

スウェーデンの地方自治体における福祉サービス供給体制の現状について —ソルナ市の障害者福祉サービスを事例に—

The Delivery of Public Social Services in Swedish Local Government:
A Case of Welfare Services for Persons with Disabilities in Solna City.

福地潮人
Shioto FUKUCHI

スウェーデンの地域レベルにおける福祉サービス供給の現状について、とくに障害者福祉サービス供給体制に焦点を当て、ガバナンス論の視点から論じた。国民国家の脱国家化という世界的潮流のなか、スウェーデンの地域レベルでも福祉サービス供給体制の準市場化、商品化が進行している。一方で、協同組合を通じた「市民民主主義」の萌芽についても確認することができる。

キーワード：新しい公共ガバナンス、市民民主主義、スウェーデン、障害者福祉サービス供給体制

はじめに

本稿では、スウェーデンの地方自治体レベルにおける地域福祉サービス供給体制の現状について取り上げる。1970年代の二度のオイルショックを契機に「フォード・ケインズ主義的福祉国家」は危機を迎えた。この危機に乗じて80年代に猛威をふるった「アングロ・アメリカ的新自由主義」は、「フォード・ケインズ主義的福祉国家」に代わる新たなパラダイムとして市場原理主義とレッセフェールを提示したものの、近年の世界規模での経済危機に見られるように、もはやその限界は明らかになっている(篠田 2010)。他方、先進資本主義諸国における公共サービス供給体制も、上述のような危機に対応する形で、大きな変化を見せている。既存の国家による一元的、垂直的な供給体制の「脱国家化」が進行し、契約や競争といった市場原理の導入がはかられている。その一方で、各国ではガバナンス¹、すなわち公的機関や非営利組織、私企業などとの間で形成された多面的、重層的なネットワークを軸とした公共サービス供給体制が導入されてお

り、特に欧州の地域レベルで拡がりを見せている。

本稿が取り上げるスウェーデンにおいても、このような変化が顕著に見られる。周知の通り、エスピン＝アンデルセンの福祉レジーム論において社会民主主義レジームに位置づけられるスウェーデンは、公的な財源をもとにした、公共セクターによる高水準の福祉サービス供給によって、フラットな社会構造を実現してきた。しかし、90年代の政権交代を契機に「選択の自由革命」が提唱されて以降、一部のコミューンでは社会福祉を始めとする公共サービスの民間セクターへの委託が積極的に進められている。

以上を踏まえ、本稿ではスウェーデンのローカル・レベルにおける地域福祉サービス供給の現状について、とくに障害者福祉サービス供給体制に焦点を当て、これをガバナンス論の視点から分析・検討することを目的とする。スウェーデンにおける民間委託の進展については、わが国でもすでに多くの研究者によって指摘されている(例えば、奥村 2000および2011、斉藤 2006、西下 2007など)。しかしながら、多くは高齢者介護サービスに関する議論であり、本稿のように障害者福祉サービスを対象としたものは見当たらない。また、ガバナンス論の視点から論じたものも見受けられず、この点にも本稿の意義があると考えられる。

以下、本稿の具体的な手順としては、まず英国の行政学者オズボーン(Osborne, S.P.)の議論を参照することを通して、社会福祉を含む公共サービスの供給体制が「新しい公共ガバナンス」へと移行していることを確認した上で、この動きをスウェーデンの文脈で捉えたペストフ(Pestoff, V.A.)の「市民民主主義」論について検討する。続いて、ソルナ市の障害者福祉サービス供給体制を事例に、スウェーデンにおける地域福祉サービス供給体制の

¹ 後述するように、ガバナンス概念には内外に様々なものが存在している。例えば、わが国における代表的な社会福祉ガバナンス研究者である山本隆は、ガバナンスを「政府、市場経済、市民社会の三つのセクターが問題解決のため相互作用するプロセスとシステム」とし、英国の自治体介護政策を日本の状況と対比させながら、詳細に論じている(山本隆 2009: 8)。また、英国の「公民パートナーシップ」の変遷について論じた山本啓によれば、ガバナンスとは、「ガバニング(統治という行為)の進捗の状況、様態、プロセスのこと」であり、「公共セクターと民間セクターが、公共サービスを提供するというおなじ役割を果たすガバニングの様態」を指す(山本啓編 2008: iv)。本稿がここで述べている「ガバナンス」概念の規定についても、これらの先行研究に従っている。

現状について把握し、その「市民社会化」に向けた展望について考察する。

I オズボーンの「新しい公共ガバナンス」論

1 ガバナンス論の諸相

先進諸国では2000年代以降、公共サービスの供給体制に大きな変化が生じている。この変化とともに、ガバナンスという用語も学界や行政関係者などから、ここ10年程の間に大きな注目を集めてきた。しかし、ガバナンスという用語は非常に幅広い分野に渡って使用されており、使用される分野によって、また使用する論者によって、そこに込められた意味合いもかなり異なっているのが現状である。

イギリスの行政学者オズボーンはこのような現在のガバナンス論を行政学の立場から整理した上で、「新しい公共ガバナンス」(New Public Governance: NPG)を、21世紀以降の各国の公共サービスの供給体制に見られる変化を表す用語として位置づけ、議論を展開している(Osborne 2010)。彼によれば、ガバナンス論には次の三つの学派がある。一つは①コーポレート・ガバナンス論であり、これは企業などの「組織内のシステムと過程」における「命令とアカウントビリティの配分」に着目する議論である(*ibid.*: 6)。次に、②善きガバナンス(good governance)論であり、これは世界銀行などの国際機関が普及させた「規範モデル」である。オズボーンによれば、この文脈に属する議論は、「例外なく、市場ベースのアプローチに重点を置いて」おり、各国における資源分配システムに市場経済のメカニズムを組み込むべきと主張されるという(*ibid.*)。

オズボーンが最後に挙げるのは、彼自身も依って立つ③公共ガバナンス論である。この議論はさらに5つの立場に細分化される。一つはi)社会・政治的ガバナンス論であり、この立場では、社会内部に存在する諸制度間の関係に焦点が当てられる。また、国家の役割の変化に関して注目している点でも特徴がある。すなわち、この立場では、現代国家はもはや、社会的調整に関して、「操舵」(政策の方向性を決定し、政策環境を整えること)と「漕艇」(政策を具体化し、遂行すること)の双方の役割を担った「卓越した存在」ではない。私企業やサードセクター、あるいは準政府組織といった多元的な社会的アクターに「漕艇」の役割を依存することで、「自らの正統性と当該領域における影響力を維持する」存在である(*ibid.*)。

オズボーンが次にあげるのは、ii)公共政策ガバナンス論である。この立場は、オズボーンによると、公共政策の形成過程およびその統治における政策エリート・ネットワーク間の相互行為に関心を置いている。よって、主に焦点が当てられているのも、ガバナンスにおいて国家が担う機能と、その内部で展開される具体的な統治行為

である。よって、オズボーンも指摘しているように、この議論はメタ・ガバナンス、すなわちガバナンスをガバナンスするという、ガバナンスにおける国家独自の役割に関する議論へと派生していく。3つ目はiii)行政ガバナンス論であり、これは複雑化する現代国家と公共サービス供給体制を踏まえて、従来からの公共行政(PA)を現代化し、再位置づけを行おうと試みる議論である(*ibid.*: 7)。次に、iv)契約ガバナンス論であり、これはNPM型の公共サービス供給体制におけるアクター間の契約関係に焦点を当てる議論である。

最後に、v)ネットワーク・ガバナンス論であり、90年代後半に政策ネットワーク論を展開したR.A.W.ローズの議論などがここに含まれる(Rhodes 1996)。この立場では、先の公共政策ガバナンス論とは異なり、公共サービス供給体制において自己組織的に形成されるネットワークに焦点が当てられる。この立場によれば、公共サービス供給を担うのは多元的な供給主体から形成された自己統制的なネットワークであり、そういったプロセスには、必ずしも公共セクターが加わるわけではない。よって、「政府なき統治(Governing without government)」という供給体制も考えられるのである(Osborne *op.cit.*: および Rhodes 1996 *ibid.*)。

2 「新しい公共ガバナンス」

以上のように、「公共ガバナンス」と一口に言っても、その意味示すところは5つの立場によって大きく異なっていることがわかる。しかし、オズボーン自身はこれらいずれかの立場に与するわけではない。彼は、これらの公共ガバナンス論が各々の視点から捉えている公共ガバナンスの特徴はすべて、今日の公共サービス供給体制の特徴を示すものであると理解している(Osborne 2010: 7)。そして、これら5つの立場から抽出された今日の公共ガバナンスの特徴を「新しい公共ガバナンス」という用語で包括した上で、公共サービス供給体制の発展史に位置付け、その輪郭を際立たせようと試みる(付表)。

オズボーンによれば、先進諸国の公共サービスの供給体制は公共行政(Public Administration: PA)型のそれから、新公共経営(New Public Management: NPM)型のそれへ、そして彼のいう「新しい公共ガバナンス」(NPG)型のそれへと発展してきた(*ibid.*: 1-2)。まず、PA型の供給体制は、19世紀末から70年代末あるいは80年代の初頭まで存続した。この体制はいわゆる「統治」型の供給体制であり、中央集権的な国家と、その内部の官僚制機構によるヒエラルキーによって、社会的資源を分配してきたことに特徴がある。国家の役割は、ここでは「あらゆる市民のニーズを充足させること」であった。しかし、オズボーンによると、そもそもこのような役割を国家に期待することは誤りであった。国家が分配可能な社会的資源には量的な限界がある。市民の公共サービスに対するニーズがそのような限界を超えて膨大化し、多様化すれば、

やがては国家自体が機能不全に陥ることは自明である (*ibid.*: 3)。

このような PA 型の供給体制に生じた「国家の失敗」の間隙をぬうかのごとく、70 年代末には NPM 型の供給体制が登場した。オズボーンも指摘しているように、この供給体制は明らかに新古典派経済学の影響を大きく受けており、市場メカニズムによる社会的諸資源の分配を企図したものである (*ibid.*: 8)。この体制では、公共サービスの供給過程に、市場競争や効率性、委託契約といった民間企業の経営原理や手法の導入が試みられた。公共政策の形成過程と遂行過程は組織的に切り離され、後者に関しては準政府組織や民間企業といった「公共サービス組織(PSOs)」と政府との間で結ばれた委託契約の下、アウトソーシングという形で展開された。この供給体制下でもっぱら焦点が置かれていたのは、公共サービス組織内の諸プロセスの効率化と経営管理であり、国家の役割も、もはや従前からの統治機構としてのそれではなく、「委託者-受託者」間の調整者としてのそれへと大きく後退した。が、オズボーンによれば、公共サービスとそれに対するニーズはしだいに複雑さを増し、やがてこのような NPM 型の供給体制でも対応不可能な状態となった (*ibid.*: 3-5)。

21 世紀に入ると、「新しい公共ガバナンス」がこれまでの NPM 型の供給体制に替わって登場した。制度理論やネットワーク論などの影響を大きく受けたこの供給体制は、「多元的国家」と「多元主義的国家」という二つの特徴を有する現代国家を背景に展開される。ここでいう「多元的国家」とは、公共サービスが、政府や私企業、サードセクターなどの諸アクターによって形成されたネットワークを通じて、多元的に供給されるような国家である。一方、「多元主義的国家」とは、政策形成が多様なレベルで多元的に行われるような国家を指している (*ibid.*: 9)。このような「新しい公共ガバナンス」型の供給体制では、組織間で形成されたネットワークによる社会的諸資源の分配が行われる。よって、議論の焦点も、ネットワークを構成する組織間の関係性に当てられる。またオズボーンによると、これらの各組織は必ずしも同一の価値基盤を共有している訳ではない。個々に独自の価値を有する組織が分散し、同一のネットワーク内で競合する状態となるのである (*ibid.*)。

3 公共ガバナンスの民主主義的側面

以上のようなオズボーンの議論は、複雑化する今日の公共サービス供給体制を俯瞰的に捉えていく上では大変有用である。また、公共ガバナンスを、公共サービス供給体制の史的変遷に位置づけることによって、「新しい公共ガバナンス」の特徴が浮き彫りにされている点は大きく評価し得よう。

加えて、オズボーンは公共ガバナンスという用語を「新しい規範的パラダイム」や「最良の方法」として捉

えることを避け、「概念的道具」として捉えることを強調している。彼によると、この用語は、公共ガバナンスの文脈では、実体社会における「複雑な公共サービス供給過程を理解する手助けとなる」用語であり、また「政策担当者の労働生活の実際を説明するもの」でもある (*ibid.*: 6)。このような実体概念としての公共ガバナンスを強調する彼の議論は、例えば、上述の「善きガバナンス」論のような、イデオロギー的な主張を大きく含ませた議論とは大きく一線を画していると言えよう。

しかしながら、このような実体概念としての公共ガバナンスが強調されるあまり、彼の議論はデモクラシーの視点が弱くなっていることは否めない。確かに、世界銀行などが新自由主義的イデオロギーによって塗布された「規範」的ガバナンス概念を説いたことで、各国の公共サービス供給体制にはマネジャリズムや市場原理が持ち込まれることとなった。しかしながら、「善きガバナンス」論の全てが、必ずしも新自由主義的な「規範」を説いている訳ではないことにも留意せねばなるまい。例えば、国連開発計画 (UNDP) は、古くから発展途上国におけるガバナンスに関して、住民参加などのデモクラシーの視点を強調した議論を展開している (UNDP 1997 および 2002)。

また、同様の点は、オズボーンのネットワーク観についても指摘できる。確かに、オズボーンも指摘するとおり、ガバナンスにおけるネットワークを構成する諸アクターの価値は共有されたものではなく、競合する場合も多い。よってその意味では、結果として形成される諸ネットワークが必ずしも水平的な構造を持つとはいえず、諸ネットワークはもちろんのこと、それらを内包するガバナンス・メカニズムそのものが垂直的、非民主的な形態をとる場合もあり得よう。とはいえ、このようなネットワークにおける諸アクターの関係は、恒久的な権力関係に固定化されたものなどではなく、むしろ不安定であり、絶えず流動しゆくものである。われわれはネットワークの持つこうした性質にこそ、むしろガバナンスの民主化ないしは市民社会化の可能性を見出すことができる。

いずれにせよ、市民参加や住民参加、あるいは地方分権といったエレメントは、今日の公共ガバナンス、とくに地域レベルで展開される社会福祉ガバナンスのあり方を議論する上では欠かせない視点である。また、これらのエレメントは、単なる規範概念や目的概念として存在するのではなく、わが国も含めた各国の地域レベルで今日実際に展開されているガバナンスにおいて、「実体」として把握することができるものでもある。

オズボーンの議論では、新自由主義的な「規範」を回避するあまり、公共ガバナンスをめぐる議論において不可欠な民主主義的規範までもが軽視されている。その結果、彼の提示する「新しい公共ガバナンス」概念では、今日の公共ガバナンスにおける民主主義的な要素という「実体」までもが見落とされかねない。この点では、わ

れわれが次に検討するスウェーデンの協同組合学者ペストフの「市民民主主義」論は、公共ガバナンスとデモクラシーの関係を正面から扱っており、オズボーンの議論を補うものとなっている。

II スウェーデンにおける社会福祉ガバナンスと「市民民主主義」

1 4つの民主革命

ペストフが議論の出発点に置くのは、スウェーデンにおける民主主義の歴史である。ペストフによれば、スウェーデンはこれまでに3つの民主主義革命を経験しており、現在は第4の革命の段階にあるという (Pestoff 2009:11-12)。まず、第1の革命は、「政治的民主主義」革命であり、これは1919年の普通選挙制度の導入を指す。次に第2の革命は「社会・福祉民主主義」革命であり、これは1930年代から1960年代の「国民の家」の成立と社会権の拡大を指しており、普遍的福祉国家の成立に帰結する革命であった。続く第3の革命は「経済・産業民主主義」革命である。1970年代から90年代に起こったこの革命では、社会民主労働党政権の主導の下で「労働生活の民主化」が唱えられ、共同決定法の制定や労働者基金の導入に結びついた。

最後に、今日のスウェーデンで進行しているのが第4の革命である「市民民主主義」革命である。ペストフによれば、ここでいう「市民民主主義」とは、市民が社会サービスを自主管理することで市民自身をエンパワメントする状態を指す (*ibid.*: 16)。

彼によれば、この「市民民主主義」の過程では、公共ガバナンスにおけるサードセクターの2つの役割が重要となる (Pestoff and Brandsen 2010: 227-232)。その一つは①民主化 (democratization) であり、これはサードセクターの「協同生産 (co-production)」² の機能を指しており、より具体的には、協同組合をはじめとするサードセクターに参加する市民自身が自らに提供される公共サービスを自主管理し、主体的に運営していくことである。サードセクターの公共ガバナンスにおけるもう一つの役割は②イノベーションである。ペストフによると、これは公共サービスの生産や、その供給過程、質やスキルなどの面に重要な変化をもたらす力である。すなわち、協同組合をはじめとするサードセクターに参加した市民は、公共サービスの「協同生産」の主体となることで、イノベーションの力を獲得し、自らの手で公共サービスを改

² 協同生産論に関しては、わが国でもすでに1980年代半ばより、荒木昭次郎によって行政学の立場から展開されている (荒木 1985)。しかしながら、荒木の議論は主に自治体レベルにおける行政と住民との協働に焦点を置いたものである。この点で、社会的企業における市民間の協働に基づくサービス供給に焦点を置いたペストフの議論との相違に留意せねばならないだろう。

善していくのである。

2 「離脱」から「発言」へ

ペストフはこの「市民民主主義」革命を、スウェーデンにおいて90年代の政権交代以降に進められた「選択の自由」革命と対置的に捉えている (Pestoff *op.cit.*: 12)。スウェーデンでは1991年の総選挙で、長らく与党の座にあった社会民主労働党政権が敗北し、これに替わって穏健党のカール・ビルトを首班とする中道右派政権が樹立した。同政権は「選択の自由」革命と称し、市民による公共サービス供給者の「選択の自由」と効率性の向上をねらいとした、公共サービス供給体制の大規模な民営化と市場競争原理の導入をはかった。この方針に基づいて、各コミュニティではそれまで公共部門によって担われてきた電力などの公共事業の民営化、株式会社化が急速に進められていった。また、地域福祉サービスについても、コミュニティによって差はあるものの、民間へのサービス供給委託が徐々に拡大していった (湯元・佐藤 2010: 196-199)。ペストフによれば、この「選択の自由」革命によってスウェーデンの公共セクターは劇的に縮小し、委託契約やサービスチェックといった市場メカニズムを通じた民間企業との競争にさらされることとなった (*op.cit.*)。

ペストフは米国の政治経済学者ハーシュマン (Hirschman, A.O.) が提唱した「離脱・発言」概念を用いて、この「選択の自由」革命の陥穽を暴こうとする。ここでいう「離脱 (exit)」とは、企業の顧客や組織の構成員が、供給されている製品やサービスに何らかの不满がある場合、それらの購入を止めたり、その組織から退出したりすることによって、自らの不满の意思を示すことである。一方、「発言 (voice)」とは、供給されている製品やサービスに不满がある場合、改善要求の声を供給者に直接伝えることによって、不满の意思を示すことをいう (Hirschman 1970=2006 および 森脇 1980: 316)。

ペストフにとって「選択の自由」革命の最大の問題点は、市民の「発言」ではなく、「離脱」に重点を置いた革命であったという点である。つまり、ある事業者によって提供される公共サービスの質が不十分だった場合、市民は改善の声を上げるのではなく、「離脱」すなわちその事業者の利用を止め、他の事業者を「再選択」ということである。「選択の自由」革命には、この「選択—離脱—再選択」という過程が事業者間の競争を活性化させ、さらには公共サービス供給体制全体の効率性と質の向上に結び付くであろうとの想定が革命原理に据えられていたのである。しかしながら、このような想定は、市民を単なる選択権を持ったサービス消費者として、消極的な存在に貶めるものにすぎない。ペストフの見るところ、結果としてスウェーデンの市民は、「選択の自由」革命を通して諸権利や責任の範囲を著しく狭められ、公共サービス供給体制に対する能動性を失い、いわゆる

「民主主義の赤字」の拡大につながってしまった
(*op.cit.*: 13-14, 185-199)。

このような「選択の自由」革命に対して、「市民民主主義」革命では市民の「発言」が重視される。ペストフによれば、この革命は市民を単なるサービス消費者から、能動的、積極的なステークホルダーへと変えるプロセスだという(*ibid.*: 16)。市民は協同組合などのサードセクターに参加することで、自らの声の影響力を拡大し、強化することが可能となる。ここでの市民は消費者や利用者としての存在であると同時に、自らが必要なサービスを創造し、質の向上を図るべく改善していく能動的、主体的な生産者でもある。この意味で、「市民民主主義」革命は、「選択の自由」革命のオルタナティブなのである。

3 スウェーデン型アソシエーティブ・デモクラシー

以上のようなペストフの議論は、公共ガバナンス論をデモクラシーの「出力側」に関する議論と結びつけている点で、大きく評価できる。この点でわれわれは、ペストフの議論に、同じくデモクラシーの「出力側」に焦点を置いた議論として有名な英国の政治社会学者ハースト(Hirst, P. Q.)のアソシエーティブ・デモクラシー論との共通点を見出すことができる。アソシエーティブ・デモクラシーとは、NPOなどの自発的なアソシエーションに協治能力(governability)を付与することを通して、地域経済ガバナンスや地域福祉ガバナンスの主たるアクターとして積極的に位置づけようという議論である(Hirst 1994)。

実際にペストフはこのようなハーストの議論を高く評価していることから、彼の唱える「市民民主主義」論がアソシエーティブ・デモクラシー論に大きな影響を受けていることがわかる(*op.cit.*: 11, 282-284)。多くのサードセクターが社会運動体として、むしろデモクラシーの「入力側」において、代表民主制を補完する機能を果たしてきたスウェーデンの文脈からすれば、このような点は画期的だと言える。もちろん、彼の「協同生産」に関する議論は、わが国のかつての労働者協同組合論などと共通した視点を有してもおり、その点では目新しいものではない。しかしながら、単純で視野の狭いサードセクター論に陥ることなく、福祉国家の将来的な再建まで見据えた彼のガバナンス論は、スウェーデン型のアソシエーティブ・デモクラシーを提示しようとの試みとも受け止められる。この点では大いに評価しうらだろう。

さらに、本稿の第1章との関わりからいえば、ペストフがこの「市民民主主義」論を、単なる規範論として論じている訳ではないことにも留意しておきたい。ペストフは「協同生産」を行っている市民として、スウェーデンの各地で展開されている親たちによる保育協同組合の事例を挙げている。彼によると、これらの保育協同組合は各市から拠出される公的な補助金を財源として、親た

ち自身によって管理運営されている。こういった保育協同組合では、保育サービスを利用する親たち自身が、仕事の空き時間に保育所における事務や保育業務に携わっており、保育サービスの質の向上をはかっているという(*ibid.*: 14,128-136)。この点からも、「市民民主主義」革命はスウェーデンにおいて現在進行中の変化であり、ペストフの議論もこのように実際に展開されている公共ガバナンスの民主主義的側面を实体として把握したものであると指摘できる。われわれはこの点にも、自身のアソシエーティブ・デモクラシー論を「実践的」な理論として唱えたハーストとの共通点を見出すことができるのである(Hirst, *op.cit.*)。

以上、本章ではペストフの「市民民主主義」論について検討してきた。市場原理主義的で、私企業中心型のNPMを公共サービス供給体制の「市場化」ないしは「商品化」とするならば、ペストフの主張する「市民民主主義」は公共サービス供給体制の「市民社会化」ないしは「脱商品化」と捉えることができるだろう。では、このような「市民民主主義」は、実際のスウェーデンの地方自治体において、どこまで実態として展開されているのだろうか。この点を確認するためにも、次章ではソルナ市の障害者福祉サービス供給体制を事例として見ておこう。

III ソルナ市の障害者福祉サービス供給体制³

1 ソルナ市の概要

ストックホルム県ソルナ市はストックホルム市の中心から地下鉄で15分ほどの距離にある。面積は約21平方キロメートルであり、同国で3番目に小さいコミューンである。しかし、人口は約65,000人であり、全国平均約30,000人といわれる同国のコミューンの中では、比較的人口の多いコミューンとして位置づけられている。

ソルナ市議会は、穏健党(26:以下カッコ内は議席数)と中央党(2)、自由党(6)、キリスト教民主党(2)などの保守・中道右派が与党を構成しており、社民党(15)、左党(4)、緑の党(6)などの左派・革新勢力が野党である(2010年9月の選挙結果)。富裕層の多く住むコミューンであることから⁴、伝統的に保守政党の力が強い点の特徴となっている。

市の歳入(年間約2500百万kr)は、約68%が租税収入で、残りは料金収入(25%)、利子収入(4%)などとなっている。一方、歳出は年間約2500百万krであり、このうち高齢者および障害者ケアに関わる給付支出の占める割合が最も大きく、25~30%の間で推移している。

³ 本章のソルナ市の事例に関しては、特に断りのない限り、2008年の筆者による現地インタビュー調査をもとにしている。

⁴ 2009年時点で、全国の平均所得が261,000krのところ、ソルナ市民の平均所得は286,000krとなっている(Solna Kommun 2011)。

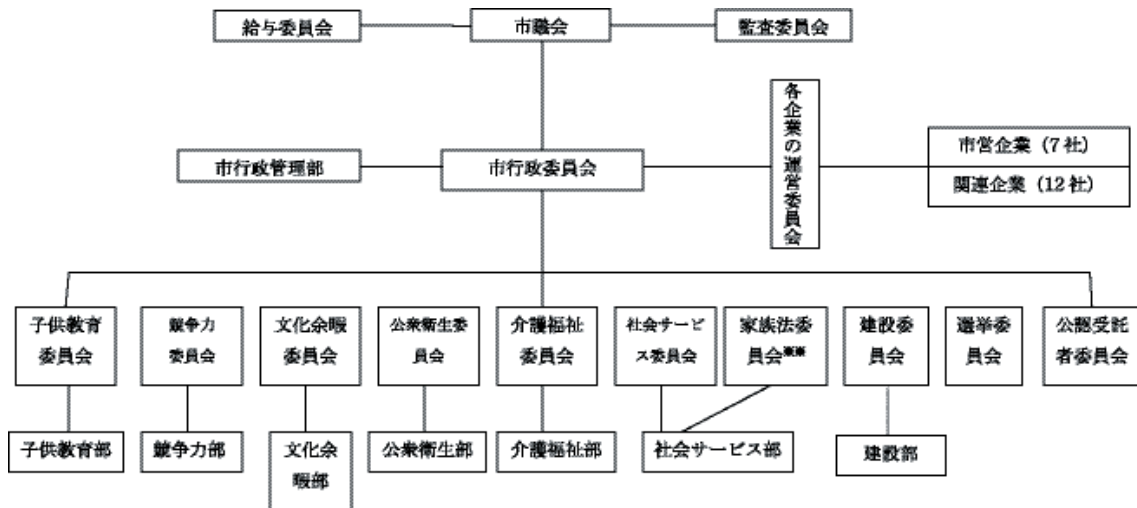


図1 ソルナ市の組織 (2011年)*

※ ソルナ市ウェブサイト(2011)及び2008年のインタビュー調査より筆者作成。

※※同委員会はスドビュベリ市との共同委員会である。

障害者に対する福祉サービスの給付は「高齢者・障害者のケア」の費目に含まれており、その約83%が高齢者サービスで、17%が障害者サービスの費用となっている。したがって、毎年、市の歳出全体の5%強が障害者に対するサービス給付費用に充てられていることになる。

ソルナ市の組織はスウェーデンの他のコミューンと同様、市議会、委員会、部局によって構成されている(図1)。このうち委員会は市議会の下部に設けられた会議であり、すべて市議会議員が委員となっている。スウェーデンのコミューンの場合、委員会は政策領域別か地域別に作られている。ソルナ市の場合はすべて政策領域別の委員会となっており、児童教育委員会や文化余暇委員会、建設委員会など9つの委員会がある。それぞれの委員会の下に行政組織である各部局が位置づけられている。各部局は純粋な行政組織であり、ここに所属するのすべてソルナ市の職員となっている。

2 障害者福祉行政

ソルナ市の障害者福祉行政で特徴的なのは、障害者コンサルタント(handikappkonsulent: HK)を設置していることである。これは1973年に導入された障害者福祉専門のコンタクトパーソンであり、現在は各委員会から独立した部局である行政管理部に1名設置されている。HKは、障害を持つ市民からの様々な相談に答え、支援を行っている。また、障害者個人や障害者団体の要望を聞き、市議会や市役所内部の関連部門はもちろんのこと、国の管轄する社会保険事務所なども連携をとり、当事者の要望を政策に反映させる役割を果たしている。加えて、HKは各部局が縦割りでやっている行政を、障害者の視点から調整する役割も果たしている。例えば、市内の道路整備や建物の建設に全般的な責任を持っているのは建設部であるが、そこで具体的に立案・遂行される政策内

容が障害者に配慮したものになるよう政策決定の過程に参加している。なお、HKは隣接するストックホルム市でも、すべての区役所に配置されているが、その他の市には必ずしも設置されているわけではない。

また、市障害者協議会(Kommunala Handikapprådet: KHR)もソルナ市における障害者福祉行政上、重要な役割を果たしている。KHRは行政機関や市議会の動きを障害者の視点からチェックし、障害者の意見を反映させることを目的とした会議である。市議会によって選出された委員(市議会議員)と、障害者団体によって任命された委員で構成されており、委員の任期は4年となっている。ソルナ市のKHRの場合、5名の市議会議員と5名の障害者団体代表の計10名で構成されており、現市長(市議会議長)であるアップルグレン氏も委員を務めている。なお、KHRはスウェーデン国内の全コミューンに設置されているが⁵、構成員数の規模はコミューンによって異なっている⁶。各コミューンのKHRは、年に5~6回ほどの会議を開いており、ここでは障害者団体に対して最新の行政情報が開示されるほか、市議会議員が予定している議会での質問内容なども事前に検討されている。

ソルナ市において障害者福祉行政を担当しているのは、介護福祉委員会とその下に位置づけられている介護福祉部(omvårdnadsförvaltningen)である(図2)。介護福祉委員会を構成するのは9名の市議会議員である。介護福祉部の下には支援課と品質管理課が設置されている。こ

⁵ これらの中央機関は国立障害者協議会である。

⁶ 例えば、隣接するスドビュベリ市のように会議の名称を「コミューン機能障害者問題協議会(KRF: Kommunala rådet för funktions-hindersfrågor)」としているコミューンもある。また、同じくストックホルム県に属するセーデルテリ工市のKHRは、市議会議員11名とHSO(障害者団体連合会)傘下の障害者団体代表14名で構成されている。

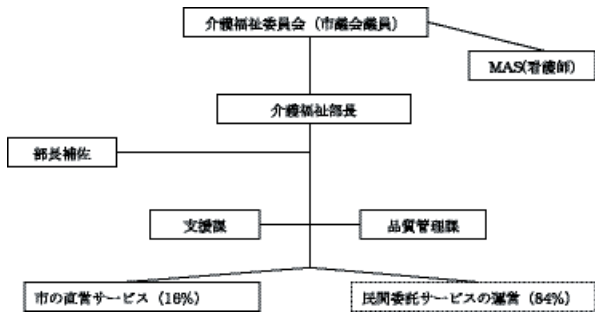


図2 ソルナ市介護福祉部の組織構成*

※2008年のソルナ市に対するインタビュー調査より、筆者作成。

のうち、支援課では、主に「特定の機能障害者に対する支援・サービス法（LSS法）」に基づいて、障害者に対するサービス給付の決定を行っている。給付対象者は「特定の機能障害者」であり、①先天性障害者②中途障害者、③難病患者の3つに区分されている。いずれも、障害の程度が非常に重い場合や、末期患者など、重篤な状態であることが要件となっている。給付対象者の審査や、給付内容の決定は、支援課に配属された3名の判定員が行う。障害者から利用申請があった場合、判定員は訪問調査を行い、給付の可否と内容を決定する。具体的には、診断書などの書類審査を行った上で、申請者の自宅で本人と面接を行う。なお、決定に関しては、緊急性の高い申請者を優先しており、決定まで2週間かからない場合もあれば、3ヶ月程かかる場合もある。

給付が決定した場合は、同じ支援課に配属されているLSSコーディネーターが、具体的な利用先の選定や手続きを行う。給付申請を却下した場合、申請者から不服の申し立てがあれば、「判定員」は決定内容を再検討する。さらに再却下となった場合は、本人が訴訟を起こすこともある。訴訟になった場合、まず行政裁判所で第一審が行われ、次に高等行政裁判所で第二審が行われる⁷。ソルナ市の場合、これまでに訴訟になったケースは数件ほどしかないという。

3 障害者福祉サービスの内容と民間委託の状況

LSS法に規定された障害者福祉サービスには10種類ある。このうち、コミュニケーションの責任が明示されているのは表1にあげた9つであり、ソルナ市の支援課でもこれらについて担当している（表1）。なお、これら以外の1つは「カウンセリング及び補助」であり、県の管轄となっている。

表中の①パーソナル・アシスタンス制度は生活介助を行う者を、介助を受ける障害者本人が指定する制度である。介助が行われた時間が週20時間未満であればコミュニケーションから手当が支給され、20時間以上になった場合は社

⁷ 第一審の判決は早くて2～3ヶ月、遅くて1年ほどで下される。さらに、第二審の判決が下されるには、2～3年ほどかかるという。

表1 LSS法に規定されたサービスの給付状況（ソルナ市）*

サービス内容	受給者数（人）	1人当たり年間費用(Kr)
①パーソナル・アシスタンス	18	223,000
②ガイドヘルパー	20	42,000
③コンタクト・パーソン	52	24,000
④レスパイトケア	30	72,000
⑤ショートステイ	35	163,000
⑥短期学童保育	29	152,000
⑦障害児対象の住居	5	988,000
⑧障害者対象の住居	55	809,000
⑨デイサービスセンター	77	266,000

※2008年のインタビュー調査より。

会保険事務所から手当が支給される⁸。④のレスパイトケアは、障害児をもつ親が家庭等で行っているケアを肩代わりする制度である。⑥の短期学童保育は、障害をもつ児童が放課後に遊びに行ける場所を提供する制度であり、障害をもっていない児童と交流が図れるよう同じ遊び場が提供されている。

市の2008年時点のLSSサービスの受給者数は総計257人であり⁹、前年比で51名（25%）増えている。件数では475件であり、前年比39%増となっており、この時期の伸びが非常に大きいことが分かる¹⁰。

次に民営化と民間委託¹¹の状況を見ておこう。先述したように、スウェーデンでは90年代の政権交代以降、各コミュニケーションレベルで公共事業の民営化（株式会社化）や、公共サービス供給の民間委託が徐々に拡大した。穏健党を中心とする中道右派が長らく政権を担っているソルナ市は、この「選択の自由」革命を忠実に実行に移してきたコミュニケーションでもある。例えば、公共事業の民営化という点では、ソルナ市は90年代から市の一部の事業を独立させ、株式会社化しており、現在では、子会社を含めて7つの株式会社を所有し、これらに全額出資している。その他にも、関連会社12社に対して5%から67%の比率で出資している。

社会福祉サービスの民間委託も大きく進んでいる。上述の市が出資している株式会社のうち、高齢者介護事業

⁸ パーソナル・アシスタントの指定は障害者本人の希望による。よって、たとえば自分の家族や友人をパーソナル・アシスタントにすることもできる。

⁹ 受給者数に関しては、同時に複数のサービスを受けている人もいる。

¹⁰ ソルナ市の担当者によると、この受給者増加の原因には、①継続的な受給者の加齢に伴う新たなサービス需要の発生、②急激な人口増加に伴う新規受給者（特に精神疾患）の増大、の2点が考えられるという。

¹¹ 奥村は高齢者介護の公私分担に関して、①財源運営とも公的、②私的財源・公的運営、③公的財源・私的運営、④財源運営とも私的、の4つに類型化している（奥村 2000: 256-257）。本稿のいう民間委託とは、このうち③に該当する。

を行っているヴェリユース社 (AB Vörljus)は、周辺25のコミュニティが共同出資している株式会社である。ソルナ市も7%の出資を行っており、同社に市内の一部の高齢者介護サービス供給を委託している。この例も含めて、ソルナ市の福祉サービス供給は、予算ベースで見ると84%が、障害者福祉サービスに限れば約5割が民間業者に委託されている。この点では、国内で最も民間委託が進んでいるコミュニティであると言えよう¹²。市と事業者との契約期間は約3年であり、更新ごとに行われる毎回の入札によって、すべての業者が選ばれている。なお、この業者の選定の際には、とくに問題がない場合、単純に入札時の価格が重視されているようである。落札後、事業者は市との間で契約を結んだ上で、市民にサービスを提供することとなる。民間業者に供給が委託された障害者福祉サービスのうち、LSS法に規定されたサービスの質については、介護福祉部の下に置かれた品質管理課がチェックを行い、管理している。なお、その他の障害者福祉サービスに関しては、ソルナ市の場合、委託先に対する事業評価のようなものは行われておらず¹³、われわれの調査の時点では、市の担当者は「問題があった場合には対処する」という姿勢であった¹⁴。

市直営サービスと民間委託サービスの内訳は表2のようになっている(表2)。このうち、市直営で行われている「親族に対する援助」は、介護をしている家族や親族

表2 ソルナ市における福祉サービスの内容と民間委託状況*

サービス内容	市直営サービス	民間委託サービス
高齢者向け住居	2	8
障害者向け住居	2	7
うち、LSSサービス受給者向け	0	5
ホームヘルプサービス	4	0
うち、LSSサービス受給者向け	1	0
デイセンター(作業所)	7	5
うち、高齢者向け	0	2
うち、障害者向け	0	3
親族に対する援助	1	0
インフォメーションセンター	1	0

*2008年のインタビュー調査より。なお、数字はいずれも件数を示している。

¹² なお、西下の調査によれば、2004年時点で民間委託が最も進んでいるのは、ストックホルム県のソレンテューナ市であり、民間部門の割合は50%となっている(西下 2007: 82-83)。

¹³ ただし、数年ごとに利用者に対するアンケート調査を通して評価を行っている。

¹⁴ ソルナ市では1997年、委託先の民間介護施設で高齢者虐待事件が発生している。事件は大きな関心呼び、社会サービス法には1999年、虐待の通告義務が追加された。この条項は事件の告発者の名を冠して「サーラ法」と呼ばれている(西下 2007: 94-100)。

に情報交換が行えるような会合の場を提供する事業である。同じく、市直営サービスとして供給されているデイケアサービスは、開放型の施設で行われており、高齢者も障害者も利用できるようになっている。民間に委託されたサービスである障害者向け住居は、利用者の障害の種類によって7つに分けられている。いずれの住居も定員は最大6名であり、5~6名の介護職員が配置されている。障害者デイセンターはグループホームで生活している障害者のための日中活動の場である。市内には、①身体障害者対象、②頭部障害者対象、③軽度障害者対象の3種類があり、すべて民間に委託されている。これら以外にも、LSS法に規定されたサービスについて、ソルナ市外の民間事業者にはショートステイなど5事業が委託されている。このうち、デイセンター事業については、2011年の時点では、介護事業専門の株式会社であるヴァクショーケア社(Waxö Omsorg AB)が市内6か所の施設運営を受託している(Solna stad 2011)。この例も含めて、ソルナ市の障害者福祉サービスの委託先となっている事業者のほとんどは市内もしくは市外の株式会社である。

4 社会的協同組合への委託

以上に見たように、ソルナ市の障害者福祉サービスは株式会社を中心とする民間事業者への供給委託が著しく進んでいる。しかし一方で、ソルナ市では協同組合へのサービス供給委託も一部で実施されている。市内のヴェントロープ・リハビリセンター内にある二つの社会的協同組合がその一例として挙げられよう。

社会的協同組合とは、障害をもつ人たちによって構成された労働者協同組合である。スウェーデンには現在、全国組織スコーピの傘下に100以上の組織が存在している。構成員数は最大でも40名程度と、小規模の組織となっている(福地 2010)。

ヴェントロープの2つの社会的協同組合のうち、一つはグレーデン(Föreningen Glöden)であり、喫茶店及びベーカリーの経営、木工品の制作・販売、衣類クリーニングなどを主な事業内容としている。もう一つの協同組合はITクレトセン(IT-Kretsen)であり、中古パソコンのリサイクル業を主な事業としている。いずれの協同組合も精神障害者を主な組合員としており、前者は17名(定員20名)、後者は8名(定員10名)で構成されている。これら25名の組合員の大半はソルナ市の介護福祉部で利用申請をした者であるが、雇用事務所(職安)を通じて利用している障害者も少数いる。後者は雇用事務所が実施している公的保護雇用制度(OSA)の利用者であり、精神障害者に加えてドラッグ中毒患者もいる。なお、組合員の大半は年金で生活しているため給与の支払いはないが、OSA制度の利用者である組合員については、雇用事務所から7割、市から3割の給与が支給される。

スウェーデンの他の社会的協同組合と同様、これら2つの協同組合でも組合員は一人一票の議決権を有してお

り、予算や事業計画などの重要事項を含めて、すべて障害を持った組合員自身が運営会議で決定している。これら二つの協同組合の職員は、指導員4名、作業療法士2名、補助2名で構成されており、全て市から派遣された公務員となっている¹⁵。また、賃貸費や設備費など運営に関わる費用もすべてソルナ市から拠出されている。

これら二つの協同組合はこれまで、協同組合を通じた障害者の就労支援をテーマに様々なプロジェクトを実施している。特にITクレトセンは、2004年に6ヶ月間の短期プロジェクトを実施し、さらに2006年から2007年にかけては、これを引き継ぐ形で、「データワークショップ・ヴェントロップ」計画を実施している(2008年のインタビュー調査およびIT-Krestenのウェブサイトより)。これらのプロジェクトでは、いずれも協同組合を通じた障害者の就労と参加のモデル形成が主眼とされており、ソルナ市を始め、成人教育協会、協同組合によるプロジェクトの推進団体であるクームパニオン(Coompanion)、他の障害者団体などとの協働の下で実施されている。また、いずれのプロジェクトもEUからの資金提供を受けており、欧州社会基金(ESF)の「目標3」の指定を受けている(Svenska ESF-rådet 2007)。

結びにかえて

以上、本稿ではスウェーデンにおける地域福祉サービスの供給体制について、ガバナンス論の視点から検討してきた。第1章で検討したように、公共サービス供給体制は市場原理主義的なNPMの時代から、ネットワークによる「新しい公共ガバナンス」の時代へと移行している。しかしながら、オズボーンも指摘するように、こういったガバナンスにおけるネットワークを構成する諸アクターの価値は互いに競合してもいる。よって、この点では諸アクター間の関係も必ずしも水平であるとは限らず、むしろガバナンスそのものが非民主的な構造になる恐れもある。この点では、オズボーンの議論に抜け落ちている「公共サービス供給体制の民主化」、「福祉サービス供給の市民社会化」といった視点の重要性が改めて確認できる。第2章で検討したベストフの「市民民主主義」論は、協同組合運動の今日的役割に焦点を当てることで、NPMによって市場原理主義のイデオロギーに染められた公共サービス供給体制を市民の手に取り戻すための戦略を描いたものであった。また、単なる規範論にとどまらず、今日のスウェーデンで展開されている「民主化」ないしは「市民社会化」の実態に基づいた議論となっている点も大きく評価できるものであった。

しかしながら、今日のスウェーデンにおける実態を見ると、ソルナ市のように、協同組合へのサービス供給委託が徐々に進展を見せつつあるにせよ、全体的な流れと

しては民間株式会社との契約を通じたNPM型のサービス供給委託が中心となっているコミュンがあるのも事実である。われわれが第3章で確認したように、ソルナ市の委託先となっている事業者の多くは私企業であり、ヴァクショーケア社のように株式会社の形態をとっていた。また、こういった事業者はすべて入札に基づいて選定されており、市との間で契約を結んだ上で、サービスを提供していた。これらの点を見る限り、われわれが第1章で検討したオズボーンの類型からすれば、ソルナ市の障害者福祉サービス供給体制はNPM型のそれであると判断し得よう。

とは言え、このようなソルナ市の状況を、他国におけるNPM化の流れと同一視し、ベストフの言うような「市民民主主義」の可能性を早々と否定することもできないだろう。民間の株式会社との契約を通じたサービス供給委託が進展する一方で、ソルナ市では協同組合への委託も一部実施されていた。今のところ、これらの協同組合を中心として形成されたネットワークの活動はプロジェクト遂行の段階にとどまっている。ソルナ市と同じストックホルム県に属するセーデルテリエ市の事例(福地 前掲2010)のようなネットワークを通じたサービス供給までには至っておらず、「新しい公共ガバナンス」が展開されているとも言い難い。しかしながら、これらの動きを「市民民主主義」の萌芽と捉えることは十分に可能である。この点では、むしろ「市民民主主義」革命は急激な変革などではなく、市場による絶え間ない商品化の圧力のなかで、公共サービス供給体制の市民社会化を漸進的にはかっていくものと捉えるべきである。

さらには、このような「市民民主主義」の流れを決定づけるメタ・ガバナンスについて捉える視点も重要である。第1章でも述べたように、ガバナンスにおけるネットワークを構成する諸アクターの関係は流動的であり、不平等になる可能性もある。このような諸アクター間の関係は、ベストフの主張するような協同組合などのアソシエーションへの市民の参加や「協同生産」だけでは、当然水平化できるものではないだろう。むしろ、ガバナンスやそれを構成する諸ネットワークはメタ・ガバナンス、すなわちガバナンスをガバナンスすることによって水平化し、民主的に再編しうる。この点に関しては、他の機会に議論を譲ることとしよう。

参考文献及び資料

- 荒木昭次郎(1985)「公的サービスの協同生産理論モデル: その実際の適用への批判的分析と評価」『季刊行政管理研究』第32号、30-41頁。
- 福地潮人(2010)「障害者雇用をめぐる新しいガバナンス: スウェーデンを事例に」『中部学院大学研究紀要』第11号、110-121頁。
- ハーシュマン,A.O.(2005)[矢野修一訳]『離脱・発言・忠誠: 企業・組織・国家における衰退への反応』、ミネ

¹⁵ なお、これらの職員には一切の議決権が与えられていない。

ルヴァ書房。
 Hirst, P.Q. (1994) *Associative Democracy: New forms of economic and social governance*, Cambridge: Polity Press.
 森脇俊雅(1980)「ハーシュマンの政治分析について: <退出・抗議>アプローチの適用の問題を中心に」『法と政治 (関西学院大学)』第30巻第3・4号、313-343頁。
 西下彰俊(2007)『スウェーデンの高齢者ケア: その光と影を追って』、新評論。
 奥村芳孝(2000)『新・スウェーデンの高齢者福祉最前線』、筒井書房。
 ——(2011)『スウェーデンの高齢者ケア戦略』、筒井書房。
 Osborne, S. P.(2010) “The (New) Public Governance: a Suitable Case for Treatment?” in Osborne, S. P. (ed.) *the New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.*, London /NY: Routledge.
 Pestoff, V. A. (2008) *A Democratic Architecture for the Welfare State*. London: Routledge.
 Pestoff, V. A. and Brandsen, T.(2010) “Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?” in Osborne, S. P. (ed.) *the New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.*, London /NY: Routledge.
 Rhodes, R.A.W.(1996) “The New Governance: Governing without Government” , *Political Studies*, 652-669.
 齊藤弥生(2006)「高齢者の生活を支える: 『脱家族化』

と『コミュニケーション主義』からみた自立社会」(岡澤憲英・中間真一編『スウェーデン: 自立社会を生きる人々』、早稲田大学出版部、141-169頁、所収)。
 篠田武司(2010)「スウェーデンにみる市民社会論」『千葉大学経済研究』第25巻第3号、39-72頁。
 Solna stad (2011) *Kommunfakta om Solna*.
 Svenska ESF-rådet(2007) *DÅTAVERKSTAD VÄNTORP: Slutrapport Växtkraft Mål 3*.
 UNDP(1997) *Governance for susutinable human development*, UNDP policy document.
 ——(2002) *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*.
 山本 啓編(2008)『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』、法政大学出版局。
 山本 隆(2009)『ローカル・ガバナンス: 福祉政策と協治の戦略』、ミネルヴァ書房。
 湯元健治・佐藤吉宗(2010)『スウェーデン・パラドックス: 高福祉、高競争力経済の真実』、日本経済新聞出版社。

参考ウェブサイト

Glöden (<http://www.gloden.se/index.html>)、最終アクセス日2011年11月30日。
 IT-Kretsen (<http://www.it-kretsen.org/>)、最終アクセス日2011年11月30日。
 Solna stad(<http://www.solna.se/>)、最終アクセス日2011年12月3日)

付表：PA 及び NPM と対比した NPG の中心的要素

要素 パラダイム	理論的起源	国家の性質	焦点	強調点	資源配分 メカニズム	サービスシス テムの性質	価値基盤
PA	政治学及び 公共政策論	集約的	政治システム	政策形成及び 遂行	ヒエラルキー	閉鎖系	公共セクター のエートス
NPM	合理的／公共 選択論及び 経営管理学	調整的	組織	組織的資源と 効果の管理	市場及び古典 的あるいは 新古典的契約	開放系合理的	競争と市場の 有効性
NPG	制度理論及び ネットワーク 理論	多元的及び 多元主義的	組織と その環境	諸価値、意味 及び諸関係間 の交渉	ネットワーク 及び関係的 契約	開かれた 閉鎖系	分散的及び 競合的

※出典：Osborn (2010: 10)。