

# 地域における民間福祉活動の推進について

## 社会福祉協議会，共同募金に係る制度改革について（中間報告）

平成2年1月29日

中央社会福祉審議会・地域福祉専門分科会

本地域福祉専門分科会は，今後の社会福祉の基本的方向を検討した福祉関係三審議会合同企画分科会の意見具申「今後の社会福祉のあり方について」（平成元年3月30日）を踏まえ，社会福祉協議会，共同募金を含む今後の地域福祉のあり方について，平成元年7月以来検討を行っているところである。今般，厚生省においては，福祉関係三審議会合同企画分科会の意見具申を受け，社会福祉事業法等の関係法律の改正等所要の検討が進められているが，社会福祉協議会及び共同募金に関する改正事項についてもこの制度改革の一環として検討されるべく，中間報告を行うものである。

### 1 地域福祉の振興に関する基本的考え方

#### （1）地域における民間の福祉活動の振興が求められる背景

高齢者の増加，核家族化等の家族形態の変化，価値観の多様化等社会福祉を取り巻く環境の変化に対応して，社会サービスに対する国民の需要は急速に増大，多様化している。また，一方でまちづくり，地域づくりにおいて住民の自主的な活動が広まりつつあることにも着目し，その自発性，創造性を活かした福祉サービスの振興，発展を図ることが今後ますます重要となってきた。この観点からは，行政がその福祉施策として提供する基礎的な需要に対応したサービスが等しくゆきわたるだけでは十分ではない。地域のさまざまな構成員が互いに助け合い，交流するなかで，高齢者，障害者等の社会参加や行政になじみにくいサービスの提供が進展し，福祉が

全体として厚みを増すとともに，地域社会において住民の連帯感が高まり，明るく活力のある社会が創造されなければならない。

一方，国民生活の変化を見ると，生活水準の向上，自由時間の増大等に伴い，高齢者や女性を中心に地域における福祉ボランティア活動等の参加への関心の高まり，ボランティア登録者数の増加，非営利の民間団体による福祉サービスの展開等地域における民間の福祉活動が発展する条件が整いつつある。

こうしたことを背景に，住民の生活に密着した地域社会において，住民が参加した自主的な活動が自由に，かつ，ある程度継続的に安定して営めるような基盤を造るとともに，公私の福祉サービスを地域社会において統合し，福祉サービスの総合的発展を図るという観点から，今後の地域福祉活動のあり方を検討することが重要である。

#### （2）地域福祉活動の意義

地域における福祉活動のうち，特に，住民が自ら参加する活動は，福祉サービスを提供するだけでなく，その活動を通じて，住民の福祉マインドの醸成，インフォーマルな住民相互の関係の形成，住民の福祉需要への適切な認識が進み，そのこと自体が真に豊かな福祉社会の形成につながるという重要な意義を有している。地域における民間の福祉活動のこのような側面は，物質的な豊かさが増していくなかで，今後一層評価していくことが必要である。

行政の責任で提供されるサービスについては，全国的な視点から一定程度のサービスの水準を確保することが期待されるのに対して，社会福祉協議会や

ボランティア等の民間活動によるサービスには、行政にはなじまない地域の特性に応じた独自のサービス提供活動が期待できる。また、このような地域住民の活動は、継続性、安定性にかけるものも見られるが、弾力的で多様なサービスが提供できるという特徴がある。

### (3) 行政の責任で行うサービスとの関係

ホームヘルパーなど在宅福祉サービスの分野については、社会福祉協議会の事業や地域のボランティア活動等の民間活動として実施されたサービスが後から行政で予算化されるというかたちで発展してきた。このように、歴史的には、民間の地域福祉活動は行政が対応すべきサービスを先駆的に実施するという役割を果たしてきた。民間の地域福祉活動には今後ともこうした先駆的、モデル的な事業の企画、開発及び実施に民間の創意工夫を活かした取り組みが期待される。

しかし、この場合、基礎的な需要に対応したサービスについては、本来行政が第一義的に供給責任をもつべきであり、この部分について民間の地域福祉活動によって安易に代替することは、適当ではなく、地方単独事業も含め行政の責任を明らかにした上で、地域における民間の福祉活動の特徴を踏まえつつ、これと連携して発展していくことが適当である。

## 2 今回の制度改正について

本地域福祉専門分科会では、このような観点から、地域における民間の住民参加を中心とする福祉活動について検討してきた。民間の福祉活動の主体として現在主なものとしては、社会福祉協議会、共同募金会、社会福祉施設を経営する社会福祉法人、ボランティア団体等がある。社会福祉協議会は、都道府県単位で設立されるものと市町村単位で設立されるものが社会福祉事業法に位置付けられており、全国的に普及し、在宅福祉の分野においてさまざまな活動を展開している。共同募金会は、社会福祉事業法に基づき都道府県ごとに設立され、昭和22年から行われている共同募金活動の実施主体となっている。社会福祉施設を経営する社会福祉法人も、近年、地域における在宅福祉サービスへの自主的な取り組みが見られるようになってきている。ボランティアに

ついては、近年その活動が広がりを見せており、地域の需要に対応した在宅支援活動、福祉施設を中心とする活動等その活動内容や形態もさまざまな形で展開してきている。

地域福祉専門分科会としては、多様な地域福祉活動のうち地域の住民が参加する活動を振興するという観点から、これらの活動を取り上げたが、このほか地域で福祉サービスを供給し、地域福祉活動と密接な関係をもつ民間団体である生活協同組合、福祉公社等の活動についても関心を払う必要がある。

これらのうち、従来社会福祉事業法においてその制度的位置付けがなされてきた社会福祉協議会及び共同募金については、地域福祉活動の推進の中心的な役割を担うことが期待され、昨年3月の合同企画分科会の意見具申を受けた社会福祉事業法の改正の一環として取り上げるべき事項があるので、この際、本専門分科会の意見を中間的に報告する。

また、地域福祉をめぐる多くの論点のうち、今回の中間報告で触れなかったものについては引き続き本専門分科会で検討する。

### (1) 社会福祉協議会のあり方

社会福祉協議会は、社会福祉事業法制定当初、共同募金の公正な実施等を図るため、行政や施設の経営等を行う個々の社会福祉事業者が参加するものとして都道府県単位で設立することが規定され、これに基づき、都道府県社会福祉協議会が全国に設立された。その後、昭和58年には、それ以前から行われてきた市町村単位での社会福祉協議会の設立が社会福祉事業法に規定された。この法制化に際し、市町村社会福祉協議会の目的は都道府県社会福祉協議会と同様に規定されたが、現実の社会福祉協議会活動に期待されるものは都道府県レベルと市町村レベルでは異なる面があると言えよう。こうしたことに留意し、今後の社会福祉協議会の発展の方向及びこれの基礎となる制度的な位置付けについては、都道府県と市町村におけるそれぞれの性格に即して考えていくことが適当である。

### 社会福祉協議会の事業

都道府県社会福祉協議会の事業については、現在社会福祉事業法に社会福祉を目的とする事業に関する調査、総合的企画、連絡・調整、助成及び普及宣

伝、市町村社会福祉協議会の事業の調整、共同募金会への意見申述という業務が規定されている。都道府県社会福祉協議会には、社会福祉事業者の参加する団体として、民間の地域福祉活動を振興するという役割が期待される。こうした観点から、都道府県社会福祉協議会については民間で福祉活動を行う者を支援する事業を実施することをその目的に加えるべきである。

その具体的事業としては、地域福祉基金の造成及びこれによる区域内の社会福祉事業者の助成、あるいは施設の経営者及び職員、民生委員・児童委員、ボランティア・リーダー等の養成研修等による民間の福祉活動の活動主体の振興を図る事業が考えられる。

市町村社会福祉協議会については、地域において民間の自主的な福祉活動の推進の中核となり、ボランティア活動等住民の参加する地域福祉活動を実施し、またこれらの活動を行うものを振興、助成することを積極的に行うものとして位置付けるべきである。このような観点から、現在の社会福祉事業法の市町村社会福祉協議会の事業に関する規定は見直すべきである。

市町村社会福祉協議会の具体的活動としては、地域における福祉活動の実情に応じ、地域福祉に関する連絡、相談、情報収集及び提供、住民の参加する在宅福祉サービス等の実施、ボランティア活動の助成、福祉教育等福祉意識・知識の普及啓発、歳末たすけあい運動等多様な地域福祉活動を主体的に推進することが期待される。具体的な活動拠点として地域福祉センター等の施設の運営にも取り組むとともに共同募金事業に対する協力を積極的に行うことが期待される。市町村からの在宅福祉サービス等の受託については、地域における福祉サービスの実施主体として、地域住民の福祉の向上に貢献する観点から積極的に対応することが必要である。また、これらの事業の実施にあたっては、保健医療サービスとの連携にも配慮するべきである。

市町村社会福祉協議会については、住民の参加する福祉活動を推進するという目的を達成するため、地域住民の社会福祉協議会の活動に対する理解と参加の促進を図ることが必要である。このような観点から、社会福祉協議会自身の活動についての住民への広報宣伝を充実強化することが必要である。また、

福祉サービスの提供等地域で具体的な事業活動を実施する場合には、事業実施主体としてそれにふさわしい運営方法や住民にわかりやすく親しみやすい協議会の通称を工夫することも必要である。

#### 社会福祉協議会の組織

社会福祉法人となっていない市町村社会福祉協議会及び指定都市の区社会福祉協議会については、その事業基盤を確実なものとするため、法人化を促進するべきである。また、法人化した社会福祉協議会については、福祉活動専門員等の配置が今後とも計画的に進められるべきである。

指定都市においては、区社会福祉協議会が上記の市町村社会福祉協議会と同様、住民に対して福祉サービスを提供する事業主体として活動することができるように、その体制を充実することが適当である。その場合、指定都市の市社会福祉協議会は、地域内の社会福祉を目的とする事業に関する調査、企画、社会福祉事業者及び区社会福祉協議会等の連絡・調整等の業務を行い、都道府県社会福祉協議会に加盟する団体と位置付けられるべきである。

社会福祉協議会の活動の充実、発展のためには、社会福祉協議会の組織、運営が事業の実施にふさわしいものとなるとともに、その事務局員が地域の福祉活動のコーディネーターとして、地域の福祉需要の把握、活動の企画及び実施等に係る能力、資質を備えていることが必要である。このため、国庫補助で配置されている福祉活動専門員等の事務局員について研修等による資質の向上を図ることが必要である。こうした観点から、社会福祉協議会事務局員が幅広い視野を持ち、経験を蓄積するように、全国、都道府県、市町村を通じた社会福祉協議会相互の、あるいは福祉施設との人事交流を行うこともひとつの方策と考えられる。

#### (2) 共同募金のあり方

##### 共同募金事業の意義

共同募金事業は、日本国憲法が民間の慈善、博愛の事業への公的資金による助成を禁止したことに伴い、民間社会福祉事業者が共同して寄附金募集を行う事業として昭和22年から実施されてきている。当時に比べれば、社会福祉事業を助成する民間資金は

増加しているものの共同募金で集められた寄附金は、依然として相当の割合を占めていると考えられる。共同募金で集められた募金の使途としては、近年、在宅福祉をはじめとする社会福祉協議会の地域福祉活動が活発化してきたこと等を背景に地域福祉の分野への配分に重点が置かれている点に特色があり、共同募金は民間の地域福祉活動の自主財源として大きな役割を果たしている。

また、共同募金活動は単に社会福祉事業者等に資金を助成するだけでなく、募金活動を通じて地域住民の相互の助け合いの精神を普及するという意義が認められ、毎年10月に全国一斉に実施される街頭での赤い羽根による共同募金は、行事としても国民に広く定着している。

しかし、その一方で、共同募金事業はそれ自体新鮮味を失いつつあり、その募金額の実績は国民の所得の伸びに比べて伸び悩んでいる。また、過半数配分等の原則により地域内での重点配分等の弾力的な募金配分が制約されている。従って、共同募金が民間の福祉活動の発展に伴い今後増大する自己資金の財源としての期待に応えていけるよう、事業の実施方法等について見直しを行う必要がある。

ただし、この見直しにあたっては、都道府県の区域内において共同募金会が募金活動を実施しその地域内での配分を行うという方法が、地域内における重要な民間資金の調達方法として既に定着し、確立されていることから、この基本的な枠組みは維持することが必要である。

#### 共同募金の配分

共同募金の配分については、施設の改築費用の自己負担部分等の資金源として施設からの期待も依然として大きいことも留意し、施設への配分と社会福祉協議会等地域福祉活動への配分の均衡を図ることが必要である。

共同募金の配分については、区域内の社会福祉事業又は更生保護事業の経営者の過半数に、当該年度の募金額の全額を配分するという原則のもとに実施されている。このため、各施設への配分額が零細になったり、施設の改築等に対する重点配分等が十分にできない、あるいは災害等の緊急時に迅速に対応することができないといった問題が指摘されている。共同募金の基本的性格を維持しつつ、都道府県

内における重点配分や緊急時の配分など国民の関心が高く必要性の高い分野に弾力的重点的な募金の配分が行えるよう、この原則について一定の見直しを行うことが必要である。

#### 募金の実施方法

共同募金の実施方法については、従来の戸別募金中心の方法は定着した一方、形式化し、募金額の伸びや国民の関心と理解の促進には必ずしも結びついていない点が指摘できる。募金活動への参加や募金への拠出行為は、それ自体が福祉マインドや地域の連帯感を醸成する機能を有しており、募金の実施方法についてはこの機能を十分に活かすという観点から考える必要がある。今後の共同募金活動を活性化させるためには、若年層をはじめとして広く国民の共同募金に対する関心と協力を増大させるよう、募金の実施方法について興行募金、寄附金付きの商品販売等の新しい方法を積極的に開拓していくことが必要である。また、共同募金に対する住民の理解と地域の連帯感を高める方法として、地域内の一定の施設の整備、行事等寄付の目的とその使途を明らかにすることも有効であると考えられる。

共同募金の目標額の設定については、区域内での施設等への重点的配分とともに、地域福祉活動についても社会福祉協議会のみならずボランティアなどの非営利の活動を行う者に幅広く配分できるよう配慮されることが必要である。その際、行政や社会福祉協議会等の地域福祉に関する計画等との連携が保たれるよう計画性をもつことが必要である。

#### 共同募金会の組織

共同募金事業の適正な運営を確保するためには、地域において社会福祉に造詣の深い者の参画を広く求めることが必要である。現在、共同募金会の役員及び評議員については、配分の公正を確保するという見地から配分の対象となる者（受配者）は一切排除しているため、適切な人材を確保することへの制約となっている。このため、配分の公正を損なわない範囲、即ち全体の方針を決定するに至らない程度で受配者を都道府県共同募金会の運営に参画させることが適当であり、役員及び評議員の兼職禁止規定は、この際緩和することを検討すべきである。

### 中央共同募金会の募金事業

中央共同募金会は、共同募金会の連合会として、全国的な広報活動をはじめ共同募金事業の推進に重要な役割を果たしており、今後ともこの役割を積極的に果たしていくことが必要である。一方、募金活動に対する国民の関心は全国的な事業や災害時の配分等多様化しているが、現在の共同募金では全国的な配分を目的とした募金活動はできない。このため、

中央共同募金会は、その公益性や公平性を活かして自らも寄附金の募集を行い、都道府県単位の共同募金会にはなじまない全国的な配分や災害等のための緊急配分の事業を新たに実施すべきである。

この事業の実施にあたっては、事業が適正に実施できるような仕組みをとるとともに、税制についても都道府県共同募金会の事業同様の措置が講じられることが必要である。