

高齢化社会視察団に参加して

——北ヨーロッパの老人福祉サービスにおける新しい動き——

城 戸 喜 子

(社会保障研究所主任研究員)

1983年8月28日(日)から9月11日(日)にかけてスウェーデン社会研究所企画のスウェーデン等ヨーロッパ6カ国高齢化社会調査視察団に参加し、訪問国の老人福祉サービス・施設を巡る新しい動きについて官庁、施設、関係団体の職員、研究者及びプロジェクト参加者と会い、資料を入手し、又、シムポジウム形式による討論を行って来た。1年以上前のことではあるが、それらの新しい動きに基本的な変化はないと思われるので、一応の報告をしておきたい。但し僅か10日間の訪問であったためと元来老人福祉サービスは専門外であるため断片的印象記にしすぎないこととお断りしておく。最初に視察団の目的、参加者及び訪問国の人口・経済・社会保障についての基礎データを紹介し、続いて国別に老人福祉サービス・施設に関する新しい動きや興味深い活動について述べることにしよう。

今回の調査・視察団の目的は、高齢化社会の進展の中で長い老後生活の充実や有能な高齢者の活用といった問題に高齢化先進国がどのように対処しているかを探ることにあり、参加者の関心を次の五つの質問項目にまとめて予め訪問先に送付し、全般的説明と共にそれらに対する解答を受けるという方式をとっ

た。

- 1) 貴国にはより多くの所得を得るために働き続けたいと言う高齢者が大勢いられるでしょうか？
- 2) 貴国には経済的基盤は確立しているが社会から完全に切り離されたくないために社会活動に依然として参加したいという壮健な高齢者が沢山いられるでしょうか？ すなわち、社会的に有用な資源と考えられる高齢者を最大限有効に活用したいと思われませんか？
- 3) 貴国ではどのような高齢者向け教育活動があるでしょうか。又どのような健康訓練あるいはスポーツが高齢者にすすめられているでしょうか？
- 4) 高齢者の近隣との関係あるいは家族との関係はどのようなものでしょうか？
- 5) 高齢者の生活を豊かに充実させるためによく討議される実際的な事柄は他にありませんでしょうか？

参加者は日本社会事業大学、東北福祉大学、長野大学の教授、助教授、葛飾区で地域医療に携る開業医、各種共済組合職員、健保組合職員、社協職員、東京都老人総合研究所研究員等24名で、スウェーデン、ノルウェー、フ

海外の動き

ランス、ベルギー、オランダ及びデンマークの6カ国を約10日間で訪問した。先ずこれらの国の概観を把握することにしよう。

1. 訪問国の人口・経済・社会保障に関する基礎データ

表1は上記6カ国の人口、65歳以上人口比、社会保障支出、租税・社会保障負担の規模、1人当りGDP、経済成長率、失業率、物価上昇率等をまとめ、これらの国についての経済・社会状況の概略を示そうとするものである。

これらの国の特徴は第1に、人口から分るようにフランスを除き小規模であること、第2にオランダを除き高齢人口比が14~15%以上に達していること、第3に1人当りGDPが8,500 U.S \$以上(1982年)の豊かな国であること、第4に経済成長率はおしなべて低く、物価上昇率は高く、失業率もノルウェー、スウェーデンを除き高いことである(但し、ノルウェーの場合には明らかでないが、スウェーデンでは見かけ上の低い失業率とは別に、失業対策事業や職業訓練所によって吸収されている実質上の失業者が多数存在することに注意しなければならない)。第5にこうし

表1 六カ国の経済・社会概況(1982)

	ベルギー	デンマーク	フランス	オランダ	ノルウェー	スウェーデン	日本	単位
(1)人口	9.86 (1981)	5.12	54.22	14.31	4.12	8.33 (1982)	118.44 (1983)	百万人
(2)65歳以上人口比	14.4	14.5 (1977)	13.7 (1980)	11.6	14.9	16.8 (1981)	9.6	%
(3)社会保障支出/GDP	24.7	23.0	24.8	29.3	20.9	30.8	12.2	%
(4)内 移転支出/GDP	(23.3)	(13.3)	(23.2)	(28.5)	(15.0)	(18.5)	(11.3)	%
(5) 政府消費/GDP	(1.4)	(9.6)	(1.6)	(0.8)	(5.9)	(12.3)	(0.9)	%
(6)租税・社会保障負担/GDP	45.3	45.0	44.6	47.0	48.4	52.1	27.5	%
(7)内 租 税/GDP	(32.3)	(42.6)	(23.8)	(26.2)	(36.5)	(36.7)	(19.3)	%
(8) 社会保障負担/GDP	(13.0)	(2.4)	(20.8)	(20.8)	(11.9)	(15.4)	(8.2)	%
(9)1人当りGDP	8,552 (1982,1983)	11,017	9,961	9,615	13,648	11,907	8,966	U S \$
(10)実質GDP成長率	1.2, -0.7 (1983)	3.1, 2.3	1.6, 0.3	-1.6, 0.5	0.9, 3.3	0.5, 1.9	3.2	%(推定)
(11)消費者物価指数	126.0 (1983)	132	139.0	116.2	136.9	132.6	109.7	1980=100
(12)失業率	14.4	10.4	8.9	14.3	2.0 (1981)	2.5 (1981)	2.6	%

資料出所 (1), (9): OECD, National Accounts, 1953-1982

(2): OECD, Labour Force Statistics, 1970-81他

(3)-(8): OECD, National Accounts, 1970-1982

(10)UN, Economic Survey of Europe in 1983他

(11)日銀, 『外国経済統計年報』, 1984他

(12)Commission of the European Communities, Document, Report on Social Development, Year 1983他

た経済的パフォーマンスの悪さを一方に、他方で社会保障支出の規模は、対GDP比20%以上とかなり大きく、それに伴う租税・社会保障負担の重さも対GDP比45~50%となっている。すなわちこれらの国々は近年の経済的パフォーマンスの悪さは別にして、元来豊かな高齢化社会で高福祉・高負担の国々であると要約できよう。但し高福祉・高負担の国々と言っても、社会保険中心の大陸型の国々と、一般財源に基礎をおく北欧型の国々とに分れることに注意しなければならない。

このような社会保障制度一般に関する類型化を年金制度の面で次に確認しておこう。表2は年金制度に関する財源、資格要件及び給付水準を整理してまとめたものであるが、ベルギー及びフランスの2国は報酬比例年金を支給し、財源は被保険者と事業主の拠出に主として依存する社会保険方式をとっている。これに対し北欧3国は全住民を対象とし、一律の給付を支給する基礎年金の上に報酬比例を積む二階建の方式をとっており、基礎年金はかなり一般財源に依存している。但し報酬比例部分は被保険者と事業主の拠出によるものである。

老人福祉サービスは年金による所得保障を基盤とし、その上に築かれるべきものである。従って年金制度の概要は極めて重要であり、その意味で表2を掲げておいた。それについてここで記述する余裕はないが、日本と比べこれらの国々で年金受給開始年令がフランスを除き65~67歳(男)と、5歳以上遅いこと、又老後生活が年金制度により所得面で一通り保障されていることが確認できる。このよう

な背景の下に以下では、スウェーデン、ノルウェー、ベルギー及びオランダの4国に於ける老人福祉サービスの新しい動向と印象的な特色について述べてみたい。

2. スウェーデンにおける老人福祉サービスの新しい動向

スウェーデンに於ける新しい動きとしては、老人の生きがい就労の試みと孤独感除去のための地域ボランティア活動とを挙げることができる。

前者はストックホルム市の隣、リディンググー地区社会サービス局に於ける実験的プロジェクト「高齢者のための仕事」であり、後者は同じくストックホルム市オーシュタ地区のボランティアによる「隣人の責任」プロジェクトである。前者から説明していこう。

リディンググーでは老人の25%が何らかの仕事を求めているとの調査があり、特に若い老人に就労意欲が強いといわれていた。その動機は、①生活環境の中で意味のある存在でありたい、②労働の仲間を持ちたい、③受身にならずに生活したい、④社会的評価を受けたい、⑤社会への参加意識を持ちたい、⑥民主的権利を持ち続けたい等であると推測される。又、社会の側の意識も老人を社会的資源とみなし得るというものであった。只、老人の就労問題で①なるべく労働市場にない仕事で老人に適したものを開発すること②経済上、健康上の利益はどのようなものであるか、③老人就労の障害は何であるか等を考慮しなければならなかった。

これらの点について地域、国全体及び他の

海外の動き

表2 年金制度の概要（老齢年金）

国名	適用範囲・方式	財源	資格要件	給付水準
ベルギー	被用者 自営業者と公務員には 特殊制度 社会保険方式	被保険者：稼得の7.00% 事業主：給与の8.86% 政府：補助あり	老齢：男65歳，女60歳 年5%減額で5年前 から受給可能 満額：男45年，女40年 の雇用	老齢：生涯稼得の年平均 の60%（単身） 75%（夫婦）
デンマーク	基礎年金：全住民 社会保険：雇業者	被保険者：基礎年金の 場合に課税所得の 3.5% 被用者年金の場合に 月32.40DK 事業主：被用者年金の 場合に雇業者1人に つき月64.80DK 政府：基礎年金の費用 の90%	基礎年金：男67，女62 満額年金：40年間の居 住 雇業者年金：67歳 3年間の拠出	基礎年金：2,589DK/ 月（単身），4,756DK/ 月（夫婦），半年 毎に5%の増額で70 歳まで延期可能 補足年金：（所得調査 付） 455DK/月（単身） 978DK/月（夫婦） 被用者年金：40年間の 雇用期間後に1年に つき10,800DKまで 支給。半年毎に5% の増額で70歳まで延 期可能
フランス	被用者，農・鉱・鉄道 ・公益事業・公務員・ 船員・自営業者には特 殊制度 社会保険方式及び義務 制の私的年金方式	被保険者：年金計算稼 得の4.7%（上限は年 88.920FF） 事業主：給与の8.2% 政府：なし	老齢：60歳（退職前企 業の仕事を中止する こと） 満額年金：150四半期	老齢：1947年以後の最 高稼得十年の平均の 50% 配偶者補足（所得調査 付）：65歳で年4,000 FF 児童補足：3人の子供 を育てた経験があれば 年金の10% 老齢（連帯）手当金：低 所得年金受給者に年 15,200FF（単身）， 26,400FF（夫婦）
オランダ	全住民 被用者に対する付加給 付制度	被保険者：所得の11.45% 低所得者免除（上限 61.150ギルダー） 事業主：なし 政府：低所得免除者の ための拠出及び不足 分	老齢：65歳 満額年金：15～64歳間 の拠出	満額年齢：月1,154.97 G 配偶者補足：月502.68 G

海外社会保障情報№70

国名	適用範囲・方式	財源	資格要件	給付水準
ノルウェー	基礎年金：全住民 報酬比例年金：雇用者と自営業者（基礎額以上の稼得のある1897年以降出生の者）	被保険者：年金計算所得の5.9%⊕課税所得の4.4%（雇用者） 年金計算所得の10.8%⊕課税所得の4.4%（自営業者） 事業主：年金計算所得の16.8% 政府：不足分	基礎報酬比例年金：67歳。所得制限（年金⊕賃金）が以前の報酬の80%。 70歳から制限なし 3年間の拠出 満額年金：40年の加入	基礎年金：基礎額の100%（単身）、150%（夫婦） 補足：老令年金を受給していない配偶者の年金の50%、18歳以下の子供1人につき基礎額の25% 報酬比例年金を受けていなければ基礎額の49%まで 報酬比例年金：1967年以降の加入に基き、基礎額と平均年金計算所得との差の45% 満額年金：1987年までの20年の加入
スウェーデン	基礎年金：全住民 報酬比例年金：基礎額以上の稼得のある全雇用者と自営業者	被保険者：基礎年金は自営業者が年金計算所得の9.45%、報酬比例年金は自営業者が事業主拠出分を負担 事業主：基礎年金は給与支払の9.45%、報酬比例年金は給与支払の9.6% 政府：基礎年金は費用の約30%、報酬比例年金はなし	基礎・報酬比例年金：65歳 報酬比例年金：3年間の加入期間	基礎年金：基礎額の95%（単身）、155%（夫婦） 補足：1982/7/1以降基礎額の47%、16歳以下の子供1人につき基礎額の25%（報酬比例年金のない場合） 報酬比例年金：1960以降の加入に基く基礎額と平均年次年金計算稼得との差の60% 満額年金：1980年までの20年間の加入

資料出所：US Government, Dept of Health & Human Services, Social Security Programs Throughout the World, 1983

国々における状況を調査し、4年間に亘って実験的に100人程の老人に種々の仕事に携って貰ったという。例えば、幼稚園、保育園で週12～20時間位、児童に本を読み聞かせたり、子供と一緒に過し自分達の世代の考え方を子供達に伝えるという仕事が試みられた。もちろんこの仕事には準備コースを設け、老人に自信を持たせるようにしたが結果的に男

性の老人に特に大きな満足感を与えたようである。すなわち子育ての経験の無い彼等は新しい自己発展を遂げたと考えたのである。

第2に、老人が学校の休み時間のリーダーになったり、授業の代理を行なうという機会が作られた。この仕事には時間給がついたが、それは市場価格より安いものであった。この他、老人に対するサービスも取り挙げられた。

海外の動き

例えばサービスハウスでの料理、買物の付き添い、本を音読するサービス等である。

このプロジェクトに参加した老人の反応は積極的なものであったし、職場の側でもこれからの課題として見守ってゆきたいと受けとめている。すなわちこのプロジェクトは仕事の種類も人数も限られているが、その範囲では成功したと思われるし、労働市場を攪乱することもなかった。今後の課題は仕事の種類を増やすことであると思われる。

オーシュタ地区での「隣人の責任」プロジェクトは二つの意味で新しい傾向を示す。第1にボランティア活動であること。スウェーデンでは従来福祉サービスが公共部門によって提供され、ボランティア活動は行なわれていなかった。しかしこのプロジェクトは、ホームヘルパーとして10年の経験を積みヘルパーの管理職となった人が研究者と組んでリーダーとなり、様々な職業の人々を組織して同地区での活動を行なっているというものである。

第2に福祉サービスの内容が身体的介助ではなく、老人の孤独感を取り除くということであること。スウェーデンでは年金、医療、身体的サービスの面で行き届いた保障がなされ、老後生活についての物的条件は整備されたが、最後に残ったのは老人の孤独感と生きがい感の喪失であるという認識が広まって来た。そのため各地で生きがい就労と孤独感をいやす実験プロジェクトが行われるようになった。ここオーシュタ地区での試みは、平均5.5人のボランティアによって運営され資金はライオンズクラブのような民間非営利団体が、場所は地方公共団体が提供するという

極めて民間色の強いものである。このように提供されるサービスの目的と、サービス提供者との二つの面から注目に値するユニークな試みであると言えよう。

このプロジェクトにおける最初の大きな問題は老人との深い断絶を埋め、老人達に人々の好意を信じさせることであった。先ず老人達が何をしたいか話を引き出すのに非常な努力と時間を要した。しかし心を開くように働きかけているうちに、心理的問題の解決が身体的障害の克服に結び付くケースが幾つか現出し、実験的試みの成功の兆しを示した。

そこで老人の希望をきき、定期的に様々なレクリエーションの会を開き、老人、若者、既婚者、未婚者という垣根を取り払った交流を行うようにして来た。このような経験を通して、ホームヘルパーはコミュニケーションに関する、地域活動家の性格を持つことが必要であり、それが在宅福祉に重要であるとの認識がなされたようである。

3. ノルウェーに於ける老人福祉サービスの特色

ノルウェーにおける公的年金の支給開始年齢は67歳であるが、70歳まで受給を延期し稼働し続けることができる。このような増額年金の受給者は一般に高等教育を受けた人々で生き甲斐のために仕事を続けているケースが多い。しかし67歳になるとリーダーの地位は人に譲らねばならない。この点が同国における一つの大きな特色と言えよう。

老齢年金受給者の余暇活動のためには、全寮制で1コース14日間の学校や、老齢年金

受給者大学や普通の大学の老人向講座、半官半民グループによる自由成人学校等が設けられておりかなり多様な老人学校の存在がうかがえる。また、年金受給者になるための準備講座も別に作られているとのことであった。

同国に於ける老人福祉サービスの新しい傾向としては、地域の老人センターからの在宅老人向けサービスの配達を挙げることができよう。我々の見学したオスロー市のグリューネルロッカセンターは、食事、入浴、趣味、カウンセリング等のために在宅老人が集まって来ていたが、そこに来られる程身体的状況の良くない人々に対しては、給食サービス、ホームヘルパーの斡旋、ソーシャルワーカーの訪問、兵役拒否のボランティアの派遣等を行っていた。同センターの従業員は6人だが、常勤職員はその中4人にすぎない。この他に年金受給者のボランティアも多数協力しているが、それでも手不足で、もしマンパワーが充分ならば、もっと多くの給食サービスとセンターに通って来る人の付き添いを実施したいとのことであった。すなわち同センターでは、そこに通ってくる人を待ってサービスを提供するだけでなく、そこを拠点として各在宅老人に働きかけ、そちらに向けてサービスを配達してゆくという姿勢のように思われた。

4. ベルギー

ベルギーでは Infor-Home という民間非営利の情報提供機関とヴァン・クレ余暇財団の活動について述べておきたい。

前者は国から補助を受けている民間非営利団体であり、老人福祉に関しては、①定期的訪問によって民間老人ホームの設備やサービスの内容を知る、②老人ホームに入りたい人の訪問を受け、来所者の身体的能力の診断や希望をきいたり、彼等の教育を行ったりする。③年に6回小さな出版物を出し、各老人ホームの設備・サービスについて報告を載せて比較し、各ホームの改善努力を促す、等の活動を行っている。このような活動をここで取り上げる理由は、たとえ法的強制力を持たなくとも、老人ホームの設備や待遇について正確な情報を公表することにより、利用者に対し選択のための資料を提供したり、施設側に自主的改善を行わせ得る方法のあることに注意を喚起したいからである。これは老人福祉サービスに於ける同国の特に新しい動きではないが、施設やサービスの質や水準を向上させる一つの方法として日本にとっても参考になると思い紹介した。

ヴァン・クレ余暇開発財団では老人に対する教育活動や、老人の余暇活動に関する説明を受けた。ここで興味深かったのは、退職者のための老人大学の他に、年金受給年齢の3年前から始まる退職準備教育のことである。これは民間企業で行われているものであり、ヴァン・クレ財団もそうした準備教育のプログラムを開発して来た。教育の内容は健康管理、栄養、退職後にどのような権利や特典が生ずるか、退職への心理的準備等である。但しベルギー人は経営者側からの保護を嫌う傾向があるので、やり方を工夫せねばならないということであった。いずれにせよ民間企業における退職準備教育は、一つの新しい老人

福祉サービスであろう。

5. オランダ

オランダではハーグにある全国老人問題統一協会で、老人ホーム政策及び在宅サービスの現状について説明を受け、デルフト近郊の老人ホームを訪ね、最後にアイントホーヴェンのフィリップス高齢者基金や時計工場等を見学した。これらの中から印象深かった点について述べておきたい。

全国老人問題統一協会は1968年に発足し、10人の政策スタッフを中心に、国の老人福祉政策への助言やキリスト教会の設置する老人ホームへの助言活動を行って来た。そこでの説明によると同国の老人ホームは歴史的にみて、民間主導だが近年次第に政府の介入が強まって来ている。ホームの種類は特養とそれ以外の2種であり、1960年代にはどちらも大規模ホーム(200~300人)を建設していたが、最近では100~200人規模のものになってきている。また、特養以外のホームに入居している老人は、老人人口の9%に相当し、これを7%に下げようと努力中である。ちなみに同比率は西独で6%、ベルギー及びイタリアでは3%とオランダの老人ホーム入所比率が相対的に高い。その理由は、第二次大戦後の住宅難の折に、若い人々の住宅を確保するため老人の身体的必要等を考慮せず、只老人ホームに的容するというやり方をして来たためである。しかし1977年には身体的必要のある者だけを入所させるという方向に転換した。又、近年は老人ホームに対する批判が強

まり、在宅で自立生活ができるよう老人ホームで食事サービス、一時保護、緊急ベル等の設置を進めている。しかし現在のところではまだ在宅サービスの中心は、各地にある保健所やホームヘルプ協会であり、老人ホームではないという。次いでデルフト近郊の特養でない老人ホームを訪れたが、同ホームの特色は地域の文化活動の中心として機能していることである。通常老人ホームは地域の老人福祉サービスの中核にはなっても、いわゆる文化・芸術活動の中心として音楽会や美術展の会場になったりはしない。その意味で面白い試みであると言うよう。

もう一つの新しい傾向は居住老人のケアがtotalなものから部分的なものに変わって来っており、なるべく個人のプライバシーを守るようにしているということである。

最後に在宅福祉サービスに関しアイントホーヴェン市にあるフィリップス社の時計工場や老人用食堂及び地域の老人レクリエーションセンターを訪問し、生きがい就労の原型と企業福祉の地域開放のモデルを見学した。

フィリップス社の時計工場は、ヨーロッパに於ける生きがい就労の先鞭である。スウェーデンに於ける老人の生きがい就労もオランダのそれから学んだと言われている。ただ、我々の見学した時計工場はもともとフィリップス社が自社の退職者のために作ったものでありその意味でスウェーデンに於けるものとは性格が異なる。但し近年は社外の者も受け入れているようであった。この時計工場の特色は極く小規模の会員制(25人)をとっていることで、その理由は場所や機械等の制

約にもよるが、事業の性格が非市場的なものであるからと言えよう。すなわち場所や機械はフィリップス社が提供しているが、事業の内容は昔の時計の複製を作ったり修繕したりする趣味的なものと考えて良い。会員は月20ギルダールの会費を支払うことと、少なくとも週3回午前中出社する義務があるという緩かな規程があるのみである。スウェーデンの場合にもいわれたことであるが、ヨーロッパでは若者の失業問題が大きく、そのため労働市場を乱さないことが老人の就労の重要な前提となっている。そのことをここで再び確認した。

この生きがい就労のための時計工場の他に

フィリップス社は、自社の退職者のための高齢者基金の事務所で250人分の食事を暖め、地域の老人に配食するサービスを行ったり、自社の老人用食堂を一般市民である老人に開放したりして、自社の退職者のみならず地域の老人に対しサービスを提供している。フィリップス社の従業員は約12,000人で同市の労働力人口の60%位であるため、このような地域サービスが必要とされるのかもしれないが、在宅福祉の領域にまで企業福祉が拡大し、更に企業福祉の枠を越えて地域サービスにまで公共化されているのは一つの新しい傾向と言えるであろう。