

専修大学社会科学研究所月報

The Monthly Bulletin of the Institute for Social Science
Senshu University

ISSN0286-312X

No. 685

2020. 7. 20

目 次

都市化時期を考慮した川崎市の居住地域構造の検討…………… 小泉 諒…………… 1

新たな産業施策の黎明期～【川崎モデル】の基盤を構築する…………… 伊藤 和良…………… 18

川崎市の市民活動の現状

—（公益）かわさき市民活動センターの事業から見る—…………… 犬塚 裕雅…………… 41

介護保険制度改革がもたらした介護の変化…………… 鈴木奈穂美…………… 55

編集後記…………… 82

都市化時期を考慮した川崎市の居住地域構造の検討

小泉 諒

1. はじめに

日本の総人口が 2008 年をピークに減少へ転じて以来、日本の人口にまつわる関心事は人口数など人口の量から、地域住民の年齢構成など人口の質へ移り変わっている。年齢構成に関しては、第一次ベビーブーマー世代（1947-49 年生まれ）の全員が、2025 年には後期高齢者となることが注目されている。地域の持続性という点では、増田（2014）らの「地方消滅」や「極点社会」に代表されるように、地方圏の問題として取り上げられることが多い。しかし後述するように、これらの問題は大都市圏郊外部において、人口構成の偏りに起因する問題という点で、決して無縁ではない。日本の高度経済成長において、大都市圏部における労働力需要を満たしたのは、地方圏から大都市圏部への、第一次ベビーブーマー世代の移住者であった。そして彼らは、大都市圏において家族を形成し、住宅を取得するという過程の中で、大都市圏郊外部に定着したとされる（川口 1997、谷 1997 など）。

しかし、バブル経済以降のグローバル化や IT 化、それにともなう経済構造の変容は、東京大都市圏のみが地方圏から人口を吸引する「東京一極集中」を加速させた。そのような状況において、首都圏とりわけ東京都と神奈川県多くの自治体では、顕著な総人口の減少はみられない。むしろ、小泉内閣で掲げられた「都市再生」政策等により、東京都心部に近い自治体は生産年齢を中心とした増加がみられた。近年では、合計出生率上位の自治体には、かつてはドーナツ化現象により人口減少に悩まされた、大都市都心部の自治体も名を連ねるようになった。本稿が対象とする神奈川県川崎市は、近年の人口増加が全国でも顕著な自治体の一つである。川崎市は 1924 年に市制を施行し、その後 1972 年に政令指定都市となった。当時の人口は 98 万人であった川崎市の人口は増加を続け、2019 年 6 月に神戸市を抜き、政令指定都市 6 位、2020 年 5 月 1 日現在では 153 万 9 千人となった（川崎市 2020a）。市の総合計画においても、2035 年まで現在の人口規模（約 155 万人）が維持される推定となっている。人口増減は、出生と死亡の差による自然増減と、転入と転出の差による社会増減に分けられるが、近年の川崎市は自然増減と社会増減とともに増加を続けている。総務省の住民基本台帳移動報告（2019 年）によると、川崎市は転入超過数において全国 4 位と、全国でも有数の社会増加となっている。

このような人口増加の経緯は、川崎の都市発展の歴史と関連が深い。それらを紐解くと、工業都市としての労働力の流入や東京圏の拡大に伴う郊外住宅地への住宅取得者の流入など様々

な系譜がみられ、そして形成された居住地域構造には川崎市の地形との関連がみられると考えられる。川崎市域の地形は、多摩川低地帯から多摩丘陵まで多様であるが、市域の面積に占める可住地面積割合は95.3%と高い。そこで本稿では、川崎市の居住地域構造とその背景について、都市発展の経緯や地形に注目して検討することを目的とする。なお以下では基本的に、標高20m以上の地域を丘陵部と称すこととする。

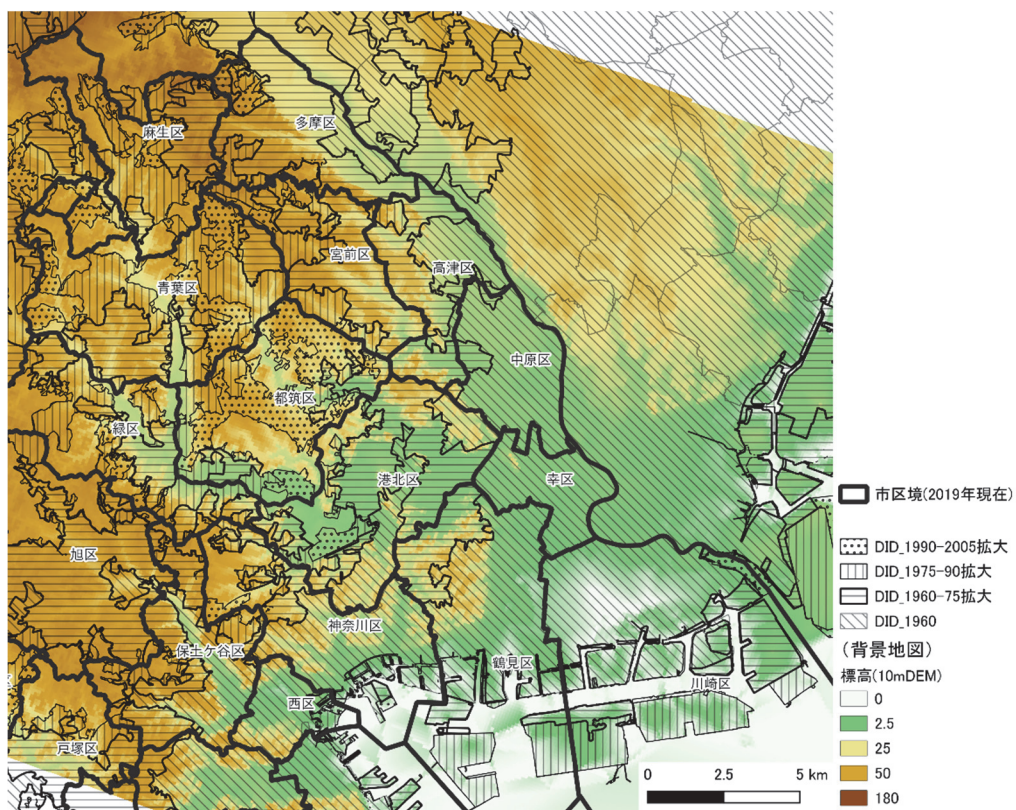
本稿に用いる統計資料は、以下である。まず川崎市内の居住地域構造の把握には、国勢調査の小地域統計や地域メッシュ統計という詳細な地域単位による集計を用いる。国勢調査は1920年の開始以来、5年に一度行われる国内唯一の悉皆調査である。小地域統計により市町村内の町丁字での集計が可能であり、例えば2015年国勢調査結果の小地域統計によると、多摩区東三田2丁目の人口総数は978人、高齢化率（65歳以上人口割合）は18.1%である。地域メッシュ統計とは、経緯度をもとに地域を隙間なく区分した単位による統計であり、その形状はおおよそ正方形となる。地域メッシュには一辺が約80kmの「第一次地域区画」から約250mの「4分の1分割地域メッシュ」まで定義されており、詳細な区画は、近年に整備されたものである。これらは自治体の合併など行政区画の変更や地形の改変等の影響を受けないため、地域の統計指標の時系列的な変化が容易である。

また都市化時期の指標には、総務省統計局による「人口集中地区（DID）」を用いる。DIDとは、1960年の国勢調査以来、各回の調査ごとに設定されている「都市的地域」の特徴を示す統計上の地域単位である。設定にあたっては、国勢調査の基本単位区もしくは調査区を単位とし、原則として人口密度が1平方キロメートルあたり4000人以上のそれが互いに隣接し、合計で5000人以上の人口を有する地域のことである（総務省統計局2020）。

2. 川崎市の都市化時期と地形との関連

2-1 都市化時期の検討

本章では、川崎市の都市化時期と地形との関連を検討する。図1は、川崎市とその周辺部の地勢とDID化の時期を重ねたものである。地勢は緑から茶系になるに従い標高が高くなることを示す。地図中に網掛けで示されたDID化の時期に注目すると、2015年の国勢調査において、川崎市はほぼ全域がDIDとなっていることが分かる。本稿ではDID化の時期を4区分した。1つは指標が新設された1960年時点で既にDIDとされた地域、2つは1960～75年にDID化した地域、3つは1975～1990年にDID化した地域、4つは1990～2005年にDID化された地域である。なお2005年以降にDID化した地域は一部に限られるため、本章では独立した区分としていない。



【図 1. 川崎市域の標高と DID 化時期（国土数値情報・基盤地図情報より小泉作成）】

1960 年時点で DID に設定された地域を既成市街地とすると、川崎市域の DID 化時期には、以下のような特徴がみられる。既成市街地は川崎区と幸区の全域、中原区から高津区にかけての多摩川低地帯の大半、多摩区登戸周辺が該当する。市域に占める DID 内の面積は 43.0%であったが、DID 内居住人口は 565,657 人とその割合は 89.4%に上る。すなわち 1960 年時点の川崎市の人口分布は、DID 内がほとんどであったことが分かる。

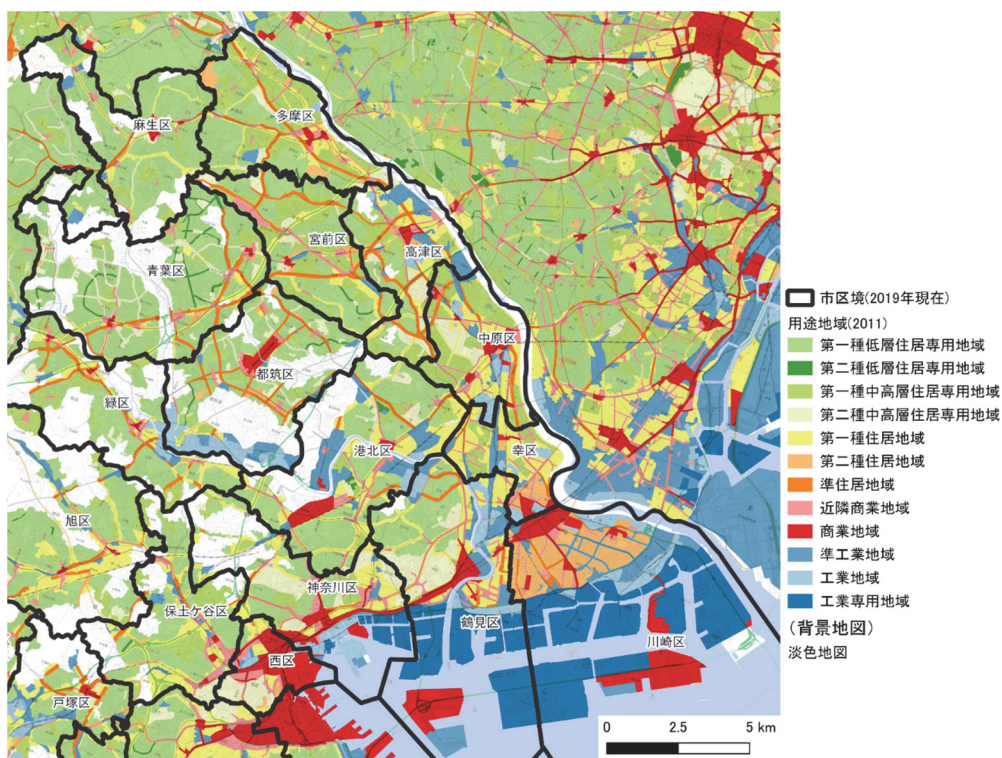
その後、高度経済成長に伴う東京圏への人口集中と、第一次ベビーブーマーが住宅取得期を迎えたことによる住宅需要の急増は、東京郊外での住宅地開発を加速させた。1960 年から 1975 年の間には、既成市街地に隣接した地域が DID 化し、その中には丘陵部も含まれるようになった。多摩川低地帯で DID 化した地域の中には、土地条件が旧河道であったり、「ミニ開発」とされるスプロール的な開発が進められたりした地域もみられた。この時期に川崎市は政令指定都市へ移行し、川崎、幸、中原、(旧) 高津、(旧) 多摩の 5 区が設けられた (1972 年)。川崎区と幸区、中原区の全域が DID 化し、高津区と宮前区、多摩区でも DID 化地域が広がった。麻生区でも多摩区と隣接する地域を中心に DID がみられるようになった。

1975年から90年の間には川崎区と幸区、中原区では人口減少がみられた一方、丘陵部での住宅地開発が進み、1982年には(旧)高津区から宮前区が、(旧)多摩区から麻生区がそれぞれ設置された。開発が進む丘陵部を中心に分区した結果、高津区と多摩区の人口に占めるDID内居住割合(1990年)は100%となった。また新たに設置された2区でも、区の面積に占めるDID面積の割合は宮前区で91.9%、麻生区では小田急線沿線の54.1%であったが、DID内居住割合は宮前区で99.3%、麻生区で89.6%となった。この結果は、宮前区と麻生区の人口の大部分を、新たに開発された地区の住民が占めていたことを示す。

その後1990年以降にDID化した範囲は、多摩区、宮前区、麻生区の一部に限られる。具体的には、多摩区の日本女子大学周辺や麻生区の栗平駅周辺、はるひ野駅周辺などである。2005年までに市内のほぼ全域がDID化し、最新の国勢調査結果(2015年)によると、市域面積の93.2%がDIDであり、全域の人口1475,300人のうち、DID内居住は99.1%である。

2-2 用途地域指定状況

都市計画に関連し、川崎市とその周辺の用途地域の指定状況(2011年)を図2に示す。用途



【図2. 川崎市とその周辺の用途地域(国土数値情報より小泉作成)】

地域指定とは都市計画法の地域地区の一つであり、土地利用の混在を防ぐことを目的として定められている。図2の指定状況から、まず青系で示された工業系用途地域の拡がり、緑系で示された住居専用系用途地域の拡がり、が特徴的であるといえよう。

工業系用途地域に着目すると、川崎区扇島や東扇島など臨海部の大規模埋立地のほとんどは、工業系用途地域の中でも特に立地可能業種の制限が強い工業専用地域とされており、石油化学系の大規模工場やエネルギー関連の事業所の立地が多くみられる。また工業系用途地域が臨海部に限らず、一定の拡がりを持つ地域が低地帯を中心として市内各所にみられることは、川崎市の特徴の一つと言える。幸区では新川崎駅（新鶴見操車場跡地）周辺、中原区では向河原駅周辺の NEC 事業所付近、高津区では下野毛や宇奈根地域、麻生区では栗木のマイコンシティ地域などが指定されている。

また赤で示された商業地域は、中心性が高いと考えられる地域である。川崎区の旧東海道沿いを市内最大の指定地域として、そのほか各区の拠点となる地域周辺に指定がなされている。そのなかでも、中原区の武蔵小杉から新丸子にかけて、高津区の溝の口駅周辺、麻生区の新百合ヶ丘駅周辺では他と比べて面的な広がりが確認され、これらの地域では、容積率 500%以上という指定がみられる。

市内の広範囲は緑系の住居系用途地域であるが、その拡がりには地域差がみられる。川崎区や幸区、中原区、高津区では黄色または橙色の住居地域が広がっている。住居地域とは住居専用地域に比べると立地の制限が緩く、都市化の時期が早く、各種の土地利用がすでに混在している地域などに指定される場合が多い。各区の中でも、宮前区と多摩区、麻生区では広範囲が住居系となっている。ただ詳細にみると、多摩区と麻生区では第一種低層住居専用地域が主となっているが、宮前区はその他に第一種中高層住居専用地域の指定が多く、宮前区の田園都市線沿線では、その開発経緯も影響していると考えられる（松原 1982）。この違いは建物の形状の違いを經由して人口密度に差をもたらしていると考えられ、可住地人口密度（2018年）は宮前区が 13,027 人と低地帯の高津区（14,759 人）に迫る値であるのに対し、戸建て住宅が中心と考えられる多摩区は 10,903 人、麻生区は 8725.7 人となっている。

2-3 小括

本章では、DID を指標とした都市化時期と、用途地域の指定状況について検討した。DID 化時期による都市化を追うことで明らかとなったのは、1975 年以降の川崎市の人口増加は、1990 年代までは丘陵部の開発という面的な拡大を伴っていたことである。1975 年から 1990 年には低地帯の各区では人口減少がみられたが、その後市域のほぼ全域が DID 化したことから分かる通り、それ以降の人口増加は既存開発地区の高密度化によるものである。それらを受け、1990

年から 2015 年の間に、川崎区と幸区では 10%以上、中原区では 30%以上の人口増加がみられた。

このような変化の背景には、用途地域の指定状況に示された、川崎市という都市の成り立ちの地域的差異がある。川崎市を表象する、例えば工業都市、郊外住宅地、住工混在などのそれぞれが、どのような市内のどの地域にみられるかということである。そしてこれは、川崎市の各地域の現状をとらえようとするとき、それぞれの地域の成り立ちの時系列的な理解が必要であることを意味する。

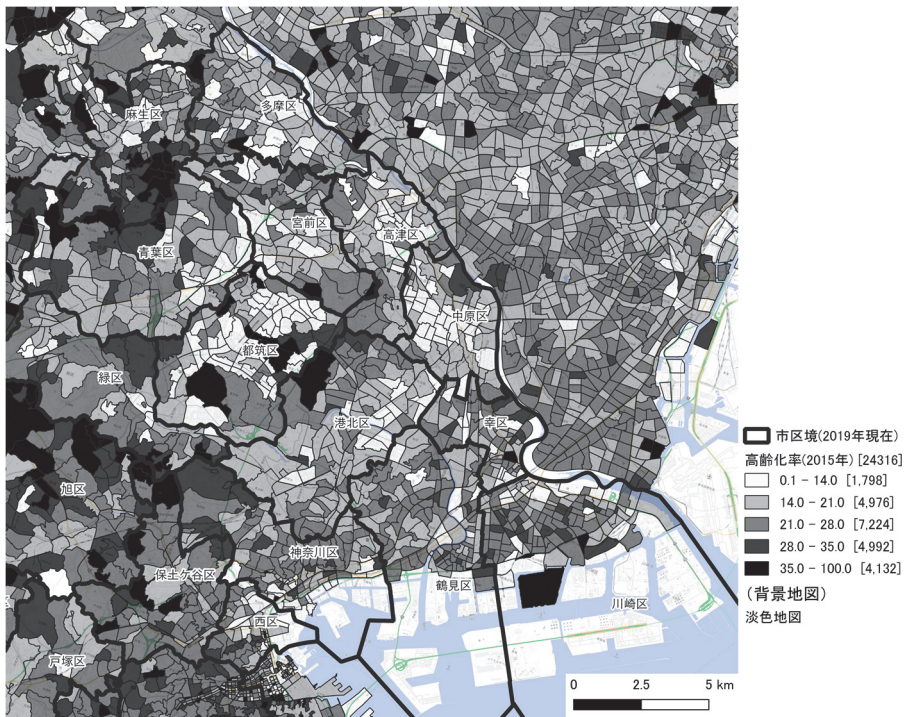
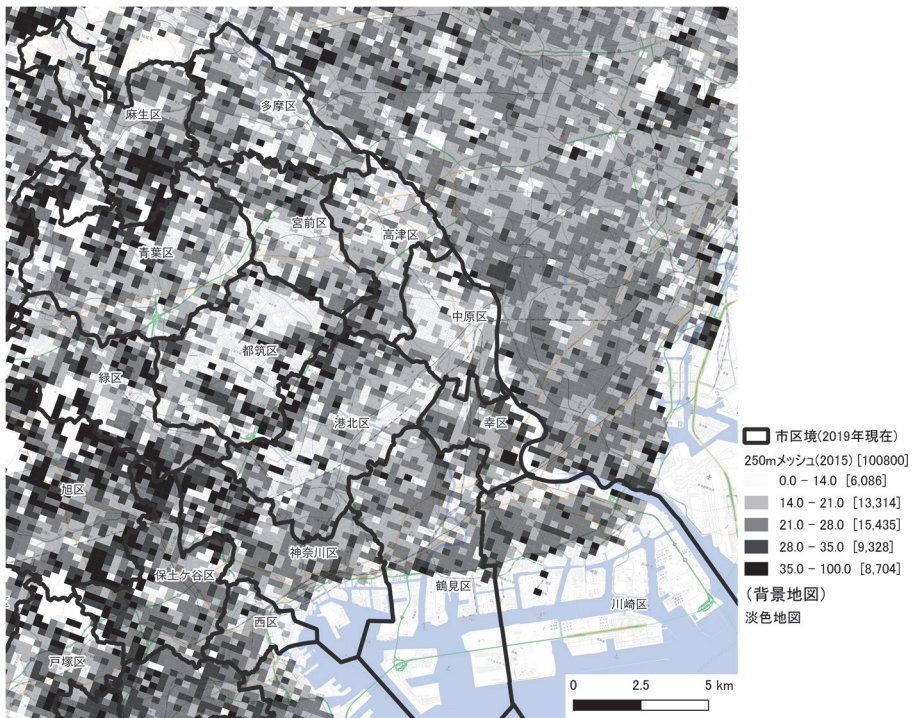
この DID 化時期と地形、前述の用途地域の指定状況を組み合わせると、以下の点が指摘できる。川崎市の多摩川低地帯は 1960 年までに既成市街地化されており、その市街地化の主要因は旧街道沿いの中心性に加え、戦前期以降の工業の発展であると言え、その結果としての住工混在もみられる。1960 年以降に DID 化した地域は、低地帯でありながら既成市街地となっていなかった地域を埋めるように広がった地域と、丘陵部に造成された郊外住宅地である。前者の地域には、地形的に旧河道や、氾濫の頻度が相対的に高い後背湿地帯も含まれる。後者の地域には、住宅供給主体の規模による、開発規模や地形改変規模に差がみられる。丘陵部における公的主体や鉄道会社などによる開発では、従前の地形を大規模に改変して平坦化し、多くの戸数が提供される場合がみられる。南生田土地区画整理事業（約 56.9ha、麻生区南生田 1～3 丁目など）や栗木第一土地区画整理事業（約 63.8ha、麻生区栗木台 1～5 丁目など）など、川崎市や組合、都市再生機構等により、多くの土地区画整理事業を通じた住宅供給が行われたのである。

3. 小地域統計による川崎市の人口属性

本章では、国勢調査（2015 年）結果の小地域分析とメッシュ地域統計の結果を用いて、川崎市の居住地域構造について検討する。居住地域構造に関する指標の中でも、高齢化率、夫婦と子どもからなる世帯割合、6 歳未満の子がいる世帯割合、持家である割合、職業に関する割合を本稿では採用した。これらの把握を通して、川崎市内各地域の人口と世帯の状況の地域差を明らかとする。

1) 高齢化率

住民に占める 65 歳以上人口の割合は、モザイク状ではあるが、高齢化率が低い地域と高い地域で特徴がみられる（図 3）。国勢調査においては、調査時点での常住者が調査対象となるため、老健施設などに入居している場合もその地域の人口に含まれる。そのため、そうした施設が立地している地域では高齢化率が極めて高くなることに留意が必要である。2015 年の市内全体での高齢化率は 18.9%であり、高齢化率が 21%以上の「超高齢社会」とされる地域は市内全域に広がっている。しかし武蔵小杉から稲田堤にかけての南武線沿線や、東急田園都市線、小田急線



【図3. 地域メッシュ統計(250m)と小地域統計による川崎市とその周辺の高齢化率
(2015年国勢調査結果より小泉作成)】

の沿線では21%未満の地域が広がっている。

高齢化率が高い28%以上の地域の分布をみると、麻生区から多摩区、宮前区にかけての、田園都市線と小田急線の間にあたる地域が顕著である。これらの地域の中には、麻生区白山1丁目（65歳以上割合50.5%、75歳以上割合23.0%）や麻生区虹ヶ丘2丁目（65歳以上割合42.1%、75歳以上割合18.1%）など、後期高齢者割合の高さも確認される。その他にも、東京製綱工場跡地に建設された河原町団地（1972年入居開始、1300戸）が位置する川崎区河原町（65歳以上割合52.4%、75歳以上割合24.4%）のように、公営住宅における住民の高齢化が深刻になっている地域もみられる。

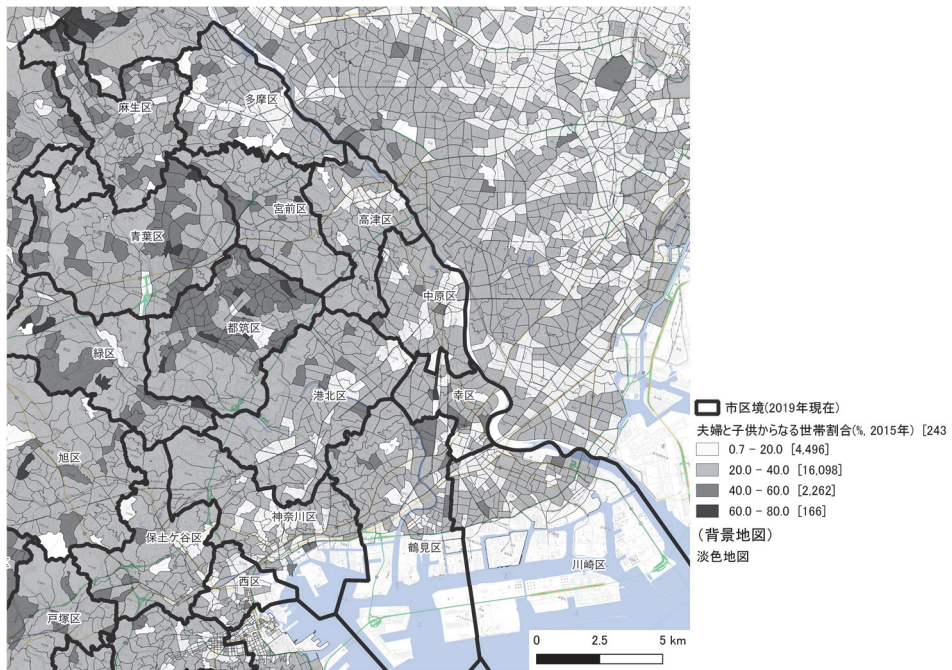
それに対し、中原区や高津区、多摩区の低地帯では、高齢化率が14%未満という地域が広がっている。その中には近年に大規模な住宅供給がなされた地域がみられ、その代表は幸区新川崎（高齢化率2.5%、15歳未満割合31.6%）や中原区新丸子東3丁目（高齢化率7.5%、15歳未満割合19.6%）である。

2) 世帯構造

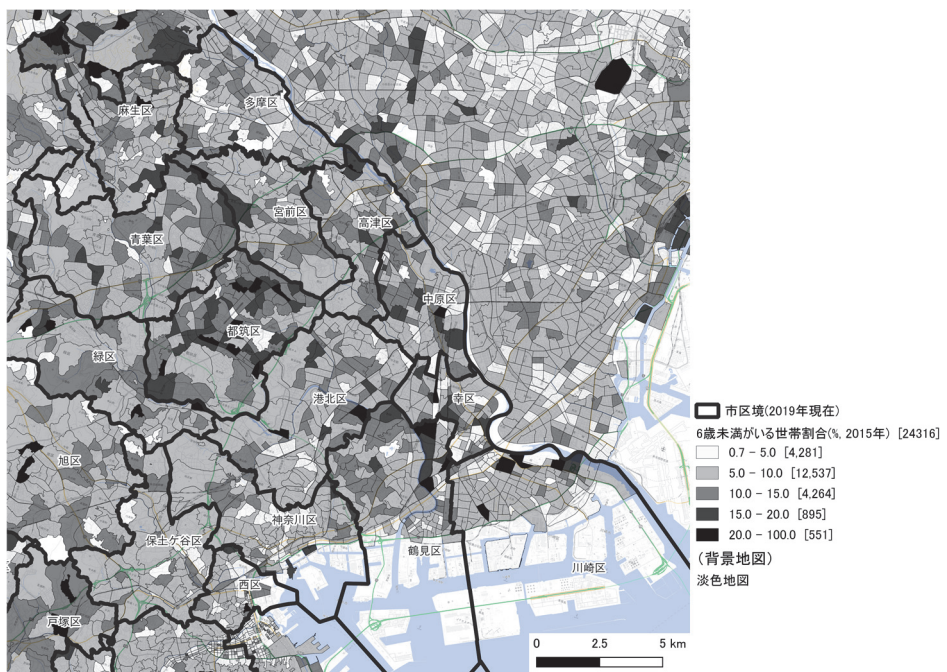
多数を占める核家族の中でも、夫婦と子どもからなる世帯の割合は図4のようになっている。川崎市内において最もその割合が高いのは麻生区はるひ野3丁目の74.6%であり、それに幸区新川崎（69.3%）、宮前区宮崎4丁目（67.5%）が続く。これらは2000年以降にまとまった数の住宅が供給された地域であり、新川崎は新鶴見操車場跡地、宮崎4丁目はNEC研究所跡地である。その一方、麻生区のうち小田急線から多少離れた向原や細山、王禅寺東などでも、夫婦と子どもからなる世帯が40%以上と高い割合の地域がみられる。

続いて6歳未満がいる世帯割合をみると、新川崎やはるひ野など、近年に住宅供給がみられた地域が浮かび上がる（図5）。前述の夫婦と子どもからなる世帯の割合に比べ、川崎区や高津区、中原区など多摩川低地帯の一部においても割合の高い地域がみられることが特徴的である。例えば川崎区小田栄2丁目（33.3%）や川崎区港町（27.7%）はいずれも工場跡地の再開発地で高層マンションを中心として大規模に住宅供給された地域であり、小田栄2丁目は昭和電線電纜、港町は日本コロムビア工場の跡地である。

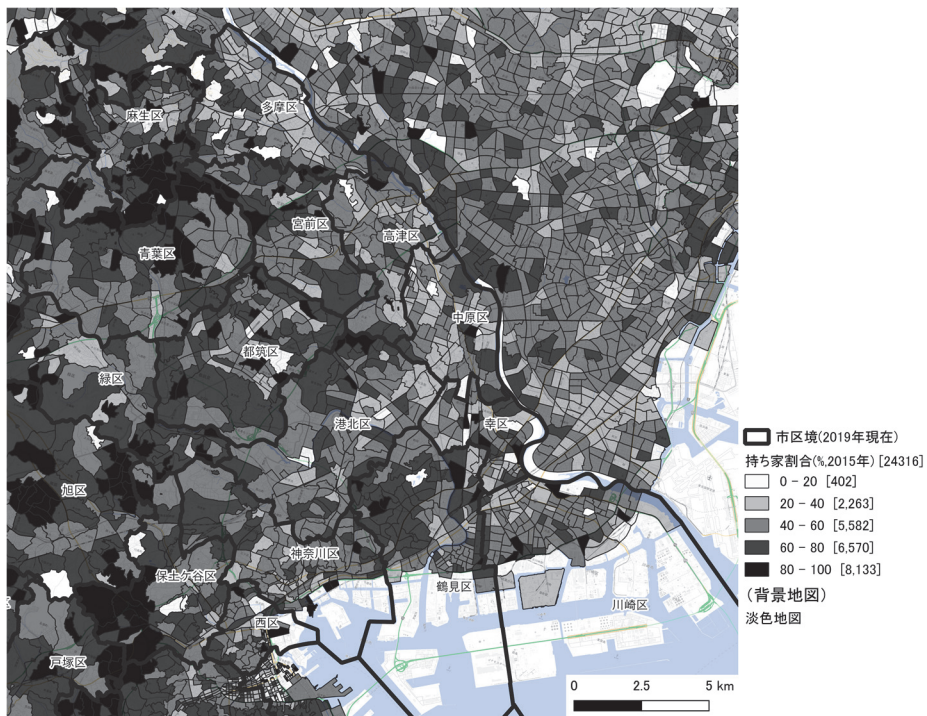
住宅の所有状況のうち、持ち家の割合を示したのが図6である。これをみると、川崎市の特徴の一つとして、多摩川低地帯での持ち家率の低さが挙げられることがわかる。その反面、丘陵部では持家率が50%を超えている地域がほとんどである。持家率75%以上の地域は麻生区をはじめ多摩区や宮前区の丘陵部に広がり、郊外住宅地としての地域特性が顕著である。これらの地域には前述の高齢化率の高い地域が含まれており、1970年代に開発が進められた郊外住宅地の典型的な姿が垣間見られる。



【図 4. 夫婦と子どもからなる世帯の割合 (2015 年国勢調査結果より小泉作成)】



【図 5. 6 歳未満がいる世帯の割合 (2015 年国勢調査結果より小泉作成)】



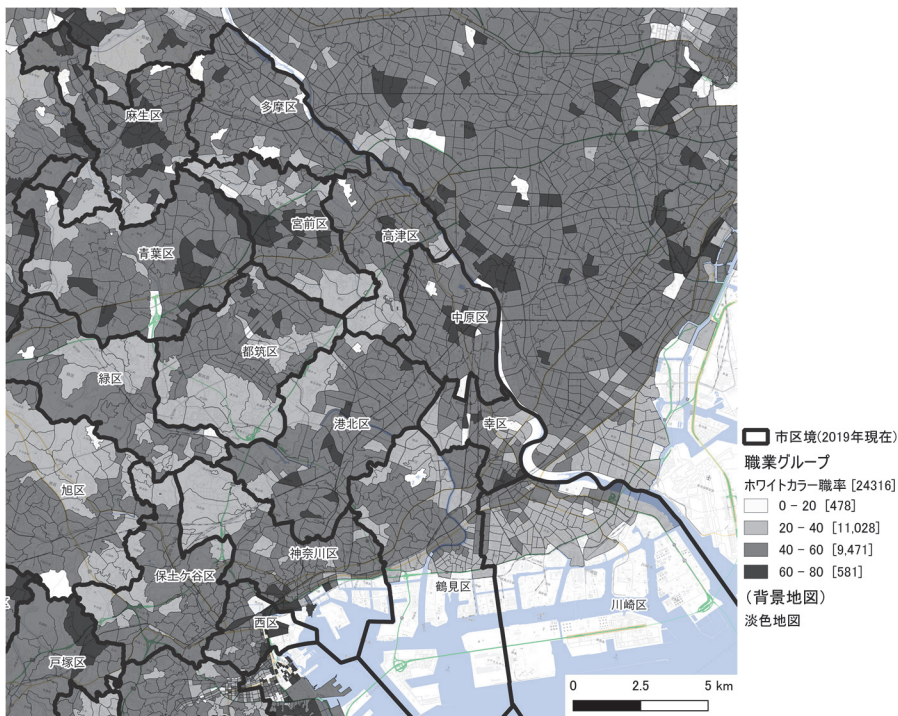
【図 6. 持ち家である世帯の割合（2015 年国勢調査結果より小泉作成）】

しかし持ち家率が全体に低率の低地帯であっても、前述の 6 歳未満がいる世帯割合が高い地域では持ち家率も高く、幸区新川崎では 97.0%、川崎区小田栄 2 丁目では 96.2%と、ほぼすべての世帯が持家となっている。これはすなわち、子育て世帯の居住地選択としてこれら地域が選択されていることを示し、近年の夫婦共働きを前提とした居住地選択の結果と考えられる（久木元・小泉 2013）。

3) 職業構成

常住者の職業構成については、ホワイトカラー職（ABC 職の合算）、グレーカラー職（DE 職の合算）、ブルーカラー職（HIJK 職の合算）の 3 指標に合計し、回答者総数に占める各職業の割合を求めた。

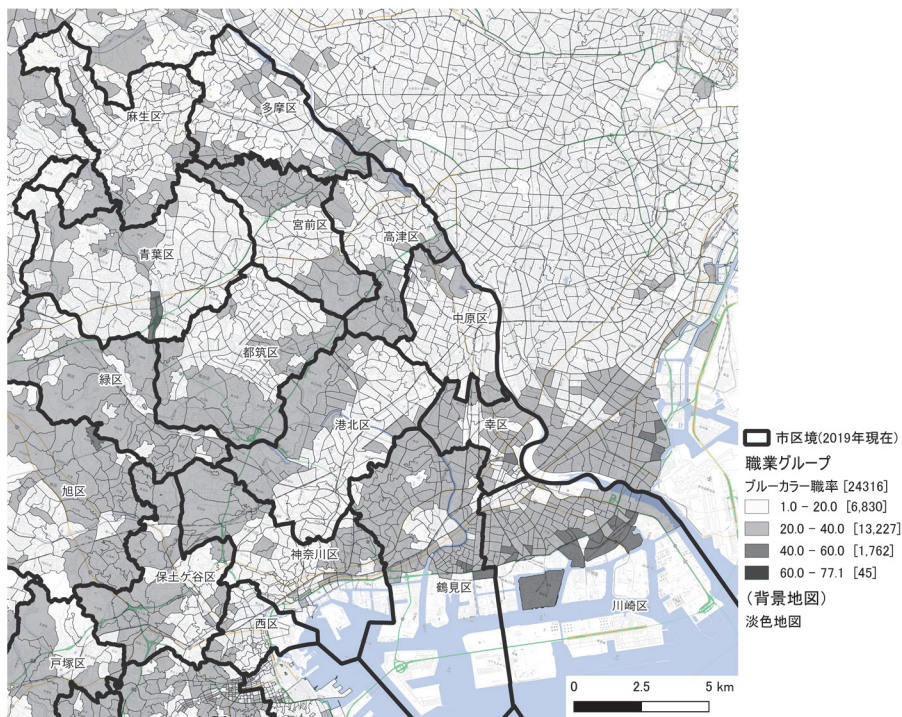
まずホワイトカラー職割合の分布を図 7 に示した。川崎市の性質の一つである東京とのつながりの深さを反映し、東横線、田園都市線、小田急線といった東西に横断する鉄道路線に沿ってホワイトカラー職割合が高いことがわかる。武蔵小杉駅周辺には超高層タワーマンションが近年に林立しているが、その地域にあたる中原区新丸子東 3 丁目が 72.4%と最も高く、次いで幸区堀川町（71.2%）、麻生区万福寺 3 丁目（69.9%）と、鉄道駅周辺や郊外住宅地で高い割合となっている。ホワイトカラー職割合が全体に低い川崎区や幸区でも、幸区新川崎（69.6%）や川



【図 7. ホワイトカラー職の割合 (2015 年国勢調査結果より小泉作成)】

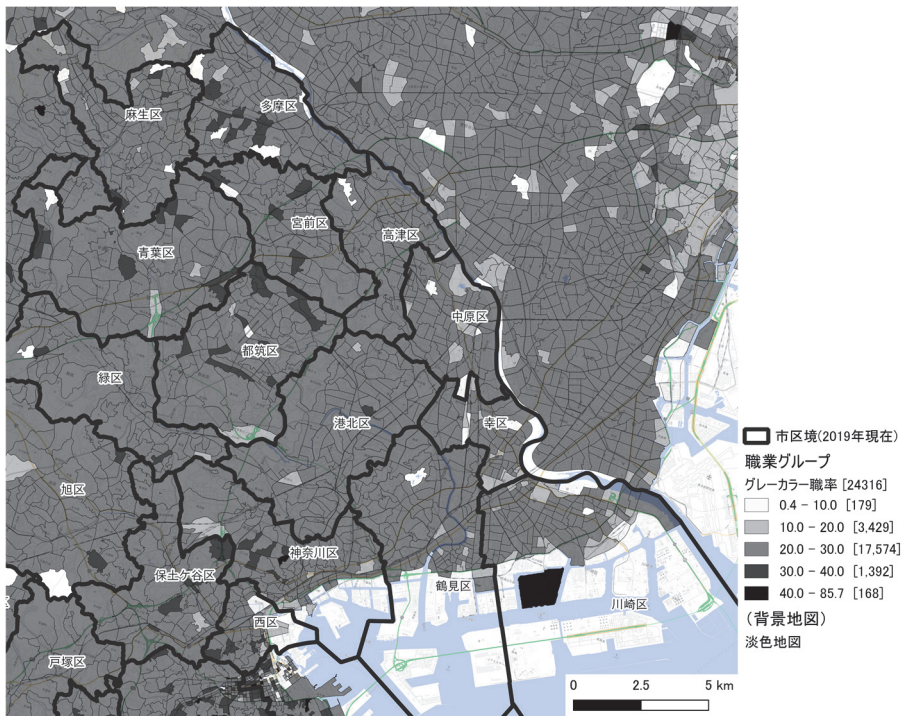
崎区港町 (59.9%) など、前述した近年に大規模住宅供給がなされた地域などでその割合が高くなっている。

ブルーカラー職割合の分布は、ホワイトカラーの分布と相補的である (図 8)。ブルーカラー職割合は、川崎区を中心として高く、東京方面とつながる鉄道路線沿線で低く、それら鉄道路線の間で高い分布を基本とする。とくにブルーカラー職割合の高い地域の面的な広がりが見えるのは、川崎区の産業道路沿い、東海道線と東横線の間、第三京浜沿道 (東横線と田園都市線の間)、田園都市線と小田急線の間地域である。低地帯でブルーカラー職割合が高い地域の多くは、前述の用途地域においても工業系土地利用ないし住工混在が想定される用途である地域が多い。しかし丘陵部においてブルーカラー職割合が高い地域、例えば高津区久末 (35.6%) や宮前区菅生ヶ丘 (34.6%) などでは、用途地域としては住居系とされている場合が多い。この違いは、職業分類としては同じブルーカラー職ではあるが、職住関係や通勤行動に地域的な差異が存在する可能性を示唆する。



【図 8. ブルーカラー職の割合（2015 年国勢調査結果より小泉作成）】

グレーカラー職割合は、ホワイトカラー職とブルーカラー職の割合に比べると地域的差異は小さいが、多摩区生田 7 丁目（20.1%）や宮前区白幡台 2 丁目、多摩区東三田 2 丁目（ともに 19.1%）など、割合の高い地域は丘陵部を中心に広がっている（図 9）。グレーカラー職と他 2 つの職業の割合との関係を考えて、多摩区の小田急線沿線のようにホワイトカラー職割合が高い地域でグレーカラー職割合が高い地域と、宮前区の鉄道から離れた地域のようにブルーカラー職割合が高い地域でグレーカラー職割合が高い地域に分けられる。グレーカラー職に含まれる販売職とサービス職は、男女や世帯構造、雇用形態などによる就業状況の差異が他 2 つの職業に比べて大きいことが考えられる。この分布傾向にも、グレーカラー職の中での就業状況の差が反映されているものと考えられる。



【図 9. グレーカラー職の割合 (2015 年国勢調査結果より小泉作成)】

4. まとめと考察

1) まとめ

本稿では、川崎市の居住地域構造について、DID の拡がりを目指した都市化時期を考慮しながら、小地域統計を用いて検討した。これまで述べたように、川崎市では地形や都市化時期、年齢・世帯構成、住宅所有や職業構成それぞれに大きな地域差がみられた。それらを都市化時期に注目すると、下の表のように整理できる。

【表 1. 川崎市の都市化時期と居住地域構造指標の関係（小泉作成）】

DID 化	主な範囲 (川崎市)	主たる 用途地域	高齢化率	職業 構成	持ち家 割合	代表的な例外
1960 以前	多摩川低地帯	第二種 (混合)	(分極)	B 高 (混合)	低	工場等跡地の マンション
1960-75	多摩川低地帯の 未開発地、鉄道沿線	第一種 住宅	低地：低 丘陵：高	W 高	↑	公営住宅
1975-90	丘陵部の鉄道沿線	第一種 住宅	高	W 高	↓	公営住宅
1990 以降	丘陵部の未開発地	第一種 住宅	低	WG 高	高	

1960 年時点で DID 化されていた既成市街地は多摩川低地帯に広がり、「工業都市川崎」を支えた地域といえる。用途地域は第二種住居地域や準住居地域、工業系などが広がり、住工混在となっていた。その結果、職業構成としてターミナル駅周辺ではホワイトカラー職の割合が高いが、基本的にブルーカラー職の割合が高い。持家である割合も全体に低く、高い通勤利便性を背景に、若年層の賃貸生活者が多いと想定される。この地域の中でも産業構造の変化等に伴い閉鎖された工場や操車場、研究所などの跡地では再開発がすすめられ、高層のマンションを代表とする住宅が大規模に供給された地域もみられた。そのような地域では、ホワイトカラー率や持ち家率、6 歳未満がいる世帯割合の市内でも有数の高さが確認された。しかしそれらの傾向は隣接地域と異なっている場合が多く、住民が行政に求める社会的ニーズも隣接地域と異なる可能性が考えられ、地域社会の一体性という点からも、引き続き研究調査が求められる。また産業用地に 1970～80 年代に供給された大規模団地の地域では、高齢化が深刻化している。建替え事業が検討されている団地もみられるが、ケアのニーズなど、コミュニティの持続に向けた住民構成の検討が必要である。

高度経済成長期に DID 化した地域のうち、多摩川低地帯に位置する地域ではスプロール的な開発地も含まれている。これらの地域では旧河道や後背湿地帯にあたる地域もみられることから防災など地域的な活動も重要と考えられる。しかし既成市街地同様に持ち家率が低く、若年層を中心に住民の移動が多いため、そうした活動の展開に困難が生じる可能性が考えられる。またこの時期に DID 化した丘陵部の地域では、低地帯の地域に比べ、高齢化が進行している。職業構成としてもグレーカラー職の割合が高い地域がみられるが、これはホワイトカラーの住民が多数を占めていた開発当初から、世代の交代等を機として住民の社会的階層に移動がみられた可能性が示唆される。丘陵部の開発形態は多様であるが、住宅地の地形が急峻で周辺への

移動に困難が大きい場合、新たな住民の入居が難しいため、住宅地や団地の持続性に困難が生じていると考えられる。

1975年から1990年代にかけてDID化した地域のほとんどは、丘陵部であった。これらの地域の多くは、麻生区の新百合ヶ丘以西などを除き、鉄道からの距離が大きい地域である。その多くが持ち家として分譲された郊外住宅地であり、造成当初から居住者の年齢が比較的高かったと考えられる地域も含まれる（伊藤 2008）。現在でも持ち家率は非常に高く、地区計画を制定して優れた居住環境と高い資産価値を維持する努力が続けられている地域もみられるが、それらの存在は、同時に相続等による住宅売買の難しさを生じさせる（松本 2008）。また現在の住宅取得世代の夫婦では共働きが主となっており、夫婦ともに電車で都心部へ通勤する場合、駅から離れた郊外住宅地が居住地選択で選ばれる可能性は高くない。また賃貸市場においても、駅までの距離の大きさや起伏の大きさから魅力は低いと考えられ、新たな住民の流入が進まず、高齢化が顕著になっているものと考えられる。

1990年時点で川崎市のほぼ全域がDIDとされており、それ以降2015年までに拡大した範囲は極めて限られる。その代表は小田急多摩線沿線であるが、麻生区はるひ野を代表にみられる、6歳未満がいる世帯割合と持ち家率、ホワイトカラー率の高さは、既成市街地における大規模マンションによる住宅供給地区と同様である。すなわち子を持つ家族世帯の居住地選択先として、戸建て住宅の供給地として機能していると言える。

2) 各地域の持続に向けて

このように、川崎市内の各地域を、都市化時期を軸として区分し検討することで、それぞれの地域に特徴的な課題点が明らかとなった。本節では結びとして、今後の川崎市各地域の持続性について展望する。

既成市街地を中心とする多摩川低地帯においては、都市化以来の時期の長さゆえに、住民構成が多様となっている。そのなかでも、持ち家率の低さに示されるように、居住している若年層がライフステージの進行に伴って住宅取得を検討した際、川崎市内ではそういった需要にこたえるアフォーダブルな住宅の十分な供給が難しいことが指摘できる。しかし有効な手立が打てなければ住宅取得を機に周辺自治体への転出が考えられるため、たとえば低地帯においては、子育て世帯など住宅の一次取得層向けのアフォーダブルな住宅を提供するスキームの整備が考えられる。一部地域にみられたような、大規模な産業用地の放出とその跡地への高層マンションによる大規模な住宅供給は、確かに子を持つ世帯の居住地選択先の一つになっている。しかしそのような大規模な用地の放出は限られ、また多くの場合そのような住宅は高額である。そして短期間に特定の年齢層の人口が急増することは、前述した郊外住宅地と同様の将来を招くこととなる。

それに対し丘陵部においては、鉄道から離れた地域を念頭に置いた対策が急がれる。これらの地域の DID 化は 1975～90 年であることが多く、入居第一世代に第一次ベビーブーマー世代も含まれる地域が多いと考えられる。そうであるとする、これらの地域は今後さらなる高齢化が進み、外出や移動の支援など、ハード面での対策も必要になるといえる。その点、高齢化率の特に高い地域の面的な広がり指摘された麻生区から多摩区、宮前区にかかる横浜市境付近においては、2030 年予定の横浜市営地下鉄の延伸開業（あざみ野～新百合ヶ丘駅間）が、状況改善の契機となることが期待される。延伸区間には途中 3 駅が設置される計画となっているが、とりわけヨネッティー王禅寺付近に設置される駅は、周辺の交通アクセス改善の便益が大きく、通勤利便性の向上に伴う住宅需要の増加や人口流入等が期待される（川崎市 2020b）。

以上より、川崎市においては、都市化時期や地形条件等を考慮した、細やかな「人口のエリアマネジメント」ともいうべき、面的な把握と施策が求められるといえよう。

文献

- 伊藤慎悟 2008。民間戸建住宅団地における高齢化の差異：神奈川県を事例として。地理科学 63: 25-37.
- 川口太郎 1997。郊外世帯の住居移動に関する分析 一埼玉県川越市における事例一。地理学評論 Ser. A 70: 108-118.
- 川崎市 2020a。川崎市の世帯数・人口、区別人口動態、区別市外移動人口（令和 2 年 5 月 1 日現在）。<http://www.city.kawasaki.jp/170/page/0000117453.html>（最終閲覧日：2020 年 5 月 20 日）
- 川崎市 2020b。横浜市営地下鉄ブルーラインの延伸「あざみ野～新百合ヶ丘」概略ルート・駅位置が決定しました！。<http://www.city.kawasaki.jp/500/page/0000113670.html>（最終閲覧日：2020 年 5 月 31 日）
- 久木元美琴、小泉 諒 2013。東京都心湾岸再開発地におけるホワイトカラー共働き世帯の保育サービス選択：江東区豊洲地区を事例として。経済地理学年報 59: 328-343.
- 総務省統計局 2020。人口集中地区とは。<https://www.stat.go.jp/data/chiri/1-1.html>（最終閲覧日：2020 年 5 月 31 日）
- 谷 謙二 1997。大都市圏郊外住民の居住経歴に関する分析 一高蔵寺ニュータウン戸建住宅居住者の事例一。地理学評論。Ser. A 70: 263-286.
- 増田寛也編著 2014。東京一極集中が招く人口急減。中央公論新社
- 松原 宏 1982。東急多摩田園都市における住宅地形成。地理学評論 55: 165-183.
- 松本久美 2008。地区計画の策定における合意形成：神奈川県大和市千本桜地区を事例に。経済

地理学年報 54: 133-147.

新たな産業施策の黎明期～【川崎モデル】の基盤を構築する

伊藤 和良

はじめに

私は、本年2月、専修大学社会科学研究所の例会にて、「新たな産業施策の黎明期」と題し、阿部市政の誕生した2000年初頭に焦点を絞り、環境や知財などの特徴ある産業施策を中心に報告させていただいた。

今回、あらためて、報告書としてまとめるにあたり、縦軸として川崎市の産業政策史を加え、「研究開発都市」を標榜した80年代の「川崎市産業懇談会提言」や1985年のプラザ合意を遠因とする川崎市製造業の空洞化を前史とし、2000年初頭の阿部市政の誕生と産業政策の転換が【川崎モデル】と呼ばれる現在の産業政策に繋がっていくことを描くこととした。

例会での報告をより鮮明にするため、ここでは、はじめに【1、川崎モデルと呼ばれる中小企業伴奏型支援】を述べ、次いで【2、川崎モデルの萌芽～研究開発都市への道】と題し、前史としての80年代の【産懇提言】、90年代のバブル経済崩壊後の産業政策である【エコタウン構想】について言及し、その後、今回の報告の中核となった、阿部市政誕生を受けての【3、阿部市政誕生のインパクト～大きな転換点として】【4、川崎知財戦略の展開】を語ることとした。

1、【川崎モデル】と呼ばれる中小企業伴奏型支援

(1) 日本各地の自治体、金融機関、支援機関からの視察が絶えない!!

川崎市は100年を超える工業都市の歴史を持ち、ものづくりにおける有形無形の蓄積は国内有数である。80年代以降の製造業の地方移転、海外移転を背景に製造拠点から研究開発拠点へと大きく産業構造の転換を果たしてきた。川崎市は京浜工業地帯の中核に位置し、東京都心や羽田空港のアクセスの良さから、市内には400を超える研究所・研究機関が立地する。特に意識的に集積を図ってきた殿町地区のバイオ・ライフサイエンスや、慶応大学と共に築いてきた新川崎地区の創造のもりなど、次代の産業を生み出す苗床としての機能を有している。



図表 1



図表 2

いま、そうした川崎市には日本各地の自治体、金融機関、支援機関からの視察が絶えない。それはシンクタンク・ソフィアバンク代表の藤沢久美さんが『なぜ、【川崎モデル】は成功したのか？～中小企業支援にイノベーションを起こした川崎市役所（2014年4月 実業之日本社）図表1』を上梓し、また、「社会起業大学ソーシャルビジネスグランプリ 2014 夏 政治起業家グランプリ」の受賞などを契機として、【川崎モデル】と称される、川崎市の取組が政府の「知財推進計画 2015（6頁）、図表2」に取り上げられたことが大きい。

一般に語られる【川崎モデル】は、大企業の持つ開放特許を中小企業に移転し、新事業創出を応援するものだが、大企業と中小企業とのライセンス契約締結はゴールでなくスタートである。

それはこの知財交流自体が、様々な中小企業支援策の一つであり、契約後の試作開発、事業化、製品化を通じ、売上が伸び、営業利益の増加に繋がり、企業の発展につながる事が目的だからである。

これまで、視察にお見えになる支援機関の皆様にも常に伝えることは、「大企業の開放特許移転として、川崎市の取組は【川崎モデル】として高い評価を得たが、そのことだけが宙に浮いているのではない」、という点である。

そして、次のような質問を繰り返す。

地域の支援機関であるあなたがたは、「中小企業の全体像をどれだけ知り、どこまで深く特質を把握しているのか。支援対象となる企業の何が強みであり、何が経営課題なのか」そして、支援機関の一員である貴方自身は、「そうした経営者や技術者をどれだけ知っているのか。何人の顔を思い浮かべることができるのか。お互いに熱い思いを共有できているのか」と。

(2) 川崎モデルとは何か？

知財移転するにあたって、川崎市の支援機関とそれを構成する一人ひとりの職員は、大手企業の開放特許の内容を分析し、一つ一つの中小企業の特性に思いをはせ、どの大企業のどういった特許が、どの中小企業の新たな事業展開につながるのか、どのようなマッチングが可能かに想像力をめぐらせる。そして、一人ひとりの経営者の心に寄り添い、経営課題を理解し、各企業にあった支援制度や連携先などを紹介していく。

これが、【川崎モデル】と言われる中小企業伴走型支援の神髄である。知財活用そのものが目的ではなく、中小企業支援策の一つとしての知財戦略である。知財活用の促進を志向する場合、こうした理解が前提となる。

そして、こうした支援の形態は知財移転にとどまるものではなく、コーディネーターによる一貫した支援により、知財移転後の販路開拓、事業をスムーズに進めるうえでの経営革新計画の認定支援、新連携や産学連携など、様々な事業が有機的に組み込まれている。そのすべての事業の前提は、川崎市の支援機関とそれを構成する一人ひとりの職員が、一つひとつの企業の経営課題に真正面から向き合い、一人ひとりの経営者とじっくりと語らいながら、支援を組み立てることにある。

(3) 川崎モデルの特徴

川崎モデルとは、自治体主導型である点に大きな特徴を有し、川崎市と川崎市産業振興財団が中心となり、地域の支援機関、金融機関との密接な連携を築き、「地域の総力戦」として、中小企業の伴走型支援を行うものであり、川崎市の産業政策の集大成と考えられる。

①「自治体主導」

「自治体主導」という意味では、産業支援施策として有名な、静岡県富士市が委託し民間主導で行う「f-Biz」とは異なり、また、中小機構による全国に開設された国の「よろず支援拠点」とも異なるものである。地域の自治体が主導することで、経済政策だけでなく、都市政策、コミュニティ政策など、総合的な視点から中小企業の支援を行うことが可能となる。中小企業が活動するうえで都市計画、道路整備などのインフラ整備の影響は大きく、また、中小企業経営者は自治会や町内会などの役員として地域社会を支え、ボランティアの主体でもある。自治体が主導することで、こうした他部局との政策連携も可能となる。これは、「川崎市中小企業活性化条例」に位置づけた視点でもある。

②「地域の支援機関とのネットワーク」～中小企業現場へのキャラバン隊

「地域の支援機関とのネットワーク」は、90年代の空洞化と呼ばれた時代に、若手職員を主体とした「ものづくり機能空洞化対策研究会」がアナリー・サクセニアン「二都物語」に学

び、国の京浜地域クラスター事業を通じて、「出張キャラバン隊事業」や、大学のニーズを応援する川崎独自の「産学連携事業」として結実したものである。これまで、国（関東経済産業局）、県（神奈川県技術支援センター）、金融機関など様々な連携を築き上げてきたものである。

③「中小企業伴走型支援」

「中小企業伴走型支援」は、その地域で事業を行う経営者、従業員と支援機関との長く密接な信頼関係の上に成り立つ。川崎モデルは、バブル経済崩壊後の地域経済の大きな揺らぎの中で生まれたものであり、30年近くの長い時間をかけ、顔の見える関係を築きあげてきたものである。

④「産業政策の集大成」

川崎モデルは1981年の「産懇提言」により打ち出された研究開発都市への方向性にに基づき、経済環境の変化の中にあって、らせん状の階段を登るように、行きつ戻りつしながら「産業政策の集大成」として、展開し創り上げてきたものである。

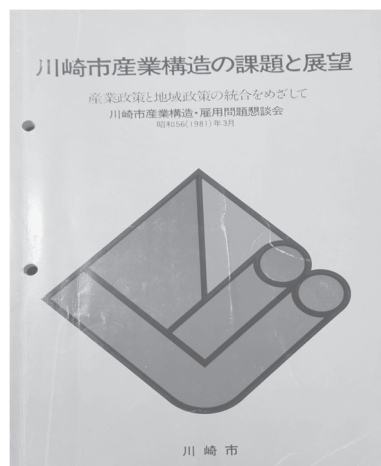
2、川崎モデルの萌芽～研究開発都市への道

(1) 政策イノベーションの歴史

川崎市の産業政策は、1981年3月の「川崎市産業構造・雇用問題懇談会（会長、専修大学教授 正村公宏氏）」提言に始まる。各界の有識者からなる同懇談会は、「川崎市産業構造の課題と展望（図表3）」と題し、素材系重化学工業から機械産業と電気・電子機械産業の融合した産業の転換の重要性を指摘し、メカトロポリス構想（電子・機械工業中心の都市、現在の言葉でいうならば「研究開発都市」）の推進を提言した。この提言を元に、高度研究開発・生産都市への展開を図る「マイコンシティ構想」、「産業振興会館の整備」が構想され、実行に移されていった。

時を同じくして、神奈川県においても、長洲知事のもと、日本最初の本格的なインキュベータ「かながわサイエンスパーク（KSP）」構想が発表されるなど、京浜工業地帯全体が、研究開発都市へと大きく舵を切っていく。

だが、産業政策は大きな経済環境の変動と共にあり、常に、らせん状の階段を登るが如く、行きつ戻りつするものである。80年代に産業振興の基盤施設が建設され、その果実を摘み取るべき90年代、川崎市はバブル経済崩



図表3

壊後の超円高不況の波に巻き込まれていく。

【川崎モデル】は、85年のプラザ合意に端を発し日本の産業構造が大きく変化する中での、川崎市の経済セクションとしての政策イノベーションの歴史の中から作り上げられたものである。

(2) 研究開発都市とは何か？

① 研究開発機能の強化、方向性の明示

1980年代に構想された「研究開発都市」とは、産業構造の転換の必要性から「産懇提言」において議論された、新たな都市構想であった。

内容を読み解いていくと、工場が移転し、開発されて宅地化していくことに対する激しい危機意識がうかがえる。工業等制限法など工場三法によって、川崎市では工場の敷地拡大が不可能となったため、成長している企業が市域外に移転し、東京のベッドタウンとして住宅の需要は拡大していく。一方で、大都市として持つべき中枢業務機能は少なく、首都東京に吸い取られていくという危機感である。

こうしたなか、「研究開発都市」という構想が打ち出されたわけだが、当時成長可能性が望まれた先端産業を集積し、新たな工業都市として発展するとともに、その中枢業務機能の集積により大都市としての成熟も図ろうとしたものである。たとえば、工場が地方に移転するとしても、川崎市内に本社機能を残すことや、また研究開発部門を残すことを勧めるという基本的な戦略も提示している。

② ハード面での整備を位置づける

「産懇提言」のもう一つの側面は、先端産業を集積するために、ハード面の整備も意図したことである。マイコンシティ建設、KSPの誕生、産業振興会館の運営など、現在も川崎市の産業政策の中核となるインフラ整備を位置づけた。

当時、産業政策は国の専売特許であり、産懇提言を発表すると、「地方が産業政策を行うなど生意気」とか、「地方にできるわけがない」等の指摘もなされた。

産懇提言は地域における産業政策の可能性を示した点が画期的であり、また、その後続けられてきた工科大大学院の設置や、研究機関の連携など、川崎市の研究開発都市としての地歩を固めるうえでの大きな礎となっていることは間違いない。

(3) 90年代、バブル経済の崩壊を経て新たな方向性の模索へ

「産懇提言」に基づきハード面での整備が行われるなど、産業構造の転換はうまく行なわれたかには見えたが、プラザ合意を遠因とする90年代のバブル経済の崩壊と引き続き急激な円高

は、臨海部の空洞化を引き起こした。56の大手企業の工場（261ヘクタール）が移転し、その裾野を支えていた多くの中小企業の廃業も進んだ。川崎市工業統計調査によると、川崎市の製造品出荷額等は、2003年に1985年をピークとした約7兆円から約4兆円弱にまで低下した。川崎市の遊休地は、155ヘクタールに達した。しかし川崎は、その間、ただ沈み行くだけではなかった。80年代に手を打った構造転換の芽は着実に芽吹いていた。

たとえば、1991年に3,000人以上の大規模事業所は75あり、そのうち5,000人以上の事業所は3カ所あった。2001年にはその3カ所すべてが姿を消す反面、逆に、サービス業の研究機関が突然に姿を現す。これらは、東芝、富士通、NECなどの大規模事業所が学術・研究開発機関に大転換した事例である。図表4にあるとおり、川崎での大規模工場の移転は単なる空洞化ではなく大規模事業所が学術・研究機関へと大転換をしていく好事例である。

川崎市のサービス経済化は、工業との関連の中で辿っていく必要がある。それらは、研究開発都市への構造転換をもとに、21世紀の日本をけん引する、新たな【川崎モデル】を生み出す原動力となった。

東芝・富士通・NECの研究所			
	名称・拠点	開発内容	従業員数
東芝	研究開発センター（小向）	東芝の中央研究所	1,210
	マイクロエレクトロニクスセンター	半導体の中核研究拠点	2,877
柳町工場はキャノン研究開発拠点(7,000人)、堀川町工場はラゾーナに転換。現在、小向工場に1,579人。浜川崎工場に906人。			
富士通	川崎工場（武蔵中原）	通信・情報システム開発拠点	10,123
	富士通本社工場、各事業本部を統括する研究開発拠点。あきる野にロジックLSI基礎技術開発として1960人など。		
NEC	玉川事業所（向河原）	モバイルR&D	15,700
	研究所としては筑波に約350人、YRPに約350人、大津に約150人、生駒に約150人。川崎は突出している。		

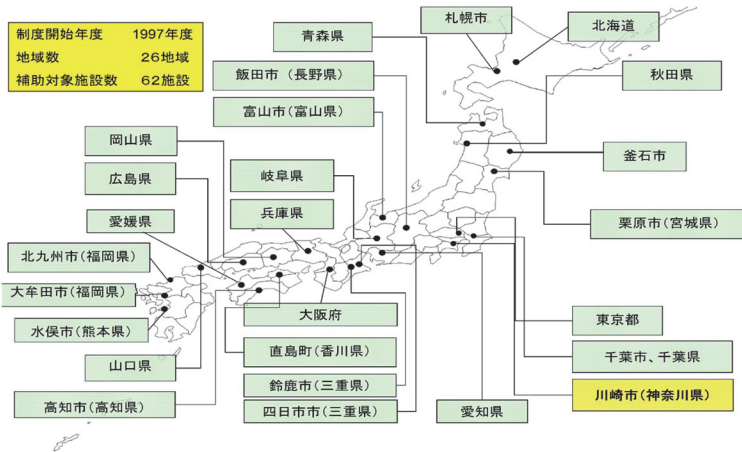
図表4

(4) 川崎エコタウン

1970年代からのローカリゼーション、引き続く80年代以降のグローバルゼーションの展開など、度重なる産業構造の変化に対応してきた川崎市の産業史のなかで、「エコタウン構想」は特筆すべきものである。

1997年7月、川崎市は「環境調和型まちづくり基本構想（エコタウン構想）」を策定し、川崎臨海部全体（2800ヘクタール）を対象エリアとして通産省（当時）から第1号のエコタウン地域としての承認（図表5）を得た。既成市街地に隣接した場所に「ものづくり」技術を有する多

<全国エコタウンプランの承認地域>



図表 5

様な企業群が存在することが、川崎市の大きな特徴である。

これは、日本最大級のエコタウンとして有名な北九州市と比較しても特異なものである。「北九州市のエコタウン」は響灘という埋め立て地にリサイクル施設の集積を図ったものだが、「川崎エコタウン」は JFE、昭和電工といったわが国を代表する製造業が既存市街地に隣接する工業地域のなかにあつて、新たな事業へと踏み出しリサイクルプラントの建設を行ってきた点に特徴がある。

首都圏に立地する川崎臨海部全体（2,800ヘクタール）が対象エリアであるため、都市から生まれるペットボトルやプラスチックなどを資源として調達することが可能であり、新たな資源リサイクル施設の建設が比較的容易に進められた。また、京浜臨海部においてはこれまでも企業間での資源交換が行われており、立地する既存企業の資源循環型生産活動への展開もスムーズに行われた。

(5) ゼロ・エミッションを旗印に

「川崎エコタウン構想」は、資源循環型社会の形成と川崎臨海部の再生をめざすものである。「ゼロ・エミッション工業団地」をリーディングプロジェクトとし、排出物や副生物を原料とし、生産資源として利用する循環型・省資源型の工業生産活動を新たな方向性を示した。

人間の体のごとく、企業活動を動脈（生産）と静脈（排出）にわけ、動脈から生まれる排出物を利用して生産を行い、最終的に排出物をゼロにする試み（図表 6）である。

立地する既存の企業の資源循環型生産活動への展開や、新たな資源リサイクル施設の建設を



図表 6



図表 7

促し、近接する工場群の連携による「ゼロ・エミッション」の実現を図ろうとしたものである。

実際に、「ゼロ・エミッション工業団地」内にある**三栄レギュレーター（図表 7）**では、川崎市民が分別した難再生古紙など 8 万 1000 トンを、川崎市内の下水処理場の水を利用し、年間 5 万 1000 トンのトイレットペーパーを生産している。ロール数でいえば、一日当たり 110 万個となる。同社では、紙ごみのなかにあるバインダーなどの金属類、プラスチックなども巨大な選別機のなかで紙原料とそれ以外に自動的に分別し、再資源化を図る。最終的に排出されるペーパースラッジは、ヒートリカバリーシステムで高温燃焼し、熱源を回収した後の焼却灰は、近隣のセメント会社（デイシイ㈱）に運び再利用する。回収された熱源により蒸気を発生させ、紙の乾燥に利用する。ここでは、究極のゼロ・エミッションが実現できている。

「エコタウン構想」は、空洞化した臨海部を再生するための、大きなカンフル剤となった。また、産業構造の転換期に、国として大規模な補助金を用意し、JFE や昭和電工など各企業への投資を通じて新たな方向性を確実にした点も大きい。

3、阿部市政誕生のインパクト～大きな転換点として

(1) 地域の振興とは？

2001 年 11 月、旧弊打破を掲げる阿部市政が誕生した。阿部市長は矢継ぎ早に、「国際環境特別区構想の推進」や「福祉産業の振興」、「科学技術サロン」、「知財交流事業」など新たな施策を打ち出し、**経済局は新たな変革に迫られる**。施策が意味するところは、市長の著書、「灰色のまちから音楽のまちへ（図表 8）」「第五章 日本の産業首都の成長戦略」にある。

こうした大きな施策転換の時期に、私は企画財政局から経済局



図表 8

の新産業創出担当主幹に異動となり、新たな施策の具体的な事業展開を担わせていただく。環境や福祉、知財戦略等一つひとつの施策展開は、わくわくするような楽しい時間であり、事業の細部を描く中で多くの学びを得ることができた。

阿部市長の基本的な視点の一つは、【ZEFブックレット、川崎エコタウン（図表 11）】での加藤三郎氏との対談での、次の言葉にある。

「地域の振興とは、自らの地域の価値を認識し、その地域に残っているもっとも優れたものを磨き上げ、他に対して貢献すること、そうした地域のみが発展する」

それは借り物ではなく、そこにしかない資源や有意な人の知恵を使い努力を傾注することである。そうした経験は他者の共感を得て、結果、大きな発展を地域にもたらす。

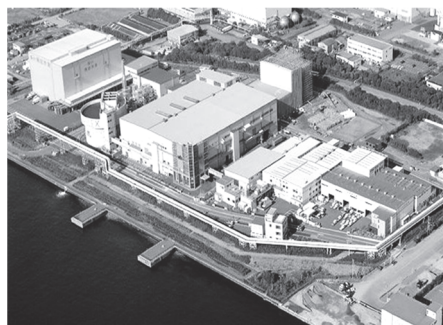
（2）新産業創出担当主幹として

① 環境産業の振興を通じて～最後は人と人、信頼を勝ち取ることを学ぶ

私が新産業創出担当主幹になった当時、環境産業振興の中核事業であるゼロエミッション工業団地（図表 9）の運営には多くの混乱があった。川崎市行政と団地企業との信頼関係はほとんどなく、会議を開催するたびに怒号が飛び交う。

それは、ゼロエミ団地に立地すると環境省からの補助金を獲得できるとの期待感が企業側にあり、行政側も誘致を進める中で、あえてそうした期待を明確に否定しなかった点に起因する。「なぜ、補助金が出ないのか」、「口約束が反古となった」と、会議のたびに厳しい意見が提示された。

前任の担当部長、課長、主幹は定年を待たずに自主退職した。後任の新任課長（新産業創出担当主幹）が私であった。局内の陰口で、退職する4人目の管理職と揶揄された。当時の経済局の幹部職員からすれば、企画財政局から来たよそ者の新任課長のお手並み拝見という側面もあり、経済局と労働組合との申し合わせのなかで「交渉などリスクのある仕事は管理職が対応する」ということから、ゼロエミッション工業団地との意見交換の場には、係長以下の職員は出席しないこととなっていた。私は水江町行きのバスに常に一人で乗り、



図表 9



図表 10

現場に向き厳しい批判の場にたたされた。常に、どうすればいいか、悩んだ。

信頼関係を築くための算段として、団地内で組合員が総出で行うゴミ拾いや公園整備、花壇づくり（図表 10）に参加した。就任してから3か月目、団地に併設する公園で枝の剪定を続けるなか、大粒の雨に降られた。びしょびしょになりながら、団地事務所にて体をふいていると、いつもは厳しい意見提示をする経営者から「ご苦労さんな。あんた、これまでの役人とは違うな!!」との言葉を得る。少しずつ、心の扉が開いていくのを感じた。

その後、「ゼロエミッションの意味を語る学習会」、「子どもたちを招いての各企業の訪問とヒアリング」など、考えられることは何でもやった。2004年、一社の廃業に伴う借財の負担などに奔走し、連帯債務の解消にも尽力した。2005年3月には、団地全体としてISO14001の認証も取得した。

② ZEF（国連大学ゼロエミッションフォーラム）との連携を基本に

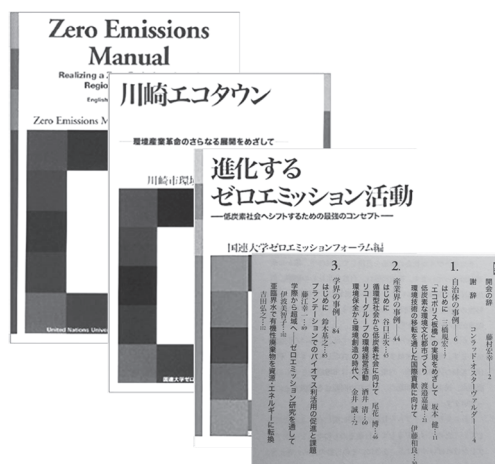
1961年、地域内での循環のシステムを作り、世界に広めたのがデンマークの【カルンボー工業団地（図表 12）】である。川崎エコタウン構想は、同工業団地に学び、地域全体でのゼロエミッション、排出物ゼロを目指したものである。

私は川崎という小さな枠組みの中では、ゼロエミッション工業団地の経営者からの意見提示を受け留めるには限界があると考えた。そこで、港区青山の国連大学に居を置くZEFとの連携を前面に押し出すこととした。

ZEFは国連大学を母体とした、より持続可能な産業社会システムを実現するための組織で、その核となるコンセプトは、排出ゼロを実現するための産業・セクター間における廃棄物相互利用を根底におく、統合型システムである。

1999年、ZEFは国際的に組織され、日本においても企業、地方自治体、学界、NPOの代表者ら約150名の会員を擁していた。

私たちは、「川崎市環境産業革命研究会」をたちあげ、川崎エコタウンの存在をZEFのもとに位置付けることとし、ZEFの資金提供を受けて「ZEFブックレット 川崎エコタウン（図表 11）」を出版した。



図表 11



◎都市と産業の symbiosis（共生）の発祥の地、カルンボー（図表 12）

③ ペットリバースの民事再生手続、そして破産～東洋製缶の子会社へ。

川崎エコタウンは、川崎臨海部 2800 ヘクタールすべてを対象とし、資源循環により新たな産業を生み出していくものである。担当主幹として多くの企業の応援をしてきたが、ベンチャー企業である、**ペットリバースの思い出は辛らつ**である。2001 年 8 月、ペットリバースは、ベンチャー企業（株）アイエスの 100% 出資により、画期的なリサイクル加工技術「アイエス法」を用いた製造部門として設立された。使用済みペットボトルをリサイクルし、石油由来と同等の PET 樹脂に再資源化が可能であり、PET 樹脂換算でほぼ 100% の再生効率を実現する。**PET to PET という夢の技術**である。

だが、当初から、同社は厳しい問題に直面した。泥など不純物がプラントに混入しパイプが詰まったり、原料となる使用済みペットボトルの調達不足も続き、なかなか本格的稼働には至らない。売上が計上出来ない状態を続けてきた。その都度、金融機関からの補助金で凌いでいたが、過大な設備投資に伴う借入負担が経営を圧迫。2005 年 8 月末には借入金の返済が滞り、9 月末の資金繰りの目処も立たなくなった。ここで、同社は自力での再建を断念し**民事再生手続による再建**を図ることになる。2005 年 9 月 30 日、同社から民再手続に入るとの報告があり、私は議会やマスコミへの対応に追われた。

この後、SBI ホールディングス株式会社による **DIP ファイナンス**にて救済の道を開き、民事再生は完了した。

だが、この後も、同社は乱高下するペットボトル原料の値動きに翻弄され、2008 年 6 月 30 日、**東京地裁に対し自己破産を申請**する。当時、私は産業振興部長となっており、担当課長と共に、**事業承継先を必死に探しまわった**。

結果、東洋製缶が名乗りをあげ、ペットリバースはグループ子会社となり、新たな企業名「**ペットリファインテクノロジー**」として復活した。

(3) 福祉産業の振興～KIS の誕生に至るまで

① これまでの福祉産業研究会の課題を踏まえて～どうしたら前に進めるか？

2004 年から開始した福祉産業施策は、【福祉産業への参入意欲の喚起】、【ビジネスマッチング場の提供】、【専門家派遣などによるコーディネート支援】を中心に行っていた。こうした事業展開の結果として、音声拡聴器や消臭パンツ、車椅子体重計の開発など一定の成果をあげてきた。しかし、アンケートやヒアリング調査などから、幾つかの課題も浮き彫りにされた。

それは第1には、単体の事業者、特に中小企業では独自の開発は難しく、研究開発グループを作り支援する必要があること。第2には、研究開発には、利用者（理学療法士など中間利用者も含む）の協力を必要とすること。第3には、中小企業の場合、開発資金の支援が不可欠であること。第4には、福祉製品開発の拠点整備が必要であること。第5には、リハビリテーション工学・人間工学の技術支援が不可欠であること。第6には、テストング（モニタリング）の場が必要であること。

こうした課題に直面し立ち往生していたのが、当時の現状であった。

② 内閣府参与、慶大の島田晴雄教授など様々な人材が集結する

阿部市長には福祉産業の振興について明確な構想があった。それは、市長の著書「灰色のまちから音楽のまちへ（図表 8）」の 196 ページにあるが、「産業は究極的に人類の幸せに奉仕するものであり、市内中小企業の優れた技術と医療や福祉団体との協力と連携により、日本人の体型に合った真に必要な福祉機器を作り上げていける。目指すのは福祉の産業化であり、アジアを視野に入れた福祉産業の振興」と言う視点であった。それは、これまでの福祉産業振興施策を異なった視点から、もう一段あげていくというものであった。

ただ、そう言われても何をどうしたらいいか迷う私たちに対して、**阿部市長は、当時、小泉首相のブレーンである内閣府参与、慶応大学の島田晴雄教授に会うよう指示された。**

私は担当主幹として何度も島田教授にお会いし、様々な表情を垣間見せていただいた。たとえば、内閣府主催の会議ではキャリア官僚の面々を罵倒する激しい姿を見せていただいた。反面、現場では本当に柔和で穏やかな顔を見せていただく。市内企業の技術力を見たいということで、お連れした**仙崎鉄工所（図表 13）**の現場では熱心に経営者の言葉に耳を傾け、**日の出製作所（図表 14）**ではマイスターが粋を凝らして作り上げたバターを堪能された。

私は島田教授を介して、日本アビリティーズ社の伊東弘泰社長とお会いした。伊東氏自身が小児ポリオによる障がい者であり、早稲田大学商学部を卒業し就職しようした時、障がい者という理由で採用されず、「それならば」と立ち上げたのが日本アビリティーズ社である。同社は福祉機器の輸入販売ではトップを走る企業である。伊東会長から「脊髄損傷の会」や「リウマチ友の会」といった全国的な福祉団体、先進的な研究者を紹介いただいた。



図表 13



図表 14

こうした経緯を経て、川崎市の福祉産業振興施策は、これまでとは全く異なった陣容での展開となっていく。

③ 逆見本市の開催

2004年12月7日、逆見本市が開催された。通常の見本市であれば製品を並べ、製品を元に商談を繰り返す。「逆見本市」では出展側が調達希望を行い、市内製造業が受注する仕組みである。今回の出展企業の一つである日本アビリティーズ社の調達希望項目は、ロホクッション用のエアゲージ、車いす・肘掛けの製作(図表15)であった。同見本市に来場した複数の市内外中小製造業者から、製作したい旨の申し出があり、商談に至った。



図表 15

市内中小製造業者が製作を依頼された場合には、新技術・新製品開発に関する川崎市補助金の使用を可能とし、開発支援を行っていくことにしていた。モニター制度も充実させ、市内企業の製品を福祉や医療の団体を通じて、ユーザーに使ってもらい意見提示をする仕組みもつくりだした。

④ 福祉機器の基準をつくることに

島田教授、アビリティーズの伊東会長との意見交換は、私にとって、常に自分のすべてをさらし出し尽くす場面であり、真剣勝負の舞台であった。唯一、自分が意見らしい意見を語れたのは、スウェーデン国ヨーテボリ市との長い交流経験によるものであり、スウェーデンの福祉機器に関する企画、製造など、どのような制度なのかを説明させていただいた。

そうした意見交換を通じ、島田教授から「JISとは違う川崎独自の基準」を作ったらどうかと

のアイデアが出された。阿部市長からも、「福祉を産業化するには製品の良し悪しを判断する基準が必要になる。スウェーデンの福祉機器の基本である、人間の尊厳、自立を盛り込んだら」との意見が出された。そこで、スウェーデン福祉機器センターが提示している、福祉機器の基準を翻訳し、川崎版 KIS の確立にとりかかることとなった。

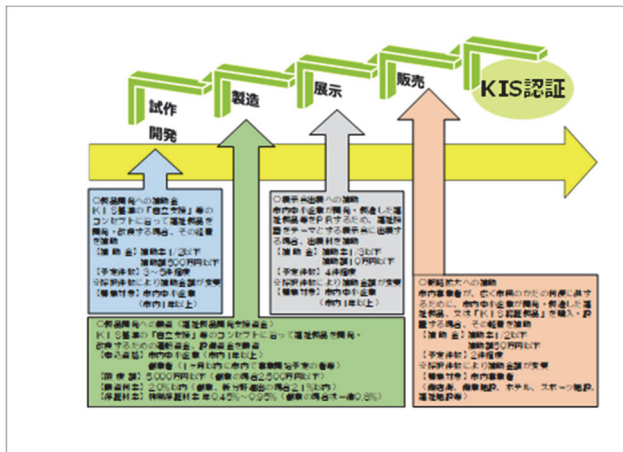
⑤ KIS 認証が始まる～矢継ぎ早の施策展開

2008 年、川崎市は日本初の福祉製品のための「かわさき基準」を策定した。そして、kawasaki Innovation Standard の頭文字をとり、「KIS」という略称とした。概要は次の図のとおりである。ユーザーの自立支援を基本に 8 つの理念を擁し、移動・移乗、排せつなどアクティビティごとに詳細な基準を記載（図表 16）している。



図表 16

2008 年に公募を開始し第一回目の認証製品として、電動車いすや音声拡張器を選定した。併せて、次の図にある通り、試作品開発、事業化、販売促進までの様々な支援策（図表 17）も併せて構築した。この後も、2008.12.10 認知症国際フォーラム（東京フォーラム、1000 人規模）での阿部市長による「福祉産業振興、かわさき基準」のご講演（図表 18）、2009.3.15 認知症相談支援センター（武蔵小杉）へのスウェーデン国のマリア・ラーション高齢者福祉・国民健康



図表 17



図表 18 国際フォーラムにて



図表 19 マリアラーション大臣

担当大臣の川崎市ご訪問（図表 19）など、次々と KIS の認知に向けた布石を打った。

(4) 国際環境技術展 2009 の開催

① かわさき発未来へ～思いを込めてパネルの動きを追った!!

2009年2月18日、阿部市長をはじめ壇上上がった各界の代表者が、一つ一つのパネルをめくっていく。8枚のパネルが開き、「かわさき発未来へ」の8文字が現れる。大きな拍手が沸く。2日間にわたる「国際環境技術展 2009」のフィナーレ（図表 20）である。



図表 20 フィナーレ

117 団体 199 ブース、海外来場者 150 名、

8000名が等々力の会場を訪れた。具体的な商談数は30、当時、川崎市として実施した最大級の規模である。

私たちは暑い夏から秋、そして寒い冬へと季節をたどりながら、大使館、市内企業、研究機関を巡り、準備のために数えきれないくらいの大小の会議をこなし、この瞬間に至った。

これまでの経緯を思い、こんな大規模の展示会を、経済局自らの力で実現できたとの思いが担当者全員に広がる。壇上をみつめる職員一人ひとりが、私も含めて、感極まって目頭を押さえた。

② 「エコタウン構想の着地点」として、「環境特別区構想」の出発点として

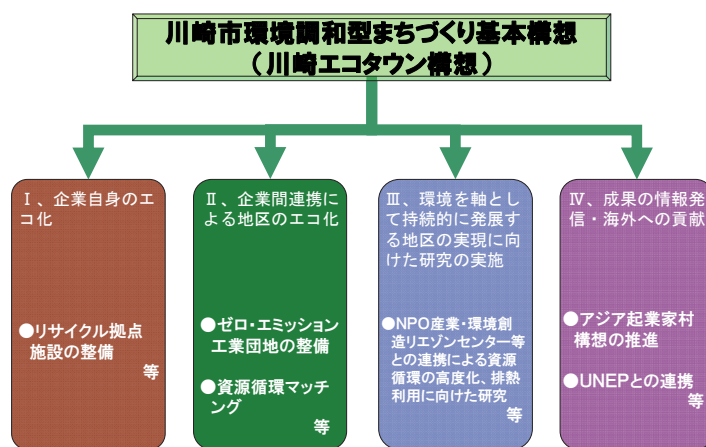
もともと、川崎エコタウン構想は4つのステージ（図表21）で成り立っており、

①企業自身がエコ化を推進し（先導的リサイクル施設整備、企業の特徴・強みを活かした資源循環の促進等）、

②企業間連携でのエコ化を推進（地区における共同リサイクルの実施）を率先し、

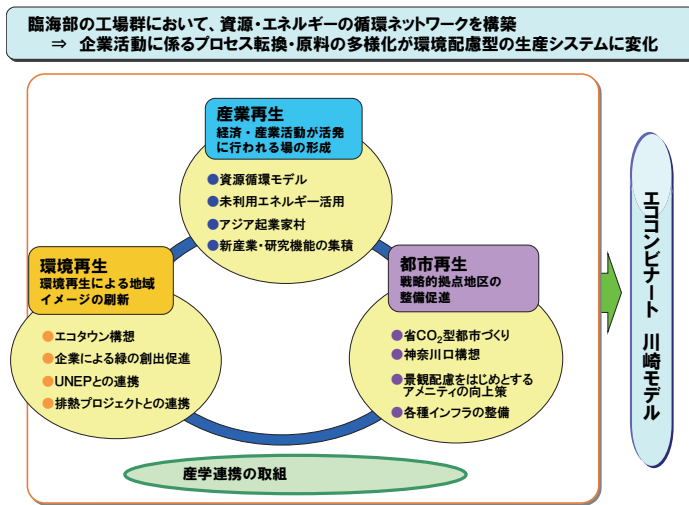
③環境を軸とした持続的に発展する地区の実現に向けた研究の実施（エネルギーの有効利用の研究、エコタウンの取組の高度化に向けた研究等）を合わせて行い、

④そのうえで、企業・地区の成果を情報化し、開発途上国に貢献（視察の受入、国際社会に向けた展示会の開催）しようとするものであった。



図表 21 4つのステージ

そうした意味で、国際環境技術展の開催は川崎が公害と格闘してきた歴史を踏まえ、新たな工業都市、研究開発都市の姿を示す、一つの到達点となった。阿部市長の掲げる「環境特別区構想図表 22」は、「川崎エコタウン」という資源循環型社会モデルも含め、臨海部全体の大き



図表 22 環境特別区構想

な転換を求める広大な構想であり、産業再生、環境再生に加え、低 CO₂ 型社会の創造やアメニティの向上なども含む。

国際環境技術展の開催は、川崎の都市再生の嚆矢であり、構想具現化の第一歩となった。

4、川崎知財戦略の展開

(1) 知的財産戦略の端緒

2000 年代に入り、国際的な企業間競争の激化や技術革新の著しいスピードの早まりから、競争力優位の源泉となる無形資産としての「知的財産」が大きく注目を集めてきた。2003 年（平成 15 年 3 月）に施行された「知的財産基本法」は、知的財産の創造、保護及び活用に関する施策を集中的かつ計画的に推進することとし、同法第 6 条において、地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえて、その区域の特性を生かした自主的な施策の策定、及び実施する責務を有すると定めた。

(2) 系列崩壊の中、知的財産の侵害が発生

当時、川崎市においていくつかの知財侵害の事例が発生していた。一事例のみ紹介するが、大きな産業構造転換が進む中、いくつかの市内中小製造業はこれまでの系列から離れざるを得ず、自ら新たな顧客を獲得しようと必死の努力を続けていた。

そうした動きを察知してか、2005 年、ある大手研究所の所員が川崎臨海部にある表面処理の

中小企業を頻繁に訪れ何度も試作品の注文を行った。同社はメッキ技術で優れた品質を保持し、大手企業のお墨付きを得てきた優良工場である。品質を維持する手法は長らく「秘伝」として守ってきたものであり、某企業の研究員はその技術を得ようと足しげく企業を訪れ試作品の注文を繰り返した。だが、試作品の分析からでは技術内容・ノウハウを突き止められず、最後には、経営者に対して、「高品質を維持する技法を教えてもらえないと、研究所を解雇される」との泣き脅しにも出た。社長はきっぱりと断り、研究員は姿を消した。

川崎市として、この案件を問題視し、弁理士の協力を得て企業のバックアップ体制をとり、社長との関係プレーにより事なきを得た事案である。

(3) 市内中小企業にとって、知的財産は関心の外

国において一定の方向性が示されたわけだが、平成 18 年度（2006 年度）の調査（川崎市中小企業経営実態調査）によれば、市内中小企業の知的財産に対する認識は決して高いとはいえなかった。新技术・新製品の研究開発に取り組もうとしている企業は 30%を超え、自社製品を持つ企業は 37%と 4 割近くに及ぶにもかかわらず、市内中小企業のうち知的財産戦略に取り組もうとしている企業は 10%にしか及ばなかった。

また、「権利化できるがしないほうが良い、知的財産をブラックボックス化」していると明確に答えているのは、26%にとどまった。「社内に権利化を判断するレベルのものがない。判断できない。相談先がわからない」などが、7割をしめた。

知的財産は多くの中小企業の関心外であった。このブラックボックス化して権利を守ることと通じるのだが、当時、市内中小企業から、自社製品の知財を侵害されたとの相談を多く受けたこともあり、あらためて知財の保護活用の基本的な理解を深めることの必要性を知った。また、市内中小企業の経営支援の観点からも、知財保護・知財活用の重要性が明確となった。

(4) 市内中小企業の知財戦略確立のために

この事例にあるとおり、当時、市内企業の知財保護への関心は希薄であった。本来は、企業自体が自らの知財戦略を確立し、自らの知的財産である発明や技術について、公開を前提として権利化するのか、秘匿化しブラックボックス化して守るのか、あるいは、全部ではなくコアの部分だけ権利化するかなどの権利化戦略とともに、模倣品や流出リスクへの対応、職務発明規定の整備などが求められる。そして、発明や技術はもちろんのこと、優れた意匠、商標や顧客情報等の企業秘密などについても、国際的な観点も必要となる。そのためには、社内に知的財産に関する知識を持つ人材を育成するとともに、外部にも弁理士、弁護士、技術士、産業デザイナーなど知的財産人材とのネットワークを持ち、知的財産に関する知識を深め、意識を向

上していかなければならない。

市内企業が各々自らの知財戦略を保持する。そのためにも、支援機関である川崎市自身が知的財産に関する基本的な理解と方向性を持たなくてはならない。これが、知財戦略策定を開始するうえでの大きな問題意識であった。

(5) 知財戦略策定の基盤

平成 19 年（2007 年）5 月、日本工業大学大学院 大島昭浩教授を委員長とし、市内企業の代表など 9 人により構成する策定委員会により、知的財産の創造・保護・活用に関する方針策定の議論がスタートする。各企業の持つ知的財産をめぐる具体的な課題にどう応えるかが中心的な事項であり、市内企業の現況と課題の整理を第一に行った。

産業別の従事者について、「事業所・企業統計調査（平成 16 年）、産業別の従事者数構成比」によれば、川崎市の製造業従事者構成比は 18.1%で政令指定都市間で第 1 位であり、学術・開発研究機関従事者構成比も 2.74%で第 1 位、情報 サービス業従事者構成比第 1 位であり、研究開発機能、情報産業の高度な集積を保持している。

川崎市は、戦後を通じて京浜工業地帯の中核として、日本経済の発展を支えてきた工業都市であり、鉄鋼、化学、電機・機械、情報通信などの企業が数多く集積してきたが、大規模な産業構造の転換のなか大手企業の製造拠点は地域へ、そしてアジアへと動き、残された工場や施設は高付加価値型の産業拠点、知識集約型の研究機関へとその姿を変えた。また、中小製造業もこれに合わせ、大手研究所の試作開発を支援するサポーティングインダストリーとして深みと厚みのある、優れた技術を維持し発展させてきた。また、市内には、KSP や、慶応大学との連携によって生まれた「新川崎・創造のもり」、JFE が立ち上げた「テクノハブイノベーション川崎」の 3 つのサイエンスパークが立地し、工都かわさきは産業構造の大きな転換に呼応し、研究開発都市へと変貌をとげていった。

策定委員会こうした川崎市の特性を把握した後、「市内企業が、これまでの下請関係から脱却し、サポーティングインダストリーとして、ものづくり機能の高度化を図り、活力ある産業集積を形成していくためには、組織や分野の異なる研究者・技術者のオープン型ネットワークの構築とインフォーマルな人的ネットワークの形成を促進し、そうしたネットワークを核とした、イノベーション創出を着実に促進していくことが求められている」と結論付けた。阿部市長はこうした策定委員会の意見を受けるなかで、「大手企業と中小企業が共存する川崎市は、大手企業の持つ未利用特許を活用するのに最適ではないか」との意見を提示された。本市の特性を活かした知財戦略の方向が明確となった。

1981 年の「産懇提言」以来、長らく追求してきた「研究開発都市」、それこそが知財戦略策

定の基盤であった。

(6) 戦略・体系的な施策群

このような視点に立ち、策定委員会は、基本方針として新たな産業の創出と知財モラル先進都市を掲げ、戦略的・体系的な施策群として7つの施策と29の事業、そして3つの重点事業を整理した。

(7) 知財交流事業を一つの戦略として掲げる

重点事業の1つ、「知的財産スクール」は、日本弁理士会関東支部と自治体初の協定を結び実現したものである。知的財産を経営課題として認識する企業は全体の10%しかなく、権利化して自らの知財を保護するか、ブラックボックス化して秘匿化するかなど明確な意識は持ちえていない。そこで、基本的知識を学ぶスクールをたちあげ、知財戦略確立の意識を醸成することとした。

重点事業の2つ目が、現在、【川崎モデル】として高い評価を得ている「知財交流事業」である。市内には200を超える研究機関が立地し、優れた技術力を持つ中小企業の集積している。こうした貴重な地域資源を活用するとの前提で、知財交流事業を策定委員会での議論と並行して試行的に実施した。

2008年1月、戦略策定委員会の議論が継続する中、モデル事業の中から早くも知財交流事業の成果が表れた。成約化第1号である。

㈱光和電機（麻生区）が、富士通㈱との間で、「拡大視認装置に関する開放特許」のライセンス契約締結（図表23）に至ったものである。

阿部市長から、「こんなにも早く成果が出るとは思わなかった」と策定委員会への賛辞もいただく。

当時、大手企業と中小企業とのマッチング手法は確立しておらず手探りの状態であり、事務局として20数回も両企業の間を行き来した。川崎市は、こうした経験を経ながら、現在の知財交流事業につながるものとなる、両者をつなぐすべを理解していった。



重点事業の3つ目が、アジアへの展開で

図表23 成約

あり、「アジア知財フォーラム（図表 24）」の開催である。なぜ、アジアなのか。これは阿部市長の先駆的な理解、「知財侵害については、厳しい法的な対処が必要である。だが、今後、アジアの諸地域が発展していく中で、現在、知財侵害を行っている地域ですら、いつかは自らの知財を守る段階に来るだろう」による。

そうした方向性のもと、2008 年 5 月 24 日、川崎市産業振興会館を会場として、沖縄県那覇市、中国瀋陽市、韓国富川市、ベトナムダナン市などアジア諸都市を迎えて、「アジア知財フォーラム」を開催した。グローバル社会にあって地域経済を持続的に発展していくためには、各々の地域が「知財」を理解し尊重する社会の実現を果たすこと、「知財モラル」の確立が必要であることを、参加したアジアの人々と確認し合った。

2008 年に引き続き、2009 年には香港に出向き、「アジア知財フォーラム in 香港」を開催した。阿部市長を先頭にアジアの諸地域に向けた、知財の保護活用のルールづくりの提言であり、知財保護の重要性が香港を通じて中国全土へと広がる布石を打つものであった。

知財モラル宣言都市、川崎の真骨頂である。川崎市の知財戦略は、その策定自体が一つのムーブメントであり、戦略策定を図りながら具体的な施策を展開した。

おわりに

川崎モデルは現時点における川崎市の産業政策の集大成である。

この報告書は 2 月の例会での発表をベースにしており、阿部市政の誕生した 2000 年初頭を中心に川崎の産業政策史の一端を述べたものである。その関連で、本来、川崎モデルを語るうえで欠かせない以下の点は省力している。

それは、1985 年のプラザ合意を遠因とする 1990 年代の超円高不況のなか、中国、アジアへと進出せざるを得なかった市内経営者の思いと、それに呼応した職員集団の動きである。

ある経営者は「出るも地獄、残るも地獄」という言葉を残し、川崎の地を後にして中国へと旅だっていった。当時の私たちは、東芝が川崎駅前から消え、いすゞ自動車が殿町から消える



図表 24 アジア

等、大きな産業構造のなか、地域に入り込み、多くの経営者の気持ちに少しでも近づぐべく努力を重ねた。毎週一回、朝7時から「川崎市ものづくり機能空洞化対策研究会」という独自の研究会を開催し、必死になって従業員の雇用を守り、新たな道を模索する経営者との様々な思いを共有した。

私たちは自ら筆を執り、市内企業の優れた技術力、創造性を描き、「川崎元気企業（日本評論社）図表 25」を上梓していく。

2001年11月の阿部市政の誕生と、これまで地域をめぐるてきた職員集団の思い、行政に対する市内企業の信頼感が微妙に交錯しながら、環境、福祉、知財戦略といった新たな産業施策が立ち上がっていった。



図表 25

次なる課題は、中小企業の経営者に育てられ培ってきた市行政等への信頼をいかに、次代に継承できるかである。

経産省の「中小企業支援人材の強化・育成に関する研究会報告書（2011年）」の24頁は、中小企業を支援する人材について、次のように述べている。

「支援人材に期待される役割は幅広く、その内容は定型化が難しい。支援先企業の規模や歴史、経営者の考え方、その時々経営状況などにより、支援のあり方は多様である。それは育成の難しさを意味する。例えば中小企業診断士試験のような既存の「専門知識」を覚えれば済むようなものではない」

「支援人材は、知識を頭に入れる学習に留まらず、様々な状況に応じて、頭の中にある知識、先輩・同僚・後輩が保有する知識、さらには他機関が持つ知識等を自在に組み合わせて、相談者の課題解決を支援していくことが期待されている。そのノウハウは、形式知と暗黙知が入り混じったものであり、マニュアル化することは極めて難しい。実践から学んでいくこと、経験を血肉に変えていくことが求められる」とする。

現在、川崎モデルを所管する担当課長は、日本で一番大切にしたい会社の日本理化学工業、大山会長の言葉を引きながら、「手間暇かかっても、中小企業支援を通じて人に喜ばれる、やればやっただけ喜んでもらえる。こんな恵まれた仕事はない。【働く幸せ】ということが中小企業支援という仕事で実感できる」と述べている。

これからの時代がどれほど大きく変わろうと常に現場をめぐり、そこにある課題に謙虚に耳を傾け、多くの企業、多くの人々から学び続ける、そうした職員集団が、川崎市、川崎市産業

振興財団、関係機関、金融機関等に「群」として存在することを心から期待している。

そして、川崎モデルに関わり、現場で汗する一人ひとりの努力が、日本の中小企業支援策の文脈の中に的確に位置づけられ、志を同じくする各地域の人々と繋がり、中小企業支援の大きなうねりが日本中に巻き起こることを期待する。

川崎市の市民活動の現状 －（公益）かわさき市民活動センターの事業から見る－

犬塚 裕雅

1. 市民活動推進事業の概要

（公財）かわさき市民活動センター（以下、財団という）は、1982年に発足した（財）川崎ボランティアセンターを前身とした公益法人で、その主な事業は川崎市内の市民活動を支援する市民活動推進事業と、こども文化センターとわくわくプラザの指定管理業務を担当する青少年事業の2本柱である。¹

本稿では、財団の市民活動推進事業で関わりある市内の市民活動の現状について述べる。財団の市民活動推進事業は、川崎市の定めた「川崎市市民活動支援指針」（2001年9月）に基づき、以下の事業を展開している。各事業の詳細は当財団のサイトで参照のこと。

表1 市民活動推進事業の組み立て

場の提供	情報発信	交流連携	人材育成相談	資金支援
会議室、フリースペース、印刷室などの提供	ウェブサイト運営 ポータルサイトの運営 情報紙発行 ボランティア情報冊子発行 事業成果報告書の発行 調査研究	ごえん楽市（かわさきボランティア・市民活動フェア）開催 ごえんカフェ（市民活動交流会）開催 大学と市民活動団体との連携・協働の支援	パワーアップセミナー開講 税理士・司法書士等の専門相談の実施	かわさき市民公益活動助成金

本稿で取り上げる市民活動推進事業は、これらの中から調査研究、かわさき市民公益活動助成金である。最初に調査研究レポートから市民活動を概観し、続いてかわさき市民公益活動助成金で直に接点を持っている市民活動の状況を見る。

なお、財団では市民活動を、「ボランティア活動をはじめ、市民が自発的、継続的に参加し、社会サービスの提供など、第三者や社会の課題解決に貢献する営利を目的としない活動」と定義している。

2. 調査研究から見た市民活動

財団は、市内の市民活動のニーズや動向を把握し、市民活動推進事業を適切に実施していくために、不定期に市民活動を対象とした調査を実施している。ここでは、2018年度に東京大学と共同で実施した「川崎市の市民活動団体の意義・実態調査」の一部結果を紹介する。

(1) 調査実施の概要

目的	川崎市内の市民活動の傾向を知り、活動が地域社会へ与える影響、活動の課題などを把握する。
実施者	東京大学大学院人文社会系研究科、(公財)かわさき市民活動センター
対象	市民活動ポータルサイト「応援ナビかわさき」に登録の1315団体
期間	2018年11月4日～12月5日
方法	調査票の郵送
回収	566団体
項目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 団体概要 ・ 団体の主たる活動と課題 ・ 団体の中心的な活動（団体と地域の関係） ・ 団体と地域包括ケアとの関係

(2) 市民活動の状況

調査結果から、①団体の種類、②活動地域、③活動分野、④事業予算、⑤設立年代、⑥活動で利用する主な場所、⑦団体の目標を達成するうえでの課題について、以下に示す。

① 団体の種類

回答のあった市民活動団体の65%は任意団体である。次いで26%がNPO法人（認定含む）となる。

これは、財団が把握している市民活動の多くが任意団体であることを反映した結果である。

ちなみに市内のNPO法人は386団体である（2019年12月1日現在）。

この2つのことから市内の市民活動の全数は未明であるが、殆どの市民活動が任意団体

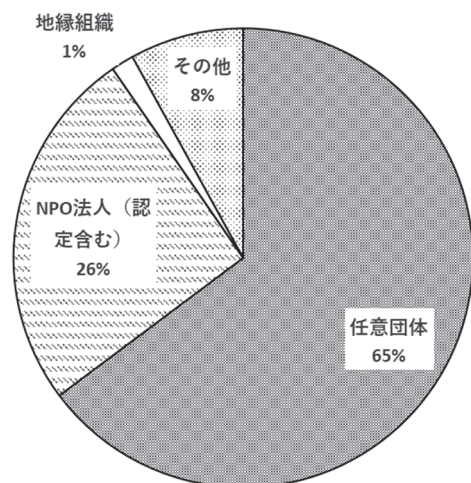


図1 団体の種類 (N=562)

であると推定できる。

②活動地域

どこの地域で市民活動しているかを複数回答で尋ねたところ、中原区内が最も多く 56%で、次いで高津区内の 41%が続く。ほかの 5 区と市外が 30%台となる。

財団が中原区内に立地しているため、財団の事業に関りある市民活動が同区内のものが多くなっている可能性があり、そのことが調査結果に影響していると考えられる。

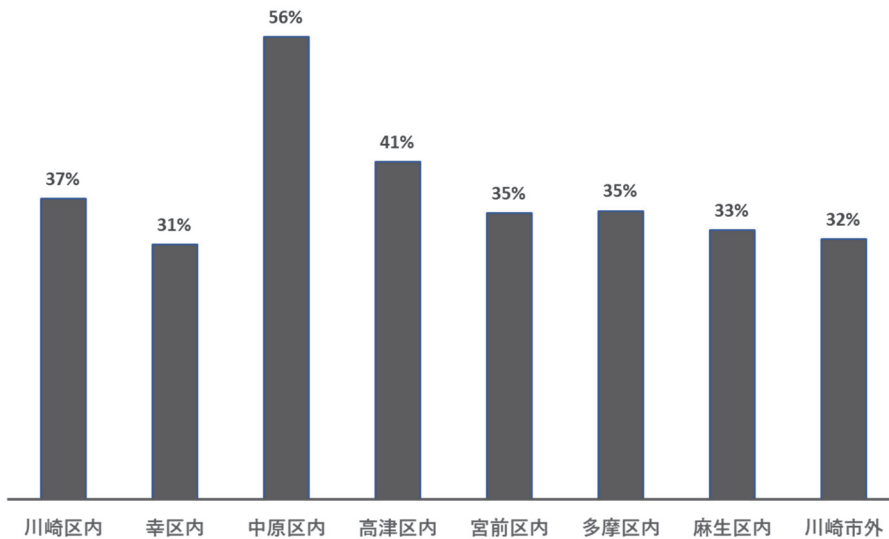


図2 活動地域 (N=484)

③活動分野

市民活動の多くは、複数の活動分野にまたがって活動することが一般的で、この調査でも活動分野を尋ねたところ、一つの団体から複数分野の回答を得た。活動分野の上位 5 を表 2 に示す。

「子どもの健全育成を図る活動」(41%)、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」(40%)が多くなる。次いで、「学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動」「まちづくりの推進を図る活動」「社会教育の推進を図る活動」が続く。

表2 上位5の活動分野 (N=481)

1	子どもの健全育成を図る活動	41%
2	保健、医療又は福祉の増進を図る活動	40%
3	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	32%
4	まちづくりの推進を図る活動	32%
5	社会教育の推進を図る活動	28%

④事業予算

2017年度の事業予算を示したのが図3である。大半の市民活動が年間100万円未満の予算規模で活動をしている。

事業予算の収入源を見ると、会費が44%と最も多く、次いで利用者・企業からの取引、行政からの補助金などが続く。

経験則からこの結果を補足すると、市民活動の主な収入源である会費は数千円単位の場合が多く、外部から収入を得る場合でも少額であることが多く、そのため年間の事業予算は数十万円の規模となる。

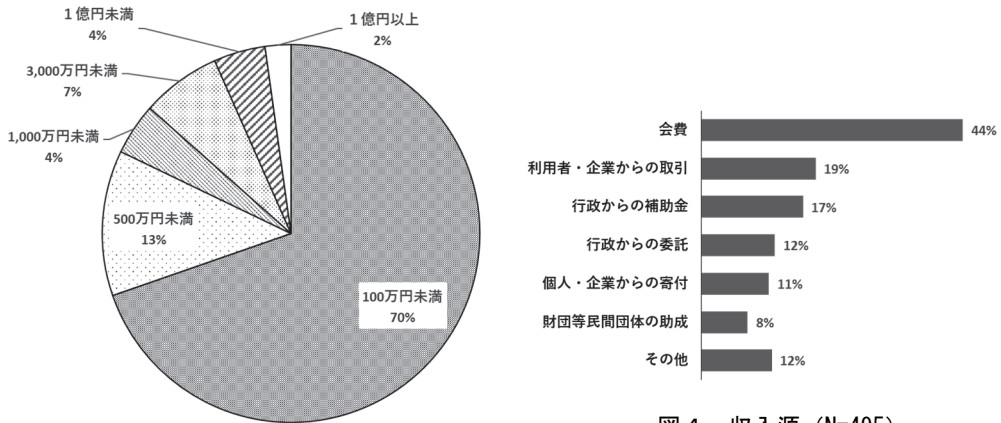


図3 事業予算 (N=495)

図4 収入源 (N=495)

⑤設立年代

団体の設立年代を見ると、2000年代が最も多く34%、次いで2010年代が31%と続く。2000年代以降に設立した団体が6割以上を占め、活動歴20年未満の市民活動が多い。

1970年代以前に設立した団体が10%弱となり、活動歴50年近い市民活動も存在するのが

判った。

活動歴が長い市民活動の中には、会員の高齢化と世代交代が課題となっているところがあり、それに関する相談が財団へ寄せられている。かつては社会的要請に応じていた市民活動であったが、社会環境の変化に伴い活動の存在意義が後退してしまっているところが見受けられる。

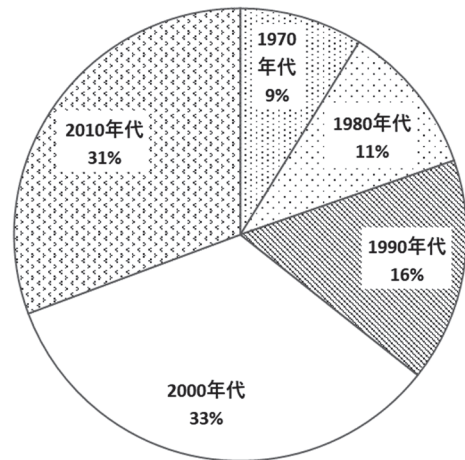


図5 設立年代 (N=495)

⑥活動で利用する主な場所

4割の市民活動が「行政が提供する会議室・集会施設」を主に利用している。次いで2割の市民活動が「団体が恒常的に借りている事務所・施設」となる。

一方、「団体が所有している事務所・施設」のところは5%と少数である。このように大半の市民活動は、いわゆる貸会議室の類を活動の場として利用している。

財団は市民活動の拠点施設であるが、中原区内に立地している関係で、多摩区、宮前区、麻生区、川崎区の市民活動にとって遠くなり、利用する団体が比較的に少ないようである。市民活動は、身近な市内施設として各区にある市民館のほか、国際交流センター、てくのかわさき、すくらむ21、川崎市民プラザなどの公共施設を利用している。だが、利用するには抽選が基本で、そのため市民活動は定期的に利用できる場の確保に苦勞している。

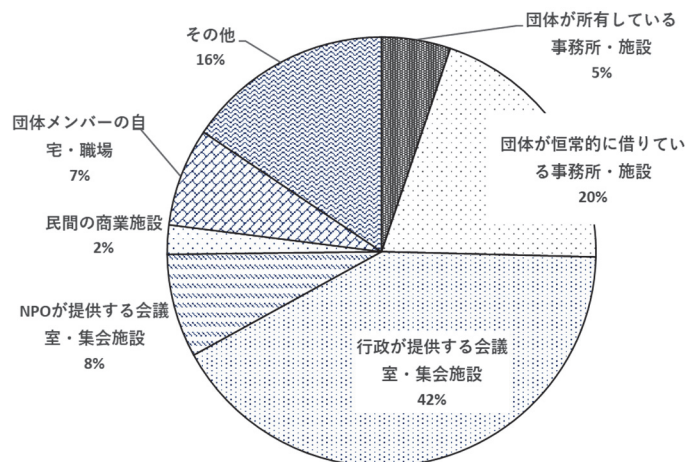


図6 主な利用場所 (N=495)

⑦団体の目標を達成するうえでの課題

活動上の課題として、「運営スタッフが不足している」「活動に対する支援者・参加者が増えない」「運営スタッフの世代交代が進まない」「団体運営や活動のための資金が不足している」など複数の課題があげられる。

財団に寄せられる団体からの相談内容から判断して、ここであげられた課題は個別のものというよりも互いに関連し合う複合的な課題だと言える。

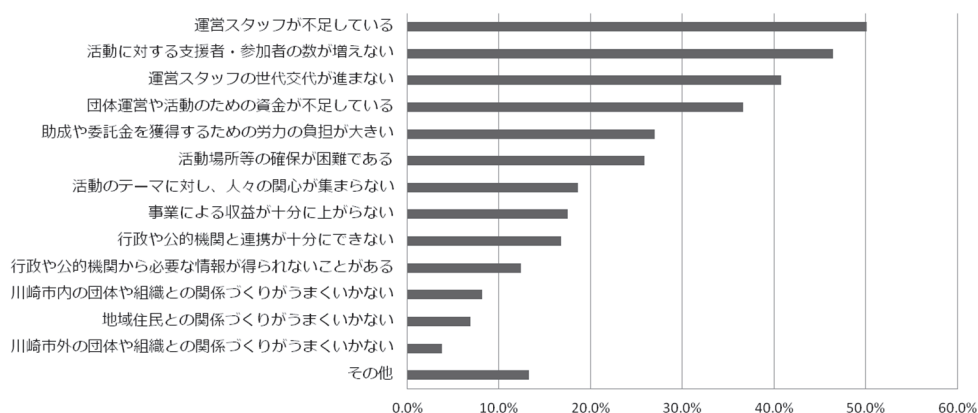


図7 団体の課題 (N=446)

3. かわさき市民公益活動助成金から見た市民活動

かわさき市民公益活動助成金は、市内の市民活動に対して資金支援するもので、2004年度から始まった。途中の助成制度の見直しなどを経て、この数年は表3で示す内容で運営している。助成金の性格は、申請した事業に対する助成である。

2004年度から19年度までの申請団体数、交付団体数、確定交付額の実績を見たのが図8である。2019年度は、申請68団体の交付62団体で、助成総額は1,600万円近くとなり、1団体25万円の助成である。申請した事業の予算は20万円～60万円ほどになる。

表3 かわさき市民公益活動助成金の構成

コース	スタートアップ	ステップアップ 30	ステップアップ 100	ステップアップ 200
助成額	10 万円以内	対象経費 80%以内かつ 30 万円以内	対象経費 80%以内かつ 100 万円以内	対象経費 70%以内かつ 200 万円以内
申請要件	3 人以上で構成される発足後 3 年未満の団体。	スタートアップの支給経験があり、5 人以上で構成される発足後 3 年未満の団体	5 人以上で構成される発足後おおむね 3 年以上の団体	
申請制限	1 団体 1 回のみ	1 団体 1 回～2 回	同一事業であわせて 3 回まで	

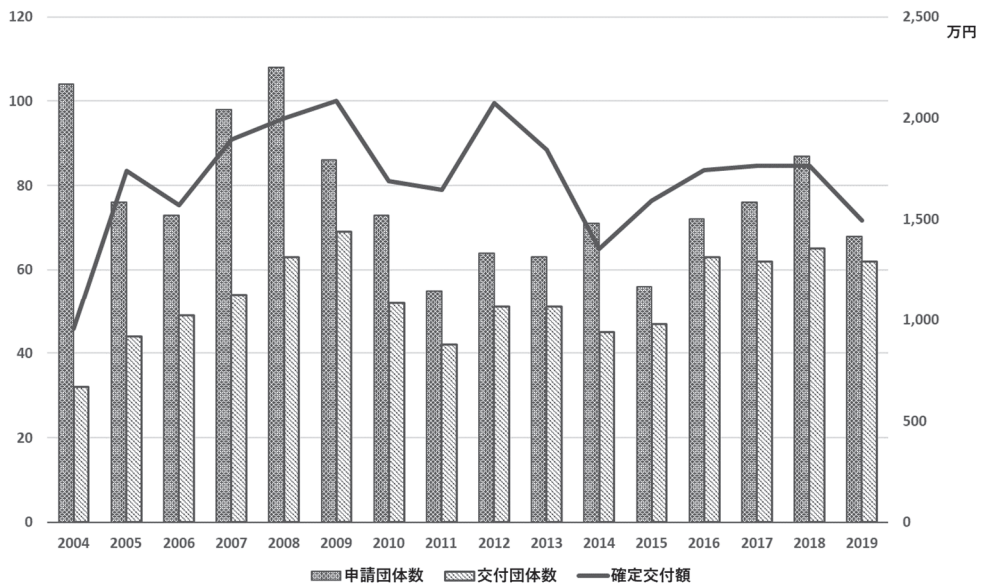


図8 助成金事業の実績

2019 年度における申請団体の会員数、事業費、主な活動分野の 3 点を助成コースごとに整理する。申請書に記載している属性情報の事情で、ここで取り扱うのはスタートアップが 25 団体、ステップアップ 30 が 10 団体、ステップアップ 100 と 200 を合わせて 29 団体となる。

(1) スタートアップ申請団体

会員数は、3 人～10 人が 15 団体、11 人～20 人が 6 団体となり、実数で見ると 3 人～30 人の間で分布しており、100 人を超える団体もある。会員数の中央値は 9 人である。

事業費（2018 年度）では、0 円のところが 3 団体、10 万円までのところが 11 団体、35 万円までのところが 6 団体となる。実数で見ると 1 万円から 30 万円台の間で分布している。中に

は発足後3年未満でも介護事業などを手掛け事業収入が2千万円や4千万円のところもある。事業費の中央値は8万円である。ちなみに助成申請の事業予算は、平均20万円弱である。団体の中には、この1年～2年の事業予算を上回る規模の事業内容で助成申請したところがあり、申請内容を読むと助成金を活用して次の段階へ活動を伸ばす意図が感じられる。

活動分野は、保健・医療・福祉、まちづくり、文化・芸術・スポーツの団体が多かった。

発足後3年未満の活動歴の短いスタートアップ申請団体は、この後に見るステップアップ100・200の団体に比べると、会員数と事業費の点で全般的に規模の小さい団体が多いと言える。

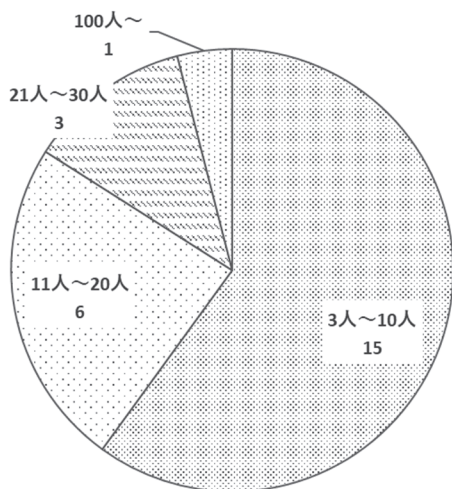


図9 会員数 (N=25)

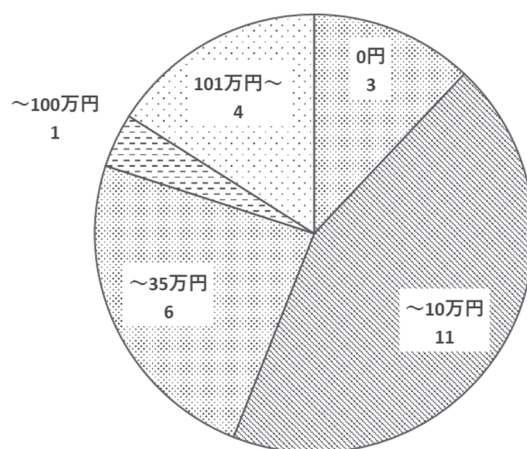


図10 事業費 (N=25)

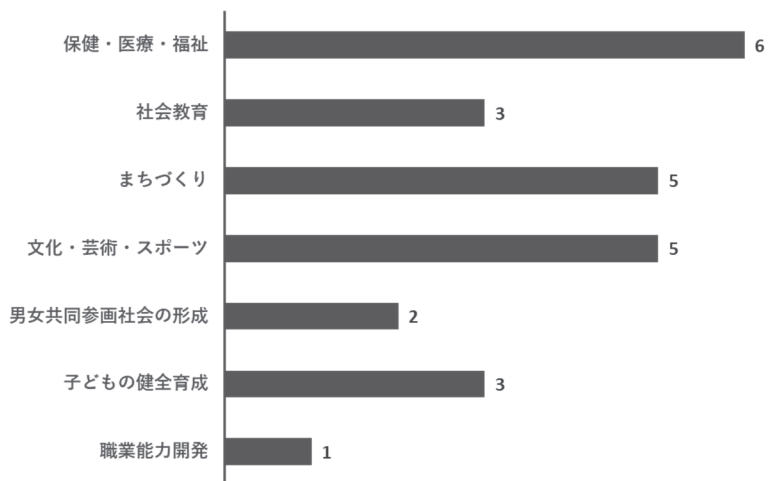


図11 活動分野 (N=25)

(2) ステップアップ 30 申請団体

発足後 3 年未満の団体がスタートアップ助成を経て申請するステップ 30 では、申請団体の会員数 5 人～10 人が 5 団体、11 人～20 人が 3 団体、21 人～50 人が 2 団体となり、実数で見ると 5 人～50 人の間で分布している。会員数の中央値は 12.5 人である。

事業費（2018 年度）では、10 万円～20 万円が 5 団体、20 万円～40 万円が 4 団体、100 万円内が 1 団体となる。実数で見ると 10 万円台と 20 万円台の団体が多く、中央値は 202,514 円である。ちなみに助成申請の事業予算は、平均 30 万円余りで、ふだんの事業費と比べて大きな違いはない。

活動分野は、こども食堂をはじめとした「こどもの健全育成」の団体が申請団体の半分を占めていた。

発足後 3 年未満でもあってもスタートアップ申請の団体に比べて会員数と事業費の規模が少し大きい団体が多いのが判る。

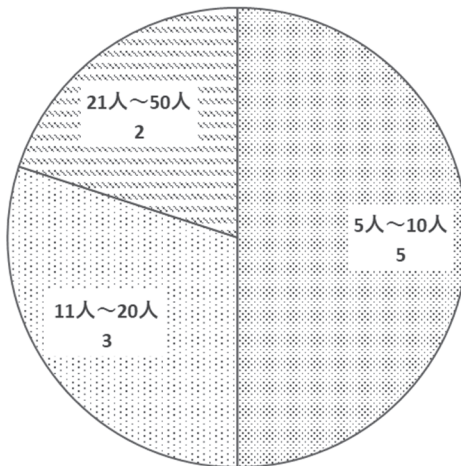


図 12 会員数 (N=10)

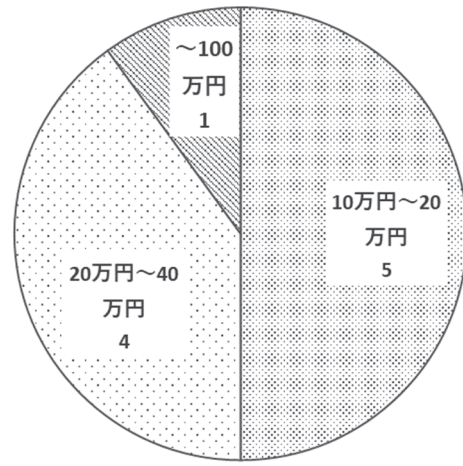


図 13 事業費 (N=10)

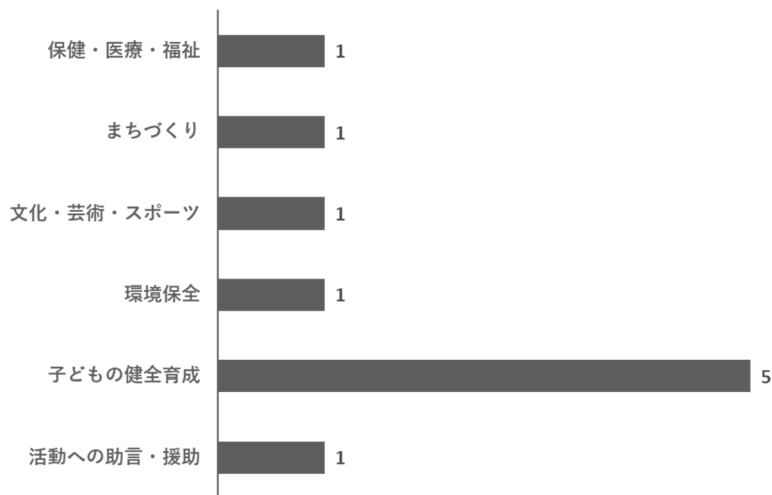


図 14 活動分野 (N=10)

(3) ステップアップ 100・200 申請団体

発足後 3 年以上の団体が申請するステップアップ 100・200 では、会員数 5 人～10 人が 10 団体、11 人～20 人が 10 団体、21 人～50 人が 5 団体、51 人以上が 4 団体となる。実数で見ると 10 人台の分布が多く、中には 200 人の会員を有する団体もある。会員数の中央値は 15 人である。

事業費 (2018 年度) では、50 万円以内が 11 団体、100 万円以内が 8 団体、101 万円以上が 8 団体となる。実数で見ると 30 万円台～100 万円の間で多く分布し、中には 500 万円台、1000 万円台、8000 万円台のところもある。事業費が 1000 万円単位のところは、福祉関連事業を行っていて、行政の補助金が入っているところである。事業費の中央値は 581,664 円である。ちなみに助成申請の事業予算は、平均 60 万円弱で、ふだんの事業費と比べて大きな違いはない。

活動分野は、文化・芸術・スポーツの団体が一番多く、保健・医療・福祉、子どもの健全育成などの団体が続く。

先に見たスタートアップやステップアップ 30 といった発足後 3 年未満の団体と比べて、会員数と事業費の点で規模が大きい。同一団体の経年変化を捉えているわけでないので確かなことは言えないものの、経験則からして活動年数とともに団体が成長しているのが見て取れる。

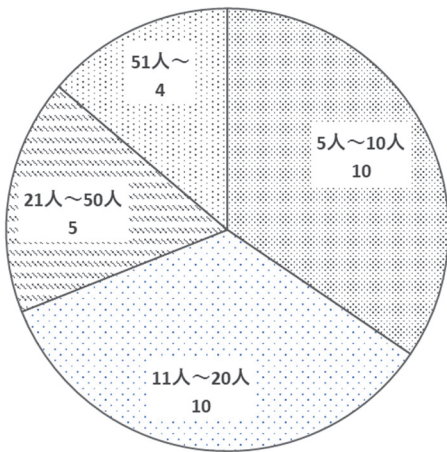


図 15 会員数 (N=29)

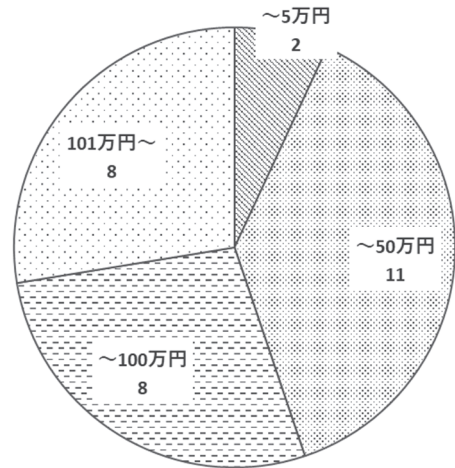


図 16 事業費 (N=29)

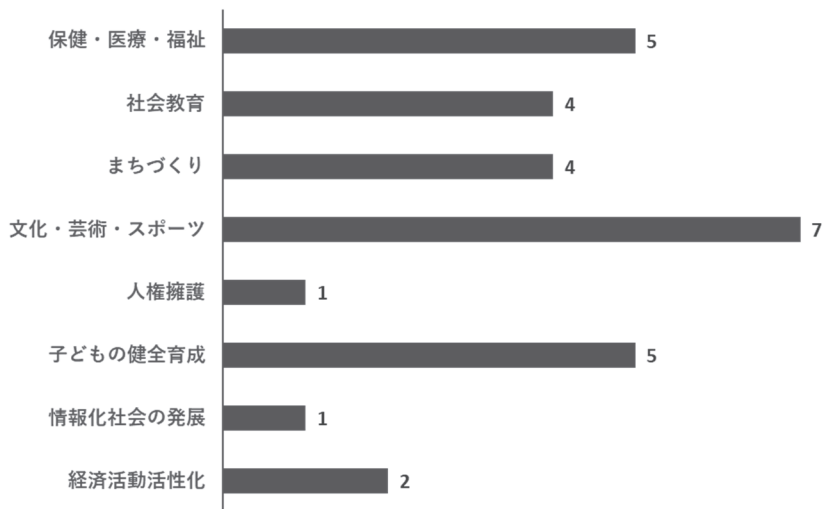


図 17 活動分野 (N=29)

(4) 助成申請の経歴分析

①助成申請コースの概要

助成金は市民活動が成長する自己の力を増進させる手助けであるとの考えに基づき、市民活動の成長に応じて4コースの助成金を用意している。団体は成長に合わせて同じ事業で最大6回まで助成申請できる。なお、申請＝交付でなく、申請内容の審査を経て交付が決まる。

スタートアップは、発足後3年未満の団体が申請するコースで、活動が始まって間もない団体の体力に配慮し10分の10の助成である。実際、ここの申請団体は先に見た通り規模が

小さく自己資金が乏しい団体が多い。

ステップアップ 30 は、発足後 3 年未満で 1 年～2 年ほどの活動経験を積んでいる団体が申請するコースで、助成率を 10 分の 8 とし、残り 10 分の 2 の自己資金を求めている。自己資金を用意することが市民活動の成長につながると期待している。

発足後 3 年以上の団体が申請するステップアップ 100 は 10 分の 8 の助成、ステップアップ 200 は 10 分の 7 の助成とし、残りの自己資金を求めている。ステップアップ 100 や 200 には全体の事業費が大きい申請があり、その分の自己資金額も比例する。自己資金が大きくなることは、それを確保するのにさまざまな方策を講じる必要があり、それが市民活動の成長力を生み出すと期待している。実際、ここの申請団体は規模が大きくなり、体力も備わってきた団体が多く認められる。

財団が描く助成申請のモデルコースは、発足後 3 年未満の団体がスタートアップを「はじめの一步」として、次にステップアップ 30、そしてステップアップ 100 もしくは 200 と市民活動の成長に応じて順々に申請する流れである。では、実際に助成申請がどのように行われてきたかを把握するために、過去にあった助成申請のうち 300 件について追跡した。その結果、助成申請の経歴は 6 つの型に分類できた。

②助成申請の経歴

発足後 3 年未満の団体が申請した場合、①スタートアップ申請で終了した団体 30%、②スタートアップからステップアップ 30 へ申請して終了した団体 6%、③スタートアップからス

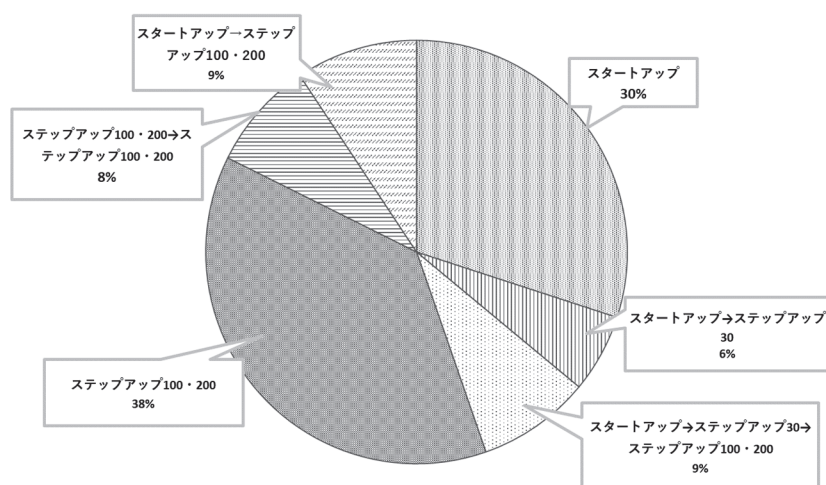


図 18 助成申請の経歴 (N=300)

ステップアップ 30 を経てステップアップ 100・200 へ申請した団体 9%、④スタートアップからステップアップ 100・200 へ申請した団体 9%となる。

発足後 3 年以上の団体が申請した場合、⑤ステップアップ 100・200 へ申請した団体 38%、⑥ステップアップ 100・200 の終了後に別の事業で同コースへ申請した団体 9%となる。

また、発足後 3 年未満の団体と発足後 3 年以上の団体の比率に大差なく、団体の活動年数に偏りなく助成申請していると確認できる。

発足 3 年未満の団体の申請では、経歴①の割合が 30%と最も多く、経歴②と合わせるとステップアップ 100 や 200 へ行かずに助成を終了した団体が 36%となる。一方、助成申請のモデルコースに一致する経歴③、それに準じる経歴④は合わせて 18%で、3 年未満の団体にとってモデルコースが必ずしも主流と限らないのが判る。

経歴①や経歴②は、コースが終了した時点で目標が達成され、次の段階の助成申請が必要なくなった場合が多いと経験則から言える。それは助成金が役に立った証しである。そのほか次の段階へ申請したが審査で不採択となり、諦めて助成申請をしなくなった場合もある。

発足後 3 年以上の団体の申請では、経歴⑤が 4 割近くあるが、その内容を見ると 1 回の申請で終わる団体、2 回 3 回と申請している団体と、さまざまである。

興味を引くのが経歴⑥である。これは、同一の団体がステップアップ 100・200 へ申請した事業とは別の事業でステップアップ 100・200 を申請したことを示す。経験則から察するに、助成を受けて活動している中で新たな課題に気づき、そこに取り組む活動を別途申請した場があり、それは市民活動の成長を表していると考ええる。

4. まとめ

法人および任意団体のすべてを含めた市内の市民活動について、その全容を俯瞰した調査データがないので、本稿では 2018 年度に実施した市民活動団体調査と、2004 年度から続いている助成事業のデータを用いて概観してきた。

その要点を改めて示すと、次のとおりである。

- 市民活動の多くが任意団体
- 10 人～15 人ほどの会員数
- 予算 100 万円内の団体が 7 割で、10 万円～50 万円の事業規模が主
- 活動は、子どもの健全育成、保健・医療・福祉の分野が多い
- 2000 年以降に設立した団体が 6 割
- 活動歴 50 年近い「老舗団体」もある

- 活動の成長に応じて助成金を申請
- 助成申請における事業予算は 20 万円～60 万円
- それに応じて助成金の平均は 1 団体 25 万円（2019 年度）
- 助成金を活用して新規事業に取り組む団体がある

ⁱ（公財）かわさき市民活動センターは、川崎市における市民活動の中間支援組織として市民相互の連携を図りながら市民活動の活性化を促進するとともに、青少年の心身の健全な育成を図るため、青少年事業の推進及び地域組織への支援を行い、もって住みよい地域社会の確立に寄与することを使命とする。

介護保険制度改革がもたらした介護の変化

鈴木 奈穂美

はじめに

筆者は、家族介護者が仕事と介護の両立を実現するため、労働環境や社会環境の整備について研究を進めてきた。これまでの研究成果をベースに、2019年に発足した専修大学社会科学研究所特別研究助成「川崎市をフィールドとする産業・労働・生活の現状と課題に関する研究」において、どのような役割を担えるか考えたところ、川崎市の介護サービスを対象に調査・研究を進めることに至った。

本稿では、その足掛かりとして、2014年と2017年の法改正をもとに進められた介護保険制度改革がもたらした変化に注目することとする。特に、2015年に創設された「新しい介護予防・日常生活支援総合事業」（以下、総合事業という）の創設は、介護保険の要介護認定において要支援1・要支援2に認定された者のサービス提供の仕組みを大きく変えたとともに、保険者である市町村の裁量が拡大するものでもあった。

もともと、介護保険は「地方自治の試金石」とも言われた。1999年7月成立の地方分権一括法では、介護保険の事務は市町村の自治事務と位置づけ、保険者である市町村の責任のもと、制度の運営がなされることになり、地域の実情に応じて市町村が独自に判断することを介護保険法が容認したためである。したがって、介護サービスの中核を担う介護保険制度は市町村の独自性を反映することができる制度であった。しかし、国がサービス水準や報酬を決めていたため、介護保険から給付されるサービスは全国一律に提供されていた。総合事業創設により、軽度者に対して、全国一律サービスと異なる市町村独自のサービスが提供されるようになった。このことにより、介護保険給付に地域差が生まれ、市町村の権限と責任が拡大すると共に、国の公的責任が縮小し、自助・互助の強化が懸念される。

本稿では、2015年以降の介護に関する政府の改革に注目しながら、介護サービスの提供枠組みを把握し、その中で生じた家族介護者への影響や変化を考察することを目的としている。なお、今後進めていく、川崎市の介護サービスに関する研究の予知的考察としての側面を持ち合わせていることを付記しておく。

1. 経済界の要請を受け入れた政府の社会保障制度改革の方向性

2000年にスタートした介護保険制度は、その制度開始まもなくから、制度改革の議論が始まっていた。もともと、3年に1度、介護報酬の改定をおこなうことが法律にも定められていたこともあった。介護報酬の改定は、政府の財政健全化政策とも連動しているが、ここでは、改革の潮目が大きく変わった2012年の社会保障制度改革についてみていこう。

2010年頃になると、団塊世代が75歳を迎える2025年までに急増する要介護認定者に対応するための介護提供システムについて議論が盛んになっていた。2011年法改正では、地域包括ケアシステムの実現という理念が追加され、介護保険制度が新たなステージへと移行した。また、要介護認定者の急増に伴う介護保険財政の圧迫にも厳しい目が向けられるようになった。特に、社会保険料の一部を負担する経済界からは、政府に対し負担軽減の要請がなされた。

日本経済団体連合会は2012年に「社会保障制度改革のあり方に関する提言」を発表した。この中で、2025年度には勤労者世帯は1世帯当たり25万円程度、事業主総額で年間約12兆円の社会保険料負担増が見込まれ、現状を放置すると、消費の抑制、生産コストの上昇、立地競争力の低下、雇用創出の阻害等を通じた経済活力が失われる「負のスパイラル」が深刻化すると指摘している。そして、社会保険料と税の一体的な見直しが急務であるとし、社会保障制度改革にあたっては、①社会保障給付の一層の効率化・重点化、②自助、共助、公助の役割分担の明確化を基軸にした検討が必要であるとしている。①は、このまま増大し続ける経済界の負担を軽くするため社会保障給付の一層の削減を意味したものである。②は、「自助を基本としつつ、自助で賄いきれないリスクは『社会保険』による共助、保険原理を超えたりリスクへの対応や世代間扶助は『税』による公助」という考え方であり、自己責任を強化することを意味する（日経連2012：p7）。

この経済界からの要請を受け入れるように、2012年8月に「社会保障制度改革推進法」（以下、改革推進法という）が成立した。この法律は、「安定した財源を確保しつつ受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため」におこなう社会保障制度改革の基本的な考え方や社会保障制度改革国民会議の設置などを定め、改革を総合的かつ集中的に推進することを目的としている（同法第1条）。基本的考え方として、①自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと、②社会保障の機能の充実と給付の重点化及び制度の運営の効率化とを同時に行い、税金や社会保険料を納付する者の立場に立って、負担の増大を抑制しつつ、持続可能な制度を実現すること、③年金、医療及び介護においては、社会保険制度を基本とし、国及び地方公共団体の負担は、社会保険料に係る

国民の負担の適正化に充てることを基本とすること、④国民が広く受益する社会保障に係る費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点等から、社会保障給付に要する費用に係る国及び地方公共団体の負担の主要な財源に、消費税及び地方消費税の収入を充てるものとするものの4つを挙げている（同法第2条）。

①から読み取れることは、社会保障制度を自助と相互扶助を強調するものである。また、②③では、医療・年金・介護・少子化対策の4分野について、社会保障の原則である利用のニーズに即した給付という原則は後退し、社会保障給付の重点化・効率化・適正化を推し進めようとしていることがわかる。さらに④では社会保障の主要な財源は消費税を充てるというものである。

改革推進法に基づき設置された社会保障制度改革国民会議は、2013年8月に報告書を取りまとめた。この報告書からは、高齢期中心の社会保障から全世代型社会保障への転換や、社会保障制度の持続可能性をふまえた負担能力に応じた負担と給付の重点化・効率化が読み取れる（社会保障制度改革国民会議2013）。そして、医療・介護分野では医療・介護サービスの提供体制、医療保険制度、介護保険制度の3点について改革案を提示した。このうち、医療・介護サービスの提供体制では、地域包括ケアシステム構築の必要性を示し、要支援者認定者に対する介護予防給付は、市町村が地域の実情に応じて、住民主体の取組等を積極的に活用しながら柔軟かつ効率的なサービス提供できるように、受け皿を確保しながら新たな地域包括推進事業（仮称）へ段階的に移行させていくことを提案している（同 p29）。

また、介護保険制度改革では、今後の高齢化をふまえて制度の持続可能性を高めしていくため、改革推進法第7条にある「範囲の適正化等による介護サービスの効率化及び重点化を図る」こと、「低所得者をはじめとする国民の保険料に係る負担の増大を抑制する」ことを盛り込んだ改革案を示している（同 p37）。具体的には、効率化・重点化に関する改革として、一定以上所得のある利用者負担の引き上げ、食費や居住費の補足給付支給に対する資産の勘案、特別養護老人ホームは中重度者に重点化、デイサービスは重度化予防に効果がある給付へ重点化など、負担増大抑制に関する改革案として、低所得者の第一号保険料軽減措置の拡充などである。

この報告書に基づき社会保障制度改革の手順や工程を示した社会保障改革プログラム法¹（以下、プログラム法という）が2013年12月に成立した。この工程表に従い、慢性期病床の削減や医療・介護提供体制の見直しを進める医療介護総合確保推進法²が成立し、介護保険制度は

¹ 社会保障改革プログラム法の正式名称は、持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律である。

² 医療介護総合確保推進法の正式名称は、地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律である。医療介護総合確保推進法では、介護保険や医療法など19の法律を一括して改正した。後述する2015年度介護保険法改正は、この法律に基づいて行われたものである。

厳しい給付抑制を進めていく改正介護保険法が2015年4月に施行された。プログラム法では、改革推進法における「自助、共助及び公助の最も適切な組み合わせ」という考え方をふまえ、講じるべき社会保障制度改革の措置として、個人が持てる力を最大限発揮して生きる自助・自立のための環境整備等（第2条）、少子化対策（第3条）、医療制度（第4条）、介護保険制度（第5条）、公的年金制度（第6条）について示している。

プログラム法に基づいて進められた社会保障制度改革では、市町村の役割、地域の役割を重視している。一方、政府の役割は「住民相互の助け合いの重要性を認識し、自助・自立のための環境整備等の推進を図るもの」としている（同法第2条第2項）。1950年に社会保障制度審議会が示した「社会保障制度に関する勧告」（いわゆる1950年勧告）では、「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他…生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生および社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいう」としている。続けて、「生活保障の責任は国家にある。国家はこれに対する総合的企画をたて、これを政府及び公共団体を通じて民主的能率的に実施しなければならない」とも言っている。ここから、社会保障は国民の生命を守るための生理的な最低限度の保障を超えて、文化的水準を兼ね備えた生活を営むための保障であること、そして、国民の権利である社会保障を国家が民主的能率的に実施する責任があることを示していることがわかる。

改革推進法とプログラム法が示す国家の役割は、個人の自助・自立のための環境整備のために市町村の支援に力点を置くとともに、給付の重点化・効率化・適正化による給付抑制を進めていくものである。社会保障における自助・互助の強化は、国家の公的責任の縮小とも言える。自助努力だけでは対応できない社会的・構造的な問題として生ずる社会的リスクに備えるために誕生した社会保障制度だが、その根本的な理念を変える改革であった。未婚率の増加、単身世帯の増加とともに、社会的孤立状態にある家族が増大している現状を踏まえると、家族に対する過度な期待は人びとの暮らしの基盤をさらに脆弱なものとしてしまう危険性がある。

2. 給付抑制・利用者負担増をもたらした社会保障・税の一体改革

社会保障制度改革の方向性として示されている給付の重点化・効率化・適正化は、どのようなタイミングで強化されていくことになったのだろうか。この起点は社会保障・税の一体改革にあると考える。

民主党政権によって進められた社会保障・税の一体改革は、「受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立」を目的に、民主党、自民党、公明党の三党合意を経てまとめられ

た。この改革の最大の柱は、消費税を社会保障の目的税化することであった。増税の工程も描かれ、2014年4月に8%、2015年10月に10%に引き上げることが決められていた。

政府は消費税の目的税化する理由について、税収が安定していること、負担が世代間で公平であること、特定の層に負担が集中せずに経済活動に中立的であること、財政調達力が高いことを指摘し、その段階的引き上げの必要性を国民に説明している。一方、現在の低所得層の税負担を重くするなど批判がされている。しかし、消費税の目的税化の問題はそれだけではない。この改革により、社会保障の充実と消費税増税が一体化したパッケージとして扱われるようになったことを問題視する見方がある。日本は超高齢社会であることは周知の事実であるが、高齢者の増加に伴う社会保障の充実はその支出を拡大することを意味する。社会保障充実・消費税増税のパッケージ化は、消費税増税に対して消極的になると社会保障の充実にあきらめなくてはならないという側面も生みだした。さらに、これまで高齢期中心の社会保障制度となっていた日本において、近年、子どもや子育て世帯への社会保障の充実が求められており、消費税という財源を中心に社会保障制度の青写真を描くと、将来世代の子どものための給付増は高齢者の給付減をもたらすものでもあった。

1990年代までは社会福祉は措置制度として税を財源に必要充足や応能負担という原則に基づいて給付決定がなされた（横山2017：p296）。しかし、介護保険制度創設後、殊に老人介護の分野は「保険原理」の徹底が進んでいく（林2017：p317）。つまり、保険料の支払いが給付の前提となる拠出原理や、給付と負担の均衡を求める収支相等の原則にもとづき徹底した財政規律が求められるようになった。事実、社会保障・税の一体改革のなかで、デフレ経済への懸念から10%への消費税増税を見送ったことで、社会保障財源が減り、給付削減が実行されていく。

2014年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014について」のなかに、「医療・介護を中心に社会保障給付について、いわゆる『自然増』も含め聖域なく見直し、徹底的に効率化・適正化していく必要がある」という考え方を明確に示した。2014年4月に消費税増税を実行するも、自然増分も含めた削減は、社会保障給付の抑制と利用者負担の拡大を進めていくことにつながった。特に、2015年の介護保険制度改正は大幅な給付抑制を実行するものであった。

3. 2015年介護保険制度改正とその影響

3-1 2015年介護保険制度改正の概要

医療・介護の提供体制の構築、医療・介護を対象とした新たな税制支援制度の確立、地域包括ケアシステムの構築にむけ、医療と介護の総合的な確保の推進を目指した医療介護総合確保

推進法が 2014 年に成立したことは先に示した。この法律をふまえ、2015 年 8 月の介護保険制度改正は進められた。制度改正内容は多岐に渡る³が、本節では、主要な改正に絞って改正の特徴を示す。

1 つ目のポイントは、利用負担の引き上げと低所得者への配慮である。利用者負担について、利用時の自己負担の引き上げがなされた。一定所得以上（現役並み所得）の利用者の自己負担が 1 割から 2 割に引き上げられた。一定所得以上の利用者とは、年金などによる収入が一人暮らしの場合 280 万円以上、夫婦の場合 359 万円以上が対象となっている。また、利用者負担上限額の引き上げも行われた。これは、「高額介護サービス費」の引き上げを意味する。月々の負担額の上限が定められており、これを上回って支払った利用料は、申請すれば払い戻しできる。2015 年 8 月から、同一世帯内に一定所得以上の場合、利用負担の上限額を 37,200 円から 44,400 円に引き上げられた。

一方で、低所得の第一号被保険者に対し、納付する保険料を軽減する改革が行われた。これは所得格差に配慮した保険料負担の是正である。これまで、第一号保険料は 6 段階に分類されていたものを、9 段階に細分化し、最も低い第一段階にあたる者の負担額を 5 割から 3 割に引き下げた。

これらの改革は、低所得者への負担軽減という配慮しながらも、第一号被保険者の中で高所得世帯に対する利用負担を引き上げることで、格差の是正を進めたものである。選別主義から脱却し、普遍主義的な社会保障制度になるにつれ、老人福祉の分野では 1980 年代から応益負担の色彩を強めるようになった。この流れを受け、介護保険制度開始当初は応益負担に基づき、利用者には広く 1 割負担を求めてきた。制度創設から 15 年が経過する中で応能負担へと舵がとられ、費用負担の公平化を進めたといえる。

しかし、同時期に 75 歳未満の高齢者を対象に医療費の窓口負担が 1 割から 2～3 割に引き上げられたこともあり、一定所得以上の高齢者のうち、介護サービスの継続的利用と医療機関への定期的な通院による経済的負担が拡大した。一定所得以上というのは「現役並み所得」と言い換えられるように、必ずしも日本全体の中の高所得者というわけではなく、平均的な勤労者世帯の所得水準ということである。低所得者への配慮は不可欠なことであるが、現役並みの所得水準にある高齢世帯に対しては、自助努力が強化される改革でもあった。

2 つ目のポイントは、介護給付の抑制につながる一連の改革の実施である。第 1 の改革は、要支援 1・2 の認定者を介護保険の適用から外し、自治体独自の「新しい介護予防・日常生活

³ 2015 年介護保険制度改正では、本文で示したもの他、地域ケア会議の推進、サービス付き高齢者向け住宅の住所地特例適用、地域密着型通所介護の創設、居宅介護支援事業所の指定権限の市町村への移譲がある。

支援総合事業」(以下、総合事業という)へ移行する改革である。従来、要支援認定者が通所介護や訪問介護を利用した場合、介護保険から給付されていた。それが段階的にできなくなり、2017年度末までに、市町村が実施する総合事業に完全移行することとなった。総合事業では、要支援1・2と要介護認定で非該当(自立)と認定された人が同じ枠組みでサービスを利用していく。この制度変更は、要支援1・2といった軽度者を介護保険の適用から切り離していくものであった。この改革は介護保険の重点化・効率化を図る方策とされている。この内容については次の節で触れることとする。

第2の給付抑制改革は、特別養護老人ホーム(以下、特養という)の入所要件を原則、要介護3以上に限定した点である。厚生労働省「平成26年度介護給付費実態調査」によると、特別養護老人ホーム入居者の90.2%が要介護3以上に該当していたが、家庭の事情などから要介護1・2の入所も1割ほど存在していた。新規の特養入所要件を変更したことにより、比較的重度な要介護者に特化することで重点化を図る改革であった一方、入所施設を希望する要介護1・2の方は、特養という選択肢はなくなり、高齢者向け住宅への入居となる。ただし、すでに入所している要介護1・2の方に対して、特養以外での生活が著しく困難であると認められた場合は、施設ごとに設置されている入所施設検討委員会を経て特例として特養入所が認められるが、これには市町村が関与することとなった。

第3の給付抑制改革は、補足給付の支給における資産等の勘案が挙げられる。資産等とは、配偶者の所得や預貯金などのことである。介護の適正化を図るため、配偶者の所得については必要に応じた戸籍調査の実施や、通帳や金融商品に関する口座残高の写しの提出に加え、金融機関への照会を可能としている。露骨な給付抑制は国民からの反発が予想されるため、介護の重度化、効率化、適正化と共に改革を進めている。保険料や利用料の引き上げをちらつかせながら、所得だけでなく資産の補足により、適正な給付、効率的な給付、重度な要介護者に特化した給付を進めていこうとする姿勢が確認できる。

重度な要介護者になったとしても、地域で暮らし続けることができるよう、在宅医療と介護の連携推進も改革の柱となっている。これが3つ目のポイントといえる。2025年度をにらんだ地域包括ケアシステムの構築に向けた改革である。この改革はサービスの充実を図るためにおこなわれたもので、在宅医療と介護の連携の推進の他、認知症施策の推進、地域ケア会議の推進、生活支援サービスの充実・強化(24時間対応の提起巡回サービスを含めた介護サービスの普及推進など)が含まれる。

4つ目のポイントは、介護報酬の大幅引き下げである。これは、3つ目のポイントに挙げた生活支援サービスの充実・強化とも関係するものである。2015年の改定は、マイナス2.27%と過去最大の引き下げとなった。その内訳は、居宅サービス・施設サービスを含めた基本報酬マイ

ナス 4.48%、介護職員処遇改善加算の拡充+1.65%、リハビリや看取りなどの介護サービスの拡充+0.56%であった。また、居宅サービスと施設に分けると、居宅サービスに関する改定はマイナス 1.42%、施設に関する改定はマイナス 0.85%であった。施設に関しては、社会福祉法人の内部留保の問題が影響し、特別養護老人ホームや介護老人保健施設が大きく減額された。また、在宅サービスでは、介護予防給付の減額幅がおおきかった。つまり、いわゆる重度化と処遇改善のためにはプラス改定が行われたものの、それ以外の領域では、適正化、効率化により大幅なマイナス改定となった。

なぜ大幅なマイナス改定となったのだろうか。財務省の「平成 27 年度予算編成に関する建議」によると、介護報酬改定は、消費税財源を活用して介護職員の処遇改善加算措置の拡充等をおこなう一方、事業類型ごとの収支状況は介護事業者の加重平均で 8%程度と、中小企業の平均 2.2%と比較して良好であった。また、社会福祉法人の内部留保（特別養護老人ホームでは平均 3.1 億円）の存在をふまえ、報酬基本部分の適正化を進めるという「メリハリ」が必要であるという（財政制度等審議会 2014：p128-131）。このような収支状況を反映して介護報酬基本部分の適正化を図ることとし、大幅なマイナス改定となった。その結果は、報酬改定の同年、翌年と介護事業者の倒産拡大を引き起こした。

3-2 介護報酬の大幅マイナス改定による民間事業所の経営環境の悪化

事業所の休廃業・解散や倒産の動向は、介護保険制度の改正と連動している。介護保険がスタートした 2000 年以降、老人福祉・介護サービス事業に参入する事業者や新設の事業者が相次ぎ、訪問介護・通所介護事業所も急増した。しかし、2006 年の介護保険法改正で介護報酬引き下げなどがなされたことで、経営環境が悪化する事業者が増加した。ここでは、改定幅の大きかった居宅サービスの介護事業者を中心に、2015 年改定の影響を見ていく。

最初は、厚生労働省の介護事業経営概況調査である。この調査の示す収支差率⁴をみると、訪問介護は 2014 年決算の 7.4%から 2015 年決算には 5.5%へ、通所介護は 2014 年決算の 7.7%から 2015 年決算には 6.3%へと悪化した。定期巡回・随時対応型訪問介護看護や看護小規模多機能型居宅介護(旧複合型サービス)などの一部のサービス類型では経営状況が好転したものの、多くの介護サービス類型で経営状況が悪化していた。処遇改善に関してはプラス改定となったが、基本報酬のマイナス改定は、介護事業への新規参入や事業継続といった介護事業所の経営に大きな影響を及ぼすものとなり、結果、2015 年度決算では収支差率が悪化したといえる。

では、何が経営を悪化させたのだろうか。同調査にある収入に対する給与費の割合を見ると、

⁴ 収益差率は「(介護サービスの収益額-介護サービスの費用額) / 介護サービスの収益額」で算出した値である。

訪問介護は、2014年度決算の73.3%から2015年度決算で75.2%へ、通所介護は、61.0%から62.4%へと増加していた。このことから、人件費の増加が経営悪化に影響を及ぼしたと考えられる。処遇改善ではプラス改定となったものの、全体の報酬がマイナス改定となったことで、人件費の増額が経営を圧迫したと考えられる。

次は、東京商工リサーチの「老人福祉・介護事業」の休廃業・解散と倒産に関する調査⁵である。休廃業・解散件数は2014年の217件、2015年の263件、2016年の320件、倒産件数は2014年の54件から2015年の76件、2016年の108件と、2015年改定の影響を受けて増加傾向であった。前年からの増減比をみると、休廃業・解散が2014年の7.8%増から2016年の17.8%増へ、倒産が2014年の0%から2015年の29.0%増と、休廃業・解散と倒産双方の件数が大きく伸びていることがわかる。

倒産に関しては、より詳細なクロスデータも公表されている。これによると、通所・短期入所介護事業の倒産は、2014年15件、2015年29件、2016年38件、訪問介護事業は24件、29件、48件と増加している。また、2016年時点で、設立5年以内の倒産が54件と半数を占め、従業員数別でも5人未満が79件（前年比64.5%増）と、従業員規模別の倒産件数の7割以上を占めていた。このことから、新規参入事業者や小規模事業者の倒産増加が顕著であるといえる。東京商工リサーチは、この状況を「資金調達力や体制が未整備の新規事業者が淘汰されている実態がみえる」と分析している。

加えて、倒産の原因別では、販売不振が2016年に69件、次いで、事業上の失敗が18件であった。販売不振については、「安易な起業だけでなく、本業不振のための異業種からの参入失敗（6件）、過小資本でのFC加盟（4件）」など、準備不足や事業計画の甘さを指摘している。さらに、倒産形態別に見ると、事業消滅型の破産が104件（前年比42.4%増）と全体の9割以上を占めた一方、再建型の民事再生法を適用した倒産⁶は0件（全年は3件）で、販売不振によって業績が悪化した事業者の立て直しは困難なことがわかる。東京商工リサーチが公表している全体の企業倒産数では2016年は減少傾向にあった。そのなか、「老人福祉・介護事業」者の倒産件数が伸びたことは、産業が抱えている固有の原因があり、その1つとして介護報酬のマイナス改定が影響したものと見えよう。

⁵ 東京商工リサーチが、倒産件数については2000年から、休廃業件数については2010年から継続的に実施している調査で、日本産業分類（小分類）の有料老人ホーム、通所・短期入所介護事業、訪問介護事業など「老人福祉・介護事業」の倒産、休廃業・解散を集計し分析したものである。ここでいう「休廃業・解散」は、倒産（法的整理、私的整理）以外で、事業活動を停止した企業と定義している。

⁶ 東京商工リサーチによると、民事再生法は、「企業が事業を継続して再建を図る『再建型』の倒産手続き。平成12年4月『和議法』に代わり施行され、主に中小企業が適用しているが、個人も対象としている。会社更生法と比べ手続きが簡易かつ迅速で、再生計画の認可要件が出席した再生債権者等の過半数、債務総額の2分の1以上の同意などに緩和され、再生計画成立が比較的容易なことが特徴。」と説明している。

最後は、帝国データバンクが公表している「医療機関・老人福祉事業者の倒産動向調査⁷」である。この調査によると、老人福祉事業者の倒産件数は2000年以後1桁で推移していたものが、2007年以降2桁となった。そして、2014年の45件、2015年の58件、2016年の91件と、2015年の改定を境に増加傾向にある。特に、2016年の倒産件数の伸びは大きく、2014年比50.5%増となり、2015年の改定の影響を受けたものとする。負債総額だが、2014年77.1億円、2015年39.4億円と金額は下がったものの、2016年には105億円とはじめて100億円を突破した。2016年は負債10億円超の倒産が3件あり、小規模事業者の倒産が主流であるものの、大型な倒産もあった。業歴を見ると、5年未満の事業所は2015年34件から2016年43件へ、訪問・通所介護サービス事業者が50件から80件へ増加していた。また、民事再生法による倒産は、2015年で1件、2016年で2件、特別清算は2016年に1件の他、事業消滅型の破産による倒産であった。このことから、新規参入、小規模、初期投資の少ない事業を行っている事業者が倒産しており、東京商工リサーチの調査結果と同様に、事業を残すことも難しい姿が浮き彫りとなった。

過去の介護報酬引き下げの際にも、経営環境が悪化し、倒産する事業者がいたが、2015年4月の介護報酬改定が大きく影響し、小規模・零細事業者を中心に、産業内で淘汰されていく事業所が拡大した。この改定では、充実したサービスをおこなう事業所に対しては加算があったが、基本報酬の引き下げが大きかった。小規模事業者の中には、サービス加算の条件を満たせないところもあった。これらが影響し、東京商工リサーチの調査結果では、「通所・短期入所介護事業所」の倒産件数が増加していた。

政府は介護の産業化をめざし社会保障制度改革をおこなってきたが、介護産業を支える小規模な介護事業者の経営環境は悪化していることが否めない。これらのデータは介護事業者の経営状況の一端しか見えないかもしれないが、2015年の介護報酬改定の結果、介護事業者は安定的な経営をすることが難しくなったことは間違いないだろう。

4. 総合事業の制度枠組みと内包する課題

4-1 総合事業の制度的枠組み

単身世帯や高齢夫婦のみの世帯が増加する中、軽度な要介護者が増加することが見込まれて

⁷ 帝国データバンクは、2000年以来、医療機関と老人福祉事業者の公的整理を対象とした倒産動向を調査・分析している。本稿では老人福祉事業者について言及する。調査対象としている「老人福祉事業者」とは、通所介護サービス、訪問介護サービス、各種老人ホーム、グループホーム、高齢者向け住宅サービス（医療行為を行わないもの）などの高齢者向けサービスを主業としている事業者のことであり、負債1000万円以上で法的整理を実施した事業所に関する調査結果を公表している。

いる。市町村が地域の事情をふまえて、ボランティアやNPO、民間企業、協同組合等の多様な主体が生活援助や通いの場などのサービスを提供し、軽度な要介護者を支援するものが「総合事業」である。2015年4月から随時、介護予防給付から移行し、2017年4月まで（第6期計画期間中）にすべての市町村で実施している。

従来、要支援1・2が利用していた通所介護や通所介護に関するサービスの種類、基準、単位は全国一律の介護予防給付の枠組みの中で提供されていた。それが、市町村が地域の実情を踏まえてサービスの種類、基準、単位を定め、住民主体の取り組みを含めた多様な主体によるサービスが提供できるよう、2012年介護保険改正で創設された介護予防・日常生活支援総合事業を見直した。なお、介護予防訪問介護と介護予防通所介護を除く介護予防サービス（介護予防訪問看護、介護予防訪問リハビリテーション、介護予防福祉用具貸与等）は引き続き予防給付として提供されることになっている。

「介護予防・日常生活支援総合事業の適切かつ有効な実施を図るための指針」（厚生労働省告示第196号）（以下、総合事業指針という）によると、総合事業の目的は、「市町村が中心となって、地域の実情に応じて、住民等の多様な主体が参画し、多様なサービスを充実することにより、地域の支えあいの体制づくりを推進し、要支援者等に対する効果的かつ効率的な支援等を可能とすること」にある。総合事業指針では、要支援者は、「掃除や買い物などの生活行為の一部が難しくなっているものの、排泄や食事など身の回りの生活行為は自立していることをふまえ、支援する側と支援される側という画一的な関係性ではなく、地域とのつながりを維持しながら、有する能力に応じた柔軟な支援を受けていくことで、自立意欲の向上につなげていくこと、ボランティア活動との有機的な連携を図る等、地域の人材を活用していくことが重要」であるという観点から、元気な高齢者が地域で社会参加できる機会を増やし、高齢者の介護予防にもつなげながら、地域で支援を必要とする高齢者の支え手となっていくことがめざされている。このような言及から、総合事業は、生活支援のためのサービス提供の枠組みだけにとどまるものでなく、高齢者が社会参加や社会的役割をもつことを通じて介護予防へつなげること、そして元気な高齢者が総合事業の担い手として期待されていることが伝わってくる。また、総合事業の円滑な実施のため生活支援体制整備事業を活用し、生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）の配置や、生活支援コーディネーターと生活支援等サービス提供主体などが参画する協議体の設置など、互助を基本とした生活援助などサービスの創出を推進することも総合事業指針に盛り込まれている。

総合事業の狙いは、多様なニーズに対するサービスの充実と費用の効率化にある。多様なニーズに対するサービスとは、専門的なサービスだけでなく、ボランティアによる住民主体のサービスも含まれる。費用の効率化とは、住民主体のサービス利用を増やすこと、要介護認定

に至らない高齢者を増やすこと、介護の重度化を予防することにより実現するとしている。総合事業の創設により、専門的なサービスは比較的軽度な方に限定した利用とし、専門的なサービスはそれにふさわしい単価に変えていくこととなった。それとともに、要支援1・2といった軽度者に対して、介護保険の介護予防給付は限定的となり、多様な主体が提供する低廉な単価のサービスか、介護保険外の民間のサービスという選択肢となる。

総合事業は、国の制度設計の段階から給付抑制をにらんでいた。経済財政諮問会議がまとめた「財政運営と改革の基本方針 2015－経済再生なくして財政健全化なし」によると、「社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び（1.5兆円程度）になっていること、経済・物価動向を踏まえ、その基調を2018年度まで継続していくことを目安とし、効率化、予防等や制度改革に取り組む」ため、「社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引き上げとあわせて行う充実等に相当する水準に収めることを目指す」としている（経済財政諮問会議2015：p30）。この方針に基づき、介護予防は高齢化による自然増分よりも低い水準の伸びしか許されなかった。この文脈の中で総合事業が創設されていくこととなる。その結果、軽度者に対し、専門職によって提供されていた介護サービスが、介護の有資格者でない雇用者やボランティアに担われるようになった。

多様なサービスには、訪問型で4つ、通所型で3つある（表1・2）。まずサービスAは、主に雇用労働者によって提供されるサービスで、人員基準などを現行相当の介護予防サービス、つまり国の基準を緩和することができるサービスである。このサービスは、事業者指定もしくは

表1 総合事業における訪問型サービスの類型

基準	従前の訪問介護相当のサービス		多様なサービス		
サービス種別	①訪問介護	②訪問型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③訪問型サービスB (住民主体による支援)	④訪問型サービスC (短期集中予防サービス)	⑤訪問型サービスD (移動支援)
サービス内容	訪問介護員による身体介護、生活支援	生活援助等	住民主体の自主活動として行う生活援助等	保健師等による居宅での相談指導等	移送前後の生活支援
対象者とサービス提供の考え方	既にサービスを利用して、サービスの利用の継続が必要なケース 以下のような訪問介護員によるサービスが必要なケース (例) ・認知機能の低下により日常生活に支障がある症状・行動を伴う ・退院直後で状態が変化しやすく、専門的サービスが特に必要等 ※状態等をふまえながら多様なサービス利用を促進していくことが重要。	状態等をふまえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進	状態等をふまえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進	体力の改善に向けた支援が必要なケース ADL・IADLの改善に向けた支援が必要なケース ※3～6か月の短期間でを行う	訪問型サービスBに準じる
実施方法	事業者指定	事業者指定／委託	補助(助成)	直接実施／委託	
基準	予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準	
サービス提供者(例)	訪問介護員(訪問介護事業者)	主に雇用労働者	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)	

資料 厚生労働省老健局振興課「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」をもとに筆者作成

表2 総合事業における通所型サービスの類型

基準	従前の通所介護相当のサービス	多様なサービス		
サービス種別	①通所介護	②通所型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③通所型サービスB (住民主体による支援)	④訪問型サービスC (短期集中予防サービス)
サービス内容	通所介護と同様のサービス 生活機能の向上のための機能訓練	ミニデイサービス 運動、レクリエーション等	体操、運動等の活動など、 自主的な通いの場	生活機能を改善するための 運動器の機能向上や栄養 改善等のプログラム
対象者とサービス提供の考え方	既にサービスを利用しており、サービスの利用の継続が必要なケース 「多様なサービス」の利用が難しいケース 集中的に生活機能の向上のトレーニングを行うことで改善・維持が見込まれるケース ※状態等を踏まえながら、多様なサービスの利用を促進していくことが重要	状況等を踏まえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進		ADLやIADLの改善に向けた支援が必要なケース等 ※3～6か月の短期間で実施
実施方法	事業者指定	事業者指定／委託	補助(助成)	直接実施／委託
基準	予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準
サービス提供者(例)	通所介護事業者の従事者	主に雇用労働者＋ボランティア	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)

資料 厚生労働省老健局振興課「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」をもとに筆者作成

は委託によって実施される。サービスBは、住民(ボランティア)によって提供されるサービスで、個人情報の保護等の最低限の基準を満たせば提供できるサービスである。実施に当たっては、サービス提供主体への補助(助成)が行われる。サービスCは、保健師やリハビリ専門職といった保健・医療の専門職が手掛けるサービスで、居宅での相談指導、生活機能を改善するための運動機器の機能向上や栄養改善プログラムなど、3～6か月の短期間に集中して行われるものである。このサービスは委託のほか、市町村が直接実施することもできる。最後に、訪問型サービスにのみあるサービスDは、利用者の移動支援サービスである。基準・実施方法はサービスBに準じるとされている。

4-2 総合事業の実施状況

厚生労働省「平成26年度介護給付費実態調査の概況」によると、総合事業がスタートする前年にあたる2014年5月～2015年4月審査分の介護予防サービス年間実受給者総数は151.1万人であり、そのうち、介護予防訪問介護が61.58万人(40.8%)、介護予防通所介護が73.11万人(48.4%)であった。これだけの規模の人々が総合事業の利用者となるわけだが、予防訪問介護・予防通所介護を提供していた事業者のうち、総合事業の従前相当サービスを提供する場合、事業者指定も“みなし”で行われることになった。しかし、報酬は予防給付を上限として市町村が独自で設定することができるため、予防給付よりも低い報酬となる可能性がある。介護保険制度は、全国一律の基準でサービスが提供されていたが、総合事業では、市町村によって提供するサービスメニューはもちろん、その基準、報酬単価を独自に設定していく必要があ

る。その準備に時間を要したのか、初年度に総合事業を実施した市町村は 18.2%にとどまり、2016 年度に 20.5%、2017 年度に 61.3%と、半数以上の市町村が最終年度である 2017 年度に実施した。

では、総合事業のうち、各市町村はどのようなサービスに取り組んでいるのだろうか。NTT データ経営研究所（2020）によると、2019 年 6 月時点の状況で、従前相当以外の多様なサービスを実施している 1,719 市町村中、訪問型サービスは 1,051 市町村（61.1%）、通所型サービスは 1,193 市町村（69.4%）であった。従前相当サービスの実施状況をみると、訪問型が 1,619 市町村、通所型が 1,618 市町村であることから、多様なサービスを実施している市町村ばかりではないことがわかる。多様なサービス類型別に見ると、1,719 市町村のうち、訪問型では、従前相当サービスが 94.2%、サービス A が 50.0%、サービス B が 15.5%、サービス C が 22.3%、サービス D が 3.0%、通所型では、従前相当が 94.1%、A が 53.7%、B が 14.1%、C が 39.6%と、特にサービス B とサービス D が伸び悩んでいた。

今後の実施方針については、サービスを実施している市町村では、従前相当、A、C、D いずれのサービスも現状維持という回答するものが半数を超えていたが、サービス B に関しては訪問型で 45.1%、通所型で 50.6%が今後増やしたいと回答していた（NTT データ経営研究所 2020）。しかし、現在サービスを実施していない市町村では、サービス A・B・C・D それぞれで約 4 分の 1 が「今後は増やす」もしくは「検討中」と回答しているが、各サービス類型において「検討をしておらず未定」という市町村も 45%から 50%程度であった。このことから、総合事業移行当初から実施できていないサービス類型の実施には大きな障壁があると言えよう。

4-3 総合事業の内包する課題

では、総合事業にはどのような障壁があるのだろうか。引き続き、NTT データ経営研究所（2020）の調査結果をもとに確認していこう。

まず、サービスの基準や単価について、サービス A では市町村独自の基準や単価を定めることが難しいと回答している市町村が、サービス実施自治体で 35.1%、サービス未実施自治体で 35.6%であった。基準や単価の設定は、サービスの実施の有無にかかわらず、約 3 分の 1 の市町村が課題として認識していた。

次に、対象者に関して、要支援者などに限定されていることで事業が実施しにくいと考えている市町村があった。特に、サービス B・D といった住民主体のサービスでは、その傾向が強く、サービス実施自治体のおよそ 3 分の 1 が、サービス未実施自治体のおよそ 4 分の 1 が課題として捉えていた。

また、総合事業の費用に上限が設定されたことも障壁と捉えている可能性がある。介護保険

の予防給付から総合事業に移行したことで、国 25%、都道府県 12.5%、市町村 12.5%、保険料 50%という財源構造自体が変わったわけではない。しかし、予防給付がサービス使用に応じて拠出されていたのに対し、総合事業では、市町村で使える費用に上限が定められることとなった。費用が上限を超えた場合、個別の判断で上乗せできるとされているものの、大規模災害などで要支援者が増えたといった事態に備えているに過ぎず、平時での上乗せは想定されていない。ではこの点について、市町村はどのようにとらえているのか。「国が定める事業費の上限により、新しいサービスを実施することが難しい」という市町村は、従前相当、A、B、Cのサービス類型で1割程度であり、サービスDの実施市町村に至っては4%程度と低率であった。このことから、総合事業移行当初の段階では、多くの市町村において費用の上限が課題となっているものではなかった。

続いて、総合事業に関するニーズ把握について、「地域にニーズがあるか把握が難しい」とする市町村は、サービスA・B・Cにおいて、サービスの実施の有無にかかわらず20~30%の間を示しており、サービス類型に関わらず一定割合の市町村が課題として捉えていた。これに対し、サービスDは、サービス未実施市町村は2割強が課題と感じているものの、サービス実施市町村は9.6%と低い値になっていた。つまり、サービスDに関しては、サービスを実施していることである程度ニーズ把握ができている市町村が多いと捉えられる。

この他、総合事業では、定期的な評価・検証をすることになっている（厚生労働省老健局2018a：p132-133）。特に、「ボランティア活動との有機的な連携を図る等、地域の人材を活用していくことが重要である」ため、「地域づくりの視点から、事業全体を評価した上で、要支援者等に対する介護予防・生活支援サービス事業の事業評価について行うこと」を求めており、さらに、サービスB・Dの評価はサービスの量・質に加えて、地域づくりに関する評価も求められている（厚生労働省老健局2018b：p76）。

総合事業の事業評価では3段階の指標が考えられている。第一はストラクチャー指標（事業を効果的かつ効率的に実施するための実施体制等に関する指標）、第二はプロセス指標（事業を効果的かつ効率的に実施するための企画立案、実施過程等に関する指標）、第三はアウトカム指標（事業成果の目標に関する指標）である。厚生労働省老健局が示す各指標の中身は、表3の通りである。これによると、定量的評価指標（実施状況指標、アウトカム指標）だけでなく、定性的評価指標（ストラクチャー指標、プロセス指標）も含めて行うことを示している。

ストラクチャー指標では、①の地域包括ケアシステム構築に向けた基本方針や目的を説明できる体制整備、②③の市町村内の各種担当部署・地域包括支援センターの連携体制の整備だけでなく、④総合事業実施する上で直接サービスを提供することとなる民間の介護事業者や住民主体の活動などのサービス提供体制の構築が含まれている。つまり、行政機関内部の実施体制

表3 厚生労働省老健局が示す総合事業の評価指標

定性的評価指標		定量的評価指標	
ストラクチャー指標	① 基本方針・目的を説明できる職員養成・説明資料の整備	実施状況指標	① 介護予防に資する住民主体の通いの場への65歳以上参加者数及び割合※
	② 関連部署との連携体制の構築		② 介護予防に資する住民主体の通いの場の状況
	③ 地域包括支援センターとの連携体制構築		③ 介護予防に関する講演会、相談会等の開催回数・参加者数
	④ 多様なサービス提供体制の構築		④ 介護予防に関するイベント等の開催回数
① 事業の企画・実施・評価プロセスに対する住民参加の状況	⑤ 介護予防に関するボランティア育成のための研修会の開催回数・育成数		
プロセス指標	② あらゆる民間組織の関係者への働きかけ	アウトカム指標	① 65歳以上新規認定申請者数及び割合※
	③ 社会活動の活動状況等、地域資源の把握		② 65歳以上新規認定者数及び割合(要支援・要介護度別)※
	④ 介護予防推進、生活支援の充実に関する行政課題の整理		③ 54歳以上要支援・要介護認定率(要支援・要介護度別)※※
	⑤ 介護予防推進、生活支援充実を図るため、長期的視点をもった具体的戦略の作成		④ 日常生活圏域ニーズ調査等による健康に関連する指標の状況
	⑥ 総合事業に関する苦情・扶助の把握		⑤ 介護予防・日常生活支援総合事業の費用額
	⑦ 関係機関との情報共有に関する取り決め(共有情報の範囲、管理方法及び活用方法)		⑥ 介護予防と介護予防・日常生活支援総合事業の費用総額

注

1. 厚生労働省老健局(2018b)では、定性的評価の方法について、4段階で評価する場合を例示(「1. できている、2. ある程度できている、3. あまりできていない、4. できていない」)したうえで、評価した具体的理由を整理しておくことが望ましいとしている。

2. ※印の項目は、厚生労働省老健局(2018b)において「介護予防・日常生活支援総合事業実施状況調査」を活用することが示されている。

3. ※※印の項目は、厚生労働省老健局(2018b)において「介護保険事業実施報告」を活用することが示されている。

資料 厚生労働省老健局(2018b : p76-79)を基に、筆者作成

に加え、民間のサービス事業者を含めた実施体制の評価が求められている。プロセス指標についてだが、①では住民の意見収取や協議への住民参画、②では関係者としてNPO法人や社会福祉協議会、地縁組織、住民などへの働きかけ、③では自治会、社会福祉協議会、民生委員、老人クラブ、ボランティア、NPO法人、社会教育関係者の活動等を含む地域資源の把握といった、介護や介護予防を通じた市民参加のまちづくりの実践プロセスを評価指標に加えている。これら定性的評価指標は、単に総合事業の介護サービスに関する評価のみをするものでない。このように、地域包括ケアシステムの構築を支える総合事業として、市民参加のまちづくりを通じ

た互助社会の形成、そして、高齢期になっても元気であり続け、サービス供給の担い手であることが期待される自助社会の形成を可視化し、これらの強化を狙っているものと言えよう。

総合事業が始まったばかりであるが、事業評価を課題として認識している市町村もある。「実施しても効果の把握が難しい」と回答した市町村では、サービス未実施市町村よりもサービス実施市町村の方が高かった。サービス類型別にみると、サービス D では 9.6%と他のサービスと比較して課題と考えているところは少なかったが、サービス A・B・C において 20～25%の間の値となっていた。サービス B に関して、住民主体の支援活動は住民の QOL 向上につながる事が実感されているものの、QOL 向上を定量的に評価することが難しいことから、利用者数で評価してしまうなど（NTT データ経営研究所 2020：p43）、本質的な事業評価に至っていない様子も確認できた。とはいえ、現段階では相対的に大きな課題とはなっていないようにも見える。なぜなら、現状は事業の評価より以前に、担い手確保が大きな問題となっているためである。これについては、次のセクションで詳しく見ていくこととする。

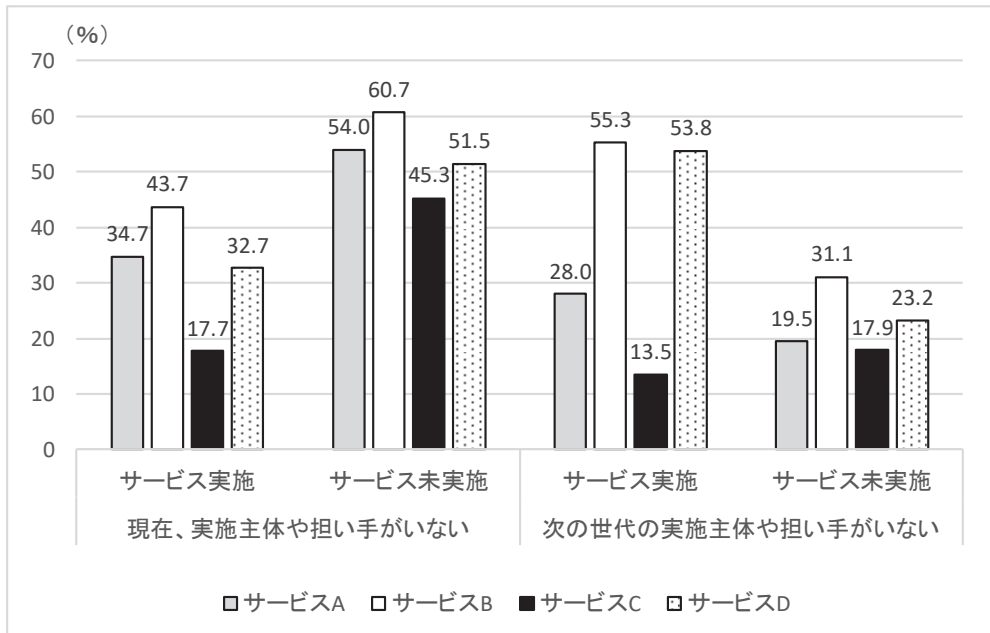
4-4 担い手確保が生じる原因—サービス B を中心に

担い手確保を課題に挙げている市町村は多い。NTT データ経営研究所（2020）では、総合事業を実施する上での課題について、担い手確保に関するものは、「現在、実施主体や担い手がない」（以下、現在担い手なしという）と「次の世代の実施主体や担い手がない」（以下、将来担い手なしという）があった。当然のことであるが、「現在担い手なし」は、各サービス類型において、サービス実施市町村よりもサービス未実施市町村のほうが高い値となっていた。しかし、サービス実施市町村でも、サービス B では 43.7%が「現在担い手なし」と回答している（図 1）。また、現在サービスを実施している市町村でも、サービス B・D において「将来担い手なし」と回答している市町村が半数以上いる。このことから、担い手確保は総合事業において喫緊の課題といえる。

担い手確保が総合事業最大の課題となっているのはどうしてだろうか。ここでは紙面の関係から、特に担い手不足を感じている市町村が多いサービス B に絞って、先行研究の知見をまとめていく。

NTT データ経営研究所では、インタビュー調査をもとにサービス B の課題に関する考察をおこなっている。これによると、住民主体による活動をベースとしたサービス B は、「①要支援・要介護といった区分に関係なく参加できることで身近な場所やなじみの関係性の人達との関わりが継続される。②介護給付のサービスより自由度が高い。③参加者は、支援者（先生）にも支援される側にもなる対等な関係の中で自主的な活動ができるなどのメリット」があるため、結果として QOL 向上が期待できるとしている（NTT データ経営研究所 2020：p43）。

図1 総合事業を実施する上での課題



注 総合事業を実施する上の課題について、サービスAは14項目、サービスBは12項目、サービスCは12項目、サービスDは13項目について複数回答の選択肢を設定している。このうち、「現在、実施主体や担い手がない」「次の世代の実施主体や担い手がない」を抽出し、図を作成した。

資料 NTTデータ経営研究所(2020)をもとに筆者作成

一方で、なぜ担い手不足の問題は起こるのだろうか。NTTデータ経営研究所(2020:p54-56)では、以下3点を示している。第一は、住民による任意の活動を総合事業に位置付けることで、事務手続きの負担や住民同士の個人情報のやりとりに対する心理的負担の存在である。第二は、補助申請や実績報告の支援体制はあるものの、実際に総合事業に参画できるのは、このような手続きに対応できる団体のみで、全ての団体が総合事業の担い手になれるわけではない。第三は、住民による活動という特質から、活動が自然発生・分裂・消滅する可能性を想定しておく必要がある。そのため、他の介護保険サービスと異なり、住民主体サービス特有の難しさがあり、継続的なサービス提供の担い手としての責任を求めることに限界がある。

以上、総合事業の課題をみてきたが、これらは、総合事業を創設したことで生じたものであり、前提として総合事業の導入を容認する立場からの分析と言える。しかし、そもそも、総合事業の導入については専門家などから批判もあった。全国一律の介護サービスを提供するために創設された介護保険に対し、介護予防の一部であるが、その主要なサービスである介護予防通所介護、介護予防訪問介護が総合事業に移行することで地域格差が容認する制度となり、今

後、格差が拡大していく可能性を懸念するなど、制度そのものの欠陥も指摘されている（下野 2019、岡崎他 2017）。

5. 介護保険に関する理念変更と 2018 年介護保険法改正

5-1 自立概念の転換

2016 年 11 月に開催された未来投資会議で、政府は介護保険制度を自立支援中心の制度へ転換を進めることを表明した⁸。冒頭のあいさつで、安倍首相は、「パラダイムシフトを起こす、介護が要らない状態までの回復を目指す」と述べた。この発言は、介護からの卒業を意識した言葉であり、介護における「自立」の考え方を大きく変えるものであった。

介護保険は、要介護状態にある者に対し、「尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービスおよび福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき（介護保険法第 1 条）」創設された。介護保険制度の創設にかかわった元厚生労働省の増田氏は、自立について、「介護が必要となった状態になっても、介護サービスを利用しながら、自分のもてる力（残存能力）を活用して、自分の意思で主体的に生活できること」としたうえで、介護保険制度は、社会的自立・経済的自立よりも身体的自立・精神的自立を念頭に置いていると捉えている。（増田 2016 : p66）。これまで介護保険制度における自立はこのような考え方を前提としていた。しかし、安倍首相のあいさつにあった「介護が要らない状態までの回復」を自律と考える立場は、残存能力の維持に力点をおいてきたこれまでの考え方からはほど遠いものであり、これまでの介護保険の理念とは大きく異なるものであった。

この理念の変更は、2018 年 4 月の介護報酬改定に影響を及ぼした。要介護度の改善を経済的に支援する「ADL 維持等加算」が創設された。利用者の要介護認定区分が改善されると、介護報酬が低くなってしまうため、事業所は重度化防止や自立支援に後ろ向きになりかねない。利用者にとっては要介護認定区分が改善されると支給限度額が減額され、その分利用できるサービスが少なくなってしまう。そこで、利用者の ADL 改善を評価する新たな加算が新設されることとなった。2018 年改定では、通所介護、地域密着型通所介護が対象となった。事業所はクリームスキミング（要介護認定区分の改善が見込まれる軽度者を選ぶこと）に配慮した上で、利用者の ADL 改善実績に応じて加算を算定できるようになった。これは、事業者に対し結果（アウトカム）を重視する評価システムの導入を意味する。介護の卒業を前提とした ADL 維持等加算

⁸ 日本経済新聞 2016 年 11 月 11 日「介護、回復・自立二軸、首相、未来投資会議で表明」を参照。

の導入は、従来に自立概念の下での要介護区分の改善とは異なるものではないだろうか。現段階では、これ以上の分析を深める材料を持ち合わせていないが、今後の調査研究を進める上で仮説として位置付けたい。

5-2 2018年介護保険制度の主な改正内容

地域包括ケア強化法に基づき進められた2018年の介護保険制度改正は、大きく、「地域包括ケアシステムの深化・推進」と「介護保険制度の持続可能性の確保」という2本の柱に基づいておこなわれた。前者に関しては3つのポイントが、後者に関しては2つのポイントがある⁹。本セクションでは、それぞれの主な改正内容を概説する。

1) 地域包括ケアシステムの深化・推進に関する改革

まず、地域包括ケアシステムの深化・推進に関する改革である。介護や健康といった高齢者が抱える課題を改善するには、地域の中で分析し、改善するためのシステムづくりが必要である。この点をふまえ、前回の改定よりもさらに地域包括ケアシステムの推進が図られた。

第一のポイントは、自立支援・重度化防止に向けた保険者機能の強化等の取組の推進である。介護保険制度では、要介護度が重い人ほど介護に対し高い報酬が設定されていた。要介護度が重くなると、介護に関する専門的知識や技術が必要であると考えられていたためである。その結果、身体機能の改善や維持の努力が評価されず、利用者の要介護が悪化することで高い報酬を得られることをよしとする事業者もいた。このような現状に対し、保険者である市町村の機能を強化し、利用者のADL改善を実現した事業所に報酬を加算するという新制度が導入された(5-1で示した「ADL維持等加算」)。自立支援・重度化防止を実現した事業者に加算するのであれば、市町村は予算を確保する必要がある。国は、市町村が保険者機能を発揮して、自立支援・重度化防止に取り組むため、データに基づく課題分析と対応、適切な指標による実績評価といった自立支援・重度化防止のための取り組みを実施した市町村に対し「財政的インセンティブ」を付与する法改正を行った。「財政的インセンティブ」は、これまで全国一律の介護サービスを求めてきた方針を大きく変え、市町村の格差を容認するものである。これは、介護職員にとっては、職場が所在する市町村によって報酬が異なってくる可能性を含むものである。人手不足が叫ばれる介護事業者にとっては、どの地域でサービスを提供するかは、経営を考える上で重要な要素となってくるだろう。

⁹ この地域包括ケア強化法のポイントについては、厚生労働省作成の資料「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案のポイント」に基づいている。詳細は<https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/193-06.pdf> (最終アクセス日 2020年5月13日)を参照のこと。

第二のポイントは、医療・介護の連携の推進等である。この分野の主な改正は、介護医療院という新たな入所施設の創設（2018年4月～）である。介護医療院は、長期療養のための医療と日常生活上の世話（介護）を一体的に提供する施設である。ここは看取りやターミナルケアという要介護者の人生の締めくくりの場も視野に入れている。介護保険法上の介護保険施設であると同時に、医療法上の医療提供施設として位置付けられている。

介護医療院の創設により、全国の6.1万床の「介護療養病床」は2024年3月末までに順次廃止されることとなった。介護療養病床は、2006年の介護保険制度改正の際、2012年までに廃止されることが決定されていた。しかし、利用者の受け入れ先となる代替施設がないためその廃止は難しく、廃止が決定してから15年以上も存在し続けている。

この介護医療院は、看取りやターミナルケアを視野に入れていることからわかるように、重度の要介護者の介護に重きを置いた施設である。一定数以上の介護職員・看護職員の配置などが求められており、本当に医療が必要な要介護者の受け入れを狙っている。要介護者の生活の場となる施設として特別養護老人ホーム（特養）がある。特養は慢性的に不足しており、待機者が存在する。介護医療院は、特養と比較してコストがかかることも危惧されている（下野2019）。特養を増やし、地域医療との連携で要介護者の介護と医療を担保するという選択もあるが、そうではなく、新たに介護療養病床の代替施設を創ることを選択した。効率化を全面に押し出し改革を進めていくことに筆者は違和感を持っているが、割高を目される介護医療院の創設の意味は、その効果と共に探る必要があるだろう。

第三のポイントは、地域共生社会の実現に向けた取組の推進等である。具体的には、地域共生社会実現に向け、「共生型サービス」の創設である。これは高齢者と障害者がともに利用できるサービスを意味する。従来、介護保険サービスと障害者支援サービスは異なる制度枠組みの中で利用が決められていた。そのため、65歳を迎えた障害者は、これまで利用してきた障害者福祉事業所のサービスよりも、新しい介護保険サービスを優先して利用することが原則となっていた。そのため、慣れないサービスに戸惑う利用者が存在していた。

新たに共生型サービスを提供する事業所として指定を受けることで、介護サービス事業者は障害者を対象に、障害者福祉事業所は高齢者を対象にサービス提供ができるようになった。「共生型サービス」の指定を受けた事業所は、年齢に関わりなくサービスを提供できるため、障害者が高齢になっても継続的なサービス利用が可能となった。また、高齢者と障害者が通所介護やショートステイを通じて同じ時間を過ごすことで、認知症高齢者が障害者のケアをすることや、障害者が高齢者の車いすを押すなどしてコミュニケーションの機会が増すことで、要介護の悪化を予防したり、障害者の自立を促すことなども期待されている。さらに、障害者サービスを提供する事業所は介護保険サービスの事業所と比較して少なく、障害者は遠方の事業所を

利用することもある。それが住まいの近くでサービスを利用できることで生じるメリットもあるだろう。

しかし、共生型サービスは高齢者と障害者の双方の専門的知識と技術を要するものである。そのため、職員研修の拡大など新たな課題が指摘されているのも事実である。なお、この改正では、訪問介護、通所介護、ショートステイが共生型サービスの対象となっているが、今後、対象となるサービスが拡大することも考えると、殊更に、人材育成の仕組みづくりは急務といえよう。

2) 介護保険制度の持続可能性の確保に関する改革

次に、介護保険制度の持続可能性の確保に関する改革を見ていこう。

第一のポイントは、高所得者に対する利用者負担の変更である。先にみた通り、2015年改正で、年金収入等280万円以上の利用者負担を2割としたが、世代間・世代内の公平性を確保し、制度の持続可能性を高めるため、2018年改正では、年金収入等が340万円以上の利用者負担を3割負担とした。

「介護保険事業状況報告書（平成28年4月月報）」によると、全サービス受給者496万人に対し、2割負担の利用者は45万人であった。2018年改正により、3割負担となる利用者は約12万人、受給者全体の3%相当に当たる。この改定により、たとえ高所得者とみなされている層でもサービスの負担が大きいと考える場合、利用を抑制する人もでてくる可能性がある。利用抑制は、事業所にとっては利用者減、家族にとって介護負担増となり、必ずしも要介護者の自立支援につながらない。また、全受給者の3%程度と決して大きくない規模のため、3割負担導入によりすぐに財政的な安定をもたらすものとは言えない。先を見込んだ制度改正と目されており、2割負担・3割負担の利用者層を増やすための足掛かりと考えられている。

第二のポイントは、40～64歳の第2号被保険者の介護保険料の支払い方法が変更され、介護納付金への総報酬割が導入される点である。第2号被保険者の介護保険料は、医療保険者に介護納付金として支払われ、各医療保険者は、介護納付金を第2号被保険者の加入者数の負担すべき費用を一括で納付している。国民健康保険の加入者は零細な事業者や個人事業主が中心で、収入があまり高くない人も多い一方、健保組合や共済組合の加入者は大企業や公務員など中間層が多い。そのため、被用者保険間での報酬額に比例して、介護保険料を負担する仕組みである「総報酬割」を導入することとなった。この制度改革は、2017年8月から先行して段階的に導入されている。この結果、負担増となる被保険者は約1,300万人、負担減となる者は約1,700万人と推計されている。

2017年の地域包括ケア強化法に基づき、以上のような介護保険制度改革が行われた。これに

加えて、介護報酬改定からも介護保険制度の変化をみることができる。

2018年の介護報酬改定は、全体でプラス0.54%となった。その改定の1つとして訪問介護に関する改定があった。これまで、訪問介護における清掃や調理などの生活援助部分は、介護職員初任者研修などの資格が必要であったが、この資格条件が緩和され、生活援助を行う職員は、「生活援助従事者研修」という約59時間の研修が義務付けられることとなった。介護職員初任者研修の130時間と比べると約半分の時間となったことに加え、59時間のうち29時間は通信学習で学べるようになった。訪問介護事業者は、有資格者でなくても、家事を中心に行う職員を雇えるようになり、介護職員初任者研修などの有資格者は、身体介護を必要としたり、コミュニケーションがとりにくい利用者に対するサービス提供に特化することができるようになると考えられている。前回の改正では、要支援者を対象とした総合事業の登場により、無資格の雇用者や住民ボランティアによるサービスが介護保険制度に位置付けられた。このあとに生活援助サービスの担い手の基準緩和は、有資格者による介護サービスが身近なものであることを暗示したものと受け止める。

以上のように、2017年の法改正に伴う制度改正は、介護医療院の創設や保険者の権限強化などが進められたが、部分的な見直しにとどまるものであった。また、2014年の法改正による改革以来、負担増・給付抑制という流れを踏襲した改革でもあった専門職は重度な要介護者のためのサービス提供に限定されていき、軽度な要介護者に対する生活援助は非専門職（生活援助従事者研修の受講者やボランティア）のサービスになっていくシナリオは、さらに一歩進んだと言える。同時期に、人材確保の切り札として、専門職には外国人人材が期待されているが、紙面の関係で別稿に譲ることとする（詳細は、下野2019参照）。

6. 考察—家族介護者に注目して

2014年法改正と2017年法改正による介護保険制度改革についてみてきた。社会保障給付全体の抑制が進む中、介護保険制度も例外でなく、その給付が抑制された。また、低所得者へ配慮しながらも、利用者の負担は強化されていった。そして、介護保険は自助と互助が強調されるとともに、総合事業の創設にみられるように市町村の役割も強化されていった。一方で、社会保障制度改革では、財政規律重視のため、給付の重点化・効率化・適正化を進める動きがますます強まり、国による公的責任に基づく給付責任は後退したといえよう。社会保険制度の財政的な持続可能性を重視することで副作用が生じることもある。

介護は超高齢社会の生活保障を支える上で重要な制度であることは言うまでもない。その給付が重点化・効率化・適正化されることで、財政規律が保たれることとなる。しかし、それに

よって、介護サービスを利用しにくくなり、結果として家族の介護負担が増え、介護離職が拡大するのであれば、離職によって生じる機会費用が上昇し、経済活動に悪影響を及ぼしかねない。

要介護認定区分が比較的軽度となる認知症患者は、今後増加傾向にあると推計されている。九州大学の二宮氏らによる研究チームの推計によると、各年齢の認知症有病者率が一定の場合、日本は、2012年の462万人から、2030年に744万人、2050年までに797万人となるという。二宮は各年齢の認知症有病者率が上昇する場合も想定して推計しているが、この場合、2030年に830万人、2050年に1016万人まで拡大するという。認知症有病者の増加が見込まれる中、要介護1・2を介護保険から外すという議論が、2019年に社会保障審議会介護保険部会などで行われている。2021年の介護保険制度改革では見送られたものの、次回の制度改正でも引き続き議論されることになっている。

慶応大学の佐渡氏を代表とする研究チームが2014年の日本における認知症の社会的コスト（社会全体がこうむる損失）を推計したところ14.5兆円であった（佐渡2014）。この内訳は、医療費1.9兆円、介護費6.4兆円、家族等によるインフォーマルケアコスト6.2兆円となっていた。このことから、認知症は医療費よりも介護費の比重が高いこと、またインフォーマルコスト費が介護費に匹敵することが示された。この推計には、見守りの時間が含まれておらず、介護サービス受給者のみが推計の対象となっているなどから、実際はさらに大きなコストが見込まれる。

介護保険の給付抑制により持続可能な財政状況となるかもしれない。しかし、給付抑制による介護保険サービス利用の制約が、インフォーマルケアを拡大し、家族介護者等の労働参加を抑制してはいないか。労働参加の抑制が税や社会保険料などの非消費支出を含め、インフォーマルケア従事者の機会費用の拡大となっていないか。もう少し視野を広げて、介護給付のあり方を検証していく必要がある。そのためには、インフォーマルケアの実態を把握するための統計・調査の実施が不可欠である。

2015年9月24日、安倍信三首相は「アベノミクスは第2ステージに移る」と宣言し、経済成長の推進力となる新三本の矢を発表した¹⁰。この新三本の矢は2020年に向けた経済成長のエンジンとして位置付ける。具体的には、（1）希望を生み出す強い経済、（2）夢を紡ぐ子育て支援、（3）安心につながる社会保障であり、それぞれ、生産性改革を進めてGDP600兆円へ、幼児教育の無償化や結婚・不妊治療支援等を通じた合計特殊出生率1.8、家族等の介護を理由に

¹⁰ これに先立つ「3本の矢」とは、「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「投資を喚起する成長戦略」の3つであった。日銀の協力を得た金融緩和政策は、これら3つの矢を円安・株高という「異次元の金融政策」と言われ、アベノミクスの目指す経済の好循環を生み出すための基礎となる政策であった。

した退職をさせない介護離職ゼロという目標を掲げた。

この介護離職ゼロという目標を実現するため、仕事と介護の両立施策の充実を図ることとなった。育児介護休業法改正をおこない、介護休業の取得や短時間勤務制度など柔軟な働き方を可能とする制度改革がなされた。また、仕事と介護の両立を進めるため、厚生労働省は、各事業所が取り組みやすいようガイドラインを作成するなどした。

就業構造基本調査によると、年間約 10 万人の労働者が家族の介護や看護を理由に離職しており、介護離職に伴う経済全体の付加価値損失は約 6500 億円と見込まれている¹¹。この対策について、仕事と生活の調和連携推進・評価部会等（2020）では「フルタイムで働いても親等の介護を担えるよう、介護休業等の多様で柔軟な働き方を可能にし、就労時間をコントロールできるような環境整備を進めるとともに、社会全体で高齢者介護を支える仕組みが必要」であり、加えて、「働きながら介護に従事する人が、介護休業等の働き方に関する制度のみならず、介護保険制度等地域における高齢者介護を支える仕組みについての知識・情報を得られるよう国、地方公共団体等が引き続き取り組んでいくことも重要」であると指摘している。つまり、「介護離職ゼロ」を実現するには、仕事と介護の両立施策の充実に加え、介護保険制度をはじめ、介護を必要としている家族に対する支援施策を理解し、活用することが求められている。これらが車の両輪として介護離職を減らすための政策として位置付けられているのだ。しかしながら、これまでみてきた介護保険制度改革は、介護の家族化を進める要素を孕んだものであった。

全国一律の制度から地域独自の政策へと変わっている中、「介護の社会化」という理念から介護保険は遠ざかっているのではないだろうか。介護離職を余儀なくされる家族介護者がいる一方、介護に参入する民間事業者の中には経営状況が厳しく、休止・廃業、倒産を余儀なくされる事業者もいる。市町村の独自性を重視した総合事業の存在は、介護の互助化・地域化をすすめるものであり、継続的なサービスの量・質の確保は大きな課題といえよう。

超高齢社会であるとともに長寿社会の日本人にとって、介護を必要とする期間が人生の終盤に生じることは避けられない。介護保険創設時の理念でもあった「介護の社会化」を維持するためには、改めて、財源の安定的な確保に加えて、介護に関する権利保障という観点から、国と地方の役割、自助・互助・共助・公助の適切なバランスを再考していくことが必要である。

¹¹ 詳細は、経済産業省（2018）「2050年までの経済社会の構造変化と政策課題について」p34 (https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/2050_keizai/pdf/001_04_00.pdf) を参照。

引用文献（URL の後に記した日付は最終アクセス日である）

NTT データ経営研究所（2020）「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業」https://www.nttdata-strategy.com/services/lifevalue/docs/r02_02jigyohokokusho.pdf（2020年5月10日）

岡崎祐司・福祉国家構想研究会（2017）『老後不安社会からの転換－介護保険から高齢者ケア保障へ』大月書店

厚生労働省（2015）「介護予防・日常生活支援総合事業の適切かつ有効な実施を図るための指針」

厚生労働省老健局（2018a）「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン」（平成30年改定版）<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000205730.pdf>（2020年5月7日）

厚生労働省老健局（2018b）「地域支援事業実施要綱」（平成30年改訂版）

<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000205728.pdf>（2020年5月7日）

財政制度等審議会（2014）「平成27年度予算編成に関する建議」

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia261225/01.pdf（2020年5月10日）

佐渡充洋（2014）「わが国における認知症の経済的影響に関する研究」（平成25～26年厚生労働科学研究費補助金（認知症対策総合研究事業）報告書）

仕事と生活の調和連携推進・評価部会、生活と仕事の調和関係省庁連携推進会議（2020）「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）レポート2019」

http://www.cao.go.jp/wlb/government/top/hyouka/report-19/h_pdf/zentai.pdf（2020年5月5日）

下野恵子（2019）『介護保険解体の危機－誰もが安心できる超高齢社会のために』法政大学出版社

社会保障制度改革国民会議（2013）「社会保障制度改革国民会議報告書－確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.pdf>

東京商工リサーチ「2019年『老人福祉・介護事業』と『障害者福祉事業』の休廃業・解散調査」https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20200214_01.html（2020年5月10日）

日本経済団体連合会（2012）「社会保障制度改革のあり方に関する提言」、

https://www.keidanren.or.jp/policy/2012/081_honbun.pdf（2020年4月30日）

日本ヘルパー協会（2017）「訪問介護の専門性に関する調査研究報告書」

https://www.helpa.jp/pdf/research/visit_care_research.pdf（2020年5月5日）

- 林泰則（2017）「第9章 介護保障につなぐ制度改革」、岡崎祐司・福祉国家構想研究会『老後不安社会からの転換－介護保険から高齢者ケア保障へ』大月書店、p312-362
- 福祉医療機構（2020a）「2018年度訪問介護事業所の経営状況について」、
https://www.wam.go.jp/hp/wp-content/uploads/200319_No016.pdf（2020年5月7日）
- 福祉医療機構（2020b）「2018年度通所介護事業所の経営状況について」、
https://www.wam.go.jp/hp/wp-content/uploads/200313_No015.pdf（2020年5月7日）
- 増田雅暢（2016）『逐条解説介護保険法』法研
- 三菱総合研究所（2016）「訪問介護の今後のあり方に関する踏査研究事業報告書」
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000136646.pdf>
（2020年5月5日）
- 三菱UFL リサーチ&コンサルティング（H26年度）「介護予防・日常生活支援総合事業への移行のためのポイント解説」<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000087547.pdf>（2020年5月5日）
- 三菱UFL リサーチ&コンサルティング（H27年度）「新しい総合事業の移行戦略－地域づくりに向けたロードマップ」https://www.murc.jp/sp/1509/houkatsu/houkatsu_02_01_h27.pdf
（2020年5月5日）
- 横山壽一（2017）「第8章 高齢者ケアの財政論－社会保障のために」、岡崎祐司・福祉国家構想研究会『老後不安社会からの転換－介護保険から高齢者ケア保障へ』大月書店、p292-311

執筆者紹介

- こいずみ りょう 小泉 諒 神奈川大学人間科学部准教授
いとう かずよし 伊藤 和良 川崎信用金庫参与（元川崎市経済労働局長）
いぬづか ひろまさ 犬塚 裕雅 本学経済学部非常勤講師／（公財）かわさき市民活動センター参事／
市民活動推進課長
すずき なおみ 鈴木奈穂美 本学経済学部教授

〈編集後記〉

月報 7 月号をお届けする。本号は、昨年度から継続して稼働中の特別研究助成「川崎市をフィールドとする産業・労働・生活の現状と課題に関する研究」グループが、昨年実施した内部研究会および定例研究会で報告頂いた方から寄稿頂いたもの、および本グループのメンバーからの寄稿にもとづく構成となっている。

小泉諒氏の論考「都市化時期を考慮した川崎市の居住地域構造の検討」では、経済地理学から見た川崎市の特徴の一端として、例えば工業立地に新住民がどのようにして居住を定めていったのか、また高齢化が都市近郊である川崎の無視し得ない領域において顕著となっていること等が緻密に明らかにされている。

そのような経済社会構造を前提としつつ、川崎市民が暮らしを営む上でどのような自治をなしているのか、1 つには、産業振興面からの自治体行政の取り組みとしての行政サイドからの「自治」、ならびに住民参加としての「自治」のありようにそれぞれ焦点化したのが伊藤氏の論考と犬塚氏の論考である。

伊藤和良氏の「新たな産業施策の黎明期～【川崎モデル】の基盤を構築する」では、高橋市政から阿部市政に移行したことおよび住民意識との関わりの中で、産業振興政策の展開が跡づけられている。そして、犬塚裕雅氏の「川崎市の市民活動の現状－（公益）かわさき市民活動センターの事業から見る－」では、市民活動センターのサポート体制の詳細と、同センターの支援を経ながら、住民活動、市民活動が始まり維持存続が図られていく過程と課題が明らかにされている。

川崎市が自治体として固有に進める行政施策、ならびに住民活動の奨励支援策の一端から、翻って本研究会メンバーの鈴木奈穂美氏による「介護保険制度改革がもたらした介護の変化」は、行政、しかも中央政府による、介護保険という社会保障・社会福祉制度上で展開される、住民固有のニーズに覆いをかぶせるような（その意味では固有のニーズへの配慮が疑わしい）、「委任自治」のみではない「住民自治」とは真逆の現局面が照射され、そうした「国家の意向」による住民の暮らしの実態に及ぼしうる種々の矛盾が、個別具体的に川崎市でどのように生じうるのか、今後展開されるであろう、同研究グループの調査研究の前提をなす論考となっている。（T.K.）

2020 年 7 月 20 日発行

〒214-8580

神奈川県川崎市多摩区東三田 2 丁目 1 番 1 号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

The Institute for Social Science, Senshu University, Tokyo/Kawasaki, Japan

（発行者） 宮 寄 晃 臣

製 作 佐藤印刷株式会社

東京都渋谷区神宮前 2-10-2 電話 (03)3404-2561
