

## 序章

### (1) 日本におけるデンマークの福祉研究について

我が国においてデンマークの福祉についてのこれまでの研究は、デンマークの福祉政策、住宅政策、24時間介護体制や、福祉補助器具に焦点化したものが多い。

主要なものをあげると、例えば、岡本祐三氏は、デンマークの施設や、24時間ケアの紹介をしている<sup>1)</sup>。日本では、特別養護老人ホームに入るのに持ち物が制限されるが、デンマークのナーシングホーム<sup>2)</sup>は、個室で自分好みの家具を配置し、観葉植物と、家族の写真に囲まれて清潔に暮らし、職員と入居者比は、1対1の配置であること。人口3万人の普通の町に150人もホームヘルパーがいて、夜中でも、訪問看護師とホームヘルパーがチームを組んで対応していること。高齢者が、日常生活を在宅とするか、施設入居にするかは、自己決定ができることなど、デンマークの福祉水準の質の高さに感嘆している<sup>3)</sup>。また、91歳の男性が、高齢者住宅で、ホームヘルパーの支援を受けながら、単身で豊かに暮らしていることも紹介している<sup>4)</sup>。さらに、岡本氏は、補助器具センターを訪れて、各種の補助器具と、交換のための部品の多さ、修理工場のようなセンター内の様子に驚き、補助器具も無償で貸与されることも確認している。デンマークの福祉水準の高さについて、予備知識は持ってきたが、実際をみてさらに驚いたと述べている<sup>5)</sup>。日本も先進国の仲間入りをしたが、先進国とは高齢化社会でもあり、老後は20年から30年の長期間になる。日本人の老後の2大不安として収入と健康を挙げ<sup>6)</sup>、日本は戦後、国作りにアメリカ型を追従してきたが、日本の社会制度の構造的欠陥が「寝たきり老人」に集約的であると述べている<sup>7)</sup>。医療面は国民皆保険で成果を上げたが、長期ケアの体制は不備である。デンマークの公的老人ケア制度と米国の商業化、営利化した制度とを比較して、「米国はデンマークに学んで欲しい」と述べている<sup>8)</sup>。

大熊由紀子氏は、北欧、イギリス、イタリア、アメリカを訪ねた結果、「寝たきり」に相当することばは、万国共通ではなかったと、記述している<sup>9)</sup>。日本の貧しい福祉や医療、その背後にある貧しい政治や貧しい文化が何十万人もの寝たきり状態の老人をつくりだしているに違いないとし、「寝たきり老人」という失礼な役所用語をやめるべきだと提案したと述べている<sup>10)</sup>。「介護が必要な人」というのなら、デンマーク語に訳せるが、「寝たき

り老人」ということばは、デンマーク語には訳せない<sup>11)</sup>。大熊氏は、著書の中で岡沢憲芙氏に税金の考え方についてインタビューしている。岡沢氏は、日本の政治や行政は「秘密を高めること」「閉鎖すること」「排除すること」によって権威を高めようとしてきたとし、地方分権についても、能動的な市民福祉を創るためには、市民の近いところ（例えば市町村）に権限をおくことが重要であるとしている<sup>12)</sup>。また、大熊氏は、アンデルセン元社会大臣にも、インタビューしている。大臣は、日本の医療費の無駄使いを指摘し、財政上の理由で福祉を目の敵にするのは妥当でないといっている<sup>13)</sup>。また、デンマークでも国が老人福祉をやっていたら家族に介護を押しつけていたにちがいない、国の役人は望遠鏡で眺めているような立場で、家族の困惑に気づかずに安くやろうとするからだ。市町村が責任を持つと、みじかで家族の困惑を放置できなく、責任を問われると述べている<sup>14)</sup>。大熊氏は、20～30年前のデンマークやスウェーデンでも高齢者の恵まれない姿があったが、どちらの国の人びとも「現実を直視し」、慈善に頼ることも、恩恵によって解決することも、営利事業に任せる道も選ばなかった。老いても、障害があっても健康な人と同じように当たり前で生活できる社会が実現してこそ、「真に豊かな社会」であると、述べている<sup>15)</sup>。

澤渡夏代ブランド氏は、福祉のサービスについての検討は、コムーネの高齢者福祉に関わっている適任者やグループが一件一件について必要なケアを検討、判定、決定しているが、ケースによっては、一人の場合や、複数で判定する場合があるとしている。補助器具、住居改造に関する判定は、市の作業療法士が単独で行ったり、在宅ケア担当者と一緒にいたりする。退院に際しては、特別チームが本人や家族も入れて退院後の身の振り方を検討する<sup>16)</sup>。身体介護に優先順位をつけて家事援助を減らすのは、限られたコムーネの予算の枠内で仕方がないにしても、一度与えられたものを削減することは、国としても、コムーネとしても、頭の痛いところであり、デンマークの社会福祉制度が抱えている一番大きな悩みでもあると、述べている。福祉についてコムーネが提供する情報を高齢者が収集漏れしないように、コムーネの高齢者福祉の情報担当官と高齢者委員会が合同で60歳以上の高齢者に年4回情報誌を無償で提供している例も紹介している。

大熊一夫氏は、日本の高齢者は人口の15%も占めているのに、政党や政治家からちっとも怖がられていないとして、デンマークで高齢者の声を拾う装置の役目を果たしているオーフス市の「高齢者委員会」をとりあげて紹介している。氏は、自らの老後に「床ずれは創りたくない」としてデンマークを研究対象に選んでいる<sup>17)</sup>。氏は、介護するかしない

を決めるのは、デンマークではどんな組織なのか、ヒョーグ市の関係者に尋ねている<sup>18)</sup>。

「ニーズは主に訪問看護婦が発掘することになっている、ケアプランも訪問看護婦を中心に現場の職員たちの日常的な話し合いの中で決まる」と、日本ではこの時期、公的介護保険が導入されたとしても、「介護サービスのメニューや提供量を、どんな組織の元で誰が提供するのか」と大論議を呼んでいる最中でもあり、質問した大熊氏は、デンマークでの単純明快な返事に驚いている<sup>19)</sup>。

松岡洋子氏は、住宅に焦点を当てている。デンマークの脱施設化をとりあげ、1987年にプライエムの新規建設を止め、自宅で暮らせる高齢者に質のよい「高齢者住宅」を提供して、外出も増やし、元気に暮らしてもらえば、要介護になる心配もないと述べている。高齢者福祉で、日本も現在、小規模化、住宅化で意義のある方向に進んでいるとし、日本もデンマークの施設の完全個室や、完璧な人員体制にばかりに目を奪われなくて、「住宅」「生活」「自立支援」に焦点化したらどうかと述べている<sup>20)</sup>。デンマークでは、「福祉は住宅にはじまり、住宅におわる」といわれてきたように住宅の提供に力を入れてきたが、その様子があまり日本に紹介されていない。それは、日本が福祉と住宅を切り離した政策をとってきたため、デンマークのトータルな施策を伝える大きな視点をもたなかったからであると記述している<sup>21)</sup>。松岡氏は、デンマークが施設を否定する理由は「大規模だと、個々の高齢者に目が届かず規制も多くなる、高齢者が施設内に閉じこもりになりやすい、利用者の日常の行動が減少して生活感の欠如に陥りやすい、病院教育を受けたスタッフが多く医療的体質が抜けない、施設の老朽化と、トイレ、バスなどの不備、住居(20㎡の広さ)は今後の高齢者には満足できない」としている<sup>22)</sup>。

その他、デンマークのホームヘルプと在宅介護は、ひとつの幹からでているとする記述も紹介されている<sup>23)</sup>。

以上のように、日本におけるデンマークの福祉に関する研究に焦点をあててきたが、日本の介護保険の「介護度認定過程」から、「介護度の判定」がきわめて重要であることが認識されるので、筆者が興味関心をもっているデンマークの「介護度の判定」についての研究を紹介する。

## (2) 高齢者の介護度判定の研究

日本の介護認定は、青天井といわれる医療保険の二の舞を防ぐべく設けられている。介

介護判定は、介護保険で介護の上限枠を規定するための必要な要素であり、介護保険を主軸に練りだされたものである。一方、デンマークは、利用者の利益に焦点が置かれている<sup>24)</sup>。日本はまず、制度があって個人があてがわれ、デンマークでは、介護を受けることも個人の権利であり、どう支援したら、利用者が自立して日常生活が快適に送れるか、個人の利益に焦点が当てられている。

デンマークにおける介護は、主に訪問看護師が周りのスタッフと協力体制を組んで、介護の必要度を利用者のニーズに合わせて、臨機応変に決定や変更している。ニーズ判定は日常生活の延長上にあるもので、構えて数量化したり、時間で計れるようなことではないのである。町角での訪問看護師と利用者の立ち話、ホームヘルパーが利用者の家に立ち寄ることなど、計算できない要素が介護にはあり、それがあって始めて介護の現場がスムーズに活動でき、利用者も安心して介護を受けることができる。

デンマークの在宅介護の判定の研究については、石黒暢氏と伊東敬文氏の業績をあげることができる。

石黒暢氏は、デンマークにおける在宅介護について、判定の形態を紹介している<sup>25)</sup>。石黒氏は、介護度の判定について、「申請者の権利を守るためにニーズ判定の結果を、利用者と判定者の双方が書面で示すこと。内容は決定根拠、サービス内容、援助の目的、期間を明記して契約を結ぶ。申請者は内容を承認したうえで署名する」と述べている<sup>26)</sup>。判定を行うのは、コムーネの福祉関係のスタッフで、一人の場合、複数の場合があり、主な判定者は、看護師、作業療法士、ソーシャルワーカーであり、コムーネにより判定チームのメンバーは違うと述べている<sup>27)</sup>。

伊東敬文氏は、デンマークの高齢者要介護度の判定について紹介し、「デンマークでは、訪問看護婦が介護度の判定をしているが、介護の教育と臨床の訓練を受けた者であれば他の職種でもよい」と述べている<sup>28)</sup>。ロスキレ市の作業療法士は、高齢者宅を訪問し在宅介護に関わっており、現職教育も随時うけている。伊東氏が「訪問看護婦でなくてもかまわない」と述べている他の職種に適合すると筆者は考える。

日本の作業療法士は現在、病院中心で働いていて、在宅での補助器具使用のための訪問は一般的でなく、在宅介護の判定には、あまり関わっていない<sup>29)</sup>。筆者は、日本の介護保険の介護判定は、コンピュータによる 85 項目の表面的な状態を基礎にし、2 次判定に至るものであるが、利用者から離れている点で不十分であり、専門職が利用者の自宅で介護度を判定すべきであると考えている。

また、伊東氏は、利用者と判定者の双方の合意形成がきわめて大切で、書面による契約が重要であると強調している<sup>30)</sup>。伊東氏は、在宅介護の要介護度について、利用者の自宅で直接判定すべきであると力説している。そして、「介護問題は会議を開いて第三者が書類だけで決定できるような問題ではない」と日本の現状を批判し<sup>31)</sup>、「利用者中心のニーズ判定をするなら、究極的にデンマークの方式しかない」<sup>32)</sup>と言い切っている。伊東氏は、ニーズ判定は利用者のニーズと残存能力を生かすことが重要であると、力説している。「残存能力の活用」は、デンマーク高齢者福祉の3原則のひとつであり、「生活の継続性」、「自己決定」とともに重視されている<sup>33)</sup>。高齢者福祉の中で大きな位置を占める介護部門も、歴史、教育、民主主義の上に構築されてきたものだということが分かる。

### (3) デンマークの高齢者福祉の背景にあるブレインストーミング

デンマークでは、市民レベルで「プレスト」<sup>34)</sup>(ブレインストーミングの略)が盛んに行われている。ロスキレ市役所の社会局保健課長ダグマー・スコウピヤグ氏(Ms.Dagmar・Skovjerg)は、「デンマークでは、2010年に65歳以上の人口が16.0%、2040年には高齢化率が21.8%になる。同じような財政で現在の福祉の質を保ちつつ、効率よく使うことができるか考えねばならない」と話した。そして、ロスキレ市のベアナッドゴードン(Bernadottegaarden)地区高齢者ケアセンターの訪問看護師ベアギット・ヘステベック・イエンセン氏(Birgit Hestbek Jensen)からも、また、ロスキレ市の「高齢者委員会」との交流会でも、全く同じ話を聞いた。

ロスキレ市の「高齢者委員会」との交流会で、委員が「高齢者委員会」の成り立ちや現在の活動状況を紹介する中で、「プレスト」という表現が何回もなされた。現在のロスキレ市の行政、福祉施設、高齢者委員会とも「プレスト」が盛んである。「高齢者委員会」は、高齢者による高齢者のための話し合いが土台になっており、そこでは民主主義の真価が発揮されている。これは、市議会・行政と市民で合意形成ができている証であることが実感できた。筆者がデンマークの「高齢者委員会」に引きつけられるゆえんである。

話し合いは通常、相手の意見を尊重した穏やかなものである<sup>35)</sup>。デンマークでは、民主主義の基本として「個人の考えを大切にす」話し合いが前提にある。現在、デンマークで盛んに行われている、「話し合い」による合意形成の土台は、どのようにして培われたものであろうか。高福祉国デンマークの現在は、歴史、教育の土台の上に築き上げられた

ものである。「話し合い」は民主主義の土台であり、デンマークの政策の根底でもあることが再認識させられる。デンマークの話し合いを大切にすると、国民性を辿ると、グルンドヴィ(N・F・S・Grundtvig)(1783~1872)の存在がある。

グルンドヴィは、デンマーク人の心の父であり、後世のデンマーク社会に絶大な影響を与えた人で、牧師であり、詩人であった。多くの賛美歌を作詞し、現在も教会や学校、結婚式など、みんなが合唱するときに歌われている。また、グルンドヴィは、教育者、思想家として、若者、特に若い農民の精神教育の必要性を強調した。グルンドヴィは、デンマーク独特の教育制度である「国民学校」の創設者である。国民学校は、1864年の敗戦により生じた国民と国家のイデオロギー基盤を構築するのに重要な役割を果たした<sup>36)</sup>。この教育精神が現代のデンマークに根強く残っている。グルンドヴィの生きた時代のデンマークは、政治情勢が不安定で、ナポレオンの肩を持ったデンマークは、イギリスと戦争をした。デンマーク政府は、1813年に敗戦前に破産し、その後、デンマークは1864年にドイツ(プロイセン)・オーストラリアとの戦争に負け、国家存亡の危機に直面した。国内で最も肥沃な土地であるユトランド半島の南部を失い、天然資源も乏しい小国デンマークの資源は、人間しかなかった。国の復興のため、人間の高揚をはかり、力を結集する必要があった。「外で失ったものを内にて取り戻す」ことがデンマークの大事業だった<sup>37)</sup>。グルンドヴィは、当時、デンマークの主要産業であった農業に関わる若者に農業技術だけでなく、デンマーク人としての自覚を高める教育(歴史、言語、文学)と、神と人間の関係を説いた。話し言葉が大事であり、精神の表現、伝統手段であるとした。ホイスコーレ(国民学校)が大役を果たし、国中で「国民啓蒙運動」が繰り広げられた。彼は「民主主義は生きている人間により生きるのである。重要なのは、人々の態度であり、法により定められる規則ではない。憲法でさえ、単に人々の意志の象徴でしかない」と述べている<sup>38)</sup>。グルンドヴィの考えは当時、傷心のデンマーク人の共感を得、現在もデンマークの個人の思想の根本に深くかかわっている。彼は伝承と祖国と国民を結びつける原動力となった。そこでは、祖国、母国語、そして国民が一番大切なものであった。デンマーク国家の根本的考え方であり、大切なポイントは、「すべての人はデンマーク人として平等で、自由である」ということである。職人も、聖職者も、国王も、デンマーク人である点は共通であることがホイスコーレでも強調された。「憲法制度のための全国集会」で、グルンドヴィは「公開と話すことこそ、私が生涯を通して得ようとしたものだ」と提案をした。国王の役目は、国民の意思を把握すること、理想として「国王を国民の通訳者」とすること。グル

ンドヴィにとって、個人と共同体の間は、何よりも話し言葉が結合手段で大切だった

オーヴェ・コースゴーは、生きた言葉(話し言葉)が、グルンドヴィのホイスコレ(国民学校)思想の大事な基礎になったと述べている<sup>39)</sup>。グルンドヴィの考えは、自分の国に対する認識を高め、自立した個人が共同社会の中で個人の責任を果たし、共同社会と相互に影響し合うという考えである。人間同士の「話し言葉」を大切にしてきたデンマーク人は、現在も民主主義の大切な要素のひとつとして「話し合い」を大事にして、国会や議会は、一個の個人が出発点となっている。

グルンドヴィが布石した「話し合いによる合意形成」は、デンマークの民主主義の土台となっている。グルンドヴィの精神は、現在もデンマークの人びとの心底で脈々といきづき、プレストが生活の中で活かされている。福祉政策や、コムーネ<sup>40)</sup>の福祉に厚い予算配分など、議会、行政と住民のプレストによる合意形成が土台になっている。

---

1) 岡本祐三『デンマークに学ぶ豊かな老後』朝日新聞社、1990年。

2) ナーシングホームは、日本での「特別養護老人ホーム」に相当する。「プライエム」とも表現されている。

3) 岡本・前掲書、25頁～26頁。

4) 同上、63頁。

5) 同上、28頁。

6) 同上、9頁。

7) 岡本氏は、大熊由紀子『「寝たきり老人」のいる国いない国』(12頁、159頁)のなかで、「寝たきり」は日本のみに通用することばであることに驚いた一人として紹介されている。

8) 岡本・前掲書、155頁。

9) 大熊由紀子『「寝たきり老人」のいる国いない国』ぶどう社、1990年。

- 10) 当時、大熊氏は、朝日新聞論説委員。
- 11) 大熊由紀子・前掲書、159 頁。
- 12) 同上、152 頁。
- 13) 同上、73 頁。
- 14) 同上、73 頁。
- 15) 同上、17 頁。
- 16) 小島ブンゴード孝子/澤渡夏代ブランド『福祉の国からのメッセージ』丸善ブックス、1996 年、141 頁。
- 17) 大熊一夫『あなたの老後の運命は』ぶどう社、1996 年、78 頁。
- 18) 同上、58 頁。
- 19) 同上、58 頁。
- 20) 松岡洋子『「老人ホーム」を超えて』クリエイツかもがわ、2001 年。
- 21) 同上、4 頁。
- 22) 同上、128 頁。
- 23) ユーケ・ファン・デル・ゼー氏 (Jouke ban der Zee) は、「多くの国と違い、デンマークのホームヘルプと在宅看護は、ひとつの幹からでている 2 つの枝である。同じ組織の一部であり、活動は相互に補完し合うものである。」「看護婦は、通常ニードの調査判定と、広い範囲のサービスの配分について責任を負っている」と、記述している。(イェク・B・F フッテン、アダ・ケルクストラ編 (西澤秀夫訳)『ヨーロッパの在宅ケア』筒井書房、1999 年、112 頁)。
- 24) デンマークの訪問看護サービスは、日本と同じく医療費を削減する目的で導入された。最初は医師の指示がなければ、如何なるケアも提供できなかった。1960 年代から医療が県レベル、在宅介護がコムーネレベルで管理するようになり、訪問看護サービスで、利用者の自己実現や社会との絆を築く支援ができるようになった (蛭名玲子「看護師としての醍醐味 (1) デンマークの在宅ケアの現状から日本の未来を考える」『訪問看護と介護』医学書院、2003 年 4 月、345 頁)。
- 25) 石黒暢「高齢者在宅サービス」、西澤秀夫・真弓美果・上掛利博編『世界の社会福祉 デンマーク・ノルウェー』旬報社、1999 年、43 頁。
- 26) 同上。

- 27) 同上。
- 28) 伊東敬文「官僚的なニーズ判定制度」里見賢治・二木立・伊東敬文『公的介護保険に異議あり』ミネルヴァ書房、1996年、199頁。
- 29) 早晚、在宅介護が充実してくれば、在宅介護に関わる作業療法士がふえてくると考える。
- 30) 伊東敬文氏は、デンマークの3市で使用されている判定用紙を紹介して、簡素な記入タイプ、詳細な記入タイプとしている (<http://lib1.nippon-foundation.or.jp>)。
- 31) 伊東・前掲書(注28)、197頁。
- 32) 同上、197頁。
- 33) 石黒暢「高齢者政策委員会」前掲書(注25)、40頁に、次のように紹介されている。1979年～1982年に社会福祉省に高齢者の生活向上を勧告する高齢者政策委員会(Aldrekommissionen)が設置された。同委員会は結果を、3部にわたる報告書をまとめ公表した。第3報告書で、生活の継続性の尊重、高齢者の自己決定の尊重、高齢者の残存能力の活用、の高齢者福祉の3原則を提示した。
- 34) 大津市在住のK氏により、在職中5000人規模の会社の開発部係長クラスの研修会に使用した例を聞き取ったところ(2002年9月14日)、ブレインストーミングの基本的なルールとは、批判をしない、自由奔放な発想を歓迎する、着想の数をできるだけ多く集める、他人の発想を更に発展させる準備として人数は5～6人がよい、ストーマー(参会者)の分野は広い方がよい、時間は30分から長くて1時間まで、気分がよい午前中か、仕事から解放された終業時、会議室は静かで電話も切っておく、リーダーと記録係をおく、黒板にでた意見を書いていく、基本的なルール違反はベルを鳴らして統制する、問題を数日前に知らせ着想を考えておく、問題は適切な大きさのものであること、である。
- 35) 2002年年8月19日、コペンハーゲン在住の医療・福祉関連のコーディネーター澤渡夏代ブラント氏の発言。
- 36) オーヴェ・コースゴー(高橋尚子訳)『光を求めて』東海大学出版会、1999年、はじめに、x頁。
- 37) 内村鑑三『後世への最大遺物デンマルク国の話』岩波文庫、1946年(第1刷)、2001年(第75刷)。

38) オーヴェ・コースゴー・前掲書、330 頁。

39) 同上、149 ~ 152 頁。

40) コムーネ (Kommune) は、デンマークで 275 のコムーネに分割され、日本の市町村に相当する地方自治体 (大阪外国語大学デンマーク語・スウェーデン語研究室編『スウェーデン・デンマーク福祉用語小辞典』早稲田大学出版部、2001 年より抜粋)。