

社会福祉の新自由主義的改革と 社会福祉施設・事業の経営をめぐる言説の推移

石倉 康次*

1990年前後から2010年の間の20年間に日本の社会福祉分野での新自由主義的な政策への転換が急速に進んだ。本稿はその間に、社会福祉政策形成の現場に近いところ、社会福祉労働や社会福祉施設・事業の経営の現場にちかいところで展開されてきた言説を中心にたどることを目的としている。その過程で登場した、福祉供給組織論、企業参入論、規制緩和論、イコールフットイング論、措置制度批判、利用契約論、選択の自由論、社会福祉法人論、新しい公共論、産業政策としての保育・介護論等の特徴を浮かび上がらせた。そして、これらの言説の推移の中で、最終的には社会福祉とソーシャルワークの歴史的な特質を曖昧にしその歴史的な到達点を解体していく内容を有していることを確認した。

キーワード：新自由主義、措置制度、社会福祉法人、新しい公共、規制緩和

はじめに

戦後日本においては、社会福祉サービスの提供は社会福祉事業法にもとづき、社会福祉に責任を有する市町村や都道府県、国が公営施設を設置してサービスを提供するか、社会福祉法人にその事業を委託して提供してきた。しかし、1990年代に「社会福祉基礎構造改革」により、福祉サービスの「利用者による選択」と「事業者と利用者の利用契約」する仕組みとし、事業者は国・地方自治体から出来高払いの「報酬」および「利用者負担金」を受け取るシステムの導入が検討され、介護保険事業（2000年）、障害者自立支援事業（2006年）において具体化されて

きた。これは国際的にみられる公共事業の新自由主義的改革による市場化・商品化の潮流が日本の社会福祉分野で開始されたことを意味する。これにより、社会福祉施設や事業の经营主体に社会福祉法人以外の特定非営利活動法人（NPO 法人と略す）や協同組合だけでなく株式会社等の営利企業にも参入が認められた。今日では、保育所経営にも都市部を中心に NPO 法人や営利企業の参入がひろがっており、それらが貧困ビジネスとして不正行為が摘発されたり、火災事故や人身事故を発生させたりして注目をされる事例もある。しかし、社会福祉法人の中にも経営や運営が不適切であるとして告発されるところも生じている。あらためて社会福祉事業の公共性と事業主体のあり方が問われることとなっている。

本稿では、社会福祉事業の新自由主義的改革

* 立命館大学産業社会学部教授

の進行にともなって、社会福祉施設・事業の経営をめぐる、政策と経営の現場に近いところでもかわされてきた言説を追跡することを課題としている。

1. 社会福祉事業の経営主体としての 社会福祉法人

まず、最初に社会福祉施設の経営主体としての公営と社会福祉法人の推移を指標にしつつその比重の変化をみることを通して、実態レベルでの改革の影響を確認する。

(1)戦後の社会福祉施設の推移と社会福祉法人

戦後社会福祉事業の出発点における社会福祉施設のうち生活保護法に基づく保護施設は公営施設が多数を占めていたものの、他の施設の多くは「民営」施設であり、その主体の中心が社会福祉法人であった。

福祉施設の中で多数を占めている保育所も、1952年時点では公立保育所は全体の38%であったが60年代に入って「ポストの数ほど保育所を」を訴えた保育運動の全国的展開を背景に公立保育所の設置が進みその比率が民間保育所の比率を上回っていった。児童養護施設は52年時点では、公営が21%、社会福祉法人経営が40%であった。60年代後半以降、保育所づくり、障害者作業所づくり運動等を背景に市民・当事者運動を基盤に社会福祉法人格を取得し、施設づくりをすすめる例も増えた。

養護老人ホーム、身体障害者更生施設、母子生活支援施設（母子寮）、保育所、知的障害者通園施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設（教護院）などは80年頃も公営施設が多数であったが、臨調行革による補助金削減と公

務員削減の中で公営施設の比率が低下していった。高齢者福祉施設や障害者福祉施設は制度成立当初から社会福祉法人の比重が圧倒的に高かった。2000年以降介護保険の居宅介護分野では、医療法人や株式会社が進出し、グループホームでは営利法人の比率が最も高くなっていった。保育分野でも民間企業の進出が解禁され、2006年10月に施行された認定こども園制度によって、営利企業の参入が広がっていった。全国に約二万三千カ所ある認可保育所で、2008年4月現在で1956年以来五十二年ぶりに公立保育所数が私立保育所数を下回ることとなった。私立保育所のほとんどは社会福祉法人によるもので、市町村が保育所直営から撤退していった。

(2)措置制度解体と利用契約制度化

日本においては、生存権保障の国家責任を果たして必要とする人に社会福祉サービスを給付する仕組みを「措置制度」と称してきた。措置制度の下では、福祉を必要とする人が、福祉サービスの利用申請を給付責任を負う市町村行政に対して行う。行政により「福祉に欠ける」という判定を受けた場合には、必要な福祉サービスが行政から現物給付される。その際行政が直営でサービスを給付するか、もしくは行政が措置委託をしている民間事業者（そのほとんどは社会福祉法人）が行政に代わってサービスの現物給付を行う。その際は委託事業者と行政とは「措置委託」の契約が結ばれ、事業に必要な費用は行政から民間事業者措置費として支払われる。児童養護施設、母子生活施設、生活保護関係施設、婦人保護施設等では今日でもこのような関係が維持されている。今日の保育制度も基本的には、措置制度の関係を踏襲しているが、利用者による保育所（事業所）の選択と地

方自治体と利用者との契約関係が明確にされており、利用者の選択権と行政による保育サービスの給付責任が一層明確になっている。利用者負担である保育料は行政に支払うかたちとなっている。

ところが、2000年の介護保険法と06年の障害者自立支援法および認定こども園などによって導入された直接利用契約制度は、これらとは大きく異なる。福祉を必要とする利用者は行政によりサービス利用限度の認定を受ける。そして、認定された限度内でのサービス利用契約を利用者と事業者とが直接結ぶ。この仕組みは、サービス提供事業者に社会福祉法人だけではなく、NPO法人や企業等の多様な事業主体の参入を認めるための仕組みであった。参入する事業者は、行政から一定の基準に基づいて指定事業者の認定を受けることで参入が認められるようになる。事業者がサービス提供に必要な費用は利用者の負担金と、行政による利用料補助額によって賄われる。事業者には利用実績に応じた報酬のみが支払われることになる。しかも利用契約事務や請求業務、利用者負担金（給食・日用品費やホテルコストを含む）の徴収事務が新たに課されることとなる。こうして、事業者には膨大な事務量をこなす上に、利用者負担金の回収ができない場合の対応も必要となる。滞納金を法人が負担するか、もしくは当該利用者に利用契約破棄をせまる役割を行使せざるをえないこととなる。この役割は利用者と事業者とのあいだに新たな壁を生み、福祉サービスの提供者と利用者との共同の関係の成立を妨げる¹⁾。

2. 社会福祉事業体の多様化論を

先導した三浦理論

以下の節では、前節で概説した実態的な変化に対応して、社会福祉施設・事業の経営をめぐる、社会福祉政策形成の現場や社会福祉事業者運動や福祉労働者運動に近いところで交わされた論点の推移をみていくことにする。それらを、さらに距離をおいて論ずるアカデミックな議論は、さしあたり検討の対象からははずすことにする。

(1)三浦「社会福祉経営論」と「供給組織論」の提起

武蔵野福祉公社などとかかわって、措置制度の対象とならない中間層を対象として福祉サービスを有償で提供する仕組みの形成に実践的に関わり、社会福祉研究において社会福祉事業体や経営について1980年前後から「社会福祉経営論」を提唱した三浦文夫にまずは注目したい²⁾。三浦はその著『増補社会福祉政策研究』でみずからの「社会福祉経営」論をつぎのように性格づけている。

これまでの社会福祉政策研究では「具体的な政策決定のプロセスとか組織機構・運営方法、財源の在り方などについての検討と評価が今までほとんどなされていない」³⁾と批判する。そして三浦が提唱する「社会福祉経営論」は「社会福祉の政策に焦点を合わせて、その政策の形成およびその政策の管理、運営をいかにはかるかを問題にするものであり」⁴⁾、「ニードの把握、そしてニード充足に必要な方法・手段（サービス）の選択と決定、さらにこれらのサービスの円滑な推進・展開のための必要な資源の調達、

確保等を主要な課題とする』⁵⁾とし、それは「社会福祉実践のレベルで問題となる対象者処遇をいかに行うかという視点で問題となる社会福祉の処遇方法、技術とは自ずから異なるものである』⁶⁾と特徴づける。

三浦の「社会福祉経営論」は、社会福祉施設の経営論というよりも、社会福祉行政の管理・運営の理論を提起するものであった。この三浦理論の性格について「政策形成と管理・運営のプラグマティックな研究という特徴に着目すれば、『政策技術論』という呼び名のほうがふさわしい』⁷⁾と真田は特徴づけている。

このような「政策技術論」としての三浦理論の性格は、社会福祉の対象論でもある「ニード論」をみれば一層明白になる。三浦は社会福祉の対象としての「ニード」を「広義のニード」と「狭義のニード」とに分ける。「広義のニード」とは、「ある種の状態が、ある種の目標や一定の基準からみて乖離の状態にあるもの」とされ、「依存的状態」と名づけられる。「狭義のニード」とは「依存的状態」の「回復、改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」で、これを三浦は「要援護状態」とよぶ⁸⁾。ここでは、社会福祉を必要とする状態を、「ある種の目標や一定の基準」から判断し、「回復、改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」と限定して捉える。真田は、「対象の対象化」という表現で、客観的な社会問題が政策主体によって切り取られる過程をとらえたことがあるが、この点を三浦なりに表現し直したものとみることができる⁹⁾。

三浦文夫による社会福祉施設・事業の経営論の提起と言えるのは、次の点である。三浦は、福祉サービスの給付責任を、「ニードの充足を誰が担当するか（遂行上の役割＝performance）」と

いうことと「ニード充足に必要な資源の調達を誰が行うか（資源調達の責任＝resuponsibility）」ということの二つに区別する¹⁰⁾。そして前者のいわば「ニード充足の担当者」を「供給組織」と呼び、さらに、従来の公的機関の直営による「行政型供給組織」と社会福祉法人による「認可型供給組織」を「公的福祉供給システム」として一括する。そして、これとは区別して「非公共的福祉供給組織」の存在を示し、これには「市場型供給組織」と「参加型（自発型）供給組織」とがありうることを示す。

三浦はこのような分類を提起した意図を次のように説明している。

「在宅福祉サービスは、サービスを必要とする全生活に、長期間、継続的に係わることは少なく、かつ、そのサービスの必要は一時的短期的であったり、日常生活のこまごまとしたものに係わりをもったりする例が多い。そのために、これらのサービスは、公的責任で充足しなければならないようなものではなく、さればと言って、営業として成立するほどではない場合もある。その意味で、これらのサービスの供給は、前述した公共的あるいは市場的な仕組みにはなじまず、別途のシステムが必要とされている。このような供給システムの原型は…（略）…非公共的・非営利的な供給システムにみることができる」¹¹⁾。

ここでは、在宅福祉サービスは「公的責任で充足しなければならないようなものではない」と断定され、市場的な仕組みにもなじまないとして「非公共的・非営利的な供給システム」が必要と結論づけている。三浦氏は、公的サービスを狭く限定し、したがって在宅サービスの公的責任をも限定的なものと捉え、その外側に非営利組織によるサービス提供や営利企業による

商品としてのサービス提供が成立することを提起した議論であった。換言すれば、社会福祉の公的責任範囲を狭くとらえ、それを補完するために、社会福祉の外側もしくは周辺に「市場型供給組織」と「参加型（自発型）供給組織」の登場する社会的空間が存在しうることが提起したものである。この提起は、後の社会福祉の内部への企業参入や、供給主体の多様化に道を開くことにつながる提起であったとも言える。

3. 「社会福祉基礎構造改革」での規制緩和・企業参入推進論

三浦の議論は公的福祉の外部で供給主体の多元化を提起したものであったが、90年代後半になると、公的な社会福祉事業の規制を緩和し、公的社会福祉事業の内部に企業をはじめとする多様な事業主体の参入を実際に提起し推進していく政策が「社会福祉基礎構造改革」として展開されるようになる。1997年から98年にかけて行われた中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会では「規制緩和・企業参入推進論」が全面的に展開される。

(1) 選択の自由の観点からの措置（費）制度批判

それまでは、社会福祉サービスの提供は国・地方自治体が直接担うか、もしくは社会福祉法人が、その委託を受けて代行するものであった。その仕組みが「措置制度」である。公の支配に属さない民間団体への公金の支出を禁じた憲法89条と整合性をもたせるために、戦後当初に社会福祉事業法において社会福祉法人制度を確立し、公の支配の下で民間社会福祉法人が社会福祉サービスを提供する担い手となる仕組みとし、社会福祉の公的責任を担保するようにし

た制度がいわゆる「措置（費）制度」である¹²⁾。社会福祉基礎構造改革はこの戦後以来の措置制度の改革を意図するものであった。分科会では措置制度は次のように批判された。

「現行の措置制度は、一般的に事業の効率性や創意工夫を促す誘因に欠け、利用者にとってはサービスの選択や利用しやすさの面で問題がある。また、事業者補助であるため透明性を欠き、これが腐敗につながる場合もある」¹³⁾。批判の矛先は、社会福祉サービスを必要とする人に公的責任においてサービスを現物給付することで生存権保障という行政責任を果たす本質的機能ではなく、「効率性」「創意工夫を促す誘因」「選択のしやすさ」や「事業者補助であるため透明性を欠くなどといった形態面に面向けられる。さらに、「措置制度では、特に、サービスの利用者は行政処分の対象者であるため、その意味でサービスの利用者と提供者の間の法的な権利義務関係が不明確である。このため、サービスの利用者と提供者との対等な関係が成り立たない」¹⁴⁾ という関係面が批判される。

そこで、批判された側面を克服するものとして、措置制度に代わり、「個人が自らサービスを選択し、それを提供者との契約により利用する」契約制度に改革し、「その費用に対しては、提供されたサービスの内容に応じ、利用者に着目した公的助成を行う」¹⁵⁾ 利用費補助制度にすることが提案された。

(2) 社会福祉法人同様の公費助成による民間企業の参入促進

さらに、社会福祉事業のサービス供給主体として、民間企業の参入を積極的に促進しようとする議論が本格的に展開される。これは、前節で見たように三浦文夫が、社会福祉事業の外部

の周辺に「参加型（自発型）供給組織」と並んで「市場型供給組織」すなわち民間企業によるサービス供給を想定した段階とはことなり、営利企業を社会福祉事業の内部に引き入れる提案である。「民間企業には、倒産や解散があり得るからと言って、民間企業は社会福祉事業の継続性等を担保出来ないということにはならない。むしろ多様な主体が競争し、悪いものが淘汰されていくことによって、サービスの質はよくなり、逆に継続性、安定性の高いサービスが提供できると考えるべきである」¹⁶⁾と、競争によりサービスの質の向上が期待されると、分科会では強調される。

そして民間企業を積極的に引き入れるために社会福祉法人と同様の公費助成を要請する。「措置制度下の社会福祉法人には、公費の助成があったが故に事業の継続性、安定性が保障されたのであって、公費の助成がつくようになれば、民間企業においても格段に継続性、安定性が高まるものとする」¹⁷⁾。「参入規制を撤廃して、サービスの質の向上や施設などの改善が評価されるような環境を社会福祉事業に導入すべきである。仮に、競争の結果、事業経営が行き詰まるのが余儀なくされるケースが発生しても、競争が確保されていれば経営陣の交代という手段もとれるし、利用者は他の事業者を選択できる」¹⁸⁾と強調する。

民間企業にも社会福祉法人が享受している公費助成を企業にも要求している点は、後に登場するような社会福祉法人への公費助成の撤廃を求める「イコールフットイング論」とは異なる。

(3)市場原理の導入と最低基準の弾力化

企業参入の条件を整えるために、措置制度に

付随して定められていた公的規制の緩和が提起される。

「施設、設備や人員配置などの外形的な基準については、質の低下を来さないよう留意しつつ、弾力化を図る」。さらに「賃金についての制約を外し、各事業者が、社会福祉施設等職員にふさわしい給与体系を導入し、その職員の能力等に応じた処遇を可能にする必要がある」とする¹⁹⁾。措置（費）制度では、直営事業を民間社会福祉法人に委託しているという性格を有するため、措置費に含まれる人件費は公務員給与の水準が基準とされていた。しかし、そのような基準が問題にされなくなるわけである。サービスの質に関しては「事業運営の理念、サービスの実施体制、第三者評価の結果、財務諸表など利用者による適切な選択のための情報を提供者にわかりやすく開示させるとともに、利用者がサービスに関する情報を気軽に入手できる体制を整備する」ことで確保されるとする²⁰⁾。利用者による選択の仕組みが、事業者に質を維持させるよう市場の力が働くことで確保されると想定しているわけである。措置制度の下では、「最低基準」が外形的に定められ規制されていた。福祉サービスの利用者は社会的弱者であるがゆえに、情報弱者でもあることを踏まえれば、措置制度における「最低基準」による分的規制には合理的根拠があったと言える。しかし、分科会では、その実効性が不問にされたまま、市場原理に質の確保をゆだねる提起がなされた。

(4)人件費と施設整備の公的財政負担縮減の仕組み

福祉サービス提供に要する費用の中心となるのは人件費とサービス提供に必要な施設の整備

費（土地の確保と施設建設の費用保障）である。前者の人件費に関わって措置制度の下では、民間の社会福祉法人に事業を委託する場合は、措置費による人件費水準が公務員水準に満たない差額を、「公私間格差是正」のための「民間給与改善費補助金」を支給して公務員給与に準じた人件費の補償を行ってきた。これは、民間社会福祉事業者や福祉労働者の運動による提起が正当性を有していたがための国や地方自治体の譲歩でもあった。

後者の施設整備費の方は、用地確保費を国の公的補助の対象とせず、社会福祉法人が自前で確保することを前提としてきた。社会福祉事業を措置委託するのにそれに要する土地を補償しないことそれ自体は、社会福祉事業法が禁じている公的責任の民間への転嫁の疑いがある。それを理解した地方自治体では用地を無償提供するところが少なからずあった。国は土地をのぞく建設費を中心として施設整備費は措置費に含めず別途の補助対象としてきた。措置費に施設整備費は含めず、別途補助対象にしたのは、措置費による経常経費から施設整備費用が転用されることで、サービス水準の低下が起こることを防ぐ狙いがあり、このような財政的な切り分けには合理的根拠があった。

しかし、分科会は、「設置者がサービスの対価として得られる収入を施設整備に係る借入金の償還に充てることができる仕組みとする必要がある」として、事業費収入から施設整備費を捻出する仕組みを提唱した²¹⁾。措置費や後の介護保険事業において事業者を支払われる介護報酬など、公的に支払われる事業費から施設整備に要する費用への転用を認めることは、その費用補填がない限りサービスに要する費用とりわけ人件費を切り下げて施設整備費用や減価償却

費賄うことを民間事業者に余儀なくさせ、サービス水準の低下を招くだけでなく、施設整備費の公的補助の縮減にも道をひらく提起であったと言える。

(5)社会福祉事業経営の「効率性」をかき立てる

次いで、分科会は、社会福祉事業者に経営・管理（マネジメント）努力と「効率化」の追求を強く要請する。

「現行の制度においては、事業者の経営努力の成果が経営状態の改善や事業の拡大に必ずしもつながらないため、事業者の経営意識が育ちにくく、また、効率性の向上が経営目標ともなっていない。…今後は、効率性を向上させようとする事業者の意欲が高められ、かつ、そのための努力が報われるような条件整備をしていく必要がある。このため、社会福祉法人の会計・経理、経営管理体制の改革と併せて、経営管理指標の設定、職員の専任・常勤規制及び業務の外部委託についての制限の緩和、省力化の推進を行う必要がある」²²⁾。

措置制度下では、職員配置基準が専任職員や常勤職員でなければならないという規制、給食業務等の外部委託の規制があり、それによってサービスの質についての最低基準が担保されていたが、この規制を緩和することで、個別事業者ごとに経営効率を高める環境整備のための規制緩和を提起しているのである。これは、基本的に公務員基準であった福祉労働者の労働条件の低下と、正規労働者の非正規労働者への転換を導き、労働者の勤続年数や定着率の低下を招き、結果として福祉労働者の集団に蓄積され維持された専門的力の低下、利用者にとってのサービス水準の切り下げをもたらす提起であった。

さらに、社会福祉法人に対しては、「一法人一施設では、経営基盤が脆弱であり、人事管理上も問題があるので、法人の経営規模の拡大を可能とする方策をとる必要がある」として規模拡大を推奨する。そして「現行の措置制度の下で行われている本部会計と施設会計との厳格な区分を撤廃し、会計間の資金移動を弾力化することや、施設整備の積立金や引当金を認めることも考えられる」²³⁾ などとして、個別事業者の経営努力を強調するのである。

このように「社会福祉基礎構造改革」として示された方向は、措置制度により社会福祉に対する国と自治体の公的責任が担保された仕組みを改善するものというよりも、市場原理を大幅に取り入れ、企業参入を促進し、公的財政負担を抑制し、規制緩和で社会福祉法人を含め、効率的な経営管理と、非正規労働者の積極的導入をもたらすものであった。このような方向は、後に介護保険制度や障害者自立支援制度の創設、社会福祉法人制度改革や、子ども子育て新システムの提起として繰り返し登場し続けることになる。

4. 社会福祉基礎構造改革への批判論

前節でみた社会福祉基礎構造改革に対しては、当然幾つかの反論があった。

(1) 選択の自由の観点からの措置制度批判を受け ての改善課題の提起

社会福祉構造改革分科会で展開された「選択の自由」の観点からの措置制度「批判」の対極には、社会福祉法人の役割を重視し、生存権保障の観点から措置制度を擁護しつつ改善課題を示唆する議論が提出されていた²⁴⁾。

まず、社会福祉法人に近い位置で弁護士活動をしていた齊藤浩は、社会福祉施設と行政と施設入所者の関係論について次のように確認することを強調する。「行政が委託者、施設が受託者である。…委託契約書を作ること」が当然である。「措置を要する人（国民）の具体的事業においては裁量の余地はなく…措置義務が具体化する」。「入所者は人権が施設によって侵害されることのないよう配慮される権利をもち、行政もこの立場で監督責任を適正に行行使せねばならない」とする²⁵⁾。

さらに、措置制度批判論が「選択の自由」を対置した「行政処分」について田村和之は、「入所措置処分の一方性は行政行為のそれであり、しかも、入所措置処分のような行政行為は、事柄の性質上、利用希望者（申請者）の意志に反して行うことのできない、いわゆる相手方の協力・同意を要する行政行為である」²⁶⁾。また、「絶対数が足りないとか、地域的な配置が適切でないとか、ニーズを満たすような運営をしていないものが多い等の事情があるため、実際問題としては利用者の施設選択が制約されている場合が多いことは確かである。…しかし、そのことが施設選択権の否定を意味しない…。施設の選択にあたっては、福祉の専門機関・専門職員の判断が尊重されるべきである。しかし、そのことは考え方の問題として、利用者の同意なしに行政庁が施設を選択・決定することの承認までは意味しない」²⁷⁾として利用者の意志と選択権を尊重することが措置制度の下でも要請されると確認している。その上で「契約形式をとる方が国民の社会福祉施設利用の権利侵害に対する裁判による救済については有利である」として「契約」という形式をとることは、救済の際に「有利」とであると指摘している。この点は

行政手続き法のもとで実現されたとみることができる²⁸⁾。

措置制度を権利保障の制度として機能させるために次のような改善課題があることを提起している。「措置制度は国・地方自治体がその事務・事業として社会福祉施設サービスを提供する仕組みであり、利用者の地位、サービスの内容・条件などは、基本的には法令（とりわけ各社会福祉施設の設備・運営の基準・最低基準）の定めるところにより規律される。しかも、それが利用者の権利である…。問題は法令の規定するところがなお低水準であったり、内容的にあいまいで行政や施設の側に裁量の余地を広く認めていたりすることである。また、利用者の施設運営への参加がほとんど未確立であることが、設置管理者の側の一方的な運営と利用者の側のそれへの従属をもたらしている大きな要因である」。すなわち、利用者の権利保障水準を規定する法令の水準が低いこと、行政や施設の側に裁量の余地を広く認めてしまっていること、施設運営への利用者・国民の参加制度が未確立なことが改善すべき問題点であることを指摘したのである²⁹⁾。

これと、関連して、自覚的な自治体労働者が従事している自治体直営の養護老人ホームや住民運動によって組織された社会福祉法人が運営する特別養護老人ホームでは、利用者参加のために入所者自治会や家族会の組織化が取り組みられ、施設側との対等な関係構築の努力がされていたことを指摘しなければならない。また、認知症高齢者のための適切な介護方法の模索が、現場従事者と施設経営者の共同で意識的に追求されていた事例があり、措置制度が「創意性」の発揮を抑制していたとの批判も一律には当てはまらないことを指摘しておかなければならな

い。むしろ、措置制度に代わって登場した介護保険制度の下でそのような創意性の発揮が「経営効率優先」のもとで萎縮していったと言える。

(2)株式会社の参入は拒否するが規制緩和を推奨する

社会保障制度をアメリカのように民間保険会社依存のシステムに典型的な株式会社の参入させることには批判的だが、規制緩和は推進すべきと主張する見解が医療経済学者の西村周三から提起されていた。

西村は、社会福祉や医療に限らず郵政事業も含む行政機関による事業経営の問題点として①「利益の発生という目標がないために費用節減意欲に欠けること」②「事業の存続が至上目標となるために、過剰な投資が行われがちとなること」③「料金は規制されるが、経費が上昇すれば自動的に料金が引き上げられる仕組みを内蔵しているために、質の向上意欲も場合によっては働かないこと」などを指摘する³⁰⁾。

しかし、同時に「供給のあり方はともかく、医療や福祉・介護を国民に保障する仕組みを、民間保険に委ねることは、可能な限り避けるべきである。このような需要側のシステムを民間に委ねることは、所得分配という観点からみて計り知れない問題を引き起こす」³¹⁾として、制度全体の経営を営利企業に委ねる「民営化」には否定的で、「需要側のシステム」としての公的制度の枠組みを維持し、「供給のあり方」についての「民営化」は容認し「規制のルール化」を提起する。

西村のいう「供給のあり方」に関する「規制のルール化」とは、①「料金規制—料金、価格を公定したり、上限を定めたりすること」、②

「利益規制—公正だと思われる利益率や利益額
の上限を定めたりすること」、③「参入規制—
医療機関の立地を規制したり、医師などの資格
免許制度をもうけること」、④「サービスの質
を保証するための規制」³²⁾の四つである。

「料金規制」については、「知識のない人が不
利益をこうむるという問題は…料金規制のもっ
とも大きな根拠となる」が、「政府に規制して
もらわないでも、不当に高い料金をとる病院に
は行かないように情報を集めて努力をすること
も重要なことである」と料金規制の自由化を西
村は許容している。利用者の料金負担にもとづ
く自由選択によって事業者の淘汰を推奨する主
張である³³⁾。

「利益規制」については、「厳格に利益の発生
を禁じることは、一見すると好ましいように見
えるが、現実にはそのような仕組みをとったと
しても、経営者の工夫次第ではいくらかでも営利
追求はできる。肝心なのは、利益の発生は是非
ではなく、どのような経営が行われているかに
ついての、透明性が確保されているかどうかに
ある」として、「営利追求を禁じるが、利益の発
生は認める」という原則が有効だとする。そし
て、社会福祉法人に「利益の発生が生じること
を認めていない」現行制度の下では、「福祉サ
ービスの提供に関して、さまざまな工夫をする
意欲を減退させている可能性」があり「一定の
範囲内での剰余金の発生を認めた方が、施設従
事者にさまざまな工夫をする意欲がわく」と述
べる。西村は「利益の発生」が社会福祉法人の
意欲を引き出すものと捉えているのである。企
業においてその説明は成り立ちうるが、社会福
祉法人で創意工夫をしてきたところは、利潤動
機ではなくミッション性によって導かれたもの
が多いことを無視している³⁴⁾。西村は「初期投

下資本の調達が困難であるために」、「社会福祉
法人の場合にも、一定限度の剰余金の発生を認
め」、資金調達のための「社会福祉債の発行の
ための制度的条件を整えていくことが望まし
い」としている³⁵⁾。西村は利益規制の撤廃を主
張するものであり、施設整備費をはじめとする
初期投下の資金についての公的保障責任を免責
し、施設整備費のための金利負担を利用者に転
嫁するのを容認する性格をもっている。これ
は、医療保険制度下での病院経営実態を、その
まま社会福祉に持ち込む議論である。

「参入規制」に関しては、「株式会社という形
態を認めることは、『営利追求』をその理念と
して認めることになるので、やはりこの種の規
制は必要であろう」³⁶⁾としている。

「質に関する規制」に関しては「消費者とし
ての市民が、これらのサービスを見る目を養う
ことができるような、条件整備こそが、政府の
政策として求められている」という点を強調し
ている³⁷⁾。

西村氏の議論は、株式会社の参入には否定的
であるが、規制緩和の積極的な推進を提起する
ものである。

(3)社会福祉事業の場の構造転換のもとでの新た な課題を提起する議論

社会福祉基礎構造改革は、規制緩和と市場化
を進めることで措置制度を解体していくもので
ある。石倉康次はこれによって、公的責任の伴
う社会福祉の境界領域が曖昧になっていく過程
も同時に進行していることに注目し、磁場をイ
メージした「社会福祉事業の場の構造転換」と
して把握し、場の構造をどう作り替えるかとい
う点が争点となるだけではなく、そのような場
の中で事業展開をする社会福祉事業体の経営の

あり方も同時に問われる段階になったとの提起をおこなった³⁸⁾。

石倉は、三浦文夫が提起した「サービス供給主体」という用語を使わずに、「社会福祉事業体」という表現でこれを捉え直し、それは真田是の三元構造論と福祉労働論を継承し、「社会福祉事業体は制度・政策と対象とを媒介する独自の位置にある」と捉えた。そして「社会福祉事業体の経営には「①政策主体の政策意図が貫徹されるための担い手としての論理、②社会福祉事業体としての経営存続の論理、③対象者の人権・生存権保障の要求にこたえる論理、④社会福祉事業体ではたらく従事者の生活維持を図る論理という四つの論理」が働いていると指摘した³⁹⁾。

その上で、「介護保険制度や支援費支給制度によって再構築されつつある社会福祉事業の場の構造のもとでは、社会福祉サービスの供給が利用者の権利保障として機能するような「規制のルール化」と、社会福祉事業体が利用者・国民の権利擁護の方向を機軸に経営展開が可能となるための「新たな課題」として、少なくとも四つの基本課題が提起されていることを指摘した。その第1は「社会福祉事業の『場』」の市場原理とは異なる社会福祉事業としての独自の正統性原理 [= 生存権保障] を再確認しこれを守る仕組みを構築する課題」。第2は、「社会福祉事業の場で社会福祉の使命を体現して事業展開をする事業体を守る課題」。第3の課題は「福祉労働者、利用者・国民の地位を高め社会福祉事業の場において有力なアクターとして行動しうる条件を構築すること」。第4は多様な事業主体が社会福祉事業体として参入する下での「公立施設の存在意義や公的責任のありようを明確にする課題」がそれである。そして、第2

の課題に関しては、企業参入が進んでも医療・社会福祉事業から得られた余剰を医療・社会福祉以外の分野へ吸い上げる方式はくい止めることや、株式会社の参入規制、労働者の身分や労働条件を一定水準で守る労働市場の規制、社会福祉法人の自主的組織化による税制上の優遇措置等の維持、民間非営利組織の優遇的措置等を挙げた。第3の課題に関しては、社会福祉における申請権、不服申し立て制度、苦情処理制度が実質的に機能させる方向での取組を強めること、社会福祉制度に関するオンブズマン制度や情報公開制度の確立をすすめること、社会福祉事業体においても情報公開と運営への当事者参加・労働者の組合組織との自立的な関係の確立をすすめること、住民自身による事業の組織化・事業への参加を（協同組合方式の意義）推進すること、行政による事業者監視の活動の強化と住民や第三者の参加方式を確立すること等を挙げた。第4の課題に関しては、財源の地方自治体への移譲、施設整備や用地確保に対する市町村の負担責任の明確化、市町村がサービス供給主体から撤退したり消極化する傾向をくい止めて、現業部門や施設を保持しつづけないと指導責任が果たせないこと等を指摘した。

5. 社会福祉法人制度改革論をめぐる

介護や保育を含む社会福祉事業分野に企業参入が進むと、現に参入した大手株式会社の立場から、社会福祉法人が享受している公的補助の廃止を提起するイコールフットィング論や社会福祉法人制度そのものを改革すべきだとの議論が登場してくる。

(1)社会福祉法人の規制緩和の推移

戦後当初に制度化された社会福祉法人は、設立の資産要件に土地建物の所有を義務付けた財団法人的性格で出発し、①所有財産処分の禁止、②抵当権、担保に供する所轄庁の承認、③資産の時価評価及び減価償却制度の排除、④立て替えや修繕費に対する一定の公的補助、⑤解散時の残余財産の処分先の制限、⑥措置費による施設運営費の公的負担、等によって社会福祉事業における資産の経済的価値を減少させない仕組みとともに、剰余金・引当金等を必要としない制度の下で公益性、非営利性が確保されてきた。

ところが、現在、社会福祉法人の設立に当たっての資産要件は、①事業を行うために直接必要なすべての物件（土地・建物）の所有権を有していること、②事業に必要な物件（土地・建物）を国または地方公共団体から貸与または使用許可を受けている場合には、1千万円以上に相当する資産（現預金等）を基本財産として保有していること、③社会福祉施設を経営しない法人は、原則として1億円以上の資産を基本財産として保有しなければならないが、収入の安定性等の要件を満たした場合には所轄庁が認めた額に減額できること、④土地取得の困難性を考慮して、事業の存続に必要な期間の地上権または賃借権を設定・登記した場合には土地貸与でも可とされること等の緩和が図られている。

さらに、運営上においても、①各種積立金の容認、②資産の時価評価、減価償却制度の導入、③施設整備費補助の縮小や福祉医療機構からの借入金の上限定、④「常勤換算方式」による職員配置基準を中心とした最低基準上の規制緩和も進んだ。とりわけ、減価償却制度の導入は、施設整備補助金の削減と相まって、施設

整備費を年々の剰余金によって確保する必要を生じさせ、処遇サービスの低下や職員人件費を圧迫し福祉労働者の非正規雇用を引き起こしていることは先にも触れた。

(2)社会福祉法人改革の動向

中央社会福祉審議会福祉部会は2004年12月に『社会福祉法人制度の見直しについて』と題する意見書を発表した。そこでは、社会福祉法人に対して「公益性の追求」、「安定性の確保」、「経営の自律性の強化」を要請する一方で、すでに企業等の参入が進んだ介護保険事業分野では、「イコルフッティングの観点からの「社会福祉法人への支援策の見直し」（＝縮小・廃止）をすることが提起された。その後、社会福祉法人への非課税措置の廃止にはいたらなかったが、介護保険制度対象施設職員の退職手当共済制度に対する公費助成の廃止が強行された。05年に改正された介護保険法や06年の障害者自立支援法の下で、低所得者に対する利用料の「社会福祉法人減免」を社会福祉法人負担で押し付け、事業所に支払われる「報酬」は月単位ではなく日々の利用実態に合わせて支給されることとなった。これらの施策は、既に先行していた社会福祉法人職員の給与水準の公務員水準との格差を補う公私間格差是正制度の廃止や社会福祉法人への措置費等の補助体系の解体と相まって、社会福祉法人の経営を圧迫し、正規職員の非正規職員への切りかえを誘発するものであった。

厚労省社会援護局長の私的研究会として設置された「社会福祉法人経営研究会」は06年8月に、『新たな時代における福祉経営の確立』と題した報告書を発表した。その中で、社会福祉法人に対し「規模の拡大」を奨励し、同時に社

会福祉法人に対して「経営能力の向上」「長期資金の調達」「人材育成と確保」等を強調した。それまでの社会福祉法人に対する行政による「規制」と「助成」の姿勢から、社会福祉法人に対して「自立・自律」と「責任」、「施設管理」から「法人経営」への社会福祉法人「改革」を強調した。

(3)社会福祉法人の独自性を慈善事業と措置制度に縮減する議論

社会福祉法人の独自の公益的役割を費用の公的保障のない慈善事業に縮減する議論が、2007年に厚労省の内部で介護保険制度の立ち上げにかかわった元官僚（老健局長）の大学教授堤修三から提起された。堤は、「多くの制度が措置から契約に転換した現在、社会福祉法人が行っている社会福祉事業には公益性があるといえるだろうか。またそのままでは公益性があるとは言いがたいとすれば、どのような事業であれば公益性があるといえるだろうか」⁴⁰⁾と問題提起し、社会福祉法人が担う「公益性のある社会福祉事業」として三つを指摘する。

「第1の類型としては、制度上応益的な利用者負担とされている事業において、事業者自らの費用負担で低所得者に無料・低額でサービスを利用させる事業が考えられる」。これは、社会福祉法人負担による低所得者の減免制度を肯定する議論である。「第2の類型は、必要な費用を補填する制度ではないが、社会福祉法において社会福祉事業とされている‘生計困難者を支援する事業’であるこれらの事業は、費用を補填する制度がないのであるから、基本的には法人自らの負担もしくは善意の寄付により行われる。社会福祉事業の原点とも言うべき慈善的な事業である」。「第3の類型として考えられる

のは、社会福祉基礎構造改革後も、措置制度の対象として存続している事業である。措置制度のままで残されている児童養護施設を運営する事業などのほか、生活保護法による保護として行われる事業も含まれる。これらの事業は保護費や措置費によって必要な費用が賄われるから慈善的な事業とはいえないにしても、行政がその責任で行う事業について行政庁から委託を受け、それに代わって行うのであるから、引き続き公益性があると考えることが可能であろう。」⁴¹⁾と述べる。

堤が第1、第2類型を「費用の補填」のない公益性のある事業だとする論理と、措置制度としての第3類型は全面的に公的に費用が賄われているから公益性があるとする論理との間に、論理的整合性が認められない。堤の分類では介護保険事業はこのいずれの類型にも属さないことになるが、介護保険事業は公益性のない事業と言うのであろうか。

結局、介護保険制度においては社会福祉法人は、参入した企業等と同一条件で競争すべきで、社会福祉法人が公益性のある法人として存在証明ができるのは、費用補填のない慈善事業と措置制度の事業者としてあるがゆえだとする現状追従の論となってしまっている。このような考え方が、社会福祉法人経営を援助する立場にある社会福祉法人大阪府社会福祉協議会が発行する『社会福祉法人の在り方研究会報告書』として提起されていることも無視できない点である。

(4)非営利セクター論の登場を踏まえた社会福祉法人のあり方論の提起

社会福祉基礎構造改革の下で社会福祉事業体として、社会福祉法人以外の協同組合やNPO

法人の参入が可能となったことから、この構造改革を評価する向きがあらわれた。しかし、アメリカでは「1980年代におけるレーガン政権による社会福祉プログラムへの攻撃の結果、非営利組織は営利企業との厳しい競争に直面することになっている」⁴²⁾とする指摘を留意する必要がある。日本においては、「社会福祉法人」が非営利セクターとして社会福祉分野で主要な役割を担ってきたし、同族経営という弊害が一部にあることが批判されることもあるが、住民運動を背景に設立された社会福祉法人もあり、社会福祉法人制度が国民の社会福祉事業への参加の形態として定着してきたという実績も評価しておく必要がある。このような立場から、社会福祉法人制度はその積極面を評価するとともに、弱点を自己改革していく方向を提起すべきとする議論が登場した。社会福祉施設経営者同友会と全国福祉保育労組と総合社会福祉研究所の三者の合同検討会による「中間のまとめ」がそれである⁴³⁾。

そこでは、社会福祉基礎構造改革による措置制度から利用契約制度への転換の下で、社会福祉法人の経営に生じている困難を次のように指摘している。それは「収入が減少・不安定化する一方でのサービス水準の質的向上が求められるという相矛盾した課題である。さらに、職員処遇（賃金等）の改善・向上のための十分な財源がない中での職員の確保と専門性の向上という矛盾、利用者の費用負担が重くなりサービスの利用がしにくくなるという矛盾」した課題を抱え込まれていると指摘する⁴⁴⁾。そして、「社会福祉法人の役割と使命」として、社会福祉事業の基盤である「憲法を遵守する」、「現行の制度上の事業を通じた国民の生存権・発達権の保障」、「社会保障・社会福祉における公的責

任の後退が続く中で制度の対象から切り捨てられ、制度の谷間におかれた人たちの生存権・発達権を守る事業を自主的に展開すること」を挙げている。さらに、「地域に根ざした社会福祉法人として運営できるような組織体制の強化」も必要だとして、「理事会・評議員会のあり方」「資金調達のあり方」「利用者・住民を第1の権利主体とする関係の確立」「経営者と労働組合のそれぞれの立場を尊重した労使関係の確立」「社会福祉法人経営と様々な関係諸団体との協力・共同・連携の確立」等の課題を具体的に提言している⁴⁵⁾。

6. 「新しい公共」と「社会事業法人」の提起と企業参入促進論

2008年のリーマンショックに端を発する国際金融危機のもとで新自由主義的経済政策の破綻を来とし、その下での国内大手輸出関連企業の日雇い派遣労働者の首切りの大量発生が不安定雇用を推進して生きた政策の問題点を露呈した。さらに、新自由主義的改革の一典型としての郵政民営化が地方切り捨てにつながるとする過疎地域の反発、後期高齢者医療制度が75歳を区切りとした差別医療だとする反対運動や障害者自立支援法が就労支援に利用者負担を徴収し、障害の重い人ほど負担金が増える「応益負担」は憲法違反だとする訴訟運動の高揚などが、背景となり、2009年の総選挙で、民主党は単独で過半数を占める結果となった。それまで与党として政策を推進してきた自民・公明の連立政権は崩壊し、民主・社民・国民新党による連立政権への政権交代が実現し鳩山新政権が誕生した。この政権が社会福祉分野でどのような政策展開を行うかが注目された。介護職員の4

万円賃金引き上げをめざし、2011年度まで介護福祉職員月額平均1.5万円の賃金引き上げ相当額助成を提示した。また障害者自立支援法は廃止と新制度制定に取り組むことを約束し、2010年度に市町村民税非課税障害者の利用者負担無料化を実現した。しかし、後期高齢者医療制度廃止の公約は守られず、保育所の待機児童解消のためとして、国の定める保育所最低基準緩和と自治体ごとの裁量を認める方向を提起した。

(1) 「新しい公共」円卓会議でのイコールフットリング論と「社会事業法人」の提起

民主党鳩山政権は、総理大臣が主催する「新しい公共」円卓会議を2010年1月から開催し6月に「新しい公共」宣言を発表し、そこで社会福祉事業体をもそれに含まれた「社会事業法人」の制度化を提起した。「宣言」によれば、「これまでのように、政府がカネとモノをどんどんつぎ込むことで社会問題を解決することはできないし、われわれも、そのような道を選ばない」とし、「国民、企業やNPOなどの事業体、そして政府が協働する」ことでこれに対応するとしている。これは、1997年に政権に就いたイギリスの新労働党政権が提唱した、行政がサービスを提供してきた分野に、企業やボランティア団体などの民間セクターと行政と協働することを提起した「パートナーシップ」論と酷似したものであった。このような新労働党政権の政策に対しては、イギリス国内では貧困を解決せずむしろ深化させたとの批判が近年高まっている⁴⁶⁾。

第3回「新しい公共」円卓会議（2010年3月16日）で、駒崎弘樹（特定非営利活動法人フローレンス代表理事）は「社会事業法人」提案の趣旨を次のように述べている。「日本はご存じ

のとおり世界一の借金国ということでして、政府によってすべての社会的課題は解決できない状況にきている。ゆえに、小さな政府・大きな公共という形で社会的課題を分担していき解決していかななくてはいけないという状況になっております」と政府の財政難をまずあげる。そして、「では、そうした問題をだれが解決していくのかといった場合においては、…社会福祉法人等々は行政の下請け化し、補助金漬けになっているという現状があります。そこでNPOが、あるいは社会性の強い企業がこの社会的課題を解決していくというような流れが考えられ得る」とする。第4回「新しい公共」円卓会議（2010年3月25日）でも駒崎は、「社会福祉法人は、地域においては、残念ながら、さまざまな自治体の委託事業を随意契約で取り、ある種既得権益化している部分というのも残念ながらあるというような状況でございます。…そして、新しい社会事業法人が社会福祉法人やあるいはさまざまな既得権益ときちんと公正に競争できる…イコールフットリングの環境をきちんと整備してより生産性の高い事業が国の事業をきちんと補完していくというふうになければ、ある種この公共サービスの生産性というのはわからないだろうというふうに思うわけでございます」。「地域の社会福祉協議会等の社会福祉法人が自治体の委託を寡占している」。「こうした従来の公共サービスの担い手達と、社会的企業をイコールフットリング（競争の公正化）させ、公共サービス領域において、公正な競争を行い、劇的に生産性を向上させるための、法人類型の整理を検討することが必要」であり、「社会福祉法人等との公正な競争を担保するスキームの検討」であると、円卓会議の趣旨を述べている。

「社会事業法人」の案としては「非配当株式（持分）を持つことができ」「出資金の税額控除」「収益事業から非収益事業へのみなし寄付可能（所得の50%）」「法人税率」は「一般社団法人と同様に30%。ただし中小企業優遇税制の対象になる」法人解散時は「出資額を限度とした払い戻しを行い、余剰資産は国や地方自治体に帰属する（出資額限度法人）」であるとしている。

駒崎は通商産業省「ソーシャルビジネス研究会」⁴⁷⁾（座長は谷本寛治橋大学大学院教授）のメンバーで、この研究会にも「新しい公共」円卓会議のいずれの組織にも社会福祉法人関係者が入っていないことが特徴である。このような議論は、社会福祉法人が措置委託をうけて福祉サービスを供給してきた経緯や、すでに社会福祉法人以外の法人の参入規制の緩和も進められてきたという動向を全く踏まえていない。また、公益法人の中には、医療法人や学校法人もあるがそれらには言及されず、社会福祉法人だけが焦点づけられている。

ここで提起された論とほぼ同様の趣旨は、経済同友会が発表した「市場を活用するソーシャルビジネス（社会性、事業性、革新性）の育成—日本的市民社会の構築に向けて—」（2010年7月）でも展開されている。「国も地方も巨額の財政赤字を抱えており、大きな財政支出を期待することはできない。それどころか、巨額の財政赤字自体が、国民の将来不安の根幹であって、バラマキ的な財政支出は逆効果とも言えるであろう。その背後には、国民の政治に対する信頼の失墜や、昨年の事業仕分けでも明らかにされた、行政機関の非効率性の問題がある。国民は今のままの効率の悪い政府の肥大化を決して望んではいない」。

環境問題や福祉問題などの社会的問題については「民間企業だけで解決することも不可能である。…古くから『市場の失敗』とされている。だからといって、政府が、一部の悪質な企業のために、大多数の善良な企業も含めて網羅的に規制をかけることは、政府部内においても企業内でもコストを発生させ、最終的には多大な消費者負担を発生させる。さらには、規制によって企業のイノベーションを阻害することは、生活の豊かさを創造する根本をも破壊することになる。政府による規制や、費用対効果や社会的な影響を勘案し、必要最小限に止めなければならない」として規制緩和を強調する。

そこで「政府でも、企業でも、解決が困難であれば…『市場の進化』のドライバーとして、『市民セクター』の発展の必要性」を提起する。「市民セクター」とは「特定非営利活動法人だけに限らず、広く公益法人認定法による公益社団法人と公益財団法人、法人格のない任意団体なども含め、広く社会的課題の解決を目的とした民間非営利組織」のことで、「事業活動によって上がった利益を、出資者など資金の提供者に分配するのではなく、社会的課題の解決のために使うことを主目的にするという意味合いである」とのべる。経済同友会は財界団体ではあるが、企業参入ではなく、「社会事業法人」とも通じる「市民セクター」を提起していることが注目される。

(2) 保育・介護分野での新たな企業参入促進論と社会福祉の否定

経済界は、2010年に入って、保育や介護の課題に、企業参入促進の条件整備をもとめる要望を強める。日本経済団体連合会が2010年4月13日に発表した「豊かで活力ある国民生活を目指

して～経団連成長戦略2010～」⁴⁸⁾において、次のような要望とその根拠を提示していることが注目される。

まず、保育所経営者に公費から支払われる「保育所運営費は、当該保育所の運営（人件費・管理費・事業費）にのみ充当することを原則とし、使途範囲に制限がある」ことが問題だとして、「保育所の新規開設を促進するため、運営費の使途範囲を見直し、運営費を配当に充当することを可能とすべきである」と要望している。この運営費を株主への配当金に充当することを認めるべきだとする要望は、先に見た西村の企業参入反対論とは異なるし、経済同友会の「市民セクター」への期待とも異質な主張である。企業参入の強い志向性が働いている。

さらに、増大する保育需要が対応するためには「多様な事業主体の参入が求められ、そのうち株式会社も担い手として重要である。多様な事業者の参入を促進するためには、初期投資の負担軽減を図ること、運営費の使途の柔軟性を高めることが必要となる。保育所設置には一定の資金が必要であり、円滑な資金調達のもと、株式会社が施設整備を進めるには、出資者に対して適正な配当という形で応えなければならない面があることに留意する必要がある」と強調する。初期投資資金を株の販売によって得、その見返りに株主の配当を認めるべきだとする要望は、事業から回収される剰余金を株主の配当金に回すことを肯定する提案である。

経済同友会は2010年6月1日に「次世代にかなげる実効ある少子化対策の実施を～危機意識を高めて、直ちに取り組むべし～」⁴⁹⁾との提言を発表し次のように述べている。「保育サービスのコストは高い。東京23区の場合、ゼロ歳児の保育コストは月額で一人40～50万円ほどにな

る場合もある。しかしながら、特に公立認可保育所の場合、公的な補助（含む保育士人件費）が大きく、利用者の負担は低廉に抑制されている。認可保育所は『児童福祉』の事業として公的補助を受けることを前提に運営されているため、補助金なしで安価で良質な保育サービスの供給増は期待できない。他方、民間企業等が運営する認可外保育所には補助金が（法律上）出ない場合が多い。参入のイコールフットリングとならないので、民間企業等による参入はまだ少ない。保育所の費用増加をできるだけ抑え、保育サービスの供給を増やすには、現行制度の見直し、他の子育て関連施策予算と合わせた合理化、保育料引き上げ、の三つの方法を組み合わせる必要がある」として、子育て関連予算の統合と保育料値上げによる児童福祉としての保育を否定していく提起となっている。

さらに経済同友会は介護分野を産業として確立させる意図で、「持続可能な介護保険制度に向けた抜本的改革を～公的介護保障の見直しと介護を自立した産業にするための環境整備～」という提言を2010年6月に発表している⁵⁰⁾。「介護保険財政の持続性を確保しなければならないことから、入所対象者はより重度者に限定すべきである」とし、「介護保険施設を自治体、社会福祉法人、医療法人等以外の主体にも開設できるようにし、株式会社等、多様な経営主体の参入を促すべきである。その際、特別養護老人ホーム等を開設する社会福祉法人に対し行われている公的助成や税制面での優遇措置をなくし、他の経営主体と競争条件を同一にする必要がある。特別養護老人ホームへの入所を希望する待機者が増加する背景には、施設サービスの供給量が制限されている上に、こうした公的助成や優遇措置により、施設利用にかかる費用が

安価なことがある」としている。特別養護老人ホームの待機者が多いのは、施設整備数が少ないのではなく、利用料が安価だからとする理由付けには、その独特な立場が露呈している。「多様な経営主体の参入促進は、施設サービスの供給量と利用者の選択肢を増やす。加えて、自由な競争を通じたサービスの質の向上も期待できる。なお、低所得者に対する公的支援は、開設主体への助成や税制優遇措置等を通じて行うのではなく、原則として所得等をふまえた個人への直接給付とするべきである」として、「イコールフットイング論」と利用者への費用助成の仕組みを肯定している。

同時に、「介護報酬という公的に定められる価格のもとで事業を行う制約があるなかで、介護労働者の賃金を引き上げるためには、保険外サービス市場を拡大し、介護事業者がより多様なサービスや付加価値の高いサービスを提供していかなければならない」「今後は、介護サービスへの需要増加はもとより、人々のライフスタイルや価値観の多様化に伴い、これまでとは異なる様々な介護サービスの提供が必要となると考えられる。これは、介護事業者にとっては新たな市場を開拓する機会であり、利用者のニーズを掴み、魅力あるサービスを生み出すことに事業者は積極的に取り組むべきである」。「保険外サービスの利用は原則自由であり、自治体が例外として利用を制限する場合には、最小限に留めるとともに、それらをネガティブリスト化する等、保険外サービスを利用しやすい環境を整備する必要がある」と提起している。これは介護労働者の賃金水準の向上を介護報酬の増加や公的助成によるのではなく、保険外サービスによる販売活動の収益でまかなう提案である。介護労働者が、自らの賃金を引き上げる

ために、保険外サービスの販売に力を入れることを推奨するもので、福祉労働者が賃金向上をめざすのなら社会福祉以外の業務に取り組むべしとして、自ら福祉労働から外れていくことを誘導する提起となっている。

(3)産業政策としての保育・介護政策の提起⁵¹⁾

保育・介護分野を内需拡大の産業政策に位置づける方針は、厚労省ではなく経済界の影響力の強い経済産業省内で具体化が進められてきた。2010年6月に発表された、産業構造審議会産業競争力部会報告書「産業構造ビジョン2010」は、「戦略5分野」のひとつとして、「医療・介護・健康・子育てサービス」分野を位置づけている。「介護保険のサービス分野について、新たな民間事業者の参入や事業者の効率的運営を可能にする仕組みなどの環境整備を進め…介護保険外のサービス分野についても、個人の多様なニーズに応じたサービス組成が可能となるよう、高齢者のケアプランを作成するケアマネージャーが積極的に介護保険外サービスを活用してケアプランの質を高めていくモチベーションを持てる環境を構築」し、「保険外サービス事業者からケアマネージャーに対する報酬システムの確立や、より質が高いケアプランを作成するケアマネージャーがより多くのケアプランを担当できる仕組みの構築が必要と言える」としている⁵²⁾。

さらに、「子育てサービス」では、企業参入を促進するために「既存事業者と新規参入者のイコールフットイングをあらゆる面で徹底する」。「行政の支援の在り方については、行政が利用者に直接保育サービスの利用券を支給し、利用者自ら自由にサービスを選択、供給者側に適切な競争が生じる制度へと変更する」。保育料に

については「認可外保育施設と一体の市場を構築するにあたっては、事業者による弾力的な価格設定を検討すべき」⁵³⁾。「保育サービスを二分する現行の幼保制度の垣根を取り払って一つの制度とし、…価格制度を含めた一本化を検討する」⁵⁴⁾。「認可外保育施設が提供している多様な子育てサービスの供給を拡大するためには、幼稚園や保育所と一体化した共通の市場の構築を検討するとともに、効率化により保育料を引き下げても成立するビジネスモデルを追求する…。複数施設の経営などによる経営規模の拡大は効率化の手段として有望である」⁵⁵⁾としている。

この報告書の提起は、閣議決定「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」(2010年6月18日)としてオーソライズされ、「幼児教育と保育をともに提供する『こども園(仮称)』に一本化、実施体制の一元化を行うとともに、指定制度の導入、利用者が自ら選択する事業者と契約する利用者補助方式への転換、「こども園(仮称)」について価格制度を一本化等により多様な事業主体の参入促進による様々な子どもの事情に応じた幅広いサービス提供を行う。2017年には待機児童が解消し、保護者の就労形態等によらず、すべての子どもに質のよい成育環境が整備されることが期待される」⁵⁶⁾とまとめられた。

まとめにかえて

社会福祉施設・事業所の経営をめぐる言説は、「社会福祉基礎構造改革」のもとで浮上し、今日では産業政策に社会福祉を解消する議論に収斂されてきた。そして社会福祉法人に対する助成策や、社会福祉事業における規制策は、企

業参入を妨げる障壁でありなくすべきものとして捉えられるようになってきた。施設・事業所の経営には「経営効率」が強調され、ケアマネージャーは「保険外サービス」との組み合わせをすることが推奨され、ソーシャルワークを、住民の福祉を追及する公的責任を最先端で担う福祉労働者ではなく、事業所の営業マンとしての役割が期待されるということが公然と提示されるようになってきている。効率性が強調される事業所ほど正規職員が多数の非正規職員に置き換えられていくことも容易に予想される。社会福祉事業に対する国の責任を限りなく縮小させ、社会福祉を必要とする人が、必要な援助を受けられず、選択肢として提起されるサービスは本人の必要からはずれたものが示され、ケアマネージャーはその役割を担わされて利用者との間に不信の壁が作られ、問題を一層複雑にする事態が危惧される。社会福祉事業経営の研究分野でもとめられているのは、このような新自由主義路線の社会福祉分野への浸透が戦後日本で構築されてきた社会福祉やソーシャルワークの到達点を歪め解体に導く道ではないのかリアルに検討するとともに、社会福祉とソーシャルワークを今日にふさわしく再建していく手がかりを模索することにあるのではないだろうか。

本稿では、政策と経営の現場に近いところでの言説に絞って検討し、これらの言説に対する研究者の論説は意識的に検討の対象からは、除外してきた。それは、言説の推移を鮮明する意図からであった。研究者による理論的・実証的研究の検討は別稿にゆずることとしたい。

注

- 1) 介護保険事業や障害者自立支援事業における、事業者の業務の変化については次の調査報

- 告がある。『新しい公私関係の構築をめざす「準市場」化時代の非営利福祉事業体と公共部門の課題』（平成17年度～19年度科学研究費補助金基盤研究（C）研究成果報告書）研究代表者 鈴木勉，2008年5月。『変容する福祉市場と地域における福祉供給体制の再編』（平成20年度～22年度科学研究費補助金基盤研究（C）研究報告書）研究代表者 鈴木勉，2011年3月。
- 2) 三浦文夫『増補 社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会，1985年
 - 3) 三浦前掲書13頁
 - 4) 三浦前掲書15頁
 - 5) 三浦前掲書49頁
 - 6) 三浦前掲書15頁
 - 7) 真田是『現代の社会福祉理論』労働旬報社1994年，150頁
 - 8) 三浦前掲書59-60頁
 - 9) 真田是が「対象の対象化」という概念を明確に提起したのは真田・一番ヶ瀬編『新版社会福祉論』（有斐閣，1975）においてであった。真田は後年，筆者石倉にインタビュー（近刊の著作集で紹介予定）で次のように語ったことがある。「有斐閣から出した『新版社会福祉論』（1975年）で僕に関わっての反響が大きかったのは「対象の対象化論」という，後の考え方が芽のようなかたちであったんだろうね。社会福祉っていうのは現実の社会問題を全部対象にしているわけじゃなくて，政策側の都合の中で，対象をピックアップしとると。そういう対象の対象化って言う言葉はまだ使ってないけども，触れてるっていう点でああ東京の連中なんかも大分面白がったね。…三浦文夫がこの本についてなんか評価してて，「この本は真田は社会福祉じゃないところを書いているんだけど，そこだけが一番おもしろい」という，つまり社会福祉の本としては大したことないという書評やったんだよね。…ひどい言い方をしやがって。その頃はまだ仲が良かったんだけど」。このインタビューは2004年8月7日から10日にかけて，後に公表することを了解の上で行った。
 - 10) 三浦前掲書106頁
 - 11) 三浦前掲書117頁
 - 12) 「措置制度」において，「公的責任」の範囲にそれ自体にあいまいさを残しているという指摘はある。河野正輝『社会福祉の権利構造』有斐閣，1991年9月57頁。
 - 13) 「社会福祉基礎構造改革について（主要な論点）」中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会1997年11月25日
 - 14) 「社会福祉基礎構造改革について（中間のまとめ）」中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会，1998年6月17日
 - 15) 同上
 - 16) 第15回中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会議事要旨，1998年11月17日
 - 17) 同上
 - 18) 同上
 - 19) 「社会福祉基礎構造改革について（中間のまとめ）」中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会，1998年6月17日
 - 20) 同上
 - 21) 同上
 - 22) 同上
 - 23) 同上
 - 24) 齊藤浩編『民間福祉への行政責任を問う，福祉のひろは臨時増刊号』1987年
 - 25) 齊藤浩「民間社会事業への行政責任」齊藤編前掲書，36-38頁
 - 26) 田村和之「措置制度をどう変えようとしているのか」齊藤編前掲書，105頁
 - 27) 田村前掲論文，107頁
 - 28) 田村前掲論文，110頁
 - 29) 田村前掲論文，108-109頁
 - 30) 西村周三『医療と福祉の経済システム』ちくま新書，1997年，157頁
 - 31) 西村前掲書，93頁
 - 32) 西村前掲書，159頁
 - 33) 西村前掲書，167～168頁
 - 34) 西村前掲書，172～175頁
 - 35) 西村前掲書，175～177頁
 - 36) 西村前掲書，175～177頁
 - 37) 西村前掲書，178頁
 - 38) 石倉康次・玉置弘道編『講座21世紀の社会福

- 祉第4巻 転換期の社会福祉事業と経営』かもがわ出版, 2002年
- 39) 石倉康次「社会福祉事業の場の再構築と社会福祉事業体」石倉康次, 玉置弘道編, 前掲書所収
- 40) 堤修三「社会福祉法人の現状とこれからの在り方」『社会福祉法人の在り方研究会報告書』大阪府社会福祉協議会2007年, 37頁
- 41) 堤同上 p38-39
- 42) 角瀬保雄「非営利・協同組織とその経営」『非営利・協同組織の経営』ミネルヴァ書房, 1999年, 9頁
- 43) 福祉の公的責任と社会福祉法人等のあり方にかんする検討会『福祉の公的責任と社会福祉法人等のあり方に関する「中間のまとめ」』社会福祉施設経営者同友会, 2008年1月。検討会では, 広く関係者に議論を呼びかける意図で, 「最終報告」とはせず「中間のまとめ」とした。
- 44) 同上10頁
- 45) 同上11~14頁
- 46) Iain Fergusson, *Reclaiming Social Work Challenging Neo-liberalism and Promoting Social Justice*, Sage Publications 2008 (石倉・市井監訳『ソーシャルワークの危機と再生』クリエイツかもがわ, 2011年)
- 47) 通商産業省「ソーシャルビジネス研究会報告書」2008年4月
- 48) 日本経済団体連合会「豊かで活力ある国民生活を目指して～経団連成長戦略2010～」2010年4月13日, これ以外にも「社会福祉法人以外にも社会福祉法人会計基準に基づく経理処理が求められる」が株式会社等では専任の事務担当者の配置等「過重な事務負担が強い」られているので廃すべき, 「保育士試験の受験資格を緩和し, 認可外保育施設で一定期間, 保育に従事した者を対象に含め」たうえで, 勤務実績に応じ一定の科目免除を行うなど, 見直しを行うべき, 「保育室を4階以上に設置する場合の避難設備について, 屋外階段を必置とするのではなく, 仮に屋外階段がない場合であっても, 建築基準法に定める特別避難階段が設置されている場合には, 建物の主要構造物の構造状況(耐火構造であるか否か), 非常用エレベータ(建築基準法第34条)の設置状況, 加圧防煙システムの存否等を総合的に勘案して認める」よう要望を行っている。
- 49) 経済同友会「次世代につなげる実効ある少子化対策の実施を～危機意識を高めて, 直ちに取組むべし～」2010年6月1日
- 50) 経済同友会「持続可能な介護保険制度に向けた抜本的改革を～公的介護保障の見直しと介護を自立した産業にするための環境整備～」2010年6月
- 51) 産業構造審議会産業競争力部会報告書「産業構造ビジョン2010」(2010年6月)では今後140兆円以上の市場創出をみこめる分野として①原子力, 水, 鉄道等の「インフラ関連/システム輸出」②「環境・エネルギー課題解決産業」③「医療・介護・健康・子育てサービス」④ファッション, コンテンツ, 食, 観光等の「文化産業立国」, ⑤ロボット, 宇宙等の「先端分野」をあげている。この委員には大企業の役員クラスが多数入っているが, 社会福祉関係者は一人も入っていない。議事要旨しか公表されず個々の発言者も不明である従って, 介護福祉分野の構想の下絵は官僚が作成したと判断される。
- 52) 同報告書149頁
- 53) 同報告書169~170頁
- 54) 同報告書171頁
- 55) 同報告書172頁
- 56) 閣議決定「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」2010年6月18日

The Shifting Discourse around the Neo-Liberal Reform in Japanese Social Welfare Administration

ISHIKURA Yasuji *

Abstract: Neoliberal policy was introduced into Japanese social welfare system these two decades. I try to trace the shifting process of the discourses around the Neo-Liberal Reform in Japanese Social Welfare Administration. The discourses which I focused are introduced by the persons who stood near the policy planner or the administrators of social welfare organizations. I described some key terms, for example, the service provider, the entry of private company into welfare service provider, the regulation in social welfare, equal footing, the Sochi System bashing, contract system, freedom of choice, the reform of Social Welfare Charitable Organization, New Public and the Social Care policy as an economic policy. And also I described that those key words are involved braking down the fundamental function or the historical remarks of social welfare and social work in Japan after World War II.

Keywords: Neo-liberalism, the Sochi System, Social Welfare Charitable Organization, New Public Management, the Regulations in social welfare

*Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University