

「おおさかの 住民と自治」

2025.10

特集第124号
(通巻第563号)



〔特集〕介護保障における、 国・地方の役割と住民の願い

介護保険制度が持つ基本的な問題点と危機

鴻上圭太

介護保険 第10期計画に向けた政府の動きと
自治体・議会の課題

日下部雅喜

〔第2特集〕地方自治法「改正」は何を狙うか ——「指定地域共同活動団体制度」って？

（一社）大阪自治体問題研究所

<http://www.oskjichi.or.jp/>

発行 一般社団法人大阪自治体問題研究所 発行人 梶 哲教

〒530-0041 大阪市北区天神橋1-13-15 大阪グリーン会館5F

TEL 06(6354)7220 FAX 06(6354)7228

介護保障における、 国・地方の役割と住民の願い

介護保険制度が持つ基本的な問題点と危機	鴻上 圭太	2
介護は本当に人間らしい仕事		9
介護保険 第10期計画に向けた政府の動きと 自治体・議会の課題	日下部雅喜	11
松原市における介護保障の実態と問題点	猿橋 均	18
「おたがいさま」の生活サポート —大阪よどがわ市民生協「ほのぼの」の現場から	柏原 誠	25

地方自治法「改正」は何を狙うか 「指定地域共同活動団体制度」って？

「指定地域共同活動団体制度」—住民自治の力が試される	岡田 知弘	28
----------------------------	-------	----

大手前通信③ 「呼び出されたときから水防です！」
—府民の安全を守る仕事にふさわしい手当を

小松 康則 30

キラリ★宮さんの地域と生きる事業所訪問④

「平和・人権を尊重しぬくもりと笑顔あふれる居場所」をめざして

宮川 晃 32

ブックレビュー ①『学校統廃合を超えて—持続可能な学校と地域づくり』
②『立ち退かされるのは誰か？—ジェントリフィケーションと
脅かされるコミュニティ』

長谷川修一 34

山本 樹 34

城陽地域包括支援センター（城東区）（25.8）

「地域包括支援センター」とは「高齢者とその関係者が介護・保健・福祉などの生活上の困りごとがある際に支援を行う相談窓口」で介護保険事業の中核と位置付けられている施設です。人口2～3万人に1か所を目安に設置され、運営主体の2割は市町村、8割は市町村より委託を受けた法人が運営しています。

この大阪市城東区内の「城陽地域包括支援センター」は社会福祉法人「黄金の里」が運営し、支援員がこまめに地域をまわり、地域で様々な講座を開いたりして、よく頑張ってくれているという

印象ですが、全体として評価は厳しいようです。相談に行っても「一般的なことしか言ってくれない」「対応がお役所的」とか不満の声がありますし、内部からも「ケアプラン作りで手一杯」という嘆きも。要するに政府の社会保障費削減の圧力をもろに受け、人減らし、低賃金を強いられているからです。（文・絵 内山進）



[特 集]

介護保障における、 国・地方の役割と住民の願い

介護保険制度導入25年、「ホームヘルパーさんがいない」「自宅での生活を支えるサービスが利用できない」「保険料が高くて生活が大変」など、制度の根幹に関わる危機を告発する報道がたびたび行われています。

この特集では、そもそも介護保険制度は何を意図して導入され、何を変えたのか、その際に問われたものは何かについて、まずは鴻上論文で明らかにしたうえで、現場で働くホームヘルパーさんの実感を聞きました。

そのうえで、この年末に示される予定の厚労省の「事業運営の指針」を受け、2027年度以後の「第10期介護保険事業計画」づくりの議論が自治体で始まりますが、この計画づくりにおける自治体の役割と、住民参加のアプローチについて、日下部論文で指摘をしています。

また、実際に「介護保険事業計画」に住民の側からアプローチするうえで、どのような課題と問題点があるのかに関わって、今年春に「『みんなが主人公』松原市民の会」の皆さんとともにまとめた松原市の「第9期介護保険事業計画」にもとづくレポートを、今後の議論の一助としていただけるよう、掲載しています。

市町村が保険者の制度であり、求められる介護給付のあり方や質・量、介護保険料の設定など、市民の声がいかされるべき課題は山積していると思います。

特集の最後に、地域で生活するうえでの困りごとを助け合う大阪よどがわ市民生協の「よどがわ くらしと助け合いの会『ほのほの』」の地域活動を紹介しています。地域で暮らしていくうえでは、介護保険のような公的な仕組みにとどまらず、住民の中での日常的な「助け合い」の活動も大切なものです。もちろん、介護保障における公的責任を住民の中での「助け合い」に肩代わりさせることは許されません。

このような視点から、自治体が作る「介護保険事業計画」と合わせて「高齢者福祉計画」をつくることが定められています。計画づくりの作業に、もっと住民の声や実践を反映することが必要ではないでしょうか。

介護保険制度が持つ 基本的な問題点と危機

鴻上圭太
大阪健康福祉短期大学
介護福祉学科教授

I 介護保険制度は何を意図されたか

(1) 公的責任の2つの否定

そもそも介護保険制度とはなにか。これを語るには、少なくとも1980年代後半ごろから展開された大企業による資本拡大の展開を押さえねばならないだろう。1947年以降、日本国憲法を源流にし福祉六法といった社会福祉関係法が成立し、日本国内は措置制度のもと「公的責任」が制度化された市民社会が創られていくのであるが、一方で大企業による（それも特に多国籍企業による）資本拡大の台頭が、それら戦後に構築された社会福祉制度を否定していったのである。

る。

これらには二つの否定があった。一つは、措置制度として具現化された社会福祉の公的責任は財政支出をとまなうため、法人税など税の企業拠出が資本経済活動を縮小させてしまうという財政上での否定、今一つは公共部門としての社会福祉サービスを市場に開放せよ、という措置制度を含む社会福祉・社会保障制度の否定であった。

(2) 措置制度解体と構造改革

1980年代以降、措置制度への否定は措置制度解体論としてあらゆる立場の者によってあらゆる視座から議論がなされてきた。

例えば『社会福祉施設の運営をめぐる

諸問題についての意見』『厚生省社会福祉施設運営改善検討委員会』（1981）は、このときすでに措置制度から契約制度への移行を主張していた。

公的福祉サービスとしての施設機能が「従来、家族が果たすべき機能を代替する役割が施設の主たる機能として位置づけられていた傾向に対し、次第に、治療、訓練、リハビリテーション等の専門的機能に施設機能の重点が移ってきたこと」「閉鎖的でありがちな施設を、入所者の生きがいのためにも、入所前の交際を維持し拡大することが望ましく……」、施設の量的整備について「絶対的不足の事態から脱却したといえる水準に達し」「施設の運営や整備に多額の公費が投入され、国民経済との係わり合いも深くな

介護は本当に人間らしい仕事

働きがいを感じられる仕事になつてほしい

Aさんは、南河内地域で30年以上の経験を持つ、ベテランのホームヘルパーです。ご自身も70歳を過ぎておられ、今では週に1〜2回程度、現場に出る程度、とのこと。

そんなAさんに、ホームヘルパーという仕事への思いや、介護保険制度以前から現在にいたる仕事の変化について、思いを語っていただきました。

——ヘルパーとして働く中で、何をいちばん大事にしてきたのでしょうか？

Aさん（以下、A）利用者さんは、やりたいことや、してほしいことがあっても自分ではできず、家族や周囲の支援者に頼るか、様々な理由から頼ることに抵抗があれば、諦めることになりがちです。中には、そんな状況の繰り返しの中で、つい、いらだちが先行し、口を閉ざしてしまつたり、支援者につらく当たることも少なくありません。そんな利用者さんの思いやいらだちを

しっかりと受け止めて、まずは私たちのことを信頼して貰うことが、スタートになります。そのために、お宅に訪問した際のお部屋の状況、温度、利用者さんの顔色などの第1印象を大切にするとともに、サービス提供はもちろんですが、利用者さんの状況や考え、要望などを、短い時間でも会話の中で、しっかりと聞き取ることが大事だと思います。

——具体的にどんなことに気をつけておられましたか？

A ヘルパーの仕事が始めた頃は、「家事や子育て経験があれば大丈夫」といわれてこの仕事に就きましたが、仕事の経験やヘルパー研修などへの参加の中で、この仕事の奥深さを感じました。

中でも、研修の中で、介護をする上で「三つの原則（下段右「介護の三原則」参照）が語られたとき、その意味と仕事の専門性に改めて気がついたことを覚えています。

介護の三原則

- ① 生活の継続性 できる限り在宅で、それまでと変らない暮らしが出来るよう配慮
- ② 自己決定の原則 高齢者自身が生き方・暮らし方を自分で決定し、周囲はその選択を尊重する
- ③ 残存能力の活用 本人ができることまで手助けするのは能力低下を招くのでやってはいけない

——働いておられる最中（2000年4月）に介護保険制度が始まりました。A それまでの在宅福祉のメニューは、ずいぶんと限られており、とりわけホームヘルパーの制度は、対象も生活困窮世帯に限定されていました。

介護が必要な方がおられる家庭は、たとえ裕福な家庭でも、利用者さんやご家族の労苦は大変なものであることは知っていましたから、介護保険制度ができ、介護のメニューも増え、利用者さんやご家族にとってはいいことではないかと考えました。

——仕事の上で、不安なことはありませんでしたか？

A 介護保険制度が議論されている過程で、大きく2つの不安がありました。一つは従来ホームヘルパーの利用の際

担」で制限が強められ、ヘルパーの仕事

ふれる仕事内容は、社会的にも大事な仕

必要だと痛感します。

介護保険

第10期計画に向けた政府の動きと

自治体・議会の課題

日下部雅喜

大阪社保協介護保険対策委員長

I 不問にされた「2025年

地域包括ケアシステム構築

目標」

■立ち遅れた基盤整備

今年2025年は、介護保険にとって節目の年です。それは、国（厚生労働省）が「2025年を目途に地域包括ケアシステムの構築を実現していく」としていた目標の年だからです。

地域包括ケアシステムとは、「重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が包括的に提供される体制」（厚生労働省「地域包括ケアシステムの構築について」）のことで、中学校区を単位として全国的に構築することが目標でした。

しかし、全国9033の中学校区（文部科学省「令和6年度学校基本調査」）でそのような地域包括ケアシステムが構築されたところはほとんどありません。

中重度の要介護者の24時間・365日の在宅生活を支えるために創設された「定期巡回・随時対応型訪問介護看護」は2025年4月現在で1397事業所（厚生労働省「介護給付費等実態統計月報」）で中学校区数の15%しかありません。泊り・訪問・通所を組み合わせた「小規模多機能型居宅介護」は5361事業所（同）、「看護小規模多機能型居宅介護」は1108事業所（同）しかなく、地域包括ケアシステムの基盤整備は大きく立ち遅れています。

そればかりか、在宅介護の基礎である「訪問介護」は、絶望的な人手不足の上に介護報酬引下げの影響で倒産や閉鎖が史

上最多を記録し、訪問介護事業所が一つもない自治体が今年6月末時点で全国115町村に上っています（厚生労働省「介護サービス情報公表システム」オープンデータ）。

また、特別養護老人ホームの待機者数は全国で約27万5千人（2022年4月1日時点）と以前より減っているもののすぐには入所できない人が多くいます。こうした中で、家族の介護や看護を理由とする離職者数は1年間で約10万6千人（総務省「令和4年就業構造基本調査」と膨大な数にのぼり、三菱UFJリサーチ&コンサルティングによる「仕事と介護の両立に関する調査研究事業」の報告書（2022年3月）によれば、「希望する介護保険サービスが地域で提供されておらず利用できなかったため離職した」との回答者が34・7%も占めています。

松原市における介護保障の実態と問題点

猿橋 均

大阪自治体問題研究所常務理事

この項では、前項の目下部論文も踏まえながら、介護保険事業計画の具体的な検討作業について触れることにしたいと思います。

本年4月に「『みんなが主人公』松原市民の会」の皆さんとともに、「松原市政白書PartⅦ」をまとめた際、その一つの柱として、松原市の介護保険の現状に関わって、「第9期松原市高齢者福祉計画及び介護保険事業計画（2024年～2026年）」の内容について筆者が担当しました。以下は、その際の報告内容について、「おおさかの住民と自治」誌に掲載することをお許しいただき、若干の整理と補強を行ったものです。

今年の年末には、厚労省が第10期介護保険事業計画に向けて触れるべき「指針」が示され、2026年に向け、自治体での「第10期事業計画」（2027年～2029年）の策定作業が始まります。現在の「第9期事業計画」の到達を踏まえつつ、「第10期」の計画づくりに住民や議会がどう関わっていくのが課題となりますが、その際の参考になればと考えます。

はじめに

松原市の人口や高齢化率の構成を見ると、人口は緩やかに減少している一方、

高齢化率が30%前後と、府下全体（28%前後）よりも高くなっています（表1）。こうした状況も反映し、「『みんなが主人公』松原市民の会」が2024年夏に取り組んだ市民アンケートの結果では、とりわけ「介護保険」についての関心は、

松原市の介護保険料が府下でも4位、全国でも5位と極めて高額なことを含め、60代46・2%、70代61・1%、80代以上58・6%といずれもトップを占め、極めて高くなっています。

介護保険制度は2000年に始まり、その後大きな制度変更も行われてきましたが、「保険料はどんどん高くなり年金からの天引きで生活できない」「サービス利用の保険外しや自己負担の増加で介護サービスが使えない」「在宅生活を支える事業者の廃業や人手不足で介護サービスをしてくれる事業者がいなくなる」という、まさに介護保険制度そのものが、2重にも3重にも存亡の危機にあると言っても過言ではありません。

この制度を運営する国と地方自治体は、「持続可能な制度を守る」といいますが、「制度を持続可能にする」のではなく、「地域で高齢者が尊厳をもって生活することが可能となる」制度と運用を

「おたがいさま」の生活サポート

大阪よどがわ市民生協「ほのぼの」の現場から

柏原 誠

「おおさかの住民と自治」
編集委員会

2025年は国際協同組合年。分断と格差が世情を覆う中で、あらためて人々のつながり、助け合いの価値が見直されています。今回は、大阪北部（7市3町3区）を事業地域とする大阪よどがわ市民生協（組合員数約11万5000名「2023年度」。以下、生協と略）が20年以上にわたって取り組んできた生活サポート活動「よどがわくらしの助け合いの会ほのぼの」（以下「ほのぼの」）を紹介します。

酷暑が戻った盆明けの昼下がりに組織部の岡本さん、秋山さんにお話を伺いました。

■「ほのぼの」活動とは

「ほのぼの」は、生協組合員が、協同組合の「おたがいさま」の精神で、組合員同士が、生活上のちょっとした困りごとの解決に助け合う生活サポート活動です。生協の組合員アンケートの声から、2004年に立ち上げられました。

ほのぼのに参加するためには、生協組合員であることに加えて「ほのぼの」の活動会員（サポートする側）、利用会員（サポートされる側）、賛助会員（財政的に支援）のいずれかになることが必要です（年会費1000円）。

2024年度定期総会時の会員数は384名（活動会員70名、利用会員115名、賛助会員199名）。次頁のグラフは、2004年に活動を開始してからの会員数と活動時間の推移です。

流れとしては、ニーズのある人が、事務局に電話で申し込み、事務局から連絡を受けた地域コーディネーター（会の役員も兼ねる）は、その近所（徒歩、自転車の範囲）にいる活動会員さんをマッチングし紹介します。

サポート対象は、高齢の一人暮らしの人が多くですが、子育て中のファミリーや、一時的な家族の入院にともなう依頼など多様です。内容は炊事、洗濯、掃除はじめちょっとした家事全般、高齢者の

場合は介護保険でカバーされないこと（大掃除、庭の草引きなど）での依頼もあります。曜日を決めての定期的・長期的なこともあれば、スポット的なものもあり柔軟に対応します。

■茨木市Mさん宅のケース（写真とも）

茨木市のMさん（80代）宅には複数の活動会員が関わって、1回1時間半、週3回、洗濯、調理、買い物代行をしています。持病があるMさんは、ほのぼの活動で命をつないでもらっていると言います。サポートをするNさんは、長いおつきあいで親戚のように感じる、洗濯物を干して肉じゃがを作ったあとの時間でおしゃべりをしたり楽しいと言います。（2023年度の「ほのぼの」ニュースより）

■「ほのぼの」の3つの特長

特徴の1つは、サポートする側のモチベーションになることと、利用する方も

第二特集

地方自治法「改正」は何を狙うか

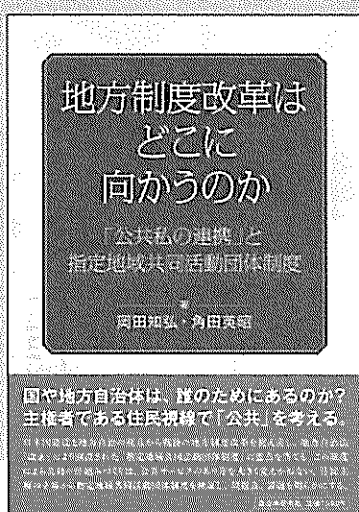
「指定地域共同活動団体制度」って？

昨年の通常国会での地方自治法「改正」の主な柱は、「国の地方への補完的指示権」「情報システムの適切な利用」「指定地域共同活動団体の規定」の3つとされます。いずれも国会では十分な議論が尽くされませんでした。

すでに本誌では、本年1月及び5月の特集号で、第二特集として「補完的指示権」「情報システムの適切な利用」について言及してきましたが、本号では「指定地域共同活動団体」を取り上げます。

この制度は「自治体戦略2040構想」研究会報告の延長線上にあるものとされますが、まだその導入や具体化はこれから、という状況です。

こうした状況の中で、本年8月、自治体研究社から、この問題に関わって、新たに『地方制度改革はどこに向かうのか―「公共私の連携」と指定地域共同活動団体制度』が刊行されました。以下では、その著者の一人である、自治体問題研究所前理事長の岡田知弘先生に、同書の紹介をかねて、この制度の動きと私たちがもつべき視点を述べていただきました。



岡田知弘・角田英昭 著

『地方制度改革はどこに向かうのか―
「公共私の連携」と指定地域共同活動団
体制度』自治体研究社、2025年8月