OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	これからの家族と介護の関わり ： ドイツ家族介護期間法
Author(s)	阪本, 恭子
Citation	医療・生命と倫理・社会. 2012, 11, p. 102-110
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/4370
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

これからの家族と介護の関わり

――ドイツ家族介護期間法――

阪本恭子
（ノートルダム清心女子大学准教授、哲学・倫理学）

はじめに

2011 年 11 月 25 日、ドイツ連邦参議院は、10 月 20 日に連邦議会が可決した家族介護期間法（Familienpflegezeitgesetz: FPfZG）案を承認した。高齢化率[1]が日本と並び世界のトップクラスにあるドイツで、今後ますます深刻化する高齢者の介護に対する新たな施策として期待されている。

2012 年 1 月 1 日に発効した同法は、家族または親族の介護のためであれば、たとえば労働時間を 50%に減らしても、最長 2 年間の介護期間中、75%分の給料を得ながら介護と仕事を両立させて、介護期間終了後は差額を解消するまで 75%分の給与で働くといった変則的な労働形態を奨励する。

本稿では、初めに家族介護期間法の概要と法案作成プロセスを整理する。次いでドイツの高齢者介護の現状を、高齢者と介護者の両面から着目してまとめた上で、これからの家族と介護の関わりについて、課題を検討したい。

1. 家族介護期間法

1.1 法律の概要

法律は全部で 4 条から構成される。第 1 条では、法律の目的（第 1 項）や家族介護期間の規定（第 2 項）といった家族介護期間制度の基本理念が述べられる。次いで制度利用の手続きの仕方（第 3 項）や保険（第 4 項）など、同法を新たな労働契約として履行するにあたっての詳細が 15 項目にわたって説明される[2]。第 2 条と第 3 条では、同法の施行に伴って一部改変された社会法典第 3 編（労働促進）、社会法典第 11 編（介護保険）の改正箇所が記される。

家族介護期間法の目的は明確である。仕事と家族の在宅介護を両立させることである。2011 年現在、ドイツには 240 万人余の介護保険の受給者がいる。そのうち約 170 万人が、家族や訪問サービスの世話を受けながら、パートナーと共に、または単身で、自宅で生活する。同居の家族構成員は高齢者のみというケースがほとんどである。そうした要介護者の家族・親族で職業を持つ者のうち、76%が家族の介護に従事したいと願いながらも、79%は仕事と介護の両立は困難であると感じているという。

同法を 2008 年 7 月から施行の介護期間法（Pflegezeitgesetz: PfZG）[3]と比べると、介護休暇中の無給を改めて有給の介護期間を認めるなど、家族の在宅介護を人生設計に組み

入れた労働のあり方を目指すという法律の目的が明らかになる。そこには、高額な費用がかかるにも拘らず、核家族化と家族形態の多様化が進んだために施設入所を余儀なくされる高齢者の介護を、社会扶助で補う国家の財政負担を軽減する政策上の意図も読み取れる。

こうして立案された同法は、離れて暮らす高齢の家族の介護を「責任共同体（Verantwortungsgemeinschaft）」[4]である家族の一員の役割として市民に再認識させて、介護を通じて家族の靭帯を再発見させるという意味で、伝統的家族への回帰を促すものとなっている。

同法はまた「革新的なモデル」と称される。裏を返せばそれは、そうしたスローガンを掲げて家族的連帯を強調しなければならないほど、家族関係が希薄化している現代ドイツ社会の証左でもあるだろう。

同制度を利用すると、労働者（被雇用者）は、家族介護期間中つまり最長 2 年（24 か月）の間、介護を必要とする家族・親族を、老人ホームなどの施設ではなく家庭的環境のなかで介護する場合、労働時間を最大 50%[5]まで短縮しても、これまでの給与の 75%を得ることができる。

他方、そうした労働者の雇用者（事業主）は、政府（家族と市民社会問題のための連邦局）の保障のもとで、保険会社から無利子の融資を受けて、増額分の給与を前払いする。制度の利用に先立って、労働者は家族介護期間保険[6]に加入して、雇用者との間で次の事柄を書面で取り決めておかなければならない。ただし同法は、家族介護期間の請求権を法的に認めていないので、制度を利用できるかどうかは雇用者の意志に任される。

・家族介護期間の開始前と介護期間中の労働時間。予定する介護期間、あるいは予定前に介護期間が終了した後で、1週あたりに従事する労働時間。
・家族介護期間の開始前の労働契約に基づく労働時間と期間後の労働時間の差、介護期間の開始前1年間の給与の平均額などを計算に入れて、家族介護期間中に毎月支払われる賃金。

このような事柄とともに、当然ながら、要介護者の氏名・生年月日・住所、要介護者と申請者の家族・親族関係（Angehörigenstatus）、要介護度などが明確にされなければならない。ここで家族・親族の関係が、今日のドイツでどのように捉えられているかについて触れておきたい。

2006 年 4 月に発表された『第 7 家族報告書』のなかで、家族は「多世代が相互に配慮しあうことによって強く結びつく共同体」であり、単に「子供がいる場」ではない、と定義される[7]。この定義にしたがえば、家族介護期間を取得して介護にあたる家族は、血縁や婚姻関係に限定されないことになる。

実際、若年者でも高齢者でも、長年にわたって生活を共にするものの、入籍はしないという非婚カップルは日本より多い。また成年後見法制の利用状況をみると、親族後見から第三者後見に比重が移行して、家族・親族以外の誰か信頼できる人に、老後の財産管理や看護・医療措置に関わる老後配慮代理権[8]を授与するケースが増えている。このような社会における家族は、もはや従来の家族とは意味も役割も異なると考えざるをえない。

先述の第 7 家族報告書は、現代の家族は縮小化、多様化し、また変動するものではあるが、それでも家族は「日常の連帯が生活に反映される本来的な場所」として確保されなければならないと続く。そしてそのために、従来の大家族の長所を現代の社会構造に適したかたちに転換しうる新たなネットワークをつくって、多世代居住型家屋のような家族支援センターを設立することを提案する。あわせて「家族にやさしい労働環境」を整備して、ワークライフバランスをはかることで、2006 年から 2020 年までの間に、2480 億ユーロの国内総生産の試算計上が目指される。家族介護期間法は、こうした家族政策の流れのなかで作成された。

1.2 法案作成プロセス

家族介護期間法が施行されるまでの経過をみると、同法を連邦家族省が初めて提案したのは、2010 年 2 月にさかのぼる。当時は、家族介護期間の法律上の請求権を認める方針が示されたが、経済界と自由民主党（FDP）の猛反対にあう。家族介護期間の法的請求権を認めるか否かは、今なお同法の争点の中心となっている。

2011 年 2 月、今度は家族・高齢者・女性・青少年のための連邦省が、介護と仕事の両立のための法案を提示する。3 月、同法案をシュレーダー連邦家族大臣が内閣に提出する。以後、連邦参議院、連邦議会での審議を経て、11 月に承認、2012 年 1 月に発効、となる。

同法案の作成プロセスにおいて、各政党が出した意見をみてみよう。

社会民主党（SPD）は、家族介護期間の法的請求権がないことについて、雇用者の善意や好意に左右される法律など、何のためにあるのかと反論する。また、実際に介護に従事しているのが隣近所の人や友人、介護専門職であるようなケースを法律はどう扱うのかと疑問を呈して、同法の全体的コンセプトの欠如を批判する。

同じく左翼党（Die Linke）と緑の党（Grünen）も、介護の窮状の打開策とならない同法を立案した介護政策の挫折を指摘して、労働者に法的請求権が認められていない点を批判する。

自由民主党（FDP）は逆に、もし家族介護期間の法的請求権があれば、多くの中小企業の雇用者の自由は侵害されるとして、法的請求権は認めるべきではないとする。介護期間の各時期で労働力が変化することになると、企業によっては困難な経営状況を招くからである。

こうして家族介護期間法は、「役立たず」、「雇用者（事業者）に敵対する」といった批判を受けつつも、キリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党の連立与党によって施行が実現した。とにもかくにも与野党の合意が成立したのは、同法がモデルとする法律「高齢者［定年前］短時間労働法」（Altersteilzeitgesetz: AltTZG）が、1996 年 7 月からの施行（2011 年 6 月改正）以来、着実に利用実績を上げているからである [9]。

この法律を活用すると、労働者は、労働時間をスライド式に短縮または早期退職して、定年前、満 55 歳から、退職後の人生を設計することができる。たとえば労働時間を 50%まで短縮しても、フルタイム働いていたときの給与の最低でも 60%の報酬を得るとともに、各種社会保険も継続して保障される。

同法は高齢の労働者の人生の選択肢の拡大と、若年者の雇用促進を目指してつくられた

が、他方で雇用削減にも利用されている。同法に基づいて新たに労働契約を締結する際も労使双方に法的強制はなく、労働協約自治の原則（Tarifautonomie）が適用される。

同法に比べて、給与面での優遇措置がみられるとはいえ、家族介護期間法に法的請求権が欠如していても、政府の思惑どおり、介護者が家族介護期間を有効に利用できるのか否か、今後の状況に注目していきたい。

2. ドイツの高齢者介護の現状

2.1 高齢者の現状

2010 年の統計[10]によると、ドイツに 65 歳以上の高齢者は約 1700 万人いる。総人口約 8200 万人のうちの 20.7%、つまり 5 人に 1 人が高齢者である。2050 年には、65 歳以上が 31.71%、80 歳以上が 13.99%と推計される。高齢男女の比率は、女性 57%、男性 43%と女性の割合が高い。その理由としては、平均寿命の差[11]、第二次世界大戦の影響などが指摘されている。

1990 年の東西ドイツの統一から 2009 年までの人口の変化をみると、旧東ドイツ地域では、全人口は 12%減少したものの、高齢者人口は 50%増加した。多くの若年者が西側へ移住したことが要因であるとされる。一方、旧西ドイツ地域では、全人口は 6%の増加、高齢者人口も 40%増加した。

東西統一後は、ポーランドなど東欧からの移民も加わって、約 8200 万人の人口のうち約 400 万人がイスラム教徒（うち 250 万人がトルコ系）となり、およそ 5 人に 1 人が移民であるが、高齢者に外国人が占める割合は 4%にとどまる。

ドイツの労働者の慣例として、在職中に長期休暇（Urlaub）を利用して海外へ旅行することが多いが、定年後[12]、スペイン、イタリアなど国外で永住する高齢者も、2009 年の統計では 4.8%と、そう高くはない。

つまりドイツの高齢者社会では、グローバル化はさほど進んでおらず、大半のドイツ人は、心身とも元気な間は海外経験を謳歌するものの、老後は国内で、しかも自宅での生活を一番に願っている。自宅で介護サービスを受けながら生活するのは、要介護者のおよそ 70%である。

介護の要不要は別として、16 歳以上の孫と定期的に交流している高齢者は、55 歳から 69 歳までが、毎週 46%、毎月 25%、70 歳から 85 歳までが、毎週 41%、毎月 32%、と比較的多い。孫をはじめ若い世代との関係を重視する高齢者が増えているという。

交流の仕方をみると、子供や孫が、世帯は別でも近隣地域に居住して、相互に往来する直接対面するケースと、インターネットなどを介して間接的に交流するケースが混在する。日本と違い、成人した子供との同居、あるいは子供や孫と同じ屋根の下に暮らすといった多世代同居は少なく、全世帯の 8%にとどまり、年々減少化している。したがって高齢者は、婚姻関係の有無は問わずパートナーと共に、あるいは単身で、高齢者世帯を構成することになる。

ところが最近、近親者または単身で構成されていた従来の生活形態に変化が生じている。これまでドイツの学生の間では一般的であった住居共同体（Wohngemeinschaft: WG）が、

高齢者にも利用されるようになったのである。ひとつの住居を 2、3 人、多くても 5、6 人でシェアして、台所や浴場などは共有し、家賃と光熱費を頭割りする生活形態である。住人間の交流の仕方はさまざまであるが、互いの自由と最低限の生活ルールを確保しながら、まったくの他人どうしが共同で生活する。こうした住居共同体の高齢者専用のもの（Alten-Wohngemeinschaft）が、都市圏を中心に出現し始めた。

たとえば北西部の商工業都市デュッセルドルフ近郊には、50 歳以上のための住居共同体を専門に扱う業者がいくつかあって、ホームページで物件を紹介したり、医療・介護情報などを提供している。

このような高齢者の生活様式の変化を受けて、2012 年 2 月、デュッセルドルフを州都とするノルトライン・ウェストファーレン州政府保健省は、介護サービスの提供も可能な高齢者専用の住居共同体の設立を促進するために、新たな助成計画に着手し始めた。遅くとも 2018 年からの実施を目指して、年間 8200 万ユーロの予算が組まれる。

計画の目的は、州の介護法と居住・分割法を見直して、介護専門職の人材にも財源にも不足しがちな現行の介護制度を構造改革し、高齢者にとって介護をより身近なものとするとともに、介護の質の確保および向上をはかることである。また何よりも、たとえ人材面でも設備の面でも質の高い介護施設であっても、施設入居に不安と躊躇を覚えて、できるだけ自宅の雰囲気に近い場で、信頼できる少数の人間と共に生活することを望む、多くの高齢者のニーズに応えることである。

いわば日本のグループホームであるが、そうした少人数の集団生活型の在宅介護施設は、ドイツではこれまであまりみられなかった。要因は二つ考えられる。

ひとつは、現行の介護保障制度が、家族による介護と要介護者本人の費用負担を前提にしているため、施設入居の場合、介護保険の給付や社会扶助で賄いきれない分の自己負担が増えることである。要介護度が低く、日常生活を自立して行うことのできる高齢者は、基本的に自宅での生活を継続している。

もうひとつは、個人の自律尊重の概念を基礎にして、自分に適した生活を選択する権利も義務も、自己責任に委ねる文化的土壌と、その土壌で培われた個々人の強固な自我が、高齢になると顕著化することである。ただし、たとえば学生時代に住居共同体（WG）で青春を謳歌した世代であれば、他人との共同生活に適応するのは、そう困難ではあるまい。最近の高齢者は、いわばその世代の先駆けなのであろう。

2.2　介護者の現状

以上のような高齢者のうち、介護を必要とする者の平均年齢は 79.7 歳である。そのうち女性が 68.5%を占める。家族介護者の続柄は、多い順に、子供 53.4%、パートナー18.4%、嫁や婿 9.0%、兄弟姉妹 3.0%、甥や姪 2.8%である。主な家族介護者は、女性が 76.1%と最も多く、平均年齢は 53.8 歳である。週当たりの介護時間は平均 39.4 時間である[13]。

要介護者にも介護者にも女性が多く、しかも介護者自身も、先の高齢者短時間労働法によれば、定年前の早期退職が可能な年齢に近いといった高齢者介護の実態（いわゆる老老介護）は、日本と共通する。

2011 年 10 月に発表された政府の『第 8 家族報告書』では、従来の家族政策の一分野と

して、新たに家族の時間政策（Familienzeitpolitik）が打ち出されている[14]。現代の家族にとっては時間こそが「根本的な価値」であり、持続可能な家族政策には、何よりも家族の時間政策が必要であるというのが、政策の趣旨である。

政策の目標のひとつは、介護と仕事の両立によって、時間的にも心理的にも、とりわけ多大な負荷を強いられる女性に対して、制度上の可能性を与えるだけではなく、社会全体が女性の立場に理解を示すようになることである。

そうした理想的な社会の生きた基礎（lebendige Keimzelle）が家族であり、介護とは、家族のなかで、介護する者と介護される者、両者の尊厳が守られながら継続的に行われる共同責任（Mitverantwortung）の営みであると第 8 報告書は記す。経済やインフラ整備の重要性を強調していた先の第 7 家族報告書と比べると、家族と介護の関わりは変化して捉えられている。

家族の時間政策は、経済と地域社会と連携して、時間を一人一人の人間の占有的なものとして扱うと同時に、各人の時間を調整して再分配して、家族の各構成員の時間の絶対量を確保するとともに、時間の質を高めることを目指す。

つまり家族とは、時間を生活の重要な資源として、互いの時間を相互に授受し、交換しながら生活する場である。子供の養育から親の介護に至るまで、さまざまな人間が関わりあい、それぞれの時間が重なりあっていくプロセスそのものとも言える。

ドイツでは1970年代の初めから20年以上の議論を経て、1995年から介護保険の導入が始まった。導入の目的は、①在宅介護の強化、②生活保護の受給者の減少化、③高齢者の長期入院と医療保険の財政破たんの防止、④無償の奉仕ではなく有償の社会的労働としての介護の見直し、などである[15]。

介護保険の導入に伴って支給される保険料率は 1.7%に定められている。公的医療保険と介護保険の強制被保険者の保険料は、被保険者と雇用者が折半する。保険の給付には在宅給付と施設給付の 2 種類ある。在宅給付では、現物給付（介護サービス）や現金給付(介護手当)を受けることになる。

要介護度は、介護 1 級（1 日 1 回介護を必要とする）、介護 2 級（1 日 3 回介護を必要とする）、介護 3 級（24 時間介護を必要とする）の 3 等級に分類されており、現物給付か現金給付かを選択する。

ドイツの介護保険で特徴的なのは、家族介護にも社会保険が適用されることであろう。たとえば介護中に腰痛になれば労災が適用されて、介護期間は年金保険の対象にもなる。さらに 1 暦年あたり 4 週間までの介護休暇が認められ、その間は代替介護スタッフが派遣される。つまり家庭を仕事場、家族介護者を労働者と位置づけて、家族介護を有償の社会的労働として評価するのである。

家族介護期間法は、そうした介護の意味を雇用者にも認識させて、より充実した介護の時間と資金の確保をはかるものとして期待される。

おわりに

以上、ドイツにおける家族と介護の関わりについて、家族介護期間法を中心に概観した。

施設における高齢者虐待[16]など、ドイツでも高齢者と介護をめぐって、さまざまな問題が生じている。けれども日本のように、認知症の親の財産を子供が横領する、子供が高齢の親を家庭内で虐待するといった､閉塞した家族の問題は少ないのではないかと推測される。その根拠は二つ挙げられる。

ひとつは、成年後見法制が周知されているため、家族関係が良好でない場合、第三者に老後のことを委任する割合が高いことである。もうひとつは、家族介護を有償の労働と位置づける政策のおかげで、家族や親族の介護を仕事として行うことができるからである。ドイツにおける高齢者の家族内での扱いについては、実態を現地調査して確かめるつもりである。

高齢者の介護には今後、まず先述の住居共同体のように、他者と交わりながら、死ぬまで安心して暮らせる場、いわば終の棲家の確保が求められる。それは政策の課題であるとともに市民の意識の問題であり、介護と医療、両方のニーズの多様化に対応しうる場を、各地域社会のセイフティネットのなかに確立しなければならない。

ドイツの家族政策は、介護という相互依存性に基づく人間どうしの関わりと、介護を通じて家族のなかで交換される時間の重要性に着目する。そうした政策の一環でつくられた家族介護期間法は、仕事を持つ家族が、介護の時間を人生の重要な一部に組み入れることを推進するものである。

介護という誰もが経験する人生の終期の問題は、とりわけ在宅の場合、認知症高齢者への対応、365 日・24 時間体制のケアの確保、外部との交流を絶やさないことなど、従来の家族では抱えきれないものが多い。家族を時間面と経済面で支援することは、国民の健康を維持増進する国家の責務である。

けれども最も大切なのは、全ての人間が、個人として尊重されて、最期まで自分らしく生きられる場、つまり尊厳を保持して自由に生活できる場の拡充である。それは、血縁関係にも姻戚関係にも囚われない、相互の信頼と愛情で結びついた「家族的な人間関係」のなかでこそ築かれる。たとえ伝統的な家族関係が失われたとしても、それは、家族が人間に与える意味を失ったことを表すわけではないからである。

開かれた人間関係としての「家族」を、社会のいたるところに確立するのは、私たちの心がけ次第である。誰を家族とみなすのか、誰を家族として受け容れるのか、誰をまるで家族のように配慮するのか、一人一人が問いなおさなければならない。

〈参考文献〉

齊藤香里『ドイツにおける介護システムの研究』五絃舎、2011 年
松本勝明『ヨーロッパの介護政策―ドイツ・オーストリア・スイスの比較分析―』ミネルヴァ書房、2011 年
松本勝明『ドイツ社会保障論Ⅲ―介護保険―』信山社、2007 年
クラウス・メックス（榎木真吉訳）『ドイツ介護保険のすべて』筒井書房、1996 年

〈注〉

[1] EU 加盟国のうちで高齢化率の高い上位 3 カ国は、1 位がドイツ（20.7%）、2 位がイタリア（20.2%）、3 位がギリシア（18.9%）である（2010 年 1 月現在）。日本の高齢化率はドイツより高く、同じ 2010 年の統計（高齢社会白書、平成 23 年版）によると、23.13%である。

[2] 家族介護期間の終了（5 条）、貸付金の返済方法（6 条）、償還請求（7 条）、被雇用者の不払い弁済・請求の移行（8 条）、労働法上の諸規定（9 条）、その他の規定（10 条）、家族介護期間の証明（11 条）、手続き方法（12 条）、管理当局の指示（13 条）、過料の指示（14 条）、資金調達（15 条）。

[3] 6 カ月以内の介護休業期間を認める制度。介護休業期間中、社会保険（年金・疾病・介護・失業）は適用されるが、無給である。家族・親族が突然要介護となった場合には、緊急措置として短期（10 日間）の介護休業制度も利用できる。

[4] 家族介護期間法案を内閣に提出するにあたってシュレーダー連邦家族大臣が語った言葉。

[5] 1 週あたり 15 時間まで短縮できる。週当たりの規定労働時間が変則的である場合は、1 年間の通算労働時間を 4 週×12 カ月として割り出した平均が 15 時間となれば良い。

[6] 政府の保険パートナーとなった保険会社は、被雇用者が死亡した場合や就業不能になった場合、介護期間中の貸与分で未精算の金額を引き受ける義務がある。保険期間は、介護期間中と期間終了後の融資分が完済されるまでの期間を含む。保険料は毎月の支援額の 1.99%（例：支援額 500 ユーロの場合、保険料は 9.95 ユーロ）と格安になっている。
参照：BNP パリバ・カーディフ保険ドイツのプレスリリース
(http://www.cardif.de/pressemeldung/?newsID=27)。

[7] Siebter Familienbericht : Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik und Stellungnahme der Bundesregierung（Drucksache 16/1360）

[8] ウルリッヒ・ローマン（青井秀夫・阪本恭子・新津和典訳）「成年後見法制へのドイツの選択肢」p.112.（『岡山商大論叢』第 47 巻、第 2 号、2011 年）。

[9] 1997 年から 2007 年までの 10 年間で、約 10 万件の利用が報告されている。

[10] EU 加盟国の最新の人口の動向については、eurostat の次のサイトを参照。
（http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Main_Page）
ドイツ国内の人口動向と高齢者の現状については、連邦統計庁の報告書（Im Blickpunkt: Ältere Menschen in Deutschland und der EU, 2011）および次のサイトを参照（http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/）。

[11] ドイツの平均寿命（2007 年～2009 年の統計）は、女性が 82.5 歳、男性が 77.3 歳である。

[12] ドイツの定年は現在のところ 65 歳であるが、今後 20 年間で 67 歳定年制へと移行する見通しである。2009 年の年金保険の実績によると、年金生活に入るのは平均 63 歳となっている。

[13] 松本勝明『ヨーロッパの介護政策―ドイツ・オーストリア・スイスの比較分析―』ミネ

ルヴァ書房、2011 年、pp.47-48.

[14] Zeit für Fanilie; Ausgewählte Themen des 8.Familienberichts. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauenund Jugend, 2011.

[15] 松本勝明『ドイツ社会保障論Ⅲ―介護保険―』信山社、2007 年、pp.29-38.

[16] 2011 年 12 月、ミュンヘン区裁判所は、老人ホーム（Caritas Altenheim St. Nikolaus）の 25 歳の介護職員に、入居者に身体的・心理的虐待を犯した罪で、1 年 9 カ月の執行猶予付き判決と 5 年間の職務禁止処分を下した。