The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

| | |
|---|---|
| Title | デンマーク・ファーロム市の試み : 社会サービスの向上を目指して |
| Author(s) | 石黒, 暢 |
| Citation | 大阪外国語大学論集. 1997, 17, p. 265-281 |
| Version Type | VoR |
| URL | https://hdl.handle.net/11094/79739 |
| rights | |
| Note | |

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

# デンマーク・ファーロム市の試み
## －社会サービスの向上を目指して－

石　黒　　暢

# Kommunalreformen i Farum

Nobu ISHIGURO

Farum kommune er blandt landets billigste skattekommuner, og sænker skatten for 12. år i træk. Farum tilbyder dagpasningsgaranti, plejehjemsgaranti og jobgaranti, og de har været en store succes. Alt skete efter at Farum gennemførte reformen fra 1984. Farum sænkede driftsudgifterne ved at nedbringe antallet af ansatte gennem naturlig afgang, og hævede indtægtsgrundlaget ved at tiltrække unge familier til Farum. Målet har været at få en bedre service til en lavere skat.

Forebyggelse er nøgleord for Farum. Farum forhindrer folk i at blive passive bistandsklienter for ikke at fratage deres egne ressourcer og livskvalitet. Invandrere tilbydes danskundervisning som det allerførste led i Farums beskæftigelsespolitik, for de ofte er ramt af arbejdsløshed på grund af manglende evne til dansk. Det medførte at Farum holder udgifterne til kontanthjælp nede på et lavere niveau end landets øvrige kommuner.

Farum har kun 10.2% ældre over 65 år, mens gennemsnitsprocenten i Danmark er 15.0. Det forudses at der vil komme en markant stigning i antallet af plejekrævende ældre i de kommende år. Ældre mennesker tilbydes en række service inden de bliver så dårlige at de ikke længere kan bo alene. Blandt andet satses Farum på at oprette boliger til ældre. Farum har længe haft pladsgaranti for børnene, og i 1996 indførte Farum også pladsgaranti for ældre, dvs. alle ældre med særligt behov får garanti for en plejehjemsplads eller plejebolig.

Som følge af sådanne insatser blev Farum valgt som en af verdens 10 bedste kommuner i konkurrencen om Bertelsmann-prisen 1993.

## 1．はじめに

日本では少子高齢化が進み、その対策が急務となっている。人口の高齢化が一歩進んでいる欧米諸国でも経験したことのないスピードで社会の高齢化が進んでいる日本は、ハード面においてもソフト面においても、その対策が必要となっている。

デンマークは、日本より早く高齢化率が14%を突破し、現在（1997年）は15.0%である(Danmarks Statistik 提供資料)。1990年代には、高齢化率がやや減少するが、80歳以上の後期高齢者の割合が増加すると予想されている。また、2000年を境に高齢者全体の割合が増加するとされており、デンマークにおいても、増加する高齢者にどのようにケアを提供するか、そしてその財源をどのように捻出するかが、大きな問題となっている。

デンマークでは、社会サービス、財源の調達方法、政策の決定権限などにおいて、日本より地方分権化が進んでおり、公共支出に占めるコムーネ（kommune－日本の市町村に近い地方行政単位で、全国に275ある）[1]の支出の割合は52%と、OECD加盟国中で最高となっている(Kommunernes Landsforening 1995：5-6)。高齢者福祉、児童福祉などは、コムーネが大きな権限をもって管轄している。したがって、コムーネごとにサービスの格差が存在する。例えば、地方のコムーネではあまりないが、都市部のコムーネなどでは、プライイェム（plejehjem）[2]が足りず、入居待機者がたくさんいるといった状況が見られる。その背景には、デンマークでは1987年に高齢者住宅法が施行されたことや、これに伴なって、1988年からは保護住宅（beskyttede boliger）[3]とプライイェムが新設されないことが決められたことがある。既存のプライイェムはそれまで通り運営されるが、その中にも高齢者住宅（ældreboliger）[4]へと改築されるものが多い。施設ではなく、独立した住宅にサービスを供給することで、高齢者が施設と同様のケアを受けられるということで、施設より住宅の供給を重視する施策なのであるが、実際には、住宅ではなくプライイェムのような施設でなければ生活できない高齢者や、プライイェムで生活したいと希望している高齢者も存在している。したがって、これ以上プライイェムを供給しないというデンマークの選択は行き過ぎなのではないかという批判もある。[5]

このような状況のなか、デンマークのファーロム市（Farum kommune）では、プライイェム入居完全保障制度（プライイェムへの入居を希望する高齢者に入居を100%保障すること－plejehjemsgaranti）を行っている。また、デンマークでは、保育所不足も社会問題となっており、保育所入所のために何カ月あるいは何年も待機しなければならないコムーネが少なくないが、ファーロム市では保育完全保障制度（希望者に保育サービスを受けることを100%保障する－dagpasningsgaranti）も実行している。筆者は、このような制度が可能になった背景を明らかにするために、1996年7月、ファーロム市を訪問し、資料収集と関係者からのヒアリングを行った。本稿では、そこで得られた資料とヒアリングに基づき、ファーロム市行政の概要を述べ、このような行政が可能になった背景を整理したい。[6]

## 2．ファーロム市の概要

ファーロム市の概要を表す統計を以下に示す（Farum kommune 1996：1，Danmarks Statistik 提供資料)。数値は明記がない限り、1996年のものである。

面積　2,269ヘクタール

人口　18,058人（1997年）

　0～18歳　　4,663人（25.8%）

　19～64歳　11,552人（64.0%）

　65歳以上　　1,843人（10.2%）

住宅戸数　7,290戸

企業数　　1,501

雇用件数　8,041

学校

　国民学校　4校

　高等学校　1校

スポーツ施設

| | |
|---|---|
| 屋内スポーツセンター | 3カ所 |
| テニスコート（屋内・屋外） | 1カ所 |
| バドミントンコート | 1カ所 |
| スカッシュコート | 1カ所 |
| ボクシングセンター | 1カ所 |
| プール | 1カ所 |

その他の公共施設

| | |
|---|---|
| カルチャーセンター | 2カ所 |
| 図書館 | 1カ所 |

高齢者福祉資源

| | |
|---|---|
| プライイェム | 58人分 |
| 高齢者向け住宅 | 219戸 |
| デイセンター | 25人分 |
| デイホーム | 42人分 |

保育施設・学童保育施設

　計33施設、2,009人分

現在のコムーネ議会の議席数　15議席

| | |
|---|---|
| 自由党（Venstre） | 10議席 |
| 社会人民党（Socialistisk Folkeparti） | 3議席 |
| 社会民主党（Socialdemokratiet） | 2議席 |

現市長　Peter Brixtofte（自由党）

ファーロム市は、デンマークの首都コペンハーゲンの中心部から北東約20kmにある人口17,940人の小さな町である。有名な城や史跡などはないが、湖と森に恵まれ、美しい自然を最大の観光の目玉としている。

近年は観光に力を入れており、観光客の数は飛躍的に伸びている。デンマーク国内からだけでなく、ドイツやアメリカ、日本からの観光客も増加している。(アメリカに渡った最初のヨーロッパ人の1人である Peter Lassen はファーロム出身で、アメリカで彼は知名度が高いため、アメリカ人観光客には彼の故郷を訪ねにくる人が多いという。)

また、ファーロム市は、後述の福祉分野以外に、環境対策にも力を入れている。特に、ファーロム市にある2つの湖の水質を守るために、湖に流れ込む汚水の処理には入念な注意を払っている。民間企業と提携し、先端の技術を有する汚水処理場を整備している。デンマークは汚水処理に関して、厳しい基準を定めているが、ファーロム市では、さらに厳しい基準を課しており、湖に流れ込む排水の水質は、飲料水とさほど変わらないほどだという。また、ファーロム市の湖の水質は、水泳をするのに適しているとEUから承認をもらっている。このようにファーロム市は、美しい自然を守り、市民に愛される町づくりを目指している。

## 3．ファーロム市の改革

### (1) 人員削減と効率の追及

ファーロム市は1964年に3つの町が合併してできた自治体である。現市長 Peter Brixtofte が市長になるまでは、ファーロム市は何の変哲もない田舎の一地方自治体であった。1976年からコムーネ議会議員であった Peter 氏が、社民党の前市長に代わって1984年に市長の座につくと、彼はすぐに、大規模な改革を実施した。当時、コムーネの財政は火の車で、なんとかしてこの状況を打開しなければならない時期にきていた。

市長はまず、大規模なリストラに着手した。当時、コムーネの職員は208人いたが、これを徐々に減らしていった。1996年7月現在、職員数は104人と、半分にまで減っている。減らすといっても解雇するわけではない。ファーロム市ではリストラのために解雇はしないという労使協定が結ばれており、新規採用を控えるという方法で人員削減を行っている。2004年までにさらに70人にまで減らすことを目標にしている（コムーネ議会の議席数も1993年には以前の21議席から15議席へと減らしている)。

このように人員削減を図るためには、日常の仕事の効率化を図り、各職員の労働能力を高めなければならない。そのために、事務にOA機器を大規模に導入し、新しい技術を積極的に取り入れることを心掛けた。また、出来る限り、不必要な会議を廃止した。例えば、ソーシャルワーカーはそれまで、会議をよく開いていた。市民への500クローネ以上（1997年5月現在、1クローネ＝18.4円）の手当支給を決定するには、1人のワーカーの裁量では許されず、会議で承認を得る必要があったからである。しかし、会議に時間をとられすぎて、その他の業務の時間が圧迫される

ため、ワーカー１人の裁量で支給を決定できる手当の額の上限を10,000クローネにまで引き上げた。これによって、ワーカーはより多くのクライエントと接することができるようになり、仕事が効率的にできるようになった。

また、管理職にも秘書をつけないことにした。電話をとったり、手紙を書いたりなどの雑用もすべて管理職員自らがするという体制によって、余分な人員をカットしたのである。

必要経費の支給に関しても、新しい方法を採用した。管理職には１人１人に一定額が支給される。これでその職員の必要経費をすべてカバーする。文房具から接待経費に至るまで、このなかから捻出する。それまでは、年度末に残額があっても次年に繰り越せないため、年度内に残った分をなんとか使おうと無駄遣いすることが多かったが、これを次年度に繰り越せるという方法に切り替えた。これによって、各職員が無駄を省き、経費を抑えようとする傾向が強まった。このような取り組みのおかげで、ファーロム市の人口１人当たり行政事務経費（1997年）は、3,202クローネとなっており、全国平均の3,919クローネより低くなっている（Farumbutikken 提供資料）。

ファーロム市は、自治体は企業であるという認識をもっている。市民は納税者ではなく、株主である。「企業」であるファーロム市の目標は、「市場の最高の商品を安い価格で提供すること。株主（市民を指す：筆者注）に最大の利益を還元すること、つまり、税率を最低に下げ、サービスの質を最高にすること。技術的にも、福祉の面でも、環境の面でも、常に発展を繰り返していること。」（Farumbutikken 提供資料）である。この目標を達成するために、ファーロム市では多くの分野で民間委託という方法を採用した。コムーネが業務を行う場合と比較して、安いコストでできること、サービスの質が向上すること、民間の蓄積された技術があること、の条件が満たされていると判断された分野－道路清掃、ゴミ収集、産業廃棄物回収、汚水処理の分野－において、民間委託化を実施した。現段階で、市長は、この選択は正しかった、サービスの向上とコストの削減を達成できたと評価している。ただ、社会福祉分野では民間委託は行っていない。

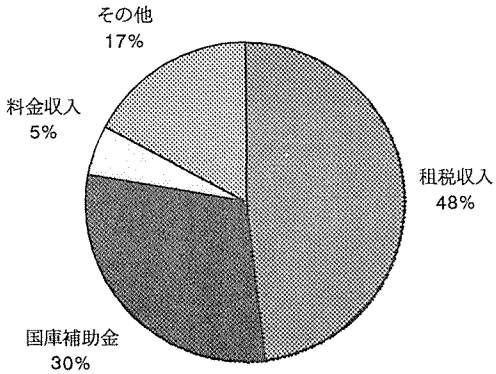
以上のような政策が評価されて、ファーロム市はドイツの Bertelsmann 財団が開催した自治体コンペで、世界の自治体トップ10に選出された。コンペのテーマは「地方自治体における効率と民主主義」で、世界中の2,000の地方自治体が参加した。トップ10に選出された自治体は、さらに発展を目指して互いに学び合うネットワーク “Cities of Tomorrow” を構築している。

(2) コムーネ税の軽減

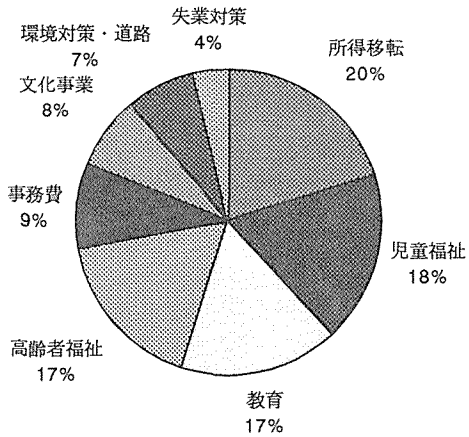
ファーロム市は単にリストラを進めただけではなかった。ファーロム市が目指していたのは、市民にとって住みよいまちをつくること、つまり、社会サービスの質の向上とコムーネ税の軽減を両立させることであった。税率を下げるためには、まず税収を増やす必要がある。そのために、ファーロム市は、収入の多い家庭を市内に引き寄せる施策を講じた。収入の多い家庭としてターゲットを絞ったのは、子持ちの共働き夫婦世帯である。このような世帯にとって魅力的なコムー

グラフ1．ファーロム市の歳入・歳出（1995年）

歳入（853,000,000クローネ）




歳出（845,000,000クローネ）




（Farumbutikken 提供資料より作成）

ネにするための施策の一環として、ファーロム市は、スポーツ施設の整備に力を入れた。テニスコート、スカッシュコート、バドミントンコートなど、人口の割りにファーロム市はスポーツ施設が多い。教育や文化施設にも力を入れており、ファーロム市の人口1人当たりの教育・文化・スポーツ関係経費は2,522クローネで、全国平均の1,635クローネより多くなっている（Farumbutikken 提供資料）。

また、前述の保育完全保障制度も、子持ちの共働き夫婦を引き寄せる施策の一つである（後で詳述）。その他、カルチャーセンターや学校なども整備し、その結果、若い世帯の流入が増えてきた。そして、市民1人当たりの課税対象収入は、1988年には90,000クローネ（デンマーク全国平均は68,000クローネ）であったのが、1992年には112,000クローネ（全国平均は79,000クローネ）に増えた（Farumbutikken 提供資料）。

こうして、税収が上がり、その結果、ファーロム市は1984年以来毎年、コムーネ税率を下げることに成功している。1984年には21.3%であった税率が1995年には17.3%、1996年には17.2%にまで引き下げられている（コムーネ税率の全国平均は20.9%）。

## 4．移民、失業

ファーロム市には多くの移民やその他の外国人が居住している。EU諸国からの居住者を除くと、72の国からの外国人が人口の約12%（約2,160人）いるという（Farumbutikken 提供資料）。最も多いのはトルコからの移民で、約800人いる。移民のほとんどは、初めはデンマーク語が話せないため、いざ仕事を探そうとしても困難である。そこでこのような移民は、日本の生活保護に近い、現金援助金（kontanthjælp）[7]を申請することになる。これを全部支給していると、コムーネの現金援助金支出は莫大な額に上ってしまう。そこで、ファーロム市は、移民の就労を支援す

るために、現金援助金を申請してきた移民にはまず、デンマーク語を習得するためのコースの参加費用を支給することにした。このコースを受けなければ、現金援助金を受けることはできない。コース修了後は、コムーネの Produktionshuset[8] という施設で職業トレーニングを受け、さまざまな技術を身につけることができる。Produktionshuset は、職業安定所としても機能しており、失業者に職を斡旋している。

移民の問題は、デンマークの他の地域でも深刻である。1960年代の好景気時からトルコ、パキスタンなどからの移民が増え、近年は、旧ユーゴスラビアからの難民も多く受け入れ、その対応に苦慮している。一部の移民は、デンマーク社会に溶け込めず、特定地域にかたまって居住しており、コペンハーゲンでは、国民学校（公立小・中学校）の生徒の大半が移民であるという地域もあるほどである（Ishøj 地区、Vesterbro 地区など）。

ファーロム市では、移民たちがデンマーク社会にインテグレートすることが必要とし、そのために、移民の子供に、幼少時からデンマーク語やデンマーク文化を学ばせることに重きをおいている。子持ちの移民家庭それぞれにケースワーカーを１人つけ、子供を保育施設に入所させるよう勧めるという施策を行っている。その際、なるべく１つの保育所に移民が偏らないように配慮している。

ファーロム市では、移民に限らずコムーネ内の失業対策全般に力を入れている。失業者が多いと、コムーネの税収が減るだけでなく、失業に伴う手当による支出が増加し、コムーネにとって二重の痛手となる。

前述の Produktionshuset は、年間約1,000人分の職を斡旋している。この施設は工業地区に位置し、民間企業と協力して、業務を行っている。1996年にファーロム市は就労完全保障制度（jobgaranti）を導入した。これは、失業者が職の斡旋を申請すると、48時間以内に必ず Produktionshuset が職を斡旋するというシステムで、全国でもファーロム市でしか行われていないユニークな制度である。現在までのところ、この制度はうまく機能しているという。

この結果、1990年から1993年にかけての現金援助金の支給総額の推移を見ると、全国のコムーネ平均では約1.5倍に増加しているのに、ファーロム市では２割も減少しており、その成果が現れている。

## ５．現在の高齢者関連施策

### (1) 高齢者関連施策の概要と理念

ファーロム市の高齢者施策の目玉は、1996年５月より導入された、プライイェム入居完全保障制度（プライイェムへの入居を希望する高齢者に入居を100％保障する制度）である。現在、ファーロム市におけるプライイェムの入居定員は58人である。非常に少ないように思われるが、ファーロム市は高齢化率が低く、1996年の数値では67歳以上の人口は1,459人であるから、現在のところほぼ十分ということである。しかし、高齢化率は低いとはいえ、将来的には増加することが予

想されている。デンマーク統計局の予測によると、2000年には、ファーロム市の65歳以上人口は2,100人に増加し、高齢化率は1997年の10.2%から11.2%に増えるとされている（Danmarks Statistik 提供資料)。そこで、先を見越した対策が必要と考えられる。そこで、ファーロム市は新しく介護型住宅（注5参照）を105戸建設しており、1998年3月に入居予定となっている。ファーロム市のプライイェム入居完全保障制度は、プライイェムだけを対象にしているのではなく、介護型住宅をも含めてその中での入居保障を考えているようである。

計画によると、新しい介護型住宅は介護センター（plejecenter）の一角に建設されることになっている。介護センターは、住戸部門と介護部門に分かれており、住戸部門は非営利住宅会社に運営を委託し、介護部門はファーロム市が運営する予定である。住宅の住戸面積は平均66㎡で、キッチン、バス・トイレ付きのワンルームタイプであるが、可動式の壁で2部屋に仕切ることができるようになっている。一方、介護部門には、デイホームや、リハビリ・理学療法・体操を行うことができる施設、温泉療法施設、カフェテリア、厨房（ここから在宅の高齢者に配食サービスを行う予定)、歯科治療・足治療の施設、美容院、職員詰め所などが設置される予定である。

ファーロム市では、高齢者福祉分野の支出は歳出の約17%を占めている。ファーロム市の高齢者福祉は次のような原則にもとづいている。

『高齢者の権利と希望を尊重する。高齢者が自宅で出来る限り長い間住み続けることができるよう援助するが、何らかの問題によって必要になれば、プライイェムか高齢者住宅を提供する。』(Farumubutikken 提供資料)

また、コムーネ議会は高齢者福祉政策の目標として、①現在のサービスのレベルを保持する ②高齢者の満足感を重視　③税金の見返りとして受けることができるサービスを市民に見えやすくする　④柔軟性と自己決定　⑤高齢者分野全般において、高齢者の当事者組織である高齢者委員会（Seniorrådet）と協力する　の5点を挙げている（Farum kommune 1994 : 11)。

ファーロム市の在宅福祉サービスには、24時間在宅ケア（døgnpleje)、配食サービス（madudbringning)、補助器具（hjælpemiddel）支給、デイセンター（dagcenter)、デイホーム（daghjem）がある。その他、ファーロム市では、地域の家庭医と協力し、在宅の高齢者の状況把握につとめている。65歳以上の高齢者には家庭医が年1回訪問し、日常生活における助言を行ったり、援助が必要な場合、コムーネの福祉部に連絡をとったりする。高齢者にとって自分から援助を求めることは難しく、また、どのような援助が受けられるかよくわかっていないことが多いのであるが、それを配慮した施策である。高齢者が虚弱化・孤立化しないための予防的施策ともいうことができる。Farumbutikken 提供資料によると、ファーロム市の高齢者1人当たり在宅福祉サービス関連支出は、8,958クローネで、全国平均の4,518クローネの約2倍となっている。また、高齢者100人当たりのデイセンター定員は、全国平均は7.2人であるのに対し、ファーロム市では19.5人となっている（1997年)。

(2) プライイェム

ファーロム市にある唯一のプライイェム Fredtofteparken は、非営利団体がコムーネの委託を受けて運営している施設で、1975年に創立された。定員58人で居室はすべて個室（デンマークのプライイェムはすべて個室）であり、備え付けのベッドなどを除き、個人の家具などの持ち込みは自由である。このうち6部屋は実験入居用で、入居希望者が5～6週間入居して、様子を見、本人、家族、プライイェムの職員、コムーネの在宅福祉部が話し合って、入居が適当かどうかを決める。職員は全部で約70人いる。

写真1　プライイェム Fredtofteparken の昼食風景

入居者のうち約半分が痴呆老人であるが、ここでは痴呆専用部門（skærmede enheder）は設けておらず、痴呆老人が痴呆でない高齢者と混合した形で居住している。これに対して Elin Møller 施設長は、「現在は仕方がないが、痴呆専用部門を設けて痴呆の高齢者を別にケアするほうが望ましいと思う。」と述べていた。

58部屋が28部屋と30部屋の2セクションに分けられており、そのうち28部屋のセクションを見学した。このセクションの居住者の年齢は78～97歳である。1日の生活の流れは大体次の通りである。

7:00　日勤職員出勤、申し送り
8:00　朝食
10:00　ジュースなどを各部屋に配る
12:00　昼食、昼寝
14:00　おやつ
17:00　夕食

18:30～22:00　希望の時間に就寝

施設長によると、Fredtofteparken では、居住者が出来る限り長い間自己決定できるよう援助することを目標にしている。したがってここでは、居住者が自分の生活のリズム、スタイルを自分で決定することができ、職員もそれを尊重している。遅くまで寝ていたい人、部屋で朝食を食べたい人など、人によってライフスタイル、嗜好が異なるからである。

デンマークのプライイェムでは、家賃と光熱費のほかに、サービスも自分の年金から支払うことになっている。家賃は部屋の広さと年金以外の収入額によって異なるが、国民年金(folkepension)[9]しか収入がない人で、約900クローネ、光熱費・サービス利用料の合計額は、平均して、月額約1,400クローネである。

プライイェム内の様子は、かなり静かであった。居住者の半分が痴呆であることや、プライイェムに来るのは自宅での生活がどうしても困難であると認められた人であるということを考慮すると、仕方がないのかもしれない。昼食は、地域に住む高齢者もプライイェムの食堂で食べることができるということで、何人か来ていたが、居住者とあまり交流はない様子で、居住者のADLと外から来ている高齢者のADLの隔たりは大きいようであった。

地下にはデイホームがあり、コムーネに利用を認められた人が、週２～５回通所している。利用者は34歳の障害者から96歳の高齢者までいる。デイホームは日本のデイサービスセンターに近く、在宅高齢者・障害者が日中だけ過ごし、プライイェム同様の介護が受けられる施設である。１日10クローネの利用料を支払い、個人の希望に応じてさまざまな活動を行い、介護を受ける。ビリヤード、ゲーム、トランプ、ビデオ鑑賞、新聞読み、手芸などの活動ができる。筆者が見学した時は、昼食前であったが、何人かの職員は利用者に新聞を読んで聞かせ、また別の部屋では理学療法士（fysioterapeut）が、大きなビーチボールを使った体操を指導していた。職員は、作業指導者（beskæftigelsesvejleder）が６人、作業療法士（ergoterapeut）２人、理学療法士３人がいるということである。

Fredtofteparken は、前述の新しい介護センター完成後、改築されることになっている。現在の入居者は介護センター内の介護型住宅に移ることになる。改築後の Fredtofteparken は各住戸が２部屋からなる高齢者住宅になる計画となっており、戸数は55戸となる。主に自立度の高い高齢者を対象にした住宅になる予定である。

(2) 高齢者住宅

Gedevasevang は、41戸の住戸を擁する、連棟式の賃貸高齢者住宅である。非営利団体が設立し、コムーネの委託を受けて運営している。住戸は37戸が60㎡（２部屋＋キッチン）で、４住戸が74㎡（３部屋＋キッチン）である。キッチンには電気調理器、オーブン、冷蔵庫が備え付けられおり、専用トイレとシャワーがある。各住戸には庭があり、色とりどりの花が植えられている。

家賃は暖房費込みで、それぞれ、月額3,400クローネと4,100クローネである。収入に応じて、住宅手当（boligeydelse）[10]をコムーネから受給することができる。

日常生活に援助が必要な高齢者は、ホームヘルプサービスなどの在宅福祉サービスを申請することになる。

Gedevasevang には共用スペースがある。共用キッチン、交流室、共用リビングルームなどで、年金受給者センター（pensionistcenter）の活動の場ともなっている。この年金受給者センターは自主運営組織で、ファーロム市在住の年金受給者は誰でもその活動に参加できる。オープン時間は、平日は8:30～16:00、土日祝は8:30～14:00である。職員は４人おり（センター長（centerleder）、活動リーダー（aktivitetsleder）、作業指導者、作業療法士）、活動の指導、補助などを行っている。選挙で選ばれたメンバー５人からなるセンターの活動委員会（aktivitetsudvalg）が活動リーダーとともに活動を計画する。ビリヤード、ダンス、体操、編み物、陶芸、刺繍、合唱、トランプ、パッチワーク、チェス、演劇、織物などの趣味活動のほか、バーベキュー、遠足、パーティなども行っている。共用スペースの廊下には、その月の活動予定が掲示されている。このように高齢者住宅に共用スペースが付設しており、さまざまな活動が行われていると、他の居住者や地域の高齢者との交流を図ることができ、孤立を防ぐことができる。と同時に、さまざまな活動の場が提供されることによって、趣味や生きがいを見つけることができる。

写真２　高齢者住宅　Gedevasevang

Gedevasevang を訪問した時には、pensionistcenter のメンバーたちが共用スペースに集まっていた。高齢者住宅に住んでいる居住者は、プライイェム居住者とは異なり、基本的にかなり自立した高齢者が多く、また、地域の高齢者も参加しているため、非常に活気があった。１人の居住者が自分の住戸に案内してくれたが、「私はこの住宅にとても満足しています。」と言いながら、

自慢気に見せてくれた姿が印象的であった。

ファーロム市には、このような高齢者住宅のほかに、コムーネが入居を斡旋することができる高齢者向け住宅（ældreegnede boliger）が169戸ある。これは、民間の住宅であるが、バリアフリーになっており、高齢者が住みやすい構造になっている。ファーロム市では、6年前に、コムーネ内に建設される住宅（公的な住宅だけでなく民間が供給する住宅も含む）は最低10％を一定のバリアフリーにしなければならないという建築条例が制定されている。デンマークでは、建築基準法ですでに、高齢者・障害者に最低限配慮した建築基準が定められているが、さらに基準を上乗せしたわけである。民間住宅を活用した試みで、住宅の水準を上げ、高齢者が長い間自宅で住み続けられるような住宅を増やすことに寄与している。

## 6．保育施策

ファーロム市における保育施策の特徴は、前述のように、保育完全保障制度を実施している点である。この保育完全保障制度は、保育所入所を申請すれば、待機することなく入所できるよう保障する制度である。デンマークでは、保育所不足が社会問題となっており、保育所入所のために申請後何カ月あるいは何年も待機しなければならないコムーネが少なくない。

ファーロム市では、入所申請をしてから7日以内に入所できることを保障している。ファーロム市にある保育施設の中から自由に選べるというわけではなく、1～3施設から選ぶことになる。どうしても、特定の施設に入所したいという場合には、7日以内の入所は保障できない。

ファーロム市にある保育施設・制度は1996年4月現在、次の通りである（余暇ホーム Solhøjgård 施設長 Erwin Hoffmann 提供資料）。

乳幼児保育所（vuggestuer）

3歳未満児対象の保育所。4施設あり、定員135人。利用料月額2,242クローネ。

保育ママ制度（dagpleje）

認可を受けた「保育ママ」が家庭で保育する。主に3歳未満児対象。定員180人。利用料月額1,851クローネ（週48時間保育）。

保育所（børnehaver）

3～6歳児対象の保育所。12施設あり、定員538人。利用料月額1,217クローネ。

年齢統合型施設（aldersintegrerede institutioner）

0歳～国民学校（公立小・中学校）5年生対象。8施設あり、定員522人。利用料は年齢によって異なり、0～2歳は月額2,242クローネ、3～6歳は月額1,217クローネ、7歳～国民学校5年生は月額766クローネ。

余暇ホーム（fritidshjem）

7歳～国民学校5年生対象の学童保育施設。10施設あり、定員768人。利用料月額766ク

ローネ。

学校放課後制度（skolefritidsordninger）

国民学校の幼稚園学級児（6歳）～国民学校8年生対象。この制度のみ、文部省が管轄している。2施設あり、定員60人。利用料月額600クローネ。

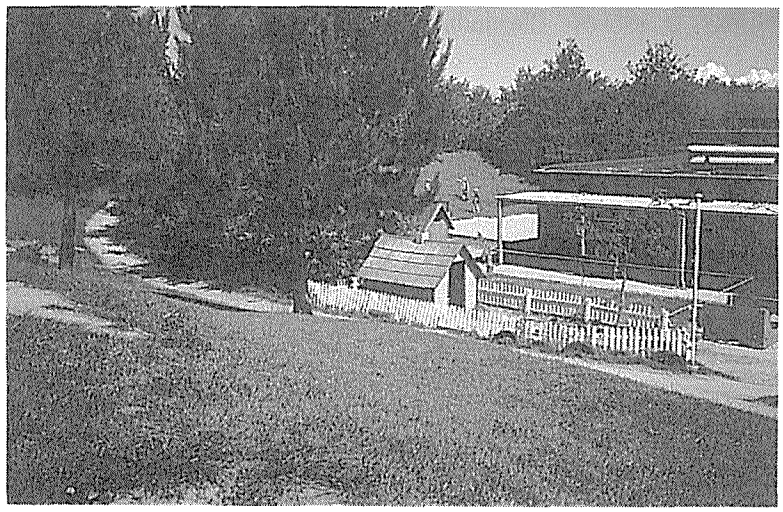


写真3　保育所　Øst Ⅱ

年齢統合型施設を除けば、年齢によって保育施設が分かれている。保育完全保障を実施する場合、このような分け方は足かせとなる。というのも、各年齢層の児童数は毎年異なり、それによってある年齢層の保育施設が足りなくなったり、余ってしまったりすることが考えられるからである。そこで、年齢によって保育所間を移動しなくてすむ、柔軟な形の保育所が必要となる。ファーロム市は、0歳児から国民学校5年生までを対象とした年齢統合型施設に力を入れ、増やしていく計画である。1993年に保育施設の職員と親たちが作成した報告書にも、これからは年齢統合型施設を増やしていってほしいという希望が書かれていた。年齢統合型施設では、兄弟姉妹が同じ保育施設に入所できる、児童が年齢とともに保育所を移らなくてすむ、1カ所に長くとどまることができるため、職員と親の信頼関係が結べるなどの長所がある（Farum kommune 1994：8）。ファーロム市では、児童数がこれから増加することが予想されており（Farum kommune 1994：5）、このような施設の量的な充足が求められている。

さらに、ファーロム市は、保育の質の向上のためには、親が多くの選択肢の中から選べることが重要とし、いくつかの新しい保育形態の導入を考えている。コムーネから補助を受けて親たちが自主運営する保育施設や、保育ママと保育所が共同で行う保育、保育時間帯を選べる保育施設などである（Farum kommune 1994：9）。

また、デンマークでは、1994年から育児休暇（børnepasningsorlov）が施行されたが、一時期、

仕事を離れて育児に専念したい両親がこの休暇を取得しやすくするため、ファーロム市では、0～2歳児をもつ親が育児休暇を取る場合に、育児休暇手当に上乗せする手当を支給している。さらに育児休暇取得を促進するため、ファーロム市では、育児休暇中の親たちが交流できるネットワークづくりも検討している。

ファーロム市の人口1人当たり保育関係支出（1997年）は6,951クローネで、全国平均の4,324クローネの約1.5倍になっている（Farumbutikken 提供資料）。

## 7．観光と視察旅行者誘致

ファーロム市は1994年に Farumbutikken をオープンさせた。ファーロム駅前すぐという便利な場所にあり、主に、ファーロム市を訪れる観光客のインフォメーションセンターとして機能している。Farumbutikken の事務所長には、長い間観光業に携わってきた Søren Hjorth 氏を抜擢した。

ファーロム市を訪れることだけを目的に海外からわざわざデンマークに来る観光客は少ないかもしれない。そこでファーロム市は、コペンハーゲンを訪れる観光客にターゲットを絞り、都市だけでなく、デンマークらしい、自然の残る町にも立ち寄ってみませんかと呼びかけている。「チボリ公園を見つけられるなら、ファーロム市も見つけられるでしょう。」というキャッチフレーズで、旅行誌やコペンハーゲンのホテルに広告を出している。無料でレンタサイクルも行っており、サイクリングルートマップも作成し、配布している。湖畔での魚釣りを希望する人には、ボートや釣竿をレンタルで提供し、釣った魚を近くのレストランで料理してもらうプログラムもある。ファーロム市を訪れるデンマーク人旅行者数は、1994年には823人であったが1995年には1,499人に増加した。海外からの旅行者数は1994年の274人から4,884人と、1年間で18倍にも増加した（Farumbutikken 提供資料）。それに伴い、観光収入も増加し、コムーネの財政状況の改善に貢献している。

そのほか、Farumbutikken は、ファーロム市を福祉や環境問題、行政の視察で訪れる団体や個人の視察・研修旅行をコーディネートする役割も果たしている。1996年には日本の旅行会社ミキ・コペンハーゲンと提携し、日本からの視察団を受け入れる体制を整えた。これによって同年より多くの日本人が、主に高齢者福祉の視察旅行でファーロム市を訪れており、夏だけで5,000～6,000人の日本人がファーロム市に来た計算になる。（筆者も Farumbutikken の Søren 氏にコーディネイトしていただき、プライイェムや保育施設を見学することができた。）

## 8．考察

ファーロム市の改革が成功したのは、市長の行政手腕によるところが大きいだろう。市長は市民志向の行政を心掛けた。そして、市民が政策決定過程にできるかぎり参加できる民主的行政を目指した。例えば、保育施設では児童の親が組織する両親委員会ができるかぎり保育施設の運営

に関われるよう配慮し、地域の高齢者からなる高齢者委員会が、高齢者施設などの運営に参加できるようにした。このような方法で、市民に支持されるコムーネ行政が実現できたのである。

このような改革が一夜にしてできあがったわけではなかった。斬新な政策を実行に移すには大きな反対にあうこともある。簡単なプロセスではなかったが、ファーロム市は常に固定観念や伝統に縛られずに、市民志向、人間志向で物事を考えていった。このようなターゲットを見据えた行政がファーロム市の改革の特徴であり、成功の秘訣であっただろう。

ファーロム市の社会サービスの特徴としては、予防的観点と garanti 制度の２点が挙げられる。ファーロム市の社会福祉関連施策には、予防的観点が色濃く感じられる。例えば、65歳以上の在宅高齢者に年１回医者が訪問を行う制度は、高齢者の孤立化・虚弱化を予防することができ、また、民間が供給するものも含め、新しく建設する住宅の１割を高齢者の身体機能の低下に対応できる仕様にすることを義務づけた施策は、住宅事情によって高齢者の自立生活が妨げられるのを防ぐ。また、移民には、デンマーク社会に統合できるよう、早くからデンマーク語講座を提供し、移民の子供に、デンマーク社会になじむよう、早くから担当ケースワーカーをつけるなどの施策も、移民が社会から隔離され、社会福祉給付の受給者になるのを防ぐことが目的である。つまり、市民の自立を促すことによって、社会福祉のコストを下げている。しかし、もちろんそれだけでなく、自立を援助し、個人の残存能力を活用することによって、市民の生活の質を高めることにも寄与している。

次に garanti 制度であるが、ファーロム市は、プライイェム入居完全保障、保育完全保障、就労完全保障と、３つの完全保障制度を実施している。保育完全保障を実施しているコムーネはほかにもあるが、プライイェム入居完全保障と就労完全保障を行っているコムーネはほかにない。この「完全保障」はデンマーク語の garanti を訳したものであるが、「完全保障」となると、プライイェム入居、あるいは保育、就労を「必ず保障します」という約束であり、責任を伴ったスローガンである。ファーロム市はあえて、社会サービスを garanti という形で提供することで、社会サービスの質を確実に保障することを市民にわかりやすく明言している。これが市民の評価を得、人口の流入を促した大きな要因となったのではないだろうか。

## ９．おわりに

大胆な改革を進め、市民のための行政を目指し、1984年以来、所得税率の減税を毎年行ってきたファーロム市であるが、先行きに早くも陰りが見え始めてきた。デンマークでは、1997年度に国から地方自治体に与えられる国庫補助金が減額され、多くのコムーネが所得税率のアップを余儀なくされている。デンマーク全国で最も住民税率が低く、25年間、税率を上げたことがない Hørsholm 市も1997年は税率引き上げを余儀なくされている。また、住民税率が非常に高い Rødovre 市の場合は、これ以上税率を上げることができないため、社会サービスの質の低下という選択をせざるをえない。ファーロム市もまた、1997年度は13年ぶりに住民税率を引き上げる

という苦汁の選択を強いられた（Internetavisen.7.7.1997）。今後、このような状況のなかで、ファーロム市がどのような政策を展開していくのか、注目していきたい。

## 注

（1）本稿では、「ファーロム市（Farum kommune）」のように、特定のコムーネを指す場合には、「市」と訳している。

（2）プライイェムとは、健康上などの理由によって在宅福祉サービスを受けても自宅で生活ができない高齢者が入居する居住施設のことである。

（3）保護住宅とは、自立した生活が困難であるが、プライイェムの入居までは必要としない高齢者のための住宅である。高齢者の身体機能の低下を配慮した構造になっており、職員の詰所が付随していて、必要なときには24時間援助を受けることができる。

（4）高齢者住宅とは、専用のキッチン、バス、トイレが設置された独立した住宅で、高齢者や障害者に配慮した構造になっている。1987年から高齢者住宅法にもとづいて供給されている。供給主体は、コムーネ、非営利住宅協会（almennyttigt boligselskab）、非営利団体（selvejende institution）、年金基金（pensionskasse）などである。

（5）このような批判を受けて、高齢者住宅法が改正され、介護型住宅（plejebolig）が導入された（1996年から施行）。高齢者住宅では、すべての住宅に介護職員が配置されているわけではなく、虚弱な高齢者は自立生活を送ることが困難であったり、不安感をもったりということが多かった。一方、介護型住宅には、職員の配置されたサービス施設が付設され、虚弱な高齢者や痴呆老人でも生活できるようになっている。

（6）1996年7月16～18日の3日間、ファーロム市を訪問し、Farumbutikken の Søren Hjorth 氏や、プライイェム Fredtofteparken の職員、保育所 Øst II の職員、乳幼児保育所 Tusindben の職員、余暇ホーム Solhøjgård の職員にヒアリングを行った。本稿の情報の出典は、明記がない限り、これらのヒアリングから得た情報に基づいている。

（7）失業すると、普通、失業手当（arbejdsløshedsunderstøttelse）、年金（pension）などを受給するが、その受給要件を満たしていない場合、現金援助金を申請することができる。

（8）Produktionshuset は、職業斡旋や職業訓練、移民のカウンセリングなどのほかに、コムーネ内で在宅生活を送っている高齢者への配食サービス、補助器具の配達、雪かき援助、庭の手入れ援助なども行っている。

（9）国民年金は、デンマーク国籍をもつすべての人に提供される基礎年金である。デンマーク居住年数や、支給時に就労しているかどうかによって額が異なるが、基礎額（grundbeløb）は、1997年2月現在で月額3,810クローネ、年金加算手当（pensionstillæg）の月額は単身者2,705クローネ、夫婦世帯3,348クローネである（Ældre Sagen 1997：36）。

（10）Boligydelse とは、年金受給者対象の住宅手当で、一定の条件を満たした場合に支給される。これによって、受給者の住居費の自己負担は、収入の約15％以内に抑えられる。

## 参考文献

Farum kommune. 1994. *En ny byrådsperiode*. Farum kommune.

Farum kommune. 1996. *Facts and policies*. Farum kommune.

*Internetavisen Jyllands Posten*. 7.7.1997.

Kommunernes Landsforening. 1995. *Local government in Denmark*. Kommunernes Landsforening.

Landsforeningen Ældre Sagen. 1997. *Ældre Sagen*. nr.2／1997. Landsforeningen Ældre Sagen.

## 資　料

Danmarks Statistik 提供資料.

Erwin Hoffmann（余暇ホーム Solhøjgård 施設長） 提供資料.

Farumbutikken 提供資料.

（1997. 5 . 12 受理）