

# 介護保険制度を考える 29 (総集編 No.3)



鈴木恂子

2009年3月19日未明、渋川市の高齢者向け住宅「静養ホーム」で火災が発生し、10名のお年寄りが犠牲になりました。

今回は総集編に替えて、今までこの季刊しんあいでも繰り返し述べてきた、介護保険制度下の介護老人福祉施設すなわち特別養護老人ホームがそれ以前の老人福祉法の特別養護老人ホームと比べ、どのように変質したのか、1998年11月20日付発行の第39号を中心に再確認します。

今回の惨事を通して明らかになったことは、生活保護を受給している高齢者の多くが都外のこうした「住宅」での生活を余儀なくされていたこと、生活保護受給者の生活の場として各自治体が紹介をしていたことが続報として繰り返し報じられています。この他にも、アパートでの孤独死や高齢者が犯罪を繰り返し刑務所に安住の場を求めるといった記事も少なくありません。

身体が弱くなって働けなくなり住むところもなく、その生活を支える親族等もない、という高齢者は、住居と食事等の生活を支える仕組みがない限り、生活の継続はできず、住居や食事をはじめとする生活の保障が必要です。

従来、その役割を担ってきたのが養護老人ホーム(虚弱な方)であり、特別養護老人ホーム(介護が必要な方)でした。養護老人ホームは現在も老人福祉法のもとで各自治体が措置決定しています。しかし三位一体の改革で措置費が全額自治体負担になるためか、養護老人ホームに入所申請しても、なかなか受理されない現状です。特別養護老人ホームは、自己責任・自由契約になったこと、又、介護度3以上を対象にするようになったこと等により、介護度が軽い方は待機者になってもほとんど入所することはできなくなりました。

このように福祉施設としての機能が制度的に阻まれていることが左記の現状と無関係とはいえません。

## 介護保険法に吸収しきれない特別養護老人ホームの課題—3つの調査が実証する— 【(第39号・1998年11月)より】

### 1. (平成10年3月東京都高齢者施策推進室保健福祉部発行)

- ・要介護と在宅生活には相関関係はない。住宅・介護・経済力のバランスが在宅生活の継続に影響を及ぼしている。
- ・在宅生活が成立するための条件には、①住むところがあること、②同居し生活と介護を支える人がいること、③経済力があること、の3つがある。
- ・施設に入所することにより、これら3条件が整うことによって生活の継続が可能になった。

### 2. 平成9年8月東京都社会福祉協議会 老人福祉部会(現高齢者福祉部会)による特別養護老人ホーム入所中の利用者の要介護状態区分推計

- ・当初の介護保険制度で対象にならないだろうといわれた要支援～要介護2の方が約25%を占める。

### 3. 特別養護老人ホームに入所中の方の年収区分(東京都M苑)

- ・年収50万円未満が約50%、80%が100万円以下。
- ※2003年補足給付が導入されたとき、特別養護老人ホームの入居者の83%は保険料の基準階層以下であると、厚生労働省も資料のなかで明らかにしている。

## 「老人福祉施設と介護保険制度の比較と介護保険制度下で予測されること」 【(第39号・1998年11月)より】

項目	老人福祉制度(現行)	介護保険制度(2000年)
目的	(第1条) この法律は、老人の福祉に関する原理を明らかにするとともに老人に対し、その心身の健康の維持および生活の安定のために必要な措置を講じ、もって老人の福祉を高めることを目的とする。	(第1条) 加齢とともに生ずる心身の衰微に起因する疾病等により要介護状態となり、介護、看護訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を受ける者等についてこれらの者がその有する能力に応じた自立した日常生活を営むことができるよう、必要な介護サービス及び福祉サービスにアクセスする機会を確保し、国民の健康増進の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする。
法 基 本 的 理 念	(第2条) 老人は、多岐にわたり社会の発展に寄与してきたものとして、かつ、豊富な知識と経験を有するものとして敬愛されるとともに生活が営まれる機会を確保されなければならない。 (第3条) 老人は、老齢に伴って生ずる心身の衰微を自覚し、常に心身の健康を保持し、又は、その知識と経験を活用して、社会的活動に参加するように努めるものとする。 2 老人は、その心身と能力に応じ、適当な仕事に従事する機会その他の社会的活動に参加する機会を与えられるものとする。	条文なし
国民の努力及び義務	条文なし	(第4条) 国民は、健康の保持増進に努めるとともに、要介護状態となつた場合においても、進んでリハビリテーションその他の適切な介護サービス及び福祉サービスを利用することにより、その有する能力の維持向上に努めるものとする。 2 国民は、共同生活の理念に基づき、介護保険事業に要する費用を公平に負担するものとする。
国及び地方公共団体等の責務	(第4条) 国及び地方公共団体は、老人の福祉を推進する責務を有する。 2 国及び地方公共団体は、老人の福祉に関する施策を講ずるに当たっては、その施策を通じて、前二条に規定する基本的理念が実現されるように配慮しなければならない。 3 老人の生活に直接影響を及ぼす事業を営むものは、その事業の運営に当たっては老人の福祉が促進されるように努めなければならない。	(第5条) 国及び都道府県は、介護保険事業の運営が健全かつ円滑に行われるよう必要な措置を講じなければならないこと。都道府県は、介護保険事業が健全かつ円滑に実施されるよう努力しなければならないこと。
財 源	税金(国、都道府県、自治体)	税1/2(国25% 県12.5% 市12.5%)と保険料 1/2(65才以上 17%、40~64才 33%)
利用者負担	年金等の収入に応じて負担する。費用徴収制度/扶養義務者の負担もある	利用料(介護報酬の1割)+食事、日常生活費等。別に保険料。
施設運営費	措置費(定員数等により利用者の単価が決まる)	介護報酬(介護度により給付額が異なる)
生活費	措置費に含まれている	利用者負担(おむつ代のみ介護報酬に含まれる)
入所対象	介護が必要で住居や生活等に困っている人、介護のみで困っている人	介護度の高い人
処 分	その人の生活を保障するために生活の場を決める(措置)	保険の給付上限額を決めるため介護度を認定すること
保障の範囲	生活保障+介護	介護
言 語	介護、介助、見守り、いたわり(老人を敬愛し援助する)	家族の負担の社会で分担する
老 い の 解 釈	誰でも老いる心身の機能低下を予防する一方で老いを受け入れる。人間は老いや死にむかって生きる存在(命の有限、死への準備教育の必要)	自立できないことはリスク(危険性の確率)口(老いを確信する、老いたくない、老若の融り、障害のないこと、元気なこと、自立できることがよい)
権 利 性	人として保有する生存権、基本的人権(国が保障すべき権利)	保険料を支払うことで権利性の意識が醸成(国が与える権利)
普 遍 性	障害のある人もない人も所得の少ない人も誰でも同じように普遍的に生活できる(誰が支援を必要とする)	国民の誰もが直面する普遍的な問題(一般的な)

上記の調査結果は、特別養護老人ホームが単に介護度の重いというニーズだけではなく、比較的収入が低い(年収100万円以下のいわば国民基礎年金層)、また生活を共にする家族や親族がいなかったり、生活力が弱い方、その上で住むところに困る方が措置という制度のなかで、行政の責任の下で福祉施設に入居していた実態を示しています。

にもかかわらず、こうした調査結果や実態を客観的に検証することなく、2000年4月介護保険法により、特別養護老人ホームは介護サービス提供施設に変わってしまいました。

その後、特別養護老人ホームの待機者は増加するばかりで、2000年4月時点は原則申し込み順に入所決定していましたが、2003年からは必要度の高い人、即ち介護度の重い人にと変更されました。なお、介護報酬も要介護3以上でないと施設運営がきびしくなるように誘導されました。その結果、住居や生活に困っていても介護度の軽い方はほとんど入所できません。

老人福祉法は1963年に成立し、養護老人ホームと特別養護老人ホームが位置づけられました。当時は、養護老人ホームが主流でしたが、1970年以降は介護を必要とする高齢者を対象とした特別養護老人ホームが急増し、1980年以降は養護老人ホームが減少しています。しかし養護老人ホームに「介護」がついている「特別」養護老人ホームは、介護のみを提供する施設ではなく、介護が必要な高齢者が住むところであり、生活する場でありました。従って、住むところがない方、生活する力のない方は、たとえ介護度が軽くても特別養護老人ホームの対象者だったのです。

今回の事故により、介護保険法と生活保護法だけでは、弱い立場にある高齢者の生活や生命はまもりきれないことが、明らかになりました。安心して老いるために、老人福祉法の再構築、あるいは高齢者の生活を保障する新たな制度づくりが望まれます。みなさまはいかがお考えでしょうか？

