

新上五島町における介護保険運営の現状と課題

- 条件不利地域での介護保険の運営と
介護サービスの利用状況について -

綱 辰 幸

I はじめに

本論文は、新上五島町における居宅介護（介護予防）、地域密着型介護（介護予防）及び施設介護などの介護サービス体制整備の現状と課題を主題としたものである。

まず、介護財政上の問題である。離島地域では、今後一層の人口の高齢化が、進展することが予想される。これは、高齢者の長寿化や地域の少子化といった要因だけでなく、活動世代の都市部への人口移動といった、経済・社会的な要因も存在するためである。その結果、介護保険においても、被保険者の介護ニーズの状況や高齢者を取り巻く社会的な状況により、介護保険の本人負担や第1号保険者の保険料について一層の負担増加につながる恐れがある。

次に、介護のサービス体制に関してである。新上五島町などの離島では、都市部に比べ高齢者の絶対的な人数が少なく、多くの場合分散して居住しているため、多くの民間業者にとっては、利益を得にくい構造となっている。そのため、新上五島町のような地域の被保険者は、ニーズに十分適応した介護体制の整備が困難になるのではないかという懸念が存在する。離島など条件不利地域では、一般に、介護サービスにおいても規模の経済が機能せず、都市部に比べ介護コストが割高となり、民間事業者が利益を上

げにくい状況にあり、結果として、そのような地域においては介護コストが割高となり、さらには被保険者の負担も割高になる危険性がある。同時に、市場規模が少なく、民間の事業者にとっては、収益があげにくく、参入がメリットが少ないように思われる。

加えて、新上五島町では、平成の大合併を経験しており、保険者の面積が拡大することで、介護サービスの利用者に対する影響についても注目する。

そこで、本論文では、『介護保険事業状況報告(年報)』など既存の統計データに加え、町へのヒアリングを行ったとき入手した資料等を活用し、各サービスの現状を過去の経緯について分析を行い、主に全国(計)のデータ、長崎県及び県内の保険者のデータとの比較で新上五島町の現状と課題を明示した。

また本論文では、第1号被保険者を主に研究の対象としている。特に、記述がない場合は、第1号被保険について述べている。

Ⅱ 新上五島町を取り巻く状況

1 新上五島町の地理的状況など町の概要

新上五島町は、有川町、上五島町、若松町、新魚目町、奈良尾町の5町が平成16年8月1日に合併したことにより誕生した。

この新上五島町は、九州、長崎県の西端にあり、新上五島町の北部には北松浦郡小値賀町、南部は五島市の間に存在する。7つの有人島と60の無人島からなっている島しょである。町の面積は213.97km²と県内郡部では最大の面積で、市を含めても県内でも上位に位置する。他方で、人口は、22,074人(平成22年国勢調査)であることから、町の人口密度は103.2人と県内町村でも低い水準にある。

また町の財政・経済状況として、地方税収の規模や、財政の強さを示す同町の財政力指数は0.282である。この財政力指数の値は、県内各自治体

の平均的な値が0.387であることから、あまり高い値とは言えないものの、県内における他の離島地域にある自治体（市も含めて）の中では最も高い財政力指数の値である。

2 高齢化率などの状況

新上五島町の人口における高齢人口（65歳以上人口）の割合（高齢化率）は、平成22年10月国勢調査で33.4%である。この値は、長崎県全体25.9%、全国22.9%（平成22年国勢調査速報集計値）と比較しても非常に高い。

表1 長崎県下自治体の65歳以上の総人口に占める割合
(%)

	高齢化率		高齢化率
長崎市	24.88	長与町	18.97
佐世保市	25.55	時津町	18.39
島原市	29.24	東彼杵町	30.51
諫早市	23.31	川棚町	25.09
大村市	19.99	波佐見町	25.53
平戸市	33.17	小値賀町	43.42
松浦市	29.92	佐々町	21.60
対馬市	29.46	新上五島町	33.44
壱岐市	31.80	県計	25.88
五島市	33.34	市部計	26.15
西海市	31.96	郡部計	23.64
雲仙市	28.81		
南島原市	32.28		

（資料）平成22年国勢調査市町別年齢別人口
（平成22年10月1日現在）

また新上五島町の高齢化率は、平成13年3月の値が25.4%であることから、約10年でおよそ8%ポイント増加している。この人口に占める高齢者人口の割合は、旧町間でも大きく異なっており、最も低い上五島町が29.5%に対して、町内南部に位置する旧奈良尾町は40.4%と高い。（表2参照）

また、人口問題研究所の2035年における新上五島町の推計では、人口は12,804人と約半数になり、高齢化率は49.8%と町の人口の半数が高齢者になると予想されている。²⁾

表2 新上五島町の人口、高齢化率

（人、％）平成22年3月値

	新上五島町	旧若松町	旧上五島町	旧新魚目町	旧有川町	旧奈良尾町
人口	23,210	3,536	6,477	4,201	6,322	2,674
65歳以上人口	7,612	1,249	1,910	1,343	2,029	1,081
高齢化率％	32.8	35.3	29.5	32	32.1	40.4

（出所）新上五島町提供資料

また、保険者内の世帯のうち、第1号被保険者がいる割合は、56.10%と半数以上の世帯で第1号被保険者（65歳以上）がいることとなる。またこの割合は、高齢化割合同様、全国の水準、県内の水準と比較しても、非常に高い。（表3参照）

表3 全世帯に占める第1号被保険者のいる世帯の割合

	全世帯に占める第1号被保険者のいる世帯の割合（％）		全世帯に占める第1号被保険者のいる世帯の割合（％）
全国計	40.77	長与町	34.24
県計	46.83	時津町	34.45
佐世保市	45.35	東彼杵町	62.00
諫早市	44.20	川棚町	49.42
大村市	37.32	波佐見町	57.00
平戸市	63.61	小値賀町	69.48
松浦市	58.46	江迎町	54.70
対馬市	51.35	鹿町町	59.09
壱岐市	64.67	佐々町	42.44
五島市	50.80	新上五島町	56.10
西海市	59.44	島原地域広域市町村圏組合	60.70

（資料）・第1号被保険者のいる世帯については、『介護保険事業状況報告（年報）』中の「第1表 保険者別第1号被保険者のいる世帯数」より作成。

・世帯数については、『平成20年長崎県異動人口調査年間集計結果報告（平成21年1月1日）』の世帯数を利用した。

Ⅲ 新上五島町における介護保険の概要

Ⅱで述べたように新上五島町は、条件不利地域にあり、財政的な余力も

十分あるとは言えず、加えて高齢人口比率は高い。そこで新上五島町における公的介護保険の運営の現状を以下で述べる。

1 出現率について

まず、新上五島町における介護保険における認定者と65歳以上の割合である認定者出現率についてみる。同町の第2号保険者も含む認定者出現率の推移は、はっきりと増加傾向がみられる(表4参照)。第1号被保険者の認定者出現率は、全国の値が横ばいまたは微増であるのに対して、新上五島町では増加傾向がみられる。また合併以前の旧町において、1号被保険者における認定の割合はかなりの相違があったことが分かる。

表4 新上五島町の出現率推移

(年度、%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
全国計	15.12	15.70	16.13	15.89	15.91	15.98
新上五島町	15.60	16.50	16.65	16.28	16.56	17.14
若松町	12.95					
上五島町	16.62					
新魚目町	18.11					
有川町	16.66					
奈良尾町	12.29					

注) 認定者出現率は第1号被保険者の認定者人数を第1号被保険者で割ったもの。

2003年度の新上五島町の出現率は旧町の加重平均。

(資料) 厚生労働省『介護保険事業状況報告(年報)』各年度版により作成。

表5 旧町別の出現率の推移(平成22年度)

	新上五島町	旧若松町	旧上五島町	旧新魚目町	旧有川町	旧奈良尾町
出現率(%)	17.8	16.0	19.1	19.3	17.9	15.6

注: 認定者は第2号被保険者も含む値を利用。

(出所) 新五島町提供資料。

2 給付額について

次に、新上五島町の介護サービス利用に関する全般的な概要について以下で述べる。

常に大きな財政負担となる危険性があるので、より効率的な保険の運用が必要となる。

次に、各介護サービスの給付額について以下でみていきたい。

表6は、居宅（介護予防）地域密着型（介護予防）及び施設介護の各サービスにおける給付額と受給者人数について、県内の保険ごとに構成比をとったものである。この表は次のような特徴がみられる。

表6 介護各サービスにおける第1号被保険者の給付額及び受給者の構成比（％）

	居宅		地域密着		施設	
	給付額	受給者	給付額	受給者	給付額	受給者
全国	49.22	71.71	8.50	5.78	42.28	22.51
長崎県	44.40	70.43	15.93	9.25	39.68	20.32
長崎市	50.06	74.88	13.37	7.71	36.57	17.41
佐世保市	38.88	66.14	19.50	12.85	41.61	21.02
諫早市	44.59	70.68	13.84	7.81	41.57	21.51
大村市	47.79	68.11	20.05	12.51	32.16	19.39
平戸市	45.84	72.31	6.88	3.81	47.29	23.88
松浦市	37.59	65.06	14.01	8.22	48.39	26.72
対馬市	46.19	71.31	7.98	4.29	45.83	24.40
壱岐市	52.03	76.12	1.26	0.65	46.71	23.23
五島市	42.51	69.00	19.53	10.76	37.96	20.24
西海市	37.84	68.84	17.01	9.02	45.15	22.14
長与町	52.71	75.13	13.29	7.40	34.00	17.47
時津町	50.15	74.08	19.45	10.56	30.40	15.37
東彼杵町	43.23	69.55	16.05	8.64	40.72	21.80
川棚町	43.62	66.30	19.17	11.93	37.21	21.77
波佐見町	53.90	76.88	16.53	7.92	29.58	15.21
小値賀町	36.20	59.64	9.53	6.28	54.27	34.08
江迎町	33.38	60.09	17.85	11.19	48.77	28.72
鹿町町	49.17	74.21	14.81	7.75	36.03	18.05
佐々町	38.43	62.99	17.12	11.33	44.46	25.67
新上五島町	34.47	58.11	15.34	10.79	50.20	31.10
島原地域広域市町村圏組合	39.26	67.11	21.56	11.60	39.18	21.29

（資料）厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告（年報）』

まず、地域密着型サービスの給付額及び受給者人数は、他の2つのサービスのうち最も構成比が少ない。新上五島町についても同様の特徴がみら

れる。加えて、同町の費用の構成比は県内団体の中でも低く、地域密着型の介護サービスについて積極的に拡大する必要があると思われる。

次に、居宅介護サービスについては、すべての団体で受給者の構成比の割合が高く、介護保険におけるサービスの中心は、居宅介護サービスといえる。ただ、新上五島町では、受給者の割合が小値賀町と並び非常に低い。また給付額についても、多くの団体で3つの介護サービスのうちでもっとも大きなシェアを占めている。

そして、施設介護サービスの受給者人数の割合は、居宅介護に次ぐ規模で、20%代が中心となっているが、新上五島町と小値賀町の2団体は受給者の構成が30%を超えている。また、3つの介護サービスにおける給付費のシェアについては、長崎県内21団体中8団体が、施設介護給付額が介護給付費のなかで最大の値となっている。特に、新上五島町や小値賀町の施設介護の給付費は給付費全体の50%以上を占めている。これは、後に示すが、一人あたりの施設介護の費用は高額となるため、今後の財政負担、介護保険の運用に不安が残る。

さらに、各介護(介護予防)サービスの給付額についての、それぞれのサービスの受給者人数で割ったものが表7である。それぞれ受給者一人あたりの給付額は、居宅介護サービスが7万円弱~10万円弱、地域密着型サービスが19万円台~25万円台、施設介護サービスが23万円台~25万円台となっており、地域密着型と施設介護サービスとは高額となることが分かる。このうち、地域密着型は、現在、利用者が少ないことから、その結果、施設介護の利用者が拡大するとなれば介護財政を逼迫させる危険性がある。そのため、財政上の視点から考えると、介護サービスの受給者について、施設介護から居宅介護サービスにシフトさせる必要がある。加えて、人生の最後を自宅で迎えたいと考える高齢者も多いことから、施設から居宅介護ということは、高齢者の希望にも叶うものである。そのため、家族、介護者の負担が過重となることなく、在宅(居宅)での介護を進めること必要となるものと思われる。

表7 受給者一人あたりの給付費

(円)

	居宅	地域密着	施設
全国	92,024.1	197,132.3	251,831.0
長崎県	79,695.4	217,730.6	250,918.6
長崎市	78,662.8	204,092.1	247,098.8
佐世保市	75,800.2	195,737.7	255,286.1
諫早市	79,382.5	223,004.6	243,121.1
大村市	99,060.1	226,376.5	234,206.2
平戸市	77,932.5	222,000.0	243,452.7
松浦市	80,553.7	237,775.1	252,490.6
対馬市	79,439.3	228,081.3	230,387.3
壱岐市	82,983.6	235,058.3	244,033.3
五島市	78,684.6	231,828.2	239,530.1
西海市	68,237.6	234,162.5	253,128.2
長与町	90,889.1	232,659.4	252,118.9
時津町	82,285.1	223,938.9	240,440.6
東彼杵町	78,285.5	233,883.7	235,233.2
川棚町	90,585.8	221,203.0	235,336.0
波佐見町	86,229.9	256,744.9	239,210.3
小値賀町	90,652.0	226,626.1	237,834.9
江迎町	82,034.3	235,647.8	250,798.3
鹿町町	79,207.8	228,556.6	238,617.4
佐々町	85,810.8	212,488.5	243,579.5
新上五島町	88,550.3	212,145.3	240,976.2
島原地域広域市町村圏組合	79,585.6	252,844.8	250,390.3

(資料)厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』

3 件数について

『平成20年度介護保険事業状況報告(年報)』における「件数」(介護支給の申請があった施設の件数)について、介護保険の居宅、地域密着型、施設の各介護(予防)サービスについて、支援、介護の各団体で構成比について、県内各保険者間で比較したものが表8中の「サービス」である。

3つの介護(予防)サービスの構成比について、新上五島町では、居宅介護の件数は他のサービスとシェアは最大になるものの、県内他の保険者と比較すると最も低い値となっている。また、施設介護や地域密着型のサービスの件数の構成比は、全国、県内の値と比較して高い。これは、地域密

着型については他の保険者に比べ積極的な運用が実施されているようであるが、居宅介護が低く、施設介護の割合が高いことは、施設介護の給付額が高いことから、保険料の上昇といった可能性が生じる。

続いて、支援、介護度別の件数について介護度3、4、5の高度の件数の構成比をみたのが表8中の「介護度」である。新上五島町の場合、介護度が高いケースにおいて、居宅介護サービスの割合は相対的に低い傾向がみられる。つまり、要介護度が高い利用者は、あまり居宅サービスが利用

表8 介護サービス及び重度者の構成比

(%)

	居宅		地域密着		施設	
	サービス	介護度	サービス	介護度	サービス	介護度
全国計	87.76	76.47	2.56	3.11	9.68	20.42
長崎県	85.85	63.24	4.53	7.07	9.62	29.69
長崎市	88.81	69.13	3.50	6.24	7.69	24.64
佐世保市	82.03	57.74	6.85	8.53	11.12	33.73
諫早市	85.79	62.08	3.87	6.72	10.34	31.20
大村市	85.53	72.66	5.80	7.86	8.67	19.48
平戸市	87.74	62.34	1.70	2.19	10.56	35.48
松浦市	81.41	49.36	4.43	6.74	14.15	43.90
対馬市	85.23	60.28	2.26	2.99	12.50	36.73
壱岐市	89.45	73.62	0.29	0.59	10.26	25.78
五島市	84.33	60.93	5.51	7.70	10.16	31.38
西海市	84.30	54.03	4.63	7.08	11.07	38.89
長与町	89.14	70.59	3.29	6.33	7.58	23.09
時津町	88.08	73.40	4.98	8.32	6.94	18.29
東彼杵町	84.99	63.39	4.26	6.73	10.75	29.87
川棚町	83.63	58.99	5.75	8.20	10.62	32.81
波佐見町	90.12	73.67	3.62	4.50	6.26	21.83
小値賀町	78.28	49.33	3.46	2.47	18.26	48.21
江迎町	78.67	40.77	6.04	7.40	15.29	51.82
鹿町町	87.02	58.70	3.92	9.05	9.06	32.25
佐々町	80.66	47.19	5.99	7.50	13.35	45.31
新上五島町	77.66	53.31	5.86	8.08	16.48	38.60
島原地域広域市町村圏組合	83.66	55.11	6.15	11.15	10.18	33.74

(資料)厚生労働省 『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』

注)・「サービス」は3つの介護サービスの件数についての構成比を示している。

・「介護度」は各個別サービスについて介護度3、4、5の件数の合計値と全体の件数の割合を示している。

されていないこととなる。若年者、活動世代が島外に流出することで、高齢者のみ世帯、高齢者夫婦のみ世帯など、家族内介護が期待できないこと。加えて、深夜の介護など介護体制整備状況への課題も影響しているものと思われる。「施設から在宅へ」というのが、介護保険においてひとつの目的であったので、安心して、重度の要介護者であっても自宅で介護できるような体制整備が必要だと思われる。

4 重度の利用者の状況

特に、3つの各サービスについて介護度3以上の重度の介護者の人数と、

表9 各介護サービスにおける重度介護受給者の割合

(%)

	施設	地域密着	居宅
全国計	42.81	7.30	49.89
長崎県	47.41	13.94	38.65
長崎市	42.84	13.91	43.24
佐世保市	47.71	15.74	36.55
諫早市	50.68	12.28	37.05
大村市	39.11	17.24	43.65
平戸市	57.19	5.34	37.47
松浦市	59.26	10.47	30.27
対馬市	54.44	5.51	40.05
壱岐市	51.13	1.21	47.66
五島市	49.15	13.82	37.02
西海市	54.63	12.80	32.57
長与町	41.46	13.10	45.43
時津町	32.67	17.43	49.90
東彼杵町	45.42	14.00	40.58
川棚町	47.07	15.26	37.67
波佐見町	38.79	11.84	49.36
小値賀町	67.16	3.47	29.37
江迎町	60.50	13.56	25.95
鹿町町	54.66	14.92	30.42
佐々町	55.91	14.13	29.96
新上五島町	54.00	14.44	31.55
島原地域広域市町村圏組合	50.18	18.58	31.25

(資料) 厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』

各サービスの受給者総数との割合についてみたものが表9である。新上五島町における重度の介護受給者の割合については、施設介護サービス受給者の割合が高く、全国の数よりも10%ポイント以上も高い。また、地域密着型についても同じく全国の数よりも大きい。他方で、居宅介護サービスの割合は全国の数よりも20%ポイントほど低く、重度の受給者にも、介護コスト問題もあるので、安心して活用できるような居宅サービスの充実が必要だと思われる。

5 保険料及び介護特別会計について

(1) 保険料基準額の推移

新上五島町における第1号保険者の保険料基準額の推移についてみる(表10参照)。

まず、現在の新上五島町が合併するまでの第一期、第二期の合併の前まで、旧五島町は特別養護老人ホームなど業務について一部事務組合で運営していたものの、基本的には個別の旧町が保険者となり、介護保険を運営していた。保険料についても、当時の各保険とも全国の平均的な保険料と比較して高く、特に上五島町、新魚目町、有川町については特に高い。また

表10 保険料の推移

	第一期(a) (H12 - 14)	第二期 (H15 - 17)	第三期 (H18 - 20)	第四期(b) (H21 - 23)	(b) / (a)
全国平均	2,911	3,293	4,090	4,270	1.47
長崎県平均	3,093	3,589	4,413	4,364	1.41
新上五島町	3,396	4,051	4,660	4,660	1.37
若松町	3,483	3,200			
上五島町	3,300	3,900			
新魚目町	3,500	4,500			
有川町	3,500	4,600			
奈良尾町	3,100	3,500			

注) 長崎県は各保険者の保険料の単純平均額。

新上五島町の第1期は各町の保険料を第1号保険者で加重平均を行ったもの。

第二期の保険料は不均一の保険料。新上五島町は2004年(平成16年)に合併

第二期においても県財政安定化基金から借り入れを受けていた新魚目町、有川町は4,500円と現在とほぼ変わらない保険料の水準であった。

第二期においては、平成16年の合併による新上五島町の誕生後の保険料は不均一で旧町により1,000円以上の差があった。そして第三期は、現在と同じである4,660円に統一された。現在、新上五島町の第1号保険者の保険料基準額は、第四期も4,660円である。この4,660円という値は、第四期の県内保険者（江迎町、鹿町町を含む）の同保険料の単純平均が4,589円であることから県内における保険料の水準は平均的な水準であるものの、第四期における全国の加重平均が4,160円であることから全国的な水準から

表11 長崎県内保険者の第四期保険料

（1号基準、円）

保険者	金額
長崎市	4,957
佐世保市	4,828
諫早市	4,300
大村市	4,130
平戸市	4,000
松浦市	4,750
対馬市	4,500
壱岐市	3,800
五島市	5,298
西海市	4,417
長与町	5,000
時津町	5,696
東彼杵町	4,032
川棚町	4,500
波佐見町	3,400
小値賀町	3,460
江迎町	5,750
鹿町町	4,760
佐々町	5,325
新上五島町	4,660
島原地域広域市町村圏組合	4,813

（資料）厚生労働省 H.P.より作成。
現在、江迎町、鹿町町は市町村合併により、佐世保市となった。

みると平均より高い。また、県内の離島の保険者と比較しても、五島市を除き、保険料は高い値となっている(表11参照)。

また、若松町、奈留尾町にとっては、3割以上の増加したこととなる。

(2) 保険料と介護特別会計

次に、保険料については、各保険者における介護保険事業特別会計保険事業勘定(歳入)に占める1号被保険者の保険料に注目する。この介護特

表12 介護保険特別会計(保険事業勘定、歳入)に占める保険料の割合

	%
全国	18.77
長崎県	17.39
長崎市	18.60
佐世保市	16.84
諫早市	17.82
大村市	19.47
平戸市	17.59
松浦市	15.54
対馬市	15.50
壱岐市	14.15
五島市	14.09
西海市	15.55
長与町	20.42
時津町	19.52
東彼杵町	14.90
川棚町	18.30
波佐見町	16.98
小値賀町	12.90
江迎町	15.22
鹿町町	17.54
佐々町	17.92
新上五島町	14.99
島原地域広域市町村圏組合	17.25

(資料) 厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』「保険者別介護保険特別会計経理状況 保険事業勘定-(歳入)-」を利用。

別会計に占める保険料の割合が高いということは、当該の保険者区域内での1号被保険者の経済的基盤が安定的であり、当該の保険者の介護保険財政の安定性につながる。逆に低い場合は、第二号被保険者からの移転的な保険料の割合が高いということになる。一般に、各保険者における保険料の割合は、平成20年度全国計において18.77%と、約19%とされている。そこで、新上五島町を含む県内各保険者の介護保険特別会計（歳入）における保険料の割合（表12参照）は、長崎県平均で17.39%であるの対して、新上五島町は14.99%と特別会計の歳入に占める保険料の割合は低い。

介護保険における保険料については、保険料基準額以外に被保険者の所得の状況により、通常、6段階に分かれ⁴⁾、所得状況に応じて保険料を負担しており、世帯に住民税納付者がいないようなケースにおいては保険料の軽減を行っている（表13参照）。そのため、第一段階から第三段階までの負担軽減となっている被保険者の割合が多いケースでは、歳入に占める保険料収入の割合が低下することが予想される。実際に、表14は新上五島町などについて、保険者別所得段階別の第1号被保険者数の割合を示したものである。新上五島町における第一段階から第三段階までの被保険者人数の割合は、48.60%と長崎県の全体の値より10ポイント以上高い値となっている。他方で、第四段階および第五段階及び第六段階以上の値については、県の値より低い値となっている。

表13 保険料算定に関する基準（概要）

		負担割合	対象者
所得段階区分	第1段階	0.5	生活保護の受給者、市町村民税世帯非課税で老齢福祉年金の受給者
	第2段階	0.6	市町村民税世帯非課税で、課税年金収入額と合計所得金額の合計額が80万円以下の者
	第3段階	0.75	市町村民税世帯非課税で、第2段階対象者以外の者
	第4段階	1	世帯の誰かに市町村民税が課税されているが、本人は市町村民税非課税の者
	第5段階	1.25	市町村民税本人課税者のうち、合計所得金額が200万円未満の者
	第6段階	1.5	市町村民税本人課税者のうち、合計所得金額が200万円以上の者

表14 保険料に関する1号被保険者の構成比
(%)

	第1段階～ 第3段階	第4段階	第5段階～ 第6段階以上
全国計	29.53	32.13	38.33
長崎県	37.86	31.05	31.09
新上五島町	48.60	25.91	25.49

(資料)厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』「保険者別所得段階別第1号被保険者数(当年度末現在)」より作成。

このような第一段階から第三段階の被保険者の人数を引き下げるといった課題は、行政が直接対応しにくいものの、このような状態が継続すれば、さらなる保険料の引き上げ等といった対応に直面することが予想される。

Ⅲ 新上五島町における各種介護サービスの現状

1 居宅介護(介護予防)サービスに関する分析

ここまでみてきたように、介護保険の運営において、居宅介護(介護予防)サービスは、介護受給者の最大にシェアを有し、介護財政上においても重要なサービスといえる。また、居宅介護サービスについては、その主な供給主体である民間事業者の参入等の問題があり、条件不利地域などでは、一部居宅サービス供給について地域間で格差が存在する可能性が考えられる。

そこで、新上五島町における居宅介護サービスの現状について以下で述べる。

(1) 受給者の割合の推移

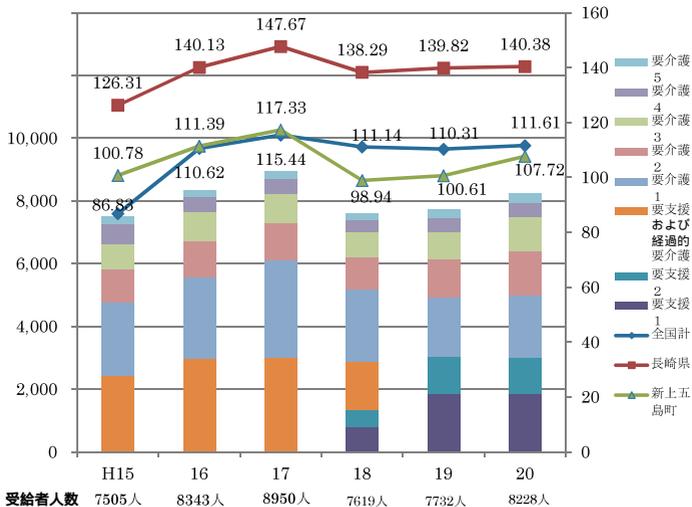
図2は、第1号被保険者100人あたりの居宅介護受給者(当年度累計)と介護別の実人数を示したものである。

まず1号被保険者100人あたりの居宅介護サービス受給者の人数(図中右縦軸)については、長崎県内における保険者の平均値より低いものの、新上五島町の値については、ほぼ全国の値と同程度である。ただ、平成18

年度に地域密着型介護サービスが導入されると居宅介護サービスの受給者は減少している。また、町村合併以前の平成15年度値として、若松町65.36人、上五島町120.71人、新魚目町127.86人、有川町106.89人、奈良尾町67.75人と旧町でかなりの相違が存在した。ただこれは旧町の高齢化率と関係があると思われる（表2参照）。

また受給者人数（累積）（図中左縦軸）は、平均8,000人程度大きな変化はなく、平成18年度に減少がみられたものの、その後緩やかに増加している。

図2 居宅介護利用者の推移（人）



注)「要支援」については、平成18年度以降「経過的要介護」に加算した。
 (資料)厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』「保険者別保険給付 介護給付・予防給付 第1号被保険者分」各年度版を利用。

(2) 各種居宅介護サービスの給付割合

居宅介護（介護予防）サービスの給付費用について、各居宅介護（介護予防）サービスの給付額のシェアをとったものが表15となる。ここで、新上五島町の特徴としては、新上五島町では「通所サービス」や「短期入所サービス」の志向が強く、逆に「訪問サービス」については相対的にあま

り利用されていない傾向がみられる。特に、通所サービスについては、居宅介護サービス費用の53.58%と半数以上の値となっている。また短期入所サービスの構成比の高さも県内の他の保険者と比較しても高い。また逆に、訪問サービスの構成比は県内でも低い水準にある。さらに「特定施設入居者生活介護」は全国、県内と比較しても極端に低い割合となっている。

郡部において、訪問型の介護サービスの利用が低いのは、1次産業従事者は、他人を自宅に入れることを嫌う傾向がみられる⁵⁾との考えもある。しかし、同じ離島の五島市や郡部の鹿町町でも、訪問サービスの割合は高

表15 居宅介護サービス費用の構成比

(%)

	訪問サービス	通所サービス	短期入所サービス	福祉用具・住宅改修サービス	特定施設入居者生活介護	介護予防支援・居宅介護支援
全国計	26.34	39.79	10.05	6.56	7.72	9.54
長崎県	21.30	49.04	8.75	5.10	6.25	9.56
長崎市	29.64	43.01	7.77	5.43	4.38	9.77
佐世保市	17.35	47.32	7.72	4.97	13.20	9.44
諫早市	15.12	59.73	5.81	5.71	4.27	9.37
大村市	22.98	54.30	6.42	4.79	3.59	7.93
平戸市	25.15	38.32	14.46	5.11	7.38	9.59
松浦市	12.51	56.89	13.13	2.90	5.52	9.05
対馬市	10.72	41.17	20.15	4.96	13.34	9.66
壱岐市	18.98	47.89	11.00	7.59	3.99	10.55
五島市	28.35	41.10	11.87	4.83	3.74	10.11
西海市	16.65	57.72	10.19	4.17	0.63	10.64
長与町	18.09	58.45	8.13	4.44	2.06	8.84
時津町	16.46	59.01	11.08	4.27	0.61	8.57
東彼杵町	9.92	57.68	6.85	6.00	9.71	9.84
川棚町	12.88	62.15	6.34	4.90	4.90	8.84
波佐見町	14.14	54.31	12.24	6.69	3.33	9.29
小値賀町	10.09	48.72	25.64	2.71	1.95	10.89
江迎町	13.08	53.39	8.53	2.90	11.30	10.80
鹿町町	21.94	44.44	6.05	3.28	14.23	10.06
佐々町	14.19	49.45	12.02	4.29	11.29	8.76
新上五島町	13.26	53.58	17.53	4.22	0.85	10.56
島原地域広域市町村圏組合	13.28	58.11	6.94	4.60	7.62	9.47

(資料) 厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』

いことから、そのような慣習的なものだけでなく、介護ヘルパーの不足などが影響しているものと思われる。

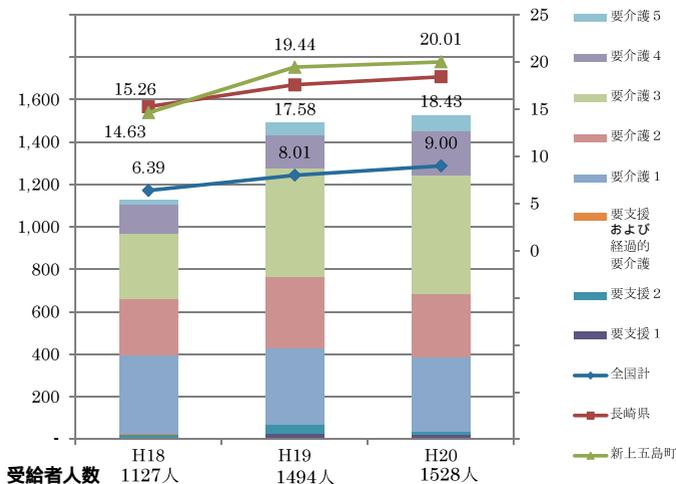
2 地域密着型（介護予防）サービスに関する分析

それまでの居宅介護、施設介護サービスに加えて、平成18年度から、地域密着型サービスが導入された。この地域密着型サービスは、認知症高齢者や一人暮らしの高齢者に対して、高齢者ができるだけ住み慣れた地域で生活が継続できるようにとの意図で導入された。具体的なサービスとして、認知症対応型通所介護、小規模多機能型居宅介護、認知症対応型共同生活介護などがあり、高齢者を住み慣れた地域で支援することを主な目的としている。

加えて、地域における介護予防マネジメントや総合相談、権利擁護などを担う中核機関として、地域包括センターが設立された。

新上五島町の地域密着型介護サービスについて、その受給者数は年々増加している。この受給者人数を第1号被保険者100人あたりで見たものが

図3 地域密着型介護サービスの推移（人）



（資料）厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告（年報）』

図3であるが、新上五島町の値は、全国、長崎県の値より高く、介護サービスが利用しやすい状況にあると思われる（図中右軸）。

また、支援・介護度別受給者人数（左軸）をみると、介護度3の割合が最も高い。重度の利用者の割合が年々高くなり、介護度3以上の利用者は、平成18年度が41.08%であったのが、平成20年度には54.91%と10%ポイント以上の増加がみられる。

このような、重度の利用者の増加などにより、第1号被保険者一人あたりの給付額については、この3年度の間で3割程度増加している。⁶他方で、受給者一人あたりの給付額については、受給者人数の増加が影響して全国、長崎県同様減少傾向にある。（表16参照）

表16 地域密着型サービスにおける一人あたりの給付額の推移

（円）

		年度	平成18	平成19	平成20
第1号被保険者 1人当たり給付額	全国計		12,867	15,985	17,740
	長崎県		33,741	38,808	40,135
	新上五島町		31,704	41,537	42,440
受給者1人当たり 給付額	全国計		201,285	199,666	197,132
	長崎県		221,150	220,706	217,731
	新上五島町		216,642	213,664	212,145

（資料）厚生労働省『介護保険事業状況報告（年報）、各年度』

新上五島町で地域密着型介護サービスとして給付されているサービスについては、「認知症対応型通所介護」、「小規模多機能型居宅介護」、「認知症対応型共同生活介護」の3つしかない。このうち最も高い割合を占めているのが、「認知症対応型共同生活介護」であり、その割合は平成20年度で78.71%である。利用者のニーズ、供給主体の参入などの問題があるが、介護サービスの多様を実現するためには、行政も含めてサービスの多様化を推進する必要が求められる。（表17参照）

表17 地域密着型介護給付額の構成比 (%)

	認知症対応型 通所介護	小規模多機能 型居宅介護	認知症対応型 共同生活介護
平成18年度	2.59	4.50	92.90
平成19年度	7.48	12.65	79.88
平成20年度	9.20	12.09	78.71

(資料)厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』

3 施設介護サービスに関する分析

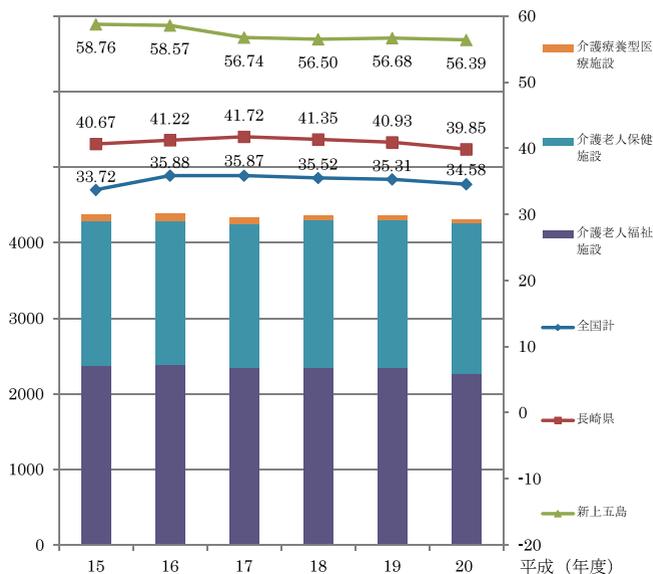
施設介護サービスは以前に述べたように居宅介護サービスに比べ一人あたりの費用は高額である。また、多くの保険者で介護施設は「入所待ち」の状態である。

新上五島町の施設介護サービスの受給者の人数は、年間約4,300人程度で近年微減している。平成15年度以来、施設別では、介護老人保健施設は若干増加しているものの、介護老人福祉施設と介護療養型医療施設についてはやや減少の傾向がみられる。減少の人数としては介護老人福祉施設が多いものの、介護療養型医療施設は国の政策も影響してか、4割程度減少している。(図4参照)

また、図4中の折れ線グラフで示されるように、第1号被保険者100人に対する施設介護受給者数は、56.39人と全国計、長崎県と比較しても高い傾向がみられる。合併の平成15年度における旧町別に同じ値についても、若松町53.63人、上五島町47.96人、新魚目町68.23人、有川町71.31人、奈良尾町49.05人とそれぞれ全国計の33.72人より高い値であり、また旧町間でも20ポイント以上の相違がみられた。このうち旧新魚目町や旧有川町は、保険料も高く、当時県安定化基金より借入れが行われていた。

他方、各保険者における第1号被保険者に該当する65歳以上の人口と各地区に存在する介護施設の定員を1000人あたりで比較したものが表18である。新上五島町には、人口に対する定員数は高く、県内の平均より10ポイント以上高い値である。⁷⁾また、新上五島町でも、特別養護老人ホームで

図4 施設介護サービスの推移(人)



受給者人数 4376人 4387人 4328人 4351人 4356人 4307人

(資料)厚生労働省『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』

注:棒グラフは利用者人数左軸を参照、折れ線グラフは第1号被保険者100人あたり施設介護利用者の人数で右軸参照。

158人、介護老人保健施設で24名の待機者が存在する。⁸⁾

介護施設のうち介護老人福祉施設は旧町で各1か所の施設が存在するものの、介護老人福祉施設は町全体2か所で鯛ノ浦郷(有川町)と浦桑郷(新魚目町)と現在の町内の南部地域には存在しない。また、施設介護サービスではないが、グループホームは旧上五島町(青方郷、今里郷、奈摩郷)と旧有川町(鯛ノ浦郷に二か所)と立地が集中しているので、介護施設の空間上の格差が存在する。そのため、バスなどの地域間の交通網整備が必要になる。

4 地域支援事業

新上五島町では、町独自に地域支援事業として、「介護用品の支給」、「介

表18 各施設定員と第1号被保険者1,000人あたりの割合

(平成22年12月1日現在、人)

	特別養護老人ホーム	養護老人ホーム	老人保健施設	認知症グループホーム
長崎市	14.58	3.51	11.83	8.79
佐世保市	16.85	4.25	11.61	13.75
諫早市	14.70	6.39	11.57	9.92
大村市	12.42	2.76	11.04	13.42
平戸市	17.30	4.33	17.13	4.67
松浦市	21.30	6.66	10.65	16.78
対馬市	22.79	10.90	15.86	7.14
壱岐市	17.19	11.82	17.19	0.97
五島市	25.71	7.43	14.86	21.85
西海市	22.64	4.99	8.97	17.95
長与町	12.43	0.00	12.43	12.31
時津町	9.12	0.00	18.24	22.44
東彼杵町	18.12	18.12	36.25	15.22
川棚町	16.20	0.00	0.00	14.58
波佐見町	12.88	0.00	0.00	13.91
小値賀町	33.20	0.00	0.00	7.47
佐々町	16.86	0.00	26.97	15.17
新上五島町	26.35	6.76	21.62	12.16
島原地域広域市町村圏組合	17.40	7.07	13.41	21.98
市計	16.55	5.12	12.39	12.44
郡計	16.79	2.82	15.24	14.56
県計	16.57	4.90	12.66	12.64

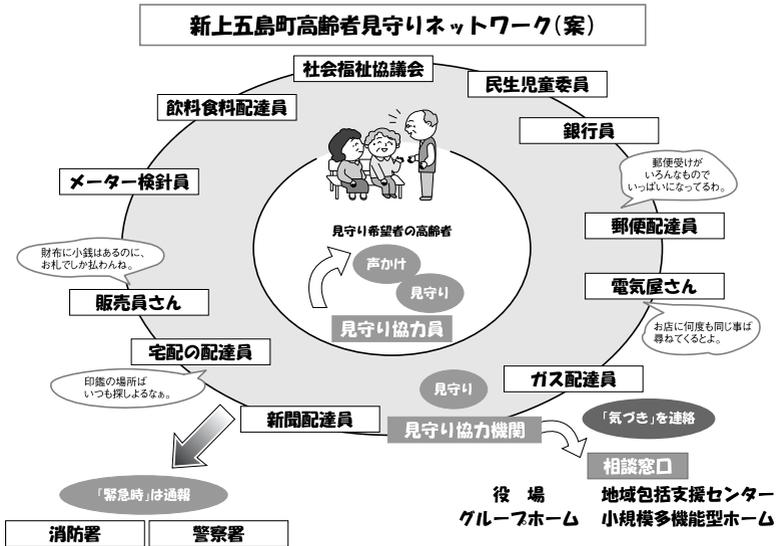
(資料)・長崎県『長崎県老人保健福祉関係基礎資料』「07 特別養護老人ホーム等施設数・定員数」
 ・第1号被保険者人数は、『平成20年度 介護保険事業状況報告(年報)』の人数を利用した。

「護慰労金の支給」、「成年後見制度利用支援」、「福祉用具・住宅改修支援」や「配食サービス」を実施している。

これらに加えて、今年から、高齢者の声かけや見守りのために「高齢者見守りネット」を発足させた。これは、宅配、配食業、郵便局など、見守り協力機関に登録された事務所・団体の関係者から、業務で高齢者宅を訪問した際に、「声かけ」や「見守り」をし、気づきや異常があれば、役場、消防や警察に相談や通報を行うものである。現在、90事務所・団体がネッ

トワークに参加している(図5参照)。⁹⁾

図5 新上五島町見守りネットワーク図



(資料) 新上五島町提供資料

また、新上五島町における地域包括センターは直営方式で1つ設置されている。地域包括センターは、地域の介護サービスに密着することが目的とされているため、ランチ、サブセンターを含め一層の整備が必要となると思われる。

むすびにかえて

新上五島町は、今まで以上に高齢化の進展が予想されるとともに、町の財政については、合併による地方交付税の算定替えなどにより、一層の財政の効率化が求められる状況になる。

そのようななかで、新上五島町の介護保険は、施設介護の利用割合が高く、居宅介護サービスの利用者は相対的に少ない。これは、高齢者又は高

齢者のみ世帯の増加やサービス事業者の不足が影響したものと思われる。特に、居宅サービスについては、重度の利用者が少なく、そのことが施設介護利用者の増大に影響していることが予想される。施設介護サービスは他の介護サービスに比べ高コストであるため、今後、町の介護財政を逼迫させる危険性ととも、低所得者の保険料の問題も加わり、さらに保険料が上昇する危険性がある。

そこで、重度者の介護利用者が安心して居宅介護を利用できるためには、安心で低コストの24時間の居宅介護システム確立が必要となる。

そのためには、長野県栄村で実施されている「げたばきヘルパー」は非常に参考となるシステムといえる。このげたばきヘルパーは、村が補助など行い地域住民に介護ヘルパーの資格を取らせ、村内に多くの介護ヘルパーの有資格者を増やし、その介護ヘルパーを活用することで、24時間の居宅介護を実現することである。また、介護ヘルパーも近くの被保険者を介護することで、移動に対する負担は少なく、農閑期等の現金収入を確保することにもなる。

新上五島町では、現在でも地域のつながりは強く、かつ島内住民にとっては現金収入の確保の手段となる。そこで、新上五島町でも、町民の介護ヘルパーの資格取得を促進させるとともに、有資格者の組織化を促すことで、より安心して自宅で介護を受ける高齢者が増加するものと思われる。

注

- 1) 居宅介護（介護予防）サービス、地域密着型介護（介護予防）サービスは、以下、介護予防は記載しないが、特に断りがない場合、それぞれ介護予防も含む。
- 2) 国立社会保障・人口問題研究所のH.P.のうち『『日本の市区町村別将来推計人口』（平成20年12月推計）について』より『市区町村別男女5歳階級別データ』のうち新上五島町のデータを利用した。
- 3) ここでの給付は、「特定入居者」、「高額介護」を除いた値である。また以下の給付費、件数についても「特定入居者」、「高額介護」を除いた値を利用している。
- 4) 保険者によっては6段階以上に分類している自治体もある。
- 5) 畠山 輝雄「高齢化山間地域における介護保険サービス供給の現状と課題 - 群馬県利根沼

田地域の事例 - 』『日本地域政策研究』日本地域政策学会編, 2006年3号, p.136.

- 6) ただし平成18年度は平成18年4月から19年2月までの11か月である。
- 7) 全国65歳以上人口と介護老人福祉施設及び介護老人保健施設の定員の合計の割合はそれぞれ14.36人と10.92人である。
- 8) 新上五島町でのヒアリング調査での数値。
- 9) 長崎新聞社、『長崎新聞』2011年3月4日。

* 本論文は、法人プロジェクト『しまの健康を守ろう - 上五島活き活プロジェクト』の報告書をもとに作成した。