

「若手研究者支援」(海外調査)	
介護サービスにおける福祉ミックスの再編成—韓国都市部の B 自治体の事業所調査—	
氏名 金 鉉卿	所属 人間発達科学専攻
期間	2022 年 8 月 30 日～2022 年 10 月 17 日
場所	韓国ソウル市 B 自治体
施設	韓国ソウル市 B 自治体の介護事業所(訪問療養・昼夜間保護施設)9 ヶ所

内容報告

1. 研究概要

本研究は、福祉・介護サービスにおける多元化・市場化という国際的な政策動向に着目して、日韓の自治体レベルで高齢者介護サービスにおける福祉ミックス¹⁾の展開を明らかにすることを目的とし、介護保険制度を取り上げ、理論的考察、政策分析、特定の地域の事業所調査を組み合わせ、社会学的分析を行う。このような研究目的に沿って、海外調査は、韓国大都市部の自治体レベルでの介護サービスの供給における福祉ミックスの展開を実証的に検討するために、韓国のソウル市にある 1 つの自治体を取り上げ、介護事業所(居宅介護)の 9 ヶ所を対象としてインタビュー調査を実施した。

2. 研究背景

調査者は、福祉・介護サービスの市場化・多元化によって生じている変化として、民間の供給組織に注目し、福祉ミックスの視点から理論的・実証的な検討を積み重ねてきた。まず、国際的な政策動向として、多くの福祉国家では、高齢者介護サービスにおける市場化が推進された。その中で、とくに日本と韓国の介護サービス制度は類似しているため、高齢者ケアシステムの多角的な日韓比較研究の必要性が唱えられている(平岡 2019)。そして、近年、日本国内外で、福祉・介護サービス供給における政府部門の役割縮小と民間部門の拡大によって、福祉・介護サービス供給組織の行動とその多様性をどう捉えられるかという関心の高まりと、民間部門の供給組織の行動と多様性を分析する適切な分析枠組みが必要となり、なおかつ、供給主体の多元化を実証的に検討することの重要性が求められている(金 2021)。

このような研究背景を踏まえて、2017 年度に東京都 A 自治体で実施した事業所調査を分析した結果、制度的枠組みや自治体の規制役割によって供給組織の多様性は活かされず、供給組織間の同型化現象が進むという日本国内での先行研究の結果(須田 2011)を支持するとともに、欧米での福祉・介護サービスの市場化・多元化がもたらした結果(商業的競争が強まることによる同型化)(木下 2004; 須田 2011)とは異なる様相を呈していることが明らかになった²⁾。なお、日本の介護サービスの供給組織の行動を規定し得る要素について理論的検討を行い、論文としてまとめた(金 2021)。

他方、韓国では日本とドイツの介護保険制度を参考にして、2008 年に老人長期療養保険制度(介護保険制度)が導入された。現在、韓国における介護事業所の運営主体別参入状況を概観すると(国民健康保険公団 2021)、訪問療養(訪問介護)の場合、約 90%近くが法人格を有しない個人事業主の事業所(以下、個人事業所)であり、約 10%が法人格を有する事業所(「営利」と「非営利」双方を含む)(以下、法人事業所)である一方で、昼夜間保護(通所介護)は、約 70%が個人事業所であり、約 20%が法人事業所である³⁾。このような状況から、韓国の介護サービスにおける個人事業所の参入が多く、事業所間の過当競争が生じていることや、このような過当競争を引き起こす政府の規制のあり方の問題点は、韓国国内研究でも指摘されている(ソク 2017; イ・ソク 2019; イ・パク 2011)。

総じて、介護サービスの国際的な政策動向と、福祉・介護の供給組織に関する理論的検討、そして、韓国国内での先行研究を踏まえて、韓国大都市部の自治体レベルで、介護サービス供給体制の多元化と介護事業所の特徴と運営状況を綿密に分析するために、韓国現地調査を実施するに至った。

3. 海外調査の概要

3.1 調査目的・方法・対象の選定

以上の研究背景から、本調査は、韓国のソウル市の B 自治体で、介護サービスにおける福祉ミックスのあり方を実証的に検討するために行った。調査方法は、大都市部の自治体の事例研究として、ソウル市の 1 つの自治体を取り上げて、その自治体の在家福祉施設(訪問療養と昼夜間保護施設)⁴⁾を運営している管理者を対象として、半構造化インタビュー調査法を用いた。その理由は、介護サービスの供給にあたって、事業所が持つ特徴・多様性、実際の運営状況、自治体・公団・他の事業所との関係性等について詳細な話を聞き取ることができるからである。調査期間は、2022 年 9 月～10 月中旬である。

調査を実施する前に、韓国の長期療養保険公団のホームページにて、B 自治体の昼夜間保護・訪問療養サービス(通所介護・訪問介護)に参入している介護事業所の情報を入手して、事業所リストを作成した。この事業所リストからは、B 自治体における訪問療養と昼夜間保護の事業所の参入状況を把握するとともに、その事業所リストを基にして組織形態の多様性(個人事業主と「営利」、「非営利」の法人格)を考慮し、事業所を選定して、調査を実施した。調査内容は、事業所の属性・特徴、運営状況、セクター間関係性(政府(公団・自治体)・他の事業所との関係性)、ネットワーク(利用者・保護者・供給者間の関係性)、今後の方向性等である。

3.2 調査対象：療養訪問・昼夜間保護施設

今回調査対象地域となった B 自治体は、ソウル市に位置しており、商業地域と住居地域が混在する地域である。この自治体の所得水準は、ソウル市内でやや高いほうである。調査者が作成した B 自治体の事業所リストに基づき、調査を依頼した結果、9 ヶ所から調査の承諾が得られた。調査対象となった事業所の属性は次の通りである(表 1)。

表 1. 調査対象事業所の属性

調査対象者	調査実施日	法人格	セクター	サービス種類	単独/複数/併設	複数・併設
B1	9月16日	個人	営利	訪問型	単独	訪問療養
B2	9月21日	個人(加盟店)	営利	訪問型	複数	訪問療養・訪問沐浴
B3	9月23日	個人(加盟店)	営利	訪問型	複数	訪問療養・訪問看護
B4	9月27日	社会福祉財団	非営利	通所型	併設	福祉館
B5	9月28日	社会福祉法人	非営利	通所型	併設	福祉館
B6	10月4日	社会福祉法人	非営利	通所型	単独	
B7	10月7日	個人	営利	訪問型	複数	訪問療養・訪問沐浴
B8	10月12日	個人(加盟店)	営利	訪問型	複数	訪問療養・訪問沐浴
B9	10月14日	個人	営利	訪問型	複数	訪問療養・訪問沐浴

まず、組織の形態として法人格・セクター区分(「営利」、「非営利」)からして、個人事業所である「営利」が 6 ヶ所と、社会福祉財団と社会福祉法人「非営利」が 3 ヶ所である。個人事業所には、自治体内で事業展開をしている個人事業所が 3 ヶ所と、全国的な展開をしている大きな株式会社の加盟店として運営する個人事業所が 3 ヶ所である。他方、「非営利」には、カトリック、仏教の宗教組織が設立した社会福祉法人と社会福祉財団が、B 自治体で福祉館⁵⁾を委託運営しており、その建物の中で昼夜間保護を運営している併設施設が 2 ヶ所と、聖堂の敷地内で運営している「非営利」事業所があった。これらの宗教組織が設立した社会福祉法人と社会財団は、B 自治体のみならずソウル市や全国的レベルで、高齢者・障がい者・子供等の様々な分野の社会福祉施設の委託運営や福祉事業を展開している。次に、サービス種類からすると、訪問療養が 6 ヶ所、昼夜間保護が 3 ヶ所である。最後に、単独・複数・併設の区分からすると⁶⁾、福祉館の併設で介護サービスを提供している事業所が 2 ヶ所と、一つの事業所で複数の在家福祉サービスを提供している事業所が 5 ヶ所、単独のサービスを提供する事業所が 1 ヶ所である。

4. 調査結果:ソウル市 B 自治体における介護サービス提供体制における福祉ミックス

本調査を通して次のようなことが明らかになった。まず一つ目に、調査者が作成した事業所リストに基づき、B 自治体で介護サービスの提供体制を事業所の参入状況からして、訪問療養は、47 ヶ所の

介護事業所があるなか、個人事業所が42ヶ所、法人事業所が5ヶ所となる。つまり、約90%の訪問療養事業所は法人格を有していない個人事業所となるわけである。個人事業所のなかには、小規模の個人事業所が圧倒的に多い数であるが、全国的な事業展開をしている株式会社の加盟店も少なくはない。二つ目に、昼夜間保護は、13ヶ所の事業所があるなか、法人事業所が6ヶ所、個人事業所が5ヶ所、地方自治体が2ヶ所となっている。法人事業所の詳細を調べると、全てが「非営利」組織で、そのうち5ヶ所は、宗教団体が設立した社会福祉法人・社会福祉財団の組織であった。続いて、三つ目に、本調査から事業所が抱えている共通の問題点として、療養保護士(介護士)の確保、高齢者利用者確保及び利用促進、介護報酬単価と職員の給与、政府の規制のあり方や関係性、利用者・保護者側の認識不足が取り上げられた。また、訪問療養と昼夜間保護の事業所双方とも収益を安定的に確保するためには、利用者と療養保護士の安定的な確保が重要であることが示される。その一方で、昼夜間保護の事業所は、コロナの影響を大きく受けて全体的な運営が難しかった点や、訪問療養の事業所の運営においては事業初期一定数の利用者確保が難しかった、といったサービス種類による差異も顕著である。

したがって、B自治体での事例研究の検討を通して、次のようなことが示唆される。まず、第一に、韓国介護サービス供給の担い手として民間部門の組織の役割が大きいことである。とくに、法人格を持たない個人事業所の参入が圧倒的に多いことと、宗教系団体が設立した社会福祉法人・社会福祉財団といった「非営利」組織が重要な役割を果たしてきたことは、福祉ミックスの視点からし、日本とは大きく異なる点である。第二に、訪問療養・昼夜間保護の事業所が直面している諸問題と、利用者・療養保護士の確保が安定的な収益確保において重要であることは共通している部分であるものの、サービスの種類によって、介護供給組織の多元化・多様化の様相が大きく異なることが示される。言い換えれば、サービスの種類によって、介護サービスにおける市場化の程度、事業所の特徴や行動パターン、事業所間の関係性等が異なることを意味する。今後はこのような調査結果に、理論的検討と政策分析を組み合わせ、立ち入った分析を進める必要がある。

5. 今後の計画

当初の計画通り、韓国ソウル市にあるB自治体で9ヶ所の介護事業所(訪問療養、昼夜間保護)の運営者を対象としてインタビュー調査を実施することができた。博士論文は、日韓の介護サービス提供体制及び供給組織について福祉ミックスの視点から多角的に検討するという研究目標に据えて、本調査の結果は、韓国大都市部の自治体の事例を綿密に検討したうえで、さらに日本の事例研究との国際比較を行い、日本と韓国の介護サービスの提供体制の共通点・差異を明確にするためには重要である。これらの事例研究と国際比較の結果を踏まえて、少子高齢化が急激に進展している両国に介護サービス制度に政策的提言を示すとともに、メゾレベルで福祉・介護サービスの提供体制の市場化・多元化による変化や供給組織の行動・多様性に関する理論的検討を通して、学際的な知見を広げることにも一助となると期待される。

本調査を通して得られた知見は、2023年度の社会政策学会の春大会で発表し、また日本国内外での学会誌投稿をも検討している。さらに、この調査結果は、韓国事例研究の分析に留まらず、介護サービスにおける福祉ミックスの日韓比較を目指し、2023年度には同様の調査方法を用いて、日本東京都の自治体で事例研究を行う予定である。この事例研究と国際比較研究の結果は、国際学会にも積極的に発表していきたい。最後に、国際的に活躍する女性リーダーの育成を目的とする「お茶の水女子大学グローバルリーダーシップ研究所 2022年度若手研究者支援(海外調査)」の助成金を受けて実施した本調査は、介護サービスの自治体事例研究の国際比較として社会福祉学分野において重要な位置づけとなるとともに、日本国内のみならず国際学会での発表を志している点で、十分その目的に適った研究であるといえるものである。

6. 謝辞

本研究の調査は、お茶の水女子大学グローバルリーダーシップ研究所 2022年度若手研究者支援(海外調査)の助成を受けて実施したものです。本調査に協力してくださったB自治体の9ヶ所の介護事業所の管理者の方々に深く感謝を申し上げます。そして、本調査を遂行するにあたり、指導教員小谷眞男先生から熱心にご指導いただきましたことに、心より感謝いたします。

注

1. 福祉ミックス(welfare mix)は、多様な供給主体による福祉・介護サービスの供給状況を指す概念として捉えられ、供給主体は、「政府部門」、「民間営利部門」、「民間非営利部門」、「インフォーマル部門」に区分され、それぞれ異なる行動原理と特徴を持っていることを前提として、福祉・介護サービスの供給主体の多元化が論じられることが多かった(平岡ほか 2011)。
2. 調査者は、2017 年に東京都 A 自治体で 11 ケ所の介護予防(新総合事業)サービスの事業所(通所型・訪問型)を対象として実施した調査の結果を 2017 年度修士論文としてまとめた。また、その一部は 2018 年度第 16 回福祉社会学会大会にて発表した。
3. 韓国国民健康保険公団の「2020 年老人長期療養保険統計年報」によると、長期療養保険施設の設立区分は、法人格による区分ではなく、地方自治体、法人、個人、その他になっている。訪問療養の場合は、全国的に 15,412 ケ所の事業所があり、そのうち個人事業所が 13,619 ケ所(88%)、法人各を有する事業所が 1,717 ケ所(11%)、地方自治体 24 ケ所、その他が 52 ケ所である。他方、昼夜間保護の場合、全国的に 4,587 ケ所があり、そのうち個人事業所が 3,413 ケ所(74%)、法人格を有する事業所が 1,603 ケ所(23%)、地方自治体が 120 ケ所、その他が 18 ケ所である。
4. 長期療養保険法第 23 条(長期療養給付の種類)によって定められた給付には、在家福祉給付、施設給付、特別現金給付がある。在家福祉給付は、日本の居宅介護サービスに値する。そのなか、在家福祉給付(居宅介護)には、訪問療養(訪問介護)、訪問沐浴(訪問入浴介護)、訪問看護(訪問看護)、昼夜間保護(通所介護)、短期保護(短期入所生活介護)、その他の給付(福祉用具)がある。本研究では、訪問療養と昼夜間保護を調査対象に据える。
5. 老人福祉館とは、老人福祉法第 36 条(老人余暇福祉施設)によって、老人の教養・趣味活動及び社会参画等に係る各種の情報とサービスを提供し、健康増進及び疾病予防・所得保障・在家福祉、その他の老人の福祉増進に必要なサービス提供を目的とする施設である。
6. 韓国の老人長期療養保険法施行規則によって、各施設は施設の規模、施設及び設備基準、職員の資格基準、人員配置基準が規定されている。その中、1 つの在家老人福祉施設で複数の在家老人福祉サービスを提供する場合(ただし福祉用具サービスは除く)の特例と、在家老人福祉サービスを提供する施設を社会福祉施設に併設する場合の特例が適用されることを考慮して、単独の在家福祉サービスのみを供給する施設(単独)、一つの施設で複数の在家福祉サービスを供給する施設(複数)、福祉館に併設されている施設(併設)を分類した。それによって、組織の規模や運営方針等にどのような違いがあるのかを分析していく予定である。

参考文献

- 平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人(2011)『社会福祉学』有斐閣。
- 平岡公一(2018)「東アジアにおける高齢者ケアシステム——台湾・韓国・日本の比較と若干の考察」須田木綿子・平岡公一・森川美絵(2019)『東アジアの高齢者ケア——国・地域・家族のゆくえ』東信堂。
- 金鉉卿(2017)「高齢者介護予防・日常生活支援総合事業における福祉ミックスの再編成——東京都 A 自治体の事例研究を中心に」お茶の水女子大学人間文化創成科学研究科 2017 年度修士論文。
- 金鉉卿(2021)「介護サービス供給組織の行動を規定する制度的環境——介護予防・日常生活支援総合事業の実施に注目して」『人間文化創成科学論叢』(23):61-39。
- 木下武徳(2004)「アメリカにおける非営利団体と市場化——社会福祉における進展状況と論点・課題」渋谷博史・平岡公一編『福祉の市場化をみる眼——資本主義メカニズムとの整合性』ミネルヴァ書房, 271-292。
- 須田木綿子(2011)『対人サービスの民営化:行政—営利—非営利の境界線』東信堂。
- 韓国国民健康保険公団(2021)『2020 老人長期療養保険統計年報』。
- 韓国国民健康保険公団ホームページ(2022 年 11 月 4 日取得, <https://www.longtermcare.or.kr/npbs/indexr.jsp>)。
- イギジュ・ソクジェウン(2019)「長期療養施設間の競争が激しいほどサービスの質は上がるのか?——訪問療養機関を中心に」『保健社会研究』39(4):425-455.(韓国語)
- イジンスク・パクジンファ(2011)「市場原理の拡大を通じての老人長期療養サービスの効果性の評価」『保健社会研究』31(4):5-33.(韓国語)
- ソクジェウン(2017)「長期療養サービスの公共性の強化のための規制の合理化に関する研究」『保健社会研究』37(2):423-451.(韓国語)

きむ ひょんぎょん／お茶の水女子大学大学院 人間文化創成科学研究科 人間発達科学専攻

指導教員によるコメント

本調査を構成要素のひとつとする研究の全体像は、いわゆる福祉レジーム論を大きな背景として、日本と韓国の long-term care に関する福祉ミックスの動態を実証的に比較検証しようとするものである。調査者は、十分な理論的準備を固めたうえで、東京都内ですでに介護サービス供給事業所の実態調査を実施した。今回は、満を持して韓国ソウル市内の調査対象地域を選定し、独自の実態調査をお

こなったものである。日本で学ぶ韓国人留学生ならではの有効なテーマ設定といえる。

結果は、韓国でも日本同様の組織運営上の課題を抱えているらしいことが浮かび上がってきた一方で、個人事業所や宗教系団体の役割が大きいことなど、日本とは異なる様相も多々認められた。調査の成果は大で、極めて貴重なデータが得られた。今後はより一層分析作業を進め、学会発表などを通じて議論を鍛え上げ、最終的には福祉システムの日韓比較研究に関する水準凌駕的なモノグラフに結実することが強く期待できる。

(人間科学系・小谷眞男)

Restructuring of welfare mix under long-term care system in Korea: A case study of Municipality B in Seoul.

Hyunkyung Kim

This research aims to explore the changes in the welfare mix in Korea under the Long-term care insurance (LTCI) system, through a case study of Municipality B in Seoul. For this purpose, Semi-structured interviews were conducted with nine managers of care agencies, non-profit and for-profit organizations, in 2022. LTCI system has been introduced in Korea Since 2008, and under the LTCI system, care services are provided by various private-sector agencies. The LTC service provision system is characterized active participation of individual business owners in home-visit and daycare services, and the role of religious organizations in daycare services. The results also indicate that the characteristics of marketization are influenced by the type of services (home-visit or daycare).