

歴史の眼

介護保険と高齢者福祉のゆくえ

橋本 宏子

一 「国の社会的使命」の転換

介護保険制度が導入され、「措置から契約へ」の流れが具体化されたといわれている。

最近社会福祉事業法等が改正され、「措置から契約へ」という政策の意向は、障害者福祉や母子福祉の分野にも反映されてきている。

介護保険法は、介護のために必要とされる費用の一部を保険制度を通じて被保険者に給付することを目的としている。

介護サービス自体を国の責任で保障しようとするものではない。わが国の福祉は、介護保険制度の導入を契機に、雑駁な言い方をすれば国(地方公共団体)が実施主体として福祉サービス自体を提供する「北欧型」から、サービスの供給自体は基本的に民間に委ね、施設サービスや在宅ケアサービスの利用に要する費用の一部を国が高齢者医療保険や医療扶助から償還する「アメリカ型」に転換しつつあるといつてよいであろう。

社会福祉サービスに関する憲法第二十五条に基づく「国の社会的使命」の意味・内容は、「措置から契約」への政策転換を契機に、一八〇度といつてよいほど転換しようとしているようにみえる。

二 サービスは市場で提供されるか

施設サービスや在宅ケアサービスは、国がその費用の一部さえ保障すれば、本当に市場で買うことのできるサービスなのだろうか。例えば介護保険制度のもので「要介護」と認定された者は、制度上

は誰でも、特別養護老人ホーム(介護保険法上の介護保険施設のひとつ)を利用できることになっているが、実際には(介護保険給付額が高い)要介護度三以上の人の利用に限定しなければ施設経営は難しいといわれている。このことは、介護保険施設のようなサービスにおいては、「採算」をとつていくこと自体に、かなり無理があるようにもみえる。施設サービスに比較し、市場に馴染みやすいものにみえるホームヘルプサービスさえ、「時間で買う」サービスが、「福祉の心」(普通の生活を援助すること)から離れていかざるをえないことは、経験のある者の多くが感じている問題である。

三 我々にとつて国家とは何か

日本国憲法前文は、「国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し……その福利は国民がこれを享受する」と規定する。「措置から契約へ」の転換は、国民の福祉を増進するものであればこそ、減価させてはな

らないはずである。信託という言葉には、こうした法理が籠められている。

最近の福祉に関する主張の中には、「我々にとって国家とは何か」をあらためて考えさせるものが少なくない。「福祉国家と福祉社会」という表現もそのひとつである。「福祉社会」という時には、政府は除外して考えるのが通常であり、「伝統的福祉国家論は、政府を最重視する福祉社会といえないこともない」と説明されている。また福祉社会が実現できなければ福祉国家も実現できない、という理解もありうる¹⁾とされる。「福祉社会」における国家は、積極国家としての従来の福祉国家像とは異なったものとして想定されることになるのだろうか。

周知のように欧米先進諸国における「福祉国家」批判の思想は、「福祉国家の危機」と呼ばれる状況によってもたらされた。そして先進資本主義諸国における社会保障の当面する重要な問題のひとつは、経済成長長期に存在していた政治的コンセンサスが崩壊し、将来の発展に必要なコンセンサスが形成されていないこと

であるといわれてきた。

「福祉国家の危機」を契機に、新自由主義が投げかけた課題が、「国家は自由を守るのか」というロック以来の課題を提起するものであるなら、それは「市民社会」や「自立」の再考を通じて、新しい国家のありかたを具体的に提起させることになる。福祉国家と福祉社会」という表現も、こうした社会的動向と無関係ではなさそうである。

四 わが国における福祉国家の実態や運用のあり方の変化

「措置から契約へ」という言葉に象徴される政策の動向も、新しい国家と市民のありかたを様々な形で示唆しているようにみえる。

一九八〇年代以降のわが国の社会保障政策の大きな流れは、「国民の相互扶助・連帯」の仕組みを国家が創設することで、例えていえば、「夜警国家」的な体制(市民社会の形成)を意識的に創りだしている。この「国民の相互扶助・連帯」とは、社会保険については、「保険料」と

いう名の新たな「増税」をもたらし、それだけ従来の「国家財政の社会保障への配分」を減らしてきている(少なくともその可能性をもつ)という点では、「小さな政府」論とも決して無関係ではない。

それだけではなく介護保険法は、「措置から契約へ」と政策を転換させることにより、「サービスの利用関係は人々の自由な意思で処理される」と構成することに「成功」した。そのことは、サービスの供給自体への公的責任を後退させるだけでなく、例えば福祉サービスの質や福祉サービス供給過程での事故についての公的責任のあり方をも大きく変更させることになる。それにもかかわらず実際にはその「政策転換」は、市民の「選択の自由」を保障するものであり、「個人の権利自由」を保障するものとして喧伝されている。社会福祉事業法の改正は、こうした方向を普遍化させたという意味で、「福祉国家」による「夜警国家的な体制」の土台づくりが、二〇〇〇年を迎えて深化してきているといってもよいかもしれない。このようにみてく

ると、八〇年代を通じ、そのよってたつ基盤自体が急速に変化したと指摘されている日本型福祉社会論ではあるが、「日本型福祉社会」「活力ある福祉社会」で強調された「国民の自立・自助の活動・自己責任」は、介護保険組織の枠組みの中に組み込まれることで確実に生き延びたともいえるだろう。

以下この点について、少し補足的な説明をしておきたい。

介護保険法の制定により、老人保健法上の老人保健施設や訪問看護等は、介護保険給付の対象とされ、その費用の多くは「共同連帯」(介護保険法第四条二項参照)の名のもとに、新たに徴収された介護保険料(実質的な増税)によって賄われることになった。それによって、「医療保険財政の健全化」をはかることが意図されたのである。同様に、従来措置費(税金)でその費用の多くが賄われていた老人福祉法上の特別養護老人ホームや居宅生活支援事業等も、介護保険給付の対象とされその費用の多くは介護保険料によって賄われることになった。ちなみに、

介護保険給付の対象とされているサービスは、痴呆性高齢者のグループホーム(新設を除き、老人保健法あるいは老人福祉法上に規定されている施策である。ひるがえって考えると、一九八〇年の老人保健法の制定により、それ以前には公費で負担されてきた高齢者の医療保険の自己負担分の補填(老人福祉法の「老人医療費の無料化制度」は、「自助と連帯」の精神に基づき(老人保健法第二条、各医療保険からの拠出金でその多くが賄われることとされた。一九八五年の年金法改正によって導入された「基礎年金」制度は、「共同連帯」を年金の分野で具

体化したものと見える。その意味で、介護保険においてとられた手法は、第三段目の「共同連帯」の方策といえそうである。

介護保険法のもとでのサービスの利用契約においては、高齢者は、形式的に自由・平等な市民として、サービス提供者と対峙するものと想定されている。高齢者の自由意思ですべてのサービスの利用関係が処理されるものと「擬制擬勢」

するためには、高齢者に「意思能力」があることが必要となる。

成年後見制度や権利擁護事業は、この点を縫合するために必要とされ、導入された制度といつてよいだろう。成年後見制度では、従来の禁治産・準禁治産と比べ、本人の自己決定の尊重が強調されている。例えば精神上の障害により判断能力を欠く常況にあるとされる人々(従来禁治産者に該当)についても、日用品の購入その他「日常生活に関する行為」については、成年後見人の取消権の対象からはずし、本人の自己決定に委ねるとされていることは、そのひとつのあらわれである。しかし、そこでの自己決定の尊重は、人々の自由意思ですべての社会関係が処理されるとする近代市民法の原則にたつて「判断能力を欠く常況にあるとされる人々」についても、他の市民と同様に「形式的に自由・平等」の立場にあることを保障しようというものである。「福祉の世界における自己決定の尊重」は、こうした近代市民法の原則に依拠した「自己決定の尊重」とは趣きを異にす

るはずである。高齢者福祉が問題にすべきことは、高齢者の「意思能力」の有無ではなく、高齢者の意志(心)を汲み取ることであるからである。福祉の領域においては、「意思能力」のない人々や不十分な人々の意志(心)を汲み取るそのあり方こそ、人権保障の原点とされなければならないと思われる。福祉における自己決定の尊重は、人間の尊厳の現代的なフアクターを提示しているという意味で、

●成年後見制度が、「判断能力の不十分な人々」の「法律行為」(契約等)を援助する制度であるのたいし、地域福祉権利擁護事業は、福祉サービスの利用手続の援助や代行、それに付随した日常的金銭管理等の援助(軽微な法律行為の援助Ⅱ代理も含む)を行うこととされている。この事業は、社会福祉法改正された社会福祉事業法をさす)に基づくものとされるが、前述のような意味での「福祉における自己決定の尊重」は明確ではない。むしろそこでは、保険給付に裏付けられた福祉サービスの購入という「商

品交換関係」に基づく権利義務関係が前提とされているようにみえる。生存権に基づく権利としての福祉サービスという発想は、そこからは遠い。その意味では、人権擁護と権利擁護の間には、単なる用語の置換といえない相違が籠められている場合もあることが認識されなければならないだろう。

「措置から契約へ」の流れは、生活保護制度のように、措置に残されたサービスにおける受給者(含む受給申請者)の権利の基盤を動揺させることも危惧されるところである。

近年サービスの実施過程にいわゆる「オンブズパーソン」等が関わり、利用者サービス業者の関係を「調整」する試みが、活発化してきている。それは確かに注目すべき動向ではあるが、今後のサービスの展開は、「調整」だけでは解決できない最後の砦としての「救済制度」をも必要としてくることになるだろう。わが国では、いわゆる「オンブズパーソン」が、利用者の代理人や擁護者として、サービス業者や公的機関と対峙す

るという姿勢は一般には弱い。アメリカでは長期介護施設に関わる「オンブズパーソン」は、*parents patriae*(後見人としての国)の視点から捉えられている。「調整」を重視するわが国の「オンブズパーソン」のあり様には、新しい「日本型福祉」の動向が感じられなくもない。

五 提起されてきている課題

前述してきたようなわが国における「福祉国家の実態や運用のあり方」は、「サービスの供給過程における公的責任のあり方」を始め、法的にも新たな課題を提起してきている。しかしこうした新たな課題が、問題解決への視点を具体的に提起してきていることもまた事実である。

今後の問題解決への提言が、大筋において示唆していることは、様々な場面の参加の強調である。その参加が強調されてくる背景として、「国家への不信」「専門家への不信」があることも間違いないだろう。そこには先にふれた福祉国

家批判と共通する流れを汲み取ることが出来る。そして、参加が市民の復権の要求でもあるかぎり、参加は分権化とも関連してくる。参加・分権化は、その意味で最近の主張に共通する流れになつているといえるだろう。

いずれにしても、参加を担う市民は、本来に主体性をもつ市民であることが要請される。エンパワーメントや自己決定の問題も、ひいてはここに関連してくることになる。「国家は自由を保障することか」「自由とは何か」という古くて、新しい問題が提起されてきているようにみえる。

- (1) 社会福祉事業法は、社会福祉法と改正し、六月七日公布、一部を除き即日施行。
- (2) 下山英二「現代行政と法」日本放送出版協会、NHK大学講座、一九八一年四〇頁。
- (3) 武川正吾「福祉社会の社会政策」法律文化社、二〇〇〇年(第二版)一七頁。
- (4) 同右武川「福祉社会の社会政策」二頁。
- (5) 田端博邦「福祉国家論の現在」東京大学出版会編「転換期の福祉国家」東大出版会、一九八八年(二)三頁。

(6) 権利擁護事業で言われる権利については、「だれに対するとんな権利なのか」を整理することも必要であろう。

(7) わが国で注目され、実施されてきている「オンブズパーソン」は、国の法律に基づく制度ではないこと、アメリカ等と比べてwatch dog(行政の仕事を監視すること)という発想が少ないこと、「オンブズパーソン」のようなADR(Alternative Dispute Resolution 代替的紛争解決)と国の監督との繋がりが明確でないこと等も指摘されなければならない点である。詳しくは、橋本宏子「アメリカナーシングホームと法」(神奈川法学)第三二巻第三号参照。

(はしもと ひろこ)

—102ページよりつづく—

ージを異にしているのは、どういうことだろうか。また、民間(民主化同盟)運動についても、やはり、対立した当事者としての立場を越えた証言がなかったことは、歴史を客観視することの困難さを、改めて感じた。吉田氏らの今後の研究の深化に期待するものが大きい。

(お茶の水書房、二〇〇〇年五月刊、六五〇〇円) (あおき てつお)

■関連特集号紹介■

第五六五号(一九九七年五月)

§特集・老いの歴史と女性§

古代老者の「棄」と「養」

..... 田中禎昭

日本人の老人観..... 宮田 登

近世農民家族における老人の地位..... 桜井由幾

近代日本における老人の扶養と介護..... 折井美耶子

戦後日本の女と老い..... 袖井孝子

【スケッチ・世界の老い】

暮らしのなかでの老人―沖繩(深沢恵子)／アイヌの「老い」の民族誌

と民族史―過去と現在(児島恭子)／

韓国の老人たちの今(井上和枝)／

「孝」か福祉か―中国の高齢者に見る変化(前山加奈子)／ビルマの女性

と老い(川並宏子)／イスラームにお

ける老い(平井文子)／歴史からみる

スウェーデンの高齢者福祉(ビヤネ

ール多美子)