

# 生活支援サービス提供組織の運営コストに関する予備的考察

杉岡直人 大原昌明 畠山明子

Naoto SUGIOKA Masaaki OHARA Akiko HATAKEYAMA

## 目次

1. 問題の所在
  2. 本稿の目的
  3. 生活支援サービス提供組織の系譜
  4. サービス提供組織の問題点
  5. サービス提供組織のコストの捉え方
  6. 事例による分析と考察
  7. 結論
- 注  
参考文献

## [Abstract]

### Management Costs of Organizing Domiciliary Services for the Elderly

Due to the revision of the Long-term Care Insurance System planned for 2015, it is anticipated that in the case of elderly people with light-care needs, Domiciliary Services will be changed into community-supported care projects by the end of 2017. As a result, local governments as the insurer of the Long-term Care Insurance System will increasingly be required to organize services to meet the needs of the elderly. In this paper, we criticize related research papers which look only at the lack of funds for organizing services under the present system. We try to examine these problems from the viewpoint of management costs. According to a preliminary case study of a NPO, it was found to be difficult to support these activities only by securing service users. It is important to organize a system in which both service users and service workers are in the same local area.

## 1. 問題の所在

介護保険制度における要支援高齢者の予防給付のうち訪問介護と通所介護が2017年度末までに地域支援事業に移行されることになり、各保険者において生活支援サービスの提供体制の整備が必要とされている。社会保障審議会介護保険部会における「介護保険制度の見直しに関する意見」(2013年12月20日)の中で「市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要であり、『地域の手力』

が再び問われている」とされており、「サービス提供体制の見直し」と「費用負担の見直し」が課題とされている。

この報告書における「生活支援サービスの充実・強化」に関する記述では、さらに「単身や夫婦のみの高齢者世帯、認知症の高齢者が増加する中、高齢者が地域で生活を継続するためには、多様な生活支援ニーズがあり、多様なサービスを地域で整備していくことが求められる」と展開されている。核心となるのは、要介護者に限らず、要支援者、自立高齢者の見守りやニーズの解消のために「市

キーワード：生活支援の考え方、生活支援サービス、非営利活動、運営コスト

Key words: Concept of Domiciliary Services, Domiciliary Services, Non-profit Activities, Management Costs

町村が中心となって、NPO、民間企業、協同組合、ボランティア、社会福祉法人等の生活支援サービスを担う事業主体の支援体制の充実・強化を図ることが必要である。具体的には、高齢者等がサービスの担い手となるよう養成し、支援を必要とする高齢者の支援の場につなげ、生活支援サービスを行う事業主体間のネットワークを構築することや、地域のニーズと地域資源のマッチングなどを行うコーディネーターの配置や協議体の設置等について、地域支援事業の包括的支援事業に位置づけて取組を進めることが必要である。これらを通じ、高齢者の中には事業の担い手となる者も現れ、高齢者が社会的役割を持つことにより、生きがいや介護予防にもつながることが期待される」(括弧内傍点引用者)と明記されており、地域ごとに展開される生活支援サービスのネットワークの中に高齢住民らの社会参加の場や機会の拡大が想定されている。

ここでいう生活支援とは、「市民の主体性に基づき運営される、地域の要援助者の個別の生活ニーズに応える仕組み。公的サービスに比べ柔軟な基準・方法で運用されるが、一方、他の市民の地域福祉活動に比べ、個別支援を安定的・継続的に行うためよりシステム化されたもの」(全国社会福祉協議会 2010:9)と定義されているように、近隣住民同士の自然な助け合いや支え合い、社会福祉協議会を中心として組織的に展開される小地域ネットワーク活動やふれあい・いきいきサロン、公的サービスとは性質が異なるものを意味している。上野谷(2010:2)は、生活支援サービスについて、①市民の主体性で運営、②要援助者の個別の生活ニーズに応える仕組み、③公的サービスに比べ柔軟な基準・方法での運用、④個別支援を安定的・継続的に行うためのシステム化という特徴を持つことを指摘している。

福祉サービスの提供について、古くは公私

分担論の中で国家(政府セクター)と民間団体等(民間セクター)の役割は別個のものであるとした平行棒理論や民間団体等は自主的かつ創意的な活動を公的部門に先駆けて展開するという繰り出し梯子理論を経て、現在では、福祉サービス提供組織の多元化(福祉ミックス、混合経済)に関する議論に移行している。

福祉多元化主義のもとでは、従来の福祉提供組織である行政、社会福祉法人のほか、民間の営利企業やNPO、生活協同組合、農業協同組合、ワーカーズコレクティブなどの地域住民の自発的意思に基づく組織が構成員として加わる。経済市場を通じて福祉サービスを提供する株式会社などの民間企業のサービスの価格や利用料は市場における需要と供給のバランスによって決定されるため、市場をめぐるさまざまな環境に影響され、企業の倒産などでサービスを提供できなくなる場合も考えられる。福祉サービスは基本的に対人関係に基づくサービスであることから企業が売り出す商品のように大量生産・大量販売によるコストの削減は難しく、公的サービスとして行政や社会福祉法人が提供するよりも民間サービスにまかせると高くなるといえる。

一方、住民参加型サービス等のサービスの利用と提供は契約にもとづいており、原則として会員に限定されている。サービス利用は有料で、サービス提供者である協力会員は一定の報酬を受け取る(和気 2007)。上述したように今後は要支援高齢者の予防給付が市町村運営型の生活支援サービスへ移行することになるため、行政はサービス事業者に丸投げするのではなく、要支援者の生活を支える役割が求められる。

人々の福祉ニーズに対応する社会福祉法人や医療法人(社会医療法人)、公益法人、NPO法人、協同組合などの非営利団体が提供する生活支援サービスは、介護報酬単価や利用料の上限が国(厚生労働省等)によって

設定されている事業とは異なり、個々に独自の報酬体系を設定しているが、事業の採算性を含めて継続的な事業展開を可能とする戦略が課題となる。

## 2. 本稿の目的

本稿は、事例を用いて生活支援サービスを提供している非営利組織および団体の運営コストの課題を明らかにし、生活支援サービス提供にかかるコストと負担について分析する枠組みを考察することを目的とする。

## 3. 生活支援サービス提供組織の系譜

生活支援の始まりは、支援を必要とする人々を対象として生活上の様々な課題を解決、緩和する民間の活動家らによる社会事業にみることができる。これらは後に公的サービスによる保障へと移行していった。しかし、1980年代以降の経済低調がもたらした公的サービスの縮小に伴い、家族や近隣住民、ボランティア相互の支え合い（共助）やサービス産業における多様な主体の参入が奨励され、改めて民間の活力が注目されるようになったのである（杉岡 1994）。

以上の系譜に関しては、高齢者福祉分野で、1963年に老人福祉法に老人家庭奉仕員制度（のちのホームヘルプサービス）が位置づけられ、1970年代後半には施設収容主義から在宅福祉対策として、ショートステイ、デイサービスが開始された。このホームヘルプサービスとともに、先行する背景として在宅福祉関連のサービスメニューの充実が進んだことをおさえてはならない。さらに、全国社会福祉協議会では在宅福祉サービス研究委員会を設置し、配食サービスやホームヘルプ活動などの事業を展開する『在宅福祉サービスの戦略』（1979年）を発表して基盤整備を進めていた。

このような動きの中、大都市を中心に「共同体的な機能の減退に伴って生じたさまざまな問題を目の当たりにした人々は、それへの対応の必要性を強く感じ、そのために自主的な行動をすでに起こしていた。その多くは、一人や数人の自発的な援助活動から立ち上がった小規模なボランティア団体」（田中 2013：76）であり、他方において「無理なく事業が継続していくための効果的な仕組みをもち、一定の対価を受け取る」（小寺 2007：48）住民参加型在宅福祉サービスが登場したのである。

1987年に全国社会福祉協議会は住民参加型在宅福祉サービスの活動の推進を開始する。これは、地域での暮らしを支える制度にとらわれない地域住民主体の支えあい活動として、会員制（サービスの利用者、提供者ともに団体の会員）、有償制（サービスは非営利かつ有償で提供される）とし、住民互助型、社協運営型、生協型、農協型、ワーカーズコレクティブ型など多様な運営主体による活動が展開されている（住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会 2014）。活動団体数をみると1987年度は138団体であったものが、2012年度末には2016団体になり、介護保険制度がスタートした2000年以降は2000団体前後で推移している。

活動内容についてみると、「家事援助」83.2%、「外出援助」73.4%、「話し相手」68.7%が多い。介護保険や障害福祉サービスなどの公的なサービスメニューでは対応が難しいサービスで最も多いものは「話し相手」94.3%、次いで「家事援助」93%、「外出援助」84.2%となっており、この他、「食事（配食）」69.7%、「車による移送サービス」66.4%、「サロン活動」63.4%、「財産管理・保全サービス」19.4%などもみられる（全国社会福祉協議会 2011）。

これらの活動に加えて阪神大震災の後、市民活動やボランティアに対する支援の必要性

から1998年には特定非営利活動促進法が施行されたことにより、NPOの法人格を取得して活動する団体が増加し、より幅広いニーズにこたえる生活支援型のニッチサービスが提供されるようになる(山崎 2001)。NPOは、「公的サービスに先駆けて、あるいは公的サービスでは対応できない部分に取り組み、公的負担で行うべきだと認められたサービスは行政に任せて、さらに新たなニーズに取り組む」ことが求められている。加えて、公的サービスに対して地域のニーズの実態に基づく意見や要望を伝え、「公的機関、行政と共同して、地域の住民が暮らしやすくする役割を担う」ものとなっている(小寺 2007:48)。内閣府によると、NPO 認証団体数は現在48,611(2013年12月末)、活動分野は「保健、医療又は福祉の増進」57.2%、「まちづくりの推進」39.7%、「子どもの健全育成」38.3%(内閣府 2013)となっており、少なくとも団体の約半数は何らかの生活支援サービスに関わっていると想定される。

#### 4. サービス提供組織の問題点

これまでの研究では、運営資金獲得の問題、援助会員といわれるサービス提供者の確保と彼らの負担、利用会員と援助会員のマッチングなど、実際的なサービス提供上の資金と人材不足の問題が指摘されてきた(眞鍋 2002; 中村 2009; 金川ら 2011)。

介護保険制度の施行後は指定サービス事業者として認定を受けることで保険内サービスに加え、保険外でおこなわれる「上乘せ・横出し」のサービス提供をおこなう団体もみられるようになった。妻鹿(2010:128)は、住民参加型サービスの利用をめぐって、同居家族がいるために介護保険適用とならないケースが増えたことに関連して、団体の事務負担が増え、担い手、運営資金不足の問題が浮き彫りとなってきたことを指摘してい

る。そこでは、介護保険と同じようなサービスでもかなり高額な価格であるために経済的な理由でサービスを利用したくてもできない利用者層が多いことが示されている(中村 2009; 妻鹿 2010)。

生活支援サービス提供事業者は、介護保険事業や障害福祉サービス事業に参入することによって安定的な事業収入を得ることが可能になったが<sup>(1)</sup>、その反面、非営利団体として住民の支え合いのもとで展開してきたこれまでの公的サービスの対象となりにくい人たちへのサービス提供や公的サービスの補完的役割を果たす活動のあり方が問われるようになった(中村 2009; 妻鹿 2010; 金川ら 2012 など)。

また、地域の中にすでに存在する団体や機関との連携が十分ではないことも指摘されている。NPOの場合、「担い手が『古い公共』の強固な人的基盤から切れているため、地域にとってはなかなか信用されない」(田中 2013:77) 一面もあるという。「『古い公共』の担い手はこれまで、社会の変化に対応して積極的に組織の方針や運営を柔軟に変え、新しい人々を巻き込んでいくような行動をほとんど起こしてこなかった。その結果、『古い公共』の担い手は同じ顔ぶれのまま高齢化し、逆にNPOなどの『新しい公共』の担い手は、歴史的に連続した人的基盤を欠いた所から出発せざるを得ない状況となっている」(田中 2013:80) ため、地域の社会資源との連携体制の弱さが指摘されている(及川 2003)。

眞鍋(2002)は、町内会・自治会は他の地域集団の基礎となっており、NPOの活動の支持基盤となりうることに可能性を見出している。町内会・自治会は、専門家でない住民による相互扶助的な共同処理、NPOは専門家・専門機関による共通・共同問題の専門的な共同処理の原則をもつ組織であるが、NPOには人びとの具体的で個別的な種々の問題に、いわばかゆいところに手が届くきめ細か

いサービスを提供することが期待されている（眞鍋 2002：23）。

## 5. サービス提供組織のコストの捉え方

このような中で、非営利団体では寄付金を募ったり複数の事業を展開するなど経営の工夫をおこなっているが、継続的で安定した運営や採算については、実践面においても研究面においても軽視されてきた傾向にある。その理由は、非営利事業は社会的な使命感や意欲のもとで、地域の課題解決を第一義的な目的として位置付けられてきたことにある（田中 2013）。これまでの非営利組織に関する研究を分野別に見ると社会福祉学や実践研究が多く（金川ら 2011）、2000年以降に非営利組織の会計に関する研究が増えたと指摘されているが（黒木 2013）、経済学や会計学の視点からの非営利組織研究も生活支援サービスに焦点を当てて検討した研究は少ない。

地域を基盤として展開される事業は、財政的な基盤が脆弱であることが指摘されている一方で、すそ野の広い雇用機会を創出し、地域資源の活用によって新しい働き方を生み出すことに成功している事例も報告されている（山崎 2001）。また、団体と会員、利用者の関係は雇用関係ではなく請負や委任関係であるとし「雇われない自由な働き方」であるとする見方もある（中村 2009）。このことは、牧里（1995：55）もNPOは「ごく普通の市民にとって公共的役割を實踐できる経験と実感を身近に提供するブランド名」であり、人々が家庭や職場以外に生きがいを求める際の選択肢が増大する（眞鍋 2002：25）と指摘している。

労働に対する対価の支払い方法は、時給制、地域通貨、時間預託（自身が将来必要とする際のために時間を貯蓄）などがあるが、妻鹿は高野（1993）の議論を引用して、助け合い活動のシステムの互酬性という機能を担保す

るための「報酬としての貨幣」と「会員制」について検討している。「足りない貨幣を充足感で補完すること、すなわち貨幣+充足感を互酬的メカニズムにおける交換を担保する媒体として使うことで、相互扶助的社会的関係を維持しようとしている」、「都市に住む、匿名性の高い不特定多数の人びとを互酬的關係に導くには団体への帰属意識を持ってもらうことが必要」（妻鹿 2010：131-132）であると指摘した上で、「サービス提供を希望する側の、経済的ニーズを満たす『仕事』と社会貢献ニーズ、あるいは自己実現ニーズを満たす『活動』とに活動内容を再編」（妻鹿 2010：135）することが重要であるという。具体的には、「自由で自発的に（しかし無償で）それを生きがいとしてやっていけるような『活動』の部分と、確実性が担保されなければならないニーズには、きちんと『労働』としてある程度の専門性を身につけた人材がかかわる部分とに再編」（妻鹿 2010：139）されることが求められている。

ところで生活支援サービスは、本質的には対人的サービスとして、個人による個人のための支援であるといえる。個人による個人のための支援というレベルにおいては、主体のあり方によってシステマチックに展開されるとしても、サービスの提供者が利用者からの感謝や提供者本人の充足感を重視している限りにおいて、足りない貨幣を充足感で補完するということになり（妻鹿 2010：131-132）、会計的発想はあまり重視されないことになる。

生活支援サービスにおいて会計的発想が必要とされる局面は2つある。そのひとつは、サービス提供主体が法人格を有し、生活支援サービスを事業として継続して展開している場合である。妻鹿は、2000年以降、住民参加型サービス団体の多くが介護保険事業に参入して安定的な収入を確保し、保険外の業務として助け合い活動を行うようになったと分析

しているが(妻鹿 2010:126), 介護報酬を得るためには帳簿の備え置きはもちろん、営利・非営利を問わずその法人に固有の会計基準に則った会計処理および決算書の公表が要請される。いわゆる財務会計(外部報告のための会計)の要請である。

他方で、法人格の有無にかかわらず、組織的に生活支援サービスを行うのであれば管理会計(経営管理のための会計)も看過できない。経営資源(ヒト・モノ・カネ・情報)を有効活用するために、経営管理(マネジメント)の一環として会計を利用することが継続的活動に求められるからである。

しかし、先に指摘したように、生活支援サービスを対象とした会計学的アプローチは皆無に等しい。そこでここでは大原(2012)が紹介した社会的企業を対象とした研究を概観することで知見を得たい。

Martin=Thompsonの研究では、社会的企業においても小規模企業で最低限必要とされるコスト意識に基づく価格決定の要素、すなわち販売価格、売上原価、粗利、粗利率、固定費、純利益、純利益率、そして損益分岐点を用いることが必要であると主張されている(2010:41-42)。さらにMartin=Thompsonは、コスト意識に基づく価格決定の前提として、①マーケティング計画(顧客は、どの製品やサービスを利用するのか)、②生産計画(誰が製品やサービスを生産するのか、どのように生産するのか)、③組織化と要員計画(どのような人材が必要か、そしてそれをどのように管理するのか、また従業員とボランティアをどんな割合で混在させるか)、④財政見通しと財源という4点を考える必要があると指摘している(2010:44)。これらの諸計画は、営利組織の経営管理においてはきわめてオーソドックスな計画であるが、非営利組織では見過ごされがちである。継続した生活支援サービス事業を行う非営利組織において、上述の4つの前提とコスト意識に基づく価格

決定要素を認識することは必要であろうし、事業において利用しようとする意識を持つことが求められる。

もちろん、営利組織とは違って、非営利組織に利益概念を用いることはそぐわないであろうから(利益を得てはいけないという意味ではない)、これらの考え方を導入し利用するに当たっては用語の「翻訳」が必要になる。しかし重視すべき点は、上記4つの前提を考慮して価格決定要素を計算しつつ、他方でコストをどのようにコントロールするかを考えることである。その契機として損益分岐点(採算点)の考え方を生活支援サービス事業に適用することはすこぶる重要である<sup>(2)</sup>。

損益分岐点を生活支援サービス事業に当てはめて定義すると、それは総コストを回収できるサービス提供高(利用料収入)ということになる。このとき、総コストはサービス提供高の増減に比例的に発生する変動費と、サービスの提供とは無関係に一定額が発生する固定費とによって構成される。生活支援サービス事業における特殊性はサービス提供高に人件費が含まれ、それが大部分を占めるところにある。これは介護保険事業を行っている場合も同様である。また、サービス提供以外に事務所スタッフの人件費も発生する。営利法人においては、製造業を除いて、一般的に人件費は売上高の変動にかかわらず固定的に発生する性質を有するコストであると見なされる場合が多いが、生活支援サービス事業では、変動的に発生する人件費と固定的に発生する人件費があるということである。

概していえば、変動的に発生する人件費は、利用者から受け取る利用料を上回ることはないだろう。したがって、損益分岐点を求めるということは、事務所スタッフの人件費を含む固定費管理の指標を明確化することに他ならないといえる<sup>(3)</sup>。

さて、固定費として考えられるコストは、事務所スタッフの人件費以外に、賃借料、水

道光熱費，通信料，用具用品費などである。たとえば，サービス単価300円で，サービス提供者報酬（人件費）が単価の70%であり，サービスの提供に人件費以外のコストが発生しないと仮定すると，1単位あたり90円を固定費に充てることができる。しかしこのような，事後的な損益分岐点の利用を基本にしている限り，「足りない貨幣を充足感で補完する」レベルのままである。損益分岐点の考え方は，第一義的に固定費を全額回収できるサービス提供高がいくらなのかを算定するところにある。したがって，一定期間の事務所スタッフの人件費を含む賃借料，水道光熱費，通信料，用具用品費の総額を確定し，サービスの提供によって得られる収支差額が固定費の総額を上回るために，どの程度のサービス提供高を目標にしなければならないかを考える必要があるのである。

上述したように，生活支援サービスのみの収益（ほとんどが収入であろう）で固定費を全額賄うことには無理がある。そこで利用料以外の収益獲得，たとえば会費収入や補助金・助成金収入，各種イベント収入などの収益源を確保することも必要になる。とはいえ，生活支援サービス以外の収益によって固定費を安定的，継続的に回収することはたやすいことではない。このことから，生活支援サービス事業者が安定財源確保のために介護保険事業を行うことに一定の意味がある。しかしこの場合であっても固定費管理は不可欠である。

非営利組織の生活支援サービス事業者が，自立して安定的なサービスを提供していくためには，まず事業コストをリストアップし，次に各コストをコスト発生の様態に合わせて固定費と変動費に分類して損益分岐点を計算し，固定費を全額回収できるサービス提供高を認識するとともに，目標収益の確保およびコスト構造の確認作業を実施する必要があるものと思われる。

## 6. 事例による分析と考察

ここで，生活支援サービスに取り組んでいる事例を取り上げ，どのような運営コスト上の課題を抱えているのかを分析する。事例については，日本社会福祉学会研究倫理指針にもとづき匿名性を守り，特定化されないように配慮するとともに標準的な生活支援サービスに取り組む事例として活動項目等について多少の表現と数値のアレンジをおこない，問題点の浮き彫りについて適切な理解を得ることができるように配慮し記述することとした。

### 事例 生活支援サービス団体Aの概要

団体Aは，B市の助け合い活動に参加した3年間の経験をもとに2012年4月より任意団体として活動を開始し，その後2013年はじめにNPO法人の法人格を取得し助成金などの活動資金を獲得しやすくする体制を整えた。事務所借り上げの経費や自身の人件費等も確保できない状態（つまり，固定費を回収できない状態）であるが，最近になって，地元自治会の活動との連携のなかで拠点を持って活動できるようになった。地元自治会のシニアサロン活動の拠点形成のもとで，活動のない時間帯にスペースを利用できることとなっている。条件としては，シニアサロンのイベントなどの協力をおこなうことで，鍵とロッカー等の利用が可能となっている。費用負担としては一月3,000円を負担している。イベント等の使用の際はその都度1,500円を負担する。

団体の運営に関わる料金体系については，会員の場合，登録料1,000円，年会費1,000円である。利用会員は30分400円のチケットと交通費1回200円のチケットを購入し，協力（援助）会員に支払うことになる。協力会員は30分につき200円の謝礼（チケット代金の

半分)と交通費200円を受け取り、200円が事務手数料として法人収入となる。現在、利用会員は100名弱、協力会員は登録レベルで40名程度である。協力会員は40～60代の女性が多く、常時活動できる会員は20名弱となっている。ビジネスライクに考えると協力会員同士のつながりは不要に見えるが、実際には協力会員もまた居場所を必要としている部分もあり、研修会・交流会などを行っている。

サービスリクエストに関して、回数が多いのはゴミ出し(週1回:28%)と掃除(17%)、買い物、身の回りのサポート(9%)などであり、最近では通院時の介助(月3～5回で5人程度:5%)も増えている(2013年度実績)。除雪は重労働であるためあまり多く請け負うことはできず5～6人程度であるという。稼働時間は2013年度で1,000時間程度であり、前年度対比5割増となっているが、事務局に入る収入はチケット代金の半額なので月平均3万円程度(チケット代金+登録料+年会費の合計費用)となる。生活支援サービスの採算を考えるうえで指標となるのは、この稼働時間で、一月あたり500時間で事務所の家賃の支払いが精算でき、一月1,000時間になると1名ないし2名の事務所スタッフ人件費(3万円程度)に充てることのできるレベルとなるため一月1,000時間を目指したいと考えている。もっともこの場合、現在の10倍の稼働を前提にすることになるから、利用会員および協力会員の確保も大きな伸びを前提とする。運営コストの点からいえば、週2回の掃除の利用で年間100時間の利用実績のある会員もいるが、こうした掃除や買い物など定期的に利用する人がいないと事業採算的には苦しいといえる。

活動のPRについて、パンフレットの発行(区役所に配置)、新聞の折り込みチラシや取材記事の掲載(C新聞、D介護新聞)、地域のフリーペーパー、ホームページを通じておこなっているほか、会員向けに情報誌を発行

し郵送している。こうしたパンフレットの作成にも印刷費で15万円、機関紙の郵送料は別納料金で一部80円なので会員向けに150部くらい印刷発行すると最低1万円は必要となる。利用会員の確保についての情報は、地域包括支援センターからの照会が多い。これは、介護保険サービスでは対応が難しい利用者のリクエストを受けるかたちとなっている。今後は、ケアマネのいる訪問介護事業所への営業が必要であるという。高齢者が高齢者をケアするという政策方針に関しては、協力会員の参加にともなう研修や交流会の活動を通じて、協力会員のサロン活動をふくめ広範なイベントの企画対象の拡大が期待されている。

運営コストに関して、2014年のある一ヶ月の事業実績データを整理したものが表1である。これによると、利用会員は15名(男性6名、女性9名)、援助会員は9名(男性1名、女性8名)となっており、利用回数(稼働回数)は73回となる。活動内容は掃除(26回)、ゴミ出し(17回)、通院介助・買い物(8回)の順に多い。

また、掃除、食事作りは同じ援助会員が入る傾向が比較的多い。例えば、掃除の場合、利用会員A(男性)+協力会員p(女性)、利用会員L(男性)+協力会員p(女性)という組み合わせがみられる。掃除+食事作りについては利用会員D(女性)+援助会員r(女性)という組み合わせになっている。利用回数が最も多い会員は、男女1名ずつ(12回)であり、男性は掃除を女性は掃除と食事作りを頼んでいる。稼働回数が最も多い会員は女性1名(24回)である。といっても月2回平均なので日々、仕事に出かけるという感覚ではないといえる。

また、1回の時間数は1時間未満が30回(ゴミ出し、買い物、見守りなど)であり、1時間以上2時間未満が21回(掃除、話し相手など)となっている。2時間以上3時間未満が20回(通院介助、掃除+食事作りなど)、3



表1 生活支援サービス組織（NPO）の活動実績例

2014年	○月	利用会員	支援内容	協力会員	時間数
1	1日	A★	掃除	p	1:00
2		B★	掃除	q	2:30
3		C	通院介助	p	1:00
4	2日	D	掃除、食事作り	r	2:00
5	3日	E	買い物、身の回り	p	0:30
6		F	通院介助	r	3:00
7		B★	ゴミ出し	s★	0:30
8		G	部屋片付け	p	1:00
9		G	部屋片付け	t	2:00
10		B★	買い物	t	0:30
11	4日	A★	掃除	u	1:00
12		D	掃除	v	2:00
13	5日	C	見守り	r	0:30
14	7日	H★	ゴミ出し	s★	0:30
15		I	ゴミ出し	s★	0:30
16		J	ゴミ出し	p	0:30
17		K★	ゴミ出し	p	0:30
18		B★	ゴミ出しほか	q	1:00
19		L★	掃除、整理	p	1:00
20		D	掃除、食事作り	r	2:00
21	8日	A★	掃除	p	1:00
22		B★	話し相手	w	1:00
23	9日	M	通院介助	w	2:00
24		E	買い物、身の回り	p	0:30
25		D	掃除、食事作り	r	2:00
26	10日	B★	ゴミ出し	p	0:30
27	11日	A★	掃除	u	1:00
28		D	掃除	v	2:00
29	12日	C	見守り	p	0:30
30	14日	H★	ゴミ出し	s★	0:30
31		K★	ゴミ出し	v	0:30
32		B★	ゴミ出し	s★	0:30
33		E	買い物、身の回り	p	0:30
34		F	通院介助	x	2:00
35		L★	掃除、整理	p	1:00
36		D	掃除、食事作り	r	2:00
37		J	買い物	p	0:30
38	15日	I	ゴミ出し(段ボール)	s★	0:30
39		M	通院介助	w	4:30
40		A★	掃除、冬囲い外し	u	2:00
41	16日	B★	話し相手	q	1:30
42		D	掃除、食事作り	w	2:00
43	17日	B★	ゴミ出し	q	0:30
44		E	買い物、身の回り	p	0:30
45		N★	銀行振り込み	p	0:30
46	18日	A★	掃除	v	1:00
47		D	掃除	p	2:00
48	19日	J	段ボール片付け	p	1:00
49		C	見守り	r	0:30
50	20日	H★	ゴミ出し	s★	0:30
51		K★	ゴミ出し	v	0:30
52		N★	通院介助	u	2:30
53		E	買い物、身の回り	p	0:30
54		F	通院介助	x	2:30
55		L★	掃除、整理	p	1:00
56		D	掃除、食事作り	v	2:00
57	22日	A★	掃除	p	1:00
58		B★	話し相手	w	1:00
59		B★	話し相手	p	1:00
60	23日	D	掃除、食事作り	r	2:00
61	24日	E	買い物、身の回り	p	0:30
62	25日	A★	掃除、庭片付け	u	2:00
63		D	掃除	v	1:30
64	26日	C	見守り	p	0:30
65		O	庭片付け	s★	0:30
66	28日	H★	ゴミ出し	s★	0:30
67		I	ゴミ出し	s★	0:30
68		K★	ゴミ出し	v	0:30
69		F	通院介助	v	2:00
70		L★	掃除、整理	x	1:00
71	29日	B★	話し相手	q	2:00
72		A★	掃除	u	1:00
73	30日	D	掃除	r	1:30

利用会員計 15人 援助会員計 9人  
 男性6人 男性1人  
 女性9人 女性8人  
 ★は男性 ★は男性

時間以上が2回（通院介助）、通院介助の最長は4時間30分であった。したがって、活動に従事している者も運営に関わる者も稼働時間の少ないことで事業採算性は実現困難な状態にあるといえ、この10倍の稼働時間を実現するための営業活動や協力会員のケアを考えると相当なハードルの高さが存在しているといえる。

さて、この法人はNPO法人として立ち上げ期で、事業規模は小さいがNPO法人会計基準に準拠して計算書類（活動計算書・貸借対照表等）を作成している。計算書類はかつて民間企業で経理を担当していた協力会員が作成しているが、形式的・内容的に問題はない。なお、活動計算書では当期正味財産がプラスとなっているが、現時点で事務所スタッフの人件費は捻出できていない。また貸借対照表に預り金が計上されているが、これはサービスの提供に先立ってチケット代金として受け取った金額であり、サービスの提供とともに費用化されることになる。

一方、先に触れたように、稼働時間は2013年度で1,000時間程度のため、事務局に入る収入はきわめて少額である。このレベルの活動規模（年間1,000時間程度の利用時間）においては管理会計的な分析以上に利用会員・協力会員の拡充が求められる。利用会員および協力会員が増加し月500時間、理想的には月1,000時間を超える稼働時間となった場合、収入規模も拡大するとともに固定費が増加する。ここで管理会計的な視点で事業コストを管理する必要性が高まるのである。

もっとも事業規模が小さいからといって管理会計的視点を無視しても良いというわけではない。この法人が行っているように採算性予測（当面、月500時間）を立てて事業を遂行することには意義がある。生活支援サービスをビジネスとして成立させるためには、立ち上げ期から、互酬のメカニズム（貨幣+充実感）に頼るのではなく生活支援サービスの

経済的側面にも目を向けて活動を行うことが重要であると考えられるからである。

そこで、この法人の収支状況(2013年4月～2014年3月)を少し詳しく見てみると次のようになる(項目・費目は法人が使用している名称を用いる)。

まず活動収益は全収入の48.0%である。ついで寄付金・助成金35.2%, 年会費12.3%, 入会金4.5%となる。他方、支出は多い順に広告宣伝費25.4%, 通信費23.1%, 交通費22.3%, 雑費13.9%, 保険料1.6%, 教育研修費0.6%となる。なお広告宣伝費が多いのは広告宣伝用の助成金が入ったからであり、特殊要因であると見ることができる。

また、支出として記載されている費目のほとんどすべては固定費とみなすことができる。ただし交通費のみは、交通費定額200円ではなく、事務局とサービス提供先との往復距離(自動車利用)に応じて協力会員に支払われるため変動的に発生するコストという性格を持つ。

いずれにしてもこのレベルの活動規模(収支状況)においては、会計的には収入・支出の構成比率を分析するとどまる。

## 7. 結論

かつて共同社会の絆とされた支え合いの活動＝近隣の相互扶助は、高齢化と都市化にともなう生活様式の変化によって組織化されたサービスへとシフトしている。それは社会福祉協議会などのボランティアセンターが運営するボランティア活動として展開されているものから民間非営利組織＝NPOの有償ボランティアサービスあるいは営利法人による市場サービスとして提供されるようになっていく(杉岡 1994)。現在、この生活支援サービスの提供組織については、大きな変化が予測される。2015年予定の介護保険制度の改正で要支援高齢者の予防給付のうち訪問介護と通

所介護が2017年度末までに地域支援事業に移行されるため、保険者である自治体に生活支援サービスの供給体制の整備が求められることになる。

本稿は、これまで提供組織の運営課題について担い手の確保や待遇問題あるいはサービス提供上の資金不足や人材不足などの指摘にとどまることの多い議論に対して批判的な検討をおこなうことを試みたものである。生活支援サービスに取り組んでいるNPO法人に対する事例調査は、サービス提供組織の事務組織を含む生活支援サービス組織のマネジメントコストを安定させるためには、サービスの利用拡大を図るだけでは困難であるという結果となった。このことを踏まえて、地域生活の課題を解決するための公私協働のあり方を問う上で、運営コストを検討することの重要性を明らかにした。つまり、マネジメントを支える人件費をもとに試算するとそれ自体が非現実的なマネジメントの総量を必要とすることから、現実的なマッチングを想定するならば、利用者の拡大とサービスを提供する協力会員の数は一定以上増やすことはマネジメントコストからみて適切ではない。つまり、コーディネーターが大量の会員を管理することはマッチングの上で混乱をきたすことにつながるから、自ずと小さい単位で組織を完結させなくてはならない。そこにマーケット論理になじまないケアの地産地消的性格が存在する。理由は、対人援助サービスの特徴として、援助するメンバーと援助を受けるメンバーの地理的な距離が離れすぎると移動コストが大きくなり、北海道などの積雪地帯では移動時間の方が支援時間を上回ることになり、コミュニティを支える支えあいの感情を共有することも難しい。また、マネジメントする活動は援助者と援助を受ける双方に面談と確認を取らなくてはならず、すみやかなニーズの相談や援助スタッフのステーションとなる拠点を必要とするため、商品の配達の方

ようなサービスとはコストの計算が大きく異なる要素が存在する。

したがって、今後の生活支援サービス組織の政策展開における公的支援原則について、住民の自主性を重視し、マッチングコストの適切さを維持しようとするなら事務経費やコーディネーターの件費に関して一定の支援が不可欠である。実際、本稿で示したように、年間1,000時間の稼働実績では、スタッフ2人分でそれぞれ月3万円程度の実費を支払うこともできないのである。

このように非営利活動で地域の課題解決に取り組む実態は、団体として社会から要請されたミッションに対応するために個人として役割・スキルを活かし、生きがいを感じることができる働き方（ディーセントワーク）へ（影山 2004）というスローガンはむなし響きを持つものとなっており、「NPOによる地域問題に関する各種の公益的サービスが発展していることは、これまでの市場経済原理による企業の論理にもとづかない新しい働き方が拡大している」（山崎 2001）という励ましもそれだけでは積極的な推進要因とはならないことが推測される。分かりやすいイメージで補足するなら、生活支援サービスを展開しているワーカーズコレクティブにおいてサービスを拡大するにはメンバーを拡大しなくてはならず、ワーカーズの労働＝出資＝経営の連帯責任という組織原則に沿う限り単純な規模拡大は困難であることや、なにより組織の規模拡大自体が生活支援サービスの展開にはなじまないことをおさえてはならない。

こうしたなかで、高齢者による高齢者のケアを提起する政策において、担い手＝高齢者をリクルートし、高齢期も働き続けられる仕組み、障がい者や未就労者の就労機会を非営利活動に求める課題は、コーディネーター機能を基本とする生活支援サービス組織のマネジメントコストに関する正確な理解を踏まえることからスタートする必要がある。そのう

えで、地域に活動の協力者（賛同者）を得て密着した活動をおこなうために、町内会・自治会をはじめとした地域の社会資源との連携をどう進めていくのか、また、非営利組織による生活支援サービスの会計をどう捉えるのかといった課題にアプローチすることになる。

今回の予備的考察は、まさに非営利組織の会計に関わる運営コストの問題に着目することによってこれまでの生活支援サービス組織の公私協働の捉え方（杉岡 2013）に現実的な解を導くものとなるといえる。

#### 〔付記〕

本研究は平成26年度科学研究費助成事業・基盤研究（C）（課題番号26380757）及び2014年度北星学園大学特定研究費の助成による研究活動成果の一部をなすものである。

#### 〔注〕

- (1) 全国社会福祉協議会（2008）によると、住民参加型在宅福祉サービス提供団体の公的なサービス提供によって得られる収入はおおむね全体の半分を占めている。
- (2) 損益分岐点が重要であることは全国社会福祉協議会『生活支援サービス立ち上げマニュアル1 住民参加型在宅福祉サービス』においても触れられている（全国社会福祉協議会 2010：89-91）。
- (3) コストの構成は異なるが、営利組織にとっても損益分岐点による固定費管理は重要である。

#### 〔参考文献〕

- Frank Martin & Marcus Thompson (2010), Social Enterprise Developing Sustainable Businesses, Palgrave Macmillan.
- 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会 ホームページ <http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/jusan/20140417>
- 影山摩子弥 (2004) 「生活と福祉のシステム論—NPO労働と地域社会福祉システム」『横浜

- 市立大学論叢 人文科学系列』55 (2・3), 153-165, 横浜市立大学学術研究会.
- 金川めぐみ・東根ちよ (2011) 「住民参加型在宅福祉サービス研究の現状と課題—先行研究の整理と検討による考察—」『経済理論』364, 1-21, 和歌山大学.
- 金川めぐみ・東根ちよ (2012) 「住民参加型在宅福祉サービスの歴史的経緯—4 区分の形成過程による検討—」『経済理論』365, 1-20, 和歌山大学.
- 小寺全世 (2007) 「社会福祉におけるNPO法人の活動状況とNPOに対する支援」『吉備国際大学社会福祉学部研究紀要』(12), 45-58, 吉備国際大学.
- 黒木淳 (2013) 「非営利組織会計の現状と課題—会計の基本目的を中心に—」『経営研究』63 (4), 149-171, 大阪市立大学.
- 内閣府NPOホームページ <https://www.npo-homepage.go.jp/20140417>
- 内閣府 (2013) 『2013年度 特定非営利活動法人に関する実態調査報告書』
- 牧里毎治 (1995) 「非営利民間組織 (NPO) とネットワーク—地域福祉の供給主体の新たな形態」右田紀久恵編『地域福祉総合化への途—家族・国際化の視点をふまえて』ミネルヴァ書房.
- 眞鍋知子 (2002) 「地域コミュニティにおけるNPO (民間非営利組織) の機能—都市的生活様式論を手がかりに」『現代社会学』(3), 19-32, 広島国際学院大学現代社会学部.
- 妻鹿ふみ子 (2010) 「住民参加型在宅福祉サービス再考—『労働』と『活動』の再編を手がかりに—」『京都光華女子大学研究紀要』48, 117-145, 広島光華女子大学.
- 中村義哉 (2009) 「介護保険制度下の住民参加型在宅福祉サービス—地域の『支え合い』の現状と課題—」『社会福祉学』49 (4), 117-130, 日本社会福祉学会.
- 大原昌明 (2012) 「社会的企業の台頭」木下照嶽編著『現代国家の危機—破綻を回避するモデル国家の構築—』, 135-153, 富嶽出版.
- 及川亘弘 (2003) 「まちづくりの現在—コミュニティビジネスの創出による地域の活性化 (特集 まちづくりの視座)」『生活起点』(61), 4-11, セゾン総合研究所.
- 杉岡直人 (1994) 「ボランティア活動と民間非営利組織の連続性」『日本の地域福祉』8, 41-53, 日本地域福祉学会.
- 杉岡直人 (2013) 「北海道における自治体とNPOのパートナーシップの実際」『非営利法人研究学会誌』15, 1-9, 非営利法人研究学会.
- 高野和良 (1993) 「在宅福祉サービスの存立構造—『福祉公社』の現状と課題—」『季刊社会保障研究』29 (2), 155-164, 国立社会保障・人口問題研究所.
- 田中洋子 (2013) 「『古い公共』から『新しい公共』へ: 歴史的視点からみる地域団体 (小特集に寄せて<小特集1>地域における『新しい公共』の担い手—長野県からの報告)」『社会政策』5 (1), 73-82, 社会政策学会.
- 上野谷加代子 (2011) 「多様な主体の協働による生活支援サービスの普及・促進にむけて—地域の宝 (ひと・場・工夫・...) をつなげよう—」全国社会福祉協議会生活支援サービスの普及促進に関する調査研究委員会 『生活支援サービス』が支える地域の暮らし—地域に根ざした地域包括ケアづくり—」所収, pp.2-3.
- 和気康太 (2007) 「3 社会福祉の施策 ⑥社会福祉の運営・管理」仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵監修『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規, pp.406-411.
- 山崎丈夫 (2001) 「NPO型コミュニティ・ビジネスの可能性 (<特集>NPO (Non Profit Organization) の可能性と課題)」『コミュニティ政策研究』3, 41-52, 愛知学泉大学.
- 全国社会福祉協議会 (2010) 『生活支援サービス 立ち上げマニュアル 1 住民参加型在宅福祉サービス』
- 全国社会福祉協議会 (2010) 『2008年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書』
- 全国社会福祉協議会 (2011) 『2010年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書』