

テーマ：高齢者と家族のデイサービス利用を規定する要因に関する研究 —デイサービス事業歴史の変遷を通して

発表者：孫心悦 所属：同志社大学大学院社会学研究科社会福祉学専攻 会員番号：009726

キーワード：デイサービス, 規定要因, 歴史

## 1. 研究背景

日本のデイサービス事業の歴史を概観すると、1986年のデイサービス事業の開始から、一連の高齢者保健福祉サービスを推進する政策や改革より、急速に発展していった。1989年ゴールドプランの発表により、デイサービス事業は量的に拡大し、質の向上への努力もなされ始めた。介護保険制度が導入された2000年以降、在宅介護サービスの主要3事業のひとつであるデイサービスは、事業者数・利用者数共に大幅に増加した。具体的に、厚生労働省が発表した「介護給付費実態調査結果の概況」によると、2008年4月の通所介護の利用者数は2001年5月の約2.1倍と報告されている。現在、2000年の介護保険制度が始まって、20年が経過しているが、2019年4月の利用者数は、約115.92万人であり、2008年の利用者数と比較して、大きな変化はなく、デイサービスの利用は定着してきたといえる。

本研究では、どのようにして日本のデイサービス事業は発展してきたかという問題意識から出発し、日本のデイサービス事業の発展の中で、サービス利用を規定する要因の変遷を分析したい。

## 2. 研究目的

本研究では、日本のデイサービス事業の発展の歴史を概観することを通して、サービス利用の規定要因の変遷を分析することを目的とする。

## 3. 研究の視点および方法：

デイサービス事業発展の歴史という視点から、文献研究により、デイサービスにおけるサービス提供実態及び、あり方についての資料を整理する。それを通して、日本のデイサービスの歴史とその流れのなかでの利用者のデイサービス利用の規定要因を明らかにする。

## 4. 倫理的配慮

本研究は、一般社団法人日本社会福祉学会研究倫理規程等にとり、研究を実施している。

## 5. 日本のデイサービス事業利用の規定要因の変遷

全国的にデイサービス事業が始まった 1979 年から 1989 年までは日本のデイサービス事業発展の開始段階である。日本政府は、デイサービス事業を高齢者保健福祉基盤の一部として、デイサービス事業の量的発展に取り組んでいた。

そして、1989 年のゴールドプランの発表により、デイサービス事業は量的に拡大した。さらに、質の向上も取り組まれた。1990 年、社会福祉関係八法の改正により、在宅福祉サービスの推進、福祉サービスの市町村への一元化、市町村と都道府県の老人保健福祉計画策定義務化が定められた。以上のような時代の変化による、社会環境や制度などの変化に伴い、利用者のデイサービス利用・非利用に関連する要因、いわゆるデイサービス利用の規定要因も変化してきた。そこで、1989 年から現在にかけて、デイサービスの 30 年の歴史を辿り、以下の 3 区分に時代をわけ、デイサービス利用の規定要因の変遷を整理する。

### (1) 2000 年介護保険施行以前のデイサービス利用を規定する要因

在宅サービス利用の規定要因における研究において、副田あけみら（1992：36）は、「頼りにする子どもの有無」や「社会福祉に対する考え」などの「ニーズ要因」や、利用者のデイサービスに対する意識に起因する要因があると指摘している。一方、岡本多喜子（1996）によると、客観的ニーズがあるにも関わらず、現在利用している、また利用希望があると答えた人は 55.4%に過ぎず、ニーズが利用へと結びついていない人がかなりいると指摘している。以上より、当時、サービス利用を規定する要因のなかで、「ニーズ要因」以外にも要因があったと推測できる。

また、2000 年以前は、措置制度であり、市町村がサービスの種類、提供機関を決めていたため、利用者がサービスの選択をすることができなかった。さらに、厚生労働省老健局（2013：4）によると、措置制度の時代で、「利用に当たっては、所得調査が必要なため、心理的抵抗感が伴う」と指摘しており、デイサービス利用は、住民にとって気軽に利用できるものではなかった。また、その所得調査により、「応能負担」特に介護者に対する応能負担によって、低所得者に偏在する実態が存在し、費用負担の公平性が疑われた。そのため、当時の措置制度という社会的な制度、もしくは介護システムは、住民のデイサービス利用に対する態度に影響を与えたと考えられる。この点に関しては、唐沢かおりら（2001：22）は、高齢者介護サービスの利用そのものに対するネガティブな態度が、サービス利用を抑制している可能性がある」と指摘している。以上のように、利用者のサービス利用への心理的抵抗感というネガティブな態度、いわゆる「態度要因」は重要であり、サービス利用を阻害する要因として捉えることができる。

一方、坂本重雄ら（1996：73）は、「当時のデイサービス実数率が市町村数で見れば、1990年において20%程度という現状のもとで、直ちに全市町村の必須事務とするのは難しいとする自治省側の判断との調整の結果、最終的に任意事務にとどめられた」と述べ、要援護者の福祉措置は、自己のために一定の利益を主張できる権利ではなく、措置義務の履行が行われた客観的な福利、すなわち反射的利益であり、介護サービス利用を妨げる要因の多くは、介護サービスシステムそのものの問題点であると指摘している。例えば、高齢者はデイサービスを利用するニーズがあるにもかかわらず、任意事務としてのデイサービスが設置されなければ、入所申請や、施設選択という措置請求の権利があるわけではない。このように、デイサービスへのアクセスが制限され、介護サービス供給量の不足や、非措置での入所による経済的負担の多さなど、これらのシステム上の問題を改善するための議論や提案が活発に行われた。このように、当時の当時の介護サービスシステムという「システム要因」もサービス利用の規定に影響していると推測される。

以上、2000年以前のデイサービスの利用を規定する要因をまとめると、高齢者と家族の「ニーズ要因」がデイサービス利用に影響するにも関わらず、当時の措置制度や在宅サービスの量・質に及ぶ供給体制などの「システム要因」が個人の認識や感情（「態度要因」）に影響を及ぼしながら、個人的な「態度要因」、具体的には、サービス利用への心理的抵抗感、を超え、デイサービスの利用を制限する要因となっていたといえる（図1を参照）。

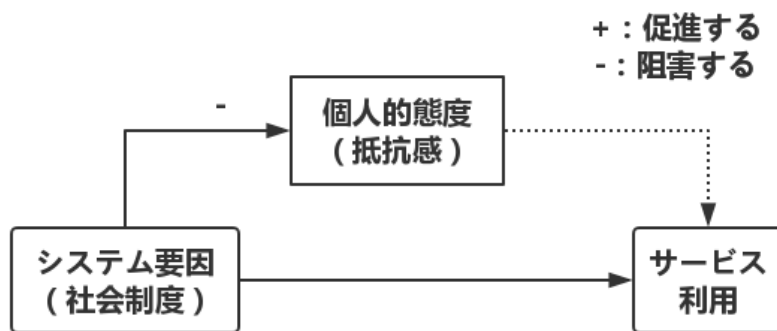


図1 措置制度における規定要因

（副田 1992：岡本 1996：厚生労働省老健局 2013：若松 1994：坂本ら 1996 を参考に筆者が作成）

## (2) 2000年介護保険制度施行直後のデイサービス利用を規定する要因

松田智行ら（2013：586）は、介護保険制度の導入による受給者や利用の手続きの変更点を、3つに整理している。第一に、受給者は、家族や所得の状況に関係なく、要支援もしくは要介護と認定された者に限定されるということ。第二に、介護保険サービス利用にあたっては、

要支援・要介護認定の申請, 要支援・要介護の認定, ケアマネジメントを通じた介護保険サービス事業者との契約の 3 つの手続きが必要になったということ. 第三に, 介護サービスの利用料について, サービス利用料の 1 割を原則自己負担することとなったということ. 上記の三つの変更点に基づき, 介護保険制度に起因する利用の規定要因を整理する.

#### ①介護保険受給者の変更をめぐる課題

岡田直人 (2002 : 45) は, 「介護保険制度の施行に伴いサービス利用のあり方に変化が生まれ, 新たな利用者層の出現が把握されている」と指摘している. すなわち, 介護保険制度の導入による受給者の多様化は, 介護保険制度導入前の対象者が, 低所得者や一人暮らし高齢者などの家族の支援がない者を対象としていたことからの大きな転換である.

また, 和気ら (2007 : 7) は「伝統的な老親介護規範や世間体の影響はみられず, 若い高齢者を中心に意識・態度要因の影響が弱まり, 代わって IADL などのニーズに即して, 利用意向が形成され, 健康維持や介護予防の観点から積極的に利用したいとする意向が拡大していることが明らかになった」と述べている. これはすなわち, 伝統的な老親介護規範という「社会的要因」の影響とは別に, 若い高齢者(「年齢」という素因)という新利用層により生じた「ニーズ」が「個人的態度」に積極的な影響を及ぼしている, と推測できる. このことは, デイサービス利用に対する肯定的な態度が増大すると, 積極的にサービスを利用するという社会的雰囲気が生じ, デイサービス利用に促進すると言えよう.

さらに, 相川良彦ら (2001 : 12) は, 「弱体化した家族構成の現状(「独居」と「高齢夫婦・日中独居」)を考えると, 今後ニーズが増えるものと予想される」と述べている. このことは, 独居や高齢夫婦・日中独居といった家族構造, という「素因」がニーズ要因と関連し, デイサービスの利用を規定すると考えられる.

以上のことを整理し, 以下の図 2 に示す. 年齢や家族構造という「素因」が直接にサービス利用に規定しないにも関わらず, 「ニーズ」と「個人的態度」を促進することがわかる. 加えて, 個人的「態度要因」と「社会的要因」の相互作用を通じ, 年齢や家族構造といった素因がサービス利用に影響を及ぼすとも考えられる.

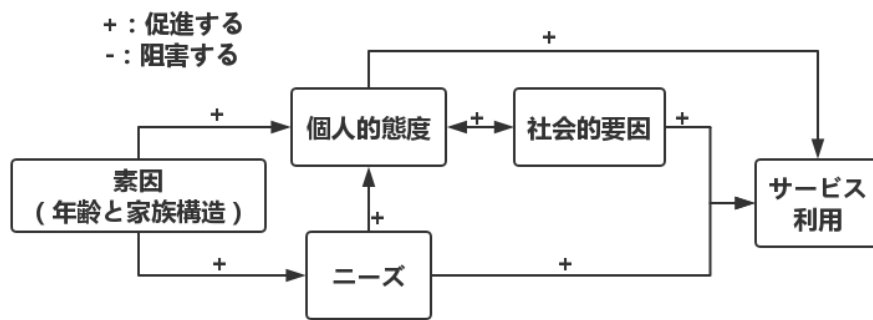


図 2 受給者の変更による規定要因

(松田ら 2013 : 岡田 2002 : 和気ら 2007 : 相川ら 2001 を参考に筆者が作成)

## ②措置制度から契約制度への変更をめぐる課題

介護保険制度導入により、老人福祉法による措置制度から契約制度への大転換が行われた。鈴木亘 (2017 : 133) によると、この介護保険制度は、「規制でがんじがらめであった介護サービス市場を民間開放し、介護サービスの提供量を一気に拡大することであった」と述べている。また、石附敬 (2010 : 65) が、「併設サービス数が多いことが利用率を高める要因であった」と述べているように、介護保険制度により民間市場が開放された背景には、資源の供給体制やアクセスが改善され、システム上の阻害作用が大幅に減少されたなどの、促進効果があったことが推測できる。それにより、利用者は自由に介護サービスを選択し、利用できるようになった。

介護保険の理念においても、介護サービスは私的な支援体制の多寡にかかわらず、高齢者のニーズに対応して提供されるということが掲げられている。しかし、高齢者のニーズに対し、杉澤秀博ら (2002 : 433) が、「最初に私的支援が活用され、介護ニーズが家族などの私的な支援の限界を超えて増加した時に初めて介護サービスが活用される可能性が示唆された」と指摘しているように、家族支援の多寡が介護サービスの利用に影響しており、現実と介護保険の理念は乖離しているとも言える。加えて、介護意識について、Dorfman LT (1998 : 49) によると、介護サービスを利用家族などの私的な介護を志向するか否か、私的な介護だけで対応できない時に最後手段として介護サービスを使用するという「個人的態度」がサービス利用と関連していると指摘している。すなわち、介護保険の理念としては、ニーズに対応してサービスを提供することを目指したが、実際は、ただ介護ニーズのゆえにサービス利用に至るのではなく、介護意識などの利用者の「個人的態度」が利用決定に影響を与えているといえる。

その一方、太田裕子ら (2002 : 250) は、「介護保険制度施行直後においても、世間体を気にする人はサービス利用に対する抵抗感が強い傾向にある」と報告している。サービス利用に

対する抵抗感に関しては、上野佳代(2011:57)も、要介護者のデイサービスのサービス内容・環境・利用料への否定的感情がみられた、と指摘している。いまだに、高齢者介護は「家族の仕事」という社会規範があり、介護サービスの利用を恥ずかしいことと考え、家族だけで高齢者を介護しようとする傾向があり、家族の介護負担が増大する可能性がある。このように、介護サービスの利用に対する抵抗感や、サービスの利用そのものが精神的な負担になる可能性がある。また、唐沢かおりら(2001:22)が、家族介護意識、評価懸念、福祉への抵抗感がサービス利用意図を抑制する可能性を明らかにしている。以上のことより、世間体という社会規範は、デイサービスの利用を阻害する「社会的要因」として捉えることができる。

以上のことを整理し、以下に、措置制度から契約制度への変更をめぐる課題を通してみるデイサービス利用の規定要因を、図3に示す。図3に示したように、介護ニーズがあるにもかかわらず、世間体という「社会的要因」が個人の「個人的態度」に影響し、抵抗感を生じさせ、デイサービス利用を阻害している。こうして、介護ニーズという「ニーズ要因」が促進要因として、世間体という「社会的要因」、抵抗感という個人の「心理的要因」が阻害要因として、直接的にデイサービス利用に影響するが、「社会的要因」は「心理的要因」にも影響を与え、間接的にもデイサービス利用に影響を与えていると考えられる。(図3を参考)

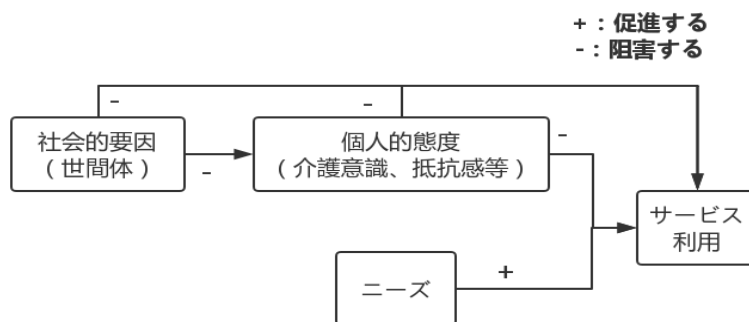


図3 契約制度における規定要因

(松田ら 2013 : 杉澤ら 2002 : 太田ら 2002 : 上野 2011 : 唐沢ら 2001 を参考に筆者が作成)

### ③サービスの利用料負担をめぐる課題

介護保険制度では、利用者の利用料負担は、実際の利用料の1割のみであることはデイサービス利用の促進要因と見なされているが、実際は、そうではない場合もある。本沢巳代子(2002:91)によると、自己負担額による負担が大きい低所得者が介護サービスの利用を控える傾向が強く現れているとの懸念が指摘されている。さらに、内藤雅子ら(2002:94)によると、措置制度時には、住民税非課税世帯であることによって無料または低額な料金で利用することができたサービスが、3%~10%の利用者負担になったことがサービス利用の減少の要因にもなっており、加えて、保険給付外のサービス利用料や介護保険料の負担も大きな

要因となっていると指摘している。

以上のことより、サービスの利用料負担をめぐる課題を通してみるデイサービス利用の規定要因を整理すると、利用料という「経済的要因」はデイサービス利用の規定要因であり、それは利用者負担という個人の「経済的要因」、及び制度の転換による利用料の変化という社会的な「経済的要因」に分けられる。さらに、個人差により、「経済的要因」は、低所得者にとっては阻害要因であるが、低所得者以外の利用者にとっては促進要因ともなると考えられる。

### (3) 2000年代以降のデイサービス利用を規定する要因

杉澤ら(2005:38)は、介護保険制度導入以降も家族介護志向の変化はみられず、むしろ強まる傾向にあると指摘している。しかし、田代和子(2009:9)は、介護度が高くなり、家族への介護負担が大きくなった場合は、高齢者は、自らの生活の範囲を拡大し、意欲を持って生きるためにデイサービスを利用するというのではなく、家族介護者に遠慮し、配慮した結果、自己犠牲的に利用している高齢者も多い、と指摘している。このように、介護志向というような社会規範が、デイサービス利用の阻害要因となっているが、介護負担という視点より、家族は介護の負担の軽減という「ニーズ」があり、高齢者と家族介護者の関係性を考慮すると、社会規範は直接サービス利用の決定に影響するわけではないといえる。さらに、田代(2009:6)は、高齢者は積極的にデイサービス利用しているとはいえないが、その消極的な利用の場合、「現実を受けとめ前向きに取り組む」「新たな自分の居場所」というように、サービスの利用について、自分なりに肯定的に捉え直す高齢者もいると、論じている。このように、高齢者個人の性格により、デイサービス利用に対する態度も異なっていることがわかる。

上記のように、家族の「ニーズ」要因がデイサービスの利用の促進要因として存在する同時に、高齢者と家族介護者の関係性、及び高齢者個人の性格も影響していると考えられる。

しかし、田家英二(2012:30)によると、デイサービスが「何かをする、させる」というのではなく、「安らぎ」と「安心感」を与え、利用者の憩いの場所であるということが重要な要素であり、「利用者の憩いの場所」ということが利用者に十分に伝われば、抵抗感が薄れることが期待されると述べている。このことは、「社会的孤立感の解消」「心身機能の維持」「家族の身体的精神的負担の軽減」という利用者と家族の「ニーズ」がデイサービスの利用の促進要因であるため、デイサービスセンターの質、及び理念が利用者に十分に伝われば、個人的態度要因に積極的な影響を与え、デイサービス利用に促進する、とも考えられる。

## 6. 歴史を通しての今後デイサービスのあり方への考察

日本のデイサービス事業の歴史の流れを通して、デイサービス利用を規定する要因を考察していく。全国的にデイサービス事業が始まった1979年から1989年までは日本のデイサービス事業発展の開始段階である。1989年ゴールドプランの実施から2000年介護保険制度施行前まで、在宅サービスの量的、及び質的発展の側面に及ぶ供給体制の整備は、民間事業者を含めたサービス供給主体の多様化のもと行われていたが、当時は公的な在宅福祉サービスのシステムは従来の措置制度方式が維持されていた。前述したように、当時の「システム要因」はデイサービス利用を制限し、個人の抵抗感に影響を与える一方、福祉サービスの「システム要因」自体は、課題となっていた。当時のデイサービス事業は任意事務にとどまり、サービスの供給量が不足しており、高齢者は介護ニーズに即して措置請求権を有するわけではない。また、措置制度による手続きの複雑さ、所得調査による心理的抵抗感、「応能負担」による制度の合理性への疑い等の問題も生じてきた。そのため、この段階では、デイサービス事業の供給体制が確立され、量・質ともにある程度発展してきたにもかかわらず、そのサービスの供給体制の合理性と効率性がどのような状況におかれているのか、医療保険や医療サービスとの連携が可能なのかについて、再度検討する必要性があった。すなわち、デイサービス利用を促進するためには、介護サービスのシステムの発展過程を検討したうえで、サービス供給システムの合理化、効率化等の改革が当時の課題と考えられる。

2000年介護保険施行直後、前述したように、受給者、利用の手続き、及び利用料という三つの変更点をめぐり、デイサービス利用における課題を論じた。措置制度から契約制度への転換により、デイサービス事業のシステムが全面的に改革された。また、受給者が多様になり、デイサービスへのアクセスも増え、高齢者が自ら介護ニーズに即してデイサービス利用を申請する権利が有することになった。そのため、前段階でデイサービス利用を制限するシステム要因の影響が大幅に減少してきた一方、個人とその家族に関する要因が高齢者のデイサービス利用に与える影響は、比較的に大きな割合を占めていた。前章で分析したように、この段階では、個人の「素因」、心身的な「ニーズ」、「世間体」という「社会的要因」による個人の「心理的要因」が挙げられた。そこで、個人の「素因」と「ニーズ」は客観的に存在するため、デイサービス利用を促進するためには、「素因」と「ニーズ」要因自体にすることができないにもかかわらず、サービスの質に着目し、「ニーズ」を満たすように努力することは、デイサービスに対する社会的評価が積極的な方向に発展させ、デイサービス利用に促進すると考えられる。

現在、高齢者向けのデイサービスは多様化し、運営主体も幅広く、民間企業も続々と参入



している。そのため、ほかのデイサービスと差別化を図るために、独自の理念を掲げる事業所も増えてきた。こうして、高齢者の多様なニーズに対応できるようになってきた一方で、デイサービスは多様化しているため、利用者にとって、選択も難しくなっている可能性がある。ミスマッチの発生を避けるため、情報収集を行い、いろいろなサービス情報を高齢者とその家族に届けることが重要である。

そのため、今後のデイサービス利用に対し、ケアマネジメントには課題があると考えられる。デイサービス利用が定着している現段階では、世間体が存在するにもかかわらず、高齢者とその家族のニーズから出発し、高齢者のニーズとサービスの特徴はうまくつながっているか否かは現時点の課題であると考えられる。そのため、サービスの試し機会を増加したり、各種の情報を提供したりして、利用者とサービスのマッチングには、ケアマネジメントの機能を果たさなければならない。

#### 引用・参考文献

- 相川良彦, 堀田きみ, 山根律子 (2001) 「介護保険に対する利用者の反応とその特徴 柏市の介護サービス利用者アンケート調査を中心に」『農林水産政策研究』1, 33-64.
- 唐沢かおり (2001) 「高齢者介護サービス利用を妨げる家族介護者の態度要因について」『社会心理学研究』17(1) : 22-30.
- 厚生労働省老健局総務課 (2013) 「公的介護保険制度の現状と今後の役割」
- 厚生労働省 (2001) 「平成13年介護給付費実態調査結果の概況」
- 厚生労働省 (2006) 「第1回社会保障審議会後期高齢者医療の在り方に関する特別部会」
- 厚生労働省 (2008) 「平成20年介護給付費実態調査結果の概況」
- 厚生労働省 (2017) 「平成29年介護サービス施設・事業所調査の概況」
- 加治屋晴美・鈴木みずえ・金森雅夫 (2004) 「都道府県別社会関連統計指標を用いた介護保険サービス利用選択要因に関する研究」『公衆衛生』68(8), 651-659.
- 九津見雅美, 伊藤美樹子, 三上洋 (2004) 「介護保険サービス定における要介護者と家族の主体性に関連する要因の検討: 利用者の基本属性による違い」『日本公衆衛生雑誌』51(7), 507-521.
- 松田智行・田宮菜奈子・柏木聖代・ほか (2013) 「介護保険制度導入前後における在宅サービス利用の変化」『日本公衆衛生雑誌』60(9), 586-595.
- 本沢巳代子 (2002) 「介護保険と低所得者対策—ドイツの介護保険給付と租税給付の関係を参考として」『会計検査研究』26, 91-102.

- 内藤雅子・板原利恵・野間泰年・ほか（2002）「介護保険導入に伴う在宅サービス利用変化の関連諸要因」全国社会福祉協議会・全国福祉医療施設協議会・東京都社会福祉協議会・医療部会 第12回（平成13年度）全国福祉医療施設大会「新世紀における福祉医療施設の新たな使命」
- 岡本多喜子（1996）「サービスの認知と利用希望」東京都老人総合研究所社会福祉部門編『高齢者の家族介護と介護サービス』光生館東京, 238-265.
- 岡田直人（2002）「介護保険施行直後の居宅サービス利用の実態と特性」『教育福祉研究』28, 36-48.
- 太田裕子・藤井直江・吉田恵理（2002）「N村住民の保健福祉サービスに対する意識と利用を阻害する要因」『飯田女子短期大学看護学科年報』（5）, 223-257.
- 副田あけみ・斎藤 誠（1992）「デイ・サービスのプログラム評価と個別援助実践評価」『総合都市研究』45, 29-51.
- 杉澤秀博・深谷太郎・杉原陽子・ほか（2002）「介護保険制度下における在宅介護サービスの過少利用の要因」『日本公衛誌』49（5）, 425-436.
- 杉澤秀博・中谷陽・杉原陽子（2005）『介護保険制度の評価—高齢者・家族の視点から—』三和書房
- 鈴木亘（2017）「介護保険施行15年の経験と展望：福祉回帰か、市場原理の徹底か？」『学習院大学 経済論集』54（3）, 133-184
- 社会福祉事業等の在り方に関する検討会（1997）「社会福祉の基礎構造改革について主要な論点」
- 田代和子（2009）「高齢者と家族介護者からみたデイサービス利用・非利用の関連要因」『老年社会科学』32（1）, 3-13.
- 田家英二（2012）「高齢者のデイサービスニーズの多様化について」『鶴見大学紀要. 第3部』保育・歯科衛生編（49）, 27-32.
- 上野佳代（2011）「要介護者とその家族のデイサービス利用に対する抵抗感の研究」『老年学雑誌』2, 57-71.
- 和気純子・浅井正行他（2007）「介護保険制度5年後の高齢者の介護サービス認知と利用意向」『厚生指標』54（15）, 1-8.
- 石附敬・和気純子（2010）「重度要介護高齢者の在宅サービスの利用実態と利用要因—長期在宅者と施設入所者の比較—」『社会福祉学』51（2）, 57-69.