

[実践報告]

指定福祉 NPO とサービス供給体制 (その1)

- 高齢者福祉活動を行う NPO 法人を中心に -

本郷 秀和^{1,*}、西島 衛治²、永田 俊明²

【要旨】本論では、介護保険指定事業所でありながらも、制度外の福祉サービスを実施する特定非営利活動法人(以下、指定福祉 NPO と略す。)に着目する。近年、社会貢献活動を実施する特定非営利活動法人(NPO 法人)の社会的役割が注目されている。中でも、福祉サービスを提供する NPO 法人については、利用者の多様な福祉ニーズに対する臨機応変な対応が求められやすい。そして、NPO 法人の基本構造(人的なもの)から派生するサービスの供給体制の類型化を試み、各々の体制が持つ利点と問題点を検討した。

結論として、NPO 法人の基本構造から生じる指定福祉 NPO のサービス供給形態には、制度外福祉サービス及び介護保険サービスを各々別の専従職員が提供する場合、制度外福祉サービス及び制度に基づくサービスを同じ担い手が兼務する場合、制度外福祉サービスをボランティア、制度サービスを専従職員が関わる場合が存在し、各々の体制に利点と問題点が生じる可能性があることが推測された。したがって、今後はこれを裏付けるために、ケーススタディを通じて、更に検証していく必要性が考えられた。

キーワード： 指定福祉 NPO、制度外福祉サービス、ケアシステム

はじめに

近年、福祉活動を行う特定非営利活動法人(以下、NPO 法人)の社会的役割が注目され始めている。中でも、介護保険事業と合わせて制度外福祉サービスを実施する特定非営利活動法人(以下、指定福祉 NPO)は、介護保険(制度)サービスと制度外福祉サービスを複合的に提供しやすい。したがって、様々な福祉ニーズを充足させるという面で、その存在意義が考えられる。実際、わが国の介護保険事業を実施する NPO 法人のおよそ 75% は制度外福祉サービスを実施しているが⁽¹⁾、この部分にソーシャルワーク実践が有効性を持つべきであろう。

指定福祉 NPO の制度外福祉サービスは、営利を目的としないことから、ボランティアな活動として位置づけられる。これは、NPO 法人における組織ミッションの遂行部分になる。したがって、制度外福祉サービスの提供を通じて既存の福祉制度

等では充足されにくい福祉ニーズを顕在化させ、それを充足していく可能性が考えられるのである。しかし、指定福祉 NPO が社会福祉士や介護福祉士、ヘルパー等の専門職を配置するにあたっては、安定した雇用、特に労働条件の整備等が必要である。そこで、介護保険事業等の制度サービスを展開することにより、専門職を配置態勢を整えることも必要であろう。また、制度サービスと制度外福祉サービスの提供にあたっては、専門的援助と非専門的援助の混在も考えられる。

そこで本稿では、まず介護保険事業と制度外福祉サービスを同時に実施する NPO 法人を「指定福祉 NPO」として捉え、その試案的にその概念化を試みる。また、制度外福祉サービスの活動傾向について触れ、制度サービスと制度外福祉サービスの提供体制を担い手の側面から類型化を試みる。そして、各々の体制が齎す課題について明らかにしていきたい。

¹ 吉備国際大学大学院、^{*} 連絡先、² 九州看護福祉大学 看護福祉学部社会福祉学科

指定福祉 NPO の概念

NPO 法人の活動背景には組織ミッション（社会的使命）が存在する。これは、基本的に組織が持つ営利よりも優先されるボランティアな想いに支えられた活動であり、活動後も継承されていくべき重要な位置づけを示す。そしてこれを具現化したものが具体的なサービス内容、対象の選定、仲間作り、専門性の向上等を形づくっていくものである。ドラッカーは、すべての非営利組織には「生活の改善」というという共通したボトムライン（事業成果の最低到達基準）があり、組織外の人々の生活の中にこそ成果があると述べているが⁽²⁾、わが国の NPO 法人においても同様であろう。

独自の福祉活動（制度外福祉サービス）を志向する NPO 法人について、その活動には「法律によらない社会福祉（この場合、制度サービス以外のサービスを行うことを意図している）」の部分が存在し、「自発性」、「非営利性（または無償性）」、「公共性」等が前提にある。よって、本稿では「特定非営利活動として独自の福祉活動（制度外福祉サービス）の実施を必須要件とする NPO 法人」として捉えることにする。

現在の「福祉 NPO」の多くは高齢者福祉を志向しやすいが、その要因として、介護保険制度の指定事業者になることで安定した収益を見込める事、社会的必要性の自覚、地域の高齢者数の増加、高齢者という対象者の選定と高齢者を対象とする公的事業との対象に関わる共通部分の存在、担い手の社会貢献活動への参加による満足感の獲得等が推測できる。特に については、動機の強さという側面から、ボランティア、職員等の従事者にのみならず組織の継続性に最も重要な部分となる。

「福祉 NPO」の独自の福祉活動（制度外福祉サービス）は、年齢によって対象者の境界線を引くというよりも一定の状態やニーズに応じて様々な対象者を設定する場合も考えられる。この意味においても、福祉ニーズや組織ミッションに応じて対象の拡大化や多機能化をもたらす可能性が考えられるのである。一方、「福祉 NPO」は NPO 法上の収益事業を行うことが可能である。しかし、NPO

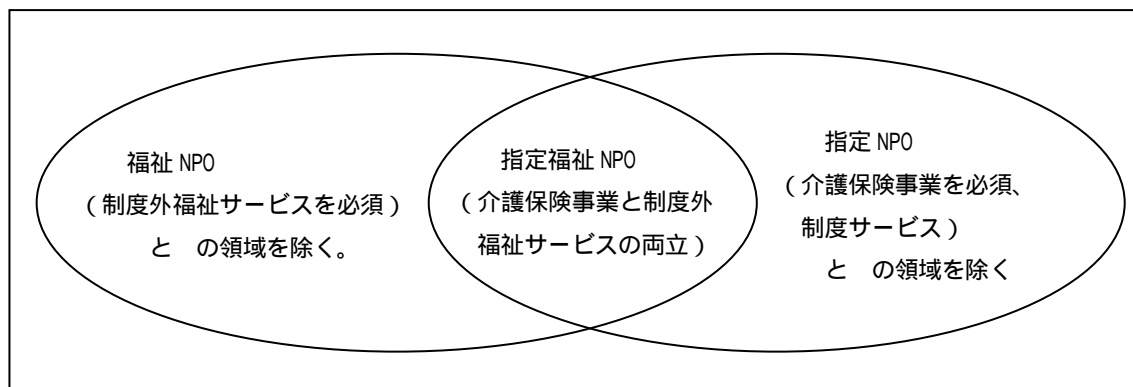
法上の「その他の事業（収益事業）」（例えば、物品販売や駐車場経営等）に対しては、例え制度外福祉サービス（特定非営利活動）に収益を繰り入れた場合でも、福祉活動として捉えられない。

一方、介護保険事業を実施する NPO 法人も多く存在している。後述するが、介護保険制度上の指定事業所の基本要件として法人格が必要であり、介護保険事業に参入することを目的として NPO 法人格を認証される場合も考えられる。この場合、介護保険事業のみを実施する NPO 法人や介護保険事業に加えて独自の福祉活動を実施する NPO 法人、福祉以外の特定非営利活動と介護保険事業を実施する NPO 法人等が存在してくる。また、介護保険事業以外の公的サービスの実施主体となるためには、法人格を基本要件とされることが多い。例えば、自治体の委託事業、支援費制度に基づく障害者への福祉サービスなどが考えられよう。このように、指定事業所にも様々な種類があるが、本稿では介護保険指定事業所である NPO 法人を「指定 NPO」として捉えることとする。

このように、独自の制度外福祉サービスを実施する NPO 法人を「福祉 NPO」、介護保険指定事業所である NPO 法人を「指定 NPO」として捉えることにするが、加えて、介護保険指定事業と同時に独自の制度外福祉サービスを実施する NPO 法人を「指定福祉 NPO」として捉えることが可能になり、以下の図-1 のように示す事ができる。なお、さわやか福祉財団によって行われた「40 歳以上の人を対象に（介護保険事業、それ以外の）福祉系の自立支援サービス提供を目的とした組織体」である NPO 法人への調査結果⁽³⁾によると、2000 年 4 月から 2001 年 3 月までに介護保険事業を実施した NPO 法人は 79%（N=282）であり、介護保険枠外サービスを実施した NPO 法人は 82%（N=230）となっていた。つまり、福祉系の自立支援サービスを行う NPO 法人は、介護保険事業と同時に独自の福祉活動を実施しやすいのである。つまり、本論で指す「指定福祉 NPO」として存在しやすいのである。

制度・制度外サービスの実施という観点から、指定 NPO と福祉 NPO の関係性を捉えた場合、その主な違いについては、の「福祉 NPO」は独自の

図-1 制度・制度外サービスから捉えた指定福祉 NPO の基礎概念



福祉活動(制度外サービス)を必須で実施するNPO法人、の「指定NPO」は介護保険事業を必須とするNPO法人となる。そして、他の制度サービスの影響も受けるが、その両者の中間に位置するNPO法人を「指定福祉NPO」として概念構成が可能であろう。即ち、「指定福祉NPO」には介護保険事業と同時に展開される独自の制度外福祉サービスとの組み合わせることで様々な特性が発生するのである。

制度外福祉サービスとそのニーズ

(1) 指定福祉NPOと制度外のニーズ

NPO法人はNPO法の枠内で環境・教育・国際交流等の様々な活動を実施している。福祉活動を実施するNPO法人の活動に限定しても、それは児童・障害者・貧困者等の様々な対象者・分野が存在しており、活動形態・方法・規模等に関しても多様性を持っている。定款に記された特定非営利活動分野におけるNPO法人の実施動向としては、2002年9月30日現在では「保健・医療または福祉の増進に関わる活動」が最も多く、全体の60.1%となっている⁽⁴⁾。また、独立総合研究所の調査結果では「保健・医療または福祉の増進に関わる活動」が40%と最も多く、更にこれを100%とした場合、保健医療分野が約25%、福祉分野が75%となっており、福祉活動への参入意欲が高い事が推測できる。

NPO法人が実施する介護保険外のサービスの傾向としては、2003年に実施された「さわやか福祉財団」の調査結果⁽⁵⁾によると、2001年4月から

2002年3月までに介護保険サービスを提供するNPO法人は72.0%(n=399)で288団体存在し、介護保険枠外サービスを実施したNPO法人は99.3%(n=424)で421団体であった。更に同調査によると、NPO法人が提供する介護保険枠外サービスの種類としては、「ホームヘルプ」が最も多く94.3%(n=418)で394団体、「移送・移動サービス」が63.9%で267団体、「話し相手、見守り」が82.1%と過半数を占めていた。

表-1は、NPO法人に関する各種のホームページなどを参考に、福祉分野毎に考えられる活動を整理したものであるが、表-1から制度外福祉サービスは基本的に自己の努力のみでは解決困難な問題を抱える者を対象としやすいことが推察できる。これらのサービスは、委託事業や指定事業、制度外福祉サービス等を通じて提供されることも考えられる。また、児童、高齢者等というように年齢区分でのサービス提供形態だけではなく、ホームヘルプや一時預かり等のように、利用者をサービス内容から規定する場合も考えられよう。しかし、このような福祉サービスは非専門的援助者のみでは困難を伴うことも多く、一定の専門性を要求されるサービスも存在している。例えば、生活相談や行政手続の支援、財産管理等を実施する場合は、福祉や法律に関わる専門知識、配食サービスでは栄養計算や調理の知識や技術、障害者や高齢者の預かりサービスではレクリエーションなどのグループワークを用いた知識や技術、ホームヘルプでは障害特性や介護に関わる基本知識や技術等が考えられる。

表-1 指定福祉 NPO が提供する介護保険枠外サービスの実例

児童福祉	フリースクール、訪問育児、放課後交流、育児相談、保育所等
障害者福祉	作業所、就労支援、一時預かり、送迎サービス、施設訪問、ホームヘルプ、移動介助、カウンセリング、盲者への朗読等
高齢者福祉	宅老所、園芸・草刈、ミニ・デイサービス、配食サービス、交流の場づくり、ホームヘルプ、財産管理、生活相談、サービス評価等
女性福祉	シェルター、一時保護、父親教育、男女共同参画
低所得者福祉	ホームレス支援、生活相談、行政手続支援、食物の配給等

（ 2 ）高齢者福祉に関わる制度外福祉サービスの動向

地域の在宅高齢者の抱えるニーズに関して、2000（平成 12）年度の「需要動向調査報告書（高齢社会産業）生活支援サービス分野」（2001 年 3 月発行 中小企業総合事業団）の高齢者意識調査によると、65 歳以上の高齢者の高齢者介護サービスの提供主体に対する意識について、約 9 割の人は行政や社会福祉法人等の非営利組織と営利企業とを比較した場合、「介護用品の購入や福祉サービス提供は、社会福祉協議会等の非営利機関を利用したい」と答えていた。また、同調査によると高齢者は、企業に対する期待する役割として、柔軟で、きめ細かいサービス提供を企業に望んでいる。一方、非営利機関に対しては「安心できる安全な商品やサービスを期待している。このことから、行政や社会福祉法人等の「非営利組織に期待する安心感」と営利企業に期待する「きめ細かい柔軟さを持ったサービス」の両方の側面を備えることが指定福祉 NPO には求められている。

指定福祉 NPO は、高齢者を活動対象に含めながら組織ミッションに応じて様々な活動を実施している。例えば、1996（平成 8）年の全国社会福祉協議会の調査結果を例にとると、ボランティアを主目的として活動している 1782 団体のうち、活動分野に高齢者福祉分野をあげた団体は 57.7%、障害児者福祉分野が 48.7%となっており、高齢者福祉に関して最も関心が高いという結果がある⁽⁶⁾。同調査によると、NPO（この場合、広義の NPO）が行う特定非営利活動分野の中でも、社会福祉を主たる対象活動とする場合が最も多く、全体の 3 分の 1 以上を占めており、活動対象分野では複数回答で高齢者が 65.1%、障害者では 60.8%とい

う調査結果となっていた。このことから、NPO の高齢者福祉分野への関心の高さを理解することができる⁽⁷⁾。更に、NPO の活動形態として相互の助け合い的活動から派生した場合には「親睦・交流に関する活動」が 60.5%、「サービス提供（直接的）」が 53.8%となっている。即ち、「定期的な交流活動」及び「継続性を持つ直接的サービス」のいずれかが独自の高齢者福祉サービスに伴う福祉 NPO の活動形態になることが推測できるのである。

高齢者福祉活動には様々な種類のサービスが存在している。個人生活に対する援助の責任性から捉えた場合、定期的・不定期的に活動するような生きがいを高めるような交流活動等では生活の中での一場面の援助という断片的な援助になりやすい。一方、日常継続的に援助を実施する場合は、生活の連続性という観点から、個人に対する責任性が大きくなると思われる。特に後者の場合には、連続する日々の生活の中で生じる様々な生活問題の解決、支援能力を備えることが必要であろう。

高齢者福祉に関わる指定福祉 NPO の活動には、以上のようなものが存在している。特に、必然的に日常的継続性を持った活動を展開する場合には、法人格をもつことにより介護保険制度の指定サービス事業を行うことが可能になる。介護保険制度に関する事業分野（表-2 の ）と介護保険制度以外の制度サービスの提供、制度外福祉サービス（表-2 の ）から構成されやすいと思われる。また、指定福祉 NPO 制度外福祉サービスは、高齢者に対する介護サービス等の直接的支援と人権擁護活動等の間接的支援に分類することもできる。

表-2 高齢者福祉に関わる制度外福祉サービスを行う NPO 法人の活動例

<p>介護保険の活動分野（介護保険指定サービス分野） 居宅介護支援事業・訪問介護事業・訪問看護事業・デイサービス事業 グループホーム（痴呆性高齢者）市町村特別給付におけるサービスなど NPO 法人の福祉サービス分野（介護保険以外の分野。委託を含む）</p> <p>） 直接的サービス（日常継続支援型と不定期・一定間隔活動型の両方になりうる。）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ホームヘルプサービス（買い物の援助、身体の介助など） ・配食サービス ・移送サービス ・宅老所、グループホーム ・友愛訪問 ・食事会の催し ・相談、手続き代行 ・外出の付き添い ・訪問美容 ・訪問入浴 ・洗濯サービス ・趣味活動の支援 ・演奏又は演劇など文化的交流等 <p>） 間接的サービス（不定期・一定間隔活動型になりやすい。）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者福祉施設、在宅福祉サービス事業者などに対する権利養護活動（福祉オンブズマン活動等） ・高齢者家族介護教室の開催 ・ 高齢者福祉におけるニーズ調査や福祉制度改正への意見申し立て、他高齢者福祉施設に対するボランティアコーディネート など

（参考文献 鬼崎信好・本郷秀和 「NPO法人による介護サービスの現状と課題」九州経済調査月報 5月号」20項
 九州経済調査協会 2004年、シーズ=市民活動を支える制度をつくる会 「NPO法人ハンドブック」13項 1999年
 を筆者により整理 ）

表-3 生活協同組合の職員労働の類型

	A(運動・無報酬型)	B(運動・報酬型)
A(社会変革型)	運動・奉仕型(27.8%)	運動・報酬型(30.8%)
B(賃金労働型)	賃金労働・奉仕型(9.7%)	賃金労働・報酬型(31.6%)

（出典）佐藤慶幸 「NPOと市民社会」 有斐閣 2002年 p.217

制度外福祉サービスと供給体制

指定福祉 NPO のサービスの担い手に関して、日常継続的に関わる有給の専従職員のあり方やパート労働者、ボランティア参加者など多様な参加形態が考えられる。例えば、協同組合の人員形態に関しての職員労働の類型分析がある。これによると、職員世代によって大きく運動・奉仕型、運動・報酬型、賃金労働・報酬型、賃金労働・奉仕型の4類型が存在し、運動・奉仕型を除いたものが職員労働の形態をとると述べている⁽⁸⁾。

表-3は生活協同組合の場合ではあるが、NPO法人の従事者の類型にも参考になると思われる。例えば、ボランティア志向が強いNPO法人や事業指向型NPO、あるいはニーズ対応・サービス提供型NPOや運動・政策提言型NPO等が存在するが、

NPO法人との多くの共通点が考えられる。

NPO法人は、役員・正会員・有償職員・ボランティアなどという基本的人材要素を中心として目的・規模に応じて変化することが考えられる。そこから考えられるサービス提供に関わる人材形態は、制度外福祉サービスのみを実施するNPO法人（福祉NPO）の場合には、独自の制度外福祉サービスを有償・無償ボランティアが関わる場合、独自の制度外福祉サービスを専従職員（兼務なし）が関わる場合等が考えられる。また、指定福祉NPOの場合では、介護保険サービスと制度外福祉サービスを同じ担い手にが兼務、制度外福祉サービスと介護保険サービスの担い手がそれぞれ専従的に関わる、独自の制度外福祉サービスを有償・無償ボランティア、介護保険サービスを

専従職員が関わる場合等が考えられる。もちろん、これらは活動内容・規模に影響を受ける。更にこれを整理すると、以下の 3 つの基本的人材形態を志向することが推測できる。また、委託事業を実施する指定福祉 NPO も存在することから、委託事業の部分にも有給専従職員が関わる形態も考えられるが、ここでは委託事業を除いて独自の制度外福祉サービスと介護保険サービスとの関係性に限定してこれを捉える。したがって、今後はケーススタディによる検証が必要であるが、以下のような基本形態と性質を持ちやすいと思われる。

制度外福祉サービス及び介護保険サービスを各々専従職員が提供する場合

指定福祉 NPO における第一の人材構造の形態として制度外福祉サービスと介護保険サービスの担い手とが同時に別々に存在しながら専従的に有償職員が関わる形態が考えられる。介護保険サービスについては介護保険法において様々な基準が設けられており、運営基準の定めに応じて継続的な活動を実施することになっている。例えば、生活指導員としては社会福祉主事または社会福祉士、介護の担い手としては介護福祉士、訪問介護員 1～3 級養成研修修了者等、機能訓練指導員や看護職員として看護師等の配置等が運営基準上に定められている。このように、介護保険事業は一定のサービスの質の確保と安定性・信頼性等が求められる公的サービスとして捉えられており、専門的な資格保持者の配置が位置づけられている。一方、制度外福祉サービスについては現在のところ、活動内容に応じて専門的資格を持つ実践者も存在す

る場合もある。しかし、特に人員や資格保持の有無に関する定めは無く、各々の組織の活動内容に応じて自由な参加形態をとることから地域住民の参加促進の場としても機能する事が考えられる。

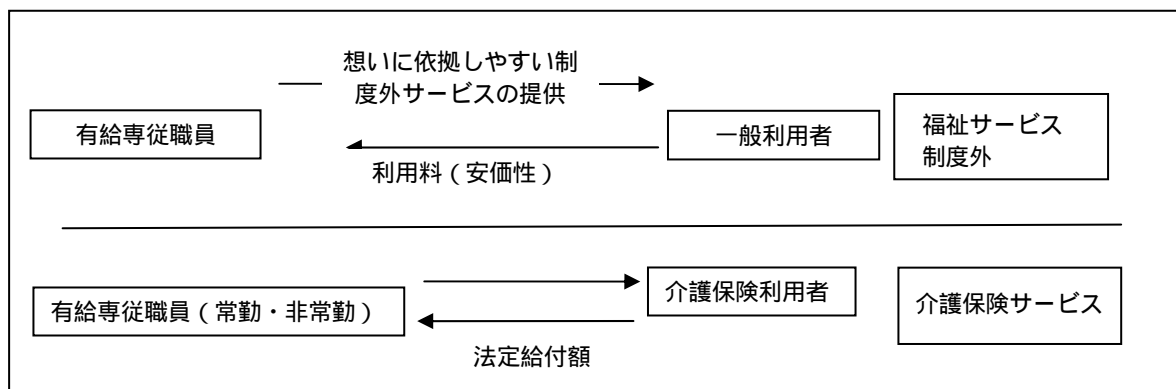
制度外福祉サービスの部分において、資格に関わる専門性と非専門性の混在や無資格の集団というように非専門的な活動が中心となることも考えられるが、基本的には図-2 のような関係になると思われる。

先にも触れたが、この形態は制度外福祉サービスと介護保険サービスの担い手が相互に独立しながら、それぞれが労働対価を得る形態である。この形態について各々の部分について幾つかの利点と問題点が存在する。特に制度外福祉サービスの利用条件として会員制をとる場合もあるが、サービスの担い手の部分には組織継続の為の安定した収入の確保が前提となりうる。よって、有給専従職員の雇用により生じる基本的な利点と問題点として以下のような事柄が考えられる。

問題点

- ・ 制度外福祉サービスの労働対価が低くなる。（特に介護保険事業の担い手との報酬の差が生じる事が考えられる。）
- ・ 人材確保が困難になりやすい。（労働対価の問題からも派生する。）
- ・ 利用者自己負担が介護保険事業より高額になりやすい。（最低賃金の保障が必要）
- ・ 事業指向型 NPO とボランティア指向型 NPO とでは利用料の格差が生じる。
- ・ 安定した収入の為に介護保険事業が優先し、制度外福祉サービスが縮小しやすい。

図-2 制度外・制度サービスを各々の専従職員が担う場合（円は人を表している。）



- ・ 組織ミッションを理解したコーディネーターが必要になる。
- ） 利点
 - ・ 制度外福祉サービスへの従事は有給であることから、利用者にとって、安定したサービス提供体制を構築しやすい（特に、制度外福祉サービスを担う無償ボランティアと比較した場合）
 - ・ 有給職員としてサービスに責任を持たせやすい。（責任の所在が明確になりやすい。）
 - ・ 福祉に関する専門従事者等を雇用しやすい。（介護保険サービス収益からの制度外福祉サービスへの繰り入れや制度外福祉サービスの利用料等があるため）（利用者から信頼感・安心感を得られやすい。）
 - ・ 最低賃金を保証している場合、日常的に継続したサービス提供が可能になりやすい。（介護保険事業と同時進行できる。）

以上のような制度外福祉サービスの問題点と利点に対して、特に介護保険事業との関連性を踏まえながらその基本特性を捉えた場合、介護保険事業そのものが日常的に継続性を持ったサービスの提供であることから、例えば、介護保険上の通所介護と制度外のミニ・デイサービス、訪問介護と制度外ホームヘルプなどのように相互に類似したサービスを実施等、両者のサービスが相互に相加・相乗的に作用しながら安定した制度外福祉サービスを提供できるというメリットが考えられる。しかし、収入上の問題から介護保険上のサービスに偏重し、制度外福祉サービスの部分については

単独の有給専従職員が雇用され、一人でコーディネートからサービス提供までを担う必要や受入れに限界が生じやすいことも考えられる。よって、場合によっては有給専従職員がボランティアコーディネーター役として機能し、有償・無償ボランティアの協力を得ることが必要な場合が生じることも考えられよう。

制度外福祉サービス及び制度に基づくサービスを同じ担い手が兼務する場合

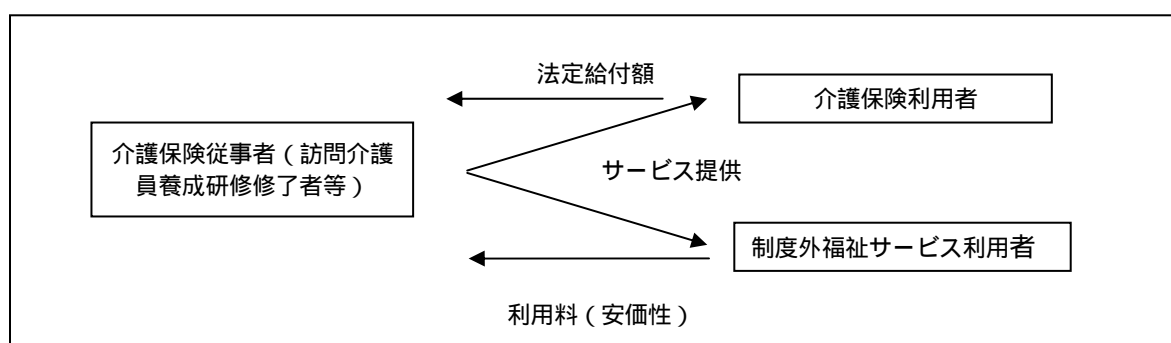
これは介護保険サービスと制度外福祉サービスを指定福祉 NPO の有給専従職員が兼務する体制である。指定福祉 NPO の制度外福祉サービスの部分においては地域のボランティアとの相互協力が得られることが望ましい場合も考えられるが、介護保険サービスと制度外福祉サービスを専従職員が兼務することにより様々な利点・問題点が発生する。例えば、介護保険制度に基づく訪問介護を例とした場合、介護保険上の訪問介護員と制度外のホームヘルプの担い手（サービス提供責任者・管理責任者を除く。）が同時に兼務することで一定程度の専門性を持ったサービスの提供と経済的安定を図ることができる。その基本形態としては以下の図-3 のような関係になりえる。

特に下図の形態から考えられる利点と問題点については以下のような事柄が考えられる。

） 問題点

- ・ 収入別に捉えた場合、介護保険サービスの労働対価が高くなりやすく、制度外福祉サービスの労働対価と整合性が図りにくくなる。
- ・ 運営的・労働対価的および組織的にも介護保

図 3 制度外・介護保険サービスを同じ担い手が兼務する場合（円は人を表している。）



険上の仕事を優先させる危険性がある。

- ・ 介護保険サービスと制度外福祉サービスの線引きを明確にする必要性が生じる。
- ・ 介護保険サービスにおいても組織ミッション遂行の為に、介護保険制度上の給付内容以外のサービスを提供してしまう危険性がある。

） 利点

- ・ 人材確保が容易になりやすい。
- ・ 介護保険サービスと制度外福祉サービスを組み合わせる（縦だしサービス）ことで、同じ担い手（有資格者）が多様な生活ニーズを包括し、連続したケアが可能になる。

例） 介護保険による訪問介護サービス終了後、柿ちぎりや草取り、移送を実施する場合等。

- ・ 介護に関わる人材・サービスに対して一定の専門性を担保できやすい。

例） 訪問介護員養成研修修了者、介護福祉士、介護支援専門員等

- ・ 介護保険サービスを通じて制度外福祉サービス存在の周知等、地域ネットワークを構築しやすい。

この形態では、特に法人格を得る前から独自の高齢者福祉活動等を実施していた団体等に所属していた担い手を中心となることが考えられる。よって、その団体が NPO 法人格を所得し、介護保険事業に参入することで介護保険法により定められた給付内容の枠を超えて、元々実施していた制度外サービスを実施してしまうことが考えられる。これは活動に対する想いを前面にだしながら介護保険制度を側面的に利用する事で利用者の自己負担軽減と法人への収入の安定性というメリットが大きくなるからである。しかし、これは不適正な行為になりやすいこともあり、周囲の関係機関や制度との整合性が図ることが難しくなることなどが考えられる。よって、制度外福祉サービスと介護保険サービスを明確な線引きが求められてくる。

この形態は、利用者にとっては指定福祉 NPO における介護保険サービスと制度外福祉サービス同じ職員から受けることが可能になりやすく、一定の信頼感や安心感を得られやすいことが考えられる。また、職員も介護保険サービスを提供しよう

と制度外福祉サービスを提供しようとも、労働対価を一定にする必要性が考えられるが、両方のサービスを分け隔てなく提供できることで、安定したサービスが保ちやすいと考えられる。

制度外福祉サービスをボランティア、制度外サービスを専従職員が関わる場合

この形態は介護保険サービスを専従有給職員が担い、制度外福祉サービスを有償・無償ボランティアが中心的に担う形態である。有償ボランティアについては労働基準法上においても明確な概念は存在していないが、おおむね活動に関わる実費程度又は労働基準法上の最低賃金程度を謝礼として受け取るものが多いと思われる。

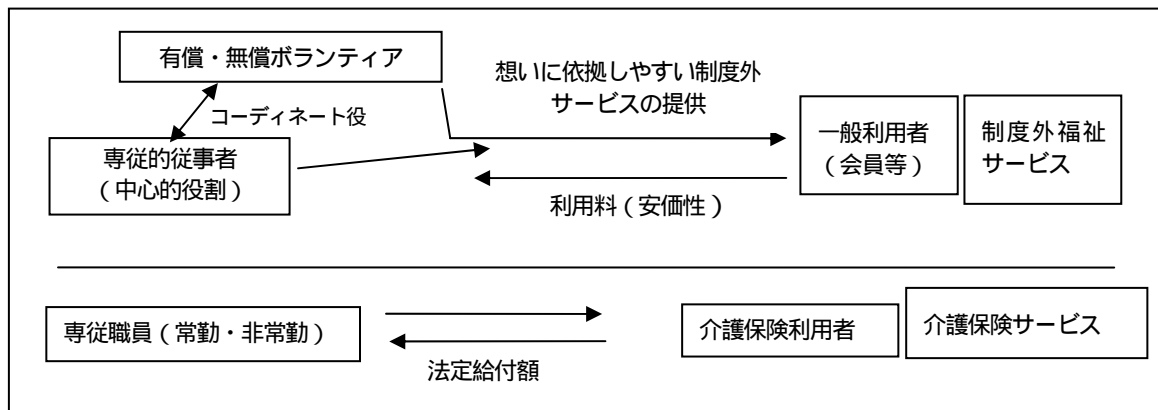
この形態の制度外福祉サービスに着目した場合、有償・無償に係らずコーディネート役として機能する専従的従事者が有用となる。特に日常継続的に制度外福祉サービスを実施する場合には、担い手も継続してボランティアとして関わる必要性が生じ、有償活動に偏重することも考えられる。また、無償ボランティアとして活動を担う場合には日常継続的に活動に参加することが困難な場合が考えられ、制度外福祉サービスの提供部分が不定期や一定間隔活動型になりやすい。このような場合には介護保険事業が中心となり、制度外福祉サービスは利用者にとっては無償または無償に近い低価格でサービスを受ける事が可能になる反面、サービスを日常的に利用困難になるという問題が発生する。また、指定福祉 NPO が 1 週間に 1 日というように一定間隔活動型として制度外サービス部分の提供や受付を実施するならば、ボランティア参加者は参加しやすいが、利用者にとっては利用しにくいサービスになる。

この形態から推察される主に制度外福祉サービスに関わる基本的な問題点及び利点に関しては以下のようなものが考えられる。

） 問題点

- ・ 自己満足的活動として提供しやすい。（特にボランティアが多い場合やボランティア団体から出発し法人格を得た場合など）

図-4 制度外福祉サービスをボランティア、介護保険サービスを専従職員が関わる場合



- ・ 専門的な人材マネジメント能力が必要となる。(円滑に制度外福祉サービスを提供できるように整える。)
 - ・ 利用者の都合よりもサービス提供者の都合になりやすい危険性がある。
 - ・ 労働対価が低くなる。(独自の非営利福祉活動として実施される。)
- 安定性・継続性・人材確保等が困難になりやすい。

職員と有償ボランティアなどとの労働対価に格差が生じやすくなる。

- ・ 担い手として介護保険従事者を除く地域ボランティアや会員が中心になりやすい。

） 利点

- ・ 経済的効率がよくなりやすい。 サービス時間内のみ最低賃金以下の保障。
- ・ 介護保険事業から完全に独立部門として機能する組織では特に有効である。
- ・ 有償サービスの担い手としての登録者が多ければ、個々のニーズに適した人材確保及び配置が可能になりやすい。(元理容師や調理師、庭師等の登録等も考えられる。)
- ・ 担い手が登録制の場合には、登録者の希望する時間に合わせてサービスを組み立てることができる。働きやすさと賃金との取引。地域福祉に対する住民参加の促進につながる。

以上のように、指定福祉 NPO における制度外福祉サービスは、地域住民が気軽に参加できる在宅

福祉サービスの供給体制を開発できることが推測される。例えば、指定福祉 NPO における制度外福祉サービスの主な担い手として主婦層、学生、退職者等が考えられる。これらは、制度外福祉サービスに参加する事で生活を賭けない程度で家計に貢献できることや社会貢献活動への参加に対する満足度が図れる事等が主な利点として考えられる。また、主婦の場合では子育てなど比較的時間的融通と短時間の雇用形態を望みやすい場合には指定福祉 NPO にとっても常勤職員として雇用するよりも担い手がボランティア的に関わることで経済的利益を得られることも可能である。もちろん、主婦の場合には家事支援や育児支援等のニーズに対して自らが家庭において日常的に関わった経験が指定福祉 NPO にとってもサービス提供のメリットとなる。即ち、労働対価よりも働きやすさを志向する人材に焦点をあてることも有益なのである。

まとめ

これまで、指定福祉 NPO における制度外福祉サービスと介護保険サービスの提供形態の類型化を試みた。指定福祉 NPO は、地域で生活する制度では充足困難なニーズを抱える利用者に対して、各々の指定福祉 NPO は効率的に組織ミッションやサービス内容、組織の規模等に応じた制度外福祉サービスの供給体制を構築していくことが必要である。

制度外福祉サービスは、地域の福祉ニーズに対するセーフティネットとして機能することが考え

られる。また、これらのサービス提供を通じて利用者の潜在的な福祉ニーズや生活問題が顕在化してくる。加えて、介護保険サービスのオプションサービスとしての制度外福祉サービスの提供体制を構築していくことで、他の介護保険事業所との差別化を図る上でも重要な位置づけとなる。

指定福祉 NPO の制度及び制度外福祉サービスの提供に関しては、実際にケーススタディを通じて、検証していくつもりである。加えて、今後は社会福祉士（ジェネリック・ソーシャルワーカー）の配置も期待される。なぜならば、あらゆる利用者への支援や担い手のコーディネート、制度外ニーズの顕在化とサービス開発やその提供体制の働きかけ、指定福祉 NPO のサービスのみでは解決困難な問題を抱える者への適切な機関への紹介が必要な場合等もあり、その役割を明らかにしていくことも今後の課題であろう。

【注】

- (1) 本郷秀和・介護サービスを実施する NPO 法人実態調査. 研究代表 鬼崎信好. 介護サービス NPO 法人の課題（仮称）: 三井住友海上福祉財団研究助成 ; 2005 年 6 月発行予定
- (2) P.F・ドラッガー/G・J・スターン. 田中弥生（監訳）. 非営利組織の成果重視マネジメント: ダイアモンド社. まえがき ; 2000
- (3) さわやか福祉財団. 2001 年度 非営利活動バロメーター計画 NPO・住民互助型組織の定点調査報告 ; 2002.117-118
- (4) 橋口徹, 福原康司, 水谷正夫(著). 福祉 NPO の挑戦. コミュニティケアの経営管理. 水巻中生(監): 国際医療福祉大学出版会 ; 2003. p.43
- (5) さわやか福祉財団. 福祉系 NPO・互助型団体の比較調査研究 上巻 ; 2003 を参照. p.120 及び p.126
- (6) 全国社会福祉協議会. 全国ボランティア活動者実態調査 ; 1996 による
- (7) 松下啓一. 自治体 NPO 政策. ぎょうせい p.124. この他にも、広義の NPO による高齢者福祉活動への関心の高さについて、内閣府国民生活局編「2001 年 市民活動レポート」p.15. においても最も高くなっている。
- (8) 佐藤慶幸. 対立と共存のアソシエーション. NPO と市民社会 : 有斐閣 ; 2002.p.216

【参考文献】

- 1) 佐藤慶幸. 対立と共存のアソシエーション. NPO と市民社会 : 有斐閣 ; 2002
- 2) 渋川智明(著). 福祉 NPO -地域を支える市民起業 - : 岩波新書 ; 2001
- 3) さわやか福祉財団(監修). 介護保険とこれからの地域社会 NPO が描く福祉地図 : ぎょうせい ; 1998
- 4) 三本松政之(代表). 社会福祉非営利組織の組織原理とその運営実態についての動態的研究 ; 2002

[Report]

The Specification Welfare NPO and Service Supply Organization (part 1)

— In the Case of NPO for Elderly-people Welfare Activities —

Hidekazu Hongo^{1,*}、Eiji Nishijima²、Toshiaki Nagata²

¹*KIBI-International Univ. Graduate School, Okayama*

²*Kyushu University of Nursing and Social Welfare, Kumamoto 865-0062, Japan*

【Abstract】

In this paper, the NPO which carries out the social welfare services outside a system of the appointed place of business of Long-Term Care Insurance System was described. In recent years, the social role of the NPO which carries out philanthropy activity attracts attention. Especially as for the NPO which offers social welfare services, the adaptable correspondence to welfare needs with a various user is called for. Typification of the service supply organization derived from the basic structure of a NPO was tried. And the advantage and problem which each organization has were examined. As a conclusion, the service supply form of the specification welfare NPO produced from the basic structure of a NPO is as follows.

- 1) Case of the another devotion personnel offer the social welfare services outside a system and Long-Term Care Insurance service.
- 2) Case of the same bearer holds an additional post of the social welfare services outside a system and the service based on a system
- 3) Case of the devotion personnel are concerned social welfare services outside a system in a volunteer and system service The advantage and the problem were in each organization.

Therefore, a case study is performed from now on and there is the necessity of verifying further.

Key word: the specification welfare NPO, the social welfare services outside a system, a care system

* Corresponding author, E-mail : h-hongo@fukuoka-pu.ac.jp