

地域福祉とまちづくりの時代

北海道地域福祉学会会長 杉岡直人

会長となって、仕事をつくることと仕事をマネジメントすることの両立が大変なストレスを生み出すことに気づかされている毎日であるが、時間だけは飛ぶように過ぎていくため、事務局にメールで尻をたたかれながらの執務状況となっている。私の最近の関心事について、この機会に皆さんからのコメントや批判を仰ぐことも今後の学会活動に生かせるものと考え、述べさせて頂くことにしたい。

現在の問題は、住民が主役となって地域生活を運営するための手法をどのように構築するかということである。これまでは、行政サービスの改善が快適な住民生活を実現するものと考えられていた。住民は、行政に意見を大いにおう（アウトプット）という路線がそれである。けれども結果として、もたらされるもの（アウトカム）が問題になっている。何を成果として確認できるのかが問われている。議事録を公開し、事業を評価していく段階に入り、今後、向かうのは、住民の出資と企画そして労力提供、運営管理を含めた事業参画である。どのような事業が手がけやすく、成果を上げやすいのか、どのような事業にどのような専門家やモニターが必要なのか。これまでは、会計検査院や査察、監査委員会等、会計実務チェックを中心にやってきたが、それだけではアウトカムは判断できない。

きめ細かな住民のための行政サービスは、確かに安心を与えるものであるが、それらはすべて税資金が十分あることが前提であった。しかし、国民生活の安定と向上にとともに、かつ人々の価値観が多様化している現実を踏まえると、行政の発想だけで公益を実現していくのには自ずと限界があるといえる。しかも快適な地域社会生活を営むことができるためには、家族や近隣などのインフォーマルな人間関係が形成されていることが望ましい。市民が主役となる地方分権の時代を推進するためには、市民自身の役割を担う意欲が重要になる。できることは協力するという参加意欲をリードするしくみが求められている。

住民生活に関わる様々な活動は、元来、公共的な性格をもっており、実際に、市民の側においてボランティア活動、非営利の市民活動が活発になっている。また、企業においても地域社会の一員として社会貢献を意識した企業市民活動も高まっている。

介護保険が、民間活動と公的サービスの新たな展開をつくり出すように、地域福祉もまちづくりの視点で、住民のエンパワメントを課題とする時代を迎えている。そのための実践的な方法論をこの地域福祉学会が展開するために模索し、具体的な手法を提示できれば、学会活動のアウトカムに結びつくのではないかと。

多忙を理由に理事会や委員会を停滞させてきた私自身の事務局（北海道社会福祉協議会）依存の体質を反省し、会員の厳しい批判に耐えられるだけでなく、多くの会員が関わりをもてる企画を求めたいと思いますので、なにとぞよろしくお願いします。

(sugioka@hokusei.ac.jp)

地域福祉学会に期待する

前・北海道地域福祉学会会長 忍 博 次

北海道の社会福祉が地域を意識するようになったのは何時頃からであろうか。私の経験からいえば、一つはコミュニティケア概念の導入、もう一つはノーマライゼーション思想と自立生活運動の影響、そして地域社会の変化や家族の解体による共同体の変化によると考えられる。コミュニティケアは英国で精神障害者を長期入院から解放し、地域で支えようとした制度づくりであり、ノーマライゼーションは知的障害者の施設改革から地域社会での共生を求め、自立生活運動は重度の身体障害者が病院や施設生活を否定し、地域での生活を選択することから始まった。これらの思想は、わが国では1970年代に強く受けとめられるようになった。

1970年代はまた、わが国の高度経済成長の矛盾が見え始める時である。高度成長は産業構造を変え、人口移動と過疎過密を促進した。結果として地域を変え、家族を核家族化することにより、高齢者問題を噴出することになったのである。

これらの思想を勉強し、日本の地域社会の急速な変化を感じながら、具体的に福祉の研究者や実践者が一緒になって地域のニーズを捉え、北海道のこれからの福祉を考えさせられたのは1976年に行った岩見沢市の総合調査であった。北海道社会福祉協議会が総力を上げ、地域の研究者が協力して実施したこの調査は地域福祉の幕開けであったように思う。この調査は「在宅福祉サービスの方法と課題」という報告書になったが、その頃、まだ地域福祉という用語は使われなかったし、在宅福祉という用語に馴染みは薄かった。しかし、ニーズの把握、そのニーズに対してどのような在宅福祉が必要か、また民間社会福祉活動、社会福祉協議会、地方行政、地域組織化のあり方まで考察し、言及している。

その後、社会福祉協議会を中心に在宅福祉サービスは拡大していくことになる。一方、1981年の国際障害者年を契機として、ノーマライゼーション思想は国の障害者福祉の指針となり、国連障害者の10年の歩みは障害者の自立を支える施策の拡大とバリアフリーが障害者福祉の常識になった感すらある。しかし、障害者（高齢障害者を含めて）が地域で自立しようとする時、地域との摩擦は大きい。施策としての在宅福祉は拡大充実していても、生活するする第一次集団としての地域社会は逆に壊れていく矛盾を抱えている。地域の態度は施設を拡大してきた時とあまり変わっていないのである。人はみな地域や家族に囲まれて人格の基礎を形成し、社会の成員になっていく。壊れていく地域社会に危機を感ずるのも地域福祉なのである。

地域福祉学会はいつも地域からチャレンジされているばかりでなく、社会福祉基礎構造改革は地域に基づく福祉にシフトされる。2000年を迎えた。地域福祉学会の新たな発展を期待したい。

ドイツ・フィンランドの福祉用具普及事情

札幌医科大学保健医療学部助教授 橋本伸也

2. ドイツの福祉用具供給事情

2) 介護用品ショップ「シュトルツ」

介護用品ショップ「シュトルツ (STORZ)」は125年前に創業された老舗であり、ドイツ国内に7店舗(従業員数485名)を有するヨーロッパ最大規模の介護用品ショップである。創業当初は整形外科靴とコルセットの作製がメインで、前者は今日でも営業の有力部門であり技術力の高さを誇っている。現在のシュトルツは、各種介護用品や健康器具、一部の医療器具に至るまで幅広い商品を取り扱っているが、体幹コルセットを作製してきた経緯から、障害者用を含む下着や水着の販売にも力を入れていることもこの介護用品ショップの特徴である。

今回の視察研修ツアーではケルン市にあるシュトルツの本店を訪ねて、1995年に給付を開始したドイツの介護保険が福祉用具の販売事業にどのような影響をもたらしたかについて、実状を探ろうとしたものである。以下に、この訪問で聴取した知見をまとめて述べる。

①介護保険制度下の福祉用具給付

介護保険の実施前は、販売の1件ごとに疾病保険をはじめとする各種保険の給付対象になるかどうかを確かめたり、対応する品目ごとに給付申請手続きをとる必要があった。しかし、介護保険制度下では、要介護度の認定時点ではほぼ自動的に給付品目が決定されるので、比較的簡易な給付手続きで済むようになった。

例えば車椅子の場合、要介護認定を受けた顧客は介護保険給付の処方箋を持って来店する。介護用品ショップ側は保険給付品に指定

された各メーカーの車椅子をストックし、顧客はどのメーカーの車椅子にするかを選択する。同じ車椅子でもメーカー間の仕様やデザインを比べたり、色などを選んで納品してもらうことになる。介護用品ショップではそうした選択に供する品揃えや、選ぶ際の説明などのサービスを通じて顧客の獲得に務めることになる。最近では障害が重度で来店できないケースが増えてきているので家庭を訪ねたり選択の便宜を図ることも営業に不可欠となっている。

②介護保険とレンタル

実際の保険給付では、介護用品ショップで選んだり納品される福祉用具が新品とは限らない。介護保険のスタートにより給付扱いの納品件数は急増したが、実質的にレンタル形態で扱う率が徐々に増えてきている。介護保険においては、不用になって保険基金に返却された福祉用具を整備して保管したり、使用者に合うよう調整して保険給付に供することも介護用品ショップに委託されている。

介護用品ショップは保険基金に返却されることになった福祉用具を回収し、新品同様に整備したり保管する経費、あるいは新たな使用者に合わせて適合調整する費用を保険基金に請求する。こうしてストックした福祉用具の型が陳旧化したり古くて再利用が難しくなってくると保険基金に申請して新品をストックに補充する仕組みである。したがって、介護用品ショップにとっては、保険給付の設定価格の引き下げに加えて、こうしたレンタル形態の給付件数の増加が重なり、売上高が大きく低下しているのが現状である。

このことは福祉用具の仕様にも影響をもた

らしている。回収した福祉用具の整備に要する経費を削減する必要上、例えば車椅子や歩行器に装着するタイヤやキャスター（自在輪）はチューブレスのソリッドタイプに切り替わってきている。タイヤやキャスターに空気を充填する手間と人件費を僅かでも節減しようということである。

以前からレンタルによる福祉用具の普及が定着している北欧諸国の車椅子のタイヤは概ねソリッドタイプである。パンクのトラブルや空気の充填が障害者にとって対応困難であることから非常に良質のソリッドタイプのタイヤが開発されたと言われているが、レンタルの保守管理を容易にすることも要因の一つであったのかも知れない。このほか、北欧諸国の福祉用具は、使用者の体格やニーズの個別性に適合するように調整対応機能に優れた福祉用具が多いが、ドイツのメーカーでもこうした汎用性の高い福祉用具や優れた材料を用いた製品を開発する傾向が強まるとみられる。

③給付価格抑制の影響

介護保険の早々の財源逼迫は福祉用具の給付価格の大幅な引き下げをもたらした。最も典型的な例は、ドイツで汎用されているトイレチェアである。これは中径のキャスターが付いて介助者の手押しが可能な簡易便座であるが、約10年前は1500マルクで販売されていた。しかし、現在の介護保険の給付設定価格は1/5の300マルクに抑制されるに至っている。この製品について、シュトルツ本店では一度に300～500台の大量仕入れで利益の確保を図っており、スケールメリットに対応できる資本の大きさが介護用品の販売事業者の競争力を左右し、業界の再編につながる可能性が高い。

こうした給付価格の抑制はあらゆる福祉用具に及び、メーカーも非常に厳しい事態を迎えている。メーカーは合理化を徹底し、材料の見直しや量産によるコスト削減に務めている。

るが、そのしわ寄せで製造商品数の減少を招いている。かつて多種少量生産が福祉用具産業の特徴であったが、介護保険によってメーカーは商品の絞り込みをせざるを得ず、それにもなつて介護用品ショップでの多種多様な品揃えが難しくなっている。

④介護用品ショップの今後

汎用福祉用具に関しては、介護保険の給付対象品目を中心にコストダウンと量販で対処せざるを得なくなっており、かつ福祉用具の品揃えが減少する中で顧客に選択の幅を提供するサービスには限界を生じてきている。介護保険の施行前は給付による福祉用具の売上高が増大するという予測もあったが、こうした事態に直面して、シュトルツの場合、取り扱い商品の範囲を拡げて健康器具や在宅医療器具を揃えた健康用品全般のデパート化へ向かおうとしている。保険給付の処方を持つ人たちだけでなく、今後は自己負担で健康用品を購入する人たちへ顧客拡大していくための販売戦略を採っている。その典型商品が健康増進やスポーツ関連の健康器具である。

こうした取り扱い商品の拡大だけでなく、販売戦略の一環としてアメリカ型の販売マネージメントを導入し、例えば売場係員の白衣着用をとりやめたり、ネームプレートからは販売係員の地位が顧客には分からないようにしている。どの係員にも気軽に声をかけて相談できるようにし、値引きや付加サービス、商品知識を求めがちな顧客への接客上のロスの解消を図っている。また、ともすれば売場に在庫商品を積み上げがちだったが、陳列展示方法にも細心の注意を払うようになった。

他方、シュトルツの場合、整形外科靴の製造販売は創業以来の事業部門であるが、個人のニーズに合わせた靴の作製へのウェイトを大きくしている。整形外科靴はわが国の補装具交付制度の場合、支柱付き靴型短下肢装具の交付が中心であるのに対し、ドイツでは通常の靴型の装具の処方が多くなっている。こ

れは、おそらく体格の違いに由来しており、過体重による足部や膝の負担や痛みを靴のバランス補正で対処しようという整形外科医療の伝統的な考え方も影響しているとみられる。周知のようにドイツではフットケアやシューフィットの専門店が多く、足や靴への関心が高い。実際、わが国の短下肢装具の交付は3年間に1足であるが、ドイツでは、年間3足まで処方作製が可能である。1足の処方靴の給付に対する設定価格は2500マルクであり、熟練工が活躍する採算性の高い事業部門となっている。シュトルツでは、こうした処方靴作製の技術力を活かして、処方外作製の個別ニーズをもつ顧客の拡大を目指している。

また、シュトルツでは近年の在宅酸素療法

をはじめとする在宅医療の拡大に対応して、在宅医療用具の販売にも力を入れ始めている。在宅医療用具の品揃えを増やすだけでなく、そのコーナーに隣接してメスや診療用具など医師向けの医療器具を取り揃えている。これによって医師向けの医療器具の販売を伸ばそうというのではなく、そこに来訪する医師に在宅医療用具の品揃えを知ってもらい、また新製品を陳列することで在宅医療用品の患者への紹介を図るためである。

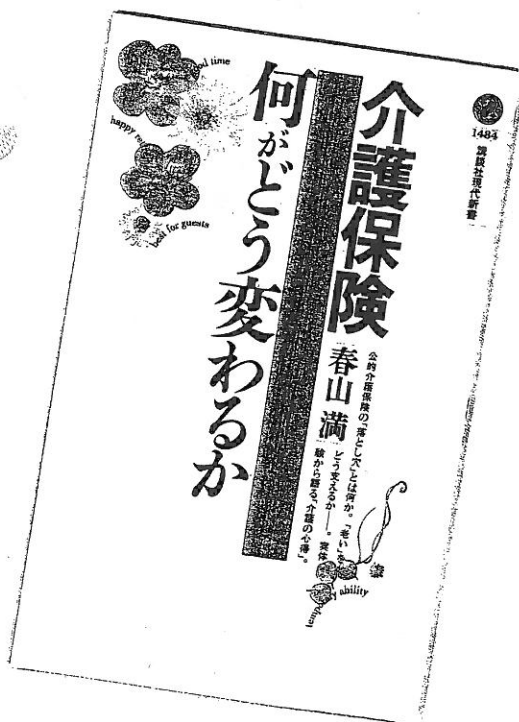
介護保険のスタートによって、ドイツ最大手の介護用品ショップでもこうした経営努力を迫られることになった。現実的に10年前の売上高の維持が難しい中で福祉用具の販売供給事業の態様は大きく変わろうとしている。

(次号に続く)

新刊紹介

介護保険 何がどう変わるか

春山 満 著 講談社現代新書 660円(税別)



何よりも、手軽に読めそうな新書ということで購入しました。著者は進行性筋萎縮症の障害者で、ヘルスケアの会社を設立されて活躍されている方です。介護保険について障害者の立場からの問題提起は、全国段階の障害者団体の機関紙をはじめ、風媒社の「介護保険には任せられない」といった図書が発刊されていますが、本著は、障害者の目からみた介護保険問題というよりは、制度全体の課題、医療との関係などに多くのページを割いています。これまでの画一的であった福祉サービスをはじめとする制度への批判や問題提起が述べられていますが、介護保険下で、これまでの介護サービスが体質改善を求められていくことは間違いがないところです。利用者主体、利用者中心のサービスの実現を通じ淘汰されていくものは何かについて考える上では厳しい見方をされているようにも思われますが、利用者の側から考えますと、当然のことと思われま。意識だけの改革には終わらせないと著者の意欲が現われた内容となっております。著者の体験に基づく記載も多く見られます。介護サービスを受けるような「身体が不自由になったからといって、心まで不自由になることはありません」という思いを介護保険の中で主張し制度活用をすすめていく内容で、制度の解説書を読む片わらで、目を通してはいかががでしょうか。読みやすいものでした。

編集後記

最近、介護保険や社会福祉基礎構造改革の話題が多い中で、いつの間にか「社会福祉」は「社会福祉サービス」という言葉に置き換えられた感がある。「社会福祉」は、あたかもサービスという「商品」として私たちの生活の中に届けられようとしているが、商品価値云々といった物差しで見られるものなのか、違和感を覚える。これまで「社会福祉」の価値について絶対的な存在として、理念やイメージを抱いてきたものが、時代の流れとともに形を変えていくのであろうか。

厚生省は、社会福祉基礎構造改革の審議の中で、「社会福祉」の性格を現わす言葉として「支援」という用語を盛んに使いはじめた。それまでは「援助」が主流であった。その他「保護」とか「援護」という言葉もあった。しかし、そうした用語が消え去っていく、その理由がどうも理解できない。「支援」と「援助」にはどんな意味合いや性格上の違いがあるのか、「援助」では、これからの社会福祉を語れないのか。福祉系の大学では「社会福祉援助技術論」とか「援助方法論」といった講座が開設されているが、これが「社会福祉支援方法論」に変わっていくのだろうか。

「支援」という仮面をかぶった「社会福祉」が受益者負担を原則として金銭の大小で質・量を変えていく姿は、どうも肌合わない。本当は中身に何が入っていたのか確かめてみたい。

大騒ぎしたY2K問題も結果的にはさほどの影響を住民生活に与えなかった。多くの家庭では一昔前の生活用品の購入がすすみ景気浮揚につながったとか、つながらないとか。電気店では電気を使わない昔懐かしいポット型の石油ストーブの購入に列ができた。老人ホームの関係者に聞くと、ペットボトルで水を数本用意したとか、停電に備えて発電機を用意したなど、涙ぐましい準備に明け暮れた年末であったという。まんじりともしない中で2000年元旦の午前0時を迎えた同時間、札幌の大通りでは中高生、大学生など、1万人以上の若者が20世紀最後の年を迎えるカウントダウンに歓声を上げていた。40代から後半の世代、頭をよぎるのはオイルショックで店頭からトイレットペーパーや洗剤などが消え、生活不安が満ち満ちた歴史の苦い経験である。不安が叫ばれた中で、「もしも」が頭から離れなかった世代と、そんなことよりミレニアムを祝う世代。そして、一方では不安を抱えつつも準備のおぼつかないまま元旦を迎えた地域の要援護世帯がいたこと、そして、そうした世帯へのアプローチが地域福祉の話題にもあまり昇らなかった点は少し反省しつつ、新しい年、地域福祉が大きく躍進する年にしたい。

新年、おめでとうございます。介護保険の関係者から、今年の正月は4月1日の介護保険のスタートに始まると言われました。正に地域福祉の真価が問われる幕開けの年になると思います。

新年最初のニュースは杉岡会長が巻頭言を執筆し、また昨年総会で会長を退任された忍先生より「北海道地域福祉学会に期待する」と題して原稿をいただきました。

今年一年、北海道地域福祉学会事務局でも、実践的研究をさらに高め、会員の輪を大きく育てていきたいと思っております。今年もよろしく願いいたします。
(事務局)

北海道地域福祉学会ニュースNo. 9

発行日 2000. 1. 21

発行 北海道地域福祉学会事務局

北海道社会福祉協議会保健福祉部企画情報課

札幌市中央区北2条西7丁目道立社会福祉総合センター ☎ (011) 271-1944