

農協高齢者福祉事業におけるボランティアズム(2)

－栃木県 H 農協の業務組織に即して－

Voluntarism among the Welfare Business for Elders in Japanese Agricultural Co-operatives(2)

田 淵 直 子

Naoko Tabuchi

ABSTRACT

This report analyzed the welfare business (for elders) of "H" Agricultural Co-operative(JA-H), Tochigi-prefecture, Japan. JA-H has the largest welfare business for elders among Japanese Agricultural Co-operatives. One part of over hundred of the paid staff has grown from inside of JA-H, under voluntarism. Another part of the staff has come from outside, thinking highly of JA-H's voluntarism. And both parts of the staff are taking voluntarism further. So, though the size of the business is big, the business system of JA-H has flexibility and low overhead.

キーワード: 農協、高齢者福祉、ボランティアズム、業務組織

1. はじめに (対象と課題)

本稿では、農協（総合農協）高齢者福祉事業におけるボランティアズム（自発性の意、ボランティア活動の意味ではない）¹⁾の存在とその可能性を、急速な事業発展において特徴的な栃木県H農協に即して明らかにする。

公的介護保険制度がスタートして2年弱が経過した。農協の高齢者福祉事業は面的な広がりこそ微増にとどまるが、すでに事業に取り組んでいる農協では堅実な事業の進展を見せている。全国農協中央会の推計によれば、2000年度の介護保険事業規模は（単位農協レベルで）約75億円、市場シェアの1.5%程度となっている²⁾。なお、この他に保険外事業・有償ボランティアなどがあるので、農協高齢者福祉事業の規模は、より大きいと思われる。ただし、他の事業主体同様、ホームヘルプ部門では赤字基調に推移しており、介護保険の事業主体となっている369農協（2000年8月現在）のうち167農協はホームヘルプだけを営んでいるので、その取支改善が課題となっている³⁾。そこで、取支を均衡させ、また、事業を質的に発展させるため

にも、デイサービスやケアマネジメントと結合させた総合的な事業運営の必要性が指摘されている。

H農協は、総合的な事業運営を実現し、全国でもトップクラスの実績を上げている。これは、組合員の意識の高さ・役職員の当該分野に対する深い理解・優れたリーダーシップが関わっていることである。しかし、要因はこれだけでなく、基幹スタッフの養成・確保を着実に進め、スタッフの活力を引き出す業務組織を実現したことで、効率的な事業運営を実現したことが大きい。とりわけ、100名を超えるスタッフを農協の内外から確保し、農協らしさを保ちながら、同時に彼らのパワーを生かすという業務組織のあり方は注目されるべきである。言い換えれば、H農協は事業の拡大過程においてもスタッフのボランティアズムをよく開発し、量のみでなく、質の面でも優れた農協高齢者福祉事業を実現したのだと言えよう。以下では、上記のようなボランティアズムを促進するような業務組織が、いかにして可能になったのかを、現地調査を踏まえて具体的に分析してゆきたい。

2. H農協管内の特徴

(1) 地域・農協の概況

H農協は栃木県南東部に位置し、1997年に1市5町の郡単位で統合した広域合併農協である。

管内は関東平野の北東端に位置し、西部の鬼怒川およびその支流沿いの平場はよく整備された水田地帯となっている。この平場地帯ではかつて19世紀前半に二宮尊徳がN町の桜町陣屋を拠点に報徳仕法を実践し、荒れた農村を村民参画の地域開発手法で蘇らせたという逸話で有名である。

一方、東部には河岸から一段あがった台地が広がっており、現在でも「H台地に水を」という看板が目に入る様に、水利に恵まれない畑地を多く抱えている。なお、この地域のMa町では良質の粘土を用いて陶芸を発展させ、全国的にも有名な「Ma焼き」として、独自の産業を築くのみでなく、ユニークな文化の発信基地を形成している。さらに、地区最東部である県境の山間地では、険しい八溝（やみぞ）山系に刻まれた長い沢沿いに、耕地と小さな集落が点々と連なり、車の入れないような急傾斜地にも家屋が点在している。

管内はかつて、米とタバコ・コンニャク等の畑作物を主とした農業地帯であったが、1960年代より平場に工業団地を次々に造成し、産業構成の転換を図ってきた。東京から100キロ圏に位置しながらも低廉な地価を売り物に、工場誘致を積極的に進め、地元中小企業ばかりでなく、大企業の工場誘致にも成功し、豊富な兼業機会を創出した歴史を持つ。最東部の山間地でも大手自動車メーカー関連のサーキット場が誘致され、観光施設としても大きな意味を持っている。また、地区西部は県都U市に隣接し、U市での就業者が多いだけでなく、ベッドタウンとしての開発も進行していることも、見落としてはならない。

さらに、第3セクター方式のM鉄（鐵）道が地区を西から東北にかけて横断していることも、地域の独自性を生み出している。茨城県S市を基点に東に伸びるM鉄道の路線は、そのほとんどがH農協管内にあり、N町・M市・Ma町・I町を經由してMo町が終着である。経営基盤の極めて弱いこのローカル線は常に存続問題に直面してきたが、地域をあげて「SLを走らせる」企画を進め、土日や夏休み期間にSLを走らせる企画を7年間持続してきたことで有名である。H農協の第3回総代会資料の表紙は、満開の菜の花の中を走るSLの雄姿で飾られており、鉄路が地域のシンボルであるとともに、地域をつなぐ力を作っているともいえる。

H農協の概況は、2000年度末現在で正組合員農家が15,423戸、正組合員18,474名（個人のみ）、准組合員3,509名（個人のみ）である。本所所在地は人口6.2万人のM市であり、貯金高1,400億円・長期共済保有額1兆1,840億円と都市近郊農協的な面もあるが、同時に米と青果物を中核とした地域農業をよく保持してきた農協でもある。販売高222億円の内訳を見ると、米類販売高80.7億円を果実（いちごが大部分）83.3億円がしのぎ、野菜31.6億円がそれらに次いでいる。特にいちごは栃木いちごの主産地として全国各地にいちごを出荷、日本農業賞を初めとした全国レベルの表彰を受けるように、優秀な生産者を多数、擁している。

正職員は579名、常雇臨時職員が136名であり、5部1室・6事業所（合併前各本所）の業務組織となっている。

こうした中で生活福祉部門は全国的にも珍しく、「生活福祉部」として単独の部署になっており、2001年11月現在で正職員3名、デイサービスセンターを中心に「常勤」52名、ホームヘルパー等として「パート」44名、これにケアマネージャー（雇用形態は後述）12名で、計111名の職員を擁している。実は、この職員数のう

農協高齢者福祉事業におけるボランティアリズム(2)

表1 H農協の組織概要(2000年度末)

単位：人・戸

正組合員数 (個人)	准組合員数 (個人)	正組合員 戸数	青年部員数	女性部員数	役員数 (理事)	役員数 (監事)	職員数
18,474	3,509	15,423	413	2,944	33	7	579

資料：H農協資料

表2 H農協の事業概要(2000年度末)

単位：百万円

貯金 残高	貸付金 総残高	預金 残高	長期共済 保有残高	年間 販売額	うち 米	うち 野菜	うち 果実	年間 購買額	うち 生産資材	うち 生活物資
146,318	32,860	107,672	118,277,988	22,186	8,072	3,159	8,333	12,681	9,697	2,984

資料：H農協資料

ち、3名の正職員を除く108名は前述の常雇臨時職員には含まれておらず、「要員外」のカウントになっている。このことは、H農協の高齢者福祉事業の性格付けとおおいに関わることであり、後述したい。

(2) 農協管内の保健福祉

H農協管内(H都市)の地域保健福祉をリードしてきたのは、M市の保健および福祉行政である。M市(人口6.2万人)の主な医療・福祉施設はいずれも民間の経営であり、基幹的な病院3、特別養護老人ホーム1、老人保健施設3といった構成である。M市の保健および福祉行政は決して派手ではないが、住民に密着した草の根型の保健福祉行政を推進してきたことが注目される。例えば、糖尿病患者の自主グループ育成や肥満児対策のための中学生への血液検査実施等が行われており、地道な保健行政の性格をよく表現している。

そして、農協組織がその「草の根」の一つとしてよく活用されてきたという経緯がある。実は、1980年代までM市内には旧行政単位に4農協が並存し、それぞれが、小規模農協であるゆ

えの機動力を活用して、地域密着の保健指導を行っていた。例えば、食生活改善に関しては、農協生活指導員が行政保健婦・栄養士とともに集落単位(公民館ごと)で啓蒙活動を行い、食材は農協負担で料理教室を開催するといった取り組みが自然に進められていた。そうしたいきさつもあり、1983年に老人保健法が施行され、訪問保健指導が強化された時期に、M市は住民検診受診率を向上させる目的で、検診の一部を農協に委託し、農協が検診車を「預かる」形で検診を実施することになった。これは、現在でも引き継がれており、2001年度で市内のべ43日の検診のうち、12日分がH農協に委託されている。

1980年代当時の栃木県は、「脳卒中ワースト1」の汚名を返上するために、県をあげて保健対策に取り組んでいた。M市においても脳卒中予防が喫緊の課題であったが、特に旧O農協管内は、脳卒中多発地区として注視されていた。O地区は美田の広がる農業生産力の高い地区であるが、検診受診率が低く、塩分の過剰摂取もあって、脳卒中発症率が高いことがM市保健行政の担当者によって問題視されていた。これはO地区の診療所が廃止され「無医地区」となっ

ていることにも関係していると認識されていたようである。このため、行政は近隣の大学病院の協力を得て、5年間のモデル地区として実態調査を行うとともに健康教室を頻繁に開催し、地域の基幹病院であるH赤十字病院に依頼して定期的な健康相談日を設ける等の対策を講じた。後述する様に、このO地区でH農協初のデイサービスセンターが開設されたわけであるが、これは然るべくしてそうだったというべきであろう。

同時期（1980年代前半）に訪問看護がいち早く⁴⁾、基幹病院と行政の双方から事業化されたことも、この地域の特徴である。1983年に「管内の主要病院・市町・保健所等の看護職を網羅する形で、H郡市継続看護連絡協議会」⁵⁾が成立し、M市内だけではなく、管内関係組織が一体となった「H郡市訪問看護制度」がスタートした⁶⁾点が、特に注目される。この協議会は、M保健所を事務局として、訪問看護のためのネットワークを構成し、実際に訪問看護を進める力になった。病院退院時に医療機関から協議会へ確実に情報が提供され、スムーズに訪問看護が開始されることは、非常に意義のあることである。さらに、この協議会の分科会として、訪問看護事例検討のための委員会が設けられている。1991年度を例にとると、事例検討は年間6回・15事例に及び、「検討メンバーは、保健婦（保健所）、非常勤看護婦、ホームヘルパー、各医療機関の看護婦、福祉事務所職員、特別養護老人ホームやデイサービスの看護婦、事務職、市の保険課事務職」であった⁷⁾。これは、地域の医療福祉ネットワークを現場レベルで構築し、そのレベルアップを図るという大きな意味を持つ取り組みである。このネットワークの存在がH農協の高齢者福祉事業に極めて大きな意味を持ったことは、後述したい。

さらに、M市では訪問看護とホームヘルパー派遣をセットとし、同時に訪問する形を取って

きた。これは、ホームヘルプ事業が1970年頃から1999年まで市直営であったゆえに可能になったことである。市の非常勤である訪問看護婦と、常勤もしくは登録のホームヘルパーが一緒に派遣されることで、相互の機能を最大限に発揮し、効果をあげることが出来たという。ちなみに、M市直営のホームヘルプ事業においては、ベテランの保健婦が保健管轄部署から高齢福祉管轄に異動したこともあり、1995年以降、ヘルパー派遣数が倍増したという。このため常勤職員12名に加えて、登録ヘルパー27名を配置したが、この中には市の養成講座（3級課程）修了者の他に、農協婦人部メンバーで県中央会の養成講座を修了した者が4名含まれている。彼女たちが後に、農協高齢者福祉事業の中核的な担い手になることは、項を改めて詳述したい。

以上のようなM市の取り組みは、社会保障に関する行政責任を重んじる市長（当時）の意向があつてのことであった。特に、社会福祉基礎構造改革が課題になりつつあった1996年には、全集落=109公民館で地域福祉の必要性を説く座談会を開催し、市の保健福祉部長を始めとしたスタッフが連夜の座談会に臨んでいた。また、公民館を会場に、月1度の「ミニデイホーム」の取り組みを市が推進してもいた。

その後、こうした住民に根ざしたM市の保健福祉行政は、公的介護保険制度が開始される前後から、やや性格を変えている。例えば、ホームヘルプ事業から市が撤退し、訪問看護も民間病院が主な担い手になる等の変化を見せている。ただし、これは農協を含めた民間事業者が、医療・福祉サービス提供の実力を付けてきたことの反映とも受け取れる。そして、これまでM市の保健および福祉行政が積み上げてきた蓄積は現在も生かされており、M市が財政的に余裕の少ない郡内の他町を牽引する役目を担っていることには、変わりがないといえる。

3. H農協における高齢者福祉事業の端緒

(1) ホームヘルパー養成と

ひまわり会支部の創設

H農協の特徴は、合併以前から「営農」面に力を注ぐだけでなく、女性会－生活指導員を軸に「生活」面での活動をも併進させてきたことである。

例えば、ホームヘルプ事業が最初に始まった旧M○町農協においても、デイサービス事業が初めにスタートする基盤を造った旧M市農協においても、全県的な農協系統のホームヘルパー資格養成研修が1992年に始まる以前に、独自の介護研修を行っている。すなわち、農協の生活指導員が働きかけて、介護やボランティア活動に興味のある女性組織（当時の農協婦人部）メンバーを募り、厚生連病院のスタッフ等を講師に基本的な介護実習教室を開催している。これらの研修参加者が、さらにホームヘルパーの資格を取得し、その活躍の場として高齢者助け合い組織を発足させることとなった。助け合い組織は、栃木県の農協助け合い組織の共通名称である「ひまわり会」の名称を用い、「ひまわり会○○支部」として組織された。初期においては、活動のモデルも少なかったことから、試行錯誤で活動のあり方を探り、主としてボランティア活動を行っていたという。

その後、ホームヘルパー資格養成研修修了者（農協職員も含めて）は、必ずひまわり会に加入している。ゆえに、ひまわり会は二重の役割を持っている。一つにはボランティア組織としての役割であって、多くの女性会メンバーが加入している。もう一つには、高齢者福祉事業に携わる全スタッフが加入し、農協の事業としてのアイデンティティを確認するという役割である。ただし、後者の比重が大きくなるに連れ、ボランティア活動の意義がわかりづらくなり、ボランティア活動がそれほど活発にならないという悩みも一方で抱えているようである。

(2) 農協高齢者福祉事業の開始

こうした基盤の上に、高齢者福祉事業が発展するわけであるが、その端緒は、1995年という早い時期に、合併前の単協が行政（M○町）からの受託によるホームヘルプ事業を開始したことにある。M○町は茨城県との県境である八溝山系の山あい位置し、高齢化率（65歳以上人口比率）が1998年で26.59%と、県下で2番目に高い⁸⁾。ちなみに高齢化率県下1位のA町は銅鉾山が閉山し、基幹産業を失ったという事情によるものであり、農山村としては県東南端のM○町でもっとも高齢化が進んでいる。95年当時、M○町の行政登録ヘルパー3名はすでに稼働していたが、全町が山間地にあると言えるようなM○町では、行政の手が回りきらない状況にあった。また、事業を委託できるほどの社会福祉法人（社会福祉協議会も含めて）が存在しないという現実もあった。ゆえに、旧M○農協が行政からホームヘルプ事業を受託することがスムーズに進んだのであった。

次の展開はH農協として広域合併した1997年に、M市の農村部において、デイサービス事業を行政受託したことである。当時、M市にはデイサービスセンターが1ヵ所しか存在せず、施設整備の必要に迫られていた。その時期に旧M市農協がひまわり会の活躍の場を作ろうと、支所遊休施設（自動車整備工場）を活用してデイホームもしくはデイサービスセンターE型⁹⁾設置を計画中であった。この計画に対し、M市担当者は「どうせ改築するのならば、デイホームやE型でなく、B型を」と提言し、農協がこれを受け入れたという経緯がある。既存のデイサービスの利用者を行政が「地区割り」によって農協の新施設に振り分け、順調なスタートをきった。このデイサービスセンターは「すこやか○（旧村名）」と名づけられ、翌年には同様のデイサービスセンター「すこやかY（旧村名）」が農協支所生活店舗を改修して設置され

た。これらは、後続のデイサービスセンターにも「すこやか××(地名)」の名称を付けるきっかけとなった。

(3) 栃木県における社会福祉の特徴と

農協高齢者福祉事業

こうした事業開始の背景には、栃木県の社会福祉サービスの特徴が存在する¹⁰⁾。すなわち、この時期までの栃木県においては、入所型施設こそ漸増していたが、在宅介護福祉サービスの少なさが特徴的であり、隙間を埋めるかたちで、デイホームなどが¹¹⁾措置制度の枠外で自生的に発展していた。こうした動きに対して、県の社会福祉行政もこれらを支援する必要を感じ、事業費補助型の県単独補助事業「痴呆性老人デイホーム事業」を1989年に開始した。この事業は1ヵ所200数十万円程度の運営費助成金として、3ヵ所から始まり、5年後には虚弱老人も対象に加えたことにより、ピークの1998年には13ヵ所各300万円程度の補助として、資金に恵まれないデイホームをよく支える役割を果たした¹²⁾。

実は、この県単独補助事業とそれを推進する県職員Y氏が、栃木県の農協高齢者福祉事業の端緒にも大きな影響を与えたといえる。Y市(旧Y農協・現S農協)の施設は栃木県内のみならず全国的にも単位農協段階でのデイホーム(1994年開設)の端緒である。

この施設の誕生は、旧Y農協のレベルの高い生活文化活動の産物であり、農協トップ=F組合長の先見の明とリーダーシップによるものである。また、県厚生連S病院と、S病院を基盤に、1970年という極めて早い時期に設置された特別養護老人ホームY苑(社会福祉法人S会)の影響力も大きい。それと同時に、県行政からの働きかけもあり、Y氏が農協系統の介護研修で講演したこと、Y氏がF組合長やベテランの生活指導員K氏と個別に会話を交わし、農協の

施設・人材・物流ネットワークなどの優位性を生かした福祉事業の可能性¹³⁾を力説したことが、何らかの影響を与えていると思われる。

このデイホームは、1995年度に入浴施設を完備して、96年度より国庫補助(事業費)の対象であるデイサービスセンターに移管したが、この時には施設改修費を助成する市町村と県の補助(各1/2)を得ている。この助成金も1995年に始まった栃木県内オリジナルの制度であり、「在宅介護総合支援事業」等の名称で既存施設の増改築に限って助成する仕組みである。新築であれば国庫助成の対象となるが、新築より経費の少ない増改築を地方自治体の支援で進めようという現実的な策であると評価できよう。デイサービスセンターの助成上限は1,350万円余(2001年現在)であるから、新築までは踏み切れないが、増築や遊休施設の改修ならば可能であるといった事業主体にとって、事業を進める呼び水として大きな意味を持つものであった。また、国庫助成よりも柔軟な対応が可能であるため、現場に歓迎されるという要素もあったという。なお、1995年度から2001年11月現在まで25件の実績(デイサービスセンターだけでなく、在宅介護支援センターやグループホームも含まれる)を数えるが、その内の10件は農協のデイサービスセンターであり、H農協がさらにその中の4件を占めている¹⁴⁾。

全国的に、旧Y農協のデイホーム・デイサービスセンターは、農協高齢者福祉活動・事業の見学および研修先として最も有名なものの一つであり、多くの関係者にノウハウだけでなく、理念を伝え、また相談相手としても大きな役割を果たしてきた。もちろん、H農協(合併前農協も)の生活指導員やひまわり会メンバーは、このY農協のデイ(サービス)センターから多くを学んでいる。特に前掲のすこやかOの開設直前には、スタッフの研修を受け入れてもらい、準備を進めたという経緯がある。

農協高齢者福祉事業におけるボランティアリズム(2)

以上のような栃木県の社会福祉の状況と農協高齢者福祉事業の先進例の存在は、栃木県における農協高齢者福祉事業が全国トップクラスに位置することの要因である。しかし、各農協が旧Y農協の事業手法をそのまま踏襲したのではない。また、県中央会が事業モデルを構築し、各農協がそのノウハウに従ったわけでもない。むしろ、それぞれの農協事業のあり方は非常に个性的であり、H農協も独自の試行錯誤の中から後述のような事業を形成してきたといえる。

4. H農協高齢者福祉事業の本格化

(1) 農協高齢者福祉事業の発展と

公的介護保険制度への対応

H農協は表3のように、1999年以降、他の町からもホームヘルプとデイサービスの両事業を受託してゆく。すなわち、1999年にはN町の両事業を相次いで受託し、I町のホームヘルプとM町・O町のデイサービスを担うこととなる。2000年にはM市のホームヘルプ事業が加わり、公的介護保険制度の施行以前に、農協はすでに地域での重要な高齢者福祉サービス供給主体として公認されていた。

2000年4月の公的介護保険発足時には、I町およびH町のデイサービスが加わり、1市4町・6ヶ所のデイサービスセンター(総定員169名)でのデイサービス事業を行うことになった。同時に、全域を対象とした35人のヘルパーによるホームヘルプ・福祉用具貸与事業と、総

合的な事業運営を実現している。さらに、ケアマネージャー9名によって、管内全域を対象に当初から約290件のケアマネジメントを開始した。また、I町では介護認定調査も行政から委託されてもいる。こうして、2000年度(H農協の年度が3月～2月なので、介護保険が導入される直前の2000年3月～2001年2月まで)の事業収入3億2,116万円、粗利益1億2,510万円の実績をあげ、H農協は全国的な注目を集めている(表4参照)。

ただし、H農協への注目は事業の量的な大きさだけではなく、質的な優位性にもよると思われる。質的優位性は多岐にわたるが、第一に農協の当該事業が「公的なもの」として地域社会で認知されていることがある。それを象徴するのが、2000年4月設置の2ヶ所のデイサービスセンターが「公設民営」型だという事実である。ここでいう「公設民営」とは、行政が施設を建設もしくは改修し、その運営を民間(農協)にまかせるということである。H農協の場合には地道な事業の積み上げと行政への持続的な働きかけが、これを実現した点で重要である。

それまでの4ヶ所の施設は、農協の遊休施設を活用し、あくまでも農協の責任において施設を設置し、事業を営むというのが原則であった。ただし、施設整備には助成を受け、全国農協共済連からの助成金、前述の施設改修補助事業(市もしくは町1/2、県1/2)を利用して、改築費6000～7000万円の約半額の補助を得

表3 H農協管内における在宅福祉サービスの受託状況

	ホームヘルプ						デイサービス					
	M市	N町	Ma町	Mo町	I町	H町	M市	N町	Ma町	Mo町	I町	H町
1996				○								
1997				○			○					
1998				○			○					
1999		○		○	○		○	○		○		
2000	○	○		○	○		○	○		○		
保険後	○	○		○	○		○	○		○	○	○

資料：H農協資料より作成

注) 保険後は「公的介護保険施行後」の状況であり、行政からの指定業者の意味

表4 H農協における高齢者福祉事業の実績(2000年3月~2001年2月)

単位:千円

事業		事業収入	事業費用	粗利益	純収益
デイサービス	計	252,391	144,135	108,256	
	すこやかO	55,156	24,730	30,426	
	すこやかY	61,719	27,560	34,159	
	すこやかNi	43,206	23,724	19,482	
	すこやかMo	37,540	24,380	13,160	
	すこやかI	22,996	21,199	1,797	
	すこやかNa	31,774	22,542	9,232	
ホームヘルプ		42,541	28,580	13,961	
ケアプラン		22,918	20,936	1,982	
訪問調査		3,311	2,405	906	
合計		321,164	196,058	125,105	3,826

資料: H農協資料より作成

- 注1) 事業費用には「常勤」・パート人件費を含むが正職員人件費や減価償却費等は含まない
- 2) 純収益は、粗利益から事業管理費(正職員人件費や減価償却費、農協全体で要する共通管理費の部門負担分等)を減じたものである。
- 3) ホームヘルプ事業の内訳は時間数にして家事援助55%弱、複合型25%弱、身体介護20%強という比率であり、決して身体介護の比重が高いわけではない。

るというのが標準的であった。すなわち、公的な助成制度が施設整備を後押しし、行政からの送迎車両の無償貸与もあり、さらに措置制度下での事業委託が運営を円滑なものにしたことは事実である。しかし、あくまでも農協という「民間」の責任で事業が営まれていたのである。これらに対し、最新の2カ所の施設は行政責任として施設建設を行い、それを農協に貸与し、運営を任せるということであり、農協と行政の新たな関係が形成されたものである。特に、I町の新築施設は町営保育所と渡り廊下でつながり、保育園児との交流が日常的に可能な構造となっていて、利用者にも保育園側にも好評である¹⁹⁾。この施設の設計段階では、農協スタッフが設計者と何度も細かい点(畳スペースの高さや浴室の蛇口の位置など)について打ち合わせを繰り返し、それまでのデイサービスセンター運営の実績を生かし、利用者にとってもスタッフにとっても理想的な施設を実現したという。もう1カ所、2000年4月設置のH町デイサービ

センターもまた、小学校の跡地に校舎を改築して設置しており、ユニークな設置方式である¹⁹⁾。

一般的に、たとえ、「公設」であろうとも、業務を熟知しない行政の担当者が施設建設を発注しただけであれば、せっかくの新しい地域資源も十分な効果をあげ得ない。これに対し、これらの施設は町内のみならず郡一帯で農協が培ってきたノウハウが、行政の施設建設・貸与を通じて「公共の存在」として固定化され、公開されたという点で、画期的である。逆からいえば、農協の高齢者福祉事業が「公共の存在」として公認されるほどの質を有していたとも表現できよう。さらに、2001年11月には最も古いデイサービスセンターである「すこやかO」の隣接地に、地域型在宅介護支援センターをMo市委託として開設し、相談業務に応じる中で新たな公共性発揮をめざしている。

今日、非営利組織論やNPO論の立場から「非営利組織と行政(委託)」の関係性が模索され

ているところである¹⁷⁾。また、農業協同組合論としても、「行政の下請け」・「圧力団体」とは異なる、新たな行政とのパートナーシップのあり方が求められている。H農協の高齢者福祉事業はそうした課題に示唆を与える好事例といえよう。

質の優位性の第二として、ケアマネージメントを重視し、約290件のケアプランを作成していることがある。これは、農協が単なる介護サービス事業の供給ではなく、地域の介護サービスを有機的に結びつけ、実質的な「在宅介護支援センター」役割をすでに果たしていることを意味しよう。そもそもケアマネージメントという業務は、個々の社会福祉サービスのクライアント(受け手)に即して、社会福祉制度を活用し、多様なサービス供給主体のサービスを統合し、クライアントにとって最善の社会福祉を創り上げる相談・指導業務である。わが国においては制度化こそされてはいなかったが、行政の在宅介護支援センター等において、相談員が実質的にその機能を果たしていた。介護保険実施にあわせて、「業務としてのケアマネージメント」、「資格・職種としてのケアマネージャー」が制度化されたことは、介護保険導入の積極面と評価されてきた。ただし、現実のケアマネージャーの仕事は単なる計数管理の業務が多く¹⁸⁾、理想からはかけ離れていることが問題となっている。加えて、介護保険制度からのケアマネージメントへの給付額が低いため、独立職として成り立たせるには件数を多数(厚生労働省の行政指導では50件が上限であるが、それ以上の件数)持つ必要がある。また、独立職として成り立たせるのが困難であるため、他業務を兼務するスタッフも多い。いずれにしろ、結果として本来の相談・指導業務がおろそかになりがちであることが批判されている¹⁹⁾。

H農協の場合、経験豊富なケアマネージャーを地域の福祉ネットワーク内からスムーズに確

保し(後述)、しかも出来高払い制を原則として低コストで高い質のケアマネージメントを実現していることが特徴的である。

(2) 基幹スタッフの養成・確保

1) 基幹スタッフの内部養成

上記のような急速な事業発展を質・量の両面から実現するには、優秀なスタッフの確保が最重要課題になる。

H農協の場合、施設でのケアワーカーやホームヘルプ事業でのヘルパーは自前で養成し、より専門性の高いケアマネージャーや看護職については、キャリアを積んだ人材を新規雇用するのが、基本形である。また、施設長などの管理的業務には農協職員の退職者等をも活用していることが特徴である。

ケアワーカーやヘルパーについては、県中央会主催のホームヘルパー養成講座で2級ヘルパー資格を取得した人々が主戦力である。初期においては旧単協女性組織(当時の婦人部)のメンバーがもっぱら資格を取得していたが、徐々に女性組織以外の組合員(家族)および非組合員がボランティア活動や仕事としてのヘルパー・ケアワーカーを目指して資格を取得するようになってきた。近年では誓約書を提出した上で養成講座を受講し、修了者はひまわり会(合併以前は各単協、合併後はひまわり会H支部)に所属、農協事業のスタッフになることが当然となっている。

彼女たちは前述のように「非正規」待遇ではあるが、「パート」もしくは「常勤」として比較的高い時給で働いている。ホームヘルパーでは所得税課税以下の所得で短時間勤める「パート」が多いが、時給が通常のパートよりも良い上に、やりがいのある職として主婦層に歓迎されている。これに対し、デイサービスのスタッフでは「常勤」待遇で社会保険も完備しているので、正職員に近い形で勤務している。

さらに、主任格（デイサービスセンターであれば相談員）となれば、手当でも付くので、中小企業の正職員に近い待遇と思われる。ゆえに、こうした人材が確実に農協高齢者福祉事業の戦力になる。もちろん、これは一般的な女性の賃金があまりにも低すぎるという背景あつてのことであり、決して喜ぶべき状況ではない。現に生活福祉部長（後述）の認識としても、現在の働きに応じた、より高い待遇を実現すべきと認識している。とはいえ、通常であれば月10万円に満たないようなパート職にしか就くことができない女性（あるいは中高年男性）が職を得ているという事実は重要であり、地域経済の視点から見ても高く評価されるべきである。

加えて、H農協の事業のあり方で注目されるのは、中央会の養成講座から巣立ったスタッフが事業の中核的な存在になっているという点である。先に述べたM〇町でのホームヘルプ受託・M市でのデイサービス受託の草分けとして、必ずしも採算が合わないレベルから献身的な取り組みを行ってきたスタッフが、現在では施設長やサービス提供主任になっているわけである。

表5にH農協高齢者福祉事業の基幹スタッフ30名の概況を示したが、そのうち14名が中央会の養成講座によって資格を取得している。このデータは、2001年8月末～9月初旬にかけて、H農協の業務ルートを通じてアンケート用紙（文末に資料として添付）を配布・回収（30部

配布・100%回収）していただいた結果を取りまとめたものである。調査対象の内訳はケアマネージャー7名、ホームヘルプ事業のサービス提供主任4名、6カ所のデイサービスセンターの施設長・サービス提供主任（相談員）・看護師、各1名・計18名、および生活福祉部の正規職員1名、総計30名である。

表6には、H農協基幹スタッフが農協ホームヘルパー養成講座を受講したかどうかをまとめたが、サービス提供主任10人中、受講していないのはわずか1人、デイサービス施設長6人のうち半数は受講しており、農協組織の内部から基幹的な職員がよく育成されてきたことがうかがえる。さらに、以下ではそうした人材の具体例として、M〇町・N氏とM市・H氏のエピソードに触れたいと思う。

H農協の高齢者福祉事業の第一歩を創った2人は偶然ではあるが、ともに「跡取」の長女として婿を迎える立場であった。失礼ながら筆者の見るところ、もう一世代若ければ、当然のこととして大学に進学し、高度な専門職（福祉職とは限らないが）に就くであろう人材と推測される。あるいは、男性であれば農協役員を含め、地域の要職として活躍して然るべき人材であると思われる。しかし、農家の長女として生まれたことで、「家」の跡取として農業と家事（N氏は外での勤務も）に従事することが運命となったといえよう。もし、この高齢者福祉事業に関わらなければ、本人も気づかなかったよう

表5 H農協高齢者福祉事業の基幹スタッフの職種と部署

現在職種	現 在 部 署							総 計
	本所	すこやか〇	すこやかY	すこやかNj	すこやかMo	すこやかI	すこやかNo	
施設長		1	1	1	1	1	1	6
サービス提供主任	4	1	1	1	1	1	1	10
ケアマネージャー	7							7
看護婦		1	1	1	1	1	1	6
その他	1							1
総 計	12	3	3	3	3	3	3	30

資料：アンケート調査集計

表6 H農協基幹スタッフの
農協ホームヘルパー養成講座受講状況

現在職種	農 協 講 座			総 計
	2・3級 受講	2級受講	受講して いない	
施設長	2	1	3	6
サービス 提供主任	8	1	1	10
ケアマネ ジャー			7	7
看護婦		2	4	6
その他			1	1
総 計	10	4	16	30

資料：アンケート調査集計

な高い能力が埋もれ、そのままになった可能性が強い。H農協にとっては、内部に眠っていた宝の山を掘り当てたようなものであろう。

さて、1990年代初めに先に述べた介護講習を受けたのは、二人とも旧農協の婦人部メンバーであったからである。家族の介護やボランティア活動への意欲が介護研修からホームヘルパー資格取得へと二人を向かわせ、仲間とともにひまわり会支部のリーダーとなり、同時に行政登録ヘルパーとして経験を重ねたという経緯も期せずして一致している。行政登録ヘルパー時代に培った専門家としての人的つながりが大きな意味を持つことは、後述の通りである。

2001年8月現在、N氏は地元のすこやかM〇（デイサービスセンター）の生活相談員（サービス主任）であり、H氏も創設に関わったすこやか〇の施設長である。いずれも正職員ではなく「常勤」扱いではあるが、人事異動の対象として他施設での業務を経験し、雇用管理や施設運営に関するOJT（on the job training）を受けてきた。N氏はすこやかM〇が出来る99年春までは、M〇地区のホームヘルプサービス主任として活躍し、デイサービスセンター開設とともに施設のスタッフとなった。その半年後には慣れ親しんだM〇町からM市のすこやか〇まで1年間通勤し、デイサービス運営の基本に習

熟した上で、すこやかM〇に生活相談員として戻ってきたという。同様に、H氏はすこやか〇の開設時から請われて生活相談員となったが、隣接のすこやかYの施設長を経験してからすこやか〇に施設長として戻っている。実は、H氏はこの事業に関わるまで、一度も「外で勤める」経験をしていないが、自らの職業能力開発に励み、現在では管理職として7人のスタッフを配下に持つに至っている。加えて彼女たちは、他のスタッフに対して、いわば理念を体現する存在である。すなわち、外部から雇用された人材や、ある程度事業規模が大きくなってから加わったスタッフに、第一世代として「農協がなぜ、高齢者福祉事業に取り組んでいるのか」「いかなる事業を目指すべきか」を無言のうちに伝える役割を果たしている。

2) 地域での福祉ネットワークからの

専門職確保

前項で述べたように、H農協では、サービス提供主任や施設長等は内部養成したが、より専門性の高いケアマネジャーや看護職については、H農協といえども外部から新規雇用せざるを得なかった。看護師資格は、専門教育機関を終了しないと国家資格の受験資格を取得できない。ケアマネジャー資格は、ホームヘルパー2級以上等の有資格者が5年以上の実務経験を経れば資格試験に挑むことができるが、介護福祉制度のしくみ等をこと細かく尋ねる試験は難解であり、5年の現場経験があったとしても合格することは容易でない。このため、これらの専門職については行政や他の事業所に勤務していた人材を、農協が新規雇用する形となった。

ただし、H農協における人材確保は極めて順調に推移したという。その背景に、堅実に積み上げられてきた地域での福祉ネットワークがあったからである。すでに、第一世代のひまわり会メンバーが、ボランティアとして活動した

り、行政登録ヘルパーとして業務にあたりながら、地域福祉の現場スタッフとのつながりが生じていたことは、前述した通りである。行政の医療・保健・福祉職のスタッフ、社会福祉協議会（社協）や地域の主だった病院・福祉施設職員との信頼関係が生まれていたわけである。そもそも、社会福祉は各機関の連携プレーの中で初めて効果をあげうるものである。クライアント（医療・福祉サービスの受け手）の必要性によって、行政・社協・民間事業所の枠を超えたつながりが出来てしかるべきである。特に、H農協管内ではM市保健福祉行政を要とするネットワークがよく育てられていたことは、2. (2)で述べたところである。農協が高齢者福祉事業を発展させることで、新たにそのネットワークに加わったのであり、人材の確保もネットワーク内で可能になったといえる。

表7に示したのは、基幹スタッフがいつ入協したかという時期別動向であるが、施設長やサービス提供主任が広域合併以前にスタッフであった例が少なくない。これに対し、ケアマネジャーや看護婦はすべて広域合併以降に就職しており、その過半は介護保険開始以降の入協である。また、図表には示していないが、農協に職を得る直前にはケアマネジャーの7名中3名は行政の訪問看護婦等であり、各1名が社会福祉法人と医療法人の職員であった。看護婦の7

表7 H農協基幹スタッフの入協時期

現在職種	現在部署農協への就職時期				
	広域合併以前	97.3～2000.3	2000.4～	時期不明 総計	すこやかMo
施設長	4	2			6
サービス提供主任	4	5	1		10
ケアマネジャー		3	4		7
看護婦		2	3	1	6
その他			1		1
総計		12	9	1	30

資料：アンケート調査集計

名中、3人も医療機関に所属しており、多くの人材が地域の医療・福祉ネットワークに所属していたと推測される。

この移籍が実際に進んだ条件として、一つには医療・福祉分野で「嘱託」や「非常勤」といった（女性）専門職員の身分の不安定さと賃金の低さがある。子育てや自分自身の家庭内介護の必要などで短時間労働を志向し、またそうした制限がなくなった後も「年齢制限」などのネックから正規職員になることが困難な彼女たちにとって、機会費用（遺失所得）は非正規職員の給与レベルにとどまる。H農協に移籍した後の彼女たちの身分も「常勤」や「嘱託」であり、給与水準は決して高くないが、機会費用の観点からは十分に納得できる転職となるわけである。

もう一つの条件はネットワーク内で農協の高齢者福祉事業が高く評価されており、当事者が移籍を希望するということがあったろう。介護保険制度の導入前には各事業所のサービス需要者の「囲い込み」が心配されており、現実にはサービス供給量の豊富な都市などではそういう傾向も生じている。しかし、H農協管内のようにどちらかと言えばサービスの不足が問題である地域では、好むと好まざるとに関わらず、行政や医療・福祉事業所が助け合わねば住民の福祉（広義）は低下することになる。ゆえに電話1本で相談しあえる関係が現場担当者のレベルでよく構築されている。また、行政登録ボランティアのような低コストの有償ボランティアもこのネットワークに組み込まれることになる。管内では、農協ひまわり会のボランティア活動が良く知られており、専門職との人的つながりが初期から自然に形成されたことがある。そうした中では、どの事業者がどのような質のサービスを提供しているかは自然と周知され、場合によっては直属の上司や同僚が農協への移籍を当人に勧めることすらあるという。

以上のような条件に恵まれて、ケアマネージャーや看護師といった専門職を農協に引き寄せ、農協のスタッフを質・量ともにレベルアップしたことがH農協の強みである。例えば、11名のケアマネージャーを統括する立場にあるF氏は1999年9月、行政（M市）訪問看護婦の実績を買われて、公的介護保険への準備を進める最中の農協に移籍してきた人材である。F氏は大学病院の看護婦としてキャリアを積んだ上で、結婚後に個人病院に転職し、専業主婦の時期を経た後、子供の幼稚園入園を機に行政の訪問看護婦として再就職し、8年半の経験を積んだという経歴を持つ。典型的なM字型就業であり、再就職後も半日勤務を原則とした行政の嘱託職員として、育児・家事と仕事の両立を図ってきたという。嘱託職員としての年収は100万円以内であって、いわゆる「夫の扶養の範囲」²⁹⁾である。ただし、仕事の内容は単なる訪問看護にとどまらず、民間医療機関による訪問看護が普及するに従って、それらの従事者への指導業務が比重を高めることになった。すなわち、嘱託という「非正規」職員の立場にありながら、民間のフルタイム専門職を指導する役割にあったわけである。仕事柄、市内の医療・福祉関係者とのネットワークは自然に醸成され、また、農協ひまわり会の第一世代とも強いつながりが形成されていた。ただし、市の人事政策は嘱託職員から正規職員への転進の道を用意しておらず、子供の成長に伴い育児負担が軽減したこともあり、F氏自身においても次の職を潜在的に求める時期にあったようである。そうした事情と、有能かつ信頼できるケアマネージャーを求めているH農協側の事情がびたりとかみ合っており、F氏が農協の中核的スタッフとして嘱託職員の身分で迎えられることになった。同じ嘱託ではあるが、農協の雇用条件は正職員に準じたレベルであり、フルタイム・社会保険完備で、実質的な中間管理職手当を含め年収400万円

以上（2000年時点）となっている。すでにF氏はM市内の地域福祉ネットワークでは指導的な立場にあったのであり、行政との関係・他の医療・福祉関係施設とH農協の関係がきわめてスムーズなものとなったことは、いうまでもないことである。

5. H農協高齢者福祉事業の業務組織

(1) 効率の良い業務組織

H農協高齢者福祉事業の特徴は、上述のようなスタッフの優秀さに加えて、それらを生かす効率の良い業務組織にもある。生活福祉部門を農協業務組織のどこに配置するかは、先駆的な農協においても試行錯誤の途上にある（前掲拙稿[6]参照）。H農協においても、表8のように目まぐるしい業務機構の変遷があったのち、生活福祉部がようやく確立している。ただし、スタッフのほとんどを現在でも「要員外」としているように、通常の部門とは違う、出来る限り身軽な流動性の高い部門として位置付けようとしていると思われる。

表8 H農協高齢者福祉事業における
業務組織の変遷

年月	部署名	事業額	ヘルパー 養成者累計
1997.3	生活部生活指導課		90名
1998.5	営農部生活福祉 グループ		100名
1999.3	営農部生活福祉 グループ		120名
1999.9	福祉対策室 (生活兼務)		120名
2000.3	生活福祉部	1.26億円	130名
2001.3	生活福祉部	3.21億円	

資料：H農協資料より作成

例えば、2001年8月現在、H農協はケアマネージャー11名（9月には1名増員予定）を擁していたが、うち9名は出来高制であり、ケアマネー

ジメントの低報酬が問題になっている介護保険制度にも十分対応できている。また、デイサービスセンター（定員30名が5カ所、1カ所のみ19名）は、「基本的に八人のスタッフで運営している。施設長、生活相談員（＝サービス主任）、看護職員、調理員が各一人と介護職員四人の構成である。この他にローテーションスタッフとして三施設に七人を配置し、一日の利用者が二〇人を超えるときや職員の休暇に備えている」²¹⁾状況である。また、「JAを退職した人(男性)のなかから適任者を施設長として再雇用することとし、現在三施設で活躍している」。これは、力仕事などを担う男性職員の必要があることから、現場にも歓迎されている。さらに、ケアマネジャーや部長でさえ、必要があれば現場に入っている。筆者が訪問した「旧盆」期間には最東部のM〇デイサービスの厨房に汗を拭う部長の姿があった。もちろん、これは単なる穴埋めではなく、現場の状況を肌で把握しようという部長の考え方があるゆえの行動でもある。しかし、農協の他の業務において、このような状況(例えば、販売部長が集出荷施設でパート労働者とともに選果に当たる等)は想像しにくく、行政や社会福祉法人・医療法人などの福祉サービス部門でも管理職がパート労働者とともに同一の業務を行うことは、想定しにくいところである。

さらに、積極的な人事異動と独自の研修体制も注目される。後者については、コンプライアンス・マニュアル²²⁾を導入し、ケアワーカーを他施設で研修させ、感想文を出させる取り組みをしている。生活福祉部長のみならず、総務部長が目を通し、コメントを付し、押印した上で本人に返却し、スタッフのモチベーションを向上させようと努めているという。

(2) 女性の戦力化とボランティア

農協にとって、高齢者福祉事業はまったくの

新規事業であり、また非営利性・公共性の高い事業であるところから、職員のボランティア（自発性）が発揮されやすいとともに、ボランティアなしでは存立しえない部門であるといえる。このボランティアの発揮と、女性の戦力化は密接につながっている。H農協管内に限らず、多くの女性において、労働報酬は無償(家事労働が典型)もしくは有償であってもきわめて低いレベルであることが多い。こうした状況の中から新たな事業を立ち上げるには、ボランティアによらざるを得ないし、またボランティアを活用することが、何よりも有効な事業の競争力になる。H農協が農協の内外から優秀な女性スタッフを確保しえたことは前述の通りである。そして、H氏、N氏のように農協女性会の活動から始まり、ついには基幹スタッフになった例にしても、F氏のように専門職としての経歴を生かし、少しでも労働条件が良好で、かつ、やりがいのある現場を求めて専任スタッフになった例にしろ、ボランティアを発揮しやすい立場である。さらに、彼女たちの採用に責任を負い、そのボランティアをコーディネートしたのが現在の生活福祉部長N氏(女性)である。

N部長は、合併前のI農協で管理部門一筋に歩み、合併前にすでに課長職となっていた。「合併により着任早々の生活福祉グループ長(N氏一筆)が、管内すべての市・町福祉部署に何回も足を運びホームヘルプ業務の受託と施設の設置状況や供給見込み等について確認し、JA役員との打ち合わせを重ねて内部合意を得た」²³⁾と記述されるように、N部長自身がボランティアを自らのものとしている。その考え方に沿ってスタッフの採用・登用が進められ、堅実でありながらダイナミックな事業展開が可能になっているといえる。

6. おわりに

本稿では、H農協の高齢者福祉事業の業務組織について分析することで、優秀な人材組織化と職員の活力を引き出す業務組織のあり方を考察した。そして、これこそが業務拡大とボランティアズムを併進させうる事業の進め方であった。

この事例は専門性の高いリーダーが計画的に業務組織を構築したのではなく、むしろ素人に近かった農協内部のメンバーが試行錯誤のうえで構築したことが重要である。ゆえに、H農協だけが実現できるものではなく、また高齢者福祉事業のみに当てはまるものでもない。農協の原点にたちかえって、ボランティアズムをどう再生させるかという普遍的な問題につなげることができよう。

ただし、H農協の事例は、ボランティアズムを意識的に生かしたというよりは、むしろ、意図せざるボランティアズムが自然に生まれ、発展した事例であるといえよう。すなわち、後発事業体であるH農協には、複数の行政と交渉しつつ、行政や社会福祉協議会の協力を少しずつ取り付け、地元の既存の医療・福祉事業体との摩擦を最小限にするような水面下での折衝が求められたからである。また、実績の少ない福祉サービス供給者が信頼されるには、スタッフのボランティアズムを最大の競争資源に位置付けるしかなかったと思われる。

その意味では、ボランティアズムなしでは事業創造が不可能であったとさえ、いえよう。

しかし、今後も今までと同質のボランティアズムを持続できるかという点、それは予断を許さないものがある。なぜならば、事業の初期・急激な拡張期においては、自然にボランティアズムが生成・発展するが、事業体制が固まり、業務組織も固定的なものになると、ボランティアズムが縮小・消滅する可能性が拡大するからである。例えば、相川[1]は農村や地方都市におけ

る在宅医療の誕生過程について、極めて興味深い分析をしているが、初期における並列型のボランティア（非公式）組織から垂直型の公式組織となって行く過程を示し、事業の初期には医師や看護師といった専門職が「ボランティア」として端緒を作ったが、事業の発展に伴って「ボランティア」的性格は失われ、命令系統の明確な垂直組織になってゆくという結論を下している²⁴⁾。筆者はこれに対し、書評として「地域の在宅ケアシステムは並列型のボランティア（非公式）組織から垂直型の公式組織に発展するというシェーマへの疑問である。当該個所は本書全体のなかでもハイライトをなす部分である。ボランティア組織の意義と限界を踏まえ、公式組織に移行する必然性は納得できるが、公式組織が必ず垂直型の管理主義的組織にならざるをえないのか、並列型組織の生き生きした描写が素晴らしいだけに、気になった点である。」²⁵⁾と述べたことがあるが、これはボランティアズムの持続の可能性を探りたいという意図があったためである。その意味では、H農協の事業展開、それを支える業務組織の動向は、これからが正念場であろう。事業を軌道に乗せつつ、ボランティアズムをどうしたら逃がさずにすむか、今後の展開を期待をもって見守りたい。

末尾になったが、ご協力いただいたH農協の皆さん・栃木県農協中央会H氏・M市行政OBのS氏・同社会福祉協議会H保健婦・栃木県庁OBのY氏・県庁高齢対策課H氏に、改めて深く感謝したい。特にH農協N部長には、激務のさなかにあるにも関わらず、何度も訪問する筆者を快く迎え、聞き取り調査・アンケート調査にご協力いただいた。N部長のご協力なしには、本稿をまとめることは、到底不可能であった。心より、御礼申し上げたい。

なお、本稿は日本協同組合学会第21回大会に

おける個別報告内容に加筆したものである。発表当日の活発な質疑によって、本稿をさらに発展させることが出来た。記して感謝の意を表したい。

さらに、この研究は2001年度北星学園女子短期大学特別研究費として、研究費助成を受けている。これについても、感謝したい。

註

- 1) ボランティアという用語については、拙稿 [5] 参照。
- 2) 全国農協中央会 [4]
- 3) 基本的には公的介護保険制度は国によって報酬額が決められており、ホームヘルプ、特に「家事援助」の報酬が低すぎるのが農協だけでなく、他の事業主体によっても批判されている。この金額や家事援助・身体介護の区分け等に付いては、2003年に国が制度を見直すことになっているが、どうなるかは現時点では不明である。
- 4) 相川 [1] で農村（地方都市を含む）における在宅ケアシステムの重要性が指摘されている。
- 5) 細島他 [11], p. 79参照。
- 6) 細島他 [11], pp. 79-80参照。
- 7) 細島他 [11], p. 87参照。
- 8) 99年データではわずかの差で第3位である。99年で第二位のK村も農山村であり、介護保険実施直前に郡単位農協であるK農協にケアプラン作成とホームヘルプ事業実施を行政が懇請し、農協がK村の福祉事業の基幹になっている。
- 9) 当時のデイサービスセンターの区分はA型～E型に分かれていた。このうち、E型は、痴呆性老人のみを対象とした小規模施設（標準利用人数8人以上）であり、入浴施設は必ずしも必須でないのに対し、B型は標準型で標準利用人数15人以上、入浴サービスの提供が必要である（厚生省資料による）。
- 10) 拙稿 [6] 参照。
- 11) デイホームは、ミニデイサービスや宅（託）老所と同様、措置制度を中心とする社会福祉政策の不足を埋めるために民間で自生的に生まれた、通所型介護施設である。様々な呼称があるが、栃木県ではデイホームが一般的呼称なので、本稿ではこの用語を用いる。
- 12) 以上は栃木県保健福祉部高齢対策課の資料による。
- 13) Y氏の主張は山田 [13] を参照。
- 14) 以上は栃木県保健福祉部高齢対策課の資料 [8] による。
- 15) 真岡新聞 [12] 参照。
- 16) H町広報 [3] 参照。
- 17) 特定非営利法人市民フォーラム21・NPOセンター NPOと行政協働研究会 [9] 参照。
- 18) 伊藤 [2] pp.176-177は、「介護保険の支給限度額の管理や給付管理表の作成などの給付管理業務をケアマネージャーに担わせるために、ケアマネジメントが制度化されたともいえる。しかし、このことは、介護保険実施直前になるまで当のケアマネージャーにすら明らかにされなかった。（中略）相談業務ができると理想に燃えて資格を取得したケアマネージャーにとっては、まさに『だまし討ち』だった。」と、厳しく批判している。
- 19) 伊藤 [2] 参照。
- 20) 厳密にいうと、本人への所得税が課税されるのが103万円超、サラリーマンの配偶者が社会保険料を自ら支払わねばならないのが130万円超、夫の勤務先からの配偶者手当が支給されなくなるのがおおよそ103～130万程度など、「扶養の範囲」概念は多義的である。ただし、一般的にはこれは「100

- 万円の壁」問題として、認識されている。
- 21) 廣田 [9]、p.51参照。
- 22) コンプライアンス・マニュアルとは、企業が社会的ルール・倫理規範を遵守し、社内不正や事故を防ぐ危機管理手法として、普及してきた概念である。H農協は高齢者福祉事業の意義を常に確認し、事業におけるリスク管理をすすめるべく、この手法を導入したと思われる。
- 23) 廣田 [9]、p.50参照。
- 24) 相川 [1]、p.165参照。
- 25) 拙稿 [7] 参照。
- NPO委託実態調査に基づいて～]
- [10] 廣田努「信頼されるサービスとコスト削減」全国農協中央会『月刊JA』、2001.5所収
- [11] 細島弘子・高橋タイ・鯉渕タツノ「特別報告 真岡市における訪問看護の体系化の歩み－市・保健所・医療機関の連携から－」月刊『地域保健』1993年2月号。
- [12] 真岡新聞2000.4.7記事
- [13] 山田昇「今、高齢者福祉は－地域・施設からの発信－」随想社、2001年

参考文献

- [1] 相川良彦『農村にみる高齢者介護－在宅介護の実態と地域福祉の展開』川島書店、2000年
- [2] 伊藤周平「介護保険を問いなおす」ちくま新書、2001年
- [3] H町広報2000年4月号「Nデイサービスセンターがオープンしました」
- [4] 全国農協中央会『月刊JA』「特集 介護保険制度とJA一円滑な事業運営に向けて－」2001.5
- [5] 田淵直子「農協高齢者福祉事業におけるボランティアリズム(1)」北星学園女子短期大学紀要 vol.38
- [6] 田淵直子「協同組合における福祉活動とジェンダー構造の変化」『協同組合研究』第19巻第2号、1999年
- [7] 田淵直子「ブックガイド 農村における高齢者介護の諸相」『農業と経済』2001年2月号、富民協会・毎日新聞社
- [8] 栃木県保健福祉部高齢対策課資料
- [9] 特定非営利法人市民フォーラム21・NPOセンター NPOと行政協働研究会『行政-NPOの協働関係と事業委託のルール～全国都道府県、政令指定都市の

参考資料：アンケート調査票

2001.8

日農協生活福祉部スタッフの皆様

記入日 2001年 月 日

差し支えなければお名前を

氏名

I あなた自身とお仕事についてお聞きします。

1. あなたについて

- ①性別 a 女性 b 男性
- ②年齢は a 20代 b 30代 c 40代 d 50代 e 60代 f 70代以上
- ③現住所は a 真岡市内 b 二宮町内 c 益子町内 d 茂木町内 e 市貝町内 f 芳賀町内
g 宇都宮市内 h その他 ()
- ④ご自分の家族内での立場は a 自分が世帯主 (家族あり) b 世帯主の配偶者
c 独身・一人暮らし d 世帯主の実子 (娘・息子) e 世帯主の嫁 (婿)
f 世帯主の舅・姑
g その他 ()
- ⑤末子のお子さんは? a 就学未満 b 就学中 (同居) c 就学中で別居している
d 就職し、同居している e すでに独立している (別居) f 子はいない
g その他 ()

2. あなたのお仕事について

- ⑥現在の職種は a 施設長 b サービス主任 c ケアマネージャー d 看護婦
e その他 ()
- ⑦現在の部署は a 本所生活福祉部 b すこやか大内 c すこやか山前 d すこやか二宮
e すこやか茂木 f すこやか市貝 g すこやか南高
- ⑧現在の雇用形態は a 正職員 b 常勤 c 要員外 d パート
- ⑨自分自身の年間収入は? a 103万円未満 b 103万円～130万円未満 c 130万円以上
- ⑩ J A に就職 (他の部署を含めて) した時期は
a 平成6年度以前 (農協名にマル: 真岡・二宮・益子・茂木・市貝・芳賀)
b 平成7年度～広域合併以前 (農協名にマル: 真岡・二宮・益子・茂木・市貝・芳賀)
c 広域合併 (平成9年3月)～平成12年3月まで d 平成12年4月以降
- ⑪ J A を勤務先として選んだ理由
a 勤務条件が良かった b 家から近かった c 安定した職場だから d 仕事の内容が良かった
e 誰かに勧められた (誰に?) f その他 ()
- ⑫生活福祉部門に配属されたのは
a J A 就職と同時 b 他部門から異動 (年 月)

農協高齢者福祉事業におけるボランティアリズム(2)

⑬現在の部署（生活福祉部門）に就く直前の状況は

- a J A内の別部門に在籍（部門にマル：管理・信用・共済・資材購買・生活購買・販売・開発
・加工・利用・営農指導・生活指導・その他）
b 行政（市町）職員 c 社会福祉法人職員（法人名）
d 医療法人職員（法人名） e その他の仕事（）
f 専業主婦・家事手伝い g（定年）退職後 h 学生（学校名）
g その他（）

3. 資格・経歴

⑭福祉・医療関係の学校に通った経験は？

- a 専門学校 b 短大 c 大学 d その他（） e 経験なし

⑮資格保有（持っているもの全て）

- a ヘルパー3級 b ヘルパー2級 c ヘルパー1級
d 介護福祉士 e 社会福祉士 f 看護婦 g 栄養士 h 調理師 i その他（）

⑯ヘルパー資格を取るために農協のヘルパー講習を受けた経験は？

- a（等級にマル：1・2・3）級を（）年に受講 b 経験なし

⑰J A以外で社会福祉の仕事に携わった経験は？

- a なし
b あり（年～年まで、
仕事にマル：ホームヘルパー・施設ケアワーカー・指導員・相談員・その他）

II 農協による高齢者福祉活動について、どう考えていますか？

⑱行政との役割分担について

- a 行政が社会福祉サービスをすべて行うべきであるが、不足している間は農協が取り組むのが良い。
b 行政が社会福祉サービスの計画を立てるべきであり、その計画に従って農協が取り組むのが良い。
c 農協が社会福祉サービスを主体的に供給し、行政がそれを支援すべきである。
d 行政の動向に関わらず、独自に農協が社会福祉サービスに取り組むのが良い。
e その他（）

⑲農協の民間福祉事業者としての立場について

- a 非営利団体として、他の民間業者とは異なる立場にある
b 地元密着の団体として他の民間業者とは異なる立場にある。
c 行政受託実績があるので、他の民間業者とは異なる立場にある。
d 基本的には、他の民間業者と同等の立場にある。
e その他（）

⑳農協の活動方針について

- a（有償）ボランティアとして活動してゆくのが良い。
b ボランティアではないが、収支トントンの事業としてやってゆくのが良い。
c 事業として収益を出すことを目指すのが良い。
d その他（）

⑳農協の事業方針について

- a デイサービスの仕事を拡大すべき
- b ホームヘルパーの仕事を拡大すべき
- c ケアマネージャーの仕事を拡大すべき
- d どの事業も現状規模
- e ある事業（ ）は縮小すべき

Ⅲ J A 高齢者福祉事業に携わって良かったこと、つらかったことなど、これからやりたいことなど自由に感想を書いてください（用紙が足りなければ裏に）。