

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 25 日現在

機関番号：32644

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010 年～2012 年

課題番号：22530062

研究課題名（和文） オランダ社会支援法の地域福祉改革への影響

研究課題名（英文） Influence of the Social Support Act on the reform of local welfare policy in the Netherlands

研究代表者 廣瀬 真理子 (HIROSE MARIKO)

東海大学・教養学部・教授

研究者番号：50289948

研究成果の概要（和文）：

オランダにおいて、「分権化」は、福祉国家の「現代化」ための重要な政策軸のひとつとされている。本研究は、同国で 2007 年に施行された社会支援法が、分権化を通して自治体の福祉改革に与える影響を分析した。その結果、同法が基礎自治体の福祉行政の裁量を拡大し、また、地域住民の「社会的結束」を促進していることが明らかにされた。他方で、福祉サービスの地域差や、家事援助サービスを社会保険から税に移したことによる利用者の権利性への影響などの問題が指摘されている。

研究成果の概要（英文）：

In the context of Dutch welfare state reform, decentralisation is one of the main policies of its modernisation. This study aimed to examine the influence of the Social Support Act enacted in 2007, particularly its provisions on decentralisation on local welfare policies and the administrative system in the Netherlands.

This study found that the Act has extended the discretion of welfare administrators in municipalities. It has likewise played a role in involving local citizens to establish 'social cohesion' in their respective communities.

Meanwhile, the Act has received critical reviews. For example, the increased differences of the welfare service and its quality among the municipalities have been pointed out. Another controversial issue is the diminished rights of service users. This change was brought by the transfer in coverage of domestic care service from social insurance to municipal provision, which is based on the tax budget.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	200,000	60,000	260,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
2012年度	300,000	90,000	390,000
年度			
年度			
総計	1,100,000	330,000	1,430,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：オランダ、社会支援法、分権化、地域福祉改革、基礎自治体、公私関係、

1. 研究開始当初の背景

ヨーロッパの福祉国家研究といえば、日本ではこれまで主にイギリスやドイツ、フランスなどの大国や、北欧を対象とした研究が中心であり、いわゆる「小国」とよばれる国々の社会保障の法制度・政策に関する研究はきわめて少なかったといえよう。

しかしながら、本研究の対象であるオランダは、すでにヨーロッパやアメリカでの研究においては、そのユニークな側面が指摘されており、たとえば近年の福祉国家の類型論においても、オランダは、北欧型と大陸型の両面をもつ福祉国家として紹介されている。

つまり、第二次大戦後に北欧のような所得再分配機能の高い所得保障制度を築いたいっぽうで、オランダには、大陸諸国に共通するキリスト教民主主義の伝統も根強く残されてきた。その特徴として、たとえば、北欧に比べて家族主義が強く残されてきたことや、北欧とは異なって社会福祉サービス提供者として公的部門よりも民間非営利部門を発展させてきたことなどがあげられる。

興味深いのは、1990年代以降、このようなオランダの福祉国家が急速に、新自由主義的要素を取り入れて、自立や自己責任を強調するようになり、その理念や枠組みを大きく変化させつつあることである。

政府がそれを福祉国家の「現代化」と呼ぶいっぽうで、その背景には、少子・高齢化や経済のグローバル化などにより福祉国家が「見直し」を迫られているという事実も見逃せない。

このような時期に「地方分権化」を改革のひとつの軸として、地域をベースとした新たな高齢者や障がい者へのサービス提供体制の基盤づくりのために、オランダでは、2007年に社会支援法（Wet Maatschappelijke Ondersteuning:WMO）が制定された。

同法の制定・施行が、これまでのオランダの地域福祉政策のひとつの転換点になっていることに注目して今回の研究テーマとした。

2. 研究の目的

前述したように、本研究は、「社会支援法」について、同法の制定の背景と意義について明らかにするとともに、同法がオランダの近年の地域福祉政策・行政に与えた影響について検討を加え、日本の福祉政策・行政の示唆とすべき点を見いだすことを目的とした。

オランダにおける地方分権化と社会福祉行政の変遷については、すでにある程度の研究を進めてきたが（廣瀬真理子「社会福祉行政をめぐるオランダの中央—地方関係」、老人保健医療福祉に関する理論研究事業第二部

会編『老人保健医療福祉に関する理論研究事業の調査報告書』,長寿社会センター,1991年など)、今回の研究は、既存の研究をふまえて、近年のオランダの福祉国家改革における「分権化」が、それまでの理念や枠組みを大きく変更するものとなっている点に着目した。

なぜ、福祉国家全体に新自由主義的要素を取り入れた改革が進められるようになった時期に、社会支援法が施行されたのか。

このような問いを基本にすえて、同法の意義と目的を多角的に検討することにより、現在日本において進められている介護保険制度の改革の参考にすべき点を見いだすことを試みた。

3. 研究の方法

3年間の研究期間は、主に文献研究が中心であったが、現地調査を1回加えて、実証研究を進めることができた。各年の研究方法について以下に示す。

1年目はまず、文献研究により、社会支援法の制定に至った背景について、オランダの福祉国家改革の全体的動向を明らかにした。その上で、社会支援法が地域福祉策・計画・行財政に与えている影響について考察した。

2年目には、文献調査をふまえて、現地の大学や研究機関の研究者、また自治体や地域の高齢者支援団体などを対象に聞き取り調査を行った。ナイメヘン市（東部）とライデン市（西部）では、各自治体に設けられている社会支援法にもとづくサービスの相談窓口を訪問したが、そのほかにも、伝統的に地域福祉の担い手として活発な活動を続けてきた民間非営利団体の連携オフィスで、高齢者や障がい者への介護サービスの課題について具体的な取り組みとその課題についての知見を得た。

そして最終年には、再び文献調査により、EU政策や周辺諸国との比較の視点を加えた研究を行い、ヨーロッパのなかでオランダの地域福祉改革の特徴を明らかにすることを試みた。

4. 研究成果

以下では、本研究の研究計画にあげた項目を整理して、(1)社会福祉行政の「分権化」の歴史、(2)社会支援法の制定の背景と同法の特徴、(3)自治体と地域の取り組み、(4)社会支援法の地域福祉改革への影響と課題、(5)日本の政策への示唆について、今回の研究成果を要約して述べることにする。

- (1) 社会福祉行政の「分権化」の歴史
かつて、戦後の福祉国家の整備期において、

オランダの社会福祉行政は、「列柱状社会分割」(Verzuiling)と呼ばれる宗派別イデオロギーにより分かれた社会を基盤として発展したという特徴がある。そこでは、カトリック、プロテスタント、無宗派(自由主義と社会主義に分かれることもある)の区分によってそれぞれ結成された民間非営利団体が中心となって、地域の在宅・施設サービスの供給体制を築いた。

この社会分割は、政治レベルから日常生活全般にわたって深く浸透していたため、オランダの地域医療・福祉システムの形成にも大きく影響していたといえる。つまり、地域の病院や老人ホーム、また日本の特別養護老人ホームにあたるナースィングホームなどの施設サービスのほか、ホームヘルプや訪問看護などの在宅サービスもまた、宗派別に分かれた民間非営利団体によって設立された。

そして、それらの団体が、宗派政党に支えられて、地域福祉の担い手として財政・運営面に責任を担っていたため、後に政府の補助金を受けて事業を運営するようになってからも、周辺諸国に比べて自律性が高く、政府に対して強硬な立場を貫くような「民間非営利主導型」の社会福祉行政システムが構築されたといわれる。

興味深いのは、本研究の協力者であるファン・デ・ケルクホフ(van de Kerkhof:元オランダ地方自治協会ディレクター)の分析である。彼は、以上のような伝統を基盤としたオランダの社会福祉行政の分権化を補助金行政の変化に照らし合わせて、時代とともに中央政府と基礎自治体と民間非営利団体の三者のパートナーシップの組み換えが行われたことを指摘する。

すなわち、1950年代から1970年代初期までの中央政府から民間非営利団体への直接の補助金支給は、1970年代中期になると、サービス供給体制をコントロールするために、中央政府から基礎自治体を通じた民間非営利団体への補助金支給の流れに変化した。そして、1980年代中期以降は、中央政府から基礎自治体への権限委譲が行われるとともに、基礎自治体と民間非営利団体との連携の比重が高まった。

さらに1990年代以降、福祉サービス供給体制に競争原理が導入されるようになり、伝統的に福祉サービスの供給を掌握してきた地域の民間非営利団体は、福祉市場に参入する営利団体との競争にさらされるようになった。

こうした福祉行政の地方分権化について、それを積極的に推進する立場からは、自治体が地域密着性を有していることから、利用者に対してニーズに即したサービスを柔軟に提供できる点や、地域住民が活動して意思決定にも参加できるなどの点が評価されてい

る。他方で、分権化に慎重な姿勢をとる意見としては、それが地域格差を生じがちなことや、中央政府から財源保障なき分権化が行われた場合の自治体の負担が問題とされている。

(2) 社会支援法の制定の背景と同法の主な特徴

近年の高齢化による長期医療・介護ニーズの高まりは、オランダにおいても医療・介護費の財源を逼迫させることになったが、とくに長期医療・介護費支出の急速な伸びが問題とされている。

しかし課題はそれだけでなく、医療・介護サービスの供給サイドにおいては、医療・介護とその他の社会サービスの連携の遅れや、サービス供給体制における公私の責任配分の見直しなどが論議的となった。他方で、需要サイドについても、利用者のニーズとサービスとの間のギャップや、地域住民間の相互援助のあり方が再検討されるようになった。

そこで政府は、分権化を通して、自治体と市民の責任をともに拡大する政策方針を示したが、それが社会支援法の制定につながったとみられる。

社会支援法は、社会福祉法(Welzijnswet)と障害者福祉法(Wet voorzieningen gehandicapten)、そして長期医療・介護保険法である特別医療費(補償)法(Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten:AWBZ)の一部を統合して、基礎自治体(2013年現在408自治体)の責任により、地域のサービス提供をはかることを目的として制定された。

ただし、同法は枠組法といわれるように、具体的な施行内容については、基礎自治体の裁量に委ねられている。各自治体には、条例を制定するほか、4年ごとに「社会支援計画」を策定することが義務づけられている。

では、ここでいう「社会支援」とは何をさすのだろうか。同法の第1条では、自治体が担うべき「社会支援」として、9つの領域が示されている。すなわち、①地域社会における「社会的結束」の促進と生活の質の向上策、②成長期の問題を抱える青少年や、子育ての問題に直面している両親のための予防的支援策、③情報・アドバイスの提供と利用者支援のためのサービス提供、④インフォーマルな介護者への支援策、⑤障がいや有する人々や慢性的な精神面の問題を抱える人、また心理的な問題を有する人々の社会参加と自立促進策、⑥前項の人々の自立や社会参加の維持とそれを高めるためのサービス供給策、⑦近親者からの暴力などによる女性の一時保護などの支援策⑧公的精神医療の促進(災害による心理・社会的援助を除く)、⑨薬物中毒の防止促進策である。

そして、以上の 9 項目のうち、4、5、6、の介護サービスの整備については、自治体の「補償義務」の概念が適用されており、サービス利用者の自立的生活を支援するために、自治体の裁量の自由度を制限してサービス提供の義務を負わせるような規定が置かれている。

また、同法の主要な目的のひとつとして、サービスの提供方法を「利用者本位」とするとともに、地域住民を巻き込み、「社会的結束」を高めることがあげられている。そのため同法は、各自治体が社会支援策において、地域住民やステークホルダーを巻き込むことを規定している。

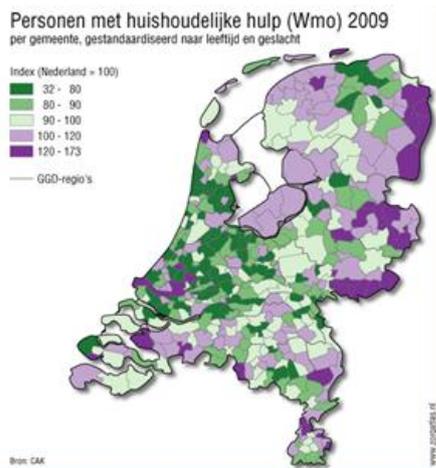
また、自治体は原則として、専門サービスの提供を第三者機関（民間団体）に委ねるものとされる。

(3) 自治体と地域の取り組み

国立公衆衛生・環境研究所（RIVM）の調査によれば、2009 年現在、オランダ全土で社会支援法による家事援助サービスの利用者は、約 50 万 5000 人と報告されている。

図 1 は、同研究所による自治体ごとの社会支援法の家事援助サービス利用者の分布を示したものである（全国の利用率を 100 とし、年齢と性別を標準化している）。紫色が濃い地域ほど利用度が高いことを示しているが、相対的に内陸部（東部）のほうサービスの利用度が高いようすがうかがえる。

図 1. 社会支援法にもとづく家事援助サービス利用者の分布（2009 年）



出典：RIVM, ZORGATLAS より
<http://www.zorgatlas.nl/zorg/langdurige-zorg/>

このようなサービスの地域格差に対して、社会支援法施行後に、中央政府から社会支援法の財源となる自治体への補助金の配分方法にも変更が加えられ、新たに年齢や世帯構

成、所得階層などによる客観的指標を用いた補助金支給方法が導入された。そして、自治体の支出が配分額を下回った場合には、その分について自治体に自由に用途をみとめる代わりに、支出が超過した場合には自治体の責任で補てんすることとされた。

社会文化研究所（SCP）は、2007 年と、2010 年にそれぞれ社会支援法の導入に関する自治体調査を行ったが、2007 年に比べて、2010 年には、社会支援法にもとづく諸制度が定着したことが報告されている。しかし、補助金による事業の収支状況については、約 7 割の自治体で、支出のほうが補助金収入を上回っていることが報告されている。また、自治体の規模により、窓口デスクの設置の有無など住民に対する行政サービス面にも地域差があることが明らかにされている。

今回の研究期間中に、ナイメヘン市役所とライデン市役所の社会支援法にもとづくサービス相談窓口をそれぞれ訪問して、給付申請や具体的なサービス提供方法などについてヒアリング調査を行った。

高齢化率が 14% であるナイメヘン市では、社会支援法にもとづく家事援助サービスの利用者の相当数が相対的に低所得層であり、サービス利用時の自己負担やサービスへのアクセスの問題があげられていた。

また、1966 年に同市に創設された民間非営利の高齢者福祉団体（Stichting Welzijn Ouderen Nijmegen: SWON）は、地域に根差した伝統的な民間非営利団体としての役割を果たしており、市の補助金を受けて、高齢者に対する情報提供や相談を行っているほか、高齢者のための生涯教育や生きがい活動事業を展開している。また、認知症高齢者のためのカフェや、家族介護者のための集いなど地域住民が集まれるようなサロンを設置したり、地域の福祉サービスのボランティア活動も組織している。

他方、ライデン市は、高齢化率が 13% である。家事援助サービスに関して、市は民間のサービス提供機関に対して、それを利用した住民からの評価を集めて市のホームページに公表している。

ライデン市にも伝統的な民間非営利団体による高齢者への情報提供や相談、またボランティアの組織化などが活発に行われており、それらの団体の間で連絡会も設立されている。

今回 1 度の調査では、他のサービスとの連携や、財政問題など市のサービス提供体制の全体等を把握するまでには至らなかった。しかし、2 つの市を訪問して、あらためて地域の高齢者や障害者の生活を支えてきた民間非営利団体の伝統を確認し、地域を支える力として、サービス提供の公私関係の構築がひとつの鍵となっているようすがうかがえた。

(4) 社会支援法の地域福祉改革への影響と課題

最後に、社会支援法がオランダの地域福祉政策にどのような影響を与え、また今後に向けてどのような課題を抱えているのか、本研究から注目すべきと考えられる現状の主な論点を4点にまとめてあげておきたい。

① サービス利用者をめぐる課題

特別医療費（補償）法と同様に、社会支援法による給付も現物または現金給付が選択できるしくみになっている。

これまで特別医療費（補償）法により給付が行われてきた軽介護（家事援助）サービスは、社会支援法に移行された。

しかしながら、このことにより、住民の社会保険による給付の権利性が弱まった点が問題とされている。つまり、サービス利用のプロセスは、申請者が周囲からのインフォーマルな援助を受けられず、みずからで自立的生活を営む手段が確保できない場合に、自治体の「補償義務」によってサービスを利用できる、という方法に変更された。

さらに、その具体的な給付申請に当たって、最近では、申請者のニーズを把握するために、申請前の初期面談として申請者宅への訪問を取り入れる自治体が増えているとの報告がある。オランダではこの訪問は「キッチンテーブルでの会話」（Keukentafel gesprek）とよばれるが、それが、申請者の生活状況をきめ細かく把握するためにメリットがあるとされるいっぽうで、サービスの提供量や頻度を抑制するような結果を生み出したり、また、申請者のそばにいる家族などのインフォーマルな援助者への負担の増加になるかもしれない点を懸念する声もある。

というのも、すでにオランダでは、特別医療費（補償）法にもとづく給付申請の際の要介護認定において、配偶者や家族ならば行うことが当たり前とされる「日常ケア」は給付範囲から除外されているからである。

社会支援法にもとづく給付を申請する際にも要介護認定が必要とされるが、今後、特別医療費（補償）法から社会支援法へさらなる給付の移行も予定されており、要介護認定や給付基準と給付範囲、また自己負担のあり方等について、サービス利用者の権利性の確保には多くの課題が残されているといえよう。

② インフォーマルな介護者をめぐる問題

社会支援法は、地域の社会資源の活用と、あらゆる市民を巻き込んで、市民の自立支援をめざす新たな連携体制を築くことをねらっている。

社会文化研究所が2010年に行った自治体

調査の結果からは、半数以上の自治体が、社会支援法の施行後に専門サービスよりも家族やボランティアなどによるインフォーマルな介護の促進を重視したとことが明らかにされている。

しかしながら、家族などインフォーマルな介護の担い手への過度な期待は、オランダにおいても、配偶者による「老々介護」の負担を高めることにつながるであろう。

家族介護の可能性について、本研究の協力者である文化人類学者のカーラ・リッセウ（Carla Risseuw：ライデン大学教授）と議論を行う機会を得たが、近年の女性就労促進策と家族介護の推進策が同時に進められている点について、オランダでも女性就労と家族介護の両立に困難や矛盾を生み出している点が明らかにされた。

③ 専門サービスの質の確保をめぐる問題

社会支援法の下で提供されるサービスのうち、最も申請率の高いサービスの種類は家事援助サービスであり、全体の4割以上を占めている。

家事援助サービス事業所は、入札制度により自治体との契約をめぐる競争にさらされるようになった。その結果、社会支援法施行後には、事業所がより柔軟な対応をはかるためにスポット的な雇用に関心をもち、その結果、「アルファ・ヘルパー」の雇用が増えた。

アルファ・ヘルパーとは、かつてホームヘルパーの人材不足の時代に導入された、未熟練ヘルパーである。介護サービス事業所には登録を行うだけであり、サービス利用者と直接の雇用契約を結び、掃除や簡単な家事を行うヘルパーである。

アルファ・ヘルパーは、正規職員に比べて賃金が低く、また休日などの労働条件についても保障されておらず、介護市場を階層化することの是非について、従来から賛否両論の議論が呼び起こされてきた。1990年代後半にいったんはその数を減らしたが、最近再び増加傾向にあることが報告されている。このアルファ・ヘルパーには女性の割合が大きいことからジェンダー問題としても注目すべき課題である。

④ 自治体の役割に関する課題

社会支援法による「分権化」は、中央政府の介入を減らすいっぽうで、地域において市民や家族や友人たちの個々の責任に焦点を当てて実施されている。

こうした傾向をとらえて、同法が、基礎自治体の説明責任を、中央—地方の「縦の関係」に向けるのではなく、地域の「横の関係」を築くようになったと評価する見方がある。しかし、他方で、現実には基礎自治体において「市場化」と「政府化」が進んでおり、それ

らが市民社会の中心的役割を担うようになった、という矛盾も指摘されている。

もともと「民間非営利団体」を中心に福祉サービス提供システムを築き上げたオランダでは、最近の市場化によって、サービス提供体制には営利団体と非営利団体とが混在しており、それらの境界線がはっきりしなくなったように見える。

基礎自治体が、これらのサービス提供団体をどのように地域のサービス連携体制に組み込んでいくのか課題といえよう。

また、サービス申請に対する要介護認定や給付決定にも地域による差が大きいことが明らかにされている。

(5) 日本の政策への示唆—まとめにかえて

戦後から高度経済成長期にかけて、オランダでは施設・在宅サービスを通じて「介護の社会化」を実践してきた。なかでも高齢者福祉面では、子世代に負担をかけないような施設・在宅での専門サービスが整備されてきた。

しかし、低経済成長下での財政逼迫に直面して、その後の段階的な「見直し」を経て、1990年代以降、そこではEUの福祉国家のなかでも最も急進的な改革が進められているといわれる。

そのようなオランダの最近の新自由主義的改革には、今や日本の介護保険制度の「見直し」の課題に共通する点が見いだせるようになった。

たとえば、オランダでは家事援助サービスを特別医療費（補償）法から社会支援法にもとづく給付へと移行させたが、日本でも最近ではオランダと同様に、軽介護サービスを介護保険制度から除外して税負担によるサービスへと移行するという案が検討されている。その際に、要介護認定、またサービスの給付基準・給付範囲などをどのように保障していくのか、オランダの社会支援法における自治体の「補償義務」とサービス利用者の権利保障については、日本でも十分に議論すべき課題といえよう。

また、オランダ社会支援法の目的として重視されている「あらゆる社会資源を巻き込んで地域の連携システムを構築する」というアイデアも、最近の日本の介護保険制度の見直しの一環とされている「地域包括ケアシステム」との共通性が見いだせる。しかしながら、その「地域性」はどこまで保障されるものとなるであろうか。オランダの各自治体においても財政難とインフォーマルな介護者への期待が高まるなかで、まだ新たな取り組みを模索している最中といえる。とりわけ、女性就労の高まりと家族介護への政策的な期待とのディレンマは、両国に共通する課題であり、比較の視点から検討することができよう。

さらに、サービス提供者間での競争の激化

は、オランダの在宅介護サービス事業所において、未熟練の「アルファ・ヘルパー」の増加を招いているようであるが、日本においても、介護人材の育成・確保と介護労働市場の階層化について考察する上で、同ヘルパーについての分析・検討が必要であると考えられる。

他方で興味深いのは、オランダの地方自治体の自律性と民間非営利団体の伝統である。最近の報告書では、中央政府が、社会支援法の導入により基礎自治体の政策を一定方向に誘導しようともくろんだものの、各自治体では、それに反して「独自の選択の機会を得た」と受け止めていることが示されている。もしそうであるならば、地域を支える伝統的な民間非営利団体の活動との連携や、当事者の事業計画等への参加を前提とした地方行政が、新自由主義的改革に対してどこまで「オランダらしさ」を実現していくのか、引き続き注目していきたい。

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）

〔学会発表〕（計1件）

廣瀬真理子：新自由主義的改革に直面するオランダの「家族政策」社会政策学会 126 回大会 2013 年 5 月 26 日 青山学院大学

〔図書〕（計2件）

①廣瀬真理子、オランダ、松井亮輔・岩田克彦編『障害者の福祉的就労の現状と課題—働く権利と機会の拡大に向けて—』、2011、中央法規、104—118

②廣瀬真理子、アクティベーションの導入による「ハイブリッドな福祉国家」の変容—オランダ—、福原宏幸・中村健吾編『21世紀の福祉レジーム』、2012、しの森書房、43—65

6. 研究組織

(1) 研究代表者

廣瀬真理子 (HIROSE MARIKO)
東海大学・教養学部・教授
研究者番号：50289948

(2) 研究分担者： なし

(3) 連携研究者： なし

以上