

200801011A

厚生労働科学研究費補助金
政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)

介護者の確保育成策に関する国際比較研究

平成20年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 松本 勝明

研究分担者 笹谷 春美
宮崎 理枝
森川 美絵

平成21(2009)年 3月

厚生労働科学研究費補助金
政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)

介護者の確保育成策に関する国際比較研究

平成20年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 松本 勝明

研究分担者 笹谷 春美
宮崎 理枝
森川 美絵

平成21(2009)年 3月

(平成 20 年度 総括・分担研究報告書)

目 次

I 総括研究報告

介護者の確保育成策に関する国際比較研究	1
	松本勝明

II 分担研究報告 7

第一章 フィンランドにおける介護者の確保育成策	9
	笹谷春美

分担研究報告書	9
---------	---

1. はじめに—フィンランドの特色	16
2. 介護の確保に関する公私の関係	17
3. 親族介護者への支援	23
4. 介護サービス従事者の育成策	
—ラヒホイタヤ (practical nurse) の資格創出—	31
5. 介護サービス従事者の現状	39
6. フィンランドにおける介護サービス従事者の確保策と課題	43
7. まとめ	47

補論 フィンランドにおける看護・医療的行為の職務分担・許可のルール化	
—スタッフ (ラヒホイタヤ Practical Nurse 等) の資格教育との関連で—	53
	森川美絵

第二章 ドイツにおける介護者の確保育成策—————79

松本勝明

分担研究報告書—————79

1. はじめに—————82
 2. 介護の確保に関する公私関係—————82
 3. 要介護者の状況—————83
 4. 家族等による介護—————84
 5. 家族介護者に対する支援策—————85
 6. 介護保険の給付としての介護サービス—————88
 7. 介護従事者の現状—————91
 8. 介護従事者の確保策—————96
 9. 介護従事者の育成策—————97
 10. まとめ—————102
- (資料)—————106

第三章 イタリアにおける介護者の確保育成策—————117

宮崎理枝

分担研究報告書—————117

1. はじめに—————122
 2. 介護施策の特徴—————125
 3. 高齢者介護施策の展開—————129
 4. 介護者の確保育成策—————138
 5. 考察—————146
- (図表)—————150
- (参考資料)—————168

第四章 アメリカにおける介護者の確保育成策———201

森川美絵

分担研究報告書———201

1. はじめに———207
2. 公的な介護制度の概要と政府の役割、介護の公私バランス———207
3. 家族介護者支援（介護者の状況、介護者支援策）———215
4. 介護サービス従事者の概要（業務内容、需給状況、プロフィール）———223
5. 介護サービス従事者の確保育成策———234
6. 州レベルにおける介護労働力関連施策———239
7. カリフォルニア州在宅介護プログラムにおける介護者の確保育成———242
8. 結論———254

第五章 横断比較と日本への示唆———259

松本勝明

分担研究報告書———259

1. 介護供給における公私バランス———262
2. 家族介護者の支援———263
3. 介護従事者の確保———265
4. 介護専門職の養成———267

III 日本の現状等———269

第一章 日本における家族介護者支援の現状と課題———271

齋藤暁子

1. はじめに———271
2. 家族介護支援策に関する議論の展開———272
3. 日本における家族介護の現状———274
4. 日本における家族介護支援策———280
5. まとめにかえて———今後の家族介護支援策のために———287

第二章 日本における介護従事者の養成・確保の現状	291
--------------------------	-----

石田健太郎

1. はじめに	291
2. 介護の確保に関する公私関係	292
3. 介護職員数の現状	294
4. 介護サービス従業者の確保策	305
5. おわりに	313

IV 研究成果の刊行に関する一覧表	317
-------------------	-----

I 総括研究報告

総括研究報告書

「介護者の確保育成策に関する国際比較研究」

研究代表者 松本 勝明 一橋大学経済研究所 教授

（平成19年度～平成20年度実施）

研究要旨

本研究は、介護者の確保育成策の国際的な動向・状況について、「介護供給の類型に応じた体系的な国際比較」、「利用者視点に立脚した介護の質の確保」、「介護者の労働環境と生活ニーズとのマッチング」という視点から分析し、日本の政策形成に有用な情報・示唆を得ることを目的としている。

初年度である19年度においては、まず、介護類型及び事例国を設定するとともに、体系的横断比較を行うため、全事例国共通の調査項目(99項目)を設定した。これに基づき、フィンランド、ドイツ、イタリア及びアメリカ合衆国の4カ国を対象に、各国における介護の確保に関する公私関係、家族介護及び介護サービスの状況、家族介護者に対する支援策、介護従事者の確保育成策などを把握した。

20年度においては、横断比較の観点から特に重要と考えられる点に焦点を絞って、個別施策・先進事例について、より詳細な調査・情報収集を行った。以上の結果をもとに横断比較を行い、「介護供給における公私バランス」、「家族介護者の支援」、「介護従事者の確保」及び「介護専門職の養成」について考察・整理するとともに、日本への示唆を取りまとめた。

研究結果からは、次のことが明らかとなった。各事例国は、福祉国家レジーム論においてそれぞれ異なる類型に属する国とされており、介護供給における公的部門、市場部門及びインフォーマル部門のバランスに関しても、この4カ国にはそれぞれの類型に関連する特徴を見出すことができた。

家族介護者に関して特に注目されるのは、ドイツ、イタリア、アメリカだけでなく、公的責任による介護サービスの普遍的な保障を理念とするフィンランドにおいても、家族介護者を支援するための公的施策が講じられていることである。また、各国での具体的な施策としては、現金給付だけでなく、代替介護の確保、年金給付での配慮、相談・助言、講習など様々な施策が実施されている。

いずれの国においても、増大する介護ニーズに対応して必要な介護従事者を確保するための公的施策が実施されている。ただし、具体的な施策の内容には、各国の介護供給の違いに応じた差異がみられる。特に注目される施策としては、労働条件改善のために介護従事者の給与水準に関する基準を定めるなどの公的関与や、中高年失業者や転職者などから介護従事者を確保するための再教育・資格取得の支援などが挙げられる。

介護専門職の養成に関して、事例国では、介護専門職に求められる専門性の範囲の拡大などに対応した養成教育の見直し、並びに広範なケアに対応できる新たな資格制度の導入及び介護職と看護職の共通基礎教育の試行が行われている。後者は、就労機会の拡大、介護従事者の確保にも効果を持つものである。

以上のことを通じて、介護を行う家族の負担を軽減し、家族介護を支援するための方策、介護従事者の労働条件の改善、中高年失業者・転職者から介護従事者を確保するための方策、専門性の拡大などに対応した専門職養成教育のあり方などに関して、日本への重要な示唆を得ることができた。

研究実施体制 (研究代表者)	森川美絵 国立保健医療科学院福祉サービス 部研究員
松本勝明 一橋大学経済研究所教授 (研究分担者)	(研究者協力者) 齋藤暁子 恩賜財団母子愛育会リサーチレジ デント
笹谷春美 北海道教育大学教育学部教授	
宮崎理枝 大月市立大月短期大学経済科助教	石田健太郎 明星大学人文学部社会福祉実習 指導員

A. 研究目的

高齢化に伴う要介護者の増加などに対応し、質の高い介護者の確保育成を図ることは、日本の厚生労働行政の緊急課題であるとともに、先進諸国の共通課題でもあり、諸外国の政策動向や施策の検証を行う意義は大きい。また、課題は、専門職の養成やその雇用管理の問題にとどまらず、ニーズの質の高まりへの対応と費用抑制の両立、利用者の受けるトータルな介護の質を視野に入れた公・私介護者間の分担協働関係、介護者の生活ニーズを踏まえた介護労働環境といった視点からの検討を必要としている。

以上のことから、本研究は、介護者の確保育成策の国際的な動向・状況について、「介護供給の類型に応じた体系的な国際比較」、「利用者視点に立脚した介護の質の確保」、「介護者の労働環境と生活ニーズとのマッチング」という視点から分析し、日本の政策形成に有用な情報・示唆を得ることを目的としている。

B. 研究方法

次のような方法により、本研究を実施した。

① 介護供給類型及び事例国の設定

まず、介護供給類型と事例国を、社会民主主義型（公的部門「大」；フィンランド）、保守主義型（公的部門「中」／補完的；ドイツ）、家族主義型（公的部門・フォーマル市場ともに「小」；イタリア）及び自由主義型（公的部

門残余的・市場「大」；アメリカ）に設定した。

② 横断比較の枠組みの設定

次に、体系的横断比較を行うため、それを可能とする調査枠組みを検討した。具体的には、先行研究等を踏まえ、当初の計画に基づき設定した検討事項（介護供給バランス、公的介護サービス、介護者の確保育成策、介護労働市場）ごとに、具体的なデータ収集のための全事例国共通の調査項目を抽出し、99項目からなる国際比較調査項目一覧を作成した。

③ 横断的枠組みに基づいた事例国の概要把握と整理

国際比較調査項目一覧に基づき、国内で既存資料の収集を行い、事例国ごとに結果を報告し、討議を行った。また、国内でのデータ収集が困難な項目や具体的内容の把握のため、現地調査を行い資料・情報収集、専門家へのヒアリング調査、意見交換などを行った。その上で、収集資料・情報に基づき、事例国の概要を整理し、報告・討議することにより、各国担当者間の共通認識を形成した。日本における介護者の状況や確保育成策についても調査を行った。

④ 事例国の個別施策・先進事例の詳細把握

以上の成果を踏まえ、事例国間の横断比較に関する論点を再整理し、それに基づき、特に重要と考えられる点に焦点を絞って、個別

施策・先進事例について、実践現場レベルでのヒアリング調査を含めた、より詳細な現地調査・情報収集などを行った。

⑤ 事例国間の横断比較と日本への示唆の取りまとめ

研究全体の総括として、上記の調査・検討から得られた結果を基に横断比較を行い、「介護供給における公私バランス」、「家族介護者の支援」、「介護従事者の確保」及び「介護専門職の養成」の観点から考察・整理した。最後に、日本への示唆を取りまとめた。

(倫理面への配慮)

個人情報等に関連しないため不要。

C. 研究結果

① フィンランド

福祉サービスの供給は、公的責任であるとの考え方に立って、地方自治体が普遍性原則に基づき実施している。国民は包括的なサービスを市民的権利として享受することができる。家族介護者を支援するため、介護を行う家族に対する現金給付の支給、休日の取得と代替介護の保障、相談・指導などのサービスが行われている。介護従事者は、高い教育・トレーニングを受け、フルタイムが多く、自治体職員の割合が高く、給料が高いことが、特徴として挙げられる。介護サービスの中心的な担い手として新たに介護のみならず看護

及び養育に関しても基礎的技能を有する「ラヒホイタヤ」の資格制度が導入された。「ラヒホイタヤ」への需要に応えるため、訓練校学生のリクルートと学業継続の支援が行われている。

② ドイツ

介護保険は家族等による介護を補完する役割を担うものと位置づけられており、実際に、多くの要介護者が居宅において家族等による介護を受けながら生活している。家族介護者の支援のため、介護保険は、介護手当の支給、代替介護の確保、家族介護者の年金保険料の負担、相談、助言、講習受講の機会の提供などを行っている。介護従事者の獲得・定着を図るため、介護保険による認可基準への給与水準に関する基準の追加や中高年失業者の介護分野での再就労援助プログラムなどが実施されている。介護専門職の養成教育に関しては、必要となる専門性の拡大などに応じて、老人介護士の養成教育水準の引上げ、老人介護士と看護師との共通基礎教育の試行などが行われている。

③ イタリア

福祉（介護）供給とその責任は最終的に家族にあるという補完主義や家族主義の理念があり、公的制度は現物給付よりも現金給付を中心としている。現金給付の用途は制限されておらず、家族介護者に報いるために用いる

ことも可能である。現金給付は、介護サービスの供給が十分でないことと相まって、要介護者の家庭に直接雇用される外国人介護労働者による有償介護労働を普及させる一因となっている。介護従事者の確保策としては、このような有償介護労働者の労働条件の改善および家庭の求人と介護労働者の求職との自治体によるマッチングが中心となっている。介護専門職の資格制度・養成教育は地方レベルで展開されており、地域間格差が存在する。

④アメリカ

費用負担・サービス供給に関する公的制度の役割は残余的であり、公的制度の対象外の者は介護費用を私費により負担することが基本となる。また、インフォーマル介護の比重も高く、個人および家族の負担が非常に重い。家族介護者の支援としては、「親族及び医療休暇制度」と全国家族介護者支援プログラムが二本柱となっている。後者は、相談・情報提供、プログラム利用の支援、代替介護の確保などを行っている。介護職の離職率の高さ等により十分なサービスが供給できない状況が問題視されており、介護職の確保定着を図るため、連邦政府、財団等によるモデル事業の実施、州レベルでの賃金・労働条件改善などの取組みが行われている。看護師等の監督の下で直接介護に従事する職員についての資格が設けられている。

D. 考察

各事例国は、福祉国家レジーム論においてそれぞれ異なる類型に属する国とされている。介護供給における公的部門、市場部門及びインフォーマル部門のバランス（公私バランス）に関しても、この4カ国にはそれぞれの類型に関連する特徴を見出すことができる。介護者の確保育成策に関しては、公私バランスの違いに関わらない共通点と違いを反映した相違点が並存している。

家族介護者に関して特に注目されるのは、ドイツ、イタリア、アメリカだけでなく、公的責任による介護サービスの保障を理念とするフィンランドにおいても、家族介護者を支援するための公的施策が講じられていることである。各国で実施されている具体的な支援策には、単なる現金給付にとどまらず、代替介護の確保、年金給付での配慮、相談・助言、講習など様々な施策がある。

いずれの国においても、増大する介護ニーズに対応して必要な介護従事者を確保するため、事業者等による取組みだけでなく、公的な施策が実施されている。ただし、具体的な施策の内容には、各国の介護供給の違いに応じた差異がみられる。特に注目される施策としては、労働条件改善のために、介護従事者の給与水準に関する基準を定めるなどの公的な関与が行われていることや、中高年失業者や転職者などから介護従事者を確保するために再教育・資格取得を支援することなどが挙

げられる。

介護専門職の養成に関して、事例国では、介護専門職に求められる専門性の範囲の拡大などに対応した養成教育の見直し、並びに広範なケアに対応できる新たな資格制度の導入及び介護職と看護職の共通基礎教育の試行が行われている。後者は、就労機会の拡大、介護従事者の確保にも効果を持つものである。さらに、養成教育を受ける者に対する経済的な支援を行うための制度も設けられている。

以上のことは、公私バランスの考え方、特に家族介護の位置づけの明確化、介護を行う家族の負担を軽減し、家族介護を支援するための施策、介護従事者の労働条件を改善するための公的な関与、中高年失業者・転職者から介護従事者を確保するための方策、専門性の拡大などに対応した専門職養成教育の見直しなどの必要性に関して、日本にも重要な示唆を与えるものである。

E. 結論

本研究は、先進国共通の課題である介護者の確保育成策の国際的な動向・状況について、把握・分析を行うことにより、日本の政策形成に有益な情報を得ることを目的とした。このため、異なる介護供給類型に属するフィンランド、ドイツ、イタリア、アメリカを対象に、共通調査項目に沿った調査を行い、各国における介護者の確保育成策に関する現状、施策の動向などに関する情報を得た。その上

で、事例国間における介護の供給に関する公私バランス、家族介護者の支援、介護従事者の確保策及び介護専門職の養成について比較の視点から分析・考察することにより、各国に共通する政策の方向性や各国間の相違をもたらしている要因が明らかとなった。これらを通じて、日本の介護者確保育成策への重要な示唆を得ることができた。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

松本勝明(2008)「ドイツにおける介護者の確保育成策」一橋大学経済研究所 PIE/CIS DP No. 37。

松本勝明(2007)『ドイツ社会保障論Ⅲ 一介護保険-』信山社。

笹谷春美(2008)「日本の介護保険制度下のケアリングの危機と教訓：私たちは危機を乗り越えることができるか」、韓国・梨花女子大アジア女性学センター「持続可能な未来のための国際シンポジウム：持続可能なパラダイムとアジアのケアリング共同体」報告書。

笹谷春美(2008)「ケアサービスのシステムと当事者主権」上野千鶴子・中西正司編『ニーズ中心の福祉社会へー当事者主権の次世代福祉戦略』医学書院。

笹谷春美(2008)「女が家族介護者を引き受けるとき」上野千鶴子他編『ケアその思想と実践4 家族のケア 家族へのケア』岩波書店。

宮崎理枝(2008)「要介護高齢者と障害者領域の現金給付制度—イタリアにおける介添手当て制度の事例から」『大原社会問題研究所雑誌』no. 592。

宮崎理枝(2008)「イタリア・社会福祉の現状<高齢者福祉>」、松村祥子・萩原康生・宇佐美耕一・後藤玲子編『世界の社会福祉年鑑 2008』旬報社。

森川美絵「ケアする権利/ケアしない権利」上野千鶴子他編『ケアその思想と実践4 家族のケア 家族へのケア』岩波書店。

M. Morikawa, H. Sasatani, et.al., Preventive Care or Preventing Needs?: Re-balancing Long-Term Care between the Government and Service Users in Japan. The 4th Annual East Asian Social Policy research network (EASP) International Conference, 20th-21st October 2007, Tokyo.

2. 学会発表

松本勝明・笹谷春美・宮崎理枝・森川美絵「介護者の確保育成策 - 国際比較の視点から -」、社会政策学会第117回大会、2008年10月11-12日、岩手大学

笹谷春美 「日本型介護政策の展開と家族介

護者支援策」、日本学術会議シンポジウム「少子高齢化社会の政策形成と社会学」、2007年12月22日、お茶の水女子大学

笹谷春美 「高齢者介護政策における「家族介護」(者)の認知過程と支援策の変容」、第17回日本家族社会学会、2007年9月8-9日、札幌学院大学

齋藤暁子・笹谷春美 「介護保険制度における家族介護の位置づけの変容」、第17回日本家族社会学会、2007年9月8-9日、札幌学院大学

M. Morikawa, H. Sasatani, et.al., Preventive Care or Preventing Needs?: Re-balancing Long-Term Care between the Government and Service Users in Japan. The 4th Annual East Asian Social Policy research network (EASP) International Conference, 20th-21st October 2007, Tokyo.

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

Ⅱ 分担研究報告

「介護者の確保育成策に関する国際比較研究」

分担研究報告書

フィンランドにおける介護者の確保育成策

研究分担者 笹谷 春美 北海道教育大学 教授

（平成 19 年度～平成 20 年度実施）

研究要旨

フィンランドは、福祉国家類型において「北欧型」あるいは「社会民主主義型」に分類されている。

本研究は、この北欧型福祉モデルの理念や原則が、高齢者へのサービス供給システムと介護サービス従事者の確保育成策にどのように反映されているのか、また、そのことによる具体的な効果や問題点は何かについて、2年度にわたって究明するものである。1年目は、政策文書や統計データを中心に分析をおこない、2年目であるH20年度は、現地調査によってその具体的な事例と新たな動向を把握した。

得られた知見は以下の通りである。

1. 具体的なサービスの供給責任主体である自治体間の格差の進行によるサービス供給の不公平を改善する

ため、大規模な自治体再編とそれに伴うサービス構造改革が2015年度までに行なわれている。その中で、保健医療サービスと介護従事者養成の基礎的な単位として新たな人口規模が明示された。

2. 90年代のサービス構造改革によって、プライベートセクターの参入が促進されたが、それは公的セクターのコントロールの下にあり、つまり、自治体のサービス購入、委託等であり、完全な市場化によるものとは異なる。これらのプライベートセクターは主にNPOや個人零細事業であるが、自治体の硬直したサービスへのオールタナティブを目指したサービスの供給を目指す場合も多く、サービスの柔軟性が評価される一方、質の低下等も問われている。

3. 仕事と介護の両立支援策は、労働者保護政策における休暇措置や経済補償等により個人々のケースにあわせて取得可能となっている。2006年施行の「親族介護者支援法」は、年金生活者やより重度化する高齢者を抱えた家族・親族にとって、当事者のニーズに応え市民的権利を保障する選択肢の1つとして有効である。

4. 介護サービス従事者の確保は「ラヒホイタヤ」という柔軟性を持った新しい専門資格者の育成とセットとなっており、その相対的に安定した労働条件（自治体正規雇用など）から、労働市場に長くどまる傾向にあり、人材不足問題は日本におけるような社会問題化しな思われたが、関係者へのインタビューから、大都市圏における人材充足は厳しいことが判明した。また2015年の大量退職者の補充をめぐる対応も検討されている。その対応策は、養成校や介護労働市場への新しい人材のリクルート、労働市場からリタイアしない対策などが主であるが、「ライト・サブライ」論という新たな論点も浮上している。これは、高度な身体介護に当たらない「軽い」サービスには、短期間の訓練の労働者で賄えるのではないかと、いうものであり、EU加盟国間においても論議されている。国際的にも注目されている「ラヒホイタヤ」の養成と介護現場の労働編成、ひいてはサービス利用者への影響という点で今後注目する必要がある。

A. 研究目的

本研究の目的は、介護供給の国際比較の4つのタイプのうち、公的部門が主要な責任主体

である「社会民主主義型」に分類されるフィンランドをとりあげ、介護者の確保育成策の実態と課題を明らかにし、他の3つの類型と

の違いを示すと同時に、日本における逼迫した介護者不足を解決するための示唆を得ることである。昨年度は、現地調査は行わず、既存データおよび文献を用いて考察を行ったが、本年度は、フィンランドに赴き、関係者からの聞き取り調査を行い、既存データや資料では見えてこない新しい動向を把握することを目的とした。

B. 研究方法

関係者への主なインタビュー先とインタビュー内容は以下のようである。

- ① エスポー市立職業訓練学校 OMNIA：ラヒホイタヤ成人教育および移民教育について
- ② ヘルシンキ市高齢者サービス部：サービスクーポン、サービス委託など多様化するヘルシンキ市の高齢者サービス提供形態について
- ③ フィンランド社会分野雇用者・起業者連合会：プライベートセクターのマンパワー、起業者統計
- ④ STAKES：統計から見たケアスタッフ不足など
- ⑤ ヘルシンキ大学 Swedish School of Social Science Sirpa Wrede さんを訪問：フィンランドのケアワーク研究について

- ⑥ エスポー市社会・保健医療局特別計画
官：介護者（ラヒホイタヤ）と看護者（看護婦）の職務分担について

（倫理面への配慮）

個人情報等に関連しないため不要。

C. 研究結果

本研究において得られた知見は以下の通りである。

- ① フィンランドにおいては、社会サービス法などの法令に基づき、自治体のサービス供給責任が定められている。全ての国民は、必要な時に公平にサービスを受ける権利を有している（普遍性原則）が、ここ数年、具体的なサービス供給単位である自治体の人口規模や財政に格差が生じ、財政悪化のため最低限のサービスさえ供給困難な自治体が増加している。このような状況を解消し、住民が必要なサービスを確保するため、大規模な自治体再編（合併等）とサービス構造再編のプロジェクトが実施されている。
- ② 公私のケア供給のバランスに関して、フィンランドで進展しているプライベートなサービス供給の内実が明らかにされた。プライベートなサービス供給主体は、NPOやNGOの非営利団体や営利企業である。1990年代後半から2000年代にかけてこれらの動きは増加したが、全体のサービス

供給の割合では、76%が自治体雇用の介護従事者によって担われ、24%が私的セクターの介護従事者によって担われている。しかも後者の大部分は非営利団体が供給し、営利企業による供給はまだ少ない。これらの私的団体・企業は全国で3000社あると言われているがその9割が雇用者3名以下の零細企業である。その多くは、自治体の看護や介護職の経験者の起業によるものであり女性の個人業主である。彼女たちの供給するサービスは、自治体がアウトソーシングした配食や家事サービス等の提供である。また、新規に作られているシェルターハウスやグループホームは私的企業が多い。しかし、これらの資源の参入の多くは、自治体のサービス購入、委託等の形態であり、完全な市場化によるものとは異なる。

- ③ インフォーマルな親族介護者に対する公的支援策として、北欧諸国に先駆けて「親族介護支援法」が2006年1月から施行された。この法律の下、「親族介護者」に認定された人々の実態やより詳しいサービス内容が、STAKESによる、自治体からの聞き取り調査で明らかにされた。「新族介護者」の半数以上は年金生活者であり、介護度の高い配偶者を介護しており、このような老老介護の割合が高まる傾向にある。残りの半数弱は労働年齢であり、2割が子どもを介護する親である。

この調査は「親族介護支援法」が施行された直後の調査であり、その成果は十分に汲み取れないという欠点がある。実際、介護報酬の全国一律の最低基準の決定、法定の休暇が2日から3日に増加などサービスの向上はあるが、認定者は推定30万人の介護者に対し3万人弱、と法律の成立による増加はこの時点では見られなかった。

一方、多くの労働年齢にある介護者は、多様な労働法制の組み合わせによって、仕事と介護を両立することが可能であることがあきらかにされた。

- ④ 介護サービス従事者の確保・育成の問題について新たな状況が関係者のインタビューの中で明らかになった。

昨年度は既存資料や政策文書から「フィンランドの介護サービス従事者の確保・育成も中央政府のもとで計画的に行なわれ、現在の所、「人材不足」は明確な政策課題とはなっていない」と述べたが、特に大都市圏では、人口の集中によるケアの需給バランスが崩れ、先ずは看護師が不足しており、次に、正規の介護従事者の休暇等をカバーする臨時の介護者の不足が起きている。大都市の生活費の高騰が、若い人々の介護職離れを加速している、という指摘もある。まだ、全国的に介護者不足は問題化されていないが、2015年後の大量退職者への対応も模索さ

れている。

- ⑤ そのためのラヒホイタヤの育成・確保の新たな動きも生じている。

それは、学生のリクルートに向けての、職業訓練校における工夫や経済団体や組合の共同による若者向けの広報の立ち上げ、また、他職種からの中老年男女の介護職への転職の勧め、失業者や移民の社会的包摂策などの、大きくはないが政策転換の動きが見られる。更に、不足が深刻化している自治体では、人材派遣業者からの短期受け入れの導入も行なわれている。

- ⑥ これに関連して、ケアサービスの内容をめぐる新たな論点として、“light supply”というものが浮上してきていることが明らかとなった。“light supply”とは、掃除や買い物、外出の際の手助けや日常の見守りなど、いわゆる身体介護とは異なる家事や日常生活の”ちょっとした”サポートのことである。現在これらは、自治体直轄ではなくプライベートセクターにアウトソーシングしたサービスである。これらのサービスをプライベートセクターによる細切れなサービスに任せて良いのか、しかし3年間の教育を必要とするラヒホイタヤが担当すべき仕事なのか、という疑問も出されている。この議論はまだ広範におきているわけではないが、インタビューでは、これらのサ

ービスはより短期の訓練を受けた人々が担うのでも良いのではないか、という意見が多く見られた。

D. 考察

フィンランドにおいては、ケアサービスの供給とサービス受給の国民の普遍性原則の保証に対する公的セクターの第1義的責任の政策理念は不変ではあるが、それを実現するための基盤が変容、脆弱化している動向は否めない。従って、そのような変容に対する様々なレベルでの構造改革が要請されている。

抜本的な構造改革の1つは、具体的なサービス供給の責任単位である自治体の財政基盤や人口構造の格差是正である。2015年までの段階的な大規模な自治体再編および社会サービスや保健医療サービスの供給単位の見直しが行なわれており、単独自治体ではなく、自治体連合や広域連合によるサービス確保の施策が強化されている。

第2は、サービス供給における公私のバランスに関する動向である。これは公的財源の節約とも関連しているのは、先進国共通の問題であることは衆知の事実である。フィンランドでは、92年のサービス構造改革により、施設から在宅へのサービスの移行、それに伴う住宅改善や介護労働市場における介護従事者の再配分、それに対応する介護従事者の養成システム（教育、トレーニング）の改正など抜本的改革がおこなわれたのは、昨年度の報告書に記したとおりである。在宅サービス

の拡大と充実への課題と経済不況下の公的責任の遂行との妥協として、私的セクターにおけるサービス生産の協力および家族・親族を中心としたインフォーマルな介護への着目とそのエンパワーメントが目指された。その具体例は、サービスのアウトソーシングや「親族介護支援法」の施行である。本年度の調査においては、私的セクターの参入は NPO や女性事業主の企業による従業員 3 人以下の零細企業が主であり、しかもそれらは、自治体のサービス購入で成り立っていることが明らかとなった。つまり、スウェーデン等におけるような大企業の参入による資本主義的な自由市場への開放はまだ抑制されている。しかし、NOP や個人起業主の事業理念は、自治体の硬直した限定的なサービス供給に対する批判のオールタナティブも目指されており、いわば、国家でもない市場でもない、家族でもない「協」的セクターに位置すると言ってよい。

また、2006 年施行の「親族介護支援法」の成果については十分には明らかにならなかった。「親族介護者」人定数も全国の推定介護者の約 1 割と変動無しである。データが施行直後の調査の結果であることもあるが、とりわけ、女性の雇用率が高いフィンランドでは、介護や育児のための休業制度が多様であり、個人々の状況に合わせて短期的ではあるが何回か取得可能となっている。また、要介護者に対する介護サービスも日本に比べれば充実

しており、そのため、親の介護のため仕事を止めるようなことは避けられている。しかし、今後、年金者の老老介護が増加することは必須であり、要重介護の高齢者が在宅化する中で、親族介護者をサポートする施策は、要介護の家族・親族を抱えた人々の介護とその他の生活の両立を可能にする選択肢の拡大として評価される。

第 3 に、介護従事者の確保・育成に関する点であるが、昨年度の報告書では、フィンランドでは人員不足はまだ問題化されていない、と記した。今回、ヘルシンキやエスポー市の政策担当者や養成校へのインタビューによって、とくに大都市圏における人員不足やそれに対応するための多様な対応がなされていることがわかった。長期的展望においては、新たな介護者のリクルートを単に若者だけではなく、中高年男女の再就職や失業者・移民のための就労のチャンスの創出として位置付け、対象を拡大している。これらの人々への教育は無料のため入学希望者は充足している。しかし、問題は一時的、臨時的雇用の問題であり、それを補完するため、大都市では、例えばエストニアの人材派遣業大手からの採用が増加しているとの報告もある。このことは、これまで自治体雇用の安定した労働条件の下、教育レベルの高い「ラヒホイタヤ」の資格を有する介護労働者により担われていた介護の現場に、より労働条件が不安定な介護労働者が参入することによる様々な影響が生じることに

もなり兼ねない。更に、人手不足が高まりつつある大都市圏を中心に、養成期間が長く専門性の高いラヒホイタヤによる充足が今後難しくなるとして、掃除や外出、見守り等身体的ケアを行う短期の訓練による介護者の養成（ライト・サブライ論）が浮上していることにも注目される。これらの動向は、EU の参加国でもレベルが異なるとは言え議論が生じているところから、サービス計画の責任主体である自治体が具体化を進める中で、国の政策上の問題となる可能性はある。このことは、ケア論やケア労働者論に新たな課題を投じることも予想される。

E. 結論

本年度は様々な立場にある関係者へのインタビューを通して、フィンランドの高齢者に関するケア供給サービスのあり方、介護従事者の確保問題が、変化の過程にあることが明らかとなった。

しかし、公的な責任の理念は貫徹されており、財源やサービス供給も公的セクターがその7割を担っている。その上で、介護を要する住民と介護を提供する従事者の諸権利やより良い介護環境を維持するための方策の開発が、公的セクターのリードのもと、模索・推奨されている構図が明らかとなった。そのため、国家、地方自治体、私的セクターのNPO、企業、親族介護協会や教会を中心とするボランティア組織、そして市民団体など、

多様な利害団体が協議し合意を形成するシステムにも触れることができた。また、徹底した調査研究や情報公開など、より当事者主権にたった政策形成の手法は、単なるサービス内容だけではなく、今後の日本が参考にすべき点である。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

笹谷春美 (2008a) 「女が家族介護を引き受けるとき—ジェンダーとライフコースのポリティックス—」上野千鶴子他編『ケア その思想と実践4 家族のケア、家族へのケア』岩波書店 55-74

笹谷春美 (2008b) 「ケアサービスのシステムと当事者主権」上野千鶴子・中西正司編『ニーズ中心の福祉社会へ』、医学書院、第2章、40-68頁。

笹谷春美 (2008c) 「フィンランドにおける介護者の確保育成策」『介護者の確保育成策に関する国際比較研究』平成19年度総括・分担研究報告書

笹谷春美 2005 「高齢者介護をめぐる家族の位置」、日本家族社会学会『家族社会学研究』第16・巻第2号 36-46