

山本恵子著

『行財政からみた高齢者福祉

措置制度から介護保険へ』

評者：伊藤 周平

1

2000年から実施されている介護保険制度は、2003年4月から、第2期介護保険事業計画の策定に伴う第1号被保険者の介護保険料と介護報酬の改定が行われ、実施後はじめての見直しが行われた。前者の介護保険料については、全国平均で11%の引き上げとなり、後者については、マイナス2.3%（加重平均。訪問介護などの在宅サービス分0.1%引き上げ、施設サービス分4.0%引き下げ）の改定となった。

結果的に、介護保険料は引き上げられ、介護報酬は引き下げられる形での介護保険制度の見直しとなり、被保険者の負担増のみが先行し、施設不足は解消されず、ホームヘルパーなどの介護労働者の待遇改善は絶望的となり、サービスの質の低下が懸念されるという最悪の見直しになったといっても過言ではない。

介護保険制度をめぐっては、これまででも多くの問題点と課題が指摘されてきたが、今回の見直しでは、そのいずれも問題の根本的解決に至らないどころか、ますます問題や矛盾を拡大させていく可能性の方が大きい。介護保険法附則2条は、施行後5年（つまり2005年度）を目途として、全般的な検討と見直しを行うことを定めており、厚生労働省（以下「厚労省」という）

も、2004年には介護保険法改正法案を国会に提出する予定である。

こうした中で、介護保険制度と高齢者福祉のあり方を再度問いなおし、2年後に予定されている介護保険法改正に向けた議論が早急に必要とされている。独自の調査結果をふまえ、介護保険制度を従来の措置制度との比較で、行財政の視点から実証的に分析し、課題を検証した本書は、その意味で、現時点において大きな示唆を与えてくれる。

2

本書は、序章と3部から構成されている。序章は「高齢者福祉をめぐる社会変化」と題し、高齢化の進展や家族の変化の中で高齢者の健康、介護問題が顕在化してきたことが、政府等のデータをもとに総論的に述べられている。

第1部「高齢者福祉の史的展開と制度の仕組み」では、第1章で、1960年代の高齢者医療、福祉制度の基盤づくりの時期から、1990年代後半までの日本の高齢者福祉政策の展開が時系列的にたどられている。ここで注目されているのが、社会保障構造改革の第一歩として位置づけられた介護保険制度の導入で、それは「措置制度」から「利用制度（契約制度）」への転換をはかり、市場原理にもとづくサービスの量的拡大と質の向上をめざし、応能負担から応益負担への転換をはかるなど、社会福祉に大きな変化をもたらしたと指摘されている（27頁）。

第2章では、介護保険制度の仕組みと高齢者福祉行政の変化が解説され、第3章では、在宅サービスの体系がホームヘルプサービスを中心に、第4章では、施設サービスの体系が特別養護老人ホームを中心にそれぞれ解説されている。特に施設サービスについては、介護保険の費用増が保険料を引き上げる圧力となるため、施設の増加が抑制されており、施設不足が顕著になっていることが指摘されている（78頁）。

高齢者福祉制度の変容と現在の行財政の体系が介護保険制度を中心に整理されているが、第部では、制度の解説が中心となっている。

3

第部「措置制度と介護保険制度の比較研究」では、第5章で、従来の措置制度による高齢者福祉サービスの給付の仕組みや財政構造が解説され、それが憲法25条2項に規定する公的責任を実現する手法として、一般財源にもとづいて、地方自治体が委託を含めて自ら提供する方法をとり、戦後の社会福祉に多大な貢献をしてきたとされている(95頁)。

その一方で、1990年代に入り、対象の拡大とサービスの質の向上が求められたが、予算の厳しい制約という状況で、措置制度に要する予算は十分に確保されず、それに対応できない状況にあったため、措置制度の改革が志向されたが、その改革の方向としては、公的セクターを補強し、その中に福祉の専門職を介在させる「公的セクター重視型」は採用されず、市場原理に乗り民間事業者の参入を許容する「民間セクター主導型」が選択され、介護保険制度が打ち出されたと述べられている(97~98頁)。確かに、介護保険制度導入の説明としてはその通りなのだが、なぜ「公的セクター重視型」でなく、「民間セクター主導型」が政策的に選択されたのか、さらに言えば、なぜ高齢者福祉分野において、社会保険方式が導入されたのかについての説明が不十分である。

第6章「介護保険制度と低所得者対策」では、まさにその社会保険方式が抱え込まざるをえない保険料負担の問題が検討されている。まず介護保険料徴収の仕組みが概説され、65歳以上の第1号被保険者の扱いに問題があること、つまり住民税非課税者から保険料や利用料を徴収することの不合理さが指摘されている(101頁)。

ついで、姫路市など、いくつかの自治体調査

から、在宅サービス利用者の支給限度額に対する利用割合を保険料段階別にみることで、サービスの階層消費の実態が考察され、特に利用を抑制した層が保険料第2、第3段階の層であることが実証されている。それを受けて、介護保険制度での利用料、保険料負担が低所得者に加重であること、保険料第2段階の救済策が急務であることが指摘されている(113頁)。筆者独自の自治体調査と実証的データに基づく分析は、緻密で説得力があるが、具体的な「救済策」や減免方法については明確さに欠ける。筆者は、介護保険事業計画において「在宅傾斜型」の供給体制を内実あるものにするために、地域の助け合いを重視する「コミュニティケア」を推進することが重要としているが(114頁)、その具体像がみえてこない。

介護保険制度のもとでは、利用者負担等の存在により在宅介護の負担が軽減されず(低所得者ではむしろ負担が増大し)、施設志向が強まっている現状では、利用者負担の軽減も含めた在宅介護の負担軽減がなければ、「在宅傾斜型」へのシフトは困難と考えるし、福祉施設の不足は明らかで(筆者も認めているが)、先進諸国の経験からしても、少なくとも高齢者人口の5%定員の介護保険施設の整備は必要だろう。

保険料負担の問題については、第1号被保険者の場合、所得段階別とはいえ、定額保険料を基本としており、逆進性が強く、低所得者ほど負担が重いという問題がある。また、無収入の高齢者からも保険料を徴収し、月1万5000円の老齢年金受給者からも保険料を年金から天引きする仕組みに加えて(特別徴収。第1号被保険者の8割強が該当)、国の設定する5段階の所得段階が粗く、大きな不公平を生み出している。私見では、介護保険料負担や利用者負担の問題は、社会保障の原則に関わる問題であり、筆者のいう「低所得者対策」や「救済策」として問

題の解決がはかれるものではないと考える。この問題は、筆者が次章で提言しているように市町村の独自減免等に委ねるのではなく、国レベルで、例えば高齢者の保険料負担を定率負担とするなど、法改正による解決が必要である。

さらに、2003年度からの介護保険料改定では、住民に十分説明がなされないまま保険料の引き上げが先行し、しかも高額保険料の市町村が増え、保険料額の市町村間格差が拡大している。施設志向の強まりの中で、介護保険施設を多く抱えている市町村、特に小規模の市町村で保険料が高騰しており、厚労省では広域化などの対応策を打ち出しているが、現行制度では高額保険料に歯止めをかける手だてを欠いている。こうした現状は、本書が書かれた時期には明確ではなかったのだろうが、ぜひ続編等で分析していただきたい。

4

第7章「介護保険制度と市町村財政」では、介護保険制度の実施に伴う市町村の財政変化とサービス提供量の変化が、岡山県下の市町村を対象とした筆者の独自調査から分析されている。前者については、介護保険制度の実施に伴い、市町村の支出額は減少したが、それは一過性のもので、要介護認定の事務費の増大や福祉一般施策のための事業費を加味すると、負担額は増加し、高齢化の進展と在宅サービスの需要の増加により、破綻リスクを抱える可能性がある」と指摘されている(120頁)。後者については、事業費が居宅サービスへとシフトし、居宅サービスの利用は、当該地域における特別養護老人ホームなどの施設数によって強く影響されると指摘されている(127頁)。

ついで大阪府枚方市を事例に、措置制度と介護保険制度における介護サービスの量の変化が比較検討され、介護保険財政に大きな赤字を出したE町を事例に、財政破綻の原因が考察され

ている。そのうえで、地方分権化が進む中で市町村を福祉等の実施主体にするかたちとなっているが、地方税収が悪化する中、地方財政は、相変わらず地方交付税や国庫補助金など国からの財源移転と地方債許可制度によって運営されたままであることが批判され、財政の分権化が主張されている(141頁)。特に標準的なサービスの費用については最小限の交付税を交付し、他のサービス費用については地方が自主性と責任性をもって運営していくべきとの提言(142頁)は一考に値するが、「標準的なサービス」とは、具体的にはどの程度のサービスなのかをもう少し具体的に明らかにしてほしい。

第8章「介護保険制度の評価」では、厚労省の資料を批判的に検討しつつ、介護保険制度についての評価がなされている。筆者は、介護保険制度が、中間層のサービス利用を拡大し、市町村の基盤整備の底上げをしたと一定の評価を与える一方で、低所得層の負担が加重になり、ホームヘルパーやケアマネジャーにみられるように介護サービスを提供する側のスタッフの身分がより不安定になったという問題点を指摘している(155頁)。

後者の問題点については異論はないし、介護保険制度が、中間層のサービス利用を拡大したことも確かだろう(それは筆者の調査データも含め、多くの調査結果から実証される)。しかし、介護保険制度が市町村の基盤整備の底上げをしたといえるのかについては、疑問が残る。というのも、少なくとも居宅サービスについては、自治体には整備の責任がなくなったとの解釈のもと、介護保険法施行後、多くの自治体で、自治体直営や委託による訪問介護事業等の縮小や廃止が行われたからである。

そのことは、同時に、自治体や社会福祉協議会のホームヘルパーのリストラやパート化という形で、介護労働者の労働条件の悪化と低賃

金・不安定雇用化を急速に進め、介護を「不安定雇用の場」(155頁)と化す一因となった。介護支援専門員については、筆者独自の実態調査により、過酷な勤務状況が明らかにされているが、ホームヘルパーを含めた介護労働者の労働条件問題にもう少しきりこんでほしかったように思う。なお、2003年4月からの介護報酬改定で、居宅介護支援費と訪問介護費の一部について引き上げがあったものの、基本的には現状維持、もしくは引き下げ(通所介護など)となり、介護労働者の現在の劣悪な労働条件はいわば追認された形となっている。

5

第部「高齢者福祉と権利」は、第9章の「高齢者福祉における権利擁護制度の展開」と終章の「豊かな老後保障を願って」からなる。

メインの第9章では、社会福祉における事後的な権利救済制度として、行政事件訴訟法などの行政救済制度が概説されている。介護保険制度も独自の不服申し立て制度として介護保険審査会が設けられているが、審査請求前置主義をとっていることなどの補足が必要だろう。つぎに介護保険制度の実施にあわせる形で創設された権利擁護制度である成年後見制度と地域福祉権利擁護事業(2000年の社会福祉法で、福祉サービス権利援助事業として位置づけられた)の概要が説明されている。また、その問題点として、成年後見制度では、後見人に対する報酬が本人負担となっているため、低所得者が制度を利用しにくいこと、地域福祉権利擁護事業でも、事業を担う社会福祉協議会の財政基盤が弱いこと、生活支援員の報酬を利用者からの利用料で賄うことになっているため、低所得者には費用負担が障害になることなどが指摘されている(177頁)。さらに自治体による先駆的な権利擁護活動として、大阪後見支援センター(あいあいねっと)と東京知的障害者・痴呆高齢者・精

神障害者権利擁護センター(すてっぷ)の活動がそれぞれ紹介され、比較検討されている。権利擁護制度の課題としては、組織や担い手に関係する予算の裏づけ、相談機関への行政のバックアップと必要な財政措置の拡充の必要性、社会福祉専門職の力量などが挙げられている(194頁)。

終章は、企業型福祉に依拠した日本型福祉システムの解体と介護保険制度が抱える課題について述べられている。後者については、介護保険制度の施行に伴って、行政の性格が「実施主体」から「調整役」に変容し、サービスの質を管理することに困難をきたしていることなどの問題点が指摘されている(199-200頁)。その上で、行政の課題として、直営分野を残し、権利擁護事業を行うこと、サービスの質を保証するためのモニタリングと検査、低所得者対策の実施などが挙げられている(200頁)。

介護保険制度の最大の問題は、措置制度と異なり、サービス提供に行政が責任をもたなくなったため、サービスの質の担保や実態把握が困難になっていること、行政が本来行うべきケースワークなどの公共的業務が、ケアマネジメントの名のもと、民間の介護支援専門員に押しつけられていることなどにあると考えられるが、こうした本質的な問題が、本書では、ようやく終章で課題として出てきている。本書の真骨頂は、筆者独自の調査・分析にあると思われるが、制度解説や課題提示が中心で、問題解決への具体的提言が不十分なため、それらが未消化のまま生かされていない。本書を発展させた形での筆者の今後の研究成果を期待したい。

(山本恵子著『行財政からみた高齢者福祉 - 措置制度から介護保険へ』法律文化社、2002年6月刊、vii + 208頁、定価2,500円 + 税)

(いとう・しゅうへい 九州大学助教授)