

# 高齢者ケアに関する スウェーデン・モデル再考

東京経済大学現代法学部 教授

西下 彰俊



## にしした・あきとし

1955年愛知県春日井市生まれ。京都府立大学社会福祉学科卒業、東京都立大学大学院社会学専攻博士課程単位取得。金城学院大学現代文化学部福祉社会学科教授等を経て現職。1998年8月から1年間スウェーデン王立リンショーピング大学テマ研究所客員研究員。スウェーデン・韓国・日本における高齢者ケアの比較分析、インドネシア・フィリピン

等外国人介護福祉士候補者の受け入れ問題、グループホームにおけるスヌーズレンの効果測定等の研究を行う。

## 1. はじめに

本稿では、スウェーデンの高齢者ケアシステムの優れた側面を明らかにすると同時に、システム内の構造的な問題点にも言及する。こうした作業は、「国民の高負担を前提にした完璧な高齢者ケアシステム」という根拠の弱い楽観的なスウェーデン・モデルに対し再考を迫ることに繋がる。本稿が、スウェーデンの高齢者ケアを正しく理解するための新しいパラダイム構築の第一歩と位置付けられるとするならば、望外の幸せである。

## 2. スウェーデンと日本の高齢化率の将来予測

スウェーデンの高齢者ケアが充実しているという理解が背景にあるせいか、スウェーデンの高齢化率も相当に高いと誤解されることがあるが、実際は、図1に示した通り、スウェーデンの高齢化率は将来にわたって極めて緩いカーブを描くことになる。現在高齢化率は18.4%、ピークは2110年の27.0%である。しかし、2110年以降の推計が発表されていないので、本当のピークは分からない。ただし、スウェーデンの場合、今後問題となるのは、80歳以上の高齢者が、2020年の5.4%から2030年の7.6%へと2.2ポイント急増することである。

日本は、既に2000年あたりでスウェーデンの高齢化率を超えており、今後急激な勢いで高齢化率が上昇する。日本の場合、現在の高齢化率は23.1%であり、高齢化率のピークである2071年(参考推計)の42.3%の半分を少し超える段階である(西下彰俊, 2008, p.167)。80歳以上の高齢者に関しては、スウェーデンと全く同じ時期に急増することが予測されている。すなわち、2020年の9.6%から2030年の13.6%と4ポイントも急増する。スウェーデン以上に、80歳以上の高齢化が進行するが、こうした後期高齢者の急増をめぐる政策展開は、日本とスウェーデン両国が連携しながら行われることが望ましい。

### 3. 高負担の内実

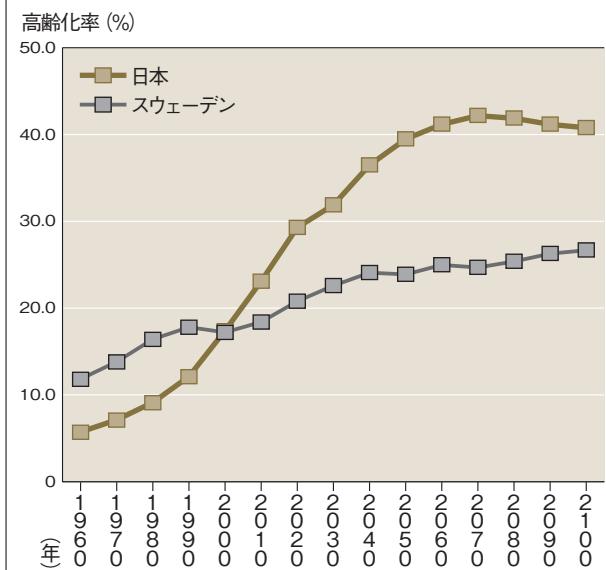
スウェーデンの社会福祉が行き届いているのは高負担だからという理解があるが、果たして本当だろうか。

国に納める所得税と地方自治体に納める所得税に分けて考えてみる。まず、国に支払う所得税は、収入（課税所得）により3つのカテゴリーに分けられる。年収384,600SEK（スウェーデンの通貨単位、クローナ、2011年9月現在1SEK=12円）未満、年収384,600SEK以上545,200SEK未満、年収545,200SEK以上の3段階である。年収384,600SEK未満の場合は、2006年以降、国に所得税を支払う必要はない。384,600SEK以上545,200SEK未満では、20%課税となる。さらに年収545,200SEK以上では、545,200SEKを超えた分に関して5%の課税となる（Skatteverket, 2011）。課税対象者のうち、年収384,600SEK未満が80%を占めると言われており、この年収層には税金を支払う義務はない。就労者の大半は、国に税金を納める必要はないのである。

日本では課税所得に応じて2007年度から6段階に細分化されている。課税所得195万円以下の場合5%、195万円超330万円以下は10%、330万円超695万円以下は20%、695万円超900万円以下は23%、900万円超1800万円以下は33%、1800万円超は40%と区分されている（国税庁、2011）。最高税率25%のスウェーデンに比べて、日本の最高税率は40%と著しく高いことが分かる。

次に、地方所得税に関しては、コミューン（市に相当）税とランスタイング（県に相当）税に分けられる。コミューンもランスタイングも、当該基礎自治体が、課税比率を決定できる権限を持つ。2011年現在のコミューン税の全国平均は、10.82%、同じくランスタイング税の全国平均は20.73%、合計の地方

図1 スウェーデンと日本の高齢化率の変化



税全体の平均は31.55%である。日本の地方所得税は、2007年度から都道府県税と市町村税を合わせて一律10%となっており、地方自治体に支払う税金（住民税）は、スウェーデンが日本の3倍以上となっている。消費税に関しては、スウェーデンが25%、12%、6%という複数水準方式を採用しているのに対し、日本は一律5%である。

以上述べたように、地方所得税と消費税に関しては、スウェーデンの方が高負担であるが、国に納める所得税に関しては、日本の方が高負担である。スウェーデンが全てにおいて日本よりも高負担であるという認識は誤解であり、修正が不可欠である。

### 4. 高齢者ケアの水準に関する情報公開

スウェーデンの高齢者ケアに関して特筆すべき動きは、高齢者ケアに関する情報公開が急速に進んでいることである。この情報公開は、コミューン・ランスタイング連合会（Sverige Kommun och Landsting, 全コミューン、全ランスタイングの共同出資による研究機関、以下SKLと略称）と政府機関の1つである社会保健庁（Socialstyrelsen）の2組織によって展開されている。前者は、2007年に、高齢者ケアに関する情報公開をスタートさせ、さらに翌年からは、社会保健庁が高齢者ケアに関する情報公開を始めている。2010年からは、両機関が連携して、1つの情報公開データを公表している。

積極的に情報公開を進めている背景には、コミュニケーションレベル間の、そしてランスティングレベル間の「著しい格差」への危機意識がある。当該コミュニケーションや当該ランスティングが、高齢者ケアの水準を構成する様々な要素に関して、スウェーデン全体のかでの位置づけを確認してもらう必要がある。また、各自治体の政治家や地方所得税を支払う一般住民、あるいは要介護高齢者やその家族が、インターネットを通じて全て公開された情報に接近できる環境を整えることにより、スウェーデン全体が、高齢者ケアの質的向上に対する強い関心を持つように世論喚起をするためであると考えられる。

---

## 5. 情報公開の具体的内容

---

### 1) SKL の取り組み型

SKL は 2008 年に Öppna Jämförelse-Äldreomsorg 2007 を公表 (Sveriges Kommuner och Landsting, 2008)。これは、全国 290 のコミュニケーションを対象に、医療の質、社会サービス、介護職員、コスト、高齢者ケアの 5 分野について、数値と順位を明らかにしたものである。コミュニケーション単位の比較的マクロな情報公開の取り組みとすることができる。情報公開内容のごく一部に関して、別稿で分析検討を行った(西下彰俊, 2009a, pp.59-71)。

### 2) 社会保健庁の取り組み

社会保健庁は 2008 年に, Äldreguiden (高齢者ガイド) を公表した (Socialstyrelsen, 2008)。このデータベースは、290 の全てのコミュニケーションにある介護の付いた特別住宅に関するケアの質を 7 つの側面、すなわち、参加、職員密度、能力、継続性、自立、食事、責任者について点数化した結果を示している。また、ショートステイ用ホームに関しても、同様の点数化された結果を取り出すことができる仕組みである。毎年、評価測定および評価結果の数値が公表されているので、例えば、ある介護の付いた特別住宅に関して 2008 年から 2011 年にかけて、7 つの側面に関する得点がどのように変化しているかといったミクロであるがしかし重要な情報を得ること

ができる。ここに、客観的な評価に関する情報公開システムの理想的な姿を見ることができる。この情報公開の一部に関する分析は、別稿で行っている(西下彰俊, 2009a, pp.59-71; 西下彰俊, 2009b, pp.7-21)。

### 3) 社会保健庁と SKL の連携の取り組み

2010 年に、社会保健庁と SKL は、高齢者ケアの情報公開に関して初めて協働した。この連携の最大の成果は、全コミュニケーションに対し、ホームヘルプサービスの利用当事者に、全体的評価、ホームヘルパーの対応評価、利用者の希望に対するホームヘルパーの対応評価、食事評価、社会的交流や活動に関する評価の 5 側面に関する満足度調査を実施し、その結果を公表できたことである。と同時に、介護の付いた特別住宅の入居当事者に対し、全体的評価、介護職員の対応評価、利用者の希望に対する介護職員の対応評価、食事評価、外出の希望が叶えられる可能性の評価の 5 側面に関する満足度調査を実施し、その結果を公表できたことである。こうしたデータにより、当事者である要介護高齢者やその家族が地元コミュニケーションの満足度の平均値を他のコミュニケーションやスウェーデン全体の満足度平均値と比較することができるという長所がある。最も身近な高齢者ケアの質に関する情報公開の先駆的モデルを垣間見ることができる。この公開された情報の一部に関する分析も別稿で行った(西下彰俊, 2011a, pp.56-61; 西下彰俊, 2011b, pp.34-56)。

コミュニケーションレベルで、在宅ケア、施設ケアの満足度という客観的、数量的評価が継続的に実施されることは、サービス提供者に対するプレッシャーとなり、結果として、サービスの質的向上が高い水準で達成できるとするならば、それは情報公開の最大の効果というべきであろう。

---

## 6. 民間委託化と自由選択法

---

スウェーデンは、全て公的責任に基づいて高齢者ケアサービスが提供される国と位置付けられているが、実態はやや複雑な様相を呈している。大半のサービスはコミュニケーションが公的責任に基づいてサービス

を提供しているものの、スウェーデン全体では10%から15%の範囲で、株式会社や協同組合などの民間組織に委託されている（委託期間が3年から5年という短い期間であり、民間委託の後にコミューンが運営主体になることもあるので、この動きを民営化と表現すべきではない）。ストックホルムのような穏健党を核とする保守ブロックが与党を占めるコミューンでは、民間委託化が30%から45%と極めて高率であることも多い。民間委託化に関するコミューンごとの分析に関しては以下を参照されたい（西下彰俊, 2009c, pp.39-54）。

自由選択法 (Lag om valfrihetssystem) という法律が2009年に施行され、民間事業者が高齢者ケアのサービス・プロバイダーとして活躍するチャンスはさらに増える可能性が高まっている。これは、例えば、コミューンが民間事業者を幾つか指定し、ホームヘルプサービス利用の措置が決定した要介護高齢者が、コミューン本体が提供するホームヘルプサービス、複数の民間事業者が提供するホームヘルプサービスの中から、自由に自発的に選択するという方式を意味する。バウチャー方式の法的基盤が整ったと言えよう。この自由選択法についても別稿で分析検討している（西下彰俊, 2009c, pp.39-54）。

1990年代から始まった民間委託化といい、2009年からの自由選択法といい、スウェーデンは4.の情報公開の急速な高まりと併せて、「競争原理に基づく質の向上」というパラダイムに準拠した政策展開をしている。

---

## 7. 高齢者虐待防止法と競争原理に基づく質の向上パラダイム

---

1997年にスウェーデン全土を震撼させる高齢者虐待事件が、ストックホルム郊外のSolnaコミューンにある介護の付いた特別住宅ポールヘムスゴーデ

ン (Polhemsgården) で発生した。このコミューンでは、官民間競争原理に基づく入札制度を採用している。コミューン議会議員で構成される社会サービス委員会の審査により、デンマークに本社のあるISSケアが委託を受けた。申し込みに際しては、ケアの質、ケアの提供にかかる運営費、過去の実績を示した申請書を提出するが、審査は、ケアの提供にかかる運営費、つまりコストが中心となって、安い事業者が採択されやすい。その結果、ポールヘムスゴーデンでは人件費がカットされたために介護職員が少ない中で結果的に入居者である認知症高齢者のケアがなされていないという高齢者虐待が発生した。その後、マスコミの取材を受けた介護職員のサーラ・ヴェグナート (Sarah Wagnert) さんが悲惨な状況を訴えたことが契機となり、2年後の1999年に、社会サービス法が改正された。通称サーラ法と呼ばれているが、社会サービス法の第14章第2条に、高齢者ケアや障害者ケアの現場での虐待に関する通報義務が明記された（西下彰俊, 2007, pp.93-112）。

この事件の教訓は、競争原理が必ずしも高齢者ケアの質の向上を約束するものではないということである。高齢者ケアの質を向上させるための適切なレベルの、そして適切な範囲の競争とは何かを今後模索しなければならない。

---

## 8. 結論と残された課題

---

一般的に抱かれているスウェーデン・モデルのイメージを払拭し、より正しいスウェーデン・モデルに到達するために必要となる前提的な理解について述べてきた。スウェーデンの高齢者ケアはバラ色であるという表層的・楽観的な理解を超えて、光という長所だけでなく影という短所をまるごと把握するという複眼的な理解の仕方が必要不可欠であり、またその理解に到達する道筋を具体的に明らかにした。

残された課題は、当面2つある。まず、本稿で明らかにしてきた高齢者ケアの光と影の両側面が、近隣の北欧諸国でも見られるかどうかを確認するという課題がある。第2に、情報公開に関して言えば、

すでに公開されているスウェーデンの高齢者ケアに関する様々なデータを用いて多変量解析を行うことである。例えば、5.(3)で説明した当事者の満足度調査で言えば、在宅ケアおよび施設ケアに関して、サービス利用者の満足度を規定する要因を浮き彫りにすることである。この分析により、満足度の低いコミュニティに対し、満足度を規定する戦略的な要因について情報を提供し、積極的な政策展開を促すよう提案することが可能となる。

#### 【参考文献】

- ・西下彰俊, 2007, スウェーデンの高齢者ケア, 新評論
- ・西下彰俊, 2008, 日本の高齢者と家族関係・社会関係, 宮本みち子・善積京子編, 現代世界の結婚と家族, 放送大学教育振興会
- ・西下彰俊, 2009a, スウェーデンの高齢者ケアに関する情報公開の先進性, 高齢者住宅財団編, いい住まい いいシニアライフ, Vol.88, pp. 59-71
- ・西下彰俊, 2009b, スウェーデンの高齢者ケアの現状と高齢者ケアの情報公開の先進性, 健康保険組合連合会社会保障研究グループ, 健保連海外医療保障, No80, pp7-21
- ・西下彰俊, 2009c, 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, 高齢者住宅財団編, いい住まい いいシニアライフ, Vol.91, pp. 39-54
- ・西下彰俊, 2011a, スウェーデンの高齢者ケア研究の到達点と残された課題(上), 高齢者住宅財団編, いい住まい いいシニアライフ, Vol.100, pp.49-61
- ・西下彰俊, 2011b, スウェーデンの高齢者ケア研究の到達点と残された課題(下), 高齢者住宅財団編, いい住まい いいシニアライフ, Vol.102, pp. 34-56
- ・Skatteverket, 2011 <http://www.skatteverket.se/download/18.6fdde64a12cc4eee2308000341/Skillnadsbelopp+2011.pdf>
- ・Socialstyrelsen, 2008, Jämför äldreboenden <http://aldreguiden.socialstyrelsen.se/>
- ・Socialstyrelsen & Sveriges Kommuner och Landsting, 2010, pp. 1-145 [http://brs.skl.se/brsbibl/kata\\_documents/doc39863\\_1.pdf](http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39863_1.pdf)
- ・Sveriges Kommuner och Landsting, 2008, Öppna Jämförelse—Äldreomsorg 2007 [http://brs.skl.se/brsbibl/kata\\_documents/doc39039\\_4.pdf](http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39039_4.pdf)