

# ③ 家族支援施策への提言

## 1 介護支援施策への提言

ここでは、家族支援施策のうち、高齢者介護の支援施策について、介護を要する高齢者の自己選択の機会の拡張と、介護サービスの提供する人材の確保の二つに分けて、それぞれに関連する提言を行う。

### ① 高齢者の自己選択の機会を拡張するための施策

#### 提言①施設福祉と在宅福祉の連携の強化

高齢者の身体状況やケア・ニーズの変化に応じて、住宅（自宅）から施設（老人ホームなど）へ、あるいは施設から住宅へと円滑に生活空間の移動が行えることが、長寿社会ではこれまで以上に要求される。

そのためには「在宅福祉か、施設福祉か」の二元論的な視点でなく、連続した福祉サービスとしてとらえ、地域福祉を構成する不可欠の要素として、両者を組織化する必要がある。これにより、在宅でのケアを選ぶか、施設への入所を選ぶかといった高齢者の自己選択の幅が広がる。

#### 提言②福祉と保健、医療の連携の強化

地域での福祉サービスのネットワーク化は

かりではなく、福祉と保健、医療のネットワーク化も必要である。

老人病院と、地域の在宅福祉支援施設やケア付き住宅などとの連携をはかることは、財政負担を軽減させるといふメリットを生み、さらに、その余剰資源を有効に活用することによって、高齢者の生活スタイルの選択肢を豊富にすることができる。

ただし、後述するように、保健、医療と福祉といった異分野間の連携には、措置権を持った専門職員を配置する必要がある。

#### 提言③施設の地域分散化

横浜市では、二十一世紀初頭に向けて、老人ホームやケアハウス、老人保健施設など、高齢者の多様なニーズに対応した施設の新設を予定している。社会的資本の蓄積として、高齢者福祉関連の公共投資が行われるのは、歓迎すべきことである。

その新設にあたっては、ロケーションにも、ノーマライゼーションの理念を反映させ、高齢者にとって身近な場所に建設することが必要であろう。大規模施設を中央に一つつくるより、多くの小規模な施設を身近な地域に分散させて整備する。あわせて、一般住宅との融合も検討していく。

#### 提言④施設の住宅化

横浜市では、二〇一〇年までに特別養護老人ホームを三十三カ所から七十七カ所へ増設することが予定されている。これらの施設ができるだけ住宅に類似した環境にすることが望まれる。

将来施設に入る高齢者のクオリティ・オブ・ライフへの要求水準を考慮すれば、可能な限り住居に類似した（ホームライク）施設の建設を推し進める必要がある。

#### 提言⑤専門ケア・チームの導入

地域での福祉、医療サービスの連携をはかることは、地域の限りある支援資源を効率よく活用するという点でも重要である。

そのためには、措置権を持った専門職員がチームとなつて取り組むのが有効である。地域に住む高齢者の生活から、ケア・ニーズを的確に総合的に把握し、高齢者にどのようなサービスが選択できるかを正確に伝える。一方で、地域全体のサービス資源の適正配分にも十分に配慮し、総合的な判断を下す必要がある。

提言⑥高齢者の権利を擁護するオンブズマン制度の導入

福祉サービスでは、量的な拡大や多様化のみならず、提供されるサービスの質が問われてくる。サービスの提供は人間を通じてなされる無形のものであり、その評価が難しい。介護を受ける側の遠慮や気おくれにより、ケア・ニーズが十分に表現されない（要介護者が口に出してニーズを伝えない）場合や、サービスがおしつけの生活管理、監視となる場合もあるであろう。

今後、家族以外の者が介護に従事する機会が増えるにつれ、評価機構がないために人権問題が増す可能性がある。介護を受ける高齢者の権利と利益の擁護のために、福祉サービスの利用者がサービスに対して不満を感じたとき、救済を受けられる仕組みが求められる。

東京都中野区では、福祉サービス苦情調整委員制度（一九九〇年十月、通称「福祉オンブズマン」）が実施されている。

障害者や高齢者など、弱い立場に置かれがちな福祉サービスの利用者が、例えば「当然福祉サービスを受ける資格があると思われるのに、受けられなかった」とか、「これまで受けていた福祉サービスの回数が減らされた」など具体的な福祉サービスについて、不満が生じたとき、公平な第三者機関である福祉オンブズマンに申し出て、救済を受けることができる仕組みである。

横浜市内でも、こうした異議申立て機構の設置が予定されており、高齢者の自己選択の実現のためにも充実が望まれる。

② 介護サービスを提供する人材の確保  
提言① 家族による介護労働の積極的評価

介護に対する公的な外部サービスを充実する一方で、在宅で介護労働にあたる家族に不公平感を与えない施策が必要となる。

そのためには、家族による介護労働に、正当かつ公平な評価が与えられなければならないが、現状では、在宅で介護を行う場合、月五千円程度の「寝たきり老人介護奨励金」の支給があるだけである。

スウェーデンには「家族ヘルパー制度」がある。これは、家族が仕事をやめて介護にあたる場合に、介護する家族をヘルパーとして自治体が雇い報酬を支払うものである。家族介護の積極的評価のための一策として、この制度の導入は検討に値する。

提言② 重度の要介護者に対応できるホームヘルパーの養成

介護労働者の専門性を高め、重度の要介護者にも対応できるようにするため、研修の機会を制度化する必要がある。

厚生省は、寝たきりの高齢者の介護にあたるホームヘルパーを養成するために、一九九一年から、三つの課程に分けたホームヘルパー研修制度を導入した。実際の研修は地方自治体や介護福祉学校等が、直接あるいは委託によって行う（表）。

こうしたホームヘルパーの専門性を高め、今後後期高齢人口の増大に伴い、増加が予想される自立度の低い高齢者の介護にあたる要員を確保する。

このことは、介護サービスの供給を一層弾力化させ、地域内の連携をより円滑にする。身体の自立能力の回復に向けたトレーニング

を織り込む、保健機関と連携して重度の要介護高齢者が在宅で療養できるなど、高齢者の自己選択の幅を広げることにもなる。各課程を修了した場合は、処遇にも格差を設け、キャリアとしての位置付けをすることも必要である。

提言③ 介護福祉士志望者に対する支援

日本では、世界に先駆けて国家資格制度として、介護福祉士の資格が定められている。今後は、資格取得者数を拡大させるために、養成機関で学ぶ期間の生活費や経費の援助など、積極的な支援を推し進める必要がある。

また、ケア施設に勤務しながら養成機関で学ぶ者を対象とした助成制度も、方策の一つと考えられる。さらに、資格をとりやすくなり、新たな資格を与えることにより、より専門性の高い職員としてキャリアアップを促進し、社会的地位を向上させるような仕組みも有効である。

表 ホームヘルパー養成研修課程別概要

	目的	受講対象者	時間
1級課程	ホームヘルプサービス事業における基幹的なホームヘルパーの養成	処遇困難ケースを担当するとともに、2級課程及び3級課程修了者の指導等を行う者	360
2級課程	主に寝たきり老人等の身体介護業務に当たるホームヘルパーの養成	主に寝たきり老人等の身体介護業務に従事する者	90
3級課程	主に家事援助業務に当たるホームヘルパーの養成	主に家事援助業務に従事する者	40

「国民の福祉の動向」1994年 厚生統計協会

#### 提言④介護労働者の就労形態の弾力化

介護労働者に対する需要は、今後、公的な介護保険の導入に伴いさらに高まり、大量の人材の確保が必要となる。

介護労働者の量的確保には、職員の就業形態を弾力化し、少しでも働けるチャンスのある人を確保する必要がある。パートタイムの就業を認め、夜間や休日勤務など、その時間専門に働く職員の採用も検討する。

#### 提言⑤介護労働の専門性の評価

ホームヘルパーなどの介護労働者は多くの場合女性で、しかも、「有償ボランティア」として位置づけられていることが多い。そのため、労働の代償が低廉であり、なかなか女性の経済的自立にはつながらない。

介護労働を「専門的な福祉労働」として積極的に評価し、看護婦やケースワーカーと同様に、公的制度のもとで正当な報酬を保証した専門職労働者の拡充をはかる必要がある。

これは、働きがい向上させ、マンパワーを確保するという点のみならず、サービス人を介して行われる以上、働きがいサービスの内容を規定する点からも重要である。また、女性の社会進出という面からの意義も大きい。福祉サービスの領域こそ、女性が最も早く社会活動を開始できる領域であり、社会進出の突破口として活用できる領域である。

スウェーデンでも、伝統的に家庭で介護に従事していたのは女性であった。多くの女性はまず福祉サービスの領域で職を獲得し、徐々に

一般的なパブリック・セクターへ、そして最後に民間企業へと大量進出していった経緯がある。

活力を持った高齢社会を実現するためにも、労働力の調達、消費人口・納税人口の拡大という視点からも、女性の社会進出は必要とされるであろう。

## 2 一 育児支援施策への提言

### 提言①育児休業中の所得保障

現在、育児休業については、雇用保険により二五%の所得保障が計画されているが、二五%では社会保険の自己負担分を賄える程度である。

夫婦の所得を比較すると、妻の所得が夫の所得の六割以上となる世帯は、全体の一割程度にすぎない。そのため結局は、機会費用の少ない女性が育児休業を取得するようになる。男性の育児休業取得者を増やし、男女間のバランスをとる意味でも、所得保障の増額（率の引上げとともに、定率制から定額制への変更の検討も含めて）が必要である。

また、育児休業中の所得保障とともに、休業後、職場に復帰する際の元のポストに戻る権利も、あわせて保障されなければならない。そして、これらが実効性をもつためには、育児休業法に罰則規定を設ける必要があるだろう。

### 提言②乳児保育の整備

育児休業取得者のスムーズな職場復帰のためにも、乳児保育を安定して供給できるように公的機関により保障する必要がある。

今後の育児休業制度の普及を見越して、中途入所への便宜をはかる。例えば、定員に常時余裕を持たせ、保母の臨時の増員がスムーズにできるようにする。

### 提言③保育ママ制度の拡充

エンゼルプランでは、乳児保育、延長保育などの特別保育事業について、育児と仕事の両立ができる柔軟な対応・体制の確立がめざされているものの、現状では、保育所によって取組みに相当な格差がみられ、同一市内でも地域的な偏りがある。また、対象児童が少ない場合は、コストにも無駄が生じる。

そこで個別のニーズに柔軟に対応できる保育ママの活用が有効となる。自治体が保育ママの制度を、積極的に支援することは、公的な保育施設を補完する意味でも多くのメリットがある。

例えば、親の勤務の関係で保育所への送り迎えができないという問題にも対応できるようにする。

しかし、現在、保育ママの人員は不足しており、十分に機能しているとはいえない。

保育ママの制度を普及・拡充させる意味で、エンゼルプランの一環である在宅保育サービス事業とのドッキングも考えられる。これは、保育時間を過ぎた子供を自宅で預かるサービスを利用する際、費用負担を国が補助するものである。これにより、共働きの親たちは、保育時間も就業ができる。

### 提言④労働時間選択・短縮の制度の導入

延長保育や夜間保育、保育ママを活用した

二重保育などは、働く親の都合を優先する施策であり、子供の負担になる場合もある。勤務時間の短縮や、フレックス・タイム制による柔軟化をはかるほうが、親や子供の負担を軽くする場合がある。

国全体に蔓延する長時間労働こそ根本の問題ととらえ、労働時間の短縮、労働時間の選択制度の導入をはかることが必要である。しかし、その実現に時間がかかるのであるなら、暫定的な措置として、育児期にある両親の労働時間の配慮をまず優先させる。

これにより、コアタイムの限られた時間だけ子供を保育所に預け、それ以外の時間は親自身が育児にあたることができる。長時間労働になりがちな男性の育児参加も可能になる。

日本では、職場内の集団主義的なため合いもあり、有給休暇さえ完全消化できないという現実がある。使用者側にも、子育てへの責任の重さを認識し、労働時間選択・短縮の制度の利用を奨励する姿勢が求められる。

#### 提言⑤育児支援の情報提供サービスの充実

公共はもとより、民間のサービスも含めると、育児支援のサービスマニユアは多岐にわたっている。しかし、多様化すればするほど、情報の入手が難しくなる場合がある。

そこで、公共や民間の施設、保育ママなどの情報を一元的に管理し、利用条件や費用等の情報が容易に入手できるようにする必要がある。

厚生省では、コンビニエンスストアなどに、二十四時間利用可能なビデオテックス型端末を設置し、出産や子育てに関する情報を自由に引き出せる情報提供サービスを始めている。市役所等の公的機関が利用できない休日や深夜等でも利用が可能である。

情報提供サービスの充実は、家族が種々のサービスをうまく組み合わせ、有効に活用できるよう、今後とも積極的に取り組むべき事業である。

#### 提言⑥専門性の高い保育者の確保と保育所の高付加価値化

##### 高付加価値化

介護サービスと同様に、育児においても専門性の高いマンパワーの確保が必要となる。

育児支援の社会的意義を考え、保育や保育ママなどの処遇、社会的地位の向上をはかることが要求される。保育所の職員の増員が可能となれば、マンパワーの量的な確保だけでなく、あわせて資質の向上をはかり、子育て相談などの付加機能を持たせることができる。

東京都江東区の私立神愛保育園では、七十

人の園児たちの部屋の隣りに、子育てサロン「ひだまり」を設けている。月曜から金曜まで、午前中は自由に開放され、小さな子供を持つ近所の母親たちの交流の場として親しまれている。

育児書や絵本の貸し出しもしている。月一度、専門家を招き「早期学習」「子供の遊び」などのテーマで母親講座も開いている。ほかに、パッチワークやクリスマスツリーなどの手づくり講習会も開催しているという。保育所が、地域に開かれた情報発信基地として機能している例といえる。

親たちの中には、未経験な育児について、身近に悩みを相談する相手がなく、孤独感を味わう人たちも増えている。保育所が地域への情報発信機能、相談機能を持つことにより、悩みごとの解消はもちろん、保育所での交流をきっかけに、その後母親たちが独自に情報交換する子育てサークルをつくるなどの成果も期待できる。

こうした機能を身近な保育所が担うためには、保育者の高い資質が要求される。処遇や就業環境の改善に加え、養成の内容もより高度化する必要がある。介護福祉士同様、保育や保父ではなく、「保育士」として社会的な認識を高めていく必要がある。