

# 地域福祉の現状とこれから

補助金と経費負担から考える

水野伍平

- 一——はじめに
- 二——地区福祉活動における補助金のあり方
- 三——ボランティア活動における経費負担のあり方
- 四——ひとつの提案

## 一——はじめに

私の住んでいる町内会の回覧をみると「障害者地域活動ホーム」の建設促進の陳情署名簿がありました。ある地区において建設反対運動があり、これに對抗しての建設促進の署名簿でありました。これを見たときに「ギクリ」としました。私自身もこの地区を訪問し役員の何人かを知っていますし、福祉の風土づくりに運動のモデル地区でありました。

横浜市の昭和五十九年度事業に「在宅福祉サービス協会」設立が発表され、その内容を知ったときこれもびっくりしま

した。その中にボランティア活動の有料化が位置づけられ、現在活動中のボランティアの五三%が協会のボランティア活動を希望しているとのことです。

この二つの問題を考えたときに、民間の地域福祉活動における「お金」の問題について考えさせられました。私身の少ない体験の中から考察し、今後の検討の材料になればと思いまとめてみました。

## 二——地区福祉活動における補助金のあり方

社会福祉協議会の事業の中に「地区社

協」の充実強化があり、小地域における福祉活動の展開を期待して現在一地区六万円、全市において一七一地区一、〇二六万の市費が投入されています。これに一区で一地区のモデル地区があり、一地区二〇万円、一四地区で二八〇万円、総額にすると年額一、三〇六万円が地区福祉活動の展開のために投入されています。この金額が高いか安いかは、その効果測定をどのようにするかで評価のわかれるところです。

この地区社協とは、昭和二十六年社会福祉事業法が制定された直後横浜市社協、区社協が設立され、この当時各地区に

において「地区民生委員協議会」を中心にして結成され、昭和三十八年に一地区二万円の活動費補助が開始されています。

この補助金のねらいは、地区においての自主的な民間活動による福祉活動を期待し、活動費助成の呼び水であり、活動の始動をねらったものです。それが今までつづき、横浜市政協は一貫して地区社協の充実を指導援助し、何回かにわたって指針を出し、そしてモデル地区を設定し具体的援助を積み重ねてきた。地域活動は、短期決戦のものではなく、長期戦のものであります。それにしても発足以来三〇年余を経ています。この三〇年

余を経て、しかもモデル地区であり、地区集会所の入口には車イス通行を配慮しスロープのついているほどに活発な活動を展開している「地区」において、前記施設建設反対運動が起こっていることに強烈なショックを受けました。

反対運動の事ごまかな経緯と内容について詳細に調査をしていないので短絡的に断定できない側面はあるとしても、この三〇年余取りくんできた地区社協運動は、その指導援助の方法に重大な弱点を持つていることを認めざるを得ないし、その投入した金額が過大であったのか、または過少であったのかを問われていると思います。

昭和五十七年度に指定中のモデル地区懇談会を一四地区において実施しました。その中で特徴的な活動についてピックアップしてみると次のとおりであった。

- ①老人給食 二地区
- ②障害者との交流会 六地区
- ③研修会 六地区
- ④施設との交流会 四地区
- ⑤広報紙発行(年一回以上) 五地区

このうち広報紙発行についてみると、五地区の中に先に述べた地区は発行している地区に入っています。一四地区の活動状況は先に調べたものが特徴的であり、この中に入らない地区社協も何地区

かあることがわかりました。

しかし一方ではひとりぐらし老人の実態調査が一地区あり、ひとりぐらし老人家庭訪問電気器具点検が一地区と実に特徴的な活動を展開しています。

今まで述べたような活動が各地区において実施され、モデル地区の中でも住民に見える活動が展開されています。このことを考えると地域の中には潜在的な街づくりのエネルギーがあるし、このことに注目する必要があります。

現在までの市社協・区社協のとりくんできた指導援助体制をみると、市社協は、区社協を経由して補助金を交付し、年一回くらいの地区社協代表者研修会を開催し、区社協も年一回くらいの連絡会議を開催し、それで終わりとなっています。

地域福祉活動の原点は、わが町を住みよくしようという住民のボランティア活動であり、これを充実するには、そこに住んでいる住民の自覚と情熱がどれだけ高まるかであります。そしてこれを側面から援助する「専門家」がどれだけ「科学性」をもって問題の発見と分析をし、福祉計画をたてるか、またこの作業にどのように援助ができるかが問われるであろうし、オルガナイザーの役割を果たせるかの問題と思えます。

要約すると、社協の役割は、専門家と

してどれだけ質と量を持って地区にかかわりをもてるかであります。行政の役割は地域福祉活動に対する「条件整備」であり、条件整備は、どれだけ補助金を手当てするか、そしてこの補助金が有効に活用されるための手段として、専門家、社協職員の配置について真剣に検討する時期にきていると考えます。個々の職員の資質も問われますが、量的拡大が先行しないと質的向上は非常に困難になります。比較的地域福祉が充実している

小金井市社協の体制をみると、人口約九万人に対して職員五人が配置されています。横浜市の各区平均人口約二〇万人として一区に職員が二人配置されています。これを単純に比較しても五分の一であり、この面については、横浜市はもっと深く研究し、その改善をはかることが急務と考えます。これは一つの例をとおして考えてみた問題ではありますが、地域活動に対する補助金は地区社協のみではなく外にもたくさんあります。そしてこれに対する効果測定は、事業報告と決算書のみであり、この二種類だけでは総合的には把握できないと考えます。日常

的にかかわることができるともって全体の把握が可能になるし、そこをステップとして地域社会の問題についての分析も事実接近してくるものと考えます。

### 三——ボランティア活動における経費負担のあり方

ボランティア活動の三原則「無償性、自発性、連帯性」の第一にかかげられている「無償性」について、今日二つの潮流があります。

一つは、一定の活動費、交通費等は必要経費として依頼者又は公的に負担をすべきという考え方です。この考え方の背景には、ボランティア活動に参加する市民が非常に増加したという点と、依頼者側からも完全に無償ではという事情があげられます。しかしもっと根本的には、行政が先鞭をつけたものと考えられます。行政が先鞭をつけた事業について具体的に調べてみますと次の四事業があります。

- ①介護人派遣事業 老人、身障者の介護人を派遣し、在宅においてケアをする事業で、利用者がサービスを受けたことを確認することにより一、六八〇円(積算は、一時間五六〇円の三時間分)、が介護人に支給される事業、昭和四十五年六月開始。
- ②手話通訳派遣事業 ろうあ者の生活圏拡大のための手話通訳者を派遣し、一、六八〇円が通訳者に支払われる事業、昭和五十七年開始。
- ③在宅障害児家庭奉仕活動事業 在宅の

障害児を介護することに対して一、四〇〇円を介護者に支払う事業、昭和四十九年二月開始。

④ガイドヘルパー事業 盲人の公的機関等への外出に誘導をする人に一、六八〇円が支払われる事業、昭和五十一年一月開始。全身障害者の公的機関等への外出に誘導をする人に一、六八〇円を支払われる事業、昭和五十七年開始。以上昭和四十五年から約一〇年間に、障害者等の生活圏拡大の運動の成果として実現された点は高く評価すべきであり、この事業実施によって多くの障害者とその家族が助かっています。

しかしこれらの制度発足時において、これがボランティアをもったボランティア活動か、一定の技術をもったパートタイマーかの論議が十分にされていなかったことがボランティア活動の経費負担の問題をおこした原因と考えられます。

このことに関連していくつかの事例について検討してみたいと考えます。

①Aさんは、ボランティア活動として、B老人のところに週二回定期的に訪問し、身辺介助をしておりました。ボランティア活動として無償の活動をしている間は、この二人は人間的なふれあいの仲で活動がされ、お互いにとても気持ちよかったです。しかし、ある時期に「老人介護人派遣事業」の適用を受け、一、六八〇円

が福祉事務所よりAさんに交付されるとわかった時点で、Aさんは同じボランティアにより活動を続けましたが、B老人はその日より態度をかえ、契約にもとずくサービス提供をAさんに要求し、二人の間はいっぺんにくずれました。

②Cさんは、老人家庭奉仕員が訪問しているD老人の家庭を週一回定期的に訪問し、老人家庭奉仕員と同じように介護をしました。しかし、ある時フット、Cさんは、老人家庭奉仕員と同じ家で同じようにサービスを提供し、一方は有給の職員、一方は無償のボランティアということに気が付き、心の中で整理がつかなくなりました。

③Eさんは、よく視覚障害者Fさんのガイドヘルパーをしておりました。ところがガイドヘルパー事業の公的機関へのガイドの場合には、一、六八〇円が交付されました。しかしFさんのプライベートな外出にはヘルパー事業が適用されず、Fさんは、よく慣れたEさんに非常に依頼しにくい面があり、気軽にお願いすることができなくなってしまう非常に悩んでしまった。

④ろうあ者Gさんは親しい仲間と団体旅行に行くことになり、手話通訳者を二人手話通訳派遣事業にもとずき依頼した。その結果一人は一、六八〇円交付される有資格者が派遣され、一人は無資格者で

あったために、二人は力を合わせ手話通訳を行いGさんは非常に感謝しましたが、無資格の手話通訳者には一、六八〇円の支払をしてくれるところがなく非常に困惑をした。

以上四つの事例は最近のもですが、これについて検討してみますと、いくつかの共通する事項に気がきます。

その第一点は、ボランティアの必要な活動について一定の経費補助をすることにより、その活動は安定したものとなり、利用者にとって非常な利便を与えることとなります。しかしその一方で制度が導入されることにより、隣人としての連帯感是非常に不安定になり、もろくこわれやすくなります。

第二点は、ボランティア活動は無償であるとの原則をくずすことになる経費補助は、ボランティア自身の自己の安定感を失なうものになることです。

第三点は、制度として確立されるとその制度の谷間にある活動について、依頼者も利用者も混乱をおこすことになることです。

以上の共通項のうえにたつて、この問題について更に検討を加えますと、次のような点に気づきます。

制度自体に本来的に内包されている矛盾が、利用者の側とこれを支えるボランティアの側に複雑に屈折してあらわれて

くるのが具体的なケースをとおして明らかになってきますが、まだ正確な問題意識となっていないのが現状です。制度利用者の権利意識が明確になった時点で解決される性格の問題と考えられます。以上述べた点は、行政施策が先鞭を付けた有償ボランティア活動です。

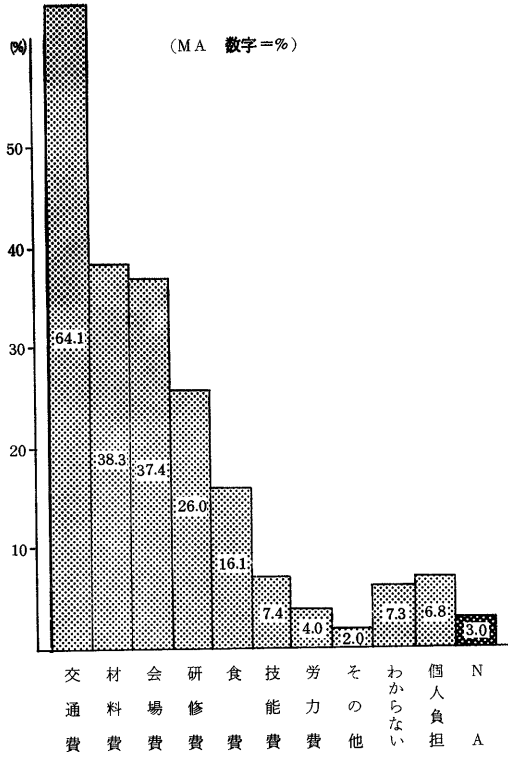
また民間の自主的グループが有償で在宅福祉サービスを提供しています。これは利用者があらかじめ承知をして依頼をし、これを受けるボランティアも理解をした上で活動に参加をしていますので特段の混乱もおきていません。

この活動も約一〇年位前よりつづいていますが、大都市における活動として特徴をもっています。このグループについても出発当初はボランティアの仲間からいろいろ意見が出されましたが、今日では、利用者の支持とボランティアの一定の支持を受けて順調に発展しています。

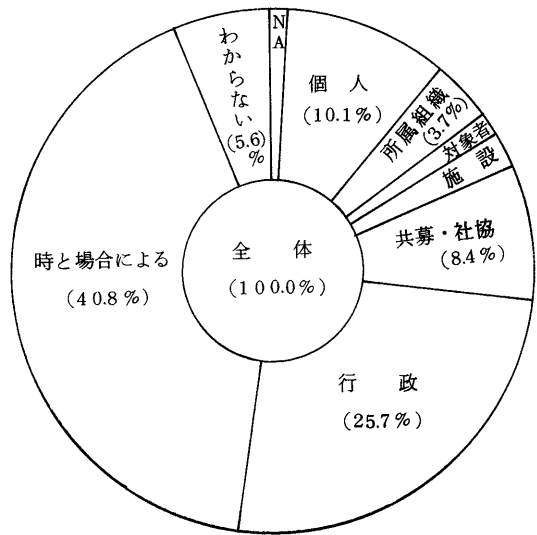
横浜市社協ボランティアセンターにおける現実について述べてみますと、まずボランティア活動にかかわる経費については、原則的には依頼者の問題であり、負担能力と負担の意志があるかによって対応を考えています。

しかし機関の依頼については、原則的に経費負担を依頼することにしていきます。これに先に述べた行政施策の派遣事業が一つあり、それほどつきりした考

図一 ボランティア活動の経費負担内訳



図二 ボランティア活動の経費負担者



え方の統一がされて  
いるわけではなく、  
現実が先行し、これ  
を追認していくとい  
う手法で今日までき  
ています。  
今まで述べてきた  
ボランティア活動の  
経費の問題について  
整理してみると、ボ  
ランティア活動の経  
費は自己負担でとい  
う理念は、ボランテ  
ィア活動発足時から

ありますし、今日もこれは正面からくず  
れているとはいえないと思います。しか  
し行政施策に端を発し、依頼者からもそ  
の時々状況に応じて負担をしてきたと  
いう経緯があります。ボランティア活動  
の無償性について改めて考えてみる必要  
があります。今日までの経緯をみても  
と経費の負担をする理由は①活動の継続  
性の保障、②交通費等負担にみられるボ  
ランティアの負担軽減、③ボランティア  
に対する感謝の念の表現、以上三点が主  
なものと考えられます。

これからは、ますます行政施策による  
有償ボランティアが拡大されていくだろ  
うし、依頼者も負担をしていく方向にあ  
ると思われまますので、一定の経費負担を  
受けるボランティアと、本来的に無償で  
あるべきというボランティアに大きくわ  
かれていくだろうと考えられます。

ボランティアが一定の技術を有し、社  
会的責任を果たしつつも、地域社会にお  
いての連帯を創造していくよき「隣人」  
として定着していくには、まだ相当の年  
数を有するものと考えられます。そして  
この根底における課題は、ボランティア  
活動を提供していく地域における人々の  
一定の生活レベルの確保であり、利用者  
の人権を擁護していく高いモラルの確立  
が必要な課題になってくると思います。  
以上述べました経費負担の問題に関連

して、横浜市社協が昭和五十八年一月に  
実施した「ボランティア活動調査」のう  
ちより、活動の経費負担にかかわる項目  
について全市的な動向についても参考ま  
でに掲載します。

図一は、経費負担者の割合をみるた  
めの図です。これによると時と場合によ  
るが一番多く、次に行政、そして共同募  
金・社協と続いています。

図二は、ボランティア活動に要する  
経費を、ボランティアの個人負担以外に  
求める場合に、どの経費内容の負担を他  
に求めたらよいかを複数回答で調べたも  
のです。交通費、材料費、会場費、研修  
費のように活動に付随する経費について  
は、個人負担以外に求める割合が高く、  
反対に食費、技能費、労力費などボラン  
ティア個人にかかわる経費については、  
極度に低くなっているのが特色です。

四 ひとつの提案

今まで述べてきた二つの問題、地域福  
祉活動に対する補助金、そしてボランテ  
ィア活動に対する経費負担の問題、それ  
は別々に存在する問題であります。しか  
し民間の福祉活動を支え発展させる視点  
でとらえますと、同一の性格を有してい  
ます。  
今日までの地域福祉活動を考えると、

地域において直接活動にたずさわっている人の意見は、せっかく地域住民のために活動をしていてもあまりにお金が少なく、充実した活動ができないとの意見が強くだされます。一方これに対する行政の論理は、まず実績を見せて下さい、そのうえで必要があれば増額しましょうとの見解であり、増額をするのは非常に困難でありました。

このシーソーゲームは改めて見直す必要があります。先に述べた点でありますが、一定の成果を期待して補助金を増額する場合においては、もっとシビアに金額を検討する必要がある点であり、そのうえで条件を同時に整備をする必要があります。この条件整備の中には人的な配置、そして地域の人々が理解しうるわかりやすい論理の構築が必要であります。この二点について十分なる研究を市民的レベルでおこなす必要があると思えます。

地域の人が自らの論理と情熱をもって街づくりにたち上るときには、十分なる公費導入を積極的にはかることが目下の急務と考えます。

次にボランティア活動の経費の問題について考えてみますと、前に述べたとおり有償と無償とにわかれていくものと考ええます。これを発展させて論理的に整理をすると、少額でも経費負担（報酬）を受けられる活動は、たとえ少額であってもバ

ーロタイマーと位置づけ、無償の活動もボランティア活動と定義することがどうしても必要になってくるものと考えます。経費負担の少額の問題についてボランティアに置きかえてきた従来の論理については、検討をする必要があると考えます。

日々の業務の中で、先に述べた地域福祉活動における補助金の問題、それはいつも結果をみたらうで、このままでよいだろうか、そしてボランティア活動をしている人々のその時々におけるとまどいと悩みをたえず聞くたびに、もっとすっきりした状況はつくれないものかと考えさせられています。ことお金の問題は論じて結論がでにくい側面ももっています。このことに目をそむけることなく今後とも研究することが大切であることを痛感しました。

#### △参考▽

#### 横浜市社会福祉協議会の基本的課題

市社協は、一九八一年に横浜市社会福祉センターをオープンし、新しい視点と方向を模索しながら市民福祉の向上に全力をあげてきた。

一九八三年には、国際障害者年横浜市民行動計画策定委員会より「アピール」が提案され、その主体的な呼びかけ団体

のひとつとして市社協の活動に大きな期待がよせられている。

市社協は、一九五一年(昭和二十六年)以来の活動の評価を受けとめ、この大きな期待に応える必要に迫られている。

市社協の基本的課題を次のとおり確認し、この課題を遂行することに今後全力をあげる。

(1)地域福祉への住民の主体的参加をめざす

当面の具体的課題としては、次の三点が考えられる。

第一点は、社会福祉の充実をはかるうえで欠くことのできない市民参加、住民参加の具体的方策としての「地域組織」づくりがあげられる。

現在、この「地域組織づくり」は、一地区社会福祉協議会(以下「地区社協」という)を中心として展開しているが、この地区社協(現在市内には、一七一地区社協があり、民生委員、町内会役員、各種団体の代表者等で役員を構成し、その活動は多岐にわたっているが、主なもの

は老人給食、子供の健全育成、福祉啓発活動等を行っている)を充実強化することが重要である。

第二点は、「地域組織づくり」を具体的に展開し、指導援助を地域で行うことのできる「区社会福祉協議会」(以下「区

社協」という)を充実強化することが必要である。

区社協は、現在任意団体であり、法人格を有していないが、この三〇年間の推移をみると大きな成果をあげてきた。この区社協が、現在の大きな課題にこたえられるように組織体制を強化する責務を市社協は負っている。

第三点は、一、二を連携し強化していく事により「福祉コミュニティ」を各地域に根づかせていく事が大切であり、このためにはすべての諸機能を活用し、地域住民の主体的な参加をあらゆる活動面で計画的組織的に促進することが急がれる。そのためには、在宅福祉活動と結びつけたボランティア活動、福祉教育を一層強め、地域福祉の豊かな土壌づくりを住民とともにつくり上げることが必要である。

(2)地域福祉の総合推進体としての専門機関化をめざす

当面の課題として次の二点が考えられる。

第一点は、地域住民の日々における生活から生じる種々の福祉ニーズに、計画的、組織的に対応し、地域福祉、在宅福祉サービスの開発に努めその解決に責任を負う専門機関として、その真価を発揮することが急がれている。このためには

市社協の会員、区社協、地区社協の組織との連携を強化し、ニーズが「その人の生活を含めて」把握されることが必要であり、その上で各種社会資源を動員する

体制を確立することが重要である。

第二点は、現在の市社協における「情報センター」、「ボランティアセンター」市社協各課における機能を強化し、地域

住民、障害者、社会福祉施設、社会福祉関係機関の情報を収集し、これを整理し、福祉施策の評価、点検並びに先駆的な施策の提言を行うことが出来る組織

的力量を確保することが必要である。

△横浜市社会福祉協議会奉仕活動課長▽