

福祉サービスの準市場化と社会福祉領域における 社会的企業に関する基礎的研究

竹 内 友 章*

1. はじめに

(1) 社会福祉領域における社会的企業研究の視点

近年、公正な社会の実現を理念としてきた社会福祉が抑圧的な支配のための手段として機能していると指摘する論者は少なくない（例えば、Young = 2008）。筆者も同様の問題意識を持っている。社会的企業研究はそのようなポストモダニズムによる社会福祉批判に対する社会理論を探る一助になると考えている。しかしながら、社会福祉領域における社会的企業研究の現状に関して牧里（2014）は「関心は近年高まっているが、事例の紹介研究や啓発研究にとどまっている（牧里，2014：219）」と指摘する。

日本では社会的企業の法制度がないため、対象の特定という大きな課題があり、先行研究ではヨーロッパでの協同組合研究者を中心とした流れ、アメリカでの経営学者を中心にした研究など「何を社会的企業と呼ぶのか」という定義や組織特性をめぐる議論が中心となっている（例えば、藤井ら，2013）。筆者はフィールドワークを通して「社会的排除や抑圧に対して社会変革、社会開発、社会的結束、および人々のエンパワメントの促進¹⁾」を行う事業体になりうるのかという視点から社会的企業論を組み直していく必要性を感じている。これが本稿でいう社会福祉から社会的企業を研究する視点である。

(2) 福祉サービスの多元化と社会的企業の登場

さて、日本において社会的企業研究への関心が

高まった 2000 年代は、福祉供給体制の多元化が開始した時期でもある²⁾。これら一連の流れは、福祉ニーズの多様化、高度化に対応するために官僚的な福祉サービス供給から新しい解決方法を目指し、主体の多様化を目的とした福祉ミックスの視点と、財政の抑制を目的とした新自由主義的な政策展開という 2 つの側面が背景にある。すなわち、社会的企業の活動が想定されている領域は国家や市場がもたらす問題への解決策と、財政抑制を理由とした公的責任の減退というネオリベリズム的な政策が交差するポイントにあると考えられる³⁾。その中でも福祉サービスの準市場化と社会的企業の関わりに本稿は焦点を当てていきたい。福祉サービスの準市場化に関しても新自由主義的な政策であるという批判があるものの、そもそも福祉サービスの準市場化の基盤となった Le Grand（2010）の準市場論は「良い公共サービス（Le Grand = 2010：7）」とは何かの問いが起点にあり、それらの課題を検討することにこそ意味がある⁴⁾。それらを通して社会的企業の活動が「利用者主体」の社会参加、自立を促進する社会福祉の実現につながるように検討を加えることが本稿の目的である。

(3) 障害者自立支援法と労働統合型社会的企業

社会的企業のなかでも、何らかの不利を抱え、労働市場から排除されてきた人々への就労支援分野で活動する組織は労働統合型社会的企業（Work Integration Social Enterprise、以下 WISE）とよばれヨーロッパなどで社会政策のなかで注目されるようになっている（米澤，2011：1）。日本

では障害者自立支援法（以下、自立支援法）の成立で障害者福祉サービスが準市場化し、就労支援サービスが給付金の対象となったことで WISE の成立条件が整ったということがきょう⁵⁾。実際に伊藤（2013）は自立支援法に基づく就労支援継続支援 A 型事業（以下、A 型事業）の調査を通して、ヨーロッパの社会的企業研究グループの EMES が定義する WISE の雇用形態の一つである「保護雇用」のあり方と可能性を検討している。

（4）労働統合型社会的企業研究の動向と課題

日本における先行研究に関して言えば米澤（2009）は障害者領域で活動する WISE の実態調査を通して、市場（交換）、政府（再分配）、コミュニティ（互酬）の重層的な「資源の混合」が、事業の持続性を確保し、障害者の労働市場からの排除の解消に貢献していることを明らかにした。また、それらを発展させた米澤（2011）では WISE の①資源の混合の実態、②障害者の社会的包摂への可能性、③多様なステークホルダーの対立の検討を通した限界の3点を明らかにしている。以後の WISE 研究はこれら米澤の研究成果を継承した分析枠組みを提示し、WISE 実践の可能性と限界を明らかにしようとしていると言える（藤井ら、2013；川本、2013）。

しかしながら、これらの分析に用いられる米澤（2009、2011）の資源の混合モデルでは社会的企業の登場の背景となった準市場に基づく給付金の位置付けが明確にされているとは言い難い。米澤（2011）では自立支援法に基づくサービス利用料の収入を補助金や助成金など同等の「再分配（政府）に基づく資源」に位置付けている（米澤、2011：118）。一方、就労継続支援事業による訓練等給付金の位置付けを明確に行っていない⁶⁾が、障害者の雇用機会を提供する事業体の経営に報酬単価が大きく関わっていることが指摘されており（伊藤、2013：122-123）、給付金が WISE の活動とどのように関係しているのかを検討する必要がある。給付金は準市場に依拠する部分が多いために、本稿では準市場が就労支援事業にどのような影響をあたえ、課題があるのかを検討することで、今後の WISE 研究の方向性を示したい。

2. 準市場の先行研究の整理と本稿の論点

（1）準市場に関する先行研究

準市場に関する先行研究はとりわけ「介護保険制度」を中心に行われてきた。社会福祉の市場化の第一歩として創設された介護保険制度のポイントとして岡崎（2007）は①個人への給付と契約型利用方式と、②供給主体の規制緩和の2点をあげている。これまでの官僚的主義的な福祉行政や低位固定されたサービスに対して「利用者の選択」や「供給主体の多様化」による「サービスの質」の向上を目指してきたと言える。しかしながら、それらに対しては多くの課題が指摘されている。例えば、平岡（2002）は地方自治体の介護保険担当課への実態調査を通して準市場導入により、急激な変化があるというよりは、その発展のプロセスの中で、供給主体がどのように変化し、サービスの質がどのように変化していくのかを実証的に証する必要があることを明らかにしている。さらに、狭間（2008）は準市場における福祉サービスの公益性と競争における選別の課題を指摘し、コストのかかるものを排除しないようにすることを供給主体の特性から検討していく必要性を述べている。同様の指摘は平岡（2004）でもされているが、福祉サービスがどの程度まで市場化可能なかは公共性や利用者の権利と合わせた検討が必要であると言える。

また、佐橋（2014）は介護サービスに焦点を当てて準市場化の分析を行い供給主体の大規模化が進むことで準市場化本来の目的であった「利用者の選択」や「供給主体の多様化」による質の向上につながっていないことを指摘している。このように介護保険制度を中心に準市場の研究が行われる一方で、障害者福祉領域での研究はほとんどされていない⁷⁾。

（2）本稿の論点整理

介護保険制度による準市場の形成は、サービス供給主体の多様化により非営利組織が参入することになりサービスメニューの多様化と選択性の向上については一定程度評価することができよう。しかしながら、佐橋（2014）が指摘するように介

護大手による事業の独占、あるいは寡占状態の形成は、準市場が必ずしも非営利組織の拡大に寄与していないことを意味し準市場が不完全な形でしか形成されていないといえることができる。もしくは、それが準市場における福祉サービスの提供の限界とすることができるのであろう。すなわち、準市場によるサービスの質の向上、また必要なサービスが必要な人に届いているのかという問題は生産性や効率性における課題や、利用者への権利擁護の課題など準市場の整備だけでは解決できない部分として残っている。介護福祉サービスにおいて指摘されてきた以上の点を考慮しながら、障害者就労支援サービスの準市場整備の課題を次章から検討していく。

3. 障害者福祉政策の展開

現在の障害者福祉政策を理解するためには、障害者福祉の展開を把握しておく必要があるだろう。佐藤（2002）は障害者福祉の展開を①すべて家族が世話する段階、②家族による介護が困難になった一部の障害者を入所施設に収容する段階、③「施設機能の地域解放」や通所施設の創設など「在宅者」へのサービスが提供される段階、④自分で選んだ地域での生活を社会がサポートする段階と整理し、現在は主体的・自立的な地域生活を可能とする地域支援の段階に入ったと指摘する。すなわち、現在の障害者福祉政策は「施設から地域へ」とノーマライゼーションや社会的包摂の視点から支援がなされていると言える。そのため、障害者の地域生活のための、住まい、日中活動の場、余暇活動の場へ参加するための支援体制が展開されている。以下ではそれらの指摘を考慮しながら障害者福祉政策がどのように展開されてきたのかを①「措置から契約へ」とそれに伴う利用者負担の変遷、②自立概念の変遷の2つの観点から考察したい。

(1) 「措置から契約」とそれに伴う利用者負担の変遷

措置制度の特徴を鈴木（2012）は①国・自治体の責任において利用者に福祉サービスを提供する、②確保すべき福祉施策の水準については国・

自治体が責任を負い、その財源は国・自治体が負担する義務を負うことであるとしている。すなわち、措置制度では福祉サービス供給に関して公的責任が強調されていたといえることができる。しかしながら、1970年代は福祉サービス財源の抑制や公的責任の減退の中で、措置制度は維持しつつ措置費の抑制が行われることとなる。1990年代以降は社会福祉政策が新自由主義路線へと舵を切り、2000年の介護保険以降は国と地方自治体、社会福祉法人に限定されていた福祉サービスの供給に営利企業も参加できるようになった。障害福祉の領域では2003年の支援費制度以降、措置から契約へと制度移行が進み、利用者のニーズに添ったサービス選択が目指されることとなった。介護保険とは異なり、社会保険方式を取っていないが、自立支援法では介護保険における要介護認定に類似した、障害程度区分や1割負担が導入された。介護保険に類似したサービスを「介護給付」と呼ぶなど財源の安定化のために「介護保険への吸収」の方針があることは多くの研究者、障害者支援の関係団体から指摘されている⁸⁾。さらに、自立支援法で導入された応益負担に対しては福祉サービスのあり方をめぐって多くの障害者、その家族、福祉事業者や職員、研究者から反対意見が出された⁹⁾。

(2) 自立概念の変遷

岡部（2012）は『障害者』は基本的には「労働不能者」であり、その認定を受け生存権の保障を得ることは、引き換えに施設へ隔離収容されることであった。つまり、障害者の認定と労働は二者択一であり、かつ労働＝稼得が不能である者には自立＝自由はなく、施設に収容される『二級市民』であったことはそう遠い昔ではない（岡部、2012:144）」と指摘する。福祉サービスの提供を受けることは、労働者としての権利を放棄し、「自立できない人」とであると認めることであったと言える。

かつて障害の認定は経済的な「自立」を基準に考えられたものであったが、福祉サービスのなかに就労支援が位置付けられたことは、社会参加の手段として就労が位置付けられたと理解することも可能である。国際障害者年の理念に代表される

ように「自立」の意味が多分化して理解されるようになったといえることができるだろう。

もちろん、「就労支援などによる自立支援を積極的に活用するワークフェア的な側面が強く、就労による経済的な自立を過度に重視する傾向があることが危惧されていた（岩崎，2006：70）」との指摘があるように、「就労による自立」の議論は慎重に行うべきである。しかしながら、労働不能者としての障害の認定と労働者としての権利の二者択一しかなかった状態から、福祉サービスに就労支援が加わったことで経済的な自立の他に福祉サービスを受けながらも社会的承認の機会を得ることもつながるといえることができる（10）。

福原（2013）は社会的承認を「愛」「法的承認」「社会的価値評価」に分類し、以下の説明を加える。

- ①愛：家族による愛情や友人の友情など「利害関係を越えた感情」による承認
- ②法的承認：法的平等の原理のもと、国家の諸施策によって、社会的地位と尊厳が保証され、ある程度の物質的資源やライフチャンスの平等な分配を保障される
- ③社会的価値評価：社会的労働・職業労働によって獲得され、個々人の能力や特性の評価は従事する労働や成果によって決められる。

これら3つをトータル的に得ることが必要であると指摘する一方で、現代社会が、労働市場を基盤にしている限りは、社会的価値評価が、承認に一番の影響を与えているとしている。同様の指摘は岩崎（2002）の「自立」をめぐる議論でもなされている。

社会福祉は自ら材を生産して分配するシステムではなく、生産部門から財を集め分配するシステムであり、資本主義社会を前提とする以上、生産部門のイデオロギーである「自立」を全面的に否定することはできない（岩崎，2002：117-118）。

これまでの社会福祉は愛や法的承認によって社会的承認を実現してきたといえることができる。し

かし、障害者自立生活運動を通して地域に出た障害者に対して青木（2011）は「（自立に関して）生産性によって存在の価値を評価されることを拒否しながらも、異なる形で『対等な』関係を創出し社会に参加する」というジレンマに陥っていると指摘する。しかしながら、就労と自立の概念の変化は社会的承認の新たな機会を構築していると理解することも可能であろう。

次章では「準市場」の議論を用いながら、福祉サービス準市場化の問題点を整理していく。

4. 障害者福祉政策による準市場の整備の問題点

（1）準市場とは何か

準市場化についての議論は様々あるが、本稿では準市場の枠組みを体系的に整理した Le Grand¹¹⁾の『準市場 もう一つの見えざる手』からその特徴を抽出していく。Le Grand の準市場論は「良い公共サービス（Le Grand=2010：7）」とは何かという問いを起点に始まり、その基本的な特徴は5つあると主張する。それは①サービスの質が高いこと、②サービスが効率的に実施され管理されていること、③納税者に対するアカウントビリティ（説明責任）を確保しながら④利用者のニーズや欲求に応答的であること、⑤公平に提供されていること（Le Grand=2010：7）であるとしている。そして「良い公共サービス」のための手段として4つの供給モデルを提示する。

（1）-1 4つの供給モデル

4つの供給モデルの1つ目は「信頼モデル」である。これは専門職などの公共サービスの従事者が、質の高いサービスを提供することに信頼を置くモデルである。2つ目は「目標・成果管理モデル」である。これは命令・統制モデルと呼ばれ、上部の責任者が労働者に良いサービスを提供するように命令されたり、指示されたり、方向づけられたりするような指揮監督的なモデルである。3つ目は「発言モデル」である。これは公共サービスの利用者が自らの意志をサービス供給者に直接伝えるモデルである。4つ目は「選択・競争モデル」である。これは競争的に提供されるサービスの中から利用者が希望するサービスを選択するモ

図表1 「良い公共サービス」のための4つの供給モデル

	長所	短所
信頼モデル	①公共サービスで働く専門職は自身を独立的で、自立的な主体であると考え、自身の判断で適切だと考える仕方です。サービスを提供するために機動性がある。 ②監視にかかるコスト（実施費用、監視を受ける人の士気ややる気の低下、監視を実行する人の負担など）を削減できる。	①専門家が利他的に行動することを前提としているが、利用者の利益よりも自己利益の追求のためのサービスを生み出しやすいためモラルハザードの危険性がある。 ②専門家が完全な利他的な動機に基づく行動をしていたとしても、それが利用者にとって高い有効性を旨とするに繋がらない可能性がある。 ③利他的な動機への理解は、ある集団に限定されることが多いために他機関や他業種との連携が困難。 ④信頼モデルが機能しない限り①～③までの短所を本質的要件を満たしながら解決していくことが難しい。
目標・成果管理モデル	公共セクターが達成すべきさまざまな種類の目標（通常は数値目標）を設定し、目標の達成度合いによって褒美（組織の自律性を認める、金銭的ボーナス、職員の昇格など）を与えたり、罰（組織への外部介入、職員の降格、解職など）を課したりする。目標や成果管理を管理することで、短期的にはサービス水準を上げ、またいくつかの重要な側面が急激な成果を上げる。	①一旦目標が達成されてしまうと、それ以上よくなる誘因がなくなるため、目標設定は継続的なイノベーションや改善を疎外する。 ②目標が「駆け引き」につながり数値を直接操作するといったごまかしなどの不正が横行する。 ③目標の達成、未達成はマネジメントの統制を超えた理由で起こりうるため、目標を達成できなかったことに対する罰や、目標を達成したことによる褒美は恣意的で不公平に見えることがある。
発言モデル	①利用者のニーズや要望を、少なくとも彼らが感じている通りに直接に考慮することができる。 ②サービスの改善を図ろうとしている供給者にとって、選択モデルのように他の供給者に切り替えられることに比べると有益な情報を得ることができる。 ③コミュニティの利益が考慮されている。	①要求の手続きのためには、近いうちに選挙がある。意見が大多数によって共有されている、改善のための有効な手段を持っているなどの満たさなくてはいけない条件があり、取り組み上での有効性が低い。 ②苦情申し立て手続きのようなより個人的な発言のメカニズムは、活動のためにエネルギーや献身を要求し、多くの時間がかかる。また、苦情が向けられる人々を苦しめ、防衛的にさせる。 ③苦情を申し立てる利用者が、必ずしももっとも苦情を申し立てるべき人であるとは限らない。 ④教育があつてはつきりものを言える人、裕福な人、コネがある人など声の大きな人たちの意見が通りやすい。また中産階級は公的な発言に頼る必要はなく、公的な制度を「離脱する」という選択肢がある。 ⑤公共サービスが独占的に供給されている場合には、いかなる要求も無視される。
選択・競争モデル	①公共サービスの提供者に関する選択を提供することは、主体として尊重される権利の保障、個人の自律性の保障に繋がる。 ②利用者がニーズに敏感になることで、供給者に、より質の高いサービスを効率的に、そして応答的な仕方です提供しようとする誘因を与える。 ③サービスを公平に提供できる傾向がある。	提供者の新規参入や、利用者の選択肢の拡大、利用者の選択を支援するための情報や資金の提供、発言や選択の権利を保障する仕組みづくりなど多くの条件を満たす必要がある。

出所：Le Grand（=2010）、pp.7-55 を参考に筆者作成

デルである。4つ目が準市場の理念的な概念で、優位性を主張するが、これらの4つのモデルには長所と短所（図表1）があり「良い公共サービス」のためにはすべてのモデルの組み合わせで考えることが必要であるとしている（LeGrand=2010:3）。

(1)-2 準市場の成功条件

Le Grand は、利用者と福祉サービスの供給者には情報や権力の格差や非対称性などの課題があり、それに対して準市場を機能させるための条件を指摘している。それらを参考に多くの研究者（Le Grand=2010；戸田，2009；佐橋，2012）が準市場を機能させるための条件を整理している

（図表2）。

(2) 障害者自立支援法による準市場整備の課題

自立支援法における準市場整備の課題を佐橋（2008）は①利用者主体、②サービス供給主体、③運営主体への影響の3つに整理している。

利用主体への影響とは障害による契約能力や障害程度区分によってサービスの利用が制限されたり、当事者のニーズに基づかないサービス提供に繋がるという課題である。筆者はこれまで重度障害者の雇用を促進する企業を社会的企業と位置づけ研究のフィールドにしてきた（竹内，2015）が、そこで得た一つの視座として福祉制度上の

図表2 準市場の成功条件

①市場原理の導入	既存の社会福祉の仕組みに市場原理を導入するためにはサービス提供者を多様化し、小規模化・分散化し競争を促進させる必要があり、準市場ではサービスに「公定価格」が設定され、利用者（消費者）は、認定を受けた予算の範囲内でよりよいサービス提供者と契約を結ぶことができる。そのため、サービス提供者は、「公定価格」の範囲内で利益を出し、より良いサービスを提供し、利用者を確保しようとする。そのことによって、利用者（消費者）から「最小限の支出で良いサービスを得よう」という動機と、サービス提供者側から「顧客を得るために最小限のコストでよりよいサービスを提供しよう」とする動機とが従来の行政機関が持っていた非効率性や無駄の解消につながるという想定がされている。
②情報の共有化	適切な契約の締結のためにサービス提供者と利用者における情報共有化を図ることが必要である。そのことによって、適切な価格設定をサービスの質の確保を目的とした提供者による原価計算と利用者によるサービス低下に関する監視を強化させることにつながる。このことは、施設の収支決算の公表や第三者機関を含めた監査により確保される。
③サービス提供者のリスクマネジメント	取引過程の複雑化による、取引費用の発生と不足の事態への対応を意味している。サービス提供者は、不足の事態への対処や未然防止策などのリスクマネジメントに対して、利益をもって対応する。「公定価格」には、サービス提供者の破綻など提供体制の不安定化を未然に防ぐ手だてとして、リスクマネジメントのコストが含まれている。この背景には適正な「公定価格」の設定には、サービス購入者と提供者の間でのリスクをシェアする必要性を考慮するというような考えがある。
④異なる動機による緊張関係の生成	準市場では、サービス提供者は利潤を追求することが求められ、一方で、利用者（消費者）自身は福祉追求という動機付けをもたなければいけないということである。これら双方の動機の違いが、緊張感を生み、利用者（消費者）のニーズに対応したサービス提供へとつながる。ここで注意すべきは得られた利潤の用途は再投資に向けたり、労働者に再分配することを含み、経営者の報酬や株主への配当はそれほど問題にされない点である。利用者（消費者）にどのようなニーズがあるのかを把握し、それに応えるようなサービスを検討する必要がある。
⑤クリームスキミングの防止	利用者（消費者）を搾取の対象にしたり、自らの組織にとって有利に働くような選別を行わないことである。クリームスキミングはサービスの質を落とし、公定価格をつり上げることにつながるため、第三者機関などによる適正なチェック体制が必要になる。

出所：Le Grand＝2010；戸田、2009；佐橋、2012を参考に筆者作成。

「重度判定」で出される「重度」では、本人の能力は測れない。また一般企業での就労が困難である「重度」障害者であっても働ける可能性は十分にあるということである。これは障害程度区分に基づくサービス決定の課題とも言えよう。

サービス供給主体への影響とは情報の非対称性の緩和、防止の課題である。自立支援法は、法人格を障害者福祉サービス事業参入の条件とすることで、サービス供給主体の多様化、また小規模化、分散化を目指してきた。個別支援計画の立案を位置付けることで障害者本人から意向聴取を行う仕組みなどを整備したと言える。しかし、障害の種別によっては自らの意向を明確に主張できないなどの限界があり、また、福祉サービスの質は利用してみなければ分からないという課題もある。

運営主体への影響とは準市場で指摘される応答性向上の課題である。市町村には「地域自立支援協議会」の設置が義務づけられ障害当事者の「声」が届けられる仕組みが整備されたと言える。しかしながら、水谷（2013）は自立支援協議会の活性化に関する研究を通して多くの自立支援協議会が機能不全に陥っていることを指摘している。

一方で、佐藤（2008）は就労支援策の強化が自立支援法の目玉であるとしながらも、準市場のなかで支援サービスの供給がどのような主体によってされているのかなどの検討は今後の課題としている。次節では今後の検討課題とされた準市場における就労支援の体制を介護保険の議論を参考にしながら検討していく。

（3）就労支援サービスにおける準市場整備の課題

平岡（2002）は介護保険制度の導入に対して発展のプロセスの中で、供給主体やサービスの質の変化を検証する必要性を指摘している。自立支援法の成立に対して平岡（2002）のような研究は見られないが、米澤（2011）はそれまで障害者の就労支援を行っていた団体の反応を①就労支援強化自体に反対するタイプ、②自立支援法を肯定するタイプ、③就労支援強化は肯定しながら、自立支援法に反対するタイプに分類している（米澤、2011：148-158）。それらはサービスの質に関する分類であると言える。以下では検討のされていない、供給主体の変化からサービスの質を検討してみたい。

(3)-1 サービス供給主体の変化

一般就労への移行が困難な障害者が福祉的就労、特に就労継続支援 B 型事業（以下、B 型事業所）に滞留していくことは多くの指摘されている。この原因となるのは、一般就労に受け皿が少ないことや、B 型事業所の数が A 型事業所に比べて圧倒的に多いことであると言える¹²⁾。

水谷（2011）は旧法で障害者の自立支援を行っていた授産施設の自立支援法移行期における機能選択の分析を通して B 型事業所の機能が①職業訓練を重視し一般就労への以降を積極的に展開する事業所（就労支援指向事業所）、②利用者の自己実現の場を目指し生活支援を行う事業所（生活支援指向事業所）の 2 つあることを明らかにしている。通所授産施設は就労を通した社会参加の場であったが、一般就労に向けた通所施設としての機能を果たしていなかったことは多くの調査研究によって指摘されている¹³⁾。自立支援法では、「障害者がもっと『働ける社会』に」と態度が示されているように職業訓練を通して自立を目指す就労支援事業が設置されたということができよう。すなわち、水谷の言う就労支援指向事業所が B 型事業所のイメージするところであったと推測されるものの、生活支援指向型の B 型事業を運営する施設が多いのが現状である。生活支援指向型の機能は否定されるものではないが、就労訓練という本来の目的と、サービス内容に差があることは課題と言える。就労支援事業は自立支援法の目玉であったものの、水谷（2011）の指摘する生活支援志向事業所が多いことは、平岡（2002）が介護保険の研究を通して明らかにした通り、準市場導入によって急激な変化があったのではなく、旧来のサービス内容が引き継がれたということができる。

(3)-2 福祉サービスの質と経営的課題

佐橋（2014）は介護保険がサービスの質をめぐる競争へと繋がっていないことを指摘しているが、障害者福祉サービスにおいても同様のことが言えだろう。Le Grand（＝2010）が提示する「発言モデル」では供給主体への利用者の参加がサービスの質を高める鍵になるということを指摘しているように、福祉サービスは一般的な市場における売り手と買い手の関係とは異なり利用者と提供

者の協働が求められる。

また、自立支援法では就労支援事業が生活介護などに比べて、報酬単価が高く設定されているため、利用者数やサービス利用の回数によって支払われる給付金が経営に大きく影響する。そのためミッション意識の高い経営者であっても、マネジメントとして利用者のニーズとはマッチしない、報酬単価の高い事業を展開したり、報酬単価の減少の際には職員の賃下げを行ったり、非正規雇用を進めたりすることにも繋がると考えられる。報酬単価が高く給付金による収入が多い、すなわち経営上の合理性が高いサービスを提供する選択が働きやすくなっているとも言える。例えば、伊藤（2013）は A 型事業の整備が B 型事業に比べて進まない理由として、報酬単価が同じであるために経営者の判断として、B 型事業を選択することが多いとの指摘をしている（伊藤，2013：122-123）。準市場の導入により、福祉サービスの提供においても経営の視点が取り入れられたが、その反面、サービスの質の追求とは必ずしもマッチしない経営判断も加わりやすくなったということが言える。

(3)-3 供給主体における市場化・営利化の課題

平岡（2004）では福祉サービスがどこまで市場化が可能であるのかを検討する必要があることを、また狭間（2008）は組織の持つ公益性の問題を指摘している。規制緩和によって、法人格を所有し基準を満たすことで、社会福祉法人以外にも株式会社、NPO 法人などが障害者福祉サービス事業者の指定を受けることが可能になった。すなわち、様々な意図を持ち福祉サービスを供給する主体が現れてきたことになる。とりわけ報酬単価の高い就労支援事業には多くの株式会社が参入することになった¹⁴⁾。供給主体の多様化などは利用者にとって選択肢が増えるなど歓迎すべきこともあるが、営利企業の参入は利用者が経営資源化、商品化されることも浮き彫りにしている。共同連（2013）は「これでいいのか！？ 悪しき A 型」という特集で、A 型事業において障害者が経営資源として扱われている実態を批判している¹⁵⁾。

5. 準市場の限界

(1) 社会的包摂をいかに考えるのか？

自立支援法では参加の促進のために労働への積極的参加を支援することが重視され、生活支援のためのサービスを選択し契約することができるなど、自らの生活を自己決定できる制度へ発展させることを目的としていたことは第3章で確認をしたとおりである。

しかしながら、伊藤（2006）はイギリスの福祉サービスの準市場化へと大きく転換をきった「第三の道」路線の批判的検討を通して、当事者のニーズに対して社会正義と平等に立脚し、福祉サービスを提供すべきソーシャルワーカーが、“value for money”によって、すなわち「福祉の実践」ではなく、資源管理としての「運用や管理」によってニーズに応えるようになってきていることを指摘している。

準市場における障害者の就労支援事業では、第4章で確認した共同連（2013）の指摘のように、制度運用上に違法性はないものの、障害者を資源化、商品化するような事業展開が可能になった。経営の合理化を図るためには制度化された福祉サービスを提供することが求められ、一方で質の高いサービスを提供するためには制度運用の視点だけでは足りない。準市場において「利用者主体」の社会参加、社会的包摂に繋げるためには制度を適応、運用していくこととは、別の視座を持って実践を考えていく必要があるだろう。

(2) 準市場の限界と福祉サービスの質の保障

福祉サービスの準市場化は供給主体の多元化とともに、利用者の選択を尊重し、それを通じた競争の推進という市場の原理を用いることでサービスの質の向上を目指してきた。しかしながら、岡崎（2007）は個人の選択によって福祉サービスの向上を目指すことの限界を、①個人があらかじめすべての可能性を学習している存在ではないこと、②ある選択がニーズを充足し自立に繋がるかどうかは、学習過程や提供過程のみでわかってくることがであると指摘している。これは準市場に対しての批判にも繋がっていく。実際に岡崎

（2007）は「個人の選択による競争が福祉サービスの質を向上させるというのは幻想である」と指摘している。これは準市場と個人主義、自己責任などといった新自由主義の親和性への批判であろう。たしかに自己決定や自己選択、もしくはそれに近い「利用者主体」という言葉によって、個人への責任の転化は慎重に議論すべきである。しかしながら、「準市場」の考えは、公的責任を残しつつ、供給主体の多様化による新しいサービス開拓の可能性も秘めている。行政が責任を丸投げするのではなく、民間の長所を認めながら、主体的な取り組みを推奨していくという点は、新自由主義とは異なる方向性を示しているとも言える。

6. おわりに 社会福祉領域における社会的企業研究の意義と今後の課題

(1) 準市場から福祉サービスを捉える視点

さて、本稿では社会的企業の登場の背景になったものの、媒介モデルで議論されることのなかった準市場の課題を検討してきた。福祉サービスの市場化は「利用者主体」のサービスの選択によって「サービスの質」を高めていくことを目指していたが多くの課題が残されている。障害者就労支援サービスにおける準市場化の課題をもう一度整理すると、①株式会社などの参入によりサービスの供給主体は多様化しているが、メニュー内容が多様化しているとは言い難い。また②選択性の向上についても、多くの利用者が自立支援法の制定以前から利用していた施設を利用し続けているという現状がある。さらに、③福祉サービスの営利化、就労支援事業においては障害者の資源化が進んでいる。

「より良い公共サービス」を目指して導入された準市場ではあったが、検討してきたように課題も多く残っている。その解決の方法としては具体的には①個人の選択を支える権利擁護の仕組み、②ニーズを学習できる機会を提供する必要。すなわちサービスメニューの多様化など検討が必要になってくるであろう。また、準市場ではサービスのモニタリングが必要である（佐橋，2012）との指摘があるが、就労支援サービスにおいては、モニタリングができるほどのサービスメニューが多

様化しているとは言えず、制度内において、効率よく合理的に最低限の福祉サービスを供給するという側面に留まっている。そのため、準市場において制度を適応、運用してだけでは、社会的包摂を達成するためには不十分である。

(2) 社会福祉領域における社会的企業研究に求められること

上野（2011）は制度や政策には目指している規範と事業が展開される動機や理念の間にはずれが存在する（上野，2011：347）と指摘するが、それらのジレンマに身を投じた実践や研究が社会福祉領域における社会的企業には求められると言える。

そのためには①先行研究で社会的企業の特徴とされてきた（1）媒介モデル（米澤，2011）や、（2）資源のハイブリッド構造（藤井ら，2013：川本，2013）（3）多様なステークホルダーの参加する所有構造（藤井ら，2013）がどのように活動や社会問題と関わるのか、②社会福祉制度・政策の現状のずれを検討することを通して福祉事業体が目指すべき実践の姿を示す規範的な概念を提示する視点が理論研究には求められる。また、実証研究では「問題（ずれ）が社会全体として見過ごすことができないか（社会問題と言えるのか）」という判断を加える（岩崎，2010：43）」ための材料を提供することが求められる。とりわけ、社会的排除や貧困などの課題に対して社会的企業の役割を期待するのであれば、事業自体を継続するためだけでなく、社会的な課題を顕在化させるための材料を引き出し、制度や政策の強化を政府に働きかけることも社会的企業研究の重要な課題として存在するように思える。すなわち、社会福祉領域における社会的企業とは「多様なステークホルダーの参加を調整するだけでも、特定の世界観や問題意識のもとで社会的課題の解決にまい進するものでもなく、福祉国家における『社会的価値』をめぐり果てしなく続く『討議』の場」ということができよう。

(3) 本稿の限界と労働統合型社会的企業研究の課題

本稿では障害者就労支援事業が日本における

WISE に位置づくことと措定した上で議論を進めてきた。しかしながら、ヨーロッパでの WISE の活動はシングルマザーや若年者、長期失業者などの構造的に労働市場から排除される人々を対象にした就労機会や訓練機会である。そのため、障害者福祉サービスの検討だけを日本の WISE 研究と位置付けることはできない。2013 年に成立した生活困窮者自立支援法では、就労支援準備事業が福祉的就労と一般就労の「中間的就労」として位置づけられ、その担い手として社会的企業が想定されている。これらが今後、日本における WISE 研究の対象となるだろう。

また、社会福祉領域における社会的企業の研究対象が社会的排除などの課題を社会全体の仕組みのなかでいかに解決するのかという点だと考えるのであれば、WISE 研究の課題は、他の制度政策との関係で「労働統合」が社会的排除に対してどのような効果があるかという、社会的包摂のアプローチを明らかにすることである。本稿で検討した障害者の就労に関して言えば障害者雇用促進法における法定雇用や特例子会社との関連も出てくるだろう。また B 型事業所のような低賃金で働かざるをえない就労の場をどのように評価するのかという課題も残る。

いずれにしても、WISE の研究課題は制度や政策を一方向的に現場に適応するのではなく、ニーズの充足や、保障の拡大を実現するために福祉国家の枠組みを活性化することであろう。つまり具体的な実践と制度政策の相互作用を生み有効な社会的包摂へのアプローチを明らかにすることが求められる。その意味では、ソーシャルワークやコミュニティワークなどの社会福祉研究の蓄積を社会的企業研究に反映させていく必要があると言える。

〔注〕

1) 2014 年に採択されたソーシャルワークの国際定義では以下のように示されている。

社会変革と社会開発、社会的結束、および人々のエンパワメントと解放を促進する、実践に基づいた専門職であり学問である。社会正義、人権、集団的責任、および多様性尊重の諸原理は、ソーシャルワークの中核をなす。ソーシャルワークの理論、社会

- 科学、人文学、および地域・民族固有の知を基盤として、ソーシャルワークは、生活課題に取り組みウェルビーイングを高めるよう、人々やさまざまな構造に働きかける。
- 2) 国内の学術論文のデータベースである CiNii では、1999 年まで社会的企業をタイトルに含んだ論文は 1 件、2000 年から 2004 年までは 14 件、2005 年から 2009 年までは 198 件となり、2000 年代後半に増えてきたことがわかる。
- 3) 仁平 (2005) のボランティア活動の理論的枠組みの議論を参考にした。
- 4) Sakurai & Hashimoto (2009) は日本における社会的企業の実践事例として「宅老所よりあい」を紹介している。このなかで宅老所よりあいは、事業型 NPO という位置づけがされているが、「宅老所よりあい」の活動は地域福祉の実践から、2000 年の介護保険の制度を活用することで発展してきたということもできる。
- 5) ヨーロッパにおける WISE の定義に関しては橋本 (2009) を参照されたい。
- 6) 文脈から判断するに「福祉行政からの補助金」の含まれていると考えられる (米澤, 2011: 118-119)
- 7) CiNii で検索すると「障害者」「準市場」をタイトルに含む論文は 3 件のみ (2015 年 10 月 9 日現在)。
- 8) 例えば竹端 (2012) は「厚労省は、介護保険法の 2005 年改正を機に、被保険者 40 歳から 20 歳に引き下げて介護保険料の収入拡大をねらい、それに合わせるかたちで介護保険の対象層を 65 歳以下の障害者にも拡大することで、財源問題を一気に解決しようとした。」と指摘している。
- 9) 福祉サービスをめぐる議論とは端的に言えば、「利用する人々の日常生活の維持や社会参加を促進することに目的があり、万人に保障されるべき生活に対して障害者だけにコストがかかることは矛盾があり、公共サービスとして無償で提供すべきである (竹端, 2012)」という主張である。
- 10) 実際に、福祉政策の枠内に就労支援が位置づけられることで、補助金、給付の対象になり、障害の重い障害者の参加の場になっていることは世界的に評価される (齋藤, 2012)。
- 11) 日本における準市場研究は多くあるが、その多くは Le Grand の研究を参考に行っている。(例えば戸田, 2009; 佐橋, 2008, 2012, 2014)
- 12) 厚生労働省 (2013) の集計によると A 型事業を実施する事業所・施設は 1,527 カ所に対して、B 型事業を行う事業所は 7,740 カ所である。また、利用者もそれぞれ、30,044 名と 174,170 名である。
- 13) 例えば、全国社会就労センター協議会 (2000) によれば通所施設などの利用者の約 6 割は、5 年以上の長期利用者であることが指摘されている。「社会参加の場」としての授産施設を否定するのではなく、そこでのサービスが低い工賃や、社会との架け橋になっていないなど「低位固定」されていたことが課題であると考えている。
- 14) 共同連 (2013) は「障害者自立支援法成立後 6 年間で就労支援事業をおこなう株式会社は 3 倍になった」と指摘している。特に中小企業の参入が多いことは多く指摘されている。特例子会社は大企業に対する法定雇用率の優遇措置として、設置された側面がある (伊藤, 2012) が、その恩恵を預かることの出来なかった中小企業は A 型事業所を経営していることになる。A 型事業所を運営することで、法定雇用率の加算が可能である。もちろん、高いミッション性を持ち運営している場合もあり、その動機に対しては慎重に判断する必要があるだろう。
- 15) ただしこの指摘は、事業に違法性があるのではなく、道義的に問題があるという指摘である。具体的には、障害者就労系促進事業は利用時間を問われないうために 1 日 1~2 時間の利用として、1 日に利用者を何回転もさせ、給付費を稼ぐ事業所。1 日 4 時間就労によって雇用保険を短時間で発生させて、特定求職者雇用開発助成金を受け取ることを目的とする事業所。多機能型で A 型事業所と B 型事業所を併設し、一定期間、A 型事業で就労したあとに、B 型事業へ移行させ、利用者の囲い込みを行う事業所などがあげられている。

【参考文献】

- 青木千帆子 (2011) 「障害者の就労場面から見える労働観」解放社会学研究 25, 9-25
- 福原宏幸 (2013) 「本社会の再生と社会福祉学の役割：人・地域・制度のつながりにおける社会福祉の領域と境界」Human Welfare: HW 5(1), 87-113
- 藤井敦史・原田晃樹・大高研道編 (2013) 『闘う社会的企業』勁草書房
- 橋本理 (2009) 「EU における労働統合を目的とした社会的企業 (ワーク・インテグレーション・ソーシャル・エンタープライズ) の動向—社会的企業論の批判的検討から」関西大学社会学部紀要 41(1), 37-62
- 狭間直樹 (2008) 「社会保障の行政管理と『準市場』の課題」季刊社会保障研究 44(1), 70-81
- 平岡公一 (2002) 「福祉国家体制の再編と市場化」小笠原浩一・武川正吾編『福祉国家の変貌』東信堂
- (2004) 平岡公一「社会サービスの市場化を

- めぐる若干の論点」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
- 伊藤文人（2006）「包摂の実践者か、排除の尖兵か？－イギリスにおける脱専門職化するソーシャルワーカー－」日本福祉大学研究紀要－現代と文化 113, 123-141
- 伊藤修毅（2012）「障害者雇用における特例子会社制度の現代的課題－全国実態調査から－」立命館産業社会論集 47(4), 123-138
- （2013）『障害者の就労と福祉の支援 日本における保護雇用のあり方と可能性』かもがわ出版
- 岩崎晋也（2002）「なぜ『自立』社会は援助を必要とするのか」古川孝順・岩崎晋也・稲沢公一・児島亜紀子『援助すること－社会福祉実践を支える価値規範を問う』有斐閣, 70-133
- （2006）「『障害者』の『自立』を支援することの意義は何か」現代福祉研究 第6号, 57-79
- 川本健太郎（2013）「就労困難者の社会参加を促進する社会的企業に関する研究－医療福祉実践から障害者就労の場を創出した実践事例の分析を通して－」ソーシャルワーク研究 39(1), 相川書房
- 木村敦（2008）「障害者自立支援法に基づく『就労支援』の問題点」『大阪産業大学経済論集』9(2), 233-247
- 共同連（2013）『機関紙 れぞみ 141』
- 厚生労働省（2013）「障害者福祉サービス等の現状」
http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000036quq-att/2r98520000036qzg_1.pdf
- Le Grand, J. (2007) *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. (= 2010, 後房雄訳『準市場 もう一つの見えざる手 選択と競争による公共サービス』法律文化社)
- 牧里毎治（2014）「社会的起業 社会参加と社会貢献を起業する」岩崎晋也・岩間伸之・原田正樹編『社会福祉研究のフロンティア』216-219
- 水谷なおみ（2011）「障害者自立支援法移行期における就労支援事業所の機能選択：就労継続支援 B 型事業所の事例研究から」日本福祉大学社会福祉論集 125, 83-102
- （2013）「就労支援部会の設計をもとにした地域自立支援協議会の活性化に関する研究：先行する実践の調査研究を踏まえて」福祉社会開発研究=The study of social well-being and development：社会福祉学，国際社会開発，福祉経営，医療・福祉マネジメント (8), 55-64
- 仁平典宏（2005）「ボランティア活動とネオリベリズムの共振問題を再考する」日本社会学会，社会学批評 56(2), 485-499
- 岡部耕典（2012）「障害・労働・所得保障」山森亮編『労働再審 6 労働と生存権』大槻書店, 143-170
- 岡崎祐司（2007）「社会福祉の準市場化と市場個人主義をめぐる理論的検討」佛教大学社会福祉学部論集 3, 21-38
- 佐橋克彦（2008）「『準市場』の介護・障害者福祉サービスの適用」季刊社会保障研究 44(1), 30-40
- （2012）「わが国介護サービスにおける選択制と利用者主体の限界：準市場の観点から北星学園大学社会福祉学部北星論集 49, 99-114
- （2014）「変容する福祉サービスと『新しい公共』－日本における準市場化の動向と課題」社会政策 5(1), 19-31
- 斎藤縣三（2012）「共同連の歴史をふまえ－今、社会的事業所を」共同連編『日本発共生・共働の社会的企業－社会の民主主義と公平な分配を求めて』現代書館, 147-163
- 佐藤久夫（2002）「はじめに」佐藤久夫・北野誠一・三田優子編『障害者と地域生活』中央法規, 1-3
- 渋谷博史・平岡公一編（2004）『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
- 鈴木勉（2012）「障害者福祉政策の現局面－戦後障害者福祉政策の展開をふまえて－」佛教大学総合研究所紀要別冊，脱施設化政策における知的障害者のグループホームの機能とその専門的支援研究
- 竹端寛（2012）「否定された障害者制度改革『障害者総合支援法』の問題点」部落解放 (663), 95-103
- 竹内友章（2015）『障害者就労問題における社会的企業の限界と可能性－実践事例からの考察－』関西学院大学人間福祉研究科修士論文
- 戸田典樹（2009）「生活保護制度改革による準市場整備の問題点と課題：自立支援プログラムや自立助長は、商品なのか」龍谷大学大学院研究紀要社会学 社会福祉学 16, 59-76
- 上野千鶴子（2011）『ケアの社会学 当事者主権の福祉社会へ』太田出版
- 米澤旦（2009）「労働統合型社会的企業における資源の混合－共同連を事例として」ソシオロギス 33, 101-122
- （2011）『労働統合型社会的企業の可能性－障害者就労の社会的包摂へのアプローチ』ミネルヴァ書房
- Young, Jock (2007) *The Vertigo of Late Modernity*, Sage. (= 2008 木下ちがや・中村好孝・丸山真央訳『後期近代の眩暈－排除から過剰包摂へ』青土社)
- 全国社会就労センター協議会（2000）「障害者が授産施設を出て地域で自立生活できるよう援助するための方策についての国際調査研究事業に関する報告書」

A Basic Study of the Marketization of Social Welfare and Social Enterprises

Tomoaki Takeuchi*

ABSTRACT

The purpose of this paper is to clarify a new direction for the study of social enterprises where economic activity fosters social inclusion of employment-challenged workers such as people with disabilities (“work integration social enterprises”) in Japan by examining the development of marketization of social-welfare-oriented employment for people with disabilities. This study is furthermore intended to put forward a position on the basis of social enterprise research within the field of social welfare.

In recent years, claims that social welfare, which takes the realization of a just society as a central philosophy, is functioning as a means for repression, have arisen not few in number. A similar problem exists regarding awareness. Social enterprise studies have been considered as a means for exploring the possibilities of a social theory of social welfare criticism with such a post-modern approach.

In Japan, however, social enterprise research remains as a kind of sociological approach to study, and can be said to have been preoccupied with a discussion of the characteristics of organizations as defined as “social enterprises.”

Content analysis on such studies revealed the following aspects of work integration social enterprises in social welfare practice and research conducted in Japan : 1) The marketization of social welfare for people with disabilities is an incomplete state of formation ; 2) Social enterprises have a significant effect on issues relating to social-welfare-oriented employment for persons with disabilities ; 3) There is a need to understand that a social enterprise is a place for debate over social issues ; 4) Social enterprises occupy two roles-the first is that they elicit engagement with social problems, and the second is that they urge social action for the strengthening of institutions and policies. These roles must be fulfilled if we wish to see social enterprises playing an active role in addressing issues such as social exclusion and poverty.

Key words : social enterprise, support for employment, marketization of social welfare

* Field Work Coordinator, School of Human Welfare Studies, Kwansei Gakuin University