

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 20 日現在

機関番号：34404

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380808

研究課題名(和文)高齢者支援における日英ボランティアセクター比較研究 - 史的・政策的・実践的分析

研究課題名(英文) Comparative research on the voluntary sector regarding support for older people in Japan and Britain - an analysis from historical, policy and practice perspectives

研究代表者

森 詩恵 (MORI, Utae)

大阪経済大学・経済学部・教授

研究者番号：30341283

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は日英高齢者支援のボランティアセクター(以下、「VS」とする。)に焦点をあて、その政策や活動研究を行った。主な成果は、イギリスでは、行政とVSの「パートナーシップによる協調」をもとに、VSの下請け化の回避政策がとられ、介護者支援では介護者による支援の経済的価値の算出、介護者の休息や休暇の保障や所得補償等が実施されていた。これらは、今後のわが国における高齢者介護サービス供給主体のあり方や介護者支援の検討に非常に重要な内容である。わが国では、VSごとに介護保険制度や行政との関わり方の多様化・草の根レベルでの介護者支援の活動が明らかになり、とくに今後はサービス介護者支援政策が必要といえる。

研究成果の概要(英文)：Focusing on the Voluntary Sector (VS hereafter) regarding support for older people in Japan and Britain, this research examined VS policy and practices. Main findings for Britain include that under the 'partnership working' between local authorities and the VS, evasive policy of contracting-out to the VS was taken and that regarding the support for carers, the calculation of financial benefits of support by carers, a guarantee for respite breaks for carers, supplementary financial benefits etc. have been completed. This provides substantial evidence for the consideration of how care service providers for older people should function and of the support for carers in Japan in the future. Regarding Japan, the research revealed diversification in the VS engagement with the Long-Term Care Insurance system and local authorities, and the VS practices in supporting carers at grassroots levels. Policy to support care service providers is required for the future.

研究分野：社会福祉

キーワード：ボランティアセクター 介護保険制度 イギリス

### 1. 研究開始当初の背景

日英両国の高齢者支援政策においては、要介護高齢者だけでなく多様かつ総合的な拡大支援政策を打ち出す一方で、非常に厳しい財政問題の解決を求められている。この相反する状況の打開のため登場したのが、イギリスでの「大きな社会 (Big Society)」構想やわが国での「新しい公共」といった概念である。キャメロン保守党の中心理念として位置づけられた「大きな社会 (Big Society)」構想では、その中心的役割を担うのがボランティアセクターであり、わが国においても多様かつ全高齢者への支援政策を再検討するためには、ボランティアや市民の支援活動も視野に入れた柔軟な仕組みづくりが求められている。以上のことから、今後両国の高齢者支援政策を検討するには、これまでの民営化促進による不公平な福祉サービス拡大でも、日本型福祉社会のような安上がり福祉でもない、「共助」を支え、発展させる仕組みづくりが必要であるといえる。

### 2. 研究の目的

本研究は、高齢者支援のボランティアセクターに焦点をあて、日英比較をとおして、多面的 (史的・政策的・実践的) な実証的研究を目的とする。そして、両国の高齢者支援政策の基礎となる「共助」を支える仕組みづくりを検討する。

### 3. 研究の方法

研究の方法は以下のとおりである。

- (1) 日英ボランティアセクター・高齢者支援政策に関する先行研究の収集・分析
- (2) 日英ボランティアセクター・高齢者支援政策における史的分析及び日英ボランティアセクターのヒアリング調査
- (3) 日英ボランティアセクター・高齢者支援政策に対する政策的分析
- (4) (1)～(3)を踏まえたうえで、日英研究者実務者によるワークショップ、市民向けセミナーの開催、学会報告、研究論文の発表

### 4. 研究成果

(1) イギリスにおけるボランティアセクターの下請け化の回避と日本の現状

イギリスにおける福祉サービス供給主体の多元化に関しては、まず「ウォルフenden報告」(1978年)において、多様な主体による公的サービス供給の可能性、いわゆる「福祉多元主義」が提言された。そして、新自由主義を政策理念として掲げ、規制緩和と市場原理に基づいた「小さな政府」の実現をめざしたサッチャー政権 (1979年成立) では、福祉・保健・医療の権限と財源を地方政府へ移管し、サービス供給においてはボランティアセクターへの委託が急速に進んだ。そのため、1980年代はボランティアセクターが増加し、社会福祉分野における公的サービスの担い手として重要な役割を果たすようになった。

しかし、ボランティアセクターは行政の「下請け化」していくことに対して、ボランティアセクターの自発性や自立性に危機感を募らせ、行政との関係のあり方が問われるようになった。その後、ブレア政権下では、「中央・地方パートナーシップ」の標語のもとに、公共政策を行政セクターとボランティアセクターとの「パートナーシップによる協調」が提案され、ボランティアセクターの「下請け化」の回避に向けて動き出した。そして、1998年には政府とボランティアセクターの代表者との間で、「政府とボランティアセクターの役割分担を明示し、協働関係を促進していくための両者の約束事を列記している政府とボランティアセクターとの合意文書」<sup>1)</sup>である『コンパクト』が締結された。

一方、日本では介護保険制度導入後、準市場のもとでのサービス供給主体の多元化が目指され、サービス供給におけるボランティアセクターの参入が促進されたのは周知のとおりである。しかし、介護報酬の低さによる経営の厳しさや営利法人との差別化による利用者の獲得が難しいなかで、これまで先進的な取組を行ってきたボランティアセクターのなかには、サービス提供のあり方、行政や介護保険制度との関わり方を再検討する組織も登場している。しかし、2014年介護保険制度改正でもわかるように、国はさらに地域の高齢者の組織化や地域における生活支援への取り組みをボランティアセクターに対して求めており、高齢者介護政策において、今後それぞれのボランティアセクターがどのような方向性を選択するのか、その岐路に立っているといえる。

#### (引用文献)

1) (財)自治体国際化協会 (ロンドン事務所) 「ローカルコンパクト (Local Compact)」 『CLAIR REPORT NUMBER』 317、2008年。  
([http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_repo rt/pdf/317.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_repo rt/pdf/317.pdf))

#### (2) イギリスの介護者支援とボランティアセクター

わが国では、非常に立ち遅れている介護者支援政策であるが、イギリスでは非常に先進的にその取り組みが実施されている。

全国統計局『国勢調査』(2001年版)では、初めて介護者の無償労働の供給に関する質問が組み込まれ、介護者は、「長期の身体的あるいは精神的な疾患もしくは障がい、ないし高齢に由来する諸問題を抱えることから家族や友人、隣人もしくは他の人に何らかの援助を与えるならば、彼女もしくは彼は無償の介護の提供者である」と定義されている。

また、イギリスにおいてボランティアセクターの介護者支援は長い歴史を有しており、例えば、1965年創設された「Carers UK」においてはケアラーの声を可視化し、ケアラーの具体的な権利を獲得することを目指し活

発な活動を行っている。

Carers UK では、介護者による支援の経済的価値の算出を実施し、「介護の価値は、なぜ重要であるか」を提示している。それは Carers UK 最高理事 ディアナ・ウィットワース氏が「Without us...? Calculating the value of carers' (2002) のまえがきで「この調査報告書は、在宅介護者の努力やもがきについて示しはしない。在宅介護者が、私たちの暮らしにもたらす貢献の経済的価値について示す。在宅介護者の経済的価値、すなわち574億ポンド(2000年における推計値)は、国民保健サービス(NHS)の年間費用に等しい額である。私たちは、この数値を無視するわけにはいかない。在宅介護者が日々支払う価格の総計である。」と述べていることから介護者の果たしている役割の重要性及び介護者支援政策の必要性がわかるであろう。

イギリスでの介護者支援政策は以下のとおりであるが、とくに介護者への直接支援(休息や休暇の保障、カウンセリングなど)においては、わが国のようにあつまって不安やつらさを話し合うようなゆるやかなたまり場のような支援よりも、専門性の高い、プログラム化された支援が主流である。また、所得補償(介護者手当や年金受給権における介護期間考慮)や介護者に対する仕事と介護の両立支援も積極的に行われている。

#### <介護者へのサービス>

介護者の早期確認、 休息と休暇の保障、  
情報提供と助言、 カウンセリング、  
介護者自助グループ、 介護者支援センター、  
介護技術の訓練、 交通手段の確保、  
介護を担う子供への支援、 介護者への  
アセスメント、 支援計画策定への参画

#### <所得補償>

介護者手当、 年金受給権における介護期間考慮

#### <仕事と介護の両立支援>

柔軟な働き方 介護休暇制度

#### <要介護者へのサービス>

在宅サービス、 住宅の改修、 障がい者の地方税の軽減

#### <その他> 職員への介護者問題啓発

また、2009年から2011年に実施された「介護者支援全国戦略実施地域事業」

(Carers' Strategy 'Demonstrator Sites') では、イングランドの25地域が選定され、18か月の期間で介護者に対するサービスと支援を強化するためのパイロット事業が実施された。その取り組みは主に3点で、介護者の休息と休暇、健康診断、NHSによるサポートであった。

以上のように、介護者支援においては、まず「介護者を認識する」することが重要であり、介護者の貢献を社会が認識したうえで、彼らに経済的、社会的など様々な権利を与え

ることが重要であるといえる(介護者の認知と権利の保障)。

また、本研究では日英研究者・実務者を中心に日英高齢者介護、とくに家族介護者支援のワークショップを実施した。Sue Yeandle教授(リーズ大学) NPO法人つどい場さくらちゃん代表丸尾多恵子さん等にご報告いただき、本研究チームや参加者が日英ボランティアセクターの状況や介護者支援施策について相互の理解を深め、意見交換することができた。また、市民へのフィードバックとして、森が「日英比較を通じたボランティアセクターの現状と役割と課題 高齢者支援を焦点に」をテーマに市民向けのセミナーを実施した。

#### (3) 介護予防・日常生活支援総合事業とボランティアセクター

2014年介護保険制度改正では、地域包括ケアシステムの構築、費用負担の公平化を二つの改革の柱とし、とくに、要支援1・2に対する予防給付のうち訪問介護と通所介護については予防給付から切り離して市町村が地域の実情に応じた取り組みができる介護保険制度の地域支援事業へ移行し、新しく「介護予防・日常生活支援総合事業」(以下、「総合事業」とする。)が創設された。

そして、総合事業における介護予防・生活支援サービス事業の「生活支援サービス」においては、「高齢者の在宅生活を支えるため、ボランティア、NPO、民間企業、社会福法人、協同組合等の多様な事業主体による重層的な」サービス提供体制の構築が必要とされ、具体的な内容としては、配食サービスや安否確認、コミュニティカフェや交流サロン、移動販売や介護者支援など、ボランティアセクターの取り組みが期待されている。さらに、今回の改正では、「高齢者の社会参加」の促進という取り組みによって、要介護認定非該当の自立した高齢者がサービスを提供する側として介護保険制度内に位置付けられた。

そこで、高齢者のボランティアセクターへの参加状況や今後の参加のあり方を探るため、A市シルバー人材センターの地域班活動に焦点をあて、世話人に対するアンケート調査を実施した。また、介護予防・日常生活総合事業の実施に際して、B市シルバー人材センターの会員へ支援員養成講座やそしてボランティアとして施設へ関わった状況などをヒアリングした。

アンケート調査結果からは、ボランティアセクターへの参加によって、高齢者と地域・社会とのつながりを構築・維持することに非常に大きな役割を果たしていることが明らかになる一方で、会員の高齢化や世話人の後継者不足が問題としてあがっていた。このような人手不足の問題は、他のボランティアセクター調査でも述べられており、特に過疎地域においてはニーズの増大・多様化に対応できない状況が明らかになった。また、アンケ

ート調査では、高齢者自身が地域の高齢者に対する見守り活動の必要性を実感しており、その対策に高齢者が関わっていくことも提案されていた。

しかし、このような、住民主体、NPO、民間事業者などの活用と高齢者の社会参加は、下手をすれば、財政問題を抱える介護保険制度において、地域包括ケアシステムという名のもとで、措置制度批判が起こったときと同様に「安あがりな福祉」を目指し、再び「日本型福祉社会」論の再来の危険をはらんでいるとの懸念が拭いきれないため、今後も高齢者介護及び介護者支援政策、またサービス供給の基盤整備が求められているといえる。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計12件)

脇坂幸子・森詩恵・藤澤宏樹・橋本理「シルバー人材センターにおける『地域班』活動の現状と課題～『地域班』の世話人に対するアンケート調査から～」『大阪経大論集』第68巻第1号、査読無、2017年、49-58頁。

橋本理「改正介護保険制度と市民による助け合い活動の新たな展開『市民福祉団体の意義』再考」『関西大学社会学部紀要』第48巻第1号、査読無、2016年、25-60頁。

森詩恵「高齢者の生活支援サービスからみた介護保険改正とその変遷～介護保険制度導入時から2014年介護保険改正まで～」『大阪経大論集』第67巻第2号、査読無、2016年、29-46頁。

北島健一・橋本理・金子勝規・岩満賢次・柴田学「連携経済と住民自治・コミュニティ福祉 鳥根県調査から」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』18巻、査読無、2016年、133-151頁。

藤澤宏樹「韓国における子供の貧困政策の法的検討」『大阪経大論集』第66巻第4号、査読無、2015年、45-70頁。

橋本理「社会的企業の経営探究 企業形態としての独自性とその矛盾」『経営学論集』85巻、査読無、2015年、54-63頁。

藤澤宏樹「韓国大田広域市における欠食児童給食支援制度 教区と福祉の交錯(2)」『大阪経大論集』第65巻第4号、査読無、2014年、71-78頁。

森詩恵「介護保険制度における低所得者支援の現状と今後への示唆」『経済学雑誌』第115巻第3号、査読無、2015年、247-265頁。

森詩恵「韓国の介護保険」『介護保険白書』、査読無、2014年、196-203頁。

森詩恵「ソーシャルワークの視点からみた介護保険制度の変容」『大阪経大論集』第64巻第5号、査読無、2014年、67-82頁。

藤澤宏樹「日本学校安全会法(現・独立行政法人日本スポーツ振興センター法)における就学援助規定の成立」『大阪経大論集』第

65巻第1号、査読無、2014年、95-106頁。  
橋本理「日本における非営利組織論の諸相 事業と公共性の観点から」『社会政策』5巻1号、査読無、2013年、32-49頁。

[学会発表](計13件)

Satoru HASHIMOTO 'Changing Long-term care Policy and the role of citizen-led group in Japan' Social Enterprise Summit cum the 4<sup>th</sup> International Conference on Social Enterprise in Asia, Hong Kong Convention and Exhibition Centre, Hong Kong, 24<sup>th</sup> September 2016.

柴田学・橋本理・岩満賢次「中山間地域における新しい地域づくりと連帯経済(3) 益田市種地区における住民自治と地域振興の取り組み」日本地域福祉学会第30回記念大会、日本社会事業大学(東京都清瀬市)、2016年6月12日。

岩満賢次・橋本理・柴田学「中山間地域における新しい地域づくりと連帯経済(2) 社会福祉協議会による小地域ネットワーク活動の取り組み」日本地域福祉学会第30回記念大会、日本社会事業大学(東京都清瀬市)、2016年6月12日。

橋本理・岩満賢次・柴田学「中山間地域における新しい地域づくりと連帯経済(1) 地域振興と地域福祉の有機的な展開」日本地域福祉学会第30回記念大会、日本社会事業大学(東京都清瀬市)、2016年6月12日。

藤澤宏樹「教育と福祉の錯綜 学校給食費公会計化論の検討」福祉権理論研究会、早稲田大学(東京都新宿区)、2015年12月5日。

Satoru HASHIMOTO 'The provision of care services for elderly people by the co-operative sector in Japan' 5<sup>th</sup> EMES International research conference on social enterprise, Helsinki Deaconess Institute, Finland, 2<sup>nd</sup> July 2015.

Utae MORI 'Session2a: Models of community-based care: engaging members of the community' Second WHO Global Forum on Innovation for Aging Populations, Kobe Portopia Hotel, Japan, 7<sup>th</sup> October 2015.

橋本理「社会的企業の経営探究 企業形態としての独自性とその矛盾」日本経営学会第88回大会統一論題「日本のものづくり経営パラダイムを超えて」国土館大学(東京都世田谷区)、2014年9月6日。

Satoru HASHIMOTO 'Job creation and provision of social service by Japan Older Person's Co-operative' The 3<sup>rd</sup> International Conference on Social Enterprise in Asia "Searching for Motives, Models and Measurement" Yonsei University, Wonju campus, South Korea, 4<sup>th</sup> July 2014.

Debora Price, Mayumi Hayashi, Lynne

Livsey, Suzanne Moffat, Utae Mori 'The politics of intergenerational conflict : a comparative study of the UK and Japan' XV ISA World Congress of Sociology, PACIFICO Yokohama, Japan, 13<sup>th</sup>~19<sup>th</sup> July 2014.

Mayumi HAYASHI, Utae MORI, Itsuko TOYAMA 'The "gap-filling" role of civil society organisations for an ageing population in a global context: A comparative study of three states ; Japan, British and Sweden' XV ISA World Congress of Sociology, PACIFICO Yokohama, Japan, 13<sup>th</sup>~19<sup>th</sup> July 2014.

Utae MORI 'The Voluntary sector and support family carers in Japan The situation and challenges' British Society of gerontology Annual Conference, Oxford University, UK, 12<sup>th</sup> September 2013.

Satoru HASHIMOTO 'Workfare and work integration for vulnerable people in Japan' The 4<sup>th</sup> EMES International research conference on social enterprise, University of Liege, Belgium, 2<sup>nd</sup> July 2013.

〔図書〕(計 3 件)

橋本理「協同組合による福祉事業・就労支援事業の実践」『ディーセント・マネジメント研究 労働統合・共生経営の方法』(重本直利編) 晃洋書房、2015 年、416 頁(65 - 78 頁)。

橋本理『非営利組織研究の基本視角』法律文化社、2013 年、305 頁。

藤澤宏樹「小川政亮『社会保障の権利』論の課題と展望」『人権としての社会保障』(矢嶋里絵ほか編) 法律文化社、2013 年、324 頁(26 - 36 頁)。

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

森詩恵「日英比較を通じたボランティアセクターの現状と役割と課題 高齢者支援を焦点に」大阪経済大学公開講座ナレッジカフェ、紀伊國屋書店グランフロント大阪店、2015 年 12 月 3 日。

6 . 研究組織

(1)研究代表者

森 詩恵 (Utae MORI)  
大阪経済大学・経済学部・教授  
研究者番号：30341283

(2)研究分担者

藤澤 宏樹 (Hiroki FUJISAWA)  
大阪経済大学・経営学部・教授  
研究者番号：60310984

橋本 理 (Satoru HASHIMOTO)  
関西大学・社会学部・教授  
研究者番号：60340650

(3)連携研究者

( )

研究者番号：

(4)研究協力者

脇坂 幸子 (Sachiko WAKISAKA)  
大阪市シルバー人材センター理事

林 真由美 (Mayumi HAYASHI)  
King's College London, Institute of Gerontology