

佐藤卓利著

『介護サービス市場の
管理と調整』

評者：中村 律子

介護保険制度は2000年4月に施行され、10年経過した。2000年4月の利用者は149万人であったのが2008年4月では372万人、介護給付費も2,190億円から4,949億円となっている。居宅サービス事業者数も2008年4月現在182,270ヶ所で、最も多いのは医療法人の73,513ヶ所、次いで営利法人66,939ヶ所となっている。施行直後から、要介護認定のあり方、利用できるサービス内容・範囲、介護報酬額、さらには、民間営利企業による介護報酬不正請求や事業所指定虚偽記載、事業破綻などの問題が次々に明らかにされてきた。これらの問題が、介護保険制度の設立背景にあった、「福祉の市場化」や「介護サービスの市場化」、「市場化（擬似市場化）」によって起因するものなのか、学者、研究者、そして社会福祉の実践者にとって、この10年間、問われ続けてきた論点でもある。

本書は、その介護保険の仕組みを、政治経済学の視点から明らかにし、基礎自治体での実際の運営を通して、現在の問題点と政策課題を明らかにすることを目的としている。「限定的な手段として市場メカニズムを利用するとしても、社会の民主主義が重層的に機能すること」（第2章：44）をおおきな前提にして、「基礎自治体における介護保険の運営を分析すること

で、介護サービスの市場化の中で、市民（住民）と自治体が、どの程度その自治能力と民主主義の力量を形成しているのかを吟味し、またその成熟のための課題は何かを検討する」（第1章：29）ことで、介護保険制度創設にともなう福祉の市場化、介護サービス市場をめぐる議論を総括し、政策課題について「答え」を出そうというのである。

その著者の「答え」には賛否両論があり得るが、その「答え」を参照しながら、政治経済学分野だけでなく、社会福祉の研究者、院生・学生、さらには社会福祉行政関係者、ボランティアやNPO関係者が、「介護保険というわが国における新しい社会サービス供給の仕組み」を検証し、今後の介護サービスのあり方についての議論の可能性に開かれた労作である。

1 本書の構成

本書は「1994年から2008年までの14年間に公表してきた諸論文を、基本的に年代順に配置した」とされているように、社会・経済情勢の変化の中で、介護保険制度の評価を含め、何がどのように議論されてきたのか、変化したのかについて、その時々々のホットな問題を通覧することができる。また、政策課題を明らかにするに当たっては、机上の議論ではなく、著者が長年関わりをもってきた「基礎自治体の現場」から「介護保険制度の運営の実際を学ぶ」という研究手法と研究姿勢を貫徹して、具体的な提言へと導いていく。国家の政策である介護保険制度と、こうした個別具体的な出来事や実践とがクロスする地点から考察する姿勢が本書のおおきな武器になっている。

介護保険制度創設の背景にあった福祉の市場化、介護サービス市場における準市場原理が高齢者福祉に何をもたらし、それらを運営する基礎自治体の政策課題とは何かといった問いに対

する著者の答えは、本書のタイトルにも表記されている「介護サービス市場の管理と調整」こそが重要であるということであるが、それは本書の終章で、「(1) 介護サービス市場の社会の中での位置、(2) 市場化された介護サービスのなかで個人と家族の性格、(3) 市場領域と非市場領域の双方において機能する自治体と非営利組織の役割」について詳細に論じられている。こうした著者の意図は、以下のような構成からも読み取ることができよう。

- 序章 「介護の社会化と介護費用の社会問題化」
- 第1章 「介護の社会化と介護サービス市場の創出」
- 第2章 「介護保険と介護サービス市場－準市場論の検討－」
- 第3章 「介護保険の導入とホームヘルプサービスの変容」
- 第4章 「介護保険事業計画と「住民参加」」
- 第5章 「介護サービス供給の多元化と福祉公社－財団法人 広島市福祉サービス公社の事例－」
- 第6章 「介護サービスの市場化と社会福祉法人の経営改革－社会福祉法人 京都福祉サービス協会の事例－」
- 第7章 「介護保険制度下の在宅介護支援センター」
- 第8章 「介護保険制度の見直しと自治体福祉政策の課題」
- 第9章 「基礎自治体による介護サービス市場の管理」
- 第10章 「基礎自治体による地域包括支援センターの運営」
- 第11章 「介護サービス市場のなかの非営利組織－福祉サービス公社と生協福祉事業の分析－」
- 終章 「社会のなかの市場、市場のなか

の個人と家族、市場を越える非営利組織」

各章の成果を踏まえ、ここでは紙幅の制限もあるので、各章の概要を紹介するのではなく、評者自身が特に示唆をうけた点を中心に、評させていただくことにする。

2 本書の注目点

(1) 「準市場化」原理と介護サービス市場化の限界の明確化

諸外国とくに欧米では、1980年代に「政府の失敗」に対する議論として、ケインズ主義的福祉国家の見直しと修正の過程で、社会保障制度の危機が叫ばれ、その打開のため、新自由主義の影響力が拡大するなかで、「規制緩和」「分権化」「市場化」「民営化」が強調されるようになる。こうした動きは、日本では1990年代の社会福祉基礎構造改革とその一連の制度改革として打ち出された介護保険制度にみることができる。従来の「措置制度」では行政判断のもとで「措置」に基づくサービス利用が決定され、福祉ニーズの高度化や多様化に対応できていないことや、介護サービス利用者の「選択の自由」「権利性の確保」を保障するという名目で、その措置制度を見直し、市場原理と消費者主権といった契約原理を打ち立て、社会福祉供給主体や組織の多元化を図り、それらの競争による「サービスの質の向上」が期待されたのである。

このような福祉の市場化や福祉サービスの商品化と称される介護サービス市場は、経済学でいうところの純粋な市場（化）ではなく、「供給サイドが営利企業と非営利企業などの組織特性や行動原理の異なる多様な組織で形成されていること、需要サイドに対しては（保険財源を含む）公的資金が相当程度投入される、政府による規制・介入の程度が大きい」（平岡：2008：129）など、一般の商品の市場とは、異

なる性質をもっているため、「準市場」(quasi-market, 擬似市場という表現もあるが、原著の表現とする)という形をとるとみなされ、その枠組みで介護保険政策や介護サービスは実施されるということが一般的な理解である。しかも、イギリスでは、準市場にもとづく福祉サービス供給の場合は、民間で供給されるサービスの購買者は地方自治体であることと、個人のニーズに即したケアパッケージの作成を担うケアマネジャーは地方自治体の職員である。

しかし、日本の介護保険制度では、サービス提供事業者とサービス利用者の「売買契約」が基本であり、ケアマネジャーは利用者のケアプランを作成することやアドバイザーという役割を持つものの地方自治体職員ではない。このような独特の「準市場」のなかで提供される介護保険制度下の介護サービス市場とそこから供給される介護サービスについて、著者は以下のように評価している。

「準市場論から示唆を受けたことは、市場メカニズムはサービスの効率化や利便性を実現する手段として有効であるかもしれないが(ただその評価は必ずしも実証研究に裏付けられたものではない)、そのことがサービスの利用者や提供者にとって必ずしも幸せをもたらしたのではない」(第2章:44)と。

さらに「市場メカニズムの導入によってサービスの供給量を増やし、競争によってサービスの質と効率の向上を実現するということは、あまりにも短絡的すぎる」と批判し、「介護サービス市場は限定された範囲の中で、制約された「選択」と規制された「競争」が展開される管理された市場であること」や「措置制度に比して介護保険が、その主導者たちが唱えたほどに利用者にとって選択的でもなく、またその競争がサービスの質の向上をもたらすほどに予定調和的でもない」(終章:245)と厳しく批判する。

わが国における福祉の市場化や介護サービスの市場化への懐疑と限界がここでは明確に指摘されている。

(2) 介護サービス市場化がもたらした供給者と需給(利用)者関係

著者が指摘する介護サービス市場化の限界は、以下の具体的事例からもその論点が補強される。すなわち、介護サービスのなかでも最も市場化が進んでいる訪問介護サービス(ホームヘルプサービス)でのヘルパーの位置づけを例示し、これまで市民・クライアントとみなされていた利用者が「顧客」という位置づけに変わることによって、「利用者の御用聞き」や「言いなり」になってしまう(第6章:125)というサービスの利用者と提供者との関係の問題を指摘する。著者は、「市民・クライアントの『顧客化』が起こる」と指摘した訓覇法子氏の指摘を援用しながら、「介護サービスの市場化・民営化の中で、その存在が見えにくくなってはいるが、生活の自立のために介護サービスを必要としている人びとは、市民でありクライアントである」(:229)として、「顧客」とみなすことを否定する。

なぜならば、市民でもあるクライアントが「顧客化」してしまうことによって、サービスの質が「満足度」に特化され、「効率性」や「顧客満足度」としてのみ評価されることとなる。しかし、「単に「顧客満足度」をもって測るとすればその福祉サービスとしての内容は貧しいものになってしまうだろう」(第2章:42)から、それは、介護サービス市場化が目的とした「サービスの質の向上」に逆行することになる。さらにはケア関係にモラルハザードが内在する危惧さえもある。社会福祉の実践現場で、ここ数年、サービス提供事業者によってよく口にされるようになった「ご利用者様」という表

現は、介護サービス市場のもとでサービスを利用している利用者（高齢者）が「顧客」と位置づけられた故の表現であろう。このような介護サービスが想定する利用者像にはある種のバランスの悪さを感じざるを得ない。

しかしこれ以上に深刻な事態がある。商品として購入できる介護サービスの質と量は、介護を必要とする個人や家族の経済能力に左右される。つまり「介護サービスの提供に市場原理を拡大していけば、購買力に応じて介護サービスが提供され、富者は介護サービスを享受できるけれども、貧者は排除されてしまう」（神野：2008：18）という格差問題である。しかも、市場原理が想定しているのは、自己責任のもとで、合理的な判断が出来る個人である。つまり、ある一定程度の経済的負担能力を持ち、得られた情報から合理的に判断できる能力を有する者にしか市場化された介護サービスは届かないことになる。著者の指摘する「顧客化」問題は、福祉（介護）の市場化の当然の帰結であるが、ほんらい市場化できない部分を多く含む福祉（介護）においては、顧客化がもたらす問題は広汎でしかも深刻である。

介護サービスの市場化は、利用者の階層化、顧客化を加速化させ、市民でもあるクライアントを、社会の背景に退けてしまう。このような準市場で展開される制度と人との関係、サービス提供者と需給（利用）者との関係に見られる乖離現象は、社会保障、高齢者福祉の本来の姿ではないはずだろう。

（3）社会の民主主義を重層的に機能させることの重要性

これらの介護サービス市場がかかえる限界の打開策として、著者は、「市場を飼い馴らすための知恵」（終章：245）として「介護サービスの利用者が、消費者としてだけでなく社会権を

もつ市民として「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（日本国憲法第25条）を介護サービス利用に際して行使する努力を通して積みかさね」「消費者主権を包み込む社会権の具体化が課題」であると論じている。しかし当然のことながら、介護サービスの利用者が、常に、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（日本国憲法第25条）を行使できるとは限らない。行使したくとも、その手段も方法ももたない利用者も多い。その意味でも、抽象論でなく、社会権を行使する仕組みの具体化が重要になってくる。著者が提起する仕組みは「社会の民主主義が重層的に機能する」仕組みを地域社会のなかに構築する、というものである。具体的には、「1つは地方自治体における住民自治と団体自治の成熟であり、もう1つが市民の連帯と同時に基礎を置く非営利組織の発展」（第2章：45）である。

前者の地方自治体における住民自治と団体自治の成熟については、第4章において、基礎自治体の自治能力と住民自治能力を検証して、介護保険制度前後3年間の草津市における介護保険事業計画と「住民参加」の実態から具体的に明らかにされる。各自治体では「介護保険計画策定委員会」が設置され、介護保険制度の計画・実施・点検に住民が参画できる仕組みが形式的には整っている。その住民参加の福祉を、形式的ではなく実質的な仕組みとする必要性を説く。その基底には、基礎自治体職員と住民との間で創造される、J. ル・グラン教授のいう「公共サービスのエートス」の存在と、市民の連帯が「住民自治と団体自治」のキーワードとなる。これらによって、社会の民主主義が重層的に機能する基盤が創造され、市民でもあるクライアントの社会権の公使が保障されるということになると考えることができる。

もう一つの、非営利組織の発展については、

第5章、第6章、さらには第11章で詳細にかつ具体的に検証されている。営利企業の参入により、サービスの低下や収益性の高い分野や地域にサービスを集中させるという「クリームスキミング」といった弊害に対して、それらの代替、補完だけでなく独自の役割と機能を持つ非営利組織団体である公社、農協、生協、NPOなどの評価は高いため、著者はその発展に期待する。とりわけ、著者が注目するのは、行政関与の住民参加型在宅福祉サービス団体である「公社」である。その理由は、今後ますます営利・非営利を問わず民間事業者などが参入して事業主体の多様化（福祉の多元化、福祉ミックス）がすすむなかで、競争関係に耐えられる体質にしていくためにも、また市場原理のなかで切り捨てられかねない「公共性」を公社が発揮することが重要な意味をもつと考えられるからだ。

介護保険制度により赤字経営のもとで撤退する公社もあるが、「民間企業が忌避するケースを引き受けるなど、公的性格を堅持しつつ民間事業者として経営努力を重ねていく（いかざるを得ない）現状がある」ことから、その「公共性」を保持し実践する公社の存在が、極めて重要な意味をもつと著者は考えるのである。

公社もまた、「措置制度」下で行政の規制と保護のもとで運営されてきた時と比較して、介護保険制度のもとでは民間経営団体としての「自立」が求められるようになりつつある。著者が事例分析している広島市福祉サービス公社のように、介護報酬と利用料で経営基盤を確保する困難さから赤字経営になっても一般財源からその補てんを市に求めることに承認が得られず2007年度末に解散となっている。そのような状況下にある公社は少なくない。著者はこの解散の経緯を分析することを通して、民間事業者になりきれない公社の問題もさることながら、介護保険制度によるサービス供給の規制緩和と

して市場メカニズムを導入したことによる構造的矛盾こそが公社の運営困難の要因でもあることを指摘している。構造的矛盾を解決し、その「公共性」を保持し実践する公社が、営利・非営利組織による多元的な供給主体とともに存在する地域社会では、民主主義が重層的に機能できるとする。このことによって、質の高い介護サービスが保障され、わたしたちは安心してサービスを楽しむのである。

最後に

本著をとおして、準市場としての性格を持つケア市場が、はたしてサービス向上に有効に機能するのだろうかなど、社会福祉の市場化、介護保険制度下の介護サービスに市場メカニズムを導入することなど、「準市場」化に対する疑問と煩悶を払拭できないのが研究者だけでなく、多くの現場からの声であろう。このような疑問に対して、「市場メカニズムが作用する範囲を限定し、サービス供給に対する公的機関によるコントロールを強める方向」がとられ（平岡：2008：135）、介護保険制度改革の下で様々な法制度が整備され、今後も介護保険制度の持続性が政府によって強調される。

著者も、批判するだけでなく、基礎自治体の個別事例分析から「住民と行政、行政と事業者、事業者と住民の三者の相互関係は、それぞれ緊張関係や対立する局面をもちながらも、お互いの議論と実践を通じて信頼を深めることが可能である」という認識を基底に据えて、介護保険制度下の介護サービス市場の「民主的管理」を主張する。つまり、介護市場の管理と調整は、政府・地方自治体・サービス提供機関という仕組みだけで完結するのではなく、地域社会（基礎自治体）において、サービス利用者、住民などが、受給者とともにサービス提供のあり方に実質的に参画するということで管理と調整をお

こなうべきことを強調している。これが著者の準市場化への反問の答えである。

介護サービス市場では自己責任や自立が強調され、論議されればされるほどに、自分の生活は自分でなんとかしなければならないという考え方に追い込まれていく。結果として、私たちの社会関係は市場（私）と個人（私）との二者関係へと収斂していかざるを得ない。これもまた「顧客化」のもたらす大きな問題でもある。福祉は、人間関係の二者関係への収縮がはらむ問題に自覚的であり、二者関係ではない関係のあり方を目指してきた。著者が主張する公社やNPOなどの共セクターを含めた福祉ミックスの実現という考え方は、福祉の市場化への修正というよりはオルタナティブな実践のありかたと見るべきであろう。しかしそれは、実践に向けてより具体的で、個別ケースへの変換が比較的容易な方法の模索への第一歩にすぎない。著者

の今後の研究に期待したい。

古くて新しい議論であるが、サービス供給体制における「公・共・私」関係、地域社会のありかた、さらには、福祉の公共性とは何かを、検討する必要性をあらためて考えさせられた好著であった。

佐藤卓利著『介護サービス市場の管理と調整』ミネルヴァ書房、2008年12月、vii+262頁、定価4,500円+税

(なかむら・りつこ 法政大学現代福祉学部教授)

参考文献

上野千鶴子他編著(2008)『ケア その思想と実践

⑤ ケアを支えるしくみ』岩波書店。

渋谷博史・平岡公一編著(2004)『福祉の市場化をみる目』ミネルヴァ書房。

藤原千沙(2001)「福祉の市場化と介護サービスの供給に関する考察」岩手大学人文社会学紀要第68号。

法政大学大原社会問題研究所 Ohara Institute for Social Research, Hosei University

法政大学大原社会問題研究所は、社会・労働問題の研究所であると同時に、利用者の資格を問わない専門図書館・資料館であり、文献情報センターとしても機能しています。1919(大正8)年2月、大原孫三郎によって創立された、社会科学分野では日本でもっとも古い歴史をもつ研究機関です。 法政大学大原社会問題研究所公式Webサイト <http://oisr.org>

大原社会問題研究所2009年度ワーキングペーパー (No.33~38, 各500円)

No.33 占領後期政治・社会運動の諸側面(その1) 2009年6月

No.34 棚橋小虎日記(昭和二十年) 2009年12月

No.35 高齢者の在宅ケア— 一步を進めるために—認知症の人のケアと小規模多機能型居宅介護—(加齢過程における福祉研究会記録 その16) 2009年12月

No.36 首都東京における地域労働組合運動—新宿区労連と全労連・新宿一般労組の組織、運動—2010年2月

No.37 高齢者の在宅ケア— 一步を進めるために—高齢者の福祉・療養等に関わる公的計画と在宅医療に関わる医師会の指針—(加齢過程における福祉研究会記録 その17) 2010年2月

No.38 高齢者の在宅ケア— 一步を進めるために—介護関連職種の社会的役割—(加齢過程における福祉研究会記録 その18) 2010年3月