

介護保険半年の到達点

福井 英夫・福井 久
滋賀県大津市高齢福祉・介護課

はじめに

「保険あってサービスなし」「不公平な要介護認定」「福祉の営利化」など多くの誤解を背負った介護保険制度がスタートして半年余りが経過した。心配された保険料の徴収も、肩すかしを食ったと言っているほどスムーズに行われ、一部の報道機関が「待ち構えていた」ような混乱もなく、順調に運営されている。加えて市民、事業者、行政それぞれが介護サービスの向上のため工夫と努力を始める一方、高齢者介護の政策立案過程に市民が積極的に参加するなど、自己決定を基本に高齢者の自立に向けたサービス提供と、地方分権への地殻変動が静かに起こりつつある。ここでは、介護保険を運営する保険者の立場から、介護保険制度施行による成果と現状、今後の課題について論じる。

ふくい ひでお

1954年生。大阪府立大学農学研究科修士課程修了。80年大津市役所入庁。経済部農林課、企画部広報課、企画部企画調整課などを経て、2000年より現職。

ふくい ひさし

1956年生。大阪市立大学法学部卒。81年大津市役所入庁。建設部都市計画課、総務部人事課、福祉保健部高齢福祉課などを経て、2000年より現職。

1 「介護」に市民権

大津市では、一昨年から数百回もの介護保険説明会を行ってきた。昨年中は、介護の大変さを実感している女性が制度の趣旨に大きく共感しているのに対し、「家族が介護する」と発言しながら、その「家族」の中に自分自身を入れていない男性は、新たな負担のみに目を奪われ、しかめっ面で説明を聞いていた。

しかし、マスコミが頻繁に「介護」という言葉を発信し、介護の実態を報道したこともあり、男性も「いつかは、私が」という実感を持つようになり、質問の内容も相談窓口やサービスの上手な利用法など具体的なものになってきた。これまで高齢者福祉という言葉で語られ、一部の人の問題と考えられがちであった介護が、自分も立ち向かうであろう困難な出来事として理解され、自らの課題として取り組まなければならないという認識が広まってきている。

このような認識の深まりとともに、介護についての具体的な行動を起こす市民が出始めた。大津市で本年1月から3月にかけて開講した「グループホーム・宅老所開設講座」には、当初予定した50人の4倍の200人が集まった。また、高齢者の権利を守り、サービスを適正に実施するための市民活動を支援しようと11月から募集した「介護相談入門講座」にも予想の数倍の市民が応募するなど、身近

な所に介護サービスを創っていき、質の高いサービスに携わっていきという市民が多く生まれてきている。これまでの介護サービスを「与えられる」だけの住民から、まちの主役として自ら役割を担っていきという意思を持った市民の活動が、介護保険制度施行を契機として始まりつつある。

2 負担あればサービスあり

天津市では、積極的に介護サービス事業者の誘致を行ってきたこともあり、訪問介護サービス事業者は、昨年の1事業所から26事業者（2000年8月現在）にも増えた。他のサービス事業所も順調に増加している。

また、サービス利用量についても、介護保険制度施行以前から介護サービスを利用している258人を無作為に抽出し、4月と7月の訪問通所系サービスの変化を調査したところ、全体として20%も利用量が増加していた。ことに訪問介護では25%、訪問入浴介護では50%以上も増加していることが明らかになった。本年3月までの措置制度下では、市が決めた内容のサービスしか利用できなかったが、介護保険制度施行後、利用者の希望を尊重したサービス提供が始まっている証左である。保険料という負担をするのだから、必要になればサービスを使うという権利意識も徐々に高まってきており、利用者によるサービス事業所の選択も始まっている。

3 苦情こそ介護保険を育てる情報源

措置によりサービスを選べない状況で、注文を付けて事業者の心証を害してしまうと「何かあったときに面倒を看てもらえない」という不安があっ

た。このため利用者は、苦情が言えない状況が続いてきたが、事業者数の増加により少しずつ「苦情の自由化」が進んでいる。

天津市で昨年11月に作成した苦情処理マニュアルの表紙には、「苦情こそ介護保険を良くする大切な情報源です」と記している。利用者本位のサービス提供のためには、苦情の一つひとつに誠実に対応し、サービス改善につなげていかなければならない。苦情を言うのは、「サービスを良くしてほしい」という利用者の期待の現れであり、事業者は、適切な対応を行うことで信頼感を勝ち取ることができる。先見的なサービス事業者は、利用者に「選ばれる」事業者になるため第三者評価や苦情解決手法の導入などを始めるなど、これまでの競争もなく提供側の論理で展開されてきた介護サービスが、利用者本位に転換し始めている。

しかし、まだまだ介護サービス事業者が利用者より優位にあるという状況は十分に改善できず、利用者は苦情を言うと不利益をこうむるのでは、という不安感をぬぐうことができない。利用者サービス事業者の情報格差もいまだ大きく、利用者の選択権を保障し、権利を守るため事業者の徹底した情報開示を進めなければならない。

4 高齢者の自立を支える介護サービス提供を

(1) 介護サービスの質の向上

介護保険説明会で「介護保険は誰のため」と質問すると、介護者家族のためと答える人が意外に多い。「介護の社会化」といわれるように、介護保険制度の実施に合わせて過酷な家族介護をみんなで支えようという考え方が広まったが、障害を持ったり、痴呆のため支援の必要な高齢者が、介護サービスを利用し自立した暮らしを送るという「自立支援」の考え方は、まだまだ浸透していない。

介護保険法の施行に合わせて介護支援専門員が

誕生し、専門的な立場から適正なサービス利用を調整するという画期的なシステムが確立された。ところが、多くの介護支援専門員には、要介護者の意思を尊重しながら「自立」に向けた介護計画を作成するという力量が十分に備わっていない。

介護保険制度の成否は、介護支援専門員の力量形成にかかっていると言っても過言ではない。保険者は、介護支援専門員育成のための研修体系を確立し研修機会を保障するとともに、介護支援専門員自らが自己研鑽の機会を創っていかなければならない。また、高齢者のQOLの向上とは何か、自立に向けた介護サービスはどのように提供されるべきかを、十分に議論し、高齢者の自立に向けた質の高い介護サービスを介護支援専門員が中心となったケアチームが提供できるよう、介護サービス全体の質的向上が急がれている。

(2) 痴呆についての理解を

天津市の在宅要介護高齢者約3000人のおよそ3分の2は、何らかの痴呆症状を有している。このように非常に多くの高齢者が痴呆であるにもかかわらず、正しい理解が広まっていない。痴呆は、加齢に伴い一般的に起こる病気であるということをもっと多くの人々が理解すれば、痴呆への適切な介護を求める声は、大きくなると予想される。痴呆についての専門家も少なく、グループホームを中心にした介護資源もまだまだ不足している。今後、急増が予想される痴呆介護へのニーズに応えるとともに、痴呆についての正しい理解を広げるため、各保険者において痴呆性高齢者への対策を充実していく必要がある。

5 介護予防の充実

介護保険制度施行により要介護者への介護サービスの供給体制は整ったが、最も好ましいのはPKO（ピンピン・コロリ・おだ仏）である。誰もが、いつ

までも元気で天寿をまっとうすることを望んでおり、保険者としても要介護という介護保険制度の「保険事故」が減ることは、保険運営の健全化と被保険者の保険料負担軽減のために望ましいことである。

要介護の主な原因は、脳血管疾患による障害や痴呆、役割の喪失などによる廃用性症候群など数多く挙げられ、その多くは食事や運動などの基本的な生活習慣や生きがいなど精神活動や文化に根ざしたものであり、一朝一夕に転換を求めることは困難である。また、介護予防施策については、体系的な取り組みがなされているとは言い難く、事業効果の検証も不十分である。今後、どのような施策をどれほど行うとどのような効果を生むかという定量的な検証を行うとともに、地域で元気に老いる基盤を確立していかなければならない。

6 介護保険は地方自治の試金石

介護保険条例の制定過程において、従前のように厚生省が示した準則によらず、総合介護条例として独自の条例を制定した自治体が数多く出てきた。また、サービス事業者のガイドブックの発行や介護サービス利用の標準契約書の作成など、介護保険を円滑に運営するためのさまざまな取り組みが多くの市町村でなされてきている。

自治体職員が市民とともに地域を見据えて、自らの頭で考え、行動し政策を創っていくという「住民主権」と「地方自治」本来の姿が介護保険とともに始まった。生まれたばかりでヨチヨチ歩いては転ぶかもしれないが課題にぶつかるたびに成長し、数年後には磐石たる基盤を築くと期待している。私たちは、これまでの「物作り中心の国づくり」から「暮らし中心のまちづくり」へ時代が大きく転換するなか、バリアフリーの街づくりやコミュニティづくりなど、すべての人が活き活きと暮すためのさまざまな試みを市民とともに挑戦していかなければならない。