

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年5月7日現在

機関番号：27104

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530599

研究課題名（和文） 介護系 NPO の可能性とソーシャルワークの役割

研究課題名（英文） The role of the Social Work and possibility of the Care Service NPO.

研究代表者

本郷 秀和（HONGO HIDEKAZU）

福岡県立大学・人間社会学部・准教授

研究者番号：90405556

研究成果の概要（和文）：

結果として、介護系 NPO の多くは利用者のニーズに応えようとする姿勢が強いが、次第に採算性を気にしていた。したがって、収益性が高い事業から制度外サービスの資金を繰り入るといった従来の活動スタイルの維持が困難になってきたとも推測された。また、制度外サービスの開発課題としては、主に(1)リスクマネジメント体制の整備、(2)様々な専門職や関係機関の活用、(3)構成員間のミッションの浸透、(4)専門職雇用の必要性、(5)人材不足等が存在していた。加えて、ソーシャルワークの必要性は低下したが、社会福祉士数は増加した。

研究成果の概要（英文）：

In this study, we paid its attention to the Care Service NPO. And a development problem of the informal service was clarified.

For example, the next matter became clear.

- (1) The weakness of the risk management system.
- (2) The weakness of the cooperation with related organizations.
- (3) The necessity for the staff to understand the mission of the organization.
- (4) The necessity of securing professional personnel.
- (5) The lack of workers.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
2011年度	900,000	270,000	1,170,000
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：社会学

科研費の分科・細目：社会福祉学

キーワード：ボランティア、福祉 NPO、制度外サービス、社会福祉士、介護保険事業

1. 研究開始当初の背景

わが国の介護サービスは市場化され、利用者自身の選択とサービス利用に伴う自己負担意識等も定着してきた。しかし、介護保険制度に基づく介護サービスの利用には、要介護度に応じた介護給付費の上限が設定（支給限度額基準）されており、サービスの種類・内容、利用要件も詳細に規定されている。また、既に都市部では 1990 年代頃に建設された、いわゆるニュータウンや集合住宅の入居者の高齢化に起因する孤立化が進み、相互扶助機能を有しない「限界集落」を生み出してきた。また、介護負担から派生した高齢者虐待、老老介護を苦にした自殺や殺人事件等も各地で発生している。そこで、制度では対応困難なニーズ（潜在的ニーズを含め）に応えるサービス提供組織（自己負担面から非営利組織が望まれる）の役割が大きくなる。介護系 NPO（介護保険事業を実施する特定非営利活動法人）の多くは、既にこのようなニーズに対応するサービスを提供しているため、今後の活性化に向けた研究の必要性が高いと考えたことが背景にある。

2. 研究の目的

本研究の全体的目的は、(1)NPO先進国（フィンランド）の現状を文献・訪問調査等を手掛かりに把握すること（日本の介護系NPOとの比較も取り入れたい）、(2)平成15年度に研究代表者らが実施した介護系NPO全国調査結果と本研究で取り組む介護系NPO全国調査結果と比較検討し、介護系NPOの変化を把握すること（特に社会福祉士の配置状況・必要性・役割等に着目した）、(3)実際にサービス開発に取り組んだ介護系NPOのケース研究からサービス開発を促進する条件を把握することであった。以上のプロセスを経て、要介護高齢者等が安心して生活できるための介護系NPOの取組とソーシャルワークの方法（ニーズに応えるサービス開発手法の解明を中心とする）と実践上の課題を明らかにすることが最大の研究目的である。

3. 研究の方法

研究方法は、(1)先行研究等の資料収集と整理による現状把握（研究方法：文献研究）、(2)アンケート票を用いた介護系 NPO に対する郵送調査（全国調査、およそ 1800 箇所）による調査研究、(3)介護系 NPO のケースス

タディ（ヒアリング調査を用いた質的分析）、(4)平成 15 年度の介護系 NPO 全国実態調査結果との比較検討、というプロセスを経た。

4. 研究成果

(1) NPO 活動が活発であり福祉先進国の 1 つであるフィンランド（ヘルシンキ市）における介護系 NPO の状況からは（当初はアメリカ・ロザンゼルスを想定していたが、新型インフルエンザが大流行したため、調査場所を変更）、介護サービス供給主体全体の約 2/3 が NPO（民間非営利組織）であり、公的な後方支援組織（スロットマシン協会等）も充実していた。しかし、EU 諸国を活動基盤とする営利企業の参入が近年進み、介護サービスの入札を巡る NPO との競争時代に突入していることなどが明らかになった。この背景には、従来自治体が提供していた介護サービスについて、財源不足の問題等があり、民間委託する流れが存在した。また、ソーシャルワーカーの養成は大学院教育であり、その殆どが公務員になっており、独立開業・NPO への就職は僅かであったが、職業大学（日本での専門学校に近い組織）におけるゲロノミア（高齢学士、准ソーシャルワーカー的資格）の養成が開始されていた。サービス開発の方法は、まず民間非営利組織による社会貢献性が高い活動がなされている場合、その活動に対して行政が委託事業とするシステムになっていた。

(2) 日本の介護系 NPO 法人に対する全国調査の結果からは、かなりの割合で介護系 NPO が増加していたが、新たなサービス開発意欲は低下し、経営基盤と人材確保が大きな課題となっていることが明らかになった。

本調査でわかった社会福祉士に期待する役割と配置上の課題は以下のとおりである。

制度外サービスを実施する介護系 NPO における社会福祉士の役割としては、組織内外のフォーマル・インフォーマルな社会資源の活用・調整を含んだ相談援助や必要に応じて所属組織が求める役割を臨機応変に担うことが期待された。また、介護系 NPO の社会福祉士は、福祉の専門知識を有することで、たとえばスーパービジョンを通じて制度外サービスの専門性の向上等にも寄与でき、地域のネットワークを拡充させ、制度の隙間に陥った利用者（ニーズがあってもサービスが受給できない状態等）に対して、個別の相談援助から、地域社会へ向かうサービス開発への取り組みなどが期待された。

その一方、社会福祉士の配置上の主な課題

としては、「社会福祉士以外でも相談援助に対応できる」という見方が回答者にあると推察された。要するに、多様な相談援助の対象者を設定しやすい介護系 NPO において、社会福祉士による相談援助・ソーシャルワークの専門性と実践能力が問われていた。その他、制度外+社会福祉士配置法人では、制度外+社会福祉士配置無の法人よりも①公的サービスの実施意欲が高い、②多様な介護保険事業に取り組みやすく利用者の紹介経路も幅広い、③制度外サービスの提供に前向きである、などの事実が明らかになった。

(3) ヒアリング調査(全国 12 か所)の結果からは、独自の福祉領域の制度外サービスのリスクマネジメント体制の確立が今後の大きな課題であることが推測されたが、「想い」と「活動」を引き継ぐリーダー(後継者)の養成も課題であった。また、本ヒアリング調査では、次の 10 のポイントが抽出された。

①サービス開発の出発にあたり、組織内部の特定の間が気付いた問題意識をスタッフや関係専門職、利用者、住民等にも表明し、相互理解を得るようにすること。

②走りながら考えることも必要であるが、周囲の参加・理解を得るという意味でも十分な学習会・情報収集活動等に積極的に取り組むこと。※たとえば社会福祉法人では、福祉専門職や専門知識を持つ役員(学識経験者の理事・会計専門職の監事等)が通常配置されているが、NPO では想いをベースとしたボランティアな役員が多く存在しやすい。

③制度外サービスの開発にあたり、仲間内だけで立ち上げるよりも、様々な専門職や関係機関の活用も図ること。(介護系 NPO は元々主婦などが中心となり、法人化以前にボランティア団体として活動していた場合も多い。介護保険事業で専門職が参入したこともあるが、運営の方向性の決定には、専門職の参加はさほど多くないと推測された。)

④立ち上げようとする制度外サービスが、量的にも地域に必要とされているサービスであることを客観的に証明できる場合、積極的に制度化を要請していくこと。(制度外サービスは、予算や行政からの干渉にあまり縛られることもなく、柔軟性や開拓性を持ちやすい反面、介護系 NPO の提供能力にも限界がある。制度外サービスが制度化された場合には公費投入による自己負担軽減や利用者の選択の幅を広げるという意味でも重要になるが「自由な活動」の保証も必要になる。)

⑤担い手の不足や高齢化の問題等があるため、様々な方法での仲間集めが必要なこと。(これは法人の理念の理解を得ながら行うことが必要であるが、特に制度外サービスは、社会福祉事業のような人員配置基準もなく対価も安価になりやすい。また、人材育成と資質の向上も課題であった。)

⑥立ち上げようとする制度外サービスが安心して利用できるように、ルール of 明確化やリスクマネジメント体制を整備すること。(制度外サービスは、法人として独自に提供するサービスである。しかし、事故等が生じた場合にサービスや法人そのものが廃止される危険も大きくなる。)

⑦制度外サービスの利用は口コミが中心であるが、真に必要な利用者を持ち上げるためにも、様々な情報発信方法を検討すること。

⑧制度外サービスの立ち上げには法人理念の理解が最も重要である。周囲の理解を得るには、理念を発信し共有できるような働きかけが必要であり、その方法を確立すること。

⑨制度外サービスの質を向上させ、信用を得ていくためにも、活動成果の客観的評価手法(提供者の感覚や担い手の自己満足だけではない)を今後確立すること。

⑩資金確保の方法の工夫等(経営のセンス・専門性を持つこと)。特に制度外サービスの展開を積極的・優先的に展開しようとする場合、制度外サービスの利用料、会費や制度外サービス以外の事業収入からの制度外サービスへの繰り入れ、ボランティアへの協力要請などの検討も必要になる。また、効果が確実に見込まれる場合には、行政や企業等が干渉しすぎない性質を持つ補助金を介護系 NPO に提供できる体制整備の必要性が浮上した。)

(4) 平成 15 年度調査と今回の調査結果との比較検討の結果からは、主に次のような変化が明らかになった(※単純集計比較)。

①収入：2003 年度調査と比較して、2009 年度では、法人の収入規模のばらつきが大きいが、全体収益は増加傾向と推察された。

②制度上のサービス：精神障害者関係を除いて、全体的には介護系 NPO の制度上のサービス実施は減少していた。

③制度外サービス対象者：制度外サービスの対象者で、特に増加が大きいものをみると「障害児」+23.2%、「精神障害者」+14.6%、「困っている者なら誰でも」+9.2%などであった。逆に、減少が大きいものは「高齢者全般」-43.2%、「身体障害者」-25.0%、「要介護認定「非該当」の高齢者」-14.7%、「要支援・要介護高齢者」-11.5%などとなった。つまり、制度外サービスの対象者は高齢者以外も含む傾向へと変化しつつあると推測された。

④制度外サービスの種類：制度外サービスの種類について 2009 年度には「移送サービス」で 14.4%減、「ホームヘルプ」で 9.1%減という比較的高い割合で減少した。しかし、逆に「その他」が増加していたことから、様々な臨機応変な制度外サービスを創出・展開し

ていることが推測できた。

⑤制度外サービス従事者の雇用形態：制度外サービス従事者の雇用形態は、「常勤職員」が大きなウェイトを占めるように変化し、「パート・非常勤」とあわせて重要な役割を担っていた。しかし、他の項目も20%前後であったことから、様々な雇用形態を組みあわせて制度外サービスを提供していると考えられた。

⑥制度外サービスに関する労働対価・希望勤務時間への対応・利用要件：制度外サービス従事者へ労働対価は、介護保険従事者と同じかそれ以下になりやすいこと、制度外サービス従事者の希望勤務時間に合わせて勤務形態を決めやすいこと、制度外サービスの利用は、会員になることが必要な場合が多いことなどが明らかになった。

⑦介護保険関連を除く福祉相談の対象者・相談対応者の固定状況：相談援助の対象者は2003年度よりも2009年度の方が幅広い相談援助対象者を設定するように変化していた（「要介護高齢者を含む高齢者」以外の全ての設問項目で割合が増えているため）。また、多くの法人は相談窓口（担当者）を固定していることから、福祉関連の相談に専門性を持つ従事者の配置必要性が高いと考えられた。

⑧介護保険関連を除く福祉相談の対応時間：2009年度では2003年度と比較して、「営業時間外でも必要に応じて対応」55.3%が最も多くなっており、全体的に利用者の相談時間には臨機応変な対応をしようとする姿勢がみられていた。

⑨介護保険関連を除く福祉相談の相談援助対応者：福祉に関する相談対応者は、介護支援専門員や介護福祉士等が担当しやすいことが明らかになった。一方、「社会福祉士」は、福祉に関する相談援助専門職であるが、2009年度で5.5%増えてはいるものの、配置があまり進んでいない。なお、2009年度の相談援助対象者は障害児を始めとして幅広くなってきたが、介護保険関連の専門職のみでは限界があるとも考えられた。また、2003年度調査よりもヘルパー1・2級の資格保持者の相談援助対応者は減少し、介護福祉士や介護支援専門員が中心になるという変化がみられた。

⑩介護保険関連を除く福祉相談時の連絡・紹介：利用者の適切なニーズのassessmentや社会資源等に関する専門知識を備えた専門職の配置が必要であるといえるが、実際は介護保険関連の専門職が対応していることから、社会福祉士の活用も今後の課題であると考えられた。

⑪介護保険関連を除く福祉相談対応者の勤務形態：相談援助担当者の多くは、他の業務と兼務の中で相談も担当していた。しかし、

「非常勤」や「無償ボランティア」の割合は減少していることから、相談援助に責任を持った形での関わりが整備されてきていると考えられた。

⑫介護保険関連を除く福祉相談を実施していない法人の福祉相談への意欲：福祉関連の相談援助を実施していない法人も今後の相談に意欲的な傾向がみられており、今後の相談援助の展開が期待された。

⑬社会福祉士の存在状況と必要性：2009年度調査では、社会福祉士の配置（常勤・非常勤問わず）が33.5%と2003年度調査時より進んでいた。しかし、「社会福祉士の必要性」については、2003年度及び2009年度ともに30%程度にとどまっていた。

⑭社会福祉士を配置した場合に最も期待したい役割：社会福祉士を配置した場合（配置している場合を含む）の結果において、「最も期待したい役割」は、両年度ともに「相談援助」（2003年度26.1%、2009年度27.5%）が最も多く、次いで「必要に応じて何でも」（2003年度25.2%、2009年度24.8%）などであった。社会福祉士は福祉に関する相談援助専門職であるにもかかわらず、両年度ともに30%以下になった。

⑮社会福祉士を配置する上での最大の問題点：「社会福祉士を配置する上での最大の問題点」の状況は、2003年度及び2009年度ともに大きな傾向の違いはみられていない。両年度ともに「社会福祉士以外でも相談に対応できる」が最も多い（2003年度39.9%、2009年度37.2%）。また、「利益をもたらさない」「配置義務が無い」「相談があまりこない」「相談援助の能力がない」がいずれも増加した。

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4件）

- ① 本郷秀和、「介護系NPOにおける社会福祉士とソーシャルワークの必要性と課題—2003,2009年度『介護系NPO全国実態調査』の比較検討を通じて—」『福岡県立大学 人間社会学部 紀要』第19巻第2号,2012年7月. 査読無. 1-22頁.
- ② 本郷秀和・永田千鶴、「介護系NPOにおける制度外サービス開発に向けた課題—平成22年度 介護系NPO全国ヒアリング調査の整理と考察—」『最新社会福祉学 研究』第7号,2012年3月. 123-133頁. 査読有.
- ③ 本郷秀和・佐伯幸雄・鬼崎信好、「介護系NPOにおける社会福祉士への期待とソーシャルワークの必要性—2009年度『介護系NPO全国実態調査』を中心に—」『九州社会福祉学』第7号,2011年3月. 1-14

- 頁. 査読有.
- ④ 本郷秀和・荒木剛・松岡佐智・袖井智子
「介護系NPOの実態と課題—平成21年度
介護サービスを実施するNPO法人全国実
態調査における自由回答の分析を中心
に」『福岡県立大学 人間社会学部 紀要』
第19巻第2号, 2011年1月. 査読無. 1-18
頁.

[学会発表] (計4件)

- ① 本郷秀和・永田千鶴・荒木剛・村山浩一郎・松岡佐智, 「介護系NPOにおける制度外サービスの現状と開発に向けた課題」, 日本社会福祉学会第52回大会九州部会 (会場: 西九州大学), 2011年6月.
- ② 佐伯幸雄・本郷秀和・鬼崎信好, 「介護系NPOの6年間の変化」, 日本社会福祉学会第50回大会 (会場: 日本福祉大学), 2010年10月.
- ③ 本郷秀和・佐伯幸雄・鬼崎信好, 「制度外サービス・社会福祉士の有無からみた介護系NPO法人の現在」, 日本地域福祉学会第24回大会 (会場: 敬和学院大学), 2010年6月.
- ④ 荒木剛・本郷秀和・袖井智子・松岡佐智, 「自由回答分析からみた介護系NPOの課題」, 日本社会福祉学会第51回大会九州部会 (会場: 西南女学院大学), 2010年6月.

[図書] (計4件)

- ① 本郷秀和, 鬼崎信好編著『コメディカルのための社会福祉概論』, 講談社サイエンティフィック, 2012年4月. 151-162頁
- ② 本郷秀和・鬼崎信好・永田千鶴・荒木剛・村山浩一郎・松岡佐智・袖井智子, 「介護系NPOにおける制度外サービスの開発とソーシャルワークの役割—平成21-23年度科研費最終報告書—」福岡県立大学生涯福祉研究センター, 2012年3月. 225頁
- ③ 本郷秀和・鬼崎信好・松岡佐智・荒木剛・袖井智子・佐伯幸雄, 「介護系NPOにおける社会福祉士の役割—平成15年度介護系NPO全国実態調査との比較を通じたNPOソーシャルワークの課題と実践—」福岡県立大学生涯福祉研究センター, 2010年3月. 128頁
- ④ 本郷秀和, 妻鹿ふみ子編著『地域福祉の今を学ぶ—理論・実践・スキル—』, ミネルヴァ書房, 2010年3月. 126-139頁.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

本郷 秀和 (HONGO HIDEKAZU)
福岡県立大学・人間社会学部・准教授
研究者番号: 90405556

(2) 研究分担者

鬼崎 信好 (KIZAKI NOBUYOSHI)
福岡県立大学・人間社会学部・教授

研究者番号: 90148958

荒木 剛 (ARAKI TAKESHI)
西南女学院大学・保健福祉学部・講師
研究者番号: 90465766
松岡 佐智 (MATSUOKA SACHI)
福岡県立大学・人間社会学部・助教
研究者番号: 00405557
永田 千鶴 (NAGATA CHIZURU)
熊本大学・医学部・准教授
研究者番号: 50299666
村山 浩一郎 (MURAYAMA KOHICHIROU)
福岡県立大学・人間社会学部・准教授
研究者番号: 60389484
袖井 智子 (SODEI TOMOKO)
東北福祉大学・実習支援センター・助教
研究者番号: 90405910※平成21-22年度