

## 2. 基本理念から見た課題

- 介護保険制度の基本理念は「自立支援」、すなわち、高齢者が自らの意思に基づき、自らの有する能力を最大限活かして、自立した質の高い生活を送ることができるように支援することである。そして、この理念の実現のために、①サービスの改革、②在宅ケアの推進、③地方分権の推進を主な政策目標として掲げている。

こうした基本理念や政策目標に照らして現在の施行状況を見ると、相当程度の成果はあがっているものの、基本理念を徹底する観点から今後取り組むべき課題も多い。

### (1) サービスの改革 - 「量」から「質」へ-

#### (サービスの改革＝利用者本位の仕組みへ)

- 介護保険制度は、サービス面では「利用者本位」の仕組みへ改革することを中心的な政策目標に置いている。このため、行政がサービスの配分を行う「措置」制度は利用者が「契約」に基づきサービスを選択する仕組みに改められたが、これは、「措置」からの脱却により利用者にサービス利用に対する「権利意識」と「コスト意識」を芽生えさせ、質の高いサービスが選択されることを目指すものであった。

そして一方では、サービス供給の拡大を図るため、民間企業を含め多様な事業主体による介護サービス市場への参入が進められ、競争を通じてサービスが提供されることとなった。

#### (問われる「サービスの質」)

- こうした改革の結果、サービスの利用量は急増したが、それに伴い「サービスの質」をめぐる問題が大きな課題となってきた。利用者から寄せられている苦情の多くもサービスの質や内容に関するものであり、「説明・情報の不足」や「従業者の態度」などの問題を指摘する声も強い。また、不正により指定取消しを受けた事業者も年々増加している。

諸外国においても、近年の介護制度改革においては「サービスの質」の確保・向上に重点を置いた改革が進められている。「介護」という人的サービスにおいて、「量」不足がある程度解消された後は「質」への要求が高まることは必然的な流れとも言える。

### (求められる「情報開示」と「事後規制ルール」の確立)

- 介護保険制度は、「事前規制から事後規制へ」という『規制改革』の大きな流れの下で、様々な事業主体の参入を認め、利用者の適切な選択と事業者間の競争によりサービスの質を確保する仕組みを導入した。公的財源で支えられる市場における規制改革の「リーディングケース」として、市場の急速な拡大や雇用・地域経済への貢献等の点では大きな成果をあげたと言える。
  
- しかし、「サービスの質」を担保する公正な市場ルールや実効ある事後規制システムという観点から見ると、必ずしも十分であるとは言いがたい。この意味で、今後求められるのは、①利用者の選択を実効あるものにするための情報開示の徹底と、②劣悪なサービスを迅速に排除する実効ある事後規制ルールの確立である。

### (体系的な見直しが必要な「ケアマネジメント」)

- ケアマネジメントは、利用者にとって最適な「サービスパッケージ」を多職種協働・連携により総合的に「設計」し、提供するものである。「利用者本位」の仕組みを確立する上で重要な柱となるケアマネジメントが、公平・公正に機能することはサービスの質を確保する上でも不可欠である。
  
- しかし、現状は「途半ば」と言わざるを得ない。ケアマネジャーに対する利用者の評価は概ね高いが、その業務の現状を見ると、サービス担当者会議など本来業務に十分な時間が投入できていない状況にある。また、ケアプランの内容も軽度者については、プランに組み込まれたサービスが必ずしも要介護状態の維持や改善につながっていないとの指摘がなされている。
  
- こうした状況の背景としてケアマネジャーの「多忙」があげられるが、その要因としては、軽度者を中心とした利用増により、ケアマネジャー一人当たりの担当件数が多くなっていること、また、本来、市町村が積極的に関与すべき介護サービス以外の生活支援業務を含めた支援困難ケースをケアマネジャーが抱え込んでいることなどがある。

- さらに、ケアマネジメント事業所の9割以上は他のサービス事業所や施設と併設されており、併設型の場合、自らのサービスをケアプランに位置付ける傾向があることから、公正・中立の観点から改善が必要であると指摘されている。

#### (施設における「質の向上」)

- 一方、施設についても、多くの場合、多床室における集団的なケアが中心であり、入所・入院者にとって在宅生活との落差が大きく、「サービスの質」の面で改善すべき点は多い。

施設の現場では、こうした現状を見直す動きが出てきていることから、今後とも「個室・ユニットケア」をはじめとする個別ケアの実現に向けて積極的に取り組んでいくことが重要である。また、施設入所・入院者の重度化が年々進んでいるが、身体拘束の問題などのほか、施設における医療の確保やターミナルケアへの対応、在宅復帰に向けたリハビリテーションの点で十分とは言い難い状況にあると指摘されている。

#### (人材の資質向上)

- 「サービスの質」を確保するためには、それに携わる人材の資質向上と雇用・労働環境の改善が不可欠である。これまでは「サービスの量」の確保が優先されてきたこともあり、ケアの専門性や雇用・労働環境などの点で取り組むべき課題は多い。

このため、今後増加する痴呆性高齢者へのケアを含め、人としての生き方全体を支援する専門性の高い人材を確保する観点から、介護福祉士など介護職員の資格・研修システムや雇用・労働環境の在り方、さらには施設長や管理者の在り方が問われている状況にある。

#### (「量」から「質」へ)

- 以上のような状況を踏まえ、今後の見直しに当たっては、介護保険制度によって実現されたサービスの多様性を尊重しつつ、情報開示の推進や実効ある事後規制ルールの確立、ケアマネジメントの体系的な見直し、施設ケアの質的向上や人材育成の在り方の見直しなどを進め、「サービスの質」に基づいた、適切な選択と競争が行われる方向を目指す必要がある。

## (2) 在宅ケアの推進 - 「在宅支援の強化」と「利用者負担の見直し」 -

### (在宅サービス利用の現状)

- 介護保険制度は、高齢者が介護が必要な状態になってもできる限り在宅での生活が継続できるよう、「在宅ケア」を推進していくことを政策目標の一つとしている。このため、前述の規制改革は在宅分野を中心に進められ、在宅サービスの大幅な拡大と多様性の確保が図られてきた。その結果、在宅サービスの利用者数は2.3倍に増加し、費用額で見ても、制度創設時には、在宅と施設の割合は3：7であったものが、現在では5：5近くにまで増加している状況にある。

このように在宅サービス利用は量的には急速に拡大しているが、一方で要介護度4や5といった重度者は半数以上が施設に入所・入院しているなど、現状の在宅サービス基盤は必ずしも十分とは言い難い。

### (施設志向をどう考えるか)

- 施設志向にも依然として強いものがある。その実態を見ると、高齢者本人はできる限り在宅生活を継続することを希望しているが、実際には家族などの意向で入所・入院の申込みが行われている状況がある。なお、特別養護老人ホームへの入所希望者のうち、ケアの観点から早期に施設入所することが望ましいと考えられる者は、全体の2割程度に過ぎず、入所申込者の中には在宅生活の継続に対する不安から「予約的」な申込みをするケースも少なくないとの調査結果も報告されている。

### (重度者の在宅サービスをめぐる課題)

- 施設志向の要因としては、まず、前述の在宅サービスに関する課題があげられる。在宅生活の継続を支える条件としては、夜間・緊急時を含む24時間対応、医療との連携などが指摘されているが、特に、重度者は医療と介護のニーズを併せ持つ場合が多く、「医療と介護の連携」を強化する必要がある。医療との関係については、サービス面における連携や継続性の問題、医療保険と介護保険の役割分担の問題など、未だ十分に整理されていない課題が多く、報酬の在り方も含めた対応が求められている。

### (在宅と施設の利用者負担の不均衡)

○ さらに、施設志向の要因として、在宅と施設間の「利用者負担の不均衡」の問題が存在している。すなわち、現行では、在宅の場合、居住費用や食費は全額自己負担が原則であるが、施設の場合はこれらの費用は保険給付の対象となっていることから、全体としての利用者負担は在宅の方が重いという状況にある。

○ 世論調査においても、在宅と施設の負担の均衡を図るために、施設に関する給付範囲を見直すことに6割が賛成しており、また、市町村が介護保険制度見直しに当たり優先して取り組むべきと考える課題の上位に、この問題があげられている。

国際的に見ても、欧米諸国では、施設入所者の居住費用や食費は自己負担が原則であり、我が国の介護保険制度においても、ケアハウスなどの特定施設や痴呆性高齢者グループホームでは、居住費用や食費は自己負担となっている。

### (社会保障制度間の給付の重複)

○ なお、施設における保険給付の範囲については、「社会保障の総合化」の観点からも問題点が指摘されている。これは、居住費用や食費といった基礎的な生活費用は年金制度において保障されているにもかかわらず、施設入所・入院者については、介護保険制度でもこうした費用が給付の対象となっており、給付が重複しているというものである。

### (多様な「住まい方」の選択肢の確保)

○ 在宅と施設という問題については、自宅での生活が困難になった時の選択肢が、事実上施設しかないという現状を変えていくことも重要である。すなわち、「自宅」か「施設」か、といった二者択一的なサービス体系を改め、地域において、自宅以外の場所で、必要な介護や生活支援サービスを受けながら生活を継続できるよう、多様なケアと「住まい」の組み合わせの選択肢を用意していく必要がある。

### (施設入所・入院の在り方)

- 在宅ケア推進の観点からは、施設への入所・入院は、本来、最後の選択肢として位置づけられる。現在でも、特別養護老人ホームへの入所においては、入所申込者の要介護度等を勘案し必要性が高いケースを優先する対応がとられているが、今後はこうした状況や入所・入院者の実態を踏まえ、施設入所・入院の対象者の重度者への重点化及び施設サービスの重度化への対応も検討課題として考えられる。

### (在宅ケアの推進)

- 以上のような現状を踏まえ、今後の見直しに当たっては、在宅支援体制の強化とともに、在宅と施設の利用者負担の不均衡の是正や多様な住まい方の選択肢の確保とサービス提供形態の多様化等を通じ、「在宅ケアの推進」を一層図っていくことが必要である。

## (3) 地方分権の推進－市町村の「保険者機能」の強化－

### (市町村を中心に)

- 介護保険制度は、住民に最も身近な基礎的自治体である市町村を保険者として位置づけるとともに、「市町村介護保険事業計画」を通じて計画行政を展開できるようにするなど、市町村を中心に置いた仕組みを導入した。制度はおおむね順調に実施されてきているが、これは、多くの市町村が介護保険制度を自らの制度と認識し、主体的な運営に努めてきたことによる。

### (保険料水準の地域格差)

- 一方、施行後4年を経た現在も、市町村の保険料水準に地域格差が存在していることは事実である。市町村の保険料水準の格差は、利用者一人当たりが使うサービスの量、すなわち「一人当たりサービス利用額」と「要介護認定率」の2つの要因により決まる。特に、サービス利用額は、施設給付費との相関が極めて高く、施設の利用率が高い市町村ほど、保険料水準も高くなる傾向にある。

- 市町村は、それぞれの事業計画に盛り込まれたサービス見込み量をもとに保険料水準を3年ごとに定めている。しかし、サービスの供給量を決める事業者の指定・指導監督権限は都道府県知事に所属しているため、計画策定時に想定していなかったサービス供給増に対しては、保険者として十分関与できていない状況にある。

#### (保険者機能の強化ーサービスへの関与ー)

- 今後市町村が保険者としてより主体性を発揮した運営を行っていくためには、サービスの量や質について保険者としての関与を強めていくことが必要である。サービス体系についても、地域の独自性や創意工夫が生かせるような方向で見直しを進め、財政面だけでなくサービス面も含めた地方分権の徹底を図っていくことが重要となる。

また、透明性の高い制度運営を行う観点から、例えば被保険者に対する「介護費通知」の普及などを図っていくことが考えられる。さらに、医療保険者や2号被保険者などの給付に対する関与の在り方についても負担に対する納得性を高める観点から検討していく必要がある。

#### (保険料の設定・徴収方法)

- さらに、制度の安定的・効率的運営のために、保険料の設定や徴収方法についても必要な見直しを行っていくことが求められる。保険料徴収については、老齢年金からの特別徴収を実施していることなどから収納率は98.4%に達しており、国税や地方税よりも高い徴収率を維持しているが、今後も更なる改善を図っていく必要がある。

### Ⅲ. 新たな課題への対応－将来展望－

－ 将来展望を踏まえ、今後取り組むべき新たな課題は何か－

#### 1. 将来展望 －「2015年の高齢者像」－

##### (1) 将来を見据えた取組の重要性

###### (長期間かかるサービス体制の整備)

- 介護保険制度の見直しに当たっては、10年後、さらには20年後といった将来を見据えた取組が重要となる。これは、介護保険制度を支える基盤である「地域のサービス体制」は、短期間のうちに整備できる性格のものではないからである。高齢者のニーズに真に対応したサービス体制の整備には、地域の拠点づくりから始まり、それを支える人材の養成・確保、ネットワークの整備等が必要となるし、事業者にとっては安定的なビジネスモデルづくりも欠かせない。そして、何よりも利用者の中に制度が浸透し、制度が十分に活用されるようになるまでには時間を要する。
- したがって、10年後の時点で時代の要請に即したサービス体制を構築しようとするならば、今の時点から関係者挙げて取り組まなければならないこととなる。実際、2000年にスタートした介護保険制度も、その基本となるサービス体制は、1990年から始まった「ゴールドプラン」の10年間にわたる実績によるところが大きい。

##### (2) 「2015年の高齢者像」

###### (これから10年間は、高齢化の「最後の急な上り坂」)

- それでは、10年後の2015年の我が国の高齢者像とは、一体どのようなものであろうか。  
まず、高齢化の進展状況を見ると、65歳以上の高齢者割合（高齢化率）は、2005年からの10年間は30%増というスピードで増加する。これは最も多くの人口を有する年齢層である「戦後のベビーブーム世代」が、2015年に高齢期を迎えるからである。



その後の伸びが10%程度にとどまることから見ても、これからの10年間は、我が国が高齢化の「最後の急な上り坂」を駆け上がっていかねばならない時期と位置づけることができる。そしてこれを登り切った2025年には、高齢者人口は3500万人というピークを迎え、その後は安定的に推移することとなる。

#### (高齢者の独居世帯が570万世帯に)

- 今後10年の間に、高齢者の世帯状況も大きく変化する。2015年には高齢者の独居世帯は約570万世帯に達し、高齢者夫婦のみ世帯も約610万世帯にまで増加すると見込まれている。2000年時点と比べると、ともに倍増に近い。独居世帯の約70%は女性であるが、一方では男性の独居世帯の伸びが高いことも特徴である。

#### (「都市の高齢化」が急ピッチで進む)

- 高齢化の状況を見ると地域差も大きい。高齢者の増加、特に独居世帯の増加は大都市近郊で著しい。都市部では、現在、高齢化率が14%～16%と全国平均を下回っているが、今後10年間にこれが1.5倍～1.6倍に高まるなど、急激な高齢化の波が押し寄せてくる。これに対し、既に高齢化率が20%を超えている地域は、今後10年間で1.2倍程度しか増加せず、ある程度安定することが見込まれている。

#### (高齢者の多数は厚生年金受給者に)

- 年金の受給状況を見ると、今後、基礎年金のみの受給者の割合は減少し、高齢者の多くは厚生年金受給者となる。これらの層は平均的に見れば、老後生活においても年金を中心とした安定的な収入が確保される一方、サラリーマンとして長年にわたる職住分離の生活を送ってきたことから地域との関わりが希薄であるという特色を有している。さらに、我が国の経済成長とともに消費と流行を牽引してきた、多様な価値観とニーズを有する層でもある。

**(介護ニーズも変化する)**

- 高齢者の介護に関するニーズも大きく変わることが見込まれる。内閣府の世論調査（平成15年7月）を見ても、「望ましい在宅での介護形態」については「家族だけで介護されたい」とする回答は8年前の調査に比べて半減する一方、「ホームヘルパーなど外部の者の介護」に多くを期待する回答が4割近くまで大幅に増加しており、しかもその割合は現在の高齢者層より今後高齢期を迎える層の方が高くなっている。また、居住環境として介護施設においても個室での生活を望む声は一層高まるであろう。

**(痴呆性高齢者は250万人に)**

- 介護において深刻な問題となるのが、痴呆性高齢者の問題である。現在でも要介護認定者の2人に1人は、痴呆の影響が見られる高齢者であり、その数は約150万人にのぼっている。こうした痴呆性高齢者は、このまま推移すると2015年には約250万人にまで増加することが予測されている。その中で、現在約70万人とされている重度の痴呆性高齢者は、2倍近くの約140万人にまで増加することが見込まれている。

**(高齢者の権利擁護が重要な課題に)**

- また、近年高齢者に対する虐待が大きな問題となっているが、調査結果によれば、虐待を受けている高齢者の実に8割が痴呆の症状を呈している。さらに、痴呆性高齢者については消費者被害の問題も生じている。今後痴呆性高齢者が増加するに伴い、こうした問題はますます深刻化するおそれがあり、社会全体において高齢者の権利をいかに擁護していくかが重要な課題となってくるものと考えられる。