

世界の高齢者、暮らしとその課題

先進国、開発途上国を問わず世界全体で高齢化が進行している。

しかし、各国における高齢者の暮らしはその国の文化や風土、高齢者を支える制度やシステムによって多様である。スウェーデン、ドイツ、フランス、タイ、アメリカにおける高齢者の暮らしとその抱える課題について各国のレポートを紹介する。

from SWEDEN

中道右派政権下の高齢者ケア政策

岡部史哉

在スウェーデン日本国大使館 一等書記官

DATA (2008) 人口：930万人 高齢化率：17.8% 平均寿命：79.1歳(男) 83.2歳(女)

スウェーデンは人口900万強の小国にもかかわらず、日本における知名度は高く、またそのイメージは実に多様である。中でも「高齢者福祉の先進国」というイメージは多くの人が共有するところであろう。長年社会民主党が政権を担ってきたスウェーデンで、2006年秋に穏健党その他中道右派4党のラインフェルト政権が誕生した際には「これで高福祉政策も終わりか」と騒がれたが、政権発足後3年経った今でも、国民の高い負担のもとに高レベルの社会サービス・給付を実施するという大きな方向性に基本的な変化は見られていない^{*1}。それでも12年ぶりの中道右派政権であること、そしてスウェーデン国教会や高齢者層を主な支持母体とし、「家族」や「高齢者の尊厳」といった伝統的な価値観を重視するキリスト教民主党が社会大臣と高齢者ケア担当大臣の両ポストを占めたことで、高齢者ケアの分野でも前社民政権の時代と比較するといくつかの点において変化が見られる。

1. ラインフェルト政権の高齢者ケア政策

● 1 「安心の家構想」

多くの自治体において財政に余裕がない中で、近年「特別住居」の数が不足気味である。政府は前社民政権時代からコミュニティに対する補助金を充実し、「特別住居」の建設を促してきた。社会サービス法に規定されている「特別住居」は身体的・精神的に介護の必要性が相当程度高い高齢者を対象としている。入居のためにはコミュニティ(市)の認定が必要であり、介護の必要性はそれほど高くはないものの、一人で暮らすことに不安感や孤独感を感じる高齢者が増加していることが問題となっていた。ラインフェルト政権の発足後、この問題について検討していた専門家委員会は2008年12月に最終報告書をラーション高齢者ケア担当大臣に提出した。ここでは孤独感や不安感を訴えるものの社会サービス法の規定上「特別住居」に入居することができない高齢者を対象に、「特別住居」と通常の住居の中間的な形態である「安心の家」という住宅カテゴリーを創設することを提案している。「安心の

岡部史哉 Fumiya Okabe

1972年生まれ。東京大学経済学部卒業。96年厚生省(当時)入省、年金局、雇用均等・児童家庭局などの勤務を経て、2007年から現職。大使館では社会保障・経済政策を担当。

家」は緊急アラームを備え、必要な時にスタッフが駆けつけるようにし、食事の提供も行くとされる。報告書の提出を受けて現在政府部内で法案の内容を検討中である。

日本では「スウェーデンでは施設から在宅へ転換を図っている」と伝えられることもあるが、日本の介護施設に相当する「特別住居」は法的位置付けだけでなく、個室率や面積、キッチンの設置など構造面を見ても日本でイメージする「施設」というより「住宅」そのものである*2。これは日本では見逃されがちな視点であるが、スウェーデンの社会政策の歴史において「良質な住宅の提供」は最も重要な課題の一つであり、高齢者向けに限らず公営住宅の提供という形でパブリックセクターが大きな役割を果たしてきた。

今回の「安心の家」構想は新たな「住宅」カテゴリーを設けるものであるが、サービスとしての介護に留まらず良質な住居の提供という発想においてこれまでの福祉政策の延長として位置付けることができよう。

● 2 「選択の自由」の推進

ラインフェルト政権は利用者としての住民の「選択の自由」を重視し、自治体が住民に福祉・医療サービスを提供する際に、自治体が直接提供するサービスだけでなく民間事業者を含むその他の主体が提供するサービスも選べるようにする顧客選択制の導入を促している。この方針に基づき、政府は専門委員会の報告をもとに「選択の自由制度に関する法律案」を国会に提出し、可決された。2009年1月から施行された新法では、高齢者ケア、障害者ケア、医療サービスにおいて利用者の選択制度を導入する自治体の調達業務について法律上の位置付けを明確にしてい

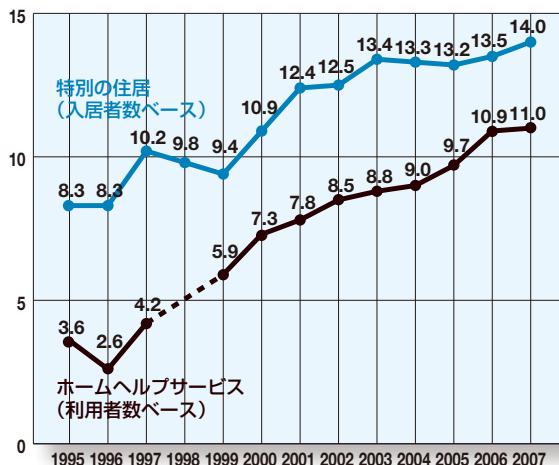
る。ただし、自由選択制を導入するかどうかについては各自治体の判断によるとされており、その意味では「選択の自由の法定化」というシンボリックな意味合いが大きいと言えよう。

福祉・医療サービスへの民間事業者の参入は中央政界では常に激しい政治的論争のテーマであったが、個々の自治体レベルをみると、社民党など左派政党が市政を担うコミュニティであっても、都市部を中心に既に民間事業者の参入は徐々に進んできているのが現状である。筆者がインタビューしたスウェーデン南部のマルメ市(社民党市政)では、サービスの質向上を促すために民間事業者の参入を実施し、その結果それまで必ずしも生産的とは言えなかったコミュニティの職員の意識も変わったという。多くの関係者が指摘するところであるが、この20年ほどの間、特に地方自治体の現場レベルにおいては左右の政治ブロック(特に社民党と穏健党)の距離はかなり近づいているという印象である。住民にいちばん身近な問題だけに、イデオロギー上の対立より限られた財政の中で良質なサービスを如何に提供するかという実務的な方法論が優先されているようだ。

● 3 家族介護者への援助強化

公共セクターが住民の必要に応じて介護サービスを提供することが前提となっているスウェーデンでも「家族の介護」は過去の問題ではない。例えば、55歳以上の者の4人に1人は高齢者や病人の世話をを行っているという*3。ラインフェルト政権は、家族介護者の負担が次第に重くなっているとして、選挙公約をもとに社会サービス法のコミュニティの義務に

関する規定について「コミュニティは家族に必要な援助を行わなければならない」(1997年に導入され



【図1】 コミュニティが提供する高齢者ケアサービスにおける民間事業者のシェアの推移(%)

出典: Socialstyrelsen (2008) Äldre - vård och omsorg år 2007 他各年版
注1) 1995～97年は高齢者(65歳以上)および特定機能障害者が対象。
注2) 1998年のホームヘルプサービスについては集計されていない。

【*1】 2006年の総選挙の結果と分析については伊澤知法(2007)「12年ぶりの政権交代・スウェーデン高齢者ケアは変わるのか」「長寿社会グローバル・インフォメーションジャーナルVol.3」を参照。

【*2】 スウェーデンにおける高齢者向け住宅政策の詳細については奥村芳孝(2008)「スウェーデンの高齢者住宅とケア政策」「海外社会保障研究」No.164を参照。

【*3】 <http://www.regeringen.se/sb/d/8637/a/102475> (2009/06/04現在)

【*4】 統計的には女性の就業年齢人口の2%程度とされる。

【*5】 2008年4月9日ダーゲンス・ニーヘーテル紙。なお、国会の社会委員会が法案を議決した際には、法改正の目的は近親者に対してさらに多くの役割を求めるものではないこと、および介護を行うかどうかは本人の自由意思によることという内容の決議が付されている。

【*6】 この他にもラインフェルト政権が取り組んでいる政策テーマとして「被介護者の尊厳の保証」や「介護従事者の質向上のための新たな資格導入」などがあるが、紙幅の都合上別稿に譲りたい。

た現行規定では「行うべき」と改正する法案を2009年3月に国会に提出し、可決された。既に多くのコミューンが独自に介護を行う家族に対する援助サービスを実施しているが、新法では具体的にどのようなサービスを提供すべきかについて、保健福祉庁がガイドラインを定めることとされている。

日本でスウェーデンの高齢者福祉政策が紹介される際に、「スウェーデンでは介護サービスが発達しているので、介護地獄は存在しない」と言われることがあるが、このようにスウェーデンでも家族の介護がないわけではない。ただし、日本と異なる点として、高齢者が子と同居している例は極めて少ないことに注意すべきであろう。スウェーデンは子が成人したら(18歳になったら)、親元から独立することが当然とされている。また専業主婦という存在自体がほとんどいない^{*4}。核家族化、共働き化が高度に進んだ社会において行われている「家族の介護」は被介護者の配偶者が行うケースと、近隣に居住する近親者(主に子)が必要に応じて生活の世話をするというケースが主である。「介護を行う家族への援助」には政治的に「家族の介護を前提とすると女性を家庭に縛り付けることになる」という批判を招きかねない危険がある。ラインフェルト政権が本課題に熱心に取り組む理由の一つに、「家族」の価値観を重視する与党キリスト民主党的の影響があることは容易に推測されるところであり、男女平等が高度に進んだスウェーデンにおいても「家族の役割」を重視する政治勢力は一定程度存在するのである。

ただし、同党所属のラーション大臣も「近親者による介護は常に自発的なものでなければならない」と発言しており^{*5}、



スウェーデン社会省の3大臣。左からマリア・ラーション保健・高齢者ケア担当大臣、ヨラン・ヘッグルンド社会大臣(キリスト教民主党政党首)、クリスティーナ・ヒュースマルク・ペーション社会保険担当大臣
撮影：Hanna Teleman

男女の区別なしにすべての国民が職に就いて働く、そのために公共セクターが介護、保育など必要な社会サービスを提供するという社会システムは、大多数の国民の支持を受けて既にスウェーデンモデルの中に深く組み込まれており、簡単には変わることはない、変えることはできないと理解すべきであろう^{*6}。

2. 高い自律性を有する地方自治体の役割と責任

世界的に見て国民の税負担が最も高いレベルにあるスウェーデンでは、負担に見合った良質な福祉サービスを提供することは左右の政治的立場を問わず常に政権の最重要課題の一つである。高齢者福祉の先進国として紹介されるスウェーデンにおいても、このように時代に応じて新たな政策課題は尽きることはなく、政府・政党は常に解決策を模索している。問題への取り組み方という点において最も注目すべき点としては、法律的にも財政的にも中央政府からの強い自律性を有する市(コミューン)の役割だろう。スウェーデンの地方自治制度は世界的にもユニークである。地方議員の大部分は別に本職を持ったパートタイム議員であり、昼間は一般人として仕事をし、夕方から開催されるコミューン議会に参加するという、まさに普通の住民が文字通り住民代表としてそのまま市政を運営している構造である。

数少ないフルタイムの職業政治家である執行委員(コミッショナー)の職業意識は極めて高い。筆者がインタビューしたスウェーデン各地のコミューンのコミッショナーは、地域住民の要望のみならず、地域における高齢者・若年者の人口予測、医療機関の活動内容、事業所の動向など関連する様々な



スウェーデン南部の Lund 市にある「特別住居」の居室。入居者の多くが必要な身の回りのものを持ち込んでいる。
撮影：筆者

【*7】 スウェーデンの地方自治理念の変遷については、多田葉子（2008）「スウェーデン型デモクラシーにおける「公と私」」「長寿社会グローバル・インフォーメーションジャーナルVol.9」を参照。

【*8】 統治組織法 (Regeringsformen) 第1章第1条。

【*9】 主に医療サービスの提供を行う広域自治体。コミュンとの業務の重複や上下関係はない。

【*10】 左右の政治的立場の違いや地理的相違によらず、多くの自治体関係者が指摘するところである。

情報を的確に把握、分析し、多くの政策課題に優先順位を付けて判断をしていくという、政治家というより経営者と言った方が適切ではないかと思うような仕事ぶりであった*7。

スウェーデンの憲法では「スウェーデンの民主主義は代表制、国会そして地方政府を通じて実現される」*8と、地方自治体を民主主義の基本と位置付けている。スウェーデン社会において地方自治体は住民に対峙する権力としての「お上」ではなく、一定の地域に居住する住民間の「連帯(ソリダリティー)」を実現するための「道具」なのである。

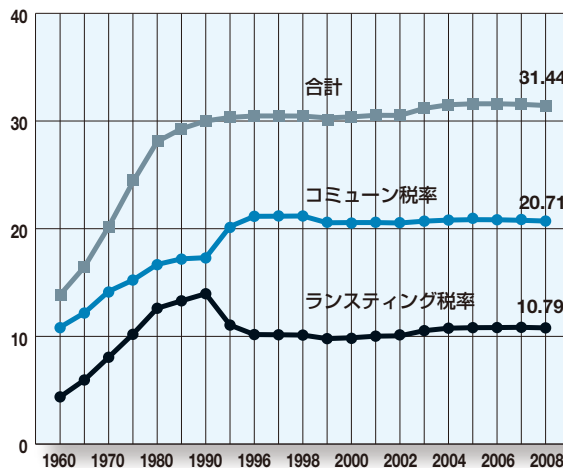
福祉サービスは住民にとって最も身近な問題であるとともに各地域によって大きく事情が異なり、サービスの質の改善のためには地域ごとの柔軟な取組みが不可欠である。社会サービス法では個別の社会サービスの内容や提供方法について具体的な規定を置いていない。各コミュンは徴収した住民税を原資として、住民の要望をもとに、「何が必要なサービスか」、「そのサービスを提供するために最も適切な方法は何か」を独自に考え、実施していく。スウェーデンの地方税(所得税)の税率はコミュン税とランスティング*9税を合わせると多くの地域において30%を超えている。地方税率は自治体による社会サービスが急速に整備され財政需要が拡大した1970年代に大きく上昇したが、経済危機が発生した1990年代初頭以降は横ばいとなっている。高齢化の進展に伴い社会サービスに対する需要が増大する一方、これ以上地方税率を引き上げて税収を確保することは政治的に難しく*10、さらに、経済危機に対応するために法律により義務付けられた均衡財政原則によって財政の状況は次第に厳しくなっており、スウェーデンの自治体はますます高度な運営能力を求められるようになっていく。

筆者がスウェーデン各地のコミュンを訪問する際に常に感じることは、福祉サービスに関する課題は自分達自身の問題であり自分達で考えて解決していくのだという地方政治家や自治体職員の積極的な姿勢である。もちろん、国に対する要望は尽きないが、限られた財源の中で必要なサービスを提供するために、自治体が自分で考えて、議論し、決定し、責任をとるという姿は大いに参考にすべきであろう。これを「バイキング時代に由来する自律性を重んじる国民性ゆえにできること」と片付けることは簡単だが、日本で地方分権に関する議論が盛んになる中、成熟社会の在り方の一つの材料として得られる示唆は大きい。

最近、スウェーデンに対する関心が再び高まっているようで、筆者も日本のメディアなどからの問い合わせに対応する機会が多い。スウェーデンというとかく「世界最高レベルの税率」「国民負担率は7割超」といった負担面や「手厚い社会保険給付」「教育・医療は無料」といった給付面での関心に偏りがちである。しかし、負担や給付の現在の姿はこれまでの政治的努力の結果にすぎず、またこの先も時代の状況に合わせて変わりえるものである。筆者は、公共サービスや政府そのものへの信頼をどう高めるかという観点からは、集めた税を使ってどのようなやり方で国民に還元しそのニーズに応えようとしているかというプロセス面での関心をもっと高まってよいのではないかと感じる。

国レベルでの政策展開と比較すると、290ある各コミュンの地道な取組みを具体的に把握することは難しい。それでも、福祉の現場で努力されている日本の地方自治体関係

者の励みとなるような生きた情報を伝えていくことが必要と考えている。(本稿は筆者の個人的見解である。)



【図2】 コミュン・ランスティングの税率の推移(全国の中央値%)
出典: Skatteverket (2009) Skatter i Sverige
Skattestatistik Årsbok 2008