

「地域づくり・仕事づくり」の研究

講演

# これからの福祉と地域づくり

## 社会福祉基礎構造改革をめぐって

佐藤 進 (社会福祉法人<sup>すばる</sup>昴 / 埼玉県立大学)

はじめに

古い友人と偶然再会し、いろいろ話をしているうちに、ここで話すことになってしまいました。労働者協同組合の運動についてあまり知識がないので、そのことはあまり意識しないでしゃべらせて頂くことにします。

私は埼玉県東松山市で、社会福祉法人昴という障害をもつ子供たちや人々の地域での生活を支えるための仕事をしています。出身は神戸で、東松山にながれついたのも過去の友人との関係からでした。ここが生涯の場所になるとは思っていなかったのですが、どうやら一生ここで働くことになりそうです。また、昨年から埼玉県立大学保健医療福祉学部でも教えています。現在は週3日から4日は大学に通っているので、昴の仕事はメールとFAXを使いながら、週1 - 2回程度施設に行くぐらいになっています。

### 社会福祉法人昴

こども発達センターハローキッズ / デイセンターウィズ  
診療所・ハロークリニック / ファミリーサポートセンター昴  
355-0008 埼玉県東松山市大谷 590  
Tel(0493)39-1131 Fax(0493)39-1248  
URL <http://www.ksky.ne.jp/~subaru/>

### 1. 社会福祉基礎構造改革

「社会福祉事業法」から「社会福祉法」へ等の関係諸法の一斉改正

社会福祉基礎構造改革と今後の福祉がどう結ばれているのか、福祉を変えたいと思っている立場から論じてみたいと思います。

ご存知のように昨年4月に介護保険が実施されました。介護保険にはさまざまな評価がありますが、私は基本的に歓迎しています。問題は今の介護保険がどうかではなく、どう育ててゆくかということです。地域に暮らす人々が自らの決定で決めてゆくことができる制度で、社会や地域のあり方を決めてゆく重要な手がかりだと思っています。当面のネガティブな点をあげづらい介護保険そのものを問題にする評価には価値を見いだすことはできません。むしろそんな評価を苦々しく思っています。

介護保険に法的な整合を与えるために、社会福祉事業法が社会福祉法に改正されました。合わせて多くの福祉関係の法律が改正されました。これらの一連の流れを社会福祉基

礎構造改革と呼んでいます。社会福祉の理念、サービス提供の仕組みに革命的に変化をもたらす可能性をもつもので、基礎構造改革と呼ぶに相応しいと思っています。

「措置制度」から「契約利用制度」へ

改革の基本的な理念は、従来のように行政がパターンリスティックに福祉サービスを提供する仕組みではなく、いろいろなメニュー・プログラムを準備して、利用者自身が自分に必要な福祉サービスを使って自分の生活をデザインしていくことができるよう、措置制度を契約利用制度に変えるということです。これまでの措置制度とは、行政が福祉ニーズをもつ人に、既存のサービスに照らして合うものを提供するというもので、措置制度は行政による職権による保護処分として位置づいていました。この措置制度が、公的介護保険と同様に障害者においても廃止され、契約利用制度にかわります。本人が自分に必要なサービスを選ぶ。そして施設等の事業者と契約して利用し、その費用は「支援費」として行政が支給する制度になります。どれだけ利用できるのか、質と量は十分かなど問題点はありますが、このあり方は基礎構造改革と呼ぶにふさわしいものだと思います。例えば、障害をもつ人が生きていく上で、自分なりの生活設計をする可能性に道を開いたという点で画期的な意味があります。

契約利用制度ですから、自己決定、自己責任ということになってきます。しかし、障害者本人はもとより介護に日々悩んできた家族もそのような選択や決定に慣れていません。基本的には弱い立場の人です。そこで、丁寧な権利擁護システムが必要となります。苦情解決システムなどもすすめようとしていま

す。苦情解決システムは、私たちの社会福祉法人にも義務づけられています。また、施設だけではなく、第三者委員への申告も行えます。それでもだめなら都道府県に設けられた適正化委員会への申告も可能です。そして苦情解決のプロセスが公開されなければなりません。どういう苦情がありどのように解決されたのかが公開されないといけない。

「サービスの質の向上」

次に、サービスの質の向上の問題です。福祉サービスは特別な人に提供される恩恵的なものと位置付けられていました。「恩恵だから文句をいうな」というわけです。そして、私たち自身が自己評価することに積極的でなかった。私自身この仕事についた頃は、「障害のあるかわいそうな子どもたちに何かをしてあげたい」と思っていました。世のため人のために仕事をしているという意識です。しかも利用者は地獄に仏という感じで、私たちには「神さま仏さま」という立場でした。そういった意識の下で、自分たちの仕事の自己評価に無頓着だったということです。これからは、事業者も徹底した情報提供が必要になってきます。こういう考え方で、こういったスタッフを揃えて、……と。利用者との契約だから選んで頂かないといけなくなるわけです。自己評価を行い、第三者評価をしてもらいながら、サービスの質の向上をめざそうとしています。では、これまではどうだったのかと疑われそうですが、本当に利用者の対面にたったものであったのかどうか、問題があったといわなければならないと思っています。改正された社会福祉法の第3条に、福祉サービスの基本理念が書いてあります。「福



で積極的な面を引き出していけると思います。

私が仕事をしてきた東松山市は、池袋から1時間ぐらいのところですが、その間に人口5万から9万の町になった。東京から1時間圏内ですが比較的開発が遅れていた地域だったと思います。この30年間にあたらしく流入してきた人は終の棲家にしたいと思っている人が多い。7年前に今の市長が当選します。若干39才の市長でした。山口敏夫元労働大臣の地元で、5期20年と続いた市長が、4期16年やった前市長の息子を後継指名し、おまけにその人は建設会社のオーナーという典型的な保守政治の構図でした。それに対して、今の市長は生活重視福祉優先で選挙をたたかった。実はその市長は、若い市会議員で、こちらもいろいろ情報を提供しましたが、「政治の原点は福祉、弱者救済だよね」と、当時地元の中では有力者に疎んじられていた私たちとも、かなり意見が一致していました。商店街の人々も変化を望んだし、地元のJCが中心となって支援しました。しかし、誰も勝つと思っていなかったのに、なんと70%の投票率で勝った。後で分析してみると、新住民がとにかく選挙に出かけた。多分この層が支持したんじゃないかと思えます。先ほど述べた、この町を終の棲家に選んだ新住民が既成のエスタブリッシュメントに否を突きつけたということです。この市長がとにかく初めてのことにいろいろ取り組みました。例えば、老人の24時間ホームヘルプサービス、配食サービスを毎日やる、地域に暮らす人々の生活を支えるために介護者を助けるための一時預かり、民間が取り組んだものをどんどん公的なものに切り替えてゆくことも進みました。東松山市を含む比企郡全体が引きずられるように福祉が上向いて

きました。道一つ、川一つ隔てて暮らしているだけで福祉サービスの内容が違えば、住民の意識も自ずと変化してきます。従って、私は権限委譲によって当面格差があることはよしとする立場です。

## 2. 基礎構造改革がなぜ必要だったのか。

この改革に至る必然性は何だったのでしょか。高度成長の終焉とか、少子高齢社会の到来であるとか、財政の効率化とか、いろいろ背景事情が論じられています。とにかくこれまでの延長線上ではこの国は、とりわけ福祉は機能しない。このままでは少子高齢社会のなかで人々の暮らしが破綻しまうおそれがあると思います。これまでの日本の福祉は戦後の一時期に応急的につくられたものです。22年から26年ぐらいまでに救貧対策として行われました。戦後数年間のうちに整備されたものです。生活保護法は引揚者を含めた貧困対策でしたし、児童福祉法は戦災孤児や浮浪児対策でした。身体障害者福祉法は傷痍軍人対策です。そして、戦後50年余を経て、福祉サービスの対象として想定した人々が全く様変わりしたにも関わらず、これまで大した改正もなく50年間ももったことは「奇跡」的なことです。

ノーマライゼーションという考えがあります。障害のある人もない人も共に暮らしをわけあっていくという考え方です。インクルージョンという理念も生まれています。あるいは当事者運動の高まりがあります。例えば「自立生活センター」、国際的にはIL運動と呼ばれていますが、当事者の生活要求・権利要求の運動で、アメリカでは公民権運動とリン



護保険論議の土壇場でああ言わせてしまった厚生省にも大きな責任があると思います。私はそれなりに介護保険は勉強していたのですが、ぎりぎりまで介護保険の骨格は示されなかった。オープンにしすぎると調整ができなくなるからでしょうが、その非民主的体質が政治家にあんな発言を許すことになったと思います。

権利としての福祉の制度的承認

地域福祉というのは地域の住民が皆で自分の町の福祉を考えることです。「介護の社会化」は地域社会のあり方を問うことにつながっています。福祉は権利だとされていますが、制度としてはついてきていなかった。行政による保護処分として50年間引きずられてきたわけです。広辞苑には、措置とは「取り計らい始末をつけること」と書いてありました。つまり始末料が措置費です。それをやめるということです。厚生省もいうように「個人が尊厳をもって、その人らしい自立した生活することを支える」のがこれからの福祉です。

地方分権 = 自治体の主体性を問う局面へ

3つ目が地方分権の問題です。自治体が主体的判断を問われる時代になったということです。権限が委譲されたわけだから、介護保険は自治体が設計しなければなりません。例えば国は「支援費」には国として一定の補助基準をもうけると言っています。しかし、それぞれの支援費単価は自由に自治体が決めていい。自治体はこれまでは国の制度を免罪符にできたのですが、これからは住民と相談しないといけないわけです。自治体が住民から

判断を迫られることになります。逆に言えば、住民が地域の福祉水準を決めてゆくことができる時代だということです。住民も行政も訓練されることになると思います。

#### 4. 社会福祉法人<sup>すばる</sup>昂の試み

私は、最初に障害児の通園施設に就職し、そのあと30歳から施設長として約10年間働きました。この法人には障害児の通園施設のほかに、成人障害者の入所施設がありました。一生見てあげるといふ仕組みになっていたわけです。小さい頃面倒みていた子を大人になっても面倒をみる。しかし、そういった仕組みに違和感を感じるようになってゆきます。障害のある人たちのために、という思いではじめましたが、現実に親たちは喜んで来ていないということが分ってきました。本当は、あちこちの幼稚園や保育園で入園を拒まれ、やむなくここに来ている。「ここがあって助かった」ということだった。もちろん成長や発達についてそれなりの成果もあったのですが、学齢までいて卒園して学校へ行って、また隣の施設に戻ってくる。それがその子のゴールだったら、子どもたちの人生はあまりに貧しすぎる。自分が障害者ならあそこ(施設)では暮らしたくない。いきたくないところへ行かせるために、いま我々は仕事をしているのか。可能な限り地域の中で暮らせるようにしないといけない。ずっと町の中で暮らすことができることを保障しよう。徐々に法人と考えが合わなくなってくる。「どんなに頑張っても結局ここ(成人の入所施設)に戻ってくるのだから、もっと入所施設を充実させないといけない」というのがその法人の考えだった。もう限界だということで分離独立を決意しました。



ディネイターと相談しながら進められます。コーディネイターの予算として、年間300万の補助ができることになりました。

ハローキッズに「地域サービス部」というオプションがあります。地域療育教室、外来療育教室をその地域に出向いて行きます。措置で通ってくる子を減らして、我々がスタッフがそれぞれの地域に行けば、子供が長い距離を通ってくる必要もなくなります。これは自治体との委託契約です。そのためのパンフレットをつくって各市町村をあるきました。営業のようなことをするととも言われましたが、ある町で一つやり始めると2年目には広がってゆきます。現在22の自治体と契約して350人の子どもがこれに参加しています。中身は、毎週出向く自治体もあれば、月1回もあります。格差があるわけです。私たちは3年間契約内容を変えないと値上げを求めています。福祉を充実させるために何の努力もしてこなかった自治体と一緒に仕事することは、そういった劣悪な状態に加担することになります。脅しともわれますが、そういった姿勢で障害のある子供たちの地域での暮らしを支えてきました。結果として通所の「ハローキッズ」に通う子どもは減ってきています。この経過の中で、「ハローキッズ」は定員が39人の施設ですが、4月からは20人くらいになります。実は、「ハローキッズ」に一人通ってくると約200万円の措置費がもらえます。しかし、地域サービスでは15人で年間100万円くらいにしかありません。本当は施設に集めたほうが経営的にはベターです。基礎構造改革で措置制度が契約制度になると見越した部分もあったのですが、児童だけは例外となって措置制度が温存されることになりその見通しは狂いました。

良い施設ではなく良い地域を

良い施設ではなく良い地域を作っていきたいと取り組んできました。この町に必要なサービスの方法、システムを提案していくようにしています。所詮民間でやることには限界があります。全部自分でやることは無理です。一方で、働く仲間がこの仕事で生活できるように、経営的な観点から投資ができずにやりたい事業をやらなかったこともあります。どうしてもこの町に必要なサービスは誰かがやる必要があります。それには公的なものがからんでいないと量的拡大はむりです。私たち自身は量的拡大はもとめません。

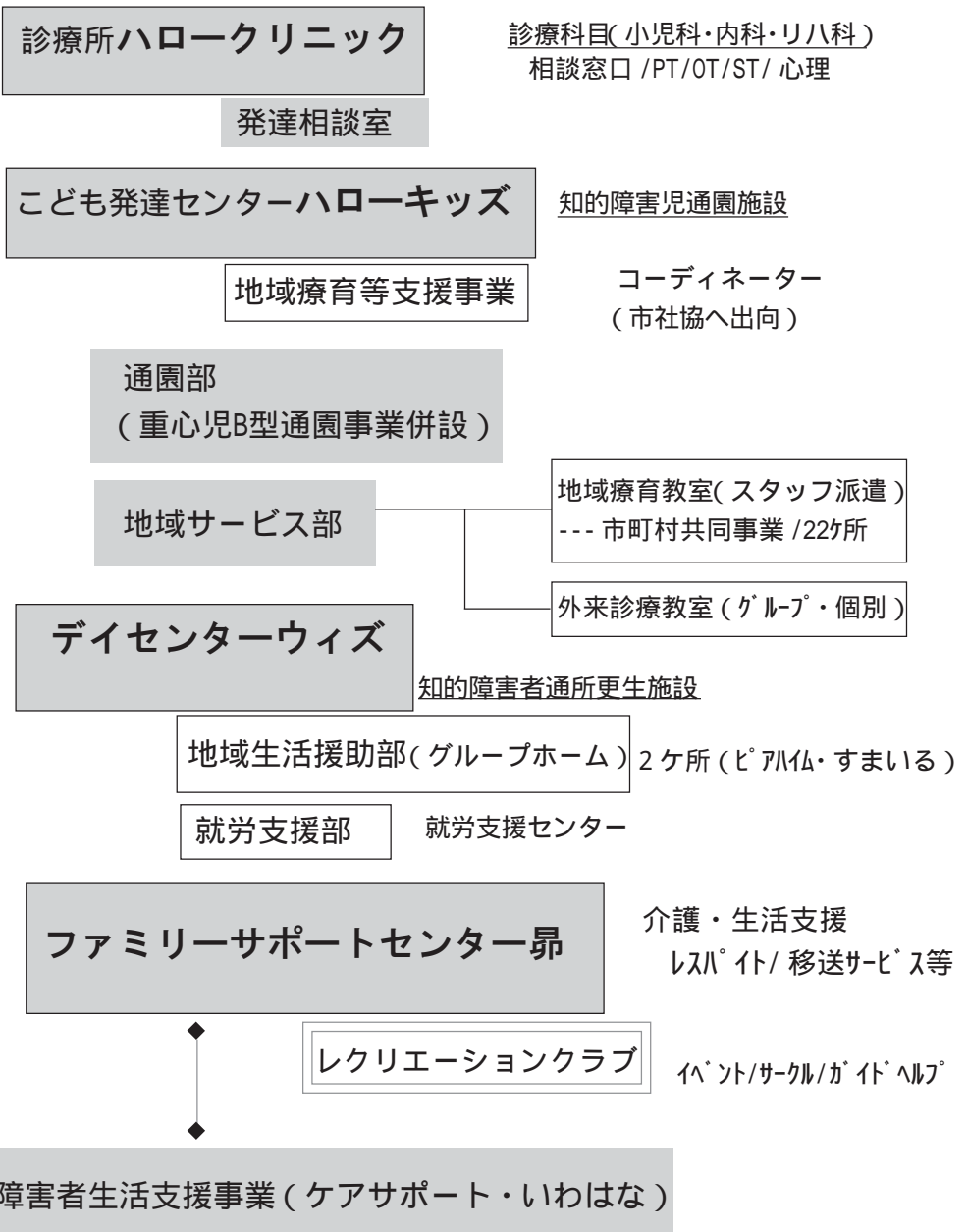
例えば「レスパイトサービス」は、ファミリーサポートセンター昂で8年前に始め、4年前から公的助成をうけてきました。2年半前に市が独自の建物を建て、社協を通して東松山障害者生活支援事業をはじめました。少なくとも市内在住者については市が責任をもつということになりました。それによって、私たちは東松山市の事業を失うことになりました。近々、となりの吉見町も自前で「レスパイトサービス」をやろうとしています。利用者にとってはサービスが身近にあることは良いことです。私たちが育てた事業をこうやって公的セクターに引き渡し行くと、将来は施設の閉鎖、法人の解体もありえると思っています。ある意味ではそれも覚悟しています。職員は当然事業の移管で引き取ってもらうようにしたいと考えていますが、希望どおりにはゆきません。新しい仕事を開発して行かないと大変で、この2、3年は経営的には正念場を迎えます。





社会福祉法人<sup>すばる</sup>昂の事業概要 (2000年4月1日)

社会福祉法人昂



東松山市社会福祉協議会