

介護保険の行方と 高齢者福祉の未来

第2分科会

藤井 健（JA長野厚生連小諸厚生総合病院）



2. 分科会のねらい

平成 15 年 6 月に厚生労働省 高齢者介護研究会から「2015 年高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立にむけて～」が報告されました。新しい高齢者像に見合ったケアのあり方について提言され、将来の地域ケアを方向づける重要なものとして関係者の強い関心を呼びまし

1. はじめに（お詫び）

第2分科会は厚生労働省の高木有生氏から介護保険制度の見直しについて説明があると注目され、全国より 80 名を超える多くの方々が参加してくださいました。

しかしながら、事前準備の不足や運営当日のトラブルなどが続き、講師・報告者・コメンテーター・参加者のみなさまには大変ご迷惑をおかけしました。また、当日の録音テープが機械不調により全く録音できておらず、この分科会報告書はコーディネーターが記したメモ等を中心に作成したものであり、お忙しい中ご出席いただいた講師・報告者の意に即したまとめに到っていないことを深くお詫びします。

た。また、社会保障審議会・介護保険部会では介護保険制度の見直しを行い、平成 16 年 7 月に「介護保険制度見直しに関する意見」を取りまとめ、「新・予防給付」「施設給付の見直し」「地域密着型サービス」「地域包括支援センター（仮称）の整備」などの提案がされています。

介護保険導入以降、医療・福祉・介護の経営体では、国が打ち出す施策の潮流にいち早く乗り、生き残りをかけた競争や経営に打ち勝つことが重要視され、ややもすると地域住民の暮らしに対して目線が向けられない傾向にあります。

そうした情勢にあるなかで、実にさまざまなセクター（協同組合・NPO・社会福祉法人・行政など）が、高齢者福祉や暮らしの

- コーディネーター 藤井 健（JA長野厚生連小諸厚生総合病院）
鷹野邦一（JA長野厚生連佐久総合病院）
- 講演 高木有生（厚生労働省老健局振興課）
- 実践報告 田中初代（労協センター事業団・奄美地域福祉事業所がじゅまる）
林 積子（社会福祉法人ゆいの里）
井出清子（コープながのくらしの助け合いの会）
矢久保 学（松本市南部公民館）
- コメントーター 深瀬文啓（長野大学社会福祉学部）

あり方を住民主体に考え、制度では補いきれないさまざまな問題を見いだして、自発的な活動や実践を通して地域住民の暮らしと健康を守る活動をしています。

本分科会では、先進的な高齢者介護・福祉活動をすすめている方々から現状や課題を含めた実践報告を受け、それらを素材にしてすべてに共通する課題を中心に討論をすすめます。そして、国の将来的な動向を踏まえつつも、本当に自分たちが目指す高齢者福祉のあり方（未来）について理念と行動目標を確認し、さらに協同の取り組みが発展して全国に広がることを目指します。

3. 講演「介護保険制度の見直しについて」

厚生労働省老健局振興課 高木有生氏



高木氏からはスライドと配付資料の両方を用いて、介護保険制度の見直しについて詳しく丁寧に説明がされ

ました。

制度改革の総合的なポイントを説明されたのち、これからの高齢化と我が国が目指すべき高齢社会の構築、それを実現するための介護予防システムの構築を踏まえ、3つの基本

的視点と主な改革の内容に分けてお話しがされました。

<総合的なポイント>

1. 新たな介護予防システムは、地域において、介護予防が必要な自立（予備軍）の高齢者も含めて、一貫した介護予防サービスが利用できる仕組みの構築を目指すもの。
2. 介護予防が必要な方を早期に発見し、集中的にサービスを提供する「水際作戦」を効果的に展開するためには、地域（コミュニティ）における自助・共助を基礎とした支え合い活動や医療・保健サービス等との連携が重要。
地域包括支援センター（仮称）は、こうした地域における連携を強化する役割を担うもの。
3. 高齢者が住み慣れた地域において最期までその人らしい生活を送れるようにするためには、医療・介護、在宅・施設、コミュニティ活動との連携など、利用者一人一人について、主治医、ケアマネジャー、看護師、訪問介護員、ボランティアなど様々な職種が連携し、継続的にフォローアップしていく、「包括的・継続的マネジメント」の確立が重要。
4. 介護保険サービスとあわせて、地域（コミュニティ）における生活支援の役割、他職種協働・連携の取組は、大変重要。



< 3つの基本的視点 >

1. 制度の「持続可能性」 給付の効率化・重点化
2. 「明るく活力ある超高齢社会」の構築
予防重視型システムへの転換
3. 社会保障の総合化 効率的かつ効果的な社会保障制度体系へ

< 介護保険制度改革の主な内容 >

1. 予防重視型システムへの転換
介護予防システムの確立
軽度者の給付の見直し
関連事項：健康フロンティア戦略
2. 給付の効率化・重点化
施設入所費用の見直し（居住費用・食費）
サービスの適正化
関連事項：社会保障の総合化（年金給付との調整）
3. 新たなサービス体系の確立等
地域密着型サービスの創設
施設整備費補助の見直し - 交付金の創設
関連事項：三位一体・地域再生（補助金改革・交付金、権限委譲）
4. 被保険者・受給者の範囲
9月以降引き続き議論
内容では「総合的な介護予防システムの確

立」について重点的に話しされました。軽度者のサービス利用が要介護度の維持・改善の効果に疑問がある点や、市町村による介護予防事業と介護保険サービスが分断されており、制度の一貫性や連続性に欠けているため効果が上がっていないことなどが課題であるとして、介護予防マネジメントの確立と新・予防給付の必要性などを説明されました。

また、「地域における包括的・継続的マネジメントの確立」については、他職種協働、地域レベルの連携の強化が必要であるとして、地域包括支援センター（仮称）の創設などについても触れられました。

まとめとして、住み慣れた地域で暮らし続けることができるようにすることが介護保険制度の基本であること、介護保険だけでは生活をカバーすることはできず、地域（コミュニティ）における自助・共助を基礎とした生活支援が不可欠であること、自立（予備軍）を含めた介護予防システムの構築、地域連携の強化、地域包括支援センター（仮称）の創設、痴呆ケアを踏まえた地域密着型サービスの整備といった取組は、「地域ケア」の実現と共通の方向であることが話されました。

講演は非常に関心が高い内容でしたので、参加者から積極的に質問がされ、多くの疑問点や意見を出していただきました。しかし、制度改革をすすめる柱の中には財源問題も含まれているため、その点においては利用者負担の増加を懸念し、厳しい質問や意見をする参加者もいました。高木氏はその一つ一つについて丁寧に回答していただき、不透明な点や不安な部分が少しでも具体的に見えてきたので大変参考になったとの意見がアンケートで寄せられています。

4. 実践報告

第1 報告

「子育て支援・訪問介護～地域とのかかわり、そして自立支援へ～」

労働者協同組合センター事業団・奄美地域福祉事業所「がじゅまる」 田中初代さん

はじめに奄美地域福祉事業所の説明がされ、24時間対応の託児所として地域の子育て支援をしており、その他にも介護保険事業と保険外事業としての訪問介護をされているとの報告がされました。

若い母親からの相談を受けて、家事の手助けをすることから自立した生活が可能になるとした事例も紹介され、「くらしの援助」が地域に必要であることをお話しされました。

「がじゅまる」ではフリーマーケットやクリスマス会、お誕生会などの行事も行い、地域住民の参加や対話についても積極的に取り組まれていました。

地域の細かなニーズに応えることが大切とされ、今後は宅老所の開設をめざして取り組みをすすめられています。



第2 報告

「国民の期待に応える高齢者福祉を」

社会福祉法人結いの里 林 積子さん

住民運動による特養建設に到った経過と、建設後の取り組みについて報告をしていただきました。

1996年に介護に関する問題を抱えた数人による討論がきっかけとなり、「安心して住める地域にしたい」という思いから仲間づくりが始まり、ニーズ調査が行われました。しかし、行政に特養建設を要望しても計画に無いとの返事がされたことを契機に、仲間づくりと運動の広がりの中から「自分たちで特養をつくる運動」へと取り組みが発展しました。自分たちが入りたい施設づくりをすすめようと、施設見学を繰り返し行うなかで、従来の施設生活への疑問も湧いてきました。運動に共感する方々からの寄付も寄せられるなど資金も集まり、4年にわたる住民運動によって、2000年2月1日に「地域の要求により地域の中で安心して住み続けるためにできた特養」として特別養護老人ホーム「結いの里」を開所することができました。

施設開設後も、地域に出向いて住民の要望を聞いたり介護の情報を提供するための「井戸端会議」を開催、ボランティアの育成、住民参加による施設のお祭りなどにも積極的に取り組まれ、地域との関係づくりから地域づくりへとさらに運動の広がり力を注いでおられます。

「結いの里」では入所者のその人らしい生活を守ろうと「よい介護の実践」にむけて職員も手厚く配置されていますが、林さんからは「現在の情勢や介護保険制度の中では、実際には職員の労働条件を下げるのか、または入所者の要望を下げるのかという選択を考え

ざるを得ない現実面での苦悩もある」との実態もお話しされ、真に国民の期待に応える高齢者福祉の構築を訴えられました。

第3 報告

「高齢者福祉における有償在宅福祉サービス」
コープながのくらしの助け合いの会
井出清子さん

くらしの助け合いの会は「困ったときはお互いさま」と生協の組合員がお互いに助け合う仕組みで、非営利の有償福祉活動（介護保険枠外のサービスであり、家事援助を中心とした有償在宅福祉サービス）を行っています。だれもが安心してその人らしく暮らせる地域社会づくりに少しでも貢献できればと願って始めたこの活動は今年で10年を迎えます。

会の仕組みは、組合員が対象（出資金3,000円でだれでも組合員可）、会員の種類は、利用会員・活動会員・賛同会員の3種類、利用料は1時間600円（月～金曜9:00～17:00）・時間外1時間700円・交通費1km×15円、年会費1,000円（賛同会員一口1,000円）となっています。組織運営は組合費と生協からの助成金で賄っており、利用料600円はすべて活動会員に支給されます。

利用者の内訳では、65歳以上の高齢者が70%、障害者が11%、子育て家庭が7%、その他病気やけがで一時的なサポートが必要な人が12%で、後期高齢者や一人暮らし家庭がともに60%を超えています。介護保険との関係では、利用者のうち自立または介護認定申請をしていない方が43%と多く、次に介護保険外サービスとして利用している方が21%、介護保険限度額を超えたので利用している方が16%います。活動内容は話し相手・雪かき・草取り・窓ふき・家族の食事作り・

入院中の世話など多岐にわたっています。

援助活動の中から見えてくることとして、井出さんは「生活を豊かにするための自発的な活動をする援助者と生きがい・楽しみのサポートを得ようとする利用者との双方向の関係があり、その関係は協同組合運動だからこそ可能であること」また「関係性を持つことで利用者が自立していただける」ことを報告されました。

第4 報告

「学習参加型福祉コミュニティの創造に向けて」
松本市南部公民館 矢久保 学さん

松本市の地区福祉ひろばの実践をもとに、社会教育と社会福祉の融合をはかりつつ「学習参加型福祉コミュニティ」の創造を目指した、学びあい支え合う地域づくりの取り組みについて行政の立場から報告されました。

「地区福祉ひろば」は市内29地区に配置されており、サービス提供型・収容型福祉ではなく、自治型・創造型福祉の拠点であると位置づけられています。縦割りを廃した全庁型支援体制と地区・町会にまで広がる地域福祉を体系化し福祉文化の浸透と住民参加型福祉を推進して、住民自治と地域連帯の基盤づくりに力を注ぐことで、福祉を軸とした地域コ





コミュニティの再構築に成果があり、町会が福祉の中心として確立されてきました。

「町会福祉を中心にした福祉コミュニティ」を地区福祉ひろばが支援することで、福祉の担い手づくりと住民の主体形成を促し、地域協同のネットワークづくりと地域の福祉力を高め、「ちょっとした支え合い」「介護予防・健康増進(閉じこもりの防止)」「見守り・安否確認(孤立化防止)」「生きがいづくり・仲間づくり」の活動に住民が自律的に参加し、広義の介護予防と福祉教育が推進されるというシステムの構築へとつながりました。

矢久保さんは、福祉コミュニティ創造の原点は「集落の暮らしと住民自治にある」として、足元の地域コミュニティの実態把握が重要であると強調されました。また、地域福祉の推進には、社会の一員としての公共性を共有した学習参加型(自立型)の住民自治が基盤にあることが必要であり、そこに住民・行政・NPO・ボランティア・公的福祉・民間福祉等がどのように関係し協同していくのが重要であることを示唆されました。

「お願い型福祉」から「住民自治を基礎とする地域福祉」への転換を目指して、社会教育を通じた地域づくりを実践されている大変貴重な報告でした。

5. 参加者の感想

○報告者から同じ悩みや同じ形態で頑張っておられるのを聞き力をいただいた。「コープながのくらしの助け合いの会」の活動報告は特に感銘を受けた。昔の隣人、地域で助け合っていたことを思い出し、一人ひとりをもっと地域のことを考えるべきだと思いました。

○介護保険の今後について、新しい流れについて報告を聞いたことと、数多くの質問の中から現場での問題点について考えさせられた。生協の助け合いや町会福祉と、違った立場からの意見を聞き「なるほど」と感じることはばかりでした。地域と一言で言うけれど地域福祉の今後について課題が多いと感じました。

○厚生労働省高木先生は資料とともに説明してくださり、質疑応答も丁寧でわかりやすく大変良かったです。

○21世紀は協同の時代と言われています。今回、長野において「人間らしく生き、暮らし、働くために」をテーマにした集会は大変意義のあるものだったと思います。皆が知恵と力を出し合って、より良い住みよい社会をつくっていきましょう。