

<特集論文>

高齢社会における生産・再生産領域のインターフェイス  
——介護保険制度下の福祉用具貸与サービスのジェンダー分析

斎藤 悦子

In this paper, we examine the aging society industry and long-term care insurance system as an interface between the production and reproduction spheres. The aging society industry provides a wide range of services and goods for the well-being of elderly people.

We focus on the most symbolic item of welfare equipment – wheelchair. Most wheelchairs are rented through the quasi-market of the Long-Term Care Insurance system.

The purposes of this paper are:

- 1) To clarify the actual use and process of the wheelchair rental service.
- 2) To examine the relationships between the actors and analyze the quasi-market from a gender perspective.

Our findings will contribute to further analysis of the financial disproportion between genders in the Long-Term Care Insurance system.

キーワード：高齢社会、再生産領域、インターフェイス、介護保険、福祉用具

はじめに

本稿は、高齢社会における生産と再生産領域のインターフェイスとして、高齢社会対応産業と介護保険制度を取り上げる。山田和代（2015）は高齢社会対応産業を高齢者が日常生活・活動を健やかに営むことができる条件を創りだす生産活動として位置づける。高齢社会対応産業は数多く存在するが、本研究では福祉用具産業、中でもとりわけ象徴的な存在である車いすに着目した。今日、車いすの多くは、介護保険制度下に誕生した準市場の中で、貸与という仕組みを通じて使用され、再生産領域と接合している。介護保険制度下の準市場については、その原理に言及したものは多々あるが、福祉用具そのものの準市場構造、すなわち生産、流通、貸与、利用という複雑で独特なサービス提供の実態は明らかにされてこなかった。さらに、この福祉用具の準市場内でのアクター間のジェンダー分析をしたものは管見の限りない。従って、本研究では以下の2点を明らかにすることを目的とする。

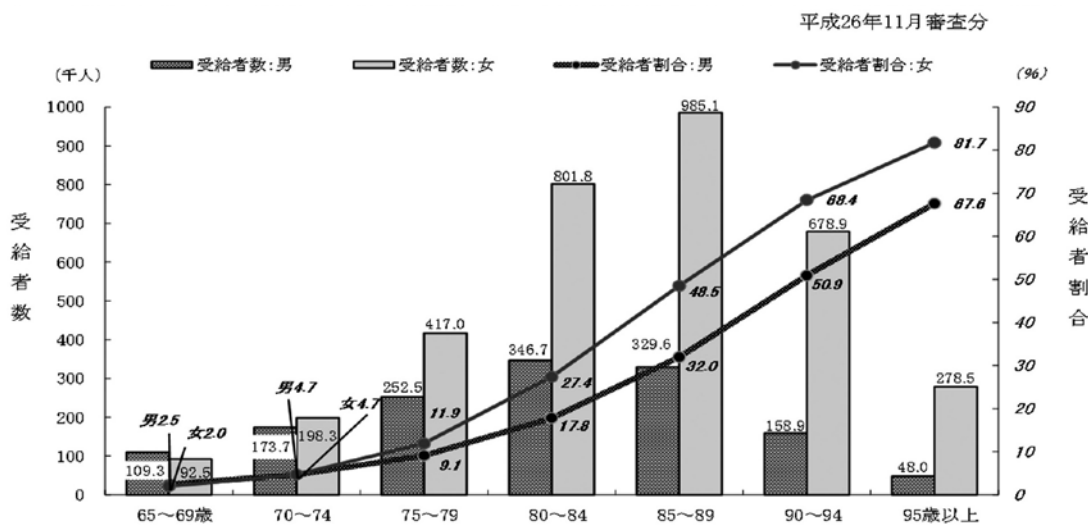
- ① 介護保険制度下の準市場で展開する車いす貸与サービスの実態を生産と流通、貸与過程を通じて明らかにする。
- ② 準市場内でいかなるアクター間の取引が生じ、ジェンダー関係が構築されているのかを検討する。  
特に、②のジェンダー関係の分析においては、準市場に関与するアクターを取り上げ、それらの相互

関係に着目するメゾ・レベル<sup>1</sup>の分析を行う。介護保険制度下の車いす準市場を舞台に展開するジェンダー分業を明らかにすることは、介護保険財政のジェンダー化の発見に寄与できるだろう。

## 第1章 介護保険制度による車いす利用について

### (1) 介護保険受給者とジェンダー

まず、介護保険受給者全体に関する実態把握からはじめよう。年間の実受給者数<sup>2</sup>は2001年で287万3千人であったが、2014年では588万3千人と2倍以上に増加した（厚生労働省 2002, 2015）。受給者の男女比率は男性が3割、女性が7割である（厚生労働省 2015）。図1は年齢階級別に男女の受給者数と人口に占める割合を示したものである。受給者数は60代では男性の方が多いが、70代以降では女性の方が多。性別で受給者のピークを見ると、女性が80代後半、男性が80代前半である。年齢階級別、性別人口に占める受給者割合は、全ての年齢階級において女性の方が高い。つまり、年齢階級が同じ男女において、女性の方がより多く介護保険サービスを受給しているということである。女性受給者が多い理由として、女性の寿命の長さがあげられるが、同性の同年齢階級における受給者割合の比較で女性の方が高いという事実は、寿命の長さのみでは説明できない要因が隠されていることを意味する。



注：1）各性・年齢階級別人口に占める受給者割合(%) = 性・年齢階級別受給者数 / 性・年齢階級別人口 × 100  
 2）人口は、総務省統計局「人口推計(平成26年10月1日現在)」の総人口を使用した。

出所：厚生労働省(2015)「平成26年 介護給付費実態調査の概況」

図1 65歳以上における性・年齢階級別にみた受給者数及び人口に占める受給者数の割合

次に介護保険給付費用についてである。厚生労働省「2013年介護保険事業状況報告」によると、費用総額（利用者負担を引いた）は、2000年度で3兆2,427億円であったが、2013年度では8兆5,121億円と2倍以上に増加した。しかし、受給者一人当たり1か月の費用額は2002年の16万7千円から2015年は15万7千円と減少している（厚生労働省 2002, 2015）<sup>3</sup>。これは、介護費用抑制策、介護報酬のマイナス改定<sup>4</sup>が効果をあげた結果といえよう。

## (2) 介護保険制度下の福祉用具貸与受給について

介護保険制度導入前の福祉用具（車いすを含む）は、他の福祉サービスと同様に、措置制度を用い低価格の単機能の用具が給付されていた。受給者側には福祉用具を選択する余地はほとんど残されていなかった。介護保険制度により福祉用具は貸与の対象となり、要介護認定、要支援認定を受けた人を対象として、介護サービス計画書（以下、「ケアプラン」と呼ぶ）と福祉用具貸与計画書に基づき、受給者が事業所と契約を交わし貸与されている。貸与費用は、他の介護保険サービスと同様に9割が介護保険から福祉用具貸与事業所に支払われ、残りの1割を本人が負担する<sup>5</sup>。福祉用具貸与のニーズは年々拡大している。2014年度の年間累計居宅サービス受給者数は3,315万7千人であり、その中で最も多く受給されているサービスは福祉用具貸与で1708万3千人である。介護保険スタート時の2001年度と比較すると、福祉用具貸与は3倍以上に増加していることがわかる（表1）。

表1 居宅サービス種類別にみた年間累計受給者数

（単位：千人）

	年間累計受給者数		
	2001	2014	2001年 =100と する
居宅サービス受給者計	18 452.2	33 157.5	179.7
訪問通所受給者計	17 666.6	29 001.2	164.2
訪問介護	7 494.3	11 569.2	154.4
訪問入浴介護	918.6	893.9	97.3
訪問看護	2 481.4	3 968.6	159.9
訪問リハビリテーション	196.0	910.5	464.5
通所介護	7 193.0	15 814.7	219.9
通所リハビリテーション	3 899.8	5 027.7	128.9
福祉用具貸与	4 777.5	17 083.6	357.6
短期入所受給者計	1 745.9	4 449.6	254.9
短期入所生活介護	1 331.2	3 867.1	290.5
短期入所療養介護（老健）	386.5	591.7	153.1
短期入所療養介護（病院等）	46.1	34.7	75.3
居宅療養管理指導	1 844.7	5 922.2	321.0
特定施設入所者生活介護	149.3	1 882.6	1 261.0
特定施設入居者生活介護（短期利用）	—	2.4	—

注：1）「年間累計受給者数」は、各年度とも5月から翌年4月の各審査月の介護サービス受給者合計である。当該期間中に被保険者番号の変更があった場合には、別受給者として計上している。

2）1年間のうち介護予防サービスと介護サービスの両方を受けた者は、それぞれに計上される。

出所：厚生労働省（2002, 2015）「介護給付費実態調査の概況」

福祉用具貸与サービスの内容を詳しくみてみよう（表2）。福祉用具貸与サービスは13種目から成る。2014年度の年間件数で最も多い種目は特殊寝台付属品である。これは福祉用具貸与種目全体の36.5%を占める。次いで、手すりが18.0%となっている。単位数（介護報酬を金額に換算する時に使用する数値）<sup>6</sup>を見ると、最も単位数が大きい種目は特殊寝台で福祉用具全体の31.2%、次いで車いすが全体の18.2%を占めていた。

## (3) 車いすの貸与件数と貸与給付額

車いすの貸与状況<sup>7</sup>に注目すると（表2）、2014年度の車いすの貸与件数は781万5千件、車いす付

表2 福祉用具貸与種目別にみた件数・単位数(2014年度)

(単位：千人)

	件数 (千件)	構成 割合 (%)	単位数 (千単位)	構成 割合 (%)
総数	75 095.6	100.0	27 681 770	100.0
車いす	7 815.0	10.4	5 047 456	18.2
車いす付属品	2 704.6	3.6	493 447	1.8
特殊寝台	9 530.8	12.7	8 630 162	31.2
特殊寝台付属品	27 385.8	36.5	3 645 720	13.2
床ずれ防止用具	2 796.7	3.7	1 807 636	6.5
体位変換器	335.7	0.4	71 328	0.3
手すり	13 495.1	18.0	3 798 912	13.7
スロープ	2 352.3	3.1	1 009 864	3.6
歩行器	6 007.0	8.0	1 729 641	6.2
歩行補助つえ	1 693.4	2.3	190 274	0.7
認知症老人徘徊感知機器	272.2	0.4	169 323	0.6
移動用リフト	692.8	0.9	1 075 330	3.9
自動排泄処理装置	14.2	0.0	12 676	0.0

注：5月から翌年4月の各審査月分の合計である。

出所：厚生労働省(2015)「介護給付費実態調査の概況」

属品<sup>8</sup>は270万4千件で、両方あわせて福祉用具貸与総件数の14%を占める。単位数は車いすが50億4,745万6千単位、車いす付属品が4億9,344万7千単位で、両方合わせて全体の20%を占めていた。単位数から車いすと車いす付属品の貸与費用を算出したものが図2である。2001年の1年間の費用総額は車いすが約144億円、車いす付属品約4億円で合計148億円であった。2014年度では、車いすが約504億円、車いす付属品が約49億円で合計553億円である。2001年と比較すると車いすは約3.5倍、車いす付属品費用は12倍以上に増加している。

## 第2章 介護保険制度下の車いす生産、流通過程と準市場の問題点

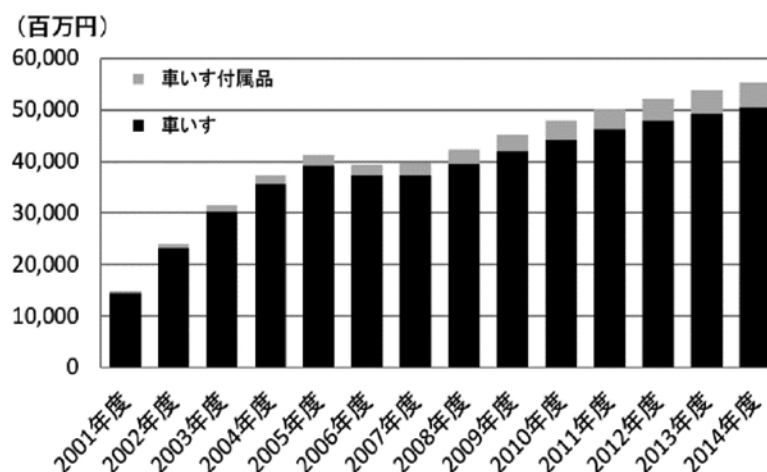
### (1) 生産・販売数量・販売金額の推移

車いすが『生産動態統計年報』(経済産業省)に初めて登場するのは、介護保険制度が施行された2000年であり、この年がこれまでの統計上の最高の生産・販売数量、販売金額(生産数量30万台、販売数量37万台、販売金額213億8千万円)となっている(図3)。2003年以降、受入数量<sup>9</sup>が生産数量を上回った。これは、車いす大手企業の中国進出とほぼ同時期である<sup>10</sup>。2011年には販売数量、販売金額、受入数量が急減し、その後は横ばい状態であったが、2014年に生産数量が微増し13万9千台、販売数量25万台、販売金額152億7千万円となった。介護保険制度により誕生した準市場の中で車いす産業は大きく発展した。

### (2) 福祉用具貸与システムと準市場

#### ① 新たな流通過程の誕生

図4は、介護保険制度で車いすを利用する場合の流通過程である。メーカーで生産された車いすは、販売店を通じて、卸売、レンタル卸に流通する。介護保険の福祉用具貸与という仕組みにより、レンタル卸と福祉用具貸与事業所(レンタル事業者)が誕生した。福祉用具貸与事業所は福祉用具専門相談員<sup>11</sup>を2名配置しなければならない。福祉用具専門相談員は、ケアマネージャーらの専門職と連携し、福祉用具の利用計画を作成し、貸与後の福祉用具の適切な利用を確認する専門職である。車いすが利用者に届くまでの過程は、ケアマネージャーが利用者(受給者のみならず、家族や介護者)の希望と受給



\*費用額は事業所からの請求時点での数値であり、単位数を10倍して算出した。  
(出所) 厚生労働省『介護給付実態調査』各年より作図

図2 車いす・車いす付属品貸与費用の推移

者の状態を判断しケアプランを作成し、福祉用具専門相談員に福祉用具貸与計画書の作成を依頼する。福祉用具相談員は利用者と相談しながら、福祉用具貸与計画書を作成し、貸与される車いすが決定する。その後、福祉用具貸与事業所から車いすが利用者に届けられるといった流れである。平岡公一(2011)によれば、介護保険は、利用者が事業者を選択し、商品(サービス)を利用し、政府がその費用の一部を補助する「利用者補助型」と呼ばれる準市場であり、その長所は利用者の自由な選択であると言う。「利用者補助型」準市場の長所が車いすの貸与に生かされているか否かは、第3章で検討する。

## ② 準市場内の費用の流れ

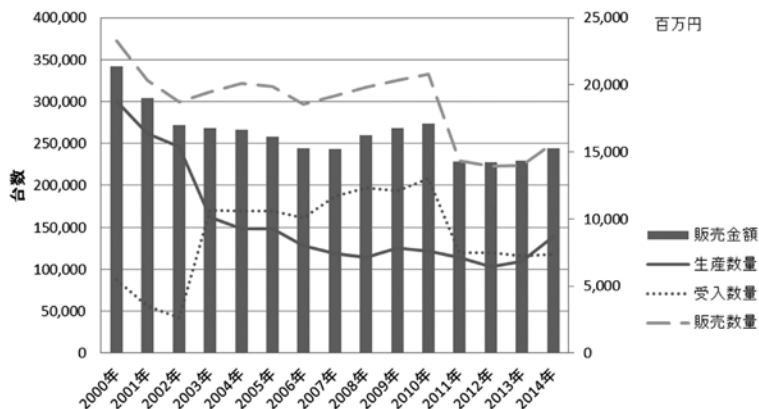
前章で介護保険の単位数から車いす貸与費用を明らかにしたが、2014年度は504億円であった(このうちの1割は利用者負担である)。この費用は福祉用具貸与事業所に支払われている。同年の車いすメーカーの販売総額は約152億円である。この販売額の中には、介護保険制度の下で使用される車いす以外の販売額も含まれているが、介護保険で使用される車いす販売額を抽出するのは困難であるので、この額を介護保険における車いす貸与費用の504億円から差し引くと352億円が、卸売・レンタル卸から介護保険における準市場に存在することになる<sup>12</sup>。

## (3) 準市場の問題点

### ① 福祉用具貸与の介護報酬設定の特殊性

福祉用具貸与は介護報酬設定に他のサービスとは大きく異なる点がある。福祉用具貸与以外のサービスが、介護報酬単価が一律に設定され規制されているのに対し、福祉用具貸与は、貸与事業所が自由に報酬単価を設定できるのだ。そのため、報酬単価は一定ではなく変動する。

図5に車いすの1か月分の貸与費用平均額の推移を示した。2003年では平均額は8,000円以上であったが、2011年では約6,900円となり減少している。貸与費用の適正を検討するために、表3に小売価格と貸与費用額の関係を示す。2010年の車いす平均小売価格は18万6,425円で<sup>13</sup>、同年の車いす貸与月



手動式と電動式を合わせた数量と金額を示す。  
 \*生産とは調査対象事業所が国内で実際に生産（受注生産を含む）した製品の数量。ただし、仕掛中の半製品は除く。なお、生産には調査対象で他の製品に加工又は消費するために生産したものも含む。  
 \*受入とは調査対象が生産している調査品目と同一の製品で、工場または倉庫に次の事由により受け入れた数量。  
 ア、他企業から購入したもの（輸入を含む）、イ、同一企業内の他工場から受け入れたもの、ウ、委託生産品及び委託加工品を委託先の工場（下請けも含む）から受け入れたもの、エ、返品されたもの（廃棄品は除く）  
 出所：経済産業省『生産動態統計年報 機械統計編』各年より

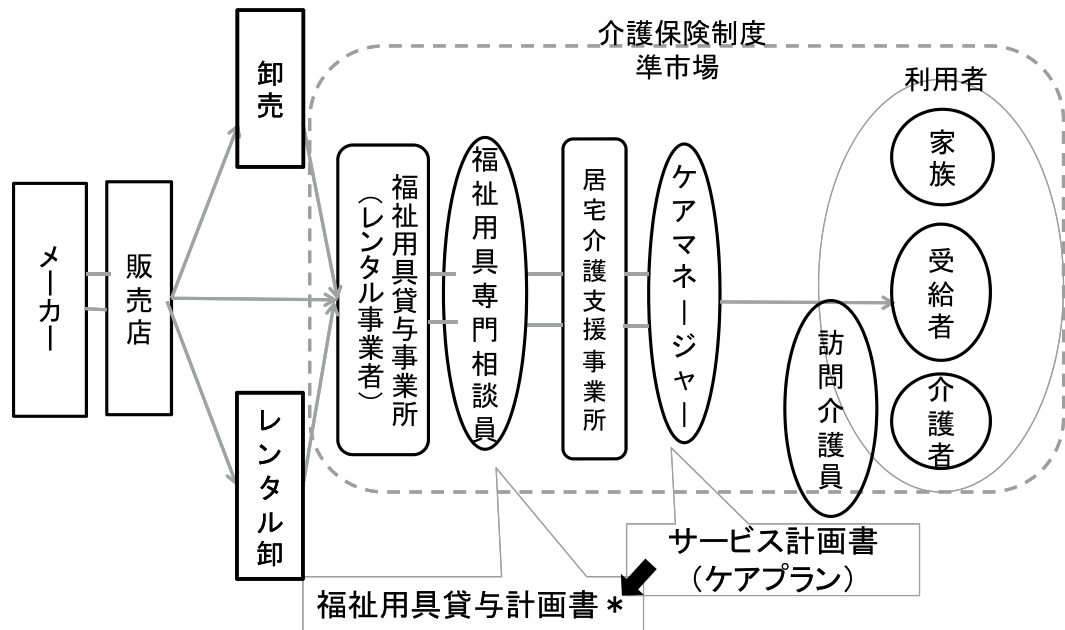
図3 車いす生産・受入・販売数量と販売金額

平均費用は6,957円である。この貸与費用から換算すると、償却期間は26.8か月となる。車いす貸与利用者の平均継続利用期間は11.7か月であるので、多くの貸与利用者は償却期間内にあることがわかる。ただし、償却期間を越える利用者が全体の約2割（19.7%）存在し、これらの利用者については平均小売価格を上回る費用が貸与費用として介護保険から支払われている<sup>14</sup>。

② 実際に生じた問題—外れ値とその対応—

2006年の第39回社会保障審議会介護給付費分科会（以下、第39回分科会と呼ぶ）で「福祉用具における保険給付のあり方に関する検討会（以下、「あり方検討会」と呼ぶ）」（2007年9月-2011年5月までに6回開催）が設置された。そこでは福祉用具貸与における外れ値が問題にされた。外れ値とは、同一製品であるにもかかわらず、ある貸与事業所の貸与価格が平均的な価格に比べ、非常に高価格であることを意味する。このことは先述した福祉用具貸与の介護報酬設定の特殊性から生じている。

第39回分科会とそれに引き続く「あり方検討会」において、「貸与価格基準や貸与価格の幅あるいは手数料の幅を決め、レンタル事業を精査すべきという意見」もあった。しかし、貸与価格の自由設定は「市場原理が働き、新しい福祉用具の開発を含む事業者間の健全な競争が発生することで、福祉用具における保険給付が適切に行われ、福祉用具を必要とする利用者により良い福祉用具を適正な価格で提供される」ことになると結論づけられた（厚生労働省，2011）<sup>15</sup>。この対応から、福祉用具貸与は介護保険制度下の準市場の中で、最も市場原理を追求しようとする意向が強固であることが明らかになった。



\* 2012年4月から「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」改正により、福祉用具貸与や特定福祉用具販売に、福祉用具専門相談員が利用者毎に「福祉用具貸与計画」または「特定福祉用具販売計画」を作成することが義務付けられた。

図4 介護保険制度下の車いすの流通過程

#### (4) 車いす貸与に関する準市場の特徴

介護保険制度下ではサービスごとに準市場が展開されている。車いす貸与に関する準市場（以下、車いす準市場と呼ぶ）の特徴をここで明らかにしておこう。平岡（2011）は準市場の要件を、第一に市場で販売される商品（サービス）の費用のうち相当な割合を公的な財源によって賄うこと、第二に消費者保護のために、一般の商品などの場合よりも厳しい規制が政府によっておこなわれること、第三に市場に商品（サービス）を供給する主体として、営利企業と公的機関・民間非営利組織など事業目的や行動原理の異なる組織が混在していることの三点としている（平岡 2011、p.457）。

車いす準市場は、上記三点を満たしているだろうか。第一の点は満たしている。第二の政府による厳しい規制については、車いすを含む福祉用具貸与サービスは、他の介護保険サービスと異なる特徴がある。上述の外れ値問題を生んだ介護報酬の自由設定であり、政府による価格規制を免れている。第三の特徴である供給主体の多様性については、形式上はいかなる組織の参入も可能であるが、貸与のための取引費用（消毒・保管）や報酬単価の自由設定により、効率を追求できる営利組織が有利である。実際、福祉用具貸与事業所は93%が営利組織である（厚生労働省 2015b）。

ジュリアン・ルグラン（Julian Le Grand）（2010）は、準市場の4モデルを提示し、その中で選択と競争モデルが最善であるとした。車いす準市場は外れ値対応時に「市場原理の維持と競争、それによる利用者の利益」を掲げた。従って、選択と競争モデルに合致すると考えられる。ルグランは選択と競争モデルが最善であるために①競争は現実的でなければならず、②選択には情報が与えられなければならず、③いいとこどりは防がなければならないという3つの条件を挙げている（ルグラン 2007-2010、pp.83-107）。車いす準市場に照らし、この3つの条件を検討すると、①競争が現実的であるか否かについては、競争が現実的であれば、価格は適正化するはずである。従って、外れ値問題が表出したことは、

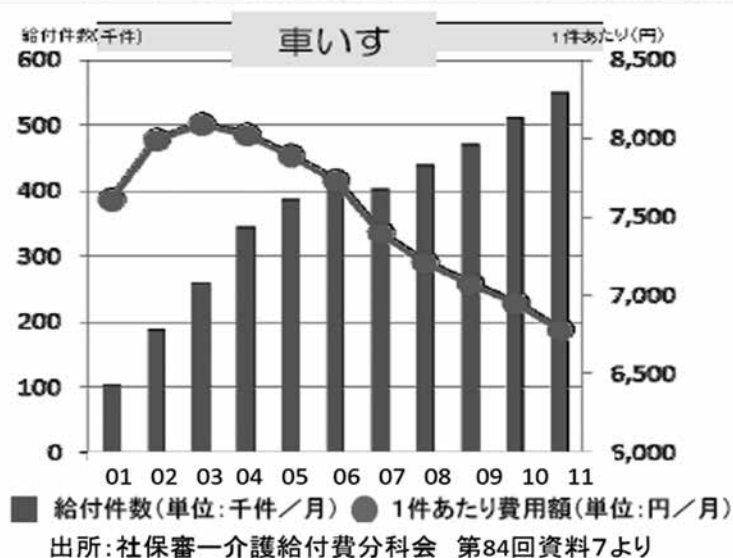


図5 車いすの給付件数と1件あたり1か月の費用額の推移

表3 車いすの平均小売価格、月平均貸与費用額、償却期間、利用期間

種目	平均小売価格	月平均貸与費用額	償却期間＝平均小売価格/平均費用	平均継続利用期間	償却期間を越える利用者の割合
車いす	186,425円	6,957円	26.8か月	11.7か月	19.7%
車いす付属品	25,004円	1,876円	13.3か月	11.7か月	19.7%

\* 平均小売価格は TAIS に登録された希望小売価格の単純平均である。月平均費用額は福祉用具貸与単位数 / 件数 (介護給付費実態調査、2010年3月)

出所：社会保障審議会介護給付費分科会 (2011) 「福祉用具における保険給付のあり方に関する検討会議論の整理」より  
表3 福祉用具種目別の価格状況を一部抜粋した。

当時の車いす準市場の競争は現実と乖離し、需要者側の自由選択が機能しない状況にあったと考えられる。次に②情報提供についてである。価格の規制を免れた貸与サービスに関しては、他の介護保険サービスよりも詳細な情報開示が求められる。外れ値改善のために講じられた介護給付費通知書への製品ごとの貸与価格の分布状況や商品コード TAIS (Technical Aids Information System) による福祉用具に関する情報の収集・分類、体系化は介護保険開始時から必須であったといえよう。最後に、③いいとこどり (クリームスキミング) の問題である。いいとこどりは、供給者が受給者のリスクを識別し、低リスクの受給者のみを選別した供給を行なうことである。リスクの高い受給者として、介護度の重度者と低所得者があげられる。佐橋克彦 (2006) によれば、介護保険では介護度に応じた受給額の上限設定がなされているので、重度者の排除は生じないが、利用者が1割負担分を支払えない場合は自ら利用を手控えることが指摘されている。斎藤悦子・館かおる・山田和代 (2014) は介護保険制度下の車いす受給者のジェンダー統計分析を行ったが、その結果、介護保険受給者の性別車いす貸与受給率は男性の方が高いことを見出した。供給者は意図的にはいいとこどりは行なわないが、結果的に経済状況や介護環



境が整った受給者が利用者となる傾向があると考えられる。

車いす準市場は「市場原理の維持と競争」を掲げ、政府からの価格規制を受けないこと、供給主体のほとんどが営利組織であり多様性に乏しいことが特徴である。財源が政府によって賄われているという1点のみが準市場の条件に合致する。

### 第3章 車いす準市場におけるアクターの役割とジェンダー関係

車いす準市場では生産者、販売者、貸与事業者、福祉用具相談専門員、住宅改修業者、ケアマネジャー、介護者、受給者等の多数のアクターが存在する<sup>16</sup>。本来、介護保険では、受給者が契約に基づき、自らが必要とする車いすを選定することが基本である。しかし、現実の車いすの選択は、受給者以外のアクター間の相互関係によって支配されているのではないか。本章では各アクターへの聞き取り調査<sup>17</sup>から各アクターの役割と相互関係、組織内ジェンダー関係を考察する。

#### (1) 生産者

国内の車いすメーカー3社に聞き取り調査を実施した。ここでは、介護保険制度が当該企業にいかなる影響を与えたのかを福祉用具貸与事業者との関係を中心にまとめる。

介護保険制度の中で車いす貸与価格は、福祉用具貸与事業者が自由に設定している。このことは、メーカーにどのような影響を与えているのだろうか。

##### ① 製品の価格と機能について

メーカーは、貸し出しされる製品を生産し、販売しているが、貸与システムの中での製品の利用や貸与価格の設定からは切り離されている。しかし、介護度別に介護保険全体の受給上限単位が設定されているため、他のサービスとの兼ね合いで車いす貸与に充当することのできる価格は決まってくる。生産者は、その価格上限を勘案し、その価格帯の中で製造可能な機能の車いすを生産している。

「製品の値段は介護保険によって、ある程度、上限が決まる。一番いいものをではなくて、適切な金額で適切な品質のものを作るのがよいのではないかと考えている」(A社)

「介護保険で他のサービスを組み入れたら、福祉用具のレンタル枠が無くなることもある。とにかく一番安いのがあったら、それでいいというケースは、結構多い」(B社)

「レンタル業者や販売店がいいというものは利益に結び付くものです。」(C社)

では、製品のターゲットとして誰を想定しているのか。調査では、車いすに乗る人(受給者)と介護者(家族を含む)を想定しているとの回答であった。しかし、介護保険制度では、貸与事業所やケアマネジャーを経て、利用に至るため、メーカーが想定したターゲットとは異なる思惑で製品が選択されることがあり、利用者に製品の良さを直接伝えられないことにジレンマを感じている。

「介護者の要望は介護しやすいもので、受給者の自立と相反する部分もある。介護しやすいだけの

車いすはやめようというのがメーカーとしての良心、プライドです。」(A社)

「介護保険はケアマネージャーが中に入ったり、レンタル会社が入ったりするので、製品の良さはなかなかユーザーに伝えきれない。」(B社)

## ② 福祉用具貸与というシステムについて

貸与システムは、生産者を利用者から遠く引き離れた。生産者は貸与システムをどのように考えているのか。肯定的、否定的評価が語られた。肯定的評価は車いすの普及促進についてである。高齢者の車いす利用は、利用期間が予測できないことや高齢者自身の身体状況が変化することから、購入決断や機種種の選定が難しい。貸与はこれらの問題を解決し、車いすの普及に役立ったということである。否定的評価は、貸与事業所による需要のコントロールや費用の問題についてである。

貸与事業所の保守管理によって、一定量の車いすがプールされれば、新たな車いすは必要とされない。貸与事業所の保守管理の徹底は、メーカー側にとっては車いすの買い替えを控えているようにも考えられ、償却期間を越えた貸与料金分は介護保険財源を余計に使っているように受け止められている。

「レンタルでは買い替え需要が起きない限り、製品は売れない。生産は頭打ちになる。」(A社)

「レンタルがベストか？現物給付もありえるのでは。財政的には2年間レンタルより現物給付のほうが安い。メーカーが原材料に対して消費税を支払う一方、車いすレンタル事業者は車いす購入にあたり、福祉用品ということで非課税となっている。課税してもいいのではないか。」(B社)

車いすの需要は、貸与事業所の保管維持管理下にある。メーカーの主要生産拠点は既に中国に移動しているが、市場拡大のための関心も国内から国外（中国をはじめとするアジアの国々）へ移っている。

## ③ 企業内のジェンダー関係

メーカー企業の国内の従業員男女比率は3社とも男性7対女性3である。聞き取り調査を実施した企業の中で、開発部門に女性が従事している企業が1社あった。その女性は、今後の車いす開発の展望として、女性による女性のための車いすを製造したいと語った。

## (2) 福祉用具貸与事業所・福祉用具専門相談員

福祉用具貸与システムは、車いすそのものを貸し出すだけでなく、保管維持サービスを付加価値とすることで、貸与価格の幅を作る。ここでは、大手貸与事業所に勤務する福祉用具専門相談員への聞き取り調査結果を示す。

### ① 貸与サービスの内容

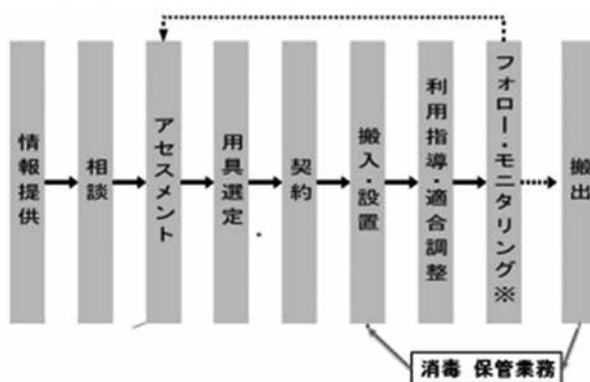
貸与サービスのプロセスを図6に示した。調査によると、アセスメントと用具選定は福祉用具貸与計画書作成に伴う作業である。契約後の搬入の翌日に電話をして不具合がないかを確認し、10日以内に訪問し、利用状況を確認する（フォロー）。その後、3か月に1度の訪問でモニタリングを行う。それ以外にも受給者から連絡があれば、訪問し、不具合を調整したり、使い方を指導したりする。受給者の身体状況によって貸与品の内容が変更する際は、必ずサービス担当者会議が開かれる。

上記以外に貸与品の維持のための消毒・保管業務がある。調査を実施した事業所では、衛生管理センターを持ち、貸与品の洗浄・消毒・メンテナンスが行われていた。貸与価格には、車いす本体以外のフォローと訪問モニタリング、利用者からの連絡への対応、消毒・保管業務といったサービスが含まれている。

## ② ケアマネージャーとの関係と契約

図6のサービスのプロセスの中で、福祉用具専門相談員は、消毒保管業務以外のすべてに関わっている。契約をとるためにはケアマネージャーとの関係づくりが重要であり、契約段階において「受給者が選んだと思える」用具を提供することに留意していることが語られた。しかし、本来の福祉用具使用の目的である受給者の自立の視点だけでは提供が難しい状況もある。受給者をめぐる家族関係や介護、経済状況を考慮しなければならない。

「利用者さんの自立だけを考えても、ダメな場合もある。経済力、介護環境、また誰が車いすを扱うのかという介護力にマッチさせなければいけない。老々介護では、リクライニング式の車いすは重すぎます」



\*フォローとは納入後の使用状況確認。納入直後（10日以内）に実施する。

モニタリングとは定期的な使用状況の確認。

出所：財団法人テクノエイド協会（2010）「介護保険における福祉用具サービスの利用実態及び有効性に関する調査研究事業 報告書」p.6に加筆。

図6 福祉用具貸与サービスのプロセス

車いすの搬入以降もフォローとモニタリングが行われるが、このモニタリングでは車いすが劣化しないように気を配る。いつも新品状態を保つように、少しでも劣化したら交換を行う。ここに購入では得られない貸与の意味があるという。

「日々使うものなので、福祉用具は通常の耐用年数はありません。いかに劣化させないかが仕事です。そのために保管業務があるのです。レンタルは状態に合わせて、常に点検することができる。日々使うのだとレンタルの方がいいのです」

### ③ 事業所内のジェンダー関係

全国福祉用具専門相談員協会（2013）の調査結果によると、福祉用具専門相談員の男女割合は、男性74.1%、女性24.7%となっている<sup>18</sup>。調査を実施した福祉貸与事業所では、ここ数年で女性の採用数が増加しているというが、搬入や設置は力仕事であるという認識が業界内にあり、全体的には男性が多い職場である。

### （3）住宅改修業者

車いすを利用する場合、介護環境の整備が必要となる。車いすの流通プロセスには直接的に関係しないが、間接的に車いす利用を支える住宅改修業者へも調査を実施した。住宅改修は介護保険制度の中に存在し、在宅での生活に支障がないように改修を行う場合、一定の限度額内（20万円）において、かかった費用の1割は自己負担で、9割が介護保険の給付費として保険者から払い戻される。

#### ① 介護保険制度を利用した住宅改修

介護保険制度施行以降（2001年-2008年）、忙しい時期が続いた。なぜなら、介護保険用の見積もり書類の作成は複雑なこともあり、参入する住宅改修業者が少なかったからである。リーマンショック後に建築現場では仕事が減り、介護保険用のバリアフリー改修業者が増えた。同じころから福祉用具貸与事業者も増え、同時に住宅改修をサポートする会社もでてきた。住宅改修と共に福祉用具貸与と販売を行っている業者も多かったが、福祉用具貸与計画書の作成が義務付けられ、その作成の煩雑さと負担の大きさから販売をやめたところが増えている。結果的に大手の福祉用具貸与事業所が貸与と改修工事を請け負い、さらに下請けに委託する形に変わっている。

#### ② 住宅改修業者からみた福祉用具貸与システム

最近では、福祉用具貸与事業者が住宅改修にまで業務を拡大しているので、住宅改修だけでは仕事が来なくなった。住宅改修業者として、車いす利用者に関わるのは利用者が病院から退院する時である。在宅の介護環境を整えるために改修が必要となり、ソーシャルワーカーやケアマネージャー、理学療法士と内容を考えるが、ケアマネージャーは福祉用具専門相談員を手配する役割である。福祉用具貸与事業所にとってケアマネージャーは仕事をくれるキーパーソンであるので、呼ばれればすぐに駆けつける。福祉用具貸与の事業所も苦労している。

「ケアマネさんも何かあったらすぐに（福祉用具貸与事業所を）呼んじゃうんですよ。福祉用具を車に積んで持っていくけど、とりあえず今日はいいかなって帰らされるケースもあるようで……ケアマネさんに振り回されている感じもしますね」

### ③ 住宅改修業者のジェンダー関係

介護保険における住宅改修業者の抽出は困難であったので、総務省統計局（2014）の「労働力調査」で見ると、建設業の就業者数の男女比率は男性85対女性15である。

### （4）居宅介護支援事業所・ケアマネージャー

ケアマネージャーは、居宅介護支援事業所において要支援・要介護認定者のケアプランを作成し、他の介護サービス事業者との連絡、調整等を取りまとめる者である<sup>19</sup>。

車いす利用者の情報の入手先は約9割がケアマネージャーで、車いすは他の福祉用具よりも高い割合でケアマネージャーの情報に頼り、選定がなされていることが水野映子（2003）やシルバーサービス振興会（2008）の調査により報告されている。先述の生産者、福祉用具貸与事業所、住宅改修業者からの聞き取り調査では、車いす貸与において、ケアマネージャーが大きな影響力を持つことが語られた。ケアマネージャーはケアプランにおいて車いすが必要と判断すると、福祉用具貸与事業所に計画書作成を依頼する。しかし、注意が必要なのは、福祉用具貸与に関わる介護報酬はケアマネージャーには支払われていないことである。

#### ① 福祉用具貸与事業所との関係

聞き取り調査を行ったケアマネージャーによると、所属する居宅介護支援事業所には10数社の福祉用具貸与事業所が出入りしている。車いすを必要とする利用者がある場合、どの事業所を選ぶかについては、頻繁に訪問してくれるところを優先し、利用者に紹介するとのことであった。また、利用者の介護報酬単위가上限に近い場合は、貸与事業所によって貸与価格が異なるので価格を優先して低価格の車いすを調達する場合がある。

#### ② 車いす利用の決定者と利用の前提条件

車いすを使用する場合、その決定を下すのは誰か。ケアマネージャーが提案したとしても、それに対する決定を下し、契約を結ぶのは本来は受給者であることになっている。車いすの場合、契約においては家族の意見が重要であるとの回答を得た。また、車いす利用に際しては、住宅改修を一緒にすることが多いという。車いすの利用によって、利用者の活動範囲が広がり生活は向上するが、前提条件として住宅改修が必要であったり、他のサービスと併用して利用されることが多いといった物理的（居住空間の確保や介護者の有無）、経済的な問題がその利用に影響している。

#### ③ ケアマネージャーのジェンダー関係

ケアマネージャーは、高齢者の生活の場である再生産領域と介護保険という介護の社会化を結び付ける接点に存在し、これまで検討したアクターの中で最も再生産領域に近い人である。日本能率協会（2014）の実施した調査によると、ケアマネージャーの男女割合は、男性が24.5%、女性が75.5%で、女性が4分の3を占めていた。

## 第4章 アクターの相互関係とジェンダー関係

以上の調査結果を生産・再生産領域とジェンダー関係によって整理した（図7）。

生産領域にはメーカー、販売店、住宅改修業者、福祉用具貸与事業所と福祉用具専門相談員が位置づけられ、これらのアクターは男性が多い男性型組織である。再生産領域と生産領域の接点に位置づくのは居宅介護支援事業所のケアマネージャーである。ケアマネージャーは女性が4分の3を占め、居宅介護支援事業所は女性型組織である。図7の配置から、生産領域内にある車いす貸与の流通プロセスは男性型組織が中心となっていることがわかる。

聞き取り調査の結果から明らかになったアクター間の関係を対立的関係、連携関係、支配力の大小として図8に示した。第2章で示した費用も図中に記してある。

以下、アクター間関係を図中番号に従いながら説明する。①メーカー・販売店と福祉用具貸与事業所の関係性は、対立的であり、生産量や価格、機能は福祉用具貸与事業所が規定していた。②メーカー・

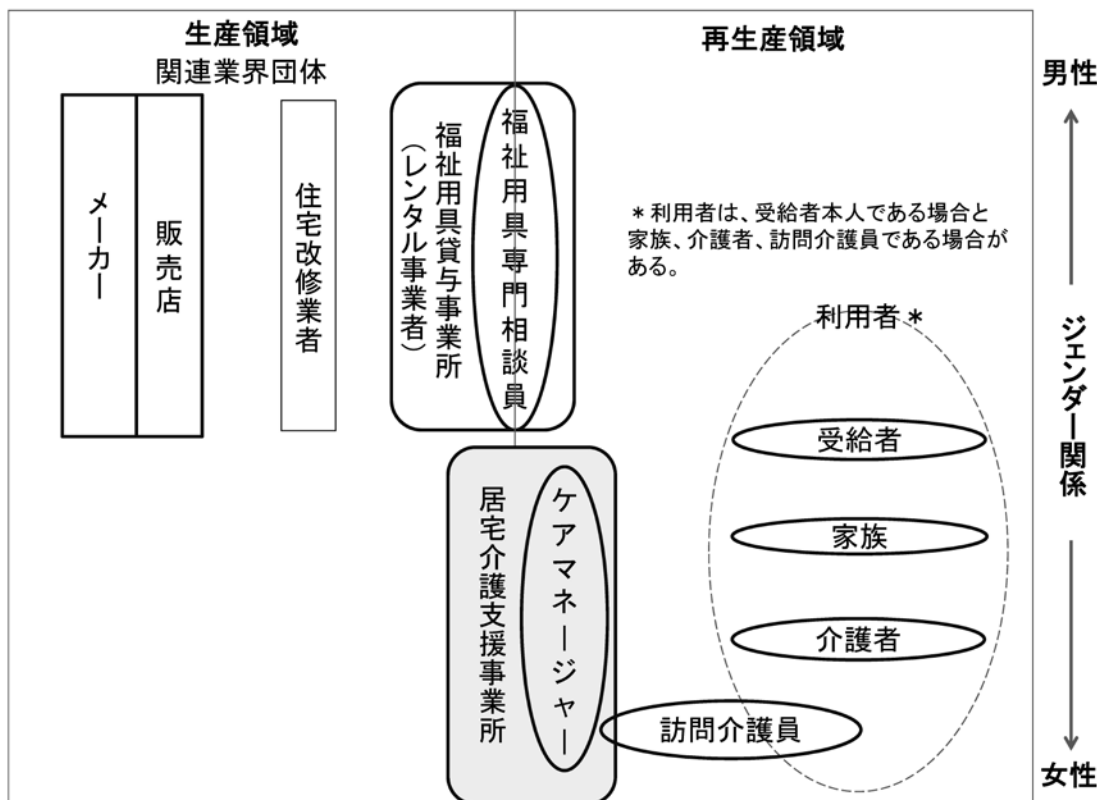


図7 生産・再生産領域のジェンダー関係におけるアクターの位置づけ

販売店と居宅介護支援事業所のケアマネージャーの関係性も対立的であり、ケアマネージャーが支配力を持つ。これは、車いす利用がケアマネージャーの判断によると考えられていることによる。③福祉用具貸与事業所と居宅介護支援事業所の関係性は連携的であるが、福祉用具貸与事業所はケアマネージャーから選ばれることにより仕事が得られるので、ケアマネージャーが支配力を持っている。④住宅改修業者と福祉用具貸与事業所、居宅介護支援事業所は連携的関係であるが、住宅改修業者は両事業所の下で仕事が得られるので、両事業所が支配力を持っている。⑤利用者と福祉用具貸与事業所、⑥利用者と居宅介護支援事業所の関係性は連携的であると考えられる。利用者は車いすの選定にあたり、福祉用具専門相談員やケアマネージャーからの情報を必要としているので、福祉用具専門相談員やケアマネージャーが支配力を持っている。両事業所は利用者と連携的な関係であるが、受給者と家族、介護者の関係によっては、対立的関係に変化することがあるかもしれない。

メーカーと利用者の関係性は不明である。メーカーは利用者をターゲットに車いす製造をしようとしていたが、利用者との間に福祉用具貸与事業所や居宅介護支援事業所が存在し、直接的な関係が結べていない。この事実は、車いす貸与の自由価格設定の根拠として、新たな福祉用具の開発を含む競争促進があげられていたことに矛盾しているように思われる。利用者から分断されたメーカーに利用者本位の福祉用具の開発が可能だろうか。アクターの関係性の考察から、車いす準市場において支配力が小さいのは、生産者であるメーカーと利用者である。最も支配力を持つのは居宅介護支援事業所のケアマネージャーであるが、ケアマネージャーが属する居宅介護支援事業所に車いす貸与に関する介護保険報酬が

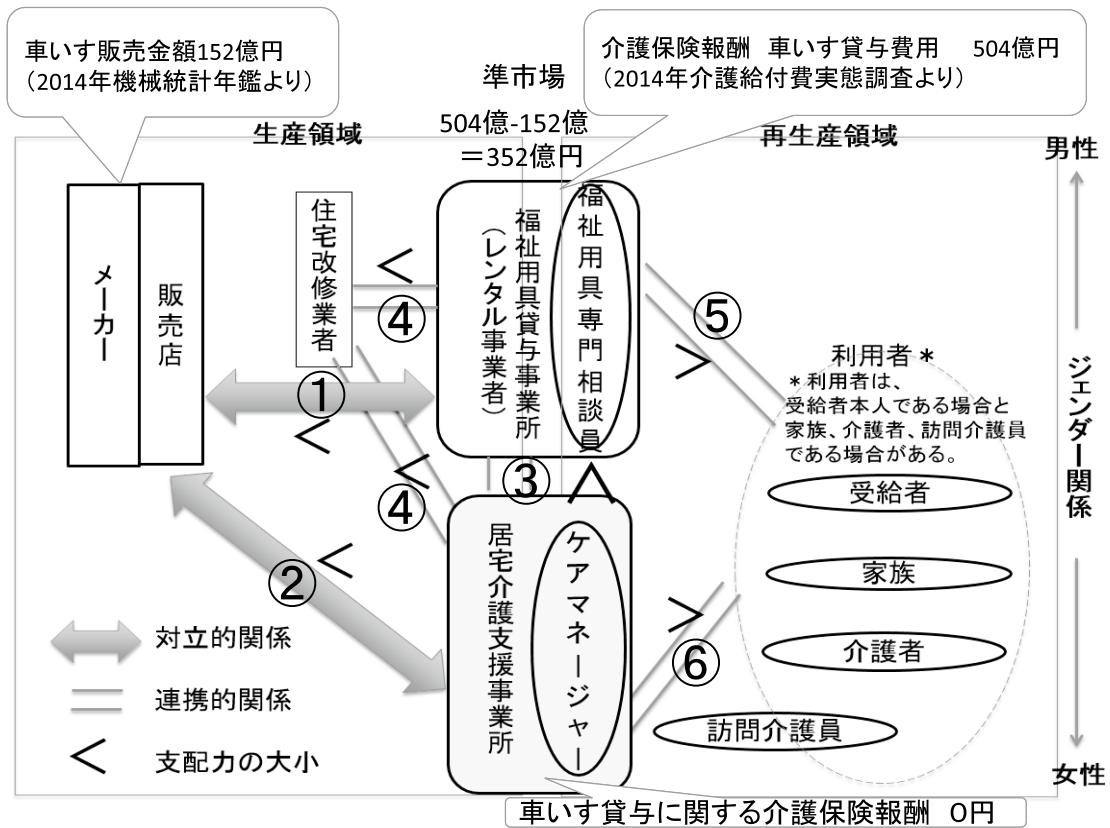


図8 介護保険車いす準市場のアクター間の相互関係、支配量区の大小と費用

配分されることはない。介護保険報酬の車いす貸与費用（504億円）は福祉用具貸与事業所に支払われており、その1部がメーカーへ車いす本体分費用（152億円）として流れる。つまり、財源は全て男性多数の男性型組織に集中している。

むすび

フェミニスト経済学はこれまでも、社会保障関連費用の削減は誰かの無償労働に担わされざるをえないことを明らかにしてきた (Elson and Cagatay 2000; 足立 2011)。本研究は、介護保険における福祉用具貸与サービスの中の車いす準市場を対象とし、メゾ・レベル分析を用いることで、組織・集団間の関係性から無償労働の発生とその担い方を検討した。車いす準市場の特徴は、政府からの価格規制を受けず「市場原理の維持と競争」を貫き、供給主体のほとんどが営利組織であり、組織の構成員は男性多数の男性型組織である。準市場内で唯一、女性型組織であったのは居宅介護支援事業所である。この組織は再生産領域に最も近く、車いす準市場においては、ケアマネージャーが貸与契約に関する強い支配力を持つが無報酬であることが明らかになった。報酬が支払われる貸与事業所に対して、居宅介護支援事業所は、支配力というインセンティブだけが与えられ、無償である。駒村康平 (2001) は介護保険開始当初からケアマネージャーの報酬単価の低さを問題とし、適切なケアプランのためには報酬体系の改正が必要であることを指摘しているが、状況は改善されず介護保険財源の削減が行われている。2015

年には介護報酬単価改定が行われたが、ほとんどの介護サービス単価が減額された中で福祉用具貸与は、従来通りの自由設定単価が維持されつつ、複数の福祉用具貸与の場合の減額が認められた<sup>20</sup>。複数貸与の減額とは、値引きが可能になったということで、今後、準市場を舞台にした営利企業間の競争が激化すると思われる。

ルグラン（2003=2008）は、適切に設計された準市場で提供されるサービスは、人々に力を与え、効率的で、公平で、市場は利他的な動機を強め搾取を減らすので、道徳的でさえあると述べている。ルグランの準市場理論は、公共サービスへの市場導入による報酬支払を巡って、わずかに性差の問題を取り上げている。その中で、女性は男性よりも利他的に行動し、そのような利他的なケア行動は「女性が自ら選択している」と記されている（ルグラン 2003=2008, p.74）。ルグランの理論にはジェンダーが当然のものとして埋め込まれているため、適切に設計された準市場が、ジェンダーに公正な方法で人々に力を与え、搾取を減らし、道徳的であるかは問われてこなかった。本研究から生産領域と再生産領域の間にある準市場もジェンダー化された制度によって成立し、一見、ジェンダー問題とは無関係に思われた福祉用具すらもその影響を受けていることがわかった。佐橋克彦（2006）は介護保険サービスの準市場を概観し、それらが社会福祉でなく介護ビジネスとなることに懸念を示しているが、最も市場原理を維持している車いす準市場は、最も介護ビジネス化しやすいといえるだろう。介護ビジネス化は、生活上の必要性といった福祉視点からのサービスではなく、自己責任と自由選択に対応することができる生活環境の整備された限定された利用者を対象としたサービスへの転化を意味する。車いす利用については、既にジェンダー統計分析は行われているが（斎藤・館・山田 2014）、実際の利用方法や受給者と家族、介護者、訪問介護員の関係性については明らかにすることができなかった。これは今後の課題としたい。

準市場が本来の効果をあげるために、後房雄（2015）は良い公共サービスという基準から制度設計の改善を試みることを重要であるとしている。良い公共サービスの基準として、供給者と利用者の双方にとってのジェンダー公正な制度設計をあげたい。本研究が見出した車いす準市場のジェンダー非対称な関係性の問題は、ここにとどまらず、今後の介護保険財源使途や日本再興戦略に盛り込まれ2020年に500億円市場に拡大することが計画されているロボット介護機器戦略のあり方と無関係ではないのだ。

## 注

- 1 メゾ・レベルとは、フェミニスト経済学の4つの分析レベル（マイクロ、メゾ、マクロ、グローバル）のうちの1つである。詳細は足立（2011）を参照。
- 2 実受給者とは、1年間で1度でも介護保険サービスを受給した者である。年間とは、表示年の5月から翌年の4月までの1年間を指す。
- 3 一人当たり費用額は当該年度の4月審査分である。介護保険制度の開始から2005年までは16万円台であったが2006年に大幅に減少している。これは2005年の介護保険法改正による介護費用の抑制策によるものと考えられる。2005年改正では、介護予防事業で要介護者の増加を抑制し、軽度者への訪問介護を毎月の定額制とした。さらに介護保険施設での食費、居住費を保険給付対象外とし、利用者の自己負担とした。
- 4 財政抑制策は、保険財政の面では一定の効果をもたらしたと言えるが、利用者の介護保険への不満の増大、介護事業者の経営悪化、介護従事者の確保難等の問題が生じた。
- 5 2015年8月1日から一定以上所得のある場合は負担が2割となった。一定以上とは、収入が年金のみの場合、年収280万円以上、年金収入以外がある場合は合計所得金額が160万円以上。
- 6 介護報酬として、単位数を金額に換算する際の単位数単価（換算率）は物価水準、賃金の地域差が考慮され、地域で異なる。地域は5つの地域区分に分けられている。サービスも4つのグループに分けられ、そのグループごとに単



位数単価が決定する。福祉用具貸与は地域差がなく、1単位＝10円に換算される。

- 7 車いす貸与は2006年の介護保険法改正によって貸与基準が厳しくなり、要介護1までは原則的に保険給付されなくなった。従って、要介護2以上の者が貸与できる。
- 8 車いす付属品とは、クッションまたはパッド、車いす用テーブル、車いす用ブレーキ等である。
- 9 受入とは、他企業からの購入（輸入を含む）と同一企業内の他工場や委託先からの受け入れや返品のこと。
- 10 国内主要企業である松永製作所、三貴工業所が2002年、日進医療器が2005年に中国で生産を開始している。
- 11 福祉用具専門相談員は、都道府県が指定した福祉用具専門相談員指定講習を受講し、所定の課程を修了すると資格が与えられる。福祉用具に関する知識を有している国家資格保有者（介護福祉士、社会福祉士、保健師、看護師、准看護師、理学療法士、作業療法士、義肢装具士）は福祉用具専門相談員を兼ねることができる。
- 12 貸与事業の詳細については3章で詳述する。
- 13 この価格はTAIS登録の希望小売価格の単純平均である。登録されている車いすの中には高額なものも含まれており、本来は給付件数の上位機種の平均価格を算出するべきだと考える。
- 14 平均小売価格で計算している点にも注意が必要である。実際にはレンタル事業者は卸価格あるいはレンタル卸価格で仕入れているはずなのでより安価となる。その価格で計算すれば償却期間はもっと短いはずであり、償却期間を越える利用者はより多くなると予想される。しかし、本表が示された「あり方検討会」では貸与費用には物品代金だけでなく貸与に関わるサービス費用も含まれているので小売価格と償却期間で単純に貸与費用を割り出すことは困難であることが指摘された。
- 15 外れ値改善のために講じられた策は以下の3点にまとめられる。1. 保険者（市町村）が介護給付費通知書に製品ごとの貸与価格の分布状況等を掲載し、同一製品の貸与価格幅等の通知を実施した（2010年度516の市町村で発出）。2. 介護報酬請求に際し、明細書に記載する商品コードTAISによって福祉用具に関する情報の収集・分類、体系化が始められた。3. 利用者の状態に応じた適切なアセスメントとそれに応じた用具の貸与を徹底するために、2012年度介護報酬改定で福祉用具専門相談員による福祉用具サービス計画の作成が義務付けられた。
- 16 ここでは、車いすの流通とは直接関係しないが、間接的に利用と関わっている住宅改修業者も含めた。また、生産、販売、貸与業においては、関連業界団体があり、それらの団体は介護福祉制度の設計に深く関わっている。
- 17 本研究は科学研究費補助金基盤研究(A)研究課題番号23241084(研究代表者 足立真理子)の下で行われた。筆者は、館かおる氏、山田和代氏と共に高齢社会対応産業班に属し、3人で調査を進めてきた。
- 18 100%にならないのは無回答1.2%があるため。
- 19 居宅介護支援事業所のほか介護保険施設、グループホーム等にも所属する。ケアマネジャーは都道府県の実施する「介護支援専門員実務研修受講試験」に合格した者で、「介護支援専門員実務研修」を全て受講することが義務付けられている。「介護支援専門員実務研修受講試験」の受験資格としては、法定資格所持者等は5年以上の、それ以外の者は10年以上の実務経験が必要とされる。
- 20 これは、他のサービス減額とは異なる意味を持つと思われる。単品利用料と減額利用料とが設定でき、2品、3品などと数量に応じて減額が可能となった。

## 引用文献

- 足立真理子「グローバリゼーションとジェンダーの政治経済学」大沢真理編『公正なグローバル・コミュニティを』岩波書店、2011年。
- 後房雄「日本における準市場の起源と展開—医療から福祉へ、さらに教育へ」『RIETI Discussion Paper』15-J-022(2015):pp.21-27.
- 経済産業省『生産動態統計年報 機械統計編』2000年-2014年。
- 厚生労働省「介護給付費実態調査報告（平成13年5月審査分-平成14年4月審査分）」2002年。（[http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?\\_toGL08020103\\_&listID=000001102250&disp=Other&requestSender=dsearch](http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001102250&disp=Other&requestSender=dsearch)、2014年10月1日取得）
- .「福祉用具における保険給付のあり方に関する検討会 議論の整理」2011年。（<http://www.mhlw.go.jp/stf/>

shingi/2r985200001dc41-att/2r985200001dc80.pdf、2014年10月1日取得)

———.「平成26年度 介護給付費実態調査の概況」2015a年。(http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/kyufu/14/、2015年11月2日取得)

———.「介護給付費実態調査 月報 2015年9月」閲覧表e8 2015b年。(http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001142273、2015年12月7日取得)

駒村康平「介護保険給付の利用状況と利用者中心型システムに向けた課題」『家計経済研究』52号(2001): pp.15-22.

斎藤悦子・館かおる・山田和代「介護保険制度下の福祉用具貸与の実態にみる男女格差—車いす利用被介護者のジェンダー統計分析」『生活社会科学研究』21号(2014): pp.29-40.

佐橋克彦『福祉サービスの準市場化』ミネルヴァ書房、2006年。

シルバーサービス振興会『福祉用具貸与価格の情報提供システムに関する調査研究事業報告書』2008年。

全国福祉用具専門相談員協会『福祉用具サービス計画導入による福祉用具サービスの質の向上に関する調査研究事業報告書』2013年。

総務省統計局『労働力調査年報』2014年。

日本能率協会「介護支援相談員及びケアマネジメントの質の評価に関する調査研究事業報告書」2014年。

平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人『社会福祉学』有斐閣、2011年

水野映子「要介護者の福祉用具入手・利用の現状と課題」『第一生命経済研究所 Life Design Report』2003年。

山田和代「高齢社会対応産業にみる福祉用具(車いす)のジェンダー分析」足立真理子編『グローバル金融危機以降におけるアジアの新興/成熟経済社会とジェンダー 研究成果報告書』お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科、2015年

Elson, Diane and Cagatay Nilufer. "The Social Content of Macroeconomic Policies." *World Development*. 28.7 (2000): pp.1347-1364.

Le Grand, Julian. *Motivation, Agency, and Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2003. (ルグラン・ジュリアン『公共政策と人間』郡司篤見監訳、聖学院大学出版会、2008年)。

———. *The Other Invisible Hand*. Princeton, Princeton University Press, 2007. (ルグラン・ジュリアン『準市場 もう一つの見えざる手』後房雄訳、法律文化社、2010年)。

本研究は科学研究費補助金基盤研究(A)研究課題番号23241084(研究代表者 足立真理子)の下で行われた。

本調査にご協力下さった車いすメーカー各社の皆様、福祉用具貸与事業所の福祉用具専門相談員、住宅改修業者、居宅介護支援事業所のケアマネージャーの方々にお礼を申し上げます。

(さいとう・えつこ／お茶の水女子大学大学院基幹研究院人間科学系准教授)