

介護保険 広域連携の胎動

白井正夫 朝日新聞編集委員

地域報道の新聞記者として全国を取材して歩く筆者が、保健医療福祉の話題を専門職とは一味ちがう視点から紹介・解説するのが本欄です。

「ああ、かつて炭鉱で栄えた“ヤマの町”だね」。北海道空知地方と聞いて、昔を懐かしむだけでは、いまこの地で暮らす人には失礼かもしれない。確かに炭鉱閉山、離農で町は細った。だが、高齢者福祉の連携に町の再生、地域の活性をかけようという姿を見ると、そんな気持ちになる。中空知の中心にある奈井江町に近隣5町の町長が集まり、全国でも珍しい「合意書」に署名したのはちょうど1年前、1997年4月23日だった。

合意の中身は当時、国会で法案審議されていた「介護保険制度を共同で研究しよう」。奈井江町の北良治町長の呼びかけに上砂川、浦臼、雨竜、新十津川の4町が応じた(昨年12月、歌志内市も参加)。旧産炭地を抱え過疎と高齢化がすすむ地に、介護・福祉は重い課題だった。そこへ介護保険が現実のものとして迫っていた。首長の意識、思惑はともかく、合意書の向こうに自治体の垣根をはずす「広域介護保険」が視野にあった。

中空知6市町、 中芸5町村 先行

介護保険関連3法が成立し、2000年4月から新制度が発足する。保険者は市町村、特別区と決まった。当然のことながら、市町村は介護サービスを提供する保険給付や保険財政の運営という大きな責任を担う。介護保険という器は見えてきたが、課題は山積みしている。①ホームヘルパー、施設など介護サービスの質と量が制度発足時までに整うか、②介護認定は公平にできるか、③市町村ごとにサービスのばらつきがでないか、④保険料金はいくらかで、低所得者層はどうなるのか……。『保険あって介護なし』の言葉に代弁される課題の数々は昨年12月、参院本会議の法案可決に際してなされた多くの付帯決議に現れていたし、新聞各紙の報道などでも指摘されてきたとおりである。

95年夏、老人保健福祉審議会が公的介護保険制度の創設を勧告してから曲折した議論の末に、法案が国会提案されたのは96年11月。継続審議を繰り返して、ようやく成立したのは昨年12月だった。介護保険づくりが迷走しているこの3年の間に、日本の片隅で、静かに速やかに進行している動きがあった。過疎、高齢化がすすむ、独力では基盤

整備も難しい市町村が連携する「広域介護」「広域福祉」の胎動である。

片隅でと書いたが、注目される動きは2つある。北海道空知地方の「中空知5町1市介護保険推進協議会」と、高知県安芸郡で「中芸介護公社」を設立した5町村が準備している中芸広域連合(仮称)である。

ヤマの町として2万の住民で栄えた奈井江町も、いまは8000人を割った。近隣の町も同じだ。中空知広域介護保険推進協に加入する6市町は、端から端まで車で1時間以内で往来できる地域に住民3万5000人が暮らす。地域の高齢化率24%だが、介護保険発足の2年後には、住民は2000人減り、高齢化率は28%になると推定されている。

施設・人材を融通、 共同利用

奈井江町は特別養老人ホームを核とした総合福祉施設「やすらぎの家」を96年建設するなど、この地域では介護、福祉施策を一步先行させてきた。それでも介護保険が示す水準の介護サービスを、自分の町だけで供給するのは自信がない。ほかの町はもっと深刻だ。地域の中には上砂川や歌志内のように、炭鉱閉山のあと産業立地も難しく、高齢化だけが突出している所もある。財政も苦しい、福祉介護の人材も少ない、と嘆くだけの町長たちに、北町長は持論の「広域連携」を呼びかけ、各市町議会の中空知広域介護保険推進協議会へ参加議決を得て、地域をまとめた。

リーダー役の北町長は法案審議大詰め、参院厚生委員会で参考人として出席、介護保険制度を運営していくための人材確保や財源難問題について「近隣市町村が連携した広域事業で取り組むべき」と意見陳述している。持論の広域連携づくりはすでに展開されていた。昨年の新聞報道をみると、北町長の考え、本音が聞こえてくる。引用すると「(介護サービスの市町村格差で)競争にさらされる不安は(首長の)だれにもある。国がやってくれるという依存型から脱皮できないんですよ。だが、やらなければ、何が地方分権だ、と言われるですよ(朝日新聞、97年5月8日付)」

「これからは1つの町で住民ニーズにすべてこたえるのは難しい。高度なサービスを提供するには、自治体はメンツにこだわらず、連携できる部分は壁を取り払って協力すべきだ(北海道新聞, 97年9月13日付)」

やすらぎの家に昨年8月、5町の広域介護保険準備室が設置された。当面の連携事業として、①要介護認定審査会とケアプラン作成、②ICカード、パソコン利用の保健福祉情報システム、③民間業者による24時間対応ヘルプ、の3事業がすすんでいる。中でも国のモデル事業で行う24時間ヘルプは、企業ベースでは過疎地進出が難しいといわれる民間業者(札幌)の巡回在宅介護サービスで、その結果が目目されている。

こうした共同事業を通して6市町の協力体制が整っているが、最終目標は「介護保険を各町単独でなく、広域連合^{注)}をつくり共同で行う」(大西幸雄室長)にある。施設やマンパワーの相互融通、共同利用、これからつくる施設の配置、さらに民間活力導入などでサービス供給体制をレベルアップし、質量とも整えたい、という。財政負担も単独でやるより軽減できる。介護保険の給付のうち共同でできるサービス、できないサービスの選り分け、そしていすれ大きな問題となる保険料算出のデータ集めの作業も始まっている。

大西室長は「介護認定作業もうまく回っているし、サービス供給もそう心配していないが、問題はやはり住民が負担する保険料だろう」とみる。広域連合で6市町合同の介護保険運営となると、どの町に住んでいても同じ保険料になる。旧炭産地の低所得者層の多い地域を抱えるだけに、安い保険料で生じる財政リスクをどう埋めるか、住民が納得するか、など広域連携の理念を脅かす火種は残っている。

連携で横並びに安住せず

介護保険制度も広域連携の必要を想定して、複数市町村が広域連合を立ち上げて保険の運営主体となる道や、市町村相互財政安定化事業を認めてい

る。広域連合では、財政力の乏しい小規模自治体が共同で基盤整備を図る利点がある。運営が完全に一本化されるだけに、市町村独自のサービスは少なくなり、横並びに安住される心配も出てくる。また、財政安定化事業は、複数の市町村が財政安定を目的に共同事業を行い、歳入が給付を上回る自治体から財源が不足する自治体に余財が交付できる。共通の調整保険料を設定できるので近隣市町村同士の保険料に差がなく、住民の不満は招かない。

いずれも一長一短ある。厚生省は、要介護認定の共同化や保険料統一などで段階的に連携する市町村はでてくるだろうが、一気に「広域介護保険」を組むのは少ないとみていた。

一方、高知県安芸郡の場合は、5町村が在宅介護サービスの母体である中芸介護公社を96年4月につくり、連携の活動実績を持つのが特徴だ。2年間の実績をもとに、「7月1日には5町村で広域連合を組み、その事業の1つに介護保険をすえる」(鶴岡義人・公社事務局長)とタイムスケジュールも明快だ。

高知市から太平洋岸沿いにバスで1時間走ると、奈半利町、田野町、馬路村、安田町、北川村の5つの町村がある中芸地方だ。漁山村に合わせて住民1万5000人。公社ができる前まではホームヘルパーも全部で11人で、1人の村もあった。このままでは介護保険時代を迎えても人材確保難からサービス供給も難しいし、都市部と違い民間参入も期待できない。高知県の強い指導で公社設立となった。95年から公社基金9億円を積み立て、うち県も3億円支出した。

公社の事業は、ヘルパー派遣の在宅介護、介護支援センター、リハビリの三本立て。町村ヘルパーは給与体制も整えた公社職員にして、介護保険発足時には臨時職を含めて37人になるよう増員計画をたてた。いまヘルパー19人が町村の壁を取り払って休日も対応している。

こうした態勢整備は介護ニーズを引き出した。公社設立時にヘルパー利用者は93人なのに、今年1月には153人と増えた。月間の訪問回数は600回か

ら1400回に伸びた。ヘルパーがパソコンを持ち、訪問介護記録を入力する情報化テストも始まり、過疎漁山村の住民に、新しい可能性を感じさせている。

市町村の広域連携の動きを追って、ときどき思考が立ち止まることがある。同じ連携でも「保健・福祉・医療」の方である。同じ自治体内なら三者連携はもう当然のことだが、広域連携の主役はどれも福祉介護活動で、保健活動の絡みはケアマネジャーの分野の話しか聞かれなかった。

たとえば、中空知では準備室の中にケアマネジャー会議が置かれ、ケアプランを作成する。6市町から2人ずつメンバーがでるが、うち1人は保健婦が務める。議長の上砂川町保健婦、大川靖子さんは「訪問調査も含めて、介護保険でも私たちがケアマネジャーを務めるという意識は徹底できる」と話す。でも、中芸ではケア会議を開くにも、保健婦が忙しそうで日時調整が難しい、という声も聞かれた。

同心円を描くと、内側の福祉の円は市町村の壁もなく一体化しているが、外側の保健の円には市町村の仕切りがある。介護保険が実施されると、広域連携の地域では、保健の円からも市町村の仕切りが消えるのだろうか。

介護保険に対して市町村の不安の声は枚挙にいとまがない。サービス基盤整備の遅れ、要介護認定方法、低所得者対策、準備期間の不足などなど。だが、中空知、中芸と東西2つの動きに共通するのは、介護保険制度が国会で決まる2、3年前から、自分たちの生きる道を模索していたことだ。そこに開けかけているのが「広域連携」という道だ。失礼な表現になるが、弱体市町村が身をわきまえての「先手必勝」という言葉が浮かぶ。

●注) 広域連合 効率的な行政運営を目的に地方自治法の改正(95年6月施行)で生まれた制度。財政基盤の弱い市町村が1つの特別自治体をつくり、大きな事業を実施する。一部事務組合と違い、国や都道府県に権限の委任を求めることができる。