

人間福祉研究  
第1号/1998年度

# 川崎市における非営利団体による在宅福祉サービス — 麻生食事サービスワーカーズ「あい・あい」の事例 —

くり き たい こ  
栗 木 黛 子

## 〈要 旨〉

かつては有償ボランティアといわれたりしたが、在宅福祉の一部を担う住民参加型非営利団体がこのところ力をつけ、また数も増加してきている。

食事サービスワーカーズ「あい・あい」もそのひとつである。「あい・あい」は川崎市の食事サービスモデル事業の委託を受け、麻生区分をまかされていて活動している。

ただし行政委託事業は「あい・あい」の事業の一部で、地域で食事サービスを求めているさまざまな住民（高齢者のみならず、サラリーマン、幼稚園児、親が働いている家庭の子どもなど）への食事の提供で暮らしやすい地域づくりが目的である。

本稿は、生活クラブ生協が母体となって生まれたワーカーズ・コレクティブ「あい・あい」の成り立ち、理念、活動の実態、課題を報告するとともに、住民参加型非営利団体による在宅福祉の意義について検証する。

## 〈キーワード〉

食事サービス 在宅福祉 NPO

## はじめに

21世紀まであと1年有余、2000年度からは公的介護保険の実施も決定している。実施機関となる市町村の準備も秒読みの段階にある。周知のように、公的介護保険の実施は日本の保健・医療・福祉の全体にわたる大きな構造変革を伴うものであり、その意味で21世紀の保健・医療・福祉をめぐる課題や問題は山積かつ不透明な状況にあると言わねばならない。

非営利団体にとっても問題状況は同様である。なおここでの非営利団体は在宅福祉サービスを提供するものに種類を限定し、その中でも高齢者介護を中心に検討することとした。非営利団体が提供する高齢者介護サービスはホームヘルプサービスや食事サービスが主なものであるが、最近ではデイサービスや移送サービスも増えてきている。従来から非営利団体はボランティアも含めて公的福祉サービスの不足を補充する役割を担ってきた。しかし公的介護保険は非営利団体のこの役割に一部変化をもたらすことになった。公的介護保険の在宅介護サービスのうち訪問介護（ホームヘルプサービス）を中心に非営利団体の参入が可能となったからである。特定非営利活動促進法（NPO法）の制定がその条件づくりの一つであることは言うまでもない。

本稿で川崎市における非営利団体の事例としてとりあげる「あい・あい」は活動歴3年になる食事サービスの非営利団体である。川崎市がモデル事業として実施している配食サービスのうち麻生区地域の委託を受けており、行政サービスの一端を担っている。非営利団体が行政サービスの一端を担う例は、行政主導型といわれる福祉公社等を別とすれば、市民参加型では数少ない。それどころか困難といってもよい状況にある。

本稿では、公的介護保険を視野に入れて、非営利団体「あい・あい」の成り立ち、現在の活動状況、行政とのかかわり等について検討する。

## I 生活クラブ生協の活動から「あい・あい」が生まれるまで

### 1 共同購入からさまざまな活動の展開へ

「あい・あい」の登場の母体となったのは生活クラブ・神奈川である。「あい・あい」の活動に関連するかぎりにおいて、生活クラブについて触れておきたい。生活クラブは消費生活協同組合である。時代はやや遡るが、1960年代の経済の高度成長のもとで物価高騰、公害が多発し、生活防衛のための住民運動や消費者運動が各地で生まれた。なかでも十円牛乳運動は主婦層を中心に広がりを見せた。その一つ東京世田谷区の一隅から始まった取り組みは、その後1968年10月、生活クラブ生活協同組合として正式に発足した。その2年半後の1971年5月には、横浜の緑区に神奈川県内では初めての生活クラブ生協としてみどり生協が誕生した。みどり生協の誕生の経緯はユニークである。その中心となったのは私鉄に勤務する労働運動の活動家達で、運動の戦略転換の道を探るうちに生活クラブ

(東京)の地域活動に共鳴して、「労働組合運動と地域生活者運動は車の両輪である」という考えのもとにみどり生協の設立のとりくみとなった。

その後の細かい経過は省くが、生活クラブの活動も東京から神奈川、そして埼玉、千葉、長野と広がっていった。このため組織の協力体制をめざして1978年生活クラブ・グループの連合本部が発足した。連合本部の事業として牛乳工場建設、生産者との提携による産直品の拡大などが推進された。この機会にみどり生協は生活クラブ神奈川と名称変更した。

## 2 ワーカーズ・コレクティブの誕生

発足から約10年が経過して、1980年代に入るところから生活クラブ神奈川は、生活者本来の自主自立的な生き方を追求し、新しい地域社会を作っていく(キーワードはオルタナティブ)という目標を掲げ、活動を展開する。具体的な活動として相互に関連する3つのテーマ(1.デポー、2.ワーカーズ・コレクティブ、3.代理人)を掲げているが、以下ではそのうち、本稿に関係するワーカーズ・コレクティブについて述べる。

ワーカーズ・コレクティブはいまやかなり知られるようになったが、生活クラブ神奈川理事長横田克巳は次のように書いている。『ワーカーズ・コレクティブとは、働く者自身が出資し、自らの技術や技能を自らが組織して働く自主管理協同体的な運営をする事業体である。生産者協同組合と呼ばれる時もある。(中略)自主管理していくことで、納得のいく働き方の可能性を拓くことができる。』[横田1989, p.53]。

ワーカーズ・コレクティブは生活クラブとは別組織とした。その理由の一つは、当時主婦の経済的自立志向が高まり、これは生活クラブの組合員も同様であった。生協の共同購入には様々な無償労働が伴うため、有償活動を生協活動から切り離す方がすっきりするためである。

第2に、行政改革による福祉切り捨てがすすむなか、家事・介護・保育などの生活技術を地域で市民が互いに交換しあうことで確保することを目指した。同時に生活関連サービスの産業化をできるだけ抑止したいという意図もあった。

1982年11月第1号としてワーカーズ・コレクティブ『にんじん』が設立され、生活クラブの業務請負、スナック、仕出し弁当で事業を開始した。その後リサイクルショップ、託児などが続き、現在ではホームヘルプサービスや食事サービスが増えている。このように生活クラブのワーカーズ・コレクティブは特に生活者としての女性(主婦)の生活技術を生かして、地域内住民が労働交換を通じて互いに助け合い、地域の生活力をより高めていくことをめざしている。女性の新しい働き方の提唱である。

生活クラブ神奈川は、1989年に福祉クラブ生協を設立した。これは生活クラブの組合員の福祉面での助け合いの組織である。ワーカーズ・コレクティブが生活クラブの組合員に限らず地域住民を対象にしている点が異なる。

さらに、生活クラブは施設運営にもものりだしている。1987年デイサービスセンター「生活リハビリクラブ・麻生」を神奈川県川崎市に開設し、続いて川崎市内にもう一ヶ所、葉山、横浜と4ヶ所のデイサービスセンターを開設運営している。そして1993年にはデイサービスのほかホームヘルプサービスや食事サービスも含めた「ケアセンター・あさひ」（神奈川県厚木市）、続いて1994年には特別養護老人ホーム「ラポール藤沢」（神奈川県藤沢市）を開設した。これらの施設では家事介護ワーカーズや食事サービスワーカーズが運営の一端を担っている。1998年9月現在神奈川県内では129団体のワーカーズ・コレクティブが活躍している。メンバー数は4,207人にのぼる。「あい・あい」もその一つである。

## Ⅱ 市民参加型非営利団体「あい・あい」の活動

### 1 「あい・あい」の設立の経過と理念

「あい・あい」は1994年12月川崎市麻生区で食事サービスワーカーズ・コレクティブとして誕生した。川崎市域でのワーカーズ・コレクティブとしては10番目、食事サービスのワーカーズ・コレクティブとしては第1号である。正式の名称は「麻生食事サービスワーカーズ・コレクティブあい・あい」である。

「あい・あい」誕生のきっかけとなったのは、上記のデイサービスセンター「生活リハビリクラブ・麻生」の昼食作りであった。「生活リハビリクラブ・麻生」は川崎市麻生区にある生活クラブ生協の配送センターを改造した麻生生活館の1階を拠点としていた。2階は当初生協の会議室等として使用していた。1994年に「生活リハビリクラブ・麻生」が川崎市のデイサービス（B型デイサービス）委託事業として認められることとなった。その際の条件の一つが施設内での昼食作りであった。これをきっかけに、麻生生活館の2階に厨房施設を整え、デイサービスの食事作りだけでなく、食事サービスにも取り組むこととして、食事サービスワーカーズ「あい・あい」の誕生となった。

一般に市民参加型福祉活動では、その3要素ともいうべき「人手」「場所」「資金」の確

保に苦勞するのが常であるが、「あい・あい」はこの3要素をどのように確保したのだろうか。まず人手は生活クラブの会員を中心に呼びかけて当初16人が集まった。生活クラブの会員に限らず、広く地域住民を対象にしたが、後述のような出資金の理解を得るのが困難なため結果的に組合員主体でのスタートとなった。

場所は既に述べたように生活クラブが所有する麻生生活館に置き、生活クラブに賃借料を支払っている。ちなみに1998年度の料金は1ヵ月147,000円である。

資金の確保についてはワーカーズの特徴ともいうべきことであるが、メンバーが各自出資するのがルールとなっている。出資金の金額は一人25万円で、16人分総額400万円。外に賛助金（1人1万円程度）を約150万円集めた。60万円の借入金その他を含めて発足時の資金総額は650万円である。ほかに厨房改造費として800万円を要したが、これは家主である生活クラブが立替え、毎月の家賃に上乗せして返還している。

他方資金の支出については厨房設備費に400万円かかったほか、配食容器等什器備品類150万円、総額150万円である。市民参加型福祉活動としては比較的安定的堅実なスタートであろう。

「あい・あい」の設立に先だって、川崎市内の生活クラブ生協系の団体が中心になって市内の福祉関係団体に呼びかけて、1992年5月川崎市民参加型福祉協議会（略称・市参協）を設立した。その目的は市内の各福祉関係団体の活動の向上を計るとともに、情報交換及び連携の強化をすすめることで福祉地域社会の創出をめざすことである。市参協が意図する福祉地域社会とは次のように紹介されている。

「川崎市の福祉サービスの充実、市参協に参加する在宅福祉ワーカーズ・コレクティブのメンバーの一人ひとりの市民としての願いでもあります。しかし、そのサービス提供の大きな目的は公的福祉の補充ではありません。それは、完全に公的福祉サービスと領域を分割するというのではなく、“市民の幸せ”のために、公・共・私の“共”の部分を拡げていくことによって“公の福祉”“私の福祉”の質を高めるとともに、安心して暮らせる地域コミュニティを創出することにあります。」（「市参協ガイドブック'98」2頁より）。上記はワーカーズ・コレクティブとしての市民参加型福祉活動の定義と受け止めてもよいだろう。

## 2 「あい・あい」の活動

### （1）4種類の事業

現在の「あい・あい」の事業としての主な活動は、4種類になる。

## A デイサービスセンター「生活リハビリクラブ・麻生」行政の受託事業

前述のように、麻生生活館の1階で生活クラブが運営している「生活リハビリクラブ・麻生」は1994年度より川崎市の委託事業となり、同時に「あい・あい」が昼食づくりを担当している。

毎月1回給食会議を開き、行事食を取り入れるほかおかゆや好き嫌いなどの個人対応もしている。行事食の例を挙げると、4月の花見週間はお花見弁当、7月の土用週間はうな井と酢のものその他、9月の敬老週間はちらし寿司と青菜和え物その他、12月の忘年会はおでんとオードブル3品と松風焼きと刺身とサラダと和え物とデザートと漬物であった。

デイサービスは毎週月曜から金曜まで、1日平均20人前後が利用している。したがって提供する昼食はスタッフ分も含めて月平均450食から550食程度であり、1997年度の実績は6150食であった。対応する事業収入は5,534,600円(1997年度)、1食あたり約900円である。

## B コミュニティー配食事業（生活支援型食事サービス）<sup>1)</sup>

### 1) 川崎市生活支援型食事サービスモデル事業の受託

川崎市は1996年度4月より川崎市生活支援型食事サービスモデル事業を開始し、先ず3区（麻生、高津、幸）で実施した。高津区と幸区は調理と配食をシルバービジネスが受託し、麻生区は「あい・あい」が受託した。1998年度からは全7区で実施され、多摩区では「あい・あい」の仲間である「かりん」が受託に成功している。

詳しくは後述するが、モデル事業では1区あたりの利用者数を40人程度とし、1人あたりの利用回数を週4回までとしている。「あい・あい」は毎月600から700食程度を提供し、1997年度の実績は7901食であった。なおモデル事業ということでいたしかたのないことであるが、麻生区では対象数40人という制約を上回る利用希望があり、待機者が出ている。また週4回以上の要望もあり、市のサービスに加えて「あい・あい」の一般契約の配食サービス（次項参照）の利用者が市の生活支援型食事サービス対象者の約半数に達している。生活支援型食事サービスのニーズがことのほか大きいことは明らかである。

このモデル事業では、利用者は1食600円を負担する。その外に川崎市は宅配費用等として500円を補助する。したがって「あい・あい」は、1食1,100円(500円+600円)を受け取る。この事業での収入は1997年度8,691,100円であった。1食1,100円という委託料は一見高額のように思われるが、配達経費や行政とのやりとりに伴う事務量の多さか

---

1) 生活支援型食事サービスについては第三章の1参照。詳しくは栗木黛子他1997『高齢社会を拓く食事サービス論』御茶の水書房参照。

ら考えるとほぼ採算ラインに見合う金額であると「あい・あい」では受け止めている。ついでにつけ加えておくと、食事サービスに共通の悩みとして毎日の食数の変動がある。高齢者の体調の変化、入退院、外出や帰宅などで毎日の食数の変動は思いのほか多い。この点はコーディネートの手間や事務量にはね返って来るのは言うまでもない。

「あい・あい」では事業全体のなかでの行政の委託事業の位置づけについて検討中であるが、量的には行政委託分を全体の30%程度にしたいと考えている。

## 2) 一般契約のコミュニティー配食事業

行政では在宅の高齢者を対象とする食事サービスのうち週4回以上のものを生活支援型食事サービスと言ひ、ふれあい型食事サービスと区別している。「あい・あい」では対象を高齢者に限定せず、より広く「高齢者、病弱な人、産前産後の人など食事サービスが必要な人」としている。地域の中で食に困難を抱える人を必要に応じて受け入れる姿勢である。このため名称も生活支援型食事サービスとは別のコミュニティー配食事業とした。実際の利用者のなかには高齢者のほか障害者、小さな子どものいる人、共働き世帯などがあるほか、最近では特に病気・家族の入院・留守・旅行など緊急対応の利用もふえている。「あい・あい」が地域のなかに知られるようになってきたと実感している。

事業の概要は次のとおりである。

- ・献立は横浜の栄養士グループ「みのり会」に依頼している。1食分500～600kcal、たんぱく質21～27gとし、高齢者向けで栄養のバランスのとれた食事である。
- ・食材は主に生活クラブ生協から仕入れるので食品添加物や農薬を排除した安全なものを使用している。旬の食材を使って季節感を盛り、見た目などの彩りや盛り付けにも気くばりをしている。また1年をサイクルとして行事食も取り入れている。後述の特別食の一つであるが、年末には希望者におせち料理（1セット3,500円）を提供して喜ばれている。おせち料理はお正月のご馳走であることは勿論であるが、「あい・あい」の年末年始の休業対策ともなっている。
- ・容器は茶碗、汁椀、皿など家庭用と同じ食器を使用している。配食には発砲スチロール製の保温ボックスを使用している。ボックスは厚手に出来ており、中は窪みがあって茶碗や皿がぴったりはまるようになっている。運搬中にずれたりこぼれたりする心配がない上に、各窪みは独立の保温室や保冷室になるので、暖かい物は暖かく、冷たい物は冷たいまま利用者に届けることができる。ただし夏場は熱いものはさましてから配食している。献立と容器については前記の川崎市生活支援型食事サービスモデル事業も同じものである。
- ・利用料は1食950円である。決して安い価格ではないが、前記の川崎市の委託料より

低い料金であり、確かな食材を使うなど「あい・あい」の運営ぎりぎりの料金である。川崎市のモデル事業の利用料と比較すると、利用者が利用しやすい料金の設定のためには行政支援が必要であることは明らかである。

### C ランチ事業

近隣の様々な職場を対象に1食550円でランチ事業（昼食）を行っている。主なところでは中学校や短期大学（教職員）、企業、医院、郵便局、福祉施設（職員）などである。このほか生活クラブの委員会、地区集会、班会議、支部大会等の昼食、家事介護ワーカーズ「グループ・とも」が行うミニ・ミニデイサービスの昼食も受け持っている。ところで1998年1月の山一証券の倒産のあおりで最大の顧客（山一の新百合丘支店）を失うことになってしまい、その後新しく野村証券〇〇支店を獲得したものの業績は前年を下回る事になってしまった。

食数は月1,200食前後、1日約60食であり、1997年度実績は15,203食である。

### D 特別食及び各種料理

幼稚園や保育園の卒園や小中学校の卒業のお祝いのお弁当が中心。おせち料理については既に述べた。特別食の年間実績は2,157食である。その内訳は松花堂弁当（1食800円～1,600円）が1823食、お子様弁当205食、おせち料理129食、パーティ料理5件である。

「あい・あい」設立から4年になろうとするところであるが、この間の活動を食数の変化から見ると表1のとおりである。食数の伸びを見ると、「あい・あい」の食事サービスの事業はこの3年間何とか順調に展開してきたようである。<sup>2)</sup>

表1 食数の年次推移（単位＝食）

年 度	デイサービス	川崎市配食分	一般配食分	ランチ弁当	特 別 食
1995	6,645	420	6,107	13,616	1,212
1996	7,486	5,487	7,752	15,364	
1997	6,105	7,901	13,174	15,203	2,157

### (2) 「あい・あい」の働き方と分配（手当）

ワーカーズ・コレクティブの事業運営は、働き手を雇うのでもない、雇われるのでもな

2) 「あい・あい」は1994年12月発足であり、1994年度の3カ月分は表1および表2からは除いた。



い働き方を特徴としている。つまりワーカーズ・コレクティブの参加メンバーが自ら出資し、同時に労働を担うというものである。生産協同組合事業である。「あい・あい」のメンバーは1998年5月時点で17人であり、この17人が働き手として日々のワークローテーションが形成され、その他の運營業務も分担する。

標準的な1日のワークローテーションは図1のようになっている。延労働時間は1日40時間位であるが、17人が均等に分担するのではなく、メンバー個々人の都合と希望を調整して1日のワークローテーションが作られる。したがって日々異なるメンバーで作業が行われるのが常である。このような場合連絡の善し悪しが作業に大きな影響を与えるため、朝から夕方まで1日を通じて出られる人を必ず1人は配置するようにしている。メンバーの週あたりの労働時間は様々で、少ない人では4～5時間、多い人では25～30時間というのもある。どちらかというところ人手不足きみで、今のところ夕方の配達でアルバイトを1日2人使っている。

図1 ワークローテーション（1日） （トータル38～43.5時間）

内 容	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6時
昼食 調理		—————				(2.5～3時間：4人)					
配達				—————		(2時間：1人)					
洗い				—————		(1.5時間：2人)					
夕食 調理・配膳						—————					(3.5時間：4～5人)
配達					—————		(3.5時間：2人)				
洗い・日計						—————					(2.5時間：1人)

労働にともなう手当をワーカーズでは分配と言い、「分配にかんする規約」で次のように定められている。

- ・ 1998年度は1時間1,000円を基本とする
- ・ 熟練度による調整を行う
  - 未熟練（就業1年未満）は0.9
  - 熟練者は1
  - 基幹ワーカー 1.1（熟練者の中で就労時間が多く、中心的担い手である場合）
- ・ 8時以前の早朝手当は1.5倍
- ・ 配達アルバイトは1時間1,000円

役員および各業務の手当（月額）は次のとおりである。

- ・ 代表理事      20,000円
- ・ 理事            3,000円
- ・ 事務局        5,000円（ローテーション、会議資料と議事録、コーディネート）

・会計	20,000円
・配食（一般分）	16,000円（配達表、車両と配達者管理、請求事務）
（川崎市分）	10,000円（利用者管理、メニュー作成、請求事務）
・リハビリ関係	6,000円（メニュー作成、会議関係）
・ランチ	4,000円（メニュー作成）
・仕出し	2,000円（同上）
・施設管理	7,000円（排水溝清掃、物品チェック、検便）
・仕入れ	15,000円（発注、仕入れ業務は別）

上のような分配にしたがって、分配額はどの位になるのだろうか。少ない人で月15,000円、多い人で10万円位ということである。ところで主婦の就労に関連して、いわゆる100万円の壁問題があるが、「あい・あい」も例外ではない。メンバーの中で活動時間の比較的多い人がこの問題を抱えることになり、結果的に活動意欲を押え込むことになってしまう。「あい・あい」代表の鮫島由喜子さんによると、ワーカーズ・コレクティブのメンバーの立場では、所得税の配偶者控除の制度はいまや女性（主婦）の就労を抑え、低収入を助長しかねない。この意味では女性の就労がこれだけ広がった今日では、配偶者控除制度は時代遅れとしかいいようがないであろう。

### （3）非営利としての収支状況

非営利団体としての「あい・あい」の収支はどのような状況であろうか。

表2は「あい・あい」の発足以来の3カ年の損益計算書から作成した収支状況の概要である。

まず第1に、収入では年々売上が伸びており、事業としては順調に推移している。1995年度を基準としてみると1996年度は指数135.5、1997年度は指数214.6となっている。1997年度は1995年度に比べて2倍以上の成長ぶりである。「あい・あい」はこの3年余の間に事業としての軌道を着実に積み上げてきているとみることができるであろう。

第2に、支出合計も1995年度を100として、1996年度133.7、1997年度201.2である。支出の内訳を食材費と人件費とその他経費に分けると、それぞれの支出総額にたいする割合は食材費約37%、人件費約33%、その他経費約30%である。この割合は3カ年ともほぼ同様で、この意味で支出内容も安定しているとみられる。収入と支出を比べてみると、収入の伸びが支出の伸びを若干でも上回っているのは、事業運営がうまくいっていることを示唆している。

ただし関連して確認しておかなければならないのは、前項でみたように人件費のささや

表2 「あい・あい」の経理状況

	項目	1995年	1996年	1997年
実 数 (円)	収入総額	19,462,608	26,375,182	41,772,364
	売上収入	19,264,372	26,204,824	39,720,690
	その他収入	198,236	171,358	2,052,674
	支出総額	19,345,168	24,866,802	41,650,062
	食材費	7,483,947	9,013,969	15,536,899
	人件費	6,351,750	8,184,370	13,869,115
	その他経費	5,506,417	7,668,463	12,244,048
	剰余	117,140	1,508,380	122,302
指 数 (%)	収入総額	100.0	135.5	214.6
	売上収入	100.0	136.0	206.2
	その他収入	100.0	86.4	103.6
	支出総額	100.0	128.5	215.3
	食材費	100.0	120.4	207.6
	人件費	100.0	128.9	218.3
	その他経費	100.0	139.2	222.3
	剰余	100.0	128.9	104.4
指 数 (%)	収入総額	100.0	100.0	100.0
	売上収入	99.0	99.4	95.1
	その他収入	1.0	0.1	4.9
	支出総額	100.0	100.0	100.0
	食材費	38.7	36.2	37.3
	人件費	32.8	32.9	33.3
	その他経費	28.5	30.8	27.0

かな内容である。働き手は時給1,000円、役員手当や職務分担手当といっても1ヵ月数千円か数万円である。この場合一般のサラリーマンと違って役員や職務分担者といっても働かないかぎり、手当以外の分配（収入）はないのである。一般の労働者と比較すると（この事自体が適切かどうかは別として）、賃金（分配）水準にしても社会保険や休暇などの保障にしても、それらの対象外の存在である。

第3に、剰余つまり収入と支出の差であるが、剰余はほんの少額というか、赤字でないという程度といってもよいかもしれない。とはいえ私の知るかぎりの食事サービスの非営利団体で黒字の組織は珍しいほどである。そしてささやかな人件費とはいえ「あい・あい」程度の人件費を確保できる団体も少ない。このような状況からみると「あい・あい」が少ないとはいえ黒字経営を実現していることは、一般の食事サービスの非営利団体の水準を越えていると言ってもよい。

しかしながら食事サービスの非営利団体の経済状況の厳しさは「あい・あい」も含めて

共通の問題であることは言うまでもない。誰でも利用できる料金設定と働き手も納得できる分配（収入）の確保という相矛盾する双方を満足させる手立てが求められるのである。

### Ⅲ 川崎市の生活支援型食事サービスと「あい・あい」

既に触れたように川崎市は1996年度から一部で生活支援型食事サービスのモデル事業を開始し、1998年度からは全市で実施している。「あい・あい」は麻生区分の委託を受けている。本項では川崎市の生活支援型食事サービスの概要と行政と非営利団体の連携について検討する。

#### 1 川崎市の生活支援型食事サービス

##### (1) 川崎市の食事サービスの経過

川崎市の生活支援型食事サービスについて述べるに先だって、川崎市の食事サービスの概況についてみておこう。

川崎市にかぎらず、ほとんどの地域でふれあい型食事サービスが一般的である。それは1970年代に目立つようになった一人暮らし高齢者の増大が背景となっている。一人暮らし高齢者の特に貧しい食生活や孤独死問題にたいして、住民（主婦層が中心）を担い手とする食事サービス（ふれあい型）が展開されていった。ふれあい型といわれるのは、回数は月1回程度、一人暮らし高齢者と住民ボランティアが大勢集まって賑やかに会食するのが特徴である。したがってふれあい型食事サービスは食事サービスというよりはお楽しみ会食会というようなもので、食事は目的というよりは会合の手段あるいは添え物という位置づけと考えられる。

川崎市でも1975年頃からボランティアによって食事サービスが始まっている。1983年10月からは川崎市の委託による地区社協事業としてボランティア団体を担い手に「ひとり暮らし老人会食会」が開始された。1994年度は67団体が平均年7回の会食会を実施している。川崎市からは1食550円の補助が行われている。

次いで1990年5月からはふれあい配食サービスが開始された。ボランティア団体を担い手とし、月3～4回程度実施されている。1994年度は11団体が活動している。

このようにボランティア団体によってふれあい型の会食会と配食サービスが展開されて

きたが、1996年度から川崎市が週4回の生活支援型食事サービス（モデル事業）を開始した。生活支援型食事サービスは毎日型食事サービスともいわれるように毎日の食事づくりに困難を抱える虚弱な高齢者を対象とする。ふれあい型食事サービスが一人暮らし高齢者を対象とする点と異なる。生活支援型食事サービスは1980年代後半になって、高齢化の進行に伴う在宅の病弱な高齢者の増大とともに必要性が認識されるようになった。厚生省が補助制度を1992年度に始めている。<sup>3)</sup>

## （2）川崎市の生活支援型食事サービス

川崎市は1996年度から「川崎市生活支援型食事サービス（モデル事業）」をはじめた。当初は3区（幸区・高津区・麻生区）に限定したが、1998年度からは全7区で行われている。関連して、川崎市は1997年度より“在宅の高齢者に対して、特別養護老人ホームに入所した場合と同様なサービスを在宅において提供する”ことを目的に「在宅支援トータルサービスモデル事業」をスタートしている。同事業の12のサービスメニューの一つとして生活支援型食事サービスも24時間巡回型ホームヘルプサービスとともに主要なサービスとして位置づけられた。

川崎市生活支援型食事サービス（モデル事業）の概要は次のとおりである。

- ・ 目 的                    高齢者の居宅へ配食サービスを実施し、食生活の改善による健康保持及び安全の確認を図り、高齢者の自立と地域で住み続けるための支援を目的とする。
- ・ 実施主体                川崎市民生局長寿社会部在宅支援課
- ・ 事業委託                川崎市在宅福祉公社
- ・ サービス内容            (1) 高齢者宅へ夕食を決った時間に宅配する。  
                              (2) 高齢者の安全確認  
                              (3) 在宅介護支援センターとの連携
- ・ 利用対象者と人数      次の(1)～(3)を全て満たす方40人
  - (1) 概ね65歳以上の高齢者
  - (2) 単身、高齢者のみの世帯等

---

3) 厚生省は1992年度から「在宅高齢者日常生活支援事業」の一部として配食サービスを実施する市町村にたいして補助制度を開始した。

その概要は実施主体は市町村、条件は対象高齢者数30人以上で週4食以上を提供すること、補助内容は調理と宅配の経費として1食650円、開始時車両購入費などを補助、食材費は高齢者が負担。

2000年度実施の公的介護保険の在宅サービスには食事サービスは含まれていないので、上記補助制度は多少の変更をした上で継続されることになっている。

- (3) 毎日の食事に支障のある寝たきり、虚弱、痴呆性の方
- ・利用申込先 各区にある在宅介護支援センター(各区毎に1ヵ所の在支が集約)
- ・調理と宅配の委託 民間事業者(各区1ヵ所の事業者で、市民参加型事業を含む)
- ・配食日と配食数 月曜～土曜までのうち週4食(週5食以上は自由契約可)
- ・食事の内容
  - (1) 家庭料理に近いこと
  - (2) 栄養のバランスが良く、豊富なメニューであること
  - (3) 献立に合わせた暖かさ、冷たさを維持すること
- ・経費と利用者負担 1食あたり1,100円  
上記のうち利用者は食事代(食材費と光熱水費相当)として600円を負担、川崎市は宅配費用等(調理人件費や配送費等)として500円を負担
- ・集金方法 利用者負担分はチケットまたは口座振込で事業者が集金

川崎市の生活支援型食事サービス(モデル事業)の概要は以上であるが、前述の「在宅支援トータルサービスモデル事業」で生活支援型食事サービス(モデル事業)の評価と検証を行っている(1998年4月現在)。それによると、生活支援型食事サービス(モデル事業)は大筋では順調な経過であると評価されている。同時に公的介護保険の実施を含む今後の課題も幾つか指摘されている。今後の課題のうち4つについて私見も加えて触れておく。

第1は、配食の回数について「生活支援型の観点からいくと、日曜、年末年始、週7食が理想」と指摘されている。現状は日曜祭日と年末年始の配食がないため、いわゆる365日の食事サービスになっていない。また、食事サービスは月曜～土曜までであるものの対象高齢者の利用可能回数は週4回以内に制約されている。あと2回については自由契約での利用は出来るが、1食分のコスト全額(1,100円)を利用者が負担しなければならない。

第2は利用者負担について。この点の評価結果として「支払い代金が困難という理由により、利用を中止する人は少ない。アンケート調査では、現状の利用料が適当とする人は85%」ということである。大部分の利用者にとって評価結果どうりであろうが、少数ではあるが生活保護受給者など低所得者への対応が残されていると思われる。総理府の家計調査結果でも1日あたりの食費は平均900円～1,000円程度である。公的医療保険の入院患者の食費負担は1日760円である点も参考にしたいところである。

第3にふれあい型食事サービスとの関係である。ふれあい型と生活支援型はそれぞれ特徴を持ち、目的が異なるものであると言ってよい。地域の中にこの2つの種類の食事サービスが提供されるならば理想的である。

第4に、川崎市の生活支援型食事サービスの現状について検討するに当たって、モデル事業という点を考慮する必要があるだろう。同時に将来的には2000年に迫っている公的介護保険の実施を視野にいたした検討が欠かせないことはいうまでもない。

川崎市の評価結果でも上の3点以外にも、公的介護保険後の事業者の基盤整備、利用者が事業者を選択できるシステムづくり、在宅介護支援センターの役割、ボランティアなど地域の関係者や団体との連携のあり方などが課題提起されている。

## 2 行政と非営利団体との連携について

川崎市が生活支援型食事サービス（モデル事業）を始めるにあたって、「あい・あい」のような市民参加型非営利団体へ委託したことは画期的なことである。地方自治体が市民参加型非営利団体に委託する例がこれまでも無いわけではないが、かなり例外的であった。

川崎市の生活支援型食事サービス（モデル事業）では「あい・あい」の外に、多摩区でワーカーズの「多摩食事サービスかりん」が市の委託を受けている。川崎市7区のうち残りの5区はシルバー企業（株）ヘルシーライフサービスが2区、（株）日立京商が2区、日本福祉サービス（株）が1区）である。食事サービスの委託先としての市民参加型非営利団体とシルバー企業との比較は興味あるテーマであるが、材料不足のため次の機会としたい。

既に述べたように、「あい・あい」のような非営利団体は、利用者が求めるサービスを利用しやすい価格で提供する点を目的としている。しかしこの目的は非営利団体の力量だけでは実現困難で、行政委託など非営利団体と行政との連携によって実現できる道が開けてくる。「あい・あい」の例では、1食950円の「あい・あい」の食事サービスを川崎市の生活支援型食事サービスでは1食600円で提供できるのである。

介護サービスをめぐる行政と市民参加型非営利団体との連携といっても委託に限らず多様な方式があることはいうまでもないが、最後に、行政と市民参加型非営利団体との連携の意義について、私見であるが整理してみたい。

### （1）地域内における総合的介護力の確保

委託等により市民参加型非営利団体が行政の介護サービスの担い手となる場合、介護サービスの利用者も担い手もともに同じ地域住民であることは言うまでもない。その意味はどのようなことであろうか。例えば、互いに同じ環境条件の下に暮らしている、利用者にとって24時間隣近所に誰か必ず人（担い手）がいる、互いに顔みしりして幾らか生活状況も分かっているなどということであろう。

言い替えると、利用者にとってある程度気心の知れた介護の担い手が身近かにいつでも存在するということである。そうであれば、特定の介護サービス（例えば食事サービス）が地域内で確保できるというだけでなく、体調急変や災害、夜間などの緊急対応あるいは毎日の見守りなど暮らしのなかから生ずる様々なニーズに対応（この意味は問題解決というよりも情報キャッチなど一次的対応も含む）が可能である。いわば市民参加型非営利団体特有の総合的な介護力とも言うべきものであろう。役所や企業のように5時になれば閉まってしまい、夜間は誰も居ないということはない。私は市民参加型非営利団体の地域内介護力のなかでもとりわけこの総合性に注目し、強調しておきたい。同じ地域住民という物理的条件は先ず何よりも介護の前提条件ではないだろうか。

## （2）当事者性を内包する市民参加型非営利団体

「あい・あい」は食事サービスの担い手団体であるが、「あい・あい」のメンバーは将来は利用者になるかもしれない人達である。時間的ずれはあるものの「あい・あい」のメンバーは担い手であると同時に（将来の）利用者でもある。この意味で市民参加型非営利団体が当事者性を内包するということができるのではないだろうか。勿論「あい・あい」のメンバーは当の利用者本人ではなく、市民参加型非営利団体の当事者性はあくまでも相対的である。しかしながら利用者にとって行政やシルバー企業が全くの第三者である立場と比較すれば市民参加型非営利団体の距離はずっと近い。

市民参加型非営利団体が内包する当事者性の意義とは何か。それはその地域社会における介護サービスについての見張り役といたらよいだろうか。オンブズマンあるいはアドボカシーといわれるものに近い役割と考えることも出来る。これには行政サービスやシルバー企業のサービスに対する当事者側としてのチェック機能も含まれることは当然である。

## （3）市民参加型非営利活動の経済的波及効果にともなう地域の活性化

介護サービスにともなう経済的波及効果とはどのようなことであろうか。福祉が専ら経済のお荷物でこそあれ、逆の意味で果たして需要創出効果などありうるのであろうか。

「あい・あい」の食事サービスを例に検討してみよう。「あい・あい」は食事サービスで使用する食材を生活クラブ生協から調達する。生活クラブ生協は既に述べたように、「あい・あい」の関連組織というよりも実質的な出身母体である。生活クラブの共同購入は新鮮で安全な食べ物をモットーに地場農産物を中心に、食品添加物をできるだけ使わない食品の確保をめざしている。つまり食材は地元（地域）から入手（購入）している。次に、食材を調理したり、宅配する労働力（担い手）はもちろん地域住民である。そして最後に食



事サービスの利用者も地域住民である。この一連のルートは次のようになるであろう（図2-1）。

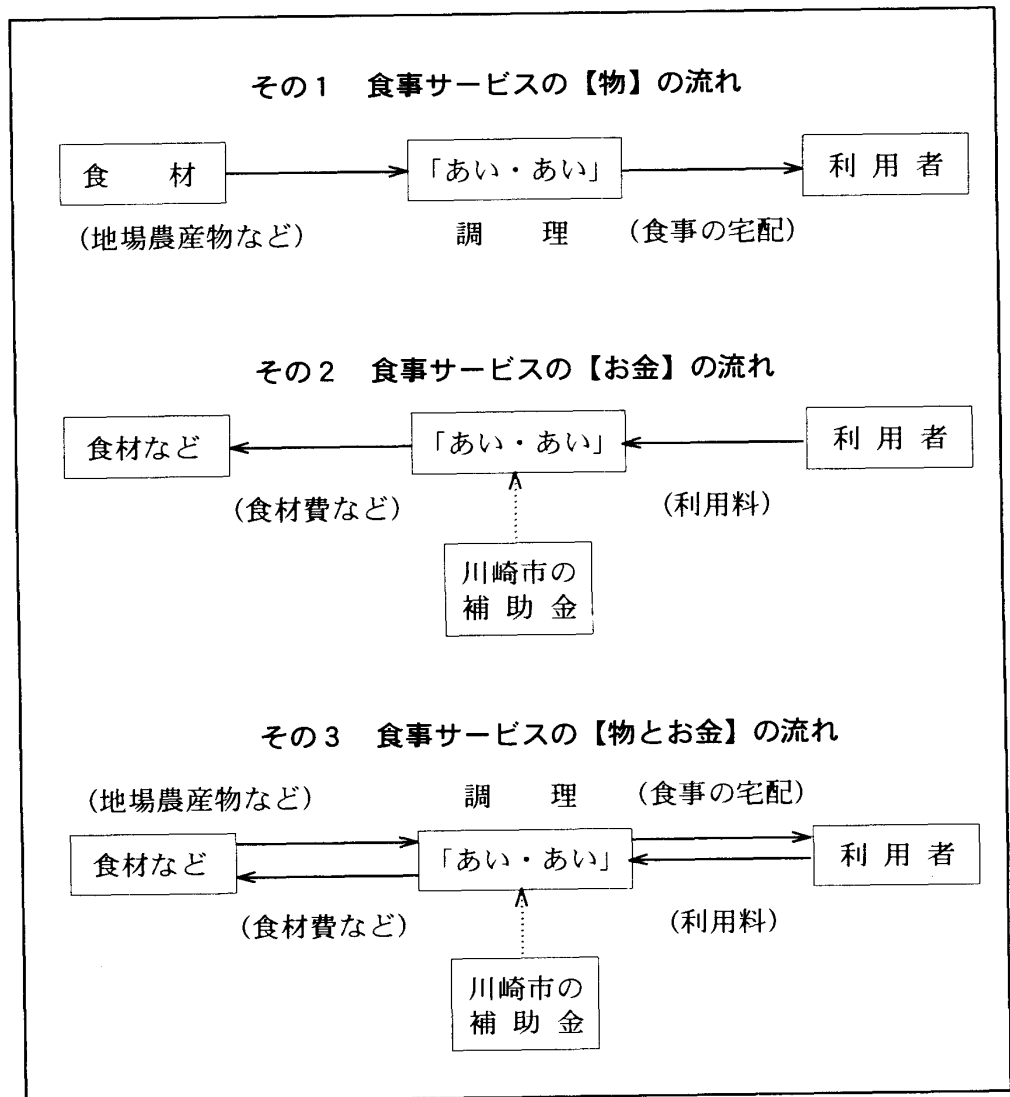
同じルートを今度はお金の流れとしてみるとどうなるであろうか。利用者は川崎市生活支援型食事サービスでは利用料1食600円（食材+光熱水費相当）を「あい・あい」に支払い、「あい・あい」は生活クラブを通じて地元農家などから食材を購入する。

ほかに川崎市は1食500円（調理と宅配人件費）を「あい・あい」に補助し、メンバーの分配金（労賃）や諸設備費等に支出される（図2-2）。

図2-1の物と人の流れと図2-2のお金の流れを総合すると図2-3のようになるであろう。図2-3は物や人とお金が繋がって一つの循環が形成されている。つまり「あい・あい」の食事サービスが地域内に経済的な再生産循環を作り出しているということである。これ以上の分析は控えるが、「あい・あい」の経済効果といっても金額的には年間4千万円程度のささやかなものであるが、福祉サービスでも地域内の生産部門や流通過程を巻き込み、消費過程を含む再生産循環を形成しうる点を強調しておきたい。

比較のためにシルバー企業にふれておくと、当該地域外に本拠を置く企業では食材も人も地域外調達であろうし、利用者が支払う利用料も川崎市の補助金も地域外の企業本社の金庫に収められるであろう。この場合、経済の再生産循環は地域（川崎市）を越えたより広域という範囲では形成されるものの、地域（川崎市）のレベルでは消費者としての位置

図2 食事サービスの物とお金の流れ



づけでしかない。

食事サービスが利用者（高齢者）のニーズを質量ともに充足するものでなければならないと同時に、他方で生産と流通にかかわる需要創出効果および雇用創出効果など経済効果についても切り離すことなく重視したいものである。食事サービスが高齢者の暮らしをサポートするとともに、地域で働く人達にもささやかながら経済効果をもたらすことができるならば、地域の活性化に多面的に寄与できるということであろう。

## おわりに

福祉でも経済でも地域重視の重要性がいわれてからかなり久しいように思われる。しかしこの間、地域福祉や地域経済が発展の方向に向いてきたとはとても思えない。こうした状況に対する地域の中からの批判的行動的問いかけの一つが様々な市民参加型非営利活動なのではないだろうか。

行政はともすると市民参加型非営利団体やボランティアを気まぐれ・不安定・責任能力欠如・時には批判的ということで敬遠しがちである。この点で川崎市が「あい・あい」にモデル事業とはいえ委託したことは大変な決断というか、担当者の英断なのだろう。川崎市と「あい・あい」の連携を一つの先進的事例として、行政と市民参加型非営利団体との連携が沢山の地域に広がってほしいものである。

実は、私共調布学園短期大学と「あい・あい」はお隣同士の距離にある。それだけではなく、本学の教職員の何人かは昼食に「あい・あい」のお弁当のお世話になっている。

「あい・あい」のお弁当は市販のお弁当や学食の昼食とはどこか違う。献立や味付けが何気ないのに、暖かみがあり、食べる人の気持ちをホッとさせてくれる。時には特別食も利用している。1,500円位のお弁当はチョット豪華で、普段よりチョットおしゃれで、夏の暑気払いや年末の仕事納めの気分を盛り上げてくれる。ベテラン主婦と地域福祉に対する理解がつくる「あい・あい」の味なのであろう。

本稿の執筆にあたっては「あい・あい」には大変御協力をいただきました。また川崎市福祉公社、川崎市民政局長寿社会部在宅支援課にも資料提供などでお世話になりました。ここに心より感謝いたします。

（本学人間福祉学科教授）

## 【参考資料】

- 1) 横田克巳1989『オルタナティブ市民社会宣言』現代の理論社
- 2) 麻生食事サービスワーカーズ「あい・あい」設立総会議案書、1994年12月10日
- 3) 同上第2回総会議案書1996年5月25日
- 4) 同上第3回総会議案書1997年5月17日
- 5) 同上第4回総会議案書1998年5月16日
- 6) 「川崎市における高齢者食事サービスについて」川崎市、1995年3月
- 7) 川崎市生活支援型食事サービス評価検討会の関係資料、1995～1996
- 8) 川崎市在宅支援トータルモデル事業の関係資料、1998
- 9) 生協が行う介護に係わる事業等のあり方についての研究会、1996  
『生協が行う介護に係わる事業等にあり方についての研究会報告書』

## 【添付資料】

### 定 款

#### 第1章 総則

##### 第1条（目的）

本組合は、自助と協同の精神に基づき、自らの生活技術や技能を発揮し協同して事業を行い、組合員の経済的地位の向上を図るとともに食事サービスを必要とする人々の健全かつ多様な生活の実現と地域づくりを目指すことを目的とする。

##### 第2条（名称）

本組合は、麻生食事サービスワーカーズ「あい・あい」という。

##### 第3条（事業）

本組合は、前条の目的を達成するために、次の事業を行う。

1. 非常勤雇用契約によるリハビリ給食に関する一切の事業（コーディネート、調理、買い物、配送等）
2. 地域の高齢者や食に困っている人への食事サービスおよび、食事、健康づくりのための講習会、会食会等の事業。
3. 組合員の知識や技術の向上に必要な教育訓練業務。
4. その他目的実現に必要な業務。

##### 第4条（区域）

本組合の事業活動の区域は川崎市麻生区、多摩区およびその近接地区とする。

##### 第5条（組合の所在地）

本組合は、事業所を川崎市麻生区に置く。

##### 第6条（規約）

この定款に定めるものの他、必要な事項は規約で定める。

#### 第2章 組合員

##### 第7条（組合員の資格）

本組合員の組合員たる資格は、川崎市麻生区・多摩区およびその近接に居住し、本組合の目的に賛同し、その事業に積極的に参加する個人とする。

## 第8条（加入）

組合員たる資格を有するものは、本組合の承認を得て組合に加入することができる。

1. 本組合は、加入の申し込みがあったときは総会に於いてその諾否を決定する。
2. 本組合の総会から次の総会までの途中において加入の申し込みがあった場合、次の総会までの間は、理事会の責任に於いて加入者の権利と義務を保証する。

## 第9条（出資払込）

前条の加入の承諾を得たものは、遅滞なくその引き受けるべき出資金の払込みをしなければならない。

## 第10条（自由脱退）

組合員は、理事会に脱退の意志を伝え所定の手続きを経て事業年度の終わりに脱退することができる。但し、転居または死亡等についてはこの限りでない。

## 第11条（除名）

組合員が次の事項に該当したときは、総会に於いて除名することができる。この場合は、当該組合員に通知し、総会で弁明の機会を与えるものとする。

- ①出資の払込みを怠ったとき。
- ②本組合の事業及び運営を妨害したとき。
- ③自己または第三者の利益のために本組合を利用する等、不正行為を行ったとき。
- ④犯罪その他、社会的信用を失う行為をしたとき。

## 第12条（脱退者の出資金の払い戻し）

組合員が脱退したときは、組合員の本組合に対する出資額（本組合の財産が出資の総額より減少したときは、当該出資額から当該減少額を各組合員の出資額に応じて減少した額）を限度として出資金を払い戻すものとする。但し、除名の場合はこの限りではない。

## 第13条

出資一口の金額は250,000円とする。

## 第3章 役員、顧問および事務局

### 第14条（役員の定款）

役員の定数は次の通りとする。

- ①理事は4人以上6人までとする。
- ②監事は1人とする。

### 第15条

各役員の任期は、2年または就任後に於いて開催される第2回目の通常総会の終了時までのいずれか短い期間とする。但し再任を妨げない。

### 第16条（役員を選出）

1. 役員は、総会に於いて選出される。
2. 選出は、総会出席者全員の同意を得て、氏名推薦の方法によって行うことができる。
3. 被指名者の設定は、総会に於いて選任された選考委員が行う。
4. 選考委員会が決定した被指名人を当選人とするか否かは、総会の出席者全員の同意で決定する。

### 第17条（員外監事）

監事のうち、組合員でないものは、1人を超えることができない。

### 第18条（理事長の選任および職務）

1. 理事のうち、1人を理事長とし、理事会に於いて選任する。但し、副理事長をおくこと

ができる。

2. 理事長は、本組合を代表し、本組合の業務を執行する。
3. 副理事長は、理事長を補佐して本組合の業務を執行し、理事長が事故または欠員の時は職務を代理し、または代行する。
4. 理事長および副理事長がともに事故または欠員の時は、理事会に於いて、理事のうちから、その代理者または代行者1人を定める。

#### 第19条（監事の職務）

1. 監事は、何時でも会計の帳簿および書類の閲覧をすることができ、理事および事務局長その他に対して、会計に関する報告を求めることができる。
2. 監事は、その職務を行うため、特に必要がある時は、組合の業務および財産の状況を調査することができる。

#### 第20条（役員の内実義務）

理事および監事は、法令、定款および規約の定め並びに総会の決議を遵守し、組合のために、その職務を遂行しなければならない。

#### 第21条（役員の内報）

役員に対する報酬は、総会に於いて定める。

#### 第22条（顧問）

本組合に顧問を置くことができる。

#### 第23条（事務局長）

- ①本組合に、事務局長を置くことができる。
- ②事務局長の選任及び解任は、理事会に於いて決する。

### 第4章 総会および会議

#### 第24条（総会の開催）

1. 総会は、通常総会と臨時総会とする。
2. 通常総会は、毎年1回、事業年度終了後2ヶ月以内に行う。
3. 臨時総会は、理事会が必要と認めた場合、または組合員の過半数の要求があった場合に開催することができる。

#### 第25条（総会の議決）

1. 総会は、組合員の3分の2の出席及び委任状で成立し、議事はその議決権の3分の2で決するものとし、可否同数のときは議長が決する。
2. 前項の規定にかかわらず定款の変更は、組合員の過半数が出席し、その3分の2を超える議決で決するものとする。

#### 第26条（議会の議事）

総会で発議の事項を審議し、議決する。

1. 事業報告および決算
2. 事業計画および予算
3. 定款および規約の変更
4. 役員の内選
5. その他、必要な重要事項

#### 第27条（総会の議長）

総会の議長は、総会に出席した組合員の中から選任する。

#### 第28条（理事会の開催）

理事会は必要に応じて理事長が召集し、業務執行に関する事項を決定する。

#### 第29条（理事会の議決）

理事会は、理事の過半数の出席で成立し、出席理事の過半数で議決する。

### 第5章 会計

#### 第30条（会計処理および分配）

会計処理および分配に関する事項は別に定める。

#### 第31条（事業年度）

本組合の事業年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものとする。

### 第6章 解散および清算

#### 第32条（解散）

本組合は、総会に於いて、4分の3以上の同意があれば解散することができる。

#### 第33条（清算）

1. 本組合の解散に当たって、負債の完済後に残る資産は、まず出資金の払い戻しに当て、なお残余がある場合には、組合員が従事した程度に応じて分配する。
2. 本組合の解散時において負債が資金を上回る場合は、全組合員が、等分に負担する。

#### 付則

1. 本定款は、1994年12月10日から施行する。
2. 最初の事業年度は、第30条の規定に関わらず、設立総会の日から1995年3月31日までとする。