

## 書 評 と 紹 介

三富紀敬著

### 『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』

評者：杉原 陽子

本書は、イギリスのコミュニティケアにおける介護者支援策の展開過程、並びに現状と課題を、膨大な一次資料等に基づいて体系的に整理するとともに、イギリス以外の欧米諸国における介護者支援の動向についても広範な比較検討を行って、各国の特色や位置づけを明示しており、日本の介護者支援策を考える上で非常に示唆に富む内容となっている。

イギリスのコミュニティケアは、1950～60年代においては「コミュニティにおけるケア (care in the community)」, すなわち、施設ケアからコミュニティケアへの転換を図り、コミュニティでの生活を支えるための在宅サービス等の整備を推進するものとして論じられていた。しかし、70年代以降、財政危機と福祉多元主義の影響により、イギリス政府は、「コミュニティにおけるケア」とは「コミュニティによるケア (care by the community)」を意味するとの見解を示し、家族、近隣、非営利団体等によるケアを促進する方向性を打ち出していった。これには、家族等のインフォーマルな介護者に公的サービスに代わる役割を担わせ、国の

役割と支出の抑制を図る政策的意図があったとはいえ、家族等の介護者の位置づけを明確にし、介護者に対してサービス給付や介護手当の支給、社会保障上の優遇措置等の広範多岐にわたる支援策を講じてきた意義は大きい。近年では、ブレア政権下で「介護者全国戦略」が策定され、その後も次々と介護者のための総合的な政策が展開されていることから、本書が示すイギリスの経験は、日本において介護者への公的支援のあり方を検討する上で、重要な手がかりとなるであろう。

日本では、介護保険制度の導入当初、「家族による介護」から「介護の社会化」へ、が制度の基本理念として強調されたことにより、家族介護者の位置づけや彼らに対する直接的な支援については、制度上、明確に規定されなかった。しかし、介護保険制度導入後も、在宅サービスの利用が進展したとはいえ、依然としてサービスの需要と供給の間には乖離があり、その乖離を家族が埋めるという状況、すなわち家族を「含み資産」とするサービス供給体制は変わらず、「介護の社会化」が十分に達成できたとは言い難い状況であった。それにもかかわらず、2005年の法改正により、「介護の社会化」よりも「給付の効率化」と「制度の持続可能性」を重視した改定がなされた。これにより、給付が抑制された人においては、本人の生活の支障とともに家族の負担の増加が報告されている。介護保険制度が果たした役割や意義は大きいですが、導入後10年近く経った現在においても、家族の負担が十分に軽減されていないことは、今なお介護者の自殺や介護者による虐待・殺害等の悲しい事件が後を絶たないことから明らかである。

介護の社会化のためには、公的介護サービス

の拡充が第一義的であるものの、サービスの供給は未だ不十分で、家族による介護を前提とせざるを得ないこと、さらに、サービスと家族による介護は代替関係というより、補完関係であることを考えるならば、要介護者への公的介護サービスの拡充だけでなく（それすら抑制されているのだが）、介護者の独自のニーズを考慮した支援が必要である。家族介護者を在宅介護の担い手として明確に位置づけ、支援することは、介護者を介護役割に固定化させ、介護の社会化を後退させるものではない。介護の社会化を、介護労働からの解放という意味だけでなく、「介護者の身体的・心理的・社会的な負担の軽減」として理解するならば、介護者の位置づけと支援を法的に明確に規定することは、介護の社会化の達成にむしろ貢献するものとなるであろう。このような概況を踏まえ、以下に本書の内容を簡単に紹介した後、コメントを述べたい。

序章「イギリスの社会保障と介護者」では、まず、介護者の用語と定義が明示された後、イギリスにおける介護者研究と政策提言、介護者支援事業、法制度等についての歴史的展開が紹介されている。それとともに、介護者支援策の国際比較が示され、イギリスにおける介護者支援の国際的特徴、および本書の課題が要約的に示されている。

第1章「介護者支援の国際的な展開とイギリスの位置」では、アメリカ等欧米9カ国（オーストラリア、アイルランド、ドイツ、フランス、オランダ、フィンランド、スウェーデン、デンマーク）における介護者支援の動向が紹介された後、イギリスの介護者支援の国際的な位置づけが論じられている。イギリス同様、欧米諸国においては、介護者を直接の対象とする支援策が広く採用されているが、その中での各国の特徴や位置づけが、わかりやすく整理されている。

他方、日本に関しては、要介護者への支援をもって介護者を間接的に支援するという立場であり、要介護者とは異なる、介護者の独自のニーズに応えるような支援策については、政策はもちろん、研究面での検討も乏しいことが指摘されている。

第2章「コミュニティケアと介護者の経済的貢献」では、介護者の経済的な貢献について計量的な分析がなされている。具体的には、介護者による無償の介護労働時間とその経済的価値が示され、それは国民保健サービスに投じられる政府支出を優に上回ることが指摘されている。さらに、介護のために労働市場から引退することを余儀なくされた場合の経済的不利益や介護に要する支出、健康面への影響など、介護労働が介護者に及ぼす影響について多角的に検証されている。将来的には、病床や介護施設の削減、在宅サービス適用基準の引き上げ等により、無償の介護者が担う介護労働時間は、2001年から2026年の四半世紀におよそ1.5倍となるとの推計がなされるとともに、人口の高齢化の進展により、介護を担う年齢層が減少していくことの問題が指摘されている。

第3章「介護者のニーズの承認と自治体のサービス給付」では、イギリスの地方自治体による介護者支援、英国介護者協会等の非営利団体による介護者のニーズ把握と政策提言、介護者の権利に関する法的な承認とその拡充について、それぞれの歴史的展開の過程と論点が詳細に整理されている。次いで、介護者がサービス受給者として認定されるためのアセスメントに関して、自治体間の対応の格差や介護者間の格差等の問題が論じられている。さらに、介護者に給付される各種のサービスについても、サービスの供給不足や質の問題等、日本と共通する問題が散在することが指摘されている。

第4章「国民保健サービスと介護者」では、

社会サービスとともにコミュニティケアの両輪をなす医療サービスをとりあげ、介護者の健康問題・医療ニーズの高さや医療機関による介護者への対応に関する各種の問題、さらに、入院期間の短縮化に伴う早期退院が増加しているにもかかわらず、退院後の在宅サービスや介護者支援の遅延や不備が大きな課題となっている点について言及されている。これらの問題に言及した後、近年の国民保健サービスによる介護者支援の新たな展開と、残された課題について論じられている。

第5章「介護者の労働力状態とワークバランス」では、介護者の就業実態と、介護と仕事の両立の困難さが検証された後、介護休暇制度や介護を終えた後の介護者への再就業支援など、イギリスにおけるケアラー・フレンドリー政策の展開と体系が紹介され、このような制度の利用が介護者内で進まない背景についても言及されている。次いで、介護者の労働力状態に影響を与えるであろう介護者手当について紹介し、介護者手当を巡る議論、すなわち、介護者手当の水準が低く、介護者の所得維持や介護による逸失利益を補填するには不十分であること、介護者手当の受給者比率が低いこと、介護者手当が介護者の非労働力化を招いている可能性について、論じられている。

第6章「介護を担う子どもと支援事業」では、1980年代に入るまでほとんど関心が払われなかった「介護を担う子ども」の存在に着目し、その定義と実態、介護を担うことが彼らに及ぼす影響、彼らへの支援事業の動向と課題について論じられている。

終章「日本の政策研究への示唆」では、これまでの章を総括する形でイギリスにおける介護者支援策の特徴と課題が示された後、日本の政策研究への示唆が述べられている。具体的には、第一に、介護者への現金給付否定論に対する批判、

第二に、日本の介護者政策の国際動向からの遅れが指摘され、介護者を直接の対象とする支援政策の必要性について、提言がなされている。

本書の政策的、学術的な意義・特色は、第一に、介護者支援策に関する国際的な動向を体系的かつ詳細に整理している点である。その言及はイギリスだけにとどまらず、北欧を初めとする欧米9カ国にも及ぶ。膨大な一次資料を丹念に検証し、各国の政策並びに現状や課題を体系的に整理した著者の作業には、頭が下がる思いである。社会保障制度や介護保障政策に関する諸外国の動向を紹介した文献は日本においても多数存在するが、介護者支援策に焦点をあてて、一部の国だけでなく、多数の先進諸国との比較検討を広範に行った上で、国際的な観点から日本の介護者政策のあり方を論考した研究は稀少であろう。

本書により、日本の介護者政策の国際動向からの遅れを明確に認識することができたが、その一方で、日本とイギリスとで共通する問題が多数存在することも確認できた。介護者政策に関して日本はイギリスに大きく遅れをとるものの、財政逼迫によるサービスの給付抑制、サービスの質の問題、早期退院に対する在宅介護支援の遅延と不備、介護者の非労働力化と経済的な不利益、自治体間や介護者間における格差の存在など、本書がイギリスの課題として指摘している点は、日本においても問題となっている。イギリスと日本では介護者支援のあり様が大きく異なるにもかかわらず、介護者が直面している問題に共通点が多いということは、イギリスにおいても介護者に対する支援が十分でないことを現すとともに、介護者支援だけでは介護者の問題を解決することができないことを示唆しているのではないだろうか。介護者支援が進展しているイギリスにおいて、なぜ日本と共通す

る問題が散在するかについても解説が加えられたならば、日本の政策および研究に対して、より多くの示唆を与えることができるように思う。

本書の第二の意義は、介護者が抱える諸問題を多角的に検証し、介護者のニーズと支援策を体系的に明示した点である。介護者は多岐にわたる問題を抱え、時に要介護者とは異なる、介護者独自の支援ニーズを有することが認識されているにもかかわらず、日本の介護保険制度は、要介護者に支援を提供することにより介護者の負担を軽減するといった観点からしか、介護者支援を考えていない。そのため、介護者の独自のニーズをアセスメントしてケアプランを立て、介護者にも支援を提供するような取り組みは限定的にしか行われていない。今後、例えば日本においても要介護者だけでなく介護者のニーズもアセスメントし、介護者支援をケアプランに組み入れるような取り組みが検討されるならば、介護者の抱える問題やニーズ、さらに支援策について体系的に明示した本書は、重要な資料として、その意義が一層高まるであろう。

本書はイギリスを初めとする欧米諸国の介護者支援策の動向や現状について、多くの資料を丁寧に読み解き、体系的にまとめた良書であるが、「日本の政策研究への示唆」の章において、現金給付の否定論者に対する批判に重きが置かれすぎ、それ以外の面への示唆が不足気味であったのは、いささか残念であった。介護保険制度における現金給付に関しては、介護保険法の制定過程から、女性を介護役割に拘束するとのジェンダー論からの批判を初めとして議論の多い争点であったため、著者がこの点を重点的に

議論した理由は十分に理解できる。また、現に多くの介護者が、介護を担うことにより経済的な不利益を被っている現実に鑑みるならば、介護保険制度の中に現金給付も位置づけるべきとの著者の主張も理解できる。しかし、日本における家族介護者への支援の検討に関しては、現金給付の是非にのみ議論が集中し、それ以外の支援のあり方については、本質的な議論が進まなかった経緯がある。本書の内容をもってすれば、現金給付以外の点についても、国際的な観点から多角的に示唆を与えることができるように思う。

さらに、もう1点、期待を込めて注文を出させて頂けるならば、本書の出版時期からして、2006年度より本格実施された介護保険制度の改定についても視野に入れた考察が加えられたならば、介護保険制度の現状に照らして、より示唆に富む内容となったように思う。現行の介護保険制度の体制では、介護者への支援はおろか、要介護者へのサービス給付すら抑制されている状況である。このような状況において、介護者支援策を日本においても本格的に導入するためには、財源の問題を初めとする介護保険制度のあり方についても、本質的に検討せざるを得ないだろう。この点についても、欧米諸国の経験を踏まえた著者からの提言がなされるよう、今後の著作に大いに期待したい。

(三富紀敬著『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、2008年11月刊、xi+418頁)

(すぎはら・ようこ 東京都健康長寿医療センター  
研究所(東京都老人総合研究所)主任研究員)