

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、地域において地域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えるべき現象により、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・児童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、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、民生委員自身からは、「民生委員」の名称に誇りと愛着もあることからこの名称を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、例えば、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、都道府県社会福祉協議会や市区町村社会福祉協議会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きており、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活動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⁶もあり、男性の参加を促す取組みが不十分であるといえる。

⁶ 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）

- 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として、十分に機能を果たしていないのではないか、という指摘がある。

(見直しの方向性)

- 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。
- 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みが実施されてい

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、常務理事の3割が行政職員、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、行政との区別がつ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、介護保険事業者としての活動の比重が大きくなっており、地域福祉活動の支援に十分に取り組めていないのではないかと指摘もある。
- 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ではない、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。
- 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。
- 名称についても、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。

(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－アセスメント－関係機関との調整－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は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、予算事業として、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)

- 生活福祉資金貸付制度は、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)末の貸付状況は、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、近年の貸付件数は、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、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、申請から貸付決定までの審査時間を要することから、対象者である低所得者が消費者金融等を利用し、当該資金の貸付に至らず、結果的に多重債務者発生を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、各都道府県共同募金会の内部組織として、市町村レベルに支会が置かれ、自治会・町内会等の協力の下、地域における共同募金の実施を担っている。

- 募金の具体的な実施方法としては、「戸別募金」(自治会・町内会等の協力による世帯ごとの募金)が募金額全体の70%以上を占めており、そのほかに「法人募金」(企業が行う募金:約10%)、「職域募金」(職場ごとに従業員が行う募金:約4%)、「街頭募金」(駅前等で呼びかける募金:約2%)などがある。

- 集められた寄付金は、支会を通じて都道府県共同募金会に集められ、災害等のための準備金に充てる場合を除き、各都道府県内の「社会福祉を目的とする事業を営む者」(社会福祉協議会、NPO法人などの団体・グループ、福祉施設等)に配分される。配分先は、都道府県共同募金会にあらかじめ申請のあった者の中から、同会において決定される。

- 配分額全体の約60%が社会福祉協議会、約20%が団体・グループ、約10%が福祉施設に配分されている。共同募金の主な使いみちとしては、地域の住民全般を対象にした事業(福祉サービスに関する相談援助等)が約30%、

高齢者を対象とした事業（見守り、配食サービス等）が約 25%、などとなっている。

（課題）

- 現在は、自治会・町内会等により地域で集められた共同募金は、市町村レベルの共同募金会支会を通して都道府県共同募金会に送られ、原則として都道府県共同募金会に申請のあった者に対し配分される仕組みとなっており、地域で募金を集めた住民が自らの活動の資金とするような仕組みにはなっていない。
- 実績額については、平成 7 年度の約 266 億円をピークに年々減少しており、平成 18 年度は約 217 億円にまで落ち込んでいる。
- これは、
 - 他の募金活動と比べて、寄付したお金がどのように使われているのかわかりにくいこと
 - 身近な地域の活動に寄付をしたいというニーズにも、全国的な活動に寄付をしたいというニーズにも、現行制度が合っていないこと等の要因があるものと考えられる。

（見直しの方向性）

- 共同募金が地域福祉活動のための自主財源であることを明確にし、集まった寄付金は、集めた住民が自らの地域福祉活動のために優先的に使用することを基本とし、その他の部分を広域の活動のために県内の他の市町村あるいは県外へ拠出する仕組みとすべきである。
- この観点から、
 - ① 都道府県共同募金会に募金が集められるという募金集約の仕組み、
 - ② 都道府県共同募金会に申請があった者に対し、同会で配分を決定するという配分の仕組み、
 - ③ 都道府県共同募金会や支会の組織のあり方、
 - ④ 戸別募金を中心とした募金の実施方法、などについて、見直すべきである。

- また、寄付額を伸ばしていくためには、今後は、寄付意識はあるものの実際の寄付行動に結びついていない人に働きかけられるよう、寄付されたお金が具体的にどのように使われているのか、もっと分かりやすく示す必要がある。

- さらに、共同募金を広く国民にPRしていくため、現在の「赤い羽根」を付けるやり方や名称そのものも見直すべきである。