

神戸の非営利組織による介護保険制度外サービス実態調査

神戸の非営利組織による介護保険制度外サービス実態調査委員会

委員 今瀬 政司（特定非営利活動法人 市民活動情報センター）

Keyword： 介護保険、制度外サービス、支え合い

【背景・目的】

介護保険制度が始まって以来 10 年になり、「介護の社会化」が進んできた。だが一方で、地域の中では、その制度の枠からはみ出す多様な住民ニーズも一層浮き彫りになってきた。制度導入以前から行われている「助け合い事業」と呼ばれる住民参加による有償福祉サービス事業は、制度導入後も、地域の安心・安全を守るセーフティネットとなり住民の暮らしをきめ細かく支えてきた。

本調査研究は、神戸市内における介護保険の「制度外サービス」の実態を質・量両面から明らかにするものとして、どんな人が、どんなニーズを持ち、誰によって、どのように支えられ、課題は何なのかを探り、そして、支え合いの仕組みを維持・発展させるためには何が必要か、地域はどうあるべきかについて提言を行った。

【調査方法・内容】

本調査研究では、制度外サービスの実施団体である現場の担い手自身（「ひょうごん福祉ネット」(※)、コープこうべ、コミュニティ・サポートセンター神戸等）や研究者が集まり、神戸市の参加も得て、調査委員会を設置し、協働で作業を行った。

(※)兵庫県内のNPO20団体からなるネットワーク)

調査の目的・方法等の設定では、現場の担い手たちが自らの活動での思い、悩み、夢をぶつけ合った。アンケート調査票（実施団体用と利用者用）の設計では、日々の活動での出来事を一人一人が紹介しあいながら、複雑で多様な現場の実情に沿うものとなるように、時間をかけて緻密な議論を重ねた。

調査の実施に当たっては、現場の他の担い手たちにも協力を呼びかけて、神戸市内の殆どの活動団体である 10 団体・15 事業所（神戸市内で 2009 年 3 月末現在活動している実施団体）と、その利用者の大半に当たる 852 名（ほぼ全数調査）から回答を得た。そして、調査結果を分析し、互いに熱い思いをぶつけ合いながら、今後の制度外サービス等のあり方を検討し、提言を行った。

介護保険の「制度外サービス」の実態調査は、これまで全国で殆ど例がなく、本調査は、現場の担い手たちが、自らの活動の社会的認知を求め、活動の拡充がなんとしても必要だとの強い認識から行ったものである。複雑・

多様な現場を知る担い手自身が調査を行ったことから、調査票の設計から調査結果の分析に至るまで、複雑・多様性を帯びたものとなりがちであったが、そうしたことが自身が非営利組織による制度外サービスの実態をあらわしているとして無理に単純化を図ることはしなかった。

■「神戸の非営利組織による介護保険制度外サービス実態調査報告書」2010 年 3 月

【調査委員会】〔委員〕鮎沢慎二、今瀬政司、神谷良子、実吉 威、中村順子、日埜昭子<代表>、村山メイ子、〔アドバイザー〕金谷信子、森田文明、〔参加者〕檜垣順子、宗政美穂、山崎初美、〔事務局〕宮下和佳、八十庸子、松岡香江（ひょうごん福祉ネット）

【報告書掲載ホームページ】

<http://www.hyogon.net/fukushinet/>

<http://www1m.mesh.ne.jp/~sic/>

■本調査で対象とする介護保険の「制度外サービス」

本調査は、介護保険制度などの公的制度外の、主に高齢者を対象とする福祉サービスを対象とした。広義の制度外サービスには、近隣住民による自然発生的な助け合いもあれば、企業による介護保険サービスへの付随的サービスも含まれる。本調査が対象としたのは、「神戸市内の非営利組織によるサービス」、「一定の規模と継続性のあるサービス」であり、サービスの内容面では、ふれあいサロンや給食サービスのような集合的サービスよりも、個人への生活援助サービス（個別的サービス）を中心にした。なお、「非営利組織」はNPO法人など狭義のNPOだけでなく、生活協同組合や農業協同組合など広義のNPOも含めた。

「助け合い事業」などとも呼ばれるこれらの住民主体・非営利の制度外サービスは、次のような仕組みを持つ点で共通している。利用者（高齢者等）から一定の料金をいただき（有償サービス）、「ワーカー」「サポーター」などと呼ばれる担い手にその内の一定額を支払ってサービスをしてもらい、団体の事務局がその間の調整（コーディネート）を行う。会員制度は様々だが、両者とともに会員とする形態も多い。

【調査結果】

調査結果から、次のような介護保険の「制度外サービス」の実態が浮かび上がった。

①高齢者の自立と尊厳を守り、地域の支え合いを育てている

「制度外サービス」の利用者は、「自立」の人が 30.6%、「自立」+「要支援」の人が 57.8%であり、介護保険制度では「要介護」とされていない利用者が多い。制度がカバーしない部分で高齢者の自立を支えている。一方、

何らかの介護保険サービスを利用している人は51.3%に上り、これらの人にとっても、制度では足りなかったり「不適切」とされる部分、制度には馴染まない部分に大きなニーズがある。制度外サービスを選んだ理由では、介護保険等の「メニュー外だから」64.7%、「より柔軟なサービス」27.5%、「認定基準以下」27.4%が多い。

サービス内容は非常に多岐にわたっており、生活の支えとして必要とされるサービスをきめ細かに提供している。サービス量としては家事援助が過半数を占めるが、注目すべきは、「依頼は家事援助だが、しかし同時に見守り・話し相手も行う」という複合ケースが多いことである。家事援助その他のサポートが直接の必要性だが、そこには表れない精神的ケアを非営利団体が重視している。

「受けなかった事例・理由」からは、「助け合いの精神にもとづくもの」「利用者の自立支援」の趣旨にかなうかどうかを団体が適宜判断しており、単純労働ととらえる安上がり利用などは断る団体の自律性が働いている。これは、単純なサービス提供だけが目的ではなく、地域内の助け合い、支え合いを拡げていくことを重視している非営利でボランティアな組織ならではの特徴であろう。

②利用者920人、年間53,000時間という量と効率の高さ

サービスの量の面から見ると、10団体の提供サービス総量が年間約53,374時間、921人（2008年度中に1回でも利用のあった実利用者ベース）の高齢者の生活を支えている（登録者ベースでは約1,400人）。これは、神戸市の介護保険サービスの利用者22,768人（訪問介護サービス利用者）と比べても、民間の自発的な動きであることを考えれば無視できないボリュームと言える。

コスト面では、このサービスを実現するためのコストを利用料金収入（＝利用者の支払額）の合計としてみると、その額は約5,980万円である。一方、5万3千時間を介護保険の「生活援助サービス」に換算すると約1億5千4百万円の事業規模となる（単価2,910円/時で計算）。同じサービス量で制度外サービスにかかるコストは、公的制度のおよそ半分程度のコストである。

経年的には、2004年度から2007年度までは年平均10%以上の率で一貫して増加し続けている。2008年度は前年比で減少したが、これは経済情勢の影響等が考えられる。

③市民自らが活動の担い手となり、支え合う

制度外サービスでは、担い手は単なるサービス提供者ではなく、利用者との間に人間的な交流を持ち、それが利用者の精神的な支えになっているとともに、担い手自身の充実感・生きがいにもつながっている。最低賃金以下の「謝礼」で多くの参加者がいるという事実は、制度

外サービスにおけるボランティア（自発的）な要素が大きいことや、明日はわが身といった当事者性、立場の入れ替え可能性をあらわしていると考えられる。

担い手の活動歴は、3年までの新しい参加者が39.9%、7年以上のベテランが32.5%と新旧のバランスはよいが、3～7年の中堅（27.2%）の定着が課題である。また、女性が圧倒的（87.3%）で、年代も50歳以上が83.1%、65歳以上が36.1%と高齢者に偏っている。男性と40代以下の中堅・若年層の掘り起こしが課題である。

ヘルパーやケアマネージャーなど介護系の資格を持つ人が69.3%で多いが、一方で、特に資格や研修受講経験がない人も10.3%おり、基本的には資格に縛られずに行なう「たすけあい」「支えあい」活動という特性がある。専門職ではない普通の市民でも気軽に参加できる点が制度外サービスの大きな特徴である。

このような担い手について、団体の側からは「人数不足」「高齢化」などの答えが多かったほか、「全般的な課題」の中でも「リーダー・後継者不足」「人材育成の機会がない」などの答えが多く、運営上の大きな課題になっている。また、利用者と担い手をつなぎ調整するコーディネーターの存在が重要であるが、多くの団体では、コーディネーターは低い待遇しか受けておらず、制度外サービスの維持・発展のためには、ここを強化することが一つの大きな鍵となる。

④財政面の厳しさ

制度外サービス事業は介護保険制度と違って全額自己負担であるが、事業実施に必要な財源については、利用料金収入だけでそのすべてを賄っている団体はほぼなく、現状では、介護事業等で収入を確保するか、母体からの補助で支えられるかしかなく、制度外サービスそのものだけで存続するのはほぼ不可能と言って良い。

⑤一層必要な他機関との連携

制度内の福祉を担う地域包括支援センターや、地域の高齢者の実情に詳しい民生委員との連携をより一層深めたいという意識が制度外サービスを担う側にはある。ただ、「依頼を振られるばかり」という声も一部にはあり、関係がある場合でも、十分な相互理解に基づいていないこともあることを伺わせる。

⑥社会システム全体の中での位置づけが弱い

介護保険をはじめとする福祉・医療の大規模で「固い」システムと、インフォーマルで小規模で自発性を重視した「柔らかい」システムとが、いずれも高齢者の暮らしを支える公共性の高い仕組みであるにもかかわらず、上手くリンクできていない。社会システムとしての位置づ

けや連携が弱いと、利用者には強く必要とされているのにもかかわらず、公的支援はもちろん、社会一般での認知度もまだまだ低い。認知度の低さが人材・資金調達
の困難にもつながっている。

【考察・今後のあり方】

今回調査した非営利組織による制度外サービスは、1) 高齢者の尊厳ある自立した暮らしの持続を支える、2) それを供給者―利用者が截然と分かれるのではなく地域の住民同士の助け合いの仕組みとして行っている、3) その中では活動を担う人自身が生きがいを感じ、有償であつてもボランティアな要素が大きく単なる雇用や労働とは違う、という点で介護保険事業等の制度化されたサービスと立脚点を異にしている。いわば「市民自らが支え合う福祉力」を耕し、育てているのが非営利組織による制度外サービスである。

また、既存の公的サービスでは重要性が低いとして「枠外」とされているニーズに積極的に対応し、それが生活者にとっては地域で暮らし続けるために不可欠のサービスと捉えて活動している。その活動は公的制度に対して、その不断の見直しと改善を求め続ける存在であると言える。さらに、「家事援助」その他の直接的なサービスを主としながら、統計には表れにくい「見守り・話し相手」といった精神的なサポートも重視しており、ここでも「高齢者の自立した暮らし」を支えていることが分かる。同時に、安上がりの便利使いは断るなど、「助け合い」の趣旨にかなうかどうかを慎重に判断している様子もうかがえる。

このような社会的有用性を持つ「制度外サービス」だが、他方、その維持・発展には課題も多い。サービスを提供する非営利組織の運営は厳しく、多大な個人的努力に負っている場合も多い。メンバーの高齢化も進みつつあり、長期的には持続可能ではない可能性が高い。その背景には、そもそも「制度外サービス」が社会システム全体の中できちんと位置づけられておらず他の制度や社会資源との連携が十分でないという事実があり、これを乗り越えて人的・資金的・システムの課題を改善し、地域福祉の担い手として意味深い活動が存続・発展するような環境を整備すべきである。

そして、制度外サービスを社会システム全体の中できちんと位置づけ、将来にわたって持続可能にするための今後のあり方として、3つの側面から提言した。

①NPO等が自分たちでできること・すべきこと

各団体が日頃から内部の人材育成に努めるとともに、

他団体との交流や経験の共有も必要である。これまで、NPO等の間でのネットワーク活動は活発で、NPO等が共同でスタッフ研修などを行っているが、それをより深化させていくとともに、その輪を社会福祉協議会、地域団体、介護事業者等にも広げていく必要がある。

既存メンバーのスキル向上とともに、新しい活動者を掘り起こすためのフォーラム、研修等（企業の定年退職者や退職予定者向けなど）も必要である。また、収益事業の強化や会員拡大、会計・労務等のマネジメント強化を一層図り、経営力を向上させることも重要である。

さらに、制度外サービスが公的制度の「補完」ではなく、市民の主体性にもとづく自発的活動であり、行政とは別の独自の価値を持つものだという認識を共有しておく必要がある。制度「外」や枠「外」、すき間といった否定形でない、積極的で魅力的な名称検討も必要であろう。

②他機関・組織との連携強化

地域の高齢者を総合的にケアするには、社会福祉協議会や民生委員など公共的機関等との連携、自治会・婦人会・老人会など地縁組織との連携、地域包括支援センター・介護保険事業者・区保健所の行なう情報交換の場への参加、ケア会議（1人の利用者さんについて関係者が集まり相談する場）への参加、医療機関・医師会との連携、自治体の高齢福祉行政との連携など、他機関との連携がより一層必要となる。そのためには、まずはNPO等の側からの働きかけが大事だが、行政による政策的な位置づけがそれを大きく後押しするために重要である。

③行政への提言

介護保険等の制度サービスと市民による制度外サービスとが殆ど連動できていないため、それらを上手く連携させ、有機的で効率的な市民主体のまちづくり・地域福祉を促進することが不可欠である。そのためには国・自治体の福祉政策や市民公益活動・社会的事業に関する政策などの社会システム全体の中に、「非営利組織による制度外サービス事業」をきちんと位置づける必要がある。

具体的には、①②のような動きを行政は積極的にサポートすべきであり、また、次のような取組みが考えられる。コーディネーターの件数補助または年間のサービス提供量に応じた補助等の資金支援、事務所などの拠点の提供（地域包括支援センターなどにおいて）、介護保険の「地域支援事業」の活用、新たな制度外サービス事業の立ち上げ支援、NPO等と行政の連携による質的向上のための共同研究（制度外サービスの自己評価基準づくり等）、行政広報への紹介など。

神戸の非営利組織による介護保険制度外サービスの実態

制度外サービス利用者のすがた

- 調査対象の10団体で900人超の利用者がいる（登録者1700人超）
- 大半が高齢者（65歳以上84%（75歳以上68%）） ●女性が多い（4分の3） ●独居高齢者が5割強
- 利用歴は3年未満5割強だが、6年以上も2割いる ●介護保険等のサービス併用者が6割程度いる
- 要介護度は多様（自立3割、要支援3割、要介護3～4割）
- 健康状態等は、車椅子・寝たきり、排泄要介護、認知症・認知症傾向が各2割弱、精神疾患が4%
- サービスを知った情報源は「地域包括支援センター」「ロコミ」「ケアマネージャー・介護保険事業所」が多い



高齢者の自立と尊厳を守り、地域の支え合いを育てていく



制度外サービスの内容

- 10団体で年間5万時間超のサービス提供（利用）。サービスが年々増加傾向にある
- 利用頻度は多様（週1回以上3割強、月1～4回3割弱、月1回以下4割強）
- 家事援助、移送、見守り・話し相手などが多いが、他にも多様なサービスを柔軟にきめ細かく提供（利用）
- 利用者が制度外サービスを選んだ理由は、「介護保険等のメニュー外」「保険等より柔軟なサービス」「認定基準以下」「保険等の時間不足」（介護保険等の需給ミスマッチ部分で自立生活支援）
- サービス料金は、時間当たり千～2千円程度と低い。だが、料金は介護保険等と違い全額自己負担。（活動者は、サービス料金の6～7割を受取る。一般のアルバイト賃金並みの低さ）
- 年間の本人負担額は、2万円未満が43%、10万円以上が15%
- 2千円前後の入会金・会費がある ●交通費は利用者が別途負担



高効率で増加基調

市民自らが活動の担い手となり、支え合う



制度外サービス提供活動者のすがた

- 10団体で700人超の活動者がいる（登録者千人超）
- 高齢者が多い（60歳以上56%（65歳以上36%）） ●女性が大半（87%）
- ホームヘルパー等の資格保有者が多いが、資格のない形での助け合いも少なくない
- 活動者の登録年数は、3年未満が4割強、10年以上が2割弱と多様

制度外サービス団体のすがた

- 事業を始めたきっかけで多いのは、「既存の福祉制度では提供できない多様な支援ニーズがあったため」「地域に貢献したい人が集まったから」「自分たちで助け合いたいから」など
- 組織の運営は、助け合いのボランティア精神で成り立つ（スタッフは、常勤14%、非常勤（低報酬）72%、無償ボランティア14%）
- サービス収支は赤字で、他の収入源で補填

財政面の厳しさ 一層必要な他機関との連携



社会システム全体の中での位置づけが弱い

制度外サービスの評価・見通し・課題

- 自己評価では「多様なニーズに柔軟対応」「介護保険や入院等の減少に貢献」が多い
- 「需給のミスマッチ」「団体理念に合わない」などで、依頼されてもサービス提供しないこともある
- 介護保険制度の開始前後には、介護保険利用にシフトしたが、厳しい認定基準等から再び増加傾向
- 多くの団体が、今後も制度外サービスの利用が増加すると予測
- 活動・運営全般の課題は、「連携不足」「公的制度和ニーズのズレ」「後継者不足」「認知度不足」「資金不足」（制度外サービスの全額自己負担⇒低料金設定⇒赤字収支⇒ボランティア精神で維持、という構造的な問題）
- サービス提供活動者の課題は、人数不足、高齢化、職業化の困難さによる若年層の参入不足
- 地域包括支援センターとよく連携している。今後は民生委員・医療機関・マスコミとの連携を希望