

家族介護者の生活問題とその政策的背景に関する研究 -家族介護者の「生活保障」に向けた試論-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/48120

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



【Summary】

It is reported that family caregivers have various problems in many researches, even though the long-term care insurance system has been in force.

In the first half of this paper, the research investigated family caregivers' problems, especially how they manage life activities such as caring for elderly people, housekeeping, working, and communicating with neighbors and how social support systems aid in doing so. Their living situations were precarious and features of their management could cause serious problems in their health, family finances, ability to work and quality of life, and result in social isolation.

In the second half of this paper, the research argues a political back ground of severe situation of family caregivers through an analysis of policies of nursing-care services for elderly people from the late 1980s' to 1990s', reform of medical care system and policies relating to work-life balance. These policies were established on the basis of user-oriented principle around the same time. Consequently such a common structure of these policies must create severe situation of family caregivers.

This research concluded that it was necessary to establish social support systems for family caregivers comprehensively not only to support their caring but also to secure their living.

本論文は高齢者の介護を担う家族（以下、家族介護者）が抱える生活問題とそれを生み出す政策的背景を分析し、家族介護者の生活保障を目的とした制度体系について検討したものである。各章の要旨を以下に示す。

序章 「家族介護（者）問題」研究の視点

I 「家族介護（者）問題」への注目

家族介護が社会問題として取り上げられたのは、社会状況が変化し、福祉財政削減を優先した制度・政策下で家族の介護倒れが顕著となる 1980 年代に入ってからである。その後、様々な高齢者福祉、介護の制度・政策が整備されるが、家族介護者の多くが悩みやストレスを抱え、未だ厳しい状況に置かれており、家族介護（者）問題は喫緊の課題であると言える。

II 家族介護（者）問題に関する研究の基本視点と先行研究の課題

家族介護（者）問題に関する研究の基本視点として、第 1 に、家族介護者の生活全体を踏まえた上で、抱える問題を多角的にとらえる視点、第 2 に、社会構造的な視点からの分析、特に介護、医療、ワーク・ライフ・バランスの制度・政策の分析から家族介護（者）問題の政策的背景、原因を究明する視点、第 3 に、全体を通して「家族介護の継続」と「介護の脱家族化」の視点、が不可欠である。次に、家族介護（者）問題に関する先行研究を整理し、これらの基本視点から先行研究の到達点と問題点、残された課題を検討すると、家族介護者の抱える問題が生じる具体的な状況、過程に関するデータ蓄積の必要性、政策的分析の不十分さ、「家族介護の継続」と「介護の脱家族化」からの分析、検討の欠如が指摘できる。

III 本論文の目的と構成

本論文の目的は、第 1 に家族介護者の生活全体をとらえ、彼らの生活実態、抱える問題、それらが生じる過程を多角的かつ具体的に明らかにすることを試みること、第 2 に、家族介護者が厳しい状況に置かれ続けている制度・政策上の原因、背景を明らかにすることである。以上を踏まえ、家族介護者の「生活保障」に向けた制度・政策のあり方について、提言を行う。

第 1 章 高齢者の介護を担う家族とその抱える問題の再検討

I 背景と目的

家族介護者、いわば高齢者の介護を担う「家族」をいかにとらえるべきか、統一的な見解が得られているとは言い難い。家族介護者をとらえる多角的な視点について、先行調査・研究から整理し、本研究での共通認識を築きたい。

II 高齢者の介護を担う家族をとらえる視点

第 1 に、「介護者」としての家族に着目すると、家族が行う介護とは、身体的な介助、身の周りの世話、家事や金銭管理、精神的援助、看護・医療的ケアを含む包括的なケアである。

「家族介護」とは、包括的なケアを内容とする「広義の家族介護」とみなす必要があり、本論文における家族介護者とは「広義の家族介護を担う同居・別居の家族・親族」とする。第 2 に、家族は「介護者」とすると同時に「生命・生活の再生産を担う者」「労働者」「地域住民」であることに着目すると、彼らの抱える重層的な生活問題とは、相互に関連し、特に労働者家族が必然的に有する生活の脆弱さから生じている。また、生活問題の重層性は特に就業年齢の者に顕著に現れ、全ての家族成員の生命、生活に影響し、将来の生活、人生にまで

その影響は波及しうるものである。

Ⅲ 小括—多角的・構造的視点に基づく家族介護（者）問題の理解の必要性

以上のように家族介護者を多角的にとらえると、「介護保障」の一環としての「家族介護の継続」支援ではなく、彼らの「生活保障」を目的とした制度・政策が必要であると言える。

第2章 家族介護者の生活運営の実態とその問題

第1章で指摘した家族介護者の重層的な生活問題について、その実態とそれらを生み出す構造を、特に労働者としての生活の脆弱性との関連で、実証的に示すことを試みる。

I 就労する家族介護者による「生活運営」の実態とその問題点

—介護保険制度・介護休業制度の効果と課題—

就労しながら高齢者の介護を担う家族介護者に対するインタビュー調査を実施し、家族介護者の生活実態のひとつとして「生活運営」に着目した。質的分析の結果、家族介護者の生活運営は、必要最低限の生活行為は全て「削減・縮小」し、さらに行わなければならないことを連続して集中的に行う「労働の過密化」を進めることで辛うじて成り立っており、それでも「生活運営の限界」が生じていた。重層的な問題を伴う「脆弱な生活運営」であった。そして、家族介護を前提として「生活運営」上の効果は部分的なものにとどまる介護保険制度、柔軟な働き方と生活を保障する機能が不十分な介護休業制度を背景として、家族介護者が個人的な事柄として生活運営を行わざるを得ない状況にあることが示された。

Ⅱ 家族介護者の『生活運営』問題と階層性

前節の家族介護者に対するインタビュー調査結果をもとに、家族介護者の「生活運営」の特徴、問題点と「階層性」について分析を加えた。その結果、第1に、家族介護者に共通してみられる「脆弱な生活運営」は階層によって現れ方が異なり、不安定な就労状況、経済状態である階層のケースほどそれは顕著に現れた。第2に、家族介護者の世帯のもとの不安定な就労状況、経済状態が、「脆弱な（もしくは破綻寸前の）生活運営」を生み、それが重層的な問題を伴いながら、家族介護者の就労状況、経済状態をより不安定で脆弱なものにする、「生活・就労の脆弱化の連鎖」が生じていた。第3に、階層と生活運営の関連性からみた現行の介護保険制度、介護休業制度の問題点も確認された。介護保険制度の仕組み（居宅サービスの種類・特徴とその利用料負担）はこのような「生活・就労の脆弱化の連鎖」を助長するものであると言える。

第3章 家族介護者問題の政策的背景の検討

—1980年代後半から1990年代の高齢者福祉・介護・医療政策に着目して—

家族介護者が抱える重層的な生活問題とそれを生み出す脆弱な生活運営が、介護保険制度、介護休業制度の不備から生み出されていることを示してきた。本章では、家族介護（者）問題が今なお解決されることなく存在する政策的背景について論じる。

I 介護保険制度における家族（介護）の排除と潜在化の構造

1980年代後半から1990年代における高齢者福祉政策、介護政策、介護保険制度の分析を行った。第1段階として、1980年代後半の「家族（介護）への支援」を目的とした在宅福祉の重視・拡充政策により、一定の家族介護の固定化が進められた。第2段階として、1990年代、一定の家族介護を前提とし、家族介護を「選択の結果」とみなす仕組みを内包する介護保険制度が創設され、その結果、介護保険制度における家族（介護）の排除、潜在

化が行われた。家族（介護）への直接的な支援・援助は「家族介護の継続」支援に終始し、多様で重層的な問題を抱える家族介護者が存在しても放置され、「介護の脱家族化」機能が弱く、むしろ「家族介護の固定化」を進める介護システムが構築された。

II 医療制度改革と家族介護への影響

高齢者介護、家族介護に深く関連する医療制度に着目した。1980年代から1990年代の医療制度改革は、高齢者医療、慢性期医療の切り離しとその介護化、在宅化を進め、最終的にはそれらを介護保険制度に回収させるものであった。結果、医療ニーズを抱える高齢者、慢性期の患者の多くが在宅で暮らすようになるが、介護保険サービスが、在宅で療養生活を送る高齢者、慢性期患者の生命・生活を適切かつ十分に守り支えることは困難であった。高齢者医療・慢性期医療の在宅化・介護化は、家族を在宅医療の担い手とし、家族介護の医療・看護の比重を高め、また介護サービスすら利用できないケースでは家族が担う介護量を増加させ、家族介護者の負担の増大を招いたと言える。前節で論じた在宅福祉と同様、在宅医療の推進もまた家族による医療・看護を前提としており、家族介護者は、医療現場で行われていた医療、看護も含め、二重に介護役割を強いられることになった。

第4章 ワーク・ライフ・バランス政策における家族介護の位置付けと

「両立」支援の問題点

I 背景と目的

家族介護者は介護を担うなかで就労困難が生じ、就労の不安定さが家族介護者の生活運営の脆弱さにつながることを指摘してきた。そこで家族介護者（者）問題の政策的背景のひとつとして、雇用、就労の問題に対応する主要な制度である介護休業制度、男女共同参画社会基本法等を中心とするワーク・ライフ・バランス政策を分析し、その問題点を論じる。

II ワーク・ライフ・バランス政策における「家族介護」の位置付け

職場における男女平等、女性の雇用、就労の保障等を目的として議論されてきた育児休業・介護休業の制度は、1990年代に入り、ある程度の「介護」を家族が担うことを前提とした「仕事の介護の両立」として議論されるようになる。その後の男女共同参画社会基本法等のワーク・ライフ・バランス政策でもそれを前提として展開され、増大する介護ニーズに対応する「介護の担い手」を確保する役割が期待されていたと考えられる。

III 介護休業制度における「両立」支援の内容とその問題点

介護休業制度が家族介護を前提とし、一定の介護を家族が担いながら仕事を続ける、「両立」支援の制度であったとしても、適切かつ十分な内容であれば良いが、そうとは言い難く、第1に、一時的な「就業の中断」を主とした制度であること、第2に、制度が用意する支援の利用期間が制限され、全介護期間をカバーできないこと、第3に、これらの支援利用中の所得保障の不十分さ、第4に制度対象外となる者の存在の問題が挙げられた。

IV ILO156号条約と165号勧告にみる「両立」支援のあり方

「両立」支援のあり方を検討するため、家族的責任を有する労働者への配慮、支援について定めたILO156号条約、165号勧告を取り上げる。この条約、勧告では、「就労する権利」を行使することが目的であること、そのために必要なこととして、介護サービスの充実、整備の必要性が挙げられ、休暇を取得した場合の金銭的保障について明示されている。介護休業制度、男女共同参画社会基本法等、日本における「両立」支援との違いが指摘できる。

V 「家族介護」からみたワーク・ライフ・バランス政策の問題点と今後の課題

在宅化、介護化を推し進めた高齢者福祉、介護政策や医療制度の改革と同時期に議論が進んだ介護休業制度は「介護の担い手」確保という一面を有し、一定の家族介護を前提とするワーク・ライフ・バランス政策が展開された。しかもその内容は「両立」支援としても不十分なものであった。「就労の権利」の保障等を目的とした制度の改善が必要であることを示した。

終章 家族介護者の「生活保障」への転換

これまでの各章での議論、提言をまとめた。

I 家族介護（者）問題とは何か

家族介護者が抱える生活問題の重層性、脆弱な生活運営、それを生む階層性と制度的不備について再整理した。

II 家族介護（者）問題の政策的背景

家族介護（看護）を前提とした制度・政策、家族介護支援と両立支援の欠陥、階層による不利を生み出す仕組み、家族介護（看護）の潜在化の問題、家族介護者の「生活保障」の視点の欠如について、再整理した。

III 提言—家族介護者の生活保障に向けて

これまでの議論を統括し、家族介護者の生命、生活、人生を守る「生活保障」について、次のような提言を行った。①高齢者介護における社会的責任を明示し、家族介護を前提としない制度・政策とする、②家族介護者の支援、援助の制度・政策を「生活保障」へと転換させることが大前提として必要である、③家族介護者の「生活保障」を目的とした介護保険制度の仕組み、内容の改善、④介護休業制度における「柔軟な就労への支援」の充実とワーク・ライフ・バランス政策における「介護サービス整備」の明示、⑤家族介護者の所得保障・経済的援助の整備、⑥健康保障のためのサービスの整備、⑦低所得者への配慮、⑧家族介護支援事業（地域支援事業）の整備、⑨家族介護者を対象とした専門相談機関の設置と専門的な相談援助サービスの提供、⑩「介護の脱家族化」機能の強化。

IV 本論文の到達点、意義と今後の課題

本論文の到達点、意義として、①家族介護者の生活実態を多角的にとらえることに一定の成果を得た、②家族介護（者）問題の本質を示した、③家族介護者の生活問題が制度上の不備、労働問題から生じ、社会の責任として取り組むべきことであることを示した、④介護保険制度を「生活運営」の視点からみた新たな問題点を示した、⑤家族介護（者）問題の政策的背景を、単独ではなく複数の制度・政策から総合的に論じた、⑥以上を踏まえ、家族介護者の「生活保障」について全体像を示したことが挙げられる。また、課題として、データの蓄積、近年の制度改革を踏まえた分析、検討、家族介護者の「生活保障」の制度・政策の実施に向けたさらなる具体的な議論の必要性を挙げた。

V 総括

論文全体を総括し、社会的責任を前提とした「介護保障」の制度・政策、「生活保障」を目的とした家族介護者への支援、援助の制度・政策の整備は、二者択一の関係ではなく、両者ともに用意される必要があることを指摘した。

学位論文（乙）審査報告書

平成28年7月11日

1 論文提出者

金沢大学大学院人間社会環境研究科

専攻

氏名 宮川 淑恵

2 学位論文題目（外国語の場合は、和訳を付記すること。）

家族介護者の生活問題とその政策的背景に関する研究

—家族介護者の「生活保障」に向けた試論—

3 審査結果

判定（いずれかに○印） 合格 ・ 不合格

授与学位（いずれかに○印） 博士（社会環境学・文学・法学・経済学 学術）

4 学位論文審査委員

委員長	高橋 涼子	⑩
委員	石田 道彦	
委員	奥田 睦子	
委員	田邊 浩	
委員	森山 浩	
委員	横山 壽一	

（学位論文審査委員全員の審査により判定した。）

5 論文審査の結果の要旨

本論文は、日本における高齢者の介護を担う家族が抱える生活問題と、それを生み出す政策的背景を分析し、家族介護者の生活保障を目的とした制度体系について検討したものである。

序章では、日本において家族介護が社会問題として取り上げられるようになった社会的背景を述べ、家族介護者問題に関する研究に必要な基本的視点として、①家族介護者の生活全体を踏まえた上で、抱える問題を多角的に捉える視点、②制度・政策および社会構造的な視点からの分析、③家族介護の継続支援の位置づけの再検討と「介護の脱家族化」の視点、の3つを提示し、先行研究を整理した上で、家族介護者の雇用・就労の問題との関連を検討する必要性、制度・政策研究の不十分さ、「介護の脱家族化」の視点の欠落を指摘した。「介護の脱家族化」とは、家族の介護役割からの解放、特に高齢者介護の社会的責任を基礎として、家族がその意思に従い介護役割のレベルを自由に調整できるようにすることである。

第Ⅰ章では、家族介護者をとらえる多角的な視点について、先行研究・調査から整理している。まず、家族が行う介護とは、身の回りの世話や家事は勿論のこと精神的援助、金銭管理や各種サービスの手続きといった生活経営の援助（狭義の家族介護）に加え、看護・医療的ケアも含めた包括的なケアであることを示し、広義の家族介護として捉えることを提起する。またこうした介護を同居してだけでなく、別居であっても定期的に通いながら担っている家族がいる実態がある。そこで、本論文で検討対象とする家族介護者の定義を、「広義の家族介護を行う同居・別居の家族・親族」とした。次に、家族介護者には、介護者としての側面のほか、生命・生活の再生産を担う者、労働者、地域住民、といった多様な側面があるが、介護者であることによって他の側面の活動には大きな影響があること、特に就業年齢である家族介護者の抱える問題の多様さ、重層性を論じて、就労している家族介護者の介護、就業、生活の実態を具体的に把握する必要性を指摘した。

これを受け第Ⅱ章では、就労している家族介護者の生活運営に着目し、著者自身が就労している家族介護者に対して行ったインタビュー調査データの、質的分析と検討を行っている。生活運営とは、家族介護者が自分と家族の生命、生活を成り立たせるために行う生活行為の取捨選択、配分のことである。家族介護者は介護以外の生活行為を必要最低限に抑えることで、生活の多様性の喪失や孤立化、仕事の縮小や削減による経済的困難や不安定を経験したり、行わなければならない生活行為を連続して集中的に行う結果、健康問題を抱えたりすることなど、重層的な問題を伴う脆弱な生活運営に陥っており、こうした状況に介護保険制度や介護休業制

度は部分的で不十分な機能しか果たしていないことが示された。さらに不安的な就労状況、経済状態であるケースほど問題は顕著であった。

第Ⅲ章では、こうした家族介護者が抱える重層的な生活問題に関わる制度・政策的背景として、1980年代後半から1990年代の高齢者福祉・介護・医療政策に着目し、検討している。1980年代後半には家族支援を目的とした在宅福祉の重視・拡充政策があった一方、一定の家族介護の固定化が進められた。1990年代の介護保険制度の策定過程においては、①家族介護を前提としつつ、家族介護を選択の結果をみなしており、そのため介護保険制度においては介護する家族はむしろ制度設計から排除され潜在化したこと、②家族への支援は、高齢者の介護ニーズの充足を目的とした「介護保障」の一環としての家族介護の継続支援に終始し、多様で重層的な問題を抱える家族介護者の存在が放置されたこと、を明確に描き出している。また同時期に行われた医療制度改革による在宅医療の推進も、家族がその担い手とならざるをえず、家族の役割と責任を増幅させた。

第Ⅳ章では、こうした1990年代の政策動向と並行して進められた介護休業制度やワーク・ライフ・バランス政策を検討している。こうした政策は、仕事と介護の両立支援と言われるが、実際には、介護休業制度は期間や所得保障などきわめて不十分であり、ILO156号条約、165号勧告にあるような、就労する権利の行使と、そのために必要な介護サービスの充実や、休業時の金銭的保証とは程遠かったことを明らかにして、結局、介護の担い手として家族を確保し固定化する方向に働いたと指摘した。

以上の分析と検討とともに終章では、家族介護者の生活問題が各種制度・政策の不備から生じたことを確認した上で、①高齢者介護における社会的責任を明示し、家族介護を前提としない制度・政策へと転換すること、②家族介護者支援を、従来の「介護保障」の一環としての家族介護の継続支援から、家族介護者の生命、生活、人生を守る「生活保障」へと転換すること、③「介護の脱家族化」機能を強化すること、といった原則に沿った、家族介護者への具体的な支援策と制度について提案を行っている。

本論文の評価は以下の通りである。

家族介護者の生活問題という現代日本社会の喫緊の課題について、その政策的背景を研究し、家族介護者の生活保障に向けて方向性を示すという明確な問題意識のもとで、インタビュー調査を行い、そのデータの質的分析から生活運営の諸問題を明らかにするとともに、それら問題の背景について福祉、介護、医療の諸制度さらにワーク・ライフ・バランス政策といった多様

な領域の政策から丹念に検討している。その一連のプロセスと論文構成は、体系的かつ論理的であり、インタビュー調査による各ケースの詳細なデータは、それぞれの家族介護者の抱える生活問題を詳細に描き出しておりオリジナルな価値が認められる。また心理学、社会福祉学、生活時間研究、政策学、ジェンダー論といった多くの領域にまたがる膨大な先行研究を整理し、欧米の家族介護者研究も参照した上で、日本においては、従来の政策研究が介護の社会化を論じながら実際の介護を家族が担っていることを捉えきれず、一方で、家族介護者に焦点を当てた研究は家族介護の継続支援を念頭においており「介護の脱家族化」を打ち出していない、という限界と課題を明らかにして研究に取り組み、社会的介護の担い手としての家族の位置づけを明確にしてその生活保障を行うべきことを提起したことは、本論のオリジナリティとして高く評価できる。以上により、博士学位論文の審査項目を十分に満たしていると判断できる。

インタビュー調査データの質的分析に関しては、調査地域を伏せたことやケース数の妥当性について議論があった。また社会的介護の担い手として家族を位置づけ生活保障を行う制度構築を論ずるために、より多くの海外の制度を参照したり、制度・政策の背景にあるより大きな社会経済構造やジェンダー構造との関連性を検討したりする必要性も指摘された。しかしいずれにしても、日本における家族介護者の生活問題に正面から取り組み、現行の制度・政策の転換の必要性を説得力をもって論じた本研究の意義と評価に変わりはなく、審査委員一同、学位授与にふさわしいと判定した。