



Title	高齢者介護のガバナンス : デンマークのウェルフェア・テクノロジー施策からの検討
Author(s)	石黒, 暢
Citation	IDUN - 北欧研究 -. 2017, 22, p. 195-222
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/60753">https://doi.org/10.18910/60753</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

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

The University of Osaka

# 高齢者介護のガバナンス

— デンマークのウェルフェア・テクノロジー施策からの検討 —

石黒 暢

## 1. 研究背景と目的

ガバナンスという概念は、政治学や行政学を中心に多くの研究者によって論じられている。ガバナンスは、人間社会に普遍的な問題を提起しており（河野 2006：3）、ガバナンスをめぐる議論には現代の世界および日本がかかえる課題が凝縮しているといわれる（大沢 2016：1）。国や自治体の統治では、従来のタテ型の統治スタイルであった「ガバメント」から、市民・企業・NPOなどと行政とが対等に協働して統治を行うヨコ型の「ガバナンス」への移行が目指されている（坂野 2011：101）。ガバナンスという概念が注目されるようになった背景としては、これまで政治的資源配分の中心にあった中央政府の統治能力が低下し、政府と他のアクターとの関係再編がすすみ、政府組織と民間組織とのネットワークが生成されているという事実がある（中邨 2001：6；宮本 2013：192）。

日本でガバナンスという言葉が一般に浸透するようになるのは 2000 年を過ぎてからのことであるが、ヨーロッパ諸国では 1990 年代から「ガバメントからガバナンスへ」といったフレーズで表わされるような変革が顕著にみられていた（武川 2015：28）。動態化・複雑化していく現代社会を分析する際に、伝統的な政府（ガバメント）のみを分析対象とすることはもはや現実的ではない（砂原 2005：70-71；宮川 2002：5）。

本稿が取り上げるデンマークでも、タテ型の統治スタイルからヨコ型のガバナンスへの広がりが見られ、政策形成・決定過程に市民や民間組織が参加する新たな協働が模索されている。本稿は、デンマークの介護ロボット（ウェルフェア・テクノロジー）施策に焦点をあて、政策形成・決定過程にどのようなアクターがどのように関わっているかを分析することによって、デンマークの高齢者介護サービスのガバナンスのあり方を明らかにすることを目的とする。介護ロボットの活用は、人口の高齢化に伴う介護ニーズの増大に対応する方策の1つとして世界的に期待が高まっているトピックである。日本では、2010年に政府が発表した「新成長戦略」と2013年の「日本再興戦略」で介護ロボットの開発を進めることが示され、それ以降、厚生労働省と経済産業省が中心となって、介護ロボットの開発・普及支援が行われてきた。しかし、現実には介護ロボットの介護現場への普及は進んでいない。その背景には、制度的・構造的な問題や、介護にロボットや機器



を導入することに対する抵抗感や「人手による介護」を重視する意識や文化など、複雑な事情が絡んでいる。

一方、「介護ロボット」の代わりに「ウェルフェア・テクノロジー (velfærdsteknologi, 以下 VT)」という用語が一般的に使われているデンマークでは、その活用を積極的に推進するため先進的な取り組みを行っており、多くの介護現場で実際に導入・活用されている。<sup>1</sup>なぜこのような差が生まれるのだろうか。本稿では、多様なアクターを巻き込んだヨコへの広がりのあるデンマークの福祉ガバナンスが、政策の実効性を高め、介護現場へのウェルフェア・テクノロジーの導入・活用をスムーズに進めているという仮説をたて、検証していく。

本稿の手順は以下の通りである。まず、福祉ガバナンスという概念について検討するとともに、ガバナンスのなかで「参加」がもつ意義について考察する。次に、デンマークの VT 政策の背景と現状を概観し、多様なアクターが関わりながら VT の是非や活用について検討し、導入に結びつけていくプロセスについて論じる。最後に、デンマークの VT 施策をめぐるガバナンスの特徴を考察するとともに、日本の介護ロボット施策の方向性に何を示唆するのかを論じる。

本稿は、文献研究と現地調査で得たデータに基づいている。現地調査としては、VT 施策の概要と推進状況を明らかにすることを目的に、2016年2月と2017年2月にデンマーク全国コムーネ連合とオーデンセ市の VT 施策担当者を対象としたヒヤリングを実施した。

## 2. ガバナンス

### 2.1. 福祉ガバナンスとは

ガバナンスとは、「制度、インスティテューションではなく、社会運営を進めるための仕組みを新しく構築すること。社会を動かすための新しい枠組みを創設する試み」であると中邨は定義する（中邨 2007：19）。一方 Rhodes は、「ガバナンスとは自己組織的で間組織的なネットワークのことを指す。このネットワークは相互依存性、資源の交換、ゲームのルール、および国家からの著しい自律性によって特徴づけられる」と述べている（Rhodes 1997：15）。宮川は、「人間の社会的集団の統治に関わるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスが発現する形態」と説明している（宮川 2002：16）。

---

<sup>1</sup> 全国のコムーネのうち、ウェルフェア・テクノロジーの1つである洗浄・乾燥機能付きトイレを施設介護や在宅介護に導入した又は導入途中であるのは、2016年現在で66%、食事支援ロボットの場合は20%という調査結果が出ている（Kommunernes Landsforening HP）。一方日本では、日本介護クラフトユニオンが2015年に実施したアンケート調査で「あなたの事業所には、介護ロボットは導入されていますか」という問いに対し、「はい」と答えた介護労働者の割合が0.6%であった（日本介護クラフトユニオン 2015）。

多様な定義があるが、ガバナンスという概念には、統治に関わる多様な構造や原理をまとめあげていく能動的な働きかけや、それらの新しい連携を調整し統御する技法という側面と、統治に関わる諸アクターの関係再編とその新しい構造という側面の2つがある。また、後者の構造については、マクロ次元における多元的・重層的構造とマイクロ次元の組織的構造の2つに整理することができる（宮本 2013：193）。

ガバナンスの考え方を社会政策や福祉の領域に適用したのが「福祉ガバナンス」である。武川（2006：49）によると「福祉ガバナンス」<sup>2</sup>は、福祉や社会的な領域におけるガバナンスの機能に着目した概念で、政治支配という意味での統治だけでなく、福祉の生産・分配・消費などに関連する諸組織内・諸組織間の管理・運営・調整のことをさす。福祉ガバナンスには2つの観点があり、1つは組織内ガバナンスで、福祉サービスに関係する諸団体のガバナンスを指す。もう1つは組織間ガバナンスで、社会的な領域における多数の諸団体の相互作用をつうじて形成されるガバナンスを指す。

後者の組織間ガバナンスに着目するならば、その考え方の源流は、1970年代に提唱され、1980年代以降に一定の影響をもつようになった「福祉多元主義」や「混合福祉」の理論と、1990年代以降、比較福祉国家研究の世界で大きな影響をもつようになった「福祉国家レジーム」の理論に求めることができる（武川 2006：63）。ただ、これらの理論との間には共通点と相違点の両方がみられる。福祉ガバナンスと福祉多元主義を比較すると、政府の統治能力の喪失への適応と、福祉供給のガバナンスにおける民主的価値へのコミットという点で共通している。しかし福祉多元主義は、「給付国家」としての福祉国家の側面にバイアスがあり、福祉国家のもう一つの側面である「規制国家」が考慮されていない点や、多元的な供給主体間の対立・敵対・紛争を想定しておらず、予定調和的な均衡を前提にしているという点で福祉ガバナンスとは異なっている。また、福祉ガバナンスと福祉国家レジームを比較すると、政治支配の論点が組み込まれている点や、規制国家に対する分析枠組みが入っている点で共通している。しかし、福祉レジームがナショナルな水準に分析焦点を定めているのに対し、福祉ガバナンスはグローバルな水準とローカルな水準への拡張がみられる点や、福祉レジームが政府中心の視点であるのに対し、福祉ガバナンスは非政府組織の役割が重視されている点が異なっている（武川 2006：52-58）。

ガバナンスには、TAPE という要件が求められる（中邨 2001；2007）。TAPE とは、透明性（Transparency）、説明責任（Accountability）、参加（Participation）、

<sup>2</sup> 武川（2006：49）は「福祉ガバナンス」を「ソーシャル・ガバナンス」と互換的に用いている。

そして公平性 (Equity) の頭文字を組み合わせたものである。行政は情報公開制度などを用いることによって、より透明であること、そして説明責任を果たすことが求められる。また、透明性の向上は公共への参加を容易にする。ただし、参加への公平は保たれ、公共が行うサービスは公平に行われる必要がある。ガバナンスでは、統治ないしは公共の担い手は、行政のみならず、市民や企業、さらに NPO など多種多様である。行政だけではなく、多種多様な公共の担い手は、TAPE にもとづき、その活動を展開する。ヨコ型の統治だからこそ、各主体の参加と協働が必要となる。(中郵 2001: 3; 中郵 2007: 19-20; 坂野 2011: 101-102)。とりわけ、関心が分散や周縁化に向けられているガバナンスにおいて、政策形成への参加をめぐる課題は無視できず(中村 2013: 89)、市民や多様な主体がどのような形態で参加しているかを明らかにすることは、ガバナンス研究に欠かせない。

次節では、デンマークの高齢者介護の福祉ガバナンスにおいて、どのような主体が参加し関わっているのかを検討する。

## 2.2. デンマークの高齢者介護の福祉ガバナンス

まずデンマークの行政の構造を整理する。デンマークの行政は、国、広域自治体のレギオン (region)、基礎自治体のコムーネ (kommune) の3つのレベルに分かれている。全国に5つあるレギオンは、主に医療を担っている。98あるコムーネは、主に社会福祉、初等教育、保健、雇用など市民の生活に関わる事項の大半を担っている。高齢者介護サービスを提供する責任を負っているのもコムーネである。本稿で着目する社会サービスとしての VT はコムーネの補助器具 (hjælpemidler) 支給制度<sup>3</sup>のなかで必要と認められた利用者に貸与・支給される。社会サービスについて、国は法律で大まかな枠組みを設定し、詳細な規定は各コムーネが定める。財政の仕組みのなかで特徴的なのは、全国のコムーネの連合体である全国コムーネ連合 (Kommunernes Landsforening) がコムーネを代表して毎年、国と予算交渉を行うことである。さらに国レベルの諸政策のうちコムーネに関係があるものの審議過程においては、国と全国コムーネ連合が協議して合意を形成していく。このような国と全国コムーネ連合との政策形成・決定過程における協働は、コンセンサス志向であるデンマークの政治における大きな特徴である。

次に、行政機関以外で政策決定過程に影響を与える主体を検討する。Burau & Dahl (2013: 81) によると、FOA (Fag og Arbejde) と高齢者問題全国連盟

---

<sup>3</sup> 補助器具は、必要と判断された高齢者にコムーネから無料で貸与される。使用後にコムーネに返却されると、必要に応じて洗浄され、再利用される。身体に装着するタイプの補助器具 (コルセット等) は貸与ではなく無料で支給される。

(Ældre Sagen) の 2 つが高齢者介護の政策過程に大きな影響を与える主要なアクターである。FOA は介護労働者が加入する労働組合である。デンマークの労働組合は職域で組織されており、組織率は非常に高い。日本の労働組合の組織率が 17.6% (2014 年) であるのに対して、デンマークは 66.8% (2013 年) である (OECD.Stat HP)。デンマークの労働市場は国の規制が非常に少なく、労使交渉で労働条件を決めるコーポラティズムの伝統が強い。そして、デンマークの労働組合は社会に対する大きな発言力と影響力を保持している。一方、高齢者問題全国連盟は国内最大の高齢者組織である。高齢者の利益を代表して活動を行っており、メディアでの影響力も強い。また、高齢者に関わる施策の「番犬」としての役割を果たしており、行政から不当な扱いを受けた高齢者を擁護する活動も行っている (Bureau & Dahl 2013 : 81-82)。

本稿では、さらに高齢住民委員会 (ældreråd) も高齢者介護における重要なアクターとして分析対象に加えたい。高齢住民委員会は 1997 年からデンマークのすべてのコムーネに設置が義務づけられた組織で、自治体の 60 才以上の高齢者から委員が直接選挙で選出される。各自治体が高齢者介護施策や高齢者に関わる施策を策定するときには、必ず高齢住民委員会に意見を諮問しなければならないことが定められている。高齢住民委員会の見解は拘束力をもつものではないものの、高齢住民委員会は各コムーネの政策に大きな影響力をもっている (Christensen 2016 : 65)。

このように、介護の担い手と介護の (潜在的) 受け手の組織が高齢者介護における「当事者」として政策過程に影響を及ぼしているのがデンマークの高齢者介護における福祉ガバナンスの特徴の 1 つである。

### 3. ウェルフェア・テクノロジーとは

#### 3.1. ウェルフェア・テクノロジーの定義

VT の定義については統一したものがなく、公的機関によって定義は様々である。たとえば社会庁は「福祉サービスを維持・発展させることに貢献する技術的ソリューションであり、補助器具を含む」(Socialstyrelsen HP) と定義している。一方、南デンマーク・レギオン (Region Syddanmark) とオーデンセ市 (Odense kommune) は「社会福祉・保健分野で利用者を支援し、労働を効率化するために使われるテクノロジーやサービス」(Dansk Standard 2011: 9) と定義している。VT に関わる公的機関と民間組織のネットワークである Welfare Tech は、「クオリティ・オブ・ライフと社会の効率性を向上させるテクノロジー」という幅広い定義を採用している (Welfare Tech HP)。Danmarks Vækstråd による定義は「ケア・保健分野で使用される補助器具やソリューション」という、より包

括的な定義である (Dansk Standard 2011: 9)。一方、デンマークエンジニア協会 (Ingeniørforeningen) は「福祉向上のために使われるテクノロジーやインテリジェントなコミュニケーション・ソリューションで、特別なニーズをもつ人が利用するものである。VT は、介護、ケア、家事援助、補助器具、住宅改造、治療、リハビリ、健康維持、特別支援教育、アクティビティなどのサービスと関連させて使用することができる。VT は、特定の分野に限定されておらず、保健分野、社会福祉分野、教育分野、労働市場分野などすべての分野に関係している。VT は市民の安心感を高め、自立を支援し、リハビリや心身の維持をより行いやすくする。」(Ingeniørforeningen 2013: 33) と詳細に定義している。定義は多様であるが、一般的にデンマークでは、ロボット技術を活用していない介護機器や ICT システムまで含めた広い概念として捉えられていることが多い。

### 3.2. 社会的背景

ここでは、デンマークが VT の活用に注力している背景について述べる。VT という言葉が初めて公的に使用された 2007 年以降、VT は、急速にデンマーク社会に浸透していき、VT に関するプロジェクトや研究が行われるようになった。デンマークで VT が推進される背景を Andersen *et al.* (2016) に依拠して整理すると以下の 3 点に集約できる。

1 点目は経済的側面である。VT の利用によって介護労働者の負担を減らし、労働時間を短縮し、人件費を抑制することが目指されている。デンマークでは高齢者介護サービスの財源と供給において基礎自治体であるコムーネが大きな責任を担っており、介護労働者の大半がコムーネに雇用されている。したがって、VT によって経済効果を得られるかどうかはコムーネにとって大きな意味をもつ。介護労働者の労働災害や疾病を減少させるとともに、利用者の健康状態悪化を予防することによって保健・医療支出を抑制するという長期的な効果も見込まれている。2 点目は利用者に関わる側面であり、利用者のクオリティ・オブ・ライフを向上させることが期待されている。VT を利用することが利用者の自立支援につながり、他者に過度に依存することなく生活を送ることができるようになることが期待されている。利用者の生活上の安全性や利便性を向上させることも可能である。3 点目は介護労働者に関わる側面である。今後数年間は介護労働者の多くを占める 50 歳代、60 歳代の職員が大幅に減少することが予測されるなかで、介護労働者の負担を軽減させ、労働環境を改善する効果が期待されている。

次章から、デンマークの VT 施策がどのように展開されているかについて、国レベルと地方レベルに分けて述べ、さらに行政機関以外のアクターがどのように関わっているかを考察する。



## 4. 国レベルのウェルフェア・テクノロジー関連施策

### 4.1. 国家戦略

デンマークの VT 戦略は電子政府戦略のなかに位置づけられており、2001 年に最初の戦略を発表して以来、国をあげて取り組み大きな成果をあげてきた。このような取り組みの背景には、社会の高齢化という人口学的状況とともに、国民の公的サービスに対する期待や要求が高まっており、公的部門の対応能力が求められているという現状がある。さらに、社会保障において公的部門が大きな役割を担っているデンマークでは公的部門を効率化して公共支出の増大を抑制し、かつサービスの向上をはかることが強く求められている。このような状況を切り抜けるうえで鍵となるのが電子政府戦略であるとデンマーク政府は考えている。当初は公的部門の労働力削減に大きな焦点が当たっていたが、次第に国民のクオリティ・オブ・ライフ向上や自立支援につながるものとして取り組みを強化している。

2011 年には「電子政府戦略 2011-2015」(Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015) が国・全国コムーネ連合・デンマーク全国レギオン連合 (Danske Regioner) によって発表された。

一方、デンマーク政府は 2013 年に「デンマーク成長戦略」(Vækstplan DK) を発表した。そのなかで、電子化の推進や VT 導入等によって公的部門を刷新・効率化し、2020 年までに 120 億クローネの支出を抑制することが打ち出されている。この「デンマーク成長戦略」と「電子政府戦略 2011-2015」を受けて、同年に国、全国コムーネ連合、全国レギオン連合が「デジタル・ウェルフェアの共通戦略 2013-2020」(Fællesoffentlig strategi for digital velfærd 2013-2020) を策定した。基本理念は、①市民の活発な参画 (デジタル・ソリューションによって市民が福祉に貢献し、社会に活発に参加できるようにする)、②効率的で一貫性のある福祉 (デジタル化とテクノロジーの活用によって効率化をはかり、連携して情報共有ができるようにする) である。

また、同戦略では以下の 7 つの重点項目を定めている。

1. 遠隔医療の普及
  - 1.1. 遠隔医療を全国に普及させる
2. 医療における効率的な連携
  - 2.1. 病院の予約のデジタル化
  - 2.2. 患者情報の効果的活用
3. ケアにおけるウェルフェア・テクノロジー活用
  - 3.1. VT を全国に普及させる

- 3.2. リハビリにおけるデジタル化
- 3.3. 未来のVTソリューションの実証実験
4. ケースワークのデジタル化
  - 4.1. 音声認識の活用
  - 4.2. 社会福祉分野の効率化に関する研究
  - 4.3. コムーネの保健業務におけるIT活用
  - 4.4. データ共有によるサービスの質の向上
5. 教育におけるデジタル化
  - 5.1. 小中学校におけるデジタル教材活用
  - 5.2. 教育におけるデジタルツール活用
  - 5.3. 筆記試験のデジタル化
  - 5.4. 保育サービスにおけるデジタルツール活用
6. 教育における連携のデジタル化
  - 6.1. 小中学校のユーザーポータル
  - 6.2. 市民の学歴ポートフォリオのデジタル化
7. デジタル・ウェルフェアの環境整備
  - 7.1. デジタル・ウェルフェアを支えるブロードバンド普及の促進
  - 7.2. モバイルNEMIDの導入
  - 7.3. 共通の個人情報保護スタンダードの確立
  - 7.4. デジタルリテラシーの向上

以上のように、デジタル・ウェルフェア戦略はいわゆる介護・福祉だけでなく、教育、医療・保健も含み、広い分野をカバーしているのが特徴である。

「3. ケアにおけるVT活用」では、下記の4つの重点項目を定めており、それらに注力してVTの全国普及をはかる計画である。

- ①高機能のリフト（従来は1人の利用者を2人の介護職員がリフトを利用して移乗していたが、それを1人で移乗可能にする）
- ②洗浄機能付きトイレ（在宅や高齢者施設に導入）
- ③補助器具の有効活用（既存の様々な補助器具をこれまで以上に活用する）
- ④食事支援ロボット（施設に導入）

2016年には次期の電子政府戦略である「電子政府戦略2016-2020」が発表された。本戦略の目指すビジョンとして「公共部門の電子化は価値、成長、効率を生み出し、電子社会に対するデンマーク国民の信頼を維持する」が打ち出されている。

る。また、掲げられている3つの目標とそれぞれの重点項目は以下の通りである。

1. 簡便, 迅速, 質の高さ
  - 1.1. 利用者に優しく扱いやすい
  - 1.2. データのよりよい活用と個別ケースに対する迅速な対応
  - 1.3. 福祉の向上と一貫性の確保
2. 成長への貢献
  - 2.1. 経済活動の条件整備
  - 2.2. 成長を促す公的データ
  - 2.3. 環境部門の効率化
3. 安心感と信頼性の強化
  - 3.1. 公共データの安全性確保
  - 3.2. デジタル基盤の強化
  - 3.3. 国民全体を対象としたデジタル化推進

一方、「デジタル・ウェルフェアの共通戦略2013-2020」は2016年に、同年策定されたこの「電子政府戦略2016-2020」のなかの一部分として組み込まれることとなった。具体的には、「電子政府戦略2016-2020」の目標1の重点項目「1.3. 福祉の向上と一貫性の確保」が該当する部分である。同重点項目の具体的な取り組みについては、①福祉手続きの一貫性、②障がい者・困難を抱えた人に関するデータの質向上、③デジタル化された福祉サービスの拡大、④教育におけるデジタル化、⑤公務員のデジタルリテラシー、であり、VTは「③デジタル化された福祉サービスの拡大」に含まれている。VTをはじめとするデジタル化された福祉サービスの大規模な実証実験を進め、2020年までにその成果を評価し、実用化に結び付けることが目指されている。

#### 4.2. 在宅介護審議会の答申

デンマークの高齢者介護に関する方針や答申等にもVT活用は重要な項目として大きく位置づけられている。全国の在宅介護施策の問題点を整理し、その対策を検討することを目的に国が設置した在宅介護審議会(Hjemmehjælpskommissionen)<sup>4</sup>が2013年に「未来の在宅介護－高齢者の能力を

---

<sup>4</sup> なお、在宅介護審議会のメンバーは12名で、財務省長官(議長)をはじめとして、大学教授、自治体の局長、看護師協会会長、高齢住民委員会会長、デンマーク高齢者問題全国連盟会長、労働組合FOAの部門長、デンマーク産業連盟の部門長等が名を連ねている。



中心に据えた一貫性のある取り組み」という 11 章からなる答申を行った。そのなかの 1 つの章は「デジタル・ウェルフェア」というタイトルで、VT について大きく言及されている(Hjemmehjælpskommission 2013)。

また、同答申で提示された全 29 項目の勧告のうち、3 項目は VT に関するもので、内容は以下の通りである。

勧告 25：在宅介護における VT 活用については、利用者を中心に据えて進めることを勧告する。

- ・テクノロジーの開発・導入において利用者の立場にたって考えること。
- ・テクノロジーに不安を持つ利用者に対して理解を示し、特別な配慮をすること。
- ・利用者がテクノロジーに不安を持ち、利用することができない場合や、テクノロジーが利用者のニーズを適切に満たすことができない場合には、自治体は他の方法が必要かどうか検討すること。

勧告 26：在宅介護のスタッフはテクノロジーを操作し、利用するために必要な専門的知識を習得するように対策を講じることを勧告する。

勧告 27：VT の開発・導入や在宅介護のデジタル化に関わる自治体の知見を体系的に蓄積することを勧告する。

(Hjemmehjælpskommission 2013)

総括すると、同答申は VT を積極的に評価している。VT は高齢者の自立支援につながり、支援の質を向上させるもので、今後の高齢者介護における重要な役割を果たすものと位置づけている。ただ、導入の際には利用者の声を聞き、使用を強いることがないようにしなければならないことが明記されており、当事者主体で検討すべきことが強調されている。

## 5. コムーネの VT 関連施策

電子政府戦略や VT 共通戦略は、国、全国コムーネ連合、全国レギオン連合が連名で策定主体となっている。高齢者介護の VT の管轄は主に高齢者介護を担っている基礎自治体のコムーネであり、広域自治体のレギオンは主に医療分野を管轄している。よって、本章では、コムーネの VT 関連施策に焦点をあてる。

### 5.1. コムーネの戦略

国家レベルでの電子政府戦略を受けて、コムーネレベルでの戦略「コムーネ共通電子政府戦略 2016-2020」(Den fælleskommunale digitaliseringsstrategi

2016-2020) が全国コムーネ連合によって策定された。さらに、ウェルフェア・テクノロジーの導入を進めるための計画「コムーネ共通ウェルフェア・テクノロジー・プログラム 2017-2020」(Det fælleskommunale program for udbredelse af velfærdsteknologi 2017-2020) も策定された。これは 2014-2016 年版の同プログラムを引き継ぐものである。新プログラムの目的と柱は以下の通りである。

<目的>

1. 知見を集め、コーディネートし、取り組みを記録することによって、ウェルフェア・テクノロジー戦略を推進するとともに、すでに経験が蓄積されたウェルフェア・テクノロジー・ソリューションの導入と効果達成に向けてコムーネを支援すること
2. すでに経験が蓄積されたウェルフェア・テクノロジー・ソリューションの各自治体の導入状況について知見共有することによって、市民のクオリティ・オブ・ライフ向上とコムーネの財政効果に貢献すること

<3つの柱>

1. 効果達成に向けた支援
2. 導入に向けた支援
3. 知見の共有, 展開, コーディネート

次に、同プログラムを推進する重要な役割を果たす全国コムーネ連合について述べる。

## 5.2. 全国コムーネ連合

全国コムーネ連合 (以下 KL) はデンマークの全国 98 のコムーネの全国連合組織である。非常に影響力が強い組織であり、「第 2 の国会」とも呼ばれる (LGDK 2009: 11)。自治体の利益を代表する立場であり、国や EU、民間団体、マスコミに対して全国の自治体のスポークスマンとしての役割を果たす。また、全国の自治体の予算は、毎年 KL が政府と経済交渉を行って決められる。KL はまた、自治体に対する相談業務、最新情報の提供などを行っている。

デンマークは労働者に占める公務員の割合が高く、全国の市職員の数 は 51 万 8 千人 (労働人口の約 15%) に上る (Kommunernes Landsforening 提供資料)。デンマークの労働者と使用者の間での交渉 (労使交渉) は全国レベルで行われるため、市職員と自治体の場合、各職域の労働組合の全国組織と KL が交渉を行い、賃金や労働条件などの労使協定を結ぶ。このように KL はデンマーク最大規模の

雇用者団体でもある。高齢者介護に関してみると、介護労働者を組織する労働組合である FOA と KL が交渉を行い、労使協定を結ぶ。

KL は児童・教育部、技術・環境部、法律・EU部、経済成長・雇用部など 14 の専門部局に分かれており、全体で約 420 人のスタッフが雇用されている (Kommunernes Landsforening HP)。

KL の福祉・保健部の下にウェルフェア・テクノロジーセンター (Center for velfærdsteknologi) が 2013 年に設置された。同年に政府・広域自治体連合・KL が打ち出した「デジタルウェルフェアの共通戦略 2013-2020」を受けて策定された「コムーネ共通ウェルフェア・テクノロジー・プログラム 2014-2016」を推進すること、なかでも 4 つの重点項目 (天井走行リフト、洗浄機能付きトイレ、食事支援ロボット、福祉用具の有効活用) を中心にコムーネの取り組みを支援することが同センターの重要な役割とされた。<sup>5</sup>センター設置の目的は以下の通りである。

1. 天井走行リフト、食事支援ロボット、洗浄機能付きトイレ、福祉用具の有効活用の促進と普及
2. コムーネや他のアクターの VT に関する知見や経験の共有
3. コムーネにおける VT の普及についてフォローアップと報告
4. VT の普及、組織化、報告についてコムーネに助言

(Kommunernes Landsforening HP)

「コムーネ共通ウェルフェア・テクノロジー・プログラム 2014-2016」が終了した現在は、新たに策定された「コムーネ共通ウェルフェア・テクノロジー・プログラム 2017-2020」を推進することがセンターの主要な役割となっている。

VT については、各自治体がそれぞれの取り組みをしているが、自治体同士で知見や経験を共有することが、効率的に取り組みを進めるために重要である。これを鑑みて、KL は以下の 3 つのネットワークを構築している。

1. ダイアログポータル

情報共有のためのネットワークサイトで、メンバーである自治体の VT 担当者がログインしてフェイスブックのように質問やコメントを投稿することができる。

2. ウェルフェア・テクノロジー全国地図

全国の自治体がどのような VT をどの程度導入しているかを知ることができる地図サイト。自治体の VT 担当者がログインしてアクセスすることがで

---

<sup>5</sup> 4 つの重点項目の取り組みによって 2014~2016 年に 5 億クローネの経済効果をあげることが目標としていた。実際には 5 億クローネには満たなかったものの、4 億 3400 万クローネの経済効果を達成した (Kommunernes Landsforening 2016)。

きる。体系的に全国の取り組みを把握することができ、また自治体同士の情報共有として役立つツールである。

### 3. VT ネットワーク会議

全国5つのレギオンそれぞれに属するコムーネのVT担当者が集まって情報交換する会議で、KLのコーディネートのもとに各レギオンで年2回開催されている。(Kommunernes Landsforening HP)

その他に、自治体がVT導入に取り組む際に活用することができるいくつかのツールをホームページ上で提供している。4つの重点項目それぞれについて、どのように取り組めばよいかを示したツール(ビジネスケースフォーマット、ペルソナ、チェックリスト、準備状況測定法等)はその代表である。また、自治体で組織を変革したり、新しいプロジェクトを行ったりする際に円滑に進めるために有効な「職場対話メソッド」を労働組合FOAと共同開発しており、VT導入を行う際に各自治体が活用できるよう、掲載している。介護スタッフのVTに関する知識・能力の向上はVT導入が成功するかどうかを左右する重要な問題である。KLは、介護スタッフ教育機関とも連携して協議を進めており、VTに関するコースを介護教育にどのように組み込んでいくのかについて協議している(Kommunernes Landsforening 提供資料)。

このように、KLは高齢者介護施策を管轄するコムーネの代表としての立場と、介護労働者を雇用する雇用者団体としての立場の両方の立場からVT施策に関わっている。また、介護労働者の労働組合との連携も行われ、労使がVT活用促進に協力して取り組んでいることがわかる。

## 5.2. 事例研究—オーデンセ市のVT施策

ここでは、VTに関して先進自治体といわれているオーデンセ市の取り組みについて、ヒヤリング調査結果をまじえながら論じる。とりわけ、どのようなアクターと協働し、ヨコのネットワークをつないでいるのかに着目していく。以下は、特に明記がない限り、オーデンセ市ホームページと調査結果に基づいている。

### 5.2.1. 概要と組織体制

オーデンセ市はデンマーク第3の都市であり、面積は304平方キロメートル、人口は198,912人である(2015年現在)。高齢化率は16.1%であり、全国平均(18.8%)より低い水準である。2035年には人口192,144人、高齢化率22.1%になることが予測されている。

同市はVTを福祉社会における課題を解決するための有効な手段の一つととらえており、部局横断的な組織であるVTセンターを2007年に設置した。職員は

センター長を含めて6人が配置されている。

センターの目的は以下の通りである。

1. 市民が可能な限り自立した生活を送ることができるように支援すること。
  - －リハビリテーションやハビリテーション<sup>6</sup>における VT の導入を促進し、各部局の目標を定める。
  - －VT 導入においてデンマークで最も先進的な自治体になることを目指す。
2. 市民の学び、遊び、活動の支援において VT の活用を促進する。
  - －市民の学びや健康を支える VT の導入を促進し、学びやインクルージョンなどの取り組みをバックアップする。
  - －児童・青少年の発達のために VT を活用し、生涯学習や能力開発の分野においても VT を導入する。
3. オーデンセ市職員は市から派遣された「VT アンバサダー」としての役割をもち、市民に対して VT についての知識を提供する。
  - －VT に関する知識を身につけるために継続的に研修を行うことが必要である。
4. VT は市職員の労働負担を軽減する。
  - －市職員の仕事への VT 導入を促す。
5. VT に関連して企業や研究機関との協力体制を推進する。
  - －民間企業との新しいネットワークと協定。
  - －研究機関とのパートナーシップ。
  - －関連するテクノロジーの成熟度に応じた民間企業との協力体制モデル。
  - －VT に関連する雇用の創出。
  - －民間企業との対話の強化。
6. 従前と同程度のコスト又はより少ないコストで市の社会サービスを提供する。
  - －今後 2 年間で VT による経済効果を目指す（たとえば、マンパワーを VT が代替することや市民の自立支援によって経済効果をあげる）。
  - －VT 活用による新しく合理的な仕事のアプローチ。
  - －一部局を超えて VT 導入に取り組み、分野横断的に VT を活用できるようにする。

同市は、一般市民のための VT 展示スペース「住宅向けテクノロジー」(Teknologi til lejligheden) を設けているほか、介護関係者などの職員が VT を試すことができる展示スペース“Knuds Hus”も設置している。

---

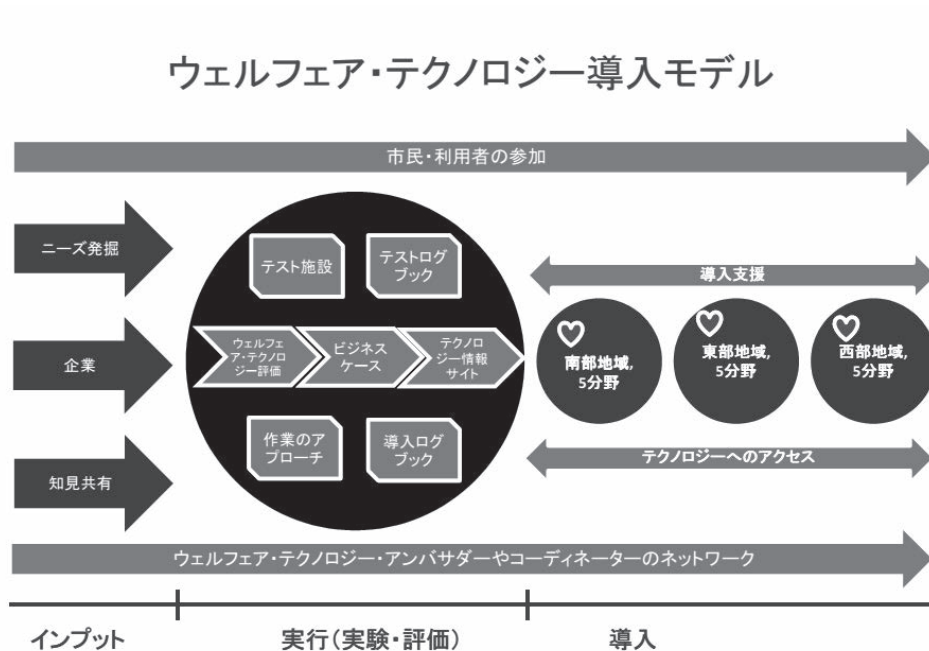
<sup>6</sup> 先天性の障害をもつ障がい児の機能発達を支援していくこと。

### 5.2.2. VT 関連施策

オーデンセ市をはじめとする南デンマーク地域には、ロボット関連企業、研究所などが集積しており、同市は、オーデンセ大学病院、南デンマーク大学、南デンマーク・レギオン、民間企業などとの協力関係のもと、VT 施策を進めている。

オーデンセ市は図1のようなモデルを用いて VT の導入を進めている。

図1. オーデンセ市の VT 導入モデル



(出典：Odense kommune 提供資料)

導入モデルは、①インプット→②実行(実験・評価)→③導入の3段階に分かれている。以下、詳しくみていく。

#### ①インプット

常に市内でVTのニーズ発掘を行っている。スタッフが現場に出てフィールド調査を行い、VTで解決できそうな課題やニーズを発掘し、報告書を作成する。市のVTの取り組みの8割はここから始まる。既存の技術からではなくニーズから始めるという点で、オーデンセ市は先進的という評価を外部から受けている。ニーズとテクノロジーのマッチングがうまくいくかどうか非常に重要である。

企業からの問い合わせも多い。VTセンターのホームページには、企業に向け

たページが設けられている。オーデンセ市と協力しながら自社製品の開発・導入をしたいと考える企業のためにわかりやすく情報が提供されている。オーデンセ市がどのようなVTを求めているのか（ニーズ）についても示されている。たとえば、高齢者・障がい者支援課では現在、認知症ケアを支えるVTや服薬を支援する（正しい時間に正しい量を服薬できるように支援する）VTを必要としており、適切な製品を探していることが書かれている。

## ②実行（実験・評価）

この段階で製品の評価とビジネスケース（成果や費用対効果を示す文書）の作成が行われる。評価においては、デンマーク工学研究所（DTI）が開発したウェルフェア・テクノロジー評価ツール（VelfærdsTeknologiVurdering, 略称VTV）を利用している。VTVはデンマークでもっともよく使われているVT評価のためのツールで、4つのカテゴリー（組織、テクノロジー、経済、利用者）と各カテゴリーに属する2つの指標（組織：スタッフ、リーダー、テクノロジー：機能、ユーザーフレンドリー、経済：投資、維持・運営、利用者：使いやすさ、価値）から構成されている。この評価を通過したVTしか実際に現場に導入しないことになっている（Teknologisk Institut HP）。

実証実験は市内7カ所の施設で、5分野（先天性脳損傷、後天性脳損傷、慢性的な疾病、身体機能低下、精神障がい）に分類して行われている。

## ③導入

実証実験結果を評価し、現場への導入の是非を決める。高齢者・障がい者局でこれまでに導入した製品は以下の通りである。

- ・電動の変形・回転ベッド（RotoCare, RotoFlex）
- ・天井走行リフト
- ・洗浄・乾燥機能付きトイレ
- ・ケアプラン作成プラットフォーム（Sekoia）
- ・食事支援ロボット
- ・掃除ロボット
- ・電動シャワー用車椅子（穴あき）
- ・サポート靴下着脱機器

VT導入モデルのインプットから導入に至るまでのプロセスを通じて重要なのは、市民・利用者参加のもとで進めることと、「VTアンバサダー」（ambassadør til velfærdsteknologi）やコーディネーターのネットワークを活かすことである、とオーデンセ市の担当者は話す。市民・利用者参加については、市の高齢住民委員



会 (ældreråd) や障がい者委員会 (handicapråd)<sup>7</sup>と協力体制をつくっており、同委員会と年に 3-4 回の会議を開催し、VT 導入の現状について協議する。また、導入実験をしている介護施設では、各施設の利用者を代表する組織である利用者委員会との協力のもと、利用者や介護スタッフの意見も取り入れ、協議しながら進めている。なお、「VT アンバサダー」とは、現場で VT 導入の支援をするスタッフのことで、現在約 80 人いる。市と現場のスタッフ・利用者とのパイプ役ともなる重要な役目を担っている。また、「コーディネーター」とは、諸施設・分野のリーダー職が担っている役割で、現在 16 人ほどいる。各所属組織・分野で VT に関する情報を周知するなど、VT 普及・浸透を支援する役割を果たしている。

以上のように、オーデンセ市は VT 普及を体系的かつ積極的に進めており、とりわけ VT のユーザーである高齢者を巻き込みながら政策形成を進めていることがわかる。

## 6. 非公的機関のアクター

この章では、VT 施策の政策形成・決定過程に関与する非公的機関のアクターとして、FOA、デンマーク高齢者問題全国連盟、高齢住民委員会をとりあげ、その概要と、どのように関わっているかについて述べる。

### 6.1. 労働組合 FOA

デンマークで加入者数が 3 番目に多い労働組合である FOA (Fag og Arbejde) は、182,000 人の組合員をかかえ、全国に 39 の地方部局をもつ (FOA HP)。FOA の組合員の主な職域は、福祉・保健、保育・幼児教育、調理・清掃、技術・サービスで、公的部門で働く労働者がほとんどである。

FOA は介護労働者を多く組織しているため、職務で VT を扱う労働者の立場から積極的に意見を表明している。前述のように、使用者組織である KL と常に協議を行っており、VT 使用の現状と問題点についても共有し、改善策を話し合っている。

FOA は概して VT の活用に肯定的な姿勢を示しており (Andersen *et al.* 2016 : 9, KL HP)、次のような見解を示している。「VT はその使用に意義がある場合にのみ使うべきだ。VT は自分の専門性を最大に生かしてくれるもので、利用者のためになるものだと介護労働者が感じられるような使い方をすべきだ。」(FOA HP)

<sup>7</sup> 障がい者委員会(handicapråd)はすべてのコムーネに設置することが義務づけられている組織で、地域の障がい者団体の代表と市議会が指名した委員から構成される(6-14名)。市の障がい者施策について審議し、市に助言を与える。



FOA はまた、VT に関する現状調査や活動を行っている。たとえば 2014 年に FOA は福祉・保健セクターの組合員を対象にインターネットのアンケート調査を実施した。全国の介護労働者が VT をどのように活用し、どのような認識をもっているのかをきめ細かく把握して吸い上げようとしている。

FOA は、介護労働者の VT に関する能力・資質を向上させる必要があるという主張を繰り返してきた。それが認められて、「VT 実践研修」という教育ができた。介護・保育現場で実務経験 2 年以上の人が履修できる研修であり、全日制で 1 年間のコース（1 年間以上の時間をかけて履修することもできる）である（UddannelsesGuiden HP）。

## 6.2. デンマーク高齢者問題全国連盟

デンマーク高齢者問題全国連盟は、20 世紀初頭に牧師によって創設された「孤独な高齢者を守る会（Ensomme Gamles Værn）」にルーツをもち、1986 年に全国的な高齢者組織として誕生したデンマークの非営利組織である。会員数は約 78 万人（デンマーク人口の 13.6% に相当）で、全国に 215 の地方支部がある。ボランティアとして約 18,000 人が登録されている。高齢者問題全国連盟のミッションは、すべての人が長生きし、よい人生を送ることができる社会をつくるために貢献することで、具体的には、高齢者のためのアドボカシー活動（国や自治体に働きかける）、高齢化社会に関する啓蒙活動、ボランティア活動、地域でのイベント開催、会員への助言サービスなどを行っている（Ældre Sagen HP）。国や自治体の高齢者関連施策に対して積極的に意見表明をしており、政策決定過程において非常に大きな影響力を持っている（Lassen & Andersen 2016）。また、代表の Bjarne Hastrup 氏は、国際高齢者団体連盟（International Federation on Ageing）の代表もつとめている。

同連盟は、VT に関する調査や提言などの活動も積極的に行っている。たとえば、2009 年には「デンマークの VT～人間を中心に据えて」という提言を出し、VT 活用に関する高齢者問題全国連盟の考え方を示した（Ældre Sagen 2009）。2011 年には VT を利用している高齢者を対象とするインタビュー調査をデンマーク工学研究所と共同実施し、報告書を出している（Teknologisk Institut 2012）。2012 年には、国民の VT に対する意識調査を YouGov 社と共同で実施している（Ældre Sagen 2014）。同年には、VT 施策に対する市民の関与や市民の生活に対する影響等について議論する大規模なセミナーも開催している（Ældre Sagen 2012）。それ以外にも、頻繁にメディアに出演して高齢者問題全国連盟の立場から VT 活用についてコメントしたり、FOA や国、自治体などと連携したりして、高齢者の視点から適切な VT 導入が実現できるよう活動している。

高齢者問題全国連盟の VT に対する基本的姿勢は以下の通りである。  
「高齢者問題全国連盟は、VT は、利用者それぞれの生活の柔軟性を向上させ、生きる力を高め、安心感を与えるものだというビジョンを持っている」(Aldre Sagen 2012)。また、高齢者問題全国連盟は、VT に関する次の 4 項目について提言している。

①要介護高齢者の介護サービス利用時

- ・自治体は高齢者のケアプラン作成の手順を改善し、VT について適切に情報提供しなければならない。
- ・VT が従来の介護サービスかを利用者が自由に選択できるようにしなければならない。
- ・利用者が VT を一定期間試して、使うかどうかを自分で決めることができるようにしなければならない
- ・一度使い始めた VT を継続して使うことができているかどうか、ケアスタッフが詳細にフォローアップしなければならない。

②情報

- ・利用者が自分で VT を操作ができるようにしなければならない。VT のマニュアルを利用者に提供しなければならない。
- ・ケアスタッフは VT の教育を受けなければならない。

③技術的な条件

- ・VT は簡単で機能的で使いやすいものでなければならない。
- ・VT は人間的な触れ合いを損なうものであってはならない。

④VT 政策

- ・VT は在宅介護における自己負担導入につながるものであってはならない。たとえば掃除ロボットの購入費用を利用者が自己負担するようにはすべきではない。
- ・VT はクオリティ・オブ・ライフや衛生環境を悪化させるものであってはならない。
- ・高齢者介護分野における VT 導入によって軽減された労働力は、高齢者介護サービスの維持や改善のために使われなければならない。

(Aldre Sagen HP)

以上のように、高齢者問題全国連盟は VT の活用が高齢者のクオリティ・オブ・ライフを向上させる大きな可能性があるのとらえているが、同時に、その導入においては、高齢者の意思を尊重しなければならないことを強調している。

### 6.3. 高齢住民委員会 (ældreråd)

デンマークの各自治体に設置されている組織で、60才以上の高齢住民の中から4年ごとの選挙で選出された委員(5人以上)から構成されている。高齢住民委員会の設置については法律で定められており、すべての自治体に設置が義務付けられている。高齢住民委員会の目的は、「市の高齢者介護施策に対する住民の影響力を拡大すること」と高齢住民委員会ガイドライン (Vejledning om ældreråd) の第5条に明記されている。市の高齢者施策について審議し、助言を与える機能をもっており、市は高齢者に関する政策の導入、変更等がある際には必ず高齢住民委員会に意見をはからなければならない。

高齢住民委員会がもつのはコムーネに対する助言機能のみであるが、自治体の高齢者介護施策に与える影響力は大きい。2010年に政治家と自治体職員を対象に実施された調査では、政治家や行政は、高齢住民委員会の意見に対して耳を傾けてそれに対応しているということが明らかになっている (Kristeligt dagblad HP)。

各自治体の高齢住民委員会はVTの導入に関しても積極的に関与しており、行政との密接な連携により、VTに関する市の方針や導入計画について、日常的に意見交換を行っている。さらに、各市におけるさまざまな取り組みもみられる。たとえばホルステブロー市 (Holstebro kommune) の高齢住民委員会は2013年、障がい者委員会と共同でデンマーク工学研究所におけるVT体験セミナーを開催し、市の政治家と職員を招待する取り組みを行っている (Holstebro kommune HP)。これは、政治と行政と市民が共に様々なテクノロジーを実際に体験し、議論を深める試みである。また、オーデンセ市の高齢住民委員会は、2013年に市と共催で「VTと倫理」という市民セミナーを開催している (Ældreråd i Odense kommune HP)。

全国の高齢住民委員会の連合体であるデンマーク高齢住民委員会連合 (Danske Ældreråd) も組織されており、高齢者に関する施策に関して、積極的に意見書やプレスリリースを出して、全国レベルで高齢者の利益を守る活動を行っている。<sup>8</sup>

このように、高齢住民委員会は各自治体レベルで政策に関わり、高齢者の利益を代表して政策決定過程に影響力を与える活動と、全国連合として国レベルで政

---

<sup>8</sup> たとえば、インターネット新聞 Altinget に2014年2月4日付でデンマーク高齢住民委員会連合の代表がVTについての見解を示した記事が掲載されている。そこでは、VTの費用は誰が負担するのか、という問題提起がなされた。たとえば、公的介護型住宅の住戸にVTが設置された場合、その費用分が家賃に上乘せされたなら、公的介護型住宅の家賃が一般の年金生活者にとって高い価格設定になってしまうからである (Danske Ældreråd HP)。また、代表が執筆したVTに関する別の記事が2015年8月18日付で掲載されている。そこでは、VTが高齢者の生活を改善する可能性があることを強調しながら、人件費削減を主要な目的としてVTを導入してはならないことを主張している (Altinget HP)。

策に影響を与える活動の両方を行っている。

## 7. 考察

これまで、VT に関する国レベルの戦略や地方自治体レベルの政策について概観し、さらには非公的機関の政策過程への関わりについてもみてきた。本章ではこれまでの議論をまとめ、考察を加えたい。

福祉サービスの提供 (delivery) は、サービスの供給 (provision)、サービスのための財源 (finance)、規制 (regulation) という 3 つの分野からなると考えられる (高橋 2003 : 207)。デンマークの高齢者福祉の福祉ガバナンスにおいては、3 つの分野すべてにおいてコムーネが大きな役割を担っている。したがって、全国のコムーネを束ねる KL の役割も大きく、コムーネの利益を代表して国と各自治体をつなぐとともに、全国の自治体の取組みについて情報を集約してコーディネートする機能ももっている。

VT 施策においては、介護現場において実際に VT を使用する介護職員の労働組合組織と高齢者の当事者組織も政策決定過程に参画しており、国の政策レベルとコムーネの政策レベルにおいて関与の機会がもうけられている。

それに加えて、各コムーネに設置が義務付けられている高齢住民委員会が、自治体の高齢者介護施策に大きな影響力を行使している。当事者のことは当事者が発言して決定していくというデンマークの利用者民主主義の伝統と文化が大きな影響を与えていると考えられる。

デンマークでは、公共部門の機能と責任を中央政府から地方政府に委譲する地方分権改革を 1970 年代以降推進し、1990 年代には、社会サービスの利用者が各種の公共政策の決定と実施のプロセスに参加するユーザー・デモクラシー (利用者民主主義) の制度化を行った。これにより、公共サービスの質の改善と公共部門の肥大化の抑制をはかってきた (朝野 2005)。ユーザー・デモクラシーとは、社会サービスの利用者は消費者でありながら、他方で公的な決定過程に参加する市民でもある、という考え方にもとづく公共管理・運営の仕組みである (Greve & Jespersen 1999 ; 小池・西 2007)。

宮本 (2006) によると、一様なニーズを前提として中央集権的な社会サービスを行う「ニーズ決定型」の福祉国家から、多様なニーズを前提として多元的な主体が分権的に対応していこうとする「ニーズ表出型」の「福祉ガバナンス」への転換がうたわれている。ニーズ表出のためには、当事者を中心として、家族、専門家、介護労働者などがそのニーズと支援方法をめぐってコミュニケーションを行うことができる条件が必要である。政府のコントロールや市場による統御ではない、こうしたネットワークの形成と福祉領域の民主主義の成熟こそが新しいガ

バナンスの核となる。

宮本はさらに、求められている民主主義のあり方として、熟議民主主義 (deliberative democracy) と結社民主主義 (associative democracy) の2つを挙げている。熟議民主主義は、「構造」や「システム」ではなく、民主主義の「メカニズム」に焦点をあてたもので (Perczynski 2001)、投票や多数決ではなく、熟議を通じて民主主義を執行し、参加者が熟議を通じて各自の見解を見直し、変更することを前提とする (古田 2012: 426)。これは、当事者にとっても自明でないニーズを模索していくプロセスとなる。一方、結社民主主義とは、「メカニズム」ではなく「構造」や「システム」に焦点をあてたもので (Perczynski 2001)、「自発的・自立的で民主的內部構造を持った集団や結社が主役を演じる民主主義のモデル」(古田 2012: 426)である。結社は政府への情報提供、構成員の利害代表、ガバナンスに寄与する。組織のなかの発言を通じてニーズを表出し、他方で組織を介して政策過程に影響を及ぼしていくものである。この2者を組み合わせた「結社・熟議民主主義」(associo-deliberative democracy) が質の高い参加を可能にする概念である (Perczynski 2001)。そして、今日の社会は、「結社・熟議民主主義」を成熟させていくという困難な課題を背負っている (宮本 2006)。

デンマークの VT 施策決定過程をみると、高齢者問題連盟や高齢住民委員会、FOA といった VT に関わる (可能性のある) 市民の組織がそれぞれの立場から熟議を重ね、合意を形成している結社・熟議民主主義の1つのモデルを示しているといえる。このようなネットワーク型のガバナンスは、導入に困難を伴いがちな新しいシステムの実施可能性を高める。なぜなら、制度やサービスを使いやすいものにするために市民参加は不可欠であり、市民の政策策定への関与は、政策策定者の行動を変容させ、市民のニーズに近い政策が策定される可能性が高くなるからである (Sølling *et al.* 2014; 松田 2008)。

## 8. おわりに

ここまで、デンマークの高齢者介護におけるガバナンスのあり方を、VT 施策の政策形成・決定過程に関わるアクターの分析を通じて論じてきた。社会の高齢化に伴う課題を解決する1つの方策として導入されてきたVTであるが、その導入・活用を進める上では、国家や自治体の戦略に基づいた施策にFOA、高齢者問題全国連盟、高齢住民委員会など当事者の組織が全国レベルと自治体レベルで重層的に関与し、コンセンサスを形成していることが明らかになった。

一方、日本に目を向けると、介護ロボットを高齢者介護に導入しようとする動きはみられるが、国家主導であり、全国の自治体と連携して進めようとする動きは弱い。介護労働者や高齢者の参加の機会をもうけ、熟議を重ねようとする動き

もみられない。行政や労働市場の構造上の違いがあるため、デンマークと同じガバナンスを目指すことは非現実的であるが、より水平方向への広がりのある日本型のガバナンスを構築し、市民参加を保障しなければ、介護ロボットを高齢社会に有効に活用することはできないのではないだろうか。

### 付記

本研究は JSPS 科研費 JP16H03711 の助成を受けたものである。

また本稿は、日本社会福祉学会第 64 回秋季大会（2016 年 9 月 11 日、佛教大学紫野キャンパス）における研究報告「デンマークの高齢者介護におけるウェルフェア・テクノロジーの活用」の一部である。

# **Governance in Danish Elderly Care Policy**

## **– Welfare Technology Policy in Focus –**

**Nobu Ishiguro**

### **Resumé**

Concept of governance has been discussed in a number of fields, especially in public administration and politics. Governance stresses the horizontal network, comprising not only public organizations but also private associations, which is different from the traditional, vertical policy-making process. The aim of the study is to investigate how governance in Danish elderly care policy is organized and what actors are involved in the network for policy-making process. I focused on the welfare technology policy as a case to examine the governance structure. The study showed not only the central government but also local governments took initiative to carry out the strategy of welfare technology. Moreover, several private organizations such as FOA, DanAge and elderly councils actively participated in making consensus as to how welfare technology should be incorporated in elderly care. I argue that such horizontal network governance contributed to the relatively successful introduction of welfare technology in Denmark, in contrast to Japan, where introduction of care robots has mainly been promoted by the Government without any significant collaboration with local governments and private associations.



## 参考文献表

### <邦文文献>

- 朝野賢司. 2005. 「第1章 ユーザー・デモクラシーを支える地方分権型行財政システム」, 『デンマークのユーザー・デモクラシー—福祉・環境・まちづくりからみる地方分権社会』, 3-33. 東京:新評論.
- 大沢真理. 2016. 「序論 ガバナンスを問い直す—なにが問題か」, 『ガバナンスを問い直す[I]—越境する理論のゆくえ』, 1-17. 東京:東京大学出版会.
- 河野 勝. 2006. 「序章 ガヴァナンス概念再考」, 『制度からガヴァナンスへ—社会科学における知の交差』, 1-19. 東京:東京大学出版会.
- 小池直人・西 英子. 2007. 『福祉国家デンマークのまちづくり—共同市民の生活空間』, 京都:かもがわ出版.
- 坂野喜隆. 2011. 「福祉行政におけるガバナンスの一考察—社会的養護を手がかりにした地域ガバナンス」, 『流経法学』 11(1), 89-114.
- 砂原庸介. 2005. 「ガバナンス論の射程—代表民主制における公共的問題への対応をめぐる—」, 『相関社会科学』 15, 70-85.
- 高橋万由美. 2003. 「第7章 多元的福祉と当事者選択の拡大—介護保険・保育にみる多元的福祉へ向けた条件整備の状況」, 『福祉国家のガヴァナンス』, 207-236. 京都:ミネルヴァ書房.
- 武川正吾. 2006. 「福祉社会のガバナンス—グローバルとローカル」, 『福祉社会学研究』 3, 48-66.
- 武川正吾. 2015. 「第2章 地域福祉の主流化と小地域ガバナンス」, 『福祉ガバナンスとソーシャルワーク』, 25-38. 京都:ミネルヴァ書房.
- 中邨章. 2001. 「行政学の新潮流—「ガバナンス」概念の台頭と「市民社会」」, 『季刊行政管理研究』 96, 3-14. 行政管理研究センター.
- 中邨章. 2007. 『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会—』, 東京:芦書房.
- 中村祐司. 2013. 「政策ガバナンス研究の分析モデル—主導・指向・認知の座標軸—」, 『宇都宮大学国際学部研究論集』 35, 89-96.
- 日本介護クラフトユニオン. 2015. 『腰痛と介護ロボットについてのアンケート結果発表』, 東京:日本介護クラフトユニオン.
- 古田雅雄. 2012. 「現代市民社会論—その概念化への試論」, 『社会科学雑誌』 5, 407-460.
- 松田憲忠. 2008. 「第2章 市民参加の可能性とガバナンス」, 『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』, 35-52. 東京:法政大学出版局.



- 宮川公男. 2002. 「第一章第一節 ガバナンスとは」, 『パブリック・ガバナンス－改革と戦略』. 4-26. 東京：日本経済評論社.
- 宮本太郎. 2006. 「ポスト福祉国家のガバナンス 新しい政治対抗（福祉社会の未来）」, 『思想』 983, 27-47.
- 宮本太郎. 2013. 『社会的包摂の政治学』. 京都：ミネルヴァ書房.

### <欧文文献>

- Andersen, Ditte, Kristoffer Markwardt, Lena Bech Larsen & Marie Anna Svendsen. 2016. *Velfærdsteknologi i plejeboliger*. København: SFI.
- Burau, Viola & Hanne Marlene Dahl. 2013. “Trajectories of Change in Danish Long Term Care Policies: Reproduction by Adaptation through Top-Down and Bottom-Up Reforms”, Ranci, Constanzo & Emmanuele Pavolini (eds.) *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating institutional change and social impacts*, 79-95. New York: Springer.
- Christensen, Jonas Mikael. 2016. “Professional development in social work: Elderly care in Sweden and Denmark“, *Social Welfare: Interdisciplinary Approach*, 1(6), 62-76.
- Dansk Standard. 2011. *Velfærdsteknologi og tilgængelighed*. København: Dansk Standard.
- Greve, Carsten & Peter Kragh Jespersen. 1999. “New public management and its crisis: Alternative roads to flexible service delivery to citizens?”, Rouban, Luc (eds.) *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*, 143-156. Amsterdam: IOS Press.
- Hansen, Jannie True. 2007. “Velfærdsteknologi til de svageste”, *Danske Kommuner*, 28. København: KL.
- Hjemmehjælpskommissionen. 2013. *Fremtidens hjemmehjælp – ældres ressourcer i centrum for en sammenhængende indsats*. København: Social- og Integrationsministeriet.
- Ingeniørforeningen. 2012. *Sundhedsteknologi 2020 – Engineering Life Care*. København: Ingeniørforeningen i Danmark.
- Kommunernes Landsforening. 2016. Statusmåling 2016: Det fælleskommunale program for udbredelse af velfærdsteknologi. København: KL.
- Lassen, Aske Juul & Mickel Andersen. 2016. “What Enhancement Techniques Suggest about the Good Death”, *Culture Unbound*, 8, 104-121.
- Local Government Denmark (LGDK). 2009. *The Danish Local Government System*. København: LGDK.
- Perczynski, Piotr. 2001. “Associo-deliberative democracy and qualitative participation”, Paul Hirst & Veit Bader (eds.) *Associative Democracy: The real third way*, 71-84.

New York: Frank Cass Publishers.

Rhodes, Roderick Arthur William. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.

Sølling, Ina Koldkjær, Per Carøe & Kirsten Siggaard Mathiesen. 2014. “Development and Implementation of IT require Focus on User Participation, Acceptance and work flow”, Kaija Saranto *et al.* (Eds.) *Nursing Informatics*, 2014, 219-226. IOS Press

Teknologisk Institut. 2012. *Ældres erfaringer med velfærdsteknologi – En brugerundersøgelse udarbejdet for Ældre Sagen*. Odense: Teknologisk Institut.

Ældre Sagen. 2009. *Velfærdsteknologi i Danmark, med mennesket i centrum*. København: Ældre Sagen.

Ældre Sagen. 2012. *Robotterne kommer – er borgerne med? Konference om velfærdsteknologi*. København: Ældre Sagen.

Ældre Sagen. 2014. *Velfærdsteknologi: Orientering til ældrepolitiske frivillige*. København: Ældre Sagen.

### <インターネット上の資料>

Altinget

(<http://www.altinget.dk/digitalvelfaerd/artikel/aeldreraad-velfaerdsteknologi-med-omtanke>, 2016.12.31 アクセス)

(<http://www.altinget.dk/digitalvelfaerd/artikel/aeldreraad-velfaerdsteknologi-med-omtanke>, 2017.1.31 アクセス)

Danske Ældreråd

(<http://danske-aeldreraad.dk/velfaerdsteknologi-hvem-skal-betale/>, 2017.1.31 アクセス)

FOA

(<https://www.foa.dk/Forbund/Om-FOA>, 2017.1.31 アクセス)

(<https://www.foa.dk/Forbund/Temaer/P-AA/Velfaerdsteknologi/FOAs-holdning>, 2017.1.31 アクセス)

Holstebro kommune

(<https://www.holstebro.dk/Nyhed-91.aspx?PID=50&NewsID=4069&Action=1>, 2017.1.31 アクセス)

Kommunernes Landsforening (KL)

(<http://www.kl.dk/Momentum/momentum2016-9-4-id202767/?n=0>, 2017.1.31 アクセス)

(<http://www.kl.dk/>, 2017.1.31 アクセス)

(<http://www.kl.dk/Momentum/momentum2015-12-1-id180501/>, 2017.1.31 アクセス)

Kristeligt dagblad

(<https://www.kristeligt-dagblad.dk/seniorliv/%C3%A6ldrer%C3%A5d-har-st%C3%B8rre-indflydelse-end-de-er-klar-over>, 2016.12.31 アクセス)

Odense kommune

(<http://subsites.odense.dk/subsites2/centerforvelfaerdsteknologi>, 2017.1.31 アクセス)  
(<http://www.odense.dk/>, 2017.1.31 アクセス)

OECD.Stat

([https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN\\_DEN](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN), 2017.1.31 アクセス)

Socialstyrelsen

(<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/hjaelpemidler-og-velfaerdsteknologi>, 2016.12.31 アクセス)

Teknologisk Institut

(<http://www.teknologisk.dk/ydelser/vtv-velfaerdsteknologivurdering/32944>, 2017.1.31 アクセス)

UddannelsesGuiden

(<https://www.ug.dk/uddannelser/akademiuddannelser/velfaerdundervissund/akademi-uddannelsen-i-velfaerdsteknologi-i-praksis>, 2017.1.31 アクセス)

Welfare Tech

(<http://www.welfaretech.dk/loesningsgalleri/om-velfaerdsteknologi>, 2017.1.31 アクセス)

Ældreråd i Odense kommune

(<http://www.sundstartsammen.dk/subsites2/aeldreraadet/topmenu/arrangementer/tidligere%20arrangementer/borgermoede%20om%20velfaerdsteknologi%20og%20etik>, 2017.1.31 アクセス)

Ældre Sagen

(<https://www.aeldresagen.dk/om-aeldresagen/aeldresagen/organisation>, 2017.1.31 アクセス)