

実施の最前線からみた介護保険制度

合 田 加奈子

ただいまご紹介いただきました横浜市の西区役所福祉部長の合田と申します。どうぞよろしくお願い申し上げます。私の方には約一五分ほど時間をいただいておりますので、横浜市の状況について、私は区役所にありますので、比較的区民に身近な立場から、どんな所に問題が発生しやすいのかという視点で、お話をさせていただきたいと思っております。

横浜市の介護保険でございますけれども、横浜市の高齢化率は六五歳以上の方々が二・八％、今年の一年一月一日現在の数字でございます。一二年度に介護保険がスタートする時には、約四六八、〇〇〇人の高齢者の方がおられて、要援護となる方が約六二、〇〇〇人というふうに推定をしております、現在準備を進めております。全国的にみても最も大きいところではないかというふうに思います。横浜市には一八の区がございます、区役所がこの介護保険の事務をやっております。今年の前半は、介護保険の内容を区民の方々に分かっていただこうということで、どの区でも一生懸命説明会をやってきて、その結果それなりの理解が得られているのかなというところでございます。一〇月に入りましてから受付事務を開始したのですけれども、一〇月一日の日には私どもとしてはどれくらいの方が見えになるのかなということでございます、当日は私ども西区の方が報道陣の取材を一手に受けるということ

だったんで、いろいろ準備をしていたんですけども、九時になってもほとんど人が来ませんで、九時の段階では報道陣ばかりというふうな状況がございました。それでもその日のうちにそこそこお見えになったんですが、全体として介護保険のスタートは、割合静かに順調にいつてるのかなという感じでございます。

ちよつと前には地域振興券の配布なんてありまして、その時には西区役所でも一日一、〇〇〇人位の方が取りに見えたりして大混乱があったんですけど、それと比べますとこの制度というのは申請の期間が長いということもありまして、すけれども、やや淡々と推移しているというのが私どもの感想でございます。

一〇月から受付を始めまして、十一月まで二ヶ月経っておりますけれども、市全体で二一、二三五件の申請を受理しております。私どもの西区では約二、〇〇〇人ぐらいの方を想定しているんですけども、一〇月と十一月で約七〇〇人ということで、全体としては申請者数というのは、当初の予想よりも少ないのかなというふうな感じがしております。ちなみに、西区で言いますと高齢化率は一八％で、横浜市内で最も高いところなんですけれども、まあそんな状況で推移しております。

で、現在審査会で判定事務をやっております。これはみなさまいろいろお聞きになっておられると思いますけれども、認定の手續につきましては、区役所の職員、あるいは市の方から委託を受けました地域ケアセンターの職員などが各ご家庭を訪問して、いろんなことをお聞きをして調査をしております。その結果をコンピューター判定をいたしまして、それで一つのデータを作ります。

それからもう一方、お一人お一人それぞれ主治医の方に行つて診断書を書いていただきますが、この診断書が大変詳しい診断書になっております。そして、コンピューター判定の結果、それから調査員の調査書、診断書をもとに判定をしております。判定をしていただきます審査会の先生方はお医者さん、歯医者さん、薬剤師さん、保健婦さん、

看護婦さん、まあこういういったふうに医療・福祉・保健の専門家の方々に入っていただいてやっております。

初めての制度ということでもありまして、審査会も丁寧にやっていたという感じで、その分、判定には時間がかかっております。で、審査会では一日に、おそらくこれから四〇件ぐらい判定しなければいけないんですけれども、三時間で四〇件ぐらいを判定するペースぐらいでいきたいというのが希望なんですけど、実際には今はもっと時間をかけてやっております。その時の判定だけでは大変時間が足りないものですから、事前に委員の先生方には資料を送付いたしまして、それを先生方に事前に見てきていただいて、あらかじめ自分お一人お一人の判定結果をお持ちになって審査に臨まれるということでございます。先生方にどれくらい時間をかけてみておられますかとお聞きしますと、一番長い方では一〇時間位かけて資料をお読みになって、そして当日に臨まれているということで、大変お骨折りをいただきながら今やっている状況でございます。すでにもう判定の結果が出ているものもございますので、ぼちぼち申請者の方に判定結果をお知らせをしていると、こういう状況でございます。

今、何らかの形で福祉サービスを受けている方がいらっしゃいまして、その方々の中で、ある程度は非該当という形になる方が出てまいります。そういう方々からこれからどういうリアクションがあるのかなというのがあるんですが、今のところそれほど大きくトラブルになるような状況がないというのが今の西区の現状でございます。

今この介護保険を考えていただくにあたりまして、措置から契約へということがよく言われています。

従来、横浜市あるいは様々な自治体が、それぞれ措置制度ということで福祉サービスをやってまいりましたけれども、それが契約という関係になりますと、事業者と消費者との契約という関係になるんだということがよく言われております。国の方の考え方といたしましては、基本的に個人の自立を基本にするんだと、自立した個人がその方の自由な選択をしてもらう、そういう制度を作っていくんだということで、この介護保険の考え方もたてられております。

ご承知のように、従来は福祉法人などがこの福祉サービスの担い手であった訳ですが、企業の参入も当然ございますので、そうやって競争力を高める中で、サービスの質が上がっていくのではないかと、そういうふうな考え方が一般的に言われております。

これからあとの講演でもお話が出てくると思うんですが、ここで事業者という場合に介護保険では二つの種類の事業者があるということをご説明をさせていただきますけれども、ちよつと長い名前なんですが、正式には「指定居宅介護支援事業者」と言います。「指定居宅介護支援事業者」、略して「支援事業者」というふうに言っておりますけれども、これは簡単に言いますと、ケアプランを作成する事業者、と、こういうふうにご理解いただければと思います。法人格を持ってそして専任のケアマネージャーがいる、まあこういう事業者でございます。ケアマネージャーがいてケアプランを作成する事業者、これが「居宅介護支援事業者」でございます。

もう一つの事業者は、「指定居宅サービス事業者」、舌をかみそうなんですが、「指定居宅サービス事業者」、略して「サービス事業者」というふうに言っておりますが、このサービス事業者は実際のサービスを提供する事業者でございます。さつき言いました支援事業者が作ったケアプランに基づいて、実際のサービスを提供していく事業者、この二種類の事業者があるということを少し頭に入れておいていただければというふうに思います。

これからこの事業者と消費者であります高齢者が、どういう関係になっていくのかということでございますけれども、今高齢者はどんな感じで暮らしているのかをまず先にお話してみたいと思います。今、一人暮らしの高齢者というのが大変多くなっております。それから高齢者のみの世帯も大変多い。よく老老介護なんてことをお聞きになつたかと思いますが、老人が老人を介護している、六〇代、七〇代の方が八〇代、九〇代の方を介護しているような世帯や、それからもう少し若い世代の方と暮らしているんですけれども、その若い世代は昼間は働きに出ますので、昼

間はやはり高齢者だけになってしまいう世帯、こういう世帯が大変多くなっております。

昨年の六月に横浜市が高齢者に対する調査を実施しておりますけれども、その時六五歳以上の市民から年齢を、五歳さざみに五%を無作為に抽出して二一、〇〇〇人ほどを対象にした調査がございます。その中で見ますと、今申し上げました高齢者のみの世帯というのが、四六・一%になっていきます。高齢者のみの世帯が四六・一%、さらにその中で一人暮らしの高齢者の世帯が一二・八%、大変大きな比率で高齢者だけでお住まいになっていると、こういう状態でございます。

高齢者だけの世帯というのはどういう状況かというふうに申し上げますと、やはり外に出ないということがやっぱり多いございまして、そうしますと人ともお会いしないということと、どうしても情報量は少ない、そして孤立していく、そんなような状況が一般的に言えるかと思えます。

それから、お年を召しますと、だんだん体力も衰えていきますし、体力が衰えるとともに、気力も衰えるということとで、そういった意味ではこういう新しい制度が出来た時に、新しい制度を理解していく、そしてよくな自分で自分で判断していく、そういうことがやっぱり苦手なんじゃないかなというのが私どもが受ける印象でございます。

何かを読むというのがとっても億劫になるようでして、地域振興券の時に、案内葉書をお送りした時に非常に意外に思われるかもしれませんが、よくプライバシー保護のため、葉書をはがして中身をご覧いただく、そんな情報の送り方があると思えますけれども、そういうのも開けないままに、こういうのが来たけど何でしょうかというふうにいきなり区役所にお見えになる方が何人もいらつしやったんですね。そういう意味では新しいものをしっかりと自分の目で読んで理解しようというところがなかなか難しい、そういう方々が多いような気がいたします。そういう意味では、先ほど言いましたように国の考え方のように、自立した個人として、的確な選択が本来に出来ていくんだらうかとこ

ういう懸念があると言えます。

それから、もう一つにはお年寄りというのは生活が割につましいと言いますか、特に今のご高齢の方は、あまり贅沢をしないで育たれた方が多いせいか、割合に物を買わないで、お金を貯めてらっしゃる方が多い。お金を貯めるのは悪いことではないんですけれども、そういうお金を貯めているという状態が分かっていきますと、悪意の人がいれば狙われやすい状態にあるんじゃないか、そんなことがあるかと思います。

それから、先ほどから契約という考え方が出ておりますけれども、契約という考え方にはなかなかない世代である。今の若い方々とは随分違うんじゃないかというふうに思います。

契約という考え方でちよつとご参考になるかどうかですけれども、今ホームヘルプサービスという形で各ご家庭にヘルパーさんに入っていたいて、いろいろ家事を手伝っていたいてるわけですけれども、その苦情の中でこういうのがあるんです。

「言ったことしかない、言わなければ何もしない」こういう苦情があるんです。言ったことしかない、言わなければ何もしない、これは当たり前のことですね。契約の関係で言えば利用者の側が言ったことをヘルパーさんの側はそれをやればいい訳ですし、言っていないことをやれば、これは本来いけない訳ですけども、こういうことが苦情になるぐらいの今の高齢者の方の意識があるということですね。

言わなくてもいろいろ気を利かしてやってくれるのではないか、こんな感じがございます。これは慣れ親しんだ夫婦でもそううまくいくかどうか分からない訳で、まして他人の中では、きちんと自分の要求を伝えて、そして相手の意見も聞いてそしてお互いの考えるサービス内容をつめて行く、とこういうふうになければ、先ほどから言っておりますように、自立した個人としてきちんと契約を果たしていくことはできないんですけども、今、申し上げ

た一つの例の中でも、なかなか難しいんじゃないかなというふうな感じがいたしております。

それで、これからの消費者被害ということが今日のこのシンポジウムの論点でございますので、私どもが区の立場で感じていて、こんなことが起きるのかなというあたりを少しお話をしてみたいと思いますけども、今日は分厚い資料が配られておりまして、この中にもいくつか実際にこの介護保険が始まってから起きた消費者被害なども紹介されております。

調査員を装って費用を騙し取ったとかですね、そんなような例が出ております。そのへんは割に早く発見されて、それほど沢山の被害が出て問題というところではなかったと思いますけど、すでに事件が始まっている。これからどんなものが起きてくるのか、本当に予測もつかない、そんなような状況もございます。

それから、事業者の方もかなりファイニング的な要素がありまして、一〇月一日の認定申請受付が始まる前から、事業者が早くお客さんを獲得しようとして、代行受付の勧誘をしたりとかいうことがありまして、さすがに国もいけないと思ったんでしょう、あわてて国の方から九月に各都道府県宛に気をつけてくださいというふうな文書を出したような経過もございます。

特に事業者さんの方では、先ほど言いました二つの種類の事業者さんがいるんですけども、支援事業者とサービス事業者と両方の顔を持つ事業者さんがいるわけですから、出来るだけ自分のお客さんを早く確保したくて、少しでも早くお客さんに唾をつけておこうみたいな、そんなところがあつたような感じでございます。

私は区にいて先ほど言いましたように、いろんなお年寄りの状況を見ていて、四つほどこれから心配されることがありますので、少しお話ししてみたいと思います。その中身についてはこの後の國光さんのほうでいろいろつめたご説明をしていただけたと思いますので、私の方でこんなことが心配かなというふうなことだけ先に申し上げてみたい

と思うんですが。

やはり第一点目には、介護契約で定めたサービスがちゃんと行われないんじゃないかと、これがやはり一番大きな心配事でございます。介護サービスを受ける方々は、介護を受けなければならぬ位、身体状況は余り良くない状態の方々ですが、そうでなくてもお年寄りになると、ものを読んだりするのは億劫な中で、果たして契約書をちゃんと眺めて、自分の受けるべきサービスの内容が確認出来て、ちゃんとチェック出来るんだろうかと、そういうことが心配でございます。この介護サービスというのは、今、実際の福祉の現場を見ておりましたが、非常に手間のかかる仕事ですね。そんなに効率よく稼げる商売ではないというのが、やはり私どもの実感でございます。そういう中で収益をあげたい、収益をあげないとやはり事業として成り立たないという中では、手抜きが行われていかないだろうかと、この辺が一番大事なところでございます。

きちんとサービスが履行されるように、その辺がとても大切なことかと思えます。

第二点目は、実際の利用者に対して直接的に損害を与える、悪質商法的な部分がどういう形で出てくるかということです。この要介護の方々というのはやはり健康が一番心配なんです。自分は体調が悪い、そうしますと、いわゆる健康食品のたぐいですとか、それからよく出てくる霊感商法、やっぱりこれを信ずればとか、これを買えばとか、これを買って毎日拝めばとか、こういったようなたぐいのものにはひっかかりやすい。その辺はやっぱり気をつけていかなければいけないのではないかと思います。

それから三点目に、利用者のプライバシーの問題があるかと思えます。今、本当に体の状態が悪くても、ヘルパーさんが家の中に入って来ることに対して非常に抵抗感がある方が多いです。実際介護に当たっている方々はやはりもうとてもくたびれていて、ヘルパーさんに来てもらいたいと思うんですけれども、当のご本人が頑として承知しない。

やっぱり他の人に見られたくない。そんなようなところで、このプライバシーに対するこだわりがあります。介護を社会的なものとして見ていくという価値観がないというのは勿論あるんですけど、プライバシーに対するこだわりが大変あるんじゃないかと思います。

先ほどこちよつとヘルパーさんに対する苦情のお話を出したんですけど、「このヘルパーさん気に入らないから替えて下さい」というお話がある。できるだけご要望に応える形で替えていただけるようにするんですけど、そういう時に、「こういう点が悪かったから、私は替えたいんだ」というお話があったわけですから、そのヘルパーさんのためにも次回もつといい介護をしていただく意味で、どういう点が悪かったのかということをお話してもいいでしょうか」ということを言いますと、大抵の方は「絶対に言わないで下さい。私が言った事は絶対言わないで下さい」というのが、ほとんどなんです。もうヘルパーさん替えるんだからいいんじゃないですか、別にこれからいて気まずい思いをすることはありませんよ」と言ってもやはりそこで一番ひっかかっているのは、家の中に来られていて私どもの家庭のプライバシーをやっぱ知られていると、やっぱり何か心配な感じを持たれている、何かの拍子にその話が出たら嫌だなとかいう、いろいろご心配をなさるようです。プライバシーをもらされたくないというそんな気持ちも背景にあって、苦情を言ってもやっぱり私が言ったとは言わないで下さいみたいな、こんなふうな感じがござります。

そういう意味でこのプライバシーをどういうふうにしていくのかということは、これからとても大きな課題になっていくんじゃないかというふうに思います。

四点目に、これはよく言われておりますけれども、事業者の方はサービス事業者の場合特にそうですが、やはり事業として効率性を追求せざるを得ない、できるだけ介護単価の高いお客さんの方がやはりいいわけですね。

そういう意味では事業者の方が逆にお客さんを選んでしまう。逆選別ですね。こういうことが起きるんじゃないか、こういうことがよく言われておりますけれども、こういったこともやはりよくチェックしていかなければいけないことなんではないかと思えます。すべての方に等しくサービスが提供される状態を作っていく必要があるかなというふうに思っております。

こうした問題がいろいろございますけれども、それに対してどんな対策をとっていくのかということも、これからの議論になっていくかと思えます。当然これは行政はきちんとチェックをしなければいけませんし、それから不服申立てをする機関もいろいろ取り決められておりますので、それはそれでよろしいんですけれども、私は一番これから大切なことは、地域の持つている力というものをもちと使う必要があるのではないかとこのように感じています。

私、先ほど消費経済課長をしていたということでご紹介いただいたんですけれども、消費経済課長でいた時に、地域ということがあまり視点になかったかなというふうな反省を今しているんですけれども、これまでは消費者被害があれば、区役所に行く、あるいは消費者センターへ相談に行くというふうなことを言っておりました。

しかし、今消費者センターが横浜市には一つしかありません。これだけ多く介護保険の対象者が出てみんなが消費者センターに行つて解決できるかといったら、決してそういうこともない。区役所もそんなに大勢の職員がいるわけではありませんので、常日頃チェックできる訳でもない。そういう中では、地域がいつも何かしつかり見ている。しっかりと見えている目があるから、事業者もいい加減な事はできないよと、そんなような事がとても大事なのではないかという気がしております。

私は、老人クラブの会ですとか、一人暮らしの高齢者の集まりとか、そういう所に行かせていただく時に、たまたま私が前に消費経済課にいたものですから、悪質商法の話なんかもいたします。そういう時に、その場で話してそこ

だけで終わってしまうと、余りこれは意味がありません。

そこに来ていただいた方だけの知識なんですけれども、それが地域に持ち帰られて、地域でのちょっとした集まりがあります。例えば、私どもの西区役所では「お茶の間会」というお年寄りの集まりの会を持っております。これはお年寄りが地域で孤立しないように、お茶の間を提供していく会、あるいは町内会館でもよろしいですけど、そこに区のほうがさやかにですけれども、お茶菓子代を用意して、そこで集まってお話をしていただく場です。そういう時に、この悪質商法について区の方から話があったことを、皆で話し合ったとか、区に報告をいただくんですけれども、そういうふうな形で、小さな本来に小さな単位ですけれども、伝わっていくということは、とてもいいことなんじゃないかというふうに思っております。

横浜市では特徴的な取り組みとしては、消費生活推進委員の方々が地域に沢山いらっしゃいます。今若干数が減っているかも知れませんが、四、〇〇〇人近い方が横浜市全体ではおられますので、こういう方々が中心になって、あるいは地域の町内会、あるいは社会福祉協議会とかいろんな団体の方々がいろんな意味で見えていただいていることは、とてもいいことではないかと思えます。

横浜市の取り組みとしてももう少し地域のことで申し上げますと、一人暮らしの高齢者の見守り事業というのをやっております。

一人暮らしの高齢者の方というのはどうしても、さつきも言いましたように家の中に閉じこもって情報が少ない、具合が悪くなっている本当に発見が遅れたために、大変危険な結果を招く、こんなようなこともございますので、そんなことを防ごうということで、西区の場合は非常にもう小さな区ですので、きめ細かくできるんですが、町内会単位ぐらいに「見守り会」というのを作りまして、その方々が定期的に一人暮らし高齢者のお宅を訪問しております。

安否の確認をしたり、ちょっとした、こんなことに気をつけてくださいといったような情報を提供しながら、回っておりますけど、こういった時に、例えば介護サービスを受けている方々であればちょっとした情報交換をする中で、この事業者はちゃんとやっているんだろうかっていうふうなあたりを、見ていくこともできるのではないかと、そういうようなことで地域がしっかり見ていけば、やはり事業者の方もあまりいい加減なことは出来ないというところが、やはり何となく分かってくるんじゃないか。そういう意味では私が今、区役所にいる立場から言いますと、地域がきっちり見守っていこう、こういうことは大事なんではないかと思っています。

勿論、いろいろな行政的なシステムがそれなりに作られていますので、そういうことを活用していただくことと、あわせてこういった地域での取り組みが大事なのではないかということを、多少私の立場から問題を提供させていただいて、この後いろんな議論が展開されると思いますので、ちょっとした材料にいただければということで、甚だ不十分でございますけれども、私の方の説明は終わらせていただきたいと思います。

どうもご静聴ありがとうございました。

合田加奈子（横浜市西区役所福祉部長）

横浜市経済局市民経済部消費経済課長、横浜市西区役所総務課長を経て、現職