

調査・研究紹介

地域協同の基軸となる高齢者福祉への取り組み

はじめに

介護保険制度導入後ほぼ一年が経過しているが、この間の同事業をめぐる動向は、地域協同や農協の事業運営のあり方等への問題提起を含むものも少なくない。そこで、地域協同活動強化の視点から介護保険事業を検証してみた。

一、地域福祉システムの変化

昨年四月から施行された介護保険制度は、高齢者福祉サービスを社会保険方式によって提供するもので、四〇歳以上の国民から徴収する保険料(12)と国(14)、都道府県(18)、市町村(18)の財政負担を財源に、市町村(特別区)が運営主体となつて行なうものである。しかし、市町村の役割は介護認定や保険給付に関する業務等に限定されており、本制度の導入は、措置制度に基づき「税」によるサービス提供を行政の責務で実施してきたこれまでの高齢者福祉施策を転換するものであった。

しかし、介護保険制度は、利用限度額の設定や限られたサービスメニュー(移送、配食サービス等は対象外)そして重い一割の自己負担、低い介護報酬単価等の問題を

抱えたままスタートしたため、導入から時間がたつにつれてさまざまな問題が表面化してきている。鳴り物入りで参入した民間の大手介護事業者の事業からの撤退や縮小もその一つであり、制度と現実とのギャップを示すものと言えよう。

そのために介護保険制度の欠陥を埋める活動が全国的に展開されてきている。欠陥商品であるがゆえに良くするための住民参加を促しているとも言えようが、住民の声に押され保険料や利用料の減免措置等を実施する行政も少なくない。いわば、地域福祉のレベルアップには住民の主体的取り組みが不可欠になっているのであり、その意味では、介護保険制度は新たな地域福祉システムづくりの契機になり得るものと言える。

二、高齢者福祉と農協―限界と課題

介護保険事業に参入した農協は二〇〇一年一月一日現在で三七一組合となつている(居宅介護支援二二七、訪問介護三四四、通所介護五〇、訪問入浴一九、福祉用具貸与一一〇)。このほかに、介護予防・生活支援を目的に、介護保険事業の枠外で行政が

実施している「介護予防・生きがい活動支援事業」(ミニデイサービス、ホームヘルプ等)や「生活支援事業」(配食サービス等)を受託している農協もある(約一〇〇組合)。

また、ヘルパー研修の修了者を中心にした「助け合い組織」も約五四〇組合に組織されており、農協事業の一端を担うほか、別途有償・無償の活動(ミニデイサービスや家事援助等)を展開している。

しかし、介護保険事業者となつた農協は、今、さまざまな問題に直面しており、その一つに採算性の問題がある。事業参入にあつては、これまでの取り組みを基にしつつも、当面の採算性は留保してスタートした農協が少なくないが、農協経営が厳しくなっていることから採算性の確保は緊急な課題となっている。「とりあえず事業者になつた農協では尚のことである。」

そのためには利用者の確保と介護報酬単価の引き上げは欠かせないが、利用料の負担感や福祉サービス利用への抵抗もまだ強い。その上、もっとも多くの農協が事業者となつた訪問介護事業の場合は、報酬単価の安い家事援助に利用がシフトしていることから採算性の確保は容易ではないという辛うじて採算がとれているのは、非常勤の登録ヘルパーの低賃金に支えられているのが現状と言えよう。こうした状況が高齢者福祉の取り組みを消極的にしていると思わ

れるが、結果的にはデイサービス等の採算がとれる分野だけに参入する農協もある。

しかし、介護を必要とする高齢者にとって部分的対応だけでは生活は成り立たず、従って、総合的な生活支援は不可欠である。また、そもそも介護保険制度はサービスの内容・量ともかなり限定しているのので、その枠外サービス(「横だし」「上乘せ」)への対応をどうするか、といった問題も残されている。

また、「助け合い組織」の低迷に直面している農協も多い。農協は女性部員を中心にホームヘルパーの養成とその組織化に取り組んできたが、その活動は従来のボランティア活動の枠を超えてきているし、継続性と専門性をもつヘルパーも育ってきた。介護保険事業者となった農協はその蓄積を基盤に事業に参入したと言えるし、「助け合い組織」の中から事業を担う常勤や登録ヘルパーを雇用した農協も多い。

しかし、介護保険制度が施行されると、これまでの「助け合い組織」利用者が利用料の一割負担でサービスを受けられる介護保険にシフトしたこともあって、活動が停滞している組織が少なくない。育成してきた「未利用の人材」を活かし、事業・活動の領域を広げることが、農協の福祉事業の安定化にとっても組織の活性化にとっても緊急の課題であり、こうした人的資源を活かせる仕組みを創造することが必要になっ

ている。

さらに、介護保険事業に対応するなかで、農協組織はジェンダー意識を改めて露呈することとなった。それは例えば、実態として「ヘルパー(介護)は女性」としている農協がほとんどであるし、事業として取り組む農協では担当管理職に女性を登用する事例が増えているが、それは男女平等意識というよりも、「介護は女性」という「日本型福祉」観に基づいた対応であることが窺えるからである。しかし、それはすでに破綻しているわけであり(介護保険制度の制定はそのため)、農協もジェンダー視点を取り込んだ高齢者福祉施策を検討する必要性に迫られている。

三、地域協同強化にとつての高齢者福祉

いずれにしても、農協が高齢者福祉に取り組む場合、事業内容や採算性等を考えると既存の事業システムでは限界が生じていると言えるのであり、新たなシステムが必要となっている。そこで注目すべきなのは高齢者福祉に対する人々のニーズである。高齢者問題が普遍的なものとなってきたために、人々の関心は単なる利用者の立場からの受け身の関心にとどまらず、より良い高齢者福祉を創るための参加に向かつてきているからである。

それは、農協が実施してきたヘルパー研修に定員をはるかに上回る女性たちが応募

していることや、「助け合い組織」の活動を通してエンパワーした女性たちによる草の根の自発的な取り組みが広がっていることから窺える。助け合い組織の会員を中心にしつつも多様な人々が加わったグループも生まれている。また、年金友の会の中には、事業利用者組織という性格を超えて、人材シルバースセンター的な活動をめざすものも現れているが、そこには高齢者福祉の取り組みも見られる。

そうした動きは農協の外に一層顕著に現れており、介護保険の限界を補完すべく生まれた多様な組織の活動は、さまざまな活動や組織をネットワークしつつ、参加型の地域福祉システムづくりに向けられてきている。その一つとして地域通貨を使った試みも広がっている。

これらの事実は「福祉」への関心と参加意欲をもつ人々が少なくないことの証左であり、「福祉」は人々を協同活動にいざなうもので地域協同の基軸になり得ると言えよう。とはいえ、収益性の低い福祉事業に農協がこれまでと同様の発想やシステムで取り組むには限界がある。従って、多様な地域の福祉資源を活用しながら、これまでの福祉活動の限界を乗り越える新たな枠組みを、ジェンダー視点にたって創造していくことが必要なのはなかるうか。

(根岸久子)