

# 台湾における高齢者介護サービス供給の 民間参入に関する課題分析<sup>1)</sup>

## An Analysis on Privatization of Elderly Care Service in Taiwan

莊 秀 美\*

Hsiu-Mei Chuang

### (要旨)

台湾では1980年代以降、家族介護機能の低下に伴い、介護サービスへのニーズは増加する傾向が見られ、以前のような選別主義に基づく福祉サービスの提供はもはや普遍化された介護サービスへのニーズを満たすことができなくなった。一方、社会福祉行政の効率を向上させる手段として、社会福祉の民営化が進められ、非営利団体などの民間団体の介護サービスへの参入を促す法制的展開がなされると共に、非営利団体の介護サービス供給への参入も徐々に拡大してきている。今日、政府が提供する介護サービスの他に、民間の資源をいかにして介護サービス提供体制の構築に生かすことができるかが益々注目を集めている。

本稿は、台湾における高齢者介護サービスの民営化について検討し、その実態を踏まえつつ、介護サービス供給のあり方を議論するもので、以下の課題について議論するものである。

- (1) 介護サービスの民営化の法制的展開
- (2) 介護サービス政策の新しい展開
- (3) 民間の参入の現状
- (4) 介護サービスの民営化の関連課題
- (5) 介護サービス供給の多元化の展望

社会福祉の民営化の課題が注目される現在、介護サービス供給における民間部門の参入が拡大しつつあり、また実施経験を有する台湾における課題の分析は、台湾以外の国にとっても社会福祉サービスの民営化の政策方向に重要な示唆を与えるものと考えられる。

## 1. はじめに

台湾では1980年代以降、人口構造の高齢化および家族機能の低下に伴い、介護サービスへのニーズは増加する傾向が見られ、以前のような選別主義に基づく福祉サービスの提供はもはや普遍化された介護サービスへのニーズを満たすことができなくなった。

一方、社会福祉行政の効率を向上させる手

段として、社会福祉の民営化 (Social Welfare Privatization) が進められ、非営利団体などの民間団体の介護サービスへの参入を促す法制的展開がなされると共に、非営利団体の介護サービス供給への参入も徐々に拡大してきている(趙碧華, 2003)。民営化は、行政主導であった制度の運営・サービスの提供に、新たな性格をもった民間組織が行為主体として参入することを奨励・誘導していく

\* 台湾東呉大学人文社会学部ソーシャルワーク学科助教授 (Associate Professor, Department of Social Work, School of Arts and Social Sciences, Soochow University)

ことである。新たに登場してきたそのような行為主体は、互酬的配分様式の要素を強くもつ「民間非営利団体:NPO (Non Profit Organization)」(以下、非営利団体と略記)であったり、市場交換的配分様式を主な要素として運営する民間福祉サービス関連企業であったりした(藤村正之, 1999: 161-162)。すなわち、社会福祉の民営化は非営利団体および企業などの民間組織が福祉サービスの提供に参入するということである(劉淑瓊, 2001)。今日では、政府が提供する介護サービスの他に、民間の資源をいかにして介護サービス提供体制の構築に生かすことができるかが益々注目を集めている。

本稿は、台湾における高齢者介護サービス民営化について検討し、その実態を踏まえつつ、介護サービス供給のあり方を議論するものである。まず、民間部門による高齢者福祉事業の参入を議論の切り口として、その現状を踏まえつつ、関連課題について検討し、介護サービス供給多元化の展望を議論する。主な内容は、介護サービスの民営化の展開、実施の現状および課題、また新しい政策展開と今後の展望を分析する。社会福祉の民営化という課題が注目されている今日では、高齢者介護サービス供給における民間部門の参入が拡大しつつあり、また実施経験を有する台湾における課題の分析は、台湾以外の国にとっても社会福祉サービスの民営化の政策方向に重要な示唆を与えるものと考えられる。

## 2. 介護サービス供給の民営化

### 2.1 高齢者介護福祉施策の整備

台湾では、1980年代に入って高度な経済発展を遂げたが、その一方、人口の質的構造も大いに変化してきている。出生率の低下および平均寿命の延長は人口構造の高齢化をもた

らした。1993年に高齢化率は7.1%に上がり、高齢化社会へ突入した(莊秀美, 2002)。その後、高齢者人口の割合は低出生率の影響を受けて持続的に上昇し、21世紀に入ってそのテンポは一層速くなり、2006年末には高齢者数は2,287,029人で、高齢化率は10%に達している。また、従属人口指数は39%に上昇し、高齢者扶養の負担は大きくなっている(内政部, 2007a)。このような高齢化社会を迎え、高齢者福祉が重要な課題となってきた。まず、1980年代以降の高齢者福祉施策の転換過程をみていく。

1980年に「老人福祉法」が創設され、それまでの高齢者福祉に対する枠を取り払って新たな視点で高齢者福祉施策が体系化された。老人福祉法は高齢者福祉発展の段階において画期的なものであった。それ以来の政治民主化、経済自由化および社会多元化といった動きを背景に、台湾の社会福祉制度は社会救助法、老人福祉法などの制定を転機に切り替えられてきた。1992年の国会立法議員選挙を契機に、「老年年金」などの高齢者福祉関連課題が熱烈に議論されはじめ、高齢者福祉対策は新しい段階に入った。その後、多くの高齢者福祉施策が提示され、人々の共感を得ようとしている(莊秀美, 2002)。

1997年に、「老人福祉法」が改正され、高齢者福祉政策は税制、年金、医療、保健の諸制度と密接に絡み合いながら展開してきている。現在では、高齢者福祉施策として、老人保健・医療サービス、経済的保障、高齢者教育とレジャーサービス、安定生活施策(在宅サービス、コミュニティサービスおよび施設サービス)、精神面と社会適応サービス、その他のサービスなどの様々な施策が実施されている。介護サービスとしては、高齢者の安定生活の推進がその目標であり、主に在宅サービス、コミュニティサービスおよび施設サー

ビスに大別され実施されている（内政部、2007b）。

- (1) 在宅サービス：在宅福祉サービスは、高齢者のニーズと地方自治体の行政システムの財源、福祉マンパワーに基づいて、ホームヘルパー、ボランティアなどにより、地域に住み続けている高齢者の居宅にまで様々な介護サービスを提供するものである。在宅福祉サービスの内容は概ね、訪問介護（給食、洗濯、買物と掃除など）、精神サポートサービス（生活相談、電話相談など）、外出サービス（利用者と一緒に買物、看病、散歩など）、および生活道具の提供（高齢者に便利なベッドなどの生活用品を提供する）などが含まれている。また、現在台湾全体では109ヶ所の「在宅サービス支援センター」が設置され、在宅サービスを推進しながら、家族介護者に介護相談あるいは介護情報を提供している。その他に、在宅サービス支援センターはホームヘルパーへのサービスサポート拠点としての役割を果たしている。なお、低中所得の高齢者を対象とする住宅改善サービスも在宅サービスの一環である。
- (2) コミュニティサービス：主なサービスの内容は、老人保護サービス（虐待される高齢者へのサポート、緊急救援サービスなど）、給食サービス（集中給食と在宅給食）、デイサービス、短期介護あるいは臨時介護などである。デイサービスは各地にある「デイサービスセンター」が提供するが、衛生部門と社会行政の管轄の違いにより、「デイケア」（日照）と「デイサービス」（日托）に分けられている。また、2005年から『地域福祉交流センター設置実施計画』が

実施され、地域介護福祉、施設介護福祉および在宅サービスなどの介護福祉と連携し、介護サービスの体系化が図られている（莊秀美、2005）。

- (3) 施設サービス：施設サービスは各地にある公営と私営の「長期介護施設」、「安養施設」、「養護施設」などが取り扱っている<sup>2)</sup>。入所費用を負担する者の違いにより、公費入所者と私費入所者に分けられる。公費入所者の場合、家庭を失い自活能力を持っていない高齢者を対象として、各地の公営および私営の施設に入所させ、基本的な費用はすべて国が支払っている。それに対して私費入所者の場合、利用者が全ての費用を自分で負担することになっている。現段階では公費入所者と私費入所者を同時に扱う私営施設が多い。

## 2.2 介護サービスの民営化の展開

1980年代以降、台湾では社会福祉意識が高まり、福祉サービスへの強い要請に応じるために社会福祉予算が大幅に増額された。しかし、福祉マンパワーは不十分であったため、民間活力を参入させることは福祉サービス供給の解決策として提起され、社会福祉の民営化政策に関係する様々な法令が制定され、社会福祉サービス供給に民間の参入が積極的に促進されてきている（謝儒賢、2002）。

1989年に公表された『社会福祉補助作業推進要点』は社会福祉向上のために民間参入を導入する際の実施要領で、政府は補助金をもって民間団体の社会福祉事業経営を奨励している。1980年代以降の社会福祉の民営化政策発展動向に直接的に影響を与えたのが、高齢者福祉に関する制度政策であり、それを実働させるためのサービス供給システムのあり方であった。要するに、高齢者福祉サービス供給

において民間の参入が大いに重視され、社会福祉の民営化の重要な一環をなしている。また、1990年代以降、台湾では地域福祉の体系化が進められ、福祉サービス供給に事業委託などの形で非営利団体の参入が促進されるようになった(劉華美, 2005)。1990年以降、多くの高齢者福祉関係法令および施行令が発令されたことは、サービス供給の民間参入が推進されたことを示唆している(莊秀美, 2006)。1990年以降、台湾におけるサービス供給の民間参入の推進を明示する高齢者福祉サービス関連法令が多数ある。

例えば、1997年に『老人福祉法』が改訂され、第4条に「国、地方公共団体及び老人福祉施設はそれぞれの趣旨に基づいて、老人にサービスや福祉を提供する。国や地方公共団体は経費補助、公設民営、事業委託あるいはその他の方法で、民間の参入を奨励することができる」、第9条では「地方公共団体は住民のニーズに応じて老人福祉施設を設置し、また民間の老人福祉施設の設置をも奨励しなければならない」(介護施設、養護施設、安養施設、レクリエーション施設などサービス支援施設などを含む)、また第18条では「心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となる在宅老人が自立した日常生活を営むことができるように、地方公共団体は、各自あるいは民間の参入を導入し、必要な在宅福祉サービスの提供をしなければならない」(在宅ケア、在宅福祉サービス、親善訪問、電話慰問、給食サービス、住居環境改善サービス、その他の在宅サービス)と明記されている。

また、1998年に制定された『老人介護三年計画』は、「医療発展基金を活用し、私立病院あるいは財団法人病院、ケアハウスあるいはデイサービス施設の設置を奨励する」と提示している。また、人口高齢化に伴う福祉ニーズの増加に応じて、「福祉産業推進委員会」

が設置された。委員会が2001年5月に『介護サービス産業発展方案』を制定し、民間と連携し、共同で介護サービス支援の体系化を推進し、介護サービス産業の発展に伴う就職需要の拡大を期待している。この方案が2002年5月『挑戦2008：国家重点発展計画』の中に組み込まれ、今後の介護サービス産業発展の基本方針になっている。

ひき続き、2002年6月に制定された『老人安養サービス推進方案』には、民間資源と連携し、様々な老人介護サービスを提供することが明記されている。老人介護サービスとしては、緊急救援サービス、失踪老人通報、老人在宅福祉サービス、老人保健活動、在宅介護サービス、施設介護サービス、老人安養サービス、老人休憩活動施設の設置などがあげられている。さらに、『介護サービス産業発展方案』は2003年に『介護サービス及び産業発展方案』に変更され、衛生、労働、農林及び原住民などの行政をも組み入れ、幅を広げて、介護サービスにおける「福祉」や「産業」のバランスのとれた発展を図っている。

2004年に『社会福祉政策綱領』が改訂され、その中の「福祉サービス」第13項では「国の経営補助及び施設設置、経費補助、事業委託、公設民営などの形態で、ボランティアの人力を活用し、民間組織を通じて多様化及び適正なサービスを提供する」と、「社会住宅及び町づくり」第1項では「国は民間活力を導入し、様々な優遇的方式で、非営利の民間住宅の建設を奨励しなければならない」とそれぞれ明記している。

2005年に『民間のシルバーハウジング建設参入促進方案』が制定され、民間の老人住宅建設を推進することを通じて、それを経済発展のエネルギーとするだけではなく、老人住宅産業の発展をもたらすと同時に、経済的発展を促進することが期待されている。同年、

『介護サービス及び産業発展方案第二期計画』が打ち上げられ、在宅福祉サービス、デイサービス、福祉器具の開発及び老人住宅などを含む介護サービスの供給の民間参入が促進されている。また、2005年5月、『地域福祉交流センター<sup>3)</sup>設置実施計画』が取り上げられ、「民間団体に地域交流センター設置を奨励し、第一次的予防介護サービスを提供し、ニーズに応じて地方公共団体が運営している地域介護福祉、施設介護福祉及び在宅サービスなどの介護福祉と連携し、介護サービスの体系化を構築していく」と規定されている(莊秀美, 2006; 莊秀美、鄭佳玲, 2006)。

以上のような高齢者福祉サービスの民営化推進に関する法令の内容から、高齢者介護サービスの民営化を推進する政策の動きを見いだすことができ、高齢者福祉における福祉多元化および民間の参入という発展趨勢は明らかである。

### 3. 民間の参入の現状

#### 3.1 サービス供給システムの構造

以上、台湾における高齢者介護サービス供給の民営化を促進する施策を分析してきたが、民間参入の現状を分析する前に、介護福祉供給システムの構造をみてみよう。

高齢者介護サービスの民営化政策の推進には、補助金の交付、民間への業務委託(コントラクト・アウト)、また公設民営など、様々な方式も取り組まれている(内政部, 2007c: 147)。現在、高齢者介護サービス事業者は図1に示したように、行政・行政機関以外に、財団法人(財団法人福祉施設、財団法人基金会など)、社団法人(社会福祉団体、社区発展協会など)および企業が介護サービスの提供者になっており、これらは民間団体に属するとみなすことができる。

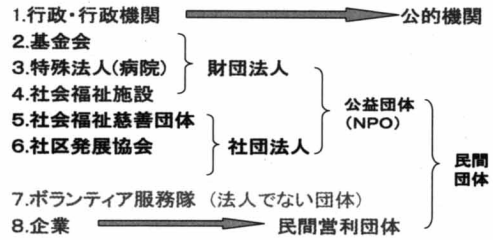


図1 台湾の介護福祉サービス事業者

#### 3.2 参入事業の広がり

高齢者福祉民営化政策の推進に伴い、非営利団体の高齢者介護サービス供給への参入も増え、施設サービスと在宅サービスなどの介護福祉産業が登場してきた。とくに、公営の入所型福祉施設の一部と在宅介護サービス(デイサービス、給食サービス)の民間団体(NPO、協会など)に、経営委託や事業委託する形態が拡大してきている。表1に示したように、1999年には、民間部門に委託する社会福祉事業は「養護施設」、「安養施設」、「デイサービス」、「給食サービス」などの12項目であったが、それ以降委託対象項目も年々増えてきている。「在宅サービス研修事業及び施設設備補助事業」が2004年から、「地域福祉交流センター設置事業」が2006年から民間部門の委託の対象になり、補助事業は16項目に増えた<sup>4)</sup>(内政部, 2007c: 152-155)。

高齢者介護サービスの主な補助対象は地方自治体、公立社会福祉施設、財団法人福祉施設、財団法人基金会、社団法人の社会福祉団体、社区発展協会およびボランティア服務隊などである。表2に示したのは1999年から2006年まで対象別委託事業項目である。1999年と2000年には、補助対象が限られ、公的機関と施設が主な補助対象になっており、福祉サービスの直接的サービス提供者の役割を果たしている。そして2001年以降、地方自治体及び

表1 社会福祉事業補助項目一覧表 (内政部)

項目年度	養護施設	長期介護施設	安養施設	デイサービス	給食サービス	訪問介護	老人保護	住宅改善サービス	老人福祉サービス活動センター設置事業	高齢者学習事業	高齢者福祉活動関連事業	高齢者地域レジャー活動設備設置事業	高齢者福祉教育訓練及び宣伝事業	施設設備補助事業	在宅サービス修繕事業及び施設設備補助事業	地域福祉交流センター設置事業	在宅サービス供給事業者への職員派遣補助事業	福祉器具給付等事業及びリハビリ計画事業	福祉器具展示センター設置事業	心身障害者家族介護者研修事業	地域福祉サービス活動等事業	地域人材育成事業	ボランティア推進事業
1999	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓									✓		✓
2000	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓									✓		✓
2001	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓					✓			✓		✓
2002	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓					✓			✓		✓
2003	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓		✓
2004	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓		✓
2005	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓
2006	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

出典：内政部(2007c)我國長期照顧十年計畫---大溫暖社會福利套案之旅展計畫。(http://sowf.moi.gov.tw/newpage/我國長期照顧十年計畫.doc, 2007.04.18), P.153.

公立福祉施設が補助対象者から除外され、財団法人福祉施設、財団法人基金会及び法人である社会福祉団体などが社会福祉サービスの

主な提供者になっている(内政部, 2007c: 15 2-155)。

表2 介護福祉サービス事業補助項目及び対象別事業者一覧表 (内政部)

項目	対象	年度	対象別事業者											
			地方自治体	公立社会福祉施設	財団法人福祉施設	財団法人基金会	社会福祉団体	社区発展協会(法人でない)	服務隊(法人でない)	ボランティア	その他			
養護施設及び長期介護施設		1999	●	●	●									
		2000	●	●	●	●								
		2001		●	●	●								
		2002		●	●	●								
		2003			●	●								
		2004			●	●								
		2005			●	●								
デイサービス		1999	●	●	●			●	●					
		2000		●	●	●		●	●					
		2001		●	●	●		●	●					
		2002		●	●	●		●	●					
		2003			●	●		●	●					
		2004			●	●		●	●					
		2005			●	●		●	●					
給食サービス		1999	●	●	●			●	●					
		2000		●	●	●		●	●					
		2001		●	●	●		●	●					
		2002		●	●	●		●	●					
		2003			●	●		●	●					
		2004			●	●		●	●					
		2005			●	●		●	●					
	2006			●	●		●	●						

項目	対象 年度	地方自治体	公立社会福祉施設	財団法人福祉施設	財団法人基金会	社会福祉団体	社区发展協会 (法人でない)	ボランティア 服務隊 (法人でない)	その他
		訪問介護	1999	●					
	2000	●							
	2001			●	●	●	●	●	●
	2002			●	●	●	●	●	●
	2003			●	●	●	●	●	●
	2004			●	●	●	●	●	●
	2005			●	●	●	●	●	●
	2006			●	●	●	●	●	●
地域福祉交流センター設置	1999								
	2000								
	2001								
	2002								
	2003								
	2004								
	2005	●			●	●	●	●	●
	2006	●			●	●	●	●	●
福祉器具給付等事業及びリハビリ計画事業	1999								
	2000								
	2001			●		●			
	2002			●		●			
	2003			●		●			
	2004			●		●			
	2005			●		●			
	2006			●		●			
福祉器具展示センター設置事業	1999								
	2000								
	2001								
	2002								
	2003			●		●			
	2004			●		●			
	2005			●		●			
	2006			●		●			
ボランティア推進事業	1999	●	●	●		●	●		
	2000	●	●	●		●	●		
	2001		●	●	●	●			
	2002		●	●	●	●	●		
	2003		●	●	●	●	●		●
	2004		●	●	●	●	●		●
	2005		●	●	●	●	●		●
	2006		●	●	●	●	●		●

出典：内政部(2007c)我國長期照顧十年計畫——大溫暖社會福利套案之旗艦計畫。  
 (http://sowf.moi.gov.tw/newpage/我國長期照顧十年計畫.doc, 2007.04.18), P.154-155.

### 3.3 施設介護サービス供給への参入

介護施設における民間団体の参入状況をみてみよう。全国の入所型老人介護福祉施設を例として説明すると、現在では、『老人福祉法』の規定している入所型老人介護福祉施設は「長期介護施設 (Long-term Nursing Organization)」、「安養施設」、「養護施設」、「社区安養堂 (Elderly Community Shelter)」および「老人公寓 (Elderly Residential Settling)」の5種類に分けられ、それを開設(経営)主体別にみると、「公立」、「公設民営」、「財団法人」、「小型」という4つのパターンがある。その中で、「公立」というのは行政が設置し運営するものであり、「公設民営」というのは行政が設置したが、NPOなどの社会福祉団体に施設運営を委ねるものである。「財団法人」というのは50床以上の大型施設であり、『内政業務財団法人監督準則』の規定に基づいて運営しなければならない。そして、「小型」というのは50床以下の小型施設であり、おおむね個人が経営するものである。

「公立」以外の、「公設民営」、「財団法人」および「小型」の3種類は民間経営と見なすことができる。そしてその割合(2006年末)は表3に示す通りである(内政部, 2007d)。

まず施設数からみると、「長期介護施設」は「小型」が全国に22ヶ所と最も多く、次が「財団法人」の10ヶ所である。「養護施設」も「小型」が786ヶ所と最も多く、次は「財団法人」の74ヶ所である。そして、「安養施設」では「財団法人」(26ヶ所)、「社区安養堂」では「公立」(10ヶ所)、「老人公寓」では「公設民営」(4ヶ所)が多くなっている。また、定員(病床数)からみると、「長期介護施設」は「財団法人」が994床と最も多く、次が「小型」の777床である。「養護施設」は「小型」が25,580床と最も多く、次は「財団法人」の8,178床である。そして、「安養施設」は「財団法人」が4,494床と最も多くなっている。「老人公寓」も「公設民営」が463床と最も多くなっている。このように、入所型老人介護福祉施設の施設数および定員数からみると、

表3 台閩地区入所型老人福祉施設の開設(経営)種大別事業所数の構成割合

(2006年末)

事業所数	長期介護施設 Long-term Nursing Organization								養護施設 Nursing Organization								
	定員				在所有者数				定員				在所有者数				
	合計	長期介護	養護	その他	合計	長期介護	養護	その他	合計	養護	長期介護	特別養護	合計	養護	長期介護	特別養護	
合計	計 T. 32	1771	1700	71	1192	965	216	11	869	35850	928	33893	1029	26600	666	25241	693
	男 M. 32				560	455	99	6						12469	328	11805	336
	女 F. 32				632	510	117	5						14131	338	13436	357
公立	計 T. 1								1			270	90			259	89
	男 M. 1															114	33
	女 F. 1															145	56
公設民営	計 T. 8								8	1732	355	1249	128	1071	275	766	30
	男 M. 8													121	121	395	19
	女 F. 8													154	371	11	11
財団法人	計 T. 10	994	947	47	565	392	173		74	8178	427	7413	338	5460	204	5066	190
	男 M. 10				245	167	78							121	2501	95	95
	女 F. 10				320	225	95							83	2565	95	95
小型	計 T. 22	777	753	24	627	573	43	11	786	25580	146	24961	473	19721	187	19150	384
	男 M. 22				315	288	21	6						86	8795	189	189
	女 F. 22				312	285	22	5						101	10355	195	195
事業所数	安養施設 Caring Organization								社区安養堂 Elderly Community Shelter		老人公寓 Elderly Residential Settling						
	定員				在所有者数				事業所数	定員	在所有者数	定員	在所有者数				
	合計	養護	特別養護	その他	合計	養護	特別養護	その他									
合計Total	計 T. 43	10058	7052	2843	163	6774	4530	2138	106	10	345	104	5	860	393		
	男 M. 43					2697	1116	59			83			184	184		
	女 F. 43					1833	1022	47			21			209	209		
公立施設	計 T. 16	5466	4075	1349	41	3735	2696	998	41	10	345	104	1	397	49		
	男 M. 16					1745	582	27				83		21	21		
	女 F. 16					951	416	14				21		28	28		
公設民営	計 T. 2	99	99			61	61						4	463	344		
	男 M. 2					34	34							163	163		
	女 F. 2					27	27							181	181		
財団法人	計 T. 26	4494	2878	1494	122	2978	1773	1140	65								
	男 M. 26					918	534	32									
	女 F. 26					855	606	33									
小型	計 T. 1																
	男 M. 1																
	女 F. 1																

出典：内政部(2007d) 老人長期照護、養護及安養機構概況(『The Condition of Long-term Nursing, Nursing and Caring Organizations for the Aged』)  
 (http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp, 2007.04.25)により作成。



民間団体が主要な経営主体になっていることがわかる。

### 3.4 在宅サービス供給への参入

コミュニティサービスと在宅サービスにおける民間団体の参入状況をみてみよう。訪問介護、緊急救援サービスなどの介護サービスにおける供給主体の割合を表4に示した(内政部, 2007c: 150)。内政部が管轄するコミュニティサービスと在宅サービス事業を対象とする調査(行政院長期介護制度企画小組, 2005)の結果によると、「訪問介護」は「基金会」の占める割合が25.64%と最も高く、次が「公益社団法人」の23.94%である。法人でない「社会福祉団体(社区发展协会とボランティア服务队)」の占める割合はわずか5.13%である。「緊急救援サービス」も「基金会」が45.84%と最も多く、「公益社団法人」は3%しかない。そして、「給食サービス」では「市町村自治体」が26.17%と最も多く、次が「社会福祉団体(法人)」の21.50%で、「社区发展协会」も9.34%を占めている。「地域福祉交流センター」の設置は、「社区发展

协会」が55.73%で最も多い(内政部, 2007c: 150-151)。

また、台北市<sup>5)</sup>の場合、高まりつつある在宅福祉サービスのニーズに対応するために、民間の社会福祉施設や民間団体への委託システムを導入し、介護サービスに民間参入を推進してきている。1990年から4つの民間の施設と契約を結んで在宅福祉サービスの提供を導入し、民間の施設は2006年末には10ヶ所(表5)に増加している(台北市, 2007)。この契約制の福祉サービスの提供システムを契機として、サービスを受ける対象は、低収入でかつ介護を受けられない重度要介護高齢者から中低収入高齢者、障害高齢者および中低収入家庭の重度要介護高齢者へ拡大している。なお、民営施設は直接、高齢者とその家族と契約を結んで介護サービスを提供することができる。民間の導入後、サービスの対象、サービスの項目が大幅に増大し、在宅福祉サービスの内容も多元化している。

表4 法人別介護サービス提供事業者の割合

項目	提供事業体	民間団体	割合
訪問介護	基金会		25.64%
	公益社団法人		23.94%
	社会福祉団体(法人でない)		5.13%
緊急救援サービス	基金会		45.84%
	公益社団法人		3%
給食サービス	社会福祉団体(法人)		21.50%
	市町村自治体		26.17%
	社会福祉団体(法人)		21.5%
	基金会		18.70%
	社区发展协会		9.34%
地域福祉交流センター	社区发展协会		55.73%
	社会福祉団体(法人)		9.21%
	その他		7.67%

出典：内政部(2007c)我國長期照顧十年計畫——大溫暖社會福利套案之旗艦計畫。  
(<http://sowf.moi.gov.tw/newpage/我國長期照顧十年計畫.doc>, 2007.04.18), P.150.により作成。

表5 2007年度台北市訪問介護指定事業者の属性

事業者	属性
中華民国紅心字会	社団法人
財団法人奨励護理展望基金会護理之家	財団法人
財団法人台北市立心慈善基金会	財団法人
中華民国紅十字会台湾省分会	法人団体
財団法人台北市私立松年長春服務中心	財団法人
財団法人伊甸社会福利基金会	財団法人
社団法人中国家庭教育協進会	社団法人
有限責任台北市暹宸介護服務労働協同組合	協同組合
財団法人天主教失智老人社会福利基金会	財団法人
社団法人台北市家庭介護者關懷協会	社団法人

出典：台北市(2007)居家服務受託單位。

([http://www.bosa.tcg.gov.tw/attachment\\_file/i/200702/居家服務受託單位.doc](http://www.bosa.tcg.gov.tw/attachment_file/i/200702/居家服務受託單位.doc), 2007.05.03)

#### 4. 新しい政策の展開

高齢者福祉施策の一層の充実を図るため、2007年1月、「老人福祉法」が改定され、法に制定された福祉サービスの基盤整備をするために、民間部門と連携し、高齢者福祉を推進すると明示されている。また、「2015年経済発展ビジョン」において、「大温暖社会福祉関連方案：第一階段三年突進計画（2007-2009）」の基幹計画として、「長期介護システム構築十カ年計画」が2007年3月に提出された。表6に示した通り、介護基盤整備計画目標値が定められている。例えば、訪問介護の計画整備量は2015年に105,000人に、デイサービスは2015年に11,200人に増加させることが計画されている（行政院，2006：63）。

「長期介護体系構築十カ年計画」は、その基本原則として、全体化、地域化、多様化、連続化、普及化、個別性尊重、及び非営利化を挙げ、また「トータルな長期介護体系を構築すること」、「民間と連携し、介護サービスを提供すること」、「家族介護者へのサポート・システムを構築すること」、「介護人材の育成と雇用システムを強化すること」、および「健全な介護財源制度を構築すること」という5つの目標を提出し、高齢者福祉サービスの推進を図っている（行政院，2006：60）。ただし、その基本理念と計画目標からみれば、「長期介護体系構築十カ年計画」においては民間活力路線が明らかであるが、非営利を前提として、在宅介護サービス、デイサービス、などの介護サービスを充実させていくことがわかる。

表6 介護基盤整備計画目標

目標値	2007	2009	2015
訪問介護	20,000人	54,000人	105,000人
デイサービス	2,600人	15,000人	11,200人
認知症老人介護ユニットケア	20ヶ所	60ヶ所	180ヶ所
短期介護及びリハビリ	4,000人	12,000人	36,000人
ホームヘルパー育成	4,700人	12,000人	23,000人

出典：行政院(2006)2015年経済発展願景 第一階段三年衝刺計畫（2007-2009）大温暖社会福利套案(<http://www.e-y.gov.tw/public/Data/612514103871.pdf>, 2007.04.27)頁63により整理作成。

## 5. 関連課題

### 5.1 企業の参入について

非営利団体の社会福祉サービス供給参入に関しては、社会的合意が得られているものの、企業の社会福祉サービス供給参入は法律による制限が多く、理念においても多くの議論がある。

台湾では、1980年代以降、社会福祉の民営化に関する議論が多くなされてきているが、民営化の定義や論理については、まだ研究者の合意が得られていない(王麗容, 1993; 劉淑瓊, 2001; 謝儒賢, 2002; 趙碧華, 2003; 姚蘊慧, 2004)。とくに、非営利団体の社会福祉サービス供給への参入に関してはほぼ合意が得られているが、企業の参入に関する論争は絶えない(張英陣, 1995)。萬育維(1999)の研究によれば、企業の営利主義はつねに非人間的だとみなされ、社会福祉サービスの供給に企業が参入することに反対意見を持つ非営利団体関係者が多い。そして、黄琢嵩など(2005)は、企業に社会福祉サービス供給を委託することは危険であり、また適当でないと指摘している。その理由としては、福祉サービスの利用者の多くは弱者であるため、社会福祉関連情報を取得しても、福祉サービスを購入する能力が相対的に低いからである。黄氏によれば、社会福祉の民営化はよいが、主として非営利団体に委ねるべきである。すなわち、非営利団体は社会的公益を創造するという目標で運営されており、その収益は個人的なものには属さない。それに対して、企業は最高の利益を創造することが最終的目標であり、支払う能力が相対的に低い弱者は適切な供給主体ではない。

社会福祉の民営化に関しては合意が得られていないにもかかわらず、社会福祉の民営化政策が絶えず進められてきたのである。上述

したように、民営化政策の推進により、高齢者介護サービスに民間の参入が活発化してきている。しかしながら、民間部門には、非営利事業体であるNPO、財団および営利団体に帰属する企業などが大幅に含まれるが、これまでに台湾の高齢者介護サービスの民営化では、非営利団体だけが該当すると思われる。そこで、非営利団体と営利団体の役割およびその参入状況について、さらに分析していきたい。

上述した多くの高齢者福祉の民営化推進関連法令の中には民間の参入が強調されている。しかしながら、そこでいう「民間」には営利団体の企業は想定されていない。その点について、近年の各種の施策の実施細則の内容を考察してみよう。

「在宅サービス提供機関運営管理準則」(2005)では、「在宅サービス提供機関とは、直轄市、県(市)政府、あるいは直轄市および県(市)政府に委託され在宅サービスを供給する公益慈善、医療、看護社団法人、財団法人、人民団体、あるいは医療、看護、老人福祉、心身障害者福祉施設を指している」と規定されている。人民団体、医療法人、および社会福祉団体などがその対象であり、企業は入っていない。

また、『コミュニティ介護支援センター設置実施計画』(2005)において、「民間団体」に対して、コミュニティ介護支援センターの設置を奨励すると規定しているが、そこでいう「民間団体」は主に、認可された社団法人(「コミュニティ発展協会」を含む)、財団法人、宗教団体およびその他の地域団体(例えば地域宗教団体、農協)などの非営利団体を指しており、企業は想定されていないのである。

以上のように、民営化の関連法令に規定される「民間」は、非営利団体を指すことがほ

とんどであり、基本的には企業の参入は除外されている。ミクロ経済学の考え方によれば、企業が持っている効率性は評価されるが、企業本来の営利主義は台湾の社会福祉関係法令の枠組みにおいては非合法である。まず、高齢者福祉の基本的法令として制定された『老人福祉法』には、その第13条に「私立老人福祉施設は営利事業を営んではいけない、あるいはその福祉サービス事業を利用して適当でない宣伝をしてはいけない」と規定されていることから、民営化は推進されても、実際の民営化は偏っているといわざるを得ない。

## 5.2 イコールフットिंगの課題について

現在、企業の参入が認められているのは介護施設(小型)に限られており、在宅介護を担う施設は、依然として社会福祉団体などに限られている。

また、施設整備補助は財団法人の老人ホームなど大型の介護施設だけが対象となっている。それとほぼ同程度の介護職員等を配置した小型老人ホームは、「公費」の入居者に対して介護サービスを提供する場合には、介護サービス費用の補助対象にはなるが、施設整備補助は対象とはなっていない。

小型の介護施設に企業の参入が認められているが、国による高齢者福祉施設の管理政策においては、社会福祉事業経営における営利主義は許されていない。具体的に、養護老人ホームおよび特別養護老人ホームという入所型老人福祉施設を例にしてみれば、台湾の老人ホームは「安養中心」、「養護中心」などの名称で営業しているものの、多くの私営施設は無認可の非合法的な存在である。1997年の『老人福祉法』の改訂によって、老人ホームの合法認可が促進され、全ての老人ホームが「老人福祉施設」に入れられ、非営利団体と見なされることになった(萬育維ほか, 1999)。

その設備や運営は、『老人福祉施設設置基準』に従わなければならない。運営形態は、50床以上(大型)と50床以下(小型)に分けられる。大型老人ホームは財団法人として登記管理され、財団法人の設立基準に基づいて運営される。設立基準には様々な規制が設けられているが、税金減免優遇や国からの補助金を受けることができる。それに対して、財団法人の設立基準に達するには困難がある多くの小型老人ホームは、合法的な認可を得るために、財団法人の登記が免除されるように、非営利団体のカテゴリーに入れられている。言い換えれば、小型老人ホームは財団法人としての登記を免除されるが、公開的募金、寄付受給および税金減免優遇などの点で様々な制限を受けており、非営利団体としての運営が制約されている。このように、財団法人には特権が与えられる一方、企業には制約が設けられているので、両者は同一条件で競争することはできない(莊秀美, 2006)。したがって、一定の質のサービス給付が競争的に行われるためには、経営主体を問わない参入条件と、同一サービスには同一の競争条件を適用するというイコールフットिंगの制度設計が不可欠である。

このように施設介護に関して、在宅介護への営利企業の参入が認められず、類似のサービスを提供する小型老人ホームに対しては、補助条件が異なり、参入と運営を困難にしていることは、民営化政策における民間活力の積極的導入という基本理念に反しており、競争条件の違いが参入のバイアスを生み、福祉サービス利用者の自由な選択に資する効率的なサービスの提供の実現を困難にしている。要するに、民営化システムを導入することによって、在宅、施設介護を問わず、競争的環境を整備していくことが不可避である。企業を福祉民営化の対象から排除すべきではない。

企業を福祉サービス供給の選択肢に組み入れるべきで、企業を消極的または反抗的な態度で拒否したり、その存在を無視してはならないと考える。

### 5.3 サービスの質の向上について

上述したように、民営化の流れは必然的に拡大し、民間部門の参入も進まざるを得ない。その際に、サービスの質の向上は最も関心の向けられるものである。サービスの質の向上には、施設設置基準に人員基準、設備基準およびサービスプロセスなどの設定と監視が規定されているが、さまざまな方法の評価体制が導入されることにより、最低限必要な質の水準が確保される。しかし、それはすべての事業者に対して制度化されているわけではない。介護サービス評価の制度は1990年代後期から導入されたが、当初、施設サービス事業者だけがその対象であった。在宅サービス事業者及びデイサービス事業者などに対する評価は、最近、台北市から実施され始めたが、全国的にはまだ普及していない。今後どのようにして評価体制をすべての介護サービスに導入するかは重要な課題である。

また、過疎地でのサービス提供に関する課題にも注意すべきである。過疎地など、採算上民間事業者が参入しにくいとされる地域がある。そういった地域に対して、住民のニーズ及び企業経営の持続の可能性を考えた上で、地域配分原則が大切であり、過疎地でもサービスが届けられるようにし、住民の介護サービス使用権利を保障すべきである。

なお、介護サービスの質の向上を図るには、ヘルパーの存在がその鍵となっており、事業者のサービス供給の安定化に大きな影響を与えている。介護人材の育成に関する課題としては、研修を受けたホームヘルパーの多くが、在宅介護の仕事に従事せずに、病院の看護に

従事することが指摘されている。その理由は給料の差異によるもので、介護マンパワーの養成は重要であると同時に、ヘルパーの給与や労働環境の改善が緊急的な課題である。

## 6. 展望

ここ10年来、台湾政府の社会福祉民営化に対する見解は大きく変わってきた。民間セクターの範疇は非営利団体を中軸とするこれまでの枠組みを超え、企業を含んで幅が広がりつつある。

民間部門を導入する主な目的は、各種の団体と人員の参入により、介護サービスの供給力の向上、サービスコストの削減、効率的なサービス提供体制の構築である。また、制度設計の際、多元的な経営主体の競争には、介護サービスの質の向上、多元的な介護サービス提供の実現、サービス利用への浸透に対する役割も期待されている。多元的な経営主体による市場への参入は、競争原理に基づくサービスの提供を可能にする。営利団体であるか非営利団体であるかを問わず、行政が定めた参入条件を満たせば、介護サービスに参入することができるようにする。参入主体と供給量の増加は、たとえ要介護者の急速な増加による結果であっても、供給と需要のバランスが取れていればいいといえる。

つまり、参入と撤退のプロセスのある市場の競争原理のもとでは、コストダウンと質の向上が期待できる。市場の競争原理に基づく質の向上を図るためにも、事業参入主体についての制定条件を過度に制限することは望ましくない。同種類のサービスには同じ競争条件を適用すべきで、公平な競争原理が働くための仕組みの構築は欠かせないものである。

## 【参考文献】

- (中国語文献)
- 内政部 (2007a) 民國95年重要人口指標。(http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st27-1-94.doc, 2007.04.15)
- 内政部 (2007b) 「老人福利與政策」。(http://sowf.moi.gov.tw/04/01.htm, 2007.04.20)
- 内政部 (2007c) 我國長期照顧十年計畫——大溫暖社會福利套案之旗艦計畫。(http://sowf.moi.gov.tw/newpage/我國長期照顧十年計畫.doc, 2007.04.18)
- 内政部 (2007d) 老人長期照護、養護及安養機構概況。(The Condition of Long-term Nursing, Nursing and Caring Organizations for the Aged, http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp, 2007.04.25)
- 王麗容 (1993) 「社会福利服務民營化的理念、批判與前瞻」, 『社区發展季刊』, 63期, pp.70-74。
- 台北市 (2007) 居家服務受託單位。(http://www.bosa.tcg.gov.tw/attachment\_file/i/200702/居家服務受託單位.doc, 2007.05.03)
- 行政院 (2006) 2015年經濟發展願景 第一階段三年衝刺計畫 (2007-2009) 大溫暖社會福利套案 (http://www.ey.gov.tw/public/Data/612514103871.pdf, 2007.04.27)
- 姚蘊慧 (2004) 「社会福利民營化的再省思」, 『通識研究集刊』, 第5期, pp.39-52。
- 黃琢嵩、吳淑芬、劉宝娟 (2005) 「社会福利团体承接政府公設民營服務之省思」, 『社区發展季刊』, 第108期, pp.147-154。
- 莊秀美 (2002) 台灣原住民老人福利政策之研究:多元文化主義觀點的檢視。臺北, 臺灣:學富文化出版有限公司。
- 莊秀美、鄭佳玲 (2006) 企業參與長期照護服務供給相關課題之探討。中山人文社會科學期刊, 第14卷第1期, 頁97-124。國立政治大學中山人文社會科學研究所。
- 張英陣 (1999) 「企業與非營利組織的夥伴關係」, 『社区發展季刊』, 第85期, pp.62-69。
- 萬育維、郭登聰、王芯婷 (1999) 「非營利組織對營運與營利的看法分析—以老人養護產業為例」, 『社区發展季刊』, 第85期, pp.166-188。
- 趙碧華 (2003) 「社会福利民營化的迷思:公部門的困境?私部門的願景?——社会福利資源配置的思考」, 『東吳社会工作學報』, 第9期, pp.1-44。
- 劉淑瓊 (2001) 「社会服務「民營化」再探--迷思與現實」, 『社会政策與社会工作學刊』, 第五卷第2期, pp.7-56。
- 劉華美 (2005) 「論老人服務民營化—公私協力之行政」, 『社区發展季刊』, 第108期, pp.82-89。
- 謝儒賢 (2002) 「在盟約共識下重建福利提供部門間「理想夥伴關係」之初探:以社会福利民營化為例」, 『台湾社会發展研究學刊』, 第4期, pp.75-101。
- (日本語文献)
- 莊秀美 (2005) 台湾の高齡者福祉民營化をめぐる課題---コマーシャル・セクターの参入状況を中心として。日本社会福祉学会第53回全国大会国際學術交流シンポジウム, テーマ:「東アジア社会福祉モデルの構築に向けて——高齡者福祉の民營化に関連して——」。口頭報告。2005年10月9日(日) 14:40~16:40, 日本東北福祉大学けやきホール。
- 莊秀美 (2006) 台湾における高齡者福祉の民營化の実態と課題——企業の参入をめぐる。海外社会保障研究, 第157号, P.80-89。日本:国立社会保障・人口問題研究所。
- 藤村正之 (1999) 福祉国家の再編成——「分権化」と「民營化」をめぐる日本の動態。日本:東京大学出版会。

## 【注】

- 1) 本論文は2007年6月10日に行なわれた2007年日本地域福祉学会第21回大会シンポジウム(日本山口県立大学にて)報告した「台湾における高齡者介護サービス供給の民營化をめぐる」、および2007年10月27日に行なわれた「少子高齡社会における福祉政策の実践と展開—台湾・日本の比較研究—」(台湾東吳大学にて)報告した「台湾における高齡者福祉サービスの供給と運営—介護サービス民營化の政策方向及び実施現状をめぐる」、の両原稿を加筆修正したものである。報告時には貴重なコメントを下さった方々に深く感謝したい。
- 2) 日本の入所型老人福祉施設と対照してみれば、「長期介護施設」は「ケアハウス」、「安養施設」は「養護老人ホーム」、「養護施設」は「特別養護老人ホーム」に相当する。
- 3) 中国語原語は「社区照顧關懷拠点」であり、地域住民に対して、福祉関連相談を提供し、地域交流センターの役割を担っている。
- 4) 「老人保護事業」は經常事業になっているため、補助事業から除外された。
- 5) 台北市は直轄市であり、社会福祉行政システムは独立している。社会福祉行政の主管機関は、内政部(中央政府)、台北市社会局および高雄市社会局の3つである。