

# 2015年介護保険制度改正にともなう 有償ボランティア組織の存続戦略 ——コープくらしの助け合いの会をめぐって——

大原 昌明 杉岡 直人 畠山 明子

Masaaki OHARA Naoto SUGIOKA Akiko HATAKEYAMA

## 目次

1. 問題の所在
2. 援助会員と利用会員のアンケート結果
  - (1) 調査の方法
  - (2) 調査結果
  - (3) 調査の小括
3. サービス提供コストの捉え方
  - (1) 課題の設定
  - (2) 非営利組織の組織原則
  - (3) サービスのコストをめぐる課題
  - (4) 小活—解決策と組織改革
4. 考察

## [Abstract]

### The Strategy for Survival of “Paid Volunteer” Organizations after 2015 Welfare Reform

The 2015 Reform of “Long-term-care Insurance Act” in Japan has added a new element to the original “life support service providers” for the elderly, which includes domiciliary services. The purpose of this study is to make them clear with the case study of “Kurashi-no-tasukeai-no-kai” founded by “Japan Cooperatives” and to propose solutions regarding mutual-aid-activities; unit price of services, fixed cost, and finding those who assist them. In order to take these into consideration, our research has run two types of survey toward paid volunteers and their clients, and has done group interviews for volunteers and managers of the associations. It is not long before paid voluntary associations, including not-for-profit-organizations, will confront difficulties in the face of such a change under this 2015 reform as organizations intending to solve social problems. Our research suggests that “Kurashi-no-tasukeai-no-kai” and similar kinds of organizations change their management style, focusing on the quality of work, community commitment and economic efficiency as well as recognizing the importance of financial and institutional support for those voluntary associations with the mission of public institutions.

## 1. 問題の所在

切れ目のない生活支援サービスという包括的かつ日常的な用語に象徴される2015年度の介護保険制度改正をリードした地域包括ケア研究会の報告書(2013)は、公的なケアサービスを担う介護保険サービスに包括的な生活支援サービスという看板をかけてみせた。ここでは、「生活支援サービスの充実と高齢者の社会参加」が謳われ、「高齢者の社会参加をより一層推進することを通じて、元気な高齢者が生活支援の担い手として活躍するなど、高齢者が社会的役割を持つことで、生き

がいや介護予防にもつなげる取組が重要」(厚生労働省(以下、厚労省)ホームページより)という視点が提示された。

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

キーワード：有償ボランティア，非営利組織，くらしの助け合いの会

Key words: Paid Volunteer, Not-for-profit Organization, Kurashi-no-tasukeai-no-kai

ネットワーク活動やふれあい・いきいきサロン、あるいは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(2011:2)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。

実は、入れものを大きくしてそこに従来の介護保険サービスを入れてみせることで「行政サービスのみならず、NPO、ボランティア、民間企業等の多様な事業主体による重層的な支援体制の構築」が前面に登場することになったのである。2007年に出された『エンサイクロペディア社会福祉学』には相当数のキーワードが紹介されているが、生活支援に関しては、生活支援を通じた利用者の課題解決と自己実現こそ社会福祉の目標であるという捉え方がされている。したがって生活支援はキーワードとして重視されるものであるが、これにサービスをつけることで具体的な生活支援のメニューを想定した議論に持ち込まれることになったといえる。

2015年の介護保険制度改正では、要支援高齢者の訪問介護と通所介護が市町村裁量の地域支援事業に吸収されることになった。厚労省では「生活支援サービス」として、高齢者の在宅生活を支える家事援助、見守りを兼ねた配食、外出支援等を指し、その担い手に企業、NPO、協同組合、社会福祉法人、ボランティア等を挙げている。総務省では、それらを「地域運営組織」(地域における生活支援サービス提供の調査研究事業)と呼んでいる。日常生活・介護予防自立支援総合事業(以下、新総合事業)として大規模なサービスの転換がおこなわれることにより、市町村ごとのサービス提供格差やサービス水準の低下が指摘されているが(佐藤 2014; 結城 2015)、サービス提供側の準備はどれほど進んでいる

のかが問われている。杉岡(1994)は、これまでボランティア活動の多様性と市場型サービスの連続性を取り上げて有償ボランティア活動の位置付けを含めてインフォーマルな活動の費用負担の問題を明らかにしてきたが、介護保険制度改正における生活支援サービスの制度内への取り込みを受けて、「新たな支え合い=生活支援サービス」という名の下に従来の自主的自発的で地道な市民活動が制度化されることで、支え合いの本質的な要素を破壊することにつながることを指摘(杉岡 2015)している。

公的なケアサービスの展開に責任を有する市町村の役割は、多様な生活支援活動へのバックアップとして位置付けられており、その内容と行政の役割については権限を含めて具体的な提示はなされていない。自治体としては、公的責任に関わるガイドラインを自主的に設定することも可能であるが、制度として新総合事業に関わる国の詳細な要項が明確になる段階まで様子を見るということになる。事実、厚労省が2015年10月1日段階で調査したところ、2015年度内の取り組みを開始するのは全1,579保険者のうち1割(約13%)である(介護予防・日常生活支援総合事業、包括的支援事業実施状況(2015年10月1日現在)より)。

自治体では、介護保険事業者による制度外サービスの提供、あるいは社会福祉協議会やシルバー人材センターなどが有償サービスを担うことを想定していることが多いといえる。けれども地域における支え合いの重要性からすると、住民主体のNPOをはじめとして、多様な活動が展開できる環境づくりが重要となる。つまり、すでに存在している支え合いの活動をどのように活かすことができるのか、どのようなバックアップが必要なのかを検討することなく支え合いを奨励し、推進することは困難である。

すでにわれわれはこの点について先行研究

と事例調査および政策的・理論的な考察を明らかにしているが（杉岡ら 2014）、本稿では、新たに全国的に組織的活動を展開している事例を取り上げて分析・考察することとした。

### 研究の目的

本研究は、組合員による互助的な福祉活動を30年おこなってきた生活協同組合（以下、生協）の「コープくらしの助け合いの会」（以下、助け合いの会）を事例としたアンケート調査と全国データの分析により、新総合事業において、有償ボランティア団体の活動はどのように結びつけることができるのか、また、事業の担い手として、どのような組織体制を有しているのかを会員アンケートの結果分析と組織マネジメントについて分析をおこない、課題を取り出すことを目的としている<sup>注1</sup>。

### 有償ボランティアに関する議論

ボランティアはそもそも無償でおこなうものとされてきたが、そこに「有償化」という考え方が導入された背景には、1980年代以降の高齢社会の進行を見据えた在宅介護や生活支援ニーズの高まりから、高齢者の在宅福祉を支える担い手をボランティアに期待する政策的意図があったといわれている（小野 2005；宮守 2012など）。専門的な資格を持たなくても、家事などの生活支援に携わることができる一般の市民を担い手として想定したのである。

有償部分は大きく3つに分けられる。一つ目は、活動対価を謝礼として受け取るもの、二つ目は交通費・食費等の実費支給、三つ目は活動によって得た報酬を時間数に変換し、将来自分自身が援助を必要とした時に使うために貯めておく時間預託がある。助け合いの会の場合、活動の対価は全額が援助会員に渡されるのではなく、多くの団体ではその一部を事務局（コーディネーター）が受け取り、電話料金や事務費に充当させるしくみを採用した。これにより、援助の担い手と受け手の気兼ねない関係を生み出したとして評価されている（北場 2003）。北場（2003）はボランティ

アの取り扱われ方の変遷を考察し、無償のボランティア活動と異なる会員相互の互助的な活動であることから、利用者に負担にならない程度の支払いを求め、担い手が活動の対価を受け取ることの有償ボランティアとして確立していったことを指摘している。だが、ボランティアの有償化への批判もある。事故の際の取り扱いや高齢者の公的サービスの領域で確立されているホームヘルパーの専門性の問題、さらには、有償ボランティア活動は労働者として扱われるのかという議論が展開されているが（東根 2015）、この点についての理解は共有されていない。とりわけ、労働者性の問題に関しては、無償を基本とするボランティア行為と貨幣を媒介とする労働行為との中間的な働き方（宮守 2012；東根 2015）と捉えられている。

活動によって得る金銭は労働対価とは言いがたく、やりがいや充足感で補完する（妻鹿 2010）以上の展開は期待しにくいものとなっている。継続的な活動を支えるためにパートの時給や最低賃金を少し上回る程度の謝礼金額にまで増加しているという指摘もあるが（川嶋ら 2014）、有償と言えども活動者に支払われる謝礼で生活をまかなうことまではできていない。昨今のボランティア活動は担い手と受け手の交換行為であると表現された（仁平 2011）ように、活動する人と援助を受ける人との対等性の担保、他者の役に立つことや社会貢献をおこなっている意識によって活動が成立しうるものであるとされている。このように、有償ボランティアは、活動に携わる人の奉仕の気持ちを拠り所にして、主婦や退職者など比較的経済的・経済的余裕のある人たちによって担われてきたといわれている（中村 2009など）。これらの研究の中では、実際に有償ボランティアとして活動している人の意識や実態には触れられていない。

また、2015年度の介護保険制度改正に伴い、生活支援サービスは多様な提供主体（株式会

社・社会福祉法人・NPO法人・地域ボランティア等)を想定しているが、中核となる議論は、非営利型の有償および無償ボランティアによる活動がどのような機能を果たすことになるのか、その運営を支えるためにはどのような仕組みや条件が必要なのかが問われることになる。本研究では、非営利型の生活支援サービスを提供する組織をこれまでの有償ボランティア組織に包摂されるものとして捉え、地域社会における自主的自発的活動を展開するマネジメント組織として位置付け、考察する。

倫理的配慮

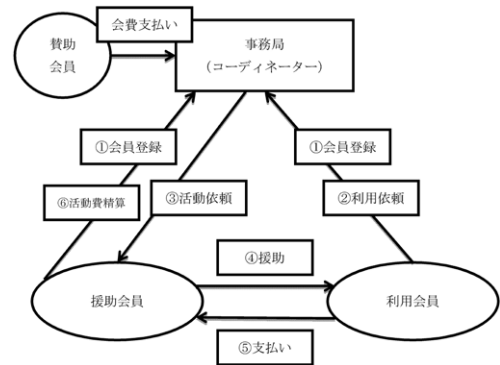
日本社会福祉学会研究倫理指針にしたがい、対象事例およびアンケートならびに聞き取り調査協力者に対してはプライバシーに配慮して調査の実施およびとりまとめをおこなった。

#### 研究の対象

助け合いの会は、生協組合員の会員制度による助け合い活動として展開してきたもので、1983年に「くらしの助け合いの会」という名称で開始された灘生協による活動が最初である。助け合いの会のしくみは、図1に示したように利用ならびに活動を希望する組合員が会員登録をおこなう有償のボランティア活動である。利用会員は援助会員から有償で家事援助、子育て支援、通院介助、ミディワーク(除草、除雪など)、話し相手などの援助を受ける。利用会員のニーズ把握、援助会員とのマッチング、派遣、相談、事務費の精算などを事務局(コーディネーター)が調整する。利用料金は地域によって異なるが、援助会員は活動費として受け取った一部を事務費として事務局に支払う。賛助会員は会費を支払い、会の活動を支援している。

助け合いの会の活動は、組合内部における組合員活動の一部、あるいは、組合の事業とは別個の組合員の自主的活動として取り扱われており、人件費や事務費などの財源の有無が団体ごとに異なっている(岩田 1991)。

図1 コープくらしの助け合いの会のしくみ  
(島山ら(2015:67)より転載)



2013年度の実績では、59の生協で取りまわっている(日本生活協同組合連合会 2014)。

## 2. 援助会員と利用会員のアンケート結果

### (1) 調査の方法

①援助会員に対する自記式アンケート調査を事務局の協力により配付回収を含めて実施、利用会員については担当している援助会員が利用会員それぞれ1名を対象として聞き取り調査を実施し、援助会員は201名の協力を得た。利用会員は6地区でそれぞれ10名ずつを基本として64名の回答を得た。②ヒアリング調査としては、事務局の代表およびコーディネーターを対象に事務局の体制について聞き取り調査をおこない、その中で、③活動上の課題を明らかにするために援助会員に直接話を聞く機会について日程の調整と援助会員の招集を10名程度依頼し、後日、ワールドカフェ法<sup>注2</sup>を用いた援助会員を対象とした集団面接調査を実施した。

- ① 援助会員および利用会員アンケート調査：2014年7～9月  
事務局の協力により、援助会員201名と利用会員64名のデータを回収し、集計分析をおこなった。

- ② 事務局（代表）の聞き取り調査（5地区にて実施）：2014年7～9月
- ③ 援助会員の集団面接調査（全6地区にて実施）：2014年8～10月

事務局から聞き取りをおこなった団体の活動概要としては、1986年に助け合いの会を設立し、現在、6地区において活動を展開している。2013年度の実働援助会員は283名、実際に援助を受けた利用会員は540名である。総活動時間数32,436時間のうち、高齢者に関わる支援が54%を占めている。活動内容は、掃除・食事作り・洗濯の家事が5割を占め、定期的な利用会員の確保につながっている。夏季の庭仕事や草取り、冬期間の除雪などのミディワークの活動も増えてきているが、単発の依頼であることや活動の負担が重く援助会員の確保が難しいことから、助け合いの会だけではまかないきれず、他の団体に依頼しているケースも少なくないという。

援助会員のスキルアップを図るための研修会・学習会については、各支部において、認知症サポーター養成講座への参加、調理実習などのほか、援助会員の交流会が取り組まれているが、実際に活動を行っている人は参加できないなどの理由から参加率が悪いことが課題になっているとのことであった。

それでは、このような有償ボランティア活動の支え手・担い手は、受け取っている謝礼や自らの活動実績についてどのような意識を持っているのか。有償ボランティア組織の現状について、助け合いの会の援助会員を対象におこなったアンケート調査の結果から考えてみたい。

## （2）調査結果

### 1）援助会員調査

#### 調査項目

援助会員のアンケート調査項目は、基本的属性（性別、年齢、活動年数、専門的資格な

ど）、活動を始めたきっかけ、活動頻度、待遇、活動するにあたって困っていること・要望などとした。

#### 基本的属性

性別は、男性17名（8.5%）、女性184名（91.5%）で、年齢別にみると、50歳未満32名（15.9%）、50歳代47名（23.4%）、60歳代92名（45.8%）、70歳以降30名（14.9%）であった。既婚者が全体の84.6%を占め、専門的資格がない人は123名（56.9%）、ホームヘルパー2級の有資格者は45名（22.4%）であった。

#### 活動年数と活動日数

3年未満の会員が3分の1を超えており（34.8%）、「5年未満」までを含めると約6割（56.2%）となっており、会員の入れ替わりが比較的多いことがうかがえる。ただし、5年以上の会員が44%を占めていることから、長期に活動している会員と5年未満の会員との間には活動のキャリアに差がみられるといえ、このことは会員の年齢層や関心の違いなどについて関係するものと考えられる（表1参照）。

表1 活動経験年数（2014年4月現在）

	度数	パーセント	累積パーセント
1年未満	17	8.5%	8.5%
1年以上～3年未満	53	26.4%	34.8%
3年以上～5年未満	43	21.4%	56.2%
5年以上	88	43.8%	100.0%
合計	201	100.0%	

#### 活動日数

どの程度の活動量を想定できるのかについて、活動日数および時間数を尋ねたところ、活動日数は1週間当たり1日（29.4%）2時間（33%）程度が最も多く、高齢者や主婦が空いた時間に気軽に取り組む活動として位置付けているといえる。なお、1週間に2回活動している援助会員は33名で全体の16.4%となっている（表省略）。

#### 活動を始めたきっかけ

活動の動機に関わるきっかけについては、組合員活動としての特徴もあるが、組合員の知り合い同士の声かけなど「友人や知人にす

すめられた」(46.8%)、あるいは組合員活動の目的との関係で「人や社会の役に立ち、やりがいがある」(33.3%)、「生協精神につながる」(9.5%)と回答したものが多。これは、援助会員として活動していた人が自分の友人や知人に助け合いの会の活動を紹介する声掛けをしているというコーディネーター・援助会員の聞き取り結果とも関連している。むしろ助け合いの活動を通じて、「知識や技能を身につけたい」「収入が必要」という生活上の動機も認められる(表2参照)。

表2 活動のきっかけ

	度数	パーセント
生協の精神につながる活動	19	9.5%
友人や知人にすすめられた	94	46.8%
人や社会の役にたち、やりがいがある	67	33.3%
介護の知識や技能を身につけたい	6	3.0%
収入が必要	12	6.0%
回答なし	3	1.5%
合計	201	100.0%

#### 活動内容(複数回答)

データを複数回答で整理する場合、全体の回答における分布をみるときは全体を100%としてどの活動のウエイトが大きくなっているのかをみることになるが、回答者がどのような活動にどのくらい従事しているのかをみるには表の累積パーセントをみると分かりやすい。それによると「掃除」(59.2%)、「託児」(33.2%)、「食事作り」(30.6%)が多い。特に、聞き取りやグループでの話し合いで確認されたことであるが、掃除(59.2%)は介護保険サービスでは対象にならない部分へのニーズが高くなっている。つまり、介護保険サービスを使っているが、それ以外に助け合いの会のサービスを利用しているというケースも少なくないと想定される。

なお、託児の活動は生協のイベント時、組合員の子どもの預かる集団託児のケースが多く、地区による差もみられた。食事作りには、子育て中の母親からの依頼も増えているという。特に近くに親族がいない母親にとっては産前産後の相談相手として貴重な存在といえる。訪問時の集団面接では、精神的に追い込

まれてしまった母親にゆっくりするように支えて回復できたことに活動のやりがいを感じたという発言もあり、機械的なサービスではない話し相手の役割(14.3%)の大きさも指摘されていた。また、買い物(15.8%)や通院介助(12.8%)も生活には必須のサポートサービスであり、介護保険では利用しにくいケースや該当しないケースへの支援が指摘されている。とくに介護保険では、通院介助は病院までの介助であり、待合室で待機したり医師に病状を説明したりしなくてはならない場合、介護サービスとしてはカバーされていない点が話題になっている。

また草取り(13.3%)という活動内容に注目する必要がある。加齢に伴い、庭木の手入れはもちろん家の周りの草取りが気になる高齢者は多い。理由は、手入れをしている花木がないがしろにされているように見えることと家の周りの雑草が目立てば、隣近所からみてだらしない住民と思われることが気になるからである。通常はシルバー人材センターなどに依頼されることが多い草取りであるが、助け合いの会の仕事が丁寧である、料金的に割安であるという評価が広がっているという話題もグループ討議の中で紹介されていた(表3参照)。

#### 活動のやりがい(複数回答)

「利用者の援助・支援や生活改善につながる」(68.6%)が圧倒的に高い割合を示しているのは、じっくり関わり少しずつ変化していく過程をともに体験したり、自分が関わることで利用者が何かを伝えたいという意欲をもち、できることを増やしていくような経験をもった援助会員が共感をもって仲間を受けとめられていることに表れている。とりわけ話し相手として相当な時間を利用者とは共有する機会の多い助け合いの会の活動はこの傾向が強いといえる。これが援助会員自身の「成長の実感」(21.6%)につながっており、結果として「社会に貢献できる」(32.5%)と

回答する割合も高いといえる（表4参照）。

表3 活動内容

	応答数		ケースの パーセント
	度数	パーセント	
掃除	116	24.8%	59.2%
洗濯	33	7.1%	16.8%
食事作り	60	12.8%	30.6%
買い物代行	31	6.6%	15.8%
託児	65	13.9%	33.2%
保育園	4	0.9%	2.0%
産前産後	6	1.3%	3.1%
通院介助	25	5.3%	12.8%
業	8	1.7%	4.1%
買い物同行支援	6	1.3%	3.1%
草取り	26	5.6%	13.3%
荷物整理	7	1.5%	3.6%
窓ふき	14	3.0%	7.1%
除雪	19	4.1%	9.7%
話し相手	28	6.0%	14.3%
その他	20	4.3%	10.2%
合計	468	100.0%	238.8%

表4 活動のやりがい

	応答数		ケースの パーセント
	度数	パーセント	
生活改善	133	46.7%	68.6%
社会貢献	63	22.1%	32.5%
評価	30	10.5%	15.5%
成長実感	42	14.7%	21.6%
専門性発揮	5	1.8%	2.6%
特になし	12	4.2%	6.2%
合計	285	100.0%	146.9%

#### 活動に対する参加者の自己評価

活動時間は「今のままでよい」72.6%が圧倒的に多く、週に1, 2回程度あるかどうかの活動でよしとする捉え方が中心になっている（表は省略）。この点は、組織の課題と連動するが、仕事として収入を考えて活動しているというよりは、利用会員の自宅を訪問して話し相手をしながら見守り的な活動に関わっている割合が高いため、自らも訪問して相手をすることで活動の充足を感じている会員が少なくないことと関係している。

平均でも月に2万円程度かそれ以下といわれている報酬についても、受け取っている活動費としては「普通」52.7%という受け止め方をしており、「満足」「やや満足」を含めると82%が活動費に満足傾向が認められる。つまり「やや不満」「不満」はあわせて12.5%にとどまっているのである（表は省略）。

また活動に関する満足度をみると、結果としての全体的な満足度は「普通」50.7%であ

り、満足とやや満足を含めると89.5%が活動に満足している。このことは、会員同士の支え合いという側面もあるが、いわゆる介護事業所のようなノルマの競争や点検には関係のないマイペースの活動が基本であることが安心感や満足感に結びついているといえる（表は省略）。

満足度に関しては活動参加機会にもよるがバラツキがみられる。なお、「助け合いの会の活動の他に仕事をしている」割合は40%（正規の仕事に就いている6.5%、常時パートやアルバイトをしている16.9%、ときどきパートやアルバイトをしている17.4%）であった。また、活動を「当面続けたい」38.8%、「できるだけ続けたい」45.8%と活動の継続意志の高いことも分かる（表は省略）。

#### 活動上の悩みや不安

表5は活動の悩みや不安をまとめたものである。「特になし」63.3%が最も多かったが、「活動内容に対して受け取る費用が低い」10.6%、「活動中の事故や過失への補償がない」8.5%、「身体的・精神的負担が大きい」8%などが挙げられた。したがって活動内容や関わり方に不満はないものの報酬が少ないことには抵抗を感じているといえる。その他、注目したいのは、（年齢が高くなると活動に対しては）負担が大きいことや（事故の場合に）補償がないという問題を指摘するケースもみられる。

表5 活動の悩みや不安

	度数	パーセント
担当会員数	2	1.0%
費用低い	21	10.6%
拘束時間長い	5	2.5%
負担が大きい	16	8.0%
補償がない	17	8.5%
相談窓口ない	2	1.0%
その他	10	5.0%
特になし	126	63.3%
合計	199	100.0%

#### 利用会員に対する悩みや不安（複数回答）

利用会員に対する悩みや不安については「特になし」（47.6%）が回答者の約半数を占めている。この他は、「利用会員に適切な援

助ができていないか不安があること」(28.6%)、「利用会員に対する怪我や器物損壊の不安があること」(11.9%)をはじめ、対人関係の問題を中心に悩みや不安があることが指摘されている。また、疾病や障がいのある利用者などに対しては、「専門的な対応」が必要なのかもしれないがそれができていないことに対する不安も約 1 割 (8.1%) がみられる (表 6 参照)。

表 6 利用会員に対する悩みや不安

	応答数		ケースの
	度数	パーセント	パーセント
適切な援助ができていないか	53	22.8%	28.6%
何をやってもらっても当然と思う	17	7.3%	9.2%
利用会員の行動対処方法	6	2.6%	3.2%
利用会員との人間関係	1	0.4%	0.5%
決められた仕事以外の要求	17	7.3%	9.2%
良いと思ってやったことが理解されない	7	3.0%	3.8%
器物破損不安	22	9.5%	11.9%
専門的対応が必要な利用会員増	15	6.5%	8.1%
その他	6	2.6%	3.2%
特になし	88	37.9%	47.6%
合計	232	100.0%	125.4%

### 活動を継続していく上での要望

継続した活動を取り組む上での要望については「特になし」54.7%と過半数を占めている。対人援助にはスキルの習得も重要であり、介護現場では研修会に参加する時間や費用が用意されないために研修会に参加しにくいという声も聞かれる。助け合いの会は、予算も少ない中、研修会の企画実施には事務局が苦勞しているという。「研修会や学習会に参加してスキルの向上を図りたい」20.9%、「活動時間拡大のために助け合いの会の活動の認知度を高めてほしい」10.4%、「援助会員同士の交流や懇談の機会がほしい」6.0%などとなっている (表は省略)。

## 2) 利用会員調査

### 調査項目

利用会員については、基本的属性 (性別、年齢、世帯構成、収入状況、要介護認定、公的サービスの利用、健康状態、外出状況、ADL・IADLの自立状況など)、助け合いの会を利用するようになったきっかけ、利用し

ているサービスの内容・頻度・利用年数、それらに対する評価、料金との兼ね合い、現在の困りごとや助け合いの会に求めたいこと、将来の不安などを調査項目とした。

### 基本的属性

性別は、男性13名 (20.3%)、女性51名 (79.7%) で、年齢は40歳未満3名 (4.7%)、50歳代0名、60歳代11名 (17.2%)、70歳代14名 (21.9%)、80歳以降35名 (54.7%) となっている (無回答1名)。単身世帯が40名 (62.5%)、要介護認定は自立 (非該当) が19名 (29.7%) で利用会員の7割は要介護認定を受けている。このうち、ホームヘルプサービスの利用者は58.3%となっている。

### サービスの利用年数

表7はサービスの利用年数をみたものである。5年以上の利用者が3割を占めており、比較的長期に利用している会員が多いといえる。3年以上をみるとあわせて53.2%と過半数を超えている。一方、「1～3年未満」が26.6%および1年未満が17.2%と新しい利用者を得ていることが分かる。

表 7 サービスの利用年数

	度数	パーセント
1年未満	11	17.2%
1～3年未満	17	26.6%
3～5年未満	14	21.9%
5年以上	20	31.3%
回答なし	2	3.1%
合計	64	100.0%

### サービス利用のきっかけ

組合員活動のなかでの「友人や知人、介護サービス事業者などから紹介されたから」が60.9%で最も多い (表は省略)。なお、「その他」には家族の依頼、役所から紹介等があった。

### サービス利用頻度

週1回 (48.4%) が半数を占めており、2回は4分の1である。3回以上は12.6%である。週1回はかなり介護度も低い利用者といえる。利用者のニーズもある程度限定されているとみなせるが、これは介護保険に関わらない活動を組織として基本にしており、ホー



ムヘルパーなど福祉・医療の専門資格を有する会員も少ないことが反映しているといえるだろう（表8参照）。

表8 サービスの利用頻度

	度数	パーセント
1回	31	48.4%
2回	17	26.6%
3回	4	6.3%
4回以上	4	6.3%
回答なし	8	12.5%
合計	64	100.0%

日常生活で負担に思っていること（複数回答）

利用会員が日常生活で負担に思っていること（表9参照）を確認することはニーズ把握の基本である。負担についての全体的傾向は、食事（21.4%）、掃除（17.2%）、除雪（14.5%）が三大要素である。いったいどのくらいの利用者が困っている（負担に思っている）のかをケースのパーセントでみると、「食事の用意」（49.2%）は約半数が負担に思っている。続いて「掃除」（39.7%）が約4割、「除雪」（33.3%）と3分の1の利用者が負担になっている。

表9 日常生活で負担に思っていること

	応答数		ケースのパーセント
	度数	パーセント	
食事の用意	31	21.4%	49.2%
掃除	25	17.2%	39.7%
買い物	17	11.7%	27.0%
家族の介護	4	2.8%	6.3%
近所付き合い	5	3.4%	7.9%
町内会活動	6	4.1%	9.5%
除雪	21	14.5%	33.3%
勧誘	10	6.9%	15.9%
各種支出	9	6.2%	14.3%
ゴミ出し	8	5.5%	12.7%
その他	1	0.7%	1.6%
特になし	8	5.5%	12.7%
合計	145	100.0%	230.2%

サービスの利用状況（複数回答）

助け合いの会で利用しているサービス（複数回答）は、全体的な傾向としては、「掃除」、「食事作り」、「買い物」、「洗濯」、「通院介助」、「話し相手」の順に依頼していることが分かる。実際に利用会員の利用をみると、「掃除」（73.4%）は7割以上、「食事作り」（32.8%）、「買い物」（29.7%）などの家事援助が約3割となっている。無視出来ないのは「洗濯」

（20.3%）、「通院介助」（18.8%）、「話し相手」（18.8%）、「草取り」（17.2%）などが約2割の利用者に必要とされている点である（表10参照）。

表10 利用しているサービス

	応答数		ケースのパーセント
	度数	パーセント	
掃除	47	27.6%	73.4%
洗濯	13	7.6%	20.3%
食事作り	21	12.4%	32.8%
買い物	19	11.2%	29.7%
託児	2	1.2%	3.1%
産前産後	1	0.6%	1.6%
通院介助	12	7.1%	18.8%
薬引き取り	5	2.9%	7.8%
買い物	6	3.5%	9.4%
草取り	11	6.5%	17.2%
荷物整理	3	1.8%	4.7%
窓ふき	2	1.2%	3.1%
除雪	8	4.7%	12.5%
話し相手	12	7.1%	18.8%
その他	8	4.7%	12.5%
合計	170	100.0%	265.6%

支払うことのできる利用料金

サービスを利用するのに一月に支払うことのできる料金は、5,000～10,000円以内（34.4%）が3分の1を占めており、5,000円以内の25%をあわせると6割が1万円までの利用者となるから、現行の料金体系で週2回程度までの利用を基本としていることが読み取れる（表11参照）。

表11 負担出来るサービス料金（月額）

	度数	パーセント
5,000円以内	16	25.0%
5,000円～10,000円以内	22	34.4%
10,000円～15,000円以内	8	12.5%
15,000円～20,000円以内	7	10.9%
20,000円～25,000円以内	5	7.8%
25,000円以上	5	7.8%
回答なし	1	1.6%
合計	64	100.0%

くらしの助け合いの会以外の生活支援サービスの利用

社会福祉協議会、NPOなどによる制度外サービスの利用状況を尋ねると、「利用したことはない」は48.4%であるが、「現在、利用している」は約3割（29.7%）となっていることは、介護保険外のサービスの必要性和その負担のバランスが問題となっていることをうかがわせる。ちなみに助け合いの会以外

のサービスを利用して現在、それを止めて助け合いの会のサービスだけにしている利用会員は10.9%と約 1 割いる (表12参照)。

表12 他の生活支援サービスの利用

	度数	パーセント
現在、利用している	19	29.7%
以前、利用していたことがある	7	10.9%
これまで利用したことはない	31	48.4%
回答なし	7	10.9%
合計	64	100.0%

### (3) 調査の小括 (アンケート調査のまとめ)

援助会員には既婚女性 (主婦層) かつ60歳代の担い手が多いことは、中村 (2009) をはじめとした先行研究で指摘されている通りであった。活動内容を見ると掃除や食事作り、買い物など家事全般行為が多く、医療や福祉の専門的な資格を持たなくても活動できるメニューである。ただ、年齢構成を見ても分かる通り、高齢の援助会員が多く、とりわけ長く同じ利用者に関わる傾向にある。活動頻度を上げたいという援助会員の希望は少なく援助会員の確保が困難なため、コーディネーターが援助活動に参加する機会も増え、活動内容の多様化に制約が生じている。

受け取っている活動費については、普通という回答が最も多い結果となったが、週1回2時間程度の活動によって得られる費用はあくまでボランティア活動を行って得たものであり、生計を立てるための主な収入源とはなっていないことが伺える。そのことが、岩田 (1991) が指摘するそもそもの運営費不足に加え、事業計画の拡大困難、会員獲得・広報活動の制約、(収入の確保を期待する成年層に当たる) 援助会員・利用会員数増への取り組み困難、マネジメントを担う人材確保に制約、研修事業の実施に制約が出てくると考えられる。

利用会員については、7割が要介護認定を受けている高齢者で、そのうち6割が公的なサービス (ホームヘルプサービス) と制度外のサービス (助け合いの会) を併用しており、

フォーマルなサービスとインフォーマルなサポートによって生活が支えられていることが分かる。掃除や食事作り、買い物代行など家事援助を目的に利用されているが、利用の頻度はそれほど高くない。そのため、自分ができないところを補ってもらう最低限の援助依頼にとどまっていると考えられる。一方で、高齢者のニーズが高い除雪に関して、援助会員が確保できず、別の団体に依頼するケースも増えており、助け合いの会として援助依頼を引き受けられない事例も指摘されている。

助け合いの会におけるボランティア活動の有償化問題を取り上げてみると、援助会員の活動上の不安や悩みにも挙げられていた「活動内容に対する受け取る費用の低さ」、つまり謝礼の低さを解消させようとすると、利用料の引き上げに結び付くが、全額 (10割) 自己負担している利用会員の減少を招きかねない。たとえば、週1回の家事援助を2時間 (1時間900円で交通費別) 程度依頼した場合、利用料金は一月7,200円 + 交通費の実費負担となり、少なからず高齢者もそれ相当の負担を負っていることになる。援助会員のやりがいや社会貢献の意欲を維持・向上させながら、継続的な活動を支える助け合い活動団体におけるボランティアの有償化問題は、活動団体、各会員の利害を抜きに議論できないことが浮き彫りになった。

## 3. サービス提供コストの捉え方

### (1) 課題の設定

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、生活支援サービスの提供体制の整備が、国を挙げての喫緊の課題になった。このことは、これまであくまでボランティアに活動してきたサービス提供組織にとっても見過ごせない問題である。

われわれは、2014年度に生活支援サービスに取り組むNPO法人を事例として、現在の収支構造に基づく組織マネジメントに関する課題整理をおこなったが（杉岡ら 2014）、明らかになったことは、生活支援サービス提供組織における事務体制の脆弱性であった。これは運営を支える活動資金が極めて少ないことに起因する。また、その背景として生活支援サービスの提供頻度においても、利用数・サービス提供者数が少なく、経常的な収支規模が法人の継続的な活動を支えるところまで達していない現状も明らかになった。

そこでは、「助け合い」の精神が強調されており、「お互いさま」の感覚が活動参加者に期待されている。「お互いさま」=互酬性に基づくボランティアレベルであれば、組織運営のあり方はそれほど問題にならない。利用者からの感謝やサービス提供者本人の充足感を根底に、足りない貨幣を充足感で補完するという意識で活動が行われるからである（妻鹿 2010:131-132）。上述の現状と意識は、収益を重視しない団体として生活支援に関わる多くの組織に共通していると思われる。

以下では、前掲のアンケートおよび聞き取り調査を受けて、非営利型生活支援サービス提供組織の事業を成立させるための条件に関してサービス提供コストを中心に考察する。なお、データの出所はアンケート調査対象と同様であるが、6地区ある中でも特にA市の事例を用いている。

## （2）非営利組織の組織原則

非営利型のボランティア団体あるいは生活支援サービスを事業とするNPO法人のような非営利組織が新しい生活支援制度の中で存続するためには、どのような仕組み・支援が必要なのであろうか。北海道のくらしの助け合いの会の活動を取り上げた研究によれば、介護保険法改正による生活支援サービスの提供体制の整備にともない、助け合いの会の組

織課題は、現組織での活動を継続するか、あるいは福祉事業化の道を歩むかの二者択一的な方向性を示唆している（畠山ら 2015:70）。前者の場合、利用会員の増加に対応するために援助会員（サービス提供者）を増加・確保しようとする、多様なニーズに対応するためのサービス提供の課題に対応しなければならない。後者の場合は、事業として成立させ存続させるために、援助会員と利用会員のリクルート、マッチング、コーディネートができる人材、すなわち、専門的に事業をマネジメントできる人材が必要になる。どちらの方向に進むかによって組織運営のあり方に違いが出てくるだろうが、どちらにも共通する課題もある。

ここで、検討課題を抽出するために、非営利組織の組織原則について整理する。堀田は、非営利組織が提供するサービスには特殊性があると指摘する（堀田 2012:136-138）。その特殊性とは、非営利組織が提供するサービスはその性格上貯蔵性がなく、労働集約的である点に起因する。したがって、「サービス供給量のインプットの測定が相対的に困難であるばかりでなく、サービス価値は経済的価値であるよりもその品質価値や生産価値にあるから、そのアウトプットの測定はさらに困難」（堀田 2012:136）であり、非営利組織に関わるコスト・ベネフィット分析の手法が開発されたとしても、非営利組織が提供するベネフィットをコストとの関係で測定する尺度がないために、分析手法それ自体が意味を持たないことになる。

さらに、非営利組織の活動が、資金や人材の活用によって社会にとって価値のある活動であるとしても、サービスの品質は往々にして観察不可能なことで、また、業績測定の基準として利益概念を用いることがそぐわないため非営利組織に特有の「非効率性」が生じる可能性がある（堀田 2012:137）。

これらのことは、生活支援サービスの提供

組織にも当てはまる。ボランティア活動や多くのNPO法人の活動そのものが機械で置き換えることができない、人による活動で成り立っている。生活支援サービスは、サービス提供者の利用者に対する精神的な支えで成立するが、その支え方の程度(品質価値)は、多くの場合、利用者の感謝の言葉でしか置き換えることしかできないため、これを客観的に測定することは不可能に近い。

また、非営利組織といっても重点の違いにより活動の場や財政構造が異なる。山本は、先行研究を敷衍して非営利組織には4つのタイプがあると類型化している。つまり保護型(相互扶助または利便を求めるメンバーによって構成されるモデル)、代表型(メンバー自身の利益を代表するモデル)、運動型(社会問題をアピールするために社会的な運動を起こすモデル)、サービス提供型(利他主義の動機付けを強くもつサービス提供型のモデル)である(山本 2014:16)。有償ボランティア組織はサービス提供型に分類され、他人の幸福や福祉を願うサービス提供型非営利組織ということになる。まさに「私が今日何かを提供するのは、いつの日かコミュニティが私のために何かをしてくれる」(山本 2014:18)という互酬性の原理を根底に持つ組織活動である。

さらに山本は、保護型、代表型、運動型、サービス提供型について、活動の場をコミュニティ・ローカル・全国・グローバルに分類して例示している。その中で、サービス提供型組織としてはボランティア団体(コミュニティ)、フードバンクやフローレンス(ローカル)、難病のこども支援全国ネットワークやオクスファム(ジャパン)(全国)、そして国境なき医師団(グローバル)などを挙げている(山本 2014:17)。この型を財政的特徴から見れば、たとえば、ローカルで活動しているセカンドハーベストジャパン(フードバンクのひとつ)のように、経常収益・資産合

計とも1億円を超え活動を継続させるにたる収支状況・財産を有する組織もあるが(2014年度)、有償ボランティア組織は、概して資金的基盤が脆弱で、サービス供給量が限られているため組織それ自体に資金を留保できないという弱みがある。

### (3) サービスのコストをめぐる課題

サービスの品質評価が困難で、利益という尺度を用いて効率性を判断できない特徴を持つ生活支援サービスについて、その活動を貨幣的尺度を用いて「見える化」し、解決すべき課題を抽出しようとするれば、それは自ずとサービスの提供価格とコストに着目することになる。

ここでは、有償ボランティア組織における課題として、サービス単価、固定費、サービス提供者確保の3点を採り上げる。

#### ① サービス単価の問題

生活支援サービスに従事するサービス提供者は有償ボランティアが多い。有償ボランティアは、従事した活動について謝礼を受け取る。先にも述べたように、謝礼は、労力(労働)に対する対価(報酬)ではなく、あくまで「無償の労力提供」に対して謝意を表するために支給される。このことから、「謝礼金の標準額は労働賃金の市場価格より低く、最低賃金以下に定めている団体が少なくない」(さわやか福祉財団 2015:58)といわれる。

ここで、有償ボランティアの謝礼金が最低賃金以下であることは、「支え合い」の精神から、サービス利用者の負担額(つまりサービス単価)も低く抑えようというサービス提供組織側の意図が垣間見える。生活支援サービスはあくまで「支え合い」のボランティア活動であると性格付けることは問題ないが、今後ますます利用者数が増加し、多様なサービスニーズが生じることが予想される中で、従来の有償ボランティアのような位置付けのもとでサービス単価や謝礼金を決定してい

のであろうか。

先に触れたように、見返りとしては僅少であったとしても、足りない分を地域通貨や時間預託（ポイント制）で補おうとする試みも見られるが、これも限界があるといわざるを得ない。地域通貨や時間預託が実効性を持つのは、サービス提供者がその地域に住み続けるか、ポイント付与団体の活動範囲内に居続けることが前提になるからである。

生活支援サービスが国（市町村）の制度のもとで展開される事業として質的に転換しようとしている現在こそ、これまでの考え方をそのまま踏襲するのではなく、質的転換を斟酌した対応を考える必要があると思われる。

### ②固定費の問題

有償ボランティア組織におけるもうひとつの問題は組織運営のための固定費をいかに確保するかである。

A市の助け合いの会の2013年度の決算によれば、支出の部の項目は、援助料、機関運営費、活動費（援助会員交流会・会報ニュース・コーディネート・集団託児備品・保険）、事務運営費（事務費・通信費・会議費・慶弔費・人件費）、予備費に区分されている。

このうち、援助会員への謝礼である援助料が支出全体（3,217,142円）の69.8%を占めている。この項目のみ、利用料に比例的に増減するため変動費の支出項目といえるが、それ以外は金額が小さいこともあり、ほぼ毎年同額が発生する、つまり固定的に発生する支出額といえる。もちろん、前稿（杉岡ら 2014）で考察したように、各項目を変動費と固定費に分解し、損益分岐点分析を行って固定費を全額回収できる収益を確保する計画を策定することはできる。しかし助け合いの会の場合、金額的に僅少であり、そのほとんどが毎年一定額生じることから、援助料を除いて支出の部の項目すべてが固定費と見なされる。

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（利用料）に人件費が含まれ、

それが大部分を占めるところにある。A市の助け合いの会においては、1時間の利用料が800円で（支援の種類・曜日によって900円・1,100円のケースもある）、そのうち650円がサービス提供者（援助会員）の謝礼に、150円が事務経費として組織に入る（交通費は実費徴収する）。これは、サービスの提供数が増えれば（つまり営利企業でいうところの売上増）、それに見合っただけサービス提供者への謝礼額も増えることを意味する。組織側から見れば、サービス提供者への謝礼という人件費が増加することになる。

また一方で、サービス提供以外に事務所スタッフ（たとえばコーディネーター）の人件費も発生する。A市の助け合いの会2013年度決算では、コーディネーター人件費は事務運営費の項目に記載されているが、1名が月35,000円、もう1名が月16,000円である。当然、これは組織運営に必要不可欠な固定的に発生するコストである。

先に触れたサービス単価の問題を別にして考えても、毎月固定的に発生する事務所経費（事務所運営費等）、そしてコーディネーター人件費（事務所スタッフ人件費を含む）をカバーできる収益を得るためには、相当のサービス提供量を要する。助け合いの会のみならず、非営利型の生活支援サービス提供組織では、利用者から受け取る事務経費だけでは事務所スタッフの人件費は到底賄えず、スタッフの人件費はゼロあるいは数万円という程度であり、スタッフとして自立できるだけの給料を得ることができない状態にあることは想像に難くない。したがって、事務所運営費を中心とする固定費をカバーする財源確保が問題となるのである。

### ③サービス提供者確保の問題

第三の問題はサービス提供者確保の問題である。これは上記①・②とはやや観点を異にするものではあるが、①・②と密接に関連する問題である。

聞き取り調査において「若い世代の力が必要である」との意見もみられた。この意見の背後には、若い世代が生活支援サービスに取り組む割合が相対的に少ないことが見え隠れする。今後ますます生活支援サービスに対する需要が増加し、それに対応する供給量を確保する必要に迫られる。利用者の増加に対応できるサービス提供者を確保することは組織としての収入増に繋がることから、解決すべき重要な問題となる。

しかしここで注意しなければならないことは、サービス提供者一人あたりの実働時間である。A市の助け合いの会の2013年度の援助会員（サービス提供者）は42名（登録数49名）、年間のサービス供給量が3,630時間であった。援助会員一人あたり平均86.4時間である。サービス1時間あたり650円が援助会員に謝礼として支払われるとすれば、年間56,160円であり、月あたり4,680円である。このような実態で、援助会員確保、とくに若い世代の援助会員を確保することは可能だろうか。

もちろん、援助会員も無理のない範囲内で活動したいというケース、あるいは利用ニーズがあまりないというケースも想定されるため、平均値ですべてを語ることはできないだろう。しかし、サービス提供者確保の問題を解決するためには、謝礼の問題とは別に、サービス提供者数とサービス提供量の問題があることを認識しておく必要がある。

#### (4) 小括—解決策と組織改革

前節で、生活支援サービスの存続と充実のために解決しなければならない課題を3点挙げた。ここでそれぞれに関わる解決策を考えてみたい。

##### 1) サービス提供者への謝礼

調査対象の助け合いの会では、各地で若干金額は異なるが、入会金・年会費・謝礼という3つの区分で利用会員から利用料を得てい

る。入会金は500円、年会費は1,000円程度である。謝礼は通常1時間あたり800円程度である。先に紹介したように、このうち600円あるいは650円がサービス提供者である援助会員への謝礼、200円あるいは150円が組織への謝礼になる。検討すべき点はサービス提供者への謝礼である。

ここで過去5年間の北海道の最低賃金を見ると、2011（平成23）年に1時間あたり705円だったが、2012（同24）年に719円、2013（同25）年734円、2014（同26）年748円、そして2015（同27）年には764円に引き上げられている。北海道の助け合いの会は有償ボランティアとして活動しているため、援助会員の多くは労働の対価を得るという発想はあまりない。しかし、アンケート結果では「費用が低い」「負担が大きい」「補償がない」などの回答も一定程度あることも事実である（表5参照）。これらのことを斟酌すると、サービス提供者への謝礼を最低賃金程度に引き上げることが望ましいではないかと思われる<sup>注3</sup>。

##### 2) 事務所経費

事務所経費については、とりわけコーディネーター人件費の増額を考えなければならない。助け合いの会は、各地の生協施設や店舗の一角を事務所として利用していることが多い。そのため家賃は発生しないし、光熱費負担が免除され、机・椅子等の備品も借用できる。A市の助け合いの会の場合、この恩恵によって支出額のうち援助料を除く支出額（固定費）を905,073円に抑えている（2013年度）。そのうちコーディネーターへの人件費が628,580円で69.5%を占めている。それでもなお、先に見たようにコーディネーターへの人件費はかなり低い。

A市の場合、約55万円（3,630時間×150円）が事務経費収入となる。現在、上部団体から活動助成が行われているが、事務経費収入と活動助成金を合わせてコーディネーター人件費を賄える程度である。今後、利用量が増加

することを考えると、専門的マネジメントスキルを身に付けたコーディネーターの配置が望まれるし、そうであれば、専門的コーディネーターとして処遇できる程度の手当が必要であろう。この点を重く見れば、上部団体のさらなる支援あるいは行政の新たな支援が求められる。

### 3) サービス提供会員の確保

われわれの調査において明らかになったことは、援助会員が高齢化しつつある事実であった。たとえば80代の利用会員の生活支援を70代後半の援助会員が行っているケースもあった。後に続く「新人」がなかなか集まらないため、「引退」できないということになる。このことは助け合いの会固有の問題ではない。宮本が指摘するように、「支えられる側」の膨張と見なされる高齢化の進展の中、「支える側」を構成するはずの世代が減少しているのである（宮本 2014：23）。この問題は社会構造に起因しており、たとえ謝礼問題が解決できたとしても残存する問題といえる。

このような環境の中で、たとえば最近では、CCRC（Continuing Care Retirement Community）が脚光を浴びている。CCRCの考え方に従えば、生活支援サービスの受け手として高齢者を捉えるのではなく、サービスの支え手・担い手としても位置付けられるようになる。このことは、高齢者の意欲を刺激することになるであろうし、こうした仕組みの導入と活用は、「高齢者の社会参加」を促し、サービス提供会員の確保に繋がると思われる。

### 4) 組織改革へ

上記3つの課題を解決しなければ、有償ボランティア組織は活動規模の縮小を余儀なくされ、まさに「できる範囲」でのみの活動にならざるを得ないことになる。

このことを念頭に置くと、まず、サービス提供者への謝礼は最低賃金以上を設定する必要がある。これを実現するために、最低賃金

と現在の謝礼との差額を第三者が埋める道を模索しなければならない。それは、助け合いの会であれば生協本体が差額を補填することが考えられるし、あるいは、上部団体がいない有償ボランティア組織であれば、行政（市町村）が補填することも一策である。たとえば、利用料を据え置いた場合、A市の助け合いの会の年間のサービス供給量は3,630時間なので、年間約42万円（北海道の最低賃金764円と援助会員の謝礼650円の差114円×3,630時間）を上部団体あるいは行政が負担することになる。この金額は決して小さくないが、利用料を100円上げ援助会員の謝礼を750円とすれば上部団体・行政の負担額は約5万円まで下がる。先に指摘したように、利用料の引き上げは利用者の負担増になるため簡単に行うことはできないが、活動の支え手・担い手確保のために検討する価値があると思われる。

一方で、制度的に既存のボランティア組織が貴重な即戦力として期待されるのであれば、組織みずからも変革しなければならない。

これまでは、各組織のコーディネーターが過去の経験則によってマネジメントを行っていたのだろうが、今後はこれまで以上に組織運営に関わるマネジメント能力を身に付ける必要がある。コーディネーターに必要とされる視点は、ワーカーズ・コレクティブを調査研究してきた天野が指摘する3つの方向性に対する視点が参考になる（天野 2012：15-16）。すなわち、①労働の質（自主管理・協働・民主的運営）、②地域づくり（地域事業・環境保全・ライフスタイルの変革・顔の見える関係）、③経済性（事業実績・社会的認知・脱主婦化）である。

これら3つの各要素に関してはワーカーズ・コレクティブ固有の要素がある（たとえば、労働の質における自主管理など）。しかし、労働の質・地域づくり・経済性という視点は、有償ボランティア組織におけるコーディネーター自身が意識すべき視点でもあり、傾聴す

べき内容であると思われる<sup>注4</sup>。

#### 4. 考察

本稿では、生活支援サービス提供組織のうち、非営利型組織（ボランティア型あるいはNPO法人）による事業について、とくにボランティア型として北海道の生協における助け合いの会を例にしながら考察した。

助け合い活動の利用依頼が増加しニーズが高まっているものの、担い手の確保に課題が残されており、現在の規模では活動の拡大を図っていくことは困難な状況にあることが浮き彫りにされた。これは、生活支援サービスに取り組んでいるNPO法人の事例に関して、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ことが浮き彫りになった結果と共通している（杉岡ら 2014）。

2015年度の介護保険制度の改正に伴い、市町村ごとに裁量を持って実施されることになる新総合事業のもと、生協はこれまでの「組合員による相互扶助」に基づいた助け合いの活動を継続していくことになるのか。あるいは、生活支援サービスの担い手の一つとして新たな活動に取り組むことを選択するのか。これまでの有償ボランティア活動をどのように評価し、新たな事業に参入していくのかを検討する時期が来ているといえる（畠山ら 2015）。つまり、今後の制度外サービスの需要に対応させる場合、人員やサービスメニューの用意は必須であり、合わせて、「有償」部分についても見直しが求められる。ただ、団体がこれまで重ねてきた活動を新総合事業に合わせて移行することも容易ではないため、ここに非制度的サービスが制度化される難しさが伺える（杉岡 2015）。

対人福祉サービスは、人間的な関わりやつながりを形成し、介護や生活支援サービスを

提供することによって成り立つ。助け合い活動は必ずしも専門性を必要としない分野であることから、担い手は自らが有する社会的なスキルを活かして誰でも参加しやすいものとされている。だが、その報酬の扱いは、無償であるとされてきたものが有償化され、新総合事業では生活支援とは軽易な家事援助だけでなく外出支援等も含むとして支援の幅が拡大することから、ボランティアをマネジメントする組織としても、担い手の社会貢献意欲を高めつつ、継続的な関わりを保障するような対応が必要である。

さて、改めて考えてみると、有償ボランティア組織の目的は何であろうか。藤井は、社会的企業（労働統合型社会的企業：Work Integration Social Enterprise：WISE）に関して、その目的として、第一に労働によって生産されるものの価値、第二に労働過程そのものが持っている価値、第三に労働の結果として得られる生活資金（living wage）が潜在的に志向されてきたという（藤井 2013：15）。第一の目的は社会的有用性といいかえることができ、地域社会のニーズに根ざした多様な社会サービスの提供、まちづくり、環境問題の解決といったことと同時に、地域コミュニティの形成といったことも含まれる。第二は就労困難者を包摂し、エンパワーメント可能な職場として、居場所づくり、心理的、あるいは福祉的サポートの存在、ならびに、労働者自身の多様なレベルでの意思決定への参加といったことが含まれる。そして、第三は生活資金を担保するため資金的裏付けが必要となり、一定の公的な所得保障に加えて、事業体レベルでの生産性の向上とともに労働者個人のレベルでの就労能力の向上（employability）が求められることになるだろうという。現在の有償ボランティア組織もまた、社会的有用性を持ち、地域社会のニーズに根ざした社会サービスの提供を目的としている。また、参加者自身がさまざまな場面



で意思決定に関わり、活動を推進している。この点で社会的企業と同質的目的を有するといえる。第三の目的も十分に視野に入れなければならない目的である。

非営利型組織による生活支援サービスは、好むと好まざるとに関わらず、また、これまでと同様の組織運営を選択するか、福祉事業化の道を選択するかに関わらず、社会的な仕組みの中に位置付けられることになる。このことから、社会的課題を解決する組織として生まれ変わる方策を考える時期に来ていることは間違いないだろう。

支え合いが自発的な市民の活動として位置付けられるためには、市民が集まりやすく活動しやすくなるための条件整備が決め手（藤井 2015）となる。実際に支え合いの活動をしているリーダーの話聞けば、その大半は報酬を受け取るような状態ではなく、事務局として活動している人々も時給換算で300～500円程度の有償ボランティア活動となっていることが多い。つまりできるだけ利用者の困難を支えようとする負担の引き上げは難しく、つながりをつけてネットワークをつくり出しながら進めているのである。このことを重視すれば、杉岡ら（2014）が生活支援サービスに関して指摘したように、支え合い活動に取り組んでいる組織やグループは、家賃＋光熱水費＋通信費＋移動費用＋事務所の消耗品などが慢性的に経営を圧迫しているため、公的な財政的・制度的な支援が必要である。

## [付記]

本報告は、2014年度北星学園大学特定研究費による研究成果の一部であり、2014年度COOP共済地域ささえあい助成による北海道生協連の福祉プロジェクト研究の調査研究成果の一部を用いている。

## <謝辞>

本研究の調査活動に際しては、くらしの助け合いの会の各地区の事務局・援助会員の方々には面接調査ならびに集団面接＝ワールドカフェにご協力頂き、援助会員・利用会員の皆さんにはアンケート調査に回答頂くなど多大な協力を頂き厚くお礼申し上げます。また、論文研究会のメンバーにはドラフトを用いた報告に対して貴重なコメントを頂き、原稿修正につなげることができました。あわせて厚くお礼申し上げます。

## 注

注1 本稿の作成においては、企画・調査・分析・執筆のすべてにおいて共同研究として取り組み、ドラフトの作成と討論を経て原稿を作成したものである。主たる執筆責任は、1（杉岡）、2（畠山）、3（大原）、4（大原・杉岡）としてまとめたものである。

注2 メンバーの組み合わせを変えながら、4～5人単位の小グループで話し合いをおこなう方法。

注3 たとえば民間企業であるN社は、エリアごと・サービス内容別に料金設定を行っているが、その金額は週1回1時間あたり2,800～3,800円である。

注4 本稿では考察しなかったが、新制度の範疇で生活支援サービスを行う場合、決算報告においても考慮すべき問題が生じる。つまり、介護保険制度施行により指定を受けた介護施設では、法人の種類にかかわらず、各法・各会計基準に基づく決算書とともに、介護サービス事業別の決算書の作成が求められた（大原 2005）。新制度における生活支援サービス事業において同様の取り扱いが行われた場合、事務所スタッフの負担増、会計処理ソフト導入による運営コスト増が予測される。この点でもコーディネーターのスキルアップは欠かせないことになる。

## 引用・参考文献

天野正子（2012）『現代「生活者」論—つながる力を育てる社会—』有志舎。

- 地域包括ケア研究会『地域包括ケアシステムの構築に関する制度論等に関する調査研究事業報告書』(2013年度老人保健健康増進等事業) 2014年3月.
- 藤井敦史(2013)「ハイブリッド組織としての社会的企業」1-19, 藤井敦史・原田晃樹・大高研道編著『闘う社会的企業』所収, 勁草書房.
- 藤井博志監修・宝塚社会福祉協議会編(2015)『市民がつくる地域福祉のすすめ方』NPO法人全国コミュニティライフサポートセンター.
- 島山明子・杉岡直人(2015)「コープくらしの助け合いの会の組織論的考察—生活協同組合の理念と生活支援サービスの関わり—」『北海道地域福祉研究』18, 63-72, 北海道地域福祉学会.
- 東根ちよ(2015)「『有償ボランティア』をめぐる先行研究の動向」『同志社政策科学院生論集』4, 39-53, 同志社大学政策学部・総合政策科学研究科政策学会.
- 堀田和宏(2012)『非営利組織の理論と今日的課題』公益情報サービス.
- 岩田正美(1991)「生活協同組合と福祉活動」『月刊福祉』74(14), 44-47, 全国社会福祉協議会.
- 川嶋健太郎・北原靖子・蓮見元子(2014)「ボランティアに参加する価値はいくらなのか? : 有償ボランティアにおける金銭的謝礼がボランティア参加動機に与える影響」『東海学院大学紀要』(8), 169-177, 東海学院大学.
- 北場勉(2003)「日本のボランティア活動における無償性についての一考察—『無償ボランティア』から『有償ボランティア・NPO・コミュニティ・ビジネス』への変遷と関連させて—」『日本社会事業大学研究紀要』50, 43-77, 日本社会事業大学.
- 厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業, 包括的支援事業実施状況」(2015年10月1日現在)
- 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.
- 宮守代利子(2012)「有償ボランティアの提起する問題に関する考察」『社会学論集』20, 30-45, 早稲田大学大学院社会科学研究所.
- 宮本太郎(2014)「『支え合い』のシステム転換 2050年への一つの処方箋」『生活協同組合研究』462, 22-28, 生協総合研究所.
- 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.
- 仲村優一, 一番ヶ瀬康子, 右田紀久恵=監修/岡本民夫, 田端光美, 濱野一郎, 古川孝順, 宮田和明=編集(2007)『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規.
- 仁平典宏(2011)『「ボランティア」の誕生と終焉』名古屋大学出版会.
- 日本生活協同組合連合会(2014)『生協の社会的取り組み報告書2014』日本生活協同組合連合会.
- 日本生活協同組合連合会ホームページ <http://jccu.coop/> (2015.10.01)
- 大原昌明(2005)「介護施設における会計情報ディスクロージャーをめぐる」『北星論集(経済学部)』44(2), 21-39, 北星学園大学.
- 小野晶子(2005)「『有償ボランティア』という働き方—その考え方と実態—」『労働政策レポート』Vol.3, 1-55, 独立行政法人労働政策研究・研修機構.
- 佐藤好美(2014)「介護保険の要支援給付, 地域支援事業へ」『社会福祉研究』119, 119-123, 鉄道弘済会.
- さわやか福祉財団(2015)『新地域支援助け合い活動創出ブック [改訂版]』
- 総務省(2015)『地域における生活支援サービス提供の調査研究事業報告書』
- 杉岡直人(1994)「ボランティア活動と非営利組織の連続性」『日本の地域福祉』, 41-53, 日本地域福祉学会.
- 杉岡直人(2015)「地域福祉における『新たな支え合い』が問いかけたもの 特集: 市民生活における『新たな支え合い』の研修—地域福祉の機能を問う—」『社会福祉研究』123, 28-35, 鉄道弘済会.
- 杉岡直人・大原昌明・島山明子(2014)「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」『北星論集(経済学部)』54-1, 55-66, 北星学園大学.
- 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.

山本隆（2014）「社会的経済，サードセクター，非営利セクター」12-19，山本隆編著『社会的企業論 もうひとつの経済』所収，法律文化社。

結城康博（2015）「予防給付の地域支援事業化を考える（特集 介護保険制度のゆくえ）」『都市問題』106（4），10-14，後藤・安田記念東京都市研究所。

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』

