

ドイツ連邦共和国の「老人看護法」制定をめぐる最近の動向

カヒョウ ヒロアキ
華表 宏有*

Key words : 看護教育の改革, 看護法, 老人看護法, ドイツ連邦共和国, 欧州連合

I はじめに

ドイツ連邦共和国 (BRD, 以下ドイツ) では, わが国やほかの欧州連合 (EU) 加盟諸国と同様, 高齢社会での保健医療福祉諸問題への取組みが大きな課題となっている¹⁾。

2002年1月からEU加盟15カ国のうちイギリス, ノルウェー, デンマークを除いた12カ国で「ユーロ」の流通が始まったが, それに先立って1993年からEU圏域内を単一市場とする「人, 物, 資本, サービス」の自由移動が実現している²⁾。

本稿で取り上げる「老人看護法」(Altenpflegegesetz-AltPfG, 以下略称を使用)³⁾は, こうした21世紀欧州社会の潮流に合わせて, 連邦法律として2000年11月に制定され, 2001年8月から施行される筈のものであった。ところが, バイエルン州政府からこの法律は「基本法」(Grundgesetz, 以下GG)に合致していない旨, 連邦憲法裁判所(Bundesverfassungsgericht, 以下BVerfG)に規範統制(Normenkontrolle)の申し立てがあり, 目下最終決定がなされるまで, 施行が凍結されている。

このAltPfGの目的は, 「アルテンフレーガー/アルテンフレーグリン」(AltenpflegerIn, 以下AP)とその補助者である「アルテンフレーゲヘルファー/アルテンフレーゲヘルフェリン」(Altenpflege-helferIn, 以下APH)の2つの職種が, 従来州(Land)ごとに規定されており, 教育目標,

入学条件, 教育期間・内容(あるいは実際の業務内容)などに相当なばらつきが認められるため, 連邦レベルで統一した基準をつくり, これらの職種を次の世代にとってもっと魅力あるものにするのである。それとともに1985年制定の「看護法」(KrfPfG)の一部改正を行い, EU圏域で広く通用できる「一般看護婦」(いわゆるgeneral nurse)の職種への統合・再編成を視野に入れて, 期間限定で「AP」と「看護婦(士)」(Krankenschwester/-pfleger)との共通カリキュラムの試行を可能とする実験的付帯条項(Experimentierklausel)を取り入れていることなど, その動向は「看護・介護」関連職種の教育と業務を検討する上で, わが国の看護教育ならびに公衆衛生関係者にとっても, 大変興味深いものがある。

数年来筆者はEU圏域における保健医療職種, 特に看護職の教育刷新の動向に関心を持ち, ドイツのAPの教育・業務内容, さらに日本語での表現の仕方について若干の報告⁴⁻⁶⁾をしてきた。

本稿では, 1999年3月に連邦政府(Bundesregierung)から提案され, 連邦参議院(Bundesrat)ならびに連邦議会(Bundestag)での審議を経て, 2000年11月に制定されたAltPfGの内容とBVerfGの仮決定について, これまでの経過を記し, わが国の公衆衛生関係者の注意を喚起したいと考えている。

II 老人看護職確立までの経緯

「AltenpflegerIn」(AP)が誕生するまでの経過を連邦政府の法案説明⁷⁾とKöther⁸⁾の記述から要約すると, 初期段階では1950年代後半に看護教育(当時の)に準拠した教育が教会関係の福祉団体が運営する老人施設の中で始められている。1965

* 聖隷クリストファー大学看護学部
連絡先: 〒433-8558 静岡県浜松市三方原町3453
聖隷クリストファー大学看護学部 華表宏有

年には「ドイツ公私扶助協会」(Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge)が養成期間を1年とし、理論と実習あわせて600時間の教育課程を勧告した。1969年にノルトライン・ヴェストファーレン州の労働・社会大臣が国家認定のある老人看護教育について回章を出している。その後ほかの州もこの例にならって、この職種(APとAPH)の養成に着手した。しかし州レベルで非常にばらつきのあるものとなり、連邦レベルで教育の均一化を進める必要が生じてきた。

現在16の州それぞれに、APの職種・教育を規定している法律・命令が存在し、のべ17種類(ハンブルク自由都市では2種類)あるといわれている。同じAP(そしてAPH)の名称を使いながら、教育目標の設定も決して同質とは云えず、養成期間は2~3年と1年の開きが存在している。また理論教育と実習教育の時間数にもかなりのばらつきがある。そのため1980年に上記のドイツ公私扶助協会が統一した教育制度をつくることを勧告し、1985年に(旧西ドイツ)各州の労働・社会大臣会議で「APの教育と試験に関する大綱」を決めることになった。

その後1990年に連邦政府からAP教育を連邦レベルで統一する法案が提出され、1994年に連邦参議院で討議され、1998年に再度公聴会が持たれたが実現するには至らなかった。

1999年3月、コール政権(1982-98)に代って登場したシュレーダー政権(1998-)はあらためてAltPflG法案を提出し、2000年9月に連邦参議院で可決されたが、上記のようにバイエルン政府の申し立てによって、2001年8月から施行される予定が、(本稿執筆時点では)凍結状態となっている。

III 今回のAltPflG制定をめぐる経緯

1998年の総選挙の結果、16年間続いたキリスト教民主同盟(CDU)・キリスト教社会同盟(GSU)と民主自由党(F.D.P.)の連立政権に代って、ドイツ社会民主党(SPD)と同盟90・緑の党(Bündnis90/Die Grünen)が協定を結び、シュレーダーを連邦首相として政権を担当することになった。これを契機にあらためて連邦レベルで統一されたAltPflGの制定に着手した。担当は「連邦家族・高齢者・女性・青少年省」(Dr.

Christine Bergmann 連邦大臣、略称はBMFSFJ)である。ちなみにKrPflGは「連邦保健省」(Ulla Schmidt 連邦大臣、略称はBMG)が担当している。

図1はこれまでの経過を示したものである。1999年3月に公表された連邦政府の原案⁷⁾は、連邦参議院と連邦議会での審議^{9,10)}を経て一部改正され、2000年11月に連邦官報に掲載された³⁾。

その後2001年5月BVerfGの仮決定¹¹⁾が出された。11月にAltPflGがGGに合致しているか否かを継続審議する必要上、さらに6か月間の凍結延長(すなわち2002年8月1日まで)することになった¹²⁾。

IV 老人看護法(AltPflG)の概要

本論に入る前に、最近の報告書¹⁾から1998-99年のAP養成学校在学者数をみると37,000人余りで、看護婦(士)養成学校在学者数は66,000人弱である。APの学校種別生徒数は、専門学校(Fachschule)16,000人、保健衛生機関付属学校(Schule des Gesundheitswesens)13,000人、職業専門学校(Berufsfachschule)8,000人となっている。

2000年11月7日に連邦大統領等の署名を受け、同月24日の連邦官報に掲載された「老人看護職と看護法改正に関する法律」³⁾は、4部(原文ではArtikel 1~4)から構成されている。1部が「老人看護法」(AltPflG)で、2~4部はそれぞれ「看護法」(KrPflG)の改正、AltPflG中のドイツマルク(DM)をユーロ(Euro)への変更の件、当該法律施行期日についてである。

AltPflGの原案⁷⁾をふまえた連邦参議院と連邦議会での活発な討議によってかなりの修正^{9,10)}がなされているが、本稿では連邦官報記載のAltPflG³⁾に焦点を当て、その要点を列挙してみる。

1) APの教育目標は「高齢者を対象とした助言、同伴、世話を含んだ自立的で自己責任のある看護(Pflege)のために必要とされる知識、能力、技術の修得」であるべきことを明確にし、具体的に10項目を列挙した。(3条)

2) 教育期間は3年で、実習教育が重視される。(4条1項)理論・演習は老人看護学校(Altenpflegeschule)、実習は各種ホーム(Heim/stationäre Pflegeeinrichtung)と在宅ケア(ambulante Dienst)を中心とする。さらに老人精神

図1 老人看護法 (AltPflG) 制定の経過

-
- 99/03/10 連邦内閣での議決 (連邦政府の AltPflG 原案)
 - 99/05/21 連邦参議院の意見表明
 - 99/09/01 連邦参議院の意見に対する連邦政府の反対意見
 - 99/10/01 連邦議会での第1読会 (Lesung)
 - 99/12/15 連邦議会の家族・老人・婦人・青少年担当委員会での公聴会
 - 00/06/28 連邦議会委員会での最終審議、SPD 会派ならびに同盟 90・緑の党会派からの修正動議に同意
 - 00/07/06 連邦議会での第2・第3読会、担当委員会で採択された法案でこの法律を議決
 - 00/09/29 7月6日付けで連邦議会にて議決された法案に対する連邦参議院の同意 (2001年8月1日施行の予定であった)
 - 00/11/07 「老人看護法 (AltPflG) と看護法改正についての法律」制定 (11月24日付連邦官報に掲載)
 - 01/03/02 バイエルン州政府が連邦憲法裁判所に AltPflG の規範統制申し立て
 - 01/04/09 家族・高齢者・女性・青少年連邦省が「老人看護婦の教育・試験に関する命令」(AltPflAPrV) を発表、その後連邦参議院で一部修正
 - 01/05/22 連邦憲法裁判所が AltPflG の施行を6ヶ月間凍結と発表
 - 01/11/7 連邦憲法裁判所がさらに6ヶ月間、最終判断できるまで AltPflG の施行を継続して凍結と発表
-

科病棟, 老人病棟, 老人リハビリテーション施設なども実習先とすることができる。(4条3項) 参考までに2001年5月に BMFSFJ から連邦参議院宛に通知され, 同年6月に一部修正された「老人看護婦(士)の教育・試験についての命令」(AltPflAPrV)¹³⁾に掲載されている AP のカリキュラムの主要項目と時間数を示す。(図2) 授業時間総数は4,600時間で, 看護婦(士)や小児看護婦(士)と同じとなり, EU・EFTA (欧州自由貿易連合) の協定基準 (看護教育の授業時間数) を満たしている⁵⁾。ただし看護婦(士)では理論・演習授業が1,600時間, 実習3,000時間となっており⁴⁾, AP では相対的に理論・演習授業の割合が多くなっている。このほか図2で分かるように, 医学看護 (medizinisch-pflegerisch) 分野の授業時間が社会支援 (sozial-pflegerisch) 分野のそれより格段に多いことが指摘される。

3) パートタイムの修学も可能で, その場合の

修業期間は5年以内とする。(4条5項)

4) 州政府が必要とした場合, 上記²⁾の規定にとられずに, 期限付きで実験的な教育実践出来ることを明文化した。(4条6項) この条文は「実験的付帯事項」といわれるもので, 看護法の一部改定と連結して, 看護教育との共通カリキュラムを可能とする道を法的に根拠づけたものである。

5) 入学条件は, 実科学校 (Realschule) 修了が原則となり, 基幹学校 (Hauptschule) 修了者の場合は, 最低2年間の職業教育のあとと入学できることにした。(6条) 原案にあった「満17歳以上」は削除された。

6) AP の下位職種に位置づけられている APH の教育期間は1年とし, 具体的なことは州の権限で決定する。(10-12条) 現在 APH の養成を規定している州は7, 残り9つの州では APH 制度を置いていない。官公労 (ÖTV) は, 老人

図2 老人看護婦カリキュラムの主要項目と時間数（文献13より引用）

A. 老人看護の理論と演習	
1. 老人看護の課題と概念	
1.1. 老人看護業務の理論的基礎	80
1.2. 老人の看護における計画、実践、記録、評価	120
1.3. 老人の個人ならびに状況に応じた看護	720
1.4. 指導、助言、面接	80
1.5. 医学的診断と治療への参加	200
2. 老人の生活様式の支援	
2.1 老人看護業務における老人の生活環境と社会的ネットワークへの配慮	120
2.2 住居と居住環境様式における老人の支援	60
2.3. 日常の生活様式と自律的行動における老人の支援	120
3. 老人看護の職務についての法的、組織的枠組み	
3.1. 老人看護業務における組織的、法的枠組みの考慮	120
3.2. 老人看護における質的確保の措置への参加	40
4. 職業としての老人看護	
4.1. 職業的自己理解の開発	60
4.2. 学修方法の修得	40
4.3 危機と重大な社会的状況の回避	60
4.4. 自己の健康保持と増進	60
自由裁量の講義	200
授業時間数（合計）	2,100
B. 老人看護の実習	
1. 組織的、法的枠組みと専門的概念を考慮した上での実務の学修	
2. 助言、付添、世話を含めた老人の包括的、計画的看護の際の協働と指導下での医学的診断と治療への参加	
3. 助言、付添、世話を含めた老人の包括的、計画的看護についての教育状況に対応した自立した部分的課題の遂行と監督下での医学的診断と治療への参加	
4. 家庭看護での日常生活あるいは行動様式などの自立した計画的課題の遂行	
5. 助言、付添、世話を含めた老人の看護の自立的計画、実践、反省ならびに監督下での医学的診断と治療への参加	
授業時間数（合計）	2,500

看護の質向上に向けて APH は不必要との意見を表明した。

7) 管轄する BMFSFJ は、BMG、連邦教育・研究省 (BMBF) と協議し、連邦参議院の同意を得て AP の教育・試験についての命令で、教育の最低基準、国家試験の具体的事項、称号の許可証書を定める。(9条1項)

8) その他、関連職種資格を持っている場合の教育期間の短縮(7条、例えば APH 資格取得者は1年短縮)、実習機関との関係(13-23条、生徒は実習機関の責任者と契約を結び、一定の報酬を支払われる)、費用の分担(24-25条、必要な場合州が補助金を支出できる)などを規定しているが、詳細は省略する。

V AltPfG と GG との関係

ドイツは16の州から構成された連邦 (Bund) であり、憲法に相当する GG (1949年制定) によって、各州は単なる地方自治体ではなく、それぞれ独自の国家権力と独自の憲法を持った国家 (Staat) とされる¹⁴⁾。

GG73条で、連邦は外交、国籍、通貨、関税、航空交通、郵便等の事項について「専属的立法権」(ausschliessliche Gesetzgebung) を持っていることを明記し、74条では連邦と州とが「競合的立法権」(konkurrierende Gesetzgebung) を持つとされる事項を列挙している。

連邦政府の立場からは、AP は74条19項の「公共の危険かつ伝染性のある伝染性のある人畜の病気に対する措置、医師その他の医療職および医療活動の許可 (die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewebe、傍点筆者)、ならびに薬剤、治療剤、麻酔剤および毒物の取引」に該当するとしているが、バイエルン州政府は AP はこれには該当せず、連邦政府に AP についての立法権はないと主張している。この見解は連邦議会での討論¹⁰⁾で、CDU/CSU がとっている。また GG74条の7項の「公的扶助」(die öffentliche Fürsorge) を適用することも考えられ、BMFSFJ のホームページ (<http://www.bmfsfj.de/frameset/index.jsp>) から閲覧できた Rüter 教授 (ケルン大学) の意見書¹⁵⁾では、AP の業務をすべて GG74条19項に該当しているとはいえないが、74条7項によって連邦は AP の規則を定めること

が可能と結論している。

BVerfG の仮処分文書¹¹⁾では、GG74条19項の「その他の医療職」について BVerfG として、まだ十分に検討されていないことを指摘している。21世紀の高齢社会であるドイツで、AP 職種が BVerfG の判決によって法律上どのような位置づけをされるか、その成り行きが注目される。

VI おわりに

進行する高齢社会の実態に即して、1950~60年代にいわば自然発生的に出現し、各州で規定されてきた AP・APH は、EU の単一市場への配慮、看護の質の向上そして次の世代にとって魅力ある職種に変身するため、ようやく連邦法律としての AltPfG³⁾ が制定された。しかしこの新法の GG との整合性について、目下 BVerfG の最終判断が出されるのを待っている状況にある。

こうした動向をふまえながら、AP の日本語での表現問題 (老人介護士か老人看護士か)⁴⁻⁶⁾ についても、筆者はあらためて問題提起する予定である。

(受付 2002. 2.18)
(採用 2002. 3.18)

文 献

- 1) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland.; Drucksache 14/5130, 2001; 13-46, 142-147
- 2) 山根裕子. 新版 EU/EC 法—欧州連合の基礎, 東京: 有信堂, 1995
- 3) Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz-AltPfG) sowie zur Änderung des Krankenpflegegesetzes von 17. November 2000, Bundesgesetzblatt, 2000; Teil I Nr. 50: 1513-1519
- 4) 華表宏有. ドイツ看護教育の現状と展望. 看護教育 1998; 39: 460-463
- 5) 華表宏有. 欧州連合加盟諸国における看護教育改革の課題 フランス・ドイツの事例をふまえて. 日本公衛誌 2000; 47: 106-110
- 6) 華表宏有. アルテンフレーター (ドイツ) の職務と日本語による表現 老人介護士か老人看護士か. 看護教育 2000; 41: 120-123
- 7) Bundesrat. Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz-AltPfG), Drucksache 162/99, 19.03.99

- 8) Ilka Köther. Beruf Altenpflegerin/Altenpfleger, Altenpflege in Ausbildung und Praxis (4. neu bearbeitete Auflage), Herausgegeben von Ilka Köther und Else Gnam, Georg Thieme Verlag, Stuttgart, 2000; 169-192
 - 9) Deutscher Bundestag. Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz-AltPfG), Drucksache 14/1578, 10.09.99
 - 10) Deutscher Bundestag. Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung-Drucksache 14/1578- Entwurf eines Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz-AltPfG), Drucksache 14/3736 03.07.2000
 - 11) BVerfG, 2BvQ 48/00 vom 22.5.2001, Absatz-Nr. (1-55)
 - 12) BVerfG, 2BvQ 48/00 vom 7.11.2001, Absatz-Nr. (1-3)
 - 13) BMFSFJ. Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für den Beruf der Altenpflegerin und des Altenpflegers des BMFSFJ dem Bundesrat am 06. April 2001 zur Entscheidung über seine Zustimmung zugeleitet, 09. April 2001
 - 14) 村上淳一, ハンス・ペーター・マルチュケ. ドイツ法入門 (改訂第5版), 東京: 有斐閣, 2002: 30-63
 - 15) Bundeskompetenz zur Regelung der Berufe in der Altenpflege Gutachten dem Bundesministerium für Familie und Senioren erstattet von Dr. Wolfgang Rüfner, 1991: 1-31
-