

地域生活を支える「会員制」「有償制」システムの可能性試論

東根ちよ*

An Essay on the Possibility of "Membership System" and "Stipend System" Supporting Community Living

HIGASHINE Chiyo*

キーワード：地域生活、生活支援、支え合い、住民参加型在宅福祉サービス、ファミリー・サポート・センター事業

Key Words: Community Life, Livelihood Support, Mutual Support, Resident-Participation In-Home Welfare Service, Family Support Centers

Ⅰ. はじめに

本稿の目的は、地域生活を支える住民による「会員制」「有償制」システムの動向をマクロの視点からとらえ、今後の可能性を示唆することである。

近年、人口減少に加え世帯類型では単身化が急速に進行する中、かつて「地縁・血縁」により担われていた生活支援をどのような形で担うかが、都市・地方に関わらず地域生活を営む上での課題となっている。高齢者家庭の家事、通院付き添い、趣味・余暇のサポートにとどまらず、子育て家庭の保育機関への送迎、一時預かり、産前産後の家事など、「地縁・血縁」で担われていた生活支援は幅広く存在し、これらのニーズは専門的サービスに馴染まない類のものが多い。人々の生活支援ニーズに対応するためには公的社会保障制度だけでは不十分であるとともに、「公助」を唯一の解としないためにも、その間にある住民同士の「支え合い」が必要であるとの認識は年々高まっている¹。

本稿では、このような「支え合い」を具現化する仕組みとして、住民による「会員制」「有償制」システムに着目する。同システムは1980年代、「地縁・血縁」機能が低下する都市部において地域の中から自発的に発生し、公的社会保障制度の必要性を社会的に認知させる役割も担った。以降、地域生活を支え活動領域は拡大傾向にある²。このような動きをマクロの視点から確認すれば、同システムは人口構造やライフスタイルが急速に変化する各地域において、「地縁・血縁」を補い「支え合い」を具現化する有効な形態であるというのが、本稿の背景にある問題意識である。本稿では、マクロの視点から同システムの動向を確認することで、その可能性の示唆を試みたい。

なお、本稿の構成は以下のとおりである。第2節では、本稿が対象とする「会員制」「有償制」システムの概要と研究動向について述べ、第3節では、同システムが主として着目される高齢者分野の動向をとらえる。つづく第4節では、着実に広がりが見える子育て支援分野における動向を確認し、第5節では冒頭の目的にしたがい若干の考察を行う。

*鳥取大学地域学部地域政策学科

II. 「会員制」「有償制」システムの概要と研究動向

1. 概要

まず、本稿が対象とする住民による「会員制」「有償制」システムの概要について確認しよう。同システムは、図1のフレームで運営される仕組みである。

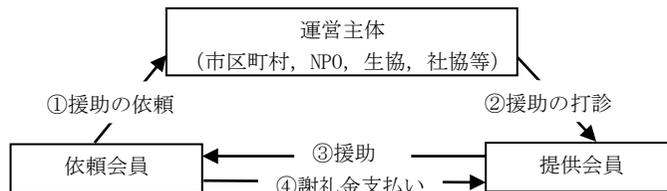


図1 「会員制」「有償制」システムの概要

出所：筆者作成

主として市区町村単位の地域において、援助を受けたい人（依頼会員³）と援助を行いたい人（提供会員⁴）があらかじめ会員登録を行い（「会員制」）、依頼会員に生活支援のニーズが生じれば、運営主体が仲介し提供会員とのマッチングを行う。マッチングが成立すれば援助が行われ、依頼会員から提供会員に対しては所定の「謝礼金」が支払われる（「有償制」）。無償のボランティアではなく「謝礼金」を介在させることは、依頼会員の気兼ねない利用や依頼会員と提供会員間の対等な関係構築につながるとともに、提供会員の活動継続のモチベーション維持にも寄与している⁵。また、依頼会員と提供会員の双方に登録を行う「両方会員」も存在する。両方会員は、当人に援助の必要性が生じた際にはサポートを受け、援助を行える際にはサポートする側にまわる。このような両方会員の存在は、同システムの「支え合い」としての特質をいっそう強めているといえるだろう⁶。

同システムで対応される生活支援は、不定期・短時間の隣近所の手助け程度の内容が想定され、専門的・公的支援の行き届かない内容に限定されている場合が多いが、「ほっとけない」という強いパッション（passion）に裏打ちされ、専門的なニーズに積極的に対応する団体も存在する⁷。また、「謝礼金」の額は市場領域におけるサービス（service）と区別するため、活動地域の地域別最低賃金額以下に抑えられている場合が多いが、地域別最低賃金額以上に設定する団体も少なくない⁸。加えて、運営主体は、市区町村、特定非営利活動法人（以下、NPO）、生活協同組合（以下、生協）、農業協同組合⁹（以下、農協）、社会福祉協議会（以下、社協）、法人格を持たない住民の自主的組織等幅広い。のちほど確認するが、近年では株式会社運営主体となる例もある。

つまり、住民による「会員制」「有償制」というフレームは共通しながらも、対応する援助内容、謝礼金の額などは幅広く運営主体も多様である。

2. 先行研究の動向

つづいて、「会員制」「有償制」システムの先行研究について確認しよう。

同システムは、子育て家庭、障がい者、妊産婦、ひとり親家庭等、さまざまな分野の生活支援ニーズに適応されているが、主として高齢者分野における生活支援を担うシステムとして着目されてきた。そのため、「会員制」「有償制」システムに関する先行研究は、高齢者分野が中心となっている。

例えば、松原[2011]は、同システムが発祥した当時の横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社の経過を確認し、これらが地域福祉システムの確立に一つのモデルを提示したと指摘する(松原[2011:149])。また、原田・高橋[1999]では、同システムが「サービスの提供者と受給者の社会関係を分断せず、高齢になっても参加できる地域集団づくりの一つの試みであると位置づけることができる」(原田・高橋[1999:133]) ことを見出し、高齢者のプロダクティビティ (productivity) を活かした地域集団づくりにつながるものとして評価している。このように、高齢者分野における「支え合い」の地域づくりに同システムが果たす役割の重要性が、複数の先行研究において指摘されている。

また、ミクロの視点から援助活動そのものを検討する先行研究が多い。中でも、「支え合い」システムに参加する提供会員がいかなる動機付けにより参加し、会員間の相互作用に何を生み出しているかというミクロに着目した先行研究には一定の蓄積が存在する¹⁰。一方、依頼会員の動機付けに関する先行研究が少ないのは特徴だろう。

以上のことから、同システムは主として高齢者分野の生活支援におけるシステムとしてとらえられている。加えて、ミクロの視点から援助活動が提供会員に与える影響について論じる研究が多い。そのような中、本稿ではマクロの視点から同システムの広がりをとらえることで、高齢者分野にとどまらない同システムの可能性を確認する。

Ⅲ. 高齢者分野におけるダイナミズム

高齢者の生活支援分野において「会員制」「有償制」システムが担う役割は大きい。高齢者分野における同システムをマクロの視点からみると、1980年代から1990年代後半の介護保険制度導入前の時期、1990年代後半から2000年代の特定非営利活動促進法(以下、NPO法)および介護保険法施行の時期、そして2015年の介護保険制度改正がターニングポイントだろう。本節では、これらの時期を経ながら生じた、高齢者の生活支援分野における「会員制」「有償制」システムのダイナミズムについて確認する。

1. 「会員制」「有償制」システムの誕生

1979年に閣議決定された「新経済社会7カ年計画」において、今後めざすべき福祉体制として民間非営利部門や住民参加の促進が着目される中、「会員制」「有償制」システムは、1980年に任意団体として発足した武蔵野市福祉公社を皮切りに開始されたと考えられている¹¹。武蔵野市福祉公社は1981年に住民による「会員制」「有償制」システムの有償在宅福祉サービス事業を開始し¹²、その後、住民参加による在宅福祉の先駆的モデルとされてきた。また同時期、横浜ホームヘルプ協会、調布ゆうあい福祉公社、神戸ライフケア協会、コープこうべ等において、同システムを牽引する活動が生まれている¹³。1980年代、このような高齢者の生活支援分野における「会員制」「有償制」システムの全国的な広がりを受け、全国社会福祉協議会[1987]は冒頭で次のように述べている。

「高齢化社会の進展、福祉ニーズの多様化、高度化の中で、21世紀を展望した新しい住民連帯の思想にもとづく福祉社会の構築が求められている。こうした状況の中で、住民の助け合い、相互連帯を基調とした、ホームヘルプ・サービスの分野における非営利の民間有料在宅福祉サービス組織(住民参加型在宅福祉サービス組織)が都市部を中心に急速に普及してきており、今後ますます増加す

ることが予想されている。」(全国社会福祉協議会[1987:123])

高齢者分野において同システムは、その特徴から「住民参加型在宅福祉サービス」と称されるようになった¹⁴。また、全国社会福祉協議会[1987]をまとめるにあたり実施された「住民参加型在宅福祉サービス活動状況調査」では、調査実施時点においてすでに全国120団体以上で活動が行われていたことが示されている。

その後、これら高齢者分野における新しい活動の芽生えとそのダイナミズムに応えるべく、全国社会福祉協議会内において「住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会」が組織され、現在に至るまで継続的な情報交換会や実態調査が行われている。同連絡会に登録の団体数は2015年3月1日時点で2,026団体にのぼる¹⁵。「会員制」「有償制」システムによる生活支援機能は、当時の高齢者福祉施策の未整備を補うとともに在宅福祉に関する支援ニーズを顕在化させ、公的福祉施策の必要性を社会的に認知させる役割も果たした。このように、1980年代は「会員制」「有償制」システムが全国に広がっていた時期としてとらえることができる。

2. NPO法・介護保険法施行と「支え合い」システム

その後、1998年のNPO法および2000年の介護保険法の施行は、「会員制」「有償制」システムに大きな変化をもたらすことになる。

高齢者分野における生活支援ニーズに対応する「会員制」「有償制」システムは、1980年代の公的な在宅福祉サービスの未整備を補いながら、複雑な課題を抱える高齢者に対して援助を行うためには「素人」である「支え合い」システムでは不適切であるという認識を生じさせ、継続的かつ専門性の高いサービス提供主体の必要性を社会的に認知させる役割を果たした(松原[2011:136])。加えて、介護保険法施行前、絶対的な在宅福祉サービス不足という状況下から、NPO法および介護保険法の施行後、NPO法人格の取得とそれに伴う介護保険事業所としての運営可能性が出てくることにより、それまで同システムで担っていた大部分が介護保険制度による対応へ移行することになる。「会員制」「有償制」システムが介護保険法施行前後に果たした役割や社会的ダイナミズムに対しては、多くの研究者が着目することになった。それ以降、「従来はくらしの助け合い活動でも、重介護の方々の介護の領域まで担わざるをえなかったが、その部分を介護保険である程度任えるようになったことで、本来の目的であった相互扶助活動として、誰でもできることを支えあうという活動に専念できる可能性がでてきた」(朝倉[2002:242])という新たな段階に達することで、社会の関心の中心は介護保険制度に移り、「会員制」「有償制」の仕組みへの関心はその後薄れることになった。

3. 2015年 介護保険制度改正による再注目

NPO法および介護保険法の施行以降、目立つ動きがなかった高齢者分野における「会員制」「有償制」システムは、2015年の介護保険制度改正により再び注目を集めている。2015年の介護保険制度改正は、団塊の世代が75歳以上となる10年後の2025年度を見据え、「地域包括ケアシステムの構築」を長期目標としている。地域包括ケアシステムとは2011年の介護保険制度改正により制度上位置づけられた概念であり、おおむね30分以内にかけてつけられる圏域内に、医療、介護、予防、住まい、生活支援の5つのサービスが包括的に提供される体制をさしている(図2)。2015年の改正では、地域包括ケアシステムのいっそうの実現がめざされている¹⁶。

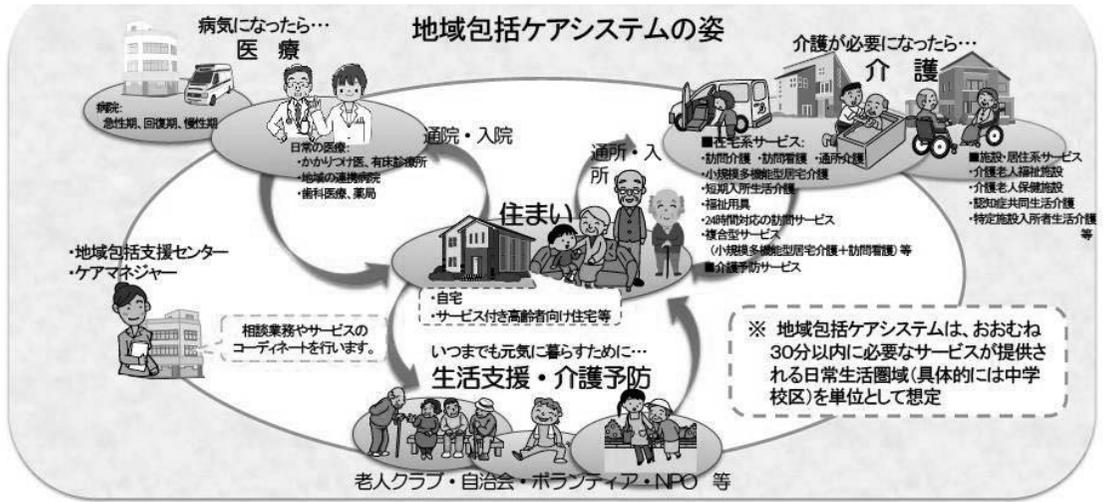


図2 地域包括ケアシステムのイメージ

出所：厚生労働省老健局長「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」
(平成27年6月5日老発0605第5号) p.1.

また、このような地域包括ケアシステムの実現を後押しするため、2015年改正では「新しい介護予防・日常生活支援総合事業」(以下、新しい総合事業)が開始されることになった。新しい総合事業は、要介護になるおそれのある高齢者を対象とする「介護予防・生活支援サービス事業」と、すべての高齢者を対象とする「一般介護予防事業」の二つの事業で構成されている。そして、これら二つの事業により、介護予防訪問介護等と住民等が参画するような多様なサービスを総合的に提供可能な仕組みに見直すこと、地域の人材を活用していくこと、社会参加のニーズが高い高齢者を担い手として着目していくこと等がめざされている。加えて、介護予防・生活支援サービス事業に関して、訪問型と通所型の双方において有償制やボランティアを想定した「住民主体による支援」が明確に位置づけられた点が大きな特徴である(図3)。

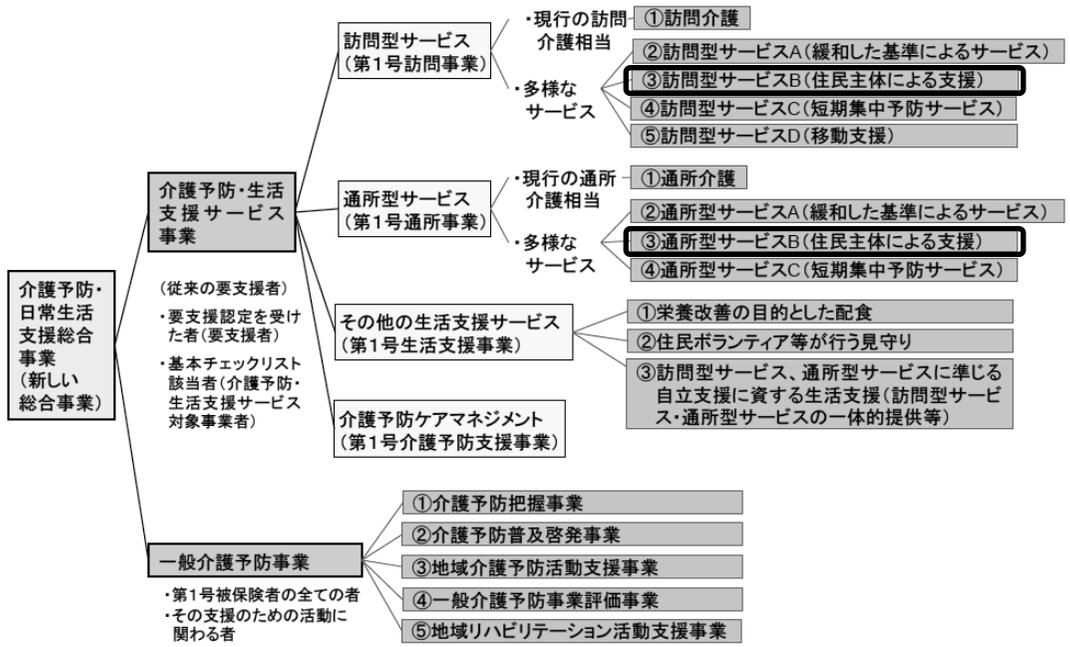


図3 新しい総合事業の構成

出所：厚生労働省老健局長「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」(平成27年6月5日老発0605第5号) p.11. をもとに筆者一部加筆(太枠囲み)

4. 小括

本節では、高齢者分野における住民による「会員制」「有償制」システムの動向を確認してきた。1980年代から1990年代後半の介護保険法施行前、同システムは「支え合い」の新たな形態として急速に広まりをみせた。公的高齢者福祉施策の不足を地域住民による「会員制」「有償制」の「支え合い」により補うとともに、内部に大きなマンパワーを抱えた同システムは、時には地域における生活支援ニーズを掘り起こし、公的介護サービスの必要性を社会的に認知させるものとして大きな役割を果たした¹⁷。2000年には介護保険制度の開始という日本の高齢者福祉に大転換をもたらし、その後、介護保険制度の導入を契機に再び「支え合い」の活動に注力するようになった¹⁸。そして近年、2015年の介護保険制度改正による新しい総合事業の担い手として期待されることで、再び同システムが着目されている。

このように、高齢者の生活支援分野において「有償制」「会員制」システムは1980年代以降継続的に地域生活を支える仕組みとして機能している。同時に、高齢者分野における「会員制」「有償制」システムを取り巻くダイナミズムには多くの研究者が注視し、その実態や意義について多角的な考察が行われてきた¹⁹。一方、同システムの広がりや根付きは高齢者分野にとどまらない。高齢者分野に引けをとらない活動が行われている、子育て支援分野における動向を次節で確認したい。

IV. 子育て支援分野における広がり

前述のとおり、「会員制」「有償制」システムは、子育て家庭、障がい者、妊産婦、ひとり親家庭等、さまざまな対象者に対する生活支援に適応されながらも、主として高齢者の生活支援を担うものとして認識されてきた。そのような中、着目すべきは子育て支援分野における動向である。本節では、これまで焦点化されることが少なかった子育て支援分野における動向を確認する。

1. 高齢者分野に先駆けた「制度化」と運営実態

1-1 「会員制」「有償制」システムが求められる背景

高齢者に対する生活支援だけでなく、子育て支援分野においても「会員制」「有償制」システムによる「支え合い」が求められている。その背景を簡単に確認しよう。

子育て支援分野においても同システムが求められる背景には、子育てをめぐる社会環境の変化が存在する。かつて第一次産業を中心としたライフスタイルの中では、農業等で生計を立てる家庭が主であり三世同居家庭が主流であった。そのような社会環境の中では、子育ては両親だけでなく同居家族や地域の中で分担されていた。しかし、高度経済成長期の産業構造の転換に伴い「都市化」と「核家族化」が同時に進行することになる。それに伴い、都市では近隣住民のつながりが希薄化することで「地縁」による援助機能が低下し、なおかつ核家族の中では、それまで子育てを支えていた同居家族からの援助が得られず「血縁」による子育て支援機能も低下している。

このように、子育ての支援機能が弱体化する一方、共働き家庭の増加に伴い保育需要は高まっている。公的保育施策は変則的・個別的なニーズに応じることができず潜在的な保育ニーズが存在する。また、これまで保育所で対応されてきた長時間・定期保育にとどまらず「一時預かり」に関するニーズが顕在化している。同時に、専業主婦（夫）家庭においても、夫や妻は長時間労働により家庭生活への参加が制約され「孤（子）育て」とも比喩される現象が生じ、育児不安を解消するための質的サポートの必要性が表面化している。

つまり、近年の子育てを取り巻く環境は、かつてに比べ子育て支援に関する需要（demand）が高まり、なおかつ多様化しているにも関わらず供給（supply）は低下している。現在の子育て支援ニーズに対応するためには公的子育て支援施策だけでは限界があり、高齢者分野だけでなく子育て支援においても多様な支援体制が求められている。「会員制」「有償制」システムによる「支え合い」の仕組みはこのような必要性に応じるものといえるだろう。

1-2 「会員制」「有償制」システムの制度化

子育て支援分野において、住民による「会員制」「有償制」システムが適用される公的事業に、厚生労働省が所管するファミリー・サポート・センター事業（子育て援助活動支援事業）が存在する。2015年3月末時点において、769市区町村で実施されており、依頼会員は全国で49万人、提供会員は13万人となっている²⁰。同事業の実施要綱である「子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）実施要綱」（平成28年4月1日雇児発0401第33号）によると、目的は「地域における育児の相互援助活動を推進するとともに、病児・病後児の預かり、早朝・夜間等の緊急時の預かりや、ひとり親家庭等の支援など多様なニーズへ」対応することであり、公的子育て支援施策が行き届かないニーズへの対応が期待されている。事業の運営に関しては、都道府県が市区町村に対し設置促進を促し、市区町村が直営で運営する場合もあれば法人に委託して実施する場合もある²¹。

同事業は市区町村単位で実施されるが、現在、ほとんどの政令市、中核市で導入されていることから、より小規模な市区町村での事業開始が進められている。同事業は1994年に労働省（現厚生労働省）の事業として実施されて以降²²、住民による「会員制」「有償制」システムを公的制度にもとづくサービス供給の一つとして明確に位置づけ運用されてきた。図4のように、同事業を実施する市区町村は年々増加し会員数も伸びている。「会員制」「有償制」システムは子育て支援制度の行き届かない生活支援ニーズに対応し、地域における存在感を高め、今や子育て支援施策において一つの柱を担う事業となっているのだ。

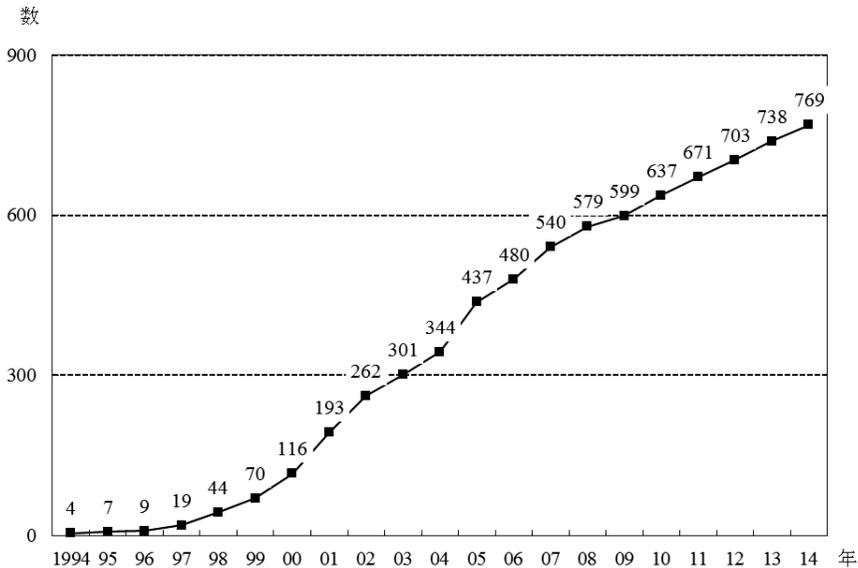


図4 ファミリー・サポート・センター事業を実施する市区町村数の推移

出所：筆者作成

前述のとおり、高齢者の生活支援分野においては、2015年の介護保険制度改正により「会員制」「有償制」をはじめとする住民の「支え合い」活動が国の制度に位置づけられ、「このような新しい試みは、国が、市民の自由な意思に基づく活動の存在を前提とした制度設計を行い、本来は自発的な意思に基づくボランティア活動を公的制度に基づくサービス供給の一つとして位置づけたという特徴を持つ」（橋本[2016:26]）が、子育て支援分野ではファミリー・サポート・センター事業が開始された1994年の時点において、「会員制」「有償制」システムは明確に公的子育て支援制度の一種として位置づけられていることが分かる。

2. 市場領域における拡大と制度改正

2-1 民間企業の関わり

高齢者の生活支援分野との対比において、子育て支援分野の動向としてもう一つ注目されるのは、「会員制」「有償制」システムの市場領域における拡大である。多くの場合、同システムの運営は市区町村、NPO、生協、農協、社協、法人格を持たない住民の自主的組織等、公的機関もしくは非常

利法人が担っている。だが、子育て支援分野においては高齢者分野にみられない特徴として、運営主体に民間企業がみえ始めている。

例えば、奈良市におけるファミリー・サポート・センター事業は医療・介護・教育関連大手企業である株式会社ニチイ学館が委託を受け運営している。また、熊本市では地元企業であり行政の委託事業も多く担う有限会社ミュージブプランニングが2014年から事業運営を受託するなど、民間企業への運営委託が進んでいる。

ファミリー・サポート・センター事業の委託先以外にも、子育て支援分野では「会員制」「有償制」システムの市場領域における拡大が顕著である。株式会社 AsMama が運営する「子育てシェア」の取り組みはその典型といえるだろう²³。株式会社 AsMama は、子育て支援分野の地域交流事業やコミュニティづくりを目的に2009年に横浜市に設立された。2010年9月 NPO 法人 ETIC²⁴の「社会起業塾」に採択されるなど、子育て支援分野のベンチャー企業として注目を集めている。株式会社 AsMama は「会員制」「有償制」システムのフレームを用い、インターネットやアプリケーションを使用しマッチングを行う「子育てシェア」を実施している。2011年1月に独自のアンケート調査を実施し、調査結果の子育て家庭のニーズにもとづき、同年ママサポーター・プロジェクト（1時間500円からのサポート）が開始された。その後、2013年に「子育てシェア（β版）」がリリースされ、2015年9月14日時点において「子育てシェア」への登録者数は3万人を超えている²⁵。なお、謝礼金は1時間あたり500～700円に設定されている（図5）。

このように、かつては公的もしくは非営利領域で運営されていた「会員制」「有償制」システムだが、子育て支援分野では民間企業が「会員制」「有償制」システムを運営する形態が出現し、市場領域における広がりがみられる。



図5 「子育てシェア」の仕組み

出所：株式会社 AsMama ホームページ「子育てシェア 500円バックキャンペーン」
<http://asmama.jp/campaign/womanwil12016/>（最終アクセス日：2017年1月25日）

2-2 子ども・子育て支援新制度における展開

「会員制」「有償制」システムの市場領域における広がりと同時に、公的制度の枠組みにおいても変化がみられる。既述のとおり、市区町村が主体となり公的事業として実施されてきた「会員制」「有償制」システムであるファミリー・サポート・センター事業の存在感は年々増している。そのような中、2015年度から開始された「子ども・子育て支援新制度²⁶」において、同事業は市区町村

が地域の実情に応じて実施する「地域子ども・子育て支援事業²⁷⁾」(13種類)の一種に位置づけられた。子ども・子育て支援新制度のもとで、同事業の目的に、病児・病後児の預かり、早朝・夜間等の緊急時の預かりなどを想定した「多様なニーズへの対応」が掲げられるとともに、「ひとり親家庭、低所得者(生活保護世帯、市町村民税非課税世帯)及びダブルケア負担の世帯(育児と親等の介護を同時に行っている世帯)の利用支援」が新しく付与されるなど、援助内容の高度化が推し進められている²⁸⁾。

1994年の開始以降、地道な事業運営が行われてきた公的な「会員制」「有償制」システムであるファミリー・サポート・センター事業だが、子ども・子育て支援新制度のもとで果たす役割に対し、いっそうの期待が寄せられている。なお、このような動きは見方を変えれば、同システムが担う役割の高度化が、政策当局により外発的に進められようとしているともいえる。

3. 小括

本節では、子育て支援分野における「会員制」「有償制」システムの動向について確認してきた。子育て支援分野においては1994年に開始されたファミリー・サポート・センター事業により、高齢者分野に先んじて、「会員制」「有償制」システムは明確に公的子育て支援制度として位置づけられてきた。その後、約20年間にわたり市区町村が直営または委託により実施してきた同事業は、2015年度から始動した子ども・子育て支援新制度のもとで、担う役割がいっそう強化されている。加えて、同事業の委託先に民間企業が現れ始めていることや、株式会社AsMamaが運営する「子育てシェア」の取り組みからは、市場領域においても住民による「会員制」「有償制」システムが広がりつつあることを確認できる。この点は、高齢者分野に未だみられない動向である。

V. 考察

地域生活を支える住民による「会員制」「有償制」システムをマクロの視点からとらえ、高齢者分野および子育て支援分野の双方における同システムの動向について確認してきた。これまでの内容をふまえ本節では、冒頭で述べた目的に従い若干の考察を行いたい。

1. 「有償制」「会員制」システムの汎用性

1-1 支援領域の汎用性

第3節で確認したように、住民による「会員制」「有償制」システムは、1980年代、「地縁・血縁」機能の低下が著しい都市部において地域から自発的に発生した仕組みである。公的支援が行き届かない生活支援ニーズに対して、各地域では同システムが一つのツールとして使いこなされ、高齢者、子育て家庭、障がい者、妊産婦、ひとり親家庭等、さまざまな対象者の生活支援が行われてきた。また、そのような中でも、同システムは住民参加型在宅福祉サービスという名称で、主として高齢者分野における「支え合い」の形態として着目されてきた。しかし、本稿で確認したように、特に子育て支援分野における同システムの広がり実績は著しい。加えて、2015年の介護保険制度改正による公的制度への位置づけに先駆けて、子育て支援分野においてはかねてからファミリー・サポート・センター事業として公的制度の一環として制度化されている。

つまり、「会員制」「有償制」システムは、分野を問わずさまざまな領域の生活支援に対応する「支

え合い」のツールとして機能し得ることが実態から読み取れる。同システムは支援領域に汎用性のある仕組みである。

1-2 運営アクターの汎用性

支援領域の汎用性と同時に、「会員制」「有償制」システムには運営主体にも汎用性がある。同システムは1980年代、主として住民の自主的活動として発生し、1998年のNPO法施行以降は多くの自主組織がNPO法人格を取得したほか、生協、農協、社協等、非営利法人による運営が大半を占めてきた。そのため、先行研究が注目する運営主体も、生協、NPO等、非営利法人が多い。しかし、第4節で確認したとおり、近年では子育て支援分野において市場領域における広がりが確認できる。ファミリー・サポート・センター事業の市区町村からの委託先として、奈良市や熊本市のように民間企業への委託がみられるほか、株式会社AsMamaのように「会員制」「有償制」システムを活用した「子育てシェア」の独自運営を行うところも出て来ている。

つまり、図6のフレームで確認すると、住民の「支え合い」領域（図中4領域）から発生した同システムは、非営利領域（図中1領域）に波及し、ファミリー・サポート・センター事業や2015年の介護保険制度改正のように公的領域（図中2領域）でも運営されるようになる。そして近年では、民間企業が運営主体となることで市場領域（図中3領域）においても活動が現れるようになってきている。つまり、「会員制」「有償制」システムは支援領域のみならず、運営アクターについても汎用性のある仕組みだといえる。

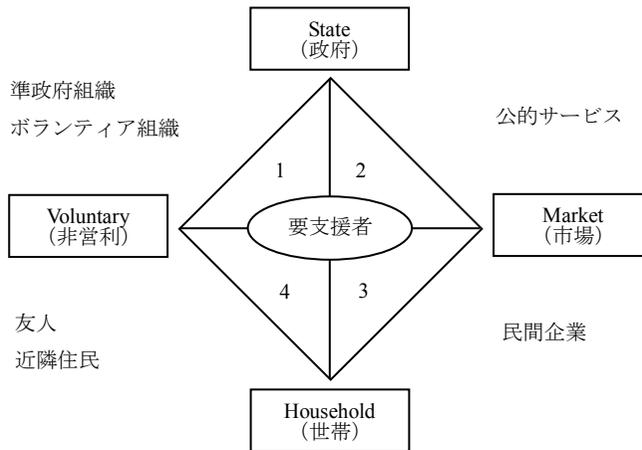


図6 運営アクターの領域

出所：M. Pijl [1994:4] をもとに筆者作成

以上のように、1980年代に発生した住民による「会員制」「有償制」システムは、支援領域および運営アクターともに汎用性のある「支え合い」を具現化する仕組みである。そのため、年々同システムの地域における重要性は増している。このような仕組みの汎用性ゆえに、地域側は同システムをツールとして使いこなし「地縁・血縁」機能を新しい形で補うことが可能となる。加えて、同システムに内在化する汎用性は、マクロの視点からみた際にクリアに浮かび上がる。

2. 外発的な役割付与と政策展開

ここまで「会員制」「有償制」システムの汎用性を確認してきたが、特に、同システムによる「支え合い」が制度化されることに対しては、さまざまな懸念が存在することも事実である。橋本[2016]は2015年の介護保険制度改正による「有償・無償のボランティア等によるサービス供給（住民主体による支援）の制度化は、「互助」精神に基づく行動の意味の変容をもたらす可能性が高く、「助け合い活動は、住民・市民の自発的な活動であるからこそ成立」するが、「互助」によるやりとりが制度化されると、手助けする側と手助けを受ける側の意識の変容を引き起こす」（橋本[2016:56]）可能性を指摘する。

一方で、高齢者分野に先駆けて制度化されたファミリー・サポート・センター事業の提供会員、依頼会員および両方会員に対するアンケート調査結果からは、制度化されつつも会員間に「支え合い」意識が成り立っていることが確認できる²⁹。これらの点について論じることは本稿の目的からされるため避けるが、模索すべきは、同システムが有する汎用性ゆえ便宜的・外発的に高度な役割が付与される政策当局による政策展開ではなく、地域側が各々の実情に応じて同システムを活用できる状況を、政策当局が整備するあり方ではないだろうか。

VI. おわりに

近年、人口減少に加え世帯類型では単身化が急速に進行する中、かつて「地縁・血縁」により担われていた生活支援をどのような形で担うかが、地域生活を営む上での課題となっている。このような流れの中、「地縁・血縁」を補完し「支え合い」を具現化する「会員制」「有償制」システムは、1980年代、地域の中から発生した。本稿で確認したとおり、同システムは介護保険法施行前、公的高齢者福祉施策の不足を補い、内部に大きなマンパワーを抱えた同システムは、時には地域における生活支援ニーズを掘り起こし、公的介護サービスの必要性を社会的に認識させるものとして大きな役割を果たした³⁰。このような、高齢者の生活支援分野で「会員制」「有償制」システムがもたらしたダイナミズムに対しては多くの研究者が注視し、その実態や意義について多角的な考察が行われてきた³¹。

一方、マクロの視点から同システムを確認すれば、高齢者分野にとどまらない活動が行われているが、他分野の生活支援を支える仕組みとしてはあまり着目されてこなかった。しかし、本稿で確認した子育て支援分野におけるファミリー・サポート・センター事業の発展および市場領域における広がり、支援領域および運営アクターともに汎用性のある仕組みとして、住民による「会員制」「有償制」システムが機能することを示唆している。そして、2015年の高齢者分野および子育て支援分野の新しい政策展開のもとで、その役割にいつそうの期待が寄せられている。

本稿では同システムがもつ可能性の一端をマクロの視点から示した。住民による「会員制」「有償性」システムは、今後の地域生活を支えるためのツールとして有効ではないかということを目指し、本稿を終えたい。

¹ 「支え合い」は厚生労働省内に設置された研究会により発表された、これからの地域福祉のあり方に関する研究会[2008]「地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉」のキーコンセプトとしても着目されるようになった。

² 本文において確認するように、高齢者に対する生活支援のほか、子育て支援分野における広まりが著しい。

³ 利用会員、おねがい会員等、名称はさまざまである。

⁴ 援助会員、まかせて会員等、名称はさまざまである。

⁵ 例えば、提供会員 12 名のケーススタディから、提供会員の動機付けとして①「自分や家族もお世話になる(なった)のだからお年寄りやその家族の役に立ちたい。」という相互扶助の意義、②「時間や心の空白を埋めたい」という参加欲求や自己実現欲求、③「持ち出しのボランティアではなくわずかでも謝礼金が入ること」の三つを見出すものがある(小澤千穂子[1998]「有償ボランティアの参加動機と活動継続意志の維持要因・阻害要因—世田谷ふれあい公社協力員へのケーススタディによる検討」『大妻女子大学紀要 家政系』第 34 号, pp.221-235.)。

⁶ このような「支え合い」の側面について、かつて先行研究では「互酬」概念が提示されていた(藤村[1991]など)。

⁷ 東根ちよ[2014]「ファミリー・サポート・センター事業の実施状況と課題—4 センターにおける聞き取り調査を通じて」『同志社政策科学研究』第 16 巻第 1 号, pp.87-103. 参照。

⁸ 前掲脚注書, p.93.

⁹ 農協が実施する「会員制」「有償制」システムに関する数少ない先行研究に、山下亜紀子・姜暁求[2007]「農協による高齢者福祉活動の展開—宮崎県児湯地域の調査をもとに」『宮崎女子短期大学紀要』第 33 号, pp.129-143. がある。

¹⁰ 小林 [1994]、安立清史[1993]「住民参加型在宅福祉サービスの担い手調査—時間貯蓄制度等に関する意識調査の結果から」『住民参加型在宅福祉サービス調査報告書』pp.1-39. ほか。

¹¹ 武蔵野市福祉公社の有償在宅サービスの経緯等については、斎藤修[1983]「有償在宅サービスについて—武蔵野市福祉公社の試みを通して」『生活学園短期大学紀要』第 6 号, pp.219-236. 参照。

¹² なお、2015 年 3 月で同サービスは終了している。

¹³ 横浜ホームヘルプ協会、調布ゆうあい福祉公社の「会員制」「有償制」システムに関する取り組みに関しては松原[2011]、小林[1994]、神戸ライフケア協会に関しては土肥隆一[1987]「在宅福祉とボランティア—神戸ライフケア協会の歩みから」『月刊福祉』第 70 巻第 5 号, pp.70-75., コープこうべに関しては熊田博喜[2001]「住民参加型在宅福祉サービス団体の性格と機能に関する基礎的考察—コープこうべ「くらしの助け合いの会」の事例を中心として」『東洋大学大学院紀要』第 38 号, pp. 253-275. が詳しい。

¹⁴ 1987 年に全国社会福祉協議会が発表した「住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題」と題する報告書により定義づけられた。

¹⁵ 全国社会福祉協議会[2016]。あくまでも全国社会福祉協議会が把握している数であり、把握されていない団体数を含めるとさらに増える。

¹⁶ 本稿が対象とする「会員制」「有償制」システムと最も関わりが深いのは、図 2 のうち「生活支援・介護予防」である。「生活支援・介護予防」に関して「老人クラブ・自治体・ボランティア・NPO 等」の役割が期待されている。

¹⁷ 松原[2011]は、住民参加型在宅福祉サービスは 1980 年代の公的な在宅介護サービスの未整備を補いながら、高齢者が求めるサービスを確保し、複雑な課題を抱える高齢者に対して援助を行うためには「素人」である「有償ボランティア」は不適切であり、継続的かつ専門性の高いサービス提供主体の必要性を社会的に認識させる役割を果たしたと評している。

¹⁸ 例えば、住民参加型在宅福祉サービスに関しては介護保険制度後、「従来はくらしの助け合い活動でも、重介護の方々の介護の領域まで担わざるをえなかったが、その部分を介護保険である程度任えるようになったことで、本来の目的であった相互扶助活動として、誰でもできることを支えあうという活動に専念できる可能性がでてきた」(朝倉[2002:242])という指摘もある。

¹⁹ 小林[1994]、藤村[1991]、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』第 49 巻第 4 号, pp. 117-130. など。

²⁰ 厚生労働省ホームページ「子育て援助活動支援事業(ファミリー・サポート・センター事業)について」<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyoukintou/ikuj-i-kaigo01/>(最終アクセス日: 2017 年 1 月 24 日)

²¹ 女性労働協会[2015]の実態調査により回答を得たセンターのうち、2014 年 7 月時点において市区町村による直営は 42.7%であり、社会福祉協議会や NPO 等への委託が 55.9%となっている。

²² 同事業の前身となるファミリーサービスクラブ事業は、1982 年に開始されている。

²³ 以下、株式会社 AsMama に関しては、株式会社 AsMama[2015]『ワンコインの子育てシェアが社会を変える!!』合同フォレスト. を参考にしている。

²⁴ 社会の課題解決や新しい価値を創造する起業家型リーダーの育成を目的に、インターンシップ、教育プログラム開発、起業支援等を行っている。NPO 法人 ETIC. ホームページ <http://www.etic.or.jp/> (最終アクセス日: 2017年1月24日) 参照。

²⁵ 株式会社 AsMama[2015] 「AsMama の子育てシェア会員、30,000 人を突破！」(報道関係者宛ニュースリリース資料)

²⁶ 2014年8月に成立した「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法にもとづく制度。

²⁷ 各市町村が「市町村子ども・子育て支援事業計画」に従って実施する事業。子ども・子育て支援法第59条各号に規定され、①利用者支援事業、②地域子育て支援拠点事業、③妊婦健康診査、④乳児家庭全戸訪問事業、⑤養育支援訪問事業、子どもを守る地域ネットワーク機能強化事業(その他要保護児童等の支援に資する事業)、⑥子育て短期支援事業、⑦ファミリー・サポート・センター事業(子育て援助活動支援事業)、⑧一時預かり事業、⑨延長保育事業、⑩病児保育事業、⑪放課後児童クラブ(放課後児童健全育成事業)、⑫実費徴収に係る補給給付を行う事業、⑬多様な主体が本制度に参入することを促進するための事業の13種類がある。

²⁸ 子ども・子育て支援新制度の開始に伴い制定された実施要綱「子育て援助活動支援事業(ファミリー・サポート・センター事業)実施要綱」(平成28年4月1日雇児発0401第33号)において、目的に追記されている。

²⁹ 東根ちよ[2015]「ファミリー・サポート・センター事業を支える会員の意識—「有償ボランティア」活動の意義と課題」『生協総研賞・第11回助成事業研究論文集』公益財団法人生協総合研究所, pp.21-45. 参照。

³⁰ 前掲脚注17

³¹ 前掲脚注19

【参考文献】

朝倉美江[2002]『生活福祉と生活協同組合福祉』同時代社。

小林良二[1994]「住民参加型在宅福祉サービスへの参加意識—調布ゆうあい福祉公社を中心として」『季刊社会保障研究』第29巻第4号, p312-321.

白井千晶・岡野晶子編[2009]『子育て支援 制度と現場』新泉社。

橋本理[2016]「改正介護保険制度と市民による助け合い活動の新たな展開—「市民福祉団体の意義」再考」『関西大学社会学部紀要』第48巻第1号, pp.25-60.

原田謙・高橋勇悦[1999]「住民参加型在宅福祉サービス団体の形成過程とその介助関係—サービス生産協同組合「グループたすけあい」を事例に」『総合都市研究』第69号, pp.119-135.

町村敬志[1986]「都市生活の制度的基盤—資源配分の社会過程」『都市論のフロンティア』pp.99-132.

松原日出子[2011]『在宅福祉政策と住民参加型サービス団体—横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社の設立過程』御茶の水書房。

藤村正之[1991]「互酬の関係性の形成とその内実—住民参加型在宅福祉サービスにおける利用と提供の相互作用過程」『総合都市研究』第42号, pp.83-95.

女性労働協会[2015]「平成26年度 全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果」

全国社会福祉協議会[1987]「住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題」

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」

三菱UFJリサーチ&コンサルティング[2015]「新しい総合事業の移行戦略 地域づくりに向けたロードマップ」

M.Pijl[1994]“When Private Care Goes Public:An Analysis of Concepts and Principles Concerning Payments for Care”

A.Evers, M.Pijl, C.Ungerson eds., *Payments for Care : A Comparative Overview*, Aldershot : Avebury, pp.3-18.

(2017年1月27日受付, 2017年2月1日受理)