

# ホームヘルプサービス提供システムの多元化とその問題点

小林 良二

## 〔要約〕

近年のホームヘルプサービスは、サービス利用対象者の普遍化と重度化にともない、サービス供給量の拡大と質の向上を大きな課題としている。このため、政府でも、提供組織の多元化、サービス派遣形態の柔軟化、サービス内容の分化、ヘルパーの派遣決定に伴うケアマネジメント体制の確立など、多くの課題を提起し、また、そうしたサービスの提供が効率的・効果的に行われることも求めている。

筆者では、こうした政府の方針に対して、地方自治体がどのように対応し、どのような課題を持っているかを検討するため、東京都調布市をフィールドとし、制度面およびサービス提供実績を中心とする調査を行った。

その結果、調布市においてはホームヘルプサービスの供給量は拡大し、ある程度の重度要介護者への対応がすすんではいるものの、そのサービス量は必ずしも充分ではないこと、サービスの効果的な提供にあたっては、常勤型とパート型を適切に組み合わせる必要があることなどが示された。

## 〔キーワード〕

ホームヘルプサービス、多元的サービス提供システム、公的責任と公的助成、専属型とチーム型

## はじめに

公的介護保険の導入をひかえて、さまざまな介護サービス基盤整備対策がう

ちだされている。平成8年6月に発表された厚生省の『介護保険制度案大綱』においては、サービス人材の確保や質の向上のため、「魅力ある職場づくり、研修の充実、潜在的な人材の活用、共同組織や民間機関による人材養成など幅広い観点から計画的な対応策を講ずる」ことや、「サービスの質や業務の評価方法を確立するとともに、介護支援専門員の養成に努める」などの方針が示されているが、在宅ケアサービスの中心になるホームヘルパーについては、平成4年に厚生省が発表した『ホームヘルプ事業運営の手引』（以下『手引』とする）で、かなり思いきった方策をうちだしている。

そこでまず、ホームヘルパー人材の確保とサービスの質の保障という観点から見て重要と思われる内容を『手引』から整理してみると次のようになる。

第1に、ホームヘルプサービスの供給量を増大させるため、サービスの提供主体を多元化する必要があることを指摘し、従来の公的なホームヘルプ提供団体だけでなく、行政関与型有償福祉サービス、シルバーマークをもつサービス提供団体等、多元的なサービス提供団体への事業委託を推進するとしている。

第2に、ホームヘルプサービス派遣対象者を拡大し、特に家族介護者の要件の緩和を行うとしている。

第3に、ホームヘルプサービス派遣形態を柔軟化するため、派遣回数や派遣時間などを利用者のニーズにあわせて提供すること、またサービス内容については、現状では家事援助が圧倒的なので、身体介護サービスの拡大に努めることを求めている。さらに、サービスの短時間利用への配慮や、早朝、夜間、休日におけるニーズへの対応を促している。

第4に、ヘルパーの派遣決定につき、ニーズの把握、他のサービスとの調整、緊急時の対応、継続チェック体制など、いわゆるケアマネジメント体制の確立を説き、また、これとの関連で、ホームヘルプサービスと他のサービスとの有機的連携の必要性を強調している。

第5に、ホームヘルプサービスの効率的運用に関するものであり、いわゆる「チーム運営方式」の必要性を指摘している。

このように『手引』では、ホームヘルプニーズの拡大に対して、サービス提供団体の多様化・多元化によるサービス人材の確保を基調にしつつ、サービス

利用者の資格要件の緩和やサービス提供回数・時間の柔軟化、ケアマネジメント体制の確立、効率的なサービス運営など、サービス提供システムにかかわる包括的な課題を提起しているといえる。

本稿では、昨年（1996年）度に筆者が実施した東京都調布市におけるホームヘルプサービス調査を踏まえ、『手引』の提起した課題がどのように取り組まれているか、また『手引』には示されていないどのような問題が生じているか等を中心に、いくつかの論点を検討してみよう。

## 1. 調布市におけるホームヘルプサービス提供体制の多元化

### ア. ホームヘルプサービスの種類

調布市は東京都内の自治体で、平成8年3月末の人口は約19万人であるが、都内の他の自治体と同様に、公的なホームヘルプサービス（市の職員、および、家政婦紹介所への委託によるホームヘルプ）と並んで、1988年から調布市社会福祉事業団（その後「調布ゆうあい福祉公社」、以下公社とする）を設立し、住民参加型のホームヘルプサービスへの取り組みを開始した。公社による参加型ホームヘルプサービスはその後順調に拡大し、公的サービスとならんで重要な役割を果たすようになったが、この活動を基盤として、市は1994年から、公社に対し、嘱託制度によるホームヘルプサービスを委託し、サービスの拡大を図ってきた。これによって調布市では、「市職員ヘルパー」、家政婦紹介所への委託事業である「介護券ヘルパー」、公社への委託事業である「嘱託ヘルパー」および、公社の「協力会員ヘルパー」という、4つのホームヘルプサービスが活動することになった。さらに、1996年からは、市内の医療法人、社会福祉法人に対し夜間のホームヘルプおよび介護サービスの委託を開始している。

東京都の自治体におけるホームヘルプサービスは、家政婦紹介所への介護券方式によるホームヘルプ事業委託（以下「介護券ヘルパー」とする）によって急速な伸びを示したことはよく知られているが、その運用をみると、一般に市職員ヘルパーが主として低所得世帯に派遣され、介護券ヘルパーは、それ以外

の世帯のホームヘルプニーズに対応することとされてきた。

調布市も、同じ経過をたどってきたが、この方針を1990年から一部変更し、介護券ヘルパーを低所得世帯にも派遣することにした。しかし、1994年までは、市職員ヘルパーが低所得世帯を担当するという方針を維持している。その後、低所得以外の一般世帯におけるニーズの増大に伴って、市職員ヘルパーと介護券ヘルパーの区分が維持しにくくなってきた。

### イ. 福祉公社の設立とその展開

次に重要なのは、1988年10月に設立された「調布市社会福祉事業団」の創設による参加型ホームヘルプサービスの開始である。事業団はその後、1990年10月から財団法人「調布ゆうあい福祉公社」となり、より公益的な諸事業を展開してきている。公社の協力会員によるホームヘルプサービスは、市が直接関与する事業ではないが、会員制による有償ホームヘルプサービスの開始により、調布市全体としては、かなり多様なニーズに対応できるようになった。このことについては、後に詳しく見ることにする。

### ウ. 嘱託ヘルパーの拡大とサービス提供体制の整備

調布市における嘱託ヘルパーは、当初市所属のヘルパーとされ、1992年が1人、1993年が4人、1994年が6人であったが、1994年7月には30人になった。これは、この月から、嘱託ヘルパーを増員し、一括して公社に委託したためであり、当初市の嘱託ヘルパーであった者も、公社への所属変更が行われた。

これによって、調布市の公的なホームヘルプサービスは、市職員ヘルパー、公社嘱託ヘルパー、家政婦紹介所の介護券ヘルパーの3者によって提供されることになった。調布市では、このような体制の導入に際して、1994年7月に『調布市ホームヘルプサービス事業の手引』を作成し、それぞれの役割分担を示しているが、その概要は次の表1のとおりである。

表1 1994年7月からのホームヘルプサービス提供体制

	市職員ヘルパー	嘱託ヘルパー	介護券ヘルパー
(1)勤務条件	常勤	月16日・1日6時間勤務（これはその後、月20日に改められた）又は、月80時間勤務。	家政婦紹介所に委託
(2)業務内容	介護サービスのうち、頻回・特別困難ケース	介護サービスのうち、長時間・時間外・休日、および困難ケース	家事サービスおよび軽度の介護サービス
(3)業務時間	月曜日～金曜日 午前8時30分～午後5時 1時間単位	月曜日～日曜日 午前7時～午後7時 1時間単位	月曜日～日曜日 午前7時～午後7時 3時間単位

以上の業務分担の主要な意義は、家事援助型のホームヘルプと身体介護型のホームヘルプとの分化であり、これも国が1989年に導入した方針に対応したのとなっている。

ただし、この表を見ると、家事型と介護型の分離に対するヘルパーの業務分担はそれほど簡単なものではない。すなわち、市職員ヘルパーは、頻回・特別困難ケースの介護サービスを、嘱託ヘルパーは長時間・時間外・休日および困難な介護サービスを担当し、介護券ヘルパーが軽度の介護サービスおよび家事サービスを担当する、とされているが、こうした区分による派遣決定のためには、家事援助／身体介護の区分の他に、重度／軽度、あるいは、特別困難ケース／困難ケースなどのカテゴリーを明確化する必要があった。このためには、従来のようなサービス決定基準ではなく、より複雑なニーズの判定と提供されるサービスの量および内容のアセスメントが必要になったのである。

この他、嘱託ヘルパーの導入によって、サービスの利用時間がより柔軟化されたこと、サービスの提供時間帯が午前7時から午後7時に拡大されたこと、休日のサービス提供が可能になったこと、などが注目される。

1996年からは、嘱託ヘルパー体制がさらに多元化することになった。すなわち、この年の7月から、市内の医療法人に対して、嘱託ヘルパー10人による夜

間帯ホームヘルプサービスの委託を開始した。これは政府が1995年度から導入した「24時間巡回型ホームヘルプサービス」を導入するための準備段階として、市内全域を対象に、午後8時～午前0時の間、排泄介助を中心とする巡回型ホームヘルプサービスを試行的に実施しようとするものであった。

また、1996年10月からは、市内の社会福祉法人に対して、介護型ホームヘルプサービスの委託を開始した。この結果、調布市のホームヘルプサービスは、介護サービスに関して、市内が3つの地域に分割され、市の中心部を市職員ヘルパーが、東部を公社嘱託ヘルパーが、西部を社会福祉法人嘱託ヘルパーが担当することになった。これに対して、介護券ヘルパー、および公社の協力会員は、これまで通り、家事サービスを中心に、市内全域をカバーする体制となった。

以上の体制を整理すると次のようになる。

表2 1996年11月以後のホームヘルプサービス提供システム

提供体制	ヘルパーの設置形態	担当地域
市直営	常勤6人(高齢担当6人、障害担当5人)	中部
公社委託	嘱託30人(月20日勤務:23人、月80時間勤務:7人)	東部
医療法人委託	嘱託10人:夜間巡回型	全域
社会福祉法人委託	嘱託5人:	西部
家政婦紹介所委託	介護券149人(常勤換算38.5人)	全域
公社	協力会員(登録)	全域

このようなホームヘルプサービスの提供システムによって、ホームヘルプサービス資源がどのように拡充され、それがどのように利用されてきたかについて、以下でみてみよう。なお、本稿では、以上の経緯のうち、地域制が導入される以前の、1996年6月までのデータに基づいて検討する。

## 2. ホームヘルプサービス提供実績の検討

先に述べたように、調布市におけるホームヘルプサービスは、1996年6月時点では、市職員ヘルパー、家政婦紹介所への委託による介護券ヘルパー、公社

への委託による嘱託ヘルパーによって提供されており、これらは、行政の公的責任によるホームヘルプサービスとして実施されている（以下、「公的責任」によるサービスとする）。これに対して、公社の協力会員によるホームヘルプサービスは、利用会員からの利用料が協力会員に全額支払われているとはいえ、その運営には市からの資金助成が行われていることからみて、行政の公的関与によるホームヘルプサービスであるということになる（以下、「公的助成」によるサービスとする）。もちろんこの他にも、調布市の住民は、個人契約により、家政婦紹介所その他の企業や団体からサービスを購入していると考えられるが、これについての全体的把握は不可能である。

以下、今回分析に利用した資料の性質について簡単に説明しておく、次の通りである。

(1)調布市福祉部高齢福祉課が集計した公的責任によるホームヘルプサービス実績データ（1985年～1995年の各月）

(2)筆者が1993年から作成した公社のホームヘルプサービス資料（1993年5月、1994年～1996年の各年6月、1996年11月。および、1993年5月の、行政責任によるホームヘルプサービス利用者データ）

(1)では、各年の公的責任によるホームヘルプサービス実績の動向が把握できるが、ヘルパー数、利用者数、利用回数、利用時間数などの趨勢がわかるだけで、それ以上のサービスの詳細はわからない。

これに対して筆者が作成した(2)の資料では、調布市における公的責任および公的助成によるホームヘルプサービスの全体が把握できることになる。この場合、資料の作成は、毎年決められた月のサービス実績について、4つのタイプのヘルパーが提出した「活動実績報告」を1件ずつコンピュータに入力し、これにもとづいて、必要な計算を行うことになる。こうした方法を用いると、活動実績報告から、1回毎のサービスに関して、その利用者、提供者（ヘルパー）、利用時間、内容（家事援助・身体介護の区分）などが把握できるので、これらのデータを集計すれば、公的責任／公的助成別、サービス提供機関別などのサービス実施状況をより詳しく把握することができる。

もっとも、筆者が作成した1993年～1996年のデータのうち、1994年と1995年

のデータは公社のサービス実績にもとづくもののみであり、市の公的責任によるデータは作成していない。従って、公的責任および公的助成の両方を含むデータが得られるのは、1993年5月、1996年6月および11月のみである。

以上の点を勘案して本稿では、全体の動向に関しては、(1)の公的責任によるホームヘルプサービスデータを用い、詳細な分析に関しては、(2)のデータのうち、1993年5月と1996年6月の集計データを用いて分析を行う。なお、調布市福祉部高齢福祉課が作成した(1)のデータと、個別の実績報告から筆者が作成した(2)のデータを比べると、データの作成過程の違いなどの理由で、データ上わずかな差異がみられるが、分析上は、差しつかえない。

#### ア. ホームヘルプサービスの利用世帯数と利用回数

調布市におけるホームヘルプサービスの延利用世帯数は、1985年の年間834世帯から1995年には3,702世帯に達している。これを月別の平均値で見ると、1985年度の70世帯から1995年度の309世帯へと大幅に増えている。

これに伴って、サービスの延利用回数も、1985年の4,478回から1995年には24,578回となっており、月別の平均利用回数では373回から2,048回に増えている。

そこで、この10年間の利用世帯と利用回数の伸びを図1で見ると、前者は4.4倍の伸びであり、後者は5.5倍の伸びとなっている。利用世帯の伸びよりも、利用回数の伸びのほうが大きいことは、より頻回型のサービス提供が行われるようになったことを示している。すなわち、1985年度では、1世帯あたり利用回数は月平均5.4回であったが、1995年度では月平均6.6回で、1.1回程の増加となっている。

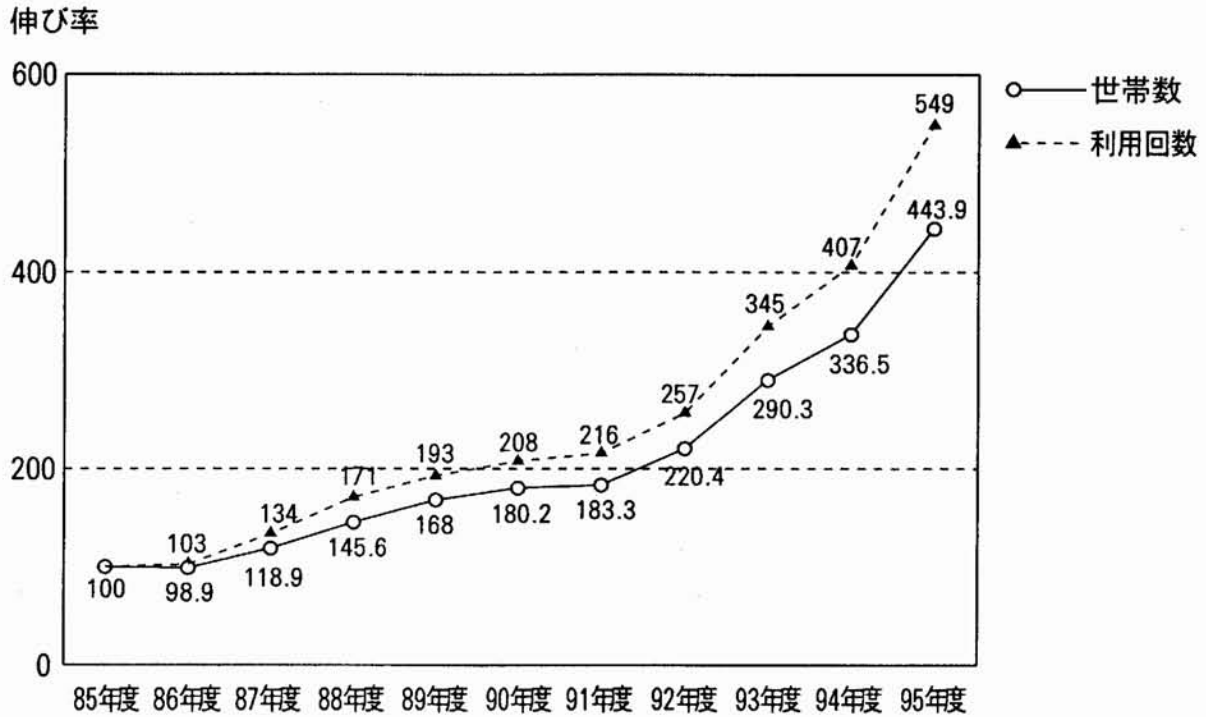
#### イ. 市職員ヘルパーと介護券ヘルパーの動向

調布市は、急速なホームヘルプニーズの増大に対して、東京都内の他自治体におけるように、市職員ヘルパーの増加によってではなく、家政婦紹介所への業務委託によって、サービスの拡大を図ってきた。

そこで、市職員ヘルパーと介護券ヘルパーの提供したサービス量の変化を、



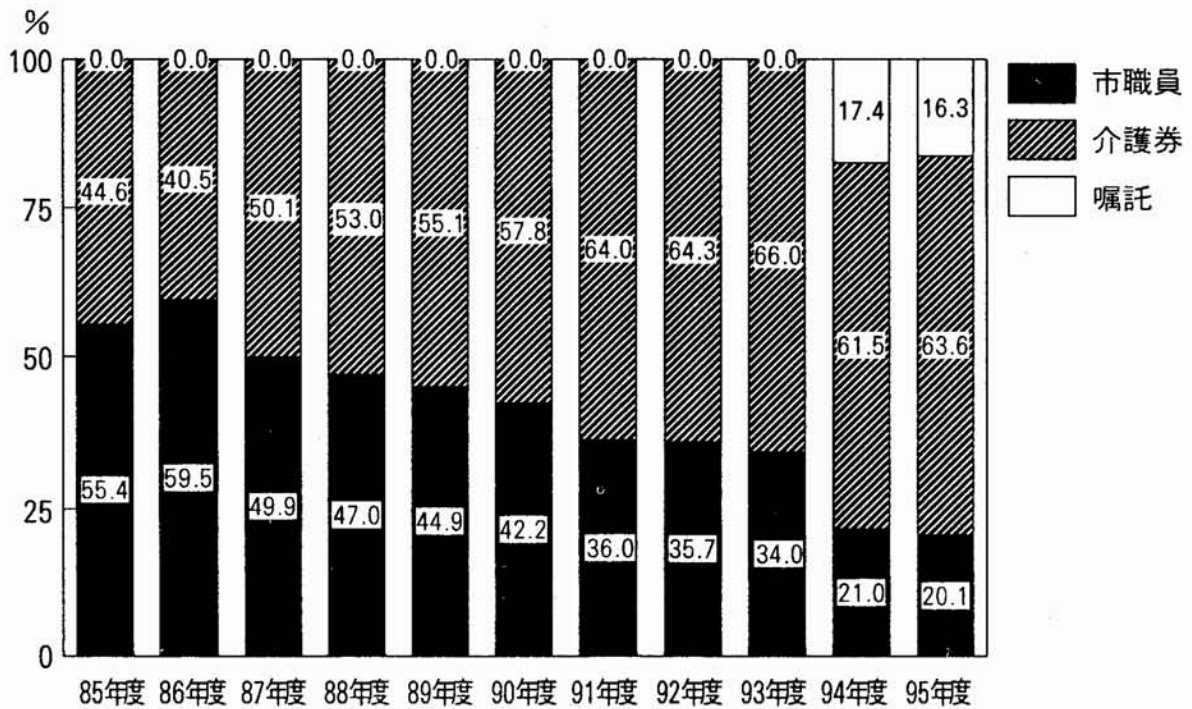
図1 利用世帯数、利用回数の伸び



利用世帯数と利用回数について見てみよう。

まずホームヘルプ利用世帯についてみると、図2に示されているように、

図2 ホームヘルプ利用世帯割合の推移：ヘルパー別



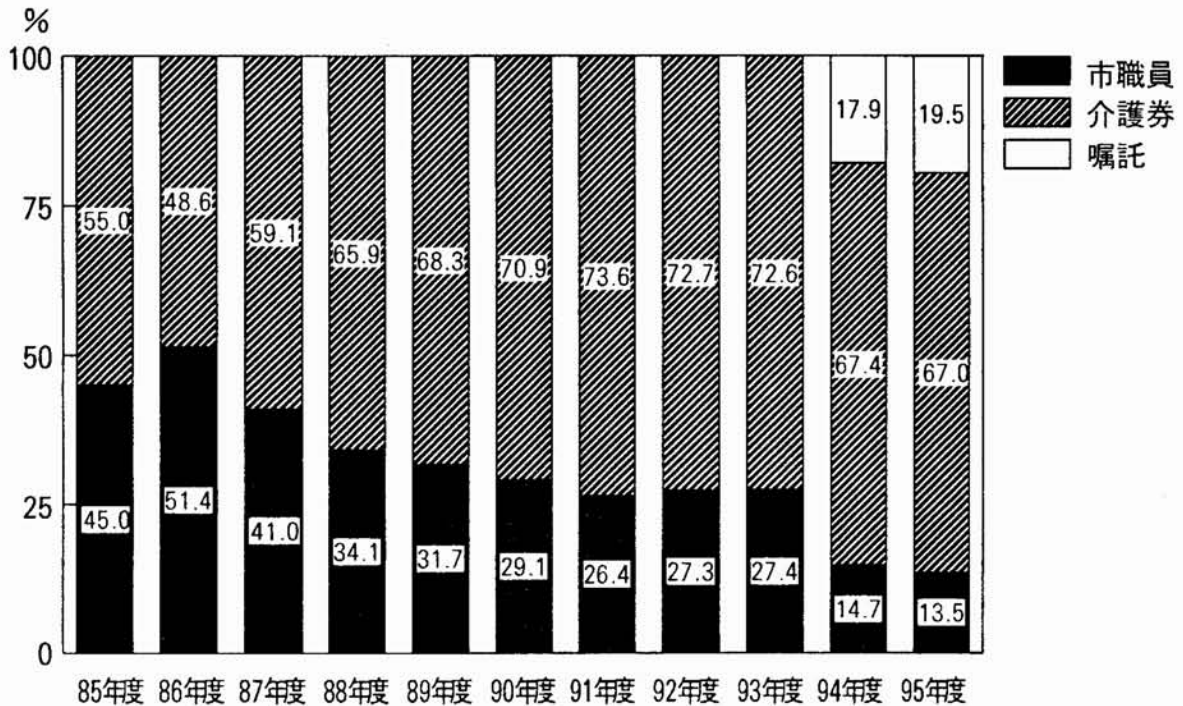
1986年度では、59.5%の世帯に市職員ヘルパーが派遣されていたが、その後、

徐々にその割合は低下し、1993年には、市ヘルパーが34%、介護券ヘルパーが66%を占めるまでになった。

その後、調布市では1992年度から開始した嘱託ヘルパーを1994年から公社に所属替えするとともに、増員をはかることにより、介護サービスを中心とする本格的な嘱託ヘルパーの活動が開始された。この結果、95年度のサービス利用世帯のうち、市職員ヘルパーが20%、介護券ヘルパーが64%、公社嘱託ヘルパーが16.3%のサービスを提供することになった。

また、ヘルパーの種類ごとのサービス提供回数を図3でみると、1986年度に

図3 ホームヘルプ利用回数割合の推移：ヘルパー別



における介護券ヘルパーによるサービス提供回数の割合は48.6%であった。その後この割合は増加し、1993年には72.6%にまでなっている。1994年からの嘱託ヘルパー導入により、この割合は67%まで下がったが、それでも、ほぼ3分の2が介護券ヘルパーによる提供となっている。

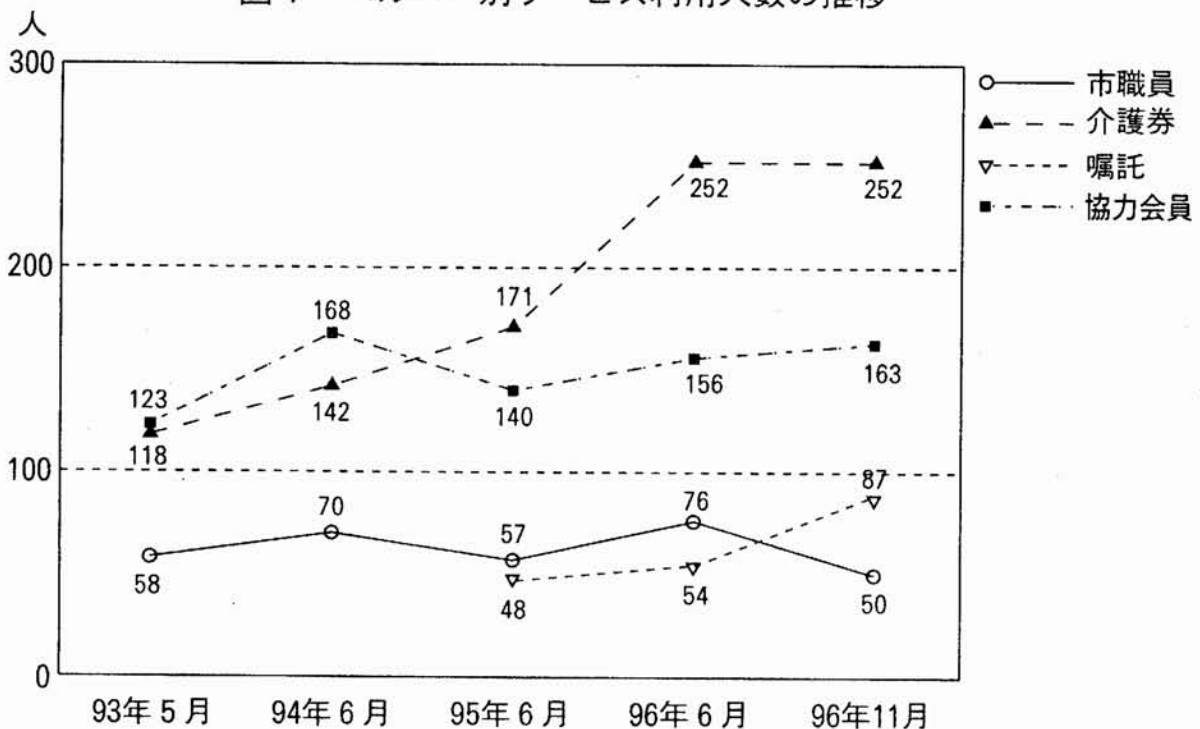
このことをみると、嘱託ヘルパーの導入にもかかわらず、介護券ヘルパーの役割はなお圧倒的に大きいといえる。

ウ. 公社協力会員を加えた場合

ところで先に述べたように、調布市では、1988年10月から調布市社会福祉事業団を設立し、1990年10月からは財団法人「調布ゆうあい福祉公社」として、協力会員による有償ホームヘルプサービスの提供を拡大してきた。そこで、公社によるホームヘルプサービスを加えてみると、調布市のホームヘルプサービス提供の状況はかなり異なるものになる。ここでは、本調査等で入手できた資料に基づき、1993年5月、1994年6月、1995年6月、1996年6月および11月について、公社の協力会員を含む調布市全体のホームヘルプサービスの利用状況を検討してみよう。（なお、ここでの利用者は、複数の提供システムを利用しており、実際の利用者数よりはやや多くなっている）。

第1に、図4によると、1993年5月に、市職員ヘルパーを利用した人数は58

図4 ヘルパー別サービス利用人数の推移

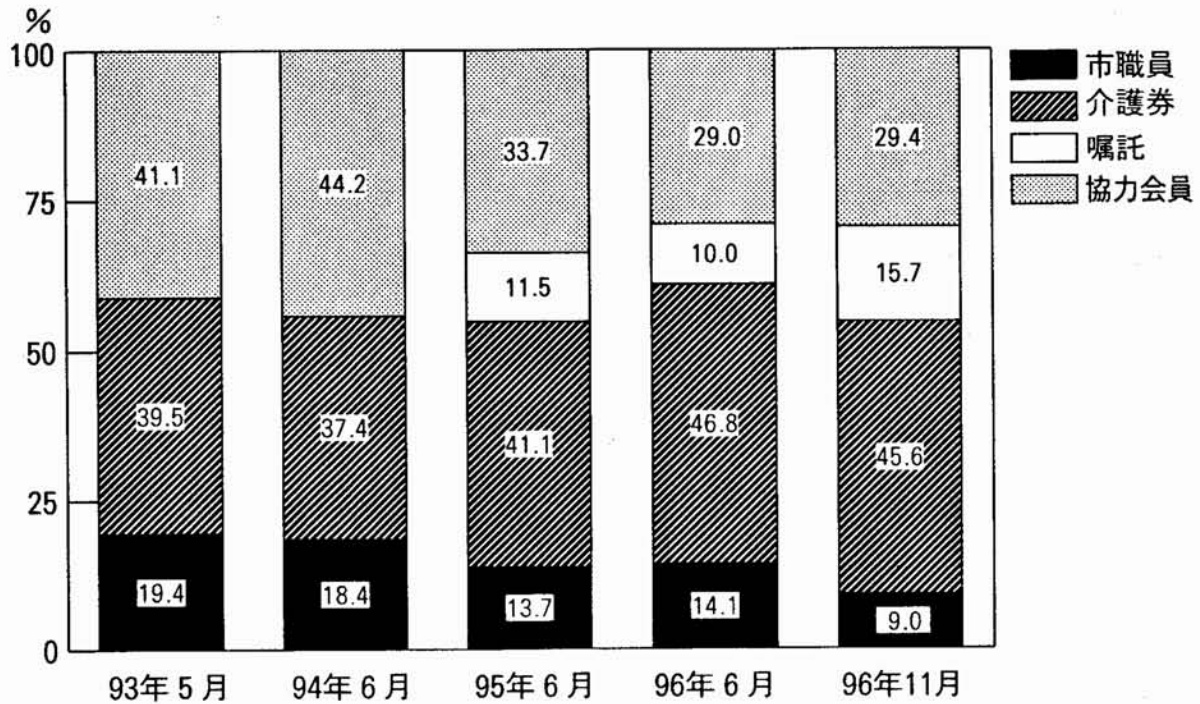


人、介護券ヘルパーは118人であったが、公社協力会員のサービスを利用したものは123人であり、公社の協力会員利用者が最も多かった。もっとも、市のヘルパーの場合、高齢の利用世帯だけの数字であるのに対して、公社の場合、高齢者だけでなく、障害者やその他の世帯もサービスを利用しているので、必ずしも正確な比較にはならないが、それでも、1993年5月における公社のホームヘルプサービスの利用者は、ほぼ90%が高齢者であったから、介護券ヘルパーと

ほぼ同数の人数が、協力会員によるホームヘルプサービスを利用していたと考えられる。

これを割合(図5)で見ると、1993年5月における市職員ヘルパーの利用者

図5 ヘルパー別サービス利用人数の割合の推移



は19.4%、介護券ヘルパーの利用者は39.5%、公社協力会員の利用者は41.1%であった。

これに対して、1994年から公社に嘱託ヘルパーが導入されたことにより、1995年6月には、嘱託ヘルパー利用者が48人、市職員ヘルパー利用者が57人、公社協力会員利用者が140人、介護券ヘルパー利用者が171人となった(図4)。割合で見ると、それぞれ、11.5%、13.7%、33.7%、41.1%となる。その後、1996年6月になると、この順位は変わらないものの、介護券ヘルパー利用者の割合が急増していることなどが注目される(図5)。

第2に、利用回数別にみると、こうした事情はかなり異なる。図6によると、1993年5月における市職員ヘルパーの利用回数は273回、協力会員は557回、介護券ヘルパーは887回となっている。また、それぞれの割合は、図7によると、15.9%、32.4%、51.7%であり、回数の点では、介護券ヘルパーがより重要な役割を果たしていることがわかる。

図6 ヘルパー別サービス利用回数の推移

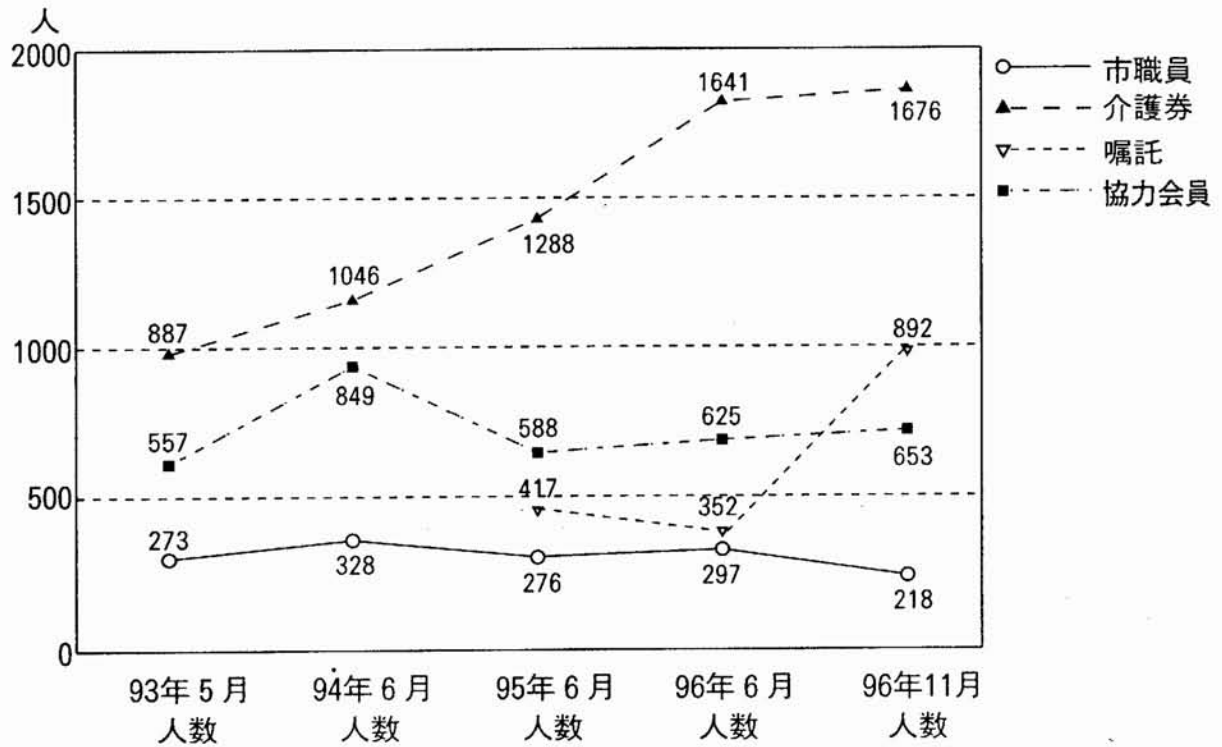
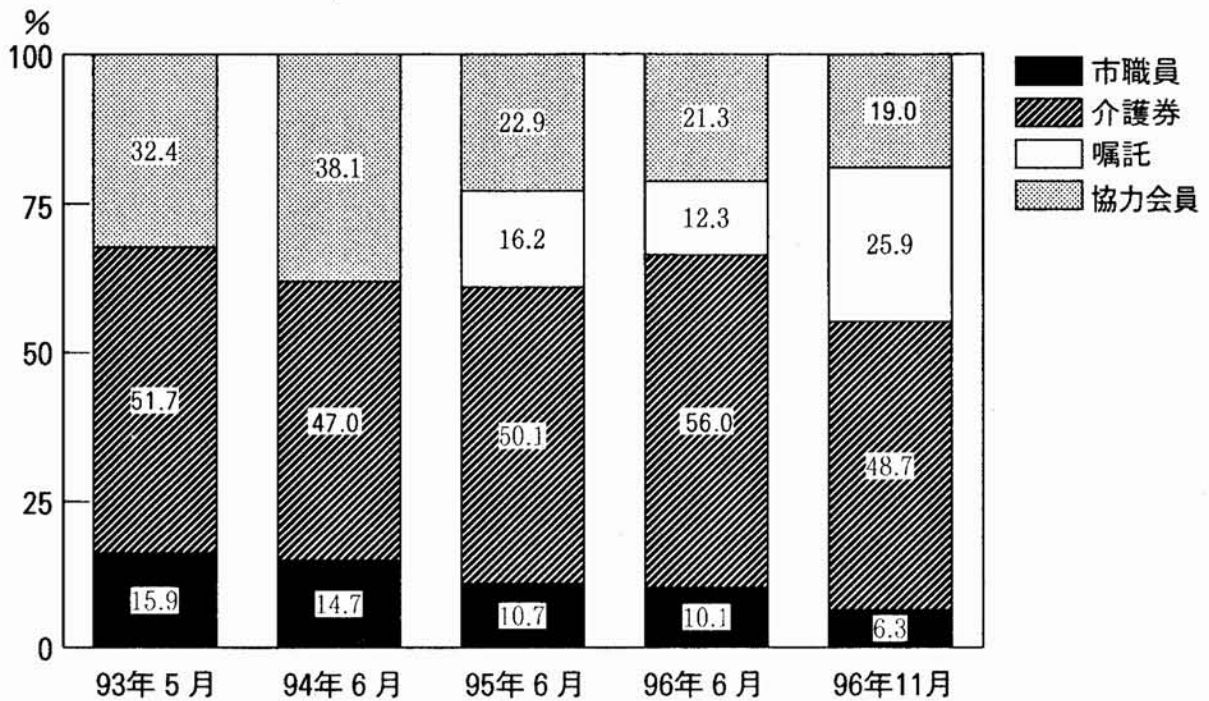


図7 ヘルパー別サービス利用回数の割合の推移



このように、サービス利用者数では公社協力会員の方が多いのに対して、利用回数から見ると介護券ヘルパーの方が大きな割合を占めるということは、協

力会員が、介護券ヘルパーと比べて、比較的少ない回数で、必ずしも定型的ではないニーズに対する援助活動を行ったことを示している。

協力会員の活動は、「日頃の経験で、誰にでも参加できる」活動を建て前としていたから、介護券ヘルパーのように、3時間を単位とする定期的な訪問を前提とする「仕事」とは異なる性質のニーズに対応することになったといえる。つまり、公社協力会員のホームヘルプ活動パターンは、それまでの市職員ヘルパーや介護券ヘルパーによるサービスでは対応しにくいニーズに応えるものであった。

第3に、図5に戻ると、市職員ヘルパーによるサービスの利用者の割合は年々低下しており、1993年5月から1996年11月の間に、利用者の割合では19.4%から9.0%に、利用回数の割合では、15.9%から6.3%にまで低下した。もっとも、市職員ヘルパーの利用者数自体は、この4年間でそれほど低下したわけではない。利用者および利用回数の割合の低下は、もっぱら他のサービス利用者や利用回数の増大に伴って生じたものである。

いずれにしても、公社協力会員の活動をふくめた調布市のホームヘルプサービスの利用状況を考えると、公社協力会員のホームヘルプ活動によって、これまで対応できなかったニーズが掘り起こされ、市としてもより多様なサービスの提供を行うことが求められてきたといえるだろう。

## エ. サービス利用者とサービス提供システムとの関係

以上のデータは、サービス提供機関からみたサービス提供状況であるが、これを、サービス利用者の方からみるとどのようになるであろうか。ここでは、公的責任によるサービスと公的助成によるサービスの両方のデータが得られる、1993年5月と1996年6月の状況を比較してみよう。

表3によると、1993年5月におけるヘルパーの実利用人員は、281人であったが、3年後の1996年6月には491人になり、75%の伸びになっている。これをヘルパー種類別にみると、もっとも大きいのは介護券ヘルパー利用者で113%の伸びであり、次いで、複数の種類のヘルパーを利用する混合型利用者の106%、協力会員利用者の70%などとなっている。

同様に、表4によると、ヘルパー利用回数は2つの時点で、1,717回から3,152回へと84%の伸びとなっている。このうちもっとも増えたのは協力会員利用回数で118%の増加であり、次いで混合型の105%、介護券ヘルパーの84%の伸びとなっているが、市職員ヘルパーは2%の減となっている。

表3 ヘルパー種類別サービス利用人数 (1993年5月/1996年6月)

	1993年5月	1996年6月	増減数	増加率	増減寄与率
市職員ヘルパー	52人	50人	-2人	96%	-1.0%
介護券ヘルパー	105	224	119	213	56.7
協力会員	106	180	74	170	35.2
混合	18	37	19	206	9.0
合計	281	491	210	175	100.0

表4 ヘルパー種類別サービス利用回数 (1993年5月/1996年6月)

	1993年5月	1996年6月	増減数	増加率	増減寄与率
市職員ヘルパー	246回	242回	-4回	98%	-0.3%
介護券ヘルパー	801	1477	676	184	47.1
協力会員	454	990	536	218	37.4
混合	216	443	227	205	15.8
合計	1717	3152	1435	184	100.0

これらの数字からわかるように、この3年間のホームヘルプサービス利用者とホームヘルプ資源の増加は、相変わらず介護券ヘルパーの活動の増加にもとづくものであったことがわかるが、協力会員の寄与率もかなり大きいこと、また、複数のホームヘルプサービスを利用する混合型のサービス利用者がふえていることも注目に値する。

混合型サービスの利用状況は、表5によると、1993年の場合、介護券ヘルパーと協力会員の組合わせが11人でもっとも多く3.9%、市職員ヘルパーと協力会員の組合わせが6人で2.1%となっていた。これに対して、表6によると、1996年の場合、公社の嘱託ヘルパーと協力会員の組合わせが12人で2.4%、介護券ヘルパーと協力会員が10人で2.0%などとなっており、3種類のヘルパーの組合わせも2人みられる。

このように、1993年と1996年とを全体として比較してみると、サービス利用

者で75%、サービス提供回数で84%の増加をみ、市職員ヘルパーを除いて、それぞれの種類のヘルパーが提供するサービス量が拡大したにもかかわらず、どれか1つの種類のヘルパーで1人の利用者の全てのニーズを満たすことは困難であり、複数の種類のヘルパーで対応せざるを得なくなっていることがわかる。

表5 ホームヘルプ利用者 93年5月

複合2	利用者	件数	分数	件/利	分/件	割合	件数%	分数%
市介	1	10	1788	10.0	178.8	0.4	0.6	0.6
市協	6	68	11532	11.3	169.6	2.1	4.0	3.7
介協	11	138	25080	12.5	181.7	3.9	8.0	8.1
市	52	246	31122	4.7	126.5	18.5	14.3	10.0
介	105	801	166320	7.6	207.6	37.4	46.7	53.6
協	106	454	74250	4.3	163.5	37.7	26.4	23.9
合計	281	1717	310092	6.1	180.6	100.0	100.0	100.0

注) 市=市職員、介=介護ヘルパー、協=協会会員の略

表6 ホームヘルプ利用者 96年6月

複合2	利用者	件数	分数	件/利	分/件	割合	件数%	分数%
市嘱介	1	11	1710	11.0	155.5	0.2	0.3	0.3
市嘱協	1	9	1115	9.0	123.9	0.2	0.3	0.2
嘱介	6	76	14700	12.7	193.4	1.2	2.4	2.8
市介	7	93	11075	13.3	119.1	1.4	3.0	2.1
介協	10	136	21180	13.6	155.7	2.0	4.3	4.0
嘱協	12	118	18975	9.8	160.8	2.4	3.7	3.6
市	50	242	21210	4.8	87.6	10.2	7.7	4.0
嘱	62	500	77430	8.1	154.9	12.6	15.9	14.7
協	118	490	77370	4.2	157.9	24.0	15.5	14.7
介	224	1477	281100	6.6	190.3	45.6	46.9	53.5
合計	491	3152	525865	6.4	166.8	100.0	100.0	100.0

注) 市、介、協は表5と同じ。嘱=嘱託ヘルパーの略

1人の利用者に複数種類のヘルパー派遣が必要になった理由は、1人当り派



遣回数が増加によるものである。1993年のデータでも、1996年のデータでも、複数種類のヘルパーが派遣されている利用者のサービス利用回数は平均で月12回であり、1996年の場合には、1種類のヘルパー派遣の場合よりかなり多い。このように現状では、いくつかのホームヘルプサービスの種類を組み合わせるサービスの頻回化に対応しなければならなかったといえる。

なお、表7によれば、市からの委託による介護券ヘルパーは6つの家政婦紹介所から派遣されているから、実際上は8つの団体が公的なホームヘルプサービス提供に関与していることがわかる。それだけに、サービスの調整については、複雑な対応が必要になっているわけである。

表7 部門別ヘルパー種類別サービス利用状況 96年6月

部門	所属	利用者	援助者	件数	分数	利用者%	件数%	分数%	利/援	件/利	分/件	件/援
行政	市職員	59	13	296	24835	11.1	9.4	4.7	4.5	5.0	83.9	22.8
公社	公社嘱託	82	26	616	97080	15.5	19.5	18.5	3.2	7.5	157.6	23.7
	公社協力	141	97	598	92430	26.6	19.0	17.6	1.5	4.2	154.6	6.2
介護券	介護券計	248	170	1642	311520	46.8	52.1	59.2	1.5	6.6	189.7	9.7
	介護券A	30	25	159	30060	5.7	5.0	5.7	1.2	5.3	189.1	6.4
	介護券B	41	17	226	41400	7.7	7.2	7.9	2.4	5.5	183.2	13.3
	介護券C	62	37	453	84540	11.7	14.4	16.1	1.7	7.3	186.6	12.2
	介護券D	60	61	446	85500	11.3	14.1	16.3	1.0	7.4	191.7	7.3
	介護券E	6	6	30	6120	1.1	1.0	1.2	1.0	5.0	204.0	5.0
	介護券F	49	24	328	63900	9.2	10.4	12.2	2.0	6.7	194.8	13.7
合計	合計	530	306	3152	525865	100.0	100.0	100.0	1.7	5.9	166.8	10.3

### オ. 重度化にともなうサービス頻回利用の状況

一般に、ホームヘルプサービスの利用回数や利用時間についてみると、家事援助の場合、1回2時間、週2回程度のサービス提供が標準とされるのに対して、身体介護の場合、頻回・長時間のサービスが必要になることが指摘されてきた。もっとも、最近巡回型のホームヘルプサービスが導入されて以来、身体介護でも、たとえば、オムツ交換などの場合、短時間の援助で十分な効果が得られるとされ、また、家事援助についても短時間の援助で大きな効果があがるものもあるという指摘が行われるようになった。つまり、家事援助、身体介護

を通して、それぞれの援助にかかる時間を的確にアセスメントし、サービスの提供を効果的なものにすることが求められるようになってきたのである。

これに対して、サービス利用回数についてみると、家事援助が週2回程度で一応のニーズを満たすのに対し、身体介護の場合には、重度になればなるほど頻回の援助が必要になることが指摘されている。そこで、重度化にともなうサービス利用の頻回化に対し、公社協力会員を含む4つのヘルパーのシステムがどのような対応を行ってきたかについて見ておこう。

表8は、この点を検討するために作成したものである。この表における利用回数型のAとは、この月のサービス利用回数が4回以下、つまり、週1回程度のサービスを利用した者である。同様に、月9回以下・週2回程度の利用をB、月13回以下・月3回程度をC、月14回以上・週4回以上をDとしている。

表8 回数型別ヘルパー数 96年6月

回数型	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人	1人%	2人%	3人%	4人%	5人%	6人%	7人%	件数
A	219	24	4	1	0	0	0	88.3	9.7	1.6	0.4	0.0	0.0	0.0	248
B	85	49	25	7	1	1	0	50.6	29.2	14.9	4.2	0.6	0.6	0.0	168
C	18	11	13	3	3	0	0	37.5	22.9	27.1	6.3	6.3	0.0	0.0	48
D	6	5	3	5	4	1	3	22.2	18.5	11.1	18.5	14.8	3.7	11.1	27

この表によると、A型のサービス利用者248人については、88.3%が1人のヘルパーで対応しているのに対して、B型では50.6%、C型では37.5%、D型では22.2%であり、利用回数が増えるほどより多くのヘルパーの派遣が行われている。特にD型では、最多で7人のヘルパーがかかわっており、重度の在宅ケアの場合、いかに多くの介護サービスの人材が必要になるかがわかる。

このことは、さまざまな課題を提起している。すなわち、週3回程度を超えるような頻回のサービスニーズがある場合、利用者の側から見ると、複数のヘルパーが入れ替わり立ち替り訪問することが避けられなくなり、異なるヘルパーへの対応に落ちつかないというような感想をもつことは避けられないであろう。

逆にヘルパーの側から見ると、1人の利用者のところに多くのヘルパーがかかわるのであるから、他のヘルパーがどのような対応をしているかについての引継ぎや情報の交換が不可欠になるであろう。このような組織的な対応を、1つのサービス提供団体内で行うことは比較的容易であろうが、もし、他の提供団体との間でこのようなサービス提供に関する調整をするとなると、それはきわめて困難であろう。特に、介護券ヘルパーは、他のヘルパー派遣システムと異なり、単にサービスの委託を受けるだけで、家政婦紹介所によるサービス調整機能を前提としていないから、他のホームヘルプサービスとの調整はほとんど行われていない。この場合、サービス利用者あるいはその家族がサービス調整能力をもっていれば、問題はあまり起らないかもしれないが、1人暮らし世帯や高齢者世帯など、サービス利用に関する実質的な調整機能を発揮しえない場合には、サービス提供機関の側で調整を行うことが求められる。

一般的に見て、サービス調整機能は、(1)利用者とヘルパー、(2)複数のヘルパー間、(3)複数のサービス提供団体間に必要である。ここでのデータは、(2)と(3)の調整機能に関するものであるが、(1)の調整機能が重要であることはいうまでもない。ただ、本稿で検討したデータをみると、(2)および(3)の分野における調整が重要な課題になっているといえるであろう。

#### カ. ヘルパー種類別の頻回利用への対応

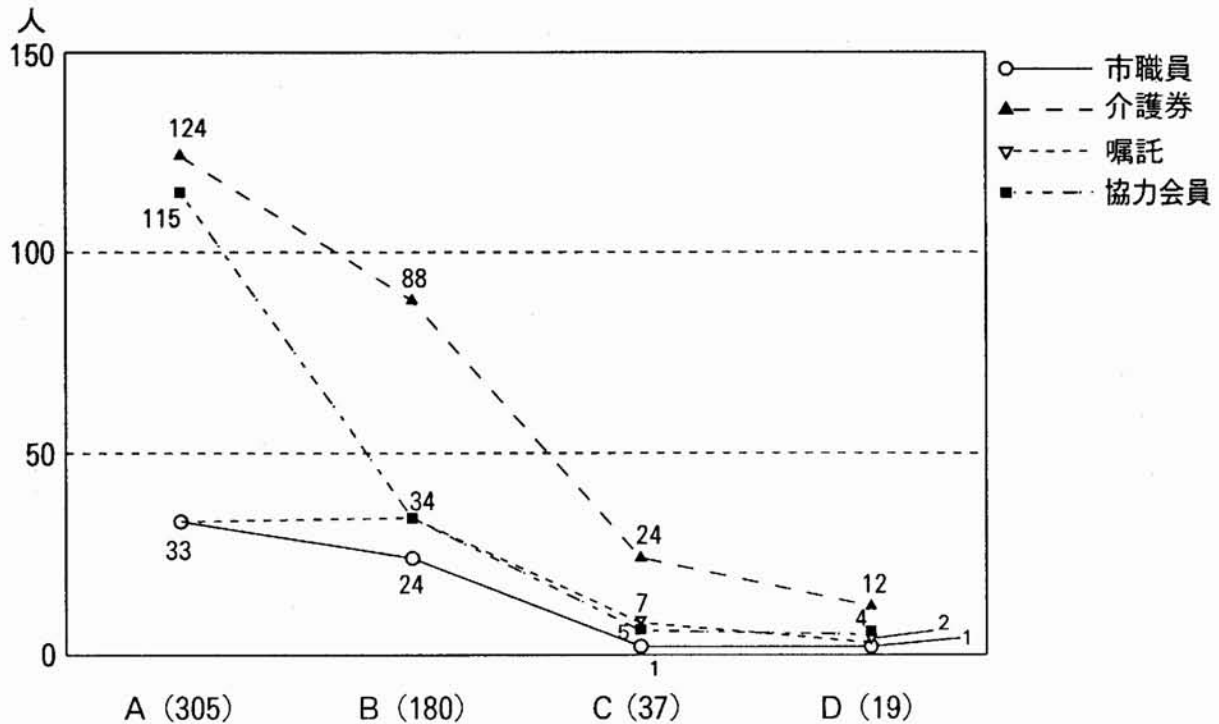
ところで、このようなサービスの頻回利用に対する、それぞれのサービス提供システムの対応はかなり異なっている。以下、この点を検討してみよう。

図8は、この点を検討するために作成したものである。このグラフにおける利用回数型のA、B、C、Dは、表8で用いた分類と同じものである<sup>2)</sup>。

この図によると、全体で541人がサービス利用者となっているが、そのうち90%にあたる485人は、週2回程度以下、つまり、AおよびBのタイプに属している。これに対して、CおよびDのタイプに属する利用者は全体では56人であり、このうち、64%を介護券ヘルパー、20%を嘱託ヘルパー、13%を協力会員、4%を市職員ヘルパーが対応していた。

1994年におけるサービス提供体制の再編においては、市職員ヘルパーが「介

図8 ヘルパー別利用回数型別利用者数 96年6月



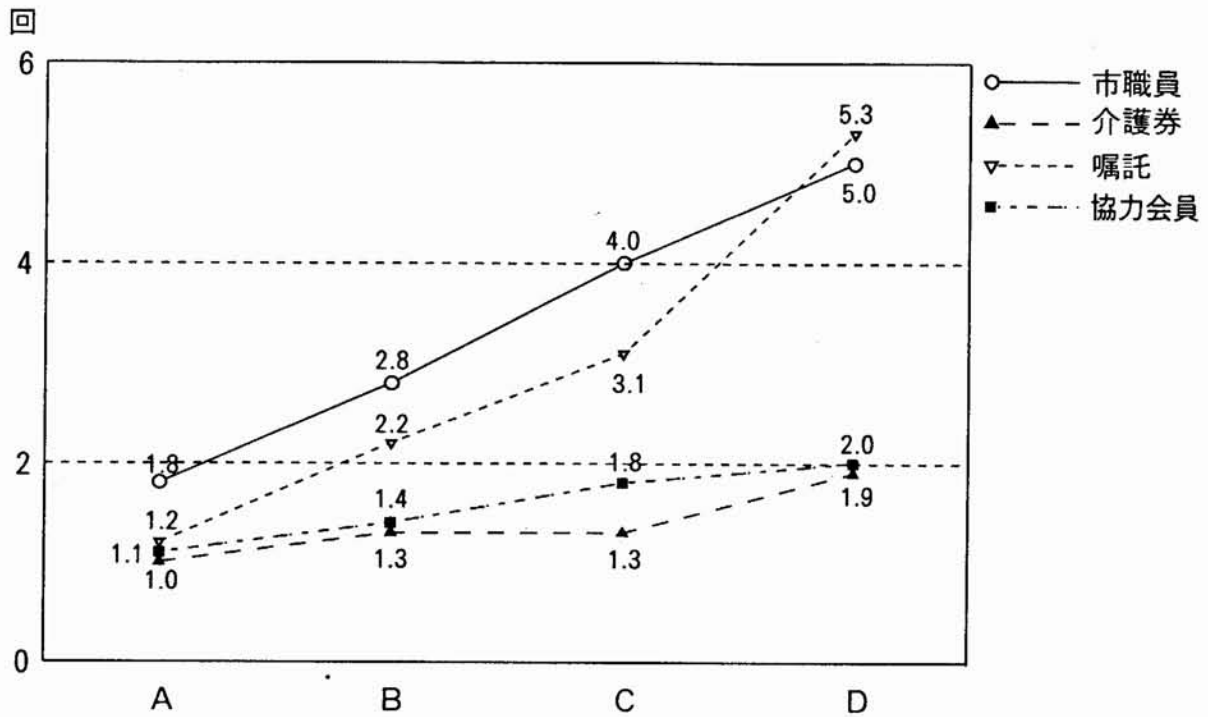
護サービスのうち、頻回・特別困難ケース」を、嘱託ヘルパーが「介護サービスのうち、長時間・時間外・休日および困難ケース」を受け持つとされたが、少なくとも頻回ケースについては、依然として介護券ヘルパー、場合によっては公社協力会員に依存する形になっている。

ところで、このようなサービスの頻回ケースの増加に対して、4つのホームヘルパーのシステムは、どのように対応したのだろうか。

図9を見ると、頻回利用者が増える場合、市職員ヘルパーと嘱託ヘルパーは担当するヘルパー数をそれに応じて増やしている。すなわち、Aタイプ（週1回程度）の場合、1人の利用者に対して、それぞれ1.8人と1.2人のヘルパーが対応しているのに対して、Dタイプ（週4回程度以上）では、それぞれ5.0人と5.3人のヘルパーが派遣されている。このことは、頻回利用ケースになると、多人数のヘルパーが関わることを意味しており、単純化していえば、1週間のうち毎日あるいは毎回別のヘルパーが訪問することになる。

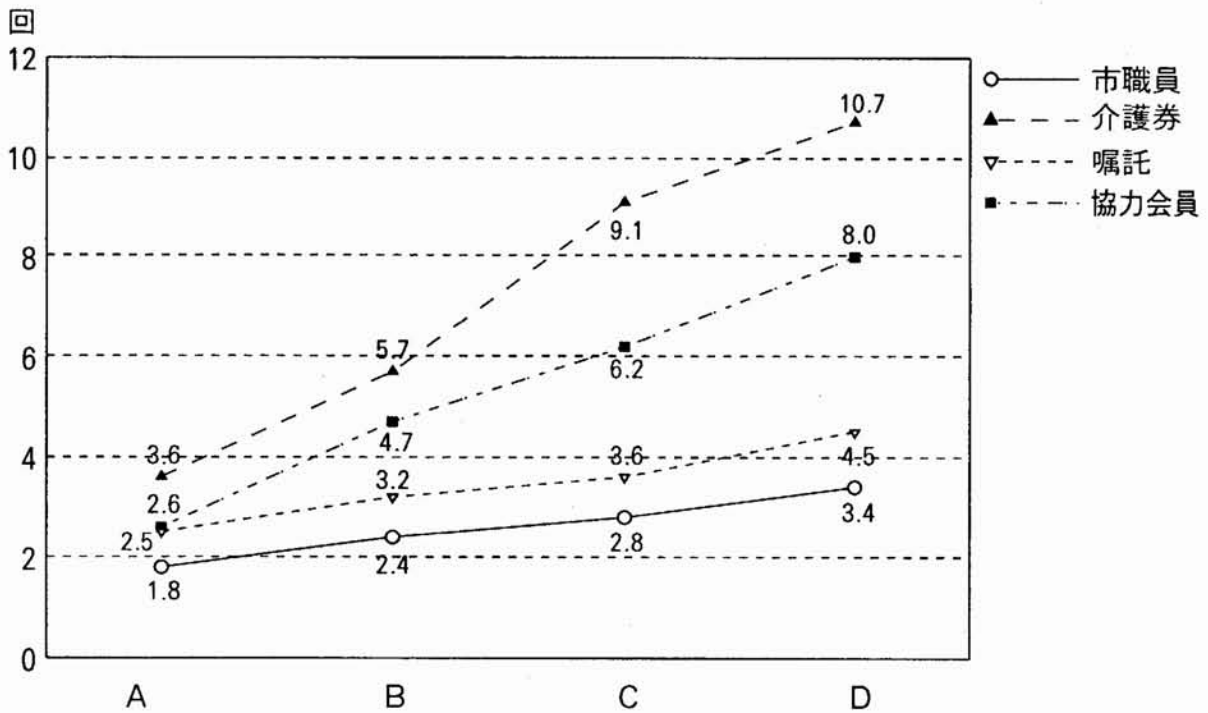
これに対して、介護券ヘルパーと協力会員の場合、対応するヘルパーをほとんど増やしていない。すなわち、Aタイプではそれぞれ、1.0人と1.1人であるのに対して、Dタイプでも、1.9人と2.0人である。

図9 96年6月利用回数型別サービス提供回数：ヘルパー別



さらに、図10によると、市職員ヘルパーと嘱託ヘルパーは、頻回派遣が必要

図10 96年6月利用回数型別ヘルパー担当回数



になっても、利用者に対するヘルパー1人あたりの提供回数をあまり変えていないのに対して、介護券ヘルパーと協力会員のばあいは、1人あたりの派遣回

数が急速に増えている。Dタイプで見ると、介護券ヘルパーの場合1人のヘルパーが10.7回、協力会員の場合8回派遣されているのに対して、嘱託ヘルパーは4.5回、市職員ヘルパーは3.4回に過ぎない。

以上のことから、重度化＝頻回化の要請に対しては、つぎの2つの対応方法のあることがわかる。

第1の方法は、頻回派遣が必要になる場合、できるだけ少ないヘルパーで多くの回数対応する方式、つまり、専属型の派遣であり、第2は、多くのヘルパーで多くの回数に対応する方式、つまり、チーム型の派遣である。

専属型の方式をとっているのは、介護券ヘルパーと公社の協力会員であり、チーム型の方式を採用しているのは市職員ヘルパーと公社の嘱託ヘルパーである。

重度の頻回サービス利用者に対してどのようなタイプの派遣形態が望ましいかということはいちがいにはいえない問題であろう。一般的には、利用者の側から見れば、少数の事情のわかったヘルパーの派遣の方が望ましいであろうが、ヘルパーの側から見ると、重度のケアを必要とする利用者に対して専属型の対応をするのは、かなりストレスがかかることになろう。

こうした状況を解決するためには、先ほども述べたように、さまざまなレベルにおける調整システムを機能させるとともに、1人の利用者に対するチーム制のアプローチを導入するほかはないであろう。その場合でも、最大でも何人のヘルパーによるチームが望ましいかという問題は、これから検討しなければならない課題である。

#### 4. 考察とまとめ

最後に、以上述べてきたことを踏まえて、論点の整理をしておこう。

第1に、調布市においては、制度面から見ると、ホームヘルプニーズの増大に対して、介護券ヘルパーへのサービス委託の増大によって対応してきており、これは他の東京都内の他の自治体と変わらない。しかし、1988年に設立され、1990年に財団法人化された公社の協力会員のホームヘルプ活動によって、

多様なニーズへの対応ができるようになったこと、また、その後の展開の中で、公社に対して嘱託ヘルパーを委託し、介護型で頻回・長時間のニーズを必要とする利用者に対してサービスを提供する体制がとられたことは注目に値する。

先にもみたように、1996年6月のデータによると、協力会員を含めたヘルパーの種類別の利用者数は、介護券ヘルパーの割合が50%以下である。このことは、多様なヘルパーの人材確保に成功しているとも考えられる。

しかし第2に、1994年の嘱託ヘルパー開始にともなう『覚書』に示されたような、市職員ヘルパー、嘱託ヘルパーが重度の介護ケースを担当し、介護券ヘルパーは軽度の介護と家事援助を担当するという方針は、必ずしも達成されていない。これは、1996年6月のデータに示されているように、介護券ヘルパーおよび協力会員が、頻回、長時間のホームヘルプサービスを提供していることに示されている。

家事援助が比較的長時間、滞在型の対応を必要とするのに対して、身体介護の場合には、ニーズに応じて長時間あるいは短時間の柔軟なサービスの提供が必要であることを考えると、今回検討した結果では、やはり、嘱託型のホームヘルプサービスの増員が必要であるということになる。この場合、上で述べたC、D型のサービス利用者の数が人材整備の、一応の目安になるのではないだろうか。

第3に、こうした課題を考えてゆくと、ホームヘルプサービス提供の2つのタイプについて考察することが必要になる。先に見たように、ホームヘルパーの派遣方式には、専属型とチーム型の2種類があり、重度化に伴う頻回派遣については、この2つの方式の適切な組み合わせ、あるいは、チーム方式の導入が必要であると述べた。

ところで、こうした派遣方式の違いはまた、ヘルパーの就労条件の違いとも関連している。すなわち、頻回型のサービス提供が必要になる場合、専属型のヘルパーは、時間給による出来高払いの方式が可能であるのにたいして、チーム方式をとる場合は、一定の労働時間を拘束し、常勤型の報酬を保障する身分保障方式が必要であると思われる。

介護券ヘルパーは前者の方式であり、協力会員も報酬形態からみれば、前者に属する。もっとも、協力会員の活動は自発性を基本とする参加型の活動であり、時間の単位は介護券ヘルパーよりはるかに柔軟に設定されることになる。

これに対して、市職員ヘルパーと嘱託ヘルパーは、時間拘束による常勤型の方式によっているが、調布市の嘱託ヘルパーは、基本が6時間の時間拘束であり、ホームヘルプ活動だけを考えれば、サービス費用効率としては、かなり市職員ヘルパーより安くなる。

しかし、ここでの問題は、どちらのサービス形態が、どのニーズの充足に適しているかということであろう。本調査の暫定的な結論からいえば、家事援助および軽度の身体介護で、比較的定型的なホームヘルプサービスの場合には、前者の出来高方式で対応できると考えられるが、重度、あるいは頻回・長時間のホームヘルプあるいはホームケアへのニーズに対しては、身分保障型の方式の方が望ましいと考えられる。これは、重度の介護サービスの場合、利用者のニーズにそって、短時間あるいは長時間のサービス提供が可能であるし、また、時間帯の延長や休日への対応も可能になるからである。

今回のデータでは、この点を利用者1人あたりのヘルパー数とそのヘルパーのサービス提供回数、および、長時間利用ケースについて考察したわけであるが、重度の要介護ケースに対する柔軟な対応という点では、時間拘束・身分保障型のホームヘルプサービスのほうが、まさっているといえるだろう。

以上が『手引』における、(1)、(2)、(3)、(5)にかかわる課題の分析である。

最後に、『手引』における課題(4)との関連でホームヘルプサービス提供体制とサービスの質の確保について述べておきたい。

ホームヘルプサービスは、多くの福祉サービスがそうであるように、典型的な対人サービスであり、その業務は「密室的状況」でおこなわれることが多いため、利用者のみならず、ヘルパーからも不満や苦情がよせられる可能性が大きい。これに対してどの程度迅速な対応ができるかは、サービスの質の保障にとって不可欠の要素であり、人材の養成・確保と並行して取り組まなければならない課題である<sup>3)</sup>。

このことを今回の調査に即してみると、コーディネーターが利用者とヘル



パーとの間に入り、3つのレベルでの調整・モニター機能が発揮されていれば、こうした問題をかなり防ぐことができるであろう。介護券ヘルパーについてよく指摘されることであるが、自分が提供したサービスについて、雇用者によるなんらの評価もないような就労環境では、サービスの質を向上させようという意欲はわかないであろうし、また、発生したトラブルについても、解決の方向が見いだせない。このような状況では、対人サービスのもつ独特な精神的・心理的負担から生じるストレスが高まることになる。サービスの質の保障にとっては、こうした状況を解決するシステムを作ることが不可欠の条件である。もちろん、ヘルパーが雇用主と雇用関係を持ち、研修時間、記録時間、引継ぎ時間などを保障されたり、利用者のケース検討やサービス提供方針の検討の場に参加できれば、さらにサービスの質の向上に役だつであろう。重度の在宅要介護者の増加する事態は、こうしたサービス調整機能やサービス管理、人事管理のシステムをますます必要としているのである。

結論としては、常勤型のヘルパーであれ非常勤あるいは登録型のヘルパーであれ、サービス人材の確保とともに、こうしたヘルパーが安心して働けるような労働環境を整備することが不可欠であり、このため第三者機能を発揮できるサービスコーディネーター、あるいはケアマネジャーの設置、および、重度の要介護者に対する頻回派遣については、特に、チーム制のホームヘルプサービスが必要条件であるということになる。

これらの点で『手引』の指摘の実現はきわめて重要なのである。

## 注

- 1) 本稿は、長寿社会開発センターによる研究助成金による報告書『ホームヘルプの効果性・効率性向上のための諸条件に関する研究』平成9年3月、第2章を基本とし、新たなデータを加えて書き直したものである。
- 2) このグラフによると、表3とことなり、全体で541人の利用者となっているが、これは、複数のホームヘルプサービスの利用者が重複して数えられているからである。
- 3) 最近発表された国民生活センターによる在宅介護サービスに関する調査結果によると、首都圏におけるホームヘルプサービスについて、「派遣日数」「派遣時間帯」

「利用額」などの提供形態、「サービス内容や料金に関する説明の不十分さ」、あるいは、サービス内容面での「苦情や不満」がかなりよせられ、さらには、ヘルパーの仕事による被害経験の回答も報告されている。また、このような不満や「被害」を受けながらも、サービス利用者のうち80.2%は、そのことを「どこにもいわなかった」とし、その理由としては、「気まずくなるのがいやだった」「その後来てくれなくなったら困ると思った」「いっても改善されるとは思わなかった」などの回答が見られるという。国民生活センター『在宅介護サービスと消費者問題：在宅介護サービス利用実態調報告書』1997年3月参照。また、東京都社会福祉協議会『東京都におけるホームヘルプ制度の総合的推進方策に関する研究事業：研究委託報告書』1994年3月、長寿社会開発センター『平成3年度ホームヘルプ派遣事業実態調査報告書』1992年4月3月、なども参照のこと。