

イギリスとフィンランドの介護者支援策—日本が学べる点を検討する

家族・地域支援学科 森山 千賀子

I はじめに

近年の欧米諸国では、介護の担い手としての家族介護者に新たな注目が集まっている。OECDやWHOなどの国際機関からも介護者に対する体系的な支援策が提起され¹、家族介護者支援政策が要介護者の生活の質（以下、QOL）にも繋がるとして、今や国際的な政策課題になりつつある²。

このような動きの背景には、1980年代後半から先進諸国を襲ってきた経済不況がある。この不況の打開策としての保健福祉サービスの構造改革の中での「介護役割を担う家族の発見」があげられる。また、改革の波が施設介護から在宅介護へ移行したことも関連し、在宅介護サービスの多様な供給形態を探ると同時に、家族介護者への積極的支援に乗り出していった³。なかでも、介護の「脱家族化」を目指してきた北欧型福祉国家モデルと言われるスウェーデンにおいては、1990年代以降に家族介護者の存在が再認識され、高齢者介護施策における家族介護者の位置づけにおいて、介護関係の一方の当事者である介護者のQOLを保障することが第一義であるとともに、行政には家族介護者を含めた地域をベースとしたインフォーマルなアクターとの新たな協働関係構築が求められている⁴。また、フィンランドにおいても親族介護支援法が2006年に施行され、イギリスやEU諸国で既に行われている介護手当やレスパイトケアのほかに、家族介護者のQOLやニーズに即した支援策の開発に積極的になっている。

このような動向に対して、日本における家族介護者支援策はどのような状況であろうか。2010年度に厚生労働省の補助金事業として、大規模な「家族介護者の実態と必要な支援に関する調査」⁵が行われたが、介護者支援の基盤となる法的整備は

充分とはいえない。現在、第5期介護保険事業計画が策定され、自治体によっては家族介護者への支援策が盛り込まれているが、任意事業であるため法的な義務は課せられない。また、高齢者虐待防止法では「養護者」への支援が規定されているが、目的は支援を要する高齢者の権利利益の擁護であり、介護者支援はそのための達成手段にすぎない⁶。

本研究の目的は、高齢者介護における家族介護者支援策と地域包括ケアに関する課題の整理を通して、日本の社会に求められる家族・地域・社会の協働関係による社会的介護の方向性を明らかにすることである。そこでその一環として、日本における家族介護者支援策について考えるにあたり、世界で最も早く家族介護者支援策を打ち出したイギリスの介護者法（1996年施行）と北欧では唯一法定化しているフィンランドの親族介護支援法（2006年施行）の内容と介護者支援策を概観し、日本が学べる点を検討したいと考えた。

本稿では、法律の誕生前史、法律の誕生、その後の介護者支援策の展開、介護者団体の動向について調べ整理したので、その内容から日本が学べる点を検討する。

II 研究方法

本研究では、以下の方法を用いて、イギリスとフィンランドの介護者支援法の概要並びに介護者支援策等についての内容把握を行った。

- ①イギリス及びフィンランドの介護支援に関する文献・資料収集及び分析・整理。
- ②イギリス及びフィンランドにおける関係機関・団体へのヒヤリング調査。

イギリスにおいては、2008年8月28日～31

日に実施。訪問先はケアラーズUK（介護者支援の政策提言団体）、クロスロードケア（実践的な支援サービス提供団体）である。

フィンランドにおいては、2011年11月7日～10日に実施。訪問先はヴィヒティ町の行政機関、高齢者施設及び関連機関、高齢者支援団体である。

- ③第5回国際介護者会議（2010年7月9日～11日、イギリスのリーズ市において開催）に参加し、国際的な状況把握。
- ④その他、国内外の関連文献・資料収集、並びに外国文献の翻訳作業。

Ⅲ 介護者の定義

介護者には、「公的（フォーマル）なサービスに対応する介護者」と「私的（インフォーマル）な介護者」が存在する。また、私的（インフォーマル）な介護者には、家族介護者だけではなく、隣人、友人、ボランティアなども含まれる。

さらに、家族介護者といっても、「同居・別居を問わず家族の介護役割を担っている人」がおり、気づかい家族という、「同居・別居を問わず心身に不調のある家族を気づかい後方支援をしている人」もいる。これらをケアラー（介護者）と呼ぶ場合もある。

介護の対象は、障がい児（者）、疾病者、高齢者などを含む広範なものであり、介護者も子どもから高齢者までの年代の人が含まれる。

本研究では、各国の介護者の定義に則し、各々の実態から内容の整理を試みる。

Ⅳ 結果

1. イギリスの介護者法と介護者支援策の展開

1) 介護者法における介護者の定義（第1条）

定期的に相当の介護を行っているか、行う意向がある者で（第1条第1項）、両親その他成人または児童を介護している若年及び高齢の全ての介護者が含まれる。ただし、雇用契約またはその他の契約に基づき介護を行う者や、ボランティア団

体のためのボランティアとして介護を行う者は除かれる（第1条3項）。

2) 介護者法の誕生前史

(1) 介護者団体の活動

イギリスにおける介護者団体の軌跡は約50年前に遡り、1963年に独身女性とその扶養者協議会という会が結成された。これが発端となり1965年に独身女性とその要介護者全国会議が誕生し、1981年には英国介護者協会が結成された。その後、1988年には、全国に300を越える団体が誕生し、現在はケアラーズUKの名称で各地の介護者協会の連合会として活動している。

イギリスにおける主要な介護者団体には、前述の政策提言団体としての「ケアラーズUK（CARERS UK）」、イギリス王室の発意により1991年に設立された「プリンセス・ロイヤルトラスト」、実践的なサービス提供団体としての「クロスロードケア」などがあり、各々が協力し合いながら運動を展開している。

(2) 介護者に関わる法的整備

法的整備関連の動向は、1967年に両親を自宅で介護するためにやむをえず辞職した女性を対象に年金保険料の免除措置がとられ、1976年には介護者のための福祉手当が制度化された。1982年には、雇用機会均等委員会が障がい者に加え高齢の要介護者とその家族を加え、在宅介護者支援（Cares of carer, Caring for carer）という表現を用いた新しい視角からの調査研究が行われ、介護者へのサービスと就業条件、所得保障の3分野に及ぶ体系的な勧告が行われた⁷⁾。

3) 介護者法の誕生

介護者に関する最初の法令は、障がい者に対する1986年法（The Disablpersons (Services consultation and representation) Act1986）である。ただし、この法律の文言は「恒常的に介護を提供し続ける他の人物」であり、介護者という表現は法律用語としては採用されなかった。1988年の『グリフィ

ス』報告では、「無償の介護者への支援に失敗するならば介護者自身の「生活の質」を貶めるに止まらず、要介護者の「生活の質」をも低下させる」として、86年法の規定を発展的に継承した⁸。

1990年にコミュニティケア法が制定され、関連する一連の法律のなかで、介護者の役割を認めた最初の法律として、介護者の承認とサービスに関する1995年法（The Cares (Recognition and Services) Act1995）が制定された。この法律の対象である「介護者」は、定期的に相当量の介護をする全ての年齢層の者（職業・ボランティア活動での介護従事者を除く）で、介護（ケア）の概念が育児、養護、介護などを含む広汎なものになっている⁹。

この法律は、要介護者とは別に介護者のニーズに対するアセスメント請求権を認めた点では画期的であった。しかし、①要介護者のアセスメントが実施される場合のみ保障される、②自治体は要介護者のサービス決定に関連して介護者のアセスメント結果を考慮に入れるとされたが、介護者のためのサービスについては規定がなかった、③自治体への財源保障がなかったなどで、多くの自治体では法の実行が無視された¹⁰。

2000年の介護者及び障がい児法（The Carers and Disabled Children Act 2000）では、介護者独自のアセスメントの権利が新たに規定され、①介護者アセスメントの請求権が、要介護者と関わりなく、独立する個人の権利として認められた、②自治体は、介護者へのサービスが必要かどうかについて、アセスメントを通じて決定しなければならない、③アセスメント結果に則して介護者に直接サービスを届けることが可能になった、④財源が政府予算として計上された¹¹。

これらの改定は、1995年法の克服として評価できるが、2002年にケアラーズUKが介護者1万人に行った調査によれば、45%の介護者が介護アセスメントを受ける権利を有しているという認識にはなっていないことが明らかになった。

2004年の介護者（介護者に均等な機会を与える）

法（The Cares (Equal Opportunities) Act2004）は、自治体の法的な責務としてアセスメント請求権を介護者に知らせる義務を規定した。2004年法の理論的な拠り所は、要介護者の世話にあたることから社会的な排除を余儀なくされる社会階層の一員に属すると把握される。介護者が、他の人と同じように労働市場に参加するとともに余暇を普通に享受することができるように、社会的な包摂の促進を視野に収めたことである¹²。

4) 介護者支援策の展開

(1) 1999年の介護者への国家戦略

イギリスにおいては、政策上、介護者の役割が明確に位置づけられ、特にブレア政権下において、総合的な政策が実施された¹³。そして1999年に「介護者（ケアラーズ）のための介護者戦略」が10年計画として打ち出されることになった。

この国家戦略は、「誰でもケアをする立場になりうるものであり、それはイギリスの社会組織の本質的な部分を構成している。（中略）ケアラーを支援することは、ケアされている人々を支援するもっとも有効な方式である。」¹⁴という考えに基づいている。

具体的な政策提言は下記の9項目である。

- ①自治体に介護者のニーズを取り上げることを求めるための新しい立法措置を講じる。
- ②ケアに従事した期間を国の第2年金期間に算入する。
- ③2050年までに、介護者に対して現在価格で週50ポンド受給できる提案を行う。
- ④高齢者となった人がケアされる場合は、地方税を減額する。
- ⑤ケアラーセンターなどを含めて、近隣サービスの体制をつくる援助を行う。
- ⑥ケアラーが仕事に戻れるようにする支援の拡充を図る。
- ⑦新しい国勢調査において、ケアラーに関する情報の不備を補うための質問項目を設ける。
- ⑧若いケアラーを、登校への支援を含めて援助す

る。

⑨ケアラーのブレイク（休息）のために特別予算を組む。

(2) 2008年の介護者への国家戦略

2008年の6月には、2018年までの介護者への(10ヵ年)国家戦略が打ち出された。具体的な政策提言は、下記の6項目である。

- ①介護者はケアパートナーとして、尊厳と尊重をもって扱われる。
- ②介護者は、彼らが行うケアの役割のなかで、サポートが必要であれば、サービスを受ける権利がある。
- ③介護者は彼ら自身の生活をする（保つ）ことができる。
- ④介護者は、彼らのケアの役割によって、財政的な困難を強いられないように、支援されなければならない。
- ⑤介護者は、精神的にも身体的にもよい状態できるように支援され、また人間らしく対応される。
- ⑥子どもや若年者は、不当なケアから保護される。それは学び成長し、児童期を肯定的に享受できるように支援されることである。

CARERS UK『Caring』July 2008より

(3) 現行の介護者支援サービスの概要

イギリスにおける主たる介護者支援サービスは、介護者への所得補償、介護者自身へのサービス、要介護者へのサービスに分類される。いずれも、介護者の法的権利である介護者ニーズ・アセスメントをもとに具体化される。

- ①所得補償（介護者手当）：週50ポンド、16歳以上、介護時間が週35時間以上、週95ポンド以上稼いでいない等が条件である。
- ②介護者自身へのサービス：介護者の休息（ブレイク）、介護者が夜間眠れるための見守りサービス、教会・病院・美容院・映画などへいく時間の保障
- ③要介護者へのサービス：介護者の派遣、デイサービス、ショートステイ等

(4) 介護者団体の動向

現在は、「ケアラーズUK」という全国組織を中心に、介護者であるがゆえに不利な側面への提起（①情報収集ができない、②財政面（年金の積み立てができない、経費がかさむ）③健康面（ストレス、要介護者を優先し検診が受けられない）、自らが介護者であることへの認識を広める活動などが展開されている。

これらの動きはEU諸国の介護者支援団体にも影響を与え、EU諸国全域に広がっている。

また、2010年7月には、イギリスのリーズ市において「第5回国際介護者会議」が開催され、アメリカ、カナダ、オーストラリア、EU諸国、インド、日本等からの介護者支援団体や研究者・個人が参集し、盛大な国際交流が行われた¹⁵。

2. フィンランドにおける介護者支援策の発展

1) 親族介護支援法における介護者の定義（第2条）

(1) 親族介護とは、高齢者、障害者または疾病を持つ者の介護や世話を、自宅環境において、親族あるいはその他被介護者に親しい者が行うことを意味する。

(2) 親族介護契約とは、介護者と介護の提供義務を負う自治体の間で交わされる親族介護の提供に関する業務委託契約を意味する。

(3) 親族介護者とは、親族またはその他被介護者に親しい者で、自治体と「親族介護契約」を交わした者を意味する。

(4) 親族介護支援とは、被介護者に対する必要なサービスや、親族介護者に対して提供される介護報酬および休日・休暇や親族介護を支援するサービスにより構成される包括的な概念を意味する。

(5) 本業とは、自営または家族の企業、商売、職業に就いて行う労働、農林業、家庭労働または他の家庭にて行われる労働、あるいは独立して行われる科学的、芸術的な労働および専従的に修める学業を意味する。

2) 親族介護支援法の誕生前史

(1) 介護者団体の活動

フィンランド親族介護協会（以下、親族介護協会）は、当事者団体として1991年に設立された。当初は、「友人づくり、情報収集、精神的支え合い」を目的とし、権利意識はなかったが、10年来の活動の中で介護者の権利を主張するようになった。その背景には福祉サービスの構造変化による「施設から在宅に」の傾向の中で強制ではないにせよ「家族がやらざる得ない状況」が生まれてきたためである。高齢者の増加に伴い、黙っていても家族（主に女性）に押しつけられることを危惧し、権利と公的サポートの強化を訴えてきた。その結果、2000年の初頭にフィンランド初の全国調査が社会保健省によって行われた。そして、全国で30万人が親族介護者としての役割を主として担っているにもかかわらず、親族介護のサービスを受けているのは、3万人にも満たないことが明らかにされた。

(2) 介護者に関わる法的整備

フィンランドの親族介護者への支援策の歴史は長く、1980年代初頭から始まり、介護手当、レスパイトサービスを主とした現金・現物給付等が行われてきた¹⁶。

1993年からは親族介護支援は法定の社会サービスになり、社会サービス法と介護者支援に関わる政令に基づいて、地方自治体は自らの予算枠の許す範囲においてサービスを提供してきた。

その後、内容は3度修正され、介護者手当、在宅ケア支援サービス、年金累積、労災保険、休日の権利（月2日）等が定められた¹⁷。

3) 親族介護支援法の誕生

上記の全国調査を受け、2004年に「介護者の権利の法制化に向けた答申案」（以下、答申案）が政府に出され、親族介護支援法が誕生した（2005年12月2日公布、2006年1月に施行）。親族介護支援法の政策理念は、あくまでも、介護者の社会的権利を明確にすることであり、介護者自身が支援サポートを受けることが権利である

という主張である。そして、それが被介護者のQOLの維持にもつながると考えられている¹⁸。

介護者支援の対策は、他の北欧諸国でも行われているが、現行で法定化しているのはフィンランドだけである。この国がいち早く法定化に踏み切った背景の一つには、人口の高齢化の進展がEU諸国のなかで最も早いことがあげられる。前述の答申案においては、「親族介護は人口の高齢化が急速に進展するなかで、高齢者が何処かの段階で必ず通常以上のサービスやケアを必要とするという、もうそれだけの理由で社会政策上の大きな問題点になる」¹⁹と述べられおり、統計上では2008年から2020年までの65歳以上人口の変化は、EU平均が22%であるのに対し+41%という数値が出され、倍近いスピードで高齢化が進んでいる²⁰。

また、答申案には、「介護（ケア）は単に公共サービスを拡大したりするだけでも、あるいは増大する需要をサービス企業に転嫁するだけでも解決できないことは、経済的な観点からも明らかである」²¹と述べられており、親族介護への投資が、保健医療サービスの予防策、代替策として極めて重要な役割を担っているとして、公共的な経費を用いて支援するべきと考えられている。つまりそれは、社会・保健医療サービスの再編成においては、親族介護が有望な投資先であり、社会構造の重要な一環をなすことを意味している。

さらに、人口の高齢化の抑制策に関連して、「人口構成のピラミッドを短時間で修正する²²ために、近年では移民者の受け入れ政策にも力を入れている。加えて、国民の90%以上が用いるフィンランド語は、他の北欧諸国の言語とは大きく異なるため、介護分野での人材不足を背景に、フィンランド語に近いエストニア語を話すエストニアからの移民者を、積極的に受け入れている²³。しかし一方では、文化や習慣性、言語的な微妙なずれなどを背景に、要介護者とのコミュニケーションの難しさが指摘されており、こういったことも法定化の背景には、潜んでいると考えられる²⁴。

また、親族介護支援法の制定は、休日の権利をこれまでの月に2日から、月に3日に変更した。それにより自治体は、介護者の権利を保障するために、月に3日間は介護者に代わって要介護者に必要なサービスを提供する責務を負う。これは、国際的にレスパイトケアとして知られるサービスの提供に裏打ちされた介護者の権利である。同時に、「1カ月に3日という優れて具体的なレスパイトケアの保障は、アメリカはもとよりドイツやフランスにも見ることができない画期的な制度」²⁵である。

4) 親族介護支援策の展開

(1) 現行の介護者支援サービスの概要

フィンランドは、女性の就労率が高い国である。そのため、仕事と介護の両立政策が充実している。例えば、時差勤務、パートタイム年金退職、部分的介護休暇、重大な家族的理由による一時的離業、残業代替休暇などである。これらは、全て労使の合意が必要ではあるが、親族介護においても適用されている。したがって、親族介護支援法による親族介護サービスの受給者は、親族に対して何らかの介護役割を担っている約30万人のうちの1割の3万人であり、その半分以上が年金受給者である。

親族介護支援法による介護者への介護報酬は、介護への拘束度と必要度に基づいて3段階に分けられている。例えば、ヘルシンキ郊外の「基礎的保障自治体連合カルヴィアイネン」²⁶の住民向けガイドによれば、2010年度時点の介護報酬月額は、段階別に694.83ユーロ、516.93ユーロ、355.52ユーロである。

また、3日間の法定休暇への対応には、近親者代理介護（被介護者の近縁者、隣人、友人による）と代理介護（行政と相談）の方法がある。代理介護では、ショートステイが多く利用されている。

(2) 介護者団体の動向

親族介護協会は、法定後も活動を続け、現在は以下の内容を政府に訴えている。

1つは、介護手当を自治体からではなく、KELAという国民年金基金から拠出するよう要求している。これは、自治体ごとの格差を解消するためである。

2つには、親族介護者の認定のための査定基準の改善である。多くの自治体は、要介護者のサービスの査定基準としてのRAVAを親族介護者にも適用しているが、RAVAは身体的基準に傾いており、親族介護者の精神的ストレスなどを適切に把握するには向いていないとして、独自の基準を開発し、その活用を働きかけている。

3つめは、長期の親族介護を終えた人の労働や社会に復帰するためのプロジェクトである。介護中に社会関係が狭まっている人も多く、社会関係を広げ、その人のリソースを引き出しエンパワメントする活動である²⁷。

V 考察・まとめ

イギリスとフィンランドの介護者支援に対する法的整備や支援策について、概観した。両国ともに法定化には至らないまでも、介護者支援の施策は1980年代の初頭には形をなしていたことを窺い知ることができた。

以下、日本が学ぶべき点を3点に絞り検討する。

1点目は、家族介護者は介護関係の一方の当事者であり、要介護者と同様にQOLと人としての権利が保障される必要があるということである。

下記の介護者憲章草案は、イギリスとフィンランドを含むヨーロッパ23カ国²⁸の介護者の状態と政策動向に関する丹念な検討を経て、2006年にEUROFAMCAREにより公表されたものである。この草案は、イギリス・フィンランドを含んだ5カ国（ドイツ、オランダ、イギリス、アイルランド）で既に存在する介護者憲章の、ヨーロッパ版と言うことができる²⁹。

この介護者憲章草案には、①～⑨までの9つの項目がある。その中で、例えば、項目⑥においては「健康を維持するために医療保障の権利を持つ」、項目⑦においては「社会に参加して社会的

ネットワークを結ぶ権利を持つ」, 項目⑧においては、「仕事と介護の両立を自発的に選択する権利」など, 介護者は, 介護者である前に, 自らのニーズや QOL が保障される権利をもつ一人の人間であることが述べられている。すなわち, イギ

リスの介護者団体などが制度化の拠り所としてきた介護者憲章には, 介護者の役割の承認や介護役割の選択あるいは仕事と介護の両立など³⁰などが謳われてきたが, そのような考え方が EU 諸国に広がり, 今や国際的な流れになっている。

<イギリス・フィンランドを含む 23 カ国の介護者憲章草案 (2006 年公表) >

- ①介護者は, コミュニティケアにおいて中心的な役割を担うことから, その役割が承認されなければならない。
- ②介護者は, 情報の容易な入手をはじめ助言および訓練の機会に簡便に参加出来なければならない。
- ③介護者は, 介護者になることと介護負担の程度について自由に選び取る権利を持たなければならない。
- ④介護者は, 介護者としての役割を担うために経済的にはもとより実際的かつ情緒的な援助を必要とする。
- ⑤介護者は, 介護から離れる機会を必要とする。このために, 介護者と要介護者に相応しく, 両者に歓迎されるレスパイトケアの利用が必要である。
- ⑥介護者は, その健康を維持するために医療保障の権利を持つ。
- ⑦介護者は, 社会に参加して社会的ネットワークを結ぶ権利を持たなければならない。
- ⑧介護者は, 仕事と介護との両立を自発的に選択する権利を持つ。
- ⑨介護者は, 老齢年金や労働災害などの社会保障に関わる諸権利を保障され, これによって介護に伴う社会的な排除の危険を抱え込まないようにしなければならない。

出所: 三富紀敬 (2007) 「<論説> 介護者支援の国際的な展開とイギリス位置」『静岡大学経済研究』136 頁

一方, このような様相に対して, 現在の日本の家族介護者支援策はどのような状況であろうか。

2010 年度は, 第 5 期介護保険事業計画の策定の準備期であり, 基礎的自治体では, 高齢者の生活状況や支援サービスの利用状況などを把握するために, 住民への意向調査を行ってきた。そのなかには, 介護者 (家族・親族) を対象にした独自調査を行う自治体もいくつか見受けられた。

例えば, 東京都小平市では, 調査項目の中に介護者用の質問事項を付加し, アンケート調査を実施した³¹。そのなかの「生活上困っていること」についての設問では, 「介護者自身の健康に不安がある」が 51.4% で最も多く, 次いで「緊急時の対応に不安がある」が 45.2%, 「代わりを頼める人がいない」が 36.7% という回答 (複数回答) が得られた。これに対して自治体は, 「介護者 (家族・親族) の介護負担が重く, 介護者自らの生活に生きづらさや不安を感じている」と受けとめたが, その後の対応は, 家族会への支援 (介護している家族同士の交流) や緊急時に利用できる介護保険サービスの充実であった。このような帰結

は, 一般論としては特別なことではないと感じられる。なぜなら, 介護者ニーズを受け止め, 健康を維持し安心して健康診断を受けられるための条件 (場, 時間, 費用等) 整備というような考えは, 現行の介護保険制度の枠組みだけではでは発想しにくい状況にあるのではないかと考えるからである。加えて, 冒頭で述べた高齢者虐待防止法においても, 制度の性格が要介護高齢者の権利擁護であるため, そのための手段としての介護者支援対策というのが現段階での日本の到達点であろう。

これらのことは, イギリスの 1995 年の介護者法が要介護者の権利に追随した介護者支援の行使であったように, 要介護者と介護者は介護関係において同等の権利の保持者ではないという感覚のなかでは, 結果としては介護役割を引き受けたがために孤立化が起り, また, 健康を維持するための医療を受ける機会を奪われる自体も生じかねないと考えられる。

三富は, 「介護者を社会的排除との関連で位置づけ, 介護者の社会的な包摂を提起するのは, 介護者の「生活の質」を高めるならば, 介護者が日

常生活上の援助を手掛けながら自らの生活を享受する自由も実際に確保される」³²と指摘する。つまり、日本においては、当事者双方のQOLと人としての権利が保障できるような仕組みづくりが、法的整備も含み、急務の課題として求められていると考える。

2点目は、家族介護者の介護役割の引き受けは、自由かつ柔軟でなければならないということである。

上記の内容にも関連するが、草案の①においては、「介護者は、コミュニティケアにおいて中心的な役割を担うことから、その役割が承認されなければならない」とあり、③においては、「介護者は、介護者になることと介護者負担の程度について自由に選び取る権利を持たなければならない」と記されている。つまり、イギリスでは2004年の介護者法によって、介護者アセスメントの請求権が認められた。また、フィンランドにおいても、親族介護支援法だけではなく、さまざまな介護者支援策によって、介護負担の程度については自由に選び取る権利が認められている。

津止は、「介護者と被介護者の関係性は、介護の質に関わる」³³と述べており、介護役割を引き受けるか否か、また、程度はどのくらいにするのかなどは、介護者と要介護者、すなわち、家族・親族間の良好な関係性の維持において、お互いのQOLにおいて重要な事柄になるだろう。

仕事との両立、社会的ネットワークの形成、親族介護者支援法における法定休日などの制度なども活用し、介護者自身のニーズと介護役割のバランスがとれるような介護者支援策が、社会システムの再編成において重要であり、検討すべき課題ではないだろうか。

3点目は、介護の社会化と家族・地域・社会との協働関係の構想についてである。

アメリカなどの自由主義的福祉国家と異なり、社会サービスに対する公的責任が強いフィンランドでは、介護者支援対策に関しても政府がリードしている面が窺える。また、前述したように高齢

化の進展は著しく早く、日本の団塊の世代と同様にベビーブームの人たちが高齢世代に突入してきている。

G. エスピン・アンデルセンの家族政策を、家族の介護能力が限界に達した時に介入するのではなく、あらかじめ家族が抱え込む費用を社会化することにあると考えると、フィンランドが、施設から在宅へという流れのなかで、インフォーマルな家族、親族介護者の存在を認め受給権を拡大してきたこと、すなわち、多様な家族・親族介護者支援策があるなかで、親族介護支援法を法定化させたのは、先を見越した強かな政策なのであろうか。

「介護の社会化」は、「単なる市場化や公共化といった「外部化」を意味しない。ケアを巡る国家・市民社会・企業・地域・家族・個人の新たなパートナーシップの構想が求められている」³⁴などの指摘がある。家族介護者支援の取り組みは、介護の社会化を問い直す糸口になるのではないかと考えるが、介護保険のような国家が媒介する非人称の連帯³⁵と家族介護のような人称的連帯が同時に成り立つような日本的なしくみづくりの検討も、これからの課題であろう。

また、家族・親族による介護には、「情緒的な絆、感情労働や愛情労働」³⁶という性質があると思われるが、福祉先進国と言われる国においても家族介護者支援が語られるのは、家族による介護に多様性を包含しているとしても、家族による介護は何らかの形で残っていくという現実があるからではないだろうか。それ故に、家族介護者への支援は、誰が誰によって、どのように介護されるのかという介護の構造自体からの見直しが求められ、家族・地域・社会を視野に入れた協働関係のシステムの再編、互いのQOL向上への道筋が必要ではないかと考える。

VI おわりに

今回は、イギリスとフィンランドを中心に取り上げたが、介護者支援の取り組みはアメリカやカ

ナダ、オーストラリアなどの先進諸国のみならず、今や世界的な広がりを見せている。したがって、これからの介護者支援のありようとしては、何らかの介護役割を担う家族などが、介護関係の一方の当事者としての権利が認められ、家族の絆と地域社会とのつながりを持ち、より良い人生を歩むことへの支援が求められているのではないだろうか。そのための関係性への支援も重要になると考える。

国連の推計では、2050年における日本の高齢化率は39.6%であり、世界一の長寿国になるとされている。また、WHOは2012年4月に、2050年には認知症者が世界で1億人以上になると発表した³⁷。21世紀は、介護問題をどのように捉えるかが問われる時代であろう。

【注】

- ¹ 三富紀敬 (2008) 『イギリスのコミュニティケアと介護者—介護者支援の国際的展開—』 ミネルヴァ書房 54頁
- ² オックスフォード大学が編さんした『福祉国家ハンドブック』(8編47章)では、福祉国家の分析の1章に「介護(「RONG-TERM CARE」)が、「福祉国家にとって、鍵となる重大事である」として、独自の政策課題として掲げられている。AUGUCT OSTERLE HEINZ ROTHGANG (2010) 「CHAPTER 26 RONG-TERM CARE」『The Oxford Handbook of THE WELFARE STATE』(OXFORD UNIVERSIYTY PRESS) 378-390頁
- ³ 笹谷春美 (2008) 「介護者支援—日本型介護施策の残された課題」『学術の動向』69頁
- ⁴ 笹谷春美 (2009) 「第1部第2節 スウェーデンの家族介護者政策」笹谷春美・岸玲子・大田貞司編著『介護予防—日本と北欧の戦略』光生館 66頁
- ⁵ NPO法人介護者サポートネットワークセンター・アラジン (2011.3) 『家族(世帯)を中心とした多様な介護者の実態と介護者支援に関

する調査研究事業報告書』平成22年度老人保健事業推進費補助金老人保健健康推進等事業

- ⁶ 湯原悦子 (2010) 「イギリスとオーストラリアの介護者法の検討」『日本福祉大学社会福祉論集』第112号41頁
- ⁷ 三富紀敬 (2000) 『イギリスの在宅介護者』ミネルヴァ書房 67頁
- ⁸ 三富紀敬 (2008) 16-17頁
- ⁹ 小林良二 (2002) 「家族介護の政策的位置づけについて」『週刊社会保障 2213』 23頁
- ¹⁰ 岩間大和子 (2003) 「家族介護者の政策上の位置付けと公的支援—日英における政策の展開及び国際比較の視点—」『レファレンス』28頁
- ¹¹ 三富紀敬 (2008) 168頁
- ¹² 三富紀敬 (2008) 171頁
- ¹³ 岩間大和子 (2003) 26頁
- ¹⁴ 舟場正富 (2003) 「第7章 プレア政権下の家族介護人の評価と改革」舟場正富・斎藤香里『介護財政の国際的展開 イギリス・ドイツ・日本の現状と課題』ミネルヴァ書房 167頁
- ¹⁵ 国際介護者会議は、オーストラリア、イギリス、スウェーデン、オランダ、アメリカ合衆国の介護者団体により2004年に設立された。第1回国際介護者会議の開催地は、イギリスのロンドンであった。筆者は、2008年に訪英し「CARERS UK」並びに「クロスロード」を訪問した。2010年にリーズ市で行われた「第5回国際介護者会議」には、日本の介護者支援団体のメンバーとともに参加した。
- ¹⁶ 笹谷春美 (2008) 「フィンランドにおける介護者の確保育成策」『介護者の確保育成策に関する国際比較研究 平成20年度 分担研究報告書』厚生労働科学研究費補助金 24頁
- ¹⁷ 笹谷春美 (2007) 「フィンランドにおける介護者の確保育成策」『介護者の確保育成策に関する国際比較研究 平成19年度 分担研究報告書』厚生労働科学研究費補助金 52頁
- ¹⁸ 笹谷春美 (2007) 52頁
- ¹⁹ 笹谷春美 (2008) 25頁

- ²⁰ 高齢者の国際比較 Euro/Helsingin Sanomat 9.11.2009
- ²¹ 笹谷春美 (2008) 25 頁
- ²² KRISTER BJORKLUND (2009) 「フィンランドの『移民政策と里帰り移民—インゲル・フィン人の事例から—』庄司博史編『移民とともに変わる地域と国家』国立民族学博物館調査報告書 83 141 頁
- ²³ エストニア語はフィンランド語に近く、ともにバルト・フィン諸語に属する言語である。近年のフィンランドへの移民の大部分は、フィンランド系の人々（フィンランド人、フィンランド人の子孫またはフィンランド系住民）であり、いわゆる里帰り移民が多い。移民者の三大勢力は、ロシア籍、エストニア籍、スウェーデン籍の人である。(Ministry of Labour <http://www.mol.fi> (2012.6) 参照)
- ²⁴ 筆者が 2011 年 11 月にヴィヒティ町で行った聞き取り調査では、言語に近いエストニアの人を介護人材として受け入れているという福祉現場は、増加傾向にあるとのことであった。一方、文化性や微妙な言語の違いにより、高齢の要介護者との意思疎通の難しさも指摘された。これらのことは、外国人介護労働者、移民政策など、介護人材のグローバル化に伴う、高齢者介護の人材確保の課題としても、重要な内容を含んでいると思われる。
- ²⁵ 三富紀敬 (2008) 92 頁
- ²⁶ 基礎的保障自治体連合カルヴィアイネンは、ヴィヒティ町、ヌンミープスラ町、カルキラ市で構成されている。
- ²⁷ 笹谷 (2008) 30 頁
- ²⁸ 23 カ国とは、イギリス、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、イタリア、アイルランド、ルクセンブルク、マルタ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイスである。この 23 カ国は、EU 共同体の研究組織である EUROFAMCARE が研究対象とした国々である。
- ²⁹ 三富紀敬 (2007) 「〈論説〉介護者支援の国際的な展開とイギリス位置」『静岡大学経済研究』136 頁
- ³⁰ 三富紀敬 (2008) 102 頁
- ³¹ 第 5 期介護保険事業計画の策定のための基礎資料として、2011 (平成 23) 年度に「高齢者の生活状況や支援サービスの利用意向等調査」が行われた。調査結果の詳細は、小平市 (2011. 3) 『小平市高齢者生活状況アンケート介護保険サービス利用状況実態調査報告書』68-78 頁参照のこと。
- ³² 三富紀敬 (2010) 『欧米の介護保障と介護者支援—家族政策と社会的包摂、福祉国家類型論—』ミネルヴァ書房 215 頁
- ³³ 津止正敏 (2007) 「終章 男性介護者研究の視座」津止正敏・斎藤真緒『男性介護者白書 家族介護者支援への提言』かがわ出版 175 頁
- ³⁴ 津止正敏 (2007) 175 頁
- ³⁵ 斎藤純一 (2001) 『公共性』(思考のフロンティア) 岩波書店 67 頁
- ³⁶ 渡辺道代 (2012) 「家族・地域・社会のなかで生きる—介護者の視点から」安達智則・森山千賀子監修『介護の質「2050 年問題」への挑戦 高齢化率 40% 時代を豊かに生きるために』120 頁
- ³⁷ WHO (2012.4.12) 『Dementia : a public health priority』

【参考文献】

- ・ CARERS UK the voice of carers (2008.6) 『Caring』
- ・ CARERS UK the voice of carers (2008.8) 『Policy Plus』
- ・ 『5th international cares conference new frontiers in caring:2010 and beyond』 Hosted by: CARERS UK the voice of carers (2010.7)
- ・ Lynch, Kathleen (2009) 「Affective Equality:

- Who Cares ? in』『Development.52 (3)』410-415
- ・ Ministry of Social Affairs and Health (2005:8) 『 Trends in Social Protection in Finland in 2004-2007』
 - ・ Stakes (2007.6.11) 『Care and Services FOR Older People 2005』
 - ・ イエスタ・エスピナーアンデルセン (2001) 岡沢憲芙・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界ー比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房
 - ・ イエスタ・エスピナーアンデルセン (2008) 京極高宣監修／林昌宏訳／B.パリエ解説『アンデルセン，福祉を語る 女性・子ども・高齢者』NTT出版
 - ・ 基礎保障自治体連合（カルヴィアイネン）の住民向けガイド（フィンランド）（河田舜二訳）
 - ・ 小平市 (2012.3) 『小平市高齢者保健福祉計画・小平市介護保険事業計画（平成24年度～26年度）』
 - ・ 斎藤真緒 (2010) 「イギリスの家族介護者支援の取り組み」『男性介護者研究会シンポジウム報告資料』5-15頁 2010年3月6日立命館大学に於いて
 - ・ 杉本豊和 (2009) 「第7回白梅介護福祉セミナー報告 今，求められる家族介護者支援ー介護職の役割の見直しと介護者支援サービスのあり方を考えるー」『研究年報第14号』白梅学園大学・短期大学 教育・福祉研究センター 92-95頁
 - ・ 世田谷区 (2010.3) 『世田谷区全高齢者実態把握調査報告書』世田谷区
 - ・ 三富紀敬 (2011) 「介護の社会化論と介護の歴史認識再考」『立命館大学』59 (6) 986-996頁
 - ・ 森山千賀子 (2008) 「イギリスにおける介護者法と介護者の権利ー介護者政策と支援団体の動向に学ぶ」『イギリスにおける介護者法と介護者の権利ー最近の新たな展開を踏まえて』第15回在宅ケア研究交流集会シンポジウム報告資料1-5頁 2008年11月16日千住福祉専門
- 学校に於いて
- ・ 山田真知子 (2011) 「フィンランド保健ケア改革の動向ー2011年5月1日施行の「保健ケア法」ー」『自治総研通巻390号2011年4月号』78-104頁
 - ・ フィンランド社会保健省 (1992) 『サービス構造に関する作業部会報告書』(要約:河田舜二訳)
 - ・ フィンランド法令集, 937 「親族介護支援法」(河田舜二訳)
- 付記:
- イギリスにおける介護者支援団体である「プリンセスロイヤル・トラスト」と「クロスロードケア」は、2012年4月に統合され、ケアラーズ・トラスト (Carers Trust) とった。
- (介護福祉学)