

地域福祉推進における介護関係総費用統計整備のあり方

－市町村の予算書・決算書からの考察－

長倉 真寿美*

I はじめに

介護保険の導入，社会福祉基礎構造改革の動き等，地域福祉を取り巻く環境は，大きく変わろうとしている。80年代の福祉改革の諸相として古川が指摘しているように¹⁾，社会福祉を供給者側からではなく，利用者，地域住民の視点から捉える気運が高まってきている。利用者の参加，自己決定，選択権が議論されるようになり，地域福祉計画策定など，従来行政のみで決定していたことを，住民参加を得て行うということの必要性が認識されつつある²⁾。

また，介護保険制度では，第1号被保険者である65歳以上の市町村（特別区を含む。以下同様）の住民は，各市町村ごとに算定された保険料を支払うことになる。従って，地域住民の十分な理解を得て，介護保険の制度を安定的・継続的なものにしていくためには，保険者である市町村は，適切な情報公開を行う必要がある。

そこで問題になるのが，情報公開を行うために必要な統計を，いかに整備するかという問題である。保険給付については，歳入・歳出は，

政令で特別会計を設けることが義務づけられているため，その収入源，支出内容については把握できる。しかし，保険外のサービスを市町村の一般財源で行った場合には，現状の予算・決算書は，サービスごとの仕訳がなされておらず，どのようなサービスが，どれくらい提供され，総費用はいくらかったのかについては分からない。

そこで，介護サービス（高齢者に対するサービス。以下同様）を，法制度を基準に作成した「介護概念の対象範囲」に基づき，全国3地域の予算書，決算書等から高齢者介護関係費用を抽出する作業を行った結果から，介護関係総費用把握の限界と，統計整備上の問題点・課題を明らかにした。

II 研究方法

まず，高齢者の介護にかかる費用の把握を行うための前提となる，介護概念の対象範囲を，法制度を基準にして整理した。

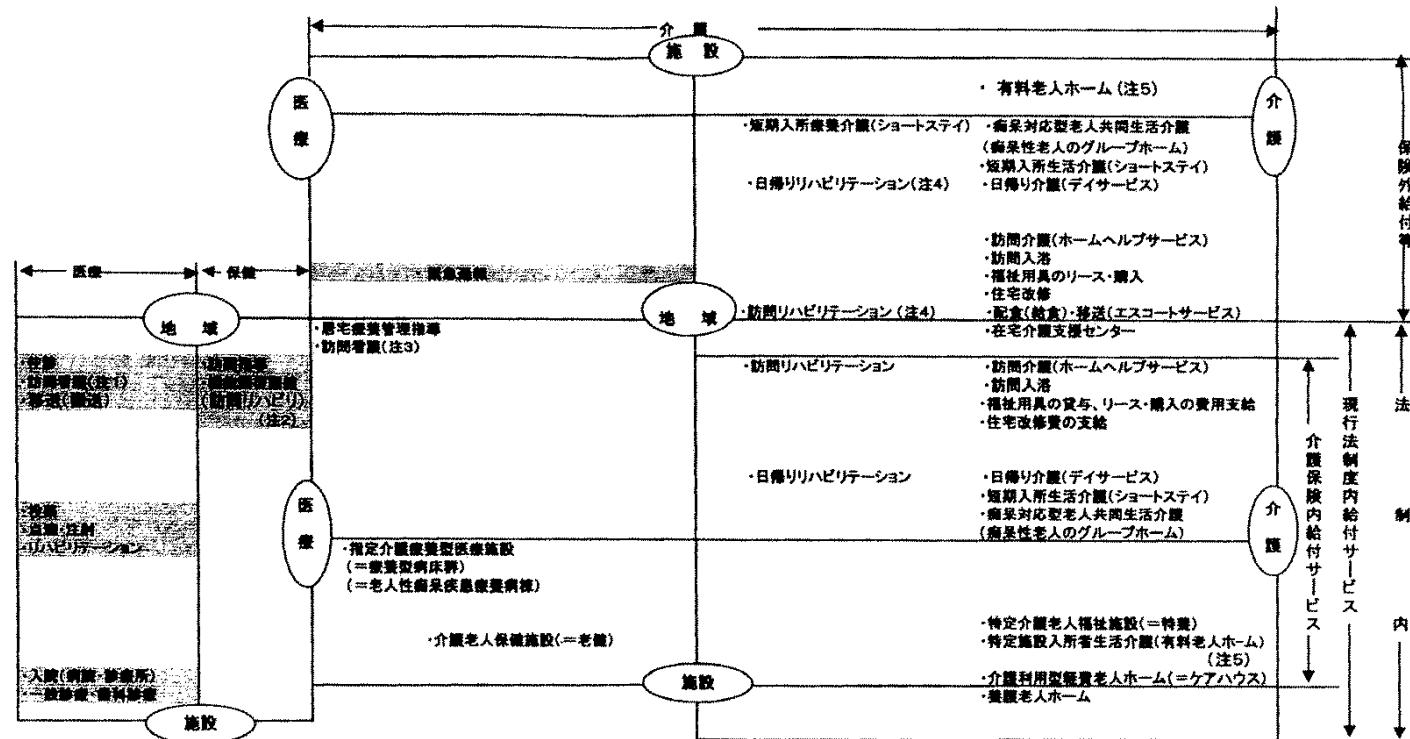
さらに，全国3地域を選定し，入手した資料（表1）を使用し，介護概念の対象範囲をもとに，一般会計，老人保健医療会計から，高齢者介護費用と考えられる概要を抽出し，サービスごとにそれらを分類・整理した。ただし，概要に記述されている事業等の名称から判断がつかねるもの，また，医療費のうち介護費用を一部含むもの，サービスの対象が高齢者・障害者を対象にするものについては，各地域の高齢者介護担当部署の職員へヒアリ

表1 資料一覧

自治体名	資 料 名
A自治体	①各会計主要施策の成果，②予算書
B自治体	①一般会計，特別会計予算書・決算書，②統計年鑑，③福祉事業の概要
C自治体	①歳入歳出予算事項明細書，②歳入歳出予算・決算総覧，③事業報告決算書・事業計画予算書（社会福祉協議会）

* 住友生命総合研究所生活部副主任研究員

図1 介護概念の対象範囲（基準：サービス内容）



〔概念図の枠組み〕

・概念図では、介護保険制度により給付されるサービスをコアと捉え、それ以外の現行法制度内でのサービス(養老老人ホーム)、保険外給付等のサービス(地方公共団体単独事業、非営利事業、民間事業、家計負担分)の関係が分かるようにするため、法制内(現行法制度内給付サービス、介護保険内給付サービス)、保険外給付等に分け、さらにサービスの特徴ごとに介護、保健、医療に区分している。また、サービス内容を記した位置により、施設内または地域内で受けるサービスの別(よりどちらに近いことを含め)、介護、医療のどちらにより近いことを示している。

〔定義〕

- ・法制内：現行法制度内の給付サービス及び2000年4月1日以降に公的介護保険制度内で給付されるサービスを指す。
- ・現行法制度内給付サービス：現行の高齢者介護関連の法律「老人福祉法」「老人保健法」で規定され、提供されているサービスを指す。
- ・介護保険内給付サービス：2000年4月1日以降に公的介護保険制度内で給付されるサービスを指す。公費負担、生活保護の介護扶助が含まれる。
- ・保険外給付等：各地方公共団体の独自事業で提供されるサービス、及び民間非営利団体、企業等が提供し、個人が購入するサービスを指す。

図中の斜線部分、は、現実に要介護者が生活をする上では必要となるサービスであるが、制度上は介護サービスの範疇には含まれないものを指す。

- 注1) 要介護者等以外の者に対する訪問看護、要介護者等に対する訪問看護(急性増悪時、神経障害・がん末期等に対する週4日以上の訪問看護)、精神科訪問看護。
- 注2) 要介護者等以外の者に対する訪問リハビリテーション。
- 注3) 要介護・要支援状態にある高齢者に対し、看護婦等が居宅を訪問し、療養上の世話又は必要な診療の補助を行う場合。
- 注4) 要介護者等に対するOT(作業療法士)、PT(理学療法士)の訪問リハビリテーション。
- 注5) 有料老人ホームは、介護保険では給付サービスとなるが、現行法制度内では給付サービスの対象とならない。

資料 厚生統計協会『介護関係総費用に関する統計の整備及び国民医療費との関係整理に関する分析研究報告書』1999年3月、P26

ング調査を実施し、高齢者介護費用に含む、一部含む、含まないを選別した。

Ⅲ 結果及び考察

(1) 介護の対象範囲と費用構成

介護関係総費用について把握する場合、まず、介護サービスとして捉える範囲を明確にする必要がある。

これについては、介護保険制度が導入されれば、サービスの範囲は制度上、基本的に保険給付内のサービスに限定される。従って、介護保険制度内で給付されるサービスを基本部分と捉え、さらに介護サービス全体が把握できるようにするために、現行法制度内サービス（現行の高齢者介護関連の法律「老人福祉法」「老人保健

法」で規定され、提供されているサービス）、保険外給付等（市町村等の独自事業で提供されるサービス、及び企業等が提供し、個人が購入するサービス）の関係が分かるように、図1のように整理した³⁾。これについては、介護保険制度の施行前後で統計を継続利用するという観点から妥当だと考えられる。

対象者は、掲記の基準から、介護保険制度下で第1号被保険者になり、老人福祉法、老人保健法といった現行法制度下で措置の対象者となる、65歳以上で要支援・要介護状態にある者となる。

また、費用構成については、狭義と広義で違ってくる。狭義の介護費用としては、政府（中央・地方）が介護サービスを提供するのに要した費用、もしくは個人がサービスを購入する際

図2 高齢者介護関係費用に含まれる費目（A自治体）

歳出（一般会計）		（概要）	
(款) 0 1. 議会費		高齢者福祉費	
(款) 0 2. 総務費		1 高齢者文化活動	
(款) 0 3. 民生費		2 シルバー人材センター育成	
(項) 01. 社会福祉費		3 シルバーバス	
(目) 01. 社会福祉総務費		5 陶芸教室	
(目) 02. 高齢者福祉費		6 慶祝品贈呈	
(目) 03. 障害者福祉費		7 シルバー工芸教室	
(目) 13. 高齢者福祉施設建設費		8 高齢者就業援助	
(目) 14. 障害者福祉施設建設費		9 高齢者ねたきりゼロの推進	
(目) 15. 保健福祉センター費		10 老人ホーム入所委託（養護）	
(目) 16. 障害者施設費		11 老人保健医療事務	
(目) 17. 高齢者施設費		12 老人保健医療会計繰出金	
(項) 02. 児童福祉費		13 看護料差額助成	
(項) 03. 生活保護費		14 高齢者在宅サービスセンター	
(項) 04. 国民年金費		15 老人福祉手当	
(款) 0 4. 環境費		16 ひとりぐらし高齢者等把握	
(款) 0 5. 衛生費		17 はり・灸・マッサージサービス	
(款) 0 6. 産業経済費		18 低所得老人国民健康保険料助成	
(款) 0 7. 土木費		19 高齢対策部事務運営	
(款) 1 0. 公債費		20 高齢者センター	
(款) 1 1. 諸支出金		21 高齢者福祉課事務運営	
(款) 1 2. 予備費		22 区立特別養護老人ホーム運営委託	
		23 老人性白内障特殊眼鏡等費用助成	
		24 在宅介護支援センター運営委託	
		25 高齢者ホームヘルパー派遣	
		26 ひとりぐらし高齢者コミュニケーションサービス（配食）	
		26 ひとりぐらし高齢者コミュニケーションサービス（福祉電話）	
		26 ひとりぐらし高齢者コミュニケーションサービス（入浴券支給）	
		27 ひとりぐらし高齢者コミュニケーションサービス（給食サービス）	
		27 ひとりぐらし高齢者の安全確保	
		28 高齢者食事サービス	
		29 在宅高齢者短期入所（一平成9年トータル）	
		29 在宅高齢者短期入所（医療的ショートステイ）	
		30 寝たきり高齢者訪問サービス（訪問入浴）	
		31 高齢者おむつ・生活用具・住宅改造援助	
		32 高齢者アパート給付・住み替え家賃助成	
		33 介護保険事業計画策定	

注 費目名の前のコード番号は、予算書・決算書のものをそのまま使用している。
資料 表1に示したA自治体の資料より作成

に要した費用、要介護者が生活する上で必要な医療サービスが考えられる。広義の介護費用としては、生活必要経費（食費・衣服費・理容・美容代）や、実際にサービスを提供する過程でかかる費用がある。後者については具体的には、介護関連施設を建設するのにかかった費用等の投資的経費や、ホームヘルパー等、サービスを提供する専門職を養成するのにかかる費用等の基礎的経費、制度を維持するのにかかる管理費がある。

当研究で、全国3地域の介護関係総費用を抽出するにあたって含めたのは、狭義の介護費用と、管理費、投資的経費、基礎的経費である。生活必要経費については、食費分に相当する配食（給食）サービスについては含んでいるが、基本的には個人の負担分という考え方をとった。

（2）介護関係総費用把握上の問題点と課題

市町村の予算書・決算書は、地方自治法施行規則により、「款」「項」「目」「概要」に分類されているが、「款」「項」「目」は大枠であるた

め、高齢者介護関係費用であるかどうかは「概要」の説明を読んで判断するしかない。また、あらゆる「項」「目」の中に高齢者介護関係費用と考えられるものが含まれているので、関係すると考えられる（またその可能性のある）対象部分を、図2の歳出の部分で網掛けで示したように、社会福祉費、高齢者福祉費、障害者福祉費等、出来るだけ広くとる必要がある。さらに、それぞれの「目」の中の具体的な「概要」について選別するためには、相当の作業量が必要である。

例えば、図2の概要でみると、A自治体の場合、高齢者福祉費(目)のうち、「1. 高齢者文化活動」は明らかに介護費用ではない。また、「10. 老人ホーム入所委託（養護）」は介護費用であると判断がつく。しかし、「20. 高齢者センター」は一部介護費用が含まれると考えられるが、「21. 高齢者福祉課事務運営」は介護費用に含むことができるかどうかの判断がつかない。従って、前述のように、一部介護費用を含むのか、全く含まないのかは、高齢者介護担当部署

図3 介護関係費用のサービスごとのまとめ（A自治体）

サービス	款	項	目	概 要	
ホームヘルパー	民 民 民 民	社福費	高齢者福祉費	高齢者ホームヘルパー派遣	◎
		社福費	障害者福祉費	重度脳性麻痺者等介護人派遣	×
		社福費	障害者福祉費	障害者緊急介護人派遣	×
		社福費	障害者福祉費	障害者ホームヘルパー派遣	×
デイサービス	民 民 民 民 民 民	社福費	高齢者福祉費	高齢者在宅サービスセンター	◎
		社福費	高齢者福祉費	高齢者センター（一部在宅SCを含む）	◎
		社福費	障害者施設費	身体障害者デイサービス事業委託	×
		社福費	高齢者福祉施設建設費	高齢者施設用地買収	◎
		社福費	高齢者福祉施設建設費	高齢者福祉施設建設事務	◎
		社福費	高齢者福祉施設建設費	高齢者福祉施設建設工事	◎
ショートステイ	民 民 民	社福費	高齢者福祉費	在宅高齢者短期入所（～平成9年トータル）	◎
		社福費	高齢者福祉費	在宅高齢者短期入所（医療的ショートステイ）	◎
		社福費	障害者施設費	障害者一時保護	×
訪問入浴	民 民	社福費	高齢者福祉費	高齢者入浴サービス（寝たきり高齢者訪問サービス（訪問入浴））	◎
		社福費	障害者福祉費	障害者入浴サービス（平成5～9年は寝具乾燥・理髪込み）	×
訪問看護	公衛費	成人病予防費		訪問看護ステーション事業運営助成	◎

注 1) 「款」「項」の項目は以下の通り。
「款」の中で、「民」は民生費、「衛」は衛生費を指す。
「項」の中で、「社福費」は社会福祉費、「公衛費」は公衆衛生費を指す。
2) 各自自治体項目の右端の表示はヒアリングの結果明らかになった項目内容を示している。
◎：全額、介護関係総費用に含まれるもの。
○：大部分、介護関係総費用に含まれるもの。
△：一部、介護関係総費用に含まれるもの（障害者、元気老人に対する費用が含まれるもの）。
×：高齢者介護にかかる費用ではないもの。
なお、ここでは紙面の都合上一部のサービスについてのみ示したため、○△に該当するサービスは表示されていない。
資料 厚生統計協会「介護関係総費用に関する統計の整備及び国民医療費との関係整理に関する分析研究報告書」
資料1のA自治体の一部の差サービスについて示したもの。

の職員へのヒアリング調査を行い、明らかにしていけない。

結果としては、健康な高齢者と要支援・要介護状態の高齢者向けの費目については、基本的に分けることが可能であったが、障害者関係の費目のうち、高齢者分については、「約半分」「ほとんどない」といった大雑把な把握しか出来ず、医療（老人保健医療会計）の中の介護部分割合については、職員の方でも把握できていなかった。

た。

さらに、それぞれのサービスごとにどれぐらいの費用がかかっているかを把握するためには、これらの結果を基に、サービス別に「款」「項」「目」「概要」の形式に編集しなおすという作業が必要となる。ここでは、図3に、一部のサービスのみにについて示した。

表2 介護関係総費用データセット(注1)

		(注2)	介護保険給付費	保険外支出費 (一般会計支出)	合 計
在宅	ホームヘルプサービス	●			
	デイサービス	●			
	ショートステイ	●			
	訪問入浴	●			
	訪問看護	●			
	居宅療養管理指導	●			
	訪問リハビリテーション	●			
	デイケア	●			
	福祉用具	●			
	グループホーム	●			
	ケアハウス	●			
	有料老人ホーム	●			
	住宅改修	●			
	緊急通報				
	在宅介護支援センター				
	...				
在宅合計					
施設	介護老人福祉施設	●			
	特別養護老人ホーム				
	介護老人保健施設	●			
	老人保健施設				
	介護療養型医療施設	●			
	療養型病床群				
	老人性痴呆疾患療養病棟				
	介護力強化病院(注3)				
	養護老人ホーム				
	...				
施設合計					
その他	人材育成				
	情報システム事業				
	...				
その他合計					
介護関係総費用合計					

注 1) 介護保険施行後の老人保健医療分野の介護的サービスについては、ここでは含めていない。
 2) ●は介護保険内給付サービスを示す。
 3) 施行後3年間に限り保険適用。

IV ま と め

このように、予算書・決算書等の構成上の問題から、サービスの種類ごとの費用、及び介護関係総費用を把握するには相当の労力と時間を要するだけでなく、限界がある。

しかし、介護保険を住民の理解を得ながら実施するためには、少なくとも、サービスごとにどれだけの費用が使われたのか、保険給付と一般財源の支出割合が分かる程度のものは必要であろう。そのためには、表2に示すような区分のデータセットを構築することが、一つの案として考えられる。ここに示したサービスの種類については、それぞれの市町村独自のものでよいが、大枠については全国共通とすることにより、比較が可能になる。

さらに、利用者が自由にサービスを選択・利用できるようにするためには、費用だけでなく、地域で介護サービスを提供している施設・事業所数、利用人数、提供量（時間・回数）、単価等についても調査を実施し、介護物量データを作成・公表することも必要であろう。市町村にとっても、これらの正確なデータの把握・分析は、介護事業全体の計画・実施・評価・改善を行うため、そして住民への説明責任（アカウンタビリティ）を果たすためには必要不可欠だからである。

附記：本論文は、執筆者が研究員として参加した、住友生命総合研究所が厚生統計協会から受

託した、平成10年度老人保健健康増進等事業「介護関係総費用に関する統計の整備及び国民医療費との関係整理に関する分析研究」（検討委員会委員長：高木安雄仙台白百合女子大教授）の調査結果の一部をもとに、筆者の考えをまとめたものである。

文 献

- 1) 古川孝順『社会福祉のパラダイム転換』有斐閣、1997年；67.
- 2) 中央社会福祉審議会 社会福祉構造改革分科会『社会福祉構造改革について（中間まとめ）』1998；15.
- 3) 厚生省老人保健福祉局 介護保険制度施行準備室監修『介護保険制度の解説』社会保険研究所、1998. 厚生省老人保健福祉局 介護保険制度施行準備室監修『介護保険の手引き』ぎょうせい、1998. 厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課・老人福祉振興課監修『平成10年版 老人福祉関係法令通知集』第一法規、1999. 厚生統計協会編集『国民の福祉の動向』厚生統計協会、1998. 老人保健福祉法制研究会監修『老人六法 平成11年版』中央法規、1998.
- 4) 厚生省監修『厚生白書 平成10年版』ぎょうせい、1998.
- 5) 厚生省社会援護局監査指導課監修『社会保障の手引き 平成9年度版』（財）社会福祉振興・試験センター、1997.
- 6) 厚生省社会援護局・児童家庭局監修『社会福祉用語辞典』中央法規、1995.
- 7) 総理府社会保障制度審議会事務局編『平成10年版 社会保障統計年報』法研、1998.

Statistical Abstracts on Health and Welfare in Japan 1999

A 5 判・本体3,000円

人口・世帯、保健衛生、社会福祉、社会保険、社会保障等厚生行政関係の主要統計を146表に
まとめ収録した厚生統計要覧の英文版

財団法人 厚生統計協会

〒106-0032 東京都港区六本木5-13-14
TEL 03-3586-3361