

全国の州で合計約 4,000 件の認定調査が試行され、2015 年初頭までに、認定結果の集約と分析・検証が行われる予定である。

具体的には、2つのモデルプロジェクトは次のような内容となっている⁶⁹。

① 第1のプロジェクトは、新たな介護認定手続きの実施可能性を検証するため、介護施設と在宅介護を対象に全国の州で合計約 2,000 件について、従来のルールと新しいルールに従って認定作業を行うというものである。その目的は、介護度の変更や介護認定手続きの変更などの制度変更によって生じる問題、新たな制度の受入れにあたって被保険者が抱く疑問に対してどう答えるか、要介護者が新たな介護度に振り分けられることに対する認識を有しているかなどの情報を収集することである。この研究については、全国法定疾病金庫協会の MDK がコーディネートし、ポッフム保健大学が学術的な分析・検討を行うことになる。

② 第2のプロジェクトは、新しい介護等級が、入所型の介護施設において、どのような世話経費を節減するかを突き止めることを目指している。複数の連邦州にある約 40 の介護施設から約 2,000 人の要介護者を抽出して介護認定を実施し、どのような時間的消費が具体的な世話や介護の給付提供と結びついているのかを、その都度検証しようというものである。この研究は、プレーメン大学のハインツ・ロートガング教授が実施することになる。

これらの認定調査結果は、2015 年初めまでに提出され、その結果を基に、新しい要介護概念の導入のために必要な立法作業が開始される。そして、2017 年秋までの現政権下において、新しい要介護概念を導入する法律の制定が目指されることとなる。

3 日本の介護保険制度との比較・検討

こうしたドイツ連邦保健省が企図している要介護概念の見直しと、それに伴う介護認定手続きの改正は、少なからず日本の介護保険の実施状況を参考にしたものと思われる。特に、認知症高齢者の介護認定については、日本でも介護保険施行後に問題とされ、比較的早い段階で見直しがなされた問題である。1995 年の制度導入時から、コスト節減のために介護等級を重度の3段階に限

⁶⁹ 2つのモデルプロジェクトの内容は、前掲注⁶⁸記者発表に関する Pdf 資料によるものである。

定し、時間という客観的指標で介護等級を判断してきたドイツの介護保険制度が、日本の介護保険制度を参考に介護認定の基準を見直したり、介護等級を5段階にしたりする方向で動いていることは興味深い。もっとも、5段階の介護等級の認定について実施される約 2,000 件の施設と在宅における要介護高齢者の介護認定の結果が2015年初めに公表されるまでは、今回の改革の方向性に対する評価はできないと思われる。なお、この約 2,000 件の検証とは別に、入所介護施設の生活支援サービス等について、具体的なコストと給付の関係を分析するプロジェクトも並行して実施されることになっており、介護等級を3段階から5段階とするために生じる財政負担に対して、これをカバーできるだけの経費節減効果をあげようのか、その調査結果は興味深いものといえる。特に、社会保険料の合計割合が所得の4割にまで達しているドイツの現状からして、また社会保険料の半分を負担する事業者側を説得するためにも、一方で生じる介護等級変更による財政支出の増大を、入所施設における介護保険給付関係の経費節減によって埋め合わせるなどの方策を講じる必要があるからである。正に、モデルプロジェクトの結果が、新しい介護概念に関する新法制定の成否に大きく影響することになる。高齢化の進行する中で、社会保障財源を如何に確保するかの問題に直面している日本においても、入所施設における介護保険給付の有効性の検証と経費節減の試みは、今後、大いに参考になるものと思われる。

以上、概観してきたように、ドイツと日本における介護保険制度は、医療保険との関連性、被保険者や利用者の範囲、等級や上限額の設定、ケア・マネジメントの導入など、それぞれに類似点や相違点はあるが、これまで互いに影響し合ってきた側面もある⁷⁰。少なくとも、ドイツと日本に共通して言えることは、少子高齢化の中で、コスト節減と介護サービスの質の確保という二律背反的な課題に取り組まねばならないことである。その中で、介護家族やボランティアによるイン・フォーマル・サービスをどう位置づけ、どう活用するかは、大きな課題である。たとえば、日本でも、家族介護を保険給付の中に明確に位置づけること⁶⁹、家族の介護を年金保険や労災保険などにおいて通常の稼働労

⁷⁰ 日独の先例を参考に、韓国も介護保険制度を導入し、2008年7月から介護保険給付を開始した。日独韓3か国の介護保険制度を比較したものに、増田雅暢編著『世界の介護保障』（法律文化社、2008年）189頁以下がある。

働と同様の価値あるものとして社会的に評価すること、そして介護家族を支えるための給付³⁸⁾なども検討すべきである。こうした支援を制度的に明確に位置づけられない限り、家族という長年の人間関係や介護者・要介護者の性格とも相まって、高齢者虐待のような悲劇が期せずして生じてしまうことにもなりかねない。日本に介護保険制度が導入されて15年が経とうとする今こそ、そして要支援者のための予防給付を地域社会が担わねばならなくなるからこそ、介護家族やボランティアの貢献を社会的に評価する方法について議論するとともに、介護保険制度の中に明確に位置づけるべきものと思われる⁴⁰⁾。

IV ドイツ家族政策における高齢者

1 第8家族報告書と高齢者

2005年に公表された第7家族報告書⁴¹⁾は、従来の典型的な核家族を対象とした家族政策を脱し、ライフサイクルの中で可変的である家族を対象にした点で画期的なものであった。そして、この報告書は、持続的で効果的な家族政策について、単なる経済格差の是正の問題ではなく、①出産がもとで職場をはじめとする生活領域への参加が不利になったり、就業による社会参加により出産意欲が低下したりすることのないように、異なった人生観を持つ人々の水平的公正を図ることであり、②育児に携わる家族の格差で子どもの発達に差異が生じないように、子どもを支援する際の適切なインフラ整備を通して親の支援を行うことであるとした。

2011年に公表された第8家族報告書⁴²⁾は、第7家族報告書の趣旨を継承しつ

38) 韓国の介護保険では、要介護者の家族が療養保護士の資格を有する場合には、1日最大90分、日数無制限で保険給付の支給を認めていたが、管理上の難しさから、2011年8月には訪問療養給付の範囲を縮小し(1日60分、月20日以内)、2014年1月からは、他の職業に従事する家族療養保護士(月160時間常勤)について給付制限を加えることになったとのことである(片桐由喜教授(小樽医科大学)からの情報提供による)。

39) 例えば、介護家族のための固有のケア・プラン作成など、イギリスのケアラー法による介護家族支援が参考となる(本澤巳代子「社会福祉の権利の実現」日本社会保障法学会編『新・講座第2巻 生活を支える社会福祉』49頁以下参照)。

40) 本澤・前掲注(45)175頁以下参照。

41) 詳しくは、第7家族報告書を取りまとめた専門家委員会委員長であったハンス・ベルトラム教授(ベルリン・フンボルト大学)の講演原稿の日本語訳(本澤/マイデル・前掲注(48)(2007年)29-69頁)およびヴォルフガング・マインケ課長(連邦家族省)の講演原稿の日本語訳を参照されたい(同・前掲注(48)(2007年)115-127頁)。

つ、家族のために必要な時間を確保することを目的とした「家族時間政策」を取り扱っている。そこでは、父親と母親の間で、また世代間で、時間という資源がより効率的に活用されることで家族の負担が軽減されることが必要である。そのためには、①家族の時間に貢献してくれる高齢者を獲得するために、高齢者が社会的責任を担いうるという点について、広範な議論がなされるべきであること、②家族の負担軽減を可能にし、家族が日常をよりよく過ごすことに貢献しうる家事関連サービスについて、保育所や多世代の家などの既存のインフラが提供の仲介の場となりうること、③自治体と市民社会は、これまで以上に、ケアリング・コミュニティという考えに立脚する必要がある、自発的な社会参加を支援し調整するための地域同盟のような基盤は、このようなコミュニティを生み出すための素地となりうること、④連邦ボランティア制度⁴³⁾は、高齢者の自発的な社会参加を支援する手段となりうるものであり、高齢者が自分に適したボランティア活動を簡単に探せるような紹介・仲介機能を整備する必要があることが指摘されている。

2 「家族のための地域同盟」——介護と職業の両立

前述した「家族のための地域同盟」は、その組織的構成や内容的な枠組みからして、地域レベルにおいて介護と職業の両立を実現するために、優れた出発点となる基盤となりうるものである⁴⁴⁾。というのも、地域同盟は、①企業・家族・家族関連給付の提供者に対し、有効な入口と連帯関係を具体化すること、②1回限りの多様な登場人物から、介護の分野に止まり続ける多くの関係者を、目的の定められた行為を可能にするブットホームに集めてくること、③多様な立ち位置から、職業と介護の両立を援助する諸給付の提供者達と企業との間に交差点の機能をもつこと、④積極的に活動している地域同盟は、職業と家族の

42) 詳しくは、第8家族報告書を取りまとめた専門家委員会委員であったハンス・ベーター・クレース博士(ドイツ経済研究所)の講演原稿の日本語訳(本澤/マイヤー=グレーヴェ・前掲注(48)(2013年)11-29頁)を参照されたい。

43) 連邦ボランティア制度は、徴兵制の廃止に伴って、良心的兵役拒否による代替奉仕活動(Zivildienst)も廃止されたことで新たに導入された制度であり、連邦家族省の管轄とされている。

44) 以下の記述は、連邦家族省のパンフレット(Nachhaltige Familienpolitik gestalten- Wege für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Pflegeaufgaben finden S. 20-22.)に拠るものである。

両立の分野において長年にわたる経験を有しており、共働関係において既にすぐれた方法を発展させたことなど、多くの実績を上げているからである。

まず、地域同盟が介護と職業の両立について特に強みを発揮するのは、介護と職業の両立に関する議論を促すこと、労働者のために介護負担に関する情報を提供するとともに、介護と職業の両立の重要性を事業者・企業に伝えることである。さらに、介護と職業の両立を援助する実験的かつ革新的な手掛かりを紹介したり、対話フォーラムの範囲内で、専門家が介護と職業の両立のために必要な、多様な行動や試みを紹介したりすることもできる。つぎに、地域同盟の重要な役割は、介護と職業の両立との関係で、申し出をコーディネートし展開させることである。たとえば、対話フォーラムの参加者が、現存する申し出を篩にかけて収集したり、介護者と事業者・企業のニーズを調査して現存する申し出と比較してみたり、更なる展開のために専門家の名前を挙げたり専門家と結びつけたり、さらに介護者に対する多くの地域的な援助の申し出と事業者・企業とを結びつけるために中心的責任を負ったりすることである。

さらに、地域同盟の重要な機能は、連帯関係を形成し、全ての重要な関係者をひとつにして、専門的な協働関係を支えることである。たとえば、地域における事業者・企業や市区町村、サービス提供者のキーパーソンをネットワーク化したり、より良い解決のための情報交換をするために事業者・企業間のネットワークを形成したり⁴⁵⁾、事業者・企業と地域のサービス提供者との間の協力関係を形成したりすることである。そして、地域同盟は、当事者に助言したり同伴したりして、時には事業者・企業また介護者に直接接触し、合意形成を援助することもある。たとえば、企業内の「水先案内人」を教育したり、介護と職業の両立のための解決策を個別ケースごとに提示したり、当事者や企業の代理人のために内部の継続教育プログラムを作成したり、外部に匿名の助言部門を創ったり、家事関連サービスや近隣支援ネットワークによって具体的な申し出をした介護者を積極的に援助したり、事業者・企業の中での両立施策を積極的に導入したりすることである。

45) このようなネットワークの形成は、特に中小企業の場合に役立つことになる。

3 「多世代の家」と高齢者

前述した「多世代の家」の目標の最後に介護も挙げられてはいるが、しかし市民参加の一環として、高齢者が地域の子育て支援や教育などに自分の時間と経験・技術を活用することが考えられていた。すなわち、高齢者が自分の知識や経験を通して、近隣住民に伝統芸能や郷土料理を教えたり、子ども達の宿題をみたりすることができ、そうした交流を通して、高齢者が家事援助や介護を提供して貰う機会を得られたり、高齢者の孤立・孤独を回避したりすることができると考えられたからである。

これに対し、「多世代の家Ⅱ」では、「高齢者と介護」が目標の第一に挙げられている。そこでは、前期高齢者の世代および職業従事から定年退職までの間の過渡期の世代のために、多世代の家は、多様な創造的提案を提供するとともに、ボランティアな参加のためのスペースを提供する⁴⁶⁾。また、多世代の家は、多様な助言や支援給付によって、多くの中・高齢者が自分の住み慣れた地域でより長く自立して自律的に生活することを可能にする。その際、多世代の家は、たとえば介護相談所や介護支援拠点と密接に協力することとなる。そのほか、多世代の家は、認知症患者とその介護家族の支援も目標としている。

家事関連サービス給付の提供と仲介によって、全ての世代、そして全ての生活状態にある人々は、自分の家族や仕事上の課題を上手に調和させることができる。したがって、家事関連サービス給付は、たとえば送迎サービスや買い物支援のように、各地域で人々が日常生活を送るための重要なファクターである。高齢者は家事関連サービスの提供者ともなりうるし、支援や介護が必要になってからは、家事関連サービスを利用することで、住み慣れた地域で自律的に生活できる可能性が広がることになる。なお、アクションプログラムにおける仲介データバンクのおかげで、多くの多世代の家では、これらの家事関連サービス給付について、その場で提案したり問い合わせをしたりすることができている。

4 「多世代の家」と認知症高齢者

2009年以來、連邦家族省は、「認知症患者とその家族のための場所としての

46) 連邦家族省ホームページ2012年12月28日の記事による(注27)。

多世代の家」プロジェクトを、連邦高齢者計画の諸施策に基づき推進してきた。ドイツ・アルツハイマー協会は、2016年6月4日の会議「互いに一緒に、そして互いのために」において、プロジェクトの成果を紹介した。このプロジェクトの目標は、認知症患者とその家族のために提供できるものを拡大するために、多世代の家が持つ地域のネットワークを活用することである。認知症患者と認知症でない人との出会いを促進し、市民参加を促進するために、支援提供の入り口を入りやすくするとともに、疾病がより強く認識されるべきである。このほか、ドイツ・アルツハイマー協会は、認知症患者とその家族、さらに専門職のために、認知症の専門知識を持つソーシャルワーカーの助言が得られるアルツハイマー電話を、全国規模で実施している（月～木9時～18時、金9時～15時、時間外でも事前にアポを取れば相談可能）。こうした電話サービスは連邦家族省自身も実施しており（月～木9時～18時）、より一般的な高齢期における介護支援に関する質問全般を扱っている。たとえば、この連邦家族省のサービス電話「介護への途（Wege zur Pflege）」では、「どのように介護はオーガナイズされるのか?」「どのような施設や在宅サービスがあるのか?」「どれくらいの費用がかかるのか?」「家族介護時間（Familienpflegezeit）⁴⁷⁾は、どのように機能するのか?」などの質問も受け付けている。

このほか、連邦家族省は、「認知症患者のための地域連合（Lokale Allianzen für Menschen mit Demenz）」プログラムの第3期として、各連合に1万ユーロの補助金を出すことで、2014年から2016年までの2年間に、現在143ある地域連合（たとえば多世代の家、福祉団体やNPO、教区、医師、文化施設、市町村など）を総数500にまで増やすことを計画している。

⁴⁷⁾ 2012年1月1日に施行された「家族介護時間法」によれば、介護に従事している者は、週15時間を下回らない範囲で労働時間を最大で2年間短縮することができ、その間の給与は次のように調整される。たとえば、フルタイムの就業者が介護期間中の労働時間を50%に短縮した場合、直近の税込給与の75%を受け取ることができるが、介護期間終了後に職場復帰した後に再びフルタイムで働いた場合、先の介護期間に相当する期間は給与の75%しか支給されないというものである（時間価値口座（Zeitwertkonto））。これとは別に、介護休業法があり、子どもの看護休暇に相当する有給の短期間（10日以下）の介護休暇、無給の長期間（6か月以下）の介護休業（Pflegezeit）および短時間勤務への変更の制度もある。

5 日本における「多世代の家」と「地域同盟」の可能性

介護保険を管轄する連邦保健省とは別に、連邦家族・高齢者・女性・青少年省が、高齢期の一般的な疑問に回答するための電話サービスを自ら行っていたり、高齢者の自立した自律的な生活の実現のために、同省の家族政策の一部である多世代の家を活用したりするとともに、高齢者の介護相談や介護サービス提供・仲介、あるいは認知症患者とその家族の支援のために、多世代の家の地域ネットワークを活用したりする試みを続けている。このような交流の「場」の提供によって、市民の自主的活動や市民参加を促進する試みは、日本でも、公民館や図書館、文化施設やスポーツ施設などを拠点として行われていることである。これら「場」の提供を中心とした「多世代の家」の試みは、日本が企図している地域包括ケアシステムの構築についても参考になるものと思われる。また、地域の多様な催しなどを通して既に形成されている関係性を活用して、創意工夫により多様な活動や催しを行うことができる日本版「地域同盟」も可能であろう。

ドイツの高齢者介護というと、連邦保健省管轄の介護保険制度の内容や改革ばかりに目を奪われがちであるが、連邦家族省の「地域同盟」や「多世代の家」などのプロジェクトは、一方では地域の多様な人材や自主的活動の掘り起し、情報交換や人材交流のためのプラットフォームづくりであり、他方では、元気高齢者の地域貢献・生きがい対策とともに、地域における人材活用や多世代交流を促進することで住民間の相互理解や交流を促進するものであり、少子高齢社会にとって重要なことである。何よりも、市民の発案による活動そのものに行政等の公的機関や公的給付、専門職等が直接かかわるのではなく、市民の自主的活動の「場」や交流の「場」を提供したり、市民の自主的活動や交流に必要なノウハウや情報を提供したりするものであることが重要である。日本では、縦割りの省庁の枠組みの中で、行政主導で諸施策が展開されることが多いが、ドイツの「地域同盟」や「多世代の家」の試みは、市区町村や住民の自由な発想によって、それぞれの地域のハード・ソフトを活用した多様な優れたモデル事業を展開するための良い参考になるといえよう。

V 社会の中の生きた法——ネットワーク論の展開

ドイツでも少子高齢化が急速に進んでおり、その中で介護保険のコスト節減

<特別寄稿>

と介護サービスの質の確保という二律背反的な課題に取り組まねばならない点では、日本の状況と共通している。特に、2014年夏から年末までの間に要介護認定に関するモデルプロジェクト2件が並行して実施されることになっており、2015年1月に公表される認定結果に関する検証結果は、日本の介護認定基準に対する評価ともいえるものであり、注目に値するといえる。また、「家族のための地域同盟」や「多世代の家」は、市民による下からの意識改革を支援したり、多世代交流を促進したりするものである。特に、「多世代の家」が、高齢者の自立・自律を支える自主的な活動を促進するとともに、高齢者やその家族が支援や介護を必要とするようになったときには、介護相談や家事関連サービスの提供・仲介に直ぐに結びくようにしている手法は、日本で地域包括ケアシステムを構築するに当たって参考になるといえる。日本でも、地域の行事やイベントを活用した「地域同盟」、公民館や図書館、文化施設やスポーツ施設など、多様な既存施設を活用した「多世代の家」は可能であると思われるからである。

このように、ドイツにおける介護保険制度改革や家族介護時間制度の導入、家族政策における世代間交流、高齢者の活用や支援・介護のネットワークづくりなどは、日本の各地域で、それぞれの特性に応じた多様な地域包括ケアシステムを構築するために、大いに参考になるとと思われる。地域包括ケアシステムは、高齢者医療や介護保険の制度の中だけにとどまらず、家族の介護をどう位置づけるのか、地域の特性に応じたネットワークをどう形作るのかなども考えねばならないだけでなく、サービス付き高齢者向け住宅のように、賃貸住宅契約やサービス契約に関わる消費者保護も考えねばならないものである⁴⁸⁾。利用者の権利擁護のためにも、法学者は幅広い視野を持って、社会保障法と民法の垣根を越えた議論を展開していく必要があると考えている。そうした試みを続けることこそが、法体系論に対するネットワーク論の形成にも役立つものと確信している。

⁴⁸⁾ 2013年度の神戸市コンシューマー・スクールにおいて、サービス付き高齢者向け住宅に関わる契約問題をゼミのテーマとし、日頃消費者相談の実務等に接しているスクール生と共にチェックリストを作成した(神戸市「神戸コンシューマー・スクール(第5期生)研究報告(No.6)」(2014年)22-23頁参照)。

本澤巳代子先生 略歴

本澤 巳代子

1953年1月3日 東京都で生れ、大阪で育つ

<学 歴>

1971年3月31日 大阪府立茨木高等学校卒業
1972年4月1日 関西大学法学部法律学科入学
1976年3月31日 同 卒 業
1976年4月1日 関西大学法学研究科博士課程前期課程入学
1978年3月31日 同 修 了 (法学修士)
1978年4月1日 関西大学大学院法学研究科博士課程後期課程進学
1983年3月31日 同博士課程後期課程単位取得後退学
1999年3月3日 博士(法学) 関西大学

<職 歴>

1983年4月～1984年3月 日本学術振興会奨励研究員(PD)
1984年11月～1986年9月 ドイツ・バイロイト大学社会保障研究所客員研究者
(1984年7月～1986年7月 ドイツ・フンボルト財団研究奨励費給費)
1985年4月～1987年3月 財団法人比較法研究センター研究員
1987年4月～1991年11月 大阪府立大学経済学部講師
1991年12月～1997年10月 大阪府立大学経済学部助教授
1992年4月～7月 ドイツ・ライプチヒ大学法学部客員講師(ドイツ・フンボルト財団ドイツ統一プログラム特別研究奨励費給費)
1992年10月～1993年9月 ドイツ・マックスプランク国際・外国社会法研究所(ミュンヘン)客員研究者(マックスプランク協会研究奨励費給費)
1997年11月～2001年3月 大阪府立大学経済学部教授
2001年4月～2004年3月 筑波大学社会科学系教授
2002年4月～8月 ドイツ・マックスプランク国際・外国社会法研究所(ミュンヘン)客員研究者(マックスプランク協会研究奨励費給費)
2004年4月～2007年3月 筑波大学・大学院人文社会科学研究所社会科学専攻教授(組織変更)
2007年4月～2010年3月 筑波大学社会・国際学群社会学類長兼務
2007年4月～2012年3月 筑波大学教育研究評議会委員
2008年4月～2011年9月 筑波大学・大学院人文社会科学研究所法学専攻教授

