

令和 4 年 5 月 31 日現在

機関番号：34601
 研究種目：基盤研究(C)（一般）
 研究期間：2019～2021
 課題番号：19K02232
 研究課題名（和文）介護保険サービス提供における営利法人に対する政策的対応および政策理念の変容

研究課題名（英文）Transformation of policy responses and policy principles to For-Profit Corporations in the Provision of Long-Term Care Insurance Services

研究代表者
 石田 慎二（ISHIDA, Shinji）
 帝塚山大学・教育学部・教授

研究者番号：30342265
 交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、営利法人に対する政策的対応およびその背景にある政策理念の変容について考察した。1970～1980年代においては、営利法人は助成の対象とはならず、規制が強化された。しかし、1990年代においては営利法人を健全育成していく政策方針が示される。2000年4月に介護保険法が施行されたことにより、営利法人は居宅介護サービスを提供できるようになった。このような政策の背景には、介護サービスの不足、サービスの普遍化、規制改革などがあつた。現在、訪問介護や通所介護等において事業所全体の半数以上を占めるようになったが、営利法人は介護保険施設の経営ができない。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究において歴史的視点を踏まえて営利法人による介護サービス提供に焦点を当てて介護保険法施行前後の政策的対応およびその背景にある政策理念を明らかにしたことは、営利法人参入の現状についての理論的な整理や分析枠組みを議論するうえで学術的に意義がある。また、この研究成果から営利法人による介護サービス提供の視点から介護サービス提供体制の新たな枠組みを検討する素材を提供することができると考えられ、今後、より広い学術的な研究への波及効果も期待できる。

研究成果の概要（英文）：This study examines the policy responses to for-profit corporations and the changing policy philosophy behind them. In the 1970s and 1980s, for-profit corporations were not eligible for subsidies and regulations against them were tightened. In the 1990s, the policy direction of fostering for-profit corporations is presented. In April 2000, the Long-Term Care Insurance Law went into effect, allowing for-profit corporations to provide in-home care services. This was due to a shortage of long-term care services, universalization of services, and regulatory reform. For-profit corporations now account for more than half of all in-home care services. However, for-profit corporations are unable to manage long-term care insurance facilities.

研究分野：社会福祉学

キーワード：介護保険 営利法人 シルバーサービス

1．研究開始当初の背景

2019年度は介護保険法施行から20年目となる。介護保険制度は、介護サービスの提供のあり方にさまざまなパラダイム転換をもたらした。そのひとつが介護サービス提供への営利法人の参入である。

介護保険法施行以降の営利法人の状況をみると、居宅介護サービス分野における営利法人の参入が急速に進んだ。その一方で、介護保険施設の経営への営利法人の参入については、この20年の間、規制改革の議論等において何度も俎上にあがっているが、営利法人の参入が制度上認められるには至っていない。

このような状況のなかで、営利法人は、介護保険施設ではない有料老人ホームの経営への参入を急速に進めており、「社会福祉施設等調査報告」（厚生労働省）によると、2017年10月1日現在、有料老人ホーム（サービス付き高齢者向け住宅以外）の82.6%を営利法人が占めている。有料老人ホームは介護保険施設ではないとはいえ、全国に1万か所以上設置されており、介護サービス提供のあり方を検討するにあたって無視できない存在となっている。

このように急速に進んだ居宅介護サービスや有料老人ホームの経営への営利法人の参入は介護保険法制定当初から政策的に意図したものだったのだろうか。介護保険法施行から約20年経過しているが、未だに営利法人の参入には、営利主義は社会福祉サービスの提供になじまない、公共性が確保されないなど否定的な見方も多くみられる。このように介護サービス提供における営利法人のあり方が問われている状況では、改めて介護サービス提供における営利法人への政策的対応という視点から介護保険制度の変遷を検証していくことが求められている。

介護保険制度に関する先行研究としては、二木（2007）、伊藤（2008）などの優れた研究があり、この20年間に介護保険制度に関する研究は数多く積み重ねられてきている。しかしながら、全体としては、矢継ぎ早に出される政策文書などの解説、めまぐるしく変化する政策に対する評価あるいは批判に留まっているものが多く、必ずしも営利法人への政策的対応そのものに焦点をあてたものではなく、その背景にある政策理念にまで踏み込んだ研究はなされていない。

また、現在の介護保険制度における営利法人のあり方が過去の政策的対応のどのような点から生まれているのかを考察することが必要であるが、近年の研究動向をみると、こうした歴史的視点が欠如していると言わざるを得ない状況である。

営利法人の参入は、介護サービスの提供のあり方に大きなパラダイム転換をもたらしたが、介護保険法施行から約20年のなかで、営利法人を含めた介護サービス提供体制の枠組みが整理されたとは言い難い。社会福祉サービスの提供体制に関する研究は、戦後から1990年代前半まで積極的になされており、三浦（1995）をはじめとして新たな枠組みの提案がなされるなど大きな議論がなされていた。しかしながら、2000年代以降は科学的な体系を踏まえた社会福祉サービスの提供体制に関する研究は大きな発展がみられない。

柏女（2008）のように子ども家庭福祉分野のサービス供給体制を制度改革の変遷に沿って整理する研究や、斉藤（2014）のように海外の実態を検討する研究はみられるが、社会福祉サービスの提供体制に関する新たな枠組みの提案はほとんどなされず、衰退の一途をたどるような状況が続いている。もちろん、介護サービス提供に関する研究は数多く行われているが、個々のサービス提供のあり方を問うようなモノグラフ的な研究が多く、また営利法人による介護サービス提供のあり方を問うような研究はほとんどみられない。

以上のような背景を踏まえて、本研究では、前述の学術的背景を踏まえて、「介護保険法の施行前後において営利法人による介護サービス提供に対する政策的対応およびその背景にある政

策理念はどのように変容してきたか」という問いを、研究課題の核心をなす学術的「問い」として設定する。

2．研究の目的

本研究の目的は、介護保険法の施行前後における営利法人による介護サービス提供に対する政策的対応およびその背景にある政策理念の変容について明らかにすることである。そこに至るプロセスにおいては、以下の3つの期間に分けて営利法人に対する政策的対応およびその背景にある政策理念の変容について考察する。

シルバーサービスが台頭しはじめる 1970～1980年代の政策展開

1990年代の介護保険法制定過程

2000年の介護保険法施行以降の政策展開

3．研究の方法

本研究は2019年度から2021年度までの3年計画で実施するものである。研究方法としては、上記の研究目的で述べた3つの期間に分けて、それぞれの研究対象の時代区分について文献・資料の収集、データベース化を進めたうえで、文献研究・資料研究の分析・考察を行っていく。

4．研究成果

1) シルバーサービスが台頭しはじめる 1970～1980年代の政策展開

1960年代は、公営の有料老人ホームを積極的に整備していく方針が示されたが、営利法人を含めた民間事業者が経営する有料老人ホームは融資の対象となっていなかった。一方で、届出の励行、運営の実態把握、施設管理、職員配置、入所者の健康状態の把握などについての指導の徹底が図られた。

1970年代に入ると、有料老人ホームや老人向け住宅等に対する財政融資の活用が提言されるようになる。しかし、その一方で民間事業者が経営する有料老人ホームに対しては、指導監督の必要性が指摘されるようになる。1974年には中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会の意見を受けて「有料老人ホームの設置運営 指導指針」が示されている。これまで政策文書で「営利法人」という文言はほとんどなかったが、この指針の「設置主体」には、「営利法人等が有料老人ホームを経営する場合には、その運営が極端に利益の追求に傾かないようにする必要があること」と、営利法人に対する指摘がなされている。「福祉産業」や「市場」という言葉が政策文書で広く使われるようになるのは1980年代に入ってからとなる。

2) 1990年代の介護保険法制定過程

1980年代後半から1990年代にかけては、有料老人ホームをはじめとするシルバーサービスが台頭するなかで、シルバーサービスに対して新たに行政による指導監督をさらに強化するのではなく、事業者の自主規制により対応すべきことが示され、また社会福祉・医療事業団を通じ、必要な事業資金や経営資金を低利で融資されることになるなど、財政的支援を行うことによる市場機構の活用、良質なシルバーサービスに関する情報提供の促進が行われることになった。

介護保険法制定過程においては、営利法人の参入は中心的なテーマではなかったが、1990年代前半から議論されており、たとえば1994年の高齢社会福祉ビジョン懇談会「21世紀福祉ビジョン」では「サービスの提供機関については、機動的・弾力的なサービスの確保を図る観点から、民間部門の活用によるサービスの提供を促進していくべきである」との方針が示された。

このようにサービスの供給量の拡大と質の向上を図る観点から民間活力の積極活用・規制緩

和の推進等が議論され、これまで法律の枠外でサービスを提供していた営利法人が法律の枠内でサービスを提供することになった。

3) 2000年の介護保険法施行以降の政策展開

2000年4月の介護保険法施行後、居宅介護サービス分野における営利法人の参入が急速に進んだ。「介護サービス施設・事業所調査」(厚生労働省)によると、2020年10月1日現在、訪問介護の69.8%、通所介護の51.8%、特定施設入居者生活介護の69.0%、認知症対応型共同生活介護の54.3%、居宅介護支援事業所の51.2%を営利法人が占めており、居宅介護サービスの提供において中核的な役割を担うようになっている。このように訪問介護や通所介護等において事業所全体の半数以上を占めるようになったことで、営利法人が影響力を持つようになった。

その一方で、介護保険施設への営利法人の参入については、規制改革会議等で頻りに議論になったが、入所者は要介護高齢者であり、施設に対して権利主張を行い難い、不適切なサービス提供があった場合には、要介護高齢者に具体的な被害が発生し、事後チェックでは回復不可能、サービス提供は夜間・早朝も行われる等、外部からの目が行き届きにくい、入所者にとって、施設は終の棲家であり、経営主体が自由に退出せず、長期間安定した形でサービス提供し続けることが求められる(2002年12月12日「規制改革の推進に関する第2次答申」といった懸念から、規制改革推進派と厚生労働省等の議論が平行線をたどり、営利法人の参入が認められるに至っていない(ケアハウスなどへの営利法人の参入は認められている)。

その後、有料老人ホームへの営利法人の参入が進んだことにより、近年、介護保険施設への営利法人の参入の議論は下火になってきている。

文献

伊藤周平(2008)『介護保険法と権利保障』法律文化社。

柏女霊峰(2008)『子ども家庭福祉サービス供給体制』中央法規出版。

三浦文夫(1995)『<増補改訂>社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会。

二木立(2007)『介護保険制度の総合的研究』勁草書房。

斉藤弥生(2014)『スウェーデンにみる高齢者介護の供給と編成』大阪大学出版。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------