

ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは、自治体行政の諸課題に係る研究事業を実施しておりますが、その一つに、部局からの要請等に基づき、当面する県政の諸課題に対応し、直接施策へ反映させることを目的として、部局共同研究チームによる研究活動を行っております。

この部局共同研究チームは、平成9年度から実施しているもので、研究テーマに関連のある部局から推薦を受けた部局研究員と、当センターの研究員を中心に構成され、必要に応じて市町村の職員の方にも参画していただくこととしております。また、各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員として、所属での業務を遂行しながら、原則として週1回、1年間にわたり研究を進めることとしております。

本報告書は、平成10年度の部局共同研究チームによる「神奈川におけるサービス産業の特性と展開方向」に関する調査研究の成果をまとめたものです。

神奈川は、京浜臨海部を中心として製造業が集積し、我が国における高度経済成長をリードしてきましたが、N I S EやA S E A N諸国の成長や円高の進展等により製造業の空洞化が深刻化し、産業構造の転換を迫られました。近年、本県においても第三次産業、とりわけサービス業の比重は生産、就労両面において高まっておりますが、今後とも、なお一層の発展が望まれているところであります。

そこで、本研究では、まず、サービス産業を取り巻く経済・社会動向について概観した後、サービス産業全般についてマクロ的な分析を行うことといたしました。その中で、サービス産業の様々な分野のうち、特に生活関連分野については、その発展について、単に市場原理に任せるのではなく、行政としての対処が必要であることを示しました。本報告書の後段では、行政と家計に深く係わるこの分野を「生活支援型サービス業」として採り上げ、事例研究として「在宅介護サービス業」と「子育て支援サービス業」におけるサービスの提供と消費の現状と課題について調査分析した後、その健全な発展に資するしくみや行政としての的確な対応等について検討し、提言を試みております。

今回の研究を進めるに当たりましては、慶應義塾大学商学部の井原哲夫教授、(株)ニッセイ基礎研究所主任研究員の岸田宏司氏及び(株)ヒューマンルネッサンス研究所主任研究員の細内信孝氏にご指導を賜りました。また、多くの事業者の方々には、お忙しい中、貴重なお時間を割いてヒアリング調査に御協力いただいたほか、関係機関の方々より資料の提供もいただきました。

最後になりましたが、研究活動に際して御支援と御協力をいただいた関係各位に対し、心から感謝の意を表します。

平成11年3月

神奈川県自治総合研究センター
所 長 石 川 貞 夫

目 次

概要編	1
本 編	
第1章 経済・社会動向 ―社会環境の変化について―	
第1節 経済動向	9
1 はじめに	
2 製造業を中心とした日本経済の移り変わり	
3 サービス産業と規制緩和・行財政改革	
4 サービス産業と情報化社会の進展	
第2節 社会動向	20
1 将来に向けての概観	
2 少子化・高齢化	
3 女性の社会進出	
4 都市化・一極集中の進展	
5 労働環境の変化	
6 民間非営利活動団体（NPO）をめぐる動き	
第2章 サービス産業の現状 ―サービス経済化の進展―	
第1節 サービス産業とは	33
1 様々な定義	
2 統計とその限界	
第2節 サービス産業の特質	36
1 サービス財とその市場特性	
2 情報の非対称性	
3 伸びない労働生産性	
4 生産活動の安定性	
第3節 サービス経済化の進展	38
1 サービス経済化とは何か	
2 サービス経済化の2面	
3 我が国のサービス経済化の現状	
4 神奈川のサービス経済化の現状	
5 サービス経済化の分野別状況	
第4節 神奈川のサービス産業の特性	45
1 第三次産業の概況	
2 サービス業の概況	
3 サービス業の成長動向	
4 サービス業の財務状況	
5 サービス業の県内分布	
第5節 サービス経済化の進展過程	56
1 サービス経済化のプロセス	
2 家計及び公共部門におけるサービス経済化とアウトソーシング	
第6節 サービス経済化の進展方向と課題	59
1 サービス産業に対する期待	
2 サービス経済化に伴う所得問題	
3 サービス産業成長の条件	
4 グローバル化とコミュニティ・ビジネス化	
5 まとめ	
第3章 行政（公共部門）のアウトソーシング	
第1節 行政のアウトソーシングとは何か	67
1 行政のアウトソーシング（定義）	
2 アウトソーシングに関する議論のはじまり	
3 行政のアウトソーシングの歴史	
4 地方分権・行財政改革のなかでのアウトソーシング	

		5 生活を豊かにするアウトソーシング	
		6 産業を振興するアウトソーシング	
第2節	アウトソーシングの現状	1 全国自治体の民間委託実施状況	70
		2 高齢者福祉サービスのアウトソーシング	
第3節	アウトソーシングの論点	1 アウトソーシングの範囲 (行政サービスの再編)	74
		2 行政責任 (サービスの質の確保)	
		3 コスト	
		4 労働条件	
第4節	アウトソーシングの展望	1 規制緩和の促進	76
		2 市民のニーズに基づくアウトソーシング	
		3 アウトソーシングとしての公設民営	
		4 本来のアウトソーシング	
第4章 家計のアウトソーシングを考える			
第1節	家計のアウトソーシングとは	1 家計のアウトソーシングとは (定義)	79
		2 アウトソーシング・事はじめ (年表)	
		3 アウトソーシング・サービスの利用状況	
		4 消費動向調査に見るサービス支出の推移	
第2節	家計のアウトソーシングを考える	1 アウトソーシングを阻む壁	82
		2 家事規範の問題	
		3 家事の機会費用 (女性の賃金) の問題	
		4 サービス価格の問題	
第3節	アウトソーシング促進のための課題	1 コストバリューのあるサービス提供	87
		2 透明性・情報公開の促進	
		3 女性の就労環境の整備	
		4 意識の改革	
		5 家事労働の評価	
第5章 事例研究1「在宅介護サービス業」			
第1節	介護保険制度とはどのようなものか	1 今、なぜ介護保険なのか	89
		2 介護保険制度のしくみ	
		3 介護保険がもたらす影響	
第2節	在宅介護サービスとはどのようなものか	1 在宅介護サービスの定義	93
		2 在宅介護サービスの特性	
第3節	在宅介護サービス業の発展の条件	1 競争条件が公平であること	95
		2 採算性があること	
		3 マンパワーの確保と質の担保ができること	
第4節	在宅介護サービス市場形成の動向と展開方向	1 在宅介護をとりまく市場の概況と予測	106
		2 事業展開の形態動向	
		3 事業戦略の特徴	
		4 民間企業の今後の展開方向	
		5 NPOの展開動向	
		6 今後の展開方向 ～各々が強みを発揮するための行政の役割～	

第6章 事例研究2「子育て支援サービス業」	
第1節	保育制度の変遷…………… 117
	1 児童福祉法と措置制度
	2 子育てをめぐる環境の変化
	3 措置から選択へ ～児童福祉法の改正～
	4 認可保育所の需給状況
	5 公的保育制度の課題
第2節	子育て支援サービスの概要…………… 121
	1 新たなニーズの登場
	2 子育て支援サービスの概要
第3節	子育て支援サービスの発展の課題と展開方向…………… 128
	1 公的サービス供給の限界
	2 共存関係の構築
	3 公設民営の推進
	4 「分園制度」による展開 ～空き施設の利用～
	5 サービスの多様化に向けた民間活用
	6 ベビーシッターに関する資格制度の導入
第7章 生活支援型サービス業の将来像 —競争と共存—	
第1節	多様なサービス提供主体…………… 131
	1 多様なサービス提供主体とそのサービスの特徴
	2 生活支援型サービスの需要の動向
第2節	競争と共存の環境づくりとその課題…………… 134
	1 競争と共存の環境づくり
	2 競争・共存関係構築への課題
第3節	コミュニティ・ビジネスの展開…………… 135
	1 なぜコミュニティ・ビジネスか
	2 コミュニティ・ビジネスの意義
	3 コミュニティ・ビジネスの展開例
	4 コミュニティ・ビジネスの課題
	5 コミュニティ・ビジネスへの行政の支援
第4節	インターメディアリーへの支援…………… 147
	1 インターメディアリーの意義
	2 日本のインターメディアリー
	3 インターメディアリーへの行政の支援と連携
第5節	地域通貨の活用…………… 151
	1 多様な通貨の存在
	2 地域通貨の創造
	3 地域通貨の可能性
第8章 生活支援型サービス業に対する行政の役割	
第1節	競争と共存の環境づくりにおける行政の役割…………… 155
	1 行政関与のあり方の転換
	2 公的サービス部門の市場開放
	3 公的資金投入のあり方の見直し
	4 サービス利用に伴う消費リスクの緩和
第2節	生活支援型サービスを担うコミュニティ・ビジネスに対する支援…………… 158
	1 コミュニティ・ビジネスの社会的認知の向上
	2 経営支援
	3 人材育成
	4 交流と出会いの場の提供
	5 インターメディアリーへの支援と連携

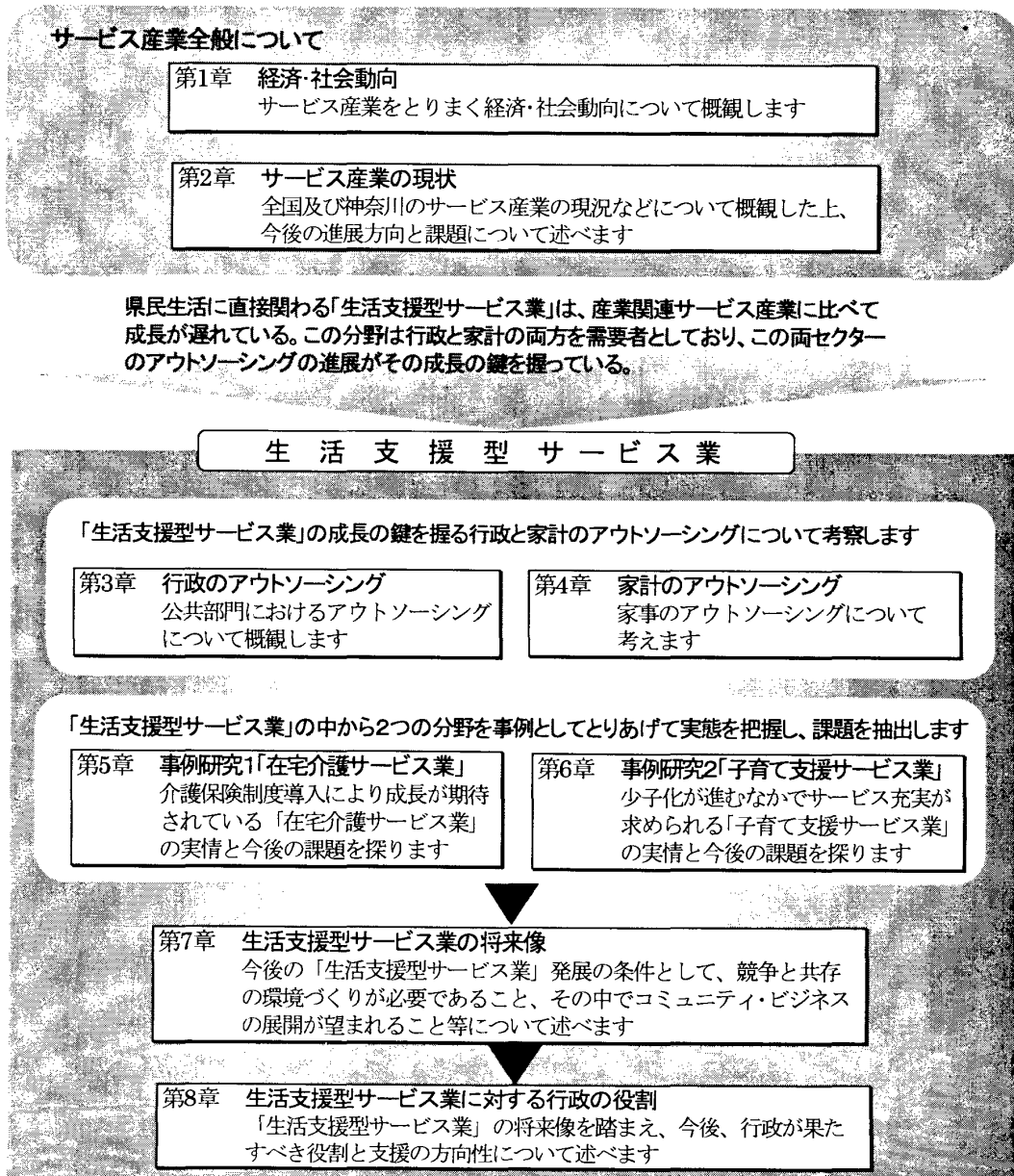
概要編

はじめに

神奈川は、京浜臨海部を中心として製造業が集積し、我が国における高度経済成長をリードしてきたが、他の都道府県と同様、NIES・ASEAN諸国の成長や円高の進展等により製造業の空洞化が深刻化する中で、産業構造の転換を迫られてきた。本県においても第三次産業、とりわけサービス業の比重は生産、就労両面において高まっているが、今後とも、なお一層の発展が望まれているところである。

本研究は、タイトルが示すように、神奈川におけるサービス産業の特性について分析し、その将来的な展開方向について展望することを責務としている。一口でサービス産業と言ってもその内容は実に様々であり、そのすべてについての将来展望を描くことは我々の能力を超えているので、本研究では、まず、神奈川のサービス産業全般についての特性を概観した後、特に、県民の生活に直接関わる身近なサービス業（我々は、これを「生活支援型サービス業」と呼ぶ。）に絞って、実態把握を行い、その将来像を展望することとした。

1 報告書の構成



2 各章の概要

〔第1章 経済・社会動向 ―社会環境の変化について―〕

経済動向

- 日本のサービス産業は遅れていると言われているが、それだからこそ、これからの工夫と努力で大きく伸びる余地がある。
- サービス経済化の進展に伴い、サービス産業は就業者数、生産額とも伸びているが、製造業が空洞化する中で、サービス産業の雇用創出・吸収力に期待がかかっている。
- サービス産業が成長するためには、規制緩和等による競争力の強化が必要であるが、医療や高齢者福祉など、市場原理に任せるだけではうまくいかないものもある。これらについては、市場原理と規制等との兼ね合いを常にはかかっていかなければならない。
- 情報ネットワーク化の進展は、将来のサービス産業のあり方に計り知れない影響を及ぼす。

社会動向

- 高齢化と女性の社会進出は、シルバー関連や子育て支援などのサービス需要を増加させるとともに、サービスの提供者、働き手としても注目される。
- サービス産業は、流動化した人材の受皿であるとともに、雇用流動化そのものをビジネスチャンスとするものもある。
- NPOは、競争原理だけでは機能しない産業分野において、その隙間を埋め、消費者・生活者のニーズに応えるサービスを提供する役割を果たすこともある。

〔第2章 サービス産業の現状 ―サービス経済化の進展―〕

サービス産業の特質

- サービス産業は、需要・供給の同時性による高価格上昇率と市場の狭さ、情報の非対称性、労働生産性の低さなどの特質があるが、生産活動の安定性は、近年、揺らいできている。

サービス経済化

- サービス経済化の本質は、物財生産が効率化したことに伴って、サービス財の価格が相対的に上昇することと、製造部門からサービス部門に雇用がシフトすることである。
- サービス経済化は、アメリカ比べて約8年遅れ、その差は拡大傾向にある。
- 神奈川は、生産額では依然として製造業のウエイトが高いが、サービス経済化の進展は速い。
- 分野別では、対事業所サービスに比べて対個人サービスと公共サービスの成長が遅れている。

神奈川のサービス産業の特性

- 不動産を除いて全般的にサービス経済化は遅れをとっている。
- 生活や余暇の面と対事業所サービス（特にマスコミ関係）で東京依存がめだつ。

- 神奈川のサービス業は、住民一人当たり（または従業者一人当たり）で見るとその集積水準は低い。

サービス業の成長動向

- 神奈川のサービス業は、景気変動の影響を大きく受けており、好況期に成長の中心であった情報サービス・調査業と物品賃貸業は不況期には0成長となっている。唯一、学術研究機関は急成長している。

サービス業の財務状況

- 事業収入額では、機械・家具等修理業、情報サービス・調査業などを中心に伸びているが、収益は、東京ほどではないものの、減収傾向にある。
- 神奈川における機械・家具等修理業及びその他の生活関連サービス業だけが高成長と収益改善を両立している。東京では、低成長で収益が悪化しているものがほとんどである。

サービス業の県内分布

- サービス業集積状況は、人口または従業者数に依存している。
- 人口または従業者数当たりで見ると、生活に密着した分野ではバラツキは小さいが、学術研究機関、情報サービス・調査業、旅館・その他の宿泊所は、集積度の特に高い地域がある。

サービス経済化の課題

- 市場原理の働きにくい家計及び公共部門のアウトソーシングは進みにくく、この2部門を需要者とする対個人及び公共サービスを中心とする「生活支援型サービス」の振興が課題である。

サービス産業成長の条件

- サービス産業が成長するためには、規制緩和、個人消費の拡大、社会保障の拡充、社会資本整備の見直しと情報基盤の整備、資金調達環境の整備、消費リスクの緩和などが必要である。

グローバル化とコミュニティビジネス化の二極分化

- 「生活支援型サービス業」においては、後者のコミュニティ・ビジネスの展開が重要である。

【第3章 行政（公共部門）のアウトソーシング】

地方分権・行財政改革のなかでのアウトソーシング

- 行政改革委員会は、民間でできるものは民間に委ね、更に行政効率化と住民本位の行政を進めるための手段・形態を選択する中でアウトソーシングを進め、行政関与の度合いを弱めていくことが必要であるとしている。

生活を豊かにするアウトソーシング

- 行政サービスのアウトソーシングを進める上では、市民の多様なニーズに柔軟に対応するという視点が必要である。

産業を振興するアウトソーシング

- 新規産業の振興には、特に行政の内部事務をアウトソーシングすることも大きな影響を及ぼす。

アウトソーシングの原状

- 神奈川県内 17 市（横浜・川崎を除く）で見ると、人口 10～20 万人の市の民間委託度が高い。
- 専門サービスを行う施設における全部委託は少なく、今後のアウトソーシングの課題である。

高齢者福祉サービスのアウトソーシング

- 高齢者福祉サービス分野での民間委託は、今後、拡大が見込まれる。

アウトソーシングの論点

- アウトソーシングに際しては、「行政の関与の可否に関する基準（1996 年 12 月行政改革委員会）」に鑑み、本来行政が何を直営で処理し、何を民間委託するのかの政策選択が必要である。
- アウトソーシングに際しては、委託先を複数にして競わせるなど、より効率的なサービスを提供するための工夫が必要である。
- コスト意識は必要だが、行政責任、サービスの質とのバランスの中で考えるべきである。

アウトソーシングの展望

- 社会環境が大きく変わる中で、当初の目的が疑問視されるものは、規制そのものを見直すことが必要である。
- 今後は、多様化する市民ニーズに対応するためのアウトソーシングが増えると思われるが、そのためには、公設民営を拡大することが重要である。
- 今後は、単なる業務代行ではなく、業務の設計・計画から任せる厳密な意味でのアウトソーシングの拡大が重要である。

【第 4 章 家計のアウトソーシングを考える】

消費動向調査にみるサービス支出の推移

- ハウスクリーニング、食材配達、ベビーシッター等の家事代行サービスに対する支出動向は、外食や高額ファッションなどに対する支出と比べて不況の中でも安定している。
- 現状では、5 世帯のうち 1 世帯が何らかの家事サービスを利用している。

家計のアウトソーシングを阻む壁

- 家計のアウトソーシングを阻害する要因としては、女性の賃金に比べて相対的にサービス価格が高いこと、「家事は“愛情表現”として家庭で行うべきもの」という家事規範意識などがある。

アウトソーシング促進のための課題

- 家計のアウトソーシングを促進する上で、コストバリューのあるサービスの提供、透明性・情報公開の促進、女性の就労環境の整備、家事に対する意識改革、家事労働に対する社会的・経済的評価などが課題である。

〔第5章 事例研究1「在宅介護サービス業」〕

介護保険がもたらす影響

- 介護保険制度の導入により、サービス需要の顕在化、多様なサービス提供主体の増加、事業展開の総合化（ネットワーク化）などが予想される。

在宅介護サービスの特性

- 在宅介護サービスの特性としては、サービスの品質管理が困難であること、採算がとれにくいこと、社会的供給と家庭内供給に代替性があること、人命や健康、生活維持を目的としていること、生産効率と顧客満足が一致しないことなどが挙げられる。

在宅介護サービス業の発展の条件

- 在宅介護サービスが業として発展するためには、競争条件が公正であること、採算性があること、マンパワーの確保と質の担保ができることなどが必要である。

拡大する高齢者市場

- 介護保険対象サービスの市場規模だけで4兆2000億円と予測され、この他に上乘せ・横出しサービス部分が大きいものと考えられる。

事業展開の形態動向

- 同業企業間のライセンス提携、M&A、FC展開、異業種企業間の連携などが盛んに行われている。

事業戦略の特徴

- 医療機関との提携化、ケアプラン作成による差別化、緊急時対応体制の確立、「業」としての付加価値化などの取り組みが見られる。

民間企業の展開方向

- 中小規模の企業は、資本力・総合力を有する企業や企業グループに統合・系列化されるか、極小規模で地域に密着した展開を図るかの選択を迫られ、次第に二極化する方向に向かうと予想される。

NPOの展開方向

- 協同組合連携の動き等市場参加するNPOと非市場で活躍するNPOに二極化すると考えられる。

今後の展開方向（行政の課題）

- 多様なサービス提供主体が公民問わず同一条件で自由に競争し、その中で利用者の選択の自由が保障される仕組みの確保が必要である。
- 不採算部門のサービスや、低採算が予想される地域におけるサービスなどは、多様な事業主体の参入を容易にするための対策を講じ、ナショナル・ミニマムを確保しなければならない。
- 在宅介護サービスは、「密室性」「属人性」「新規性」「取引内容の重大性」「利用者の弱者性」などの特性があり、利用者保護の仕組みが必要である。
- 利用者の自由な選択を保障するためには、利用者がサービス提供者に関する情報を容易に入手できるように、情報開示や情報アクセスの仕組みを整備することが必要である。
- 自己完結的なサービス提供が難しい介護サービスでは、地域で、事業者間で、公民間で関連情報を共有できる仕組みが必要である。

〔第6章 事例研究 2「子育て支援サービス業」〕

保育制度の転換と現状

- 認可保育所を中心とする公的な保育制度は、「措置から選択へ」大転換を図ろうとしているが、多数の待機児童を抱える中で選択制は有効に機能しているとは言い難く、多様なニーズにも現状では十分対応できていない。
- 平成 11 年度を目標とする緊急保育対策等 5 か年事業は、保育制度の枠組みの中で多様なニーズに応えていこうとするものだが、計画達成は難しい状況にある。

子育て支援サービスに係る新たなニーズ

- 都市化、核家族化が進み、就労意識や形態が変化する中で、延長保育、休日保育、一時保育、病児保育など、子育て支援サービスに対するニーズは多様化している。

子育て支援サービスの形態

- 施設型保育としては、民営認可保育所、駅型保育施設、横浜保育室、小規模保育施設、ベビーホテル、事業所内保育所等が、在宅型保育としては、家庭福祉員やベビーシッターなどが、その他のサービスとして、ファミリー・サポート・センターなどがある。

課題と展開方向

- 公的サービス供給には限界があり、今後、民間やNPOによるサービスの存在が益々不可欠のものとなる。民間提供主体の参入を促すためには、公正な市場環境を整備し、公的サービス提供者と民間サービス提供者の共存関係を構築することが必要である。
- その具体化には、公設民営の推進、空き施設の利用、サービス多様化に向けた民間活用、ベビーシッターに関する資格制度の導入などが必要である。

〔第7章 生活支援型サービス業の将来像 —競争と共存—〕

競争と共存の環境づくり

- めざす市場環境は、多様なサービス提供主体（公的サービス提供者、民間、NPO）がそれぞれの特徴を活かして競争と共存できる環境である。
- その特徴は、公正な競争が可能であること、地域に根付いた事業展開ができること、誰もが参入できる開かれた環境であること、消費者の自己責任に基づく選択の前提としてサービス内容等に関する情報が十分開示されていること、多様なサービス提供主体が混在してそれぞれの強みを発揮しながら、多様なサービスを提供していることなどが実現されている環境である。

環境づくりへの課題

- 行政は、サービス提供者としての役割と市場調整者としての役割を持つが、前者は必要最小限のものにとどまるべきである。また、後者についても過剰な保護・育成は控えるべきである。
- このほか、サービスの質の評価と公開、サービスの担い手の育成、地域資源の活用などが課題となる。

コミュニティビジネスの展開

- ▶ 生活支援型サービスが目指すべき展開方向としては、地域に根づいたコミュニティ・ビジネスの考え方を参考にすべきである。
- ▶ その展開の上では、資金調達、社会的認知向上、人材育成などが課題となる。

インターメディアリーへの支援

- ▶ インターメディアリーは、生活支援型サービス業の一端を担うコミュニティ・ビジネスに対して資金調達支援、人材育成、情報提供、アドボカシーなどの役割を担う中間支援組織であるが、行政は、これと連携して生活支援型サービス業を担うコミュニティ・ビジネスの育成に取り組むことが望ましい。
- ▶ ただ、日本のインターメディアリーはまだはじまったばかりであり、その社会的認知向上や場の確保などの支援によりこれを育成していくことが必要である。

地域通貨の活用

- ▶ 地域通貨は、まだ日本ではなじみが薄いですが、生活支援サービスにおける地域内のサービス交換の媒体としての可能性があり、地域資源掘り起こし効果が期待される。

〔第8章 生活支援型サービス業に対する行政の役割〕

競争と共存の環境づくりにおける行政の役割

- ▶ これからの生活支援型サービスに対する行政関与のあり方は、多様な主体による競争と自由な参入・退出が行われる市場原理を基本としたサービス供給市場を形成し、行政はそこでの“市場の失敗”を調整する調整者として最低限の関与をすることを原則とする。
- ▶ 行政サービスの効率化と向上、民間参入部門拡大などのねらいから、公的部門の市場開放を推進していくことが必要である。
- ▶ これからの公的資金投入のあり方は、従前における特定事業者に対する経済的補助、事業費措置等の公的資金投入を見直し、利用者の自由な選択と提供者による競争を損なうことのない利用者に対する給付中心に改めることが必要である。
- ▶ サービス利用に伴う消費リスクの緩和は必要であるが、その方法としては、サービス事業者のサービス内容を評価する民間機関を育成し、行政が直接評価することは必要最小限にとどめるべきである。行政が直接行うべきことは、苦情処理などの事後的なトラブル調整のしくみを整備することである。

生活支援型サービスを担うコミュニティ・ビジネスに対する支援

- ▶ 生活支援型サービス業の新たな担い手としてコミュニティ・ビジネスに注目する必要がある。これに対する支援としては、コミュニティ・ビジネスの社会的認知の向上、資金支援や開業拠点の提供などの経営支援、研修の外部化や起業家等の育成などの人材育成、人材の交流や事業活動上の交流の場の確保などが必要である。
- ▶ これらは、行政が直接行うよりもインターメディアリーが行うことが望ましいものも多く、その意味で、インターメディアリーへの支援と連携が必要である。

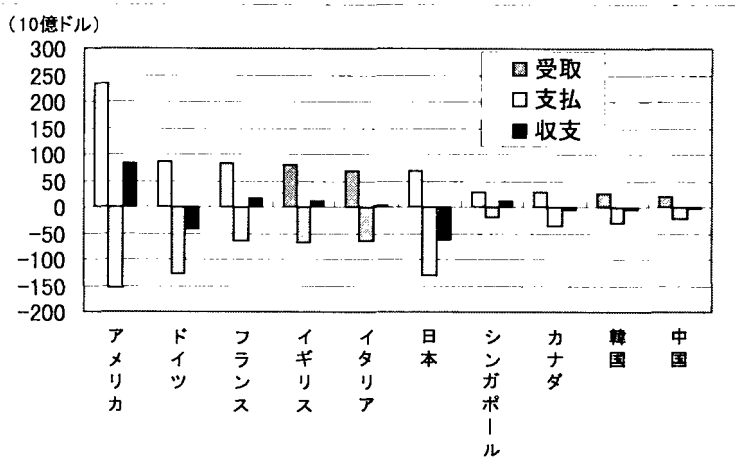
第1節 経済動向

1 はじめに

一口にサービス産業といっても、第2章で触れるように非常に幅が広く、その定義も人によって異なる部分が多い。しかし概していえば、日本のサービス産業は遅れているといわれている。労働生産性が低い、コスト高である、あるいは規制に守られて競争力がないなどと低い評価を受け、主要国では第1位のサービス貿易赤字国である(図1-1)。そのため例えば平成10年の通商白書にも「サービス産業の競争力の弱さ」というタイトルの項目が設けられたりしている。これは特に日本を経済大国へと押し上げた製造業と比べると余計に目立つのであろう。

だがその製造業としてはじめから優れていたわけではない。それどころか、代表的な製造業である自動車産業でさえ次のような時代があったのである。

図1-1 主要国のサービス貿易(96年)



(平成10年「通商白書」より作成)

その頃、日本製の自動車を思い切ってアメリカに輸出してみようとトヨタが考えたのは偉いが、昭和32年8月、ドアが観音開きのトヨペット・クラウンを2台ロスアンゼルスに輸送したところ、ハリウッドの丘の上にあるディーラーの展示場まで駆け上がれなくてランドクルーザーを頼んで曳航してもらった始末だった。それで販売はあきらめて、ハイウェイでの走行テスト用に使ったところ、長距離高速性能はゼロに近く、物凄い振動でバックミラーが躍るため後方は見えない位だった。当時その話を伝えきいた日本人は異口同音に「国産ならそんなものだろう。当然その筈である。アメリカに対抗しようなどと考える方がおかしい」と話し合ったのがその頃の常識を表わしている。

－『日本経済「やる気」の研究』（日下公人著・PHP文庫）より引用－

昭和31年の経済白書では副題で「もはや戦後ではない」と高らかにうたったが、その当時でさえこのような状況であった。しかしその後わが国の自動車産業は、小型で故障が少なく低燃費・低公害の車を次々と開発し、このエピソードからほんの20年ほど後にはアメリカと貿易摩擦を起こすほどに大きく成長したのである。

現在において日本のサービス産業が遅れているとしても、それは決して未来永劫この産業が発展しないということを意味するのではない。いやむしろ、遅れているからこそ、これからの工夫と努力で

大きく伸びる余地があると考えべきだろう。

周知のように、すでに 10 年以上前から、わが国は製造業の空洞化という大きな問題に直面している。製造業の将来展望については意見の分かれるところではあるが、いずれにしてもサービス産業にかかる期待は大きい。サービス産業の今後の動向は、わが国の経済あるいは社会の将来に大きな影響を与えるといえるのではないだろうか。

2 製造業を中心とした日本経済の移り変わり

(1) 復興と成長

日本経済は第二次大戦の荒廃からいち早く立ち直った。企業は海外から安い原料を購入し、アメリカをはじめとした先進国から技術を果敢に導入し、持ち前の勤勉さで産業を復興させたのである。また、国民の高水準の貯蓄率も復興を支えた大きな一因であった。この高貯蓄が、復興期・成長期には常に資金不足であった企業に、必要な設備投資資金として供給されたのである。そして産業復興のため政府がとった政策は、鉄鋼・造船という当時の主要製造業に電力・海運などを加えた基幹産業に、長期資金の円滑な供給を行うことであった。なお当時こうした役割を担ったのは、現在金融再編の波に大きく揺さぶられている長期信用銀行あるいは政府系金融機関などであった。

こうした官民一体となった取り組みの結果、わが国は 1950 年代半ばから、きわめて高い水準の経済成長を続けていった。製造業の輸出競争力が強化されるなど産業が大きく発展し、好況・不況の景気サイクルを繰り返しながらも、日本は飛躍的な経済成長を遂げた（図 1-2）。

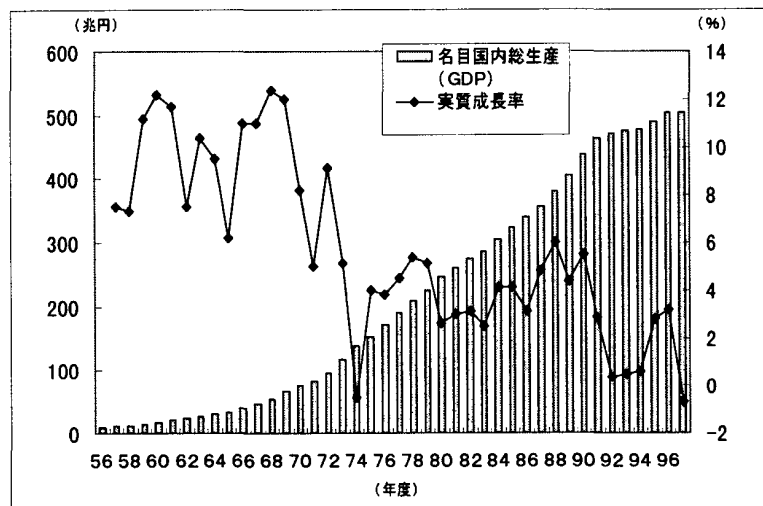
「高度経済成長期」と呼ばれるこの時期には、いわゆる重厚長大産業を中心に各製造業が活発な設備投資を行い

「投資が投資を呼ぶ」ともいわれ、また特に鉄鋼業においては「鉄は国家なり」という言葉が生まれた。神奈川県においても京浜工業地帯にこうした企業の大工場群が立ち並び、日本経済において大きな位置を占めるようになったのである。

(2) 貿易摩擦

このような高度経済成長によって、1960 年代後半からわが国には貿易黒字が定着した（図 1-3）。70 年代前半からは、日本経済は高度成長期から成熟期に入ったとされるが、貿易黒字基調に変化はなかった。73 年と 78 年の二度にわたる石油危機の際にはわが国は大きな影響を受け、特に 73 年の第一次石油危機の際には石油製品の買い占め・売り惜しみなどが社会問題化して国民の間にパニックを引き起こしたが、黒字幅が大きく落ち込みあるいは貿易赤字となったのはこの二度の石

図 1-2 日本の経済成長



(平成 10 年「経済白書」より作成)

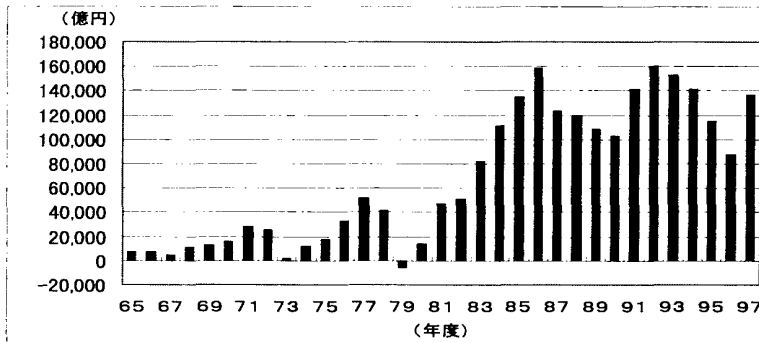
油危機直後のみであった。

一方これに伴い、海外との貿易摩擦も頻繁に見られるようになった。特にアメリカとの間では70～71年の日米繊維交渉をはじめとして、鉄鋼、自動車、自動車部品、家電、工作機械、半導体など幾たびも日本の輸出をめぐる摩擦が繰り返され、そのたびに二国間協定や輸出自主規制でしのいできたのである。

しかし、こうした中でも日本の貿易黒字は大きな変化を見せないどころか、ますます大きくなっていった。このため80年代半ば頃からは、海外からの批判は個別製造業に対してのみならず、日本

の社会・経済構造全体に向けられるようになった。そして89年から90年にかけての日米構造協議の場をはじめとして、日本は各国から内需拡大、輸入の増大、外国企業の参入促進、非関税障壁（規制、慣習、系列など）の撤廃、長時間低賃金労働（ソーシャルダンピング）の是正、余暇の増大、週休二日制の導入、などさまざまな構造改革を求められたのである。

図1-3 日本の貿易収支

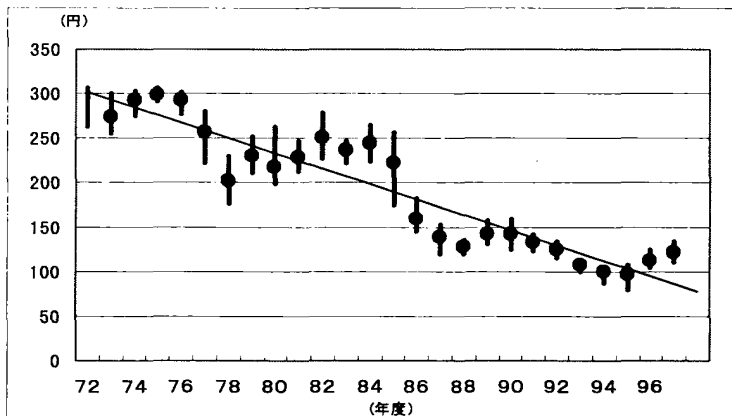


(図1-2に同じ)

(3) 為替相場の上昇（円高）

為替は、戦後長らく、1ドル360円の固定相場体制が続いていたが、1971年12月のスミソニアン協定により1ドル308円となった後、73年2月に変動相場制へ移行した。そしてその後、円は日本の経済力を背景に、中長期的趨勢としてはほぼ一貫して基軸通貨であるドルに対して値を上げてきたのである（図1-4）。78年には早くも一時200円を大きく切り、85年のプラザ合意以降は100円台前半から半ばの水準が定着して、95年には一時は80円を割るところまで値を上げた。現在は日本の景気低迷の影響などで円安の方向に振れているが、それでも28年前の固定相場の時代と比べて、約3倍の円高になっている（99年3月時点）。

図1-4 対米ドル為替レート



備考：図は年度ごとの最高値と最安値、●は平均値、斜線は平均値の近似線（大蔵省「財政金融統計月報」より作成）

為替相場の上昇は、輸入には有利に働く反面、輸出には不利となる。日本経済の根幹をなす輸出製造業や輸入品と競合する地場産業などにとっては、円高は大きなデメリットである。各企業は製品の高度化や新製品の開発、経営の効率化などにより円高克服に取り組んだが、特に85～87年、94

～95年の急激な円高は、こうした企業に大きな打撃を与えた。

(4) 企業の海外進出・製造業の空洞化

貿易摩擦、円高に加え、人件費や地価のコストが高いことも、海外と競争関係にある国内製造業にとってはマイナスである。地価はバブル経済期において急騰したが、それがおさまった後の現在においても他国と比較して割高な感は否めない。このような状況の中、経済の国際化の進展とも合わせて、生き残りのために海外へ拠点を移す製造業が増加するのも当然の動きともいえる（図1-5）。

自動車、半導体産業などは大企業を中心に早くから販売拠点である欧米への現地進出を行い、現地の雇用にも貢献して、日本式経営が評価されている面もある。しかし、特に85年の円高以降は、大企業だけでなく中小・下請企業や地場産業までが国外に脱出するケースが目立つようになった。また進出先も、そのころ経済力をつけつつあったNIE S（韓国、シンガポール、台湾、

香港）やASEAN（マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア他）、そして市場経済化を図った中国などへと広がりを見せていった。これらの国や地域は良質で安価な労働力を持ち、日本の製造業の生産拠点として高く評価されたが、さらにその後の急速な経済発展により、単なる生産拠点から製品の販売拠点としての役割も果たすようにまできている。昨今のアジア経済の低迷により現在は一服しているものの、中長期的にはこの大きな流れはある程度続くものと考えられる。

こうして日本国内の製造業の海外移転が進み、製造業の空洞化・雇用の減少が深刻な問題として大きくクローズアップされているのである。

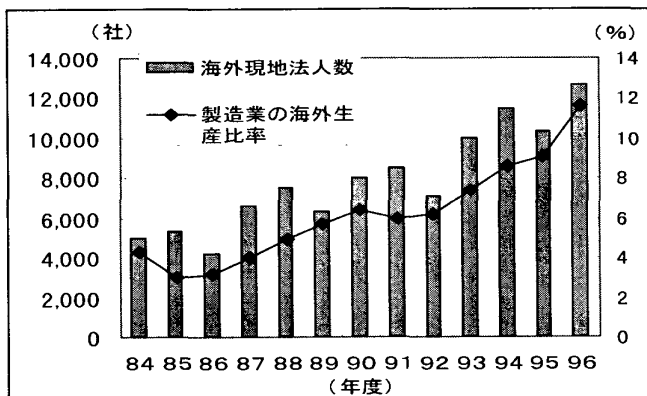
(5) サービス産業へのシフトとその課題

これに対してサービス産業は、第2章で述べるように、サービス経済化の進展に伴い、就業者数・生産額を順調に伸ばしている。この流れは先進国共通の経験則であるが、特に現在のわが国においても、製造業が空洞化する中でサービス産業への雇用創出・吸収力に期待がかかっている。

もちろんそのためには、課題とされる経営の効率化・コスト高の是正などによる競争力の強化が必要である。アメリカをはじめとするサービス先進国を参考にしつつも、決してその模倣に終始することなく、わが国独自の創意・工夫に取り組み、日本にふさわしいサービス提供を実現していかなければならない。もしそうしなければ、経済・産業の国際競争が激しい今日、わが国のサービス産業は製造業と同様に空洞化してしまうおそれがある。いや、金融をはじめいくつかの分野では、すでにその危機に直面しつつあるといえるのが現状だ。

しかし一方で、同じサービス産業に分類される中でも、第3章以下で述べるように、効率性やコストといった競争になじみにくい分野があるのも事実である。確かに競争は必要であるが、市場原理に任せるだけですべての産業がうまくいくとは限らない。特に医療や高齢者介護など社会にとって必要不可欠な分野であって、かつ、事故などがあった場合にやり直しがきかない、というものに

図1-5 企業の海外進出



備考：海外生産比率＝製造業海外現地法人売上高÷国内製造業売上高
（東洋経済新報社「経済統計年鑑」より作成）

対しては、他の分野に比べて、規制を行いあるいは行政が介入する必要性の割合が高くなることもあるだろう。ただしこの考えは、規制の温存・行政への過度の依存につながってはならないものである。その兼ね合いは、行政としての取り組みの課題であるが、今後も常に微妙な問題を抱え続けていくのではないだろうか。

3 サービス産業と規制緩和・行財政改革

(1) 英米の規制緩和 (deregulation) ・行財政改革

1980 年前後、経済の成熟化・停滞と財政の肥大に悩まされていたイギリスとアメリカは、相次いで新たな政策を打ち出した。両国に共通していたものは、経済の活性化・生産性の向上を図るため民間部門の競争を強く促進するとともに、政府の役割を見直し財政支出を削減して「小さな政府」を目指していたことであった。そしてその実現のために、市場・産業に対する政府の不必要な規制を撤廃しあるいは弱めて民間活力を導入するという、deregulation が大きな役割を持つことになったのである。

この deregulation は様々な分野に及んだが、86 年にイギリスが行った金融ビッグバンによるロンドン金融市場の活性化はその代表的な事例であるといえよう。またアメリカにおいては金融、放送・通信、航空、陸運、エネルギーそして環境と、まさに広範な分野において deregulation が行われ、これが当時低迷していたアメリカの産業競争力を復活させ、その後の情報通信革命をはじめ現在に至る空前の好景気のもととなったともいわれている。

(2) 日本への導入

80 年代半ばになって deregulation は日本にも導入され、「規制緩和」という当時耳慣れない日本語に訳された。

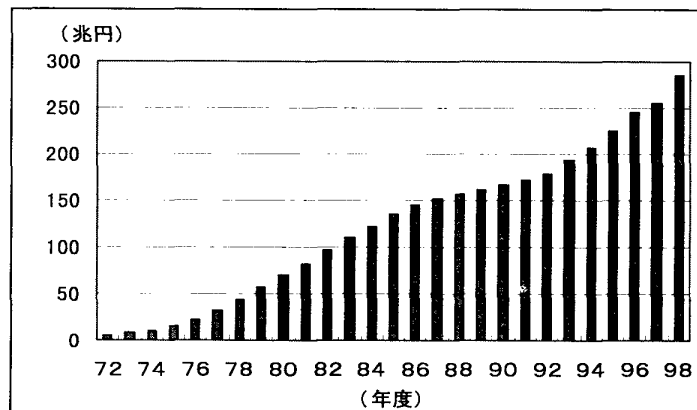
日本への規制緩和の導入にはいくつかの背景があげられる。まず石油危機以降続いていた大幅な財政赤字である (図 1-6)。このため英米と同様、公共部門の役割を見直して民間活力を導入し、増税なき財政再建を目指したのである。

次に貿易黒字の問題である。前述のように日本の大幅な貿易黒字に対しては各国から大きな批判が寄せられたが、黒字の原因の

一つとしてわが国の内需不足が指摘された。このため輸出依存から内需主導へと経済構造を転換すべく、規制緩和で市場活性化・新規市場創出を行うことにより、内需拡大を図ったのである。

また 86 年からのガット・ウルグアイラウンド交渉にも見られる、世界の自由貿易体制推進の流れもあった。世界経済発展のためには、国際間の財・サービス貿易の垣根を低くしあるいは撤廃し、また各国企業が互いに他国で活動できる自由度を高めるという自由貿易体制の確立が必要である。そ

図 1 - 6 日本の公債残高



(図 1 - 2 に同じ、98 年度は見込)

してそのためには、国際間の制度が整合性を持たなければならない。しかし欧米先進国に比べて、規制が多くまた不透明で、外国企業の参入が難しいとされていた日本に対して批判が集まったのである。わが国では現在「グローバルスタンダード」という和製英語が流行語のようにになっているが、この規制緩和はある意味で、グローバルスタンダード導入のはしりであったともいえよう。

(3) 規制緩和の功罪

当然のことながら、規制緩和というものは、いついかなる場合にもすべてを満足させるというような万能薬ではない。メリットとデメリットがある。

メリットとしては、まず厳しい価格・サービスなどの競争にさらされた事業者がコスト削減・生産性向上や新製品・サービスの開発を図り、それが消費者の利益となったことがあげられる。また活動に自由な幅が広がったことが事業者に意欲を与え、事業革新・新産業創出や雇用の増加に結びついたこともあげられる。そしてそれらが全体として経済活性化につながったのである。

一方デメリットとしては、事業者が目先の競争にとらわれ、安全性・公正性の確保をおろそかにすることがあること、また、利益にならない分野を安易に切り捨てる結果、必要な商品・サービスの提供を受けられない人が出てくることなどがあげられるであろう。

これらはケースバイケースで一律に良し悪しを判断できるものではないが、当面、各分野で規制緩和が進むという大きな流れに変化はないのではないだろうか。なぜなら、規制緩和は完全無欠ではないものの、経済・社会全体への影響を比較考量した場合に「メリット>デメリット」と考えられるからであり、さらに厳しい見方をすれば現状では「規制（あるいは行政）の非効率による不利益>公平性確保の利益」とも考えられるからである。

無論、今後規制緩和のデメリットを修正していくことは重要である。そのためには企業や行政の情報開示やいわゆるセーフティネットの整備を行うことが喫緊の課題であるといえるだろう。

(4) 規制緩和と日本のサービス産業

規制緩和は様々な分野で行われたが、特に製造業と比べて競争が少なかったサービス産業に対して、大きな影響を与えているのではないだろうか。

世界の厳しい競争の中で世界に冠たる地位を占めるに至ったわが国の製造業に対し、サービス産業は他の先進国、特にアメリカに対して大きく遅れをとっている。冒頭にも触れたように、サービス貿易では日本は主要国中で世界第1位の赤字国であり、一方アメリカは最大の黒字国である。先ほども述べた1986~93年のガット・ウルグアイラウンドではサービス貿易の自由化が大きなテーマの一つとなったが、これはサービス分野で大きく優位に立つアメリカによるサービス貿易拡大戦略が大きく反映されたものともいわれる。

わが国のサービス貿易赤字の大きな原因としては、日本の主要なサービス産業に対して行われてきた各種の規制が、その業界に対して保護として働いてしまい、企業間そして国際間の十分な競争が行われなかったことがあげられる。

一方で、サービス産業は非常に幅広い種類の産業を含んでおり、それらは必ずしも国際競争を必要とするものばかりではない。またこうしたものの中には、製造業と比較した場合、機械化による代替が困難あるいは不可能であったり、人的サービスで在庫が不可能であるなど、コスト削減の面でハンデを抱えている産業も多い。しかし、総体的には規制に保護されているもの、経営の効率化や商品開発に工夫の余地がある分野も少なくないであろう。

(5) 規制に保護されていたサービス産業

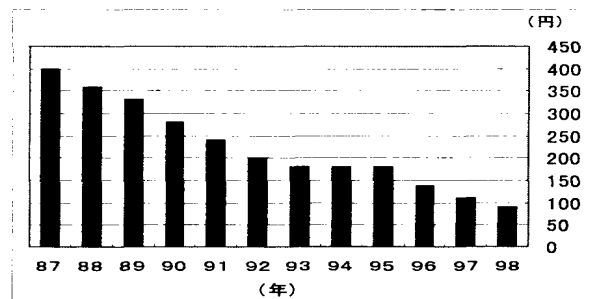
最近話題になる典型的な例としては、まず金融（銀行・保険・証券）業界があげられる。今では国内外をまじえた熾烈な競争にさらされている日本の金融機関も、つい十数年ほど前までは「業態の規制」「商品・金利の規制」「新規参入の規制」といった厳しい規制の枠の中にあっただが、一方それは「護送船団方式」と呼ばれた業界保護という一面もあった。取扱商品や金利・手数料は業態ごとにいつも横並びで、それぞれの会社が独自に他社と違うサービスを提供する自由はなく、銀行では広告やテレビCMすら各行ごとの個別には出せなかったのである。そして新規参入も、厳しい条件をクリアした外資系企業以外は事実上ほぼ不可能であった。無論この規制の中でも企業間では激しい競争を行っていたが、それは融資拡大など限られた分野でのややいびつなものであった。

通信分野（電話）もよく引き合いに出される業種である。電話は長らく国内部門と国際部門それぞれで一事業者独占状態で、競争はなかった。このため通話料金は固定的であり、また電話機の種類も機能やデザインはごく限られたものだった。1985年の電電公社民営化・新電電参入以降も、国内電話業務と国際電話業務を行う会社は分離されるなどの規制が最近まで続いていた。

流通・小売業においても、かつては大規模小売店舗の店舗面積や営業時間などに厳しい規制があり、特に新規参入者が競争を行うのに不利であると、海外から大きな批判を受けた。

こうした各業界において、規制が緩和されて競争が激しくなったことは、事業者にとっては厳しさが増す反面、他の事業者と差別化を行い利益を拡大するチャンスでもある。各企業などが経営の合理化・コスト削減を図ったり、これまでにはなかった新たなサービスなどを提供し、生き残りをかけてしのぎを削るようになってきていることは、一般の市民の目からもはっきりと見てとれるであろう（図1-7）。

図1-7 NTTの通話料金



備考：東京～大阪間・平日昼間・3分間の料金
（経済企画庁「物価レポート」より作成）

(6) 行財政改革とサービス産業

行財政改革は規制緩和と密接な繋がりを持っているが、この行財政改革により、かつては行政など公共部門の役割とされ、いわば独占分野とされていたサービスについて、民間が行うことを認めることが増加している。公共部門に代わって民間でも必要な役割を果たせる、むしろより効率的に良質なサービスを提供できる、そしてそれが産業として十分に成り立っていくという分野が、実は少なくなかったといえるだろう。

大規模なものでは1987年の国鉄民営化や前述の電電公社民営化がその代表的な事例であるが、それだけでなく、第3章で述べるように清掃事業、学校給食、公共施設運営などの業務は早くから民間が業務を行ってきた。最近では職業紹介でも民間の役割は大きく広げられつつある。さらに、第5～6章で詳しく取り上げるが、ここにきて福祉の分野でもその動きが急である。

公共部門の事業を民営化し、または民間の参入を認めることも、常に完全な万能薬ではないが、いずれにしてもこうした参入機会の増加は民間には大きなビジネスチャンスとなることが多い。こ

れまで公共部門が独占してきた分野は、競争がなかったことで、産業として見れば大きな遅れがあるのが通常であり、そこが事業者にとってはチャンスとなるからである。そして事業者たちの参入・競争によって、より安いコストでよりよいサービスの提供がなされるようになれば、それは国民にとって利益となるのである。

欧米では、例えば消防や刑務所の分野にも民間が参入している例がある。これが直ちに日本にも当てはまることにはならないかもしれないが、福祉分野一つを取ってみても、民間の力を活用する動きは、わが国のサービス産業に大きな影響を与えることになるであろう。

ただし前述のように、競争原理を導入しつつも、必ずしも市場原理だけでは機能しない分野があることは否定できないのである。

4 サービス産業と情報化社会の進展

(1) 機械化とサービス産業

昨今の情報通信網の発達も、元をたどっていけば、まずは機械化にその始まりがあったと考えることができるだろう。産業における機械化の進展は、特に製造業においては自動化・省力化などにより非常に大きな変革をもたらしたが、もちろんサービス産業に及ぼした影響も少なくなかった。

ただ、単なる機械化にとどまる限り、それはある意味で部分的な手作業代行にとどまるものであった。確かにサービス産業においても機械化は人件費の削減や時間短縮効果など大きなメリットを生んだ。例えば自動販売機の導入により、酒・ジュース類やタバコ、電車の切符などは人件費をかけることなく長時間（技術的には 24 時間）の販売ができるようになった。だが、各機械がそれぞれ単体で利用されているのであれば、機械相互の情報・データのやりとりは相変わらず人手に頼る部分も多く、また利用者も従来通りその場へ行かなければならないのである。

装置産業である製造業においてその手作業代行がまさに産業を根幹から変えるものであったのに比べれば、人的要素の大きいサービス産業においては、機械化による変革の度合は少なかったといえるのではないだろうか。

(2) ネットワーク化による効果

しかし、コンピュータや通信技術の発達に伴い、各機械相互が情報機器となってそれが通信回線で結ばれて情報のやりとりができるようになると（コンピュータネットワーク化）、その効果は単なる手作業代行とは桁違いのものとなり、多くのサービス産業にも革新とも呼べる変革をもたらしたのである。

銀行を例にとってみよう。1970 年代前半頃までは、銀行での預金の出し入れは、窓口の行員がその場で計算して手書きで通帳に記入していた。したがって払い戻しの際には、途中で何回か変動したかもしれない残高や利率、預金期間などを計算して支払い金額を算出し、通帳に記入して現金を手渡す、というように、今から考えると相当な手間がかかっていた。銀行員といえば計算が得意な人、というイメージが定着していたほどだ。これが CD（現金自動支払機）や ATM（現金自動預け払い機）の導入により、大幅に合理化されたのである。

もっとも効果がこれだけなら、それは自動販売機導入と似た程度のものかもしれない。しかし、CD・ATM がホストコンピュータと回線で結ばれて、また窓口で行われた出入金などに関する情報もその回線に乗せられるようになっていけば、ある日どの銀行のどの支店にいくらのお金があつ

ていくらの出金があり、全支店ではどうだったかを瞬時に集計できるようになる。とすれば、そのデータは、迅速に経営判断をして戦略を立てるための貴重な情報、必要不可欠な判断材料となるのである。これに乗り遅れては全く勝負にならないというべきものであろう。

(3) ネットワーク化を活用したサービス産業の変革

当時、銀行は前述のように護送船団方式の中にあり、結果的には機械化・ネットワーク化は横並びに近い形で行われ、各行間で大きな差を生むには至らなかったが、他のサービス産業では、これを積極的に活用して差別化を行ったり新機軸を打ち出したりして他に先行した企業が多く見られた。

例えば、流通業におけるPOS（販売時点情報管理システム）の導入があげられる。それまで店頭の商品の販売個数や陳列数・在庫の確認・補充は手作業で行われていた。それを、店の各レジを会社のホストコンピュータと結んで、商品がレジを通った段階で瞬時にデータが送られるようにしたのがこのシステムである。これを他社に先駆けて導入した企業は、どの店でどの商品がどれだけ売れたか、すなわち売れ筋や消費者ニーズをいち早く把握できるようになり、商品の仕入れや配送、そして経営企画まで他社と大きな差別化ができるようになったのである。

警備会社の中には、コンピュータネットワークを活用して、単なる人的警備サービスから総合家庭サービス会社へと大きく展開した企業も出た。加入家庭に設置した警報機に様々な機能を加え、それをネットワーク化することにより、警備だけでなく、ガス漏れ感知などの事故防止、各種情報提供サービス、さらには医療、介護サービス分野にまで幅を広げつつあるのである。

最近の例では、宅配便もあげられるであろう。配送員が受け取った荷物のデータを会社に送り、それをコンピュータ処理することで、膨大な数の荷物の動きを的確に把握し、確実にかつきめ細かな配送を行えるようにしているのである。

(4) 情報の重要性

このような情報通信網の発達により経済・社会の変化は一層めまぐるしくなり、そのため企業にとって「情報」そのものの重要性はますます高まっている。情報化社会と呼ばれる所以でもある。

各企業は社内データに関する情報、顧客に関する情報、業界の情報、その他あらゆる情報を素早く取得し、それを取捨選択・分析しなければ、競争に打ち勝てないであろう。

多くの企業は、すでに早くから生き残りをかけて、コンピュータネットワークを活用した業務の合理化・革新を進めている。これはどの産業にも共通して企業の命運に直結するものであるが、特に製造業と比べて生産性の向上・コスト削減などが課題になっているサービス産業においてはその重要性は顕著なものであろう。

もちろん幅広いサービス産業の中には、コンピュータの導入を必要としない、あるいはそれができないような中小・零細分野も少なくない。しかしそうした分野においても、「情報」が重要であることは共通ではないだろうか。

(5) さらなる情報化の急速な発達と普及

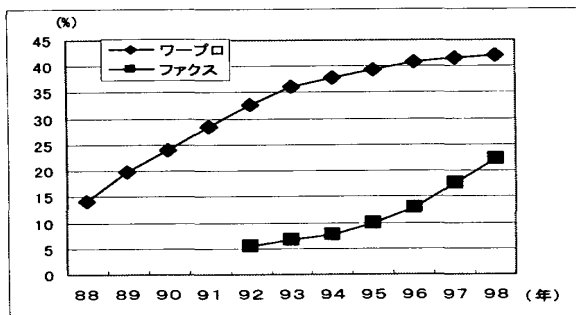
情報化は現在も激しい勢いで進んでおり、情報機器やコンピュータネットワークの普及の波は、企業だけでなく家庭・個人にも押し寄せている。

例えば、ワープロ（これを情報機器と呼べるかはやや疑問だが）が企業などの各職場に普及し始めたのは、おそらく1980年代後半であろう。まだほんの10年ほど前のことである。当初はワーブ

口の使い方をいち早くマスターした人に仕事が集中してしまうというような現象も起きていた。やや遅れてファクスも職場に普及するようになり、90年ごろには名刺にファクス番号を入れるのが当然のようになった。そしてその後、性能の急速な向上や低価格化とともにワープロとファクスは一般家庭にも広く普及していった(図1-8)。

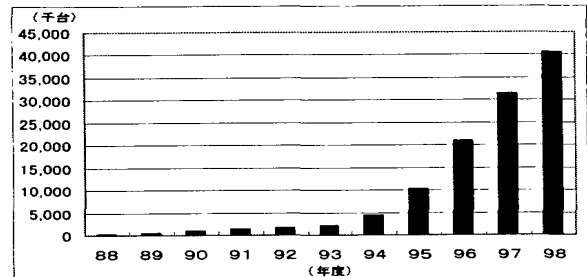
携帯電話が普及するようになってからは、まだ4~5年しかたっていない。しかしその加入台数はすでに4000万台を超えている(図1-9)。機器も通話料なども低価格化が進んでおり、今や高校生でも当たり前のように使用している。

図1-8 ワープロ・ファクスの一般家庭への普及率



(経済企画庁「消費動向調査」より作成)

図1-9 携帯電話の加入台数



郵政省電気通信局「移動電気通信事業加入数の現況」より作成、98年度は2月末現在の数字)

そして、高い機能を持ちながら使い方の難しさをワープロとの差別化などにやや足踏みをしていた感のあったパソコンが、インターネットなどコンピュータネットワークの発展に合わせて、大きく普及しつつある。企業などでは、ここ数年で名刺にはEメール(電子メール)のアドレスが入っているのがごく普通となり、家庭でもパソコンを所有する人が飛躍的に増加している。ちなみに、こうしたネットワーク化を構築した企業では、電話やファクスなど旧来型の情報機器の使用頻度が激減することが多いようである。

さらに技術の目覚ましい進歩により、各情報通信機器間や家電製品と間の機能の一体化も進んでいる。例えば放送と通信の融合により、個人が家庭のテレビを使って情報を発信できるようになる日も間近であるといわれているのである。

(6) 情報化社会と新たなサービス産業

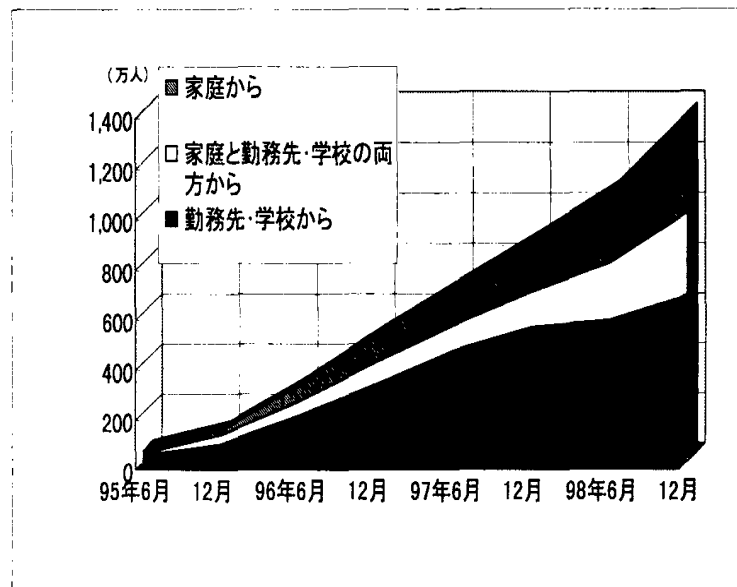
インターネットの発達・普及により(図1-10)、ネットワーク上には企業が続々と参入してこれまでに述べた変化とはまったく桁違いの革命を起こし、それは現在でも猛烈な速度で進んでいる。そしてそれらはほとんどが、サービス産業に分類される企業なのである。

インターネットには無数の販売業者がホームページを開き、商品を販売している。商品だけではない。航空会社もホテルも、チケット販売業者も不動産業者もホームページでビジネスを行なっている。我々は、店舗に出向くことなく居ながらにして、国内はもとより世界中のあらゆる商品・サービスを購入することができるのである。アメリカでは預金の出し入れや株式など有価証券の売買、保険の加入申込もインターネット利用が進んでいる。また、ホームページには広告が掲載されているものも多いがこれもサービス産業、ホームページを作成すること、ホームページを検索するソフトをつくることもサービス産業である。

ネットワーク上のサービス産業の多くは、ネットワークに接続されたコンピュータがあれば、世界中どこにいても行えるビジネスである。またインターネットからは有償・無償をあわせて無限ともいえる情報を得ることができ、見知らぬ人とも容易に情報のやり取りをすることもできる、という性質を活用すれば、世界中どこにいる人とも一緒に仕事ができるのである。したがって、仕事のやり方も大きく変わるし、企業だけでなく個人も低コストでビジネスを起こせる可能性が大きく広がっている。そして都市と地方、いやそれどころか国と国との格差もなくなっていくことも考えられる。

もちろん、インターネットですべてのことができるわけではないが、こうしたコンピュータネットワークの急速な発達・普及は、今後とも社会全体に予想もしづらいほどの大きな変革をもたらすとともに、将来のサービス産業のあり方にも計り知れない影響を与え続けることは間違いないといえる。

図 1-10 国内のインターネットの利用者



第2節 社会動向

1 将来に向けての概観

平成7年の国勢調査によると、日本の人口は約1億2千5百万人、世界の中で8番目の規模である。また人口密度は337人/k㎡で、人口1000万人以上の国の中ではバングラデシュ、韓国、オランダについて4番目に過密な国である。

わが国を含め、高度に経済の発展した国においては、一人の人間の存在それ自体が、自然環境や資源・エネルギーに負荷をかけるものであり、人口の増加はすなわちこの負荷の増加につながる。生活に最低限必要な食糧や水、電力の供給、排出されるゴミや廃棄物の処理といった問題に対して日本の国土は、そして地球は、どれほどの許容量を持ち合わせているのだろうか。

現在わが国においては、周知のように世界に類を見ないスピードで少子・高齢化が進んでいる。これは経済活力の低下、社会保障費の負担増大、こどもの社会性の低下など様々な問題をもたらすであろう。しかし以上のことを考えれば、少子・高齢化すなわち人口が横ばいから減少に向かうことは、いつかは通らなければならない道であると思われる。つけ加えるならば、地球規模で見ればすでにかなり以前から、将来の人口増加（人口爆発）に対する懸念が示されているのであり、これを回避しようとするれば、ある時点で地球規模の少子・高齢化が起こる可能性も当然考えられるのである。

平成10年の国民生活白書ではいわゆる「団塊の世代」を取り上げ、そのむすびで次のように述べている。

アジアの国に先駆けて欧米諸国の所得水準に到達するという偉業を成し遂げた（中略）日本の中年世代は（中略）今度は、世界に先駆けて高齢社会のモデルを創るといふ、極めてチャレンジングな、やりがいのある仕事に挑むチャンスを与えられているのである。

だが、これは団塊の世代に限ったことではないだろう。避けて通れない道であるなら、日本全体が世界に先駆けて高齢社会のモデルを創る挑戦をし、そして神奈川県もその大きな一翼を担うべきものであるといえるのではないだろうか。また、その中でサービス産業が果たす役割も少なくないといえよう。

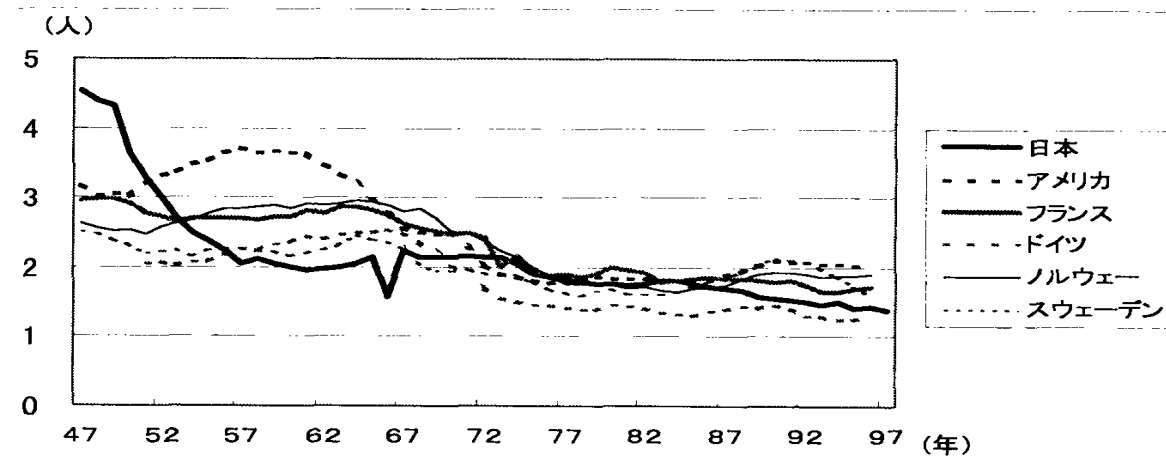
以下この節では、少子・高齢化の問題をはじめとして、女性の社会進出、都市化、働き方の変化などの社会動向をサービス産業との関係を交えながらまとめてみる。

2 少子化・高齢化

(1) 先進各国の共通性

少子化と高齢化は表裏一体のものである。少子化すなわち出生率の低下は先進各国共通の現象であり、「所得と出生率は逆相関関係にある（所得水準が上がれば出生率が下がる）」という言い方がされることもある。現在の人口を将来も維持するためには、1人の女性が一生の間に生む子どもの平均数（合計特殊出生率）が、2.08必要とされるが、今や先進各国ではほとんどの国でこの数字は2を割っている。その中でもわが国は1997年で1.43と非常に低い水準にある（図1-11）。

図1-11 主要国の合計特殊出生率



国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」より作成

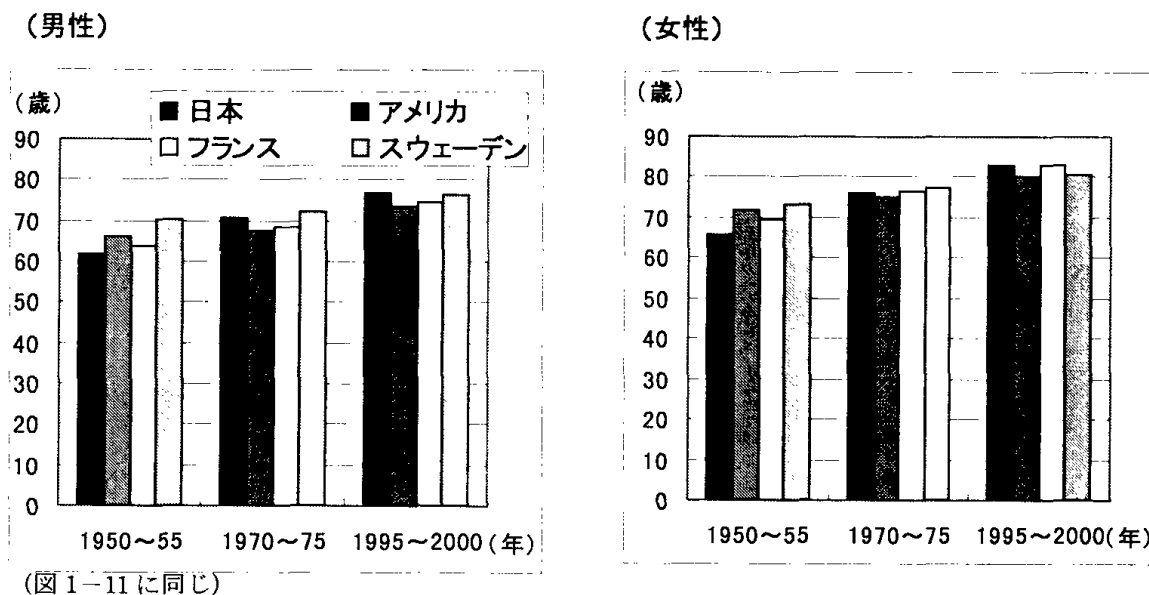
(2) 日本の特殊性

わが国は、図1-11にも見られるとおり、終戦直後の第1次ベビーブーム(1947~49年)には合計特殊出生率が4を超えるなど、この時期に短期間に人口が急増した(団塊の世代)。しかしこの傾向はその後急速に落ち着きをみせ、1955年前後にはおおむね2を若干超える程度の数字となり、以降徐々に低下して今日に至っている。なお、第2次ベビーブーム(1970~74年)の際には合計特殊出生率はそれほど大きく上がっていないが、これは、人口が多い団塊の世代が子どもを持った影響による。

また一方で、戦後日本人の平均寿命は、医療技術の進歩・衛生環境の改善により飛躍的な伸びを見せた。終戦直後には欧米諸国を大きく下回っていた日本の平均寿命は、今や世界一を誇るほどになっている(図1-12)。

以上の、「出生率の落差」と「長寿化」が、他の国に類を見ない速度での高齢化をわが国に招いているのである。

図1-12 主要国の平均寿命



(3) 日本の将来推計人口と高齢化

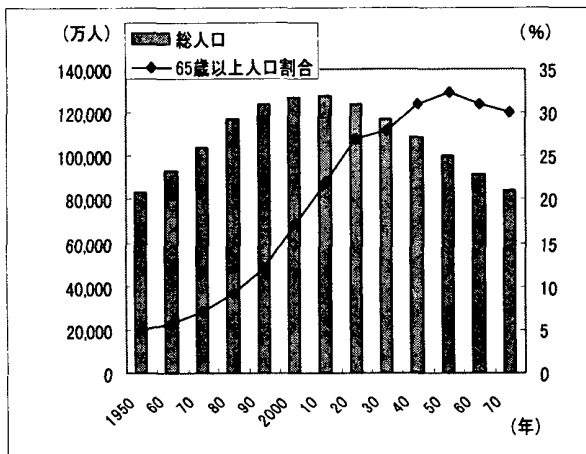
国立社会保障・人口問題研究所などの推計によると、日本の人口は2010年前後をピークに減少し、21世紀半ばには1億人程度になるとされている。

一方、高齢者の割合は増加を続け、全人口の中に占める65歳以上の人は、2015年前後には4人に1人、そして21世紀半ばには3人に1人になるとされている（図1-13）。

(4) 核家族化・単独世帯化

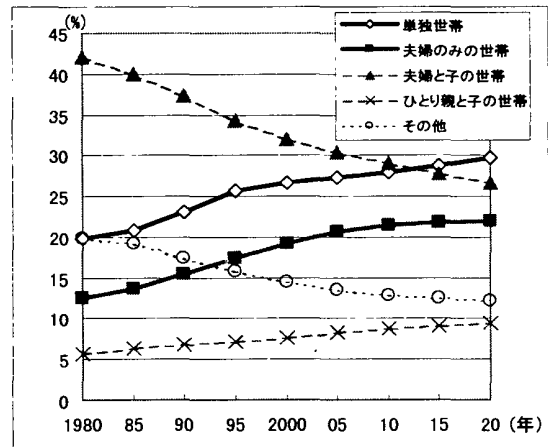
かつては大家族が主体だった日本も、戦後の経済発展・都市化の進展とともに急速に核家族化が進んだが、さらに現在は単独世帯（一人暮らし）が増加している。単独世帯は1980年から95年の間に世帯数で約710万世帯から1124万世帯に、全世帯に占める割合としては19.8%から25.6%に増加している。また核家族の中でも、夫婦と子どもからなる世帯は横ばいから減少傾向であるのに対し、夫婦のみの世帯が大きく増加しており、家族あるいは生活単位の細分化が著しく進展している（図1-14）。

図1-13 総人口と高齢者割合



（国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（中位推計）より作成）

図1-14 世帯形態の変化



（国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計より作成）

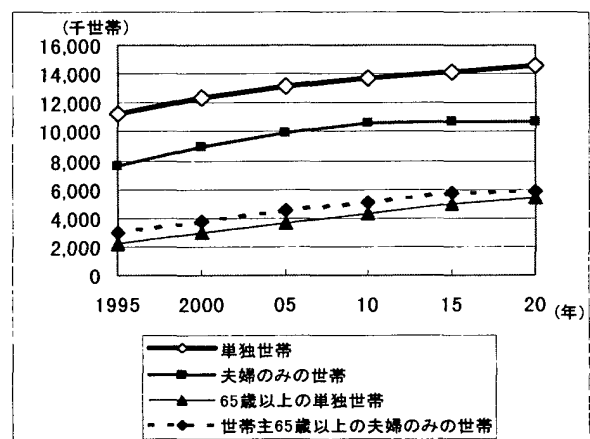
(5) 高齢者世帯の増加

単独世帯は今後も増加が予想されているが、その増加分はほぼ高齢者によるもので占められる。

1995年から2020年までに単独世帯は1124万世帯から1453万世帯へ約330万世帯の増加が予想されているが、その中で、65歳以上の人の単独世帯は220万世帯から537万世帯へ、これも約330万世帯の増加が見込まれている。

さらに夫婦のみの世帯も、全体で762万世帯から1069万世帯へ約300万世帯の増加が予想されているが、65歳以上の夫婦のみの世帯は294万

図1-15 増加する高齢者世帯



（図1-14に同じ）

世帯から 585 万世帯へほぼ 300 万世帯に近い数の増加が見込まれている。

このように、今後の日本の高齢社会は単に高齢者の数や割合が増えるというだけでなく、高齢者のみで日常生活をする人が大幅に増加することを意味する。(図 1-15)

(6) 平均世帯人員と単独世帯割合の国際比較

なお、家族あるいは生活単位の細分化という傾向は、経済発展・都市化の進展という視点のみならず、生活様式・意識の欧米化という側面も持ち合わせている。欧米では、特に北欧地域を中心にすでに一人暮らしの割合が高いなど平均世帯人数が少なく(表 1-1)、伝統的にそうしたことを前提に社会が形成されている。これに対し日本は、形式的には生活様式の急激な欧米化を行ったが、高齢者の一人暮らしなどに社会が対応できる仕組みが整っていないのではないだろうか。欧米のように長年の蓄積がないわが国でこうした状況にどのように対応していくのかが大きな課題であろう。

表 1-1 主要国の平均世帯人員と単独世帯割合

国	年次	平均世帯人員(人)	単独世帯割合(%)
スウェーデン	1990	2.3	36
ノルウェー	1990	2.4	34
フィンランド	1990	2.4	32
デンマーク	1990	2.3	34
イギリス	1990	2.5	26
フランス	1990	2.7	24
ドイツ	1990	2.3	35
オーストリア	1990	2.6	27
アメリカ	1990	2.6	25
日本	1990	3.0	23
日本	2020	2.5	30

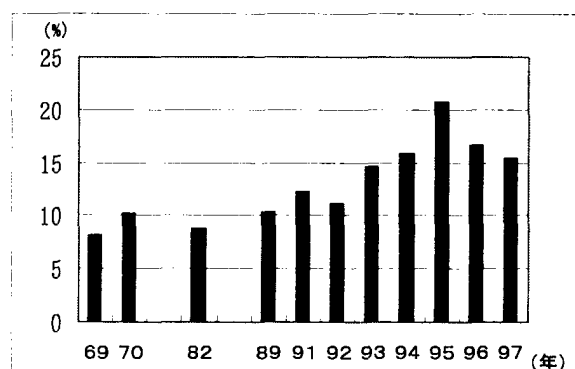
(7) 働き手としての高齢者

高齢化は、第5章で取り上げる在宅介護サービスのように、高齢者向けサービス産業への需要を増加させる。それ以外にも、文化・レジャーから健康・医療まで高齢者市場の範囲・規模は非常に大きく、産業界からは以前からシルバービジネスとして注目されている。

だが一方で、それはサービス需要者としてだけでなく、供給者すなわち働き手としての高齢者が増加するという面もある。元気で働く意欲のある高齢者は数多いし、また定年後もある程度は収入を得る必要があるということが一般的であると思われる。そこで高齢者の雇用が問題となってくる。

それには課題も多い。代表的なものとしては、これまで企業で働いてきた高齢者の多くが、社外でも通用するような専門的能力・技能を持っていないことがあげられる。これは主に終身雇用・年功序列といった日本的雇用慣行に起因するものである。そのためもあつ

図1-16 新規開業のうち50歳以上の人によるものの割合



(平成 10 年「国民生活白書」より作成)

て、定年後は賃金水準を大きく下げないと職が見つからないといわれる。

だが、課題だけでなく明るい展望もある。高齢者の持つ経験・ノウハウ・人脈などは、目には見えなくとも、ビジネスにとって貴重な資源ともなる。またここ景気低迷の影響から減少しているものの、高齢者が自ら業を起すことも多く（図 1-16）、高齢者自身が高齢者向けサービス産業をはじめめることもあるのである。

新たな仕事に取り組み、挑戦することは若者だけに限られることではない。少子化により若年層労働者が減少していくことから、高齢者が働き手として活躍することは重要なことである。今後は高齢者自身の取り組みはもとより、社会全体が高齢者の持つ能力を評価しそれを生かせるような環境を作り上げていかねばならないだろう。

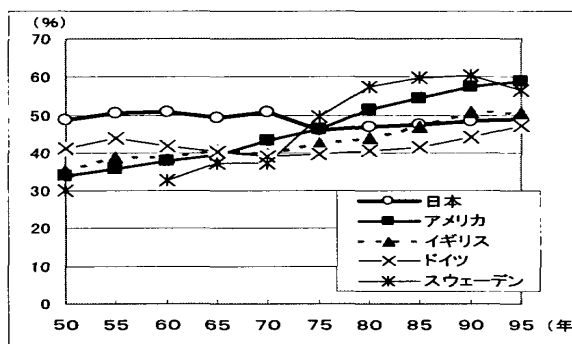
3 女性の社会進出

(1) 職業を持つ女性の増加

かつて農業や自営業が主流であった時代には多くの女性がこうした家業に従事していた。しかし産業構造の変化とともにサラリーマンが主流となり、専業主婦が多数を占めるようになった。そしてさらにその後、社会に出て職業を持つ女性が増加するようになってきている。これは日本のみならず世界的な傾向であり（図 1-17）、今後もそうした流れが続くと予想されている。

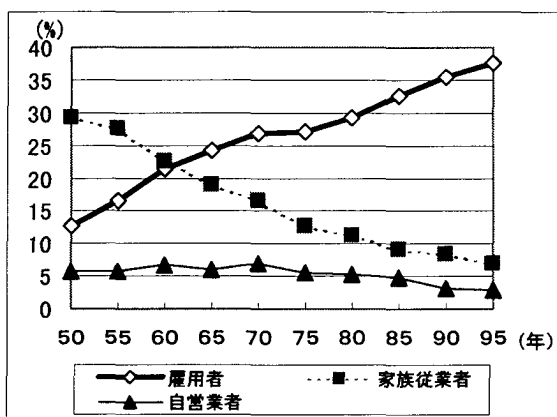
なお、図 1-17 ではわが国の女性労働力率は一見大きな変化がないように見えるが、これは農業従事者が労働力に含まれていたためである。女性が外で職を持つという意味においては、雇用者比率は大きく増加している（図 1-18、1-19）。

図 1-17 主要国の女性労働力率



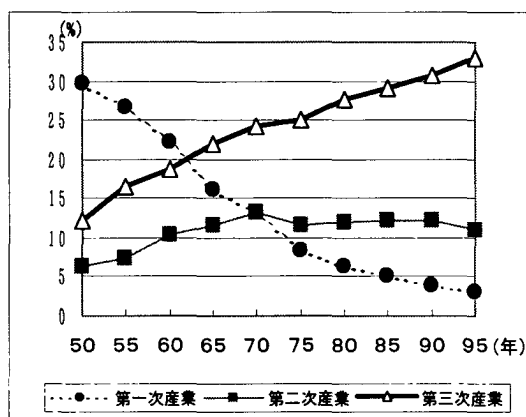
(平成 9 年「国民生活白書」より作成)

図 1-18 女性の雇用者比率



(図 1-17 に同じ)

図 1-19 女性の産業分野別就業比率



(図 1-17 に同じ)

(2) 様々な背景

こうしたことの背景には様々な理由が考えられる。

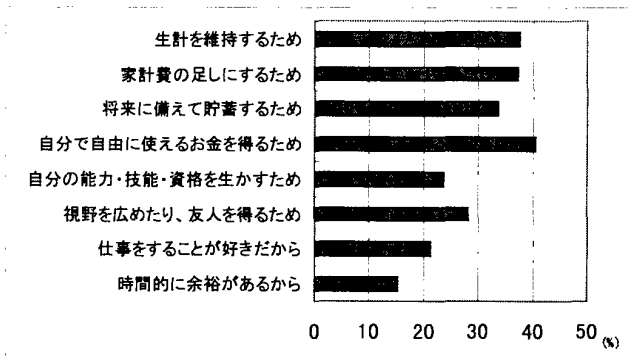
まず女性が働くことへの意識変化が挙げられる。徐々に進んだ男女平等意識の浸透、女性の高学歴化などに伴い、女性も自らの知識や技術・能力を生かしたい、社会参加をしたいという意識が高まってきた。また収入を得ることを男性のみの役割とすることなく、仕事を持ち賃金を得て、生活の糧としたいという考え方も現在においては常識的とも言える。一方で、専業主婦として家にずっといるだけでは満足できない、とにかく何らかの目的で外に出たいという意識がある場合も考えられる(図1-20)。

次に社会要因として、女性の社会進出が進んだ初期においては、流通・サービス産業の発展等に伴って、女性が家事・育児との両立をしやすいパート労働需要が増加したことが挙げられるであろう。またその後、

全自動洗濯機や電子レンジなど家電製品の普及(図1-21)や核家族化の進展に伴い家事負担が軽減されたことなども挙げられる。さらに最近では、男性との間で家事や育児を分担する夫婦も以前より多く見られるようになった。他方、晩婚者あるいは非婚者の増加により、家庭にとらわれずに仕事に打ち込む女性も少なくない。

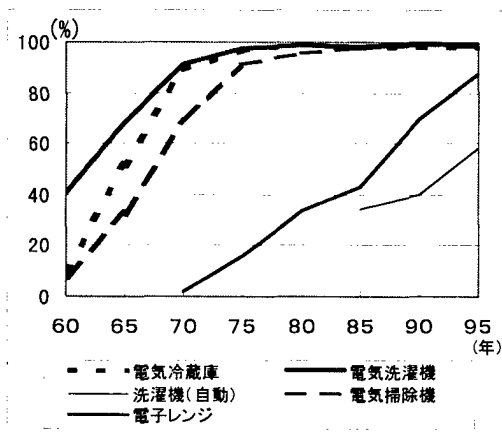
それ以外に見落とせない大きな要因が経済的要因であり、特に家計における住宅費及び教育費の負担が重いことから、共働きをせざるをえないという家庭も多いのが現状である(図1-22)。

図1-20 女性が働く理由



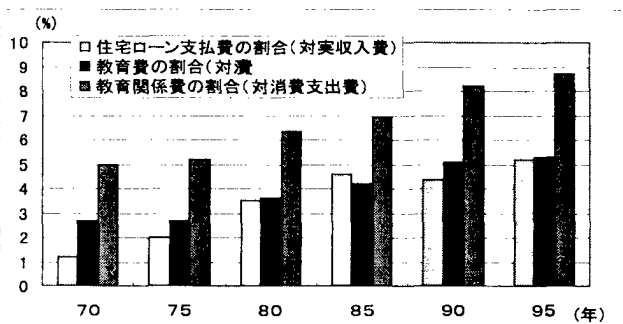
(図1-17に同じ)

図1-21 家電製品の普及



(図1-17に同じ)

図1-22 住宅費・教育費の負担



(図1-17に同じ)

備考:「実収入」はいわゆる税込み収入、「消費支出」はいわゆる生活費のこと

(3) 女性の社会進出を取り巻く環境

このようにいったん進んだ女性の社会進出の流れは逆戻りすることはないであろう。すでに女性は欠くことのできない大切な労働力であり、かつ、今後の本格的な少子高齢社会ではその重要性はますます高まると考えられている。

しかしわが国においては、女性が社会で働くうえでは、いまだ制度・慣行に多くの問題が残されている。当然のことながら女性は出産・育児において大きな負担が避けられないため、そうしたことが不利にならないような仕組みの整備が重要である。また介護の問題も現段階においては女性の負担が大きいのが実情であり、これも制度とともに慣行を改めていく必要がある。

なお後に述べるような終身雇用制の変化、実力主義・中途採用の増加といった雇用・労働状況の変化が、出産・育児で一時的に仕事を離れざるを得ない女性にとって、多少なりとも有利になることも考えられる。

(4) 女性の社会進出とサービス産業

女性の社会進出とサービス産業との関係を見ると、女性がサービスの供給者として社会に影響を与えた面と、需要者としてのサービス需要を増加させた面があるだろう。

供給者としては前述のように、流通・サービス業の発展に際して女性パートタイマーたちの寄与は大きかった。これは今でも続いている。また常勤社員としても、男性中心の慣行が残りがちな伝統的製造業より、比較的柔軟に女性を受け入れたサービス産業において、より多くの女性がその能力を発揮したといえよう（図1-19参照）。

需要者の面からみると、仕事に時間を割くようになった女性が、専業主婦の仕事とされていたことを代行し、または補うサービス産業への需要を増加させたといえよう。詳しくは第4章で「家計のアウトソーシングと家事代行サービスの動向」として取り上げるが、料理・食事関連のサービスはその典型的であろう。主婦の仕事は、現在のサービス産業は、ほとんどすべての分野をその業務として取り込んでいるのである。第6章の「子育て支援サービス」もある意味でこの範疇に入る。需要増加として目立たないところでは女性が職場へ移動することにより、交通機関への需要も増加しただろうこともあげられる。

また、核家族化・単独世帯化など他の要因の影響とも関連するが、スーパーやデパートの営業時間延長や深夜営業のコンビニエンスストアの普及にも、女性の社会進出は一役買っている部分があるだろう。

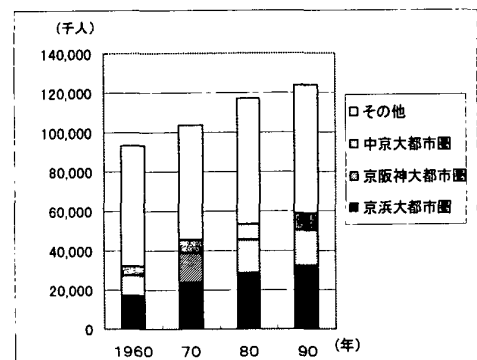
4 都市化・一極集中の進展

(1) 大都市への集中

わが国では東京、大阪、名古屋を中心とする三大都市圏に人口が集中している。すでに1960年には全人口の約3分の1をこの三大都市圏の居住者で占めていたが、現在ではこの割合は約2分の1にまで上昇している（図1-23）。特に首都圏への集中は著しく、例えば特別区23区では人口が約800万人、さらに昼間人口では約1100万人にも上る。23区の総面積はわずか680km²あまり、日本の国土（377,855km²）からすると0.2%にも満たないエリアに、昼間は全人口の9%近くの人がいるわけである。

そして人口とは表裏一体の関係にあるとも言えるが、国会、中央省庁、企業、大学から商業施設、娯楽

図1-23 大都市圏への人口集中



(日本統計協会「統計で見る日本1999」より作成)

施設なども大都市圏、特に首都圏に集中しており、まさに一極集中という言葉がすべてを表しているといえよう。

東京ほどではないが、神奈川も横浜・川崎を中心に 800 万人を超える人口を有し、首都圏の一角を形成している。

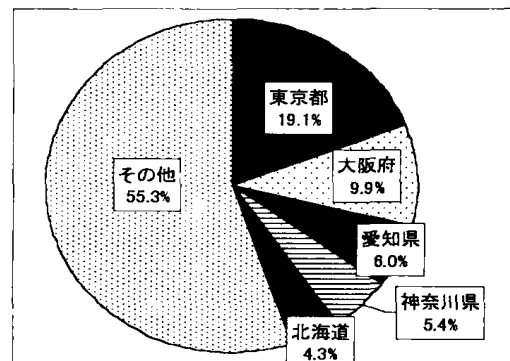
(2) 企業にとっての大都市の魅力

首都圏をはじめ大都市には過密などの弊害がある一方で大きな魅力もある。その魅力を、企業の視点と生活者の視点に分けて考えてみる。

まず企業にとって大都市とは、ヒト・モノ・カネ、そして情報、サービスと、経営に必要な要素が集積されている非常に便利なところなのである。人がたくさんいるから会社がほしい人材も探しやすい、商業・流通機能が発達しているから必要な物はすぐ手に入る、金融機関なども集まっているから資金も調達しやすい。そして、人と人とが顔を合わせることによって、あるいは街の中を歩くことによって、正式なルートからだけでなく様々なところから最新の情報を得ることができる。また、企業向けのサービスを行う会社も多数現れるようになり、企業にとっての利便性は一層高くなっていったのである。

あとは、大都市に会社を構えることによる地代や渋滞など、過密の弊害との比較衡量となる。製造業の大規模な工場などは、それらの弊害に加えて立地規制等の関係もあり大都市圏から離れていったものが多いが、そうした企業でも本社機能は都市に残っていることが普通であろう。また各サービス産業は、事業所向けサービスであれ個人向けサービスであれ、その性質上、人の集中がビジネスに有利な条件となることが多いため、当然のように大都市に集中してきた。多くの企業は「集積による利便>過密による弊害」と判断していると考えられる(図 1-24)。

図 1-24 大都市圏に集中する企業



(総務庁統計局「平成8年事業所・企業統計調査報告」より作成)

(3) 生活者にとっての大都市の魅力

一方生活者からみると、まず、大都市は職場や学校があるからそこに住まざるを得ないという面があるだろう。しかしそうでなくても、大都市は便利な上に楽しいという魅力があるといえるのではないだろうか。

例えば食べ物である。大都市には国内外の食材が集まってきており、それがデパート・スーパーから専門店、そして街の小さな商店まであらゆる小売店の店頭にも並ぶ。外食の充実も大きい。和食はもとより、中華料理、フランス・イタリアなど西欧料理、その他エスニックなどと呼ばれる各国料理とまさに世界中の食事を楽しめる多数の外食店があり、いずれも高級な店から安価な店まで様々なタイプが揃っている。また酒を楽しめる店も無数といっているほどにあり、これまた和洋中を問わず、価格帯も幅広く揃っている。

服などのファッションも同様である。これは特に女性にとっては大きな魅力であろうが、最近では若者を中心に男性もファッションに気を使う人が増えている。大都市には、海外の有名ブランドを

扱う高級ブティックや、流行の最先端に行く個性的な服を扱う店が集まっている。服だけでなくバッグや靴、アクセサリー、化粧品のお店も数多いし、また美容院もこのカテゴリーに入るかもしれない。街には、目抜き通りの大きなビルから裏通りの雑居ビルまでファッション関係の店がひしめいているのである。そして一方では、低価格な普段着などを扱う店も少なくないし、いわゆるディスカウントストアの発達も目覚ましいのである。

それ以外にも、趣味・教養・娯楽のための機能が大都市に集まっている。大型書店、CD・ビデオ店、家電量販店といった店舗、コンサート会場、映画館、劇場、美術館、スポーツ競技場などの鑑賞・観戦施設、そしてカルチャーセンターやフィットネスクラブなどの学習・運動施設など、多数の都市住民それぞれの関心に対応して、非常に多様な選択肢が用意されているといえよう。

そしてさらに、これらに関する有形・無形の情報が大都市には満ち溢れており、それが魅力を大きく高めているのである。

もちろんこれらを否定する人も少なくないだろう。しかし全体としては、過密の弊害に少なからぬ不満を抱きつつも、大都市の便利さ・楽しさを捨てられない人が多いからこそ、一極集中という結果が出ているのだろうと思われる。

(4) 大都市とサービス産業

上記(2)で触れたように、サービス産業はその性質上、人や企業が集中している場所で発達しやすい。(3)に取り上げた店舗や施設はすべて広い意味でのサービス産業である。

大都市では常に絶え間なく新しいビジネスが生まれ、多くは消えて行くが、そのうちのいくつかは生き残って成功を収める。そういった新陳代謝こそが都市の活力であるが、今やその大きな部分をサービス産業が担っているといっても過言ではない。こうした消長の主役となる事業者たちは、通常小規模であることが多いため統計上に表れにくく、実態も把握しにくい。しかし、規制とは無縁であることが多く、敏感に時代の流れを察知してビジネスに活かし、あるときには時代の先端を走り、情報の発信元となり、また流行を生むこともあるといえるだろう。

もちろん大規模なサービス産業も大都市に集中している。ヒト・モノ・カネ・情報が集まることによって大都市には大小さまざまなサービス産業が発生・発展し、豊富なサービスの提供が可能になっているのである。

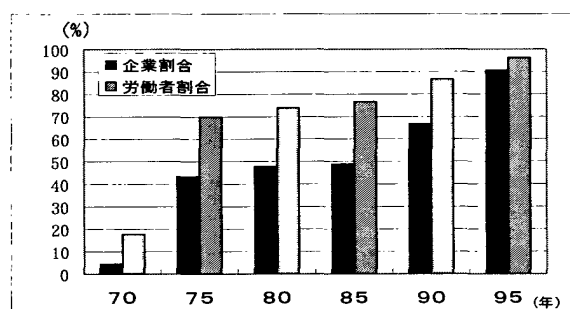
5 労働環境の変化

(1) 働き手の変化

戦後の復興、高度経済成長から現在に至る時間の経過の中で、企業側もさることながら、働く側の状況も大きく変わってきた。その要因はいくつか挙げられるが、まず先にも述べた長寿化による元気で勤労意欲のある高齢者の増加や女性の社会進出、そしてさらに若い世代を中心とした転職者の増加などがある。

またそれと少なからず関係するが、働くこ

図 1-25 週休 2 日制の実施割合



(図 1-23 に同じ)

とへの意識も変化している。例えば週休2日制の導入などによる余暇・ゆとりの重視の流れである。週休2日制は1970年代前半と90年前後に大きな進展があり(図1-25)、91年には「日本を休もう」というキャッチコピーのCMが話題になった。また高学歴化や機械化の進展などによるホワイトカラー志向もあげられよう。バブル経済期には3K(きつい、汚い、危険)という言葉が生まれ、単純労働などへの若年労働者の不足により外国人労働者問題が大きくクローズアップされた。これはその後下火になっているものの、今後の社会・経済動向によっては将来再燃することも考えられる。

そして最近では、以下に述べる終身雇用・年功序列といった日本的慣行への疑問とその変革の動きが大きな話題になっている。

(2) 雇用の流動化

現在、わが国の社会においては雇用の流動化・転職の増加が進みつつある。日本型終身雇用制の崩壊と表現されることもある。この現象の要因を働く側の立場から考えると、次のように考えられるであろう。

まず、個人の価値観の変化に伴い、一つの会社に数十年間にわたって勤め続けることに満足しない人たちが増えていることがあげられるだろう。組織の中に自己を埋没させたくない、組織にとらわれずに人生の各段階において自らの目標の実現を目指したい、自分の可能性をいろいろなところで何回も試したい、などという考え方である。これには、国際化、特にアメリカ流の考え方が浸透してきた影響も強いと思われる。

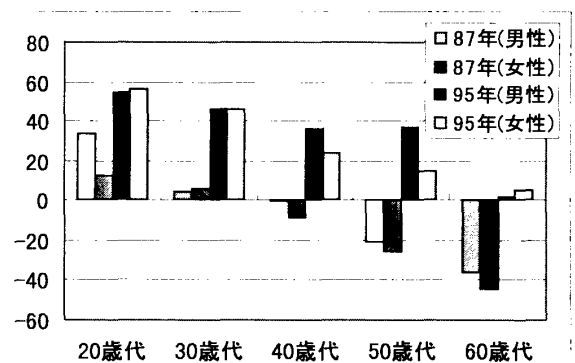
また、以前から「企業の寿命」は30年であるとか40年であるとかいわれてきたが、昨今、重厚長大産業の業績が不振であることや金融機関をはじめとする大企業の経営破綻が相次いだことも、この流れに拍車をかけることになったのだろう。なぜなら例えば30~40年ほど前、つまり今50~60歳前後の人たちが就職した頃の人気花形産業の代表は、現在非常に厳しい経営環境にある鉄鋼・造船業であり、そして最も堅実な就職先と評価されたのは、破綻が相次いだ銀行だった。これらは、企業の盛衰の激しさ、寿命のあつけなさを如実に物語っているのである。

今や若い世代では転職志向を持つことが主流となっており、一生同じ会社に勤めたいと考える人は少数派となっている(図1-26)。

(3) 能力主義(結果評価主義)

雇用の流動化はすなわち中途採用の増加であるが、これは従来の年功序列式システムとはうまくかみ合わず、能力主義による評価が導入されてはじめて機能する。雇用の流動化と能力主義の導入は一体の関係にあるのである。

図1-26 転職志向DI



備考: 転職志向DIは「自分の能力や適正が発揮できるならば転職してもよい」との回答割合から「多少の不満はあっても一つの会社や職場で長く働くのがよい」との回答割合を差し引いたもの(平成10年「国民生活白書」から作成)

能力主義の典型は、例えばプロ野球やJリーグである。選手は試合で出した結果で評価される。ベテランであるからとか長い時間練習しているからという理由で、レギュラーになったり試合に出場したりすることはない。そういうことは（多少加味されることはあるにしても）基本的に評価の対象にはならない。

こうした勤務年数や労働時間の長さにとられない評価の仕方は、働く人のやる気や創意・工夫を引き出すのに効果があり、チャレンジ精神を持った人が能力を発揮するにふさわしい仕組みである。

しかし一方で、人間の能力や仕事の結果を評価することは困難が多い。単に数字だけで計れない要因があったり、短期間で結果を判断できないことも少なくないであろう。評価する側の評価能力もマチマチであろうし、主観が入ることも否定できない。評価体制がきちんとは確立しなければ、働く側に不満がつのることになり、逆効果になることも考えられる。これまで和を重視してきた日本の社会全体に、そう簡単に浸透するかも疑問視される。

能力主義・結果評価主義が望ましいと考える人の割合は増加しており（図 1-27）、今後こうしたことはわが国でも進んでいくと思われるが、以上のことからしても、このまま一気に進展するとは考えにくい。

(4) 企業の側の改革

以上はいずれも働く側から見た考え方であるが、企業側から見れば働き手の変化に加えて、次のような事情が考えられる。

それは、国際化・規制緩和などにより競争が激しくなり、情報化などにより経営にスピードが求められようになった現在、かつての終身雇用・年功序列にこだわっていきは生き残れなくなってきたというものだ。選手を「大事にする」プロ野球のチームが、ぬるま湯と評されて弱体化していくのと同様なのである。

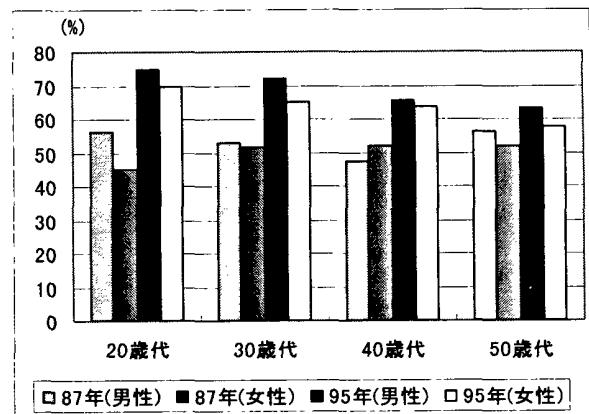
そこで、例えば勤務時間に関してはフレックスタイム・自由裁量を導入して、労働時間にかかわらず結果を評価できるようにする、あるいはこれまで終身雇用を前提としてきた賃金体系や退職金・福利厚生・企業年金を見直す、という動きが目立っている。また、それとともに中途採用によって即戦力を求める傾向も強まっている。

ただ前述のように、これまでの日本的慣行が一挙になくなって、いわばアメリカ化するということはないだろう。

(5) サービス産業との関連

以上のことは製造業にも共通のことであるが、製造業が成熟化しサービス産業へと経済のウェイトが移っている今日、流動化した人材が転職者として流入する先はサービス産業であることが多いであろう。さらには雇用の流動化・能力主義の進展は、転職のみならず、起業者の増加につながる

図 1-27 能力中心の賃金体系への切替を好ましいと考える人の割合



(図 1-26 に同じ)

と思われる。そして新規起業にあたっては、設備のための初期投資と専門的技術が必要な製造業に比べ、知恵・アイディアと挑戦心があれば比較的少額の元手で業を起こせることが多いことから、サービス産業が中心になるのではないだろうか。

また視点を変えてみると、雇用の流動化・能力主義の進展自体をビジネスチャンスとして成長しているサービス産業もある。職業紹介・人材派遣業などがそれであり、各企業に結果評価システムを構築するためのコンサルティングを行う会社も見受けられるのである。

6 民間非営利活動団体(NPO)をめぐる動き

(1) 阪神・淡路大震災での活躍と制度上の課題

1995年1月の阪神・淡路大震災は兵庫県を中心に甚大な被害をもたらしたが、その救援活動や復旧・復興活動に際して、市民活動団体やボランティア団体の活躍が非常に大きな役割を果たし、その社会的重要性が改めて認識された。しかし一方で、これら団体が活動を行っていくにあたっての制度上の不備も浮き彫りとなった。それは、団体が組織的に活動しているにも関わらず、法律上の法人格を持っていないため、銀行口座の開設、電話の設置、不動産の賃借やその登記など、活動のための基礎的な行為が団体名で行えなかったことである。

わが国の民法・商法は法人の設立にあたっては営利法人と公益法人のみを認め、いわゆる中間法人の設立は認めておらず、また公益法人は設立要件が厳しいのが現状である。このため、市民活動やボランティアを行うグループはほとんどが任意団体として活動していた。これに対しては早くから疑問を投げかける意見があり、活動者だけでなく法学者などからも制度改善を求める声が強かった。それが大震災を期にクローズアップされたのである。

(2) 特定非営利活動促進法の制定

こうした声を受けて、これら民間非営利活動団体の持つ機能が、社会でより生かせるような環境整備を行なうための法律制定が検討された。そして、国会をはじめとして各方面で様々な議論を経た結果、98年3月に特定非営利活動促進法が成立し、同年12月から施行された。これにより、保健・医療・福祉の増進、まちづくりの推進、環境の保全など12分野(表1-2)で活動する団体に法人化の道が開かれたのである。

そして昨年12月1日から法人格取得の申請の受け付けが始まっているが、新しい制度だけに様子を見ている団体や、任意団体のまま活動する意向の団体も少なくないといわれている。同法に関しては、税制上の優遇措置など議論が続いている問題がいくつかあるが、この制度が日本に根づいていくかどうかは今後注目される。

表 1-2 法の対象となる12分野

①保健、医療又は福祉の増進を図る活動	②社会教育の推進を図る活動	③まちづくりの推進を図る活動
④文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	⑤環境の保全を図る活動	⑥災害救助活動
⑦地域安全活動	⑧人権の擁護又は平和の推進を図る活動	⑨国際協力の活動
⑩男女共同参画社会の形成を図る活動	⑪子どもの健全育成を図る活動	⑫前各号に掲げる活動を行なう団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動

(3) NPOの範囲と経済規模・役割

民間非営利活動団体の範囲は、この法律の対象となる分野だけに限定されるわけではなく、またこれにより法人格を得た団体に限定されるわけでもない。その範囲の取り方は様々であるが、98年6月に経済企画庁から発表された調査では、①非営利性、②経済価値の創出性、③非政府性、④自発性のある団体、と定義して次の団体を対象とした(表1-3)。

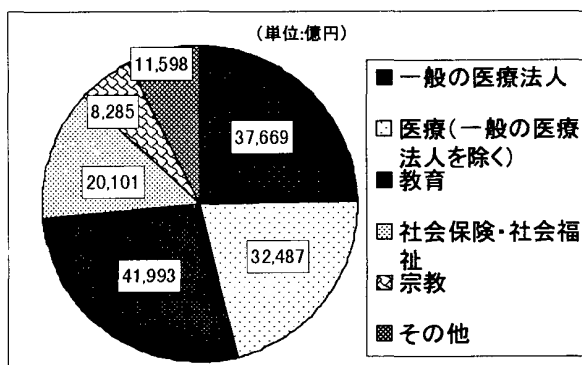
表1-3 NPOの範囲

狭義の民間非営利活動団体	広義の民間非営利活動団体
<ul style="list-style-type: none"> ・ 社団法人 (民法34条に基づくもの) ・ 財団法人 (民法34条に基づくもの) ・ 学校法人 ・ 社会福祉法人 ・ 宗教法人 ・ 更正保護法人 ・ 労働組合 ・ 商工会、商工会議所 ・ 政党、政治団体 ・ 特定医療法人 ・ 地縁団体 ・ 市民活動団体 	<p>狭義の民間非営利活動団体に、一般の医療法人を加える</p>

そしてその調査によると、一般の医療法人を除いた民間非営利活動団体の経済規模は、算出した付加価値額で約 11 兆円 (対 GDP 比 2.3%)、そのうち市民活動団体の付加価値は約 300 億円となっている(図1-28)。

もちろん、非営利活動の評価は経済規模で計るべきではないし、同法も経済・産業の発展を目的につくられたものではない。しかし第1節で述べたような、競争原理だけでは必ずしも機能しない産業分野においては、そのすき間を埋め、消費者・生活者のニーズに応えるサービスを提供する役割を果たすこともあると考えられる。

図1-28 NPOの経済規模



(経済企画庁国民生活局「民間非営利活動団体に関する経済分析調査」より作成)

第2章 サービス産業の現状

—サービス経済化の進展—

第1節 サービス産業とは

1 様々な定義

一口にサービス産業と言っても、その範囲は一様ではなく、ある場合は小売業が含まれていたり、ある場合は金融・保険業などを中心に議論されたりするなど、概念的な混乱がある。そこで、サービス産業の現状を述べるに先立って、その範囲を明確にしておくことにする。

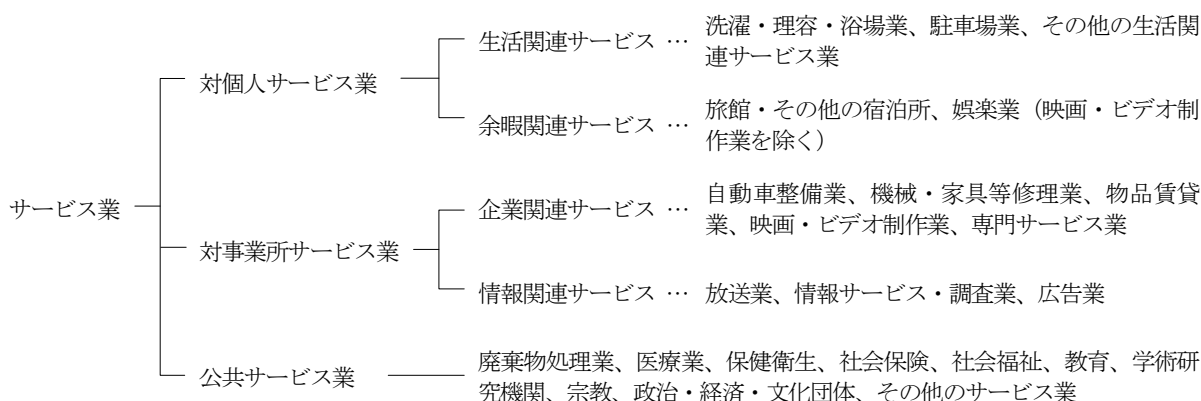
(1) 最広義

サービス産業を最も広く捉える定義は、サービス産業＝第三次産業と捉えるもので、サービス産業＝第三次産業の別称¹とも言われる。サービス経済化の進展など、産業構造の転換を語る場合は、第三次産業＝サービス産業として捉えられることが多い。しかし、サービス産業におけるグローバル化の進展、規制緩和の遅れなどが、主として金融業を想定して語られているように、サービス産業の特性や動向についてサービス業以外の業種を念頭に置いて語られる場合も多いが、必ずしもそれが狭義のサービス業に当てはまるとは限らない。このように、サービス産業を第三次産業として捉えた場合、そこに含まれる様々な産業の特性を分析することが困難となる。

(2) 最狭義

サービス産業＝日本標準産業分類のL分類（サービス業）とするものである。サービス産業に関する諸報告書では、L分類を対象とするものがほとんどだが、L分類を構成する諸産業に体系性がなく、なかにはL分類以外の産業のほうがむしろ近いものが存在するなど、分類上の問題が指摘されている。これは、現行の産業分類の体系が製造業中心に体系化されたもので、サービス業をそれ以外の産業として位置づけたことに起因している。とはいえ、サービス業全体をその需要者に着目した中項目の並べ方はされており、図2-1のような分類による分析も多くの報告書でなされているところである。²

図2-1 サービス業の分類



¹ 「神奈川のサービス業（対事業所サービス業編）」より

² 図2-1は、日本標準分類平成5年改訂によっている。従前の分類では、例えば放送業が対個人サービス業の位置に並んでいた。

(3) 中間①

通産省「21世紀の産業構造」³では、全産業を15分類して、日本の産業構造の将来像を描いている。この中で、生活関連サービス、産業関連サービス及び教育・医療・公共の3区分をサービス産業として捉えることも可能である。これは、産業を生産額ベースで捉えるために、産業連関表の分類によって分けられたものであるため、日本標準産業分類とは完全には対照しないが、サービス産業の将来像を分析するための分類としては有効なものと考えられる。特色は、L分類の枠にとらわれるものではなく、飲食業が生活関連サービスに含まれ、廃棄物処理業が除外されるなどの相違にある。当然のことながら、この3区分とL分類内の3分類とは一致しないことに注意を要する。

(4) 中間②

野村清（1996）⁴では、全産業を、付加価値として物財を生産する「物的産業」と付加価値としてサービス財を生産する「サービス産業」とに分類している。これによれば、サービス産業とは、第三次産業から電気・ガス・水道業を除いたもので、サービス業と物財の流通あるいは移動を行なう産業とで構成される。サービス産業を、財の本質から問い直して分類した点、注目に値する。

しかしながら、野村による定義を表2-1のように現行の産業分類と対照して考えることには若干無理もある。例えば製造業を本業としながら副業としてサービス財を提供している企業は多い。これらについては部門別に分割して考えない限り、野村の言う物的産業とサービス産業に完全に2分することは無理であるが、現存の統計データではこうした処理は不可能である。

表2-1 産業分類の対照表

日本標準産業分類(大分類)	生産された付加価値	貨幣との交換対象	備考	野村による定義	標準分類	物財からみた垂直的視点での分類
農林水産業	G	G		↑ 物的産業 ↓	第1次産業	素材の生産
鉱業	G	G			↑ 第2次産業 ↓	
製造業	G	G				
建設業	G	G	営繕はサービス財			
電気・ガス・水道業	G	G	電気はサービス財 配給はサービスの		↑ サービス産業 ↓	第3次産業
卸売小売業	S	G	交換形態はGの取引			
金融保険業	S	S	(制度はGの特権)			
不動産業	S	S	仲介は両方ともS			
運輸通信業	S	S				
サービス業	S	S				サービス

G:物財 S:サービス財

(5) 本報告書での捉え方

こうした事情から、本章では、次項で述べる問題を認識しつつも、既存統計の分類による枠組みで分析を行なった。具体的には、第三次産業とサービス業の2つの枠組みでサービス産業の全体像の把握を試みたが、その中でもサービス業を中心に議論した。また、本報告書が中心課題として採り上げた生活支援型サービス業は、統計上に現れない多様なサービス提供者が存在することから、報告書後段では数量的分析を離れ、主

³ 1994年6月にまとめられた「産業構造審議会総合部会基本問題小委員会報告書」を収録したもの。

⁴ 田中 滋監修・野村 清著「サービス産業の発想と戦略—モノからサービス経済へ—(改訂版)」(1996) 電通

として事業者に対するヒアリング調査による事例研究をベースに議論を展開した。

2 統計とその限界

(1) 現行産業分類体系による問題

一口でサービス産業といってもその内容は多岐にわたっているため、業種によってその動向も一様ではない。しかし1で述べたように、現行の産業分類はサービス業の特性を踏まえて分類されたものではなく、統計データのみからサービス産業の詳細な動向を捉えることには困難となっている。

(2) 統計上の分類方法不一致

サービス産業の動向を捉える上で利用される主要な統計としては、生産額に関しては国民経済計算及び県民経済計算、従業者数と事業所数に関しては事業所統計などがある。しかし、これらは各統計ごとに分類の仕方がバラバラで、生産額、事業所数、従業者数及び就業者数相互の比較が困難となっている。特に、詳細な産業分類をしているのは事業所統計のみであるため、サービス産業内の業種別分析は事業所統計をベースとした事業所数と従業者数を中心としたものにならざるを得ない。

(3) 統計調査の網にかからないサービス提供者の存在

個人サービス提供者やNPOなど事業所統計で捉えられていないサービス提供者が存在する。(2)のサービス業を包括的に捉える統計が存在しなかったという問題に対しては、平成元年から5年毎にサービス業基本調査が実施されるようになった。しかし、これも全てのサービス産業を捉えているわけではない。図2-2に示すように、家事支援サービス業などは調査対象外となっているため、起業などの面で伸長が著しいと言われるいわゆるニューサービス業などは、この統計には現れてこない。

図2-2 Lサービス業の各産業(中分類)とサービス業基本調査の調査範囲

①			
72 洗髪・理容・浴場業	73 駐車場業	74 その他の生活関連サービス業 741, 742 家事サービス業を除く	75 旅館、その他の宿泊所
76 娯楽業(映画・ビデオ制作業を除く)	77 自動車整備業	78 機械・家具等修理業(別掲を除く)	79 物品賃貸業 ②
80 映画・ビデオ制作業	81 放送業	82 情報サービス・調査業 ②	83 広告業 ②
84 専門サービス業 (他に分類されないもの) ②		86 その他の事業サービス業	87 廃棄物処理業
85 協同組合(他に分類されないもの) ③、④	88 医療業 881 病院～ 883 歯科診療所⑤を除く	89 保健衛生 ③	91 教育 ③、⑨ 911 小学校～917 専修学校、 各種学校⑦、⑧を除く
92 学術研究機関	93 宗教 ③、⑩	90 社会保険、社会福祉 ③、⑥	94 政治・経済・文化団体 ③
		94 政治・経済・文化団体 ③	95 その他のサービス業 ③
96 外国公務			

□内は総務庁「サービス業基本調査」の対象。□は対象外。但し、平成6年調査の対象□で囲んだ産業。
 ①サービス業基本調査 ②特定サービス産業実態調査 ③民間非営利団体実態調査 ④農業協同組合及び同連合会等一斉調査
 ⑤医療施設調査 ⑥社会福祉施設等調査 ⑦学校基本調査 ⑧私立学校の財務状況に関する調査
 ⑨社会教育調査 ⑩宗教統計調査

(総務庁統計局監修・(財)日本統計協会編集「統計で見る日本のサービス業」(1997)より)

第2節 サービス産業の特質

サービス産業の主な特質として、ある報告書では①在庫を持たないこと、②情報の非対称性が存在すること、③労働生産性が低いこと、④価格上昇率が高いこと、⑤生産活動の安定性が高いことを指摘している⁵。このほかにも、固定資本が少ない、新規参入が容易である、などの特質もよく言われているところである。今後のサービス産業の展開方向を考える上では、これらのサービス産業の特質を踏まえることが重要であるので、ここで簡単に触れておくことにしよう。

1 サービス財とその市場特性

第一の「在庫を持たないこと」という特質であるが、これはサービス産業が取り扱うサービス財が、ある時点の消費需要に対して事前に財を生産し、それを在庫することで需給調整するという物財では当然に機能するメカニズムが機能しない時間的な制約を言い表したものであり、「輸送が不可能である」という空間的な制約とともに、「需要と供給の同時性」というサービス財の基本特性の一面からくる産業特性である。この特性から、サービス産業の市場構造は時間と空間で分断されることになり、物財市場とは異なるサービス市場構造を形成する⁶。

まず時間的な制約面であるが、「在庫がきかない」というサービス財の性質から、需要の発生と同時に生産と消費が行なわれることになる。そのため、多くのサービス業は、季節や時間帯などによる消費者需要の時間的なばらつきの影響をもちに受けることになる。サービス財の供給者は、ある時点で供給過剰であってもそれを供給不足の需要期に回して生産の効率化を図ることができない。ここで供給者側が設備や人員の異時点間の調整が十分できないとするとそれらの稼働率は低下するから自ずとサービス財の価格は物財に比べて相対的に高いものとならざるを得ない。これが第四の価格上昇率が高いという特質のひとつの原因となっている。

次に空間的な制約面であるが、「輸送がきかない」という特質から、消費の際、物財とは利用コストと呼ばれる別のコストがかかる。即ち、

消費者の総負担コスト＝料金＋利用コスト

となる。この利用コストは、交通費と機会費用（利用のために費やした時間を賃金に換算した金額）の和、即ち、

利用コスト＝交通費＋利用にかかる時間×時間の価格

である。この利用コストの存在のため、サービス財の市場は空間的に分断され、地理的に極めて小さい市場を形成する。この結果、事業所規模は小さなものとなり、固定費用を節約しにくいいため、効率化が進まない。特に料金単価が安いサービスでは、消費者の総負担コストに占める利用コストの比重が高くなり、市場の空間的な広がりはいずれもより小さなものとなる。また、利用コストの存在により、サービス産業の立地は、需要が存在するところに立地する消費地立地であり、しかも、市場範囲の小ささと相俟って大都市に集中する傾向がある（即ち、人口密度の低い地域では採算が合いにくい）。この結果、サービスの供給水準の地域的な格差が生ずることとなる。

⁵ 大蔵省関東財務局・ニッセイ基礎研究所「首都圏における産業のサービス化の進展と雇用の関係について」（1997）

⁶ 井原哲夫「サービス・エコノミー」（1992）東洋経済新報社

2 情報の非対称性

第二の情報の非対称性は、サービス財が無形の見えないものであるという性質に起因する。この無形で見えない性質は、物財である電気やガスも持っており（この無形性によって電気・ガス供給業はサービス産業とみなされがちである。）、必ずしもサービス財の基本的な特質とは言えないが、多くのサービス財が持つこの性質に起因する情報の非対称性は、サービスという商品に対する消費者の質的な判断を物財の場合以上に難しいものとしている。このため、質の悪いサービスにまつわる消費者問題が発生し、行政による消費者保護や業界による自主規制などの対応が必要となる。この対応策に関しては後に譲るとして、問題はそれだけではない。供給側のサービス事業者にとっても、自己の提供するサービスの品質が消費者に伝わりにくいことを意味し、新商品を提供する場合や新規に市場に参入する際の大きな障壁となっている。

3 伸びない労働生産性

第三の労働生産性の上昇が低いことはサービス業の特質となっているが、これはサービス業の多くが労働集約的産業であることに起因している。後で述べるように、製造業においては機械化や情報化などの技術革新、事業規模の拡大や業務の外部化などの経営革新により労働生産性を高めてきたが、労働集約的なサービス業では機械化などの技術革新や事業規模の拡大による経営革新に限界があることから、製造業などに比べて労働生産性の向上が図りにくい。この結果、サービス財の価格は人件費の上昇をそのまま反映したものとなりやすく、市場が時間的・空間的に分断されていることとともに、第四の価格上昇率が高いことの原因となっている（サービス産業の価格上昇の状況については、次節の図2-5参照）。逆に、価格上昇にも限界があることから、サービス業の賃金水準や雇用条件は他の産業と比べて良くない場合が多い。

4 生産活動の安定性

第五の生産活動の安定性が高いという特質は、表2-2で見ると実質GDPの変動が他の産業に比べて少ないということであり、サービス業はもとより、不動産業、卸売・小売業など、金融・保険業を除く第三次産業全般に変動係数は小さい値を示している。これは、次節の図2-8で見ると、サービス業には製造業に見られるような設備投資の更新サイクルが存在しないこと、在庫を持たないという特質から在庫調整による景気循環の影響を受けにくいことなどが原因であると言われている。しかし、最近ではサービス産業も景気の影響を受けやすくなっている。日銀短観の主要企業・非製造業の業況判断DIを見ると、従前は主要企業・製造業の業況判断DIに比べて変動幅はより小さく、戦後の景気循環において、非製造業が受ける不況の打撃は製造業に比べるとかなり小幅なもので済んできたが、90年代の平成不況時には第一次石油ショックを上回る戦後最悪の状況を示した。これは、個人消費関連の冷え込みが長く深刻であったためと言われている⁷。このように、最近の状況から見ると、必ずしもサービス産業の生産活動は安定的であるとは言いきれない。

表2-2 産業別実質GDPの変動係数⁸

農林産業	鉱業	建業	製造業	電機ガス水道業	運輸・通信業	卸売・小売業	金融・保険業	不動産業	サービス業
41.7	8.6	1.9	1.1	0.9	1.1	0.8	1.5	0.5	0.6

(経済企画庁「国民経済計算年報」による)

⁷ 鈴木正俊「経済予測」(1995) 岩波新書

⁸ 変動係数=標準偏差/平均

第3節 サービス経済化の進展

1 サービス経済化とは何か

「サービス経済化」が進展していると言われて久しい。この言葉は1969年、NBER（全米経済研究所）のV. R. Fuchsが生み出したものと言われているが、これは具体的にはどのような現象を指しているのであろうか。論者によりその定義は様々であるが、通常、狭義・広義のサービス業を含む第三次産業の全産業に占める比重が増していくことをもって、「サービス経済化」と言われることが多い⁹。しかし、単に第三次産業の比重と言っても、それが何を指すのか、という問題がある。歴史的に有名な「ペティ・クラーク・クズネッツの法則」と呼ばれる経験則があるが、これは1国の経済発展が進むにつれて資本・労働力・所得が第一次産業から第二次産業へ、さらに第二次産業から第三次産業へと移動していき、産業構造の中で第三次産業の比重が相対的に高まるというものである。この中で最も注目されるのは労働力の移動であり、単に第三次産業就業者数の全産業に占める割合の増加をもって「サービス経済化」が進展したとする報告も多い。一方、資本と所得について触れられることは少ない。資本については、資本ストックに関する有力な統計調査がないということでやむを得ない面もあるが、所得については、産業別の生産額を見ることで代えることができるだろう。

2 サービス経済化の2面

「サービス経済化」が何を指すのかに関する別の問題として、どういう単位で「サービス経済化」という現象を捉えるかという問題がある。通常、第三次産業に分類される企業の従事者や生産の割合が増えることをもって測られているが、例えば、製造業に分類される企業が、従来自社内で行っていた自社の製品生産に付随するデザインやマーケティング、経理や情報処理などの業務を別会社を設立して外部化した場合、第三次産業の企業数、就業者及び生産額の増加が統計的に現れてくるが、生産活動の実態が本質的に変わるわけではない。一方、同じ企業内の業務でそのようなサービス的な部門の比重が直接製造に関わる部門に対して増しても統計的には何の変化も現れてこない。このように、「サービス経済化」と言っても、実は「事業所内サービス」（生産管理、工程管理、在庫管理あるいは機械の設計・維持・管理など）の拡大と、「対事業所サービス」（エンジニアリング・サービス、ファッション・ビジネス、コンサルタント・サービスなど）の専門自立化との両方が含まれる¹⁰。

図2-3は、「サービス経済化」の進展のこのような2面を示したものである。サービス産業の分類を困難にする要因でもあるが、ほとんどの産業の生産活動は100%物財の生産あるいは100%サービス財の生産ということではなく、その混合状態にある。その中で物財生産の比重が大きい企業を製造業、サービス財生産の比重が大きい企業（図のD産業など）をサービス産業と便宜的に分類しているに過ぎない。製造業として分類される図のA企業やB企業の中でもデザインやメンテナンス・サービスなどサービス的な業務に就いている従業員がいて、サービス財の生産に携わっている。生産物に対する需要が経済発展に伴って多様化・複雑化していく一方で、物財生産そのものは技術革新により人的省力化（＝労働生産性の向上）が進み、企業内のサービス財生産部門の比重は次第に高まっていく。これが図で「企業のサービス化」として示したものである。これにより生産過程は次第に複雑化していくが、こうした事態に対して生産活動を効率化する必要から、生産部門の一部やサービス部門の外部化が進む。前者は「製造業の空洞化」と言われるもので、

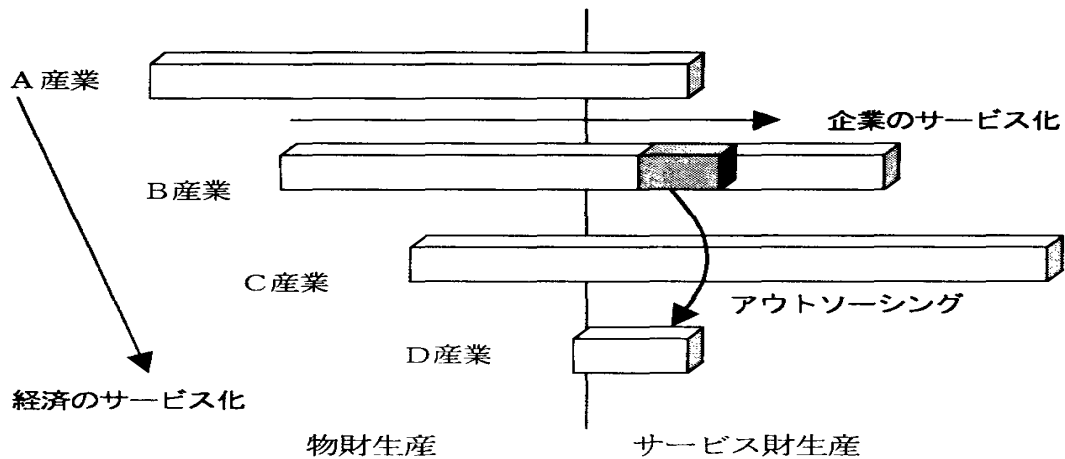
¹ 長田浩「サービス経済論体系」（1989）新評論

¹⁰ 鶴田俊正編「成熟社会のサービス産業」（1982）有斐閣

これも企業内のサービス財生産部門の比重を増す「企業のサービス化」に寄与する。後者は、いわゆる「アウトソーシング」と呼ばれるもので、図では「経済のサービス化」として示したものである。

このように、「サービス経済化」は、「企業のサービス化」と「経済のサービス化」の2つの側面があるが、本報告書では後者の「経済のサービス化」に絞って「サービス経済化」を捉えることとした。

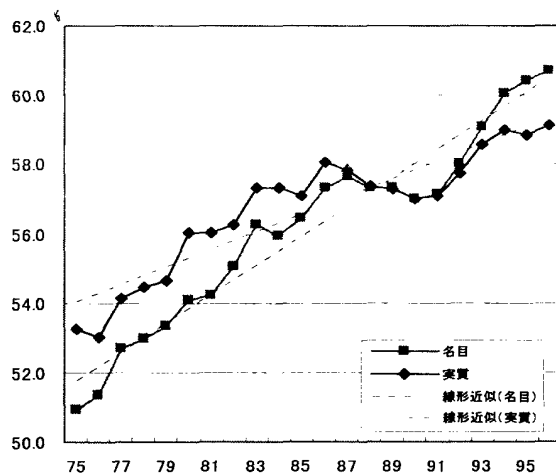
図2-3 サービス経済化のイメージ



3 我が国のサービス経済化の現状

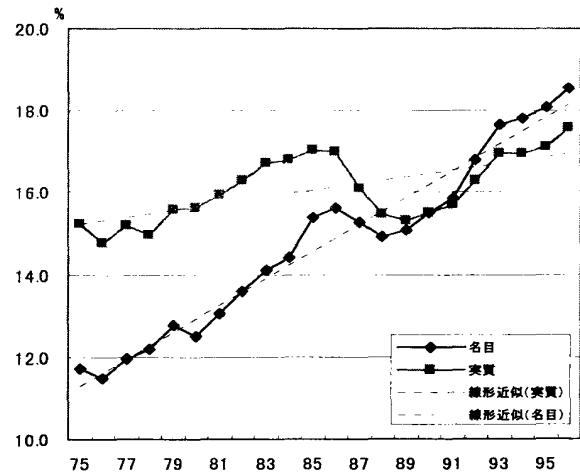
では、我が国の「サービス経済化」はどのような状況になっているであろうか。図2-4、2-5を見ると、産業全体に占める第三次産業及びサービス業の国内生産額の構成比はバブル崩壊期である1990年を底に一時的な下降が見られるものの長期的にはともに増加傾向にあり、1995年には名目で第三次産業は60.7%、サービス業は18.6%に達している。政府部門及び対家計非営利サービス生産者部門も合わせるとサービス部門は1995年にはGDP全体の24.1%に達し、製造業の24.3%と並ぶまでに至っている。実質についても、第三次産業、サービス業ともにその構成比は増加傾向にはあるが、その傾きは名目に比べて緩くなっている。

図2-4 第三次産業生産額構成比の推移



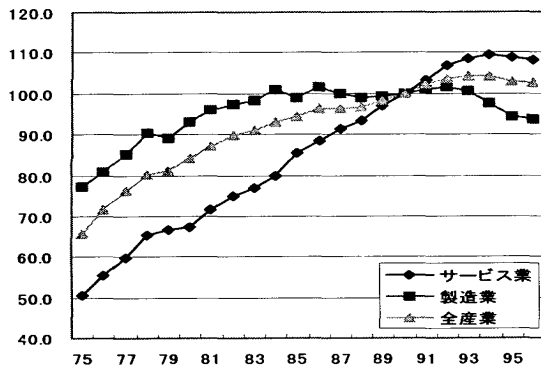
(経済企画庁「国民経済計算年報」より作成)

図2-5 サービス業生産額構成比の推移



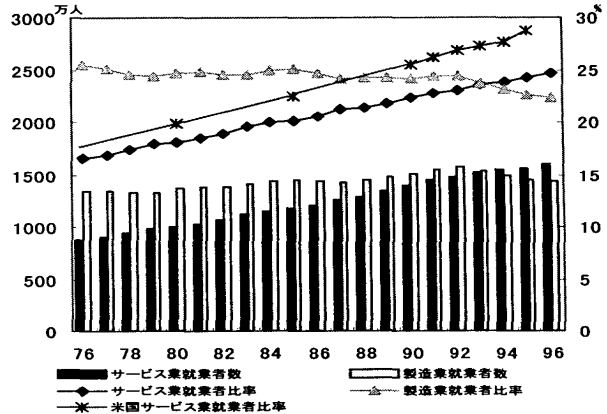
(経済企画庁「国民経済計算年報」より作成)

図2-6 GDPデフレータの推移 (1990=100)



(経済企画庁「国民経済計算年報」より作成)

図2-7 産業別就業者の動向



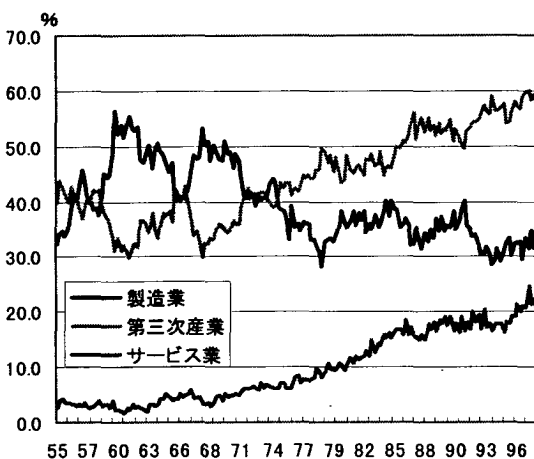
(総務庁統計局「労働力調査年報」より作成)

これは、図2-6のGDPデフレータの推移を見ても明らかなように、名目GDPにおけるサービス産業の拡大の相当部分が、サービス価格の相対的な上昇によるものであることを示している。

次に、図2-7で産業別就業者の動向を見ると、製造業就業者数は1992年をピークに現象に転じているのに対し、サービス業は就業者数、全産業に占める比率ともに一貫して増加し、1994年には製造業を抜くに至っている。また、第三次産業全体でも就業者数、全産業に占める比率ともにはほぼ一貫して増加しており、1996年には60%を超えている。しかし、米国との比較で見ると、サービス業の就業者比率は1995年時点において約8年の遅れをとっており、その差は拡大傾向にある。

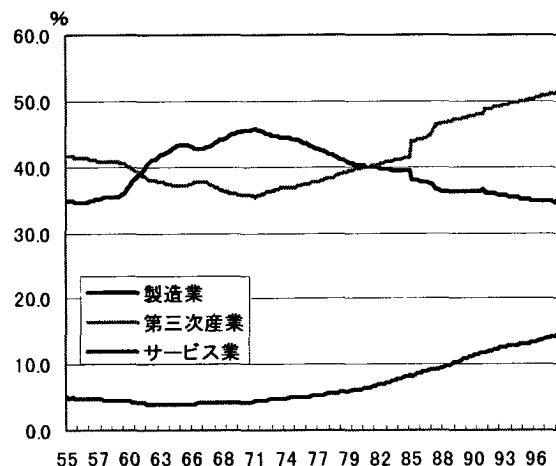
最後に、図2-8、2-9を見ると、民間企業における新設投資、資本ストックともに第三次産業とりわけサービス業の割合が着実に伸びていることが示されている。また、新設投資について見ると、製造業では7,8年周期の変動が見られるのに対してサービス業における新設投資は年毎の変動が小さいことも特色となっている。このように、資本の面においても「サービス経済化」は着実に進行しつつあると言えよう。

図2-8 民間企業新設投資額構成比の推移



(経済企画庁「民間企業資本ストック速報」より作成)

図2-9 民間企業資本ストック構成比の推移

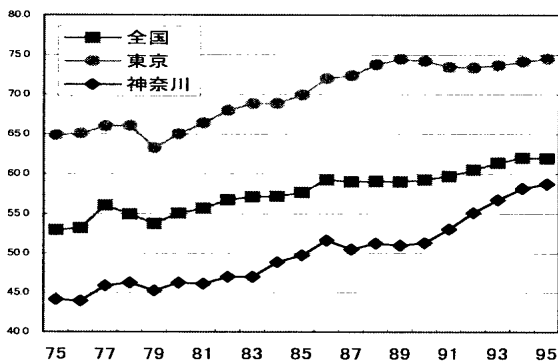


(総務庁統計局「民間企業資本ストック速報」より作成)

4 神奈川のサービス経済化の現状

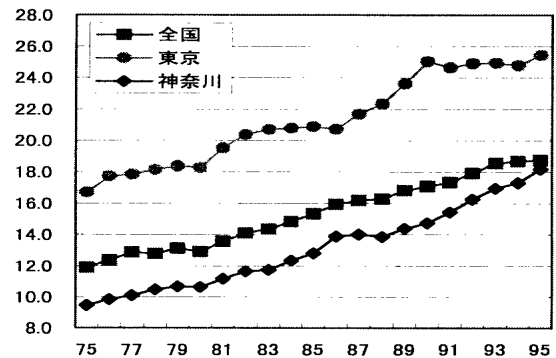
次に、神奈川の「サービス経済化」の状況について全国及び東京との比較で見てみることにしよう。まず、図2-10及び図2-11で生産額(名目)における第三次産業とサービス業のシェアを見ると、東京、神奈川とも全国と同様に全産業に占める第三次産業及びサービス業の比率は年々増加傾向にあるが、その水準は東京の第三次産業及びサービス業の比率が1995年で各々74.5%、25.4%と全国平均の61.9%、18.7%を大きく上回っているのに対し、神奈川は58.8%、18.2%と逆に全国平均を下回っている¹¹。ただ、神奈川の全国平均との差は年々縮小傾向にあり、「サービス経済化」の動きが速いことが伺われる。

図2-10 第三次産業生産額(名目)比率の推移



(経済企画庁「県民経済計算年報」より作成)

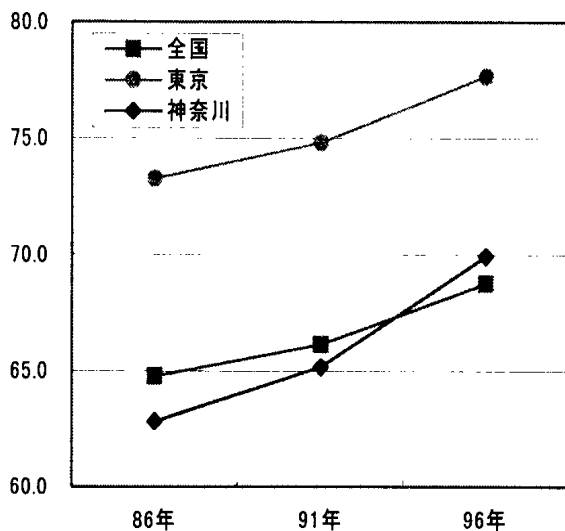
図2-11 サービス産業生産額(名目)比率の推移



(経済企画庁「県民経済計算年報」より作成)

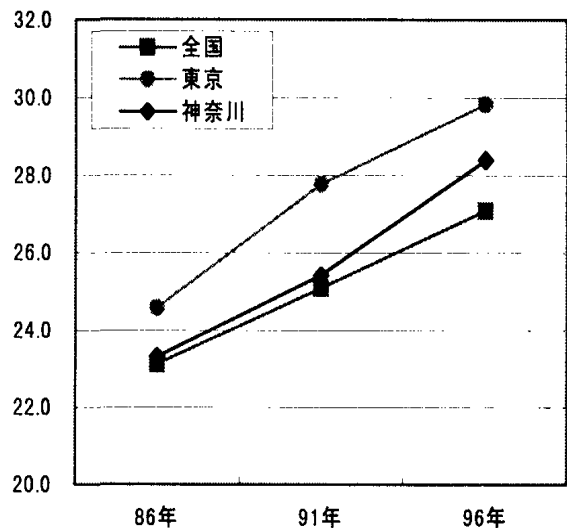
次に、従業者数について見てみると、第三次産業、サービス業ともに全産業に占める比率は年々高まっており、全国に比べて東京が上回っているのは同様であるが、神奈川については、サービス業従事者の比率は1986年において既に全国水準を上回っており、第三次産業の比率も1996年には全国水準を上回った。

図2-12 第三次産業従事者比率の推移



(総務庁「事業所統計」より作成)

図2-13 サービス業従業者比率の推移



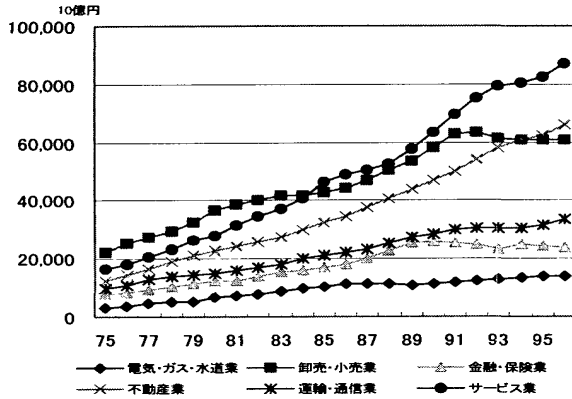
(総務庁「事業所統計」より作成)

¹¹ データ元が異なるので図2-4、2-5とは数値は一致しない。

5 サービス経済化の分野別状況

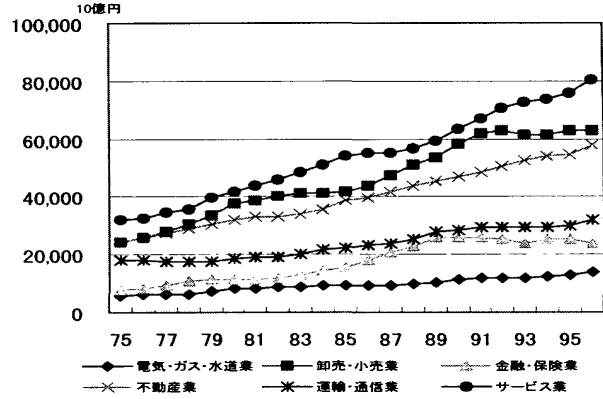
次に「サービス経済化」の進展状況を分野別に概観してみよう。第1節で述べたように、第三次産業、とりわけサービス業は、様々な業種の寄せ集めとなっており、その動向は業種ごとに異なることが十分考えられる。そこで、まず第三次産業の産業別生産額（名目及び実質）の推移を見てみたい。

図2-14 第三次産業生産額（名目）の分野別推移



（経済企画庁「国民経済計算」より作成）

図2-15 第三次産業生産額（実質）の分野別推移

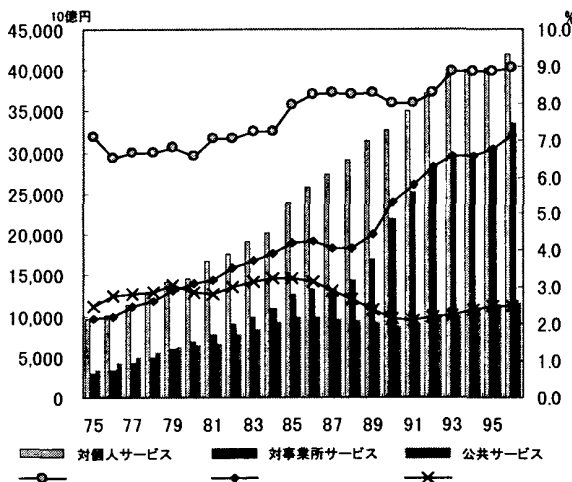


（経済企画庁「国民経済計算」より作成）

図2-14、15を見ると、1980年代までは第三次産業の中でも電気・ガス・水道業、金融・保険業、運輸・通信業の3業種に比べてサービス業、卸売・小売業、不動産業の3業種が名目、実質ともに生産額の伸びが大きく、かつ額も大きい。90年代に入ると卸売・小売業は伸び悩むがサービス業と不動産業は相変わらず高い伸び率を示しており、この2業種が第三次産業成長の牽引力となってきたことがわかる。

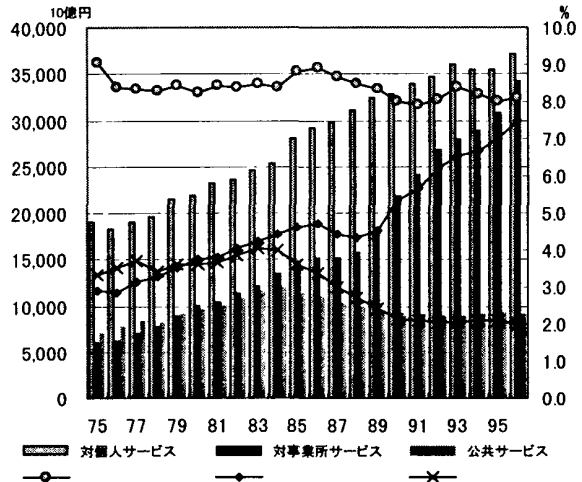
次に、図2-16、17でサービス業の3分野別生産額（名目及び実質）の推移をみると、対事業所サービスは、名目、実質ともに生産額及び全産業に占める比率をコンスタントに伸ばしているが、対個人サービスの場合、生産額は名目、実質ともに増加しているものの、そのシェアは名目で緩やかな伸びに留まり、実質では横ばい若しくはやや下落傾向にある。公共サービスは、80年代後半のバブル経済期に名目、実質とも

図2-16 サービス業生産額（名目）の分野別推移



（経済企画庁「国民経済計算年報」より作成）

図2-17 サービス業生産額（実質）の分野別推移

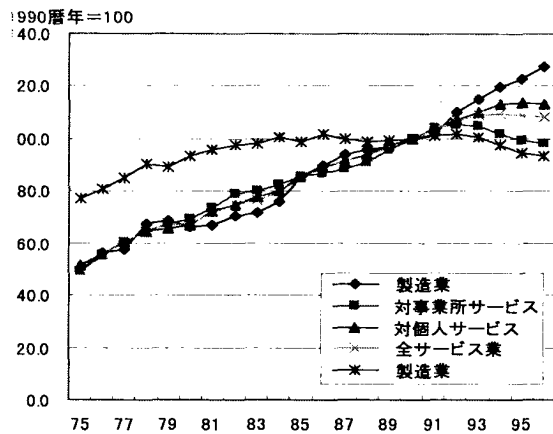


（経済企画庁「国民経済計算年報」より作成）

に生産額とシェアが縮小したが、バブル崩壊後の 90 年代に入ってから名目でやや上昇傾向、実質ではほぼ横ばいとなっている。

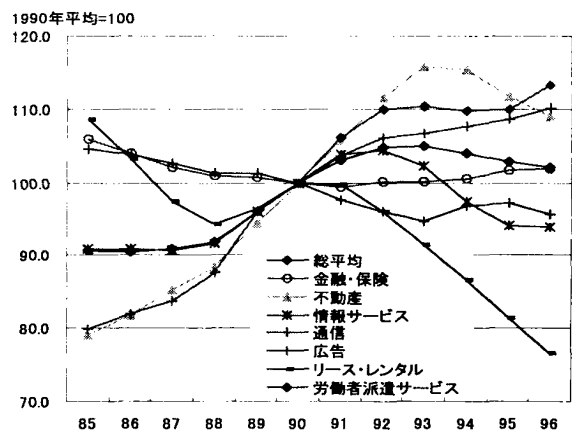
対個人サービスの実質生産額及びそのシェアが伸びていないのは、他の産業に対する相対価格が上昇していることを示している。図 2-18 を見ると、製造業の価格がほぼ横ばいで推移しているのに対し、サービス業は全体的にその価格が上昇傾向にあることがわかる。しかし、最近、サービス業でもその分野により違いが生じてきている。公共サービスでは価格上昇基調に変化がないが、対個人サービスの価格上昇も依然として全サービス業を上回っているもののその上昇率は鈍化し、1996 年には前年を下回った。また、対事業所サービスでは、1993 年以降、価格低下に転じた。こうした傾向の一つの表れとして、オフィスビル賃貸料の内外価格差が縮小したり¹²、国際航空運賃やインターネット接続料金など、通信、運輸、人材派遣などの分野で内外価格差が逆転するものも出てきている¹³。図 2-19 は、企業向けサービス価格指数の総平均とその内訳をいくつか示したものであるが、これを見ても対事業所サービスの総平均は 1993 年をピークに下落に転じていることがわかる。個別サービスで見ると、通信の価格がほぼコンスタントに下落しているほか、90 年代ではリース・レンタルと情報サービスの下落が著しい。また、不動産は地価下落と連動するように 94 年以降下落に転じている。これに対して、広告と労働者派遣サービスの価格はコンスタントな上昇傾向にあり、金融・保険は大きな価格変動が見られない。

図 2-18 サービス業分野別デフレータの推移



(経済企画庁「国民経済計算年報」より作成)

図 2-19 企業向けサービス価格指数の推移



(日本銀行調査部「物価指数年報」同報より作成)

次に、従業者の分野別の動向を見てみよう。表 2-3 を見ると、3 分野の中では対事業所サービス業が最も従業者数の増加率が高く、また増加数も 10 年間で約 20 万人増と全サービス業の増加数の約半数を占めている。これに率では対個人サービス業が続くが、増加数では公共サービス業を下回る。対個人サービス業の増加数の内訳を見ると、娯楽業と旅館、その他の宿泊所を合わせた余暇関連サービス業が約 7 割を占めており、生活関連サービス業の増加数は少ない。対事業所サービス業について見ると、その他の事業サービス業が増加数、増加率とも最も大きくなっている。その他の事業所サービス業には、速記・筆耕・複写業、商品検査業、計量証明業、建物サービス業、警備業、ディスプレイ業、産業用設備整備業、非破壊検査業、看板書き業、労働者派遣業などが含まれる。

その他の事業所サービスに続いて大きな伸びを示しているのは、情報サービス・調査業と専門サービス業

¹² 日本経済新聞 (1999. 1. 1, 1999. 1. 7)

¹³ 日本経済新聞 (1999. 1. 5)

だが、いずれも91年から96年の後半5年間の伸びは落ちており、特に情報サービス・調査業はマイナスとなっている。公共サービス業では、医療業が増加数で公共サービス業の約半数を占め、安定的な成長を示している。専門サービス業と医療業は、弁護士や医師など長期間の教育期間を経て就業に至る特性と一般に資格職は不況に強いと信じられていることから、安定的な就業動向を示すこととなっているのだろう。公共サービス業で増加率の大きい業種は、社会保険、社会福祉と保健衛生であるが、これらは高齢者の増加による需要増に対応したものと考えられる。

表2-3 サービス業各業種別従業者数の動向(全国)

業種	従業者数			1年当たり従業者増加数と増加率					
	86	91	96	86→91		91→96		86→96	
72 洗濯・理容・浴場業	1,058,330	1,130,176	1,214,186	14,369	1.4	16,802	1.5	15,586	1.5
73 駐車場業	69,414	77,716	85,456	1,660	2.4	1,548	2.0	1,604	2.3
74 その他の生活関連サービス業	262,813	287,723	352,332	4,982	1.9	12,922	4.5	8,952	3.4
75 旅館、その他の宿泊所	740,368	871,565	911,763	26,239	3.5	8,040	0.9	17,140	2.3
76 娯楽業	658,420	891,923	1,087,003	46,701	7.1	39,016	4.4	42,858	6.5
対個人サービス産業 (全産業に対する構成比)	2,789,345 5.3	3,259,103 5.6	3,650,740 6.0	93,952	3.4	78,327	2.4	86,140	3.1
77 自動車整備業	318,949	326,526	350,573	1,515	0.5	4,809	1.5	3,162	1.0
78 機械・家具等修理業	169,741	219,677	245,989	9,987	5.9	5,262	2.4	7,625	4.5
79 物品賃貸業	169,173	281,140	303,585	22,393	13.2	4,489	1.6	13,441	7.9
80 映画・ビデオ制作業	34,642	47,011	54,251	2,474	7.1	1,448	3.1	1,961	5.7
81 放送業	57,590	63,226	69,782	1,127	2.0	1,311	2.1	1,219	2.1
82 情報サービス・調査業	362,562	680,743	657,111	63,636	17.6	-4,726	-0.7	29,455	8.1
83 広告業	113,135	163,013	149,996	9,976	8.8	-2,603	-1.6	3,686	3.3
84 専門サービス業	1,214,304	1,606,641	1,805,101	78,467	6.5	39,692	2.5	59,080	4.9
85 協同組合	444,743	428,766	451,598	-3,195	-0.7	4,566	1.1	686	0.2
86 その他の事業サービス業	878,053	1,272,515	1,680,595	78,892	9.0	81,616	6.4	80,254	9.1
対事業所サービス業 (全産業に対する構成比)	3,762,892 7.2	5,089,258 8.7	5,768,581 9.5	265,273	7.0	135,865	2.7	200,569	5.3
87 廃棄物処理業	194,948	218,096	256,194	4,630	2.4	7,620	3.5	6,125	3.1
88 医療業	2,025,866	2,348,440	2,771,066	64,515	3.2	84,525	3.6	74,520	3.7
89 保健衛生	62,581	70,788	89,853	1,641	2.6	3,813	5.4	2,727	4.4
90 社会保険、社会福祉	610,613	710,418	929,701	19,961	3.3	43,857	6.2	31,909	5.2
91 教育	2,065,466	2,189,303	2,225,410	24,767	1.2	7,221	0.3	15,994	0.8
92 学術研究機関	192,819	207,049	264,674	2,846	1.5	11,525	5.6	7,186	3.7
93 宗教	240,692	271,008	271,101	6,063	2.5	19	0.0	3,041	1.3
94 政治・経済・文化団体	178,541	209,973	236,086	6,286	3.5	5,223	2.5	5,755	3.2
95 その他のサービス業	38,737	40,010	45,037	255	0.7	1,005	2.5	630	1.6
公共サービス業 (全産業に対する構成比)	5,610,263 10.7	6,265,085 10.8	7,089,122 11.6	130,964	2.3	164,807	2.6	147,886	2.6
L サービス業	12,162,500	14,613,446	16,508,443	490,189	4.0	378,999	2.6	434,594	3.6
A~L 全産業 (M 公務を除く)	52,624,585	58,241,667	60,931,256	1,123,416	2.1	537,918	0.9	830,667	1.6

(総務庁「事業所統計」による)

第4節 神奈川のサービス産業の特性

1 第三次産業の概況

神奈川における第三次産業に含まれる各産業の概況は、表2-4、2-5のとおりである。まず表2-4で1995年における生産額（名目）について見てみると、特化係数¹⁴が1を超える産業は不動産業のみである。神奈川は製造業の集積についてはよく知られているところであるが、その特化係数は1.20であることを考えるとかなり突出した数字であるといえる。東京が電気・ガス・水道業と不動産業以外で特化係数が1を超えているのと比べても、不動産業を除く神奈川のサービス経済化の水準が低いことが伺える。

同様の傾向は、従業者数についても見られる。表2-5で1996年における従業者数の状況を見ると、神奈川における第三次産業に含まれる産業の特化係数は、最大が不動産業の1.39で、ほかは運輸・通信業とサービス業が1をわずかに超えているという状況である。これに対し、東京は電気・ガス・熱供給・水道業と公務を除いていずれも1を超えており、神奈川とは大きく状況が異なっている。

表2-4 1995年の県内生産額(名目)における第三次産業の概況

産業分類	全国		東京				神奈川			
	生産額	構成比	生産額	構成比	特化係数	シェア	生産額	構成比	特化係数	シェア
G電気・ガス・熱供給・水道業	14,371,730	3.1	1,919,969	2.3	0.73	13.4	693,709	2.5	0.81	4.8
H運輸・通信業	35,501,809	7.7	8,164,408	9.6	1.25	23.0	1,880,633	6.8	0.89	5.3
I卸売・小売業、飲食店	71,177,482	15.4	16,411,083	19.4	1.26	23.1	2,846,138	10.3	0.67	4.0
J金融・保険業	22,616,278	4.9	7,180,144	8.5	1.73	31.7	1,087,540	3.9	0.80	4.8
K不動産業	55,813,686	12.1	7,876,897	9.3	0.77	14.1	4,709,497	17.0	1.41	8.4
Lサービス業	86,516,592	18.7	21,544,688	25.4	1.36	24.9	5,020,294	18.2	0.97	5.8
第三次産業計	285,997,577	61.9	63,097,189	74.5	1.20	22.1	16,237,811	58.8	0.95	5.7

(経済企画庁「県民経済計算年報」による)

表2-5 1996年の従業者数における第三次産業の概況

産業分類	全国		東京				神奈川			
	従業者数	構成比	従業者数	構成比	特化係数	シェア	従業者数	構成比	特化係数	シェア
G電気・ガス・水道業	340,964	0.5	40,528	0.5	0.83	11.9	17,965	0.5	0.94	5.3
H運輸・通信業	3,895,704	6.2	606,846	6.8	1.09	15.6	237,657	6.7	1.09	6.1
I卸売・小売業、飲食店	18,247,700	29.1	2,841,936	31.6	1.09	15.6	1,009,962	28.6	0.98	5.5
J金融・保険業	1,975,745	3.1	469,669	5.2	1.66	23.8	92,665	2.6	0.83	4.7
K不動産業	934,106	1.5	225,696	2.5	1.69	24.2	73,070	2.1	1.39	7.8
Lサービス業	16,508,443	26.3	2,608,872	29.0	1.10	15.8	978,901	27.7	1.05	5.9
M公務	1,849,997	2.9	235,740	2.6	0.89	12.7	82,735	2.3	0.80	4.5
第三次産業計	43,752,659	69.7	7,029,287	78.3	1.12	16.1	2,492,955	70.6	1.01	5.7

(総務庁「事業所統計」による)

図2-20 産業別生産(名目)の特化係数

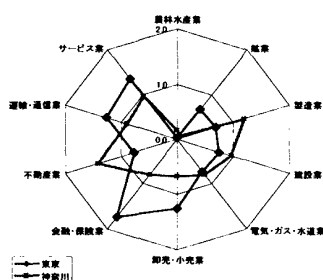
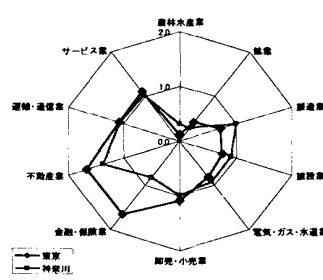


図2-21 産業別従業者数の特化係数



¹⁴ 特化係数=都道府県の構成比/全国の構成比。但し、ここでの構成比及び特化係数は、全産業に対するもの。以下の各表とも同様。

2 サービス業の概況

次に、表2-6でサービス業従業者数の内訳を見てみよう。特化係数を分野別に見ると、対個人サービス業は東京、神奈川とも1未満、対事業所サービス業はともに1以上であるのに対し、公共サービス業は東京が1未満であるのに対し、神奈川は1以上となっている。

表2-6 1996年の従業者数におけるサービス業の概況

産業分類	全国		東京				神奈川			
	従業者数	構成比	従業者数	構成比	特化係数	シェア	従業者数	構成比	特化係数	シェア
72 洗濯・理容・浴場業	1,214,186	1.9	144,719	1.6	0.83	11.9	75,828	2.1	1.11	6.2
73 駐車場業	85,456	0.1	9,688	0.1	0.79	11.3	4,594	0.1	0.96	5.4
74 その他の生活関連サービス業	352,332	0.6	47,445	0.5	0.94	13.5	19,201	0.5	0.97	5.4
75 旅館、その他の宿泊所	911,763	1.5	74,831	0.8	0.57	8.2	41,165	1.2	0.80	4.5
76 娯楽業	1,087,003	1.7	136,773	1.5	0.88	12.6	58,782	1.7	0.96	5.4
対個人サービス業計	3,650,740	5.8	413,456	4.6	0.79	11.3	199,570	5.7	0.97	5.5
77 自動車整備業	350,573	0.6	25,884	0.3	0.52	7.4	16,550	0.5	0.84	4.7
78 機械・家具等修理業	245,989	0.4	45,318	0.5	1.29	18.4	20,180	0.6	1.46	8.2
79 物品賃貸業	303,585	0.5	49,909	0.6	1.15	16.4	17,084	0.5	1.00	5.6
80 映画・ビデオ制作業	54,251	0.1	37,422	0.4	4.82	69.0	750	0.0	0.25	1.4
81 放送業	69,782	0.1	19,367	0.2	1.94	27.8	1,665	0.0	0.42	2.4
82 情報サービス・調査業	657,111	1.0	266,497	3.0	2.83	40.6	71,238	2.0	1.93	10.8
83 広告業	149,996	0.2	66,043	0.7	3.08	44.0	4,007	0.1	0.48	2.7
84 専門サービス業	1,805,101	2.9	371,608	4.1	1.44	20.6	113,438	3.2	1.12	6.3
85 協同組合	451,598	0.7	15,122	0.2	0.23	3.3	11,593	0.3	0.46	2.6
86 その他の事業サービス業	1,680,595	2.7	431,345	4.8	1.79	25.7	104,999	3.0	1.11	6.2
対事業所サービス業計	5,768,581	9.2	1,328,515	14.8	1.61	23.0	361,504	10.2	1.11	6.3
87 廃棄物処理業	256,194	0.4	28,151	0.3	0.77	11.0	17,399	0.5	1.21	6.8
88 医療業	2,771,066	4.4	284,114	3.2	0.72	10.3	147,932	4.2	0.95	5.3
89 保健衛生	89,853	0.1	13,635	0.2	1.06	15.2	5,737	0.2	1.14	6.4
90 社会保険、社会福祉	929,701	1.5	112,789	1.3	0.85	12.1	44,468	1.3	0.85	4.8
91 教育	2,225,410	3.5	292,238	3.3	0.92	13.1	130,532	3.7	1.04	5.9
92 学術研究機関	264,674	0.4	46,481	0.5	1.23	17.6	50,305	1.4	3.38	19.0
93 宗教	271,101	0.4	24,819	0.3	0.64	9.2	10,496	0.3	0.69	3.9
94 政治・経済・文化団体	236,086	0.4	58,256	0.6	1.72	24.7	7,530	0.2	0.57	3.2
95 その他のサービス業	45,037	0.1	6,418	0.1	1.00	14.3	3,428	0.1	1.35	7.6
公共サービス業	7,089,122	11.3	866,901	9.7	0.85	12.2	417,827	11.8	1.05	5.9
サービス業計	25,927,764	41.3	4,350,843	48.4	1.17	16.8	1,539,975	43.6	1.06	5.9

(総務庁「事業所統計」による)

対個人サービス業について見ると、特化係数が1以上となっているのは神奈川の洗濯・理容・浴場業のみで、他は1未満となっており、しかも全ての業種で神奈川の係数が上回っていて、一見神奈川は対個人サービス業が充実しているように見えるが、これは東京の対事業所サービス業が際立っている裏返しであり、表2-7で住民千人当たりの従業者数で見ると、むしろ東京がほとんどの対個人サービス業で全国平均を上回っているのに対し、逆に神奈川はすべての対個人サービス業が全国平均を下回っている。これは、生活や

表2-7 住民千人当たり対個人サービス業従業者数

産業分類	全国	東京	神奈川
72 洗濯・理容・浴場業	9.7	12.5	9.2
73 駐車場業	0.7	0.8	0.6
74 その他の生活関連サービス業	2.8	4.1	2.3
75 旅館、その他の宿泊所	7.3	6.5	5.0
76 娯楽業	8.7	11.8	7.2
対個人サービス業計	29.1	35.7	24.3

(総務庁「事業所統計」及び「国勢調査」による)

余暇の面において神奈川の東京依存を表しているものと考えられる。神奈川の需要が東京に吸収される原因としては、サービス産業が人が多く集まる大都市に集積しやすいことによる。もう少し厳密に言うと、通常は採算が合わないような需要者のまばらな特殊なサービスやきめ細かな嗜好に対応したサービスであっても、需要者が密にいる大都市では成立し得ることから全体として多様なサービスが提供されることになる。さら

に、こうした多様なサービス供給がそのサービスを必要として別のサービスを提供する 2 次的なサービス業も集積することになる。このように、神奈川の東京に対するサービス依存は基本的には都市規模に依存するものであるため、これを大きく転換することは難しい。地域の特色を活かしたサービスを育成し、得意分野を創出することでこうした依存関係を部分的に改善していくことを考えるべきだろう。

次に、対事業所サービス業について見ると、東京の対事業所サービス業全体の特化係数の高さが目に付く。業種別に見てもほとんどの業種で 1 以上で、神奈川よりも高い値となっている。特に、映画・ビデオ制作業、放送業及び広告業のマスコミ関係と情報サービス・調査業の高さが際立っている。これに対し、神奈川は最も高いのが情報サービス・調査業であるが、その値は東京よりは低い。東京より高い値を示している業種を見ると、係数 1 以上では機械・家具修理業のみで、これは神奈川における製造業集積と関連している。係数 1 未満で東京を上回っているのは自動車修理業と協同組合で、いずれも純然たる対事業所サービス業とは言えないものである。さらに、対事業所サービスの地元充足度合いを見るために、表 2-8 で県内生産額に対する対事業所サービス業従業者数を見てみると、やはり自動車整備業と協同組合以外の対事業所サービス業のほとんどが東京の充足度合いが高くなっている。物品賃貸業が唯一の例外になっているが、これは物的資本の高い業種であり、大都市圏の事業所ほど従業員一人当たりの取扱量が大きいためと考えられる。映画・ビデオ制作業、放送業及び広告業のマスコミ関連業種は東京の充足度合いの高さに比べて神奈川は逆に極めて低い値に留まっており、東京への依存度が極めて大きいことが伺われる。それ以外の対事業所サービス業は東京、神奈川ともに高いが、神奈川が東京を上回っているのは機械・家具修理業のみとなっている。最後に、公共サービス業であるが、神奈川は過半数の業種で 1 を超えており、対東京では政治・経済・文化団体を除いて全て上回っている。特に、学術研究機関が際立っており、全国の約 2 割の従業者が神奈川に集積している。しかし、これを住民千人当たりで見ると、様相は逆転する。東京の水準を上回っているのは学術研究機関のみであり、他は全て東京の水準以下に留まっている。廃棄物処理業とその他のサービス業以外は全国水準以下に留まっている。

以上から、情報サービス・調査業や機械・家具等修理業、専門サービス業など対事業所サービス業の一部を除いて、神奈川のサービス業の水準は十分なものとは言えない。

表 2-8 生産額 10 億円当たり対事業所サービス業従業者数

産業分類	全国	東京	神奈川
77自動車整備業	0.76	0.31	0.60
78機械・家具等修理業	0.53	0.54	0.73
79物品賃貸業	0.66	0.59	0.62
80映画・ビデオ制作業	0.12	0.44	0.03
81放送業	0.15	0.23	0.06
82情報サービス・調査業	1.42	3.15	2.58
83広告業	0.32	0.78	0.15
84専門サービス業	3.91	4.39	4.11
85協同組合	0.98	0.18	0.42
86その他の事業サービス業	3.64	5.09	3.80
対事業所サービス業計	12.49	15.69	13.09

(総務庁「事業所統計」及び経済企画庁「県民経済計算」による)

表 2-9 住民千人当たり公共サービス業従業者数

産業分類	全国	東京	神奈川
87廃棄物処理業	2.05	2.43	2.12
88医療業	22.12	24.55	18.00
89保健衛生	0.72	1.18	0.70
90社会保険、社会福祉	7.42	9.74	5.41
91教育	17.77	25.25	15.89
92学術研究機関	2.11	4.02	6.12
93宗教	2.16	2.14	1.28
94政治・経済・文化団体	1.88	5.03	0.92
95その他のサービス業	0.36	0.55	0.42
公共サービス業計	56.60	74.89	50.85

(総務庁「事業所統計」及び「国勢調査」による)

3 サービス業の成長動向

次に、サービス業の各業種の成長動向に従業者数の増減で見てみよう。図 2-22~24 は全国、東京及び神奈川におけるサービス業各業種の従業者数伸び率を 1986 年から 1996 年までの 10 年間で前後半 2 期間で比較したもので、横軸が 1986 年から 91 年にかけてのバブル期という景気拡張期における増減率、縦軸が 91 年から 96 年にかけてのバブル崩壊後の景気後退期における増減率を表している。

図2-22 従業者数増減率の2期間比較（全国）

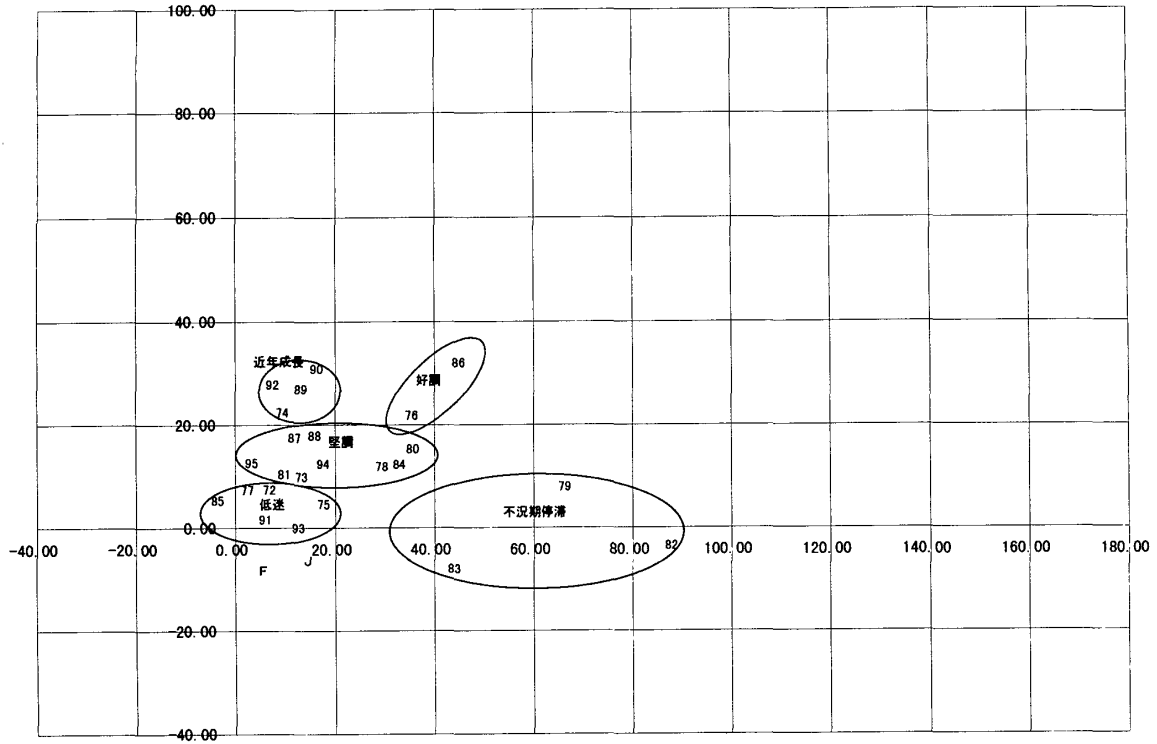


図2-23 従業者数増減率の2期間比較（東京）

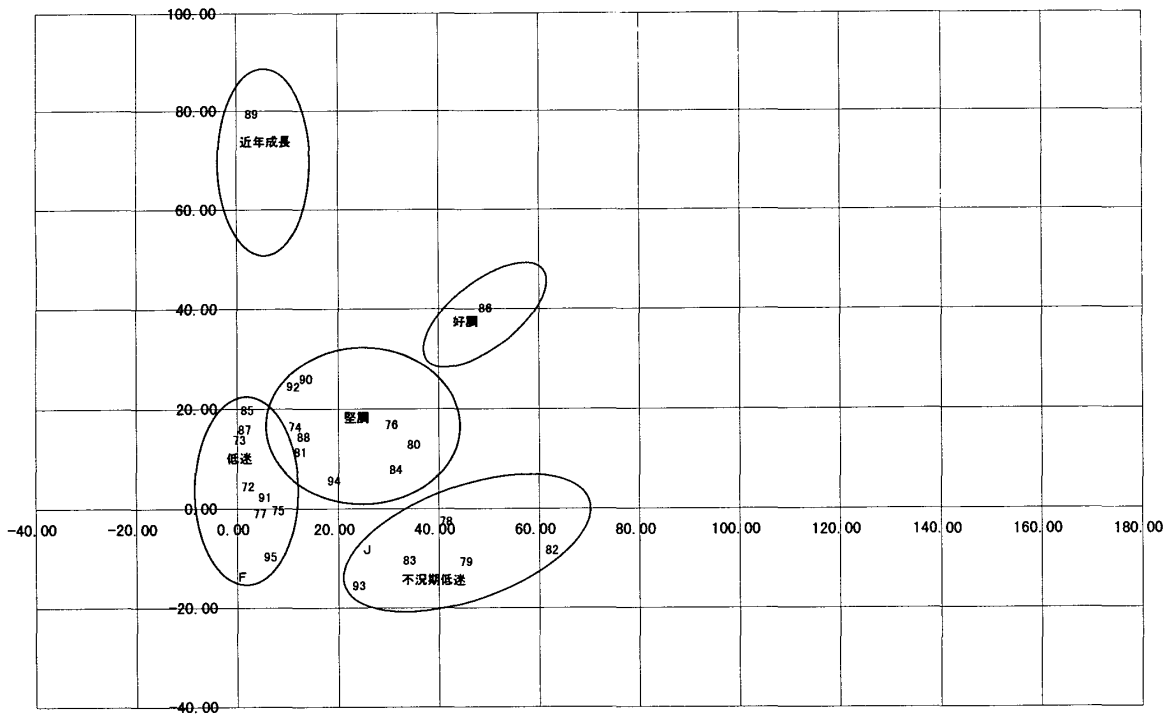
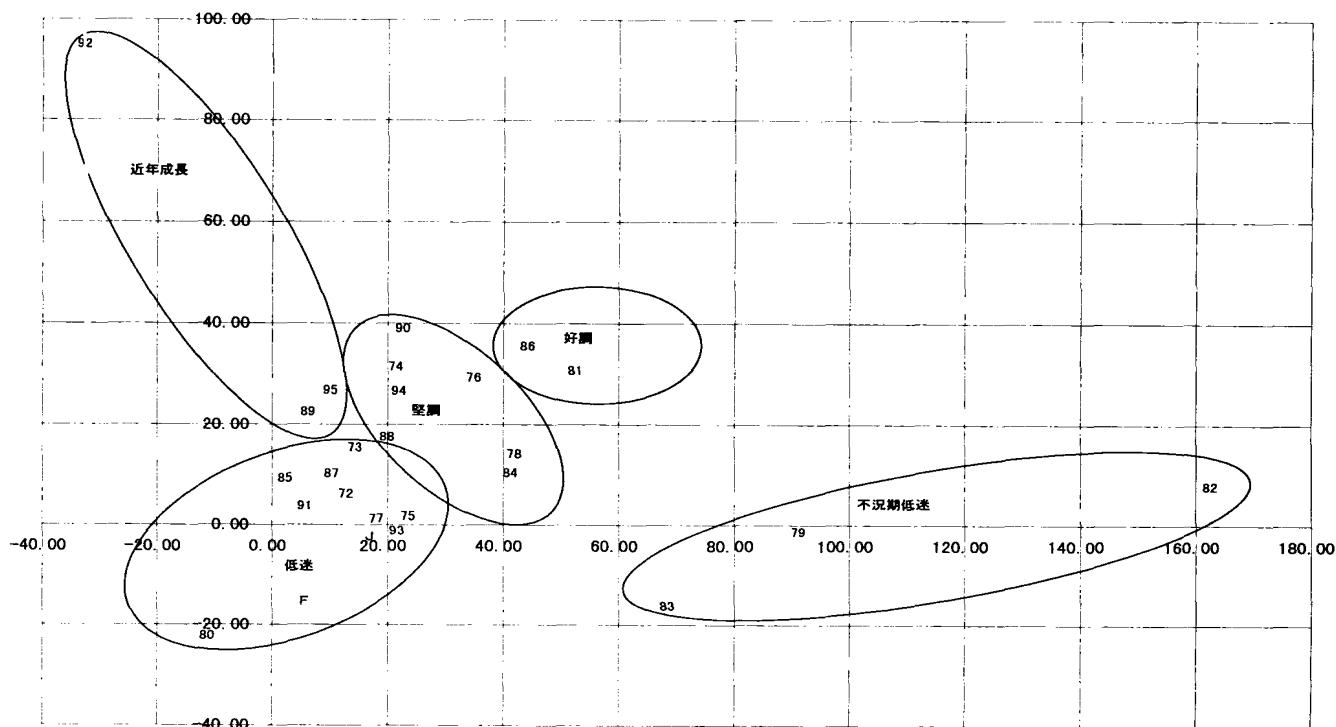


図2-24 従業者数増減率の2期間比較（神奈川）



72 洗濯・理容・浴場業	73 駐車場業	74 その他の生活関連サービス業	75 旅館、その他の宿泊所
76 娯楽業	77 自動車整備業	78 機械・家具等修理業	79 物品賃貸業
80 映画・ビデオ制作業	81 放送業	82 情報サービス・調査業	83 広告業
84 専門サービス業	85 協同組合	86 その他の事業サービス業	87 廃棄物処理業
88 医療業	89 保健衛生	90 社会保険、社会福祉	91 教育
92 学術研究機関	93 宗教	94 政治・経済・文化団体	95 その他のサービス業
F 製造業	J 金融・保険業		

両期間における各サービス業の従業者数の伸び率を見ると、業種により成長性にかなりばらつきがあることがわかる。この成長性の違いにより神奈川県における各業種を以下の5つのグループに分類してみた¹⁵。

第Ⅰグループ:両期間とも高い成長率を示す「好調」グループ

81 放送業、86 その他事業サービス業

第Ⅱグループ:両期間ともそれなりの成長率を示す「堅調」グループ

74 その他の生活関連サービス業、76 娯楽業、78 機械・家具等修理業、
84 専門サービス業、88 医療業、90 社会保険、社会福祉、94 政治・経済・文化団体

第Ⅲグループ:前半:高成長率、後半:低成長率の「不況期停滞」グループ

79 物品賃貸業、82 情報サービス・調査業、83 広告業

第Ⅳグループ:前半:停滞、後半:高成長率の「近年成長」グループ

89 保健衛生、92 学術研究機関、95 その他のサービス業

第Ⅴグループ:両期間とも低い成長率を示した「低迷」グループ

72 洗濯・理容・浴場業、73 駐車場業、75 旅館、その他の宿泊所、77 自動車整備業、
80 映画・ビデオ制作業、85 協同組合、87 廃棄物処理業、91 教育、93 宗教

¹⁵ 大蔵省関東財務局・ニッセイ基礎研究所「首都圏における産業のサービス化の進展と雇用の関係について」（1997）の分類による。なお、参考のため、製造業と金融・保険業の動向も表示した。

各グループに含まれる業種は神奈川県
 の状況に基づくものであるが、表2-10
 で見るように概ね全国及び東京の場
 合でも同様に分類される。ただ、神奈
 川の場合は両軸方向への広がりが大き
 く、他に比べて景気変動の影響を大き
 く受けていると言える。特に、情報サ
 ービス・調査業と物品賃貸業は、好況
 期には全国の倍近い伸びを示して神奈
 川におけるサービス業成長の中心とな
 っていたが、不況期にきてその伸びは
 ほぼゼロとなっている。また、学術研
 究機関は近年神奈川において特に著し
 い成長を見せている。

表2-10 サービス業各業種の従業者数に見る成長状況

業種	全国	東京	神奈川
72洗濯・美容・浴場業	低迷	低迷	低迷
75旅館、その他の宿泊所	低迷	低迷	低迷
77自動車整備業	低迷	低迷	低迷
85協同組合	低迷	低迷	低迷
91教育	低迷	低迷	低迷
F製造業	低迷	低迷	低迷
93宗教	低迷	不況期停滞	低迷
J金融・保険業	低迷	不況期停滞	低迷
79物品賃貸業	不況期停滞	不況期停滞	不況期停滞
82情報サービス・調査業	不況期停滞	不況期停滞	不況期停滞
83広告業	不況期停滞	不況期停滞	不況期停滞
73駐車場業	堅調	低迷	低迷
87廃棄物処理業	堅調	低迷	低迷
95その他のサービス業	堅調	低迷	近年成長
78機械・家具等修理業	堅調	不況期停滞	堅調
80映画・ビデオ制作業	堅調	堅調	低迷
84専門サービス業	堅調	堅調	堅調
88医療業	堅調	堅調	堅調
94政治・経済・文化団体	堅調	堅調	堅調
81放送業	堅調	堅調	好調
74その他の生活関連サービス業	近年成長	堅調	堅調
90社会保険、社会福祉	近年成長	堅調	堅調
92学術研究機関	近年成長	堅調	近年成長
89保健衛生	近年成長	近年成長	近年成長
76娯楽業	好調	堅調	堅調
86その他の事業サービス業	好調	好調	好調

4 サービス業の財務状況

次に、神奈川県におけるサービス業各業種の財務状況について見てみよう。表2-11は1989年から1994年の5年間における全国、東京及び神奈川の財務状況の変化をまとめたものである。

まず、事業収入額¹⁶の状況であるが、サービス業全体としては東京が17.7%と全国平均より低い伸びに留まっているのに対して神奈川では63.5%とかなり高い伸びを示している。業種別に見ると機械・家具等修理業、情報サービス・調査業、娯楽業、その他の事業サービス業、その他の生活関連サービス業、専門サービス業で5割以上の高い伸びを示しており、しかもいずれも全国、東京と比べて高い伸びとなっている。これに対し、広告業は大幅減収となっており、物品賃貸業も全国、東京で高い伸びを示しているのに対して、ほとんど伸びていない。

事業収益額¹⁷を見ると、サービス業全体では全国、東京、神奈川とも減益となっているが、東京がほぼ半減しているのに対して神奈川はほぼ全国並みの17%減にとどまっている。業種別で5割以上の増益があったのは全国では放送業のみであり、東京では全く無かったのに対し、神奈川では機械・家具等修理業、駐車場業、その他の生活関連サービス業、その他の事業サービス業の5業種で5割以上の増益があった。一方、娯楽業、情報サービス・調査業、広告業、旅館、その他の宿泊所で減益が大きいが、これらは全国、東京と共通の傾向である。

¹⁶ 当該事業所における全事業からの総収入額（「経常経費額」及び「給与支給額」を差し引く前の事業上の収入額）をいう。ただし、預金、有価証券などから生じた利子・配当収入、土地や建物などを売却して得た収入、借入金などの事業外の収入額を除く。

¹⁷ 事業収益額＝事業収入額－経常経費－給与支給額

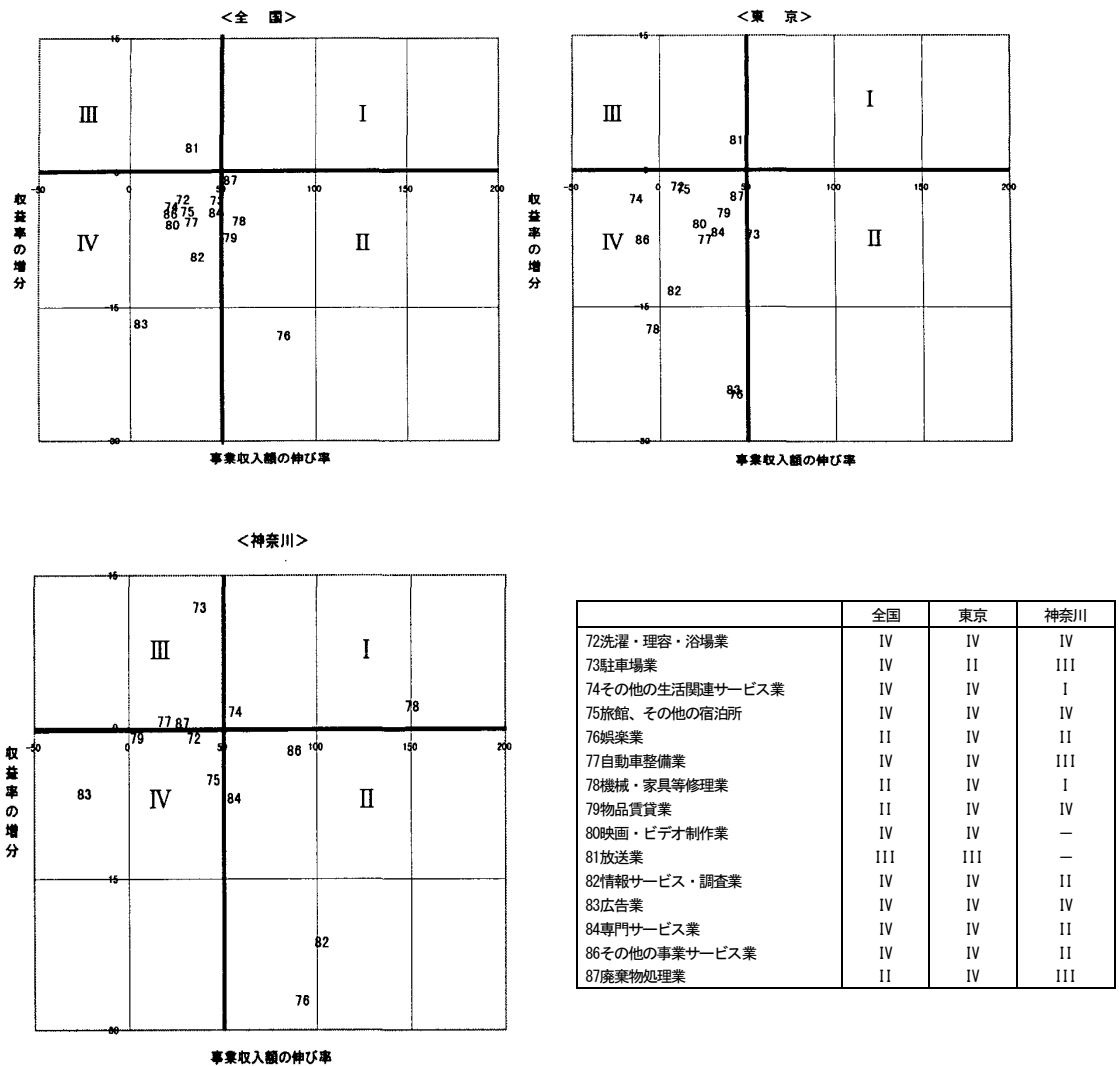
ここで、経常経費とは、事業を営むために必要な物品の仕入れに要した費用及び租税公課、水道光熱費、旅費交通費、通信費、地代・家賃・その他の賃借料、広告宣伝費、修繕費、損害保険料、減価償却費、福利厚生費、接待費など、事業に要した費用の総額（ただし、給与支給額を除く。）をいう。また、給与支給額は、事業所の従業者のうち「有給役員」、「雇員」に支払った税込みの賃金・給与の総額をいう。

表2-11 サービス業業種別財務状況

全国	従業者数	事業収入額	経常経費	給与支給額	給与/人	設備投資額	事業収益額	収益率	収益/人	経費率	人件費率
72 洗濯・理容・浴場業	5.5	28.7	29.7	40.3	32.9	▲30.0	16.2	▲2.8	10.1	0.3	2.5
73 駐車場業	19.9	49.3	56.5	55.0	29.2	▲38.9	36.7	▲2.9	14.0	2.0	0.9
74 その他の生活関連サービス業	10.4	22.6	23.5	42.4	29.0	2.8	2.5	▲3.7	▲7.2	0.4	3.3
75 旅館、その他の宿泊所	6.8	30.6	32.4	45.6	36.3	▲9.9	▲0.6	▲3.6	▲7.0	0.8	2.8
76 娯楽業	35.3	82.7	132.8	69.5	25.3	38.1	▲51.6	▲18.2	▲64.2	18.7	▲0.5
77 自動車整備業	14.8	31.6	35.2	53.6	33.7	6.8	3.2	▲5.4	▲10.1	1.4	3.9
78 機械・家具等修理業	28.6	56.3	67.2	65.8	28.9	14.2	16.7	▲5.3	▲9.2	3.7	1.5
79 物品賃貸業	23.5	50.3	66.1	53.3	24.1	44.0	11.2	▲7.1	▲9.9	6.9	0.1
80 映画・ビデオ制作業	13.9	22.2	26.6	45.3	27.5	▲35.9	▲25.1	▲5.7	▲34.3	2.5	3.2
81 放送業	9.5	34.1	34.5	14.5	4.5	43.0	77.1	2.8	61.8	0.2	▲3.0
82 情報サービス・調査業	4.5	36.5	56.3	44.2	38.0	5.0	▲38.4	▲9.4	▲41.1	7.7	1.7
83 広告業	▲0.1	6.1	32.5	27.0	27.1	▲50.2	▲51.8	▲16.8	▲51.7	15.1	1.7
84 専門サービス業	20.1	50.5	59.5	59.4	32.7	▲11.1	16.6	▲4.7	▲2.9	2.9	1.8
86 その他の事業サービス業	17.3	22.4	19.3	44.9	23.6	▲68.9	▲16.9	▲5.1	▲29.1	▲1.3	6.3
87 廃棄物処理業	16.9	50.1	55.7	47.2	25.9	12.4	39.0	▲1.2	18.9	1.9	▲0.7
サービス業全体	15.1	46.9	71.1	49.5	29.9	20.9	▲18.6	▲10.0	▲29.3	9.7	0.3
東京	従業者数	事業収入額	経常経費	給与支給額	給与/人	設備投資額	事業収益額	収益率	収益/人	経費率	人件費率
72 洗濯・理容・浴場業	▲3.0	10.3	5.1	22.7	26.6	▲58.9	2.1	▲1.7	5.3	▲2.1	3.7
73 駐車場業	26.5	50.7	63.1	67.9	32.8	▲63.5	11.0	▲6.9	▲12.2	3.9	3.1
74 その他の生活関連サービス業	▲9.4	▲13.5	▲16.5	8.4	19.7	47.0	▲28.5	▲3.0	▲21.1	▲2.2	5.2
75 旅館、その他の宿泊所	▲4.4	14.1	10.4	32.6	38.7	▲40.9	▲14.2	▲1.9	▲10.2	▲2.2	4.1
76 娯楽業	8.5	42.8	101.9	30.0	19.8	26.4	▲72.1	▲24.8	▲74.3	25.5	▲0.7
77 自動車整備業	14.5	23.5	27.6	53.2	33.9	13.0	▲18.2	▲7.7	▲28.6	1.8	5.9
78 機械・家具等修理業	2.8	▲4.2	18.7	16.4	13.2	▲36.0	▲73.3	▲17.5	▲74.1	12.1	5.4
79 物品賃貸業	2.3	36.6	48.2	2.4	0.1	105.8	7.5	▲4.8	5.1	6.1	▲1.4
80 映画・ビデオ制作業	13.2	23.0	28.3	41.1	24.6	▲30.8	▲22.9	▲5.4	▲31.9	3.0	2.4
81 放送業	8.7	41.9	41.4	15.4	6.1	35.9	3.9	3.5	▲4.4	▲0.3	▲3.2
82 情報サービス・調査業	▲16.0	8.6	31.9	12.9	34.4	55.3	▲81.8	▲13.2	▲78.4	12.1	1.1
83 広告業	▲6.5	▲0.1	42.2	17.8	26.0	▲72.3	▲63.2	▲24.2	▲60.6	22.7	1.5
84 専門サービス業	6.5	33.0	48.6	35.8	27.6	▲27.9	▲17.8	▲6.8	▲22.8	6.1	0.6
86 その他の事業サービス業	▲0.3	▲9.4	▲14.1	22.3	22.6	▲54.1	▲52.7	▲6.8	▲52.6	▲3.0	9.8
87 廃棄物処理業	19.8	44.6	55.8	40.1	16.9	14.0	10.9	▲3.0	▲7.5	4.1	▲1.0
サービス業全体	▲1.3	17.7	40.7	23.0	24.6	68.6	▲49.4	▲12.6	▲48.8	11.8	0.8
神奈川	従業者数	事業収入額	経常経費	給与支給額	給与/人	設備投資額	事業収益額	収益率	収益/人	経費率	人件費率
72 洗濯・理容・浴場業	11.6	33.4	25.7	44.6	29.6	▲10.0	33.0	▲0.1	19.2	▲2.6	2.6
73 駐車場業	6.3	37.8	3.4	36.1	28.0	▲78.9	93.7	11.9	82.2	▲11.6	▲0.3
74 その他の生活関連サービス業	26.7	56.7	46.4	72.5	36.2	16.9	69.0	1.6	33.4	▲3.8	2.2
75 旅館、その他の宿泊所	14.0	45.4	54.3	52.9	34.2	▲14.4	▲12.0	▲5.1	▲22.8	3.6	1.5
76 娯楽業	35.1	92.0	184.2	61.8	19.8	5.1	▲63.5	▲27.0	▲73.0	28.3	▲1.2
77 自動車整備業	1.8	19.2	12.5	30.5	28.2	24.8	24.7	0.7	22.4	▲3.2	2.5
78 機械・家具等修理業	59.6	150.4	150.6	130.1	44.2	249.2	181.1	2.2	76.2	0.0	▲2.3
79 物品賃貸業	25.9	2.5	▲5.1	70.3	35.3	▲88.0	▲1.5	▲1.0	▲21.7	▲5.0	5.9
80 映画・ビデオ制作業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
81 放送業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
82 情報サービス・調査業	42.1	102.5	173.0	143.1	71.0	42.4	▲51.2	▲21.2	▲65.7	16.0	5.3
83 広告業	▲16.2	▲23.6	▲20.2	1.4	21.1	▲13.8	▲44.9	▲6.5	▲34.2	2.9	3.6
84 専門サービス業	11.7	56.4	90.6	46.6	31.2	▲41.9	5.0	▲6.9	▲6.0	9.2	▲2.3
86 その他の事業サービス業	57.9	87.9	80.0	105.7	30.3	16.4	63.1	▲2.1	3.3	▲1.8	3.9
87 廃棄物処理業	6.7	28.2	20.6	45.9	36.7	42.1	28.8	0.1	20.7	▲3.5	3.5
サービス業全体	25.4	63.5	96.2	73.6	38.4	▲41.0	▲17.0	▲12.1	▲33.8	10.7	1.4

(総務庁「サービス業基本調査報告」による)

図 2-25 サービス業業種別事業収入額・収益率の変動



(総務庁「サービス業基本調査報告」より作成)

図 2-25 は、全国、東京及び神奈川におけるサービス業各業種の事業収入額の伸び率と収益率¹⁸の増分の関係を示し、これによりサービス業各業種の経営動向を、Ⅰ．高成長・収益改善型、Ⅱ．高成長・収益悪化型、Ⅲ．低成長・収益改善型、Ⅳ．低成長・収益悪化型、の4つに分類したものである。分類に際しては、事業収入額の伸び率 50%以上を高成長型でそれ以下を低成長型、収益率の増分がプラスのものを収益改善型、マイナスのものを収益悪化型とした。

Ⅰ．高成長・収益改善型に分類される業種は全国、東京にはなく、神奈川でもその他の生活関連サービス業と機械・家具等修理業の2業種に限られる。Ⅱ．高成長・収益悪化型に分類される業種は、全国では娯楽業、機械・家具等修理業、物品賃貸業及び廃棄物処理業の4業種、東京では駐車場業1業種のみ、神奈川は娯楽業、情報サービス・調査業、専門サービス業及びその他のサービス業の4業種となっている。Ⅰ、Ⅱを合わせた高成長型は、全国で15業種中4業種、東京ではわずか1業種と、全般に低成長傾向であるが、これは89年と94年の景気の差がサービス業にもそのまま現れた結果である。これに対して、神奈川では13業種中6業種が高成長型に分類されており、神奈川におけるサービス業の成長性の高さが目立っている。

¹⁸ 収益率=事業収益額/事業収入額*100

但し、神奈川の娯楽業と情報サービス・調査業は、収益率の低下が全国、東京以上に目立っている。III. 低成長・収益改善型には、全国と東京では放送業、神奈川では駐車場業、自動車整備業、廃棄物処理業の3業種が分類される（放送業は、神奈川のデータがない）。神奈川の駐車場業は、成長性の点では全国、東京と大きな違いはないが、収益率の点では、全国、東京とは異なり大きく改善されている。最後に、IV. 低成長・収益悪化型に分類される業種であるが、洗濯・理容・浴場業、旅館、その他の宿泊所、広告業は、全国、東京、神奈川とも共通して分類されている（映画・ビデオ制作業は、神奈川のデータがないので分類していないが、他の統計データの傾向からすると神奈川でもIVに分類されることになると思われる）。その他の生活関連サービス業、情報サービス・調査業及び専門サービス業の3業種は、全国と東京でIVに分類されているが、神奈川ではIまたはIIに分類されており、成長性に違いが見られる。

次に、経費率¹⁹と人件費率²⁰について見てみよう。まず、人件費率であるが、全国、東京、神奈川ともサービス業全体で事業収入額の2割程度で比較的安定しているが、その中で神奈川は水準、上昇率ともやや高めとなっている。上昇率の高い業種について見ると、物品賃貸業と情報サービス・調査業の上昇率が高く、広告業、廃棄物処理業とともに全国、東京よりも高い上昇率となっており、いずれも一人当たりの給与支給額増加の大きさがその原因となっている。景気が落ち込み、収益率が減少する中で、サービス業全般として人件費が安定的であるのは、雇用調整コストが小さく、事業変動を柔軟に吸収することができるためと考えられる。一方、経費率は、人件費率とは異なり、サービス業全体で全国、東京、神奈川とも10ポイントほどの上昇を見せており、収益率減少の主因が経費率の上昇にあることがわかる。経費率の上昇は全国、東京、神奈川とも娯楽業が最も高く、神奈川では情報サービス・調査業がこれに続く。経費率の上昇要因としては、バブル期における事業拡大に伴う設備投資の結果、不況期で売上げが伸びないなかで、その後年度負担が大きく企業経営にのしかかっている結果と考えられる。

設備投資については、業種によるバラつきが大きい。洗濯・理容・浴場業、駐車場業、旅館、その他の宿泊所、映画・ビデオ制作業、広告業及び専門サービス業で様に設備投資を減らしている。これに対し、その他の生活関連サービス業、娯楽業、自動車整備業、放送業、情報サービス・調査業及び廃棄物処理業は、伸び率に差はあるもののいずれも様に設備投資が増えている。物品賃貸業については、全国、東京で大きく設備投資が伸びているのに対し、神奈川では大幅減となっている。逆に、機械・家具等修理業は、東京の減に対して、神奈川では大幅増となっている。

5 サービス業の県内分布

今度は、サービス業各業種の集積状況の県内分布を見てみたい。図2-26を見てわかるように、サービス業従業者数は人口規模の大きい市町村のシェアが大きく、ほとんどの業種で第1位、2位を横浜、川崎が、しかもほとんどの業種で過半数を占めている。特に、情報サービス・調査業では横浜と川崎で県全体の86%を占めている。例外は、旅館、その他の宿泊所で郡部が1位、映画・ビデオ制作業で鎌倉が2位、協同組合で郡部が2位、学術研究機関で厚木が2位となっているだけである。

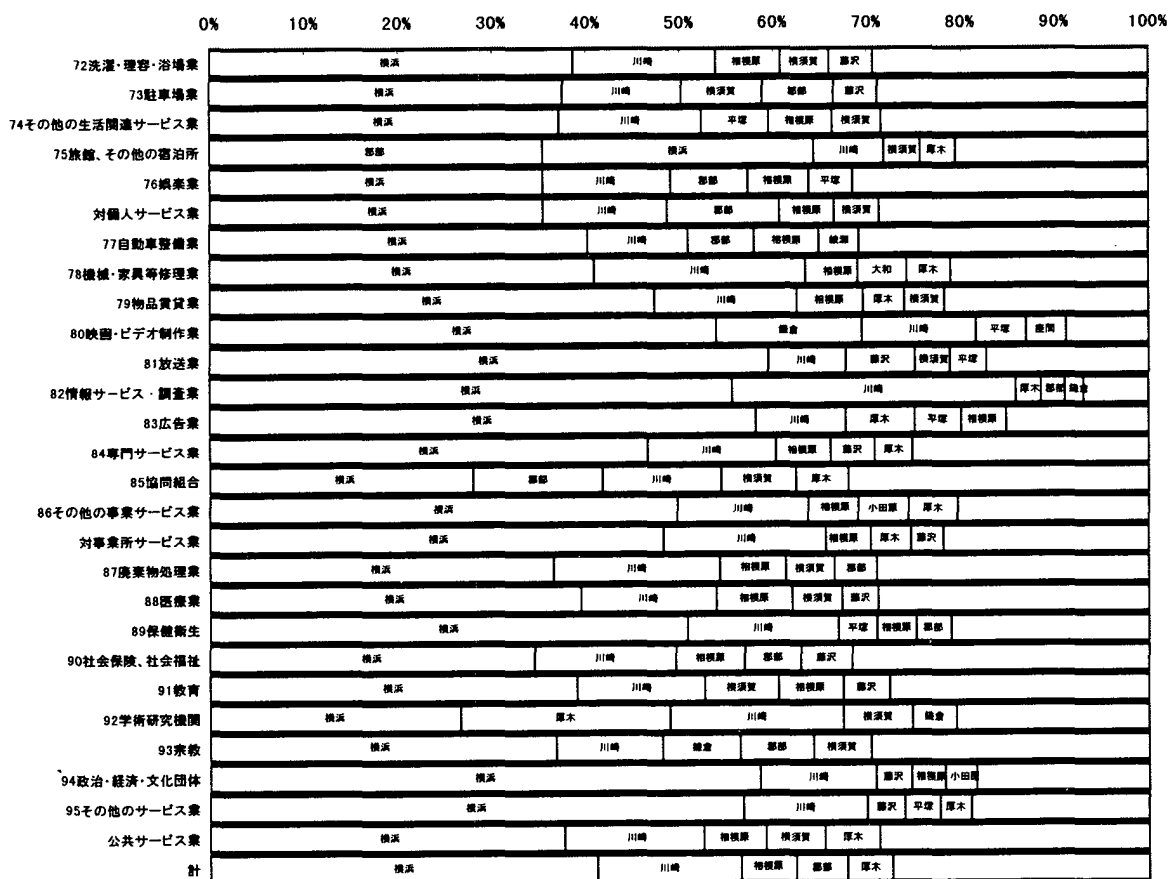
サービス業従業者数が人口に比例するのは当然であるが、各市町村におけるサービス業の集積がそこでの需要に見合っているかどうかという観点から、対個人サービス業と公共サービス業について人口千人当たり、対事業所サービス業について全産業従業者千人当たりの各業種従業者数を見たのが図2-28である。これ

¹⁹ 経費率=経常経費/事業収入額*100

²⁰ 人件費率=給与支給額/事業収入額*100

を見ると、まず業種により各市町村の集積水準²¹のばらつきの違いが大きいことがわかる。ばらつき²²の大きさは、社会保険、社会福祉、洗濯・理容・浴場業、医療業など、生活に密着した分野を中心に小さい。逆に、ばらつきが最も大きいのは学術研究機関で、これに情報サービス・調査業、旅館、その他の宿泊所が続く。学術研究機関は厚木が飛びぬけて高い集積度を示しており、これに鎌倉、綾瀬、横須賀、川崎が続く。情報サービス・調査業は、川崎、横浜の集積度が高く、絶対数とともに地域的な偏在が目立つ。旅館、その他の宿泊所は、箱根や湯河原などを含む郡部が1位、三浦が2位となっており、観光資源立地型の分布となっている。対個人サービス業の水準が郡部で高いのは、旅館、その他の宿泊所の影響によるところが大きい。このほか、集積水準が高いところとしては、自動車整備業の綾瀬、機械・家具等修理業の大和、映画・ビデオ制作業の鎌倉、協同組合の三浦、宗教の鎌倉、南足柄、伊勢原などが目につく。綾瀬は軽自動車の車検場と日産のモータープール周辺に自動車整備業者が立地し、大和は厚木基地に隣接して立地する(株)日本飛行機の存在が、三浦は三崎漁港を核とする漁協従事者の存在が大きい。また、サービス業全般に渡って厚木の集積水準の高さが目立つ。

図2-26 サービス業各業種従業者の県内分布



(総務庁「事業所統計」より作成)

²¹ 集積水準= (人口又は全産業従業者数千人当たり従業者数-同全国平均) /同全国平均とする。

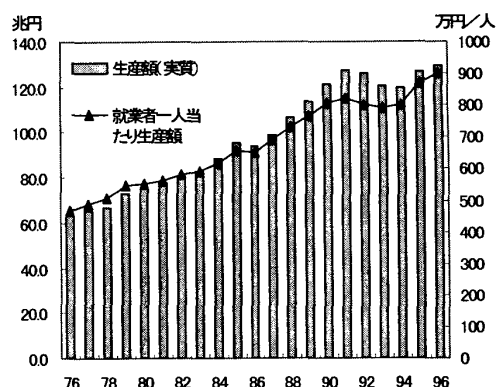
²² 集積水準の絶対偏差の平均値

第5節 サービス経済化の進展過程

1 サービス経済化のプロセス

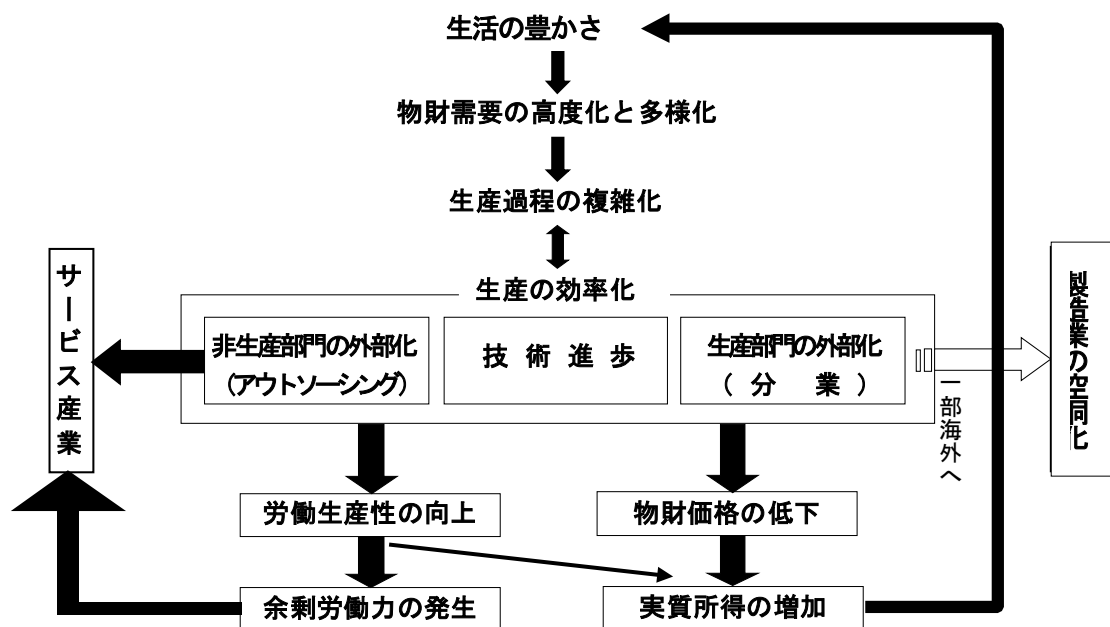
「サービス経済化」とはどのような現象であるかということについては第3節ですでに述べたところであるが、では「サービス経済化」は何故進展するのであろうか。その言葉からするとサービス産業が製造業に取って代わるようなイメージがあるが、実際はそうではない。図2-29で見ると製造業の生産額は長期的な趨勢としては上昇傾向にある。一方、製造業の従業者数は年々減少傾向にあり、同時に従業者一人当たりの生産額（実質）は年々大きくなっている。このことを見てもわかるように、「サービス（経済）化とは「もの」をつくらなくなることではなく、むしろ「もの」をつくるのが簡単になったことから起こった現象²³」なのである。そこで「サービス経済化」のプロセスをものづくりの進化という点から整理してみたのが図2-30である。

図2-29 我が国における製造業生産額（実質）の推移



（国民経済簿、労働力調査報より作成）

図2-30 サービス経済化のプロセス



経済の発展に伴って消費者の生活は豊かになってきたが、この豊かさの実現によって人々の「もの」に対する需要は、より高度で多様なものへと変化してきた。こうした高度で多様な「もの」の需要に応じて供給側の生産過程は次第に複雑化していくこととなった。こうした「もの」づくりの複雑化はマーケティングやデザインなど、生産におけるサービス財投入の割合を増すことになる。実際、製造業とサービス産業の関係

²³ 井原哲夫「サービス・エコノミー」（1992）東洋経済新報社

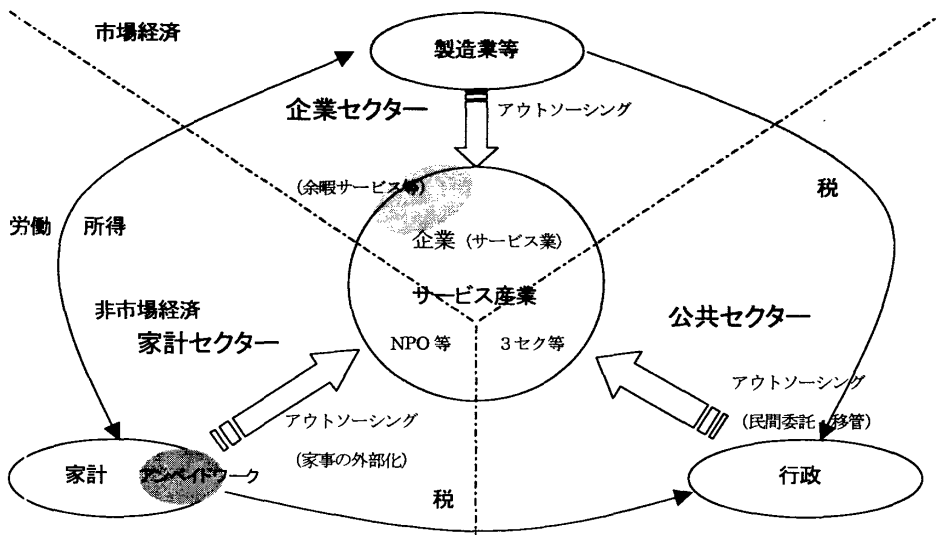
に着目すると、製造業に対するサービス産業の中間投入比率は、1980年の2.7%から1991年には3.4%に上昇してきており、今後も2000年4.3%、2010年5.2%へと高まっていくと見込まれている²⁴。「もの」づくりの複雑化はそのままでは「もの」の価格上昇へとつながるが、市場経済における自由競争の中で、企業は生産過程を効率化していくことで競争に勝ち抜くとともに、価格上昇を押しさえながら消費者の高いニーズに答えてきた。

この生産の効率化は、生産技術の進歩と経営の効率化によって実現されるものであるが、このうち経営の効率化は、生産のプロセスを分業してその一部を企業外部に委ねる「生産部門の外部化」と、情報処理や経理のほか「もの」づくりの高度化によって新たに加わったサービス投入などの非生産部門を企業外部に委ねる「非生産部門の外部化（アウトソーシング²⁵）」とに分けることができる。前者の生産部門の外部化を国外に求めた場合がいわゆる「製造業の空洞化」である。一方、後者の「非生産部門の外部化（アウトソーシング）」は、これを受託するサービス産業の需要を生み出すことで「サービス財」の需要面から「サービス経済化」を進展させる。製造業の企業内では生産の効率化によって労働生産性が向上し、（同質の）物財の価格は低下する。労働生産性の向上により同じ物財の生産をより少ない労働で生産できるようになるため、余剰労働力が発生するが、これがサービス産業の労働需要を満たすことになる。また、労働生産性向上の一部は賃金の増加に分配され、物財価格の低下とともに労働者の実質所得を高め、消費生活に豊かさをもたらす、新たな物財需要の高度化・多様化やサービス財需要を生み出すことになる。

2 家計及び公共部門におけるサービス経済化とアウトソーシング

このように「サービス経済化」は製造業等における生産効率化の結果であり、技術進歩とともに広い意味でのアウトソーシングが大きな役割を果たしてきた。その結果、第3節の5で見たように、サービス業は、産業関連部門である対事業所サービス業で生産、雇用とも順調に伸びてきた。これに対して、生活関連部門である対個人サービス業や公共サービス業の成長は、いずれも低水準に留まっている。これは、企業セクタ

図2-31 サービス産業の成長と企業、家計及び公共セクターのアウトソーシング



²⁴ 通商産業省産業政策局編「21世紀の産業構造」(1994)より

²⁵ アウトソーシングの概念については、第3章を参照。

一においては、市場経済における企業の利潤最大化行動によって企業が自発的にアウトソーシングに向かうメカニズムが存在するのに対して、市場原理の働かない部分の多い家計セクター及び公共セクターにおいては、アウトソーシングがなかなか進展しない結果であると考えることができよう（図2-31）。

このように考えると、「サービス経済化」による産業構造の転換という大命題とその方策としてのサービス産業の振興を考える上で、政府、特に地方政府が取り組むべき施策は、市場経済における自由競争に任せることで効率化と競争力強化が期待できる産業関連サービス業よりも、市場原理の働きにくい生活関連サービス業や公共サービス業の成長を促進することに重点が置かれるべきであろう。その意味で家計及び公共セクターのアウトソーシングをいかに進めるかが大きな課題であるが、この点については第3章、第4章で検討を加えることとする。

第6節 サービス経済化の課題と進展方向

1 サービス産業に対する期待

第1章でも触れたように、製造業が空洞化する中で、それに代わる雇用吸収源としてサービス業に対する期待は大きく、地域経済レポート'96²⁶でも「これまでのサービス業の雇用吸収力が大きかったことから、今後製造業などでの雇用の喪失を補う産業として、サービス業に期待が高まっている」と述べている。また、「21世紀の産業構造」においても、規制緩和・内外価格差是正・産業構造転換という構造改革の必要性を説く中で、こうした改革が実施された場合において、教育・医療・公共、産業関連サービス及び生活関連サービスで940万人の雇用拡大を予測しており、サービス産業は雇用吸収の最大の受け皿として位置づけられている。

表2-12 就業構造の展望

単位：万人

年	1980	1985	1992	2000	2010
鉱業・建設	591	589 ▲ 2	681 92	751 70	590 ▲ 161
非耐久消費財	348	362 14	380 18	349 ▲ 31	340 ▲ 9
非金属系素材	165	140 ▲ 25	157 17	149 ▲ 8	146 ▲ 3
金属系素材	188	164 ▲ 24	176 12	162 ▲ 14	148 ▲ 14
電気・電子機械	146	200 54	253 53	261 8	255 ▲ 6
輸送機械・産業機械	327	333 6	362 29	345 ▲ 17	354 9
その他製造業	279	251 ▲ 28	267 16	265 ▲ 2	251 ▲ 14
電力・ガス・熱供給	21	22 1	23 1	23 0	24 1
水道・廃棄物処理	36	40 4	42 2	45 3	49 4
流通・運輸	1,314	1,372 58	1,444 72	1,405 ▲ 39	1,307 ▲ 98
資産・情報媒介	276	322 46	400 78	424 24	437 13
教育・医療・公共	674	736 62	802 66	893 91	939 46
産業関連サービス	178	240 62	387 147	620 233	894 274
生活関連サービス	619	640 21	685 45	848 163	983 135
サービス業計	1,471	1,616 145	1,874 258	2,361 487	2,816 455
その他	746	656 ▲ 90	487 ▲ 169	452 ▲ 35	265 ▲ 187
合計	5,908	6,067 159	6,546 479	6,991 445	6,984 ▲ 7

(通商産業省産業政策局「21世紀の産業構造」による)

表2-13 産業別就業者数の将来予測

単位：万人

	1997	2010
労働力人口	6768	6661 ▲ 107
就業者数	6532	6459 ▲ 73
製造業	1421	1259 ▲ 162
建設業	656	597 ▲ 59
卸売・小売業・飲食店	1467	1357 ▲ 110
サービス業	1673	2262 589
その他	1315	984 ▲ 331
完全失業率	3.5	3.0

(労働省試算による)

同じく労働省も2010年の産業別就業者数を予測している。それによると、経済構造改革が進んで実質経済成長率が2.4%で推移した場合には完全失業率は3%程度に留まり、就業者数は6,459万人となるが、製造業やその他の産業の雇用減に対してサービス業で589万人の就業者増を見込んでいる。

通産省の大幅なサービス産業の雇用増の予測に対しては過大評価であるとの批判もある²⁷。また、いずれの試算にしても経済構造改革の達成を前提としており、必ずしもこれらの試算どおりに進む保障はない。しかし、趨勢としてサービス業へのシフトは着実に進んでいくものと考えられ、どの程度吸収できるかは別として、製造業等で見込まれる余剰労働力の主要

²⁶ 経済企画庁編「空洞化の克服をめざす地域経済—地域経済レポート'96—」(1996)

²⁷ 飯盛信男「規制緩和とサービス産業」(1998)新日本出版社

な受け皿となることは間違いないものと思われる。

サービス産業の成長に対する期待は、雇用の受け皿としての期待ばかりではない。産業関連サービスについて言えば、その成長は製造業をはじめサービス産業自身も含めた全ての産業のアウトソーシングによる経営効率化の需要を満たす上で大いに期待されるどころであり、地域的に見ると、サービス産業の充実は企業立地の誘因となり、それはまた新たなサービス産業需要を生むことで、企業集積の好循環をもたらすと考えられる。また、生活関連サービスや公共サービスについて言えば、その成長は生活の利便性を増し、生活者の様々な欲求をより低コストで満たすという意味で県民生活を豊かにするものとして期待されるどころである。

また、公共サービスについては、行政改革を進める方策として、コストの高い「官」からコストの低い「民」へのシステムの切り替えを進めることにより財政支出の抑制が期待されているが、さらに新たに公共サービスを担うことになる民間企業からの税収も期待される。

このようにサービス産業の成長に対しては、産業構造転換における雇用の受け皿としての期待のほか、サービス供給水準の向上や行政コストの低減など様々な効果が期待されるが、第4節2で見たように、神奈川におけるサービス産業の集積水準は、必ずしも十分な水準にあるとは言えず、今後の成長が望まれる。

2 サービス経済化に伴う所得課題

「サービス経済化」に対して大きな期待が寄せられる反面で、「サービス経済化」によって就業構造がサービス産業にシフトしたとき、それらの産業の賃金水準が低ければ、社会全体としては低所得化となり、国民・県民の豊かさとは逆方向に進むという懸念がある。アメリカでは、「サービス経済化」の進展により中所得者層が没落し、高所得者層と低所得者層からなる砂時計型社会になってきたと言われている²⁸。飯盛の指摘するところによれば、アメリカにおける製造業の労働生産性向上とそれによる競争力回復は、リストラやアウトソーシングによる労働コスト削減によって可能となったものであり、それを低賃金部門のサービス産業で吸収することにより、中間所得層の没落と上層への富の集中すなわち所得格差の拡大をもたらしたという。

表2-14で見ると、我が国においてもサービス業の賃金水準はほとんどの業種で製造業の賃金水準を下回っている。製造業よりも明らかに賃金水準が高い業種は放送、広告などのマスコミ関係のみであるが、これらの業種が大量の雇用の受け皿になるとは考えにくい。仮にサービス業の賃金水準が大幅に改善されないとするならば、「サービス経済化」の進展による就業構造の変化は国民・県民の賃金水準を引き下げることになる。また、サービス業の多くはパートやアルバイトなどの割合が高い業種でもあることから、雇用の不安定性も増す。このように「サービス経済化」は陰の面も持ち合わせていることに留意する必要があるだろう。

表2-14 サービス業の年間給与額

500万円以上	民間放送 (966)、公共放送 (881)、ニュース供給 (704)、広告 (557)、
400万円台	情報サービス (480)、機械修理 (469)、映画製作 (465)、計量証明 (459)、 全産業平均 (456) 、 土木建築サービス (453)、産業用機器賃貸 (449)、各種物品賃貸 (440)、競輪競馬等競技団 (439)、 事務用機器賃貸 (434)、その他の専門サービス (432)、産業廃棄物処理 (432)、法律事務所 (414)、 デザイン業 (410)、一般廃棄物処理 (403)
300万円台	劇場興行場 (396)、公認会計士税理士事務所 (395)、興行団 (382)、商品検査業 (367)、速記複写 (362)、 興信所 (360)、自動車整備 (355)、民営職業紹介 (343)、自動車賃貸業 (338)、ゴルフ場 (326)、 パチンコ店 (324)、司法書士事務所 (323)、冠婚葬祭業 (313)、有線放送 (309)
200万円台	写真業 (298)、他に分類されない事業サービス (297)、その他の宿泊所 (297)、旅館 (286)、 ボウリング場 (282)、獣医業 (282)、警備業 (279)、映画館 (275)、公園遊園地 (272)、リネンサプライ (240)、 ゴルフ練習場 (238)、特殊浴場 (238)、その他の物品賃貸 (231)、洗剤・染物業 (224)、美容業 (222)、 建物サービス (218)、マージャン店 (215)、理容業 (210)、物品預かり業 (206)
100万円台	フィットネスクラブ (199)、公衆浴場 (198)、普通洗濯業 (192)、テニス場 (179)、その他の娯楽 (177)、 他に分類されない個人サービス (173)、衣服裁縫修理 (155)、個人教授所 (154)、競輪競馬等競走場 (140)

²⁸ 飯盛信男「規制緩和とサービス産業」(1998) 新日本出版社、表2-14も同。

3 サービス産業成長の条件

このようにサービス産業成長に対する期待は大きいですが、こうした期待に応えてサービス産業が成長していくためにはどのような対応が必要であろうか。「21世紀の産業構造」ではサービス業（生活支援サービス、産業関連サービス）に関して次のような課題を提示している。

- ①既存サービスの生産性向上：規制緩和、サマータイム制の導入、祝日法の改正、時短の推進等による時間の柔軟化等
- ②公共サービスとの共存：公設民営方式、公共サービスの民間委託の拡大、公共サービスと民間サービスの適切な役割分担の実施等
- ③サービスの質の向上・標準化：フランチャイズチェーン制度の普及、資格制度の導入等による人材育成・確保、マニュアルの整備、技術開発、海外の優れたサービス技術の導入、海外事業展開等
- ④公正競争の確保：取引条件の適正化、自主ルールによる消費者トラブル防止等
- ⑤新規サービスの創出：規制緩和、情報インフラ等のインフラ整備

これらの指摘された課題を踏まえて、本研究で重要と考えるいくつかの点について以下で検討を加えることにしよう。

(1) 規制緩和

「日本における規制の多くはサービス分野にあった」²⁹とされている。サービス産業が人の担う産業であり、そこでの規制緩和は直ちに雇用問題につながることから保護されてきたわけだが、このことが結果として日本のサービス産業の高価格を生み出してきた。98年の通商白書は「グローバリゼーションから取り残されつつある」と日本の国際競争力のかげりを指摘しているが、その中でも特にサービス産業の弱さを強調している。米国が通信、金融など、広範な分野で規制緩和を進めてきたのに対して、日本は規制で国内産業を保護してきた弊害で生産性が低く、日本の競争力を高める上ではサービス産業における規制緩和が重要であることを指摘している。

このような状況を背景として、最近、通信、運輸、人材派遣など産業関連サービスの分野で規制緩和の動きが進みつつあるが、サービス産業全般としてはまだまだこれからという状況であり、経団連をはじめ多方面から規制緩和が求められている。特に、高齢者介護や児童保育に係る福祉サービス事業など、公共サービスの分野は規制の壁が多く、政府行政改革推進本部規制緩和委員会でもこれらの分野における規制緩和を進めることにより民間企業の新規参入を容易にすることが検討されている。また、公共サービスに対する非効率性の指摘は紛れもない事実であり、民間の参入により公共サービスにも競争原理が導入されることにより公共サービスの効率化や質の向上が図られるという期待もある。しかし、これらの分野は単に雇用問題だけではなく、サービスの地域間格差が生じることや弱者切り捨てなど提供されるサービス水準の低下の懸念、利用者の高負担、事業の採算性など検討すべき課題が多く、一概に規制緩和すれば済むという領域でないのも事実である。その意味で、行政による公的サービスと民間サービスが共存し、適切な役割分担がなされるためのしくみづくりが重要である。この点については、第5章及び第6章の事例研究で問題点の詳細を見た上で、第7章で望ましい方向性について述べることにする。

²⁹ 日本経済新聞（1999.1.1）

(2) 個人消費の拡大

産業構造転換とサービス産業成長を図る上で、規制緩和の重要性は疑う余地はない。しかし、規制緩和さえ行えば産業構造の転換が進むと考えるのは早計である。規制緩和を進めた結果、米国産業が再生したことは周知のとおりであるが、その成功の背景には、アメリカでは貯蓄率の低さに見られるように内需が十分にあったことを見逃してはならない。需要が十分ある中で、規制緩和により供給が強くなったために産業再生がうまくいったのである。一方、我が国は、元々需要不足経済であり、その分を海外黒字と財政赤字によって吸収してきたのであり、今日においても、先行きの不安から減税などの消費拡大政策も効果をあげることが出来ず、貯蓄率は依然として高水準にある。こうした中で単に規制緩和をして供給を強くしても、需要の拡大がなければその効果を期待することはできない。

内需を拡大する上で必要なことは、貯蓄率を押し下げて消費性向を高めることである。我が国の貯蓄率の水準を高めている要因としては住宅取得費の高さも大きい。不況期においては将来における不安が貯蓄率を高め、消費を手控えさせる要因となる³⁰。高齢化社会を迎え、年金など、老後の生活に対する不安要素の大きさもこうした傾向を助長している。こうした不安要因を解消し、個人消費性向を高めていくことによる需要拡大があってはじめて規制緩和の効果が表われることになる。

(3) 社会保障の拡充

この不安解消策として、ここで社会保障拡充の意義について述べておきたい。福祉関連などの生活支援型サービス部門は、規制緩和によりサービスの提供主体が行政から民間企業にシフトしていくことが期待されているが、これに伴って仮に公共セクターの費用負担が削られることとなると、元々採算の採りにくい部門が多いことからサービス価格の高騰やサービス水準の低下が懸念される。こうなると、いくら規制緩和をしたところで民間企業の参入は期待できず、サービス水準の低下が加速し、将来に対する不安が益々膨らんで個人消費は冷え込み、景気は益々悪化するという悪循環に陥ることになる。したがって、規制緩和を進めて民間参入を図るにしても、公共セクターによる費用負担は削減してはならず、むしろ、社会保障としてこうした部門への公的資金投入を拡充していくことが肝要である。この社会保障拡充は、将来に対する不安を解消するとともに、経済波及効果としても大きな効果を持つ。永峰幸三郎³¹が神奈川県産業連関表を用いて福祉サービス（社会保障部門）と公共事業部門の経済波及効果を比較したところによると、神奈川県で1,000億円の需要が発生したと仮定して二次波及効果までで、生産額は社会保障部門、公共事業いずれも約1,500億円の需要が発生し、粗付加価値は公共事業部門では750億円程度しか需要が発生しないのに対して社会保障部門では約1,100億円の需要を発生するという。さらに、雇用誘発効果を比較すると、公共事業部門が1万3千人程度であるのに対して社会保障部門ではその2倍弱の約2万3千人の雇用誘発効果があることを示している。

福祉関係など、生活に密着してこれを支援するサービスを本報告書では、生活支援型サービスと呼ぶが、この分野は、後の事例研究で見ると、公共セクターの負担なくして利用者である家計の負担だけでは市場として成立することの難しい分野である。この分野のサービスによって便益を受ける受益者は単に個々の家計ではなく、社会全体であり、家計セクターと公共セクターが応分の負担をして民間サービス事業者によるサービスの提供を受けるといった発想のもとに社会保障の拡充していくことが必要である。

³⁰ 詳しくは、牧 厚志（慶応義塾大学教授）「消費活性化策—ミクロからの視点」1999.4.16 日本経済新聞連載などを参照のこと。

³¹ 永峰幸三郎（大阪地方自治研究センター研究員）「神奈川県における福祉サービスと公共事業の経済波及効果の比較」（1999）海外政策情報No.16、神奈川県自治総合研究センター委託調査

(4) 社会資本整備の見直しと情報基盤の整備

これまでの我が国の社会資本整備は、道路や橋梁、港湾など、土木関係を中心としたものであったが、昨今、こうした公共事業のフローとしての経済効果の低下のみならず、これにより整備された社会資本の生産に対するストックとしての効果という点でもそのあり方を問う指摘が数多くなされている。こうした中、1993年、従来の土木工事中心の公共事業に加えて、研究施設や通信基盤などの新しい時代に対応する社会資本、いわゆる「新社会資本」整備の構想が持ち上がったが、93年4月の総合経済対策では施設費など従来の項目に一部が盛り込まれる程度に留まり、公共事業の配分が大きく変ることにはならず、その構想は大きく後退して現在に至っている。しかし、これからの産業構造転換を図っていく上で、社会資本の整備のあり方を見直していくことは不可欠である。

米国でサービス業の雇用者数が製造業を上回ったのは1984年で、現在では製造業のほぼ2倍に達し、米国最大の産業となったが、モルガンスタンレーのチーフエコノミスト、スティーブン・ローチ氏は、製造業からサービス業への経営資源のシフトを生み出したダイナミズムは「規制緩和と情報技術の革新」であると述べている。このうち情報技術の革新について三和銀行の五十嵐敬喜氏は、米国ではコンピュータと周辺機器の価格低下が高成長、低インフレのニューエコノミーを演出していると指摘している。また、情報機器のほか電話やインターネットなど情報基盤の整備とその利用コストの安さも見逃せない。情報通信技術の革新を活用したサービス分野のニュービジネスがどんどん誕生し、産業の規模拡大、さらには規模の利益を生かした値下げが実現される好循環が起こったとも言われている³²。このように、情報基盤の整備は情報サービス関係の成長はもとより、あらゆる産業にとって生産性の向上をもたらすことで、サービス経済化の重要な鍵を担うものである。

(5) 資金調達環境の整備

米国の成長を支えてきた要因として、ニュービジネスに対する資金調達の容易さが挙げられる。我が国の資金調達の現状は、いわゆる「貸し渋り」という言葉で示されるように中小企業はもとより、起業家にとって資金調達は極めて困難な状況にある。特に、サービス業においては担保となる設備等がない場合が多く、資金調達事情はより厳しいものとなっている。

これに対し、米国では個人の資産を起業家に投じ、ベンチャー企業の設立と育成を支援するエンジェル（個人投資家）の集まり（エンジェルネット）が少なくとも数十はあると言われている。さらに、企業の成長につれ単独のエンジェルネットでは資金供給に限界があるとして、それらをインターネットでつなぐ大規模な実験も行なわれている。このようなニュービジネスに対する資金調達のネットワークは、単なる資金供給に留まらず、緊密な人間関係に基づく情報交換の場ともなり、起業と投資の成功を支えている。

我が国においてもこのようなエンジェルは現れ始めているが、米国の水準には遠く及ばない。米国流の個人投資がすべてではないが、これまでの我が国の資金供給の仕組みは担保物件のないサービス業を念頭において設計されておらず、新たな資金供給の仕組みづくりが必要である。

(6) 消費リスクの緩和

サービス消費に伴うリスクを緩和することは、消費者保護のみならず、サービス消費拡大にとっても重要である。消費に伴うリスクが存在するとき、消費意欲が減退するだけでなく、消費するに際してもリスク回避のために既存のより大きな企業からサービスを調達しようとするため、とりわけ零細企業や新

³² 日本経済新聞（1999.1.1）

規参入企業にとって消費リスクの解消は重要である。実際、倒産が相次いだ旅行業界においては信用不安を背景に格安航空券最大手のエイチ・アイ・エスに顧客が集中しつつあるという³³。こうした事態に対して旅行業界では旅行代金供託制度などの消費者保護策を強化する動きが起こっている。

消費リスクは倒産ばかりではない。サービスの質が消費者に伝わりにくいというサービス業が持つ情報の非対称性という特性から、サービスの良さをアピールしにくいことによる新規参入の困難性と、粗悪なサービスに伴う消費者トラブルの問題がある。これらの課題に対して外国語学校やエステティックサロンなどにおける新たな消費者保護の法整備が現在国会で審議され、サービス格付機関の育成なども検討されている。また、フランチャイズ制度は経営の効率化のみならず、看板によるサービス内容の保証という面も見逃せない。

このように消費リスクの回避の取り組みは、官民両面から進められつつあるが、サービス産業が成長する上でこうした取り組みの意味合いは大きい。

4 グローバル化とコミュニティ・ビジネス化

サービス財を扱うサービス産業の市場の大きさは利用コストの存在により比較的小さいものとなりやすいことは既に述べたとおりであるが、その結果として事業所規模は一般に製造業などに比べて小規模なものとなる。生活関連などの業種を中心としてこうした傾向は見られる。また、当然のことながらニューサービス業と言われる分野での新規参入企業の規模はほとんど小規模である。しかし、金融、保険、通信、放送業など業種によっては大企業を中心となっている分野もある。これらの業種は巨大な設備や信用など、規模の経済性が経営の効率化に寄与する分野であるが、最近はその以外の分野にも大企業の進出が起きている。そこで、サービス産業の将来像を企業規模の点から考えてみたい。

前章で触れたように戦後大きく成長した我が国の製造業は日米構造協議などによる規制緩和や円高の進展などによりグローバル化の波に晒され、製造業の空洞化という事態に至ったが、2000年の世界貿易機関（WTO）の新ラウンドではサービス自由化協議が予定されるなど、サービス産業の分野においてもグローバル化への対応が押し寄せている。特に、通信や金融、運輸などの業種で国境を越えた企業活動が急速に進んでおり、ISO基準の取得をはじめ世界標準（グローバル・スタンダード）を意識した企業活動が求められている。すでに金融や不動産、リースなどの分野では旧来の系列にとらわれない世界規模での業務提携などが進んでいるが、こうしたグローバル化の流れは世界的な寡占化、系列化など、大企業化の可能性を秘めている。

大企業化の流れは、サービス産業における設備投資の効率化からも起きており、従来労働集約的で機械化などが遅れていると言われたサービス業においても設備投資の比重を高めている分野が増えてきている。例えば警備業やビルメンテナンス業では、監視テレビやセンサーなどの自動装置やコンピュータシステムの導入等により人件費抑制とサービス向上を図り、さらにこうした技術を応用してホームセキュリティなど新たな分野への進出も図っている。また、CATV業界ではデジタル放送の本格化やインターネット需要の急増などを背景として放送と通信サービスを一体化するフルサービス化への対応に迫られているが、これには大規模な設備投資を要することから設備投資の効率化や価格競争力の向上をねらいとして大手企業を中心とする共同ネットワークづくりの動きが本格化しており、合併などの業界再編の可能性が強まっている。

さらに、製造業大企業のサービス産業への参入の動きも盛んになっている。海外では大手電機メーカーであったウエスチングハウス社が本業を棄ててCBSを買収してメディア産業へ業種転換を果たしたが、これ

³³ 日本経済新聞（1999.2.15）

はもはや製造業に将来性を見出せない大企業がサービス産業に活路を見出した代表的な例である。我が国においても電機や自動車などの業界でグループ内のサービス部門の比重を高めようとする動きがあるが、特に目立つのは介護保険制度導入により 2000 年には 1 兆 3 千億円の巨大市場になると言われる在宅介護分野³⁴への異業種からの参入である。参入元の業種も様々で電機、化学、生命保険、不動産など多岐に渡っている。

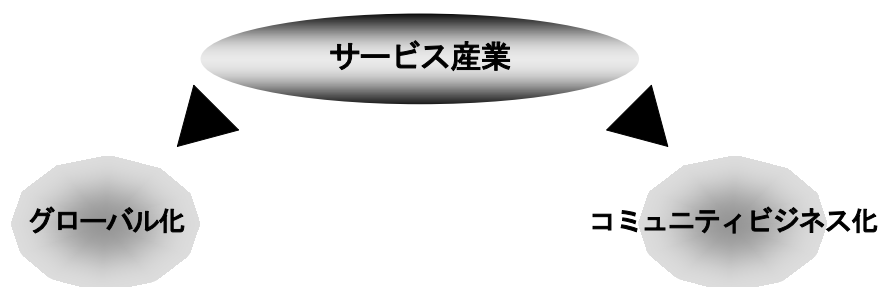
しかし、在宅介護など労働集約性の強い分野における大企業の事業展開は、はたして生活者のサービス需要を満たすものになっていくのであろうか。日本総合研究所が介護関連業者を対象に実施した調査によれば「介護関連業者の約半数が人口 1 万人未満の小規模な自治体への進出は無理」と考えており、この結果から考えれば大都市地域を除いては大企業が生活者のニーズを満たしてくれることは期待できそうにない。また、サービス内容も福祉機器の導入などにより効率化が図られたり、機器販売など関連事業を伴うサービスは提供するが、それ以外の労働集約的なサービスまで提供されるかという不安もある。

そこで、期待されるのは地域に密着した小規模ビジネスである。昨今、起業活動の目覚ましいいわゆるニューサービス業は、既存の大企業によって提供されていない物財やサービス財を提供する、ニッチと呼ばれる隙間産業が多く、ほとんどが小規模な事業者が中心となっている。これは、価値観の多様化や社会の複雑化により消費者のニーズが多様化、細分化されたことに対して、既存の大企業では目が行き届かなかった分野や、規模の経済を十分発揮できずビジネスの対象にできなかった分野に、小回りの利く個人起業家などの小規模事業者がビジネスチャンスを見出したり、NPOなどが必要に迫られて提供を始めたサービスが結果的に事業化に結びついた結果である。

市民バンク代表の片岡勝氏が「企業は今後、二極化する。コミュニティ（地域）ビジネスとグローバルビジネスだ」と言うように、サービス産業の展開方向も、大企業を核とする「グローバル化」と、地域密着型の「コミュニティビジネス化」に二極化していくものと考えられる。今回の研究に際してヒアリングに応じて頂いた（株）ヘルシー・ライフ・サービスの吉田氏は「大企業か地域密着型企业かしか生き残れない。その中間は、やがては競争の中で淘汰されていくことになるだろう。」と語っていたが、ヒアリング後の昨年 12 月には、在宅介護事業では大手の同社が医療事務受託最大手の（株）ニチイ学館に吸収合併されるというニュース³⁵が報道され、我々を驚かせた。

今後、益々多様化する消費者需要に応じていく上では、小規模事業者やNPOなど、地域に密着した小規模ビジネスを育成していくことが極めて重要である。しかし、これらの事業者が地域の中に定着して、ビジネスとして安定したサービスを地域住民に提供していくシステムを形成していくためには、旧来の中小企業対策とは異なる視点による支援方策が必要であろう。

図 2-32 グローバル化とスモールビジネス化の 2 極化



³⁴ 野村総研の試算による。

³⁵ 日本経済新聞（1998. 12. 22）

5 まとめ

ここで、これまでの分析結果から主な論点を整理し、本研究報告書の後半で論じる生活支援型サービス業との関連を明らかにしておこう。

(1) 低水準にある神奈川のサービス産業集積水準

第3節4で見たように、神奈川は、東京或いは全国と比べて、サービス経済化のスピードは速いが、なお、その水準は高くない。これは、神奈川における製造業集積が依然として高い水準にあることの裏返しとも見ることができるが、第4節2で見たように、対事業所サービス業と公共サービス業の一部の業種を除いて神奈川におけるサービス業の集積水準は、需要者の集積水準に対してやはり高いとは言えない。

(2) 東京依存体質

サービス業全体として東京依存傾向が見られる。これは、需要者側から見ると供給不足状態ではなく、単にその需要先を東京に求めているだけなので直ちに問題ではないが、産業振興の視点からは、サービス経済化の遅れは競争力の低下と密接に関連しており、改善すべき課題と言える。東京依存の原因は、主に都市規模によるところが大きいため、大きくその関係を変えることは難しいが、地域の特色を見出して得意分野をつくることで活路を見出すべきであろう。

(3) 生活支援型サービス業振興の必要性

分野別では、対事業所サービス業に比べて生活支援型サービス業に関わる対個人サービス業と公共サービス業は価格競争の遅れから成長が遅れている。その原因としては、非市場中心の行政と家計においてアウトソーシングが進まないことが想定される。行政セクターと家計セクターにおいてアウトソーシングが進まない事情については、第3章及び第4章で考察を加える。

生活支援型サービス業は、産業として成長の余地があるだけでなく、それが身近に集積していることが県民生活の豊かさに直接つながるものである。このことから、本報告書後段では、生活支援型サービス業に絞り込み、第5章と第6章で生活支援型サービス業の事例研究として「在宅介護サービス」と「子育て支援サービス」を採り上げた上、その発展の方向性について述べる。

(4) サービス産業成長の条件

今後、サービス産業が成長するための条件は、規制緩和の推進、個人消費の拡大、社会保障の拡充、社会資本整備の見直しと情報基盤の整備、資金調達環境の整備及び消費リスクの緩和が必要である。

(5) コミュニティ・ビジネスに対する期待

生活支援型サービス業は、介護関係を中心として大きな市場規模が予想されているが、市場範囲が狭く、規模の経済が働きにくく、グローバル化の流れの中で効率性を追求する企業の提供するサービスだけでは必ずしも需要者が望むサービスが満たされない可能性が大きい。そこで、地域に密着したコミュニティ・ビジネスが活躍する余地が大きく、また、その成長が期待される場所である。

このことに対する一つの方向性として、本研究では、第7章でコミュニティ・ビジネスの考え方を紹介し、その成長のために行政がなすべき施策の方向について言及する。

第3章 行政(公共部門)のアウトソーシング

前章第5節で、今後一層のサービス経済化を進めるためには市場原理の働きにくい公共サービス及び生活関連サービス部門でアウトソーシングを進めることが重要であると述べたが、本章及び第4章では、そうしたことを前提に、両部門におけるアウトソーシングの現状と課題を整理し、行政に関わる方向性について検討する。

第1節 行政のアウトソーシングとは何か

1 行政のアウトソーシング（定義）

アウトソーシングとは外部の資源（高度な専門性・ノウハウ・設備など）を有効活用することで、一般には企業の経営効率を高めるための手法の1つであるといわれる。慶応大学総合政策学部の花田光世教授は供給企業（アウトソーサー）が行う業務の関与度でアウトソーシングを整理している（図3-1）。この花田モデルによれば、実際の業務の執行のみを委託していたこれまでの行政の民間委託は業務代行に過ぎないことになる。しかし、本研究では、現実の行政（公共）部門においては単なる業務代行としての民間委託も十分ではないとの現状認識からアウトソーシングをより広く、業務の設計・計画や運営の別に関わらず「行政が担う公共サービスや行政の内部事務を民間委託すること」（即ち、図3-1の4区分全て）と捉えることとする。

図3-1 アウトソーシングの位置づけ(花田モデル)

業務の 設計・ 計画	YES	コンサルティング	アウトソーシング
	NO	人材派遣	外注(代行)
		NO	YES
業務の運営			

一般的に廃棄物処理、医療、保健衛生、社会保険、社会福祉、教育などの「公共サービス」は、時代によってその内容が変わりうるが、現在ではもはや行政の独占物ではなく、その供給主体も私企業やNPO等多岐にわたっている。公共サービスの民間委託という時には、「公共サービス」のなかで既に行政サービスとして行われてきたもの、あるいは行政が提供することが期待されるものが「民間」に委託され、執行されるようになることを考察の対象としている。アウトソーシングの定義を「行政が担う公共サービス」としたのはこの意味である。

2 アウトソーシングに関する議論のはじまり

1960年代はじめ、地方公営企業の経営悪化をうけ民間委託に関する議論が始まった。1966年(昭和41年)12月の第11次地方制度調査会は、「地方団体の事務事業のうち、必ずしも地方団体が直接実施する必要のないもの、たとえば、各種会館等の施設の運営、し尿、じん芥の収集処理、保育所の経営、学校給食の実施、庁舎の

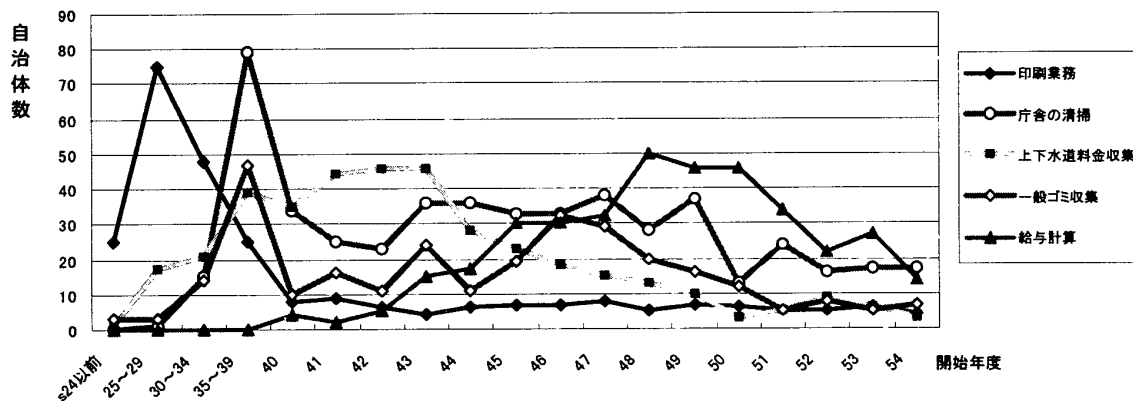
清掃管理等については、各団体の実情に応じ地方団体の十分な管理監督のもとに、その民間委託または間接経営等を積極的に推進するとともに…(略)」と民間委託に言及している。

さらに翌 1967 年の自治省事務次官通達「地方公共団体における機構の改善と定員の管理について」は、計算事務、庁舎管理事務、設計事務等、具体的な事業を挙げ民間委託を促している。

3 行政のアウトソーシングの歴史

本章では先に述べたように、アウトソーシングを業務委託も含め広く解することとしたが、その歴史はかなり溯ることができる。昭和 55 年に自治省は外部委託を「内部管理事務等の一般事務の委託」と「公の施設の管理運営の委託」に分け¹、その歴史を整理している²。その結果をもとに都市における一般事務の委託開始時期をグラフにしたものが図 3-2 である。

図 3-2 都市における外部委託開始年度



昭和 20 年代前半は、印刷業務などごく限られた分野で委託が行われていた。30 年代に入ると庁舎の清掃や、し尿・ゴミの収集、上水道の使用料徴収業務などを中心に、委託を開始する自治体が増加し始め 40 年前後に 1 つのピークを迎える。それ以降は、社会経済、科学技術等の発展に伴って、課税や給与計算といったコンピュータ利用による委託業務が増加している。

また、公の施設の管理運営委託については、40 年以前は老人施設の 1 部などごく限られたものしか行われていなかったが、40 年代半ばになると老人福祉センター、老人憩の家、プールなどを中心に委託が本格化する。

4 地方分権・行財政改革のなかでのアウトソーシング

行財政改革の流れの中で、効率的な行政運営・行政のスリム化が求められている。1997 年 7 月の地方分権推進委員会第 2 次勧告をうけ、11 月に自治省より出された新たな行革指針においても、「民間委託の積極的・計画的推進と規制緩和の推進がうたわれている。

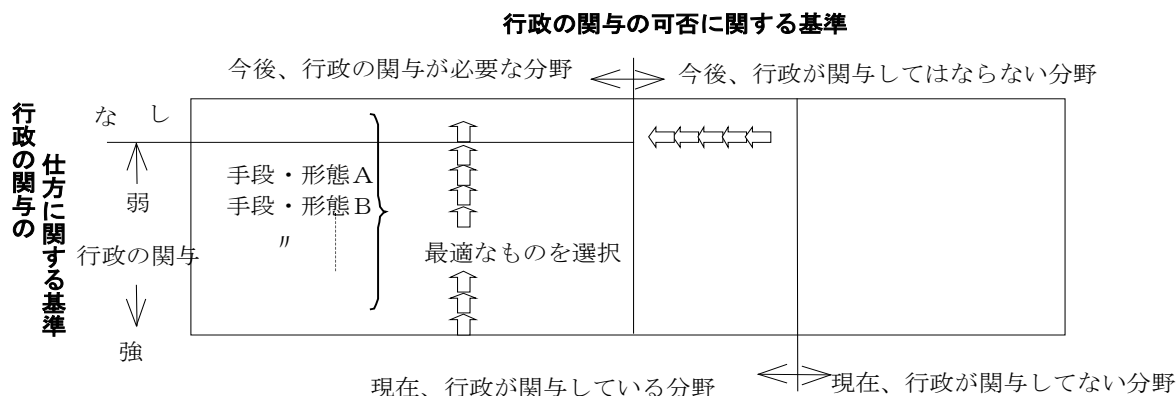
また、臨調・行革審の後を受け行政改革の調査・審議を進めてきた行政改革委員会は、1996 年 12 月、「行政関与の在り方に関する基準」を公表したが、その中で『まず、「民間でできるものは民間に委ねる」という考え方にに基づき、行政の活動を必要最小限にとどめる』ことを基本原則の 1 つとし、民間でできるものは民間に委ね、更に行政の効率化と住民本位の行政を進めるための最適な手段・形態を選択する中でアウトソーシ

¹ 両者を区別するのは、公の施設については地方自治法上管理委託に関する規定があり、一般の場合とその扱いを異にしているからである。

² 詳しくは小島重喜「外部委託—論議の推移と現況」(ジュリスト No. 814 1984 年 6 月 1 日号) 参照

ングを進め、行政関与の度合いを弱めていくことが必要であるとしている。

図3-3 行政関与のあり方に関する判断基準のイメージ図



(資料) 行政関与のあり方に関する考え方

図3-3の網かけの部分が、これからの行政が関与していく分野であるという。

横軸は「行政の関与の可否に関する基準」であるが、行政の関与は市場原理が有効に機能しない「市場の失敗」がある場合に限るとして、“公共財／外部性／市場の不完全性／独占力／自然（地域）独占／公平の確保”などの具体的な基準を整理している。例えば、治山・治水や一般道路サービス、治安の維持などの“公共財的な財やサービス”の供給に行政が関与する場合には、「民間による供給が不可能であるか、あるいは民間による供給では極めて問題である理由を説明し、その際には、施策・業務の内容について○真に受益者が特定されず料金の徴収ができないこと、○各需要者が受ける便益に比較して料金徴収費用が高いので料金の徴収が合理的でないこと、○企業を含む多数の消費者によって集合的に消費される（ある人が消費しても他の人の消費を減少させない）こと、○紛争処理や法的拘束など公権力に基づく関与が必要であること、のいずれかを説明する」必要があるという。

また、鉄道や水道といった“自然独占”に価格規制や助成措置等の形で行政が関与する場合には、「規模の経済が著しく大きく、実際に自然（地域）独占の状態になっていることを示すと同時に、行政の関与による社会的便益が社会的費用を上回ることを説明する。特に現在、行政が財・サービスを直接に供給している場合については、原則として民間に任せる、あるいは民営化し、必要があれば価格情報の公開の徹底や価格規制を課することについて検討する」ことが必要だとしている。

縦軸は「行政の関与の仕方に関する基準」で、(1)政策手段・形態が適切であるかどうかを判断するための一般的な基準、(2)行政による利害調整等の活動に関する基準、(3)行政の関与の仕方全般に当てはまるサンセット制、の3つに大別されている。(1)については“民間活動の優先／行政活動の効率化／政府の失敗の考慮／地方分権の推進／モラルハザードへの考慮”などが挙げられ、(2)については“産業調整／行政代行”などが挙げられている。

このなかで(1)の“モラルハザードへの考慮”とは、行政が関与する場合に、民間部門のモラルハザード（危険回避のための手段を用いることで、かえって民間部門の注意が希薄となり、危険や事故の発生確率が高まること）が起こりにくい手段を優先することを意味する。

行政のアウトソーシングの多くは、これまで「行政の関与の仕方に関する基準」である“民間活動の優先”

や“行政活動の効率化”などを目的に行われてきたが、今後はそれだけではなく、行政の関与の可否に関する判断を踏まえつつ進めていくことが必要であろう。

5 生活を豊かにするアウトソーシング

行政サービスのアウトソーシングを進める上では、行政のスリム化・効率化だけではなく、市民の多様なニーズに柔軟に対応するという視点も忘れてはならない。第2節の1で見ると、委託する自治体側でも「住民のニーズに対応するためにアウトソーシングを行う」という状況も出始めてはいるが、行政の内部事務ではなく、公共サービスをアウトソーシングする場合には、住民の同意を得るためにもサービスの向上を図ることが求められるであろう。

6 産業を振興するアウトソーシング

行政のアウトソーシングが進めばその受け皿として新規企業の育成、雇用機会の増大などが期待できる。1996年12月に閣議決定された通産省の「経済構造の変化と創造のためのプログラム」においても、総務・経理・福利厚生などを中心とした“ビジネス支援関連分野”は、今後成長が期待される15分野の1つに挙げられている。この分野での雇用規模は1996年の約92万人が2010年には140万程度になるとの見通しがなされている。また、人事・研修関連の“人材関連分野”も同じく15分野の1つとして、今後拡大することが期待されている。新規産業の振興には、特に行政の内部事務をアウトソーシングすることが大きく影響するものと考えられる。

第2節 アウトソーシングの現状

1 全国自治体の民間委託実施状況

本節では行政のアウトソーシングの現状について、民間調査研究機関及び自治省が行なった調査結果をもとに検討する。

(1) 全国市・特別区民間委託度調査

日経消費産業研究所は1997年の8月に全国の699市と東京23区を対象に、民間委託の実態調査³を実施した。そこでは、全体的には、①全自治体が民間委託を実施しており、ゴミの収集は7割強に上る。②（民間委託による）コストの軽減率は高く、学校給食では30パーセント強になる。③都市圏のベッドタウンで委託度が高い、などの結果が出ている。以下、個別の回答について簡単に紹介する。

①実施理由

実施の理由としては、「コスト削減など効率性向上に有効」が圧倒的（98.0%）で、次いで、「住民の行政ニーズが多様化・増大してきた」（49.1%）、「企業や民間非営利団体等民間セクターが成熟してきた」（19.5%）、「職員の意識改革に有効」（10.3%）などが挙げられている。（複数回答：N=640）

³ 日経産業消費研究所「669市・東京23区民生活導入度調査」（1997年）全国の669市と東京23区にアンケート用紙を送付し、657市・区から回答を得た。（回収率94.4%）調査結果は日経地域情報97.10.6 No.280に掲載されている。

②委託によるコストとサービスの質の変化

「民間委託の結果、コストやサービス内容はどうなったか」という設問に対しては、「コスト削減につながっただけではなく、サービスの質も直営に比べ向上した」と答えた自治体が全体の 36.9%、「コスト削減につながり、サービスの質も直営に比べ変わらなかった」が 56.4%、「サービスの質は低下したが、コスト削減にはつながった」が 1.0%、「その他」5.7%となっている。(N=631)

図3-4 民間委託の実施理由(複数回答)

化

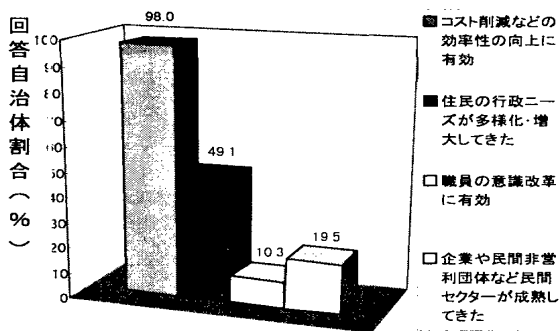
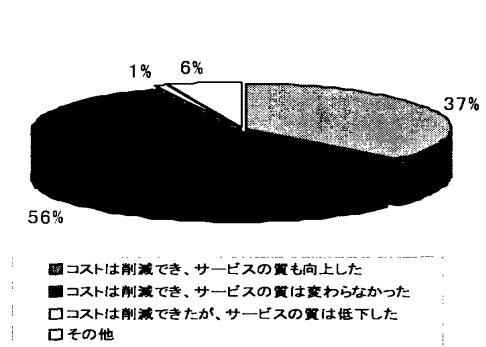


図3-5 委託によるコストとサービスの変化



③実施状況

また、同調査では、34の事業について、その実施状況をまとめているが、全面委託率の高いものは、庁舎清掃 91%、入浴サービス 83.8%、学校警備 83.7%、特別擁護老人ホームの管理運営 76.7%、老人保健施設の管理運営 70.9%などで、逆に全面委託率の低いものは、保育所の管理運営 1.9%、特別職員車運転手 2.0%、学校用務員 2.4%、幼稚園の管理運営 3.4%、学校給食(調理のみ) 4.4%などとなっている。

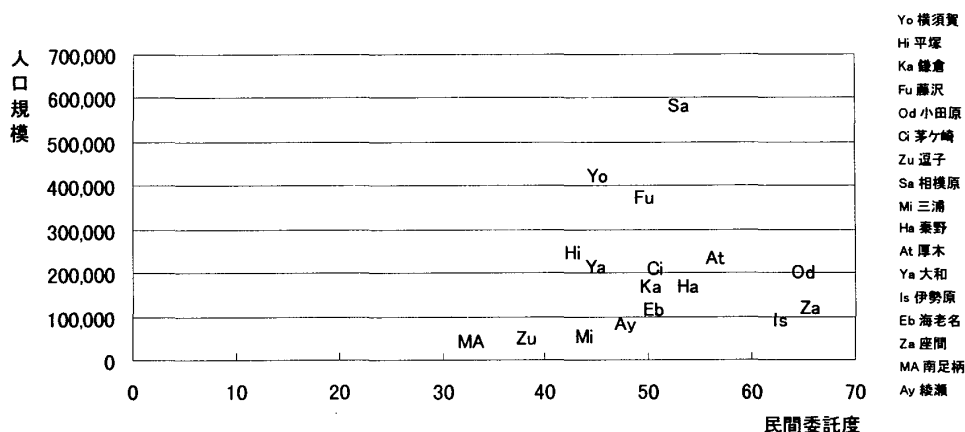
④民間委託の将来像

「民間委託の対象事務事業を将来、広げる考えがあるか」尋ねたところ、「将来は幅広く導入できる」と回答した自治体が 56.7%で、「どちらともいえない」の 39.3%、「導入できない」の 4.0%を上回った。導入の理由としては「コスト削減など効率性向上に有効」が 94.2%と最も多いが、「住民の行政ニーズが多様化・増大してきた」(57.1%)や「企業や民間非営利団体など民間セクターが成熟してきた」(25.2%)などの回答もある。また、「将来、幅広く導入できない」と回答した自治体は、その理由として、「民間(外部)に委託すると、行政サービスの質に対する責任があいまいになる」「行政サービスは基本的に、正規職員が手がけるべき」などを挙げている。(複数回答：N=310)

この調査結果をもとに、神奈川県内 17市の民間委託度⁴と人口の関係を表したものが図 3-6(散布図)である。横浜・川崎の民間委託度はそれぞれ 53.5(全国 255位)、52.5(同 278位)であるが、人口規模が他の市とは大きく異なるためここでは除外している。県内のトップは 65.0の座間市(全国 60位)、次いで 64.0の小田原市(同 71位)、伊勢原市(62.0:109位)という結果であった。人口 10万から 20万の市が比較的高い数値を示している。

⁴ 民間委託度は、34項目の事務事業について委託状況に応じ 0.5点から 3点までの点を加算して算出している。

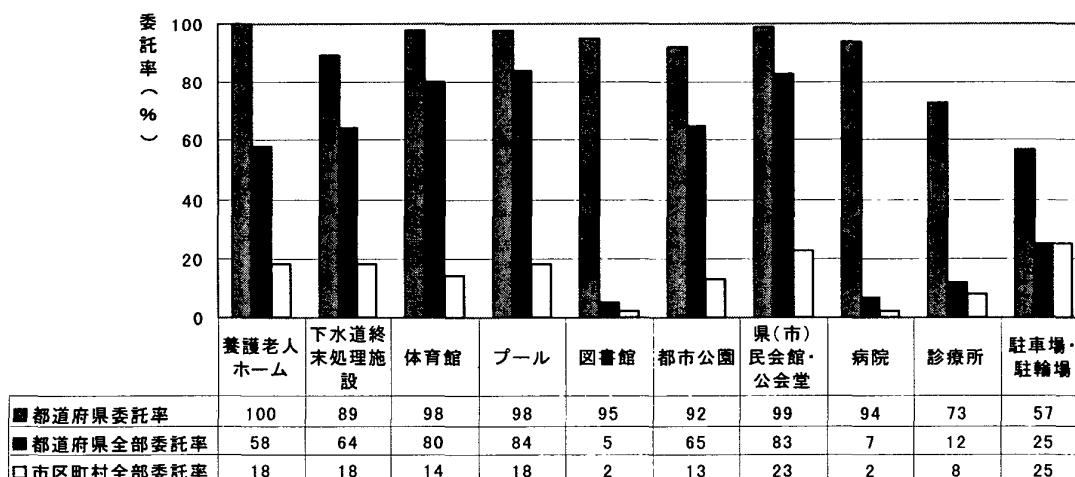
図3-6 県内17市の民間委託度



(2) 自治体の外部委託実施状況

自治省は1998年4月現在の「地方公共団体の外部委託の状況」をまとめている⁵。これは全国の都道府県・市区町村の委託状況を調査したものである。まず、都道府県の「一般事務」の中で委託率が高いものは、本庁舎の清掃業務（100%）、本庁舎の夜間警備業務（74%）、公立学校給食業務（79%）、道路維持補修業務（89%）などで、「公の施設の管理運営」については、図3-7のとおりとなっている。老人ホームや図書館、病院といった専門サービスを行う施設においても部分的な委託は行われているが、全部委託となると実施率はかなり低くなる。行政責任の問題にも関係するだろうが、そうした施設において全部委託が進むかどうかがアウトソーシングの1つの課題といえる。

図3-7 公の施設の委託状況



また、市区町村における「一般事務」の外部委託の実施状況は、本庁舎の清掃業務（82%）、本庁舎の夜間警備業務（67%）、公立学校給食業務（37%）、道路維持補修業務（50%）、し尿収集業務（76%）、一般ゴミ収集業務（77%）、ホームヘルパー派遣業務（82%）、在宅配食サービス業務（93%）などとなっている。「公の施設の管理運営」については、都道府県に比べ全部委託率が目立って低くなっている（図3-7）。

⁵ 自治省行政局「地方公共団体における外部委託の状況」（平成11年3月）URLアドレス <http://www.mha.go.jp/news/990313.html>

2 高齢者福祉サービスのアウトソーシング

高齢者福祉サービスの分野では、民間委託を行う自治体の数は増加傾向にある。ただし、これは業務の見直しなどを行い、従来行政が提供していたサービスを途中から民間に出すのではなく、むしろ新規サービスを開始当初から民間に委託する方が一般的である。委託の理由としては、住民の多様なニーズに柔軟に対応できること、民間事業者の経験を生かすことで時間・コスト面で合理的な活動が可能となること、等が挙げられる。具体的には公務員のヘルパーが24時間サービスや週末のサービスを実施することは難しいが、民間に委託すれば可能になるというようなことである。

日経シニアビジネス編集部が、1998年の6月に全国の自治体を対象に実施したアンケート調査⁶⁾によれば、6割を超える自治体(360団体)が高齢者向けの巡回型ホームヘルプサービスを実施しているが、この中で民間委託⁷⁾を行なっているのは104団体に過ぎない。しかし、125の自治体が「今後実施を予定」しており、実施しているものの中にも試行的なものが含まれていることなどを考え合わせると、この分野で民間委託が拡大する余地は大きいという。

また、滞在型を含めたホームヘルプサービスの民間委託を実施している自治体は146団体で、全体の25.3%、97年の調査では72団体(12%)であったので、1年でほぼ倍増していることになる。

この146団体の内、巡回・滞在両方のサービスを委託している自治体は図3-8のとおり75団体(52.8%)で、利用者の便や事業者の採算性などを考慮して(一括で)委託する自治体が増えているという。コストの削減や効率性の追求ばかりでなく、利用者の立場にたったアウトソーシングが進む傾向が見受けられる。

委託先については146団体の内、民間企業に委託しているものが81、医療法人が67、農協等の非営利組織が14、その他7という結果であったという。(複数回答：未回答2)

また、同調査では今後の方針として、民間委託を増やすか(未実施団体については実施するか)どうか尋ねているが、その結果は図3-9のとおりである。サービスの質は実際に受けてみないとわからない。入り口では実績が大きな判断基準となる。既に委託を実施している自治体はそれを拡大しようし、未だ委託していない自治体は現状を維持しようとするのが、この調査結果からも読み取れるであろう。

図3-8 ホームヘルプサービスの委託状況

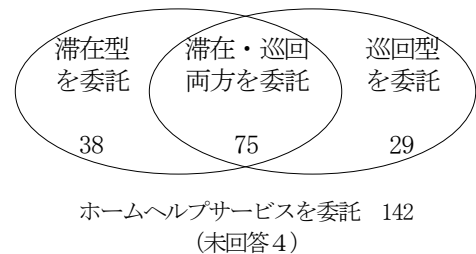
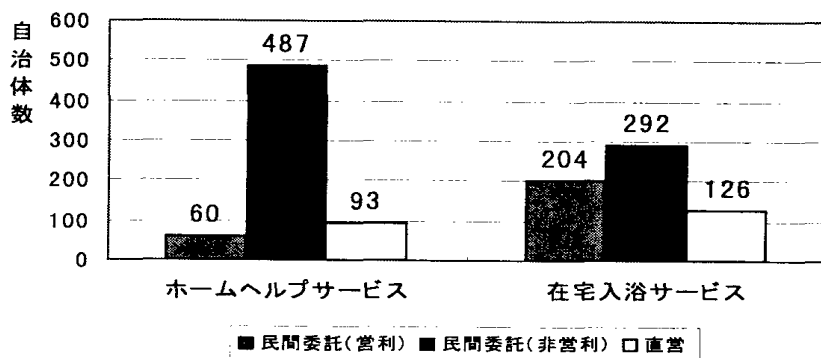


図3-9 福祉サービスの民間委託状況



⁶⁾ 日経シニアビジネス編集部「自治体高齢者在宅サービスの民間委託の現状」(1998年6月)全国670市及び東京23区に調査票を発送、有効回答数は579、回収率83.5%。調査結果は「日経シニアビジネス」98年7/6、7/20、8/3号に掲載されている。

⁷⁾ ここでいう民間とは、社会福祉法人や社会福祉協議会などを除く民間企業、医療法人、農協や生協などの非営利組織を意味する。

第3節 アウトソーシングの論点

1 アウトソーシングの範囲（行政サービスの再編）

アウトソーシングの前提として、「これからの行政が何を行うべきか」の検討、つまり第1節4で整理した判断基準の横軸「行政の関与の可否に関する基準」による検討が必要となる。自治体はとすると平均的な安易なサービスを好んで行い、非収益的で困難なサービスを民間に転嫁することがある。

例えば、ホームヘルパーにしても9時から5時までは行政の職員が巡回し、5時過ぎ（24時間）もしくは土曜・日曜は民間事業者やNPOが対応するということなどである。（社）日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会が1995年3月に実施した福祉サービスに関する調査結果⁸では、ホームヘルプサービスの利用状況（時間）が次のように報告されている。

表3-1 ホームヘルプサービスの利用時間

利用開始時間	0	7	7	7	8	8	8:30	8:30	8:30	8:45	9	9	9	9	9	9:45	10
利用終了時間	0	21	19	20	20	17	20	18	17	20	20	19	17	16:30	16	15	16
東京23区	1	3	13									1	5				
東京都下			12			2		1	3				9		4		
神奈川				1		1			13	1	1		6	2	3		
千葉									9				7	1	3	1	1
埼玉						1	1		7*				7	2	4		1

（注）東京都下・神奈川・千葉・埼玉は、それぞれの市町村の数、*のうち1町は8:30から17:15まで

東京は24時間サービスをはじめ、夜9時、7時までのサービスを実施するなど充実に努めているが、他県の市町村では通常の窓口時間内の対応が大半を占めている。

また、福祉の分野で見たようにアウトソーシングされる事業は、直営から転換されるのではなく、新たな事業を開始する当初から委託されることが多い。現状では柔軟な対応が難しかったり、人員増が望めないという状況はあるにせよ、単にそうした部分をアウトソーシングするのではなく、本来行政が何を直営で処理し、何を民間委託するのかの政策選択が行われなければならない。

2 行政責任（サービスの質の確保）

外部委託することで行政責任が曖昧になるという考え方があるが、たとえ計画から実施まで完全に委託する場合でも、なぜその事業を委託したのか、なぜその事業者に委託したのかという判断については行政が責任を負うものとする。行政は、自らが複雑化する社会経済環境にどう対応するかを整理するなかで、事務事業の目的を明確にし、市民に直営か委託かの選択の機会を与えることが重要である⁹。

また、委託を受ける事業者の側にも「行政の下請」意識から脱却し、行政のパートナー足りうる質の高いサービスを提供する努力が求められる。第2節1で見たように、コストの削減とサービスの質の向上は両立しうるが、行政がアウトソーシングする場合には、より効率的なサービスを提供するための工夫、たとえば委託先を複数にして競わせることなどが求められる。

⁸（社）NACS 東日本支部生活設計研究会編「利用者の立場から見た高齢者在宅福祉サービスの実態と地域比較」（1995）日本法令

⁹ 江口清三郎「直営・委託論争の新展開」松下圭一編「自治体の先端行政現場からの政策開発」（1986）学陽書房

3 コスト

行政の直営と民間委託のコストを比較すれば、直営がコスト高になる場合がほとんどであろう。行政がコスト意識を持つことは当然であるが、行政のあり方はコスト一点張りではなく、行政責任、サービスの質とのバランスなどの中で考えるべきである。サービスは実際に受けてみないと分からないため、つねに住民の満足度を測りつつ委託の成否を検証することが必要であろう。

○公・民のコスト比較

地方自治経営学会は1984年に「公・民のコスト比較」を、その約10年後の1995年に「地方行革への手引き・公立と民間とのコスト比較」を発表した。1984年の発表後、コスト面が委託に関する議論の前面に出る傾向が強まった。最近でも行財政改革の動きのなか、数字の比較を前面に出し民間事業者へ行政サービスを移行させるべきだというものが多く見受けられる。

「公・民のコスト比較」に関しては、たとえば清掃事業（ゴミの収集）を例に取り次のような批判が加えられている。「清掃事業は民というより公・民の混合事業である。地方自治経営学会の『委託収集は直営の半分以下』といった極端な指摘は、清掃事業の実態の把握に著しく欠けるか、直営事業に対する偏見に由来するものに他ならない。清掃事業はごみ処理のコストだけを問題とする経営効率至上主義ではなく、リサイクルを念頭に置き、“社会的有効性基準”をキーワードとして、生産から流通までも広く射程においてコストを考える中で判断すべきである。また、現場で働く人々への配慮も必要で、直営現場の労務管理から開放されたいがために委託に出すというようなことであってはならない¹⁰⁾」

表3-2 公立と民間とのコスト比較

	直営事業(a) (円)	民間委託(b) (円)	b/a (%)
可燃ゴミ収集	17,291	8,252	46.0
学校給食	431	238	55.2
電話交換(年間)	12,384	5,246	42.4
守衛	18,535	6,547	35.3
オームヘルパー(1時間)	4,224	2,852	67.5
在宅入浴サービス(1回)	28,429	14,905	52.4
老人福祉センター(年間)	72,716	55,697	76.6
体育・スポーツ施設(年間)	42,918	20,853	48.6
文化施設(年間)	390,108	173,088	44.4

(資料) 地方自治経営学会「地方行革への手引き・公立と民間とのコスト比較」1995年

4 労働条件

労働条件については、民間委託による職員の配置転換、あるいは人員整理といったことが問題となる。特に配置転換などが容易ではない専門職、技術職の場合は抵抗が大きくなる場合がある。“恵まれすぎ”と非難を受けがちであるが、配置転換によるメンタル面での影響の深刻さなどを考えれば、自治体職員の人権問題と捉えることも可能であろう。研修などに十分なコストをかければ、解決できないことではないが、委託の選択基準としてそうしたコストまで含めて考えることは少ないであろう。ちなみに労働組合（自治労）の基本方針は直営を支持している¹¹⁾。

¹⁰⁾ 寄本勝美「自治の現場と『参加』」『住民協働の地方自治』（1989年）学陽書房

¹¹⁾ 現実には、1993年に組織化の対象を正規公務員から公共サービス労働者に拡大するという路線転換を行うなど、民間委託を容認する姿勢を見せている。

第4節 アウトソーシングの展望

これまで検討してきたことを踏まえ、行政が今後アウトソーシングを進めていく上での方向性を整理する。

1 規制緩和の促進

アウトソーシングは行政の守備範囲・官民の役割分担を見直す方向に進むであろうが、法規制がある場合はそれを見直すことが必要である。例えば、保育所の調理業務は厚生省令により民間委託が禁じられているが、文部省が管轄する学校給食は認められている。公共施設の管理運営主体も地方自治法により、自治体が出資している外郭団体などに限られている。社会環境が大きく変わる中で、当初の規制の目的が疑問視されるものは、規制そのものを見直すことが必要であろう。

2 市民のニーズに基づくアウトソーシング

コスト削減はアウトソーシングの大きな理由ではあるが、「多様化する市民ニーズに対応するためアウトソーシングをすすめる」という認識も自治体の中で高まっている。現在の財政状況下ではコストの負担増は難しいにしても、今後は市民のニーズがコストに優先される形のアウトソーシングが進むのではなかろうか。少なくとも市民の満足と効率的な行政経営がうまくバランスする時に、アウトソーシングが大きく進むものと考えられる。

3 アウトソーシングとしての公設民営

平成7年10月の通産省「産業構造審議会基本問題小委員会報告」では、「公共サービスにおける民間関与の分類」が次表のように整理されている。

表3-3 公共サービスにおける民間関与の分類

区 分	事 例
①公設公営・民間委託	学校給食・ゴミ収集
②公設民営	大学の設置・運営 保育サービス
③公民役割分担	老人ホーム・住居供給サービス
④公民競争	宅配サービス
⑤民設民営・公費負担	リフト付き超低床バス ¹²

この中で、①と②は基本的に公的主体がサービスを提供する分野、③と④は公的主体と民間の両者がサービスを提供している分野、⑤はサービスは民間が提供し、公的主体はそれに対し費用負担のみを行うという分野である。今後、アウトソーシングにコスト削減だけでなく多様なニーズへの対応が一層求められるとすると、この中で公設民営という形を拡大することが重要となる。それは“細やかなサービス提供”と“初期コストの低減”という“公”と“民”双方にとってのニーズが、互いの力を活用することにより満たされるからである。

また、第6章でも触れるように運営を委託する民間業者を競わせることによって、実際に提供されるサービスの向上が図れるというメリットも期待できる。

¹² 神奈川県内の民間事業者では、神奈川中央交通が1998年10月より横浜市、99年2月より相模原市でそれぞれリフト付きの路線バスを運行している。

4 本来のアウトソーシング

本章では単なる業務代行も含めアウトソーシングを広く捉えたが、これからは業務の設計・計画から任せる厳密な意味でのアウトソーシングを拡大することが重要であろう。それは行政サービスの見直しということにも繋がるが、民間にビジネスチャンスを提供することによってその知恵・経験等を活用し、社会全体の効率性を高めていくことが必要となるからである。

例えばゴミ処理をとっても、現在は収集だけを委託しているのであれば、その後の処理までも委託する。技術革新等によりごみ処理がビジネスとして成り立てば、さらに進んでリサイクルなども進展することが期待できる。米国の Waste Management 社は、1,180 万世帯の家庭ゴミと、110 万の事業所系のゴミの処理を請け負い、ゴミ収集、運搬からゴミの減量化、埋め立て、焼却処理、化学処理、廃棄物リサイクルなどをゴミに関するあらゆることを行っているという。そうしたビジネスチャンスを用意するという意味からも委託内容の拡大を検討すべきである。

第4章 家計のアウトソーシングを考える

第1節 家計のアウトソーシングとは

1 家計のアウトソーシングとは（定義）

家計のアウトソーシングは、これまで家庭内で行われてきた様々な活動が外生化することによって発生する。サービスを提供するものをアウトソーサーというが、アウトソーサーは従来の家事代行業やベビーシッター、ホームヘルパーなどから、近年ではライフスタイルの多様化を反映して、ペットの世話や輸入代行を行う者など従来の家事の概念を越える広がりを見せている。また、買い物代行にしても専門の業者だけではなく、商店街が高齢世帯からファックスで注文を受け、商品を宅配するといったサービスを開始するなどの動きが起きている。

家計を対象にしたアウトソーシングはその内容・提供者ともに拡大の方向にあるといえる。

表4-1 家計を対象としたアウトソーシング・サービス

分野	主なサービス
総合	家政婦等総合家事代行、便利屋
食事	ケータリング、出張料理サービス、食材宅配サービス
買い物	買い物代行、産地直送宅配便
掃除等	ハウスクリーニング、ペストコントロール(害虫駆除)
育児保育	ベビーシッター、ベビーホテル、ナニーサービス、ベビールーム
介護	ホームヘルパー、入浴サービス
防犯	ホームセキュリティ
ペット	ペットシッター、ペットホテル、ペット美容院
その他	目覚まし電話サービス、輸入代行、リロケーションサービス、粗大ゴミ処理、各種保管サービス(トランクルーム、貸し金庫、衣類等)

(資料) 各種資料によりニッセイ基礎研究所作成

上記のサービスは、アウトソーシング・サービスの主なものであるが、米国では便利屋の一種として商品の交換や保険金の請求などの交渉を行う“苦情処理代行業”が盛況だという。また、上記サービスの他にも、衣食住にわたる家事活動と代替関係にあるという意味では、外食産業やクリーニング業なども同様であるが、既に業として確立されている分野であり、ここでは考察の対象とはしない。また、介護や育児保育については、これまで労働政策や福祉政策の一環として公共部門が関わってきた分野であり、本研究においても5章、6章で「事例研究」として検討するため、直接的な考察の対象とはしない。

このような家計を対象としたアウトソーシング・ビジネスは、日本標準産業分類上では明確には判別できないが、家事代行や衣服リフォーム、ペットサロンなどは中分類「74 その他の生活関連サービス業」に含まれている。

2 アウトソーシング・事はじめ（年表）

1 で見たようにアウトソーシング・サービスは様々であるが、それらが日本においていつ頃から始まったかを中心に、年表の形で簡単に整理する。

○昭和6年	三井倉庫が東京・日本橋に <u>トランクルーム</u> 第1号を開設 日本橋の芸者が更衣所兼衣類保管所として利用した。
○昭和31年7月	新潟で中卒者を対象にした <u>簡易家事サービス職業補導所</u> が開設 同年10月には、東京都でも未亡人などの職業対策の一環として家事サービス公共職業補導所が開設された。
○昭和33年	家事代行サービス業のはしりとして <u>オムツ・サービス会社（貸おむつ）</u> が登場 同年8月には、日新食品が初のインスタントラーメン「チキンラーメン」を発売。また、遠心式脱水機のついた2槽式洗濯機もこの年に発売された。
○昭和38年	家庭用プロパンガスが急速に普及 台所革命が起きる。
○昭和44年	東京世田谷に <u>ベビーホテル</u> が登場
○昭和45年	都市部の住宅地でマイク放送の <u>ちり紙交換</u> が始まる。
○昭和46年4月	ダスキン、大阪府吹田市にカーペットや台所を掃除する <u>ハウスクリーニング</u> のモデル店第1号をオープン 当時は「雑巾にお金を払うなんて…」 「掃除は家庭の主婦の仕事」という意見が多く、需要はステータス・シンボルを求めるとくわずかな金持ちか、オフィスなどに限られていた。
○昭和48年夏	千葉県八日市場市の醤油会社「タイヘイ」が、夕食の材料を毎日配達する一般家庭向けの <u>食材宅配サービス</u> を開始 翌週分の夕食の献立表を見て気に入った日の献立を申し込むと、下ごしらえをした材料が家庭に届けられるというもの。3人用が650円、4人用が850円という安さと豊富なメニューから、共働き家庭や少人数の家庭に人気を博した。
○昭和49年5月	コンビニエンス・ストア第一号、セブンイレブンが台東区にオープン
○昭和51年	できたての弁当を売る「ほっかほっか亭」第1号店が埼玉県草加市にオープン
○昭和58年	日本初の <u>家事代行サービス会社</u> 「ミニメイドサービス」誕生
○昭和60年	渋谷の便利屋が「高齢のご両親のお世話をいたします」と代行業を開始 入会金1万円、月2万円。
○昭和62年5月	横浜市に初めて赤ちゃんを産んだ母親向けに子育てのベテラン主婦を相談相手として派遣する「 <u>ママネットワーク</u> 」が開業 費用は1時間1,500円で1日4時間以上。
○平成5年	岡山市に冷暖房完備、美容OK、1泊2食付きで2,000円という <u>高級ペットホテル</u> が登場 ペットのために有線放送で鳥の鳴き声やせせらぎなど自然の音を流すホテルも登場した。

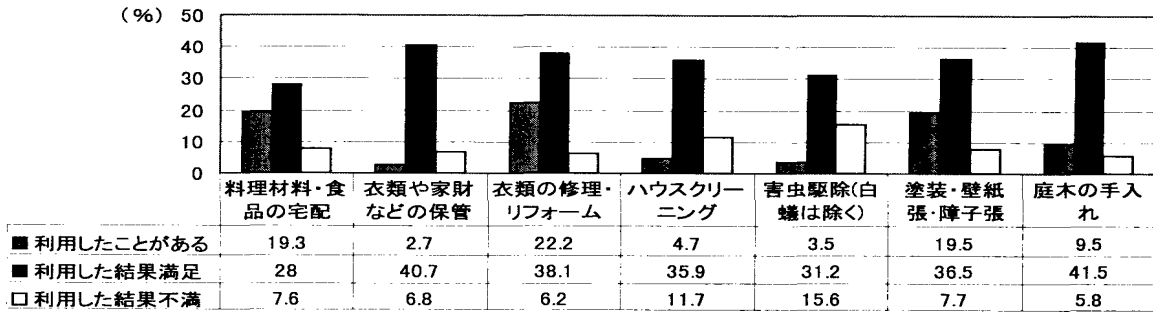
3 アウトソーシング・サービスの利用状況

通商産業省が平成7年に実施した生活支援型サービスの利用者アンケート¹では、「よく利用しているサービス」はケータリング、食材等の配達サービス、害虫駆除など、「今後利用したいサービス」のトップは育児関連サービスという結果が出ている。また、平成10年の3月に国民生活センターが実施した調査²では、家事関連サービスの「利用経験（利用実績）」と「利用の満足度」を聞いているが、その結果は図4-1のとおりである。

¹ 通商産業省「サービス利用者（個人）アンケート」（1995）。個人・家庭（一般所帯）にファクシミリ等により調査票を送付し、回収。回答数742。

² 国民生活センター「第28回 国民生活動向調査—家事と家事関連サービス」（1998. 3）。政令指定都市及び東京23区に居住する世帯人員2人以上の普通世帯の20歳以上69歳以下の主婦3,000人に調査票を郵送し、2,185票を回収。（有効回収率72.8%）

図4-1 家事関連サービスの利用経験・満足度



4 消費動向調査にみるサービス支出の推移

経済企画庁が4半期ごとに実施している消費動向調査³⁾によれば、ハウスクリーニング、食材配達、ベビーシッター等の家事代行サービスに対する支出予定(家事代行サービスDI⁴⁾は、概ね安定した動きが続いており、(平成10年7-9)期が-2.7%、(平成10年10-12月)期が-3.6%となっている(図4-2)。

図4-2 サービス支出DIの推移

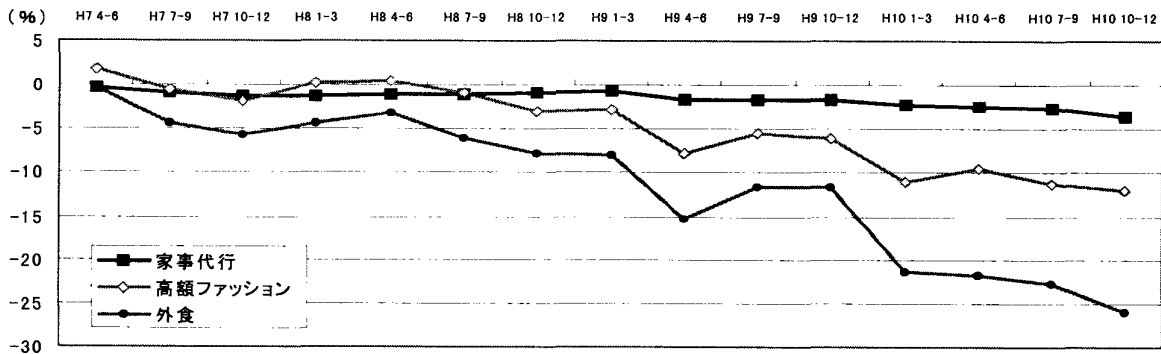


図4-2からもわかるように、家事代行サービスは高額ファッション関連やレストラン等外食費のようなサービスとは異なり、日常生活において欠くことができない部分を含んでいるため、環境の変化にそれほど左右されない。家計の所得が減ったため、他の支出を切りつめたとしても家事サービスは維持せざるをえない。家計のアウトソーシングは、女性の社会進出が進むにつれそのニーズは高まるにしても、余程のインセンティブが働かない限り安定的な動きをするものと思われる。

また、同じく消費動向調査から家事代行サービスに対する支出予定をみると、「予定なし」との回答は平成8年4月から平成10年6月までの過去3年間、78.2から80.3%の間で推移しており、5世帯のうち4世帯が利用する予定はないと答えていることになる。裏を返せば、5世帯あたり1世帯が家事代行サービスを利用していると考えられるが、これは先に触れた国民生活センターの調査で「家事関連サービスの利用に抵抗感を感じない」と答えている20パーセント弱とほぼ一致する。現状では、5世帯のうち1世帯は何らかの家事サービスを利用していると考えてよいようである。

³⁾ 経済企画庁調査局「平成10年9月実施 第66回四半期調査報告書 消費動向調査 平成10年9月実施調査結果」(平成10年10月)

⁴⁾ 家事代行サービスDIとは、家事代行サービスに対する支出について「今より増やす予定と回答した世帯割合」から「今より減らす予定と回答した世帯割合」を控除した数値である。

第2節 家計のアウトソーシングを考える

1 アウトソーシングを阻む壁

現在では、衣食住にわたる家事労働のほとんどについて、外部サービスを利用することができる。家事を自ら行うか、アウトソーシングするかは選択の問題となるが、前節4で見たように現在何らかの形で家事サービスを利用している家庭は2割程度に過ぎない。利用を妨げているものとしては、「家事は家庭でやるべきだ」という意識や「サービス価格が高すぎる」となどが考えられる。サービス価格が高いということは、それが家事労働のコストを上回っているということである。このコストを機会費用として、女性が家事をせず外で働くことによって得る賃金であるとすれば、サービス価格が高いということは、結局、女性の賃金が相対的に低いということになる。本節では、前者を家事規範の問題、後者を家事の機会費用（女性の賃金）をめぐる問題とサービス価格自体の問題に分け考察する。

2 家事規範の問題

(1) 家族社会学における家族・家事の機能

家事をどう捉えるかは、家族をどう捉えるかということにも関連するが、家族社会学においてはそれを“愛情表現”と見る見方と、“仕事（労働）”と見る見方の2つがある。家族の機能は社会の発展と共に縮小し、情緒的機能や消費機能、生殖機能などへ特化するという「家族機能縮小論」の立場では、“調理”とか“掃除”“洗濯”といった活動はあってもなくてもよい活動とみなされてきた。そこでは家事は“愛情の表われ”と捉えざるを得なくなる。一方、家事を遂行されなければならない“仕事（労働）”ととらえる「役割分業論」は、（夫－職業・妻－家事）という家族内の性別役割分担を正当化しようとしてきたが、先進国で女性の雇用が増大するに連れてその動きは逆転し、家事を一方向的に女性に押し付けるのはおかしいということになった。こうした役割分業論の流れを受け、マルクス主義フェミニズムは、家事は女性に課せられた、支払われぬ労働であり、家事労働を女性が担うことが当然だと思わせる意味の構造が「愛情」にあることと捉えた。

(2) 家事は義務か愛情か～女性の意識にみる家事規範

少子・高齢化の進展や男女共同参画社会に向かう動きなどの中で、女性の意識も変化しつつあるが、家事については少なくとも、戦後の復興期以来、女性が担ってきたこともあってか、愛情表現として家庭で行うものという意識が残っているようだ。

神奈川県が平成7年に実施した調査⁵では、「家事は家族だけではやれないことか」どうか尋ねているが、“そうは思わない”（家族だけでやれる）と答えた女性は全体で66.4%で、“そう思う”女性の9.8%を大きく上回っている。共働きの女性でも69.0%が“そうは思わない”と答えている。

また、旭化成・共働き家族研究所（以下、「共働き研」という）の調査⁶では、「家事にはどのような感じに対応しているか」という設問に対して“充実感はないが一通りやっている”が40.2%、“負担感が有り適度に手を抜いている”が38.1%という結果が出ている。家事に負担を感じている傾向が見て取れるが、その負担を軽減する方向を聞いた結果は表4-2のとおりである。

⁵ 男女共同社会に関するアンケート調査 平成7年1月、県内在住の満18歳以上の個人5,000名に調査用紙を郵送し、2,658件を回収。（有効回収率53.2%）調査結果は、神奈川県県民部女性政策室「男女共同社会に関するアンケート調査報告書」（平成7年11月）にまとめられている。

⁶ 旭化成・共働き家族研究所が1994年、同研究所の情報誌「DEWKS net」の全国読者（共働き女性）を対象に、家事の外部サービスの利用に関する意識等について調査、1,800名に調査票を郵送し、1,146名より有効回答を得た。（回収率63.7%）調査結果は、旭化成工業株式会社 共働き家族研究所「家事のゆくえ～外部サービスの利用と家庭処理の比較を通して～ 調査報告書」（平成7年3月）にまとめられている。

表 4-2 将来的に家事負担を軽減するため望む方向(2 つまで)

	外部サービスの充実	合理化・省力化機器の利用	家族の自立と協力の促進	家事を効率的に行う住宅設計	公共サービスの充実	地域社会や住民の共同扶助	その他
食事の支度	12.9	35.1	77.4	19.4	1.0	0.4	1.5
洗濯	9.3	63.5	47.7	19.8	0.3	0.0	1.6
日常の掃除	6.7	41.9	66.3	28.9	0.7	0.0	1.2
大掃除	36.1	27.2	56.5	20.5	2.2	0.4	0.9
買物	37.5	10.6	61.1	2.3	4.4	4.6	7.2

“家族の自立と協力の促進”が全ての分野で1位になっている。“外部サービスの充実”が比較的高いものもあるが、大掃除では水周りなど自分でやるのが物理的に難しいことや、買物では通信販売や宅配サービスなどが望まれている結果と考えられる。家族の協力は必要であるにしろ、基本的には家事は家庭で処理するものとの考えが強いといえる。

図 4-3 家族に対する愛情からするものである

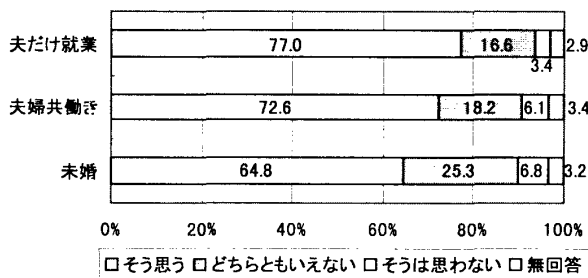
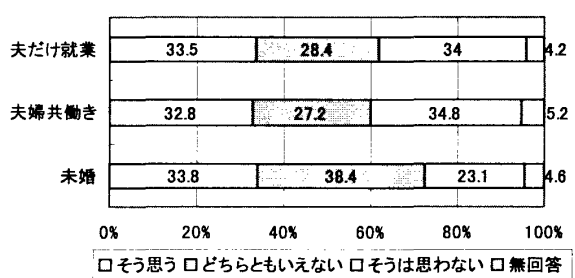


図 4-4 家族に対する義務としてするものである



では、現実に家事の多くを担っている女性は家事をどう考えているのか。先の神奈川県調査では、「家事についてどう考えるか」を尋ねているが、その結果は図 4-3、4 のとおりである。おおざっぱに言うと、10人のうち7人は家事を“愛情表現”とみていることになる。

一方、家事を“労働”と捉える見方に繋がる調査結果も見受けられる。先の国民生活センターの調査では、家事や育児を行うのは社会で働いて収入を得るのと同じように価値がある」という考え方に対し、“そう思う”54.4%、“ややそう思う”26.8%と、合わせると8割以上の方が肯定的である。これは就業状態によってほとんど差がない。また、共働き研の調査でも、「家事にも適当な賃金を支払うべき」という意見に対しては“全く賛成”が29.2%、“どちらかといえば賛成”が49.4%と、こちらも8割近くの方が肯定的な回答を寄せている。

以上、各種調査結果から現代の女性が家事をどう捉えているかを考えると、「家事はやはり家族に対する愛情表現として家庭内で行うべきものである」といった捉え方が強く、家事労働を評価しようという動きは見られるにしても、欧米のように家事は全くの労働であり、男女の別なく行うことが当たり前というように割り切るには至っていないといえるだろう。

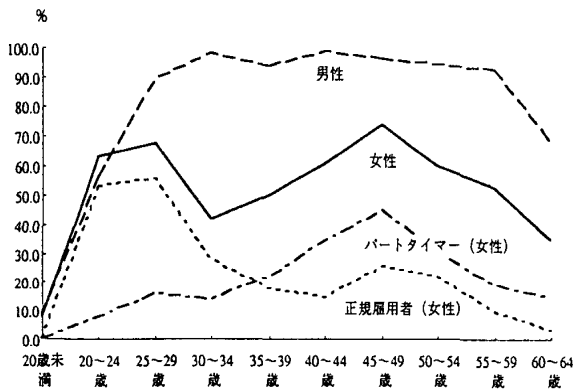
3 家事の機会費用（女性の賃金）の問題

(1) 女性の就業状況

賃金について検討する前に、まず女性の就業状況について考察する。総務庁の就業構造基本調査では、平成9年の神奈川県的女性雇用者は144万人、その内、正規職員・従業員72万1千人、パート44万8千人、アルバイト14万1千人、その他（民間の役員・嘱託・派遣社員等）13万人で、パート・アルバイトは全体の40.9%を占めている。これを平成4年の前回調査と比較すると、総数で9万2千人（増減率6.8%）増加しているが、そのうち正規職員・従業員の増加は2万4千人（同3.4%）にとどまり、全雇用者に占める割合は51.7%から50.1%へとわずかながら減少している。逆にパート・アルバイトは6万4千人（同12.2%）と大きく増加し、全体に占める割合も38.9%から40.9%へと増加している。女性の社会進出がいはわれているが、就業状況を見る限りでは正規職員・従業員の増加は頭打ち、パート・アルバイトが大きく伸びているということがわかる。

また、女性の就業率を年齢別に見るといわゆるM字型を示すといわれるが、先の神奈川県調査⁷においても、女性回答者の有職率はM字型を示している（図4-5）。20歳～24歳と45歳～49歳をピークとし、30歳～34歳が谷底になっているが、就業形態別に見れば、第一のピークは正規雇用者が引っ張り、第2のピークはパートタイマーが引っ張っていることが明らかである。

図4-5 男女共同社会に関するアンケート調査
回答者の有職率



また同調査は、収入を伴う仕事をしていない人を対象に「職業に就いていない理由」を聞いているが、谷底となっている30～39歳の回答（複数回答）では、「家事・育児・介護に専念したいから」が68.5%と群を抜いている。しかし、次いで「勤務場所など条件に合う仕事がない」（36.2%）、「家族が自分が働くことを望まない」（17.4%）、「就職希望しても年齢・性別制限がある」（16.1%）などが挙げられていることを考えると、現実には家事などに「専念したい」ではなく「専念せざるを得ない」という状況にあるものと思われる。

(2) パートタイマーの実態

女性就業の実態として、パート・アルバイトといった正社員以外の伸びが著しいことは(1)で見たとおりである。こうした傾向は今後も続くと考えられるが、なぜ、パートやアルバイトといった就業形態が選択されるのか、ここではその理由について検討する。

平成7年に労働省がパートタイマーの実態について調査⁸を行っているが、その中で「働いている理由」として10人の内6人までの“パート”が「家計の足しにするため」、という経済的な理由を挙げている（表4-3）。しかし、平成2年に行われた調査と比較するとその率は64.7%から60.1%に減少している。“そ

⁷ P82、脚注6

⁸ 労働省大臣官房政策調査部「パートタイマーの実態（平成9年）」

この調査で、“パート”とは勤務時間が正規社員より短いいわゆるパートタイマー、“その他”とは勤務時間が正規社員と同じか長い嘱託・臨時社員等を意味している。

の他”においては59.5%から45.4%とより大きく減少している。また、「子どもに手がかからなくなったから」という理由も“パート”、“その他”ともに前回調査より減少している。

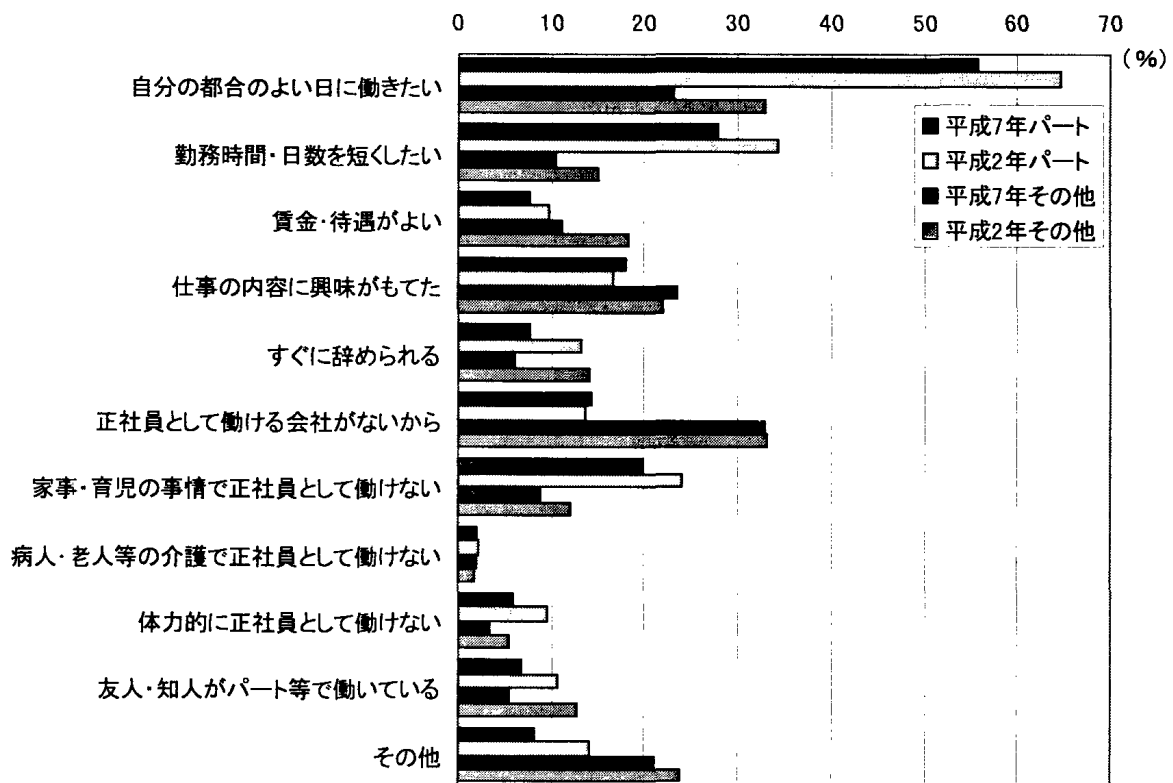
逆に“パート”、“その他”ともに前回調査より増加している理由は、「資格・技能を活かすため」、「以前の就業経験を活かすため」といったものである。特に“その他”では「資格・技能を活かす」が4.4%から11.4%へと大きく増加している。ボランティア活動ではないのだから経済的理由は当然として、この結果を見る限りでは、パート・アルバイトが増えている背景は、家事・育児の負担が減り時間ができたから働きに出ようといった消極的なものから就業経験や自らの能力を活かしたいという積極的なものに、移りつつあるように思われる。

表4-3 パート等として働いている理由(複数回答)

	パート		その他	
	H7年	H2年	H7年	H2年
生活を維持するため	30.2	29.7	46.8	52.2
家計の足しにするため	60.1	64.7	45.4	59.5
資格・技能を活かすため	5.8	4.1	11.4	4.4
以前の就業経験を活かすため	6.2	5.7	8.4	7.6
生きがい・社会参加のため	22.6	26.0	26.6	25.0
余暇時間を利用するため	27.2	36.1	13.4	17.0
子どもに手がかからなくなったから	27.6	33.4	15.4	23.9
その他	6.6	10.9	7.5	10.6

また、同調査では「現在の働き方を選んだ理由」を聞いているが、その結果は図4-6のとおりである。

図4-6 パート等を選んだ理由別パート等労働者割合(女子)(複数回答)



“パート”では「自分の都合のよい時間に働きたいから」(55.8%)や「勤務時間・日数を短くしたいから」(27.9%)、「家事・育児の事情で正社員として働けないから」(19.8%)などが高い割合を示しているが、これらはいずれも前回調査と比べ減少している。逆に増加しているものは「仕事の内容に興味をもてたから」(18.0%)、「正社員として働ける会社がないから」(14.3%)などである。

“その他”では、「正社員として働ける会社がないから」(33.0%)がトップであるが、前回調査との比較では“パート”とほぼ同じ増減傾向が見られる。

ここでも、「パート等として働いている理由」と同じようにパートタイマーの背景が変わりつつあることが見て取れる。それは、自分の都合のよい日にだけ働きたいというのではなく、本来なら正社員として“仕事”をしたいのだが、その機会が閉ざされているためパート等として働いているということである。

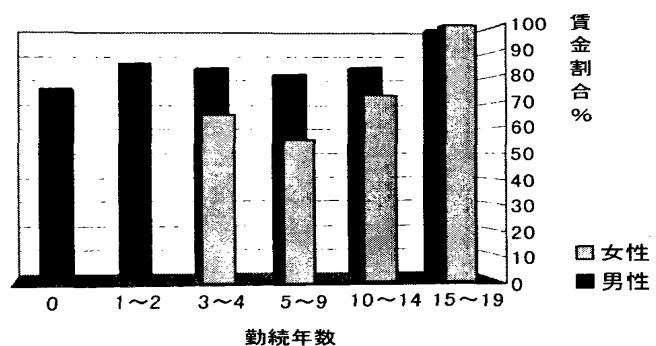
(3) 女性労働者の賃金をめぐる問題

パートタイマーが女性の就業意欲の受け皿としての意味合いを強めていくとすれば、家事労働の機会費用を考える際にも、まずパートタイマーの賃金をどうするかが大きな課題となる。労働省の調査では、パートタイム労働者の賃金は正規労働者の55.3%(男性)、70.4%(女性)(いずれも平成7年の数値)にすぎない⁹という結果が出ている。また、ある生活協同組合の97年の高卒社員の初任給は時給換算で1,109円であるのに対し、パートの基本給は828円に過ぎないという¹⁰。こうした状況を改善しようという動きが、パート労働法の見直しを視野に入れつつ展開されてはいるが、使用者側はパート賃金は地域の労働市場で決まるといふ姿勢を崩してはいない。

また、女性の賃金をめぐっては中途採用者の賃金が低いことも大きな問題の1つである。一旦仕事を辞めた者が再度「正社員として働ける会社がないから」パート等で働いているという状況の中で、仮に正規の雇用者として中途採用されたとしても、離職前に比べその条件は格段に落ちる。

平成10年7月に神奈川県が調査した県内の賃金状況では¹¹、女性の中途採用者の賃金は長期勤続者に比べ極端に低いことが明らかである。図4-7は、勤続年数が15~19年の者(大企業・大卒者)の賃金を100とした場合に、同年齢層(35歳~39歳)で勤続年数が短い者の賃金がどのくらいになるかを示したものであるが、勤続年数が5~

図4-7 勤続年数別所定内賃金割合



9年の女性労働者の賃金は55.0%に過ぎない。同年代で勤続年数が短いということは、中途採用者であると考えられるが、女性の方が男性に比べその格差が大きい。業務内容の違いもあるだろうが、傾向としては、特に女性の中途採用者の低賃金傾向が読み取れる。

⁹ 労働省「パートタイム労働に係る調査研究会報告書」(1997)

¹⁰ 「労働法改正と女性(中)パート労働法 賃金格差は正は先送り?」(日本経済新聞 1998.1.27 夕刊)

¹¹ 神奈川県労働部労政課「かながわの賃金事情—神奈川県賃金調査結果報告書」(1999)

4 サービス価格の問題

家事労働の機会費用（女性の労働賃金）と比較の対象になるものがアウトソーシング・サービスの価格である。価格はサービスの内容、求める家事の水準等によって大きく変わるが、ここではハウスクリーニングの例を通し考察する。

ハウスクリーニングは2(2)で見たように、外部サービスの利用ニーズ（大掃除）が比較的高いものであるが、業の特徴としては、①特別な設備等を必要としないため参入が容易である。②季節に左右される労働集約型のサービス業であるため、安定的な事業運営が難しい。③大都市を営業エリアの中心とする都市型サービスである。④フランチャイズ方式が多い、などが挙げられる。また、サービスの提供者は専業で行っているもの、基幹業務の関連サービスとして展開しているもの、営利を目的に行っているもの、主婦を中心としたNPO的なものなど様々である。料金についてもサービス内容に関する具体的な基準はなく単純な比較は難しいが、事業形態別の価格例を次表に整理する。

表 4-4 ハウスクリーニング価格比較表

区 分	キャティ・エムエム	(株)アコシーズ 「ミニメイドサービス」	(株)ダスキン 「メリーメイド」
	家事代行型 1997年 大阪・神戸・奈良・京都	家事代行型・専門技術型 1985年 全国	家事代行型 1988年 全国
サービス内容	ハウスクリーニング 家事代行	ハウスクリーニング	ハウスクリーニング 家事代行
派遣形態	2人1組	3人1組1回2時間	2人1組
利用料金	12,000～	21,000	13,000～24,000
週1回の定期清掃	18,000～	25,000	9,000～
月1回 〃	7,000～	12,000	*定期的に2週に1回、
ユニットバス	*一回限り		キッチン+バスの場合

共働き研の調査結果では、自らが行う年末などの大掃除を労賃評価した額は、加重平均で 18,059 円となっている。一軒あたり 50,000～100,000 円という大掃除の相場を考えると、サービスを割高と感じることはやむを得ないであろう。

第3節 アウトソーシング促進のための課題

これまでの考察を踏まえ、本節ではアウトソーシングを促進するための課題を整理する。これらの課題は、行政(自治体)が取り組むべきものだけではなく、サービス提供者や利用者、社会全体のあり方等に関わるものなど多岐にわたるものである。

1 コストバリューのあるサービス提供

第1章で整理したように少子・高齢化の進展に伴い、女性の社会進出が進むことは間違いない。また価値観の多様化にともない、趣味や教養を追求するといったことも盛んになるであろう。その中で、仕事と家事と余暇をどう組み合わせるかということになるが、ここでは時間が重要な要素になると考えられる。家計サービスを利用するにしても、「質の高いサービスを求めて」というよりは、「時間・労力を節約するため」という方が現実的であろう。そうした意味で、アウトソーシングのニーズを拡大するためには、サービスの質を追求するよりも、ある程度のサービスをいかに利用しやすい価格で提供できるかが最大のポイントとなる。

2 透明性、情報公開の促進

サービス財は実際に利用してみないと分からないという特徴がある。まして、こうしたサービスは、必要に迫られないと意識することもないため、情報収集も日常的には行われない。その結果、実際に利用する必要に迫られても二の足を踏んでしまうということがある。先の神奈川県調査¹²でも「育児や保育に関する外部サービスについて感じる点」として、男女ともに、3割前後の人が“外部サービスの種類や頼み方がよくわからない”、“外部サービスに子供を預けるのに不安がある”と答えている。サービス内容を高めることはもちろんだが、出来る限りその内容を具体的に公開し、利用者が判断しやすい環境をつくる必要がある。

3 女性の就労環境の整備

女性の社会進出は家計のアウトソーシングを考える場合の基本的な前提の1つであるが、現状は必ずしも女性の働きやすい環境が整備されているとは言いがたい。男女協働参画社会に向けた法改正や意識の啓発など、様々な取組みがなされてはいるが、能力の活用機会、賃金格差、セクシャル・ハラスメントなど解決すべき課題は多い。多様な働き方を用意することと合わせ、特にパートタイマーや中途採用者であっても、その専門的能力を活用しうる場を整備し、それに見合う賃金を提供することが家計のアウトソーシングを進める上で重要となろう。

ただしこの環境整備が100パーセント、家計のアウトソーシングに繋がるとは限らない。仕事をする場合でも、仕事と家事・育児などの両立を図るか、家庭内の役割分担を見直し協力体制をしくか、家事・育児などに外部サービスを利用するかは、個々の家事規範によって異なるからである。そうした意味で、環境整備と同時に家事に対する意識を変革することも必要となる。

4 意識の変革

伝統的な性別役割分担は見直されつつあるが、2節で見たように男女を問わず、家事・育児・介護などはまだまだ家族で面倒を見るのが当然だという意識が強い。社会環境の変化を受け、育児や介護は社会全体で対応するという方向に向かっているが、介護保険制度にしても、実際は家族の力をあてにしている部分も残っている。

家事は家族で行うものであり、かつそれが愛情表現だと捉える意識であれば、負担を感じつつも仕事と家事の両立を目指すということにもなる。もちろん趣味的な視点で、家事を好きでやるのは別の話だが、アウトソーシングを進めるという意味では、家事は労働であり、家族であれ外部のサービス提供者であれ、誰が行うにせよそれは分業の1つに過ぎないというような意識を広めることが重要となる。

5 家事労働の評価

こうした、意識改革をするためには、まず家事を労働として社会的・経済的にきちんと評価することが必要である。国は家事を含む無償労働の貨幣評価を行っているが¹³、その意義について「…私たちの生活を支えている無償労働の経済的価値を明らかにし、併せて、無償労働の大部分を担っている女性の社会参加の状況の改善に資する…」と述べている。さらに、こうした評価結果を広く周知していく必要がある。

第5章 事例研究1「在宅介護サービス業」

¹² 神奈川県女性政策室「男女共同社会に関するアンケート調査」(1995. 11)

¹³ 経済企画庁経済研究所国民経済計算部「『1996年の無償労働の貨幣評価』のポイント」(1998)

2000年4月のスタートに向けて、介護保険は本格的に動き出している。この制度が開始されると、介護にかかるニーズが顕在化し、高齢者を対象とした民間事業も大きく進展すると見込まれている。今、多くの業界、企業が積極的な活動を始めているが、介護保険は民間事業にどのような影響を与えるのか。

本章では、生活支援型サービス業の展開方向とその課題を探るための事例研究として、介護保険制度の内容や民間の先行事例の紹介を交えながら、在宅介護支援サービス業の今後の事業展開の可能性と課題を探る。

第1節 介護保険制度とはどのようなものか

1 今、なぜ介護保険なのか

高齢者福祉制度がこれまでの「措置制度」から「介護保険制度」に切り替えられる背景には様々な要因があげられるが、これを一言で言えば、「急速な人口の高齢化に伴う要介護高齢者の急増を背景として、現行の社会システムが制度疲労を起こし始め現状に合わなくなった」ことに集約されよう。制度疲労のしわ寄せを受けながらも高齢者介護を何とか今日まで支えてきたのが病院と家庭であったと言えるが、そのしわ寄せも悪化の一途を辿り、特に以下のような問題が深刻化してきた。

(1) 老人医療費の増大

医療費の膨張がかなりのスピードで進んでおり、特に高齢者の医療費の伸び率が非常に高くなっている。その理由として、特に問題になるのが長期入院である。介護の受け入れ先がないために、多くの高齢者が治療後も病院にとどまる「社会的入院」が増え、老人医療費を増加させている。

(2) 家庭内介護力の低下

これまで介護は主として家庭内で行われ、多くの場合にその負担は女性にかかってきた。しかし、核家族化の進行や単身世帯の増加、女性の社会進出の進展等により、家族介護では支えきれない状況が生まれ、その過重負担により家庭が崩壊するという深刻な事態も現実となってきた。

(3) 利用者不在の供給システム

これまでの高齢者介護対策は、市町村が公費を財源として行政措置として給付するものであるため、サービスが画一的になりがちで、利用者にとって選択の余地が全くないことから、利用者のニーズに適切に対応しにくいものになっている。また、国の一般会計予算であらかじめ供給総量が決定されるシステムのため、必要な介護サービスの供給が十分確保されない事態に陥っている。

(4) 介護費用の急速な増加

要介護者の急増により、必要となる介護費用も大幅に膨らんでくる。厚生省では、2000年における介護費用は4.2兆円、2005年には5.5兆円、2010年には6.9兆円に達すると推計している¹。これを将来にわたって国民全体で公平に賄う仕組みの確立が求められている。

そこで、このような問題を克服する高齢者介護の新しいシステムを確立することが急務とされ、1997年12月に介護保険法が成立するに至っている。

2 介護保険制度のしくみ

介護保険制度は、老後最大の不安要因である介護を社会全体で支えることを最大の主眼としており、従来の福祉政策の手法を変える画期的な内容を盛り込んだものとなっている。

¹ 厚生省「平成10年度版厚生白書」より

(1) 医療・保健・福祉にまたがっていた介護を一つにまとめ、総合的に受けられる仕組みとした。

40歳以上の国民が、等しく保険料を負担する社会保険方式を導入することになったが、保険料の拠出については、高齢者の場合は年金から控除され、若年層の場合は健康保険料の納付に上積みされることになっている。これは、介護保険が広く社会保障各制度との関連の中で位置づけられるということを意味している。また、介護給付の決定にあたっては、医療・保健・福祉の専門家により構成される要介護認定審査会の下で審査・判定される手続きとなっている。

(2) 住民参画を前提とした仕組みとした。

市町村が保険者となる。市町村が責任をもって介護保険の運営に当たるということは、介護サービスの地域性や、高齢者に対するサービスの決定権限が市町村に一元化されているという地方分権の流れを踏まえたものである。

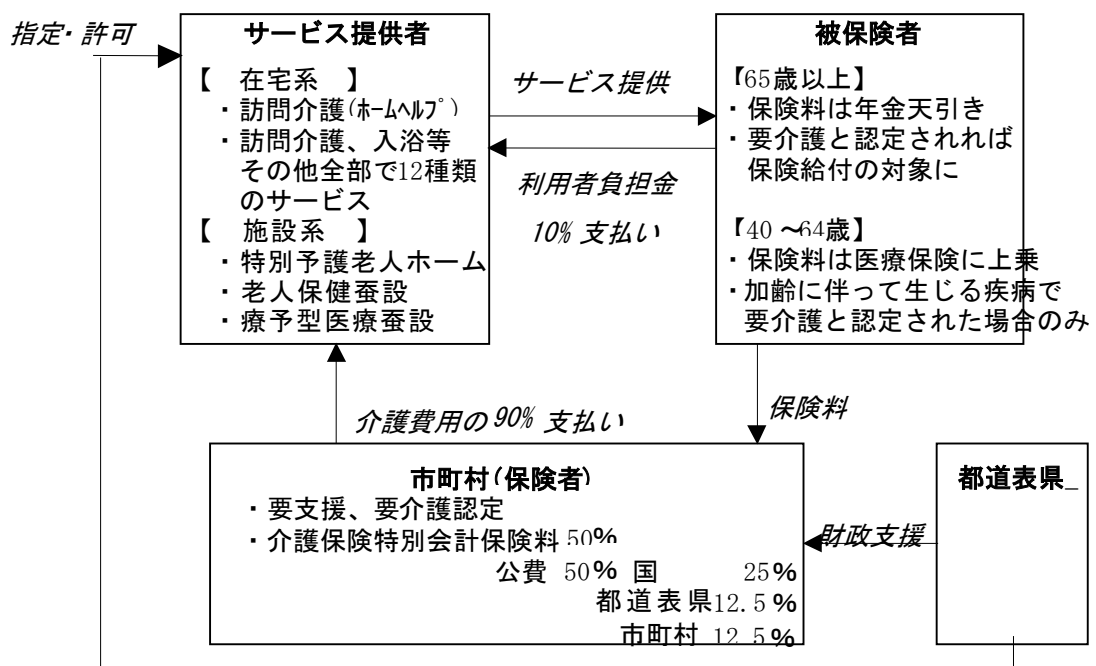
(3) 介護の外部サービス化を図り、サービスの供給量を増やす仕組みとした。

介護保険サービスの提供者になるには、県知事から「指定居宅サービス事業者」の指定があればよい。指定の要件は、営利・非営利を問わず法人格を有し、人員や設備等の基準が一定レベルに達していることである。ただし、在宅サービスについては、法人格を有していなくとも、その他の要件を満たしていると市町村が個別に判断すれば可能となる。

(4) 利用者がサービスを選択できる仕組みとした。

要介護の認定を受け、その認定区分を基本に、介護支援専門員（ケアマネージャー）と相談し、利用者の選択により、在宅および施設の各種サービスが受けられる。

図5-1 介護保険制度の仕組み



3 介護保険がもたらす影響

措置制度から保険制度へ移行することで、サービスの供給量が個々のニーズに対応して決まる市場メカニズムが生まれる。介護が「サービス業」として確立される方向へ動き出し、介護市場の本格的な形成につながっていくものと思われる。

(1) サービス需要の顕在化

これまでの措置制度における利用者の実態は、身体的理由よりも、所得の問題や一人暮らしなどの社会的理由の割合が高い。特に、所得に関しては、本人と扶養義務者の収入に応じた利用者負担が設けられ、中高所得層にとっては重い負担となっている。また事前の所得調査は、利用にあたって心理的な抵抗を伴いやすい。

介護保険が運用されると、介護が必要になった時に要介護度に応じて、費用の1割を負担するだけでサービスを受けられるようになる。いわば、利用者に所得を移転し、サービスの購買力を与えることを意味する。この結果、利用者は権利として介護サービスを自分の判断で購入することになり、介護サービスに対する潜在需要を顕在化させる大きな契機となる。

また、利用者が購入する際には、介護に代価を支払う消費者としての視点から、誰がサービスを行うかではなく、どのようなサービスが行われるのかを問うようになり、サービスに対する要求度も厳しくなっていくものと思われる。

(2) 多様な提供主体の増加

措置制度のもとでは、自治体が直接あるいは委託によりサービスを提供することが基本であり、利用者の優先順位や利用先も自治体が決める。実際のサービス提供は、委託を受けた社会福祉協議会や社会福祉法人等が行う場合が多いが、その役割はあくまで自治体の代行、補完にすぎない。一部のサービスについては規制緩和により民間企業も受託できるようになったが、ホームヘルプを例にとれば、県内37の市町村のうち、民間企業に委託しているところは、平成9年度において3ヶ所のみとなっている。

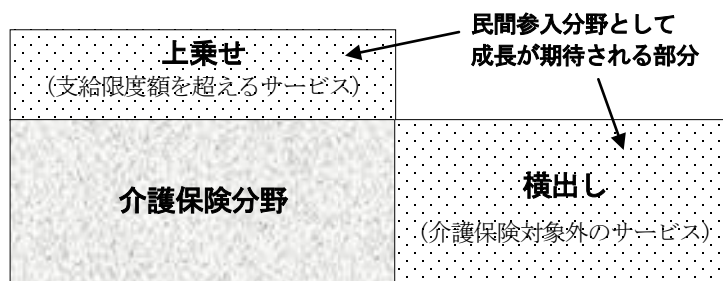
介護保険では、民間企業が、自治体や他の供給主体と同一要件でサービスを提供できるようになることから、介護サービス市場の急速な拡大を見込んで、民間企業の同市場への新規参入や事業拡大の動きが加速しつつある。すでに、先行企業がフランチャイズ展開や直営拠点の整備を強化する一方で、人材派遣・セキュリティ・金融等の様々な業種からの新規参入も相次いでいるなど、活発な様相を呈してきている。

また、民間企業だけではなく、NPOもサービス事業者として認定する方針が打ち出されており、生協・農協・ボランティア団体等がすでに地域密着型の自主的な活動を実施し、新しい起業集団としての輪郭を現し始めている。今後、これらの住民参加型の団体は、都市部を中心にサービス提供の大きな担い手となっていくものと思われる。

(3) 事業展開の総合化

介護保険の在宅サービスの中で、ケアプランは大きな目玉になる。このケアプラン作成は、要介護認定の範囲内でサービスの種類や回数を選択し組み合わせるものであるが、保健・医療・福祉の領域とともに、生活をトータルに理解し支援する視点が求められると

図5-3 介護保険対象分野と上乘せ、横出し分野



ころであり、ケアマネージャーが自己完結的に行うことは難しく、様々な事業団体間の相互の連携による活動展開が不可欠となってくる。

また、介護保険の範囲内で給付されるサービスに限らず、「上乗せサービス」（サービスの量の面で支給限度額を超えるサービス：訪問回数の追加など）や「横出しサービス」（介護保険対象外の関連サービス：配食サービスなど）に対する需要も確実に増えることが予想されることから、より広がりあるサービスの提供が可能となるような「サービスの総合化」が進展することと思われる。

第2節 在宅介護サービスとはどのようなものか

在宅介護サービスは、他と比較してどのような特性をもったサービスであるのか。今後の発展の可能性を検証する前提として、その特徴と課題を整理する。

1 在宅介護サービスの定義

（社）シルバーサービス振興会の分類によれば、高齢者関連市場に属するサービスは表5-1のとおりで、介護保険の給付対象となっているサービスが7種類含まれている。その中で、「領域1 在宅サービス」の「①介護サービス・ホームヘルプサービス」は、寝たきりや痴呆の高齢者がいる家庭にホームヘルパーを派遣し、介護（食事・排泄・入浴・衣料着脱・身体の清拭・洗髪・通院等の介助等）および家事援助（調理・洗濯・掃除・買物等）を行うサービスである。このサービスは、最も不採算となりやすい労働集約型サービスの典型であること、また一方で、家庭内に入って日々利用者のニーズを一番よく把握し得る業種であることから、在宅ケア関連のサービスやそのマネジメントを行う際の中核的な存在となり、他の業種へ与える波及効果は多大なものと考えられる。

そこで、この節以降は「介護サービス・ホームヘルプサービス」を「在宅介護サービス」として、考察の中心におくこととする。

表5-1 高齢者市場の領域・分類

領域	種類	介護給付の対象
1 在宅サービス	① 介護サービス・ホームヘルプサービス	○
	② 入浴サービス	○
	③ 食事宅配関連サービス	
	④ 移送サービス	
2 福祉用具	⑤ 福祉用具製造	
	⑥ 福祉用具販売サービス	特定福祉用具のみ
	⑦ 福祉用具レンタルサービス	○
3 施設サービス	⑧ 有料老人ホーム	○
	⑨ 分譲型有料老人ホーム、ケア付きマンション	○
	⑩ ショートステイ・デイサービス	○
4 金融サービス	⑪ 介護保険	
	⑫ 個人年金	
	⑬ 高齢者向け不動産担保型融資商品等	
5 生きがい関連	⑭ 旅行	
	⑮ 生涯教育・教養	
	⑯ 健康増進・スポーツ	
	⑰ 出版	
6 生活基盤整備	⑱ 高齢者配慮型住宅の建設・住宅改善	段差解消・手すりの取付け等
	⑲ 高齢社会対応型まちづくり事業	
	⑳ 緊急通報サービス	
7 その他		

「シルバーサービスのあらし」 （社）シルバーサービス振興会より

2 在宅介護サービスの特性

(1) サービスの品質管理が困難なサービスである。

介護サービスと一口に言っても、その実態は利用者の置かれた状況によって千差万別であり、利用者の個々のニーズや状況の変化に臨機応変に対応する微調整が必要なサービスである。また、利用者と提供者のパーソナルな相性の問題も深く関わってくる。このように、利用者の状態により左右されるという不安定性が、サービス品質の管理を困難にしている。

(2) 採算がとれにくいサービスである。

典型的な労働集約型のサービスであることから、人件費率が高く、収益性が低い。しかも、総量としてのニーズは膨大なものであっても個々のニーズは多様であることから標準化しにくく、スケールメリットが出しにくい。また、サービスの提供者が、利用者の希望日・希望時間にその家庭まで出向かなければならないが、需要が夜間や特定の時間に集中したり、利用者の都合でキャンセルがあったりと、ロスが大きくなる傾向がある。採算の確保には、事務所等の維持管理等の間接経費をどこまで削減できるかが大きな鍵を握っている。

(3) 社会的供給と家庭内供給間に代替性があるサービスである。

医療と同様、介護においても専門的な技能の意義は大きいですが、家庭内でもかなりの程度対応が可能なサービスでもあり、本人や家族のプライバシーに密接に関連することも相まって、負担ぎりぎりの限度まで家庭内で対応しようとする傾向が強い。このため、介護サービスは、市場に対する需要として顕在化しにくく、市場メカニズムだけでは社会的供給が不十分となりやすい。

(4) 人の生命、健康、生活維持を目的としたサービスである。

介護サービスのミスによって、生命が脅かされたり、負傷したりする危険性は少なくない。こうしたなかで、モラルの向上はもとより、サービスの質（＝提供者自身の質）の向上による信頼性の構築が求められている。介護の技術や知識などの専門性を強化して、サービス機能を単なる「労働代行」から「専門技能の活用」にシフトするとともに、医療機関との連携のとり方といったきめ細かなサービスも提供することで、多様化・複雑化するニーズに応えていくことが、需要を掘り起こす鍵となる。

(5) 生産効率と顧客満足度が一致しないサービスである。

「物を届ける」「型通りのサービスを提供する」類の普通のサービスであるならば、スピーディーかつ確実にサービス提供を行えば、顧客の大きな満足を得る。このように、一般のサービスでは効率化が顧客満足に直結するが、在宅介護の場合は、専門的・技術的な介護を時間内に終えたからそれで満足されるかと言えばそうではない。精神的な癒しや心のふれあいという、むしろ「無駄な時間」をかけることが顧客の満足度を高める場合が多い。

第3節 在宅介護サービス業の発展の条件

介護保険のねらいは、民間活力の導入によって、供給量を確保すると同時に、その質を担保することにある。これを実現に導くキーポイントは、「様々な提供主体が自由に参入し、利用者に選択の幅が確保される中で、競争を通じて効率が上昇していく」市場メカニズムの形成である。在宅介護サービスは、はたして介護保険制度の期待どおりに「業」として確立されるのかどうか、自治体・業界・NPO等関連団体へのヒアリング調査結果を踏まえながら、その市場条件を検証する。

1 競争条件が公平であること

自治体や社会福祉法人と同列に立った自由で公正な競争ができるのかどうか。民間企業にとっての最大の不安は、本当に公平な競争条件が設定され得るのかということである。今回のヒアリング結果からは、特に「社会福祉協議会」及び「自治体」の今後の動向に注視しなければならないとする企業や団体が多かった。

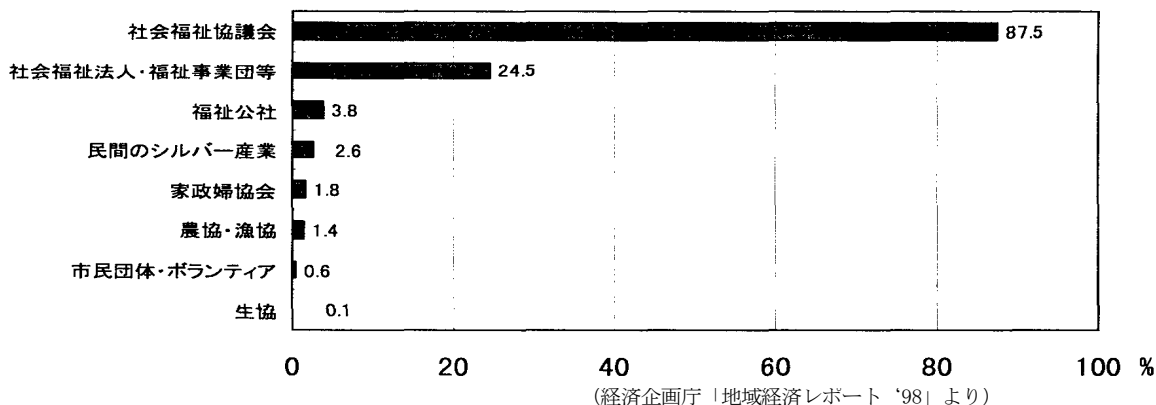
(1) 市場と社会福祉協議会

社会福祉協議会は「地域住民の福祉を増進する民間組織」として生まれ、全国に3,371存在する。

行政からの委託事業費が平均的に収入の半分を占め、補助金を超す財源となっている。行政からの委託を受け、行政が決定した利用者に対してサービスを提供するといった行政の下請け的な事業展開が多い。図5-4で見ると、自治体からのホームヘルプサービスの委託先としては、社会福祉協議会が87.5%とダントツの1位を占めている。

図5-4 ホームヘルパーの委託先（複数回答）

1997年調査、1,829市区町村が回答

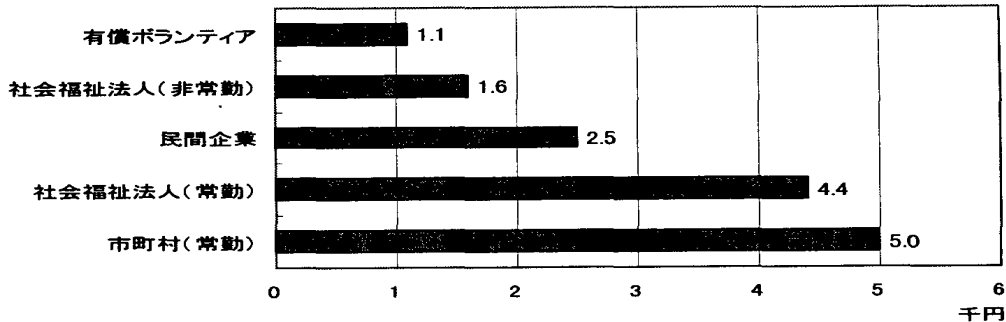


社会福祉協議会については、施設・設備の整備に対して補助金が交付され、税制上の優遇措置も設けられているなど、一般の民間企業と社会福祉協議会とは競争条件が異なる現状にある。さらに、高齢者福祉の分野では長い実績があり、自治体とは人事・財政の両面からの結びつきも強い。「高い公共性」「一定の実績」「継続性や安定性」といった従来の評価基準が温存されれば、新規参入者である多くの民間企業にとって不利となり、同協議会は手強い競争相手になりうるものと予想される。

一方、サービス提供に要するコストの面から民間企業と比較するとどうだろうか。地方自治経営学会の調査によれば、民間企業は、市町村や社会福祉法人の常勤職員によるコストと比較して、2/3~1/2で事業運営することができると報告している。その決め手は人件費の高さである。市町村はもちろんのこと、

社会福祉協議会、社会福祉法人でも多くを正規職員として雇用しており、市町村職員の身分待遇に準ずるよう市町村が指導してきたためである。

図5-5 ホームヘルプサービスのコスト比較



(「効率と民間のコスト比較」(地方自治経営学会)より作成)

このように、社会福祉協議会は、自主財源がなく、賃金体系が公務員に準じた制度をとっており、実体は行政とほとんど変わりはないことがわかる。しかし、現在においても、行政組織ではないということで「民間事業者」という言い方をされている。言葉の定義を明確にしておかないと、公平な競争条件も曖昧なまま終わってしまうおそれがある。市場原理を取り入れようとする流れの中で、社会福祉協議会は民間企業と完全に同列に並ぼうとするのか、それとも公的にふさわしい別の領域での活動によって存在意義を見いだすのか。自治体の財政と密接に関連する組織構造であるだけに、今後の方向性を決すべき時期に来ていると思われる。

注) 社会福祉法人の設立経緯

社会福祉協議会や社会福祉施設の社会福祉法人は、現在、市町村直営に次いで、公的福祉サービスの担い手となっている。この歴史的経緯は、昭和26年の社会福祉事業法の制定時に遡る。当時、行政が行うべき業務とされていた福祉事業を外部に委託できるようにするため、公費を民間社会事業に支出する受け皿としてつくられたのが社会福祉法人であった。それゆえ、人事・財政の面からの行政機関の強いコントロールを前提とした事業が実施されてきた。

(参考)

ニッセイ基礎研究所が行った国際比較調査によれば、ドイツでは、カリタス、赤十字など民間非営利の「六大福祉団体」が、知名度、全国的な供給拠点網などを背景に、在宅介護市場をほぼ独占していた。

しかし、95年の介護保険の導入後は、福祉団体への運営費助成の廃止・縮小や、建設費助成の民間営利事業者への拡大といった動きにより、福祉団体と民間営利事業者の競争環境の公平化が進んできた。さらに介護金庫(介護保険の保険者)による事業者の審査義務や事業者情報の配布義務などが、信用力や知名度の乏しさという新規参入のハンディを大幅に軽減した。

この結果、営利事業者が相次いで設立され、福祉団体の寡占体制が突き崩されるに至っている。

(2) 市場と自治体

介護保険制度では、全国一律のサービス以外に市区町村が条例によって、独自に支給限度額を引き上げたり、独自のサービスを定めることができるとされている。現在、神奈川県内のほとんどの自治体が、表5-2のように、配食、寝具乾燥、移送、緊急通報等の介護保険給付外のサービスを提供している。介護保険導入後、はたしてこのようなサービスが継続されるのかどうか、各自治体の財政事情により様々な方針が下されることになるであろう。継続しないと自治体が決定すれば、住民参加型団体等の民間非営利団体にとって独自の活動領域が、また、企業にとって市場の領域が広がることになる。

継続する場合には、従来どおり自治体職員が直接行うか、社会福祉協議会等の行政主導型非営利団体または民間企業に委託することになるであろうが、サービス供給者の選定にあたっては、まず、「公」か「民」かという供給者の属性を基準としてはならない。大谷強²によれば、「イギリスでは、従来自治体が介護サービスの中心的な供給主体であったが、自治体が内部市場化して提供部門と購入部門を分離する「コミュニティ・ケア法」が1992年に法制化された。これは、自治体の購入部門のワーカーが民間と自治体のサービスを比較し、民間から購入するか自治体の直営部門から購入するかを決めるという手法で、お互いを競わせて選択枝を広げるという政策である。行政の中にプロバイダ（提供）部門とユーザー（購入）部門をつくるという手法により、費用対効果の高い、より質の高いサービスを買うことができる。この結果、自治体では提供部門の縮小や廃止あるいはエージェンシー化・独立化が進み、同時に民間部門が育っている」ということである。日本においても、このように企業と自治体の担当組織が同じラインに並び、公平な立場で競争入札を行うやり方で、コスト的にも品質的にも最適なものを選んでいく方向へ改革していくことが必要ではないかと思われる。

また、民間活用といっても、認定業者制度など、業者が固定されてしまう仕組みを取り入れると、企業努力が行われにくくなる傾向があることを忘れてはならない。

一方、サービスの中身によっては、競争入札になじまないものもでてくる。その場合にはどういう介護プランを提案できるのか、どれだけ質の高いサービスを提供できるかといった面で競争原理を働かせるプロポーザル方式に替える柔軟性も必要となってくるであろう。また自治体が補助金を給付する場合には、現行制度では事業者への給付が中心であるが、給付先を利用者へシフトすることによって、利用者＝消費者の位置付けを基本とすることが市場の育成にあたっての重要な視点となる。

なお、公立優遇の処置をとらないことにするのは業者選定の場合だけに限らない。例えば、ヘルパーの研修といった人材育成の場面においても、自治体所管の職員に限定せず、介護サービスの質の確保といった観点から広く民間企業のヘルパーも対象に入れていく配慮も必要となる。

いずれにしても、自治体はこれまでの公費による措置制度と同じように、行政主導の公的な団体を中心に介護体制を整備しようとするれば、それは競争を制限してしまい効率化が図られないことを意味する。その運営にあたっては、行政はあくまで市場を補完するという立場を貫き、常にサービス内容を評価し適切な見直しを行うことが重要である。

² 大谷 強（関西学院大学教授）「欧米における福祉事業の現状と問題点」（1999）海外政策情報No. 16、神奈川県自治総合研究センター委託調査による。

表5-2 県内市町村・高齢者在宅(介護保険対象外)サービス一覧

H9.6月現在

市町村	配食	寝具乾燥	移送	緊急通報	出張理容	あんま マッサージ等	その他
横浜市	○	○	○	○			訪問歯科診療
川崎市	○	○		○	○		訪問歯科診療
横須賀市	○	○	○	○	○	○	
鎌倉市		○		○			
逗子市	○	○		○			
三浦市		○	○	○	○	○	
薬山市	○	○	○	○			紙おむつ支給
厚木市	○	○		○	○		飲料宅配
大和市	○		○	○	○		
海老名市	○	○		○		○	
座間市	○	○	○	○	○	○	おむつ支給
綾瀬市	○	○	○	○	○	○	
愛川町	○	○		○			
清川村	○						
平塚市	○	○		○			訪問歯科診療
藤沢市	○	○	○	○			訪問歯科診療・紙おむつ
茅ヶ崎市	○	○		○			おむつ貸与
秦野市	○			○			タクシー利用券
伊勢原市	○	○	○	○	○	○	
寒川町	○	○		○			おむつ貸与
大磯町	○	○	○	○			訪問歯科診療・紙おむつ
二宮町	○	○	○	○			訪問歯科診療・紙おむつ
南足柄市	○	○		○			訪問歯科診療
中井町	○			○	○		訪問歯科診療
大井町	○	○		○	○		
松田町	○	○		○			
山北町	○	○		○			
開成町	○			○			
小田原市	○			○			
箱根町	○	○	○	○	○		
真鶴町	○						
湯河原町	○	○	○	○			
相模原市	○	○		○	○		紙おむつ支給
城山町	○		○	○			
津久井町	○	○	○				
相模湖町	○		○	○			おむつ支給
藤野町	○		○			○	

神奈川県福祉部福祉政策課「市町村の介護サービスの現状について」(1998.1)をもとに作成

対象要件・サービス内容・利用者負担は各自治体ごとに異なる。

2 採算性があること

在宅介護サービスは、人件費率が高く、採算がとれにくいビジネスと言われている。まず、具体的にどのような原価構造になっているのか、試算例を3つのパターン別にみってみる。

(1) 大手企業の1事業所の場合

ある先行大手A企業が現時点での実態を基に作成したシミュレーションである。

前提条件	①顧客数	: 60人
	②月平均利用回数/人	: 18回
	③時間単位/回	: 1.5時間
	④月稼働時間	: 1620時間 (身体介護810時間、家事援助810時間)
	⑤利用料金	: 身体介護2,890円/h、家事援助1,790円/h
	⑥雇用形態	: 常勤 2名 (事業管理責任者、主任ヘルパー) 非常勤27名 (1人当たり月40時間勤務)
	⑦非常勤時給	: 身体介護2,000円/h、家事援助1,500円/h (交通費含む)

年間収支結果表

(単位:円)

売上合計	45,489,600		
経費合計	56,887,500		
人件費	43,747,500	常勤	9,727,500
		非常勤	34,020,000
その他	13,140,000	事務所賃貸費	1,800,000
		水道光熱費	240,000
		通信費	360,000
		研修費	360,000
		宣伝広告費	9,600,000
		車両管理費	420,000
		その他	360,000

・営業利益: -11,397,900円

・売上高人件費率: 96%

スタッフを全員非常勤、完全歩合制としても、売上高に占める人件費の割合は96%と相当高く、1千万円を超す赤字経営となる。損益分岐単価は、身体介護3,600円、家事援助2,300円であるが、現実の料金単価はそれより500~800円低い額となっている。これは、市町村に対する事業費補助方式単価として国が設定した基準に基づいていることによる。従来は常勤ヘルパーの人数で補助金額が決まる人件費補助方式がとられていたが、介護保険を控へ一昨年度からサービスごとに単価を設定し実際に行った回数で決まる新しい方式に変わった。

介護保険導入を見越して、各大手企業が実績作りを最優先とする方針をとっているために、採算度外視で自治体からの受注確保を中心に事業展開しているが、現在の厚生省の単価レベルでは採算をとるのはきわめて難しいことがわかる。

(2) 個人開業の場合

次に、大手企業とは対照的に、これから個人事業のレベルで開業しようとする場合、どのような条件設定をすれば採算が合うのだろうか。神奈川県内の一地域で長年ヘルパーとして勤務してきたB開業者が、その経験と地域の実情に即した前提条件を次のように設定し、採算状況をシミュレーションしてみた。

(前提条件)	①顧客数	: 28人
	②月平均利用回数/人	: 8回
	③時間単位/回	: 2時間
	④月稼働時間	: 280時間 (身体介護144時間、家事援助136時間)
	⑤利用料金	: 身体介護2,500円/h、家事援助2,000円/h
	⑥雇用形態	: 常勤 2名 (社長兼ヘルパー、事務) 非常勤 4名 *社長は月100時間のヘルパー業務を兼務 *事務は家族の一員 *月32時間勤務2名、36時間1名、64時間1名
	⑦非常勤時給	: 身体介護1,500円/h、家事援助1,100円/h
(参考)	開業設備資金	計2,170,000円
	内訳	自動車 (中古ワゴン)、自転車、バイク パソコン、ファックス、ワープロ、電話新設料 クーラー、事務用机・椅子、応接用机・椅子、 電気工事代

年間収支結果表

(単位：円)

売上合計	7,536,000		
経費合計	7,284,000		
人件費	6,028,000	常勤 (事務員)	1,680,000
		非常勤	4,348,000
その他	1,256,000	事務所賃貸費	0
		水道光熱費	96,000
		通信費	286,000
		研修費	125,000
		宣伝広告費	136,000
		車両管理費	243,000
		その他	370,000

・営業利益： 252,000円 ・売上高人件費率： 80%

事務所を自宅と兼用することにより賃貸料はかからない。また、スタッフの確保やPRはこれまで培ってきた地域の人脈・口コミを活用できることから宣伝広告費も(1)とは比較にならない少額で済む。地域密着型の小規模経営のメリットはここにある。

しかし、社長の報酬はヘルパーとしての実働分だけとし役員報酬をゼロにしても、事実上、採算ベースギリギリの状況である。経営者としての報酬、次の事業展開のための資金、人件費確保の運転資金等、健全な経営の方向へもっていくためには、人件費率70%が最低ラインであろう。

黒字転換を図るには、料金単価を上げて高額所得層に的を絞るなどの事業戦略に立て直すか、または、潜在している需要とヘルパー人材を掘り起こしながらサービス供給量を増やし、これを効率的に運営していくしか今のところ対応策はない。

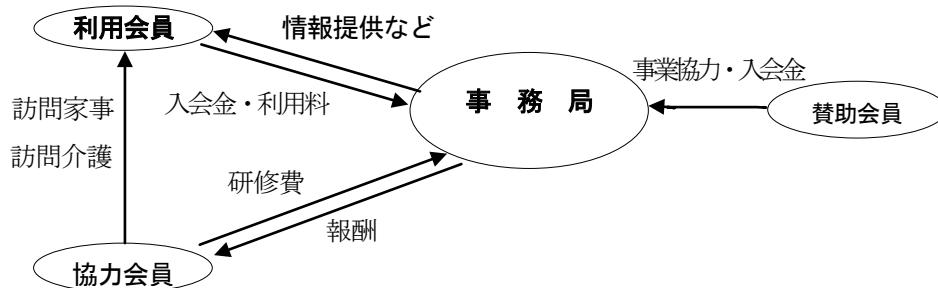
(3) 住民参加型団体の場合

民間非営利の住民参加型団体(NPO)における運営の実態はどうなのであろうか。元サラリーマンのC氏が、1997年横浜市を拠点として設立した会員制介護クラブの試行例を見てみる。

このクラブの仕組みは、サービスを利用する「利用会員」だけではなく、サービスを提供する「協力

会員」もそれぞれが会費を納め、利用料金（平均1,000円/h）の90%をサービスを提供した協力会員が報酬として、残り10%（利用会員、協力会員5%ずつの負担）を事務局が運営協力費として受け取るというものである。

図5-6 会員制介護クラブのしくみ



約1年の試行期間中、利用料金の10%では運営費をカバーできず、赤字経営が続いた。そこで、料金単価の思い切った値上げと加算料金、基本料金等を導入する料金体系とし、再度スタートを図ったところである。

料金改定表

1利用料金	家事援助	1,400円/h	早朝・夜間・休日は25%加算
	身体介護	3,000円/h	深夜・年末年始等 50%加算
	訪問介護	5,000円/h	休日：日曜日、祝祭日
2加算料金	療養度加算	2,000円/訪問	(医療的介護行為、痴呆症等)
	技術加算	1,000円/行為	(主治医の指示による医療行為)
	在宅調整加算	8,000円/回	(サービス管理業務、生活相談等)
3基本料金	基本料	15,000円/月	(毎月請求)
4入会金		20,000円	

この料金改定表には、それまでの試行錯誤で得られた次のようなデータやノウハウが盛り込まれている。

- ①専門性をもったヘルパーに対しては多くのニーズがある。その中で特に需要が高いのは、医療技術・知識、及び医師との仲介能力を持つ看護婦有資格者である。
- ②夜間の介護サービスの需要が高い。
- ③人件費率は全体の75%以内に抑え、全体の10%を次の事業展開のために留保することが、健全な経営の指標となる。

採算ベースに乗せるには、利用料金を1,300円/hとすると、月延べ100人の利用者ではじめてペイすることがわかったが、そのためのヘルパー要員は2.5倍の250人必要な計算となり、事実上不可能である。このことから「医療とのスムーズな橋渡しを得意とする介護」へと、より専門性を高めた方向へ転換することが、改定にあたっての一番のポイントであった。

スタートしてからこれまでのところ赤字にはなっていない。その一番の要因は、基本料金制の導入によるものである。当該月の利用の有無にかかわらず、全会員から毎月1万5千円が支払われることは、事務所の維持管理等の間接固定費が確保され、経営基盤が安定化するからだ。ただし、この試みの結果を判断するには、まだ早い段階にある。

(4) 適正価格の水準

以上の事例から、事業形態がどのようなものであれ、今のところ在宅介護サービスの領域は採算がとれない状況にあると言える。そこで、介護保険制度の下で企業の参入進出を促し適切な需給調整が行われるためには、サービス提供者に対して支払われる介護報酬単価をいかに適切な水準に設定するかが鍵となってくる。

保険単価を低い水準に設定するとすれば、(1)で見たように、少なくとも国庫補助基準（身体介護2,890円、家事援助1,790円（表5-3の98年度））のレベルでは、人件費に加え、研修費、交通費、管理・運営費等のコストはカバーできず、適正な利益の獲得は見込めない。ゆえに、民間企業の参入は期待できないであろう。一方で、社会福祉協議会等の公的な機関に対してはその運営を支えるために、自治体がこれまでと同様に別途補助金を出し続ける必要性が出てくる。こうなると効率化の動機が乏しくなり、財政負担も軽減されず、これまでの措置制度と大きく変わらないものとなり介護保険導入の意義が失われてしまう。まさに「保険あって介護なし」の状況になりかねない。

逆に保険単価がある程度高く設定されたとしても、サービスの供給量が増え、結局はサービスの質の善し悪しで利用者が選択することになるので、競争のメカニズムが適正な水準に落ち着かせるものと想定できる。また、保険適用外者や上乘せ、横出し領域を対象とするサービスは、その料金が保険単価より安ければ需要が大いに期待できることから、幅広く多様な介護サービスを提供しようとする民間企業にとっては保険単価が高めの方がよい。

最適な単価基準を設定することは必ずしも容易ではなく、またその最適性がいつまで維持できるのかも保証できない。このことから、保険単価は民間企業の参入を促すような高めの水準で設定され、その後は競争メカニズムで問題が解決されていくシステムが望まれる。

但し、高めで保険単価が設定されたとしても、介護保険導入当初は、過度の価格競争に伴うサービスの質の低下も懸念される。このことから、市場の独走をコントロールするために価格の最低限度価格を設定することも同時に必要になってくると思われる。

注) 日本在宅サービス事業者協会（訪問介護・訪問入浴の事業者約 190 社で構成）は、昨年行った調査から、在宅介護1時間にかかる費用を5,034円と試算し、厚生省へ提出している。

表5-3 訪問介護事業補助事業の単価

		97年度	98年度	99年度
巡回型	(20分)	1,430円	1,450円	1,870円
家事援助型	(1時間)	2,100円	1,790円	1,460円
身体介護型	(1時間)	2,860円	2,890円	3,730円

3 マンパワーの確保と質の担保ができること

仮に利用料金が採算ラインぎりぎりの場合には、企業は稼働率を可能な限り上げることで採算を図ろうとするであろう。そのためには、多様なニーズに柔軟に対応できるだけのヘルパーを動員できる供給体制をとることが前提条件となる。すでに大手の先行企業は、独自のヘルパー養成講座を開設しヘルパー登録者の確保に動き出しているところである。

99年度までの国の「高齢者保健福祉推進十カ年戦略」（新ゴールドプラン）では、全国で17万人のホームヘルパーを養成することを目標としている。しかし、この数値が達成されても、介護保険の標準的なサービスを供給するには大幅に不足しているとされる。しかも、その中身をみると、登録ヘルパーやパートなど労働条件や身分保障の面で不安定な働き手が相当数を占めている。

98年10月に国民生活センターが首都圏のホームヘルパー（対象者数2,200人、回収数1,114人、回収率50.6%）を対象に行った調査によれば、調査対象者の雇用形態は、登録ヘルパー39.6%、家政婦27.5%、常勤職員20.2%、非常勤・パート12.7%となっている。所属機関別にみると、常勤職員の割合が高いのは地方自治体である（70%）。登録ヘルパーが大半を占めているのは、市民グループ（81.9%）と社会福祉協議会（76.2%）であり、福祉公社等（63.1%）がこれに続く。

表5-4 ホームヘルプ活動実態調査・回答者雇用形態

単位：人（%）

	計	常勤職員	非常勤・パート	登録ヘルパー	家政婦	その他
全体	1,114 (100)	225 (20.2)	141 (12.7)	441 (39.6)	306 (27.5)	1 (0.1)
地方自治体	160 (100)	112 (70.0)	8 (5.0)	40 (25.0)	0	0
社会福祉協議会	147 (100)	20 (13.6)	15 (10.2)	112 (76.2)	0	0
ホームヘルプ協会 福祉公社等	160 (100)	26 (16.3)	32 (20.0)	101 (63.1)	0	1 (0.6)
特別養護老人ホーム 在宅介護支援センター	104 (100)	28 (26.9)	33 (31.7)	43 (41.3)	0	0
家政婦紹介所	306 (100)	0	0	0	306 (100)	0
株式会社等ヘルプ業者	119 (100)	31 (26.1)	46 (38.7)	42 (35.3)	0	0
生協・生活クラブ 高齢者協同組合	35 (100)	0	0	35 (100)	0	0
市民グループ	83 (100)	8 (9.6)	7 (8.4)	68 (81.9)	0	0

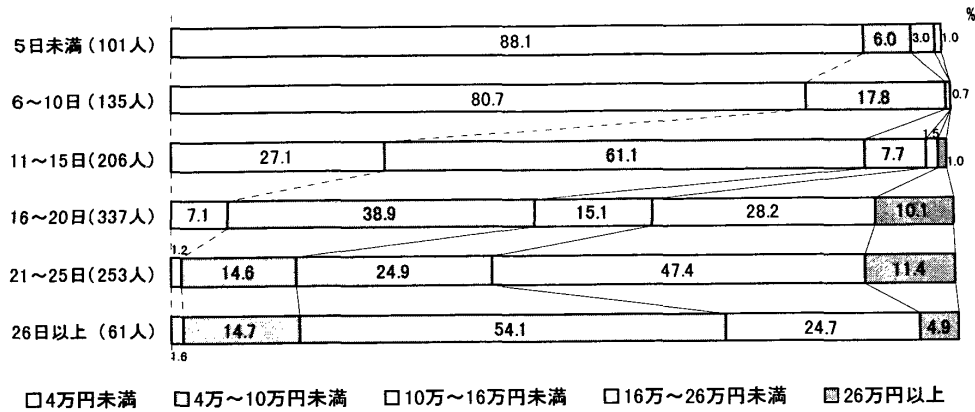
登録ヘルパー：あらかじめ自治体やその委託先（社会福祉協議会など）に、ヘルプ活動のできる時間、曜日を登録しておき、活動を行うヘルパー。

「ホームヘルプサービスと消費者問題」（国民生活センター）より

(1) 収入の現状

ヘルプ活動の1ヶ月の収入は、活動日数が26日以上の場合、10万～16万円未満が54%で最も多く、16万～26万円未満が25%、4万～10万円未満が15%となっている。19万～26万円未満を雇用形態別にみると、常勤職員は47.6%を占めるが非常勤・パートは28.4%にすぎず、26万円以上は常勤職員28.9%に対し、非常勤・パートは0%というように賃金格差は大きい。登録ヘルパーは2万円未満が34.0%と多く、10万円以上の働きをするヘルパーは少ない。

図5-7 ヘルプ活動の1ヶ月の収入



国民生活センター「ホームヘルプサービスと消費者問題」より

(2) 保険適用の現状

ヘルパー活動によって、7割の人がけがをしったり病気になったり腰や腕などを痛める経験をしているが、年1回以上健康診断を受けているヘルパーは半数に満たず、年次有給休暇がある者は3割にすぎない。また、労災保険の適用状況は、非常勤・パートは44%にとどまる。登録ヘルパーや家政婦では保険の存在すら「知らない」人が半数を超える。なお、雇用保険については、非常勤・パート、登録ヘルパー、家政婦への適用比率は、労災保険に比べ高めではある。

図5-8 労災保険の適用状況（雇用形態別）

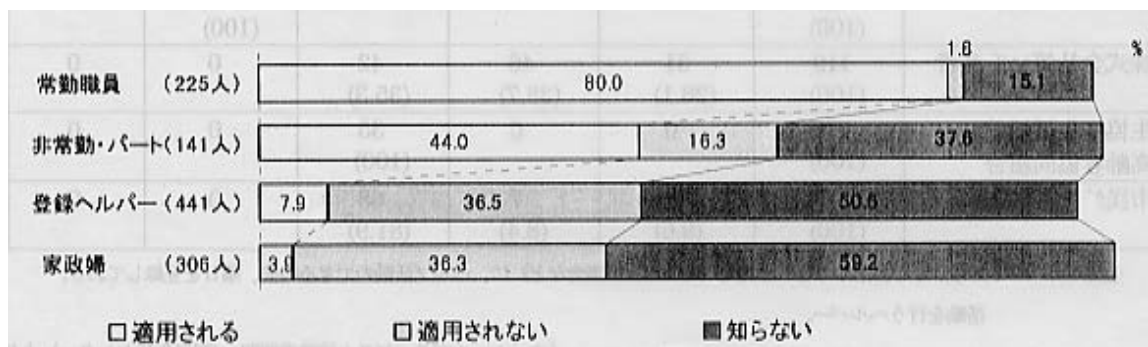
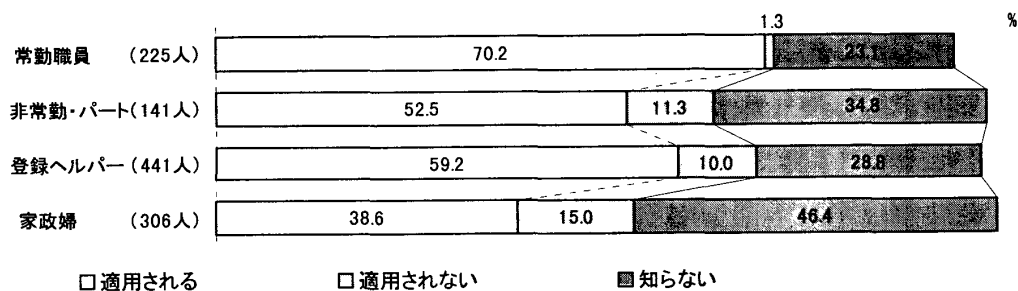


図5-9 雇用保険の適用状況（雇用形態別）

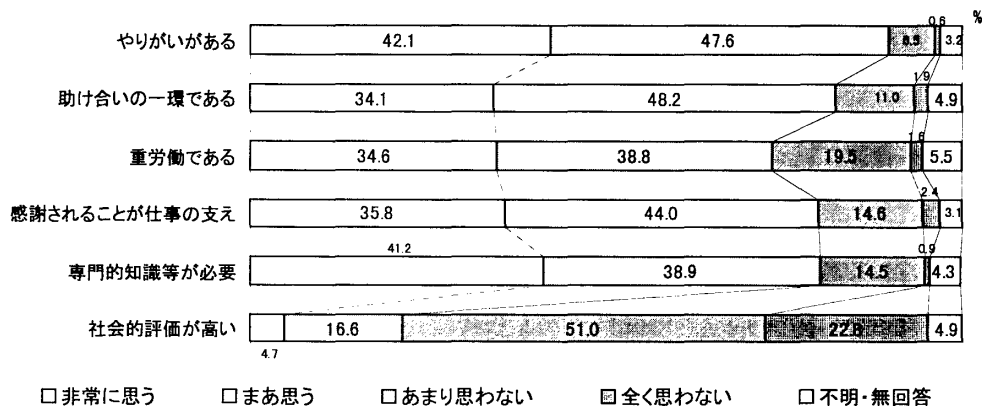


国民生活センター「ホームヘルプサービスと消費者問題」より

(3) 仕事への満足度

次に、ヘルパー自身の仕事に対する意識・満足度はどのようなものなのであろうか。日本労働研究機構が97年7月～11月に行った調査（対象者数5,007人、回収数2,255人、回収率45%）によれば、ヘルパー職に対する考えとしては、「やりがいがある」とする割合は全体の9割にもものぼるが、一方で「社会的評価が高い」とする割合は約2割しかない。

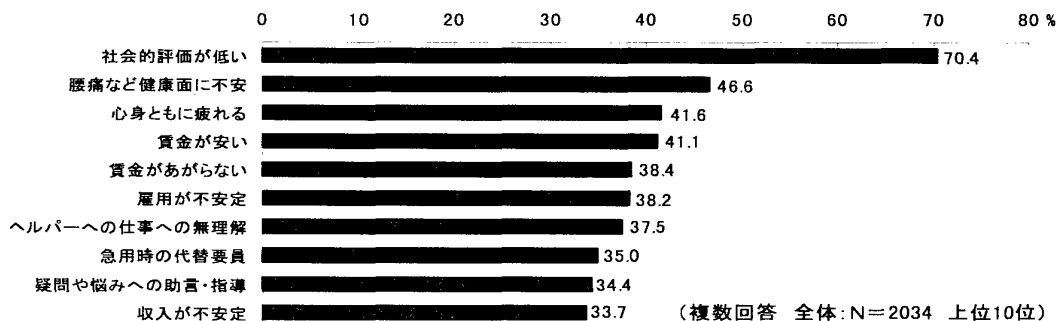
図5-10 ヘルパー職に対する考え



日本労働研究機構「介護労働の現状と課題」

就業上の悩みや不安については、圧倒的に多いのは「社会的評価が低い」ということである。これに、「身体的・精神的疲労」「賃金の低さ」「雇用の不安定さ」が続く。

図5-11 就業の悩みや不安等の内容



日本労働研究機構「介護労働の現状と課題」

また、シルバーサービス振興会が行ったホームヘルパー満足度の調査³⁾によれば、「研修や待遇」とともに特に「ケアプラン調整会議」に対する満足度が低いことが明らかとなった。具体的には「会議に参加の機会がない」「意見を求められない」「必要に応じて開催されない」「決定内容が利用者に十分に伝わっていない」などであり、調整会議へのヘルパーの積極的な参画や意見の吸い上げ、さらにそこでの決定

³⁾ シルバーサービス振興会「シルバーサービス利用者の顧客満足度(CS)に関する調査研究事業報告書」による。

が利用者に説明されることが課題として挙がっている。

以上の調査から、ヘルパーの就労状況は、所属形態や雇用形態により顕著な差があることがわかる。また、仕事に対する不満・不安も決して少なくなく、介護労働への新たな参入および就業継続のためには課題が多いことも明らかとなった。人材確保には仕事に見合う待遇が必要である。ヘルパーの待遇を良くしなければ、制度の根幹とされる在宅介護の質にかかわる。今後確定されることになる介護報酬の水準は、ヘルパーなど介護職の待遇に大きな影響を及ぼすことが予想される。

また同時に、サービスの受け手からすれば、受け取るサービスの質の評価を前提として報酬額が決まるべきと考える。現在のところ、ホームヘルプ提供団体のヘルプ活動に対する考え方は、プロ意識を持った職業として捉えているところから、ボランティア精神を基本に捉えているところまで様々であり、これが、ヘルパー自身の働き方や考え方、ひいてはサービスの質にも現れてくる。このことから、少なくとも業として在宅介護サービスに携わる企業等は、資格と能力を評価した給与体系や研修の義務付け等により、専門職としての人材育成に向けたマネジメントが必要となってくると思われる。

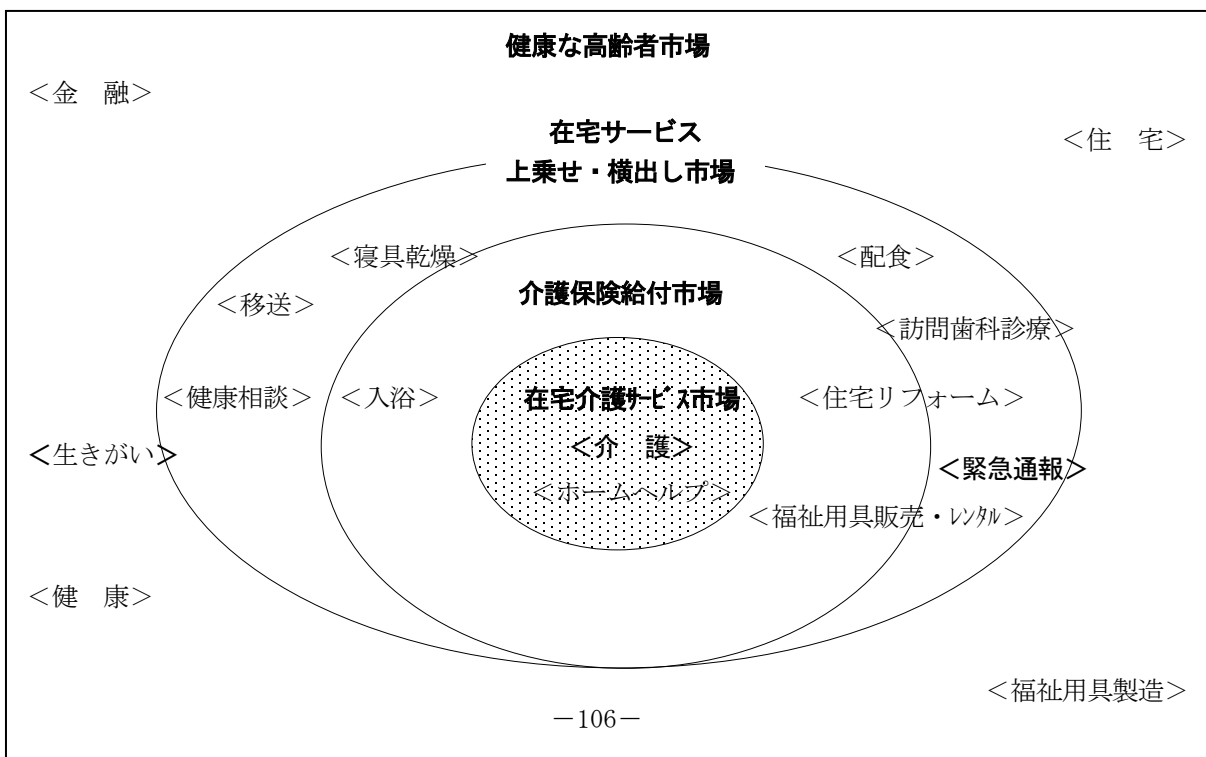
但し、前述のように在宅介護サービス業は、収益性が乏しく、間接経費のコスト削減が経営のキーポイントとなっていることからすれば、一事業体ごとにヘルパーやケアマネージャーの人材育成を実施していくことは、大きな負担となり、事業成立の必須条件である「人材の確保」と「採算性の確保」との間で経営者が絶えずぎりぎりの選択を迫られることになる。これでは市場は成長しない。このようなマンパワーの確保と質の向上という根本的な課題については、民間営利、公益主体、公的主体の様々なサービスの提供主体が合同で活動を展開することにより合理化、効率化が可能となり、解決への一歩となる。行政が調整役としてその役割を果たすことが大いに期待される場所である。

第4節 在宅介護サービス市場形成の動向と展開方向

1 在宅介護をとりまく市場の概況と予測

図5-12

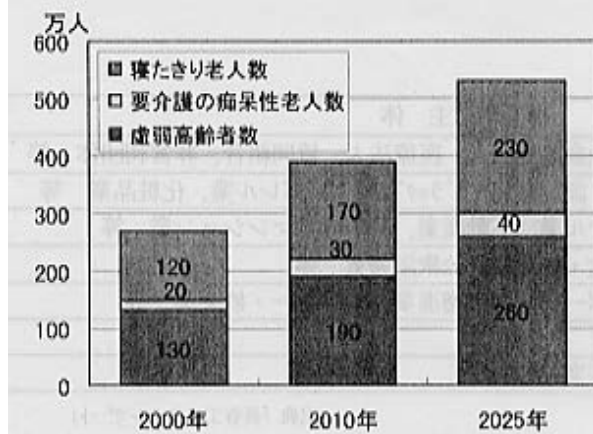
高齢者市場



(1) 高齢者市場の展望

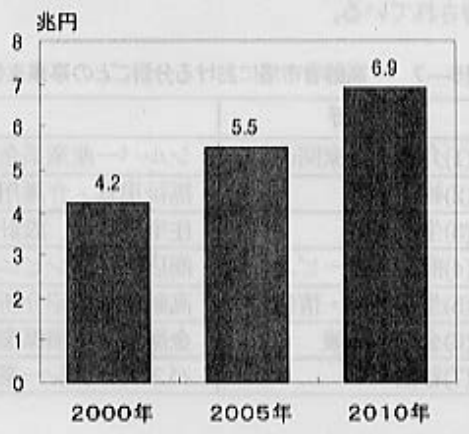
厚生省の推計によると、介護を必要とする高齢者の数は、2000年度には約280万人となる。これを基に試算した介護サービスの市場規模は、保険開始の2000年度で4兆2,000億円にのぼるとされている。

図5-13 介護が必要な老人数の将来見通し



(厚生省資料より作成)

図5-14 公的介護保険の市場規模



(厚生省資料より作成)

高齢化の進展の中で、要介護高齢者を対象とする介護サービスはほんの一局面にすぎない。2025年には、65歳以上の高齢者が3,300万人を突破する。これは、消費者の大半が高齢者となる時代がくるということである。厚生省の推計によると、高齢者のうち8割近くの方は、介護の必要がない、「元気な高齢者」である。こうした元気な高齢者の生活向上や娯楽、レジャーに関する潜在需要は大きい。また、高齢者一人あたりの所得は全世帯平均より高い水準にあり貯蓄額も高い。こうした豊かで健康な高齢者は、教養・娯楽、家事支援、健康管理、資産運用などの分野でのサービスを需要するようになることから、これらの分野での市場が大いに拡大するものと予想される。

表5-5 65歳以上および要介護高齢者の推計

百万人、(%)

	1993年	2000年	2010年	2025年	00~25
65歳以上人口 (総人口に占める比率)	16.9 (13.5)	21.8 (17.3)	28.1 (22.0)	33.1 (27.4)	+11.3
健康な高齢者 (年平均伸び率)	14.9 —	19.1 (3.6)	24.2 (2.4)	27.8 (0.9)	+ 8.7 (2.0)
要介護高齢者 (年平均伸び率)	2.0 —	2.7 (4.4)	3.9 (3.7)	5.3 (2.1)	+ 2.6 (3.1)

「三和銀行経済月報H10.6月号」より

表5-6 全世帯平均と遜色ない所得水準の高齢世帯

	全世帯平均	世帯主が65歳以上の 高齢世帯
世帯人員(人)	3.53	2.45
年間収入(千円)	7,786	6,806
一人あたりの年間収入(千円)	2,206	2,778
貯蓄(千円)	12,500	21,128
負債(千円)	4,977	1,355
住宅・土地のための負債	4,574	593
持ち家率(%)	64.1	78.4

経済企画庁「地域経済レポート'98」より

図5-12のように、高齢者を対象としたマーケットは、在宅介護サービス業を基点として、入浴、住
宅リフォーム等のその他の介護保険給付対象サービス、さらには介護保険対象からの横出し・上乘せ領
域の在宅サービス、そして健康な高齢者向けサービスへと連動している。そして、サービスの提供主体
も下の表のように、各々の分野ごとに多様・多彩な顔ぶれで構成され、一大マーケットが形成されるこ
とが期待されている。

表5-7 高齢者市場における分野ごとの事業主体

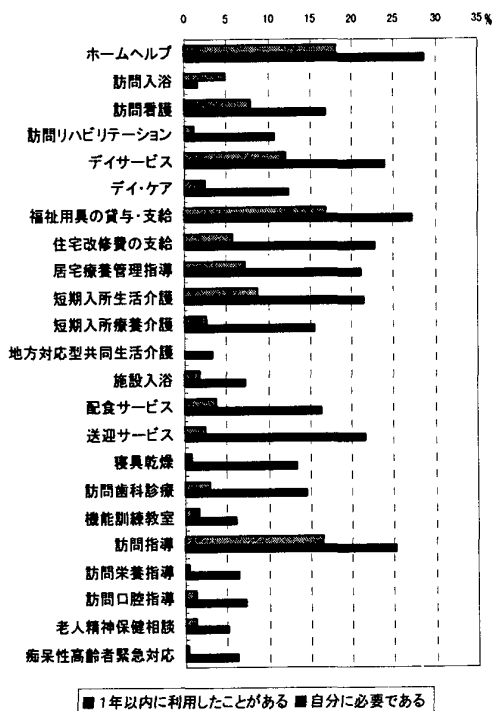
分 野	事 業 主 体
(1)介護・医療関連	シルバー産業系企業、社会福祉法人、医療法人、協同組合、非営利団体 等
(2)物品購入	福祉用具・介護用品業、調剤薬局・ドラッグストア、アパレル業、化粧品業 等
(3)生活基盤	住宅建設業、設計コンサル業、不動産業、ケア付きマンション業 等
(4)商業・サービス	商店街、コンビニ、給食・配食業、公衆浴場業 等
(5)生きがい・情報	高齢者就業紹介所、スポーツ・健康増進業、レジャー・娯楽業 等
(6)金融・保険	金融業、生損保業 等
(7)移動	バス・タクシー業、運送業 等

出典「長谷工CRIレポート」

(2) 在宅サービス需要の展望

介護保険制度導入を前に、横浜市が98年度に65歳以上の2万人余りを対象に行った需要調査によれば、日常生活の自立度から見た場合、何らかの援護が必要と思われる高齢者（要介護高齢者）は、全体の14.7%にあたる2,928人であった。更にこの要介護高齢者を対象に、現在のサービスの利用状況と利用意向をみると、介護保険制度が始まれば、在宅サービスのほとんどの分野で、現在の利用実績を上回る需要があることがわかった。

図5-15 横浜市介護サービスの利用意向と利用状況



(横浜市高齢者事態調査報告書より)

最も多く必要と答えたサービスがホームヘルプサービス、次が福祉用具の貸し出し・支給、訪問指導、デイ・サービス、住宅改修費の支給と続き、軒並み、需要が利用実績を上回っている。また、保険適用外であるが横浜市が独自に行っている送迎や配食サービスも同様に需要が多く、量的にも、サービスの種類でも想定を上回る需要があることをうかがえる。

このことから、在宅介護・ホームヘルプからなる在宅介護サービスは、提供するサービス内容が生活の基本的な部分の多くをカバーしている中心分野であり、これを核として在宅サービス市場全体の需要が拡大していくものと思われる。また、今後、在宅介護サービスは、身体的な介護としての「専門的介護」の領域と、家事援助などの「生活支援」の領域に分かれ、特に身体介護に至る前の生活全般を支える「生活支援」が新しい事業分野として伸びる可能性が高いとする見方が多い。

2 事業展開の形態動向

介護保険制度導入を直前に控え、在宅介護市場における競争は本格化している。多様な分野からの企業の新規参加が加速し、すでに既存の介護事業の淘汰も始まっている。生き残りをかけ、先行企業、参入企業の双方はどのような戦略・手法をもって取り組んでいるのか。代表的な例として、次の4つのパターンをあげてみる。

(1) FC(フランチャイズ)展開事例

「柵やさしい手」(本社=東京都目黒区)は、看護婦・家政婦などの人材紹介所として30年以上の実績を持つ「柵大橋サービス」が、在宅介護サービスに本格参入するために93年に設立した会社である。

この設立の背景には、それまで大きなシェアを占めていた病院付添婦の制度の廃止や、自治体の介護券制度から事業費補助方式への切り替えの流れがあり、家政婦の失業対策、家政婦紹介所の生き残り対策が必要であるとの危機感、そして、在宅介護サービスの本格的な事業化のためには、制約の多い斡旋方式ではなく、自社の従業員を派遣する別組織(紹介業から請負業への転換)にする必要があった。

FC展開のねらいは、全国に「やさしい手全国提携ネットワークシステム」を構築することであり、当初は全国の看護婦家政婦紹介所をベースに加盟店募集に乗り出した。契約の条件は、加盟金、保証金、ロイヤリティ、これに応募者の経営力・経営理念等を総合的に判断し加盟店を決めている。現在、関東地区に7店の支店と全国に6店のFC加盟店を持ち、今後は、人口10万~20万都市単位で加盟店を増やしていきたいと考えている。

同社の強みは、長年にわたる看護婦・家政婦紹介の実績に基づいたノウハウの蓄積とヘルパーの動員力であるが、今後はこれを活かして、医師・PT・OT・社会福祉士等、医療・保健・福祉に関わる人材をケアマネージャーとして紹介する事業の準備を進めている。

注) 介護券制度 = 東京都が家政婦協会と協定を結び、家政婦協会に介護券を作成してもらい、それを市区町村が買い上げ、利用者に渡すシステム。利用者は家政婦紹介所に連絡し(福祉事務所が連絡し)、ヘルパー派遣を依頼する。ヘルパーはサービス提供後、利用者から介護券を受け取り、家政婦紹介所に1ヶ月分の介護券を渡し賃金を受け取る。利用者の負担は介護券によるサービス利用の場合も所得額によって異なる。

* FC(フランチャイズ)

優れた事業コンセプトとノウハウを持つフランチャイザー(FC本部企業)と資本金と労働力を持つフランチャイジー(加盟店)が、一つの目的に向かって手を組み、共存共栄を目指す仕組み。

両者がその機能を分担することにより、経営の効率化、合理化が可能になるとともに、独立事業者でありながらレギュラーチェーンと同様のスケールメリットが享受できる経営近代化のための一手法。フランチャイザーの役割は、商品提供や経営、店舗運営、従業員研修などにかかわる各種のサービスやノウハウ・役務を提供し、フランチャイジーが適正な収益を上げ続けられるように継続的な指導と援助を行うことにある。

(2)「同業企業間のライセンス提携」展開事例

「柵日本福祉サービス」(本社=東京都台東区)は、米国のヘルスケアサービス大手「スタッフ・ビルダーズ社」と業務提携し、在宅介護サービスのFC展開を始めている。米国では、1980年代から医療制度の改革が実施され、数多くの規制緩和がなされた。その結果、福祉と医療が一体化されたサービスが可能となり、「ホーム・ヘルスケア・サービス」が発達した。そこで、現場での看護・介護手法やケア計画のメニュー作成、コスト管理、FCの事業展開などの進んだノウハウを取り入れることを目的としてラ

イセンス（権利の使用許諾）契約を結ぶに至った。医師や看護婦などの有資格のスタッフを、事前の英語研修も含めて定期的に米国へ研修派遣し、また、米国からの指導者を受け入れるなど、人材のレベルアップに力を入れている。

同社の強みの一つは、在宅介護以外に、在宅入浴、福祉機器・介護用品のレンタル・販売、ケア住宅リフォーム、惣菜・ケイタリングサービスなど、高齢者関連事業をトータルに展開しており、ケアプラン作成に必要なメニューをほぼ自社でカバーしているため、様々な組み合わせのパッケージを作ることが可能なことだ。国内のFC契約締結先は、在宅福祉総合サービス「㈱へいあん」（本社＝神奈川県平塚市）、福祉用具レンタル販売「㈱ファミリーサービス」（本社＝神奈川県横浜市）と、都内の医療法人の計3件であるが、これ以外に社会福祉法人、セラピスト、調剤薬局をも視野に入れたFC展開を図っている。また、これまで医療機関や特殊法人などに限られていた訪問看護サービスの提供が、日本でもまもなく民間企業でも可能となる見通しとなっており、同社も参入する意向を持っている。

(3) 「M&A(企業の吸収・合併)」展開事例

軽作業請負大手「㈱グッドウィル」（本社＝東京都港区）は、在宅介護サービスの「㈱コムスン」（本社＝福岡市）を企業買収し、グッドウィル会長がコムスン社長に就任した。在宅介護サービス事業は全くの畑違いの分野であり、自前で立ち上げるのは難しいとの判断から、コムスンの第三者割当増資を引き受けて福祉ビジネスに参入するに至った。

最近では、24時間型の在宅介護サービスを全国展開するために、医療法人と共同出資で鹿児島県内に第1号の運営会社を設立している。この会社では医療と介護を合わせた総合サービスを提供する計画で、高齢者は各地の運営会社で医療・介護双方の相談と問い合わせができ、最適な医療と介護を組み合わせたサービスも受けられるようになる。今後も各地方の地域医療機関との提携を進める考えで、新会社設立に向けて準備を進めている。

また、訪問歯科診療事業を全国展開するために、訪問歯科診療支援会社の「㈱デンタルサポート」（本社＝千葉市）との共同事業にも着手した。デンタルサポートは営業を請け負うほか、資金を調達して機材や診療車などを用意、歯科医師に貸し出し、その代金として保険から支払われる診療報酬の一部を病院・診療所から受け取る仕組みである。両社は共に、自宅や各種施設にいる高齢者や障害者を訪ねて治療するサービスを手がけてきたが、顧客層が重なることから共同事業に踏み切った。高齢化が進み、病院や診療所に足を運べない高齢者や障害者が増えている。介護保険の導入で在宅介護を受ける高齢者も増えるため、訪問歯科診療のニーズは拡大すると見込んでいる。

一方、医療事務受託最大手の「㈱ニチイ学館」は、在宅介護サービス大手「㈱ヘルシーライフサービス」（本社＝東京都新宿区）の株式の7割弱を取得し企業買収した。同ヘルシーライフサービス社は、無料の基本サービス（24時間電話介護相談、税金・年金電話相談など）と在宅介護・在宅入浴・住宅改造などの有料サービスの2本立てによる会員制組織をスタートさせている。この最大のねらいは、介護保険導入前に見込みの顧客を取り込んでおくことにある。ニチイ学館はそれまで、ヘルパーの教育事業に全国的規模で取り組み、子会社の調剤薬局やドラッグストアチェーンにヘルパーの受付・相談窓口を設けるなど、介護ヘルパーの派遣事業に本格展開を始めていた。今回のM&Aにより、ヘルシーライフのノウハウを活用し、福祉用具販売や配食サービスなど介護関連の一連のサービス基盤が整うことになる。

(4) 「異業種企業間の連携」展開事例

明治生命保険がセコム・TOTO・パラマウントベッドなどと連携し、介護計画の作成から、ホームヘルパーの派遣、住宅改造、福祉用具の販売・レンタルまで、包括的な在宅サービスを提供できる体制を整えている。これは、膨大な顧客データを擁する生保を中心に、在宅サービス関連企業が強力なネットワークをつくることで、競争が激化する介護保険時代に、確実に顧客を確保していこうという動きであると言える。今後も、生保・損保の金融機関中心型の異業種連携が大きな潮流になることも充分考えられる。

自宅での介護に住宅改修は欠かせない。自立支援の社会システムの構築にあたっては、民間の役割が一段と重要になってきており、高齢者・障害者の自立を支援する幅広いバランスのとれた知識を身につけた人材の育成が急務となっている。このような状況の下で、各界からの強い要請を受けて、東京商工会議所では「福祉住環境コーディネーター」検定試験制度を創設し平成 11 年 5 月から実施する予定である。この制度でめざす具体的な人材像は、「バリアフリー住宅への建替えやリフォームなどについて、建築、福祉、医療関係者と連携を取りながら住環境の整備をサポートできる人材」「福祉機器・用具や介護用品、家具などに当事者の視野に立った商品の開発や販売に係われる人材」などである。

介護保険では、手すりや段差解消のためのスロープなどに限定はされているものの住宅改修費が支給されることになっている。住宅・リフォーム業界のハード部門と介護サービスのソフト部門のバリアフリーもこの制度をきっかけに実現され、いっそうの相乗効果を生むものと期待されている。

3 事業戦略の特徴

先行する大手企業においては、企業としての強み・セールスポイントを形成していくために、次のような方向性を打ち出しているところが注目される。

(1) 医療機関との提携化

介護と医療をいかにリンケージできる体制をとるかは、在宅介護サービスの需要の拡大と、サービスの質を図る上で大きな決め手となる。しかし、民間企業は医療行為や医療機関への参入が認められていないため、検査や給食など医療周辺分野への参入にとどまっているのが現状である。一方の医療機関においても、経営環境が厳しくなっていく中で、経営の体制固めを図る目的から、多角経営の一環として介護の分野に進出しようとする病院や診療施設が増えている。このような背景から、医療法人等の医療関係機関との事業提携が活発に行なわれ、保健医療福祉サービスを一体的に提供する体制作りが注がれている。

(2) ケアプラン作成で差別化

介護保険制度では、要介護認定のランクに応じた利用範囲内で、サービスの種類や回数を選択してケアプランを作成しなければならない。これは医療と違って、本人や家族の様々な要求を聞きながら、その人に応じたものにしなければならないことから、医療・保健・福祉の専門職からの総合的な視点、保健給付以外の幅広い情報提供や相談機能などを併せ持つことが期待され、それだけに、作成する機関の力量が如実に反映されることになる。また、より充実したプランを作成するには、ケアマネージャーの育成はもちろんのこと、地域単位での様々な組織・団体とのネットワーク化が急務と考えている。

(3) 緊急時の即応体制の確立

サービスの質を確保する上で最も重要な項目の一つは、「利用者の緊急時に、どこまで、何をするか、何ができるか」ということであると認識しており、その体制の整備に力を入れている。ある企業では緊急通報から5分以内にヘルパーがかけつけ、人口呼吸などの応急処置ができるような体制と日頃の研修を行っている。常に手続きに公平性が要求される行政や、活動形態がボランティアレベルのNPOでは自ずと限界があり、いざというときのレスポンスの早さは企業だからこそ追求できる領域だと考えている。

(4) 「業」としての付加価値化

ヘルパーの養成には、「介護の知識や技術」の専門性のみならず、「痴呆症への対応」「感染症への対応」「リハビリの知識や技術」「救命救助の知識・技術」「薬の副作用」「健康管理の知識」から、「料理の腕」「カウンセリングの心得」「丁寧な言葉遣い」「行儀作法の心得」までを視野に入れ、「要介護の高齢者=お客様」の視点に立ったサービス業としての付加価値を提供することを目指している。

4 民間企業の今後の展開方向

以上のような業界の最近の動きから考えると、採算性が極めて低い構造を持つ在宅介護サービスの分野においては、中小規模の企業は、資本金・総合力を有する企業や企業グループに統合・系列化されるか、極小規模で地域に密着した展開を図るかのいずれかの選択を迫られ、次第に、二極化する方向へ向かうのではないかと予想される。

(1) 全国規模型の展開方向

一つは、前述事例のように、全国規模の有名会社の看板のついたフランチャイズ展開でスケールメリットを図る経営である。従業員規模が50~100人の企業は大手フランチャイズの傘下に入ることによって、利用者からの信頼感が得やすく、最新の情報やノウハウを入手でき、スタッフの研修等を合同で行えることから、間接経費を浮かし収益性を高めることができる。また、本社の方でも、加盟店からのロイヤリティ等が自動的に入る仕組みなので、経営基盤も安定し強固なものとなる。但し、標準化しにくく品質管理が困難であるというサービスの最大の特性からみると、統一したノウハウをマニュアルどおりに適用するという手法では対応できない部分が多いと予想される。地域ごとに高い独立性を持たせ、地域に適し個々のニーズを満たすための基本的なノウハウを、チェーンのシステムとして提供することが必要になってくる⁴。

フランチャイズは中小が大手の（または弱者が強者の）傘下に入るという意味で縦型の大規模展開パターンとすれば、大手の異業種企業どうしが本業の独自性を維持しつつ、他の分野で提携し業務補完する協業型・横型の企業再編も大いに加速されるであろう。

一方で、業界大手の「津久井産業㈱」（本社＝横浜市）のように敢えてフランチャイズ制をとらず、また、大手との提携も行わず、すべて直営による事業展開の方針を打ち立てているところもある。その理由は、介護サービスは人と人との仕事であり、パートでは責任感の面で不安が残るということからだ。現在、全体の80%を正社員が占めているが、その分の割高になった人件費は現在のところ訪問入浴等の高収益部門で補っている。介護保険実施までにすべての政令市を網羅する全国30都道府県で営業するのを目標にしており、10万人規模を単位に出店すれば市場ベースに乗ると見込んでいる。

⁴ 大谷強前掲書による。

(2) 地域密着型企業の展開方向

他方は、従業員 10 人以下の極小規模で、自宅兼事務所、また経営者も自らヘルパーや事務を行う家内工業的なものである。ポイントは、スタッフ全員を経営者が一人でコントロールできる体制をとれるかどうかという点である。そうすれば管理職スタッフを雇う必要はなく、人件費を軽減することができる。また、地域で長年培ってきた信頼性・信用度、そして小規模ならではの軽快なフットワークを武器として、比較的容易に固定客を確保することができる。しかし最大のネックは、地域に根を張って地道に活動を続けているボランティア団体やNPOと同視されやすく、料金設定もこのような非営利団体の相場と同じにせざるを得ないという点である。

前述の株「へいあん」は5グループから成る冠婚葬祭の企業であるが、従来の互助会システムの特典を活かし会員からの要望に応える形で、在宅老人介護、家事援助、介護用品販売・レンタル等を扱うホームヘルス事業部を設立し展開してきた。家事援助の料金は、住民参加型団体レベルの 800~1,000 円/h に設定せざるを得ず、企業ボランティア活動の域を出ることができずにいた。同事業部はこれまでずっと赤字続きで現在に至っており、介護保険制度が導入されなければ、事業閉鎖を考えていたであろうとの現実に直面していた。

小規模の地域密着型の企業経営を成功させるポイントは、住民参加型団体にはない付加価値をどこに見出し、それを料金体系に反映させることができるかであろう。例えば、経営者が地域のスーパーバイザー的な役割を担って、地域の便利屋業、商店街、病院等とのタイアップを企画するなど地域資源をふんだんに活用した生活支援サービスの充実化、24 時間提供可能な運営体制、人柄と専門性がともにすぐれたヘルパーの厳選、事故発生時の迅速な対応処理、顧客ニーズへのきめ細かい対応などがあげられよう。

5 NPOの展開動向

介護保険制度導入はNPOにどのような影響を与えるのであろうか。特定非営利活動促進法（NPO法）の成立を背景に、営利企業の世界と同様に二極化の方向へ向かうという見方が多い。一方は、行政等のコントロールは受けたくないという自主性をもとに、純粹にボランティア団体として独自活動を実施していく方向。他方は、しっかりとした経営基盤をもって、きちんとした収支計画に基き、介護保険適用団体としてプロ化していく方向である。後者に属する団体・組織は、目下、介護保険の適用団体となるべく、様々な相互協力のあり方を模索している最中である。

(1) 市場参入するNPO

① 協同組合連携の動き

この中でも特に活発な活動をみせているのが生協である。もともと、生協には組合員の生活を守る観点から、高齢の組合員の家事を組合員が一部有償で援助する「くらしの助け合いの会」の下で活動をおこなってきた。生協の事業は原則として組合員しか利用できないが、介護保険導入で介護サービスの供給が不足する恐れがあることから、厚生省は99年度から組合員以外にも在宅の介護サービスを提供できるよう規制緩和する方針を打ち出した。このことを受けて生協は、地域で介護を受ける人や介護に参加する人が主体となる、地域を基盤にした横割りの協同組合組織づくりを全国規模で準備している。その中心的課題として考えているのは、医療生協・農協・全労済・漁協等異なる生協間の相互協力によるネットワークの形成である。

生協と同様に全国に多くの組合員を抱えている農協は、92年に農協法の改正を行い、農協が高齢者福祉事業に取り組むことを積極的に位置付け、これら事業については員外利用を可能とした。その結果、現在ではヘルパーの養成や「JA助け合い」活動などの事業展開を活発に行っている。

第一次産業を扱う農協や漁協の活動エリアは、その多くが民間事業者の参入が見込みにくい過疎地域をカバーしていることから、サービスの供給を確保する上で、そのマンパワーに自治体からの熱い期待が寄せられている。

なお、神奈川県では、現在、協同組合提携推進協議会を構成する生協、農協、漁協が「協同組合が提携した福祉活動のあり方」をテーマに組合員相互の交流を図っているところである。

② プロ集団としての責務

法人格をとり、介護保険サービスの提供者「指定居宅サービス事業者」としての活動を行うNPOには、協同組合のような大規模な組織に限らず、狭いエリアを拠点として活動する住民互助型団体等も少なからず名乗りをあげてくるものと思われる。どの形態のNPOであれ、介護保険の枠を活動領域に取り込むことは、新規参入の企業と同じ土俵での競争を余儀なくされ、より専門的により質の高いサービスを提供していかなければならないことを意味する。

介護市場ではNPOも営利企業も区別はなくなる。それゆえ会計報告能力、経営の公開性、運営の透明化など、ビジネスに徹した事業の経営能力が問われることになる。唯一の違いは、利益をどう扱うかということである。収益から経費を差し引いた利益を企業内で分配するのが営利企業、利益を分配せずその団体が目的とする事業に使うのがNPOということであるが、第3節でも明らかのように、在宅介護サービスそのものが採算性がとれにくい性質であることから、今のところ民間企業も利益を分配するどころではなく、どの組織も同じ収益構造となっている。また、社会システムの一部としてNPOが成立するには、組織活動を継続させる財源が必要となり、広く寄付金等を募る機会も多くでてこよう。それだけに、ではなぜNPOという組織形態をとっているのか、利益より優先させるべき社会的な使命をどのように考え運動していくのかという意味づけを、絶えず組織内で整理しておくことが必要と思われる。

(2) 非市場原理で活動するNPO

介護保険で提供されるサービスは、必要な在宅介護サービスの一部にすぎない。介護保険で担保されるのは、その人にとって最小限度必要なサービスであり、量的なニーズを満たそうとしても経済的弱者は自己負担ではまかないきれない。

また、介護の領域はプロだけで成り立つのではない。専門性を要する介護領域とその周辺にある生活支援や心の交流・ふれあいの領域がうまくミックスされ、はじめて人間らしい生活がおくれるのであって、まさしくこれが在宅介護サービスの目指すべき本来の姿であろう。食事をしながらの会話、ショッピングのための送迎、本の朗読など、およそ生産性・効率性の次元からはずれたメンタリティに深くかかわる領域は、市場に乗せることが困難である。

このことから、介護保険が導入されれば、地域社会におけるこれまでのボランティアな活動はより重要になり必要になるとと思われる。介護保険の枠外で活動するNPO、対価にこだわらずサービスを提供するNPOは、利用者にとって必要なサービスの多様性を高めることでその存在意義は大きいと考えられ、今後、これらの活動に対し社会的認知を高めていくことが重要なのではないかとと思われる。そして、市場ベースの企業やNPOと一線を画すのではなく、むしろタイアップする方向で活動するならば、一つの介護サービスにバリエーションが広がり一層の相乗効果を発揮するものと思われる。

6 今後の展開方向 ～ 各々が強みを発揮するための行政の役割 ～

在宅介護サービスは、今後も、企業に代表される営利活動と、ボランティア組織に代表される非営利活動が同時平行で存在し、その相互補完的な関係はますます度合いを強めることになることと思われる。これは協働の調整メカニズムであって、そのどちらが良い悪いではなく、その局面においてより有効な手法を選び、あるいは双方を結合させてお互いの機能を高め合うという方向性が望ましいと考える。

今後、在宅介護サービスの中心的な提供主体として期待されている民間企業、NPO がそれぞれの得意分野・個性等の強みを発揮して活動することが、21世紀の望まれる福祉社会の姿であろう。そのために行政はどのような役割を担うべきなのか、この章のまとめとして整理してみる。

(1) 多様な提供主体が公民問わず同一条件で自由競争できる仕組み

これまでの介護サービスは、措置制度の下、公的サービスが中心であり、民間企業が参入可能な領域は全額私費負担によるサービスであった。このことから、公民サービス間に大きな価格差が生じ、民間サービスへの需要が伸びにくいという状況が続いてきた。また、公的サービスを受託する場合には、実績作り優先のために価格をたたきあってきたのが実態で採算的なメリットは少なかった。さらに、公的サービスでは補助金の多くが利用者本人ではなく事業者へ給付されることから、利用者に事業者を選択する余地がなく、双方にとって「消費者」としての意識は働きにくく、サービス向上が期待しにくい仕組みになっていたと言える。

介護保険が導入されれば、公民価格差が消滅し、形の上では同一条件の下の自由競争になる。しかし、福祉サービスを営利事業として行うことに抵抗感を持たれる場合が少なくないのが実情である。まず行政自らが、サービスの供給において民間の主体性に基づいた形を第一とする方向へ転換することが必要である。また、財源負担など、行政が大きく関与してきた行政主導型の民間非営利組織を今後どうしていくのかという問題もある。基本に据えなければならないのは、公と民が同一条件で競争を展開する中で、利用者の選択の自由が保証される仕組みを確保することである。

(2) ナショナル・ミニマム確保の仕組み

市場は効率性に関しては有効な手段であるが、公平性を保証するものではない。営利企業の場合は、公的あるいは非営利部門と異なり、コスト意識・利潤動機が強く働きすぎると品質低下や、不採算事業や手間のかかるサービス提供を拒否するなどの「クリーム・スキミング」（収益性の高い事業に特化する企業行動）の懸念がある。低採算が予想される地域（効率的に事業を実施することが困難な過疎地域等）、低所得者や重度・痴呆の要介護者等を対象とするサービスについては、自治体を中心となって、多様な事業主体の参入が容易になるような対策をたてることにより、サービスの供給を確保しなければならない。同時に、官民両領域のヘルパーの人材教育・育成の機会も地域的に確保する必要がある

(3) 利用者(消費者)保護の仕組み

在宅介護サービス業は、「密室性」「属人性」「新規性」「取引内容の重大性」「利用者の弱者性」といった特性を有していることから、通常のサービス取引の場合以上に消費者保護の観点が必要となってくる。しかし、最初に提供主体の絞り込みをかける入り口規制を採用すれば、消費者の選択に対応した多様なサービスが提供できない。そこで、企業行動の監視、利用者の苦情やトラブルへの対応、及び、モニタリング・オンブズマン機能を担う第三者評価機関を設置して、「出口の規制」を充実させる仕組みが必要となる。しかし、一口に「出口の規制」といっても「密室性」をはじめとした前述のサービス特性から考

えると、最初から客観的な基準を設けて判断し得るのかとの懸念も残る。そこで、利用者の窮状に応急対処できる「かけこみ寺」的な機能を設け、そこでの苦情処理活動の中からデファクト・スタンダード（事実上の基準）を積み重ねていく作業が、現実的な方策になるのではないかと考える。

また、介護サービスの場合は痴呆者、知的障害者など自己決定能力が低下している人が利用者に多く含まれることから、サービスの利用者として事業者と対等な関係を形成するための権利擁護の制度が、契約締結過程・サービス提供段階・サービス終了後の各段階に応じて必要不可欠となる。

(4) 情報開示・情報アクセスの仕組み

利用者がサービス提供者についての情報を入手することが困難だとすれば、利用者の選択が保証されない。同時に、企業側にとっても情報費用が大きな負担となり、こうして発生する様々なコストが高い取引費用を形成してしまう。前述のように（第3節1(1)）、ドイツの公的介護保険制度では、保険者にあたる「介護金庫」による営利事業者の審査（サービス供給契約の締結時）が、利用者からみた営利事業者の品質面や信用面の不安を軽減し、また、「介護金庫」による事業者情報の利用者への配布義務が、知名度の乏しさという新規参入者のハンディを軽減し、これらが在宅介護サービスにおける福祉団体の独占体制を突き崩すことに貢献した⁵。この実例を参考として、保険者である自治体が、サービスを提供する事業者の情報を利用者に積極的に開示し、利用者がサービスを選択・決定するまでのアクセスを容易にする仕組みが必要である。

(5) 情報共有の仕組み

サービス業の根本は質である。介護保険制度は最低限度のサービスを保証するものであることから、質を最高保証するサービスの提供を目指し、それをセールスポイントにしていく事業者のみが生き残っていくであろう。それには、経営者、従業員が一丸となってケアマネジメントの品質管理のメカニズムをどう作るかがポイントになる。但し、在宅介護サービス業においては、地域への密着度が生産性の向上に最も貢献するという特徴に着目すると、一事業者単位での自己完結型ではなく、地域ケアマネジメントとして地域全体での品質管理を一緒に考えていくことが重要となる。情報が一元化しなければ、一貫性を持ったサービスを提供することは難しい。個人のプライバシー保護を守りながら、質の高いサービスを効率的に提供するために、「地域で・事業者間で・公民間で」関連情報を共有できる仕組みが必要である。

介護保険制度導入をきっかけとして、社会の新しい価値の創造メカニズムが形成されていこうとしている。それは、公益を高めるための活動の主体は行政であるという常識を覆し、市場を最大限に活用して目的を達しようというものである。営利だから良い悪いというのではなく、市場でも行政でも独占が質の悪化をもたらす可能性が高いという認識の下に、経済の効率やサービスの水準は、原則として競争が行われている市場が判断し、同時にチェック機関が即応するシステムである。行政に替わって表舞台に立つ、ビジネスの世界と非営利団体の垣根も低くなってきている。このような大きな転換の流れの中で、どのような介護市場、高齢者市場をつくるかは、介護保険制度の保険者である自治体の考え方でかなり変わってくると思われる。行政は、財政赤字の拡大や税負担の拡大を防ぐという近視眼的な対応だけでは、公の役割低下のそしりをまぬがれない。この新しい社会経済のうねりを見据え、行政サービスに市場競争原理を導入するという事は、地域の新しいサービス産業を育てていくのだという新しい視点の発想に、行政自身が切り替えていくことが今、求められている。

⁵ 郷一尚（㈱ニッセイ基礎研究所）「介護サービスにおける公と民の役割に関する経済分析」による。

第6章

事例研究2「子育て支援サービス業」

保育などの子育て支援サービスは、働く女性の増加を背景にその充実が求められている分野のひとつである。これまでの高齢者福祉と同様、措置制度の下での公共によるサービス提供が中心的な位置を占めている分野であるが、地方財政が逼迫する中、介護保険制度への対応に追われる自治体にとって、子育て支援サービスの充実まで十分手が回らないのが実情で、子育てに対する負担の大きさにより出産を控えることから少子化という大きな課題の原因ともなっている。この章では、前章に引き続き、生活支援型サービス業の事例研究の一環として、子育て支援サービスの制度やサービス提供の現状を紹介し、今後の民間企業の参入による「子育て支援サービス業」の可能性と課題について検討する。

第1節 保育制度の変遷

本章は民間企業等による子育て支援サービス業を中心課題としているが、この分野は今なお行政が最大のサービス提供者となっている。そこで、まず、子育て支援サービスの中心となっている公的保育制度について整理する。

1 児童福祉法と措置制度

(1) 児童福祉法

児童福祉法は、戦争で母子家庭が大量に生じるとともに、両親とも働かなくてはならない家庭が増えたことにより生じた保育問題等に対応するため、1947（昭和22）年12月に制定された。

保育所への入所制度については、保護者の願出とそれに対する保育所長の許可義務という案もあったが、生活のために働かなければならない当時の状況の下、行政処分として入所させる仕組みが適当であるとされ、措置制度が設けられた。措置制度の下では「市町村は、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき児童の保育に欠けるところがあると認めるときは、その児童を保育所に入所させて保育する措置を採らなければならない」¹とし、保護者が児童福祉法施行規則の規定による措置申請を行うことにより、職権で入所させることとしている。

市町村が児童を措置した場合には、保育所の職員配置や施設設備に関する最低基準を維持するために要する費用として、その児童の保育に係る費用（措置費）を全額支弁し、児童の扶養義務者からは、負担能力に応じてその費用の全部又は一部を徴収することができるとしている。

(2) 措置制度が果たした役割

措置制度が必要とされ、これまでに果たしてきた役割は次の4点があげられる²。

- 1 市町村が職権で入所させる形となっていることで、保育所に対する保護者の認識が不十分な場合であっても、児童の保育を確保する上でのより所となってきた。
- 2 市町村による保育費用の支弁と負担能力に応じた費用徴収により、保育所への入所を保護者負担と保育所経営の両面において、経済的に保障してきた。
- 3 保育所の定員数が不十分な時期には、入所の優先順位付けを行うことにより、保育に欠ける程度が高い児童の入所を優先させる役割を果たしてきた。
- 4 措置費制度の中で、最低基準の維持に要する費用について、国が保育単価を設定することにより、一定水準の保育の質を確保してきた。

¹ 児童福祉法第24条

² 厚生省「保育問題検討会報告書」（1994）

2 子育てをめぐる環境の変化

子育てをめぐる環境は、以下に示すように戦後とは大きく変化してきており、児童福祉法制定当初の救貧的な保育ニーズとは全く異なるニーズを生み出してきている。

(1) 家庭環境の変化

経済の発展は労働者の雇用者化を進め、都市化、核家族化していった。それまでの農村社会では当たり前に行われていた親族や地域による子育て支援が得にくくなり、子育てが家庭で母親のみに担われるものとなったことにより、所得の多寡にかかわらず、母親が就業などで子育てに専念できない場合は、「保育に欠ける子」として保育所を必要とするようになった。保育所入所世帯の所得課税世帯のしめる割合をみると、昭和35年度には19.7%であったものが、平成2年度には71.8%に達している。これは保育所の入所理由に、救貧的なニーズが減少したことを示している。

(2) 就労状況の変化

経済の発展はもう一方で女性の労働力を必要とし、女性の就労意識の変化と社会進出が進んだことにより、子どもを持って働き続ける女性が増加した。また、就労形態は多様化し、長時間保育、休日保育が必要とされるようになってきた。さらに、労働基準法の改正により平成11年4月から女子保護規定が解消され、女性の時間外・休日労働及び深夜労働が可能となるほか、平成12年4月には裁量労働制が施行されるなど、就労形態の多様化は今後さらに進むものと考えられる。

3 措置から選択へ～児童福祉法の改正～

(1) 児童福祉法の改正

これまで措置制度は、必要に応じその役割を果たしてきたが、子育てをめぐる環境の変化により、措置制度がめざした役割と現状との間にギャップが生じた。

第一に、法律上は市町村が職権により児童を入所させることとなっているが、実際にはほとんど全ての場合、保護者が自発的に入所の申請を行っており、措置入所とは名ばかりになっていることが挙げられる。

第二に、負担能力に応じた費用徴収基準には、徴収額が高額になる階層があることや、階層間の負担格差が大きいことから、比較的所得の高い共働きサラリーマン世帯の負担感、不公平感が増大していることが挙げられる。この費用徴収基準は、低所得世帯の「保育に欠ける子」に配慮したもので、「経済的事情により子守を雇うなど他に保育の手段を容易にとることが可能な家庭には、そのような方法を講じさせるべきだとしている³。おそらく設定当初は高所得世帯に該当する一般家庭がここまで増えるとは想定していなかったのではないだろうか。

第三に、入所の優先順位付け方法が挙げられる。親族や地域による子育て支援が当然に行われていた当時では核家族、共働き、近親者が近くにいない場合の優先的入所は有効だったが、現在そのような家庭は珍しくなく、むしろ恵まれた家庭といえる場合も少なくないことを考えると、その優先度に疑問を感じる。

経済的理由等から働きたいのに保育園に入所できないから働けない、働いていないので入所できない、という矛盾が生じてしまっている。

また、保護者の就労形態の多様化に伴い、延長保育、夜間保育、一時保育、休日保育等の保育時間の面でのニーズの多様化や年度途中入所、乳児保育や障害児保育へのニーズが増加したことにより、現行の措置制度では対応が難しくなった。

平成6年1月に発表された保育問題検討会報告書では、多様なニーズに対応できない理由を「措置制度における問題点」として次のように指摘している。

³ 厚生省児童局長著「児童福祉法の解説」（1957）

保育所への入所は、基本的には、公費を財源とする措置費等に裏打ちされた措置という形でのみ行われており、保育サービスは、行政が設定した一定のパターンに限定され、多様なニーズの一つ一つに対応するようなきめ細かなサービスの展開や利用者の選択にもおのずから限界が生ずるためである。

例えば、ニーズの高い延長保育も市町村の措置による入所であるため、市町村等がそのための財政負担をし、保育時間を延長することを判断しない限り、保育所が自主的に時間延長できない仕組みになっている。また、市町村側に、保育の質を向上させ、また、保育時間の延長等の多様なニーズに応じようとのインセンティブが生じにくいという面もある。

こうした中、児童福祉法は、子どもと家庭を取り巻く状況の変化を踏まえ、新しい時代にふさわしい質の高い子育て支援の制度として再構築を図るものとし、平成10年4月1日に改正された。

(2) 児童福祉法改正の概要

改正の最も大きなポイントは、それまでの措置制度を廃止し、利用者が選択できる制度へ転換したことである。「選ばれる保育所」を目指して、保育所の運営方法を市町村の承認事務から保育所の判断で出来るように改めて、保育所ごとに保育時間、延長保育・一時保育の実施の有無等を決定できるようにするほか、乳児の受入枠を広げるなど、様々な制度改正や規制緩和が行われた。

①保育所制度改正の概要

項目	旧児童福祉法	改正児童福祉法
事務の性格	市町村による措置(行政処分)	市町村と保護者の契約(利用者が選択できる制度)
情報の提供		市町村・保育所の情報提供義務
入所の申込	措置の契約として申請	利用者が希望する保育所名を附して市町村に申し込む
国等による費用負担	措置費負担金	運営費負担金
保育料	応能負担方式	保育費用を基礎に家計負担を考慮して認定
広域入所		市町村相互間の連絡調整義務を規定して促進
相談・助言		保育所一般が相談助言を行うよう努めることを規定

②規制緩和に関する事項

項目	旧児童福祉法	改正児童福祉法
乳児保育の一般化	乳児保育指定保育所制度	どこの保育所でも乳児を受け入れ(保母の配置 3:1)
短時間勤務保母の確保	最低基準に対応する保母は常勤	常勤保育士を8割以上確保した上で導入も可能
給食の業務委託		調理員を置くことが原則だが、調理業務を全部委託する場合(施設内調理)は、配置しないことも可能

③運営の弾力化に関する事項

項目	旧児童福祉法	改正児童福祉法
開所時間の弾力化	概ね7時から18時までの11時間	保育所ごとに、地域の実情に応じて概ね11時間の開所時間を設定
定員の弾力化 ⁴	年度当初 なし 年度途中 10% 育休明け 15%	年度当初 10% 年度途中 15% 育休明け 20% (平成11年度 15% 25% 制限なし)
延長保育の自主事業化	事業の実施主体 市町村	事業の実施主体 保育所 ・市町村の事前承認制の廃止 ・利用者が直接保育所に申込 ・保育所が利用料を設定 ・短時間保母2名での対応も可
一時保育の自主事業化	事業の実施主体 市町村	事業の実施主体 保育所 ・市町村の事前承認制の廃止 ・利用者が直接保育所に申込 ・保育所が利用料を設定

⁴ 数値は定員外受け入れ限度を示す。

4 認可保育所の需給状況

このように、措置から選択へと銘打った児童福祉法50年ぶりの大改正が行われたが、現状は厳しい。保育所数は1984(昭和59)年の22,904か所を頂点に、その後、合計特殊出生率(その後一人の女性が一生の間に生むと推定される子供の数)の低下に伴い微減を続け、1997(平成9)年には22,401か所となっている。

少子化により子どもの数自体は減ったが、女性の社会進出により保育所に入所(希望)する子どもの数は減らなかった。さらに、出産休暇、育児休業明けからの復帰を目指す働く母親が急増したことにより、低年齢児保育の需要が高まっているが、現在の認可保育所だけでは対応しきれていない。1998(平成10)年4月1日現在における全国の保育所入所待機状況をみると、0歳児の入所待機率が最も高く、11.0%、1・2歳児4.5%、3歳児2.0%、4歳児が0.7%、全体で2.3%となっている。特に横浜市は、全国でも1、2を争う待機率の高さで、0歳児20.8%、1・2歳児18.7%、3歳児10.2%、4歳児2.1%、全体で9.2%となっている。

しかし、児童の年齢が低いほど保母の人数・配置、児童一人あたりの面積等、保育所の認可要件は厳しく、受入れ枠を広げることは難しい。そのため国や各自治体は認可保育所だけでは対応しきれず、一定の基準を満たした無認可保育施設に対し助成を行うことで、3歳未満の児童の解消策とした。横浜市では、この助成制度による無認可保育施設を「横浜保育室」と呼んでいる(後述の現状を参照)。

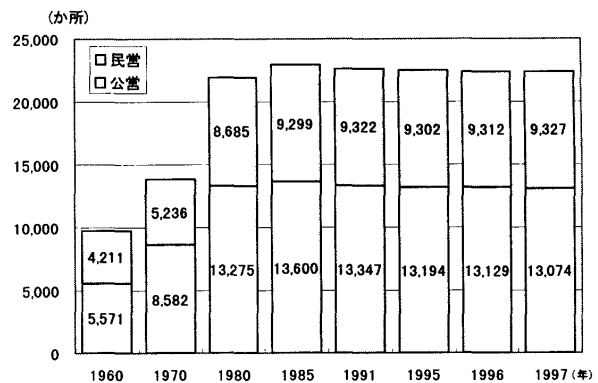
認可保育所はまた、長時間保育や乳児の受け入れといった多様なニーズに対しても、十分な対応はしていない。このように認可保育所のサービスが画一的であった背景には、子どもの福祉の観点から望ましくないといういわゆる「3歳児神話」の考え方が保育現場に強かったことも大きな影響を及ぼしているとも言われている。

5 公的保育制度の課題

以上見てきたように、多数の待機児童を抱えたままの選択制導入はとても有効とは言い難く、延長保育、休日保育といったニーズに対応しないままではあまりに選択の幅が狭いといえる。

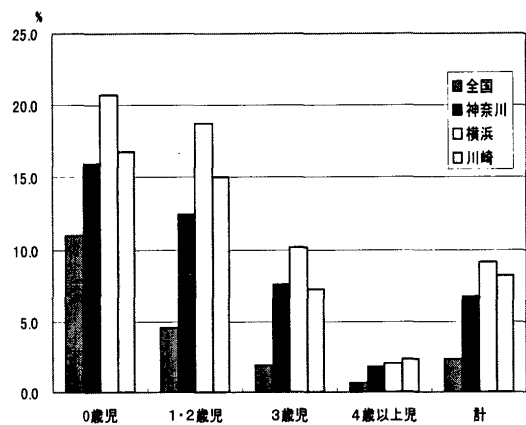
今後、保育所を自由に選択することができるような制度にしていくためには、入所待機の解消と多様なニーズに応えられる制度を整備することが大きな課題であろう。

図6-1 保育所数と保育所入所児童数等の年次推移(厚生省報告例)



(厚生省「平成10年版厚生白書」より)

図6-2 保育所入所待機児童数の状況(平成10年4月1日現在)



(神奈川県児童福祉課調べ)

第2節 子育て支援サービスの概要

1 新たなニーズの登場

先に述べたように、社会状況は大きく変化し、都市化、核家族化が進み、就労意識、形態の変化は多くの待機児童と多様な保育ニーズを生み出した。それらに対応するため児童福祉法の改正を行うほか、都道府県、市町村においては認可外保育施設に対する助成制度を実施するなど、十分とはいえませんが行政としても努力はしてきた。しかし、根本的な対応策とはなり得なかった。

そうした中で生まれてきた新たなニーズには、次のようなものがある。

①延長保育

通常の保育終了後、時間を延長して保育する。保育内容は自由形態で、多くは年齢も混合で行われる。夜型就業者のために午後10時まで預かる夜間保育もあるが、実施している保育所は少ない。

②休日保育

就業形態の多様化、特にサービス業の発展にともない近年要望が高まったもので、厚生省は平成11年度からモデル事業として全国100か所を対象に補助事業を始めるとしている。

③一時保育

就業形態の多様化に応える弾力的な保育サービスといえる。週2、3日程度、短時間乳幼児を預かる非定型一時保育や、保護者が急病や出産で入院した場合などの緊急一時保育などがある。

④病児保育

多様な保育ニーズの中で最も要望の強いものである。子どもが病気になった場合、保育所に通園できる状態に回復するまで、昼間、保育や看護をする。病院などの医療機関に併設されたものや乳児院併設型、単独の病児保育室などがある。主として回復期の1～3日程度預かる。

この他に、最近では、子育てをする親を支援するサービスにも注目されつつある。仕事をもっていない親はフルタイムで働く親よりも子どもに手がかり自分の時間がとれないと感じ、子育てに自信がないというアンケート結果もでている⁵ように、働いている親の子育ての支援（補助）だけでなく、親自身への支援、特に1人で育児に悩みやすい働いていない親への支援が求められるようになってきている。

2 子育て支援サービスの概要

このような新たなサービスに対するニーズに対して公的な保育制度が十分に対応できていない中で、これらのニーズに応えるかたちで登場したのが、民間事業者による子育て支援サービス業である。これらについて、施設型、在宅保育型、その他と分類し、その現状と問題点についてまとめた。

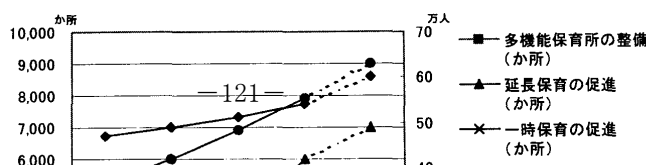
(1) 施設型

①民営認可保育所

児童福祉法に基づいて県が認可した保育所には市町村等が設置する公営の保育所と社会福祉法人等による民営の保育所の2種類あるが、民営といっても申込みの手続や保育料、基本的な保育内容は公営と同じで、認可を受けた保育所は営利を目的とせず、その経営は補助金により保障されているため、何ら公営と変わらない。しかし、開所時間、延長保育実施の有無などのほか、使用のおむつの種類や音楽教育の実施、「お弁当の日」を作るなど、各保育所における差別化の取り組みも始まっている。

保育サービスの中

図6-3 緊急保育対策等5か年事業の推進状況



核として大きな期待
と信頼を寄せられて
いる認可保育所では
あるが、先にも見た
ように待機児童も多
く、その需要の大き
さには応えきれてい
ない。新しい多様な
ニーズに対しては、
延長保育、一時保育
の自主事業化や、認
可保育所で初の宿泊

可能な夜間保育所が開所されるなど、それらに応えようとする動きが出てきているものの、公共によるサービスではこうした切実なニーズに十分応えることができていないのが現状である。厚生省ではこうしたニーズに応えるため「今後の子育て支援策の基本的方向について（エンゼルプラン）」を具体化するための緊急保育対策5か年事業を推進しているが、図6-3で見るように計画目標の達成は難しい状況にある。3歳未満児については全国で見ると比較的対策が進んではいるように見えるが、都市部の市町村を中心として待機率は依然として高い状況にある。事業の進捗が思うように進まない原因として自治体の財政難などの問題があるほか、サービス多様化に伴う人的対応の問題、子どもの情緒面に対する影響の懸念など様々な課題があり、緊急対策とは言いながらも拙速には進められないという事情があるようだ。

② 駅型保育施設（認可外保育所、助成制度有り）

利用しやすい場所に保育所が欲しいというニーズに応え、平成6年度から（財）こども未来財団の事業として5か年の「駅型保育モデル事業」を開始し、駅ビルや駅に隣接するオフィス等に配置された認可外の「駅型保育施設」に助成を行っている。

駅型保育試行事業の概要

対象事業：乳児、幼児の保育事業

（放課後、小学校低学年児童の保護及び遊びを通じた育成指導事業を含む）

要件：定員20名以上で、児童福祉施設の最低基準に準じ、乳児、幼児の保育を行うのに適した施設及び職員の資質が確保されていること

駅型保育モデル事業は全国で28ヶ所実施され、平成9年度予算ベースで総額10.9億円の補助金が交付されている。神奈川県内では6ヶ所の施設が同事業の指定を受けている。ヒアリングを行ったA保育所は、教材の販売や学習塾等の経営などを展開している会社が、保育事業の研究を目的として、1995（平成7年）年11月に助成制度を前提として開所した施設である。営利を目的とせず、保育内容、職員の質の確保には力を入れており、料金は高額（公立保育所の最高額と同程度）であるにもかかわらず、定員は一杯で、入所待機も20名程度いる。「園庭が欲しい」という要望はあるが、その他の保育内容については、満足の声が高い。しかし、助成を受けても経営状態は厳しい。助成事業がなくなってしまうと保育料はほ

⁵ かながわ婦人総合センター「女性の子育て事情」（1990）

ば倍になってしまうが、値上げをしても維持して欲しいという保護者の声は強い。

「利用者の評価は高いが…」というA保育所が直面している問題は、駅型保育施設全体の問題といえよう。

「駅型」の最大のメリットである立地条件は、経営上では過大コストとなり、最大のデメリットとなっている。

このような実状に対して、助成制度は初年度の助成額を最高に、毎年減らされている。この助成事業も今年度が

最終年度となり、来年度の予算については今年度並みとなっているが、その後の継続を期待するのは難しいようだ。この背景には、事業所内保育施設事業は1か所当たり約1,200万円、企業委託型保育サービス事業は1か所当たり約230万円であるのに対して駅型保育モデル事業は3,800万円と割高であることが挙げられる。

A保育所料金体系	
●入会金	30,000
●基本保育料0歳	58,000～75,000
1～2歳	48,000～65,000
3～5歳	38,000～55,000
●延長保育費用	30分 500円
	その他施設代おやつ代

③横浜保育室(無認可保育所、助成制度有り)

横浜市の入所待機率は政令都市中最も高い。そこで横浜市は、緊急保育計画を策定し、1997年度から5年間で6,000人の定員増をめざし、その一環として1997(平成9)年7月1日から「横浜保育室」への助成を始めた。「横浜保育室」とは、一定の基準を満たす認可外保育施設を市が独自に認定したもので、最も待機率の高い3歳未満児の定員増を目的としている。基本保育時間として11時間開所し、最長で10時までの夜間保育のほか、一時的保育、休日保育を行う。保護者負担額は、58,100円を上限としている。平成11年1月現在で20か所あり、538人の児童が入所している。

「横浜保育室」事業の概要

対象事業：3歳未満の乳児、幼児の保育事業

要件：3歳未満児20名以上で、職員(有資格者2/3以上)を対象児童4人に1人以上配置し、児童福祉施設の最低基準に準じた乳児室、幼児室を持つこと

助成内容：対象児童1人当たり80,100円(11年度81,700円)

障害児保育、夜間保育、家賃や設備への助成も行う

ヒアリングを行ったB保育所は、ニーズを満たす保育所がないことを実感した女性が平成9年12月に開設。開設当初は助成制度を知らず、無認可保育所として運営していたが、平成10年4月から「横浜保育室」として助成を受けた。0～2歳11か月までの子どもを7時30分から21時まで保育し、希望があれば前後の延長にも応じる他、病気のため、家族の介護ためといった一時保育も受けている。保育料は32,000～48,000円/月、給食・おやつ代10,000円/月としているが、助成金は総収入の3/4を占めている。

定員は22名。入所待機者がいるので来年は定員を40名程にする予定。職員は登録制をとり、現在15名が登録。常勤職員は3交代制の8時間勤務(1時間の休憩時間を含む)、子供3人に1人の保母を置き、朝、昼は、常勤の他にパートを雇っている。職員の質の確保として研修会の他、2週間に1回ミーティングを行うなど保育の質の確保には力を入れている。自らの体験と利用者的心声から、細かいことにも相談に応じ、かなり柔軟に対応していると経営者は語る。

横浜市では待機率の高い3歳未満児への対策として、「横浜保育室」の他、平成11年度からは第2子以降の減免制度が新設されるが、3歳未満児に特化し過ぎているとの声も出ている。B保育所でも、開所当初は0歳から未就学児童まで預かっていたが、横浜保育室となる際に3歳未満とした。横浜保育室において3歳以上の児童を保育することも可能だが、保育料に大きな格差ができてしまう。3歳以上

の未就学児童については助成がなく、3歳未満児と3歳児の極端な線引きは厳しいものがある。

④小規模保育施設(無認可保育所、助成制度有り)

横浜市の「横浜保育室」と同様、無認可の保育所に対する助成制度として「小規模保育施設補助金」の制度がある。これは、市町村が待機児童の解消策として、小規模であっても一定の基準を満たす認可外保育所を「小規模保育施設」とし、その保育内容の向上と保護者の負担を軽減するため助成を行うもので、神奈川県では1977(昭和52)年に「小規模保育施設補助金交付要綱」を定めてその一部を負担している。平成10年4月1日現在で神奈川県内に51か所あり、1,408人の児童が入所している。

「小規模保育施設補助金交付要綱」の概要

対象事業：児童福祉法に基づく保育所が十分整備されていない地域における小規模保育施設に入所している保育に欠ける児童に対し適切な保護を加えるため市町村が実施する助成事業

要件：定員4人以上60人未満の施設で、児童福祉施設の最低基準に準じた施設及び職員(有資格者1/3以上)の配置をしていると市町村が認めていること

助成内容：小規模施設補助金交付基準額(児童1人当たり8,000~21,000円)と市町村が助成した助成額とを比較して、いずれか少ない額の1/3の額を県が負担する

⑤ベビーホテル

認可外の乳幼児の保育施設で、夜間保育(夕食を出し、午後8時を超える保育)、宿泊を伴う保育、時間単位での一時預かりのいずれかを行う施設。昭和56年以前には無認可保育施設への公的な指導、監督が行われていなかったため、ベビーホテルで乳幼児の死亡事故が起これ、以後、各都道府県による立ち入り検査が行われるようになった。昭和56年7月2日の「無認可保育施設に対する指導監督の実施についての児童家庭局長通達」の中でも、特にベビーホテルに重点を置くよう記されている。無認可保育施設の中では最も融通がきくが、質のばらつきが大きく、依然として問題が多いとされている。平成10年4月1日現在で、神奈川県内⁶に20か所あり、538人の子どもが入所している。

⑥その他の認可外保育施設

託児所(室)などの無認可の保育施設。無認可なので保育者の人数、保育内容などに児童福祉法の基準は必ずしも適用されておらず、質のばらつきが大きい。ベビーホテル同様、毎年各都道府県による立ち入り検査が行われており、無認可保育施設に対し、保育所に関する児童福祉施設最低基準を直ちに適用することは影響が大きいので、当面の対策として無認可保育施設の指導基準を定め、少なくともこれには適合するよう指導されている。平成10年4月1日現在で、神奈川県内に19か所あり、249人の子どもが入所している。

⑦事業所内保育施設

事業所内保育施設には、企業が従業員のために設置する企業内保育施設と病院などの医療機関が看護婦等の職員のために設置する院内保育施設の2種類ある。労働時間に合わせた保育時間や、子どもがそばにいるという安心感は得られるが、従業員の福利厚生対策という点が重視されたものであり、当該事業所の労働者の子弟のみを対象とした、いわば閉鎖的な性格を持ち、企業業績に影響されるという不安

⁶ 但し、横浜市と川崎市を除く。以下、次ページの表6-1まで同様。

定さがある。中央児童福祉審議会が昭和 45 年に出した「緊急に実施すべき児童福祉及び母子保健施設について」では、事業所内保育施設を児童福祉施設とするには、その閉鎖的な性格や法令に基づかない私的契約による入所方法などの困難な事情があるので、その設備、運営の最低基準を守らせるよう児童福祉の立場から必要な指導、助成を行うなど、積極的に関与すべきであるとしている。

厚生省では、事業所内保育施設を設置する事業主等に対し、設備整備費や運営費の一部を（財）こども未来財団を通じて助成する制度を設けている。また、労働省では、「育児・介護休業法」に伴う両立支援事業の一環として、（財）21 世紀職業財団を通じて助成を行っている。

平成 10 年 4 月 1 日現在で、神奈川県内には企業内保育施設 8 か所、院内保育施設 66 か所、計 74 か所あり、各々 82 人、1,281 人、計 1,363 人の子どもが入所している。病院を別とするとその設置状況は低調である。しかし、最近、ドイツでは企業と社員が共同で設立する社内保育園をつくる動きが広がってきているという⁷。背景には、公立保育園が圧倒的に不足している状況の中で働く親たちが保育園づくりに自ら立ち上がったこと、子育て退職の穴を新規社員を採用して一から教育して埋めるよりも社内保育園を整備して熟練社員を繋ぎ止めた方がコストが小さくて済むと企業が考え始めたことがあるようだ。託児所や事業所内保育施設の運営は、民間の保育サービス業者が受託している場合が多く、日経新聞が実施した 97 年度サービス業総合調査⁸によると、業界第 1 位のキッズワールド（東京）をはじめ、第 5 位のグレース（大阪）、アルファコーポレーション（京都）など、これらの事業を中心に事業展開している業者は、軒並み売上高が前年度の 2 ケタ増と好調を呈している。

表 6 - 1 神奈川県内における認可外保育施設数等の推移

	3 年度	4 年度	5 年度	6 年度	7 年度	8 年度	9 年度	10 年度
ベビーホテル	233 12	286 12	385 16	382 13	415 18	523 18	604 21	538 20
駅型保育施設	-	-	-	-	-	62 3	112 3	107 3
小規模保育施設	1,180 48	1,165 46	1,258 48	1,265 47	1,245 48	1,298 48	1,634 53	1,408 51
その他の認可外保育施設	195 14	197 14	128 8	134 12	162 12	114 8	232 16	249 19
企業内保育施設	316 17	268 17	286 17	250 14	185 11	152 8	192 8	82 8
院内保育施設	713 47	814 56	1,000 62	1,083 65	1,046 64	1,183 67	1,263 68	1,281 66

（上段：児童数、下段：施設数、各年 4 月 1 日現在）

（神奈川県児童福祉課による）

(2) 在宅保育型

① 家庭福祉員（保育ママさん）

3 歳未満の児童を、保母、幼稚園教諭等の有資格者や子育て経験のある人など一定の条件を満たす人を家庭保育福祉員（保育ママさん）として認定し、補助金を出すなどして、それぞれの家庭に 3 人程度の乳幼児を預かるようにした制度。家庭福祉員に預かってもらうと、少人数で、ふつうの家庭の中で生活できる。しかし、保育者が 1 人であること、保育の質をチェックする方法がないこと、保育者が病気の時預かってもらえなくなることなどの問題点がある。

⁷ 日本経済新聞（1999.1.11）

⁸ 同調査は、日本経済新聞社が毎年実施しているもので、97 年は 16 回目。4,557 社・団体を調査対象とし、回答率は 56.7%。保育サービスに関しては、全国ベビーシッター協会会員を中心とした有力企業が対象となっている。

横浜市では認可保育所の絶対的不足から家庭保育福祉員は大きな役割を担っているが、藤沢市では昭和 62 年度までは 1 か所設置されていたが、昭和 63 年 2 月で廃止となっている。この背景には、家庭保育福祉員になるための条件が厳しさがあるようだ。

②ベビーシッター

時間を問わず、マンツーマンで、しかも自分の家で世話をしてもらえるベビーシッターは、最も融通のきく子育て支援サービスではあるが、利用者が安心してシッターに子どもを任せられるかどうかということが普及の大きな鍵を握っている。ベビーシッターには公的資格がなく、養成課程や保育内容が定まっていないなどサービスの内容や質は個々の業者次第という問題があるが、(社)全国ベビーシッター協会では、会員である事業者に児童福祉の観点から必要な指導を行っている。資格制度については、同協会を中心に公的資格制度の導入を求めているが、実現には至っていない。利用料金が高額であることも利用を抑制する大きな要因である。労働集約型のサービスの典型で合理化が困難で、人件費の大きさがそのまま利用料金につながっている。厚生省は、在宅保育サービス助成事業としてベビーシッター協会と協定を締結した企業の従業員が利用した場合に割引券を発行する制度を設けているが、利用者が企業に申請しにくいなどの理由からあまり有効に機能していないと言われている。ベビーシッター業に対する認知度は徐々に高まり、その需要は堅調であるものの、上記のような事情から、託児所などのサービスに比べると急成長は今のところ見込めない⁹。

事業者数は、(社)全国ベビーシッター協会に加盟しているものだけで、全国で 127 社¹⁰で、そのうち東京が 35 社、神奈川が 16 社、大阪が 13 社で、この 3 都府県で過半数を占めており、都市型のサービスであると言える。同協会の調査によれば、0 歳から 12 歳までを対象とするところが多く (69.8%)、請負時間は 24 時間可とするところが多い (69.8%)。大半が会員制を採っている (86.2%) が、ほとんどがビジター利用を認めている。ベビーシッターの登録数は、50 人未満の会社が多い (43.1%) が、中には 1,000 人以上の会社もある。ただ、1 日の平均稼働件数は、86%の会社が 30 人未満となっている。

ヒアリングを行った C 社では、主婦の社会参加を目的として昭和 61 年 4 月に会社を設立。育児経験を持つ主婦たちが研修を重ね、ベビーシッターだけではなく、出産後の母親の相談相手や、身の回りの世話、育児、沐浴の補助をする産後サポートや、母親が心に余裕をもって育児ができるよう、子どもとの遊びを通して支援する子育てサポートなどを行っている。働く女性の時間外の利用が多く、保育園のお迎えとその後自宅での保育というパターンが多い。従業員の多くは 40~50 代半ばの自分の子育てが一段落した人で、ほとんどはフルタイムでは働かないスタンスをとっている。人材育成、研修には力を注いでおり、1 日 8 時間の研修を 2 日間行う他、専門スタッフが 60~80 時間のカウンセリングを行っている。利用者のニーズの把握は、サービス提供時に聞き取ることがほとんどである。具体的な要望としては、「すぐ来て欲しい」「1 時間だけみて欲しい」「病気の時にみてほしい」といったものが多いが、実際の対応は難しい。料金は、メンバーは年会費 21,000 円、1 時間 1,600 円、ビジターは 1 時間 2,000 円 (いずれも 1 回 3 時間以上、別途交通費を加算) で、ベビーシッター業としては平均的なところである。採算は 2 年目から黒字となっているが、同じくヒアリングを行った D 社のように、後発の事業者においては、経営はより厳しい状況にあるようだ。

ベビーシッター業において、シッターの養成は会社の存亡にかかる最重要課題である。基本的には個々の企業が独自に研修を行うことで対応しているが、最近では、ポピンズコーポレーションをはじめとする大手 5 社が、昨年、共同して C S 放送を使った養成講座の放映や実務研修などに着手するなど、ベビーシッター育成に取り組む事業者も出てきている。

⁹ 日本経済新聞社「第 16 回サービス業総合調査」(97 年度調査)による。

¹⁰ 平成 9 年 1 月現在。(社)全国ベビーシッター協会「97 ベビーシッター NOW」による。なお、10 年 1 月では、133 社。

(3) その他のサービス

①ファミリー・サポート・センター

地域内で育児の援助を行う人と利用したい人による相互援助活動を行う会員組織で、センターが相互援助活動のあっせんを行う。労働省が推進しており、運営主体となる市区町村または公益法人に対して国が経費の助成を行っている。全国 34 市町村で設置されている¹¹が、神奈川県内には今のところ設置されていない（平成 11 年度に小田原市に開設予定）。

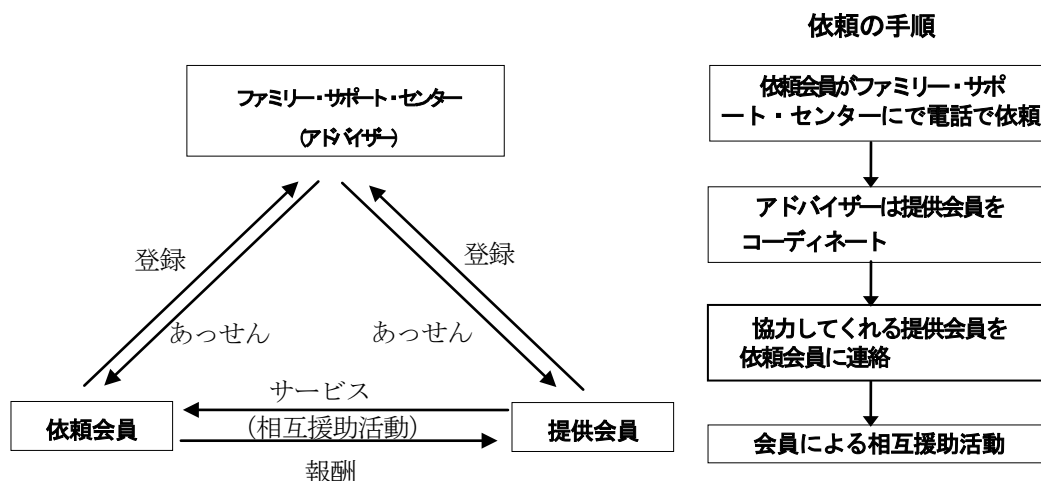


図 6-4 ファミリー・サポート・センターのしくみ

*アドバイザーは、依頼会員と提供会員の事前打ち合わせに立ち会い、依頼条件、料金交渉等の合意を確認のうえカップリングを行い、両者の仲介役となる。

コーディネートは会員の中から選ばれた「サブ・リーダー」が行う方法もある。

ヒアリングを行った八王子ファミリー・サポート・センターは、平成 9 年度に市により設置され、市の直営で運営を行っている。事務局体制は、市職員 3 名とアドバイザー 2 名で、アドバイザーは保母の経験を持つ人を嘱託という形で採用している。活動状況は保育園、幼稚園の迎え及び帰宅後の援助が一番多い。料金は、1 時間 700～900 円を目安としているが、基本的には依頼会員と提供会員相互の合意のもとに決定し、報酬、交通費、その他実費を依頼会員が提供会員に直接支払う。依頼会員は主に 20～30 代で、平成 10 年 10 月 31 日現在で 658 人。ただし、全員が利用しているわけではなく、いざという時の備えとして会員になっているケースもある。提供会員は主に 40～50 代で、137 人。提供会員には、保母、看護婦、保健婦資格保持者は少なかったが、資格を持たない提供会員は計 22 時間（12 時間の必修研修と 10 時間のフォロー研修）を受講しなければならない。

¹¹ 平成 10 年 9 月現在

第3節 子育て支援サービスの発展の課題と展開方向

1 公的サービス供給の限界

これまで述べてきたとおり、働く女性の増加に伴い保育需要は増加し続けている。特に0～1歳児の保育需要は高く、その待機率から見ても需要が供給を上回っていることは明らかである。その需要に応えるため「緊急保育対策」が取られてきたが、計画を十分に達成できなかった。

需要を満たす最も簡単な方法は保育所を設立することだろう。しかし、保育所を新設するには多大な費用と期間を必要とする上、少子化の進展による需要の低下を考えると、各自治体は新設に踏み切れないでいる。また、各自治体の事情として、多くの自治体が財政難に陥り、国の補助があっても新規事業に取り組むことが難しくなったことや、介護保険導入に向けての事業に追われて保育所にまで手が回らないといったこともある。

また、休日保育や夜間保育、一時保育や病児保育などの多様なニーズは、サービス経済化の進展などにより、益々増加し、多様化していくと考えられるが、今までのような公的な保育サービスのしくみのままでは、こうした多様な需要に対処していくことは難しい。こうした多様な需要に対応する努力は既に一部の認可保育園でなされているが、様々な課題がある中で、なかなか思うように進んでいないことは既に述べたとおりである。仮に対応したとしても、効率性からみてそれが望ましい方向とは考えにくい。そこで期待されるのが民間の参入であるが、これまでの子育て支援サービスは措置という考え方から始まったものであり、選択性が導入されたといっても厳しい基準によって固められた硬直的な制度は抜本的に変革されたとは言い難い状況にあるため、民間事業者の参入は相当限定されたものとなっている。また、制度の枠内に組み込まれた社会福祉法人による認可保育園と枠外に置かれた民間事業者による認可外保育園とでは、わずかな条件の違いだけで公的資金の投入に雲泥の差がつけられ、利用者にとっても大きな不公平感をもたらしている。

このような厳しい環境の中でも、公的サービスの不足を補う民間やNPOによるサービスの存在は、無くてはならないものとなりつつある。子育て支援サービスの分野において、民間事業者が競争原理をもって自由に参入し、多彩なサービスを提供できる市場を形成していくことが今後の大きな課題であるが、そのためには様々な規制の緩和をはじめとする制度の見直しが急務だろう。

2 共存関係の構築

公的サービス中心の子育て支援サービス分野に民間を参入させ、競争原理を働かせるには、一方にのみ公的資金援助を行うようなことを改めて公正な市場の形成を図らなければならない。しかし、労働集約性の高い子育て支援サービスの多くは、サービス提供価格を現状より大幅に引き下げることが困難であり、公的サービスと同レベルの質を維持して経営していくことは難しい。一方、育児に対する負担から出産が手控えられていることを考えると、少子化対策上、公的サービスに投入している公的資金を引き上げて完全に利用者負担とすることも好ましくない。受益者負担の考え方からすると認可保育園における手厚い公的負担は望ましくないかのように思われるが、子育ては個々の家の存続のためではなく社会の存続のためであると考え、受益者は必ずしも利用する個人（家）ではなく、社会全体ということになる。このように考えると、子育て支援サービスの対価は利用者の家計と社会の両者によって支払われるのが当然である。問題は負担の仕方、これまでのようにサービス提供者に対する資金援助のやり方は、新規の自由な参入を妨げ、行政の過剰な介入を必然的に伴うことになるため好ましくない。望ましい公的資金の投入方法は、利用者に対して社会的にコンセンサスの得られる額を補助し、利用者が公的サービスや民間サービスの中から、サービス内容を吟味して自由に選択できるようにすることである。高齢者介護分野においては保険制度が導入されるが、子育て支援サービス分野においてもそのような制度が導入されることが望ましい。

そのような抜本的な改革が最も望ましいことではあるが、現行制度の大枠の中でも改善の余地はある。例えば、現行のベビーシッターサービスに対する補助制度は、企業と全国ベビーシッター協会の協定に基づいて行われるため、利用者は業者を自由に選択することができない。これを利用者へ直接補助する制度にすれば、利用者は業者をサービスの善し悪しを見て自由に選択できるようになり、業者間の競争原理が働くとともに、新規参入が容易になる。施設型保育については、当面、現行の認可保育園が中心的な役割を担うことであろうから、その運営に民間活力を導入することにより、経営の効率化やサービスの多様化を実現していくことが必要である。以下では、そのための具体的な方策について述べる。

3 公設民営の推進

公立保育所における非効率性、高コストは、各自治体に過大な負担を強いるのみでなく、利用者の間にもそれを非難する声が高くなっている。このことを背景として、保育所の建設設置は自治体で行うが管理運営は民間社会福祉法人等に委託する、いわゆる公設民営の保育所が全国にいくつかできている。

では、公立保育所は私立に比べどれくらいコストが高いのであろうか。地方自治経営学会が行なった「公立と民間とのコスト比較（平成7年6月）」によると、右記のように、公設民営の保育所の場合、直営の場合と比べて、ほぼ2/3の経費で済むとされている。

公設民営と直営のコスト比較(園児1人当たり)

直 営	960,710円 (A)
公設民営	630,691円 (B)
	$B/A \times 100 = 65.6\%$

(注)尾道市他13市平均(平成5年度決算)

コスト高の要因としては、次の3点が考えられる。

- ①職員配置の差：公立は私立に比べて保母の職員数が2倍前後多い¹²。
- ②給与差：私立は国の基準に則り、勤続に応じた昇給があまり加算されないのに比べ、公立の給与体系は年功序列制が採用されている。
- ③年齢構成：公立は、前述のような給与体系であるため、若い保母で退職する者が非常に少ない。

以上のように、公設民営の保育所は、各自治体の経費節減に大きな効果が期待できるが、運営が悪ければ設置主体である自治体は運営を任せる業者を替えることもできるため、競争原理によるサービス向上のインセンティブが働くことも期待できる。

4 「分園制度」による展開—空き施設の利用

認可保育所の新設には、施設の土地は原則自己所有、建築費の1/4を保育所が負担する等の条件があり、用地取得の難しさが新設を阻んできたが、認可保育所の設置が困難な地域における保育の実施を図ることを目的とした「分園制度」が平成11年度から実施される。制度の概要は次のとおりとなっている。

「保育所分園制度」の概要

設 置：中心保育所を設置経営する地方公共団体、社会福祉法人等（新設法人は除く）は中心保育所から30分以内の距離に、1所につき2か所まで設置できる

定員規模：1分園30人未満

職員配置：保母は常時2名以上配置、嘱託医及び調理員は中心保育所に配置されているので配置しないことができる

施設設備：児童福祉施設最低基準を満たしていること

ただし、調理室、医務室は設けないことができる

¹² (社)ニュービジネス協議会・ニュービジネス研究所編「1998年版ニュービジネス白書生活者起点に立つ行政サービス・ビジネス」(1997) 東洋経済新報社

この分園制度の注目すべき点は、「児童福祉施設最低基準を満たす施設であれば、分園として使用できる」という施設設備の要件にあり、これによって保育所を新設する際のコストを大幅に削減できるようになった。東京・世田谷区では、平成 11 年 6 月より中学校の空き教室を保育園の「分園」として提供する制度をスタートさせる。その他、公立幼稚園の余裕教室を活用するなど、認可保育所は新たな展開を見せている。人件費抑制に限界がある子育て支援サービスを経営していく上で、施設にかかる経費が抑制できることは大きい。

5 サービス多様化に向けた民間活用

認可保育園におけるサービスの充実と多様化は当面の要請であるが、これらについて認可保育所のプロパー職員（特に、公立の場合）が対応するとすると、サービスの追加的便益に比べて財政的な負担増が大きく非効率となり、職員への負担も重くなることから、これを民間委託で対応することが望ましい。これまでは厳しい規制によって不可能であったが、児童福祉法の改正により提供する多様なサービスを民間のベビーシッターで対応することが可能となり、すでに実施に移している認可保育園も現れている。

公的サービスは制度上その内容等がある程度画一的にならざるを得ないため、個々の追加的な保育ニーズの供給について、民間サービスを活用することの意義は大きい。また、ベビーシッター業にとっても新たな市場として期待される。

6 ベビーシッターに関する資格制度の導入

民間ベビーシッター活用を促進する上で、ベビーシッターの資質に関する信頼向上は大きな意味を持つ。すでにイギリスでは、保母が担っている養護的な役割、幼稚園教諭が持つ教育の役割、看護婦や栄養士が果たしている健康管理の役割を併せ持つ“ナニー”と呼ばれる国家資格があり、この資格があれば保育園でも幼稚園でも働ける。その意味で、ベビーシッターに関する資格制度導入が期待される場所であるが、一般の利用者にとっても、初めて利用するベビーシッターに対する不安は大きく、これを払拭する意味でも資格制度の効用は大きいと考えられる。全国ベビーシッター協会が厚生省に公的資格の導入を求めたが、これは資格制度の導入により質の悪い業者を排除し、ベビーシッター業に対する信頼性を確保しようとするねらいであった。これに対し、厚生省は許認可権のない分野に新たに規制を設けることは規制緩和の時流に逆行すると考え、導入を見送っている。確かに国家資格導入には自由な競争をはばむ可能性があるという面もあるだろう。しかし、資格制度は何も国家資格である必要はない。ISOのような民間による資格制度や、民間団体による格付・評価などが工夫されてもよいのではなかろうか。

第7章

生活支援型サービス業の将来像

－ 競争と共存 －

第5章及び第6章で見たとおり、生活支援型サービス業の分野には多様な提供主体が混在しており、現在は、財政危機に伴う行政の役割の見直しや、規制緩和による民間活力の活用の掛け声の中で、その「市場」はそのあるべき姿を模索している。この章では生活支援型サービス業の将来像の素描を試みてみたい。

第1節 多様なサービス提供主体

1 多様なサービス提供主体とそのサービスの特徴

(1) 行政機関

私たちの毎日の生活を仔細に眺めてみれば、上下水道、ゴミ収集、公共交通機関といった生活に関連する様々なサービスを全国津々浦々に提供しているのは、まさしく市町村をはじめとする行政機関であり、そうした意味で、行政機関は日本で最大の生活支援サービス提供主体である。

そのサービスの特徴としては、差別のない、公平なものであり、経済状況に左右されることが比較的少なく、安定的・継続的に提供されるものであると言える。しかし、昨今の未曾有の財政危機の中で、そうした特徴が失われるおそれが出てきている。

しかし、こうしたいわばメリットに対して、そのサービスは、公平であるが故に画一的なものになりがちであり、行政に対する要望が多様化する中で、結果として、サービスの需要者である住民の十分な満足を得られにくいと言う状況にある。また、単年度主義の予算であるため、一時的で急激な需要の増加には十分に対応できないという憾みもある。こうしたことが如実に現れたのが、4年前の阪神・淡路大震災であった。また、よく前例踏襲と言われるように、全く新しい需要に機敏に対応することがなかなかできないという硬直性などが指摘されている。

(2) 民間企業

次に、民間企業について見ると、これもまた私たちの毎日の生活に必要な不可欠な様々なサービスを提供している。そして、同じサービスであれば、(1)の公的機関に比べ、より安価で、より満足の高いサービスを提供していることが多い。

そのサービスの特徴としては、競争原理が働くため、先にも書いたようにより安価で、より満足の高いものが提供されるという効率性がある。また、平等にサービスを提供する必要がないので、多様な価値観に対応した多様なサービスを提供することができ、結果として需要者である消費者の満足も高いと言える。

しかし、価格の面で需要と供給がマッチしない、つまり採算の合わないサービスは提供しないため、経済状況の変化に応じて、サービスの提供が不安定になるという事態が起きるが、これは民間企業が営利の追求を第一に考える存在である以上当然のことである。

ただ、今回の研究チームのヒアリングで、様々な民間企業の事業者の方のお話を聞く機会に恵まれたが、企業という事業体である以上営利を追求するのは当然であるが、それが全てではないと言う事業者の方が少なからずいた。事業の中で様々な地域の雇用を創出し、地域経済に貢献する、あるいは、自分の満足のいくサービスを提供したいので、必要以上に事業を拡大しようとは思わない等々。こうしたいわば創業の「志」といったものは、(3)で述べるNPOのそれに極めて類似したものであり、NPOが将来的に事業体としての継続性を持つようになれば、NPOと民間企業との境界はますます曖昧なものになると考えられる。

(3) NPO

NPOという言葉も、昨年の「特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）」の成立を受け、すっかり市民権を得たが、その態様は様々である。

まず、社団法人、社会福祉法人、学校法人といった公益法人があるが、その設立には行政の許可が必要であり、また、補助金などの名目で様々な財政的支援を得ていることが多い。このため、その活動にも行政の関与が見られ、必ずしも柔軟な事業運営ができないこともある。生活支援型サービスの分野、特に、福祉の分野では社会福祉法人がこれまでは大きな役割を果たしてきたが、介護保険によってこの分野にも競争の原理が導入されることになり、民間企業との競争にさらされることとなった。

次に、消費生活協同組合や農業協同組合などの協同組合がある。従来は会員向けの共同購入や融資などの活動が主であったが、その活動は最近では介護サービスや家事支援サービスを行うなど多岐にわたるようになり、また、組合員以外でもそのサービスの一部の提供が受けられるようになるなど、今後の活動が注目されるところである。

また、このほかに、いわゆる市民参加団体あるいは住民参加団体といわれるものがある。その活動の内容も規模も様々であるが、現在の社会が抱えている様々な問題の解決に不可欠な存在として大きな期待が寄せられているが、まだまだ日本では未成熟な領域であり、今後の活動には未知数の部分が多い。しかし、特定非営利活動促進法の成立によって、法人格の取得が可能となり、事業体として継続的に活動するための基盤の一つが整備された。しかし、こうした団体は、しばしばその創始者の自発的意志というものから始まっていることが多く、その個人の力に頼ることがあり、組織としての持続性に欠けるところがあり、安定的なサービス提供ができないと言う憾みがある。

後にも述べるように生活支援型サービスにおいては、地域に根付いた事業展開が必要とされることがあり、協同組合や市民参加団体は、需要者と供給者が同じあるいはその距離が極めて近いという性質から、きめの細かいサービスが可能になる。また、営利追求を目的としていないため、比較的安価でサービスの提供が行われるという利点があり、その特長を発揮した活動展開が期待される。

2 生活支援型サービスの需要の動向

(1) 多様化から個別化へ

第1章でも見たように、少子・高齢化、女性の社会進出そして働き方の変化といった、社会の様々な変化によって私たちの生活に対する価値観は従来にないほど多様化している。

例えば、非婚化や晩婚化によって子どもを持たない人や、あるいは老後は子どもに頼らないといった人が増え、気のあった仲間同士で共同住宅に住むといった事例などもあり、親子で共に住むといった、従来の老後のあり方にとらわれないという人が確実に現れている。

第6章にもあるように保育ニーズも多様化しており、例えば、専業主婦であっても、育児のために全てを「犠牲」にすることなく、趣味や社会参加も充実させたいと考える人も現れており、レストランやデパートなどでは、食事をしている間あるいは買い物をしている間だけ子供を預かるという従来のサービスに付加価値を付けたサービスを始めるところもあり、働いている間だけ子どもの面倒を見てもらうといった従来型の保育以外の新しい保育サービスが求められている。

また、葬祭業でも、生前に自分の葬儀のやり方をきちんと決めておく、生前予約といった、いわば葬儀のオーダーメイドともいうべきものが現れており、自分らしい、自分だけのオリジナルサービスが求められるようになってきている。製造業などでもONE to ONE MARKETとあって、顧客一人ひとりのニーズに応じた製品づくりをするといったことが既に始まっているが、サービス業においても、いわば多様化から個別化へという流

れが始まりつつある。

(2) 潜在的な需要の発現

(1)で述べたように、サービスへの需要は多様化から個別化へ向かう傾向が出てきており、その結果として個々のサービスの需要量は相対的に少なくなり、事業性に欠けるサービスも出てくる。その結果、需要はあっても供給がないサービスというものも出てくることになる。

今回のヒアリングの中で、自分が必要とするサービスが見つからなかったため、自らそのサービスの提供者になったという事業者が少なからずおり、その多くは女性であった。彼女たちは閉塞状況に陥った現在の社会状況の中にもかかわらず、非常に元気があったことが印象に残っている。彼女たちの多くは、事業を始めるに当たり、ほぼゼロからのスタートと言ってよく、特別な技能があったわけでもなく、自らの生活の中から得た発想を元手に、その熱意とバイタリティで事業を軌道に乗せることに成功したと言える。

また、働く者自らが出資して共同経営者となり、自らで労働や分配の決まりを作り、地域社会に有益な事業活動を古くから展開してきた、いわゆるワーカーズコレクティブの活動は、現在では福祉や託児に始まり、環境事業や国際交流まで幅広く展開されている。地域社会の抱える課題がますます多様化し、行政や企業だけではその課題に十分に対応できない現在、ワーカーズコレクティブの活動は、地域の多様なニーズを掘り起こし、それを事業活動につなげることに成功している。

価値観の多様化に伴い、サービス需要も多様化するとはいうものの、全てのサービス需要が既存の事業者によって満たされるわけでもなく、自らの需要を自ら満たす活動が起きて初めて形となり、私たちの目に見えるようになると言えるだろう。そうした意味では、私たちの生活が豊かになるためには、自分の課題は自ら発見し、自らの力でその実現を図っていく活動がしやすい環境を作り出すことが求められると言えるだろう。

第2節 競争と共存の環境づくりとその課題

1 競争と共存の環境づくり

生産、大量消費といった形での発展はもはや望めない状況であり、このことは価値観の多様化した個人を対象とする生活支援型サービス産業においては、特に当てはまる。

それでは、どのような市場環境が望ましいのか？ その全貌を描き出すことは、私たち研究チームの能力を超えるものではあるが、今回研究対象とした生活支援型サービス産業にとって望ましい市場環境という限定付きで、なおかつその特徴のいくつかを素描してみたい。

(1) 公正な競争の可能な環境

既に繰り返し述べてきたところであるが、多様な主体が多様なサービスを提供するのが望ましい姿であるが、そこで展開される競争はあくまでも公正なものでなければならない。

しかし、ここでいう公正な競争というのは、単に「機会の平等」が保障されているというだけでは足りない。例えば、福祉分野においては、介護保険の導入によって民間活力の導入ということが言われ、民間企業が福祉分野に参入することが可能になり、「機会の平等」は保障されることになった。しかし、従来、福祉サービス分野で大きな役割を果たしてきた社会福祉法人については税制上の優遇措置があるなど、民間企業とは明らかに異なる条件が与えられており、このことによって実質的に平等な競争の機会が失われているとすれば、これは公正な競争とは言えない。

このような、実質的に平等な競争を阻害する要因には、法制度上のものから長年にわたる商慣習上のものまで様々なものがあるが、こうした要因が全て解消され、多様な競争主体が、その本来持っている特長を生かして自由な競争をすることが、公正な競争といえる。

(2) 地域に根付いた事業展開

先にも述べたように、現在の消費者は従来のような画一的なサービスでは満足しない、いわばワガママなものであり、きめ細かなニーズへの対応をしないことにはサービス提供者は生き残ることができない、厳しい状況にある。特に、生活支援型サービス業では、消費と供給の同時性があるために、消費者に極めて近いところで意志決定し、事業展開をするという、地域に根付いた「顔の見える」関係が求められるようになる。

(3) 開かれた環境

ここで描き出したい市場環境は、既存のサービス提供者の発展のためだけでなく、何よりも住民の生活が豊かになるような市場環境のことであり、もし、既存のサービスでは満足できない人がいるのであれば、その人が新しくそのサービス提供者となることができるような環境も当然必要となる。

新しい経済の牽引役の一つとなることが期待されている生活支援型サービス産業にとっては、新しく参入してくる人が増えることで、産業全体としての活性化を図ることができ、.また、消費者にとってはその選択肢が増えることになる。

(4) 自己責任と情報開示

昨今の日本の産業政策は、特定の産業を保護・育成するというものから、自由競争による市場を原則として、政府は最低限度のセイフティ・ネットを用意する、というものに移行しつつある。そして、消費者には自己責任に基づく選択を求めてきている。基本的には、その方向には賛成であるが、その前提として、消費者が責任ある

選択をできるだけ十分な情報に容易にアクセスできることが必要である。

特にサービス業においては、供給と消費の同時性ということがあり、事前にサービスの内容を視覚的に明確にすることは困難であるが、それ故、サービス内容や取引条件の標準化が必要である。

また、サービスの質を担保する手段として、サービス供給者の資格認定制度や供給されるサービスの品質保証制度などがあるが、こうした制度については、各業界における自主的な取り組みが求められる。

(5) 多様な主体の共存

生活支援型サービス産業の市場の特徴の一つは、第1節でも述べたように多様なサービス提供主体が混在していることである。それぞれの主体は、それぞれの強みを生かしながら、厳しい競争を展開するとともに、既存のサービスの隙間を見つけ、そこに新しいサービスを開発して、新しい需要を掘り起こし、新しい市場を形成するということを繰り返し、それぞれの主体の特長を生かしながら共存し、結果として消費者の多様な需要に答えていくことができる、という関係が望まれる。

2 競争・共存関係構築への課題

(1) 行政機関の役割の整理

ア サービス提供者としての役割

第1節でも書いたように、行政機関は最大の生活支援サービス提供主体であり、その今後の動向は競争・共存関係に大きな影響を与える。

第3章にも見たように、公共サービスの内容は、時代によって変わりうるものであり、昨今の規制緩和や厳しい財政状況などを考える時、そのサービス提供内容は見直しをせざるを得ない状況にあるが、行政改革に絡めて、民間活力の導入ということがよく言われ、行政の役割は小さければ小さいほど良いというような議論もある。

例えば、保育サービスは行政機関でも民間企業でも行っている。民間でできることは全て民間に任せるべきだという議論があるが、もし今公立保育園を全て廃止し、保育園に対する様々な財政支援をなくしたとしたら、その利用料金は高くなり、これを利用できる人はほんの一部の限られた人になってしまう。しかし、少子化と女性の社会進出という、2つの社会的課題を解決するためには、保育サービスの充実は必要不可欠のものであり、このような社会的要請のあるサービスについては、行政機関としても、必要とあれば、自らがサービス提供者となる必要がある。しかし、それはあくまでも必要最小限のものであって、民間企業の活動を阻害するような形になってはならない。

このことは、民間活力の導入が言われている福祉サービスについても言えることで、人口が少なく、採算のとりにくい地域においては、当然民間企業の進出は少なく、こうした地域における福祉サービスについては、多様な事業主体が参入できるような環境の整備を行政が行うべきであろう。

イ 市場の調整者としての役割

従来の行政は、金融機関に対する、いわゆる「護送船団方式」といわれるような、特定の産業を保護し、育成するという政策を採ってきた。しかし、こうした政策は自由市場経済においては、その産業の健全な発展にとっては好ましくないということが明確になってきている。逆に、行政の保護を受けず、行政の規制と戦ってきた業界、例えば宅急便のような荷物の配送業は不況の今になっても比較的好調な業績を残している。

産業の保護・育成ということは、その産業が社会的に必要なものであり、まだ揺籃期にある場合には必要なものであり、一概に否定すべきではない。しかし、その「保護・育成」が必要以上に長期にわたったり、

過保護であったりすれば、結果として、その産業が産業として自立し、成長していく上で障害になるであろう。従って、今後の行政の役割は、特定の産業の保護・育成だけではなく、それぞれのサービス提供主体がその特長を生かし、その能力を最大限に発揮できるような環境を整備することである。

(2) サービスの質の評価と公開

サービス業、特に対個人サービス業においては、そのサービスをモノとは違い視覚的に捉えることが難しいため、消費者が新しいサービスを安心して利用することは難しく、このことは逆に新しいサービスはなかなか社会的認知を得ることが難しいことを示している。

こうしたことを反映して、従来のサービス業では、同業者が集まり、資格制度やサービスの質を担保するための様々な取り組みを行い、さらに、こうした取り組みを行政がバックアップし、消費者にとっては一定の安心を担保してきた。例えば、福祉サービスにおいては、「シルバーマーク」制度を作り、一定のサービスの質を担保することとした。そして、行政もこれをバックアップし、福祉サービス事業を受託するには、「シルバーマーク」の取得を条件にするなどの措置を取った。しかし、福祉サービスの委託者は行政しかない状況においては、こうした「シルバーマーク」は、新たに福祉サービス事業に参入しようとする人々にとっては障害となる、という批判が出て、「シルバーマーク」を行政の委託の条件とすることはなくなった。

「シルバーマーク」自体は、サービスの質を担保し、消費者に安心を与えるために有効なものであるが、これに行政が関与することで、福祉サービス産業の公正な競争が阻害されるおそれが出てきたわけで、業界の自主的な取り組みは積極的に奨励しなければならないが、これに対する行政の関わり方には配慮が求められる。また、消費者も自分の目でサービスの質を確認するという作業を行う必要があるが、そのためにはサービス提供者の情報の開示が不可欠であり、いつでも、容易に必要な情報にアクセスできる仕組みを構築する必要がある。

(3) サービスの担い手の育成

ア 事業者の育成

これからの生活支援型サービス業においては、既存の事業者だけでなく、潜在的な事業者の存在も視野に入れなければならないことは先にも書いたが、彼らが事業を始めるにはそれなりの知識が必要であり、既に様々な自治体で「開業講座」なども行われている。今回ヒアリングを行った人の中にも、神奈川県企業化支援制度を利用して開業をした人もおり、一定の効果は上げている。また、既存の業種から新たに生活支援型サービス業に進出するための財政的支援や人材的支援などの制度もある。さらに、今後、生活支援型サービス業において重要な地位を占めると予想される、いわゆる市民参加型団体についても、その資金調達の方法や運営のノウハウなどのいわゆるマネジメントの講座も徐々に開かれるようになっており、今後はこうした講座の充実が求められるところである。

イ 従業員の育成

生活支援型サービス業においては、そのサービスを実際に提供する人の養成が非常に重要である。

2000年4月の介護保険の導入に向けて、福祉人材の養成が急ピッチで進められており、県の職業技術訓練校でも介護の講座が増設されるなど、官民間問わずに様々な場所でその養成講座が行われている。

こうしたサービスの担い手の養成と並んで必要なことは、その待遇の向上である。生活支援型サービス業は21世紀のリーディング産業の一つとして、多くの雇用を吸収することが期待されているが、そのためには、それが待遇面でも他の産業と比べて魅力のあるものでなければならない。

待遇といっても、それには様々な要素があり、単純に賃金だけの問題ではない。例えば、それは働き方の問題でもあり、自分の好きな時に好きなだけ働くと言ったフレキシブルな働き方が可能になるようシステムを作ることも必要となる。

(4) 地域資源の活用

先に、生活支援型サービス業のあり方のひとつとして地域に根付いた事業展開と言うことを述べたが、そのためには、地域の人材・歴史・文化などにどんな資源があるかを知り、それをどのように活用していくかを考えなければならない。特にこれからの高齢社会においては、元気な高齢者が増えることが予想され、彼らの持つ、経験や知恵といったものが地域の有力な資源となる。そうした意味で、生活支援型サービス業においては、彼らはサービスの消費者であると同時に、その有力な供給者となりうるのである。

第3節 コミュニティ・ビジネスの展開

1 なぜコミュニティ・ビジネスか

前節では、生活支援型サービス産業が発展するためには、競争と共存の市場環境が必要であることを提示したが、もう一方で、こうした環境で活躍するアクター（サービス提供主体など）にも着目する必要がある。

生活支援型サービス業は、高齢化の進展や価値観の多様化が進展する中で、市場規模としてはかなり大きな期待が寄せられている反面、それは極小規模の市場の寄せ集めのようなものであることから、第2章第6節や第5章第4節で示したように、一部のサービスを除いては規模の経済性を発揮することが難しく、地域に根付いた事業展開を行う地域密着型の事業展開を行うサービス提供者にこうしたサービスの提供者としての期待が寄せられ、また、可能性を持っている。ここでは、こうした要素を持ったコミュニティ・ビジネスの考え方を紹介し、生活支援型サービスの新たな担い手としての可能性を検討したい。

2 コミュニティ・ビジネスの意義

(1) コミュニティ・ビジネスの定義

ここで取り上げたコミュニティ・ビジネスという言葉は、今だ日本では耳慣れない言葉であり、その定義としても確立したものはないが、例えば、コミュニティ・ビジネスの発祥の地であるイギリスでは、環境庁が「コミュニティ・ビジネスとは、個別のコミュニティが設立・所有し、運営を行う経済組織であり、コミュニティ・メンバーに対し仕事を提供することにより、地域の維持・発展を促そうとするものである。かかる活動によって得られた利益は、より多くの仕事の創出に振り向けられたり、地元に必要なサービス提供に使用される。」¹⁾と定義している。しかし、後に見るようにイギリスのコミュニティ・ビジネスと日本のそれでは、その誕生の経緯や活動形態、コミュニティ・ビジネスを取り巻く社会状況などが異なるため、この定義をそのまま日本で使用することはできない。

次に、日本におけるコミュニティ・ビジネスの研究の先駆者の一人である細内信孝氏は、「地域（コミュニティ）の労働力、原材料、ノウハウ、技術などの地域の経営資源を利用し、地域住民が主体となって自発的に地域の問題に取り組み、やがてビジネスとして成立させていく“コミュニティの活性化と元気づくり”を目的とした事業活動²⁾」と定義し、その特徴として「①住民主体の地域密着型のビジネス、②地域のサイズにあった適正規模、適正利益のビジネス、③営利追求ビジネスとボランティア活動との中間領域的なビジネス、④視野はグローバル、行動はローカルの開放型のビジネス³⁾」の4つを挙げている。

ここで、コミュニティの「元気づくり」とは、地域が抱える環境、福祉、教育といった様々な問題を住民自らが解決するということで、その前提には、画一的な対応しかできない行政や採算のとれる範囲でしか活動しない企業だけではこうした問題の解決には足りないという認識がある。

このことは、生活支援型サービス産業の市場にも当てはまる部分がある。つまり、住民の多様なサービス需要に十分対応できない行政、採算の合わないサービスは提供しない民間企業そして、その隙間を埋めるように登場してきた第3の主体という構図があり、この第3の主体がコミュニティ・ビジネスの担い手と擬することも可能であろう。

¹⁾ 平成8年度兵庫県政策課題研究グループ「コミュニティ・ビジネスの振興方策について」

²⁾ 細内信孝・村山浩一郎「コミュニティ・ビジネス論」（生活協同組合研究1998年7月号）

³⁾ 細内信孝「21世紀の中小企業像は、コミュニティ・ビジネスにあり」（国民金融公庫調査月報1997年7月号）

【コミュニティ・ビジネスの想定事例】

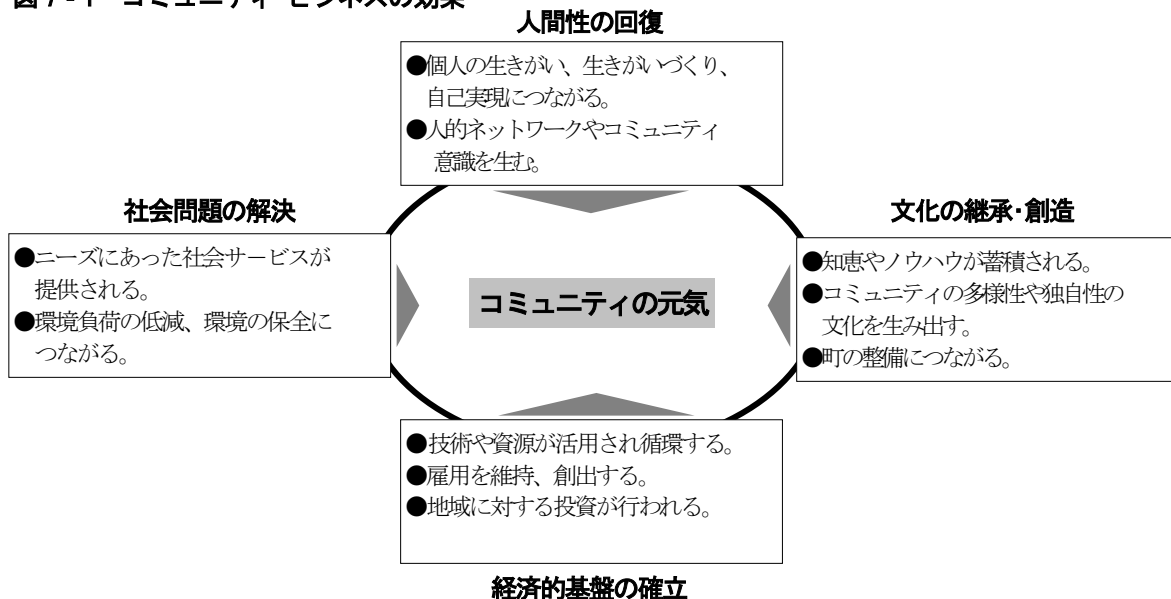
もう少し、コミュニティ・ビジネスのイメージが明確になるように、具体的にはどのような活動がコミュニティ・ビジネスと見ることができるかを示すと次のようになる。

<p>ア 福祉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者のための給食サービス ・高齢者・障害者のための移送サービス ・高齢者のための介護サービス ・その他医療福祉サービス ・高齢者・障害者のための住宅改造 ・福祉用品の開発・販売 	<p>エ 観光・交流</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域ミニコミ雑誌の発行 ・商店街活性化のための会社 ・地域や特定テーマに関する広報会社 ・地域に在住する外国人に対するサービス ・文化事業
<p>イ 環境</p> <ul style="list-style-type: none"> ・リサイクル事業 ・限りある資源の節約・活用 	<p>オ その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地場産品を使った産業 ・保育サービス ・安全な食材を使ったレストラン ・中高年、高齢者の働く場づくり ・有機農法野菜の販売
<p>ウ 地域情報</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域に根ざした情報を提供するインターネット、パソコン通信会社 	

(2) コミュニティ・ビジネスの効果

それでは、コミュニティ・ビジネスが展開し、地域が活性化し、元気になることでどのような効果が期待できるのでしょうか。前出の細内氏は、経済的基盤の強化、社会問題の解決、人間性の回復及び文化の継承・創造の4つを挙げている。

図 7-1 コミュニティ・ビジネスの効果



(出典：細内信孝「21世紀の中小企業像は、コミュニティ・ビジネスにあり」)

国民金融公庫調査月報1997年7月号)

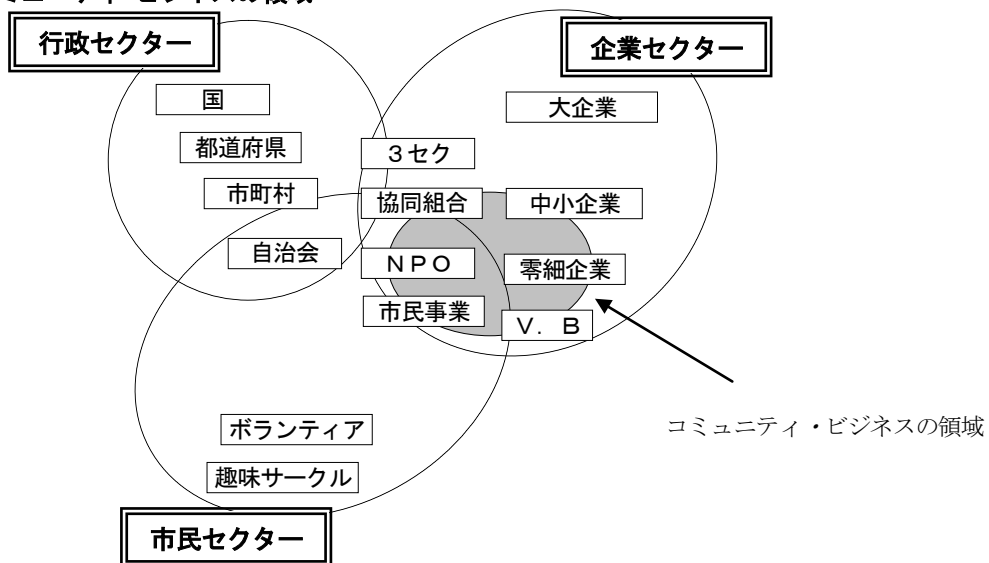
(3) コミュニティ・ビジネスとNPO、民間企業との比較

(1)にも書いたようにコミュニティ・ビジネスは、「営利追求ビジネスとボランティア活動との中間領域的な」ものであるが、ある程度そのイメージを明確にするために、この3者の簡単な比較を試みたいが、この3者は重なり合う部分もあり、その境界は必ずしも明確ではない。

コミュニティ・ビジネスは、先にも書いたように、その目的は地域を活性化し、元気にすることで、地域の抱える様々な問題を解決することであり、営利的事業も必要な範囲で行うことができる。この部分においてNPOとは大きく異なる。しかし、一定の地域からその経営資源を調達し、またその地域に還っていくという、それぞれの地域に見合った適正規模の事業展開を行う点で民間企業とも異なる。

以上書いたように、コミュニティ・ビジネスは、その活動目的においてNPOに近く、その活動形態においては民間企業に近く、コミュニティを対象とする活動に制約されることが少なくないという点で、NPOとも民間企業とも異なるといえる。

図7-2 コミュニティ・ビジネスの領域



(出典：細内信孝・村山浩一郎「コミュニティ・ビジネス論」生活協同組合研究1998年7月号)

3 コミュニティ・ビジネスの展開例

(1) イギリスの現状

ア 背景

コミュニティ・ビジネスは、1980年代にイギリス、特にスコットランドを中心に発達したが、その背景には、深刻な失業問題やコミュニティ崩壊の危機があり、産業構造の転換や従来の福祉国家の後退によって生活の危機にさらされた人々の地域経済の自立化に向けた実践活動と言える。

そして、コミュニティ・ビジネスの起源は、スコットランドの北西沖諸島ウェスタン・アイルズ地区で行われていた「コミュニティ協同組合」にある。ウェスタン・アイルズ地区は過疎化の進んだ農漁村が点在し、それぞれのコミュニティでは仕事がないだけでなく、コミュニティに必要な基本的なサービスが不足していることが問題となっていた。そこで行政は、地域住民を会員とし、コミュニティに必要なサービスを供給すると同時に雇用を創出する「コミュニティ協同組合」を実施した。これがイギリスの「コミュニティ・ビジネス」のはじまりである。

イ コミュニティ・ビジネスの現状

現在イギリスでは約400のコミュニティ・ビジネスが活動しており、その規模は100人単位から数人単位と様々である。また、その業種については、保育園・託児所、ホームヘルプサービス・住民福祉サービスを行っているものや、市民農場、警備会社、リサイクル事業など地域の環境保全・管理を行うものが多い。また、コミュニティ・ビジネスのために貸しオフィス業やビジネス支援サービス業などを行っているものもある。

ウ コミュニティ・ビジネスの組織

イギリスにおけるコミュニティ・ビジネスは、先にも書いたように、「個別のコミュニティが設立、所有し、運営を行う」ものである。そのコミュニティの住民は名目的な金額（1ポンド）を払うことによってコミュニティ・ビジネスの会員となり、年次総会において議決権を行使することができる。ただし、利益の分配を受けることはできない。

コミュニティ・ビジネスの運営の責任は、会員によって選出された理事で構成される理事会が持ち、その経営方針、人事、予算などを決定する。また、理事会は必要に応じて経営上の専門技術を持ったマネージャーを公募で雇うこともある。

この理事には企業経営の技術を持った人になることもあるが、そうした技術を持たない人が理事になることでその能力の向上を図ることも可能であり、地域の人材の活用とその能力の向上に役立っている。

エ コミュニティ・ビジネスの財源

コミュニティ・ビジネスは会員からの会費、事業収入などの他、EU、政府、地方自治体などからの補助金、市中銀行からの借入れと多様な財源を持っているが、特に、コミュニティ・ビジネスの創業にはその初動期の資金が重要であるため、一般的には、その設立に当たり公的な補助金を受けている。また、その事業運営にも公的な補助金や貸付金を活用しているところが多い。

オ コミュニティ・ビジネスの意義

コミュニティ・ビジネスの活動形態は、オルタナティブとしての関心は集めているものの、地域経済においてはまだまだ大きな存在ではない。しかし、その活動は、地域にとって必要だが、収益性が低いために企業が進出しない分野において、サービスと雇用を創出するところにその意義があり、そして、コミュニティ自らが雇用を創出することで女性や失業者や障害者などが社会に参加する道を開く。

また、その事業化の過程の中で、地域の様々な人材や資源が集まり、新しい社会的関係が創出され、地域の自律的発展の基盤ともなり、コミュニティの一体感を醸し出すことになる。

なお、地域の自立を目指しているコミュニティ・ビジネスの多くが公的資金の存在を前提としていることに多少の違和感がないではないが、コミュニティ・ビジネスが雇用を創出し、地域経済に貢献するだけでなく、コミュニティの再生に寄与することがあるのであれば、それらは公的なサービスの補完をしているだけでなく、住民がコミュニティの再生という公（パブリック）の部分に自らの意志で参画することになるという意義を持っているのであるから、公的資金の存在を簡単にはできない。

(2) 日本の現状

現在の日本は深刻な不況下にあり、失業率も高くなり、また、財政危機で行政サービスの低下が懸念されており、先に述べた1980年代のスコットランドと同じではないが、今後の経済状況を考えてそれに近い状況にならないとも限らない。しかし、日本ではまだコミュニティ・ビジネスという言葉自体が未成熟な状況にあり、その態様もそれを取り巻く環境もイギリスと同じではなく、イギリスとの比較は簡単にはできない。

そこで、ここではコミュニティ・ビジネスと考えられるいくつかの事例から、その類型化を試みてみたい。

ア 地域活性化型

過疎や農業をはじめとする産業衰退に直面して、地域産業の復興、就労機会の創出そして地域の活性化を目指して始められた様々なまちづくり・むらおこし事業がこれに当たる。

【事例Ⅰ：(株)小川の庄】

長野県小川村は、長野市と大町市の間にある山間地で、そば畑が広がる村であったが、農業の先行きを懸念して、今から約10年前に始まった事業が(株)小川の庄である。

(株)小川の庄は、主に信州名物の「おやき」という郷土食の製造・販売を行っている。この「おやき」の原料も小川村で取れるものを使っており、その売り上げの約80%が地元に戻元されるとともに、その従業員の多くは地元の60歳以上の再雇用の女性であり、また、「おやき」の製造施設は農協の遊休施設であるといったように、この地域における様々な資源を活用して、地域の活性化を図っている例もある。

【事例Ⅱ：(有)すみだリバーサイド】

インターネットという最先端の技術で地域活性化を図っている事例もある。(有)すみだリバーサイドは、1996年10月、墨田区の異業種交流グループのひとつ「ネットワーク研究会」を中心に設立され、そのホームページで地域のボランティア、リサイクル及びミニコミなどの情報を発信するとともに、区民向けにメーリングリストを提供するなど、区民による区民のための情報交換のプラットフォームになろうとしている。また、地域の中小企業のためにホームページの作成を支援する地域密着型のビジネスを行い、コミュニティの情報化の一翼を担うとともに、就学期の子供を持つ主婦が自宅で起業するためにパソコンの講習会を行い、その中からホームページ作成を受注するまでになった主婦も多数誕生した。インターネットで地域情報を発信することで、地域を元気にし、さらにその地域情報を世界に発信することで、墨田区を世界にアピールすることが可能となった。

イ 住民共助型

高齢者の介護や生活支援あるいは保育に対する支援を行うことを目的とする事業である。

【事例Ⅰ：(株)サンフォーレ】

ショートステイ施設を運営している(株)サンフォーレの堀井氏は、今回のヒアリングの際、自ら「私の事業はコミュニティ・ビジネスである」と断言していた。その意味するところは、こうした不況下において、地域経済に貢献するには何よりも雇用を創出することが重要であり、地域の高齢者や主婦を施設の働き手として積極的に採用するということであった。そして、その働き方は自分のできる範囲で、できることをするというもので、非常に生き生きと働いている姿が印象的であった。こうした地域に開かれた経営を行うことで、大々的な宣伝をしなくとも口コミでその評判は広がり、サンフォーレは順調な経営をしている。

また、昨年の10月にオープンしたサンフォーレの新しい施設は、サンフォーレが建物を造り、その運営は地域の宗教関係団体に任せるといふ、新しいかたちを取っており、注目される場所である。

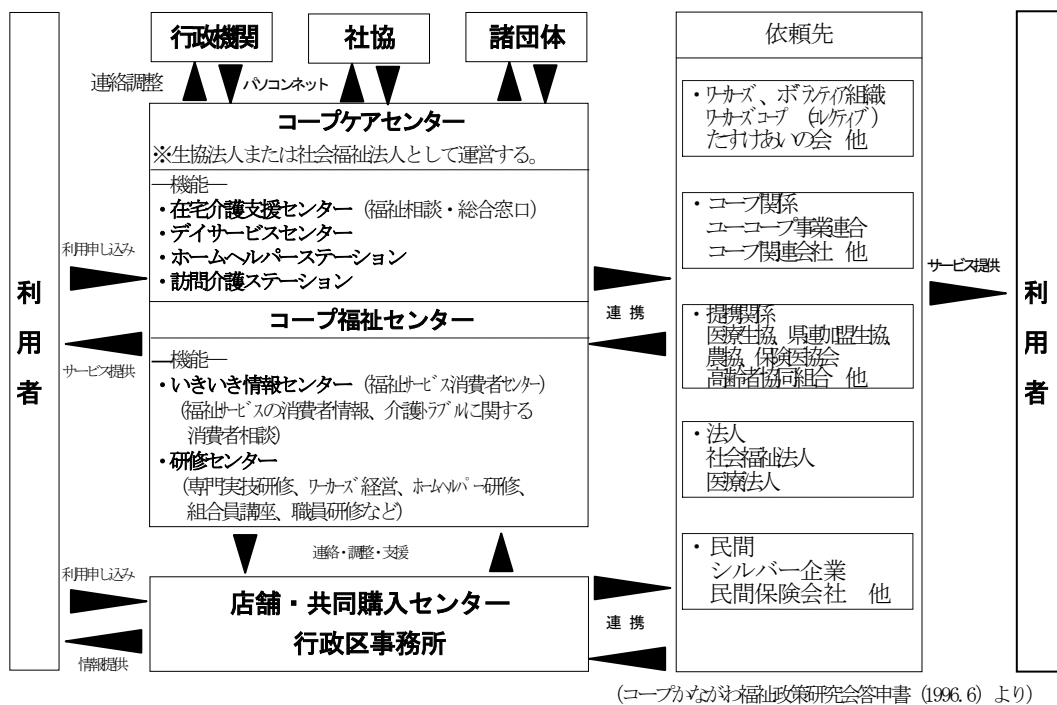
【事例Ⅱ：コープかながわ】

1999年度から会員以外へのサービス提供が可能になる中、コープかながわは、誰もが地域で安心して暮らしていけるという基本理念のもとで、ワーカーズコープ「愛コープ」に業務委託している家事援助・介護などのホームヘルプサービス事業、高齢者や障害者などを対象とする給食サービス事業、福祉・介護用品カタログ事業、「ゆきげ」と言われる葬祭事業など、多様な福祉活動を展開している。

また、介護保険にも対応できる「コープかながわ 福祉コミュニティ構想」を打ち上げ、福祉サービスを総合的に提供する準備を始めており、その事業のさらなる拡大が望まれるところである。

その拠点となる「コープ福祉センター（仮称）」の準備も進められており、その機能としては、老人デイサービス事業、在宅介護支援センター事業、訪問介護事業、ホームヘルプサービス事業、給食サービス事業、いきいき情報センター及び研修センターなどが想定されており、この中のいきいき情報センターは、利用者とサービス提供者の連絡・調整を行うとともに、介護相談、コープの福祉関連事業や行政サービスなどの紹介を行うなど、次節で述べるインターメディアリーの機能を果たすことが期待されている。

図 7-3 コープかながわ 福祉コミュニティ構想



ウ 共生志向型

地域の環境保全やリサイクルなどの環境にやさしい暮らし方など、私たちの生活のあり方の変化に対応した事業であり、古くは共同購入により安全な食べ物を取得しようとした「生活クラブ生協」などの取り組みもあるが、最近では、商店街を中心としたゼロエミッションのまちづくりに取り組む早稲田商店街などの事例もある。

【事例Ⅰ：早稲田商店街】

早稲田商店街では、その夏枯れ対策のため、1996年8月に行った、ゴミのでないイベント、エコ・サマーフェスティバルを契機に、ゴミのでないまちづくりに取り組むこととなった。その理念は「楽しくやる」と「儲かる」ようにすることであり、例えば、空き缶回収機にはゲームが付いており、それに当たるといろいろなチケットが出るようになっており、それは商店街の中の中華料理店の餃子1皿サービスであったりする。

そして中華料理店に行って餃子1皿だけという人は少ないわけで、自然とお客さんが増えるようになると言う仕掛けになっており、商店街のいろいろなお店がいろいろなチケットを出すようになり、積極的にまちづくりに取り組むようになった。また、生ゴミからできた堆肥は、福島県の金山町に持っていき、その特産品と交換し、それを早稲田で売るというように、儲かることで事業は継続し、やがてゴミのでない街になっていったが、そのそもそものきっかけは、東京都が実施した事業所系ゴミの有料回収であり、リサイクルに取り組み、少しでもゴミを少なくした方が得であるという発想があった。

4 コミュニティ・ビジネスの課題

3で見たようにコミュニティ・ビジネスには従来からあるむらおこし運動から最近のまちづくり運動まで、地域性と事業性という要素を入れれば幅広い活動をそのカテゴリーに含めることも可能となる。

しかし、ここで大切なことは、現在のコミュニティには行政だけでも民間企業だけでも解決が付かない問題が数多く存在するという認識を、その解決のためには従来にはないオルタナティブが必要だと言うことである。そして、住民も自分たちの住むコミュニティを愛し、コミュニティの抱える問題に自ら関わっていくことが大切である。

また、生活支援型サービスに関して、行政だけでも企業だけでもその全てを満たすことはできない課題があり、コミュニティ・ビジネスの課題はそのまま生活支援型サービス産業のそれと重なり合う部分があるということが言える。

(1) 資金調達

コミュニティ・ビジネスの主体は住民であることが多く、またその事業自体が適正規模の利益しか上げられないこともあり、ビジネスを立ち上げ、継続していくためにはその運転資金に困難を来すであろうことは容易に想像がつく。しかし、現在こうした社会性や公共性のある事業に出資する金融機関は、後に述べる市民バンクなど、ごく限られており、今後は、従来の融資の条件にはなかった社会性や公共性といった要素をその条件に加味していくことが求められる。

なお、将来的には、コミュニティ・ビジネスの活動が、個別のサービスの提供という範疇を超え、住民の参加によるまちづくりやコミュニティの再生という意義を持つようになって初めて、こうした活動に対する行政からの支援について理解が得られるようになると言えるだろう。

(2) 社会的認知の向上

コミュニティ・ビジネスの活動の多くは比較的新しいものが多く、またその活動は広範囲にわたることも少なく、その存在が広く認知されることには困難が伴う。そのためには、活動を継続することがまず必要であるが、その他にも例えば、インターネットなどの新しいマルチメディアを活用することが考えられる。

(3) 人材の育成

(2)にも書いたようにコミュニティ・ビジネスの主体は住民であることが多く、事業の立ち上げから運営に至る知識やノウハウを持っていないことが多く、斬新な発想を持ち合わせていながら、それを形にできないと言うこともあり得ると思われる。そこで、事業経営のノウハウやマネジメントについての講座を開催し、広く人材を育成することが求められる。

また、住民が、地域の抱える課題を自ら発見し、これをコミュニティ・ビジネスにつなげていく活動を側面から支援する機能を担う人材を育成することも求められている。

5 コミュニティ・ビジネスへの行政の支援

それでは、こうしたコミュニティ・ビジネスの活動に対する行政の支援にはどのようなものがあるだろうか。

(1) 社会的認知の向上

先にも書いたようにコミュニティ・ビジネスの活動に対する認識はまだまだ薄い。そこでまず考えられるのが、コミュニティ・ビジネスに関する講演会やシンポジウムの開催である。学識者や実際にコミュニティ・ビジネスの活動を行っている人から、その社会的意義や実際の活動についての話を聞く機会を設ける。

また、コミュニティ・ビジネスの意義やその実際の活動をまとめたブックレットの発行を行うとともに、インターネットを通じてその活動を広く紹介することなども有効である。

(2) 交流と出会いの場の確保

コミュニティ・ビジネス同士の交流やこうした活動に興味を持つ住民とコミュニティ・ビジネスとの交流の機会を設けることによって、コミュニティ・ビジネス同士のネットワークができ、連携して活動を行ったりすることで、コミュニティ・ビジネスの活動はさらに広がりを持つようになる。

また、様々な技術や経験を持つ住民がこうした機会を通じてコミュニティ・ビジネス活動に参加することが可能になり、コミュニティ・ビジネスの基盤が強化される。

特にこれからは、企業を退職した高齢者の増加が予想されるが、彼らにはビジネス・マインドがあり、経営のマネジメントや経理など、コミュニティ・ビジネスの運営に不可欠の知識や経験を持っているので、こうした人々についての情報を自主的に登録してもらうとともに、コミュニティ・ビジネス側からは、経理に詳しい人材が必要であるといったいわば「求人情報」を登録し、これについてのマッチングを行うことも考えられる。これは、保育の分野で見られたファミリーサポートセンターのコミュニティ・ビジネス版である。こうした活動については、本来であれば、次節で紹介するインターメディアリーが担うべきものと考えられるが、コミュニティ・ビジネスやインターメディアリーが社会的認知を得られるまでの経過措置としてこうしたマッチングを行政が行うことを検討する必要がある。

(3) 事業拠点の整備

コミュニティ・ビジネスの活動の多くは、地域のこんな問題を何とかしたいという個人の思いから始まることが多い。そうした活動の初期においては、その活動資金はもとよりのこと、活動拠点にすら事欠くことが多いことが予想される。そこで、その活動が軌道に乗るまでという期間限定で、その活動拠点を整備することが考えられる。

例えば、県民活動サポートセンターのような事業拠点を整備すると言うことが考えられるが、このために何か新しい施設を作るのではなく、その拠点には地域の商店街の空き店舗や企業の遊休施設などを活用するなど、できるだけ身近にある、地域の資源を活用すると言った工夫が求められる。

(4) 資金支援

先にも書いたように、コミュニティ・ビジネスに対する社会的な認知がまだ低い段階において、これに対して特別な融資制度を設けることは難しい。しかし、コミュニティ・ビジネスの社会的な意義が十分に認知された将来の話として、コミュニティ・ビジネスに対する資金支援の一手法として、ODAで途上国支援によく使われているツー・ステップ・ローンを挙げておく。

これは途上国のコミュニティ支援を行う時に、日本から直接そのコミュニティに対する支援を行うのではな

く、そのコミュニティをよく知るその途上国の銀行を通じて間接的に支援を行うというものであり、きめ細やかで、適正規模の支援が可能になるという特徴を持っている。これをコミュニティ・ビジネスに当てはめれば、先にも書いた市民バンクなどにまとまった額の融資を行い、その融資先の選定や融資額などはコミュニティ・ビジネスに詳しい市民バンクに任せてしまうというものである。

こうした制度は、コミュニティ・ビジネスに対する支援であると同時に、資金支援を行うインターメディアリーへの支援にもなる。

また、コミュニティ・ビジネスの事業資金を確保するために、まちづくりなどその目的が一致する限りで、コミュニティ・ビジネスに対して事業を委託するということも考えられるが、行政からの資金支援については、そのコミュニティ・ビジネスの全体の収入の中で、一定の割合にとどめるといった歯止めを設けることで、行政への依存の弊害をなくし、その事業体としての自立を担保するといった視点も必要である。

(5) 人材の育成

最後に、コミュニティ・ビジネスに関わる人材の育成については、民間企業向けに行われている経営の理論や会計のやり方といった企業のマネジメントに関わる講習会や研修会について、その参加資格を拡大して、コミュニティ・ビジネスに関わる人ズ広く参加できるよう検討すべきである。

また、コミュニティ・ビジネスが、地域にある様々な課題を発見し、その解決のために地域の様々な資源を連携させ、ビジネスという方向に展開していくためには、彼らをそうした方向に誘導する役目を果たすファシリテーターといった存在が不可欠であり、こうした人材の養成も急務である。

なお、こうした行政のコミュニティビジネスへのいわば側面的支援は、次節で述べるインターメディアリーでも行っている場合があり、そうした場合、インターメディアリーの活動の障害とならないように十分な配慮が求められる。

第4節 インターメディアリーへの支援

1 インターメディアリーの意義

(1) インターメディアリーの定義

前節でも書いたように、コミュニティ・ビジネスの主体には事業を展開していく時に、資金や社会的認知といった側面で弱点があり、こうした弱点を側面から支援する組織としてインターメディアリーという存在がある。インターメディアリーとはこれまた、まだ日本ではあまりなじみのない言葉ではあるが、直訳すれば媒介者と言うことになるが、一般的には中間支援組織などといわれている。

兵庫県政策課題研究グループは、インターメディアリーを「コミュニティの中で活動するコミュニティ・ビジネスが円滑に活動できるように、コミュニティ・ビジネス同士、または行政や企業などの他の主体との間を『仲介者』として『媒介』する、独立した非営利目的の組織（個人）⁴」と定義している。

アメリカやイギリスでは、多様な活動を展開するNPOを資金や情報提供といった面で支援するNPOのためのNPOとして知られているが、全国規模の企業や財団が設立したもの、連邦議会が設立したもの、地方レベルで企業、財団、個人が設立したもの、コミュニティ・ビジネスが連合して設立したものなど、その規模も活動範囲も多様である。

(2) インターメディアリーの機能

アメリカやイギリスでは、インターメディアリーの持つ機能として主に次のようなものがある。

- ①直接的な資金支援
- ②行政や財団などからの資金調達の支援
- ③行政の政策や補助金に関する情報提供
- ④NPOの運営の技術的支援
- ⑤NPOの職員のトレーニング
- ⑥多様な主体間のネットワークの形成
- ⑦アドボカシー

これらのインターメディアリーの役割は、行政、民間企業との間に立って、多様なNPOがその力を十分に発揮できるような社会環境を整備することである。

(3) 行政との役割分担

(2)に挙げたインターメディアリーの機能については、現在の行政が果たしている機能と重なり合う部分がある。しかし、NPOであるインターメディアリーと行政とではその性質からコミュニティ・ビジネスに対する支援のあり方は自ずと異なってくる。

インターメディアリーは、多様で先進的な支援を行うことができるが、行政ではその公平性の故に、基本的、総合的な支援に限定されてしまう。また、行政は安定的、長期的な支援に向いているが、インターメディアリーは機動性のある、きめ細かな支援に向いている。さらに、行政はコミュニティ・ビジネスやインターメディアリーが活動しやすい環境の整備といった間接的な支援にとどめるべきであるのに対し、インターメディアリーはより直接的な支援を行うとともに、ノウハウの提供や人材育成といったソフト面での支援が期待される。

⁴ 平成8年度兵庫県政策課題研究グループ「コミュニティ・ビジネスの振興方策について」

2 日本のインターメディアリー

アメリカやヨーロッパでは、インターメディアリーもまたその多くはNPOであり、その態様も全国レベルのものから個人でやっているものまで様々であり、また、情報中枢として機能したり、専門知識に基づくアドバイスを行うなどその活動分野も様々である。

これに比べ、日本のインターメディアリーはまだまだ始まったばかりであるが、今後その活動の拡大や充実が望まれるところである。

(1) 資金支援

日本でコミュニティ・ビジネス的な事業に対する資金支援を行う組織の草分けである市民バンクは、市民事業グループ「プレスオールターナティブ」と永代信用組合の提携により設立された。その融資条件としては、例えば、対象事業は、社会性のある事業であり、事業者の事業の実績や年齢・性別の制限もなく、また、不動産などの物的担保は原則として不要であるなど、従来の銀行融資にはない特徴を持っている。その融資事例としては、廃食油を使った石鹸プラント、障害者による障害者のための移送サービス、天然酵母で作る手作りパン屋などがある。

また、神奈川県にも、市民活動やNPOへ専門的に融資する信用組合（WCB信用組合(仮称)）が設立される動きがあるなど、徐々にではあるが、融資面での支援に対する必要性が認識されつつあると言えるだろう。

また、コミュニティ・ビジネスが展開する個々の事業に焦点を当てて、これに各種の助成を行う助成財団は多数存在しており、コミュニティ・ビジネスの貴重な財源となっている。

(2) 人材育成

本来、人材育成はそれぞれのコミュニティ・ビジネスが責任を持って行うべきことであるが、現状としてそれぞれのコミュニティ・ビジネスはその事業を回すだけで手一杯という面があり、人材育成は、重要ではあるが優先順位が下がりがちな課題であるが、こうした側面を支援するために設立されたのが、「NPO研修・情報センター」である。その活動内容としては、まず、NPOを始めるためのノウハウの提供やそのマネジメントに関するセミナーの開催あるいはNPOのスタッフの研修など、NPOに関わる人材の育成のためのプログラムの提供をしている。また、NPOに関するフォーラムやシンポジウムを開催し、NPO同士の交流の機会を提供するとともに、資金調達や会計などのNPOの運営や人材育成に関する相談業務も行っている。さらに、三多摩地域におけるNPOの交流と支援のため、NPOの活動紹介、事業のお知らせ、ニュースレターの発行など、多様な形で情報提供を行っている。

昨年のいわゆるNPO法の成立により、法人格の取得が可能となったNPOはその活動のフィールドがさらに広がる可能性を持つことになり、運営のノウハウや人材育成はより重要な課題となってくると思われる。

(3) 情報提供

ここで情報提供といった場合、行政の政策や補助金の情報や、法律などの専門知識に関する情報などがあり、日本においてはこうした分野の活動はあまり活発ではないが、アメリカにおいては、大学や弁護士などの専門家の集団が、専門知識に基づくアドバイスを行うインターメディアリーとして活動している。

ここ神奈川では、まちづくりの情報センターとしてアリスセンターがある。ここでは市民活動のための情報誌「らびっと通信」を月2回発行すると共に、様々な市民活動団体のニュースレターの整理・閲覧を行っている。また、市民活動のサポートセンターとして相談業務を行うとともに、市民活動についての講座も開催し、さらに、市民活動のシンクタンクとして、アリスセンターとは別の組織である（有）アリス研究所を設立し、行政や企業からの委託研究を行っている。

(4) アドボカシー

国際政治においては、今やNGOと呼ばれる集団の力は無視できないものとなっており、例えば、地雷の廃絶に関する国際会議でNGOが果たした役割については有名なところであり、アメリカやヨーロッパのNPOにおいてはアドボカシー活動は非常に盛んであるが、日本の場合、当面の事業展開に精一杯で、アドボカシーについては低調であったが、議員立法として成立した特定非営利活動促進法については、「シーズ＝市民活動の制度をつくる会」がその成立過程に大きな影響を与えており、日本においても徐々にアドボカシー機能を高めていることが窺える。

3 インターメディアリーへの行政の支援と連携

アメリカやイギリスにおいては、インターメディアリーはコミュニティ・ビジネスに限らず、NPOの活動に不可欠な存在となっており、これからの日本社会においても、インターメディアリーが発展することによって、コミュニティ・ビジネスやNPOの活動が盛んになることが期待される。

しかし、現在の社会では、インターメディアリーの社会的意義に対する認識はまだまだ少なく、人や情報そして資金が集まり、自立的な活動ができるというインターメディアリーはごく少数である。

そこで、行政としてもこうしたインターメディアリーとの新しい関係を構築していくことが必要であるが、基本的には先のコミュニティビジネスに対するのと同じように、インターメディアリーが活動しやすい環境を整備することがその目的である。

(1) 社会的認知の向上

先にも書いたようにインターメディアリーの活動はNPOにとって不可欠のものであるにもかかわらず、これに対する社会的認知はまだほとんどないのが現状である。

そこでまず考えられるのが、インターメディアリーに関する講演会やシンポジウムの開催である。学識者や実際にインターメディアリーの活動を行っている人から、その社会的意義や実際の活動やコミュニティ・ビジネスとの関係性についての話を聞く機会を設ける。

また、インターメディアリーの意義やその実際の活動、特にその専門分野について情報をまとめた「インターメディアリー・ダイレクトリー」の発行を行うとともに、インターネットを通じてその活動やその専門分野についてを広く紹介することなども有効である。

(2) 交流と出会いの場の確保

インターメディアリーとその機能に関心を持つ、コミュニティ・ビジネスとの出会いやインターメディアリー同士の交流の場を設けることで、コミュニティ・ビジネスとインターメディアリーとの「商談」が成立する可能性がある。また、こうした交流を通じて、いくつかの機能の異なるインターメディアリーが共同で活動を行うことでコミュニティ・ビジネスに対する付加価値の高い支援が可能になる。

(3) 活動拠点の整備

インターメディアリーにとっても、コミュニティ・ビジネスと同様に、活動拠点の整備は不可欠である。また、人材育成などの研修会を行うには一定の広さの会場が必要であり、県民活動サポートセンターのようなオープンな施設をさらに充実させる必要がある。そのためには、行政機関やその関連機関の会議室等の情報を広く伝えるとともに、今以上に利用しやすくする工夫が求められる。

また、情報提供を行うインターメディアリーにとっては、インターネットなどのマルチメディアを活用することが有効であり、こうした情報基盤の整備をさらに進める必要がある。

(4) インターメディアリーとの連携

1 の(1)ではインターメディアリーと行政の役割分担を挙げたが、現実問題として両者を明確に分けることはできず、また、インターメディアリーが全てのコミュニティ・ビジネスの需要を満たすことは不可能であり、行政とインターメディアリーとが連携してコミュニティ・ビジネスに対する支援を行う必要がある。

連携して支援を行うことで、ある程度の需要を満たすことができるが、それだけではなく、行政とインターメディアリーとが協力して事業を行うことで、相互に学び合い、理解を深めることで、両者のパートナーシップが形成される。

そして、こうしたパートナーシップが形成される中で、両者の役割分担がより明確になり、インターメディアリーの発展を阻害しない形での行政の支援のあり方が見えてくると考えられる。

第5節 地域通貨の活用

1 多様な通貨の存在

1999年、ヨーロッパにユーロという新しい通貨が誕生した。これは、通貨は各国家の専管事項であるということが私たちの思いこみに過ぎなかったことを示している。もちろん各国家毎の通貨が依然として貨幣経済において主役の地位を持ち続けることは間違いないが、様々な形で国境を越えた地域統合が進む中で、国家を超えた、いわばグローバルマネーが次々に新しく誕生する可能性は否定できない。

これに対して、日本においても、江戸時代には全国的に流通する金貨などがある一方で、各藩ごとに藩札があり、それぞれ使い分けが行われていた。また、景気振興策として導入された地域振興券もまた地域限定のものであり、地域経済の振興のためにこうした、いわばローカルマネーといったものの価値を見直してみる価値がある。特に、生活支援型サービス産業のように地域内で材やサービスが生産され、消費されていく地域循環型のものについては、地域限定の地域通貨の使用が有効となる。

2 地域通貨の創造

(1) LETSの実験

現在、カナダやイギリスなどでは、「地域交易・交換システム Local Exchange and Trading System (以下、LETSと省略。)」という、地域通貨を利用した材やサービスの交換の実験が行われている。そもそもLETSは、1983年カナダのコモックスと呼ばれる地域で始められたが、現在では、欧米各地にLETSは拡大しており、世界的に見ると1,100以上の地域でLETSの実験が行われている。

LETSの基本的な考え方は、現金を使わずに材やサービスの交換を行うことであり、なおかつ、直接の当事者同士がバーターを行うのではなく、LETSに参加しているメンバーの中で、バーターを連鎖的に広げていくことができる。例えば、AがBから手編みのセーターを受け取るとしよう。このとき、Aはセーターの価値だけの債務を負うが、Bに対して直接セーターの等価物を渡す必要はなく、Cの求めに応じて屋根を修理することで債務を返済することができる。

LETSにおいては、各メンバーは資金を持っているか否かに関わりなく、必要な時に材やサービスの提供を受けられる。それは形式的にはLETSに対する債務となるが、債務者は通貨によってその債務の弁済はできないし、またその必要もない。

しかし、LETSには通貨が全く存在しないという訳でもない。LETSは定期的に会報を発行し、その中で、誰がどのような材やサービスの提供を行い、誰が何を求めているかを一覧表にしている。各メンバーはこの一覧表に基づき、相互に連絡を取り合い、代価の交渉を行う。このときグリーンドルという独自の計算貨幣が用いられる。グリーンドルによる取引価格が決まり、実際に取引が行われると、その結果はLETSの事務所に報告され、各メンバーのバランスシートに記録され、この記録は定期的にメンバーに通知される。

個々に登場するグリーンドルは、LETSの勘定の中のみ存在し、決して現金化されない。つまり、グリーンドルは各メンバーの債権・債務を表示し、LETS全体の取引の量を表すものではあるが、貨幣の蓄積手段でも、価値増殖の手段でもない。

LETSの各メンバーは自分のバランスシートを参考にしながら、材やサービスの提供をどの程度行い、また受けるかを決めていく。個人勘定において、残高がプラスになり、それがどれほど増加しても、LETSでの取引を続けるほかにグリーンドルの使い道はなく、逆に残高がマイナスになっても債務を返済する義務は発生しない。LETSでの取引を続けることで、バランスを回復すればよいのである。

(2) LETSの課題

LETSにおいて、材やサービスの需給にアンバランスが生じて需要過多となれば、多くのメンバーの勘定はマイナスとなり、他方、材やサービスを提供するメンバーは勘定がプラスになる一方で、それを使い切れなくなることが予想される。市場経済と異なり、グリーンドルには資金運用が考えられないので、LETSの取引は次第に停滞に向かうことが予想される。したがって、LETSを運営にするに当たっては、各メンバーひとり一人が積極的に材やサービスを提供する意思と能力を持っていなければならない。

(3) 日本でのLETSの試み

最近では、日本でも世田谷や山口でLETSの実験が行われているが、ここ神奈川でも、1991年2月から5月にかけて生活クラブ生協・神奈川が行った実験、神奈川バーターネットがある。

神奈川バーターネットでは、生協組合員をメンバーとして、班当番のように生協活動に伴う様々な仕事をバーターチケットを媒介にして肩代わりすることから始めて、子守などの相互扶助活動や個人的技能の交換にまでその範囲を広げることを意図していた。ただし、バーターチケットは、1時間労働あたり6ユニットという一種の労働切符であった。

生活クラブ生協・神奈川がまとめた最終報告書によると、4ヶ月という実験期間中、175名のメンバー間で220件の取引があり、実際に取引に参加した人は74名であったので、一人当たりの取引は平均3件ということになる。

取引の内容を見ると、班活動が最も多く72件、次いでリサイクルなどのイベントでの取引が66件、車の送迎や子守が31件であり、個人的技能に基づいた材やサービスの交換は、登録は104件あったものの、技能交換・講習などが11件、ワープロ打ちなどの事務手伝いが6件、情報提供・調査が2件と登録のわりには少なかった。

また、生活クラブ生協・神奈川が行ったアンケートによると、バーターネットに参加した動機としては、「頼まれたから」という回答が多く、必ずしも自主的なものではないことが窺える。また、バーターネットの仕組みについて尋ねた結果では、「難しい」が最も多く、時間を基準としたチケット制といったものにまだ慣れていないことが窺える。

しかし、バーターネットのイメージとしては、「福祉・互助システム」、「地域の人の輪を広げる」、「お金万能への批判」といったプラスイメージが多く見られた。また、どんな分野がバーターに適しているかという質問に対しては、「助け合いや福祉活動」、「生活クラブの班活動」、「リサイクル品や手作り品」、「専門的な技能」などが挙げられており、生活に関連するコミュニティの様々な活動がバーターの対象となりうることを示唆するものとなっている。

(4) LETSの意義

地域通貨の基本的な考え方は、地域の経済循環を活発にし、地域経済の相対的自立を促す手段を提供することである。もちろん、これは現在ある通貨制度を否定するものではなく、これと並立して存在しうるものである。そして、一つの情報が一瞬にして世界を駆けめぐり、大規模な資金の移動が起こり、一国の経済が危機に陥るといった情報資本主義社会にあって、こうしたものの影響を受けることのない地域通貨を創造することで、地域経済の自立を図り、私たちの生活を豊かで、ゆとりのあるものにする可能性を秘めている。

3 地域通貨の可能性

それでは、日本でLETSと同様な制度がすぐに普及し、地域に定着していくかどうかとなると、これは必ずしも期待できない。

先にも書いたようにLETSがうまく運営されていくためには、その参加者の間に積極的に財やサービスを提供していく意思と能力が求められるという一種の信頼関係が構築されている必要があり、また、参加者がこれにメリットを感じるためには多様な財やサービスが豊富に登録されていなければならないからである。

しかし、これに対して、さわやか福祉財団が1991年から実施している「ふれあい切符」は、ボランティア活動をした時間を貯蓄しておき、必要な時に自分も同様のボランティアを受けられるという制度である。そして、このようなボランティア活動の時間預託制度を設けている団体は全国に約300あると言われており、現金を媒介せずに一定の種類のサービスの交換・預託をするというLETS的な発想を受け入れる土壌は育ちつつあると言える。

ただし、LETS的な仕組みというものは先にも書いたように現金を媒介しないものであり、その活動がGNPや国民所得などの実態経済に反映するものではなく、既存のサービス業の振興には必ずしもつながるものではない。しかし、本研究の目的はサービス業の振興だけでなく、私たちの生活が多様なチャンネルからの多様なサービスの提供を通じて豊かなものになる仕組みを考察することでもあり、長引く不況の中で消費が冷え込んでいる今、現金を使わずにサービスを受けられるLETSは、従来の経済活動とは異なる、オルタナティブのひとつとして、その有効性を考慮する価値がある。

例えば、先にも書いたように、コミュニティ・ビジネスにおいては、経営のノウハウなどに通じた人材が求められているが、これからの高齢社会においては、企業を退職した高齢者の中にこうした人材がいる。彼らには自分の技術や経験を生かして社会へ貢献したいという思いがあり、ここに両者の一致を見ることができる。しかし、コミュニティ・ビジネスにおいては、彼らを雇用するだけの財政力がないことが多い。

そこで、いくつかの異なったサービスを提供するコミュニティ・ビジネスが提携し、共通の「地域通貨」を発行する。ある高齢者がAというコミュニティ・ビジネスで経理の仕事を3「時間」したとすると、その高齢者は、Aから1「時間」分のサービスを受けられるだけでなく、Aと提携しているBおよびCというコミュニティ・ビジネスからも、それぞれそのサービスを1「時間」ずつ受けることができるというような仕組みも考えられる。

第8章 生活支援型サービス業に対する行政の役割

これまで、第1章でサービス産業をとりまく経済・社会動向を概観し、第2章ではこれを踏まえてサービス産業全般にわたるマクロ的な分析を行った。そのなかで、サービス産業全般についての進展方向と課題を述べた。その中で、家計セクターと公共セクターを需要者とする分野（我々はこれを「生活支援型サービス」と呼ぶ）が、行政と家計のアウトソーシングが進まないために成長が遅れていることから、報告書後段では、特にこの「生活支援型サービス業」に的を絞って検討を加えた。第5章と第6章では「在宅介護サービス業」と「子育て支援サービス業」を事例として取り上げ、課題を抽出した。第7章では「生活支援型サービス業」の将来像として「競争と共存」の環境、地域に密着した「コミュニティ・ビジネス」の展開とコミュニティ・ビジネスを支える「インターネットメディアリー」の支援、さらには「地域通貨」の活用の可能性についても展望した。

この章では、これまで論じてきた課題を整理し、サービス産業、特に生活支援型サービス業の振興を図るための課題を大きく①競争と共存の環境づくりと、②生活支援型サービス業に対する支援の二つに大別し、その中で行政が果たすべき役割について、いわば本研究の施策提言としてまとめた。

第1節 競争と共存の環境づくりにおける行政の役割

1 行政関与のあり方の転換

生活支援型サービスは、公共サービスにかかる部分が大いだが、これまで、公共サービスにおいては、行政はそのサービス提供の中心的な存在であったが、これまで見てきたように、行政によるサービス提供は非効率的であったり、多様なニーズに対応できない硬直的な場合が多く見られた。また、行政によるサービスを補完する民間事業者については、様々な規制や指導、あるいは措置制度などの行政制度への組み込み等によって、競争原理や参入・退出の自由が奪われ、全体として“政府の失敗”と呼ばれるゆきづまりの状況を呈している。

一方で、生活支援型サービスのうちサービスとして行政が関与しない分野については、価格の問題等から需要が顕在化しなかったり、サービスの質が悪かったり、利用してみなければわからないなどの問題も見られる。こうしたことから、潜在的な需要があっても満足な供給が整わない状況がある。

そこで、生活支援型サービス業に対するこれからの行政関与のあり方について、次の方向に転換していくことが必要である。

これからの生活支援型サービスに対する行政関与のあり方

多様な主体による競争と自由な参入・退出が行われる市場原理を基本としたサービス供給市場を形成し、行政はそこでの“市場の失敗”を調整する調整者として最低限の関与をすることを原則とする。

但し、市場原理を基本とすると言っても、地域によっては人口過少で採算がとれないために民間事業者の参入が見込めない場合もあるが、このような最低限のサービスが民間事業者によっては供給されない事態に対して、行政がサービスの提供主体となることも“市場の失敗”調整としての行政の役割の一つとみなす。

2 公的サービス部門の市場開放

行政やこれに準ずる公的セクターによるサービスは、競争原理が働かないため効率性が悪いこと、昨今の自治体財政事情の悪化から公的サービスを民営化して財政支出の軽減を図ることに対する期待などから、行政サービスの外部化（行政のアウトソーシング）が期待される。しかし、同時に行政のアウトソーシングは、公的サービス部門を市場開放して民間参入部門の拡大を図るといふねらいもある。

ゴミの収集や庁舎管理、高齢者向けの福祉サービスなどは日本でも委託が当たり前のようにになっているが、アウトソーシングの先進国である米国では、公立学校や刑務所の運営といった日本では馴染みにくいものも民間委託している例もある。今後は、公共私の見直しなどを進める中で、これまで行政が担ってきた公的サービスを開放していくことが重要である。

また、行政のアウトソーシングの対象として考えられるのは、今述べた実際に市民向けのサービスを提供する部門と行政内部サービス（情報システム・総務・人事・福利厚生など）部門の2つが考えられる。後者の部門についても、新規産業創出、雇用拡大といったことを強く意識すれば、これまでの単なる民間委託を超えてアウトソーシングの道は大きく拓けよう。

民間企業向けのアウトソーシング市場は右肩上がり成長を続けている。そのノウハウが、行政の内部事務にそのまま活用できるかは疑問もあるが、新たなビジネスチャンスを提供することが、新たな発想を生み、新たな産業へと発展することが期待される。

3 公的資金投入のあり方の見直し

生活支援型サービスの分野は、すでに述べてきたように利用者の負担だけでは“業”としての成立が困難なものが多い。しかし、生活支援型サービスの受益者は利用者個人（及びその家計）だけではなく、家計セクターと公共セクターの双方であるとの観点に立脚して、サービスの対価として公共セクターによる応分の費用負担も積極的に肯定されるべきである。

しかし、措置制度における社会福祉法人に対する措置費給付のあり方は、社会福祉法人と類似のサービスを提供するそれ以外の民間事業者との間での公正な競争を阻んできた。それだけでなく、特定の事業者に対する公的資金投入は、それ以外の事業者との間での利用者による選択の自由を事実上阻害することとなり、形態的には民間事業者であっても、それが本来持っているはずの競争原理を背景とした経済性を失わせてきた面もある。

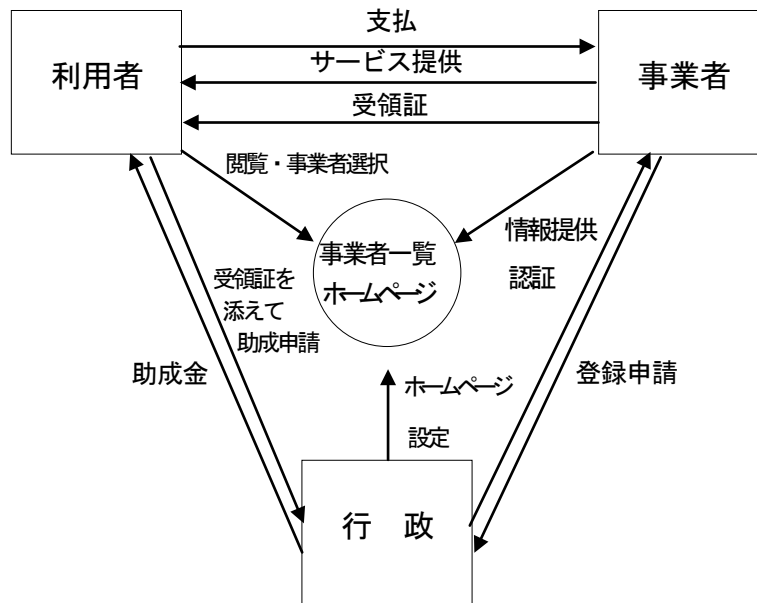
そこで、次のような方向性で公的資金投入のあり方を見直す必要がある。

これからの公的資金投入のあり方

これまでの特定事業者に対する経済的補助、事業費の措置等の公的資金投入を見直し、利用者の自由な選択と提供者による競争を損なわない利用者に対する給付中心に改める。

具体的な仕組みについては、サービスの内容や事業者の実態、それを取り巻く制度など、個々の状況に応じて個別に検討されなければならないが、ここでは、考え方のイメージ化を進めるために、その展開例を例示しておく。

図 8-1 利用者に対する給付方法の展開例



4 サービス利用に伴う消費リスクの緩和

サービス財は、利用してみなければその質がわからない、取り替え（やり直し）がきかない場合があるなどの特徴があり、利用に伴うトラブルに対する不安から消費が手控えられる要因ともなっている。そのため、生活支援サービス業を振興する上では、こうした不安要素を解消する必要がある。また、公正な競争環境という意味からも、各事業者が提供するサービスが消費者に正しく理解されるということは極めて重要である。

ただ、行政が個々の事業者のサービス内容を評価するのは、市場に対する行政の過剰な介入となる恐れがある。評価というものは、唯一無二のものではなく、様々な視点の評価があつてしかるべきである。そうした視点から、個々の事業者が提供するサービス内容の評価は、行政ではなく、サービス評価を行なう民間サービス評価機関が行なうことが望ましい。このサービス評価機関は、インターメディアリーと見なすこともできるし、一つのサービス提供事業者と見なすこともできる。こうしたサービス評価機関は複数あればなお望ましく、消費者は複数の評価機関の評価の中から、自己の責任において信用する評価を選択すればよい。もし、ある評価機関の評価が不適切であれば、消費者の信頼が失われ、やがて淘汰されることとなるだろう。

従って、行政の役割は、こうした民間評価機関を育成することであり、直接行政が携わるべきこととしては、苦情処理など、事後的なトラブルの調整に限られる。

消費リスク緩和における行政の役割

サービス事業者のサービス内容を評価する民間機関を育成し、行政が直接評価することは必要最小限にとどめる。行政が直接携わるべきことは、苦情処理などの事後的なトラブル調整の仕組みを整備することである。

第2節 生活支援型サービスを担うコミュニティ・ビジネスに対する支援

1 コミュニティ・ビジネスの社会的認知の向上

繰り返し述べてきたように、生活支援型サービスは地域に根付いた事業展開が必要であるが、こうした地域に根付いた事業展開のあり方として7章ではコミュニティ・ビジネスの考え方を紹介した。しかし、“地域（コミュニティ）の労働力、原材料、ノウハウ、技術などの地域の経営資源を利用し、地域住民が主体となって自発的に地域の問題に取り組み、ビジネスとして成立させていく”コミュニティ・ビジネスは、我が国においては未成熟な段階にあり、将来の生活支援型サービス業の一つのあり方として、その社会的認知を向上していくことが当面の課題となる。そのための施策としては、講演会、シンポジウムの開催または開催支援、インターネット、ブックレット等による活動紹介などが考えられる。

2 経営支援

(1) 資金支援

企業に対する資金融資制度については、すでに様々な制度が用意されており、ここで新規に提言するようなものではない。しかし、生活支援型サービス業の場合、製造業などと異なり担保物件が無いなど、融資条件を満たさない場合が多く、金融機関の融資や公的資金援助を受けにくい状況にあり、資金調達は容易でない。公的資金の融資条件緩和なども考えられないではないが、不況の下、地方財政が逼迫している中で自治体としても貸し倒れのリスクを増すことは難しいほか、そもそも生活支援型サービス業に対して格別に優遇することは社会的なコンセンサスも得にくい。そうした中で、7章では融資条件に社会性や公共性といった要素を加味する必要があると述べた。社会性や公共性と例として、例えば、地域が切実に必要とするサービスを地域住民有志が出資して立ち上げようとするコミュニティ・ビジネスは、住民自治としての性格を持つ。この事業が公共性を持つものであることが社会的に認められれば、行政がこの事業に対して資金的な支援を行なうことについてもコンセンサスが得られるだろう。コミュニティ・ビジネスは、我が国においてはまだ緒についた段階であり、その事業が地域に定着し、社会的にも認知され、行政が直接的に資金援助することに対して社会的に認知されるにはなお時間を要するものと思われるが、ここではコミュニティ・ビジネスに対する公的資金支援に対する社会的コンセンサスが得られた時点での一手法について提言しておく。

一般的に新規に立ち上げようとするコミュニティ・ビジネスは零細で、それらに対する融資の適否を県レベルで把握することには限界がある。そこで、資金支援型のインターメディアリー（市民バンクやWCBなど。各地域を事業エリアとする信用組合も資金支援型インターメディアリーとして期待できる。）を媒介とする2ステップローンを提案する。行政は一括して資金支援型インターメディアリーに公的融資資金を託し、そこが持っている情報やノウハウを活かして融資先の選定、配分を行なうというものである。この方法によって、柔軟かつ適切な融資が期待されるとともに、それ自身コミュニティ・ビジネスである資金支援型のインターメディアリーを育成することにもつながると考えられる。

(2) 開業拠点の提供

神奈川県は、先端ベンチャー企業インキュベートとしてKSP（かながわサイエンスパーク）を整備して先駆的に開業の拠点を提供してきた。最近では、SOHOが一つのブームとなっており、各地の自治体でもそうした起業家に貸しオフィスを提供するようになってきた。生活支援型サービス業の場合は必ずしも立派なオフィスを必要とするとは限らない。県内には、不況の下にあって空き店舗や企業の遊休施設が多くあ

り、人口構成の変化などから行政の空き施設も発生している。これらの空き店舗や企業の遊休施設を行政が借上げ、あるいは行政の空き施設の活用して事業拠点として時限的に提供することも生活支援型サービス業の開業支援策として提案したい。

3 人材育成

(1) 研修機能の外部化

コミュニティ・ビジネスでは人材育成まで手が回らない状況にあることは7章で述べたが、コミュニティ・ビジネスに限らず生活支援型サービスは一般に労働集約型が多いため、賃金等の条件が厳しいところが多く、また女性や高齢者などのパートタイム労働者も多く、人材の流動性が高いことが特色となっている。

終身雇用の見直しが趨勢になりつつあるが、こうした流れの中で、企業は潜在力の高い新人を採用して社内で研修等を行なって人材育成することをやめて、実務能力を身に付けた即戦力の人材を採用する方向に転換しつつあると言われている。本来、労働集約型の生活支援型サービス業では人的資源の資質がサービス内容に直接関わるため研修は極めて重要であるが、雇用の流動性の高さゆえにせつかく研修をして従業員の資質を高めても投資の成果を回収することができず、社内の人材育成に対するインセンティブが働きにくい。

そこで、人材育成の場を企業外に求める必要がある。介護保険市場関連ではケアマネージャー養成講座などが人材育成サービス業としてビジネスとして成立し始めているが、このような生活支援を直接行なうサービス業と人材育成サービス業が分化していくことは市場原理に基づく一つの方向性だろう。しかし、全ての分野でこのような市場原理による新たな展開が期待できるわけではない。例えば、ケア・マネージャーは資格と結びついていることが事業成立の鍵となっているが、このような研修受講に対するインセンティブの働きにくい研修内容については、受講料に対する助成などの促進策が必要である。また、民間事業者による研修サービス提供が期待できない内容については、行政による研修講座等の開講も必要である。

(2) 起業者等の育成

起業者に対する講座の開講やコンサルティングなどは、すでに取り組みされているが、生活支援型サービスの場合、必ずしも企業形態を採るものばかりではなく、ワーカーズ・コレクティブをはじめ、様々な形態があるが、これらについても地域の需要に応じて継続的な活動を展開していく上では経営の理論や会計のやり方などの企業マネジメントに関する知識は重要な要素となってくるだろう。そうした意味から、NPO向けの講座に企業マネジメント関係の内容を充実させたり、逆に起業者向けの講座にコミュニティ・ビジネスの視点を採りいれたりする、さらには民間企業向けの講習会や研修会の参加資格を緩和してコミュニティ・ビジネス起業者を養成していくことなどが必要である。

また、地域にある様々な課題を発見し、その解決のために様々な人的資源を連携させ、コミュニティ・ビジネスとして立ち上げていく方向に誘導するファシリテーターを育成することも必要である。

4 交流と出会いの場の確保

(1) 人材の交流

今後、企業を退職した高齢者が増加が予想される中で、彼らの持つ様々な経験や技術を地域の中で活かしていくことが今後の大きな課題である。特に、今後、コミュニティ・ビジネスを展開していく上で彼らの参画は不可欠だろう。そのためには、彼らをはじめ地域の人的資源を情報化し、コミュニティ・ビジネス側の求人とのマッチングすることが必要であり、当面はこの機能を行政が担うことも検討していく必要がある。

(2) 事業活動上の交流

生活支援型サービス業の場合、事業規模は一般に小規模であるため、サービスを利用する消費者にとっては、それらの事業者が必ずしも身近にあるとは限らず、利用上の不便を感じるようになる。これは、小規模事業者だけでなく、かなりの事業規模を持つ事業者のサービスについても多かれ少なかれ言えることである。例えば、「けんぽく生協」は「くらし助け合いの会ゆいま〜る¹」を設立して産前・産後の手伝いなどの家事支援を行なっている。これは原則として会員を対象としたサービスであるが、会員以外の要望にも応じている。同様のサービスは他の生協でも行なっているが、料金体系等に違いがある。サービスを利用したいと思う人は利用会員となり、コーディネーターが活動会員を紹介することになるが、利用会員（となる人）の近くに活動会員がいない場合はサービスを提供できない。こうした場合、同会では他の生協のサービスを紹介することもあるというが、利用者にとっては組合間でサービスの相互乗り入れがあれば、もっと利用しやすいものとなるだろう。ヒアリングした際に事務局の方は、「本当はそうできればと考えているが、組合同士ではなかなか話はまとまらない。県が仲立ちをしてくれればそうしたネットワークもできるかもしれない」と語っていた。この事業活動上のネットワークづくりは、勿論事業者同士自主的に進められる場合も多いと思われるが、第三者の働きを必要とする場合があるのも事実であり、行政もコーディネート役の一端を担う必要もあるだろう。

事業者間のネットワークについては、利用の便宜やサービスの付加価値を高めるだけでなく、情報交換をはじめとする様々な理由からも必要とされている。事業者間の出会いや交流の場を設けることで新たなビジネス、商談の成立する可能性もある。このような場を提供していくことも当面の行政の役割であろう。

4 インターメディアリーへの支援と連携

これまで、生活支援型サービス業とその一つのあり方としてのコミュニティ・ビジネスに対する支援について述べてきたが、これらの支援策は行政が直接行なうのではなく、民間でそのような機能を担う組織があれば、最も望ましい。7章ではこのような機能の担い手としてインターメディアリーを紹介した。1から4では、インターメディアリーが未成熟な現段階において、行政が肩代わりして行う必要がある支援として述べてきた。

地域に密着した生活支援型サービス業を振興していくため、こうした機能を担うインターメディアリーを将来的に育成していくことを、これから行政が取り組んでいく方向性として提言したい。その手順としては、行政による支援を行政主導型のインターメディアリーに切り替え、さらに民間型へと発展させたり、民間主導によるインターメディアリーの活動を支援するなどが考えられる。

¹ 名称は、近々に変更の予定。

主な参考文献

第1章

金森久雄・土志田征一編「景気の読み方」1991年 有斐閣
経済企画庁「平成9年版国民経済白書」1997年
経済企画庁「平成10年版国民経済白書」1998年

第2章

神奈川県商工部「神奈川のサービス業（対個人サービス業編）」1991年
神奈川県商工部・(財)神奈川経済研究所「神奈川のサービス業（対事業所サービス業編）」1988年
通商産業省産業政策局編「21世紀の産業構造」1994年 (財)通商産業調査会
田中 滋監修・野村 清著「サービス産業の発想と戦略—モノからサービス経済へ—（改訂版）」1996年 電通
総務庁統計局監修・(財)日本統計協会編集「統計で見る日本のサービス業」1997年
大蔵省関東財務局・ニッセイ基礎研究所「首都圏における産業のサービスの進歩と雇用の関係について」1997年
井原哲夫「サービス・エコノミー」1992年 東洋経済新報社
鈴木正俊「経済予測」1995年 岩波新書
長田 浩「サービス経済論体系」1989年 新評論
鶴田俊正編「成熟社会のサービス産業」1982年 有斐閣
経済企画庁編「空洞化の克服をめざす地域経済—地域経済レポート'96—」1996年
飯盛信男「規制緩和とサービス産業」1998年 新日本出版社
永峰幸三郎「神奈川県における福祉サービスと公共事業の経済波及効果の比較」1999年 神奈川県自治総合研究センター
日本興業銀行調査部編「日本産業読本（第7版）」1997年 東洋経済新報社

第3章

(社)ニュービジネス協議会「アウトソーシング産業の育成に関する調査研究報告書」1997年
牧野 昇「図解アウトソーシング早わかり」1998年 PHP 研究所
高寄昇三「地方自治の行政学」1998年 勁草書房
今村都南雄編著「公共サービスと民間委託」1997年 敬文堂
行政改革委員会「行政関与の在り方に関する基準」1996年
小島重喜「外部委託—論議の推移と現況」ジュリストNo.814 1984年 有斐閣
日経産業消費研究所「日経地域情報 97.10.6 No.280」
通産省「経済構造の変化と創造のためのプログラム」
自治省行政局「地方公共団体の外部委託の状況」1999年
日経シニアビジネス編集部「自治体高齢者在宅サービスの民間委託の現状」日経シニアビジネス 98.7/6,7/20,8/3号
(社)NACS 東日本支部生活設計研究会編「利用者の立場から見た高齢者在宅福祉サービスの実態と地域比較」1995年 日本法令
江口清三郎「直営・委託論争の新展開」松下圭一編「自治体の先端行政 現場からの政策開発」1986年 学陽書房
地方自治経営学会「公・民のコスト比較」1984年
地方自治経営学会「地方行革への手引き・公立と民間とのコスト比較」1995年
寄本勝美「自治の現場と『参加』 住民協働の地方自治」1989年 学陽書房
通産省「産業構造審議会総合部会基本問題小委員会報告」1995年

第4章

(株)生活科学研究所「家庭支援サービス業に関する調査研究」委託調査報告書 1994年
(株)生活科学研究所「家庭支援分野におけるニュービジネスに関する調査研究報告書」1995年
横浜市企画局少子・高齢化社会対策室「少子社会政策課題調査報告書」1997年
家庭総合研究会編「昭和・平成家庭史年表1926→1995」1997年 河出書房新社
通商産業省「サービス利用者（個人）アンケート」
経済企画庁調査局「平成10年9月実施 第66回四半期調査報告書 消費動向調査」1998年
国民生活センター「第28回国民生活動向調査—家事と家事関連サービス—」1998年
国民生活センター「ハウスクリーニングサービスの実状と比較」1998年

神奈川県県民部女性政策室「神奈川県女性問題協議会第1 専門部会報告書 家族の変容と女性問題」
大橋照枝「未婚化の社会学」1993年 日本放送出版協会
山田昌弘「近代化族のゆくえ」1994年 新曜社
今井光映・山口久子編「生活の学としての家政学」1991年 有斐閣
神奈川県労働部労政課「かながわの賃金事情—神奈川県賃金調査結果報告書（初任給・平均賃金・労働時間）」1999年
神奈川県労働部労政課「平成10年版 かながわの労働 神奈川県労働白書 1998」1998年
労働省「パートタイム労働に係る調査研究会報告書」1997年
労働大臣官房政策調査部「パートタイマーの実態（平成9年）」1997年
旭化成(株)共働き家族研究所「家事のゆくえ調査報告書〜外部サービスの利用と家庭処理の比較を通して〜」1995年
旭化成(株)共働き家族研究所「DEWKS net デュークスネット VOL.31」1995年
神奈川県県民部女性政策室「男女共同社会に関するアンケート調査」1995年
経済企画庁経済研究所国民経済計算部「1996年の無償労働の貨幣評価」のポイント1998年

第5章

大守 隆 他「介護の経済学」1998年 東洋経済新報社
(財)さわやか福祉財団監修・(社)長寿社会文化協会編集「NPOが描く福祉地図」1998年 ぎょうせい
国民生活センター「ホームヘルプサービスと消費者問題」1998年
大阪府立産業開発研究所「大阪経済白書 期待される新産業分野 平成10年版」1998年
日興リサーチセンター「日興リサーチセンター投資月報」1998年11月号 1998年
横浜市「福祉関連サービス産業動向調査報告書」1998年
(財)さわやか福祉財団「『在宅福祉サービス』団体新設・運営マニュアル—市民互助型団体編—」1997年
大谷 強「欧米における福祉事業の現状と問題点」1998年
(株)ニッセイ基礎研究所「21世紀社会保障改革に向けた視点」1998年

第6章

厚生省児童福祉局編 保育問題検討会報告書「利用しやすい保育所を目指して」1994年
厚生省「平成10年版厚生白書」1998年
日本総合愛育研究所・子ども家庭サービス教育・研究ネットワーク編「別冊 [発達] 子ども家庭施策の動向」1996年
神奈川県かながわ婦人総合センター「女性の子育て事情」
日経ホーム出版社「子育てしながら働くための本」1994年
東京市政調査会「都市問題（第85巻第6号）特集 保育所制度」1994年
地方自治経営学会「地方行革への手引 公立と民間とのコスト比較」1995年
(社)ニュービジネス協議会・(社)ニュービジネス研究所編「行政サービス・ビジネス ニュービジネス白書1998年版」1997年

第7章

(株)ヒューマン・ルネッサンス研究所「日本的インターメディアリーの研究報告書」1997年
細内信孝・村山浩一郎「英国における住民主導の地域経営」1998年 コミュニティ・ビジネス・ネットワークすみだ分室
平成8年度兵庫県政策課題研究グループ「コミュニティ・ビジネスの振興方策について」1997年
(財)ハウジングアンドコミュニティ財団「NPO教書」1997年 風土社
室田武・多田田政弘・植田教編著「循環の経済学」1995年 学陽書房
加藤敏春「エコマネー」1998年 日本経済評論社
早稲田いのちのまちづくり実行委員会「ゼロエミッションからのまちづくり」1998年 日報
世古一穂「市民参加のデザイン」1999年 ぎょうせい
(財)さわやか福祉財団監修・(社)長寿社会文化協会編「NPOが描く福祉地図」1998年 ぎょうせい
多摩大学総合研究所・ヒューマン・ルネッサンス研究所「21世紀を拓くコミュニティ・ビジネス」1998年

