

令和 元年 5 月 7 日現在

機関番号：14501

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K17260

研究課題名(和文) 過疎・少子高齢社会下の介護領域における公私役割分担システムに関する研究

研究課題名(英文) The study of role sharing between public and private on elderly care

研究代表者

井口 克郎 (INOKUCHI, KATSURO)

神戸大学・人間発達環境学研究科・准教授

研究者番号：10572480

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、少子高齢化と地方の過疎化が進行する中、高齢者や障がいのある人々が住み慣れた地域に住み続けるために、介護をどのような社会システムによって保障するか、特ににない手の公私役割分担のあり方に注目し考察した。主に、日本とフィンランド及び韓国における介護人材政策のあり方を比較・分析を行った結果、諸外国においても、家族を介護のにない手と位置つける政策が展開されているものの、ボランティアな人材を介護のにない手と位置づけ多くの負担を強いる政策には限界があり、介護保障を実現するためには専門職による公的介護サービスの拡充が絶対的に必要な条件であることが示唆された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

介護保障制度の発展や、それをになう人材確保・育成を目指すにあたって、ボランティアな人材に多くを依存する政策には限界があり、専門職の養成やその就労継続可能な労働条件の保障をベースとした公的サービスの拡充が不可欠であるということが示された。介護を家族で抱え疲弊する人々、必要な介護サービスを十分に受けられない要介護者が多く存在する日本において、介護のにない手・要介護者双方の人権保障を実現するための介護保障システム構築の方向性を見定めるにあたり、重要な示唆を得ることができた。

研究成果の概要(英文)：This study considered the role sharing between public and private on elderly care. This study compared the Finnish and Korean care policy with Japanese mainly. As a result, it became clear that the Japanese care policy forcing many burdens on families and volunteers does not have sustainability.

研究分野：社会保障

キーワード：介護 公私役割分担 地域包括ケア

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

### 1. 研究開始当初の背景

高齢化と地方における深刻な過疎化が進む今日、高齢者や障がいがある人々が介護をはじめとするケアを受け、住み慣れた地域に「住み続ける権利」を保障することが緊急の課題である。現在日本では、社会保障制度の一つである介護保険制度により、介護福祉士をはじめとする専門職の労働者を中心的担い手として、介護サービスの提供を行っている。しかし、周知のようにこの間、介護労働者の待遇の低さや劣悪な労働条件、少子高齢化によるケアを必要とする高齢者層の増大等の要因により、介護人材不足が社会問題となっている。

そのような中、国は現在「地域包括ケアシステム」の構築を進めており、「自助・互助・共助・公助」の役割分担論のもと、介護保険制度による専門職を中心とした公的領域のサービスに加え、家族、地縁組織やボランティア、市場介護サービスなど私的領域の様々な資源を活用して、在宅から施設までシームレスな医療と介護(ケア)を提供する試みを進めているところである。ただ、私的領域のボランティアな担い手のケア領域への参入が期待されているものの、過疎高齢化が進む日本の地方都市では、すでにそのような担い手が高齢で疲弊していたり、不足していたりする現状が垣間見られる。まさに、介護保険制度の下で専門職(職業)として介護を担う人々、家族や地縁組織、NPO 等でボランティアな担い手として介護をになう人々、この双方が継続的に生活し介護を提供できる社会システムを構築することが待ったなしの課題となっている。

また、介護領域に、専門職(職業者)とボランティアといった異なる性格の担い手を参入させる場合、様々な問題が出てくる。彼らの賃金や労働条件および待遇、職務の内容や範囲をどのように設定するかという事柄である。これらがきちんと整理されていない場合、ボランティアの介護労働市場への参入は、逆に専門職の労働条件や地位を低下させ、公的領域の介護労働者の地位や人材確保にますます悪い影響をもたらす危険性がある。

以上のような問題関心から、介護保険制度の専門職による介護サービス、地縁組織やボランティア組織による介護サービスという公私役割分担について考察することにより、それぞれの担い手が継続的に生活を営み、かつ、要介護者の必要なケアを保障することが可能な、持続可能な介護保障システムの構築が求められている。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、上記のような問題関心から、日本と諸外国のケア保障システムの比較を通じて、現在日本で主流となっている公私・多セクター役割分担によるケアシステムの現状、課題と限界について考察し、それを克服できる人権保障としてのケアシステムのあり方の方向性を検討することである。

### 3. 研究の方法

(1) 日本の介護政策動向および介護人材政策と、家族や地縁組織、NPO などのボランティアなケア領域(自助・互助)の現状の考察と整理。

日本における介護政策及び介護人材政策動向について、政策文書等の一次資料や統計、文献等を用いて明らかにする。また、「地域包括ケアシステム」に関する事例に取り組んでいる地域の実態について、文献研究や、現地訪問調査により、考察を行った。東日本大震災被災地である岩手県大船渡市などの災害被災地において、継続的に地域の復興状況を考察しながら、「地域包括ケアシステム」による介護保障の現実性について検討を行った。

(2) 日本と類似して、家族介護の役割に注目し、親族介護支援制度を整備しているフィンランドにおける制度の運用状況や現状及び、同制度の導入に至った政策的背景に関する要因分析。日本と同じ介護保険方式をとる韓国における政策の分析。

ケアにおける公私役割分担の現状について、欧州諸国及びアジアとの比較を行った。方法は、文献研究および現地ヒアリング調査である。具体的対象は北欧フィンランドと韓国である。フィンランド現地調査の実施は、現地における介護保障制度研究の経験・蓄積を有する金沢大学森山治教授の研究室の支援の下で、研究資料及びデータの共有や調査先選定等の調整を行った。

韓国調査については、応募者の研究室の大学院生(留学生)である洪シネ(研究協力者、韓国出身)に現地調査の調査補助、通訳等の支援を受けた。

(3) 介護を必要とする人々と介護の担い手の健康で文化的な生活が両立し、地域に住み続けられる介護保障システム実現の課題および政策的提言。

上記による政策分析、文献研究、ヒアリング調査による課題の抽出結果から、介護を必要とする人々と介護の担い手双方の人権が保障される介護保障システムの条件について検討した。

### 4. 研究成果

本研究における主な研究成果は以下である。

現在日本において、「地域包括ケアシステム」の構築が進められているが、その中で地域における介護保障を実現する際に直面するのが人材確保の問題である。「地域包括ケアシステム」では「自助」や「互助」に注目し、ボランティアな人材の確保を打ち出しているが、本研究で地

方・過疎地域や災害被災地のフィールドワークを行うと、そのような「自助」や「互助」による人材確保の困難に直面している。故に、介護保障を実現するためには、専門職の労働者による介護保険サービスの供給量をいかに増やすかがどうしても避けて通れない課題である。

ただ、現在の日本においては、介保険サービスを担う介護労働者の人材不足も深刻である。日本における介護現場での人材不足は、少子高齢化以前に、介護労働者の労働条件・環境が低位に抑制されてきたことに大きな要因がある。特にこの点について、直近の現状について分析を行った（井口克郎「介護労働者におけるディーセント・ワークの実現をめぐる現状と課題」『国民医療』No.339、公益財団法人日本医療総合研究所、2018年、47～65ページ）。

労働者の労働環境の充実や人材の育成、生産的な労働のあり方に資するため、ILO（国際労働機関）は「ディーセント・ワーク」の実現を各国に求めている。今般の日本の介護労働者・専門職の働きつけられる労働条件の実現に向けては、介護における「ディーセント・ワーク」をいかに実現するかが非常に重要である。本研究では、この間の介護労働力政策や介護労働者の賃金、雇用形態、離職等の就業動向について分析しながら、介護労働における「ディーセント・ワーク」の実現状況について検討した。

その結果、近年政府が介護労働者の離職対策として行ってきた介護職員に対する処遇改善交付金や介護報酬加算では、効果は限定的であり、ごく一部の労働者の労働条件の改善しか実現されていないことや、場合によっては賃金水準などが逆に低下している職種や雇用形態の労働者も存在することが明らかとなった。

また、ILOは、労働者の労働条件の向上に際し、特に労働者の労働基本権の保障の重要性を提示している。しかし、現代の日本の介護保険制度の下においては、多くの介護事業所において、介護労働者の団結権や団体交渉権による労働条件向上は機能不全に陥っており（介護労働者の労働条件に大きな影響を及ぼす介護報酬は、国が設定するため、事業者には労働条件向上の裁量がない）介護労働者の労働基本権は機能していないか、機能していたとしても極めて限定的であることが示唆された。介護労働者の確保や労働条件の向上に際しては、この点を以下に改善するかが重要な課題であることが示された。

次に、日本の介護人材政策のあり方を検討するために、諸外国における介護の公私役割分担の在り方を考察した。一つは、フィンランドにおける親族介護支援法である（井口克郎・森山治「社会保障抑制政策下における在宅介護者支援制度の形成に対する視座 フィンランドの親族介護支援制度の動向を参考に」『医療福祉政策研究』No.2、日本医療福祉政策学会編、2019年、65～86ページ）。フィンランドでは、1993年に親族介護支援制度が示され、2005年に親族介護支援法が制定（2006年に施行）された。親族介護支援制度は、在宅における要介護者を介護する家族や親族等の者と自治体が親族介護契約を交わす枠組みを示したものであり、親族介護者に介護報酬を支払い、親族者による介護を公的サービスの一環として提供するユニークな制度として知られるようになってきている。

日本では従来、フィンランドの親族介護支援制度は公的ユニバーサルケアの枠組みを堅持しながら介護サービスの一環に組み込んだものであると積極的評価をされてきた。もちろん、フィンランドにおいては親族による介護労働を「仕事」や「労働」と認め、金銭の給付の対象としている点は積極的な評価もできるが、本研究の分析によると、フィンランドにおいても近年のグローバル化の中における経済社会環境の変化の下で従来の専門職による公的介護サービスの抑制・縮小等が生じて起きてきており、親族介護支援制度によるサービス供給増を加味したとしても、全体的に介護サービスの供給量が低下してきている傾向が示唆された。故に、専門職によるサービス供給を並行していかに増やすかがフィンランドでも課題として存在することが示唆された。

第2に、韓国における介護保障政策の動向である。韓国は、日本ドイツの先例を基に、保険制度に基づく介護保障制度、老人長期療養保険制度を導入した。また、日本とは異なり、家族介護者が介護資格である療養保護士の資格を取って在宅ケアを行う仕組みも存在し、介護における公私役割分担は日本とは異なる展開を見せている。近年、文政権の下で、日本とは異なり次第に介護の非営利化政策への転換が行われている。また、筆者が政府関係者から行ったヒアリングによると、日本の地域包括ケアシステムにならったコミュニティケアの導入が現在議論されており、その内容について整理を行った。この点については、まとめ次第、論文等とする予定である。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計4件)

井口克郎「「ニッポン一億総活躍プラン」と社会保障・社会政策」『医療・福祉研究』26号、76～80ページ、2017年3月

井口克郎「介護労働者におけるディーセント・ワークの実現をめぐる現状と課題」『国民医療』No.339、公益財団法人日本医療総合研究所、2018年、47～65ページ

井口克郎「医療・介護保障の抑制・後退政策と対抗軸：日本における『健康権』の普及と確立を」『経済』No.277、新日本出版社、2018年、28～41ページ

井口克郎・森山治「社会保障抑制政策下における在宅介護者支援制度の形成に対する視座 フィンランドの親族介護支援制度の動向を参考に 」『医療福祉政策研究』 No.2、日本医療福祉政策学会編、2019年、65～86ページ

〔学会発表〕(計3件)

井口克郎「介護労働のディーセント・ワーク化をめぐる現状と課題」日本医療総合研究所研究報告会、2017年8月

井口克郎「日本における介護保険制度の登場・変遷と非社会保障化の動向」日韓介護問題シンポジウム「高齢・格差が進む日韓両国の介護課題」四校記念館、介護労働研究会・金沢大学地域政策研究センター、2017年9月

井口克郎・森山治「在宅介護者の健康権保障に向けた在宅介護制度構築への視座 フィンランドの親族介護支援法を参考に 」日本医療福祉政策学会第1回研究大会、2017年12月

井口克郎「介護保障抑制政策の現状と対抗軸 - 社会保障諸領域における研究・運動の連携 - 」発刊記念「医療福祉と人権 地域からの発信」シンポジウム、医療・福祉問題研究会、2018年12月

〔図書〕(計1件)

井口克郎「安倍政権下における介護保険制度改革の問題点と対抗軸」、医療・福祉問題研究会編著『医療・福祉と人権 地域からの発信』旬報社、2018年、111～123ページ

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

## 6. 研究組織

(1)研究分担者  
なし。

(2)研究協力者  
研究協力者氏名：洪シネ  
ローマ字氏名：HONG SINAЕ

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。