

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 13 日現在

機関番号：22604

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380744

研究課題名(和文)福祉の市場化におけるソーシャルワーク実践のあり方に関する研究

研究課題名(英文)A Study on Social Work Practice in the Marketizaion of Welfare

## 研究代表者

和気 純子(Wake, Junko)

首都大学東京・人文科学研究科(研究院)・教授

研究者番号：80239300

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：新自由主義のもとで進められてきた福祉の市場化は、ソーシャルワーク実践にどのような変化をもたらしているのか。本研究は、福祉の市場化を評価する「公平性、選択性、応答性、効率性、サービスの質」からなる指標を開発し、韓国および日本における介護保険事業所各800ヶ所の運営責任者、および関東一都六県の介護保険施設1000ヶ所の相談員への質問紙調査を実施し、市場化による実践への影響を分析した。その結果、経営上望ましい利用者を選別する「クリームスキミング」が確認され、社会的排除の進展とソーシャルワーク実践におけるジレンマの増大が課題として指摘された。

研究成果の概要(英文)：How has marketizaion of welfare, which has been propelled by neoliberalism influenced social work ethics and practice? This study developed the evaluation criteria that consisted of 1) equity, 2)choice, 3)responsiveness, 4)efficiency, and 5)quality of services. Quantitative research methods were applied to exmine changes of social work practice caused by the introduction of the long-term care insurance program. Using self-report questionnaires, recognition of long-term care service providers in Japan and Korea have been compared. Furthermore, social workers in the long-term care facilities were investigated regarding their dilemma and pressures for profit-making practice. The research implies that social exclusion and ethical dilemma have been expanding in social work practice.

研究分野：高齢者福祉

キーワード：高齢者福祉 ソーシャルワーク 福祉の市場化 日韓比較 社会的排除 ジレンマ

## 1. 研究開始当初の背景

「福祉の市場化」は、新自由主義による福祉国家の再編のもとで推進されている世界的潮流であり、日本においては高齢者福祉領域における介護保険制度においてその進展が顕著である。市場原理を導入した介護保険制度の導入により、これまでの本報告者の研究成果からも 1) ケアマネジメントとソーシャルワークの概念、方法、アイデンティティの混乱、2) 貧困高齢者等特定の利用者のクリーム・スキミング（逆選択）と社会的排除、3) 相談員を含めたマンパワーの限定と業務の多忙化、4) ソーシャルワークの価値と倫理におけるジレンマの発生、5) 支援困難ケースへの対応をめぐる非市場的アプローチへのニーズの増大といった課題が認められている。

## 2. 研究の目的

上述したような実践上の変化と困難にかかわらず、「福祉の市場化」論は主として福祉国家論／福祉政策論の領域で理論的に議論することが主であり、ソーシャルワーク論の領域で、しかも実践に携わる人々の視点から実証的、体系的にその変容が把握・分析される機会は世界的にも極めて稀である。本研究は、このような現状に鑑み、高齢者ソーシャルワークの変容を、福祉の市場化という本質的な福祉政策の転換との関わりにおいて実証的に検証する。そのうえで、ソーシャルワークの価値と倫理をふまえその問題と課題を提起し、市場化とソーシャルワークの両立可能性を論究することを目的とする。

## 3. 研究の方法

上記の目的にしたがい、本研究では(1)文献研究、(2)イギリスにおける現地調査、および(3)介護保険事業所の運営責任者への意識調査、(4)介護保険施設の相談員へのアンケート調査をもとに分析をすすめた。

### (1)文献研究

介護保険制度実施後の実践の変化について、日本および同様の制度が導入されて間もない韓国を中心に文献研究を実施した。

### (2)イギリスにおける福祉の市場化をめぐる現地ヒアリング調査

新自由主義的実践の拡大によりソーシャルワークの変貌が議論されているイギリスにおいて、行政、民間高齢者団体、事業所、施設、全英ソーシャルワーカー協会のソーシャルワーカーおよび運営管理者にヒアリング調査を行い、市場化の影響をグローバルな視点から考察した。

### (3)介護保険事業所の運営責任者の意識調査からみる福祉の市場化の影響～日・韓の比較研究を通して～

福祉の市場化の影響を体系的に評価するために、ル・グランらの先行研究を参考に、

1) 効率性、2) 応答性、3) 選択性、4) 公平性、5) サービスの質、の5つの領域からなる評価指標を開発した。

そのうえで、日本および韓国の介護保険事業所各国800カ所に対して自記式質問紙調査を実施した（韓国調査については研究協力者が実施し、データを日本において統合・分析した）。サンプル抽出および分析にあたっては、営利／非営利および在宅／施設の4象限を設定した。調査実施時期は日本が2013年11月～12月、韓国が2013年6～9月である。有効回収率は、日本・在宅が32.5%、日本・施設が26.8%、韓国・在宅が37.3%、韓国・施設が28.3%であった。

### (4)介護保険施設の相談員の実践とジレンマの現状からみる福祉の市場化の影響

関東一都6県の特別養護老人ホームおよび老人保健施設をそれぞれ500カ所系統抽出し、生活相談員／支援相談員を対象に、福祉の市場化によるソーシャルワーク実践への影響をジレンマについて自記式質問紙調査を実施した。調査実施時期は、2016年2月である。有効回収率は、特別養護老人ホームが39.4%、老人保健施設が35.4%であった。

## 4. 研究成果

### (1)文献研究

日本では、介護保険制度の導入前後に市場化の是非をめぐる論考が多く発表されたが、その多数が準市場におけるサービス供給についてのものであった。また、準市場の多様な分野をとりあげ、その問題点を不測の事態への対策の不備やクリームスキミングの可能性を指摘する著作はみられたが、体系的な実証研究には至っていない。日本においては、その後、市場化をめぐる議論は低調であり、みべき論考は得られていない。

一方、2008年から介護保険制度を導入した韓国では、日本と同様に市場化の是非をめぐる理論研究が盛んになされた後、近年になり過剰な価格低下競争によるサービスの質の低下、地域間格差、選択権の制限、不公平性の拡大、労働問題の深刻化等が実証研究において論じられている。

本研究ではこれらの動向をふまえて、要介護高齢者の貧困や社会的孤立の研究も参照し、本研究成果として、とりわけ貧困高齢者において介護保険制度からの排除が深刻であり、市場化から地域包括ケアへの転換が求められている点、地域包括ケアにおいては、社会的に孤立し介護保険制度へのアクセスが制限されている人々を含めた総合相談システムの構築が不可欠であることを論文にまとめた。

### (2)イギリスにおける福祉の市場化をめぐる現地調査

イギリスでは、世界に先駆けてケアマネジ

メント制度を行政によるケア配分の方法論として導入し、多様な機関による「連携」を鍵概念として高齢者ケアの新展開を図っている。しかしながら、国民医療サービスによる医療費の無料化は伝統的に維持されているものの、日本の介護保険制度にみられるような普遍的な介護サービスの提供システムは未確立であり、行政によるケアマネジメントは低所得高齢者にも限定されていた。また、施設の入所においても一般国民への情報支援は限定的であり、介護労働者のほとんどが移民などであり低報酬労働に従事していた。ソーシャルワーカーの75%が公務員で占められるイギリスでは、その多くは行政に勤務し、民間事業所におけるソーシャルワーカーの活躍は限られている。民間事業所は、財政難で存続が危ぶまれる組織・団体も多く、ボランティアに依存したり、閉鎖に追い込まれる組織も少なくない現状が認められた。

(3)介護保険事業所の運営責任者の意識調査からみる福祉の市場化の影響～日・韓の比較研究を通して～

#### 基本属性

性別は日本では男性が約6割、韓国の場合女性が約6割を占め、年齢は、両国とも「50代」が最も多く、韓国では「50代」が5割以上を占めていた。学歴は、日本では「福祉・看護系以外の大学卒」が最も多い36.7%であり、韓国の場合、「福祉・看護系の大学卒」が30.5%と最も多かった。機関類型は、日本は「株式会社」が37.6%と「有限会社」が10.5%で、韓国は「株式会社」が3.5%と少ないが、「個人施設」が55.5%を占めていた。

#### 市場化に対する意識の差異

ほとんどの項目で有意差が認められ、5つの評価基準からみる日韓両国の介護保険機関の運営責任者の意識に共通点は少ないことが明らかになった。日本の運営責任者は、公平性の2つの設問についてのみ韓国の運営責任者より肯定的な意識をもっているが、それ以外の項目は韓国の運営責任者の意識の方がより肯定的であった。

#### サービス形態別（施設／在宅）にみる市場化に対する意識の差異

日韓両国において、施設より在宅のほうが公平性1項目を除くすべての項目において肯定的な意識を持っており、在宅の運営責任者で応答性と選択性が高いとする意識が認められたことである。韓国の場合では、全ての項目において在宅機関の運営責任者における意識が有意に肯定的であることが判明した。

#### 運営形態別（営利／非営利）にみる市場化に対する意識の差異

運営形態別にみても、両国の介護保険機関の運営責任者の市場化に対する意識が異なることが明らかになった。日本では、営利機関の運営責任者は効率性1項目と選択性1項目で肯定的な意識をもっていた。一方、韓国では、非営利機関の運営責任者が応答性1項目とサービスの質1項目について肯定的に意識していることが明らかになった。

#### (4) 介護保険施設の相談員の実践とジレンマの現状からみる福祉の市場化の影響

##### 基本属性

特別養護老人ホームに開設年次の古い施設が多く、法人種別では特別養護老人ホームは98%が社会福祉法人であり、老人保健施設は78%が医療法人であった。相談員については、特別養護老人ホームでは男性が多く、学歴が非大卒の者が3割を超えて最も多くなっていた。医療福祉領域の勤務年数は特養相談員の方が長いものの、現施設での勤務年数は老健施設相談員の方が長い。

##### 利用者のクリームスキミング

市場化による影響を利用者のクリームスキミング（逆選択）という観点から7つの項目で尋ねた結果、「同一法人利用者の優先」「在宅復帰可能者の優先」「身寄りのない者の優先」「経済的困窮者の優先」「利用者のニーズ本位での入所」の5つの項目で施設種別間の有意差が認められ、いずれも老人保健施設において社会的排除がより深刻であることが判明した。特に、老人保健施設において「身寄りのない人の受け入れは難しい」との回答がかなり高くなっていた。

##### ジレンマと業務の阻害要因

相談員が抱くジレンマにおいても「利用者の退所支援」「法人経営者との協働」の2項目で老人保健施設の相談員のジレンマがより深刻であった。さらに業務を妨げる要因としては、「職員数の不足」「知識・情報不足」「家族の問題」「職種間の連携不十分」「勤務条件の劣悪」「業務範囲の不明瞭」「法律・制度の問題」「行政リーダーシップの欠如」の項目が平均値3を超えて高値であったほか、「家族の問題」と「営利優先の経営管理」において施設種別間の有意差が認められ、老人保健施設において「そう思う」程度が最も強くなっていた。

ジレンマへの対応については、特別養護老人ホームの相談員と老人保健施設の相談員とに大きな差異は認められず、唯一、老人保健施設の相談員において「職場の上司・同僚に相談する」対応がより頻回であった。

これらの結果から、介護の市場化が事業者の運営意識のみならずソーシャルワーク実践にも少なからぬ影響をもたらし、貧困や身寄りのない高齢者の社会的排除が存在して

いることが明らかになった。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 6 件)

崔仙姫・寓菊姫・和気純子「介護保険制度における福祉の市場化による影響の日韓比較研究 提供機関への自記式質問紙調査を通して」『社会福祉学』日本社会福祉学会 Vol.56-4. 2016年2月 pp.52-67. (査読あり)

和気純子「高齢者への就労支援の現状と課題」『職業リハビリテーション』第28巻 No.2. 職業リハビリテーション学会、pp.51-56. 2015年2月. (査読なし)

和気純子「要介護高齢者の貧困と社会的排除 介護の市場化から地域包括ケアへ」『老年社会科学』Vol.36(4), pp.433-438. 日本老年社会科学会 2015年1月. (査読なし)

和気純子「支援困難ケースをめぐる3職種の実践とその異同 地域包括支援センターの全国調査から」『人文学報』No.484, 30. pp.1-25. 2014年3月. (査読なし)

和気純子「震災と高齢者 地域包括ケアと福祉コミュニティ形成」『学術の動向』Vol.18.No.11 日本学術会議 2013年 pp.27-33. (査読なし)

石附敬・和気純子「重度要介護高齢者の在宅生活の継続条件；介護支援専門員による認識とその影響要因」『ケアマネジメント学』No.12 日本ケアマネジメント学会 2013年 pp.45-54. (査読あり)

〔学会発表〕(計 7 件)

Wake, J., Choi, Seonhee., & Woo, Kug Hee. How do the service providers of public long-term care insurance in Japan evaluate their practice? The 23<sup>rd</sup> Joint Asia-Pacific Social Work Conference. Bangkok, Thailand, 2015.10.20.

Choi, Seonhee., Woo, Kug Hee, & Wake, J. A recognition of marketization of welfare through quantitative research on long-term care insurance providers in Korea. 23<sup>rd</sup> Joint Asia-Pacific Social Work Conference. Bangkok, Thailand, 2015.10.20.

和気純子「国際ソーシャルワーク会議の動向と国際定義」第25回東海・北陸ブロック社会福祉実習研究大会 2014年12月6日、金城学院大学(愛知県名古屋市)

崔仙姫・寓菊姫・和気純子「介護保険制度における福祉の市場化による影響の日韓比較研究 提供機関への自記式質問紙調査を通して」日本社会福祉学会第62回秋季大会、早稲田大学(東京都新宿区) 2014年11月30日

和気純子「ソーシャルワーク専門職のグローバル新定義と社会福祉教育の課題」2014年

度全国社会福祉教育セミナー、日本福祉大学(愛知県美浜町) 2014年11月2日

Wake, J. Differences among professionals in responding to the complex needs of the community-dwelling elderly in Japan. The 20<sup>th</sup> IAGG World Congress of Gerontology and Geriatrics. Seoul, Korea. 2013.6.24.

Ishizuki, T. & Wake, J. Factors associated with home care service utilization among the severely disabled elderly: A comparison between long-term community dwellers and nursing home residents. The 20<sup>th</sup> IAGG World Congress of Gerontology and Geriatrics. Seoul, Korea. 2013.6.24.

〔図書〕(計 5 件)

和気純子「第9章：サービス利用」岩田正美・大橋謙策・白澤正和編『現代社会と福祉』(第2版)ミネルヴァ書房、2016年3月、pp.197-218.291頁.

和気純子「高齢者への就労支援」朝日雅也・布川日佐史編『就労支援』(第2版)ミネルヴァ書房、2016年3月、pp.179-196.206頁.

和気純子「第1章第1節：高齢者の社会的理解」「第1章第4節：高齢者の総合的理解」「第9章：高齢者支援の実際」「第10章第2節：専門職の倫理」『高齢者の支援と介護保険制度』中央法規出版、2016年2月、pp.2-8, pp.24-29, pp.250-261, pp.298-301.431頁.

和気純子「総合相談システム 地域包括ケアの動向」岩崎晋也・岩間伸之・原田正樹編『社会福祉研究のフロンティア』有斐閣、2014年10月、pp.160-163. 236頁.

和気純子「相談援助 ソーシャルワークとケアマネジメント」「高齢者のケア」直井道子・中野いく子・和気純子編『高齢者福祉の世界』(改訂)有斐閣、2014年3月、pp.185-224.269頁.

〔産業財産権〕なし

〔その他〕なし

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

和気 純子 (WAKE JUNKO)

首都大学東京大学院・人文科学研究科  
教授

研究者番号：80239300

(2)研究分担者 なし

(3)連携研究者 なし