

高齢者施設の社会的接点

——入居者の権利を擁護するための仕組み——

藤谷忠昭

1. 入居者の権利の擁護について

措置が契約となり、高齢者施設の入居者の立場は変わった。いうまでもなく契約関係は、「正気な」個人を前提とする。しかし程度の差こそあれ入居者は、その多くが認知症だといわれる。デイサービスやショートステイの利用者もさることながら、終身の施設の高齢者の権利は誰が擁護するのか。本小論では、筆者自身の特別養護老人ホームでのフィールドワークの成果をも参考にしつつ、この点に関連して現在ある社会的制度について整理を試みてみたい。

2. 家族

高齢者施設の入居者の権利の擁護については、近親者がその大きな役割を持つことはいままでもない。だが高齢施設に来る前に家族がなかったり、あったとしても良好な関係でなかったりする例も多い。そうした場合も考え併せると、必ずしも家族はあてになる存在ではな

い。その割合は、どの程度のものであろうか。直接的なデータはないが、その参考になるのが世帯に関する実態調査である。

戦後の大家族から核家族への流れは一段落し、いまや核家族から単身世帯への変化がトレンドとなっている。若者のひとり暮らしの割合も高いとしても、少子化の現状を考えれば絶対数が今後、大きく増えることは考えられない。むしろ離婚、あるいは死別して単身となり、子供たちなどとともに暮らさない高齢者が増えており、これからも増加していくだろう。実際、高齢社会白書（平成一九年版）において、六五歳以上の高齢者を含む世帯形態の移り変わりを見れば夫婦のみの世帯、さらには単身世帯の増加を読み取ることができる（図1）。それが、そのまま施設の入居者の家族関係とイコールではもちろんない。だが、この結果は高齢者施設での入居者においても、近親者がいつも頼れる存在ではないことを暗示しているのではなからうか。

実は、このことは必ずしも悪いことではない。なるほど、こうした事実の中で孤独感を味わう高齢者も多いだろう。けれども一方で、ひとり暮らしを望む高齢者が増加していることも、調査結果から明らか

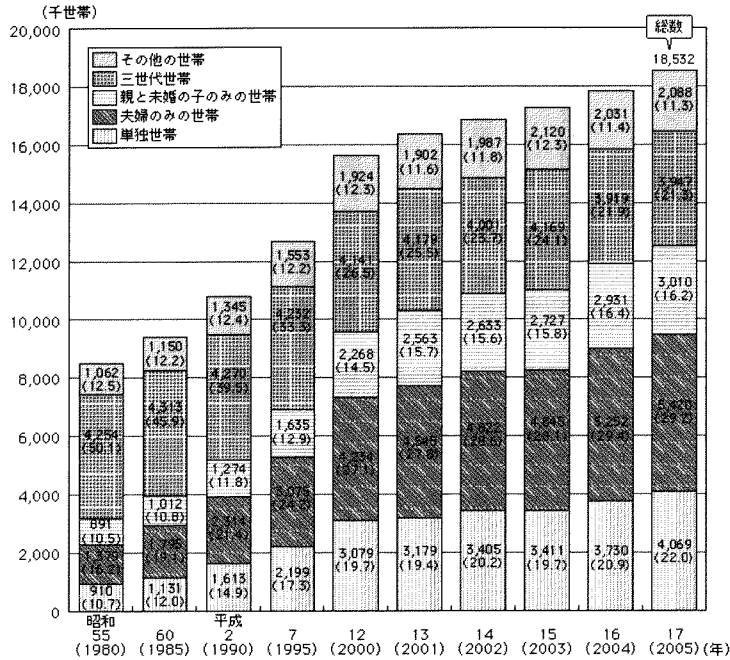


図1 65歳以上の高齢者のいる世帯数及び構成割合（世帯構造別）

資料：昭和60年以前は厚生省「厚生行政基礎調査」、昭和61年以降は厚生労働省「国民生活基礎調査」

(注1) 平成7年の数値は、兵庫県を除いたものである。

(注2) () 内の数字は、65歳以上の者のいる世帯総数に占める割合 (%)

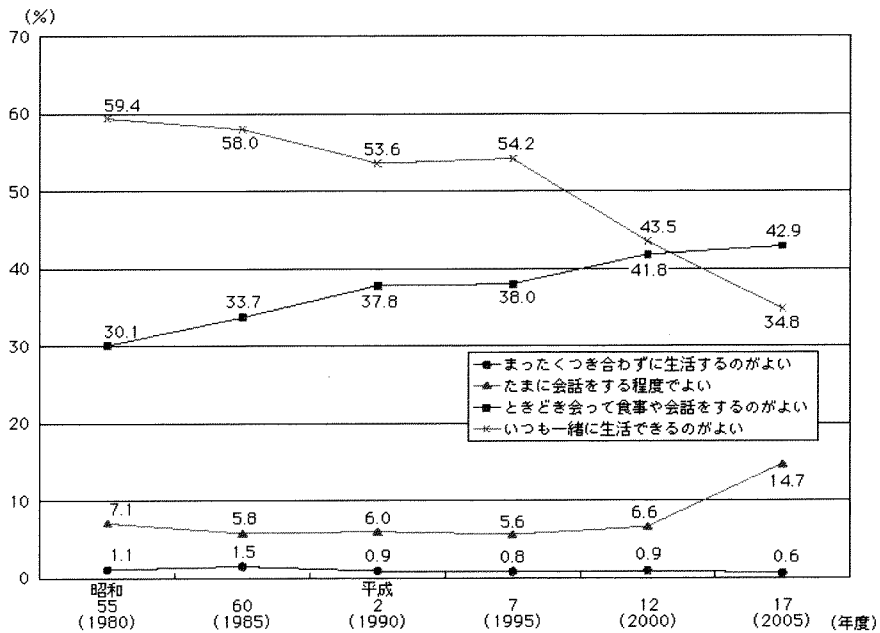


図2 高齢者の子どもや孫との付き合い方

資料：内閣府「高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」

(注1) 全国60歳以上の男女を対象とした調査結果

(注2) 平成12年度及び17年度調査には、「わからない」(12年度：7.0%、17年度：6.9%)がある。

である(図2)。実際、自殺は独居よりも、近親者とともに暮らす高齢者に多いという(小澤 2003:120)。その要因についてはさらなる分析が必要だろうが、このような事実を踏まえると、家族関係の中で心理的不安感よりも、ひとり暮らしを選択しようとする高齢者の存在も理解できる。若いころのように自由に生活できなくとも自分のペースで暮らせるというメリットが魅力なのかもしれない。それゆえ、単身で生活をしその延長線上に施設へ入居することも晩年の重要な選択肢のひとつとなってくるだろう。

聞き取り調査の結果からも、確かに施設の入居者に献身的な近親者が多いことも事実である。しかし、ひとり施設で悠々自適の生活をする高齢者も多々、見聞きすれば、社会全体での高齢者のひとり暮らしの増加と連動した、今後の入居者の環境についておおよそ見当をつけることができる。近親者のサポートが重要であることは今後も変わらないだろうが、一方で近親者に頼れない入居者の権利を擁護するための制度整備が必要であることにはまちがいはない。とりわけ認知症と診断されたあと、その権利を誰が擁護するのか。

3. 成年後見制度

法的な代理制度として成年後見制度がある。高齢化の進展に伴って改めてこの制度が見直されつつある。家族はもちろんだが、家族以外でも代理ができる点にこの制度の特徴がある。まずは民事局の説明したがって、その内容を整理してみよう。

この制度は「認知症、知的障害、精神障害などの理由で判断能力の

不十分な」者を対象に、「不動産や預貯金などの財産を管理」、「身のまわりの世話のために介護などのサービス」、「施設への入所に関する契約の」締結、「遺産分割の協議」などに関して「保護し、支援する」。さらに詳しく見るならば、それは法定後見制度と任意後見制度の2つに大別される。

3-1. 法定後見制度

法定後見制度は、判断能力の程度など本人の事情に応じて「後見」「保佐」「補助」の三つに分かれる。本人、配偶者、四親等内の親族、検察官などが申し立て、家庭裁判所によって選ばれた成年後見人等が、本人を保護・支援する。その成年後見人には「本人の親族以外にも、法律・福祉の専門家その他の第三者や、福祉関係の公益法人その他の法人が選ばれる場合」がある。

3-2. 任意後見制度

任意後見制度は本人が将来、判断能力が不十分な状態になった場合に備えて、自ら代理人を選ぶ。あらかじめ「自分の生活、療養看護や財産管理に関する事務について代理権を与える契約」を公正証書で結んでおく。判断能力が低下した後、任意後見人は「家庭裁判所が選任する「任意後見監督人」の監督のもと本人を代理して契約などを」し、本人を保護・支援をする。

自分が認知症と診断されることがあるかもしれないとすれば、この制度の整備は心強い。ただ、まず法定後見制度は後見人を自ら選ぶ

けではないので、本人自身の権利の擁護が第一の目的であるとは限らない。むしろ、近親者など周りの者の利害の保持という側面もあるだろう。それに比較して任意後見制度は、自らが選択できる点で、本人自身の権利の確保が第一の目的であるといえる。もともと、代理人候補に対する契約金がそれなりに必要となるので、誰でも可能なわけではない。また、そもそも代理権が発効したあと、監督人を含め誰がその適正な執行をチェックするかという点に不安も残る。

こうした成年後見制度の整備が望ましいことは論を待たないし、本人の権利確保という点からいって選択肢のひとつである。けれども、もちろん万全の制度ではない。

4. 苦情審査制度

行政関係において苦情があった場合、国民健康保険協会や社会福祉協議会、また多くの自治体でその内容を吟味する制度が存在する。高齢福祉分野を含む苦情審査制度の数自体は、充実してきている。国民健康保険協会によると「指定居宅サービス事業者・介護保険施設」「居宅介護支援事業者」「市町村」「国民健康保険協会」「都道府県・介護保険審査会」「都道府県社協運営適正化委員会」などが苦情・相談業務を行っている。また、市町村によっては福祉オンブズパーソンなど独自の制度を設置している場合もある。

それぞれ詳細は異なるが、本人や家族などから各機関に苦情が申し立てられ、担当者があるいは委任された委員が事情の調査などをして調停・斡旋を行う。もちろん入居者自身も利用できる。制度自体が増

える現状においても、こうした苦情・相談の機会は決して不十分とはいえないかもしれない。ただ審査に時間がかかる場合も多いし、必ずしも苦情提案者の意思が通るわけではないことはいままでもない（藤谷2003）。また、認知症と診断された利用者が自ら申し立てることができるといって困難も予想される。

5. 行政による情報の公表、評価

厚生労働省を中心に、あらかじめ定められた一定の評価基準にしたがい、研修を受けた外部の第三者によって施設を評価し、それを公表するという制度が整備されつつある。これらの制度は事業者の質の向上と、利用者が選択する際の情報の確保を目的としている。ここでは「認知症高齢者グループホーム外部評価」「福祉サービス第三者評価」「介護サービス情報の公表」の三つの制度について見ておこう。

5-1. 認知症高齢者グループホーム外部評価

全国で急速にグループホームの事業者が増加し、二〇〇一年に先駆けて制度化され、受審が義務付けられている。全国一律の評価基準だったのが、二〇〇五年度からは都道府県独自に評価基準が設定され、受審の義務も一年に一回となった。二〇〇七年度以降は小規模多機能型居宅介護事業所と併用の評価基準が用いられている。

5-2. 福祉サービス第三者評価

競争原理の導入による質と効率性の確保、情報公開の促進などを盛

り込み二〇〇〇年に制定された社会福祉法を受け、厚生労働省では都道府県に第三者評価の推進を促した。だが十分に普及せず、推進のためのガイドラインが二〇〇四年に都道府県に通知された。そのガイドラインをベースに二〇〇五年度ごろからようやく全国的な取り組みが開始されている。いまのところ東京都を除いて受審は任意である。

この制度は事業者のサービスの質の向上が第一の目的である。形式的なチェックだけではなく、評価機関と事業者との間で双方向のコミュニケーションを交わすことができ、個々の事業者のサービスの現状、到達レベル、改善点を具体的に把握できるようになっている。ただ受審する事業者はあまり多くなく、受審だけではなく結果の公表も義務付けられていない。

5-3. 介護サービス情報の公表

二〇〇五年の改正介護保険法で設置され、翌年から全国で一斉に実施されている。介護老人福祉施設、介護老人保健施設、訪問介護など介護保険サービスの九事業を対象に、毎年受審が義務付けられている。

この制度の中心目的は情報提供であり、施設間の比較検討ができるよう同じ項目、手順、手法で調査が行われる。確認できる記録やマニュアルなどを根拠となる資料とし、客観的に情報を伝達することが目指されており、不利益情報も含めすべての事業者情報が公表される。ただ情報についての責任は事業者にあり、その信頼度は事業者の誠実にしかかっている。

厚生労働省を中心としたこうした制度にも、当然ながらメリットとデメリットが存在する。まずメリットは、情報の公表のように十分な資金を背景にすべての事業所を対象にできること、また評価基準が統一されているので、恣意性が排除され施設間の比較が可能なことである。この点は、ナショナルミニマムの上昇に有効性を持つであろう。

だが一方で基準があらかじめ設定されているので、新たな問題提起にはつながりにくい。また情報の公表では文書情報が主であるため、利用者の直接的な見解が十分に拾い上げられないという点がある。第三者評価では利用者や家族にアンケートをとる場合もあるが、そもそも受審が年に一回であり、また項目があらかじめ設定されていて、細かな要望・苦情をすくい上げるところまでには至っていない。

こうした制度における今後の他の課題のひとつは、収集した情報の公表の方法にある。いまのところ公表はインターネットを通じて行われている。インターネット開示の利点は、何といたってもいつでも単にアクセスできることにある。だが、情報にアクセスするには情報リテラシーが必要であるし、経済的環境などによる情報デバイドの問題も生じる。そうでなくても煩雑さと情報過多で、その選り分けには相当の時間と根気が必要だという印象を持っている。まだまだ公表しているだけで、実際の使用に堪えるところまで工夫がなされていないというのが実情ではなだろうか。

6. 市民を中心としたチェック活動

一般市民を中心とした施設に関する、評価あるいは提言活動が各地

で広がっている。その全体像は必ずしも把握されているわけではないが、二〇〇二年には有志の市民団体による全国会議も開かれた。その会議での資料に沿って、それらの活動を行政主導型、単独施設型、ネットワーク型の三つの類型に分け、その内容を概観しつつ、それぞれのメリット、デメリットを整理しておきたい。

6-1. 行政主導型

地域の自治体とタイアップする形態で発展してきた活動である。近年、介護相談員制度として整備されつつある。利用者との面談調査をするという点は共通するが、地区内のほとんどの特別養護老人ホームを対象にしているところから、まったくそういう仕組みがないところまで、市町村によって大きなばらつきがある。また、いくつかの自治体では、介護相談員制度をNPOに委託しているところもある。その場合は以下で述べるネットワーク型との混合になるだろう。この手法は、公的機関の主導であるゆえに直接その結果が施策に反映されやすく、またやり方によれば一定の拘束力を施設に対して持つこともできるといふメリットがある。だが一方で、一地方自治体に限定されるため、情報が広く伝わらない可能性のある点にデメリットも存在するだろう。

6-2. 単独施設型

ある高齢者施設の外部組織としてNPOなどが存在し、その施設独自の評価を行う方法である。とりわけ施設が主導している場合は、自ら評価組織を設置しようという意欲自体、プラスとして評価されるべ

きであろう。その場合、評価が実際の改善に即、役立つ可能性のあることをメリットとして挙げるができるだろう。また各施設の独自性や利用者の個別性に配慮した評価も可能になる。ただ一方で、施設の内部に情報が閉塞され、自己評価の域をでないことになりうるといふデメリットも存在する。また、その活動が外部へのPRの材料として形式化したり、組織運営に活用されたりするだけになるといふリスクも予測される。

6-3. ネットワーク型

市民団体が複数の施設と契約をし活動を行う。湘南ネット、北海道ネット、静岡ネットなどがある。筆者が参加しているO-ネットでは、利用者への聴き取りが契約施設において毎月二回二時間程度、継続的に実施され、新たな争点の掘り起こしと施設サービスの改善のための提起が行われている。また、その結果は報告書としてまとめられ、情報の社会的共有が目指されている。

こうした活動の利点として、施設同士の比較が可能なる点を挙げることができる。けれども多くの施設を網羅するためには多くの人員が必要だが、それだけのボランティアの市民を確保することに苦慮している側面もある。しかし市民的感觉で実際に利用者との面談をして要望や苦情をすくい上げる点に、その最大のメリットを見出すことができるだろう。

このように、まだまだ十分に普及しているとはいえないが、市民、施設、行政がそれぞれの立場から実際に入居者からの聞き取りを行

い、施設の評価、改善を目指すことは利用者の権利を擁護する上で重要な事項であろう。とりわけ一般市民によるネットワーク型活動は、情報が閉塞せず、また人々が自らの問題として高齢者施設について考える点で、今後のその発展の動向は市民社会の在り方と関連して、たいへん興味深いと考えられる。

7. まとめ

以上、本小論では高齢者施設の入居者の権利の擁護のための制度について整理を試みてきた。そのすべてを網羅できたわけではないが、ひと通りの概観はできたのではなからうか。ここまで見てきたようにそれぞれの方法にはメリット、デメリットがあり、それらを組み合わせながら入居者の権利を擁護していくというのが、いまのところ妥当な道であろう。今後、高齢化がさらに進むと、それらの在り方も変わってくるだろう。また認知症と診断される者の増加に伴い、契約という概念自体の見直しが見られることもあるだろう。そうした変化を見据えながら、よりよい方法を探っていく必要がある。

参考文献

- 藤谷忠昭、二〇〇三、「地域福祉におけるオンブズマン制度の意義―ある住宅コミュニティを事例に」『社会学評論』54(1)：82-96、日本社会学会
 小澤 勲、二〇〇三、「痴呆を生ききるということ」岩波新書
 特定非営利活動法人・介護保険市民オンブズマン機構・大阪、二〇〇二
 『市民オンブズマン活動の可能性を探る―市民型福祉オンブズマン全国

会議―報告集

二〇〇七、「オンブズマン活動と“第三者評価”の違いを探る」

参考ホームページ

- 『福祉サービス第三者評価システム推進支援会議・大阪』
<http://www.hunind.or.jp/hyoka/index.html> (最終アクセス 2008. 1. 20.)
 『平成一九年版 高齢社会白書』
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2007/gaiyou/19_index.html (最終アクセス 2008. 1. 20.)
 『大阪府介護サービス情報公表センター』
<http://www.osaka-kaigohoken-kohyou.jp/> (最終アクセス 2008. 1. 20.)
 『大阪府国民健康保険団体連合会』
<http://www.osakakokuhoren.jp/00top.htm> (最終アクセス 2008. 1. 20.)
 『成年後見制度(民事局)』
<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji17.html> (最終アクセス 2008. 1. 20.)