

デンマークにおけるウェルフェア・テクノロジーの推進とガバナンス

石黒 暢

(大阪大学大学院人文学研究科 教授)

1. はじめに

近年、高齢社会の諸課題に高度な技術を活用しようという動きがみられる。2010年に政府が発表した「新成長戦略」と2013年の「日本再興戦略」で介護ロボットの開発を進めることが示され、それ以降、厚生労働省と経済産業省が中心となって、介護ロボットの開発・普及支援が行われてきた。とりわけ、今後、介護を担う介護人材の不足が深刻化することが予測されているなか、国は「総合的な介護人材確保対策」を打ち出している。そこでは、介護職員の処遇改善や多様な人材の確保・育成などとともに「離職防止、定着促進、生産性向上」が目指されており、「介護ロボット・ICT等テクノロジーの活用」も推進していくとされている。しかし、現実には介護ロボットが介護現場で効果的に利用されているケースはまだ多くない。介護労働安定センターの「事業所における介護労働実態調査」¹によると、介護事業所が導入している介護ロボットは「見守り・コミュニケーション（施設型）」がもっとも多いが、その導入割合は事業所の2.8%にすぎない。次に「介護業務支援」の1.6%、「移乗介助（装着型）」が1.6%、「入浴支援」が1.3%と続く。何も導入していない介護事業所が80.9%と大半を占めるのが現状である。このように介護ロボットの導入が進まない背景には、制度的・構造的な問題や、介護にロボットや機器を導入することに対する抵抗感や「人手による介護」を重視する意識や文化など、複雑な事情がある。

テクノロジーを高齢社会の課題解決に結び付けようとしているのは日本だけではない。人口の高齢化に伴う課題を抱える多くの先進諸国でも、介護にロボットやICTを開発・活用する流れが加速している。たとえばEU諸国は2008年頃からテクノロジーとイノベーションによって高齢者のQOLを向上させるプロジェクトを重点的に進めている。特にEU諸国の1つであるデンマークでは2007年頃から「ウェルフェア・テクノロジー²（以下WTと記す）の活用促進」が国家ぐるみで進められ、高齢者介護現場においても多様なテクノロジーがすでに積極的かつ効果的に実装化されている。その背景の1つには、多様なアクターを巻き込んで官民協働でWTの導入を推進しようとするデンマークのガバナンスがあると考えられる。本稿では、政策形成・決定過程において行政と協働する労働組合や高齢者組織などのステークホルダーがWT施策とどのように関わっているかを示したい。

2. デンマークのウェルフェア・テクノロジー —関連戦略

デンマークのWT戦略は電子政府戦略のなかに位置づけられており、2001年に最初の電子政府戦略を発表して以来、国をあげて取り組み、大きな成果をあげてきた。このような取り組みの背景には、社会の高齢化という人口学的状況とともに、国民の公的サービスに対する期待や要求が高まっており、公的部門の対応能力が求められているという現状があ

る。さらに、社会保障において公共の役割が大きいデンマークでは、公的部門を効率化して公共支出の増大を抑制し、かつサービスの向上をはかることが強く求められている。このような状況を切り抜けるうえで鍵となるのが電子政府戦略であるとデンマーク政府は考えている。当初は公的部門の労働力削減に大きな焦点が当たっていたが、次第に国民のQOL向上や自立支援につながるものとして取り組みを強化している。

電子政府戦略に加えて、国、全国基礎自治体連合（後述）、全国広域自治体連合は2013年に「デジタル・ウェルフェアの共通戦略2013-2020」を策定した。基本理念は、①市民の活発な参画（デジタル・ソリューションによって市民が福祉に貢献し、社会に活発に参加できるようにする）、②効率的で一貫性のある福祉（デジタル化とテクノロジーの活用によって効率化をはかり、連携して情報共有ができるようにする）である。その後、2016年には「電子政府戦略2016-2020」が発表され、前述の「デジタル・ウェルフェアの共通戦略2013-2020」はこの「電子政府戦略2016-2020」のなかの一部として組み込まれることとなった。具体的には、「電子政府戦略2016-2020」の目標1の重点項目「1.3.福祉の向上と一貫性の確保」が該当する部分である。同重点項目の具体的な取り組みについては、①福祉手続きの一貫性、②障害者・困難を抱えた人に関するデータの質向上、③デジタル化された福祉サービスの拡大、④教育におけるデジタル化、⑤公務員のデジタルリテラシー、であり、WTは「③デジタル化された福祉サービスの拡大」に含まれている。

電子政府戦略やWT共通戦略は、国、全国基礎自治体連合、全国広域自治体連合の三者が策定主体となっているところに特徴がある。すべての行政レベルが連携して電子政府やWTの取り組みを進めることが明確となっている。

高齢者介護におけるWT活用推進は、主に高齢者介護サービス提供に責任を負う基礎自治体の管轄である（広域自治体は主に医療分野を管轄している）。国家レベルでの電子政府戦略を受けて、基礎自治体レベルでの戦略

「基礎自治体共通電子政府戦略2016-2020」が全国基礎自治体連合によって策定された。さらに、WTの導入を進めるための計画「基礎自治体共通WTプログラム2017-2020」も策定された。プログラムの目的は、①知見を集め、コーディネートし、取り組みを記録することによって、WT戦略を推進するとともに、すでに経験が蓄積されたWTソリューションの導入と効果達成に向けて基礎自治体を支援すること、②すでに経験が蓄積されたWTソリューションの各基礎自治体の導入状況について知見を共有することによって、市民のQOL向上と基礎自治体の財政状況改善に寄与することと定められていた。

3. デンマークの高齢者介護の福祉ガバナンス

すでに述べたようにデンマークの行政は、国、広域自治体、基礎自治体の3つのレベルに分かれている。本稿で着目する社会サービスとしてのWT給付は、基礎自治体の福祉用具支給制度のなかで必要と認められた利用者に提供される。国レベルの諸政策のうち基礎自治体に関係があるものの政策形成プロセスにおいては、国と全国基礎自治体連合が協議して合意を形成していく。

また、高齢者介護政策の決定過程に影響を与える行政機関以外の主要な主体は、介護労働者の多くが加入する労働組合FOA (Fag og Arbejde) と高齢者問題全国連盟 (Ældre Sagen) の2つである。以下では、デンマークのWT関連のガバナンスに関わる主要なステークホルダーとして、全国基礎自治体連合、労働組合FOA、高齢者問題全国連盟について述べる。

3.1. 全国基礎自治体連合

全国基礎自治体連合はデンマークの全国98の基礎自治体の全国連合組織である。非常に社会的な影響力が強い組織であり、「第2の国会」とも呼ばれている。基礎自治体の利益を代表する立場であり、国やEU、民間団体、メディアに対して全国の基礎自治体のスポークスマンとしての役割を果たす。また、全国の基礎自治体の予算は、毎年、全国基礎自治

体連合が政府と財政交渉を行って決められる。全国基礎自治体連合は、基礎自治体に相談サービス、最新情報の提供なども行っている。

デンマークは労働者に占める公務員の割合が高く、全国の基礎自治体職員は約50万9千人（労働人口の2割弱）に上る（2020年現在）³。デンマークの労働者と使用者の間での交渉（労使交渉）は全国レベルで行われるため、基礎自治体職員（労）と基礎自治体（使）の場合、各職域の労働組合の全国組織と全国基礎自治体連合とが交渉を行い、賃金や労働条件などの労使協定を結ぶ。その意味から全国基礎自治体連合はデンマーク最大規模の雇用者団体でもある。高齢者介護に関してみると、デンマークにおいて介護サービスを提供している事業所の大半が基礎自治体の事業所であるため、介護労働者を組織する労働組合であるFOA（労）と全国基礎自治体連合（使）が交渉を行い、労使協定を結ぶ。

全国基礎自治体連合の福祉・保健部の下にウェルフェア・テクノロジーセンターが2013年に設置されたことも、全国基礎自治体連合がWTの普及を積極的に進めようとしていることを示している。具体的には、WT導入に関する基礎自治体からの相談を受け付けたり、全国の基礎自治体がどのようなWTをどの程度導入しているかを知ることができるネットワークを構築したりなどの取り組みを行っている。

このように、全国基礎自治体連合は高齢者介護施策を管轄する基礎自治体の代表としての立場と、介護労働者を雇用する雇用者団体としての立場の両方の立場からWT施策に関わっている。また、介護労働者の労働組合と連携した共同研究プロジェクトも行われ、労使がWT活用促進に協力して取り組んでいるといえる。

3.2. 労働組合FOA

社会に対する大きな発言力と影響力をもつデンマークの労働組合は職域で組織されており、組織率は国際的にみて高い。日本の労働組合の組織率が16.9%（2021年）であるのに対して、デンマークは67.0%（2019年）である⁴。

デンマークで加入者数が3番目に多い労働組合であるFOAは、約17万人の組合員をかかえ、全国に32の地方支部をもつ⁵。FOAの組合員の主な職域は、福祉・保健、保育・幼児教育、調理・清掃、技術・サービスで、公的部門で働く労働者がほとんどである。

FOAは介護労働者を多く組織しているため、職務でWTを扱う労働者の立場から積極的に意見を表明している。前述のように、雇用者組織である全国基礎自治体連合と常に協議を行っており、WT使用の現状と問題点についても共有し、改善策を常に議論している。

FOAは介護現場におけるWT活用について、利用者の生活の質を向上させ、介護労働者の負担を大いに軽減させるものであると肯定的な姿勢を示している⁶。

FOAはまた、WTに関する現状調査や活動を積極的に行っている。たとえば2014年にFOAは福祉・保健セクターの組合員を対象にインターネットのアンケート調査を実施した。全国の介護労働者がVTをどのように活用し、どのような認識をもっているのかをきめ細かく把握して吸い上げようとしている。

FOAは、介護労働者のWTに関する能力・資質を向上させる必要があると主張し、その対応を国や基礎自治体に要請してきた。その結果、介護者養成の教育課程のなかにWTの課程が導入され、介護者養成学校においてもWTを理論と実践の両面から学び、介護実践につなげることが目指されている。

3.3. デンマーク高齢者問題全国連盟

高齢者問題全国連盟は国内最大の高齢者組織である。高齢者の利益を代表した活動を行っており、メディアでの影響力も強い。20世紀初頭に牧師によって創設された「孤独な高齢者を守る会」にルーツをもち、1986年に全国的な高齢者組織として誕生したデンマークの非営利組織である。会員数は約93万人（デンマーク人口の約16%に相当）で、全国に215の地方支部がある。高齢者問題全国連盟のミッションは、すべての人が長生きし、よい人生を送ることができる社会をつくるために貢献することで、具体的には、高齢者のた

めのアドボカシー活動（国や自治体に働きかける）、高齢化社会に関する啓蒙活動、ボランティア活動、地域でのイベント開催、会員への相談サービスなどを行っている⁷。国や自治体の高齢者関連施策に対して積極的に意見表明をしており、政策決定過程においても非常に大きな影響力を持っている。

同連盟は、WTに関する調査や提言などの活動も積極的に行っている。たとえば、WTの活用が積極的に議論され始めた2009年には「デンマークのWT～人間を中心に据えて」という提言を出し、WT活用に関する高齢者問題全国連盟の考え方を示した。2012年には、国民のWTに対する意識調査をYouGov社と共同で実施するとともに、WT施策に対する市民の関与や市民の生活に対する影響等について議論する大規模なセミナーも開催している。ほかにも、頻繁にメディアに出演して高齢者問題全国連盟の立場からWT活用についてコメントしたり、FOAや国、自治体などと連携してさまざまな研修や共同研究プロジェクトを行ったりして、高齢者の視点から適切なWT導入が実現できるよう活動している。

高齢者問題全国連盟は、FOAと同様にWTに対して肯定的な見解を示しており、「WTは、利用者それぞれの生活の柔軟性を向上させ、生きる力を高め、安心感を与えるものである」というビジョンを明確化している。同時に、介護現場への導入においては、高齢者の意思を尊重しなければならないことも強調している。

4. おわりに

ここまで、デンマークのWTに関わるステークホルダーとそのガバナンスについて現状を述べてきた。高齢者問題連盟やFOAといったWTに関わる市民の組織がそれぞれの立場から熟議を重ね、合意を形成するガバナンスの1つのモデルを示しているといえる。このようなモデルは、導入に困難を伴いがちな新しいシステムの実施可能性を高める。なぜなら、制度やサービスを使いやすいものにするために市民参加は不可欠であり、市民の政策策定への関与は、政策策定者の行動を変容

させ、市民のニーズに近い政策が策定される可能性が高くなるからである⁸。

一方、日本に目を向けると、介護ロボットを高齢者介護に導入しようとする動きはみられるが、国主導であり、全国の自治体と連携して進めようとする動きはあまりみられない。介護労働者や高齢者の参加の機会をもうけて、WTを何のためにどのように導入するのか、ビジョンや具体的な施策について、熟議を重ねようとする動きもほとんどみられない。行政や労働市場の構造上の違いがあるため、デンマークと同じガバナンスを目指すことは現実的ではないが、労働組合や市民組織も巻き込んだより水平方向への広がりのある日本型のガバナンスを構築し、多くのステークホルダーの参加を保障することが、今後介護ロボットを高齢社会に有効に活用するために求められるといえるだろう。

- 1 介護労働安定センター、令和3年度介護労働実態調査 事業所における介護労働実態調査結果報告書
http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/2022r01_chousa_jigyousho_kekka.pdf
- 2 ウェルフェア・テクノロジー（velfærdsteknologi）の定義は統一されたものがないが、デンマーク社会庁は「福祉サービスを維持・発展させることに貢献する技術的ソリューションであり、福祉用具を含む」という幅広い定義を示している。
- 3 KL
<https://www.kl.dk/media/28084/det-kommunale-arbejdsmarked-i-tal-2020.pdf>
- 4 厚生労働省、令和3年労働組合基礎調査の概況
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/roushi/kiso/21/dl/gaikyou.pdf>
OECD, Trade Union Dataset
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>
- 5 FOA, Om FOA
<https://www.foa.dk/om-foa>
- 6 石黒 暢. 2017. 「高齢者介護のガバナンス：デンマークのウェルフェア・テクノロジー施策からの検討」, 『IDUN - 北欧研究 -』 vol.22, 195-222. 大阪：大阪大学デンマーク語・スウェーデン語研究室
- 7 Ældre Sagen, Om os
<https://www.aeldresagen.dk/om-aeldresagen/aeldresagen/organisation>
- 8 松田憲忠. 2008. 「第2章 市民参加の可能性とガバナンス」, 『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』, 35-52. 東京：法政大学出版局.