

「介護ウェーブ」のうねりを広げ、 地域の期待に応える運動と事業をすすめよう

全日本民医連 事務局次長 林 泰則

はじめに

改定介護保険が全面的に実施された前期2年間、私たちは制度の矛盾に真正面から立ち向かい、地域や利用者の実態に基づく制度改善の運動や、「最後まで安心して」を支える事業活動を各地で展開してきました。

今期は介護保険の2009年改定をはさむ時期であり、介護のたたかいはいよいよ正念場を迎えます。介護問題への社会的関心もかつてなく高まっており、地域から、現場から介護改善を求める声、共同を大きく広げていくことが求められています。

同時に、格差・貧困化、相次ぐ社会保障制度の改悪のもとで、高齢者が住み慣れた地域で療養・生活を続けられない事態が広がっています。地域の要求に応え、高齢者が抱えている困難を一つひとつ解決していく取り組み、住み慣れた地域で「最後まで安心して」を実現する事業活動・介護実践のいっそうの強化が必要です。

総会の議論をふまえ、改めて介護・福祉分野の方針のポイント・強調点を整理します。

I 介護をめぐる情勢と正念場を むかえる介護改善のたたかい

1. 破綻の危機にある介護保険制度

改定介護保険法の主眼は、利用者の生活・介護よりも「財政の論理」を優先する徹底的な給付抑制にありました。介護保険創設時に掲げられた「介護の社会化」の理念は、最初からなかったかのごとく打ち棄てられ、利用者、事業者双方に耐え難い困難が押しつけられています。

第1に、支払い能力を超えた過酷な費用負担によって低所得層が利用できない事態が広がっているとともに、「予防重視」「自立支援」の名のもとで、軽度利用者をはじめとする利用抑制が劇的に進んでいる点です。このことは、4割に達する予防給付未利用者の存在、介護保険創設後はじめての総利用者数と訪問介護など介護従事者数の減少（2006年度）に明確に現れています。介護予防による改善効果というより、理不尽な「介護の取り上げ」「貸しはがし」の結果であることは明らかです。さらに「適正化」の名で、保険者の恣意的な法令解釈による利用制約、事業所に対してサービスの提供を萎縮させる行政指導が横行しています。

利用者にとって「使えない介護保険」、行政にとって「使わせない介護保険」ともいうべき事態が利用者の生活に様々な支障をもたらしています。

第2に、事業者の側もかつてない困難に直面している点です。そもそも介護保険スタート時から低く設定されていた介護報酬は、その改定のたびごとに引き下げられ、事業経営は困難をきわめています。多くの事業所は非正規職員への切り替えなど人件費の見直しなどで対応してきましたが、もはや限界です。介護事業所の倒産件数も急増しています。介護職員の不足も深刻化の一途をたどっています。

6割を超える介護福祉士養成校で定員割れが生じており、「卒業後、介護・福祉を選択するのは半数程度」という学校もあります。あまりにも低い介護報酬が、経営・労働条件の改善を困難にし、質の向上を阻み、介護・福祉分野への新たな担い手の参加を



妨げています。今後いっそう高齢化が進むにもかかわらず、地域の福祉・介護の基盤が根底から揺らいでいます。

2. 重要な成果をかちとった介護改善のたたかい

私たちはこの2年間、改定法の負担増・給付抑制路線に反対し、地域の共同を広げ、利用料・保険料の減免、基盤整備強化など、介護改善を求める運動を各地ですすめました。地域包括支援センター委託料の引き上げ、「情報公表」制度の調査手数料の見直しなどをかちとる成果が積み重ねられています。

軽度認定者の福祉用具の利用打ち切りに対して、2006年10月の経過措置終了後わずか5ヶ月で基準の修正を実現させたことは、具体的事例に基づいた現場からの告発、独自助成を求める自治体への働きかけなど各地で取り組まれた運動の成果です。新基準の内容は決して十分とはいえませんが、改定法に事実上「風穴」を開けたたかいであり、今後の介護改善運動の可能性を示すものといえるでしょう。

また、同居家族がいる場合の生活援助の機械的打ち切りに対し、利用者や現場からの抗議、長野などでの自治体交渉の取り組みが、保険者の恣意的判断による一律制限を戒め、制度趣旨の徹底を改めて求める通知の発出につながりました。なしくずし的な制度の形骸化・後退をくいとめる重要な成果です。

まさに「現状は運動によって変えられる」(総会決定)情勢です。大いに確信をもち、今期のたたかいにつなげていきましょう。

3. 介護保険次期改定の論点

介護保険の次期2009年改定では、保険給付・費用負担のあり方の見直しが論点とされ、「介護保険を将来にわたって持続可能なものとするためには、負担の増加または給付の削減が必要」との方向が示されています(3月13日、阿曽沼老健局長)。

2008年度からスタートする「病院から在宅へ」「医療から介護へ」を基調とした医療制度改革の内容とも連動してきます。

同時に、介護サービスの一部をボランティアなどによる「共助」としての「地域福祉」に包括していくなど(厚労省・これから地域福祉のあり方に関する研

究会)、介護保険の今後のあり方に関わる様々な動きがある点も看過できません。

介護保険のこれ以上の後退・改悪を許してはなりません。

4. 現場から、地域から、「介護ウェーブ」のうねりを起こそう

介護の充実は、「安心して老後を送りたい」というすべての国民の願いです。

総会では、「医療・介護制度の再生プラン」(以下「再生プラン」)の一環として、介護再生プラン「介護の崩壊から『介護の社会化』の再構築へ」を提起しました。

憲法25条に基づき、「給付は必要に応じて、負担は所得に応じて」という「必要充足・応能負担」原則を貫く「介護の社会化」の実現と、介護職員が専門性を高め、誇りをもって働き続けられる環境整備を求めています。

福祉の最先端を歩む北欧では、本人のニーズが何よりも優先され、社会全体で高齢者を支えるしくみを築き上げています。デンマークは「高齢者福祉3原則」(人生の継続、自己決定、残存能力の活用)を掲げて実践しています。諸外国のすすんだ理念や制度にも学び、今後の高齢者介護・福祉のあり方もふくめ、事業所・職場で「再生プラン」を豊かに練り上げていきましょう。

総会方針では、「現場から介護ウェーブを起こそう」と提起しました。介護事業所・介護職員を先頭に、「再生プラン」を携え、ナースウェーブ、ドクターウェーブに続く「第3のウェーブ」として、共同を広げ、世論を大きく揺さぶる「介護ウェーブ」のうねりを大きく広げていきましょう。

●介護改善の声、地域の共同を広げよう

共同組織と力を合わせ、介護改善を求める声を地域のすみずみに広げましょう。介護保険の当事者である利用者・家族が様ざまな形で運動に参加できるような工夫も必要です。

他の事業所や職能団体に働きかけ、地域での共同を思い切って広げましょう。この間取り組んできた民医連の制度改善要求への事業所賛同署名は500通(民医連以外の事業所分)に達しました。各事業所からは厳しい現状、介護報酬引き上げを求める切実な意

見が寄せられています。山形からは県の介護福祉士会、老健協会の会長からも賛同が寄せられています。

東京、北海道、九州・沖縄地協ではすでに介護シンポジウムなどが計画されています。マスコミが介護問題をとりあげる機会も格段に増えています。働きかけを重視しましょう。

●自治体への働きかけをつよめよう

改定法の問題点を具体的な事例を通して検証し、地域に発信しましょう。自治体に費用負担の減免をはじめとする独自施策を求めたり、制度の改善意見を国に提出するよう働きかけることが必要です。「第4期介護保険事業計画」が策定される時期でもあります。地域や高齢者の実態・要求を反映した内容になるよう求めていきましょう。

II 住み慣れた地域で「最後まで安心して」を支える事業と実践

この2年間、「24時間・365日」「最後まで安心して」を合言葉に、事業活動を強めてきました。地域に根ざし、生活を総合的に支える民医連の介護事業・介護実践への期待はいっそう高まっています。総会方針では、①高齢者の生活と人権を守りぬくたかいとの結合、②医療・保健・福祉の総合的展開、③地域づくり・まちづくりの3つの視点を改めて提起しています。

一方、現状の厳しさから介護事業の展開に躊躇する傾向もみられます。困難な経営、人手不足、多忙な現場など民医連も例外ではありません。在宅分野で7割、訪問介護事業所で6割弱の事業所が職員の不足を訴えており、体制上の理由からケアプランの依頼を「断っている」ケースがあると回答した法人は6割を超えています。

総会決定では、「高まる期待と現状の困難との乖離をどう克服するか」と提起しました（第Ⅱ章）。厳しいときだからこそ、改めて地域の実態、利用者・高齢者の困難に向き合い、「いま地域に何が必要とされているか」を掘り下げる必要があります。その実現のために全職員が知恵を出し合い、共同組織といっしょに力を尽くしましょう。小手先の対応では長続きしません。「保健・医療・福祉の複合体」という民医連の特徴と強みを生かし、長期的に見据え、たた

かいと結びつけた総合的な事業方針、経営戦略が求められています。県連や地協で運動、事業の取り組みを交流し、進んだ経験を学び合うことも大切です。

1. 生活・療養を支える7つの課題

新たな事業が各地で取り組まれています。小規模多機能居宅介護は7ヶ所となり、認知症ケアなど小規模ゆえの積極性が發揮されています。在宅重度者をささえる療養通所介護の取り組みも始まりました。単独型ショートが増えており、深刻な施設不足の中で利用者・家族の生活を支えています。地域の条件を生かし、民家改修型の認知症デイサービス、グループホームが開設されています。複合的な機能を備えた在宅総合施設がまちづくりの拠点としても展開されています。低額の費用で入居できる住宅型有料老人ホーム、高齢者住宅など住まいづくりが各地で広がっています。岐阜、兵庫、熊本では粘り強い運動を通して特養建設を実現させています。

総会決定では、「住み慣れた地域で『最後まで安心して』を支える課題として、①在宅を支える拠点づくり、②住まいづくり、③医療・介護の連携強化、④軽度者の生活支援、予防事業の展開、⑤施設、社会福祉法人の役割発揮、⑥相談活動の強化、⑦助け合い活動や居場所づくりの取り組みの7つを提起しています。共同組織との連携を今まで以上に深め、在宅、施設、居住系・住まい、助け合い活動など、地域の人とともににつくり出す民医連らしい取り組みを展開しましょう。

介護・医療の一体的な制度改変がすすむもとで、医療との連携を今まで以上に強める必要があります。高齢者の生活と人権を守る切れ目のない提供体系、連携のしくみづくりとあわせ、医療・介護職双方が高齢者一人ひとりの「生活」をどう理解し、共有するかは連携の質に関わる重要なテーマになると思います。

社会福祉法人は、「民医連」「社会福祉法人」という二重の意味での非営利性・公共性の発揮が求められており、地域福祉活動の強化がいっそう期待されています。地域包括支援センターは地域に不可欠な機関として奮闘を続けています。自治体に対して引き継ぎ条件整備を求めるとともに、今まで経験したことがない「公的な立場」で民医連の役割を地域で

発揮していきましょう。

2. いっそうの強化が必要な重点課題

●整備水準の向上

前期に引き続き、法的整備を重点課題の一つとして追求しましょう。質の向上という視点が大切です。厚労省は、「事業所運営の適正化」(法人本部への立ち入り調査権限などを創設)、「介護給付の適正化」(ケアプラン点検など実施目標を盛り込んだ「介護給付適正化計画」の策定・実施など)を推進しようとしています。

法令基準に熟知し、事業点検、内部監査を通した整備の質を上げることが今期の課題です。現場が多忙化する中、片手間や現場任せではすすみません。県連、法人のかまえと指導性が改めて求められます。

他方、制度にしばられ、必要な介護サービスまで萎縮させてしまうのは本末転倒です。利用者の現実から出発し、必要なサービスを断固守りきる視点が大切であり、利用者の立場に立った「自立観」「介護予防観」を確立することが必要です。制度に振り回されず、制度に習熟し、活用し、変革する視点で取り組みましょう。

行き過ぎた「適正化」など行政が法令基準の趣旨を逸脱・濫用していないか利用者の立場からチェックすることも必要です。真摯な対応を通して、行政の信頼をかちとっている経験も生まれています。

●職員養成は焦眉の課題

総会決定は、介護・福祉分野での養成の課題について特別に強調しています。あらゆる機会をとらえ、民医連職員としての成長をはかる取り組みをすすめましょう。「育てる視点、育ち合いの視点」を貫いた職場づくり・職場運営、職場管理者・中堅層の役割が重要です。

総会では、年1回の事例報告会や学習会の毎月開催、定期的な育成面接、施設での全職員の手による実習受け入れなど様々な取り組みが紹介されました。県連・法人で介護職の組織づくりをすすめ、介

護職員が自らの後継者を育てる取り組みに着手したところもあります。主体的に運動・事業に取り組めるよう介護職の集団化・組織化が必要です。この分野を担う幹部づくりも今期の重要なテーマになっています。

「たたかうケアマネジャー」集団づくりの方針は積極的に受けとめられています。事業の拡大・強化のためにも系統的な対策が必要です。県連、法人で「ケアマネ政策」づくりをすすめましょう。

●介護の質・民医連の介護・福祉の理念

日々の介護実践をまとめ、評価し、共有することを追求しましょう。自らの専門性を深め、質の向上につなげていくとともに、積極的な経験を発信し、介護という仕事の社会的価値を広くアピールしていくことが求められています。

総会決定では「民医連の介護・福祉」の理念的整理を提起しています。新綱領改定（草案）の議論とも重ねながら現場での議論を深めましょう。

3. 法人事業部、県連・地協の活動の強化

以上の課題を推進する上で、法人介護事業部の役割が重要です。総会決定では、①地域の実態や要求を「生活の視点」から掘り下げ、法人に発信・提案していく役割、②事業整備、管理運営をはじめ、個別課題を推進していく上での調整や援助、③運動と事業の両面で、地域の他の事業所との様々な連携、共同を推進する役割の3点を提起し、「思い切った幹部配置」を求めています。

県連としての取り組みを強めましょう。事業整備、研修、介護職の組織づくり、事業内容の交流などに加え、今後の制度改定の動きに対して、全県的な視野から各自治体の動向を把握し、必要な情報を法人・事業所に発信することが必要です。

地協での取り組みは活発化しています。地協単位での「介護ウェーブ」の取り組みなども検討しましょう。