

第4章 介護保険による住宅改修の事前審査の指針に関する検討ー長野市における調査からー

分担研究者 上村智子（信州大学 医学部保健学科）

要 旨

介護保険の住宅改修における事前申請制度導入の影響および事前審査の指針について検討するために、長野市の平成18年5月から10月審査分の住宅改修441件全件の改修や審査の内容を調査した。27.7%（122件）を占めた事後審査のみの事例も調査対象とした。給付対象外による減額、専門職による訪問、書類の追加・修正の請求などを行った事例について該当理由などを調べた。事前審査と完了報告の書類を分析し、審査や訪問の内容については担当者から聴取した。441名の全利用者の要介護度は、要支援1&2と経過的要介護が22.7%（100名）、要介護1が32.9%（145名）、要介護2&3が35.8%（158名）、要介護4&5が8.6%（38名）であった。減額事例は25名であり、事前審査なしの者が19名であった。事前申請後に訪問した事例は19名であった。安全確認のために訪問した12名中8名が助言により当初計画を変更した。計画変更以外の理由で書類の追加・修正を請求した事例は55名であった。事前申請制度導入により、給付対象外による減額事例は減少した。保険者の説明責任を果たすための事前審査の指針として、減額対象者への文書による伝達、減額対象の周知、書類の追加・修正の条件、専門職の訪問による安全確認などについて提案した。

はじめに

介護保険による住宅改修費の支給においては、改修を行う前に利用者が市町村に申請して確認を受ける事前申請制度が平成18年4月に導入された。本制度は、保険給付としては不適当な改修の抑止を目的に利用者保護の観点から導入された。

保険者の市町村には、「住宅改修が必要な理由書（以下、理由書とする）」などの申請書類を用いて、当該改修計画が保険給付として適当かどうかを確認し、その結果を事前に利用者に教示する事前審査の業務が付与された。

介護保険による改修の事前審査においては、

保険給付としての妥当性を確認するための具体的な指針が示されていないので、現状では審査内容にばらつきの生じる可能性がある。しかし保険者が説明責任を果たすには、事前審査の指針を明らかにして標準化する必要がある。

本研究の目的は、介護保険の住宅改修における事前申請制度導入後の実態および審査の状況を調査して、事前審査の指針について提案することである。

調査対象の長野市は人口38.3万人、高齢化率21.9%の中核市である（平成19年1月）。介護保険の住宅改修件数は年間1115件、総給付額は1億1678万円である（平成17年度）。住宅改修

に関わる市独自の補助制度として、要介護被保険者等住宅整備事業を実施している。補助対象者には一定の所得制限を設けているが、限度額 70 万円の範囲で改修費の 9 割が支給される制度である。住宅整備事業の件数は年間 48 件、総給付額は 2283 万円である（平成 17 年度）。

介護保険による住宅改修費の支給は事前審査と施工後の完了報告を経て行われるが、長野市では、①事前審査の前や審査中に市所属の専門職が利用者の自宅を訪問して改修内容について助言するサービスを提供し、②改修前に事前審査終了通知を利用者に送付し、③利用者が給付金を償還払いだけでなく受領委任払い方式でも受けられるという特徴がある。事前審査は、介護保険課サービス担当の事務職員 2 名と嘱託の専門職員 2 名が担当する。専門職員は、介護支援専門員または福祉住環境コーディネーター 2 級の資格および介護保険サービスの実務経験を有する者である。自宅訪問を担当する専門職は、嘱託の専門職員 2 名に加えて、介護保険課予防担当の作業療法士 2 名と理学療法士 1 名であり、状況に応じて 2 名の職員が訪問する。

介護保険の事前審査に用いる書類は、①住宅改修費支給申請書、②理由書（厚生労働省が提示した標準型と同様の書式）、③日付入り改修前写真、④工事費の内訳を記載した見積書、⑤住宅所有者の承諾書（申請者と住宅所有者が異なる場合）、⑥受領委任払い承認申請書と委任状（受領委任払い方式を利用する場合）、⑦図面（写真だけでは改修の内容や目的の確認が難しい場合）である。

方法

平成 18 年 5 月から 10 月審査分までの 6 ヶ月間の長野市における介護保険の住宅改修 441 件

すべてを調査対象とした。27.7%（122 件）を含めた事前審査なしで事後審査のみ行った事例についても調査対象に含めた。122 件は、やむをえない事情により事前申請できなかった事例や事前申請制度移行への経過措置期間 3 ヶ月間の申請事例であった。

実績から審査内容を明らかにするために、初回に受理した書類だけでは申請どおりに改修費を支給しなかった事例や、事前審査終了通知に付帯事項を記載した事例について検証した。このような事例には審査で問題とする事項があったと仮定して、その理由を検証することで審査の視点を明らかにすることとした。①給付対象外として減額した事例、②事前審査終了通知に付帯事項を特記した事例、③訪問調査した事例、④計画変更に至った事例（①と③を除く）、⑤計画変更以外の理由で書類の追加や修正を請求した事例について調べた。

データとして、事前審査の書類と完了時に提出された書類を用いて、利用者属性、改修内容と手続き、審査内容を調べた。複数の問題事項のある利用者がいたので、審査件数は改修設備ごとに数えた。改修内容では、理由書を用いて支援する活動の種類（排泄、入浴、外出、他の活動）を調べるとともに、写真などを用いて改修設備の種類を筆者（作業療法士）が確認した。設備の種類については、利用者のどのような動作を支援するかによって 4 つに区分した。①屋内の立ち上がり&段差昇降、②屋内移動（①を除く）、③屋外の段差昇降、④屋外移動（③を除く）である（資料 1）。審査内容の確認では、住宅改修費支給申請書の裏面に設けた審査欄の記載内容に基づいて、担当者から聴取した。訪問調査を行った事例においては、訪問の主な目的について調査対象の設備ごとに担当者から聴取

した。

結果

全利用者と全改修内容

調査期間における全利用者 441 名の 53.7% (237 名) が女性であり，年齢では 65 歳未満が 4.8%

(21 名)，65～74 歳が 21.1% (93 名)，75～84 歳が 45.3% (200 名)，85 歳以上が 28.8% (127 名) を占めた。要介護度では，要支援 1&2 と経過的要介護が 22.7% (100 名)，要介護 1 が 32.9% (145 名)，要介護 2&3 が 35.8% (158 名)，要介護 4&5 が 8.6% (38 名) であった (図 1)。

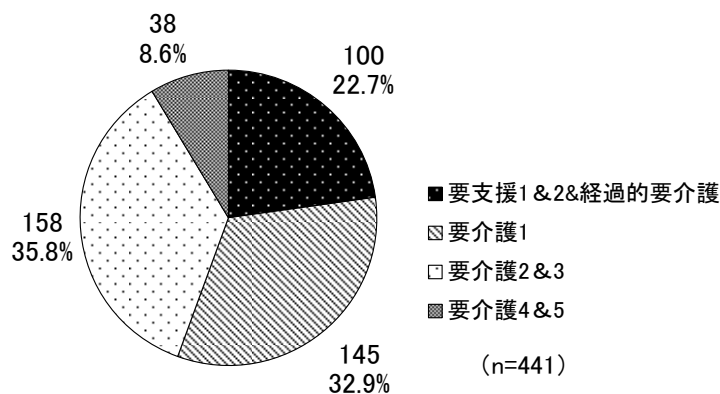


図1 全利用者の要介護度の内訳

介護保険による住宅改修の履歴を有しているために，調査対象とした改修費の支給限度額が 20 万円未満であった者が 12.7% (56 件) を占めた。その他に 20 万円の支給限度額をリセットした事例が 2 名あった。転居によるものと，要介護度 3 段階以上の悪化によるものが各 1 名であった。

1 件あたりの 給付金額は，改修の履歴なしの群で 11.3 ± 5.8 万円 ($n=385$ ，支給限度額リセット 2 例を含む)，履歴ありの群で 5.7 ± 4.2 万円 ($n=56$) であった。

受領委任払いの利用者が 17.5% (77 件) を占めた。

改修内容を支援対象の活動別にみると，排泄においては全体の 62.6% (276 件)，外出では 53.5% (236 件)，入浴では 46.7% (206 件)，

他の活動では 26.5% (117 件) の事例が支援対象としていた (複数回答)。支援する動作別にみると，屋内の立ち上がり&段差昇降のための設備が全体の 82.5% (364 件)，屋内移動用の設備が 55.8% (246 件)，屋外の段差昇降用の設備が 16.1% (71 件)，屋外移動用の設備が 10.7% (47 件) の利用者にみられた (複数回答)。

減額事例

給付対象外の項目について減額対象とした者は 25 名であり，26 件の非該当項目があった。事前審査ありの者が 6 名，事前審査なしの者が 19 名であり，減額事例の出現率は事前審査群では 1.9%，事前審査なし群では 15.6% であった (順に $n=319$ ， $n=122$)。

26 件の非該当の理由は，改修前の写真なし 12 件，給付対象外の項目あり 9 件 (表 1)，日常生

活支援のための改修の範囲を超えた内容 5 件であった。写真なしによる減額事例はすべて事前審査なし群であった。写真以外を理由とする減額事例のなかで 6 件は事前審査群、8 件は事前審査なし群であった。

事前審査を行った 6 名中 4 名には、改修前に、
給付対象外の項目と減額の旨を口頭で利用者や

理由書作成者に伝達するとともに、事前審査終了通知に特記して送付した。他の 2 名には、改修前に口頭のみで伝達した。事後審査のみであった 12 名には、完了報告時に減額となる旨を伝えた。

減額事例の給付対象外の項目は、開き戸から開き戸への扉変更が 3 件、取り外し可能な手す

表 1 減額事例の給付対象外の項目

項目	件数
開き戸から開き戸への変更	3
取り外し可能な手すり	1
固定しない昇降台	1
小便器からの改修	1
便器のタンク取替え	1
いす座面と床の段差解消	1
家族が施工した工賃	1

表 2 訪問による安全確認の対象

項目	件数
玄関アプローチのスロープ	3 件
玄関アプローチの階段 and/or 手すり	3 件
浴室 and/or 脱衣室の手すり	6 件
屋内階段の手すり	2 件

表 3 訪問後に変更した内容

項目	件数
玄関アプローチのスロープ勾配の緩和	2
階段の手すり延長 and/or 蹴上げ高の変更*	3
浴室 and/or 脱衣室手すりの追加や位置変更	5

*手すりを連続したものに変更した場合を含む

りや固定しない昇降台の設置が各 1 件などであった（表 1）。日常生活支援の範囲を超える内容とした 5 件は、すべて玄関から道路までのアプローチの段差解消または舗装材料変更であり、

通路の有効幅 90 c m を越える部分については給付対象外とした。長野市では、原則的に利用者の動線部分の改修だけを給付対象としており、特段の事情のない場合には、有効幅 90 c m の動

線部分のみを按分して改修費を支給している
ので、非該当とした事例であった。

事前審査終了通知に特記した事例

減額の旨を特記した 4 名以外に、6 名が該当した。介護保険の改修履歴を有し、支給限度額を超過した申請であった 1 名に対しては、当該改修計画の支給限度額について特記した。他の 5 名はすべて安全性に関する特記であった。記載内容は、玄関アプローチのスロープ勾配が 1/12 を超えている事例に、スロープの勾配が急なので使用時には安全面に留意するように特記するなどであった。

訪問事例

事前申請の書類提出後に訪問調査を行った事例は 19 名、調査対象設備は 21 件であった。

安全確認のために訪問した 12 名の 14 件の調査対象設備は、玄関アプローチのスロープ 3 件、玄関アプローチの階段手すりなど 3 件、浴室手すりなど 6 件、屋内の階段手すり 2 件であった（表 2）。安全確認のために訪問した 12 名中 8 名の設備 10 件については専門職が助言して、当初計画が変更になった。変更内容は、玄関アプローチのスロープ勾配の緩和が 2 件、階段の手すり延長などが 3 件、浴室などの手すり追加や位置変更が 5 件であった（表 3）。

他の 7 名の訪問理由は、再提出を求めた改修前写真によっても状況確認不能 4 名、日常生活支援としての有効性の評価 3 名であった。

他の計画変更事例

申請後の理由書作成者への確認作業中に市の職員が助言して、改修計画が変更された事例が訪問事例以外に 3 名あった。内訳は、上がり框の昇降台の奥行の短縮、上がり框の手すり位置の変更、玄関アプローチの手すり設置方法の変更が各 1 名であった。確認や助言の論点は、順

に、日常生活支援としての必要性、安全確認、給付対象に該当するかであった。アプローチ手すりの設置方法については、自宅敷地外にある壁面への手すり取り付けを敷地内に設置する立ち上げてすりに変更して、給付対象とした。

書類の追加・修正のみの事例

改修計画変更以外の理由で書類の追加や修正を請求した事例が 55 名、62 項目あった。55 名中 48 名は事前審査群、7 名は事前審査なし群であった。

追加や修正を請求した書類の内訳は、改修前写真 19 件、理由書 35 件、見積書 6 件、工期証明 2 件であった。この中で事前審査なしの 7 名に請求した書類は、理由書 4 件、見積書 1 件、工期証明 2 件であった。工期証明は平成 18 年 3 月末までの改修に対して 4 月以降に事後申請した場合に必要な書類であり、経過措置期間中の特殊事情による書類追加の請求であった。

写真の請求理由としては、施工予定箇所の写真なしに加えて、提出写真では状況確認できないとした場合もあった。後者は、段差昇降用手すりの取り付け場所が確認できず、設置予定場所の全景写真を請求した事例などであった。

理由書の修正を請求した理由としては、改修理由を記載していない設備の申請が含まれている場合と、理由の記載はあるが、記載された身体状況や介護状況や改修目的では日常生活支援としての必要性を確認できない設備の申請が含まれている場合であった。

見積書の修正の請求理由は、設備や工賃などの内訳が示されていないために、給付対象に該当するかどうかを確認できない場合などであった。

考察

事前申請制度導入の影響

制度移行の経過措置期間などに申請のあった事前審査なしの事例の中に、改修前の写真がないために減額した事例が 12 名あった。事前申請により、写真の不足があっても追加を要請できるようになり、写真なしによる減額事例は消失した。

事後申請のみであった平成 18 年 3 月までは、完了報告時に給付対象外の設備が発覚して、費用の一部が支給されないというトラブルが生じた。しかし事前申請制度により、このようなトラブルは回避できるようになった。

事前審査で給付対象外の項目を認めた場合の対応として、事前審査終了通知に記載するか否かは、現状では、ばらつきがあった。しかし説明責任を果たすという視点から、今後すべての事例に記載することが推奨される。

事前審査によって、専門職が利用者の自宅を訪問して、より安全な改修について助言する機会が得られた。安全確認のために訪問した 12 名中 8 名の改修計画が変更になった。

訪問以外にも、事前審査の確認作業中に市の職員が助言して計画が変更された事例が 3 名あった。

一方で、改修計画の変更以外の理由で書類の追加・修正を請求する頻度は、事前審査導入によって増加した。該当者は、事前審査群 48 名、経過措置期間中の特殊事情を除く事前審査なし群では 5 名であった。書類の追加・修正の請求頻度は、事前審査群 15.0%、事前審査なし群 4.1%であった（順に $n=319$, $n=122$ ）。

事前審査の標準化の可能性

本調査で取り上げた事例において、審査で問題とした事項は、①給付対象外の項目、②日常

生活支援の範囲を超えた改修内容（長野市では玄関アプローチの改修を利用者の通路に限定）、③改修履歴がある場合の支給限度額超過、④安全性、⑤状況確認できない写真、⑥日常生活支援としての有効性、⑦日常生活支援としての必要性、⑧施工予定箇所の写真なし、⑨理由が未記載の設備あり、⑩見積書の内訳が不明であった。

全利用者から該当者を選ぶ基準のわかりやすい事項は、減額対象とした理由の①給付対象外の項目、②日常生活支援の範囲を超えた改修内容（玄関アプローチに関わる基準のみに限定）、③支給限度額に加えて、書類の追加・修正を請求した理由の⑧施工予定箇所の写真なし、⑨理由が未記載の設備あり、⑩見積書の内訳が不明の計 6 項目であった。これらは事前審査の目的である利用者保護の視点から、①と③においては減額リスクの回避、⑧では既設設備の請求の抑止、②と⑨では利用者支援の担保、⑩では給付対象外の設備や工賃に対する請求の抑止といった意図についてもわかりやすい項目であった。

事前審査終了通知への特記や訪問調査や確認作業（結果として計画が変更された）を行った理由の④安全性と⑥日常生活支援としての有効性については、利用者支援の視点からは重要な項目であった。しかし、問題として取り上げる事例の基準については見出せなかった。

安全確認のために専門職が訪問した事例 12 名中 8 名の改修計画が変更になった。専門職が助言して設置方法などを変更した設備は、玄関アプローチのスロープや、階段や浴室の手すりなどであった。玄関アプローチのスロープ敷設や、階段と浴室の改修については専門職による安全確認を推奨する事例となる可能性が示された。

確認作業（結果として計画変更）や書類の追

加・修正対象とした理由の⑤状況確認できない写真と⑦日常生活支援としての必要性についても、利用者支援の担保という目的では必要な項目であったが、問題として取り上げる基準が見出せなかった。

結論

事前審査の指針として以下のことを推奨する。

1. 給付対象外の項目や、改修履歴のある場合の支給限度額の超過や、日常生活支援の範囲を超えた改修内容があり減額対象となる利用者には、事前審査終了通知などの手段があれば、施工前に口頭だけでなく文書で伝達する。

2. 減額対象とする日常生活支援の範囲を超えた改修内容については、定義を周知させる。

3. 施工予定箇所の写真がない場合と、改修理由が未記載の設備がある場合と、見積書の内訳が不明で給付対象外の項目を審査できない場合には、写真追加や理由書や見積書の修正を求める。

4. 専門職による訪問サービスを担保すれば、安全性や日常生活支援としての有効性について助言することが推奨される。特に、玄関アプローチのスロープ敷設および階段や浴室の改修の安全確認については、専門職の助言対象として推奨できる。

資料 1. 改修設備の種類の分類

屋内の立ち上がり&段差（10cm 以上）昇降のための設備

玄関や勝手口の上がり框の手すり

〃 段差解消（蹴上げ高を縮小）

屋内階段の手すり

〃 段差解消（蹴上げ高を縮小）

浴室入口の手すり（浴室側のものを除く）

〃 段差解消（床材変更を含む）

浴室の手すり

トイレの手すり

洋式便器への変更

屋内立ち上がり用の縦手すり（例. ベッド手すり）

屋内の縦手すり（廊下や部屋入口などにある段差（10cm 以上）通過目的のもの）

屋内移動用の設備

扉の変更

廊下の横手すり

屋内の横手すり（トイレ内、浴室内、上がり框を除く）

床段差の平滑化（浴室入口の段差解消を除く）

敷居撤去

床材の変更

すりつけ板

屋内の縦手すり（廊下や部屋入口にある段差（10cm 未満）通過目的のもの、浴室入口のものは除く）

屋外の段差昇降用の設備

屋外階段の手すり（玄関アプローチや縁側や玄関前の段差や階段を含む、スロープに設置する手すりは除く）

〃 段差解消（蹴上げ高を縮小）

屋外移動用の設備

玄関アプローチのスロープ（手すりを含む）

〃 路面整備

屋外の横手すり（階段手すりの延長で水平部分が 150cm 未満のものを除く）