

## 第3章

# 振興ビジョンの 実現に向けて

- この振興ビジョンでは、2015年以降の超高齢社会を想定しており、そこで社会的に期待されるシルバーサービスを具体的に実現していくために残された時間は少ない。また、シルバーサービスを取り巻く社会情勢の変化は早く、この振興ビジョンについても、進捗状況を確認しながら必要に応じて内容を見直していく必要がある。これまでの高齢者観を払拭し、新たな社会像の実現に向けた方向性を共有するため、民間事業者、行政、利用者をはじめ関係者全ての意識改革が強く望まれるとともに、相互に協力しあいながら、課題の解決に向けてひとつずつ着実に取り組んでいかなければならない。
- 本章では、シルバーサービスの振興を担う各々の主体が持つべき姿勢、取るべき行動などについて示す。

## 第

## 1 節

## 官民のパートナーシップ

- 民間の創造性と効率性を生かした多様なサービスや商品を開発・提供することで、高齢者や家族等の生活を支え豊かにすることが、シルバーサービスを提供する民間事業者には求められている。ただし「高齢者や家族等の生活を支える」ことは、行政にとっても重要な課題であるため、この点で官民の活動目的は一致しており、これまでのシルバーサービスの振興も、そしてこれからも、官民は互いに重要なパートナーとして支えあっていかなければならない。
- このパートナーシップの維持・発展のためにも、行政の政策立案にあたっては、シルバーサービスの市場を考慮し、育成する視点を持つ一方で、今後とも民間の創造性・効率性を損なうことのないよう十分配慮しなければならない。また民間は、高齢者の生活を支えるという尊い使命を担っているシルバーサービスの特性上、より高いレベルの倫理性、創造性、効率性を追求し、高齢者の生活を豊かにしていくためのサービスや商品の提供に努めなければならない。
- 民間にとって、より良いサービスや商品の開発や安定供給のために「利益の追求」は不可欠であるが、この利益は、利用者の生活が豊かになることの上に結果としてもたらされるものでなければならない。今後の超高齢社会において、高齢者の生活全般を支えるシルバーサービスは、他のサービス産業の範となれるよう、高い倫理性を保ち、利用者本位のサービス提供に努めなければならない。
- 2000（平成12）年に導入された介護保険制度では、こうした民間の活力に大きな期待を寄せて主体規制の緩和が図られた。介護保険制度の創設によって、我が国の介護市場に一定の需要予測ができたことと公的財源の裏打ちが行われたことにより、民間による参入が促進されサービス供給量は飛躍的に拡大した。また市場の機能として利用者の選択の下での競争を促すことによりサービスの質の向上と事業の効率化もめざされている。
- 官は制度を構築することによりサービス供給量の目標値やサービスの水準を示すなど一定の行政の関与を前提とした準市場を創出し、民間は、こうした準市場の下にサービス供給の担い手として積極的に参入するとともに、創造性、効率性を追求しサービスの質の向上とコストの抑制を図ることになる。官と民がともに築いてきたこの取り組みの考え方に立って、今後も官と民がパートナーシップを組み、シルバーサービスを充実・発展させていくことが求められる。

## 第2節

民間事業者及び  
業界団体等の役割

## 民間の創造性、効率性の追求による新たなサービスや商品の開発と市場投入

- シルバーサービスの振興において民間に特に期待されているのは、高齢者の生活をより豊かにするために創造性や効率性を発揮した新たなサービス・商品を開発し積極的に市場に投入していくことである。このためには、利用者と民間事業者の間の双方向での需要や供給に関する情報発信が非常に重要なものとなる。
- 新たなサービスや商品の開発においてユーザーニーズの把握は非常に重要であるが、とりわけ介護分野においては、介護保険制度による「契約」概念が定着した今日でも、利用者は、サービス提供の「受け手」であり、「受け身」、「してもらう」といった意識からか、利用者からの積極的な情報発信は少ないのが現状である。しかし、相談や苦情からニーズを引き出すことも可能であること、さらには権利意識の高い高齢者の増加が予想されることから、今後は、「こんなサービスや商品が欲しい」といった意見や要望、あるいは苦情などを利用者側から積極的に収集し、サービス開発、商品開発に活用することが期待される。また、これによって、利用者のサービスや商品に対する信頼が深まることにもつながる。そのためにも業界団体が利用者の相談や苦情に関する情報を積極的に企業等に発信することも求められる。
- また、一般の商品を開発・提供している民間事業者等においては、技術やアイデアを持ちながらも、開発資金が乏しかったり、学識経験者や有識者とつながりがなかったり、介護現場等とつながりがなかったりといったことから、参入や新規展開を留めるケースも想定される。このため、開発助成や、専門性を持つ人材やフィールドでの検証等に協力してもらえらる施設の紹介などの支援が業界団体に求められる。
- 開発されたサービスや商品についての第三者的な評価や情報発信も重要である。このうち第三者的な評価については、公正中立な立場で評価項目の標準化、評価手法の確立、商品テストや現場での検証といった機能が求められる。
- また、開発メーカーと流通事業者の接点づくり、現場への情報発信も重要となる。近年、医療機器や福祉用具などの見本市が大規模に開催されているが、開催地や時期が限定されていること、出展料の負担が大きいといった課題もあることから、IT技術を活用した情報発信が求められる。

## 優良なサービス・商品の効率的な流通システムの確立

- 今後ますます多様なサービスや商品が開発され市場に投入されるようになると、

より効率的な流通システムの確立が求められる。特に、経営規模が小さいことやノウハウ不足などの理由で、このようなシステムを自前で構築することの難しい民間事業者については、システムを共有化するなどの取り組みが求められる。

- 介護サービス等の提供にあっても、利用者管理、請求業務などのシステムについては、出来る限り標準化する取り組みが求められる。
- また、民間自身もサービス・商品が適切に流通するようにコードの標準化、共同購入、共通の指針作成など、民間事業者による共同の取り組みも重要となる。とりわけ商品については、商品コードの標準化を進め受発注や在庫管理の効率化を進める必要がある。これにより、例えば、製品安全上の問題や福祉用具の消毒などにおいて事故等が発生した場合にトレーサビリティ（商品流通履歴管理）を徹底できる体制が確保できることとなる。

## 利用者の選択（自己決定）の支援

- 利用者が安全で安心できる消費生活を送れるようにすることは大切であり、とりわけ高齢者にサービスや商品を提供するシルバーサービス分野にあつては、多様なサービスや商品の中から利用者が主体的に選択を行うことを支援するための取り組みが重要となる。こうした視点からは、介護保険法の2005（平成17）年改正において全ての介護サービス事業者に一定の情報公表を義務づけた「介護サービス情報の公表制度」は、画期的な取り組みであるといえる。このように、今後は、ますます多様化するサービスや商品に関する効果的な情報提供の充実とともに、こうした情報を取捨選択したり、読み解いたりするための支援の取り組みが求められる。
- また、例えばこれまで介護サービス分野における選択の支援の取り組みとして重要な役割を果たしてきた「シルバーマーク制度」などの第三者評価のさらなる充実や、介護サービス分野の個人情報保護に関する取り組みの評価、民間事業者におけるコンプライアンス（法令遵守）やガバナンス（組織内統治）などの取り組みをはじめとした経営品質の視点からの評価など新たな評価の取り組みも期待される。さらにシルバーサービスだけでなく、サービス・商品全般に、高齢者に使いやすい商品を開発・普及するための仕組みとして評価や品質表示の仕組みづくりを業界団体で進める必要がある。

## 業界団体等によるサービスの質の確保策と地域連携

- 我が国におけるシルバーサービスの振興にあたっては、1987（昭和62）年に社団法人シルバーサービス振興会が設立され、倫理綱領の策定（1988（昭和63）年5月）、シルバーマーク制度の創設（1989（平成元）年7月）など、業種横断的な特性を活かしながらシルバーサービスの健全育成とサービスの質の確保に取り組んできた。これに加え、各業界団体の取り組みも重要な役割を果たしてきた。今後とも、こうした団体の

取り組みとしては、シルバーサービス分野が成熟した産業となるために、事業者倫理の徹底、行動規範の確立、法令遵守、組織内統制、民間事業者としての社会的責任（CSR: Corporate Social Responsibility）などを積極的に推進していくことが期待される。

- とりわけ、サービスの質の確保・向上にあたっては、個々の企業等の不断の努力はもとより、業界団体等の取り組みも非常に重要である。例えば、2007年の大手介護事業者の不正事案の一連の動きをみても、介護事業運営の適正化にあたっては、行政による規制の強化によってのみではなく、利用者や従事者の受け皿としての民間の連絡協働体制の確立、サービスの標準化や品質管理の強化、苦情や事故情報の共有化、外部チェック体制の強化、管理者の業務の標準化や研修など、民間自身による主体的な取り組みが重要となる。
- 国保連合会における苦情対応状況をみると、苦情の内訳は多い順に、「サービスの質」、「管理者等の対応」、「具体的な被害・損害」、「従事者の態度」、「説明・情報不足」となっている。ここから分かるように、事業者の努力によって解決できる苦情がほとんどである。また、苦情はサービスの品質向上に生かせるなど、企業経営に有益な情報である。したがって、サービス向上に向けた事業者の努力がより一層求められるとともに、業界団体としても、国保連合会と一層連携を強め、自主的な努力としての相談・苦情対応体制の確立が求められる。
- さらには、介護保険制度の導入以降、民間事業者を中心として多様な主体の参入がなされ、それぞれの特性に応じたサービス供給が拡大してきている。こうした供給主体の多様化には、適正な競争を通じての、サービスの質及び事業の効率性を向上させる効果も期待されているが、介護保険制度の下でのサービス提供においては、制度改正や介護報酬の見直し等が事業運営に及ぼす影響が大きく、各主体共通の課題も多い。とりわけ民間事業者の参入が急速に伸び、今後も増大することが予想される中で、民間の主体性に基づいた活動として、民間介護事業の関係中央団体が介護保険制度の下での事業運営の適正化及び質の向上を支援する方策等について、情報や意見の交換及び要望等を行う取り組みも重要である。
- また、都市部においては今後急速な高齢化が進み、地方部においては限界集落等の問題があるなど、地域の実情によってシルバーサービスの課題も多様化し始めている。こうした地域独自の課題に応えながら、地域ニーズに応じて多様な展開を図っていくためにも業界団体等の地域間連携が求められる。

## 魅力ある就労の場づくり

- 1997（平成9）年に閣議決定された「経済構造の変革と創造のための行動計画」については、21世紀に期待される「新規成長15分野の雇用管理・市場予測」において医療・福祉関連分野は雇用創出に大きな期待がかけられていた。これ以降、介護保険制度の施行による主体規制の緩和等もあり、シルバーサービスは確実に

市場を拡大させてきており、雇用を創出し拡大させてきたことは事実である。シルバーサービス分野は、今後も産業としての発展可能性が高い分野として期待されており、また高齢者の生活を支えるというシルバーサービス分野への就労への関心の高まりからも、今後の安定した雇用を確保するために、労働環境の整備や介護労働の社会的な評価を高めるなど、個々の民間事業者は就労の場として魅力あるものとなるよう努めていく必要がある。

- また、シルバーサービス分野は介護に限らず、住宅、教育、レジャー、食品など幅広いサービス分野が対象となるため、より一層、サービスの裾野を拡げるとともに、先進技術の応用や未来志向の事業展開を進めることにより、多様な労働力が集まる産業分野へと発展させていかなければならない。

### 技術革新や経営努力による効率化の追求

- 我が国の高齢者福祉分野において、シルバーサービスを振興する最大の目的は、民間の弛まぬ創造性と、事業の効率性をこの分野で活かすことであった。これにより事業者間の競争が生まれ、新たなサービスや商品が開発され、サービスの質の向上と事業の効率化が図られることが期待されてきた。こうした期待は、今後ともさらに大きくなるものと思われる。近年、地域間の格差や利用者の負担能力等における格差の拡大が指摘されているが、こうした時代であるからこそ、民間事業者は技術革新や経営努力による効率化を図り、より多くの住民が利用できるようなシルバーサービスの提供に努めなければならない。

## 第3節

# 行政への期待

### 公的な制度におけるシルバーサービスの積極的な活用

- 行政は介護保険制度、公的年金制度、医療保険制度などの社会保障制度を維持発展させることで、高齢者が安心して生活することをめざさなければならない。そのためには、公的な制度におけるシルバーサービスの量的および質的確保に努めなければならない。
- また、介護保険サービスの上乗せや横出しの制限につながるような指導を行ったり、有料老人ホームに総量規制を導入するなど、行政が過剰な規制を進めることで、企業の創意工夫を結果的に著しく阻害するということがないように配慮する必要がある。
- 近年の制度の中には民間から発生したサービスや仕組みが公的な制度として組み

入れられるケースも増えている。例えば、24時間巡回型訪問介護、訪問入浴、福祉用具貸与などもその代表例である。このように住民の生活の安心と安全の基礎となるべきサービスであって普遍化すべきサービスは積極的に制度に組み入れていくべきである。

- シルバーサービスが積極的に高齢者に活用されることによって、様々なサービスや商品が供給され、需要の拡大とともに効率化が図られることが、高齢者の生活の質の向上と負担の軽減に寄与し、ひいては社会保障制度の効率化にもつながることとなる。

## シルバーサービスへの支援

- サービスや商品の開発における初期投資については、場合によって多額の投資がかかる場合がある。こうしたコストは民間事業者の自らの資金調達や創意工夫によらなければならないことは当然であるが、新しい高齢者支援サービスの開発や情報通信システム及び福祉機器の開発など公益性の高いものについては、行政が資金援助や、開発の場の提供を行い、その開発を支援することも求められる。
- シルバーサービス産業には、独自にサービスや商品を開発する資金的余裕の乏しい中小零細の事業者も含まれる。高齢者ニーズに応じた多様なシルバーサービスをつくるためにも、こうした事業者がシルバーサービス産業の将来を担う研究や開発を行う際に、それを支援する必要がある。このためにも、シルバーサービス分野の産・学・官の連携体制を構築することが急がれる。
- また、介護サービスの利用を促し、豊かな高齢期の生活を実現させるためにも、行政としての支援が必要となる場合がある。例えば、介護を支える民間保険などの金融商品に対する控除制度の創設をはじめ、より広い視点での税制面の支援も重要と考えられる。

## 高齢者・利用者に対する安心・安全なサービスおよび商品提供の確保

- シルバーサービスの発展の一方で、高齢者をターゲットにした訪問販売等の被害や苦情が多発しており、今後の増加も懸念されている。行政としても通常の消費者保護行政以上のきめ細やかな配慮が必要であることから、商品テストや市場における検証などの取り組みを進めるとともに、苦情対応体制を確立・強化することなどにより、消費者被害などによって高齢者を対象としたサービス市場が委縮しないように最大限の注意を払う必要がある。