

〔論 文〕

英国における地方公共サービス改革と社会的企業の果たす役割

—社会的企業トパーズの事例検討を通して—

山 本 隆*

はじめに

英国で新たな公共サービス改革が進んでいる。2010年に政権の座に就いた保守党政府は徹底した緊縮財政を基調にして、公共部門の削減を断行しているのである。未曾有の補助金削減のあおりを受けた地方自治体の財政難は深刻である。緊縮財政への自治体の対抗措置はアウトソーシングの活用となっている。一部の地方自治体では行政サービスの大部分を外部委託する計画を立てており、本稿で紹介するノーザンプトンシャー(Northamptonshire)もその一つである。アウトソーシングはサッチャー政権時代に生まれたもので、その狙いはサービス供給における国家の優位性に歯止めをかけて、市場原理を導入することであった。その結果、民間企業は社会福祉、医療ケア、住宅、教育といった分野に進出していった。その後ブレア政権時代には国家と市場に対する中道路線が試みられ、社会的企業を含めたボランティアセクターに大きな期待が寄せられた。社会的企業トパーズ(Topaz)は高齢者福祉のアウトソーシングの好事例である。この組織に焦点を当て、高齢者ケアの地域アプローチ、自治体成人社会的ケア(adult social care)¹⁾との相違、福祉ガバナンス、委託契約といった公私関係の現状と課題を考察していく。地方自治体から独立した社会福祉系の社会的企業が利用者、ひいては地域社会にどのような影響を及ぼすのかを明らかにするが、わが国との対比では地域包括支援センターとの比較検討を試みている。

I 研究方法および分析方法

研究方法は、本テーマに関する文献研究と資料分析および英国の関係者や研究者のインタビュー調査である。第一に、2次データとして文献研究で扱うのは福祉国家財政、国家と民営化に関するもので、あわせて地方自治体および社会的企業のドキュメント分析を行っている。第二に、自治体機構の再編および高齢者ケアのスピンアウトに関する1次データの収集方法として、半構造化されたインタビュー調査を実施しており、その手法はあらかじめ示した質問票に被調査者が自由に回答する聞き取り調査を採用している。

現地調査の方法はインタビュー調査と関連資料のドキュメント分析である。概要は以下の通りである。

・トパーズ経営者のディー・ケンプ氏(Dee Kemp)のインタビュー調査。日時:2014年8月27日午後2時から4時。場所:ランバス区役所内フェニックス・ホール。

・ランバス区政策担当者のインタビュー調査。日時:2015年8月20日午前11時から午後1時。場所:ランバス区役所内フェニックス・ホール。対応者:ドリアン・グレイ氏(Dorian Gray ランバス区コーポレート事業開発部)。

・ノーザンプトンシャー自治体戦略のヒアリング。日時:2015年8月21日午後3時から5時。場所:ノーザンプトンシャー・カウンスル。対応者:ポール・ブランタン氏(Paul Blantern Northamptonshire CEO)。

キーワード:社会的企業、スピンアウト、福祉ガバナンス

*関西学院大学人間福祉学部教授

・トパーズ経営者のデー・ケンプ氏のインタビュー調査。日時：2015年8月23日午後2時から4時。場所：アイビー（the Ivy, 1 a Henrietta Street, London）。

ケンプ氏がイーメールを通じて提供した資料は以下の通りである。

・Features of living conditions and social care for the elderly in Lambeth（2015年6月14日閲覧）

・Topaz New Elderly Care in the UK-Partnership between the council and TOPAZ（2015年9月12日閲覧）

倫理的配慮

インタビューは一般社団法人社会調査協会倫理規定に基づいて実施した。回答者に対しては、インタビュー調査の目的、方法、データの取り扱い、結果のまとめ方などについて文書で説明を行った後、書面で同意を得た。

II 事例研究 自治体からスピナウトした社会的企業トパーズ

1. コーポラティブ自治体 —中央政府に対抗する自治体戦略を掲げて—

ランベス区は「コーポラティブ自治体（Cooperative Council）」という政府に対抗する独自の自治体戦略を標榜しており、住民との連携を進めて、コミュニティやサービス利用者に活力を与えようとしている。集権的な中央-地方関係の中で、どのようにして地方自治体は公共サービスを改善できるのか、国は何をすべきか、深刻な予算削減にどのように対処すべきなのか、これらの課題にランベス区は向き合ってきた。「コーポラティブ自治体」の目的は、市民を受動的なサービス利用者から積極的なサービス形成者へと転換し、利用者がサービスを“統御”できるようにすることで、効果的で応答的なサービスの提供を目指している。このような課題に対処できるように、市民社会を強化することを念頭に置いて、住民との新しいパートナーシップの形成を企図している。

その特徴は、協同主義に基づくリーダーシップ、住民自治型のコミッションング（市場中心のコミッションングからの離脱）、住民の声を聴取する形でのリデザイン（設計の練り直し）、公共

サービスモデルの転換にある。具体的には、市民委員会を設置して、市民との協議の場を設けている。そこには、地方議員、市民、多種の専門家が集まり、行政は市民、パートナー組織、研究者、行政職員、利害関係者の専門性を引き出そうとしている。

“コーポラティブ”とは、住民による共同所有をスローガンに掲げて、サービス提供の過程で住民や利用者の参画を推し進める概念である。百貨店ジョンLewis（John Lewis）は従業員所有形態を用いているが、これをイメージすれば分かりやすい。従来のパートナーシップに住民自治の要素を加えて、住民・地域団体・行政との新たな協働を目指している。その手段が住民によるカウンスルの“所有”である。この政策の底流には、市民を受動的なサービス利用者から利用者が参加するサービス供給体系へと転換する狙いがある²⁾。

またその原理は、行政と住民との信頼、地域雇用の創出と技能開発、サービスのアクセスの改善と平等の徹底、公平性、アカウントビリティ、責任性の追求である。具体的には、コ・プロダクション、コーポラティブ・コミッションング、多様な運営モデルを実践している。

最大の特徴である“コ・プロダクション”は、現在さまざまな自治体が追求している興味深い概念である。公共サービスの提供で重要なのは、サービスの範囲や内容を決定する際に、すべての主要なステークホルダーを参画させることにより、リスクを統治管理することである。コ・プロダクションは利用者参加型のサービス提供モデルで、地域診断を通して地域ニーズを掘り起こし、利用者の意見をサービス提供システムに反映させ、利用者自身もサービスの設計や提供のプロセスで参加し、提供者と利用者が一体的にサービス提供システムを形成するという概念である。このようにコ・プロダクションは、英国では公共サービス改革の一環で市場モデルに代替するものとして追求されており、サービス利用者や社会システムにインパクトをもたらす新しいサービス提供モデルとなっている。

“コーポラティブ・コミッションング”は、コミュニティ主導型のもので、協同主義に基づく地方行政を実現させるツールになっている。これま

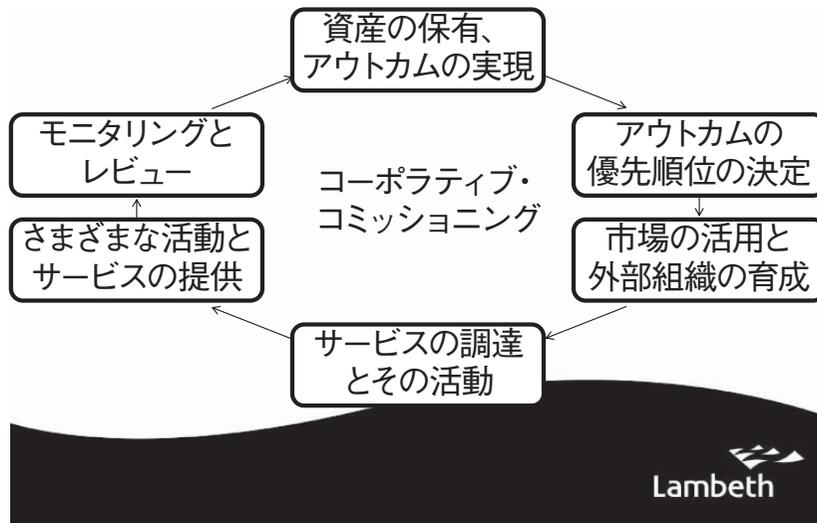


図1 ランベス区のコーポラティブ・コミッショニングの構成

出典 Eligan R. Cooperative Commissioning 2011

でのコミッショニング（行政と供給者とのサービス調達のための取り決め）のプロセスは、市民参加の欠如、コミッショニングの選択肢の制限、行政職員と市民との不均衡な関係、官僚的なプロセスなどの問題があった。新しい枠組みでは、市民、サービス利用者、行政職員が協同することにより、地域のニーズの把握、参加型アプローチの形成、共同で創り上げるサービス体系を実現しようとしている。図1が示すように、一連のプロセスからなる。すなわち、①自治体が予算削減で施設などを手放すことなく、資産保有を維持し、②政策のアウトカムの優先度を明確にし、③場合によっては市場型のサービス提供も選択肢の一つに加えて、④サービス調達を豊富化し、⑤さまざまなサービス提供を実現し、⑥その結果については厳格にレビュー・モニタリングをしていくというプロセスである。

“多様な運営モデル”には、コ・プロダクションの一環として、後段で説明するソーシャルワーク・社会福祉のスピンアウトがある。その背景には、自治体ソーシャルワーク・チームの活動に変化が生じており、ソーシャルワーカーが自治体機構の制約にとらわれずに、自由かつ柔軟にソーシャルワークを実践したいと望んでいるという事情がある。社会的企業を求める理由は、制度の基準から外れた住民のニーズに対応するためである。

その活動目的は、ソーシャルワークによる早期介入、予防活動、住民の自立とウェルビーイングの促進である。その例は政府（保健省）のソーシャルワーク実践パイロット事業を通して、成人サービスを提供しているロンドン・ランベス区のトパーズである。この社会的企業は自治体から完全に独立している³⁾。

コ・プロダクション、コーポラティブ・コミッショニング、多様な運営モデルといった3つの原理に基づいたすでに進行中のプロジェクトは、個人別ケア予算（personalised care budgets）、学校理事会、コミュニティ・フレッシュビュー、グリーン・コミュニティ・チャンピオン、ヤング・ランベス・コープなどである。他にも、コミュニティ予算も注目される。これは公共セクターが創造的かつ協同的な手法で財源を利用できるようにするもので、ランベスで16のコミュニティ予算の試行を検討している。ランベスのコーポラティブ・カウンシルの取り組みは、コミュニティをエンパワーすることである。

ランベスのコーポラティブ・カウンシルの概念とその実践は中央政府にも影響を与えている。2011年ローカリズム法が施行されているが、同法はランベスが先行して実践したものを踏まえている。ローカリズム法の骨子は、①コミュニティ価値に関する資産を求めるコミュニティの権利

(The Community Right to Bid for assets of community value)、②コミュニティの挑戦する権利(The Community Right to Challenge)、③建築するコミュニティの権利(The Community Right to Build)、④近隣地域計画の策定(Neighbourhood Plans)からなっている。

このローカリズム法は、さまざまな施設のコミュニティの所有をうたっており、また地元の組織やグループがサービス供給に取り組むことを認めている。これは、現在の供給者よりも、地元の関係者の方がより効率的にサービス供給を行うことができるという考えを根拠にしている。このように地元住民が地域の発展をもたらすことを可能にしており、協同で参加することにより、地域の発展に影響力を及ぼすことを可能にしている。ローカリズム法が機能するとすれば、地域の住民は、彼らが住んでいる近隣地区において影響力を増大させることになる。このモデルともいうべき実践を行っていたのがランベスである。またランベスは唯一の事例ではなく、協同組合カウンスルのネットワークには21もの団体が加盟している。

2. ランベス区民の生活概況

まず、ランベス区の社会概況を説明しておく。データはディー・ケンプ氏が提供した講演会資料「英国からの報告 社会的企業 Topaz の介護イノベーション～介護保険新しい総合事業と比較して～」(2015年11月22日開催)に基づくが、元資料は *State of the Borough 2014* および *Lambeth Borough profile* である。

同区の人口は30万3,100人で、インナー・ロンドンでは2番目に大きい特別区である。面積は約10.5平方マイル、住民の38%の出自がエスニック・マイノリティで、62%が白人、130の言語が話されている。イングランド国内で最も人口変動率の高い地域であり、約7万人の住民が毎年転出入している(全国で5番目)。高齢化率は低く、2万3,200人(7.6%)が65歳以上、85歳以上は2,800人(0.9%)、2022年までにそれぞれ2万5,300人、3,800人に増加すると予想されている。それでも高齢者人口は近年増加しており、社会的な孤立に陥る危険性は高い。一般世帯のうち1万7,579世帯は65歳以上が世帯主で、しかも9,208

世帯はひとり世帯である。内訳は65歳以上の79.1%が独身、寡婦、離婚者、別居者で、これらの数字はランベスの住民の多くが社会的孤立に陥りやすいことを示している。

住居では、約60%が賃貸住宅で生活している。インナー・ロンドンの家賃は非常に高く、多くの高齢者は近くで生活する家族がいない状態にあり、他のサポートネットワークに依存している。また民族構成では、高齢者の73%が白人(多数のポルトガル系を含む)、ブラック・アフリカ系またはカリブ系は19%、アジア系のコミュニティはインド、パキスタン、バングラディシュ、中華系を含み、65歳以上のうち7%を占めている。ブラック・カリブ系を除き、今後15年ですべてのエスニック・グループにおいて高齢者が増加すると予想されている。貧困の問題では、デプリベーション指数の平均スコアは34.9で、ロンドンでは5番目に高い。また健康では、長期的な疾病状態(long term condition)の数値は高く、高齢者の50%が問題を持っている。平均寿命はイングランド平均を下回っており、85歳以上では冬季の平均死亡率は高く、ロンドンで上位10番目に位置している(ケンブ講演会資料から)。

3. トパーズ・ソーシャルワーク・コミュニティ利益会社

組織形態と運営方針

トパーズは2012年に、独立型ソーシャルワーク・サービス(ISWS)として設立された。ISWSとは自治体から独立して社会的企業を設立する事業を意味し、独立した身分のソーシャルワーカーが組織を運営する。トパーズはイングランドの5つのISWSパイロット事業の一つで、ロンドンでは唯一の存在である。保健省から設立資金(9万1,300ポンド)を受け、基礎資金を確保している。

- 同社のビジネスモデルは、以下の通りである。
- ・ビジョンを明らかにし、組織文化を規定して発展させる。
 - ・持続可能な組織を目指してビジネスモデルを開発する。
 - ・戦略的計画と業務計画を策定する。
 - ・最終的に変化を導く。

- ・スタッフを育成し管理する。
- ・上記のビジョン・戦略・ビジネスモデルにそって、マーケティングを行い、契約を勝ちとる。
- ・予算編成と財務管理を行う。
- ・利害関係者やパートナーと実務的な関係を構築する。
- ・ビジネスプロセスを定め、管理する。
- ・業績を管理し、継続的に改善する。
- ・戦略や計画にそって、リソースを調達し管理する。
- ・法的要件・規制要件・倫理要件の遵守を徹底する。

トパーズはソーシャルワーク専門のコミュニティ利益会社（CIC）であるが、このCIC 有限責任会社はCIC 監督局に登録することになっている。同社は2011年11月に会社登記局に登録し、登記の決定の際に、会社の目的と「コミュニティの利益に関する声明」を同局に確認されている。

スタッフは4名である。ディー・ケンプ氏がトパーズ社代表取締役で、日常的な経営に責任を負う。株式会社であることから、取締役会は社員からなる株主で構成されている。社員はトパーズのOT2名、ケンプ氏を含めた登録ソーシャルワーカーが2名である。

セルフファンダー（self-funder 公的サービスを受ける際の所得制限により対象外となったために、自らの資金でサービスを受ける人）やケアラー（介護者）、特殊なニーズを持つ高齢者を支援する専門チームを組織化している⁴⁾。個人に対する目標は自立とウェルビーイングの促進で、不安定な環境にある高齢者に可能な限り自宅で生活を送れるように援助する。地域全体の目標はレジリエント（しなやかで強い）なコミュニティの構築である。高齢者には初期段階で介入し、予防サービスやアセスメント、情報やアドバイスを提供している。国の方針にそった方針であるが、サービスへの依存を減らし、自立状態の悪化を緩やかにするか、または遅らせることを目的としている。

英国の福祉の援助活動の特色はレビュー（review）という相談業務である。地方自治体はケアプランや個人予算をレビューする義務を負っており、一般的に新しいサービスには6週間以内、既存の長期サービスには1年間以内の期間でレビュー

を実施する。トパーズは2014年介護法の施行にそって、社会的ケアの提供で独自の代替的なアプローチを行っている。それは後段で説明する。

行政とトパーズのパートナーシップ関係

行政機関と協働する機関・チームは以下の通りである。

- ・アセスメントとケースマネジメント・チーム、
 - ・安全保護チーム、
 - ・（リハビリ専門の）リネイブルメント・サービス、
 - ・病院ソーシャルワーク・チーム、
 - ・補助テクノロジー・サービス、
 - ・金銭的アドバイスをを行うチーム、
 - ・情報・アドバイスおよび権利擁護ハブ、
 - ・ケアラーズ・ハブ、
 - ・住宅部門、
 - ・職業セラピー・サービス、
 - ・地区看護とコミュニティ看護
- 関係する他機関は以下の通りである。
- ・プライマリケア（GP 一般医を含む）、
 - ・ランバスの非営利セクター組織、
 - ・ジョブセンター・プラス（ハローワーク）、
 - ・ランバスの資源センター、
 - ・より安全な小地域チーム、
 - ・児童若者サービス、
 - ・ランバスのソーシャルワーク拠点センター、
 - ・学習開発チーム（ランバス）

活動としては、広範囲にわたる医療およびサードセクター機関を通じて、アセスメント、情報、サポートを提供している。アセスメントを受けた者は社会的ケアのサービスを受け、非営利サービスにもつなげてもらえる。経済生活面では、社会保障手当の受給チェックも実施している。さらに先に触れた、6週間のフォローアップ・レビューを行っている。重要なのは、提供されるケアの質を測定し、介護支援の程度や介入のアウトカムを明らかにしていることである。

サポートの内容としては、セルフファンダーに提供されるサポートの調整を図る。地域や施設ホーム／ナーシングホームで、アセスメントを行い、サポート計画をつくる。実際的な援助も行う。その場合、セルフファンダー、ケアラー、ケア計画と関連した社会保障手当のチェックを重視

しているが、セーフティネットから漏れる人たちを常に配慮し、権利の保障をしているこの作業は重要な部分になっている。また健康促進を積極的に行っており、ウェルビーイングや成人の安全保護の保障 (Safeguarding Adults) が活動目標である。

専門的アドバイスや脳卒中患者への支援を行っている。悲嘆や死別に苦しむ人々への支援、またはセルフ・ネグレクト／ごみの散乱に悩む人々にサポートを提供している。脳卒中患者とケアラーへのアドバイスとサポートに関して、年間最低98の送致を行っている。送致というのは、専門家につなぐ専門的な行為を指す。介入はイネープリング (自立を意識した側面援助) を原則にして、明確で達成可能な目標を立てている。介入は情報提供を基礎にした指導 (signposting) を基礎にしている。あわせて脳卒中患者と介護者／家族への心理的サポートも行っている。介入方法は電話連絡で始める。さらに1~2回の自宅訪問 (活動の80%)、ニーズに即した最高12回までの訪問をしている。

トパーズの活動の総括

- ・新しいスタイルのソーシャルワーク実践。
- ・当事者中心のアプローチ。
- ・社会的企業活動の青写真。
- ・コーポラティブ自治体の政策に即した住民との関係強化。
- ・サービスの計画や提供に伴った地域住民のエンパワメント。
- ・利用者とケアラーからの大きな満足度。
- ・非営利組織との連携、所得保障のアドバイスを重視する活動、予防サービスの普及。
- ・サービス利用者グループ「トパーズの友人」の発展を介して、地域のニーズへの理解が深まっている。
- ・地域へのアウトリーチ活動を応援するボランティアを巻き込んでいる。

アウトカムの達成

- ・ケアとサポートに対するプロアクティブ・アプローチの展開、不必要な施設入所の回避。
- ・社会参加の促進。
- ・利用者の自立と経済的なウェルビーイングの促進。

・個人／地域の安全、関連するサポート・サービスの利用促進。

Ⅲ 分析

1. 自治体機構の再編の背景とアウトソーシング

公共サービスのアウトソーシングが拡大するのはなぜか。この政策を理解するには1990年代初頭に戻る必要がある。サッチャー首相は地方自治体が公共サービスの供給を独占する体制を打破しようとし、営利と非営利の民間団体にアウトソーシングする仕組みを導入した。その後ベストバリュー (Best Value) という新しいアプローチが取り入れられ、1997年に最初のプログラムが発表された。ベストバリューの原則は経済的で、効率的効果的なサービスを調達する義務を地方自治体に課すもので、2002年に全面的に施行された。

現在は社会的価値法 (Social Value Act 2012) が注目されている。同法は、価格、サービスの質ばかりでなく、広く社会的インパクトを考慮するように、地方の公共サービス当局に競争入札の決定権限を持たせている。同法は個々の利用者にサービス便益を保障するという次元を超えたもので、事業者は住民の生活を改善し、社会的経済的な観点から環境に与えるインパクトを配慮しなければならない。地方公共サービス改革と社会的企業の果たす役割を示したものが図2である。

そうではあるが、地方自治体が安易な発想でアウトソーシングを進める側面も見受けられる。参考事例として、ノーザンプトンシャーが発表している「カウンシル・プラン 2015/16-2019/2020」(図3)をみてみたい。この自治体は大胆な自治体機構の再編を打ち出しており、自治体からスピンアウトしたミューチュアル (共済組織)、CIC、社会的企業といった民間組織が連合形式で参加し、公共サービスの供給の受け皿になっている。

スピンアウトとは、行政サービスの供給体系の転換を意味し、それは公共政策のひとつで、アウトカムの達成のために業績管理を徹底させ、政府のコントロールがきいている。そして委託の過程において基本にあるのがコミッションングである。スピンアウトの主な委託先はチャリタブル・トラスト、コミュニティ・マネジメント、自治体

英国におけるソーシャルワークの社会企業化 概念図

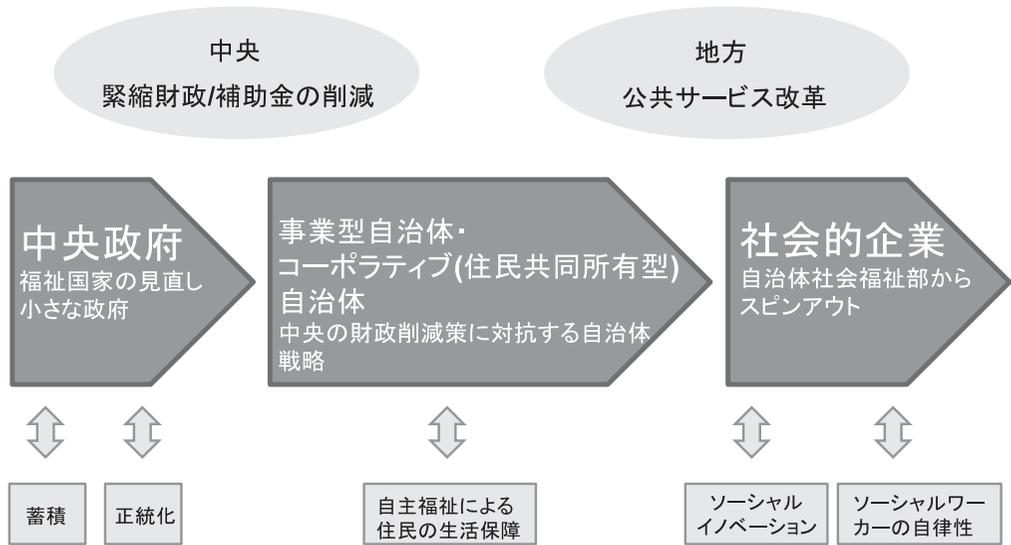


図2 自治体機構再編に関する概念図 (筆者作成)

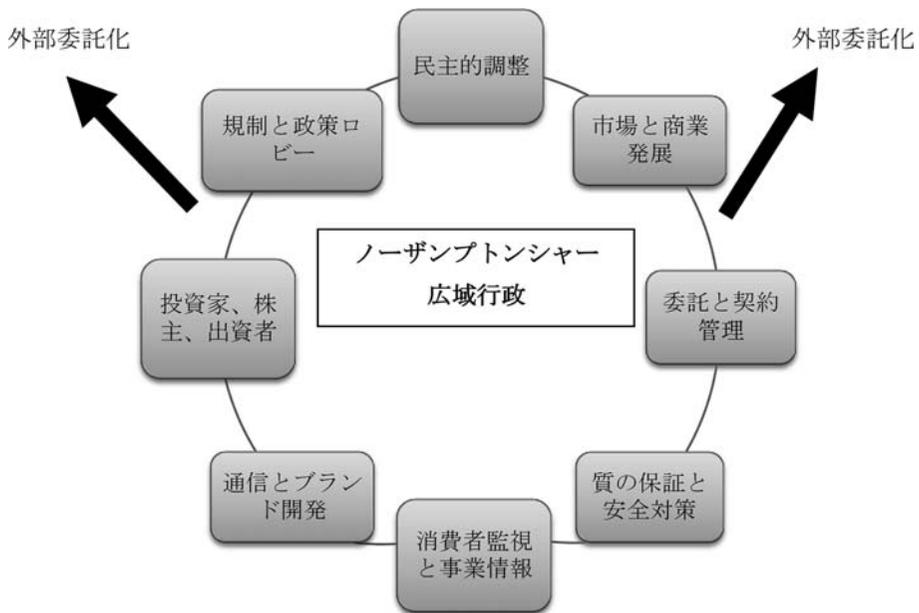


図3 自治体再編の事例 ノーザンプトン次世代計画

公営企業、ミューチュアル、社会的企業の5つである。最近では「ミューチュアライゼーション」と呼ばれる外部委託化の根幹には、2012年施行

の「コミュニティのチャレンジする権利」があるのも見逃せない。利点はサービスの生産性の向上、スタッフの士気高揚、コミュニティへの焦点

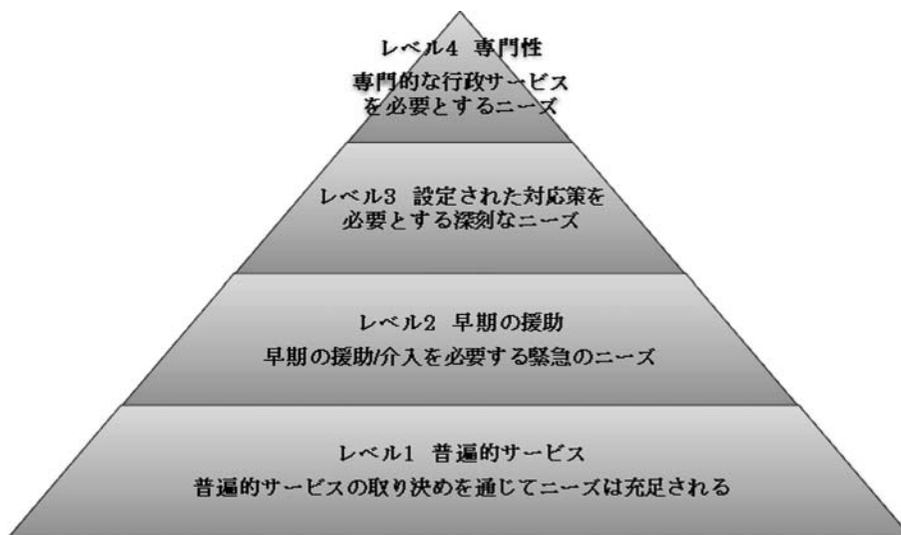


図4 企業志向型自治体における4レベルのニーズ概念
 資料 Northamptonshire 2015: 17

化と利潤の還元にある。

ノーザンプトンシャーは緊縮財政下で、公共サービスを納税者／消費者にどのように供給するかという問題意識の下で、自治体の直接コントロールからスピアウトした共済、CIC、社会的企業を連合形式で参加させている。グループに8つの機能を持たせているが、それらは①民主的な仲介 (Democratic interface)、②市場と商業開発 (Market and Commercial Development)、③コミッションングと契約管理 (Commissioning and Contract Management)、④質の保証とセーフガーディング (Quality Assurance and Safeguarding)、⑤消費者の洞察力とビジネスの情報 (Customer Insight and Business Intelligence)、⑥コミュニケーションとブランドの開発 (Communication and Brand Development)、⑦投資家、株主、資金提供者 (Financier, Shareholder and Funder)、⑧規制と政策のロビイング (Regulatory and Policy lobbying) という商業的要素が強いものになっている。商業志向型自治体におけるニーズの捉え方は図4が示す通りである。

こうした自治体機構の再編モデルを意識しながら、ランベス区の自治モデルの分析に戻ると、同区の経済環境も非常に厳しい。その実情を知る上で、「ランベス・カウンシル・コミュニティ・プラン 2013-2016 (Lambeth Council's Community

Plan 2013-16)」が補助金削減とその対抗策としての自治体戦略を述べている。そこでは予算削減への措置を最大の課題に据えており、将来像としてイノベーションの促進、効率性の向上、支出削減を描いている。アウトソーシングを行い、そのアウトカム達成に最良の方法を見いだせるように、市民と協働するという「コーポラティブ・カウンシル」という政策を標榜している。

同文書では、「コーポラティブ・コミッションング」という言葉も打ち出している。これは従来の専門職主導のコミッションング (計画的調達) ではなく、地方議員・公務員・市民が相互の意思決定の下で、サービスの生産を共同で進めていくものである。「コーポラティブ・コミッションング」はコ・プロダクション (co-production) そのものであり、サービス利用者と提供者がどの段階でも協働する。この営みを通じて、アウトカムの設定、達成の方法、資源配分の方法を決定する仕組みを計画している。喫緊の課題である予算削減に対しては、先に触れたように「雇用の創出」「安全で強固なコミュニティ」「きれいな通りと緑あふれる近隣地域」の3つのアジェンダを構想している。(Lambeth Council's Community Plan 2013: 4-5)

分析作業として、同計画書から高齢者福祉関連の事業を広く列挙しておきたい。その要点は以下

の通りである。

・「安全で強固なコミュニティ」：弱い立場の成人へのサポートと保護を表明しており、高齢者や障がい者、弱い立場の人たちが自立して生活ができることを目指す。

・「きれいな通りと緑あふれる近隣地域」：地域コミュニティにおいて住民はすべて意義ある存在であり、近隣地域の一員であることをうたっている。

・「平等と優先順位」：すべての住民が公正な対応を受け、高齢者、障がい者、弱い立場の人、子ども、失業者、福祉受給者、移民などへの丁寧な対応を強調している。(Lambeth Council's Community Plan Op Cit : 4-23)

集権的な中央－地方の行財政関係、そして近年の緊縮財政の下で、地方自治体は限定された範囲と規模で、自律性を発揮しようとしており、自治体戦略に住民自治を基礎に据えている。これが今日の英国の地域民主主義の姿でないだろうか。

2. 契約書の分析

ランベス区コミッションング部は2015年7月16日付で、トパーズとの再契約を承認している。契約書 Lambeth Officer Delegated Decision Report-Procurement によれば、最大延長での契約推定額は43万4,834ポンドとしている。トパーズがこれまで特定の住民のニーズに応じてきたことへの評価と、脳卒中後遺症を持つ者へのアドバイスと

サポートを継続強化したいという意向が再契約の決め手になった。新たな契約では、アセスメントおよびケアとサポート計画に17万8,577ポンド(2016年7月までの12か月)を充てるとし、介護法関連の自治体予算から費用を捻出する。

契約書に盛り込まれたサービス規定は、「ランベス・カウンスル・コミュニティ・プラン2013-2016」に準拠している。提案の根拠は2014年介護法と脳卒中国家戦略にある。以下はその要点である。

・ケアラーとセルフファンダーに対応する。2014年介護法の下で、アドバイスとサポートを提供する。

・65歳未満の者で、軽度のニーズを持つ者に対応し、セーフガードを履行する。軽い障がいや虐待、セルフ・ネグレクトの危険性のある65歳未満の者にも必要な場合にはアセスメントを行う。

・脳卒中国家戦略の一環として、脳卒中後遺症を持つ者とケアラーにアドバイスとサポートを提供する。(Lambeth Council's Community Plan Ibid 4-23)

地方自治体と社会的企業の公私関係

ランベス区は行政・社会的企業・地域住民の新たな協働を通じて、ソーシャルワーク・社会福祉の社会的企業化を進めている。社会的企業が公共サービスに参入する理由は、利用者視点に立ち、臨機応変に危機状況に対応できるからである。トパーズの活動はすべて契約で規定されているが、

表1 ディー・ケンプ氏のインタビュー調査から得られた知見

質問項目	言 説	カテゴリー
起業の社会的背景	景気後退のために、イギリスのすべてのカウンスルは、緊縮政策を講じており、カウンスルは、社会的ケアの予算をカットすることを余儀なくされてきた。	予算カット
起業の環境	ランベス区における戦略的シフトの一環	自治体戦略
目標	新しい予防サービスから期待される利益と積極的成果をテストすること。	予防とその利益
財政との関連	予算をにらんで、サービスが十分なコストパフォーマンスを果たしているかを検証すること。	コストパフォーマンス
公私関係	2012年に行政と契約し、社会的企業のビジネスモデルを通して活動しており、ソーシャルワークを実践している。この動きは、コーポラティブ自治体というランベス区の戦略と合致している。	補完的關係

筆者作成

表2 ディー・ケンプ氏のインタビュー調査から得られた知見（続き）

カテゴリー	言 説
ミッション	健康、ウェルビーイング、自立、社会的孤立の削減
ビジネスモデル	行政サービスの対象外である予防サービス、制度の網から漏れた高齢者のケアとサポート ‘接近困難な（hard to reach）’人々へのサービス提供 顧客に焦点を当てたサービスを開発すること
商品・サービス	・アセスメントとレビュー、 ・専門的な情報とアドバイス、 ・ダイレクト・ペイメントのサポート ・個人予算の運用と管理 ・福祉給付のアドバイス、 ・アドボカシー
公私関係／ガバナンス	ソーシャルワーク・コミュニティ利益会社の形態をとり、福祉予算の節減を生み出す予防サービスを提供している。 自治体は毎月契約のモニタリング会議を開催するが、活動の進捗を確認し、目標にそって実践しているかを判断する。 過去12カ月間、クライアントの8%だけが行政サービスを受けている。自治体は（重複を避けるため）トパーズの目標が15%を超えてはならないことを指示している。 課題は、自治体の資金を確保すること。
人権尊重の認識	高齢者は生活費の上昇と所得の下落に直面している。…リスクが最も高い人々とは、低所得の高齢者。…交通費やレジャー活動のコストを支払えないために孤立していることを住民は語ってくれます。 ランベスでは、65歳以上の高齢の介護者は2300人で、50%が週20時間以上の介護を提供している。 移民が多く、言語の壁がサービスや活動にアクセスする妨げになっている。 ランベス全体で高齢者の孤立が深まるなか、特に注意を要するのは、南ランベスでは一人暮らし、85歳以上の後期高齢者、65歳以上の高齢の介護者の数が最も多い。
リーダーシップ／人間関係／チームワーク	チームは非常にまとまっており、一丸となっています。私たちは、チーム・ビルディングと団結につながる毎週のチームミーティングを開催しています。さらには、ワーカーが地域に出て、アウトリーチ型のセッションを行う際、ペアで通常の業務をこなします。これが自分の役割を開発し、専門職の関係を改善するための優れた方法だと思っています。
イノベーション	・早期介入 ・予防 ・サービスへの依存を減らす ・介護者とセルフファンダー（自由契約者）をサポートする ・地域社会にアウトリーチする ・軽度の高齢者へのサポート ・施設ケアの入居を減らす ・不要な入院を減らす ・複合的な診断／ニーズを持つものに専門的なサポートをする ・人々が孤立しないようにボランティア活動、運動、社会的な関与を推進する
アウトカム測定	高齢者グループにおける参加率 宗教系組織の増加

筆者作成

その内容は2014年介護法に沿ったもので、国の政策を反映している。今後もトパーズが提供するサービスへの需要は高まり、その存在はスケールアップするものと考えられる。

ただし契約における隘路として、トパーズはサービス提供に要した経費を契約ですべてカバーできているのか、今後短期契約で優秀なスタッフを確保できるのか、大手の組織が参入した場合に契

表3 トパーズと地域包括支援センターの比較

	トパーズ	A市地域包括支援センター
主な業務	介護予防と脳卒中サービス予防サービスやアセスメント、情報やアドバイスを提供している	介護予防ケアマネジメント。高齢者らからの相談に応じること、虐待防止などの権利擁護、ケアマネジャーへの指導、ネットワークづくり。
組織形態	CIC 有限責任会社	社会福祉法人、医療法人、社団法人、社会福祉協議会。
対象人数・利用者数	アセスメント件数 480 人（年） 安全保護の対応 24 人（年） 相談の対応 8～40 件（月） 脳卒中 15 人（月）	アセスメント件数 127 件、二次予防教室動員者数 1,462 人（2014 年度）。予防給付のケアプラン作成延べ件数 12,642 件、うち委託件数 8,216 件、委託率 65%、ケアプラン作成月平均件数 1,054 件
相談内容	手当の受給支援。家族や近隣関係の調整。悲嘆や死別に苦しむ人々への支援、またはセルフ・ネグレクト／ごみの散乱に悩む人々に支援を提供している。 経済的ウェルビーイングを向上させるために、社会保障手当のチェックも実施している さらに、6 週間／フォローアップ・レビュー	介護保険サービス（居宅）2079 件、介護（認知症など）333 件、医療サービス 248 件等々。
予算	21 万 7,417 ポンド（年間）	収入 1 億 3,832 万 9,156 円、支出 1 億 3,552 万 5,790 円（2014 年度）。
職員数	4 人、うち OT 2 名	4～7 人。保健師、社会福祉士、主任ケアマネジャーの 3 職種が常駐している。
アウトカム	高齢者の社会参加を促進している。クライアントとケアラーから大きな満足を引き出している。不必要な施設入所を回避させている。自立と経済的なウェルビーイングを促進している。個人／地域の安全、関連するサポート・サービスの利用を促進している。	個々の高齢者の支援を行いながら、地域で生じている課題に取り組み成果をあげる。 地域全体への支援で得られた成果を個別ケースでの支援に反映する。

筆者作成

約を勝ち取れるのかなどといった課題がある。

3. インタビュー調査の結果

トパーズ経営者のディー・ケンプ氏のインタビュー調査を行っている。質問と回答は資料 1 として掲載しており、詳細は次の通りである。日時：2014 年 8 月 27 日午後 2 時から 4 時。場所：ランバス区役所内フェニックス・ホール。ケンプ氏の回答からキーとなる言説をまとめたものが表 1・表 2 である。分析結果から得られた知見は、比較的小さな組織を利用して、自由闊達な発意に基づいて高齢者ケアの事業を展開しており、特に強みであるソーシャルワークのスキルを活かして、相談活動を充実させている様子を把握することができた。チームの職務満足度は高く、スタッフ間の人間関係も良好である。介護市場における創業の

中で営利志向はなく、公共サービスのエトスを發揮させている。ここに、スピニアウトの特色をつかむことができた。

4. 日本との比較

トパーズの活動スタイルは日本の地域包括支援センターと類似している。地域包括支援センターは介護保険法の下で創設されたもので、地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援する（介護保険法第 115 条の 39 第 11 項）。介護・福祉・健康・医療などの総合的なサポートを提供する機関で、業務の内容は①総合相談・支援、②介護予防ケアマネジメント、③権利擁護、虐待防止等、④包括的・継続的ケアマネジメントである。

日本との比較で選び出したサンプルは大阪府内A市である。その理由は同市から情報と開示許可を得られたからである。同市は人口10万2,412人、高齢者数2万6,000人、高齢化率25.50%。地域包括支援センター設置状況は市内4か所で、社会福祉法人（社会福祉協議会含む）2か所、社団法人医師会1か所、医療系企業となっている。また職員数は各4~7人配置で、保健師（経験ある看護師）、社会福祉士、主任介護支援専門員、介護支援専門員や事務員等である。

比較作業の結果は、表3の通りである。トパーズは行政との関係ではスピンアウト組織として信頼は厚く、オフィスも市内にある。2年間の短期契約をかわしているが、今後の継続という意味では不安は否定できない。これに対し、地域包括支援センターはその設置が介護保険法で位置づけられている。現在の4機関は市の監査の下で運営を続けており、行政との交流は頻繁になされている。総じてトパーズの方が事業面で自由度は高い。

IV 考察

本研究の分析を通じて、自治体機構の再編、自治体業務の外部委託化、そして社会的企業の視点からみたトパーズの活動を評価してみたい。

1. 社会的企業の台頭に関連する自治体機構の再編

緊縮財政の下で、地方自治体はもちろんのこと、社会的企業をはじめとする民間セクターは厳しい財政困難に直面している。国は公共サービス改革を進める中で公私関係を再規定しようとしている。その際に、公的サービスの対象者の範囲、つまり普遍性と選別性を検討する必要がある、それは税投入レベルとかかわってくる。したがって行政と民間の活動領域を再定義する必要がある。

ランベス区は、コーポラティブ自治体構想に基づいて、行政・社会的企業・地域住民の新たな協働を進めており、そこからソーシャルワーク・社会福祉の社会的企業を誕生させている。社会的企業が公共サービスに参入する理由は、行政にはない民間独自のエトスを生み出させるからで、徹底

した利用者視点が商品価値を持つからである。トパーズの活動は概ね契約で規定されているが、その内容は2014年介護法にそったものとなっている。今後は、制度外の高齢者数が増加することから、トパーズが提供するサービスへの需要は高まり、その存在はスケールアップするものと考えられる。ただし短期契約という形で優秀な人材を確保できるのか、民間企業のライバルが参入した場合に契約を獲得できるなどといった課題がある。

2. 高齢者ケアの社会的企業化が利用者や地域社会に与える影響について

貧困自治体であるランベス区で、トパーズは社会的に孤立している住民のために居場所づくりを提供してきた。同組織には社会的価値法と介護法という追い風が吹いている。ふたつの法律によって地域への積極的な取り組みを展開でき、より広い課題に焦点を当ることが可能になっている。排除されたコミュニティやグループのニーズの掘り起こし、公的サービスの枠内にはないケアとサポートを供給してきた点は評価できる。そのアウトカムは孤立防止と脳卒中後遺症を持つ高齢者へのプログラムに現われている。トパーズは常に住民の生活問題を取り扱い、サポート体制が権利保障と絡むことが多い。アドボカシーという点で、同組織は行政の下請け機関であってはならず、むしろ行政を先導する役割を進めていくことが望まれる。

おわりに

地域ケアでは、やはり医療セクターが主導権を握っている。国の医療費削減対策、NHS（国民保健サービス）機関との共同体制では、医療サイドがイニシアティブをとることが予想される。その中で、トパーズは主体性を発揮できる範囲を拡張していく工夫が求められる。将来国の財政事情の悪化、自治体福祉の行き詰まりを想定した場合、トパーズの自由度や工夫がどこまで発揮できるのか、この課題は同組織の試金石となる。さらなるパフォーマンスの向上が期待されるが、予防事業の効果を可視化し、エビデンス・ベースで成果を表示できる能力が求められている。

謝辞

本研究は科研費基盤研究 (C)：平成 25 年度～27 年度：「英国福祉国家再編とソーシャルワークの社会的企業化に関する研究」(研究代表者：山本隆)の成果で、研究環境の基盤となったことを記しておく。

[注]

- 1) 英国では日本語の「社会福祉」を意味する用語は時代とともに変化してきた。第二次世界大戦後では Welfare services, 1970 年代以降のシーボーム改革期以降では personal social services, social services, 最近では social care, social care services が使われている。これらの言葉はいずれも「社会福祉」を意味している。
- 2) 2010 年 4 月、コミュニティ利益会社への投資を活発化させるために、株の配当金の上限引き上げがあった。上限の範囲は、これまでのイングランド銀行の基準金利を超える 5% から、別個に払込済みの株価の 20% にまで引き上げられている。配当の上限は 35% に据え置かれたままであるが、少なくとも利益の 65% は会社に再投資させることが規定されている。この制度変更により、保証有限責任会社との比較から、コミュニティ利益会社として登録された有限責任株式会社が増加している。
- 3) このパイロット事業は児童・家庭の分野では成功を収めているが (Department of Education 2012)、成人ソーシャルワーク実践のパイロット事業は、2014 年まで継続することになっている。
- 4) セルフファンドは最低 2 万 3,250 ポンドの貯蓄を持ち、在宅または施設で暮らしている者は利用したサービスを自己負担する。

[参考文献]

- Dee Kemp (2013) *Business Case, Topaz Social Work Community Interest Company*.
- Department of Education (2012) *Social Work Practices: Report of the National Evaluation*, <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DFE-RR233.pdf> (accessed 13/1/2013).
- Department of Community and Local Governments (2011) *A Plain English Guide the Localism Act*.
- HMSO (2012) Public Services (Social Value) Act 2012, TSO.
- Gough, I. (1979) *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan. 邦訳：小谷義次、向井喜典、荒岡作之、福島利夫訳 (1992) 『福祉国家の経済学』大槻書店
- Jordan, B. (1984) *Invitation to Social Work*, Basil Black-

well, 1984. 邦訳：山本隆監訳 (1992) 『英国の福祉—ソーシャルワークにおけるジレンマの克服と展望—』啓文社

London Borough of Lambeth (2013) Lambeth Council's Community Plan 2013-16

London Borough of Lambeth (2014) *State of the Borough 2014*.

London Borough of Lambeth (2014) Lambeth Officer Delegated Decision Report-Procurement

Lambeth Council <http://www.lambeth.gov.uk/home.htm> (accessed 15/2/2013)

Lambeth Borough profile

<http://www.londonpovertyprofile.org.uk/indicators/boroughs/lambeth/> (accessed 11/2/2015)

Nothamptonshire County Council (2015) The County Plan 2015-16 to 2019-20

山本隆編著 (2014) 『社会的企業論 もうひとつの経済』法律文化社

参考資料 1

ディー・ケンプ氏へのインタビュー調査：質問と回答

I 事業に関する質疑

質問：どのような状況の下でトパーズを起業しようと思われましたか。

回答：トパーズは、成人社会的ケアにおける予防と早期介入に向けたランベス区における戦略的シフトの一環として、2009 年 11 月に導入されました。サービスの導入にさらに弾みを与えたローカルサービス提供においては、多くの明確なギャップがありました。これらは、以下の通りです。

- ・成人社会的ケアの財政援助の対象とはならないと判断された人々には、フォローアップはない。

- ・自身のケアを手配し、自己負担をする住民には、そのニーズを満たす特定のサービスはない。

- ・軽度および／または予防サービスに人々を導く体系的なメカニズムはない。

トパーズの組織化の背後にある戦略意図は、新しい予防サービスから期待される利益と積極的成果をテストすることでした。そのため、現行の予算制度をにらんで、サービスが十分なコストパフォーマンスを果たしているかを検証するものです。

組織の導入以来、チームは新しいサービスを確立するために熱心に取り組んでおり、すでに多くの重要な成果を達成してきました。トパーズは徐々に支援する人々の数を着実に増やしているだけでなく、一般的な情報チャンネルを駆使して、伝統的に接近困難な ('hard to reach') とされている多くの個人や団体に支援の手を

差し伸べることに成功しています。

2012年にチームが行政と契約して、社会的企業のビジネスモデルを通じて活動しており、ソーシャルワーク実践を展開しています。この動きは、コーポラティブ自治体というランベス区の戦略意図を支えています。その目的は、地元住民が役割を担い、住民が利用するサービスに関して発言権を持つことを保証するというものです。またそのビジョンは、より効果的に地域社会や社会関係資本を活用する手法をとっており、顧客に焦点を当てたサービスを開発することです。これは多くの既存の機能を新規または既存の社会的企業と併存させるか、または移行させることによって、行政機構を小さな組織体へとスリム化する可能性を持っています。

質問：起業に際して、どのように事前準備をしましたか。また不安はありましたか。

回答：新しい事業を始める前には、多くの準備をしました。最初に求められたことは、事業計画を描けるスタッフに委託することでした。事業計画は優れたツールとガイドでした。責任者として、私は新しい多くのスキルを学ぶ必要がありました。非常に短時間で多くのことを学ぶ必要がありましたが、事業の見通しに心躍る気分でした。以下が準備した項目です。

- ・ 全体的なビジョンと組織の文化を定義し、開発すること、
- ・ 持続可能なビジネスモデルを開発すること、
- ・ 戦略的な運用計画を策定すること、
- ・ 変化を導くこと、
- ・ スタッフの募集、開発と管理をすること、
- ・ 組織のマーケティングとビジョン、戦略、ビジネスモデルに合わせて契約を獲得すること、
- ・ 予算編成、給与支払いと財務管理をすること、
- ・ ステークホルダーとパートナーとの関係を構築すること、
- ・ ビジネスプロセスを規定し、管理すること、
- ・ パフォーマンスを管理し、継続的に向上させること、
- ・ 戦略や計画に沿った資源を調達し、管理すること、
- ・ 法、規制、倫理の要件を確実に遵守すること。

質問：起業後、事業は順調に進みましたか。あるいは予期せぬ問題に直面しましたか。

回答：ビジネスを開始した後、すべてが非常にスムーズに進んだと考えています。チームが直面した唯一の課題は、ITに関することでした。いくつかの場面で、社会的ケアのデータベースにアクセスする際に遅延が生じています。

質問：職場仲間との人間関係では、どのような印象を持っていますか。チームワークの構築でどのような努

力をしていますか。

回答：チームは非常にまとまっており、一丸となっています。私たちは、チーム・ビルディングと団結につながる毎週のチームミーティングを開催しています。さらには、ワーカーが地域に出て、アウトリーチ型のセッションを行う際、ペアで通常の業務をこなします。これが自分の役割を開発し、専門職の関係を改善するための優れた方法だと思っています。

質問：職場仲間との間で、明確な役割分担をしていますか。

回答：チームは毎月最低40件のレビューをするように求められます。さらに、最低22人の住民がコミュニティ・サージェリー、4人が介護ホームのサージェリーを必要としています。脳卒中のアドバイザー（作業療法士）は、毎月20人をレビューすることが求められています。

質問：職場仲間には職務満足はありますか。あなたはいかがですか。

回答：はい、職場仲間には強い意志と責任感があります。チームは非常に熱心で、あるソーシャルワーカーは、今までで「最高の仕事」であると言ってくれました。非常に献身的なチームを持っていますから、今の仕事にとっても満足しています。住民の生活を改善したいという思いで、チームが行う仕事をエンジョイしています。それは非常に充実したものになっています。

質問：職場仲間から不平を聞いたことがありますか。

回答：いえ一度もありません。

質問：目標を達成した、またはアウトカムを達成したという思いはありますか。

回答：はい、過去12カ月間で、クライアントの8%だけが、現在もランベス区の社会的ケアのサービスを受けています。区行政は、私たちの目標が15%を超えてはならないことを勧告しています。つまり、私たちは非常にうまく業務を達成していることになるのです。区からの要望については、以下を参考にしてください。

- ・ クライアントとケアラーの満足度を向上させること
- …ボランタリー組織や予防的な保健サービスの知識を増やすことにより。
- ・ GPの診断を仰ぐことを目的とした不要な訪問を減少させること…コミュニティにおけるサポートの改善を経由して。
- ・ ケアとサポートへの積極的なアプローチ…危機を回避し、二次的ケアサービスを活用することにより。
- ・ 社会的な機会と関わりを推進すること。
- ・ 自立を推進すること。
- ・ 安全と、関連するサポート・サービスへのアクセスを推進すること。

・詳細なデータ収集を介して、地域のニーズをより理解すること。

質問：利潤をあげていますか。

回答：いいえ残念ながら、今年度利潤をあげていません。

質問：現在の課題は何ですか。

回答：主な課題は、ランベス区から資金を確保することです。景気情勢のために、イギリスのすべての自治体は緊縮政策を講じており、社会的ケアの予算をカットすることを余儀なくされています。ただし、2015年4月からの介護法の施行に伴って、トパーズが有利な立ち位置にあると思います。

トパーズは、介護法の要件に合わせた革新的なサービスを提供しています。社会的ケアへの要望に応えるという公的な責任に関して、ランベス区を支援するなかで私たちの関係は非常に適していると考えています。トパーズは、住民が情報を得られるように行政を支援していくつもりです。以下を参考にしてください。

・ケアのニーズが深刻化するのを防げるよう有用なサービスにアクセスする。

・個人が自身のケアやサポートに関する情報に基づいて、選択を行う手助けをする有用な情報にアクセスする。

・幅広い良質なケアを供給する事業者を選択させる。

・独立した財務アドバイスにアクセスする方法を知っている。

・ケアニーズを抱える人の安全やウェルビーイングへの関心を高める方法を知っている。

同法は地方自治体に対して、ケアとサポートを必要とする者にアセスメントを行う義務を与えています。それは経済的な事情に関係しません。私たちのチームはそのようなサービスを提供できるのです。トパーズのメンバーは、多額の自己負担をしてサービスを利用する者のニーズを把握します。家族や地域社会が提供するサポートにそって、確実に個人の能力を総合的に検討していきます。

トパーズが提供できるものは以下の通りです。

- ・アセスメントとレビュー、
- ・専門的な情報とアドバイス、
- ・ダイレクト・ペイメントのサポート・サービス、
- ・計画されたサービスのサポート、
- ・個人の予算の運営と管理、
- ・福祉給付のアドバイス：Every Pound Counts にそったもの、
- ・アドボカシー・サービス、

質問：トパーズは十分なリソースに恵まれていますか。

回答：はい、トパーズは現在、契約要件を満たすこと

ができるような十分なリソースを持ち得ています。

質問：トパーズが高齢者ケアの場合でもたらす社会的イノベーションとは何ですか。

回答：トパーズはランベス区の社会的ケアの予算節減を生み出す予防サービスを提供しています。このサービスは自立、ウェルビーイング、選択という政府の政策目標にそった革新的なもので、以下を通じてイノベーションを創出しています。以下の通りです。

- ・早期介入…自立の悪化を遅らせること、
- ・予防…危機的状況を回避すること、
- ・芯の強いコミュニティを創造し、ケアサービスへの依存を減らすためにサポートすること、
- ・ケアラーと自己負担者をサポートできる熱心なチームづくり、
- ・地域社会にアウトリーチすること…市民を参画させるため、
- ・軽度の者へのサポート…それによって長期的な社会的ケアに対する全体的な支出を削減すること、
- ・恒久的な施設ケアの入居を減少させること、
- ・早期介入…不要な入院を減らすこと、
- ・複合的な診断／ニーズを持つものに専門的なサポートをすること、
- ・人々が孤立しないようにボランティア活動、運動、社会的な関与を推進すること。

質問：ランベス区とトパーズにはフィードバックはありますか。

回答：はい、ランベスカウンシルは、毎月の契約モニタリング会議を開催しています。会議はトパーズの活動の進捗を把握し、チームが目標にそって実践していることを確認するために必須です。また、ランベス区は成人社会的ケア部門副部長のフィオナ・コノリーとの定期的なスーパービジョンを行っています。

II クライアントに関する質問と回答

質問：どのように高齢者ソーシャルワークを実践していますか。

回答：トパーズは、地域社会で高齢者の姿が目に見える存在となり、貢献するメンバーになりたいと願う高齢者をサポートしています。彼らは、特に若い人たちのためにコミュニティに提供できる多くのものを持っていると強く感じています。

高齢者は積極的に地域と関わっており、理解されてしかるべきですが、そのためにはメカニズムを必要とします。高齢者は、地域の若者に対して、互いにメンターやコーチになりたいと望んでおり、世代を超えて社会的孤立を減少させる重要なメカニズムとなるでしょう。同様に、若い人たちは、特に技術的インクルージ

ョンを中心にして、高齢者をサポートすることができます。高齢者は現在のボランティア・プログラムと「時間銀行」の担い手で、ランベス区に代わって、Age UK や障がい者アドバイスサービス、アルツハイマー病協会ランベスなどの民間組織と協力して開発が進んでいます。高齢者は集まり、さまざまな活動や社会的相互作用を介して、相互援助の既存のモデルを開発し、または新たなモデルを構築できるコミュニティスペースを望んでいます。

これらのセンターに、不安なく安全に移動できることが高齢者に重要です。成功とはコミュニティ意識に拠って立つものです。そこでは高齢者は見える存在であり、積極的に関わり、安全と感じ、評価され、尊重、理解され、持続可能で繁栄するコミュニティグループの一員で、生活困窮の人々にも行きとどき、高齢者からなる新しい「コミュニティ」を設立するものです。以下は私の思いです。

成功は次のように測定できます。

- ・高齢者のグループにおける参加、出席数、
 - ・宗教組織を含む高齢者を支援するために設立されたグループの数の増加、
 - ・社会的孤立の削減。そしてコミュニティの集合スペースと学校と関わる高齢者のネットワークの数、
- 高齢者は退職の覚悟ができており、高齢者は身体的にもアクティブであり、心地よい気分であることが不可欠です。ですので、トパーズは高齢者のボランティアをサポートし、メンターとなるように訓練された55歳以上の人の参加を増やすよう指導しています。テクノロジー・ソリューション、例えばインターネット、スカイプ、電話会議、デジタルカメラ、携帯電話、ソーシャルメディアサイトを使える高齢者の数を増やしています。公共輸送や他の利用可能な交通を利用できる高齢者の数を増やしているのです。

これらの事業を推進するために、行政およびボランティアセクターの組織とパートナーシップを組んで活動しています。若者と高齢者が協働できるリンクがランベス児童サービスとの間であります。まだこれは緒に就いたばかりですが、これからの課題です。

他にも、トパーズは多くの課題に取り組んでいます。高齢者は生活費の上昇と所得の目減りに直面しています。サービスは、需要の増加と財源の減少に直面しています。

私たちのビジョンの一つは、予防です。そこでは、市民やサービスが人々のために成果をともに作り出し、改善するために協働しています。サービスのパーソナライゼーションは、予防を充実させるうえで基本になります。高齢者をサポートするために、別のアプロー

チが必要とだと私たちは認識しています。私たちは、区内で自立した生活をする高齢者の94.3%にリーチアウトすることを目指しています。自立できるように高齢者とケアラーを支援するアプローチを重視しています。彼らに適宜必要な情報を与え、地域で支援のネットワークを開発できることを目指しています。

質問：どのように高齢者のニーズのアセスメントを実施していますか。

回答：トパーズは、レビューフォームを持っています。また、成果を測定し、サービスをフィードバックできるように、フォローアップのレビューを行っています。フォローアップのレビューは最初のレビュー後の6週間で完了しますが、それは質の保証のためのツールになっています。

質問：事業でかかわっている高齢者をみて、どのような本質的な問題があると思いますか。

回答：トパーズの戦略は、健康、ウェルビーイング、生活の質を改善するために、社会的孤立を削減することです。

私たちは、社会的孤立の危険性が高いものとして、次のグループを特定しました。これらのカテゴリーのいくつかに分類できるリスクが最も高い人々は、やはり低所得の高齢者です。また住民は、交通費やレジャー活動のコストを支払えないことが孤立につながっていると語っています。

- ・一人暮らしの高齢者、
- ・ランベスで一人暮らしの65歳以上の人の40%、
- ・障がいや長期的な健康問題（複数）を持つ高齢者（区内で鬱病を持つ2,000人の高齢者を含む）、
- ・高齢のケアラー（ランベスでは65歳以上のケアラーは2,300人で、50%が週当たり20時間以上の介護を提供しています）。
- ・高齢の移民（移民の多くは一人暮らし、または核家族の一部を意味し、言語の障壁が多くの人々にとってサービスや活動にアクセスする妨げになっています。ちなみにランベス区内では130の言語が話されています）。

・高齢者とケアラーが認知症および／または学習障がいを持っているケース、

ランベス全体で高齢者の孤立が深まるなかで、特に注意を要するのは南ランベスで、一人暮らし、85歳以上の人々、65歳以上のケアラーを含む高齢者の数が最も多くなっています。

ランベス区内では約3,000人が認知症（と診断されているか、診断は未確定）を持っており、また高齢者は若い世代から疎外感をおぼえると語っています。ランベス区では高齢のケアラーの数がかなり多いですが、

介護への金銭的、精神的な要望に関するサポートを求めている人たちでもあります。私たちは、クライアントとそのケアラーに優れたサービスを提供するアルツハイマー病協会と緊密に協力してきました。例えば、私たちはアルツハイマー病協会が作り出した回想アプローチを採用しています。認知症を持つ人々は、多くの場合最近の出来事よりも簡単に遠い過去を思い出すことができます。回想に焦点を当てた活動は、気分の高揚とウェルビーイングの向上に役立ちます。社会的包摂を促進するために、ユニークな人生経験を持つ個人として高齢者を見ることが大切です。親戚や友人がつながることでも役立つ良い方法です。トパーズは医療ケアと社会的ケアの革新的統合的なアプローチを提供しており、新たなサービスモデルをつくりあげようとしています。その焦点は、高齢者が健康で自立し、サポートを受けながら安全な環境で生活し、人生を楽しみ、地域社会に貢献することです。

参考資料 2

事例紹介

A 夫人は 61 歳。かつてポリオの診断を受けている。夫と公営住宅暮らし。夫は昨年脳卒中を患い、日常生活活動で多くのサポートを必要としている。A 夫人は現在夫の介護者で、4 か月前まで行政の社会福祉サービスを受けていた。しかし金銭的な負担により行政の支援をやめた。介護費用をあまり理解していなかったという側面もあった。A 夫人が介護で燃え尽きないように、再度行政の社会福祉サービスを受け入れてもらい、彼女にサポートが提供されている。介護に関する金銭的な心配を考慮しながらソーシャルワーカーはアセスメントを行った。

(2015 年 11 月 22 日開催の講演会資料から。会場は関西学院大学梅田キャンパス 1001 教室)

Restructuring of the British Local Public Service and the Role of Social Enterprises : Based on the case study of Topaz

Takashi Yamamoto*

ABSTRACT

The central government and local authorities are currently faced with the absolute necessity of reducing expenditure. One response to the need to make savings is the increased use of outsourcing. Social enterprises have some contractual relationships with local governments. A good illustration of a new approach is to be found in Topaz at Lambeth in London. The social work teams collaborate with health services and voluntary groups. The emphasis is on preventative work and empowering the local community and service users. Topaz delivers the services the local people depend on with value for money and innovation central to the decision making of the Council. This paper examines the new development of restructuring of the British local public service, and the elderly care services delivered by social enterprise spun out of local authorities, which highlight social innovation and private practice of social workers as well, in terms of welfare governance and contracting process.

Key words : social enterprise, spinout, welfare governance

* Professor, School of Human Welfare Studies, Kwansai Gakuin University