

## 地方分権推進のもとでの市町村における家族介護支援のあり方

### —介護保険制度の基準該当居宅サービスに着目して—

○ 日本社会事業大学 菊池 いづみ (会員番号 6466)

[キーワード] 地方分権・家族介護支援・介護保険制度の基準該当居宅サービス

#### 1. 研究目的

地方分権の試金石といわれてきた介護保険制度は、団塊の世代が後期高齢者となる2025年に向けて、持続可能性の観点からの改革を余儀なくされている。その運営責任は保険者たる市町村にあることから、基礎自治体の裁量が問われているとあってよい。

介護保険制度のスタートした2000年4月は、地方分権一括法の施行とも重なっていた。今日、この延長線上にある地域主権改革のもとで、福祉サービスにも分権化のさらなる波が押し寄せている。介護においては、給付と負担のあり方の見直しを迫る社会保障と税の一体改革ともあいまって、市町村の保険者権限が強化されている。

こうした地方自治体の自主権強化が進むなかで、介護保険制度改革においては自治体間格差など、その逆機能を懸念する声もあがっている。とりわけ、家族介護支援は、これまで十分な議論もなく残余的な取り組みのまま今日に至っていることから、一層の後退が懸念される。

本研究では、加速する地方分権推進が、介護保険制度の保険者である市町村の家族介護支援の取り組みにどのような影響を与えているかを市町村の裁量権の観点から明らかにし、地域の実情に即した支援策のあり方を究明することを目的とする。

#### 2. 研究の視点および方法

介護保険制度は住民に身近な基礎自治体である市町村及び特別区が保険者となり、法に定める全国一律の基準による運営を基本としつつも、地域の実情に配慮した保険者裁量を認めてきた。この裁量権の範囲と内容は、制度の持続可能性を念頭においた数度におよぶ法改正と地方分権推進の過程で拡大されてきたとあってよい。

本研究では、介護保険制度における保険者裁量に任された取り組みの実態を厚生労働省が毎年実施している全国事務調査の結果をもとに整理し、そのなかで家族介護支援にかかわる施策の特徴を明らかにする。具体的には、指定居宅サービスの要件を満たしていない事業者であっても一定水準にあれば市町村が保険給付の対象とできる「基準該当居宅サービス」に着目する。そのうえで、東京都区市町村を対象に2013年11月に実施した質問紙調査の結果より、当該サービスのなかでも家族介護と密接にかかわる「同居家族へのヘルパー派遣」を取り上げて、地域の実情に即した家族介護支援のあり方を検討する。

### 3. 倫理的配慮

本研究は日本社会福祉学会「研究倫理指針」に基づき必要な配慮をした。分析に用いた質問紙調査は、日本社会事業大学社会事業研究所研究倫理委員会の承認を得て実施した。

### 4. 研究結果

介護保険制度における市町村裁量の範囲は、保険料、要介護認定、保険給付、利用者負担、独自施策、事業者指定、地域密着型サービスの独自報酬、地域支援事業にかかわるものなど広範におよんでいた。

このうち基準該当居宅サービスを実施している保険者の割合は、2003年の13.3%から予防重視型システムへの転換によって新予防給付を導入した翌年にあたる2007年にかけて漸増し18.0%となり、その後2013年度まで16~17%台で推移している。当該サービス事業者の登録は、指定サービスの充足度が目安となることから大都市圏においては近年見合わせる自治体もある。

そのなかで、家族介護とも密接にかかわる「同居家族へのヘルパー派遣」については、全国でも実施している保険者は1%にも満たない。東京都区市町村を対象とする今回調査（有効回収率61.3%）でも実施しているという回答はみあたらず、否定的な評価が肯定的な評価を上回っていた。しかしながら、要介護者の自立支援の観点から、条件によっては基準該当サービスとして検討する余地のあることが示唆された。

### 5. 考察

市町村の裁量による施策の目的は、低所得者対策、地域の実情によるニーズへの対応やサービス基盤整備のコントロールなど、全国一律の制度でカバーできない部分を基礎自治体が補完する役割を担っているといつてよい。そうしたなかで、主に財政基盤の脆弱な小規模自治体や民間事業者の参入の見込めない地域に配慮したサービスとして、基準該当居宅サービスをあげることができる。その柔軟な運用は、制度が定着し一定年数を経た現在、大都市圏にあっても在宅介護を支えるサービスとして家族介護支援の観点から検討の余地のあることを指摘できる。近年増加しているお泊まりデイサービスといわれる指定通所介護事業所による介護保険適用外の宿泊サービスへの対応なども検討課題である。

今後は、加速する地方分権推進の動向をにらみ、地域主権改革のなかで進められている運営基準の条例への委任や、さらには介護保険法の基準の委任など、国と地方の役割分担の抜本的な改革を見据えて検討していくことも必要である。

※本研究は、科学研究費補助金（基盤研究（C））「地域包括ケアシステムのもとでの多元的福祉供給における家族介護の役割と支援のあり方」（研究代表者 菊池いづみ）による研究成果の一部である。