

令和元年6月15日現在

機関番号：12611

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15H03427

研究課題名(和文) 福祉・介護サービスの市場化とガバナンスの変容に関する国際比較研究

研究課題名(英文) A comparative study on the marketization and the changes in the governance of social welfare and care services

研究代表者

平岡 公一 (Hiraoka, Koichi)

お茶の水女子大学・基幹研究院・教授

研究者番号：10181140

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 12,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、欧州・東アジア諸国のうち、主にイギリス、スウェーデン、フランス、イタリア、台湾、韓国、日本を取り上げ、1990年代以降の福祉・介護サービスの市場化改革と、それに伴うガバナンスの変容について比較分析を行った。主要な知見は、(1)市場化改革が、家族主義からの脱却や政府間関係の再編成の多様な経路・プロセスと関連していること、(2)導入された準市場の類型化に基づく分析が、各国の状況の違いを明らかにする上で有効であること、(3)市場化改革と関連する介護労働をめぐる問題への各国の対応には共通性と相違点があること、などであった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の成果は、国際比較研究を通して、福祉・介護サービスの市場化を、そうしたサービスのガバナンスの変容という視点から、特に、福祉ミックス、政府関係、福祉・介護労働の実態と制度改革などとの関連で多角的に分析することの必要性・有効性を明らかにしたという点で、福祉介護サービスの提供体制や運営に関する研究の新たな展開の方向を切り拓くものといえる。本研究の成果はまた、日本の福祉・介護サービス分野の制度改革をめぐる合理的な政策論議にも資するものといえる。

研究成果の概要(英文)：This study compared and analyzed the marketization reforms and accompanying changes in the governance of social welfare and care services in seven countries: The United Kingdom, Sweden, France, Italy, Taiwan, Korea, and Japan. The main findings of this study show that, first, the marketization reforms were associated with the diverse pathways of defamilialization in social policy and the reorganization of intergovernmental relations. Second, the typology of the quasi-markets proved effective for elucidating the different situations facing marketization reforms in these countries. Third, there were commonalities and differences among these countries in their policy responses to problems in the social welfare and care labor market associated with the marketization reforms.

研究分野：社会福祉学、社会政策学

キーワード：社会福祉学 社会政策学 高齢者介護 市場化 ガバナンス

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

## 1. 研究開始当初の背景

1990年代以降の多くの先進諸国における福祉・介護サービスの政策展開・制度改革の共通項となっていたのは市場化 (marketization) と、それに関連したガバナンスの再編であった。このような政策展開・制度改革は、新自由主義的な福祉国家体制の再編の一環ととらえられることが少なくないが、国内外の先行研究が示すように、市場化を伴う改革の内容や政治経済的・制度的背景は多様であり、導入された福祉・介護サービスの(準)市場の制度設計も多様であった。福祉・介護サービスの市場化の進展と、家族主義的福祉レジーム (イタリア・韓国・台湾など) の変容過程が関連している点も注目される。欧州においては、各国の市場化改革・ガバナンス再編についての比較研究も行われてきたが、海外の福祉・介護政策について相当な研究蓄積のある日本の研究者が、日本における政策課題との関連で、欧州・東アジア諸国の市場化改革・ガバナンス再編の比較研究を行うことは独自の意義を有するものと考えられる。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、1990年代以降の欧州・東アジア諸国における福祉・介護サービスの市場化をめぐる制度改革・政策展開について、その背景と内容、およびそれに伴う福祉・介護サービスのガバナンスの変化を分析するとともに、それらの改革・政策展開が、サービスの量と質、福祉・介護労働のあり方、福祉ミックスのあり方等に与えた影響を比較検討し、日本における福祉・介護サービスの提供体制とガバナンスのあり方を、サービスの利用者、福祉・介護労働者、非営利・協同部門の活動にとって好ましい方向に改革していくための示唆を得ることである。本研究の主要な比較対象国は、イギリス、スウェーデン、フランス、イタリア、台湾、韓国、日本である。

## 3. 研究の方法

上記の目的を達成するために、国際比較研究の理論枠組みの検討を行うとともに、主要な比較対象国を既述の通り設定し、さらに6つの基本的テーマを設定し、必要に応じて比較対象国の研究者の協力を得つつ、研究代表者・研究分担者が対象国別・テーマ別に分担し、研究を実施した。6つのテーマは、市場化と、既存の制度的枠組みの再編の関連、市場化と福祉・介護分野の行政組織・財政との関連、市場化とNPM型行政改革、新たな公共経営手法との関連、市場化と非営利協同部門の活動との関連、市場化と家族、地域住民組織、宗教団体等との関連、市場化と福祉・介護労働との関連である。研究の実施にあたっては、日本語・英語に加え、比較対象国の現地語 (スウェーデン語、イタリア語等) の文献、および法令・政府文書その他の資料を収集・検討するとともに、比較対象国の研究者を招いて研究会およびシンポジウム (学会大会における分科会) を開催した。

## 4. 研究成果

以下では、発表論文、学会発表の内容に基づいて、主要な研究成果の概要を記す。

### (1) 国際比較研究のための理論枠組み (平岡、2017)

主要な理論枠組みとして、Le Grandの準市場論に基づく平岡の準市場類型論 (利用者補助型/サービス購入型) 政治的要因との関連に着目するJane Gingrichの福祉国家の市場類型論、および文化的要因を重視するIngo Bodeの福祉市場文化論を検討した。

準市場類型論については、日本・イギリスの類型選択の政治経済的・制度的背景要因を明らかにしたが、その点に関する知見は、そうした背景要因の変化が、準市場の制度設計の変更を伴う制度改革のきっかけとなりうることを示唆している。準市場類型論は、また、近年の日本・イギリスにおいて見られる準市場の枠を越えた政策展開 (「ケアのための現金給付」へ移行、業績管理による政府による事業者の統制のシステムへの移行) の理解にも有効と考えられる。Gingrichの市場類型論は、市場化改革が、サービス供給の拡大のために実施される場合があること、また、サービス支出を抑制する方向への政策転換が行われる場合に準市場の型の修正が行われる可能性を示唆するものである。また、そのことから、この類型論は、日本、韓国、台湾等の政策展開の説明に有効性を発揮するものと考えられる。Bodeの福祉市場文化論は、アイディアや言説の役割を重視する福祉国家研究の潮流に連なるものであり、市場化の動態に着目している点から、近年の日本等における新たな政策展開の理解にとっても有効な視座を提供する。

### (2) 準市場類型と市場化政策の変容 日本とイギリスを中心に

イギリスは、欧州主要国の中で最も早く市場化改革を実施した国であり、平岡の2類型のうちの「サービス購入型」の原型といえるものを1990年代初頭に導入している。しかし、イギリスのシステムは、強い価格交渉力を持つ自治体と事業者との不均衡な関係と緊縮政策のもとで、事業者の相次ぐ撤退、労働条件やケアの質の低下など、市場の失敗とも見ることができると直面した。2010年代に入ってから、イギリスの準市場は、パーソナライゼーション政策のもとで、「利用者補助型」への移行とも見ることができると変化を遂げている (長澤、2017)。

日本は、介護保険制度の導入に伴って「利用者補助型」の準市場を、高齢者ケア分野で導入し、さらに、障害者福祉、保育の分野へと同様の市場化改革を拡張していった。しかし、費用抑制への圧力が強まる中で、地域福祉活動の重視、市町村の計画調整機能の重視という方向への政策転換が進み、各種サービスの「総量規制」などの手段により、市場機能を犠牲にして費用抑制が追求される一方、「施設から高齢者住宅へ」への方向転換のなかで、新たな市場空間が創出されるに至っている。「地域包括ケア」を推進する政策展開のなかで市場化と脱市場化のダイナミズムが作用している点が注目される(須田ほか、2018)。

なお、韓国の準市場の制度設計は日本に類似している。スウェーデンの場合は、自治体による差が大きいが、「サービス選択自由化制度」により、サービス購入型の準市場にパウチャー制度を導入するという性格の改革を進めてきた(斉藤、2016)。

### (3) 家族主義からの脱却の経路・プロセスの多様性と介護サービスの市場化

福祉・介護政策における家族主義からの脱却の経路・プロセスは、国際的にみると多様である。高齢者介護分野での日本と韓国の政策展開は、その一つのパターンを示すものであり、財政的制約のもとで介護の社会化を急速に進展させるために、準市場のメカニズムを組み込みつつ政府が管理する介護サービスの提供システムを整備するという手法が用いられてきた。もう一つのパターンは、「ケアのための現金給付制度(cash-for-care scheme)」(Theobald, 2015)の導入により、政府が管理するサービス提供システムの枠外で提供され利用者が自由に選択する各種のケア(家族介護者や外国人介護労働者を含む)の利用の促進を図る政策の推進である。それは、フランス、オーストリアなどの欧州諸国に見出されるパターンであり、政策展開の歴史的文脈によっては、ケアにおける家族責任を強化する「再家族化」という意味合いを帯びるものとなる。台湾は、政府の管理のもとで外国人介護労働者を大量に受け入れることで介護ニーズと公的介護サービスの供給のギャップを埋めるといった政策をとってきた。しかし、その一方で、イギリス・ドイツ・日本などの影響下で介護サービスの提供システムの整備に向けての取り組みを進めており、前記2つのパターンとは違った独特の政策展開を見せている(Hiraoka, 2015; 須田ほか、2018)。

### (4) 介護サービスの市場化と介護労働

介護サービスの市場化と介護労働の関わりに関しては、多くの先進諸国が直面しているいくつかの問題群がある。

第一に、介護サービスの市場化が介護労働者の賃金・労働条件にどのように影響を及ぼすかという問題がある。スウェーデンでは、介護労働者の賃金・労働条件に関する全国・自治体レベルの団体協約があり、市場化・民営化による賃金低下・労働条件の悪化が起こりにくい仕組みになっている(斉藤、2014)。イタリアにおいても、全国的な団体協約により、外国人労働者を含む介護労働者の賃金・労働条件が定められている。一方、日本では、介護保険制度実施後、大多数の介護労働者が未組織であるなかで、規制緩和、介護報酬の引き下げや引き上げ抑制などの要因が重なって、雇用の非正規化、不安定化が進展し、事業所における人材確保の困難として問題が顕在化した。この問題に関して、日本では、労働政策というより、もっぱら介護保険政策の枠内での政策的対応が行われてきた。

第二に、家族介護労働(無償労働)への現金支払いに関して、フォーマルな介護サービスの発展段階や政策・制度設計のタイプに応じて、各国で多様な制度が導入されている。日本と韓国を比較すると、韓国のほうが、家族療養保護士制度により、より実質的な家族介護労働への支払いが行われている。これは、老人長期療養保険制度の性格上、「インフォーマルなケアワーカーと有資格者との間に専門性の境界を設けにくいケアワーク市場の環境」がつけられている(森川・金、2018)ことによる。韓国政府は、家族療養保護士への支払いを縮小する方向での政策を展開しているが、一方では、家族介護者の収入獲得手段として定着している現実がある。

### (5) 外国人介護労働者の導入 イタリアと台湾

市場化政策の下での介護労働に関する第三の問題群は、外国人労働者の位置づけである。「家族主義モデル」から「家族-移民モデル」へ移行したとされるイタリアと台湾では、高齢者ケアを大きく外国人労働者に依存しているが、外国人労働者の規制と保護、労働実態などの点では大きく違った状況にある。台湾では、外国人の在宅介護労働者(大部分が高齢者の家で住み込みで働く)は労働基準法の適用対象外とされて労働者としての権利を著しく制限されており、入所施設で働く労働者との間で、労働市場の分断・二重構造化が生じている(須田ほか、2018)。一方、イタリアでは、繰り返し実施されてきた不正規労働者の「正規化=合法化」措置などにより外国人介護労働者の就労機会を拡大する政策展開が進む中で、全国的な団体協約により、外国人介護労働者に一定の賃金・労働条件が保障されている。ただし、ケアの質や労働の質を、要介護者や介護労働者の視点から評価するためには、介護労働の実態や、介護労働者と被介護者・その家族との間の人間関係、介護労働者の意識等の現実を踏まえた検討が必要である。イタリアについては、外国人労働者とその雇用主(要介護者の家族、特に女性)の間にしばしば共感的理解や連帯意識などが生じることを報告している研究もある(Kotani, 2017)。

#### (6) 市場化改革と政府間関係 集権化-分権化のダイナミズム

市場化と関連するサービス提供体制の再編は、しばしば政府間関係の変容を伴うものとなっている。広域的な介護サービスの市場を有効に機能させるうえで、サービスの基準、利用手続き、評価、監査、利用者保護などの仕組みを全国的に統一することは重要である。イギリスでは、そのような体制の整備が進められる一方、2000年代に整備された「業績管理」の仕組み等を通して、中央政府の方針に沿う形で自治体の福祉行政の水準の上げが目指されてきた。日本では、介護保険制度の創設当初、集権的な介護保険の実施体制が整備されたが、2000年代半ば以降、公共政策全般に関わる地方分権化の推進と、費用の抑制、地域福祉活動の重視、市町村の計画調整機能の重視という方向への高齢者ケア政策の転換を背景に、介護保険の実施体制を部分的に分権化する改革が進められてきた。韓国では、公共政策全般に関わる地方分権化が推進されるなかで、老人長期療養保険制度の導入による高齢者ケアの実施体制の中央集権的再編が行われ、集権的に管理される老人長期療養サービスと、自治体が管理する老人ドルボム総合サービスとの連携・調整が課題となっている(金、2016)。一方、スウェーデンでは、福祉・介護行政は、依然として分権的性格が強いものとなっており、保守中道政権は、サービス選択自由化制度を強力に推進したものの、自治体による実施状況には相当なばらつきがみられる(斉藤、2016)。

#### (7) 今後の展望

本研究の知見は、福祉・介護サービスの市場化を、単に福祉国家体制の新自由主義的再編の一環として、あるいは、NPM型行政改革の一環としてとらえるのではなく、導入された市場の制度設計や政治経済的・制度的背景に着目しつつ、福祉ミックス、政府関係、福祉・介護労働の実態と制度改革などとの関連で多角的に分析することの必要性と有効性を明らかにしたといえる。市場化改革は、各国において一律に、一方向的に進展するものではなく、自治体間で対応に違いがみられる場合もあれば、状況によって、脱市場化に向けての揺れ戻しが起きることがある。市場化改革は、どの国においても完結したものでなく、さまざまな方向での多様な改革が今後進展する可能性がある。

本研究の成果については、最終的に研究書として国内において出版することを検討中であるが、引き続き海外に向けての研究成果の発信と海外の研究者との研究交流につとめることとしたい。

#### < 引用文献 > 5 に記載したものは省略

Hiraoka, Koichi, 2015, "Marketization of Long-Term Care Services ----A Comparative Analysis of the Japanese Experience," 2015 Annual ESPANet Conference.

金智美、2016、「韓国における高齢者介護システムの再編と自治体の対応」社会政策学会第132回大会フルペーパー。

斉藤弥生、2014、『スウェーデンにみる高齢者介護の供給と再編』大阪大学出版会。

斉藤弥生、2016、「サービス選択自由化法」と介護サービス提供体制の多様化」社会政策学会第132回大会フルペーパー。

須田木綿子・平岡公一・森川美絵編、2018、『東アジアの高齢者ケア 国・地域・家族のゆくえ』東信堂。

Theobald, Hildegard, 2015, "Marketization and Managerialization of Long-Term Care Policies in Comparative Perspectives," in Tanja Klenk and Emmanuele Pavolini ed., *Restructuring Welfare Governance: Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*, Elgar, 27-45.

#### 5 . 主な発表論文等

[雑誌論文](計8件)

森川 美絵、金 智美、ケアの市場化に伴うケアワークの規制：日韓の介護保険制度における家族介護労働への支払いからの示唆、社会政策、査読有、10巻、2018、pp.117-128.

Yuko Suda, Changes in Citizen Participation in Japanese Civil Society, Journalism and Mass Communication, 査読有, Vol. 7, No.10, 2017, pp.574-586

Theobald, H., Szebehely, M., Saito, Y. and Ishiguro, N, Marketization Policies in Different Contexts: Consequences for Home Care Workers in Germany, Japan and Sweden, International Journal of Social Welfare, 査読有, Vol.26, No.4, 2017, pp.1-11 DOI: 10.1111/ijsw.12298

長澤 紀美子、イギリスにおけるケアの市場化の展開：準市場の構造の特性とその影響に着目して、高知県立大学社会福祉学部紀要、査読有、66巻、2017、pp. 1-11

Koichi Hiraoka, Policy Trends, Reforms, and Challenges in Long-Term Care Services in Japan, 当代社会政策研究、査読無、11巻、2016、pp.58-83

[学会発表](計23件)

Yuko Suda, Manifest and Latent Functions of Nonprofit and For-profit Organizations: Long-Term Care Insurance System in Japan, ARNOVA 47th Annual

Conference, 2018

Masao Kotani, Socio-legal Research on Life-world of Migrant Care Workers in Italy: Quality of Life and Citizenship, International Meeting on Law and Society Mexico City, 2017

森川美絵、地域包括ケアシステムはパラダイム転換か？ 首都圏自治体の比較から、社会政策学会第132回大会、2016

Kimiko Nagasawa, The Development of the Marketization of Elderly Care in England and Japan; the Structure and the Impacts of the Quasi-Market Mechanism, The 4th International Conference on Social Policy and Governance Innovation, 2016

Koichi Hiraoka, Continuities and Changes in the Governance of Long-Term Care Services in Japan, 12th East Asian Social Policy Conference, 2015.

[図書](計4件)

宇佐見 耕一・小谷 眞男・後藤 玲子・原島 博編著、旬報社、世界の社会福祉年鑑2016、2016、424(43-61)。

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名：小谷 眞男

ローマ字氏名：Kotani Masao

所属研究機関名：お茶の水女子大学

部局名：基幹研究院

職名：教授

研究者番号(8桁)：30234777

研究分担者氏名：山井 弥生(斉藤弥生)

ローマ字氏名：Yamanoi Yayoi (Saito Yayoi)

所属研究機関名：大阪大学

部局名：人間科学研究科

職名：教授

研究者番号(8桁)：40263347

研究分担者氏名：森川 美絵

ローマ字氏名：Morikawa Mie

所属研究機関名：津田塾大学

部局名：総合政策学部

職名：教授

研究者番号(8桁)：40325999

研究分担者氏名：長澤 紀美子

ローマ字氏名：Nagasawa Kimiko

所属研究機関名：高知県立大学

部局名：社会福祉学部

職名：教授

研究者番号(8桁)：50320875

研究分担者氏名：須田 木綿子

ローマ字氏名：Suda Yuko

所属研究機関名：東洋大学

部局名：社会学部

職名：教授

研究者番号(8桁)：60339207

### (2) 研究協力者

研究協力者氏名：金 智美

ローマ字氏名：Kim Jimi

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。