

介護保険制度下の高齢者ケア

— 営利と非営利の境界をめぐって —

東洋大学教授

須田 木綿子



すだ・ゆうこ

1960年東京生まれ。明治学院大学社会福祉学科卒業。東京大学医学系研究科保健学専攻。保健学博士。東京都老人総合研究所勤務を経て渡米。米国ミズーリ州ワシントン大学ポストドクトラルフェロー、同州セントルイス大学にアドジャンクトプロフェッサーとして勤務しつつ、同市内のNPOの運営に従事。2001年より東洋大学社会学部社会福祉学科に勤務。主な著書・共著に、『素顔のアメリカNPO：貧困と

向き合った8年間』（青木書店、2001）、「アメリカNPO制度の光と陰」住居広士編訳『アメリカ社会保障制度の光と陰』（大学教育出版、2004）、Devolution and privatization proceeded and centralized system maintained: a twisted reality faced by Japanese nonprofit organizations (NVSQ, 35 (3): 430-452, 2006) など。

はじめに

多くの国においてNPO（Not-for-profit organizations、民間非営利組織）は、高齢者ケアの担い手として中心的な役割を果たして来ました。この場合のNPOには、わが国で言うところのいわゆるNPO法人のみでなく、その他の公益法人も含まれます。先進諸国を通じて進行している公的サービスの民営化は、そのような高齢者支援の担い手役を営利組織にも拡大するものであり、わが国の介護保険制度もその一例です。

本稿では、いまだに混乱が続くNPOの定義について本稿の立場を明らかにした後、介護保険制度という新しい高齢者ケアの枠組みの中で、NPOと営利組織の境界がどのように変化しつつあるのかについて、最近実施した調査の結果をもとに論じたいと思います。

「NPO」の定義について

筆者は、米国との比較においてNPOを検討してきました。米国のNPOとほぼ対応関係にある我が国のNPOとしては、いわゆる広義の公益法人、すなわち、財団・社団、宗教法人、学校法人、社会福祉法人、医療法人、NPO法人があげられます。この中でも、高齢者ケアの領域で主要な役割を果たしてきたのは、社会福祉法人と一部の医療法人です。ただし社会福祉協議会は社会福祉法人格を持ってい

ますが、設立が法律で行政に義務付けられている点で民間組織とはみなしがたく、NPOからは除外されます。

我が国では、「NPO」即ちNPO法人（特定非営利活動法人）と定義される場合が多くなっています。この背景には、1990年代に中小規模の市民組織をNPO法人として制度化しようとする運動が活性化し、それとの密接な関わりにおいてNPO概念が国内に紹介されたという、我が国固有の経緯があります。しかし、これをそのまま学術的な議論に持ち込むことは、無用の混乱や誤解を招くものです。

たとえば、社会福祉法人は行政機構に組み込まれるようにして機能してきたことから、民間組織としては認めがたく、したがってNPOに含めるのは妥当ではないという議論があります。しかし、社会福祉法人がそのような状況におかれた背景には、終戦直後の民間の疲弊や、いわゆる福祉国家体制の文脈で我が国の公的サービスが整備されて来た経緯などが関わっています。そしてそのような中で、社会福祉法人が民間組織としてのアイデンティティをいかに維持し、行政と対等な関係を構築していくかについては、長年にわたって議論が交わされてきました。さらに米国のNPOの中にも、行政と緊密な関係にあるものは少なくないこと等を考慮すると、社会福祉法人の民間性を否定することは、妥当とは思われません。

医療法人についても、その多くが洗練された経営手法を採用していることから、営利組織と見なすべきとする意見があります。しかし本稿はむしろ、そのようなNPOの営利的志向性の増加といった現象

を通じて、NPO固有の役割や営利組織との関係性が変容しつつあることを議論しようとしています。NPOの理念型（あるべき姿）のようなものを念頭において、既存の組織の民間性や非営利性を判断する議論とは、立場を異にしています。

介護保険制度下のNPOと営利組織

欧米を中心に蓄積された先行研究では、公的対人サービスが民営化されてNPOと営利組織が同じようなサービス提供活動に従事すると、両組織間の競争が激化することが指摘されています。行政からNPOへの補助金も減少し、このような環境で生き残るための戦略として、NPOは、富裕層にターゲットを移して事業収入を拡大するなど、営利組織的な手法を積極的に取り入れています。これと反比例するように、貧困者支援等の収益に結びつきにくい事業は減少傾向にあり、総じて、NPOと営利組織の差異は見えにくくなっています。これを、NPOと営利組織の商業的同質化（commercial isomorphism）といいます。

筆者らは、介護保険制度下でも同様の現象が観察されるのかどうかを検討するために、東京東部のA区と西部のB区の介護保険指定事業者全数を対象に調査を実施し、294事業者中210事業者（71.4%）から有効回答を得ました（Suda, Kiguchi, Takagi, Toyoda, and Chinone, 2007）。なおこの調査では便宜的に、生協も「NPO」に含めています。ちなみに、両区をあわせた法人格別の事業者の分布は、株式会社が45.7%、有限会社（*）が20.7%、NPOが

33.7%で、この分布についてA区とB区の間に大きな差はありませんでした。

事業者の志向性を検討したところ、A区の株式会社は、標準化された商品として介護保険サービスを提供し、サービスの質の維持・向上に努める傾向が強い様子が見られました。これに対してNPOと有限会社は、収益の追及を一義的な目的とせず、サービス利用者から料金を徴収することを極力避けて、職員の給与削減によって経費を抑制することに努めていました。しかし、事業者のパフォーマンスを、収支バランス（経営状態が赤字であるか黒字であるか）、サービス利用者の数から見たマーケットシェア、そしてサービス利用者の平均要介護度について比較したところ、株式会社、有限会社、NPOの間に有意な差は認められませんでした。

A区は、東京都の中でも住民の所得水準が他区と比べて低い地域です。とりわけ高齢者の経済的な負担を憂慮する介護保険課は、区内の事業者に対して、収益のためではなく「地域福祉の担い手として活動してほしい」と促していました。これを受けて事業者は、「法定介護保険サービス以外の有料サービスの提供は極力控えて、利用者に無用な経済的負担をかけないようにしている」「現在徴収している食費では材料費を賄えなくなっているが、利用者への経済的負担を考慮して値上げをせず、食費の赤字分は事業所が持ち出している」等の対応に努めていました。このようにA区では、営利組織とNPOのいずれもが効率性や収益よりも規範の遵守に努め、両者が大差無い行動をとることによって差異が曖昧になっているといえ、これを制度・規範による同質化

(institutional isomorphism) といいます。

いっぽう富裕な住民が多く住むB区では、事業者の志向性はA区とほぼ同様の結果が得られましたが、パフォーマンスは大きく異なっていました。すなわち、B区の株式会社は、平均要介護度の低い利用者を中心にサービスを提供して経済効率性を高め、最も良好な収支バランスを実現していました。いっぽうNPOと有限会社は、要介護度の高い利用者を受け入れ、また有限会社には赤字の事業所が多くなっていました。

B区の介護保険課は株式会社の受け入れに前向きで、B区自身も大手株式会社と共同で入所施設建設に取り組み、有料老人ホームの参入も規制していません。B区の高齢者の間には、「お金はいくらでも出すので良いサービスを受けたい」という声が高く、法定介護保険サービス以外の有料サービスの導入を後押しする結果となっています。このような環境の中で、B区の株式会社は株式会社らしく行動し、営利組織とNPOの差異も保たれているようでした。

なお、両区を通じて、有限会社がNPOと類似した言動を示していたのは興味深いところです。これについて今回の聞き取り調査では、高齢者の支援を主たる目的として収益は二の次とする中・小の組織が、法人格の取得の容易さと行政による規制の少なさから、便宜的に有限会社の人格を選択していた様子が見られました。つまり、もともとNPO的な動機で組織された有限会社が少なくなく、そのこともNPOとの境界を曖昧にする要因となっていました。

介護保険制度下の「民営化」の 日本の特徴と課題

以上の調査結果から推察されるのは、以下のよう
な事柄です。

欧米での経験と同様に、介護保険制度下において
も、営利の事業者とNPOの差異は曖昧になりつつ
ある様子が観察されました。しかし欧米では、NPO
が営利組織的要素を強めることによる商業的同質化
が進行するのに対して、介護保険制度下では、営利
組織がNPO的な行動を取ることによる同質化が観
察されました。そしてこの様な動向の背景には自治
体の影響力の大きさが指摘され、これもまた我が国
の公的対人サービス領域における民営化の特徴と思
われます。同時に、このような同質化はいずれの地
域でも進行しているのではなく、住民の所得水準が
高い地域では、株式会社とNPOの差異は維持され
ていました。住民に購買力がある場合には、営利組
織は商業的活動を強化し、収益を得ることができま
す。いっぽうNPOは、介護保険制度によって最低
限の収入を確保しつつ、NPO独自の志向性や役割
を維持し得ていると思われま。

以上の結果をいかに評価するかについては、慎重
な議論が必要です。住民の所得水準が低い地域で過
度の商業主義が抑制されているのは、妥当にも思わ
れます。しかしそれは同時に、事業所収入の伸び悩
みにもつながりかねず、その結果として職員の待遇
も改善されることなく、「安かろう、悪かろう」の
サービスに陥る可能性が危惧されます。また、この

ように行政の影響力が強い中で、民間の自律性をど
う確保するのも重要な論点であろうと思われま
す。いっぽう住民の所得に余裕がある地域では、
NPOと株式会社が役割を分担して異なるニーズに
対応できているようです。しかしこのことは、ター
ゲットとするサービス利用者の経済力に応じて、事
業者間にも格差が生じつつあることを示唆している
ようにも思われます。また、介護報酬がこれ以上切
り下げられたり規制が強化されるなどによって、
NPOが現状の役割を維持することは困難と感じる
ようになれば、このような地域のNPOの間には商
業化が進む可能性もあり、今後の動向が気になる
ところです。

高齢者ケアのような対人サービスは、組織を通じ
て提供されます。介護保険制度の導入によって、こ
れらのケアを提供する組織にどのような変容がもた
らされるのか、ひいてはそのことがケアのあり方に
どのように影響するかは極めて重要な課題です。筆
者らの取り組みも緒についたばかりです。本稿を機
会に、皆様からご意見・ご指導をいただければ幸い
です。

【引用文献】

Suda, Y., Kiguchi, E., Takagi, H., Toyoda, J., and Chinone, R. (2007) Two Different Stories of Boundary Change between Nonprofit and For-Profit Service Providers Operating under the Long-Term Care Insurance System in Japan. 2007 ARNOVA Conference, Atlanta, USA.

*2006年に有限会社の制度は廃止されましたが、本稿の調
査対象者はそれ以前に設立されており、有限会社も存在
していました。