

# 東京都地域福祉振興基金による助成のあり方について

## (中間のまとめ)

昭和62年10月

東京都地域福祉推進計画等検討委員会

### はじめに

本東京都地域福祉推進計画等検討委員会は、昭和62年5月30日に、東京都福祉局長から、東京都において「地域福祉推進計画」を策定するにあたっての基本的な考え方、及び計画に盛り込むべき要素等について検討し、あわせて本年度設置された「東京都地域福祉振興基金」による助成のあり方等について検討するようにとの依頼を受けた。

本委員会としては、上記二つの課題についてそれぞれ分科会を設けて検討することとし、発足以来鋭意検討を進めてきたところである。

このうち、「東京都地域福祉振興基金」による助成のあり方等については、来年度から基金の益金による事業が開始されることから、予算に十分反映すべき事柄について、取り急ぎ中間のまとめを行うこととした。

この中間のまとめにあたっては、特に基金による助成の村象とすべき団体及び村象と考えられる事業、並びに助成内容とその方法について、重点的に検討を行ったところであり、このまとめに盛られた事項が、来年度以降の基金による事業に十分反映され、効果的かつ円滑な基金運営が図られることを期待したい。

なお、本検討委員会は最終のまとめに向けて、引き続き地域福祉推進計画の策定の考え方、計画と基金との関連、民間資金導入も含めた基金のあり方等について検討を継続していくこととしたい。

### 1 基金の意義・役割

近時、多くの自治体が、社会福祉を推進するにあたっての財源を確保するために、「福祉基金」あるいは「社会福祉振興基金」といった基金制度を設立してきているが、今般、都が設置した「東京都地域福祉振興基金」（以下「本基金」という。）は、基金積立額200億円という規模の大きさとともに基金の目的を、今日的課題である在宅福祉の推進及び地域福祉の振興に特定している点で、注目される基金である。

今日の社会福祉は大きな転換期を迎えているが、在宅福祉の推進を基調として、福祉サービスの普遍化、福祉サービス供給体制の多様化、住民・利用者参加型福祉への移行を進めることが求められている。

福祉ニーズの多様化と普遍化に伴い、従来の福祉サービスの内容や方式は充足できないニーズが拡大してきており、このようなニーズを充足していくために、既存の福祉サービスに質・量を付加し、更に新たな方法でサービスを提供する様々な実践が進められつつある。このような実践が今後の福祉サービスのあり様にどのような地歩を占め得るか、という点で、地域福祉振興を標榜する本基金への期待は大きいと考える。

在宅福祉サービスの多様な展開を目指す、様々な先駆的、開拓的、実験的実践を誘引し、それらが地域に根ざしたサービスとして安定した運営が確保されるよう、育成、援助していくための基金として、多様な試みを視野に入れた、包括的で柔軟な運営がなされることを期待したい。

## 2 対象とすべき団体

### (1) 基本的考え方

先駆的、開拓的、実験的プログラムを促進し、地域の特性に即した在宅福祉サービスの質・量共に向上させていくという本基金の趣旨から、対象とすべき団体については、限定的にとらえることなく、その事業の内容に着目して、出来る限り広範・柔軟に考えていくべきである。

### (2) 対象団体を検討するうえでの事例として、いわゆる有料在宅福祉サービスをとりあげてみたい。

これは、市民参加方式によってサービスの担い手を組織化し、有料のサービスを提供する新しい福祉サービス提供組織で、都内各地に設立されてきているが、これらの組織形態をみると、

自発的な市民の参加によってサービスを提供する純民間の活動組織

区市町村社会福祉協議会（以下「区市町村社協」という。）が区市町村の委託あるいは補助により事業を行うもの

区市町村の全面的な援助によって、設立、運営される「福祉公社」方式によるものに大別することができる。

### (3) 具体的取扱い

有料在宅福祉サービスを実施している団体の現状をみても、民間の任意団体、区市町村社協、区市が設立した公社と様々であるが、実施する事業に着目すれば、先駆的、開拓的、実験的プログラムを積極的に助成するという本基金の趣旨から、これらの団体はいずれも本基金による助成の対象となると考える。

任意団体（純民間の活動組織）

概して財産基盤は脆弱であり、安定的な供給組織としていくために、特に援助が必要である。地域住民が連携、協力して、新たな福祉サービスをつくりあげようとするこれらの提供活動は、住民・利用者参加型の福祉の実践例としても注目すべきであり、積極的に助成していくことが望まれる。

これらの団体については法人化することが望まれるが、必ずしもそれを助成の条件とは

せず、事業の内容に着目して判断すべきである。法人格を有しない団体に助成するについては、地元の区市町村や区市町村社協と将来のあり方等につき、事前に十分協議することが望ましい。また、これらの団体が区市町村社協に会員加入するよう助言するなどして、区市町村社協を通じて助成する等の方法も考えられよう。

社会福祉協議会

社会福祉協議会自らが在宅福祉サービスの実施主体になることについては、社協の果たすべき役割は何かとの視点から、必ずしも合意が成立していないとの指摘もあるが、地域のニーズに応え、住民とともに地域福祉を推進するためにも積極的に対応すべきであるとして、自らその実践活動にあたる事例も多くなってきている。

有料在宅福祉サービスの事業主体となっている区市町村社協の状況を見ると、自主財源によるもの、区市町村からの補助を受けているもの、区市町村からの委託によるものと運営形態は一定ではないが、その財政基盤はおしなべて不安定であり、事業運営を安定的なものとするためには本基金からの助成が必要である。

区市町村

区市町村が自ら公社を設立し、あるいは区市町村社協に委託するなどして、先駆的的事业を実施する例も増えてきている。

在宅福祉サービスは、基本的には、区市町村が主体となって実施されている事業であるが、従来の公的サービスの枠組みでは充足しきれなかった福祉ニーズに対し、住民参加型のサービス提供組織等によって応えていこうとするこれらの新たな試みについては、その条件整備を、都も区市町村と協働することが望ましいとの視点から本基金の助成の対象と考える。

営利団体

以上のような住民参加型のサービスの他にも、今後は、営利団体もシルバーサービスを中心に各種有料在宅福祉サービスを手がけて来ようが、これらの営利的サービスについて

も、その良質な部分を助長し、質の向上を図っていく取り組みが求められる。

本基金の助成によって、これらの対応を進めることも考えられるが、これらのサービスは市場価格原理を前提としたものであり、どのような助成が適切か等については、なお検討が必要である。

国の動向も含め、今後の推移を見定めるために、当面の対象からは除くこととしたい。

### 3 対象と考えられる事業

#### (1) 基本的考え方

本基金の助成対象となる事業については、各種在宅福祉サービスのうち、既存の公的サービスや補助制度に組み入れられていない、先駆的、開拓的、実験的、事業という点を基本として、多様化、普遍化する地域の福祉ニーズに対応すべく実践される様々な事業について、出来得る限り柔軟かつ包括的にとらえていくべきであると考え。

#### (2) 現時点における事業例

##### 有償家事援助サービス

サービス利用者、協力員（サービスの担い手）をそれぞれ登録、組織化し、利用者の要請に応じて協力員を派遣し、家事一般、介護等を行う事業。協力員に対しては報酬が支払われるが、現金清算方式や、労力預託（福祉バンク）方式、両者の選択方式がとられている。地域住民の相互連帯に支えられた参加型の福祉として注目すべき事業であり、助成すべき対象と考える。

##### 食事サービス

食事を通して、高齢者の在宅生活を支え、健康保持や心のふれあいを図っていくという主旨をもって、各地区で様々な形の食事サービスが行われているが、高齢化が一層進むなかで、食事サービスの需要も、質・量共に増大していくことが見込まれ、内容充実が求められている。

「東京都が今後推進すべき在宅老人福祉施策について」（昭和62年4月17日在宅老人福祉対策検討委員会報告）において提言された

「心身が虚弱で、毎日の食事の用意に困難を来している高齢者を対象に、少なくとも毎日1食の食事サービスを実施する」といった、現在の食事サービスをより充実するための新たな試みについて助成していくことを考えるべきである。

##### ミニキャブ運行システム

障害者の移動の足を確保するため、区市町村の事業として、福祉タクシー制度や、ハンディキャブの運行委託等が実施されているが、これらのサービスに加えて、会員制度によるハンディキャブ運行事業を行う民間の実践活動がある。こうした民間ベースの活動については助成の対象として検討すべきである。

##### 重度障害者自立生活プログラム

重度の障害者にとって、自立生活とはなにか、それをどのように実現するかについて、アメリカの自立生活運動に啓発された、障害者の自立生活援護のためのトレーニング等の試みが、障害者自らの実践活動として手がけられて来ている。障害を負った人々が地域で自立した生活を送るためには、今後様々な試みがなされようが、このような実践活動への助成も必要と考える。

##### 情報システムの開発、ネットワーク

福祉サービス利用に係わる情報を、利用者に迅速、正確に伝えるシステム、更には、地域におけるチーム処遇に必要な情報のネットワーク等、地域福祉を進めるうえで、情報は今後益々大切なファクターを占めて来よう。

このような情報システムの研究、開発、OA機器整備等に助成していくことを検討すべきである。

##### 地域づくり活動

地域住民の連帯に支えられた参加型福祉が根ざす地域は、いわば福祉コミュニティづくりを進めるには、地域住民やボランティアが主体となって行う福祉啓発活動、体験学習活動が各地域で活発に展開されることが望まれる。

地域に根ざした民間サイドの活動を広くとらえ有意義な取り組みについて助成していくことを検討すべきである。

### 調査，研究

地域福祉，在宅福祉について，具体的テーマをもって取り込まれる個人，施設，大学等での各種調査，研究活動も，助成の対象とすべきと考えるが，この分野については民間基金等による助成とも重なり合う部分もあると思われるので，実際の運営に際しては十分な調整が必要であろう。

### 施設機能の活用

在宅福祉サービスのメニューに付加する，施設からの多様な実践，モデル的試行等について助成し，施設の社会化を一層進めるとともに，施設機能の地域活用のためのマニュアルを充実していくことが必要である。

このことについては，施設の社会化を促進することを目的に，既に都の補助制度として運用されている「地域活動育成事業」があるが，これについては本基金事業に組み入れ，一体的に運営することを提案したい。

### 社会福祉協議会が行う福祉組織化活動

地域の福祉状況に根ざした在宅福祉サービスを展開していくためには，各地域の機関，団体，施設等によって提供されるサービスのネットワーク化を進め，相互の調整を図ること，サービスを担う人々の養成，研修の場を提供すること，あるいはサービスの利用者，対象者の組織化と協働化を図ること等，多様な福祉サービスをネットワーク化し，効率的・効果的な組織づくりを進めることが必要である。このような福祉組織化活動は「地域住民や福祉の担い手の集合体」である，区市町村社協によって行われることが望まれる。

こうした区市町村社協の活動を支援するために既存事業である「地区組織活動推進事業」を本基金事業に組み入れた新たな助成制度を設け，モデル社協を選定して，具体的な活動を助成していくことを検討すべきである。

さらに，これについては本検討委員会の

「計画検討分科会」における審議の結果を待たねばならないが，住民参加による地域福祉を推進するため，区市町村社協が主体となって，地域の行政機関，団体，住民等の参加を得て「地域福祉活動計画」作成に取り組む場

合，計画検討のための会議費用や計画書の印刷経費等所要経費を助成することも有意義であろう。

以上の事業に加え，今後は保健医療サービスと福祉サービスのシステム化といった分野での実践プログラム等，新たな事業も開発されて来ようが，先に例示した事業も含め，具体的なサービスを提供する事業については，ア 出来る限り住み慣れた地域において処遇が行われること

イ 個別性，柔軟性，緊急性への対応が出来ること

ウ 増大するサービス量に対応出来ること

エ 出来る限り地域の協力関係のもとに対応されること

等の視点から，評価，検討していくこととなる。

### (3) 各事業の対象

高齢社会への相応が急がれるなかで，今後様々に実践される事業の内容は高齢者を対象とするものの比重が必然的に高くなって来ようが，障害者，児童，母子・父子家庭等それぞれに求められる新たなサービスについても広範にとらえていくことが大切である。

### (4) 優先順位

事業毎あるいは対象毎に，あらかじめ優先順位を設けておくことは実際的ではない。具体的実践内容に基づき，個別に評価，選定することとなる。

## 4 助成の内容とその方法

### (1) 助成内容

#### 基本的考え方

さきに例示した事業をみても，その運営内容は一様でない。それぞれの事業に不可欠な基本的経費を助成し，安定的運営を確保していくことが必要である。

有料在宅福祉サービスを例にとれば，現在この事業を実践している多様なサービス提供組織が，非営利事業であることを前提に安定した運営が確保され，サービスの質，利用料の額，担い手の労働条件が適切に保たれるよ

うな内容をもった助成が望まれる。

#### 対象経費

前項の例をひけば、直接処遇に要する費用（有料在宅福祉サービスにおいては、利用者が担い手に支払う報酬）を除き、サービス利用者に負担を求めることが適切でない経費を基本に、以下のような事項を助成対象経費とすべきと考える。

#### ア コーディネーター等常勤専門職員配置に必要な経費

有料在宅福祉サービス事業は、老人家庭奉仕員等派遣事業のような公的サービスでは、制度のもつ制限性、硬直性といった限界から充足することが難しいニーズへ対応すべく、ニーズの態様に応じて、迅速に、個別的、弾力的に対応することを特色とする事業である。

従って、個々の日常的需給調整がこの事業のサービス提供には不可欠であるが、利用者個々人の援助要請内容に対応することが可能な担い手を選び出し派遣するという、需給調整にあたるのがコーディネーターである。このコーディネーターには、利用者の生活状況等の処遇情報と、担い手の処遇技術や就労可能時間帯等の労務情報を集約、管理することが求められるほか、利用者を発掘し、担い手を拡充していくといったサービスの組織化も役割として求められる。

コーディネーターは、いわば事業のかなめであるが、低廉な利用料金の一部を事務費として徴収するといった、現行のシステムではコーディネーター配置のための人件費の確保はまず不可能である。

安定的な事業運営を確保するうえから、特に助成が必要な事項であると考え。

#### イ サービスの担い手のための経費（保険料、研修費用）

サービスの担い手は「ボランティア精神をもったパート労働者」と表現できようが、労働の対価として受け取る報償実額はパート労働の範疇に含めるには、あまりにも低額である。一方対人サービスという仕事からいって、事故の危険性も無視することは

できない。

サービスの担い手が安心して、仕事に取り組める条件づくりの一つとして、ボランティア保険に類した主旨をもって、担い手全員が損害賠償責任保険に加入できるよう、必要経費の助成を行うべきである。

また、これらのサービスは、高齢者など様々な生活課題を抱える人々を対象とするものであり、その担い手には、福祉への正しい理解と的確な処遇技術が求められる。

担い手の資質向上は、適切なサービス提供の大切な要件であり、このための研修の場を保障する経費についても助成すべきと考える。

#### ウ 事務所借り上げに要する経費

区市町村が設立した「福祉公社」や、区市町村社協が委託を受けて事業を行う場合は、事業の拠点は確保されているが、純民間の活動組織にあつては、事務所についても自前で設けることになる訳で、この経費も大きな負担となっている。

活動拠点としての事務所開設、設置に要する経費について助成することも必要である。

#### エ 初度調弁等機器整備

事務所開設に伴う備品として、事務機、ロッカー等の什器類あるいは、訪問サービスに使用する介護機器等があげられるが、需給調整事務をより効率的に処理するため、パソコン等のOA機器の導入等も検討の対象とすべきと考える。

以上は、有料在宅福祉サービスを念頭に、助成すべき経費を例示的に列記したが、前期3(2)において取り上げたとおり、本基金の対象とすべき事業は、その内容をみても一様ではない。

それぞれの事業によって、助成を必要とする事項も異なつてこようが、これらについては、「サービス利用者に負担を求めることが適切でない経費」については極力助成するという視点で個々に検討することになる。

#### 助成額及び助成率

#### ア 助成額については、それぞれの事業によ

って、実施の形態も異なるので、事業執行に要する経費も一律に考えることはできない。

具体的には、各種の事業の内容に即して、所要実額を勘案のうえ、限度額としての助成額を設定することとなるが、例えば、どのような助成額を考えるべきかという意味で、現時点でのおおよその試算を二、三の事業について行い別表に示した。

実際の助成額については、後に提案する「基金運営委員会」に諮るなどして、個別に詳細な内容を決定する方法が望ましいと考える。

イ 事業主体の財源確保努力を求める意味から、限度額を示すとともに、一定の助成率を設けるべきかと考えるが、再三述べるとおり、事業主体の態様も一様ではないなかで、一律の助成率を設けることは、実態にそぐわない感が強い。

民間団体が行う事業と、区市町村主導の事業とでは、財政基盤の安定度にも差異があるところからそれぞれの助成率を設けるのが、現実に適合する判断ではないかと考える。

#### 助成期間

助成期間に関しても、それぞれ事業によって、取り組みが異なるため一様ではない。

あらかじめ年次計画が設定される事業については、それに基づいて助成期間を審査し、決定することになるが、将来にわたり継続される事業については、毎年度事業実績等を審査のうえ、必要な事業については、助成を継続できるとすべきである。

こうした場合、本基金の助成内容として検討した事項は、コーディネーター配置のための人件費や、事務所借り上げの経費等、事業所要経費の基幹部分であるところから、事業が実績を有する限り、助成も継続せざるを得ないこととなる。基金の運用資金も有限であり、基金運営は近い将来、硬直化してしまうのではないかと危惧も生ずるところである。

本基金の役割の本旨は、先駆的、開拓的、実験的プログラムを発掘し、それらが在宅福

祉サービスの一翼を担うものとして、真に有効な事業と成り得るかを検証することを保障していくことにあると考える。

従って、そこにはおのずから一定の期間、少なくとも実践上の検証が可能な間というタイムレンジが設定されることになる。

助成対象となった事業が一定の検証がなされた後どうするかについては、本来、在宅福祉サービス事業の主体的役割は、区市町村にあることからいって、地元区市町村の判断によることとなるが、それらの事業が、基金の助成に代わる継続的支援が得られるよう、都と関係区市町村との間で十分協議し、具体的方策を講ずることを要望したい。

#### (2) 助成方法

##### 基金運営委員会

都、区市町村、社会福祉関係者、学識経験者等を構成メンバーとする運営委員会を福祉局内に設置し、助成の適否の審査、助成額の査定等を行うことにより、本基金による助成事業の公正な執行を確保すべきと考える。

なお、前述したとおり、本基金が今後の在宅福祉の推進、地域福祉の振興に真に寄与するものとなるためには、多様な試みを視野に入れた、包括的で柔軟な運営がなされることが望まれる。

時々の福祉をめぐる状況に、敏感に反応し、基金運営に反映させていくためにも、当運営委員会が関係者の意見交換の場として活発に運営されることを期待したい。

##### 事務局

助成事業を運営していくためには、助成申請に係る事務手続き、審査のための事務処理、助成金の支払事務等かなりの事務量が見込まれるところから、効率的処理を行うには、これに専任で対応する事務局が必要である。

これらの事務については、実情に即してきめ細かく対応することが望まれるので、福祉の事情に詳しい広域的民間福祉団体の協力を得て処理することが望ましい。

事務局運営に要する経費については、基金の運用益金から措置すべきと考える。

なお、東京都、運営委員会及び事務局の関

係と助成手続きの流れを概観したのが次表である。

申請手続き

助成申請の窓口は、本基金の事務局が置かれる団体が担当することになるが、その事業が、特定地域の利用者を対象としたサービスを永続的に実施しようとするものである場合には、地元の区市町村や社協と、他の事業との整合性や将来のあり方等について事前に

十分協議をしておくことが望ましいと考える。

従って、申請に際しては、地元区市町村や社協の推薦を具備要件とする等、相互事前協議を求めるための、何らかの方法を検討しておくことが必要である。

なお、行政区域をこえて、広域的なサービスエリアを対象に事業を行う団体については、これにより難しいので、別途対応を検討すべきである。

