

氏名（本籍）	いしおどり しんいちろう 石躰 紳一郎（鹿児島県）		
学位の種類	博士（社会福祉学）		
学位記番号	甲 福博第 18 号		
学位授与年月日	平成 28 年 9 月 16 日		
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 1 項		
論文題目	公的介護保険法の施行下における準市場化に関する研究 — 公共領域の準市場化と公的介護保険制度—		
論文審査委員	主査	田畑 洋一	特任教授 博士(文学 東北大学)
	副査	高山 忠雄	客員教授 教育学博士(東北大学)
	副査	中山 慎吾	教授 社会学博士(筑波大学)
	副査	鬼崎 信好	教授 (久留米大学) 博士 (医学 久留米大学)
	副査	倉田 康路	教授 (西南学院大学) 博士(社会福祉学 東洋大学)

論文内容の要旨

1 問題の所在

イギリスを初めとする多くの先進諸国において、1980年代以降の福祉国家再編の動きの中で、保健医療、社会福祉、教育等の社会サービスの供給システムに市場メカニズムを導入する多元化（pluralization）と市場化（marketization）という動きが広がった。ここでは、社会サービスの供給主体としての政府部門（行政サービス）の比重を低める一方で民間営利・非営利部門の比重を高めること、あるいは社会サービスに何らかの形で市場メカニズムを導入することを目指す政策が推進され、営利組織による社会サービス供給が拡大するなど、サービス供給主体がより多様化し、多元化する傾向がみられた（平岡 2001：30）。しかしながら、社会サービスの供給主体を国家・公共団体などの公的機関から完全に市場経済に移行させることは、最低限の社会保障に対する公的責任の原則を形骸化させる危険性がある。むしろ、公的責任の原則を基底にしつつ、社会福祉制度や行政の民主的コントロールの必要性が強調されるべきである（田畑 2009：12）。

日本においても高齢化や女性の就業率の上昇により、社会福祉サービスの利用者はより普遍化し多様化した。供給サイドがサービスを利用者に割り当てるという措置制度から、利用者がサービスを選択する仕組みが必要となり、社会福祉システムの改革、社会福祉基礎構造改革がすすめられた（駒村 2004：222）。この社会福祉基礎構造改革もその一環と

しての公的介護保険制度も、福祉の分野に広く市場原理と契約制度を導入し、選択の自由の名において福祉供給主体の多元化を図り、事業者間の競争による費用の効率化、サービスの質の向上といった論理が前面に打ち出されている。これは「市場原理を手段とした」介護サービスの市場化の始まりであった。

公的介護保険制度は、日本の福祉サービス供給体制において「市場化」の概念をいち早く導入したものである。それは供給されるサービスの量、種類、範囲、価格に関して一定の公的規制を行っており一般市場とは異なる、いわゆる「準市場」(Quasi-Market)の枠組みである。準市場の概念に関しては、その理論的な先駆者でもあるイギリスの経済学者ルグラン (Le Grand) やバートレット (Bartlett) らの著書『Quasi—Markets and Social Policy』(London:Macmillan1993) に詳しく論じられている。具体的には、財政は公的な枠組みの中で、サービスの供給者と購入者を分離して供給者間の競争を促し、サービスの質の向上と効率化を図ろうとしたイギリスのNHS (国民保健サービス) 及びコミュニティ・ケア改革に代表される。他方、日本の介護サービス市場においては、これまで介護サービスを提供してきた非営利法人である社会福祉法人や医療法人に加え、NPO 法人や協同組合、営利法人である株式会社や有限会社など、多様な事業主体の参入を促進させることとなった。「多様な事業主体が参入することで、提供するサービスの質の向上」につながることが大いに期待されたのである。それは、特に介護サービスの供給面へ大きな影響をもたらした。しかし、多様な事業者の存在が、利益追求と経費削減への偏重、人材確保難、情報公開の不十分さ、人員基準・運営基準などコンプライアンスの遵守など多くの課題も出現させた。そこで、提供される介護サービスにおいて求められる効率性、応答性、選択性、公平性を実現するために、公的介護保険制度の準市場化の現状を検討する必要がある。

2 研究の課題

公的介護保険制度は、「利用者の自立支援、自己決定、選択を尊重する利用者本位の仕組み」の具現化を図るため、介護サービスの量的・質的な基盤整備を推進してきた。財源としては、これまでの税を中心とした措置制度から社会保険料と税を組み合わせるものへ、利用に関しては、措置制度から契約制度へと介護サービスの配分方法を根本的に変えることとなった。これまでみられた国家の公的責任としての介入・規制が弱まった。とはいえ、福祉サービス供給の最終的な責任は国にあるため、ある程度の国家規制が存在することとなる。したがって、公的介護保険制度の市場化を分析するにあたって、市場的側面と国家

規制の側面の両方を合わせて分析する必要がある（李 2015：4）。

このような視点で、本研究では準市場としての日本の公的介護保険制度において導入された「市場メカニズムである競争原理」が介護保険提供事業者間でどのように機能しているか、その結果として、効率性・応答性・選択性・公平性がいかに達成されているかの検討を試みることにした。研究に際しては、ルグランの提示する「準市場原理」をもとに、日本における準市場諸説の理論的な分析とともに、ルグランの理論に従って実践現場を実証的に検証する。要するに、本研究では「民間営利法人の参入が提供される介護サービスの質の向上に、公的介護保険制度にどのような影響を与えるか」に焦点をあてて、自らが社会福祉サービスの提供側にある者として、サービス利用者の利便性と当事者主権に重点を置き「準市場のメカニズム」としての公的介護保険制度の構造を考究しようとするものである。

3 本論文の構成と特徴

本論文は3部構成である。第1部が「公共領域の準市場化理論の検討」、第2部が「準市場化調査と公的介護保険制度」、第3部が「準市場の現状分析とこれからの課題」と題し、各部に章を連番で置いてある。まず第1部が第1章「公共領域の準市場化と民営化」、第2章「公的介護保険制度の創設と展開」、第3章「福祉の市場化と準市場原理の理論的枠組み」、第4章「公的介護保険制度における準市場的要素と準市場化」、第2部が第5章「本調査の概要」、第6章「介護保険行政アンケート調査」、第7章「介護保険事業者アンケート調査」、第8章「インタビュー調査」、第3部が第9章「調査結果と公的介護保険制度の準市場化」、第10章「準市場化と公的介護保険制度の課題と展望」となっている。

このように3部構成にしたのは、準市場の理論の検討、準市場化の調査、現状分析という3つの観点から公的介護保険法の施行下における準市場化の現状を分析するためである。特に、ルグランの準市場論を基礎にしながらも、利用者と供給者との間の準市場的な側面に着目し、日本独自の状況を反映した準市場の展開の考察を試みることにした。

ルグランの準市場論は、購入者である行政と供給者である事業者とのやり取りに着目しているが、日本では購入者が利用者であるため、ここでは利用者と供給者との関係に注目することとした。いうまでもなく、ルグランの準市場論は、ケアサービスの準市場研究において独特な位置を占めており、多くの研究者が彼の理論を援用して研究を進めている。

しかし、本論文は準市場化を理論的に検討したうえで、実証的な評価を現場において確

認するため、第2部の準市場化調査に多くの紙面を割いて検討している。ここに本論文の特徴の一つがある。また本論文は長い間のサービス提供に携わってきた筆者のかねてからの問題意識を実際に即して形にしている。ここにも本論文の特徴がある。要するに、本論文は日本の準市場がルグランの準市場論に照らし、どのような要素と特質を有しているかを解明し、日本の介護保険市場で、準市場論がどのように機能しているのか、現状はどうなっているのか、またその課題は何なのかを考究したものである。

なお、本研究のベースとなった既存の論考を発表順に列挙すると次のようになる。

- ①「認知症高齢者の在宅支援の現状と課題」(『心と社会』40巻3号137, 日本精神衛生会, 2009年)
- ②「高齢者福祉」(『福祉実践と地域社会』ナカニシヤ出版 2010年5月)
- ③「準市場としての公的介護保険制度の現状と課題」(『九州社会福祉学年報』vol.6, 2014年10月)
- ④「介護サービス市場への民間事業者参入状況とその影響」(『鹿児島国際大学大学院学術論集』vol.6, 2014年11月)
- ⑤「福祉サービス多元化時代に社会福祉法人に求められる意義と役割」(『九州社会福祉年報』vol.7, 2015年11月)
- ⑥「準市場原理の理論的枠組みと公的介護保険制度」(『鹿児島国際大学大学院学術論集』vol.7, 2015年11月)
- ⑦「日本の人口の変動」(『少子高齢社会の家族・生活・福祉』時潮社, 2016年3月)

5. 本研究の結論

本研究では、日本の福祉サービス市場化の嚆矢として導入された公的介護保険制度が市場化によって「多様な事業主体が参入することで、提供されるサービスの質の向上を目指す」ことが達成されているのかを議論の出発点としたが、結論としては、事業所間の「任意的な競争」は確認できたが、そのことがサービスの質の向上に寄与しているかという点については懸念材料も多く散見され、過大な競争を生んでいる実態が明らかになった。

準市場としての公的介護保険制度の課題を示すとすれば、多くは契約の不明確性の存在に起因する事象と言える。そこには、準市場化を進めるうえでサービスの種類により国が示す基準で運営に縛りをつける一方で、監督権限においては増加しすぎた事業者を管轄できるだけの体制が図られてこなかった現状があげられる。つまり、ルグランのいう社会正

義や公平性を保つ上での公の評価基準が機能していないことを指摘した。

今後、介護保険制度が持続可能でサービスの質の向上を目指すために、①サービスの質の向上に結びつく競争市場の創造、②「準市場」制度構築へ向けた国の関与の必要性の2点を示唆した。市場主義に基づく競争原理が公的介護保険制度において機能し得るのかどうか、福祉政策においては、利用者の権利擁護も含めて提供されるサービスの質を担保する意味からも保険者である行政の関与は、今後も一定程度強めていくことが必要であると考えられる。

審査結果の要旨

1 研究の継続性

申請者は明治大学政治経済学部経済学科を卒業後、社会福祉法人の運営に関わり、老人ホームの相談員・事務長・施設長となる。社会福祉サービスの提供者側としての立場から社会福祉学の研究を志し、平成16年4月に鹿児島国際大学大学院福祉社会学研究科博士前期課程入学、平成18年3月に修了した。平成24年4月には鹿児島国際大学大学院福祉社会学研究科博士後期課程に入学し、一貫して社会福祉サービスの提供の在り方を研究してきた。学会における研究活動も精力的に行い、本研究科の博士論文提出要件もクリアしている。

2 論文の完成度

本論文はイギリスのルグラン (Le Grand) やバートレット (Bartlett) らによる準市場に関する所説によりながら、公共サービスとしての側面と市場としての側面をどのように統一的に捉え、公共領域および公的介護保険制度における準市場化の特性や公平性や効率性に対する評価などを多角的に考察するのを目的にしている。そのため、本論文は3部構成とし、第1部が「公共領域の準市場化理論の検討」、第2部が「準市場化調査と公的介護保険制度」、第3部が「準市場の現状分析とこれからの課題」と題し、各部に章を連番で置いてある。このように本論文は理論的考察をしたうえで、実証的な評価を現場において確認するために、準市場に関する調査を実施し、日本における準市場の現状を分析し課題を述べている。本研究は社会福祉学では数少ない経営に関する未開拓な領域の研究であり、しかも利用者の権利擁護やサービスの質の向上を基軸に展開している。まさに本論文の研究方法は適切かつ正当である。テーマ設定と研究目的が明白で論旨も一貫しており、

その意味で完成度も高く評価したい。他方、福祉施設の経営・運営をしながら、粘り強く先行研究に時間を割き、英原典を解読するなど正面から努力した点も評価したい。

3 本論文の特徴・評価

本論文は日本の準市場がルグランらの準市場論に照らし、どのような要素と特質を有しているかを解明しようとするものであるが、サービスの質について、民間参入前と後の比較分析がないなど十全とは言えないが、本論文の調査データから新たな知見が得られ、実践を踏まえた確かな結論に到達している。しかも、行政調査に加え法人調査を実施し、準市場の理論を見据えつつ、介護保険制度を実践的に検討している点に特徴があり、本論文の構成上のオリジナリティもここに見出せる。したがって、本論文は今後の社会福祉研究の発展に資する学術的意義がみられ、当該分野で活躍していく能力および学識が認められることから、審査委員会は全会一致で博士学位論文本審査において合であると評価した。