

## 資 料

# 介護者支援に関するヨーロッパ生活労働諸条件 改善財団の93年提言

三 富 紀 敬

### 紹介に当って

介護者を直接の対象にする支援は、要介護者むけの施策とは相対的に区別される政策分野のひとつとして欧米諸国はもとより、国際機関や国際団体の一般的な認識として定着している。家族政策の最も長い歴史を記録しながら、介護者支援の領域に関する限りやや遅い形成を示すフランスで最近公刊された著書『ヨーロッパにおける高齢化—生物学的・経済的および社会的な諸側面—』（2007年）は、介護者への支援（Soutien au aidants）政策が、殆んどどの国において発展しており、支援政策は、高齢者介護に関する家族責任が法令に明記される国々においても採用される、と指摘する<sup>(1)</sup>。この著書は、各国の現状を踏まえながら介護者支援の政策手段として介護費用の公的な負担をはじめ、介護を担う労働者を雇うための現金給付あるいは介護者に対する手当の支給、介護者を対象にする税の減免、介護者への老齢年金の支払い、労働災害補償保険の適用、レスパイトケアと呼ばれる介護者の休暇制度（Conge de répit）の導入、介護者支援グループの形成と運営、介護技術に関する訓練の実施および再就業に向けた支援、これらをあげる。

介護者を独自の支援対象に位置づけることは、このように国際的には広く認められるにもかかわらず、日本に関する限り事情を異にする。ドイツの介護保険を先例に制度化されたはずの日本の介護保険は、ドイツと異なって介護者を支援の対象として独自に位置付けていない。これは、制度に止まらず研究者にも認められる。介護者の負担の軽減は、要介護者に対するサービスを以って全て可能であり、介護保険制度に沿うサービスの給付状況に照らして介護者の負担も現に軽減されていると判断することによって、介護者を直接の政策対象にする考えは、視野の外に置かれる。この考えは、諸外国における福祉国家研究などの成果を摂取しながら作業を進めていると推測される研究者にも、残念ながら共有される。これは、国際的に広く通用する考えとは明らかに異なる。日本の介護保険制度に対する外国人研究者の批判も、拙著『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）に紹介するように、介護者への支援にかかわって少なくない。日本の研究者は、批判を真摯に受け止め、介護者への支援について正確に理解しなければなるまい。

ここに紹介するのは、ヨーロッパ生活労働諸条件改善財団（EFILWC）による提言である。この財団は、ヨーロッパ連合（EU）加盟諸国の高齢者について分析した成果を『高齢者のニーズを充足する』と題して、1987年に公刊する。財団は、これに続けて介護者のニーズに関する分析に進み、ルクセンブルクを除くヨーロッパ連合加盟国に国別報告を求めながら、これを元に『ヨーロッパ連合における要介護者の家族介護』と題する報告書を93年に公刊する。財団は、この報告書において要介護者と介護者の生活の質（QOL）の改善の見地から、要介護者と介護者の状態分析を踏まえた上で体系的な提言をおこなう<sup>(2)</sup>。

93年になされた提言は、翌94年と96年に行われた経済協力開発機構（OECD）の提言にも継承される<sup>(3)</sup>。その後ヨーロッパ連合（EU）とその加盟国はもとより他の国際機関や国際団体による政策提言にも継承されており、日本における制度や研究の現状を考えると、独自の意味を持つのではないかと考えて、ここに紹介するものである。

日本の厚生労働省は、2007年12月に同居家族の有無を基準に、生活援助の可否を機械的に判断しないよう自治体に通知している。しかし、要介護者に生活援助が必要であると判断される場合でさえ、中学生の息子が同居し、家事能力を持つならば介護保険による生活援助はおこなわない現状が、依然として認められる<sup>(4)</sup>。介護を担う子どもとその家事能力を、子どもの年齢に関らず当てにして下される判断である。ヨーロッパ生活労働諸条件改善財団は、提言に見るように同居家族の存在を事由にする要介護者への支援の停止に批判的な見解を明らかにしている。15年前になされた提言である。財団の提言は、日本のこうした現状の可否を国際的な視野から考える上でも意味を持つと考えられる。

- (1) Thomas Barnay et Catherine Sermet, *Le Vieillissement en Europe, aspects biologiques, économiques et sociaux*, La Documentation française, 2007, p.124.
- (2) Hannelore Jani-Le Bris, *Family care of dependent older people in European Community*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1993, pp.119-147.
- (3) Patrick Hennessy, *Caring for frail elderly people, new direction in care*, OECD, 1994, pp.43-47, Patrick Hennessy, *Caring for frail elderly people, policies in evolution*, OECD, 1996, pp.83-89.
- (4) 『生活援助』先細り一費用削減迫られ利用制限一『朝日新聞』2008年6月26日朝刊。

## I. 介護者のための施策

1. 要介護高齢者の日常生活上の援助に当たる家族の具体的なニーズと役割を承認し、家族介護者の日々の生活の質を改善するための社会的および政策的な措置の目的について定める。
2. 家族介護者のための諸施策を含む高齢者の為の社会政策を確立する。

家族介護者のための実際上の援助は、高齢者のためのサービスの有機的な一環をなす。小規模な地域レベルにおける援助の計画は、幾つかの加盟国の経験に照らして特に有益である。

3. 全ての形態のレスパイトケアを奨励し拡充する。

介護の責任が重くなり、援助に携わる期間も長くなるにつれて、介護者にとって大切なことは、1時間、一晚、一日、土曜日曜と連続する週末、一週間あるいは一ヶ月の時間や期間について介護から離れることであり、前もって計画されたレスパイトケアを享受することが、可能でなければならない。介護者は、自らの精神的・身体的な健康を維持することはもとより、自らの存在感を確かめてエネルギーを蓄えるためにも、自宅外の活動や介護以外の諸関係を必要にしており、これによって介護状態への埋没と孤立を避けることができる。

レスパイトケアの期間は、介護者ばかりでなく要介護者にとっても必要である。要介護者は、レスパイトケアによって介護者以外の人々と関係を取り結ぶことになり、新しい人間関係は、要介護者にとっても有益である。介護者に代わるサービスは、関係者の支払い能力の範囲で給付されなければならない。要介護者の精神的な動揺を招かないように、少なくとも幾つかの種類の変換サービスが用意されなければならない。遠隔操作の警報装置を用意することによって高齢者に安心感を与え、高齢者を自宅に一人にしておくことも可能である。

レスパイトケアの形態のうち複数の加盟国において採用されている形態を示すならば、以下のようである。

- (1) グランニー・シッティング。これは、数時間のレスパイトケアである。(2) デイセンター。センターでは、余暇活動はもとより作業療法、看護および食事などが提供される。(3) 一時的な施設介護。(4) 要介護者のための休日滞在。余暇活動と看護および作業療法などが提供される。介護者は、家事と介護から解放され、この期間に余暇活動を楽しむことができる。(5) 家族による一時的なフォステリング。これには2つの形態がある。高齢者の親戚の住居に一時的に滞在する場合と家族的なつながりのない人の自宅に滞在する場合とである。
4. 直接もしくは間接の財政援助が図られて然るべきであり、法的に明確な制度化が図られると共に、手続きの簡素化がおこなわれなければならない。

援助には、以下の形態がある。(1) 介護者の担う無償労働の価値を認める手当。(2) 介護のために就業時間の短縮もしくは非労働力化に伴う経済的な損失の補償。(3) 住居に関する財政支援。(4) 医薬品をはじめ失禁用パッド、車椅子などの購入や賃貸に要する費用の補填。

(5) 家庭で要介護者を看ることに伴う諸費用の所得税控除および少なくとも低所得階層の介護者に対する優遇税制度。

5. 介護者に障害と老齢に関して疾病および年金保険を適用する。

貧困の多様な要因の一つとして介護に携わる状態を上げることができる。これは、ヨーロッパ連合の全ての加盟国に認められる。介護者の貧困は、とりわけ彼女や彼の老齢退職や老齢期への参入時に確かめることができる。

6. 介護者への多様な住宅援助が、生活条件はもとより日常生活上の援助の条件を改善するためにも導入され、あるいは拡充されなければならない。

これには、以下の方法が含まれる。(1) 住宅手当。(2) 要介護者と同居する場合に住宅手当を介してより広い住居への入居を可能にする。(3) 快適な住環境を用意するための住宅改造用補助。

7. 地方と全国における介護者団体の設立を促進し援助する。イギリスの経験は、そのよき手本である。

8. 介護者が介護と仕事とを両立することができるように、多様な援助を採用しなければならない。

就業の継続、労働時間の個別的な短縮、離職など多様な選択肢について文字通りの意味における自発的な選択が、確保されなければならない。これらの選択肢は、育児責任を負う従業員を対象にする制度と同じように設計されなければならない。(1) 絶対に必要な条件として、ホームヘルプ・サービスやデイセンターの利用など要介護者を対象にする他の選択肢を選び取ることが可能であることを、まず上げておきたい。深夜労働や週末の勤務の場合には、これに対応する介護の方法が可能でなければならない。(2) 要介護者の世話は、勤務時間においては他のサービスを安全に利用することが可能でなければならない。もとより緊急時についてのみ呼び出しがおこなわれる。介護者は、こうした条件が確保されることによって安心感を抱くことができる。(3) 介護者のための労働時間の弾力化が図られること。(4) 有給の介護者休暇が制度化されること。(5) 就業の再開が保障されること。介護責任の終了は、出産休暇のように予め予測するわけにいかない。介護者休暇の終了後の就業の再開は、このために予め計画するわけにいかない。(6) 疾病保険と老齢年金の権利は、介護者の労働時間の個別的な短縮や離職に関して保険料の拠出を伴わなくとも、継続して認められなければならない。(7) 早期の老齢退職を認めること。

9. 介護者を対象に介護技術の訓練やカウンセリングなどの機会を用意する。

ドイツをはじめイギリス、ベルギー、フランスおよびオランダなどの経験の教えるところによれば、これらが、介護者の生活の質を引き上げ、彼女や彼の満足感を高めると共に要介護者との関係にも積極的な影響をもたらす。

介護者を対象にする訓練などについてやや詳しく述べるならば、以下のようである。(1) 要介護者の抱え上げの方法など実際的な知識と技術の習得である。専門的な知識や技術の習得は、介護作業を容易にすると共に、作業の安全性を高めることを通して介護の質の改善にも通ずる。(2) 介護者へのモニタリングが、要介護者に対する世話の各局面で必要である。モニタリングは、認知症の要介護者を看る介護者に限定されない。介護者は、決断を要する新しい局面で立ち往生するわけにいかない。介護が、高齢者の死亡や介護施設への入所などによって終了するならば、モニタリングが求められる。(3) 介護者には、精神的な支援が求められる。怒りや苦痛を表情に表し、話に耳を傾けてもらうことは、介護者にとって格別に重要である。

10. 介護者に情報を提供する。

情報は、特に有償はもとより無償の社会サービスをはじめ近隣のネットワーク、介護者団体、支援グループ、経済的な諸手当に関する情報を含まなければならない。介護者の権利を含むことはもとより高齢者の患う疾病とその変化に関する情報を含まなければならない。情報を提供する方法は、加盟国において実に多様である。(1) 印刷物。介護者のためのガイドブックの政策。(2) テレビ番組。(3) 他のマスメディア。(4) 助言や情報およびカウンセリングなどを提供する電話サービス。(5) 地域の情報や助言を提供する地域のアドバイス・センター。(6) 一般開業医や老人病専門医。医師自身が、介護者の直面する問題とその解決方法について認識を高めなければならない。(7) 介護者のための支援センター。

11. 支援グループとその発展を促進する。

このグループは、老年学の分野において高い評価を得ている。特に専門家の支援を受けるグループの場合に、その効果は大きい。グループは、様々な加盟国の経験に照らすとき参加者同士の情報の交換を通して介護者に精神的な支えを提供する。

12. 医師を含めて介護者と関わりを持つ専門家に介護者に関する教育をおこなう。

介護者には専門家による十分な理解とこれに裏付けられた包容力のある対応が求められる。より効果的な支援は、この理解によって可能である。専門家は、介護者を訓練する能力も求められる。

13. 介護に係る器材の利用が容易に行われるようにする。

介護の器材とは、以下のものが含まれる。(1) ベットや車椅子など。これらは、価格が高いことから家族の購買力を超える場合もある。あるいは器材の利用は短い期間に終わるのではないかとの懸念から購入を躊躇することも、少なくない。(2) 介護者の自宅における電話。介護者が要介護者と同居しているならば、要介護者の住宅への電話の設置。(3) 電子警報装置。

14. エスニック・マイノリティに属する介護者を視野に収めた政策を拡充する。これは、移民の

数に関りなく移民の居住する全ての地域で採用されなければならない。

15. 暴力を根絶する。

介護者と要介護者との間の暴力は、介護者と他の家族構成員との暴力と共に、見えざる存在であることから、その実情について殆んど把握されていない。

16. 家族介護者に関する調査研究を促進する。

介護者の人口的大体および社会文化的特徴に関する私たちの知識は、介護者の担う作業とニーズに関する知見と同じようにヨーロッパ連合加盟の全ての国において遅れている。この遅れは、介護者支援事業の効果はもとより、援助の必要性および費用予測に関する評価の信頼性を損なうことにも通じかねない。

## II 高齢者と介護者のための施策

17. 在宅サービスの再構成を含めて拡充する。

在宅サービスを弾力的に、かつ週末を含む週7日について給付すると共に、家事援助や看護サービスなど実際上の援助から構成されなければならない。在宅サービスの時間と回数は、高齢者と介護者の実際上のニーズを元に決められなければならない。これらのサービスは、一人暮らしの後期高齢者に制限されてはならない。介護者は、要介護者と同居する場合にも利用可能でなければならない。一人暮らしの高齢者は、家族による世話を受ける場合でも在宅サービスの利用が可能でなければならない。

18. 要介護者や介護者を支援する多様な主体の共同が、計画的に進められなければならない。

この協同は、様々なサービス供給主体間の協同につながり、社会サービスと医療保健サービス間の境界を取り除くことになろう。

19. 精神的な疾患を抱える高齢者のための革新的な介護施設を発展させる。

一例としておよそ12人の患者が暮らすフランスの小規模施設を上げることができる。

20. 公共部門をはじめ民間営利部門、家族および民間非営利部門からなるサービス供給主体相互の交流に向けた動きに関心が払われ、この動きを促進する。

## III ヨーロッパレベルの関係機関とりわけヨーロッパ委員会に関わる介護者のための施策

ヨーロッパ理事会や国際労働機関（ILO）などの幾つかの国際機関は、とりわけ社会保護と雇用の問題に関係して高齢者の日常生活上の世話に当たる介護者のニーズに、はっきりと言及しなければならない。ヨーロッパ連合の加盟国は、人口の高齢化と要介護高齢者の介護ニーズという共通する問題に例外なく直面している。ヨーロッパレベルの諸機関や団体は、以下のことを通して高齢者と介護者の生活の質の改善に貢献することができる。

21. 介護者憲章を準備し、正式に採択する。

介護者憲章は、既にアイルランドとオランダにおいて制定されている。憲章は、介護者のニーズと権利について示した上で、実現に向けた目標を明確に示すことになろう。

22. 介護者支援のための行動計画を策定し、計画の実施に向けた財政措置を行う。

計画のモデルとしては、ヨーロッパ連合の『貧困との闘いに関する計画』が既にある。

23. 介護者団体のヨーロッパレベルにおける形成を促す。

殆どどの国々では、全国レベルの介護者団体の創設に向けて議論の最中にあり、あるいは、創設の過程にある。ヨーロッパレベルに介護者の組織が形成されるならば、介護者の共通の関心をヨーロッパのレベルにおいて表明することになろう。これは、介護者に有益であるばかりでなく、ヨーロッパ連合の様々な討論会にも益することになる。

24. 介護者の日を94年に制定する。

介護者の日の制定は、介護者とその社会的・経済的な貢献を広く社会的に認知する上で重要である。

25. 要介護高齢者の世話に当たる家族の責任や介護作業および負担について知らせることは、家族の介護役割に関する社会の理解を進める方法として有益である。

この重要な仕事は、非政府組織と地域組織の支援を得て行われてこそ効果的である。

26. 加盟国が、介護者と高齢者のための政策を他の国々の経験にも学びながら立案するように促す。

27. 家族介護者への支援を手掛ける民間非営利団体の職員や専門家に訓練の機会を用意し拡充する。

訓練の機会は、介護者への支援を手掛ける人々の意識の向上と必要な技術の形成に照らして重要である。問題の重要性を考えると、ヨーロッパ連合の社会基金などからの財政支援が行われて然るべきである。

28. 家族介護者の状態と改善の為の施策に関する体系的な調査研究が、行われなければならない。

幾つかの加盟国においては、家族介護に関する基本的な情報さえ欠落しており、この問題は、克服されなければならない。家族介護者の生活の質の改善に向けた既存の諸事業の効果の検証も、殆ど行われていない。高齢者介護政策の費用と効果はもとより、家族による介護の経済的な価値とこれらの家族の経済的な負担に関する情報が、求められる。技術に関する研究事業のように、ヨーロッパ連合の研究事業は、高齢者と介護者に対する援助を視野に収めなければならない。

29. 高齢者の日常生活上の援助に当たる家族介護者のニーズと関心は、ヨーロッパ連合の諸計画の拡充に際して視野に収められなければならない。

これは、在宅介護労働者のニーズに止まらず、多くの家族介護者が仕事と介護との両立を図りたいと願っていることから、重要である。