

Title	高齢者介護の供給と編成に関する研究 : スウェーデンの経験を事例として
Author(s)	齊藤, 弥生
Citation	大阪大学, 2013, 博士論文
Version Type	
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/60010">https://hdl.handle.net/11094/60010</a>
rights	
Note	著者からインターネット公開の許諾が得られていないため、論文の要旨のみを公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、 <a href="https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed">〈a href="https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed"〉</a> 大阪大学の博士論文について <a href="https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed">〈/a〉</a> をご参照ください。

***Osaka University Knowledge Archive : OUKA***

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

Osaka University

氏名	さいとう やよい 齊藤 弥生
博士の専攻分野の名称	博士（人間科学）
学位記番号	第 25730 号
学位授与年月日	平成25年1月8日
学位授与の要件	学位規則第4条第2項該当
学位論文名	高齢者介護の供給と編成に関する研究 —スウェーデンの経験を事例として—
論文審査委員	(主査) 教授 堤 修三 (副査) 教授 友枝 敏男 教授 山中 浩司

### 論文内容の要旨

本研究の大きなテーマは、高齢化が進行する中で、誰がどう介護するのかを考えるために、「誰がどう介護してきたのか」についてスウェーデンを事例に検証することである。スウェーデンの介護システムの歴史は長く、様々な経験があり、介護サービスの供給と編成のあり方を検討する上で材料が豊富である。本研究では、介護サービスの特質をふまえ、その供給と編成のあり方を考えようとしている。またスウェーデンの介護システムは、特に1990年代以降の日本の介護政策に大きな影響を与えてきたが、戦後の福祉国家拡大期に展開したコミューンによる供給独占のイメージが固定化しがちで、グローバル化、市場化という新たな視点を加えた研究は少ない。

スウェーデンの高齢者介護の供給と編成をみると「戦前の老人扶養の時代」「戦後の福祉国家の発展と公的セクターによるホームヘルプ拡大の時代」「介護サービス供給多元化の時代」に分けることができる。本論文の目的は、第一にスウェーデンにおける高齢者介護の供給と編成をめぐる議論を歴史的に整理し分析すること、第二に1990年代以降の介護サービス供給多元化の時代に、普遍型福祉国家といわれるスウェーデンにおいて、介護サービスの供給と編成がどのように行われ、新たな介護システムがどのように構築されているのかを現地調査に基づき、明らかにすることであった。結果として、スウェーデンでも他国と同様に介護サービスの民営化、市場化が進んでいるが、長い歴史の中で築かれたコミューン自治を基盤にした介護システムは強い特徴として残っていることが明らかとなった。以下、本論文の構成を記す。

1章「政治経済の視点からみる高齢者介護」では、高齢者介護における公的な供給システムと編成の必要性を論じ、本研究の理論的枠組みを示した。G. エスピン＝アンデルセンは戦後の福祉国家は主として所得移転のシステムであったために、介護や育児等の家族内のサービス活動に関する貢献は少なかったとし、家族内福祉の外部化を市場に任せて解決するには家事用人等の低賃金労働の存在が必要であること、そうでなければ政府の介入なしでは「コスト病」の問題を解決できない点を指摘した。A. O. ハーシュマンは「発言」「退出」「ロイヤルティ」の概念を示し、公共サービスの質を向上させるメカニズムを説いた。スウェーデンの介護サービスの展開をハーシュマンの理論に基づき、整理すると、福祉国家によるホームヘルプ拡大の時期は「発言」メカニズム、1990年以降の供給多元化の時代は「退出」メカニズムで説明することができる。また介護サービス供給は完全に市場化されない背景にはコミューン自治により形成される「ロイヤルティ」が存在していることを示した。また供給多元化の時代における介護サービス供給のあるべき姿を

議論する上で、V. ペストフの対人社会サービス論とC. フッドの消費者主権論を通じて、介護サービスの特徴をより具体的に検討する中で公的供給システムと編成の必要性を論じた。

2章「戦前の老人扶養とその論点」は、P. G. エデバルクの論文をベースに、19世紀終盤から20世紀半ばまでの老人扶養をめぐる議論をとりあげている。スウェーデンでは19世紀末に国民の4分の1にあたる100万人が貧困を理由にアメリカに移住し、その結果、20世紀初頭にすでに高齢化率が8.5%という状況にあった。その中で援助を必要とする高齢者を誰が看るのかという問題が早々に浮上した。ビスマルクによる社会保険制度の影響を受けて1913年に老齢国民年金を導入し、これは労働者階級だけでなくすべての国民を対象としていたという点では世界で初めてのものである。ロシア革命をはじめ、各国で活発化する労働運動に対し、1989年に設立されたスウェーデン社会民主党は暴力による革命ではなく穏健路線を選択した。それは工業化が遅れたスウェーデンの事情を反映している。スウェーデン社会民主党は農民階層をも巻き込んだ普遍的な福祉供給を目指す。貧困救済事業をリードしていた福祉エリートが主張する更生主義の考え方との衝突も見られる。高齢者介護ではより良い老人ホームをつくること目指されていたが、施設内での援助ニーズが異なる入居者が混在する問題が解決できないままであった。

3章「戦後の社会政策と高齢者介護」では、P. G. エデバルクの論文をもとに、戦後イギリスの影響を受けながら、スウェーデンで社会政策が立ち上がるプロセスの中で高齢者介護がどのように議論され、展開したのかをみていく。作家のI. ロー＝ヨハンソンはラジオ番組や著書を通じて、高齢者介護の脱施設化を訴え、国内での絶大な支持を集め、その理念は1960年代以降の在宅介護の普及と拡大につながっていく。戦時中の人手不足を補うためにイギリスで始まった高齢者向けホームヘルプが、スウェーデンでは1950年代にウプサラの赤十字のボランティアによるホームヘルプとして始まった。育児給付、疾病給付、年金制度の拡大などの大きな財源を必要とする社会政策が打ち出される中、高齢者向けのホームヘルプは専業主婦の時間給労働として行われるもので費用がかからず、労働力も調達可能として一気に注目された。一方、老人ホームは隔離施設で救済的なイメージが払拭できない上、費用がかかるとして、政府は在宅介護に政策の中心を移していく。

4章「福祉国家の拡大とホームヘルプの編成」では、M. セベヘリ、K. ウエルネスの論文をベースに、北欧諸国で使われる「オムソーリ」（筆者は「介護」と邦訳）の概念を整理し、1960年から1980年代のホームヘルプの拡大と編成を分析する。「オムソーリ」は介護の受け手と提供者の関係性に着目する概念である。1964年にホームヘルプに対する国庫補助金が始まり、ホームヘルプは爆発的な拡大を遂げ、主婦の兼業職は次第に専門職化し、時間給がフルタイムの常勤雇用となる。セベヘリはホームヘルプの編成を1960年代の「伝統的モデル」、1970年代の「サービスハウスモデル」、1980年代の「チーム方式」に分けて説明している。「伝統的モデル」では時間内の仕事はすべてホームヘルパーが利用者との話し合いで決めていた。ホームヘルプの急拡大に気づいた政府は1970年代に入りホームヘルプの合理化として集散的サービスを導入し、「サービスハウスモデル」に代表されるよう、高齢者の集合住宅でホームヘルプを実施し、デイサービスやリハビリを行うようになる。さらに介護職員の働きがいが増やし、採用を増やすために、「チーム方式」を導入し、ホームヘルプのエリアの運営をチームに任せる方式、いわゆるコレクティブ方式が始まる。ホームヘルプの編成においては、介護がどうあるべきかの議論はほとんどなく、サービスの合理性、人手不足の解消が議論の中心であったことが指摘されている。また日本のホームヘルプの供給と編成の歴史と対比させながら、その特徴を明らかにした。

5章「介護サービス供給の多元化と国の政策」では1990年代から2000年代にかけてのスウェーデンの高齢者介護の動向を、サービス供給の多元化とその編成に焦点を当てて論じている。グローバル化の影響を強く受ける中で、スウェーデンの高齢者介護はどのような変化が生じたかを分析した。まず国と自治体の関係であり、0. ベッテションがスウェーデンの地方分権を説明する上で用いる砂時計モデルで1990年代以降の介護政策の動向を検証した。またスウェーデンで考えられている介護サービスの供給多元化とはどのようなものかをL. J. リンドクヴィストの整理をもとに

検討した。さらに低所得者対応として介護マックスタクサ（利用者負担上限設定）を導入した社会民主党政権、また市場化を指向する保守中道政権が制度化したサービス選択自由化法と家事労賃控除の制度を示しながら、2000年代以降、政権政党が介護サービスの多元化をめぐり、どのような対応を示したかを検証した。

6章「供給多元化とコミュニケーションの介護ガバナンス」では5章を踏まえて、3つの調査を行い、その結果をもとにコミュニケーションの介護サービス供給の多元化をどのように進めているかについて論じている。第一の調査では、介護サービスの民間委託に熱心な12コミュニティを抽出し、自治体連合会の統計データを用いて、介護サービスの民間供給が多いコミュニティの特徴を分析した結果、従来から保守系与党が安定しているコミュニティで民間委託が進んでいることが明らかとなった。また民間委託は高齢者介護の合理化と結び付けて議論されることが多いが、民間委託の比率と介護サービスの支出額には相関関係はみられず、民間委託が必ずしも合理化につながっているとはいえないことが明らかとなった。介護サービスの合理化が難しい理由をスウェーデンの連帯賃金制度を用いて説明した。第二の調査では、7コミュニティを対象にヒアリング調査により介護サービスの供給多元化の状況を調べた結果、コミュニティ議会との与党の政策が制度設計に大きく影響している実情を確認することができた。これらの2つの調査は2000年代初頭に実施したものであるが、第三の調査では、サービス選択自由化法の施行(2009年)により、コミュニティでは同制度がどのように定着しているかについて調査し、ストックホルムとヴェクショーの2つのコミュニティの比較を通じて各地で異なる運用が行われていることを明らかにした。

7章「グローバル資本主義とローカルデモクラシー・カレマケア事件からの考察」では、2011年10月に介護付き住宅で起きた入居者の死亡事故をきっかけに始まった一連の介護関連の事件をめぐり、コミュニティや政府、関係者の動きについて、新聞記事を使用した政策過程分析を用いて明らかにした。業界大手のカレマケア社が受託する介護付き住宅で入居者の事故が続き、現場や家族からの告発が続いた。まずコミュニティでは入札の権限を持つコミュニティ本体と事業者の管理監督責任を持つ自治体区の間で衝突がみられる。例えば自治体区の住民の署名活動は市の入札結果を変更させるに至った。またベンチャー投資企業が介護企業に関心を持ち、介護企業が売買の対象になっていく。カレマケア社もその一つでベンチャー投資系介護企業と呼ばれ、この種の企業では介護付き住宅での職員配置の水準も低く、介護の質が問題視されるようになった。さらにベンチャー投資系介護企業の本拠地は租税回避地にあり、介護に使われるべき税財源が租税回避地を経由して経営者の利益になっている。このようなグローバル資本主義の中で、政府は規制を考えるがうまく機能しない。カレマケア事件の分析により、グローバル資本主義が高齢者介護に与える影響とそれに対するコミュニティ自治の構図が明らかとなった。またスウェーデンにみられる介護報道の特徴についても言及した。

8章「サードセクターと介護サービス供給」では、介護サービス供給多元化の中で登場した新たな現象として、スウェーデンにみられる介護ソーシャルエンタープライズの動向と特徴について現地でのヒアリング調査の結果をもとに分析した。スウェーデンのホームヘルプはウプサラ赤十字のボランティア活動に始まり、ブルジョア階層による良質の老人ホームがお手本にされた時代もあったが、租税を財源とする北欧型福祉国家ではフィランソロピーや慈善活動を排除し、市民ニーズのほとんどを税財源による公共サービスで対応してきた。そのためサードセクターによる介護サービス供給は1990年代以降の新たな動きとして注目できる。調査では協同組合活動の伝統がある北部の過疎地域、ストックホルム市およびその近郊の介護ソーシャルエンタープライズでヒアリングを実施した結果、これらの団体は労働者に働きがい、利用者に満足感を、在住外国人への対応、過疎地での地域振興など社会的貢献度も高く、新たなサービス供給主体として期待できることが明らかとなった。その一方で都市部においてはコミュニティの保守系与党の民間委託路線の一環として協同組合の設置が行われていたことも明らかとなった。

9章「介護サービスの供給と編成」は本研究の総括の章であり、C. フッドの公共サービス組織の分類を用いて、スウェーデンの高齢者介護の供給と編成を整理分析する。さらにサービス主体、

法形式、財源の視点から、日本とスウェーデンの介護システムを比較検討し、本研究のまとめとする。

(終)

## 論文審査の結果の要旨

本学位申請論文は、スウェーデンにおける高齢者介護がどのようなプロセスを経て、また、どのような内容をもって社会化されてきたかについて、その供給の形態と編成を中心に、普遍的給付としてのスウェーデンモデルの形成過程を詳細に辿った上で、1990年代に至って進行した介護サービスの供給多元化の実態を広範なフィールド調査と丹念な文献調査によって明らかにし、その成果と問題点を洗い出すとともに、介護サービスの供給と編成の諸類型について理論的な考察を加え、あるべき介護サービス供給多元化の方向を示そうとするものである。

本論文では、まず、第1章において介護サービスが社会化される必然性について、エスピン・アンデルセンの議論を踏まえて明らかにした後、スウェーデンの高齢者介護が機能するメカニズムについてハーシュマンの「発言」「退出」「ロイヤルティ」の説によって説明する。これによって、スウェーデンのコミュニンをベースとする介護サービス制度への視座が与えられる。

続く、第2章～第4章では、まず19世紀から戦間期まで老人扶養を巡る現実と議論を辿った上で、戦後期の高齢者介護の政策展開が詳細に明らかにされる。すなわち、戦後直後の老人ホーム主義から1950年代における在宅介護主義への転換が、ロー・ヨハンソンのキャンペーンによる世論の動き、従来の福祉関係者の反応、政府の方針転換の政治的経済的含意も視野におさめて丁寧に描かれたのち、急速に拡大するホームヘルプ需要に対応するため、その編成がどのように変容していったのかが、1990年代までのサービス提供モデルの変遷を通じて示されている。

そのあと、第5章において介護サービス供給多元化の前提となる、スウェーデンにおける地方分権改革、EU加盟による市場開放に応えるための介護サービス制度の改革の概要が紹介されたのち、第6章では、その中心となる方策である公的購買法やサービス選択自由化制度がそれぞれのコミュニティにおいて、どのように取り入れられ、また取り入れられなかったかが、詳細な現地調査によって明らかにされる。ここで特徴的なことは、①各コミュニティにおいて供給多元化の実態には大きな開きがあり、これはコミュニティ議会における政党の色分けによって左右される面が大きいこと、②供給多元化による民間企業参入によっても、労使中央交渉による連帯賃金システムのため、総事業費の効率化には必ずしも繋がっていないことである。この②からは、総事業費が削減された場合、職員配置にシワ寄せが行くことが示唆される。この危惧が具体的な事件となってスウェーデン社会に衝撃を与えたのが、第7章で詳述されるカレマケア事件である。カレマケア社が受託していた介護付き住宅で入居者が死亡した事故をきっかけに拡がったこのスキャンダルは、スウェーデン政府も動かすほどの大きな社会的反響を呼んだ。すなわち、カレマケア社のケアの現場で職員配置などの不十分さや人間の尊厳に反する職員の行為があったことは言うに及ばず、同社がベンチャー企業によって次々に転売された企業だったからである。カレマケア社やその他の介護ベンチャー企業へのサービス委託はこの事件を通じて見直されていったが、そこでは、利用者・住民・区委員会（コミュニティの下部機構）・コミュニティ、さらには各種メディアがこれら企業に対し厳しい態度を取ったことも見逃すことができない。グローバル資本主義に対してローカルデモクラシーが拮抗したのである。

これらの調査と分析を経て、続く第8章では、「新たな協同組合」や非営利の事業者に対するヒアリング調査の結果も踏まえ、供給多元化のなかでサードセクター（ソーシャル・エンタープライズ）の役割が注目される。すなわち、公的セクターか営利企業かという二元主義に陥ることなく、福祉多元主義を進めていくためにはサードセクターが中心的役割を果たすべきであるという主張である。著者は、彼らが「参加・連帯という公共倫理を維持し、実践を通じてサービス供給の革新を行っている」というベストフの議論に共感する。

最後に第9章では、C・フッドの議論に依拠しつつ、専門性・規模・契約形態・サービス供給者の数・財政基盤・供給の法的組織的形態の項目ごとに、高齢者介護サービスの供給と編成について評価する。そこから導き出されるのは、スウェーデンのような公的責任を前提とする供給多元化であれ、日本のように社会保険方式による

供給多元化であれ、それぞれ固有の特徴、メリット・デメリットがあるということである。市場性の強い日本の介護保険制度において介護サービスを使いやすく編成していくにはどうしたらよいか—という問いかけで本論文は締めくくられている。

以上が本学位申請論文の概要であるが、各章を通じて、申請者の長年にわたるスウェーデン福祉研究の実績を踏まえ、その歴史から現在のアクチュアルな問題まで幅広くカバーしており、スウェーデンの介護サービスの供給と編成を理解するうえで好個の論文である。特に、最近のスウェーデンにおける供給多元化の実態は、申請者のような実績ある研究者だからこそ、これほど深く調査できたものであり、その分析も申請者のスウェーデンに関する深い知識に裏付けられた説得力のある内容となっている。よって、本論文は博士（人間科学）の学位論文として十分価値あるものと認められる。