

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530505

研究課題名(和文) 北欧におけるホームヘルプの民間委託とサービスの質に関する研究

研究課題名(英文) Contracting-out of Home Help and Quality of Care in the Nordic Countries

研究代表者

石黒 暢 (ISHIGURO NOBU)

大阪大学・世界言語研究センター・准教授

研究者番号：20273740

研究成果の概要(和文)：デンマークとスウェーデンにおいては、公的事業所だけでなく民間事業所がホームヘルプサービスの供給を担うシステムが導入されている。複数の供給主体がサービスを提供するシステムにおいては、サービスの基準の明確化が必要であり、標準化の諸施策が大きな役割を果たしている。しかし、介護においてはサービス内容の柔軟性や個別性にも配慮せねばならない。供給主体の多元化によってトップダウンの規則・管理が強化されたことや、現場から柔軟性や決定権を奪ったことが、介護労働者の「感情労働」を困難にしていることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：Denmark and Sweden have introduced a system, which enable private providers, as well as public providers, to deliver long-term home care. This system necessitates clarifying of the service standards, and standardization measures play a major role in this aspect. However, it is desirable to give thoughtful attention to flexibility and individuality of care. Top-down regulations and control and lack of flexibility and discretion have made it more difficult for the care workers to do "emotional labor" in the delivery of home care.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2009年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010年度	1,300,000	390,000	1,690,000
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：高齢者介護論

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：(1) 社会福祉、(2) 介護、(3) 北欧、(4) ホームヘルプ、(5) 民間委託、(6) デンマーク、(7) デンマーク：スウェーデン：ノルウェー：フィンランド、(8) 国際情報交換

1. 研究開始当初の背景

日本社会の高齢化に伴い、1980年代頃から北欧の高齢者ケアシステムに関する関心が高まり、研究が蓄積されてきた。ホームヘルプに関しても、主に制度の概要や量的充実度の面からさまざまな研究がなされてきた。しかし、北欧の福祉研究においては、北欧諸国の共通性を強調して捉える傾向が強く、それ

ぞれの国の固有性をも明確化し比較することによって北欧福祉国家に対するより正しい認識を形成していくという研究姿勢がほとんど見られないのが現状であった。さらに、ホームヘルプの質的側面—ホームヘルプが実際に高齢者の自宅でどのような内容の支援を提供し、高齢者の日常生活にどのような影響を与えているのか、ホームヘルパーはど

のような理念・原則によりケアを提供しているのか等—の研究は日本においては皆無である。北欧においても長い間ホームヘルプの国際比較や質的研究がほとんど見られなかったが、2003年に出版された Szebehely, Marta (red.), *Hemhjälp i Norden - illustrationer och reflektioner*, Studentlitteratur, 2003 は北欧4カ国(スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランド)のホームヘルプの質的な比較考察を最初に行った研究として国内外から注目を集めた。また2006年10月にはデンマークのホームヘルプについてスウェーデン、ノルウェー、フィンランド、その他数カ国と比較しつつ多角的に検討した研究が発表され(Nielsen, Jeppe Agger og Jørgen Goul Andersen, *Hjemmehjælp - mellem myter og virkelighed*, Syddansk Universitetsforlag, 2006)、大いに注目された。

一方、介護サービス供給において公的セクターが大きな役割を果たしている北欧諸国で、1990年代から民間活力導入の動きが加速している。

このような北欧の民間委託の動向について日本で語られる際には、福祉国家の破綻、公的社会サービスの限界の露呈などといった偏ったイメージがつきまとうことが多く、民間委託を側面から支える社会の諸制度、社会を貫く理念や価値体系などが明らかにされていないのが現状であった。民間委託の効果やサービスの質に与える影響を論じるために、民間委託を取り巻く諸要素の多角的検討が求められていた。

2. 研究の目的

本研究は、北欧におけるホームヘルプの民間委託を取り巻く社会の状況を捉えるとともに、ホームヘルプの質の変化と現状を明らかにするのが目的である。

具体的には研究対象を北欧諸国のうちスウェーデンとデンマークに絞り、2国間の国際比較の視点から、ホームヘルプの民間委託はどのようなプロセスで導入され、どのような意義を有しているのか、どのような手法で実施されているのか、そしてそれがサービスの質にどのような影響を与えているのかを明らかにする。また民間委託が加速化するなかで、それまでの介護サービスのコアである理念やケアの質は保持されているのかについても明らかにする。

スウェーデンとデンマークのホームヘルプにおける民間活力導入の差異を明らかにした上で、その土壌となる両国の歴史的・文化的・社会的背景についても考察を行う。さらに北欧の取り組みが日本に何を示唆するかを検討し、日本のホームヘルプサービスの質の向上に向けて提言を行う。

3. 研究の方法

まず、先行研究のレビューと分析を徹底的に行い、研究報告、討議、情報交換を行った。さらに、初年度にはスウェーデン・デンマークの関係諸機関(自治体、研究所、大学、ホームヘルプ事業所等)を訪問し調査協力を依頼するとともに、ホームヘルプと民間委託に関する最新情報を収集し、分析を行った。さらに海外研究協力者と意見交換を行った。

2年目と3年目には、数回にわたってデンマーク、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、ロシアを訪問し、現地調査を実施した。とりわけデンマークとスウェーデンでは、以下の調査を実施した。

(1) 自治体に対するインタビュー

数カ所の自治体において、介護政策の背景、現状、課題について担当者にインタビューを行った。

(2) ホームヘルプ事業所に対するインタビュー

公的事业所と民間事業所それぞれ数ケースを抽出し、仕事の組織化の方法、利用者との関係、ケアの理念などについてインタビューを行う。

(3) ホームヘルパーに対するインタビューと参与観察

ホームヘルパーを対象として、民間委託と現場の職務の関係性、ケアに対する認識などについてインタビューを行い、さらに利用者訪問に同行してケア提供現場の参与観察を行った。

4. 研究成果

スウェーデンではデンマークより一歩先にホームヘルプの民間委託が進行した。1980年代に始まり、1990年代前半に契約委託が急増し、後半には公的直営サービスと民間サービスが混在していた。

デンマークでは社会民主党・急進自由党政府に代わって2001年から政権をとっている自由党・保守党の連立による中道保守政府が、新自由主義的な政策を推し進め、2003年にはホームヘルプの自由選択制度が施行され、それまで公的部門が一元的に供給してきた高齢者介護においても民間事業所のサービスを受けることが可能となった。デンマークではこのようなバウチャー制度をとっている自治体が増えつつあるが、入札制度により各自治体でサービスを提供する事業所を決める方法はとられていない。一方、スウェーデンでは自由選択制度と入札制度が混在している。

バウチャー制度では、複数の事業所がサービス供給主体になることで、競争原理が働き、サービスの質が向上すると期待されているが、実際に選択できるかどうか、つまり民間

事業所の参入があるかどうかは、自治体によって異なっている。特に都市部には民間事業所の参入が多く見られるが、地方では参入がない自治体もあり、歪みが生じている。また、人間同士の個人的な関係を伴うケアにおいて、商品と同様な競争原理が働くかどうかについても検討の余地が残されている。さらに、個人が自らの利益を最大にするために選択するというシステムが、福祉国家の連帯感を損ない、福祉施策を後退させる可能性も指摘されている。福祉国家による国民の生活への介入というパターンリズムを超えて、国民をエンパワーすることができる自由選択制度は、福祉国家のジレンマを解消する一助となるものであるが、同時に、個人が自らの利益を最大にするために選択するというシステムが、福祉国家における人々の連帯を弱体化させ、公平性を損なう可能性も秘めているのである。

民間事業所の参入を募るためには、サービスの基準の明確化が必要であり、標準化の諸施策が大きな役割を果たしている。デンマークの介護分野においてはこの標準化の動きが顕著である。例えば、1998年に作成された介護の共通言語は大半の自治体で導入されており、1999年からはクオリティー・スタンダードの作成が各自治体に義務付けられた。

しかし、介護においてはサービス内容の柔軟性や個性にも配慮せねばならず、その点で問題をはらんでいる。さらに、民間事業所の情報や、自由選択制度そのものの情報が国民にいきわたっているとはいえず、きめの細かい情報提供制度の構築が求められている。

長らく行政主導の措置制度で提供されてきた日本の介護サービスも、2000年の介護保険制度施行によって民間企業の参入が認められ、民間主導のサービスと変わりつつある。ここでも、利用者が事業所を選択し、競争原理によってサービスの質の向上をはかることが目指されている。介護サービスを準市場的な仕組みで提供する際の利点だけでなく、問題点も捉えてバランスのとれた議論を重ねることが重要である。

さらに本研究では、ホームヘルプの質を検討する上で、「感情労働」という概念を用い、デンマークのホームヘルプの最近の動向、とりわけ民間委託制度の導入が与えたインパクトを検証した。介護の質について検討するうえで、感情に関わるケアがますます重視されている現在であるが、このようなケアは、介護労働者のための適切な労働環境を整えないと、遂行が困難である。特に、官僚主義的・中央集権的な管理・統制で介護をコントロールする法制度は、感情労働を疎外してしまう。デンマークのホームヘルプ民間委託等の導入によってトップダウンの規則・管理が強化されたことや、現場から柔軟性や決定権

を奪ったことが、感情労働を困難にしたことを指摘した。現場のホームヘルパーが質の高い介護を提供する上で、最大限の選択権、柔軟性を確保すること、そして、同僚や上司との良好な関係をつくるための条件整備を行い、職場におけるスーパービジョンの機会を確保することが必要である。これは日本の訪問介護の今後の方向性を考えるうえで、大きな示唆を与える知見であると考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計4件)

①石黒暢、社会サービスにおける「選択の自由」とは—デンマークのホームヘルプサービスを例に—、I DUN—北欧研究—、査読有、19号、(2011)、203-220

②齊藤弥生、24時間体制の在宅介護サービスをどう築けるのか——海外事例にみる介護の「供給エリア」——、生活協同組合研究、査読無、414号、(2010)、30-39

③齊藤弥生、介護報酬引き上げが制度の充実につながる理由、エコノミスト、査読無、87(33)、(2009)、40-42

④石黒暢、デンマークの介護労働と感情に関わるケア、I DUN—北欧研究—、査読有、Vol. 18、(2009)、207-226

〔学会発表〕(計3件)

①石黒暢、北欧諸国間の介護システムの比較研究(1)—デンマークのホームヘルプ自由選択制度について—、社会福祉学会57回研究大会、2009. 10. 10、法政大学(東京)

②齊藤弥生、北欧諸国間の介護システムの比較研究(2)—ノルウェー現地調査からの報告(ホームヘルプに焦点をあてて)—、社会福祉学会第57回研究大会、2009. 10. 10、法政大学(東京)

③齊藤弥生、スウェーデンにおける介護職員の労働条件向上へのアプローチ—格差是正の比較政治学: 北欧諸国の対応(共通論題)—、北ヨーロッパ学会、2008. 12. 6、早稲田大学

〔図書〕(計4件)

①吉岡洋子(共著)、明石書店、高齢者福祉概説第三版(印刷中)、(2011)、未定

②吉岡洋子(共著)、株式会社みらい、演習・保育と相談援助(印刷中)、(2011)、未定

③齊藤弥生 (共著)、Kyoto University Press and Trans Pacific Press、Meeting the Challenges of Elder Care: Japan and Norway、(2010)、ix-xxi, 38-67, 104-127, 188-196,

④齊藤弥生 (共著)、中央法規出版株式会社、新・社会福祉士養成講座 第4巻、現代社会と福祉、(2009)、288-301

6. 研究組織

(1) 研究代表者

石黒 暢 (ISHIGURO NOBU)

大阪大学・世界言語研究センター・准教授
研究者番号：20273740

(2) 研究分担者

齊藤 弥生 (SAITO YAYOI)

大阪大学・人間科学研究科・准教授
研究者番号：40263347

吉岡 洋子 (YOSHIOKA YOKO)

頌栄短期大学・准教授
研究者番号：80462018