

公的介護保険と高齢者協同組合

前川 禮太郎 (東京都/協同総研福祉研究員)

掲題のテーマで7月6日協同総研の第1回基本研究会が行われた。最初にコーディネーター役の菅野副理事長から、問題提起があった後、神奈川総合リハビリセンター研究員島津淳氏より「地域からどのようにして高齢者新介護システムを創設するか」の報告があり、引続き実践面から東京田無市で24時間365日在宅ケアを94年から実施している「サポートハウス年輪」の安岡厚子氏、95年センター事業団町田出張所を創立し、ヘルパー事業に取り組んでいる小菅恵子氏、6月に阪神高齢者協同組合の設立を行い、伊丹市の委託も受け、他3市を含め180人でヘルパー事業も行っている伊丹中高齢事業団木谷勝彦理事長からの報告がなされた後討議が行われた。

以上の詳細は、近く『仕事の発見』誌で報じられるので、ここでは島津氏の福祉コミュニティ創設に関するものを中心に若干の意見を述べてみたい。島津氏の報告は、『仕事の発見』15号に発表された「公的介護保険導入と福祉コミュニティの構築」に沿ったもので、主要な点は次の通りである。

まず、公的介護保険導入を、市場開放と規制緩和行財政改革の流れの一つであるとしている。公益法人運営を前提とした措置制度を市場原理に基づく契約方式に転換することが消費者の人権保障に有利であるとしている。また、「介護保険制度大綱」(老人保健福祉、社会保障制度審議会が6月に了承)によれば介護サービスの提供主体も規制緩和されること、介護保険の給付水準は地方保健福祉計画作製指針を超えないものであるため民間保険によるサービスの上乗せが必要となる。従って今後は経営のマネジメントと介護生活の質の保障をどう結びつけるかが問題となる。以上を

前提として、協同組合コミュニティセンターによる地域ケアシステム構想を発表している。それは、当面高齢者の生活を労働者協同組合、高齢者協同組合の諸活動が支える生活支援センターをホームヘルパーステーションを軸に設立し、地域に開放された拠点にする。その拠点を通して福祉コミュニティを創造し、地域・自治体を変えていく。将来は医療ケア機能も有する福祉総合センターを県単位に設け、在宅介護支援センター・ケアプラン作成機関を核とし各地のコミュニティセンターをバックアップするというものである。このシステムには介護保険給付の適否をめぐるトラブルや、ケアプランと、その実施をめぐるトラブルを解決する機能も備えるし、研修部門を設立することにより、専門研修から地域おこしまで、幅広く福祉を人間学としてとらえ、追求することを提唱している。

以上の構想は、地域福祉・福祉コミュニティ構築の一翼を担う協同組合が、公的介護保険を活用してどのような地域ケアシステムを目指したらよいかを明確にすることにより、現在全国で展開されている高齢者協同組合運動に一つの方向性を与えるものであると評価できる。

然し、この構想の出発点となっている保険方式、並びに規制緩和の内容については更に論議を深める必要があると思うが、ここでは公的介護保険制度構想が、保険方式による財源調達システムと、利用者主体のケアマネジメントによる介護サービス提供を柱としているとして、この二点にしばって島津構想にも触れ意見を述べることにする。

保険方式をとると、保険料・利用料を低収入のため支払えない層が生ずる。その対策を「介護保

険制度案大綱は、給付率の引き下げ等の措置を講ずる、としている。この問題について述べる前に、在宅ケアの要であるホームヘルプ活動の根幹を支えると共に地域福祉推進の一つの方法でもあるケアマネジメントに関して述べることにする。

ケアマネジメントとは、要援護者を地域で支えるため、利用者が必要とする社会資源を組み合わせ、それを有効に機能させると共に、利用者の状況の変化に応じて資源を組みかえながら利用者の生活を支えるという援助の方法である。

今後、必要とされるケアマネジメントは、介護保険が認定した範囲内で給付サービスを結びつけるだけでなく、他のニーズを資源につなぐことで高齢者の自立を促し、生活を充実させることである。特に、介護保険制度大綱では切り捨てたといわれる介護評価の社会的要因を補い、潜在的ニーズも発掘するケアマネジメントが重要になる。地域で要援護者が必要とするインフォーマルなケアを含む資源を開発するには、ケアマネジャーの努力だけでは不十分であるので、島津氏のいう協同組合コミュニティケアセンターを構築する協同組合諸活動が必要になってくるものと考えられる。このような重要な役割を担うケアマネジャー養成への認識は現在不十分である。実践からの3報告とも、ヘルパー職種へ若い人が参入してこれない理由にヘルパー職への社会的評価が低いこと、収入が20万限度と低いことをあげている。特にヘルパーに「お手伝いさん、同様の働きを強要する傾向は根強く存在し、ヘルパーの目指す「よい仕事、との乖離が、ヘルパーの精神的な負担となっている」との報告は重視される。この解決には、ケアマネジャーの役割が重要である。そのための常勤をふやしたいという共通の要請に応える経営のあり方が今問われていることになる。

低収入の根源の一つが、島津氏の指摘する地主対策としての同族主体の公益法人経営にあることも確認できるし、それを支えてきた施設措置費の構成にも問題がある。この構造を地域ケアシステムを築く協同の力で変革しようとの提起も理解で

きる。

次に、保険料・利用料支払不能者問題である。島津氏は、生活保護制度を見直す好機であるとして、その根拠に公費投入をあげている。然し、社会保障制度を社会保険中心主義に変更したいとの政府の意向は、保険原則「給付と負担の対応関係」即ち、「負担なき受益は排除される」との原則活用により国庫負担を軽減するというものであるのが容易に実現するものとは思われない。

またこの課題は、将来力量をつけた労働者協同組合や高齢者協同組合がこうした課題に対して、取り組まれることを期待する、との期待とは、現在、失業、消費税引上げ、医療・福祉の切り捨て等々で高齢者の生活破壊が進められている中で、高齢者が社会から排除されるのではなく、地域で協同し活動することへの期待であり、結集した高齢者のエネルギーは全米退職者協会が示しているように、政治を変え、生活を豊かにしていることを我が国でも実現することへの期待であろう。アメリカの50歳以上の人々の約5割、3400万人の会員をもつまでに成長した全米退職者協会は、田中尚輝氏によれば、高齢者が厄介者扱いにされていることへの義憤から、年を重ねていくことで、人間の尊厳を傷つけられるようなことは一切あってはならないとの理念から出発し、奉仕を受けるのではなく、奉仕しようということで結集の輪を拡大したとのことである。高齢者協同組合も、このような理念を根底に据えて活動し、大多数の高齢者を何らかの形で結びつける核となって成長していく必要があると切望する。そのためにも、高齢者協同組合が目指す機能が、地域コミュニティ・福祉コミュニティを築きあげるものでもあるとの認識を共有することが大切である。

介護保険制度の討議を通じ、高齢者協同組合の役割と、運営をより明確にするための第一歩を今回の基本研究会は踏み出したものと考えている。