

老人福祉における公私のあり方

——シルバーサービスの今日的課題——

三 浦 文 夫

はじめに

1996年4月に東京都福祉局に設置されたシルバービジネスの振興に関する検討委員会(委員長三浦文夫)は、その検討結果を『東京都におけるシルバービジネスの振興について』という報告書として発表した。これより約10年前の1985年11月に厚生省は当時の社会局老人福祉課にシルバーサービス振興指導室を設置し、また87年にはシルバーサービスの健全な発展を目指して民間事業者自身が自主的な取り組みを行うために、社団法人シルバーサービス振興会が設置され、「高齢者」を対象とした民間事業者による福祉施設やサービスの振興と発展に取り組みは始めている。それから約10年を経て、今回シルバービジネスの約5分の1余りが集まっている東京都において、はじめてシルバービジネスについての本格的な調査研究のために検討会が設置され、シルバービジネスの当面の振興策を打ち出したことは注目すべき動きである。(なお神奈川県でも同じ時期に同様な検討が行われている。)今、何故このような有力な地方公共団体でのシルバーサービス支援の取り組みが改めてなされてきたのか。これらの振興策の内容を見ながら、昨今の我が国の老人福祉分野に見られる市場型サービスの動向を通して、社会福祉サービスへの市場原理の導入の今日的意義を明らかにすることにしたい。

I シルバーサービスとシルバービジネスの概念と対象の限定

上記の『東京都におけるシルバービジネスの振興について』という報告書(以下、東京都シルバービジネス報告と略す)において、シルバーサービスとシルバービジネスについて、前者は「民間部門により、利用者が高齢者であることを意識して、提供されるサービス及び商品」という平成3年版『厚生白書』の定義を援用し、(高齢者)を対象とした民間が提供するサービスや商品と捉え、これに対してシルバービジネスはシルバーサービスの提供主体に着目し、民間企業が市場原理に基づき提供するものと捉えている。そして簡単にシルバービジネスを「高齢者を対象としたサービスや商品を提供する民間企業」¹⁾としている。したがってシルバーサービスには営利を目的にする民間企業によって提供されるもののほかに、非営利の民間団体や住民参加型団体等が提供する供給主体(組織)も含まれ、シルバーサービス提供主体はシルバービジネスよりより広義に解釈されている。筆者の用語でいえば、「高齢者」の福祉を図るための非公共的福祉供給システムをシルバーサービスとして捉え、その供給システムのうち市場型供給組織をシルバービジネスということになる²⁾。

なおシルバーサービスにしろシルバービジネスにしろ「高齢者」を対象とするとしているが、その場合の「高齢者」とはということでは、たとえば1986年に発表された「シルバーサービスの現

状と健全育成に関する研究会報告」(代表 堀勝洋)³⁾では、60歳以上の高齢者をシルバーと捉えているが、シルバーサービスの対象とする「高齢者」の捉え方はまちまちである。比較的早くからシルバービジネスに関心をもっていくつかの論稿を発表している刈田嘉彦は「高齢者(老人)と言えば一般に65歳以上だが、シルバー世代となると人によって年代層のつかみ方が違っている。50歳からだとか、55歳からだとか、最近では熟年を40歳から65歳までとといったりしている。シルバー市場というマーケティング的なとらえ方をする人たちの見方では55歳以上とみる向きが多い」⁴⁾と述べている。

全米シルバービジネス協会(NASLI=National Association for Senior Life Industries)の初代会長であったデービット・ウルフ(David B. Wolfe)は『エイジレスマーケット』⁵⁾のなかで、日本でいうシルバーマーケットを高齢者(シニア)マーケットあるいはエイジレスマーケット、マチュリティーマーケットという言葉を使い、暦年齢より人間のライフステージに着目し、とくに成熟した大人(マチュア・アダルト)すなわち心理学的にも社会的にも充実した人格の発達をとげた人を対象とした市場としている。そして自己判断、ライフスタイルあるいは態度決定等に年齢が相対的に意味をもたない人々を対象にした市場を、エイジレスマーケットとしている。そして強いて高齢者(シニア)マーケットという場合にはおおそ50歳以上のすべての人を対象にするべきとしている。

このように見ていくと、老人福祉分野における市場といっても、65歳以上の高齢者対象のシルバービジネスは実際には成立せず、それは中高年齢から高齢におよぶ幅ひろい層を顧客対象とするビジネスということができる。社団法人シルバーサービス振興会の行った分類をもとに、上記の東京都シルバービジネス報告ではシルバービジネスの事業として次の7事業に分類している。すなわち在宅サービス(入浴、食事、緊急通報、移送、ディサービス、ショートステイ等)、福祉機器・介護用品(製造、販売、レンタル)、施設(居宅)

サービス(有料老人ホーム、ケア付き住宅)、金融サービス(民間介護保険、個人年金等)、生きがい関連事業(旅行、教育・教養、健康増進・スポーツ、相談・情報提供、出版ビジネスなど)、生活基盤整備事業(高齢者住宅の建設・リフォームなど)、その他としているが、これらの事業を見ていくと高齢者を対象に特化して企業化できるものはそれほど多いわけではない。たとえば生活基盤整備事業の一つである高齢者住宅の建設といっても、それはバリア・フリーをコンセプトとした住宅を基盤に高齢者の居住形態(リビングアレンジメント)を考慮した住宅として商品化されるものである。また、生きがい関連サービスとして含まれる旅行、教育・教養、健康増進・スポーツ、相談・情報提供、出版等にしても、高齢者を特化した市場構築がなされるものでなく、一般の人々を対象とした事業のなかで、とくに高齢者向けの内容、施設、設備あるいはプログラム等が用意されているのが一般的であることに注意しておかなければならない。

この小論ではシルバーマーケットの形成にとって欠かすことのできないシルバービジネスの経営戦略(マーケティング)については、筆者の専門外であることもあって詳細を論ずることはできない。しかし、老人福祉領域におけるシルバービジネスの成立と発展の前提には、一般の経済的市場と同じような、高齢者を含む中高年層の(有効)需要を充足する市場形成が最小限度必要である。が、この小論では金融、生きがい関連サービス、生活基盤整備事業のような一般的市場に組み込まれる領域でのシルバービジネスの論議は避け、とくに要援護老人を主として対象とする老人福祉分野を焦点に当て、そこでの公私の役割分担の変化と市場型福祉供給組織としてのシルバービジネスの成立要件の可能性と、これと併せてその振興方策の考え方に限定して論ずることを予めお断りしておかなければならない。

Ⅱ 我が国の社会福祉分野における公私の役割分担の見直しの系譜

戦後の我が国の社会福祉分野において、公私の役割分担の再検討が迫られたのは1970年代の後半くらいからであった。この点について筆者はいくつかの駄文を弄してきたが、とくに1983年に公にした「社会福祉改革の戦略的課題」⁶⁾において、社会福祉供給システムの転換との関わりで公私機能分担を論じたことがあった。この論文のなかで1982年の第21回国際社会福祉会議へ提出した日本国内委員会のレポート⁷⁾(このときの国際会議の共通テーマは「社会の進歩を図るにあたっての政府及び民間組織の役割について」ということであり、このレポートはこの課題に沿ってまとめられたものである)のうち、筆者が執筆した「公私機能分担の新しい戦略的局面」と題する第3章部分を援用し、この時期に何故、公私機能分担の再検討を行うかということを次の3点に分けて述べたことがある。

その第1は戦後三十数年の歩みのなかで、社会福祉(スタチュートリな社会福祉)の拡大が進み、社会福祉に対する国家責任と国の関与の増大、社会福祉の制度化の進展のなかで、社会福祉の受益主体である国民がサービスへ接近することが次第に困難となり、社会福祉への国民の参加が妨げられる傾向への反省ということがあげられている。換言すると社会福祉におけるボランティアの復権の必要ということである。

そして第2に73年前後からの高度経済成長の破綻と経済不況に起因する財政逼迫のなかで、増大する福祉ニーズに対応して、従来のような財政に全面的に依存してきた福祉サービス供給の限界が取り上げられ、いわゆる民間活力の活用ということで民間セクターの役割が増大したことをあげている。

そして第3には近年の社会福祉ニーズの変化、多様化に伴う社会福祉サービスの変化と拡大に関連して、従来の貨幣的ニーズの充足に重点をおいて構築されてきた国家責任、行政責任による事業

経営の原則が、非貨幣的ニーズの充足が主要な課題となってきた時代に通用しなくなったという理由をあげている。

この指摘は1970年代後半の我が国の社会福祉の動向の根底を流れる潮流の一端を示しているが、第1の理由は社会福祉制度の拡大と硬直化に伴う利用者のアクセシビリティを確保するためのいわば運営あるいは管理(performance or administration)レベルの公私機能の優劣を論じているのに対して、第2および第3ではサービスに必要な資源供給(supply)レベルでの公私機能分担論が混在している弱点があったように思われる。

その意味もあって上記の「福祉改革の戦略」という拙稿⁸⁾では改めて福祉供給システム論の立場で、公共的福祉供給組織(公的セクター)と非公共的福祉供給組織(民間セクター)との関わりを中心に、時系列および国際比較的なアプローチで我が国の特徴を論じている。とくに最近の社会福祉の動向のなかで戦後の社会福祉にとって支配的であった公共的福祉供給組織と並んで、多様な非公共的福祉供給組織が登場しはじめ、複合的福祉供給システム(日本的福祉ミックス)が新たに構築されはじめていることを指摘し、福祉改革の一課題としたのが、上記論文の趣旨であった。

それはマクロに言えば、「貧しい」社会において適恰であった社会福祉が、「豊かな」社会においては非効率的で適恰でなくなってきたという社会的経済的状況変化によるものと捉えることができることであろう。そしてこの文脈のなかでとくに福祉供給面における国家(行政)の限界あるいは失敗に属する現象として、経済の高度成長の破綻とその後の低成長経済への転換による国、地方の財政逼迫という事情のほかに、ニーズの変化とニーズ充足水準の上昇を背景にサービスの個別化傾向や選好傾向の増大等がその理由としてあげられている。

すなわち最近の社会福祉ニーズのなかに、最低生活とか基本的生活の保障を公的に求めるというよりは、よりよい生活、生活の質を高める欲求に結びつくニーズが広がり、そのニーズ充足に必要な資源供給のなかには公的責任に馴染まないもの

が現れていること、それに加えて公的責任で供給されるサービスは公平性を重視し、提供されるサービスや施設が標準化、画一化される傾向があるが、これに対して国民の生活欲求の多様化等により、サービスを選択する風潮が現れ、需要に応じた多様な資源供給が求められるということを例示している。この流れは現実の社会福祉の動向に見ることができる。

Ⅲ 社会福祉の「制度改革」と公私関係

1985年1月に社会保障制度審議会は『老人福祉のあり方について』という建議を総理大臣に行っているが、この建議の第3で「老人福祉における役割分担と費用負担」という部分において、老人の福祉ニーズに対して、公的部門の役割の重要性を指摘しつつも、インフォーマル部門の補完的役割とともに民間企業の活用と規制の必要を指摘している。そのなかで「高齢化社会の本格的到来と年金制度の成熟等を背景に、民間企業のシルバー市場への積極的な参入が始まっている。こうした現象に対して、一部に否定的な反応を示す向きもないわけではない。

しかし、市場機構を通じて民間企業のもつ創造性、効率性が適切に発揮される場合には、公的部門によるサービスに比べて老人のニーズにより適合したサービスが安価に提供される可能性が大きい」⁹⁾と述べ、行政は民間企業を排除したり規制し、いたずらにそれと競合するようなサービスの提供をするべきではないとしている。なおその際に消費者保護がとくに重要なことは論をまたないとしている。この視点は後述する社会福祉の「制度改革」にも生かされていく。

1990年の福祉8法改正は戦後2度目の社会福祉分野での制度改革とされている。この改正に至る直接的な経緯を振り返ってみると、その出発点は1980年にはじまった第2次臨時行政調査会(臨調)の「増税なき財政再建」という戦略のなかで、とくに具体的な問題となったのは85年の「高率補助金問題」であった。この補助金問題を検討した同年12月の有識者による「補助金問題

検討会」報告として公表されているが、そこでは、補助率の問題は突き詰めると国と地方との社会保障、社会福祉に対する責任分担の見直しに関連するとして、従来国の責任とされてきた社会福祉の実施責任を地方の責任とする方向で、国の高率の補助金を引き下げることとしている。この報告を受け、福祉関係審議会においても、いわゆる機関委任事務を再検討し、必要な社会福祉サービスを団体委任事務とし、国の関与、介入の緩和を求めることとした。それと同時に福祉関係三審議会は合同企画委員会を設置し、この機会に社会福祉の全体的見直しに着手しているが、このなかで社会福祉における公私の役割分担についての再検討を行っている。

とくに1987年12月に福祉関係三審議会合同企画分科会は「今後のシルバーサービスの在り方について」と題する意見具申を行っている。この背景には、戦後構築された社会福祉制度の基本となった国主導型の社会福祉の実施権限を地方公共団体へ委譲することと同時に、行政主導型の社会福祉を公私協同型(福祉ミックス)の社会福祉に転換させるという改革の基本的戦略の流れに沿うものであった。とくにシルバーサービスの登場については、高齢化の急速な進行とともに、年金制度の成熟等に伴い、自立した消費者として購買力をもった高齢者が増大していること、また高齢者の意識面でも、費用を負担してでも自分のニーズに合ったサービスを利用しようとする意識が芽生えてきており、費用負担の面だけでなく、即時性や利用手続きの簡便さが重視されている事情があるとしている。そしてこの観点から、民間事業者によるシルバーサービスの供給が増えることは確実であるが、その際に劣悪のサービスが登場し、利用者としての高齢者に被害を与えぬように特段の配慮が必要であるとしている。

この場合に従来の行政主導型の福祉サービスでなく、公的部門による福祉サービスと民間部分の福祉サービスとの関連について、「① 国民の切実のニーズに対応するサービスであって、対象者が低所得者であるなどの理由により、基本的に民間によるサービスの提供が期待し難いもの、②

国民の切実のニーズに対応するサービスであって、広い意味における市場機構を通じての民間サービスの供給が充分でないもの」¹⁰⁾については、公的部門で対応しなければならないが、それ以外のサービスについては、多様な民間部門が積極的に対応していくことが望まれるとしている。そしてさらに「公的部門で確保提供されるべきサービスについても、民間部門における創造性、効率性を考慮し、支障のない限り適正な管理の下に民間部門に委託することを考えるべきである」¹¹⁾としている。

このように政府レベルにおいても、今後の急速な高齢化の進展に伴う高齢人口の激増、年金の成熟等による高齢者の所得上昇傾向、高齢者のニーズの多様化と意識の変化、さらに必ずしも明示的ではないにしろ経済の鈍化と財政の逼迫化という事情のなかで行政主導型の老人福祉サービスの拡充が次第に困難となってきたことから、サービス供給面での公私の役割分担の再検討による営利および非営利的民間サービスの役割が重要なものとなっていることを認識するようになってきている。そして、この民間サービスの育成についての行政的対応がいろいろ模索されてきている。そしてとくに良質なシルバーサービスの育成、振興のために、有料老人ホームの都道府県知事への事前届出を義務づけ、また厚生省は有料老人ホームの施設運営指導指針を策定している。また在宅介護サービス、在宅入浴サービス、福祉用具販売・レンタル等の行政指導を行うためのガイドライン策定（1996年度に在宅配食サービスのガイドライン策定が行われる予定）が行われ、これを受けて社団法人シルバーサービス振興会は、シルバーマーク認定基準に基づき、これに適合する事業者に対してシルバーマークを公布している。このほかシルバービジネスの振興のために、社会福祉・医療事業団や日本開発銀行による融資制度や、福祉用具については「福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律」に基づいて、研究開発や普及のための助成や情報提供等を行っている。

IV 東京都を中心とするシルバービジネスの現状とその振興の動き

このように政府サイドはシルバーサービスの役割を評価し、その育成・振興のための方策を講じているが、全体としていうと予想される潜在需要に対応するシルバーサービス、とくに良質のシルバービジネスの発展は期待したほどのものではない。シルバーマーク取得関係でシルバービジネスの現状を見ると、比較的歴史の古い有料老人ホームのうち、社団法人全国有料老人ホーム協会に加入している会員は95年4月で96で、このうちシルバーマーク取得事業者は29にとどまっている。

また在宅介護サービスでは全国介護事業協会加盟の会員は109社（うちシルバーマーク取得事業者44）、在宅入浴サービスでは全国入浴福祉事業協会加盟会員79社（シルバーマーク取得事業者52）、福祉用具提供およびレンタル事業では全国福祉用具供給事業者協会加盟会員は750社（うちレンタル・サービスでは176事業者、福祉用具販売では518店舗がシルバーマークを取得している）、配食サービスでは在宅配食サービス事業協会加入会員31社となっている。これらの事業者のうちシルバーマーク取得事業者の割合は入浴サービスの約65%がもっとも高く、ついで在宅介護の32%、それ以外では20%前後である。その他に全国組織に加入していない事業者は上記の数をはるかに上回って存在するものと予想され、それを母数にするとシルバーマーク取得事業者の割合はさらに低くなる¹²⁾。

次に社団法人シルバーサービス振興会が平成5年10月に実施した「シルバーサービス事業者実態調査」およびそれと並行して行われた東京いきいきらいふ推進センターの「東京都のシルバーサービス事業者調査」を参考にシルバービジネスの実態を簡単に見ておこう。調査は民間でシルバーサービス事業を展開しているとされる2939件の対象に調査表を送付し、744件の回答を得、回答率25.3%となっている。このうち東京都では161

事業者となっている。

事業者の法人形態は株式会社が63.0%（東京72.7%，以下括弧内は東京都分），有限会社12.2%（1.9%）が主なもので，個人経営は全国で5.9%（2.5%）と意外に少ない。事業規模は事業種類によって異なるが，中小零細企業が大半を占めている。たとえば資本金（またはそれに準ずるもの）を見ると，1000万円未満は23.4%（13.1%），3000万円未満は全国では48.8%と約半数を占め，東京では26.8%と約4分の1となっている。これに対して10億円以上の大企業は10.9%に対して東京では21.7%と比較的高い比重を占めている。シルバービジネス事業者はその多くが会社形態をとっているが，全国的に見ると小規模のものが多く，これに対して東京都の場合は比較的規模の大きな企業の参入が多く見られる。このことは支店・営業所数の面にも現れ，支店等が5カ所未満は64.1%（50.8%）と多くなっている。また従業員規模では30人未満は45.0%（31.1%）となっている。大企業の多くは建設業，金融・保険等である。

展開している事業の種類では福祉機器・介護用品の販売47.7%（24.2%），同貸し出し＝レンタル30.9%（10.6%），在宅介護・ホームヘルプサービス18.1%（14.9%），有料老人ホーム経営15.5%（21.1%）等が主なものである。このほか在宅福祉サービス関連では，在宅入浴サービス8.9%（7.5%），移送サービス7.1%（5.6%），ショートステイ5.6%（8.1%），給食サービス5.1%（7.5%），緊急通報サービス2.6%（3.1%）等が見られる。事業開始時期を見ると全体的に昭和50年以降急速に増加しているが，とくに在宅福祉関係では昭和50年，60年代にその傾向が顕著に見られる。これに対して有料老人ホームでは全国的にその伸びは鈍化しているが，東京では平成元年以降に約40%が新たに事業開始をしている。

平成4年度の年間売上高で見ると，500万円未満は21.3%（12.0%），5000万円未満の累積度数では50・9%（31.6%）となっている。この数字の母数には無回答が含まれているので，それを除

くと全国レベルで見ると約7割近い事業者が年間売り上げ5000万円未満ということになる。これに対して東京の場合は幾分ましであるが，しかし有料老人ホームを除くその売り上げはそれほど多い。したがって事業の損益状況を見ると，現在黒字というのはわずか28.9%（32.1%）で損益ゼロを加えて52.1%（59.8%）と5割強ということになっている。しかし将来の予想としてはある程度の黒字が見込めるとしているのは全国では47.4%に対して東京では44.5%とややきびしい見通しを示している。このような予想のもとではあるが，今後の事業展開については「積極的に拡大していく」，「拡大していく」としているのは59.5%（61.3%）とやや強気の傾向が見られる¹³⁾。

このように赤字経営が比較的多い状況のもとで，今後のシルバービジネスの発展・拡大に期待をかける事業者も少なくない。上記の東京都の報告書で東京都のシルバービジネスの現状を「揺籃期にある」としたのはこのような実態を背景にしたためである。ではこの揺籃期にある東京都のシルバービジネスの振興をいかに図るか。冒頭で紹介した東京都の「シルバービジネスの振興に関する検討委員会」の報告によると，東京都のシルバービジネスの今後の振興に当たっては，次の3つの基本的視点での対策を必要としている。第1は需要の喚起ということで，情報提供，利用者の負担軽減，行政の委託の拡大，新しいサービスや商品の開発の方策を打ち出している。第2にシルバービジネスの経営基盤の強化ということで，研究開発の促進，人材確保の支援，資金融資，新規参入企業の育成，組織化の支援，第3に環境整備ということで，民間企業に委託できるサービス分野の拡大，マンパワーの養成，委託方法の検討，公的な社会資源の活用，住民参加型団体との連携等を具体的に指摘している。そしてこのほかにとくに在宅サービス，福祉用具，居住サービス等の分野の振興策を具体的に打ち出している。この詳細は上記報告書に譲ることにするが，この振興策は報告書の副題に記されているように，シルバービジネスのうちでも在宅福祉サービス分野を中心に当面の方策の検討にとどまっているが，この振興策の

根底にある老人福祉、とくに在宅福祉サービス分野でのシルバービジネスの基礎となるシルバー市場形成と事業振興についての理論的根拠を今少し掘り下げて考察していこう。

V 在宅福祉サービスへの 市場原理導入の論理

一般的にいつて、シルバービジネスにとって重要な前提は、シルバー市場の形成である。すでに見てきたようにアメリカの経験（そしてこれまでの我が国のシルバービジネスが期待したほど発展しないという事情にも関連するが）によると、年金の成熟、高齢者の可処分所得の増大、高齢者の資産保有率の高さ等の統計からいつて、高齢者対象の市場形成への期待は大きく、近い将来に膨大な購買力をもった高齢消費者が見込めると考える向きもないわけではない。しかし現実にはシルバー市場の形成は必ずしも容易ではないようである。もちろん一部の高所得者や特定のニードをもつ高齢者を対象の個別的なシルバービジネスが成功する例はあっても、それらによって直ちにシルバービジネス市場の形成を一般化するわけにはいかない。いわば「勘定あつて銭足らず」という喩えで表現できるように、これまで我が国のシルバービジネスの成熟がなされていない理由にはいろいろなことが考えられるが、少なくとも一般的にいわれるような高齢人口の増大、とくに比較的裕福な高齢者の増加や、高齢者をめぐる生活環境の変化等の客観的条件の変化だけではなく、高齢者特有の購買心理と購買行動が充分に考慮されていないことも看過できない理由の一つである。

それと同時に、一般の市場形成には、消費者の「欲求」(want)の(有効)需要化がどれほど広がるかということが重要で、マーケティング戦略の要となっている。しかしこれに対して老人福祉(あるいは社会福祉)への市場原理が導入されていくためには、利用者が消費者としての要件をもつとともに、社会的ニードが一般化(普遍化)して、需要に転化していくための特殊な道筋と論理が必要のように思われる。老人福祉分野に限定し

てみると、それらはもともと高齢者の社会的ニードを前提とした福祉行政サービスとして展開してきたものであり、市場サービスには馴染みにくいものとされてきた分野であつた。とくに家族や市場のもつニード充足機能では解決できない社会的ニードへの対応を第三者として行うレジデュアル(residual)な段階での老人福祉にあつては、国親的(パターナリスチック)性格をもった行政が主要な役割をもつてきていた。この分野に市場サービスが新たに登場してきた背景には、社会経済構造の変化に伴う福祉ニードの普遍化による社会福祉の性格変化(H.L.ウィレンスキー流にいうとインスティチュショナル=institutionalな福祉への転換)¹⁴⁾を前提に、ニードを(有効)需要化する条件が登場してきたことによるものであろう。この福祉ニードの一般化は、よく知られているように高齢人口の増加、とくに後期高齢者の激増や家族構造やその扶養意識の変化等による福祉ニードの普遍化傾向や社会福祉の平等意識やノーマライゼーション理念の広がり等によるものとされている。それらを前提に、市場的サービスの福祉分野への参入にはさらに年金の成熟等により高齢者の可処分所得の増大という経済状況や自己責任を基盤とする生活の自立意識が広く浸透してきたこと等の理由が考えられる。

これらに加えて、福祉供給システムの多元化とくに市場サービスの参入には、近年の在宅福祉サービスの広がりの中で顕著になってきたニードの普遍化、多様化による社会福祉アプローチの変化のあることを見逃すわけにはいかない。すなわち従来の施設福祉サービスにおいては入所者の生活に必要な標準的サービスを施設がパッケージとして提供することが求められたのに対して、在宅福祉においては住民の必要とする個別的、分立的な福祉ニードが広がり、この多様なニードに即応する多様なサービスを用意することが求められ、老人ホーム等とは異なった形での社会福祉に市場性が出てきている。

このことを敷衍してみると次のような理論的仮説で説明することができよう。その第1は社会福祉における問題解決のアプローチの変化として、

筆者はこの変化を仮説的に「ニーディ・オリエンテッド・アプローチ」から「ニード・オリエンテッド・アプローチ」への変化と表現してきた¹⁵⁾。

この変化を我が国の社会福祉の歴史的展開に即して説明すると次のように見ることができる。もともと社会福祉の機能は利用者の福祉ニード（要援護問題）の充足，解決を通して，利用者の自立を促すと同時にその社会的統合を図る働きと考えられるが，その機能は時代の変化に応じて変化してきている。

そして戦前の社会事業から戦後の社会福祉の再編を経て，1960年代ぐらいまでの社会福祉は，近親者の援助を含めて自らの力で自立した生活ができず社会的に援護を必要とするもの（ニーディ）を選別し，国（行政）の責任において彼らを援護，育成するとともに，その自立助長の措置を講ずることを趣旨として事業の推進を図ってきた。

その典型的な例は生活困窮によって最低生活を営むことのできない個人（世帯）に対して，保護を行うと同時にその自立助長の助言・指導等を行う生活保護事業に見ることができる。そして生活保護では居宅保護で最低生活の保障ができないものに対しては，（本人の同意を得て）施設等に收容して保護を行うこととしている。少なくとも1960年代前半ぐらいまでは同様なアプローチは生活保護事業以外の福祉分野においても共通して見られるものであった。

蛇足的に付言すると，生活保護以外の福祉分野でのこのアプローチは保育等の一部の例外はあるが，基本的には施設へ收容し必要な援護が行われてきている。このように保護あるいは援護，育成を要するもの（ニーディ）を施設に「丸抱え」の形で收容あるいは通所させ，そこで保護とともにその自立に必要な援助を行うこととしていたのである。最近の用語を借りると上述したように，対象者の自立に結び付く必要な援護やサービスをパッケージとして要援護者（ニーディ）に提供する方式を「ニーディ・オリエンテッド・アプローチ」と仮に表現したものである。

このような要援護者が自立するために，必要な保護と援助を行う社会福祉事業においては，市場

原理に基づくサービスは社会福祉事業とは認められず，行政責任のもとで直接に行政が必要な施設やサービスを提供するか，あるいは公の支配下にある社会福祉法人等に措置を委託する方法がとられてきた。

とくに「貧しい」時代の要援護対策として，対象を選別し最低生活の保障と自立に必要な社会福祉サービスを提供するに当たって，もっぱらこのようなアプローチが有効なものとして定着し，いわゆる措置型社会福祉として定式化されてきている。このなかで有料老人ホームや無認可保育所などのように措置とは別に，利用者が自らの意思に基づいて選択される施設やサービスは事実上は存在していたが，それらはあくまでも社会福祉事業法の枠外のいわゆる法外の施設・サービスとされてきたものである。もっともいくつかの不祥事件を契機に，1980年ごろから利用者保護の観点からこれらに対しても一定の行政指導が行われるにとどまっていた。しかしこのような施設收容（利用）型アプローチであっても，上述したような高齢者の可処分所得や資産保有が豊かになり，老後不安への対応を自らの責任で図ろうとする意識の醸成によって，一部の有資産，高所得層をターゲットとする有料老人ホーム等のシルバービジネスの登場が目立つようになっていく。しかしそれらはごく限られた一部の人々の利用にとどまっていることは従来とそれほど変わることはない。

これに対して1970年代後半以降の在宅福祉サービスの展開は，社会福祉の一般化，普遍化を一層促進することだけでなく，社会福祉サービスの供給システムの多元化および市場化を促す条件を生み出していく。そもそも在宅福祉の登場にはいろいろの理由があるが，その主要な理由の一つは，施設收容方式の社会福祉に対する反省と批判があったことは周知のことである。その批判点は要援護者を選別し，居宅から施設に移し変え（replacement），従来の生活の継続性を断ち切り，場合によっては地域から隔離された生活になる懸念のあったことである。それに加えて第二には施設での生活は集団生活を伴いがちであり，サービスも丸抱え（標準化されパッケージされたサービ

ス)となり、入所者の自主性、選択性が妨げられる傾向があるという点であった。これに対して在宅福祉サービスはそれまでの居宅生活の維持を原則に、ニーズが生じた場合に必要なサービスを在宅のままで提供する方法であり、相対的に独立した生活を前提としていると見ることができる。

そしてこの独立した生活を維持していくなかで何らかの理由によって生じるいろいろなニーズに対応したサービスが登場することになる。このニーズは生活の多面性を反映し、多面的、多様なものであり、必ずしもそのためのサービスはパッケージされたものとは限らない。必要なことはニーズに対応したサービスの提供が効果的・効率的に行われることである。いわゆる「ニーズ・オリエンテッド・アプローチ」ということになる。

当初はこの多様な在宅福祉ニーズに対して、サービス資源不足の条件もあって公共的にサービス提供が行われるものとされてきたが、ニーズの種類によっては公共的に限定する必要がなかったりあるいは適切でないものも少なからず見いだされるようになる。また在宅福祉の利用者は原則的に独立した居宅生活を営むものであるだけに、公平かつ画一的に提供されがちな公共的なサービスでは満足できずに、利用者の選択、選好意思が働く余地が生じてくる。いわゆる消費者としての利用者の登場となる。そこに新たな相互扶助的サービスが地域で組織されたり、市場型サービス等の非公共的福祉供給組織が登場してくる所以がある。

とくに高齢者を含む一般世帯の可処分所得の増高傾向に加え、とくにパッケージされたサービスに比較し、ニーズごとの単品サービスなるが故にその価格は相対的に低くなり、一部の高所得者に限らず普通の人々でもサービスを選好することが可能となっていく。たとえば従来は家族内で行われてきたさまざまな家事、たとえば保育、介護、調理、掃除その他の家事が外部化し、ベビーシッター、ハウスクリーニング、給食、訪問入浴、ホームヘルプ、在宅介助等のさまざまな家事代行サービスが広がってきているように、在宅福祉の分野でもそのような市場型サービスの登場・拡大は可能性が出てきている。ただ一般の商品やサービ

スに比べて、もっぱら行政対応サービスと認識されてきた社会福祉分野であるだけに、そこに市場原理が貫徹していくためには、「欲求」の需要化ではなくニーズが(有効)需要化するための対応がそれなりに必要になる。

VI シルバービジネス振興のために

シルバービジネスが安定的に発展していくためには、一方では需要の拡大と他方では供給条件の成熟が不可欠である。ここでは主として需要サイドから振興の基本的視点を述べることにするが、まず最初に指摘しておかなければならないことは、上記した福祉ニーズの(有効)需要化ということがある。その客観的な条件として高齢者が消費者として、あるいは顧客として市場に登場できる主体的要件の確保が前提となる。それと同時に主観的条件として価格を媒介としながら必要なサービスを主体的に選択できる自己決定能力とサービス選択能力が高まる必要がある。前者の条件については個人差はあるものの、一般的にいつて社会が豊かになるとともに公的年金の成熟等によって、従来のような高齢者＝低所得者というような等式では最近の高齢者を捉えられなくなっている。しかも住宅その他の生活に必要な資源はすでに獲得されている場合が大きく、中高年齢まで支出を余儀なくされてきた子女の教育投資等の負担も減少し、その限りでは高齢者の可処分所得が増え、購買能力は高まってきていると見られないわけではない。もし価格が著しく高い必需品などであれば購入に当たっての補助であるとか、課税の際の必要経費として認めるなどの方策も検討される必要があろう。

しかし、このような購買力を確保することは、必ずしも直接にニーズの需要化につながるものではない。とくにこれまでの社会福祉にあつては、福祉ニーズの充足は政府・行政の責任であるとしパターンリスチックなサービス提供に馴染んできた観念を修正し、公的責任で提供されるサービスであってもそこに自己責任が貫徹するような意識の形成が重要な課題となってくる。

この意識形成のなかで、特定のサービスについての自己責任のもとでのサービス選択が可能な条件の整備とシステムの構築が必要となってくる。いうまでもなく複数の施設やサービスが身近に用意されない限り、自己責任のもとでの自由な選択が絵に描いた餅となりかねないからである。それと同時にこれらの選択が可能であるためには判断できる情報が不可欠である。

このような観点からシルバービジネス振興の一環として具体的に打ち出された需要の喚起の方策が重要であり、上記の東京都のシルバービジネス振興の報告書においても、第1に分かりやすい情報の提供の必要を指摘しているのはそのためである。ただ一般市場における商品情報とは異なって、福祉分野においてはニーズ充足に結びつくサービス情報がとくに重要であり、一般的なPRでは効果は薄いとされている。このためにニーズをもつ人々に必要な情報が届くことに留意し、公私の新しいサービスを提供できる多様な情報チャンネルの構築がとくに重要である。また困ったときに気安く相談ができるような、多様な相談体制の整備とともに、そこで必要な情報を直接に提供するだけでなく、必要に応じてニーズとサービスの調整（コーディネート）が行われる必要のあることは論をまたない。

シルバービジネスの振興のために、高齢者個人レベルでのニーズの需要化とともに、政府・行政がシルバービジネスの需要者として登場することが重要である。よく知られているように、アメリカ合衆国での医療あるいは福祉分野での市場サービスが広がり、日本流にいうシルバービジネスの普及化の理由の一つは、住民の健康あるいは福祉に責任をもつ行政が自らサービスを提供したり、サービスを民間団体に委託したりするほかに、一定の要件をもつ民間団体・組織の提供するサービスを購入したり、利用者に代わって費用の支払いを行ったりする方式がとられている。いわゆるベンダリズム（vendorism）方式であり、それによって市場型サービスが急速に普及したとされている。

あるいはイギリスのコミュニティ・ケア法にお

いても、行政が直接にサービス提供を行うばかりでなく、地方自治体福祉部局が民間サービスと契約し、契約されたサービスを住民に斡旋し、その費用の一部あるいは全部を行政が負担する方式を導入したりしている。そのメリットは従来の行政サービスでは、多様なニーズに即応する形でのサービス提供に限界があった点をカバーできるということのほか、この民間サービス導入によってより市場原理の一つである競争力を高め、効率的にサービスの供給を行うとともにサービスの質の向上を資するものがあると思われる。

この経験は我が国の社会福祉分野においても今後真剣に検討されるべき課題であり、現行の措置型委託方式を改め、委託条件の緩和とともに、思い切った契約方式等への切り替えを図ることを検討する必要がある。（いうまでもなくその際にこれまで以上にサービスや商品の質の確保やサービス提供の評価については特段の工夫が必要となろう。）その意味で公的介護保険の導入はこの面での改革につながる可能性をもつものとして注目したい。

このような老人福祉分野、とくに在宅福祉領域へのシルバービジネスの参入の促進を図るためには、上記のニーズの需要化の方策と同時に、需要に敏感に対応した適切な商品・サービスの提供を図るための供給面での振興策が必要である。このために商品開発に必要な情報提供、研究開発への支援、融資等の資金援助、とくにベンチャービジネスとしての性格を多分にもつこの分野での新規参入企業の育成等の方策が検討されなければならないが、紙幅の関係もあって、これらについてはこれ以上触れることはできず、上記の東京都の報告を参考にしていきたい。最後に老人福祉分野への民間サービス、とくに市場サービスの参入において、利用者保護の観点から上記したサービスや商品の評価システムの構築、提供されるサービスの監視体制、および苦情処理、問題発生の場合の賠償責任体制の確立などがとりわけ重要であり、この課題については行政による民間サービスに対する規制緩和と合わせて検討されなければならない緊急課題である。ここでは課題の重要性を

指摘するにとどめ、これらについては稿を改めて別の機会に論ずることにしたい。

注

- 1) 『厚生白書平成3年版』。
- 2) 拙稿『社会福祉政策研究——社会福祉経営論ノート』(全国社会福祉協議会, 1985年)の第6章参照。
- 3) 堀 勝洋他『シルバーサービスの現状と健全育成に関する研究会報告』(1986年)。
- 4) 刈田嘉彦「高齢者をめぐる経済活動」(全国高齢化研究会編『高齢化社会白書'84』240頁)。
- 5) D. B. Wolfe, "Serving for Ageless Market" (McGraw Hill, 1990; 三浦文夫・吉田隆幸監訳『エイジレスマーケット』, 中央法規出版, 1995年刊)。
- 6) 拙稿「社会福祉改革の戦略的課題——複合的福祉供給システムについて」(社会保障研究所編『社会保障の基本問題』, 1983年, 所収)。
- 7) 国際社会福祉協議会日本国内委員会『政府と民間の役割——社会の発展のために』(社会福祉協議会日本国内委員会, 1982年に収録)。
- 8) 前掲, 「社会福祉改革の戦略的課題」。
- 9) 社会保障制度審議会『老人福祉のあり方について』(1985年)。
- 10) 福祉関係三審議会合同企画委員会『今後のシルバーサービスの在り方について(意見具申)』(1987年)。
- 11) 同上。
- 12) 東京都『高齢者のための在宅ケアサービスと介護費用等——高齢者の生活比較実態調査報告書』(1995年)。
- 13) 東京いきいきらいふ推進センター『東京都におけるシルバーサービス事業者実態調査報告書』(1995年)。
- 14) H. L. Wilensky & Ch. N. Lebeaux, "Industrial Society and Social Welfare" (Russel Sage Foundation, 1958)。
- 15) 拙稿「福祉改革と社会福祉概念の再検討」(社会保障研究所編『社会政策の社会学』, 1988年, 収録)。
(みうら・ふみお 日本社会事業大学大学院
特任教授)