

高齢者福祉に関する自治体の取組状況調査 報告 (第1次速報版)

2004年1月

(財)地方自治総合研究所

はじめに

当報告書は昨年5月に（財）地方自治総合研究所、分権型福祉社会システム研究会が行った「高齢者福祉における自治体の取組状況調査」の集計結果の一部について、第1次速報版として公表したものです。

今回は、あくまで調査結果のポイントについてグラフで示すにとどめており、特に踏み込んだ分析や評価をしておりません。今後、分析結果を追加して速報版を改定していき、最終報告としてまとめる予定です。

最後になりましたが、アンケートにご協力いただいた自治体関係者の皆様には改めて深く感謝致します。

（財）地方自治総合研究所

目次

1．調査の概要	3
(1)調査の目的	3
(2)調査方法の概要	3
2．調査結果の概要	5
(1)調査票の回収状況	5
(2)回答自治体の概況	6
(3)在宅介護支援センターの機能について	13
(4)地域福祉の充実 - 地域ケア会議	18
(5)高齢者福祉サービスの展開状況	20
(6)高齢者に関わるセーフティネットづくり	23
(7)サービス利用者に対するサポート体制等	27

1. 調査の概要

(1)調査の目的

地域住民の主体的参加に基づく地域福祉の推進が求められ、介護保険の導入により民間の福祉サービスが拡大する中で、高齢者福祉に関する地方自治体の役割には従来とは異なるが必要とされる。地方自治体がこれまで取り組んできた介護保険事業計画、老人保健福祉計画、地域福祉計画の実施状況等に関する調査を通じて、高齢者福祉における地方自治体の新たなあり方を明らかにする。

(2)調査方法の概要

・調査主体

(財)地方自治総合研究所 分権型福祉社会システム研究会
(研究会メンバー)

島根県立大学教授	吉塚徹(主査)
龍谷大学教授	池田省三
日本社会事業大学教授	佐々木恒夫
(株)LAND代表	田村静子
地方自治総合研究所	飛田博史(事務局)
〃	光本伸江(事務局)

・調査実施期間

2003年5月1日～5月30日

・調査方法

郵送によるアンケート

・調査対象

2003年5月1日現在の全ての市区(700)および2000年国調人口3万人以上の町村(111)

・主なアンケート内容

基礎情報

高齢者福祉の組織体制および情報共有の状況

在宅介護支援センターの整備活動状況

自治体による介護保険以外のサービス提供状況

高齢者に対するセーフティーネット(成年後見制度、地域福祉権利擁護事業、安否確認等)の整備状況

介護保険実施状況

・グラフ、データ処理の方法

断りがない限り2003年3月末現在のデータに基づく
母数が通常と異なる場合は " N = " で示している

2. 調査結果の概要

(1) 調査票の回収状況

表 - 1 調査票配布数及び回収票数・回収率

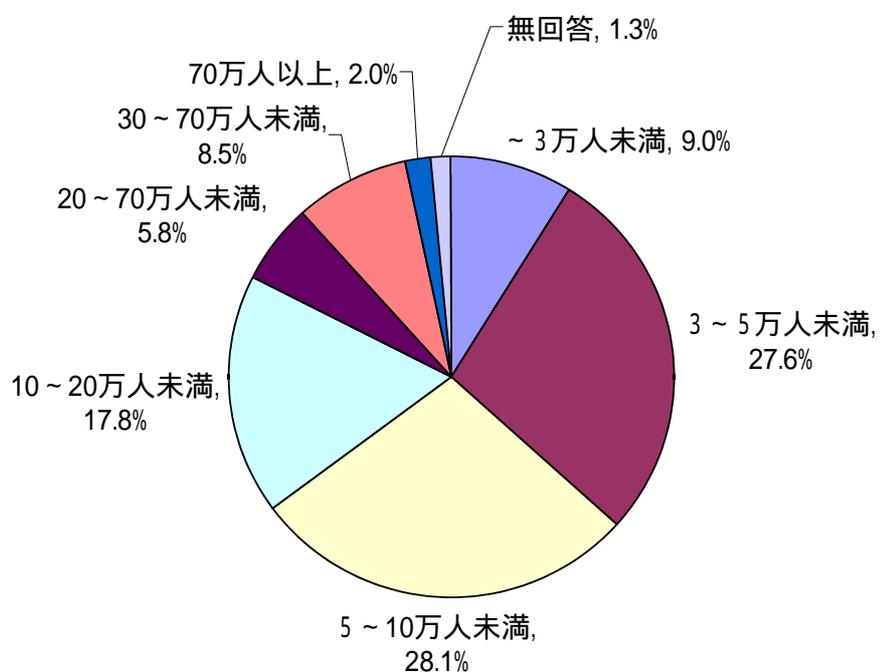
地域ブロック	配布数		回収票数		回収率		
	市区	町村	市区	町村	市区	町村	市区町村
北海道・東北	97	8	88	3	90.7%	37.5%	86.7%
北信越	61	7	46	4	75.4%	57.1%	73.5%
関東	195	41	158	17	81.0%	41.5%	74.2%
東海	80	20	66	11	82.5%	55.0%	77.0%
近畿	92	13	63	6	68.5%	46.2%	65.7%
中国	48	3	36	2	75.0%	66.7%	74.5%
四国	32	2	22	0	68.8%	0.0%	64.7%
九州・沖縄	95	17	74	6	77.9%	35.3%	71.4%
全国計	700	111	553	49	79.0%	44.1%	74.2%

調査票は、全市 700 自治体、3 万人以上の町村 111 自治体に配布した結果、市区では 79.0 %、町村では 44.1 %、市区町村全体では 74.2 % の高い回収率が得られた。

市区町村全体の回収率について地域ブロックごとにみると北海道・東北が 86.7 % と最も高く、ついで東海 77.0 %、中国 74.5 % の順となっている。また、最も回収率が低い四国でも 64.7 % と高い。

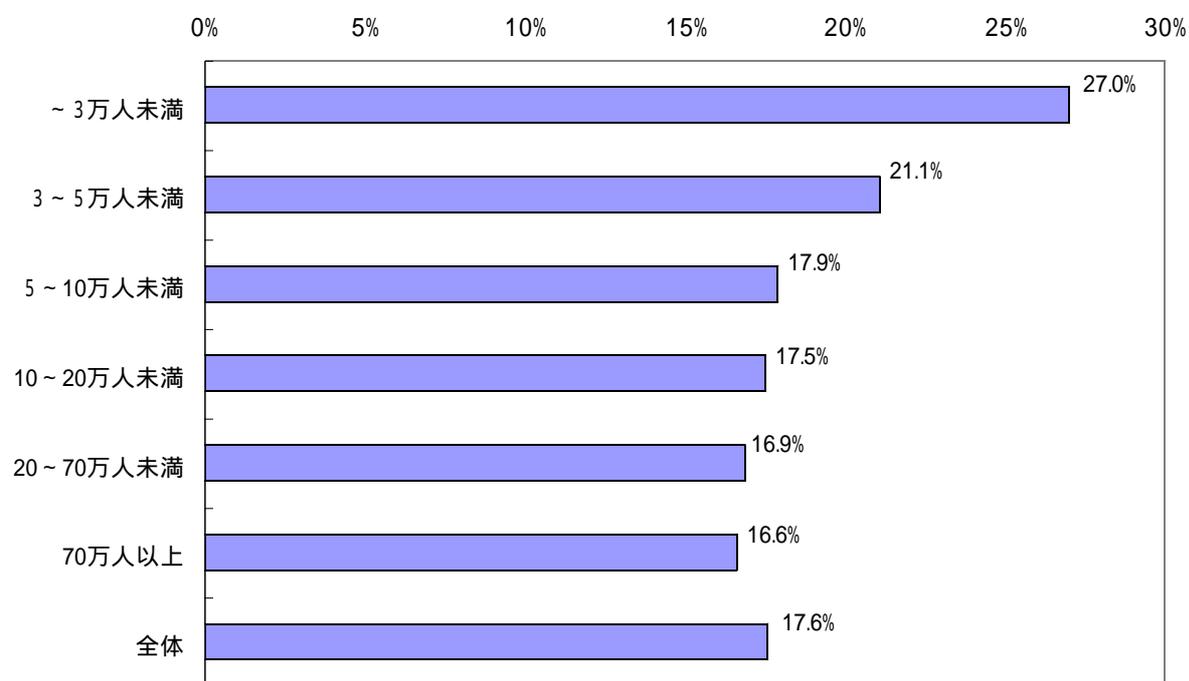
(2)回答自治体の概況

図 - 1 人口規模の分布



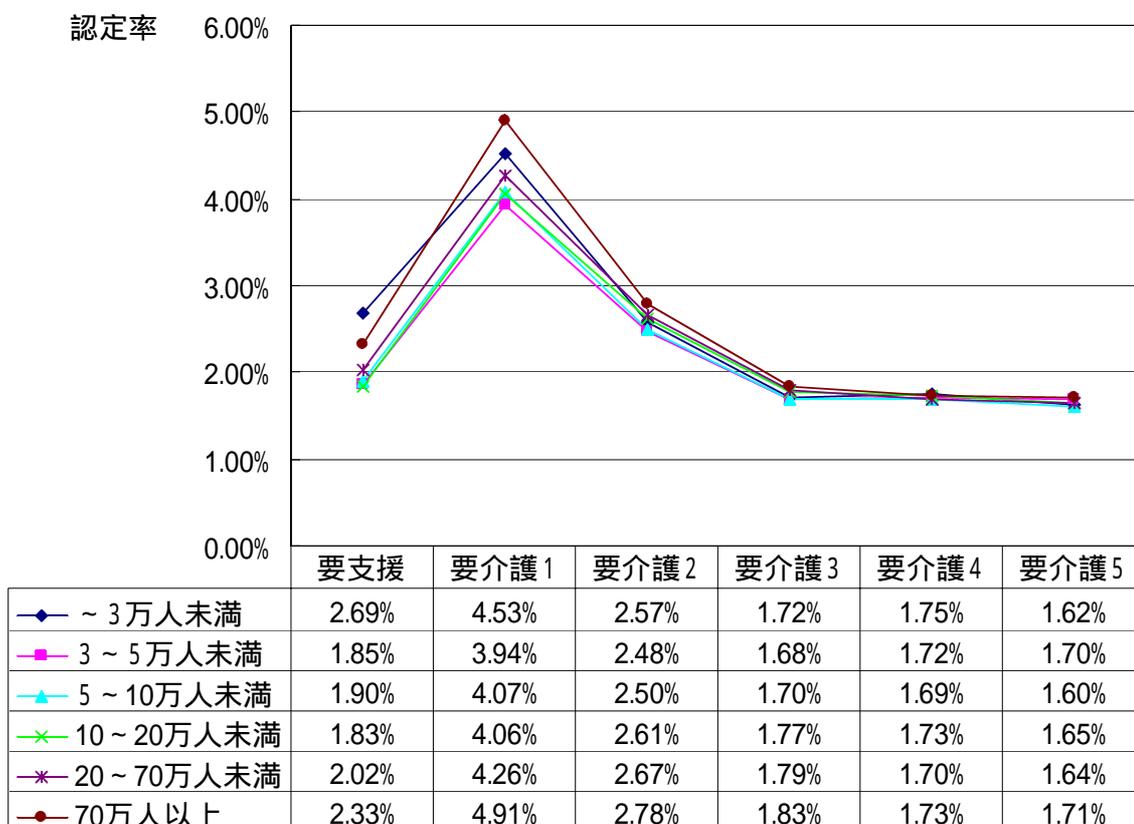
回答自治体の人口規模別の構成比をみると 10 万人未満が 65 %以上を占めており、3 万人以上の町村は概ね 3 ~ 5 万人の規模に含まれる。

図 - 2 人口規模別の高齢化率



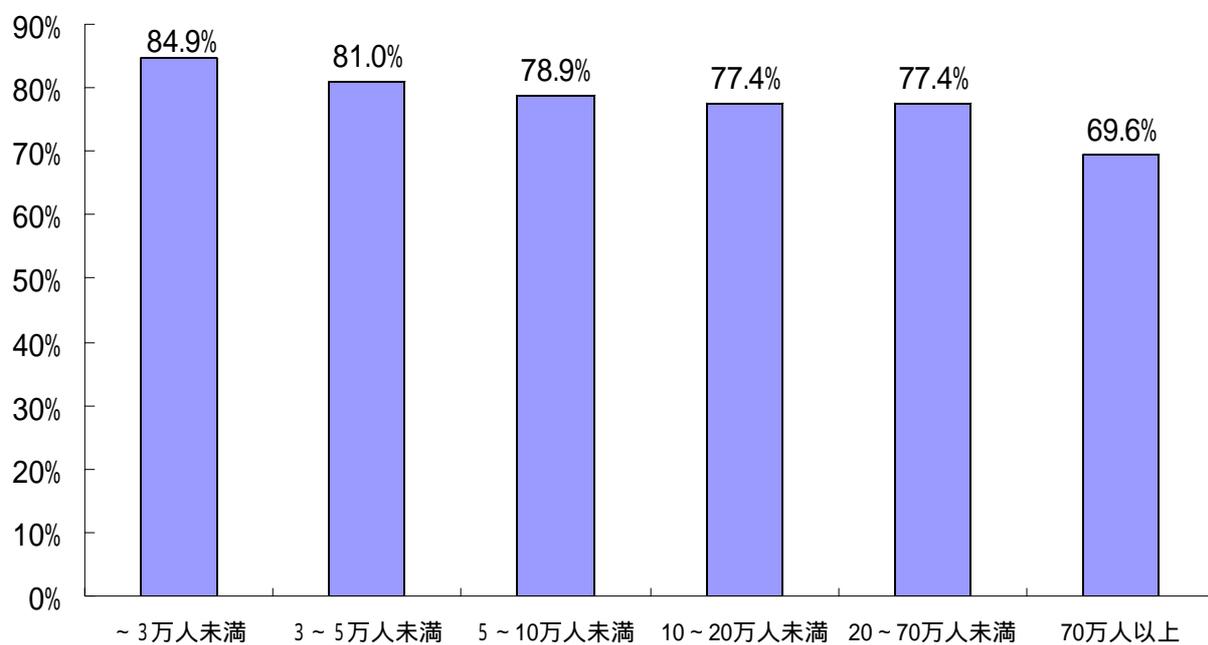
回答自治体の高齢化率は 17.6 %にとどまるが、小規模団体ほど高齢化率が高い傾向にあり、3万人未満の自治体（すべて市）では 27.0 %に達する。一方、政令市を含む 70 万人以上では 16.6 %と低い。

図 - 3 人口規模別の要介護認定率



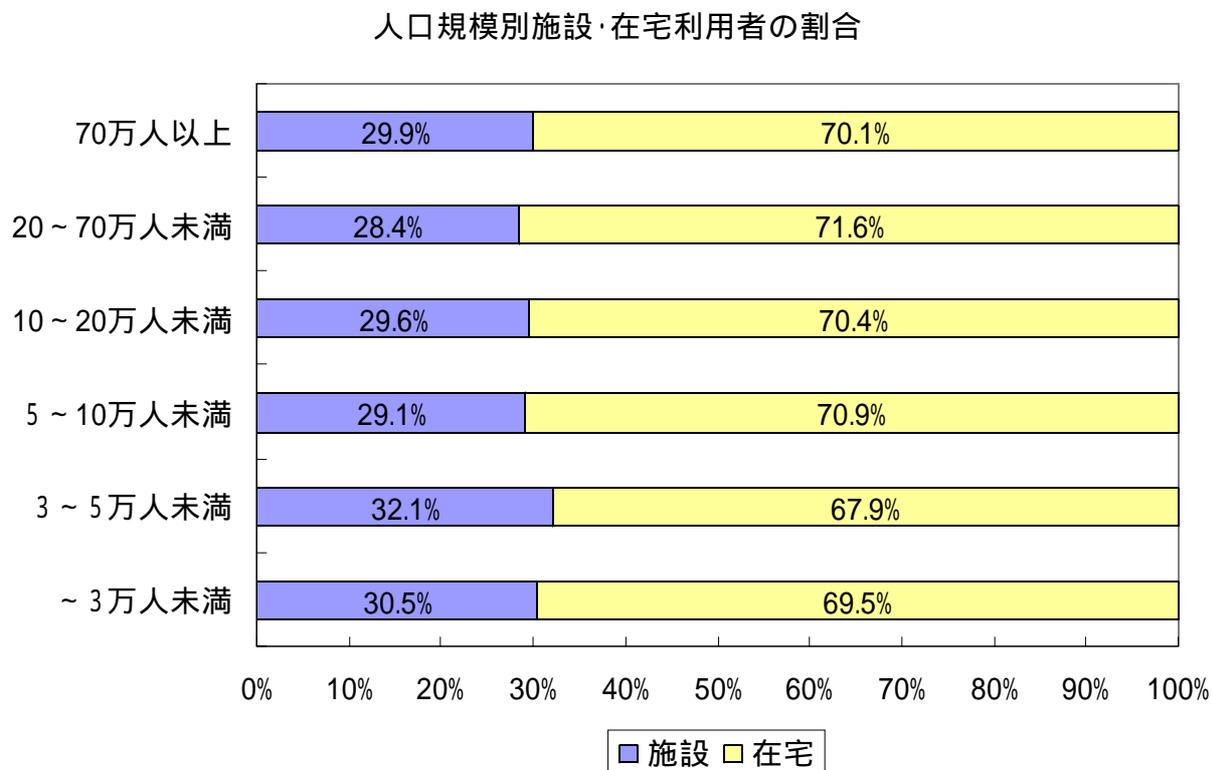
要介護認定率は全体として要介護1の認定率が高く、認定段階が高くなるにつれて低くなる傾向を示している。また、人口規模による認定率の差は低い認定段階ほど顕著となり、要支援では3万人未満が2.69%、要介護1では70万人以上が4.91%と最も高くなっている。

図 - 4 人口規模別の介護保険サービス受給率



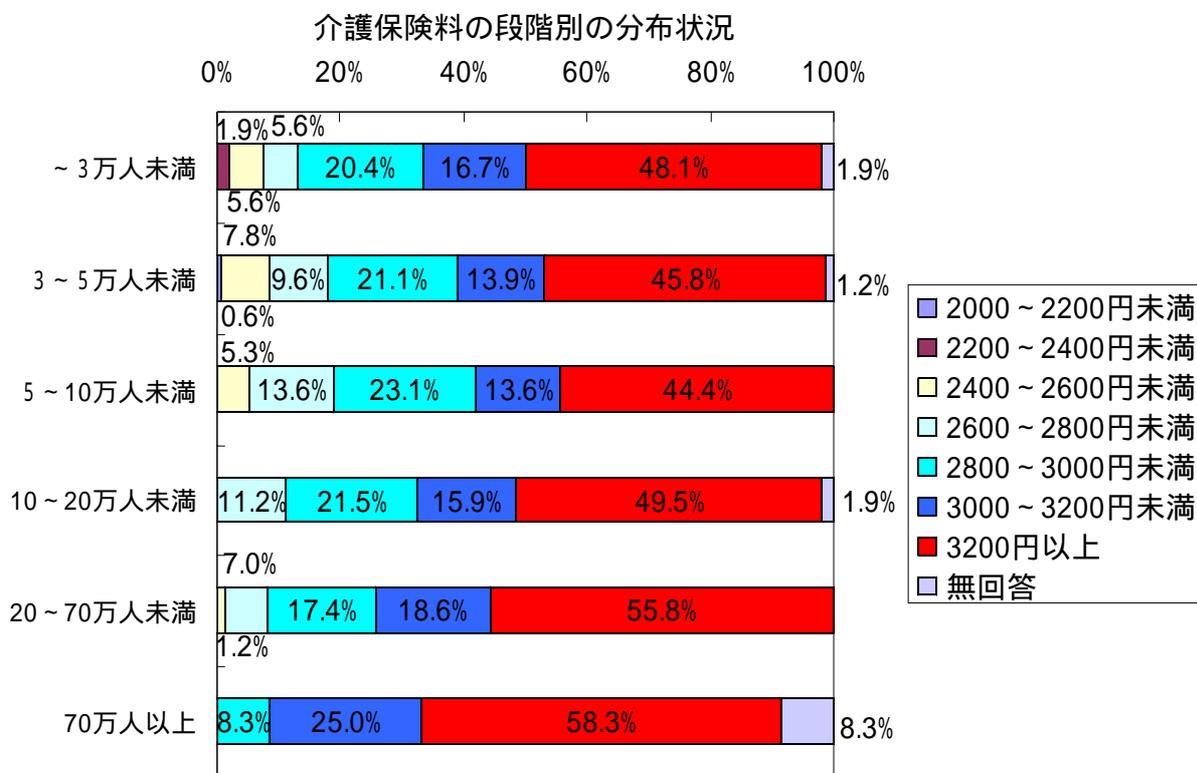
サービス受給率（介護保険受給者数 / 認定者数）は人口規模に反比例しており、3万人未満が84.9%であるのに対し、70万人以上では69.6%である。

図 - 5 施設・在宅サービス利用者の割合



介護施設・在宅の利用者の比率は自治体規模に関わらず、概ね3：7の割合であるが、町村が含まれる3～5万未満の人口規模では施設利用者が32.1%、在宅が67.9%と施設利用のウエイトが他に比べて高くなっている。

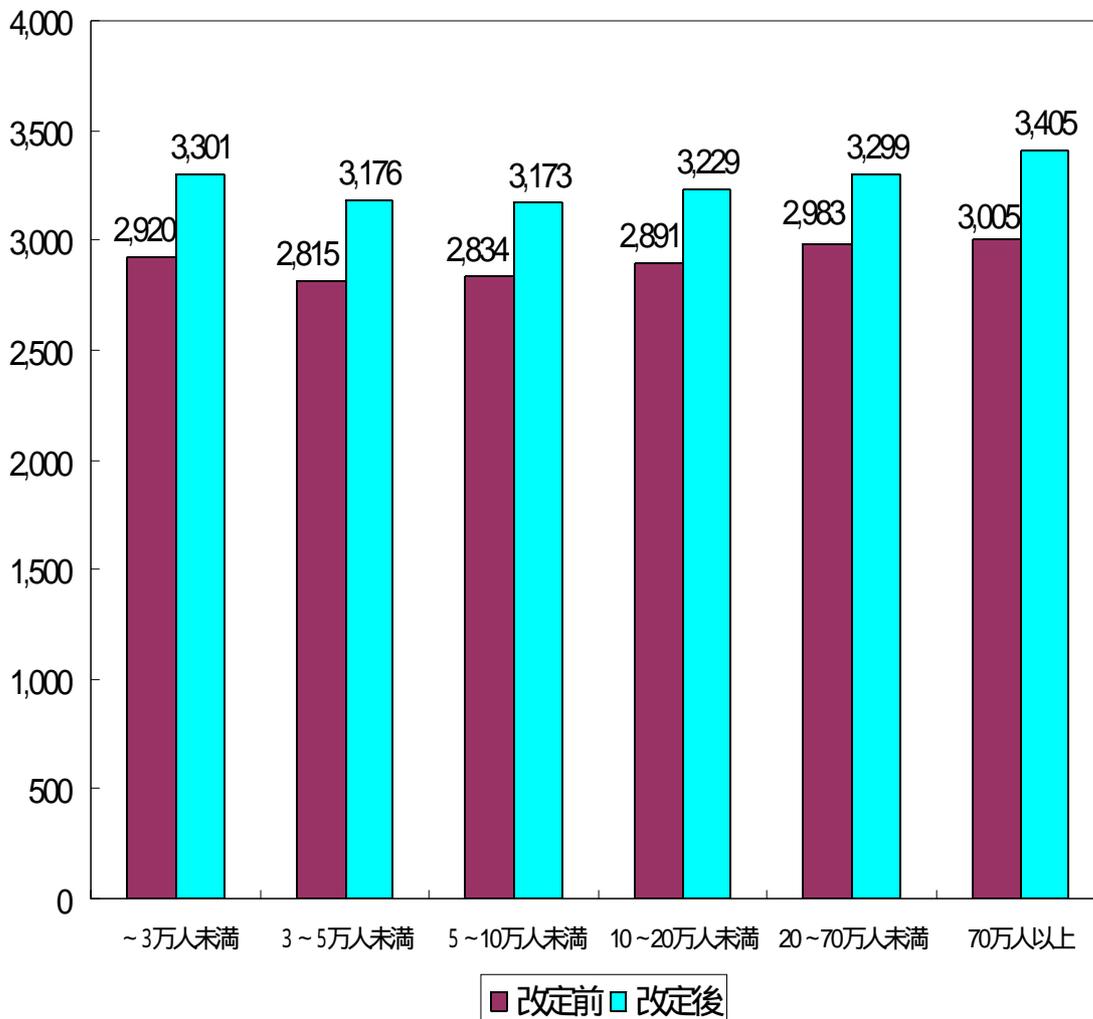
図 - 6 人口規模別の介護保険料（改定後）の分布



2003 年度改定後の介護保険料は人口規模に関わらず 3200 円以上の割合は高くなって
いるが、なかでも 20 万人以上 70 万人未満で 55.8 %、70 万人以上で 58.3 %となってお
り、人口規模が大きい都市部で相対的に保険料が高くなる傾向がみられる。また、人口
規模が低くなるにつれて自治体ごとの保険料の違いが顕著となり、3 万人未満では 2200
～ 2400 円未満から 3200 円以上までの格差が表れている。

図 - 7 人口規模別の介護保険料改定前後の状況

基準月額(円)

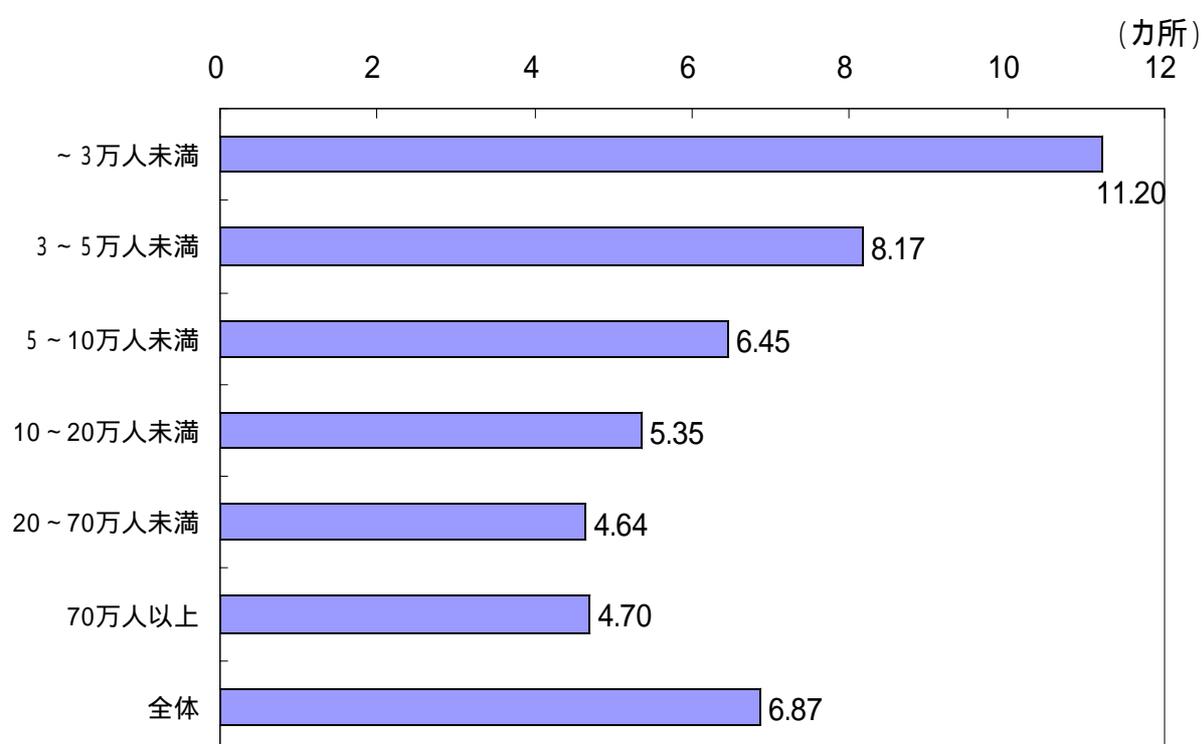


介護保険料の改定前後の介護保険料を人口規模別に比較してみると、いずれ自治体規模においても 3000 円台に上昇している。最も保険料が高いのは 70 万人以上の 3,405 円、ついで 3 万人未満の 3,301 円となっており、保険料の上昇率でも 70 万人以上で 13.3 %、3 万人未満で 13.0 % と他の自治体に比べ高い水準にある。

(3)在宅介護支援センターの機能について

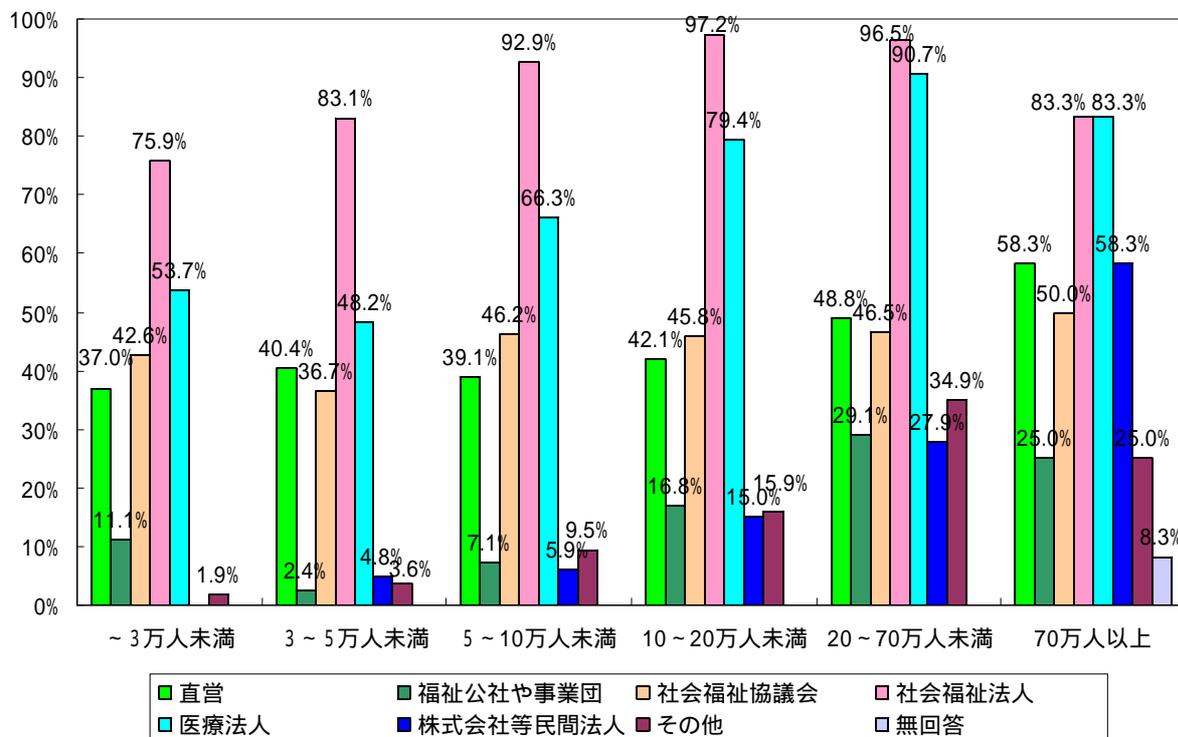
在宅介護支援センター（以下「在介センター」）の自治体あたりの相談件数は年々増加しており、利用者にとってのニーズは高まりつつある。ただし、必ずしもその役割が介護サービス全体のなかで体系的に位置づけられていない状況が伺われる。

図 - 8 人口 10 万人あたりの在宅介護支援センター数



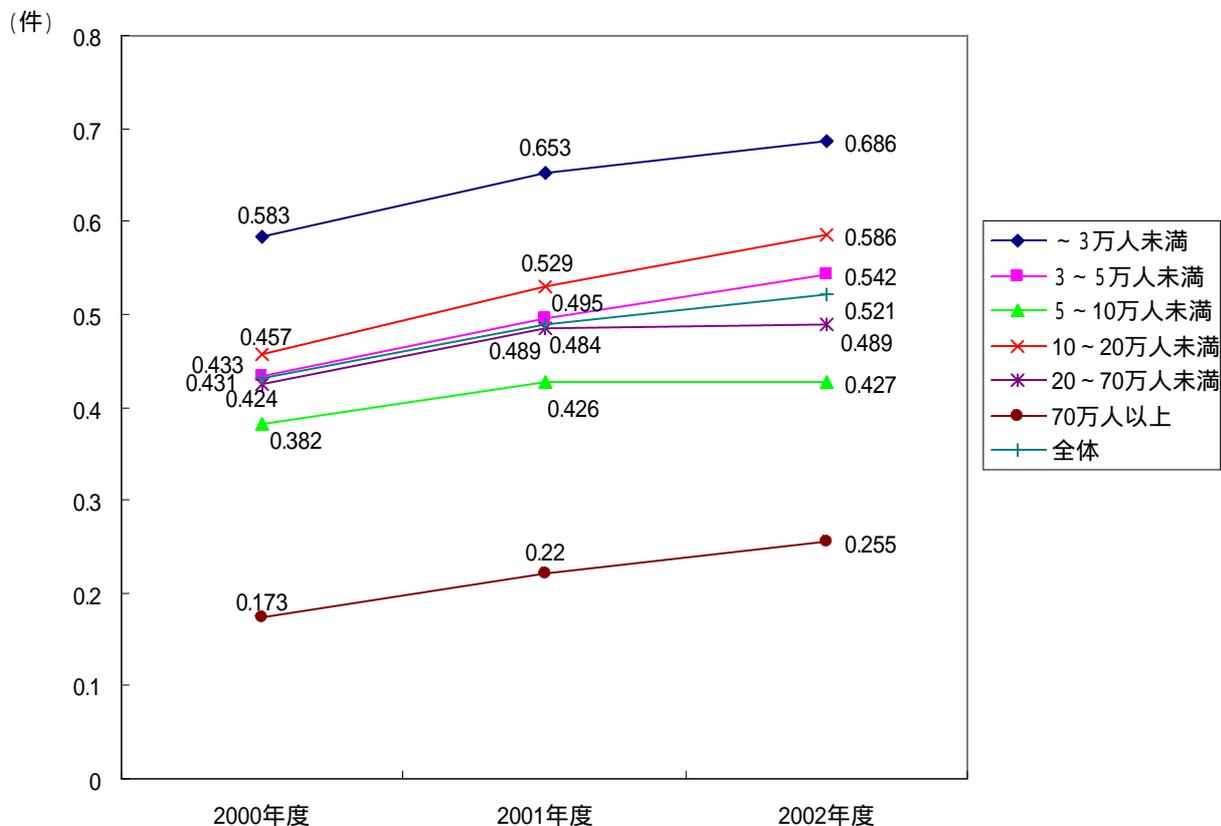
在介センターの設置状況を人口 10 万人あたりのカ所数で見ると、人口規模の小さな自治体において設置カ所が多くなっている。10 万人未満における設置数を 10 万人で換算することにより数値が高くなる影響もあるが、いずれにしても都市部の在介センターでは多くの利用者に対応しなければならないということがいえる。

図 - 9 在宅介護支援センターの運営形態（複数回答）



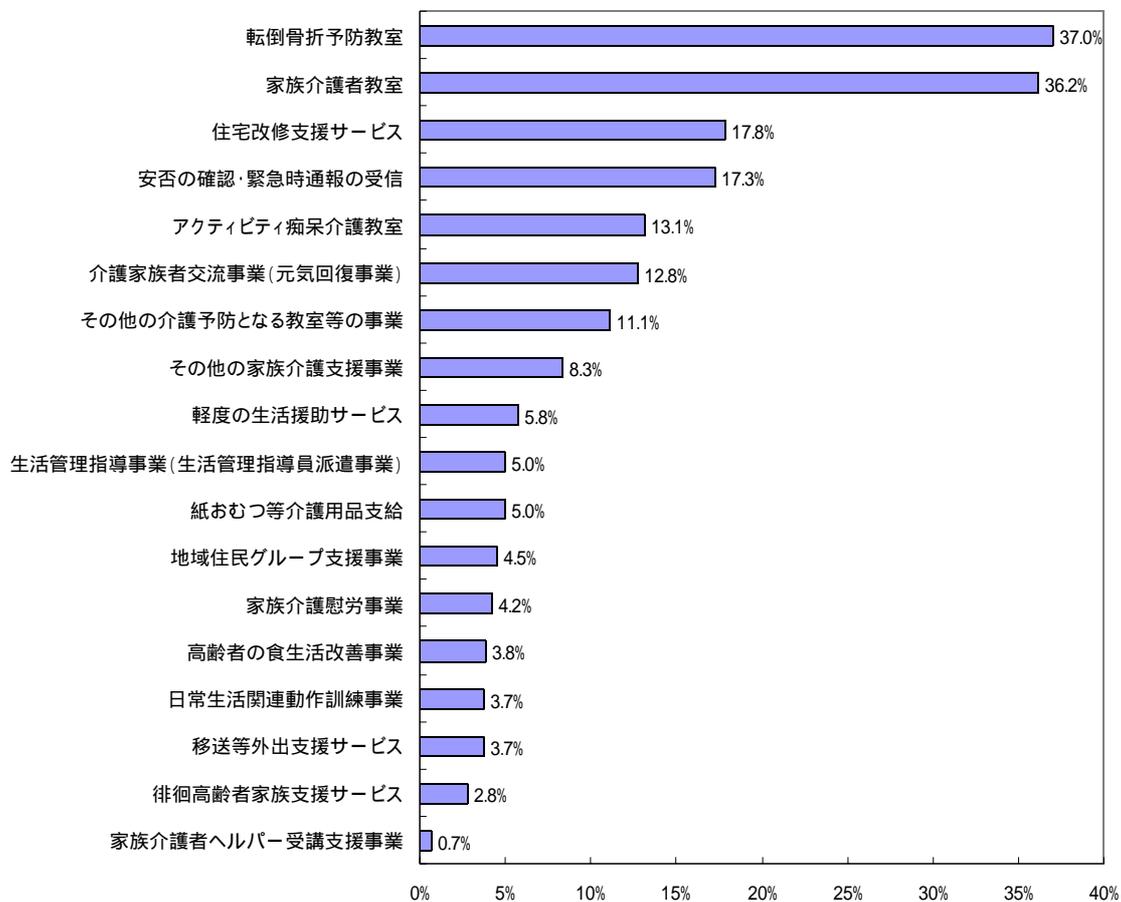
複数回答の結果をみるといずれの人口規模においても社会福祉法人、医療法人など公法人運営の割合が高くなっており、特に人口規模が比較的小さな自治体ではこれらの法人にもっぱら依存する傾向が高く、人口規模が大きくなると直営や民間法人等の割合が高くなり運営主体が多様化する傾向がみられる。

図 - 10 高齢者 1 人あたりの在宅介護支援センターへの相談件数



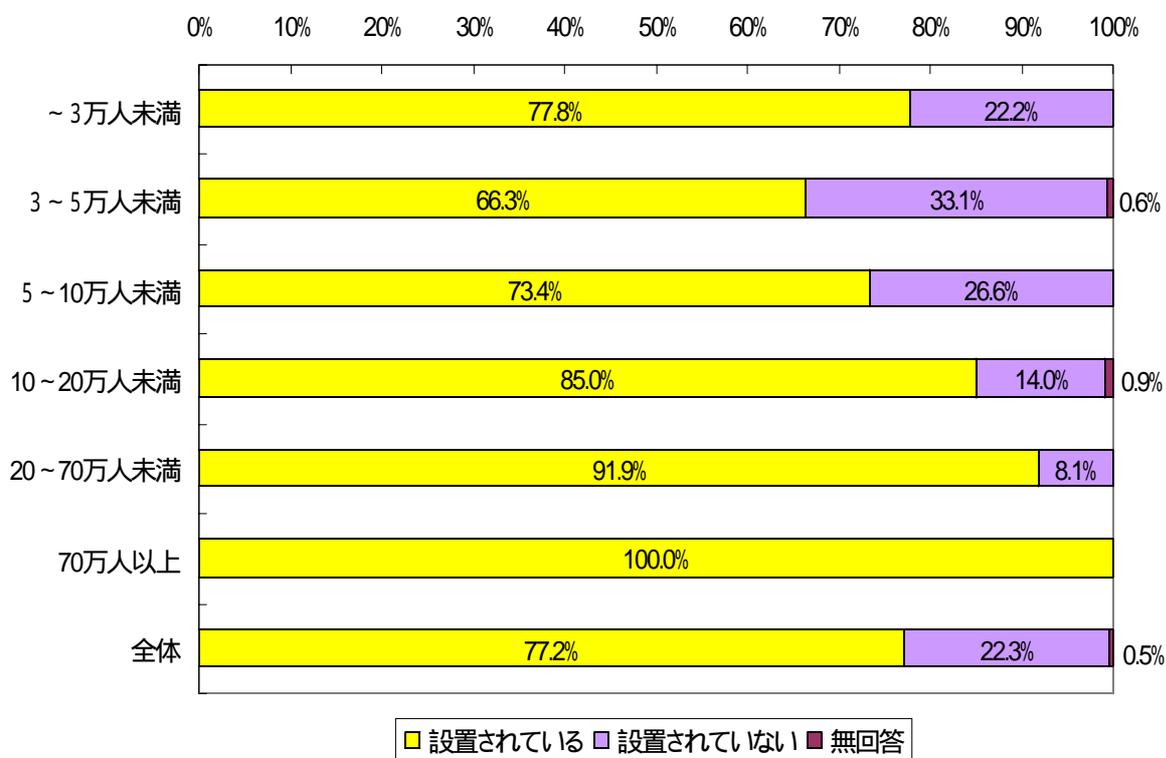
在介センターに寄せられる高齢者 1 人あたりで換算した相談件数をみると、介護保険制度が施行された 2000 年度以降年々その数は増加しており、センターの必要性は高まっているといえる。人口規模別では 3 万人未満が最も高く 2002 年度では 0.686 件、一方、70 万人以上では 0.255 件。その他は人口規模による特徴はみられない。

図 - 11 在宅介護支援センターの委託事業（複数回答）



委託事業の種類は多岐にわたるが、実施割合が高い事業としては転倒骨折防止教室 37.0 %、家族介護教室 26.2 %にとどまる。

図 - 12 基幹型在宅支援センターの設置状況

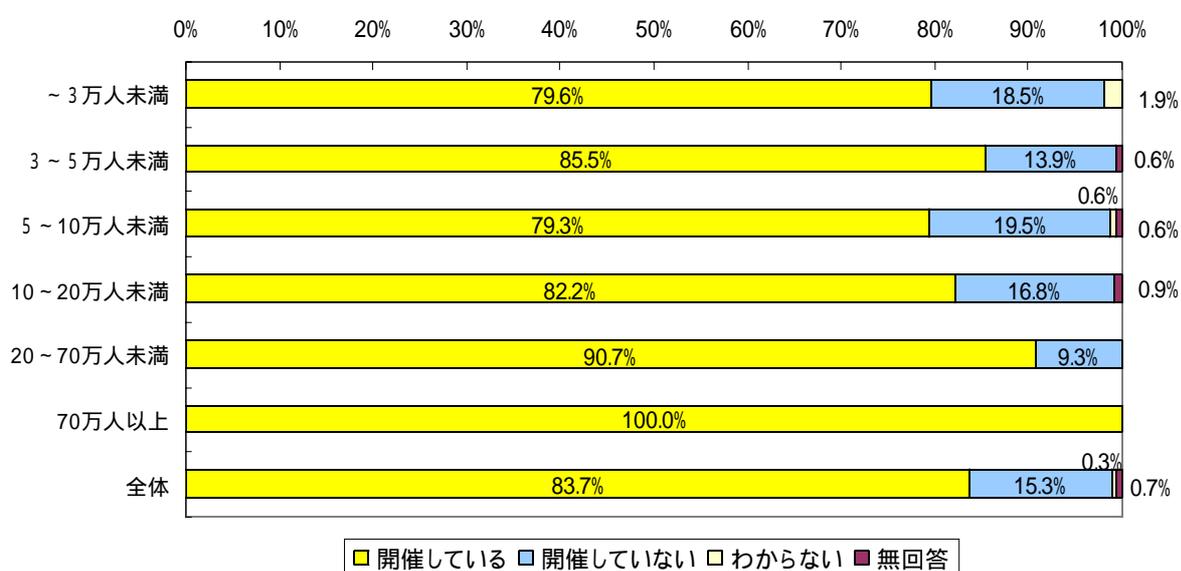


全体では 77.2 % の自治体が基幹型を設置しており、70 万人以上の自治体では全て設置されているのに対し、町村が含まれる 3 万人以上 5 万人未満では 66.3 % にとどまる。

(4)地域福祉の充実 - 地域ケア会議

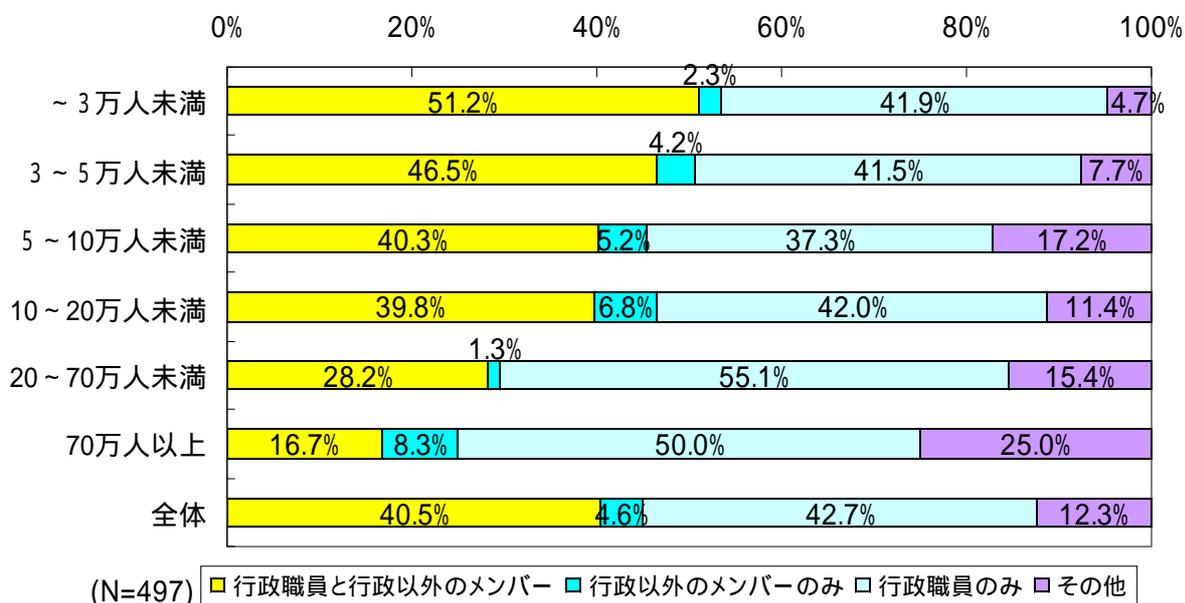
地域福祉の重要なネットワークづくりの役割を果たす地域ケア会議は、多くの自治体で開催されているが、民間事業者等の行政職員以外の参加は人口規模の小さな自治体ほど高い

図 - 13 地域ケア会議の実施状況



人口規模別の地域ケア会議の開催状況は全体では83.7%で、70万人以上の自治体では100%、一方、3万人未満や5万人以上10万人未満の自治体において70%台となっており、3万人以上5万人未満の段階を除けば、概ね開催状況は人口規模に比例している。

図 - 14 地域ケア会議のメンバー構成

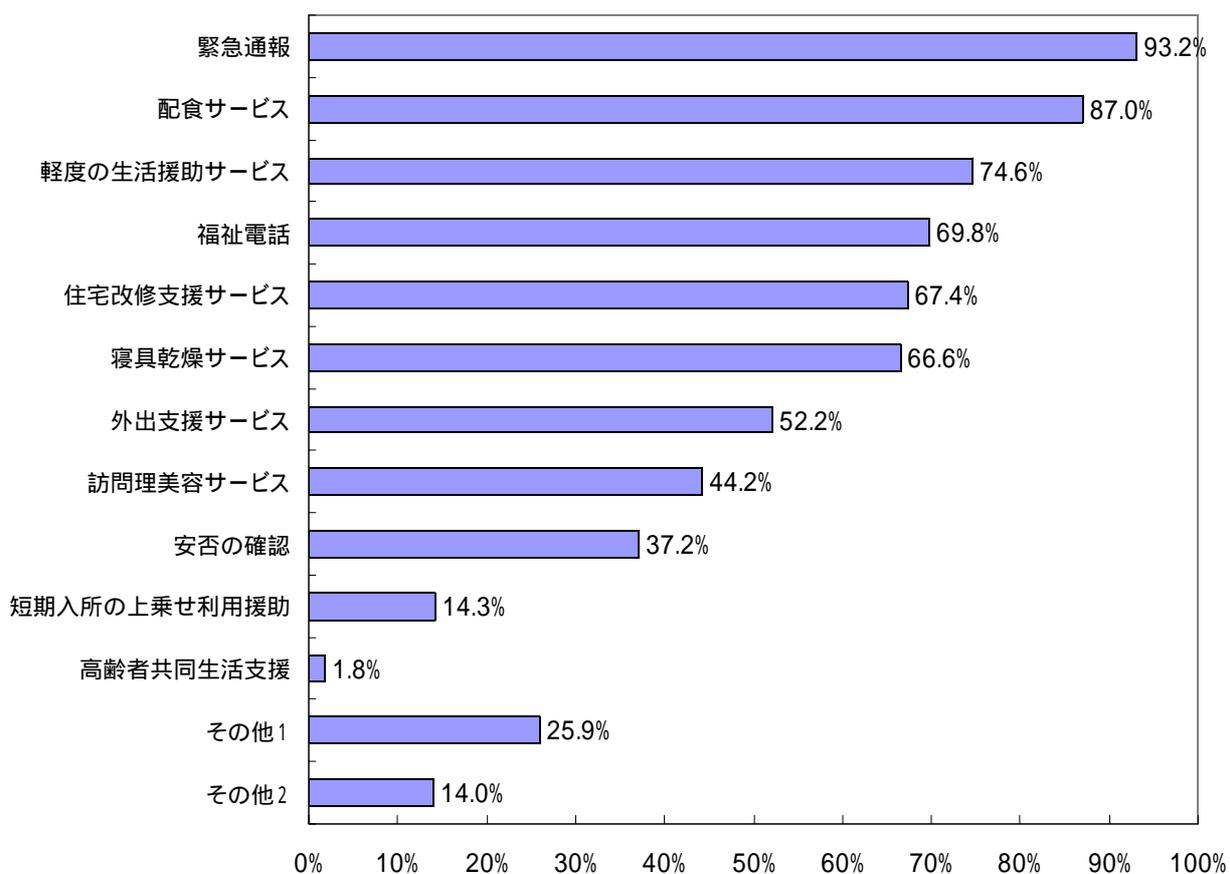


地域ケア会議を開催している自治体のうち、会議の構成メンバーが行政職員と行政職員以外の福祉関係者からなる割合は全体で 40.5 %で、人口規模の小さい自治体ほど割合が高くなる傾向がある。一方、行政職員のみで開催する自治体も全体で 42.7 %と多く、人口規模が大きい自治体で割合が高くなっている。

(5)高齢者福祉サービスの展開状況

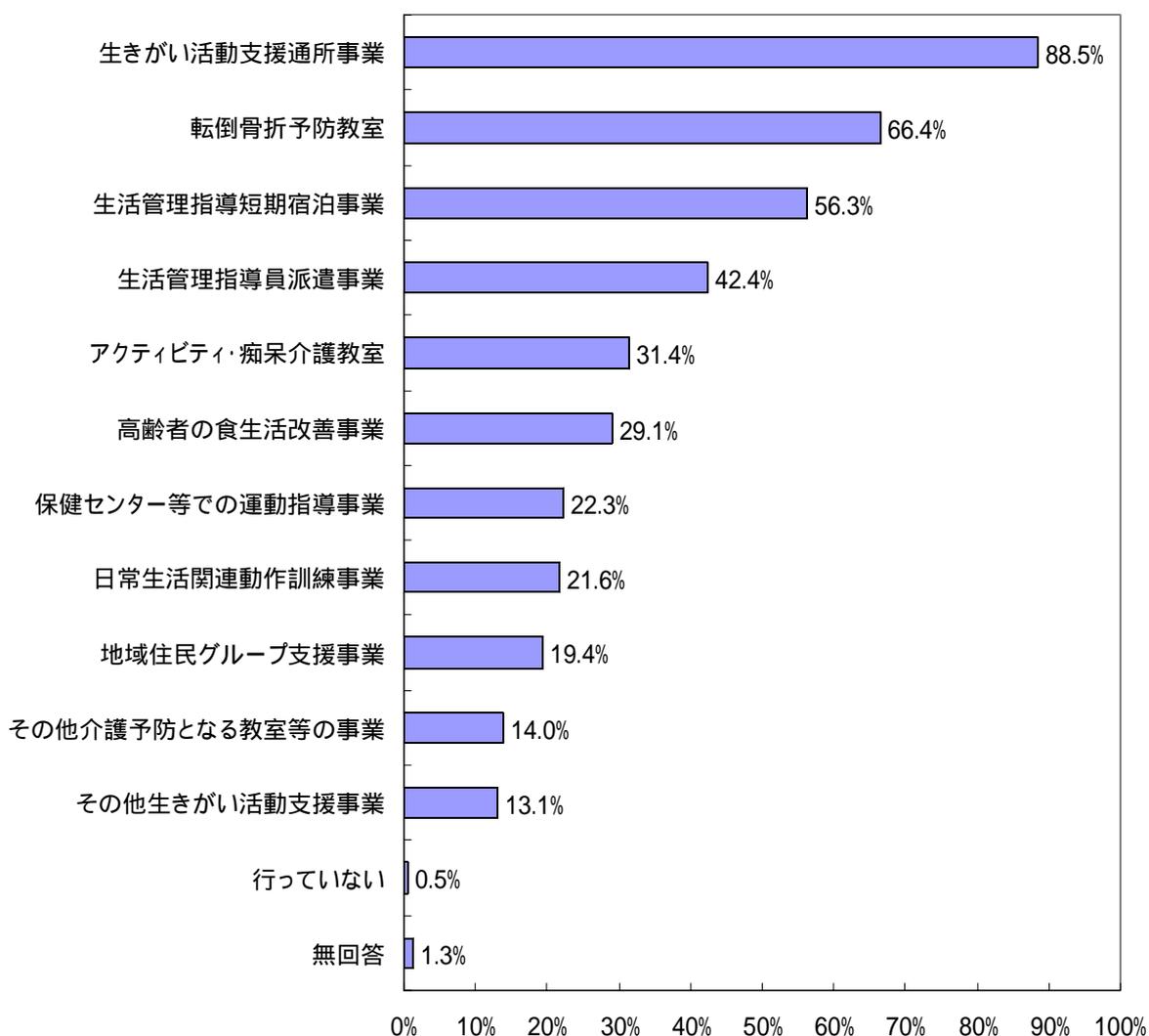
多種多様な取り組みを行っているが、介護予防対策がこれからの課題

図 - 15 介護認定の有無に関わらず利用できる福祉サービスの実施状況
(複数回答)



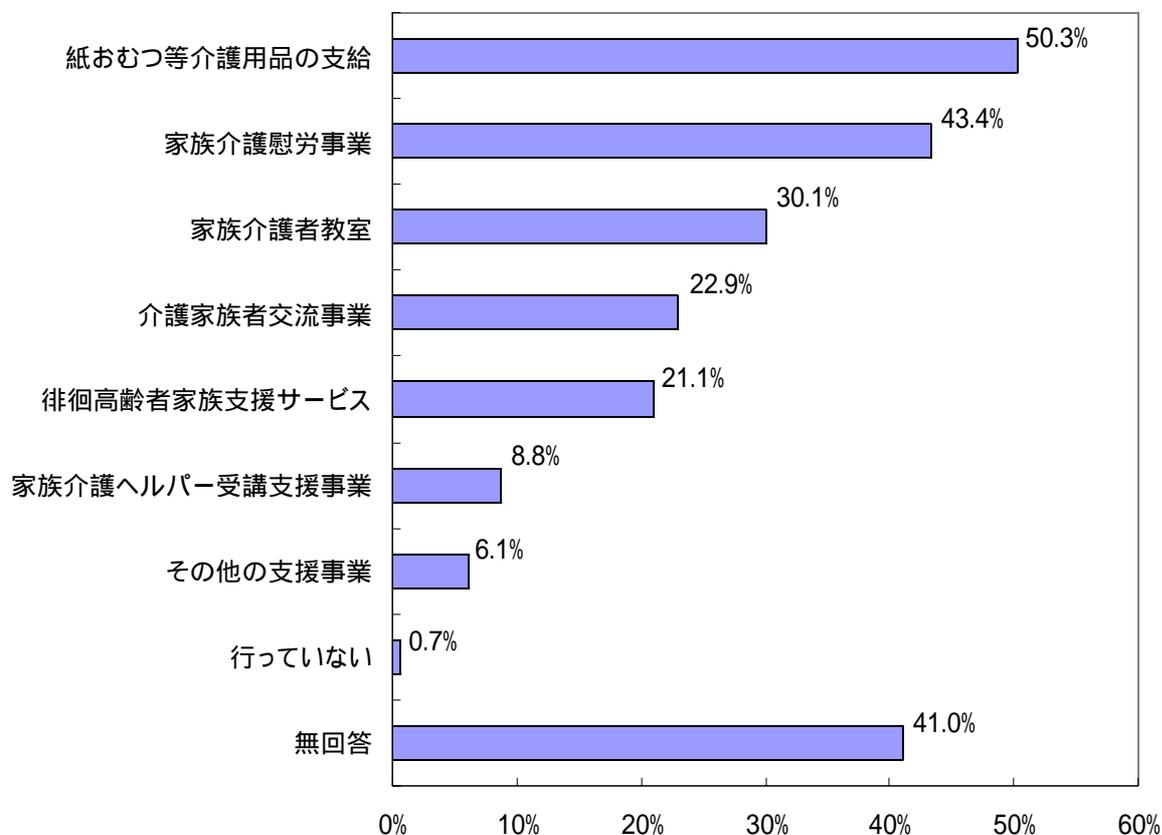
要介護・要支援に関わらず自治体に取り組む高齢者一般向けの福祉サービスは多岐にわたっているが、なかでも緊急通報 93.2 %、配食サービス 87.0 %、軽度の生活援助サービス 74.6 %などの割合が高い。

図 - 16 介護予防・生きがい活動支援事業の取り組み（複数回答）



厚生労働省の推進するいわゆる介護予防・生きがい活動支援事業のメニューのうち、最も多くの自治体が行っているのは生きがい活動支援通所事業の 88.5 %、ついで転倒骨折予防教室の 66.4 %、生活管理指導短期宿泊事業 56.3 %となっている。他の事業では実施割合が 40 %以下となるものが多く、介護予防については一部の事業にとどまっている状況にある。

図 - 17 家族介護支援事業の取組（複数回答）

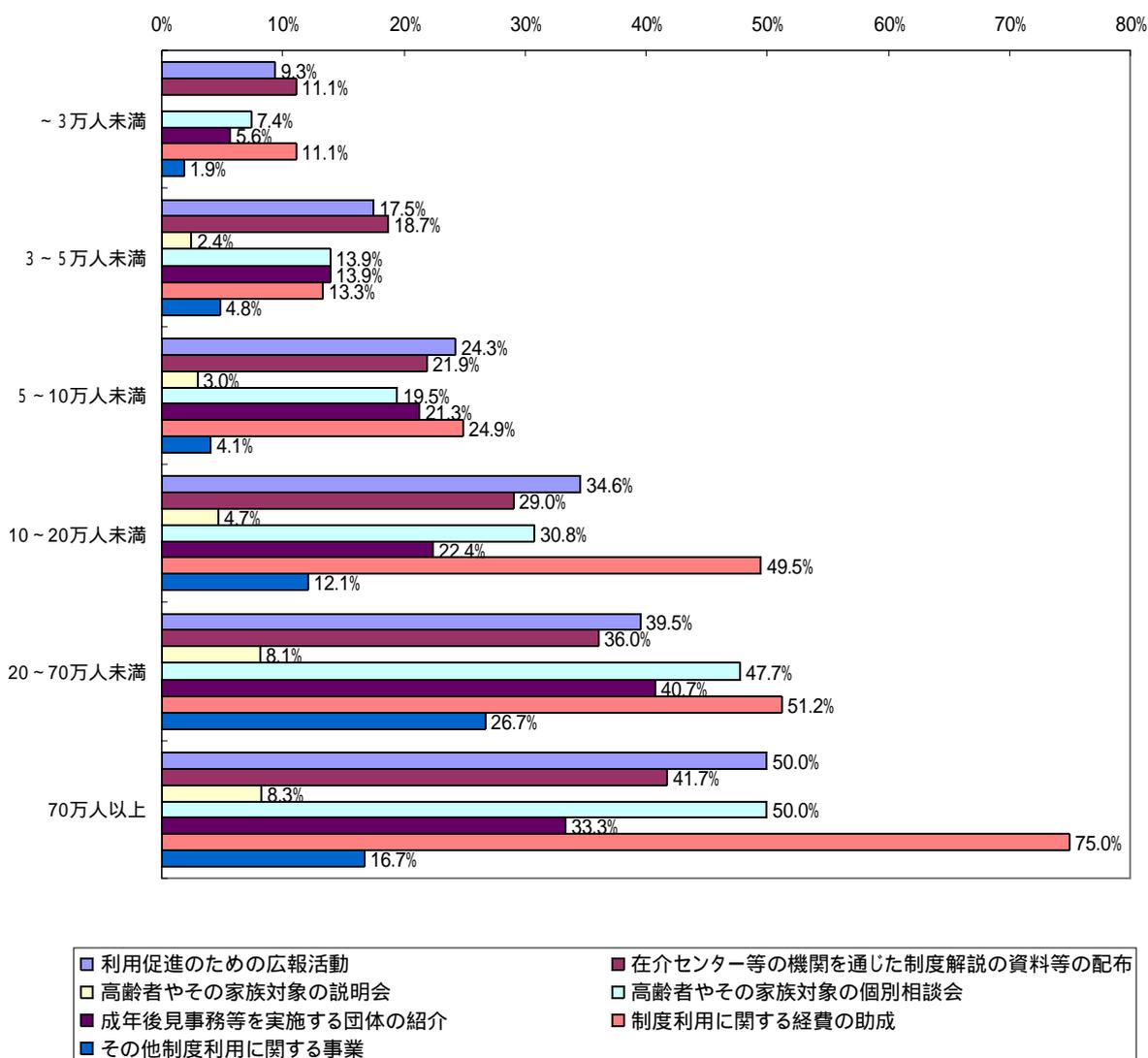


家族介護支援事業は無回答が多く実施している自治体の回答数は限られるが、なかでは紙おむつ等の介護用品の支給 50.3 %、家族介護慰労事業 43.4 %などの回答割合が高かった。

(6)高齢者に関わるセーフティネットづくり

高齢者の権利擁護等に関わる事業は都市部を中心に多くの自治体が行っており、利用者のニーズも都市部を中心に高まりつつある。また、安否確認等の日常的な支援体制は全体として整備されている。

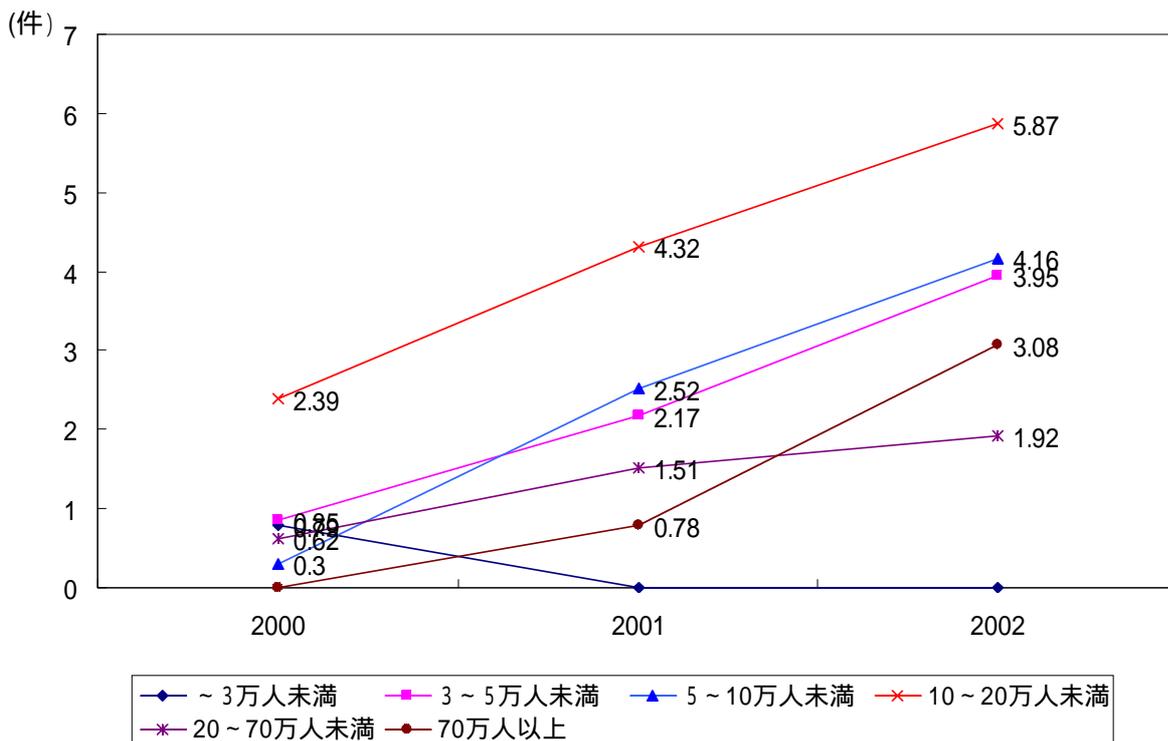
図 - 18 成年後見制度支援事業への取り組み状況



成年後見制度に関する各事業への取り組みは、人口規模の大きな自治体において高い

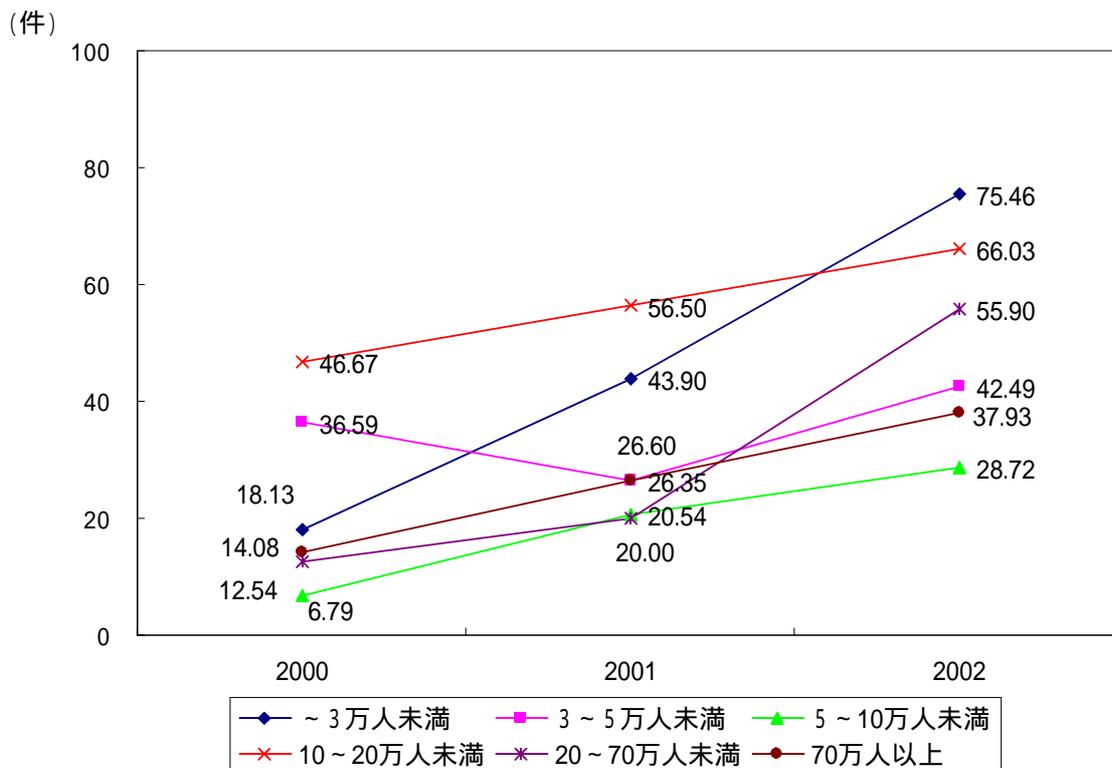
割合を示しており、特に制度利用の経費助成などの財政支援や広報や家族説明会などの周知活動が活発である。一方、10万人未満の自治体ではいずれの事業についても20%台であり、依然として一部の自治体にとどまっている。

図 - 19 人口規模別の高齢者10万人あたりの成年後見制度の利用件数



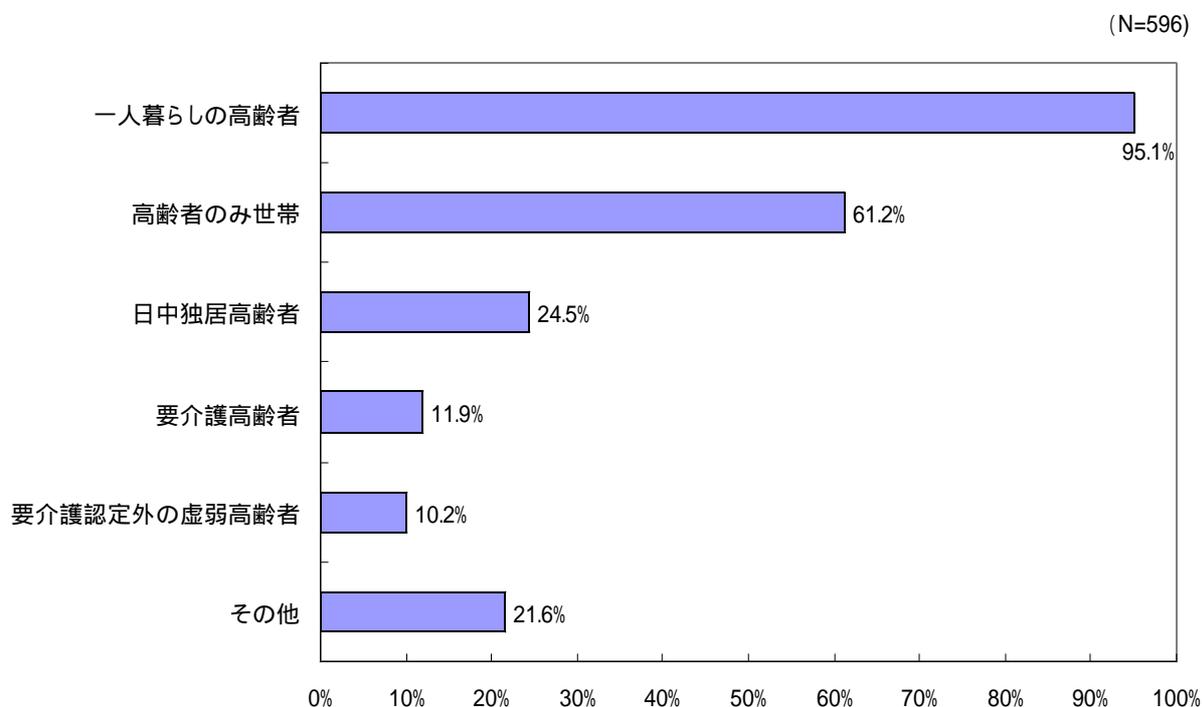
高齢者10万人あたりの成年後見制度の利用件数は、3万人未満の自治体を除けば2000年度以降増加傾向にあり、3万人から20万人未満の人口規模における相談件数が多くなっている。なかでも人口10万人以上20万人未満の自治体では2002年度の相談件数が5.87件と最も高い。

図 - 20 人口規模別の高齢者 10 万人あたりの地域福祉権利擁護事業の利用件数



高齢者人口 10 万人あたりの地域福祉権利擁護事業の利用件数も全体として年々増加傾向にあり、特に 3 万人未満、10 万人以上 70 万人未満の自治体で制度の利用が顕著である。

図 - 21 安否確認、緊急通報の対象者（複数回答）

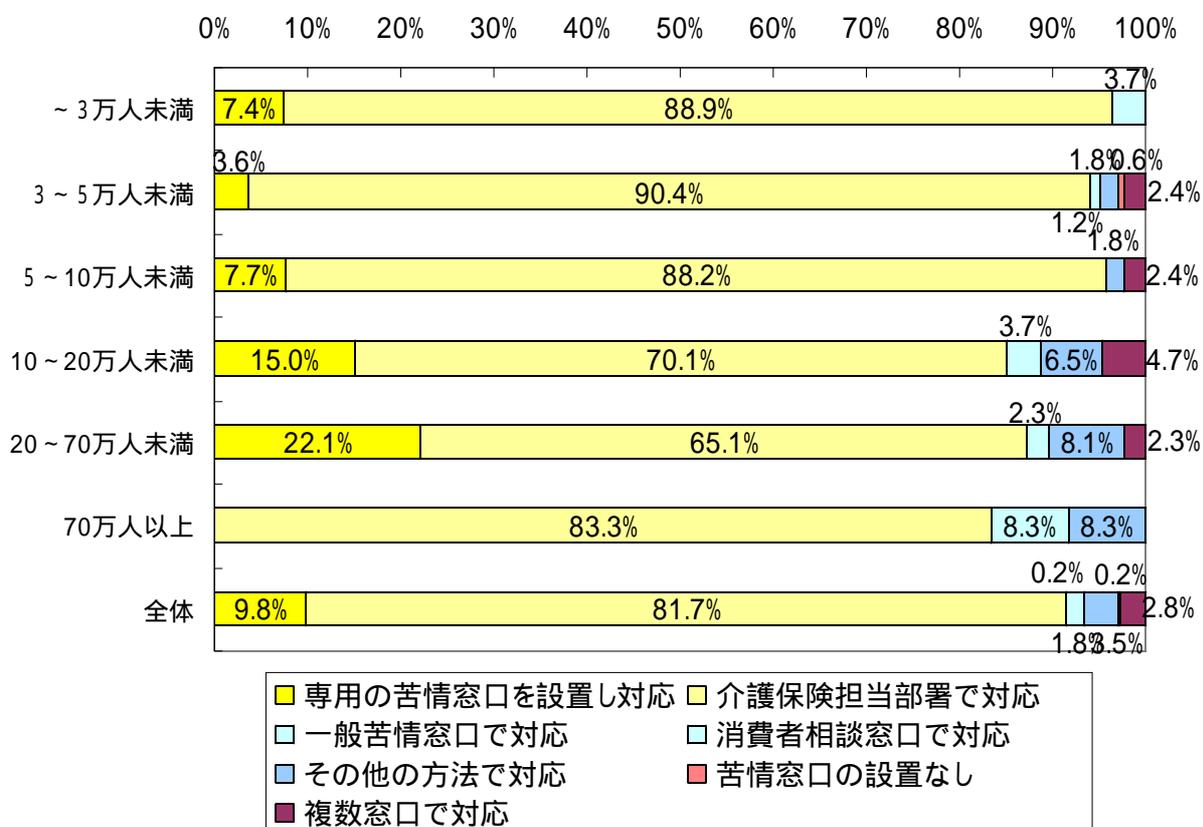


安否確認・緊急通報については 100 %近い自治体が行っており、これらの自治体に対して対象となる高齢者について質問した結果、ほとんどの自治体において一人暮らしの高齢者を中心にサービスを提供しており、高齢者のみの世帯については約 6 割にとどまっている。

(7)サービス利用者に対するサポート体制等

利用者の苦情相談等についてはいずれの自治体も窓口はあり、問題への対応においては、在介センターが調整役として重要な役割を果たしている。ただし、サポート体制全体で見ると責任の所在および各関係機関、職員との連携などが十分確立されていない。

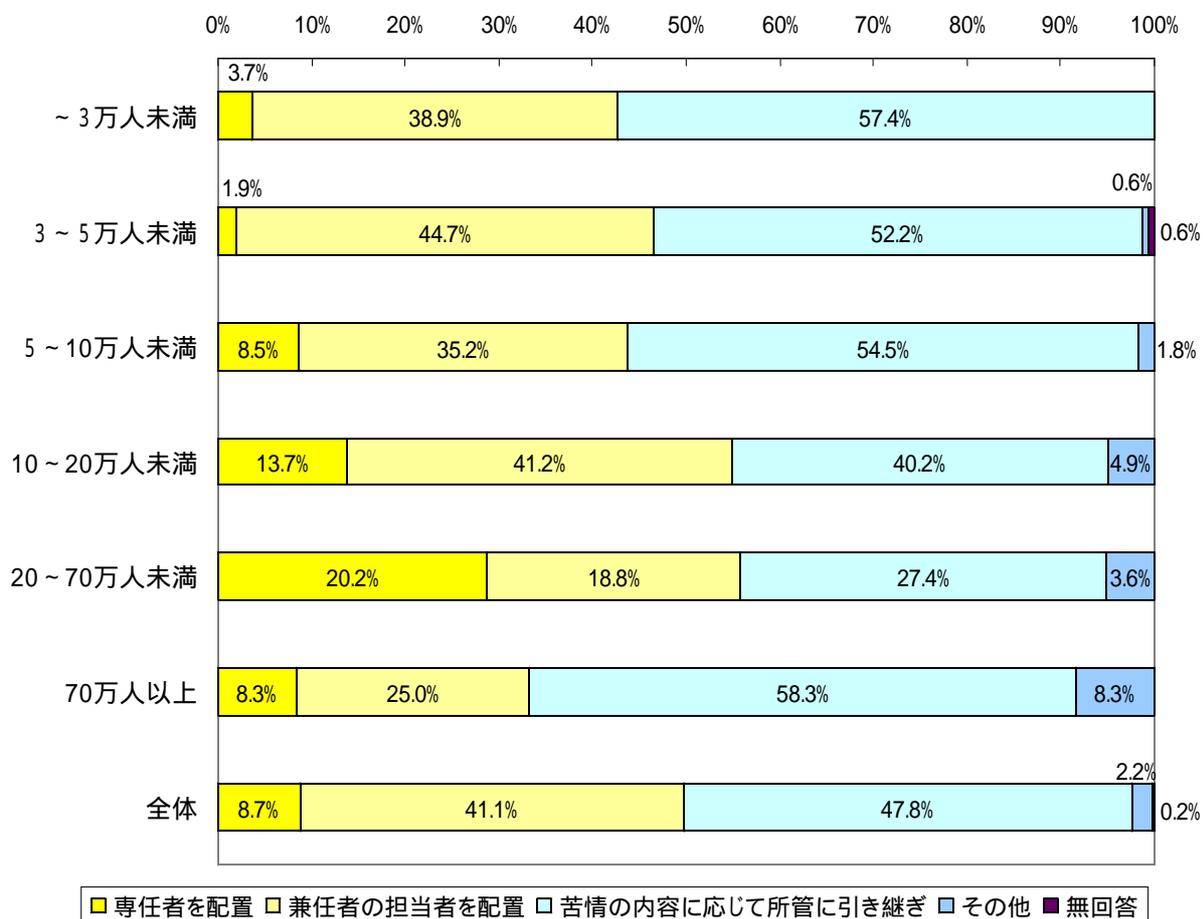
図 - 22 介護サービスに関する苦情相談窓口の設置状況



多くの自治体では介護保険担当部署で対応しており、専用の苦情窓口を設けているのは、最も割合が高い20万人以上70万人未満の自治体でも22.1%にとどまる。

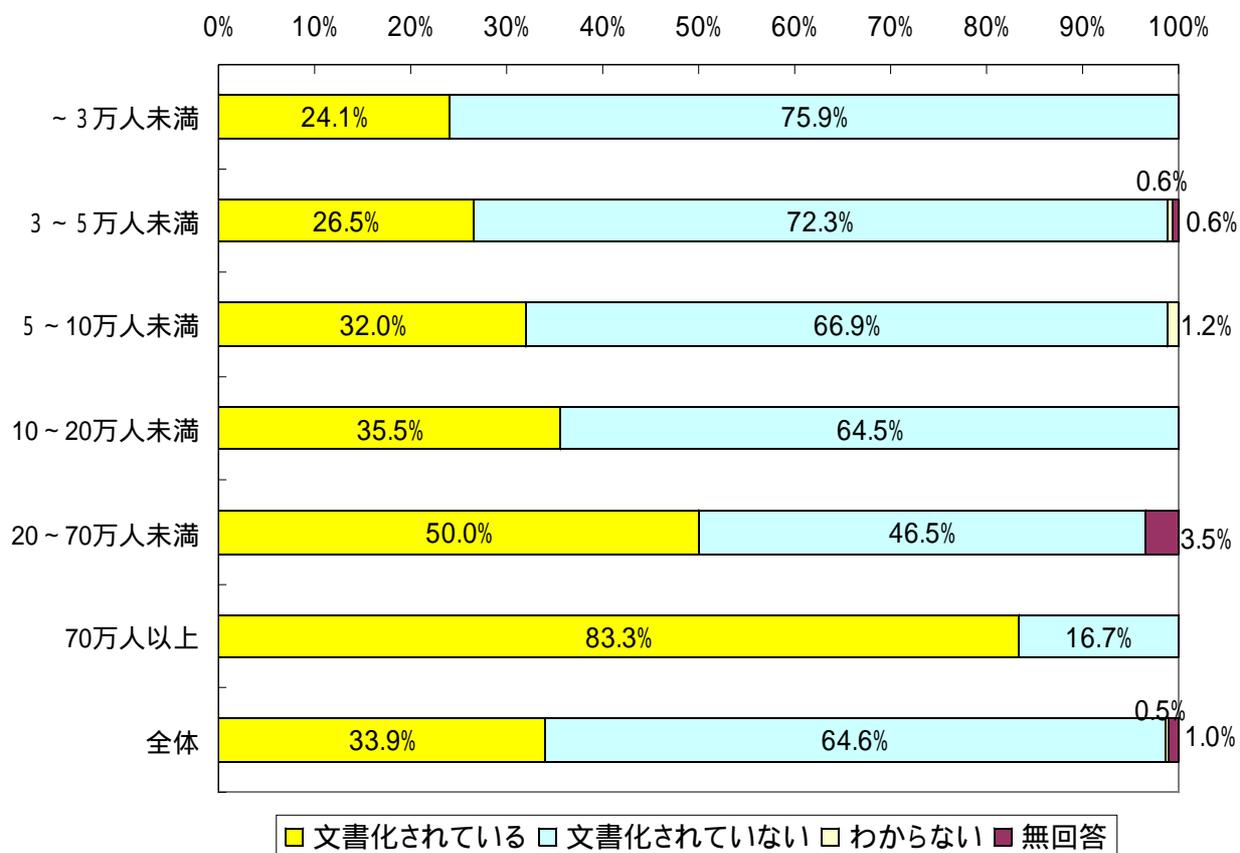
図 - 23 苦情受付担当者の配置状況

(N=578)



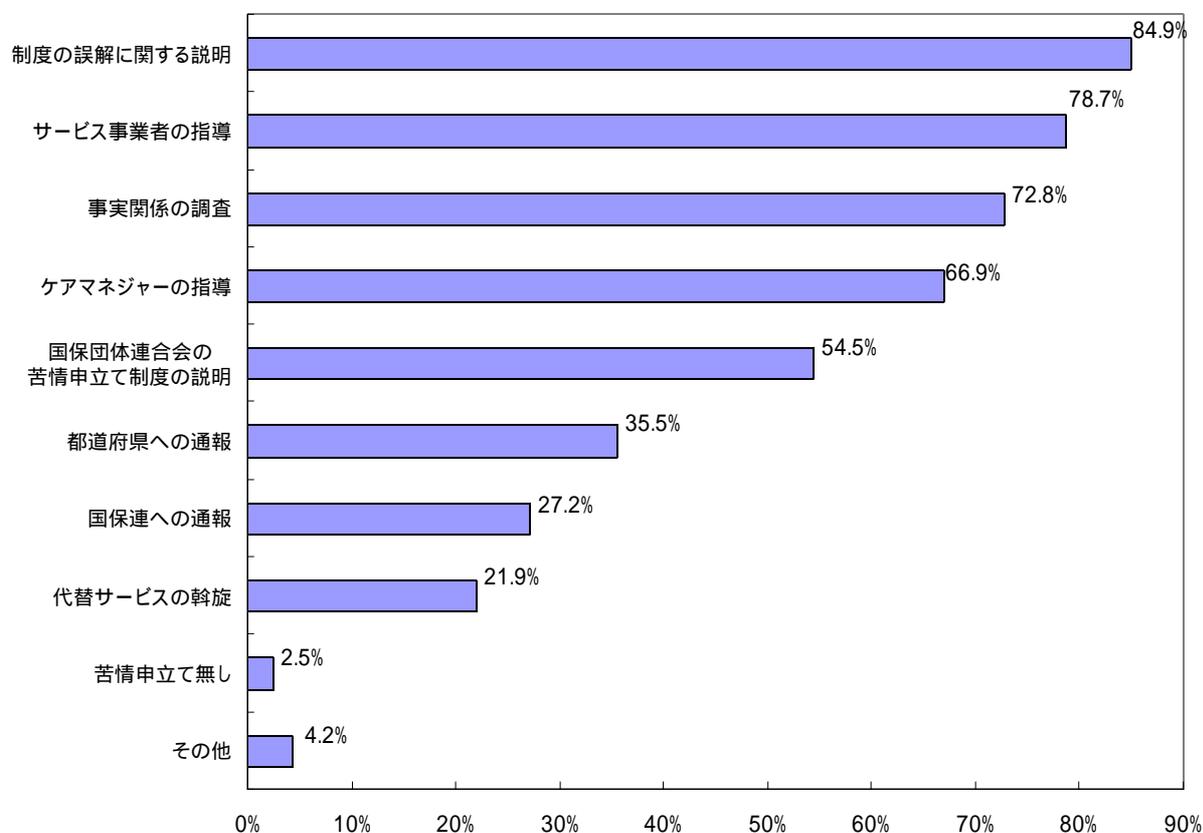
全体ではほぼ半数が苦情等に関する専門担当者を配置しているが、その他は苦情に応じて関係所管に引き継ぐ体制となっている。特に20万人以上70万人未満の自治体において専任者を配置する割合が高くなっているが、70万人以上になると行政組織の規模が拡大するためか、むしろ関係所管へ引き継ぐ割合が高くなる。

図 - 24 苦情処理手続きの文書化の状況



苦情処理手続きについて文書化しているのは全体では約3割とどまり、必ずしも苦情処理の仕組みが客観的に体系化されているとはいえない。ただし、人口規模が大きくなるにしたがい文書化の割合は高くなり、人口70万人以上の自治体では83.3%にのぼる。

図 - 25 苦情対応の内容



苦情対応の内容としては、制度の誤解に関する説明が 84.9 %と依然として介護保険制度等の周知が不十分であることがうかがわれるが、これに次いでサービス事業者への指導が 78.7 %、事実関係の調査が 72.8 %とサービス供給面での苦情対応も多くの自治体で行っている。