

イギリスにおける高齢者等に対する配食サービス (meals on wheels) に関する調査報告

新潟大学大学院実務法学研究科教授 馬場 健

はじめに

本報告は、2012年2月に、Elmbridge Council、London Borough of Sutton および London Borough of Southwark で行ったインタビューを元に、イギリスにおける高齢者に対する配食サービスをめぐる提供主体とボランティア等との関係についてまとめたものである。

そもそも、当該サービスは、第2次世界大戦のロンドン大空襲期 (the Blitz) に、ボランティア団体の手によって始められたものである。当時、ドイツ軍の大規模な空襲によって家を失った人びとは、当然のことながら食事を作る設備もともに失っており、このような人びとに対して、民間防衛に関する婦人ボランティア協会 (Women's Volunteer Service for Civil Defence) が配食サービスを展開したのがその起源とされる。また、meals on wheels という用語は、当該ボランティアが、兵士に対して提供していた給食サービスに由来している。

戦後、この配食サービスは、高齢者等に対して全国のボランティア組織によって継続して提供される一方で、福祉国家の実現が保守、労働両党のコンセンサスとなったことに伴って成立した1948年の国民扶助法 (National Assistance Act 1948) により、広域自治体 (County Council) 等がその提供を担うこととなった¹。ただし、配食それ自体は、必ずしも広域自治体が直接実施する場合ばかりではなく、基礎自治体 (District Council) と契約を結び、当該契約に基づいて基礎自治体が直接提供する場合、広域自治体が民間事業者に委託する場合、さらに当該契約によって提供義務を負うことになった基礎自治体が民間事業者に委託する場合など様々であった。その一方で、受給者の認定は、広域自治体ないし契約によって提供義務を負った基礎自治体が行うこととなる。このように、当該サービスをめぐっては、後に整理するように配食サービスの提供決定とその実施との間に多様な形態が見られる。

第1章 高齢者に対する配食サービスの概要

第1節 サービスの提供責任者

前述のとおり、高齢者に対する配食サービス提供の第一義的責任主体は、整理すると以

¹本法律では、ボランティア団体に対して広域自治体が資金援助をできると規定される (Section 31) と同時に、福祉を必要とする国民、本稿の文脈でいえば、高齢者に対して必要なサービス提供をする権限を広域自治体に与えており (Section 29)、これに基づいて広域自治体は、配食サービス事業を展開していた。

下の通りである。まず、基本的には広域自治体である **County Council** がその責任を負う。次いで、広域自治体の機能と基礎自治体の機能の双方を担う **Unitary Council**（1層制の地域）においては、**Unitary Council** がその提供責任を負う。第3に、1986年の大都市制度改革により、基礎自治体と広域的協議会に再編されたロンドンおよび大都市圏では、**Unitary Council**と同様に **London Borough Council**（ロンドン）、**Metropolitan District Council**（旧大都市圏の基礎自治体）がその提供責任を負い、ロンドンに広域自治体である **Greater London Authority** が設置された2000年以降も、従前通りこれらが責任を負う。また、2層制の地域においては、**County Council** が基礎自治体である **District Council** と契約（**Contract**）を結んで当該サービス提供を委託する場合もある。この場合、責任主体は **District Council** となる。今回取り上げる基礎自治体である **Elmbridge** は、広域自治体である **Surry** から委託を受けてサービス提供を行っている。

ただし、この責任には、当該責任主体が高齢者に対する配食サービスを提供しないという決定権も含まれる。その意味で、当該サービスは自治体の義務ということとはできない。もし、自治体がサービス提供を行わないと決定し、配食サービスが必要とされる事態が生じた場合には、別途国が **NHS** 等のシステムを用いて配食サービスを展開すると共に、民間のボランティア団体がそのサービスの代替を担うことが期待される。したがって、特に2層制の地域では、**County Council** がサービスを提供しないと決定した場合、その全域で提供されない。**District Council** がこの **County Council** の決定に反して独自にサービスを提供することはできない。

また、上述の行政による高齢者に対する配食サービスの他に、婦人ボランティアサービス（**Women's Voluntary Service**、前述の **Women's Volunteer Service for Civil Defence** が改称して設立）²や慈善団体が提供する高齢者に対する配食サービスや、民間事業者が相当額の料金を徴収して提供する配食サービスも存在するが、本稿では取り扱わない。

第2節 配食サービス受給者決定のプロセス（**Hertfordshire County Council**³の例を参考として）

当該サービスは、その提供を求めるものすべてに対してその求めに応じて一律に提供されるものではない。したがって、この決定は行政処分的一种と見てよいと思われる⁴。そこで、具体的な受給者決定プロセスを **Hertfordshire County Council** の例を参考に概観すると以下のとおりとなる。

①受給希望の申請

受給希望者は、自治体の窓口（例えば、**Adult Care Service Division**）に対して、サービス受給希望の申請を直接行う。この場合、直接希望者が窓口に来ることができない場合には、多くの自治体で電話受付で対応している。ただし、自治体によっては、かかり

² HP: <http://www.wrvs.org.uk>

³ <http://www.hertsdirect.org/your-community/comvol/old2y/mealhome/>（最終閲覧日:2012年12月1日）

⁴ この点については、行政法の専門ではないので深くは立ち入らない。

つけ医（GP）やケースワーカーを通じての申請しか受け付けられない場合もある。

②職員の訪問

受給申請を受けた自治体は、受給資格の有無を決定するために担当職員を申請者の下に派遣し、下記の基準（Criteria for referral）に基づいて、審査を行う。この審査項目 a、b、c のいずれかを満たした場合、申請者は受給資格を得ることができる。ただし、この基準それ自体は、Hertfordshire County Council におけるものであり、他の自治体では、異なる基準を利用している。しかし、その基準内容に大きな差異はなく、親族等がなく自身で食事を用意できないことを証明する点で共通している。

a.以下の理由により、新鮮な食材もしくは冷蔵、冷凍の食材を用いて食事を作ったり用意したりすることが困難である。

病弱、意識混乱、外出困難

精神的ないし身体的障害

食事の準備によって危険がもたらされる状況

b.パートナー、親戚、友人、ランチクラブなどの他のいかなる資源を用いても定期的に食材の買い出しを行ったり、食事を手に入れることができない

c.以下の理由で一時的な支援ないしサービスを必要としている。

介護者が病氣ないし休暇中

介護者が死別、病氣ないし直近に病院から退院したばかりである。

③配食サービスの決定

②の訪問調査の結果に基づいて、担当職員から構成されるチームが当該申請者に対しては配食サービスを提供するか否かを決定する。配食サービスの提供が決定された申請者は、自治体との間で当該配食サービス提供に関する合意書（Agreement）を取り交わす。ただし、当該サービスの提供手法については、自治体によって様々であり、食事それ自体を提供する場合、給食バウチャーを交付して、民間事業者から申請者がこのバウチャーを用いて直接食事を購入する場合、自治体が現金給付（自己負担分を除く）を行ってそれを下に民間事業者から食事を購入する場合などであるが、いずれも自己負担は生じる。いくつかの自治体を確認したところ、1食あたり概ね4ポンド程度の自己負担額が設定されている。今回インタビューを行った自治体は、いずれもサービス受給者に対して食事それ自体を提供している。

④提供される食事

サービス受給者に対して提供される食事は、冷凍食品ないしは温かい食事のいずれかであるが、受給者の数が多い場合、民間事業者が提供する場合ないしはこの両者の場合に、冷凍食品となることが多いようである。特に、配食サービス専門民間事業者が提供する場合には、経営の効率性と食品の安全性の点から冷凍食品となるケースが大半である⁵。

⁵ 当該事業者の最大手として、Apetito がある。この事業者は、今回インタビューの自治体の2つを含め、数十か所の自治体に冷凍食品の食事を提供している。url: <http://www.apetito.co.uk>

⑤配食サービスの開始

自治体と受給者との間で合意書が交わされると、配食サービスが開始される。

⑥配食サービスにおける直接、間接提供の整理

先に述べたとおり、配食サービスには大別して a.自治体が直接その提供を行う場合と、b.民間事業者が提供する場合の 2 種類がある。ただし、この 2 種類も子細に見ると、特に a.については以下のように区分される。具体的には、当該サービスは、調理段階と配達段階の 2 段階から成立しており、その 2 段階の各々をいくつかの主体が担う体制が採られることが考えられる。

すなわち、調理段階を自治体が直営で行うかもしくは民間事業者に委託するか、配達段階を直営で行うかもしくは民間事業者に委託するかの組み合わせであり、さらに、配達段階では、ボランティアに委託するという選択肢も存在する。これを整理すると下記の表となる。この組み合わせのうち、調理、配達共に直営で行っている自治体は、かつては存在していた（多くの自治体がこの形態）ものの、今回の調査によれば、現在ではこの形態を採用している自治体は存在していないようである。また、調理を自治体が直営で行い、配達を委託するという形態も想定できるが、この方法を採用する自治体を確認することはできなかった。

表 1 調理、配達主体の整理

| 調理 | 配達 | 自治体名 |
|------|--------|-----------|
| 直営 | 直営 | 現在、存在しない |
| 直営 | ボランティア | Elmbridge |
| 民間委託 | ボランティア | Sutton |
| 民間委託 | 民間委託 | Southwark |

このうち、調理を民間委託している形態ではほとんどの場合、Apetito などが製造する冷凍食品が利用される。

⑦各主体の法的責任の切り分けについて

配食サービスを提供する場合に問題となりうる点は、食中毒等と遅配等配達の不全であり、前者については、不適切な調理過程に起因する場合と不適切な配達方法（温度管理、配達時間など）に起因する場合、さらに受給者が配達された食事を不適切に取り扱った場合とに分けられる一方、後者について調理の遅れ等による場合と配達の遅れ等による場合とに区分される。

まず、食中毒の問題については、調理、配達の各段階を担当する主体に当然のことながら一義的な責任があることが判明した。具体的には、調理段階に何らかの問題があり食中毒等が発生した場合には、調理が自治体直営により行われた場合には自治体の、民間事業者が行った場合には民間事業者の責任となる。また、配達段階で何らかの問題があり食中毒等が発生した場合には、配達がボランティアにより行われた場合にはボランティアの、民間事業者による場合には民間事業者の責任となる。そして、この両者のいずれに問題が

あったのか判然としない場合には裁判によって争われることになるが、そのような事態は今までのところ発生していないとのことであった⁶。さらに、配達後に何らかの問題があった場合には受給者自身の責任となる。これらは、すべて契約書（自治体と民間事業者間）ないし合意書（自治体とボランティア間、自治体と受給者間）に記載されている。

ここで注目すべきは、自治体が委託元になり直接サービス提供は民間事業者やボランティアが実施して何らかの問題が発生した場合、これら契約に基づいて民間事業者やボランティアが 100%責任を負うという点である。これは、必要経費以外の報酬を受けていないボランティアであっても例外ではない。また、日本で民間委託による給食センターから食中毒が発生した場合、その調理を行った民間事業者ばかりではなく、委託元の自治体の責任が問われる場合があるのとは趣を異にする。

第 2 章 事例

本章では、今回現地調査を行った 3 自治体の配食サービスの概要について、特に Elmbridge を中心に紹介する。その理由としては、配食サービスに関する制度が他の 3 自治体と比べて整備されている点、またボランティアとの関係が密接であり、現在日本の自治体が行おうとしているボランティア等との協働という政策に示唆的である点があるからである。

第 1 節 Elmbridge における高齢者に対する配食サービス

1 Elmbridge の概略⁷

Elmbridge は、ロンドンの西側、Surrey County Council に位置し、人口は 130,900 人、面積は、9,634ha（首都圏で比較すると、厚木市より若干広い）の基礎自治体である。全人口の 8.1%に当たる 6,697 人が何らかの問題（特に健康上の問題）から日常生活に支障を来している。このうち、8.1%が 65 歳から 74 歳、5.6%が 75 歳から 84 歳、1.8%が 85 歳から 89 歳、1%が 90 歳以上であり、これらの人々が配食サービスに対する潜在的受給者である。また、中央政府が定めた荒廃（貧困）地域に関する指標に基づくと、Elmbridge は Surrey の中で、11 基礎自治体中 7 番目に荒廃した地域であり、全国的に見ると 341 番目に当たる。

2 Elmbridge における高齢者に対する配食サービスの状況

(1) 高齢者サービスの全体像

Elmbridge がまとめた『エルムブリッジ・高齢者戦略 2008-2011』によれば⁸、高齢者の増加と比較して、ケア・ホーム等施設介護の不足は深刻化しつつあり、高齢者ができる限り長く自宅で生活できる体制の整備が急務とされている。この在宅ケアへの重点の移行は、

⁶ Sutton に対するインタビューによる。

⁷ Elmbridge District Council、Population&Demographics 参照。（url: <http://www.elmbridge.gov.uk/planning/policy/populationDemographics.htm>、最終閲覧日:2012 年 12 月 1 日）

⁸ cf., *Elmbridge Older People's Strategy 2008-2011*.

中央政府および **Surrey County Council** の意向でもあり、そこには高齢者の増加に伴う福祉財政の逼迫に対応して、可能な限りその財政的負担を軽減する意図があるとする。

この方針に対応して、**Elmbridge** では、高齢者宅に緊急時に病院等と即座に連絡を取ることができるブザーを配置したり (**Elmbridge Community Alarms Service**)、ボランティアを活用して自家用車を運転することができないもしくは自家用車を持たない高齢者の買い物に同行するサービスを行ったりしている。さらに、コミュニティ・ケアの担い手として退職後自らがコミュニティ・ケアを必要とするまでの間の若年高齢者を積極的にボランティアに取り込む取り組みも進めるとしている。ただし、今回の報告ではこれらのサービスや政策については深くは立ち入らない。この高齢者の自立を促すコミュニティ・ケアの一環として、高齢者に対する配食サービスである **Meals on Wheels** も位置づけられている。

(2) 高齢者に対する配食サービスの概要⁹

Elmbridge では、配食サービスの目的を、「確実に高齢者および障がいを持つ人々に食事を提供すること」と位置づけており、このサービスが前述の自宅で生活を続ける助けとなるものであると考えている¹⁰。そして、この目的を実現するための方策として以下の 8 つの項目を挙げている。すなわち、

- 健康および社会福祉サービスと連携して当該サービスをコミュニティ・サポートケアの一環とすること
- 当該サービスの審査（何が適切であるか）について明確で簡易であること
- 顧客とその親族のケアが継続的に図られるように処置すること
- 当該サービスが継続できるコスト管理を行い、当該サービスのコストを監視し、近隣自治体比較できるようにすること
- 年次調査を通じて当該サービスのすべての側面に対して顧客が意見を述べる機会を提供し、かつその意見に対応すると共に当該サービス提供の改善をおこなうこと
- 情報保護法制を遵守し、顧客の有する情報の秘匿性を尊重すること
- 当該サービスに関する良質な情報が入手できるようにすること
- 諸水準に適合しているかどうか業務実績を不断かつ適切に監視するようにすること

このような基準に基づいて **Elmbridge** では、実際には週約 1,200 食を高齢者および身体障がい者に対して提供しており、食事を自ら調理できない程度に応じて週 5 回ないし週 7 回の配食を行っている。このため、配食を受けている高齢者等の人数は、約 100 名程度である。この数は必ずしも一定していないものの、100 名を下回ることはないとのことであった。

Elmbridge では、2009 年 10 月 1 日から冷凍食品の提供を行っておらず、直営の給食センターが当該 1,200 食を調理し、暖かいまま各受給者に提供している。また、配食につい

⁹ 特に断りのない場合は、この部分の内容は 2012 年 2 月 **Elmbridge Borough Council** の **Centre Service Manager** である **Kim Chadwick** 女史に筆者が行ったインタビューおよびその場で提供された資料による。資料のタイトル等が明らかな場合には別途記載する。

¹⁰ cf., **Elmbridge Borough Council**, *Community Support Services The Aims and Objectives and Service Standards of Meal Services*, 2011.

ては、自治体内 7 か所に設置されたボランティア統括機関であるコミュニティ・センター (Centres for the Community) に配達を専らの業務として登録したボランティアがその業務を Elmbridge から委託されている。このボランティアは無償であるものの、配達に必要なガソリン代 (45p/mile) が支払われる。さらに、このボランティアの職務は、食事の配達のみならず、「当該サービスは、一日のうちで唯一受給者が外界と接触する機会を提供するものである」として、受給者との対話および安否確認もその職務内容に含めている¹¹。

一食の費用は、それぞれメインとプディング (デザートを含む) で 3.25 ポンド、メインのみで 2.95 ポンド、夕食 2.50 ポンドである。

このような配食サービスを受けるためには、受給者は自らがサービス申請をすることはできず、かかりつけ医 (GP)、健康管理士 (Health Visitors)、看護師 (District Nurses)、コミュニティ・心理看護師 (Community Psychiatric Nurses)、病院職員、社会ケアチーム、サービス体制マネージャー (Scheme Managers)、ないしセンター・マネージャーを通じて申請することとなる。申請書に基づいて、当該申請者についての調査が行われ、その結果に基づいてサービス提供が開始されることとなる (資料 1 参照)。

(3) 受給者の責任 (自治体との合意)

当該サービスの提供を受けるに当たって、受給者は自治体との間で合意書を取り交わさなければならない。その内容は以下の 9 項目から構成されている¹²。

- I. 私は、サービスが提供される日の午前 11 時 30 分から午後 2 時までの間、食事を受け取る準備をしています。
- II. 私は、私の最近親者および家の鍵の所有者に関する情報を提供することに同意します。
- III. 私は、このサービスによって配達されたすべての食事を配達後 24 時間以内に食べなければならないと了解しています。
- IV. もし、私が上記の配達時間に不在にする場合には、センターもしくはコミュニティ・サポート・サービスに連絡して、10 時 30 分より前にその日の配達をキャンセルします。
- V. 私が不在で、配達に関して特定の指示を行わなかったことにより、配達者が食事を配達できなかった場合
 - (ア) 私は、その食事に対する支払いを行う責任を負います。
 - (イ) 私は、コミュニティ・サポート・サービスが家の鍵の所有者や最近親者に対して、私の居所を確認するために連絡を取ることを了解します。
 - (ウ) もし、私の居所が確認できない場合に、コミュニティ・サポート・サービスが、警察に通報し、警察が私の身の安全について疑念を持った場合

¹¹ Elmbridge Borough Council、コミュニティ・サポートサービス、ボランティアに関するページより引用。(url: <http://www.elmbridge.gov.uk/css/volunteer/default.htm>、最終閲覧日 2012 年 12 月 1 日)

¹² Community Service of Elmbridge Borough Council, *Community Support Services Meals on Wheels Agreement to Receive Service*, June 2011.

に家屋 (property) に強制的に入ることを了解します。

(エ) 私は、コミュニティ・サポート・サービスが警察に対して何らかの支払いをしなければならなくなった場合、その額を補償することに同意します。また、警察が強制的に私の家屋に侵入したことによる損害についていかなる申し立ても行わないことに同意します。

VI. 私は、1 日前に、センターないし事務所のいずれかに対して通知することでいつでも配食サービスを停止することができます。

VII. 私は、家屋に入るための鍵の保管ケース (key safe) を取り付けた場合、食事の配達人にその保管ケースを使用する権限を与えます。

VIII. もし、週末に食事をキャンセルする必要が生じた場合、私は、当日の午前 10 時 30 分以前に電話で連絡します。

IX. 私は、以下の方法のいずれかで食事の代金を払うことに合意します。

(ア) 1 週ごと・これは配達者に手渡します。

(イ) 1 か月ごと・この場合は、Elmbridge Borough Council から請求書を受け取り、私自身ないし私の代理人 (account payer) が支払います。

そして、この書類に本人の署名ないし代理人の署名がなされることとなる。

この内容からも、受給者の食中毒等の発生を抑制するため、また食中毒等が発生した場合にその責任を明確化するため、配達後から食事を採るまでの時間が規定されていることが看取できる。また、自治体および直接には配達を行うボランティアが受給者の私的領域 (情報、および物理的領域、具体的には家屋) に深く入り込んで、本人の安否確認を行うことを受給者に認めさせることによって、受給者の安否確認を積極的に実施する体制となっていることが分かる。これは、ボランティアとはいうものの、日本に当てはめれば、行政職員が行うような業務をボランティアに委託しているといえることができるし、逆にいえば、ボランティアに対して行政職員と同等の信頼を置いているといえよう。このような体制を採用できる背景には、ボランティアの選抜、任用制度の違いがあると指摘できる。そこで、次にボランティアの選抜、任用について見ることにする。

(4) ボランティアの選抜、任用制度

Elmbridge Borough Council では、ボランティアの選抜、任用に当たって、ボランティア希望者に、①申請書 (資料 2)¹³、②推薦者同意書 (資料 3)¹⁴、③犯罪記録宣誓書 (資料 4)¹⁵の 3 種類の書類の提出を義務づけている。①に関しては、一般にどのような職に就く場合でも必要となるものであり、②については場合によるが推薦状を提出することと同様と見ることができる。ただし、1 名ではなく、2 名の推薦者が必要とされている。

これに対して、③は日本の履歴書の賞罰のうちの罰に当たるものであるが、日本の場合

¹³ Community Service of Elmbridge Borough Council, *Community Support Services Volunteer Application Form*, April 2009.

¹⁴ Community Service of Elmbridge Borough Council, *Volunteer Reference Consent Form*, April 2009.

¹⁵ Community Service of Elmbridge Borough Council, *Community Support Services Volunteers Criminal Record Declaration*.

は自己申告によることが一般的であるのに対して、Elmbridge では、犯罪記録の開示が求められている点にその特徴があるといえよう。その内容の要点は以下のとおりである。

コミュニティ・サポート・サービスに従事するボランティアは、身体の弱い高齢者に対しての業務を遂行することが要求される場合があるとした上で、以下の犯罪記録について開示することを、ボランティア希望者に求めている。さらに、この開示は、一定の重罪に問われた場合でなく、有罪確定から一定期間を経過した後は過去の有罪決定が消滅し開示の必要がなくなるとした犯罪者社会復帰法（Rehabilitation of Offenders Act1974）の適用を受けず、すべての犯罪について開示することを要求している。ただし、犯罪歴があるからといって一概にボランティアになることができないというわけではないと強調している。

- 有罪判決
- 警告
- 譴責
- 訓戒（final warnings）

そして、その内容について、ボランティアの業務に適しているかどうかを希望者本人と面談した後、その採否を決定するとしている。

このように、公式な選抜、任用手続の中に犯罪歴を調査する過程を設けている点は、一般的な日本におけるボランティアの採用とは異なっているといえよう。確かに、イギリスの方が日本に比べて圧倒的に犯罪率が高い（21%、日本は9.9%）¹⁶という社会状況を考慮に入れる必要があるが、他方でこのような制度化が受給者に一定の安心感を与えている可能性は否定できない。

（5）ボランティアの責任

ボランティアとして採用されることが決定した場合、自治体とボランティアとの間で合意書が結ばれる。その合意書では、まず雇用側である自治体の責務として以下が規定される。すなわち、

- I. ボランティアとしての責務に合致するようにするための適切な情報、研修、援助
- II. ボランティアに対する十分な監督的援助
- III. 技能、尊厳および個人的なニーズに対する尊重
- IV. 両者が担当する様々な業務をお互いによりよく実現できるようにするための方策に関するボランティアの意見聴取
- V. 自治体の職員と共に、ボランティアを重要なメンバーとして処遇し、組織目標を達成し、その目的を実現するために協働して責任を負う。

ただし、例えば配達時にボランティアが交通事故を起こした場合には、ボランティア個人の責任となる。したがって、ボランティア個人と自治体の責任は明確に区分されていると

¹⁶ OECD, Factbook2009

いえる。そこで、ボランティアが各種の保険に入ることが推奨されている¹⁷。

次いで、ボランティアの責務として以下を同意することとされる。すなわち、

- I. ボランティアとしての責務を自身の最大限の力を持って遂行すること
- II. 記録保持規則、著作権規則および組織ならびに顧客の情報の秘匿を含む当該組織（自治体の意味）の規則および手続を固守すること
- III. 例外的状況を除いては、時間および責務に関する約束を守ること、また代替手段を執ることができるように適切な通知を行うこと

以上のように、自治体とボランティアの間では、日本に置き換えると「協働」と呼ばれる対等な状態での同意がなされているように思われるが、それだからこそ、何らかの問題が発生した場合責任の所在に明確に区分されている必要があるといえる。

第2節 London Borough of Suttonにおける高齢者に対する配食サービス¹⁸

1 Suttonの概要

ロンドン区（London Borough Council）の1つである Sutton は、ロンドンの南西部に位置する。面積は 4,385ha（首都圏では、入間市と同程度の面積）で、人口は 196,000 人である。65 歳以上の高齢者の割合は、26%である。

2 Suttonにおける高齢者に対する配食サービスの状況

Sutton では、平日は 250 から 300 食、週末は 150 食を受給者に対して提供している。ただし、Elmbridge とは異なり、調理は民間事業者である *Apetito* に委託し、配達ボランティアが行っている。この際、*Apetito* は工場で一括して調理しその場で冷凍した食事を Sutton 内の自治体の施設まで搬送し、そこで自治体の職員が再加熱を行う。Winser 氏によれば、Elmbridge と比較して Sutton では調理すべき食事の量が多く、直営でかつその場で一度に作ることは施設整備および人材の雇用の面から財政的負担が大きいと、*Apetito* の調理した冷凍食品を購入しているとのことであった。他方、配達を担当するボランティアは、Sutton がその立ち上げに援助を行った 2 つのボランティア・センターである Sutton Lodge Day Centre もしくは Carshalton Association for the Elderly のいずれかに属し、そこから派遣されることになる。この配達に対しては、1 回当たり 40 ポンドが当該団体に対して支払われる。この団体に配達人として登録しているボランティアは約 30 名であり、これらは食事の配達に留まらず、必要に応じて医療やその他の社会福祉サービスを依頼する責務を負っている。Winser 氏によれば、ボランティアの場合には、Elmbridge と同様、配達以外の付加的業務である受給者の安否確認等も依頼できる点から、民間事業者に委託するよりも優れているとのことであった。

¹⁷ Cf., Ruth Hayes and Reason, J., *Voluntary But not Amateur*, 8th ed., Dictionary of Social Change, 2009.

¹⁸特に断りのない場合は、この部分の内容は 2012 年 2 月 London Borough of Sutton の Meals On Wheels, and Concessionary Fares 部門の Manager である Steve Winser 氏に筆者が行ったインタビューおよびその場で提供された資料による。資料のタイトル等が明らかな場合には別途記載する。

次に、受給者の選定は、Elmbridge と同様、社会福祉サービスを担当する成人社会サービスおよび住宅部（Adult Social Services and Housing）が窓口となり実施する。受給者は、1食あたり 3.30 ポンドを支払う。

第 3 節 London Borough of Southwark における高齢者に対する配食サービス

1 Southwark の概要¹⁹

ロンドン区（London Borough Council）の 1 つである Southwark は、ロンドンの中心部に位置する。面積は 2,885ha（首都圏では、府中市と同程度の面積）で、人口は 29,200 人である。65 歳以上の高齢者の割合は、25% である。

2 Southwark における高齢者に対する配食サービスの状況

Southwark では、年間 77,500 食を提供しているが、上記 2 つの自治体とは異なり、調理から配達まですべて民間事業者である *Apetito* に委託している。配達はその業務に限定されており、安否確認等の付加的業務は、Southwark 側で委託していないため行われていない。配食サービスをめぐる問題（遅配、食中毒等）が発生した場合には、基本的には委託先である *Apetito* が責任を負うこととなっている。

次に、受給者の選定は、社会福祉サービスを担当する成人社会サービス部（Adult Social Services）が窓口となり実施する。1食の受給者負担は、暖かい食事（冷凍食品の再加熱）の場合は、3.41 ポンド、冷凍のままの場合は、2.93 ポンドである。

第 3 章 高齢者の配食サービスに見る行政、民間事業者、ボランティアの関係

今回の報告では、高齢者の配食サービスを例に採りながら、行政と実際の提供主体である民間事業者、ボランティアとの関係を見てきた。そこで、これら主体の関係とそこでの課題等を指摘する。この課題は、協働が叫ばれる日本の自治体と、ボランティアや民間事業者との関係を構築する上で示唆を与えるものとする。

第 1 節 サービス提供をめぐる民間事業者とボランティアとの相違点と共通点

1 相違点

まず、自治体側から見た場合、ボランティアは、民間事業者とは、詳細にわたる契約が交わされているわけではないが、「契約外」のことを頼むことができるという利点がある。これは、Elmbridge、Sutton 共に、配食だけではなく安否確認等を余分な費用を掛けずに依頼しているところからも、また民間事業者に配達までを依頼している Southwark において付加的サービスには費用が掛かるという指摘を受けた点からも明らかである。

次に、サービスの受給者から見た場合、ボランティアの場合ビジネスライクな対応ではないため、生きがいに繋がるという点を挙げるができる。具体的には、Elmbridge で

¹⁹特に断りのない場合は、この部分の内容は 2012 年 2 月 London Borough of Southwark の Cheryl Reynolds 女史（Joint Commissioning Officer, Client Group Commissioning, Health & Community Services）に筆者が行ったインタビューおよびその場で提供された資料による。資料のタイトル等が明らかな場合には別途記載する。

は、配達人に会うためだけにシャワーを浴び、身繕いをする独居高齢者もいるとのことであつた。

さらに、ボランティア自身にとっては、自己実現という側面を否定できない。チャリティというキリスト教に根ざした慈善活動が廃れたとはいえ現在でも息づいているイギリスにおいては、ボランティアという活動自体が目的化していることも想定される。

ただし、今まで挙げたボランティアが民間事業者に対して優位する相違点ばかりではない。ボランティアの場合、大規模に配食を行うことは、人材の募集やコーディネートの中で困難を伴う。特に、基本的に無給で、かつ付加的な業務を委託するために、高い基準で人材の選抜を行う場合に、募集には大きな困難が伴うことが予想される。また、安定的なサービス提供という点でも、民間事業者と比べると劣る。例えば、ボランティアの突発的な休暇に対してそもそも代替人員が不足している中での対応は、サービス提供の停止という問題を発生させる危険性がある。

2 共通点

イギリスの場合、自治体とボランティア、民間事業者の責任分担が明確になされるためボランティアであれ、民間事業者であれ、不測の事態のために保険に加入している。また、明確でなく、問題が発生した場合には、最終的には訴訟により解決することが前提となっている。この点については、日本でも整理が必要であろう。

おわりに

今回のイギリスの事例は、現在日本で進みつつある特に自治体とボランティア、町内会等の中間団体との協働の推進に際して、両者の責任分担の区分、ボランティアが行政がかつて行っていた業務を遂行するに当たっての人員の任用方法、ボランティアが業務を行う上でのリスク分散の手法という点で示唆的である。確かに、現在リスク分散についてはボランティア保険等があるが、この制度は基本的には社会福祉協議会等の法人に属していることが前提となっている。今後、ボランティアとの協働が促進された場合、組織に属さないボランティアのリスク対策が問題となろう。今後、この分野について、イギリスの先進事例をさらに研究することは有意義と思われる。

| | |
|----------------------|---------------------------------|
| NHS Number: | Hospital Number: |
| SWIFT Number: | Other Reference numbers: |

ELMBRIDGE SINGLE ASSESSMENT PROCESS: BASIC PERSONAL INFORMATION

| FAMILY NAME | Forename(s) | Known as | Title |
|--|---------------------------|---------------------------|-----------------|
| Permanent Address: | | | |
| Post Code: | Tel. No. | District/Borough: | |
| Type of Accommodation: | Tenure: | | |
| Present Address | | | |
| (if different from above) | | | |
| Post Code: | Tel. No. | District/Borough: | |
| Type of accommodation: | Tenure: | | |
| Details: | | | |
| Date of Birth: | Lives Alone? | Preferred First Language: | |
| Gender: | Ethnicity: | Religion: | |
| | Current/Prev. Occupation: | | |
| SPECIAL ISSUES | | | |
| e.g. Communication: | | | |
| Access: Pet(s): | | | |
| Does person have caring responsibilities? | | | |
| Household Composition: | | | |
| Full Name | Relationship to person | Contact Details | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| Main Carer (if different from above): | | | |
| Name | Relationship to person | Function | Contact Details |
| | | | |
| | | | |
| Next of Kin: | | | |
| Name: | Function: | | |
| Contact Details: | Relationship to person: | | |
| Most significant person involved (if other than above): | | | |
| Name: | Function: | | |
| Contact Details: | Relationship to person: | | |
| GP: | | Dentist: | |
| Address: | Address: & Tel. no. | | |
| Tel. no. | Fax: | E-mail: | Fax: E-mail: |

Has the person agreed that this data can be shared on a need to know basis to providers of care services? Yes

I agree that this information can be shared on a need to know basis to providers of care services?

Signature

Agency & name of Staff member supplying this form:

Date: / /

.....



Elmbridge
Borough Council
... bridging the communities ...

**Elmbridge Borough Council
Community Support Services
Meals On Wheels Information Sheet**

We are not able to process referrals that have not been fully completed.

| | | | |
|--------------------------------|--|----------------|--|
| Client's Full Name: | | | |
| Referred by: (Contact Name) | | Position: | |
| Organisation: | | Tel. No.: | |
| Fax No.: | | Email: | |
| Care Manager: | | DN/HV/CPN/ICT: | |

Reasons for requiring meals and relevant health information:

| |
|--|
| |
|--|

Does the client receive personal care? Yes/No Frequency:

| | | | | | |
|-------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|----------|--------------------------|
| Behaviour: | | | | | |
| Vague | <input type="checkbox"/> | Anxious | <input type="checkbox"/> | Confused | <input type="checkbox"/> |
| Dementia | <input type="checkbox"/> | | | | |
| Mobility: | | | | | |
| Walks unaided | <input type="checkbox"/> | Walks with help/stick | <input type="checkbox"/> | Frame | <input type="checkbox"/> |
| Wheelchair | <input type="checkbox"/> | | | | |

| | | | | | |
|----------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|
| Hearing | Good/Poor | Vision | Good/Poor | Speech | Good/Poor |
|----------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|

Ability to heat Frozen Meals: Yes/No

Can this person be referred to the Frozen Meals Service provided by

Wiltshire Farm Foods: Yes/No

Days Required

| | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Mon | Tues | Wed | Thurs | Fri | | Sat | Sun |
| <input type="checkbox"/> | Hot | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | | | | Frozen (delivered on a Friday) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Start date: Meal Only: Meal and Pudding:

Please tick if you would also like the Supper Service (sandwich and cake/fruit) that is delivered with the hot lunchtime meal

| | | | |
|--|--|----------------|---------------------------|
| Special dietary needs: (e.g. diabetic, soft diet) | | | |
| Dietary dislikes: | | | |
| Access: | | Keysafe No: | |
| | | | Slow to answer: Yes/No |

Payment: Cash/Cheque Weekly: Monthly Account:

Payer address details if different from client:

| |
|--|
| |
|--|

**Please fax to: 01372 474937 Email: commservices@elmbridge.gov.uk
Tel No.: 01372 474552**

For office use only:-

| | | | |
|----------------------|--|--------------------|--|
| Assessed by | | Date | |
| Date faxed to Centre | | Date entered on PC | |



Elmbridge
Borough Council
... bridging the communities ...

Community Support Services Volunteer Application Form

| |
|--|
| Centre: _____ |
| NAME: _____ Date of Birth: _____ |
| ADDRESS: _____ _____ _____ |
| Postcode: _____ Tel. No.: _____ |
| Do you drive? Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Do you have use of a car? Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> |
| Please could you tell us about your relevant experience, paid or unpaid: _____ _____ _____ |
| Are there any particular areas of interest? Meals-on-Wheels <input type="checkbox"/> Teabar <input type="checkbox"/> Kitchen help <input type="checkbox"/> Reception <input type="checkbox"/> Office work <input type="checkbox"/> Run a Group <input type="checkbox"/> Other, please specify: _____ |
| Times available: _____ |
| Are you in good health? Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Do you have any disability? Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> If yes, please specify: _____ |
| Given the sensitive nature of our work and in accordance with the Rehabilitation of Offenders Act 1974 (Exemptions Order 1975) the work for which you are interested in is an area for which you are obliged to apply for a Disclosure, please read the enclosed guidance. _____ |
| Please also complete the attached Reference Consent Form |
| Signature: _____ Date: _____ |



Elmbridge
Borough Council
... bridging the communities ...

Volunteer Reference Consent Form

Position Title: _____

I, _____ authorise Elmbridge Borough Council to contact the persons or organisations listed below for the purpose of obtaining reference information including information contained in my personnel file(s) if appropriate. These persons are authorized to disclose such information.

- 2 references who are able of assessing your current work or volunteer performance

| | |
|----------------------------|----------------------------|
| 1. | 2. |
| Name: | Name: |
| Address: | Address: |
| | |
| Telephone Number: | Telephone Number: |
| Relationship to Volunteer: | Relationship to Volunteer: |
| | |

Signature

Date



Elmbridge
Borough Council
... bridging the communities ...

Community Support Services Volunteers Criminal Record Declaration

Community Support Services volunteers can be asked to work with older people who may be frail and vulnerable.

When completing this form you will need to include any convictions, cautions, reprimands or final warnings given by the Police. (Please note that the post you have applied for is exempt from the Rehabilitation of Offenders Act 1974, which means that all convictions, cautions, reprimands and final warnings on your criminal record need to be disclosed.)

Having a criminal conviction does not necessarily exclude you from volunteering with us

If you have declared a criminal record and we believe this to have a bearing on the requirements of the voluntary post, we will discuss the matter with you. If we do not raise the record with you it is because we have taken the view that it should not be taken into account in deciding your suitability. If you require further information or have any concerns about filling in the declaration, please contact the Community Support Services on 01372 474552.

Do you have any convictions, cautions, reprimands and final warnings? Yes / No

If yes, please give details including dates below:

Name:

Signed:

Date:

Produced by:

Date

Page 1 of 1



Elmbridge
 Borough Council
 ... bridging the communities ...

Community Support Services Volunteer Agreement

This agreement is intended to indicate the value we place on our volunteers. The agreement is to assure you both of our deep appreciation of your services and to indicate our commitment to do the best we can to make your volunteer experience an enjoyable and rewarding one.

THE ORGANISATION

Elmbridge Borough Council agree to your personal contribution of,
 beginning on and we undertake the following:

1. To provide adequate information, training and assistance for you to be able to meet the responsibilities of your volunteer duties.
2. To ensure satisfactory supervisory support to you.
3. To respect the skills, dignity and individual needs.
4. To be receptive to any comments from you regarding ways in which we might mutually better accomplish our various tasks.
5. To treat you as an important member with the organisation's staff, jointly responsible for achieving the organisation's goals and fulfilling its mission.

The Volunteer

Agrees to serve as a volunteer and agrees to the following:

1. To perform my volunteer duties to the best of my ability.
2. To adhere to the organisation's rules and procedures, including record keeping requirements, copyright requirements and confidentiality of organisation and client information.
3. To meet time and duty commitments, except in exceptional circumstances, or to provide adequate notice so that alternative arrangements can be made.

Agreed to:

.....
 Volunteer Supervisor
 Date..... Date.....

This agreement may be cancelled at any time at the discretion of either of the parties.
 Thank you for your commitment and welcome to our organisation.

Produced by: Community Support Services Date April 2009