

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 13 日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26380802

研究課題名(和文)「規制された現金給付」の可能性についての研究

研究課題名(英文)The impact of personal budgets and Direct Payments on older people

研究代表者

永田 祐 (YU, NAGATA)

同志社大学・社会学部・教授

研究者番号：90339599

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：研究成果の概要は以下の通りである。規制された現金給付の問題点としては、第1に選択とコントロールが可能な段階で制度利用につながらない場合が多く、現金給付の利点を活かすことが難しい場合が多いこと、第2に選択を可能にする場合には、様々な支援が必要だが、地方自治体のソーシャルワーカーによる支援は十分でないこと、第3にケアの個人単位化によって、既存の公的なサービスが削減され、かえって選択肢を狭めていることが明らかになった。また、こうした問題点は、現金給付が緊縮財政と同時進行で行われることでより強化される面があることが明らかになった。日本への適用可能性については、こうした点を考慮することが必要である。

研究成果の概要(英文)：Lessons from the implementation of direct payments for older people in the UK showed that firstly older people were more likely to enter the social care system at a time of crisis, when older people themselves had less energy or capacity for detailed support planning. Secondly, the social workers who were preoccupied with safeguards, and complex cases, could not provide enough support for the older people. Thirdly, in moving away from the enforced collectivities of public services there is a risk of individual support solutions fostering enforced individualism and isolation. In addition, the financial crisis has brought about an austerity programme that has drastically reduce the funds available to respond to care needs. Whilst in many ways the ideas behind personalisation are progressive, the implementation of these ideas in a time of budget cuts may have limited their ability to have a positive impact.

研究分野：社会福祉学

キーワード：規制された現金給付 ダイレクトペイメント 個人予算 介護保険

1. 研究開始当初の背景

先進国では多かれ少なかれベビーブーム世代の高齢化を前に高齢者の長期ケアへの需要と関心が高まっている。また、こうした国の多くは、何らかの形で本人に対する現金給付を高齢者に対する長期ケアに取り入れている。一方、現金給付を認めている国の中でも給付された現金に対する規制の程度によって、大きくはそうした規制が全くもしくはほとんどない場合と、給付された現金に対して一定の規制を設ける場合に分けられる。前者の代表例としては、ドイツの介護保険制度における現金給付やオーストリアにおける Pflegegeld があり、後者の例としては本研究で取り上げるイギリスのダイレクトペイメントや個人予算 (Personal Budget) やオランダの Personal Care Budgets、フランスの Allocation personnalisée d'autonomie が挙げられる (Colombo, et al., 2011:49-54)。

一方、日本では利用者主体を掲げ介護保険制度を導入し、高齢者の「選択」を強調したものの、現金給付は導入されなかった。その理由として、現金給付が家族介護を奨励し、「介護の社会化」という目的を達成できなくなることが挙げられた。その選択が正しかったかどうかはここでは論じないが、介護保険導入以降、高齢者に対する介護サービスの供給と受給者が飛躍的に増加したことは、正当に評価されるべきであろう。しかし、制度創設から 13 年が経過し、介護保険制度に対する市民の理解は高まり、サービス供給体制が一定程度整備される中で、いま一度「利用者主体」の意味を検討することは重要なことであると考えられる。

一般に、現金給付を導入する理由の一つは、高齢者本人の選択肢を広げ、自らの生活に対するコントロールを拡大できる点にある。現金給付であれば、文字通り本人はその現金を自らが必要だと思うことに自由に使うことができる。しかしながら、その場合、それが実際に必要なサポートに使われるかどうかかわからないし、本人の状況や提供されているサポートの質を見極めることも困難になる。一方、「規制された現金給付」の場合、例えば、イギリスのダイレクトペイメントや個人予算では、「選択」は、介護保険のようにリスト化された「サービス」からの選択ではなく、ニーズを満たすために必要な「サポート」を自由に「選択」することができる。例えば、「外出し、社会関係を保つ」というニーズであれば、ディサービスによってそれを満たすこともできるし、友人と映画に行くことも、サッカーの試合を見に行くことであっても認められる。一方で、単純な現金給付とは異なり、こうした「選択」はソーシャルワーカーのアセスメントに基づいたニーズとサポートプランにおけるアウトカムに基づいている必要があり、地方自治体と同意しなければ認められない。その意味で、「規制された現金給付」は、現金給付と現物給付の中間的な

形態であるといえ、本人が選択し、コントロールできる領域を増やしつつ、同時に公的な関与および専門職の関与を維持しようとする枠組みであるといえることができる。

こうした背景から、本研究では一定の規制の下で高齢者本人の選択を広げる政策（「規制された現金給付」とする）の可能性を探求し、その問題点を明らかにするとともに、日本の介護保険における導入の可能性について検証することを目的とする。具体的には、イギリスのダイレクトペイメントおよび個別予算の運用における問題点を明らかにし、そうした問題点を軽減し、選択を可能にするための制度と実践のあり方を明らかにする。ここでいう実践とは、主に高齢者のアセスメントおよびサポートプランニングを支援するソーシャルワーカーの実践である。

2. 研究の目的

本研究の目的は、一定の規制のもとで高齢者本人が自らのサポートの内容を選択できるようにする政策と実践（「規制された現金給付」と呼ぶ）の可能性を探求し、その問題点を明らかにすることで、日本の介護保険における導入の可能性について検証することである。

3. 研究の方法

研究方法の概要は、次のとおりである。まず、データの収集方法は、インタビュー調査を用いる。次に、調査対象地域は合目的なサンプリングによって、調査目的にふさわしい自治体や対象団体を選択する。最後に、データの分析はインタビューの逐語録に基づいて質的な分析方法に基づいて行う。

4. 研究成果

(1) 規制された現金給付の問題点

規制された現金給付を高齢者に適用する際の問題点としては、以下のような点が明らかになった。

第 1 に、選択とコントロールが可能な段階で制度の利用につながっていない場合が多く、重篤になってから支援につながっても現金給付の利点を活かすことができないこと、第 2 に、選択を可能にするためには、様々な支援が必要だが、地方自治体のソーシャルワーカーは、権利侵害や虐待といった困難ケースに主に関わっており、こうした支援が十分でないこと、第 3 に、支援者側にはそもそも高齢者は選択や変化を望んでいないという先入観があること等が明らかになった。

また、現金給付にはケア（支援）の個人単位化という側面があり、このことが支援の内容を指定されたサービス以外に拡大することを可能にする一方、結果として地方自治体が行ってきたサービスの削減につながり、責任を個人単位化し、福祉サービスの「公共性」を衰退させていることにつながる恐れがあることも明らかになった。

(2) 介護労働への影響

支援の個人単位化は、介護労働にも影響を及ぼす可能性がある。個人が割り当てられた現金給付の中から指定されたサービスだけでなく、自由に支援を組み立てていくことになると、介護労働も個人単位化する。結果として、パーソナルアシスタントと呼ばれる時間単位で就労する介護労働者の割合が増加し、安定した雇用が減少する危険性も示唆された。主に公的なセクターで就労する労働者の最大の労働組合である Unison は、パーソナルアシスタントの組織化を進めているが、個人単位で就労する労働者の把握は困難で、雇用契約は義務づけられているものの、その実態が不明瞭であることも明らかになった。

(3) コレクティブなサービスを生み出す可能性

すでに述べたように、現金給付には支援の個人単位化という側面があり、それが結果的にケアの公共的な性格を弱めるという懸念がある。実際に、デイケア施設など、地方自治体がこれまで運営してきたサービスは次々と閉鎖され、個人が割り当てられた現金で自由に支援を組み立てることが目指されてきた。一方で、個人単位化された支援を再度非営利組織などが仲介し、共同での取り組みにつなげていくことの可能性を検討した。しかしながら、障害者の取り組みではいくつかの事例が見られたものの、高齢者の分野ではこうした取り組みの広がりは見られなかった。

(4) 介護者支援の必要性

以上の当初のリサーチクエストンに基づいた研究に加え、規制された現金給付を高齢者に適用するにあたっては、家族等の介護者が重要な役割を果たしており、介護者支援が重要であることがしばしば指摘された。2014年のケア法では、介護者のアセスメントを義務化し、地方自治体はその支援を検討することが強化された。介護者支援は、緊縮財政下では公的な支援の削減を介護者に肩代わりさせるという側面があることは否定できないものの、本人の意思決定を支援する家族をアセスメントの対象とし、その選択（あくまで介護者ではあるが）を重視するという政策は、間接的にはあるが高齢者自身の選択を拡大することも可能であることが示唆された。

(5) 緊縮財政の影響

研究期間中、イギリスは緊縮財政下にあり、サービスの受給資格要件が厳格化、公的な支援の対象となる人の縮小、一人一人への予算の削減と、現金給付による支援の個人単位化が同時進行で行われていた。すでに指摘した規制された現金給付の問題点のうちのいくつか（選択とコントロールが可能な段階で制度の利用につながらないこと、地方自治体のソーシャルワーカーの業務が、権利侵害や虐待といった困難ケースに重点化されていること、地方自治体が行うサービスが削減され

ていること）は、規制された現金給付固有の課題であると同時に、財政的な制約によって強化されている側面がある。

(6) 日本への示唆

最後に、日本の介護保険制度への示唆について述べる。

第1に、比較的本人の意思が明確な早期の段階からのかかわりが、選択の前提となること。例えば、日本の要支援者のような段階でないと、規制された現金給付は有効でないと考えられる。

第2に、総合事業のような既存のサービスを越えた支援については、本人の意思に基づいて「行きたい場所」「やりたいこと」を柔軟に支援するという発想が有効であるとすれば、地域包括支援センター等のかかわりを前提に、一定の現金給付に基づいた支援形態は検討に値すると考えられる。

第3に、財政的制約を前提にした場合、すでにある既存のサービスを選択肢としている人にとっては、現金給付化によってそれが削減される危険性があることに留意する必要がある。

最後に、要介護状態など、介護を必要とする人にとっては介護者をアセスメントし、介護保険から介護者の支援を行うような仕組みは検討する余地があると考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 1 件)

永田祐、高齢者ケアにおける選択の拡大とその課題 イングランドにおけるダイレクトペイメントと個別予算を事例として、同志社大学社会学会、評論・社会科学、査読なし、第111号、2014、125-139.

[学会発表](計 0 件)

[図書](計 3 件)

永田祐、イギリス 障害者福祉、宇佐見耕一・小谷眞男編、2016 世界の社会福祉年鑑、旬報社、2016年、pp.160-167.

永田祐、イギリス 障害者福祉、宇佐見耕一・小谷眞男編、2015 世界の社会福祉年鑑、旬報社、2015年、pp.173-180.

永田祐、イギリス 障害者福祉、宇佐見耕一・小谷眞男編、2014 世界の社会福祉年鑑、旬報社、2014年、pp.89-95.

[産業財産権]

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

永田 祐 (NAGATA YU)
同志社大学・社会学部・准教授
研究者番号：90339599

研究者番号：

(2)研究分担者
()

研究者番号：

(3)連携研究者
()

研究者番号：

(4)研究協力者
()