

第3弾 介護保険制度 20年を検証する

自治体政策研究会主催 2022年9月17日開催

介護保険制度 20年の検証は、第1弾「ひと・まち社の介護保険制度に関する調査から見えたこと」、第2弾「介護の現場から」を実施し、第3弾はACT理事の平野弘美さんから「ACT介護保険制度参画 20年の検証」調査を中心に報告していただいた。併せてひと・まち社独自調査「介護予防・日常生活支援総合事業に関する調査」で実施した「地域支援事業費と高齢者・老人福祉費」の比較を報告する。

ACT運動グループでの検証調査

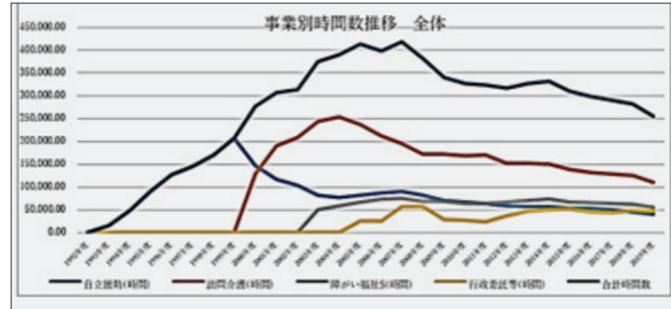
ACT運動グループ（ACT、たすけあいワーカーズ・コレクティブ連合、人とまちづくり（居宅介護支援））では、介護保険制度参画 20年の検証作業チームを2020年5月に立ち上げ、各ワーカーズへの独自調査と論点整理、考察を行い、提言をまとめた（2022年10月公表予定）。この調査は、介護保険制度開始からの20年を、市民運動に基盤を置くACTワーカーズがどのように歩んできたかを辿り、市民が立ち上げたケア事業が、地域で活動を続けていくための方向性や存続の条件を探ることを目的としている。

都内で活動する32のたすけあいワーカーズと、6カ所のACT人とまちづくり（独立型居宅介護支援事業所）それぞれが、「ACT運動グループのものがたりを紡ぎ、未来を描くための調査」と題するこの調査に参加した。調査の意義をワーカーズメンバーで共有するために、各ワーカーズの2000年から20年間の年表を作成。それをもとに、以下の5つの論点をあげて考察を行った。

- ①それぞれのワーカーズの事業別従事時間推移のグラフから自組織の事業構成がどう変化してきたか（自立援助/訪問介護/障がい福祉/行政委託）
- ②グラフの推移・変化の背景や要因は何か
- ③自分たちの「まちづくり」の活動を年表化して振り返る
- ④振り返りを終えて、介護保険制度とどうつきあってきたか（挑戦、翻弄、制度の評価や課題）
- ⑤未来に向けての方向性

調査から見えてきたこと

この調査から、2004～2006年が介護保険に関する事業時間数、メンバー数がピークとなり、介護予防の導入によるサービス利用上限の抑制などにより、以降は事業時間数が低減していた（グラフ1）。一方で、子育て



出典：ACT理事平野弘美さんの資料
介護保険制度参画 20年の検証論点整理の考察より

支援や障がい福祉など地域ニーズに沿ったサービス提供も開始され、多様な事業を取り入れ、事業継続を図っていることが分かった。しかし、制度改正によりホームヘルプの時間が短縮されてきたことを踏まえると、事業時間数は減少することが見込まれている。

ACT運動グループでは介護保険の改定たびごとに、利用者の立場からの政策提言、要望活動を行ってきたが、自立援助サービスとの理念の乖離や、利用者の視点よりも制度維持が第一義となる危険を指摘する声もあった。ACTの原点である自立援助の再評価、ワーカーズ・コレクティブという働き方が生み出す価値をふまえ、地域ニーズに応え、継続した事業展開が期待される。

地域密着中小事業者が生き残る道

平野さんの報告を受け参加者で議論をするなかで、「介護保険の改定で給付が絞られ利用者に十分なサービスが提供できず、結果として介護の質が低下している。現場から声をあげる必要がある」「介護の利用者の評価軸は人的要素によるところが大きく、幅が広いため、多様な事業者が地域で活動できることが大事。地域で活動している団体が疲弊していくようでは、何のための制度か」といった指摘があった。介護予防が介護保険に内包されたことで、ホームヘルプを単独で行う地域の中小事業者の経営に大きな影響を及ぼしている。これは介護給付の在り方を検討するうえで重要な視点と言える。

（自治体政策研究会 橋本牧）

介護予防・日常生活支援総合事業に関する継続調査を実施して

ひと・まち社は、設立当初から利用者に大きく影響のある介護保険制度について着目し、「介護保険制度検証のための基礎調査」をはじめ、高齢者実態調査などを実施してきた。その中で「介護予防」は、自治体の地域の福祉づくりとして介護保険以外の財源を確保する必要があるとの方向を提言している。

介護保険と老人福祉法

もともと1963年成立の老人福祉法は、すべての高齢者を対象に「生きがいを持って、健康で安定した生活ができるよう、社会全体で支えること」を目的としており、介護予防も含め生きがい事業などの地域活動の推進と措置制度をあわせて進められていた。高齢化に伴い「老人福祉法」から老人保健法の創設、介護が必要になったときの社会保険制度として介護保険が2000年に導入されるなど、医療保険の財源問題の中で制度が変遷。この

変遷の中で地域活動を担う市民活動団体も大きく影響を受けている。

介護予防はいつ、介護保険制度に入ったか

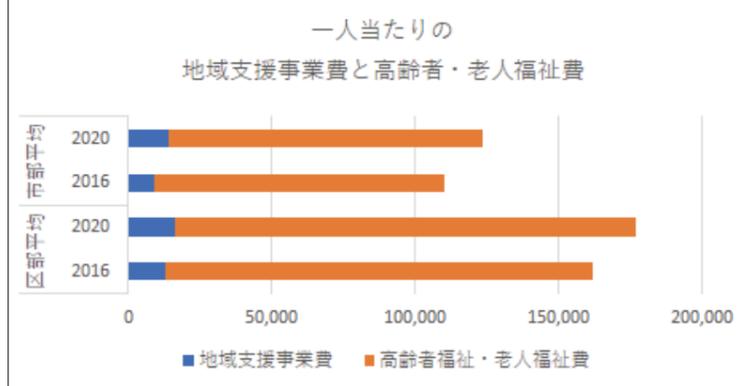
2006年介護保険制度に介護予防給付は導入された。しかし、2014年6月「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」の成立により、介護予防は介護給付から外れ、自治体の責任で行う地域支援事業（介護保険の5%を拠出）に再編。「介護予防・日常生活支援総合事業」として2017年までに移行することとなった。

一人当たり高齢者にかかる軽費は？

介護予防事業などの施策を介護保険の地域支援事業費を使わずに一般会計の高齢者・老人福祉費で実施している自治体があるため、地域支援事業費だけでなく一般会計の高齢者・老人福祉費も確認する必要がある。それぞれの決算値を総務省統計webサイトで把握し、ひと・まち社が独自に一覧表を作成した（グラフ3）。

ここでは平均値のグラフ2を掲載。（各自治体の5年間分の決算値をご希望の場合は、ひとまち社まで

グラフ2

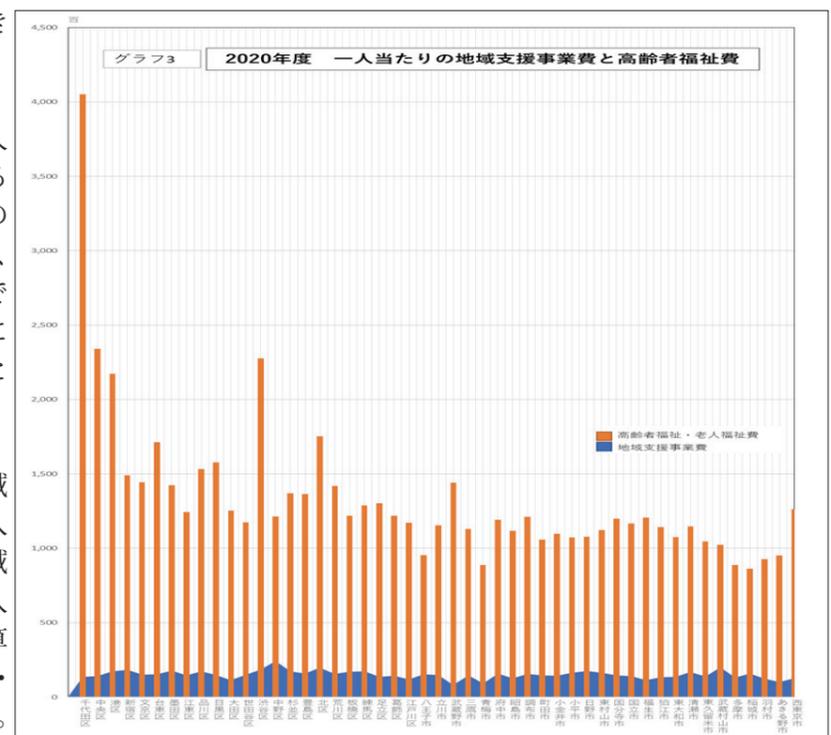


お問い合わせください。）グラフ2からは市部と区部の財源構成の違いがあるものの、2020年度平均の高齢者・老人福祉費は市部109,277円、区部160,915円（一人当たり）と額は大きく自治体が高齢者施策に取り組んでいることがわかる。加えて介護保険の地域支援事業費2020年度平均は市部14,110円、区部16,075円（一人当たり）。2016年度と2020年度を比較すると高齢者・老人福祉費、地域支援事業費はともに伸びている。会計上からは事業内容が見えないが、高齢者施策の原資は税金である。高齢者を地域で支えるための事業がどのように進められているのか市民側も検証し、行政の委託先となることも一つの方法ではないだろうか。

（ひと・まち社 工藤春代）

まとめ

ACTの自立援助サービスとワーカーズ・コレクティブの働き方の価値は、利用されてこそ、当事者及び地域のニーズに応えることができると感じた。ワーカーズが市場の働き方に対案を示し、その脈絡の中で介護保険事業に参入した理由が、より多くの利用者にサービスの選



択肢を増やすという意味では正しかったと考えるなら、介護保険の現状を乗り越えるための対案も必要になっている。

その視点から改めて2つの問いを挙げてみたい。

- ①ホームヘルプの利用が少なくなった背景に、自立援助サービスの守備範囲である要支援、要介護1、2の介護予防の対象者のニーズはあるが、介護給付の外にある地域支援事業ではサービスのパッケージ化が進み、地域ケアシステムの地域ケア会議が導入され、ケアプランのチェックなど生活支援サービスの量は厳しい制限の中に置かれている。
- ②働き手の確保はという点で、介護保険導入時に期待された子育て中・後の女性、中年層者の働き手が多いワーカーズは介護保険市場にも小さいシェアを確保した。市場参入当時は女性労働の位置づけは低く、家計を補う程度のパートやアルバイト労働が多く、ワーカーズの働き手のような時間労働に近い。その意味で自活を前提とした労働市場から、若い就労希望者を引き付ける労働の価値観を変えるワーカーズ運動になったかの問いである。

このような

課題について、複数の研究者の介護保険制度改正に向けた提案を幾つか紹介し、今後も自治体政策研究会の「介護保険20年の検証」に引き続き取り組んでいきたい。（池田敦子）

- ・ホームヘルパーの公務員化
 - ・ケアプラン作成費の有料化
 - ・特養の入所要件と措置化
 - ・介護予防を老人福祉法へ戻す 等々。
- （出典：『生活協同組合研究』2022.7 vol.558）