

地域福祉推進における福祉 NPO の役割と可能性

—福祉 NPO 活動の実践から考察する—

加藤みち代(信州短期大学)

A role and possibility of the welfare NPO in the community-based welfare promotion

: I consider it from practice of the welfare NPO activity

Michiyo Katou(Shinshu Junior College)

Abstract: There are many cases where NPO takes over some of the administrative roles of the community welfare administration, and in the tendency to slim down the administrative organs, those activities of NPO are thought very highly of today. It may be said in particular that a role and the expectation that the welfare NPO achieves grow bigger and bigger while an action to the full-scale community-based welfare accelerates after social welfare underwork reform of 2000. In this report, a role, possibility and problem that the NPO achieves are considered as something to promote community-based welfare through practice of the welfare NPO activity.

Keyword: Community-based welfare, NPO activity, handicapped person independence support law

はじめに

我が国において、1970 年以降少子高齢化が進み、福祉政策はそれまでの施設収容中心から在宅へと転換が図られるようになり、在宅福祉サービスの整備が政策課題に取り上げられるようになっていった。1980 年代には、1981 年の「完全参加と平等」をテーマにした国際障害者年の提唱によってノーマライゼーションの理念が浸透し、障害があっても住みなれた地域で自立生活ができる方向で福祉政策が進められた。在宅福祉サービスは 1990 年の社会福祉関係八法改正によって法制度的に整備された。

このような地域に目を向けた福祉に移行する経緯の中で、2000 年の社会福祉法改称・改正において「地域福祉」という考え方が法制度に明確に盛り込まれ、国は日本の社会福祉の方向として地域福祉という考えを提唱した。以降、在宅福祉サービスの整備と住民のボランティア活動等により、人々が共に生きる地域社会、福祉コミュニティの確立と地域福祉推進の時代が到来したといえる。

しかし、地域福祉を推進していくためには、公的なセクターだけでは福祉ニーズの多様な展開、地域ごとにきめ細かく迅速な福祉サービスの提供というこれからの社会福祉の方向性

に依っていくのは難しい。地域において高齢者や障害者、子育て中の人達が、必要な時にだれでもいつでも福祉サービスを受けられるためには公的福祉サービスで対応困難な面を補うシステムが必要である。

このような現状の中、地域福祉を実践していくのに注目されているものとして、ボランティア活動や NPO (特定非営利組織) をあげることができる。筆者は精神障害者の方達の地域生活支援を目的に仲間と 2004 年(平成 16 年)11 月特定非営利活動法人(以下 NPO 法人)「ウイズハートさく」を設立した。今回、本稿において過去 3 年間の NPO 法人ウイズハートさくの実践報告をすることで、NPO 活動が地域福祉推進にどのような役割を果たせるのか、その可能性と課題について考察してみたい。

I. NPO とは

(1) NPO 法制定の背景

1995 年(平成 7 年)1 月に阪神淡路大震災において、多くのボランティアが災害の救援や復旧復興を支援した。このボランティアの活躍により NPO の存在が知られるようになり、この活動が有効に機能するために NPO の法的基盤整備が必要であると考えられるようになる。

阪神淡路大震災後、3年を経てNPO法(特定非営利活動促進法)が1998年(平成10年)3月19日成立、3月25日公布となる。

(2)NPOの定義

NPO(nonprofit organization)の定義は、特定非営利活動促進法(以下法)において、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、不特定多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする(法第1条・2条)と定義している。

ただし、法第3条において、特定の個人または法人その他の団体の利益を目的とした事業に対して禁止するという制限をしている。

所轄官庁は、その事務所が所在する都道府県知事とする(法第9条1項)、2以上の都道府県の区域内に事務所を設置するものにあつては、その所轄庁は、前項の規定にかかわらず、内閣総理大臣とする(法9条第2項)と定義され、所轄官庁が内閣府、都道府県の2通りになっている。

(3)NPOの現状

NPO法では、活動分野として保健・医療・福祉、社会教育、街づくり、文化・芸術・スポーツ、環境、災害救援、国際協力など17分野がある。我が国におけるNPOの認証登録件数は「特定非営利活動促進法に基づく申請受理件数および認証数、不認証数等」(総理府2007年9月発表)によると、2007年9月30日現在32,630件、うち保健・医療または福祉の増進を図る活動を目的とするNPO法人(以下福祉NPO)の件数は19,018件となり全体の58.3%を占めている。長野県における認証登録件数は690件、うち福祉NPOの件数は245件となり全体の35.5%を占め、全国および長野県における福祉NPOの件数は17分野中ともに1位である。

これは、介護保険制度の開始以後、認証登録件数は毎年増加し、訪問介護サービスなどを行う福祉NPOが増えたことが影響していると思われる。

II. 「NPO法人ウィズハートさく」の実践報告

(1)設立経緯

1989年(平成元年)、佐久地域の精神保健福祉関係者(精神科医師・保健師・看護師・精神保健福祉士・社会福祉士・ボランティア等)で「佐久地域精神保健福祉研究会」を立ち上げ、地域住民の精神的健康の向上を図るために、講演会や研修会を年3~4回開催してきた。また、精神障害者が暮らしやすい地域をつくるために社会資源の充実を図る取り組みを積極的に行ってきた。

そのような経緯の中、精神障害者対象のグループホームや作業所の運営、行政からの委託事業等を受託し、ボランテ

ィアの域を脱した一つの社会福祉事業所として事業展開していきたいという思いが研究会の中から生まれた。そこで、2004年(平成16年)11月、研究会有志により「NPO法人ウィズハートさく」を設立した。

筆者はNPO法人設立前から関わり、設立後はNPO法人の理事の一人として運営に携わってきた。NPO法人ウィズハートさくは3年が経過する現在、グループホーム7箇所、障害者小規模通所授産施設1箇所、地域活動支援センター1箇所、佐久圏域市町村障害者相談支援センターコーディネーター事業といった事業を展開するまでになった。2006年度(平成18)の収入は、26,069,256円、職員数(非常勤含む)は20名である(NPO法人ウィズハートさく平成18年度事業報告書参考)。

以上のように、わずか3年の間で飛躍的な事業展開が進められていく状況を見てくると、地域福祉推進のための社会資源の開発、福祉専門職の雇用創出といった面において、現在NPO法人が重要な役割を担っていると感じる。しかしその一方で、法人の組織体制、運営資金、人材確保等、NPO法人としての課題も見えてくる。

(2)事業内容

事業内容は、就労支援部門、居住支援部門、相談支援部門の3部門に分けられる。表1は2007年(平成19年)10月1日現在、当法人が実施している事業内容、図1は組織図である。

表1、図1から見て取れるように、障害者福祉制度改革の急激な変化の中で、この3年の間に当法人の事業は飛躍的な増加と規模の拡大を遂げてきた。これは2006年(平成18年)4月から施行した障害者自立支援法によって、自治体による事業経営のNPO法人への委託もしくは指定管理者制度²⁾による法人格の団体へ事業運営が要請されていることが大きく影響しているといえる。なお、当法人では独自事業は実施していない。しかし、指定管理者制度下の補助金だけに依存する運営(経営)では、いつ補助金が切られるか、また低い補助金額等、運営の継続維持において将来不安定要素を含む問題があり、これらの問題を解決しなければNPO法人の存続の将来展望が望めないといえる。

(3)障害者自立支援法による事業移行に向けて

5年間の移行経過措置はあるが、障害者自立支援法へ移行すると、利用者に定率の自己負担が発生、施設経営側にとって補助金が廃止という状況になる。これは利用者の人数による応分の利用料収入(個別給付)になり、経営次第では大幅な収入の減少が見込まれる。しかし、法案成立時より何かと物議を醸した法律ではあったが、精神障害者が障害者自立支援法の対象に加えられた点においては意義のある法律であ

表 1 事業所および内訳(NPO法人ウィズハートさく平成 19 年度総会資料より抜粋)

事業名(施設名)	事業内容	利用定員	新法適用日
障害者小規模通所授産施設(野岸の丘共同作業所)	指定管理者制度による精神障害者小規模通所授産施設の運営	20 名	平成 17 年 4 月 1 日 (旧法適用)
グループホーム 白ゆり荘	障害者自立支援法の訓練等給付にあたり、夜間や休日、共同生活を行う住居で、相談や日常生活上の援助を行う	7 名	平成 18 年 4 月 1 日
竜岡の家		5 名	平成 18 年 4 月 1 日
相喜寮		5 名	平成 18 年 4 月 1 日
野沢の家		4 名	平成 18 年 10 月 1 日
コスモスの家		5 名	平成 19 年 4 月 1 日
はこべの家		4 名	平成 19 年 4 月 1 日
さくの家		4 名	平成 19 年 5 月 1 日
地域活動支援センター(佐久の泉共同作業センター)	障害者自立支援法の訓練等給付にあたり、創作活動または生産活動の機会提供、社会との交流等を行う施設	25 名	平成 19 年 4 月 1 日
佐久圏域市町村障害者相談センター(佐久障害者相談支援センター)	障害者自立支援法の市町村相談支援事業にあたり、精神障害者コーディネーターとして相談業務、社会資源の開発等企画・提言を行う	佐久圏域住民	平成 19 年 4 月 1 日

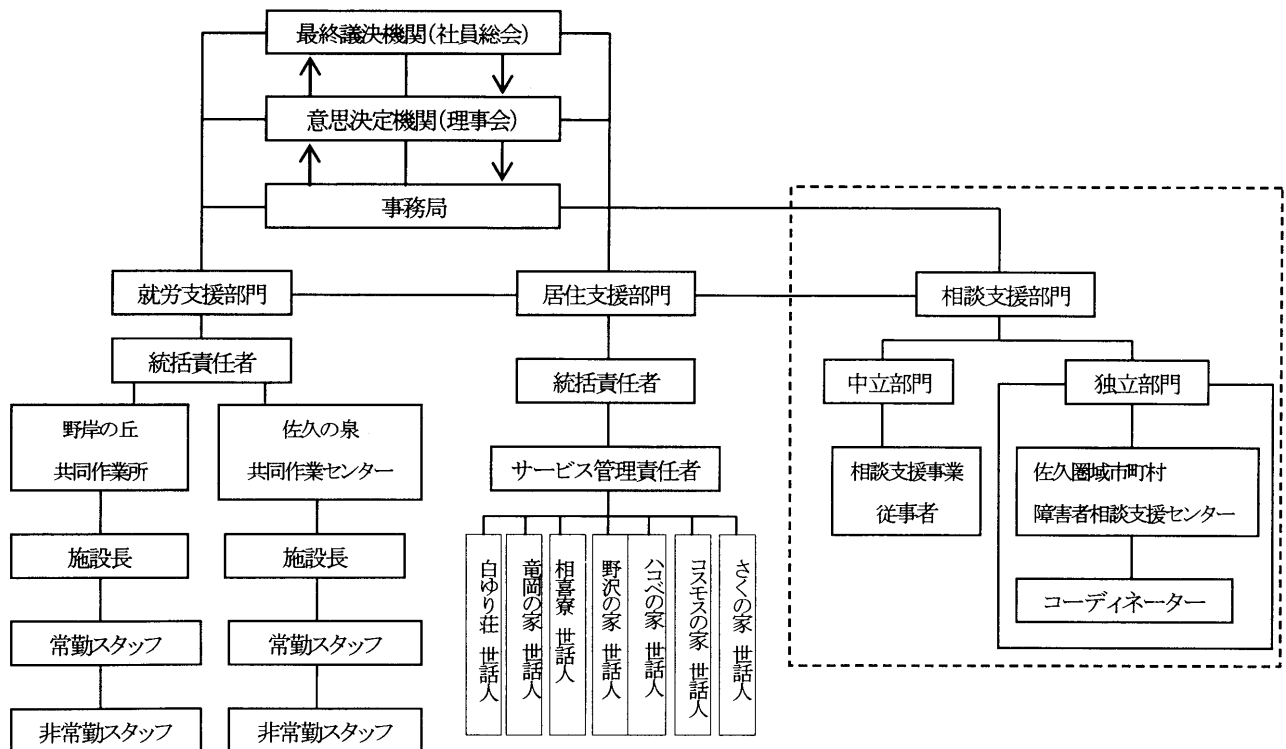


図 1 組織図(NPO 法人ウィズハートさく事務局作成組織図資料より)

ると考えられる。身体障害者、知的障害者施策に比べて精神障害者への施策は 30 年は遅れているといわれ、先の支援費制度の対象からも外されていた精神障害者がやっと他の障害と同じ土俵に立つことができたといえる。当法人は現在、就労支援部門の事業である障害者小規模通所授産施設(野岸の丘共同作業所)と、地域活動支援センター(佐久の泉共同作業センター)の 2 作業所を 2008 年(平成 20 年)度中に障害者自立支援法の個別給付に移行する準備を進めている。地域生活支援事業による補助金事業から障害福祉サービスによる個別給付事業に移行することでサービスの質が向上し、収入も大幅な増加が見込まれる。この点について佐久の泉共同作業センターを例にとり以下述べてみたい。

(4) 障害者自立支援法の障害福祉サービスの個別給付へ移行する理由

① 障害を持つ方の「働く」ことを支援する作業所として経済的基盤を確立する。

平成 19 年 4 月 1 日より、自治体の指定管理者制度により、自治体運営の「佐久の泉共同作業センター」の運営を当法人が任されることとなった。現在、障害者自立支援法による地域生活支援事業の市町村事業である地域活動支援センターとして運営している。自治体からの補助金は年間 615 万円で、その内職員の給与分として当てられるのは 475 万円で、補助金の 77%を占めている。現在職員は常勤 1 名、非常勤 4 名、合わせて 5 名である。この金額で 5 名の人件費を支払っており、低い賃金に抑えざるを得ず、大変厳しい現状であるといえる。職員の熱意、ボランティア精神だけでは現状の作業所運営を維持していくことに限界が感じられる。地域に存在する施設として、具体的な「就労支援」を行うことは社会的使命であると考えているが、そのためには、専門スタッフを整備し、個別支援プログラムを開発するなど本格的な事業への取り組みが

表 2 個別給付事業における事業報酬

新体系事業(就労継続支援)に移行した場合の報酬及び人員配置基準	
利用定員	20 名
職員	配置基準 1:10
	サービス管理責任者 1 名
	職業指導員・生活支援員・・・総数 2 名
給付費	27,720,000 円(年額)
	内訳(4,600 円+420 円+230 円)×22 日
	×12 か月×20 人
	報酬・加算等単価(日額)
	就労継続支援 B 型 4,600 円
	食事加算 420 円
	食材費負担 230 円

必要である。それには制度による裏づけを持つことが大切である。その制度による裏づけとは、相応の運営予算を確保するための個別給付であり、適正運営を維持するための制度運用ガイドラインであるといえる。運営予算に関しては、現在の年間 615 万円の予算から個別給付事業(就労継続支援単独型で当初スタートする予定)に移行した場合、年間 2,700 万円程の収入が見込まれる。(表 2)

② 利用者支援のための体制を整備する。

今日、就労支援の現場のあり方が大変多様化しつつある。この背景には「利用者ニーズおよび利用目的の多様化」が影響しているといえる。これまでの「声」を例示すると

【利用者より】

- 一般企業に就職したいので、「就職トレーニングの場」として利用したい。
- 障害年金を生活費のベースとしながら、工賃(給料)を稼ぎたい。
- とりあえず「安心して行ける場所」として必要。仕事だけをすればなら行きにくい。

【利用者の家族より】

- ざーっと家に閉じこもっているのではなく、行く場所を見つけたい。
- 親亡き後の生活を成り立たせることのできる生活手段を身につけてほしい。
- 生きがい、やりがいとなるものを手に入れてほしい。

以上より、複数のニーズに対応できるための多くの機能を持った「多機能型」の事業所づくりが求められているといえる。その意味において、自立支援給付の訓練等給付(自立訓練²・就労移行支援³・就労継続支援⁴)を実践していくことこそ、現代社会のニーズを充足することといえる。

(5) NPO 法人としての今後の課題

経営の維持および安定を図るには、ニーズに対応できる専門職の人材および安定した収入の確保が必要である。

では、作業所において現在の補助金制度の施設運営から個別給付事業へ移行すれば、収入が増えサービスの質が向上するのとか言えば、そんなにことは簡単に運ばない。まず、個別給付に移行した場合、出来高払いとなる為利用者がいなければ収入につながらない。佐久の泉共同作業センターの報酬シミュレーションでは、毎日 20 名の利用者があることを前提としている。(現在の平均利用者人数は一日平均 13 名程度である)精神障害の方は体調の変化が大きく作業所に通えなくなったり入院してしまう人も多く、毎日一定の利用者が確保できるか不安がある。利用料の自己負担が出た場合、もっと利用者が減ることも予想される。また、多機能型サービスを提供する為には、ケアプラン作成が必須となる。その為には専

門職の人数を増やし受け入れ体制を整えなければならない。ここで人件費が増えることになる。また、就労支援に力をいれなければならない為、作業内容も利用者に高額の工賃を支払えるような仕事を開拓していく必要がある。

以上のように、個別給付事業へ移行するにあたり多くの課題があげられる。佐久圏域の他の作業所の多くは個別給付事業へ移行せず、当面地域活動支援センターとして補助金の中で運営していく方向を示している。しかし、当法人としては、潜在的な利用者を掘り起こし、サービスを充実させ一日 20 名の利用者を確認し、現在の年間 615 万円の補助金から、個別給付報酬年間 2,700 万円程度を目標に平成 20 年 10 月から新体系へ移行する予定である。

当法人事業の中で、居住支援部門(グループホーム)の収入が、2006 年(平成 18 年)10 月の報酬単価引き下げ(5 人定員のグループホームは 180 単位から 116 単位に、7 人定員では 128 単位から 116 単位へ減少)により、平成 19 年度は赤字に転じる可能性が高い。現状で大幅な収入増が見込めるのは二つの作業所の個別給付移行による就労支援部門しかない。この部門で収入増を図り、NPO 法人全体の財源を安定させるため、平成 20 年度内で新体系へスムーズに移行できるよう着々と準備をしていく必要があるといえる。

Ⅲ. 考察

地域福祉の推進において、今やボランティアや NPO の活動は大きな役割を担っているといえる。特に介護保険制度、障害者自立支援法の施策の中で、在宅福祉サービスを提供していく福祉 NPO の存在意義は大きい。しかし、NPO 法人ウイズハートさくの実践報告でみてきたように、多くの NPO 法人は財源の確保に苦慮している。福祉現場で働く人たちは、社会貢献の実践、慈善活動をしたいという気持ちを常に持ちながら働いている。しかし、職員は福祉従事者であると同時に一人の生活者でもある。職員がゆとりを持って生き生きと働けるために、NPO 法人は、世間並の給与を職員に支払い、生活の安定を確保できるように職員の職場環境を整える必要がある。

NPO とは非営利組織と訳され利潤を追求してはいけないかのようなイメージを持つが、特定非営利活動促進法第 1 条 2 条 3 条で述べているように、決してそうではなく利潤を組織外部に分配しない(非分配制約)ということである。もし、ある期に剰余金が発生したら、それをその NPO 運営活動のために再投資すればよい。この考えのもと、当法人の理事会として、安定した収入のもとで職員の給与の引き上げ、雇用創出を図り地域の社会資源を開発していきたいと考えている。その為

には、経営における意思決定機関の立場である理事会において、経営のノウハウ、戦略といった面を強化していく必要性を実感する。補助金、個別給付等行政からの収入のみに頼らず、独自の事業を展開して利益をあげる、会員を増やし会費収入をアップさせる、または、寄付活動に重点をおくといった積極的な行動をおこなえば NPO 法人としての将来の展望はみえてこないのではないのか。これからの福祉 NPO は時代の風を読み、地域の福祉ニーズに的確に応えられ、利用者にかかき満足してもらえるサービスを提供できるかどうか重要であると考え。そのためには、行政、民間企業、ボランティア等と福祉 NPO が連携・協働して地域福祉の推進に取り組んでいくことが求められているといえる。

Ⅳ. おわりに

今回の研究テーマに取り組み、福祉 NPO の実践報告をすることで、少し立ち止まり NPO 法人ウイズハートさくのおかれている現状を見ることができた。3 年前 NPO 法人を立ち上げるにあたり、仲間と議論したり夢を語り合ったりしたことが懐かしく思い出される。NPO 法人の理事達は皆役員としては無報酬で活動に参加している。理事達は、病院のソーシャルワーカー、元精神科婦長、保健師、精神障害者家族会会長、民生委員などの肩書きを持ち、本来の仕事と NPO 法人の理事を兼務しながら多忙の中 NPO 法人運営に携わってくれている。一般市民の精神障害者の方達への差別、偏見がなかなか無くならない社会において、一人でも多くの障害者の方々の地域生活を支援できたらとの思いで今日まで活動を続けてきた。

今後、NPO 法人の進む道には多くの課題が待ち受けていると思うが、我々の活動を多くの市民に知ってもらい、賛同者が増えてくれることを願って止まない。そして、自分の住む地域がノーマライゼーションが具現化され、だれもが住みやすく愛着が持てる地域となるよう今後も NPO 活動を続けていきたいと思う。

(投稿平成 19 年 11 月 2 日、受理平成 19 年 11 月 19 日)

[注及び参考文献]

- 注 1 指定管理者制度:公の施設管理を民間企業や各種法人など幅広い団体の中から施設を管理する団体を指定することができる制度
- 注 2 自立訓練:自立した日常生活又は社会生活ができるよう、一定期間、身体機能又は生活能力の向上のために必要な訓練を行う。(厚生労働省/社会福祉法人全国社会福祉協議会作成パンフレット「障害者自立支援法の円滑な施

行に向けて」より引用)

注3 就労移行支援:一般企業等への就労を希望する人に、一定期間、就職に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う。(厚生労働省/社会福祉法人全国社会福祉協議会作成パンフレット「障害者自立支援法の円滑な施行に向けて」より引用)

注4 就労継続支援:一般企業等での就労が困難な人に、働く場を提供するとともに、知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う。(厚生労働省/社会福祉法人全国社会福祉協議会作成パンフレット「障害者自立支援法の円滑な施行に向けて」より引用)

(1) 橘幸信 『知っておきたいNPO法』財務省印刷局, 2002年

(2) 山内直人 『日経文庫 NPO 入門<第2版>』日本経済新聞社, 2006年

(3) 小林雅彦、山路憲夫、原田正樹、村川浩一編著『地域福祉論』第一法規, 2004年

(4) 福祉士養成講座編集委員会編集『新版社会福祉士養成講座7 地域福祉論』中央法規出版, 2004年

(5) 大橋謙策編『地域福祉論』日本放送協会学園, 2005年

(6) 小倉昌男『福祉を変える経営』日経BP社, 2006年

(7) NPO 法人ウィズハートさく「平成18年度事業報告書」

(8) 総理府 「特定非営利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等」 2007年9月