

■ 行政の立場から

仙台市健康福祉局 南方 順一郎

仙台市の南方です。実はここに来て話をしたいというご依頼をいただきましたときに、最初はお断りをしました。私は福祉の現場で長年働かせて戴いておりますが、権利擁護や人権保障について、今まで学術的に突き詰めて考えたことはありませんし、また、仙台市として、全国に自慢できるほど積極的に何かをやっているということもありません。ですから、皆様にご紹介できるようなものは何も無いのとお断りをしました。しかし、「そうではない。こういう問題について行政が考えていることや、行政としての限界、つまりやれること、やれないことを話していただければいいんです。」ということでしたので、「それならば」ということで今日はお邪魔をしております。

ただ、「行政としての限界」を述べますと、最近では、マスコミを先頭にバッシングが盛んで、何かがあれば行政が悪いというスタンスです。多分、本日、私の方で、否定的こと、消極的なことを申し上げると、「だから行政は駄目なんだ。」というお叱りをいただくことになるだろうと、事前打ち合わせの中でもお話をしながらここに参っております。

したがって、先ほど申し上げましたように、あまりお話をするものもないものから、はじめに数値的なデータをお示ししながら、その合間々々で、少し行政の考え方を申し上げて、議論の題材にさせていただけたらと思います。

仙台市の概況

本日は、遠くからお越しの方もいらっしゃるようなので、仙台市の紹介をしたいと思います。仙台市は人口が約 102 万人で、ここ数年 100 万人をちょっと抜けたぐらいのところでウロウロしています。高齢者数は約 185,000 人で、高齢化率は 18.2%です。これは全国の 22%に比べて低いんですが、学都仙台と言われるように学校が多く、学生さんが大変多いこともあり、高齢化率は低くなっています。したがって、学生さんの数を除きますと、全国と同じように、高齢化率も高齢者にかかわる課題も同じだと思います。仙台市が、他より楽でもなければ、軽くもないということをご認識いただけたらと思います。

介護サービス利用者数は約 26,000 人です。在宅ではおよそ 20,000 人がサービスを利用しています。地域密着型が約 1,600 人、施設が約 5,000 人ぐらいです。指定を受けているサービス事業所は 1,067 事業所で、訪問介護、デイ、ケアマネ事業所が多くなっています。仙台のタクシーが過剰だというのは全国的にも有名ですが、これらの在宅サービスも実は過剰気味だと私は考えております。したがって、顧客の取り合いが起こっており、1 事業者あたりの受け持ち数が少なく、事業所は経営が苦しい。したがって、職員の処遇も厳しくなるということではないかと思っております。どうにかすべきだとの声もありますが、民間の事業なので、行政が何処まで立ち入れるかはなかなか難しいかと思っております。

何故、こんな数字を挙げたかと申しますと、1 年間 365 日、少なくとも、この約 26,000 人×1,067 事業所の数だけサービスのやりとりが行われているわけで、それが全てうまくいっているかということなど到底把握できません。しかし、このうちの 1 例でも何か不幸な事件が起こると、それがすべてのように報道され、制度の不備だの、欠陥だの、行政の

怠慢などと報道されます。本日は学校の先生方が多いのでそんなことはないと思いますが、課題の本質は何かということを見極める必要があるんだろうとっております。

仙台市の相談・支援体制

仙台市には、市民の相談支援体制が幾つかありますが、まず、高齢者の総合相談窓口が区役所にあります。ここでの相談件数は年間約 9,000 件くらいです。窓口には保健師と社会福祉主事を配置しています。高齢者総合相談窓口の関係で一番多いのは施設入所の相談です。虐待も 430 件あります。それから、仙台市には地域包括支援センターが 44 か所あります。市内には 63 中学校区がありますので、最終的には 63 近い数になると思います。ここでの相談件数は年間約 88,000 件です。包括の方では、在宅介護と認知症関係が多く合わせて約 10,000 件、虐待は 650 件くらい、家族関係が 2,500 件くらいです。成年後見が 1,200 件あります。これらは延べ数ですので、1 人で複数件になっている場合もありますが、これくらいのご相談が寄せられています。44 か所で、これらを適切にさばき切れるかどうかは非常に難しい問題です。ただ包括の職員、あるいは区役所の職員は本当に一生懸命やってくれているとっております。

地域の社会資源

地域の関係で言いますと、社会資源として最初に出てくるのが民生委員さんで、市内に約 1,500 人おられます。活動状況は、高齢者の支援者関係で約 30,000 件、訪問活動は年 14 万件くらいです。その他に市や区の社会福祉協議会、権利擁護センターやボランティアセンター等があります。地区の社会福祉協議会は 100 地区ありまして、小規模地域福祉ネットワーク活動とあって、地域の実情を合わせた必要な活動をしています。

また、仙台の場合は、老人クラブが 539 もあり、それぞれ熱心に活動しています。老人クラブ自身が高齢者のためのネットワークづくりに力を入れてくださっております。その他、町内会組織は約 1,380 あります。ほとんどの世帯が加入していますが、その中には福祉委員がおりまして活躍していただいております。ただ、惜しむらくは、老人クラブも民生委員も町内会も、それぞれ高齢化が目立っており、なかなか体力的にも厳しい状況があります。若い人が新しく参加しないものですから。どうしても高齢化が進みます。こういった組織、団体をどうやって支援していくか、というのも行政としては大きな課題だろうとっております。そのような仙台市の状況をおさえていただけたらと思います。

行政の基本的立場

ここからは少し違う話になります。先程の内田さんがお話しされた例もありましたが、行政としてどこまでやれるのか、ということを見極める必要があります。また、後ほど、先生方からお話があるかも知れませんが、よく聞かされるのは「行政が何もしてくれない。」「相談したんだけどもさっぱり役に立たない。」という苦情や不平不満です。ただ、私どもの考え方は、行政でやれる範囲、行政が解決しなければいけないものと、その前段で解決し

なければいけないものがあると思います。それは、置かれている地位、立場、それぞれの機関が持っている機能とかで、実は全然違うんだろうと思っています。

例えば、先程の内田さんの事例を拝借して恐縮ですが、特養に高齢者が入所していて、甥が金を払わないというのは、そこで解決すべきものが何かということは立場々々で違うんだろうと思っています。例えば、その甥が施設に金を払ってしまえば、施設が抱える問題は解決します。行政は、それで解決するかと言えばそれですべてが解決はしてないはずで、相談を受けた地域包括センターも同じです。何かトラブルが起こって、そのトラブルを解決したらすべて終わりかということ、それで解決できるのは当事者同士で、包括支援センターは、逆にそういう問題がなぜ地域で起こって、どのように対応しなくてはならないのかを考えなくてはいけない。そこが到達点だし、さらに、行政は、仙台市として、そういうことが起こらないようにどういう仕組みを作らなければいけないのかとか、そこまで考えるのが行政の到達点だと思います。だから、そういう意味ではなかなかお互いの到達点が違う中で、すべてその契約履行の話まで行政で解決してくれというのは、ちょっと感覚がわれわれとは違うのかなと思っています。

ただ、そうは言いつつも、行政が一番機敏に動くのは、身体上に危険が及ぶ恐れがあるときです。この場合には、もちろん誰が何と言おうと当事者間に介入して、措置権を行使してでも本人の安全を確保します。これは最近あった例なのですが、息子さんとおばあちゃんが同居いて、おばあちゃんのご飯も十分に食べさせてもらえない。それから、下の世話も十分してもらえず放ったらかしにされて、健康状態もかなり悪くなった。これを発見されて、いわゆるネグレクトによる虐待だろうということで、そのおばあちゃんを施設に措置入所させました。ところが、息子がその入所先の施設に毎日やってきて、そのおばあちゃんに直射日光を当てるなどか、部屋の温度について毎日難くせをつける。その難くせに対応するために、職員は入れ替わり立ち替わり5時間も6時間も付き合わされます。それで施設が万歳をしてしまったので、私どもは施設を替えました。替えても同じことをする。その間、この息子からは「今後は、二度としません」と誓約書を取ったりしますが、全然駄目です。最後は措置ということで、施設を替えて、どこに入れたかも息子に知らせないという接見禁止の措置を取りました。ところが、息子はそれで裁判を起こしました。この事例では、裁判所が結論を出す前にそのおばあちゃんが亡くなりましたので、訴訟は結審まで行きませんでした。しかし、裁判の方向としては、人権保障の観点から会わせてやりなさいという話になる可能性が高かった。あのまま結審すれば行政は裁判に負けていたかもしれません。それはそれである程度仕方がないですね。制度上、裁判所は法律の趣旨を厳格に守らなければいけない。私どもとしては、裁判に負けることは分かっていますが、やはり本人の保護のためにやらなくてはならないというようなことはあります。ですから、先ほどの繰り返しになりますが、置かれている地位や立場で全然到達点が違、ということ、もう一度考えていただけたらと思います。

それから、これも内田さんの2例目にありましたが、解決すべき課題の見極めに時間がかかってしまい、そのうちに本人が亡くなったという話がよくあります。行政としては、まず情報の収集をしっかりしなければいけない。中立性、公平性が非常に重要な観点です。一方だけの意見を聞くわけにはいかないの、いろんな関係者の意見を聞いて、何が問題なのかを考える。それで問題点や到達点の確認をして動きます。だから、どうしても時間

がかかってしまいます。これも命に危険が及ぶ時にはすぐに動きますが、そうではないと見込まれるときは、原則に立ち返って動くことはよくあります。特に、大事なものは中立性で、誰と誰との関係で中立なのかが問題となります。本人と家族なのか、家族と事業者なのか、本人と事業者なのか……。どこが一番大事な中立性を保たなければいけないのか、というのを見極めるのに時間がかかることがあります。

それを見極めてしまえば、行政としていうものは権限を持っていますから、措置という権限を使うのか、あるいは本人、家族への助言、サービス担当者の指導・助言で終わらせるのかということになります。私どもとしては、その他に側面的というか、もう少し包括的に何故そうなるか。サービス基盤が十分に整っているか、地域の社会資源が十分整っているか、あるいはサービスの質がどうなのか、そういったところをきっちりと考えながら、時間がかかるかもしれませんが、それを権利擁護、権利保障にまでつなげていく。このことこそが、実は、遠いようで近道なのではないかなと考えておりまして、そういう視点に立って、毎日仕事をさせていただいています。以上です。