

# 日本の高齢者介護のあるべき姿

—スウェーデンとの比較を通して—

牧野 雄太

## 目次

はじめに

1. 日本における高齢者介護の現状
  1. 1 介護の担い手不足
  1. 2 高齢者のひとり暮らし
  1. 3 高齢者虐待
  
2. 日本における高齢者介護政策と問題点
  2. 1 担い手不足への対応と問題点
    2. 1. 1 外国人技能実習制度
    2. 1. 2 介護ロボット
  2. 2 ひとり暮らしへの対応と問題点
  2. 3 虐待への対応と問題点
  
3. スウェーデンにおける高齢者介護
  3. 1 ホームヘルプの変遷
    3. 1. 1 伝統的モデル
    3. 1. 2 ベルトコンベア風モデル
    3. 1. 3 小グループモデル
  3. 2 高齢者の自立した生活
  3. 3 スウェーデンの報道
  
4. 日本の取るべき施策
  4. 1 スウェーデンの施策を取り入れる際の注意点
  4. 2 導き出された高齢者介護施策案

おわりに

参考・引用文献

## はじめに

福祉において最も興味のある分野が高齢者福祉であったため、そこを中心に研究を進めたいと考えた。私は大学入学時から2年間、在宅介護のアルバイトをしていた。私が介護していたのは身体障害者の方であったが、アルバイトですら深刻な担い手不足に陥っている状況に衝撃を受けた。そこで、介護問題に絞って調査していくことにした。また、以前外国人介護職の受け入れについて調査した際、日本国内だけでなく、世界に目を向けることの必要性を痛感した。介護問題を解決する突破口を、海外における施策から導き出すことができないかと考え、海外比較というテーマを選択した。

本論文では、現代の日本における高齢者介護の問題点は何か調査し、それを解決するために、海外の施策からどのような方法を活かし、取り入れることができるかを、スウェーデンとの比較を主に、検討する。比較する国としてスウェーデンを選択した理由は、福祉先進国と呼ばれる北欧諸国の一つで、日本よりもはるか以前から高齢化に悩まされていたという側面から、日本の高齢者介護問題の解決の糸口となる要素が、数多く含まれていると考えたからである。

福祉という大きな枠組みの中で、高齢者介護という問題はおそらく誰もが直面する課題であろう。私たちも、自分自身の祖父母や周りの高齢者の介護を目の当たりにすることで、非常に身近に感じられる話題である。しかしその問題は、主に少子高齢化を原因として、悪化の一途をたどるばかりである。一方海外では、ドイツやスウェーデンを筆頭に、充実した社会保障制度等を通じて、優れた福祉国家となっている国もみられる。では一体、日本とこれらの国々との差は何なのだろうか。きっとどの国も、そのような福祉国家になる可能性は持っているはずである。もし、海外で行われている政策をすぐに取り入れることができるならば、すでに日本でも行われているはずである。それができていない理由は、日本の制度や文化の違いなどが関係していると考えられる。福祉に関わらず、外国との文化の違いは様々な問題を引き起こしている。最近では特に身近に感じられるようになったのではないだろうか。このように、今回は、私たちに非常に関係が深い、身近な問題を中心とした研究を進めていきたいと考える。実現できる施策を目指して、日本独自の高齢者介護政策を考える。

まず1章では、日本の高齢者介護における問題点を、介護業界の担い手不足、高齢者のひとり暮らし、高齢者虐待の三点に絞って調査する。続く2章では、1章で挙げた問題点に関して、現在取り組まれている対応策を調べる。さらに、その対応策にも問題点がないか掘り下げる。その後の3章は、スウェーデンで行われている、行われてきた高齢者介護政策について研究する。最後の4章では、日本とスウェーデンの文化や制度の相違から生まれる、施策を取り入れる際の注意点を考える。日本に取り入れるためには、どのような変更点が必要となるか調べる。そして、1から3章をもとに、日本で取り組むべき施策案を導き出す。

## 1. 日本における高齢者介護の現状

### 1. 1 介護の担い手不足

まず、何十年も前から叫ばれている介護業界の問題として、担い手不足がある。はじめはこの問題について述べていく。それほど時間が経過しても問題が解決していないということから、どれだけ困難な課題であるかがわかるだろう。

介護の担い手不足の要因の一つとして、賃金が低いということが挙げられる。

二〇一六年九月、厚労省は、社会保障審議会の介護保険部会に、二〇〇九年度以降の交付金や介護職員処遇改善交付金の積み重ねにより、介護労働者の給与は「月額プラス四万三〇〇〇円相当の効果」があったと報告しました。この「相当の効果」という表現に、注目してください。『介護従事者処遇状況等調査』を見直すと、二〇〇八年度の平均給与額は二七万七八四〇円、二〇一七年度は二九万三四五〇円で、九年間で一万五六一〇円しか増えていません。ところが、二〇〇八年度の二七万七八四〇円に「月額プラス四万三〇〇〇円」を加えると、三二万八四〇円になるのです。この疑問について、厚労省は、二〇〇八年度はすべての事業所を調査したけれど、介護職員処遇改善加算になってからは、加算を取った事業所だけが対象なので、「単純な比較」はできないと回答しています。(小竹 2018:64-65)

賃金の底上げのため様々な政策を行ってはいるが、なかなか結果が出ていないのが現状だ。単純に賃金が低いというよりも、仕事内容と見合っていないのではないかという意見が多いようだ。介護職員は、勤務時間が不規則であったり、休日出勤が多かったり、身体的にも負担となる要素が大きい。その分の対価を報酬として求めるのは、当然のことである。

介護業界では、割に合わない賃金や、身体的にも精神的にも苦勞の多い仕事内容からか、離職率の高さも問題となっている。新人ばかりが増え、勤続年数の長い職員が残っていくと、必然的に後者の負担が重くなっていく。このような負のスパイラルが続いていることも、状況を悪化させている原因の一つである。

二〇一〇年、株式会社日本総合研究所が公表した『「潜在ホームヘルパー」の実態調査』では、養成研修を修了したのに働いていない「潜在ホームヘルパー」のうち、すぐにでも働きたいのは五%で、六割以上の人が働きたくないと回答しています。また、働きたいと回答した人は、収入のアップのほか、移動や待機の時間手当などの確実な支給を希望していました。(小竹 2018:52)

上記のように、ホームヘルパーとして働く資格は持っているが、実際に働いてはいない、「潜在ホームヘルパー」と呼ばれる人々が大勢いる。小竹(2018)によると、1991年からの21年間で、ホームヘルパー養成研修を修了した者は、383万人にも上るが、実際に現場で働いているのは30万人で、一割にも満たない。また、60歳以上が3割以上と高齢化にも悩ま

されており、後継者不足が不安視されている。潜在ホームヘルパーたちの働く意欲と環境をいかにして向上させるかが、今後の後継者不足解決の糸口となるだろう。

## 1. 2 高齢者のひとり暮らし

次に、高齢者のひとり暮らしについて述べる。

2010年現在、ひとり暮らし世帯は全国で1678万5000世帯で、全世帯数5195万504世帯の32.3%を占め、2030年には37%がひとり暮らし世帯になるといわれている。そのうち65歳以上の高齢者は479万1000世帯で、約28.5%が高齢者のひとり暮らし世帯である。[……]一般世帯のうち、ひとり暮らし世帯は24.9%だが、生活保護受給世帯におけるひとり暮らし世帯は75.6%にもなっている。(中沢・結城 2012: 46)

まず、高齢者以前に、ひとり暮らし世帯そのものが年々増加傾向にある。全体に占める高齢者のひとり暮らし世帯の割合を見てもらえれば、どれだけ多くの比率を占めているかが分かるだろう。高齢者の場合、ひとり暮らしであると身の回りの世話が難しくなっていくため、生活そのものの継続が困難になってくる。また、生活保護受給世帯に絞って見てみると、ひとり暮らし世帯には、貧困に苦しむ人々が多く含まれていることがわかる。貧困になると、徐々に娯楽や食費にかける費用が少なくなっていく、次第に、交際費等の人とのつながりも削らざるを得ない状況に陥ってしまう。

近所付き合いや人付き合い自体から疎遠になっていくと、今度は、「孤独死」という問題が浮かび上がってくる。現在はまだ、孤独死に対する明確な定義は決められていない。

「東京新聞」の「一人暮らしをしていて、誰にもみとられずに自宅で亡くなった場合」。UR都市機構の「孤独死とは、『病死又は変死』事故の一態様で、死亡時に単身居住している賃借人が、誰にも看取られることなく、賃貸住宅内で死亡した事故をいい、自殺又は他殺を除く」。新宿区役所の「二週間程度に見守る者がいない、独居又は高齢者のみ世帯の高齢者」などというように、いくつかの組織・機関が「孤独死」の定義を試みている。(中沢・結城 2012: 11-12)

上に挙げたように様々な意見があるが、本論文では、上記のいくつかの定義から文章を拝借し、孤独死の定義を、「ひとり暮らし又は高齢者のみ世帯の高齢者が、誰にも看取られることなく、自宅で亡くなった場合」とする。

今後も全人口に占める六五歳以上の割合が高くなっていき、単身高齢者が急増する傾向は続くと思われる。しかも、遠方に身内がいたとしても子どもや姪・甥ではなく、その兄弟もしくはいとこといった高齢者しかいないことも珍しくはない。そうなると親族による安否確認は大変困難なものとなり、既述のような孤独死するケースが増え続けていく。しかも、地域社会も互助組織機能が解体していることも珍しくないため、近所づきあいによる相互支援も期待できない地域が増えていく。(中沢・結城 2012: 4-6)

上記のように、高齢化により、孤独死の問題はますます大きくなっている。また、孤独死というものは、ひとり暮らしに限ったことではない。たとえば、シングル介護におけるふたり暮らしの場合にも起こり得る。中沢・結城(2012)によると、実際に2012年1月に起こった、「札幌市白石区40代姉妹」の事例がある。この事例で亡くなった姉は、以前から区役所に三度も生活についての相談をしていた。しかし、ガス等も止められ暖房器具が使えず、先に姉が脳内血腫で息を引き取った。その直後、知的障害で要介護状態だった妹も凍死した。このように、ふたり暮らしの場合、家族がいるという安心感からか、自治体や地域の支援が疎かになってしまう場合があるのだ。

ひとり暮らしだけでなく、高齢者のみで暮らしているということは、日常生活において、様々な危険と隣り合わせであるということなのだ。日頃から、人とのつながりを継続して保っていかなければ、孤独死のように、悲惨な結果を迎えてしまうこともある。高齢者にとっては、ソーシャルワーカーやホームヘルパーとのつながりも、非常に大きな意味を持つてくるのだ。

### 1. 3 高齢者虐待

三つ目に、最近になって多く聞かれるようになった、高齢者虐待について述べる。

平成28年2月6日の朝刊各紙で「介護施設で虐待 最多300件」という記事が紙面を賑わせた。厚生労働省が、前日の2月5日に平成26年度の高齢者虐待に関する結果を公表したのである。前年度比35.7%増となったこの数字を、どのように考えればいいのか。(吉田 2006: 1)

養介護施設従事者等による高齢者虐待ではこのような数値が発表されているが、家庭内などで起こる、養護者による虐待判断件数は1万5000件にも上る。高齢者の虐待がこれほどまでの問題となっている理由の一つに、家庭や介護施設の内部で行われているため、周囲の人間が気づきにくいという点が挙げられる。下記に、高齢者虐待の定義の概要をまとめる。

- ① 対象となる高齢者は「65歳以上の者」である。ただし、2011年に成立した「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」(障害者虐待防止法)の施行に伴い、2012年10月より65歳未満のものであって養介護施設に入所し、その他養介護施設を利用し、または養介護事業に係るサービスの提供を受ける障害者については、高齢者とみなして、養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する規定が適用されることとなった。
- ② 法で言う「高齢者虐待」とは、養護者による高齢者虐待および養介護施設従事者等による高齢者虐待であること(高齢者の財産を不当に処分し、高齢者から不当に財産上の利益を得ることについては、高齢者の親族も含めた規定となっている)。
- ③ 虐待の内容を、i 身体的虐待 ii 著しい減食または長時間の放置など介護・世話の放棄 iii 暴言や拒絶など心理的虐待 iv わいせつな行為などの性的虐待 v 財産

を不当に処分したり不当に財産上の利益を受けるなどの経済的虐待、と定めている。(東・渡辺編 2017: 207-208)

上記のように、高齢者虐待と言っても様々な種類がある。東・渡辺(2017)によると、中でも多いのが「身体的虐待」で、全体の6割以上を占める。虐待を受けた高齢者の性別は、「女性」が圧倒的に多く、養介護施設従事者等による場合も、養護者による場合も、7割前後の割合を示している。養護者による虐待者の続柄は、「息子」である場合が4割と最も多く、虐待者と被虐待者が同居している場合に起こりやすい。たとえば息子が未婚の場合、虐待を行ってしまう原因としては、不慣れな家事や介護のストレス、また、それを共有する相手の不在、もしかしたら、定職に就いていないことによる不安感なども考えられる。ただこれは一例にすぎず、虐待を行ってしまう原因は人それぞれであり、様々な要因が考えられる。

また、中には、虐待していること、されていることに気づかない人々も大勢いるのだ。たとえば、要介護者が車いすを使用する際、安全のために車いすベルトをつけたままにしておくとしよう。すると、安全のためにつけたはずのベルトが、立ち上がりや用を足す際の妨げとなってしまう。もちろん、これだけで虐待になるわけではないが、要介護者のためを思っただけの行動であっても、些細なことを積み重ねることによって、無自覚のうちに虐待へと発展してしまう可能性があるのだ。虐待している側もされている側も、それに気づかないことがあるという事態は非常に深刻であり、まずは虐待に対する認識そのものから変える必要があると考える。

## 2. 日本における高齢者介護政策と問題点

### 2. 1 担い手不足への対応と問題点

#### 2. 1. 1 外国人技能実習制度

介護業界の担い手不足への対応策としてまず挙げられるのは、外国人技能実習制度だ。この制度は、外国人が日本で特定の技術を習得し、それぞれの国へ技術を持ち帰るための制度である。

二〇一六年、出入国管理法が改正されて、在留資格に「介護」が加えられました。技能実習制度でも、対象職種に「介護」が追加されました。技能実習制度は一九九三年につくられましたが、「開発途上国などの経済発展を担う人づくりに協力する」ことが目的で、EPAと同じで、こちらも労働力不足への対応ではありません。(小竹 2018: 72)

上記のように、担い手不足を解消するための政策ではないが、大きく期待できる部分もある。一時的にでも日本での介護の担い手が増加することには変わりはない。ただ、介護分野での技能実習制度は、近年始まったばかりで、課題は山積みである。

まず、語学力の問題だ。技能実習生として入国するためには、半年から一年間の学習が必要とされる。さらに、就労2年目には、より高いレベルの日本語力が必須となる。新しい環

境、ましてや異国の地で、働きながら並行して日本語の学習を続けるには、かなりの労力と覚悟が必要であり、非常に困難と言えよう。次に、監理団体の問題が挙げられる。現在、約8000もの監理団体が存在しており、それを統括する機関がない。監理団体の数が多すぎると、団体間で差異が生まれ、制度自体を崩しかねない。今後、厚生労働省等の公的機関がその役割を担うことになるのではないかと考えられる。

次に、コストの問題だ。技能実習制度は、本来、技術移転を目的とした制度であるが、実際のところ、担い手不足の解消のために機能している部分が多い。当たり前のことだが、本来の目的である技術を身につけるためのコストがかかる。また、制度も仕組みも大きく異なる国での暮らしとなるため、生活面での指導も必要とされる。コストの問題は、日本側に限ったことではない。費用分担においては、公的負担が少なく、実習生側の負担が大きくなってしまふのだ。先述した日本語学習分の費用も、重くのしかかる。実習生は、既に入国までも多額の費用を支払っており、入国してから途中で帰国するという選択肢は、なかなか選べないであろう。

また、先で、一時的にでも担い手が増加すると述べたのには訳がある。技能実習制度の役割を考えれば妥当なことだが、実習生は、技術習得後に日本で働き続けることができないのである。元々の制度としては真つ当な仕組みであるのだが、介護の担い手不足解消という観点から見ると、そのまま日本に残るという選択肢があってもよいのではないかと考える。それまでの日本語学習量を考えても、あり得る策なのではないか。

## 2. 1. 2 介護ロボット

次に挙げられる対応策として、介護ロボットがある。介護ロボットとは、要介護者の自立支援を行ったり、介護者側の負担を減らしたりするロボットのことである。介護ロボットには様々な種類がある。いくつか紹介すると、たとえば、要介護者の、ベッドから車椅子、車椅子からトイレ等への移動の際、介護者側の負担を減らす、移乗支援を行うものがある。アシストベッドや、介護用のマッスルスーツがこれにあたる。要介護者が家の中で転倒した際や、呼吸や心拍に異常があった際に、スマートフォン等で知らせることができる、見守り支援ロボットもある。他には、認知症セラピー支援ロボットというものも発明された。認知症の方に対してセラピーを行ったり、会話支援を行ったり、まるで人間のような機能を持つ。

介護ロボットの導入により、介護職員の仕事を軽減することができる。担い手不足の解消とともに、職員一人一人の負担を減らすことで、離職率の上昇や、賃金への不満を和らげることが期待される。

課題としては、価格が高額で、導入が難しいことが挙げられる。特に、家庭に介護ロボットを置くとなると、なかなか手が出せない値段になってしまう。今後、より技術が進歩し、介護ロボットの大量生産ができるようになることが望まれる。また、高齢者の中には、ロボットというものに、あまり良くない印象を抱いている人も少なくはない。介護という、人とのつながりや思いやりが重視されてきた分野であるだけに、余計そういった印象が強くなってしまふのかもしれない。これは介護ロボットに限ったことではなく、外国人労働者にも同じことが言える。外国人やロボットなど、これまで生活において関わる機会の少なかった対象への不安や偏見は、そう簡単には払拭できるものではない。このような新しい分野への心の壁を、どのようにして取り払っていくかも、今後の重要な課題と言えよう。



## 2. 2 ひとり暮らしへの対応と問題点

高齢者の見守り活動を行っている団体に、民生委員というものがある。

民生委員とは、厚生労働大臣の委嘱を受け、社会奉仕の精神をもってひとり暮らしの高齢者などに対する援護活動や相談・助言活動など、地域社会の福祉向上に向けたさまざまな取り組みを行う人達のことを指す。つまり、援助や見守りが必要な人が地域のなかで安心して生活していけるよう、身近なところでサポートをする地域福祉の推進には欠かせない存在である。(中沢・結城編 2012:63)

ひとり暮らしの高齢者にとって、定期的な見守りを行ってくれる人々の存在は、非常に大きい。しかし、民生委員は無給のボランティアであり、担い手不足に苦しんでいる地域も多い。特に、人口減少に苦しむ限界集落では、そもそもの人材に限られており、集落における別の役割も兼任しなければいけないなど、より負担のかかる構造となっており、事態は深刻さを増している。中沢・結城(2012)によれば、2010年に厚生労働省が発表した参考データでは、定数が23万3905人であるのに対して、委嘱数は22万8550人と、5355人の欠員が出ている。また、人数のみならず、担い手の高齢化も問題となっており、現在、民生委員の8割以上が、60歳以上の方々に構成されているのだ。早急に後継者の育成が望まれるが、民生委員の仕事は、地域の人々とのコミュニケーションや信頼が重要視されるため、難しい課題である。民生委員の不足により担いきれない分の役割は、めぐりめぐって、ホームヘルパー等の介護職員のところへやってくる。双方の課題は密接に関係しているのだ。

孤独死対策として大切なことは、社会参加をすること、また、人付き合いをすることだと考える。それは、就労としての社会参加や、複数人で共同生活を送り全員で食卓を囲む、疑似家庭なども含まれる。はたまた、行きつけの居酒屋に寄ることも、立派な人付き合いであると言える。どのような場所であっても、自分の居場所をつくるのが大事なのだ。ケアマネージャーも、定期的に関わりを持つことのできる相手のひとりだ。しかし、なかなか心を開いてくれない高齢者や、定期的な訪問を望まない高齢者もいる。当事者自身の、孤独死に対する意識も、改善していかなければならない。

人との関わり以外に対応策を挙げるとすると、人感センサーがある。住人が生活している気配がないと、管理人等に連絡が入るという仕組みだ。人感センサーの一番の課題は、プライバシーの問題である。人手を省けるという意味では、とても便利なものであるが、利用者側の性格により、使用すべきかどうかは変わってくる。このような、機械等によるひとり暮らしへの対策は、介護ロボットなどの技術の進化と共に、今後ますます発展していくだろう。

## 2. 3 虐待への対応と問題点

高齢者虐待の防止と養護者への支援等に関する「高齢者虐待防止法」が、2005年11月に成立し、2006年4月に施行された。下記に、法の概要をまとめる。

高齢者に対する虐待が深刻な状況にあり、高齢者の尊厳の保持にとって高齢者に対し

る虐待を防止することが極めて重要であることにかんがみ、高齢者虐待の防止等に関する国等の責務、高齢者虐待を受けた高齢者に対する保護のための措置と養護者に対する支援のための措置等を定めることにより、高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等に関する施策を促進し、高齢者の権利利益の擁護に資することを目的とする。(東・渡辺編 2017:207)

この法には、高齢者虐待の通報義務、努力義務が記載されている。また、公表制度というものもある。たとえば、養介護施設従事者等による虐待について、都道府県が公表する項目は、大まかに、虐待の状況、虐待に対して取った措置、である。ここには、虐待の内容、そして、発生要因は含まれていない。もちろん、虐待を行った個人や、事業所等の情報は保護しなければならない。しかし、とりわけ発生要因に関して言えば、そこを追求し、改善しなければ、高齢者虐待そのものの解決には至らないのではないだろうか。

一方で、厚生労働省による公表では、2012年からは内容が変更され、虐待の発生要因も含まれるようになった。中でも、一番の要因として挙げられているのは、「教育・知識・介護技術等に関する問題」(吉田 2016: 39)である。しかし、吉田(2016)が、厚生労働省が公表しているものと同じカテゴリーを使用し、介護労働者に対して行ったアンケートによると、最も多い回答は、「職員のストレスや感情コントロールの問題」であった。また、続く要因も、「人員不足や人員配置の問題による多忙さ」と、大きく異なる結果となった。吉田によるアンケートは、厚生労働省のもの比べて規模も小さく、これが全国の介護労働者の意見であるとは言えないが、参考にするには十分価値のあるものである。

国は、三つの高齢者虐待防止ネットワークを構築している。一つ目は、「早期発見・見守りネットワーク」だ。これは主に地域住民を中心としたもので、日常的に高齢者と接することで、些細な変化に気づき、地域包括支援センターに伝える等の役割を果たしている。高齢者だけでなく、その家族に対しても見守りを行うことで、虐待の防止、早期発見に貢献する。二つ目は、「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」で、介護保険事業者等で構成されている。こちらは、すでに発生してしまった虐待に対して、対応、支援を行う役目を担っている。最後は、警察、医療機関、法律関係者等の、「関係専門機関支援ネットワーク」である。それぞれの連携を強化することで、より迅速に虐待問題に対応できる仕組みをつくり上げている。

高齢者虐待の問題においては、被害者側の高齢者のケアだけでなく、養介護者側へのケアも求められる。高齢者虐待は、何も全て加害者側が悪いというわけではない。まず何より、介護におけるストレスを解消する場所、方法の提供が最優先とされるであろう。

### 3. スウェーデンにおける高齢者介護

#### 3. 1 ホームヘルプの変遷

今回は、下記に挙げた3つのモデルを参考に、スウェーデンにおけるホームヘルプの変遷

を述べていく。

セベヘリは1950年代から1980年代にかけてのホームヘルプの編成を3つのモデルで捉え、説明している。セベヘリはホームヘルプの拡大と再編は、国の経済事情に大きく影響されてきたことを指摘しているが、経済状況が極めて良好だった1960年代までの編成を「伝統的モデル」、その後の1970年代の経済低成長期の編成を「ベルトコンベア風モデル」、1980年代の公的セクターの膨張が批判対象となる時代の編成を「小グループモデル」としてその特徴を分析している。(斉藤 2014: 150)

### 3. 1. 1 伝統的モデル

スウェーデンで、最初にホームヘルプについての省庁令が出されたのは、1952年である。そこでは、「ホームヘルプは無職の女性で『家事に豊富な経験を持つ専業主婦』から採用されるべき」(斉藤 2014: 151)と述べられている。その後、1964年からは、ホームヘルプ事業に特定補助金が支給された。事業の開始当初は、仕事内容等があいまいで、ホームヘルパーの役割は漠然としたものだったが、徐々に細かな内容が決められていった。ただの作業であるような仕事ではなく、高齢者とのより良い関係づくりが求められるようになったのだ。しかし、この頃のホームヘルパーは、給与も低く、教育にも時間をかけてもらえなかった。特に、管理体制にかける費用が抑えられており、決められていたのは、高齢者を援助するための時間だけであった。仕事は、ヘルパーの自由裁量による部分が大きく、個別で取り組んでいたため、孤独な仕事という印象が強かった。当時は、利用者側が、ホームヘルパーの上司のような立場であった。以上が、「伝統的モデル」の大まかな概要である。

### 3. 1. 2 ベルトコンベア風モデル

次に、「ベルトコンベア風モデル」の時代に入る。ホームヘルプ事業は、発足後急速に拡大していき、コストの増大と、担い手不足が問題視されるようになった。そこで、この時代には、主に、合理化を求めて様々な施策が行われていく。まず、高齢者のための集合住宅である、サービスハウスがつくられた。住宅がバリアフリーである、デイサービスがあるなど、高齢者が暮らしやすい工夫が多数施されていた。このような集合住宅ができれば、一つの場所で多くの高齢者をサポートすることが可能となり、担い手も削減できる。高齢者側も、自宅で生活しながら豊富なサービスを受けることができ、互いにメリットの多い施策であった。また、集合的なサービスの発達に伴い、管理職の必要性が叫ばれるようになった。1977年には管理職向けの大学教育も開始され、特定補助金の制度も合わせて変更され、ホームヘルプ事業の合理化が進められていった。さらに、ホームヘルパーの労働条件も見直された。「伝統的モデル」の時代は、賃金のシステムが時間単位給付であったが、仕事内容を基に給与が決められるよう改善が進められた。

### 3. 1. 3 小グループモデル

最後は、「小グループモデル」の登場である。ホームヘルパーの高い離職率と採用の難しさに悩まされていた政府は、仕事のやりがいや魅力を増やすことで、問題を解決に導けないかと考えた。まず、高齢者の身の回りの世話、家事が多かった仕事内容を、高齢者が自立し

た生活を送ることができるようにサポートするものへと転換させていった。それは、ホームヘルパーに、それまでとは異なる別の分野の知識が必要になったということでもあった。そのため関係機関は、徐々にホームヘルパーの教育という部分に力を入れるようになった。これには、それまでのホームヘルパーの、主婦、母親といったイメージから、資格を持った正式な職業であるという認識を強く印象付けることで、ホームヘルパーという職業の社会的地位を向上させる目的があった。また、コスト削減のためにも、高齢者ごとにどのような支援が必要であるのか、不要なものまで提供してしまっているのではないかとということが、より細かく調査されるようになった。そうすることで高齢者は、一人でできることは自分で言い、自立した生活をより長く送ることのできる仕組みが整っていった。高齢者が自立生活を営むことができるようになれば、その分担い手も減らすことができるのだ。そのうち、管理職として、地区ホームヘルプ主任が置かれるようになった。主任の役割は、小グループ内でそれぞれのホームヘルパーを適切な位置に配置し、より高齢者の要望に合わせたサービスを提供することである。これにより、一人一人の仕事の裁量が大きくなり、背負う責任も大きくなった。つまり、やりがいを生み出したのである。また、それまでも進められてきた時間単位給付の廃止の傾向が、より一層強まった。時間単位給付は、責任感ややりがいを削ぐことにもなる。モチベーションを上げるためにも、フルタイム労働への移行が順調に進められていった。このように、この時代は、ホームヘルパーの働きがい向上のために多くの計画が動いていたが、高齢者側から見れば、ヘルパーとの話し合いで仕事内容が決められていた以前ほど、柔軟性がなくなったという不満もあった。

### 3. 2 高齢者の自立した生活

スウェーデンでは、ほとんどの高齢者が自らの家に住んでおり、子どもと同居している割合はかなり少ない。大多数の高齢者は、ひとり暮らしか、配偶者との暮らしを営んでいるのである。しかし、子どもたちは、親が住んでいる家の近所に暮らしている割合が高く、実際に親の家へ出向いたり、電話で話したりと、日頃から親と接する機会は日本よりも格段に多くなっている。もちろん、家庭内での介護が行われている場合もあるが、スウェーデンの充実した介護制度の存在もあってか、迷惑をかけたくないと、子どもたちによる介護を希望しない高齢者が多い。

では、その自立生活を成り立たせているサービスにはどのようなものがあるのかを、六つ紹介していく。一つ目は、「ナイトパトロール」だ。日中活動するホームヘルプサービスに加え、午後5時から翌朝8時までのパトロールが、全コミューンで行われている。コミューンとは、日本の市町村の役割にあたる、基礎自治体のことを指す。高齢者の介護は、日中だけでなく夜間も必要となる。そのため、看護師、准看護師、ホームヘルパー等が街を巡回し、要介護者からの呼び出しに駆け付けたり、介助を行ったりしている。二つ目は、「訪問看護」だ。これは24時間体制の制度で、看護師、准看護師が、定期的に高齢者等の自宅を訪問する。三つ目に、「安全アラームサービス」がある。緊急事態が起こった時に、コミューンのホームヘルパーとすぐに連絡を取ることができるシステムのことで、一般的には、ペンダント型、腕時計型のアラームが利用されている。他にも、サービスハウスで行われている、トイレの水が24時間以上流れていないと通報される仕組みなどもある。四つ目は、「移送サー

ビス」である。障害者や高齢者等の、公共交通機関の利用が難しい人向けのサービスで、比較的安価な値段で利用できる。これによって、きちんと病院に通院したり、社会参加をしたり、知人との交流を深め、つながりをつくるなどの効果が期待される。中には、電車、飛行機での遠距離の移送を行っているコミュニンもある。五つ目に、「デイセンターとデイケア」が挙げられる。デイセンターとは、高齢者が人との交流を図る場所だ。デイセンターの役割としては、高齢者が余暇を過ごすための自由な部分と、それぞれのニーズに合わせて細かな支援を行う部分がある。その細かな支援がデイケアと呼ばれるものであり、例としては、リハビリがある。地域には、デイセンターとは別に、リハビリテーションセンターも設置されている。デイセンターでのリハビリは、リハビリテーションセンターでのものとは目的が異なっており、主に日常生活を送るための訓練が行われているのだ。症状によっては、週7日で行われる場合もあり、リハビリが必要な高齢者にとっては、自宅で生活し続けるための大きな役割を果たしている。最後の六つ目は、「補助器具サービス」だ。機能障害を持つ人や、身体機能が低下してきた高齢者に、補助器具を貸し出すサービスのことである。補助器具には、電動車いすや歩行器など、幅広い用具が取り揃えられている。もし、持っている機能障害が永続的なものである場合、無料、無期限で、器具を借りることができる。器具を調整したり、高度なものが必要だったりする場合は、専門資格を持った補助器具コンサルタントが、指導、助言を行ってくれる。補助器具は、製品テストを通り抜け、様々な分野の意見を総合して取り入れたものであるため、高品質で安全である。

高齢者のみで生活を営むことができている背景には、このようなきめ細かなサービスがあるのだ。

### 3. 3 スウェーデンの報道

スウェーデンのメディア報道において、日本よりも、過激で批判的なニュースが取り上げられることが多々ある。そのためか、世論に大きな影響を与え、時には政治を動かすこともある。1950年頃には、I. ロー＝ヨハンソンのラジオでの討論番組や執筆した著書が、政府にまで影響を与え、高齢者介護において、それまでの老人ホーム中心だった政策から、在宅介護主義へと転換させた。北欧諸国では、マスメディアが政治から独立し、切り離されている。自由な報道によって、事実をありのまま伝えることができ、結果として、強い政治力を持つのだ。1999年には、介護付き住宅で起こった虐待事件の報道により、高齢者虐待通報義務が、社会サービス法に規定された。

1997年秋にストックホルム近郊に位置するソルナコミュニンが民間委託していたポールヘムスゴーデン介護付き住宅で、複数の入居者にじょくそうができていたことを介護職員 S. ウェグナットが実名で告発した。ソルナコミュニンは最終的に当該事業者との委託契約を打ち切って問題を収束させたが、世論を巻き込んだ大論争となった。告発者の S. ウェグナットはジャーナリスト大賞を受け、本人の名前がそのまま事件と法律の呼称になるほど、その勇気が称えられた。(齊藤 2014: 288)

上に引用した文章が、その実際の事件である。勇気ある一人の介護職員の行動によって、

多くの要介護者を救うことができた事例だ。

介護に関する新聞報道、特に地方版は現場の職員、家族、政治家に詳しい聞き取りを行っており、またコミュニケーション内部の報告書などを入手して読み込み、事実を詳細に報道している。この報道は徹底した情報公開制度のもとで成り立つものであり、市民が地方新聞により地域の出来事を詳細に知ることができる点は、スウェーデンのコミュニケーション自治の成立条件ともいえる。(斉藤 2014: 339-340)

政治さえも動かしてしまうニュースは、報道記者たちの真摯なインタビューによって成立している。だからこそ国民の意志を動かし、より大きな運動へと掻き立てていくのだ。しかし、表現が衝撃的であることに変わりはなく、文面をそのまま鵜呑みにしてしまうことは避けるべきである。報道されている事実を冷静に受け止め、自分なりに分析することが求められる。スウェーデンのように、情報公開制度が整っていなければ、このような報道をすることはできない。開かれた政治を行っているからこそ、より良い政策を展開していくことも、迅速なのであろう。

## 4. 日本の取るべき施策

### 4. 1 スウェーデンの施策を取り入れる際の注意点

ここでは、3章で述べたスウェーデンで行われてきた様々な施策を、日本に取り入れる際には、どのような注意が必要であるか述べていく。

まず、3章の1節で述べたホームヘルプに関する歴史については、潜在ホームヘルパーを実際に就労させるための方策に役立つ。スウェーデンでは、仕事のやりがい増加のために教育に力を入れ、ホームヘルパーという職業の社会的地位を高めるという方法をとっていた。しかし現代の日本では、ホームヘルパーの養成課程において、教育という面では非常に力を入れており、他国と比べてみても、教育時間は長いという特徴がある。よって、教育の充実による社会的地位向上の効果は期待できないであろう。

ただそれ以前の、高齢者の自立生活をサポートするための仕事内容への移行という部分は、ホームヘルパーの負担軽減に活かすことができると考える。ここからは、3章の2節で述べた内容も含めて考察を進めていく。高齢者が自立した生活を営めるように支援を続けていくことで、必要最低限のサポートで仕事が賄えるようになる。スウェーデンでは、自立生活支援のためにいくつもの取り組みが行われていた。特に、「ナイトパトロール」や「訪問看護」は、24時間体制の制度であった。日本ではまだ、24時間体制の支援を提供することのできる環境が整っている事業所等は少ない。夜間の訪問は短時間である場合が多く、そのための移動が長距離である際には、さらに負担が重くなり、結果としてなかなか整備されないという状態が続いている。スウェーデンでこれが成り立っている要因としては、エリア設定型のシステムで運営していることによる部分が大きい。日本で24時間体制の支援を実

現させるためには、事業所ごとの担当エリアを明確に設定する必要がある。そうすることで、サービスを提供する際の移動距離も短縮することができる。日本のように市場性の強い環境下では、実現は困難である。そこで、より地域ごとの運営に特化した制度が必要とされる。スウェーデンでは、コミューンに任されている自治の裁量が非常に大きく、徹底された地方分権が機能していた。したがって、日本でも地方分権を強く推し進めていく必要があると考える。細かな地域ごとにエリアを設定し、その範囲内で権限を持たせることで、別の地域との市場争いも防ぐことができる。それにより、3章の2節で挙げたその他の細かなサービスも、広く行き届くようになる。また自立生活支援には、介護ロボットや人感センサー、スウェーデンの「安全アラームサービス」等の、機械的な技術によっても貢献できるであろう。

こうした様々な自立支援によって、ホームヘルパーの負担も減らすことができるのではないだろうか。たしかに、24時間体制の制度をつくり出すことによって、不規則な勤務時間の問題は解決できない。しかし、高齢者が自身で生活する力を身に付ければ、そもそもの仕事量が大幅に削減されるのである。その分を夜間の勤務に充てたととしても、浮いた分の負担はかなり大きいものになると予測する。そして負担の軽減によって、潜在ホームヘルパーの働く意欲も上昇すると考える。自立支援による負担軽減の効果は、ホームヘルパーに限ったことではない。同じく担い手不足に苦しんでいるその他の介護職員においても、仕事内容が改善されるであろう。もし潜在ホームヘルパーが実際に働き始め、ホームヘルパーの数が増加すれば、お互いに支え合う関係にあるその他の介護職員の負担も大きく減り、担い手の増加が見込まれると考える。割に合わない、重労働な仕事であるというイメージを払拭し、就職へのきっかけを生みやすくする。最初の一步が踏み出しやすくなれば、必然的に若者の雇用が増える。仕事内容が改善され、就職後も現在より少ない仕事量を維持し続けることができれば、その後も離れることなく働き続ける若者が増加する。このような流れを生み出すことができれば、高い離職率と、職員の高齢化の問題も、和らげることができるのではないだろうか。

さらにこの自立生活支援は、高齢者のひとり暮らしにも大きなメリットをもたらす。高齢者のひとり暮らしにとって人との交流が最も重要であるということは、1章の2節や、2章の2節で述べたとおりだ。先ほど述べたような細かなサービスが受けられるということは、その分、より多くの人々と関わり合いを持つことができるということだ。サービスごとに異なる人と交流できるかもしれないし、人と接する回数が増えるだけでも、非常に大きな意味を持つ。こういった多くのつながりが、結果的に孤独死という問題を防ぐことになる。頻繁に様子を見に来てくれる、確認できるシステムが整っていれば、死後何日もそのまま放置されるというようなことは、起こり得ないであろう。特に、24時間体制のサービスは、まず、誰にも緊急事態に気づいてもらえないまま亡くなってしまうこと自体を、未然に防止できるのだ。

また孤独死対策には、スウェーデンのデイセンターのように、日本のデイサービスによる高齢者同士の交流を積極的に発展させることも、有効な手段であると言える。日本で日頃から利用されているデイサービスセンターは、高齢者の居場所になり得る可能性が非常に高い。先述した細かな地域ごとの自治、運営が進み、3章の2節で述べたような「移送サービス」が可能になれば、より高頻度で通い続けることができる。ストレスを解消し、精神衛生を向上させることは、そのまま身体の調子に直結することもある。精神的にも過ごしやす

環境が整っているデイサービスセンターで、ニーズに合わせた自立生活支援を受けることができれば、より効果が出やすいことが期待される。一人で生きていく力を維持するトレーニングをすることも、重要な孤独死対策の一つであると言えよう。

最後に、3章の3節で述べたスウェーデンの報道について、日本の報道に活かせることがないか考察を進めていく。まず、日本にスウェーデンの報道の特色を取り入れる際に注意しなければならないのは、日本はスウェーデンに比べ、情報公開制度が整っていないということだ。もちろん日本にも情報公開制度はあるが、スウェーデンほど深く細かい部分まで知るすべは与えられていない。請求した情報のうち、すべての情報が開示されるわけではない場合や、公開が認められていないものも多くある。はじめにこの制度を改善しなければ、政治を動かすほどの動きを生み出すことは難しいと言えよう。しかし、もし日本でも自由な報道が約束されれば、人々の認識を改めるという面で、マスメディアは、本論文で述べてきた課題の解決に大きく影響を与えるだろう。

2章の1節で述べた、外国人労働者や介護ロボットに対する偏見は、高齢者により身近に感じてもらうことが一番の解決策であろう。そのためには、より高い頻度でそれらに触れる必要がある。報道の話からは逸れてしまうかもしれないが、マスメディアの役割として、外国人労働者やロボットに関して、特に今回取りあげた、外国人技能実習制度や多種多様な介護ロボットについて、放送、掲載することにより、国民に正しい知識と安心を与えてほしい。良くも悪くも、現代の日本においてマスメディアが国民に与える影響は大きい。何度も繰り返し知識に触れることができれば、少しずつでも、それらに対する恐怖心や不安は消えていくであろう。新しいものへの興味が湧いてくれば、高齢者が得られるメリットも必ずある。高齢者のために想って熱心に企画や開発に携わる人々のためにも、間にある認識の相違は早急に解決しなければならない。それは、2章の2節で述べた、孤独死に対する認識においても言える。ケアマネージャーやホームヘルパー等、他人が家に入ってくるということに対して、抵抗がある高齢者も多い。しかし、そういったところから人とのつながりを保ていかなければ、いずれ自分の身が危険にさらされる。それまで介護職員や福祉職員と接したことがなければ、それは外国人労働者や介護ロボット等と同じように、高齢者にとっては未知の存在である。したがって、これらも同じように、ケアを受けることが当たり前であることを認識してもらわなければならない。高齢者が持つ、長年培われてきた根深い認識を変えるツールとして、マスメディアが力を発揮することを期待する。

また、情報公開制度に絡んで言えば、高齢者虐待に関する公表制度も見直すべきである。2章の3節で述べたように、都道府県の公表において、高齢者虐待の、発生要因に関する記述の義務はない。これは単なる憶測にすぎず、根拠はないが、もし事業所や施設の体裁を守るためにそういった情報を伏せているのだとしたら、まさに日本の情報公開制度の悪い部分が表れているように感じる。また、発生要因に関する厚生労働省による発表も、吉田(2016)が現場で行ったアンケート結果とは大きく異なっており、スウェーデンのような、正確で詳細な報道とはかけ離れているように思う。近年よく耳にするフェイクニュースを生み出すようなことは、絶対にあってはならない。



## 4. 2 導き出された高齢者介護施策案

最後に、これまでの研究、考察から導き出された、高齢者介護に関する施策を述べる。

まず、高齢者の自立生活支援についてだ。これには、24 時間体制のシステム等、細かなサービスの提供ができる環境が整っていないという問題があった。そこで、地方分権を進め、地域包括支援センター等、市町村単位で福祉関連の機能を果たす機関に権利を集中させ、介護業界の市場性を和らげることで、それらを可能にすることを提案する。これが実現すれば、介護職員の負担の軽減、介護業界への就職希望者の増加、勤労年数の増加、といった効果が期待できる。そうなれば、介護の担い手不足、高い離職率、担い手の高齢化の問題も、徐々に改善されていくのではないだろうか。また、介護職員自体のストレス軽減も見込まれるが、きめ細かな支援が行き届くようになったことにより、家庭内での介護者のストレス減少にも効果を発揮すると考えられる。ストレスが減ることで、高齢者虐待を行ってしまう人の割合も低下するだろう。さらに、豊富なサービスによって、高齢者はより多くの人々と交流を深めることができるようになる。見守りのシステムが充実することで、立派な孤独死対策になるだろう。

次に、マスメディアの働きについてだ。高齢者が持つ、対象への認識を変えていくには、マスメディアの力が必要不可欠であると考えられる。そこで、情報公開法の改正の上、テレビで言えば、高齢者が比較的視聴しやすい時間帯の番組、コマーシャル等での、正しい知識の繰り返しの放送を提案する。新聞や雑誌で言い換えれば、繰り返しの掲載となる。市民に確実な知識を伝えるためにも、不透明な情報公開制度の見直しが必須である。より深く、詳細な情報を明らかにした、開かれた政治運営が求められる。深く染みついた考えを変えるには、無理やりにでも新しい情報を叩き込むしかない。国からでも地方自治体からでも、コマーシャルや掲載にかかる費用が捻出できれば、よりスムーズなサービスの提供が可能となるであろう。この方策によって、本章の1 節で述べたような、外国人労働者や介護ロボットに対する不安感、恐怖心、他人からのサポートを受けることへの抵抗感を和らげることができる。また、虐待に関する正しい知識を得ることで、虐待者も被虐待者も、虐待に気づかないといった事例が減少するだろう。

## おわりに

以上、本論文では、日本における高齢者介護の問題点に焦点を当てながら、スウェーデンとの比較を通して、その解決策を模索してきた。その結果、高齢者の自立生活支援システムの構築、マスメディアによる認識の変革、という結論に至った。1 章で述べた三つの問題点は、結果として非常に密接に関わっており、三点に通じて応用できる解決策が導き出された。

しかし、結局は国の制度を変えなければ実現が難しいものばかりとなってしまったのも事実である。今回の研究では、制度面での調査が疎かになってしまい、具体的にどのような方法で制度改革を実行していくのかというところまでたどり着くことはできなかった。また、介護職員の不規則な勤務時間の問題など、解決できていないものもある。それについて

は、残された課題として考えていきたい。

本研究を通して、小規模な地域ごとの運営の必要性や、一人一人の認識の改善等、当たり前前のことではあるが、まずは小さな変化を積み重ねていかねばならないということに改めて気づいた。スウェーデンで、報道が世論を動かし、世論が政治を動かしたように、国民の認識を改めることは、時に凄まじい力を発揮する。いずれ日本でも、正しい形でそのような出来事が起こることを期待する。冒頭で述べたように、本論文のテーマは非常に身近な問題である。自身が高齢者となった際、周りの環境や思考の変化に柔軟に対応できるような大人でありたい。また、全国の地域住民も、民生委員等の福祉活動に、積極的に貢献することを願う。

## 参考・引用文献

- ・東康祐・渡辺道代, 2017, 『高齢者に対する支援と介護保険制度 [第4版] —高齢者福祉・介護福祉【社会福祉士シリーズ13】』 弘文堂
- ・池田直樹「知っておきたい 高齢者虐待が起こる理由と対策方法」(みんなの介護)  
[https://www.minnanokaigo.com/guide/care-trouble/elder-abuse/\(2018.12.10\)](https://www.minnanokaigo.com/guide/care-trouble/elder-abuse/(2018.12.10))
- ・石崎雅人, 2017, 『コミュニケーション・ダイナミクス② 高齢者介護のコミュニケーション研究 —専門家と非専門家の協働のために—』 ミネルヴァ書房
- ・大岡頼光, 2004, 『なぜ老人を介護するのか スウェーデンと日本の家と死生観』 勁草書房
- ・大橋謙策「人手不足解消の切り札、介護ロボットが切り開く未来」(みんなの介護)  
[http://www.minnanokaigo.com/guide/care-trouble/carerobot/\(2018.12.18\)](http://www.minnanokaigo.com/guide/care-trouble/carerobot/(2018.12.18))
- ・小竹雅子, 2018, 『総介護社会 —介護保険から問い直す』 岩波書店
- ・鏡論, 2017, 『介護保険制度の強さと脆さ 2018年改正と問題点』 公人の友社
- ・斉藤弥生, 2014, 『スウェーデンにみる高齢者介護の供給と編成』 大阪大学出版会
- ・高島昌二, 2007, 『スウェーデン社会福祉入門 —スウェーデンの福祉と社会を理解するために—』 晃洋書房
- ・高橋美恵子, 2012, 『スウェーデンにおける情報収集・公開システム —社会研究のための情報活用に関する考察—』
- ・高橋龍太郎・須田木綿子, 2010, 『新・MINERVA 福祉ライブラリー⑤ 在宅介護における高齢者と家族 —都市と地方の比較調査分析—』 ミネルヴァ書房
- ・中沢卓実・結城康博, 2012, 『孤独死を防ぐ —支援の実際と政策の動向—』 ミネルヴァ書房
- ・畠基晃, 2009, 『情報公開法の現状と課題(1)—「事案処理の長期化」の改善に向けて』 参議院
- ・宮崎里司・西郡仁朗・神村初美・野村愛, 2018, 『外国人看護・介護人材とサステナビリティ 持続可能な移民社会と言語政策』 くろしお出版
- ・吉田輝美, 2016, 『介護施設で何が起きているのか —高齢者虐待をなくすために知って

おきたい現場の真実一』ぎょうせい

- ・「高齢者虐待とは」（東京都福祉保健局）

<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/zaishien/gyakutai/understand/about/index.html>(2018.12.10)

- ・「人手不足に苦しむ介護施設は全体の 6 割以上！低賃金とハラスメント改善で人材確保は可能か？」（みんなの介護）

<https://www.minnanokaigo.com/news/kaigogaku/no537/>(2018.12.11)

- ・「民生委員が 100 周年を迎える今、人手不足が顕在化… “協力員” が新たな助けに？」（みんなの介護） <https://www.minnanokaigo.com/news/kaigogaku/no340/>(2018.12.12)

