

## 〔研究ノート〕

# 生活支援サービスを提供する有償ボランティア組織のマネジメント —オランダのNPO「ビュートゾルフ」の取り組みを参考に—

齊藤 紀子

## 1. はじめに

在宅高齢者向け生活支援サービスを提供する有償ボランティア組織が人財面・財政面において持続可能性をもって活動するためのマネジメントとはどのようなものか明らかにすることを目指してアクションリサーチを行うにあたり、本稿では論点を整理し、問いを立てることを目的としている。

在宅高齢者向け生活支援サービスを提供する有償ボランティア組織のマネジメントを検討するためには、我が国における有償ボランティアの歴史的経緯および介護保険制度の現状を踏まえ、在宅高齢者向けケアサービス提供における先進事例とされるオランダの非営利組織「ビュートゾルフ」がうみだしたユニークなマネジメント方法を医療・福祉分野の実務的視点も交えながら理解しておくことが有効と考えている。その上で先行研究としてソーシャル・イノベーション論や組織論を拠り所とし、アクションリサーチを行うフィールドを想定して問いを立てること、研究枠組みを設定していくことが必要だと考えている。

以下、まず生活支援サービスを提供する有償ボランティアを巡る歴史的経緯を概観する。ここでは有償ボランティアと労働の違いにも触れておく。そして無償・有償のボランティアを制度的に推奨するに至った介護保険制度の現状を概観し、ボランティアの位置づけを確認しておく。そしてビュートゾルフの取り組みを紹介するとともに、我が国でこのソーシャル・イノベーションを普及させていく上での課題や可能性を示す。最後に先行研究をもとに問いを立て、今後の研究の方向性を示して本稿を結ぶ。

## 2. 生活支援サービスを提供する有償ボランティアを巡る歴史的経緯

我が国では1970年代以降、市民が自発的に社会的課題に取り組むボランティア活動がさまざまな分野で見られるようになった。高齢者福祉分野においては、行政による福祉サービスの提供に加えて地域住民による自発的な助け合い活動が1980年代から広がりを見せる。その中から在宅福祉サービスのニーズ拡大およびマンパワー不足を背景に、有償でサービス提供するボランティア活動がうまれてきた（小野2005；小野2007；さわやか福祉財団2019a）。無償で継続的にボランティアから支援を受けることに引け目を感じる利用者が謝礼を支払うことによって依頼しやすくなる、という利用者－支援者間の対等性確保の考え方によって有償ボランティアが浸透していった（さわやか福祉財団2019a）。同時に、ボランティアとは自発性・社会性・無償性をもつものであり有償でのサービス提供はなじまないとする批判も多く存在した（小野2005）。

1990年代は有償ボランティア活動が活発化・拡大した時期である。厚生省(当時)は「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」(1993年4月14日)の中で「ボランティア意識を基盤とした新しい取組として、福祉公社、消費生活協同組合、農業協同組合及び住民参加の自主的福祉組織による福祉活動が活発化し、また、市区町村社会福祉協議会においても住民参加型の自主的な福祉活動が急速に進展しており、これらは会員制、互酬性及び有償性に特色がある。」「いずれも、国民が福祉活動に参加する多様な選択肢を提供するものであり、皆参加の福祉社会づくりに欠かせないものとして、これらの活動に対する国民の理解の増進に努める必要がある。」と指摘しており、有償ボランティアを推奨するものとなっている。

2000年には、家族介護の限界を踏まえ介護の社会化を目指し介護保険制度がスタートした。介護予防を重視して本制度に軽度者対象のサービスカテゴリが創設されたことや、ビジネス化する団体・事業者が増えたことなどを背景に、2000年代を通して有償ボランティア活動は沈静化していった。一方でこの頃有償ボランティアとは労働であるのか否か、その立場を巡って訴訟が起き、通称「流山裁判」(有償ボランティアをめぐる法人税課税に関する裁判、2004年11月17日東京高裁判決)では法人税課税を妥当とする判決が出された<sup>(1)</sup>ことから、有償ボランティアという活動形態が注目を集めることとなった。

そして2015年にスタートした新しい介護予防・日常生活支援総合事業(以下、総合事業)において、ケアの担い手不足を解決する一方策としてボランティアや地域住民による互助強化が図られ、いままた有償ボランティアへの関心が高まっている<sup>(2)</sup>。厚生労働省は「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン案についてのQ&A」<sup>(3)</sup>の中で、総合事業においては有償ボランティアの活躍が期待されるとしつつ、それが労働者とされる場合もあるとし、労働者に該当するかどうかは活動内容に関してボランティアに諾否の自由があるか、活動遂行違反に対する手当減額などの制裁があるか、などの判断基準により個別事案ごとに総合的に判断されるとしている。

このように過去40年ほどの間に、少子高齢化の進展、在宅高齢者のニーズの多様化、介護の社会化、介護保険制度の創設・改正を背景に、生活支援サービスを提供する有償ボランティア活動は、労働との区別に曖昧さを孕みながら台頭、拡大、沈静、再生と変化してきた。

### 3. 介護保険制度の現状とボランティアの位置づけ

2014年に公布された「医療介護総合確保推進法」では、高齢者が住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・

(1) 本裁判の争点は有償ボランティア活動による収益が法人税課税の対象か否かであり、間接的に有償ボランティアの働き方が労働にあたるのかを判断することであった(小野2007)。

(2) さわやか福祉財団(2019a)は福祉分野における有償ボランティア活動のこうした経緯を、有償ボランティアの「台頭(1980年代)→「拡大(1990年代)」→「鎮静(2000年代)」→「再生(2015年)」と整理している。

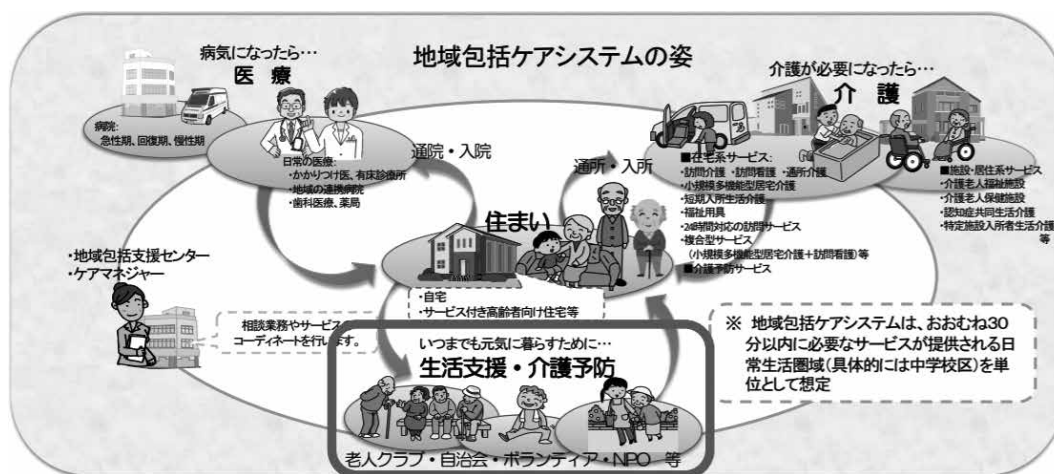
(3) 厚生労働省(2015)「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン案についてのQ&A」(平成27年2月4日版) <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000188232.pdf> (2020年4月7日確認)

生活支援を一体的に提供する「地域包括ケアシステム」(図1)を2025年を目処に構築することを目指している。地域包括ケアシステムは、市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要とされる。この考え方のもと総合事業では、それまで全国一律の基準により予防給付として実施されていた訪問介護と通所介護について、介護職や医療職による専門的サービスおよびボランティアなど多様な主体<sup>(4)</sup>による多様なサービスが市町村単位で提供されている。

総合事業では従来の訪問介護サービスが、主に雇用労働者が提供するサービスA「緩和した基準によるサービス」、ボランティア主体で提供するサービスB「住民主体による支援」、保健・医療の専門職(市町村)が提供するサービスC「短期集中予防サービス」、Bに準じて提供されるサービスD「移動支援」の4つのサービスカテゴリに分けられ、ボランティア活動の位置づけが明記された。その後の介護保険制度改正に伴い2018年からは、訪問介護において専門性が求められる介護は介護・医療の専門職・事業者が担い、日常生活支援(掃除・ゴミ出し・洗濯・買い物・調理などの家事面における援助)はボランティアによる互助活動で支えていく流れが強まり(鏡2017)、ボランティアに対する期待(と行政による活用の意図)が高まりを見せている<sup>(5)</sup>。

こうした制度変更は「住民の助け合い活動やボランティア活動が公的な制度に組み込まれたという点で、これまでとは異質な次元の制度改変」(橋本2018, p 45)、「推進のための事業・施策が予算化され、事業計画の策定が自治体に求められる点で、国策としての上

図1. 地域包括ケアシステムとボランティアの位置づけ



(出所) 厚生労働省ホームページ

- (4) 住民組織、地縁組織、NPO 法人、社会福祉法人、社会福祉協議会、シルバー人材センター、協同組合、民間企業など
- (5) 「総合事業の実施に当たっては、ボランティア活動との有機的な連携を図る等、地域の人材を活用していくことが重要である。」と記されている。(厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン」(改正版, 2018年4月1日適用) <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000205730.pdf> (2020年4月7日確認))

からの展開という色彩が強い」(森川 2019, p 100) という捉え方がある。一方で桑田・田尾 (1998) は、従来公的供給が期待されていたサービスの資源不足はボランティア組織の成立を促す最も大きな要因であると指摘している。受益者である住民自身がボランティアとしてサービスを供給するボランティア組織は、資源不足や社会システムの停滞に即応する有効な組織形態であるとする。

総合事業スタートから5年目を迎えた2019年9月、いかに住民の主体性を確保するかということの問題意識として市民団体主催で開催された全国規模の一大勉強会「生きがい・助け合いサミット」<sup>(6)</sup>がある。本サミットにおいて「有償(謝礼付き)ボランティア活動をどう広げるか」をテーマとした分科会9は、当日の議論を踏まえ次のような提言をまとめている。「暮らし続けられるまちづくりに、助け合いによる生活支援サービスは欠かせず、有償ボランティア活動として取り組むことは、現時点では大変有効である。加えて総合事業として位置づけることができれば、新規参入や継続、さらに参加者のいきがいにもつながり、住民主体の活動に新たな潮流を生み出すことにもなる。」(さわやか福祉財団 2019b, p 58)

ただ有償ボランティアによる生活支援サービスの必要性はこのように指摘されながらも、実際には極めて少ないのが現状である。厚生労働省が公表している「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況(平成30年度)」<sup>(7)</sup>によれば、訪問型サービスの「多様なサービスの事業所(サービスA~D)」(n=13,082)のうちサービスBは4.7%(n=619)に過ぎない。継続的、定期的なサービス提供と組織管理の責任を負う水準に至るような、住民の主体的参加の組織化状況はみられない(森川 2019)。

#### 4. オランダの非営利組織「ビュートゾルフ」によるケアサービスとマネジメント

ビュートゾルフは2006年に地区看護師のヨス・デ・ブロック氏がオランダで起業した非営利の在宅ケア組織である(Buurtzorgはオランダ語で「近所ケア」の意)。もともとオランダでは伝統的に村落ごとで地区看護師が家庭医・ソーシャルワーカー・リハビリ職・ボランティア等との緊密な連携により地域住民へケアサービスを提供していたが、1987年の医療制度改革によって大きく変質してしまった。市場志向への転換による合併・大規模化は多くの経営破綻を招き、利用者は不必要に細切れ化したケアへの不満を、専門職はヒエラルキーに組み込まれて利用者に向き合えず、自律性とプロフェッショナリズムを欠く仕事への不満を募らせていた(堀田 2016)。こうした中でビュートゾルフは設立された。

2007年1月に4人から成る1チームで始動して以来、2018年には965チーム(1チームあたり最大12人で構成)、看護師10,863人、売上高417,000,000ユーロに達した。オランダで最も働きやすい会社に5回選定された実績を有し、就職を希望する地域看護師が

(6) 2019年9月9日~10日、公益財団法人さわやか福祉財団主催、日本全国から3,000人を越える関係者(生活支援コーディネーター、行政、社会福祉協議会、地域包括支援センター、NPO、自治会役員など)が参集して大阪にて開催。

(7) 厚生労働省(2019)「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況(平成30年度)」  
[https://www.nttdata-strategy.com/services/lifevalue/docs/h30\\_03jigyohokokusho.pdf](https://www.nttdata-strategy.com/services/lifevalue/docs/h30_03jigyohokokusho.pdf) (2020年4月7日確認)

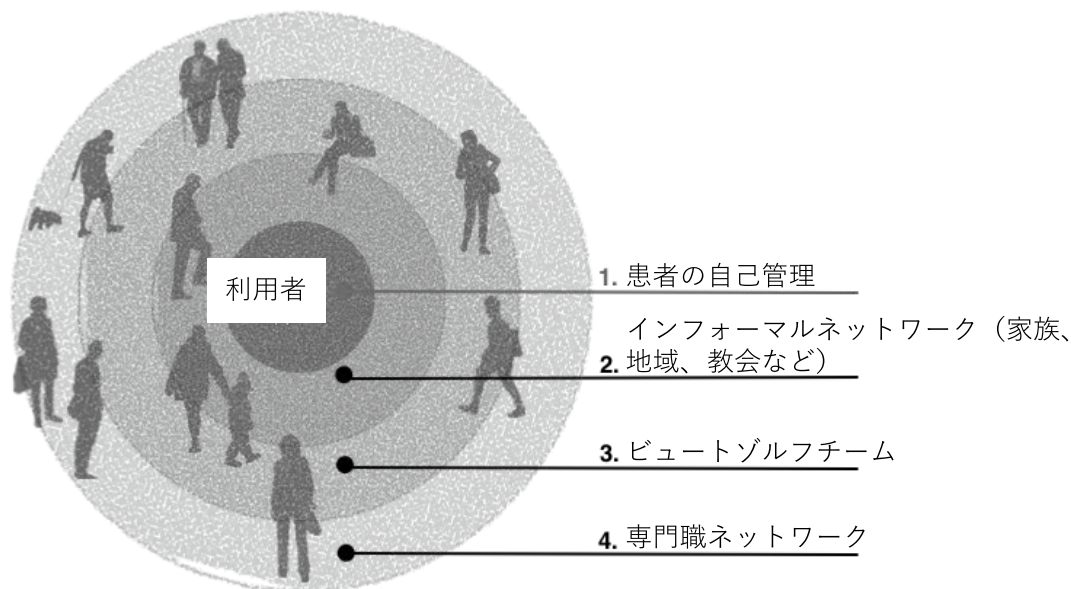
1,200人／年に上る。現在、チームで活動する看護師・看護助手合計約15,000人をコーチ21人と本部（バックオフィス）スタッフ50人が支える（デ・ブロック 2020）。

各チームが看護・介護職として、あらゆる年齢・疾患・障がいの利用者に対して、玉ねぎモデル（図2）のもとでケースマネジメント・看護・介護・予防・リハビリテーションを柔軟に組み合わせて全人的ケアを提供し、コーチはチームが自分たちで解決策を見つけられるような問いや助言を定期的にもしくは必要に応じて提供し、本部は利用料徴収・給与支払・財務報告などを行う。

Kreitzer, Monsen, Nandram and De Blok (2015), 堀田 (2016), デ・ブロック (2020) および Yoko Huijs Watanuki<sup>(8)</sup>へのインタビューに基づき、ビュートゾルフモデルの特徴を次のように整理できる。

- ①チームによる自己運営：看護師・看護助手によるチームが1チームあたり約50～60人の患者を担当し、ケア提供のために最適な意思決定（スケジュール、役割分担、成果の最適化など）を行い業務遂行する。チームに管理者がおらず、ヒエラルキーのないフラットな関係性である。緩和ケアの専門看護師などスペシャリストをチームに加えるかどうかといった人材雇用も、チームで決定する。
- ②業務の範囲：利用者ニーズに基づき、現場（在宅）で、利用者自身と看護師が合意のもとで意思決定する。ケアを細分化しすぎずに、包括的で全体的に考えて取り組む（入浴からサラダのドレッシングの変更、服薬、シンプルな食事準備<sup>(9)</sup>まで）。

図2. ビュートゾルフの玉ねぎモデル



（出所）ビュートゾルフ ホームページの図を堀田（2018）および Yoko Huijs Watanuki によるコメントを参考に加筆・修正

(8) オランダ在住の訪問看護師（以下、Watanuki）。

(9) Watanuki によれば、専門看護師として「そうしなければ食べることができないという場合において、パンにバターを塗り食べやすい大きさに切る、食事をレンジで温める程度」の支援である。

- ③関係性に基づく業務：生活環境、肉体的・精神的・社会的ニーズに関心をもって利用者に接する。1利用者当たり3~4人の看護師（利用者の介護度によって5~6人になることもある）が一貫した思いやりのある対応にあたる。少人数での訪問は利用者が不穏になることを回避でき、細分化を避けた最良の包括ケアを提供することで利用者との信頼関係を築くことができる。結果として高い満足度を生み出している。
- ④利用者のエンパワーメント：できるだけ利用者を自立状態に戻すことを重視している。利用者がセルフケアを学び、自信を持つようにサポートする。
- ⑤請求計算の簡素化：ケア内容（看護もしくは介護）や利用期間の長短にかかわらず、1時間あたり57ユーロで統一している。利用料の徴収は、利用者の加入している医療保険会社に対して本部が行う。
- ⑥財政面のサステナビリティ：2007年度より毎年売上を伸ばしており、財務上のサステナビリティを確保している。
- ⑦間接費の少なさ：管理者層を置いていないため経費削減が可能である。本部によるコントロールは必要最小限であり、管理費が少ない（8%、国平均は25%）。
- ⑧職員同志のかかわりと満足度：チーム構成は職員の心身的立場を大きく左右するものである。チームの職員同士が信頼しあい互いを補える環境があれば、職員が心身ともに健康で最善のケアが提供できる。それが必然的に職員の満足度につながっている。チームは自分たちでメンバーを採用することになっているため、好ましい環境設定のためには適切な採用手順を踏むことが必須である。基本的には現時点でチームがどのような資格とクォリティー・スキルを持つ人材を必要とするか見極め、それに見合う人材を探す。フレキシブルな人、前向きな人、ビュートゾルフの働き方に共鳴する人、協調性のある人、雰囲気にあった人、信頼できる人、利用者の自主性および自分たちの自主性を重んじられる人はいつでも好まれる。採用にあたってはチーム全員の理解が必要で、そのために数回にわけて面接を行うこともある。
- ⑨Buutzorg Web：全スタッフにiPadが支給され、利用者情報・スケジューリング・本部とのコミュニケーション・事例やイノベーション等を含む看護師の知見の共有や議論・チームごとの生産性のモニタリングや予算管理などを実施している。
- ⑩オマハシステム<sup>(10)</sup>を用いた成果測定：利用者を全人的に受けとめアセスメントを行い、介入、観察、指導、ケアマネジメントの4項目で目標設定・ケアプラン作成を行い、アウトカムをモニタリングを実施している。

これらに基づき予防効果の向上・看護期間の短縮・従業員と患者の満足度上昇などを他の在宅ケア組織の約半分のコストで実現しており、オランダ政府文書にも「ケアの量でなく成果を重視し、よりよいケアをより安く提供するビュートゾルフモデルのさらなる推進」が盛り込まれるに至った（堀田2016）。「専門性の高い地域看護師らが、あらゆるタイプの利用者にトータルケアを提供するセルフマネジメントチームのネットワーク組織」（堀

---

(10) 1970年代に米国・オマハの訪問看護協会等が中心となって開発した全人的見地からみた地域看護活動の標準分類方式で、利用者のみならず、家族やコミュニティも視野に入れた看護診断→介入分類→アウトカム評定からなる体系（堀田2016, p.52）。1997年に紹介されて以来、日本での活用は数例程度であったが、2010年以降は増えている（長江2016）。

田 2016, p47) として、看護およびそれ以外の分野の国内外組織の関心を集め、日本を含む 24 カ国に広がっている。

Kreitzer, Monsen, Nandram and De Blok (2015) は、ケアのコスト増大、成果の乏しさ、ケアへのアクセス不足（担い手不足）、情報の不透明さ、患者とケアの担い手の不満増大などがグローバル課題となっている中、新たなシステム・社会的価値を生み出したビュートゾルフを理解するための理論枠組みの 1 つとしてソーシャル・イノベーション論を提示している。ビュートゾルフモデルがオランダ国内外に広がっていることは、ビュートゾルフの生み出したソーシャル・イノベーションを模倣しようとする動きの現れと言えよう。谷本・大室・大平・土肥・古村（2013）はソーシャル・イノベーションの創出と普及に関する研究において、特定の地域で生み出されたビジネスモデルが他の地域に普及していくにあたっては、当初モデルの単純なコピーではなく、各地域のリーダー（起業家）たちによる地域に適応するような様々な工夫が求められ、新たなイノベーション（デリバティブ・イノベーション）が必要であると指摘している。オランダと日本の訪問看護現場を熟知する Watanuki も、ビュートゾルフモデルを日本にそのまま適用しようとするのではなく、日本の良さを活かしつつ現地適応させるよう考えることの重要性を強調した。従ってビュートゾルフモデルを日本モデルとしていくために、看護師の活動環境や法制度、国民性などさまざまな違いがあること（秋山・秋山 2016；西村 2014；フローレンス 2019；松田・齊堂 2016；宮崎 2014；武藤 2016）を踏まえて応用可能な要素を抽出し、検討し、試行していく必要があると考えられる。

ビュートゾルフモデルを模倣することの難しさについては、次のような指摘がある。地域ケアを担う専門職の不足はオランダと日本に共通する課題ではあるが、ワークシェアリングが普及し常勤・非常勤の区別無く同一労働同一賃金（資格・経験年数に応じる）のもと柔軟なシフト体制で働くことができるオランダと比べて、日本ではワークシェアリングが普及しておらずケアの担い手確保が難しい（秋山・秋山 2016；松田・齊堂 2016）。オランダは看護・介護職として 1 つの資格の中で連続体として存在し、患者の身体・生活介護から時には高度医療まで全てを担うことができるが、日本では看護師と介護福祉士という 2 つの国家資格に分かれている（秋山・秋山 2016）。ほとんどの看護師が病院や診療所で医師の指示のもと働く日本では、管理者のいない現場で主体的に動くことに慣れていない（宮崎 2014；武藤 2016）。そして日本では ICT により業務内容の迅速な入力やノウハウ共有を行っている事業所は極めて少ない（西村 2014；宮崎 2014）。さらには国民性として、日本の人々は家族への配慮をしばしば優先させるが、オランダの人々は自らの考えや主張をはっきり述べる傾向があり、管理者を置かずともチームメンバーが自律的に働くビュートゾルフモデルは自律的な生活を好む利用者によって補完される（西村 2014；秋山・秋山 2016）という。

こうした違いを踏まえつつ、専門職・医療職ではないものの必要性が叫ばれ再生しつつある有償ボランティア組織にビュートゾルフモデルを応用していくには、どのような要素を抽出しデリバティブ・イノベーションとしていけばよいだろうか。

赤塚（2015）は、生活支援サービスに従事するスタッフには特別な資格が求められないものの実際にサービスを提供する際には知識と経験が求められること<sup>(11)</sup>に着眼し、「生活支援は、本当は非常に高度なサービスである。生活を支援すること、それは（中略）総合

的な生活理解がなければできないからである」と指摘している(赤塚 2015, p 546)。これは西村(2014)がビュートゾルフから学ぶべき点として、生まれ育った環境・所得・教育水準などによって異なる生活習慣や価値観をもっている患者と永続的かつ全人的な関係を築くことを挙げたことと相通ずる。このほかビュートゾルフに学びいま日本で取り組むべきこととして、サービス利用者と支援者は一対一の独立した個人同士の関係を基礎として関係性を組み立てること、分業による役割分担を越えて自分でできることは可能な限り自分一人でやり遂げること、ICT化を急ぎ暗黙知や情報を共有するナレッジマネジメントを実施することが指摘されている(西村 2014; 宮崎 2014)。

ビュートゾルフの取り組みとこうした議論からは、在宅高齢者が暮らす地域において医療・介護の専門職と地域住民・ボランティアなどが協働しサービス利用者に全人的にかかわること、サービス提供を行う支援者が主体的に考えセルフマネジメントできるよう、メンバー間で情報や知見を共有し助言を得られる体制作りを進めることが日本モデル創出のための重要な要素であると考えられる。

## 5. ビュートゾルフモデルを日本の生活支援サービスに応用するための視点

ビュートゾルフのマネジメントに着目し、これを新たな組織形態と捉え「ティール組織(進化型組織)」という概念を用いて説明しようとした研究がある。ラルー(2018)は業界・事業地域・組織規模も多様な12組織<sup>(12)</sup>を選定し(ビュートゾルフを含む)、組織構造・慣行・プロセス・文化に焦点を当て、公表資料・内部文書・インタビュー・訪問による事例調査を行い、これらの共通点として次の3点を抽出した。

- ①セルフマネジメント(自主経営):大組織にあっても、階層やコンセンサスに頼ることなく、仲間との関係性の中で動くシステム。組織メンバーを信頼し、すべての情報はあらゆる人に公開される。全員が知恵を出し合い、助言プロセスによって意思決定がなされる。全員が組織のために責任をもち、フィードバックや敬意をもった指摘を通じて、誰もが互いに説明責任を問うことができる。
- ②ホールネス(全体性):合理性に基づき個人の中のある一面でもって(「仮面」を付けて)活動することが求められる従来の組織とは異なり、情緒的・直感的・精神的な部分も持ち込んで全人的に関われる・自分らしくいられる組織。
- ③存在目的:ティール組織はそれ自身の生命と方向感をもつ。組織メンバーは組織が将来どうなりたいのか、どのような目的を達成したいのかを考え理解する立場。

ティール組織で働く人々について、ラルーは次のような人間観を示している。「人生とは自分たちの本当の姿を明らかにしていく個人的、集団的な行程」であり「人生の究極の目的は成功したり愛されたりすることではなく、自分自身の本当の姿を表現し、本当に自分らしい自分になるまで生き、生まれながらもっている才能や使命感を尊重し、人類やこ

(11) (社)全国社会福祉協議会・生活支援サービスの普及促進に関する調査研究委員会(2011)「生活支援サービスが支える地域の暮らしー地域に根ざした地域包括ケアづくり」における指摘。

(12) 営利企業のみならず非営利組織も含まれる。事業分野は小売・メーカー・エネルギー・食品・教育・医療、事業地域はオランダ・ドイツ・フランス・アメリカ・グローバルと幅広い。



の世界の役に立つこと」(ラルー2018, p 76)。人生の目的を設定してどの方向に向かうべきかを決めるのではなく、人生を解放し一体どのような人生を送りたいのかという内からの声に耳を傾けるティール型の人間は、明確で崇高な目的をもった組織のみ密接な関係を築きやすいと指摘する。「収益性や成長、市場シェアよりも存在目的が組織の意思決定を導く原則になるだろう」(ラルー2018, p 87)と推測している。

桑田・田尾(1998)は、従来の組織すなわち官僚制システムは、合理的に組織を管理運営するために人間的要素を排除しようとし、すべての人員に機械の一部品であることを強要することがその本質的問題であるという。これによるモラル低下をできるだけ少なくするために参加の必要性が考えられるようになり、組織論では目標やそれに至る手段の採用について現場の意見を尊重したり、更に進んで決定自体を委ねるセルフマネジメント組織が重視されるようになったと指摘している。ラルー(2018)による「ホールネス」と「セルフマネジメント」の考え方はこうした組織論の議論を踏まえたものであるといえよう。

一方、「存在目的」については新しい考え方を提示していると考えられる。ティール組織は、多様性・平等・文化を重視しステイクホルダーニーズに応えようとするステイクホルダー・モデルを採る多元型組織から一段階進んだ組織なのだという。組織をさまざまなステイクホルダーに奉仕する共有資産としてみていない。「組織は独自の存在目的を追求する1つのエネルギーが集まる場、新たに成長する可能性、ステイクホルダーを超越する生命の1つのあり方と捉えられる。この枠組みでは、私たちはその創業者または法的なオーナーであったとしても組織を「運営」しない。組織の管理責任者として、組織が世界に貢献できるよう、その深い創造的な能力に耳を傾ける媒体なのだ」(ラルー2018, p 373)とする。組織は「2人以上の人々の、意識的に調整された活動や諸力の体系」(バーナード1968)であり「互いに意見を伝達できる人々があり、それらの人は行為を貢献しようとする意欲をもって共通目的の達成をめざすときに成立する」(桑田・田尾1998)とする組織論の考え方と、組織それ自体がもつ存在目的のもとに自分らしく全人的に関わりたい人々が集うとするラルー(2018)の考え方は大きく異なる。

ティール組織についてはまだ議論がはじまったばかりであり、理論化されるにはこれから検討を重ねる必要があるが、重要な問題提起であると考えられる。そこで生活支援サービスを提供する日本の有償ボランティア組織のマネジメントにビュートゾルフモデルを応用し新たなマネジメントモデルを創出していくために、「存在目的」「ホールネス」「セルフマネジメント」の3つの視点から各ボランティアがセルフマネジメントできるようメンバー間で情報や知見を共有し助言を得られる体制・組織作りを進めること、医療・介護の専門職との協働のもとサービス利用者にかかわることについて検討していきたい。

## 6. 問いの設定と今後の研究の方向性

上記を踏まえて、ここでは「存在目的」「ホールネス」「セルフマネジメント」の3つの視点から、生活支援サービスを提供する日本の有償ボランティア組織のマネジメントを実践的に検討していく。

- ・存在目的：生活支援サービスを提供する組織はいずれも「よい支援」を実施しようとする。よい支援を定義することは極めて難しい(鏡2017)ものの、齊藤(2019)では

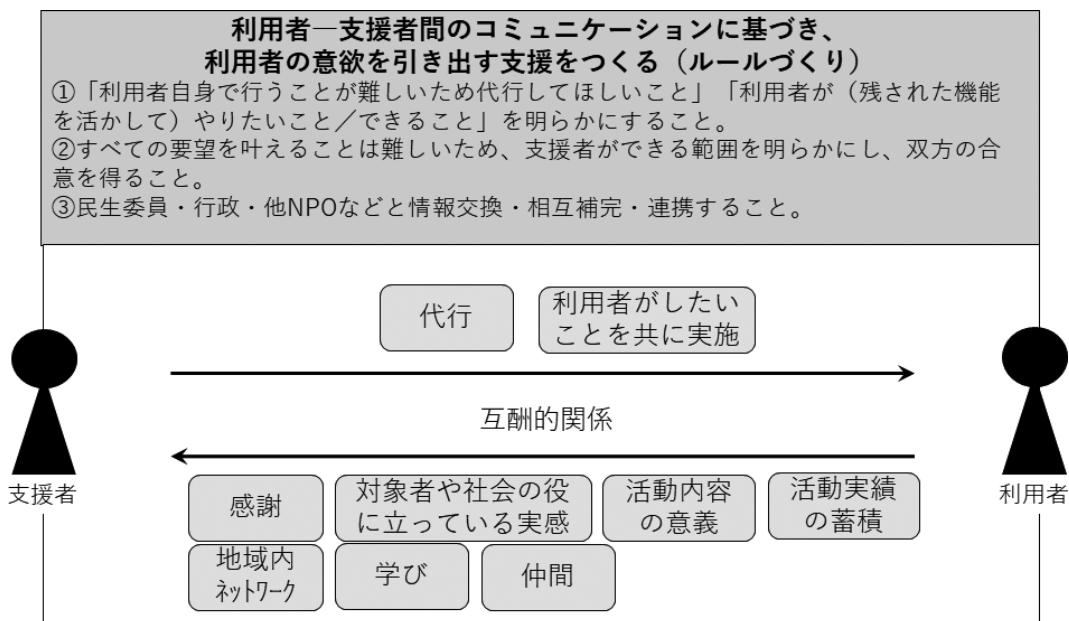
有償ボランティア組織メンバーへのインタビュー調査のもと、望ましい生活支援サービスの考え方を導き出した(図3)。これをもとに、よい支援とは「サービス利用者—支援者間のコミュニケーションに基づき、利用者の意欲を引き出す支援」とする。

- ・ホールネス：労働ではなく有償ボランティアであれば、活動内容につきボランティアは諾否の自由を有し、活動遂行違反に対する手当減額などの制裁はない。利用者のニーズ・依頼内容を踏まえて、各自が担える活動・担いたい活動を自発的に申し出ることによって活動に従事することになるため、自分らしく、全人的に関わることができる環境にある。
- ・セルフマネジメント：よい支援の提供を存在目的とする組織に全人的にかかわろうとする人々が集い、小さなグループ(10人程度)単位で、情報公開と全員が出し合う知恵・助言に基づき意思決定を行う。

これら「存在目的」「ホールネス」「セルフマネジメント」のうち、セルフマネジメントが実践的課題を多く抱えていると考えられる。有償ボランティア組織において、管理者機能を担う存在がなくても、情報公開と全員が出し合う知恵・助言に基づきボランティア各自が利用者の生活環境、肉体的・精神的・社会的ニーズに関心をもって意思決定を行っていくといっても、具体的にどのような手順やルール、制度のものであればそれが可能となるのか、詳細な検討を必要とする。

桑田・田尾(1998)は意思決定を「何が問題であるかを認識して、それを解決するために必要な情報を集約し、その中で最善の選択肢を選んで行動を起こす過程」(桑田・田尾1998, p 169)と説明する。それでは、そのような意思決定を各自が行うためにはどのよう

図3. 望ましい生活支援サービスの考え方



(出所) 齊藤 (2019 p. 12) を一部修正

な情報がどのように公開・共有されるとよいのだろうか。そして全員が知恵・助言を出し合うコミュニケーション制度づくりにおいては、どのような場・頻度・手段が適切であろうか。これら2点を今後の研究にあたっての問いとしたい。

- RQ1：生活支援サービスを提供する有償ボランティア組織において、意思決定に必要な公開・共有されるべき情報とは何か？（オンライン・対面の両方を想定する）
- RQ2：知恵・助言を出し合うコミュニケーション制度とはどのようなものか？（場・頻度・手段など）

RQ1については、ビュートゾルフの取り組みから仮説として次のようなものが挙げられる（堀田2016；武藤2016）。「業務管理に関する情報」として、各ボランティアの活動日時や場所・支援提供時間・メンバー全体のシフト・全利用者数・全利用者の属性（病状・入退院情報・家族情報など）・利用者1人あたりの平均支援者数・総活動時間中の支援提供時間の割合。「組織に関する情報」として、組織理念・財務状況・財源・他の支援者による知見（成功事例・失敗事例）。「自らの生産性」として、自己の目標と計画・支援提供状況とその特徴・利用者満足度・利用者満足度の全ボランティア平均・相互評価結果など（これらはグラフや図などで分かりやすく示されること）。「自ら目標や手段を設定する自由を与えられた人々は内発的に動機づけられる。彼らは問題解決過程に積極的にコミットし、多様で創造的な解決案を作り出せるようリッチな情報にコミットする傾向がある。彼らが積極的に行動する際、新しい現実を創出し、新しい秩序・ものの見方を自ら生み出す可能性が高くなる。」（桑田・田尾1998, p 324）この指摘を考慮に入れつつ、仮説として示した情報にはサービス利用者・支援者の個人情報も多く含むため、公開・共有されるべき情報として必要・適切なものを精査・加味していく必要がある。

RQ2については、次の指摘を念頭に入れて、慎重に検討し構築する必要がある。「情報の伝達は、即権威のシステムの成り立ちと対応関係にある。その設計は組織デザインそのものである」（桑田・田尾1998, 169）こと、「権威とは公式組織における伝達（命令）の性格であって、それによって、組織の貢献者ないし「構成員」が、伝達を自己の貢献する行為を支配するものとして、すなわち、組織に関してその人がなすこと、あるいはなすべからざることを支配し、あるいは決定するものとして、受容する」（バーナード1968, p 163）こと。この指摘とビュートゾルフの取り組みから仮説として設定しうるのは、管理者機能を担う存在がなくても、ボランティアメンバーが伝達としての助言（命令や指示ではなく）を受け入れ、自らの意思決定として行動に移していくコミュニケーション・ルールであろう。具体的には2週間に1回2時間程度のチームメンバー全員参加のもと行われる定例ミーティング、サービス経験や医療・介護の専門知識をより豊富に有する外部協働組織によるコーチングといったものが挙げられる。誰もが発言できフィードバックを受けられるオープンな機会を設計し制度化することが必要である<sup>(13)</sup>。

今後これらの問いを携えて、生活支援サービスを提供する有償ボランティア組織とともに、必要とされ再生しつつありながらも住民の主体的参加とセルフマネジメントが不十分

な現状を改善するべく、アクションリサーチを行う。アクションリサーチは、コミュニティの人々の Wellbeing の向上や問題・状況改善を目的として、リサーチの全てのプロセスにおいて、課題や問題の影響を受けるコミュニティメンバーと研究者の間の対等な協働によって生み出された知識を社会変革のためのアクションや能力向上に活用していくアプローチである (武田 2015)。単に問題を理解するだけではなく、関心のある個人またはグループによる協働によって解決法を生み出していく。研究者とステイクホルダーが一緒に取り組むべき問題を決定し、その問題に関する適切な情報を収集し、アクションを起こし、リサーチの様々な手法を用いてそれを測定し、結果を解釈する。これを循環的に繰り返すことが重要である。

従ってまずはインタビュー調査により上記の問いの検討・再設定から着手し、研究の枠組みや手立てを慎重に検討していきたい。

### 謝辞

本稿は、共同研究者 清水さえ子氏 (一般社団法人セーフティネット代表、埼玉県上尾市にて在宅高齢者向けに生活支援サービスを提供する有償ボランティア組織) による、オランダの高齢者施設 Zinzia Oranje Nassau's Oord でのボランティア活動および Yoko Huijs Watanuki 氏 (オランダ在住の訪問看護師) との情報交換・インタビューから多くの示唆を得て執筆することができた。

Yoko Huijs Watanuki 氏からは、新型コロナウイルス感染症の影響により多忙を極めておられたさなかにもかかわらず、本稿への大変丁寧なコメントを頂いた。ここに厚く御礼申し上げたい。

### 〔Yoko Huijs Watanuki 氏との情報交換・インタビュー〕

日時	インタビュアー	場所
2019年7月3日～7月25日 滞在期間中、随時		Yoko Huijs Watanuki 氏 自宅別棟
2019年11月24日 13:00～17:00	清水さえ子氏 (一般社団法人セーフティ ネット代表)	グランフロント大阪北館7階ナレッジサロン 「地域医療いきいき情報懇談会」
2019年11月25日 13:30～16:00		マンションソフィア上尾B棟1階集会室 「情報交換会：地域で安心して暮らすためのより よい地域連携について」

### 〔参考文献〕

- ・ Kreitzer, M. J., Monsen, K. A., Nandram, S., & De Blok, J. (2015) “Buurtzorg Nederland:

(13) Yoko Huijs Watanuki 氏からも「遠慮せずに言いたいことが言えること」の重要性が指摘された。

- A global model of social innovation, change, and whole-systems healing.” *Global Advances in Health and Medicine*, Vol. 4, No. 1, pp. 40-44.
- ・赤塚朋子 (2015) 「今、なぜ、生活支援職が必要か」『日本家政学会誌』Vol. 66, No. 10, pp. 541-547
  - ・秋山直美・秋山智弥 (2016) 「超高齢社会に対応した地域ケアシステムの構築を目指して—オランダ在宅ケア組織ビュートゾルフ財団からの学び」『佛教大学保健医療技術学部論集』第10号, pp. 105-116
  - ・小野晶子 (2005) 「有償ボランティアという働き方:その考え方と実態」『労働政策レポート』Volume 3, 労働政策研究・研修機構
  - ・小野晶子 (2007) 「「有償ボランティア」は労働者か?—活動実態と意識の分析から (2006年労働政策研究会議報告 賃金制度の見直しと賃金政策)」『日本労働研究雑誌』No. 560 特別号, pp. 77-88.
  - ・鏡論編著 (2017) 『介護保険制度の強さと脆さ:2018年改正と問題点』公人の友社
  - ・桑田耕太郎・田尾雅夫 (1998) 『組織論』有斐閣
  - ・齊藤紀子 (2019) 「在宅高齢者を対象とした生活支援サービスの担い手のキャリアブック構築—担い手のモチベーションとサービス品質への影響の検討—」『千葉商大論叢』, 第56巻, 第3号, pp. 185-200
  - ・さわやか福祉財団 (2019a) 『いわゆる有償ボランティアのボランティア性』さわやか福祉財団
  - ・さわやか福祉財団 (2019b) 『いきがい・助け合いサミット in 大阪 助け合い大全'19 提言編』さわやか福祉財団
  - ・武田丈 (2015) 『参加型アクションリサーチ (CBPR) の理論と実践』世界思想社
  - ・谷本寛治, 大室悦賀, 大平修司, 土肥将敦, 古村公久 (2013) 『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』NTT出版
  - ・長江弘子 (2016) 「訪問看護実践と成果のつながりを可視化するために—日本語版オマハシステムの開発に向けて」『訪問看護と介護』Vol. 21, No. 4, pp. 312-313
  - ・西村周三 (2014) 「ビュートゾルフは日本の医療/介護の「文化」を変えるか—制度の違いを乗り越えて今こそ学ぶべきこと」『訪問看護と介護』Vol. 19, No. 6, pp. 449-453
  - ・橋本理 (2018) 「社会的企業のマネジメントの困難と可能性」『経営学論集 第88集 公共性と効率性のマネジメント—これからの経営学—』pp. 43-51. 日本経営学会
  - ・フレデリック・ラルー著, 鈴木立哉訳 (2018) 『ティール組織: マネジメントの常識を覆す次世代型組織の出現』英治出版
  - ・堀田聡子 (2016) 「オランダにおけるビュートゾルフの事例」『地域包括ケアシステム構築に向けた効果的・効率的なサービス提供のあり方に関する調査研究事業 報告書』明治安田生活福祉研究所, pp 46-52
  - ・堀田聡子 (2018) 「演題2: 人間的で持続可能なケアと地域づくりに向けた「移行」の加速: 地域包括ケアステーション実証開発プロジェクトを手がかりに」『国際保健医療』, Vol. 33, No.2, pp. 125-128.
  - ・森川美絵 (2019) 「地域包括ケアシステムにおける住民主体・互助としての生活支援—政策理念と基盤整備の現実」『福祉社会学研究』16巻, pp. 99-116.

- ・ チェスター・I・バーナード著, 山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳 (1968) 『新訳 経営者の役割』ダイヤモンド社

[参考資料]

- ・ Buurtzorg ホームページ <https://www.buurtzorg.com/>
- ・ 厚生労働省ホームページ <https://www.mhlw.go.jp/index.html>
- ・ タイス・デ・ブロック「テール組織探求シリーズ Vol. 3 : 組織の現実はどう向き合うか」(2020年3月14日開催) 講演資料
- ・ 特定非営利活動法人フローレンス (2019) 「看護師が経営も採用も人事もやる「セルフマネジメント」, その実態を聞いてきた—オランダ視察レポート5 ビュートゾルフ」<https://florence.or.jp/news/2019/04/post31322/>(2020年3月22日確認)
- ・ 松田昌美・齊堂美由紀 (2016) 「在宅看護・介護組織ビュートゾルフ」全国国民健康保険診療施設協議会『オランダ保険・医療・介護・福祉視察研修報告書』[https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/contribution/2016/kokushinkyoi1611-care\\_01.html](https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/contribution/2016/kokushinkyoi1611-care_01.html) (2020年3月22日確認)
- ・ 武藤正樹 (2016) 「未来志向の訪問看護～オランダの訪問看護～ビュートゾルフ～」<http://cares-center.co.jp/column/>(2020年3月29日確認)

(2020.5.3 受稿, 2020.7.6 受理)

〔抄 録〕

在宅高齢者向け生活支援サービスを提供する有償ボランティア組織が人財面・財政面において持続可能性をもって活動するためのマネジメントとはどのようなものか明らかにすることを旨としてアクションリサーチを行うにあたり、本稿では論点整理を行い、問いを立てた。

我が国において生活支援サービスを提供する有償ボランティアは、労働との区別に曖昧さを孕みながら1980年代より台頭・拡大し、2000年の介護保険制度実施以降は沈静化したものの、いままた再生しつつある。2015年の新しい介護予防・日常生活支援総合事業導入以来、行政によるボランティアへの期待と活用の意図は高まっているが、住民の主体的参加とマネジメントは未だ不十分である。

一方で、オランダの在宅ケア非営利組織「ビュートゾルフ」はケアのコストを低減しつつ利用者と支援者双方の満足度を高める新たなマネジメントモデルを生み出した。これを日本の生活支援サービスを提供する有償ボランティア組織に応用していくため、「ティール（進化型）組織」に関する議論と組織論を拠り所として2つの問いを立てた。今後、有償ボランティア組織とともに問いの再設定から着手し、アクションリサーチを進めていきたい。