

原著

英国福祉国家再編と高齢者ケアの社会的企業化に関する研究 A Study on Restructuring of the British Welfare State and ‘Social Enterprising’ of Elderly Care

神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部社会福祉学科 山本 恵子
Keiko Yamamoto, School of Social Work, Faculty of Health and Social Work,
Kanagawa University of Human Services

抄 録

本稿は英国の地方自治体からスピナウトした社会的企業 (social enterprise) による高齢者ケアの「社会的企業化」について、ソーシャルワーカーの独立開業、ソーシャル・イノベーションに焦点を当てて、福祉ガバナンス、委託契約の視点から考察している。この事象の底流には英国政府の緊縮財政があり、その影響を受けた自治体対抗戦略をみておく必要がある。社会的企業はイノベーションの創発を目指す、その手法やソーシャル・インパクトは未知数である。研究対象となったロンドン特別区のランベス (Lambeth) からスピナウトしたトパーズ (Topaz) は予防プログラムを通じて実績を積んでいる。主に公的制度の対象外となる高齢者のニーズを拾い上げ、相談と居場所づくりで孤立防止の効果をあげている。最も評価できるのは貧困地域で生活困窮者の声を拾い上げる活動である。サービスの変化を起こし、新たなニーズの充足手法を試行している。一方、最大の課題は中央政府による財政削減である。緊縮財政は自治体リストラにつながっており、自治体補助金に依存するトパーズの経営は先が見えない状態にあると考える。

キーワード：社会的企業、スピナウト、緊縮財政、高齢者ケア、福祉ガバナンス

Key words : social enterprise, spinout, austerity, elderly care, welfare governance

I はじめに

この20年間における社会的企業の台頭は、英国の社会政策において最も顕著で重要な動向の一つである。市民社会セクターで生じている変化、中央政府および地方自治体と市民社会との関係を考察する場合、社会的企業は興味深い研究領域である。一方、最近地方自治体は業務を外部委託する動きがあり、ランベス区成人社会的ケア¹部門からスピナウトしたトパーズもその一つである。ランベス区はトパーズに社会福祉予算の節減につながる予防サービスの効果を生み出す活動を期待している。現行の厳

しい予算状況をにらんで、同区は2012年からトパーズと契約をかわしており、行政とは異なる民間独自のソーシャルワーク実践をテストしている。トパーズは国のパイロット事業に採択されており、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。本稿では、福祉ガバナンスの変容という視点から、高齢者福祉を担う社会的企業の機能とその効果を考察していきたい。

著者連絡先：神奈川県立保健福祉大学社会福祉学科
〒238-8522 神奈川県横須賀市平成町1-10-1
(受付 2015. 9. 18 / 受理 2016. 1. 7)

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。

II 研究目的

地方自治体からスピンアウトした高齢者ケアの「社会的企業化」について、その特徴であるソーシャル・イノベーション、ソーシャルワーカーの独立開業に焦点を当て、福祉国家の再編プロセス、福祉ガバナンス、委託契約の課題を考察する。日本では介護保険制度の改正で、すべての地方自治体が2017年4月までに「新しい総合事業」を始めることになったが、高齢者ケアの「社会的企業化」は先行事例として意義を持つ²。今日の事象の底流には政府の緊縮財政があり、その影響を受けた地方自治体の対抗戦略をみておく必要がある。地方自治体から独立した社会的企業はイノベーションの創発を目指す、その手法やソーシャル・インパクトは未知数である。本稿はそれらの課題を明らかにする。本研究の目的は、①社会的企業の台頭に関連する福祉国家再編プロセスの検証、②地方自治体と社会的企業の公私関係の検証、③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の検証である。

III 研究方法

研究方法は、本テーマに関する文献研究および英国の関係者や研究者のインタビュー調査・資料分析である。第一に、2次データとして文献研究で扱うのは福祉国家と財政、国家とガバナンス、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、福祉国家再編に伴う自治体戦略および高齢者ケアの社会的企業化に関する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、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。

IV 分析方法

分析方法は文献資料の研究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。

1. 文献研究

国家論およびガバナンス論に関する参考文献は以下の通りである。

- ・ 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『福祉国家の経済学』大月書店，1992
- ・ Davies, J., S. (2011) *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*, Bristol and Chicago: The Policy Press
- ・ Raco, M. (2013) *State-led Privatisation and the Demise of the Democratic State: Welfare Reform and Localism in an Era of Regulatory Capitalism*, Ashgate

地方自治体の経営論に関するドキュメントは以下の通りである。

- ・ London Borough of Lambeth (2010) *The Co-operative Council Sharing power: A new settlement between citizens and the state*
- ・ London Borough of Lambeth (2013) *Lambeth Council's Community Plan*
- ・ London Borough of Lambeth (2014) *The Co-operative Council Sharing: A new settlement between citizens and public services A new approach to public service delivery*

2. インタビュー調査

現地調査の方法はインタビュー調査と資料分析で、その概要は以下の通りである。

- ・ ランベス区政策担当者のインタビュー調査：日時は2015年8月20日午前11時から午後1時までの約2時間、場所はランベス区役所内フェニックス・ホール（Phoenix House, 10 Wandsworth Rd, London）で、対応者はドリアン・グレイ氏（Dorian Gray ランベス区コーポレート事業開発部）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：日時は2015年8月23日午後2時から4時までの約2時間、場所はロンドンにある会館アイビー（the Ivy, 1a Henrietta Street）

² 「社会的企業化」とは、起業家精神と社会問題意識を兼ね備える社会的企業に対して、公共サービスが外部委託される状態を意味している。

である。

また、彼女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。

- ・ Qualitative research Questionnaire (2014年 6月 28日閲覧)
- ・ 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)

V ケース研究

1. ランベス区での高齢者の生活問題

まず、ランベス区の概況を説明しておく。同区はインナーロンドンの南部にあり、人口は約31万人である(2013年現在)。政府の貧困調査によれば、ロンドンで5番目に貧困度が深刻であり、イングランド全体では14番目に位置する(2010年度)。区内の事業所の4分の3以上が従業員5人未満、大半の被用者はサービス産業(公共セクターや教育、医療関係)に従事している。労働年齢人口の就業率は67%で、ロンドン全体の69%、全国の74%よりも低く、17%が福祉受給者である(2006/07年)。人口の約36%がエスニック・マイノリティで、60歳以上人口は10.9%、20歳未満は22.6%(2011年国勢調査)である。区内では130の言語が使用されている。(Lambeth Council <http://www.lambeth.gov.uk/home.htm>)

ランベス文書*State of the Borough 2014*が地域住民の生活状況を伝えている。社会的孤立のリスクが最も高いのは低所得の高齢者である。彼らは交通費やレジャー活動の費用を支払えないために孤立している。65歳以上人口は2万3,000人で、高齢化率は7.6%と相対的に低いが、65歳以上の高齢者のひとり暮らし世帯は9,208世帯で、世帯数全体の7.1%を占めている。障がいや長期的な健康問題(複数)を持

つ高齢者は多く、ランベスでうつ病を持つ高齢者は2,000人にのぼる³。

65歳以上のケアラー(介護者)は2,300人おり、うち半分が1週間20時間以上の介護を営んでいる。彼らは介護への金銭的、精神的なサポートを求めている。問題は移民の高齢者が多く、言語の障壁がサービスの利用や地域活動への妨げになっていることである。注意を要するのはサウス・ランベスで、一人暮らし、85歳以上の高齢者、65歳以上のケアラーを含む高齢者の数が最も多い。また約3,000人が認知症を患っている⁴。

2. 自治体戦略としてのコーポラティブ・カウンスル

注目したいのは、ランベス区はコーポラティブ・カウンスル(Cooperative Council)を標榜していることである。コーポラティブとは、行政と住民の協同活動を意味し、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ことを狙いとしている。住民自治を前面に押し出しており、行政・住民・地域団体・民間組織との新たなパートナーシップの実現に努めている。この戦略には、市民を「受動的なサービス受益者」から「積極的なサービス形成者」へと転換する狙いがある⁵。そして住民とのコ・プロダクションの一環として、ソーシャルワーク・社会福祉の社会的企業化を推進しているのである。

戦略文書Lambeth Council's Community Planにおいて、カウンスル・リーダーの言葉が序文で掲載されている。

「予算の50%削減に対して、どう削減するかではなく、住民にとって真の効果を生み出せるようどう使うか」(Ibid, p.2)

そこでランベス区は、3つの優先分野として「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」を挙げている。高齢者関連では、住民の健康維持、立場の弱い子どもや成人へのサポートと保護、高齢者や障がい者、立場の

³ 2015年8月23日、ロンドンで、トパーズのディレクターであるディー・ケンプ氏のヒアリングを行った。その際に彼女が提示した資料に基づく。

⁴ 2015年8月23日のディー・ケンプ氏のヒアリングで、彼女が提示した資料に基づく。

⁵ 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。

弱い人たちの自立生活への援助、住民の環境面での持続可能生活、よりよい住宅で暮らす機会が目標になっている。

3. トパーズの組織と活動

トパーズの組織について、ケンプ氏がまとめた Topaz New Elderly Care in the UK—Partnership between the council and TOPAZからファクトを拾い上げてみたい。トパーズはソーシャルワークコミュニティ利益会社という形態をとっており、独立したソーシャルワークサービス (Independent Social Work Service, ISWS) として2012年に創業した。イングランドで5つあるソーシャルワーク実践パイロット事業の一つで、ロンドンでは唯一の事業体である。起業に要する費用として9万1,300ポンドが保健省から資金を受けている。行政から独立した社会的企業として設立され、所属するソーシャルワーカーが運営責任を担っている。コミュニティ利益会社 (community interest company, CIC) として2011年11月に会社登記所に登録しているが、CICという形態は株式を保有する有限会社で、会社の目的と「コミュニティの利益に関する声明文」を点検するCIC監査人に登録することになっている。経営者ケンプ氏が運営責任を負っている。会社取締役会はチームのメンバーである株主で構成されており、ケンプ氏の他、3人が名を連ねている。

次に、労務関係や契約関係について、Features of living conditions and social care for the elderly in Lambethからファクトを拾い上げてみたい。トパーズのメンバーは6人である。契約期間は2年で、給与は時給制で支払われている。ソーシャルワーカーと作業療法士は1時間あたり25ポンド、資格を

持たないワーカーは1時間あたり18ポンドを受け取っている。チームは、1人のソーシャルワーク・マネージャー、2人のソーシャルワーカー、1人の資格を持たないワーカー、2人の作業療法士で構成されている。無給のボランティアも1人いる。(Features of living conditions and social care for the elderly in Lambeth)

トパーズの活動について、チームはサービスを自己資金で賄う者 (self-funder 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で、利用したサービスは自己負担する)、社会的ケアのニーズを持つ介護者と成人に対してサポートを提供している。事業の中心に自立とウェルビーイングの促進を据えており、可能な限り虚弱な高齢者が自宅で生活できるように支援している。またチームはコミュニティが地域力を保持できるように配慮している。そのため、高齢者が初期の段階でケアサービスへの依存を減らし、自立の悪化を鈍らせ遅らせるように努めている。この方針はLambeth Council's Community Planと一致するものである。特にチームのコアとなる目的は早期介入で、予防サービス、アセスメント、情報やアドバイスの体系的なサービス提供を通じて達成される。

このようにトパーズは、社会的なケアとサポートの提供を通じて、サービス利用者、介護者のQOLを向上させることを目的としている。特に2014年介護法に則して、社会的ケアの提供に向けて、自治体サービスとは異なる枠組みでアプローチしている。(TOPAZ New Elderly Care in the UK)

役割分担については、チームは毎月最低40件のレビューをする。最低22人がコミュニティ・サージェリー、4人が介護施設でサージェリーを行う。脳卒

表1 トパーズの主な活動

<ul style="list-style-type: none"> ▶レビュー: 電話相談と自宅訪問 ▶自己資金で賄う者への専門的サポート ▶ケアラーへのサポート ▶脳卒中患者へのサービスと集団処遇 ▶少数派民族グループへのアウトリーチ ▶サービスの連携: 医療ケアと社会的ケアの連携、宗教系グループ、サードセクターとの提携

出典: ディー・ケンプ氏提供の資料(2014年6月28日イーメール受信)

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⁶。

4. 委託契約

ランベス区との契約の内容は以下の通りである。

- ・クライアントとケアラーの満足度の向上。方法：ボランティア組織や予防的保健サービスの知識を増やすことで対応する。
- ・GP(一般医)への不要な訪問の縮小。方法：コミュニティに向けたサービスを改善することで対応する。
- ・ケアとサポートに積極的なアプローチの採用。方法：危機を回避し、2次的ケアサービスを活用することで対応する。
- ・社会参加の推進。
- ・自立の促進。
- ・高齢者の安全の保障と関連サービスのアクセスの向上。
- ・詳細なデータ収集と地域のニーズに関する理解⁷。

目指す成果について、トパーズのクライアントは900人にのぼり、利用料金は徴収していない。利用者の8%がランベス区の社会的ケアのサービスも受けている。サービス利用の重複を避けるために、委託者であるランベス区は利用者のうち区の社会的ケアの15%を超えてはならないことをトパーズに指示している。

以下の活動を通じた予防サービスは、自立、ウェルビーイング、選択という政府の目標に沿った革新的なサービスであり、地域にイノベーションをもたらしている。

- ・早期介入…自立の悪化を遅らせ、不要な入院を減らすため。
- ・予防…危機的状況を回避する。
- ・結束力あるコミュニティの創造とケアサービスの依存を減らすための支援。
- ・ケアラーおよび自己負担でサービスを利用している者への支援チームづくり。
- ・地域社会へのリーチアウト。…市民を参画させるため。
- ・軽度者への支援…それによって社会的ケアに対す

る全体支出を削減する。

- ・長期的な施設利用の縮小。
- ・複合的な診断/ニーズを持つ者への専門的サポートの提供。
- ・住民の孤立を防ぐためのボランティア活動、体操、社会参加の推進。
- ・ニーズの重度化を防ぐためのサービスの活用。
- ・ケアやサポートを選択する際の有益な情報の活用。
- ・評判の良い介護事業者の選択。
- ・経済的なアドバイスの活用法の周知。
- ・ニーズを持つ人の安全やウェルビーイングへの関心を高める方法の周知⁸。(Features of living conditions and social care for the elderly in Lambeth, Ibid)

VI 分析

1. 英国福祉国家再編と高齢者ケア

本研究のテーマを分析するには、上位と下位の二つの概念に整理する必要がある。前者は福祉国家をめぐる法律と財政に関連し、それは国と地方との政府間関係に及ぶ。後者は地方自治体が提供する高齢者ケアがアウトソーシングされるプロセスを解明することに関連する。図1はその概念図である。上位の概念として、政府は緊縮財政を断行し、補助金削減を行うことで、公共サービスの再構築を地方自治体に要請している点に注目している。これに対し、下位の概念として、予算逼迫に直面する地方自治体の一部の機構をスピンアウトすることでサービスを維持している点を捉えている。

まず法制の視点から分析してみたい。英国ではローカリズム法(Localism Act, 地域主義)が社会的企業に活動の範囲を与えている。政府は「ローカリズム法案の基本方針」を打ち出しており、2011年に「ローカリズム法のためのイングランドの簡潔な指針(A Plain English Guide the Localism Act)」を公表している。同法の制定以降、地域貢献・地域再生を目的とした社会的企業が急速に拡大している。

⁶ サージェリーは「相談支援」を意味する。コミュニティ・サージェリーは地域住民にアプローチし、相談支援を行うことを指す。

⁷ 2014年8月27日、ロンドンで、ディー・ケンプ氏のヒアリングを行ったが、その際に彼女が提示した資料に基づいている。

⁸ 2015年8月23日のディー・ケンプ氏のヒアリングで、彼女が提示した資料に基づく。

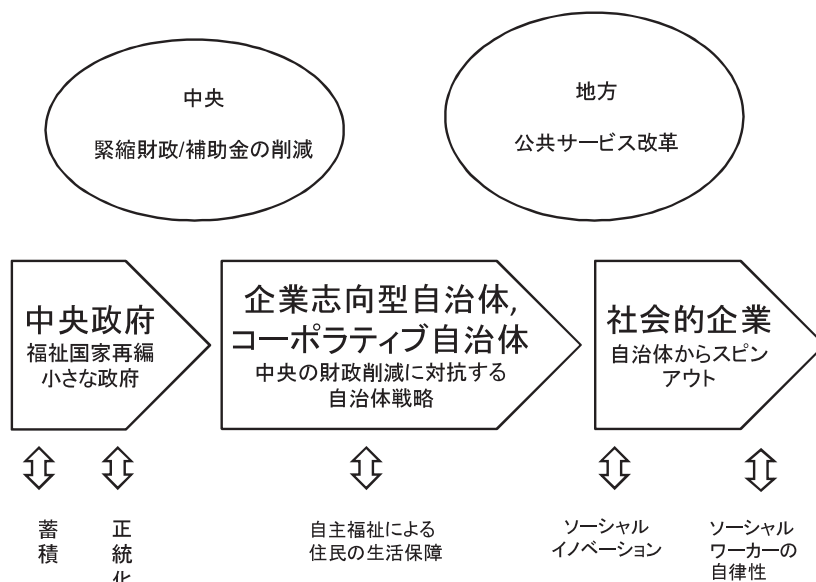


図1 英国福祉国家の再編と高齢者ケアの社会的企業化の概念図 筆者作成

同法はコミュニティの権利をうたっている。すなわち、①資産価値に関するコミュニティの権利、②地元の組織や集団がサービス供給に取り組むことを認めるコミュニティの権利、③建設することに関するコミュニティの権利である。特に地元組織や集団がサービス供給に取り組むことを認めるコミュニティの権利は、地元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方をとっている。同法は近隣地域の計画に住民が参加することにより、地元コミュニティが地域の発展に影響力を及ぼせるものと期待されている。(A Plain English Guide the Localism Act 2011)

同法より以前の2010年になるが、保守党が政権に就くと、「大きな社会 (Big Society)」を推進し始めた。「大きな社会」の政策は分権化を促進し、参加型コミュニティを発展させることを狙いにしていたのである。政府はこの路線に沿って、社会的企業やボランティア団体が公共サービス改革でその役割を高めるように配慮しており、そうした意図を2011年ローカリズム法に反映させている。同法は地域住民が自らの生活圏で影響力を拡大させることを想定した。しかしながら政府はローカリズムを重視した

にもかかわらず、自治体補助金を大幅に削減したために、社会的企業を巻き込んだ福祉国家再編の様相をつくり出している⁹。

緊縮財政の下での自治体機構の合理化についても分析してみたい。大規模なリストラクチャリングの結果、医療ケアや社会的ケア部門は一部閉鎖され、代わってかつて公共セクターで従事していた専門職者が民間組織を起業している。一部では、元自治体部門に所属した専門職者がサービス運営を引き継いでいる。これらの組織はミューチュアル (Mutual) と呼ばれ、社会的企業または協同組合の形態を採用することがある。公共セクターも、連携の良さから社会的企業などとのパートナーシップに期待を寄せているが、トパーズがその一例である。社会的企業の台頭の背景に、福祉国家の再編があることをみとっておく必要がある。

2. 福祉国家再編下のランベス区の政治環境

ランベス区の政治環境も他の地方自治体と同様に厳しい。その実情を知る上で、「ランベス・カウンスル・コミュニティ・プラン2013-2016 (Lambeth Council's Community Plan 2013-16)」が補助金削減

⁹ 民間セクターの重視は前の労働党政権の時代でも追求されていた。ブレア政権時代の1998年に、「イングランドにおける政府とボランティアおよびコミュニティセクターとの関係についてのコンパクト」が公表されたが、これは政府とボランティアセクターやコミュニティセクターとのパートナーシップに新たなアプローチをとり入れることを狙ったものであった。さらに中央の府省で注目すべきは、内務省傘下のコミュニティ地方自治省 (Department of Community and Local Governments, DCLG) の役割と権限である。DCLGはイングランドを中心に、地方自治、住宅、都市再生、コミュニティの絆、人種の平等、地方分権といった政策を担当しており、これらの分野が社会的企業の活動と重なりあっている。

とその対抗策としての自治体戦略を述べている。こ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)

3. 契約書の分析

社会的企業は独立した事業体ではあるが、経営的にみて不安定な要素を抱えている。その意味で、行政と社会的企業の関係は非常に重要である。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。採択理由は、地方自治体が2014年介護法を履行する責任態勢の確立にある。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サービス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。現在の委託コストは年間21万7,417ポンドで、脳卒中コストは年間3万8,840ポンドである。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している。

2014年介護法は2015年から施行されているが、ランベス区を含む地方自治体は介護政策をことのほか重視している。地方自治体には同法の下での法的責任が強まっているからである。成人社会的ケア部門にはこの新たな義務を履行するために、新たな効果的方法を見出す義務が生じており、トパーズがその役割の担い手として選ばれた。つまり、公的サービスの対象とならない高齢者とそのケアラーに対応する政策課題が社会的企業の必要性と結びつき、両者の利害が一致しているのである。まさにこの政策アジェンダがサービス仕様書と契約に盛り込まれている。

契約書に盛り込まれたサービス規定は、「ランベス・カウンシル・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)

4. 高齢者ケアの社会的企業化

社会的企業は非営利と営利の経済体のハイブリッドという特徴を持ち、この融合形態を活かして社会的目的を達成しようとする。中間的な位置づけにある活動範囲は、行政－市場－市民社会からなるベクトルのどこかで重なりあう（山本隆 2014 28）。ランベス区の高齢者ケアの場合では、地方自治体の提供するサービス枠組みとは別に、トパーズが制度対象外の利用者のニーズを応え、個々のきめ細かな革新的なサービスを生産し供給する組織となっている。ただし、トパーズは運営費のすべてを委託費で賄っているため、市場原理はまったく働いていない。トパーズのビジネスモデルは表3の通りにまとめる

ことができる。すなわち、ビジネスモデルは制度の網から漏れた孤立した高齢者のケアとサポートで、主力サービスは予防活動である。公私関係/ガバナンスはコミュニティ利益会社の形態をとりながら、独自の民間サービスを利用者に提供している。イノベーションは接近困難な（hard to reach）高齢者へのサービス、顧客に焦点を当てたサービス、早期介入、予防に現われている。

VII 考察

本研究の分析を通じて、社会的企業の台頭に関連する福祉国家再編プロセス、地方自治体と社会的企

表2 トパーズの事業分析

項目	事業活動の内容
ミッション	健康、ウエルビーイング、生活の質の改善、社会的孤立を削減
ビジネスモデル	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)高齢者へのサービス提供 顧客に焦点を当てたサービスの開発
プロダクト(商品)or サービス	予防サービス
公私関係/ガバナンス(行政との関係、企業との関係、市民との関係に注目する)	ランベス区との契約関係 コミュニティ利益会社の形態をとり、契約で規定された制度外のサービスを開発し、利用者を増やす 地域住民とはアウトリーチ型で接触し、レビューを行う
人権尊重の認識	地域住民の声を受容し、ニーズを把握した後で、権利を実現できるように送致する 移民が多く、言語の壁があることから、住民の孤立を解消するために、居場所を提供して、生活支援のアドバイスをしている
リーダーシップ/人間関係/チームワーク	定期的会議やペアによる活動を通じて、チームワークづくりに努めている
イノベーション	早期介入 予防 人々が孤立しないようにボランティア活動、体操、社会参加をプログラム化している
アウトカム測定	住民グループの組織率 プログラムへの参加率

筆者作成

業の公私関係、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、考察をまとめてみたい。

1. 社会的企業の台頭に関連する福祉国家再編について

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。国家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が、その際対象者をめぐる普遍性と選別性、税投入の妥当性、料金制といった視点から、行政と民間の活動領域の基本を再定義する必要がある。

2. 地方自治体と社会的企業の公私関係について

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、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約を勝ち取れるのかなどといった課題がある。

3. 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

英国で最も貧困とされるランベス区域で、トパーズは社会的に孤立している住民の居場所づくりを実践してきた。権利擁護、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、サービス改革への貢献といった点が評価できる。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。トパーズが提供するサービスは権利保障と絡むことが多いが、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。

VIII おわりに

トパーズは貧困な地域で存在感を示しており、援助の届きにくいグループや社会的に排除されている人たちに手を差し伸べる能力を発揮している。公共サービスを補完する側面を持ち合わせているが、社会的価値法によって地域コミュニティへの積極的な取り組みを展開し、より広い課題に焦点を当てている。

ランベス区との契約は、医療機関への不要な利用を減らし、高齢者の社会参加を推進し、自立を推進することを規定している¹⁰。国の医療費の節減対策、NHS（国民保健サービス）ランベス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の中で、トパーズの自由度や工夫がどこまで発揮できるかは、まさにこの組織の試金石である。今後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*

¹⁰ 英国の医療保障制度は「National Health Service（国民保健サービス、NHS）」と呼ばれており、疾病予防やリハビリテーションを含めた包括的な保健医療サービスが公共サービスとして原則無料で全国民に供給されている。（健康保険組合連合会（2012）「NHS改革と医療供給体制に関する調査研究報告書」参照）

- 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』大月書店
- Jordan, B. (1984) *Invitation to Social Work*, Basil Blackwell, 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)
- 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

A Study on Restructuring of the British Welfare State and ‘Social Enterprising’ of Elderly Care

Keiko Yamamoto, School of Social Work, Faculty of Health and Social Work,
Kanagawa University of Human Services

Abstract

This paper examines the changing British welfare state and ‘social enterprising’ of elderly care delivered by social enterprise spun out of local authorities, highlighting social innovation and private practice of social workers, in terms of welfare governance and contracting process. It is important to note that 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 extensive contractual relationships with local government. A good illustration of a new approach is to be found in Topaz in Lambeth. 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. The challenges facing Topaz are unprecedented but by being creative and open to innovation. Thus Topaz presents an interesting arena for examining the changes taking place in the civil society sector and the shifting relationships between the sector and local and central government. The increasing role of social enterprises like Topaz in the delivery and reform of public services is the feature of the changing relationships that has been given the greatest attention, but there are other aspects of social enterprises that demand careful consideration. Unfortunately Topaz has been characterised by a shortage of resources. We have a high expectation toward the social innovation generated by Topaz, but it is remained to be seen in that the outlook of funding is unstable.

Key words : social enterprise, spinout, austerity, elderly care, welfare governance

