

スウェーデンにおける高齢者サービス民営化の進展 —質の確保に向けた取り組み

渡 辺 ま ど か*

(北海学園大学大学院法学研究科博士後期課程在学, 天使大学非常勤講師)

1. はじめに

スウェーデンの高齢者サービスはコミュニン（日本の市町村）直営サービスで有名であるが、1990年代から民営化が進行してきた。高齢者サービスの主要な構成要素である特別な住宅¹⁾とホームヘルプで見てみよう。まず、特別な住宅に入居している65歳以上の高齢者で、民営サービス供給者²⁾の特別な住宅に住んでいる者は、2007年には14%であったのが、2012年には21%である。また、自宅で65歳以上の高齢者がホームヘルプを利用している時間数の内、2007年には民営が13%であったのに対し、2012年には23%が民営となっている³⁾。

高齢者サービスに従事する職員については、直営の高齢者サービスの職員は、フルタイムでは2007年に162,900人であったが、2011年には148,400人に減少している。パートタイムについては2007年にも2011年にも43,400人で横ばいである。一方、民営高齢者サービスの職員は、フルタイムでは2007年に26,400人であったものが、2011年には29,700人に増加し、パートタイムでも、2007年に6,900人だったものが2011年に8,700人とどちらも増加している⁴⁾。

民営化を巡っては、2008年にスウェーデン王国会計検査院（Riksrevisionen）報告書⁵⁾が民営化による問題を指摘し、マスコミや王国議会でも取り上げられ、国中で議論が高まった。また、民営サービスのスキャ

* 札幌出身。上智大学文学部社会学科卒業、愛媛大学大学院法文学研究科修士課程総合法政策専攻修了、国際理解教育資料・情報センター、(社)北太平洋地域研究センター、吉田学園生涯学習センター講師などを経て、現在、北海学園大学大学院法学研究科博士後期課程に在学しつつ、天使大学非常勤講師、北海道医療大学非常勤講師、北星学園大学非常勤講師を務める。所属学会は、北ヨーロッパ学会、社会政策学会、日本社会福祉学会。主要な論文に、「スウェーデンの意思決定過程におけるレミス制度の役割—エーデル改革（高齢者医療福祉改革）を事例として—」『北ヨーロッパ研究 第2巻』北ヨーロッパ学会発行【査読有り】、2006年11月がある。

¹⁾ 高齢者のための介護付き住宅である。これは日本では収容型施設と捉えられることも多いが、家財道具など私物も多く持ち込める個室で、ごく廉価もしくは無料で、必要が認められれば誰にでも入居が許される住居である。そのためスウェーデンでは、この介護付き住宅を施設ではなく、“特別な住宅（särskilda boendeformer, särskilt boende）”と名付けており、本稿でもそう記すことにする。

²⁾ この民営とは、財源はコミュニンの拠出によるが、運営を担うのが民間ということである。

³⁾ Socialstyrelsen. 2013d. *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2012*. Stockholm. s.5-6.

⁴⁾ Socialstyrelsen. 2013c. *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst - Lägesrapport 2013*. Stockholm. s. 144.

⁵⁾ Riksrevisionen. 2008. *Statens styrning av kvaliteten i privat äldreomsorg*. Stockholm.

ンダルが大々的に報道され⁶⁾、スウェーデンでは、民営化で高齢者サービスの質が低下したとのイメージが広がった。

とはいえ、王国会計検査院報告から4年後の2012年、社会庁(Socialstyrelsen)やスウェーデン地方公務員労働組合(Kommunal)がそれぞれ行った調査では、公営・民営の高齢者サービスの質には大きな差がないとの結果が公表された。それ以前に質の確保に向けた対策がなかったわけではないが、王国会計検査院の指摘をきっかけに大きな論議が巻き起こり、さらに対策が進んだと言える⁷⁾。

では、どのような方法で民営化によるサービスの質の問題に対処し、どの部分の質が確保されているのか。また、民営化による問題は消失したのであろうか、そして、公営(市営)か民営かの議論だけが重要なのだろうか。これらを明らかにすることが、本稿の目的である。

本稿の構成は、次のようなものとなる。

- ① スウェーデンの高齢者サービスの民営化の経過やサービスの運営形態を説明する。
- ② スウェーデンの王国会計検査院の役割を説明し、民営化で生じた問題とされた事象について、王国会計検査院報告書に基づき解説し、その後、王国議会でどのように取り扱われたかを記す。
- ③ 次に、王国会計検査院報告書公表前後から行われてきたサービスの質のランキング情報公開、査察など的高齢者サービスの質の確保を目指した試みについて触れる。
- ④ 続いて、公共機関や高齢者サービス機関が王国会計検査院報告書の勧告を認識し対策を講じた結果、どのように改善されたのかを、社会庁の報告書⁸⁾や労働組合による調査⁹⁾により見ていきたい。
- ⑤ 最後に、王国会計検査院の指摘以降も対応が十分になされず、なお残されている問題は何か、そして公営(市営)か民営かと同様に重要な点は何か、また若干の我が国への示唆を述べる。

2. スウェーデン高齢者サービス民営化の経過と運営形態

1) スウェーデン高齢者サービス民営化の経過

スウェーデンでは、高齢者サービスは、長らくコミュニオンが運営も担う公営方式で行われてきた。だが、1980年代に、英国や他の先進国同様、行政分野でいわゆる New Public Management の潮流に伴う民営化が議論され、徐々に行政活動の様々な面に採用されていった。その後1990年代に、EU加入などに伴う国際化が進展する中、財政を良好に維持する必要にも迫られ、保守中道政党(穏健統一党)のいわゆる“選択の自由革命”などにより民営化は加速された¹⁰⁾。選択の自由の方策では、それまでほとんど公的運営であった部門に民間を導入することにより、選択の可能性を増やし効率的運営を図る目的があった¹¹⁾。また当時

⁶⁾ Johan Norberg. 2012.5.2. *Sanningen om blöjvågning på Koppargården*. Metro. (<http://www.metro.se/kolumner/norberg-sanningen-om-blojvagning-pa-koppargarden/EVHleb!MnmUQIGpFZhFE/>) 2013年4月4日に閲覧

⁷⁾ 王国会計検査院報告公表以外にも、EUからの要請などの理由も存在する。

⁸⁾ Socialstyrelsen. 2012a. *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll?: en jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*. Stockholm.

⁹⁾ Kommunal. 2012. *Vägval välfärd*. Stockholm.

¹⁰⁾ 1991～1993年、3年連続マイナス成長で財政が悪化したスウェーデンでは、その時期、EUへの加入条件の達成(スウェーデンの正式加入は1995年)という要請もあり、政府は福祉分野の財源削減を行わざるをえなかった。その様子は、以下に記されている。星野晴彦. 2012年。「スウェーデンにおける社会福祉民営化に関する検討」『人間科学研究 第33号2011年』文教大学人間科学部. pp.24-25。また、同年にフィンランドも加入したが、以下の文献でフィンランドでも同様に財政状況が民営化に影響を与えたことがわかる。横山純一. 2013。「フィンランドの財政再建と経済・財政(1990-2011): フィンランドにおける財政支出削減と税制改革、経済の変化と地域格差の拡大を中心に」『開発論集 第91号』北海学園大学開発研究所。

¹¹⁾ 斎藤弥生. 2002。「スウェーデンにみる高齢者介護の民営化とその動向: 社会庁報告書『高齢者介護における競争の導入と契約委託』を中心に」『ボランティア人間科学紀要 Vol.3』大阪大学. pp. 89-116。

の経済状況下、財政難のコミューンでは直営サービスを拡充していくことには限界があった背景もあり、スウェーデン各地で、サービス供給者を利用者が自由に選べるコミューンが増加した。

こうした中 2009 年には、それまで各地のコミューンで実施されてきた自由選択を国の制度にする自由選択法が制定された。その目的は、利用者の選択肢拡大にあり、私企業でも自由にサービス参入できるようにすることであった¹²⁾。これにより高齢者サービスの民営化の度合いがさらに増加したのである。

それでは次に、スウェーデンにおける高齢者サービスの運営形態を見てみよう。

2) スウェーデンにおける高齢者サービスの運営形態

スウェーデンのコミューンにおける高齢者サービス（ホームヘルプ、特別な住宅など）の運営形態は、大別すると、公営、民間委託（LOU）、利用者が供給者を選択できる自由選択（LOV）の3形態である。民間委託は、公的購入法（LOU : lagen om upphandling）の入札制によるものである。また自由選択は、基本的に自由選択法（LOV : lagen om valfrihet）に基づいている。

民間委託（LOU）も自由選択（LOV）も民営化であるが、両者の違いは、サービスの選択肢があるかないかにある。民間委託（LOU）では、ニーズ判定に基づき認定された利用者は、サービス供給者を選ぶことができず、受けられるのはコミューンが委託した会社（もしくはNPO、生協など）からのサービスだけである。一方、自由選択制（LOV）では、利用者は、コミューン直営サービスでもA会社のサービスでもB協同組合のサービスでも、いくつかの選択肢からサービス供給者を選ぶことができる。

高齢者サービスには特別な住宅、ホームヘルプ、ショートケアなどがあるが、一つのコミューン内でも、サービスごとに公営だったり民間委託（LOU）だったり自由選択（LOV）だったりすることもある。

社会庁（Socialstyrelsen）主任研究員（高齢者サービス担当）レナート・ヨハンソン（Lennarth Johansson）によれば、各コミューンでの3形態の組み合わせは、次の7種類である。

1. 公営
2. 民間委託（LOU）
3. 自由選択（LOV）
4. 公設公営+LOU
5. 公設公営+LOV
6. 公設公営+LOU+LOV
7. LOU+LOV

例えば、Aコミューンでは、特別な住宅もホームヘルプもショートケアなど他のサービスでも全て公営のみである（上記の組み合わせの1）。Bコミューンでは特別な住宅は公営であり、ホームヘルプは自由選択（LOV）でその他のサービスも自由選択（LOV）である（組み合わせの5）。また、Cコミューンでは特別な住宅は民間委託（LOU）であり、ホームヘルプとその他は自由選択（LOV）である（組み合わせの7）。このように、各コミューンで、この3形態が様々な組み合わせで混在しているのである。

運営形態のうち、自由選択については、自由選択法（LOV）に則り自由選択を一部または全体的に採用しているコミューンは、2012年12月1日時点で290コミューン中133（約46%）である。その前年の2011

¹²⁾ Konkurrenserket. 2011. *Lagen om valfrihetssystem – en introduction*. Stockholm. p. 7.

年12月1日時点では104(約36%)、2年前の2010年10月1日では68(約23%)であったので、急速に自由選択が広がっていると言える。自由選択形態が最も拡大しているサービスは、ホームヘルプである¹³⁾。その一方で、2012年には、35 コミューン(約12%)が、自由選択を今後も導入しないことを決定している。

サービス内容別に民営化の状況を見ると、特別な住宅に関しては、2012年10月1日現在、179 コミューン(約62%)では民営サービスによる特別な住宅がなく、したがって、民間委託(LOU)も自由選択(LOV)も採用されておらず、直営のみである。ホームヘルプに関しては、同時点において151 コミューン(52%)で直営のみのサービスを提供しており、民間委託(LOU)も自由選択(LOV)も存在しない¹⁴⁾。このように、民営化が進展していると言っても、サービスによっては、過半数以上のコミュニティが民営を導入していない。

次に、高齢者サービス民営化による質の低下へ警鐘を鳴らし、改善を促すこととなった、スウェーデン王国会計検査院の2008年の報告書を検討してみよう。

3. スウェーデンの王国会計検査院

1) スウェーデンの王国会計検査院

2008年の報告書内容に触れる前に、スウェーデン王国会計検査院の概略を見てみよう。

スウェーデンの王国会計検査院(Riksrevisionen)は、2002年6月の統治法改正、同年12月の関連法制定を経て創設され、2003年7月1日から検査活動を行っている¹⁵⁾。2002年以前に同様の機能をもった機関がなかったわけではない。議会には議会検査官(4年任期の12名の正検査官および12名の予備検査官)が置かれ、議会附属組織の財務検査のほか、国の行う全ての活動を対象に、業績検査を行っていた。また、財務省には、検査局が置かれ、政府機関の財務検査と、国の全ての活動の業績検査を行っていた。王国会計検査院は、議会と政府の双方に類似の機関が設置されていることの不合理的を解消し、統一した会計検査機関を設置する合意が王国議会でなされ設置された。王国会計検査院は、議会設置の機関とされ、3名の検査官、監督委員会¹⁶⁾、事務局¹⁷⁾、専門家委員会¹⁸⁾で構成されている。

王国会計検査院は、国の全ての活動および一定の政府系企業・財団を対象に、決算の信頼性、正確性、合規性の観点から財務検査を行う一方、国の財産が効率的かつ有効に使用されているか否かに関し検査する業績検査を行う。検査結果は、政府、議会、またはその双方に提出される。検査官の意見で主要なものは年次活動報告書にまとめられる。ただし、この報告書を提出するには、監督委員会の承認が必要である。

検査官の地位は高度な独立性が保障されているが、検査結果については、監督委員会の評価を受けることとなっている点がユニークであると言えよう。監督委員会は、検査官の作成した検査報告書を評価する

¹³⁾ Socialstyrelsen. 2012b. *Stimulansbidrag LOV - Delrapport 2012*. Stockholm, Socialstyrelsen. 2013b. *Stimulansbidrag LOV - Delrapport 2013*. Stockholm.

¹⁴⁾ Socialstyrelsen. 2013d. *Äldre och personer med funktionsnedsättning - regiform år 2012*. pp. 20-33 のデータから筆者が計算した。

¹⁵⁾ 以下の記述は、間柴泰治. 2005. 「スウェーデンにおける国の会計検査機関の改革—議会検査官・会計検査局から王国検査院へ—」『外国の立法 223号』国立国会図書館. p.78, および、間柴泰治. 2004. 「スウェーデン：2002年統治法の改正と王国検査院の創設」『外国の立法 220号』国立国会図書館. pp.238-239, によっている。また、王国会計検査院に関する法律については、山岡規雄・間柴泰治・井田敦彦訳. 2005. 「国の活動等の検査に関する法律(2002年法令第1022号)」『外国の立法 223号』前掲. pp.82-84, および、山岡規雄・間柴泰治・井田敦彦訳. 2005. 「王国検査院に関する法律(2002年法令第1023号)」『外国の立法 223号』前掲. pp.85-88を参照されたい。

¹⁶⁾ 監督委員会は、議会で選任される委員11名と予備委員11名によって構成される。委員の多くは現職議員や元議員であり、直近の総選挙で4%以上得票した政党に得票率に応じ配分される。

¹⁷⁾ 事務局は、発足当初は約300名の職員を擁しており、そのうち約270名は旧財務省検査局の職員を引き継いだものである。

¹⁸⁾ 専門家委員会は、検査手法や検査の質向上について助言を行うものとされている。

とともに、議会に対して独自に提案や報告を行うことができることとなっている。したがって、王国議会には、検査活動の成果として、検査官と監督委員会の双方から報告書が提出される。これらの報告書を受けてどのような措置をとるかは、議会並びに政府にゆだねられている。

2008年には、高齢者サービスに関する詳細な検査結果の報告書が王国会計検査院から議会に提出され、議論が高まった。その論議¹⁹⁾の元ともなった王国会計検査院の報告書の内容は、以下のようなものであった。

2) 『王国会計検査院報告書：民営高齢者サービスの質に関する国のコントロール』の概要²⁰⁾

この報告書は、高齢者サービスの民営化による質の低下に警鐘を鳴らしたものである。

この報告書は、高齢者サービスにおいて民営サービス供給者を増やし、起業促進の機会を増やす意向を政府が持っていることを指摘している。その上で、国が高齢者サービスの質と透明性を確保するための規制などの条件整備を講じていないことが指摘され、したがって、高齢者が民営サービスを利用する場合には、サービスの質に関してニーズが十分に満たされない危険性があることを指摘している。

具体的には、この報告書は、特に以下の2点を強調している。

①民営サービス供給者にも透明性の確保による質の保証が求められること。

具体的には、次のように指摘されている。すなわち、高齢者サービスの計画、財政、運営に主な責任を有しているのはコミューンであり、国は、高齢者政策に関する全体的責任、および高齢者サービスの質の高さを全国的に保持するための責任を有している。王国会計検査院の精査によれば、政府および社会庁、県行政庁は、民間による高齢者サービスの質の高さと透明性を確保する上で必要な責任を、それぞれの管轄領域で完全に全うしているとは言えない。したがって、高齢者にとっては、民間による高齢者サービスを利用する場合、そのサービスの質に関しては一定のリスクがあることを覚悟しなければならない。

②民営サービス供給者にも内部告発した従業員を保護する“質を保証する契約”が必要であること。

具体的には、次のように指摘されている。民営サービス供給者では、内部告発した職員に対する使用者による追跡調査や報復を防止する手立てが十分でない。公的サービス供給者で働く職員が享受していると同様の内部告発者への保護を、民間サービス供給者の職員が受けられるのかどうかさえ不明確である。このことは、民営高齢者サービスでの虐待が感知されない可能性を意味する。コミューンは、サービス供給者との契約の際、内部告発者が保護されることを条件にしなければならない。王国会計検査院の調査によると、特別な住宅やホームヘルプの民営サービス供給者と契約を締結する際に、コミューン側が、内部告発者保護の条項を書き込むことを要求していないことが判明した²¹⁾。

報告書では、こうした問題を解決するために、政府に対し、ひきつづき調査を行い、次のような手段を講じるよう勧告を行っている。

(1) 内部告発者保護について、必要な法案を提出すること。

すなわち、民営サービス供給者での虐待などの内部告発は、そのサービス供給者内部の上司にはな

¹⁹⁾ Riksdag. Interpellation 2008/09:77. Riksrevisionens granskning av styrningen av privat äldreomsorg. av Eva Olofsson (v). Stockholm.

²⁰⁾ Riksrevisionen. 2008. Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg. Stockholm.

²¹⁾ Riksrevisionen. 2008, op.cit., pp.7-9.

く、直接、社会委員会または他の公的機関になされるようにすること。

(2) 政府が許可システムを次のように見直すこと。

すなわち、高齢者ニーズの新たな状況変化に伴い、許可が必要な事業への条件を柔軟に変更できるようにすること。また、介護が必要だとニーズ判定された高齢者にサービスを提供していながら、コミュニケーションとは民間委託契約を締結していない民営ホームヘルプ供給者にも、明確な必要条件を課すことができるようにすること。

(3) その他、以下のような方策をとること。

すなわち、民間の従業員に、労働環境に対して発言する権利がどの程度あるか調査すること。また、統計資料を精査し、それにより得られる情報を活用して、コミュニケーションの財政や活動能力を考慮しつつ、高齢者サービスの効率性、生産性向上を促進すること。

これらに対応して実際、スウェーデンでは多くの対策が進行してきた。それについては後ほど述べたい。続いて、この報告書が、後の議会審議でどのように扱われたのかを見てみよう。

3) 王国会計検査院報告書後の経過

この王国会計検査院報告書が提出された後、王国会計検査院監督委員会は、この報告書に基づいた勧告を王国議会に提出したが、それは議会で却下された。一方、同時に提出された政府法案は、2009年5月に議会を通り、2010年1月1日から施行された。ただし、それは王国会計検査院報告の勧告に必ずしも対応した内容とは言えず、高齢者サービスの民営化に関し、王国会計検査院報告を反映した改革には、この時点では至っていなかった。

しかし元国会職員からの聞き取りなどによれば、王国会計検査院の勧告が一度議会で却下されても、数年後に、政府がその内容に沿った法案を提出し、議会を通過することは十分あり得る²²⁾。実際、この時に出された勧告に沿った法案化を見据えた調査も存在する。それについては、後の、6. および7. で触れる。

それでは次に、王国会計検査院による報告の3. 2) ① の是正に役立ってきたと思われる、スウェーデン高齢者サービスの質の確保へ向けた対策を見てみよう。

4. 高齢者サービスの質の確保へ向けた取り組み

スウェーデンでは、高齢者サービスの質の確保については、これまで社会サービス法や社会庁令で監査や虐待通報の義務などが制定されてきた。それに沿って、通常の監査は定期的および非定期的な社会庁によって行われている²³⁾。加えて、ストックホルム市などでは、コミュニケーション独自の査察官において高齢者ケアの質の確保を目指している。

また、前述の王国会計検査院の報告書と前後して、スウェーデン社会庁や地方自治体連合 (Sveriges Kommun och Landsting) が、高齢者サービスの質の確保のため、高齢者サービスに関する各種情報の調査および蒐集を行い、コミュニケーションごと、サービス供給者ごとに比較して、それらの情報を公開するようになってきた。蒐集された情報はどれも、紙媒体のみならずインターネットでも閲覧が可能である。これらの調

²²⁾ 元国会職員スサンネ・ガイエ (Susanne Gaje) へのインタビュー (2008年11月15日 Stockholm) による。

²³⁾ 社会サービス法第3章3項、第14章2項、社会庁令1998:8、2005:08、2006:11。奥村芳孝. 2010. 『スウェーデンの高齢者ケア戦略』筒井書房. p.254.

査や情報公開のみが質の確保に役立っているとは言えないが、マスコミが、これらの情報に基づき大々的に報道することも多く、情報公開の影響は小さくないと言えよう。また国と地方自治体連盟が共同し、全てのコミューンやサービス供給者の情報を一か所に集めてこれらの高齢者サービス情報の公開をしている点も重要であると思われる。ここではまず、質の確保に向けたスウェーデンでの情報公開の概要を述べ、それらを通じて我が国への示唆を述べたい。

1) 自治体の高齢者サービス指標の公開

自治体の高齢者サービス指標の調査と公開は、EU からの調査要請や、自治体間の格差の広がりをもたらす目的などから 2007 年に始まった²⁴⁾。調査は、地方自治体連合と社会庁の両者が毎年行い、それぞれ全自治体についてランキング情報を公開している²⁵⁾。高齢者サービスの質を測定する指標は、毎年改良されてきている。例えば、2012 年の比較調査では、35 の指標が用いられた。

これらの指標に基づいた調査結果の情報は点数化され、地域レベル、国レベルの高齢者の活動状況の比較分析に活用することができる。これにより、高齢者サービスの質を、コミューン直営であれ民営であれ、コミューン間やサービス供給者間で比較することが可能となっている。

毎年の調査発表はマスメディアで大きく取り上げられ、人々の話題にも上る。また公開ランキングで下位になったコミューンの高齢者サービス担当者が更迭されたことさえある。したがって、これら指標の測定と公開は、スウェーデンの高齢者サービスの質の確保に大きな影響力を与えていると言えよう。

2) 高齢者サービスの質に対する高齢者およびその家族の満足度調査²⁶⁾

社会庁は、2008 年から毎年、高齢者サービスの利用者とその家族の満足度調査を行っている。2012 年 4 月 1 日時点で、全国でサービスを受けている約 95,000 人を対象にした調査結果では、ホームヘルプを受けている高齢者の 88% と特別な住宅に住む高齢者の 80% が、サービスに関し概して満足しており、またそれとほとんど同じ率の高齢者が、安全を感じている。

しかし、ホームヘルプに関しては、利用している高齢者の 22% が、サービスをいつ受けたいかの希望を持っていても、その希望実現に自分自身が影響を及ぼせないと感じていることも明らかとなっている。同様の質問に対し、特別な住宅に住む高齢者については、25% が影響を及ぼせないと感じている。

こうした高齢者と高齢者を抱える家族への満足度調査結果が、公営、民営どちらのサービスを受けている人たちからも得られることにより、民営化されたサービスのみならず公営のままのサービスについても、その満足度が明らかとなっている²⁷⁾。

3) 高齢者ガイド公開—各事業所の質の評価²⁸⁾

社会庁は、2008 年以降毎年、一つ一つの自治体や民間事業者レベルの高齢者サービスの実態を即座に調

²⁴⁾ Socialstyrelsen. 2007. *Förutsättningar för öppna jämförelser-Kvalitet, funktionsförmåga och vårdtyngd inom vård och omsorg om äldre*. Stockholm.s.3,s.9-10.

²⁵⁾ Socialstyrelsen och Sveriges Kommun och Landsting. 2007-2012. *Öppna jämförelser av vård och omsorg om äldre*. Stockholm. ただし、最初は両者が単独にそれぞれ行っていたが、近年は協力して一冊の調査結果として発表している。

²⁶⁾ Socialstyrelsen. 2009a. *Nationell brukarundersökning inom vården och omsorgen om äldre 2008*. Stockholm, Socialstyrelsen. 2010a. *En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden 2010*. Stockholm, Socialstyrelsen. 2011b. *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden*. Stockholm, Socialstyrelsen. 2012c. *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? – En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden*. Stockholm.

²⁷⁾ Socialstyrelsen. 2012c. op. cit., pp.7-8.

²⁸⁾ *Äldreguiden - Jämför vård och omsorg om äldre*. <http://aldreguiden.socialstyrelsen.se/>

べられるデータベースを構築している。このデータベースは高齢者ガイドと呼ばれている。高齢者ガイドでは、高齢者やその家族などがネット上でサービス供給者の名前や地図などを手掛かりに検索すると、コミュニティや区の状況のみならず、一コミュニティで営業している個々のサービス供給者についてまで、詳細な情報を調べることができる。例えば、ケア計画に高齢者自身の意見が考慮されるか否か、職員の研修は適切か否かといったことが即座に点数で把握できるのである。また、毎年の指標測定結果が公表されるため、各々のサービス供給者の点数が上昇しているか下降しているかも容易に判別できる²⁹⁾。

この高齢者ガイドでは、コミュニティ(290)と大都市の区を合わせた総計321の自治体と、5,200以上の特別な住宅やホームヘルプ、デイセンターの情報を集計しており、公営、民営の別なく、どのサービス供給者や自治体についても、医薬品扱い記録なども含めた広範な指標が公開されている。同じサイト内には、その指標の解説も記載されており、指標の意義なども容易に理解できるよう工夫されている。

4) 高齢者オンブズマン

以上のような指標の情報公開に加え、ヨーテボリ、ボロース、トレレボリ、ウプサラ、ストックホルムなどのコミュニティでは、高齢者サービスの質向上を目指して、高齢者オンブズマン制度を導入している。またそれぞれ呼び名や設置形態は異なるが、他にも、同様の役割の役職を設置したコミュニティもある。例えば、ソルナ市の高齢者オンブズマンは障がい者オンブズマンと兼務している。

高齢者オンブズマンは、国レベルの司法オンブズマンやプレス・オンブズマンなどとは関係がなく、それぞれのコミュニティが個別に設置しているものである。2008年11月に行ったウプサラ市高齢者オンブズマンへのインタビューによれば、スウェーデン全土の高齢者オンブズマンは定期的に集まり情報交換などを行っているとのことである³⁰⁾。

各コミュニティによってオンブズマンの業務内容は異なるが、基本的には、サービスを受けている高齢者や家族などが苦情や意見などを、電話や手紙、メール、面会などで直接オンブズマンに申し立てられるようになっている。オンブズマンは、そうした意見を吟味し、その結果を報告書にしたため、議会やマスコミなどで明らかにする。

上記のような高齢者サービスの質の確保に向けた取り組みに加え、ストックホルム市など数市は、高齢者ケア査察官を採用している。この査察官は、高齢者サービスの質を確保する上で重要な役割を果たしていると言えるので、項を改め、ストックホルム市の高齢者ケア査察官制度の概略を紹介し、査察官制度の利点とその課題を指摘したい。

5) 我が国への示唆

ここで、以上の高齢者サービスの質の確保へ向けた方策について、我が国への若干の示唆を述べたい。

第一に、スウェーデンの場合、質の確保に向けた取り組みは、4) 以外では、全ての評価が一か所に情報が集められて行われる。我が国では、第三者評価機関の数が多く、その組織形態も、株式会社、特定非営利法人、公益財団法人など様々である。特に都市部では数が多いため、サービス供給者側が評価機関を選ぶことが可能となっている。さらに、評価機関により評価の差があるとの報告もある³¹⁾。その結果、よ

²⁹⁾ 西下彰俊 2011. 「高齢者ケアに関するスウェーデン・モデル再考」『Dia News No. 67. 2011.10.25』ダイヤ高齢社会研究財団. pp. 4-5。

³⁰⁾ マーガレタ・オーケリンド (Margaretha Åkerlind) へのインタビュー (2008年11月12日 Uppsala) による。

³¹⁾ 平成 24 年度厚生労働省セーフティネット支援対策等事業費補助金 (社会福祉推進事業分) 福祉サービス第三者評価調査者の質の向上に関する調査研究事業報告書. p. 97。

り高い評価、あるいは、少なくとも厳しくない評価を行う評価機関をサービス供給者側が選択し、評価を受けることも可能となっている。その際、サービス供給者側が、評価機関に審査費用を支払う。当然ながら、評価機関側は、サービス供給者から選ばれ審査費用を払ってもらえないと経営の継続が困難となる。このような構造的要因から、我が国では評価が馴れ合いで行われる可能性は否定できない。スウェーデンの例のように、全ての事業所、コミュニティの高齢者サービスの評価が中立的な一か所で行われるならば、評価はより公正になるであろう。したがって、公正を期すため評価情報を一か所に集め、そこが評価を一括して行うことも一つの方策であると思われる。また、介護保険等公的資金が高齢者サービス等に投入され、間接的にはあるものの、これらの評価機関にも流れていることに鑑みると、会計検査院が濫立している評価機関を検査することも有益かもしれない。

第二に、我が国では第三者評価導入時、サービス供給者の質の点数化はしないとの決定がなされた。しかし現在では、質の向上やサービス選択の参考になるよう、点数化の実施を求める声もある。スウェーデンで全ての自治体や事業所の比較が可能なのは、質の評価項目が点数化されたためである。我が国の第三者評価が利用者視点に立った情報公開を目指すなら、何らかの点数化は必須であると思われる。

第三に、我が国では介護保険制度が制定されて以降は、各地での高齢者オンブズマン（福祉オンブズマンなど名称は自治体により様々である）の活躍がかつてほど聞かれなくなっている。だが、自治体におけるこれらの取り組みは、その地域の事情に応じたきめ細かな高齢者サービス進展のためにもさらに活用される必要があると思われる。また、スウェーデンのオンブズマンのように、進んでマスコミなどに情報公開を行うことも必要であると思われる。

5. スtockホルム市の高齢者ケア査察官制度

1) 査察の過程

ストックホルム市では、3人の高齢者ケア査察官を配置している。各査察官は、現場に直接赴き、サービスの不足などの査察項目を点検し、問題点などの結果を報告書にまとめて市の執行委員会に提出する。また、そのみならず、必要に応じて現場の介護職員やサービス供給者への助言も行っている。

ここで取り上げるのは、ストックホルム市の区であったマリア・ガムラスタン区での活動である。活動の内容を、報告書を手がかりに見てみよう³²⁾。

査察官はサービス供給者が提出した書類を見るだけでなく、サービス供給者のもとに出向き、対象機関ないし対象組織の各部門の職員集団の多様な活動に半日から一日参与し、業務内容を観察する。この訪問は様々なタイミングで行われ、一日中どの時間に行われるかは決まっていない。すなわち、いつでも突然の査察がありうるが、査察訪問が最も多い時間帯については前もって知らされるとのことである。

査察官のチェック終了後、当該事業所長が口頭で、今後想定しうる問題と、考え得る対応策の可能性について査察官に表明する。

査察の際には、まず事業所長と介護ニーズ判定員にインタビューが行われ、次に関連する活動の書類チェックが行われる。査察の多くの局面は、多量の書面で行われる。しかし、高齢者の申請に基づき憶測

³²⁾ 以下に述べるストックホルム市の高齢者ケア査察官制度については、2008年高齢者ケア査察官エヴァ・リンドグレンへのインタビュー（2008年11月15日）によって得られた資料に基づいている。詳細については、渡辺まどか2008、「資料紹介：高齢者ケア査察官エヴァ・リンドグレンによるマリア・ガムラスタン区報告書2007（Stockholms stad Äldreförvaltningen Äldreomsorgsinspektör: Eva Lindgren. Granskning av Äldreomsorgen 2007 Maria-GamlaStan Stadsdelsnämnd. 2008. Stockholm）」『北海学園大学大学院法学研究科論集 第10号』を参照されたい。また、このマリア・ガムラスタン区はその後、他の区に統合され、2013年現在はこの名称は存在しない。

ではなく適正な判断を介護ニーズ判定員がしているかどうかは、事業所への訪問の際に介護ニーズ判定のプロセスを入念にチェックすることにより確認される。

査察結果は、区委員会、高齢者委員会、障がい者委員会、市年金委員会に文書として提出され、一連の査察は終了する。その後、区委員会が報告書をもとに実際の対策をたてることになる。区委員会が作成した対策レポートは、区長、高齢者サービス部長（プログラム部長）、高齢者サービスの各事業所長によって確認されたのち実行に移される。

2) 区の高齢者サービス事業目標

次に、この区で行われた区委員会による目標設定と事業の実際について見てみよう。

区委員会は、2006年度については、以下の活動目標を決定していた。

- ・生活の質を向上させるための項目。
- ・定期的に外に出る機会や文化的体験をする機会を高齢者に持ってもらおう。
- ・食事が、栄養分豊富でしかも食欲をそそるよう配慮をする。
- ・高齢者サービスの対象者全てにコンタクトマンを任命すること。
- ・ボランティアおよび高齢者団体との協力。
- ・高齢者ケアの対象者のプランが適正に遂行されているかの監視。
- ・普通の住宅でのニーズ増大に見合うよう、訪問介護を発展させること。
- ・高齢者サービス従事者増加に伴う研修レベルの向上。
- ・家族・親族へのサポート充実。

これらの目標のフォローアップは4か月ごとに行われ、報告書、意見調査、年次報告書に反映される。スウェーデンにおける高齢者サービスの中で、近年高齢者や家族・親族からの要請が多いのは、外出サービスや家族・親族へのサポート充実であり、それらが重視された目標設定となっている。

3) 介護ニーズ判定の実際

次に、この区の介護ニーズ判定の実際を見てみよう。まず、全体的には、以下のようになっている。

高齢者サービスの更新や新契約の最初の連絡は、高齢者との電話を通じなされる。だが、具体的な時間数の決定時、また新契約時には、電話だけでなく介護ニーズ判定員が訪問しなければならない。訪問時の観察により、安全な契約締結が可能になるとともに、倫理的にも待遇を改善することにつながる。

加えて、区では毎年、一定の質を確保するため、サービス利用者全てに対し、電話インタビューを実施し、サービスのさらなる質の向上を目指している。

この区の介護ニーズ判定員について言えば、ほぼ全員が職務に関する高等教育を受けており、また多くの介護ニーズ判定員には、高齢者サービス分野で長期間勤務してきた経験がある。介護ニーズ判定員のほとんどが1980年代か1990年代に教育を受けたが、その後に教育を受けた者もある。教育課程で介護ニーズ判定員資格を得るため必要な単位（ポイント）を修得した他に、さらに研修に参加した者も多い。

4) 高齢者サービスの質の確保と査察の実際

次に、要員配置について、二つの事業所を比較することにより、実際にどのように高齢者サービスの質の確保のために査察官が勧告しているかを具体的に見てみよう。

<ベリスンド・ケアハウス>

最初は、ベリスンド・ケアハウスの事例である。ベリスンド・ケアハウスでは毎日同じ要員が勤務しており、事業所活動を円滑に進める上でのメリットとなっている。日中は、各階に4人か5人の人員が配置され、夕方には各階に2人、夜間は各階に1人配置されている。

このケアハウスでは、職員数が日中・夜間どちらも全く足りていない。特に、夜間においては、スタッフが自分で動くことができない大勢の高齢者をそれぞれみたり食事を食べさせたりしなければならない。職員がケアをしやすくするには、高齢者を食事の前後に移動させることが必要であるが、この移動をさせるには現状の2倍の要員配置が必要であると、査察官は指摘した。

*ベリスンド・ケアハウスの要員配置（住人60-63人に対して）（単位：人）

	ウィークデイ 朝	週末 朝	夕方	夜
看護師	2-4	2	1	0.5
副看護師/ケアワーカー	16-20	16	8	4

<グルドブロップ・ケアハウス>

次の事例は、グルドブロップ・ケアハウスである。このケアハウスでは職員全てが副看護師か精神看護師、またはケアワーカーの教育を受け、その上、長期間の勤務経験がある職員が多い。ほとんどの職員が、ソフィアホーム大学かエシュタ大学での5単位（ポイント）の認知症対応教育を受けている。それに加え、職員10人については、既に家族・親族サポート研修を受講しているが、この事業所では、職員の全てが、義務としてこの研修を受けなければならないことになっている。

*グルドブロップ・ケアハウスの要員配置（住人44人に対して）（単位：人）

	ウィークデイ 朝	週末 朝	夕方	夜
看護師	2	1	1	1
副看護師/ケアワーカー	12	12	8	3

最初のベリスンド・ケアハウスでは2倍の要員配置が必要と述べられたのに対し、次のグルドブロップ・ケアハウスでは要員については、査察官の報告書に記載がない。しかし、表を見ると、高齢者住人数に対する要員数に大差はないにもかかわらず、前者についてのみ人員を2倍に増やすよう要請されているのである。この違いは、高齢者サービス提供の実態を、高齢者ケア査察官自身が現場で把握する方法で査察していることから生じていると考えられる。

5) 査察官制度の利点および課題

以上、高齢者ケア査察官による質の確保への具体的例を示した。このように査察官の報告書を誰にでも公開することにより、透明性を確保している点では優れたものと言えよう。また職員の質向上のため、受けた教育や研修を単位制（ポイント制）で評価するシステムを導入していることも、全体的な質の確保に役立っていると考えられる。

また、スウェーデンでは、法律で高齢者サービス供給者の職員に係る最低人員数を日本のように縛っていないが、最低人員数が規定されていないことを補う方策としても、確かに、この高齢者ケア査察官制度には大きなメリットがあると思われる³³⁾。つまり、最低数に囚われず、ケア状況に見合う人員数が不足とみなされれば査察官に指摘され公開されるこのような仕組みは、高齢者サービスの柔軟な対応につながると思われる。

しかし、デメリットも考慮する必要がある。一つは、人員が足りているか否かは、高齢者ケア査察官自身の判断に委ねられるため、主観に偏る危険性を払拭できない点である。個々の査察官の質の均一化と向上なしには、査察結果に不満をもつ者に十分対応することが難しいであろう。

二つ目の課題は、査察業務の増加と査察官数との関係である。ストックホルム市の高齢者ケア査察官エヴァ・リンドグレン (Eva Lindgren) へのインタビューによれば、近年はホームヘルプ民営サービス供給者が急激に増加しているため、既存の査察官数では査察が間に合わないという問題があるとのことである。特に、ホームヘルプは初期投資が少額で済み、一人でも開業できるため、今後も民営ホームヘルプ供給者数の増加が予想されている。そうなるとうまます、既存の高齢者ケア査察官数では手に負えなくなるであろう。それらの課題をどのように克服するかが、今後、問われてくるとと思われる。

6) 我が国への示唆

スウェーデンの高齢者ケア査察官制度から、我が国が特に参考にできる点は何であろうか。

一つ目は、書類審査だけにとどまらない、一つ一つの事業所の活動に参加しながらなされる査察の重要性である。この参与観察的な査察には時間や手間がかかり、前述のように査察が偏る可能性があるというデメリットもある。しかしながら、丁寧に査察を行いサービス供給者にアドバイスもできるメリットは、やはり重要である。したがって、全てのサービス供給者にこの査察を実施するのは困難だとしても、一事業所につき数年に一度でも各自治体でこのような査察を行うなどの方策が考えられる。

もう一つ、我が国でも活用できると思われる事項は、研修のポイント制である。前述のように、スウェーデンの高齢者サービスでは、職員の質向上のため、受けた教育や研修をポイント制で評価している。

日本でも、研修に参加し一定以上ポイントをためた職員の給与を上昇させ、サービスの質向上のインセンティブを与える方策としてポイント制を導入する余地がある。ポイントは数値化されるので、職員の研修への参加意欲を増大させるとともに、研修参加者からのフィードバックにより、高齢者サービス自体の質の向上につながると思われる。

³³⁾ 高齢者サービス供給者職員の最低人員数については、大きく議論が盛りあがっている。そのうち、特別な住宅については、最低人員数設置の法案が国会可決され、2014年1月1日から施行されることになっている (SOSFS 2012:12 (S) Föreskrifter och allmänna råd)。しかし、それにもかかわらず、2012年にはリンショーピングなどのコミュニティが、「政府補助金が付随していないので最低人員数には従わない。」と公に反対を表明した。さらに、2013年1月17日には、大きな勢力を持つスウェーデン地方自治体連合がこれに賛同し、2014年からの法律施行を阻止するとの意向を示す文書を全コミュニティに送付した (Sveriges Kommuner och Landsting Synpunkter på Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden (SOSFS 2012:12))。これについて政府社会庁は、「最低人員数を護ろうとしないコミュニティやスウェーデン地方自治体連合の行動は法律違反であり、罰則の対象になる。」との声明を2013年1月18日に出した状況である (SKL underminerar lagstiftningen inom äldreomsorgen <http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2013januari/sklunderminerarlagstiftningeninomaldreomsorgen>)。2013年4月の時点では、法案可決はされたものの、今後、多くの地方自治体が反対の意を表明すれば、実質的のどの程度、最低人員数が法律で守られるかは不透明な状況であると言える。

6. スウェーデン王国会計検査院報告から4年後の民営化の影響

では、上記のような対策を重ねた結果、スウェーデンの公営民営の高齢者サービスの違いは、現在どうなっているのかを見てみよう。スウェーデンの高齢者サービス民営化の影響については、すでに触れた王国会計検査院の勧告以降も、いくつかの調査や報告、提言がなされている。その主なものとして、ここでは二つの報告書を取り上げて課題を析出してみたい。第一は、政府側の報告書である、社会庁『公営か民営かは問題なのか？：高齢者サービス供給者の質の比較』（原題 *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll?: en jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre.*）である³⁴⁾。この報告書は、王国会計検査院報告の4年後に出されたものであるが、基本的に、「サービス供給者が公営か民営かにより、質に重大な差はない」としているものである。第二の報告書は、スウェーデン地方公務員労働組合が行った調査と提言『岐路に立つ福祉』（原題 *Kommunal. 2012. Vägval välfärd. Stockholm*）である³⁵⁾。この報告書では、公営民営を問わず福祉予算の減少に警鐘を鳴らし、主に3つの提案を行っている。まず社会庁の報告書を見てみよう。

1) 社会庁『公営か民営かは問題なのか？：高齢者サービス供給者の質の比較』³⁶⁾

社会庁の報告書『公営か民営かは問題なのか？：高齢者サービス供給者の質の比較』は2012年に発行された。この報告書は、主として公営と民営で高齢者サービスに差があるのか否かについて調査した結果を報告したものである。報告書のもととなる調査は、政府が、契約や運営、追跡調査などが実際にどのように行われているのかを把握することにより、高齢者サービスの質の向上を図るためになされた。特に、公営および民営で実施されている高齢者サービスの質に構造的な違いが生じているか否かを調査することが、第一の目的とされたものである。

この報告書の結論を一言で言えば、「サービス供給者が公営か民営かにより質に重大な差はない」というものであった。社会庁は、高齢者サービスの供給者が公営か民営かによる質の差について、暫定的ではあるが、結論を出したとしている。社会庁は、高齢者ガイドに記載されたサービス供給者調査、ストックホルム市および他の17都市で行われた高齢者の満足度調査を精査し、高齢者サービスに係る先行研究の分析を進め、多岐にわたるデータ集の包括的評価を行ったという。その結果、サービス供給者の登録形態（公営か民営か）による高齢者サービスの質に明確な違いは認められないと結論づけている。

後述の資料に示されるように、ある項目では公営サービス供給者が優れており、他の項目では民営サービス供給者が優れているとの結果が出ているとされる。例えば虐待の可能性調査でも、資料では、公営と民営のサービス供給者間で虐待の可能性に対する差異は認められなかったとしている。また営利サービス供給者と非営利サービス供給者（NPO等）の比較分析結果でも、質的差異は判明しなかったとされた。

このため、公営と民営の間に実質的な質の差があるか否かに対する確たる結論を得るには、より詳細な研究、あるいは、別手法による調査が必要であるとされている。

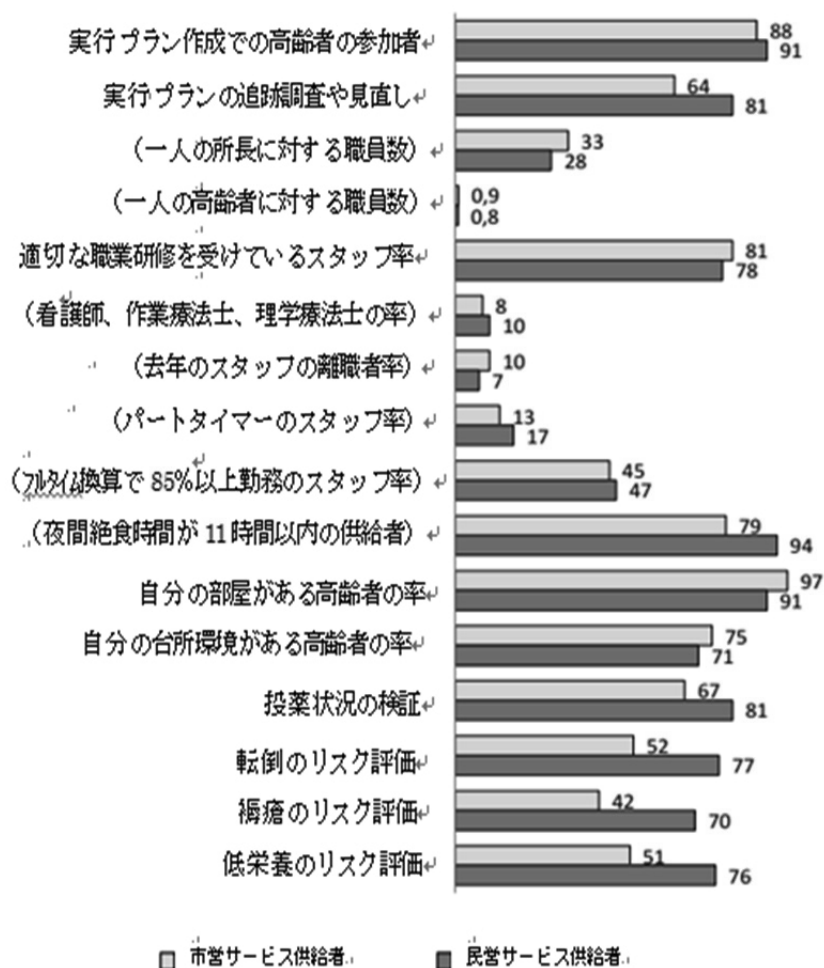
それでは、その根拠となる調査を、この報告書の中から一つ紹介してみよう。

³⁴⁾ Socialstyrelsen. 2012a. *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll?: en jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre.* Stockholm.

³⁵⁾ Kommunal. 2012. *Vägval välfärd.* Stockholm.

³⁶⁾ Socialstyrelsen. 2012a. op. cit.

図. 高齢者ガイド 2011 での指標結果, 特別な住宅 (公営・民営別)



注) カッコ内の指標は 2012 年度の高齢者ガイドからは外される。この分析では、サービスハウスは入っていない。
 出典) 高齢者ガイド 2011 年 (Socialstyrelsen. 2012a. *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll?: en jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*. Stockholm 所引)

この図³⁷⁾は、特別な住宅について、公営と民営のサービス供給者の状況を比較したものである。民営サービス供給者は、転倒、褥瘡(じょくそう)、低栄養、服薬確認を受けた高齢者の率では、公営のサービス供給者よりも良い結果となっている³⁸⁾。さらに、実行プラン作成へ的高齢者自身の参加率は、民営サービス供給者の方が大幅に上回っている。その上、民営サービス供給者では夜間絶食時間を最大 11 時間以内としている供給者の率が最も高い。すなわち、夜間の絶食期間が公営より短いという結果が示されている。

一方、公営サービス供給者では、民営サービス供給者に比べ、パートタイマースタッフが少なく、より多くの高齢者が自分の部屋を持ち、料理をする環境があり、より高い率の人員配置がなされている。たとえば、一人の高齢者に対する職員数は、公営が 0.9 人であり、民営サービス供給者の 0.8 人を上回る。

また、スウェーデンの 17 市におけるサービス供給者別の詳細調査や蒐集可能な全ての先行研究の精査などにより、厳密な優劣をつけるためには、データ項目がさらに必要であるとの留保付きではあるものの、

³⁷⁾ Socialstyrelsen. 2012a. op. cit., p. 20.

³⁸⁾ 図. における転倒、褥瘡(じょくそう)、低栄養のリスク評価は少々わかりにくいだが、それぞれ転倒のリスク、褥瘡のリスク、低栄養のリスクが低いほど点数が高くなる。したがって、図. では民営サービス供給者の方がこれらのリスクが低い。

社会庁は、当該調査時点において、サービス供給者が公営か民営かによっては、高齢者サービスの質に明確な差が見られないと結論づけている。

加えて、高齢者サービスの質の高さを左右する要因は、公営か民営かよりもむしろ事業所の規模の大小にあることを導き出している。すなわち、事業所の規模が小さければ、事業所長が一人一人の高齢者をより詳細に把握しリーダーシップも取りやすくなるため、質が全体として高いことが多いと結論づけている。

2) スウェーデン地方公務員労働組合 (Kommunal) 『岐路に立つ福祉』より³⁹⁾

以上の社会庁による調査のみならず、2012年12月、社会民主党の大きな支持母体の一つでスウェーデン最大の労働組合連合であるスウェーデン地方公務員労働組合 (Kommunal) も、『岐路に立つ福祉』(Vägval välfärd) と題する報告書を公表した。

スウェーデン地方公務員労働組合は、地方自治体、協同組合、私企業などで働く、公共サービスを担う職種の労働者が加盟する労働組合で、その組合員の約80%は、介護などの福祉分野の仕事に従事している。この報告書でも、公営と民営サービスで、労働者側から見ても大きな違いがないことが示された。

ただし、この報告書は、高齢者サービスなど全体的に福祉にかかる予算比率の減少に強い警鐘を鳴らし、公営と民営との区別なく、福祉について以下の三つの提案をしている。

一つ目は、人員配置に最低人員規定を設けることである。コミュニティへの地方分権を重要視するスウェーデンでは、高齢者サービスにおいてもコミュニティごとに多様な状況にある。これに対し、労働組合側は、サービス供給者や施設に、必要最低人員の規定を盛り込むことを提案している。

二つ目は、福祉にかかる財源を根本的に増加させる提案である⁴⁰⁾。

三つ目は、政治の説明責任に関連する提案である。この報告書は、2011年冬に起きた高齢者サービスにおけるスキャンダルを挙げ、これは政治の責任であり、政府は高齢者サービスを慎重に評価し質についての規制をかけ、民営も含む全ての労働者に言論の自由を与えることが重要だと指摘している。具体的には、内部告発した場合でも当該の労働者を保護する手立てを確立しなければならないとしている。

社民党色の強い労働組合からの報告書でも、公営か民営かは高齢者サービスの質に大差がないことが示された。しかし、同時に、既述の2008年の王国会計検査院報告で出された問題の一部である内部告発者保護が根本的には未解決であることも、この報告書からは読み取れる。

3) 我が国への示唆

以上のように、社会庁と労働組合の二つの報告書によって、公営のサービス供給者と民営のサービス供給者の二つを全体的に比べれば、ほとんど差がないことが示されている。これは、未だ問題が残されているながらも、王国会計検査院の報告を受けてスウェーデン社会が対策を実行してきた成果とも言えよう。

王国会計検査院報告がスウェーデン社会に大きなインパクトを与え、スウェーデン高齢者サービス民営化がもたらした弊害是正の方策に取り組み、成果を上げてきたと言える状況を示した。これは、一国の政策をより有効なものとするため、会計検査院が大きな可能性を持つことを示しているとも言えよう。王国会計検査院は、政策結果の一部について、民営化以前には考えられなかったような指摘を行い、国会での論

³⁹⁾ Kommunal. 2012. op. cit.

⁴⁰⁾ この財源についてはスウェーデンの国民的新聞『Dagens Nyheter』でスウェーデン地方公務員労働組合代表のアンネリ・ノードストロム (Annelie Nordström) が、調査会社Novusによる調査結果を引用し、こう述べている。「スウェーデン国民の10人中6人が、高齢者サービスが改良されるなら税金をもっと支払ってもよいと思っている。」(Dagens Nyheter: Debatt. 2012. 12. 17.)

戦を巻き起こした。その指摘の一部は課題として未だ残るものの、政策決定時点では大問題となるとは考えられていなかった事項について指摘した効果で、弊害部分が是正されてきたとも言える。このように、決定時点では認識されなかった問題を、事後的評価に基づき適切に指摘することは、非常に重要であると思われる。我が国でも、決定がなされる時点で想定されていなかった非効率な結果が生じている場合には適切な指摘を行い、政策へのフィードバックと情報提供を行う会計検査院の任務は、大きく期待されていると言えよう。

加えて、我が国では、高齢化が急速に進み、介護など人口高齢化に伴う費用は増加すると思われる。そして、例えば、介護保険を巡る各種課題も増えると思われる。そのような中、公金や、高齢者の負担する経費（年金という公的資金も投入された資金からの負担である場合が多い）の無駄遣いをさらに省く必要から、さらに抜本的な調査やチェック体制、これまで以上に本質的な課題に踏み込んだ提言が求められていると言えよう。

スウェーデンと我が国では歴史背景などが違い、王国会計検査院と我が国の会計検査院の単純比較はできない。しかし、我が国よりも高齢化の進展速度がゆっくりとしているスウェーデンでさえ、王国会計検査院から根本的な提言がなされ、高齢者サービスの質の確保が推進された。ましてや、スウェーデンより急速に高齢化が進む日本ではなおさら、会計検査院の存在は貴重であり、さらなる発言力強化が求められている。

7. 内部告発者保護に関する動向

さて続いて、王国会計検査院の指摘の中から、内部告発者保護についての動向を見てみよう。民営化と質の問題においては、地方公務員労働組合が挙げた三番目の提案にある内部告発者の保護は、見過ごせない大きな課題と思われる。もちろんこれは、既述のように2008年に王国会計検査院も重要問題として提起していた。ここでは、未だに内部告発者が保護されていない現状に焦点を当てよう。

前述のとおり、2011年終盤に高齢者サービスを巡るスキャンダルがスウェーデン中を席卷した。サービス供給者である企業、カレマ (Carema) が、サービスが必要な入居者を放置しそれを隠した疑いや、不適切なサービスで高齢者が骨折し、それがもとで死亡した疑い⁴¹⁾、また莫大な利益を上げそれを節税のため国外にプールしていたこと、などの問題が報道され、スウェーデン中で大議論となったのである。

その“事件”を受けて子ども・高齢者大臣マリア・ラーションは、「現場スタッフはもっと勇気を持って告発すべきだ」と発言した。それに対して、例えば、新聞への読者投稿欄では、現場の看護師などから次のような発言が多くみられた。「民間企業では内部告発者は法的に保護されていないため、誰も虐待を漏えいする勇気など、現実には持てない。」⁴²⁾

これは前述の3. 2)の王国会計検査院報告書で指摘された、「民営サービス供給者にも、内部告発した職員を保護するなどの“質を保証する契約”が必要だ」という問題が、未だに厳然として存在していることを示すものである。内部告発者が解雇など不当な扱いを受けないよう保護する法律の制定を求める議論は、高まってきている。現在、そのための調査が政府により進行中で、内部告発者保護に向けた法案化を

⁴¹⁾ Dagens Nyheter. 2012.12.20. Carema får kritik efter dödsfall. Stockholm. ただ、これについてカレマは誤解だと主張しており、真偽は未だ明らかではない。また、カレマのスキャンダルはその他にも数種類あるが、時がたち誤解もあることが判明してきた。その例として、以下を参照されたい。渡辺まどか. 2013. 「書評：西下彰俊著『揺れるスウェーデン—高齢者ケア：発展と停滞の交錯』について」『北海学園大学大学院法学研究科論集 第14号』北海学園大学. p.106.

⁴²⁾ 例えば、Expressen. 2011.11.29. Ge alla systrar meddelandeskydd. Stockholm. の読者からの投書。

見据えた報告書は、2013年9月に出版されることになっている⁴³⁾。

このように、スウェーデンでは、民営化に伴うと思われる高齢者サービスの質低下への対策が取られてきたにもかかわらず、内部告発者保護については今後の課題となっている。

8. おわりに

以上のように、民営化による高齢者サービスの質の低下に対応するため、スウェーデンでは数種類の対策が実施されてきた。2008年には、王国会計検査院が、民営化のデメリットを強調した報告を国会に提出したが、その後の2012年、社会庁の調査やスウェーデン地方自治体労働組合の調査結果のように、公営および民営で高齢者サービス供給者の顕著な差はないとされている。その間に、コミューンや区および各サービス供給者レベルでの徹底した透明化などの対策は、ある程度、実を結んだと思われる。したがって、民営化により高齢者の高齢者サービスに対する選択肢ができたことも考え合わせれば、スウェーデンでの高齢者サービスにとって民営化は、現時点では一定程度のプラスの役割を果たしてきたと言える。

もちろん、これらの対策は万全とは言えない。王国会計検査院が指摘してきた民営サービス供給者における内部告発者保護の法制化は、高齢者サービスの質の確保にとっては避けて通れない大きな課題である。また、数コミューンで活躍する高齢者ケア査察官の活動が、特別な住宅では公営民営どちらにも及んでいないのに対し、ホームヘルプでは民営ホームヘルプの多くに及んでいないなど課題も残されている。

ただ、このような課題も残されているものの、スウェーデンでは高齢者サービスにおける民営化率がまだ20%台であるにもかかわらず、スウェーデン社会は王国会計検査院による問題提起に強く反応し刺激を受け、いくつかのサービスの質確保への対策をとってきた。その結果、現在は、市営（公営）か民営かというサービス供給者についての議論から、サービスの質の確保への議論や実践へと、焦点が移行している時期であると言える。スウェーデンの高齢者サービスで現在最も重要なのは、実は、“公営か民営か”に集中した議論だけではなく、“どのように質を確保するか”なのである。

その状況は、ある意味においては、我が国でも同様ではないだろうか。高齢者サービスが置かれている環境は、確かに、両国で様々な点で異なっている。ただ、民営化の弊害をどのように減少させるか、また、“どのように質を確保するか”を巡って、スウェーデンの議論と実践から得られるヒントは少なくないと思われる。具体的には、前述したように、第三者評価機関を複数にせず、一か所に集めて評価にあたることや、評価を点数化すること、高齢者サービス従事者の研修をポイント制にしてインセンティブを高める方法などである。また会計検査院が、事後的評価により高齢者サービスの課題について適切な指摘を行うことにより、我が国の高齢者サービス供給体制に一石を投ずる役割も期待されていると言えよう。

いずれにせよ、我が国においても、高齢者サービスについては“公営か民営か”だけでなく、“どのように質を確保するか”に、議論の焦点が当てられる必要があると考えられる。その点で、スウェーデンの高齢者サービス民営化に関する議論と実践は、我が国にも、大いに参考になると思われる。

⁴³⁾ Expressen. 2012.12.14. *Meddelandeskydd ska finnas i lagen*. Stockholm.

【文献】

- 井上誠一, 2003, 『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析：21世紀型社会保障のヒント』中央法規出版。
- 奥村芳孝, 2010, 『スウェーデンの高齢者ケア戦略』筒井書房。
- 斉藤弥生, 2002, 「スウェーデンにみる高齢者介護の民営化とその動向：社会庁報告書『高齢者介護における競争の導入と契約委託』を中心に」『ボランティア人間科学紀要 Syn Vol.3』大阪大学。
- 斉藤弥生, 2011, 「スウェーデンにおける介護サービスの民営化と市場化に関する一考察：バウチャーシステムと家事労賃控除（RUT-avdrag）の導入の現状から」『北ヨーロッパ研究 8』北ヨーロッパ学会。
- 西下彰俊, 2008, 「スウェーデンにおける高齢者ケアの現状と高齢者ケアに関する情報公開の先進性」『健康保険海外医療保障 No.80 2008年12月』健康保険組合連合会 社会保障研究グループ。
- 西下彰俊, 2009, 「スウェーデンの高齢者ケアに関する情報公開の先進性」『いい住まい いいシニアライフ No. 88. 2009.1.1.』高齢者住宅財団。
- 西下彰俊, 2009, 「スウェーデンにおける高齢者ケアの民間委託化と自由選択法の制定」『いい住まい いいシニアライフ No. 91. 2009.7.1.』高齢者住宅財団。
- 西下彰俊, 2010, 「スウェーデンの高齢者ケアに関するコミュニケーションレベルの情報公開—2009年報告書の分析—」『いい住まい いいシニアライフ No. 97. 2010.7.5.』高齢者住宅財団。
- 西下彰俊, 2011, 「高齢者ケアに関するスウェーデン・モデル再考」『Dia News No. 67. 2011.10.25.』ダイヤ高齢社会研究財団。
- 西下彰俊, 2012, 『揺れるスウェーデン—高齢者ケア：発展と停滞の交錯』新評論。
- 星野晴彦, 2012, 「スウェーデンにおける社会福祉民営化に関する検討」『人間科学研究 第33号 2011年』文教大学人間科学部。
- 間柴泰治, 2004, 「スウェーデン：2002年統治法の改正と王国検査院の創設」『外国の立法 第220号』国立国会図書館。
- 間柴泰治, 2005, 「スウェーデンにおける国の会計検査機関の改革：議会検査官・会計検査局から王国検査院へ」『外国の立法 第223号』国立国会図書館。
- 横山純一, 2013, 「フィンランドの財政再建と経済・財政（1990—2011）：フィンランドにおける財政支出削減と税制改革，経済の変化と地域格差の拡大を中心に」『開発論集 第91号』北海学園大学開発研究所。
- 吉岡洋子, 2012, 「2000年以降のスウェーデンにおける高齢者福祉：『選択の自由』拡大とそれに伴う諸対応の展開」『海外社会保障研究 Spring 2012 No.178』国立社会保障・人口問題研究所。
- 渡辺まどか, 2008, 「資料紹介：高齢者ケア査察官エヴァ・リンドグレンによるマリア・ガムラスタン区報告書2007」〔原題：Stockholms stad Äldreförvaltningen Äldreomsorgsinspektör: Eva Lindgren. *Granskning av Äldreomsorgen 2007 Maria-GamlaStan Stadsdelsnämnd*, 2008, Stockholm〕『北海学園大学大学院法学研究科論集 第10号』北海学園大学。
- 渡辺まどか, 2009, 「翻訳：スウェーデン会計検査院報告書：民間高齢者ケアの質における国のコントロール 2008」〔原題：Riksrevisionen. *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg (RiR 2008: 21)*, 2008〕『北海学園大学大学院法学研究科論集 第11号』北海学園大学。
- 渡辺まどか, 2013, 「翻訳：市営か民営かは問題なのか？：高齢者サービス供給者の質の比較—スウェーデン高齢者福祉における質の比較—」〔原題：Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll?: en jämförelse

- av utförare av vård och omsorg om äldre] 『北海学園大学大学院法学研究科論集 第14号』北海学園大学.
 渡辺まどか, 2013, 「書評: 西下彰俊著『揺れるスウェーデン—高齢者ケア: 発展と停滞の交錯』について」
 『北海学園大学大学院法学研究科論集 第14号』北海学園大学.
 平成24年度厚生労働省セーフティネット支援対策等事業費補助金(社会福祉推進事業分)福祉サービス
 第三者評価調査者の質の向上に関する調査研究事業報告書.
 Expressen. 2011.11.29. *Ge alla sysstrar meddelandeskydd*. Stockholm.
 Expressen. 2012.12.14. *Meddelandeskydd ska finnas i lagen*. Stockholm.
 Dagens Nyheter. 2012.12.20. *Carema får kritik efter dödsfall*. Stockholm.
 Dagens Nyheter.: Debatt. 2012. 12. 17. *Radikalt ökade resurser krävs för säkrad välfärd*. Stockholm.
 Johan Norberg. 2012. 5. 2. *Sanningen om blöjvägning på Koppargården*. Metro.
 Konkurrenserket. 2011. *Lagen om valfrihetssystem – en introduction*. Stockholm.
 Kommunal. 2012. *Vägval välfärd*. Stockholm.
 Riksdag. Interpellation 2008/09:77. *Riksrevisionens granskning av styrningen av privat äldreomsorg*. av Eva Olofsson
 (v). Stockholm.
 Riksdag. Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU22. *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten m.m.* Stockholm.
 Riksrevisionen. 2008. *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2007. *Förutsättningar för öppna jämförelser - Kvalitet, funktionsförmåga och vårdtyngd inom vård
 och omsorg om äldre*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2008. *Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2009a. *Nationell brukarundersökning inom vården och omsorgen om äldre 2008*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2009b. *Äldres uppfattning om äldreomsorgen*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2010a. *En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och
 äldreboenden 2010*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2010b. *Äldres uppfattning om äldreomsorgen*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2011a. *Lägesrapport 2011. Hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2011b. *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? En rikstäckande undersökning av äldres
 uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2011c. *Äldres uppfattning om äldreomsorgen*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2012a. *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll?: en jämförelse av utförare av vård
 och omsorg om äldre*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2012b. *Stimulansbidrag LOV – Delrapport 2012*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2012c. *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? En rikstäckande undersökning av äldres uppfat
 tning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2012d. *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2011–Vissa kommunala ins
 atser enligt socialtjänstlagen*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2012e. *Äldres uppfattning om äldreomsorgen*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2013a. *SOSFS 2012:12 (S) Föreskrifter och allmänna råd*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2013b. *Stimulansbidrag LOV – Delrapport 2013*. Stockholm.
 Socialstyrelsen. 2013c. *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst - Lägesrapport 2013*.

Stockholm. s. 144.

Socialstyrelsen. 2013d. *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2012*. Stockholm.

Socialstyrelsen och Sveriges Kommun och Landsting. 2007~2012. *Öppna jämförelser av vård och omsorg om äldre*. Stockholm.

Stockholms stad Äldreförvaltningen Äldreomsorgsinspektör: Eva Lindgren.2008. *Granskning av Äldreomsorgen 2007 Maria-GamlaStan Stadsdelsnämnd*. Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting. 2007. *Öppna jämförelser — Äldreomsorg*. Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting. 2013. *Synpunkter på Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden (SOSFS 2012:12)*. Stockholm.

Szebehely, Marta & Trydegård, Gun-Britt. 2007. “Omsorgstjänster för äldre och funktionshindrade: skilda villkor, skilda trender?” i *Socialvetenskaplig tidskrift* 14(2-3). Stockholm.

Socialtjänstlag (2001:453) <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20010453.htm>