

【海外調査報告】

地域における高齢者主体の活動についての考察 ～デンマークの高齢者の活動をとおして～

Study about the elderly's selfactivities in local communities～through the activities of the elderly in Denmark～

銭本 隆行（日本医療大学）

要旨：

超高齢社会の中で、地域における高齢者の存在感は増している。そして地域が高齢者にとって安全・安心かつ豊かに暮らせる社会になるには、高齢者本人の関わりが必要となってきた。しかし、日本人は主体的な関わりが苦手で、ボランティアや政治的関わりを積極的には担わない傾向がある。一方、デンマークでは、各自治体に設置されている高齢者委員会は、委員が60歳以上の高齢者から直接選挙で選ばれ、自治体から高齢者に関する施策の諮問機関として大きな影響力を持っている。さらに、高齢者が主体となって地域のボランティア活動を行う高齢者ボランティア団体「エルドア・セイエン」が、地域のインフォーマルサービスの多くを担い、高齢者のための社会を実現している。本稿では、高齢者委員会とエルドア・セイエンの活動を考察し、今後あり得るべき日本の高齢者の主体的な活動への示唆を得ることが目的である。

Keyword：高齢者、主体、デンマーク、高齢者委員会、ボランティア

I. はじめに

1. 研究の背景と目的

超高齢社会の中で地域包括ケアシステムの構築が各地で進められている。さらに国が2016年に決定した「ニッポン一億総活躍プラン」では、「子供・高齢者・障害者などすべての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合う」ことを期待される「地域共生社会」の創造も打ち出されている。社会の中で少子・高齢・晩婚化・独居など医療・福祉ニーズが複雑化してきており、地域における行政や専門職だけではなく、地域に暮らす住民の主体的な関わり的重要性が今後は増すとされている。

一方で、日本人は主体的に関わっていくことが苦手ともいえる。船曳(2003:174-176)は、「市民」を「西欧型の社会に対して主体的に関わっている自立した個人というのであれば、日本はそうした個人によって成り立っている社会ではない」とする。日本

社会の主体的関わりが弱い受動的な姿勢がみえてくる。

しかし、日本においても住民の主体的な関わりは重要であり、高齢化の進展とともに地域における割合を高める高齢者本人の関わりは、地域における複雑なニーズを解決していくためには、以前にも増して不可欠となってきた。2018年の高齢社会対策大綱では、「全ての年代の人々が希望に応じて意欲・能力をいかして活躍できるエイジレス社会」を念頭に、「高齢者が安全・安心かつ豊かに暮らせるコミュニティづくり」を目指すとしている。そこには、希望し、共につくっていく高齢者の主体的な役割が期待されている。

こうした高齢者の地域における主体的活動が重要視されながら、社会的活動（貢献活動）を実施している60歳以上は2016年で30.1%に過ぎない。世代すべてをふくめたOECD諸国におけるボランティア活動者率でも、2000年で日本は16%であるのに対

し、米国では65%と半数以上の国が30%を超えている。

北欧のデンマークでは、ボランティア活動者率は33%と日本の倍以上となっており、ボランティアの活動は社会に大きなウェートを占めている。

小池(2017:98)は、デンマークのボランティア部門の特徴について、①活発なボランタリー活動、②有償労働が多い、③自治施設(独立法人に類似)が存在する-としている。さらに、「社会福祉活動」と「文化・スポーツ等の活動」を区別しており、特に「社会福祉活動」については「主として公共セクターを補完」していると分析している。

原田ほか(2005:124)は「高齢期の人生を受け身ではなく主体的に選び取っていく人々の姿、そして自らによって自らを支えようとする仕組み」がそこにはあると指摘している。つまり、ボランティア活動はフォーマルサービスの補完的な位置にあるとはいえるが、フォーマルサービスの不足を補うことを前提としたインフォーマルサービスとして整備されたわけではなく、国民の主体性がもたれているというわけである。

松岡(2005:105)は「こうした活動とネットワークは政治を動かすほどの力をもっている」とし、各コムーネに設置が義務付けられている高齢者委員会の存在を示している。高齢者委員会は60歳以上の高齢者が公選で選ばれ、自治体から高齢者に関する施策の諮問機関として大きな影響力を持っている。高齢者委員会について、福島(2005:176)は「政策決定過程への住民参画、ユーザー・デモクラシー(利用者民主主義=著者追加)が制度的に保障された例」としている。

こうしたデンマークの高齢者ボランティア団体と高齢者委員会のような活動に対し、日本では、地域におけるボランティアや住民活動、市民会議などがある。しかしながら、ボランティアへの参加率は決して高くはなく、2016年の社会生活基本調査によれば、60歳以上のボランティア参加率は30%を下回る。今後、高齢化が進む中で、地域社会において重要な位置を占める高齢者が主体的に地域に関わっていくためには、デンマークの高齢者主体の活動は示

唆に富むのではないかと考える。

そこで、本稿の目的は、デンマークの各コムーネに設置されている高齢者委員会と、高齢者ボランティア団体の中でも最大の「エルドア・セイエン」¹の活動を考察し、今後の日本の高齢者の主体的な活動について示唆を得ることである。

II. 方法

1. 調査対象と方法

1) 先行研究のレビュー

2) 2018年8月、デンマークにおいて以下の関係者に半構造化面接を行った。ミドルファート・コムーネは、ミドルファート・高齢者委員会が、高齢者委員会全国連盟から、運営がうまくいっている高齢者委員会の一つであると紹介を受け、ノアフュン・コムーネは、高齢者委員会にデンマーク在住日本人の千葉忠夫氏が委員を務めており、状況把握が容易であるとの想定から選定した。

- ①ミドルファート・高齢者委員会の委員、ハンナ・ラウリットセン氏
- ②ミドルファート・エルドア・セイエン理事長、ヘルイェ・ピーターセン氏
- ③ノアフュン・高齢者委員会の委員、千葉忠夫氏
- ④ノアフュン・エルドア・セイエン副理事長、ビアギッテ・マドセン氏
- ⑤高齢者委員会全国連盟事務局、マリアンヌ・ルンスゴー氏、
- ⑥エルドア・セイエンの高齢者施策コンサルタント、リッケ・ソーレンセン氏

2. 調査内容

面接項目は以下のとおり。

各高齢者委員会向け

- ①設立経緯と目的
- ②委員構成、経歴、動機
- ③選挙の投票率
- ④運営
- ⑤委員会の活動内容、範囲

- ⑥委員会と社会委員会，市役所との関係
- ⑦認知症への取り組み
- ⑧影響力を行使できた事例

各エルドア・セイエン向け

- ①設立の経緯と目的
- ②会員数，会員の経歴
- ③活動内容
- ④高齢者委員会と市（国）との関係
- ⑤取り組み事例
- ⑥認知症への取り組み

3. 倫理的配慮

研究協力者には，口頭により，研究目的，調査の趣旨，データの取扱いなど，調査協力は自由意志によるものであること，質問内容によって回答拒否しても不利益を被らないことなどについて事前に説明を行い，回答を持って同意とみなし，面接を実施した。

4. 用語の定義

「地域共生社会」とは，「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域，暮らし，生きがいを共に創り，高め合うことができる（社会）」（ニッポン一億総活躍プラン2016）である。野口(2018:22)は，現代の地域コミュニティや家族が抱える福祉問題として，①単身家族や高齢者世帯の増加などの家族の変化，②子どもの貧困や不登校などの児童問題，③外国人やホームレスなどの差別・排除や異文化交流の問題-を指摘している。こうした問題を背景に，地域共生社会は「地域包括ケアシステムの深化」（白澤2018:536）とされている。

「フォーマルサービス(FS)」について川上(2009:31)は「制度的なサービス」とし，「インフォーマルサービス(IFS)」を「市場原理によって提供されるものと共感原理によって提供されるもの」とでは，その性格や役割が大きく違っている」とし，ボランティア活動，地区社協等をはじめとする共助・互助活動としている。また，笠原(2009:18)は，FSを「公的な社会資源（制度，専門職など）

による公式の援助」とし，IFSを「家族や友人，隣近所，地域のボランティアなどによる援助」としている。「ボランティア」については，「様々な課題に無償・有償で取り組むインフォーマルな民間の活動」と定義している。

本稿では，これらをまとめ，IFSを「共感原理によって提供される制度化されていない地域におけるボランティア的支え合い活動」とする(笠原2009:291)。

「高齢者委員会」については，松岡(2005)と福島(2005)は「高齢者住民委員会」と訳しているが，原語の「Eldre råd(エルドア・ロー)」の直訳は「高齢者委員会」であり，その機能からも必ずしも「住民」を挿入する意味は感じられないため，「高齢者委員会」とする。

「エルドア・セイエン」についても，松岡(2005)と原田ほか(2005)は「エルドラセイエン」としているが，原語の「Eldre Sagen」の発音は，「エルドラ」ではなく，「エルドア」のため，原音に忠実にこのままでいく。

Ⅲ. 調査結果

1. デンマークの高齢者ケアシステム

1) 国の概要



図1. ヨーロッパ地図



図2. デンマーク地図

デンマークは、ドイツの北、北欧諸国の中で最南部に位置する。面積は43,098 km²で、九州(36,783 km²)より少し大きな規模である。しかし、国土は平坦で山らしい山は存在せず、一番高い地点のモレホイで標高約171mしかない。可住地面積は日本が32.8%であるのに対し、87%に上る(国土交通省2015)。

この国土に、北海道(約538万人)や兵庫県(約553万人)に近い約578万人が暮らす。

表1. デンマークと日本の比較

	デンマーク	日本
面積	43,098 km ²	377,873 km ²
人口	578万1,190人 (2018)	1億2,659万人 (2018)
外国人	12.3%(2016)	1.8%(2016)
平均寿命	女性 82.9(2017) 男性 79.0(2017)	女性 87.14(2017) 男性 80.98(2017)
高齢化率	19.68%(2017)	27.05%(2017)
出生率	1.8(2017) 1.38(1983)	1.44(2016) 1.26(2005)

※各種データから筆者作成

平均寿命は、2017年の女性が82.9歳、男性が79歳である(DANMRAKS STATISTIK:6)。2017年の日本の女性87.14歳、男性80.98歳と比べれば高くはないが、2015年のOECD平均の女性83.1歳、男性77.9歳と比べるとほぼ同じである(Health at a glance 2017)。

2) 行政の仕組み

デンマークでは2007年、自治体の大合併が実施された。これにより、14のアムト(都道府県に相当)を廃止して5つのレギオンに、275あったコムーネ(市町村に相当)が98に統廃合された。平均すると、レギオンは100万人前後、コムーネは5~6万人の規模となった。大合併の目的は、「地方自治体の行政効率化とサービス向上」であり、背景には「人口の高齢化」「グローバル化」「情報知識社会」があったとされる(野口典子編2013:63)。

大合併による自治体規模の変化に伴い、自治体の役割はより明確化され、医療はレギオン、福祉、初等教育、労働はコムーネが担当することとなった。

福祉分野を所管するコムーネは、日本の特別養護老人ホームに相当する高齢者センター、デイセンター、トレーニングセンター、24時間在宅介護・看護といった福祉サービスを運営しており、ケアプランを作成するヴィジテーターや認知症コーディネーターもコムーネの職員である。デンマークでは福祉サービスの中で民間が占める割合は少なく、コムーネ提供の公的サービスが中心である。

医療を担当するレギオンは病院を運営している。ここでも民間が占める割合はごくわずかであるが、経済・効率性は常に考慮され、入院日数を可能な限り短縮するために早期退院が行われている。この早期退院を支えるために、地域における在宅看護・介護は24時間体制で整備され、コムーネとレギオンの連携は密に行われている。

また、すべての医療は登録している自分の家庭医を最初に通さなければならない。家庭医はレギオンとの契約に基づいて各地域に配置されているが、地域の中ではコムーネと連携しながら、予防接種、

検診，ターミナルケアなどを受け持っている。

3) 高齢者福祉

(1) 高齢者ケアシステム

「地域包括ケアシステム」という概念は日本で造語されたものであり，外国に同様のものを求めるわけにはいかない。しかしながら，高齢者を地域でケアしていくにあたって，実質的には，日本の地域包括ケアシステムに相当するようなケアシステムがデンマークには存在する。中田（2015:216）は，デンマークでは高齢者を中心に，①ヘルスケア・アクティビティ（アクティビティセンターなど），②居住（高齢者住宅など），③ケア（訪問介護・看護など），④医療，⑤経済（年金，家賃補助など）-といった分野ごとにサービスが連携，展開されているとしている。

デンマークの高齢者ケアシステムの背景として，「基礎自治体をベースとした地方分権」があり，「高齢者に限らず，何らかのケアが必要となった一人ひとりに対し，必要な『住まい』と『ケア』が提供される体制が整っている」としている（中田 2015:203）。さらにデンマークの福祉・介護サービスの特徴について，野口（2013:66）は「徹底した地方分権と住民や当事者参加で運営されている」とし，コムーネにケアシステムの運営の基本的責任がある一方で，住民や当事者参加による地方自治が行われているとする

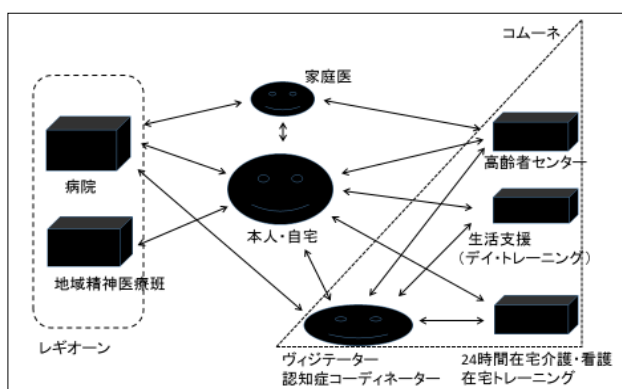


図3. デンマークのケアシステム

※筆者作成

(2) サービスの流れ

ケアシステム内の公的サービスを受給するためにはまず，コムーネに申請しなければならない。申請は，本人のほか，家族，ホームヘルパー，家庭医などでも可能である。認知症が進んで，最近隣人の状態がおかしい，というような通報によってコムーネが動く場合もある。

連絡を受けて，コムーネの「ビジター」と呼ばれるケアプランを作成する職員が訪問し，プランを作成後，コムーネ内のケアプラン審査チームが決定する。決定に対して不服があれば，不服を申し立てることも可能である。

2. 高齢者活動

1) 高齢者委員会全国連盟

以下，質問事項に対する全国連盟事務局，マリアンヌ・ルンスゴー氏の回答と先行研究から補足する。

(1) 設立経緯と目的

福島（2005）によれば，1975年に社会省は，障害者や高齢者をはじめとした社会的弱者を支援する法律である社会支援法に関して，各コムーネでサービス利用者委員会設置を認める通知を出した。デンマークでは自己決定や社会への影響力を国民の誰もが持つことは大変重要な意味を持つ。この通知以降，各コムーネで高齢者に関するサービス利用者委員会の設置が自発的にはじまり，80年代に増加した。その際の理由は，①高齢者増加，②高齢者の意見を聴く場の必要性，③近隣コムーネで設置による影響増であった。

こうした背景をもとに，1997年に成立した「社会分野における権利保障法」によって各コムーネで設置が義務化された。同時に，直接選挙で委員が選ばれることになった。高齢者委員会の法制化を進めたカーン・イエスパーセン元社会大臣は，直接選挙を導入した背景として，「幅広いユーザー・インフルエンスの確保」を挙げ，「高齢者個人は，年金受給者団体やそのほかの団体の代表に投票するよう強いられるのではなく，自分の好む高齢者に投票することができるのです」と説明している。1999年に

は全国の高齢者委員会が加盟する全国連盟が発足した。

高齢者委員会の設立時から関わってきた全国連盟事務局のマリアヌ・ルンスゴー氏によれば、高齢者委員会は、ノルウェーとフィンランド、スウェーデン、ドイツ、フランスで存在している。しかし、フィンランドとノルウェーでは委員は自治体からの指名制、他の国はボランティアであり、デンマークだけが公選制を取っている。

(2)委員構成、経歴、動機

以下は一般的な各地での高齢者委員会についてである。

- ①委員は60歳以上の現地の住民から4年ごとに直接選挙で選ばれる。
- ②委員は最低5人。男女は半々ぐらいの割合で、70歳以上が多い。以前の職種はさまざまで、元政治家や元市長もいる。
- ③障害者委員会（高齢者委員会の障害者版。しかし公選ではない）との併設もあり得る。
- ④給料は支給されない。しかし、交通費や委員会に出席した参加の手当は支給される。

(3)投票率

投票率は全国平均で50%程度。

(4)運営

全国の委員会からの会費と国からの補助金で運営。フルタイム換算で職員4人。

(5)活動内容

コムーネは高齢者が関わる施策について、常に高齢者委員会の意見を聞くことが義務付けられている。

全国連盟は国からの高齢者に関する諮問に対し、回答する。各地の高齢者委員会の個別の施策には関わらないが、求めに応じてアドバイスする。

(6)国との関係

あくまで独立した組織。全国連盟には国から年間約70件の諮問がある。多くは賛否程度だが、15件程度はしっかり吟味した返事が必要な内容であるという。

(7)認知症への取り組み

国が作成した認知症アクションプランの作成に関

わった。

(8)影響力を行使した成功例

コムーネが提供する高齢者ケアサービスのクオリティスタンダード（サービス基準）において、シャワー介助は週1回しか認められていなかった。しかし、各地域からの声をもとに、週2回のシャワー介助をサービス基準に含めるべきだと政府に提言した結果、週2回のシャワー介助がサービス基準になったという。

松岡（2001:220）によれば、フレデリクスベア・コムーネの高齢者委員会では、高齢者施設を巡回するバスが土曜日に運行していなかった。高齢者からの希望が出て、委員会が働き掛けて土曜日運行が実現したという。

(9)その他

ルンスゴー氏によれば、コムーネによっては高齢者委員会が形骸化し、行政やコムーネ議会から軽視され、影響力を十分行使できないことが起き得るという。これは、コムーネ議会の一般的な政治活動とは異なり、高齢者委員会は活動はネットなどで公開はしているが、住民の関心の薄さからも日々の業務が見えにくいことに起因する。さらに、市民の声を代弁するとしながら、行政と市議会のはざまに立ち、決議に強制力はなく、十分な立場を取りにくい。通常の委員はボランティア的な立場として参加しているが、委員長や委員があまりにイニシャチブを執ろうとすると、意識のずれから委員会が空回りすることもあるという。

2) エルドア・セイエン

エルドア・セイエンの高齢者施策コンサルタント、リッケ・ソーレンセン氏への質問事項への回答内容と先行研究などによる一部補足する。

(1)設立経緯と目的

コペンハーゲンを中心に1910年から高齢者の環境をよくするために活動してきた。「孤独な高齢者を守る会」を前身として、1986年10月に全国組織として設立された（原田ほか2005:125）。

エルドア・セイエンのホームページによれば、設立時に掲げられた目的は以下のとおり。

- ①高齢者は同じ価値を持つ国民として認められなければならない
- ②高齢者は自身の生活に関して決定する権利を持たなければならない
- ③高齢者は自身の条件の中で可能な限り自分で対処する可能性を持たなければならない
- ④弱った高齢者は適切で価値あるケアを受けなければならない

そして、2021年までの現在の目的は以下のとおりである。

- ①良き労働生活と確実な収入に基づいた全人生
- ②健康で積極的な生活を持った全人生
- ③強力な介護と福祉
- ④共生と存在
- ⑤さらなる促進

(2)会員

ソーレンセン氏によれば、1986年の設立年の会員数は、約87,000人から年々増え続け、現在の会員数は、814,859人(2018年1月時点)。50歳以上のデンマーク人の3分の1が会員となる計算である。デンマークの高齢者自身による最大のボランティア団体であり、ボランティア団体としても赤十字に次ぐ2番目の大きさである。

各コムーネに最低1支部あり、全部で計215支部ある。現在のコムーネ数の98よりも多いのは、コムーネが合併しても支部は必ずしも統合されず、旧コムーネの地域ごとに支部が残ることもあるからである。そうしたコムーネでは、複数の支部の連携を図るまとめ役が置かれる。

全国は10地区に分けられ、それぞれから代表が出される。代表数は計224人で、その中から9人の理事が選ばれる。そのほか、全国組織には1人の事務局長がおり、職員が128人雇用されている。

高齢者ボランティア団体ではあるが、高齢者だけが会員になるわけではなく、規定上は18歳以上の成人であればだれでもなれる。しかし、提供するサービスは高齢者向けであり、50代から60代にかけて会員になることがもっとも多いという。

エルドア・セイエンの活動を担うのは、高齢者自身であるが、一般会員はサービスなどを受けるだけ

で、活動を担う「活動的ボランティア」は、全国で現在、19,400人が登録している。活動的なボランティアの平均年齢は70.6歳で、3人のうち2人が女性である。

(3)活動内容

エルドア・セイエンの活動は、主に会費によって支えられている。会費は独り暮らしの場合は年間250kr(デンマーククローナ、約4,500円)、夫婦の場合は2人で年間410kr(約7,380円)である。

年間約7万回のイベントやアクティビティを全国の支部で開催している。会員であれば、割安な参加費用でさまざまなイベントやアクティビティに参加できる。たとえば、歌と一緒に歌う催しが地域の集会所で開かれたとして、コーヒー付きで会員30kr(約540円)、非会員40kr(約720円)の参加費、という仕組みである。

主な活動は以下の表2のとおり。歌の集い、映画上映会、バス旅行、講演会などさまざまなイベントやアクティビティを開催しているほか、「ITとテクノロジー」では、地域に暮らす高齢者で、IT関連で働いていたり、その分野に精通しているボランティアが、講習会を開催したり、訪問してIT機器の整備や利用の手伝いを行う。デンマークはデジタル化が大変進んでおり、役所への申請から銀行の支払いまでさまざまな手続きがネットで行われているため、デンマークの高齢者が社会の中で生活するにあたって、ITのサポートはとても大切である。

「地域での影響力」とは、エルドア・セイエン自体は、特定の政党とは無関係で、直接的な政治へ関与する仕組みがあるわけではない。しかし、全国の高齢者に日々、直接関わっており、かつ高齢者の環境・状況に関する調査・研究も常に行っており、情報も多い。そこで、国やコムーネに対し、環境改善に向けて働き掛けることも多い。

「社会人道的取り組み」は、弱った高齢者へ地域で暮らし続けるための安心感と一人ではないという共生感を生み出すための取り組みである。その中で、「寝ずの番」とは、ターミナルケアを受けている身寄りがない高齢者に対し、一定の時間寄り添ってあげるというボランティアである。ただし、なに

がしかのケアの手伝いをするわけではなく、あくまで精神的なサポートである。また、「訪問の友」とは、独居で話し相手がいない高齢者に対し、1～2時間程度、訪問して話し相手、散歩相手、医者と一緒にいく、などのサポートをする。「おしゃべりカフェ」は集って話す場である。「横に座る人」は、コムーネ職員や医師らとの話し合いで、発語や理解が難しかったり、独りでは心もとないという高齢者に対し、そばにいて手助けをするボランティアである。このボランティアは専門性も必要なため、2日間の講習を受けることになっている。

「学校の友」「幼稚園の友」「読書おばさん」は、子供たちとの関わりを持つものである。

「社会分析」では、「地域での影響力」にも関連し、エルドア・セイエンは政治団体ではないが、高齢者のアクティビティを提供する団体であり、地域において不可欠の存在である。そのためコムーネや国に大きな発言力があり、その影響力を裏付けるためのデータを得る調査を積極的に行っている。

表2. エルドア・セイエンの主な活動内容

イベント・アクティビティ	歌の集い、映画上映会、バス旅行、語学教室、講演会などさまざま
ITとテクノロジー	IT利用者が取り掛かりや操作に慣れるのを助ける。地域のITに慣れた高齢者が訪問して手伝うこともある。
地域での影響力	コムーネにおけるエルドア・セイエンの政治的案件について話す。
運動と健康	健康または弱った高齢者両方への運動
組織の業務	理事会、事務、会計、編集、秘書など
PRとコミュニケーション	ウェブサイト、ローカルペーパーの編集、マスコミ対応
社会人道的取り組み	弱った高齢者への安心感と共生感の創造

	Ex.「寝ずの番」、「訪問の友」、「おしゃべりカフェ」「横に座る人」
世代の出会い	「学校の友」、「幼稚園の友」、「読書おばさん」など
孤独	食事のアレンジなどで孤独感を減らす
社会分析	高齢者の環境や状況について調査、分析し、政治への影響力を行使するための戦略を立てる
アドバイス	電話などでの相談を弁護士やソーシャルワーカーが応じる

※ソーレンセン氏説明資料(2018)をもとに筆者加筆

(4) 高齢者委員会と国との関係

高齢者委員会と国とは直接的な関係はない。しかし、さまざまな調査を実施して得た情報をもとに、高齢者の環境改善に向けて、全国の支部とともに働きかけを行う。

(5) 取り組み事例

国が住居手当の取得条件を2017年により厳格に変更しようとしていたが、これまでの調査結果をもとに、高齢者の環境が大きく変わると反対した結果、変更にはならなかった。

(6) 認知症への取り組み

高齢者が増加する中、重点を置いて、調査研究や対応について取り組んでいる。

3) ミドルファート・コムーネ

(1) 概要

ミドルファート・コムーネはデンマーク中南部のフュン島西部に位置する。フュン島からユトランド半島にわたるリレバルト大橋があり、国内の交通の要衝である。

コムーネの面積は298.8 km²で、2017年の人口は約38,095人。65歳以上人口は約8,343人で、高齢化率は21.9%である。2029年には26.2%にまで上昇するとみられている(Middelfart Kommune 2017:5)。

コムーネの予算は2018年度当初予算案で約22億5,000万kr(約406億円)。そのうち地方税が約18億1,600万kr(約327億円)で約80.6%を占める。

(2)ミドルファート高齢者委員会

ハンナ・ラウリットセン氏へのヒアリングとミドルファート・コムーネのホームページによる。

①目的

1. すべての高齢者住民は、権利を有し、必要とする個人サービスを受ける
2. 予防は可視的に
3. 高齢者は満足する
4. 住民、政治家、中央委員会、公務員とよい協働を行う
5. 高齢者分野の予算は重視される開発プロジェクトを反映する

②委員構成、経歴、動機

2018年8月時点で、委員9人で、男女の構成は男4人、女5人。ヒアリングに応じたハンナ・ラウリットセン氏は、35年間市議を務め、「積極的な生活を続けたい」との動機から立候補し、2017年11月の選挙で当選した。

③選挙の投票率

ネット投票を導入したため、2017年11月は32.8%に低下。

④運営

委員会には、委員長、副委員長、会計の役職があり、そのほかは一般の委員。毎月1回、第4木曜日に委員会が開かれる。一回の案件は平均して10件ぐらいで、所要時間は2時間ぐらい。

⑤委員会の活動内容、範囲

扱う案件は、多岐にわたるが、予算、建設、交通、介護に関することが多い。

⑥委員会と議会、市役所との関係

市役所職員が事務局を担っており、予算などの複雑な事案の場合は担当職員が説明に来る。年3回、コムーネ議会の社会委員会と「カフェ会議」という名称の非公式の意見交換会を開く。

⑦認知症への取り組み

注目しているとのみ回答。

⑧影響力を行使できた事例

デンマークでは昔からの習慣で温かい料理は昼食に出し、夕食にはサンドイッチなどの冷たい食事を取るのが普通で、高齢者の施設や在宅ケアの配食でも同じであった。しかし、時代とともに生活習慣も変化してきており、夕食に温かい料理を食べたいという要望が高まり、高齢者委員会がその声を受けてコムーネに掛け合い、実現に成功したという。

(3)エルドア・セイエン・ミドルファート

ヘルイェ・ピーターセン理事長へのヒアリングとエルドア・セイエン・ミドルファートのホームページによる。

①目的

年齢に関わらず、すべての成人が自身の生活に関して決定し、意味ある生活を送り、社会に積極的に参加することを可能とする権利を持てるよう努める。

②会員

理事会は、7人の理事で構成されており、秘書が1人いる。年間10回理事会が開かれる。会員数は約6,000人。そのうち120人が活動的ボランティアで、さらにそのうち40人が、専門性が必要な特定業務を行っている。

③活動内容

4つの部会が存在し、それぞれが担当する分野で活動が行われている。

1. 社会人道的活動
2. 訪問の友
3. 認知症
4. イベントやアクティビティの調整

④高齢者委員会と市(国)との関係

高齢者委員会や市とはあくまで独立した関係。特別な連携はしていない。

⑤取り組み事例

市内各地域に計52の組合・協議会があり、それらと連携し、イベントを開催している。

⑥認知症への取り組み

認知症だけではなく、精神疾患を抱えた高齢者らへ一緒に食事を作って食べる活動をしている。

4) ノアフュンス・コムーネ

(1)概要

フュン島北部に位置するコムーネで面積 452.72 km². 人口 29,517 人 (2018) で高齢化率 22% (Nordfyns kommune 2018). コムーネの 2019 年度予算は約 18 億 kr (約 324 億円) (Nordfyns kommune 2019).

(2)ノアフュンス高齢者委員会

千葉忠夫氏へのヒアリングとノアフュンス・コムーネのホームページによる.

①設立経緯と目的

ノアフュンス・コムーネでは、高齢者委員会 (Eldreråd) は、シニア委員会 (Seniorråd) と呼ばれる。「高齢者」よりも「シニア」の方が響きがいい、との判断で 2013 年に変更された.

ホームページによれば、目的は以下のとおり.

1. コムーネの高齢者施策を発展、強化させる
2. 高齢者の問題がコムーネ議会に提案されることを確実にする

②委員構成、経歴、動機

委員は 11 人. 委員長は以前、地域誌の編集者をしていた.

③選挙の投票率

2017 年 11 月に統一地方選と共に実施された選挙の投票率は 72.98%であった.

④運営

コムーネ職員が事務局を務める. 委員会は年 10 回程度開催される. 秋の予算確定の時期は頻繁に開催される. 委員は、委員会出席のための交通費と時間あたりの手当が支給される. これは、高齢者委員会だけではなく、公の業務に携わった場合に公的に支給される基準に則ったものである.

⑤委員会の活動内容、範囲

以下の内容を話し合っ結果をコムーネや議会に提案する.

1. 年間予算
2. コムーネのクオリティスタンダード
3. 高齢者向け建物の計画

4. 高齢者向けの交通手段, 環境, 入り口整備
5. 文化サービス, 図書館
6. 保健
7. 食事
8. コムーネの高齢者施設への監査報告
9. 諮問

⑥委員会と議会, 市役所との関係

友好的関係にある.

⑦認知症への取り組み

アルツハイマー協会と連携

⑧影響力を行使できた事例

高齢者の緊急入所のための部屋確保

(3)エルドア・セイエン・ノアフュン

ピアギッテ・マドセン副理事長へのヒアリングとエルドア・セイエン・ノアフュンのホームページによる.

①設立の経緯と目的

全国的に支部設立の流れの中で 1987 年 10 月 23 日に設立され、最初の会員数は 43 人ではじまった.

②会員

約 4,000 人. 活動的ボランティアは約 20 人. ボランティアに対して交通費を支給する. 理事会の理事は 8 人で、毎月 1 回会議を開く. 理事になる動機は、「時間がある」「前任者から声を掛けられる」「前の仕事の続き」とさまざまである.

③活動内容

拠点を 4 か所に設け、それぞれで活動している.

④高齢者委員会とコムーネとの関係

あくまでもボランティア団体のため、特別な関係はなし. しかし、高齢者に身近に接しているため、ニーズをくみ取り、コムーネに伝えることはある.

⑤取り組み事例

高齢者向けの運転教室. 2 人乗り自転車を購入し、アクティヴィティーに使用する.

⑥認知症への取り組み

様々な取り組みに認知症対応の意識を盛り込む.

IV. 考察

デンマークの高齢者委員会とエルドア・セイエンの活動を、全国レベルとノアフュンス・コムエネ、ミドルファート・コムエネの支部レベルからみてきた。以下、高齢者委員会とエルドア・セイエン、そしてそれらを合わせたデンマークの高齢者の主体的な活動に分けて考察する。

1. 高齢者委員会

高齢者委員会は、高齢者自身が自らに関連する施策に声を上げられる仕組みとして機能している。

「公共サービスを享受する特定のユーザー（利用者）を、地方自治体の政策決定および実施過程に直接参加させる」「ユーザーデモクラシー」（朝野ほか2005:i）が生まれた国として、世界でも珍しい仕組みである。国や地方自治体も公選で選ばれた委員会の声を諮問などの形でしっかりと反映させ、高齢者本位の施策を実現させていた。

ただ、2つのコムエネを比べると、ミドルファートでは、ルンスゴー氏が「機能しているひとつ」というだけに、現実的な社会的課題こそあれ、市役所や市議会との連携を含めた運営は機能していた。一方、ノアフュンでは、市議会などとの連携において、あまり積極的な姿勢は伺えなかった。コムエネによって議会との間に温度差があるのが見受けられた。

また、ルンスゴー氏が言うように、実質的決定権を持たない高齢者委員会が形骸化する危険性についても存在していた。

しかし、水谷(2002:91)は「昨今、わが国の地方自治において地方議会は、地方政府の行政官僚制を適切にチェックすることが困難で、時代の課題に十分に取り組むことができていない」と指摘し、デンマークの高齢者委員会や高齢者、議会との協働が

「NPOを含む市民・住民の参加を政策過程の政策立案や政策決定の段階にいかに関与させるかを考える」のに参考になるとしている。高齢者が“高齢者”としての権利を保持しながら、自らの状況改善のために主張できる高齢者委員会のような仕組みは、日本

においても市民会議、地域ケア会議などで部分的にはみられるが、決して制度として普遍的に利用されているとはいえず、今後の日本の取組みへの示唆に富む。

2. エルドア・セイエン

全国レベル、コムエネレベルでの会員加入率はとても高い。全国では高齢者人口約110万人に対して約80万人と8割近くがエルドア・セイエンに会員登録している。背景には、地域におけるインフォーマルサービスを提供するエルドア・セイエンへの期待値の高さもある一方で、デンマーク人は、成人期の労働人生のころから労働組合への加入に慣れ、組織を生活向上の手段に使っていることが挙げられる。2016年の労働組合の組織率(労働政策研究・研修機構2018:226)では、日本が17.3%に対し、デンマークは67.2%である。デンマークの「労使は『社会的パートナー』と呼ばれ、職業教育プログラムの作成等多くの分野で積極的な役割を果たしている」

(日本弁護士連合会2011:2)ことがひとつの要因として挙げられるが、デンマーク人が「ユーザーデモクラシー」を実践し、主体的に人生を生きていく姿勢も考えられる。原田ほか(2005:124)は、エルドア・セイエンなどの高齢者ボランティア団体は「高齢期の人生を受け身ではなく主体的に選び取っていく人々の姿、そして自らによって自らを支えようとする仕組み」としており、そこには高齢者が自ら参加し、自己決定をしながら、有意義な人生を続けていく姿勢が伺える。

組織率の高さからか、コムエネレベルでは、拠点を複数設置したり、地域組織と連携したりすることが可能となっていた。両コムエネでは、活動的ボランティアには大きな違いはあったが、ノアフュンでは活動の維持のために、満遍なくではなく、拠点化を行うことで補おうとしていた。これはノアフュンは面積が広く、人口もより希薄であることが影響しているとみられる。

3. デンマークの高齢者の主体的な活動

高齢者委員会とエルドア・セイエンいずれの活動

も、デンマークの高齢者の主体的な活動の実践であり、同時にその活動を支えているものと言える。公的な福祉サービスが充実しているデンマークだが、それでもサービスが不十分であったり、時代にマッチしていない点が出てくる。そうした点に対して高齢者委員会という高齢者自らが意見を言う場が確保されている。だが公共任せにはせず、エルドア・セイエンとして自らが活動することでインフォーマルサービスでサービスを補完していく。しかしながら、あくまでフォーマルサービスを補完する役割が前提ではなく、主体的な意思に基づくインフォーマルサービスである。

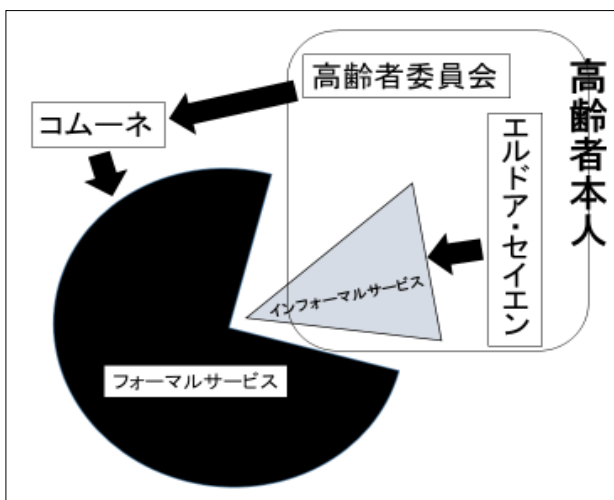


図4. デンマークの高齢者本人が関わる仕組み
※筆者作成

日本においても、自治会や町内会という地域単位でのさまざまな自主活動が存在している。そこには、黒岩 (2014:59) は「専門職ではなく、地域住民だからこそ気づくことのできるニーズに対応したサービスや、地域住民ならではのサービスを提供することにこそ、住民参加型在宅福祉サービスの今日的意義がある」とし、インフォーマルサービスの重要性は認められる。しかし、「介護保険制度のサービスに届かない部分や介護保険制度のすき間のニーズに対して、ボランティア精神をもって自由闊達に対応している住民グループが、市を中心とした地域包括ケアシステムの中に組み込まれることにより、

そのモチベーション等に影響を与えないかとの懸念もある」(木村 2015:115) とされる。つまり、高齢者主体の活動は、地域においてフォーマルサービスの補完を前提としたものであってはならないのである。

その点で、デンマークでは、あくまでフォーマルサービスに責任があり、そこに高齢者自身が関与しながら、インフォーマルサービスの利点も生かしていると言える。日本でも、まずは高齢者の関与の下にフォーマルサービスを充実させようとして、高齢者自身が提供するインフォーマルサービスとの関係を発展させていくことが大切である。

V. おわりに

超高齢社会である日本において、高齢者は地域における中心的存在となっていていっている。国がうたっている「地域共生社会」を創造するためには、地域の高齢者の活躍なくしてはできないだろう。この活躍を支える手段として、高齢者への施策に高齢者自身が物申す高齢者委員会と、とても高い組織率で地域のインフォーマルサービスを実践していくエルドア・セイエンの活動は示唆に富むものであった。

本稿では、デンマークの高齢者の主体的な活動に焦点を置いたため、日本との比較は不十分であった。日本になぜ主体的な施策へのチェック体制が築けないのか。日本にもある住民活動がなぜ全国的な運動へとつながっていかないのか。もちろんデンマークと同じ仕組みがあれば日本の社会が必ずしもよくなるわけではないが、本人が主体となる活動は必ず本人のためになるものである。

今後はデンマークの高齢者委員会の各コムーネでの活動実態やエルドア・セイエンの組織率の背景について深め、一方で、日本の高齢者主体の活動についての現状について研究をすすめ、応用策を検討することで、真に本人のためとなる社会の創造に寄与していきたい。

注

1) エルドア・セイエンだけではなく、ほかにも高

齢者ボランティア団体は存在する。「エルドア・モビリセアイング」(高齢者関連団体の集合体)と「ダンスク・シニア」(会員数13万人)、「ファオリー・シニア」(同23万人)などがあり、各地域においてエルドア・セイエンと同様の活動もしている。

引用・参考文献

朝野賢司・生田京子・西英子・原田亜紀子・福島容子(2005)「デンマークのユーザー・デモクラシー」新評論,

Ældre Sagen(2019)「Ældre Sagen Nordfyn」(<https://www.aeldresagen.dk/lokalafdelinger/nordfyn>, 2019. 3. 25)

Ældre Sagen(2019)「Ældre Sagens historie」(<https://www.aeldresagen.dk/om-aeldresagen/aeldresagen/organisation/saadan-arbejder-vi/vores-historie>, 2019. 3. 25)

Ældre Sagen(2019)「Ældre Sagen Middelfart」(<https://www.aeldresagen.dk/lokalafdelinger/middelfart>, 2019. 3. 25)

OECD(2017)「Health at a glance 2017」

笠原幸子(2009)「介護福祉用語辞典」住居広士編, ミネルヴァ書房

川上富雄(2009)「社会福祉基礎構造改革と地域支援」社団法人日本社会福祉士会編,『社会福祉基礎構造改革と地域支援 新 社会福祉援助の共通基盤 第2版(下)』中央法規, 22-37

木村素子(2015)「住民主体によるインフォーマルサービスの課題とその支援について—住民グループ代表へのグループ面接をとおして—」『帝塚山大学心理学部紀要』4, 115-125

黒岩亮子(2014)「高齢者福祉における支え合い活動の展開と課題—住民参加型在宅福祉サービスを事例として—」『社会福祉研究』119, 57-64

小池直人(2017)「デンマーク共同社会の歴史と思想—新たな福祉国家の生成」大月書店

白澤政和(2018)「地域包括ケアシステムは機能するか(vol. 5)地域包括ケアシステムの深化としての地域共生社会の実現に向けて」『医学の歩み』267(7), 536-542

銭本隆行(2018)「デンマークの高齢者ケアシステムの日本への有効性について」『日本医療大学紀要』4, 3-12

DANMARKS STATISTIK(2018)「DANMARK I TAL 2018」

内閣府(2016)「ニッポン一億総活躍プラン」

中田雅美(2015)「高齢者の『住まいとケア』からみた地域包括ケアシステム」明石書店

日本弁護士連合会貧困問題対策本部(2011)「デンマーク調査報告書」

野口定久(2018)「ゼミナール 地域福祉学 図解でわかる理論と実践」中央法規

野口典子編(2013)「デンマークの選択・日本への視座」中央法規

Nordfyns Kommune(2018)「Befolkningsprognose 2018-2030」

Nordfyns Kommune(2019)「Budget2019」(<https://www.nordfynskommune.dk/Om-Kommunen/Generel-information/Budget-og-regnskab/Budget-2019>, 2019. 3. 26)

Nordfyns Kommune(2019)「Seniorrådet」(<https://www.nordfynskommune.dk/Politik/Raad-naevn-og-udvalg/Raad/Seniorraadet>, 2019. 3. 25)

船曳建夫(2003)『『日本人論』再考』NHK出版,

松岡洋子(2001)『『老人ホーム』を超えて—21世紀 ◆デンマーク高齢者福祉レポート』クリエイツかもがわ

松岡洋子(2005)「デンマークの高齢者福祉と地域居住 最期まで住み切る住宅力・ケア力・地域力」新評論

水谷利亮(2002)「デンマークの高齢者住民委員会と市民参加—転換期の保健福祉政策における地方自治のあり方をめぐって」『高知短期大学研究報告. 社会科学論集』83, 89-116

Middelfart kommune(2017)「Befolkningsprognose 2017-29」

Middelfart kommune(2018)「Budget 2018」

Middelfart kommune(2019)「Ældrerådet」(<https://www.middelfart.dk/Borger/Aeldre/Aeldreraadet>, 2019. 3. 25)

Rikke Sørensen(2018)「Ældrer Sagen」説明資料
労働政策研究・研修機構(2018)「データブック国際
労働比較 2018」

Summary

In the super aged society, the presence of elderly people in the local communities is increasing. And to become a society where the community can live safely, securely and richly for the elderly, involvement of the elderly person himself has become necessary. However, Japanese are not good at subjective involvement and tend not to take volunteer and political involvement positively.

Meanwhile, in Denmark, the elderly committee established in each local government is selected by direct election from elderly people aged 60 or older, and it has a great influence as an advisory body for policies of local governments for the elderly.

In addition, elderly volunteer organization, "Ældre Sagen" who performs volunteer activities of the community by the elderly as the subject, carries much of local informal service and realizes society for the elderly. In this paper, the purpose of the elderly committee and Ældre Sagen are to study and to present suggestions for subjective activities of Japanese elderly people who should be more necessary in the future.

Key words: elderly, subject, Denmark, elderly committee, volunteers