

在宅ねたきり老人と家族介護者政策

——加法主義か減法主義か——

Welfare Policy for Family Caregiving with Bedridden Elderly in the Community ——Additionism or Subtractionism?——

萩原清子

Kiyoko Hagiwara

1 老人福祉政策の中の家族介護者 をめぐる問題

最近、老人と家族、家族と社会保障・社会福祉サービスとの関係の問題を、「家族介護者」や「家庭介護者」あるいは「在宅介護者」の概念で、広く福祉制度やサービス給付の対象にくみ入れる視点が導入されてきている⁽¹⁾。この家族介護者に対する注目目は、とくにねたきり老人や障害老人⁽²⁾をかかえる家族への対応の問題として日本でも、また諸外国においても様々な角度から捉えられている。

しかし、これらの接近のうち、老親の世話を家族から公的責任へと政治的に変換しているスウェーデンやノルウェーの場合と、イギリスやアメリカのように、家族と一緒にいれば必要なものが提供されている、との前提で、家族支援の政策がさし控えられたり、あるいは実施されていない状況⁽³⁾と、わが国のように、家族介護者への接近が「家族負担の軽減」という目的で政策視点に入っている場合とでは、おのずと理論的、政策的接近の意味が異なるはずである。

そこで、わが国において「家族介護者」をとりあげる場合、家族介護者を理論的に、また政策上どのように規定しているかが明らかにされなければならない。すなわち、家族介護者という概念は、老人の福祉を向上させる目的でか、あるいは、介護者とその家族の福祉向上のためか、それとも、老人と家族の双方の福祉向上を図るために導入された概念であり、視点であるのか、ということである。

このように、老人福祉政策や施策の中に、「家族介護者」の視点を導入することは、従来、ともすると老人の福祉は高められたが、逆に介護者や家族の福祉が阻害され、犠牲になる、といった「バ

ラドックス」関係が生じたり、あるいは老人ホームへの入所が「家族の福祉になっている」といった施設関係者の感想にみられるように、老人と家族の「対立」につながる可能性もある。これらの現象は、一体どんな問題を提起しているのだろうか。一言でいえば、老人福祉政策の中に家族介護者概念を導入することによって老人と家族の「家族的愛情」による「共存」のあり方が原則的な形で問題提起されているといえるのではないだろうか。

ねたきり老人とその家族介護者という関係は、一見すると「対立」関係にある。この「対立」関係を「家族的愛情」による「共存」関係にするにはどうしたらよいか。この問題を解く鍵は家族介護者に対する福祉の接近のあり方に係わっているといえよう。

それだけに、家族介護者の概念を、福祉政策の中でどう位置づけ、規定するかは重要な問題である。その場合、家族介護者概念の福祉政策への導入によって、上記の老人と家族の対立の問題は勿論のこと、老人と家族、家族と福祉政策との間に生じている種々な問題、たとえば、なぜ、家族がいるのに老人ホームに入所するのか？ なぜ老人ホームに老人を入所させた途端、家族の面会が少なくなるのか？ 老人は老人ホームから帰りたいたいといっているのになぜ家に戻れないのか？ なぜ病院で死ぬのか？ なぜ施設で死ぬのか？ なぜ老親介護をめぐる老人・介護者双方に自殺や殺人、心中までおきているのか？ といったプリミティブな疑問が解けなければならない。勿論、これら現象的、日常的問題に対しては、社会保障の問題、家族機能の縮小、個人主義の発達、生育歴に問題がある、性格・人格の問題、住宅問題、女性の社会進出等の発生要因が提出されてはいる。

しかし、ここでは、家族介護者もしくはその類似用語である家庭介護者、在宅介護者が、老人福祉政策、ないしは家族扶養理論の中でどのように

位置づけられ、とりこまれてきたかを問題にする。つまり、家族介護者概念のとりこみによって、老人と家族の「対立」関係は解けたのか否かを明らかにしたい。もし、解けない現況にあるとしたら、一体、どこに問題があるのだろうか。

そこで以下において、まず、前半では、ねたきり老人を抱える家族に対して、福祉政策はどのような規定と位置づけをおこなっているか、また、そこにはどんな問題があるかを明らかにし、後半において、それらの問題について政策的にどのように考えてゆくべきか、政策の位置づけと役割りを明確にし、老人と家族の関係、家族と福祉政策との望ましい関係を実現させるための課題を提出することにする。

2 家族介護者政策の今日的性格

ここでは、家族介護者政策の今日的性格を明らかにするために、まず、家族と老親扶養の能力・範囲について教科書的な捉え方を概観し、ついで、老人福祉政策の中に現われた家族介護者の位置づけを明らかにし、その後、家族介護者と福祉サービスの関係を現状から整理することにする。

(1) 家族と扶養能力の捉え方

1) 家族機能の縮小と介護の「社会化」

一般的には、家族社会学の領域から、現代の家族と老親扶養の問題は、役割理論、構造機能論、家族周期論等の観点から研究されているが、同時に、老人と家族の日本の特性を把握するために、伝統的なイエ制度・イエ意識との関連が重視されている⁽⁴⁾。このことは、老人問題の発生の背景の一つにあげられる「家族扶養の衰退」、「家族機能の縮小・減退」、故に、社会保障、社会福祉サービスが必然化するという文脈の根拠になっている。あるいは、家族扶養能力の減退・衰退を認めた上での福祉政策の登場が現代家族および老人問題の一般的説明である。一連の『厚生白書』および厚生行政関係の「老人の福祉」ないしは「老人問題の背景」の章は、必ずといって良いほど、この家族機能の現代的变化をとりあげている。

このことは何を意味しているのであろうか。それは、通常、家族機能の「社会化」として説明されているものである。現代の激しい社会・経済変動＝近代化の中で、世帯規模が縮小し、核家族が増大する。そして平均寿命の延長と出生児数の減少によって家族周期も変化する。同時に、前近代の社会では備わっていたとされる老親扶養の機能も、他の家族機能と同様に、家族内で維持できず家族外の専門機関に「移譲」⁽⁵⁾されるようになる。

しかし、そもそも「家族機能」とは何であろうか。そして、家族機能の「社会化」論と老親扶養の関係はどのように位置づけられているのであろうか。家族機能について『現代社会福祉事典』（全国社会福祉協議会）を引くと、「産業社会以前の家族は、経済的、教育的、宗教的、娯乐的、保護的な諸機能をもっていた。だが、現代家族は……（各種の専門機関）にとって代られ、今や家族機能は、1)社会的に承認された人口増殖、2)子どもの養育と社会化、3)家族員の相互信頼と休息、4)共同の生計、という機能をもつにすぎない」とされる。このうちの保護機能に「老人の世話」が入ることになる。したがって、「老人の世話」は、産業社会以前の家族＝直系大家族の機能には含まれていたが、現代の家族＝核家族の機能には含まれないことになる。

では、保護機能、なかでも「老人の世話」の機能は、どのようにして「社会化」されていくのか。それは、家族諸機能の「社会化」が経済社会の発展に伴って、「同時」に行われるのではなく、「段階的」に行われるというのである。すなわち、「老人の問題は、だんだんと家族の手を離れ、公的な責任へと移行していく。まずはじめは、経済的扶養の社会化ということであり、ついで、介護扶養の社会化ということであり、最後には、死の社会化ということである。」⁽⁶⁾この「介護扶養の社会化」段階こそ、年金と医療につぐ福祉サービスの登場である。家族機能の「社会化」過程と公的責任の必然化は、確かに上記の論理で説明されよう。問題は現代社会の中での「老人を含む家族」と「介護扶養の社会化」の関係をどのように捉えるか、ということである。

この点は、家族機能の「社会化」論一般では解けない問題である。つまり、現代社会にありなが

ら、イエ意識の個人的・社会的残存と、直系家族形態、拡大家族の形態を維持している「現実の家族」を公的責任＝家族介護者施策との関係でどのように説明し得るか、という問題である。周知のように、第二次臨時行政調査会の「第一次答申」や「日本型福祉社会」論にみられるように、これら特殊日本的相互扶助機能をもつ家族は、「日本的な安定力」と賞揚され、他方で「公共施策削減のカバーを期待」される対象になっている。ではなぜ、現代のわが国の家族は「日本的な安定力」と「公共施策削減」が期待できるのであろうか。まず、「公共施策削減」の対象としての家族は、臨調のねらいでも明らかなように「国民の暮らしと健康にかかわる分野でも公共施策をできるだけ削減し、その分を地域・親族・家族がカバーし、なお足りない部分は福祉関係の物財・サービスも商品化し市場のメカニズムにゆだねるという構想⁽⁷⁾」の中で位置づけられている。このことは、公共施策削減政策に対して、その分をカバーできる「家族」の現実がなければならない。この「家族」とは一体どのようなものか。「日本的な安定力」、相互扶助機能＝福祉機能の威力をもってきた日本的な家族とは、「愛情や親和力といったパーソナルな人間関係にかかわるものと相互扶助機能とが混然と一体になっているものであって、やがて分化するはずの両者が未分化な状態にあるものにほかならない。つまり、生活における共同的なものが、前近代に見られるような即自的な段階にある場合は、地域・親族・家族などにふくまれ碇泊する。しかし、共同的なものは、その対自的な段階では、地域・親族・家族との未分化な合体をやめ公共性として対自化されるようになり公共施策として具体化されるようになっていく。それによって地域・親族・家族などは、人格的な結合の単位としてより純化されるようになっていく。」⁽⁸⁾というのである。

現在、富みに期待され、賞揚されている日本的な「家族」とは、生活における「共同的」なものと、「人格的」なものが「混然一体化」しているもので、やがては分化するはずの両者が未分化な状態＝おくれた段階にある集団の状態である。それ故、日本的な家族に含まれている福祉機能は一見、威力のある効率の高いものに見えるが、な

お即自的は段階にあるものであり、やがては社会化＝公共施策化され、愛情や親和力といったパーソナルな人間関係の部分のみが家族に残されることになる。現代の日本的な家族の特徴を、「共同的」なものと「人格的」なものに二大別し、さらに、即自的・対自的な発展段階論の中で「家族」の機能を位置づける方法は、家族機能論一般よりも説得的である。なぜならば、現代の直系家族、拡大家族の形態をとっていても、相互扶助機能部分の公共施策化の必然性、かつ必要性が説明可能になるからである。

次に、家族と扶養能力の問題についても、上述の家族機能「社会化」論とは別の角度からみてみよう。

「家族はどこまで老親を介護できるか」という問題に対して、いわゆるねたきり老人に対する家庭介護を可能にする条件として、家族の「介護能力」と「介護意思」の二つの要因が提出される⁽⁹⁾。そしてこの二つの要因を組み合わせることによって、①介護能力、介護意思がともに高いケース、②介護能力は高いが介護意思の低いケース、③介護能力は低い、介護意思の高いケース、④介護能力、介護意思ともに低いケースに分類される。その結果、①の場合には、ほとんど問題なく家庭介護を続けることが可能だが、②③④については、家族外の親族や近隣の援助あるいは社会福祉的なサービスが必要であり、それらが得られない場合には、家庭崩壊に至るか、老人を家庭から排除し、老人ホームや老人病院に入院させるということになる⁽¹⁰⁾。そして、介護能力をきめるもっとも重要な要因は、経済的条件や住宅条件よりも介護者の有無、介護者を補助する人の有無であり、介護意思の決定要因としては、①ねたきりかほげになるまでの老人と家族の人間関係および老人をめぐる家族の人間関係、②老いと死に対する理解と想像力、③自己実現欲求の強さ、が指摘される⁽¹¹⁾。

みられるように、ねたきり老人を家庭内で介護する場合「介護能力」と「介護意思」の問題が主張されている。一般的には、家庭内介護の可能性を分析する枠組みとしては有効な概念の提出であろう。しかし、ここで問題なのは、「家族はどこまで老親を介護できるか」という問題の建て方である。この問題の建て方はきわめて実践的である。

その場合、たとえば、④という最悪のケースでも、現実的、実際的には、家庭内介護をしなければならなかったり、あるいは、させられたりする事態が多々ある。その典型が、共働きの嫁が、老親または養父母の介護のために職を辞める、というケースであろう。家庭内・外の公私の援助が不備・不十分な現実の中で、④の事例は、老人ホームでも、家庭内崩壊でもなく、ただひたすら「嫁」が犠牲になることになる。この例は、何を物語っているのだろうか。今日のわが国では、いまだに、老親の介護は女性の役割り、嫁・妻・娘の務め、といった個人的・社会的意識が根強いことを示しているのではないか。この点を抜きにして、実践的課題としての「家庭内介護の可能性」を追求したとしても、それは具体的生活から遠い、抽象的・一般的分類に陥入る危険性があるのではないだろうか。

2) 民法第730条と「介護義務」解釈の拡大化

ところで、そもそも、「扶養」という概念の内容は何だろうか。「介護」概念は「扶養」概念に含まれるものなのだろうか。ここで、あらためて「扶養」と「介護」の関係を整理しておこう。

扶養といえば、公的扶養＝社会保障・社会福祉、私的扶養＝家族・親族という図式を描くのが一般的である。そこで、ここでは、私的扶養を規定している民法では、介護を扶養の範囲に含めているのかどうか。さらに、同居している老親の介護は同居家族の扶養義務とみなされるのであろうか。あるいは、老親の側からすると、自分は介護してもらう権利があるといえるのかどうか。もしその時、同居親族の側が、介護するのを拒否した場合にも、なおかつ法によって強制することができるのかどうか。このような問題に対して、民法はどのような解答を用意しているのであろうか。

民法第4編「親族」第6章「扶養」のうち第877条1項の条文をみると「扶養義務者」として「直系血族及び兄弟姉妹は、互に扶養する義務がある。」との規定がある。また、第730条をみると「親族間の互助義務」として「直系血族及び同居の親族は、互に扶養しなければならない。」とある。これら二つの条件、つまり、「扶養義務者」の規定と、「同

居親族間の互助義務」規定の中に、同居老親の介護は、いわゆる「扶養義務」に含まれるのであろうか。換言すると、老親扶養に関連した問題として、家裁は「老親の身のまわりの世話をせよ」という命令（審判）を出せるのかという問題である。解答は、養護命令を出すことを禁じている条文もなく、養護を命じることじたいは被扶養者にとってはむしろ好ましいことであるから、扶養の一態様であるとして、そういうことを命じても違法とまではいべきではない、という解釈が一方で成り立つ。同時に、民法でいう「扶養」とは、親族中の生活困窮者に対する「経済的出費」のことであり、民法学者は、扶養というときには主としては経済的出費のことを考えている（扶養の方法—民法879条—の中に養護をふくめて考えることもできるであろうが）、といわれる⁽¹²⁾。このように、民法＝私的扶養の規定では、扶養＝経済的出費を指し、老親の養護（介護）は扶養の方法の一形態として含まれるものの、権利義務関係は必ずしも明確にされていない、というのが通説である。

しかし、他方で、扶養概念に介護扶養を含め、しかも権利義務関係が規定されているとする解釈も行われている。つまり、これは扶養に関する通説に対して、拡大解釈が成り立つという立場である。その根拠は、民法第730条の「同居親族の互助義務」規定にある、というのである⁽¹³⁾。論者によると、公私の扶養は「経済的扶養」と「身体的扶養」に分けられ、そのうち私的扶養面では、民法第877条第1項の規定は、「専ら経済的扶養を意味するとされ、身体的扶養の権利義務については民法上必ずしも明確ではない。」ことを認める。しかし民法第730条の規定については、「通説はその立法経過等からみて意味のない規定であり削除すべきであるとしているが、身体的扶養について規定したと解釈できる余地があるのではないかと考えられ、したがって、私的扶養においても経済的扶養と身体的扶養の二つの義務が課せられているとみることができよう。」⁽¹⁴⁾と通説を超えて身体的扶養についても、同居親族扶養の互助義務、被扶養権利を認める立場に立つ。これは、民法第730条の積極活用を説くものである。

だが、730条を上記のように解釈し、その上、身体的扶養を同居親族の権利義務関係にまで展開

させることが可能であろうか。確かに、現行民法上では、明確な規定がなされているわけではない。問題は、「解釈上可能かどうか」というより、むしろ、老親の介護を同居親族に「扶養義務」として課すことの意味およびその結果を問うべきだろう。その前に、民法730条について簡単にふれておこう。730条は、一般的には「家庭的な共同生活における倫理的な理念の表明にすぎず、強制力はない。扶養義務(877)、同居義務(752)は別に定められ強制力を持つ。」⁽¹⁵⁾また、「民法起草者をはじめとして多くの解釈論は、民法730条を道徳的な規定として解釈の対象から外そうとする傾向をもつ」⁽¹⁶⁾とされる。では、なぜ730条の解釈適用について、従来から民法学者の間に大いなる議論がなされてきたのか。それは、「同条はその解釈適用を誤ると、家制度復活に連なるおそれがあるから、同条はいわばこれを無視せよという見解が通説である。同条は有害無用の規定である」⁽¹⁷⁾ともいわれているからである。つまり、730条の拡大解釈、積極活用論は、「家制度」の復活に連なるが故に、同条の無視、有害無用論が戦後のわが国の民法解釈論において「通説」とされてきたのである。そもそも民法730条の実現経過をみると⁽¹⁸⁾、戦後の民法改正作業における「家」制度の廃止をめぐる、理念としての家族制度の存続と法律的な意味における家族制度の廃止という相対立する側面を、730条の実現によって乗り切った、という事実がある。このように、「家」制度をめぐる「激的な論争」が存在したという歴史的経過を踏まえるなら、730条の解釈について拡大解釈するよりもむしろ、「通説」に従う方が説得的ではないだろうか。しかも、「私的扶養の範囲を縮小して公的扶助を拡大していく」という方向が、世界的な傾向であり、従来立法論としていわれている傾向でもある⁽¹⁹⁾、のだから。

ところで、老親の身体的扶養を同居親族の権利義務関係で規定することの問題は、単に730条の解釈論の是非に止まらず、より基本的には、身体的扶養を法律論でしぼられるかどうかにかかっている。このことは、なぜ、民法における扶養は経済的扶養を意味してきたか、ということにも関連することである。家裁は「老親の身のまわりの世話をせよ」という「養護命令」を扶養義務者に対してく

だせるか否か。この場合の「扶養」とは経済的出費だけではなく、サービス給付も含んでいる、という前提に立つ。条文上の解釈はすでに上述した如くである。問題は、たとえ「養護」(介護)を命じたとしても「あまり効果はないであろう。……(したがって養護命令は出せないという見解もある)、……というの、……養護命令を出してみても、養護しない者ができたときに、それを強制して養護させることができるかどうか。」これに対して「経済給付」の場合には、もし「経済的出費をせよと命令をくださったときに、その家裁の命令があるにもかかわらず金を払わないとか、……生活費を給付しないということになれば強制執行ができるわけである。裁判所の力をかりて長男から長男の財産を差し押さえてお金にかえるとかする。そういうことが最後の手段としてできる。……ところが『日夜、おばあさんの面倒を暖かい心と誠意をもってみなさい』と命じてみても、これを守らない者がでた場合に、それを強制する手段がない。だいたい強制してやらせるとか、強制されるのがいやだから、仕方なくうわべだけやっておこうということは、養護とはなじまないものである。内心はいやでいやでたまらないが、強制がこわさにしぶしぶとりつくろってやっておこうということになったのでは、やられる老親の方がたまったものではない。」⁽²⁰⁾(下線：萩原)。少々、引用が長くなったが、ここには、経済的扶養と身体的扶養の性質の違いが明確に示されている。つまり、「ぎりぎり」の家族関係(今日の社会状況においては、決してレア・ケースではない)の中で、「強制的養護」や「命令的介護」の表現は形容矛盾なのである。なぜならば、「養護」の概念になじまないからである。したがって、「こういう問題はもはや法律論の限界をこえるもの」⁽²¹⁾ということになる。

以上、民法の877条1項と730条を根拠に、介護扶養も同居親族の扶養義務と規定する拡大解釈、積極活用論に対して、「養護(介護)」概念の基本的性格から批判せざるをえないことを述べてきた。いまや、老親介護の私的扶養部面は、法的扶養義務関係やイエ意識の中での「拘束された介護」ではなく、介護する側もされる側も、ともに人間の尊厳=基本的人権が守られる介護のあり方こそ

求められている。その意味では、介護の概念になじまない「介護」は介護ではないということを民法学者の研究から学ぶことができる。

(2) 家族介護者をめぐる老人福祉政策の特徴

1) 老人福祉政策の展開と家族介護者

わが国の社会事業法制史を振り返ってみると、家族・親族・隣保などの「共同体的扶養」が公的救済に先立って期待されてきた。たとえば恤救規則における「極貧独身」の規定がそれであり、救護法における「扶養義務者の扶養能力」が実際に扶養を行っているか否とに係わらず「保護の受給資格なし」とされたり、現行生活保護法においてさえ、「保護の補足性」という私的扶養優先の「原理」が、その例である。戦前においては、とくに家族制度の美風維持の思想が社会事業立法に色濃く貫ぬかれた結果、家族のある者の救済は、たとえ貧困であっても、対象から外されたり制限されてきたのである。

では、生活保護法から分離・独立した福祉的サービスとしての「老人福祉法」、またそれをも含む「老人福祉政策」は家族介護者についてどのような位置と役割を与えてきたのだろうか⁽²²⁾。

① 家族の代替・補完策としての老人福祉法

昭和38年8月より施行された「老人福祉法」では「心身の健康保持」と「生活安定」のために「必要な措置」が講じられている。前者の目的のためには健康診査と老人クラブに対する援助が当り、後者の目的には養護老人ホームまたは特別養護老人ホームへの収容と養護受託者への委託、老人家庭奉仕員による世話が当たることになっている。

このうち、老人ホームの収容と家庭奉仕員による世話の規定を概観しよう。まず養護老人ホームの入所要件と家族との関係を見ると、「65歳以上のものであって、身体上若しくは精神上又は環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なもの」(老人福祉法第11条第1項第2号)に対し、養護老人ホームへの収容措置が行われる。これらの条件のうち、「環境上の理由」に家族および住宅の事情が含まれ、具体的には、

「ア 身体上又は精神上の障害のため日常生活に支障があり、かつ、その老人の世話をを行う養護者等がないか、又はあっても適切に行うことができないと認められる場合、イ 家族又は家族以外の同居者との同居の継続が老人の心身を著しく害すると認められる場合、ウ 住居がないか、又は住居があってもそれが狭あいである等環境が劣悪な状態にあるため、老人の心身を著しく害すると認められる場合」(昭和38年7月31日社発第521号社会局長通知「老人ホームへの収容等の措置の実施について」、なお下線：萩原)に収容措置されることになる。みられるように、養護老人ホームへの措置条件は、老人個人の心身上の障害のみでは満たされず、「かつ」という接続詞が使われている如く、「同時に」、「その上」といった同時並行的条件として「家族の事情」が求められている。この「家族の事情」は、家族が無かったり家族の養護を受けることが困難な事情にある老人に対してだけ、養護老人ホームへの収容措置が発動されることになる。このような入所要件は、「老人の福祉は原則としてその家庭において家族とともに生活するところに存する」⁽²³⁾という考え方に由来している。つまり、この入所要件は、老人の福祉は「家庭にいて家族とともに生活すること」が原則であり、また、それが老人の福祉なのだ、という考え方に沿ったもの、ということができる。

以上の規定から、養護老人ホームへの収容措置と家族との関係は、福祉が家族の代替的機能もしくは補完的機能を果たすべきもの、という位置と役割りが与えられていることを示している。

つぎに、特別養護老人ホームの入所要件をみてみよう。老人福祉法第11条第1項第3号によると、「65歳以上の者であって、身体上又は精神上著しい欠陥があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難なものを当該地方公共団体の設置する特別養護老人ホームに収容(又は当該地方公共団体以外の者の設置する特別養護老人ホームに収容を委託すること)」(下線：萩原)になる。特別養護老人ホームへの措置要件も、養護老人ホームと同様に、老人の心身上の欠陥に加えて「居宅において(常時介護を受けることが)困難なもの」と制限されている。このように、法律上は心身上のハンディキャップに注

目しながらも、実質的には「居宅で介護の不可能なもの」に限定される結果、現実には、特別養護老人ホームは家族の「代替」あるいは「補完」的機能の役割りが担わされていることになる。

しかし他方で、このような常時介護を必要とする状態にある老人は、「家庭においては適切な介護を受けることが一般的に困難であり、また、在宅ケアとしての老人家庭奉仕員の派遣でカバーしきれない状態であり、特別養護老人ホームに収容して、24時間ケアを行おうとするものである」⁽²⁴⁾（下線：萩原）との解説が厚生省当局者によって行われている。この「解説」によると、「常時介護を必要とする状態にある老人」の世話は、「家族においては適切な介護を受けることが一般的に困難」であり、そうかといって、「在宅ケアとしての老人家庭奉仕員の派遣ではカバーしきれない状態」なのであり、したがって、ねたきり老人の「適切な介護」の方法として「特別養護老人ホームへの収容」が家庭介護や在宅ケアに比べて「よりよい方法」とされているのである。この「解説」は「老人の福祉の原則」および老人福祉法第11条の規定より、はるかに、ねたきり老人とその「適切な介護」のあり方について貴重な判断を示しているといえよう。

ではつぎに、老人家庭奉仕員派遣事業と家族との関係をみることにする。老人家庭奉仕員派遣事業は、在宅福祉の「柱」として実施されているサービスである。老人福祉法第12条によると、「市町村は、社会福祉法人その他の団体に対して、身体上又は精神上的の障害があって日常生活を営むのに支障がある老人の家庭に老人家庭奉仕員（老人の家庭を訪問して老人の日常生活上の世話をを行う者をいう。）を派遣してその日常生活上の世話を行わせることを委託することができる」と規定している。本条項では、老人家庭奉仕員の派遣対象は「身体上又は精神上的の障害があって日常生活を営むのに支障がある老人」となっているが、「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」によると「老衰、心身の障害及び傷病等の理由により臥床しているなど日常生活を営むのに支障があるおおむね65歳以上の者のいる家庭であって、その家庭が老人の介護を行えないような状況にある場合とする」（最終改正昭和58年5月20日、社老54、なお下線は萩原）と

している。

家庭奉仕員の派遣対象について、その変遷をたどってみると、「要保護老人世帯」→「低所得の家庭」→「ねたきり老人世帯」へと移りつつも、そして今日、課税世帯への対象の拡大＝費用負担制の導入を行ってきたながら、派遣対象の基本は結局は「その家族が老人の介護を行えないような状況にある場合」とされているのである。その意味で、老人家庭奉仕員派遣事業も、家族の事情が資格要件となっていることから、家族の代替・補完的役割を果たしてきたといえよう。

② 在宅老人福祉政策と「家族負担の軽減」

ねたきり老人を抱える家族にまで対策対象を拡げる視点が明確に導入されたのは「今後の老人ホームのあり方について」（中央社会福祉審議会・答申、昭和52年11月）と、「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」（中央社会福祉審議会・意見具申、昭和56年12月）である。前者の「答申」では、「老人ホーム機能の地域開放」の必要性が家族介護者との関係で次のように示されている。具体策としての「短期収容事業（ショート・スティ事業）」の項で、「短期入所の必要性がある老人としては、ねたきりの老人であって、通常は居宅において養護してくれる者がいるが、その養護者に疾病などの事故があり、一時的に居宅における養護が受けられなくなったものが挙げられる。」つまり、短期入所事業の対象は、「居宅でねたきり」、介護者がいるものの、その介護者が「一時的事故」による「一時的」に介護ができなくなった場合となっている。この審議会「答申」の意見を直接の契機として、「老人を介護する家族の負担を軽減する」施策が昭和53年より「ねたきり老人短期保護事業」として、また、昭和54年度より「デイ・サービス事業」として新たに実施されているのである。これらの事業は、「老人の福祉」と「家庭の福祉」の向上を図る目的で導入されたものであるが、この二つの対象に対する福祉の向上は、「長年住み慣れた家庭や地域において可能な限りとどまりながらケアを受けることができる」ところの「在宅老人福祉対策」という範疇の中で可能になるとされている。「在宅老人福祉対策」のうち「要援護老人対策事業」の種類にあげられているのが、老人家庭

奉仕員派遣事業、老人ホームにおける食事サービス事業、ねたきり老人短期保護事業、およびデイ・サービス事業の5つである。

では、「在宅老人福祉対策」のうち、「家庭の福祉」はどのように図られようとしているのだろうか。まず、「ねたきり老人短期保護事業実施要綱」（昭和58年5月20日、社老54）に沿って本事業の「目的」をみると、「ねたきり老人を介護している家族が疾病にかかる等特別な理由により、居宅における介護が困難となった場合に、当該老人を一時的に特別養護老人ホームに保護し、もってこれら在宅のねたきり老人及びその家庭の福祉の向上を図ることを目的とする。」とある。この規定によると、「在宅ねたきり老人」を介護している「家族」とは、家族全員ではなく、「特定の家族」、つまり「主に介護している者」1人が想定されているとみることができる。なぜなら、「保護の要件」をみると、「ねたきり老人の介護者が、疾病、出産、事故等止むを得ない理由により、その家庭においてねたきり老人を介護できないために一時的に保護する必要があると市町村長が認めた場合であること。」だからである。つまり、「居宅における介護が困難な場合」となる「特別な理由」、「止むを得ない理由」とは、「疾病、出産、事故等」だからである。これらの事態は「家族全員」に同時に発生することは「まれ」であろう。したがって、ここでの「介護者」は「主な介護者」に限定されているとみてよいだろう。また、「特別な理由」、「止むを得ない理由」に、介護者の「就労」ないしは「勤労」が含まれていないことに注目する必要がある。家族介護者施業の「資格要件」にこれらの点が明記されていない点は看過できない。後に、立ち入って検討するつもりである。

つぎに確認しておかなければならないことは、「一時的」という「保護の期間」についてである。前記「要綱」によると、「保護の期間は、7日以内とすること。ただし止むを得ない事情があるときは、必要最少限の範囲で延長することができる。」とある。すなわち、「短期保護事業」の「短期」とは、原則として「1週間以内」、その上、「保護の要件」は「市町村長」が認めた場合に限定されている。

みてきたように、「家族の福祉」は、「主な介護

者」が「疾病等」の理由で「介護が困難な場合」に、「1週間」を限度に「保護」されることになる。しかも、この「保護」の必要は「介護者」本人、もしくはその家族が決定するのではなく、「市町村長」が決めた場合に限られるのである。いうならば、「その限り」での「家族の福祉」であり、「家族の負担の軽減」なのである。その上、「ねたきり老人短期保護事業」の対象者は、「おおむね65歳以上の者であって、身体上又は精神上著しい欠陥があるために常時の介護を必要とするが、家族の介護を受けているため、特別養護老人ホーム収容の対象とならないもの」（前掲「要綱」）なのである。これによると「家族の介護を受けている」老人は、特別養護老人ホームの収容の対象に「なれない」のである。ねたきり老人を抱える家族の「負担の軽減」策とは、家族の利用できるサービスの範囲をいく重にも制限した上での「対策」となっているのが実情である。

「デイ・サービス事業」についても、「家族の福祉」の向上がどれだけ実効力をもって実施されているかとなると疑問である。周知のように、「デイ・サービス事業」は「通所サービス事業」と「訪問サービス事業」に分れ、前者の対象は当該老人とその家族であり、後者の事業の対象は当該老人及び身体障害者となっている。したがって、ここでのテーマに沿うなら、前者の「通所サービス事業」が該当する。まず、本サービスの「目的」について前掲の「要綱」をみると、「通所サービス事業は、特別養護老人ホーム、又は養護老人ホームにデイ・サービス施設を設け、在宅の虚弱老人等に対し、通所の方法により各種のサービスを提供することによって、当該老人の自主的生活の助長、社会的孤立感の解消、心身機能の維持向上等を図るとともに、その家族の身体的・精神的な負担の軽減を図ることを目的とする。」そして、「事業内容」として(1)入浴サービス、(2)食事サービス、(3)生活指導、(4)日常動作訓練、(5)休養、(6)家族介護者教室、(7)輸送サービスの7事業が掲げられている。これらの「事業の対象者」は、「おおむね65歳以上の者であって、身体が虚弱のために日常生活を営むのに支障がある者とする。」ただし、(6)家族介護者教室の対象者は、「原則として家庭においておおむね65歳以上のねたきり老人又は痴呆症老人

等を常時介護を行っている者」とされる。これら本事業の目的、対象者、事業内容をみる限り、デイ・サービス事業は「老人の福祉」を中心に、「家族の福祉」は、具体的には「家族の介護者教室」1つということになる。勿論、これは、見方によっては一種の「託老所」とも見ることができ、その限りでは老人を預けている時間、家族は老人から解放される、といえよう。しかし、「通所サービス事業」の「目的」をもう一度みるなら、「家族の身体的・精神的な負担の軽減を図ること」が規定されている。この「目的」に対する具体策として1つは利用回数：原則として1人平均週1～2回程度を標準とする、であり、2つは家族介護者教室（の研修科目）、1、医学（介護知識及び基礎実技）、2、老人の心理的特性と基本的接遇に関する知識、3、家政・調理知識及び実習、4、日常生活自助具の利用方法及び日常生活動作訓練、ということになる。これら具体策からいえることは、「家族の心身の労苦の軽減」とは、第1に、家族の介護が前提されていること、第2に、家族による介護知識および技術の修得が目的とされていることである。このことは、言葉をかえていうなら、家族に対する「介護指導」であり、家族に代わる「介護」でも、家族を補完する「介護」でもないことになる。このような内容の「デイ・サービス事業」が介護に当たる家族の負担軽減策、心身の労苦の軽減策として登場した中味である。

以上の「短期保護事業」や「デイ・サービス事業」といった「施設を利用した在宅サービス」をさらに進めた形で「家庭介護者」の視点が「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」の「意見具申」（昭和56年12月）に盛りこまれた。この「意見具申」が発表された時点での話題は、「利用者の費用負担」視点の導入であった。しかし、同時に、ここに初めて「家庭介護者に対する援助」という項が独立して掲げられたことは注目に値する。既述したように現行の老人福祉法の中では、家族介護者は表面立って現われてはいない。また、過去の老人福祉関係の審議会答申においても、家族介護者の問題が独立させて扱われることはなかった。たとえば、「老人問題に関する総合的諸施策について」（中央社会福祉審議会、昭和45年11月）では、第4章「居宅老人サービス」の第1節、ねた

きり老人対策について、の中で、「……ねたきり老人の存在は、家族に過重な負担をおおせ、家庭に各種のトラブルをもたらすおそれがあるとともに、ねたきり老人自身の苦痛は言をまたないものである。」と指摘されているにすぎない。その後、『老人ホームのあり方』に関する中間意見（中央社会福祉審議会、昭和47年12月）が出されたが、ここでも老人ホームを「収容の場」から「生活の場」へと考え方の基本を転換させたが、家族に対する援助の問題は特別にふれられているわけではない。ついで提出されたのが前述の「今後の老人ホームのあり方について」という「答申」である。この点についてはすでに触れたので省くが、基本的には「老人ホームのあり方」が提出されたにすぎず、家族と在宅サービスと老人ホームの一体的、有機的関係のあり方を検討したものではなかった。

家族介護者の視点が老人対策の対象に明確に組みこまれたのは「当面の在宅老人福祉対策のあり方について（意見具申）」が嚆矢といえよう。この点については、昭和57年度『厚生白書』の中で、この1年間の老人福祉の主要な動きとして当審議会の「意見具申」が以下のように掲載されているところからも、きわめて注目に値する。つまり、「本格的な高齢化社会の到来を控えて、在宅老人福祉サービスを積極的に位置づけるべきである。今後の方向としては、福祉サービスの対象を所得の高低にかかわらず全家庭に拡大し、負担能力と需益に応じた費用負担制度を導入するほか、対象を老人から老人を抱える家族にまで広げるなどの新たな視点の導入が必要である。」（『厚生白書』昭和57年度、p. 309、下線は萩原）。

このように、新たな視点からの「対象の拡大」＝「老人を抱える家族」に対する援助は、「意見具申」ではどのようなものとして描かれているだろうか。それは、第5章、当面改善すべき在宅老人福祉対策について、のうちの「家庭介護者に対する援助」の項に示されている。すなわち、「世帯の核家族化及び家庭婦人の職場進出の傾向が強まってきた現在、一般に家庭の老親等に対する介護機能は低下する傾向にある。しかし、老人は、たとえ老化による日常生活能力が後退しても家庭での生活を望み、また、家族もできれば老親を老人

ホームに入所させるよりは、家庭で共に生活したいと望んでいるのが現実である。そこで、老人のための在宅福祉対策の強化とともに、今後ともこれらの家庭の介護機能を可能な限り健全に維持することができるよう社会的な扶養支援体制を整備することが必要である。」と。ここに引用した「意見具申」は、現在の老人福祉政策の構造を簡明に表わしているといえる。つまり、「家庭介護者に対する援助」の必要性は、核家族化と家庭婦人の職場進出によって家庭の介護機能が低下する現在、この介護機能を可能な限り健全に維持するところ由来する。では、なぜ、家庭の介護機能を維持する必要があるのか。それは、老人自身、家庭での生活を望んでいること、また、家族も老親を老人ホームに入所させるよりは家庭で共に生活したいと望んでいるから、である。このように、一方で家庭内介護を困難にさせる社会状況の変化に対し、他方で、老人も家族も「家庭で共に生活したい」という意識がある。この相互矛盾する状況について、「意見具申」は「家庭介護者に対する援助」=「社会的な扶養支援体制」の整備で克服しようとする。では、その具体策はどんなものか。答えは、現行施策である老人家庭奉仕員派遣事業、デイ・サービス事業、ねたきり老人短期保護事業及び福祉手当制度等の充実を図ること。さらに、今後は「介護者教室の創設」と「ねたきり老人等介護者に対する税制上の優遇措置の創設」が「意見具申」されたのである。

③ 家族介護者と老人福祉サービスとの関係

上述したように、従来の審議会答申に比べて、より明確な形で家庭介護者に対する援助の必要性が打ち出された昭和56年12月の「意見具申」では、「介護者負担軽減を図りつつ家庭の扶養機能を一層堅固なものにすること」が目指されていたのである。つまり、「介護者負担の軽減」策は、「家庭の扶養機能」を維持し、それを一層堅固なものにするために導入された視点であり、具体的方策であった。家族のもつ「扶養機能」に注目し、これを維持・強固なものへと期待する考えは、臨時行政調査会「第1次答申」（昭和56年7月）の「行政改革の理念」と軌を一にするものである。すなわち、今後わが国がめざすべき方向として、「活力あ

る福祉社会の実現」が提示され、それを実現するためには、自由経済社会の持つ民間の創造的活力を生かし、適正な経済成長を確保することが大前提とされる。同時に「家庭、地域、企業等が大きな役割を果たしてきた我が国社会の特性は、今後もこれを発展させていくことが望ましい。すなわち、個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な負担の下に福祉の充実を図ることが望ましい。」と指摘する。

臨調・行革の理念に沿った線で家庭の役割の重視が打ち出され、自立・自助の「精神」に立脚した家族の連帯の強調が行われた同時期に、老人福祉政策においても「家族介護者」視点の導入が図られたのである。したがって、そこで「意見具申」された具体的施策および、すでに実施されている介護者援助対策は、「介護者」の負担そのものを軽減することを目的としたというより、むしろ「家庭の扶養機能を維持・堅固」なものにするための「手段」として導入されたものといえよう。この「目的」と「手段」を福祉サイドから論理的に結びつける役割を果たしているのが、「老人の福祉ニーズ」、つまり「老人は、たとえ心身上の障害を有する場合であっても、家族、友人、知人等の人間関係を保持しながら、現在の住みなれた地域の中で生活を維持することを希望する」という「ニーズ」であり、また、この「ニーズ」を満たす福祉の方法としての「居宅処遇」=「在宅老人福祉対策」である。しかも、「居宅処遇」はたんなる福祉の方法ではなく、居宅処遇「原則」として、今日では、施設処遇より優先順位が高く置かれている。つまり、「まず居宅処遇で対応することを原則とし、それが困難な場合に老人ホームに入所するという積極的な在宅福祉対策を確立することが必要である。」（前掲『意見具申』）と。「老人の福祉ニーズ」と「居宅処遇原則」、この二つの社会福祉理念を「たて糸」に、「民間の活力」と「家庭の役割」といった社会経済的価値観を「よこ糸」に編みこまれてきた今日の政策状況の中で提示されたのが「家族介護者」に対する「福祉サービス」である。

したがって、家族介護者と福祉サービスとの関係は、基本的には、老親の介護扶養は、まず家族が担うもの、と位置づけられ、諸々の福祉サービ

スは家族を「補完」するものと考えられている。また、老人福祉法の現状をみた時にもふれたように、福祉サービスは、原則的には、家族がいない老人に発動し、もし、家族はあったとしても、十分に扶養機能が発揮できない時に、福祉サービスの提供が行われるのである。その意味では、現在のわが国における家族と福祉の関係は、家族の「代替」、「補完」的機能を、福祉が一時的にか、または長期的に果たすものと位置づけられてきたといえよう。

同種の規定はほかにも見られる。たとえば、私的扶養と公的扶養との関係について、「扶養ニーズを有する主な対象者の属性別（児童、障害者及び老人）に扶養の種類（経済的扶養及び身体的扶養）を分けて公私の扶養分担表を作成した堀勝洋氏の考察によると、老親に対する子の「経済的扶養」は「私的扶養から公的扶養へ移行」するものと位置づけられ、「身体的扶養」の場合には、「私的扶養優先・公的扶養補完」と考えられている⁽²⁵⁾。

さらに「コミュニティ・ケア」=在宅福祉サービスを中心とする地域ぐるみの社会福祉、という考え方に批判を寄せた星野信也氏は、「制度化された社会福祉サービスは、せいぜいのところ制度化されない福祉サービス（大部分が家族によって果されている一萩原）を補完することしかできないことの認識から出発すべきであろう。……程度の差はあれ、欧米のどこでも福祉ニーズの大部分はやはり家族によってになわれているからである。そこでは最近、社会福祉の役割は現実にはケアする人を支援することにあるという認識が高まっている。……社会福祉は家族を支援するか、補完するか、限られた場合に代替するのであって、その意味では、社会福祉サービスが普遍的になるなどということはありません。……」⁽²⁶⁾と記している。ここでは、「制度化された社会福祉サービス」は、家族に対して「支援」、「補完」、「代替」することしかできないものと考えられている。

家族と福祉との関係について、代替、補完、支援の関係とは異なった角度からの位置づけもみられる。たとえば、「老人介護は誰がするのか」という問に対し、ある種の「段階」論ないしは「優先順位」論とも呼べる考え方である。それは、第1

段階が家族、これは男女協業および子ども全員が協力する。第2段階は別居親族、第3段階は地域社会、そして第4段階に政府・公的サービスが当たる、というものである⁽²⁷⁾。この考えは、基本的には家族・親族がまず老人介護に当たり、それが不可能ないしは困難な場合に地域の援助を求め、それが不十分な時には政府・公的サービスに係わる、という図式である。ここでも家族中心、家族以外の公私サービスが家族の補完・代替・支援をするという考え方である。

④ 家族介護者政策の今日的性格

以上、家族社会学の「家族機能」論を理論的根拠に、近代化の過程で生ずる核家族化=家族機能縮小・衰退説から老親介護の「社会化」が説明されている。また、法律と制度・政策的には「老人の福祉ニーズ」と福祉の「居宅原則」を根拠に介護扶養の家族責任主義・家族中心主義の考えが明らかになった。そして、家族変動と福祉サービスとの関係をみると、政策的意図は「家族機能」の維持と介護意欲の高揚を目ざして、家族介護者に対する援助=「家族負担の軽減」の視点が老人福祉政策にとりこまれてきたのである。

このように、「家族が老親の介護を担うもの」という前提で立論された家族介護者の「負担軽減」策とは、一体、どのような性格のものであろうか。つまり、制度・政策的措置までとられた「家族介護者」視点の導入は、どのように意味づけされるであろうか。また、家族の支援・補完・代替策としての老人福祉サービスとは、一体、何か。

みてきたように、今日の家族介護者政策は、一方で「老人の福祉」を目的に、他方で「家族維持・家族崩壊の予防」を目的とした家族介護者の「負担軽減」策という性格のものであった。したがって、今日の老人福祉政策は、家族による介護扶養能力の有無を、思想的にも、また、具体的施策の資格要件にもくみこんでいる限りにおいて、きわめて「救貧的」性格の強い政策と規定することができる。社会福祉の歴史において、救貧から積極的福祉への移行が近代化の中で求められてきた。従来、救貧的性格を規定するものとして、貧困、所得制限、施設収容、無権利制といった規程があげられてきたが、今日の老人福祉は、生活

保護法との分離によって、いわゆる「福祉」が追求されてきた。しかし、救貧的残滓としての経済的資格要件と施設収容主義に対する批判は鋭く、その克服に向かう在宅福祉原則の確立と課税世帯へのサービス対策の拡大＝自己負担制の導入が図られてきた。この時点で、老人政策は救貧から福祉へ転化したと一般に受けとられている。だが、これらの条件の導入によって、老人福祉政策は救貧的性格を払拭したと断定できるであろうか。我々は「払拭」説に納得し難い点を見い出さざるを得ない。それは、「家族」の扱い、すなわち、家族による「介護扶養能力」の有無が老人福祉サービスの資格要件に、いまだに影響しているからである。この点について星野信也氏も次のように指摘する。「わが国では、老人福祉が生活保護のミーンズ・テストから解放されたという通説があるが、ホームヘルパー派遣の要否をめぐって、家族の介護機能の有無を問うのもミーンズ・テストと考えるべきで、それをミーンズとみない見解は右の例と同じ発想といえる。」⁽²⁸⁾と。

それ故、家族介護者政策にみる家族介護扶養の義務・責任主義の傾向は、救貧的性格の強化であり、救貧法への回帰につながるものと判断せざるを得ない。

では、今日の家族介護者政策は、何故に救貧的性格を強めていったのであろうか。家族介護者に対する「負担の軽減」策は、あくまでも家族が老親の介護を担う前提で考えられてきた政策である。このことは、家族介護者の「負担の開放」が目ざされているのではないということである。換言するなら、老親の介護は「家族扶養」に全面依存することが最高であり、やむを得ない場合に、段々と劣悪な公私サービスの支援・補完・代替が行われるという論理である。その意味では、家族による全面介護を満点に据えて、その他の方策は多かれ少なかれ、それよりも劣るものと位置づけられ、また、価値づけられている点で、「引き算」の福祉サービス＝減法主義サービスといえよう。家族を最高に据え、次に居宅福祉原則が並び、さらに減法された位置に老人ホームが格付けされている。この点は、先きに引用した中央社会福祉審議会の「意見具申」の文脈からも明らかに読みとることができる。それ故、この「減法主義」によ

って組み立てられている現行の家族介護者政策を、あらためて再検討する必要がある。

3 家族介護者政策の問題点

家族介護者政策の現状は、「介護者の負担軽減」を目的に導入されながら、その性格は、家族介護能力の有無をサービスの受給資格要件に据えているために、家族を支援し、かつ補完・代替する役割を強く担ったものとなっている。その意味では、家族介護者援助を老人福祉政策にくみこむことによって、あらたな救貧性、家族責任主義、性別役割分担固定化の考え方を制度的に認める結果ともなってきた。このような性格を含んだ家族介護者政策では、老人の福祉と家族の福祉を両立させることは、現実的にとりて無理である。「家族介護満点」論から導き出された「引き算」としての福祉サービス＝「減法主義」では、老人の福祉と家族の福祉の「対立」を止揚することはできないであろう。そこで以下、老人福祉政策の発展を促すために、現行の家族介護者政策はどのような問題点を内在させているか、といった点について検討することにする。

(1) 家族介護者政策の位置づけ

従来、養老事業といわれてきた老人対策は、身寄りの無い老人、家族のいない老人、たとえ家族があったとしても、家族に面倒をみてもらえない老人を対象にしてきた。そして、今日に至るまで、この前提は積極的に外されることもなかった。それに比べて、最近では、ボケ老人、ねたきり老人の家庭介護問題を契機として、はっきりとその前提条件がとり除かれつつあるといえる。その意味で、老人福祉対策の展開過程で、1つの新たな段階が始まったといえよう。しかし、せっかく「家族介護者」の視点が理論的にも、また政策対象にも組みこまれながら、その扱われ方が「家族機能」論や「家族介護当然」論、「介護負担軽減」論に止まっている限り「ねたきり老人を抱える家族」の問題は多くの問題を残さざるを得ない。したがって、これら現在の「減法主義」の家族介護者援助から一歩つきぬけることが当面する介護者問題の課題

である。

では、家族介護者政策は、どのような位置づけが与えられれば現状打開の道につながるであろうか。

家族介護者政策の基本的考え方は、社会保障・社会福祉政策全体の一構成部分ということができるとして、ここでの社会保障・社会福祉政策とは、「個人ならびに家族の福祉をめざす広範な社会および経済政策にとってともに必要不可欠な部分」⁽²⁹⁾と規定されよう。つまり、「家族介護者」政策は、老人個人とその家族の福祉を守り発展させることを目標としているのである。いいかえるなら、老人と介護者の福祉を「対立」させるのではなく、「共存」させる政策が図られなければならない。この場合の「共存」は、家庭的愛情によって成立するものである。家族の名のもとに「個人」が犠牲になり、個人の名のもとに家族の絆が合法的に切れることを予防しなければならない。従来の家族介護者政策は、老人の福祉を守るために家族が犠牲を払い、家族を維持するために老人が厄介視される、という現実に対して、あまりに無力であった。

ここで若干の用語規定をしておこう。これまでしばしば使ってきた「政策」という用語は、「国家の行う諸施策と措置」⁽³⁰⁾ということにする。「国家」の中には地方公共団体も含めた意味合いで使うことにする。また、「家族介護者」については、「ねたきりの老親を在宅で介護している家族ないし親族」ということにする。

(2) 老人と介護者の「共存」を可能にする要素

では、家族介護者政策を考える上で、老人と家族および介護者個人の福祉をともに守るための必要条件とは何であろうか。

1) 老人と家族の「介護意思」の尊重

老人と家族との間に生ずる介護関係についてみると、現状は、前述した如く、介護能力と介護意思によって家庭介護可能条件が自ずと決定されることになる。しかし、現実の生活の中では、多くの家族は、老親を家族で介護したいと思いつつそれが出来ない状況にあるのではないだろうか。

また、老人も家族に面倒をみてもらいたいと秘かに思っていることだろう。このような介護者側の意思と介護される側の意思は、これまでの介護者政策では、客観的な要素とされる家庭内介護能力と、現行福祉サービスの量・質にわたる配置状況に従属させられてきたといえる。その結果は、「一人ぐらし限界」とか、「家族同居困難」といった理由によって老人ホームへの「入所」が決まることになる。これらの「理由」は、福祉事務所からまわってくる「ホーム入所記録」に記された公式の入所理由である。家族介護者政策とは、家族および老人の介護に対する意思をより一層尊重すべきではないだろうか。ほんの少しでも介護したい、あるいは介護されたいという意思があるならば、それらの意思を最大限生かす方向であらゆる福祉サービスの有効活用を図ることが老人と家族の「共存」につながるのではないだろうか。「一人ぐらし限界」、「家族同居困難」という判定の下に福祉サービスの適用を図ることは、間違いとはいえない。しかし、このような判定が制度にてらしてとか、サービスの配置状況に左右された結果であるとしたなら、その判定は「個別的ニード」とか「個々の状況に応じた」サービスの適用というよりむしろ、制度・施策が老人と家族の上に君臨することになる。その結果は、老人に対する家族の厄介視、老人ホームおよび老人ホームに入所させた家族に対する社会の偏見、老人福祉対策の選別的対応を不可避的にする。したがって、老人と家族の「介護意思」の評価をどうくみこむかが介護者対策の大きな課題の1つとなる。

2) 家族自身の決定に基づく福祉サービス「選択権」の保障

先きに、家族介護者とは「ねたきりの老親を在宅で介護している家族ないし親族」と一応の定義を行っておいた。しかし、この状態は以下のように二つに分けられるだろう。1つは「強制的・義務的家庭介護」の場合と、2つは「自発的・選択的家庭介護」の場合である。現在の介護者対策は、どちらかというも前者に属する。なぜならば、家族内における介護労働力の有無が、介護者の意思を無視して福祉サービスに直結しているからである。今後目ざされるべき方向は後者である。

つまり、家族内で介護するか、あるいは在宅サービスを利用しつつ老人世帯として生活するか、あるいは老人ホームを利用するか、それとも、これから家族、在宅サービス、施設サービスを、個々の事情に応じて組み合わせて行くか、といった決定は、何よりも老人および家族が行うべきものであろう。ところが現行の主要な老人福祉サービスは「福祉の措置」ということで、措置権は行政側に委ねられている。今日、介護する側も、介護される側もともに「人権保障」の観点に立って公的サービスが提供されているはずである。それが、同一家族内で、老人の福祉を守れば家族の福祉が犠牲になり、家族の福祉を守れば老人が厄介視されるといった「対立」が解決されないままになっている。したがって、家族介護政策にとって重要なことは、家族、在宅サービス、施設サービス、あるいはそれらの組み合わせの選択に関しては、老人と家族に「選択の自由」を保障することである。確かに、現在においてもすでにこれらの「選択権」は老人と家族に委ねられているとの見方もあるだろう。しかし、その場合の「選択」とは、「強制された選択」なのである。1つの方向、1つの解決策しか選択できないのが現状である。これから求められる選択とは、「自由な選択」である。この保障をくみこんだ家族介護者政策が望まれる。

3) 老人ホーム入所要件の問題点

わが国の現行特別養護老人ホームの入所要件には、老人の心身状況にプラスして住宅を含む家族の状況が規定されていた。この点についてはすでに詳しくふれたとおりである。ところが、イギリスの老人ホーム入所に関する法的要件は「ケアと注意を必要とする状態」⁽³¹⁾にある者といわれている。イギリスの法的要件に比べて、わが国の老人ホーム入所資格要件の何と複雑なことか。通常、「ねたきり」とは6カ月以上臥床している状態とか、「心身上著しい欠陥があるために常時介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難な者」というわが国の法的要件と、「ケアと注意を必要とする状態」といった規定と、どちらが老人と家族にとって理解しやすいか。福祉サービスの利用資格に関しても、今後、老人個人の心身状態にのみ注目した規定が望まれよう。

(3) 「できる限りの努力」と「できる範囲の努力」の区別の必要性について

老人福祉法第11条第1項第3号には、「……身体上又は精神上著しい欠陥があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難なもの」を特別養護老人ホームに収容することが明記されている。この居宅において常時の介護をうけることが「困難な事態」には二つの経路がある。1つは、「できる限りの努力」を傾けたが、どうしても家庭内介護は困難になった場合と、2つは、「できる範囲の努力」をしたが、結果は「困難」と判断される場合である。老親の介護をめぐる、ぎりぎりの状態にまで老人と家族を追いつめないためには、どうしても後者の「努力」を政策的に容認する必要がある。なぜなら、最近、老親介護又は家族介護をめぐる、自殺、殺人、心中といった最悪の事態がまま引きおこされているからである。その意味で、前者の「努力」は老人と家族の双方に対して、無理な状態、犠牲の強制が暗に含まれているといえよう。そして、前者の「努力」を求めているのが、現行の諸施策である。したがって、二つの「努力」は明確に区別しなければならない。

(4) 家族内介護と施設介護の違い

かつて、糸賀一雄氏は施設介護の意味の変化について次のように記している。「養護施設は、単に本人にとって『適当でない環境』から施設に移すという『生活拠点の転換』というだけのものではない。家庭に代わるものという機能を果たすだけでなく、そこで『治療的な効果』が期待される。」⁽³²⁾と。この指摘は、「生活拠点の転換」としての施設の役割から、「治療的な効果」の期待される「療育」（専門的な治療と教育）を実践する場としての施設へと、施設の近代化を方向づけた研究として大変評価されている。ひるがえって、老人福祉のサービスとしての「介護」概念はどのような内容のものとして使われているだろうか。施設介護にしろ、在宅介護にしろ、また家庭介護にいたっても、現在の「介護」概念はADL（日常生活

行動)としての食事,排泄,入浴の一部又は全面介護を主な内容としているといえよう。これら三つの行動において老人個人の自立が阻害された場合に,家庭介護,ないしは施設介護が始まることになる。しかし,もし「介護」概念がADLに終始したとしたならば,家族介護と施設介護の違いはどこにあるといえようか。既述したように,わが国の老人福祉政策は,施設入所の必然性,在宅福祉サービス利用の必然性の説明を常に「家庭に代わるもの」,「家庭を補完するもの」としてきた。その意味では,家庭から施設への移動は,単なる「生活拠点の転換」を試みたにすぎない。

そこで,家族があっても,また,家族に,介護能力があったとしても,福祉サービスの利用を必然化する論理がなければ,いつまでたっても,家族と福祉サービスの関係は支援・代替・補完的性格の域を超えることはできない。では,どのように考えたらよいか。それは,家族の個々の事情に照らして,今ある家庭介護の状況より,少しでもよりよい生活と介護の状況を老人に提供するために「在宅サービス」や「施設サービス」が利用されるという考え方である。ここで提供されるサービスの内容は,生活と介護が分離され,区別されるのではなく,ねたきり老人の介護として「生活介護」とでも呼ぶべきサービスである。老人にとって,よりよい「生活介護」を提供する人と場所が家庭であり,施設ということになる。選択の基準は,今ある「生活介護」の状況より,少しでもよりよい状態を求めて決められることになる。「生活介護」の概念は,その意味では「足し算」の考え方である。すなわち,「加法主義」を原則とした老人福祉の考え方であり,また方法となろう。そして,「生活介護」の中味は,家族的な愛情による人間関係,人的交流によって結果する「介護」である。そこでは,老人と家族,老人と福祉従事者,老人と老人,老人と地域住民等の相互交流の中で,お互いの人間が信頼感を生み出し発展していくことになる。

おわりに

現在老人福祉政策ないしは家族介護者政策は,いわゆる「家族満点」論に沿った「減法主義」を

原則としていた。このような原則が貫徹される限り,家族介護者政策の導入は,逆に老人の福祉と家族の福祉を「対立」させこそすれ,解決させることにはならないことが明らかになった。そこで,本稿では,老人と家族の「共存」を図るために「加法主義」の考え方を提出した。ねたきり老人の生活と介護,その介護を担う家族の生活と介護を考える場合,「適切な介護」のあり方,つまり,現実に生きて生活している人間の「よりよい生活介護の状態」が保障されなければならない。しかし,この「よりよい生活介護の状態」を保障し,確保するためには,福祉のサイドからも,施設入所要件の検討や,福祉と医療,住宅等の関連領域との関係の問題,さらに,サービスの「システム」の規定や,短期保障事業や中間施設論に対する検討が残されている。これらの課題については,あらためて稿をおこすつもりである。

註

- (1) アメリカでは, Family Caregiving という用語が使われたりしている。Greg Arling and William J. McAuley, The Feasibility of Public Payments for Family Caregiving, The Gerontologist vol. 23, No. 3, 1983. わが国では,中央社会福祉審議会「当面の在宅老人福祉対策のあり方について(意見具申)」(昭和56年12月10日)などにみられる。
- (2) 最近,わが国でもしばしば使われている表現で, impaired elderly の訳語。たとえば,『厚生白書(昭和57年版)』p. 29の使用例。
- (3) Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kalhn, editors, Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, Columbia University Press, 1978.
- (4) 光吉利之他著『家族社会学入門』有斐閣新書, 1979年3月, p. 176~197.
- (5) 袖井孝子「高齢化社会と家族—家族はどこまで老親を介護できるか」『現代家族の諸問題』生命保険文化センター, 昭和58年11月, p. 107.
- (6) 森幹郎『老人問題とは何か』ミネルヴァ書房, 1978年5月, p. 25~26.
- (7) 真田是「『福祉国家』の変革と地域」『講座今日の日本資本主義9』大月書店, 1982年6月, p. 319.

- (8) 同上書。
- (9) 袖井孝子 前掲書 p. 112。
- (10)(11) 袖井孝子 前掲書 p. 112~115。
- (12) 米倉明「老親扶養と民法」『東京大学公開講座 高齢化社会』, 東京大学出版会, 1979年10月, p. 155~157。
- (13) 堀勝洋「第18回社会保障研究所シンポジウム資料(レジュメ)」および口答発表。社会保障研究所, 昭和59年2月7日, レジュメ p. 11。
- (14) 堀勝洋 同上レジュメ。
- (15) 『明解六法(第10版)』, 三省堂, p. 122。
- (16) 利谷信義「戦後の家族政策と家族法」『家族一政策と法一』(1巻, 総論), 東京大学出版会, 1975年12月, p. 111の註(59)参照。
- (17) 米倉明 前掲書 p. 183~184。
- (18) 利谷信義 前掲書 p. 104~105。
- (19) 米倉明 前掲書 p. 184。
- (20) 米倉明 前掲書 p. 155~157。
- (21) 米倉明 前掲書 p. 157。
- (22) 詳しくは, 拙稿『長野大学紀要』第16号, 第17号を参照していただきたい。
- (23) 厚生省老人福祉課・老人保健課共編『詳説老人福祉法』, 中央法規出版, 昭和49年9月, p. 202。
- (24) 前掲書『詳説老人福祉法』, p. 207。
- (25) 堀勝洋 前掲レジュメ, p. 12。
- (26) 星野信也「在宅福祉への指標⑨コミュニティ・ケアをめぐる」『福祉広報』, 東京都社会福祉協議会, 1983年12月号, p. 12。
- (27) 袖井孝子 前掲書, p. 148。
- (28) 星野信也『月刊福祉』, 全国社会福祉協議会, 1984年2月号, p. 32。
- (29) Richard Titmuss, *Commitment to Welfare*, Unwin University Books, 1968, p. 61。勿論, 家族介護者政策は, 社会保障・社会福祉政策全体の一部であるから, その中で個人と家族の福祉を守るためには, 広義には, 完全雇用, 所得保障, 医療, 教育, 住宅等のサービスを含むことは当然である。しかし, ここでは, きわめて狭義の家族介護者政策に限定して捉えた。また, 本稿では, 家族介護者援助は「社会的ニード」であり, その対応策は「社会的援護」であるという基本的認識に基づいている。
- (30) 前掲書『家族一政策と法一』, p. 25。
- (31) Peter Townsend: 「イギリスと日本における老人のケアについて」『国際支流講演記録集』, 社会福祉事業研究開発基金, 1980年3月, p. 12。
- (32) 糸賀一雄『福祉の思想』, 日本放送出版協会, 昭和43年2月, p. 145~149。