

書 評

Joan Costa-Font編
Reforming Long-term Care in Europe
(Wiley-Blackwell, 2012)

河野 真

I はじめに

ヨーロッパは現在、高齢化に伴う介護ニーズの増大や伝統的な介護様式の変容、さらに近年では厳しい財政逼迫に直面しているが、今後増大圧力がさらに高まる長期介護の財源を賄い、より効果的な供給、管理システムを構築するための方策については、各国ともまだ検討の途上にある。本書は二つのパートに分かれており、前半は長期介護に対する財政的対応について最新の動向を紹介し、後半は組織／構造改革をめぐる議論に焦点を当てる。ドイツやオランダ、イギリス、スウェーデンに加え、イタリア、スペイン、ポルトガルといった南欧諸国、さらにはこれまで比較福祉国家研究の中ではあまり扱われてこなかった東欧諸国を対象に分析を行っている。

ヨーロッパでは、長期介護への対応として少なくとも三つの段階が存在する。第一段階は、長期介護が社会的リスクであるとの認識が不十分で、家族介護・公的扶助中心の対応が講じられている国、次に準普遍主義段階への移行期にある国、三つ目は社会保険方式か税財源の普遍的サービス体系が構築され、その改革過程にある国である。本稿では、各章の概要を示した後本書に対する批評を行い、ヨーロッパ長期介護を検討する上で求められる視点について、若干の考察を加えることにする。

II 本書の構成

第1章は、長期介護費用調達の手法である社会保険の経済的合理性を検討する。保険者と加入者の間の情報の非対称性からクリームスキミングやモラルハザードといった問題が発生すること等、民間保険を長期介護市場で用いることには限界がある。他方、社会保険は保険料とリスクの関係性を分断できる上、不確実性にも対応するといった利点がある。長期介護は医療同様、供給に関しては公、民間、公私ミックスいずれの在り方も採用可能であるが、ファイナンスについては主として公的関与に依るべきである。ただし高齢化の進展を考えれば、租税によりその財源の多くを賄うことは現実的ではない。それゆえ長期介護リスクに対応するには、社会保険がより適格的となると解説されている。

本書第一部の残り部分は、社会保険を長期介護財政の課題解決策として用いることや、既存システムの改善策を主として検討する。

まず第2章で検討されるイギリスは、社会保険導入とは異なる処方箋を用いてきたが、長期介護サービスのあり方については、残余モデルにとどまるか普遍主義モデルを目指すかをめぐり議論が繰り返されてきた。これまではサービス供給のターゲットティング（低所得であり、インフォーマルケアを期待できない上、最も高いニーズを有する

人のみに無償サービスを提供) や対人サービスにミーンズテストが課されるなど残余的な色彩が強かったが、2009年に発表された緑書は、多様な地域システムを新たな国家(統一)介護サービス体系に変更し、認定された介護ニーズを有する人全てに一定程度のサービスを提供すべきことを提唱したのである。イギリス長期介護は、準普遍システムへ変貌を遂げつつあるとされる。

第3章では、長期介護に社会保険の導入を進めつつあるフランスを対象としている。フランスの長期介護改革は1990年代終盤以降、介護手当の拡充を軸に編成されてきた。2002年に全ての要介護高齢者へ適用が拡大されたことで手当受給者は激増したが、近年の財政危機により長期介護政策は財政制約の壁に直面することになったのである。フランス長期介護改革の行方はまだ定まっていないが、2007年の大統領選挙後政府より表明された社会保険方式の導入が有力であるという。フランスの長期介護改革は、公私の役割分担が制度改革の焦点となっているが、支援から普遍化へ政策転換しようとしていることは確かなようである。

第4章で扱われるオランダは、強制加入の介護保険制度を初めて導入した国である。当該制度は全年齢を対象とし、現金給付の個別ケア予算を選択することができ、家族介護への支払いを含め、利用者は自らサービスを選択して購入することもできる。オランダでは国民の介護サービス受給権が確立し、サービス需要が増大・多様化したことで、支出の抑制は近年困難になってきている。政府は利用者の選択に基づくサービスの効率化を目指し改革を実施しているが、本章ではこの取り組みが、高齢化が進展し介護ニーズが高まる将来に向けて、包括的長期介護保険の持続可能性を高めることができるか否かに焦点を当て検討している。

ドイツ介護保険(第5章)も全年齢層対象で現金給付を伴う制度であるが、その制度は長期介護

に社会保険を用いた最も典型的なモデルであるため、当該制度をめぐる近年の改革動向を検討することは、介護保険を設計する上で有用な示唆を与えることになる。ドイツ介護保険は、導入以降15年を経て大きな成果を残したが、欠陥も露呈するようになったため、2008年には改正が施された。もっともサービスやケアマネジメントの改善は妥協的要素を含み、サービス供給に関する改正は国民を失望させる結果となったことが指摘されている。

第6章では、これまであまり取り扱われることのなかった東欧諸国(クロアチア、チェコ、ハンガリー、ルーマニア、セルビア、スロバキア、スロベニア)の長期介護政策を論じている。東欧諸国における長期介護への対応は、家族と資力調査を伴う公的扶助によって担われ、限られた長期介護サービスは施設サービスに偏っており、地域間格差も大きい。ポスト共産主義国家である東欧では、長期介護は社会的リスクであるとの認識はまだ浅く、包括的なシステム形成は遅れている。ところが人口学的観点からのみ見ても、東欧諸国の長期介護に対する公的支出の増加率は今後、EU平均を大幅に上回ることが予測されており、フォーマル部門の役割が今よりも強化された場合、増加率はそれをはるかに上回ることになる。高齢化の進展や介護ニーズの増大、社会経済の発展は、伝統的な長期介護供給体制への変更を迫っているのである。本章では、東欧においても長期介護改革が図られ、「経路離脱」が生じるのかを問いかける。東欧の福祉改革は過去20年間、分権化、民営化、多元化を軸に進められ、長期介護領域でも同様のアプローチがとられようとしているが、分権化は地域格差を生み、民間セクターの成長も緩やかな状況にとどまっているようだ。

本書第二部では、イタリアとスペイン(7章)、スウェーデン(8章)、ポルトガル(9章)を対象に、分権化が福祉改革に及ぼす影響や長期介護の組織

改革を取り扱っている。第7章ではまず、限定的なサービス供給にとどまり、類似の状況から出発しながら、異なる結果をもたらしたイタリアとスペインの改革動向を検討する。

1980年代当初、両国の介護システムは未発達で、資力調査付き現金給付がサービスの中心であった。スペインでは地方主体の制度改革が進められてきたが、国家制度としての長期介護サービスが2006年に導入され、2015年に完全施行されることになっている。こうしたことが可能になった背景には、中央と地方政府の政治的利益が一致していた上、前政権として当該改革を進めていた野党や労働組合、カタルーニャやガルシアといった自治区からの賛同も得られたため、改革拒否のリスクを最小化できたことがある。対照的にイタリアの場合は、高齢者介護が中央、地方レベル双方で高い関心と呼ばず、長期介護制度に対する批判が広がる政治的な機会もなかったため、既存の現金支給中心の制度を変えることができず、医療システムとの連結も図れなかったことが紹介されている。

第8章が扱うスウェーデンでは自治体（コミュニティ）が国家福祉政策の実行を担い、分権化システムの下、普遍主義が追求されてきた。1990年代まで高齢者介護サービスは地域ごとに多様で格差も大きかったが、このことは、サービスへの平等なアクセスを保障する普遍主義と地方分権の間にジレンマが生じていたことを意味する。2000年代の初めには国は法令、補助金、監督権の行使を通じて、地方福祉行政の統制を強化しようとしてきた。本章の主たる関心は、サービス供給やアクセス、地域間格差へ、中央と地方の力のバランスの変化が及ぼす影響に置かれているのである。

スウェーデンでは、在宅及び施設サービスの適用範囲を狭め、供給にターゲットイングが持ち込まれるなど普遍主義が弱まる兆しが見られる一方、以前地域間格差の大きかったサービス領域ではその差は縮まり、自治体サービスは国の平均

値に接近するよう調整されてきている。国による三つの統制手法のうち、最も大きな効果を発揮したのは、地方行政の監督であるという。より体系だった適切なニーズアセスメントの重要性を強調することや、ケアマネジャー資格を設定することで地域間格差を平準化することに成功しているのだ。また近年地方レベルでも、高齢者介護サービスに関して自治体間比較やサービスの質に関する基準を設定する動きがあり、こうしたことも格差を縮めることにつながっている。かつては強かった地域の経路依存性は薄れ、それゆえ現在のスウェーデン高齢者介護の実態を表すには、福祉自治体や地域社会政策といった概念はあまりふさわしくなくなってきているのである。

第9章ではポルトガルを対象に、サービスの質を高め、その質を評価する問題について触れている。長期介護は依然として家族と個人負担のサービスにその多くを依っているが、長期介護に関わる各種サービスの調整と統合を図ることを目的に設置された長期統合ケアネットワーク（2007～）の下で、療養、リハビリ、緩和ケアの体制は整備されつつある。ただし介護サービス供給は未だ不十分で、とりわけ在宅サービスは残余的な状態に置かれているようだ。ポルトガルでは、長期介護サービスの質の評価を行う様々な取り組みが現在試行されているが、サービスの技術的質の側面や費用、関係者（利用者、専門家、家族介護者、市民等）の満足度との関連性を明らかにする独立した情報は存在しない。今後、サービスの質に関する多面的なアプローチに向けた改善が目指されなければならないことが説かれるのである。

Ⅲ 批評と考察

本書は西ヨーロッパの長期介護の実態や政策動向にとどまらず、先行研究の少ない東欧や南欧の状況を紹介し、研究蓄積が豊富な国については新

たな論点を提供している。ヨーロッパ長期介護研究を前進させる、価値のある論考であるといえる。

本書の最大の価値は多様な改革課題を取り扱っている点にあるが、各章は独立した論文であり、深い比較分析を行うことを目的として編纂されている訳ではない。ここに本書の限界がある。埋橋(2003)によれば比較福祉国家アプローチには、基礎的な国別研究(特定先進国の制度事例紹介等)、第二段階としての類型論、さらに第三段階として動態論(福祉国家がどのような進路をとるのか)があるが、本書が用いたアプローチは国別研究の域を大きく出るものではなく、ケア・レジームといった観点からの考察や、欧州財政危機を越えて展開される長期介護改革の動態が検討されている訳ではない。

本書のもう一つの弱点は、財政状況がさらに混迷を深めるヨーロッパにおいて各国が今下そうとしている政策判断と、各章が示すそれとのずれが生じていることにある。本書が執筆された後、ヨーロッパはギリシャ経済危機に見舞われ、長期介護制度改革にはブレーキが掛けられたのである。例えばフランスもその例外ではなく、公的介護保険の導入や、民間介護保険へ国民を強制加入させるといった抜本的な改革は見送られている。イギリスについては緑書での長期介護改革の方向性が紹介されたが、その後発表された白書(2012)では普遍主義的サービスを追求する姿勢は後退し、財源問題についても明確な解決策は打ち出されなかった。

オランダでは財政逼迫のため、在宅介護は2007年に介護保険から地方自治体のサービスへ移管され、2015年からは低所得者のみが利用可能となる。また2013年からは、新規要介護認定者の中で重度の者のみに施設サービス利用が制限されるようになるなど、残余主義的傾向が強まっている。ドイツ介護保険については、本書が焦点を当てた2008年改革以降検討が重ねられ、認知症高齢者へ

のサービス強化を軸とする改正が2013年に実施された。また、サービス改善策と同時に財政強化を図り制度の持続可能性を高めるため、保険料率が引き上げられ、公的介護保険を補う民間保険への追加加入を推進するための補助金が支給されることになったのである。

各国の長期介護改革は本書の想定より一様に後退している訳ではなく、財源を強化しサービスを拡充する動きもある。いずれにせよ、本書執筆後に生じたギリシャ経済危機と更なる緊縮財政が長期介護改革へ与えた影響は大きく、当然のことながら本書はそれを織り込んではいない。

最後に、国際比較に基づき今後の長期介護改革の動向を検討する上で役立つ視点を三点、本書から拾い出しておきたい。

まず初めに、長期介護の内容を観察する際に、福祉ミックスの視点が重要であることに触れておきたい。長期介護が新しい社会的リスクであると認識され、旧来の家族介護・扶助中心のサービス・システムへフォーマルセクターの関与が高まることで、準普遍主義化へのテイクオフが始まる。その手法として社会保険を用いる場合があり、そうでない場合もあるが、そこには多様な主体が関わりを持つようになる。それゆえ多くの国ではこれら主体の新しい協働のあり方に改革の方向性を見出し、多様な介護システムを組み合わせ、増大するニーズにより少ない財政出動で対応しようとするのである。長期介護の将来像を描く上では、供給主体としてのインフォーマル部門、民間営利・非営利部門、(中央・地方の)公的部門の動向のみならず、財源措置やシステムを管理・統制する仕組みについても着目する福祉ミックスの視点が必要になるのである。

ヨーロッパ各国における長期介護システムのデザインは、福祉ミックス内の各種アクターのバランスによって決まるが、その在り方は各国の経路依存性や歴史的遺制に左右されることが多い。し

かしながら、社会政治状況を反映し経路離脱が図られることもある。

第二の視点は、長期介護改革の動態として、経路離脱が生じるメカニズムについてである。福祉改革への制度的な障害は、意思決定者の数や拒否点が多くなるほど増えるため、改革のゆくえは経路依存性を有することになる。福祉システムが断片化し福祉財源も不十分で、責任の所在が不明確で地方にそれが押し付けられていても、そうした状況への非難が顕在化していない場合、現状を変えることに反対する勢力が制度改革を押しとどめる可能性がある。しかしながら、改革に対する潜在的な要求が強く、中央政府レベルで現状に対する非難を回避する必要がある場合、より協調的な中央と地方の政府間関係が築き上げられ、改革が推進されることもある。本書が取り上げた南欧についていえば、前者はイタリア、後者はスペインのケースが当てはまる。

第三は、長期介護システム形成への中央政府の統制手法として、「緩やかな管理」に着目すべき

ことである。ヨーロッパでは、社会保障改革に競争原理が持ち込まれるようになって久しいが、本書はこの様な流れに則した供給者間競争に加え、中央の緩やかな統制により自治体間競争を通じて地域格差を是正し、中央の意向に沿うようシステムが構築される動きについても紹介している。「緩やかな管理」を旨とする戦略はスウェーデンでの改革の中で紹介したが、他のヨーロッパ諸国でも同様に見られ、利用者サービスの観点からニーズアセスメントをより統一した体系だった手法で行うことを中央が地方に指示することや(イギリス、オランダ)、サービスのベンチマークを明らかにするため、高齢者介護サービスの質に関する監査報告書を出版すること(ドイツ)などが手法として用いられている。

参考文献

埋橋孝文編著 2003『比較のなかの福祉国家』(講座・福祉国家のゆくえ2) ミネルヴァ書房

(ここの・まこと 兵庫大学教授)