機者はいない（H' 市には、自宅待機のヘルパーが二一名おり、援助を求めることも可能とされて

図 7 家庭奉仕員・ふれ愛サービスヘルパー派遣活動の基本モデル図



いる)。

サービスの變更

利用者からのサービス内容(時間・回数・提供されるサービス)についての追加・變更の要請があった場合には、ケースワーカーかコーディネーターが訪問調査の上、變更がなされる。この場合も變更手続がとられている。

廃止

派遣の廃止及び停止の措置を採るときは、ケースワーカーかコーディネーターが訪問調査の上申請者にその旨を通知しなければならない(要綱九条)とされ、必ず通知書が送られるとのことである。もっとも廃止・中止がなされるのは、老人ホーム入所や死亡の場合が多く、その他の理由に基づく廃止は少ないようである。

派遣期間

設けられていない。一度決定がなされると継続的に実施される。利用者の状況の變化は、毎日のミーティングによるヘルパーの報告、一カ月に一度の検討委員会の再調査で、把握されることになる。

サービスの全過程の把握について

図7によると、ヘルパーからの現況報告の他、定例研修会で、ヘルパー相互の情報交換とケース検討及び研修が行われることになっている。なお、家庭奉仕員は他市とはほぼ同様の訪問日誌を作成することになっている。

サービスの内容

提供されるサービスは、買物や食事が主である。回数は、週二〜三回、合計四〜六時間の派遣が平均とされる。日、祝祭日、年始年末の派遣は行われていない。⁽²⁾

サービス労働について

表 42

減 免 申 請 書	
年 月 日	
市 長 殿	
住 所	
氏 名	
印	
<p>私は次の理由により家庭奉仕員派遣に伴う費用の負担を減額 (免除) していただきたく申請します。</p>	
記	
1 減免を受けたい時期	月 分
2 費用負担決定済額	円
3 減免申請理由	

健康診査は、常勤職員には年一回、人間ドックが行われている。時給職員には年一回集団健康診査、梅毒とB型肝炎の予防接種が行われている。労災は、非常勤職員(時間給職員)には適用されないと考えられている。なお、非常勤職員は週四日勤務で、時給一、〇〇〇円である。

研修は、社協独自に(基本モデル図参照)行われる他、国の要請する新人研修その他研修が行われている。研修への出席には日当が上乗せで支給されている。

費用

費用徴収がなされるのは全体の三割程度である。要綱上市長は費用の減免をすることができると規定され、表42のような申請書に基づき申請がなされる。

注

(1) H市社協の事務局長が市の出向職員で

表 43

減 免 決 定 通 知 書		
年 月 日		
殿		
市長		印
<p>年 月 日付で申請のあった家庭奉仕員派遣に伴う費用負担の減額（免除）について下記のとおり決定したので通知します。</p>		
記		

あることから、事務局長が決裁することにより、市の決定と同じことになる、と判断されている。社協と市の一体化が進められているという点では、Z市、Y市と共通している。

(2) H市は在宅療養者訪問看護事業の盛んな地域で、ホームヘルパーの派遣世帯には訪問看護事業の対象者も少なくなく、一週間を通じて何等かのサービスが提供される場合もあるとされる。

⑧ Z市

総人口数、高齢者数でみると、Z市は、Y市と、A市のほぼ中間の規模といえる。昭和四〇年代に人口が延びた地域である。

実施形態

市は、派遣・サービスの内容及び費用の負担区分の決定を除き、事業をZ市社会福祉協議会に委託している。⁽¹⁾

家庭奉仕員（障害世帯への派遣も含む）

は社会福祉協議会の非常勤職員である（九人が、九時から四時まで毎日勤務、二人が週二回の勤務である）。

その他市の職員が一名、社会福祉協議会業務を兼任という形で社協に常駐し、⁽²⁾家庭奉仕員事業に対する市民からの相談、ヘルパーと派遣世帯の調整について、コーディネートとして機能している。

決定

本年から、在宅福祉サービスについては、Z市在宅福祉サービス利用普及事業実施要綱（Z市告示第二六条以下要綱という）により、「簡易な利用手続により適時適切に提供するため、利用希望者の登録制度によるサービス提供システム」が確立されている。要綱に規定される「在宅福祉サービス」とは、（一）ホームヘルプサービス事業、（二）ガイドヘルパー派遣事業、（三）手話通訳者派遣事業、（四）ねたきり老人等おむつ等給付事業、（五）地域ふれあい日常生活用具貸与等事業、（六）ねたきり老人入浴サービス事業、（七）デイ・サービス事業、（八）ねたきり老人等寝具乾燥等事業、である。

利用登録を受けようとする者は、在宅福祉サービス利用登録申請書に健康診断書を添えて（要綱四条）、市長に申請する（実際には、Z市社会福祉協議会に申請を行い、後述のように訪問調査には市のケースワーカーも同行するが、その後Z市社会福祉協議会内部で事実上の決定が行われ、形式的に市に書類がまわされるようである）。申請を受けた市長（実際には市社会福祉協議会）は、要綱及び在宅福祉サービスの各事業実施要綱の規定に基づき、在宅福祉サービスの必要性及びその内容を審査し、適当と認めるときは、利用できるサービス名、サービス実施機関（在宅福祉サービスを委託しているZ市社会福祉協議会等の社会福祉法人をいう。以下同じ）等を記載した在宅福祉サービス利用登録証を交付するものとされる（第四条）。

ホームヘルプサービス⁽³⁾の場合、申込があると市の担当のケースワーカーとコーディネーターが、訪問・調査を行った上、ケースワーカーが派遣の決定・回数⁽³⁾の決定を行う。

その上で、コーディネートとホームヘルパーの班長が再度訪問し、細かい詰めを行うことになっている。

登録制度の下では申請した在宅福祉サービスが承認されない場合でも、登録がなされないだけで別に却下通知書が発行されるわけではない（実際には申請があると調査を先に行い、該当しない者には在宅福祉サービス利用登録申請書も受理しない方向で対応がなされている）。同様に在宅福祉サービスの利用申請が受理される場合にも決定通知書は発行されない。受理された者はサービス機関に登録証を提示することにより、登録簿に記載されているサービスが受けられることになる。利用が承認されないときは記載がないから、当該サービスが受けられないことになるだけである。

申請から決定までは、一週間から一〇日である。

申請後通常は、二～三日後に調査がなされる。必要であれば（市の）正式の決定をまたず、その週内に派遣が行われる。

待機者はいない。六〇歳以上であれば、現在すぐに派遣を必要としない場合でも申請があれば、調査がなされ登録をすることができる。そうした場合、相応の期間内であれば、再調査なしに要請により派遣がなされる。現在、登録だけすましている者が四～五人はあるといわれる。⁽⁴⁾

サービスの変更

登録内容の変更については、登録利用者は、在宅福祉サービス利用登録変更届に登録証を添えて、市長に届け出ることになっている。市長は、変更の届を受け、登録利用者に対するサービス内容等を変更する必要があると認めるときは、登録内容を変更することができる、とされる。

要綱上は、登録利用に対するサービス内容等の変更の検討を行うため、Z市ケース検討委員会を設置するものとする（実際には、登録されているサービス内の変更を決定するための検討委員会はないようである）。

また市長は、登録利用者からの変更申請がなくても、適当と認めるときは、登録内容を変更することができるが、市長は利用者の状況を把握できるのであろうか。実際には、社協に常駐している市のコーディネーターを中心にもたれている毎朝のミーティングやケース検討会での話合いの中で、サービスの変更が市のケースワーカーに連絡される場合もあるとされる（その場合、回数の変更とか、短い期間の変更の場合は、利用者には電話連絡で済まされる）。サービス内容の変更の場合には、変更されると変更登録申請と共に手帳の登録内容が変更されることになる。変更通知決定書は出されない。

廃止については、登録制が実施されてから間がないため、例がないといわれる。現在、入院のケースについては、特に変更等の措置はなされない。

派遣期間

登録制度のもとでは、派遣期間はなく必要に応じて、健康診断書の提出等が求められることになる、と考えられている。

サービスの全過程の把握について

登録利用者は、在宅福祉サービスの提供を受けた場合、在宅福祉サービス利用確認票にサインする。サービスの実施委託機関は、各事業委託契約書に定める時期に、実施したサービスの実績を在宅福祉サービス利用確認票を添えて、市長に報告しなければならないとされる。実際には、社協に常駐している市のコーディネーターを中心に、毎朝ミーティングが行われ、また一カ月に一度ケース検討会が行われ、その結果サービスの変更等が、市のケースワーカーに連絡される可能性があることは先にもふれたとおりである。

サービスの内容

ホームヘルプサービスの内容は、家事援助が八四％、介護が一六％の割合となっている。

派遣時間は、一日二時間前後、週二回が平均である。

土曜日や夜間、休日、祝祭日、年始年末の派遣はない。社協の非常勤職員であるホームヘルパー一人の内、九人が、九時から四時まで毎日勤務、二人が週二回の勤務である。一人のヘルパーが二班に分けられ、地区制がとられている。五人が一ヵ月交替で地区内のケースをまわりもちする。ヘルパーが休んだときにも、他のヘルパーが状況を把握できるようにしておくため、班長は班を指導し把握して行くのが仕事とされるが、チーフヘルパーとは全く別の制度とされる。

サービス労働について

ヘルパーに対する報酬は、六時間で七、一〇〇円、班長には七、二〇〇円が支給されている。

年に一不定期健康診断が実施され、労災も適用されている（一週二日のヘルパーには適用されていない）。

研修は、国の規定に準拠して行われ、交通費日当も支給される（ほとんどが新人なので、三六〇時間の新規採用研修をクリアすることを重視している。班長は社協で行われる講習に年一回程度交替で出席してもらっている）。

ホームヘルパーの選考は、社協が行うが面接には市も立ち合うとのことである。

費用

費用は、要綱別表に基づき、徴収される。現在は六六世帯中一六世帯が有料世帯である。

費用についてZ市は、従来、これを手数料と考え、条例で規定していた数少ない市であった。しかし現在は雑費として位置づけ、要綱別表に基づき徴収されている。

費用は、従来は他市と同様福祉対象者の属する世帯の生計中心者の負担とされていた。現在は、本年の改正により、

福祉サービスの提供を受けた福祉対象者又はその者の属する世帯の生計中心者とされている。生計中心者と認定されると、娘の配偶者などからも費用徴収が行われているようである。生計中心者の所得の認定においては、担当者の方で（了承をえた上）確定申告の写しをとり確認すると共に、仕送り等による生計維持の場合には、別途調査が実施されている。

超過負担

現在、市の事業についての超過負担は、約二一四万円である。

注

(1) Z市では、本年から制度が変更され、ホームヘルプサービス事業は、Z市地域ふれあい事業規則に基づき制定されたホームヘルプサービス事業実施要綱により実施されている。要綱は、告示の形式がとられている。これは他市にみられない点である。これにより、①従来、市で行われていたホームヘルプサービスは、社協に委託された ②手数料として、規則に基づき実施されていた費用の徴収は、Z市ホームヘルプサービス事業実施要綱別表に基づき徴収されることになった ③事業の利用手続は、Z市在宅福祉サービス利用普及事業実施要綱に基づき、利用登録制が採用されることになった。

(2) Z市も、Y市ほど全面的ではないが、委託先の社会福祉協議会が、サービスの実施のみならず、決定についても、主導権を握っている。このことは、地方自治法ならびに社会福祉事業法五条一項にいわれる公的責任転嫁禁止の原則に違反する可能性がないわけではない。この点を合法化するために、Y市の場合も同様であるが市職員の社協業務との兼任という形がとられていると考えられる。

(3) 平成二年の老人福祉法の改正にともない老人家庭奉仕員という名称は廃止され、ホームヘルパーという言葉が使われている。Z市のように要綱が改正されたところでは、老人家庭奉仕員の代わりに、ホームヘルパーという用語が使われている。

(4) その他、正確にいえば、現在調査中のケースが数件ある。もしそれが決定しても四月に四人ヘルパーを増員したので調整すれば待機者は出ないと考えられている。一九九一年八月からは、Y市社会福祉協議会が協力員制度を実施していく予定な

ので、将来ヘルパーで対応しきれなくなった時は、協力員を利用して行くことも考えられるという。また、Z市では、老人家庭奉仕員の希望者は多くないといわれるが、地域性に加え、対象の要件とされる「日常生活を営むのに支障がある」の理解が、他市（特にF市など）に比べて厳格なことも、影響しているように思われる。

⑨ Y市

Y市は、総人口数でみるとA市やO市とほぼ同じである。高齢化指数が低いという意味では、O市よりもA市とより近いといえよう。実施形態からみて社会福祉協議会が独自の働きをしているという点では、A市よりも前述のH市と共通するところが多い。

実態形態

Y市では、家庭奉仕員の派遣決定も含めサービスの実施が全面的に社会福祉協議会（社協）に委託されている。Y市社会福祉協議会に集約される老人家庭奉仕員の身分関係も複雑であり、①Y市から社協に派遣されている者、②社協に雇用されている者、③社協に登録されている者、④老人福祉施設から派遣されている者（Y市社会福祉協議会から委託を受けた老人福祉施設の老人家庭奉仕員と考えられる）から構成されている。

Y市でとられているような市社会福祉協議会への全面的な委託は、現状では社会福祉事業法に違反する可能性がある。この点を配慮してのことであろうY市社会福祉協議会への委託は書類上は明確な形では示されていない。Y市の場合、これも他市と異なるところであるが、要綱ではなく規則において「Y市老人及び障害者家庭奉仕員の派遣に関する規則」が定められている。Y市社会福祉協議会はそれとは別に「家庭奉仕員派遣事業運営要綱」（以下社協運営要綱という）を定めている。そのため、一見すると二つの事業がY市とY市社会福祉協議会によって別々に

実施されているように見受けられる。しかし、市長宛になっている家庭奉仕員派遣申請書は家際には、Y市社会福祉協議会に提出することになっており、またその申請書の写し(二枚目)の宛先は、社会福祉協議会宛になっているため、申請者は自動的に申請書をY市社会福祉協議会会長宛にも提出することになる。こうしたことから、これらの事業が同一の制度にもとづくものであり、当該事業が実質的にはY市社会福祉協議会によって決定実施されているものであることが推察されることになる。

Y市におけるこのような方式の採用は、地方自治法との関係や、現状での①委託関係のもつさまざまな問題点、②民間の自主的団体としての社会福祉協議会のもつべき独自性とその実態、③市社会福祉協議会職員の守秘義務の問題、④多様な形態をとるホームヘルパーの雇用上の課題や⑤公的責任との関係などからみて検討すべき点は少なくない。しかし、他面、サービスの決定が形式的に市長に委ねられているだけで、具体的な決定手続が明記されておらず、個別のケースワーカーやホームヘルパーに委ねられている現状を考えると、Y市やF市の経験をもとに、手続過程の枠組みを制度的に確立することも重要な課題であることは認めざるをえない。その意味で現在Y市社協を中心に模索されている方向には注目すべき点も少なくない。しかし委託という形態をとらず、公的制度の枠組みの中で手続上の整備をしていくことも論理的には可能であり、このことは、公的責任の貫徹という視点からすれば、簡単には放棄できない検討課題であることも付記しておきたい気がする。

決定

実際の手続では、家庭奉仕員派遣申請書は、「社協運営要綱」に基づき社会福祉協議会に提出され、ホームヘルパーが申請者宅を訪問、その上で社会福祉協議会のコミュニティケースワーカーがキーパーソンになり、ケース連絡会議においてサービス内容が決定される。決定内容は形式的にY市にまわされ、Y市長が家庭奉仕員派遣決定通知書

により申請者に通知するという方法がとられているようである。⁽¹⁾

難しいケースについては、ベテランのホームヘルパーが対応することになるが、方向としては全てのケースに全てのヘルパーが対応できることを目指している。⁽²⁾ そのためには、ヘルパーがやりやすいケースを選択するのを避けるために地区制を導入することを検討しているといわれる。

申請から決定までは、平均一週間とされる。

通常、待機者はいない。Y市では、生活協同組合の福祉サービスとも連携をとっていること等が待機者がいない理由とされる。⁽³⁾ しかし他面、Y市でもなお、福祉サービスについての宣伝不足が指摘されていることは注目されてよいであろう。⁽⁴⁾

サービスの変更については、回数などの大幅な変更が必要な場合は、ホームヘルパーから連絡を受け変更通知書を交付する、とされる。

これまで行政側からのサービスの廃止はない。派遣期間については、毎年四月一日に「申請書」を提出することになっているが、見直しが予定されている。

サービスの全過程の把握について

地域を三ブロックにわけ、それぞれのブロックを、七人、四人、四人のヘルパーで担当する方式がとられている。サービスの実施中必要があればコーディネーターに連絡する。その他、日誌、ならびに朝夕のミーティングを通じて、コーディネーターおよび係長が状況を把握しているとされる。

サービスの内容について

社協要綱では、家庭奉仕員の派遣回数・派遣時間等を定めているが第一〇条では「前条第二項に定める派遣時間を

超えて派遣の必要が生じた場合は、あらかじめ社会福祉協議会に登録された家庭奉仕員（以下「登録ヘルパー」⁽⁵⁾）を派遣する」としている。

ちなみに、Y市から社会福祉協議会に派遣されている市の老人家庭奉仕員の勤務時間は、八時三〇分から五時、社会福祉協議会に雇用されている老人家庭奉仕員の勤務時間は、九時から四時となっている（施設の老人家庭奉仕員は、委託施設の勤務時間によっているものと考えられる）。

また、報酬もそれぞれ、市及び社会福祉協議会の基準に従い支払われる（施設の老人家庭奉仕員については、社会福祉協議会から委託費にそって支払われているものと推察される⁽⁶⁾）。

費用

Y市においても、老人家庭奉仕員の派遣については、費用の徴収がなされているが、これはY市規則の別表によって定められている。今まで検討してきた各市と異なり費用徴収基準が、規則で定められていることは、法的には評価できよう。

ただし、Y市の場合は、同一の事業について、Y市規則並びにY市社会福祉協議会がそれぞれ規定を持っている。したがって、費用徴収金の額や減免の決定は、前者では市長に、後者では会長になっている。ここでは規則は一部にみられる要綱の場合と同様、実質的には行政内部的なもので、市民に向けられたものとして策定されているとはいえない。Y市における「福祉サービスの改革」が、市民のための福祉を目指すものであるにもかかわらず、制度的には前述のようにむしろ逆の形態になっている面もあることに注意を向けたい。また、国通知では、費用徴収金の額自体の決定を委託することは禁じられていることも指摘しておく必要があるう。

- (1) 規則と市社協の要綱との関係が市民に対し、制度上説明されていないことは問題と思われる。
- (2) これは「居宅老人の要援護者に対する在宅福祉サービスには三つの段階が必要であり、その第一段階では、社会保障制度や社会福祉サービスのみならず関連諸制度に関する専門的な知識と情報、これらの諸機関へのコネクションが必要である」(Y市報告書二五頁)という考え方を背景とするものであるといわれている。ホームヘルプサービスについても、Y市では、そのサービスの内容が広がりを持つてきているという認識にたち、国通知における身体介護独立はその広がりを具体的に示唆するものとして捉えられている。またこのことから、ホームヘルパーもコーディネーターやケースワーカーとしての能力を期待されることになり、申請内容に形式的に対応するだけでなく、真に必要なサービスを供給できるよう積極的に行動すべきであると考えられている。
- (3) 社協の場合、生活協同組合の福祉サービスとも、連絡の道が開かれており、そのことによって休日のサービスも部分的には対応されている。社協に委託することによって調整がスムーズになり迅速性が確保されたといわれることは、民間のその他の福祉サービスとの連動、キーパーソンとなる社協コミュニティケースワーカーの存在と、ケース連絡会議の形成等に関連するものと思われる。
- (4) 公私事業のネットワーク作りをある程度実現しているとみられるY市社協のもとでも、法内事業(Y市規定に定める要件に該当する者に対するための措置)が、九七%で、法外事業(ここでは、Y市規定の定める要件には該当しないが、ホームヘルプサービスを必要とする人へのサービスの提供)は三%にしかすぎず、その理由として制度そのものを知らない場合が多いと指摘されている。こうしたことから、Y市社会福祉協議会では、高齢者向きのサービスの宣伝が、従来のちらしや文書形式では不十分でありカラー写真などによりアピールする方法が検討されなければならないと考えられている。
- (5) 登録ヘルパーについては、社協運営要綱上はあまり明確ではないが、第一条で登録ヘルパーとは、Y市社会福祉協議会臨時職員就業規程第二第四項に定める業務を行う職員とされ、第一三条で、登録ヘルパーが行うサービスの内容は、前条第四条に定めるもののうち、主として家事に関するものとする。しかし方向性としては、身体介護等にかかわるホームヘルプサービスを含めてすべてのサービスを、全てのヘルパーが担い得る方向が模索されていることは本文で述べた通りである。
- (6) Y市のホームヘルパーは、格差なくあらゆるケースに対応することを目的としている。このように労働に相異がないにも

かわらず、老人家庭奉仕員が、市の職員か社会福祉協議会の職員か、といったことで、賃金に差がでてくることになれば問題になる。このことは、登録ヘルパーについても基本的には妥当する。

登録ヘルパーについては、健康診査や研修の面でも、他の老人家庭奉仕員と異なるあつかいがとられているのが実情である。
(7) 登録ヘルパーであれ、(一応研修をすませた) 社会福祉協議会の老人家庭奉仕員であれ、同じ費用が徴収されるということであれば、問題が生じる場合もでてこよう。

⑩ A' 市

A' 市は、Z' 市、M' 市と同様、総人口数、高齢者人口数とも少ない地域である。ねたきり老人数は、七三名と記録されており、この点では、Z' 市の六七名とほぼ同じであるが、六五歳以上の高齢者人口数でいうと、Z' 市はA' 市の二倍という違いがある。こうした状況は、老人家庭奉仕員事業の実施状況にも反映されているといえよう。

実施形態

A' 市の家庭奉仕員は、市の常勤一名、非常勤職員二名で実施されている。

決定

家庭奉仕員の申請は、本人から直接出される場合が多い。申請書の申請者は、書類上は他市と同様世帯の生計中心者とされる。利用者宅の訪問調査は、ケースワーカー及び担当ヘルパー⁽¹⁾によって行われる。却下通知書はなるべく出さないようにするため、確定した段階で、受け付けるようにされている。現在まで却下通知書は出ていないとのことである。

申請から決定まで

申請から実際の派遣までは、平均して一週間程度である。待機者はない。⁽²⁾

サービスの変更・廃止

一旦派遣が決定されると、要件に該当しなくなったために市の方から変更・廃止・中止や休止の連絡をする場合にも電話連絡等で済まされ、書面は使用されていない。

派遣期間は、特に定められていない。

サービスの全過程の把握について

奉仕員は、老人家庭奉仕員別訪問日程表に基づき決められた時間数サービスを行い、その状況を老人家庭奉仕員活動記録簿及びケース記録表に記録しておくものとされる。

サービス内容について

A'市の場合、家事援助型、身体介護型のサービスの区分はなされていない。実際上は家事援助が中心とされる。奉仕員の派遣は、一日二時間、一週二回が平均となっている。市の業務が休みとなる第二・第四土曜・日祭日・年始年末は、サービスは提供されない。緊急通報制度で健康面のカバーはしているので、日祭日等の派遣に対する要望は強くないといわれるが、どうであろうか。

サービス労働

市の非常勤職員は、週三日出勤となっており、勤務時間は常勤職員と変わらない。ただし非常勤職員の場合報酬は、日額で算出される。金額と時間的な面で人材はなかなか集まらないといわれる。非常勤職員の採用については、特に基準を設けず、面接のみで決定している。本人の「やる気」以外については余り問わない（問えない状況）とのことである。

常勤には採用時の研修がなされるが、非常勤については、事例研究的な意見交換が行われるだけである。これも必

ずということではない。

健康診査は、非常勤も含め年一回実施されており、その他施設訪問している者等を対象として、年二回血液検査が行われている。ただし、労災保険は非常勤職員には適用されないと考えられている。ボランティア保険への加入もない。

費用

家庭奉仕員の派遣に要する費用については、A市では負担金と解され、A市家庭奉仕員派遣費用徴収規則に基づき徴収されている。規則に基づき費用徴収を行っている自治体は今回の調査対象となった自治体の中では、二例のみである。

所得状況調査については、利用者の申請を原則としているが、老人世帯が対象ということもあり、不明な場合は了解を得て、課税課に問い合わせる等の措置がなされている。

実際には、課税世帯は二世帯のみにすぎない。

注

(1) 家庭奉仕員のケースワーカーは、社会福祉主事が担当することになっているが、A市ではやむをえず社会福祉主事ではない職員も担当しているという。現在は、施設入所担当の職員二名が、それぞれ入浴サービスやホームヘルプサービス等の在宅サービスの事務も担当している。

(2) 高齢化指数は、六〇弱で高齢化は余り進んでいない地域ではあるが、現在老人家庭奉仕員が実際に派遣されている世帯は、高齢者世帯に限定されていることから、潜在的な需要はあるものと考えられる。要綱上の要件は、「家族が当該派遣対象者の介護を行えない状況にある」とされ高齢者世帯に限定されていない。

⑪ M'市

A'市、Z'市とはほぼ同型の地域であり、調査対象とされた市の中では、一番総人口数が少ない。六五歳以上人口数は、A'市とはほぼ同じ、ねたきり老人数は、Z'市よりおおいことが、特徴として指摘できる。地域的にはO市に近い。O市と類似した実施形態がとられているのはそのためであろう。

実施形態

M'市の家庭奉仕員派遣事業（身体障害者も含む）は、M'市シルバー人材センターに登録している家庭奉仕員によっておおむね実施されている。⁽¹⁾⁽²⁾市の常勤の家庭奉仕員も一名いるが、家庭奉仕員としての仕事の他、サービスの調整や事務も兼務している。

決定

市のケースワーカー・看護婦・市の家庭奉仕員が申請者宅を訪問し、調査の上、上司の決裁をとる。申請があっても、年齢やM'市家庭奉仕員派遣事業要綱に定める要件に該当しない場合は、申請書は受理されない。なかには、申請書を受理し、訪問調査を行った結果、家庭内での対応が可能との判断により、あらためて却下の手続がとられる場合もあるとされる。⁽⁴⁾

申請から決定までは、訪問調査の日程により若干異なるが、おおむね、一週間位である。⁽⁵⁾
待機者はいない。

サービスの変更

サービスの変更が行われることはあまりないが、行う場合には、口頭でよいとされ、内部決定で処理される。

サービスの廃止

サービスの打ち切りはない（死亡や転居といった客観的事実の変化以外に、市役所の方から積極的に廃止の手続がとられることはないという意味と考えられる。しかし、市家庭奉仕員派遣事業要綱第八条は「市長は、前条の費用負担金支払いがない場合その他派遣を続けることが適当でないと判断した場合においては、当該対象世帯への派遣を取り消すことができる」と規定している）。余程の変更がない限り書類上の措置はとらないとも指摘されており、死亡等による廃止の場合も、事実上の確認に終わっているものと考えられる。⁽⁶⁾

派遣期間は設定されていない。⁽⁷⁾

サービスの全過程の把握について

業務日誌や活動報告書が参考とされる。⁽⁸⁾しかし、電話連絡やミーティングによるつながりが大きいと指摘されている。

サービスの内容

家事援助サービスとしては、洗濯、掃除、買物が主であり、身体介護サービスとしては食事、排泄、着替えが主である。

一件当り、週二～三回、一回 二～三時間が基本とされている。ねたきりの高齢者の場合には、九時から四時までサービスが提供される場合もあるとされる。他市に比べかなり柔軟なサービスが提供されているといえよう。サービスは、平日は八時三〇分から五時まで、土曜日は八時三〇分から一二時までとされ、夜間や休日は実施されていない。

サービス労働について

シルバー人材センターに登録しているヘルパーについては、労災の適用がある。これに市が別個に掛けている保険

が併用されている。

健康診査は、個人で受診する。研修は実施されていない。⁽⁹⁾

費用

有料世帯は四世帯である。費用は負担金と解せられている。所得状況が不明の場合は、当事者の同意をえて税務課で確認する。

超過負担

総事業費五一三万六、三六一円の内、県の補助は一八一万一千円とされるが、この中に国の補助が含まれるのかは不明である。

注

- (1) M'市とシルバー人材センターの間で委託契約が締結されているが委託関係は要綱上明らかではない。
- (2) 地域の特性として、独居老人が多い(一四五名)。
- (3) ホームヘルプサービス事業を担当している「ケースワーカー」の仕事は、左の通りである。
 - ・非常勤家庭奉仕員派遣事業に関すること。
 - ・常勤家庭奉仕員派遣事業に関すること。
 - ・家庭奉仕員特別養護老人ホーム業務委託に関すること。
 - ・福祉サービス協会に関すること。
 - ・老人クラブの活動・援助に関すること。
 - ・敬老大会に関すること。
- (4) 平成三年六月より、県の方針により「利用登録制」が採用されている。

(5) 制度についての広報活動はほとんどやっていない。地域の特性として一人暮らしの人が多く、制度が知れわたると今の供給体制では対応できないといわれている。

(6) 平成三年六月から「利用登録制」が採用されたことにともない「M市家庭奉仕員事業要綱」の一部が改正されているが、そこでは、家庭奉仕員派遣廃止通知書は、なくなり、また「廃止をしようとするときは、その旨を市長に届け出るもの」と改正されている。なお変更については従来どおり、「家庭奉仕員派遣変更申請書を市長に提出」するものとされている。

(7) 派遣期間が設定されていないから、利用者の状況を適格に把握するためには、利用者の状況が、実施主体にどのように適格に反映されるかが重要となる。しかも、M市の場合、シルバー人材センターへの委託であり、密接な連絡がとられているのか疑問である。M市の場合、派遣世帯が少ないので、一概にはいえないであろうが、サービスの変更があまり行われていないことも、この点にかかわって気になるところである。

(8) 登録ヘルパーは、サービスを実施した後就業カードを提出することになっている。それに基づき老人福祉課の方で活動記録簿をつくることになっている。

(9) 別添の委託契約書によれば、シルバー人材センターで研修が行われることが予定されている。

⑫ O 市

O市の高齢化指数は、一〇%をこえ、全体の人口数、六五歳以上の高齢者数でみると、K市とほぼ近い形態といえる。総人口数との比較でいえば、A市やY市と近いが、A市、Y市と比べ、高齢化がすすんでいることが、事業形態に反映されているといえようか。

実施形態

O市の家庭奉仕員派遣事業は、市の常勤の家庭奉仕員、O市シルバー人材センターに登録する家庭奉仕員、ホームヘルプ協会に登録する家庭奉仕員で実施されている(本年度より年間の予算内で三つの特別養護老人ホームに委託がなされ、

各施設より一人のヘルパーが派遣されている。高齢化にともない対象者の重度化がすすんでいることが、推察される⁽¹⁾。

委託に当たっては、家庭奉仕員派遣事業委託契約書が作成されている。⁽²⁾

奉仕員は、職務に従事するときは、〇市の家庭奉仕員であることを示す身分証明書(表44)を携帯することになっている(他市も同様である)。

〇市の奉仕員の業務も、(一)身体介護に関すること、(二)家事に関すること、(三)相談及び助言に関することに分類されている。登録家庭奉仕員は、家事援助のみ、特別養護老人ホームのホームヘルパーは身体介護のみ、市の家庭奉仕員は、家事援助と介護の両方を必要とするケースを担当すると説明されている。

登録員の場合、対象区域内での派遣を原則としているため、家庭奉仕員の派遣を希望する者の居住地域と、登録家庭奉仕員の居住地域が異なる等の理由で、登録家庭奉仕員の派遣ができない場合があるといわれる(K市・Y市でも同様のことが指摘されていることは前述のとおりである)。そのような場合には、市の家庭奉仕員が対応するという形がとられている。

決定

電話で申請を受けると、ケースワーカーが⁽³⁾、訪問し、調査を行う⁽⁴⁾。調査の内容は、身体状況、精神状態、病状、家族構成、親族・近隣などとの交流状況、経済状況などである。

委託先の日程がつけば、委託先のコーディネーター(専属)と登録ヘルパーも同行する。その場で書類に記載し、老人家庭奉仕員等派遣決定通知書が交付される。登録ヘルパーが派遣される場合、一回当りの派遣時間、一週間の派遣回数、サービスの内容は、市で決定されるが、曜日・時間帯は委託先で決定される。このように、訪問先調査は、派遣がほぼ予想されるケースについて行われており、派遣が不適当となされる者についての対応は、口頭での申請が

表 44

番	号
<div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 100px; display: flex; align-items: center; justify-content: center;">写 真</div>	身 分 証 明 書
	氏 名
	生年月日
上記の者は、〇市 家庭奉仕員であることを証明する。	
年 月 日	
〇市長 印	

別記様式（第 11 条関係）（裏）

注 意

- 1 この証明書は、職務を行う場合は、必ず携帯しなければならない。
- 2 この証明書は、関係人の請求があった場合は、いつでも提示しなければならない。
- 3 この証明書は、他人に貸与し、又は譲渡してはならない。
- 4 この証明書を紛失し、又は汚損したときは、直ちに届け出なければならない。
- 5 この証明書は、資格を失ったときは、直ちに返納しなければならない。
- 6 この証明書の有効期間は、 年 月 日から，
 年 月 日まで。

あった段階で、済んでしまっていると考えられる。訪問調査がなされ、決定通知書が交付された後で、却下通知が出されることは通常はあり得ないことになる。派遣できないと事実上判断される場合は、入院が必要な場合、家族や地域だけで対応できる場合などであるといわれている。

申請から決定までは通常は一週間程度、緊急の場合は事後決済ということで処理されている。

待機者

待機者（決定から実施にいたる期間をさす）は出ることはあるが、短期的で一ヵ月以上の待機はない。⁽⁵⁾

サービスの変更

高齢者は身体状況に変化が大きいので、その都度弾力的に（書類上の手続はとらずに）対応しているとのことである。⁽⁶⁾

サービスの廃止

派遣打ち切りには、家族との同居、転居、死亡、健康の回復などがある、廃止通知書はだされず事実の確認で対応されている。

派遣期間

派遣の日から年度末までである。その後は形式的ではあるが初回と同じ申請書を提出してもらうこととされている。

サービスの全過程の把握について

奉仕員は、家庭奉仕員訪問日程表を作成しなければならない。奉仕員は、派遣世帯を訪問する都度、家庭奉仕員活動記録簿に老人等の状況を記録し、老人等の確認を得るものとされている。さらに、家庭奉仕員派遣事業委託契約書は業務に関わる報告書（表45）の提出を義務づけている。

サービスの内容

表 45

<p>〇市長 殿</p> <p style="text-align: center;">〇〇事業実施状況報告書</p> <p>平成 年 月分の〇〇事業を、次のとおり実施いたしましたので報告いたします。</p>	<p>平成 年 月 日</p> <p>1 派遣世帯数 世帯</p> <p>2 派遣延回数 回</p> <p>3 派遣延時間数 時間</p> <p>4 登録ヘルパー数 人</p> <p>5 活動ヘルパー数 人</p> <p>6 ヘルパー別活動状況 別紙ヘルパー活動状況明細書のとおり</p> <p>7 その他特記事項</p>
--	---

家事援助として行われている主なサービスは、食事、掃除、洗濯である。身体介護の内容としては、食事・排泄・清拭があげられている。派遣回数は、週二回、一回約三時間である。サービスの実施は、市の家庭奉仕員の場合、平日は午前八時三〇分から午後五時まで、土曜日は一二時三〇分までである。日曜・祝日・年始年末のサービスは行われていない。委託の場合は、八時三〇分から二一時まで、である（二七時以降は時給七六〇円——活動費二五円を含む——七八五円になる）。

サービス労働について

市の家庭奉仕員に対する研修は、国指定の研修の他に、市独自の内部研修が行われている。登録家庭奉仕員については、月一回の研修が行われている。研修参加費は委託契約により保障されている。^(?)

市の家庭奉仕員についてのみ、一年に一度健康診断（血液検査、検便を含む）が実施される。交通費の中には健康診断の費用は含まれていない。シルバー人材センターの雇用関係については、検討すべき点が多い。⁽⁸⁾

費用

費用の徴収方法については、ほぼ他市と同様である。家庭奉仕員派遣申請書を受けつける段階ですでに、世帯の生計中心者の課税状況を証明する書類の提出が求められていることが、他市との相違といえよう。〇市でも他市と同様、利用者に断わってケースワーカーの方で、市民税の課税台帳を調べることがあるとされる。

超過負担

総額五、二〇〇万円のうち、補助対象は二、二〇〇万円である。

注

(1) 〇市家庭奉仕員派遣事業実施要綱（以下、〇市要綱という）は、市長は、派遣世帯・業務内容及び負担区分の決定を除き、この事業の一部を社団法人〇市シルバー人材センター及び〇市ホームヘルプ協会に委託できるものとすると規定している。

〇市家庭奉仕員派遣事業事務取扱要領（以下、〇市要領という）は、「市長は、要綱第六条の規定により派遣を決定したときは、要綱第一三条の規定に基づき、社団法人〇市シルバー人材センター又は〇ホームヘルプ協会に、その登録家庭奉仕員の派遣を委託するかを決定し、家庭奉仕員派遣台帳に必要事項を記載するものとする」（第三條）と規定している。

(2) 〇市要綱第九条は、家庭奉仕員派遣事業の実施第一三条に基づき、事業を委託する場合には、家庭奉仕員派遣事業委託契約書を作成することを規定している。

市長は、ヘルパーの派遣を委託する場合は、シルバー人材センター等に決定通知書により通知するとともに、申請書の写しを添えて、ヘルパー派遣開始依頼書により依頼するものとされる（第三條三）。

(3) ケースワーカーの仕事は、入所措置、一時入所の措置、統計の作成、老人福祉関係の契約事業、要綱作成、入所判定委員

表 46

〇〇事業委託契約書

〇市長を甲とし、〇市シルバー人材センター理事長を乙として、次のとおり事業委託契約を締結する。

(目 的)

第1条 甲は、次の事業を乙に委託するものとする。

(1) さわやかエプロンサービス事業

(事業の内容)

第2条 乙は、甲が定める〇市家庭奉仕員派遣事業運営要綱及び〇市家庭奉仕員派遣事業事務取扱要領に基づき、善良な管理者の注意をもって委託事業を実施するものとする。

(期 間)

第3条 この契約の期間は、平成3年4月1日から平成4年3月31日までとする。

(委 託 料)

第4条 甲は、乙に対して第1条の事業に要する経費として委託料を支払うものとする。

2 前項に規定する委託料は次のとおりとする。

(1) 事務費として 円を支払うものとする。

(2) ヘルパー活動費として、時間給、研修参加費及び交通費を別表のとおり支払うものとする。

(消 費 税)

第5条 第4条第2項の委託料の額は、消費税法第28条第1項及び第29条の規定により算出した消費税額を上乗せしたものである。

(委託料の支払い)

第6条 第4条第2項第1号に定める事務費については、甲は契約締結後速やかに乙に支払うものとする。

2 第4条第2項第2号に定めるヘルパー活動費については、実績払いとし、乙は、毎月5日までに、前月分のさわやかエプロンサービス事業活動費請求書(様式第1号)にさわやかエプロンサービス事業実施状況報告書(様式第2号)を添えて、甲に対し請求するものとする。

3 甲は、前項の請求があったときは、これを審査し、速やかにヘルパー活動費を乙に支払うものとする。

(調 査 等)

第7条 甲は、乙の委託事業の処理状況もしくは経理内容について、随時調査し、必要な報告を求め、監督することができるとともに、事業の処理に関して必要な指示を与えることができるものとする。

(再委託の禁止)

第8条 乙は、委託事業の処理を自ら行うものとし、他の者にその処理を委託することができない。

(秘密の保持)

第9条 乙は、委託事業の処理上、知り得た秘密を他に漏らしてはならない。

(事故の処理)

第10条 乙は、当該事業の実施に当たり、重大な事故が生じたときは、直ちに甲に報告し、甲乙協議の上その処理を決定する。

(事業の変更等)

第11条 甲は、必要あると認めた場合は、契約期間中であっても委託事業の内容を変更し、又は委託事業を休止もしくは廃止させることができるものとする。この場合において、契約金額又は履行期限を変更する必要があるときは、甲乙協議して定める。

(遵守事項)

第12条 乙は、事業の実施に当たり、次の各号に掲げる事項を遵守するものとする。

(1) 事業に係る経費の執行については、適正な支出をするとともに、他の事業と経理を明確に区分するものとする。

(2) 事業に係る収入及び支出を明らかにした帳簿を備え、かつ当該収入及び支出についての証拠書類を当該年度終了後5年間整備保管しておくものとする。

(協議)

第13条 この契約に定めのない事項又はこの契約に疑義を生じた事項については、甲乙協議の上、決定するものとする。

この契約を証するため、本書2通を作成し、甲乙記名押印の上各1通を保有するものとする。

平成3年 月 日

甲

乙

会、広報、施設の状況把握、相談などとされる。担当ワーカーは一人のことである。

(4) O市要綱第六条は、「市長は、前条の申請があった場合、この要綱に基づき、派遣の要否を決定し、申請者に通知するものとする」と規定している。

(5) 家庭奉仕員制度についての市民への情報は、市の広報や、五七歳の人へのガイドブックの配布、独居老人訪問事業に基づき、民生委員に週三日まわってもらっている。その活動を通して行われているという。

(6) 回数やサービスの内容についての事実上の苦情は多いとのことである。

(7) K市においては、登録

表 47 ヘルパー活動費

区 分	単 価 等
1 時 間 給	午前 9 時から午後 5 時まで 480円 午後 5 時から午後 7 時まで 1,050円
2 研修参加費	1 回当たり 2,520円
3 交 通 費	<p>通勤距離が片道 1km を超える派遣について、次のとおり支払う。</p> <p>ア 交通機関利用の場合は、運賃の実費を支払う。</p> <p>イ 自動車利用の場合は、当該派遣ヘルパーごとに 1 か月の延走行 km 数 (0.1km 単位) を 7km で除して、127 円を乗じて得た額 (10円未満切り捨て) を支払う。</p> <p>ウ オートバイ又は原動機付自転車利用の場合は、当該派遣ヘルパーごとに 1 か月の延走行 km 数 (0.1km 単位) を 28km で除して、127 円を乗じて得た額 (10円未満切り捨て) を支払う。</p>

家庭奉仕員の研修時間の確保が、困難なことが指摘されてきたが、O市ではどのようなであろうか。ヘルパー人材センター等の登録家庭奉仕員の場合には、人材センターの性格からして、K市等の場合に比べてボランティアというより「職業」としての意識が高いように思われる。その意味では、東京都の家事援助者派遣事業における「区に登録している家政婦」に類似しているものと解することができよう。シルバー人材センターは、高齢者の「生きがい」対策としての意味や「ボランティア」的な要素の強い就労形態の臨時的・短期的仕事の斡旋をする自主的団体と解されているからである。登録家庭奉仕員は、時給費が七四五円、活動費が二五円とされているが、有料職業紹介事業を禁止した職業安定法三二条との関係も、一応問題となろう。シルバー人材センターが、市から委託を受け、登録ヘルパーを派遣するという構造は、人材派遣との関連で、東京都の家事援助者派遣事業について予想されることと同じような問題も懸念される。この点の判断材料として、奉仕員は、職務に従事することを示す身分証明書を携帯すること(第一条三)、奉仕員は、利用者の家庭を訪問したときは、別に定める記録簿等に所定の事項を記録しなければならないこと(第二二条)、O市要綱はさらに市長は、ヘルパーの派遣を委託する場合は、シルバー人材センター等に決定通知書により通知すると共に、申請書の写しを添えて、ヘルパー派遣開始依頼書により依頼することとしていることなどを指摘しておく。

(8) 事業委託契約は、「O市長とシルバー人材センター理事長の間で

締結されている。

第二章 入浴サービス事業

第一節 制度の沿革

——国通知「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」と入浴サービス事業——

国は、昭和五十一年、従来の通知を改廃し、新しく「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」を発している。この通知では、在宅老人福祉対策事業は、①要援護老人対策事業、②生がい対策事業、に分類され、要援護老人対策事業としては、⑦老人福祉法第一二条に規定する老人家庭奉仕員派遣事業、⑧老人日常生活用具給付等事業、⑨老人介護人派遣事業、⑩老人ホームにおける食事サービス事業、⑪ねたきり老人短期保護事業があげられていた。

昭和五十六年通知では、これに、⑫デイ・サービス事業が加えられている。

在宅老人デイ・サービス事業実施要綱（前掲昭和五十一年「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」の別添4）では、デイ・サービス事業は、施設（以下「デイ・サービス施設」という。）をサービス提供の場として行う通所サービス事業と居宅サービス提供の場として行う訪問サービス事業とされる。(1)通所サービス事業は、(一)入浴サービス、(二)食事サービス、(三)生活指導、(四)日常動作訓練、(五)休養、(六)家族介護者教育、(七)輸送サービス、とされている。通所事業の対象者は、おおむね六十五歳以上の者であって、身体が虚弱のために、日常生活を営むのに支障があるものとされる。(2)訪問サービス事業は、入浴サービス事業、給食サービス事業、洗濯サービスの三事業とされ、実施主体は地域の実情に応じこのうち、二事業を訪問サービス事業として選択することになる。いわゆるメニュー方式が採用されていること

が特徴的である。入浴サービス事業は、居宅で入浴することが困難なおおむね六五歳以上の者及び身体障害者とされている。なお、実施主体は、利用者の決定、サービスの内容の決定を除きこの事業の運営の一部を社会福祉協議会等に委託することができる、とされている。

昭和六一年度通知では、要援護老人対策事業は、⑦老人家庭奉仕員派遣事業、⑧老人日常生活用具給付等事業、⑨在宅老人短期保護（ショートステイ）事業、⑩在宅老人デイ・サービス事業の四事業となっている。在宅老人デイ・サービス事業は、老人ホーム又は老人福祉センターに併設したデイ・サービスセンターにおいて実施することが原則とされている。ただし、この事業が適切に実施されると認められる場合には、デイ・サービスセンターを単独設置又はその他の適当な施設に併設することができる、とされている。

在宅老人デイ・サービス事業の事業内容は、この段階では、(一)基本事業、ア生活指導 イ日常動作訓練 ウ養護エ家族介護者教室 オ健康チェック カ送迎、(二)通所事業、ア入浴サービス イ給食サービス、(三)訪問事業、ア入浴サービス イ給食サービス ウ洗濯サービス とされている。

事業の実施については、基本事業を行うことを必須とし、地域の実情に応じ、基本事業に加えて、通所事業及び訪問事業のうちいずれか又は両方の事業を選択（それぞれの事業のうちで実施するサービスを選択することも可能）して実施できる、とされる。

運営については、(一)市町村は、利用対象者から事業の利用申込があった場合に、本要綱を基にその必要性を検討し、決定する。(二)市町村は、送迎を行うためのリフトバスを配置するものとし、デイ・サービスセンターまでの移送は、障害の程度・地理的条件等から送迎を必要とするものについて、実施施設がこれを行う。(三)市町村は、実施施設・民生委員、社会福祉協議会等の関係機関との連絡を密にするとともに、ボランティアの協力を得られるよう配慮し、円

滑な運営に努める（傍線筆者）こと等が、規定されている。

平成元年法律二二に基づき、老人福祉法一条の二が新たに規定され、その二項に基づき、施設に通所して、入浴・給食・機能訓練及び介護方法の指導の実施その他厚生省令で定める便宜が提供されることになった（これを受けて、老人福祉法施行規則第一条の三は、入浴、給食、洗濯、機能訓練、介護方法の指導、生活指導・養護及び健康診査の実施その他の身体上若しくは精神上の障害があつて日常生活を営むのに支障がある六五歳以上の者又はその養護者に必要な便宜とする、と規定する）。

これを受けての通知、前掲「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」のうち、別添4在宅老人デイ・サービス事業実施要綱は、2実施主体について、従来どおり原則、（一）市町村と定める他、新たに、（二）基本事業のうち送迎、通所事業のうち給食並びに訪問事業の各サービスについては、他の事業と独立して、市町村が適当と認める民間事業者等に委託することができると規定する。なお、訪問事業の入浴サービスを委託する場合の民間業者は、昭和六三年九月一六日老福第二七号、社更第一八七号老人保健福祉部長、社会局長連名通知による「在宅入浴サービスガイドライン」の内容を満たす民間事業者であること、と規定された。

この事業の利用対象者は、おおむね六五歳以上の者及び身体障害者（訪問事業に限る）であつて、身体が虚弱又はねたきり等のために日常生活を営むのに支障がある者とされる（在宅老人デイ・サービス事業の利用対象者が、ねたきり等にも拡大されてきていることに注意されたい）。しかし、現実には対応しきれていない。

第二節 デイ・サービス事業の実施形態

デイ・サービスセンターの形態は事業の内容により、次の三類型とされる（4在宅老人デイ・サービス事業実施要綱に

表 48

国	東 京 都
S.51 在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について	S.49 ケア・センターの設置費補助事業開始
S.56 通知（ディ・サービス事業が加わる）	S.54 ディ・サービス事業開始
H.元 老人福祉法改正「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」	S.62 S.61 の国通知を受けて、高齢者在宅サービスセンター事業実施要綱策定（基本事業・通所事業・訪問事業を総合整備）

よる。 (一)ディ・サービスセンター（A型）基本事業・通所事業・訪問事業（洗濯サービスを除く）、の実施を必須とする。 (二)ディ・サービスセンター（B型）基本事業、通所事業の実施を必須とし、訪問事業の各サービスについては、選択して実施するものとする。 なお、昭和六三年度以前に事業を開始したディ・とができるサービスセンターについては当分の間、通所事業の各サービス及び訪問事業の各サービスについては選択して実施することができるものとする。 (三)ディ・サービスセンター（C型）基本事業六項目中、送迎の実施を必須とし、他の五項目のうち三項目以上を選択して実施するとともに、通所事業及び訪問事業の五つのサービスのうち二つを選択して実施するものとする。

「7 運営について」は、(二)市町村長は、利用対象者からの事業の利用申請に対しては、必要に応じ高齢者サービス調整チームを活用すること、(四)利用申請は、市町村社会福祉協議会等を経由して受理することができることとし、また、従来は市町村がリフトバスを配置し、実施施設が、移送を行うとされていたのに対し（昭和六一年度通知参照）、(五)市町村（市町村が送迎を委

託する場合は、その委託を受ける者）は、原則として送迎を行うためのリフトバス等を配置し、送迎を行うものとする。され、実施施設の関与が外されている。

なお、この改正では、在宅老人デイ・サービス事業が、狭義の1在宅老人デイ・サービス事業、2在宅介護支援センター運営事業（在宅のねたきり老人等の介護者等に対し、在宅介護に総合的な相談に応じるとともに保健・福祉サービスが総合的にはかられるよう各機関の調整を行う）に分けられ、1在宅老人デイ・サービス事業の事業内容には、従来の基本事業、通所事業、訪問事業に、高齢者世話付き住宅生活援助員派遣事業が加えられている。

第三節 東京都通知の変遷

東京都では、高齢者在宅サービスセンター事業の実施が、国庫補助事業、一部都単独事業で行われている。

根拠法令は、老人福祉法第一条の二（昭和三十八年法律第一三三号、昭六一・一二・二六法律第一〇九号による改正に伴い法政化）であり、国の在宅老人デイ・サービス事業実施要綱（昭六一・四・一七付社第五一号）に基づき、東京都高齢者在宅サービスセンター事業実施要綱（昭六二・三・三一付六一福老計第一一三六号）が制定されている。

要綱は、在宅の虚弱老人、ねたきり老人等要介護老人に対し、通所又は訪問により各種のサービスを提供するものとする。実施主体は、区市町村であり、ただし、事業の運営を社会福祉法人等に委託できる（都が区市町村へ補助する）。

事業内容は、(一)基本事業、ア生活指導・相談・趣味いきがい活動 イ健康増進・健康チェック ウ日常動作訓練 エ養護 オ家族介護者教室 カ送迎、(二)通所事業、ア入浴サービス イ給食サービス ウシヨートステイ エ機能回復訓練、(三)訪問事業、ア入浴サービス イ給食サービス ウ洗濯サービス となっている。

東京都では、昭和四九年度にケアセンターの設置費補助事業が開始され、昭和五四年度には、デイ・サービス事業

第四節 神奈川県の動向

が開始されているが、昭和六二年度に、前述の高齢者在宅サービスセンター事業が開始され、基本事業・通所事業・訪問事業の三事業が統合・整備され、事業内容の充実が図られている（もっとも、区・市町村から在宅福祉サービスの委託を受けている社会福祉法人の中には、「総合化」による事業の悪化を指摘するものもある）。

神奈川県は、老人福祉費（在宅）補助金交付要綱において、対象とする事業の一つとして、「ねたきり老人等入浴サービス事業実施要綱県単独事業に基づき、市町村が行うねたきり老人及び重度障害者に対する入浴サービス事業」をあげている（老人福祉費〔在宅〕補助金交付要綱第一条、二条）。

この「ねたきり老人等入浴サービス事業実施要綱」は、「(一)施設入浴Ⅱ特別養護老人ホーム又はケアセンター等の施設の特設浴槽を使用した入浴サービスで、利用対象者の施設までの送迎を含むものとする。(二)訪問入浴Ⅱ訪問入浴車等により、利用対象者の家庭まで出向いて行う入浴サービスとする」とし、事業主体は、市町村とする。「ただし、市町村は、……この事業の一部を特別養護老人ホーム等を経営する社会福祉法人、市町村社会福祉協議会又は厚生省の『在宅介護サービスガイドライン』の内容を満たす民間事業者等に委託することができるものとする」。県の要綱では「委託先が行う業務の内容を定期的に調査し、必要な措置を講じるものとする」とされていることが、国要綱には見られない点である。形としては、平成二年の国通知を受けた形になっているが、県単独事業であり、国のデイ・サービス事業についての補助金が少ないため、デイ・サービス事業を補う必要から、県単独事業として別途実施され

ているものである。東京都では、高齢者在宅サービスセンター事業として、国のデイ・サービス事業に横だし（上乗せ）を行い、入浴サービス事業を一本化している。これに対し、神奈川県（あるいは政令都市Y市）では、国事業と県補助事業（あるいは市単独事業）の二本立てで入浴サービス事業を実施しているわけである。

その他、ケアセンター事業にも県は、補助金交付を行っている。つまり、国のデイ・サービス事業要綱による補助金交付に県が上乗せを行っていることになる。ケアセンター事業のうち特殊入浴サービス事業については、「老人福祉地域活動促進事業補助金交付要綱」が適用される。同交付要綱は、在宅老人等の福祉の増進を図るため、市町村（Y市・K市を除く）が老人福祉の地域総合化に向けて実施しようとする事業に対し、予算の範囲内において補助金を交付するものとされる（一条参照。要旨）。

以上のことから神奈川県下では入浴サービス事業は、県単独事業である「ねたきり老人等入浴サービス事業」と国のデイ・サービス事業を受けた「ケアセンター事業」の二本立てで実施されているところが少なくないことは、後述のとおりである。

第五節 各自治体の状況

一 東京都の入浴サービス

① S 区

実施方法・実施形態

S区の寝たきり老人入浴サービス事業は、国の在宅老人デイ・サービス事業実施要綱を受けた、高齢者在宅サービスセンター事業（国庫補助事業、一部都単独事業）に基づき実施されている。国事業というデイ・サービスセンターA・

B・C型が、S区では併用して用いられている。巡回入浴サービスは、デイ・サービスセンターA型の中の訪問事業として実施されている。

事業の内容についてS区要綱は、

- (一) 対象者を入浴施設の特設浴槽で入浴させる。入浴は、施設職員の指示により、施設職員がこれにあたる。
- (二) 送迎については、対象者の自宅と入浴施設との間を、対象者の健康状態に応じて寝台車等で行う。
- (三) 施設入浴が不可能な者については、巡回入浴者による在宅入浴を行う、と規定している。

施設入浴は、ケアセンター及び特別養護老人ホームに委託されている。自宅と施設間の送迎は、寝台車等で行われているが、業務は業者に委託されている。⁽¹⁾訪問入浴は、区を四つの地域に分け、民間業者に委託して行われている。委託は、シルバーマークの認定を受けた民間業者に、見積をださせ、区の予定単価と併せて検討し、価格の一番低いところが決定されることである。

対象者

この事業の対象となるものは、S区に住所を有する、おおむね六五歳以上の高齢者で、次の各号の要件を備えているものとされる(ただし、要件をみたしても区長が入浴サービスを不相当であると認めた場合には、これを行わないとされる)。

- (一) 常時臥床又はこれに準ずる状態にあること。
- (二) 医師が入浴可能と認めた者。
- (三) 家庭において入浴することが困難なもの。
- (四) 老人福祉施設に入所していない者。
- (五) 病院等に入院していない者。

表 49 入浴サービスの担い手

【入浴会社・施設】

在宅入浴

A地区	A	(株)	運 転 手	1人
B地区	K	(株)	看 護 婦	1人
C地区	K	(株)	ヘルパー	2人
D地区	(株)	H	計	4人

施設入浴

Uケアセンター	看 護 婦 1人	介 助 者 2人	※のみ非常勤
S 庄	看 護 婦 1人	介 助 者 2人	
Fケアセンター	※看 護 婦 1人	介 助 者 2人	
Sケアセンター	看 護 婦 1人	介 助 者 2人	計 4人

資料提供：関係自治体（固有名詞は記号化した）

要件の一つに、(二)の医師が入浴可能と認めた者があげられていることに注目したい。入浴サービスを廃止する場合の要件にも一つに「医師が入浴を不適当と認めたとき」があげられ、S区だけではないが、入浴サービスの可否を決定する上で医師の判断が重要な要件の一つをなしていることがわかる。

決定

申請に当たっては、入浴サービスの申請書と共に医師の証明書を、区長に提出しなければならない。⁽²⁾ 医師の診断（入浴証明書の作成）については、社団法人S区医師会及びT医師会に委託して実施することとされている点、後述のY市と同様である（S区要綱9）。したがって、診断書の費用は原則として無料であるが、病院の場合は有料となる（診断書は、入浴サービス開始状況の変化した時にも提出が求められる）。身体状況からみて、また家族状況からみて入浴が必要かどうか、また自宅入浴か、施設入浴かの判断は、区の職員が行う。区の担当職員自身の判断並びに医師の判断を総合し、入浴サービスの可否を決定し、入浴サービス決定通知書あるいは入浴サービス却下通知書により、これを申請者に通知する（S区の実施細目は、「区長は要綱に基づき、

申請書及び調査書を受理したときは、職員を当該老人宅に派遣し、実施調査及び説明を行う」「入浴サービスの決定は、医師の診断及びこの調査の結果を参照して慎重に行わなければならない」と定める。その上で前項の規定により決定を受けた者を登録する。

S区の実施細目では、区長は、寝たきり老人入浴サービス登録者台帳を常に整備しておかなければならない、とされている。こうしたことからみて、登録者全員に対し、ただちに入浴サービスが適用できるのか、適用される回数ほどの程度か、あるいは待機者がいるとしたら優先順位はどのように決定されるのか、といったサービスを受ける権利に関わる具体的な事項が、特に要綱行政の下では問題になってくることが明らかになってこよう。もっとも、S区の場合待機者はほとんどいないということである。待機者がいないのは、施設入浴サービスの場合には受入体制に限界があるが、巡回入浴サービスの場合には業者委託で対応に余裕があるため施設入浴がだめでも巡回入浴が利用できるためといわれている。要綱上は、前述のように施設入浴が不可能な者だけが巡回入浴サービスを利用できることになっているが、実際には巡回入浴サービスの利用要件が緩和され、施設入浴を補う形で利用されているということであろうか。

入浴にあたっては、入浴時に介助のできる近親者又はそれに準ずる者の付添いを同行すること、とされる。この点は、他市と同様であるが、S区の場合要綱上「付添い者は、送迎時の介護・衣服の着脱・身体の清拭および入浴後の休息の介護を行うものとする」と規定され、他市では付添いの意味が不明確であるのに対し、明確に規定されているのが特徴的である。

申請から実施までの期間

早い場合で二〜三週間。遅い場合には、さらに一週間程度を要する。

表 50

入浴サービス事業利用申請書

老 障

区長 殿		昭和 年 月 日	
申請者	ふりがな 氏 名	㊟	利用者との続柄
	住 所		電話番号 ()

標記事業の利用を下記のとおり申請します。

利用 者	ふりがな 氏 名			性別	男・女	生 年 月 日	明治・大正・昭和 年 月 日 (歳)	
	住 所	世田谷区	丁目	番 号		電話番号	()	
家 族 の 状 況	氏 名	年 齢	続 柄	職 業	主な介護 者に○	緊 急 連 絡 先		
						住所		
						氏名		
						電話		
医 療 等 の 状 況	現在の病名 障害名	級 度		既往症			老人福祉 手当受給 の有無	有・無
	かかりつけ の 医 師 の 有 無	1. 有→	病院名			医師名		
		2. 無	所在地			電 話		
身 体 の 状 態	1. 自分で身体をおこすことが (1. できる 2. できない)							
	2. 座っていることが (1. できる 2. できない)							
	3. 床ずれが (1. ある—具体的に 2. ない)							
	4. 発作が (1. ある—どういう時ですか 2. ない)							
	5. 失禁状態が (1. ある—どういう時ですか 2. ない)							
	6. 石けんを使用するとアレルギー症状が (1. ある 2. ない)							
	7. 伝染性の疾患(皮膚病など)が (1. ある 2. ない)							
	8. 心臓疾患が (1. ある 2. ない)							
	9. 言語障害が (1. ある 2. ない)							
	※その他、入浴に際し注意すべきことがありましたらお書き下さい。							
()								

表 51

入浴サービス受付・決定プロセス

高齢者入浴サービス	備 考
<p>◎ 受付</p> <p>区内5箇所の福祉事務所</p>	
<p>①「相談受付」(窓口・電話) →「相談者の身体状況等確認」</p> <p>②「内容説明」(※ 案内書利用または口頭) ア、入浴方法 施設入浴か在宅入浴 イ、回数 月平均2回 ウ、申請方法</p> <p>③「申請書・念書」「案内書」交付 →(窓口または郵送交付)</p> <p>④申請書受付、高齢者福祉課へ送付</p>	
<p>◎ 決定</p> <p>高齢者福祉課</p>	
<p>⑤申請書・念書受理、 書類審査1→身体・家族状況確認(対象になるか) ※必要に応じて訪問調査 →(身体状況等の確認を要する世帯)</p> <p>⑥証明書(診断書)依頼 →医師会所属の医師または家族</p> <p>⑦証明書(診断書)受理・在籍か転入かの振り分け 書類審査2→入浴の可否 ・移送の可否(寝台車利用の可否)</p> <p>⑧ 〃 申請者へ決定通知 施設または入浴会社へ利用者通知</p> <p>⑨施設・入浴会社事前訪問</p> <p>⑩施設・入浴会社が入浴実施計画、事前通知、実施</p>	<p>※訪問を省略する人 家庭奉仕員等派遣世帯 心身障害者 その他区関係機関で他の サービスを提供していて 身体状況が確認できる人 ※上記に該当する人で、訪 問を必要と認めた場合は行 う。(例、高齢者のみで 説明を特に要する人等)</p>

警 告 報 施 実 又 ヒーサー浴入区

(272) 272

表 53 高齢者在宅サービスセンター事業補助要綱

適用時期
この要綱は、平成2年4月1日から適用する。

(平成 3.1.28)

1 区分	2 基 準	額	3 対 象 経 費
	次により算出した額の合算額とする。なお、事業を委託して実施する場合であって、委託先が消費税の納税義務者である場合は、上段() 書の額で算出した合算額とする。		
基本事業	(1) 運 営 費 ア 1 日当たり利用人員 9 人以下の施設 (23,267,000) 年額 22,589,000円 イ 1 日当たり利用人員10人以上の施設 (31,023,000) 年額 30,119,000円 ただし、年度途中の開設については、 ア又はイの額に $\frac{\text{実施月数}}{12}$ を 乗じた額を基準額とする。	(2) 非常動作業療法士又は非常勤理学療法士 雇上費 (日常動作訓練都加算) ア 全日勤務 (11,930) イ 半日勤務 (5,970) 11,580円×勤務日数 イ 半日勤務 (5,970) 5,790円×勤務日数 (勤務日数は、週当たり 1 日を限度とする。) (3) リフトバス購入費 (新規施設) (6,798,000) 1 施設当たり 6,789,000円	高齢者在宅サービスセンター事業の運営に必要な給料、職員手当等、共済費 (含、社会保険料等)、謝金、賃金、旅費、被服費、修繕料、需要費 (含、庁費)、役務費、委託料、リフトバス等車両購入費、職員研修費、職員健康管理費、自動車重量税及び利用者事故賠償責任保険料
通所事業	(1) 入浴サービス (7,300) (2) 給食サービス (510) 490円×実施延人数	(3) ショートステイサービス等 (都加算分) (2,480) 2,400円×実施延日数	ただし、「高齢者在宅サービスセンター事業実施要綱」に定める利用料相当額を除く。

訪問事業	<p>(1) 給料サービス又は洗濯サービス (803,000) 1 施設当たり 801,000円</p> <p>(2) 入浴サービス (2,054,000) 1 施設当たり 2,016,000円</p>	<p>(3) 車両購入費 ア 移動入浴車購入費 (4,167,000) 1 施設当たり 4,167,000円 イ 配食車購入費 (1,133,000) 1 施設当たり 1,133,000円</p>	
産休・病休代替職員雇上費 雇上	<p>産休・病休代替職員雇上費</p> <p>(1) 全日勤務 (5,305) 5,150円×勤務日数</p> <p>(2) 半日勤務 (2,653) 2,575円×勤務日数</p> <p>(勤務日数は、区市町村長が採用の承認をした職員が施設に勤務した日数とする。)</p>		
利用者事故賠償責任保険	<p>利用者事故賠償責任保険料</p> <p>(1) 基 本 事 業 4,400円</p> <p>(2) 給 食 サービス 6,600円</p> <p>(3) 入 浴 サービス 21,000円</p> <p>(4) ショートステイ 5,600円</p> <p>(5) 機 能 訓 練 4,000円</p>		

サービスの廃止

要綱によれば、区長は入浴サービスの廃止についても、広く「入浴サービスが不適當と認められるとき」は、廃止をすることができるものと定められており、S区だけではないが、区長の裁量の幅が大きく、実質的な手続過程の整備が望まれるところである。廃止について、書式による通知はなされない。

サービスの全体的な把握

施設並びに民間業者からは、表52のような報告書が提出され、それによって入浴の継続・打ち切りが決定される。サービスの内容

入浴日については別に定める入浴サービス実施計画表に基づき実施するとされ（S区要綱5）、入浴回数については規定されていない。実際には、月二回程度実施されている。日・祝日等には、サービスは実施されない。

費用徴収

入浴サービス利用料、送迎車料は無料とされる。

注

（1）送迎は、施設入浴を委託する業者に委託されている場合が多いが、S区やY市のように別途自動車運送業者に委託されている場合もある。リフト付福祉タクシーと法的課題については、橋本宏子「在宅サービスと公的責任」神奈川法学第二一卷第一号二七～四四頁参照。なお、新聞の報じるところによれば、東京都では、社会福祉法人「S総合福祉センター」の職員と運転手が障害者をセンターから自宅までリフト付きのワゴン車で送った際、操作を誤まり車イスごと路上に転落させ、三日後に脳ぎ傷で死亡させるという事故が発生している。

（2）申請者は、「入浴サービスを希望するもの」とうたわれており、老人家庭奉仕員派遣事業の場合のように、特に世帯の生計中心者であることは求められていない。入浴サービスの利用が無料であることと関連するものであろうか。

② O 区

実施方法・実施形態

前述のS区が「寝たきり老人入浴サービス事業」として、巡回入浴と施設入浴を実施しているのに対し、O区では「ねたきり老人巡回入浴サービス事業」として、實際上巡回入浴サービスだけが行われている（デイ・サービスの入浴は、二施設八人が受けているに過ぎない。デイ・サービスの入浴は、年二回に定められており、時期を外すと利用が難しいこと。施設入浴の場合は送迎が大変なため、巡回入浴が中心になっていると説明されている）。

巡回入浴サービスは、「老人の入浴サービスを業とするものに委託」して実施されている（O区要綱4）。ねたきり老人巡回入浴サービス実施細目は、業者の要件について規定しているが、現在はシルバーマークの認定制度ができたこと、全国入浴事業協会で統一基準を出していることから、それらをクリアしている業者であれば問題はないとされている。実際には、相見積をとり、一番価格の低いところから選択されることになるようである。現在は、区内を四つの区域に分け、四つの民間業者によって担当されている。形態としては随意契約であるが、ねたきり高齢者入浴サービス委託契約仕様書により具体化されている。委託契約仕様書では、入浴の実施は、従事者（看護婦の資格を有するもの一名以上、入浴介助者三名以上）と家族とで行うこと、受託者（民間業者）は、在宅サービスガイドライン（厚生省通知）を遵守すること、受託者の不完全履行にともない事故等が発生し、対象者に損害を与えたときは、すべて受託者の負担とする、受託者は、契約締結後すみやかに請負業者賠償責任保険及び生産物賠償責任保険に加入することと規定されていることに注目しておきたい（別紙O区ねたきり高齢者入浴サービス委託契約仕様書参照）。

対象者

要綱上巡回入浴の対象となる者は、O区内に居住する在宅の六五歳以上の老人で、次の各号の要件を備えているも

のとされる。

- (一) 常時臥床の状態又はこれに準ずる状態が原則として三ヵ月以上継続していること。
 - (二) 入浴行為が健康上支障を与えない旨、医師の助言が与えられること。
 - (三) 入浴の際に、家族等が立ち会い、必要な介助作業にあたることができること。
 - (四) 本人の前年分の所得（一月から六月までの申請者については、前前年分の所得とする。）が別に定める基準額以下であること。
 - (五) その他、区長が特に必要と認めた場合。
- とされる。

常時臥床の状態又はこれに準ずる状態の判断にあたり、O区ねたきり老人巡回入浴サービス実施細目は、「これに準ずる状態」とは、「東京都O区老人福祉手当条例施行規則別表に定める入浴の状況に該当するものをいう」と定めている。S区と比し、O区の場合、医師の診断の比重が低下し（その妥当性は別として）、別の判断基準が重視されていることが特徴として指摘できよう。また、O区では、つきそいも要件のひとつとされていることも特徴といえよう。

決定

入浴の可否の実際上の決定は、申請書に添付されている「巡回入浴サービス健康調査書」と業者の独自の調査に基づき業者自身が行うことになっている。医師の診断書の提出は義務づけられていない。つまり、区は形質的な要件をみたしているかどうかを判断した上で、入浴の可否についての最終的な判断は全面的に業者に委ねているとみることができる（委託契約仕様書では「受託者は、新規のねたきり高齢者入浴サービス対象者に対し、業務実施を行う前に個別訪問し、入浴サービスに必要な調査を行い、すみやかに担当課に報告すること」とされている）。区に申請にきた段階で、要件に合わない

いため申請書の受理に至らないものはあるが、業者に回った段階で入浴が拒否され、却下通知書が出されることはほとんど無いといわれる。常時臥床が三ヵ月以上継続となっているが、施設入浴がほとんど機能していない〇区の場合には、施設入浴が盛んな他地域に比べて「三ヵ月以上常時臥床の要件」はかなり柔軟に理解されているものと推察される。

申請から実施までの期間

具体的な期間は、明らかにされなかったが、業者委託による巡回入浴サービスであることから、他の区市より迅速に対応されているものと考えられる。

サービスの変更・廃止

一度申請がなされると、通常死亡するまで継続されることになり、区側から廃止通知書が出されることはほとんど無いとのことである。

したがって、業者によって実施されるサービスの過程を、実施主体である区がどの様に把握するかが重要になってくる。

サービスの全体的な把握

委託契約仕様書では、「受託者は、毎年七月一日迄に全利用者の状況カルテを作成し担当課に報告すること」「入浴サービス実施予定表を実施日の前月二〇日迄に担当課に提出すること」「入浴サービス実施報告書は定期的に担当課へ提出すること」「受託者は、巡回入浴サービス実施により利用者にかかる福祉情報を知り得た時は、担当課に密なる情報連絡をし担当課と十分な調整を行い指示を受けること」等が規定されている。しかし、この中で、定期的に実行され実状把握に重要な意味を持つてくると思われる「実施報告書（兼確認票）」は、S区と同様簡略なもので、老人

に対し十分なサービスが実施されているか、老人の状況に変化があるかをこれだけで把握することは困難であろう。実施要綱では、巡回入浴サービスを実施する要件の一つとして、「入浴の際に、家族等が立会い、必要な介助作業にあたることができること」をあげているので、サービスの実施過程についての苦情は、家族を通じて指摘されることも一応は考えられる。

サービスの内容

入浴サービスの内容は、実施要綱では「ア洗体、洗髪、洗顔、イ上記アの実施が不適当であった場合の清拭、ウその他必要な措置及び助言、指導」と簡単であるが、委託契約仕様書では、湯上がりについても「対象者移動、乾拭、じょく創処理、背部マッサージ、髪乾燥等、着衣、体位整え、症状確認（全身状態、体温、血圧、脈拍等をチェック）^①」となっており、利用者は入浴サービスの提供をどの範囲のものと理解しているのかは、気になるところである。また、家族の介助事業とは何かを含めて、サービス内容をどのような形で告知されているかは明らかでない（実施要綱は、内部規定と解され、委託契約書は利用者には明示されない）。なお、一人ぐらし老人の場合は、家族に代わり老人家庭奉仕員等が介助にあたることになる」と説明されている。

入浴の回数は、月二回（夏季のみ三回）までとし、年二七回をもって限度とされている。日祝日のサービスの提供は、事故があったとき報告があっても、行政が対応できないという理由で実施されていない。

費用徴収

総事業経費は一、八二一万円相当であるが、東京都は国の間接補助を含め事業費の四分の三を負担されることになっているが、金額では平成二年で、二四一万円が補助されているに過ぎず、一、五〇〇万円相当が区の負担となっている。〇区の場合巡回入浴サービスに一、〇〇〇万円の経費がかかっているが、訪問入浴には従来補助がなされてお

O区ねたきり高齢者入浴サービス委託契約仕様書

委 託 内 容

1 実 施 方 法

- (1) 入浴の実施は居室内へ特殊浴そうを持ち込み，従事者（看護婦の資格を有するもの1名以上，入浴介助者3名以上）と対象者の家族とで行う。
- (2) 入浴サービス実施回数は，対象者1人につき月2回（ただし，夏期のみ月3回）までとし，年間27回をもって限度とする。但し，年度中途開始者は残月数の入浴回数とする。
- (3) 入浴サービスの内容は，次に掲げるものとする。
 - ア 洗体，洗髪，洗顔
 - イ アの実施が不適當であった場合の清拭
 - ウ 入浴又は清拭に関する助言指導
 - エ その他必要な措置
- (4) 入浴実施日に利用者の健康状態によって(3)アの入浴サービスが不適當なため，清拭，爪切り等及び家族指導を行った場合は，入浴サービスとみなすものとする。

2 入浴の作業準備

(1) 事 前 準 備

本人及び家族からの身体状況聴取（入浴可否の判断，確認）

(2) 健康のチェック

全身状態，体温，血圧，脈拍等を看護婦がチェックする。

(3) 特殊浴そう等の入浴装置の居室内搬入及びセット，湯温，湯量の調節と確認

(4) 入 浴

脱衣，対象者移動，入浴

（本人の状態を確認しながら行う）

(5) 湯 上 が り

対象者移動，乾拭，じょく創処理，背部マッサージ，髪乾燥等，着衣，体位整え，症状確認（全身状態，体温，血圧，脈拍等をチェック）

(6) 事 後 処 理

家族に対する助言，指導

特殊浴そう等入浴装置の搬出

3 従事者の職務内容

(1) 看 護 婦

ア 入浴サービスの実施日程表の作成

イ 入浴日誌の記録

ウ 体温，脈拍，血圧等のチェック

- エ 対象高齢者の全身状態の観察
- オ 入浴又は清拭に関する助言指導

(2) 入浴介助者

- ア 入浴にかかる準備作業と入浴完了後の整理作業
- イ 入浴（洗体、洗髪、洗顔、清拭等）の介助作業
- ウ その他必要な措置

4 報告事項

- (1) 受託者は、新規のねたきり高齢者入浴サービス対象者に対し、業務実施を行う前に個別訪問し、入浴サービスに必要な調査を行い、すみやかに担当課に報告すること。
- (2) 受託者は、毎年7月1日迄に全利用者の状況カルテを作成し担当課に報告すること。
- (3) 入浴サービス実施予定表（別紙1）を実施月の前月20日迄に担当課に提出すること。
- (4) 受託者は、常に対象者の安全の確保と事故防止に十分意を用い、万一不測事態が生じたときは、すみやかに担当課に報告し指示を受けること。
- (5) 受託者は、入浴サービスにかかる記録等を整備し担当課から報告を求められた場合は、すみやかに提出すること。
- (6) 入浴サービス実施報告書（別紙1）は定期的に（毎月又は必要な場合は随時）担当課へ提出すること。

5 遵守事項

- (1) 受託者は、巡回入浴サービス実施により知り得た秘密を他に漏らさないこと。
- (2) 受託者は、巡回入浴サービス実施により利用者にかかる福祉情報を知り得た時は、担当課に密なる情報連絡をし担当課と十分な調整を行い指示を受けること。
- (3) 在宅サービスガイドライン（昭和63年9月16日 老福第27号社更第187号 厚生大臣官房老人保健福祉部長，厚生省社会局長連名）は遵守すること。

6 その他

- (1) 受託者の不完全履行にともない事故等が発生し、対象者に損害を与えたときは、すべて受託者の負担とする。
- (2) 受託者は、契約締結後すみやかに請負業者賠償責任保険及び生産物賠償責任保険に加入すること。
- (3) 入浴事業に使用する自動車の運行、駐車については、関係者の了解を得る等十分配慮すること。
- (4) シルバーマーク制度については、その適用を受けること。
- (5) この仕様書にない事項は、担当課の指示を受けること。

らず平成二年度から暫く一、〇〇〇万円の補助がなされるようになったに過ぎない。

〇区では、平成元年に従来設けられていた本人の所得制限がなくなったため、巡回入浴派遣件数は、六、四〇四件（約二六四人）から、平成二年は、一氣に八、〇〇五件（約三三三人）に増加している。

利用者が増えても、業者が仕事を調整したり、従業員を増やすことで対応しているので待機者が出ることはまず無いといわれる。費用は無料である。

注

(1) 申請にあたっての医師の助言、「診断書」の提出等と個別の入浴サービス実施の際の看護婦・保健婦等による入浴可否の決定、実施の介助は、入浴サービス事故における責任の所在とも関連し、検討を要する。前掲橋本「在宅サービスと公的責任」六七頁。

③ M 市

実施方法・実施形態

M市では、東京都の高齢者在宅サービスセンター事業を受けて、「M市在宅老人ケア事業規則」（以下M市規則という）並びに「M市在宅老人ケア事業実施要綱」（以下M市要綱という）を定めている。事業規則第二条二は、通所事業の一環として入浴サービス（他の自治体における施設入浴に当たる）について規定し、また同三は訪問事業として訪問入浴サービスについて規定している。いずれの事業も、社会福祉法人立の特別養護老人ホームに委託されている。⁽¹⁾

対象者

通所事業による入浴サービスを利用できる者は、M市要綱別表に、(一)市内に居住するおおむね六五歳以上の在宅寝

たきり老人等で在宅で入浴することが困難である者、(二)利用者の意思が確認でき、かつ、付添い者が同行できること、とある。また、訪問入浴サービスは、(一)通所入浴サービスの申請者であること、(二)身体的事情等で施設入浴が困難である者。又は自宅の浴槽で介助入浴が可能である者、(三)利用者の意思が確認でき、かつ、介護者が付添いできること、と規定されている(M市規則第三条、M市要綱第三条参照)。

決定

事業を利用する者は、市長の承認を受けなければならない(市長はすでに利用者が定員に達しているときは、利用の承認をしないことができる。M市規則第四条2)。ただし、第二条第二号イに規定する事業(給食サービス、入浴サービス、ショートステイサービス、機能回復訓練)については、施設の長に申請し、その承認を受けなければならない(M市規則第四条)、とされている。申請書は、在宅老人ケア事業に共通している。

申請から実施までの期間

決定の実務者は、高齢福祉課の担当者である。申請から実施までには、およそ一ヵ月くらいかかる。利用者の主治医からの意見書を提出してもらうため時間を要するのも理由のひとつである。また、調査は、市の高齢福祉課の担当者(他の制度の利用の可能性などを含めた検討を行う他、委託施設側の看護婦によって主に医療的な面での調査が実施されることになっているため、担当職員数の少ないことも関係して調査に手間取るとのことである)。

サービスの変更・廃止

サービスを変更するさいは、在宅老人ケア事業変更届を提出することになっているが、実際にはサービスの変更を行うことはあまりないとされる。

サービスの廃止は、利用者の死亡、長期入院や老人ホーム入所等の場合になされる。これに対し、行政側から廃止

することは少ないとされる。利用者が、長期に利用できないような状態になっても、気楽に相談できる機関として、登録者との関わりを維持していくため、あえて廃止の手続はとらないと説明されている。

サービスの全体的な把握

市は毎月委託先から提出される報告書等によって高齢者の実状を把握することになる。緊急な判断を要する場合は、電話や施設の担当者が市側に直接出向き報告を受ける。

サービスの内容

実施するケア事業は、次のとおりとする（規則第二条）。

一 基本事業（デイ・サービス）

イ、生活指導、相談、趣味いきがい活動 ロ、健康増進、健康チェック ハ、日常動作訓練 ニ、養護 ホ、家族介護者教室 ヘ、送迎

二 通所事業

イ、給食サービス ロ、入浴サービス ハ、ショートステイサービス ニ、機能回復訓練

三 訪問事業

イ、訪問入浴サービス ロ、訪問デイ・サービス
とされている。

利用回数は、一カ月に一回から、三回くらいであるが、时期的に異なることもある。利用日の体調がすぐれず、二、三ヵ月くらい入浴サービスを受けられない登録者もままあり、利用可能な者の入浴の機会が増えることにもなる。

費用徴収

M市要綱別表によれば、両事業の入浴サービスは共に一回五〇〇円とされ、生活保護世帯及び市民税非課税世帯は、無料とされている。

利用者は、承認後に利用券を購入する方法をとっている（M市規則第五条三、M市要綱第三条参照）。

注

(1) 委託関係は、規則並びに要綱には明記されていない。

二 神奈川県下の入浴サービス事業

(1) 政令都市の場合

① Y市

実施方法・実施形態

Y市は、「Y市ねたきり老人等入浴サービス実施要綱」（市単独事業以下Y市要綱という）に基づき事業⁽¹⁾を実施している。事業は、a施設入浴⁽²⁾利用者を、寝台車両等で送迎することにより、市内にある特別養護老人ホームにおいて入浴の機会を提供する、あるいは、b訪問入浴⁽²⁾移動入浴車により利用者宅を訪問し、入浴の機会を提供すること、によって実施されている（三条要旨）。b訪問入浴は、（財）Y市ホームヘルプ協会が委託する業者等により、またa施設入浴は、Y市から委託を受けた市内の特別養護老人ホーム全施設で行われる。訪問入浴は、看護婦一名、介護者二名、運転手一名、一回四名がチームとなって実施される。なお、施設入浴のための移送は、寝台車両等を保有する市内の移送業者に委託されている。移送だけが別途業者に委託されているのは移送に消極的な施設があるためといわれる⁽³⁾。

移送料は、無料である。

対象者

事業の利用者は、市内に在住するおおむね六五歳以上のねたきり老人で、(一)常時臥床又はこれに準ずる状態であつて、家庭での入浴が困難なもの、(二)医師が入浴可能と認めた者、(三)施設等に入所又は入院していない者、(四)家族等付添者の得られる者とされている(Ｙ市要綱第六条)が、この規定にかかわらず入浴希望者に特別の事由があると認めるときは、福祉事務所長は、これを利用者とすることができ、と定められている(Ｙ市要綱第六条二項)。

後述する他市と比較し、福祉事務所長の裁量の余地は大きいといえよう。またそれだけ、形式的には福祉事務所長にあるとされる入浴サービス利用の決定手続が、重要となってくることにもなる。

決定

入浴を希望する者は、入浴サービス申請書を、利用者の住所を管轄する福祉事務所長に医師の意見書を添えて申し込むものとされる(Ｙ市要綱第六条)。

誓約書の提出は求められていないが、入浴サービス申請書には、医師の意見書、状況調書の添付が求められる。医師の意見書については、三ヵ月毎に実施施設(訪問入浴の場合は実施事業者等)あて提出することとされている。⁽⁴⁾また入浴サービス事業においては、その利用に当たって介助のできる家族が常に付き添うこととされていることは先にもふさたとおりである。⁽⁵⁾

入浴サービスの申込を受けた福祉事務所長は、入浴の可否、方法、負担の有無などを決定する。利用を決定したときは、施設入浴は入浴実施施設長に、訪問入浴は、(財)Ｙ市ホームヘルプ協会理事長に入浴サービス開始依頼書を、医師の意見書、状況調書(表56)添付のうえ依頼する。

施設入浴に実施依頼を受けた施設長は、当該対象者の医師の意見書、状況調書等により利用希望者の状況を把握した上登録し、受諾書を福祉事務所長あて送付するとともに、入浴サービス実施通知書により申込者宛利用の決定通知を発送する（利用申請者への決定通知が福祉事務所長からではなく施設長からであることに注意したい）。また、施設長は入浴サービス利用台帳を用いて実施計画を毎月作成する。

2 福祉事務所長から訪問入浴の実施依頼を受けたY市ホームヘルプ協会の理事長は、利用者の状況等を登録し当該区域を担当する指定業者等あて指示書を作成し医師の意見書（写）、状況調書（写）を添付送付し実施の調整を行った上、受諾通知書を福祉事務所長あて送付する（Y市要綱八条）。

（注） 前述のように訪問入浴は（財）Y市ホームヘルプ協会が委託する業者等によって行われる。福祉事務所長は、訪問入浴を、Y市ホームヘルプ協会理事長に依頼し、理事長は、委託している指定業者宛、指示書を作成するという構造がとられている。申請から実施までの期間

サービスの申請があると、速やかに実施の手続がとられるとされている。供給には比較的余裕があるものと思われる。

サービスの変更・廃止

本人の事情によるものがほとんどで、行政側から廃止の手続をとることは少ない。廃止依頼書を本人からだしでもらっている。

サービス全体的な把握

実施要綱では、利用の変更（①負担区分の変更、②福祉事務所管内転居、③方法の変更）、利用の休止とも利用者からの申請によるものとされていること、医師の意見書は、三ヵ月ごとに実施施設（訪問入浴の場合は実施業者等）あてに提出

表 55

ねたきり老人等入浴サービス申請書(新規・変更)

平成 年 月 日

福祉事務所長 様

住所

申込者

氏名

㊤

続柄

TEL

ねたきり老人等入浴サービス実施要綱に基づき、次のとおり申請します。

入浴希望	住 所	現住所			TEL	()	
	住 所	変更後			TEL	()	
対 象 者	フリガナ			男・女	明・大・昭 年 月 日生()歳		
	氏 名						
	入浴の方法別	1. 施設入浴 → 2. 訪問入浴	移送希望方法	1. 寝台車(車椅子・ベッド) 2. ハイヤー等 3. 自家用車			
付 添 い	住 所	区 町			電 話	()	
責 任 者	氏 名			男・女	歳	続 柄	
新 規 申 請 理 由	1. 入浴の介助者がえられない 2. 家庭風呂では入浴が困難 3. その他〔 〕				変 更 申 請 理 由	1. 負担区分の変更 2. 区内転居 3. 実施方法の変更	
家 族 の 状 況	フリガナ	利用者との続柄	生年月日(年齢)	性別	職 業	前年の所得税課税額	備 考
	氏 名						

(表55つづき)

整理番号	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> ねたきり老人等入浴サービス <div style="text-align: center;"> ね 身 </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center; margin-top: 5px;"> 開始 変更 決定等決裁欄 </div>				
------	---	--	--	--	--

起案	平成 年 月 日	福祉事務 所 長	福祉課長	福祉援護 係 長	担 当 者
決 裁	平成 年 月 日				

次のとおり 開始
変更 決定してよろしいか。なお、決裁のうえは申込者
あて通知してよろしいか。

1. 次のとおり 開始
変更 決定します。

決 定 内 容	開 始	(1) 実 施 方 法	ア、施設入浴 イ、訪問入浴
		(2) 負 担 区 分	ア、負担あり イ、負担なし
	変 更	(1) 実 施 方 法	ア、施 設 —————→ 訪 問 イ、訪 問 —————→ 施 設
		(2) 負 担 区 分	ア、負担あり —————→ 負担なし イ、負担なし —————→ 負担あり
		[変更理由:]	
		(3) 住 所 変 更	(旧) ----- (新)

2. 次の理由により却下します。

{

理由 :

}

狀 況 調 書

現在の生活状況（本人の生活状況，介護状況等）

その他参考事項（本人の意向，生活歴等）

することとされていること、特に訪問入浴は、Y市ホームヘルプ協会からの委託の形態をとっていること（前述実施方法の項参照）からみて、実施主体であるY市が、利用者の状況を主体的に把握することはほとんどないものと推察される。

サービスの内容

入浴の回数は、月二回平均である。日・祭日などは実施されていない。

費用徴収

入浴サービスの利用者負担額は、Y市要綱別表に規定されている。利用者負担額は利用の都度、実施施設、または指定業者に支払うものとされる（Y市要綱一七条）。福祉事務所長は、Y市要綱一六条二項に該当する場合には生計中心者の前年所得税課税世帯に対する利用者負担額を免除することができるとされ、その中には、(三)その他、社会的理由により生活状況が著しく低下した場合もあげられており、そのとおり適用するとすれば、福祉事務所長の裁量は大いことは明らかである。しかし、減免決定についても、特別な手続は設けられていないことは大多数の他市と同様である。

注

(1) この他に、Y市は、国の在宅老人デイ・サービス事業要綱を受けて、Y市在宅老人デイ・サービス事業を実施している。実施要綱によれば、対象者は、市内に在住するおおむね六五才以上の者で、身体が虚弱等のため日常生活を営むのに支障がある者(4)とされ、こちらの事業の方が、より軽度な高齢者を対象としていることがわかる。事業は、Y市から社会福祉法人に委託して実施される。

事業内容は、(一)入浴サービスの他、(二)給食サービス、(三)生活指導等とされている(5)。

職員の配置にも実施要綱上規定があり、要綱で規定された以外の職員配置をしようとするときは市に事前協議するものとす

る、とされている。

利用回数は原則として、一人につき週一〜二回とされる（送迎との関係でみると、入浴サービスは、送迎の手順に規制されて高齢者側の要求どおりになりにくい分野と思われるがどうか）。

利用の手続は、直接ディ・サービス利用申込書を実施施設に提出する。施設は「申込書」に基づき家族への実態調査を行い、利用者を選定し、不承認とする者については不承認書により、実施施設あて通知する。施設は「不承認書」による通知がない者には決定通知書を出し、選定外とした者のうち「不承認書」による通知があった者については、利用の可否を再検討の上その結果をY市長に報告するものとされている。具体的な手続過程や、決定における専門性を考える上で興味深い。大山正『老人福祉法の解説』九九頁にもみられるように、社会福祉事業を営むものへの委託が認められる場合であっても、事業の決定の委託は認められないものと解されてきた。承認・不承認の通知が形式的には市長から出される形がとられているのは、そのためであるが、実質的には、実施主体が決定権を持たざるを得ない実情が示唆されているからである。

在宅老人ディ・サービス事業の運営に当たっては、地域ケアサービス総合調整チームを活用することとされているが、その実情も注目されるところである。申込に当たっては、医師の証明書は特に必要とされていない。

なお、政令指定都市であるY市は、神奈川県補助事業であるケアセンター事業とは無関係である。

(2) 市が直接委託するのではなく、ホームヘルプ協会が委託することになっていることに注意したい。市は、ホームヘルプ協会にねたきり老人等入浴サービス事業を委託している。協会は、市の委託に基づき事業をさらに民間業者に委託している。

(3) M市では、移送も特別養護老人ホームに委託され、施設の手で、しかも入浴を担当する職員が同乗するという形がとられている。移送の段階から入浴サービスが行われていると考え、また、入浴する老人の精神的安定を考慮してのことである。M市のやり方は、Y市やS区とは異なっていることを指摘しておきたい。

(4) こうした意見書や診断書については、その必要性和同時に、経費面や老人の労力の面で否定的な意見が出されているが、Y市では、前述のS区と同様「この事業を円滑に実施するため……」として、横浜市医師会に医師の意見書業務が委託されている（Y市要綱九条）。意見書料は公費負担とされる（Y市要綱一五条）。医師は入浴希望対象者の健康状態及び移送に関する所見を行う（事務取扱要綱8）。

(5) 家族の役割の範囲と、その目的については、明らかにされるべき点が少なくない（前掲橋本「在宅サービスと公的責任神

奈川法学第二一巻第一号六九頁参照)。Y市の場合、K市と同様、家族の役割は、介助作業への協力を主とする形で規定され、比較的明確ではある。また、入浴サービスでは、家族の介助が要件とされているため、一人ぐらし老人の利用は難しくなる。もっとも、実施要綱五条二項「福祉事務所長は、前項の規定にかかわらず入浴希望者に特別の事由があると認めるときは、これを利用者とすることができ」を、適用することは解釈上は可能と考える。前提として我が国では、入浴に介助を必要とする高齢者の一人ぐらしが、そもそも不可能であることも指摘しておかねばならない。

② K 市

実施方法・実施形態

Y市と同様、政令都市であるK市の場合も、ねたきり老人入浴援護事業は、市単独事業として施設入浴と巡回入浴サービスが実施されている。

K市は、施設入浴サービスについては、社会福祉法人に、巡回入浴サービスについては、民間業者に事業の実施を委託している。施設入浴サービスは、対象者を入浴サービスカーにより自宅から施設まで移送し、施設内の特殊浴槽を利用することにより実施され、巡回入浴サービスは、入浴機器を積んだ巡回入浴車が対象者の自宅を巡回し浴槽を室内に搬入することにより実施される(K市実施要綱第五条以下K市要綱という)。

また、先の事業とは別に、国の在宅老人デイ・サービス事業要綱を受けて、K市デイ・サービス事業が実施されており、同事業の一環として、別に通所事業としての入浴サービスが実施されている。国は、在宅老人デイ・サービス事業としての訪問事業の実施を指導しているが、K市ではしばらくは行われないとのことである。K市デイ・サービス事業の実施主体及び運営主体はK市であるが、運営については、老人ホームを経営する社会福祉法人に委託されている。

対象者

要綱において、ねたきり老人入浴援護事業の適用を受けられる者は、市内に居住する概ね六五歳以上の在宅ねたきり老人で、次の各号に該当するものとされる。

(一) 施設入浴サービス

ア 福祉事務所のねたきり老人台帳に登録されている者。

イ 家庭での入浴が困難な者。ウ医師が入浴可能と認めた者。

(二) 巡回入浴サービス

ア 施設入浴サービスの各号に該当する者。

イ 長期にわたるねたきり状態のため心身の衰弱が激しく施設への移動が極めて困難な者。

デイ・サービスの利用対象者は、市内に居住する、概ね六五歳以上の者であり、身体が虚弱のため日常生活を営むのに支障のある者等とする（K市デイ・サービス事業要綱第四条参照）。

決定

事業の適用を受けようとするときは、対象者の家族又は、介護者（以下「申込者」という。）が対象者の居住地を管轄する福祉事務所に申し込む。この事業の適用を受ける要件の一つとして、「医師が入浴可能と認めた者」があげられているため、実務では健康診断書の提出が求められている。次回以降入浴の場合も「申込者は対象者の入浴証明書を福祉事務所長へ提出し、入浴可否の審査を受けなければならない」（K市要綱第九条）と厳格である。

利用者の移送及び入浴には、必ず申込者が付き添うものとされる（K市要綱第一〇条）が、付添いの目的はY市と比べても明確ではない。K市の場合も、実際の審査は、担当の職員によって行われているが、審査決定については、福

表 57

K市在宅ねたきり老人入浴援護事業に関する委託契約書

K市（以下「甲」という。）と社会福祉法人（以下「乙」という。）とは当事者間において、K市在宅ねたきり老人入浴援護事業の実施について、次の条項により委託契約を締結する。

（目 的）

第1条 甲は、K市在宅ねたきり老人入浴援護事業（以下「援護事業」という。）の実施を乙に委託し、乙は、これを受諾するものとする。

（実 施 方 法）

第2条 乙は、別紙「K市在宅ねたきり老人入浴援護実施要綱」に従って援護事業を実施するものとする。

（福祉事務所との連携）

第3条 乙は、援護事業を実施するにあたり、福祉事務所との連携を密にし、事業の円滑な運営に努めるものとする。

（事 故 処 理）

第4条 乙が、援護事業実施中に、事故が発生したときは、ただちに事態を確認し、臨機の措置を講じなければならない。

また、事故経過等について、速やかに甲に報告しなければならない。

（事 故 責 任）

第5条 乙が、援護事業実施中、その善良なる努力にもかかわらず重大な事故が生じたときは、甲が責任をもって処理するものとする。

（委 託 料）

第6条 入浴援護委託単価は、1回につき 円とする。ただし、この取り引きに係る消費税額 円を含むものとする。

2 乙は、前項に規定する委託料を施設会計に繰り入れて処理するものとする。

（委託料の支払方法）

第7条 乙は、前項の委託料をねたきり老人入浴援護委託請求書により請求するものとする。

2 甲は、前項により請求された金額を実施月の翌月に支払うものとする。

（実 施 報 告）

第8条 乙は、毎月10日までに、前月の入浴援護事業実施報告書を甲に提出するものとする。

（監 査）

第9条 甲が、必要と認めたときは、援護事業実施内容及び委託料の支払状況について随時監査することができるものとする。

（委 託 期 間）

第10条 援護事業の委託期間は、平成 年 月 日から平成 年 月 日までとする。

(疑義の解決)

第11条 この契約の条項に定めのない事項及びこの契約の条項の解釈に疑義が生じたときは、法例・川崎市契約規則又は慣習に基づき、甲・乙協議のうえ解決するものとする。

この契約の締結を証するため、本書2通を作成し、甲・乙両者記名押印のうえ各自1通を保有する。

平成 年 月 日
甲

乙

社事務所長が「各号に定める資格要件を審査し、入浴の対象者を決定する」(K市要綱第二条)と定められているのみである。

デイ・サービスの申請は、K市デイサービス事業要綱上(第一〇条)、K市長に提出するものとされているが、実際上は施設に直接申込をする方法がとられているようである。K市デイサービス事業要綱上(第二条)「……利用者の決定に当たっては、実施施設の長及び職員、老人福祉課並びに関係福祉事務職員等により組織された選考委員会の協議を得て、市長が決定するものとする」とされることを実質化しているものと思われる。老人福祉法では決定の委託はできないと解せられてきていることは、ここでは繰り返さないが、市長が決定を行うという一般的な規定が、特に在宅福祉サービスの場合は意味を持たなくなってきたことを示唆しているという意味で注目すべき条項といえよう。

申請から実施までの期間

はつきりしないという理由で、明らかにされなかった。

サービスの変更・廃止

入浴サービスの中止や廃止について、K市実施要綱は何も規定していない。行政側からの廃止はない。

サービスの全体的な把握

日常の個別的連絡によっている。デイ・サービス事業実施報告書は、利用者個

表 58

K市在宅ねたきり老人入浴援護（巡回）事業に関する委託契約書

K市（以下「甲」という。）と（以下「乙」という。）
とはK市在宅ねたきり老人入浴援護事業の実施にあたり、次の条項により委託
契約を締結する。

（委 託 業 務）

第1条 甲は「K市在宅ねたきり老人入浴援護事業実施要綱」及び「K市在宅
ねたきり老人巡回入浴事業実施基準」に基づき、次の業務を乙に委託する。

2 事 前 業 務

乙は、毎月、老人福祉課長に「ねたきり老人入浴援護実施通知書」を福祉
事務所長及び申請者に「ねたきり老人入浴援護実施通知書」を事前に通知す
る。

3 入 浴 サ ー ビ ス

(1) 事前チェック

本人・家族から状況を聴取するとともに、体温、血圧及び脈拍等を看護
婦が視診・触診して入浴の可否をチェックする。

(2) 入 浴

洗体、洗髪、洗顔及び必要なサービスを行う。

(3) 事後チェック及び助言指導

入浴終了後に状態確認のため再度、体温、血圧及び脈拍等のチェックを
するとともに、本人・家族に入浴又は清拭について助言指導を行う。

4 事 後 業 務

入浴サービス1件終了毎に浴槽及び使用器具類を洗浄消毒する。

（実 施 体 制）

第2条 乙は、入浴スタッフとして、看護婦1名、介助士2名、運転手1名を
従事させる。

（実 施 回 数）

第3条 対象者の入浴回数は、1人が概ね月2回程度とする。

（完 了 報 告）

第4条 乙は、当該月の入浴完了後、速やかに対象者を管轄する福祉事務所長
あて「ねたきり老人入浴援護完了通知書」により通知するものとする。

（委 託 地 区）

第5条 乙の受持区域は、次のとおりとする。

（委 託 料）

第6条 入浴援護委託単価は、1回につき 円とする。

ただし、うち取り引きに係る消費税額 円を含むものとする。

（委託料の支払方法）

第7条 乙は、前条の委託料をねたきり老人入浴援護（巡回）委託費請求書に

より請求できるものとする。

2 甲は、前項規定により算出された金額を実施月の翌月に支払うものとする。

(委 託 期 間)

第8条 この契約の期間は、平成 年 月 から平成 年 月 日とする。

(秘 密 の 保 持)

第9条 乙は、委託業務上知り得た秘密を第三者に洩らしてはならない。

(事 故 処 理)

第10条 乙は、対象者の事故防止に細心の注意を払うとともに、万一不測の事態が生じたときは、速やかに甲に報告し指示を受けるものとする。

(賠 償 責 任)

第11条 委託業務の実施に際して、乙は業務上発生する一切の事故に対して、その賠償の責を負うものとする。

(疑 義 の 解 決)

第12条 この契約に定めのない事項及びこの契約に関し疑義を生じたときは、法例K市契約規則又は慣習に基づき、甲・乙協議のうえ解決するものとする。

この契約の締結を証するため、本契約書2通を作成し、甲・乙当事者が記名押印のうえ、各1通を保有する。

平成 年 月 日

甲

乙

注

1. 入浴援護（巡回）事業（民間業者による訪問入浴サービス）には、本事業がK市「在宅ねたきり老人入浴援護事業実施要綱」等に基づく事業であることが明記されているが、入浴援護事業（社会福祉法人立の特養ホームでの施設入浴サービス）には、同種の規定はない。
2. 施設入浴サービスについては、受託者側が「善良なる努力にもかかわらず重大な事故が生じたとき」は、委託者側が責任をもって処理することが明記されている。
3. 訪問入浴サービスの場合は、一切の責任は、受託者にあるとされている。
——後述、Y'市、Z市の委託契約書と比較参照されたい——。

々のものではなく実績報告としての内容である。

サービスの内容

ねたきり老人入浴事業の入浴回数は、一人が概ね月二回程度とする（K市実施要綱第一条）とされる。実際は、地域によっては回数が減ることもあるとのことである。

デイ・サービスの利用回数は、利用者の希望、身体的状況、家族の状況等を十分に勘案し決定するものとされるが、原則として、一人平均週一〜二回程度を標準とする（K市実施要綱第九条）とされる。

費用徴収

入浴証明料は、利用者又は申込者の負担とされる（K市実施要綱第二条）。

デイ・サービスの利用者は、入浴サービス・給食サービス・日常動作訓練等に伴う原材料費等の実費として一日当り五〇〇円を負担し、直接実施施設へ支払うものとする（K市実施要綱第一六条）とされている。

(2) 神奈川県下のその他の自治体の場合

① Y' 市

実施方法・実施形態

Y' 市の入浴サービスは、ねたきり老人入浴サービスとデイ・サービス事業によってなされている。

ねたきり老人入浴サービス事業は、市の委託を受けた入浴サービス専門業者又は特別養護老人ホームの内市長が指定するもの（以下「指定施設等」という。）が行う（ねたきり老人入浴サービス運営要綱第二条以下、Y' 市要綱という）とされる。

入浴サービス専門業者による入浴サービスは、次の各号のいずれかに該当する場合に行われる。

(一) 特別養護老人ホームの送迎用車両が道路の幅員等を理由として次条に規定する対象者の居住する場所(以下「居住地」という。)の三〇〇メートル以内に近付くことが困難なとき。

(二) 居住地までの間におおむね一〇段以上の階段があるとき(エレベーター等を利用して担架、車いす等により前号の車両まで搬送ができないときを含む)。

入浴サービス専門業者への委託は、K市、Y市の例を除けば、神奈川県下では少ない。入浴サービス専門業者への委託は、市の規模(高齢者数)と、ある程度相関するものである(Y市のねたきり老人数八〇〇人)。もともと、Y市における入浴サービス専門業者による入浴サービスは、東京都二三区の場合等に比べてかなり制限的であることは先に示されたとおりである。

また、Y市の特徴として山間部が多い地理的環境にあり、入浴車が入れない地域への制限が盛り込まれている(このような環境条件のため、巡回入浴に対する、県の補助は一件一万五、〇〇〇円だが、若干業者には上積みを得ないのが実情といわれる。しかし施設委託の場合には、施設が単価どおりで引き受けてくれているので、超過負担はあまり無い、とのことである)。委託は事業開始当初からの業者に継続的になされており、随意契約の形態がとられている。

特養老人ホームにおける施設入浴は、当該施設が対象者を送迎し、当該施設の特設浴槽において行われている。

デイ・サービス事業は、「当該各号に定める社会福祉法人(以下「法人」という。)にその実施を委託する」(デイ・サービス事業実施要綱第三条)とされ、(一)虚弱老人の内、痴呆を伴う者 (二)前号以外の虚弱老人とわけて施設への委託が行われている(平成三年五月末日で、デイ・サービスへの登録者数、虚弱三六一人、痴呆一四八人)。

対象者

ねたきり老人入浴サービスの対象者は、

(一) 市内に居住する六五歳以上のねたきり老人で、医師が入浴可能と認めた者。

(二) その他市長が特に入浴サービスを必要と認めた者で、医師が入浴可能と認めた者。

医師の承認が要件となっている点、大方の市と同様である。

ディ・サービス事業の対象者は、「市内に居住するおおむね六五歳以上の者で、身体が虚弱なため、日常生活を営むことに支障がある在宅のもの」(ディ・サービス事業実施要綱第二条)である。ねたきり老人より健康な老人を対象としているが、社会福祉法人にその実施を委託するに際しては、(一)虚弱老人のうち痴呆を伴う者、(二)前号以外の虚弱老人に分けて委託がなされている(同第三条)。Y市の場合、ねたきりでかつ痴呆の高齢者へのサービスの提供にこたえる余裕のある施設を多く有しているという利便を持っているためといえるが、他市では充分対応されているとは思えない痴呆性老人への対応がはかられていることが、特徴的といえよう。もっとも、実際には、虚弱老人であることが要件の前提であり、痴呆であるだけの高齢者は対象とされていないとのことである。

決定

ねたきり老人入浴サービスの申請に当たっては、申請書、ねたきり老人入浴同意書及びねたきり老人入浴証明書を市長に提出することとされる(Y市要綱第八条)。健康診断書はその後、年に一度提出が義務づけられている。病状で問題があるときは、もう一度診断書を出してもらうことになる。

市長による決定の手続等は、他市と同様である。決定に当たっての実際上の調査は、委託を受けた施設や民間業者が行っており、K市のやり方に近い方法がとられている。入浴サービスを受けられるときは、常時介護している家族又は付添い人を付けることが求められることも他市と同様である。家族又は付添い人を付けることの意味に付いては、要綱上明記はない。実務レベルでは、老人の病変に対応したり、安心のためとする理解がなされているようである。

書類上の要件が揃えば受理し、特に決定通知書は出されていないとのことである。本人には、利用通知が施設や業者には対象者の名簿が渡される。すなわち、要綱上定められた病状に合致し介護者があれば、申請書は受理される。そうでなければ、その段階で申請書は受理されないことになるので却下は有り得ないことになる。

デイ・サービスでは、市長（実質的には担当職員）は、デイ・サービス登録申請を受理したときは、速やかに実態を調査し、その必要性を検討の上、登録の可否、サービスの内容及び利用回数等を決定する（デイ・サービス事業要綱第六条）。利用が決まると、デイ・サービス登録決定（却下）通知書が出される（しかし、決定理由に、「虚弱老人に該当するため」とあるように、該当しないものには（却下）通知は出されていない。通知は受け入れが決まった者についてのみ出されている）。

申請から実施までの期間

受理されれば、施設は沢山あり、入浴巡回車の台数もあるので現状では待機はなく、即対応されとのことである。申請から実施までの期間が、即とあることはそれを物語っている。

デイ・サービスの待機者は多い。移送の便が確保されれば受け入れられるが、現在利用されているマイクロバス（二六人乗り、一〇人乗り）では、地域的な隔たりを考えると、一五〜一六人が一日の受け入れ回数の限度となっている。施設を増やす必要があり、二年後に特別養護老人ホーム二、老人福祉センター一が完成する予定とされる。Y市は、痴呆・虚弱の程度の重い者に対し優先的にサービスを提供しているが、現状では待機して、辞退者が出るのを待っているのが実状とされる。

サービスの変更・廃止

変更や廃止については、書類上の手続はとられていない。その理由としては、職員が多忙であること、民生委員からある程度の状況の把握が行われていること、施設や業者の方が実情にあった調査ができることがあげられてい

る。

入院したとか、家族が入浴を手伝えるようになったということでの本人辞退はあるが、委託している施設や民間業者の報告に基づき行政から廃止することはない。

サービスの全体的な把握

ねたきり老人入浴サービス事業要綱では、指定施設等の長は、毎月五日までに前月分の入浴の実施状況について、入浴サービス実施状況報告書（表59）により市長に報告しなければならない、とされている。

利用者の病状がひどくなった場合、市は施設の連絡を受けて登録を抹消することになる。口頭で、市もしくは委託施設へ連絡がある場合が多いが、実施状況報告書をみて利用が少ない、あるいは少なくなったことにより役所は状況の変化を知ることもあるという。健康診断書の提出は義務づけられていない。直接の担当者は、健康診断書の提出を希望しているが、利用者側では面倒に思っている向きもあるとのことであった。虚弱老人生活実態調査票が作成されている。

サービスの内容

入浴サービスの回数は、実施要綱上は「おおむね一箇月に一回以上とする」とされているが、実際は訪問入浴・施設入浴共に月二回が現状である。

デイ・サービス事業は、「一人に月二回以内の範囲内で市長が定める」（デイ・サービス事業実施要綱第四条二）とされているが、利用施設が多ければ目いっぱい実施したいとされる。実際には、待機者が出ているのが現状であることは、前述の通りである。

費用徴収

表 59

年 月 日

市長 殿

指定施設等名

指定施設等の長の氏名

入浴サービス専門業者にあつては、

会社名及び代表者の氏名

⑩

ねたきり老人入浴サービス実施状況報告書

次のとおり 月分の入浴状況を報告いたします。

1、入浴した者について

氏 名	入浴日	摘 要
		1、今後も入浴可能 2、今後の入浴は無理 3、入浴はできるが注意を要す 4

2、入浴しなかった者について

氏 名	理 由

表 60

業 務 委 託 契 約 書

Y市（以下「甲」という。）は、社会福祉法人（以下「乙」という。）とデイ・サービス事業の実施について次のとおり契約を締結する。

（委託業務の範囲）

第1条 甲は、デイ・サービス事業実施要綱（昭和59年2月1日制定。以下「要綱」という。）第4条に基づくサービスの提供に関する業務（以下「業務」という。）を乙に委託し、乙はこれを受託する。なお、要綱第4条第1項第6号に規定する送迎に使用する車両は、甲が乙に無償で貸し付けるものとし、その管理等については、甲乙協議して別に定める。

2 乙は、すべて自己の責任において、業務を実施する。

（実 施 施 設）

第2条 業務を実施する施設は、乙が所有し管理する特別養護老人ホームとする。

（委 託 料）

第3条 甲は、乙に対して業務の処理に要する経費として、委託料を支払う。

2 前項に規定する委託料の額は、金 円とし、その内訳は別紙のとおりとする。

3 甲は、委託料を次のとおり4回に分けて支払うものとする。

- | | | |
|---------|-----|---|
| (1) 第1回 | 4月 | 円 |
| (2) 第2回 | 7月 | 円 |
| (3) 第3回 | 10月 | 円 |
| (4) 第4回 | 1月 | 円 |

（実 費 の 徴 収）

第4条 要綱第9条に基づく実費は、利用者1人につき1日当たり 円とし、利用当日に利用者から乙が徴収するものとする。

ただし、当該利用者が要綱第9条ただし書に該当するときはその者に係る実費は甲が負担する。

（委託料の請求等）

第5条 乙は、第3条第3項各号に規定する月ごとに委託料を甲に請求するものとし、第1回目の請求書に業務実施計画書を添付するものとする。

2 乙は、前条ただし書の規定による実費を1月ごとに取りまとめて、甲に請求するものとする。

3 甲は、第2項の規定による書類の提出があったときは、これを審査し、適正と認めたときは、速やかに支払うものとする。

（経 理 の 区 分）

第6条 乙は、業務に係る収入及び支出について、他の経費と区分して経理しなければならない。

(職員の配置)

第7条 乙は、業務を実施するため、次に掲げる職員を配置しなければならない。

- | | | | |
|-----------|---|---------|---|
| (1) 生活指導員 | 名 | (4) 看護婦 | 名 |
| (2) 寮母 | 名 | (5) 介助員 | 名 |
| (3) 運転手 | 名 | (6) 調理員 | 名 |

(報告等)

第8条 乙は、委託業務の運営状態をデイ・サービス実績報告書(第1号様式)により前月分を翌月10日までに、甲に報告しなければならない。

2 甲は、必要に応じ乙に対して業務の執行状況及び経理内容について報告を求め、又は調査若しくは監査をすることができる。

(遵守事項)

第9条 乙は、業務の実施に当たり次の事項を遵守しなければならない。

- (1) 業務を中止し、又は廃止しようとするときは、あらかじめ甲に報告し、その指示に従うこと。
- (2) 業務に係る収入及び支出を明らかにした帳簿及び事業実施の記録書類を整備し、当該帳簿等の書類を事業年度終了後5年間保管しておくこと。

(委託料の返還等)

第10条 乙は、第8条第2項の規定に基づく甲による業務の執行状況等の調査又は監査の結果委託料を不当に支出したことが明白なときは、甲に委託料を返還しなければならない。

2 乙は、前条第1号の規定により業務の中止又は廃止をしたときは、速やかに甲に対し、委託料の精算をしなければならない。

(業務執行方法の調整)

第11条 甲及び乙は、必要の都度業務の執行方法等について調整を図り、業務が円滑かつ適正に執行されるよう努めるものとする。

(契約期間)

第12条 この契約の有効期間は、この契約締結の日から平成 年 月 日までとする。

(その他)

第13条 業務の執行は、この契約に定めるもののほか、要綱の定めるところによるものとする。

2 この契約に定めのない事項又はこの契約に疑義を生じたときは甲・乙協議のうえ決定するものとする。

この契約の締結を証するため、本書2通を作成し、甲・乙記名押印のうえ各自その1通を保有するものとする。

平成 年 月 日

甲

乙

無料である。デイ・サービスの場合、給食サービスを受けると五〇〇円が徴収される。

② Z 市

実施方法・実施形態

Z市の入浴サービスも、Z市ねたきり老人入浴介護運営要綱（以下Z市要綱という）、Z市デイ・サービス事業実施要綱の二本立てで事業が実施されている。

前者は、県の補助事業で、県のねたきり老人等入浴サービス事業要綱に規定された事業と考えられる。同事業は、訪問入浴のみである。

実施方法は、老人家庭奉仕員が対象家庭を訪問し、家族の補助のもとに実施するものとされる。ただし、必要に応じて保健婦の援助及び指導を受けるものとする（Z市要綱第四条）とされる。実際には、Z市の市役所の家庭奉仕員五名、市役所が委託しているZ市社会福祉協議会の家庭奉仕員六名のうち二名、市役所の保健婦一名のうち三名が一チームとなってサービスを実施しているとのことである。K市の実施要綱では、移動入浴車派遣サービスを行う日について規定しているが、Z市の場合この点についての規定はない。

デイ・サービスの実施施設は、別に指定する市内に所在する特別養護老人ホームとする（デイ・サービス事業実施要綱第三条）と規定されている。

対象者

ねたきり老人入浴介護事業の対象者は、原則として六五歳以上のねたきり老人等であって、市長が特に必要と認めたとされる。ただし、入浴によって心身に異常をきたしたと認められる者は除くものとしてされている（Z市要

綱)。

Z市デイ・サービス事業実施要綱に基づく、入浴サービスは、身体が虚弱なため、日常生活を営むことに支障がある在宅老人(Z市要綱第一条参照)で、市内に居住するおおむね六五歳以上の老人で、市長が必要と認めたものとする(Z市要綱第二条)、とされ、先のねたきり老人入浴介護事業の対象となる高齢者より、健康な老人が対象とされるものと考えられる。K市のように、老人福祉法一二条の2に基づきとの規定はないが、国補助事業、県のケアセンター事業を受けた事業と考えられる。このようにZ市の場合、対象者別にみた場合、一応二事業の相違は明確になっているといえよう。

決定

ねたきり老人入浴介護事業の申請手続(Z市要綱第五条)は、K市とほぼ同様である。申請の主体は、この事業を受けようとする者であり、K市のように又はその養護者という規定はない。もっとも、申請書をみると、この事業を受けようとするものと対象者が異なっている。また、K市と異なり、申請に当たり健康診断書の提出は義務づけられていない。誓約書の提出も求められていない。申請書を受理する段階で、要件にあわないものについては、他のサービスを紹介するなどの方法を取り、却下通知書はださない方向で処理されている。

デイ・サービスの申請に当たっては、デイ・サービス登録申請書と共に、(一)承諾書、(二)健康診断書、(三)その他市長が必要と認める書類(デイ・サービス事業実施要綱第六条)を提出することとされている。先のねたきり老人入浴サービスにおいて、健康診断書や誓約書の提出が求められていないことからすれば、より健康体の老人の入浴サービスの場合にそれが求められることは、やや均衡を欠くものともいえよう(デイ・サービス事業には、生活指導や食事サービスといった事業も含まれるが、入浴サービス以上に健康診断書の提出を必要とする事業も行われていないようである)。

申請を受理したとき要綱（デイ・サービス事業実施要綱第七条）では、速やかにその内容を審査し、デイ・サービスの実施の可否を決定し、デイ・サービス登録決定（却下）通知書により申請者に通知することとされている。

2 市長は、前項の規定によりデイ・サービスの実施を決定したときは、デイ・サービス登録通知により、次の各号に掲げる書類を添えて通知するものとされる。

（一）申請書の写し、（二）承諾書の写し、（三）健康診断書の写し、（四）虚弱老人生活実態調査票の写し、がそれである。実際の決定に当たっては、担当課の次長とケースワーカーが実務を行っている。

申請から実施までの期間

決定までの期間は一週間程度であるが、決定から実施まではなるべく速やかに行うよう努力しているとのことである。

サービスの変更・廃止

行政の側から、廃止や変更の手続をとることはない。利用者からの変更の申請も回数増加など今の要件で無理なものは、実情を説明することで処理している。

デイ・サービスの変更は、登録変更届により市長に届け出なければならない（デイ・サービス事業実施要綱第八条）とされる。対象者が第二条の規定に該当しなくなったときその他デイ・サービスの登録を不相当と認めるときは、デイ・サービス取り消し通知書により申請者及び施設に通知するものとする（デイ・サービス事業実施要綱第九条）とされる。

サービスの全体的な把握

家庭奉仕員から必要があれば、報告を受けることができる。

サービスの内容

表 61

ねたきり老人入浴介護事業申請書					
					平成 年 月 日
Z市長		殿			
住所 _____					
申請者					
氏名 _____ 印					
次のとおり申請します。					
ね た き り 人	住 所			性 別	男 ・ 女
	氏 名			生年月日	
介 護 人	住 所			性 別	男 ・ 女
	氏 名			生年月日	
医 師 の 診 断 の 必 要 の 有 無				有 ・ 無	
保 健 婦 の 付 添 の 必 要 の 有 無				有 ・ 無	
希 望 回 数		週 1 回 月 1 回 半年 1 回			
所 長	課 長	係 長	係 員	起 案	. .
				決 裁	. .
次のとおり決定してよろしいか				施 行	. .
1 入浴開始（平成 年 月）				番 号	第 号
2 却下の理由					

※ 医師の診断が必要な場合は、医師の意見書を添付すること。

両事業共に利用回数の規定はなく、ねたきり老人入浴サービスの場合、現状では二〇日に一回の割合ということである。

費用徴収

費用徴収の規定はない。

デイ・サービスの費用の負担は、対象者のうち食事サービスを受けようとする者は、当該サービスに伴う原材料費の実費相当額を負担するものとされる。ただし、生活保護世帯に属する者については、この限りではない（デイ・サービス事業実施要綱第五条）とされている。

③ K' 市

実施方法・実施形態

K'市ねたきり老人等入浴サービス実施要綱（以下K'市要綱という）は、神奈川県単独事業「ねたきり老人等入浴サービス事業実施要綱」を受けた事業である。もっとも、正確には国のサービス事業の訪問入浴、通所入浴の対象となる部分は、その補助対象の適用を受け、その対象とされない部分について、県の補助がなされている。

要綱の内容は、実質的には県のものとほとんど変わらない。

K'市の入浴サービスの方法は、

- (一) 移動入浴車を派遣し、室内に搬入した簡易浴槽により入浴と洗髪のサービスを行う方法。
- (二) 市長が指定する特別養護老人ホーム等（以下「施設」という。）の入浴設備を利用して施設で入浴と洗髪のサービスを行う方法（利用者の送迎を含む）。

のいずれかによって行われる（K'市要綱第三条）。

ねたきり老人入浴サービスは、市長が、入浴サービス事業の一部を施設又は厚生省による「在宅介護サービスガイドライン」の基準を満たす民間事業者等に委託して行うことができる（K'市要綱第四条）とされ、施設入浴は社会福祉法人に、移動入浴サービスは業者にそれぞれ委託されている。

K'市はこれとは別に、K'市老人デイ・サービス運営事業要綱により、デイ・サービスの通所事業、訪問事業の中で入浴サービスを実施している（第四条）。この事業は、事業の運営の一部を社会福祉法人等に委託できる（第三条参照）とされ、老人デイ・サービスセンター及び特別養護老人ホーム等（第二条参照）でサービスが実施されている。

K'市老人デイサービス運営事業要綱は、老人福祉法第一〇条の三第一項第二号に規定する通所サービス事業の実施について、必要な事項を定めるものとする（第一条参照）とあるように、国のデイ・サービス事業並びにそれを受けた県のケアセンター事業の補助事業である。

なお、K'市においては、現在の要綱に改正（平成三年四月一日から施行）される前の訪問入浴サービスは、Z市と同様老人家庭奉仕員によって行われていた。その関係で、現在も老人家庭奉仕員によって入浴サービスが行われているケースが一・二件はあるということである。

対象者

ねたきり老人等入浴サービス事業の対象者は、

- (一) おおむね六五歳以上のねたきり老人等。
- (二) 重度身体障害者。
- (三) その他市長が特に必要と認めた者。

とされる（K'市要綱第二条）。

老人デイ・サービス事業の対象者は、市内に居住するおおむね六五歳以上のねたきり老人、虚弱老人、痴呆性老人及びその他市長が必要と認めた者（以下「ねたきり老人等」という。）とされる（K'市老人デイ・サービス事業実施要綱第一条参照）。

車椅子に五〜六時間程度乗ることができる程度の障害状態にある高齢者はデイ・サービスを利用してもらっているとのことである。

決定

両事業共、決定手続については、要綱上明確な規定はない。実際には、ケースワーカーが申請及び決定・登録を担当し、調査等は施設の生活指導員並びに業者が行うとのことである。調査の段階で入浴可能と判断されれば、その時点で事実上決定がなされたのと同じ意味をもつことになるかとみてよいであろう。

利用者への決定（却下）通知は、口頭でなされ、書類は出されない。

申請には、健康診断書の提出を求めているとのことである。

ねたきり老人等入浴サービスの場合は、家族の付添いを原則としているとのことであり、デイ・サービスの施設入浴の場合は、初回のみ付添いが必要とされる。

申請から実施までの期間

移動入浴は、申請から実施まで約三週間位であり、施設入浴の場合は、一ヵ月以内には実施しているとのことである。健康診断書の提出や調査で手間取る場合があるということである。

サービスの変更・廃止

表 62

移動入浴車業務日誌				記録者氏名		㊦	
入浴実施日	平成 年 月 日 ()				天候		
入浴時間	午前 時 分 ~ 午後 時 分				実施 区分	午前① 午後①	
立会人氏名 続柄	()					午前② 午後②	
もらい湯の有無	有・無	入浴温度	℃		褥瘡の有無	有・無	
特記事項							
老人福祉課	課長	係長	係	担当	ヘルパー	ヘルパー	
社会福祉課	課長	係長	係	担当			

両事業ともに、要綱に規定されていない。利用者への書類は出していないとのことである。

サービスの全体的な把握

毎月所定の報告書で報告を受けると共に、必要があれば直接担当課に連絡がある。

サービスの内容

入浴サービスの利用回数についても、要綱上の規定はない。ただ、移動入浴サービス業務委託契約書では、「利用者一人につき月二回を原則とする。ただし、業務移行する四月中の入浴回数については、月一回としてもさしつかえないものとする」とされている。実際の移動入浴サービス回数は、二週間に一回とすることで、具体的なPRをしていないためもあり、予定人数に満たないので、業者が利用曜日を指定しているとのことである。

ねたきり老人等入浴サービスにおける施設入浴利用回数の実際は、三週間に一回ということである。

デイ・サービス事業の施設入浴の実際は、二週間に一回、一週間に一回と施設の受け入れ状態によって異なっている。送迎

が、対象者自身で調達できれば受け入れられるとのことである。

可能な限り受理しているので、利用者一人一人の利用回数が減る場合もあるとのことである。

費用徴収

両事業とも無料である。デイ・サービスで入浴とともに食事サービスを受けた場合は、食事代として五五〇円支払うこととされる。

④ H 市

実施方法・実態形態

入浴事業は、①施設入浴と、②巡回入浴サービスの方法で実施されている。施設入浴は、老人福祉施設等に委託され、利用者の送迎も、原則として施設が行うこととされている。⁽²⁾巡回入浴サービスは、市の直営である。老人家庭奉仕員三名（市の職員また市の嘱託）、保健婦一名、運転手一名により実施されている。⁽³⁾

対象者

入浴事業を利用できる者は、ねたきり老人等入浴サービス事業実施要綱（以下H市要綱という）第二条で「本市内に居住し、家族の同意及び入浴可能である旨、医師から指導を得た次の各号に掲げる者とする。

（一）家庭において、自力で入浴が困難な六五歳以上の老人で、ねたきりの状態が三箇月以上継続し、その状態が今後も継続されると認められる者。

（二）ねたきりの状態又は、これに準ずる状態で家庭において入浴困難と認められる重度障害者であって、原則として一八歳以上六五歳未満の者。

(三) その他特に市長が認めた者。」

とされる（高齢者以外の障害者も対象）。巡回入浴車の利用は、原則として、二条一号に該当するものに限るとされている。⁽⁴⁾ 利用要件はかなり厳しいものであるが、決定の際の担当者の裁量性がそれだけ狭められるとみることもできる。

決定

要綱上は、ねたきり老人等入浴サービス事業申請書（表63）により、市長が決定すると抽象的・形式的に定められているに過ぎない。実際は、希望者からの申請があると、保健婦が訪問・調査し、市の老人福祉係が決定する。巡回入浴車派遣申請者調査票では、本人の承諾・家族の承諾が確認されることになっている。

申請にあたっては、入浴承諾書の提出が義務づけられている。また要綱上は明らかではないが、健康診断書の提出も求められている。入浴サービスを受ける時は、常時介護している家族又はそれに代わる付添い人を一人付けることが、要綱上求められている。しかし、その理由や実施の際の家族の役割は明確ではない。決定に際しては、利用を承認する場合も、却下の場合も、ねたきり老人等入浴サービス事業決定通知書で対処されている。⁽⁵⁾

申請から実施までの時間

申請から実施までには、大体一ヵ月から一ヵ月半かかる。一ヵ月毎に予定表がくまれているため、再調整して新規のケースを組み入れるまでには、それだけの時間がかかるといわれている。申請の時点で、待機者がいないことについては、情報の不足など他市と共通する理由があるものと思われるが、利用要件がかなり厳しいことも、H市に固有の理由と考えられる。

サービスの全体的な把握

巡回入浴については、表66・67のような巡回入浴車奉仕日誌、巡回入浴車運転日誌が提出されている。施設入浴に

表 63

平成 年 月 日

市 長 様

(住所)

申請者(氏名)



(本人との関係)

(電話)

市ねたきり老人等入浴サービス事業申請書

入浴を希望したいので、次のとおり申請します。

入浴を希望する者	住所	市			
	氏名		明治 大正	年 月 日	歳 男・女
申請理由					
入浴者の健康状態 (病状・病気等) を具体的に記入			医師による入浴指導		
			<p>1 かかりつけの医師が入浴してもよいといわれましたか。</p> <p><input type="checkbox"/> よいといわれた</p> <p>2 そのとき特別の注意がありましたら、その内容について記入してください。</p> <p>3 医師名 住所 電話</p>		
自宅の案内図					

表 64

巡回入浴車派遣申請者調査票

調査年月日 H 年 月 日 保健婦氏名
 氏名 男・女 病名
 住所 市 電話 -
 体重 kg 血圧 - mmHg 脈拍 体温 °C

医師の入浴指導	可 否	本人の承諾	可 否
家族の同意	可 否	家族の介護	可 否
入浴室の状況		入浴室の距離	m
道路幅員・状況	幅員 m	車の出入り	
水道	150ℓ位使用（申請者負担） 蛇口の位置		
排水			
電気	アンペア（電気料申請者負担） コンセントの位置		
手拭き・タオル	申請者が用意すること		
消毒場所			
褥瘡の状態			
(備考)			

表 65

第 号
年 月 日

殿

市長

印

市ねたきり老人等入浴サービス事業決定通知書

このことについて、つぎのとおり決定したので通知します。

入浴サービス事業 を利用する者	住 所	市		
	氏 名		生年月日	年 月 日
決 定 区 分	<input type="checkbox"/> 巡回入浴車での入浴を承認します。 <input type="checkbox"/> 施設での入浴を承認します。 <input type="checkbox"/> 入浴は無理です。			
決 定 理 由				
入浴開始年月日	年 月 日 時 分 ころ			
特 記 事 項	(1) 都合により入浴サービス事業を利用しないときは、速やかに、福祉総務課老人福祉係（電話 内線 ） にご連絡ください。 (2) 施設での入浴の場合は、日時等については老人ホームより連絡があります。			

表 66

巡回入浴車 奉仕日誌					担当者	家庭奉仕員 保健婦
住 所			氏 名		生 年 月 日	
市					明治 年 月 日 大正	
入浴 可・否	入浴回数	回目	入浴月日	月 日	立会人氏名 統 柄 ()	
奉 仕 内 容		入浴・洗髪・爪切り・整髪・清拭・足洗				
記 事 <div>課長代理</div>	1 特に異常なし					
	2					
課長	係長	係員	健康づくり 係長	上記のとおり報告を確認します。		

巡回入浴車 奉仕日誌					担当者	家庭奉仕員 保健婦
住 所			氏 名		生 年 月 日	
平塚市					明治 年 月 日 大正	
入浴 可・否	入浴回数	回目	入浴月日	月 日	立会人氏名 統 柄 ()	
奉 仕 内 容		入浴・洗髪・爪切り・整髪・清拭・足洗				
記 事 <div>係長代理</div>	1 特に異常なし					
	2					
課長	係長	係員	健康づくり 係長	上記のとおり報告を確認します。		

表 67

巡回入浴車運転日誌

平成 年 月 日 (曜)			車 輛 番 号		決 裁		
出庫時刻		時 分			課長	係長	係
入庫時刻		時 分					
燃 料	ガソリン	ℓ	入庫時刻の計器指示数			キロ	
	オ イ ル	ℓ	出庫時刻の計器指示数			キロ	
補 給	灯 油	ℓ	本日走行した総 数			キロ	
発 時 刻		着 時 刻	行 先			備 考	
時 分		時 分					
・		・					
・		・					
・		・					
修 理 状 況	個 所		時間外	時 分 ~ 時 分		運 転 員	
	業 者		その他				

については、月毎に実施報告が提出される。

サービスの内容

H市の要綱は、事業内容についても、(一)入浴及び洗髪、(二)血圧・脈拍・及び体温の測定、(三)健康相談・助・その他必要な措置、と具体的に規定している。入浴の回数は、要綱上はおおむね月一回となっているが、予備日などをつくって、なるべく月二回実施したいとのことである。

費用徴収

費用徴収はされていない。

注

(1) H市ねたきり老人等入浴サービス事業をいう。この事業は、県の補助事業である。この他に、国のデイ・サービス事業・県のケアセンター事業を受けたH市在宅老人デイ・サービス事業がある。正確に言えば、ねたきり老人等入浴サービスのうち、国のデイ・サービス事業(訪問事業)の対象となる部分は、国庫補助の対象となる。神奈川県下の自治体は総じて、このような二本立てになっている。

表 68

年 月 日

市 長 殿

施設名

印

市ねたきり老人等入浴サービス事業実施報告書

つぎのとおり 年 月 分の入浴サービス実施状況を報告いたします。

入浴者氏名	入浴日	入浴回数	介護人氏名	摘 用
	日	回目		
	日	回目		
	日	回目		
	日	回目		
	日	回目		

(2) 移送サービスと同様の問題が出てくる(橋本「在宅サービスと公的責任」参照)。

(3) 巡回入浴サービスについても、平成三年度から、施設に事業委託がなされている。

(4) ねたきり老人等入浴サービス事業の対象となる高齢者は、施設入浴の場合も特殊浴槽の利用となる。これに対し、デイ・サービス事業の対象となる高齢者は、(一)市内に住所を有するおおむね六五歳以上の者であって、身体が虚弱なために日常生活を営むことに支障がある在宅の者、(二)その他市長が特に必要と認めた者、とされている。ねたきり老人等入浴サービス事業より軽度な身体状況にある高齢者が対象と考えられる。デイ・サービスを受けようとする高齢者又はその介護者は、利用申請書に、健康診断書・承諾書を添えて申し込むことになっている。この点は、他市より厳格である。

(5) これに対し、デイ・サービス事業の場合は、在宅老人デイ・サービス利用者通知書が利用されている。却下の場合には、利用者通知書が発送されないことをもって、通知にかえることになるのであろうか。

なお、老人デイ・サービス事業要綱は、施設の長は、市長に対し実施状況報告書を提出する他介護者に対しても「利用者及びその介護者との交流を図るため、事業の実施内容等について連絡するものとする」とされていることが注目される。

⑤ F 市

実施方法・実施形態

ねたきり老人等入浴事業の実施方法については、移動入浴車の派遣によるものと施設入浴によるものがある(F市ねたきり老人等入浴事業実施要綱以下F市要綱ともいう第三条二項)。入浴事業には、ねたきり老人等入浴事業の他、地域介護サービスセンター事業の一環としての入浴事業がある。

ねたきり老人等入浴事業は、F市が特別養護老人ホームに委託することにより実施されている(同第二条)。F市の場合、ねたきり老人等移動入浴事業実施仕様書が委託契約書となっている。移送入浴車の派遣、施設入浴については、国のデイ・サービス事業(県ケアセンター事業)からの補助がなされている。これに対し、F市の地域介護サービスセ

ンター事業は若干特徴的である。

F市地域介護サービスセンター事業は、運営要綱によれば、F市地域介護サービスセンター（サービスセンターにおける事業の運営に必要な施設を有する社会福祉法人）で実施するサービスを高齢者に提供することによって、在宅で介護を必要とする高齢者等への援助を図ることを目的としている（F市地域介護サービスセンター事業運営要綱以下F市運営要綱という第一条要約）。サービスセンターの事業は、運営主体の規模に応じて選択実施するものとされ、施設入浴事業の他、一時入所事業、緊急通報システム事業、デイ・サービス事業、相談調整事業等が規定されている（同第三条）。

対象者

F市ねたきり老人等入浴事業実施要綱によれば、同事業の対象老人は、

- (一) 市内に居住するおおむね六五歳以上のねたきり老人で、医師が入浴可能と認めた者。
 - (二) その他、市長が特に入浴を認めた者で、医師が入浴可能と認めた者。
 - (三) 施設入浴の利用者にあつては、一号又は二号の要件を備えた者で、移送についても医師が可能と認めた者。
- ただし、伝染性疾患を持った者及び他人に危害を及ぼすおそれのある者を除く。⁽¹⁾
とされている。

地域介護サービスセンターの入浴対象者は、「家庭において入浴の困難な援助を必要とする人」（F市運営要綱第五章、第二二条）とされ、ねたきり老人等入浴事業の対象者より軽度な者が対象とされていると考えられる。施設への移送サービスは、当然に行われるのではなく、家族状況その他から、市長が必要と認めた場合運営主体がこれを行うものとされる（同第二二条）。

決定

入浴サービスを利用しようとする者は、福祉サービス利用（変更）申請書に医師の証明書及び確約書を添えて、市長に提出する（⁽²⁾ねたきり老人等入浴事業実施要綱、第七条）。F市の場合、全てのサービスに共通する申請書が利用されていることは、老人家庭奉仕員派遣事業の項で述べた通りである。

決定の方法は、他市と同様である（同、第八条）。

両事業共に、入浴サービスを受けるときは、家族又は介護者が必ず付き添うこととされる（同、第九条（一）・F市運営要綱、第一二条）。

実際の決定者は、施設の指導員が担当している。

申請から実施までの期間

サービスの申請から実施までの所要期間は、翌月の日程表を組んでいることにより、早ければ一週間以内であるが、遅ければ一ヵ月から一・五ヵ月位を要する場合もある。

サービスの変更・廃止

基本的には市側から変更・廃止の手続をとることはないが、健康などの状態によっては全く無いということはないとされる。

サービスの全体的な把握

実施過程の把握は、当市で「カルテ」と呼んでいる報告書によっている。その他、施設より直接報告を受けることもある。

サービス内容

ねたきり老人等入浴事業の回数は一人、月四回が限度とされている（F市実施要綱第六条）。サービスセンター事業は、

本人の希望に応じて市長が定めるものとする（F市運営要綱第五章、第二二条）。

費用徴収

費用については、施設入浴の利用者は、入浴に直接要した経費以外の飲食物費、医療費、その他の自己に要した経費について、利用の都度支払うものとされる。

注

（１） F市では、入浴サービスは危険をとまなうことから、老人家庭奉仕員でも敬遠するものが多いと指摘されていることは重視されてよいであろう。

（２） 健康診断書の提出が求められているだけでなく、医師が認めた者であることを要件の一つとしていることが特徴的である。それだけ市長の裁量範囲は縮小されているが、医師の責任は重くなっている。健康診断書については、老人保健法の健康診査を利用することも検討しているが、「入浴のための移送に耐え得るかどうか」等入浴サービスに利用する場合の検査項目が一致しないという問題もあると指摘されていることは重要である。また検査項目にないものについては、家族の申し出が無い以上わからない。家族は自分本意にしか申告しないと指摘されていること、軽度梅毒やB型肝炎について、保健婦と一般の人々の間に危険度の認識の差があること等の指摘も、入浴サービスにおける健康診査を考える上で示唆的である。

⑥ A市

実施方法・実施形態

高齢者への入浴サービスは、「A市ねたきり老人等入浴サービス事業等実施要綱」に基づく、ねたきり老人等入浴サービス事業と、「A市デイ・サービス事業実施要綱」によるデイ・サービス事業の二本立てで行われていることは他市と同様である。

両事業の実施主体は、A市とされる。前者の事業は、(一)巡回サービス、(二)施設入浴サービスとされる。この事業の実施は、原則として巡回入浴サービスとし、例外的に施設入浴サービスが行われることとされている(ねたきり老人等入浴サービス事業等実施要綱第三条)ことも、Y市等とは逆であり、YとA市の地域的特性の差が感じられる。巡回入浴サービスは、市が委託した業者(随意契約による)により行われている。施設入浴サービスは、市が委託した特別養護老人ホームで行われ、デイ・サービス事業は特別養護老人ホーム(ケアセンター)等に委託して行われている(デイ・サービス事業実施要綱第三条)。

国及び県の補助事業であるデイ・サービス事業でも特別養護老人ホームでは、ねたきりの高齢者のための特殊入浴が実施されている。A市の場合ねたきり老人でも、リハビリなどを併せて受けたい人はデイ・サービスを利用することになる。

対象者

ねたきり老人等入浴サービス事業の対象者は、

(一) 市内に住所を有し、自力で入浴することが困難なねたきり老人等で、ねたきりの状態が今後も継続すると認められ、かつ医師が入浴可能であると証明した者。

(二) その他前号に準ずる者で、特に市長が認めた者である。

デイ・サービス事業における入浴サービスを利用できる者は、

(一) 市内に住所を有するおおむね六五歳以上の者であって、身体が虚弱なために日常生活を営むのに支障のある者。
(二) その他、市長が特に必要と認めた者。

とされている。ねたきり老人等入浴サービス事業より総じて軽度の高齢者が対象とされていると考えられる。

決定

ねたきり老人等入浴サービス事業を受けようとする者の介護者（以下「申請者」という。）は、入浴サービス登録申請書に、健康診断書、日常生活動作能力調査票及び誓約書を添えて市長に申請するものとする。

要綱上は、登録申請書等の受理後に、

（一）市長は、前条の規定による申請書を受理したときは、速やかに実態を調査しその必要性を検討の上、入浴サービスの可否及びサービスの内容を決定し、入浴サービス（デイ・サービス）登録決定（却下）通知書により、申請者に通知するものとする（A市ねたきり老人等入浴サービス事業等実施要綱第七条）。

とされている。

申請を受理した場合は、

（二）市長は、前項の規定により巡回入浴サービス又は施設入浴サービスの対象者として決定したときは、入浴サービス登録簿に記載し、巡回・施設入浴サービス対象者登録通知書に健康診断書及び日常生活動作能力調査票を添えて、委託業者又は施設の長に通知するものとされる。

（三）委託業者及び施設の長は、入浴サービス対象者通知書により通知を受けたときは、対象者の状況を把握し、入浴サービス実施通知書により申請者に通知するものとする。

とされている。

その他の決定手続は、おおむね他市と同様である。市長が申請を受けて、要綱第七条により、決定するのは入浴サービス登録決定（却下）通知書であり、委託業者及び施設長が、入浴サービス対象者通知書により通知を受けたとき

表 69

日常生活動作能力調査票

調査年月日 平成 年 月 日

氏 名				男・女	男・女	年 月 日生(歳)
傷病の状況、病名		既往症				
診療状況、期間		現 在				
精神の状況	記 憶	名前 (2可 0不可)		年齢 (2可 0不可)		評 点
		生年月日 (2可 0不可)		出生地 (2可 0不可)		
	意 識	(質問の意味が理解できて、答として妥当ならよい。)				
		今日の日付 (2可 0不可)		現住所 (2可 0不可)		
		いま世話をしてくれる人は誰ですか (2可 0不可)				
	だれと住んでいますか (2可 0不可)					
	体の悪いところがありますか (2可 0不可)					
意 志 の 疎 通	3 普通		2 やや悪い	1 悪い	0 大変悪い	
	(精神障害等につき記入)					小計
身体 の 状 況	特記事項					(21)
	視 力	3 普通	2 やや悪い	1 人や物の動きがわかる	0 盲	
	聴 力	3 普通	2 大声で聴える	1 耳元で大声で聴える	0	
	言 語	3 普通	2 聴きとりにくい	1 聴きとれない	0 啞	
	特記事項	(肢体不自由の場合、部位、程度、補装具等につき記入)				小計
日 常 生 活 動 作 能 力						(9)
	歩 行	3 自立	2 杖使用	1 つかまり歩き	0 歩けない	
	行動範囲	3 単独外出	2 家の回り	1 屋内のみ	0 床の上	
	床上動作	3 正座	2 腰掛 足投げ出し	1 座位介助	0 寝返り (可不可)	
	食 事	3 箸で自由に	2 匙使用	1 手づかみ 握り飯	0 できない	
	用 便	3 自立	2 便所まで介助 自力で便器使用	1 便器介助	0 おむつ (失禁有無)	
	入 浴	3 自立	2 浴場まで介助 自力で洗う	1 浴場で 洗ってもらう	0 できない	
	着 脱 衣	3 自立	2 少し手をかせば ひとりで着る	1 ほとんど 着せる	0 できない	
寝具の始末	3 自立	2 低い押入れなら ひとりで入れる	1 たたむだけ	0 できない		
性格及び行動上の問題	徘徊、酒癖、便いじり、ワイセツ、火、盗癖、好訴、多弁、寡黙、作語、口論、暴行、その他()				小計	
評 価	① 50点以上 ② 49～35点 ③ 34点以下 ほぼ自立 介 護 濃厚な介護				合計	
備 考					(54)	

〈参 考〉

表 70 厚生省「障害老人の日常生活自立度（寝たきり度）判定基準」

生活自立	ランク J	何らかの障害等を有するが、日常生活はほぼ自立しており独力で外出する。 1 交通機関等を利用して外出する。 2 隣近所へなら外出する。
準寝たきり	ランク A	屋内での生活は概ね自立しているが、介助なしには外出しない。 1 介助により外出し、日中はほとんどベッドから離れて生活する。 2 外出の頻度が少なく、日中も寝たり起きたりの生活をしている。
寝たきり	ランク B	屋内での生活は何らかの介助を要し、日中もベッドの上での生活が主体であるが座位を保つ。 1 車いすに移乗し、食事、排泄はベッドから離れて行う。 2 介助により車いすに移乗する。
	ランク C	1 日中ベッド上で過ごし、排泄、食事、着替において介助を要する。 1 自立で寝返りをうつ。 2 自力では寝返りもうたない。
期 間	ランク A, B, C に該当するものについては、いつからその状態に至ったか。 年 月 頃より (継続期間 年 ヲ月間)	

※ 判定にあたっては補装具や自助具等の器具を使用した状態であっても差し支えない。

は入浴サービス実施通知書により申請者に通知するとされていることはよく実情を反映しているといえよう。

デイ・サービス事業の場合、付添いは必要とされないが、対象者の家族等は、この事業を受けるときに、必要に応じ事業に協力しなければならぬ(デイ・サービス事業実施要綱第一〇条)。

申請から実施までの期間一週間から一〇日とされている。

サービスの変更・廃止

介護者には、申請書の記載事項に変更が生じたとき又事業の利用を中止する時

は届出を義務づけられているが、辞退届はとっていない。事実確認で終わる。サービスの回数の変更はしていない。入浴サービス休止連絡表は用いないで、電話での対応がなされている。

サービスの全体的な把握

ねたきり老人等入浴サービスの場合介護者の責務として、対象者の家族は、この事業を受けるときは必ず立ち会い、介助に当たらなければならない（A市ねたきり老人等入浴サービス事業第一〇条）。これを受ける形で、市長、委託業者及び施設の長は、事業の実施内容及び対象者の身体的状況の変化等必要な事項を、その都度介護者に連絡するものとする（同第一三条）。

サービスの内容

ねたきり老人等入浴サービスの内容は、(一)入浴及び洗髪、(二)血圧・脈拍及び体温の測定、(三)健康相談・健康についての助言及びその他必要な措置、(四)ホームヘルプ業務、(五)食事サービス及び送迎サービス（施設入浴サービスを受ける者に限る）とされる。一般にサービスの内容は、各自自治体間で、かなり差があるように思われる。

利用回数は、ねたきり等の場合は、おおむね月四回、デイ・サービスの場合は対象者の希望、身体的状況、家庭状況等を十分勘案し決定するものとするが、週一回～週二回程度を標準とするとされる。他市に比べて回数は多い方である。⁽²⁾民間業者への委託の方が効率的なサービスができるということであろうか。

費用徴収

デイ・サービス事業にあっては、介護者は、市長が別に定める食事サービスに関わる原材料費の実費をその都度施設の長に支払わなければならない（第一四条）とされるので、事実上負担がなされることになる。

注

(1) A市ねたきり老人等入浴サービス事業及びデイ・サービス事業をいう。

(2) 夏はおおめにサービスを提供するよう心がけているという。日・祝祭日はサービスを提供していないが連休が続くときはこの限りではないとのことである。

⑦ H'市

実施方法・実態形態

H'市入浴サービス事業実施要綱並びにH'市デイ・サービス事業実施要綱により、入浴サービスが行われている。

入浴サービス事業の形態は、(一)施設入浴サービス及び、(二)移動入浴サービスとされる。(二)は、(一)が困難であると市長が認める場合に限り行われる。施設入浴サービスの場合は移送は、施設に委託されている。これらの事業は、市内の社会福祉法人及び移動入浴の実施を業とする者に委託して行われる(H'市入浴サービス事業実施要綱第二条)。移動入浴についての委託契約は、自治法上の指名登録を受けており、かつシルバーマークの認定を受けている等、市側の要件に合致する業者が一件しかないため、随意契約の方法がとられているという。

デイ・サービス事業実施要綱における入浴サービスは、特別養護老人ホームを経営する社会福祉法人に業務委託され、当該法人が設置するデイ・サービス施設において実施されている。

対象者

入浴サービスの対象者は、

1 市内に住所を有するおおむね六五歳以上の者で、

(一) ねたきりで家庭での入浴が困難なとき。

(二) 医師が入浴することを可能であると認めるとき。

2 前項に規定する者のほか、市長が特に必要と認める者は、入浴サービスを受けることができる。
とされる（入浴サービス事業実施要綱第三条）。

デイ・サービスの対象者は、

(一) 身体が虚弱なために日常生活を営むことに支障がある在宅の者。

(二) その他市長が特に必要と認めた者。

とされる（デイ・サービス事業実施要綱第二条）。

決定

市長は、前条に規定する申請書を受理したときは、入浴サービスの可否を決定する、とされている（入浴サービス事業実施要綱第六条）。

実際には、ケースワーカーが訪問・調査し決定する。訪問看護事業を受けている場合には、保健婦から状況を聞く。老人家庭奉仕員事業の場合と同様、ここでも二人の「ケースワーカー」が、施設入所と併せて市内の在宅福祉サービスを分担している。決定（却下）通知書という兼用の形がとられているので、伝染性の疾患などで、入浴が認められないときも、決定（却下）通知書を出すことになっている。

入浴サービスを希望する者は、入浴サービス申請書（第一号様式）に健康診断書（第二号様式）を添えて市長に提出しなければならない（同第五条）。デイ・サービスの場合は、健康診断書の提出は、特に求められていない（デイ・サービス事業実施要綱第五条）。

入浴サービス事業の場合申請者の義務として、

表 71

入浴サービス継続希望調査票

住 所 H' 市

氏 名

電 話

対象者の平成 年度

入浴サービスについて

☐希望します。

継続を

☐希望しません。

希望しない理由

--

対象者	氏名		生年 月日	明治 大正 昭和	年	月	日
	住所	H'市		性別	男 ・ 女		
生 計 中心者	氏名		生年 月日	明治 大正 昭和	年	月	日
	住所	H'市		性別	男 ・ 女		

(福)・3—52 B5 45 上

※ この調査票は、継続希望の有無にかかわらず提出してください。
 なお、継続を希望される方は、あわせて別紙入浴証明書により医師の
 診断を受けてください。

表 72

入 浴 前 問 診 票			
入浴当日の朝記入してください。			
		年 月 日	
対 象 者 氏 名 ()		
介 護 人 氏 名 ()		
(必ず計ってください。)			
1 けさの体温は何度でしたか？	<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 5px 20px;">度 分</div>		
2 1月以内に食べる量が極端に減ったということはありませんか？	<div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px 10px;">あ る</div> <div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px 10px;">な い</div>		
3 便秘や下痢をしていませんか？	<div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px 10px;">している</div> <div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px 10px;">していない</div>		
4 1月以内に眠りすぎるようになったり落ち着きがなくなったりなどの変化はありませんか？	<div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px 10px;">変化ある</div> <div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px 10px;">変化ない</div>		
5 1月以内に発熱したりけいれんがみられたりなどの何か体が変わったことはありませんか？	<div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px 10px;">あ る</div> <div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px 10px;">な い</div>		
(これより下は記入しないでください。)			
<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px 5px;">訪問時</div>	一般状態	B D	P (K T)
<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px 5px;">移動後</div>	一般状態	B D	P (K T)
<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px 5px;">入浴後</div>	一般状態	B D	P (K T)
その他特記すべき事項 (指導内容)			
			担当者 ()

入浴サービス申請処理簿

指定施設等名

[illegible]

(一) 医師の入浴についての証明書は、半年に一度提出することとし、市長が必要と認めるときは、随時提出すること。

(二) 入浴サービスを利用するときは、成年者である付添者が必ず同伴することとされる（入浴サービス事業実施要綱第九条で当該入浴サービス事業が、障害者である未成年者も対象としているためと考えられる）。

申請から実施までの期間

申請から実施までの期間は、おおよそ一カ月くらいである。

サービスの変更・廃止

変更・廃止については書類ではなく、電話連絡で済ますようにしている。

サービスの全体的な把握

サービスの全体的な把握は、毎月の報告書によっている。必要があれば直接担当者からの報告がある。

サービスの内容

入浴サービスの回数は、おおむね月三回とされる（入浴サービス事業実施要綱第四条）。デイ・サービスの入浴サービスの利用回数は、原則として一週間につき一回若くは二回とする（デイ・サービス事業実施要綱第一条）とされる。休日の利用も一定の範囲で行われていることが特徴である。

費用徴収

入浴サービス事業については、要綱別表に定める入浴サービス費用負担基準に基づき、費用徴収がなされる（入浴サービス事業実施要綱第七条）。費用徴収額は、生計中心者の税額を費用負担基準により階層区分した上で決定される。生計中心者とは、利用者自身、利用者の配偶者、子どものうち最多税納付者とされる。他市の世帯の生計中心者概念

が、親族扶養より広がっていることを考えると、H市の定義は一応は評価されよう。もっとも入浴サービス事業で費用徴収がなされる自治体は総じて少ないといえるが、H市の場合自治体の規模が比較的小さいことが影響しているであろうか。入浴サービス申請書には、申請者は費用負担額決定に当たり世帯の市民税課税状況の調査をされることに同意することが求められている(老人家庭奉仕員の場合等の他市の例と比べて、書面で予め同意が求められていることは、手続的に注目されるが、申請者に世帯員の課税調査の同意権があるかどうか、申請者が高齢者である場合、趣旨が理解できるかどうか等問題も少なくない)。

なお、市長は費用の減免をすることができる(同第八条)。しかし、費用の減免の決定手続はなく市長の裁量に委ねられているもので、今のところ希望者はないということである。

⑥ Z市

実施方法・実施形態

Z市ではねたきり老人入浴サービスに関する要綱は、告示形式がとられている。

ねたきり老人入浴サービス事業は、特別養護老人ホームに委託され、ホームの特殊浴槽を使用して入浴サービスを行うもので、訪問入浴事業は行われていない。なお、施設への送迎は、実施施設により行われている。

対象者

ねたきり老人入浴サービス事業の対象者は、市内に住所を有する六五歳以上のねたきり老人で、入浴することについて、家族の同意があり、医師の診断書を有する者とされている。⁽¹⁾

デイ・サービス事業の対象者は、市内に住所を有し、⁽²⁾次の各号のいずれかに該当する者とされる。

表 74

委 託 契 約 書

Z'市長

(以下「甲」という。)と

(以下「乙」という。)との間に

次の条項により委託契約を締結する。

(要 項)

第1条 この契約の要項は、各号に掲げるとおりとする。

(1) 委託業務の名称

(2) 業務委託料

円

うち取引に係る

円

消費税額

取引に係る消費税額は、消費税法第28条第1項及び第29条の規定により算出したもので、業務委託料に103分の3を乗じて得た額である。

(3) 支払時期及び方法

甲が委託業務完了検査終了後適法な請求書を受理してから30日以内

(4) 支払場所

Z'市指定金融機関横浜銀行支店

Z'市役所派出所

(5) 履行場所

Z'市

(6) 履行期限

平成 年 月 日

(履行方法)

第2条 乙は、仕様書又は設計書等に基づき業務委託料をもって履行期限までに委託業務を完了するものとする。

第3条 乙は、公共工事の前払金保証事業に関する法律（昭和27年法律第184号）第2条第4項に規定する保証事業会社と履行期限を保証期間とし、同条第5項に規定する保証契約を締結して、甲に対して業務委託料300万円以上のものに限り、3,000万円を限度として、当該業務委託料の10分の3を超えない範囲で前払金の支払を請求することができる。ただし、契約書において前金払をしないと定めたときは、本条の規定は適用しない。

2 甲は、前項に規定する請求があったときは、その日から14日以内に支払うものとする。

3 甲は、委託内容の変更その他の理由により、業務委託料の10分の2以上の増減があったときは、その増減した額について、既に支払った前払金の率により乙に追加払いをし、又は返還させることができる。

4 乙は、前払金を当該業務委託以外の目的に使用してはならない。

5 甲は、乙が前項の規定に違反したときは、乙に対して前払金額の全部又は一部を返還させることができる。

(権利義務の譲渡等)

第4条 乙は、この契約によって生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、又は

継承してはならない。

ただし、書面により甲の承諾を得たときはこの限りでない。

(再委託等の禁止)

第5条 乙は、委託業務の処理を他に委託し、又は請負わせてはならない。

ただし、書面により甲の承諾を得たときはこの限りでない。

(委託業務の調査等)

第6条 甲は、必要と認めるときは乙に対して委託業務の処理状況につき調査をし、又は報告を求めることができる。

(業務内容の変更等)

第7条 甲は、必要がある場合には委託業務の内容を変更し、又は委託業務を一時中止することができる。この場合において、業務委託料又は履行期限を変更する必要があるときは、甲、乙協議して書面によりこれを定める。

第8条 乙は、その責めに帰することができない事由により、履行期限までに委託業務を完了することができないと明らかになったときは、甲に対して遅滞なくその事由を付して履行期限の延長を求めることができる。

ただし、延長日数は、甲、乙協議して定める。

(損害のために必要を生じた経費の負担)

第9条 委託業務の処理に関し、発生した損害のために必要を生じた経費は乙が負担するものとする。

ただし、その損害が甲の責めに帰する事由による場合においては、その損害のために必要を生じた経費は甲が負担するものとし、その額は、甲、乙協議して定める。

第10条 乙の責めに帰する事由により、履行期限までに委託業務を完了する事ができない場合において、履行期限後に完了する見込みがある場合、乙から履行期限変更願書の提出を受け、これを承認したときは、違約金を当該委託業務完了後、契約金支払いの際徴収することができる。

2 前項の違約金は、遅滞日数1日につき業務委託料の $\frac{1}{1,000}$ 分の1に相当する額とする。

(検査)

第11条 乙は、委託業務を完了したときは、遅滞なく甲に対して委託業務完了届を提出しなければならない。

2 甲は、前項の委託業務完了届を受理したときは、その日から10日以内に目的物について検査を行わなければならない。

3 前項の検査の結果不合格となり、目的物について補正を命ぜられた時は、乙は遅滞なく当該補正を行い、甲に補正完了の届けを提出して再検査を受けなければならない。この場合、再検査の期日については前項を準用する。

4 乙は、目的物が検査に合格したときは、遅滞なく当該目的物を甲に引渡すものとする。

(契約の解除)

第12条 甲は、乙が次の各号のいずれかに該当するときは、この契約を解除することができる。

- (1) 履行期限までに委託業務を完了する見込みがないことが明らかになったとき。
- (2) 法の規定により登録を取り消され、又は営業の停止を命ぜられたとき。
- (3) 前各号の外、この契約に違反し、その違反によって契約の目的を達することができないと認められるとき。

2 甲は、前項の規定により契約を解除したときは、違約金として業務委託料の総額の10分の1に相当する額を、又は契約保証金を納付してある場合は契約保証金を甲は乙から徴収する。

3 甲は、乙に支払う業務委託料がある場合は、前項の違約金を控除することができる。

(秘密の保持)

第13条 乙は、委託業務上知り得た秘密を他人に漏らしてはならない。

(契約外の事項)

第14条 この契約に定めのない事項、又は契約について疑義が生じた事項については、必要に応じて、甲、乙協議して定めるものとする。

本契約の証として本書2通を作成し、当事者記名押印の上、各自その1通を保有するものとする。

(一) おおむね六五歳以上の者であって身体が虚弱なため日常生活を営むことに支障がある在宅の者。

(二) その他市長が特に必要があると認めた者。

ねたきり老人等入浴サービス事業よりも、身体状況が軽度の高齢者が対象とされている。

決定

事業の利用手続については、Z市在宅福祉サービス利用普及事業実施要綱の定めるところによる(ねたきり老人入浴サービス事業実施要綱第五条)とされている。

実際の調査・決定などは、担当課のケースワーカーが行っている。入浴サービスの待機者は、Z市の場合もとされるが、巡回入浴サービスは行われていないから、ねたきりであっても、移送が難しい場合は、利用ができないこともあると思われる。

申請から実施までの期間

申請から実施までは、一週間から一ヶ月くらいかかるとされている。

サービスの変更・廃止

ねたきり老人等入浴サービス事業について行政側からの廃止は、今までのところ無いとされる。デイ・サービスは、一度登録すると利用者が、変更・打切りをしないかぎり継続される。

サービスの全体的な把握

必要があれば、施設から報告がなされる。しかし、老人ホーム入所の場合と異なり、同じ担当者の仕事ではないので、市側から積極的な把握を試みることは難しいとされる。

サービスの内容

ねたきり入浴サービスは、平均月二回実施されている。

費用徴収

費用は、無料である。デイ・サービスの食事代については、五〇〇円が徴収される。

注

(1) ケースワーカーは二名で、老人ホームへの入所事務に加えて入浴サービス担当とホームヘルプサービスの担当に分けられている。

(2) 入浴サービスを受けることができる者は、詳しくは住民基本台帳法に記録されている者又は外国人登録原票に登録されている者で満六六歳以上のねたきり老人又は市長が特に必要と認めた者で、入浴することについて、家族の同意及び承認を受けている者とされていることは、Z市の地域的特性によるものであろうか（もっとも、平成三年の新しい要綱には、外国人登録原票の記載はない）。

⑨ Y市

実施方法・実施形態

Y市では、在宅ねたきり老人入浴サービス事業とケアセンター事業に基づく入浴サービスが実施されている。

Y市在宅ねたきり老人入浴サービスに関する要綱については、告示形式がとられている（この点は、近隣地域であるZ市と同様である）。

入浴サービスの実施は、市長が指定する施設に委託して行うものとされる（在宅ねたきり老人入浴サービス事業要綱第二条）。

Y市では前述のように併せてケアセンター事業が設置されている。ケアセンターでは、特殊入浴サービスを始め、デイ・サービス、一時入所等のサービスが、行われている。

対象者

ねたきり老人入浴サービスの対象は、

（一）「Y市ねたきり老人介護人に対する見舞金の支給に関する規則」第三条に規定するねたきり老人台帳に登録されている者で、医師が入浴が可能と認めた者のうち、移送車により指定施設まで送迎が可能なる者。

（二）その他市長が特に必要と認めた者で、医師が入浴が可能と認めた者のうち、移送車により指定施設まで送迎が可能なる者。

とされる（在宅ねたきり老人入浴サービス事業要綱第三条）。

ケアセンター事業の対象者は、虚弱老人をはじめ寝たきり老人や痴呆性老人及び障害者等（以下「高齢者等」という。）でケアセンターで提供するサービスを必要とする者とする（ケアセンター事業要綱第二条）とあり、ねたきり老人入浴サービス事業との対象者の異同が注目される（ねたきり老人の認定にさいし、「ねたきり老人介護人に対する見舞金の支給に関する規則」に基づくねたきり老人台帳が利用されている点、東京都のS区と共通している）。

ケアセンター事業の申込手続については、特に規定がない。ケアセンターの利用については、保健、医療、福祉の面の調整により市長が決定する（ケアセンター事業要綱第五条（一）本文）とされる。市長は、事業を実施する社会福祉法人等と十分協議を行い、円滑な運営を図るように努めるとともに、関係機関と十分連携を図るものとする（同第五条（二）とされている。関係機関とは、市が、事業の実施主体を委託している社会福祉法人等をさすものとみることができ。

決定

ねたきり老人入浴サービスを受けようとする者は、在宅ねたきり老人入浴サービス申請書に医師の意見書及び承諾書を添付し、市長に申請しなければならない（在宅ねたきり老人入浴サービス事業要綱第六条）。医師の意見書は、必要があるときは、随時提出するものとする（同第八条一）。決定通知書、一枚で却下通知書も兼ねている（同第七条参照）。その他の申請手続は、他市と同様である。事実上の決定は、各区域を担当しているケースワーカーによって行われる。対象者が入浴する際は、家族又はこれに代わる付添い人をつけること（同第八条三）とされているが、その具体的な役割は明らかではない。承諾書の中の遵守事項には、入浴する際は、必ず一名の付添い人をつけ、入浴に立ち会うとともに介護に当たること、とある。

申請から実施までの期間

ケースによって異なっているが、施設入浴の場合は、半月から一カ月くらいとのことである。

サービスの変更・廃止

行政の側からの廃止は少ないとされる。

サービスの全体的な把握

ねたきり老人入浴サービスについて、施設長は、毎月六日までに前月分のねたきり老人入浴サービスの実施状況に

ついて、在宅ねたきり老人入浴サービス実施状況報告書により市長へ報告することとされる（在宅ねたきり老人入浴サービス事業要綱第九条）。市長は、在宅ねたきり老人入浴サービス処理簿を備え付け、常に整備しておくこととされる（同第一一条）。

サービスの内容

ねたきり老人入浴サービスは、年間を通じて行い、その日時は、市長が別に定める（在宅ねたきり老人入浴サービス事業要綱第五条）とされる。条文をみる限り、日時の決定は市長が一方的に定めるという形になっている。

費用徴収

ねたきり老人入浴サービス事業は無料である。ケアセンターの利用者は、市長が別に定める実費を負担するものとされる。

⑩ A' 市

実施方法・実施形態

ねたきり老人入浴サービス実施要綱、デイ・サービス事業実施要綱に基づき事業が実施されていることは、他市と同様である。

事業の実施主体は、A'市であるが、ねたきり老人入浴サービス事業は市が特別養護老人ホームと入浴サービスを行う業者に委託して行われている（ねたきり老人入浴サービス実施要綱第二条）。

ねたきり老人入浴サービス事業の実施方法は、

- (一) 搬送車により自宅から施設まで送迎し、施設の特設浴槽で実施する方法。
- (二) 業者の巡回入浴車を使用し、家庭で実施する方法。

とされている（同第三条）。

A市では、平成二年六月より巡回入浴がはじめて導入されている。市の規模が施設の内容に影響しているとみることができよう。業者による巡回入浴は、シルバーマーク申請中のところも含めて、競争入札を行い、予定価格に近いところで決定しているとのことである。

デイ・サービス事業は、市が社会福祉法人に業務委託することにより、実施されており（デイ・サービス事業実施要綱第三条）、サービスは社会福祉法人が設置しているデイ・サービスセンターで行われている。

対象者

ねたきり老人入浴サービス実施要綱は、対象者をA市に六ヵ月以上居住する六五歳以上のねたきり老人その他市長が特に認めた者で医師が入浴を可能と認めたもののうち、搬送車により施設まで送迎する（第四条）と規定する。居住期間が要件となっている点が特徴的である。

原則として、施設の特設浴槽を利用することとし、身体上の都合等により実施できない場合は、巡回入浴車を使用することとされる（同第四条二）。

デイ・サービス事業の対象者は、

(一) 市内に住所を有するおおむね六五歳以上の者であって、身体が虚弱なため日常生活を営むことに支障がある在宅の者。

(二) その他市長が特に必要と認めた者。

とされる（デイ・サービス事業実施要綱第二条）。

決定

申請書は、申請書に医師の意見書を添えて市長に提出される（ねたきり老人入浴サービス事業第七条）。

その後の手続は、他市とほぼ同様である。市長は、申請書を受理したときは、内容を審査し適当と認めたときは、施設長又は業者の代表者へ速やかに送付するものとされる（同第八条）。実際は、市のケースワーカーが出向き決定する（市のワーカーはホームヘルプサービスの項で述べたように、入所事務と在宅サービスについてのコーディネーターとしての業務を兼任している）。しかし、この段階では、申請者への決定はなされない。市長からの送付を受けて、別途調査がなされた後で、施設長又は業者の代表者が、申請者に決定通知書を出していることに注意したい（参照A市）。

入浴が不適当とされるときは、規定上は一週間以内にその旨を入浴サービス却下通知により申込者に通知するものとされるが、実際には、ホームヘルプサービスの場合と同様、申請（口頭）がでて、全ての調査がなされた後で決定通知書を出しているので、却下通知書が出ることはない。

デイ・サービスの申請に当たっては、デイ・サービス登録申請書を市長に提出し（デイ・サービス事業実施要綱第五条）、申請書を受理したときは、速やかに実態を調査し、その必要性を検討の上、登録の可否及びサービスの種類を決定（同第六条）とすることとされ、決定したときは、市長は申請者にデイ・サービス登録決定（却下）通知書により通知（同条二）するとともに、施設の長にデイ・サービス対象者通知書に健康診断書、日常生活動作能力調査票及び状況調査書を添えて通知するもの（同条三）とされる。

申請から実施までの期間

A市では、入浴サービス事業の申請書提出の前段階として、受付という形をとり、事前に調査をし施設入浴か、巡回入浴かを決定している。このため、事実上の申請と実施までの期間は、一週間から二、三週間とされる。

サービスの変更・廃止

ねたきり老人入浴サービスの廃止・休止の際の手段については、要綱上特に規定が無い。実際は、家族からの申し出による場合が多い。老人ホームに入所する場合は、市側でも状況の把握は可能である。いずれの場合も、書類上の手続はとられない。

デイ・サービスの変更は、デイ・サービス登録変更届により市長にその旨を届け出なければならない、とされる。中止及び取り消しは、

- (一) 病気等にかかったとき。
 - (二) 第二条第一号に該当しなくなったとき。
 - (三) 虚偽の申請その他不正な手段により登録決定を受けたとき。
 - (四) 前条に規定する届出義務を怠ったとき。
 - (五) その他市長が不相当と認めたとき。
- である。

サービスの全体的な把握

サービスの全体的な把握は、定期的には行われていない。訪問中、何かあれば市に報告があるとされるだけである。

サービスの内容

ねたきり老人の入浴回数については、規定が無い。実際には、月二回程度ということである。

デイ・サービスの利用回数は、原則として一週間に二回以内とされる(デイ・サービス事業実施要綱第一条)。実際は週二回とのことである。サービスの内容は、(一)入浴サービスの他、(二)食事サービス、(三)生活指導、(四)日常動作訓練、(五)休養及びレクリエーション、(六)家庭介護教室、(七)輸送サービス、(八)その他必要なサービス、とされる(同第四条)。

費用徴収

費用は、無料とされている（ねたきり老人入浴サービス実施要綱第六条）。

デイ・サービスの費用は、入浴サービス、食事サービス、日常動作訓練等に伴う原材料費の実費は、利用者の負担とし、原則として利用者が直接施設に納付するものとする（デイ・サービス事業実施要綱第九条）とされ、利用者が生活保護世帯に属する場合には、実費を免除する（同第一〇条）と規定しているが、要綱上は金額についての具体的な規定はない。

⑪ M' 市

実施方法・実施形態

ねたきり老人等入浴サービス事業実施要綱は次のように規定している。

入浴事業の実施方法は、市長が指定する施設（以下「施設」という。）への委託とし、入浴事業を行う際の老人の送迎は、施設が行うものとする。2 前項の規定にかかわらず、老人の送迎が特に困難と認められる場合に限り、市が派遣する巡回入浴車において入浴事業を行うものとする（第三条）。実際には、施設入浴サービスのみが行われている。平成三年八月より、ケアセンター事業のデイ・サービスとしての入浴と、特殊浴槽入浴サービスを実施する予定のことである。

調査の段階では、施設の通常の浴槽での介助浴槽のみが実施されていたものと思われる。

対象者

入浴事業を利用できる者は、

- (一) 市内に住所を有する六五歳以上の老人で医師が入浴可能と認めた者。
 - (二) その他市長が特に必要と認めた者で医師が入浴可能と認めた者。
- とされる(第二条)。

調査段階では施設入浴サービスのみで、特殊浴槽入浴は実施されていないと考えられ、入浴を実際に利用できる高齢者は、他市の場合より制約されるものと思われる。

決定

入浴事業の利用の申請、決定等については、M市在宅老人福祉サービスの利用申請等に関する要綱の定めるところによる(ねたきり老人入浴サービス実施要綱第六条)とされ、決定は市の担当職員が当たっているとのことである。

利用を決定された者は、次の事項を誠実に遵守しなければならない。

- (一) 医師の入浴についての証明書を四月及び一〇月の年二回市長に提出すること。その他必要があるとき及び巡回入浴車の利用の場合は、その都度提出すること。

- (二) 入浴事業を利用するときは、成年者である付添い者を必要に応じ同伴させること。

- (三) 健康上の理由等により、入浴事業を利用しないときは、当該利用日の前日までにその旨を施設または市長に届け出ること。

- (四) その他係員の指示に従うこと。

とされる(同第七条)。

健康診断書の提出は、実際には年一回提出してもらっているのみとのことである。

申請から実施までの期間

入浴サービスは、スケジュールを組んで行うので、すぐに対応することは困難とのことである。

サービスの全体的な把握

施設からの報告によって把握する。

サービスの内容

入浴事業の内容は、(一)入浴及び洗髪、(二)血圧・脈拍及び体温の測定、(三)機能回復、健康相談、助言指導その他必要な措置とされる。

入浴事業の利用回数は、委託の場合にあっては一月四回を、巡回入浴車の場合にあっては一月一回を限度とするとされ、実際にも四回実施されている(巡回入浴は、実施されていないことは、前述のとおりである)。

費用徴収

利用料についての規定が無いが、無料とのことである。

⑫ O 市

実施方法・実施形態

O市では、平成三年八月から巡回入浴が実施される予定とのことであるが、調査段階では、O市ケアセンター事業実施要綱に定められている、市が指定するケアセンターで行うサービスのうちのデイ・サービスにおいて、一般浴槽と特殊浴槽での入浴サービスが行われているのみである。

O市の場合、通所しか実施していないので、国のデイ・サービス事業(国庫補助事業)では、B型ということになり、⁽¹⁾実際には市の持ち出しが多いとのことである。

対象者

ケアセンター事業にいう「高齢者」とは、市内に居住する在宅ねたきり老人、虚弱老人、痴呆老人で、市長がケアセンターにおいてサービスを提供することが必要と認めるものをいう（ケアセンター事業実施要綱以下実施要綱という第二条）。

決定

申請に当たっては、ケアセンター事業利用申請書に健康診断書を添えて市長に申請（実施要綱第一〇条）することとされ、ケアセンター事業利用許可却下通知書により申請者に通知する（同第一条）とともに、ケアセンター事業利用者台帳に所定の事項を記載すると共に、ケアセンター事業利用実施依頼書に、（一）ケアセンター事業利用申請書の写し、（二）健康診断書の写しを添えてケアセンターの長に事業の提供を依頼するものとする（同第二条）とされている。実際の決定は、担当の職員によって行われている。

緊急時の取扱として、市長は、前二条の規定による手続を経ずして、（一）当該高齢者等の居住地、（二）状況調査、によって事業の利用を許可することができると定められている（同第二条参照）。

申請から実施までの期間

申請から利用までは、おおよそ一ヵ月位かかるとのことである。

サービスの変更・廃止

- （一）利用の取り消しは、精神保健法、伝染病予防法等の規定に基づき、入院することとなったとき。
- （二）疾病又は負傷のため、入院治療が必要と認めるとき。
- （三）移送が不可能となったとき。
- （四）前三号に掲げるもののほか、利用させることが不相当と市長が認めるとき。

とされる。

変更・廃止の書類上の手続は、利用者に対してはなされず、ケアセンターからケアセンター事業利用者登録・変動届により市長に届け出なければならぬとされる。実際は、三ヵ月位利用が無い場合を目途に廃止をしているのとである。

サービスの全体的把握

必要があれば、施設の方から連絡がある。

サービス内容

利用回数は月二回が限度であるが、市長が特に必要と認める場合は、ケアセンターの長と協議し、当該施設の一当りの利用定員を超え、又は一人当りの利用回数を超えてデイ・サービスを行うことができる（実施要綱第六条二参照）とされている。実際には、月平均四回利用しているということである。

費用徴収

事業に関する費用のうち、食事サービスの実費相当額（現在六四〇円）を退所の際ケアセンターに納入しなければならない。ただし、利用者及び扶養義務者が生活保護世帯に属するときは、納付を免除するとされる（実施要綱第一四条参照）。

注

（1） A型の場合、一五人中五人がねたきり老人、C型の場合は虚弱老人が対象となる。これに訪問事業が加わると、一八二、〇〇〇円の補助がなされることになる。その他に、県のケアセンター事業の補助がプラスされた。