

# フィンランド近親者介護手当制度の動向

—福祉多元主義におけるインフォーマル・ケアの機能と役割に関する一考察—

藪 長 千 乃\*

## Abstract

In the 21st century, most of the industrialized countries were compelled to make socio-structural reforms. A problem regarding the further effectiveness, efficiency and flexibility of the social welfare provision arose due to the increased demand for social services and relatively decreased work force.

The Finnish welfare state was built up in the 1980's. While providing universal social welfare it shifted towards 'de-institutionalization'. In addition, the Finnish home care allowance, which was introduced in several municipalities in the 1970's, was implemented all over the country during this period.

During the 1990's, Finland experienced the worst and severe recession in its history after W.W. II. Unemployment grew and most of the social benefits and services were cut or reduced. From the view of the welfare mix approach, home care allowance should have grown during this period due to its low cost and flexible feature.

However, some reports, surveys, statistics and the actual conditions of home care allowance show that there are few signs of changing over from the institutionalized care or formal home help services. Therefore, it is reasonable to conclude that the Finnish home care allowance has operated as a flexible alternative service that is not deliverable by the formal sector.

**Key Words :** Welfare society, welfare pluralism, welfare provision, informal care, Finland

---

Payments for informal care under Pluralism of the welfare provision

— The case of home care allowance in Finland after its recession —

\*Chino Yabunaga

Correspondence Address : Faculty of Human Studies, Bunkyo Gakuin University,  
1196 Kamekubo, Fujimino-Shi, Saitama 356-8533, Japan

Accepted November 30, 2005. Published December 20, 2005.

## はじめに

少子・高齢社会の急速な進展に直面し、多くの先進工業国家は構造改革の必要に迫られている。増大する福祉サービスの需要と減少する労働力人口の狭間におかれ、これまで以上に柔軟な福祉供給の方策が問われている。先進工業国家の多くは、1980年代以降、福祉ミックス論（丸尾 1990：85-102；平岡 2000：30-52など）やNPM論といった新保守主義の影響を受けて、福祉サービスの公的供給から市場競争原理を活用した供給への移行が進められた（平岡2000：30-52）。このような福祉国家の揺らぎは、福祉供給の多様なオルタナティブを生み出した（岡沢、宮本 1997）。ボランティア、NPO組織の活発化に加えて、公私協働、PFI、アウトソーシングといった、行政が市民、民間企業と連携・活用した取組が積極的に導入されている。

しかし、ボランティアやNPOの活動は、発達するにつれ、組織化レベルが高まり、サービスがフォーマルな性格を強める。制度化された組織とサービスは、画一的な福祉供給と利用者の従属的な役割に結びつきやすい（杉岡 2003：3）。そこで、ごく小さな資源単位によって供給されるインフォーマルなサービスの柔軟性が注目される。

フィンランドでは、1970年代に家族による介護に対して、手当を給付する制度を導入した。遅れて先進工業国家の仲間入りを果たしたフィンランドでは、福祉国家建設にあたって、ケア/サービスの量的確保が急務となっていた。近親者介護手当 omaishoidon tuki<sup>(1)</sup>は、これを補う一つの手法として導入されたと考えられる。しかし、一方では、家族や近親者を福祉資源の一つと位置づけ、普遍的福祉供給におけるサービス提供者の選択肢を増やしたともいえる。

そこで、本研究は、この近親者介護手当の動向を分析し、フィンランドにおける福祉サービス供給構造の変容を読み解く手がかりの一つとしたい。

## 1. 福祉多元主義とインフォーマル・ケア

### 1. 1. 少子・高齢社会における福祉多元主義

1978年の「ウルフェンデン報告」は、インフォーマル・システム、営利システム、法定システム、ボランタリー・システムの4つの社会サービスの供給システムが存在することを指摘した。そして、福祉供給は、市場、国家、家族、ボランタリー・システムの4つのシステムが相互に補完しあいながら併存してきており、そして今後もその状況が維持されることが望ましいことを示した（武川 1992：99-106）。

福祉多元主義の概念は、このウルフェンデン報告をきっかけとして広く用いられるようになったといわれる（Evers 1993：9；平岡 2000：31）。しかし、その内容は必ずしも一義的ではない（宮本 1999：186）。たとえばジョンソンNorman Johnsonは、「地域ごとにそれぞれの地

域のニーズを最もよく充足することができる諸サービスのバランスを見出すべきであるというのが、福祉多元主義の哲学（の一部）である。」(Johnson 1987:181)とした上で、福祉多元主義のもとでは、ボランティア部門とインフォーマル部門が拡大すると予測する。一方、同時にサービス供給各部門のバランスの比重が国家から他の3つの部門に移されようとしていることも指摘する (Johnson 1987:199-200)。一方、エヴァース Adalbert Evers は、明確な価値や規範を持つ市場、国家、コミュニティの三部門と、それ以外の残余的な部分としての「公共空間 public space」の存在を指摘した。そして、第三セクターはこの「公共空間」の一つの局面と考え、ここに非営利セクター、ボランティア・セクターも含まれる。この幅の広い多様性、開放性、他の部門との中間媒体的性格が、「公共空間」を他の部門と区別し、特徴づけるものであるとした。そして、この公共空間に属する組織が、他の三部門を結合させることを指摘している (Evers 1993:5-31<sup>(2)</sup>)。

福祉多元主義が注目された背景には、1970年代の二度にわたる石油危機をきっかけとする世界的な経済不況と、その一方で拡大を続ける政府組織とこれによる福祉供給があった (Johnson 1987:32; Mishra 1990; OECD 1983)。1970年代後半から80年代にかけて、アメリカでは政府による福祉支出が縮小の方向をたどるようになり (グレーザー 1990:53-83)、イギリスでは社会政策の民営化が推し進められた (武川 1999:99-106)。福祉多元主義は、このような国家による福祉供給を他の主体による供給へ移行していく流れを説明し、その課題を指摘するために議論された。

少子・高齢化が急速に進行し、同時に脱産業社会を迎え成熟化した21世紀においても、福祉多元主義は、福祉供給構造を検討するのに有効と考えられる。高齢者人口の急増と寿命の伸び、それを支える若年人口の縮小は、効率的かつ柔軟な福祉供給システムを要求する。多元化した福祉サービスの供給主体間のバランスが、いま再び問い直されているといえよう。

## 1. 2. 福祉多元主義におけるインフォーマル部門／インフォーマル・ケア

インフォーマル部門は、通常、ケアまたはサービスの供給主体としての「親族、友人、隣人」を指す (Johnson 1987:64)。ウルフェンデン報告では、核家族、親族、近隣、友人などが互いに助け合う援助のシステムが「インフォーマル・システム」であるとされた<sup>(3)</sup>。ジョンソンは、測定が困難であることがインフォーマル部門の正確な数量化を困難にしていることを考慮しつつも、すべての福祉国家においてインフォーマル部門の貢献が多大であることに疑いはほとんどない、と述べている (Johnson 1987:65)。実際、彼がウィルモットの整理から指摘するように、インフォーマル・ケアは、主に、日常生活上の身体的ケア、家事ケアに加え、主に友人や近隣によって片手間に行われる補助的ケア、訪問や仲間づきあいなどの社会的支援、見守りといったカテゴリーに分類され (Johnson 1987:90)、質・量ともに膨大であることが指摘されている。また、ウルフェンデン報告の執筆に携わったハドリーとハッチも、「自宅で暮らす要援護者に供給されるほとんどのケアは、国家から提供されるのではなく、ボランティア

一組織からでもなく、民間営利部門からでもなく、実は家族や友人や隣人から提供されている。そのような日常的な非公式の援助は、ケアのインフォーマルな制度として呼ばれてきている。」と述べている（Hadley and Hatch 1981：87）。

福祉多元主義の視点からインフォーマル部門をとらえれば、フォーマルな組織は、一定の形式と専門性に代表され、インフォーマルな世界は、家族や個人的な関係、近隣、地域社会やインフォーマルなネットワークなどで構成される。エヴァースの整理によれば、この明確に異なる二者の間に位置し、媒介するものが、公共空間の組織であった（Evers 1993：20）。

では、インフォーマル部門による介護サービスの供給は、どのように評価されるのであろうか。ジョンソンは、他の供給主体からのサービスがインフォーマルな介護者にとってほとんど効果をもたらしていないことをパーカーの業績から指摘する。インフォーマルな介護者に主に支えられた要介護者は、ほとんど他の供給主体からのサービスを受けることができないからである。また、サービスを受ける場合は長期的なものよりもむしろ危機対応型のものであり、サービスの配分基準が不合理な点が多く、性別不均衡である（女性介護者には配分されない）ことも指摘する（Johnson 1987：91）。

ペイルMarja Pijlによれば、インフォーマルな介護者は、介護を必要とする者と介護の提供以前から個人的な関係が構築されていることで他の介護者と区別される。この個人的な関係は、緊張状態にある場合は介護の質に悪影響を及ぼす場合があるが、逆に良好な関係を保っていれば好影響をもたらす可能性がある。また、介護の提供場所が私的領域内にあるため、外部から他者が評価することが難しく、この意味で介護の質を保証することが困難であるという（Pijl 1994：3-18）。

一方で、家族の自律的な介護機能を尊重する考え方や、選択肢としてのインフォーマルな介護を積極的に評価する考え方もある。八代（2000：183）は、介護を家族内で行うか、それ以外の方法で行うかは、個々の家族の自主的な判断にゆだねられるとする考え方があることを指摘する。ただし、この家族の自主的な判断について、何らかのバイアスがかかる可能性が問題となる。たとえば、日本の介護保険制度は、家族内か市場サービスかの選択であり、しかも家族による介護は金銭によってほとんど評価されない、という政策的なバイアスを持っていることが指摘されている。

### 1. 3. インフォーマル・ケアへの報酬

ペイルは、インフォーマルな介護への金銭による報酬を積極的に評価する。介護者の権利意識、サービスの継続性・安定性の確保、家族の新規収入による介護の受け手側の経済的安定が主な積極的側面である。一方、報酬金額の低さ、介護の報告責任がないことが一般的であり介護の質が保証されにくいこと、サービスの給付と家族介護への給付はトレード・オフの関係にあると国家が見なすことがあること、などを消極的側面として指摘する（Pijl 1994：3-18）。

また、森川は、ジェンダー・アプローチの先行研究を踏まえ、介護の金銭評価は、家族にと

ってケアする権利を保証するルートの一つとなることを指摘する。しかし、介護義務からの自由、インフォーマルな介護者の代替を確保する施策が政策の中でどのように留保されているのかによって、ケアへの経済補償は介護者を家族介護や家庭内にとどめることにつながる。そこで、家族介護の費用化の状況と、それに対する国家の介入のあり方、その介護者への含意ないし帰結を問うことを重視する。すなわち、家族介護の費用化と代替性の保証のあり方の両者を問う必要性があるとする（森川 2004：131-158）。

一方、福祉多元主義の視点から、インフォーマル部門によるケアの提供とこれに対する報酬の支払いについて検討した場合、別の論点が生じる。先進工業国家は主に20世紀を通じて福祉の供給を充実させ、家族の負担を軽減させてきたと考えられる。しかし、インフォーマル部門は再び福祉資源として評価されつつある。福祉サービスの多元的供給は、効率的かつ柔軟な福祉供給システムを可能にするところにメリットの一つがある。それには国家の財政面の制約が背景としてあった。インフォーマルな介護は、柔軟かつ即応可能であり、無償であるか、費用化されたとしても多くの場合廉価である。このような場合、国家は、安価で便利な福祉サービス生産手段として、インフォーマル部門を利用することが考えられる。

そこで、以下、フィンランドの近親者介護手当について、特に1990年代の動向に着目して、政府がどのようにインフォーマルな介護を評価し、家族を福祉の供給主体として動員しようとしているのかを検討したい。

## 2. フィンランドの高齢者福祉政策

### 2. 1. 福祉供給の概要

フィンランドは、高いレベルの普遍主義、高度な再分配、主要財政資源としての総合的税制、完全雇用を目的とした積極的な労働市場政策に代表されるすべての政策分野における国家の強い関与、公的雇用割合の高さなどを共通の特徴とする北欧福祉国家の一員である（Kautto, et. al. 1999：13-14）。その方向性は、1990年代の不況を経て、各国間の分岐のきざしは指摘されるものの、未だその理念を根強く共有している（Eitrheim and Kuhnle 2000：39）。

しかし、フィンランドは、北欧諸国の中でも、「遅れて追いついた」（小川 2002：80）といわれる。実際、フィンランドは経済的成長を遂げたのは、1980年代以降であった。多くの西欧諸国が第一次世界大戦前までに工業化のプロセスを済ませていたのに対し、フィンランドで工業化が進められたのは2度の世界大戦の間であった。第二次産業のピークは1950年代から60年代にかけてであった。1970年代まで林業と製紙・パルプ業が主力産業を占め、製造業が縮小をはじめたのは1980年代に入ってからである（Mullytaus 1992：60-66）。

福祉国家の建設も、1970年代以降本格的にスタートし、1980年代によく他の北欧諸国のレベルに達したといわれる（Anttonen 1998：363-366）。社会福祉の基礎理念を選別主義から

普遍主義へと転換させた「社会福祉の原則委員会」は、1967年に設置され、1971年に報告を発表した（山田2003：145-158）。1973年に自治体保育法が成立し、それまで児童保護として位置づけられていた保育事業が、社会サービスへと転換した（高橋2001：79-81）。1970年から85年までの15年間に公的部門の雇用は倍増し、1980年には社会保健省の支出が国の歳出に占める割合が20%を超えた。社会福祉の原則委員会による理念の転換は、1982年の社会福祉法の成立をもって結実した。1970年代から揺らぎを迎えつつあった欧米福祉国家の流れからみれば、まさに「遅れた」福祉国家であったといえる。

## 2. 2. 1990年代の不況とその影響

1990年代初頭にフィンランドを襲った未曾有の不況は、約10%に及ぶGDPの低下を招き、それまで3%前後であった失業率20%が近くまで上昇するなど、社会に大きな打撃を与えた。この深刻な不況を打開するために、1992年から文字通り「聖域なき」社会保障改革が実行された。年金制度の抜本的改革にはじまり、社会保障分野におけるあらゆる給付が縮減され（Kosunen 1997：41-68）、総計で公的支出の8.5%（185億フィンランド・マルッカ）を削減したと推計されている（Heikkilä and Kautto 1997：7-8）。

1993年には、社会福祉法が改正された<sup>(4)</sup>。ケア・サービスの供給計画の策定が地方自治体に委ねられたほか、包括補助金制度の導入、サービス調達の多元化が図られ、地方自治体にサービス供給の権限と財源が委ねられることとなった。この結果、地方自治体は、サービス供給の責任を有する一方で、サービスを第三者から自由に調達することができるようになった。また、上限設定はあるが、利用料を徴収することもできる。2003年、民間部門からのサービス提供は、

表1 主要サービス項目別提供主体（2003年）

	公的部門		民間部門		
	地方自治体/ 自治体連合	中央政府	非営利団体	営利企業	計
施設ケア(注1)	89.0%	0.0%	10.2%	0.7%	11.0%
高齢者向けサービス付き住宅(注2)	44.1%	0.0%	44.9%	11.0%	55.9%
高齢者向けホームヘルプサービス(注3)	76.3%	0.0%	13.8%	9.9%	23.7%
医療ケア（外来）(注4)	68.1%	0.7%	—	—	31.2%
医療ケア（入院）(注5)	94.6%	1.8%	—	—	3.6%

（出典） Stakes 2004：138-139

（注1） すべての年齢を対象としている。年間利用日数

（注2） 12月31日現在入居者数

（注3） 年間利用世帯数

（注4） すべての年齢を対象としている。年間利用人数

（注5） すべての年齢を対象としている。年間利用日数

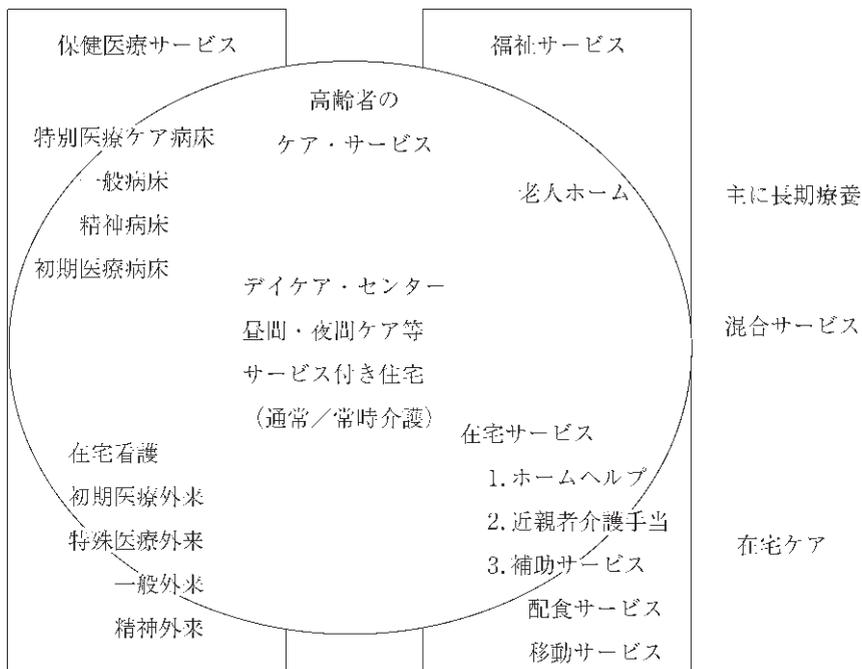
施設ケアで約10%，ホームヘルプサービスでおよそ4分の1を占めた（表1）。

一方、1950年にすでに高齢化社会へ突入し、その後比較的緩やかに進行していた高齢化は急速に進行をはじめ、1990年に13.5%であった65歳以上人口は、2010年には高齢化率20%，2030年には25%を超えることが予測された（Vaarama and Kautto 1999：7）。深刻な経済不況と急速な高齢化の進行への不安が効率的、効果的かつ持続可能な社会福祉制度への転換の原動力となった。フィンランド福祉サービスの供給は、1982年の社会福祉法の制定をもって一定の到達点へ達したと考えられるが、このように1990年代に大きな転機を経験した。

### 2. 3. 高齢者福祉政策

フィンランドにおける高齢者福祉政策は、主に基礎的な所得保障と普遍的保健福祉サービスから構成される（図1）。国民年金はすべての市民をカバーし、無拠出で受給権が与えられる。医療も主に税によって賄われ、すべての市民が利用可能である。高齢者のためのケア・サービスは、すべての市民が利用することができるが、ニーズ調査が唯一の利用条件となる。

図1 フィンランドにおける高齢者の保健福祉サービスの構造



Aro, Noro, Salinto 1997：137

できるだけ多くの高齢者が、自宅または慣れ親しんだ環境で、近い人びとや社会ネットワークによる支援を受けながら、独立した生活を送ることができるようにする。そのために、在宅生活・施設における生活は、簡単に利用することができる高水準の専門的保健福祉サービス

によって支えられる。これが、フィンランドにおける高齢者福祉政策の理念である（Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 1996）。

1996年、中央政府が初めて国家レベルの高齢者戦略を策定した。そこで上述の理念が掲げられた。しかし、親族は未だにフィンランドにおいては高齢者支援の重要な資源と位置づけられている（Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 1996）。2003年、施設ケアを利用する高齢者は、約31,000人であった。これに対し、在宅ケア・サービスの定期的な利用者は約51,300人、近親者介護手当の利用者は約17,900人であった（表2）。

表2 65歳以上人口に占める高齢者向け福祉サービスの利用者数及びその割合（2003年）

	在宅ケア/ サービス	近親者介 護手当	サービス 付き高齢 者住宅	うち常時 介護サー ビス付き 住宅	高齢者 施設	長期療養 病床	のべ利用 者数計(注)	(参考) 65歳以上 人口
利用者数(人)	51,323	17,862	24,009	12,090	19,395	11,334	106,061	813,195
65歳以上人口 に占める割合	6.3%	2.2%	3.0%	1.5%	2.4%	1.4%	13.0%	—

(出典) Stakes 2004 : 31, 66-67から作成

(注) 重複利用者がいるため、利用者実人数を表したものではない。

### 3. 近親者介護手当制度の概要と動向

#### 3.1. 近親者介護手当制度の概要と導入の経緯

近親者介護手当は、高齢者だけでなく、広く障害者や病人などに対する自宅における介護を対象とする。被介護者の介護サービス計画の作成（ニーズ調査）時に、必要性に応じて利用が決定される。介護者は、家族に限られない。介護報酬は、政令で最低限度額が定められているが、<sup>(5)</sup>上限はなく、各地方自治体が設定する。介護報酬は、課税対象となり、介護者が年金受給年齢以下であれば、報酬比例年金へ被保険者として加入することができる。利用にあたっては、地方自治体と介護者間で契約を締結し、労働条件を定める。介護者は、月2日の休暇を取得する権利があり、休暇中に必要なケア／サービスは、地方自治体が確保しなくてはならない。

近親者介護手当の運営は、地方自治体に委ねられており、利用基準、給付額、給付規模は、自治体によって多様である。一部の地方自治体では、利用に所得要件など一定の制限を加える場合もある（Antikainen and Vaarama 1995 : 13）。

近親者介護手当の原型は、1970年代に一部の地方自治体で導入された。家族・親族や友人などによる家庭での介護に対する手当金を支払う制度である。その後、中央政府主導により1981年から在宅介護手当 kotihoidon tuki として試行された。1982年の社会福祉法制定にあたって、

ホームヘルプサービスの一形態として位置づけられ、中央政府からの補助金の対象となった。ただし、これは家族等による介護に対しての支払いを定めたものではなかった。やがて、1989年にはすべての地方自治体で導入されるようになった。そして、1993年、社会福祉法の改正において、自治体が供給する社会福祉サービスの一つとして明記された。

### 3. 2. 近親者介護手当制度にまつわる議論

このような家族を中心とするインフォーマルな介護に対する報酬の支払い制度については、フィンランドにおいてもいくつかの批判があった。シピラの整理によれば、批判の焦点は、①伝統的家族主義からの批判、②家族の結びつきの侵食、③伝統的性別役割分担の固定化、④サービスの質の低下のおそれ、などであったという (Sipilä 1993: 255-271)。①、②については、近親者介護手当を支持した保守系政党である中央党、キリスト教同盟が、手当が失われつつある家族の絆を逆につなぎとめる手段となると反論した。また、報酬を目的として介護を行うにすれば、手当の額はあまりにも低い。一方、③については、フィンランドでは、介護者の多くが年金受給者であり、主に家族介護に従事する介護者は約1割にとどまっていることから、女性の労働市場への参加を抑制し、家庭内介護を強制することにつながるとも考えにくい。なお、④の介護サービスの質について、シピラは近親者介護手当を利用する52人の利用者への聞き取り調査から、問題があるケースは5件であったと述べている。うち、介護の質の低下が疑われるものとして、負担が大きすぎるために介護者が疲弊したケース、介護者が同居でないため被介護者が一人になる時間が多いケース、の2件があったという。すなわち、介護の質が問われるケースはあるが、一部のケースに限られていた。

### 3. 3. 1990年代以降の近親者介護手当の状況

すでに述べたように、1990年代のフィンランドは、大不況の中で、徹底的な社会保障改革が行われた。高齢者福祉サービスについても例外ではない。施設ケア・サービスからの脱却は、すでに1980年代からはじまっていたが、90年代に実質的に進展した。高齢者施設の利用者は、1990年に65歳以上人口の3.8%を占めたが、2003年までに2.4%まで減少した。一方、サービス付き高齢者住宅の利用者とその割合は倍増した。しかし、在宅サービスを利用する者の割合は減少した。このような状況の中で、近親者介護手当の利用は一時的に減少した。しかし、1993年を底として増加に転じている (表3)。

一方、高齢者向け福祉サービスにかかる費用に着目すると、1990年から2001年までの約10年間に、施設ケアにかかる費用は5%増加した。しかし、その一方でホームヘルプサービス及び近親者介護手当はおおよそ3割の増加となった (表4)。

近親者介護手当制度の利用者に65歳以上の高齢者が占める割合は、おおよそ6割である。1994年から2002年の8年間でやや増加する傾向にあった。特に75歳以上の後期高齢者の増加が大きい (表5)。一方、介護者を配偶者が担う割合が増加し、介護者自身の年齢層も上がっている

フィンランド近親者介護手当制度の動向（藪長千乃）

（表6，7）。介護者に占める年金受給者の割合は増加傾向にあり，家族介護を主たる収入源とする介護者の割合は減少している（表8）。

また，支給額は，平均月額で1994年233.1ユーロ，1998年290.5ユーロ，2002年には287.9ユーロであった。

表3 主な種類別高齢者サービスの構造（1990—2003年）（注1）

年	在宅介護サービス利用者 (注2)		年間ホームヘルプサービス利用世帯		近親者介護手当利用者		サービス付き高齢者住宅利用者		うち常時介護サービス付き住宅利用者	高齢者施設利用者		長期療養病床利用者		(参考) 65歳以上人口
1990	—	—	125,571	18.7%	13,196	2.0%	—	—	—	25,659	3.8%	11,311	1.7%	672,965
1991	—	—	123,817	18.1%	12,843	1.9%	—	—	—	25,048	3.7%	11,084	1.6%	684,750
1992	—	—	106,220	15.3%	11,653	1.7%	—	—	—	24,492	3.5%	11,030	1.6%	695,251
1993	—	—	98,842	14.0%	10,414	1.5%	—	—	—	23,461	3.3%	10,697	1.5%	706,128
1994	—	—	90,679	12.6%	10,685	1.5%	11,274	1.6%	—	22,571	3.1%	11,203	1.6%	719,718
1995	53,277	7.3%	86,748	11.8%	11,294	1.5%	13,990	1.9%	—	22,546	3.1%	13,219	1.8%	732,417
1996	—	—	87,407	11.8%	12,156	1.6%	15,493	2.1%	—	22,549	3.0%	13,044	1.8%	743,155
1997	48,655	6.5%	85,004	11.3%	12,695	1.7%	16,807	2.2%	—	21,437	2.8%	12,542	1.7%	752,488
1998	—	—	84,619	11.2%	12,779	1.7%	18,079	2.4%	—	20,963	2.8%	12,696	1.7%	758,820
1999	51,411	6.7%	84,283	11.0%	13,186	1.7%	19,622	2.6%	—	20,708	2.7%	12,386	1.6%	767,168
2000	—	—	83,148	10.7%	14,355	1.8%	21,205	2.7%	6,796	20,625	2.7%	12,370	1.6%	777,198
2001	52,353	6.6%	84,229	10.7%	15,920	2.0%	21,658	2.8%	9,054	20,090	2.6%	12,352	1.6%	787,371
2002	—	—	84,272	10.6%	17,032	2.1%	22,650	2.8%	10,645	20,219	2.5%	11,900	1.5%	798,564
2003	51,323	6.3%	83,790	10.3%	17,862	2.2%	24,009	3.0%	12,090	19,395	2.4%	11,334	1.4%	813,195

（出典） Stakes 2001：68，2004：66から作成

（注1） すべて65歳以上，%つき数字は65歳以上人口に占める割合

（注2） 介護サービス計画を作成し，介護サービスを定期的に利用している者の数

表4 高齢者向け福祉サービスの主な種類別費用の推移（1990—2001年）

（単位：百万ユーロ）

	年間費用			増減		
	1990年	1995年	2001年	1990—1995	1995—2001	1990—2001
施設ケア	504	534	529	6.0%	-0.9%	5.0%
ホームヘルプサービス	229	244	304	6.6%	24.6%	32.8%
近親者介護手当	35	37	47	5.7%	27.0%	34.3%
その他	57	107	276	87.7%	157.9%	384.2%
計	825	922	1,157	11.8%	25.5%	40.2%

（出典） Stakes 2003：102

**表 5** 近親者介護手当制度における被介護者の年齢階層別  
分布状況（1994, 1998, 2002年）

年 齢	1994年	1998年	2002年	増減
0—17歳	15%	15%	13%	-13.3%
18—64歳	24%	24%	24%	0.0%
65歳以上（再掲）	61%	61%	63%	3.3%
65—74歳	19%	18%	18%	-5.3%
75—84歳	25%	26%	28%	12.0%
85歳以上	17%	17%	17%	0.0%

（出典） Vaarama, Voutilainen and Manninen 2003 : 28

**表 6** 近親者介護手当制度における被介護者と介護者の関  
係（割合, 1994, 1998, 2002年）

関 係	1994年	1998年	2002年	増減
配偶者	31%	36%	43%	38.7%
配偶者以外の親戚	64%	59%	53%	-17.2%
子	—	23%	22%	—
親	—	25%	22%	—
その他の親戚	—	11%	9%	—
その他	5%	5%	4%	-20.0%
友人	—	1%	1%	—
その他	—	4%	3%	—

（出典） Vaarama, Rintala, Eteläpää-Vainio and Sinervo  
1999 : 108, Vaarama, Voutilainen and Manninen  
2003 : 27から作成

表7 近親者介護手当制度における介護者の年齢階層別分布状況（1994, 1998, 2002年）

年 齢	1994年	1998年	2002年	増減
18—39歳	17%	13%	11%	−35.3%
40—49歳	23%	22%	17%	−26.1%
50歳以上（再掲）	60%	65%	72%	20.0%
50—64歳	30%	32%	33%	10.0%
65—74歳	22%	23%	24%	9.1%
75歳以上	8%	10%	15%	87.5%

（出典） Vaarama, Voutilainen and Manninen 2003：29から作成

表8 近親者介護手当制度における介護者の就労状況（割合, 1994, 1998, 2002年）

（単位：％）

就労状況	1994年	1998年	2002年	増減
フルタイム労働従事	20%	16%	15%	−25.0%
パートタイム労働従事	7%	7%	6%	−14.3%
休職／休暇中	2%	2%	2%	0.0%
失業	—	12%	8%	—
年金受給者	43%	45%	55%	27.9%
主に家族介護に従事	17%	12%	10%	−41.2%
その他（学生, 育児中, 不明等）	11%	6%	4%	−63.6%

（出典） Vaarama, Voutilainen and Manninen 2003：29から作成

一方, 2004年の地域別利用状況をみると, 主にフィンランド南部で利用率が低く, 北になるにつれ利用率が高い。人口密度の低い地域で利用率が高いといえるが, 一方, 高齢化率との間には目立った関係性はないように見える（表9, 図2）。

表9 地域別近親者介護手当制度の利用率（2004年）と高齢化率

地域 番号	地域（マークンタ）	近親者介護手 当制度利用者 （注）	高齢化率 （2002年）	人口密度 （2002年） 単位：人/km <sup>2</sup>
01	ウーシマー Uusimaa	2.0%	11.6%	208.8
20	東ウーシマー Itä-Uusimaa	2.2%	14.4%	33.1
02	ヴァルシナイス・スオミ Varsinais-Suomi	1.8%	16.5%	42.4
04	サタクンタ Satakunta	1.8%	18.1%	28.4
05	カンタ・ハメ Kanta-Häme	1.8%	17.5%	31.9
06	ピルカンマー Pirkanmaa	1.6%	15.8%	37.0
07	パイヤット・ハメ Päijät-Häme	1.9%	16.4%	38.6
08	キュメンラークソ Kymenlaakso	2.3%	18.2%	36.4
09	南カルヤラ Etelä-Karjala	1.6%	18.5%	24.3
10	南サヴォ Etelä-Savo	2.5%	19.8%	11.5
11	北サヴォ Pohjois-Savo	2.3%	17.2%	15.0
12	北カルヤラ Pohjois-Karjala	2.0%	17.4%	9.5
13	中部スオミ Keski-Suomi	2.6%	16.0%	16.0
14	南ポホヤンマー Etelä-Pohjanmaa	2.9%	18.1%	14.4
15	ポホヤンマー Pohjanmaa	2.1%	17.6%	22.5
16	中部ポホヤンマー Keski-Pohjanmaa	3.7%	15.6%	13.4
17	北ポホヤンマー Pohjois-Pohjanmaa	3.6%	12.9%	10.5
18	カイヌー Kainuu	3.5%	17.8%	4.1
19	ラッピ Lappi	3.0%	16.0%	2.0
21	オーランド Ahvenanmaa	3.5%	16.5%	17.2
全 国		2.2%	15.3%	17.1

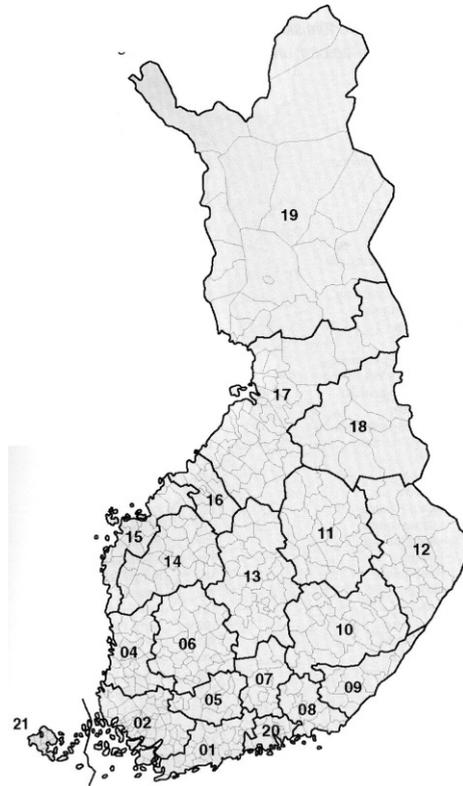
（出典） Stakes 2003：48, SOTKANetから作成

（注） 近親者介護制度利用者は、65歳以上人口に占める利用者の割合

### 3. 4. タンペレ市の事例

タンペレ市は、フィンランド中南部に位置する人口約20万人のフィンランド第四の都市である。65歳以上人口は、約29,000人を占め、高齢化率は14.7%である。2004年のタンペレ市における近親者介護手当制度の利用者は718人であった。うち65歳以上の利用者は352人、近親者介護手当制度利用者の49%を占め、市内全高齢者に占める利用者の割合は約1.5%であった（Tampereen kaupunki sosiaali- ja terveystoimi）（表10, 12）。近親者介護手当の額は、介護の程度により、300ユーロから1100ユーロまで200ユーロごとに5段階に分かれている。2004年

図2 マークンタ



(出典) Tilastokeskus 2001 : 19

の平均月額は745ユーロであった（表12）。2002年には、手当額が500ユーロ未満のケースが65%を占めた。近親者介護手当制度による介護者は、50歳以上の年齢層で8割以上を占め、年金生活者がおよそ6割を占める（表13）。被介護者と介護者との関係は、女性が79%を占め、42%が配偶者、12%は親、32%は子、6%がその他の親族、1%が友人であった<sup>(6)</sup>。

タンペレ市では、1985年に近親者介護手当制度が導入されるにあたって、以下のような背景があった。①財政節減の要請、②高齢者介護施設の不足、③既存の介護への批判、④コミュニティ・ケアの機運、である（Sipilä 1993 : 255-271）。導入の動機として②施設の不足があったが、これは、1984年の社会福祉法施行により高齢者介護が地方自治体へ移管されたために速やかに供給可能な介護資源を確保する必要があったという要因が強くはたらいている。むしろ注目すべきは③、④の新しい介護サービスを模索する傾向であろう。不足する介護需要を満たすだけでなく、より質の高い介護を求めて選択肢を増やすことが同時に求められたのである。

**表10** タンペレ市近親者介護手当制度における年齢階層別被介護者数 (2004年)

(単位：人)

年 齢	人数	割合
0—17歳	162	23.5%
18—64歳	187	27.2%
65歳以上 (再掲)	339	49.3%
65—74歳	120	17.4%
75—84歳	137	19.9%
85歳以上	82	11.9%
計	688	—

(出典) Tampereen kaupunki sosiaali- ja terveystoimi から作成

**表11** タンペレ市近親者介護手当制度における年齢階層別介護者数 (2004年)

(単位：人)

年 齢	人数	割合
18—39歳	41	5.7%
40—49歳	68	9.5%
50歳以上 (再掲)	609	84.8%
50—64歳	257	35.8%
65—74歳	174	24.2%
75歳以上	178	24.8%
計	718	—

(出典) Tampereen kaupunki sosiaali- ja terveystoimi から作成

**表12** タンペレ市におけるサービス種類別平均費用 (2004年)

(単位：ユーロ)

サービスの種類	費用
近親者介護手当	745
老人ホーム	3,240
サービス住宅における重度ケア	2,150
ホームヘルプサービス (訪問30回あたり)	1,450
精神障害者施設ケア	3,570
障害者サービス法に基づく対人サービス (週40時間)	1,390
重度障害者向けサービス住宅	3,400

(出典) Tampereen kaupunki sosiaali- ja terveystoimi から作成

**表13** タンペレ市における近親者介護手当による介護者の就労状況 (2004年)

就労状況	人数	割合
フルタイム労働従事	62	8.6%
パートタイム労働従事	31	4.3%
休職/休暇中	10	1.4%
失業	55	7.7%
年金受給者	429	59.7%
主に家族介護に従事	62	8.6%
その他(学生, 育児中, 不明等)	69	9.6%
計	718	—

(出典) Tampereen kaupunki sosiaali- ja terveystoimi から作成

#### 4. 結 語

主に家族を中心とする近しい者は、いかにフォーマルな介護の提供体制が整備されたとしても、未だ介護の最大の提供者であるといえよう。しかし、既述のとおり主としてインフォーマルな介護に支えられた要介護者は、制度化された他のサービスを受ける機会が少ないという問題がある。また、介護の質を保証することが難しいこと、介護者を家庭内にとどめることなども指摘されている。したがって、インフォーマルな介護を検討しようとするれば、報酬による費用化と同時に代替性、質の確保も視野に入ってくる。

フィンランドで近親者介護手当制度を利用する介護者の具体的な様相から見て取れることは、介護者は50歳から64歳を中心とする年金を主として生活を送っている前期高齢者が中心であり、配偶者を介護の対象とする場合が多い。さらに、近親者介護手当によって得られる平均的な収入はおよそ3万円程度であり、これによって生計を賄うことを考えるのは難しい。すなわち、有能な労働力をごく廉価に使うのではなく、一定程度時間に余裕があり生計が安定している家族において、近親者介護手当が利用されるのが一般的なケースと考えられる。

高齢者が自宅での生活において他者からの手助けを必要とするようになったときに、施設や自宅で専門家による介護サービスを受けられることはもちろん重要ではあるが、時には慣れ親しんだ家族に介護を受けたいと思う場合もあろう。そのときに無償で頼み頼まれるのでは、介護者にとっても介護の受け手にとっても精神的負担が発生する。ペイルが指摘したように、少額でも報酬があることによって介護者は報われると同時に責任感を持つ。しかも他に安定した収入があればそれほど報酬を得る必要はない。

一方、福祉多元主義の観点から検討すると、近親者介護手当制度は家族を安価で簡便な福祉資源として、政府財政の調節弁に利用しているのではないかとの疑問が浮かぶ。実際、タンペレ市のケースからも、近親者介護手当に要する費用はホームヘルプサービスのおよそ半分にすぎなかった。しかし、高齢者向け福祉サービス費用の全体的な動向からは、1990年代の不況期を通じて、施設ケアからの脱却が実質的に進展し、ホームヘルプサービス自体も縮小していることがわかるが、施設ケアやホームヘルプサービスから近親者介護手当への移行の兆候を見出すことは難しい。むしろ景気に連動していると考えたほうが近い。したがって、近親者介護手当は、確かに安価ではあるが、1990年代においては、ホームヘルプサービスの不足や施設ケアの縮減によって発生した介護ニーズを満たすために安易に用いられたとは考えにくい。

さらに、人口密度の低い地域での利用率が高いということからは、在宅介護に移動コストがかかる地域での利用率が高いという傾向が推測される。急速な高齢化と過疎化の間での合理的選択ともいえるであろう。

深刻な不況と人口高齢化への不安が高まった1990年代のフィンランドでは、国家が主要な役割を担う高水準の福祉社会からどのような方向へ向かって社会の舵を切るか盛んな議論が行わ

れた。近親者介護手当の制度化とその発展は、その一つの答えと考えてもよいといえる。

福祉国家の拡張期では、政府が福祉サービス供給の責務を引き受ける。しかし、高齢社会が急速に進展し、限られた資源・財源の中で急増する高齢者福祉需要に対応するには、経済状況に柔軟に対応可能であること、高負担に耐えうるサービスの多様性が確保されること、この2つを両立させる福祉サービスの生産・供給システムが必要である。インフォーマル・ケアへの支援とその制度化は、介護を受ける側にとっての新たな選択肢として、また不足する地域ケア資源を合理的に補う手段として評価できると考えられる。

なお、インフォーマル・ケアの費用化に関する公的保障制度については、他の北欧諸国を含め、いくつかの国で導入されている (Evers, Pijl and Ungerson 1994ほか)。本稿は、ケース・スタディとして、他国で導入されている制度との比較や、制度の運営に関するフィンランド国内での自治体間比較については触れなかった。また、福祉多元主義における資源確保・費用調達 の側面からの検討に終始したが、福祉多元主義の提供 delivery に着目すれば、近親者介護手当制度の導入がインフォーマルな介護に及ぼした影響についても実証的検証の必要があらう。これらの検討は、別の機会に譲りたい。

追記 本論文の執筆にあたっては、査読者からの有意義なコメントをいただいた。この場を借りて感謝の意を表したい。

## 文 献

- Antikainen, Eija and Vaarama, Marja, 1995, *Kotihoidon tuesta omaishoidon tukeen: Valtakunnallisen selvitys omaishoidon tuesta sosiaalipalveluna*, STAKES, Raportteja172.
- Anttonen, Anneli, 1998, 'Vocabularies of citizenship and gender; Finland,' *Critical Social Policy*, Issue 56, Volume 18(3), Sage Publications, pp. 355-373.
- Aro, Seppo, Noro, Anja and Salinto, Marjo, 1997, 'Deinstitutionalization of the elderly in Finland, 1981-91,' *Scandinavian Journal of Social Medicine*, Vol. 25, pp. 136-143.
- Asetus omaishoidon tuesta (318/1993).
- Eitheim, Pål and Kuhnle, Stein, 2000, 'Nordic welfare states in the 1990s: institutional stability, signs of divergence,' in Kuhnle, Stein (ed.), *Survival of the European Welfare State*, Routledge, pp. 39-57.
- Evers, Adalbert, 1993, 'The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare Systems,' in Evers, Adalbert and Svetlik, Ivan (eds.), *Balancing Pluralism: New Welfare Mix in Care for the Elderly*, Avebury, pp. 3-31.
- Evers, Adalbert, Pijl, Marja and Ungerson, Clare (eds.), 1994, *Payments for Care: A Comparative Overview*, Avebury.
- グレーザー, ネイサン, 1990, 「福祉概念とアメリカ型「福祉」」, 白鳥令, R. ローズ編, 木島賢, 川口洋子訳『世界の福祉国家〔課題と将来〕』, 新評論 (Rose, Richard and Shiratori, Rei (eds.), 1986, *The Welfare State East and West*, Oxford University Press), 53-84ページ。

- Hadley, Roger and Hatch, Stephen, 1981, *Social welfare and the failure of the state : centralised social services and participatory alternatives*, Allen & Unwin.
- Heikkilä, Matti and Kautto, Mikko, 1997, *The Cost of Cuts: Studies on cutbacks in social security and their effects in the Finland of the 1990s*, Stakes.
- 平岡公一, 2000, 「社会サービスの多元化と市場化—その理論と政策をめぐる一考察—」 大山博ほか編『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房, 30-52ページ。
- Johnson, Norman, 1987, *The Welfare State in Transition: The Theory and practice of Welfare Pluralism*, Harvester Wheatsheaf, (ノーマン・ジョンソン著, 青木郁夫, 山本隆訳『福祉国家のゆくえ—福祉多元主義の諸問題—』法律文化社, 1993年)。
- Kautto, Mikko, et. al., 1999, 'Introduction: The Nordic welfare states in the 1990s,' in Kautto, Mikko et. al., *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, Routledge, pp. 1-18.
- Kosunen, Vipuri, 1997, 'The recession and changes in social security in the 1990s,' in Heikkilä, Matti and Kautto, Mikko, *op. cit.*, pp. 41-68.
- 丸尾直美, 1990, 「日本における混合福祉の発展」白鳥令, R. ローズ編著, 木島賢, 川口洋子訳『世界の福祉国家 (課題と将来)』新評論 (Rose, Richard and Shiratori, Rei (eds.), *op. cit.*), 85-104ページ。
- Mishra, Ramesh, 1990, *The Welfare state in Capitalist Society*, University of Toronto Press.
- 宮本太郎, 1999, 「福祉多元主義の理論と現実」川口清史, 富沢賢治編『福祉社会と非営利・協同セクター—ヨーロッパの挑戦と日本の課題—』日本経済評論社, 179-241ページ。
- 森川美絵, 2004, 「高齢者介護政策における家族介護の「費用化」と「代替性」」竹中恵美子, 久場嬉子編『福祉国家とジェンダー』明石書店, 131-158ページ。
- Mullytaus, Timo, 1992, 'From Hilltop to Office Corner,' in Rahikainen, Marjatta (ed.), *Austerity and Prosperity; Perspectives on Finnish Society*, University of Helsinki Lahti Research and Training Centre, pp. 45-67.
- Noro, Anja, 1998, *Long-term Institutional Care among Finnish Elderly Population, Trends and potential for discharge*, STAKES, Research Report 87.
- OECD編, 1983, 『福祉国家の危機—経済・社会・労働の活路を求めて—』ぎょうせい。
- 小川有美, 2002, 「北欧福祉国家の政治」, 宮本太郎編『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房, 79-116ページ。
- 岡澤憲英・宮本太郎編, 1997, 『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ』法律文化社。
- Pijl, Marja, 1994, 'When private Care Goes Public: An Analysis of Concepts and Principles Concerning Payments for Care,' in Evers, Adalbert, Pijl, Marja and Ungerson, Clare (eds.), *op. cit.*, pp. 3-17.
- Sipilä, Jorma, 1993, 'Home Care Allowances for the Frail Elderly—A Contradictory Innovation,' in Evers, Adalbert and Svetlik, Ivan (eds.), *op. cit.*, pp. 255-271.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 1996, *Vanhus politiikkaa vuoteen 2001. Suomen vanhuspoliittisen tavoite- ja strategiatoimikunnan mietintö*, Komiteamietintö 1, Helsinki.
- Sosiaalihuoltolain muutos 1992/1365.
- Sosiaalihuoltolaki 1982/710.
- Stakes, 2001, *Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2000* Sosiaaliturva 2001:1.
- Stakes, 2003, *Ikäntyneiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2002*, Sosiaaliturva 2003:1.
- Stakes, 2004, *Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2004*, Sosiaaliturva 2004.
- 杉岡直人, 2004, 「公私協働を担うNPOの位置と課題をめぐって」, 研究代表者杉岡直人, 『ステイクホルダー理論に基づく公私協働モデルの実証的研究』平成14年度～平成15年度科学研究費補助金

- (基盤研究(B)(2)) 研究成果報告書, 1-10ページ。
- 高橋睦子, 2001, 「子育て支援の多元化 フィンランドの家族政策の展開を中心に」『社会政策研究 2』, 72-92ページ。
- 武川正吾, 1992, 『福祉国家と市民社会』法律文化社。
- 武川正吾, 1999, 『社会政策のなかの現代』東京大学出版会, pp. 99-106。
- SOTKANet, Kuntien talous- ja toimintatilasto, (<http://www.sotkanet.fi> 2005年9月2日現在)。
- Tampereen kaupunki sosiaali- ja terveystoimi, 2003, *Omaishoidon tuki Tampereella*, Julkaisuja 6/2003.
- Tampereen kaupunki sosiaali- ja terveystoimi, *Omaishoidon tuki* (タンペレ市社会保健事務所提供資料, 2005年8月31日受領)。
- Tilastokeskus, 2001, *Kunnat ja kuntapohjoiset aluejaot 2001*, Käsikirjoja 28.
- Vaarama, Marja, Rintala, Taina, Eteläpää-Vainio, Sirkka and Sinervo, Timo, 1999, *Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna: Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta vuonna 1998*, Sosiaali- ja terveystoimi, Selvityksiä 1999:6.
- Vaarama, Marja, Voutilainen, Päivi and Manninen, Milla, 2003, *Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna: Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta 1994-2002*, Sosiaali- ja terveystoimi, Selvityksiä 2003:8.
- Vaarama, Marja and Kautto, Mikko, 1999, *Social Protection for the Elderly in Finland*, Stakes.
- 藪長千乃, 2002, 「フィンランドにおける在宅介護給付制度—その制度と効果—」早稲田大学社会科学部研究科紀要別冊第9号, 95-110ページ。
- 八代尚宏, 2000, 「公的介護保険と社会福祉事業改革の課題」『季刊社会保障研究』36巻2号, 176-186ページ。
- 山田真知子, 2003, 「フィンランド福祉国家における社会サービスと高齢者政策(四)」『北大法学論集』第53巻第5号, 129-169ページ。

(注)

- (1) 社会福祉法に定める Omaishoidon tuki 制度(第27a条)における介護者は, 親戚 omainen や 近しい人 laheinen とされており, またこれらに限定されないこともあわせて規定されていることから, 「近親者」介護制度と訳出した。なお, フィンランド社会保健省は, 1993年以降 The support for informal care を英語の定訳としている。
- (2) エヴァースは, さらに福祉多元主義と福祉ミックスのアプローチを区別し, 福祉多元主義は構造的視点であり, 福祉ミックスアプローチは, 多元的福祉システムの部門間の連結, 相互作用, バランスの問題が中心となるとする。
- (3) 「ウルフェンデン報告」については, 武川正吾『福祉国家と市民社会—イギリスの高齢者福祉—』法律文化社, 1992年, pp.15-33に詳しい。
- (4) Sosiaalihuoltolaki 1982/710, Sosiaalihuoltolain muutos 1992/1365
- (5) 月額233.56ユーロ, Asetus omaishoidon tuesta (318/1993)
- (6) 500ユーロ未満の手当の受給者, 性別, 要介護者との関係のデータは2002年のもの。(Tampereen Kaupunki Sosiaali- ja Terveystoimi) ただし, タンペレ市の状況については, 2002年から2004年の間に大きく変化していることに注意しなければならない。この2年間で利用者数は122人増加し(21.6%増), 75歳以上の介護者が103人増加している(137%増)。