九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

介護系NPOにおける6つの課題 : 介護系NPO5団体からの聞き取り調査を中心に

西, 健太郎
九州大学大学院人間環境学府 : 博士後期課程 : 福祉社会学, 環境社会学

https://doi.org/10.15017/933

出版情報：人間科学共生社会学. 2, pp.17-28, 2002-02-15. 九州大学大学院人間環境学研究院
バージョン：
権利関係：

介護系NPOにおける6つの課題

― 介護系NPO5団体からの聞き取り調査を中心に ―

西　健太郎

要　旨

本稿では、2001年4月～7月にかけて実施した民間非営利組織・任意団体21団体に対する訪問調査 ― 主に福祉NPO・介護系NPOを調査対象とし、うち介護系NPOは5団体 ― から明らかになった、介護系NPOの現状と課題を報告する。特定非営利活動促進法（NPO法）に基づいて設立・認証された福祉NPO（保健・医療又は福祉の増進を図る活動を選択した特定非営利活動法人）のうち介護保険事業に進出した団体（介護系NPO）に関する基礎的なデータはいまだ整備されておらず、安立［2001］によると、介護系NPOの調査や研究においては「見るべき研究成果は出ていない」。また、保険者である行政でさえ介護保険とNPOの関係が把握できるような資料を用意していないのが現状である。たとえば福岡県F市の場合、介護保険事業者の目録を持ってはいるが、介護保険事業者の組織形態ごとにサービスの特色や実態を把握できておらず、いったいどのくらいの介護系NPOがF市内の介護保険サービスを担っているのか、また、そのサービスにはどういった特徴があるのかさえ明らかでない。

そこで本稿では、日本と福岡県における福祉NPOについて概観した後、介護系NPOの占める位置を福祉制度との関係から把握した上で、介護系NPOの実態を明瞭化する一環として、福岡県K市を拠点に活動する介護系NPO団体「K会」を取り上げる。そして、「K会」の事例から介護系NPOの実態の一端を浮き彫りにした後、訪問調査をしてきた他の介護系NPOをも含めて、調査から明らかになった介護系NPOの課題を示し、今後の研究の方向性を示す。

キーワード：介護系NPO、専門性、デイサービス

1．日本および福岡県における福祉NPOの概観

そもそも日本における市民活動は、NPO法制や介護保険制度の導入以前から福祉の分野で活動する団体が多かった。わが国初めての市民活動団体に対する全国規模調査をまとめた『市民活動レポート』（経済企画庁国民生活局編）によると、1996年9月の時点で高齢者福祉や障

害者福祉等の活動を行っている「社会福祉系」団体が37.4%に上っており、もっとも多い。これは全体の1/3を超えているだけでなく、2位の「教育・文化・スポーツ」系団体の16.8%と比較しても2倍以上になっている。この傾向は2000年に実施された市民活動団体等基本調査の報告書『2001年市民活動レポート』でも変わっていない。『2001年市民活動レポート』では、『市民活動レポート』との比較も行っており、あくまでも参考程度のものであると断ってあるが、やはり「社会福祉系」団体が38.3%と大きな割合を占めている。

しかしながら、この調査でもっとも注目すべき点は、「保健・医療・福祉」の分野でNPO法人の割合が任意団体の割合を上回っているのが明らかになった点である。法人格の有無との関連で活動分野を見た場合、「国際協力」の分野を除き、おしなべて他の分野では任意団体の割合の方がNPO法人の割合を上回っているのに対し、「保健・医療・福祉」の分野ではNPO法人の割合が57.1%、任意団体の割合が41.9%と逆転している。また「社会福祉系」団体のなかでも特に「高齢者福祉」の活動に関わる団体が多いことが明らかになった。それらのことから、NPO法人で高齢者福祉に関わっている団体が多いということがうかがえる。

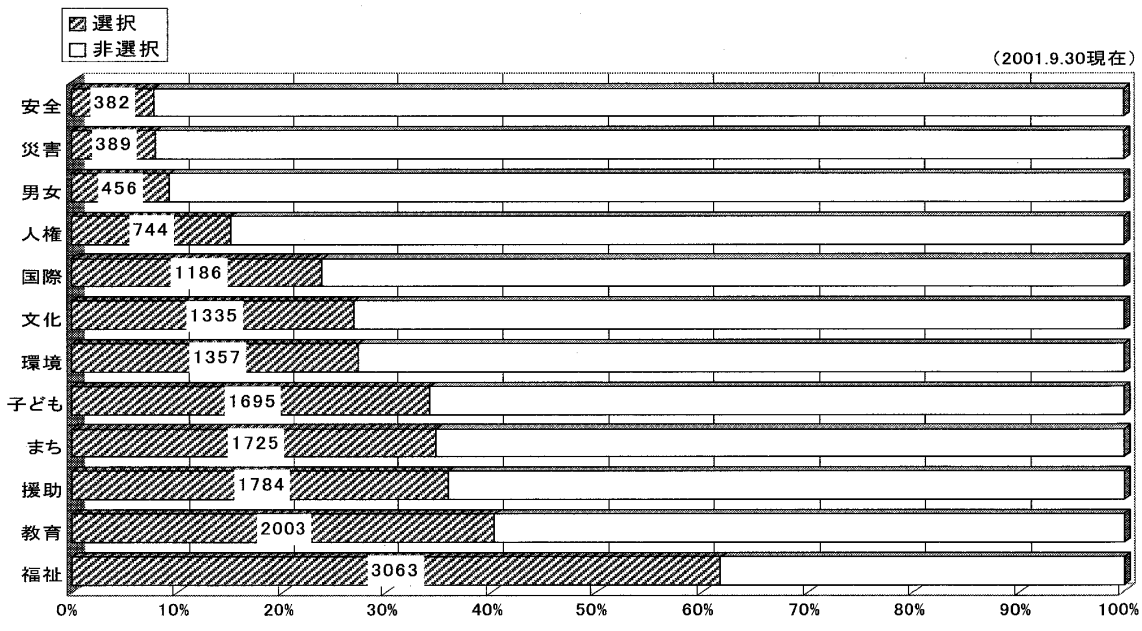
2001年9月末日現在、全国におけるNPO法人の総数は4,996団体であり、これらのNPO法人は12分野のうちいずれかの分野、もしくは複数の分野にまたがって活動しているが、全国のNPO法人が選択した活動分野を1位から5位まで見ていくと、1位が保健・医療又は福祉の増進を図る活動（61.7%）、2位が社会教育の推進を図る活動（40.3%）、3位が全各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動（35.9%）、4位がまちづくりの推進を図る活動（34.7%）、5位が子どもの健全育成を図る活動（34.1%）となっている（図.1参照[1]）。

順位に変動はあるものの、上位5位までの活動分野の顔ぶれは福岡県でも変わらない。2001年10月1日現在、福岡県のNPO法人設立の申請・認証済みの177団体が選択した活動分野は、1位が保健・医療又は福祉の増進を図る活動（65.5%）、2位が子どもの健全育成を図る活動（27.7%）、3位が社会教育の推進を図る活動、まちづくりの推進を図る活動（ともに26.0%）、5位が全各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動（23.7%）である（図.2参照）。

以上のことからは、全国的にまた福岡県においても、保健・医療又は福祉の増進を図る活動が伸びていることがわかるだけであるが、『2001年市民活動レポート』の知見から、とりわけ「高齢者福祉」の活動に関わるNPO法人が増えているであろうことが予想される。

そして、「高齢者福祉」の活動に関わるNPO法人に伸びが見られるとしたら、おそらくそのことは介護保険制度の存在抜きには語れないであろう。3節で見る「K会」の代表I氏も、介護保険制度とNPOについて「全くビックなマッチングでした」と感想を述べており、その波及効果の大きさがうかがえる。残念ながら、本稿では福祉NPOに占める介護系NPOの割合を明らかにするまでにいたっていないので、この点に関しては改めて報告したいと考える。代わって本稿では、「K会」という具体的な事例の紹介を通じて、介護系NPOの実態と課題

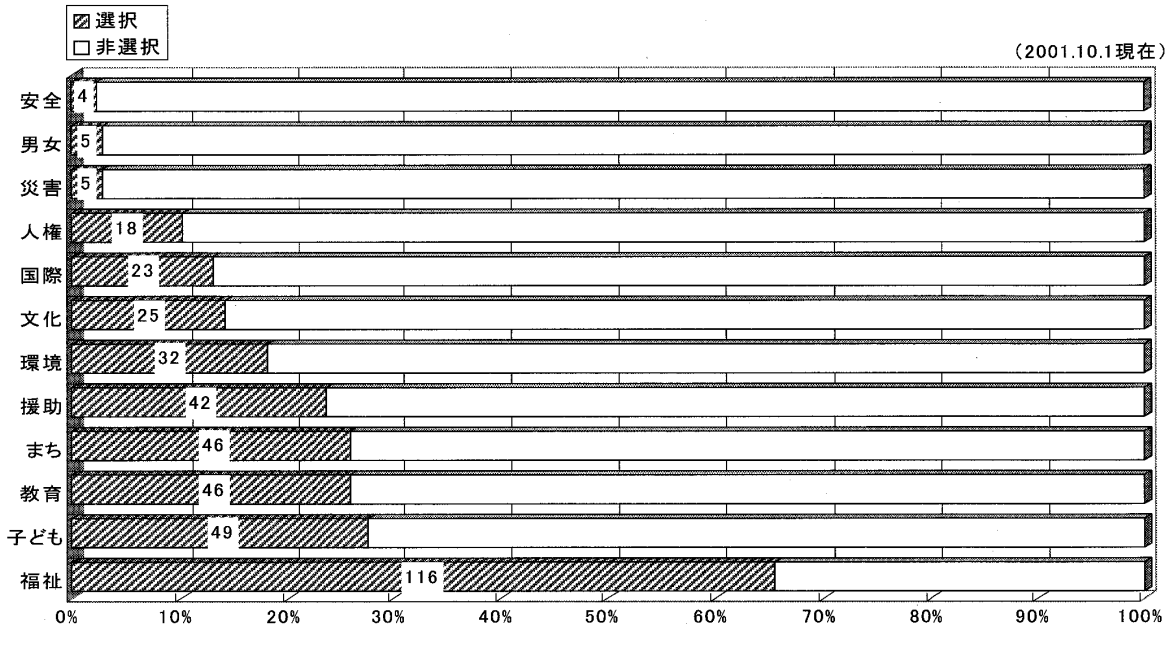
図.1　活動分野ごとのNPO法人の比率：全国



出展：特定非営利活動法人の活動分野について(http://www5.cao.go.jp/j-j/npo/010930bunya.html)

を考えていきたい。その前に、次節では介護系NPOの占める位置を福祉制度との関係から把握したい。

図.2　活動分野ごとのNPO法人設立の申請・認証済み団体の比率：福岡県



出展：特定非営利活動法人設立の申請・認証状況一覧
(福岡県生活労働部生活文化課作成 H13.10.4現在)

2．介護系NPOの占める位置

特定非営利活動促進法（NPO法）が施行されて2001年12月で3年になる。この間、特定非営利活動法人（NPO法人）の数は着実に増え続け、4,966団体に上るまでになった（2001年9月末現在）。このうち全体の61.7%を占める3,063団体がNPO法で規定されている12の活動分野のなかから、保健・医療又は福祉の増進を図る活動を選択している。

これらの福祉NPOのなかには介護保険事業者の指定を受けて、介護保険事業にも積極的に取り組むようになった介護系NPOが含まれている。介護保険事業に進出した大手の企業が軒並み苦戦を強いられ、「事務所の統廃合」という見出しが新聞紙面をにぎわすなか、介護系NPOはその活動メニューや利用者数を増やしながら、飛躍的に成長しているところも少なくない。しかも注目すべきは、介護系NPOの自主事業がモデルとなって介護保険制度を変革していく可能性を秘めていることだ。ゆえに、介護保険事業者全体（2001年11月24日現在、205,373事業者[2)]）に占める介護系NPOの割合は小さなものであるが、その社会的影響力は無視できないと言えよう。

ところが、介護系NPOに関する基礎的なデータはいまだ整備されておらず、たとえばF市の場合、保険者である行政も介護保険事業者の目録を持ってはいるが、介護保険事業者の組織形態ごとのサービス特色や実態を把握できていないのが現状である。国レベルで情報は把握されているはずだが、閲覧可能なかたちで公開されているわけではない。その一方で、市民活動やNPOに対する関心が近年高まりを見せている。とりわけ福祉分野における一連の制度改革とあいまって、介護系NPOに対しての期待は大きくなっている。

言うまでもなく、福祉制度改革の背景には、ますます加速する少子・高齢化に対応していくには、行政中心のサービス供給では対応しきれないという認識がある。和田敏明（山岡編［1998］）によると、日本の福祉制度の基本構造には3つの問題点、すなわち、行政処分でサービスが受けられるかどうかやサービスの供給者が決定される「措置制度」、柔軟性のない「福祉のタテ割り」（たとえば、母親が病気で倒れ、小さな子どもを昼間、誰が世話するのかといった緊急時にホームヘルパー制度を利用したくとも、高齢者世帯か障害者世帯でないと利用できないなど）、低所得者層を対象にして、行政が福祉に責任を持つという設計のもとでの「限られた福祉サービスの供給主体」が存在するという。それらが現在の社会状況に合わなくなっており、福祉制度改革への動きを後押しして「市民活動の意味や役割を大きく浮上させている」（山岡編［1998；34］）としている。安立［2001］は、さらに踏み込んで「社会福祉領域においてNPOを考えるということは、社会福祉のシステム全体への問題提起も含めて、時代や社会の新しいニーズの動向を把握」することであり、NPOは「現代という時代状況が求める新しい組織形態」だと指摘している。

ところで、介護系NPOに対しての期待は、個々の団体活動と無関係なところから降って湧

いたものではない。任意団体の時代から、介護系NPOが長年に渡って利用者のニーズに応えて活動し、しっかりした実績を残してきたからこそ期待されているに他ならない。介護系NPOに対する期待は、NPOという言葉が喚起するイメージに対する期待ではなく、介護系NPOが地道に積み重ねてきた成果に裏書きされたものである。例えば、取材先の介護系NPOに対して「なぜ介護保険事業に進出したのか」と質問すると、「利用者から介護保険をやって欲しいという声があったから」という答えが、必ずといっていいほど返ってくる。利用者のニーズを吸い上げて、利用者の求めるサービスを提供してきた結果が介護保険事業への進出というかたちとなって表れているのである。

NPO法人化や介護保険指定事業者の指定を受けることは、しばしば団体内でのコンフリクトの原因となる。とりわけ非営利であるとは言え、団体運営を団体経営という発想に切り替え、常勤スタッフを有給で設置し、収益をあげる事業を展開させていくことは、ボランティアとして関わりたいと考えるメンバーには理解されにくい。それでも介護系NPOは、利用者のニーズに応えるという一点において活動を展開してきた。だからこそ、ときにはメンバーの脱会という痛みを伴いながらも、組織形態を変容させ、介護保険事業者の指定を受ける決断をしてきた。介護系NPOのひとつ、サポートハウス年輪の理事でケアマネージャーでもある安岡厚子氏は、その著作の中でボランティアの重要性を認めつつ、しかし自分たちはボランティア団体ではなく「市民事業体」であると述べている。そこからは、活動を継続していく中で得られた「生活を支えるサービスの提供は、ボランティアだけでできるものではない」という確信のもとに、責任ある主体として利用者に対してサービスを提供していこうという決意が読み取れる(安岡［2001］)。

もっとも、介護系NPOの中には介護保険制度が確立してから後に、介護保険制度への進出を目的に設立されたものもあるようだ。例えば、福岡県S町の社会福祉協議会でS町唯一の介護系NPOに関する話をボランティアコーディネーターから聞いたところ、「その介護系NPOとS町社会福祉協議会の間には全くつきあいがない。NPO法人になる以前に何か活動をしていたのかということも知らない」という答えが返ってきた。介護保険制度をにらんで設立されたこうした任意団体としての実績のない介護系NPOが、一体どういったサービスを提供しているのか、またこうした介護系NPOによって、介護系NPO全体に対する期待や評価がどう変わっていくのか、今後増えていくのか、それとも減っていくのかについて注目していく必要がある。

3．「K会」の現状

3－1．「K会」が介護系NPOにいたる経緯と事業内容

福岡県K市を拠点に活動している介護系NPO「K会」は、1990年から3級ヘルパーとして活動をはじめた代表のI氏が設立し、10人のメンバーで発会した団体である。「K会」のような活動を始めた理由をI氏は、I氏の義母 ― 親族の間を転々と移動しながら、死ぬまで人に

依存して生きた―の生き方に疑問を感じたためだと話している。
年間事業高が1億2000万円に迫っている（2000年度）「K会」を切り盛りするI氏は、非常に経営感覚のある女性である。I氏は自身の経営への明るさについて、「OL時代に大手企業と取引のある営業所で、経理関係の仕事を任されていたからでしょう」と振り返る。「K会」を設立するまでに、I氏はバレーボールや合唱団などのさまざまな活動を行っていたのだが、親を見ながら主婦をするかたわらで「自立するにはどうしたらいいか？」ということを常に考えていた。そして、子どもが幼稚園に通い出した頃から女性史の勉強を、1989年からは精神障害者に対するボランティアをするようになり、ボランティア活動の中でヘルパーの資格を取ったそうである。ところが、ヘルパー活動でI氏は「いま助けて欲しい」というニーズに応えられない矛盾に突き当たった。そこでI氏は「K会」のような活動の必要性を感じ、「K会」の設立にいたったのである。したがって、「K会」には、I氏自身がヘルパー活動で感じた矛盾を解決し、利用者が受けたいサービスが受けたい時に受けられるという「あたりまえのこと」の実現という思いが託されている。

1991年、会員制の有償ボランティアサービス団体として活動を開始した「K会」は、当初、時間預託制度を採用していた。しかし、1995年に出資方式のチケット制に切り替え、1999年、NPO法人としての認証を受ける。そして、2000年からは介護保険に参入している。時間預託制度とは、基本的には、ある人がボランティアとして活動をしたら、お金をもらうのではなくて時間を預ける事で、将来、その人やその人の家族が預けた時間の分だけ他者からボランティアを受けることができるという仕組みである。この制度は、在宅福祉サービスを提供する団体の間で広がっているのだが、現場における利用者とボランティアの問題を解消するものとして歓迎されている。在宅福祉ボランティアの現場では、しばしばサービスを提供するボランティアが利用者から金銭や物品を手渡されるという事態が生じていた。これは利用者のボランティアに対する感謝の気持や、してもらうばかりでは申し訳ないという感情の発露であったのだが、その扱いをめぐってどう対処すべきかが懸案となっていた。というのも、ボランティアは何か見返りを求めてやるものではなく、無償であるべきだとする価値観が根強かったからである。しかし、無償性に拘泥することが利用者に心理的な負い目を感じさせるということが判明してきた。また、ボランティア団体が責任を持って在宅福祉サービスを提供しようとすることで、ボランティア的な無償活動を継続していくことの限界も生じてきた。そうしたなかで、一定の利用料の負担を利用者に求めても良いのではないかという意見が形成されてきたのである。時間預託制度は、無償性をよしとするボランティア観とボランティアに対する利用者からのお礼のもたらす葛藤をとりあえず解決する仕組みとして、また財政面でボランティア団体の活動を支える仕組みとして考案されたと言える。

しかし、時間預託制度には、時間預託者に将来へのボランティアサービスの提供を完全には保証できないという欠点があった。また、時間預託をしたボランティアに対してお金の保障ができないという問題もあった。実際、時間預託制度から出資方式のチケット制に変更した理由

についてＩ氏は次のように語っている。「ひとつには、事務費が必要になってきたこと。もうひとつには、時間預託制度への疑問です」。ここでＩ氏の言う時間預託制度への疑問とは、後者の問題を指している。

時間預託制度は、運用上、預けた時間全てを時間預託者に払い戻す事が困難であり、実際に全ての預託時間が時間預託したボランティアに払い戻されたとしたら、立ち行かなくなる制度である。実態として、ボランティアの無償性に代表される奉仕の精神によって支えられ、時間預託制度は成り立っている。

1995年に出資方式のチケット制に切り替えたことは、「Ｋ会」にランニングコストの捻出という福音をもたらした。これにより、「Ｋ会」は安定した財源基盤を確保し、より質の高いサービスを提供する事ができるようになった。そして、NPO法人化と介護保険制度への参入によって、「Ｋ会」の財政はいっそう確かなものとなったのである。

３－２．「Ｋ会」の事業

「Ｋ会」の実施している事業は、「たすけあい活動」、「介護保険活動」、「関係機関との連携や委託事業」など（2000年度実績より）だが、なかでも「たすけあい活動」と「介護保険活動」が「Ｋ会」の事業の二本柱となっている。ここでは「Ｋ会」の「たすけあい活動」と「介護保険活動」について紹介する。なお、「介護保険活動」については筆者が実際に見学してきたデイサービス活動について紹介したい。

３－２－１．「たすけあい活動」

「Ｋ会」の理念を簡単に言えば、市民が自発的に市民同士のたすけあいを行う社会を実現することだ。そして、その理念を実現するための事業が「たすけあい活動」にあたる。

「たすけあい活動」のサービスメニューは、家事・買い物・調理・掃除・洗濯・産前産後の援助・子守り・留守番・クスリとり・お使いをはじめ、介護・身体介護・食事介助・入浴介助・外出介助・通院介助・入浴介助・見守り・話し相手・移送サービスなど多岐に渡っている（「Ｋ会」ホームページより）。そして、介護度５の利用者に対しては、ヘルパー資格者が対応する「たすけあいプロ」を用意している。利用に際して、利用者は事前にチケットを購入しておき、サービスの提供と引き換えにチケットを渡す。またボランティア活動者には、サービス利用者宅の戸口までの送迎も実施している。「Ｋ会」では、チケット一枚の単価が長らく900円であったが、2000年12月より800円に下げる事ができた。これは介護保険活動によって潤った黒字部分を、「Ｋ会」本来の活動である「たすけあい活動」に充てたからできたことである。

「たすけあい活動」の大きな特徴は、市民の相互扶助に基づいた機動性にある。たとえば、急にボランティアの都合がつかなくなった場合、「Ｋ会」の事務局スタッフがすぐさまヘルパーとして、また移送サービスのドライバーとして代役に駆けつける。そうやって利用者本位にサービスを提供してきた。ある高齢者からの電話は、「別の介護保険事業者のサービスを受けてい

るのだが、朝からやってくるはずのヘルパーがやってこない。タウンページで見たら、お宅（「K会」）は「たすけあい」と書いてある。何とかしてくれないか」という内容だった。「K会」は、すぐさまこの案件に関して「たすけあい活動」で対応した。通常の組織では対応できない突発的な緊急事態において「たすけあい活動」はその効果を発揮している。

「たすけあい活動」のサービスを受けるにあたり、利用者はまず「K会」に入会する。本会員（ボランティア・利用者・利用者の家族）としての入会金を10,000円、サービス利用者は別に年会費として3,000円を支払う。入会に際しては、「K会」のコーディネーターが利用者の自宅を訪問し、オリエンテーションをする。とくに「K会」では、利用者とのコミュニケーションを重視しており、「介護保険活動」以前の「たすけあい活動」だけの時代から、利用者に対して「何か困った事はないか」と声かけ（モニタリング）を行ってきた。モニタリングの結果は、「ヘルパーを変えてくれ」という声もあるが、おおむね良好で「助かっています」との声が多いとのことだった。しかし、「たすけあい活動」だけの時代にはその都度モニタリングができていたが、介護保険活動以後はきめ細かいモニタリングができていないという。この点で介護保険は「K会」の「たすけあい活動」の単価を下げるメリットをもたらしたが、モニタリングの面ではデメリットをもたらしている。

「K会」の2000年度事業報告によると、「介護保険開始と共に実績が介護保険の方に動くと予想していたが、予想以上に介護保険を上回る活動時間を残した」とある。実際に、「たすけあい活動」の活動時間と、介護保険活動のホームヘルプサービスの活動時間を比較すると、「たすけあい活動」の26,676時間（919件）に対し、ホームヘルプサービスが25,091時間（807件）と「たすけあい活動」の方が実績で上回っている。介護保険に進出した福祉NPOに対してはしばしば、介護保険にエネルギーをとられ、団体本来の自主活動がおざなりになっているのではないかという危惧が持たれているが、「K会」については、いまのところその心配はない。しかしながら、2000年12月以降の実績を月ごとで見ていけば、ホームヘルプサービスの方がわずかながら上回っている。この差を今後維持できるかどうかで、「K会」のNPOとしての真価が問われるであろう。

「K会」が介護保険に進出したのは、「たすけあい活動」の利用者から介護保険に対する不安の声が挙がり、利用者から「介護保険もやって欲しい」との声が出てきたためである。介護保険の導入にあたってI氏は、過渡期の資金繰りの苦しい時に利用者から「利用料がUPしても構わないから」と助けられたと話す。当初の予想では、介護保険のホームヘルプサービス利用は会員だけの利用で20名と見積もっていたが、実際は導入後にケアプランの利用で50件、会員以外からの利用もあった。80人の会員のうち40人の会員が2級ヘルパーの資格を取り、介護保険活動に対して徐々に対応していったが、I氏は新規ヘルパーの問い合わせが少ないのが悩みだと打ち明けている。「介護保険活動だけのヘルパーならば間に合いますが、「介護保険活動」と「たすけあい活動」の両方となると難しいです」。「K会」では「介護保険活動」と「たすけあい活動」を分けて考えてはおらず、トータルで総合的なサービスとして位置付けている。そ

れが「K会」の長所である機動的な対応を生んでいるのだが、結果としてその活動の担い手を二つの活動を分け隔てなくすることのできるパーソナリティに制限することになっている。

3－2－2.「介護保険活動」

「K会」は、介護保険活動としてホームヘルプサービス、ケアプランサービス、デイサービスを実施しているが、なかでもデイサービスについては、2001年10月から新規に宅老所「O」を開設するなど、最近「K会」が力を入れて取り組んでいる介護保険活動である。本節では宅老所「O」でのI氏の話をもとにしながら、「K会」の介護保険活動のうちデイサービスについて紹介する。

一軒の平屋を改造した宅老所「O」は、K市の中でも経済的に比較的ゆとりのある世帯の住む住宅地の中にある。当初、宅老所「O」に対しては近隣の一部から迷惑施設だとクレームが寄せられたそうだが、周囲に良き理解者を得て、無事に開所することができた。近くには散歩するのにちょうど良い大きさの公園があり、宅老所「O」の利用者も多数、朝の散歩を日課にして楽しんでいる。宅老所「O」は道路から玄関まで約1mの高さがあるが、「K会」では傾斜の緩やかなスロープを設置し、車椅子でも玄関へ楽にたどり着けるようにした。スロープは雨の日でも濡れないようにサンルーフで覆い、また夜間でも困らないように要所要所に感知式のライトを取り付け、きめ細かい心配りを見せている。そのこともあってか、宅老所「O」は開放的で明るい雰囲気を醸し出していた。室内もバリアフリーを心がけ、照明も多めに設置して非常に明るい。キッチンの木製テーブルはくつろぎのスペースとして好評だ。利用者は広々とした居間で思い思いにくつろぐことができる。

宅老所「O」には全部で6つの部屋があって、一室は事務所スペースとして使用されている。部屋が多いことで、来客があってもスタッフが別室で対応することができ、利用者が落ち着いて過ごせる利点がある。利用者はオプションでマッサージサービスを受けることもできる。もちろん、そのサービスも利用者が集う居間とは別の部屋で行われる。ちなみに、「K会」にとってマッサージは赤字サービスだが、それでも利用者に喜ばれるならと実施しているということだった。

マッサージサービスを受けるベッドは夜間にはお泊まり用のベッドに変わる。ただお泊まりに関しては誰でも受け入れるわけではなく、昼間の利用者で宅老所「O」やスタッフと信頼関係を築いた人でないと受け入れないとしている。「責任を持って行うためです」。I氏はきっぱり言った。

そんな姿勢に基づく質の高いサービスがうけて、遠隔地からの利用者もある。「K会」では送迎サービスでカバーしきれないという理由で、宅老所「O」のサービス範囲を一定のエリアに限定しているのだが、サービスエリア外からやってくるその利用者からは、ヘルパーも付き添って、送迎も自前でするからと頼みこまれたそうだ。「宅老所「O」に自分がやりたいと思うことを賭けている」というI氏は、嬉しそうにそう語った。

宅老所「O」に関して特筆すべき点は、施設長が男性であることだ。施設長だけでなく、スタッフやボランティアにも男性が参加している。一般に、介護系NPOの前進であるボランティア団体は中高年の主婦によって構成されてきた（安立［2001］）ので、「K会」のような事例があることには目が引かれる。「K会」では別の宅老所「Y」の施設長も男性であるし、事務長も男性である。I氏によれば、宅老所「Y」の施設長は「K会」の理事であり、経営感覚を持っているので期待しているそうだ。いずれにせよ、「K会」の活動が男性に支えられていることは、「K会」が仕事場として成立していることを物語っている。

宅老所「O」の課題について、I氏は資金繰りを挙げている。介護保険ではサービスを実施しても、実際に現金が入ってくるのは2ヵ月後。その間、発生する人件費や経費等の運転資金については独自に調達しなければならない。宅老所「O」の場合、宅老所「Y」の実績に基づき、見通しを厳しく設定した事業計画を提出して金融機関から融資を得ることができたが、宅老所「Y」のときには、I氏個人のポケットマネーや借金でやり繰りをしていたという。すでに、安立［2001］が、NPOの事業開始資金の問題を指摘しているが、「K会」においてもこの問題が確認できた。年間事業高が1億2000万円に迫っている（2000年度）「K会」でさえ、資金繰りの問題が懸案となっていることは、いかに介護系NPOでこの問題が大きな課題となっているかということがうかがえるだろう。

4．介護系NPOの課題

「K会」は2001年4月～7月にかけて実施した訪問調査の中で介護系NPOとしてもっとも成功をおさめており、財政規模・歴史・事業のバランスの面から見ても、介護系NPOの可能性や課題を考える上で注目に値する事例だと思われた。そこで本稿では、介護系NPO「K会」の事例を見てきた。しかしながら、その「K会」ですら、資金繰りや人材に困っている。NPOにおける問題は人と金に集約されるが、「K会」でさえ例外でない。ここではそうした問題も念頭におきながら、調査を通じて見えてきた介護系NPOにおける課題や問題点を指摘しておく。そして今後、研究を進める上での方向性を示してみたい。

(1) 利用者の性別。訪問調査で介護系NPOのデイサービスの現場をいくつか見てきたが、女性の利用者が圧倒的に多かった。福祉NPOが実施する生きがいデイサービスの現場でもそうした傾向が見受けられた。介護系NPOのデイサービスの利用者が、なぜ女性に偏るのかを明らかにする必要がある。兵庫県の介護系NPO「M会」は、利用者を女性に限定している。かつて男性利用者同士でいさかいがあって、女性スタッフが中心の「M会」では対応しきれなかった経験からそうしているとのことだ。利用者の性別の偏りは、「M会」のような現場の運営上の問題であるかもしれない。しかしながら、デイサービス特有の問題で、たとえば、ホームヘルプサービスなど別のサービスでは利用者の性別の偏りが逆転

している可能性もある。これらの点について明らかにする必要があるだろう。

(2) NPOへの理解。「K会」の宅老所「O」に対しては近隣の一部から迷惑施設だとクレームが寄せられたが、NPOに対する社会の理解はまだまだ低い。そうした例は、たとえば、「K会」がある病院に入院している利用者を「たすけあい活動」でサポートしていたところ、病院側から医療行為にあたる部分について手伝ってくれないかと打診されたことにも見られる。NPOへの理解度の低い社会の現状が明らかになったが、NPOはこうした社会をも変えていかねばならない。

(3) 専門性。介護系NPOは事業者として社会的責任を負っている。たとえば、痴呆高齢者に対してデイサービスを行う場合も、専門的な介護サービスの提供が必要とされる。福岡県の社会福祉法人「H会」の代表、S氏は痴呆高齢者のデイサービスでの介護は「痴呆高齢者の精神状態によっては、不注意な言葉が生命に関わることもあるからボランティアにはさせない」としている。しかし、介護系NPOによっては、専門性のない一般ボランティアが一緒になって介護している現場もある。ボランティアがサービス提供に関わることは「たすけあい活動」のように柔軟な活動ができるメリットがあるが、何か事故が生じた時のボランティアの責任をどう考えるのかという難しい問題を発生させる。介護系NPOがこの点をどのようにクリアさせていくのか見守りたい。

(4) 介護系NPOとボランティアの関係。NPOの活力の源は、ボランティアの参画にある。介護系NPOは市民同士の相互扶助を理念として掲げているので、ボランティアの役割がなおさら重要である。しかしながら、団体の理念を理解して、一定以上の質でサービス提供できるボランティアはなかなか得られていない。大阪府の「F会」では、ヘルパーの養成をしているが、そのような人材はヘルパーの養成で育てることはできないと言う。したがって「F会」では、あらかじめボランティアの選別をしていることになる。しかしながら、そのような形でボランティアを選別することは、NPOがあるタイプの人間のものになってしまい、一般の人々とNPOとの間に隔たりを生みかねない。NPOが多様な人々をボランティアとして受け入れ、市民として成長させることができるのかが注目される。

(5) 地域との連携。「K会」をはじめとした多くの介護系NPOで、地域との連携の重要性を指摘する声が聞かれた。しかし、地域との連携はまだまだ試行的な段階にある。地域との連携がNPOにどのような影響を及ぼし、何を生み出していくのかも、今後の課題である。

(6) 仕事場としてのNPO。介護系NPOをも含めてNPO全体が、ボランティア団体から事業体としてのNPOへの過渡期にある。介護系NPOは、介護保険制度という安定した財源によって、仕事場としてのNPOに最も近い位置にあると言える。生きがいを強調して活動するのには限界が生じてきており、いかに活動の現場を仕事場として成り立たせるのかが課題だ。現在、介護系NPOは事業体としてのNPOへの脱皮を図っている。その成功が今後の日本のNPOの行方を占うだろう。

以上、介護系NPOにおける課題や問題点を6つ指摘したが、今後の研究上の課題は、こうした課題や問題点を克服する仕組みやシステムがいかに構築されていくのかを明らかにする作業である。そして、そのことが社会システムをどのように変え、人々の関係のあり方に変化をもたらすかを見通すことが焦点となる。しかしまずは、NPOの現場に着目し、NPOの地歩を固める仕組みやシステムの生成過程を見ていく必要があるだろう。そうした事例として、「K会」の動向は注目に値する。

注

1）図.1と図.2では、NPO法上の活動分野を省略して表記している。保健・医療又は福祉の増進を図る活動は福祉、社会教育の推進を図る活動は教育、まちづくりの推進を図る活動はまち、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動は文化、環境の保全を図る活動は環境、災害救援活動は災害、地域安全活動は安全、人権の擁護又は平和の推進を図る活動は人権、国際協力の活動は国際、男女共同参画社会の形成の促進を図る活動は男女、子どもの健全育成を図る活動は子ども、全各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動は援助と表記している。

2）WAMNETより

文　献

安立清史，1998，『市民福祉の社会学』ハーベスト社.

安立清史，2001，「介護保険とNPO」『介護保険情報』2001.2

岡部一明，2000，『サンフランシスコ発：社会変革NPO』御茶の水書房.

経済企画庁国民生活局編，1997，『市民活動レポート』大蔵省印刷局.

須田木綿子，2001，『素顔のアメリカNPO』青木書店.

田中尚輝・安立清史，2000，『高齢者NPOが社会を変える』岩波書店.

堀田力・渋川智明，2001，「福祉NPOで介護が変わる」『文芸春秋』9月号.

内閣府国民生活局編，2001，『2001年市民活動レポート』財務省印刷局.

安岡厚子，2001，『介護保険はNPOで』ブックマン社.

山内直人，1999，『NPO入門』日本経済新聞社.

山岡義典編，1997，『NPO基礎講座』ぎょうせい.

山岡義典編，1998，『NPO基礎講座2』ぎょうせい.