

Title	地域福祉の現状と社会的協同組合の可能性：介護サービス事業における量から質への転換
Author(s)	瀬名, 浩一
Citation	聖学院大学総合研究所紀要, No.40, 2008.2 : 15-54
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4020
Rights	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

地域福祉の現状と社会的協同組合の可能性

— 介護サービス事業における量から質への転換 —

瀬 名 浩 一

まえがき

公的介護保険制度が発足してから7年を経過し、介護という産業分野が形成されてきた。そこには産業を支える資本と労働力が用意されたが、それらの生産要素を組み合わせて質の良いサービスを生み出すには優れた経営組織が必要である。

経営組織としては、社会福祉法人、民法法人、地方公共団体、医療法人、協同組合、NPO法人などの非営利組織に加え、営利組織も市場参入している。しかし、介護市場が他の市場と異なる点は、サービスを提供するのも、サービスを利用するのもロボットではなく生身の人間だということである。自動車生産では世界のトップ企業を生み出した国は「ものづくり」には長けている。しかし福祉、医療、教育など「ひとづくり」では未だ成功しているとは言い難い。

第1章では、在宅サービス市場と施設サービス市場が多様な経営組織によりどのように形成されてきたか、さらに営利組織が新規参入した影響を検討する。

第2章では非営利組織と営利組織の間で提供されるサービスに違いがあるとの研究結果を踏まえ、営利組織においては「経営者」と「労働者」がそれぞれ求める労働の内容についてミスマッチがあること、それを乗り越え新しい働き方を創り出す試みが多様な非営利組織を生み出している現状について述べる。

第3章では市場化される以前から介護サービスを提供してきた代表的非営利組織として社会福祉法人を例に取り、法人が直面している人件費の適正化、事業構造改革および緊急安全対策の3つの経営課題に焦点を当てる。

第4章は、有償ボランティアによる「ふれあい事業」が、日本では請負業として認識され、課税された問題を取りあげて、日本における有償ボランティア活動の限界を述べた。それに対し主婦によるアンペイドワークの評価を求めたワーカーズ・コレクティブ（以下 W. Co と略称）運動が一定の成果をあげ、福祉の協同組合として発展してきたことを述べる。

第5章は、社会的排除（social exclusion）と戦う雇用と福祉の道具として組織された欧州連合の「社会的企業」「社会的協同組合」および「コミュニティ協同組合」の動向を調べ、日本の目指している「社会的協同組合」に示唆を与える点が多いことを述べる。

第6章は、介護サービスの格差拡大を抑え「質の向上」を図るため、わが国においても新しい非営利・協同組織として「社会的協同組合」への期待が大きくなっており、欧州での社会的企業の動きを参考にしながら W. Co の動向、社会的協同組合の今後の可能性、非営利セクターへの政策的支援の必要性について述べる。

第1章 地域福祉と介護サービスの現状

（1）在宅サービスの推移

在宅サービス事業者について、2001年と2005年の経営組織別事業者数の推移を比較したものが表1である。この間、在宅サービス事業者総数は95,892事業者から152,264事業者へと56,372事業者増加（増加率約59%）している。

その内訳を見ると、全ての種類の経営組織で増加している。中でも最も増加数が多いのは営利法人であり、続いて医療法人である。社会福祉協議会以外の社会福祉法人、NPO法人の増加数はそれに比べ、ひとけた少ない。さらに民法法人、協同組合、社会福祉協議会の増加数はもともと母数も少ないこともあり、ふたけた少ない。増加率を見るとNPO法人が断然大きく（30%）、続いて営利法人（13%）、このほかはふたけたの伸び率に止まっている。

さらにこれを加工したシェア推移を見ると、かつて措置制度を担ってきた社会福祉法人、医療法人、民法法人、地方公共団体は揃ってシェアを下げている。生活協同組合、農業協同組合も僅かではあるがシェアを下げている。それに比べ注目のNPO法人は、シェアを増やしたが、増加寄与率は3.6%に止まった。

表1 在宅サービス事業者数およびシェア推移

経営組織別	2001/5	2005/5	増加数 (増加率)	2001/5 シェア 単位%	2005/5 シェア 単位%	シェア 増減 単位%	増加 寄与率
社会福祉法人	15,134	19,838	4,704 (31%)	15.8	13.0	-2.8	8.3
	4,884	5,132	248 (5%)	5.1	3.4	-1.7	0.4
民 法 人	2,666	3,310	644 (24%)	2.8	2.2	-0.6	1.1
地方公共団体	5,384	6,416	1,032 (19%)	5.6	4.2	-1.4	1.8
医 療 法 人	42,907	61,093	18,186 (42%)	44.7	40.1	-4.6	32.3
生活協同組合	1,401	1,966	565 (40%)	1.5	1.3	-0.2	1.0
農業協同組合	952	1,189	237 (25%)	1.0	0.8	-0.2	0.4
N P O 法 人	682	2,735	2,053 (301%)	0.7	1.8	+1.1	3.6
営 利 法 人	21,882	50,585	28,703 (131%)	22.8	33.2	+10.4	50.9
合 計	95,892	152,264	56,372 (59%)	100.0	100.0	0	100.0

(出典) 森山典昭「新要介護状態区分をめぐる問題」『介護経営白書』15P 表1を一部修正

ヘルスケア総合政策研究所企画・製作 日本医療企画 2006年9月

(注) 増加寄与率は、各経営組織別増加数を増加数合計で除すことによって求めた。

表2 要介護者向け・居室数の年間開設数推移

(単位 室)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
介護付き有料老人ホーム	3,968	4,480	11,668	18,008	20,873	23,454
グループホーム	8,720	14,833	26,986	26,177	20,666	11,605
介護老人福祉施設	15,280	16,724	15,153	17,678	18,896	10,321
介護老人保健施設	11,091	10,291	14,600	12,989	15,048	6,029
介護療養型医療施設	4,311	17,546	1,668	(-694)	(-14,491)	(-4,499)
合計	43,370	63,874	69,475	74,852	75,483	51,409

(出典)「拡大するシニアリビング・マーケット」vol.3 62p 日経BP社 2007年7月

ひとり22.8%→33.2%と10.4%もシェアを伸ばしたのは営利法人であった。結局、増加する在宅介護サービス需要を供給面で支えたのは、営利法人であった。

(2) 施設サービスの推移

表2をみると大半の施設が2005年度までは順調に増加してきたが、2006年度から総量規制が始まった影響で2006年度は減少している。介護付き有料老人ホームは総量規制にもかかわらず増加した結果、そのシェアは46%に達している。グループホームは火災事故、犯罪事件などの影響からか2005年度から大幅な減少に転じている。また介護療養型医療施設は2003年までは増加したが、2012年までに廃止が取りざたされて以降一転減少に転じている。

要介護者向け・居室数については、経営組織別に分類されていないので、施設・住居種類別の開設数から推定せざるを得ない。例えば、介護付き有料老人ホームであれば、今まで担ってきたのは殆ど営利法人である。それに対しグループホームの担い手は、2004年度の実績値から推定すれば、営利法人が50%、社会福祉法人、医療法人がそれぞれ25%である。介護老人福祉施設は、100%社会福祉法人、介護療養型医療施設は100%医療法人によって供給されている

表3 要介護者向け・居室数の供給実績

(単位 千室)

	2000	2001	2002	2003.	2004	2005	2006
増加数		43	64	69	75	75	51
期 末 在 戸 数	682	725	789	858	933	1,008	1,059

が、介護老人保健施設については、2004年度実績から推定すれば、70%を医療法人、20%を社会福祉法人が供給している。

介護付き有料老人ホームの開設者は殆ど営利法人と思われるが、今後は介護療養型医療施設の転換受け皿問題を抱える医療法人も乗り出してくると予測される。結局、施設サービスの分野でも今までのところ、営利法人がリードしているといえよう。

また要介護者向け・居室数の供給室数をストックベースで見たものが表3である。介護保険制度が始まった2000年682千室あった要介護者向け・居室数は、2006年末で1,059千室に達し、厚生労働省が参酌標準の目標年度とした2014年の目標室数1,080千室に近い居室数がすでに整備されたことになる。

もちろん高齢者施設・住宅として、要介護者向け施設・住宅に加え、自立者向けの軽費老人ホームやケアハウスなども数えれば、2007年3月現在1,277千室が整備済みと推定されている。

介護保険を運営する市町村は、財政破綻を恐れ、又介護保険料の高騰を防ぎたいとの思いから、特定施設(2005年度までは有料老人ホームとケアハウスだけであったが2006年度からは適合高齢者専用賃貸住宅が追加された)の参入を抑制する総量規制の動きを鮮明に打ち出してきた。このため2007年度の開設室数については、営利法人の供給計画見直し、コムスン事件の影響から2006年度より大幅に減少することが見込まれている。

しかし、総量規制の背景にある参酌標準の考え方には、介護予防の効果や要介護認定者(要介護2～5)に対する施設・居住系サービス利用者の割合の減少(2004年41%から2014年37%)など不確定の要素があることから、この参酌標準変更の必要性について最近活発な議論がされている。例えば田村明孝氏によれば、表4の通り2007年度以降も毎年56千室(第3期介護保険事業計画

表4 要介護者向け・居室数の供給予測

(単位 千室)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
増加数	56	56	56	56	56	56	56	56
減少数						129		
期末在戸 予想数	1,115	1,171	1,227	1,283	1,339	1,266	1,322	1,378

並み)を整備し、療養施設を2012年までに閉鎖すれば、目標年度2014年に1,370千室となり、目標戸数1,080千室を290千室(27%)上回る。それでも65歳以上人口に対する供給率は4.3%と欧米の半分程度だとし、その程度までは整備されるべきであると主張している。最近週刊『ダイヤモンド』でも「7年後、介護難民200万人発生」と話題になったが、介護度や認知症が重くなった人とその家族にとって、より大きな負担や犠牲を背負わせることになる現在の参酌標準は見直される可能性がある。

(3) 営利法人参入の影響

以上見てきたように在宅サービスの分野でも施設サービスの分野でも営利法人の成果には目を見張るものがあり、数量的には介護の市場化政策は一見成功しているように見える。

しかし、2007年6月に表面化した「コムスン事件」は、業界大手といわれる企業でも社会倫理をまったく欠いていることを露呈した。コムスンの事業所の不正申請に対し、厚生労働省は、事業所指定の打ち切り処分を行った。昨年の介護保険法の改正では、法人の事業所が取り消し処分を受けると、同じ法人が全国で事業所の指定が受けられなくなる「連座制」が設けられ、また処分を受けた法人の役員らが、別の看板を掲げた法人で事業を続ける事も禁じた。ところが、会社側は処分されそうになると廃止届を出して、「連座制逃れ」を連発した。厚生労働省が同社を「著しく不当な行為をした」とみなし、全都道府県に処分を指示すると、今度はグループ会社への事業の「丸投げ」を表明するなど、法の不備(譲渡先として資本関係については規定していない)を突いて対

抗した。しかし、このようなコムスンの対応は社会的批判を受けることとなり、結局グループ外に売却する事となった。

コムスン問題は介護業界に大きな影響を与えた。例えば、自治体の実地指導・監査のあり方が厳しくなった。日本在宅介護協会は、約230社の民間事業者に対し人員配置や報酬請求の実態などを自主点検して報告を求めるなど規制強化の流れを抑えたい考えだ。一方厚生労働省は、再発防止に向けて、その対策を議論する有識者会議を設置する。介護市場が拡大期から成熟期に移行しサービスの質と事業への姿勢が厳しく問われている。マスコミでも介護市場の不正監視のため都道府県の監視が必要であること、利用者への情報提供など市場の健全化が必要であることを盛んに主張している。

しかし消費者はたくさんの情報を手にしても、どの事業者のサービスが信頼できるか容易には判断できないのである。コムスン事件は、介護サービスの分野では、営利組織の行動には限界があることを広く知らしめたが、同時に非営利組織の行動に関心を高めたとはいえない。

第2章 営利・非営利と介護の質

(1) 介護サービスの質の格差

福祉や医療などの分野で非営利組織と営利組織の間で提供されるサービスの質について格差が認められる事については、以前から研究者によって指摘されている。たとえばワイスブロートにより、米国では、教会を中心とする非営利組織が経営する施設では、入所希望者リストの所持率が高く、リストも長いこと、入所者のニーズに関する定期的調査の有無、鎮静剤の使用量、施設についての満足度(建物と敷地、部屋と家具、治療のやり方、職員との人間関係など)について統計的分析を行った結果、非営利組織の施設入所者の満足度の方が営利組織の施設入所者よりも高いことが報告されている⁽¹⁾。

日本では異なる経営組織を総合した満足度調査はもとより、経営者、入所者、家族を含めた満足度同時調査は行われていない。かつて私自身が、介護保険実施直前に横浜市の社会福祉法人が経営する特別養護老人ホーム38施設を調べた結果、ボランティアを積極的に受け入れ(ボランティアは介護サービスの質を監視できる立場にある)、収支差額を削って、サービスの向上に努めている

施設ほど、入所者の在所期間が長いことが認められた²⁾。

しかし公的介護保険制度が発足し、営利法人が新たに市場に参入した結果、介護サービスの質は如何変化したであろうか？

介護施設の現場を20年近く取材してきたという加藤仁氏が「介護の質に挑む人々」の中で指摘するように、「営利業者は、厚生労働省が定める最低限の基準を満たすだけで良しとし、その動機や実践から察して質の高い介護に思いをめぐらせても、自分達の仕事が増えると考えているようなふしさえうかがえる」という「経営者の質」についての嘆きは、十分予測されていたことである。

また、「熱き意欲に燃え介護の仕事についた若者達が、短期間に次々とやめてゆき職員の定着率が低くなっている。仕事を続けるにしても、自分の情熱を封じ込めたり、感性を麻痺させたりしなければ勤められないようでもある」との「現場で働く労働力の質」についての指摘もなされている。

さらに、そのような介護の質の低下にもかかわらず、「目にあまる虐待や拘束が見受けられるのでもなければ、疑問を感じつつも気持ちのどこかで重い目もあり、お座なりであっても介護がなされていること、専門家でないゆえに異議も唱えにくい。その身を施設に預ける側からすると、波風を立てないほうが不当な扱いをされないという“良識”も働く」という、介護を受ける本人やその家族からの批判が出てきにくいという現状もありうるであろう。

それら「経営者の質」、「現場労働力の質」さらに「介護を受ける側の実情を理解できない行政の姿勢」といった問題は、いずれも実際に起こったコムスン事件で十分裏書されたと思われる。

介護の仕事に携わる若者が生き生きと働ける組織を創り、介護の質の低下を食い止めるためには、経営面や賃金など労働条件の面で営利組織と十分に競争できる非営利組織が求められているのである。

(2) 求職と求人 mismatches

介護の現場で働く人の就労意識を研究している下山昭夫氏によれば、求職者は、介護は勤務時間が長く、休日も取れないような「きつい仕事」ではあるが、「やりがいがある仕事」であることを評価して働いている人が多い。「人と接する仕事」よりも「自分の適性に合っている」よりも、やりがいがあることが大事なのである。そのような態度は「価値追求的」とされ、「心理的充足感」を

表5 求職・求人数に占める正規職員の割合の推移 (単位 %)

年 度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
新規求職数	71.3	70.3	72.3	66.2	63.5	61.8	62.8
新規求人数	47.1	45.0	44.2	43.2	42.6	43.4	45.9

(出典) 全国社会福祉協議会・中央福祉人材センター資料による。

(注) 2005年は4月(から12月分で「来所分」である。

重視しているといわれる。

これに対し営利法人が主導する求人側は、非正規・非常勤の雇用形態を活用してできるだけ人件費を削減したいと考え行動しているといわざるを得ない。この求職数と求人数に占める正規職の割合を年次別にみると表5の通りである。

2001年までは求職側の正規職員への期待は72.3%まで高まったが、求人側は2003年まで一貫して減少している。求職側が60%台に低下したのは、景気回復が始まる2002年以降である。求人側の数字が初めて上がったのは人手不足が問題になり始めた2004年以降である。

しかし、求職側と求人側の数字のギャップは縮小したとはいえ、2005年度で依然17%もある。このギャップを埋めるため、求人側に対し、賃金や労働時間や勤務形態など労働条件向上への取り組み、柔軟なキャリアートの創設とさらには賃金管理、募集・採用管理、コミュニケーション管理、人間関係管理など様々な人事管理面での工夫や改善策が提案されている。

しかしそのような対策だけでこのギャップを埋めるには限界がある。求職者に対し、雇用されるという働き方ではなく、次に述べる、自らが住み暮らす地域社会の中で協同して働くワーカーズ・コレクティブのような新しい働き方もあることを指摘しておきたい。

(3) 新しい働き方が「介護の質」を上げる

高齢社会からくる助け合いづくり、失業の時代からくる働く場づくりの課題に対し、ペイワークでもなくアンペイドワークでもない新しい働き方として、

働く人が出資し、自由な労働の実現に向けて作業プログラムを自ら組み、運営し、得た収入はみんなの働きに応じて分配するワーカーズ・コレクティブが注目される。そしてワーカーズ・コレクティブに福祉サービスの供給を委託している福祉クラブ生活協同組合は、介護サービスの質を確保できる事に加えて、そのサービスやモノの価格を自分達で次のように決定している。

誰でも介護サービスの提供者から利用者になるのであり、提供する立場からは「高い」方が望ましいが、利用する立場からは「安い」方が望ましいという両方の事情を考慮して、価格は決められている。つまり、人のためであり、近未来の自分の必要となったときの価格が基準となっている。そのため中間的経費を排した直接的な価値移転として、価格は市場価格の50から70%で、コミュニティ価格と呼び、価格構成(労働の対価+コーディネート費+事務費+コミュニティ・オプティマム対策費)も説明し、公開している。

価格構成の最後に挙げられたコミュニティ・オプティマムとは、ナショナルミニマムやシビルミニマムと呼ばれる公的サービスの外側に位置し、自分の暮らす地域を豊かにすることで、地域における最もふさわしい福祉のあり方、領域としてワーカーズ・コレクティブが担う分野として表現された造語である。

第3章 社会福祉法人経営改革の限界

(1) 人件費の適正化

表6は、地域の複数のキリスト教会が集まって設立した社会福祉法人について最近6年間の介護報酬(寄付金、雑収入を含み、各種補助金は含まない)と人件費および人件費を介護報酬で割算して求めた人件費比率を示したものである。

これをみると、2003年度、2004年度については、通所および訪問サービスの拡大により人件費も急増したが、介護報酬も増加したため、人件費比率は概ね60%台を維持している。これに対し2006年度は、介護報酬がピーク時(2004年度)に対し12%減少しているにもかかわらず、人件費は5%の減少に止まった結果、人件費比率は74%に達している。

人件費の削減は職員にリストラと捉えられ職場の雰囲気や暗くするため経営課題として先送りされがちであるが、介護報酬のほぼ4分の3を人件費が占め

表6 ある社会福祉法人の人件費比率推移

(単位 百万円)

	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
介護報酬	517	524	571	581	560	511
人件費	348	375	388	397	398	378
人件費比率	67.2%	71.6%	67.8%	68.4%	71.1%	74.0%

(注) 1. 介護報酬には、寄付金、雑収入を含み、各種補助金は含まない

2. 表の人件費比率の数字は、四捨五入する前の数字を用いて割算しているため、表の人件費を介護報酬で割った値とは異なる

る現状に対して人件費の適正化は急務であると思われる。

この社会福祉法人の経営には筆者も関与しているが、人件費の適正化は公的介護保険発足前から外部コンサルタントも利用しながら取り組んできた課題であるが、「介護の質」を確保するため人件費削減に踏み切れていないのが実情である。

(2) 事業構造改革

人件費比率を下げるという重い課題を解決するため、まずは分母に当たる収入を拡大することが検討されている。社会福祉法人経営研究会編「社会福祉法人経営の現状と課題」によれば、「新たな時代における福祉経営の基本的方向性」として公益事業の充実・活性化および収益事業の促進があげられている。表7は最近の法人の貸借対照表であるが、有料老人ホームを建て収益事業をするにしても、自己資金の蓄積が不十分なことがわかる。

その他、介護保険事業内ではあるが基準外サービスとして一泊旅行、露天風呂、運動用プール、幼児から高齢者までのお預かり、身障デイ・児童デイの併設、夕方・夜間デイ、各種外出支援、朝食サービス、夕食サービス、洗濯サービス、健康診断、各種代行などの事業化が考えられる。

また介護保険外の事業として、人材養成・派遣(介護者、幹部、管理者)、中高年労働者の利用、独居高齢者の介護引き受けプラス住宅一部法人借用、大規模処遇から小規模処遇への転換、一箇所集中を解体して地域に分散、保養所、

表7 貸借対照表（2007年3月末現在）

（単位百万円）

資産の部		負債の部	
流動資産	168	流動負債	27
固定資産	516	固定負債	74
基本財産	302	負債の部合計	101
その他の固定資産	214	純資産の部	
		基本金	17
		国庫補助金等特別積立金	204
		その他の積立金	196
		次期繰越活動収支差額	166
		純資産の部合計	583
資産の部合計	684	負債および純資産の部合計	684

研修施設の有効利用などが考えられる。

介護保険内の基準外サービス、介護保険外の事業として上記のようなものが挙げられるが、補助金を受けている既存の建物内で収益事業をするには、「市との協議」が必要であることが判明した。また自前の建物・設備を持たなければ、アイデアは思いついても、スピードに欠ける。

結局、①特別養護老人ホームの損益分岐点を越えるために必要な規模70人から80人を確保するため、外付けの施設としてサテライト特別養護老人ホーム〔29名以下〕を本館施設から15分以内の場所に設置し、個室化とユニットケアを行う施設とする。②地域のニーズとして認知症ケアを期待され、デイサービス施設が認知症ケアを先駆的に行っていることから軽費老人ホームを含め法人全体の施設・事業所の機能を生かして認知症ケアを検討することになった。③建築後42年経過している老朽化した軽費老人ホーム（A型・全室個室65名）は、現在地での建て替えは困難なため移転立替とせざるを得ない。建て替えの場合、厚生労働省はケアハウス（個室、A型をグレードアップ）に転換の方針である。県は、耐震構造になっていない老朽化した軽費A型を建て替えケアハウス化することを促進するため土地の確保を含め必要な整備について

検討する意向である。法人としては建て替え資金の返済を考え、介護保険在宅サービスを組み合わせた総合施設とすることなどについて事業構造改革プランをまとめた。

(3) 緊急安全対策

以上の事業構造改革案をまとめていたところ、2007年7月16日の新潟県中越沖地震が発生した。建物が老朽化し、かつ耐震構造となっていない軽費老人ホームは、入館者の安全確保が緊急課題であり、前述した事業構造改革③の軽費老人ホームの移転立替を優先せざるを得なくなった。移転建て替えによりケアハウスに転換することになるが、個室、ユニットケア、特定施設の指定を受ける施設にすることが条件になっている。現状の軽費老人ホームA型と建て替え後のケアハウスを比較したものが表8であるが、それによると定員規模の小人数化(50人→20人)、居室規模の拡大(6.6m²→21.6m²)など福祉水準がグレードアップされるまでに26年経過した事がわかる。

法人としては、移転建て替えのケアハウスの総合施設の建設プランを想定し、資金および収支計算を試算する一方、県に対しては、今回の地震発生に伴い社会的責務として緊急対策が必要であることを伝え、土地の確保を要請した。

表8 軽費老人ホーム関係施設一覧表

区 分	ケアハウス	軽費老人ホーム A型
法律上の位置付け	老人福祉施設	
制度化された年	1989年	1963年
利用対象者	<ul style="list-style-type: none"> ●原則60歳以上 ●自炊できない程度に身体機能等が低下した者 ●独立して生活するには不安がある者 	<ul style="list-style-type: none"> ●原則60歳以上 ●収入が基本利用料の2倍程度(月額約34万円)以下 ●家族との同居が困難な者 ●身寄りがいない者

利用形態	契 約	
配 置 職 員 (定員 50 人)	施設長・事務員 1 生活指導員 1 介護職員 2 栄養士 1 調理員等 4 (2) [合計] 9 (2)	施設長 1 事務員 2 (1) 生活指導員 1 介護職員 4 看護職員 1 栄養士 1 調理員等 4 (1) 医師 (1) [合計] 14 (3)
夜間の体制	原則、宿直体制	
介護サービス	<ul style="list-style-type: none"> ● 介護保険適用で、外部のサービス利用可 ● 事業者は、介護・看護職員を配置(3 : 1以上)する事などにより、介護保険サービスとして内包化することが可→「特定施設」の指定 	
利用者負担	<ul style="list-style-type: none"> ● 原則として自己負担(管理費〔家賃相当〕A型なし) ● 国が利用料上限設定 ● 低所得者には、事務費〔職員人件費など〕を軽減 自己負担最低額:月額1万円〔年収150万円以下〕 →軽減分は、都道府県が施設に補助 ● 介護保険サービスは1割負担 	
定員規模	原則として、20人以上	原則として、50人以上
居室の基準	<ul style="list-style-type: none"> ● 原則として、個室 ● 単身用 21.6m²以上 ● 夫婦用 31.9m²以上 ● ユニット型の場合 単身用 15.63m²以上 夫婦用 23.45m²以上 	<ul style="list-style-type: none"> ● 原則として、個室 ● 6.6m²以上

施設数と定員数 (2002年10月1日 現在) (特定は2003年12 月現在)	1437施設 約5.6万人 うち、特定施設 97施設 約0.2万人	241施設 約1.4万人
入所期間別 退所者数	10年以上：0% (最頻値1～3年：39%)	10年以上：22% (最頻値5～10年：23%)

第4章 非営利・協同組織の発展

(1) 有償ボランティア——「流山ユー・アイネット」の事例——

介護保険制度が始まる前から地域の助け合い運動を始めていた「流山ユー・アイネット」は、1995年6月任意団体として設立され、1999年4月千葉県第1号のNPO法人として認証された。理事代表の米山孝平氏は、77歳、角丸証券(現みずほインベスターズ証券)の取締役を1982年退任後、東京ベンチャーキャピタル(株)などの役員を経験したことがNPO法人の経営に役立っている。自治会長を11年間務め、助け合い活動を経験、1993年さわやか福祉財団の堀田力氏と出会い、財団の「在宅福祉」マニュアルに忠実に任意団体を立ち上げ、1998年NPO法施行の翌年NPO法人の認証を受けた。2001年10月認知症対応グループホーム「わたしの家」を公的助成金なしで建設した手腕は評価される。560坪の土地、186坪の平屋を建設するのに、行政に農地転用を求め、建物についてはダイワハウスと組み、企業貢献として200百万円の建物を割安な家賃で借りる仕組みを実現したのである。

事業部門は、ふれあい事業、委託事業、障害者支援、介護保険の4部門である。部門毎のサービス内容を見ると、ふれあい事業では、訪問サービス、茶話やか広間、有償運送を行っている。委託事業では、子育て支援として「流山市ファミリーサポートセンター」と「ちば緊急サポートネットワーク」を運営する一方、自立高齢者支援として高齢者生活管理支援サービスと高齢者外出支援サービスを行っている。介護保険部門では、認知症対応のグループホーム2棟

(定員9人と6人)とデイサービスセンターのほか、訪問介護センター(ヘルパー登録80人)と福祉用具サービスを行っている。

活動の主軸となる「ふれあい事業」ではサービス利用会員は「ふれあい切符」を事前に購入し、介護保険対象外のサービス(たとえば外出支援)を利用したときにふれあい切符(1時間800円)を支払う。サービスは協力できる会員が提供する。会員全員がサービスの受け手にも担い手にもなる双方向の仕組み。謝礼を受け取った会員は受け取った800円の内200円をNPO法人に対し寄付する。2005年度の活動時間は9,174時間(前年度比9%減)であった。現在賛助会員を含めて約1,900人の会員がおり、男女別では女性が7割、男性が3割、年齢別では65歳以上が8割を占める。高齢者と専業主婦の余暇時間を有効に利用するという事でサービス提供時間は一人2時間に限定されている。

このNPO法人が行う「ふれあい事業」に関し、松戸税務署はそこで行われる有償ボランティア活動は、「請負業」に当たるとして、その剰余金に対し法人税を課した。これに対しNPO法人は千葉地裁と東京高裁の2度にわたり裁判で争ったが敗訴し現在は課税を受け入れている。

しかしこの問題は日本におけるボランティア活動のあり方だけでなく労働のあり方も問う重要な問題提起であったので、詳しく問題の所在を確認したい。

控訴審判決で課税的確とした理由は次の通りである。

- ① ふれあい事業は、会員の主観によれば精神的交流であるが、外形的には家事等のサービスであって、客観的形態からすれば「請負業」に当たる。
- ② 1時間当たり800円(会員に600円、NPO法人に200円)は謝礼、寄付ではなくサービス提供の対価である。
- ③ サービス提供の主体は、会員ではなく、NPO法人である。
- ④ 課税がボランティアのインセンティブを喪失させるという主張は、立法論としては傾聴すべきであるが、法解釈としては困難である。

これに対しNPO法人および「さわやか財団」理事長・弁護士 堀田力氏は、「有償ボランティア」の実態を無視し、活動の外形にとらわれているとして、判決を次のように批判している。「ボランティア活動は、その外形的行為だけを見れば、ほとんど「営利事業」あるいは「収益事業」として行われている行

為と同じになってしまうのであり、外形だけを抽出して判断するのは誤りである。」

確かに判決は、ボランティアという行為が人間の自発性に基づき、人間の内発から出発している事の理解を欠いている。また「ボランティアへの謝礼」については、未だ日本では認知されていないが、米国では1990年代「ボランティア振興法」が成立している。

即ち、サービスの受益者がボランティアに支払う負担金には、実費の一部または全部を負担する趣旨のものと、サービス提供に対する謝礼の趣旨(労働ないしサービスに対する報酬の趣旨でなく)のもの(スタイペンド)とがある。いずれも、労働ないしサービスの市場価格より低い金員が交付される。さらに堀田氏は、提言の趣旨として、可能な範囲で、サービス費用の一部を負担することは、「受益者に自立心を持たせ、特に継続的なサービスの場合には、受益者を提供者と対等の立場に立たせる心理的効果は大きい」と述べている⁹⁾。

ただ最近、新たに講習を受けて働きたいと希望する者の中には単価の高い介護保険事業を望み、単価の安い「ふれあい事業」を避ける傾向がある。事実、訪問介護サービスで時間数は増加しているのに対し、「ふれあい活動」では減少している。このためNPO法人では、「ふれあい事業」で一定時間働くことを条件に新しい会員に介護講習を受けさせるなど、ワーカーに非営利組織発足当時の使命感を共有させるべく努力している。

2005年度の事業実績を表9で見ると、「ふれあい事業」は軸足ではあるが、収入面での寄与は4百万円と、総収入の3%に過ぎない。従って、「ふれあい」は現在のNPO法人としては象徴的活動といってよいであろう。収入の87%は介護保険事業、8%は受託収入で支えられている。介護保険事業では、ケアプラン策定、訪問介護サービス、グループホーム、デイサービスが前年比で順調に進展。特にグループホームは2006年2月の外部評価で高い評価を得ている。2006年1月からスタートした有償運送事業も順調に実績を挙げている。

また2006年3月末現在の貸借対照表は表10の通りである。流動負債の中には「ふれあい切符預かり金」3,517,700円が含まれているが、これは、ふれあいサービスを利用すべく購入され、未だ使用されていない分の切符である。また、ふれあいサービスを提供しても、現金で受け取らず、将来自分がサービスを需要する立場になったときに使える時間預託制度がある。2003年7月から「ふれあい基金管理委員会」が管理し、毎年監査報告されている。2006年3月

表9 流山ユー・アイネット 2005年度事業実績 (単位 百万円)

		ふれあい	介護・受託	合 計
収入	入会・年会費	1	0	1
	事業収入	1	134	135
	受託収入	0	13	13
	助成金	1	—	1
	寄付金	—	1	1
	その他	1	2	3
	計	4	150	154
支出	仕入れ	0	3	3
	役員報酬	—	2	2
	給与	—	48	48
	雑給	1	26	27
	賞与	—	10	10
	業務委託費	0	8	8
	法定福利費	—	8	8
	福利厚生費	—	—	—
	旅費交通費	—	1	1
	通信費	—	1	1
	水道光熱費	—	4	4
	車両	—	1	1
	家賃	—	15	15
	租税公課	—	2	2
	食材費	0	5	5
	その他	2	9	11
計	3	143	146	
税引前当期損益		1	7	8
未払法人税等		—	2	2
当期損益		1	5	6

表10 流山ユー・アイネット貸借対照表（2006年3月末現在）（単位 百万円）

資産の部		負債の部	
流動資産	38	流動負債	8
固定資産	4	固定負債	5
		負債合計	13
		資本の部	
		余剰金	29
資産合計	42	負債・資本計	42

末現在、会員273名分として1万7324時間（10,394,400円相当）が時間預託されている。この時間預託は遠距離介護として全国的ネットワークで使い、海外旅行中のペットの世話などにも置き換えたり便利のため将来性が期待されている。

（2）ワーカーズ・コレクティブ運動⁽⁴⁾

会費ではなく出資という仕方（自腹を切る）で仕事を創り出すワーカーズ・コレクティブ（W. Coと略称）運動が注目される。神奈川W. Co連合会によれば、設立後16年で220団体、6,048人の連合組織に成長している。220団体のW. Coの活動分野は、在宅福祉が141団体（シェア64%）と一番多く、その他には、食10団体、委託・請負46団体、ショップ14団体、情報・文化9団体となっている。未だW. Co自身の法人格が認められていないため、W. Coの中には、既存の法律に基づく企業組合（中小企業等協同組合法）11組合、NPO法人56法人、有限会社1社があるほか、73団体のW. Coと双務契約を結び、共同購入をベースとした「在宅福祉支援システムづくり」を進める福祉クラブ生活協同組合がある。1984年度以降2年毎のW. Co連合会加盟の団体数と組合員数の推移が表11である。80年代、90年代と順調に伸び、介護保険発足後も伸び率は落ちては03年度までは伸びたが、04年度は組合数こそ増加したものの組合員数は16%も減少した。出資金額がピークをつけた2001年は、総事業高5,595百万円、分配金3,570百万円、出資金334百万円であった。

表11 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会団体数および人数の推移

年 度	団体数	組合員数	年 度	団体数	組合員数
1984	5	201	1996	120	4,158
1986	13	669	1998	130	3,944
1988	20	800	2000	160	5,043
1990	40	1,222	2002	195	5,652
1992	55	1,747	2004	218	5,012
1994	80	2,581			

(出典) 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会 第17回通常総会議案書

(3) 福祉クラブ生活協同組合

福祉クラブ生活協同組合は、日本初の福祉専門生協として1989年横浜市港北区でスタートした。「コミュニティ・オプティマム福祉」を目指し、組合員とワーカーズコレクティブ(W. Co)と職員で創る生協として、①宅配の共同購入システムづくり、②健康・医療ネットワークづくり、③利用施設ネットワークづくりの3本柱により「在宅福祉支援システムづくり」を進めている。

福祉クラブ生活協同組合はW. Coと基本契約(双務契約)を結び、W. Coは福祉クラブ組合員からの委任に基づき福祉クラブ生協の運営主体となっている。組合員およびW. Coの数は、神奈川県下の23自治体・行政区に組合員15千世帯、W. Coは15業種、73団体、2,500人のメンバーが活躍(2007年4月現在)。

2006年度末の総事業高3,670百万円、総出資金1,080百万円であった。1990年度以降の組合員数、ワーカーズ数の推移を見たものが表12であり、組合員数、ワーカーズ数とも2000年まではハイペースで伸びてきたが、近年伸び率は鈍化している。出資金は順調に伸びている。

図1は、ある家事介護W. Coのワーカーズ数と利用会員数の過去10年間の推移である。

利用会員数は1999年度までは年々増加したが、2000年度介護保険発足後から2002年度までの3年間は厳しい競争状態に置かれ減少を続け、利用会員数

表12 福祉クラブ生活協同組合 組合員、ワーカーズ数、総出資金、
および組合員一人当たり出資金推移

年 度	組合員数 (人)	ワーカーズ数 (人)	総出資金 (百万円)	組合員一人当り 出資金 (円)
1990	2,434	228	32	13,009
1992	4,534	475	90	19,756
1994	6,594	739	176	26,699
1996	8,792	1,060	287	32,695
1998	11,181	1,200	NA	38,876
2000	13,271	1,505	598	45,057
2002	14,243	1,839	773	54,279
2004	15,021	2,225	NA	NA
2006	15,038	2,469	1,080	71,820

(出典)「ワーカーズコレクティブ」福祉クラブ生活協同組合編

はピーク時(1999年度)の39%まで落ち込んだ。しかし2003年度に上向いてからは、ほぼ横ばいで推移し、2006年度はピーク時の72%まで回復した。ワーカーズ数は2000年度まで増加して以後は横ばいである。

図2は、過去10年のケア回数と時間の推移である。

介護保険制度が始まる前年度まで3年間は、回数も時間も順調に増加したが、制度が始まった2000年度から3年間は減少した。2004年度を底として徐々に上向き2006年度の時間数はピーク時(1999年度)の71%まで回復している。

この運動を特徴付けている、ワーカーズ・コレクティブ、コミュニティ価格およびコミュニティ・オプティマム福祉の3つについて説明すると、

- ① W. Co (ワーカーズ・コレクティブ) は、働く人が出資し、自由な労働の実現に向けて作業プログラムを自ら組み、運営し、得た利益はみんなの働きに応じて分配する組織である。そのサービスやモノの価格はコミュニティ価格として次のように決定する。
- ② コミュニティ価格を決定するに当たっては、自分がしてあげた事はいずれ自

図1 あるW. Coの年度別ワーカーズ数・利用会員数

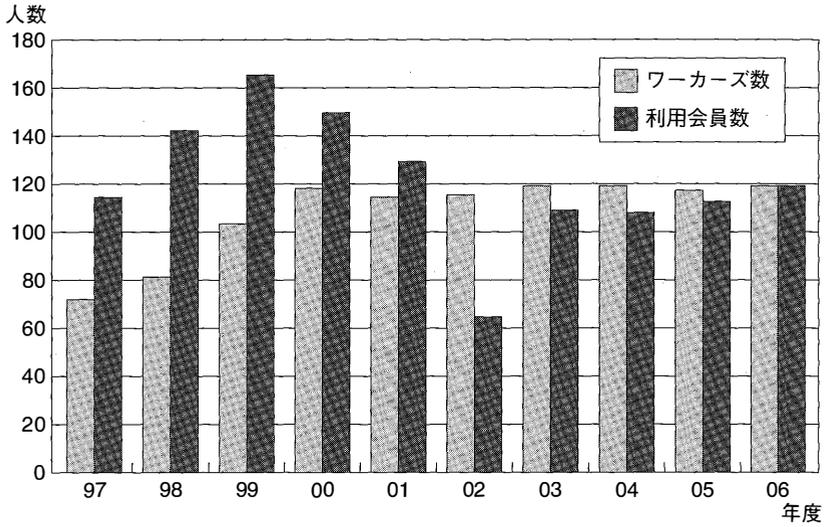


図2 あるW. Coの年度別ケア回数・時間

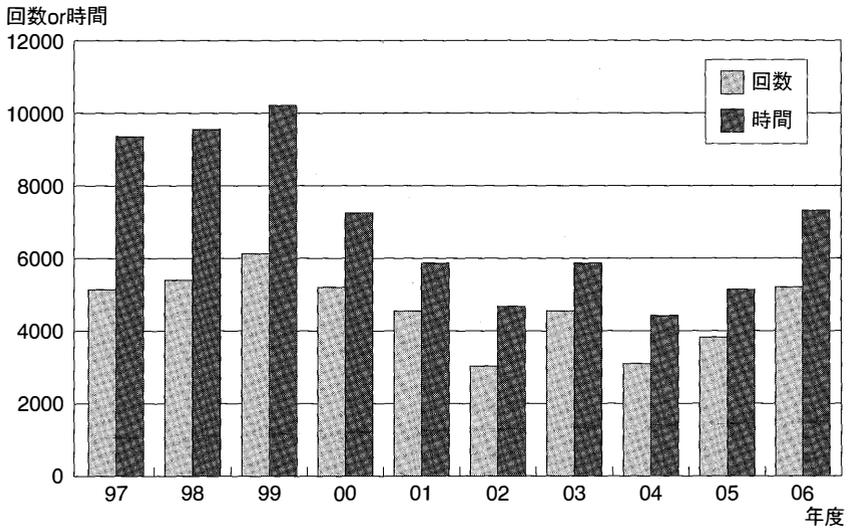


表13 提携 W. Co 72団体ワーカー2,460名の内訳

番号	名 称	組織数	人数	業 務 内 容
1	世話焼き	19	792	宅配業務、ポイント業務、安心訪問サービス
2	センター業務	3	121	荷捌き業務、集計業務。事務処理業務
3	家事介護	19	902	家事や介護に関するサービスの実施
4	食事サービス	6	157	食事を作れない等の組合員へ配食サービス
5	デイサービス	4	176	デイサービスセンターでの機能訓練、入浴、食事等のサービスの実施
6	移動サービス	6	128	病院やお墓参り、買い物、娯楽など移動の手助け
7	ライフサポート	1	26	介護生活用品の取扱店の運営
8	本部事務	1	6	本部の事務作業を担う
9	申し込み用紙制作	1	5	申し込み用紙の制作を担う
10	センター配送	1	9	センター間の配送を担う
11	生活支援	1	23	高齢者入居施設での入居者に対してのサービス提供
12	街の技術・エアコン清掃	1	9	エアコンの清掃
13	街の技術・障子・襖貼替	1	5	障子と襖の貼替
14	街の技術・庭木の手入れ	2	25	庭木の手入れ
15	街の技術・理美容	1	13	出張の理美容
16	うゑるびーサロン	3	27	高齢者のための地域での文化・健康サロン
17	子育て支援	2	36	家庭環境支援としての派遣型、一時預かり型
合計		72	2,460	

表14 福祉クラブ生活協同組合 2006年度
(06/4 から07/3) 損益計算書

(単位 百万円)

1	総事業高	3,660	4	システム登録料収入	4
2	総事業原価	2,562	5	福祉事業会費収入	9
3	総事業剰余	1,107	6	事業総剰余金	1,120
総 事 業 高 内 訳	1) 供給高	2,752	7	一般管理費・諸経費	1,097
	供給原価	1,991	8	事業剰余金	23
	供給剰余金	761	9	事業外収入	23
	2) 福祉事業高	606	10	事業外費用	23
	福祉事業費用	432	11	経常剰余金	23
	福祉事業剰余金	174	12	特別利益	0
	3) 施設事業高	253	13	特別損失	—
	施設事業原価	101	14	税引前剰余金	23
	施設事業剰余金	152	15	法人税等	15
	4) 利用事業高	43	16	当期剰余金	8
	利用事業原価	37	17	前期繰越剰余金	9
	利用事業剰余金	6	18	当期未処分剰余金	17
	5) 共済受託収入	14			

分に還るということ、つまり近未来の自分に必要となったときの価格を基準としている。それは中間的軽費を排除した直接的価値の移転であり、市場価格の50から70%で実現させている。例えば、福祉クラブ生協の場合、家事介護サービスの価格は、非組合員に対し1時間当たり1,400円で提供されるのに対し、組合員に対しては1時間950円である。950円のサービス収入の93%はW. Coに一旦入金した後ワーカーに分配されるが、残り7%の内5%はコミュニティ・オプティマム事業費として新規事業開発費として使われ、2%は本部運営費に当てられる。

- ③ コミュニティ・オプティマム福祉とは、自分達が地域に住み暮らし続けるための最適の福祉であり、国が供給責任を負うナショナル・ミニマム、地方自

表15 福祉クラブ生活協同組合 貸借対照表 (2007年3月末現在)

(単位 百万円)

資産の部		負債の部	
現預金	499	仕入未払金	230
未収金	386	未払費用	100
その他	14	その他	55
流動資産計	899	流動負債計	385
有形固定資産	927	固定負債計	453
無形固定資産	6	負債合計	(838)
その他	147	組合員勘定の部	
固定資産計	1,080	出資金	1,079
繰延資産	0	法定準備金	10
		剰余金	52
		組合員勘定合計	(1,141)
資産計	1,979	負債・組合員勘定合計	1,979

治体が責任を持つシビル・ミニマムの外側にある福祉領域であるといえよう。この事業分野こそ W. Co が担うべき分野として事業開発に力を入れている。

福祉クラブ生活協同組合が提携している W. Co の内訳は表13の通りである。

損益計算書は、表14のとおり総事業高3,660百万円の主なものは、供給高(共同購入)2,752百万円(75%)、在宅福祉サービス606百万円(17%)、施設介護サービス253百万円(7%)である。施設介護サービスの中には鎌倉市で行っている本格的な施設介護サービスもあるが、横浜市北区、川崎市幸区、藤沢市ではデイサービスセンタの収入である。また利用事業は、庭木の手入れ、出張の理美容、障子・ふすまの張替えなど「街の技術支援」事業である。

表15は2007年3月末の時点での貸借対照表である。剰余金の積み立ては僅かであるが、それぞれの事業収入の約1~2%が、コミオプ対策費、街の技術

対策費として一般管理費及び諸経費として経常的に計上され、継続的に新しい取り組みがなされている。

第5章 「社会的企業」からの示唆

(1) 「社会的企業」⁽⁵⁾

ヨーロッパ連合加盟15カ国の研究者からなるチームは、最近、社会的協同組合、コミュニティビジネス、NPOなどを総括して、「社会的企業」と呼び、社会的排除 (social exclusion) と戦う雇用と福祉の道具として位置づけ、経済的・企業家的側面および社会的側面の二つの側面から次のような定義付けをしている。

経済的・企業家的側面

- ①財・サービスの生産・供給の継続的活動
- ②高度の自立性
- ③経済的リスクの高さ
- ④最少量の有償労働

社会的側面

- ①コミュニティへの貢献という明確な目的
- ②市民グループが設立する組織
- ③活動によって影響を受ける人々による参加
- ④資本所有に基づかない意思決定
- ⑤利潤分配の制限

以上の定義を見ると日本の介護保険制度の枠組みの中で組織改革に取り組んでいる非営利組織および協同組合に対し多くの示唆が含まれているように思われる。以下においては、それらの定義を引き出すために参考例として取り上げられる事の多いイタリアの「社会的協同組合」と英国の「コミュニティ協同組合」の特徴を検討してみたい。

(2) 「社会的協同組合」⁽⁶⁾

カルロ・ボルザガ氏によれば、協同組合は従来その組織的な成果を組合員達だけに提供するよう制限されてきたが、1970年代以降、その相互扶助的なあり方が拡大され、そのメンバー達よりも一般個人の需要を満たすためにボランティアも賃金労働者も組合員であるような社会的協同組合がつくられ始めた。1986年当時、組合員のわずか27%が賃金労働者で、残りはボランティアという状況（ボランティアのいない組合は20%）であり、「社会的連帯協同組合」と自称された。つまり、ボランティアの間での「相互扶助」として社会的協同組合は障害者の福祉のための活動をすることが可能となった。そのため「拡大相互扶助」という言葉が一般に使われるようになった。協同組合であるため、アソシエーションや財団に比べ必要資本が少額で済み、1人1票制原則に基づき組合員による民主的な管理も必要とされたが、以下に述べる1991年法が成立したことにより組合数は急速に拡大した。

① 1991年に成立した社会的協同組合法の内容は以下の通りである。

イ 受益者はコミュニティ全体であり、社会的に不利な立場にある人々の集団である。彼らが組合員でなくても良い。社会的協同組合は、「市民の社会的統合を図り、人間的向上を図るという共同体の一般意志の追求を目的」とする。

ロ 組合員はさまざまなステークホルダー（利害関係者）によって構成される。

- 協同組合で活動を行い、その代償として金銭的報酬を得る組合員（労働者、マネジャー）
- 協同組合が供給するサービスを直接享受する組合員（高齢者、障害者）
- 「個人的に、自由意志的に、利潤目的でなく」協同組合でボランティアに働く組合員。91年法では彼らは協同組合における全労働力の50%を超えてはならないとしている。この規定は、ボランティア組合員が過半数を超えると「社会的協同組合」から「企業家的性格」を奪うことになるという懸念から導入されたもの。
- 資金提供組合員と公的機関

ハ 二つのカテゴリー

- A タイプ 医療，社会サービス，教育サービスの分野で活動する協同組合
- B タイプ 労働市場へ社会的に不利な人々を統合するための機関として活動する協同組合

ニ 地方自治体や政府機関との特別な優遇関係

ホ 利潤分配の制約 分配される利潤は全利潤の80%を超えてはならない
 い 分配の利益率は郵政省が発行している債券利率を超えてはならない

② 2003年における社会的協同組合に関する統計数字はつぎのとおりである⁽⁷⁾。

イ	総組合数	7,034
ロ	稼動組合数	6,159
ハ	成長率	10～15%/年
ニ	A型協同組合	60.2%
	B型協同組合	32.1%
	混合型	4%
	連合体	3.6%
ホ	利用者延べ人数	2,400万人
ヘ	組合員	220,465人
ト	有給労働者	161,248人
チ	契約労働者	27,389人
リ	ボランティア	27,715人
ヌ	兵役代替労働者	3,357人
ル	新採用労働者	15,000～20,000人
ヲ	不利な立場の人々	23,575人

組合員構成に関して，上記統計数字と1986年（法律成立前）の数字を比べてみると行政からの需要急増が新しい協同組合の設立を急がせた結果，ボランティアに頼れず賃金労働に依存せざるを得なくなり，ボランティアと賃金労働者の比率が逆転している。

③ 社会的協同組合の特徴として，以下のことが挙げられている。

- イ 供給するサービス 施設介護が主要形態
- ロ 人材とその構成 法律的に強制されているわけではない

ボランティア組合員の比率の低下傾向

労働者組合員の比率の増加傾向

組合員でない労働者やボランティアの雇用増加

- ハ 自己資金調達能力 財源と負債の比率は平均40%以上
- ニ 組織規模をサービス需要に合わせて大きくすることを避けてきた。むしろ新しい協同組合を別途つくり専門化を図る戦略をとった。

第1レベル 単一協同組合、第2レベル 地域事業連合

第3レベル 全国的事業連合

④ 社会的協同組合の働きについては以下のような評価がなされている。

イ 社会的排除 (social exclusion) の克服への貢献

ロ 長所

- 企業であり、有限責任を組合員が持つ法人であり、金融市場において他の企業と同様の取り扱いを受けられる。
- 地域住民のニーズに密接に繋がっている。社会資本を作り出すのに都合が良い。地域事業連合や全国事業連合としてグループ化することにより小規模企業と大規模企業の両方の優位性を持つことが出来る。
- ボランティアなど有能な人材を糾合できる。
- 行政から独立して独自の企業家的戦略を立てられる立場にいて、新しい革新的なサービスを提供する能力を発揮できる。

ハ 短所

あまりにも急速に発展したため整わない組織がある。

行政への依存が深まりつつある。

ボランティアの動員力が低下し、サービスの質を監視する能力を弱めている。

⑤ 今後の発展の可能性として次のような点が挙げられている。

イ 地方自治体からの信頼が向上し、保育における新しいサービスが拡大

ロ 民間のサービス需要にかかわる免税政策とパウチャー（サービス利用券）の交付が促進されつつある。

ハ 民間寄付に対する免税および「連帯債券」個人購入の場合の税制上の恩典

ニ 政策的関心が非常に高く、増大しつつある。

ホ 社会的協同組合と競合する営利会社は非常に少ない。

ヘ 問題点

- 組織形態に関するより厳密な定義（定款と倫理綱領）が必要。
- 行政との契約に別のあり方がある。入札価格が重視されすぎている。
- 社会的企業文化の発展のためには、社会的協同組合の間で自らの特殊性について自覚を強め、この特殊性を効率性と有用性に結びつける認識が必要。
- 全国連合会がカトリック系の連合組織に所属、倫理綱領を最近作成するなど労働者に対する公正を目指している。
- 行政にとって関心のある社会的協同組合ばかりではなく、より革新的な社会的協同組合が新しい分野でいっそう活躍できるような奨励策の推進が必要。

以上イタリアの「社会的協同組合」について述べてきたが、ここでイギリスの「社会的協同組合」について若干ふれてみたい⁸⁾。

ロジャー・スピア氏によれば英国でも2種類の社会的協同組合に区別される。一つが、在宅介護などのサービスを提供するソーシャルケア協同組合であり、もう一つが社会的雇用のための協同組合であり、マイノリティグループに雇用を提供している。これらのカテゴリーは互いに重なっており、そのためソーシャルケア協同組合は障害者やマイノリティを雇用することもある。

社会的協同組合は労働者協同組合とよく似ているが、対人サービスという社会的協同組合の性格のため、利用者が何らかのレベルで協同組合の運営上の事柄に参加することがある点で違っている。もっともこの参加が正規にというのではなく、話し合いを通してという場合が多い。協同組合によっては明らかに異なるタイプのステークホルダー、たとえば、ボランティア、準会員の労働提供者、雇用労働者などが存在し、又時には組合員として参加する支援スタッフがいる。しかし、消費者＝利用者協同組合を作っているという形跡はまだない。

現在約50の在宅介護協同組合がある。平均的な規模で約30人の介護要員が在籍し、平均して週600時間以上の介護を提供。自治体との契約仕事のためには、介護要員は協同組合によって雇用されねばならない。自治体との契約を

除けば介護要員全員が自己雇用であり、協同組合が仲介業者として機能している。

(3) 「コミュニティ協同組合」⁽⁹⁾

イギリスにおける1960年代後半から70年代初期に起こった景気後退は、社会の構造変化を伴った。75年からスコットランドの北西沖諸島ウエスタン・アイルズにおいて短期的雇用創出のために展開されたプロジェクトが「コミュニティ協同組合」を出現させたといわれる。

「ハイランド・アイランド開発委員会」(Highlands and Islands Development Board: HIDB)が地方自治体とコミュニティ住民主導の下で設置され、77年末コミュニティ協同組合のプログラムが公表されて、HIDBプログラムに基づいて12の協同組合が設立された。HIDBプログラムは、各地域で調達された資金と同額の設立補助金のほか設立初期数年間の経営補助金を提供した。初めの頃は開発プログラムに沿ってトップダウン方式で進められたが失敗し、途中からボトムアップ方式に変更され、コミュニティ再生の成果をあげたのである。その成果こそ地域の「固有文化の再発見」であり、「政治革新」であった。その後コミュニティ協同組合の数は増え1984年当時の19組合の成果は下記の通りである。

- フルタイム 55人
- パートタイム 200人
- 組合員 3,000人
- 出資資本総額 25万ポンド
- 総売上高 250万ポンド

コミュニティ協同組合の活動は、政権が労働党から保守党に変わり、1991年、HIDBがHIE (Highland Island Enterprise) に発展的に解消し、市場個人主義的な企業文化の取り組みに変わっても、コミュニティの民主的連帯の源泉は保持され、2001年の成果はコミュニティ協同組合などの非営利・協同組織数8,142について下記の通り大幅な増加を示している。

- フルタイム 6,250人

- パートタイム 13,750 人
- ボランティア 100,000 人
- 年初得総額 3 億 6 千万ポンド

このようなスコットランドでの「コミュニティ協同組合」の成果は、ウェールズやイングランドにも伝わり、例えば1990年「国民健康サービスおよびコミュニティケア法」が成立（93年実施）すると、ケア協同組合の一部は「コミュニティ協同組合」として組織され、また一部は会社法に基づき設立された。

スコットランドでは、その後「コミュニティ協同組合」をはじめ様々の組織において、コミュニティが係わるビジネスの資金その他の経営資源を集めるためのロビー活動が活発化し、そのネットワーク組織として「コミュニティ・ビジネス・スコットランド」（Community Business Scotland: CBS）が設置され、全国的な規模で情報交換がなされた⁽¹⁰⁾。

CBSは1984年、「コミュニティ協同組合」を「労働者協同組合」と区別して以下のように定義している。

地方のコミュニティによって設立され、地方のコミュニティが所有・管理し、また地方の人々のために最終的に自立した仕事を創出することを目指し、かくして地方の発展のために中心となることを目指す事業組織である。その事業活動から生み出される利潤は、より多くの雇用を創出するためか、他のサービス業務を提供するためか、あるいはコミュニティの利益となる他の計画を援助するためか、いずれかに向けられる。

CBSは、1992年、コミュニティ・ビジネスを行う組織＝コミュニティ・エンタープライズについて以下に述べる8つの特徴を挙げている⁽¹¹⁾。

- イ. コミュニティ・エンタープライズは、地方の人々のために、持続可能な仕事を創出し、またその仕事と関連する職業訓練の機会を与えようとする事業体であり、さらには営業上のサービスをも提供しようとする事業体である。
- ロ. コミュニティ・エンタープライズは、利潤を生み出して、財政的に自立することを目指す。また利潤は、コミュニティ・エンタープライズへの投資、労働者への限定された特別配当（ボーナス）への支払、そしてコミュニティのためにのみ充当される。

- ハ. コミュニティ・エンタープライズのメンバーシップあるいは出資者は、一人1票の民主的原則に基づいて組織される。
- ニ. コミュニティ・エンタープライズは、容認可能であると認められるモデルあるいはその他の法的な機構を用いて、会社あるいは協同組合として登録されなければならない。
- ホ. コミュニティ・エンタープライズの資産は、コミュニティのために所有され、また、その資産が個々のメンバーや理事の金銭上の利益のために処分されないようにするために、理事によって委託保管される。
- ヘ. コミュニティ・エンタープライズのメンバーシップは、その利益の同意されたエリア内にいる全ての人に開かれていなければならない。事情によっては、「利害を共有するコミュニティ」あるいは「ニーズを共有するコミュニティ」が認められるかもしれない。
- ト. コミュニティ・エンタープライズは、賃金水準、雇用条件、機会均等それに従業員参加に関して、良き雇用主でなければならない。
- チ. コミュニティ・エンタープライズは、それが地方のコミュニティに与えるインパクトの有効性について毎年評価し、報告しなければならない。

そして今後さらに発展するための3つの課題をJ・ペアースは以下のように挙げている。

第1は、「コミュニティ協同組合」の成功か失敗かは、経営的な業績だけでなく、社会的利益を考慮に入れて判断すべきではないかという点である。なぜならコミュニティ協同組合の性格と規模からして、仕事の多くは、概して付加価値が低く、いわばフォーマルな経済の周辺の仕事であり、あるいはボランティアが有償スタッフと一緒に働く場面に存在する。そのために、コミュニティ協同組合の実際の機能をどのような基準で評価するのかという問題が生ずる。

第2は、「コミュニティの利益」をどのようにカウントするかという問題である。

すなわちコミュニティの利益のカウントにはコミュニティ協同組合によって生み出される「非貨幣的価値」も当然含まれるべきであるが、その価値をどのように測るかという問題である。

第3は「コミュニティの利益」という考えに正当性を与える「法的枠組み」

の必要性である。

J・ペアースによってあげられた課題に答えるかのように、2003年の「協同組合およびコミュニティ利益組合法」においては、組合の乗っ取りを防ぎ、コミュニティの利益を守る意味でのアセットロックの制度が設けられた。また2004年会社法では「コミュニティ利益会社」(Community Interest Companies: CIC)が規定された。その特徴は以下の通りである⁽¹²⁾。

イ. コミュニティ・インタレスト・テスト

登記する場合、事前にCICとして適格か否かの審査がCIC監察局長官によりなされる必要があるが、その審査の際「コミュニティの利益」に貢献することを説明した定款とコミュニティ・インタレスト・テストが求められる。

ロ. アセットロック

コミュニティにとって利益になるように自己の資産を使うことが求められるため、構成員に対する利益の分配や資産の分配が限られるという制約である。一株あたりの配当率には5%の上限があり、配当総額にも剰余額の35%という上限がある。ただしアセットロック団体には適用されない。

ハ. CICとチャリティ(慈善団体)との2重資格は認められない。ただし、チャリティが子会社としてCICを設立することは認められる。

ニ. コミュニティ・インタレスト年次報告書の作成

第6章 「社会的協同組合」の可能性

- (1) 事件を起こした(株)コムスンは、有料老人ホームの多角化を進め4つのブランドを持っている。超高級の「バーリントンハウス」2施設(入居一時金5000万円超)、都市型ホーム「コムスガーデン」4施設(入居一時金1800万円超)、郊外型ホーム「コムスンホーム」8施設(入居一時金800万円超)、低価格ホーム「キラリ」15施設(入居一時金50万円クラス。賃貸型)である。

超高級ホームと低価格ホームの入居一時金を比較するとその格差は100

倍である。福祉の世界でも格差が拡大していることを実感させる数字である。しかし、福祉サービスをこれ以上営利企業に任せて、大きな格差をつけさせることは社会的に公正であろうか？

これまでの行政の動きを見ると、介護サービスの「量の増加」を図るため規制を緩和し営利企業を支援してきたといえる。しかし、今回の「コムスン事件」に象徴されるように、介護サービスにおいて、営利法人の行動には大きな限界があることが明らかになっており、今後は介護サービスの「質の向上」を図るため、非営利セクターを積極的に支援すべきなのである。非営利セクターの中には、措置制度の時代に生まれた社会福祉法人や医療法人など経営改革に時間を要している組織もあるが、介護保険制度発足後大きく伸びたNPO法人と新しい働き方を実践してきたW. Coに対する期待は大きい。特にW. Coは、優れたリーダーを必要とするNPO法人とは異なり、必要資本が少額で済み、一人一票制原則に基づき、組合員による民主的管理が行われてきたことは評価できる。

- (2) 第4章ではW. Co運動や福祉クラブ生活協同組合の活動について述べた。W. Coの全国的な連合会は未成立であるが、神奈川、東京を始め各地の連合会の連絡会としてワーカーズ・コレクティブ・ネットワーク・ジャパン(WNJ)が1995年組織された。2005年行われた10周年基礎調査の集計結果を図3～図6に示した。それによると団体数、メンバー数、事業高は2003年以降伸び悩んでいる(図3)。神奈川県で特に活発であるが、一応全国的に展開されている(図4)。職種別では家事・介護、保育・託児、弁当・食事サービスなど福祉の仕事が殆どであるが、生協業務受託も多い(図5)。W. Coが依拠しうる労働者協同組合法がないので、その61%が法人格のない状態である(図6)。
- (3) 第5章で述べたように、欧州では様々なタイプの「社会的企業」が起業されている。イタリアでは、「協同組合は、相互主義の目的を有する可変資本金会社である」として、資本調達が可能となったようである。ボランティアについても「公共団体と締結する契約の実行に当たっては、ボランティア組合員の労働力は補助的にのみ利用され、現行法規により充当が定められる専門作業士の員数の代替として利用されてはならない」と制約をつけながらも、労働力として大胆に取り込んでいる。またイギリスでは「コミュニティ協同組合」の出資金の半分を地方自治体が負担したり、「コミュ

図3 全国ワーカーズ・コレクティブ（コープ）団体・メンバー数・事業高推移

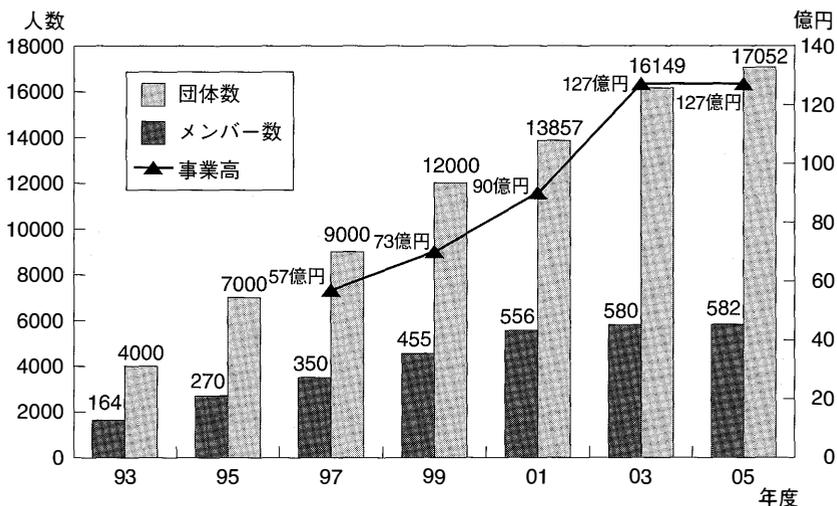


図4 WNJ会員団体連合組織別メンバー数と事業高

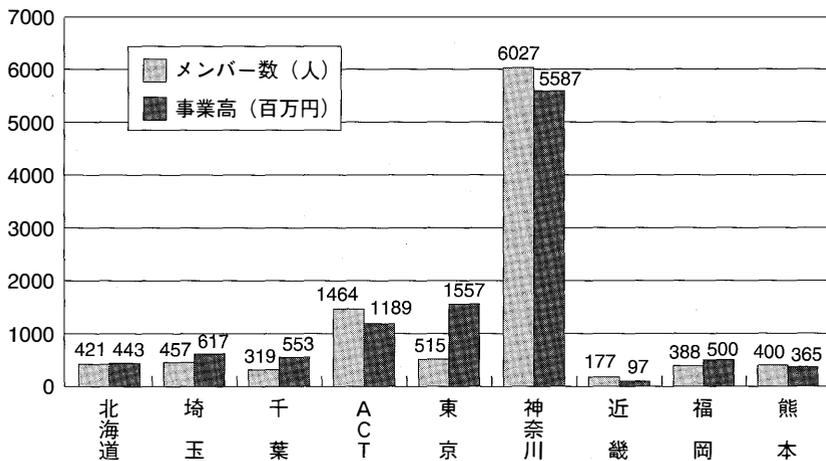


図5 全国の職種別ワーカーズ・コレクティブ

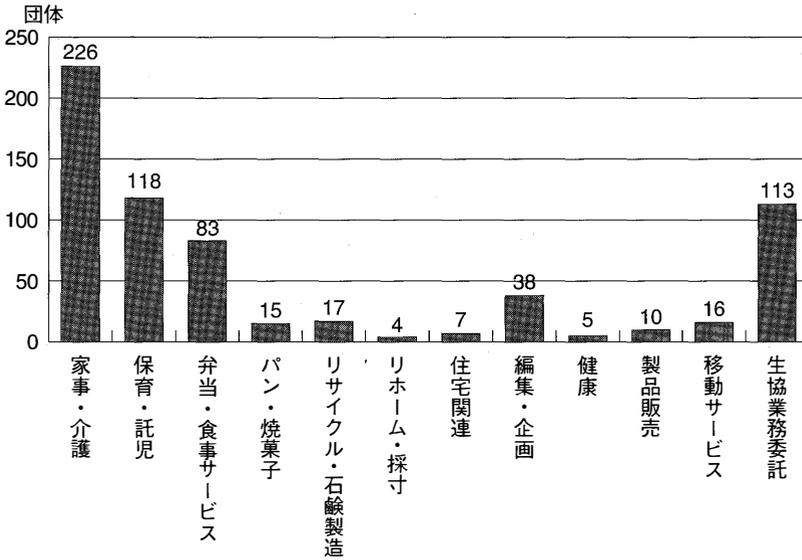
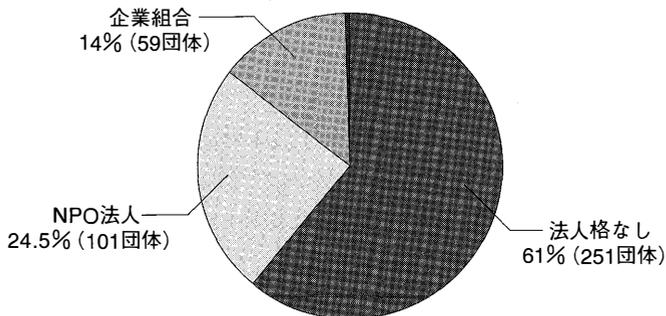


図6 全国のワーカーズ・コレクティブの法人格取得状況



ニティ利益会社」に配当制限をつけながらも、一般投資家からの資金受入に道を開いている。これらの新しい政策は日本でも検討されるべきである。

あとがき

筆者はこれまで地域福祉の現状、社会福祉法人経営改革の限界、社会的協同組合の可能性について論述してきた。そして介護サービスなど地域福祉の事業者として今後は営利ではなく非営利の方向を目指すべきであると主張した。私の身近なところでも新しい動きが起こっていることを紹介してみたい。

一つは社会福祉法人の経営改革の動きである。社会福祉法人の経営改革は、今までは経済的・企業家的側面に重点が置かれてきた。しかし現実の改革は遅々として進まなかった。むしろ目指す方向を、経済的・企業家的側面から社会的側面に移したときに展望が開けたように思われる。神奈川県のある社会福祉法人では、一部で雇用契約を維持しつつ、他の部門でW. Coと委託契約を結ぶことにより経営成果をあげている。社会福祉法人の経営についてマスコミをにぎわすようなニュースが続いているが、今こそ、経済的、企業家的側面ではなく、W. Coなど社会的側面を重視した政策を行政も積極的に講ずるべきであろう。

もう一つはサービスの担い手の問題である。W. Coを生み出し、ここまで育ててきたのは主に団塊の世代の女性達であった。しかしこれから地域再生の担い手として期待されているのは、団塊の世代の男性達ではないであろうか?団塊の最初の世代が定年(60歳)を迎える今年度(2007)から最後の世代が65歳を迎える2014年度までの8年間で団塊世代は地域福祉の分野で何か新しい運動を起こすかもしれない。団塊世代の定年退職者を地域に迎える準備をしている最近の神奈川県 of W. Coの数字を見ると、①25業種、事業高61億円、年収40万円以下の人の割合が60%、40万円から200万円の人の割合が37%、200万円以上の人の割合が3%、②参加者は女性5,360人(96%)、男性230人(4%)、③年齢構成は、24歳以下1%、25歳～44歳20%、45歳～64歳72%、65歳以上7%である。また、福祉クラブ生活協同組合が提携しているW. Co70団体で働く男性144人の仕事を調べたところ、世話焼きW. Coの宅配、食事サービス

W. Coの配送, 移動サービス W. Coの送迎が主なものであったが, 街の技術 W. Coではワーカーの大半は男性であった。

新たな地域再生の仕組みを作り, また地域福祉を支えていくためにも団塊の世代の男性が強く期待されているところである。

注

- (1) Weisbrod, Burton A. “The Nonprofit Economy” p142～159 Harvard University Press 1988年
- (2) 瀬名浩一「ゴールドプラン政策の分析と評価」p66～67 三田学会雑誌93巻1号 2000年4月
- (3) 堀田 力「ボランティア認知法の提言」2004年11月17日
- (4) 富沢賢治「ワーカーズ・コープ」p332～334 富沢賢治・川口清史編『非営利・協同セクターの理論と現実——参加型社会システムを求めて——』第Ⅲ部7章 日本経済評論社 1997年
- (5) J・ドゥフルニ「サードセクターから社会的企業へ」p26～29 C・ボルザガ/J・ドゥフルニ編『社会的企業』緒論 日本経済評論社 2004年7月 (Carlo Borzaga & Jacques Defourny “The Emergence of Social Enterprise” Routledge 2001)
- (6) C・ボルザガ, A・サンテウアリ イタリア:「伝統的な協同組合から革新的な社会的企業へ」p223～244 C・ボルザガ/J・ドゥフルニ編『社会的企業』第1部 9 日本経済評論社 2004年7月
- (7) C・ボルザガ「イタリアにおける第3セクター——社会的企業にいたるまでの法的・制度的諸相——」公開シンポジウム「社会的企業が拓くサード・セクターの新しい地平——イタリア・トレントの社会的協同組合の経験から——」資料p16 2006年12月2日
- (8) R・スピア「広範囲にわたる社会的企業」p342～343, p357～360 C・ボルザガ/J・ドゥフルニ編『社会的企業』緒論 日本経済評論社 2004年7月
- (9) 中川雄一郎「コミュニティ協同組合の形成と展開」p67～85 『社会的企業とコミュニティの再生』第三章 大月書店 2005年4月
- (10) H・アームストロング, J・テイラー著 佐々木公明訳「地域経済学と地域政策」改訂版 p334～335 流通経済大学出版社 2005年 (Armstrong, H. & Taileor J. “Regional Economics and Policy, Third Edition” Blackwell Publishing 2000)
- (11) 中川雄一郎「イギリスにおける労働者協同組合運動とコミュニティ協同組合」

- p96～105 富沢賢治・中川雄一郎・柳澤敏勝編著『労働者協同組合の新地平——社会的経済の現代的再生——』3章 日本経済評論社 1996年
- (12) 柳澤敏勝「コミュニティ利益会社（CIC）規則の影響——VCO（NPO）と社会的企業の反応——」p117～136 塚本一郎 柳澤敏勝 山岸秀雄編著『イギリス非営利セクターの挑戦』第6章 ミネルヴァ書房 2007年6月