

高齢者生活支援サービスにおける有償ボランティアの課題

～社会参加高齢者の調査から～

Charged volunteer problem in the life support service to an elderly person

From the investigation to a social participating elderly person

永田 志津子 林 美枝子

NAGATA Shizuko HAYASHI Mieko

"Care preventive visit care" and "the authority of care prevention place care" that are preventive payment service will shift to service of "the general business", and the local inhabitants are expected with the leading figure of the life support service by some revisions of Nursing Care Insurance Law, too. Therefore we performed questionnaire survey about the participation in payment volunteer intention who provided life support service for elderly people in Sapporo-city that practiced social participation now.

As for the number that they collected, 378 people, the analysis object are 356 people by entry necessary for analysis.

Among social participation elderly people, a person with the will of the participation is 64.3% to a charged volunteer, but the recognition of the general business is low. There is much participation in event of the neighborhood association and some kind of events as activity to hope for, but there is not the person hoping for the life support in the house of an elderly person. We assumed intention of the participation in charged volunteer a purpose variable and analyzed an associated variable. It had a meaningful effect on intention of the participation in charged volunteer that there were being under 75 years old, the officer experience of the neighborhood association.

The participant to a charged volunteer is in a tendency to decrease and reviews significance of the life support to an elderly person, and the development of the sustainable offer system based on needs is demanded.

はじめに

「介護予防・日常生活支援総合事業」（以下「総合事業」とする）が、各自治体において、2017年(平成29年)4月1日から完全実施となった。2015年の介護保険法の一部改正により、地域支援事業の中に新たに創設されたものであり、事業の趣旨は、「市町村が中心となって、地域の実情に応じて、住民等の多様な主体が参画し、多様なサービスを充実することで、地域の支え合い体制づくりを推進し、要支援者等に対する効果的かつ効率的な支援等を可能とすることを旨とするもの」とされる¹⁾。

総合事業の開始により、これまで予防給付として提供された「介護予防訪問介護」、「介護予防通所介護」は「総合事業」に移行することとなり、市区町村が中心となってサービスの類型化と地域の実情に応じた基準や単価等を定めることとなった。既存の介護事業所によるサービス提供に限らず、NPO・民間企業・住民ボランティアなど地域の多様な主体が参画し高齢者を支援するものであり、サービス内容もまた地域の実情に合わせたものとなる。高齢者の生活を地域全体で支援する取り組みが進むことにより、地域活力の向上につながると期待される一方、事業者や人材など福祉資源の多寡により地域間格差が生じることも懸念され、隣接する市区町村間でのサービス内容の格差、サービス量確保の見通しが不明瞭など多くの問題を含んでのスタートであった。特に新類型の訪問型サービスB、通所型サービスBはいずれも住民主体による支援とされるが、その必要量の確保は進んでいない²⁾。

高齢者の生活支援サービス提供方法に関しては、既存の介護事業所、NPO・ボランティア団体・民間企業・協同組合・地域住民など多様な担い手による多様なサービスが想定され、報酬については「多様な単価、住民主体による低廉な単価の設定、単価が低い場合には利用料も低減」と記載され一様ではない³⁾。無償あるいは一般賃金体系とは異なる低廉な

報酬のもとに提供されるもの、すなわち有償ボランティアに当たるものが含まれると考えられるが、そうした条件下での担い手の確保については憂慮される状況にある。さらに総合事業では、地域住民がその担い手と目されるとともに、高齢者自身も支援する側に回ることで介護予防効果および地域とのつながりの維持が可能になるとしている。

本稿ではこうした背景から、総合事業における生活支援サービスの担い手として期待される高齢者のうち、現在社会参加活動を実践している人々を対象に、有償ボランティアへの参加の意向を探りサービス担い手としての可能性を検証するものである。

I. 研究目的と研究方法

(1) 研究目的

諸団体のうち担い手とされる有償ボランティアを含むものは NPO・ボランティア団体、協同組合などが該当する。これらの多くは活動対象を高齢者に限定するものではないが、近年高齢者を対象とする活動の占める割合は大きい。こうしたボランティア団体の活動実績については報告がなされているが、総合事業における目的である高齢者を対象とする生活支援サービス提供に関しての、参加予想人数やサービス提供量については未知の状況にある。一部地域においては、社会福祉協議会や自治体主導による有償ボランティア養成の研修や講座が開設されて人材確保につとめているが、生活支援サービス提供者として意思表示するものは多いとはいえないのが実情である⁴⁾。

そのため本調査では、現在社会参加活動を行っている高齢者は、そうした行動に結び付く可能性が高いと想定し、それらの人々を対象とする生活支援サービス提供のための有償ボランティア参加の意向を問う調査

を実施した。

なお有償ボランティアについての定義は、「無償を基本とするボランティア活動と貨幣を媒介とする労働の中間的なあり方」⁵⁾とされるが、定まってはいない。本稿で扱う調査票には「有償ボランティアとは、交通費および低額の報酬を伴うボランティアを指す」と注記した。また「生活支援サービス」は、その用語を用いる制度、部署、場などにより解釈が多様であるが(永田 2015)、本稿では「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン(概要)」に示されるもの(詳細はⅢ-1-(1))とした。

(2) 調査対象者と調査方法

札幌市で高齢者支援等の活動を展開している「NPO 法人 S」に依頼しアンケート調査を実施した。「NPO 法人 S」では自立したシニア人生を安心して豊かに過ごすため、「仲間づくり」と「役割づくり」を目的に、中・高年層のサークル・グループ活動を支援しており、調査を実施した平成 29 年 9 月現在では 31 の団体が活動している。なお、「NPO 法人 S」では日常的にボランティア活動への参加を呼びかけているが、植栽などの環境保全も含まれ、活動は高齢者のみを対象とするものではない。

調査方法は、各サークル代表者から活動実施日に所属メンバーへアンケート調査用紙を配布し記入する集合調査法で実施した。本調査は、日本医療大学倫理規定委員会の承認を得て実施した。調査の実施は平成 29 年 9 月である。

(3) 分析の方法

分析は単純集計の後、対象者の概要を把握するため性別での有意差検定を 95%信頼区間でフィッシャーの直接法によって実施した。その後カテゴリー変数を 2 値化し、有償ボランティアへの参加に関する意思の有無を目的変数として、有意な関連のあったその他の変数を説明変数とし

二項ロジスティック回帰分析を実施した。使用したソフトはSPSSバージョン25である。

II. 結果

回収した調査票378件のうち、年代、性別、有償ボランティアへの参加に関する目的変数に回答が記入された356件を分析対象とした。

分析対象者の性別は女性255人(71.6%)、男性101人(28.4%)である。5歳幅の年齢階梯では全体で「70歳～74歳」が最も多く32.0%、次いで「75歳～79歳」23.0%であり70歳代で半数以上を占める。男性は「70歳～74歳」(34.7%)が最も多い。女性も同様に「70歳～74歳」(31.0%)が最も多いが、「75歳～79歳」が22.4%、「80歳～84歳」が20.8%であり、後期高齢者が43%を占めている。(表1)

表1 性別年齢構成

	全体		女性		男性	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率
65歳未満	13	3.7%	11	4.3%	2	2.0%
65歳～69歳	58	16.3%	40	15.7%	18	17.8%
70歳～74歳	114	32.0%	79	31.0%	35	34.7%
75歳～79歳	82	23.0%	57	22.4%	25	24.8%
80歳～84歳	66	18.5%	53	20.8%	13	12.9%
85歳～90歳	20	5.6%	13	5.1%	7	6.9%
90歳以上	3	0.8%	2	0.8%	1	1.0%

居住区はすべて札幌市内であり、中央区が最多の20.2%、次に豊平区、東区、北区の順である。活動は市内の中心部(中央区)で行われることが

多いため、中央区と臨接する区からの参加が多い。

対象者の概要（表2）のうち、家族状況は、全体の44.9%が「一人暮らし」であるが、性別では大きく異なり、男性の61.4%が「夫婦のみ」と答えているのに対し女性は「夫婦のみ」は27.3%と少なく、「一人暮らし」が54.6%である。

男女ともに1割前後が就業していると答えているが女性の方がやや少ない。5段階で見た経済状態では「余裕はないが何とか生活を維持している」が男女とも最も多く、女性38.2%、男性33.0%である。「余裕があり好きな活動ができる」と「余裕はあるができれば節約したい」を「余裕がある」グループとして、また「余裕はないが何とか生活を維持している」と「余裕がなく生活がやや厳しい」を「余裕はない」グループとして再編すると、前者は37.3%、後者は43.1%であり、本調査対象者は経済的な余裕はあまりないと考えている層がやや多いといえる。

町内会役員の経験は「ある」が全体で46.5%であり、男性の49.5%、女性の45.3%が経験している。ボランティアの経験は全体では49.2%が「ある」と答えているが、調査対象者の所属するNPO法人「S」では、前述のように環境保全に関する活動も呼びかけていることから、ボランティア活動参加経験は高齢者を対象とするものとは限らない。

認知症サポーター養成講座を受講したものは全体では18.8%で男女差は少ない。「今後受講を予定」しているものと合わせると3割近くになる。

「講座を知らない」と答えたものは全体で38.4%であり、男性にやや多い。「知っているが受講する気がない」は全体の34.5%であり、高齢者支援に積極的にかかわる意志を持つものと、対象を高齢者に限定しない社会貢献、社会参加を志向ものが同程度存在するとみてよいであろう。

総合事業(または「介護予防・日常生活支援総合事業」)の認知度(表3)をみると、「知らない」と答えたものが全体の64.3%であり認知度は高くはない。なお性別で違いが見られ「知らない」と答えた女性は71.3%

であるが、男性は 47.5%であった。さらに関連する組織・機関等の名称に対する認知度では、「地域包括支援センター」を「知っている」と答えたものは全体の 54.2%であり全項目中最も多く、男女による違いはなかった。次いで認知度が高いのは「ケアマネージャー」（全体 52.8%）、「民生委員・児童委員」（全体 46.3%）であり男女ともに半数前後が知っている」と答えている。「社会福祉協議会」は性差が見られ、男性の方が有意に認知度は高い。総合事業に密接に関わる「生活支援コーディネーター」、「協議体」の認知度は、全体ではそれぞれ 11.8%、2.2%と低く、特に「協議体」はほとんど認知されていない。

なお、性別で基礎項目を集計し有意差検定を行った結果、分析対象者で男女の二群に有意な差が認められたのは「家族状況」($p < 0.001$)と「ボランティア経験の有無」($p < 0.05$)（表 2）、および「総合事業に関する認知度」($p < 0.001$)、「社会福祉協議会の認知」($p < 0.05$)であった（表 3）。「一人暮らし」は女性の方が有意に男性よりも多かったが、その他の変数では男性が有意に高い値を示していた。性別での経済的余裕の違いやほとんどの介護保険に関連する項目の認知度に差異はない結果であった。

高齢者を対象とする有償ボランティアのための研修会への参加意向は、「できるだけ参加したい」と「条件が合えば参加したい」を合わせ「参加意志あり」としたが全体で 64.3%であり、参加の意向が見られる（表 4）。さらにその場合参加したいボランティアの内容を問う質問では、最も多いのは「町内会行事やイベント」（全体 44.8%）であり、次いで「認知症カフェや地域サロン」（全体 19.4%）と続く。しかし「近隣の高齢者宅のゴミ出しや家事など」（全体 15.7%）、「近隣の高齢者施設や事業所」（全体 11.1%）、「近隣の高齢者との話し相手や見守り」（全体 11.1%）は少なく、中でも「指定された高齢者宅でのゴミ出しや家事など」（全体 5.6%）は極めて少なく、特に男性は少ない（表 5）。

表 2 対象者の概要

変数	カテゴリー	全体	性別		p 値
			女性	男性	
家族状況	一人暮らし	157 44.9%	136 54.6%	21 20.8%	0.000 ***
	夫婦のみ	130 37.1%	68 27.3%	62 61.4%	
	その他	63 18.0%	45 18.1%	18 17.8%	
就業状況	仕事をしている	34 9.7%	22 8.9%	12 11.9%	N. S.
	仕事はしていない	315 90.3%	226 91.1%	89 88.1%	
経済状態	余裕があり好きな活動ができる	55 15.9%	40 16.3%	15 15.0%	N. S.
	余裕はあるができれば節約したい	74 21.4%	47 19.1%	27 27.0%	
	どちらともいえない	68 19.6%	52 20.1%	16 16.0%	
	余裕はないが何とか生活を維持している	127 36.7%	94 38.2%	33 33.0%	
	余裕がなく生活がやや厳しい	22 6.4%	13 5.3%	9 9.0%	
町内会役員の経験	ある	160 46.5%	112 45.3%	48 49.5%	N. S.
	ない	184 53.5%	135 54.7%	49 50.5%	
ボランティアの経験	経験がある	161 49.2%	106 45.1%	55 59.8%	0.020 *
	経験はない	166 50.8%	129 54.9%	37 40.2%	

認知症サポーター養成講座の受講	受講した	63	44	19	N. S.
		18.8%	18.6%	19.2%	
	受講する予定	28	20	8	
		8.3%	8.4%	8.1%	
	養成講座を知らない	129	87	42	
		38.4%	36.7%	42.4%	
	知っているが受講する気はない	116	86	30	
		34.5%	36.3%	30.3%	

有意差検定はフィッシャーの直説法

p<0.1 * p<0.05 ***p<0.001 n. s. 有意差なし, p 値はすべて両側

表3 総合事業に関する認知度

カテゴリー	全体	性別		p 値	
		女性	男性		
総合事業(または「介護予防・日常生活支援総合事業」)の認知	知っている	120	68	52	0.000 ***
		35.7%	28.7%	52.5%	
	知らない	216	169	47	
		64.3%	71.3%	47.5%	
地域包括支援センター	知っている	193	139	54	N. S.
		54.2%	54.5%	53.5%	
	知らない	163	116	47	
		45.8%	45.5%	46.5%	
社会福祉協議会	知っている	133	86	47	0.029 *
		37.4%	33.7%	46.5%	
	知らない	223	169	54	
		62.6%	66.3%	53.5%	
ケアマネジャー	知っている	188	141	47	N. S.
		52.8%	55.3%	46.5%	
	知らない	168	114	54	
		47.2%	44.7%	53.5%	
生活支援コーディネーター	知っている	42	32	10	N. S.
		11.8%	12.5%	9.9%	
	知らない	314	223	91	
		88.2%	87.5%	90.1%	

協議体	知っている	8 2.2%	6 2.4%	2 2.0%	N. S.
	知らない	348 97.8%	249 97.6%	99 98.0%	
民生委員・児童委員	知っている	165 46.3%	117 45.9%	48 47.5%	N. S.
	知らない	191 53.7%	138 54.1%	53 52.5%	
通所介護事業所	知っている	71 19.9%	51 20.0%	20 19.8%	N. S.
	知らない	285 80.1%	204 80.0%	81 80.2%	
訪問介護事業所	知っている	88 24.7%	66 25.9%	22 21.8%	N. S.
	知らない	268 75.3%	189 74.1%	79 78.2%	
成年後見人	知っている	111 31.2%	76 29.8%	35 34.7%	N. S.
	知らない	245 68.8%	179 70.2%	66 65.3%	

有意差検定はフィッシャーの直説法

$p < 0.1$ * $p < 0.05$ *** $p < 0.001$ n. s. 有意差なし, p 値はすべて両側

表 4 有償ボランティア研修への参加意志

		性別		p 値	
		全体	女性		
有償ボランティアの参加意志	参加意志なし	120 35.7%	68 28.7%	52 52.5%	0.000 ***
	参加意志あり	216 64.3%	169 71.3%	47 47.5%	

表 5 参加を希望するボランティア

	性別		
	全体	女性	男性
町内会行事や イベント	87 44.8%	58 41.7%	29 52.7%
認知症カフェや 地域サロン	42 19.4%	31 18.3%	11 23.4%
近隣の高齢者施設 や事業所	24 11.1%	17 10.1%	7 14.9%
近隣の高齢者との 話し相手や見守り	24 11.1%	17 10.1%	7 14.9%
近隣の高齢者宅の ゴミ出しや家事など	34 15.7%	25 14.8%	9 19.1%
指定された高齢者宅 でのゴミ出しや家事 など	12 5.6%	10 5.9%	2 4.3%

さらに有償ボランティアへの参加の意志の有無を目的変数とし、他の変数の影響力を回帰分析で明らかにするため、性別と同様に全ての変数との有意差の検定を行った。年代は5歳の年齢階梯を74歳までと75歳以上の2値に割り当て、居住は「一人暮らし」の有無で2値に割り当てた。また経済状態に関しては「余裕があり好きな活動ができる」、「余裕はあるができれば節約したい」を合わせて「余裕がある」群に、その他を「余裕がない」群に分けた。認知症サポーターに関しては「認知症サポーター養成講座を受講した」と「今後受講する予定」を合わせて「受講」群とし、他の選択肢は「その他」とした。参加の意志のある群は91人(27.1%)で、ない群は245人(72.9%)であるが、有意に関連していたのは年齢が「75歳未満であること ($p < 0.05$)と「町内会役員の経験あり」($p < 0.05$)のみであったため、やや有意($p < 0.1$)に関連していた「家族状況」の「1人暮らしではない」と「社会福協議会の認知」も分析の対象

とした。

有償ボランティアへの参加の意志の有無を目的変数とし、他の4つの変数を説明変数として強制投入法でロジスティック回帰分析を行った結果、有意に参加の意志に影響を与えていたのは「年代」($p < 0.05$)と「町内会の役員の経験」($p < 0.05$)のみであった。75歳以上の高齢者に比べ、75歳未満の者は約1.7倍の参加意志を示しており(OR=1.653 95%信頼区間 1.063-2.569)、町内会の役員経験も、ない者よりある者の方が約1.6倍の参加意志を示していた(OR=1.613 95%信頼区間 1.026-2.538)(表6)。

前期高齢者であること、責任のある何らかの社会参加をしている経験が、有償ボランティアへの参加にも積極的な影響を与えていることが明らかになった。性別や経済的な状況は有償ボランティアへの興味とはかかわりがなかった。

表 6 有償ボランティアへの参加意志に影響を与えている変数

変数	カテゴリー	有意差検定結果		OR	説明変数の独立性の検定	
		参加しない	参加する		95%信頼区間	p値
年代	75歳未満	183	72	1.653	(1.063 — 2.569)	0.026 *
		51.4%	44.4%			
	75歳以上	173	90	1.000		
		48.6%	55.6%			
居住	1人暮らしではない	195	79	1.363	(0.871 — 2.132)	0.175 N.S.
		55.7%	50.0%			
	1人暮らし	155	79	1.000		
		44.3%	50.0%			
町内会役員の有無	あり	160	62	1.613	(1.026 — 2.538)	0.036 *
		46.5%	39.5%			
	なし	184	95	1.000		
		53.5%	60.5%			
社会福祉協議会の認知	あり	133	52	0.916	(0.790 — 0.492)	0.327 N.S.
		37.4%	32.1%			
	なし	223	110	1.000		
		62.6%	67.9%			

有意差検定はフィッシャーの直接法、説明変数の独立性の検定は、変数の中から有意差検定でやや有意、あるいは有意な変数を全て強制投入による二項ロジスティック回帰分析を行った。

p<0.1 * p<0.05 ***p<0.001 n.s. 有意差なし, p値はすべて両側

Ⅲ. 考察

1. 社会参加高齢者の有償ボランティア参加の可能性と課題

(1) 総合事業における生活支援サービス

総合事業における生活支援サービスの提供者としての可能性を、社会参加高齢者の意向から探ってみる。先ず総合事業における生活支援サービスとは何かを明らかにしたうえでそれらの提供の可能性をみていきたい。予防給付における訪問介護（総合事業では訪問型サービス）を地域支援事業に移行するにあたり示された事業内容は3種である。

①既存の訪問介護事業所による身体介護・生活援助の訪問介護

②NPO、民間事業者等による掃除、洗濯等の生活支援サービス

③住民ボランティアによるごみ出し等の生活支援サービス

このうち②と③が多様な担い手による多様なサービスに該当するものであり、新類型の訪問型サービスでは具体的には、「要支援者に対し、掃除、洗濯等の日常生活上の支援を提供」とされ、対象者は、制度改正前の要支援者に該当する者である。

通所介護（新類型では通所型サービス）においては、移行後は以下の4種である。

①既存の通所介護事業所による機能訓練等の通所介護

②NPO、民間事業者等によるミニデイサービス

③コミュニティサロン、住民主体の運動・交流の場

④リハビリ、栄養、口腔ケア等の専門職等関与する教室

このうちの②、③、④が多様な担い手による多様なサービスに該当するものであり、具体的な支援事項は「要支援者等に対し、機能訓練や集いの場など日常生活上の支援を提供する」とされる。対象者は訪問型サービスと同様である。この他に「その他の生活支援サービス」として、「要

支援者に対し、栄養改善を目的とした配食や一人暮らし高齢者等への見守りを提供」も記載される。またこれらは、「多様な単価、住民主体による低廉な単価の設定、単価が低い場合には利用料も低減」とされる⁶⁾。以上のように総合事業のガイドラインでは、サービス提供の場、方法、専門性の要不要を含む内容など様々なサービスが「日常生活支援」としてひとくくりにされている。

生活支援サービスはそれらの内容や性質から分類し、適切な提供者による適切なサービス提供が求められるものと思われる。すなわち高齢者の個別生活の場でのゴミ出し等の簡易なサービス、掃除・洗濯等生活行為の具体的援助、身体機能訓練を含む運動や交流目的の場における援助、見守り等の広域的援助等に分類できるが、そうした観点から社会参加高齢者の有償ボランティア参加の可能性を見ていきたい。

(2) 本調査に見る社会参加高齢者の有償ボランティアへの参加の可能性

本調査結果からは、有償ボランティアの活動先は限定的であることがわかった。社会参加高齢者の半数以上が、有償ボランティア研修への参加意向を持っているが、その活動先は、町内会行事やイベントなど単発的なものへの参加を希望しているのであり、言い換えれば自由度の高い活動を志向しているといえる。なお通所型サービスBにおける「機能訓練や集いの場など日常生活上の支援」に関しては、サロン等での活動を志向する者が2割程度あることから、参加の可能性が若干窺える。近隣の高齢者施設や事業所での活動の意向は少なく、特定の高齢者や場を対象とする支援は志向していないと考えられる。

具体的なボランティア対象者やサービス内容からもそれは窺えるものであり、「近隣の高齢者との話し相手や見守り」、「近隣の高齢者宅のゴミ出しや家事など」の高齢者の個人宅での支援活動を希望する者は少ない。これまでの訪問介護における生活援助に該当するサービスであり、参加

意向は低いことから訪問型サービスBにおいて住民主体でのサービス提供とされる「掃除、洗濯等の日常生活上の支援」の提供は期待できない。

本調査では、前期高齢者であること、町内会役員など責任のある何らかの社会参加をしている経験が、有償ボランティアへの参加にも積極的な影響を与えていることが明らかであり、有償ボランティアへの参加を促す取り組みも必要と思われる。社会参加の経験のない高齢者が総合事業における生活支援サービスの担い手となることは現状ではハードルが高いといえ、高齢者に限定しない様々なボランティア活動への参加の働きかけが前段階として必要になるであろう。認知症サポーターにおいては4割近くが養成講座の情報を得ていないが、認知と理解を深めるためにこうした層にどのようにアピールするかが参加率を高める鍵となるのではないだろうか。

また総合事業(または「介護予防・日常生活支援総合事業」)の認知度は低く、総合事業に密接に関わる「生活支援コーディネーター」、「協議体」および関連する組織・機関の認知度も低いことから、生活支援サービス提供者としての役割への同意を得ることは現状では非常に困難と思われる。近隣高齢者への配慮はやや志向されるものの特定の高齢者への個別支援の希望が少ないことは、社会参加高齢者の意向が各々の社会貢献意識に基づくものであり、総合事業の理解に基づくものではないことを示している。

総合事業は要支援高齢者への生活支援を公助から互助へ大きく転換するものであるが、その共通理解と賛同なしには公的サービスの転嫁と受け取られかねず、有償ボランティアが公的福祉サービスの不足を補ってきた時代(宮守2012)への逆戻り現象となることが懸念される。前提となる要支援あるいは虚弱高齢者の状況、介護保険制度の動向、総合事業の創設といった政策動向や家族構成、地域社会の実態への理解を促す取り組みが必要となる。

(3) 対象とニーズに応じた生活支援サービス

有償ボランティアの希望が町内会行事やイベントに偏っていること、また個別援助は志向しないことから個人宅での活動（訪問型Bに該当）と特定の事業所等での活動（通所型Bに該当）さらにはイベントや広域的な活動を一括して考えることは現状にそぐわない。地域住民による近隣高齢者への見守り等の配慮と個別支援とは一線を画すものであり、前者は地域コミュニティの再構築の側面から検討を要する事項であろう。個別支援は対象者理解の上に一定の専門的知識・技術を伴うサービス提供が求められることが多い。「（日常生活という言葉）実際の支援、援助の場面で用いる場合には、社会的行為、行動自体に支障がある人たちの「日常生活」を論じることになる。つまり何らかの障がいを持ったとき、そのルーティン化した、あるいはまたその個人に特有のものとしての「日常生活」の営みにどのような支障が生じ、どのような支援、援助が求められるかに焦点を当てて問題にする」（太田 2012）のであり、提供サービス内容を精査して、無償、有償、さらには有料の分類を、中間支援組織の在り方とともにきめ細かに考察する必要がある。また個別の生活の場での支援は、ボランティアと高齢者双方の関係性が重要であり、有償ボランティアとは異なる地域住民の互助の視点から、担い手の育成と支援システム維持の方策を考える必要があると思われる。

さらに本調査では、男性の半数近くが有償ボランティアへの参加意志をもつことが確認できたことは特筆すべきことと思われる。「家族状況」と「ボランティア経験の有無」は性差で有意な差が認められたことから、男性では、一人暮らしより夫婦二人暮らしのほうが社会参加の意欲が高いといえ、家庭的な安定感が外交的な行動を後押しすることも窺えるものであった。一人暮らしの男性高齢者は社会と積極的に関わる意欲を喪失しやすい可能性もあり、そうした面からも男性のボランティア参加を

促す方策が必要となるであろう。なお、これまでのボランティア活動では、その担い手の多くは主婦などの就業していない女性が主となっていた（後山 2006）が、男性の方が高齢者介護にかかわる組織機関の認知度が高いこと、また認知症サポーター養成講座の受講に関しては、男性と女性の受講意向に差がないことなど、これまで対象とみなされることの少なかった男性の有償ボランティア参加への道筋を考える必要がある⁷⁾。

2. 札幌市における有償ボランティアによる生活支援サービスの現状と課題

本調査では有償ボランティア参加の意向は全体で6割を超え、特に女性は7割が参加の意向を示している。しかし希望活動先には偏りがあり、個人宅でのサービス提供希望は少ない。そのため現在実施されている有償ボランティアの実態から、これらの人々がそうしたサービス提供者となる可能性を探る。

札幌市における有償ボランティアによる生活支援サービスは、いくつかの会員制互助組織によるものが見られる。全国的な規模により各地域で展開するものとしては、札幌市社会福祉協議会の「地域支え合い有償ボランティア事業」がある。札幌市補助事業として「市民参加による相互扶助精神に基づき、高齢者の介護予防、障がい者福祉及び産前・産後支援など、在宅生活に支障がある方を対象に有償ボランティアを派遣する」ものであり、有償ボランティアである協力会員との協働で在宅福祉サービスを提供するものである。提供サービスのうち生活支援サービス（かいてきサービス）の内容は、ごみ出し、除雪、簡単な大工仕事、庭の手入れ、室内の模様替え、話し相手、趣味娯楽の相手、その他であり、総合事業で想定される訪問型サービスにおける生活支援サービスが含まれると考えられる。しかし平成25年度から28年度にかけての事業の協

力員数は、743 人、707 人、604 人、544 人と年々減少し⁸⁾、全国的にも同様の傾向にある⁹⁾。

全道的な展開である「コープ暮らしの助け合いの会」は、家事支援、子育て支援、通院・外出介助などを行う非営利の団体であるが、高齢者に関わる支援が半数以上を占め、掃除・食事づくり・洗濯の家事が5割を占めて（大原 2016）、訪問型サービス B の生活支援サービスに該当するものが提供されている。援助会員は60歳代が多く、利用会員の7割は要介護認定を受け、6割近くが訪問介護サービスと併用であること、資金的基盤の脆弱性による事業の拡大困難、援助会員・利用会員数増への取り組み困難などが報告されている。またこうした活動は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づけられている（大原 2016）が、今後高齢者の多くが利用会員に回ること、就業する女性の増加などから持続性が疑問視される。

札幌市内全域あるいは地区限定の会員制組織もいくつか見られ、そのうち K 区における「NPO 法人 A」は、利用会員 140 人程度、提供会員 20 人程度で会員への家事支援等を提供している。代表者は「市内では介護保険事業所を運営しながら保険外サービスとして同様の活動をしているところが数軒あるが、ニーズからみて（生活支援サービス提供組織は）非常に少ない。しかし利益につながらず（同組織の）増加が難しい」と話す¹⁰⁾。

札幌市全域を対象とする「NPO 法人 B」は、定年退職後の男性が中心になり 20 年以上前に立ち上げた会であり、会員 1550 人のうち利用者が大半で提供者は 40 人程度である。古くからの会員も多く提供者の年齢も高くなり、今が（世代交代の）過渡期という。収入の半分は移送サービスである。「NPO 法人 A」、「NPO 法人 B」いずれも積極的な PR 活動はしていない。提供者と利用者のバランスが必要であり、登録しても仕事の依頼がなかったり、依頼に応じきれない状況も避けたいようである。

「NPO 法人 S」では関連法人と共同で『介護保険外地域資源ガイド』¹¹⁾を発行している。2016 年度版で見ると掲載の全 32 種の団体において、「家事」支援を提供しているのは 5 団体であり、生活の場における生活支援サービスの提供者・団体は少ない。「生活支援サービス」の内容は、「介護保険外・会員制・1000 円／時間～」などとされ、会員制の互助団体といえる。また同様の非営利型有償ボランティア組織はいくつか見られるが、後継者探しが困難¹²⁾、サービス提供エリアが限定される¹³⁾など事業の拡大と継続には様々な課題が見られる。札幌市における総合事業では、有償ボランティア提供の人材、団体ともに見通しが得られていない状況にあるといえる。

おわりに

平成28年度上期現在の介護予防・生活支援総合事業の実施状況¹⁴⁾では（27年4月に移行した78自治体の結果から）、訪問型サービス、通所型サービスいずれも、住民主体サービスの累計であるサービスBは11.4%、17.8%と少なく、多様な担い手より、介護サービス事業者が実施主体となっているサービスや介護専門職が担い手であるサービスの割合が高い。住民主体サービスの展開が進んでいないことは全国的な傾向といえよう。

本稿は、総合事業創設に伴う要支援高齢者への生活支援サービスについて、社会参加高齢者のサービス提供者としての可能性を検討したものである。すでに何らかの活動を行っている高齢者であり、社会参加、地域貢献の意識は一般高齢者より高いと思われる。生活支援サービスのうち内容によっては対象者の参加の可能性がみられるが、個別支援の面からの可能性は否定的であり、有償ボランティアに依存するサービス提供システムは、持続可能とは言えない¹⁵⁾ことが明らかである。社会福祉の

視点から生活支援サービスの本質的な意義を問いそれに基づいた持続可能な提供システムの在り方を考えることが根本的な課題として提示されているといえる。

また人材確保とともにニーズとのマッチングなどを行う中間支援組織の課題（中間支援組織の在り方、PR活動の方法と費用、情報提供と研修など）もある。提供側の課題としては、有償ボランティアの性格と提供内容をどう定義するのか¹⁶⁾、適正単価とは何か、特別な身体・精神状態の利用者への対応方法、情報の取得などが挙げられ、利用者側からは個別ボランティア提供者あるいは中間支援組織に関する情報取得と利用方法、認知症等によるボランティア利用の判断能力などの問題が想定される。さらに何よりも介護保険制度の利用に習熟しつつある要支援高齢者が、有償ボランティアによるサービスを受容できるかが問題となるであろう。専門家による公的サービスと個人的な信頼関係による互助的サービスでは、その利用に対する権利や依存など意識面では大きな違いがあると思われる。支援内容に即して有償ボランティアによるものと公的サービスに残すべきものの精査が必要であること、また有償ボランティアにおいても、内容により組織的な対応が可能なものと個別関係性に基づくものなど細やかな分類が求められる。一括して有償ボランティアへ移行した場合、ボランティア人材が確保されたとしても利用を希望する者がいないという状況になることも想定できる。

特に生活の場における支援は個性性が強く、専門的な知識や経験が欠かせない。地域住民を担い手とした在宅高齢者の生活支援に関しては、介護保険制度創設前からの長い歴史と培った知識・技術をもつホームヘルパーをスーパーバイザーとする新たな人材養成の仕組みが必要ではないだろうか。ヘルパーによる自立支援を念頭においた援助が影を薄め、より即時的な労働力として提供されることにならないようサービス提供者と利用者相互の人間的なふれあいによるコミュニティ形成と介護予防

の活性化を目指すことを忘れてはならない。有償ボランティアという形態はわが国では高齢者支援から発生しており不足する社会福祉サービスを補う形で生み出されたものである（宮守 2012）。介護保険制度の創設により専門的な介護労働として位置づけられたものであるが、総合事業では逆行して専門性を必要としない画一的な労働との位置づけが強まっている。

また元気な高齢者の社会参加と介護予防を目指す意図によりボランティア参加が推奨されて、有償ボランティアは時間預託制度、ポイント制度への転換など多様な広がりもみせている。しかしそれらは、個人の自由意志による選択が尊重されるべきであって、総合事業における新たな支え合い=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により、支え合いの本質的な要素を破壊することにつながる（大原他 2016）ことも指摘されている。

総合事業における住民主体のサービスが、提供者側にも、利用者側にも共通認識のないままに社会的強制を伴う新たなシステムとならないよう、その本質に基づいた住民の共通理解と有償ボランティア参加の方策を考える必要がある。

本研究は、以下の助成を受けて実施したものである。

平成 28 年度基盤研究 (C)「高齢者生活支援のための地域産学官のネットワーク構築に関する研究」課題番号 16K04175（補助事業期間平成 28 年度～平成 30 年度）（研究代表者：永田志津子、共同研究者：林美枝子）

謝辞

本研究にあたり調査の便宜を図っていただきました NPO 法人シーズネット山根事務局長様、立花和浩様、またアンケート調査にご協力いただ

きました各サークル会員の皆様に厚く御礼申し上げます。

【註】

- 1) 厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン（概要）」
- 2) 北海道では「B類型の適切な担い手が見つからない」に対し「あてはまる」が42.1%と「おおむねあてはまる」が29.8%であり、7割以上に上っている（全国平均では66.5%）。なお、札幌市では、「訪問型サービス」と「通所型サービス」はいずれも現行相当で実施しているためB類型の問題は該当しないが、今後の見通しは不明である。
三菱UFJリサーチ&コンサルティング「国が行う地域特性に応じた地域包括ケアシステムの構築支援に関する調査研究事業 報告書」平成29(2017)年3月、p39.
- 3) 厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン（概要）」総合事業に関する総則的な事項【参考】総合事業と生活支援サービスの充実
- 4) 札幌市A区において生活支援コーディネーターが企画した「ボランティア養成講座」は40名が受講し、そのうち生活支援ボランティアグループの立ち上げに参加したものは16名である。
平成28年度 生活支援体制整備事業シンポジウム～支え合いを広げる地域づくりフォーラム(平成29年2月18日)資料A区生活支援コーディネーター 高谷亮介氏「担い手の育成と今後の地域連携について」
- 5) 『現代福祉学レキシコン』（2003年、第2版 監修 京極高宣 雄山閣出版）P522では、近年(ボランティア活動の)無償性と関わりのある「有償ボランティア」問題をめぐる議論が戦わされたが決着はついていない、としている。
- 6) 厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン（概要）」（参考 総合事業と生活支援サービスの充実）
- 7) 全社協の調査では、「たすけあい活動」の担い手登録では、1団体あたり住民互助型では60代全20人中男性は5.4人、70代以上は16.6人中5.4人、社協運営型では60代は40.1人中9.9人、70代以上では32.5人中11.2人であり、70代以上では男性の占める割合が増加している
全国社会福祉協議会「平成26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」平成28年3月.
- 8) 札幌市社会福祉協議会 平成28年度事業報告
<https://www.sapporo-shakyo.or.jp/hotnews/detail/00000893.html>
- 9) 前掲7 全社協調査「現在直面している活動の課題」は「担い手不足」

71.0%で最大である。実施しているサービスの種類は「家事援助」が最も割合が高く82.4%、次いで外出援助（73.1%）、話し相手（66.8%）となっている。

- 10) 札幌大谷大学学生のヒアリングに「NPO 法人 A」代表 N 氏が答えたもの。
ヒアリング実施日時:平成 28 年 10 月 18 日 「札幌大谷大学 永田ゼミナール活動報告」平成 30 年 3 月.
- 11) NPO 法人シーズネット・一般社団法人北海道高齢者向け住宅事業者協会『介護保険外地域資源ガイド』によると、文化・演芸活動」11 団体、「サロン活動」6 団体、「サロン活動、家事、移送サービス」2 団体、「サロン活動、家事、移送サービス、その他」1 団体、「家事、移送サービス」1 団体、「家事、移送サービス、その他」1 団体、「物品提供」2 団体、「学び・相談」5 団体、「その他」3 団体である。またこの他に「認知症カフェ」がある。
- 12) 前掲 12「NPO 法人 A」におけるヒアリング調査より。
- 13) 「NPO 法人 B」におけるヒアリング調査より。
ヒアリング実施日時:平成 29 年 10 月 6 日.
- 14) 平成 28 年 10 月 27 日厚生労働省老健局「介護予防・生活支援総合事業に関する参考資料」『介護保険最新情報』Vol. 568.
- 15) 例えばボランティア養成研修受講者については、地域の主要な人材の受講が一巡してしまうと数値が横ばいになってしまう。「地域支援事業の実施状況及び評価指標等に関する調査研究事業 報告書」株式会社 日本総合研究所、平成29年3月、p52.
- 16) 東根は、「有償ボランティアと称される個人の活動形態は 1980 年代、高齢者介護分野における会員制の「支え合い」活動の特徴として現れたと考えられ、その位置づけはかねてから曖昧なまま運営され続けており、その点が時として「有償ボランティア」に過度の負担を強いたり、既存の法制度の適用に関して実務的な課題を生じさせたりしている。」としている。
東根ちよ、2015 「「有償ボランティア」をめぐる先行研究の動向」
『Doshisha policy and management review』4、 p51.

【参考文献】

- 後山恵理子 2006「民生委員制度の有償化に関する考察」『東海女子大学紀要』
26 : 53-59
- 太田貞司・森本佳樹編著 2012『地域包括ケアシステム』光生館 p30.
- 大原昌明・杉岡直人・畠山明子 2016 「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』『北星論集』第55号：47-65.
株式会社 日本総合研究所 2017「地域支援事業の実施状況及び評価指標等
に関する調査研究事業 報告書 」p52.
http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/pdf/170331_chiiki_shien.pdf
- 厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン（概要）」
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000088276.pdf>
- 厚生労働省老健局「介護予防・生活支援総合事業に関する参考資料」『介護保険最新情報』Vol. 568（平成28年10月27日）
<http://www.roushikyo.or.jp/contents/administration/kaigohoken/detail/731>
- 札幌市社会福祉協議会 平成28年度 生活支援体制整備事業シンポジウム～支え合いを広げる地域づくりフォーラム（平成29年2月18日）資料
<http://www.sapporo-shakyo.or.jp/hotnews/detail/00003497.html>
- 全国社会福祉協議会 2016 「平成26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」
<https://www.sankagata.net/>
- 永田志津子 2015「サービス付き高齢者向け住宅における生活展開の可能性～生活支援サービス提供と地域交流の視点から～」『札幌大谷大学社会学部論集』第3号 札幌大谷大学 p100-101.
- 東根ちよ 2015「「有償ボランティア」をめぐる先行研究の動向」『Doshisha policy and management review』4：39-53.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2017 「国が行う地域特性に応じた地域包括ケアシステムの構築支援に関する調査研究事業 報告書」平成29(2017)年3月.
http://www.murc.jp/uploads/2017/04/koukai_170501_c2.pdf
- 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」『早稲田大学社会学部論集』Vol. 20：30-45.

（ながた しづこ 札幌大谷大学社会学部教授）

（はやし みえこ 日本医療大学保健医療学部教授）