

足立正樹編著
『各国の介護保障』

(法律文化社 1998年)

増田 雅暢

I 介護問題への取り組み

本書は、人口の高齢化が進む先進諸国8カ国(イギリス、スウェーデン、オランダ、ドイツ、オーストリア、イタリア、アメリカおよび日本)の介護保障制度に関して、各国ごとにこれまでの取り組みや現行制度の概要と特徴、今後の課題などについて、簡潔に説明している。書名のとおりに介護保障制度の国際比較の書である。

平均余命の伸長や出生率の低下傾向、あるいは核家族化の進展や家族規模の縮小などによる家庭介護力の低下などから、高齢者の介護問題は、欧米先進諸国の共通の課題となっている。高齢者介護問題は古くから存在する問題であるが、社会的な支援システムづくりという観点から見ると、医療保障や所得保障、社会福祉などの取り組みに比べて比較的新しい分野である。

我が国を例に見てみよう。36年前の1963年に制定された老人福祉法において、介護が必要な高齢者に対する福祉サービスとして、老人家庭奉仕員制度や特別養護老人ホーム制度が創設された。ただし、こうしたサービスの利用者は、長い間、低所得者を中心とする一部の人たちに限られていた。72年に、老人性痴呆の実態と要介護高齢者を抱える家族の苦労を描いた有吉佐和子さん執筆の小説『恍惚の人』が、半年で140万部販売のベストセラーとなり、高齢者介護問題が社会的な話題を呼んだが、それでも政策の動きは遅かった

ように見える。その当時の高齢化率は現在の半分の7%台にすぎなかった。介護問題は、育児や家事と同じようにある段階までは家族が行い、家庭内での介護が困難になると病院への入院で対応するということが一般的と考えられていた。

しかし、80年代後半以降、介護問題に対する国民の不安が大きくなっていく。その背景には、人口の急速な高齢化の進展と「人生80年時代」といわれる平均寿命の伸長により、誰もが要介護状態となり得る可能性があること、また少子化の進展などによる家族規模の縮小や女性の就業の一般化などにより、高齢者介護を支える家庭の力が脆弱化してきたことによる。さらには、自分が希望する場所や方法で介護を受けたいというニーズの増大もあろう。その上、従来家庭内で行われてきたと認識されていた介護は、単なる「お世話」にすぎず、症状が重度化し長期化している要介護状態に対しては、専門知識がない家族では本来対応困難であるし、そもそも適切な介護が行われてこなかったという見解もある。

こうした介護問題に対する不安にこたえる形でつくられた代表的な政策が、89年策定の「高齢者保健福祉推進十か年戦略(ゴールドプラン)」であり、97年に制定され2000年4月から施行が予定されている介護保険法に基づく公的介護保険制度である。介護基盤の整備に本格的に取り組んでからまだ10年であるが、その途中で姿をあらわした介護保険法は、福祉・医療関係者のみならず、地方

自治体、マスコミや市民団体、一般の人々など広範な関心を集め、国会においても重要法案として1年余りの審議を経て制定された。その立案過程において、ドイツの介護保険制度やスウェーデンのエーデル改革、イギリスのコミュニティ・ケア改革などの内容が大きな影響を与えていることは、その検討過程において出版された厚生省高齢者介護対策本部事務局監修の本を見れば一目瞭然である。

経済のグローバル化が急速に進んでいるが、社会保障分野においても、97年のデンバー・サミットにおける「活力ある高齢化」を目指した共同コミュニケに表れているように、情報交換や調査などを通じて、各国の取り組みを参考にしたり、それぞれの国の政策立案に相互に影響を及ぼす時代となっている。我が国においても、施行を明年に控えている介護保険制度の展望も含め、これからの介護保障のあり方を考えていく上で、本書から得られる各国の取り組みや介護保障システムの概要は重要な情報である。

II 本書の概要

本書は、9章で構成されている。順次、章ごとに本書の概要を紹介しよう。

第1章「高齢者介護システムの概観」では、高齢者介護問題の登場の歴史的背景を概観した後、2章以下の各国ごとの介護保障のあり方を把握していく上での視点を整理している。本書が介護保障制度の国際比較であることも踏まえ、介護の財源調達システム(本人負担、租税財源による公費負担、社会保険料など)、介護サービスの供給主体(行政機関、民間企業、民間非営利団体など)、給付の内容と種類(在宅介護と施設介護、実物給付と現金給付など)などの相違に着目して、西欧諸国の高齢者介護システムを大きく四つの定型に分けることができるとしている。

すなわち、本人の自助を第一として低所得者に

対して公的扶助で対応する一方、民間企業や民間保険の果たす役割が大きいアメリカ型、その対極として大規模な公的資金の投入により公的機関や公務員による手厚い介護を普遍的に提供するスウェーデン、デンマーク等の北欧型、公的な社会保障や介護システムの整備は比較的遅れているが、地域社会における自主的でインフォーマルな活動が重要な役割を果たしている南欧型、最後に介護保障においても社会保険制度を重視する大陸型で、この中にはオランダ、ドイツのように介護保険制度を創設する国や、ベルギーやフランスのように従来疾病保険の給付範囲拡大などで対応する国が挙げられている。

第2章は、イギリスの高齢者介護システムの概要である。イギリスの特徴であるコミュニティ・ケア概念の変遷を、第二次世界大戦後からサッチャー政権下における改革まで概観し、今後の課題を展望する。1993年4月から完全実施されているコミュニティ・ケア改革は、ケア・サービスの供給者と購入者を分離することによるケア市場における競争原理の導入と、ケア・マネジメント機能の導入の二本柱から成る。後者は、我が国の介護保険制度における介護支援サービスの仕組みを検討する上で参考にされている。イギリスの場合には、公費財源に基づく介護システムの中でのケア・マネジメントであるが、本章で指摘しているように、地方自治体が利用者のニーズを評価する際の資源制約上の問題、つまり資源の有限性とニーズ重視との間の危ういバランスは、我が国の介護保険制度においてもあり得る。日英両国のケア・マネジメントの今後の動向が注目されるゆえんである。

第3章は、スウェーデンの介護保障の概要である。公費財源による公共部門中心の手厚い介護サービスシステムとして、我が国では特に評価が高いモデルである。ただし、スウェーデンでも、従来の公的扶助的な貧困対策から普遍主義的な色彩を帯びてきたのは、82年の社会サービス法からで、

さらに一連の医療改革と並行して検討され実施された92年のエーデル改革が、現在の介護システムを構築している。エーデル改革により、老人医療の権限の大部分を市(コミューン)へ委譲し、市が介護問題に関して全面的な責任をもつ仕組みとなった。スウェーデンの例は、我が国の介護保険制度創設の際に争点となった保険者論において、最終的に市町村保険者に決定された補強材料ともなっている。スウェーデン型の最大の課題は財政問題であり、EUの通貨統合などの国際環境や経済状態の変化が介護システムのあり方に見直しを迫る可能性がある。

第4章は、オランダの介護保障の概要である。オランダは、68年に世界で最初に高齢者介護に焦点を絞った社会保険を制定して30年を経過している。オランダの介護保険制度の動向は、隣国ドイツの介護保険構想に影響を与えており、我が国もその現状にもっと注目してよいだろう。この制度は施行以降、給付範囲が拡大され、医療の領域の一部までカバーするに至っている。また、当初は予想以上の収容介護の需要を引き起こし、介護施設の建設を刺激して、「ホーム吸収効果」あるいは「施設への移住効果」と呼ばれる現象が生じた。これがドイツでは否定的に評価され、ドイツの介護保険制度では在宅介護支援施策として介護手当が導入されたという指摘は興味深い。なお、オランダでも現在、在宅介護支援の観点から現金給付の導入が検討されているという。

第5章は、ドイツの介護保障の概要である。我が国の介護保険構想に大きな影響を与えたドイツの介護保険法について、その制定の背景となった介護問題の状況から介護保障の基本構想、介護保険制度の概要と施行状況、介護サービス供給体制と介護保険との関係、今後の課題に至るまで、わかりやすく整理されている。今後の課題としては、州間格差が見られた要介護認定の見直しや、多様な介護保険給付の選択の問題、保険財政の

動向、ほかの制度との関係、介護供給体制における州政府の取り組みが挙げられている。

第6章は、オーストリアの介護保障の概要である。70年代半ば以降、要介護問題に対する社会的保障の必要が叫ばれる中で、従来の社会保障制度の枠内で「なし崩し的」に対応してきたが、制度間の矛盾や財政的な問題が生じてきた。そこで、80年代後半からさまざまな議論が行われ、93年1月に連邦介護保険法が制定され、5月には、連邦と州の間で「要介護者に対する連邦と州の共同行動に関する協定」が締結された。オーストリアの介護保障システムの特徴として、政治・経済・社会に深く根差したコーポラティズムの体質を反映した、連邦と州の役割分担に基づくシステムであること、現金給付重視型であることに加えて、連邦は現金給付、州は現物給付の保障という混合システムであること、介護の需要と供給の密接な連動が断ち切られていること、が挙げられている。こうした構造的な特徴は、一方で連邦政府と州政府、現金給付と現物給付、需要側と供給側との間のバランスや全体的調整の必要性という課題を生み出している。

第7章は、イタリアの介護保障の概要である。カソリック教会の大きな影響力、クリエティズムと呼ばれる政治的縁故主義が社会の基層を成す社会で、高齢者介護については、イギリスなどと比較して遅れてきた福祉国家であり、かつ、70年代後半からの経済危機などに見舞われた国としては、公的福祉システムが十分整備されているとは言い難い。一方、イタリアの特徴として強調されるのは、80年代以降急速に発展したボランティアや、国民の連帯と自助運動に基づく非営利組織の活動である。その中でも、ヨーロッパで最も発達している共同組合運動である社会的共同組合の活動が重要である。全体で8万2千組合50万人近い雇用者を抱え、イタリア経済の一つのセクターとして確固たる位置を築いており、公共的な社会サービス分野でもその1割以上を担っているという。

第8章は、アメリカの介護保障の概要である。アメリカの高齢者介護保障の主な公的制度には、メディケア、メディケイド、社会サービス一括補助金制度および高齢アメリカ人法による社会サービスがあるが、自由主義的な価値観や個人の自助を重視する社会や国民性などから、普遍主義的な制度は不十分で、低所得者を中心として選別主義的なものとなっている。高齢者の長期介護費用の増大は、メディケアなどに対する連邦政府の財政支出を増大させて財政赤字対策の最大の行政課題となっているし、個人生活の面ではスPEND・ダウンと呼ばれる公的扶助受給者へと導いてしまう。本年のクリントン大統領の一般教書にも介護問題は取り上げられていたが、高齢化が進むアメリカ社会で普遍主義的な介護保障システムの構築が、今後重要な課題となるであろう。

第9章は、日本の介護保障システムを概括している。介護問題の現状、現行制度の概要、介護保険制度の内容、介護基盤の現状と今後の課題について簡潔に説明している。

III 介護保障制度の国際比較

本書は、編者を中心に7名の社会保障研究者によって分担執筆されている。各章とも、それぞれの国における介護問題の現状、現行制度の概要、

介護保障システムの特徴と今後の課題という構成で記述されている。また、各国の取り組みの歴史的経緯や社会経済の特徴にも触れられている。第1章で、編者は、他国の制度に学ぶことの意義として、各国とも自らの経済社会や国民性などに適した独自のシステムを構築していかざるを得ないのであって、他国のシステムの安易な一般化や絶対化は避けること、また、介護や福祉を独立した領域として捉えるのではなく、その国の経済社会の全体的なシステムの中で把握していくことの重要性を指摘している。本書の各国の介護保障の説明スペースは短いけれども、十分こうした認識を反映した記述となっている。

90年代以降、ゴールドプランの実施、老人保健福祉計画の策定、介護保険制度の創設など、介護問題に対する取り組みと関心は深まる一方であるが、今後とも高齢化が進む欧米諸国の取り組みを研究しつつ、相互に意見交換をしていくことが不可欠である。本書は、フランスの例が欠けている点が残念であるが、本書の執筆者グループが先に出版した『新版各国の社会保障』（1993年、法律文化社）とともに、欧米諸国の介護保障および社会保障制度についての概要と最近の動向を知る上での格好の書と言える。

(ますだ・まさのぶ

国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第1室長)