

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年6月8日現在

機関番号：12701

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2009～2011

課題番号：21310168

研究課題名（和文）東アジア地域連携におけるケアレジームの比較ジェンダー分析：
社会的ケアの現代的諸相

研究課題名（英文）A Comparative Study of Care Regime and Social Integration in East Asia

研究代表者

相馬 直子（SOMA NAOKO）

横浜国立大学・国際社会科学研究所・准教授

研究者番号：70452050

研究成果の概要（和文）：本研究は、日本、韓国、台湾、香港、中国を対象とした、ケアレジーム比較分析である。具体的には、「ケアダイヤモンド」の視点から、社会的ケア（高齢者ケア・子どものケア）の財源負担とサービス分担に果たす4セクター（国家・家族・市場・非営利セクター）の役割比較に関する指標を設定し、各地域の「ケアダイヤモンド」の共通点と差異、その背景にある社会的・経済的・政治的要因、社会的ケアをめぐる政策課題を示した。

研究成果の概要（英文）：The aims of this research are to develop a more empirically based framework and objective indicators for comparative analyses of care regimes in the East Asian societies of China, Korea, Japan, Taiwan and Hong Kong. The similarities and differences are clarified through comparative analyses on how four sectors (welfare state, market, family, and third sector) play roles on provision and financing of social care (both elderly and child care). The study investigates social, political and economic factors affecting the changing care regimes, and identifies agenda for the policy development on social care.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	3,700,000	1,110,000	4,810,000
2010年度	3,500,000	1,050,000	4,550,000
2011年度	3,700,000	1,110,000	4,810,000
年度			
年度			
総計	10,900,000	3,270,000	14,170,000

研究分野：複合新領域

科研費の分科・細目：ジェンダー、ジェンダー

キーワード：ジェンダー、ケア、東アジア、地域連携、比較

1. 研究開始当初の背景

(1) 東アジア諸国では、主に家族、より正確には女性が高齢者介護や子育てコストを負担してきたことから、「家族主義的な福祉国家」「家族中心の福祉レジーム」といわれてきた。家族の変化は、新しいリスク—近親者

が要介護になるリスク、高齢で一人暮らしになるリスク、一人親になるリスク、そして仕事と家族生活が調和しないリスクを生み出している。こうした新しいリスクに対し、どう政策的に対応していけばよいのか。家族やジェンダー関係の変化の中で、東アジア諸国

は共通の政策課題を抱えており、各国ともダイナミックな福祉改革の渦中にある。

(2) 主に家族やジェンダー関係の変化によって生じている上記の新しいリスクは、欧米諸国よりも、「家族主義的な福祉国家」といわれてきた東アジア諸国においてより深刻であるともいえる。さらにいえば、欧米諸国と東アジア諸国との比較からではなく、東アジア諸国同士の比較研究を通じて、各国が高齢者介護や子育ての社会的支援について、より包括的・学際的な視点から、お互いの経験を学びあうことは、国民国家という枠組みを超え、東アジア全体で共存し、持続的な福祉社会形成のための東アジア連携のもとで、各国の社会政策の発展にとって重要な意味を持つものと考えられる。

(3) 社会政策の比較研究は欧米を中心として近年急速に発展してきた。欧米における比較研究をみると、社会的ケアや家族を分析枠組みに取り組んだより包括的なアプローチが採用されている。

一方で、東アジア諸国の社会サービスにかかわる社会的ケア政策の比較福祉研究は、マクロな比較研究や社会保険領域に比して数が少ない状況にある。現代アジアにおける家族とジェンダーの変容について、韓国・中国・台湾・タイ・シンガポールという東アジア・東南アジアの5地域と日本の比較研究からは、子どものケア・高齢者のケアをめぐるネットワークの様相、アジア女性の主婦化のメカニズムが質的分析から明らかにされてきたものの、比較分析に必要な各国の基礎統計やデータが不足していることもあり、東アジアの社会的ケア政策をめぐる政策分析に必要なデータの確認と整備、それにもとづいた比較研究の進展が喫緊の課題となっている。

(4) そこで申請者と本申請の研究協力者(香港、台湾、北京、韓国)はまず、2007年度よりEADP(East Asian Database Project)を立ち上げ、東アジア諸国の社会的ケア政策の分析に必要な家族や社会的ケア統計の有無、定義のズレ、比較上の問題点の抽出を行ってきた。具体的には、東アジア社会政策研究ネットワーク(EASP)の第4回国際会議(2007年10月20-21日、東京大学)でのセッション、第5回国際会議(2008年11月3-4日、台湾国立大学)のパネルセッションにおいて、日本・韓国・台湾・香港・北京における、家族変化と社会的ケアの統計データを共有化し、定義の問題点、比較可能性、比較上の問題点を明らかにしてきた。さらには、東アジア諸国の比較分析の統計・人的データの共有のためのWebを立ち上げ、オンライン上で、東ア

ジア諸国の社会サービスにかかわる社会的ケア政策の比較福祉研究に必要な、基礎統計やデータの洗い出しや問題点の共有化を進めてきた。

2. 研究の目的

本研究は、東アジアの日本・中国・韓国を対象に、家族形成のグローバル化の中で、社会的ケア(高齢者ケア、保育・幼児教育)をめぐるコストが、国家・家族・市場・非営利セクターでどのように配分されているのか、その背景には、いかなる社会経済的変化があるのか。各社会における「ケアレジーム」の様態と、その背後にある社会経済的条件や経路の共通性・差異を、3カ年の研究を通じて、明らかにすることを目的とする。

そのうえで、国民国家という枠組みを超え、東アジア全体で共存し、持続的な福祉社会形成のための東アジア連携のもと、社会的ケア(高齢者ケア、保育・幼児教育)にかかわる費用と便益が、ジェンダー・世代・階層・民族間で構成に分配される社会へと移行するうえでの、社会的ケアをめぐる政策課題を提示したい。

3. 研究の方法

(1) 東アジアの福祉政策を比較分析する場合、社会保障については広く議論・検討されてきたが、保育や高齢者介護など社会サービスにはさほど目が向けられなかった。この分野の数少ない研究は、各部門の役割や実績を評価する実証的な分析枠組みや指標を模索してきたが、本研究は、東アジアのケアレジームを比較分析するために、ケアダイヤモンドという実証的な分析枠組みと測定可能な指標を設定し、比較分析を行った。

(2) 先行研究(ソク 2007)の検討から、分析対象は大きく3つに分けられる。第1は「資金調達」で、これは財源の構成、特に官民の資金の組み合わせ、およびケアコストの社会化の度合いを意味する。第2は「ケアの提供」で、給付の種類、ケアサービスの正規化または民営化の度合い、資金フローの形態(サービスに関しては国→ケア提供者、給付という点では国→ケア利用者→ケア提供者)をいう。第3は「規制」で、福祉サービス提供に適用される規則や法規制である。規制は、ケア提供者の質に関する最低基準と管理を必要とするためケア提供者の選択に影響する。本研究では、特に「資金調達」と「サービス提供」に焦点化し、保育と高齢者介護の分野において、各部門間でどう担われているかを分析した。規制の問題は各地域で概略のみ取り上げた。

(3) 各国・地域のケアダイヤモンドを明ら

かにするには、「国家」「市場」「家族」「コミュニティ」の各用語を明確に定義しなければならない。「国家」によるケア提供は中央政府および／または地方政府が直接提供するものであるが、「国家から資金提供を受けた」サービスにおいては、サービス提供者（市場やコミュニティなど）がサービスを提供するために国家から助成を受ける。同様に、「コミュニティ」によるサービスは、インフォーマルなネットワークや制度化された組織

(NGO、NPO など)が経済的動機付けなしに提供するサービスである。そのための資金は国家、当該組織・ネットワーク自身、受益者負担、さらには市場（雇用主負担など）によっても賄われる。「市場」によるケア提供は、民間部門（企業または法人）が一般に利潤を目的として提供するものである。そのための資金も国家、受益者負担、従業員福利制度

(例：大企業が提供する保育サービス) などさまざまところから提供される。「家族」によるケアは近親者や他の親族によって提供される。家族がさまざまなサービスの費用を負担しなければならない場合、筆者らはこれを家族部門による資金提供とみなす。ケアの提供や資金調達の形態が明確に把握されれば、各部門がケアレジームにどう関与しているかについて理解が深まる。

もちろん、上記の定義は、各国・地域の歴史的・制度的背景によって多少違った形で適用される。そのいずれについても必要に応じて次章以下で取り上げる。この比較研究は東アジアの中国、香港、日本、韓国、台湾を対象とする。筆者らは各国・地域の入手可能な統計を用いて、さまざまなタイプのケアダイヤモンドがあることを明らかにした。この研究はこれらの国・地域と OECD 諸国との比較を目的とするものではない。それは次の段階の課題となる。

(4) 各地域のケアダイヤモンドを実証的に分析するための指標は、大きく次の二つに分けられる。第一に「資金調達（財源構成）」である。その指標としては、社会的ケアのための社会支出とその公私比率である。対応するデータは、高齢者と子どものケアのための公私支出、高齢者と子どものケアのための一人あたり社会支出、現金給付のための社会支出である。第二に「ケア提供（誰がどのようにケアするのか）」である。その指標としては、社会的ケアの利用動向（ケア提供における福祉ミックス）、サービス、現金給付、出産・育児休暇などの内容、社会的ケアの家庭内分担の動向である。対応するデータは、ケアサービス利用者数と割合、施設数と割合、組織形態別保育および高齢者介護のシェア、サービス、現金給付、出産・育児休暇の利用可能性、生活時間調査である。

(5) 研究の過程で、一部の国・地域にはこうした指標がないことがわかった。そのため厳密な比較は不可能ではないにしても困難であった。また、社会サービスや組織形態に関するデータのとらえ方は、国や地域によって違った。こうした問題に対処し、比較データの適合性を確保する最良の方法を見つけなければならなかった。各地域の関連データに基づいて、4つの分野（保育の提供と資金調達、高齢者介護の提供と資金調達）における4部門の役割と機能を分析した。そして、対象とした5つの国・地域のケアサービスを5段階評価（0=なし、1=ごくわずか／極めて限定的、2=多少／限定的、3=大きい／広範囲、4=支配的）で比較した。最後に、各地域におけるケアダイヤモンドを示した。

4. 研究成果

(1) 本研究以前に、落合恵美子を中心とする研究チームがアジアの6つの国・地域におけるケアレジームの変容について同様の調査を実施した (Ochiai, 2009)。調査研究の着眼点は似ているが、対象とする国が一部違い、アプローチも違った (落合らは参考指標を用いてケアレジームを分析した)。しかしながら2つの研究の結論は、ケア提供において家族が主要な役割を果たしている (落合の研究では、家族は親族を含む)、市場の重要性が増しているといった点で共通している。

(2) 日本、韓国、台湾は保育の提供に類似性があり、香港や中国より広範囲の保育サービスを提供していることが本研究で明らかになった。(社会的ケアやエデュケア (educare) による) 保育施設の提供や有給出産休暇は5つの国・地域に共通するが、それに加えて日本、韓国、台湾には育児休暇と育児手当がある。たとえば韓国と台湾では、ジェンダー平等を促進するために父親にも育児休暇が付与される。もっとも、育児休暇をとる男性はごく少ない。

5 地域における高齢者介護の一般的な形態は、コミュニティによるケアと施設ケアである。日本と韓国では介護保険制度によって、台湾では具体的な介護計画によって、長期介護が提供されている。香港はそうした制度がないが、2000年以降、体の弱い高齢者により適切なサービスを提供する方法を模索している。これら4地域と比べると中国は遅れており、包括的な制度も一貫したサービスインフラもない。

(3) 5つの国・地域のケアレジームには次のような類似点が認められた。①保育と高齢者介護の提供と費用負担において家族への依存度が大きい。②政府の役割はサービス提供

より資金提供面で増大している。③サービス提供においては市場の役割が増大している（資金提供においてはそうではない）。④コミュニティ（特にインフォーマル・ネットワーク）はサービス提供に限定的な役割を果たしているが、資金供給面での役割はほとんどない。国家は資金提供に重要な役割を果たしているが、市場とコミュニティは公的資金を活用してサービス提供者としての役割を強めている。

調査対象国・地域のうち日本、韓国、中国は家族の役割と国家の関与が大きく、それをコミュニティと市場が補完している。この3つの国のなかでは日本と韓国のほうが市場の役割が大きく、中国では市場の関与はまだ初期段階にある。香港と台湾では別のパターンが見られ、家族の役割は大きい、国家の関与は限定されており、コミュニティと市場への依存度が高い。

(4) 各地域では、家族と国家が一般にケア供給の責任の大半を担っているものの、ケアレジームへの4セクターの関与度は地域によって異なる。日本では、国家の役割が拡大したことによって家族の責任が分担され、地方自治体から資金提供を受けた準政府機関が高齢者介護サービスの主たる提供者になっている（もっとも近年、その割合はやや縮小）。日本では市場セクターによるサービスが保育と高齢者介護の両面で拡大しているが、特に高齢者介護において拡大した。韓国では、国家が保育サービスと高齢者介護サービスへの資金提供を増やした。個人によって設立され政府の厳しい規制を受ける社団法人は保育の提供に主要な役割を果たしているが、高齢者介護についてはそうではない。

一般に市場は高齢者介護より保育に積極的にかかわっている（例外は香港で、高齢者介護を提供する施設ケアサービス部門が非常に大きい）。台湾では家族への依存度が特に高く、他のセクターによるサービス提供はかなり限られている。台湾と香港はケアサービスのために移住労働者雇用戦略をとっている。多くの場合、移住労働者は台湾と香港に出かけて介護施設のケア従事者となるが、個人の家庭で働くケア労働者は高齢者と子どもの両方をケアすることが多い。

中国では、家事労働者に対する需要を主として農村部からの移住労働者が満たしている。都市部ではケアサービスに占める市場セクターのシェアが拡大しているものの、まだ限られている。農村部では保育と高齢者介護は今でも家族の責任であり、家族以外が担う仕組みがない。一般に政府の財源が限られており、家族の資力にも限りがあり（都市部の新富裕層を除く）、NGOには厳しい制約があるため、家族が今でも主要なケア供給者にな

っている。

相対的にいえば、コミュニティの役割は5地域のいずれにおいてもかなり限定的である。インフォーマル・ネットワークの関与度もほとんどないに等しい。組織が提供するサービスに比べれば特にそうである。もちろん、それはインフォーマル・ネットワークと他のセクターの関与度を記録し、比較するのが難しいからでもあろう。5地域のなかでコミュニティの役割が比較的大きいのは中国と香港である。中国の場合、コミュニティに代わるものがなく、農村では、親が町で働いている子どもを保育する場合のように、インフォーマルなネットワークが使えるからであろう。これはおそらく、政府の奨励によるものと思われる。香港では、NGOが国家から多額の助成を受けてサービスを提供している。香港は近年、社会資本の構築によってコミュニティをケア提供にあらためて関与させる措置をとっている。

(5) 本研究で調査した国・地域はいずれも人口が高齢化し、出生率が低下していた（近年は安定）。特に高齢化が深刻な日本は、他の国・地域より早くから抜本的対策をとってきた。他の4つの国・地域の政府は予防策を講じている。出生率の低下は日本、韓国、台湾で大きな関心事となっており、中国と香港でもある程度注視されている。中国は人口増加を抑制するために「一人っ子政策」を続けている。香港政府は、可能な出生率引き上げ策を講じてもおそらく効果はないとみている。とはいえ、保育サービスへの関心が弱まっているわけではない。むしろ今回の調査によれば、保育サービスへの関心は高齢者介護サービスと同じくらい高かった。

(6) 政府はどのような方向を目指すのか、それが変化の大きさや方向に直接影響する。各国・地域の政府にはそれぞれの関心事や目標があり、それが具体的な戦略の選択に影響する。たとえば日本では、政府は民間セクターがもっと関与できるとみて地方分権化と民営化を奨励している。中国はNGOの活用に慎重で、財政責任を地方自治体に委譲してきたが、地方自治体は公式・非公式のケアに取り組む社区を注意深く監視し、社区と協調してもいる。韓国の革新政権は福祉の向上、新たな家族概念の普及、ジェンダー平等への支援に向けた政策をとり、2000年以降、脱家族化に向けて一連の改革を進めた。台湾では民進党政権（2000～2008年）が改革を進めたが、それは韓国と同じような考え方に基づくものでもあり、選挙を意識してのことでもあった。

(7) 各国・地域の福祉システムの歴史的遺産

も政治的要因と政府の政策に影響する。この具体的な文脈要因は具体的な戦略の選択にも影響する。東アジア福祉モデル（小さい政府、大きな市場、生産主義志向、少ない政府支出）の遺産が、ケアレジームに他のセクターをもっと活用して（国家資源のより適切な配分により）効率的な政府を目指す方向へ動かしてきた。この10年間、財政の不確実性に対処する必要があるという認識も強まっている。政府はケアレジームにおける役割の拡大を受け入れたものの、その戦略は直接的なケア提供の拡大に依存するとともに、すでに確立された他のセクター（コミュニティ（主としてNGO）と市場）を巧みに活用してきた。

5つの国・地域のなかで、ケアサービスの提供に強力なNGOセクターを最も活用してきたのは香港政府であり、確立した民間セクターに依存して施設ケアサービスを提供している。それに対し、韓国は保育サービスについて、台湾は高齢者介護サービスについて、営利組織の参入を禁じており、両政府は「社団法人」（独立してはいるが政府の規制を受ける）をパートナーとしている。

日本では、第2次世界大戦末期に確立した「措置制度」によって、政府と社会福祉協議会や社会福祉法人との緊密な、多くの場合排他的な協力関係が生まれた。高齢化社会の課題が初めて明白になった時、その課題に対処していくためにこの関係が維持された。政府が民間セクターによる保育サービスの提供を奨励することに決めたのは2000年以降であり、その後この協力関係は次第に弱まった。中国はNGOの大規模な活動を認めることにまだ慎重であり、ケアサービスが不足している（地方政府と市場は需要を満たせない）。また、移住労働者が活用されるかどうかは、移住労働者受け入れに関する政府の方針に大きく左右される。香港と台湾の方針はそれほど厳しくないが、日本と韓国は受け入れに慎重な姿勢を変えていない。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計7件）

- ① Naoko Soma, Junko Yamashita and Raymond K.H.Chan, "Comparative framework for care regime analysis in East Asia," *Journal of Comparative Social Welfare*, 27(2), 査読有, 111-121, 2011
- ② Raymond K.H.Chan, Naoko Soma and Junko Yamashita, "Care regimes and responses: East Asian experiences compared," *Journal of Comparative*

Social Welfare, 27(2), 査読有, 175-186, 2011

- ③ 相馬直子、『子育ての社会化』論の系譜と本研究プロジェクトの目的、『生協総研レポート：ケア労働を通してみた女性のエンパワメント』66、査読無、1-16、2011
- ④ 相馬直子、「育児不安・負担感に関する分析手法の開発へ向けて：21世紀出生児縦断調査第1～7回から」、『厚生労働科学研究費補助金（統計情報総合研究事業）パネル調査（縦断調査）に関する統合的分析システムの応用研究（平成22年度）平成22年度総括研究報告書』、査読無、185-226、2011
- ⑤ 相馬直子、「子育て費用と習い事の実態：21世紀出生児縦断調査第1～7回から」、『厚生労働科学研究費補助金（統計情報総合研究事業）パネル調査（縦断調査）に関する統合的分析システムの応用研究（平成22年度）平成22年度総括研究報告書』、査読無、167-184、2011
- ⑥ 相馬直子、「現代日本の若年出産：21世紀出生児縦断調査第1～7回から」、『厚生労働科学研究費補助金（統計情報総合研究事業）パネル調査（縦断調査）に関する統合的分析システムの応用研究（平成22年度）平成22年度総括研究報告書』、査読無、95-121、2011
- ⑦ 相馬直子、「若年出産と高齢出産」、『厚生労働科学研究（統計情報総合研究事業）パネル調査（縦断調査）に関する統合的高度統計分析システムの開発研究』、査読無、227-240、2010

〔学会発表〕（計2件）

- ① 相馬直子、「韓国における10代の妊婦・出産・子育て— <中絶か養子か><自分で生み・育てる>という「選択」の背景に何があるのか—」日本社会福祉学会第59回秋季大会、2011.10.8、淑徳大学（千葉市）
- ② Soma Naoko, A Comparative Analysis of the Child Care Supporting System in Korea and Japan, IJS-LSS Project Team Joint Symposium, Poverty, Inequality, Social Policy in Korea and Japan from a Gender Perspective, 2010,3,6, Seoul National University (South Korea)

〔図書〕（計6件）

- ① 相馬直子、「家族政策の日韓比較」後藤澄江・小松理佐子・野口定久編『家族／コミュニティの変貌と福祉社会の開発』、中央法規、191、2011
- ② 相馬直子、「福祉政策」田代洋一・萩原伸次郎・金澤史男編『現代の経済

- 政策』、有斐閣、313-337、2011
- ③ Soma Naoko, “Rebuilding the Family Unit or Defamilialization?: the Politics of Family Policy for Social Risks in South Korea,” *Risk and Public Policy in East Asia*, Raymond K.H.Chan, Mutsuko Takahashi, and Lillian Lih-Rong Wang(eds), Ashgate, 59-74, 2010
- ④ 相馬直子、「圧縮的な家族変化への適応戦略：日韓比較から」金成垣編『現代の比較福祉国家論：日韓から東アジアへの新しい視座』、ミネルヴァ書房、313-337、2010
- ⑤ 相馬直子、「地域ネットワークを活用した事業と社会的価値の創造～コミュニティ・ビジネスと子育て支援～」コミュニティ・ビジネス・ネットワーク編『コミュニティ・ビジネスのすべて：理論と実践マネジメント』、ぎょうせい、50-53、2009
- ⑥ 相馬直子（韓松花共著）、「韓国：放課後対策における教育福祉の試み」池本美香編『子どもの放課後を考える：諸外国との比較でみる学童保育問題』、勁草書房、141-158、2009

6. 研究組織

(1) 研究代表者

相馬 直子 (SOMA NAOKO)
 横浜国立大学・国際社会科学研究科・准教授
 研究者番号：70452050

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

陳國康 Raymond K. H. CHAN
 Department of Applied Social Studies , City
 University of Hong Kong, Hong Kong
 王永慈 Kate Yeong-Tsyr Wang
 Graduate Institute of Social Work , National
 Taiwan Normal University, Taiwan
 山下順子 Junko Yamashita
 Centre for East Asian Studies, University
 of Bristol, United Kingdom
 白仙姫 Sun-hee Baek
 Department of Social Welfare , Seoul
 Theological University, South Korea