

中村秀一先生は『物語・介護保険～いのちの尊厳のための70のドラマ』（岩波書店）の70話のうちの10話に御登場ですが、そのうち3話を抜粋します。

## 第1話 デマと「日本型福祉」

### 「キミの将来はないが……」

「スウェーデンの大使館に出向したいというのかね。そんな経歴だと、キミの役所での将来はないが、それでもよいのかね」

1980年、行政官にとって死刑判決にも似た宣告を受けた人物がいました。そのころ厚生省では、「海外勤務は変わり者が志願するもの」という雰囲気だったのだそうです。米国志望でさえドロップアウトの危険があるといわれていました。まして、福祉バッシング、北欧バッシングの標的になっているスウェーデン勤務を志願するのは“狂気の沙汰”だったのです。

にもかかわらず初志貫徹した人物は、若き日の中村秀一さんでした。

「キミの将来はない」という上司の予言は大きくはずれて、老人福祉課長、年金課長、保険局企画課長、政策課長、審議官（医療保険・医政担当）と、要職をつとめ、いまは、厚生労働省老健局長。「尊厳を支えるケア」を謳った報告書、[『2015年の高齢者介護』](#)の仕掛け人です。

1973年に入省したときの最初の配属先が老人福祉課でした。

そのとき以来、「高福祉の国をこの目で見たい。スウェーデンの人たちが、高負担をどのように受け止めているのか見極めたい」と思い定めていたのだそうです。

### 高齢者の運命を狂わせる政策登場

福祉バッシングが吹き荒れるきっかけは、奇しくも、中村さんが入省した73年の10月に起きた第4次中東戦争でした。

石油の価格が4倍にも跳ね上がりました。「安い輸入石油」という大前提が崩れ、田中首相の日本列島改造路線は暗礁に乗り上げました。（略）

このような風潮を背景に、79年5月、日本のお年寄りの運命を狂わせる政策が誕生しました。経済審議会が大平首相に答申し、閣議決定された「新経済社会7カ年計画」に日本型福祉が盛り込まれたのです。

自民党はこの年の9月に自由民主党研修叢書「日本型福祉社会」を出版しました。さらに、82年、「日本型福祉社会の構想」を打ち出し、厚生行政を制約してゆきました。

## 「事実誤認3点セット」

それは、「事実誤認3点セット」の上に展開されていました。

- 1、日本の福祉は西欧諸国と遜色ない水準に達した
- 2、福祉が進むと家族の情愛が薄れ、スウェーデンのように老人の自殺が増える
- 3、福祉に力を入れると経済が傾く

73年は「福祉元年」と呼ばれたのに「福祉2年」は来なかったのです。

中村さんが法学部4年生だった72年、朝日新聞科学部の医学担当記者だった私はスウェーデンを訪ね、福祉にまつわる日本での定説がことごとく事実と反していることに驚きました。そのとき書いた連載「福祉大国スウェーデンの医療」の一部を抜粋してみます。

「社会福祉は人間を不幸にする、その証拠にスウェーデンの老人の自殺率は世界一だそうだ」と日本で何度か聞かされた。「福祉が豊かなのをいいことに、こどもは親に冷たい。それで孤独感が強まって……」と、もっともらしい理由もついていた。しかし、それは、つくられた“神話”であった。

日本のお年寄りの自殺率の方がスウェーデンよりずっと高く、65歳以上の女性の自殺率は日本が世界一。スウェーデンは10位までにも入っていなかった。

デマの火種は統計を読み間違えたアメリカの新聞。それを雑誌が転載。そして、アイゼンハワー大統領が演説に引用。あっという間に世界中に広まった。

「アイクは、その後誤りに気づき、スウェーデンを訪問したとき首相に謝りました。でも、大統領でなくなっていた彼の言葉は報道されなかったのです」

(1972年12月16日朝日新聞朝刊)

## 若き日の中村秀一さんが見たもの

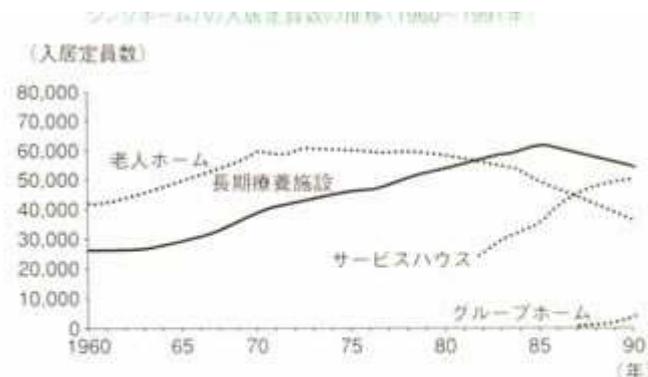
さて、若き中村秀一さんは、公衆衛生局地域保健課課長補佐だった81年5月、スウェーデンに向かうことになりました。44年間政権の座にあって福祉充実の政策を進めてきた社民党が負け、野に下がっているときでした。

中村さんは、こう言って送り出されました。

「福祉が進むと、国がどうだめになっていくか、じっくり見てきたまえ」

ところが、住んでみたスウェーデンは、ダメになるどころではありませんでした。庶民もヨットや別荘をもち、人々は生活を謳歌していました。

日本のような人里離れた雑居の特別養護老人ホームはありま



資料：保健福祉庁「The Social Services and Care in Sweden 1993」

せんでした。その代わりにサービスヒューズの建設がブームでした。（グラフ）  
サービスヒューズは、ケアつき住居、ホームヘルパーの拠点、デイサービス、近隣の人々にも開かれているレストランが複合したもので、街の中に溶け込んでいました（写真1、2）。居室は日本の特養ホームの雑居部屋とは似ても似つかぬのでした。車いすでも使いやすいキッチンや浴室、思い出の品々をもちこんだ居間、それに寝室（写真3、4、5、6）。

82年には社民党も政権復帰しました。中村さんは、層の厚い福祉システムを身をもって味わうことになりました。



社会保障研究所主任研究員だった堀勝洋さん（いまは、上智大法学部教授）は、1981年に『季刊・社会保障研究』に発表した論文「日本型福祉論」で、こう分析しています。

「日本型福祉社会論は、当初は経済哲学的、分析的な用語として用いられたが、体制側のイデオロギーを表すキャッチフレーズとして、装いを新たに登場したといえる」

「日本国民の心情に深く訴える政治的シンボルとして……国民統合の手段として用いられたというべきである」

「日本型福祉社会論が主張する自助、相互扶助、家庭福祉、地域福祉等は必ずしも日本の特質と言えるものではなく」

「老親との同居率こそ日本は高いが別居の場合の老親との交流は欧米の方が頻繁だという統計もある」。表は堀さんのこの論文からの抜粋です。

	デンマーク (65歳以上)	日本 (60歳以上)
今日またはきのう	53%	28.9%
2日以上または昨日	27%	19.9%
8日以上～1カ月未満	12%	31.3%
1カ月以上～1年未満	6%	15.9%
1年以上会っていない	2%	3.8%
不明	-	0.2%

**表：何日前にお子さんとあいましたか？**

## 第15話 市町村の時代を福祉から

朝日新聞論説委員室の宴席で唄いつがれている「社説・数えうた」というのがあります。ウロ覚えなのですが、抜粋してみます。

ひとつ、一人で書くのを、1本社説ともうします、とても疲れますっ ♪  
 四つ、夜でも書くのを、「事件社説」ともうします、筆が勇みますっ ♪  
 五つ、いつでも書くのを、「暇ダネ社説」ともうします、馬鹿じゃ、書けません ♪  
 七つ、泣き泣き書くのを、「追っかけ社説」ともうします、うちにゃ、ありません ♪  
 八つ、ヤケで書くのを、「抜かれ社説」ともうします、これも、ありません ♪  
 九つ、心で書くのを、「ほんとの社説」ともうします、ボクが、書いてますっ ♪

私が着任するまで百年間、朝日新聞の論説委員室は男性だけだったので「ボク」なのです。2001年までの17年間、私はここで、医療と福祉（科学部デスクから着任した直後は、科学と技術も）の社説を受け持つことになりました。

■社説は批判精神が身上■

社説は批判精神が身上です。1985年から懸命にキャンペーンしたことが、「ゴールドプラン」として思いがけなく陽の目を見たときに書いた89年12月30日付の社説を今回、読み直してみて、驚きました。まったく褒めていないのです。



## 本当に福祉が重視されたのか（社説）

ひどい仕打ちを何年もされていると、ほんのちょっとした情けが身にしみる。贈り主がこれまでひどい仕打ちをしてきた張本人であっても、急に仏のように見えたりする。こんな時、見極めなければならないことが、少なくとも2つある。

第1は、贈り物の中身が感激するに値するものなのかどうか。そして第2はその行為がこれまでの仕打ちへの反省に根ざしたのか、それとも訳あっての今回かぎりのものなのか、である。

長年、福祉の充実よりも、自助努力が大切だと説いてきた政府・自民党が、新年度予算案で福祉ムードを強調している。「高齢者保健福祉推進10か年戦略」で厚生省の概算要求を上回る初年度予算をつけた。だが、覚めた目で点検してみなければならない。(略) ホームヘルパー10万人という数字は人口当たりでデンマークの5分の1、それも10年先の話だ。「12年間で5万人に」という当初の計画が控えめ過ぎたのだ。その他の高齢化先進諸国の水準と比べても、10万人は十分な数字ではない。

同様のことは「10か年戦略」に盛り込まれたデイサービスやケアハウス、在宅支援センターなどの数についてもいえる。(略)

第2点はどうか。福祉は「高齢者」だけが対象ではない。もしも政府や自民党が日本の福祉水準を先進国にふさわしくしようとしているなら、「だれもが、どこでも、いつでも、的確で質のよいサービスを、安心して、気軽に受けられる在宅福祉サービス」という「10か年戦略」の目標を、高齢者だけでなく、ハンディキャップを持つすべての人に広げてよいはずだった。

しかし身体障害や知的発達の遅れ、精神病や難病の人々は今回の「福祉予算」から取り残された。高齢者福祉は票になるが、その他の福祉は票にならないとの判断からだろうか。(略)

### ■清水の舞台から飛び下りた■

90年4月17日付けの社説「市町村の時代を福祉から」は、珍しく役所の方針を支持する、当時としては清水の舞台から飛び降りる覚悟で書いたものでした。

介護保険や支援費制度が始まった今、「福祉の主役が市町村なんて、あたりまえじゃないか」と、みなさま、お思いになるかもしれません。



でも、90年当時は少数派だったのです。

反対理由の第一は、「市町村に、そんな力量はない」。

しかし、目を高齢化の先輩国に向ければ、福祉サービスの権限と責任は70年代に既に市町村のものとなっていました。図は阪大時代の教え子、いまは横浜市役所につとめる福島容子さんの修士論文発表資料から引用させていただいたものです。

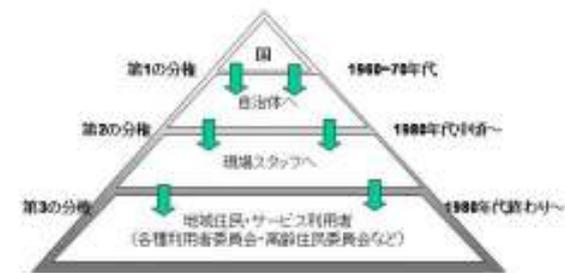
デンマークで、権限が国から現場へと移っていった様子がわかります。

どこに、どのような困難を抱えた人が、どんな風に暮らしているかは、身近な市町村ほどの確につかめます。市町村の方が、土地がらや人情にあった政策を立案できます。

国や県と違って、政策を実施した成果が評価しやすくなります。

図3はコペンハーゲン市の76年の情報パンフレット「一体化された支援への道～生活支援法のお知らせ」の表紙です。市町村に権限を移すと同時に、窓口を一本にした総合的な福祉が行われるようになったことを示しています。

### デンマーク・3つの分権化の歴史



Claus, B. O. "Dagtilbud til børn i lokalsamfundsperspektiv"をもとに作成

(クリックすると説明つきの拡大図が見られます)



「市町村にそんな力量はない」論は、介護保険法が成立する間際まで繰り返された主張でした。

反対理由のもうひとつは、「そんなことをしたら、クニは福祉予算を削り、市町村にツケをまわすに違いない」という不信感でした。「市町村の時代を福祉から」などと社説に書いたら、「朝日新聞は、いつ厚生省の提灯持ちになったんだ」と非難される雰囲気でした。

にもかかわらず火中の栗を拾ったのは、老人福祉法改正の中心にいた老人福祉課長の辻

哲夫さんと企画官の中村秀一さんの気迫と誠実さに打たれたからでした。（略）

イチャモンをつけそうな労働組合と朝日新聞が応援に回ったこともあり、90年の福祉8法改正は、すらすらと進むことになりました。

■自立生活運動を支えた中村秀一さんの手引き■

このとき、辻さんの右腕として私やハムさんを説得した中村秀一さんは、スウェーデンで本場の福祉サービスを体験していました。

90年7月、辻さんの後をついで老人福祉課長になるやいなやゴールドプランに生命を吹き込む政策を次々と打ち出しました。送迎サービス、ケア付き住宅、そして、24時間対応のホームヘルプサービス……。

いずれも、スウェーデンではごくあたりまえな、日本でいえば、電気や水道と同じような日常的なサービスです。けれど、日本人には経験したことの無いものばかりでした。中村さんが自ら筆をとった「ホームヘルプ事業の手引き」には、つぎのような文章が書き込まれています。

- ・退院と同時にホームヘルパーが派遣できるように、入院中から検討するといった工夫が必要である
- ・緊急の場合はまず派遣、手続きは後でかまわない
- ・15分でも長時間でも、また、早朝・夜間・休日でも、必要に応じて派遣すべきだ
- ・同居家族がいるからといって優先順位を下げるような要項は早急に撤廃すること
- ・回数や時間を制限する要綱等を定めている市町村は早急に改正すること
- ・低所得者に限ることはみとめられない

介護保険の骨組みはこのときすでにできていたとさえ言えるでしょう。

「手引き」に感動した私は「脱・お役所仕事に期待する」という社説(図4)を書きました。

お役所を褒めた最初の社説でした。

重い障害をもつ人々はこれをバイブルに市町村を説得し、自立生活運動を展開することになりました。



## 第25話・褒める社説、大作戦

お役所を手放して褒めるという、朝日新聞の社風にはなじまない社説を初めて書いたのは、1992年3月3日のことでした。「脱・お役所仕事に期待する」というタイトルで、褒めた相手は若き日の中村秀一さんです。

中村さんは、90年7月、大臣官房老人保健福祉部の企画官から老人福祉課長になり、91年4月、この課が計画課と振興課に分かれてからは老人福祉計画課長に。

ゴールドプランに血を通わせる政策を次々と打ち出していきました。

ただ、その陰に、“労働基準法も真っ青”という日々があったことはあまり知られていません。当時の部下たちがこもこも打ち明けます。

「企画官として隣室におられたときのニックネームは『隣のトトロ』。優しそうな人、という評判だったのですが、課長として来られたら、まるで違って……」

「深夜1時が近づく。電車がなくなりそう。課長はまだ帰らないのかなあ。ワープロの蓋がしまる。さあ帰れるかな、と思っていると、『よし、集まって打ち合わせをしよう』と声がかかり、1時間ほど矢継ぎ早に指示が出る。その日、課長のアタマにヒラメいたアイデアです。そして、『じゃあ、朝一番に答えを持ち寄ろう』といって颯爽と帰っていかれる。朝一番という指示だから、われわれは、徹夜ということに……」

「当時は、課ごとに鍵があって管理室に戻すのだけれど、中村課長時代の2年間、鍵が戻ったのは、2度の元旦だけでした」



### ●緊急の場合はまず派遣、手続きはあとでも●

90年に始まったゴールドプランの中で、特に注目されていたのはホームヘルパーでした。国会のこの分野の質問の8割を占めていたほどだそうです。

中村さん本人は81年から3年間スウェーデン大使館に出向していました。巡回型ホームヘルパーの仕事もつぶさに体験。電気や水道のようなごくあたりまえなサービスであることを肌で知っていました。

けれど、当時の日本では、ホームヘルパーは、「低所得の老人の家に週1回ほど掃除や洗濯などをしにくる人」と思われていました。朝の起床から夜の就寝まで、生活の節目節目にやってくるホームヘルパーなど、想像力が働かない存在でした。

中村さんは、自ら筆をとって、「ホームヘルプ事業運営の手引き」を書きました。介護

保険が始まる8年前としては、かなり過激な内容です。14話と重複するのですが、再度ご紹介します。

- 退院と同時にホームヘルパーが派遣できるように、入院中から検討するといった工夫が必要である
- 緊急の場合はまず派遣、手続きは後でかまわない
- 15分でも長時間でも、また、早朝・夜間・休日でも、必要に応じて派遣すべきだ
- 同居家族がいるからといって優先順位を下げるような要項は早急に撤廃すること
- 回数や時間を制限する要綱等を定めている市町村は早急に改正すること

手引きを褒めた社説は、県や市町村の意欲的な職員の説明資料として広く出回っていた、と後から聞きました。社説はテレビなどと違って簡単にコピーできます。おまけに、四角くまとまっているので便利だったのでしょ。

この社説に注目した人々がいました。起きる、食べる、排泄するなど日常生活に介助が必要な重い障害をもつ若者たちが、中村さん作成の「手引き」を取り寄せ「バイブル」のように熟読して市町村を説得し、各地で自立生活運動を展開することになったのです。

13年たった昨年夏、その中村さんが障害福祉行政の元締、社会・援護局長に就任したので、不思議な因縁です。

### ●村山富市さんが助け舟●

働き方だけでなく数も問題でした。「2000年までにホームヘルパーを10万人に」とゴールドプランは宣言したものの、現実のヘルパーの数はどう甘く見積もっても3万人足らず。中村さんは、担い手の幅を広げる決心をしました。

農協法を改正して農協が福祉事業をできるようにしました。農協がヘルパーの養成に参画し始めたのは、この時からです。さらに、生協、福祉公社、住民参加型組織、シルバーサービス……。

ホームヘルパー志願を増やすため、1人あたりの手当を一挙に100万円上げて年間基準額318万円にしました。チームのまとめ役には63万円上積み。そのための予算の2分の1は国、4分の1は県が持ち、残り4分の1の市町村負担も交付税で裏打ちするという思い切った改善です。

「介護は女なら誰でもできる仕事」という当時の風潮からは革命的でさえありました。こんな思い切ったことがなぜできたのか。私には長年謎でした。物語の取材で謎が解けました。かつての早稲田全共闘のリーダーで自治労のキーマン「ハムちゃん」、高橋公さん（連合社会政策局長をへて、自治労政治政策局部長、14話に登場）が社会党の国会対策委員長だった村山富市さんに頼み込み、いったんはダメになったこの予算の復活を宮沢首相に掛け合って調整財源から出してもらったのでした。

「お礼に中村秀一から帝国ホテルでご馳走になったっけ」とハムさんは懐かしそう。

いまは、時効の話です。

褒めてばかりではジャーナリストらしくないので、「ホームヘルパーの待遇と質を高めようという理想は、実現していないように思うのですけれど」と中村さんに尋ねたら、こんな頼もしい答えが返ってきました。

「去年の介護保険法の見直しの国会論議でも、介護労働者の労働条件が劣悪なことが結構、課題になりました。老健局としても、生涯のキャリアパスが必要と言うことで、香取照幸君が担当して堀田力、樋口恵子両先生の検討会でレポートをまとめました。社会・援護局もマンパワーに責任があります。自分で蹴上げたボールを拾いたいと思っています」

### ●“偏差値課長”の異名が●

中村さんのこのような奔走にもかかわらず、当時の首長さんたちは、「ヘルパーを配置してもニーズがない」の一点張りでした。議員さんともども、特別養護老人ホームの新設には熱心なのですが、ヘルパーの配置は進みません。そこで、在宅サービスを推進するために思い切った戦術に出ました。

「老人保健福祉マップ数値表」に命を吹き込んだのです。

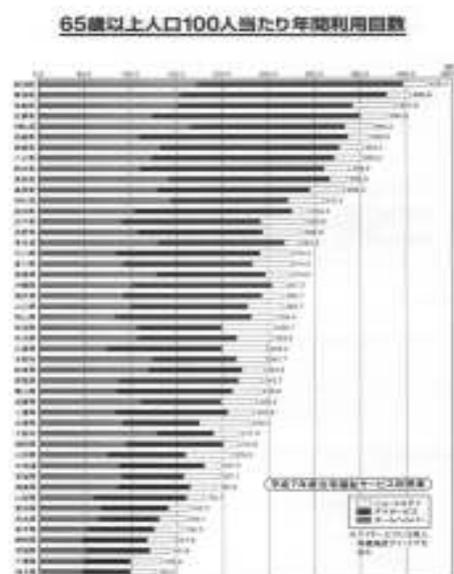
この数値表、数字だけ並んでいて無味乾燥この上もありません。誰も読まない、と衆目一致していたこのデータを加工して、サービスの提供体制が一目でわかるようにグラフ化したのです。

「守備、投手力、打力の各要素でチームの特色をみるように、施設サービス、在宅サービス、老人医療費などが全国平均からのどれだけ外れているかを偏差値であらわすことにしたんです。全国社会福祉協議会から出向していた調査係の松島紀由君が、がんばってくれました」

パソコンが1人1台の今と違い、コンピューター室の端末が老人保健福祉部に1台与えられているだけ。それが、使い手もなく、総務課と計画課の通路で埃をかぶっていました。松島さんは回想します。

「ゴールドプランの進捗状態が分かるようにしてくれ、と命ぜられて、必死に考えて、毎日20時間くらい入力していました。全社協で児童養護の実態調査を担当していたのでデータの加工くらいはできました。幸運なことに全社協と同じタイプのコンピューターだったので」

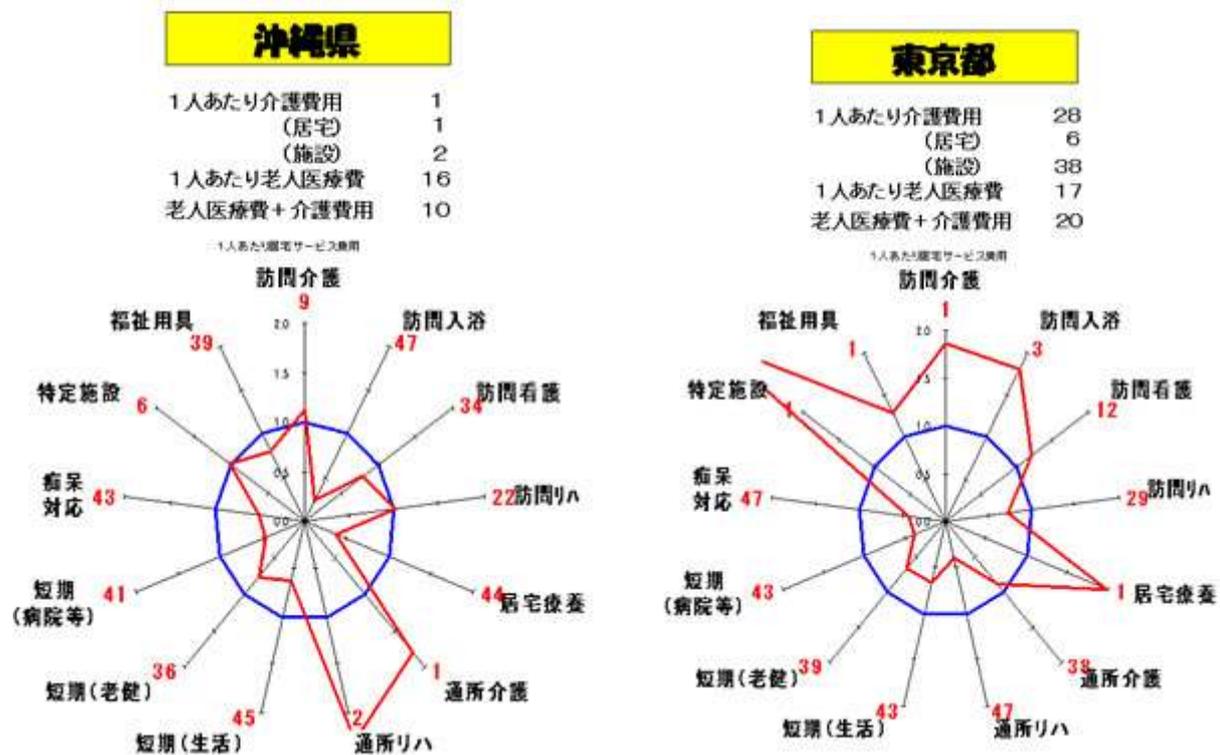
「91年の夏でした。夜になると役所は8時で冷房が切れる。計画課は連日徹夜ですから、みんな気の毒でした。ぼくは、夜も冷房の入る唯一の部屋、コンピューター室で、みなさんに申し訳なかった」



91年の秋、「在宅福祉先進型」「施設偏重型」と分類をし、自治体ごとの順位が分かる“成績表”を棒グラフ（グラフ①・クリックで拡大）やレーダーチャート（グラフ②）のような形で、いよいよ公表ということになりました。（当時のものが我が家のブラックホールに吸い込まれてしまっているの、ここに載せたのは伝統を引き継いだ、後のものです）

「役所がこんなことをするなんて前代未聞です。課長は、『今やらなくて、いつやるんだ』と。その表情から、この方は本気でやる気なんだと思いました」

NHKはトップニュースで取り上げ、地方紙も一面トップ。自治体は戦々恐々。調査係には劣等生とされた市町村から、泣きそうな声の電話が相次ぎました。中村さんは、たちまち「偏差値課長」と命名され、恨まれることになりました。



●「家族の介護力を過大に評価しないよう十分留意されたい」●

中村さんにまつわる3つめの“褒める社説”は「老人保健福祉計画策定マニュアル」を紹介したもので、92年6月30日に課を去った後の7月23日に載りました。

90年の福祉8法改正で、全国の市町村に老人保健福祉計画の作成が義務づけられました。

すべての市町村に行政計画の立案を義務づけた法律は自治体行政の歴史上、例がありません。辻哲夫老人福祉課長からバトンタッチされた中村さんは検討会（大森彌座長、京極高宣副座長）を設けました。シンクタンクにマル投げする市町村が続出する中、お役所ばなれした次のようなマニュアルが誕生しました。

- 必要量を算定する際には、家庭の介護力を過大に評価しないよう十分留意されたい
- 介護を必要とする人全員を調べ
- 国民健康保険のデータなども活用して入院中の老人についても調べるように

私はこんな風に書きました。社説なので偉そうな表現で恐縮です。

「これまでは、家族の介護力をアテにし、役場の窓口で申請を待つだけだった。孤軍奮闘し疲れ果てた家族は、高齢者を病院に連れていく。家族のきずなは損なわれ、老人の入院医療費は増え続けてきた。

市町村が真剣に計画作りに取り組めば、要介護の高齢者をめぐる日本独特の家族の悲劇を減らすことも期待できよう。厚生行政としては画期的な転換である」

日本医師会からのオーケーがなかなかとれず、任期最後の6月30日の部長決裁でようやく間に合ったことを知ったのは、ずっと後のことでした。