

総合社会福祉研究

第30号 目次

特集

社会保障・社会福祉と連帯・共同

- 座談会「社会保障・社会福祉と連帯・共同」
塩見洋介・小林直行・寺田 玲・河合克義・藤松素子(司会) 2
- 今日の社会連帯概念の批判的検討—構造改革路線のもとでの自助自立・
連帯概念を中心として— 杉山 博昭 29
- 地域のNPO活動から社会福祉事業を生み出す—社会保障・社会福祉の
公的責任と協働、そして地域の共同と連帯— 柳川 道子 39
- フランスにおける国民連帯とは何か—フランス人から見た国民連帯という
言葉— イレーヌ・ボグダノヴィッチ(河合克義訳) 48
- 福祉協同による地域と人間の再生—その可能性と課題 鈴木 勉 51

海外 福祉情報

- 中国の社会保障制度の今日的展開—上海市の事例研究— 張 雨明 59

現場実践 レポート

- 障害のある子どもへの余暇支援と家族支援—支援者の願いと専門性
澤田真寿美 65
- 地方からの発信、「新たなセーフティネットの提案—『保護する制度』から
『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ』—」を生活保護現場から
考える 戸田 典樹 71

投稿 論文

- ホームレス就労支援策の成果と課題 山田壮志郎 85
- 社会福祉専門職教育における「原爆被害」継承の可能性
～被爆者の生活史把握を重視した教育実践の分析を通して～ 黒岩 晴子 98
- 児童養護施設入所に至る親の労働・生活問題
～東海地区3施設の調査から～ 堀場 純矢・伊藤 龍仁 109

座談会

社会保障・社会福祉と連帯・共同

●出席者

塩見洋介（しおみようすけ：障害者(児)を守る大阪連絡協議会事務局長）

小林直行（こばやしなおゆき：介護保障の充実を求める京都ケアマネジャーネットワーク事務局長）

寺田 玲（てらだれい：京都市社会福祉協議会地域福祉部副部長）

河合克義（かわいかつよし：明治学院大学教授・本誌編集委員）

●司会

藤松素子（ふじまつもとこ：佛教大学助教授・本誌編集委員）

藤松 ただいまから総合社会福祉研究30号の座談会を始めさせていただきます。まずはじめに河合編集委員より本座談会の趣旨説明をさせていただきます。

河合 この座談会のテーマは社会保障・社会福祉と連帯・共同です。本誌の編集委員として、またこの座談会の企画に関わった者として、最初に趣旨についてお話しさせていただきます。

連帯・共同のうち「共同」という言葉は、「非営利・協同」という言葉でこれまで生協、民医連、NPOなどの間で独自の理論が展開されてきています。この座談会でもそういうものを意識しています。また「連帯」という概念は西ヨーロッパ、とりわけフランスと日本とは大きく中身が異なっており、両者の比較も意識し、あえて連帯という言葉に積極的な意味を持たせて特集テーマに入れています。

日本とは大きく異なるフランスの 連帯概念

その理由は、1980年代の臨調「行革」以降、自立・自助、相互扶助が強調され、「社会連帯」

という大正時代にいわれてきた言葉をもってきて、「連帯」という概念で一定の内容を強調してきました。当時、政府が使う連帯という意味は連帯＝相互扶助という非常に狭い概念で使っていました。大正時代の連帯とも全く異なる意味で使っています。

連帯という概念は、国際的には非常に積極的な意味をもって使っています。もちろん相互扶助という意味でも使われていますが、他方、労働組合の「団結」、「国家責任」といった意味を持つ幅の広い概念です。

そこで、今回の特集では、特集論文に「今日の社会連帯概念の批判的検討—構造改革路線のもとでの自助自立・連帯概念を中心に—」というテーマで長崎純心大学の杉山博昭さんに、政府が福祉切り捨ての切り札として持ち出す戦後の「自助・連帯」論の批判と、戦前の日本の「社会連帯」概念、特に大正時代の社会連帯概念についてご執筆をお願いしました。またNPO団体の取り組み



河合さん

として、「地域のNPO活動から社会福祉事業を生み出す―社会保障・社会福祉の公的責任と協働、そして地域の共同と連帯―」というテーマで特定非営利活動法人子育て支援センターたんぽぽの柳川道子さんにご執筆をいただいております。

フランスの連帯概念については、社会福祉・社会保障の専門家ではないのですが、東京在住のフランス人のイレヌさん(Irène Bogdanovic)に、連帯と聞いてどのようなことを考えるかをご執筆いただきました。フランスでは連帯は幅広く普及していて、一般の人がきちんとその意味を押さえているのです。イレヌさんの文を読んでいただければそのことがおわかりのことと思います。

福祉協同による福祉サービスの現状については、「福祉協同による地域と人間の再生―その可能性と課題―」のテーマで佛教大学の鈴木勉さんに整理していただいています。

これら個別論文に加えて、この座談会は領域的には「高齢」「障害」「社協」という3領域の方から、それぞれの立場で実践されていることをまずご報告いただき、後ほど座談会テーマに引きつけて討論をお願いしたいと思っています。

制度改革で福祉対象が狭められている

社会福祉領域では、社会保障構造改革、社会福祉基礎構造改革の流れの中で、介護保険を皮切りに社会保障・社会福祉における社会保険化、利用契約制度化が進んできています。また、今回の障害者自立支援法の実施で障害者分野でも利用契約制度と社会保険化の流れが押し寄せてきて、制度がもたらす矛盾が明らかになっています。

この制度改革の流れは極めて異例で、西ヨーロッパの流れからは考えられない展開をしています。

私は将来的に見通すと、このままでは政府は乗り切れないだろうと思っています。必ず見直しの時期がくると考えています。私たちの側からの社会福祉の再構築、理論的・実践的な再構築への提起が必要です。

とりわけ公的な福祉制度が政策対象を切り取る中で、対象が狭められてきています。そのことは

あらゆる領域で明らかになってきています。

介護保険では今回の見直しで「介護予防」という名前で、これまで介護保険制度の枠外で、国庫補助で行われてきた「介護予防・地域支援合い事業」が廃止・再編されて保険に組み込まれました。つまり高齢者の保険料収入で行う、介護保険の枠内に統合されてしまったのです。

その中身は、介護の予防に重点をおくものですが、その介護予防という概念が非常に狭くて曖昧です。介護予防の行き詰まりがいろいろな調査で明らかにされていて、「特定高齢者」という概念も見直しをせまられています。

今回の改定で介護保険制度の対象からはずされた方が地域に多数存在しています。そのことは社会福祉協議会(以下「社協」)関係者の中にも明らかになってきて、そのことをもって一部では「だから社協の出番だ」という主張もありますが、果たして行政の責任が後退する中で権利擁護も含めてそれを社協が担えるのか疑問です。住民と一緒にやっている民間団体がそれを担えるのか、結局無理強いされているだけではないのかという疑問を持っているのです。

またこれまで社協が担ってきた地域福祉権利擁護事業も含めて、本当の意味での権利を擁護することが本当に社協で担えるのかどうかの問い直しが必要です。

障害者分野も応益負担の問題で障害者団体の幅広い運動が高揚していますが、社会福祉全体としてはいままでの制度の対象を狭めてきているといったところが特徴です。

とくに社会保障・社会福祉の根本に関わる問題ですが、これまでも日本の社会保障・社会福祉の制度体系が未整備であったにも関わらず、今回の構造改革で各種制度のさらなる見直しがなされてきています。例えば生活保護制度については、生活保護基準と賃金を比較して、「生活保護基準が高くて賃金が高い、だから保護基準を下げるべし」という世論を意図的に形成して、国民各層間での分断を引き起こしています。

ナショナルミニマムの未確立が 制度体系整備を遅らせている

このことは日本のナショナルミニマムの未確立と制度体系の整備の遅れが原因で引き起こされているものです。一定の生活水準に見合った所得保障基準と社会サービスの整備基準が示され、それを基準として各制度が矛盾なく整理されるというシステム化がなされていないのです。生活保護制度だけがその機能を担わされていて、他がバラバラに機能しています。税制にしてもそうですし、またその他の各種手当、例えば児童手当もそうです。

フランスであればミニマムを基本に据えて、それぞれの制度が分担してミニマムを保障する分担関係がある、そういう制度の体系化がなされているのです。ミニマムを生計費だけで考える傾向もありますが、そうではありません。教育、住宅、社会保障、社会福祉の諸サービスもミニマムの構成要素であることを忘れてはいけないと思います。

また国民の意識的分断、社会保障・社会福祉への理解の遅れ、理解の低さは、日本社会の特徴である過度な競争社会によるところが大きいと思います。

フランスと比較して、日本社会は信じられないほどの競争社会です。フランス人も日本の意識的分断と競争社会のあり方に驚きのまなざしで見えています。

日本人は生活困難を抱える人の生活実態に関する想像力、イメージする力が非常に貧しいのではないのでしょうか。ほとんどの若者、一般国民もそうですが、福祉と聞いたら「福祉はできれば一生お世話にならなければ幸せ」という答えが返ってきます。その程度の認識しかないのです。学生、若者にホームレスについて意見を尋ねても何にも返ってきません。全然実態が見えていないのです。大都市なら多少見えますが、地方都市へいくと具体的にホームレスそのものも数が少ないということもあるのでしょうが、そういう人たち、生活保護世帯の方々を含めて困難を抱える人たちのくら

しを具体的にイメージできないのです。地方にももちろん貧困・低所得問題は存在するのですが……。

例えば連帯という言葉を目比比較してみましょう。フランスでは労働組合が連帯をいう場合は、主に「団結」という意味で使いますし、NPO・地域団体であればお互いに助け合うという考えにかなりの重点が置かれます。しかし、労働組合からNPO・地域団体まで共通して、連帯という言葉の中に「国家責任」という意味も含めて使っています。日本でNPOが法制化されたのは最近ですが、フランスでは1901年に法律が出来ていて、多様なNPO活動が展開され広がっています。

フランスのNPO団体については、わたしは昨年3月パリに本部のあるカトリックの国際的救済団体であるスクール・カトリックについて『総合社会福祉研究』第29号に紹介させていただきました（「フランス・スクール・カトリックの活動—ジャック・ブルジョワ氏（雇用・参入サービス部代表）に聞く—」）。

フランスのNPO・スクール・カトリック の独立性

このスクール・カトリックの活動資金は大部分が民間資金でまかなわれています。地方では行政のサービスを担っているところもある関係で、全体としては1割程度の行政からの補助金が占めている程度で、ほとんどが個人の寄付金でまかなわれ、巨大な活動領域を持っています。

パリに7階建てのビルをもち、500名のスタッフがいます。ただしその半分はボランティアです。独立性の原理をきちんと掲げ、独立性を持つためには行政資金に頼らず自己資金を確保しています。行政からの資金が多くなると独立性が失われるとはっきり言います。民間社会福祉団体とは何かについて、学ぶべきものが多くあると思いました。こうしたフランスのNPO団体の活動の基礎には連帯の考え方があります。国民の連帯概念がフランスの多様な、そして圧倒的な資金力を作り出していると言ってもよいでしょう。さらに、連

帯という意味のなかには、政府が使う場合も国民が使う場合も、公的責任が含まれているのです。この点がフランスの連帯概念の大きな特徴です。

国民の社会保障・社会福祉の理解を深めることへの重要性

あらためて日本における連帯を考えるために、今回「共同」もテーマに入れましたが、社会保障・社会福祉をもっとよくしていくには、よりよい社会福祉を求める人たちが地域で多数派にならないと変わらないと思います。社会保障・社会福祉に関する国民の理解、地域住民の理解についてフランスとの考え方の差は大きいと感じています。日本は競争が激しいので自分のことしか考えられないのです。自分のこととの関わりのみでしか社会保障・社会福祉について考えられない。ましてや他人が困っていることを行政が支えるなんてことはとんでもないという程度の認識しかありません。こういう現状では、社会保障・社会福祉教育や住民主体形成などは進まないでしょう。地域づくりなどにも踏み込んで考えていかないといけない。その際、連帯ということで自分の生活を越えて他者の生活困難を見ることのできる国民をいかに増やせるのか、このようなことを今回のテーマのねらいに込めております。

お集まりの皆さんは、それぞれの領域で実践されています。皆さんそれぞれから現状と問題点を出し合い、今回のテーマに引きつけた議論が出来ればと思っています。



藤松さん

藤松 それでは、今日ご出席の3名の方から座談会テーマに関わって実践報告をしていただきます。まずはじめに塩見さんからお願いいたします。



塩見さん

者障害者自立支援法に向けた取り組み」というテーマで障害者自立支援法に対する取り組みについて、主に障害者運動の連帯をどのように広げていったのか、あわせて、介護保険との統合をにらみ障

害者施策のあり方が国民に問われる時期がきますので、それに向けて連帯や共同をさらにどう発展させていくのか、そして障害者施策をいかに国民的課題に押し上げていくのかについて、現在の問題意識を報告させていただきます。

障害者自立支援法は、2006年10月に本格施行されましたが、盤石のものとしてスタートしたわけではありません。この法律が出てきた背景については、介護保険に遅れることから3年、2003年度から直接利用契約である支援費制度がスタートしたのですが、契約に移行したことをきっかけに、当初の政府の想定以上に制度が利用されました。そこで政府は2003年10月に「障害保健福祉施策について（改革のグランドデザイン案）」を急ぎ発表したのです。それが翌年の通常国会で具体化され障害者自立支援法案として国会に上程されました。

障害者・家族の願いが一旦成立した制度を突き動かした

障害者自立支援法の持っている最大のポイントは、応能負担から応益負担への負担方式の転換です。このきりかえは、今回の障害者自立支援法の核心部分とも言えますが、政府はそれだけでは国民合意を得て国会を通過させることが出来なと思い、身体、知的、精神の3分野の障害を統一するとか、自立支援給付を義務的経費にするとか、いろんな味を付け加えて、障害者福祉を抜本的に再整理するものとして障害者自立支援法を出したのです。グランドデザイン案が発表された当初から、応益負担への転換が言われていましたので、

塩見 私からは、「連帯・共同の輪を広げる障害

多くの障害者団体が制度改変に異議を唱え、2006年1月にスタートした通常国会でも、法のもつ問題が徐々に明らかにされていきました。

これまでの障害者福祉制度の根幹部分に関する変更であったため、障害者・家族は「私たち抜きに私たちのことを決めないで」という共通のスローガンを作り出し、国会を包囲する大きな運動のうねりを作り上げました。国会解散によりこの法案は一旦廃案になりましたが、総選挙後の特別国会に再提出されて、与党単独で可決成立し、2006年4月1日に一部施行、10月1日に完全施行されました。この法律が非常に「難産」であったのは、障害者・家族にとって大きな負担増を伴う抜本的な改革であったためです。そのため法案成立後そして施行後も、この法律の改善を求める障害者の運動は、さらに発展・継続されてきています。

そうした中で、政府は法施行後の12月になって、一定の激変緩和の追加措置を公表せざるを得なくなりました。

この措置は、2006年12月26日に全国障害福祉主管課長会議で急きょ示されたものです。その内容は、大きく二つにわけられます。

まず一つは、利用者負担のさらなる軽減です。応益負担の月額負担上限額は、「低所得1」の人でこれまで15000円、「低所得2」が24600円、「一般世帯」が37200円でした。そしてこの上限に加えて、社会福祉法人減免が適用されると、「低所得1」「低所得2」の対象者の上限額が通所

施設や居宅系サービスではさらに2分の1に減額されていた（ただし通所施設の場合は「低所得1」「低所得2」に関わらず一律7500円に上限設定）ものを、今回の改訂で、これをさらに拡充して4分の1まで減額することになりました。またこの減免は、社会福祉法人減免として行うのではなく、国による緩和措置として実施されるため、減免に伴う法人負担がなくなったほか、法人をまたがった場合でも軽減されるという改善がなされました。また対象者を広げるということでは、例えば単身で350万円だった資産要件（所持が許される減免対象者の預貯金総額）を500万円に引き上げるとともに、収入要件（これまでは単身者の場合年間150万円以上の収入がある者を減免の対象外としていた）を撤廃しました。さらに市町村税額10万円未満（07年6月以降は16万円未満）の世帯も4分の1減額の対象とするなど、一部課税世帯にまで対象を広げました。

二つ目は、こうした利用料の減免と合わせ、事業者などへ激変緩和措置も新たに講じられました。福祉事業の新体系への移行など、この改革の「速度」についてこれられない事業者についても、当面事業が継続できるようにするため、一定の経過措置が設けられました。デイサービスの緊急支援事業や小規模作業の緊急支援事業が、これにあたります。さらに、今回の制度改定で収入が大きく落ち込んだ事業所にも減収分に対する一定の補填措置を拡充することや、通所サービスの送迎費の加算などを新たに設けました。

このうち、利用者の負担上限額をより低くしたことは、この間の障害者らによる運動の反映であり、大きな成果だといえます。また、激変緩和策に関わっての事業所への支援は、平成18年度の補正予算で基金を組んで財源を確保し、それを3年間で消化していく手法で実施されます。現時点では、事業所向けの激変緩和措置の実効性等、評価するにはまだまだ時期尚早です。実際どのように効果をあげるかについては今後を見守らなければなりません。しかも、障害者・家族の一番の不安の種である応益負担のしくみそのものについては、手が付けられていません。これが今後の大き

福祉サービスの負担上限額

上限区分	所得区分	上限額
生活保護	生活保護受給世帯	0円
低所得1	市町村民税非課税であっても障害者又は障害児の保護者の収入が80万円（月額66667円以下であるもの	15000円
低所得2	市町村民税非課税世帯（属する全ての世帯員が非課税）	24600円
一般世帯	市町村民税課税世帯	37200円

※障害基礎年金2級の方（794,500円）の多くは低所得1。障害基礎年金1級の場合は年金受給のみで80万円を超えるので低所得2となります。

な問題として残っています。

しかし、一旦施行された法律について、12月に国会で再び集中審議を行い、衆議院では参考人を招致して審議をし直す。そして1200億円の予算を投じて激変緩和措置を実施せざるを得ないところまで政府を追い込んだことは、近年には稀有な、貴重な成果であると思います。

実態把握を行ったことでサービス利用抑制と事業所減収という共通課題が明らかになった

それでは、政府の重い腰を動かせることに成功した原動力は何か。そこには、大きく二つの要因があると思います。

第一は、法成立以前から「心配」といつてきた問題点について、障害者自立支援法の施行後、どういう実態にあるのかについて、事実を把握する努力を住民サイド、障害者団体サイドで徹底的に進めたことです。団体が独自におこなった調査もそうですが、団体の要請に基づき自治体自身も調査を行ったことも重要でした。

これらの調査の中で、次の二つのことが起こってきていることが明らかになりました。

一つは、福祉サービスの利用抑制です。自治体の調査などでは具体的な数字を挙げて、利用抑制の実態が示されました。

もう一つは事業所の減収です。大阪府の調査でも、例えば入所施設では年額1000万円の減収、通所施設で600～700万円の減収が予想されるとしています。

同様に、大阪障害者センターなど民間団体でも法施行後の実態について調査をしました。調査を行うことで、障害者自立支援法の問題点が整理されます。どの調査をとっても、利用抑制と事業所の減収が共通の問題として浮かび上がり、そのことへの問題意識を諸団体が共有することで、運動の共同における行政への働きかけのポイントが絞られていくわけです。全国市長会なども国に要望書を提出しており、障害者分野については、低所得者対策の見直しと事業所運営が厳しいというこ

とでの単価設定の見直しの2点を国に強く求めています。いずれにしても上記2点の問題が各地で浮き彫りになっていることがわかります。

こうした団体や地方自治体からの要請に対して国は、独自の調査結果を公表して、「影響はほとんど無い」との結論を無理やり導き出して巻き返しを図りましたが、成功しませんでした。深刻な実態の告発が政府へのボディーブローとなり、何らかの措置を講じざるを得ないところまで追い詰めたのです。こうしたとりくみを通して、リアルな実態が持っている力が大変大きいということを痛感しました。

実態の共有化が連帯・共同を進める前提となった

二つめは共同の発展です。障害者の分野でかつてない共同がなぜ起こったのか。最大のポイントは、各地で生じている深刻な実態を、多くの障害者団体が共有することができたことにあったと思います。

障害者団体にはいろんな主義や主張、立場の違いがあります。そうした違いを乗り越えて障害者団体が一堂に会することはほとんどありませんでした。ところが今回、入所施設や養護学校をどのように見るのかという点では180度考え方が違う団体であっても、障害者自立支援法では共通の「言語」をもつことができました。徹底して一致点をあぶり出し、そのことにもとづく共同の運動を進めることが出来たのです。一致点を確認するために、何度も何度も率直な意見交換を行いました。

また、こうした話し合いが積み重なると、次なる前進面が生み出されます。一致しない課題についても、ためしに話し合ってみようという雰囲気が生み出されてきたのです。養護学校の是非や必要性について、入所施設の是非と役割について、施設を解体していくとなると地域の中で他にどのような社会資源をどのように配置していくことが必要なのか、などを価値観や立場の違いを超えて率直に話し合える土壌が徐々に整ってきました。

これが共同が生み出した大きな副産物といってもよいと思います。

こうした議論を通じて、私たちが共通して気づきはじめていることに、障害者自立支援法の「自立」が何を意味しているのかということがあげられます。私たちは運動の過程の中で繰り返し、「障害者自立支援法では自立できません」といつてきました。そのことばにこめた「自立」と、政府が障害者自立支援法と命名し施策の中で貫徹しようとしている「自立」とは、全くかけ離れたもののなのです。

政府は「障害者自立支援法」との命名をなんら恥じらいもなく行ったのは、障害者自立支援法こそ政府流の「自立」を体現する法律だと自信を持っているからです。

それでは、障害者自立支援法が示す「自立支援」とは何なのか。それは、障害者といえども福祉サービスのお世話には極力ならないようにがんばっていくこと、もしも福祉サービスを受ける場合は、その対価として一定額の費用を支払い、その結果付与される「権利性」を存分に発揮して社会生活に活かすこと、また、訓練は社会の中で自活して生活していくための力を身につけるために、その効果が期待できる人に対して重点的に提供し、可能な限り生産者として社会に貢献できるように努力すること、それが政府のいうところの「自立」の内容なのです。つまり政府流の「自立」とは、できるだけ福祉のお世話にならず、早くそこから卒業して社会の中で納税者として役割を果たしていく、そのことを支援するのが障害者自立支援法なのです。だから障害者がいくら「これでは自立できない」と訴えても、政府は胸を張って「自立支援」の言葉をこの法律に冠しているのです。

実は共同の運動を進める中で、このような政府流の「自立」観はおかしいのではないかということが徐々に、運動に参加するみんなの頭の中に芽生えてきました。まさに、構造改革路線の根幹に関わる事柄への疑問が、分野を超えて育ってきたのです。そうしたことも、共同がもたらした私たちへの手土産だと思っています。

これまで述べたように、政府をして動かざるを得ないところまで追い詰めたのは、実態把握と一致点にもとづく共同ということになりますが、それが単に政府を動かしただけではなく、多くの副産物をもたらしてきたことも忘れてはならないことだと思っています。

障害者自立支援法の欠陥がもろに矛盾となって大きく現れるのは2007年度以降

障害者自立支援法は2006年10月1日に本格施行されました。4月以降に生じた利用抑制や事業者の収入減に加えて、今後さらなる問題・矛盾が現れてくると思っています。

その一つは障害程度区分によるサービス利用からの排除です。介護給付のすべての施策が、障害程度区分認定によって、使えるものと使えないものに振り分けられます。また、市町村による福祉サービスの支給決定についても、今後大きな格差が出てくることが予想されます。2006年10月1日の本格実施の段階は、2006年度予算の執行途中でしたので、自治体も支給決定水準を大きく変更することは差し控えていました。ところが2007年4月1日以降は2007年度予算で進みますから、この制度がよいよ通年予算を通して本格稼働します。そのため法の持っている欠陥が、もろに矛盾となって現れるのはこの4月以降だと思っています。支給決定量が大きく引き下げられていくことや、事業所が新体系に移行する中で、サービスの内容、質そのものが大きく変化していくことが心配されます。2006年10月にスタートした地域生活支援事業については、4月以降、市町村間の格差が一気に広がることが予想されます。

そんな中での障害者運動の課題を考えると、これまでの共同の運動の成果をどのように広げていくことができるかが問われていると思います。これまでの運動は、往々にして声を強く上げたところが予算を多く確保するということがまかり通ってきました。そのため、行政との距離の度合

いを競いあったり、他を出しぬいたりするような側面もあったのです。しかしこれからはそうではない。新たな連帯というのは私のところだけが良ければいい、声が強いところが予算を多く取れるというのではなくて、現実の中の矛盾、暮らしの中で起こっている問題を、本質部分まで掘り下げて、他につながる共通項をあぶり出し、その解決を求めるための課題設定をした上で、力を合わせて運動していく、そうしたことが今後もしっかりとできるのかどうか問われていると思います。

介護保険を高齢者だけのものとして見ない

それから、しっかりと見据えておかないといけないのは介護保険と障害者施策の統合です。いまは2009年に予定されている介護保険の見直しを見こして、統合というルールの上を障害者施策も走っています。だから激変緩和も2008年度までの措置なのです。統合を障害者団体としてどう評価するのかについても、今後重要なテーマとして議論を積み上げていく必要があります。

そのためにも、介護保険を高齢者だけのものとしてみない。この国の介護保障のあり方をどうするのか、他分野と共同してしっかりと描いていくことがこの2年間の課題だと思っています。障害者分野はまだまだ「改革」の途上にあります。構造改革路線に力負けないでそれを押し返していけるような議論を展開していけば、この国の福祉のあり方を大きく切り替えていくことができると思っています。

藤松 塩見さんからは障害者自立支援法がもたらした問題に対してどのように運動を進めていったのかについてお話しいただきました。

次に小林さんからお話をいただきます。

小林 介護保障の充実を求める京都ケアマネジャーネットワーク（以下「京都ケアマネット」）事務局長の小林です。

介護保険は2006年4月に大改定がありました。



小林さん

軽度者からの介護用ベッド、車いすなど福祉用具の貸しはがし、予防給付に移されるかどうか不安になっている利用者・家族に対し行政に代わり説明に追われるケアマネジャー、予防プランセンター化している地域包括支援センター等、多くの問題が噴出しているにもかかわらず、大きな社会問題にはなりきれていません。

さきほど塩見さんから障害者自立支援法に対する様々な運動について報告されましたが、その運動に比べるといろんな評価はあると思いますが、介護保険改定を跳ね返す運動はまだまだ弱いからだと思っています。

ケアマネジャーが制度改定の緩衝剂的役割を担わされている

ではなぜそれが弱かったのか、その原因はケアマネジャーが果たしている役割にあるように思われます。これだけ問題があるにもかかわらず2000年以降実施された様々な利用者へのアンケート調査では多少の波はありますが、概ね8割の方から「制度、サービスに満足している」という答えが返ってくると聞いています。その背景には、ケアマネジャーがこれまでも、そして今回も、制度改定の影響の緩衝剂的、調整弁的な役割を果たしていることが挙げられると思います。

京都ケアマネットで今回の改定後の実態調査をしてみて、その結果をもとに制度がもたらす矛盾点を国・自治体にどのように追及していくのか、が今後の運動の課題となるのですが、その実態把握の取り組みが弱いのが現状です。職能団体においても自治体においてもこの取り組みが弱い。なぜそうなのかを考えてみますと、現場ではケアマネジャーが制度の説明をして「こう変わります」と利用者と一対一で話し、ある程度の形で完結させているからだだと思います。例えば軽度者から介

護用ベッドを引き上げる場合も、ケアマネジャーがなぜそうなるかを利用者に説明して、一人ひとりの利用者に代替案を提示し、一定は怒りが治まるように調整をしているからです。介護保険制度の鍵を握り本来改善運動を進めなければならないケアマネジャーが制度改定の説明責任に追われ、結果として運動が盛りあがっていかないのが現状であると思います。

また今回の改定で国は、ケアマネジャー資格に更新制を導入し、また個人毎に登録番号を決めてケアプランの傾向を管理しやすくするなど、いっそう「物言わぬケアマネジャー」を作ろうとしていて、矛盾を告発するケアマネジャーのエネルギーが弱められたことも原因だと思っています。

介護保険制度だけでは高齢者の暮らしは守れないことを一貫して追求

次に、私が所属する京都ケアマネットの設立以降のこれまでの取り組みの経過を簡単に説明いたします。京都ケアマネットは介護保険がスタートした年の2000年10月に「ケアマネジャーになってほんまによかったと言いたいですよネ」をスローガンに設立しました。

任意参加の団体で、都道府県毎に設置されている職能団体である京都府介護支援専門員協議会（以下「協議会」とは異なる組織です。都道府県単位にそういった組織が出来るということは当時事前に聞いていましたので、もちろんそこに結集して変えていくということも大事だと考えたのですが、「不十分な制度の中でも、どう利用者の権利を守り、自分たちの権利を守るかを実践の中で追求し合い、一方で、国や自治体に対して具体的に制度改善をせまっていこう」とことを考えた時、大きな組織での制約も大きいのではないかと考え、設立の運びとなりました。京都ケアマネットは京都医労連、京都民医連、京都福祉保育労、京都市職労民生支部、京都府保険医協会、京都社労協の賛同を得て2000年10月1日の設立総会は100名の参加でスタートしています。

ケアマネジャーは制度発足の混乱を乗り越えて

はきたものの大変疲弊している状況があったので、そんな中でも集まり、学習しましょうと呼びかけて学習と事例検討に重点をおいて活動をはじめました。介護保険だけでは高齢者の暮らしは守れないという認識を持っていたのでそのことも意識して取り組もうと活動を進めました。学習会も生活保護制度、成年後見制度や地域福祉権利擁護事業、住宅改修などの制度についても単なる制度紹介でなく、例えば制度の具体的運用や制度の問題点、改善点まで学ぶといったことに重点に置いて行ってきました。ですから、講師は運動的な視点を持ってお話ししていただける方、例えば、現場でケースワーカーとして働いている市職労民生支部の方、民主的法律事務所の弁護士の先生らにお願いしてきました。

ひとりぼっちで困難ケースを抱えるケアマネジャーを支えて

もう一つの柱は事例検討会でした。制度開始当初は、多くの事業所がケアマネジャーを一人しか（兼任）配置していませんでしたので、相談できる人を持たず困難ケースをたくさん抱えている方が多くおられました。そういう方を対象にしたケース事例検討会も行ってきました。検討会には、福祉事務所のケースワーカーさんや大学の研究者の方にも参加していただきケアマネジャーだけでなく幅広く意見交換、アドバイスができたと思います。

また、ケアマネジャーの労働実態についてのアンケート調査を行い、必要な政策提言にまでつながっています。その調査結果は、「総合社会福祉研究22号」（中島裕彦・中村暁「事例とアンケート調査に見るケアマネジャーの現実と緊急の課題、2003年3月発行」）に掲載しています。

国や自治体に対する介護保険改善の要望については京都社保協に結集して挙げてきました。また、京都社保協主催の「介護フォーラム」にパネラーとして参加したり、2004年10月の「私たちの介護保険制度改善提言」作りに関わりました。京都ケアマネット単独では対市交渉をするなどには