

日本における地域包括ケアシステム構築のために ～互助の取組み、ボトムアップの視点～



ドイツ団 前田 浩寿

1. 日々の仕事の中で感じている課題と個人目標の設定

1) 地域包括ケアシステム「互助」の取組みについて

私が、初めて「地域包括ケアシステム」という言葉を耳にしたのは、2003年に厚生労働省の高齢者介護研究会が発表した「2015年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて～」〔1〕を読んだときのことである。介護保険制度がスタートして間もない頃のことであり、団塊の世代が65歳以上になる2015年に向けて、介護保険制度をどのような方向に導いていかなければならないかが検討された報告書である。当時、「地域包括ケアシステム」という言葉に今ほど着目することはなく、むしろ、その具体的な実施策である、2015年に向けて、“認知症ケアの充実”、“365日・24時間の介護サービスの提供”、“住まいの提供”、“施設機能の地域展開”、“介護予防・リハビリテーションの充実”というキーワードについて、法人としてどのようにそれらのサービスを充実させていくかが私の最大の関心事であった。平成23年度に、「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」が公布され、この法の中で「高齢者が自立した生活を営めるよう、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが切れ目なく提供される“地域包括ケアシステム”の実現に向けた取組みを進める」と規定され、高齢者福祉の業界で特に有名な“医療・介護・予防・住まい・生活支援の五つの要素”が示された。〔2〕現在、これらに“自助・互助・共助・公助”、“本人・家族の選択と心構え”など、更にこの地域包括ケアシステムの構築を進めていく上で実現しなければならない視点が示されており、より具体的な施策の実行が求められている。また、現在、「介護予防・日常生活支援総合事業」において、訪問介護及び通所介護の要支援の利用者は介護保険制度から除外され、まさに、「互助」の必要性は増している。ここには、介護保険制度を持続性のあるものにするため、限りある財源を専門性の高いサービスに重点的に配分しなければならない背景があり、要介護度の低い利用者は地域等のボランティアを主体としたサービスがその受け皿にならざるを得ない。それゆえ、“互助”つまり“地域の助け合い”の取組みが必要である。

私が所属する法人は、発足当初から地域に対して医療・福祉に関する勉強会や情報提供を行い、また、地域運営推進会議等を通して地域と一体感のある福祉活動を行ってきた。併せ

て、行政から委託された地域包括支援センターの運営に対して母体法人として、人的・経済的な支援を行い、地域における助け合いの機運を盛り上げる活動の支援を行ってきた。しかしながら、私達が事業を行っている複数の事業所を中心とする全ての地域で助け合いが実現できているわけではない。高度経済成長期以前に地域が持っていたとされる「向こう三軒両隣」という力が、保険サービスや、冠婚葬祭業などの金銭的サービスの代替によりなくなってしまった現代において、地域からはこのような助け合いを取り戻すことは困難であるという意見もある。

今、私が一番の課題であると考えている「誰もが住み慣れた地域で助け合いながら人生の最後まで暮らし続けること」を実現するためには、例え困難であるという意見があろうとも、行政や私たち福祉・介護事業者が一緒になって地域のボランティア・マインドを引き出す努力を行わなければならない。また、そのマインドが引き出された次の段階として、行政、事業者、地域が一体となって目指すのは、高齢者が社会貢献をすることで喜びを感じてもらえるように、助け合うことが心地よいと感じることができる社会の実現であると考えている。

2) 組織運営の根幹をなす人材育成について

介護業界のサービスの主たる提供者である社会福祉法人の中には、非課税という優遇措置により内部留保が多くあるにもかかわらず、それらを地域のために使ってこなかった法人があるという現状に今批判が集まっている。社会福祉法人としての本来の機能を果たすために、得た収益を、提供するサービスの質を上げ、事業の拡大によるより広い範囲に福祉サービスを提供するために活用しなければならない。

私は、平成14年に現在の法人に入職してから組織のマネジメントに携わって来たが、限られた「人・もの・金・情報」の資源を有効に活用し、サービスを受ける利用者の立場、サービスを提供する職員の立場、そして事業を継続させる責務を負う法人としての立場と、全ての立場において、All Win を考え、それらのバランスがとれなければ、継続性のある質の高いサービスを提供することは難しいと考えてきた。私は、これを実現するには、収支の計算ではなく、最も重要であるのが、「そこで働く職員が十分に力を発揮し、更に高みを目指すことができるような人材育成」だと感じている。その人材育成の例として、多くの専門資格(介護福祉士、ケアマネジャー、アセッサー等)の取得に向けて組織的に取り組んできた。また、資格取得だけでなく、特にリーダー的職員については、BSC(バランス・スコア・カード)を取り入れた組織運営を学び、組織の目標達成にも力を入れてきた。

人材をどのように育成していくか、また、組織をどのように運営していくかは、ゴールのない課題であるが、今後も更に見聞を広め、様々な手法で経験を積み人材育成に取り組んでいきたいと考える。

これらの二点を踏まえて、私は個人の研修テーマを「ドイツにおける医療・介護従事者の人材育成の制度及び地域住民の互助の取組みを学び、法人が提供するサービスの質の向上

を目指す。」とした。

2. 課題に対する訪問施設での学び

1) 地域包括ケアシステム「互助」の取組みについて

日本でも65歳以上の人口が全人口の26.7%（平成27年11月1日現在（概算値））を占め、合計特殊出生率は1.42と超高齢社会、人口減少社会に直面しているが、ドイツも、65歳以上人口が21.1%（2014年）、合計特殊出生率が1.38（2012年）という似通った現状にある。両国とも、不足する生産年齢人口の労働力は高齢者が担うべきであるという考えは共通しており、また、退職後の多くの男性高齢者は一日中家でテレビを見ているように社会参加が乏しく、反対に女性は平素より地域社会活動に参加している中で、高齢になっても引き続き社会活動は継続されているという現状もまた共通である。

この男性の社会参加が低い現状を解決する手段の一つがZWARである。ドイツの地方都市であるゲルセンキルヒェンで独自に行われているZWARとは、趣味の活動等を通して人々が集団を作り、その集団のメンバーが互いに助け合うようなボランティア団体になるよう支援する組織のことを言う。ZWARが小さな集団を作る際には、行政による支援がある。市長の名前で市内在住の退職前の準高齢者全員に手紙が送られ、新たな活動への参加の呼びかけを市長が行う。信頼のおける手紙を受け取った人々は、地域を越えた全市民の中から参加希望者が集まり話に加わる。これらの人に対してZWARの職員が集団形成に向かって支援する会を開催していく中で、活動を主軸とした集団が複数でき、人々は自分がやりたいことを実現できそうな集団にそれぞれ所属していくことになる。日本では、中学校区単位、小学校区単位、更に小さな集会所単位で行われるいきいきサロンや、民生委員等の活動が既に根付き助け合いの社会作りに成果を出しているが、このZWARの対象範囲は市内全域であり、地域を越えた集団の形成がZWARの特徴である。

仕事を終え、第二の人生に向かおうという移行の時期を社会にいかに適合できるよう支援していくかということがZWARの活動が重点を置くところである。ZWARの支援活動のもたらすものは持続的・自発的な活動を行うための支援である。ZWARが支援し作る集団の特徴は、その集団活動においては、少数の中心人物が何かのプログラムを考え参加を呼びかけるのではなく、その集団に参加する人たちが民主的に次にどのような活動を行っていくのかを決めることにある。自発的な活動を促すためには、参加する人々の自主性を抑えるようなボス的なリーダーを作ってはいけない。人々が自ら考え、活動し、また新たなものを考えだしていくPDCAを回すことができなければ、自立した集団活動は継続されないという。退職前後の比較的若い高齢の人々が、市長名での呼びかけや、ZWARの職員から会のファシリテート方法や意見の食い違いが発生した際の仲裁方法など、集団運営に係る様々なトレーニングを受ける点においては、行政やZWARのリーダーシップによる集団形成方法と言えるが、それによってできた集団の運営自体は、お世話をしながら自主性を引き出すようなメンバーシップを重視した手法が取られている。

こうして ZWAR の支援を受けてできた集団は、趣味の活動があくまでもきっかけとなり親交が始まり、その先更に年齢を重ね身の回りのことが困難になるような高齢になり集団活動に参加できなくなったとしても、それまでに築き上げた友情関係によって、互いが e-mail で連絡を取り合ったり、そのような人の買い物を代わりにしてあげたり、運転できる人が一緒に乗せて行ってあげたり等の助け合いが継続されていく。

日本のいきいきサロン等のような地域単位で確実に成果を出し、責任者が牽引していくような助け合い活動と、ドイツの ZWAR のような地域を越えた趣味の活動を元に助け合い、責任者に頼らない参加者全員がリーダーとなるような異なる活動を併せて実施していくことで、地域包括ケアシステムの「互助」の取組みはより活性化できるに違いない。このように、私は訪問先の ZWAR から 1 点目の課題解決に向けての学びを得ることができた。

2) 組織運営の根幹をなす人材育成について

今回の訪問先で私が課題としてあげていた人材育成に係るプログラムはなかったが、フランクフルトに本拠地を置く社会福祉法人フランクフルト・ベア・バンドの理事長との意見交換及び、先に述べた ZWAR の支援において、人材育成、組織運営における学びを得ることができた。

フランクフルト・ベア・バンドは、1500名を超える職員を雇用しているが、そのうち50%以上が移民や移民の親を持つ。単一民族で同一言語を用いる日本においては、どの法人でも言語教育という観点を持ち合わせてはいない。日本語と比較するとドイツ語と英語等は、文法的にも似通った部分が多く、日本語を学ぶことに比べると言語に関する障壁は低いのかもしれない。しかしながら、現在日本がおかれている少子高齢化と同時に、大変な仕事と敬遠されがちな介護業界への就職が減少している危機的な状況を考えると、介護業界における日本人の労働人口が少なくなる将来において、日本人だけによる介護サービスの提供というのは難しくなる現実がある。WTO（世界貿易機関）を中心とした多国間の貿易自由化を補完するため、国や地域を限定して、関税等の貿易障壁を撤廃することにより、モノ・ヒト・カネ・サービスの移動を促進させようとする取組みである「経済連携協定」(EPA: Economic Partnership Agreement) [(3)]に基づき、厚生労働省は平成24年度から、これから10年、20年先の将来を見据えて、インドネシア、フィリピン、ベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れを推進しているが、どの法人・施設でも真剣に検討を要する。これらに取り組みず将来的に介護労働力が不足していたという結果に陥った場合、最も困るのは利用者である。従って、EPAによる将来の介護労働力の確保を行うために、外国人介護労働者に対しても日本人と同じ教育と賃金を保証し、日本の介護労働力を安定させなければならない。このことが私の課題解決への方法であることを確信した。

また、フランクフルト・ベア・バンドの理事長が、自身の組織運営において、管理者を信じて、そして、現場の声を反映させることが組織を運営することにおいてとても重要であることを話していた。

日本の福祉業界は、いわゆるオーナー企業と呼ばれる様に、創業者の強力なリーダーシップの元で運営されていることが多い。職員は、創業者の理念の実現に賛同しその達成に向けて努力を続ける。この場合、創業者は自らの理念を実現するために、トップダウンで物事を決定する。しかしながら、このコアリーダーに参加するような次世代を担う若手が、創業者と全く同じリーダーシップを取ることができるのであろうかということに、いつも私は思い悩む。創業者がトップダウン方式で運営できるのはその設立から現在に至るまでの苦勞を職員が認めているからであり、次世代のオーナーの苦勞などは創業者の足元にも及ばない。フランクフルト・ベア・バンドはオーナー企業ではない。雇用されている理事長が職員の意見も取り入れながら新たな事業に取り組んでいることを、理事長はじめ職員との意見交換の随所に感じた。職員が自発的に自分たちのモチベーションを高め、リーダーの理念を実現していくためには、現場職員と対話をし、現状を把握し、現場がどのような方法でリーダーと同じ方向に進もうとしているのかを理解し、その方法を尊重していくようなボトムアップを促す運営の実現が必要であることを、次世代を担う者として感じる事ができた。

また、ZWAR のネットワークの形成方法がリーダーを育成することではなく、参加者の自主性を育てることに力を入れた教育を行っていることと同様に、企業という組織運営についても、これまで私が考えていたような指示命令だけではなく、現場で働く人のモチベーションを高める運営方法がいかに重要であるか、そしてもともと自己主張を抑えるのが美德と考える日本に、これらの自主性をいかに取り入れることができるかという視点が、第二の課題を解決するカギだと考える。

3. 訪問先で得た新たな学び

1) その人らしさの意味の再考 ～社会福祉法人フランクフルト・ベア・バンドの運営する「ユリー・ロジャー・ハウス」の訪問を経て～

フランクフルトの「ユリー・ロジャー・ハウス」では、LGBT（レズビアン・ゲイ・バイセクシャル・トランスジェンダー）専用の高齢者施設がある。出発前、この施設の存在を知り、ドイツがこれほどまでに開かれた国であるのかということ想像した。しかしながら、施設管理者によると、ドイツも日本同様、性同一性障害に対する理解は浅く、そのような人々を特別視する風潮があることを知った。そのような風潮の中でも更に、この施設では入所者、その家族、そして地域住民も観覧に参加するストリップショーが開催されていた。認知症で普段何もやる気を起こさない高齢者が、このショーを見ると意識が覚醒するという。

今、日本でも性同一性障害の人々は社会でその存在をようやく受け入れられ始めたところである。同性愛者であることをカミングアウトする人々も増え、社会的にも同性婚等も認められるようになった。確実に、性同一性障害に対する理解は進みつつあるが、まだまだ偏見の根は深く、併せて「性」に対する話題は日本においては「タブー」視されている。ドイツより10年遅れていると感じたこの性に関する概念も、数十年後には、その人らしさ

を考える上で取り組まなければならないのかもしれない。

「その人がその人らしい生涯を送れるように、私たち専門職は支援しなければならない」という言葉は、日本の福祉業界で頻繁に使われる言葉であり、当然、私自身もその言葉を口にし、私の施設はそれを実現できる場所でありたいと切望している。しかしながら、その人らしさという言葉の中に私は、「性同一性障害」という概念を持ち合わせていなかった。性同一性障害に限定することなく、人にはそれぞれいろいろな“その人らしさ”があることを再認識させられた。改めて、内閣府の派遣事業の中にこの施設がある意味を考え、「その人らしさを認める」という言葉をいかに今まで私が狭い範囲で考えていたかということを確認したことで、この言葉の意味を再考させられた。

2) 自由と安全性の再考 ～社会福祉法人フランクフルト・ベア・バンドの運営する「ユリー・ロジャー・ハウス」及び「ビクトール・ゴレンツ・ハウス」の訪問を経て～

「ユリー・ロジャー・ハウス」では、喫煙や飲酒は自分の部屋でも、共有の場所でも自由にできる。利用者の健康と他の利用者の安全を重視する日本の施設では、それらが自由にできる施設は少ない。「火事の危険は心配にならないのか」という質問に、「喫煙者の部屋は、火災報知機を増設しているから問題ない」との返答だった。

「ビクトール・ゴレンツ・ハウス」施設の運営方針は、利用者の行動を妨げないことである。ドイツの憲法でも自由の尊重が最も重要であると規定されている通り、この施設でも利用者が自由に歩き、その結果として転倒してもそれは利用者の歩きたいという意思を尊重した結果であるので施設側に責任はない。このように、安全性より自由を重視するドイツでは、部屋にカメラを設置することなど当然ありえない。しかしながら、日本では転倒事故や利用者の自室で異変があったことをすぐに施設が発見できなかった場合、家族は施設側の安全管理義務違反を責め訴訟となってしまう現状がある。そのような現状のために、日本では止むを得ずカメラを設置せざるを得ない場合もある。

私は、この安全性の議論について、日本的な良さを全て否定するつもりはない。しかしながら、私はドイツで学んだように日本人は自由の大切さをもう少し理解すべきであると考えた。家族がどうしたいかではなく、その人がどのようにしたいかを、エンディングノートなどを用いて認知症になる前に自己決定し、自己の自由が保障されるための準備をしておく必要があると考える。

3) 虐待防止の視点 ～社会福祉法人フランクフルト・ベア・バンドの運営する「ビクトール・ゴレンツ・ハウス」での高齢者虐待防止の取組み～

日本のサービス付高齢者向け住宅とグループホームを合わせたような機能を持つ「ビクトール・ゴレンツ・ハウス」は、ドイツの介護保険において「施設」ではなく「在宅」に分

類されている。その施設の管理者と高齢者虐待についての意見交換を行った。この施設では、虐待防止のために、管理者の役割を明確にしているという。「管理者は利用者と職員の間係性を注意深く見なければならぬ。利用者のスタッフに対するほんの少しの異変をも管理者は見逃さないように毎日の関係性を確認しなければならない。」また、「管理者は職員の毎日の介護記録に一言一句目を通し、あざや傷などの小さな異変があれば管理者の目で直接状況を確認し、適切な対処をしなければならない。」と聞いた。この二つのことは毎日徹底されなければならない。このことができていなければ、管理者の「解雇」もありうるということだった。虐待が介護者のストレスに起因するとも考えられており、スタッフの精神的ストレスを軽減するような取り組みは日本でも注視され、私たちも継続していかなければならないが、この施設のように、日々利用者と同じ向き合っている職員に最も近い管理者の役割をここまで明確に限定し、徹底するだけの責任の明確化と行動の具体化ができなければ虐待は防止できない。幸い日本では本年12月1日より従業員に対するストレスチェックを行う制度が導入され、これにより、従業員のストレスが軽減されることに寄与されるものと期待されている。

出発直前、日本のマスメディアでは介護事業者による虐待が報じられていた。上記のような対応が日本の施設でも取られていたら、この度のような悲惨な状況も防げたかもしれないと考える。

4. ドイツの学びを日本でどのように活かしていくか

1) 第一の課題解決として、日本がこれまで行ってきた、「住んでいる場所」を一つの単位とした、責任者のリーダーシップによる助け合いのあり方は、既に成功例であるので更に進めていかなければならない。これに加えて新たに、ZWARの取組みのように、例えばゴルフ倶楽部のような趣味の活動を中心とし、退職後間もない男性が、参加する人々とともにリーダーのいないフラットな関係で、そこに参加する人々が自ら活動を継続するとともに、新たなことに取り組んでいくような、「住んでいる地域を超えた」集団形成を行い、その中で将来的な助け合いの基礎を作り上げていくような互助が実現できるのであれば、私は日本においても、更に「助け合い」が進むのではないかと考える。

この度のドイツ派遣団の仲間全員が今後の事後活動として、ZWARの活動支援の具体的な方法を学び、日本の助け合い構築のヒントになるのかどうか、ZWARの方法に取り組んでみるべきかどうかについて、実際にZWARに携わる人を招聘しこれらを考える機会を持つことを実現しようと約束した。

私は日本の地域包括ケアシステムの互助を進めて行く上で、宗教観や物事の価値観も異なるドイツのZWARの活動方法の良いところ、かつ、日本に受け入れられる部分を取り入れ、「助け合い」を活性化できるかどうか考えるためにもこのような機会を作りたいと考えている。

2) 第二の課題解決として、組織運営において、トップとして方向性を示せるだけの自己研鑽はもちろん、その実力を持ち合わせた上で職員と対話を重ね、現場の置かれている状況を把握し、そこで働く職員のモチベーションを高めて組織として活動していけるようなボトムアップ方式を活用できるリーダーを目指したい。

3) 特に認知症の「その人らしさ」とは何かを既成概念の枠組みの中で施設側と家族が考えるのではなく、まずは、利用者と家族の間で認知症になる前から将来どのようにすごしたいのか、利用者の思いを明確にしてもらい活動を広げて行きたい。また、その思いをかなえるためには、安全性を重視するあまり、行動を制限することにならないよう利用者家族と施設運営者との間で、思いの実現と危険性について共通の理解を行い、例えば危険性があっても家族が納得できるだけの説明を行う施設になりたい。

4) 虐待防止への取組みとして、単なる集団研修に留まるのではなく、管理者の責任と具体的な行動を明確に設定し、誰が新しく管理者となっても、どのようなことを異変として捉え、どのように対処していくかということを確認していきたい。

5. 終わりに

コアリーダー育成プログラムが、青少年分野、障害分野、高齢者分野と3分野で構成されており、普段からそれぞれの分野が独立したものではないことを表面では理解しながらも、派遣後の事後研修会の中でより深く理解することができた。私たちは高齢者分野だけを考えればいいのではない。高齢者の認知症や障害者の支援を行うためには、子供の頃からそれらに対する学びを深め、偏見の目で見ることのない社会を作っていかなければならない。逆に高齢者や障害者の方々から若い世代が教えられることは多くある。全ての人々が互いに支え合いの中で生きること、よりよい社会が形成されるという学びを得ることができた。平成27年度のコアリーダー育成プログラムに参加した各分野の仲間が、お互いの施設を行き来し、互いの活動を知るということを約束した。高齢者分野の学びとともに、3分野の幅広い視野を持たなければならないと皆が実感した結果である。

最期に、私たちを海外に派遣して頂くにあたり、日本、ドイツの様々な方々のご尽力を頂き心より感謝申し上げますとともに、今回の学びがこれからの日本の福祉・介護分野の発展に貢献できるよう努力していく決意を新たにしました。

参考文献

- (1) 厚生労働省高齢者介護研究会「2015年の高齢者介護」
 - (2) 介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律
 - (3) 厚生労働省 EPA 介護福祉士候補者の受入れについて
- ミネルヴァ書房 ドイツと日本「介護」の力と危機