

VI. 既存施策の見直しについて

1. 検証と見直しの観点

- 社会・援護局からは、本研究会において、あらかじめ決められた個別の既存施策のレビューを行うよう求められた。しかし、これまでの検討によって、地域福祉は従来のいわゆる地域福祉施策の対象を大きく越える、幅の広い問題に対処する必要があることが明らかになった。これまでのような狭い福祉概念にとらわれず、防災や防犯、教育や文化、スポーツ、まちづくりや建築といった分野との連携や調整に努めるべきである。
- 地域福祉を進めるに当たっても、公的な福祉サービスと、住民による新たな支え合いとは、役割を分担し、連携しながら進めていく必要がある。しかしながら、従来の公的な福祉サービスは主に対象者の分野ごとに発展してきたことから、例えば、相談支援であっても、高齢者に対しては地域包括支援センター、障害者に対しては障害者相談支援事業、子育て世帯に対しては地域子育て支援拠点事業と、分野ごとに対応している状況である。
- しかし、地域の多様な生活課題に対応するという地域福祉の視点に立つと、既存の公的な福祉サービスにおいても、地域の多様なニーズに幅広く対応できるようにしていくことが必要である。
- 本研究会としては、地域福祉を進めるに当たって検討すべき施策の範囲は上に述べたとおりであると考えるが、社会・援護局から、地域福祉に関連する社会・援護局の既存施策として、レビューを求められた個別施策については、次のとおりである。
- 検証、見直しに当たっての視点は下の三点である。
 - ・ 住民主体を進める。
 - ・ 「新しい支援」の概念に立つ。
 - ・ これからの地域福祉を進める条件に適合する。

2. 個別の既存施策の検証、見直し

- ここでレビューする既存施策は、これまで述べてきた、これからの地域福祉を進

めるために必要な施策の全てをカバーするものではなく、その一部を構成するものに過ぎないが、これらをあえて全体像の中で位置付けると以下のとおりとなる。

- 「地域福祉計画」は、地域福祉全体に関わるもの
- 「民生委員」及び「ボランティア活動」は、地域福祉の担い手に関わるもの
- 「社会福祉協議会」は、地域福祉関係団体
- 「福祉サービス利用援助事業」及び「生活福祉資金貸付制度」は、地域福祉のメニューやツールに関するもの
- 「共同募金」は、地域福祉活動の自主財源に関わるもの

(1) 地域福祉計画

(現状)

- 地域福祉計画は、2000年（平成12年）の社会福祉事業法等改正により、社会福祉法上位置づけられた（施行は2003年（平成15年））。市町村社会福祉計画に定めるべき事項としては、
 - ① 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
 - ② 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
 - ③ 地域福祉に関する活動への住民参加の促進に関する事項とされている。
また、都道府県地域福祉支援計画は、市町村の地域福祉の支援に関する事項を定めるものとされている。
- 市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画ともに、策定や変更の際には、市町村又は都道府県は、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることとされている。
- 2007年（平成19年）8月には、社会・援護局より、災害時等にも対応する要援護者対策として、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等を市町村地域福祉計画に盛り込むよう通知がなされた。

(課題)

- 本研究会で明らかになった地域福祉の要素、条件は、

- ① 住民主体を確保する条件があること
- ② 地域の生活課題発見のための方策があること
- ③ 適切な圏域を単位としていること
- ④ 地域福祉を実施するための環境として、活動の拠点があり、コーディネーターがおり、活動資金があること
- ⑤ 活動の核となる人材がおり、後継者が確保できること
- ⑥ 市町村は住民の地域福祉活動に必要な基盤を整備するとともに、公的福祉サービスも地域の生活課題に対応できるよう、一元的に対応することであった。

○ しかしながら、現在、社会福祉法において、市町村地域福祉計画の記載事項として、上に述べたような要素、条件は明確には規定されておらず、現在の地域福祉計画は、地域における新たな支え合いとしての地域福祉を進めるための計画としては、不十分といわざるをえない。

○ 2006年度（平成18年度）末までに約3割の市町村で策定が済んでいるが、すでに策定された計画をみても、地域でしかみえない課題、身近でなければ早期発見しにくい課題に関し、その把握の方法や支援のあり方について、明確に位置づけられていないものが多い。

（見直しの方向性）

- まず、地域福祉計画が住民主体の地域福祉活動を推進するものとなるよう、地域の生活課題の発見方策、圏域の設定、地域福祉活動の担い手や拠点、資金の確保、災害時要援護者への支援などの事項を盛り込むようにすべきである。
- また、市町村内全体の福祉の確保のための、公的な福祉サービスや市場サービスと地域福祉活動の連携、多様な生活課題に応えるための公的な福祉サービスの一元的な対応等、市町村の役割についても規定すべきことはいうまでもない。
- さらに、市町村内で圏域を設定した場合、圏域ごとに「地区福祉計画」を策定し、市町村地域福祉計画に位置づけるべきである。なお、前にも述べたように、

圏域の具体的な範囲については考え方は一つではなく、地域の実情に応じて設定されるべきであり、また、圏域は重層的なものであることに留意すべきである。

- 計画の策定及び実施に当たっては、住民参加を一層徹底する必要がある。例えば、
 - ① 圏域内の地域福祉活動に関わる者自らが、上に述べた「地区福祉計画」を策定する、
 - ② 策定に当たっては、引きこもりから孤立死につながるような人々や、悪質商法の被害に遭っている人など自ら問題解決に向かえない人々、難病患者・家族や外国人などの少数者の人々の声を反映させる仕組みをつくる
 - ③ 住民が計画の進行を管理する仕組みをつくる等を検討する必要がある。

- 上に述べた新たな地域福祉計画の考え方に沿って、地域福祉計画に係る社会福祉法の規定も見直すべきである。

(2) 民生委員

(現状)

- 民生委員制度は、今から約90年前、1917年（大正6年）に岡山県に設置された「済世顧問制度」や、その翌年に創設された大阪府の「方面委員制度」などの先駆的な取り組みが源である。

- 岡山県で始まった済世顧問制度は、県下に悲惨な生活状態にある者が多かったことから、ドイツの救貧委員制度を参考に創設された。また、大阪府の方面委員制度も、小学校区程度を一区域とし、知事から囑託された方面委員が地域ごとに置かれ、人々の生活状況の調査や救貧の実務などの活動を行ったものであり、いずれも救貧や防貧を目的としていた。

- これらの活動実績等を踏まえ、1929年（昭和4年）の救護法において「救護事務に関して市町村長を補助する委員」として位置付けられ、さらに1936年（昭和11年）には方面委員令公布により全国統一的な運用が始まり、1948年

(昭和 23 年)には民生委員法が制定され、現在に至っている。

- 制度の起源である救貧・防貧的な機能は、1950 年(昭和 25 年)、生活保護法において、保護事務の執行に協力するものとして明確に位置付けられ、現在も民生委員の重要な役割の一つになっている。
- その後、2000 年(平成 12 年)には、社会福祉法の改正に伴い、民生委員の地域福祉の担い手としての性格を明確にするため、基本理念(「保護指導」から「相談、援助」へ)、性格(「名誉職」から「給与を支給しない」へ)、職務内容等についての改正が行われた。
- 民生委員は、援助を必要とする者に対し生活相談、助言を行ったり、福祉サービスを適切に利用するために必要な情報の提供を行うとともに、関係行政機関の業務に協力することとされており、生活保護法をはじめ、老人福祉法、身体障害者福祉法や知的障害者福祉法等により、市町村長、福祉事務所長の事務の執行に協力することが求められている。
- 委嘱の方法についても、法律上、市町村の民生委員推薦会が推薦した者について、都道府県知事が推薦し、厚生労働大臣が委嘱することとされており、守秘義務、政治的中立も法定され、身分的には特別職の地方公務員とされている。
- 同時に、法律上、社会奉仕の精神をもって、常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行うこととされるとともに、給与を支給しないものとされていることから、無償で地域福祉活動を行うボランティアとしての性格も有しており、上に述べた行政協力機関的な性格とともに、二面的な性格を有しているといえる。
- 定数については、厚生労働大臣の定める基準に従い、都道府県知事が市町村長の意見を聴いて定めることとされている。2007 年(平成 19 年)12 月 1 日現在の定数は 232,103 人であるが、委嘱されたのは 227,284 人であり、全国ベースの定数充足率は 97.9%で、大都市部で低い傾向がみられる。

- 地域での具体的な活動内容は、
 - 福祉事務所等の行政機関と協力しながら行う、生活保護受給者などの生活困窮者の相談・援助活動等、行政協力機関的な活動と、
 - 子育てサロン、新生児訪問活動、安全・安心パトロール、ふれあいサロンなどの活動を通じ、児童虐待防止、家庭内暴力への対応、ひとり暮らし世帯の見守り、高齢者への悪徳商法被害の防止、引きこもりがちの人々への支援を行うボランティア的な活動が一体的に行われている。
- 現在、全体で年間約 800 万件の相談支援活動を行い、高齢者、障害者や児童、子育て中の家庭を福祉サービス利用に結びつける上で重要な役割を果たしているとともに、狭い意味の福祉にとらわれず、災害時要援護者マップづくり、災害時の安否確認などを通じて地域の防災力を高めている。

(課題)

- 民生委員は、行政の協力機関として位置づけられていることから、行政側からの作業依頼等を行いやすい、という側面がある。そのため、警察・消防・学校などからの広報、各種お知らせの配布などの行政からの連絡事項の伝達、また、地域住民の調査など行政の下請的な業務が多く、要支援者の相談支援以外の業務に忙殺されているとの指摘がある。
- 一方、地域において福祉活動を行う住民やボランティアなどと協力する際には、守秘義務が課されていることから、情報共有が難しいとの問題も指摘されている。
- さらに、法律上守秘義務等が定められているにもかかわらず、近年個人情報保護法への過剰反応ともいべき現象により、必要な情報が自治体から提供されないことも多く、活動しにくくなっているとの指摘がある。
- 2007 年（平成 19 年）の改選では全国で 5 千名近い欠員が生じる（平成 19 年 12 月 1 日現在）など、民生委員の確保が困難になっており、その背景には、上で述べたような状況があるものと思われる。

- また、民生委員活動が地域住民に理解されていないのは、民生委員自身の問題として、まだ名誉職的なものが残っている者も一部にみられることも要因ではないかとの指摘があった。

(見直しの方向性)

- 民生委員については、住民主体の地域福祉活動を進めるに当たり、相談支援体制の一翼を担うよう、以下のような見直しを検討する必要がある。
- 住民とともに活動しやすい環境を整備する。例えば、
 - ① 民生委員の職務を見直し、地域の要支援者の発見、相談及び見守り、必要な福祉サービスへの紹介を主な業務として明確化する、
 - ② 市町村において福祉委員等が委嘱されている場合、それらの者との役割分担を明確化する、
 - ③ 地域福祉活動を行う住民と協働する際、活動組織の代表者数名が守秘義務遵守を確認した上で、支援に必要な情報を共有する、
 - ④ 行政や関係機関が民生委員に協力を求める際、民生委員が住民への相談支援に重点を置いて活動できるよう、できるだけ配慮する、
 - ⑤ 民生委員に必要な情報が提供されるよう、国は個人情報保護ガイドライン等を作成する、
 - ⑥ 活動上の悩みや負担感の解消につながるようなきめ細やかな研修会の機会をつくる等の取組みを検討する。
- 民生委員の活動を理解してもらうには、行政による民生委員に対する理解を高める広報を進めるとともに、民生委員自身も積極的に町内活動の一翼を担うことが必要ではないかとの指摘もあった。
- 名称についても、ヒアリングにおいて、その役割や今の時代にマッチした名称の検討も必要ではないか、との意見があった一方、「民生委員」の名称は国民に親しまれ、定着しており、民生委員自身にとってもこの名称を誇りとし、気力の源としていることから、堅持すべきとの意見もあった。
- また、現在の委嘱の方式についても、身近な生活課題に対応する地域福祉の

担い手としての性格と、大臣が委嘱するという方式が必ずしもそぐわないのではないかとの指摘もある一方、大臣から委嘱を受けていることが、民生委員自身のやる気につながっているとの意見もあった。

- 担い手の確保については、選任の基盤の拡大に向けて、自治会・町内会だけでなく、PTAといった子育て世代など、より幅広い住民を基盤として民生委員を選任するため、地域福祉の圏域から市町村への推薦を行う、といった推薦方式に改めることを検討すべきである。推薦の基盤を拡大することは、後継者の確保にもつながる。また、行政は、より幅広い住民に関心をもってもらうため、民生委員についての広報に力を入れるべきである。

(3) ボランティア活動

(現状)

- 1995年（平成7年）の阪神・淡路大震災をきっかけとして、改めてボランティアの重要性が再認識され、近年ボランティア活動は広く定着してきた。国民の意識が心の豊かさを求めるようになる中で、国民が、自己実現や社会貢献としてボランティア活動に取り組むとともに、企業などの社会貢献活動としても関心が高まっている。
- ボランティアの語源が、「自由意思」を意味するラテン語のボランタス（Voluntas）という言葉である、といわれていることからわかるように、ボランティア活動は、自発的な意思に基づいて他人や社会に貢献する行為とされている。
- ボランティア活動は、活動を行う者にとっては自己実現や社会貢献への意欲を満たすものであり、受ける側にとっては、公的サービスによっては満たすことができない多様な生活課題を充足してくれるものとなる。また、社会全体にとっても、人々の新たな支え合い（共助）の理念に支えられた、厚みのある福祉を実現することにつながる。
- 福祉分野においてボランティアを促進する法的な枠組みとしては、社会福祉法第9章で、国は「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るため

の措置に関する基本的な指針」を策定するとともに、国及び地方公共団体がそのために必要な措置を講ずることが規定されている。

- また、ボランティア活動のための基盤に関しては、1998年（平成10年）に成立した特定非営利活動促進法により、ボランティア活動を行う主体に法人格を取得する途が開かれたところである。
- さらに、働いている人がボランティア活動に参加しやすい環境を整備するため、休暇期間中の給与の減額を行わないというボランティア休暇の導入も進んできており、たとえば、国家公務員に関しては、1997年（平成9年）に人事院規則が改正され、ボランティア休暇が認められるようになった。
- 厚生労働省は、社会福祉法に基づき、ボランティア活動に関する指針を示すとともに、全国ボランティア活動振興センターへの助成などを通じ、ボランティア活動の推進を図ってきており、都道府県社協や市区町村社協でもボランティアセンターを置き、広報、啓発やボランティア活動のコーディネートを行っている。
- 現在、ボランティア活動は、住民互助や生協・農協、NPO法人、企業・労働組合の社会貢献活動等の多様な形態で行われている。その活動内容も、交流、話し相手や配食・会食サービス、外出・移送サービスといった生活支援全般にわたっており、要支援者の普通の暮らしを支える重要な役割を果たしている。

（課題）

- 社会福祉法において、ボランティア活動の促進は、「社会福祉事業に従事する者の確保の促進」として位置付けられており、自己実現、社会貢献の意欲を満たすものとしては位置付けられていない。
- また、実際にボランティア活動をしたいと考えていても、自分がボランティアとして何ができるのかわからない、どのように参加し、行動したらよいかかわからない、という人も多く、ボランティアをしたい人が活動を始めやすい環境が整っているとはいえない。特に、ボランティアのうち男性は3割以

下との調査結果⁸もあり、男性の参加を促す取組が不十分であるといえる。

- 住民たちが日頃の近所づきあいの中で、支援が必要な人の話し相手になったり、日常のちょっとしたことを手伝ったりするのもボランティア活動ととらえることもできるが、多くの人々は、ボランティア活動について、日常的な活動とは異なる特別な活動と考える傾向にあり、活動に参加する上での敷居が高くなっているという指摘もある。

- さらに、ボランティア活動を推進する仕組みとして、社会福祉協議会におけるボランティアセンターがあるが、その活動内容は、ボランティアの募集や研修等活動支援に重点が置かれており、本研究会で明らかになったニーズと、ボランティア活動とを結びつける仕組みも重要ではないか、という指摘がある。

(見直しの方向)

- ボランティア活動は、社会福祉の担い手を確保するという意味をもつだけでなく、活動の担い手の自己実現意欲を満たし、社会に新たな支え合いを実現するものであることから、ボランティアのそのような意義を再確認し、活動の場の提供を進める必要がある。

- また、住民たちが日頃の近所づきあいの中で行っている活動もボランティア活動のひとつであり、このようなボランティア活動の意義について、明確にする必要がある。

- ボランティアセンターについても、このような観点から、ボランティアに関心のある人の参加を促すとともに、要支援者の生活課題と、ボランティア活動に参加したい人の意欲や技能を結びつける、マッチング機能を強化する必要があり、そのためのコーディネーターの配置の推進も必要である。

- また、ボランティア活動の資金として、長寿社会福祉基金、地域福祉基金、ボランティア基金等がより活用されるよう、国はより積極的にPRすべきで

⁸ 全国社会福祉協議会（厚生労働省委託）「全国ボランティア活動者実態調査」（平成14年8月）

ある。

- 企業や企業社員のボランティア活動も重要であり、国はそれらの情報を収集し、事例の公表、表彰等により積極的に評価すべきである。

(4) 社会福祉協議会

(現状)

- 社会福祉協議会は、以下のような経緯を経て、地域福祉の推進を図ることを目的に様々な活動を行っている民間組織であり、市町村、都道府県を単位の一つに限り設置されている。
- 社会福祉協議会の源流は、1908年（明治41年）に慈善事業家や団体の全国的な連絡研究機関として設立された、中央慈善協会（初代会長渋沢栄一）である。
- 戦後の1949年（昭和24年）、GHQによる「社会福祉に関する協議会の設置」の指示、参議院厚生委員会による勧告において、「中央—都道府県—市町村にわたって一貫し、しかも社会事業の各分野を包括するような、新しい理念にもとづく合理的な社会事業振興連絡機関の創設が不可欠」との指摘があったことを受け、戦後の混乱とGHQの公私分離の原則により活動が弱体化していた日本社会事業協会（中央慈善協会が前身。社会事業団体・施設経営者が主な会員）と日本民生委員連盟、軍人援護会を母体とする同胞援護会が統合し、1951年（昭和26年）1月、中央社会福祉協議会（現在は全国社会福祉協議会）が結成された。
- 都道府県社会福祉協議会とその連合会としての全国社会福祉協議会は、1951年（昭和26年）の社会福祉事業法に規定され、都道府県社会福祉協議会が全国に設立された。その後、順次、市町村社会福祉協議会が設立され、現在では、全ての市町村に置かれている。1983年（昭和58年）には、市町村社会福祉協議会が法定化され、これにより市町村社会福祉協議会の法人化が進み、現在では、ほぼ全てが社会福祉法人格を取得している。

- 2000年（平成12年）には、社会福祉法において、市町村社会福祉協議会が社会福祉協議会の基礎単位として位置づけられるとともに、社会福祉協議会の目的が「地域福祉の推進」にあることが明記された。
- 市町村社会福祉協議会は、区域内の社会福祉を目的とする事業を経営する者（社会福祉施設等）、社会福祉に関する活動を行う者（ボランティア団体等）が参加し、かつ、社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとされている。
- 役員及び評議員の構成をみると、社会福祉事業者のほか、自治会・町内会や地区社会福祉協議会、当事者グループ、ボランティアグループなどの代表によって構成され、また、活動においても、事業者間の連絡調整だけでなく、地域福祉活動への住民参加を進めるための様々な取組が実施されている。
- 具体的には、ふれあいサロンや見守りネットワーク活動、地区社会福祉協議会の組織づくりといった住民による地域福祉活動の支援、災害時の要援護者支援活動を行うなど、地域福祉を進める上で重要な役割を担っている。
- また、従来市町村社会福祉協議会は、公的な福祉サービスが措置であった時代に、ホームヘルプ事業の委託先として事業を行っていた経緯があり、1990年代に高齢者の在宅福祉事業が拡大し、さらに、2000年（平成12年）に介護保険が発足する中で、地域における介護保険事業者となり、業務の大きな部分が介護保険事業に向けられている実態にある。

（課題）

- 市町村社会福祉協議会は、事務局長の6割強が行政職員や行政退職者である等、役職員の人材や事業展開において行政との関係が強く、行政との区別が付きにくい地域もあるなど、民間の立場で地域福祉を進める団体として住民に意識されるまでに至っていないという指摘がある。
- 市町村社会福祉協議会の一般事業職員（事務局長、事務職員、地域福祉活動担当者等）のうち、社会福祉士資格保有者は7.3%であり、専門性の確保も

課題である。

- また、市町村社会福祉協議会は、介護保険事業、自治体からの受託事業の割合が高くなっており、地域福祉活動支援の取組を強化する必要があるのではないかという指摘もある。
- 住民主体、住民参加という観点から社会福祉協議会をみると、
 - ① 地域で社会福祉事業を経営する者の過半数が参加することとされているなど、法律上は社会福祉事業者の団体という色彩が強く、
 - ② 住民は会費を支払ったり、役員として参画したりしているものの、事業の形成や実施に当たっての住民参加が必ずしも十分とはいえない状況にあるという問題がある。

(見直しの方向性)

- 「新しい地域福祉」の推進に役立つ組織として、住民の福祉活動を発掘、育成し、地域住民が支え合う環境づくりを進めるために、社会福祉協議会が積極的な役割を果たすことができるよう、以下のとおり見直す必要がある。
- 市町村社会福祉協議会について、地区の住民による地域福祉活動を支援する団体として、助言、情報提供、援助を行うものと位置づけるとともに、住民の地域福祉活動を支援することができる職員の養成、社会福祉士資格をもつ職員の配置を支援する、等の検討を行う必要がある。
- また、社会福祉協議会における住民主体を進めるため、市町村社会福祉協議会の役員及び評議員として、地域代表を位置付けることを明確にする等の見直しを検討すべきである。あわせて、行政との関係についても、行政と社会福祉協議会との新たな連携、協働のあり方を探る必要がある。
- さらに、社会福祉協議会の役職員の人材は、住民の立場に立って会の運営に専念することができる者を地域の中に求めるべきである。
- 名称については、新しい地域福祉推進に役立つ組織であることを明確にする

ため、検討する必要があるという意見があった一方、名称の検討は、組織、機能の見直しの結果、必要があれば行うものであるという意見もあった。

(5) 福祉サービス利用援助事業

(現状)

- 福祉サービス利用援助事業は、2000年(平成12年)の介護保険制度の導入や、社会福祉事業法等の改正により、福祉サービスが措置から利用へと移行する中で、利用者の利益の保護を図る仕組みの一環として、第二種社会福祉事業に規定された。
- あわせて、全国どこでも対応できる仕組みが必要であること、適正に実施するための一定の組織管理・財務体制を確保している必要があること、等の理由から、都道府県社会福祉協議会に、
 - ① 都道府県の区域内においてあまねく実施されるために必要な事業
 - ② 当該事業に従事する者の資質の向上のための事業
 - ③ 当該事業に関する普及及び啓発の実施を義務づけた。
- この事業の実施を全国的に確保するため、1999年(平成11年)10月から、「地域福祉権利擁護事業」(2007年度(平成19年度)から「日常生活自立支援事業」)の名称で、都道府県社会福祉協議会を実施主体とした国庫補助事業を開始し、現在に至っている。
- 本事業は、判断能力の不十分な人であっても福祉サービスの利用が適切に利用できるよう支援し、これに伴う日常的な金銭管理を行う仕組みである。したがって、利用者は、判断能力が不十分なため制度があってもそれを活用できず、自ら問題解決に向かうことが難しい人々であり、その人たちの福祉サービス利用支援のため、相談の受付ーアセスメントー関係機関との調整ー支援計画の作成、等の一連の相談支援を行う常勤の専門員(原則として社会福祉士)が置かれることになっている。
- 本事業の現状をみると、

- ① 直接の目的である福祉サービス等の利用援助だけでなく、生活上の相談支援や見守りの機能も果たしており、幅広い生活課題に対応している。
- ② 専門員が、公的な福祉サービスの利用を調整することで、公的な福祉サービスが一体的に提供される
- ③ 利用者の状態変化に対応して、成年後見制度につなぐことにより、公的な福祉サービスを切れ目なく提供する

といった点で、自力では問題解決に向かうことが困難な人に対し、その生活を見守るとともに、専門的な支援に適切につなぐ上で一定の役割を果たしている。

(課題)

- このように本事業は、地域の要援護者に対し、幅広く相談支援を行う事業としての意義をもっているが、
 - ① 相談件数、利用契約者は年々増加してきたものの、2006年度（平成18年度）末の実利用者数は、2.2万人に過ぎず、想定される対象者の6.5%に過ぎない、
 - ② 社会福祉協議会ごとの取組みの差が大きく、最も利用人員が多い社会福祉協議会と最も少ない社会福祉協議会とは、14倍の開きがある。といった問題点があり、本事業が地域で十分に活用されているとはいえない。
- また、ニーズの発掘の点からは、現在都道府県社会福祉協議会の事業として行われているため、市町村レベルで発掘されたニーズがこの事業につながりにくい、という問題点がある。

(見直しの方向性)

- 本事業は、判断能力が不十分でサービス利用の能力に欠ける者への支援であり、そのような者の多くは自分から問題解決に向かえるような状態にはないため、身近な住民によって発見されたニーズが本事業につながるということが重要であり、本事業の対象や意義を改めて明確にすることが必要である。
- また、本事業が住民の地域福祉活動を支援する事業としてより積極的に活用さ

れるよう、

- ① 福祉サービスの利用や行政手続にとどまらず、判断能力の不十分な者の相談支援ニーズに応じることを重視することにより、要支援者の生活を継続的に支援する仕組みとすること、
- ② 現在、都道府県社会福祉協議会の事業として行われているが、本事業の利用者が特に今後地域福祉において支援が必要な人々であることを踏まえると、市町村のレベルできめ細かく実施すること等を検討する必要がある。

(6) 生活福祉資金貸付制度

(現状)

- 生活福祉資金制度は、戦後激増した低所得階層に対して、その生活基盤を確保し、生活保護世帯に至らないようにするため、民生委員が適切な生活指導と必要な援助を行う「世帯更生運動」に、事業の端を発している。
- 世帯更生運動は、昭和20年代後半、着実な成果を生みつつあったが、運動が実を挙げるためには資金を必要とする場合が多く、その調達方法に苦慮していた。国民金融公庫等の融資制度も、この運動の対象世帯階層には利用することが困難であったため、低所得階層のための貸付資金の制度の創設の要望が各地で高まった。これにより、1955年(昭和30年)、都道府県社会福祉協議会を実施主体とし、民生委員が指導・援助の一環として資金貸付を行う、世帯更生資金貸付として制度が創設された。
- この制度は、低所得者や障害者の生活上の需要を勘案し、生業資金、支度資金、技能習得資金等を基本としてきたが、これまで、
 - カネミ油症患者等被害者に対する特例措置、
 - 阪神・淡路大震災等大震災による被災世帯に対する特例措置、等や、近年は昨今の経済状況に起因する資金ニーズに即時に対応し、
 - 失業者のための離職者支援資金、
 - 高齢者のためのリバースモーゲージ資金、
 - 多重債務対策としての緊急小口資金の貸付上限額の引き上げ、等の制度改正を行うことにより、その時々々の社会・経済問題に対して機動的に

対応してきており、世帯の生活基盤の確保や生活保護対象世帯となることの未然防止、あるいは生活保護からの脱却に一定の役割を果たしてきたといえる。

- こうした意味で、生活保護受給に至らない者や生活保護から脱却しようとする者に対して、自立のための資金を提供してきたのがこの制度であり、この制度が機能することが、生活保護制度がよりよく機能することにもつながるといえる。
- また、2006年度（平成18年度）末の貸し付け状況は、貸付原資額2,100億円、貸付中件数171,650件、貸付中金額978億円、貸付可能額1,122億円である。

（課題）

- しかしながら、近年の貸し付け件数は、昭和55年をピークに減少傾向にあり、2006年度（平成18年度）は1万1千件、前年度比1,600件の減少となっている。
- 都道府県における貸付件数は、人口規模を考慮する必要があるものの、東京都の1,547件に対し、佐賀県は僅か7件と、221倍の格差があるなど、都道府県間で貸付件数に大きな差がある。地域によっては、制度が想定している世帯の資金需要に十分応えていないことにより、この制度の機能が発揮されず、結果的に生活保護受給率を上げている要因の一つになっているのではないか、と考えられる。
- また、貸付件数減少の要因としては、民間の金融機関に比べ手続きが煩瑣であるとともに、申請から貸し付け決定までの審査時間を要することや、制度がPR不足で、国民にこの制度の存在が知られていないこと等により、対象者である低所得者が消費者金融等を利用し、当該資金の貸付けに至らず、結果的に多重債務者発生の抑止機能も発揮できていないのではないかと指摘できる。
- さらに、資金ニーズへの対応が効果的に行われているか、この資金がどの程度経済的な自立等に効果があるのかについて、必ずしも明確ではない。

(見直しの方向性)

- この制度は、低所得者への経済的支援策であり、地域福祉のツールとして明確に位置づける必要がある。
- そのためには、民生委員以外にも、地域福祉活動の中で自立支援のツールとして活用されるよう、広く国民に積極的に制度活用のPRを行う必要がある。あわせて、誰にでもわかりやすい今日的な名称に変更することも検討すべきである。
- また、利用の促進の観点から、貸付申請から貸付けまでの手続きを迅速にするとともに、より利用しやすい手続きに簡素化することや、新たな生活課題が出てきた場合には、資金貸付による自立促進効果を推計し、即時に資金種類を新設することが重要である。
- さらに、生活保護に結びつかない生活困窮者に対し、適時に必要な資金が提供できるよう、福祉事務所等と連携を強化することなど、総合的支援機能を付加した貸付事業への転換を図る必要がある。

(7) 共同募金

(現状)

- 共同募金は、戦後間もない頃の1947年(昭和22年)、戦災孤児を預かる民間福祉施設などの資金不足を補うためにスタートした民間の募金活動を制度化したものであり、寄付金は、社会福祉事業等を経営する者の過半数に配分され、民間社会福祉事業の主要な財源となっていた。
- しかし、現在では、2000年(平成12年)の法律改正により、社会福祉を目的とする事業活動を幅広く支援することを通じ、地域福祉の推進を図る募金活動と位置づけられている。年間の募金額は200億円を超えており、民間福祉活動の主要な財源として大きな役割を果たしている。
- 実施体制としては、各都道府県に都道府県共同募金会が置かれ、募金の実施、目標額や配分計画等の策定、配分先や額の決定を行っている。また、各都道