

社会福祉とボランティア

——日韓の事例研究——

跡 田 直 澄
金 領 佑
前 川 聡 子

I はじめに

1998年6月、中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会から中間まとめとして、「社会福祉基礎構造改革について」が出された。報告書は、戦後50年の間に日本経済・社会のしくみが大きく変化して福祉に対する国民の意識も変わっているにもかかわらず、福祉制度の基本的な枠組みは旧態依然のままであることを指摘し、抜本的な改革の必要性を訴えている。これを受けて、具体的な改革の内容が議論され、現在、改革の全体像が固まってきた。「社会福祉基礎構造改革」と題された今回の改革の柱は、①利用者を尊重した制度、②サービスの質の向上、③地域福祉の充実、の3点にある。

改革の概要をまとめると、第1の利用者尊重という点に関しては、サービスの費用負担制度を改めることが議論されている。これまでは、措置制度として行政により固定された費用負担が行われていた。しかし、行政主導の措置制度では、サービスを受ける個人の意思や選択が反映されにくいという問題があったことを受けて、今後は、契約による利用制度の下で利用者本人の選択を尊重し、それに応じた費用負担を求めていくことになる。第2点目のサービスの質の向上については、福祉に携わる人材の養成・確保とともに、福祉サービス機関を評価する第三者評価機関の育成や情報公開も提言されている。サービスの質の向上という点では、3つ目の地域福祉の充実に関しても同じ

である。より良いサービスを提供するには地域での福祉活動の充実を図ることが重要であるとの認識から、NPOやボランティア団体などとも連携をとることが課題としてあげられている。

以上の改革概要からも分かるように、今後の社会福祉制度の改革を検討するにあたっては、福祉サービスの「効率性」と「有効性」をどう実現するかが問題となる。具体的には、「サービス供給にかかったコストとその結果生み出されるサービスの量との間に無駄が生じていないか」、さらには、「かけたコストはそのサービスの質に反映されているか」ということを細かくみていくことが求められるのである。

本稿でもこれら二つの問題について考えていく。まずIIでは、福祉サービスの「効率性」について現状分析を行う。具体的には、社会福祉費の中心を占める措置費を取り上げ、日本における福祉サービスの「非効率性」を分析する。このようなコストの非効率性を改善する手段の一つとして、サービスの質を評価してそれをコストに反映させるということが考えられる。近年、そのような福祉サービスのコストと質の相互関係を考慮した改革を進めているのが、韓国である。IIIでは、この韓国での取り組みを紹介する。

サービスの「有効性」に関しては、福祉におけるボランティア活動の活用を取り上げる。福祉サービスの質の向上や地域福祉の充実という点から、ボランティアの役割が重要になってきているが、日本ではボランティア活動が定着しているとはいえない。そこでIVでは、ボランティアへの参加決

定についての実証分析の結果をもとに、ボランティア活動を定着させるための政策について検討する。

II 日本における社会福祉費の問題点

本節では、社会福祉費の中心である措置費を例にとり、日本における福祉を「効率性」の視点から捉えていく。措置費の伸びや福祉施設数、従業者数、および利用度の推移をもとに、コストと供給されたサービスの量、それに対する需要を明らかにする。これによって日本の社会福祉費の問題点として、コストとサービスの量との間に非効率が生じている可能性があることを指摘する。

1. 社会福祉費における措置費の位置づけ

日本における社会福祉費は分野別に決定されている。これは、福祉サービスを行う際の基本となる法律に対応して予算が組まれるためである。老人福祉法、身体障害者福祉法、児童福祉法等に従って、それぞれ老人福祉費、身体障害者福祉費、児童福祉費等が決定されている。しかし、これら分野別の社会福祉費を使用目的で考えてみると、そのほとんどは、措置費にあてられている。例えば、1998年度予算の場合、社会福祉費として計上された4兆9,021億円のうち、措置費は2兆3,398億円で約半分を占めている。しかもその伸び率は、社会保障関係全体や政府予算と比べて大きい。表1は、措置費、政府予算、社会保障関係費それぞれについて1989年度と1997年度とを比較したものである。この表からわかるように、近年の社会保障へのニーズの高まりを反映して社会

保障関係費の伸び率も23.9%と、政府予算の伸び(18.9%)よりも大きくなっているが、措置費の伸び率はさらに高く、75.9%にもなっている。

2. 効率性からみた措置費

措置費とは、措置にかかった費用のことである。福祉分野における措置とは、例えば、入所施設福祉サービスの場合には、その福祉サービスを受ける必要があるかどうかを行政が判断し、必要があると認めた場合、行政が設置した施設かあるいは社会福祉法人が設置した施設に入所させることを指している。具体的な入所施設としては、特別養護老人ホーム、児童養護施設、身体障害者更生援護施設などがある²⁾。措置費の内訳としては、施設職員の人件費や施設の維持管理費、事務費、入所者の飲食費等が計上されている。

この措置は行政処分的一种であり、入所希望者と入所施設との契約ではない。そのため措置に要する費用、つまり措置費は措置を行った行政主体が負担することになる。措置を行う行政は主として地方自治体であり、保育所や特別養護老人ホーム等については市町村が、児童養護施設等は都道府県が措置権者となっている。ただし、措置費全部を地方自治体が負担するのではなく、一部国庫も負担する³⁾。

利用者の費用負担については、負担能力に応じて費用の一部または全部を支払うことになっているが、実際にはごくわずかである。1998年度では、措置に関してかかった費用約3兆2,075億円のうち、利用者負担分は3割弱(8,677億円)であった。入所施設に関する費用については、7割近くが行政負担となっている。先に触れた「社会

表1 措置費・政府予算・社会保障関係費の伸び

(単位：億円)

年度	措置費	政府予算	社会保障 関係費	伸び率		
				措置費	政府予算	社会保障 関係費
1989	12,776	663,119	124,742	75.9%	18.4%	23.9%
1997	23,398	785,332	154,601			

出所) 厚生省『社会福祉の動向』1989年版, 1997年版。

福祉基礎構造改革」では、措置制度が行政主導であるため利用者の意思が尊重されにくいこと、利用者に対する費用負担を明確にできないことを理由に、措置制度から契約制度への移行を提案している。

しかし、措置費をめぐる問題は「費用を誰が負担するか」という点だけではない。措置費の用途にも目をむける必要がある。表2をみてみよう。表2は、1989年度と1997年度の施設数、従業者数、およびその在所者数をまとめたものである。施設数や従業者数は、措置費の主要項目である人件費や施設管理費に結びついている。一方、在所者数は福祉サービスの利用程度を表しているとみることができる。したがって、施設数および従業者数の変化と在所者数の変化を比較することにより、福祉サービス供給の量的な変化とその利用度との関係を把握することができる。もし量的なサービス供給の増加に対して利用度が増えていなければ、供給増加にかかった費用は効率的に使われていなかった可能性がある。

表2をみると、施設数および従業者数ともに、1997年度は1989年度よりも増加している。総数でみると、その伸び率は施設数では28.2%、従業者数では39.3%と大きな違いはない。分野別では、老人福祉施設についての伸び率が著しい。老人福祉施設数は約3倍、その従業者数も2倍以上になっている。

在所者数も、1997年度では1989年度よりも増

加している。しかし、その伸び率は総数で5.9%、最も高い伸び率を示している老人福祉施設でも50.8%である。施設数や従業者数の伸び率と比べると、相対的にはそれほど大きな変化となっていない。つまり、量的には福祉サービスの供給が増えていても、その増加率に比べて実際の利用の伸びが小さくなっている。このような傾向は、その分一人当たり到手厚い福祉が行われている可能性を示すものでもあるが、その伸び率の差はあまりにも大きい。その原因は、特に老人福祉施設では、規模の小さな施設が増大してきたことにあるとも考えられる。こうした供給増と比べて相対的に利用者の伸び率が低いレベルにとどまっている状況の背後には、措置費や予算の効率的執行に何らかの障害が来たしている可能性を否定できない。

このような福祉費用の非効率な使い方を解消するためには、供給されたサービスの量だけでなく、かかったコストと生み出されたサービスの質とが見合ったものになっているかどうかを調べる必要がある。韓国では、1996年から福祉サービスの総合的な評価を行い、その結果を1997年の政府からの補助金の算定に反映させる政策が実施されている。次節では、この政策を紹介し、費用の効率的な配分にどのような効果があったのか説明する。

表2 社会福祉施設数・従業者数・在所者数の伸び(分野別)

	年度	総数	老人福祉施設	身体障害者施設	児童福祉施設	伸び率			
						総数	老人福祉施設	身体障害者施設	児童福祉施設
施設数	1989	49,559	5,350	1,000	33,180	28.2%	218.4%	48.8%	0.2%
	1997	61,200	15,000	1,397	33,217				
従業者数	1989	593,824	109,443	22,414	388,399	39.3%	125.6%	42.1%	14.5%
	1997	803,861	228,412	30,928	441,910				
在所者数	1989	2,285,016	233,147	34,273	1,820,771	5.9%	50.8%	29.9%	△0.6%
	1997	2,351,452	330,279	42,837	1,772,258				

注) △はマイナスを意味する。

出所) 厚生省『社会福祉施設調査報告 上巻』平成9年版、平成4年版。

III 韓国における取り組み

本節では、韓国における政府予算と社会福祉費の推移から、社会福祉費が予算規模に比べてあまり伸びを示していないかもしくは削減されているにもかかわらず、サービスの質は費用の下げ幅ほど低下していないことを明らかにする。その事例として1996年度末にソウル市により施行された市内の総合社会福祉館（以下社会福祉館とする）に対する評価作業を取り上げる⁴⁾。

1. 韓国における社会福祉予算の動向

1998年度の社会福祉サービスへの予算は1兆6,620億ウォンで、これは97年度対比10.8%増加したもので政府予算額70兆2,640億ウォンの2.4%を占めている（表3参照）。

さらに、1999年度福祉予算案では、昨年比20.6%増加の4兆1,454億ウォンが計上されている。これは政府予算の増加率に比べれば大幅な引

き上げといえる。しかしこのような社会福祉サービス予算の増大をもたらした要因は、経済危機に対するセイフティーネット構築という次元での生活保護対象者の拡大にある。この点は、医療保護費を含む生活保護予算は全部で1兆8,430億ウォンにのぼり、昨年に比べ58.1%増大していることから明らかである。

これに対して一般福祉サービスの予算増大は表4のように小幅に留まり、老人福祉を除いては全て一桁台の増加率となっている。特に老人福祉と障害者福祉を除く全ての機能補強支援の事業費が一昨年に比べ顕著に減り、障害者福祉分野を除いた新規プログラム導入はほとんど見当たらない特徴も見受けられる。何よりも社会福祉館分野の予算額が顕著に減少し前年対比25.3%の減少となった。

このような社会福祉館予算の大幅な削減の背景には経済危機による財政難のもと、公的部門の効率化を図るだけでなく、顧客である国民や住民本位のサービスの提供を目指すNPM（New Public

表3 韓国の社会保障および福祉予算

(単位：10億ウォン)

	政府 予算額	社会保障			政府予算対比(%)		
		公的扶助	社会福祉 サービス	その他	社会保障	公的扶助	社会福祉 サービス
1981	8,040	195	—	—	2.4	—	—
1982	9,314	262	—	—	2.8	—	—
1983	10,417	349	—	—	3.4	—	—
1984	11,173	368	129	75	3.3	1.2	0.7
1985	12,532	937	148	75	3.2	1.2	0.6
1986	13,801	456	174	93	3.3	1.3	0.7
1987	16,060	580	234	119	3.6	1.5	0.7
1988	18,429	820	313	133	4.4	1.7	0.7
1989	22,047	1,143	380	159	5.2	1.7	0.7
1990	27,456	1,487	386	225	5.4	1.4	0.8
1991	31,382	1,996	438	271	6.4	1.4	0.9
1992	33,502	2,419	463	344	7.2	1.4	1.0
1993	38,050	2,415	488	487	6.3	1.3	1.3
1994	43,250	2,614	539	479	6.0	1.2	1.1
1995	51,881	2,925	574	623	5.6	1.1	1.2
1996	58,823	3,529	713	839	6.0	1.2	1.4
1997	66,706	4,207	914	1,027	6.3	1.4	1.5
1998	70,264	4,695	1,121	1,662	6.7	1.6	2.4

出所) 統計庁(1998)『韓国の社会指標』;保健福祉部企画予算課(1998);財経院「予算概要参考資料」。

表4 韓国の1999年度分野別福祉予算案

(単位:億ウォン, %)

区分	98年予算	99年予算	増加率	核心事項
社会福祉サービス	4,717	5,026	6.6	福祉サービス予算の増大幅が相対的に僅か
①老人福祉	1,690	1,897	12.2	老人共同作業場30ヶ所, サハリン韓国人同胞養老支援等の新規事業
②障害者福祉	1,062	1,156	8.9	視覚障害者お手伝いセンター, 手話通訳センター, 視覚障害者ウインドウズプログラム等の新規事業
③児童福祉	447	465	4.0	機能補強およびグループホーム支援額の削減
④保育事業	1,077	1,118	3.8	施設機能補強支援額の削減
⑤女性および母子 家庭福祉	169	158	△ 6.6	女性社会教育情報データベース構築を新規事業で展開, 施設機能補強支援額の削減
⑥ホームレス福祉	114	114	0.2	機能補強費の削減
⑦社会福祉館	158	118	△ 25.3	機能補強費の削減
その他社会福祉	344	376	9.3	公益勤務要員・家庭内暴力防止事業等を新規事業で展開, 社会福祉研修院・家庭福祉団体への支援額の削減

注) △はマイナス。

出所) 韓国参与連帯社会福祉委員会(1998)『月間福祉動向』11月号;保健福祉部企画予算課。

Management) の考え方が存在する⁵⁾。実際、それをベースとした行政評価が行われていた。韓国では社会福祉サービス供給システムにおける、専門化された組織管理技法は定着していなかった。TQM (Total Quality Management) は顧客満足度、組織構成員の全員参加、持続的改善という目標のもとで顧客中心、チームワーク、報償と認定、管理者のリーダーシップ、統計的分析などを基本原則とし、新しい組織管理システムを創出することを志向している。つまり社会福祉の伝統的価値である民主的意思決定、クライアント中心の思考等と両立可能な組織管理理論であるといえる。

2. 効率的な供給をめぐる取り組み

公的部門再構築の中核にあるNPMは先進国・途上国を問わず、今や世界的潮流となっており、韓国でも自治体を中心にTQMの導入が広がっている。これは、財政制約が強まるなか、逆に公的サービスの需要は質量ともに増大しているからである。ソウル市の社会福祉館に対する評価作業とそれに従う合理的補助金支給方法は、成果の評価とフィードバック・ループ形成というNPMの二つの課題を克服しようとする試みである。作業的にはまず、サービスのインプットとアウトプットを総合的に評価し、統計的技法を用いてその成果の定量化が図られ、その後成果の評価

と政策とのフィードバックが行われる。

これまでの社会福祉館の建物面積を基準とするソウル市の補助金支給方法は、その格付けによる支援額の格差が大きだけでなく、地域的ニーズと事業の成果を反映できず、結果的に低所得層に背を向けた収益事業を助長していた。また各社会福祉館は画一的なプログラムを実施し、サービスの重複と非効率性を招いていた。そのため、社会福祉館の活動を本来の設立趣旨に合致するように誘引できる合理的な補助金支給方式が必要とされ、客観的で体系的な評価モデルが開発されたのである。

イ・ボンソン他(1996)により開発されたモデルでは、ソウル市が運営する計53の社会福祉館と327名の社会福祉士を対象に1995年7月に実施された対面調査データのうち43の社会福祉館に対するデータを利用している。

彼らは評価の基準として、福祉サービスの供給者側と需要者側の両面から努力性、サービスの質、地域福祉資源の動員能力、公平性という四つのカテゴリーを設定した。実際の評価にあたっては、これらの四つのカテゴリーをさらに27に細分化し、それぞれに対して標準化した評価指数を求め、さらにそれらの算術平均を各カテゴリーの総集計評価指数とした⁶⁾。

次に四つのカテゴリーの評価指数のうち、公平

表5 社会福祉館評価基準

	区分	評価基準
努力性 (k)	人的資源 (a)	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉士数が多いほど(+) ・総従事者数が多いほど(+)(人件費で表わす) ・法定福祉士数を超過する社会福祉士数が多いほど(+) ・総従事者のうち社会福祉士の比率が高いほど(+) ・社会福祉士の資格所持の比率が高いほど(+)
	物的資源 (b)	<ul style="list-style-type: none"> ・建物面積が広いほど(+) ・総支出が多いほど(+) ・運営原則が事業遂行時によく守られているほど(+) ・収入のうち法人負担比率が多いほど(+)
サービスの 質(m)	プログラム 評価(c)	<ul style="list-style-type: none"> ・総支出における事業費支出比率が高いほど(+) ・社会福祉士の各事業別、利用者1人当たりの投与時間が多いほど(+) ・各事業別の脱落率(脱落者数/利用者数)が低いほど(+) ・社会福祉士の総勤務時間中、利用者に投与する時間が多いほど(+)
	職務満足 度(d)	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉館の内部業務における満足度が高いほど(+) ・他者との人間関係における満足度が高いほど(+) ・その他、満足度が高いほど(+)
地域福祉 資源動員 能力(n)	ボランテ ィア(e)	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉館当たりの総ボランティア時間が多いほど(+) ・ボランティアが長期的に勤務し、ボランティア活動を中断した人が少ないほど(+) ・福祉館自体のボランティア動員のための広報努力が多いほど(+) ・ボランティア管理のための努力(教育および評価)が多いほど(+)
	諮問委員会 および 後援会(f)	<ul style="list-style-type: none"> ・諮問委員会が運営されている場合(+) ・後援金が多いほど(+) ・後援者が多いほど(+)
公平性 (p)	低所得層 の利用程 度(g)	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉館の位置が永久賃貸アパート地域(生活保護対象者居住)や零細民(貧困層)居住地域の場合または周辺住民の所得が低いほど(+) ・プログラム利用者のうち生活保護対象者や低所得層の比率が高いほど(+)
	低所得層 に対する 財政的恩 恵(h)	<ul style="list-style-type: none"> ・総収入の中で利用料収入の比率が少ないほど(+) ・低所得層の利用料が相対的に低廉であるほど(+)

出所) イ・ボンソン他(1996)。

性には40%、残りの基準にはそれぞれ20%のウェイトを付加し各社会福祉館の総集計評価指数を求めた⁷⁾。そして簡単化のため回帰分析と相関分析を通じて、総集計評価指数を最もよく説明する代理変数として「法定福祉士数を超過する社会福祉士数」、「事業費比率」、「利用料収入の比率」、「社会福祉館周辺住民の所得状況を表わす変数」、「建物面積」が選定された。これら五つの変数のうち「建物面積」を除いた全ての変数の係数が統計的に有意であり、この五つで総集計評価指数の変動を70%程度説明できた。

さらに、これらの変数に様々なウェイトを付加

した加重平均と27のデータを利用して求めた総集計評価指数との相関分析を試み、最も高い相関関係を示した単純総合評価指数が、複雑な総集計評価指数を適切に代替できるものとされた。なお、両者の相関度は最高でも80%程度であったが、この誤差はデータ収集にかかる費用の代価とみなすことにしている。

この単純総合評価指数による評価結果に従い、補助金を支給するのが理論的には望ましい。しかし、現実には急激な支給方法の変更は社会福祉館の財政的混乱を招く。そのため、移行期の当初は建物面積に40%、残り四つの代理変数に各々

15%ずつのウェイトを付加した評価指標を用い、段階的に建物面積の比重は下げていくものとした。

今後の課題としては、福祉サービス利用者から直接的にデータを収集しサービス需要の質と量を考慮した分析を試み、より厳密な評価モデルの開発、さらにはプログラム開発に関する新しい評価指標の選定を行うことが挙げられる。

このように課題は残るものの、福祉分野においても費用の効率的配分のための基本的枠組みは概ね整えられてきている。利用者の尊重、サービスの質的向上、地域福祉の充実という点でも韓国のこの試みは注目に値する⁸⁾。

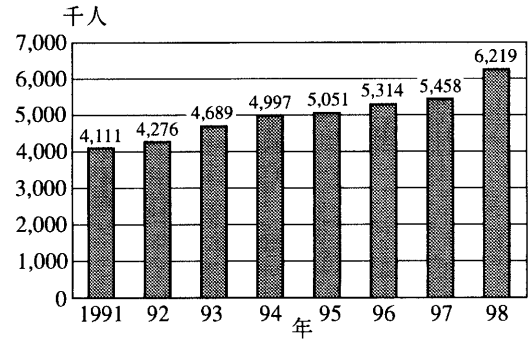
IV 福祉サービスの充実とボランティア活動

前節までは、社会福祉の「効率性」について考察した。その結果、社会福祉費を効率的に使うためには、供給される福祉サービスの質を評価してそれを費用算定に反映させることが必要であることが明らかとなった。それでは、さらに進んで、量だけでなく福祉サービスの質を向上させてその充実を図るにはどうすればよいのだろうか。本節では、社会福祉の抱えるもう一つの問題である「有効性」について、ボランティアを活用するという点から考えていく。

1. 日本におけるボランティアの現状

高齢化の進展に伴って福祉サービスの需要が増えることはもちろん、求められるサービスの内容がますます多様化される傾向にある。福祉サービスの充実とは、このような需要の増加とニーズの多様化に、地域レベルで対応していくことにほかならない。しかし、地域の行政だけでは十分に対応することは難しいため、ボランティアや非営利団体(NPO団体)のサービス提供の活用が求められている⁹⁾。

しかし現状では、日本において、福祉分野での非営利活動(NPO活動)の利用はまだ充分に行われていない。これは、福祉分野に限らず、NPO活動自体が日本においてまだ十分に根づいていないことが大きな要因となっている¹⁰⁾。1995



出所) 総務庁「高齢者白書」1999年版、全国社会福祉協議会「平成10年度社会福祉協議会基本調査」。

図1 ボランティア活動人数の推移

年の阪神大震災をきっかけに、NPO活動やボランティア参加への意識が高まったといわれている¹¹⁾。しかし、実際には、意識の高まりほど活動は定着していない。例えば、ボランティア活動への参加人数の推移をみると、増加傾向にはあるもののそれほど大きな伸びはみられない(図1参照)。ボランティアやNPO活動の定着が進まない現状を背景に、NPO活動の促進を図る制度や法律の整備が議論されている。その一つとして取り上げられていたNPO団体の法人格取得を促す法律の制定は、昨年12月に「特定非営利活動促進法」(通称NPO法)としてようやく成立した。活動参加を促す具体的な制度整備はこれからである。

それでは、ボランティアやNPO活動への参加を促す制度としては、どのような施策が効果的であろうか。以下では、NPO活動の中でもボランティアに限定して、ボランティア参加意志と制度との関係を実証分析する。その結果をもとにボランティア参加促進のための政策を検討する。

2. ボランティア参加決定と制度についての実証分析

日本におけるボランティア活動についての研究は、活動実態についての調査報告が中心で、経済学的な視点から行われた実証研究はまだ少ない¹²⁾。これまでの研究では、ボランティア活動の要因分析が中心であり、本研究のようにボランティア活動

への参加意志決定と制度との関係に焦点をあてた分析はほとんど行われていない。例えば、福重(1999)は家計の寄付とボランティア行動について『家計調査』や『社会活動基本調査』などのデータをもとに実証分析を行っている。ここでは、ボランティア活動への参加率に対する説明変数として、地域特性(県民所得)、資産、賃金率、年齢要因など参加者や地域の属性が取り上げられているものの、本稿での分析とは異なり、制度要因は考慮されていなかった。

本稿での実証分析では、ボランティア活動参加者の属性だけでなく、制度要因がボランティア活動への参加意志決定に影響を与えているかどうかを検証する。これにより、ボランティア活動促進制度に効果があるのかどうか、どのような制度が意志決定に影響をもっているのかを明らかにすることができる。ボランティアに参加するか否かという選択行動について分析することから、推定モデルとしては質的選択モデル(プロビットモデル)を採用した。分析対象として利用したのは、阪神大震災の被災地でのボランティア活動参加者に対するアンケート調査である¹³⁾。被説明変数、説明変数ともにアンケート回答結果を利用している。

被説明変数として採用したのは、「今後のボランティア活動への参加意志」に対する回答である。「参加したい」と回答した人を1、「参加したくない」「わからない」と回答した人を0とした。説明変数としては、参加者の属性、参加形態、制度要因、の三つの要因について変数を選択した。参加者の属性として取り上げたのは、「性別」、「賃金」、「過去のボランティア経験の有無」である¹⁴⁾。参加形態を表わす変数には、「ボランティア団体等の組織への所属有無」についての回答を利用した。制度要因については、「参加者の職場でのボランティア推進制度の有無」のほか、「今後のボランティア活動に必要な制度」に関する項目として取り上げられていた「組織への資金援助」、「組織への税制上の優遇」、「組織間のネットワーク」、「専門別ボランティア登録制度」、「有償ボランティア制度」、「広報活動の充実」への回答を利用し

た¹⁵⁾。

推定したケースは、アンケート回答者全ての場合と、勤め人(サラリーマン)のみを取り出した場合の二つである。本稿の分析目的の一つは、ボランティア推進制度の効果を明らかにすることで、ボランティア推進制度は主として民間企業で導入されている制度である。したがって、ボランティア推進制度の効果をより厳密にみるため、勤め人のみのケースを推定した。

推定結果は表6の通りである。まず回答者全体的場合をみてみよう。このケースで有意な変数となっているのは、「過去のボランティア経験」、「組織への所属」、「組織への税制上の優遇」、「組織間のネットワーク化」、「広報活動の充実」である。次に、勤め人のみの場合をみてみると、有意な変数は「性別」、「過去のボランティア経験」、「組織への所属」、「ボランティア推進制度」、「組織への資金援助」、「組織間のネットワーク化」である。この他、「組織への税制上の優遇」については、参加意志のある勤め人はすべて必要と答えている。制度要因の中でも「専門ボランティア登録制度」と「有償ボランティア制度」については、回答者全体のケースでも勤め人のみのケースでも有意になっていない。

これらの結果を、ボランティア活動への参加を促進させるにはどうすればよいか、という視点から考察してみよう。定数項を除いた説明変数のうちもっともt値が高いのは、「過去のボランティア経験」である。この変数はボランティア参加意志に対してプラスで有意にきいている。この結果から、一度ボランティアに参加した経験があれば、その後も参加機会に応じてボランティアに参加する確率が高くなる傾向にあると考えられる。すなわち、ボランティア活動を定着させるには、まず一度でもボランティアに参加させることが重要になる。しかも、参加形態として「組織への所属」もt値が高くプラスで有意に推定されていることから、ボランティアの受入先として、NPO等のボランティア活動組織への配慮も必要になってくる。制度要因として「組織間のネットワーク化」や「組織への税制上の優遇」がプラスに有意な変

表6 ボランティア参加意志についての推計結果(プロビットモデル)
被説明変数: 今後のボランティア活動への参加意志

説明変数		回答者全体	勤め人のみ
	定数項	-0.228 (-1.045)	-2.686 (-2.945)**
参加者の属性	性別	-0.213 (-1.989)	0.542 (1.548)**
	賃金	0.001 (1.473)	0.004 (1.703)
	過去のボランティア経験	0.718 (5.933)**	0.955 (2.562)*
参加形態	組織への所属	0.372 (3.366)**	0.797 (2.120)*
制度要因	ボランティア推進制度の有無	0.254 (0.957)	0.762 (1.782)*
	組織への資金援助	-0.041 (-0.384)	0.824 (2.336)**
	組織への税制上の優遇	0.712 (2.517)*	— —
	専門ボランティア登録制度	0.076 (0.575)	0.042 (0.108)
	有償ボランティア制度	0.090 (0.606)	0.147 (0.302)
	組織間のネットワーク化	0.195 (1.803)*	0.874 (2.731)**
	広報活動の充実	0.208 (1.915)*	0.002 (0.006)
		サンプル数	709
	Log-likelihood	-397.320	-45.167
	χ^2	77.09	33.70

注) **は5%の有意水準で有意, *は10%の有為水準で有意であることを表す。
勤め人のみの場合の「税制優遇」については、今後の参加意志があると答えた人はすべて1(税制優遇が必要)と回答していたため、推定されていない。

数として推定されていることも考慮すると、ボランティア組織への政策としては、ボランティアセンターやNPO団体のネットワークセンターの設立促進、非営利団体への課税および寄付金税制の整備などが重要な政策課題となる。

このように受入先としての組織を強化することを通じて、ボランティア活動への参加を促すことも一つの方法である。いま一つは、個人に対する制度を整備してボランティアに参加しやすい環境を作ることもある。今回の分析では、「ボランティア推進制度の有無」が回答者全体では有意にならなかったが、勤め人のみに限った場合にはプラ

スで有意な変数として推定されている。この結果は、企業を中心に導入されているボランティア推進制度がボランティア参加の意志決定にプラスに働く効果をもっていることを裏付けている。したがって、個人のボランティア参加を促す制度として、ボランティア推進制度の導入を進めることがボランティア活動促進政策として有効であるといえる。

ボランティア推進制度の導入を拡大させる際には、その制度の内容にも注意する必要がある。現在導入されている制度としては、「ボランティア休暇制度」と「ボランティア休職制度」がある。

このうち福祉活動といった日常的なボランティア参加についての支援制度としては、「ボランティア休暇制度」が適用されることになると考えられる¹⁶⁾。しかし実際に導入されている制度をみると、ボランティア休暇としてみとめられるのは、3日から6日、長いケースで12日間となっている。このように「ボランティア休暇制度」には、認められる日数の少なさや休暇の取り方についての制約など、制度の利用面で柔軟性に欠けるため、せっかくの休暇制度を活用しきれないという問題点が指摘されている¹⁷⁾。今後、ボランティア推進制度の導入を進める上でも、このような制度内容の問題点も考慮してより柔軟性の高い制度の導入を図る必要があるだろう。

V む す び

少子・高齢化社会を迎えてますます拡大し多様化する社会福祉サービスへの需要に応じて供給面での充実が求められている。そこで本稿では、供給面での問題点を「効率性」と「有効性」の視点から現状分析を行い、その結果をもとに福祉サービスの充実に向けた政策提言を行った。

「効率性」については、これまで日本の社会福祉費用の中心であった措置費について概観したが、その効率性を高める方法として、生み出されたサービスの質についての評価をコストの算定に反映させることを提案した。その具体的な実例として韓国での取り組みを紹介した。

「有効性」については、ボランティア活動の活用が福祉サービスの質の向上に結びつくという観点から、ボランティア推進制度の効果について取り上げた。まだ十分に定着していないボランティア活動を活用するには、まずボランティア参加を促す政策が必要である。そこでアンケート調査の回答を利用してボランティア参加決定の要因について実証分析を行った。その結果、ボランティア参加を促す政策としては、ボランティア休暇制度のような推進制度の拡充を図ること、ボランティアの受入先として非営利組織を支援する制度（資金援助や税制上の優遇、ネットワークセンターな

ど）を整備する必要があることが示された。

最後に、本稿での分析の問題点と今後の課題を挙げておく。特に、ボランティア参加意志決定に関する実証分析に関してデータ上の問題点が残されている。第一に、ボランティアに参加した人のみという限られたサンプルにならざるをえなかった点である。本来ならボランティア参加の決定を分析する場合、ボランティアに参加しなかった人もサンプルに含めて推定するのが望ましい。第二点目として、今回利用したアンケートが、大震災の被災地という特殊な状況のもとでのボランティア活動を対象としている点である。今後は、山内他(1999)のような、より一般的な調査結果等を利用してボランティア参加と制度要因との関係を推定することが課題である。

注

- 1) 具体的な導入は、平成15年4月が目標となっている。
- 2) 厳密には、措置によるサービスには入所施設福祉サービスと在宅福祉サービスの2種類がある。しかし、入所施設福祉サービスが市町村の必須事務であるのに対し、在宅福祉サービスは任意事務にとどまっている（岡光序治編著(1994)参照）。
- 3) 例えば、特別養護老人ホームなどの老人福祉施設・身体障害者更生援護施設等では、国が1/2、措置権者である都道府県・市（および福祉事務所を設置する町村）が1/2を負担する。保育所の場合は、国が1/2、都道府県1/4、措置権者である市町村は1/4を負担する（厚生省『国民の福祉の動向』1998年版参照）。
- 4) 社会福祉館は各市・道の低所得層密集地域や社会問題多発地域に位置し、社会福祉士およびボランティアによる総合的な社会福祉サービスを提供している。社会的弱者とされる人々の社会・家庭問題の発生を未然に防止しようと1985年から設置され始め、1997年現在計329施設が運営されている。社会福祉館の役割および機能としては、1) 地域社会の実状と住民の欲求把握および評価 2) 住民の成長と自立のための総合社会福祉サービス提供 3) 地域社会統合の媒体としての役割等が期待され、児童・老人・障害者福祉を始めとする各種事業を行っている。
- 5) NPM（新行政経営論）は概して、①行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場財分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること、②施策

の企画・立案部門と執行部門とを分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した単位に権限を委譲すること、③成果に基づく管理手法を可能なかぎり広げることの3点に集約される(大住荘四郎著(1998)参照)。

6) 標準化のため利用された公式は、

$$E_{ij} = \frac{(X_{ij} - \min X_{ij})}{(\max X_{ij} - \min X_{ij})}, i=1, 2, \dots, 43, j=1, 2, \dots, 25.$$

である。 E_{ij} はi番目の社会福祉館のj番目の変数に対する評価指数を表わし、 X_{ij} はi番目社会福祉館のj番目変数の値を表わす。 $\max X_{ij}$ は X_j 変数におけるiに対する最大値を、つまり社会福祉館のうち最も大きな X_j を意味し、 $\min X_{ij}$ は X_j 変数におけるiに対する最小値を、つまり社会福祉館のうち最も小さな X_j を示す。なお、評価指数は最大値が1、最小値が0となる。例えば、努力性評価指数(k)は $k=(a+b)/2$ により求められ、a, bは各下位項目の平均値による。

7) 加重値の配分に関しては、社会福祉館の事業目的が低所得層に対する適切な福祉サービスの提供にあるという点が考慮されている。

8) 三重県では、1995年より行政評価システムを実施している。

9) 福祉分野でのNPO活動の利用を提言したものとしては、関西総合研究所(1996)がある。

10) 日本における非営利セクターの規模については、跡田他(1994)参照。また、日本における非営利セクターをめぐる制度の現状やその問題点については、本間(1993)参照。

11) 阪神大震災でのボランティア活動への取り組みやその影響については、本間・出口(1996)参照。

12) アンケート調査をもとにボランティア活動の実態をまとめたものとしては、全国社会福祉協議会(1997)、山内他(1999)等がある。このほか、稲月正(1994)、小林良二(1994)、高野和良(1994)は、アンケート調査をもとにボランティア活動参加の要因を社会学的な立場から分析している。経済学的な分析としては、福重(1999)、山内(1997)等がある。

13) 朝日新聞社が、阪神大震災の避難所でボランティア活動に携わっていた方々を対象に行ったアンケート調査をもとにしている。

14) 属性データとしては、「年齢」も重要である(福重(1999)、山内(1997)では、年齢要因(高齢者比率、若者比率)が有意な説明変数として取り上げられている)。しかし、ここでは「賃金」のみを採用した。これは、「賃金」を表わすデータとして、対象者の年齢をもとに労働省『賃金センサス』平成6年から年齢階層別の賃金デー

タを採用したため、「年齢」と「賃金」の両方を説明変数として取り上げると、多重共線性の問題が生じてしまうからである。「年齢」でなく「賃金」の方を採用したのは、「年齢」のみを考慮しモデルの推定結果の対数尤度と、「賃金」のみを考慮したモデルの推定結果の対数尤度を比べると、「賃金」を採用した場合の尤度の方が大きかったためである。

15) これらの制度が必要と思うなら1、そうでないなら0としている。

16) 「ボランティア休職制度」は、「海外青年協力隊」等の長期にわたるボランティア参加についての支援制度である。

17) 企業におけるボランティア推進制度の現状と問題点については、生産性研究所(1994)参照。

参考文献

- 跡田直澄・山内直人・雨森孝悦・太田美緒・山田武(1994)「非営利セクターの経済分析」『季刊社会保障研究』Vol. 29, No. 4。
- 稲月 正(1994)「ボランティア構造化の要因分析」『季刊社会保障研究』Vol. 29, No. 4。
- イ・ボンソン、キム・ジヌク、ハン・ゴンシク(1996)「ソウル市社会福祉館単純評価モデルの開発——合理的補助金支給方案の研究——」『韓国社会福祉学』vol. 29。
- 大蔵省『財政統計』平成10年度版。
——『平成11年度予算の説明』。
- 大住荘四郎(1998)「New Public Managementの展望と課題」『神戸大学経済学研究』年報44。
- 岡光序治編著(1994)『社会保障行政入門』、有斐閣。
- 韓国保健福祉部(1998)『保健福祉白書』1998年版。
- 韓国統計庁(1998)『韓国の社会指標』。
- 韓国参与連帯社会福祉委員会(1998)『月間福祉動向』11月号。
- 関西総合研究所(1996)『地域福祉におけるNPO支援・育成方策の提言』、NIRA 研究報告書。
- キム・ドンベ、ジョ・ハンネ、チェ・ジェソン、チェ・ソニ(1998)「韓国のボランティア活動における管理運営の実態評価と支援欲求」『韓国社会福祉学』vol. 35。
- 厚生省『社会福祉の動向』1989年版、1997年版。
——『社会福祉施設調査報告』上巻、平成9年版、平成4年版。
- 厚生統計協会『国民の福祉の動向』1998年版。
- 小林良二(1994)「住民参加型在宅福祉サービスへの参加意識」『季刊社会保障研究』Vol. 29, No. 4。
- 生産性研究所(1994)『「ボランティア休暇・休職制度に関する調査」報告書』、日本生産性本部。
- 総務庁『高齢社会白書』1999年版。
- ソン・ギョタク(1993)『社会福祉行政論』、法文社。
- 全国社会福祉協議会(1997)『「ボランティア活動に

- 対する社会的支援策のあり方に関する調査・研究」報告書。
- 高野和良(1994)「都市地域社会とボランティア活動」『季刊社会保障研究』Vol. 29, No. 4。
- チェ・ジェソン(1997)「総体的品質経営技法(TQM)の適用可能性に関する考察——社会福祉組織管理及び評価のための新しいパラダイム」『延世社会福祉研究』第4巻。
- パク・スンイル(1996)「韓国福祉財政の財政拡大方案」『韓国社会保障研究』第12巻第2号。
- 福重元嗣(1999)「家計のフィランソロピー活動の実証分析——寄付とボランティアとボランティア貯金——」『生活経済学研究』第14巻。
- 本間正明編著(1993)『フィランソロピーの社会経済学』, 東洋経済新報社。
- 本間正明・出口正之編(1996)『ボランティア革命』, 東洋経済新報社。
- 山内直人(1997)『ノンプロフィット・エコノミー: NPOとフィランソロピーの経済学』, 日本評論社。
- 山内直人編(1999)『NPOデータブック』, 有斐閣。
- 山内直人・清水裕子・前川聡子・服部篤子(1999)『日本の寄附とボランティア』, NPO研究フォーラム。
- (あとだ・なおすみ 大阪大学大学院教授)
(きむ・よんう 大阪大学大学院博士課程)
(まえかわ・さところ 大阪大学大学院博士課程)