

## 社会保障の行政管理と『準市場』の課題

### 狭間直樹

#### I はじめに

社会保障分野の行政管理上、準市場が最も影響を与えたのは、介護や保育などの社会福祉サービスの分野であった。本稿は、社会福祉サービスの行政管理における準市場の課題を考察することを目的としている。

本稿は社会福祉サービスにおける準市場の課題が何であるかを問う。これに対する本稿の解答は、様々な性格を持つ供給主体間の競争条件の設定、それにあたっての各供給主体の持つ公益性の判断・評価が大きな課題となっている、ということである。営利法人・NPO法人は公益性を果たしうるのか、また社会福祉法人の持つ公益性をどのように判断・評価していくか、が行政管理上の争点として浮かび上がったことである。公益法人の公益性は所与のものとされてきたが、供給主体の多様化と一定の競争原理導入によって、その公益性の判断・評価が行政管理の論点として発生したのではないか。

この解答を追求するにあたって、イコール・フッティング（競争条件平等化）の議論をとりあげる。

イコール・フッティング論は、伝統的供給主体である社会福祉法人と新しい供給主体である営利法人・NPO法人との間の競争条件平等化を求める議論である。新しく福祉サービスに参入した営利法人・NPO法人から主張される議論であるが、社会福祉法人側からの反論も展開されてい

る。その論点の本質は、それぞれの公益性（特に社会福祉法人のもつ公益性）をどう判断するかにあるが、これまでの議論では、そもそも公益性とは何かということが十分に問われてこなかった。本稿は、福祉サービスの供給主体の公益性がサービスの質や平等性など4つの要素によって構成されるとする「福祉サービス事業者の公益性モデル」を提示する。

この公益性モデルに従って、本稿は、特にサービスの質と合規性について伝統的供給主体（社会福祉法人）と新しい供給主体（営利法人・NPO法人）の間の差違を比較考察する。資料の制約等から、本稿においてイコール・フッティングをめぐる議論の解決が図られるような公益性分析は成し得ないが、実証的な公益性分析が必要であることを訴えていきたい。

本稿全体を通じて準市場の導入が供給主体の公益性という論点を提起し、行政管理の課題となっていることが指摘される。本稿での分析は介護・保育など社会福祉サービスを事例とするが、本稿で指摘する問題点は今後、医療・教育などの公共サービス領域で表面化する可能性がある。以上が本稿の内容である。

#### II 準市場の競争条件設定

準市場は、法的根拠を持ち公的財源によって提供される公共サービスに市場原理を導入した運営方式である。駒村康平は、準市場を「購入と供給の分離による供給者間の競争の促進という形で公

的部門の内部に市場メカニズムを導入することにより効率性を高める擬似的な市場メカニズム」〔駒村, 1999b〕と定義している。また児山正史は「準市場」とは政府が費用を負担し、当事者間に交換関係がある方式であると定義している。「準市場が『準』であるのは、サービス費用を利用者ではなく政府が負担するからである。準市場が『市場』であるのは、当事者間に交換関係があるからである」〔児山, 2004, p. 134〕。

本稿は日本の社会福祉サービスの準市場の課題を追求している。日本の社会福祉サービスにどのような特徴的な課題が指摘されうるのだろうか。

関連する先行研究として平岡公一の見解があげられる。平岡は Le grand らの議論を紹介し、準市場が機能するための条件として次の 5 つの問題領域をあげる〔平岡, 2002, p. 15〕（ただし、5 条件の概要説明は〔佐橋, 2002, p. 141〕に基づいている）。

#### ① 市場構造

供給主体の数やサービスの質・応答性を確保するために、供給主体間の競争や新規参入策・退出防止策が必要であること。

#### ② 情報の非対称性

参加や費用、質についての情報が必要であること。

#### ③ 取引コスト

準市場の構造における取引過程は複雑なため、不測の事態や処理の遅延・損害に対するコストを考慮しておく必要があること。

#### ④ 動機付け

市場から好反応を得るために供給者が利潤動機を持つ必要があるとする一方で、とくに購入者は利用者の福祉追求という動機を持つことが必要であること。

#### ⑤ クリームスキミング

供給者が自分の都合の良い利用者を選ぶといった「いいとこ取り」を防止する必要があることである。

そして平岡は、日本の介護保険制度とイギリスとの比較を通して、この中から市場構造（サービ

ス供給システムの相違）、情報の非対称性について次の 3 つを日本の準市場の特質として強調する。

まず第 1 に市場構造について言えば、選択権の場所に違いがある。日本は、利用者本人もしくは家族に選択権がある。平岡は、スウェーデンの研究者 Bjorn Blom の説明をふまえて、イギリスを「サービス購入型」、日本を「利用者補助型」に分類し、その結果、日本の方が購入者・供給者の数が大きく、競争的介護サービス市場が発生する可能性は高い（ただし、地域格差、施設への参入規制は考慮する必要あり）と指摘している。第 2 も市場構造に関わるが、日本の場合、価格の上限規制があり、価格の競争は限定的になること、そして第 3 に情報の非対称性についていえば日本の方が個々の利用者がサービスを購入することになっているため情報の非対称性が顕著になること、を指摘している。

佐橋克彦は、同じく Le grand らの指摘する準市場が機能する 5 つの条件に基づいて、より広範に日本の介護保険制度の課題とその特質を指摘している〔佐橋, 2002, pp. 142-146〕。

佐橋の見解によれば、まず第 1 に市場構造については、イギリスでは、利用者-購入者-供給者という構造で、購入者は競争的な方法を通じてサービスを利用者に購入・配分する一方で、日本では購入者（利用者）と供給者（事業者）の介護報酬を媒介とする構造である。第 2 に情報については社会福祉・医療事業団の情報ネットワークシステム「WAMNET」など一定の情報供給体制があるものの、制度的な保障が乏しいこと、第 3 に取引費用については不測の事態への対応策が不備であることを指摘している。そして、第 4 に動機付けについては、歪められた動機付けが存在すること、第 5 にクリームスキミングについては供給者によるクリームスキミングの可能性を指摘している。

佐橋はこれら 5 つの成功条件のもとでの日本の特質をあげ、準市場が目標とする価値基準が「現状では達成途上か、もしくは方向性が異なる」ことこそがわが国の「準市場化の特異性」であると

している。達成途上の価値基準とは応答性、選択性、という基準である。応答性に関しては、保険給付対象外に由来する限界があること、選択性に関しては情報公開等に関する制度的保障が乏しいこと、が指摘されている。また方向性が異なる価値基準としては効率性、公平性があげられている。効率性に関しては、わが国の場合生産性効率よりも粗効率性を指向していること、公平性に関しては責任の所在を契約化により曖昧化させながら、サービス供給における行政の関与の度合いを低めていること、が指摘されている。

本稿が日本の社会福祉サービスの準市場の課題として指摘するのは、社会福祉サービスにおいては様々な性格を持つ供給主体間の競争条件設定が大きな課題となる可能性である。そして、競争条件設定にあたっては、各供給主体のもつ公益性の判断・評価が必要になる、ということである。

日本の社会福祉サービスは、伝統的供給主体である社会福祉法人に加えて、営利法人（民間企業）・NPO法人などの新規参入者という様々な性格を持つ供給主体によって、一定の競争状態のもとで運営されるようになったが、様々な供給主体への法的規制・補助金・税制優遇措置などの政府の関与は大きく異なっている。どのような競争条件を設定するのが最良なのか、そしてその判断根拠とは何か。

本稿が指摘する「供給主体間の競争条件設定」という準市場の課題は Le grand の 5 つの条件すべてに関連しているが、中でも特に市場構造条件に関わるものである。市場構造の論点は、どういった供給主体を参加させるか、またそこにどういった競争状態をつくるかという論点であり、5 つの条件の根本的条件であるといえる。本稿は市場構造を形成する各供給主体への政府の関与（条件整備手法）に关心を集中させている（図 1）。

平岡、佐橋の議論でも、日本とイギリスの間の市場構造の差異が言及されているが、市場構造について単に決定権の所在の違いだけを言及するのに留まらず、供給者の競争を成立させている様々な政府の関与を取り上げ、異なる性格を持つ様々な福祉サービス供給主体によって構成される

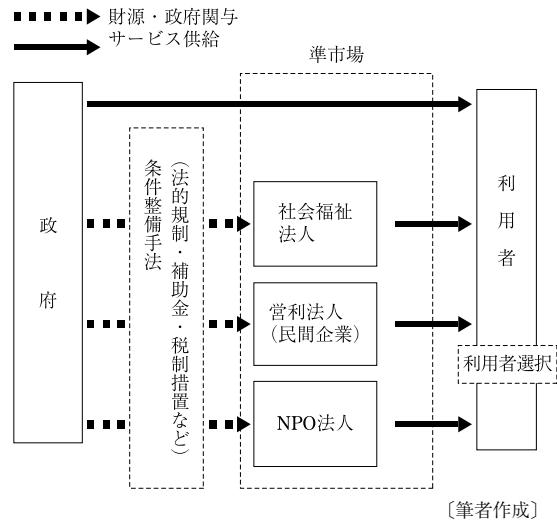


図 1

準市場の課題へと議論の可能性を探りたい。平岡がいうように、日本の準市場は利用者の選択の度合いがより強く、競争的な状態になりうることも予想できる。適正な競争状態、それに政府がどう関わるかが課題となって発生する可能性があるといえる。

### III イコール・フッティング論と公益性視点

日本の社会福祉サービスの準市場においては、各供給主体間の競争条件設定とそれにあたっての各供給主体の公益性判断が大きな課題となっている。このことを示すために、近年、特に介護・保育の分野で展開されるイコール・フッティング（競争条件平等化）論に焦点をあてることにしよう。

イコール・フッティング論は、介護保険制度をはじめとする近年の改革のなかで規制緩和論者から展開されるようになった議論で、社会福祉サービスの伝統的供給主体である社会福祉法人と新規参入者である営利法人・NPO法人との競争条件格差を問題視しその是正を求める内容をしている。

イコール・フッティング論の内容は福祉サービスにより様々であるが、営利法人等に参入できな



対象	サービス	制度内容の差	
		社会福祉法人	営利法人等
参入規制	特養	原則設置主体	設置禁止
補助金	保育所		
税制優遇措置	保育所 訪問介護	強い財政措置	弱い財政措置
その他 ・行政との関係における 慣例上の優位 ・規模・知名度の優位	訪問介護	慣例上の優位	慣例上の劣位

〔狭間 (2006)〕

図2

いサービスがあること (参入規制), 営利法人等に参入が認められたにも関わらず社会福祉法人と比較して補助金や税制優遇措置に大きな差があること, などに対する批判を内容としている (図2)。

例えば, 特別養護老人ホーム (介護老人福祉施設) は, 一部地域での公設民営方式による参入はあるものの営利法人による設置運営は認められていない。施設サービスと組み合わせた在宅介護サービスを展開できないことに営利法人等からは批判がある。

一端, 設置主体としての参入が許可されると, 次に, 補助金が問題となる。特に施設サービスの場合, 施設建設等に多くの補助金が設定されており, その交付を巡って, 供給主体間に差が生じることになる。日本の社会福祉サービスでこの状態にあるものの代表は保育所である。保育所の建設運営にあたっての補助金は国・自治体レベルで複雑多岐にわたるが, 自治体によっては施設建設費に加えて運営経費においても, 社会福祉法人と営利法人等の区別によって大きな差があることが確認されている [狭間, 2006]。

補助金がそれほど多く設定されていない場合, 次に問題となるのが税制優遇措置である。たとえ補助金の差は表面化しなくとも, その収益に大きな影響を与える課税の差が供給主体間に発生し, この差のは正をめぐって営利法人等の主張が展開される。介護保険等における訪問介護 (ホームヘルプ) はこの状態にあり, 社会福祉法人と営利法

人とは同じ収益を上げても, 課税金額に大きな差が発生する [狭間, 2006]。

以上のような差が仮に克服されたとしても, イコール・フッティングの主張が消滅するとは限らない。長らく伝統的な公共サービスの担い手であった社会福祉法人は前述のように行政機関との関係においても慣例上, 優位な立場に立つケースがある。また知名度において新規参入者である営利法人等よりも優位な立場にあることが格差として主張されることがある。

このようなイコール・フッティングの議論は, 企業経営者やNPO関係者という競争の利害関係者だけでなく, 国や自治体の報告書でも指摘されるようになっている [内閣府国民生活局物価政策課, 2002] [公正取引委員会, 2003ab] [東京都福祉局, 2002]。例えば, 厚生労働省社会保障審議会福祉部会では第8回 (2004年2月17日開催) から第10回 (2004年6月23日開催) にかけて社会福祉法人の存在意義を問うような発言も見受けられる。

堀田力委員 (財団法人さわやか福祉財団理事) は介護保険制度をはじめとして社会福祉サービスが普遍化する中で, どのような人を対象にして, どのような理念で社会福祉法人の優遇措置が理由づけられるのかが不明確であると述べている。また佐口和郎委員 (東京大学大学院経済学研究科教授) は次のように述べている。「社会福祉法人の公益性・公共性という問題に関しては, もう少し説明が必要。イコール・フッティングの議論を意

識して、社会福祉法人の高い公益性、公共性を主張するほど、それは行政がやればいいではないかという議論になり、なぜ社会福祉法人という主体がやらなければいけないかという理由が不明になる。また、株式会社でもある種の社会的承認を根拠にしているという点では公共性を有していると言えるので、公共性の高い低いという説明だけでは議論が前に進まない〔厚生労働省、2004〕。

イコール・フッティング論は法的規制や財政措置における社会福祉法人の優位を疑問視するが、このような議論には社会福祉法人側から強い反論もある。

介護保険制度を端緒として社会福祉サービス全体が市場化していくことを警戒する見解は根強い。民間企業は営利性を第一に追求し介護や保育の継続性を犠牲にする可能性が指摘されている〔芝田、2001〕〔保育行財政研究会、2002、p. 35〕。

2006年10月に全国社会福祉協議会から出版された報告書『社会福祉法人経営の現状と課題』は、特に営利法人に対する、より踏み込んだ社会福祉法人の存在意義の提唱になっている〔社会福祉法人経営研究会、2006〕。この報告書では、イコール・フッティングを補論として扱っている。そして問題の所在を補助金と税制優遇措置に絞り、どちらかといえば税制優遇措置についての議論に重点を置いた内容となっている。すなわち、それが社会福祉法人にだけ認められることの妥当性についてである。

補助金については、「現行の施設整備費補助金に関しては、施設整備における優遇措置と考えられるが、現行の憲法第89条の解釈を前提とする限り、『公の支配』すなわち、行政の強い監督と表裏一体をなすものとして、原則として社会福祉法人に対象を限ることは正当化されると考えられる」〔社会福祉法人経営研究会、2006、p. 60〕として、憲法89条規定をもとに正当化を主張している。また税制優遇措置の正当性については、①社会福祉事業は公益性を有する事業であること、②社会福祉法人は、公益性を有する社会福祉事業の適切な実施が担保できる仕組みを内在している法人であること、が言える必要があるとしている。

る。

この報告書では、2006年の内閣府「公益法人制度改革に関する有識者会議」報告書を基にして、公益性を有する法人の目的を「積極的に不特定多数の利益の実現を図ること」と規定している。そしてその内容について、「社会全体にとって、その実施が必要不可欠なものであるかどうかに加え、市場では安定的・継続的に供給することが難しいものであるかどうかも考慮することが適当」とし、次の3点を社会福祉法人の公益性であるとしている〔社会福祉法人経営研究会、2006、pp. 60-62〕。

① 支払能力が低い者を排除しない（低所得者対策を実施する）こと

「特別養護老人ホームの運営における利用者の所得区分で、8割以上が第3段階までの低所得者である」ことである。また同時に介護保険制度や障害者自立支援制度における利用料の減免措置についても言及されている。さらに僻地でのサービス提供を採算性に関わらず提供できることである。

② 労力・コストのかかる者を排除しないこと  
「著しい問題行動を有する者」や、「重複障害を有する高齢者」などへの専門ケアは「労力がかかる性質のもの」であり、営利企業が排除したり、ケアを過少供給しようとするのに対して社会福祉法人が十分対応できると述べている。

③ 制度外のニーズに対応すること

「引きこもり」「虐待を受けている者」「ホームレス等」などを既存制度が届きにくい人々とし、その支援を営利企業は行えないとしている。また、地域における福祉サービスの質の向上には「養成研修システムの確立が不可欠であり、学生の実習受入れやスキルアップをめざす講習会等の実施はそのために重要」とし地域福祉の基盤確立における社会福祉法人の意義を述べている。

このような競争条件の差の議論が発生する原因は、社会福祉法人と営利法人等が、同じ福祉サー

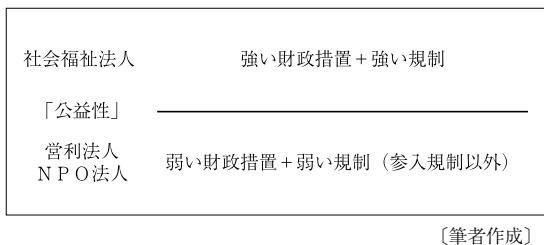


図3

ビスの事業者でありながらも、異なった制度設計に基づいて運営されていることがある。図3のように、社会福祉法人は突然の施設の閉鎖による利用者の不利益などを防ぐといった「公益性」維持のために、「強い規制のもと、強い財政措置（強い補助金・税制優遇措置）」のもとに運営されている。一方で、営利法人等は「弱い規制ながら、弱い財政措置」で運営されている。異なった制度設計の根拠と正統性は、社会福祉法人が強い公益性を持つ組織であるという理屈に基づいている。

イコール・フッティングの論点の本質は異なった制度に基づいた様々な供給主体間の公益性（特に社会福祉法人の公益性）をどのように判断するかによると考えられる。規制緩和論者は、社会福祉法人の公益性について疑問を投げかけているわけであり、社会福祉法人に対する強い規制や財政措置などの妥当性を支持する意見は、社会福祉法

人の公益性を認めている意見である。

議論の本質は、社会福祉法人にそれだけの公益性があるか、営利法人・NPO法人には社会福祉法人に匹敵する公益性があるかどうか、ということに他ならない。そして、この公益性の実証こそがイコール・フッティングの建設的議論のために必要不可欠なのである。

しかし、この公益性がそもそも何を指すのかが今までの議論では明確でなかった。本稿が、社会福祉法人のみならず、営利法人・NPO法人も含めて社会福祉サービス事業者が備えるべき公益性として提示するのが4つの要素によって構成される「福祉サービス事業者の公益性モデル」である（図4）。

ここでは社会福祉サービス事業者の公益性を大きく4つの要素に分類した。Aの「サービスの質」とは、利用者個人の自立につながるケアや援助の質である。介護であれば、日常生活介助の技量、プライバシーの尊重、ケアの継続性などがその内容となる。Bの「平等性」とは利用者の間で不平等をつけないということである。地域や所得、要介護度といった利用者属性に基づいて事業者が利用者を選別せず、さらには率先して不平等の解消に向かうことも含められる。またCの社会貢献とは、公的な社会福祉サービスの特定の利用者ではなく、地域社会全体に対応した公的な社

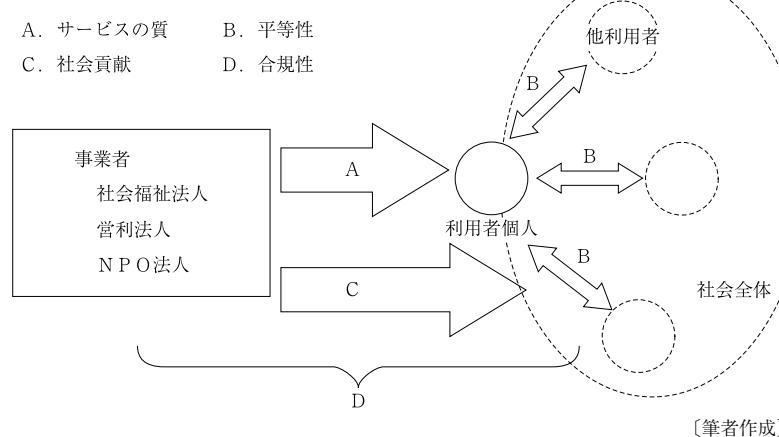


図4 福祉サービス事業者の公益性モデル

会福祉事業以外のサービス展開である。例えば、地域の見守り活動、地域貢献基金設置などである。これらに付け加えてD「合規性」と言う要素を付け加えることもできる。利用者に対するサービス提供、社会貢献など様々な活動において、法律や規則を遵守した活動を行っているか、またそれらの活動が利用者や市民に説明責任の果たされた透明性の高いものになっているか、という点である。

イコール・フッティング論の本質は、社会福祉法人の公益性は本当に高いのか、そのための規制や財政措置は妥当であるのか、という問いかけにある。極論てしまえば、強い規制と財政措置による社会福祉法人の存在は、比較的弱い規制と財政措置による営利法人・NPO法人で代替可能なのではないか、という考え方を議論の本質としている。

イコール・フッティングへの反論の本質は、営利法人・NPO法人が本当にこれらの公益性を維持しうる存在であるのか、という問いかけにある。A「サービスの質」、B「平等性」など4つの要素それぞれの運営において社会福祉法人が優位であることが証明できれば社会福祉法人の公益性を補強するものになる。

前述の全社協『社会福祉法人経営の現状と課題』報告書で提唱された社会福祉法人の公益性のうち①支払能力が低い者を排除しない（低所得者対策を実施する）、②労力・コストのかかる者を排除しないという点は、本稿でいうとB「平等性」要素に含まれると考えられる。また、同報告書における③制度外のニーズに対応する、は本稿でいうとC「社会貢献」要素に近いと思われる。社会福祉法人が専門性を發揮し、企業やNPOなどと比較して高い満足度や社会的評価をうけるケアや援助を行い、平等性や合規性について高い水準にあることが証明できればそれは即、社会福祉法人の公益性を代弁するものとなるのである。

これら4つの公益性の要素は、前述のようにLe grandが規定した準市場の5つの成功条件とも大きく関連している。例えば、成功条件にいう情報の非対称性とは、サービス供給者と利用者

（もしくは購入者）の間の情報量の差を埋める必要があるという条件だが、情報の非対称によりサービスの質が評価できず、結果的に質の悪いサービスが提供されることを危惧している。クリームスキミングは、供給者が自らの都合で利用者を選択し、結果的に利用者間に大きな不平等が発生することを危惧している。このモデルの意義は準市場の供給主体への様々な制度設計のあり方を比較検討するにあたって、供給者が備えるべき成功条件を供給主体ごとに規範から捉えなおしたことである。もちろんLe grandの準市場の成功条件の範囲外と考えられるものもある。Le grandの成功条件は公的財源によって提供されるフォーマルなサービスを中心に設定されている印象を持つが、特に非営利組織が市場に参加するにあたっては、非営利組織がインフォーマルに社会に提供する活動に準市場がどのように影響を与えるかもみていく必要がある。本稿の公益性モデルの社会貢献要素はそのようなインフォーマルな活動を検討するための視点である。

#### IV 供給主体別の公益性分析—サービスの質と合規性に着目して—

##### 1 サービスの質

このような供給主体別の公益性分析は実証的に行われ、建設的な議論に発展させられる必要がある。残念ながら、本稿でイコール・フッティングの議論を解決するような十分な実証分析は成し得ないが、公益性を構成する4つの要素のうち、特にサービスの質と合規性についてどのような議論が展開しうるか検討することにしよう。

公益性を構成する要素のうち、まず第1に、供給主体間でのサービスの質を比較することにしよう。

供給主体別のサービスの質については、いくつかの研究がある。2002年8月の内閣府国民生活局物価政策課介護サービス価格に関する研究会による報告書『介護サービス市場の一層の効率化のために』における調査研究は介護保険の市場構造を広く分析したものだが、その中で営利組織と非

営利組織の介護サービスの質を大規模かつ実証的に比較している。関東地方の訪問介護事業者にアンケート調査を行い、「サービス内容の管理・維持」「利便性」など12項目を調査して、様々な質問項目の平均点を算出した結果は、営利業者（株式会社など）が28.9点、非営利業者（社会福祉法人・医療法人など）29.9点であり、若干ながら非営利業者が高くなっているが明らかな差はない、と結論づけている。非営利業者は「サービス内容の管理・維持」「従業員の資格・経歴」「事業の計画性・透明性」などで優れ、営利業者は「利便性」で優れていることは統計上有意な差として確認できるという結論になっている。

このように、サービスの質を測定する際に、「より良い」「より利用者満足度が高い」サービスを構成するであろう属性の有無を検証することが最も妥当であるが、より直接的に、利用者の満足度を測定する方法も考えられる。近年、国や地方自治体で福祉サービスの第三者評価が推進され、特に地方自治体ではサービス事業者ごとに利用者満足度の測定が試みられている。供給主体別に利用者満足度の結果に差が発生していれば、それは供給主体間のサービスの質の差を反映したものと考えることができる。このような供給主体間の比較が成立するためには、一定程度、営利法人が参入し、社会福祉法人と同一のサービスでの利用者満足度を比較することが必要となる。

横浜市の福祉サービス第三者評価では認可保育所でこのような評価が可能である。保育所は従来、地方自治体・社会福祉法人による設置しか認められてこなかったが、近年、自治体によっては株式会社等の営利法人、NPO法人による参入が始まっている。2007年4月の段階では、横浜市の保育所のうち約14%が営利法人・NPO法人による設置運営である。横浜市の福祉サービス第三者評価では、これらの認可保育所に対しても利用者の満足度調査が実施されている。2006年12月の段階で、横浜市において市の第三者評価を受けた認可保育所のうち、公立保育所は12カ所、社会福祉法人立保育所は15カ所、営利及びNPO法人立保育所は6カ所である。これらの保育所の

総合的評価について「満足」と回答した保護者・家族の割合は平均すると、公立が52.6%、社会福祉法人立が52.5%、営利及びNPO法人立が56.8%となっている。

結果としては、社会福祉法人が最も低い満足度となっているが、第三者評価を受審した施設数が少ないためサンプル数が少なくなっている、十分な比較ができない。また、社会福祉法人と営利法人立では保育所の規模に違いが大きく、満足度調査の対象になった対象者の数も大きく異なっている。

そこで、（財）東京都高齢者研究・福祉振興財団が運営する東京都福祉サービス第三者評価における認知症対応型共同生活介護（グループホーム）の利用者調査データ（平成18年度）をもとに結果を比較してみよう。認知症対応型共同生活介護を事例として選んだ理由は、まず第1に、認知症共同生活介護もまた営利法人・NPO法人が一定程度参入を果たしたサービス領域であることである。東京都の場合、40%以上が営利法人事業所で占められている。そして第2に第三者評価を受審した施設が多いことである。2006（平成18）年度においては、220事業所のうち207事業所（94.1%）が評価を受け、利用者調査の中で満足度が調査されている。同じ2006年度の東京都第三者評価においても、例えば訪問介護では2,677事業所中、評価を受審した事業所は19件（1%）である。

利用者調査は第三者評価機関が利用者に対して行うアンケート調査であり、認知症対応型共同生活介護の場合、主として利用者家族を対象に実施されている。すべての事業所に共通して22項目の調査が実施されており、サービス内容、生活支援、地域との交流、利用者意思の尊重などの質問項目が設定されている。例えば、サービス内容に関しては「ご本人の病気やケガなどの時、十分に対応してくれますか」というような質問がある。東京23区内の事業所（123事業所）において社会福祉法人と営利法人が運営する事業所を対象とした。それぞれの事業所で利用者調査に回答する人員が異なるので9人以上の回答があった事業所

表1

質問項目	社福法人	営利法人	有意差
1	73.90	49.18	*
2	53.89	45.18	
3	64.07	62.15	
4	75.34	70.09	
5	88.14	79.93	*
6	71.34	80.91	
7	89.02	84.88	
8	89.22	86.33	
9	91.34	85.63	
10	68.72	70.62	
11	71.07	53.56	*
12	87.29	79.84	
13	82.13	76.06	
14	75.78	45.53	*
15	90.49	80.30	*
16	88.01	69.59	*
17	83.81	64.78	*
21	68.82	68.70	
22	79.62	74.91	

〔著者作成〕

注) 1) \* 5% 水準

2) 項目 18-20 は未回答が多いため削除。

出所) (財) 東京都高齢者研究・福祉振興財団公式  
ホームページ (<http://www.fukunavi.or.jp>) 評  
価結果

に限定した（結果として社会福祉法人は 9 事業所、営利法人は 38 事業所が対象となった。残念ながら回答者数には差があり、社会福祉法人は 1 事業所につき平均 11.4 人、営利法人は 13.1 人である）。

各質問項目に「はい」と肯定的評価を回答した利用者家族の比率の平均値を 22 項目の質問ごとにまとめたのが表 1 である。その結果、社会福祉法人は全般的に営利法人を上回る肯定評価を獲得しているが、統計的に有意な差があるといえるのは質問項目 1（食事の献立）、項目 11（日常生活の自由度）、項目 14（地域との交流）、項目 16（計画立案時における利用者の要望把握）、項目 17（計画立案時に十分な説明があること）などの 7 つであった。

印象としては、前述の内閣府国民生活局物価政策課介護サービス価格に関する研究会における結果と同様、このケースでは社会福祉法人が営利法

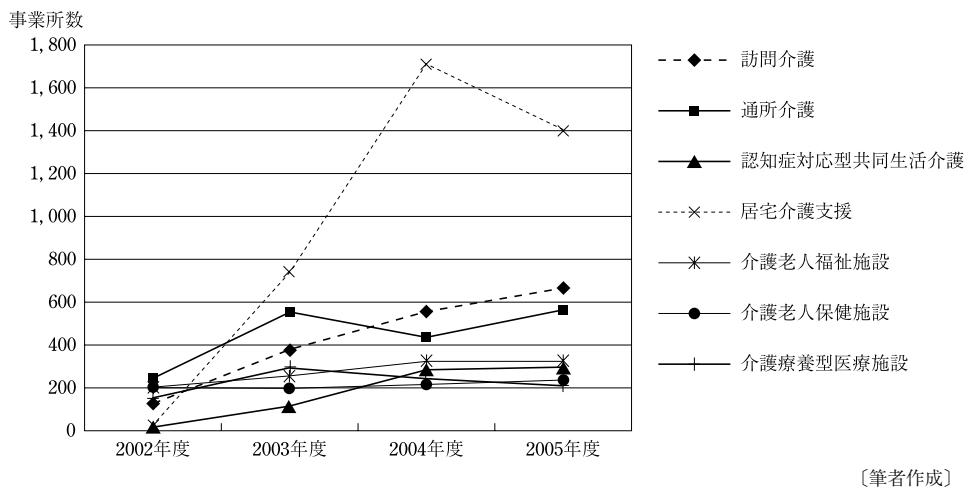
人に対して部分的に質的優位を保持している可能性を感じた。ただし、この優位が圧倒的なものであるかどうか、補助金・税制優遇措置を正当化しうるものであるかについては確信が持てない。競争条件で劣っているにも関わらずサービスの質においても大きな差がないのではないか、という営利法人からの反論の余地は依然として残ると思われる。

## 2 合規性

次に、公益性を構成する要素として「合規性」について考えてみよう。合規性も様々な視点で分析できるが、本稿では介護報酬の返還に注目したい。介護保険法では不正な介護報酬を受給した事業所に対して報酬返還を求めることができる。

図 5 のように、2005 年度において、介護報酬の返還対象となった事業所数は居宅介護支援が最も多く 1,396 カ所、次いで訪問介護の 657 カ所である。その他、訪問介護、通所介護、介護老人福祉施設、介護老人保健施設などほとんどのサービスで介護報酬の返還が発生しており、2002 年度と比較すると全般的に返還対象となる事業所数は増加する傾向にあると言えそうである。報酬返還の推移を金額でみると、2005 年度においては、すべてのサービスを合計すると、約 37 億円の介護報酬の返還が発生している。サービスごとに介護報酬の単価に相違があるので、金額による推移をサービスごとに比較すると、訪問介護の約 7 億 9 千万円で最も金額が大きく、次いで居宅介護支援が約 6 億 9 千万円である。1 事業所あたりの返還金額は施設サービスほど高く、介護老人保健施設では 1 事業所あたり約 200 万円である（図 6）。

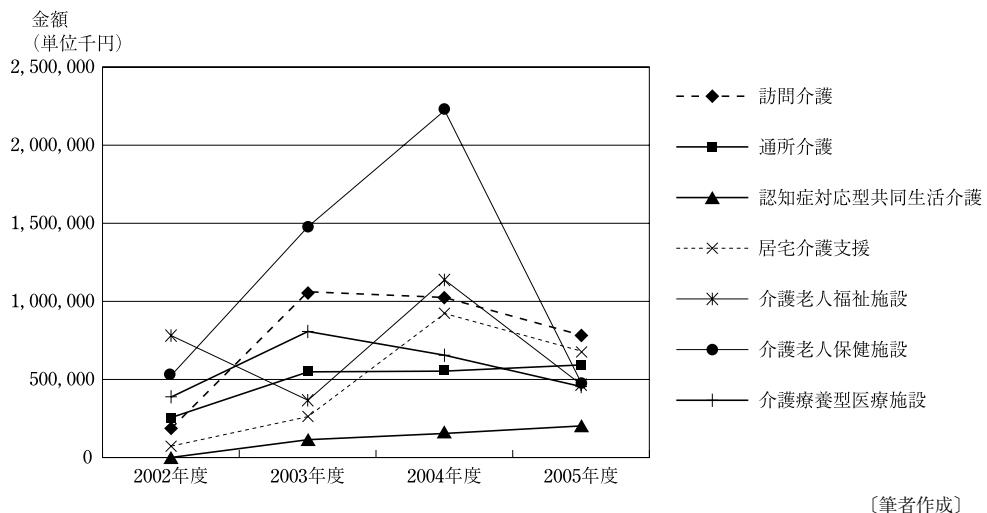
このような介護報酬の不正請求の実態が供給主体別に判明すれば、合規性についての各供給主体の性格を把握するうえで有益な情報になると考えられる。しかしながら、介護報酬不正請求返還についての供給主体別の情報は極めて不足している。厚生労働省においては、供給主体別の件数や金額の取りまとめがなされていない。都道府県においても取りまとめがなされていない自治体の方が多数のように見受けられる。照会に対して回答



出所) 厚生労働省(各年)『介護保険関係指導結果報告書』

〔筆者作成〕

図5 介護報酬の返還状況(事業所数)



出所) 厚生労働省(各年)『介護保険関係指導結果報告書』

〔筆者作成〕

図6 介護報酬の返還状況(金額)

表2 福岡市における介護報酬返還状況

		2005 (H. 17) 年度			2006 (H. 18) 年度			2007 (H. 19) 年度		
		社会福祉法人	営利法人	NPO法人	社会福祉法人	営利法人	NPO法人	社会福祉法人	営利法人	NPO法人
訪問介護	事業所数	0	3	0	0	5	0	1	5	0
	金額(円)	0	98,784	0	0	16,144,811	0	1,842,432	8,201,542	0
居宅介護 支援	事業所数	5	4	0	3	12	1	0	5	0
	金額(円)	4,639,260	402,449	0	3,891,331	5,155,388	74,439	0	19,990,543	0

〔筆者作成〕

のあつたいくつかの自治体の状況をみていくことにしよう<sup>1)</sup>。

横浜市の介護報酬不正請求金額は2000年4月から2008年2月5日までの累計で約1億9千万円である(約40%の加算を含む)。不正請求件数を法人種別ごとに見ると、営利法人が11件、医療法人が3件、社会福祉法人が5件、NPO法人が2件である。しかし、サービスごとの不正請求の発生件数や、法人種別ごとの金額は不明である。

福岡市の場合、サービスごとに供給主体別の返還状況がとりまとめられている。全国的に返還対象となった件数が多い訪問介護と居宅介護でみてみると、表2のようになる。

2005年度の厚生労働省『介護サービス施設・事業所調査』によれば、福岡市の訪問介護事業所総数は179カ所、そのうち社会福祉法人が14カ所、営利法人によるものが122カ所である。また居宅介護支援事業所総数は214カ所、そのうち社会福祉法人が28カ所、営利法人が94カ所である。社会福祉法人対営利法人の事業所数の構成割合は、訪問介護の場合およそ1対9、居宅介護支援の場合およそ2対8である。訪問介護、居宅介護支援のいずれの場合にしても営利法人の方が、事業所数が多いため報酬返還の件数は多くなっている。2006年と2007年の訪問介護の例のように同じ事業所数でも事業所の規模によって返還金額が大きく異なる。社会福祉法人は事業所数は少ないものの、一般的に利用人員の多い大規模事業所が多いことから、件数は少なく報酬返還の金額は大きくなる傾向が指摘できそうである。

大阪府の場合も、事業所数においては営利法人の方が多い。大阪府の訪問介護事業所総数は2,203カ所、そのうち社会福祉法人が327カ所、営利法人が1,494カ所、NPO法人が106カ所である。また居宅介護支援事業所総数は2,160カ所、そのうち社会福祉法人が420カ所、営利法人が1,083カ所、NPO法人が58カ所である。社会福祉法人対営利法人・NPO法人の事業所数の構成割合は、訪問介護の場合およそ2対8、居宅介護支援の場合およそ3対7である。事業所数でみ

表3 大阪府における介護報酬返還状況

		2006 (H.18) 年度	
		社会福祉法人	営利・NPO 法人
訪問介護	事業所数	22	120
	金額(円)	9,540,388	20,027,819
居宅介護支援	事業所数	48	102
	金額(円)	37,118,720	11,487,154

〔筆者作成〕

た発生割合はやはり概ねこの構成割合に従っているものと思われるが、金額で見た場合、1事業所あたりの返還金額は社会福祉法人の方が大きくなる(表3)。

介護報酬の不正請求はすべての供給主体で発生している。印象としては、社会福祉法人も営利法人同様に介護報酬返還の対象になっていると感じた。ただし、この点もより慎重な分析が必要かもしれない。社会福祉法人と営利法人では介護報酬を含めて運営のチェックに差があり、社会福祉法人に対してはより厳格なチェックが存在している可能性もある。不正請求のチェック体制の内実とともに詳細を検討する必要がある。

## V おわりに

日本の社会福祉サービスの準市場においては、供給主体間の競争条件の設定、それにあたって各供給主体の持つ公益性を分析していくことが大きな課題となっている。本稿であげたモデルにおいても、今後検討されるべき多くの課題が残っていると考える。「平等性」要素においては、社会福祉法人による低所得者減免措置の実態、社会福祉法人はコストがかかる者を排除しないという実態を実証的に明らかにする必要がある(逆に、営利法人等が所得や要介護度によって利用者を選別しているという実態を明らかにしても良い)。また「社会貢献」要素にあたっては、どのような活動が社会貢献という要素を構成するのかさらに細分化して、供給主体別に比較検討する必要がある。社会貢献の貢献度合いを比較するにあたっては、どのような比較基準を作成するかが大きな課題と

なると思われる。

社会福祉法人という公益法人の持つ公益性は所とのものとされてきたが、今後も繰り返し議論の対象となる可能性がある。また、社会福祉法人の公益性を完全に無視した供給主体の多様化・競争原理導入も社会にとって好ましくない結果をもたらす可能性がある。実証的な研究と建設的議論が必要であろう。

#### 注

- 1) 東京都・神奈川県・横浜市・大阪府・大阪市・福岡県・福岡市の担当部署に照会を行った。そのうち、横浜市からは健康福祉局介護保険課担当係長名の書面（2008年3月10日付）にて、福岡市からは保健福祉局高齢者部事業者指導係より書面（同年3月4日付）にて、大阪府からは健康福祉部事業者指導係より口頭（同年3月6日聞き取り）にて回答があった。他の自治体からは資料の不存在により、回答を得ることができなかった。

#### 参考文献

- 伊奈川秀和（2001）「社会福祉法人制についての一考察」『法政研究』、68（1），pp.25-47。
- 公正取引委員会（2003a）「介護保険適用サービス分野における競争状況に関する調査について—居宅サービスを中心に—」。
- （2003b）「社会的規制分野における競争促進のあり方」。
- 厚生労働省（2004）「社会保障審議会福祉部会第9回議事録」。
- 駒村康平（1999a）「介護保険、社会福祉基礎構造改革と準市場原理」、『季刊社会保障研究』35（3）。

- （1999b）「疑似市場（準市場）」、庄司洋子他編『福祉社会事典』弘文堂。
- 児山正史（2004）「準市場の概念」『年報行政学』日本行政学会、39, pp.129-146。
- 佐橋克彦（2002）「わが国の介護サービスにおける準市場の形成とその特性」『社会福祉学』日本社会福祉学会、42（2），pp.139-149。
- （2006）『福祉サービスの準市場化』ミネルヴァ書房。
- 芝田英昭（2001）「社会福祉法の成立と福祉市場化」『立命館産業社会論集』、36（4），pp.12-25。
- 清水谷諭・野口晴子（2004）『介護・保育サービス市場の経済分析』東洋経済新報社。
- 社会福祉法人経営研究会（2006）『社会福祉法人経営の現状と課題—新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業—』全国社会福祉協議会。
- 東京都福祉局（2002）『福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会 中間提言—社会福祉法人の経営改革に向けて—』。
- 内閣府国民生活局物価政策課（2002）『介護サービス市場の一層の効率化のために』（介護サービス価格に関する研究会報告書）。
- 狭間直樹（2006）「社会福祉サービスへの営利企業及びNPOの参入に伴う政策手法の変化」『北九州市立大学法政論集』、34（1・2），pp.29-61。
- 平岡公一（2002）「福祉国家体制の再編と市場化—日本の介護保険を事例として—」、小笠原浩一・武川正吾編『福祉国家の変貌—グローバル化と分権化のなかで』東信堂。
- 保育行政財政研究会（2002）『保育所への企業参入—どこが問題か—』自治体研究社。
- 横浜市公式ホームページ、「横浜市の『福祉サービス第三者評価』のコーナー <http://www.city.yokohama.jp/me/kenkou/hyouka/>

（はざま・なおき 北九州市立大学准教授）