

認知症高齢者の生活と介護保険制度の課題

—A区自治体にたいする東京都介護保険審査会への不服申し立ての事例から—

○ 九州看護福祉大学 氏名 竹中 健 (009233)

キーワード：介護認定審査会・行政不服審査法・判定基準の不在

1. 研究目的

福祉国家という道筋を目指すことから距離を置き、介護サービスを民間事業者の活力を生かした保険制度のもとで経済的合理性に沿った運用に託して17年が経過した。介護サービスを担う様々な事業者が乱立し、サービスの多様化というよりはむしろ玉石混合のサービス提供がなされ、適切なサービスを提供できたか否かではなく、経営のうでで利益を上げ続けた事業者だけが生き残れる現実があった。膨大化する社会福祉関連の予算の上限に蓋をする戦略として、介護保険制度の制定と運用に国家はこれまで最大の関心と細心の配慮を持って綿密に計算され、冷酷に実施されてきた。そこには専門職化させることをけっして許さない低賃金で細分化された労働のなかで働く数多くの非正規雇用の介護労働者と、経営に苦しむ良心的な事業所、点数計算に長けた介護支援専門員や事業者の監視役としての国民健康保険団体連合会などを、国家は巧妙に配置してきた。これらの要素が相互に絡み合い成り立つ総体としての構造を国をあげて創りあげた最大の意図は、介護費用にかかるコストをいかに抑制できるのかということであったことは明白である。もはや介護サービスの質を議論する以前に、生命を維持する上で必要なサービスそのものを受けとることのできない高齢者が数多く存在することを忘れてはならない。

本報告では、そうした問題を端的に象徴していると思われる介護認定過程に焦点をあてて検証する。介護を必要としている高齢者が、真に必要な介護サービスを受けることができない現状を事例として切り取る。問題が一部のマスコミを除いて正面からは社会的に問題化されことなく、制度上、構造的に「適正な」状態として存在し続けるメカニズムを明らかにすることを本研究の目的とする。

2. 研究の視点および方法

介護認定過程において、介護を受けるのに必要な介護度が行政により認められず、生命の維持および憲法上定められる健康で文化的な生活を維持するうえで本来必要な介護サービスが受けられないために当惑している当事者とその家族、彼らが住む自治体Aとの間の話し合いとその相互作用を聞き取り記録した。

3. 倫理的配慮

当事者と各行政機関には研究の趣旨を簡潔に話し、学術研究を目的とした聞き取りで匿名性が担保されること、聞き取った内容に関しては論文および学会報告等の社会福祉研究の目的以外では利用しないことを説明し、了解を得た上でICレコーダーへの録音をした。

すべてのデータは、日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守して収集したものである。

4. 研究結果

人権に反する判断が該当の自治体によって行われた際にも、介護認定にかかる責任の所在はあくまでも、各自治体にゆだねられており、介護認定結果の不服申し立てを受け付けるとする都道府県は、あくまでも自治体の判断に再度ゆだねる（差し戻した上で再度自治体に判断させる）のみである。多くは都道府県による再審査請求を受けるまでもなく、再度の自治体内での区分変更手続きにより再審査が行われている現状がある。そもそも都道府県への不服申し立ての再審査請求は膨大な事務手続きを要するために、請求件数は極めて少ない。自治体 A のばあいは東京都への再審査請求は 2000 年以降、過去 16 年間の間に 1 度のみあっただけで、本件が 2 件目であった。東京都が各区および市部から受け付ける請求件数も毎年数件程度であり、おおむね請求は却下される現状にある。そもそも自治体がひとたび認定結果を出した結論は、ほぼ変更されることはない現状にある。介護保険認定の基準は、各自治体の人材の余力と財源により、該当の自治体にゆだねられる鉄の構造がそこには存在している。

家族である B 氏が、繰り返し自治体の窓口を訪れて認定された介護度では生命の安全が守られないこと、必要な介護サービスが受けられないことを説明したが、A 区介護保険課長 S 氏は「個別のケースについては判断をしない」と繰り返すのみで、B 氏が自治体 A に情報公開した A 区による面接調査記録、主治医意見書等に記載された生命維持に深刻な現状が記された記録の書類の複写に目を落とすことなく状況を放置し続けた。B 氏による人権上の違憲状態を行政としてどのように捉えるのか、介護保険法に記された自治体による住民への現状把握義務についてどのように考え、行政として必要な処置を講ずる責任をどのように考えているのかという問いかけに対しては、当事者の現状を「適切に」判断した結果、「適切な」介護認定結果が提示されたと言う文言を繰り返すのみであった。B 氏による S 氏への「適切な」判断の元となる判定基準を提示の求めに対しては、S 氏は自治体 A において現在判定基準は存在していないと語った。介護認定審査会においてその時々には招集されたメンバーによる合議そのものが判定基準の根拠であり、それはメンバーの組み立て方によりその都度判定は異なっていると説明した。要するに、A が任命するメンバーに基準が委ねられており、「適正」の内容を示す審査基準は、A は持たないことを語った。ちなみに各合議体のメンバーは非公開であり、その認定プロセスは公開されることがない。メンバーは形式上 A の実務を担う最高責任者の S 氏により任命される。ブラックボックスである介護認定審査会は A により任意に組織され、A はその判定結果に形式上の責任を負うが、判定プロセスは非公開の審査会に判定基準も判定過程の正当性も市民にはけっして目に見えない形でゆだねられていることになる。