

令和元年度厚生労働行政推進調査事業費補助金（厚生労働科学特別研究事業）
「世帯構造の変化が社会保障に与える影響の分析研究」（19CA2033）
研究分担報告書

制度外生活支援事業の収支・人的資源確保構造における課題の
インタビュー調査を通じた検討

研究分担者 増井 英紀（国立保健医療科学院）

研究分担者 阪東 美智子（国立保健医療科学院）

研究代表者 泉田 信行（国立社会保障・人口問題研究所）

要旨

目的：直接的に法律的な定めのある生活支援ではない、「制度外生活支援」の提供に際して事業主体がかかえる課題、特に事業の持続可能性と関連する資金・人的資源確保にかかると、の構造について明らかにすること。

方法：制度外生活支援を実施する事業所のうち、事前に設定した一定の条件を満たすものを抽出し、その管理者等に対してインタビュー調査を実施した。

結果：20カ所においてインタビュー調査を実施した。調査対象となった制度外支援事業者を制度内給付事業との関係性によって分類すると、A)制度外生活支援だけを実施するもの、B)制度外生活支援だけを実施するものであるが他事業者が実施する制度内給付事業の利用と関係する支援を含むもの、C)制度内給付にかかる事業者が別途支援の空間的な場を確保した上で制度外の生活支援事業も提供するものの3種類に分けられた。A、Bに該当する事業においては利用者からの会費徴収、物販やカフェ等からの収益により運営費を確保しているケースが見られた。Cの分類の事業では、制度内給付事業の収益からの投資支出として、物販やカフェ等からの収益により運営費を確保しているケースが見られた。

考察：生活支援事業運営の収支維持が困難であることを訴える事業者が多かった。自治体等からの補助金を受けているケースはほとんどなく、ボランティアによる生活支援提供を前提に、主に利用者からの会費収入や顧客からの売り上げ収入、事業主の自己犠牲的な貢献によって運営されていると考えられた。インタビュー調査からは自治体等からの補助金収入に依存しない意向を持つ事業主の存在も示唆されたが、一般的には補助金を受けることに否定的ではないが、一律的な補助金給付については否定的と考えられた。多様な生活への支援については「成果（Outcome）」を評価出来ない可能性があるが、生活支援の「構造（Structure）」や「過程（Process）」に限定して評価することは可能かも知れない。公的な補助金支出の適切性担保と生活の多様性の保障するための支援が相克する

可能性を踏まえると、生活支援の場そのものの維持（構造）や生活支援を実施するために必要なコア人材（過程）を支える形で公的な補助金による支援を検討する必要があると考えられた。

結論：今後の人口減少の中で生活支援ニーズを抱えながら生きる人を支援するためには生活支援の場そのものの維持（構造）や生活支援を実施するために必要なコア人材（過程）を支える形で公的な補助金による支援を検討する必要があると考えられた。

A 研究の目的

直接的に法律的な定めのある生活支援ではない、「制度外生活支援」の提供に際して事業主体がかかえる課題、特に事業の持続可能性と関連する資金・人的資源確保にかかるもの、の構造について明らかにすること。

B 研究の方法

医療、介護、障害、などの法的な根拠を持ち、全国的に実施されている公的な制度による給付を制度内給付、法的な根拠を直接的には持たない社会的孤立や生活上の困難を解決しようとする対人サービス・場の提供を制度外生活支援と分類する。

制度外生活支援を実施する事業所のうち、事前に設定した一定の条件を満たす事例を抽出して管理者等に対するインタビューを実施した。

抽出の条件として、a)今後増加する単身高齢者の生活を支える性質を持つものを必須とした上で、以下のb)～e)

b)高齢者のみならず、多様な住民を支える総合支援の性質を持つ（ことにより将来の担い手不足への耐性が強い）もの

c)資金的な課題を解決しようとする試みを含むもの

d)民間企業など新しい支援の資源を開拓する試みを含むもの

e)自治体の行政負荷を軽減する試みを含むもの

の性質のどれかを満たすものとした。事例の検索に当たっては、全国社会福祉協議会が刊行する『月刊福祉』等の雑誌・書籍に掲載されている事例のほか、web上に掲載されている情報を元にした。

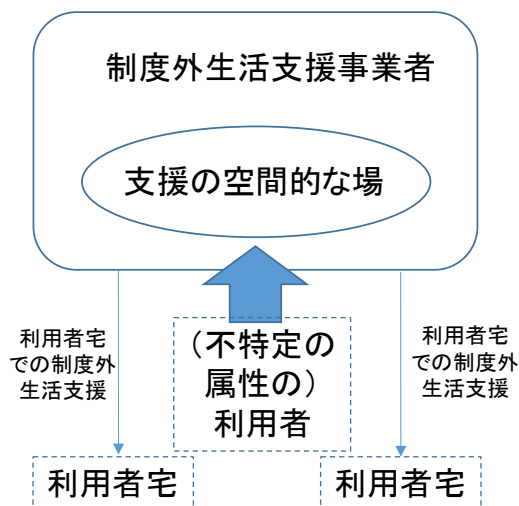
インタビュー調査は半構造化面接の形で事業の管理者等に対して実施した。インタビュー調査の実施に当たっては国立社会保障・人口問題研究所倫理審査委員会の承認を受けた。

C 結果

C-1:事業の分類

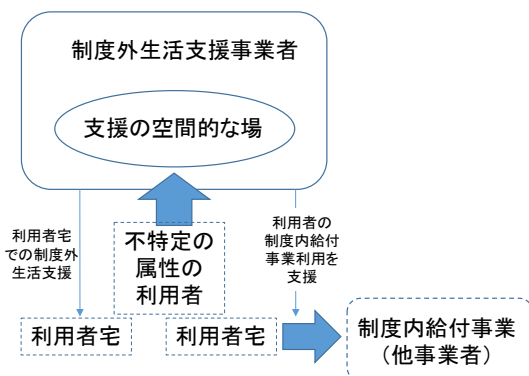
20の事業の管理者等に対してインタビュー調査を実施した。調査対象となった制度外支援事業者を制度内給付事業との関係性によって分類するとおおよそ3タイプに分かれた。ひとつは制度外生活支援だけを実施するものである（図1:A）。制度外支援事業者が特定の空間を確保して支援の場とするケース、利用者宅で生活支援を行うケース、双方の場を併用するケースが見られた。高齢・障害といった特定の属性の個人を対象に生活支援を行う事業もあれば、属性を特定せずに生活支援を行う事業もあった。

図 1 (A): 制度内給付事業との関係性による生活支援事業の分類 : (A) 制度外 (生活支援) 事業のみを実施



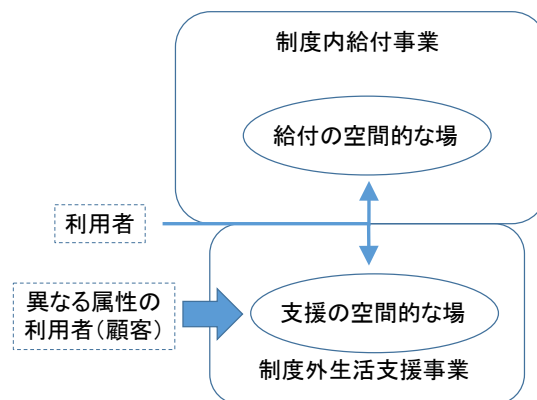
もうひとつは制度外生活支援だけを実施するものであるが、他事業者が実施する制度内給付事業の利用と関係する支援を含むものがあつた (図 1 : B)。例えば、高齢者の医療機関受診についての同行支援がこれに該当する。

図 1 (B): 制度内給付事業との関係性による生活支援事業の分類 : (B) 制度外 (生活支援) 事業で制度内給付の利用支援も行う事業



3つめのタイプは、制度内給付にかかる事業者が別途支援の空間的な場を確保した上で、制度外の生活支援事業も提供するケースである。制度内給付 (例: 介護サービス) の利用者が制度外生活支援をも利用するものである (図 1 : C)。制度内給付の利用者は生活支援を受けることも可能となるわけであるが、制度外生活支援事業のサービスを別の属性の利用者が利用するケースも見られた。

図 1 (C): 制度内給付事業との関係性による生活支援事業の分類 : (B) 制度外 (生活支援) 事業で制度内給付の利用支援も行う事業



C-2: 事業分類ごとの収入確保策

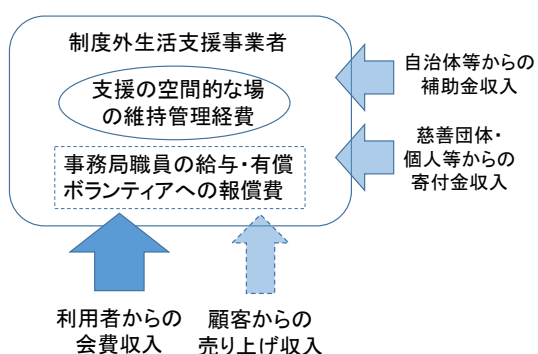
分類 A、分類 B に該当する事業においては利用者から利用回ごとに会費徴収を行い、運営費に充てているケースが見られた。また、物販やカフェ等を運営し、それを利用した第三者 (顧客) からの売り上げから運営費を確保しているケースもあつた。

運営費には支援の場の維持・管理経費として光・熱・水道料金がまずあるが、場を賃借している場合には家賃、個人所有の不動

産の場合には固定資産税の支払いも含まれているケースがあった。また、運営費に専従の事務局職員への支払給与が含まれるケースが見られた。

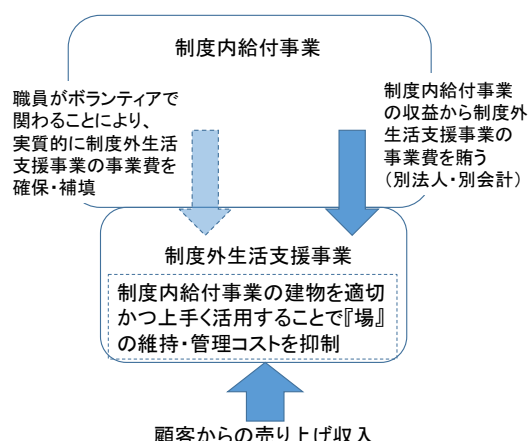
設立時に事業主である個人からの費用負担で事業設立や事業運営の費用に充てられていたケースが見られた。

図 2-1：制度外生活支援事業者の収支構造
(制度外生活支援事業のみを実施)



C の分類の事業では、制度内給付事業の収益を利用して（制度内給付事業の一環としての）制度外生活支援事業の費用を賄っているケースが見られた。また、A、B と同様に物販やカフェ等の顧客からの売り上げから運営費を確保しているケースもあった。また、制度内給付事業の職員がボランティアに関わることにより、実質的に制度外生活支援事業の事業費を確保・補填しているケースも見られた。

図 2-2：制度外生活支援事業者の収支構造
(制度内給付事業者が制度外生活支援事業を実施)



D 考察

今回の調査はインタビューによるものであるため、事実の精密な描写は困難である部分があるものの、制度外生活支援事業運営の収支維持が困難であることを訴える事業者が多かった。インタビュー調査の範囲では自治体等からの補助金を受けているケースはほとんどなく、ボランティアによる生活支援提供を前提に、主に利用者からの会費収入や顧客からの売り上げ収入、事業主の自己犠牲的な貢献によって運営されていると考えられた。

資金的な面で事業の継続性を担保するためには収入の増加を図るか支出の削減を図るしかない。支出の削減は事業運営内容の低減につながり得ることを考えれば、収入の増加、すなわち利用者からの会費収入、顧客からの売り上げ収入、寄付金収入、自治体等からの補助金収入の拡大、を図ることになる。いずれも困難なことが容易に想像されるが、インタビュー調査からは自治体等からの補助金収入に依存しない意向を持つ事業主の存在も示唆された。分類 C に該当するある事業者(社会福祉法人)から「社会貢献活動という感じで、法人全体で持ち出

し、「基本的には、持ち出しの財源も宣伝広告費に成りうるようなお金の使い方として考えて」、「法人のブランディングになるのか、もしくはカフェの集客にもなるのか、はたまた〇〇〇〇(別の社会福祉事業)の利用につながるのか」考えているという発言が聞かれた。この発言を資本主義的な感覚の発露と捉えることは適切でない。公的な費用償還がない、赤字持ち出しの制度外生活支援事業に携わることによって、新規の制度内給付の対象者の利用に繋がれば、公的に満たすことが期待される支援ニーズがまさに充足され、福祉の向上に帰結するからである。

ただし、上記の意見は対象者が規模のある法人に所属していることを踏まえる必要がある。ヒアリング対象者一般としては補助金を受けることに否定的ではない。しかし、一律的な補助金給付については否定的な意見が見られた。分類Bに該当するある事業者からは「お金は誰でも彼でも渡すんじゃないくて、それはやっぱりきちとした今までの活動内容を見るとか、その信用性ですよ。今始めたからスッと出すとかやったらもうお金を当てにしている団体もあるんですよ。ある程度信用とか実績を踏まえたもので、どんだけ活動してるかっていう内容はわかってもらって、その一部を補助するとかいうのが一番いいですよ」という発言があった。さらに、分類Aに該当するある事業者からは「お金をボンと渡すのはどうかなと思う。」「お金がないからこそ、みんなが助けてくれたような気がする。」「コアで働いてくれている人の人件費がよくて、運営費全部という感じではない気がする。」「次の世代を育てるお金は(他

の制度的な給付から)出せないから、その部分の人件費に当てられると良い。」といった趣旨の発言があった。

両者の発言は、それぞれが携わってきた事業の成果に対する自負心の反映でもあり、「見守り」と「買い物支援」を生活維持の最低限の支援である「基盤支援」と位置付けた安心生活創造事業以来の財源についての考え方が普及したことの反映かも知れない。

安心生活創造事業の報告書では、「このようなサービス体制を構築するためには、自治体の財政力に左右されることなく安定的な財源を確保する必要がある、公費のみに依存しない体制の構築が不可欠である。」とし、「寄付や賛助会費等による地域の自主財源(「第4のポケット」)の充実が重要」としている(安心生活創造事業推進検討会2012)。しかしながら、三井(2018)は、専門職によるケアとは別の「生活や日常そのものに内在した支援やケア」を「ベースの支援」と呼び、ベースの支援について「その性質を十全に生かすためにも、ベースの支援を担う人たちの労働環境の整備は急務だろう。」と主張している。

三井(2018)における議論は猪飼(2010)と軌を一にしており、生活モデルに依拠している。三井(2018)では余り明瞭では無いものの、猪飼(2010)は生活の良さを志向する生活モデルであっても、その生活の良さを示すQOL(Quality of Life)尺度自体が可測でない可能性を指摘している。QOLが可測でない場合は、事業者が実施する生活支援を評価する場合に、成果(アウトカム、サービスのアウトプットではない)の評価が不可能であることを意味する。

生活支援も対人サービスの性質を持つと

いう点では医療や介護と同じである。であるならば、生活支援の「成果 (Outcome)」を定量的に評価出来ない場合であっても、ドナベディアン分類に沿って「構造 (Structure)」や「過程 (Process)」に限定して、生活支援の良さを評価することは可能であろう。

これらを踏まえると、制度外生活支援事業についても何らかの事業評価を実施してそれを踏まえた補助金交付、ないしは、事業のコアを支える人員についての（養成費用も含めた）人件費負担に限定した補助金交付を検討する必要があると言えよう。

しかしながら、補助金交付によって問題解決を図ることは利用者の問題解決を歪めることを通じて事業や事業者の性質を望ましくない方向に誘導する可能性があることに留意しなければならない。分類 A に該当するある事業者は自治体からの補助金について、「1円ももらっていないですね。いろいろな助成金の案内は、役所の人も申し訳なく思っているみたいで。「人を送り込んでばかりで、すみません」みたいな（笑）。」「でも、なんでも「何かのために」というのが付くじゃないですか？」「使える助成金は実際いっぱいあるのですよ。貧困のことについてなんか取り組んでいたりとか、さっきのストーカー被害じゃないけれども、あと DV とか」、「そういうので使えるものはいっぱいあると、案内ももらうのだけれども、「何かのために」というものももらってしまうと……。ここのいいところというのは、「何かのために」ではなくて、「家を開けていて、必要に応じてできることをやる」ということで、「何かをもらって、それをしなきゃいけない」となっちゃうと、とたんに

崩れてしまいそうな気がして。」と述べている。公的な補助金支出の適切性を担保するために使途や成果の管理が必要であると考えるのが一般的であると思われるが、生活支援の場を金銭的に支援していく場合には却って逆効果になり得る可能性があることの指摘である。

以上の点と、今後の（総・労働）人口の減少を踏まえた上で、生活支援ニーズを抱えながら生きる人を支援するためには生活支援の場そのものの維持（構造）や生活支援を実施するために必要なコア人材（過程）を支える形で公的な補助金による支援を検討する必要があると考えられた。

E 結論

今後の人口減少の中で生活支援ニーズを抱えながら生きる人を支援するためには生活支援の場そのものの維持（構造）や生活支援を実施するために必要なコア人材（過程）を支える形で公的な補助金による支援を検討する必要があると考えられた。

参考文献

安心生活創造事業推進検討会(2012)『安心生活創造事業成果報告書』

https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhog/o/anshin-seikatu/dl/houkoku_2408.pdf

猪飼周平 (2010)『病院の世紀の理論』有斐閣。

全国社会福祉協議会 (2010)『生活支援サービス立ち上げマニュアル 1 住民参加型在宅福祉サービス』

三井さよ (2018)『はじめてのケア論』有斐閣ストウディア。