

令和 5 年 6 月 28 日現在

機関番号：32618

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2022

課題番号：20K02071

研究課題名（和文）介護の市場化のもとでの在宅介護労働者の脆弱性とその克服

研究課題名（英文）Vulnerability of the home care workers under the marketization of care for the elderly and resolution of it

研究代表者

山根 純佳（Yamane, Sumika）

実践女子大学・人間社会学部・教授

研究者番号：80581636

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は介護保険制度下の訪問介護事業を対象にし、ケアの市場化が労働者の脆弱性を明らかにすることを目的としている。2022年に実施した訪問介護事業所調査・労働者調査からは、効率化を目的とした国家による資源の管理コントロールが、事業者間の資源の取り合いを加速させていることが明らかになった。また労働者調査からは介護報酬の対象とならないサービスや労働を効率化することができず無償で提供している実態が明らかになった。選択と競争の下で選ばれなかった事業者が撤退するとする準市場の理論とは逆に、利用者ニーズにより応答的な＝利用者を選ばない事業者がより脆弱な位置に置かれている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

介護の社会化を謳った介護保険制度開始から23年たつが、本来の目的であった公平で普遍的サービスの供給が困難な状況となっている。本研究からは、現金給付による代理受領の仕組み（出来高払い）、サービスの短時間化、介護報酬の加算などの国家の管理・コントロールが、効率的な資源配分を阻害し事業の継続を困難にしていることが明らかになった。特に新型コロナ・ウイルス感染拡大による利用控えや、サービス提供による感染リスクなど訪問介護事業所が置かれている脆弱性が露わになった。本研究は実証研究を通してサービス提供を維持するケア資源の配分のあり方について考察し社会的提言に繋げるという点で大きな学術的・社会的意義を有する。

研究成果の概要（英文）：The aim of this study is to elucidate the impact of marketization on the vulnerability of care workers, focusing on the provision of home care services under the Long Term Care Insurance. The survey in 2022 for the home care providers and the workers have shown that the state control of the resources aiming the efficient supply of resources has intensified the competition for the resources among the providers. The survey of the care workers also shows the care workers provide the service which are not covered by the LTCI benefit. Contrary to the logic of marketization of care that the provider which provide poor quality care will exit though competition among providers and choice of the users, for-profit companies are choosing profitable services and users, and the providers which are responsible to the user's needs siuates in the vulnerable positions.

研究分野：ケア労働とジェンダー

キーワード：介護保険制度 訪問介護 ケア労働

## 様式 C-19、F-19-1、Z-19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

現在日本の介護人材不足は深刻で、介護労働者は2040年に55万人不足すると推計されており、近年政府は技能実習生等の外国人労働者の導入に舵を切っている。介護人材不足の原因としては賃金の低さ、肉体的・精神的負担等人手不足がさらなる労働強化をもたらす悪循環に陥っており、特に7割近くが非正規雇用の訪問介護事業所でもっとも人手不足が深刻になっている(平成30年介護労働実態調査)。特に在宅介護労働者は利用者宅での孤立した労働に従事することに加え、非正規雇用者は、事業所に寄らず自宅から利用者宅との直行直帰の働き方をしているため、ハラスメントの被害にあったとしてもそれを伝えたり解決する人的ネットワークや交渉力をもっていない「脆弱」な位置にある。こうした介護現場における「労働の質」の保障と労働力確保は焦眉の課題といえる。本研究では、「市場化」と「顧客主義」という点から、こうした介護保険制度の下での労働の質を把握し望ましい介護労働市場の形成のあり方について考察することを試みた。

### 2. 研究の目的

本研究は、民間事業者の参入による供給の拡大を図った介護保険制度を「介護の市場化」として位置づけ、市場化と在宅介護労働者の脆弱化の関連について考察する。第一に、介護保険制度内の民間営利、非営利、地方公共団体における雇用管理と労働条件の比較、第二に準市場内の介護保険サービスと準市場の外の「市場」のサービスにおける労働条件の比較をおこなう。在宅介護労働者が労働条件に対する交渉力を持ちえない状態、利用者からのハラスメント等によるストレスや孤立などを抱えた状態を「脆弱 vulnerable」な状態としてとらえ、脆弱性を規定する要因を考察する。またその脆弱な状態を改善するための交渉資源を配分しうる市場を統制するルールのあり方や産業内部での取り組みについて提言する。

### 3. 研究の方法

(1) 先行研究と理論仮説の検討：供給主体(法人格)による比較という分析方法について、欧米の福祉ミックス論やNPO研究の近年の研究成果を踏まえ。特に「非営利」の境界と多様性について、日本の社会福祉法人や医療法人の歴史的・制度的特殊性について考察する。また2020年度の在外研究先のイギリスにおいて在宅介護労働をめぐる事例や研究レビューを踏まえ、移住労働をめぐる政府の規制のあり方と介護労働者の脆弱性の関連について考察する予定であった(在外研究は、新型コロナ・ウイルス感染の拡大によって中止になった)。

また労働者をエンパワーする資源としてヨーロッパの産業別労働組合や労働協約の機能について分析する。

#### (2) 在宅介護労働者への質問紙調査

訪問介護事業が、「市場化」と顧客主義の影響を受けているかについて、在宅介護従事者への郵送調査を5000の事業所の各3部ずつ発送する形で実施する。調査では①経営主体による比較、②提供されるサービスの形態(介護保険内/介護保険外)の比較をおこなうことにより、ミクロなレベル(対利用者・対雇用者)とメゾレベル(営利・非営利)で労働者の脆弱性について考察する。

### 4. 研究成果

(1) 先行研究として多元的福祉や選択と競争による市場化がどのような論理で正当化されてきたか、1990年代~2000年代にかけての経済学や福祉国家論の文献をレビューした。「非営利」市場論において「競争」は「応答性」の条件とされている。準市場論によれば、供給者は利用者を選択されないと資源(給付)を手にすることができないため、「競争は「応答的な仕方」で提供しようとする誘因を与える」(Le Grand 2007=2010: 40)。彼はサービスの担い手を、自分たちの利益よりも自分たちの患者や生徒や顧客のニーズを優先する「ナイト」と、自分たちの利益だけを追求する「悪党」と分類した上で、「悪党」にも対応できる仕組みとして「選択と競争」が必要不可欠だとする。しかしこの「悪党」と「ナイト」のモデルでルグランが見なかったのはジェンダーである。経済学的な「利益」のモデルにもとづけば、経済的自立を求められていない女性は、「ナイト」である可能性が高い。彼女たちは少ない報酬でも利用者のために精一杯働き、支払われない時間にも利用者の話を聞いたり、時間内に終わらないケアをするかもしれない。ルグラン自身「市場化が悪党を増やす」という批判に対する反論として「女性の介護ボランティアの場合などは市場型の支払い方法を導入したことでその人の動機がかえって強化された」(Le Grand 2007=2010: 53)と女性を用いる。つまり市場化しても、そのケアを人助けをしたい女性たちに委ねる限りは、「動機は損なわれない」ということだ。政府からの限定された資源の中では「ケアの実践」をすることは困難にもかかわらず、女性たちが「ケアの実践」をしようとしているならば、これほど効率的なシステムはない。その意味で、ジェンダー構造を前提としたケアの市場化は、女性が低賃金労働に従事するジェンダー不平等に依存することで「効率化」を繕うことができる仕組みだったといえる。

(2) こうしたジェンダー構造に依存した資源供給構造の問題点を明らかにするべく、訪問介護事業所を対象とした質問紙調査を実施した。調査対象は厚生労働省が公表している「介護サービス情報の公表システムデータのオープンデータ」のリストから、無作為に全国の5000の介護施設を選びだし、郵送で調査票を配布した。調査は訪問介護事業所が影響を受けている新型コロナ・ウイルスの感染拡大の状況を鑑み、2022年7月に実施した。結果的にアンケート実施期間が第7波と重なったこともあり、回収率は13.9% (664 ケース) となった (事業所閉鎖などによる返送分を除く)。

まず「市場化」という点から見ると、経営状況や営利志向を法人の特性との関連で分析すると、小規模のNPOや有限会社、有料老人ホームやサービス付き高齢者住宅などを併設している大規模事業所との差が明確になった。つまり小規模事業所ほど要介護度が低く、報酬単価の低いサービスを提供しており経営状態が厳しくなっている。

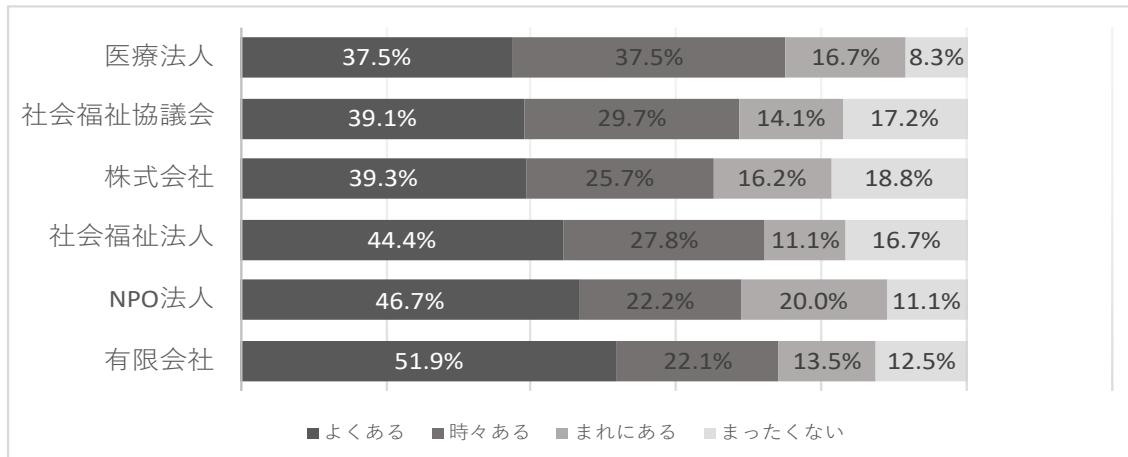


図1. 他事業所から報酬単価の低いサービスを受ける頻度

これに関連して自由回答には、労働者の賃金を上げるための処遇改善などの「加算」に手続きが煩雑であり、小規模事業所では結果として得られる「加算額」が、手続きのための事務経費 (人件費) を下回るという問題点も挙げられている。本調査では33.8%の事業者が「特定処遇改善加算」を取得していなかった。加算を取得しない理由として「各種要件を満たしていないから」(47.8%) がもっとも多いが、「利用者の利用料が上がるから」とした事業所も27.4%あった。「顧客主義」が、事業所の経営を圧迫する仕組みになっていると言える。

また移動距離についてもたずねているが「一番遠い利用者の家」が10km以上という回答が4割を超えており、特に地方においてガソリン代や駐車場代、車の維持費などのコストが経営を圧迫している様子がうかがえる。非正規・パートへの移動時間への支払いでは「移動回数ごとに手当を支払っている」が182ケースでもっとも多いが、訪問1回あたりの移動費の平均は163.1円と最低賃金で換算しても10分分しかカバーされていないことがわかる。

このように事業者間で、より報酬の高い (もしくはコストが低い) サービスの「選択」が起こっていることがうかがえる。一方で報酬単価が異なる「生活援助」と「身体介護」について、労働者に支払う時給を回答してもらったところ、「同額」の事業所が210事業所41%に達していた。このことから、生活援助の報酬を低く設定している介護報酬のあり方に反し、現場では生活援助の提供が困難で苦勞が多いという認識があることが推測される。

新型コロナウイルス関連では、以下のことが明らかになった。2020年度から2021年度の比較で45%の事業所が減収となっているが、その対応策では「管理者の月給を下げた」との回答がもっとも多くなっている。また感染拡大時期に管理者がコロナ対応にかけた1日の平均時間は215分と3時間を上回っている。また陽性になった利用者へのケアについて自治体からのサービス要請を受けた事業所は14.4%、感染疑いのある利用者へのケアの陽性は24.8%で、そのうち8割ほどの事業者が実際に提供をしている。一方で43%の事業者がコロナ禍でのサービス提供にあたり自治体や国からの補助を受けていないと回答している。

以上の分析から、現行の介護報酬の配分の問題点が明らかになった。①身体介護と生活援助の報酬単価の格差が、事業者によるサービス (利用者) の選択に繋がっており、よりニーズ応答的な事業者が単価の低いサービスを提供する構造がつくられている。すなわち利用者による「選択と競争」ではなく、事業者によるサービスの選択が行われ、ニーズ応答的な事業者の「退出」を促している。②移動や待機のコストについては、地方でよりその負担が大きくなっており、またサービス付き高齢者住宅など施設での提供型の事業者がもっともコストをかけなくてすむ構造がある。後者の経営の担い手はほとんどが株式会社であり、民間企業「市場化」の影響が大きく出ている。③介護サービス市場では、ケアにかかる移動・待機、ガソリン代などのコストがサービス価格に転嫁できないことから、その担い手のほとんどが女性である訪問介護労働者が「コスト」を無償の労働でカバーしている。その意味で「動機づけられた」女性労働者を搾取する構造がつくりだされている。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4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 山根純佳	4. 巻 72
2. 論文標題 ケアワークにおけるジェンダーの再編	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 社会学評論	6. 最初と最後の頁 433-448
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 山根純佳	4. 巻 66
2. 論文標題 読書案内『地域を支えるエッセンシャル・ワーク』	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 女性労働研究	6. 最初と最後の頁 176-178
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 無
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 山根純佳	4. 巻 24
2. 論文標題 書評『ケアするのは誰か 新しい民主主義のかたちへ』	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 ジェンダー研究	6. 最初と最後の頁 195-197
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24567/0002000123	査読の有無 無
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 -

1. 著者名 Sumika, Yamane	4. 巻 47
2. 論文標題 Gender equality, paid and unpaid care and domestic work: Disadvantages of state-supported marketization of care and domestic work	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 The Japanese Political Economy	6. 最初と最後の頁 44-63
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 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 山根純佳
2. 発表標題 介護保険制度とジェンダー - ケアの市場化の功罪
3. 学会等名 フォーラム 労働・社会政策・ジェンダー（招待講演）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 山根純佳
2. 発表標題 ケアの市場化とジェンダー 介護現場における男性活躍
3. 学会等名 国際ジェンダー学会2020年大会
4. 発表年 2020年

〔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
---------	---------