

第3回東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会議事要旨

1 日 時 平成11年7月23日(金) 14:00～16:00

2 場 所 東京都庁第一本庁舎42階特別会議室B

3 出席者

〔委員〕 江尻委員、小谷田委員、中田委員、樋口委員、武藤委員、山岡委員、山崎委員、寄本委員、和久井委員、渡戸委員

〔報告者〕 岩井福祉局地域福祉推進部地域福祉振興課長
樋渡高齢者施策推進室高齢政策部調整担当課長
杉村衛生局総務部企画課長

〔事務局〕 喜名生活文化局市民活動担当課長

〔オブザーバー〕 市民活動の促進に関する連絡調整会議 幹事

〔傍聴者〕 4名

4 議 題

(1) 市民活動関連事業について

(2) 行政とNPOとの協働における現状と課題について

(3) 今後の開催予定について

5 配付資料

報告1 「地域福祉サービスにおける住民参加型団体の活動と福祉行政」

報告2 「住民参加型在宅保健福祉サービス推進研究検討事業」

報告3 「衛生局の事業と市民活動」

報告4 「TNVN東京日本語ボランティア・ネットワーク」

報告5 「ボランティア・市民活動と行政との協働にむけて」

「ボランティア日本語教室ガイド 1997」

「Nihongo Network News No.20(1999.4.3)、No.21(1999.6.7)」

資料1 「第2回東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会」議事要旨

6 会議内容

1 市民活動関連事業について

報告1 「地域福祉サービスにおける住民参加型団体の活動と福祉行政」(岩井福祉局地域福祉推進部地域福祉振興課長)

1 地域福祉振興事業の現状

1 地域福祉振興事業の概要

地域福祉振興事業は、福祉ニーズが多様化・普遍化する中で、既存の公的制度や都の補助事業にない先駆的・開拓的・実験的的事业に対し助成する制度であり、地域福祉の振興を目的に設置した地域福祉振興基金を活用する事業として昭和63年度に発足。実施主体は、財東京都地域福祉財団で、都の10分10の補助事業。

助成対象は、社会福祉法人、特定非営利活動法人、民法第34条法人、助成団体の多くを占める法人格のない民間団体。対象事業は、1 有償家事援助サービス、2 毎日食事サービス、3 ミニキャブ運行システム、4 障害者の自立生活プログラム、5 その他具体的サービス提供事業。助成基準は各事業毎に基準額、助成率を設定。

2 振興事業における助成事業の考え方

団体の多くは、運営費の捻出が困難であり、財政基盤も脆弱である。事業者の自主性・自発性を尊重しつつ、コーディネーター人件費、事務所借上費など基本的運営経費を助成しているが、将来的には安定的運営の確保と事業の拡大を図り、事業主体の自立運営を期待するものである。

3 振興事業による住民参加型団体の福祉サービスの実施状況

制度発足の昭和63年には67事業、助成金1億3,800万円余り。平成10年度は230事業、

助成金12億 3,100万円余りと大きく発展している。

2 現在の振興事業が抱える問題点

1 助成団体の固定化

発足から12年経過し、一定期間を限った奨励的な助成という方針から乖離し、助成団体の固定化が見られる。また、団体総事業費に占める助成金の割合が大きく、助成金なしの事業運営が困難という状況がある。

2 対象事業における先駆性・開拓性・実験性の低下

有償家事援助サービス・食事サービス等の事業が普及し、先駆的・開拓的・実験的実践を育成するという当初の意味合いが薄れてきた。

3 助成団体と区市町村との協働の不十分さ

区市町村との協働の中で事業の発展を試みている団体も多いが、団体内の活動にとどまり、区市町村との協力関係が薄い団体も見られ、都の直接助成が、かえって団体と区市町村との結びつきを弱めているとの指摘もある。

3 これからの振興事業と住民参加型団体との協働のあり方

今後、地域福祉の推進は、区市町村が主体となるべきであり、都と区市町村の役割分担の中で、事業の性質からも区市町村が主体的に団体を支援すべきと認識している。都の役割は、区市町村への財政支援、情報提供、啓発活動等と考える。

○質疑、意見等

〔委員〕 助成対象団体の決定基準及び決定主体、対象外となった団体の理由は。

〔報告者〕 対象事業毎に利用会員数など助成基準を設定している。地域福祉財団において 助成のための審査会を設置して決定している。新規申請の場合、団体規模や活動規模などが助成基準に達しないことから、対象外となることが多い。

〔委員〕 地域福祉振興基金の現在高、出資者、また、助成額は全額基金からの出資か。

〔報告者〕 昭和62年に地域福祉振興基金を設置。その後積増し、果実の増により10年度末の積立高は634 億。この基金の益金を、地域福祉振興事業に活用している。区市町村への移管については、この基金がそのまま区市町村に移行するのではなく、都が団体や区市町村直営事業を対象とした包括的な補助金である地域福祉推進事業の区市町村への補助を通じての事業助成を行うこととしている。地域福祉推進事業による助成では、区市町村に1/2の負担が生ずることとなり、この負担をのみこめない等とのことで協議が継続している。

〔委員〕 低金利の中で、基金の取崩しや都の補完を行っているのか。

〔報告者〕 地域福祉振興基金からの活用額は、単年度の果実だけでは生み出せないもので、これまでの果実の積立額を取り崩している。

〔委員〕 有償家事援助サービスが年々件数が減少している理由。公的介護保険が始まったときに重なる部分はどういう方向になっていくのか。

〔報告者〕 平成8・9年に福祉公社と社会福祉協議会を助成対象から除き、純粹に民間の住民参加型団体に限定したため、数字は減少しているようにみえるだけ。介護保険事業に参入能力のある団体を事業対象から外す考えもあるが、高齢者、障害者、単親家庭対象のサービスも提供している団体もあり、保険対象外の部分を助成対象とする考えもある。介護保険事業に参入したからといって、機械的に助成金を全面的に切るといえるのはいかなるものかと考えている。

〔委員〕 団体のサービス提供基準や評価を情報公開すべきではないか。また、福祉関係団体の育成は、新規団体への助成と既存団体への優遇税制等により解決すべき。区市町村の地域基金は、財源を考えると区市町村も苦しい。介護保険の指定事業者となっても、従前の有償ボランティア的活動も行う団体にどう対処するのか。

〔報告者〕 実際のサービス基準は都の設定ではなく各団体に任せており、サービス内容は冊子で情報提供している。サービス評価については、団体の活動を情報公開し透明性を確保すべきとの議論もある。今後、助成団体等の意見を聞きながら、サービス評価の基準を設定

していくことが課題。

2点目は、現在の財政状況の中で、今年度は継続事業について一律5%削減し、新規事業の申請に充当したが、同様の状況が来年以降も続くなら打開策が必要だ。

区市町村の財政負担の問題については、財源配分の問題等があると思うが、福祉局単独では議論しにくい問題である。一方、この事業は区市町村の側でも区市町村事業との基本的な認識を持っている。社会福祉基礎構造改革で平成15年から、区市町村も地域福祉計画策定が義務づけられており、住民参加型団体によるサービス提供も視野に入れ、創意工夫で財源捻出していただければありがたい。1団体の助成金額が多額である振興事業は、既存の助成制度と整合が図れないとの意見も各市町村から伺っており、併せて検討せざるを得ない。推進事業と振興事業の基準額の調整も今後、区市町村との協議の中で検討が必要と認識している。

助成団体が介護保険に参入した場合の扱いは、保険対象外のサービス事業を視野に入れながら検討していきたい。

〔委員〕助成団体は足腰のあるごく一部の団体であり、多くは基準に満たない小規模団体である。高齢者が地域で暮らせるよう保険以外の横だしサービスを含め、地域特性を生かしたサポート体制へ誘導するには、区市町村の地域福祉計画策定段階で保険対象外の事業に取り組むNPOの意見を反映できるシステムが必要だ。

報告2 「住民参加型在宅保健福祉サービス推進研究検討事業」(樋渡高齢者施策推進室高齢政策部調整担当課長)

この事業は、NPOが介護保険事業に参入するうえでの課題等を把握するため、田無市、東久留米市のNPOによる在宅福祉サービスの導入条件に関する調査として老人訪問介護サービスの試行事業を平成10年度に行ったものである。

検討内容は、NPOの事業力やコスト構造の分析、コストシミュレーション、サービス評価分析などと基準該当居宅サービスの現物給付(バウチャー・利用券方式含む)の検討、NPOが事業者となるための支援策の検討である。基準該当居宅サービス事業者の場合、利用者が毎回料金を事業者に全額支払い、後日償還する方式のため、一時払いの負担の少ない指定事業者を選択すると考えられる。そこで、利用券を事前に利用者に渡し、NPOからサービスを受け、後日社会福祉協議会が清算、請求を行うバウチャー方式を実施した。

住民参加型非営利団体約60団体のうち、住民互助型団体で、NPO法人格取得と介護保険への参入意向のある団体は、どちらも半数を超える。NPOのサービスに対する利用者の評価は高く、十分な説明が利用者の評価に大きな影響を与えることから、高齢者である利用者にわかりやすい説明のマニュアルが必要ということも判明した。コスト構造分析とシミュレーションでは、在宅サービスを行うNPOは、利用者志向でサービスを実施しているため、収益が低い。介護保険事業は、NPOの活動意義を損なわずに目的が実現できる可能性がある、様々なコストアップも予想され、事業効率上最適な体制整備を行うなどの柔軟な対応が求められる。

基準該当居宅サービス利用の阻害要因である利用後の償還払いは、検討対象となっているが、現物給付は、試行の利用券方式そのままは難しい。作業量軽減等の改善策や代替策が必要であろう。自立のための支援策は、つなぎ資金、介護保険や介護市場に関する情報支援が必要である。今後、NPOの経営管理面の整備・強化に加え、基準該当居宅サービスの阻害要因を排除する等環境整備が課題として残されている。

○質疑、意見等

〔委員〕基準該当居宅サービスの試行で採用した利用券方式の適用が難しい理由は、

〔報告者〕試行ではサービス業務や時間帯で全て利用券の色が違うなど非常に煩雑であった。清算もまた種類に分かれ、NPO側でも難しいとの報告がされている。この点を整備すれば基準該当居宅サービス事業者も利用者の便宜が図れる。

〔委員〕 今後、官民の協働を促進するには、民の能力や課題のPRが必要であり、この調査結果を他の市区町村にもPRすべき。また、同様な事業を行う福祉公社や社会福祉協議会を含めたコスト比較が必要だ。

〔報告者〕 調査報告書は他の区市町村に配付している。介護のサービス基盤は恐らく指定事業者だけでは横出しが不足するので、基準該当居宅サービス事業者の力を借りざるを得ない。「保険あって介護なし」とならぬよう調査結果を役立てたい。

〔委員〕 この事業は東京都が実施主体で市の社会福祉協議会に委託をしたが、通常はこういう形態ではないと思うがどうか。

〔報告者〕 介護保険事業の保険者は区市町村であり、都道府県事業ではない。都が実施する意義は、モデル先進事業として広域的に行った結果を各区市町村にデータを示して参考にしてもらうという意義づけがある。

報告3 「衛生局の事業と市民活動」 (杉村衛生局総務部企画課長)

保健医療は非常に専門性の高い分野であるため、福祉分野と若干異なり、広範な民間団体が活動している状況ではない。その中で、衛生局と市民団体、NGO等が協力している事例について説明する。

平成10年度末の東京都のエイズ患者・感染者数は1,476人、全国の33%を占めている。マスコミで一番報道された平成4年度の届出は128人。その後100人台が続いていたが、平成8年は209人、平成9年、10年が215人と患者・感染者の発生は依然として増加傾向にある。感染原因は、当初は同性間の性的接触が非常に多いと言われていたが、東京都の1,476人のうち、異性間の性的接触が563人、同性間は620人と最近は半々になっている。

都内で活動しているエイズ関係のNGO、NPOは10団体以上で、普及・啓発、相談、感染者向けのケアの提供などのサービスを行っている。東京都では、エイズの電話相談、同性愛者に対するアウトリーチ事業を団体に委託している。

1 事業内容

1 事業の協働実施

1 エイズ夜間・休日電話相談 委託の相手方は、「HIVと人権・情報センター」と「ぶれいす東京」 平日は昼間9時から夜9時まで、土・日・祝祭日は午後2時から5時まで、専用電話を設けて相談を行っている。

2 同性愛者に対するアウトリーチ 同性愛者が利用する飲食店が非常に多い新宿二丁目街頭や特定のパーティー会場で普及・啓発資料の配布事業。行政が直接はなかなか行いにくく、PRという点では非常に効果的である。

(2) イベント協力等 保健医療の分野でも、ライオンズクラブや患者団体の協力で麻薬・難病関係の街頭キャンペーンを行っている。

(3) 事業所のサービスの充実

肢体不自由児施設、重症心身障害児施設において、児童の相手や童話朗読のボランティアを受け入れている他、都立病院においても受入病院の特徴に応じて、様々なボランティアをお願いしている。

2 効果

保健医療の分野は、普及・啓発が非常に重要であり、エイズのようになかなか行政が直接行いにくいエリアで効果を発揮している。

3 問題点

最近ではエイズに関する社会的関心が若干薄れてきており、団体の求心力を保つことが難しい。また、団体の財政基盤が脆弱であるなどの問題点がある。

○質疑、意見等

〔委員〕 エイズ関連のそれぞれの団体の委託額は。

〔報告者〕 電話相談は、二団体の予算規模は約2,100万円、アウトリーチが約280万円。

〔委員〕 精神保健の領域にはかなりボランティアが活動しているし、NPOも設立されているは

ず。病院医療から地域在宅型に大きく変化しており、今後NPOの活動領域の一つとなる。ターミナルケアの領域にはサポートや助成をしているか。

[報告者] 精神障害者事業は、精神障害者が障害者基本法で「障害者」と明確に位置づけられた後、社会復帰活動も非常に活発になっており、地域福祉振興基金の対象事業も増加している。他にも、団体が開設する共同作業所が増加しており、衛生局は支援を行っている。ターミナルケアに関するNPOや民間の活動は具体的に把握していない。衛生局としては、ターミナルケアの専門病床の整備や在宅ターミナルケアの実現に向けてモデル事業等を実施しているが、民間事業者の協働までは至っていない。

[委員] エイズ関連で約10団体がある中で、2団体だけが受託している理由。

[報告者] 一般向けの普及・啓発・相談、研修会、感染者向けにケアの提供や自助グループの活動など広範囲に事業展開している点から、2団体に委託している。

[委員] 病院ボランティアでは、小児科の入院患者への学習指導以外に事例があるか。

[報告者] 直接の看護や介護的な活動は診療報酬基準との関係があり、都立病院でのボランティア活動の範囲は限定される。患者の遊び相手、話し相手、本の朗読等どうしても小児科に重点を置いている。全患者を対象にした巡回図書館、月1回の院内コンサートなどがある。

(2) 「行政とNPOとの協働における現状と課題」

報告4 「TNVN東京日本語ボランティア・ネットワーク（中田委員）」

1 日本全国のボランティア日本語教室の活動状況

ネットワークの設立は、1993年12月。東京という地の利と、いわゆるパブリシティーなボランティアセンターに事務局を置いたことで非常に信頼性が高い。会費は年間3,000円、協力会員2,000円。教室やボランティアの数は地域により様々で、東京の教室数は、500以上把握している。1教室の規模は、学習支援者（先生）が数人から数十人、生徒数も同数。ボランティアの人数、学習支援者は、共に7,000人位か。

活動状況は、日本語学校のように教科書を教えるのではなく、学習者が必要とする日本語を個々の能力に応じ教えることをモットーに日本語で日本語を教えるのが基本。就労者の多い地域は夜、主婦が多い地域は昼間に人気があるなど、時間その他も様々な形態。教室の料金は、資料代あるいはブレイクのお茶菓子代として1ヵ月300円から1,000円位。たとえ100円でもいただくと学習者の意識が高まる。

ネットワークのメリットとしては、横の情報交換、情報誌発行経費などの節減、先生の過不足のコーディネーター、行政への要望など。

2 ボランティア日本語教室が抱える問題点

「一にも二にも会場が問題」。最近では各地域でネットワークができ、自治体の優先予約など非常に優遇されるようになったが、まだまだ教室を開く場所は足りない。

次に活動資金。助成金を受けると大きい事業ができるが助成金は満額出ないので、不足分をどうするか自主財源など資金の確保が一番の悩みである。

次に、「ボランティアの質の向上」。日本語ボランティアは非常に人気があり、活動ニーズもあるが、メディアが、「日本人なら誰でも日本語が教えられる。」と報道するため非常に迷惑することもある。また、いわゆる養成講座で資格を取っても、自分だけが納得して教え、生徒は一つも理解していない状態が起きる。各自治体でも取り組み始めたが、オリエンテーション的な入門講習会をもっと行う必要がある。

3 日本語ボランティア・今後の展望

学習支援・生活支援のための日本語を教えていきたい。介護保険の説明なども、せめて英語だけでも訳していただきたい。

また、在住外国人の母国の文化、言葉をどう子どもに残すかが課題。何らかの機関で定期的に各国別の言葉、生活習慣の講座を開催すべきと思う。自分たちはこうした事業のアドバイスや講師の派遣は可能であるので、自治体で講習会の企画や場所の提供をお願いできればと思う。

4 日本語ボランティアとしての提言

日ごろ見過ごされがちな日本語ボランティア活動ではあるが、人々の意志の疎通に必要な不可欠な言葉の分野を担う。自治体なども日本語ボランティアに在住外国人の生活ケアを安易に委ねるのみでなく、積極的にその活動を理解し、社会資源の活用・提供、ボランティア団体への優遇措置など具体的な支援策を打ち出すことが望まれる。

報告5 「ボランティア・市民活動と行政との協働にむけて（山崎委員）」

1 <前回懇談会報告の到達点>

協働を阻害する「情報の壁」「意識の壁」「制度の壁」を除去する方法として 1 事前情報の公開方法 2 効果的な情報提供方法 3 行政、営利法人、NPOの相互理解の進め方 4 相互理解から相互交流へ 5 NPOが競争に参入可能な柔軟な予算・契約制度 6 人事組織制度の改善 7 インターメディアリーな支援組織の連携

市民活動・ボランティア活動と行政、とりわけ東京都の取組をもとに、行政との協働のあり方の課題を資料にまとめた。

2 行政との協働のあり方についての考え方

まず、行政の役割は、公平性とベーシックなニーズへの対応であり、ボランティア・NPOは独自性の尊重、個別性、柔軟性、市民主体性が特徴。パートナーシップの構築、対等な関係づくりには時間がかかる。市民公益性は今まで行政の独壇場で、NPOと一緒に対等な関係性の中で協働をどうつくっていくのかが課題。

第二に、ボランティア・NPOには、各々独自のミッション、設立目的があり、多様性への理解と容認が必要。行政もNPOも不慣れの分野であり、NPOが社会性を持って成長し市民権を得るまで支援する必要がある。

第三に、行政の直接支援が難しい領域は、ボランティア・NPOに関するインターメディアリーを通じて基盤・環境整備をするなど間接支援を行う。

第四に、情報提供、情報公開、行政と定期的な情報交換の場が必要。イギリスではチャリティミッションという団体を介し、新しいコンパクトをつくり、年1回、NPOと行政が第三者機関を介し、情報公開、活動評価の協議の場づくりが始まった。

第五に、担当窓口がわかりにくい自治体がある。相談のしやすさ、行政内部での調整機能が重要。

第六に、第三の市場であるNPO市場を確立するには、行政職員、企業人がボランティアやNPO活動に参加しやすい仕組みづくりが必要。

第七は、仲介型NPOを支援する基金の設立を検討する価値がある。日本のNPOを育てるためにも、これから次の文化を日本が育てていく大きな基盤になる。

第八は、人材確保、育成のための助成制度。優秀な人材が海外流出しないよう優秀な有給職員を育成する基盤整備が必要ではないか。

第九は、情報提供やツールの拡大。いろいろな工夫やストックができてつつあるが、どう構築していくのかが今後の大きな課題。

○質疑、意見等

〔委員〕日本語学習希望者は、教室の情報をどのように得るのか。

〔報告者〕「ガイド」、ボランティアセンター、クチコミ及び全国的なネットワークによる。また、国際観光振興会の協力で「ガイド」は海外にも配付されている。

〔委員〕日本語グループは自治体のどの窓口と接しながら活動基盤を築いているのか。

〔報告者〕国際課、国際部、あるいは生活環境課。また、活動の中で中国帰国者や視覚障害や自閉症を持つ在住外国人との関わりも発生することから、福祉や教育などの行政機関の協力が必要である。

(3) 今後の開催予定について

今回は、環境保全局、清掃局から環境分野の協働事業について報告をうける。

委員からの報告は、山岡委員と和久井委員にお願いする。

7 次回の日程

日 時 平成11年9月30日(木) 13:30~15:30
会 場 東京都庁第二本庁舎31階特別会議室21