

# 『介護保険下における高齢者住宅改修サービス事業の運営システム』 — 都道府県の運営体制から —

## The Management System of House Adaptation for the Elderly in Local Government

飛 永 高 秀

Takahide TOBINAGA

### Abstract:

在宅福祉サービスとしての住宅改善支援に関しては、介護保険導入まで先進的と考えられる基礎自治体が単独で実施し、それぞれの自治体特性に応じてそのシステム化を図っていた。しかし、国の制度の一環として、介護保険制度により住宅改修等が組み込まれ、トップダウン的に都道府県（福祉用具・住宅改修広域支援事業）、市町村（福祉用具・住宅改修地域利用促進事業）にその支援体制づくりが行われることとなった。

しかし、本調査から広域支援事業実施における問題と課題については、①福祉用具や住宅改修に関する人材確保が困難、②財政的問題より施設整備や人員配置が困難などが挙げられ、地域の実情に合致した施策展開はなされていないことが明らかになった。

また、都道府県をリージョナル・ミニマム（地域社会最低基準）の設定について責務を負うということを前提に、その運営システムを検討する際の視点として「権限」、「情報」、「要員」、「財政」の4つから分析すると①自治体の主体性と地域性の限界と②要員・財政の限界が指摘できる。

### キーワード:

都道府県 福祉用具・住宅改修広域支援事業 運営システム

### はじめに・研究の視座

1990年代から社会福祉政策は「在宅福祉」が政策課題とされ、在宅福祉サービスを中心に施策が展開されてきた。特に近年においては社会福祉基礎構造改革の中で高齢者への処遇についての歴史的な流れは「施設福祉・処遇」という考え方から「在宅福祉・処遇」へと変化し、そのサービス提供の仕組みも行政主導の「措置」制度から自立支援と参加をキーワードに選択・利用できる「契約」制度へと再構築された。

さらに社会福祉法等関係法の改正・見直しにより、「利用者の立場に立った社会福祉制度の充実」、「地域での総合的な支援」を理念として「自宅を中心とした住み慣れた地域における利用者主体の社会福祉サービスの展開」が今後の社会福祉サービスの方向性として示された。

そのような中で、地域福祉の推進、在宅福祉サービスの充実・展開においては、その受け皿となる住宅への支援も欠かすことはできないであろう。

介護保険制度における住宅改善サービスを検討する枠

組みとしては、まず、①自治体の福祉施策としての住宅支援策への認識と主体性という制度政策の視点、次に②介護支援専門員や住宅改修等の関連職種の力量、行政マンの経験・知識の活用などの人材・マンパワーの視点、さらに③ケアプラン等における住宅改修の位置づけなどの実践援助過程におけるプロセスなどの住宅改修のシステム化に関する視点がある<sup>1)</sup>。

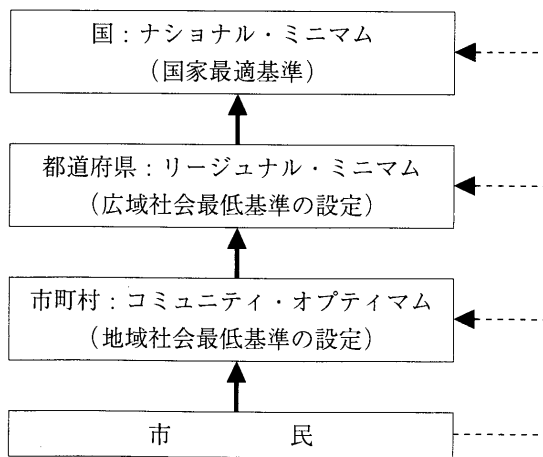
社会福祉サービス等の各種施策は、その制度の枠組みによりサービス主体や事業内容が規定される。すなわち、施策システムによって構成されているのである。この施策システムは、政策、運営、援助というレベルの違いに基づき、相対的に相互に独立した政策システム、運営システム、援助システムの3つに分割することができる。他方で社会福祉を構成する基本的要素として、①権限、②情報、③要員、④財源という4通りの要素が交錯するところに、あらたに「供給システム」、「情報システム」、「職員システム」、「財政システム」の4つのサブシステムが設定される<sup>2)</sup>。この運営システムは、政策システムと援助システムとを媒介し、調整する要素として重要で

ある。運営システムの役割と機能は、政策の具体化されたものとしての制度をもう一度利用者が直接的に利用し得る購買力や生活支援サービスというかたちに転換し、具体化することにある<sup>3)</sup>。

住宅改修サービスに関しても、介護保険における住宅改修費の支給を中心として、政府が都道府県、市町村にその制度の活用のための仕組みの構築を促す際、そのサービス供給方法や情報提供方法、職員等の人員配置、施策の実施における財政的問題等が議論される必要がある。また、地方分権における分権化の議論においても、自治体レベルにおける役割と機能、さらには自治権の行使範囲や方法についても検討することが必要となる。

古川は、自治体行政レベルにおける福祉サービス運営における役割と機能について、「国を中心として都道府県を経由して市町村にいたる下降型の運営方式から市町村を中心とする自治型の社会福祉を起点に、そこから都道府県そして国にいたる上昇型の運営方式に転換しなければならない<sup>4)</sup>」と指摘し、国においては、ナショナル・ミニマム（国家最低基準）、都道府県ではリージュナル・ミニマム（地域社会最低基準）、市町村ではコミュニティ・オプティマム（地域社会最低基準）の設定が必要となるとしている。

図1：行政レベルにおける政策循環モデルと役割と機能



このように住宅改修サービスの施策展開における運営についても実施主体である都道府県等における運営システムを「権限」、「情報」、「職員」、「財源」の4つの視点から検討していく必要がある。

### I. 厚生労働省における福祉用具・住宅改修の施策展開

高齢者の住宅施策等は国土交通省、厚生労働省により、住宅の供給（バリアフリー住宅・高齢者向け住宅等）、融資制度、入居優遇等を中心に施策が進められてきた経緯がある。

しかし、個人住宅に対する住宅改修費の助成について

は、介護保険において「住宅改修費の支給」がサービスメニューに位置づけられるまで、国の国庫補助による全国一律の制度として明確に位置づけられておらず、それは各自治体の裁量に任されていた。

また、個人住宅等への住宅改造支援については、1993（平成5）年に当時の厚生省保健福祉局老人福祉計画課長通知により「住宅改良（リフォーム）ヘルパー制度」が導入されたことに端を発する。そこでは、都道府県高齢者総合相談センターや市町村高齢者サービス調整チーム、在宅介護支援センター等と連携を取り、福祉専門職種、保健・医療関係職種、建築関係職種がチームを構成することにより、住宅改良に関して相談助言等を行うこととなっている。

介護保険導入後は、介護保険の給付対象としての「住宅改修費の支給」のほか、「介護予防・生活支援事業（平成15年度より介護予防・生活支え合い事業）」の市町村事業として「住宅改修指導事業」が実施されている。

表1 福祉用具・住宅改修活用広域支援事業（都道府県事業）

<事業内容>

- a 福祉用具・住宅改修関係専門家の登録と活用  
福祉用具・住宅改修に関する専門的な研修を修了した者等を登録し、高度で複雑な内容の出張相談等を行う。
- b 広域的な事業者協議会の設置  
福祉用具販売・貸与店及び工務店等による都道府県を範囲とした事業者協議会を設置し、事業の推進の側面的支援を行う。
- c 複雑な相談に対応する自助具工場の設置  
自助具工場を設置し、自助具の作成、福祉用具の修理、困難な福祉用具のフィッティング等の場を提供する。
- d 複雑な内容の事例等に対応した福祉用具の購入取次ができる場の提供  
福祉用具販売・貸与店の協力により、複雑な内容の事例等に対応した福祉用具のフィッティング、購入取次、申込ができる場を提供する。
- e メーカー等に利用情報をフィードバックできる体制の整備  
寄せられた相談等から、福祉用具改善に資する情報を収集し、メーカー等にフィードバックを行う。

表2 福祉用具・住宅改修地域利用促進事業（市町村事業）

<事業内容>

- a 福祉用具・住宅改修関係専門家の登録及び活用  
福祉用具・住宅改修に関する研修を修了した者

等を登録し、地域に密着した出張相談等の業務を行う。

b 事業者協議会の設置

各施設で福祉用具販売・貸与店及び工務店等による市町村を範囲とした事業者協議会を設置し、事業の推進の側面的支援を行う。

c 自助具工場の設置

自助具工場を設置し、自助具の作成及び福祉用具の修理等を行う。

d フィッティング、福祉用具の購入取次、申込ができる場の提供

福祉用具販売・貸与店の協力により、その場で福祉用具のフィッティング、購入取次、申込ができる場を提供する。

e メーカー等に利用情報をフィードバックできる体制の整備

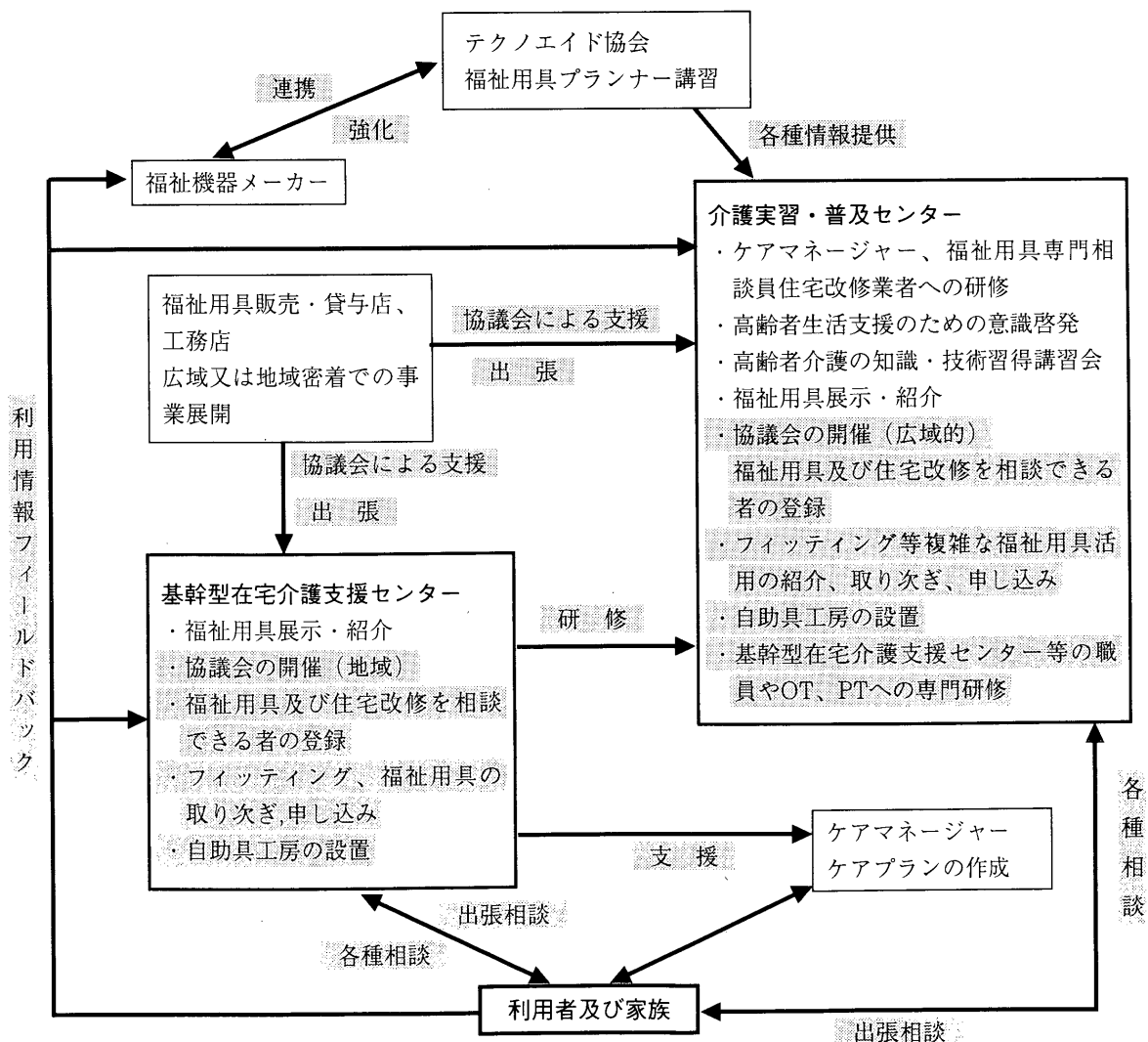
寄せられた相談等から、福祉用具改善に資する情報を収集し、メーカー等にフィードバックを行う。

そして、2002（平成14）年度から都道府県等に「福祉用具・住宅改修活用広域支援事業」、市町村に「福祉用具・住宅改修地域利用促進事業」を実施し、利用者への相談対応・情報提供、個々の身体状況への適など福祉用具・住宅改修の効果的な活用のための支援体制を整備・強化するための方策を展開し始めている（表1、2）。

現在、国における住宅改修等に関する事業展開は、広域支援事業、地域利用促進事業によって行われている。それぞれの概要は以下の通りである。また、厚生労働省は、図1のような福祉用具・住宅改修関係施策の展開を構想している。

このように厚生労働省は、福祉用具・住宅改修施策の展開を想定しているが、これが介護保険制度の施行前に各自治体が独自に確立していた住宅改善等に係る支援体制を活かしきれていないことが指摘できる。また、古川も指摘しているような行政運営方式においても、依然として国からトップダウン方式で実施され、都道府県や市町村の主体性や地域性を考慮したものには程遠いものとして見る事ができよう。さらに制度利用主体である利用者と家族の意思や考えが施策実施主体である都道府県

図2：福祉用具・住宅改修関係施策の展開に関する簡略図



出典) 全国介護保険担当会長会議資料(平成14年2月12日)を参考に筆者作成

や市町村施策に反映できるような体制にはなっていないことについて特に指摘しなければならない。

## II. 都道府県における福祉用具・住宅改修広域支援事業

### 1) 研究目的

厚生労働省は、要介護者が住み慣れた自宅で生活していくためには、福祉用具及び住宅改修の活用によって、日常生活の自立や介護負担の軽減等を図ることも重要であるとの認識に立ち、利用者への相談対応・情報提供、個々の身体状況への適合など福祉用具・住宅改修の効果的な活用のための支援体制を整備・強化するための方策を展開し始めている。

2002（平成14）年度より介護実習・普及センター、在宅介護支援センター等を拠点に福祉用具、住宅改修の効率的な活用のための相談援助、情報提供等の支援体制を整えるため「福祉用具・住宅改修活用広域支援事業（都道府県事業）」（以下：広域支援事業）と「福祉用具・住宅改修地域利用促進事業（市町村事業）」（以下：地域利用促進事業）を実施している。

福祉領域からの住宅への支援は、1990年代より基礎自治体を中心とした「住宅改造費助成制度」が大きな役割を担っており、それぞれの基礎自治体は、独自の支援体制等を築いてきた<sup>5) 6)</sup>。2000（平成12）年度からの介護保険制度の施行においては、そのサービスメニューの中に「住宅改修費の支給」が盛り込まれ、国の制度の中で住宅への支援が実施されている。

しかしながら、介護保険制度の施行に伴い、各自治体が独自の「住宅改造費助成制度」が介護保険における「住宅改修費の支給」に引きずられるかたちで、制度の縮小や廃止に追い込まれているという事実もある。さらに、利用者に対するサービス内容も低下し、サービス選択においてもその選択肢が縮小するとの指摘もなされている。

高齢者等の住宅整備に関する施策の展開は、基礎自治体の独自の施策展開から、国の介護保険制度における「住宅改修費の支給」や都道府県等の広域支援事業と市町村等における利用促進事業を中心に展開される方向へと変化してきた。そのような新しい施策展開における高齢者への居住保障の第一歩ともなる住宅改善等に関する仕組み、すなわち運営システムの検討が必要となるのである。

本研究においては、利用者主体における住宅改修等の住宅整備に対する支援策を検討する前提として、都道府県・政令指定都市の広域支援事業の運営、実施状況を把握し、その施策展開における問題点と課題について検討することを目的とする。

### 2) 研究方法

国の高齢者に対する福祉用具・住宅改修施策の展開について検討する際、平成14年度から実施することとなっている都道府県等における広域支援事業と市町村における地域利用促進事業を分析することは、一つの有効な手段となると考えられる。本論においては、都道府県事業である広域支援事業を検討することにより、都道府県の実施状況を把握し、運営システムにおける「供給」、「情報」、「職員」、「財源」の4つの視点から検討する。

調査対象は、47都道府県、13政令指定都市であり、各自治体の介護保険担当部署に対してアンケート調査を実施した。

調査内容は、①広域支援事業の実施の有無、②広域支援事業実施に関する問題と課題、③都道府県下における先進的・積極的基礎自治体の状況の把握等である。

調査期間は、平成15年8月4日～8月20日である。回答メットまでに返答のない自治体については、催促の連絡を行った。回収率は47都道府県中40都道府県（回収率85.1%）、13政令指定都市中8都市（61.5%）、全体60自治体中48自治体（回収率80.0%）である（平成15年10月1日現在）。なお、本稿においては都道府県のデータを中心に整理することとする。

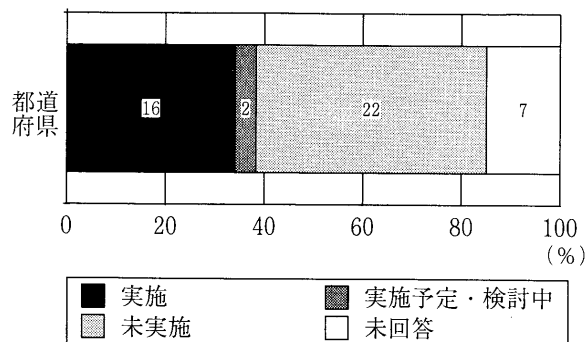
### 3) 研究結果

#### ①都道府県等における広域支援事業の有無

都道府県レベルにおける広域支援事業の実施は、全体の38%（16都道府県）であった。また、今年度（平成15年度）から実施予定の自治体が2つあった。他の22自治体は実施していなかった。

都道府県の中には、広域支援事業の実施ではなく都道府県単独事業として類似の事業を実施しているところもあった。

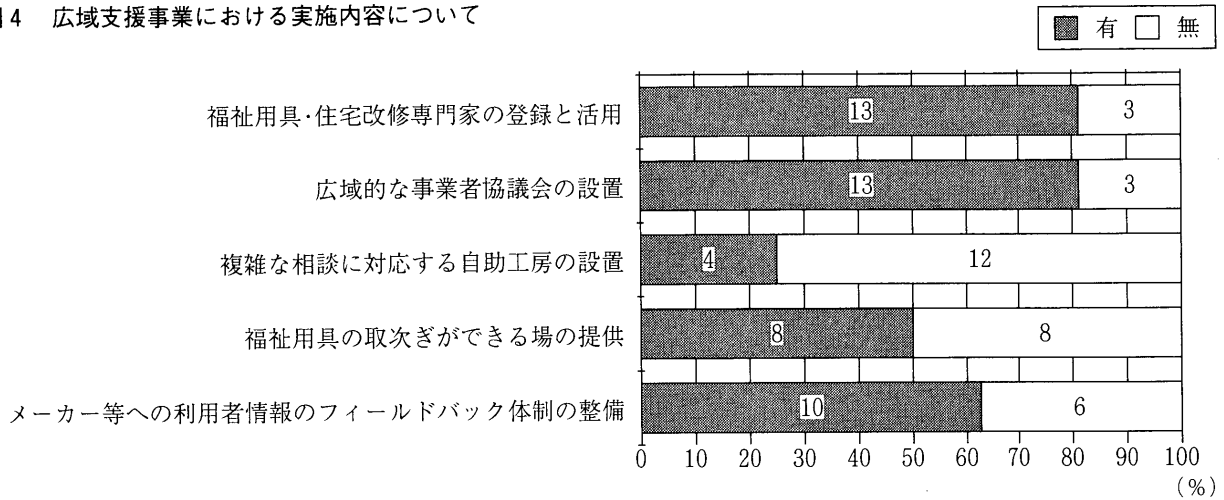
図3 都道府県における広域支援事業の実施状況



#### ②広域支援事業における事業内容

広域支援事業を実施している自治体について、以下の5事業についての実施状況をみてみることにする。①「福祉用具・住宅改修関係専門家の登録と活用」13自治体、②「広域的な事業者協議会の設置」13自治体、③「自助工房の設置」4自治体、④「福祉用具の購入取次

図4 広域支援事業における実施内容について



「福祉用具の取次ぎができる場の提供」8自治体、⑤「メーカー等に利用者情報をフィールドバックできる体制の整備」10自治体が広域事業における事業内容として実施しているとした(図4)。

広域支援事業の実施自治体における事業実施について、実施できない理由は以下の通りである。

福祉用具・住宅改修専門家の登録と活用

- ・登録する場合、一定基準を設ける必要があると考えるため、その基準の設定ができていない。(滋賀県)
- ・登録できるような専門家がない。(鳥根県)
- ・現在検討中(愛媛県)

広域的な事業者協議会の設置

- ・協議会ではなく、懇話会を設置しており、民間事業者やケアマネジャー、利用者の立場の人、関係機関から意見を貰っている。協議会については今後立ち上げの予定。(滋賀県)

複雑な相談に対応する自助具工場の設置

- ・委託先の北海道介護実習・普及センターの現状では工房設置のための場所の確保、必要な工作機械、かつ必要な技術者の確保が困難なため(北海道)
- ・自助工房受託可能な事業者等がないため(岩手県)
- ・事業の委託先に理学療法士等の専門職員がない。また、自助工房を運営できる事業者もない。(福島県)
- ・自助具や福祉用具の修理や微調整については、一番詳しい製造業者に依頼することが適当であり、民間の領域であるとの理由から自助工房は設置しないこととした。(富山県)
- ・ニーズの把握ができない。複雑な相談に対応できる工房がない。(福井県)
- ・ニーズがあっても物理的・人的にも対応できない。(岐阜県)
- ・財政面で実行が困難。(静岡県)

- ・自助具を作製、修理できる人材がない。(鳥根県)
- ・自助具工房を設置するための施設設備や人員配置について費用対効果の観点から取り組みを見合せている。(山口県)
- ・体制整備について検討するに当たり、相応の事業効果やニーズが見出せない。(福岡県)

など

福祉用具の取次ぎができる場の提供

- ・事業者との直接的関与はできない。(青森県)
- ・専門職員が配置されていない。通常の場合は紹介している。(福島県)
- ・公的機関のため福祉用具等の斡旋等の購入取次ぎは行っていない。福祉用具相談の際に必要なに応じてその人に適した福祉用具のパンフレットやその販売場所の情報提供を行っている。(神奈川県)
- ・製品の紹介はしているが取次ぎまでは行っていない。(滋賀県)
- ・福祉用具販売事業者が少ない。(鳥根県)
- ・行政が購入取次ぎに関わることは困難(山口県)

など

メーカー等への利用者情報のフィールドバック体制の整備

- ・体制の整備に向けて検討したい。(北海道)
- ・事業者との直接的関与はできない。(青森県)
- ・今後の課題である。(静岡県)
- ・今年度の協議会において実施予定である。[大阪府]

など

Ⅲ. 研究の分析

1) 分析の視点

上記の調査結果を踏まえ、住宅改修サービスの施策展開における運営について実施主体である都道府県における運営システムを「権限」、「情報」、「職員」、「財源」の4つの視点から分析、検討することとする。

①権限

平成14年2月12日全国介護保険担当課長会議資料では、

「都道府県、市町村におかれましては、積極的な取り組みをお願いします。」との文言で示されており、国の法律や省令、通達などの強制力や支援体制構築の義務はなからう。そのため、都道府県、市町村においては各自治体のサービス需要と具体的なニーズに照らし合わせて権限を行使して施策を実施するか否かを決定する。しかし、サービス需要とニーズが量的に少ないとしても各自治体の施策における主体性を発揮することは可能である。

本調査において実施しているとした都道府県は、調査全体の40%に過ぎなかった。調査から「訪問介護やグループホーム等の他の居宅サービス事業者の育成・指導を中心にしていたため、福祉用具・住宅改修については遅れてしまった。」との回答もあり、地域の実情に合わせた福祉サービスの優先順位の検討も必要とならう。すなわち、在宅福祉推進における高齢者に対する居住保障、福祉用具・住宅改修に関する主体性と認識を改める必要が自治体にはあろう。

## ②情報

施策の展開においては、先行する類似施策や施設の成果や欠陥などについての情報、動員しうる専門職員、財源などの情報が必要となる。

福祉用具・住宅改修等の支援体制については、介護保険施行前の基礎自治体はその情報やノウハウを持っている場合が多く、介護保険導入後、それが生かされていないという指摘もされる。しかし、都道府県という基礎自治体を支援する立場にある行政体がその情報をどのような形で収集し、新たな施策の展開に生かしていくかが問われることとならう。

## ③要員

要員とは社会福祉を支える職員であり、その中核的部分に位置するのが社会福祉専門職である。社会福祉サービスにおける人的サービスの供給は、訪問介護員、介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士等の社会福祉専門職により実施されている。

これらの社会福祉専門職が、福祉用具や住宅改修という物理的改善を主とする支援について、どの程度知識を持ち合わせ、その専門性を生かせるかどうかということは明確ではなく、業務展開においては限界を伴うこととならう。また、介護保険ではケアプランに基づきサービス提供されるわけで、そのサービス計画立案者は介護支援専門員(ケアマネージャー)となる。この介護支援専門員が住宅改修についての知識と経験を持ちケアプランに反映できる力量を備えているかも問題となる。その他にも他の給付サービスに比べ他職種専門職が関わる必要もあるため、それぞれの各専門職に対する理解や連携についても問われてくる。

本調査では、広域支援事業の実施自治体においても住宅改修等に関する専門職の問題、特に広域支援事業を実施していないとする自治体において要員不足が施策の実行において大きく影響している。

## ④財政

介護保険制度における財源調達方法は社会保険方式によるものである。また、介護保険の給付におけるサービスは、そのサービス供給主体に対して介護報酬という名の対価として支払われる。

介護保険における福祉用具と住宅改修については、「福祉用具の貸与」、「福祉用具購入費の支給」、「住宅改修費の支給」によって行われる。

「福祉用具の貸与」については他の給付サービスと同様、利用者が貸与に要する1割相当額を指定福祉用具貸与事業者に支払い、事業者が貸与に要する9割相当額を市町村に請求することとなっている。一方で「福祉用具購入費の支給」は、同一年度につき10万円を限度とされ、「住宅改修費の支給」についても同様に同一住宅につき20万円を上限とされている。

すなわち、「福祉用具購入費の支給」と「住宅改修費の支給」は、他の給付サービスのようにケアプランにおけるサービスと位置づけても、その供給量はその設定上限額によって規定されることとなる。そのため、他のサービスと比較しても、そのサービス需要が限定され、財政的にも一定の範囲において行われることとなる。

## 2) 自治体の主体性と地域性の限界

都道府県がリージュナル・ミニマム(広域社会最低基準)を設定する責務を負う場合、その広域社会最低基準の設定前提として、自治体の地域性や地理的特性等を考慮する必要がある。住宅改修等については特に住宅という物理的障壁に対するサービス提供となるため、住宅の建て方や所有関係、敷地面積、建坪など人的サービス量や施設供給量では補うことができない外的条件が大きく影響することとなる。例えば、人口密集の東京都などの大都市圏と過疎地域、北海道、東北地方などのように冬季において積雪する地方と九州や沖縄といった温暖な地方と比較するとおのずとその住宅の建坪や建て方は異なる。

リージュナル・ミニマムを設定する都道府県が、どのようにその外的条件を認識しニーズを把握するかのその施策展開における自治体の主体性も重要となる。

すなわち、住宅改修等の支援体制を検討する際には、自治体の主体性と地域性についての限界性についても考慮することが必要となる。

## 3) 要員・財源の限界

広域支援事業の推進においては、要員、財源が多いに影響する。なぜなら福祉用具・住宅改修においては、通常の訪問介護や通所介護などの居宅サービスでの訪問介護員や介護福祉士、社会福祉士などのソーシャルワーカー等の人的サービスだけではその物理的サービスの提供においては対応が困難であるからである。すなわち、建築や機械工学などの専門知識を持つ専門職の関与が必要不

可欠となり、自助具工房などの特殊な設備も必要となる。当然のことのように新たに建築学や機械工学などの専門職を配置し、自助具工房を設置しようとするならば、そこには人件費や自助具工房などへの設備投資も必要となり財政的負担が増加することとなる。しかし、そのような要員を財源(人件費・設備投資)を行ってまで都道府県が配置・設置するかということは、現在の不況と財政状況からすると困難であることは明らかである。

## おわりに

本稿においては、福祉用具・住宅改修支援体制について、都道府県が実施している「福祉用具・住宅改修広域支援事業」の実施状況を把握することにより、自治体の社会福祉サービスの運営という観点から「権限」、「情報」、「要員」、「財源」という視点から分析を試みた。

古川が指摘しているように、社会福祉サービスの運営について検討する際には、従来の国から基礎自治体へのトップダウン型の運営方式から市民を主体とした上で、地域住民のニーズに基づく施策の展開を地方分権化の中で地方主権という認識に改め、ボトムアップ型の運営システムを構築していくことが必要となる。

しかし、福祉用具・住宅改修サービスは、地域特性が強い課題であると同時にそのサービスの性格から要員、財源においても他のサービスに比べ主流には成りがたい。今日の社会福祉サービスの方向性として打ち出されている「自宅を中心とした住み慣れた地域における利用者主体の社会福祉サービスの展開」を実現するためには、その前提となる住宅に対する支援を十分に検討していくことが必要となろう。

そのためにも、都道府県はリージュナル・ミニマム(地域社会最低基準)、市町村はコミュニティ・オプティマム(地域社会最低基準)の重点的な施策として「住宅」に着目していく必要がある。

なお、本研究は平成14～15年度文部科学省科学研究補助金若手研究(B)『高齢者の住宅改善サービス利用支援のためのシステムの構築に関する研究』の成果の一部として整理したものであることを付記する。

## 謝 辞

本研究においては、都道府県等の介護保険担当部局の方々にご協力を頂いた。この場をおかりしてお礼申し上げます。

- 1) 飛永高秀「介護保険における住宅改善サービスの研究枠組みの検討ー制度・実践のアプローチの現状ー」大妻女子大学人間関係学部紀要『人間関係学研究 4』2003
- 2) 古川孝順『社会福祉の運営』有斐閣2001 P67
- 3) 古川 前掲書 2001 P125

- 4) 古川 前掲書 2001 P125
- 5) 飛永高秀「住宅改善に関する制度や組織の現状と課題」『高齢者の住宅改善に関する文献調査報告書』長寿社会開発センター 2000
- 6) 飛永 前掲書 2003