

令和 7 年 6 月 20 日現在

機関番号：32663

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2019～2023

課題番号：19H01594

研究課題名（和文）混合介護の導入による介護保険政策の転換と非営利事業者の「営利化」

研究課題名（英文）Promotion of fee-for-service activities in long-term care and challenges faced by nonprofit organizations

研究代表者

須田 木綿子（Suda, Yuko）

東洋大学・社会学部・教授

研究者番号：60339207

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 9,600,000円

研究成果の概要（和文）：混合介護とは、公的対人サービスの財源に民間資金を組み込むmixed-fundingのスキームである。当初は通所介護を中心に導入が検討されたが、COVID-19の感染拡大によって頓挫した。この間に、mixed-fundingを含む上位概念としてのファイナンスリゼーションが注目されるようになった。そこで、サービス付き高齢者住宅と個人型確定拠出年金（iDeco）を検討対象に加えてファイナンスリゼーション概念を反映させつつ、通所・訪問介護事業者の行動を検討した。また、COVID-19の感染拡大がこれら事業者の退出に及ぼす影響についても検討した。組織理論と、地域コミュニティについても理解を深めた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

介護保険制度におけるサービス供給組織の検討は2005年以降のパネル調査に基づいており、貴重な基礎データを提供する。また、サービス供給組織についての理論的・実証的検討や社会学領域の組織理論の導入がいずれも立ち遅れている我が国の状況において、本研究は開拓的な意義をもつ。同時に、地域社会学の視点を本研究に組み込むことにより、国内の研究蓄積とのつながりを確認し、既存の議論を本研究の視点から再解釈して成果に反映させることを試みた。あわせて、研究期間中に生じたCOVID-19の感染拡大の影響がサービス事業者に及ぼす影響についても検討した。

研究成果の概要（英文）：Kongo-kaigo is a mixed funding scheme by which private funds are incorporated in the budget to support public services. The Japan's central government planned to introduce the scheme primarily in the day-home service area of the Long-Term Care Insurance (LTCI) system. However, the plan did not fully materialize due to the pandemic of COVID-19. Instead, the financialization concept came to receive attentions in related study areas as an umbrella concept to explain the overall changes of funding schemes in public systems. Reflecting the changes, this study examined the response of day-home and in-home service organizations participating in the LTCI to the changes as incorporating the assisted-care housing and an individualized pension investment program in perspective. The impact of the pandemic on the studied service organizations was also examined, as well as studying organizational theories and community sociology to strengthen the methodology of this study.

研究分野：社会学

キーワード：介護保険制度 混合介護 ファイナンスリゼーション 組織理論 サービス供給組織 COVID-19

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、研究者個人に帰属します。

## 1. 研究開始当初の背景

厚生労働省は、介護保険制度に混合介護を導入する計画を公表し、それを受けて東京都は、2018年度に混合介護のモデル事業を開始し、2022年度までの本格的な導入を予定した。混合介護とは、法定介護保険サービスと有料サービスを組み合わせて提供することである。混合介護の導入は、介護保険指定事業者の商業的活動の抑制から、商業的活動の積極的容認への政策の転換を意味し、非営利事業者の存在意義に遡っての課題を提示する。非営利事業者の大部分は社会福祉法人であり、非営利事業者の課題とは、社会福祉法人にとっての課題にほぼ等しいのだが、国際比較の観点から本研究では「非営利」という用語を使う。そして本研究は混合介護導入の影響を、行政によって運営される介護保険制度と個人責任のあり方、非営利—営利の介護保険指定事業者の関係、非営利事業者が市場とは異なる原理に基づく機能を維持する方策、の3点から実証的に検討することを目的とした。方法は、介護保険指定事業者を対象とするパネル調査と聞き取り調査を組み合わせることを計画した。

しかしCOVID-19の感染拡大により、混合介護導入に関する議論も頓挫するとともに研究活動継続の方法も含め、本研究計画を以下のように再設定した。

混合介護とは、公的対人サービスに、利用者の自己負担に基づく自費サービスを組み混む mixed-funding のスキームである。そして本研究がCOVID-19の感染拡大への対応を測っている時期に、mixed-funding を含む上位概念としてのファイナンスリゼーションによるサービス供給組織の行動変容が注目されるようになった。そこで本研究でもその視点を反映させ、サービス付き高齢者住宅と個人型確定拠出年金(iDeco)を検討対象に加え、より広範囲の視点から通所・訪問介護事業者の行動を検討した。また本研究は、通所・訪問介護事業者を対象に2005年から行ってきたパネル調査に基づいている。そこで、COVID-19の感染拡大がこれら事業者に及ぼす影響について検討することを、新たに研究目的に加えた。

あわせて、方法論として組織理論と、さらにサービス供給の文脈としての地域コミュニティについて理解を深めることとした。

## 2. 研究の目的

### (1) 介護保険制度指定事業者の変容：ファイナンスリゼーションの視点から

- ・介護保険制度に関わるファイナンスリゼーションについて。
- ・ファイナンスリゼーションによるサービス供給組織の行動変容は、ファイナンシャル・エンジニアリングと総称される。本研究は、このようなファイナンシャル・エンジニアリングの一部として、介護保険制度における通所・訪問介護事業者が収益確保のために導入する新たな組織テクノロジーに着目し、パネル調査で得られたデータをもとに検討する。
- ・COVID-19の感染拡大がこれら事業者に及ぼす影響について検討する。

### (2) 組織理論についての理解を深める。

### (3) 地域コミュニティのあり様について、地域社会学の視点から理解を深める。

## 3. 研究の方法

### (1) 介護保険制度と通所・訪問介護事業者について

- 1) ファイナンスリゼーションの概念整理と、介護保険制度に関わるファイナンスリゼーションについて二次データを用いて検討した。
  - 2) ファイナンスリゼーションによるサービス供給組織の行動変容(ファイナンシャル・エンジニアリング)について検討するために、東京23区内の2区において、2005~2006年と2011~2012年に介護保険制度に参加する通所・訪問介護事業者を対象に実施したパネル調査にひきつづき、2018年度に、第3回目のパネル調査を行った。
  - 3) 上記のパネル調査のデータを用いて、COVID-19の感染拡大がこれら事業者に及ぼす影響について検討した。
- (2) 組織理論について国内外の研究者との交流を行い、検討を深めた。
- (3) 主任研究者が所属する東洋大学の周辺地域において調査を行い、地域の視点からの介護の課題について理解を深めた。

#### 4．研究成果

(1) 介護保険制度指定事業者の変容：ファイナンシャリゼーションの視点から

##### 1) ファイナンシャリゼーション

ファイナンシャリゼーションの議論について、本研究では以下の3つに分類した。

ひとつは、ファイナンシャリゼーションの中核を成すと思われる公私関係の変化に関する議論である。この文脈では、行政と民間が協働して、公的サービスの領域に民間資金を導入して公的財源の逼迫を補うとともに、民間は公的サービスへの参加によって収益と政策への影響力を増大させるウイン・ウインの関係性が注目される。

もうひとつのグループの先行研究は、NPM にもとづく公私関係は維持されているという前提で、サービス供給組織が金融市場で用いられるテクニックを民営化された公的対人サービスの領域に適用し、行政資金を効率的に獲得するメカニズムを検討する。Hoppania ら (2022)は、このようなサービス供給組織の行動をファイナンシャル・エンジニアリング(financial engineering)と総称する。

最後のグループの先行研究は、ファイナンシャリゼーションの政策的もしくは社会的影響を検討している。これまでのところ、次の3点の指摘がなされている。第一に、公的対人サービスが金融市場への依存性を高める(Golka, 2018; Cacelli, 2020)。第二に、民間の金融組織やサービス供給組織の影響力が増すが、それら民間組織の会計関連情報のすべてについて公開を求めることは難しく、結果として公的対人サービスの仕組み全体の透明性が低下する(Hoppania et al., 2022)。そして第三に、公的対人サービスが体現する価値が変容し、行政と民間の金融組織やサービス供給組織の利害が強調されてサービス利用者や一般国民の視点が政策に反映されにくくなる結果、公的対人サービスへの信頼性が低下することである (Mercille and O'Neill, 2022; Mosciaro et al., 2022)。

ファイナンシャリゼーションにともなう公私関係の変化に相当する介護保険制度での動きは、財源確保の一助として、行政と民間のサービス供給組織や金融機関が協働して、民間資金の獲得を政策的に進める取り組みに見ることができる。そのような政策の典型として本研究は、2011年に導入されたサービス付き高齢者住宅と、その政策を支える一助としての個人型確定拠出年金(iDeCo)について検討した。

サービス付き高齢者住宅には、行政が介護保険支出を抑制するとともに、サービス供給組織が介護報酬以外の事業収益を得る仕組みが組み込まれている。これによって行政は介護保険支出を抑制することができるが、それとともに介護保険予算から事業者への介護報酬として賄われるサービスの範囲も身体介護に限定され、それ以外の通院介助や日常の買い物、洗濯、整容等のサービスは有料で提供される。後者の有料サービスの価格はサービス事業者の裁量にまかされており、入居金も、個別契約で随意定められる。こうしてサービス事業者は、介護報酬以外の有料サービスを提供して収益を得ることができる仕組みになっている。行政は、このようなサービス付き高齢者住宅の利用を促すために、特別養護老人ホームの利用を要介護3以上に限定するとともに、既存の有料老人ホームの総量規制を行い、かわってサービス付き高齢者住宅の建設を促した。また、介護認定のプロセスにも介入して介護度の分布をコントロールしているので、要介護3以上の判定も抑制された。そして結果として、サービス付き高齢者住宅の利用者は急速に増加した。

しかし、このような民間資金の政策的導入による介護保険財政の維持は、サービス利用者の支払い能力が保たれていることを前提とする。課題は、我が国では高齢者の大半が、公的な年金を主たる収入源とし、その公的な年金の持続可能性にも深刻な懸念が生じていることである。このようななかで、2016年に既存の個人型確定拠出年金の仕組みが刷新されて iDeCo が導入されたことは、注目に値する。個人型確定拠出年金は、個人の資金を民間の株式市場で運用することによって既存の公的年金の補完を試みるポスト NPM 型のファイナンシャリゼーション・プロダクトのひとつである。王 (2022)は、iDeCo が次の3点から公的年金のあり方を根本的に変えるであろうと論じている。第一に、国民は、自身の経済的利得のために iDeCo という新しい公的年金の仕組みに参加するようになり、老後のウェル・ビーイングは民間の株式以上の動向に大きく左右されるようになる。第二に、iDeCo のような個人型確定拠出年金は、そのための積み立てが可能な層とそれが叶わない中～低所得層を分断するとともに、個人単位の投資プログラムの理念に基づくことで既存の公的年金システムが前提とするような世代間や国民の間の連帯の感覚をも損なう要素を含む。第三に、民間の金融機関が公的年金の仕組みに深く組み込まれ、その利害が関連する政策に強く反映されるようになる。

## 2) ファイナンスリゼーションによるサービス供給組織の行動変容 (ファイナンス・エンジニアリング)

NPM が前提とする公私関係の中で、サービス供給組織がファイナンス・エンジニアリングに努力を傾注しつつある様子を、介護保険制度における通所・訪問介護事業者を 2005～2021 年に追跡したパネル調査の結果をもとに検討した。サービス供給組織内部の会計情報は入手ができないことを勘案し、サービス供給組織の集団レベルの退出入のパターンに着目するポピュレーション・エコロジー理論を適用した。ポピュレーション・エコロジー理論は社会学領域の組織理論のひとつであり、組織の集団レベルの退出入のパターンに、検討対象組織 (本研究では通所・訪問介護事業者) の所与の環境 (本研究では介護保険制度) における適応行動 (本研究ではファイナンス・エンジニアリング) が反映されると考える (Hannan and Freeman, 1987; 須田・米澤・大平, 2022)。

調査の地域は、東京都内の A 区と B 区で、A 区の住民の所得水準は高く、B 区は低い傾向にある。調査対象は、A 区と B 区に登録する通所・訪問介護事業者全数で、2005～2006 年、2011～2012 年、2018 年においてそれぞれ 6.5 年のインターバルを置いて実施した。方法は、各事業者の責任者へのアンケート票を用いての聞き取り法による。2005～2006 年調査では、200 事業者のうち 142 事業者 (71.0%) から回答を得た。2011～2012 年調査では、新たに参入した 312 事業者が同定され、そのうち 217 事業者 (86.9%) から回答を得た。2018 年調査では、新たに参入した 114 事業者が同定され、そのうち 63 事業者 (55.3%) から回答を得た。さらに 2021 年に、A 区と B 区が公開している介護保険指定事業者のリストをもと、2018 年以降の調査対象事業者の存続状況を確認した。この 2021 年調査は、COVID-19 の影響を検討するために 6.5 年のインターバルを待たずに行ったものであり、本研究ではその情報の一部を検討に用いる。調査は研究倫理のガイドラインに沿って計画され、実施された。

表 1 通所・訪問介護事業者の存続率

	Cohort		
	2005-2006	2011-2012	2018
Survey	(n=142)	(n=271)	(n=63)
2011-2012	90 (63.4%) <sup>(a)</sup>	---	---
2018	66 (46.5%)	144 (53.1%) <sup>(b)</sup>	---
2021	53 (37.3%)	82 (30.1%)	55 (87.3%)

(a)(b):  $\chi^2=3.98$ ,  $df=1$ ,  $p<0.03$

その結果、2005～2006 年コホートよりも 2011～2012 年コホートは存続率が低かったが、2018 年コホートについては、COVID-19 の感染拡大期に各種の事業所支援政策が導入された影響で、明確な結果を抽出することは困難であった (表 1)。

次に、コホート別の特性を比較した結果、新しいコホートは、営利法人の資格を有し、介護報酬を得られやすい要介護度の重い利用者と生活保護受給者を対象にサービスを提供する様子が観察された。組織規模は縮小傾向にあり、大手のチェーン組織が、収益の得られやすいサービス付き高齢者住宅に参入し、通補・訪問介護事業からは撤退しつつあると推察された。また新たなリスクとして、中程度の所得層で、中程度のニーズをもつサービス利用者が、必要なサービスへのアクセスが困難になることが予想された。

本研究で観察された介護保険制度の変容は、財政的な持続可能性を維持するための一連の政策努力の結果であると考えられる。Taylor-Gooby (2004) は、公的サービスシステムを維持するための絶え間ない努力こそがニューリスクを生み出すと論じている。本研究の知見もまた、そのような現代の社会政策の自己再帰性の証左といえよう。

## 3) COVID-19 の感染拡大がこれら事業者に及ぼす影響について

COVID-19 の感染拡大を受けて、介護保険指定事業所の倒産件数が 2020 年に過去最多となったことがメディアに報じられた。倒産件数の増加は、とりわけ訪問介護事業所において顕著であるという。しかし、この報告が根拠とするデータ分析の手法は初歩的な点において再検討の余地がある。

そこで本研究は、介護保険サービスを提供する事業所の退出パターンに COVID-19 の感染拡大が及ぼす影響を検討することを目的に、東京都内の 2 つの区の通所介護事業所と訪問介護事業所の全数を対象とする調査を 2021 年 5 月～8 月に行った。そして、同区の事業所を対象に 2005 年以来実施してきたパネル調査の結果との比較にもとづいて退

出率の変化を検討した。その結果、COVID-19の感染拡大期に事業者の退出が増加した様子は観察されず、事業種による退出率の差異も検出されなかった。退出に関わる要因の検討からは、事業者支援政策が事業継続を促し、事業者の側では、戦略的な「非退出」の判断がなされたと考えられた。介護保険制度は官製の民営化された対人サービス・システムであるがゆえに、市場的な競争原理よりも管理主義が強調されて規制が強い。薄利であるが、COVID-19の感染拡大のような有事には行政からの支援が得られ、安定的な収入を維持することができる。国内外の大規模事業者は、その特性を生かしたビジネス・モデルを構築し、参入を加速しつつある。COVID-19後の介護保険制度の内実は、大きく変わる可能性が示唆された。

## (2) 組織理論について

COVID-19の感染拡大の影響で研究活動が著しく制限された期間に、社会学領域の組織理論についてオンラインを活用して国内外の研究者との交流を重ねた。その成果として、社会学領域の組織理論のBig 5といわれる5つの理論を紹介する著作をまとめた。

## (3) 地域コミュニティのあり様について

本研究プロジェクトは介護保険制度に関わる通所・訪問介護事業者の検討が主たる目的であったが、サービスが提供される地域の理解を深めるために、主任研究者が所属する東洋大学周辺の白山地域について、参与観察と地域活動参加者へのアンケート調査を行った。

その結果、高齢化に伴う地域活動の低下は否めず、地域活動活性化のために、商店会では各種のイベント活動を行っていたがそれらの活動を推進していく人材の不足・後継者不足が最大の課題であり、対応策としては地域内での連携強化が提案された。

介護保険制度では、地域住民の積極的な関わりを強調しているが、住民B型のプログラムが実らなかったことは記憶に新しい。本研究の検討では、地域コミュニティの基盤低下が重要な課題であることが改めて認識された。

## <引用文献>

王凌(2022)「日本の年金改革とファイナンスリゼーション：確定拠出年金に着目して」 阪南論集社会科学編, 56(2): 267-285.

須田木綿子(2022)「組織の生態学：ポピュレーション・エコロジー理論」須田木綿子・米澤旦・大平剛編著『社会組織理論入門』 晃洋書房.

Caselli, D. (2020), 'Did you say "social impact"? Welfare transformations, networks of expertise, and the financialisation of Italian welfare', *Historical Social Research*, 45, 3, 140-60.

Golka, P. (2018), *Financialisation as welfare: Social impact investing and British social policy, 1997-2016*, Switzerland: Spring Nature.

Hannan, M. and Freeman, J. (1989), *Organisational Ecology*, Massachusetts: Harvard University Press.

Hoppania, H.K., Karsio, O., Näre, L., Vaittinen, T. and Zechner, M. (2022), 'Financialisation of eldercare in a Nordic welfare state', *Journal of Social Policy*, <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-social-policy/article/financialisation-of-eldercare-in-a-nordic-welfare-state/9F87380099359FD39535FBDC9187B17A> [accessed 07.15.2022].

Mercille, J. and O'Neill, N. (2022), 'Institutional business power: the case of Ireland's private home care providers', *Journal of Social Policy*, <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-social-policy/article/institutional-business-power-the-case-of-irelands-private-home-care-providers/63E85955E8475E24C4DAAC3AC1DB91DA> [accessed 07.15.2022].

Mosciaro, M. Kaika, M. and Engelen, E. (2022), 'Financializing healthcare and infrastructures of social reproduction: how to bankrupt a hospital and be unprepared for a pandemic', *Journal of Social Policy*, <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-social-policy/article/financializing-healthcare-and-infrastructures-of-social-reproduction-how-to-bankrupt-a-hospital-and-be-unprepared-for-a-pandemic/516073252EAC82D67BEB6DC37C661179> [accessed 07.15.2022].

Taylor-Gooby, P. (2004). *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 2件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 須田木綿子	4. 巻 14(3)
2. 論文標題 COVID-19の感染拡大による介護保険指定事業所への影響：退出の視点から	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 102 - 110
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 須田 木綿子	4. 巻 13(1)
2. 論文標題 介護保険制度における競争原理とサービス供給組織の適応	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 96-106
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計9件（うち招待講演 0件／うち国際学会 4件）

1. 発表者名 須田木綿子・Baorong Guo・Jin Huan
2. 発表標題 介護保険制度におけるファイナンシャルリゼーション
3. 学会等名 福祉社会学会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Baorong Guo・Jin Huan・Yuko Suda
2. 発表標題 Basic Financial Counseling through the IRS VITA Program for Older Adults with Debt
3. 学会等名 福祉社会学会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Jin Huan・Baorong Guo・Yuko Suda
2. 発表標題 Financialization of Social Policies and Services in the United States Toward Finance as A Public Good
3. 学会等名 福祉社会学会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Yuko Suda
2. 発表標題 Financialization impact on the public long-term care system in Japan
3. 学会等名 International Conference on Social Work and Social Research (国際学会)
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Yuko Suda and Hiromi Koyama
2. 発表標題 Episodic and fully committed: Following former nonprofit organization staff member who left a disaster area
3. 学会等名 8th Annual ARNOVA-Asia Conference (国際学会)
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 須田木綿子
2. 発表標題 高齢者ケアと社会政策
3. 学会等名 第26期健康・第3回生活委員会高齢者の健康分科会
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 Yuko Suda
2. 発表標題 Financialization of social policies in aging Japan: A new risk for the middle class
3. 学会等名 2024 EASP&FISS Joint Conference (国際学会)
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 須田木綿子・Jin Huang・Baorong Guo
2. 発表標題 対人サービスのファイナンシャル化と中間層へのニュー・リスク：介護保険制度と個人型確定拠出年金(iDeCo)を題材に
3. 学会等名 社会政策学会第148回(2024年度春季)大会
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 Akira Yonezawa
2. 発表標題 Social Enterprise Ecosystem in Japan
3. 学会等名 Civil society forum、Seoul, South Koreaia. (国際学会)
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 武川正吾・佐藤 健二・常松 淳・武岡 暢・米澤, 旦	4. 発行年 2024年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 304
3. 書名 社会学概論：何をどのように考えてきたのか	

1. 著者名 小山弘美 (第6章)	4. 発行年 2024年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 290
3. 書名 新・地域の社会学 (森岡清志編)	

1. 著者名 三重野卓・高野和良・鎮目真人・大槻茂美・須田木綿子	4. 発行年 2023年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 270
3. 書名 社会学の継承と未来創造 第4巻 福祉と協働	

1. 著者名 須田木綿子・米澤旦・大平剛	4. 発行年 2022年
2. 出版社 晃洋書房	5. 総ページ数 200
3. 書名 社会組織理論入門	

〔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
研究分担者	小山 弘美  (Koyama Hiromi)  (00732801)	関東学院大学・社会学部・准教授   (32704)	
研究分担者	西野 淑美  (Nishino Yoshimi)  (30386304)	東洋大学・社会学部・准教授   (32663)	

6. 研究組織（つづき）

	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
研究分担者	川副 早央里  (Kawazoe Sawaori)  (50778660)	早稲田大学・文学学術院・その他（招聘研究員）    (32689)	
研究分担者	米澤 旦  (Yonezawa Akira)  (60711926)	明治学院大学・社会学部・教授    (32683)	
研究分担者	門 美由紀  (Kado Miyuki)  (40732780)	東洋大学・人間科学総合研究所・客員研究員    (32663)	

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1件

国際研究集会 Organizational Study Workshop	開催年 2022年～2023年
---	--------------------

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