

書 評

笹谷春美著
『フィンランドの高齢者ケアー介護者支援・人材養成の理念とスキル』

(明石書店、2013年)

高橋 絵里香

I はじめに

社会保障費の抑制は、人口の高齢化を経験しつつある国家に共通する課題である。それは社会民主主義的な福祉国家を樹立した北欧諸国にとっても例外ではない。特にEUの経済危機以来、フィンランドでも高齢人口の増加に伴う社会保障費の将来的増大を見込んでコストを削減する試みが進められている。

こうした社会保障費抑制の流れは、必ずや社会福祉における国家の役割後退や社会福祉サービスの市場化に繋がっていくのだろうか？ それとも、予算削減のために別の方策を取ることも可能なのだろうか？ こうした問いは、新自由主義の到来は地球規模で画一的变化をもたらすものであるのだろうかという、より普遍性の高い疑問に結びつく。

笹谷春美著『フィンランドの高齢者ケアー介護者支援・人材養成の理念とスキル』(明石書店)は、以上のような問題提起に対して興味深い事例を紹介することで、一連の問題に対する洞察を提供するものである。本書はフィンランドの高齢者ケアシステムに注目し、特に包括的ケアシステムの仕組み、親族介護の公的支援制度、柔軟で専門的な介護職養成などのトピックについて、2000年以降の最新の動向を紹介している。本書の意義を検討する前に、当書評の立ち位置について簡単に説明

しておきたい。

評者は2001年以来、フィンランドの高齢者ケアの現場においてフィールドワークを行ってきた。元々はホームケアを始めとする在宅介護の領域に着目していたが、2009年以降は地域福祉の構造改革と親族介護支援制度を主な調査対象としている。長期に渡って現場の活動に参加しながら観察を行うという調査手法から見えてくるものは、あくまでも一個人の目から見た現地の詳細であり、国家というマクロレベルの分析とは質が異なるものである。だが、ミクロな現実には常にナショナルな制度の帰結であり、個々の現場の多様性と実感に基づいた意見を述べることも、社会保障制度がローカルなレベルへ具体的に適用されていく過程の困難さと複雑さを示唆するものであると考える。

以上のような前提に立ち、まずは本書の概要について述べた上で、議論を進めていきたい。

II 本書の概要

本書はフィンランドの高齢者ケアシステムについて、特に2000年以降の展開を詳述している。福祉国家の再編成を論じるにあたって、社会・保健医療サービスの供給・受給システムだけに着目するのではなく、高齢者と介護者のケアリング関係について、介護職の養成課程や親族介護支援制度といったフォーマルケア・インフォーマルケアの

両側面から分析している点がユニークである。さらに、政策文書、研究レポートや実態報告書の翻訳、政策担当者や研究者、ケアワーカーへのインタビューを含んでおり、包括的資料として価値がある。

各章の内容は以下の通りである。

まず、第一章「転換期にあるフィンランドの福祉国家とその特色」では、フィンランドの福祉国家としての成立経緯とその変遷、特徴について述べた上で、2000年代以降急速に進む自治体再編をめぐる議論と、省レベルでのプロジェクトについて紹介している。

次に第二章「フィンランドの高齢者ケア体制と政策展開」では、社会・保健医療サービスについての法制度、自治体レベルでのサービス供給構造とその指針、サービスの利用状況、さらに私的セクターへの業務委託という形で進むフィンランドの「民営化」の状況について分析している。自治体による買い上げが大半を占める私的セクターによる社会・保健医療サービスの提供は、現在も公的セクターのコントロール化にあり、ケアワーカー労働条件の保護とコストダウンの両方を実現していると著者は分析している。

第三章「フィンランドの介護予防の戦略と実態」では、予防的介護訪問を中心にした介護予防事業について紹介している。自治体連合主催のプロジェクトと、イヴァスキュラ市独自のプロジェクトを取り上げ、予防的介護訪問を地域の高齢者ケアの構図全体の中に位置づけた上で、両者の比較から「問題対応型」と「リソース重視型」、「若い」の医療化モデルと社会文化的なモデルという対立する理念を見出している。イヴァスキュラ市の試みは、高齢者の生活・人生に対する包括的理解を目標とした綿密なインタビューによって、高齢者の社会的、精神的、身体的リソースの発見・活用を目指すものである。生物医学的「若い」理解をポジティブなものへと変換しようとする同市の試

みについて、著者は「地域包括ケアシステム」の見事な具体例であるとしている。

第四章「フィンランドの親族介護支援」では、「親族介護支援法」（2005年制定、2006年施行）を中心に、インフォーマルケアに対する社会的支援について紹介している。親族介護の概況を述べた上で、その法制化のプロセスについて、さまざまな法令を含む政策的展開を1970年代から追っている。さらに、親族介護支援法の内容を紹介・検討した上で、新法のサービス対象となる被介護者および親族介護者のプロフィール、サービス受給の実態、新法に対する当事者・現地研究者の評価、2012年に制定された介護休業制度をめぐる法改正の経緯を取り上げ、補論としてフィンランド親族介護者協会の活動について紹介している。こうした包括的記述から、北欧型福祉国家であるフィンランドで、なぜ親族介護が目玉され、公的サービスに組み込まれていったのかが浮かび上がる仕組みになっている。

第五章「フィンランドの介護人材養成」では、ラヒホイタヤと呼ばれる社会・保健医療サービスの基礎資格について取り上げている。ラヒホイタヤとは、「それまで別々の教育によって付与されていた中卒レベルの社会・保健医療サービス部門の10の資格を統合した新しい資格」(p159)である。社会サービスと保健医療サービスの統合、すなわち介護と看護の統合、施設ケアサービスと在宅ケアサービスの統合を図ることによって、ホームヘルパーの専門性の向上、労働条件のアップがもたらされたという。このラヒホイタヤの資格導入の背景と経過、職業訓練教育システムにおけるラヒホイタヤの養成課程を記述した上で、そのカリキュラム内容について詳細に検討し、特に近年の改訂によって、キー・コンピテンスの高い職業的ケアワーカーを養成し、継続教育や補充教育が受けやすい仕組みを整え、自治体サービスのアウトソーシングの受け皿として、専門領域を生かした自

営業主となる路線を推奨していることが読み取れるという。さらに著者自身が訪問したラヒホイタヤの職業訓練校について、それぞれが独自の課題に基づくコースや指導方法を展開していることを紹介している。

最後の第六章「フィンランドのケアワーカーの労働実態と課題」では、ラヒホイタヤのケア労働市場内での位置および労働実態について、その概況、労働組合の活動、労働水準を紹介している。その上で、現地研究者によるインタビュー研究から、現場の他職種によるラヒホイタヤへの評価、職業的自己評価と労働力動向を結びつけ、より少ないリソースで以前以上の効果をあげることが期待されている現在の状況を説明している。離職を防ぎ、人材を確保するための試み（学生リクルート、人材派遣会社の利用、短期の追加教育の導入）は、ケアワーカー確保の戦略として創出されたラヒホイタヤという広範で柔軟な資格をもってしても、いまだに不足する介護サービス従事者へのさらなる対応の方向性を示していると述べている。

以上のような高齢者ケアシステムの紹介と分析を受け、筆者は次のように結論づけている。すなわち、フィンランドでは北欧型福祉国家の根本理念としてのユニバーサリズムを堅持することで、福祉国家再編による合理化・効率化の流れの中でも、ケアテイカー・ケアギバー双方のウェルビーイングや人権が保障されている。フィンランドの高齢者ケアシステムは、新自由主義原理の導入によって公的責任を縮小するのではなく、前述のような多彩な試みによってさまざまな業態のアクター達を統合し、個々人の能力をフル稼働させることで、グローバル経済と高齢者人口の増加という課題に取り組んでいるのである。

Ⅲ 意義と論点

前述の概況からもうかがわれる通り、本書はフ

インランドの高齢者ケアシステムに関する最新の動向を紹介する貴重な著作である。北欧型福祉国家群の中でも、フィンランドを取り上げた研究は元々あまり多いとは言えないが、特に2000年以降の状況を紹介する日本語の著作は非常に少ない。その意味で、フィンランドの高齢者ケアについて言及する今後の研究にとって、本書は必須の参照元となるであろう。

特に、自治体による社会・保健医療サービスの認定基準（RAVAインデックスと呼ばれる審査判定用書式）、親族介護支援法、労働契約法、介護休業法の邦訳などは、基礎資料として重要なものである。さらに、「親族介護の改革の提案内容とその費用」（2004年答申）、ラヒホイタヤのカリキュラム概要（2010年改訂版教育実施要項に基づく）、SUPER（フィンランドの中等レベル職業教育を受けたケアワーカーの組合）の資料といった未公開の資料も貴重であり、これらを駆使した政策決定に至るまでのプロセスの記述は、長期間に渡りさまざまな関係者が論議を交わすが故に、傍目には難解なフィンランドの政策をめぐる合意形成の過程の描出に成功している。ただし、瑣末なことではあるが、基礎資料として貴重であるが故に、一部の固有名詞が邦訳と英語訳の併記となっており、原語が表記されていないことは残念であった。フィンランドの社会保障に興味を持つ者にとって、現地の用語を学ぶことは研究を独自に深めていく入り口となるからである。

基礎資料としての重要性に加え、本書はフィンランドの高齢者福祉ケアのサービス構造だけではなく、インフォーマルな介護者支援、フォーマルな介護者養成といった独自の視点からケアシステムを浮かび上がらせている点においてユニークである。著者自身が指摘する通り、高齢者ケアはフィンランドの福祉国家としての総合的姿勢と関連して理解されるべきものである。社会福祉の領域において、個々のサービスは独立して導入される

のではなく、福祉国家全体に通底する理念に基づき、ほかの制度と連関する形で初めて成立する。特に介護福祉の領域では、ケアの質はケアテイカーの処遇と密接に関連している。その意味で本書は、フィンランドの高齢者福祉の施策を、インフォーマル／フォーマルの両側面においてケアテイカーの能力を最大限に活用することを企図するものとして描き出すことで、社会福祉領域への公的資金の単純な注入として理解されがちな北欧型福祉国家を現実にも成立させる鍵がどこにあるのかを示唆するものとなっている。

最後に、近年の福祉レジームの再編、合理化・効率化の動きについての著者の評価を検討しておきたい。新自由主義的展開として一口にまとめられがちな動向を詳細に紹介することで、本書は、単純な社会福祉領域におけるコストカットだけがレジーム再編の方途ではなく、よりケアワーカーの能力を活用する方向に展開する可能性があること、それが北欧型福祉国家において現実にも進行しつつあることを強調している。だが、評者自身がフィールドワークにおいて見聞きしてきたのは、ケアシステムの改革によりユニバーサリズムの原則が切り崩されつつある現実である。以下に、幾つかの齟齬を感じた点について列挙しておきたい。

まず、ケアシステムの統合はマイノリティにとって不利な結果をもたらすものである。例えば、少数派言語集団（スウェーデン語話者、ラップ語話者）に対する社会・保健医療サービス提供の合理化は困難な道のみである。2014年3月の政党間合意により、社会・保健医療福祉制度の供給主体はフィンランド全体で5つの地域に統合されることが決定したが、ここで問題となるのが、スウェーデン語を母語とする人々が多く暮らす自治体の存在である。オストロボスニア地方のスウェーデン語自治体が、タンペレ市を中心とするフィンランド中部地区に参入せず、スウェーデン語話

者を多く擁するトゥルク市を中心とする、より遠方の西部地区に参入することを決定したように、サービスへの地理的アクセスと言語的アクセスが常に一致するとは限らない。サービス提供主体の大規模化は、マイノリティにとって不利な事態を引き起こしつつあると言えよう。

次に、施設ケアの縮小についても、必要最低限のキャパシティを割り込むほどの削減が行われていることは問題だろう。評者は、RAVAインデックスに基づいて推奨されるケアを迅速に提供するために十分な部屋数がない、あるいは望む施設に入居できないという事態を現地調査において見聞きしてきた。そうした施設入居までの中継ぎとして親族介護を引き受けるケースがあることは、必ずしも制度が自発的な親族介護者の権利擁護に繋がっていないことを示している。

また、親族介護という行為自体が根本的な不確実性を伴っていることにも注意を払うべきであろう。親族介護者のケア実践は、本質的にプロフェッショナリズムと合致しない部分があり、自己都合によって介護を放棄するといった事態も発生しうる。これは、親族介護支援制度がある種の賃金労働として親族介護を動機づけることで、実利的な介護者が登場したことも背景要因であるだろう。親族介護支援制度を運営する自治体は、こうした親族介護という行為の不安定性に由来する現場レベルでのコンフリクトに、日々対処する必要に迫られているのである。

さらに、ケアワークの効率化・合理化が図られている一方で、制度改革そのものがケアワークを煩雑化している側面も見逃せない。2013年に成立した高齢者サービス法により、サービス計画の設立や報告義務といった書類作成業務が増大したために、却ってケア労働にあたる実働時間が減少しつつあることが、現場のスタッフにとって悩みの種となっているのはその一例である。

以上のように、制度の理想とするところに現実

が追いついていない部分は各所に見受けられる。その意味で、著者が主張するように、福祉国家の理念としてのユニバーサルイズムが現在も完全に無傷で保持されているとは言えないだろう。とはいえ、評者自身も、著者の意見に反してアメリカ型の新自由主義がフィンランドを席卷しつつあると考えているのではない。制度が理想とするところの完全な実現は困難であるにせよ、新自由主義として一括されるロジックが実際には地域ごとに多様な展開を示していることは確かであるからだ。そこにこそ、本書が北欧型福祉国家研究という枠組みを超え、現代の社会保障を考える上での共通の問題設定に対して理論的な示唆となる可能性が

ある。

評者は、今も新たな法案や議論が進行しつつあるフィンランドの福祉レジームの現在進行形の変化はケアシステムの趨勢を決する重要なものであると考えており、2010年以降の展開についても著者による継続的な研究と成果報告がなされることを期待している。だがそれと同時に、本書で紹介された基礎的な紹介をベースに理論的検討を重ねていくことで、21世紀の社会保障論が発展していくことを望むものである。

(たかはし・えりか 千葉大学准教授)