

労働者・高齢者と介護産業界から 見直しを迫られる介護保険制度

—今こそ働く者の連帯で住みよい地域社会の建設を—

山本 敏貢

はじめに

2000年4月1日多くの問題点を指摘されながらも、未解決のまま介護保険制度はスタートした。10月からは65歳以上の高齢者からの保険料金徴収がはじまっているが、これにより介護保険制度の矛盾・問題点は国民的関心事となってきた。

介護保険制度は在宅福祉サービス、在宅介護サービスを非営利の社会福祉事業から営利を目的とした新たなサービス産業へと転換させる目的を持っているだけに、高齢者や障害を持っている人々の基本的人権を保障する制度として見ると多くの構造的欠陥を有していた。しかし、スムーズにサービス産業化しているかといえば、産業界は今の事態に満足しているわけではない。ここでは、最近の介護サービス産業界の動向を紹介しながら、それとの対抗関係で高齢期を迎えた、また障害をもっている人々の人権保障にふさわしい介護保障制度へとつくりかえるべき地域活動の課題を考えることにする。

1. 4兆円を超える介護サービス産業の成否は

(1) 赤字に苦しみ手直し迫られる —業界最大手と第2位が事業提携—

介護業界大手のコムスは介護保険制度始動2ヶ月にして全国に配置した1208カ所の事業

所を477カ所減らして731カ所に統廃合し、約4400人の社員を約1600人削減するという大リストラを発表した。4～6月期85億円の経常赤字となったため、その後も事業の立て直しに取り組んでおり、10月段階では事業所を685カ所にまで縮小しており、最終的には500～550カ所に縮小する予定である。

大手であるニチイ学館はコムスとは対照的な取り組みを展開している。ホームヘルパー派遣事業所を2001年3月までに1278カ所に増やす計画であり、通所介護施設の絶対的不足を見越して新たに450億円投資して全国に528カ所(2001年3月までに250カ所)の通所介護施設を建設し、さらに痴呆症高齢者のための生活施設であるグループホーム事業への参入も発表しており、全国に100カ所(2000年3月までに50カ所)を新設するとしている。ニチイ学館は訪問介護の事業所を既に778カ所持っており、コムスの大リストラにより、業界最大手となっている。

その最大手のニチイ学館と第2位のコムスが介護事業で提携して、相互のサービスを顧客に紹介しあう体制を敷く。コムスの顧客が通所介護施設サービスの利用を希望した場合、ニチイ学館の通所介護施設を紹介し、ニチイ学館の顧客が夜間の訪問介護サービスの利用を希望した場合、コムスの夜間訪問介護サービスを紹介するというものである。両者は顧客獲得で

特集・社会保障後退と労働者生活の悪化

競合してきたが、サービス利用が期待どおり伸びないため、協力体制を組むことで顧客を効率的に獲得する仕組みを築くわけである。(日本経済新聞 11月1日)。

(2) 「敵は社会福祉協議会など公的セクター！」

しかし、この提携が両社の収益改善に直結するという見通しはない。事業提携の目的は、両者の顧客に提供できるサービスメニューを事業提携により増やすことで、利用者を取り込み、社会福祉協議会や福祉公社等の公的セクターの利用者を減らそうという点にある。

「採算の見通しを誤ったのではないか」と質問されたコムソンの折口雅博会長は、「全国の1200拠点はすべて潜在的には採算がとれる地域だとみている。にもかかわらず、統廃合した事業所のうち半分は顧客がゼロ。自治体と通じている社会福祉協議会や福祉公社といった公的機関が利用者を囲い込んでいるからだ。中には徹底的に民間を排除しようとした自治体もある。利用者にサービスの選択肢を用意しようとしないう自治体の姿勢こそ批判されるべきだ」(信濃毎日 7月27日)と主張する。

ニチイ学館の吉田栄二常務の強気な事業拡大の背景にも社会福祉協議会や福祉公社等公的セクター縮小への期待がある。「利用者見込みが過大ではないか」との質問に「都市部は利用者が増えており、ヘルパーが足りないほどだ。地方ではこれまで社会福祉協議会が介護サービスの主体だったが、今後、多くの社協が補助金を徐々に減らされていくので事業拡大は無理だろう。現在凍結されている65歳以上の保険料支払いも十月から始まる。そうなると、介護サービスを利用しなければ損だとの考えが広がっていくのではないかと自治体リストラを睨みつつ事業拡大を図っている。(朝日新聞 7月12日)

市町村の中には自治体の相談窓口と同一敷地内や近辺にサービスを提供する社会福祉協議会等公的セクターの施設があり、在宅介護サービ

ス・在宅福祉サービス相談者・利用者が社会福祉協議会等非営利事業体に自然に流れるシステムとなっているところも少なくない。しかしそれは超高齢社会を準備する市町村高齢者保健福祉計画で示された行政と保健医療・福祉専門機関、地域住民諸団体とのネットワークづくりの成果でもある。介護保険制度の導入により、営利企業が新たな事業の担い手として登場してきたが、自治体の福祉行政と非営利の福祉法人や公的セクターとの歴史的な連携が自由な市場競争を妨げているという批判である。与党3党・政府厚生省が取り組む社会福祉事業の「規制緩和」、「自治体リストラ」による公的社会福祉事業の後退の背景には財界・産業界のこうした強い願いが隠されている。

(3) 介護保険適用外の介護サービスも営利事業に！

自民・公明・保守の与党3党内では、高齢者の日常生活を手助けする「家事援助」への保険からの給付を制限する声があがっているが、自治体からは家事援助は独り暮らしの高齢者にとって欠くことのできないサービスであるとして見直しに慎重な意見が相次いでいる。3党が不適切とする家事援助の事例は次のようなものである。①家族の利便・家族が行うべき行為 利用者以外に関わる洗濯・調理・買い物・布団干し、利用者が使う居室以外の掃除、来客へのお茶や食事の手配など②日常生活に支障をきたさない行為 草むしり花木の水やり、犬の散歩など③日常的な家事の範囲を超える行為 家具や電気器具の移動・修繕・模様替え、大掃除・窓ガラス磨き・床のワックスがけ、家屋の修理・ペンキ塗りなどであり、それ以外は市町村の裁量にゆだねるとしている。これらのサービスは適切な範囲を逸脱した家事援助であるとして、これらの家事援助サービスが保険給付の対象とされるということは、保険の受給権が乱用されることを意味し、被保険者の制度への信頼を損

なうと指摘した。

しかしこうした指摘そのものが、介護の範囲を著しく狭め、サービス利用本人の家族の交わりも含めたあたりまえの日常生活を否定し、同居家族との繋がりを断ち切り、介護を必要とする本人やその家族の願いを踏みにじるものであることは明らかである。食事の準備で特定の人の食事のみを準備し、他の家族の食事を準備しなかったり、洗濯で特定の人のみの洗濯をし、他の家族の洗濯をしないということが日常的になされているかどうか見れば、そのようなことはほとんどありえない。むしろ一緒に食事をすることで要介護者の気持ちが理解されるようになる。要介護者となった人が自分ができなくなったことを家族以外の誰かに援助してもらい、それまでの生活を家族と共に維持していきたいと願うのは贅沢な願いではない。むしろ雑多と思われる家事援助にこそ利用者の真の願いが込められているのである。

この「願い」を金儲けの対象にしようという企業が登場した。

ダスキンは米国企業と提携して、2001年1月から高齢者の話し相手や家事スタッフの派遣事業を始める。介護保険の適用にならないと判断できる高齢者向けケアが主な業務である。その内容は庭の草むしりや散歩の付き添い、新聞の代読、アイロンがけ、病院や理容院・美容院への付き添いなど3党が適切ではないと指摘したサービスのほとんどである。いわゆる専門的な介護・看護ではなく、日常的に求められるお世話活動である。料金は1時間2100円からで、1回3時間以上の利用が必要としている。(日本経済新聞 11月1日)

ニチイ学館が通所介護施設建設に踏み切った背景には公的責任による施設建設がこれ以上は進まないという判断があった。ダスキンの決意の背景にも同様のものがある。与党3党は営利企業の要望に応えるため、介護保険制度を一層金儲けに有利な制度へと見直ししているのでは

る。

4月1日より5日まで全国の市町村に寄せられた苦情を厚生省が集計したが、その中で目立つのは「希望しているサービスを得られない」という声であった。ホームヘルパーによる訪問介護は排泄や入浴を手助けする「身体介護」、掃除や洗濯を手助けする「家事援助」、両者を使う「複合型」の3種類を利用できる。利用料金が最も高いのは身体介護であり、事業者にとっても効率的なサービスである。したがって利用者は自己負担を抑えるために、身体介護より割安な「複合型」を選ぼうとするが、事業者は収入が低下するため「身体介護」を勧める。しかし訪問看護をはじめ、通所介護、訪問入浴など、相対的に自己負担金・利用料金の高いサービスは抑制せざるを得なく、他方家事援助サービスは限定され、また症状の軽い高齢者へのサービス提供を断るケースも報告されている。ヘルパーと利用者との関係が事務的になり、「世間話もできなくなった」という苦情すらある。自治体が公費で提供する非営利の社会福祉事業だからこそ総合的な在宅福祉・在宅介護サービスが展開できたわけである。家事援助がないと多くの独り暮らし高齢者や高齢者のみの世帯は住み慣れた地域での生活が困難となる。しかし入所施設・生活施設の多くが要介護度の高い人々を対象とする施設であり、しかも施設は絶対数が不足しており対応できない。家事援助は高齢者が地域や在宅で暮らすための基本生活支援サービスであるが、これを介護保険の対象としないというのが与党3党であり、それに付けこんで、これを営利事業の対象としようというのがダスキンの取り組みである。

介護保険から漏れたこれらの家事援助を支えているのも社会福祉協議会等非営利の事業体であり、やはり営利企業にとっては力を削減したい対象である。

特集・社会保障後退と労働者生活の悪化

2. 介護保険料徴収で制度の矛盾が噴出 —保険料金の納入は納税の義務より強い?—

10月から65歳以上の高齢者（1号被保険者）からの介護保険料徴収がはじまっているが、全国の市町村自治体に苦情が殺到している。住民税非課税の高齢者に保険料の納入を請求したからである。制度開始の4月段階で保険料金を請求すべきであったが、衆議院選挙を闘えないからという理由で10月に先延ばしし、さらに参議院選挙を有利に闘えないからとして2001年10月まで特別対策として半額にしているものの、本質は半額徴収で見えてきた。住民税非課税者の保険料を免除せよという自治体からの要望に対し、政府は課税状況で低く設定し、低所得者に配慮しているように説明する。保険料金が最も低い第一段階には、生活保護と老齢福祉年金（月額3万4千円）の受給者が設定されている。しかし、この老齢福祉年金受給額より少ない年金額しか受け取っていない高齢者が253万人も存在している。介護保険料金は厚生年金や国民年金の受給額が月額15000円以上であれば年金から天引きされる。そのために第一段階よりも年金収入の低い高齢者が第二段階、第三段階に設定され、第一段階より高い保険料金を請求され、否応なく年金から徴収されるというという大きな矛盾を作りだしている。非課税という措置は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」ことを保障するという国の義務（憲法第25条）を税制上具体化したものであり、国民の納税の義務より国民の生存権を保障する国家の義務を上位においた典型的な制度である。非課税者から保険料金を取り立てるのは憲法違反ともいえるが、政府は「皆で支え合う」「助け合う」のが保険制度であるとして、低所得者・非課税者の保険料金減免を拒否している。

しかし、直接住民の暮らしに責任を負う地方自治体にとっては、こうした矛盾を放置できず、

9月末段階で、低所得高齢者・非課税高齢者からの保険料金徴収を独自施策で減免する自治体が約150に拡大した。こうした事態に対し厚生省は改めて「保険制度の本来の趣旨に反する」と批判した。しかし介護保険を市町村の自治事務としたのも厚生省であり、保険料金減免の決定権は自治体にあり、法令に反していないこれらの措置を禁止することはできない。その後も保険料金の減免・助成制度を設ける自治体は増加しており、10月中旬には約200に達している。

また、介護サービス利用の抑制原因となっている自己負担金・利用料金問題でも、独自に減免する自治体が388自治体となっており、特に国の制度では3月末まで在宅福祉サービスを利用していた高齢者のみに限定している訪問介護の利用料金を3%に減額する制度を新規の利用者にも拡大する市町村が多くなっている。

このように動き出した介護保険制度では地域住民の基本的な人権が守れないとして、特に低所得高齢者の保険料金や利用料金を減免する自治体が急速に拡大しているのである。

3. 社会保障・社会福祉政策の二面性

(1) 社会保障・社会福祉の政策的目的すら放棄する政府・与党

社会保障・社会福祉政策は、資本主義社会において構造的に創り出される社会問題の緩和を通じて、資本主義体制の維持・存続をはかることを本質的な目的としているけれども、資本家やそれを代弁する政治家は、そのために必要な経費についての支出を拒み、できる限り資本家の負担を軽減し、「自助努力」を前提とした労働者の相互扶助に転嫁しようとする。しかし他方で社会保障・社会福祉サービスは、労働者・国民の生活問題を緩和する具体的な手段として、様々な限界を持ちながらも機能しており、その機能は生活諸要求の実現にむけての社会運動の発展によって次第に拡大していくという側面を持っている。

社会保障・社会福祉には、こうした相反する2つの側面がある。いま、介護保険制度を核として進行しつつある社会保障・社会福祉基礎構造改革は「社会問題の緩和を通じて、資本主義体制の維持・存続をはかること」すら放棄して、社会保障・社会福祉サービスを新たな資本蓄積の道具にしようとするものであり、文字通りルール無き資本主義的経営への転落と言い換えることができる。

(2) 地域住民の暮らしを守るという機能を働く者の連帯の力で

私たちの暮らしは労働による収入によって成り立っている。しかし現代社会では自分の意志に反して職を失ったり、障害や病気、年齢、性別を理由に仕事に就けないという現実もある。そうした場合に支給される年金では生活が維持できないという実態もある。現実にはリストラ・失業によって生きる展望を失った働き盛りの多くの男性が自殺してしまうという事件が全国各地で起きている。日本国憲法は、そうした困難に陥った場合であってもすべての国民に幸福追求の権利は保障されなければならない（憲法第13条）として、生存権保障の義務を行政に求めている（憲法第25条）。

社会保障・社会福祉サービスの需要者・利用者にとっては、生活に直接関わりを持つ即時的・実質的な生存権・生活権保障であるという側面を私たちは確認しておく必要がある。

しかし憲法に明記されているからといって、全ての国民に生存権が保障されているわけではない。科学技術が普及し、衣食住が有り余っているという状況下にあっても、ホームレスの人々が増え続き、しかもその人々が路上死してもニュースにもならないという時代である。憲法にどんなにすばらしいことが明記してあり、憲法に基づいて国民の基本的な人権を保障する福祉制度が準備されたとしても、困難を抱えている人々が制度を利用し、困難を解消しようとしな

ければ、何の役にも立たない。日本国憲法は国民に様々な自由の権利・幸福追求の権利と、それを実現する支えとしての社会権を基本的人権として保障しているが、他方で、この自由権と社会権は国民の不断的努力によってこれを保持するように義務づけている（憲法第12条）。

日本国憲法に基づく社会保障・社会福祉の仕組みが「基礎構造改革」されようとする状況下にあつて、私たちはこれを傍観することは許されない。

社会保障・社会福祉の水準に大きな影響を与えるものとして、政策主体と社会運動の関係があげられる。住民参加・住民自治という発想は社会運動の担い手達が政策主体となることを意味している。これからの労働組合運動は職場だけではなく、労働者の暮らしの基盤でもある地域社会も視野に入れた運動を展開すべきであり、そうした取り組みを展開しなければ人間らしい暮らしを確保することはできないであろう。

4. 地域社会を基盤に真の介護保障制度の確立を

—労働組合運動の力を住みよい地域社会の建設に—

(1) 地域社会で住民の暮らしの現実を把握する

低所得者・低所得高齢者の介護保険料金や利用料金—自己負担金の減免・助成制度を確立したり、新たな地域福祉計画を策定している地方自治体における社会的な活動は、暮らしに困っている人々の暮らしを何とか「してあげる」という強者から弱者への運動ではなく、共に困難を分かちあい、解決しようことのできる対等平等の人間関係を基調とする活動であり、そうした活動を展開するために、それぞれの暮らしの中身を理解し合うことを大切にしている。

人々は働いて収入を得、その収入によって家族も含めて、納得できる暮らし、満足できる暮らしを実現しようと努力している。しかし現代社会では自分の意志に反して職業を失い、収入

特集・社会保障後退と労働者生活の悪化

が無くなったり、家族が崩壊するということがある(図1参照、三角形の底辺A-BがA-Cに縮小)。そうした場合、生活問題・暮らしの困難を相談でき、解決しようとする仲間の力、地域社会の自治の力、地域社会の連帯の力、地域福祉を推進する力(三角形の左辺A-H)があり、またそれを人権侵害の問題として積極的に取り上げ、解決しようとする行政の姿勢並びに行政サービスが整っていれば(三角形の右辺B-H, C-H)、その暮らしの満足度を維持することは可能(三角形の頂点H)である。

しかし、地域社会の自治・連帯の力が弱かったり(三角形A B I)、行政サービス水準が低かったりする(三角形A B L)と、たとえ暮らしの基盤がしっかりしていたとしても、その暮らしの中身は縮小し、さらに暮らしの満足度も著しく低下(先に示した三角形の頂点IやL, KはHと比べ低下する)する。中でも特に地域社会の自治・連帯の力が弱いと事態は深刻になる。何故ならば行政サービスの水準が日本国憲法の示す権利保障水準に比較し低い場合、私たちは地域社会でそれを改善する実践を展開すれば事態は改善できるが、それが不可能な場合、地域住民の暮らしの中身はどんどんと縮小(三角形A B H, 三角形A C Hから三角形A C Jへと縮小)し、やがて孤独死や自殺へと追いやられるからである(図1参照)。介護保険料金や利用料金の減免・助成の制度を確立している地方自治体における取り組みの中に、この3つの視点から地域活動の課題を分析し、活動を組織

しているという教訓を見ることができる。

(2) 専門職や自治体と地域住民の幸福追及の権利を守る協働の取り組みを展開しよう

これらの地方自治体における地域住民活動の特徴は、困難をかかえた個人を中心にそれを取りまく(1) 家族、隣り近所の人、隣組、自治会関係者、児童委員・民生委員、婦人会・老人会・PTA・労働組合等住民諸団体、ボランティア等の地域住民の力、(2) 医者、看護婦、保健婦、ケースワーカー、ホームヘルパー、教師、保育士等地区に関わる専門職の力、(3) 診療所、訪問看護ステーション、在宅介護支援センター、保健所、保育所・幼稚園、学童保育所、小学校、中学校、高等学校、職業安定所、企業、障害(児)者施設、高齢者施設等の地域の福祉・医療・教育推進のためのあらゆる関係機関の力を包括した地域活動の展開という点にある。

低所得者・低所得高齢者の生活不安を解消し、人権と福祉が大切にされる地域社会を実現するために、地域に関わるあらゆる分野の人々や機関・施設の参加と協力を得ながら、地域住民が主人公となって(1)「個人」と「地域」の問題発見を行い、(2) 問題を創りだしている原因や背景を明らかにし、(3) 克服すべき課題を設定し、対策を考え、(4) 実践計画・活動計画をつくり、計画に基づいて統一的な地域活動を展開し、(5) その到達度を点検しあい、次の取り組みを考え、(1) 新たな問題発見を行うという活動を繰り返しつつ(図2参照)、誰もが安心して

図1 満足できる生活・自立した生活・幸福追求の水準度

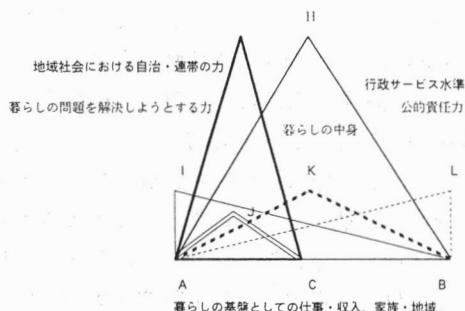
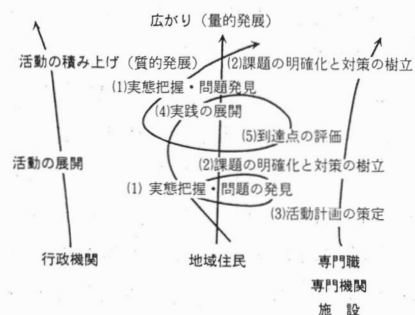


図2 地域福祉推進の3つの力と活動の展開図



住み続けられる地域づくりをめざしている。

従来型の地域住民活動・運動の多くは、それぞれのライフステージに対応して、保育所・幼稚園、小・中学校、高等学校、養護学校、社会教育機関、社会福祉施設、保健所、病院、企業等に分けられ、産業・就労対策、福祉対策、教育対策、保健衛生対策等とそれぞれがバラバラに対応してきた。しかし、これからは、地域住民と専門職、行政と専門職、専門職と専門職「架け橋」的役割も果たし、地域ぐるみで健やかな子ども達を生み育てる取り組みや、地域ぐるみで高齢者や障害を持っている人々が健康で生きがいあるまちづくりの取り組み等を、「人権と福祉のまちづくり」という同じ視点で位置づけ、地域住民、行政機関・専門機関、諸団体等を総合化し、それぞれの地域社会に見合った最も効率的な地域住民活動を展開することが求められている。

地方分権が重視され、地方自治・住民自治のあり方が問い直されるようになっているが、本当の地方自治・住民自治を確立するためには、行政からの一方通行ではなく、高齢者や障害を持っている人々、子育て最中の世代、子ども達、低所得者や一人親家庭など様々な階層の地域住民の主体的な参加による活動が不可欠である。

憲法改悪も視野に入れた社会福祉・医療・教育保障という国家責任の大幅な後退、福祉・医療・教育のサービス産業化・営利事業化を止めさせ、地域住民の生命や暮らしを守るためにも、地方行政機関や福祉・医療・教育の専門機関施設に働く者や、その労働組合は、必要な情報や知識を地域社会に積極的に還元し、地域住民との協働の取り組みを組織し、地域住民とともに、地域の福祉を推進する力、住民自治の力を形成しなければならない。

(やまもと としつぐ・大阪千代田短期大学)

次号No42 (2001年春季号) の主な内容 (予定)

・巻頭論文 = 「21世紀を迎えての政治経済の諸問題」

戸木田嘉久

(特集) 財政危機打開の基本方向

・鼎談 財政危機=問題の所在と打開の方向・課題

岩波 一寛 (財政学)
今宮 謙二 (金融論)
大木 一訓 (国民運動論)

・特集論文

①梅原英治 ②垣内 亮

・個別論文

「見えない手」から「見える手」へ
——国連社会開発調査研究所報告に見る

天野 光則

国際独占資本の横暴を規制する国際的潮流の台頭——

(国際・国内動向)

- ① 全労連国際シンポジウム
- ② 社会保障構造改革
- ③ 司法改革
- ④ 教育改革

藤吉 信博
草島 和幸
山田善二郎

(書 評)

- ・森岡孝二著『日本経済の選択』
- ・丸山恵也他著『現代日本の職場労働者』
- ・香川正敏著『第三セクター鉄道』『第三セクター鉄道と地球振興』

藤田 実
境 繁樹
下山 房雄

(新刊紹介)

- ・河相一成著『恐るべき「輸入米」戦略』

石黒 昌孝

(他に書評・新刊紹介など。題はそれぞれ仮題・内容は変更することがあります)

発行予定日 2001年3月15日予定