

金銭が媒介する市民の社会福祉への協力

古 川 隆 司

A Study about the Financial intervention
and citizen cooperation for social welfare

Takashi FURUKAWA

要 旨

一般市民による福祉の支援や公益の事業・活動に関わる接点として金銭に注目するとき, である。その多くは, 援護を要する出来事や人びと(福祉的問題)への支援という動機や, 社会的支援を目的と謳う組織等への賛同という形で金銭や貨幣的価値のある物品を拠出する。また, 契約を通して福祉サービスを利用している。金銭を媒介としたこれら福祉と一般市民の関係は, 一部が医療や年金など社会保険として制度化され社会生活に組み込まれる。また別の部分は, 金品の提供として福祉施設等を直接支援する形から, 共同募金や口座振込によって間接化された。この変化は市民と支援活動の関係を見えない形へ変え, これらの社会問題に対する意識や関心も影響を受けたと考えられる。その後日本経済の低迷によるホームレスの増加や生活困窮が改めて注目される中で, 炊き出しや物品提供など直接的な支援が再び注目される。フードバンクや子ども食堂への市民参加は, 貨幣的な援助の可視化が福祉的問題への関心を促したと考えられる。

キーワード：金銭, 金品の寄付, 福祉の問題, 市民の関心

問題の所在

(1) 金銭が媒介する関係

1980 年代に, 三浦文夫は, 社会福祉制度を通じた援護が貨幣的なものから非貨幣的な形へ転換したと説明する(三浦 1987)。これは, 経済成長が「一億総中流」といわれる生活水準の向上をもたらし, 経済的な貧困を対象とした福祉的援護から, 人口高齢化にともなう高齢者と家族の生活支援つまり介護や家事援助などサービス提供を重視する方向への転換を形式化した説明であ

る。事実、1990年代に入ると厚生省（当時）は、老人福祉法の改正を皮切りに、在宅福祉サービスの整備と高齢化に対応する専門人材の養成を矢継ぎ早に始めていく¹⁾。さらに、生活保護制度にも職業訓練を盛り込んだ自立支援が加わり、welfare to workfare を掲げた当時の英国の社会保障改革からの影響が踏襲される。

行政主導で福祉立法と制度による援護が進められた1990年代までは、単純化すれば税を通した政府による所得再分配だった。ここでは納税者が福祉的支援の当事者とならない限り援護に関与せず、少数の利用者とその関係者や支持者が関わるものだった。大多数は、家族や近隣等の協力で生活上の課題に対処しており、それが得られない「誰か困っている人」への援助は、募金への協力や、地域社会や学校・職場などを通じた福祉団体への物品提供などの寄付だったであろう。

社会福祉制度はこの時期、法規範上は権利にもとづくものとされたが、行政へ申請し決定を得て利用するものでなかった。これが1980年代以降高齢者介護への注目を契機に、誰もが状況によっては生活課題の当事者となるという認識転換が促され、権利にもとづく福祉サービスの利用が強調された。幅広い国民全体を対象とする社会福祉基礎構造改革によって、「措置から契約へ」といわれる転換が促された。その中で、制度の利用料を契約により受益するサービスの代価と正当化され、逆に金銭的關係が福祉を援護からサービスへと転換させる契機だと、改革へ賛同する立場は積極的に評価した。

(2) 金銭が媒介する関係

社会福祉政策で公的責任を重視する立場はもともと自己負担の強調に批判的で、所得再分配の受益自体が生存権の権利保障だと考えていた。契約関係へ移行に対する批判として、福祉的支援を市場原理によって運営される形は政府の福祉行政の責任が曖昧化され、後退だとされた（駒村1999ほか）。他方、自立生活する重度障害者と支援する組織・研究者は、サービスを契約で利用する形で自らの主体性を主張する契機にとらえ、政府による改革にも賛同した²⁾。その意味で、基礎構造改革は社会福祉の利用をめぐるとりえ方の転換であり、一般市民からみれば代価を払って支援として福祉サービスを受ける一般化されたサービスと何ら変わらないものにした³⁾。

とくにニーズの高かった高齢者介護の社会化を推進していた政府は、新介護システムの提唱（1994年）などを経て1997（平成9）年に介護保険法を制定させ、2000（平成12）年4月に社会保険方式にもとづく介護保険サービスを創設した。「措置から契約へ」の転換は高齢者だけでなく、障害者福祉でも支援費制度（2003年）の創設から障害者自立支援法（2005年）後の総合支援法をとおした「契約」によるサービス提供への移行、児童福祉でも保育サービスの契約利用へと転換されていった。また、介護保険制度発足に先立ち、民間営利企業・非営利組織（NPO）による事業認証と人材確保が進み、新たな社会的役割と財源を得て活況を呈した。

介護サービスの利用によって注目されたのが、被保険者となった高齢者や知的障害・精神障害

のある利用者を契約の当事者となるため、意思能力を補う法的な支援の必要性であった。これにより、社会福祉事業法（当時）にもとづく地域福祉権利擁護事業の創設、民法における成年後見制度の改正（2000年）が進んだ。

（3）本論の目的

この制度改革を振り返るとき、福祉・介護制度の利用者だけでなく一般市民の認識も変える機会だっただろう。すると、福祉的支援の活動や組織を支える関係も影響を及ぼしたことが推測される。市民の協力について、従来は在宅福祉の充実という文脈から、福祉サービスの充実と市民参加の必要性を結び付けて解釈されてきた。これを、金銭が媒介する関係を広くとらえると、このように単純視できない様々な関連が一般市民と福祉的支援や公益的事業・活動との間に生み出され、変化しているのではないかと思われる。その一端をつかむことが本論の目的である。

まず考えられるのは、金銭の媒介による市民との関係の拡大である。ここには、契約による保育・介護等サービスの利用だけでなく、災害被災地への寄付、さらに、ふるさと納税による寄付などが考えられる。また、税・社会保険料をとおした各種社会保険制度や行政支援との接点も拡大し続けている⁴⁾。これらは福祉的支援に限らず、生活構造や社会関係に浸透している。ラトウールのアクターネットワーク論を念頭におけば、福祉サービスや公益的活動と一般市民が金銭的対価のやりとりでの関係に限らず、寄付などが対象の組織や活動にどんな役割をもっていたかを検討することも、制度化の進行による影響を説明する視点となる。

以下、いくつかのトピックスをもとに考察する。2. では一般市民と福祉的支援（を含む）との関係の変化について、ボランティア活動と自然災害への救援と被災者支援について考察する。3. では福祉サービスを運営する民間団体によるバザーを事例に、その変化及び背景について考察する。以上から、市民と福祉サービスや公益的な活動との関係に対する金銭の機能を考察する。

2. 災害支援

（1）災害支援の転換

在宅福祉サービスが整備されることで、生活上不可欠な身近なサービスと捉えられるようになったが、依然として大多数の市民の協力や支援とは、物品や金銭の寄付が中心であった。これを転換させたのが、自然災害と被災者への支援であっただろう。とくに1990年代以降、北海道西方地震による奥尻島の被災、雲仙岳噴火災害があいつぎ、被災地と被災者の状況がマスメディアの報道によって広く知らされた。全国から義捐金が寄せられ、被災した人びとへのボランティア活動が始められた。

この中でも、阪神・淡路大震災（1995年）は大きな画期であった。被災地に対する一般市民

の支援は、のちにボランティア元年といわれるような、活発なボランティア活動となった。その後の災害支援の形となったといつてよい。以後、新潟中越地震（2004年）・中越沖地震（2007年）では、被災した市町村でボランティアを受け入れ、活動調整のコーディネートをおこなう災害ボランティアセンターが設置されるようになった。また災害支援を目的としたNPO法人が設立されるようになり、東日本大震災（2011年）や熊本地震（2016年）と相次ぐ災害でも、これら災害ボランティアの活躍に注目が集まるようになった。これら地震災害だけでなく、西日本豪雨（2018年）など豪雨や台風災害も相次ぎ、河川の氾濫や土砂崩れによる被害をもたらし、多くの人命と財産が失われた。

このような災害支援は、直後のボランティア活動だけでなく、復旧から生活再建、被災地の復興という長い時間を要する。その反面、新たな災害発生のたび以前の被災地への関心が薄れ被災地外からの支援も途絶えていくことになる。

（2）一般市民による寄付

自然災害に対する支援は、ボランティア活動よりも被災者や被災地に対する義捐金のほうが歴史的には長い。災害の史的・研究において北原は、近代日本の場合は新聞などマスメディアが被災状況を知らせ、義捐金が呼びかけられる形が進んできたという（北原2006）。1885（明治18）年の淀川洪水が最初とされ、1888（明治21）年の磐梯山噴火災害や関東大震災（1923（大正12）年）や北丹後地震（1927（昭和2）年）と、新聞における義捐金呼びかけと寄付者が掲載されていくようになる。このスタイルは戦時下まで続くが、寄付者は富裕者だけでなく、職場や学校・地域における有志による場合も多かった⁵⁾。

阪神・淡路大震災に対し、被災地へ寄せられた義捐金は総額約1800億円にのぼった。また、直接被災地で活動するボランティア以外に、被災地への物資提供や被災者の受け入れ等が近隣地域を中心におこなわれていた。災害ボランティアだけでなく、継続的に行われたこれら一般市民の継続的な活動を加えてみると、市民による福祉的支援や公益的事業・活動への協力や支援ととらえることができる。

その後の災害に対しても義捐金や救援の物品提供がおこなわれてきた。この募集について、マスメディアの手段もその後変わっていった点も留意したい。たとえば各新聞社が各々の福祉事業団を通した広告を出すだけでなく、テレビ局でも義捐金寄付を募る基金がニュースとともに告知される⁶⁾。また、情報通信各社だと、特定の番号へ電話を掛けることで募金できる方法をテレビCMなどにより告知した。その後、インターネットが普及し始めると大手検索サイトがワンクリックで募金する方法が普及していく。この他小売・流通業者だと支払レジの横に設置された募金、レシートを通した一定額の募金など、一般市民に身近な場所で募金窓口は広がっていった。

ネットによる募金としては、たとえばヤフージャパンによる募金がある。東日本大震災に対するチャリティ活動の一環で、「3.11」と検索するたび10円を寄付する「Search for 3.11 検索は

応援になる。」を実施している。2019 年は 2018 年の実績を上回る 5000 千万円を集めた（ヤフージャパンウェブサイト 2019）。

また 2008 年から導入された地方自治体へのふるさと納税も見落とすべきではない。もともとは財政赤字にある地方自治体が独自財源を得る方法だったが、その手段が、災害で被災した自治体への寄付として活用されてきた。今日では返礼品のサイトの普及もあり本来目的ではない寄付も増えている⁷⁾。これも名目は、地方自治体への寄付として、何のつながりもなかった市町村を経済的に支援する手段となっている。

(3) 募金という社会貢献への参加

災害支援を例にみると、福祉的支援や公益的活動・事業への協力は、マスメディアの進展やインターネットの普及などメディア環境の変化と深い関連がある。個人が協力しようとする活動や事業についての情報を得る手段に限らず、金品の募集に関する機会も提供するプラットフォームになる。またこれら募金を実施する企業にすれば、CSR の一つとして企業の社会的役割を果たす機会である⁸⁾。

福祉的支援への協力を含めた公益活動・事業は、対面的な関係では機会そのものが開かれたものだったとしても、初めて関わろうとする一般市民からは敷居の高いものだったことが窺える。これを、市民が身近に参加し協力できる機会を作ってきたのが、マスメディアであった。1978（昭和 53）年 8 月に日本テレビ系列が始めた「愛は地球を救う」テレビチャリティイベントはそのきっかけの一つだろう⁹⁾。このイベントは、在宅高齢者や障害者の実態を報道し、社会参加のための支援を広く呼びかけることで、福祉的支援に対する一般市民の参加を促したといつてよい。その後の災害支援とマスメディア等による募金、あるいは被災地を含むふるさと納税での「応援」とは、不特定多数の市民が社会貢献として協力する機会を拡大したといえる。

3. バザーとリサイクル市場

(1) 事例の概要

福祉サービスを運営する民間団体によるバザーとその変化を事例分析する。同団体は、年次報告書を継続的に発行公表しているため、その変遷をたどっていくことができるため、事例とした。

団体の概要と経緯は以下のとおりである。1978（昭和 53）年に障害児のいる家庭へのボランティア依頼をきっかけに設立された。その後、活動内容が広がり、2001 年に NPO 法人を設立させ、障害者・高齢者のサービス提供をおこなう事業所の運営をおこなっている。

本団体の運営は、会員による年会費とバザーによる収益および外部資金・寄付で賄われてきた。介護保険制度等が始まってから NPO 法人格を取得して指定事業所となり高齢者・障害者

サービスの提供に対する報酬で職員の給与・運営資金を得ている。ここでは、創設以来本団体が事業として取り組んできたバザー事業に注目する。

(2) バザー事業の変遷

現在バザーは、本団体のある市内他団体と合同で開催するチャリティバザー、運営を支援する親の会によるバザーが中心である。年次を遡ると、1年に5回以上開催・参加した年もある。全体の運営に占める割合も大きかった。ところが年次推移をみると、回数と収益は減少していく。まとめると下表のようになった。

表 バザーの開催・参加回数と収入に占める割合の推移

年度	回数	対収入比	備考
1999	8	10.89	
2000	11	12.18	中止1回分除く。NPO 法人設立準備金を除く
2001	7	3.51	NPO 法人設立にかかる特別会計分を除く
2002	5	4.45	NPO 法人分は含まない
2003	4	7.43	
2004	5	3.9	
2007		7.8	
2008	3	7.74	
2011	1	0.09	NPO 法人会計に一本化
2012	2	0.6	
2013	4	0.19	
2014	4	0.03	
2015	3	0.05	
2016	3	0.06	
2017	1	0.02	
2018	0	0.01	バザーは物品販売委託。
2019	0	0.04	バザーは物品販売委託。
2020	－	0.01	バザーはコロナ禍で実施できず。物品販売委託分収益
2021	－	0.01	バザーはコロナ禍で実施できず。他物品販売分収益と合算
2022	－	0.07	バザーはコロナ禍で実施できず。他物品販売分収益と合算

出所：同団体の年次報告書より筆者作成対収入比はバザー収益と繰越を含まない収入額から算出した。一部資料なく空欄の年度あり

2023年現在、本団体が主催でバザーをおこなうことはないが、それまで収益の大きな柱であったとともに、市民による支援の機会だったバザーがどうして成り立たなくなっていたのだろうか。

(3) バザー収益の減少と背景

バザー収益の減少は事例の団体に限らない。管見の限りだが、複数団体が2020年代にそれまで恒例行事だったバザーを終えている。ここには、2020（令和2）年に始まるCOVID19のパンデミックによる中止もあるが、バザーをしなくなった複数団体のヒアリングによると、その理由として「バザー物品が集まらなくなった」「開催しても売れなくなった」からだと説明されている¹⁰⁾。

これを説明する背景として、対照的に増加してきたフリーマーケットやリサイクルショップの増加の影響が考えられる。フリーマーケットは一般市民が自ら出店して物品を販売する地域イベントである。これらの統計的データは把握しづらいのだが、事例の団体も出店する機会があるが、それまでは寄付してきたであろう一般市民が自ら売買に関わるようになり、物品が集まらなくなったと推測される¹¹⁾。第二の動きは、漫画や本・衣類・家電製品などに限られていたが、徐々に大型店舗を構えるリサイクルショップが増えてきたことである。たとえば、リサイクルショップHARD OFFを展開するハードオフグループは、1972年に創業し、1999年に全国100店舗、2008年には600店舗まで拡大した。2009年には同業者と日本リユース業協会を創設し、2020年には国内900店舗と海外出店もしている。このようなリユース業が、コロナ禍を経て業績の上昇を続けていったため、福祉の支援を行う団体に物品が集まらなくなった。

第二の動きを説明するもう一つの動きが、個人による出品と売買がおこなわれるインターネットでのオークションや取引サイトの進展である。ヤフーオークションだけでなく、メルカリやジモティなど、個人間で物品のやりとりを仲介するインターネットサイト（以下、リユースサイト）も需要が高まっている。それぞれ市民が要らなくなった物品を寄付せず、インターネットを通して個人が中古品を売買する流れは、リユース市場の一潮流を形成するだけでなく、デフレ経済の浸透にともなう収入確保の手段となってきたという推論である。

以上から推測されるのは、福祉施設・サービスを利用していた家族や施設の近隣住民が提供した物品が売買されるバザーが、福祉施設側の収益を得る機会と同時に、地域との交流の機会となってきたが、社会経済的背景から物品がリユース市場に流れ、バザーに出品する物品の確保と収益獲得が難しくなっていたという流れである。

一方で、個人的に中古品を売買するリユース市場にすべてが向かったわけではない。近年の支援状況をみると、バザーを支えていた利用者や家族も、福祉サービスによる支援を受ける切迫性が高まったことも考えられる。したがって、事例で扱った団体も近年はコミュニティフリッジやフードバンクなど食を通じた支援に取り組むようになるなど、生活困窮者の支援に取り組むよう

になっている。こちらには、一般市民や商工業者などから食品・食材の寄付が継続的におこなわれるように変化している。すると、市民との関係は、金品提供を通じた間接的な協力でなく、身近になった「支援を要する人びと」へ届くような直接的な協力へと変わっていることが窺えるだろう。

4. 考察

(1) 市民による協力の変化

一般市民にとって、福祉の支援や公益的事業・活動への寄付が、特定の人びとの活動に限定されてきたものから、機会が一般化したことを2節で検討した。また3節で福祉の支援を行う団体のバザーの変遷を手掛かりに、その背景について考察してきた。たしかに、市民が物品提供やバザーという地域行事へ参加して買い物や食事をするのは、従来から社会福祉に対する支持と見なされてきたであろう。またボランティア活動への参加も同様に捉えることができる。

それでは、福祉の支援などへ市民の協力が一般化したというように、大まかなまとめがおこなえるかというと、必ずしもそうではないはずだ¹²⁾。バザーを開催してきた福祉の支援をおこなう団体・活動は、筆者の観察してきた範囲では、自身や子が利用する保育所だったり、たとえば障害児の親同士が子どもを受け入れる作業所などの団体・活動を支えたりする形で開催してきたものがあつた。その後高齢化社会になるにつれ、高齢者の在宅福祉サービスを提供する活動や団体も加わってきたと考えられる。バザーと並び市民の協力とみなされるボランティアも、これと同様に福祉の支援を支える市民の協力だった。これら市民の協力は、少なからず地縁や近隣関係に限定されていたであろう。福祉社会の進展というマクロな動きとして解釈すべきかは、いま少し検討を要するであろう。

(2) 今後の課題

バザー事業をおこなう福祉団体への影響や募金など、本論で扱ったのは限定的である。しかし、古紙回収を通じた地縁団体の収益とごみ行政の変化など、異なる品目によるリユース市場への影響など、ネットを通じた変化はさらに幅広い市民への影響が示唆される。また直接的な支援ではないが、経済的支援目的で実施される市町村の商品券は、紙媒体だけでなくウェブによるキャッシュレス決済が混在する。このとき生活困窮にある市民への支援とデジタルデバイドの関連も考えられる。これはマクロな所得再分配政策に対する影響でもある。本論はその手掛かりを築いたものとし、改めて実証的な検討をおこなうこととしたい。なお、本論執筆にあたり、NPO法人寝屋川市民たすけあいの会のデータ利用についてご協力を頂いたことを深謝する。

註

- 1) 1985 年老人保健法を制定して、医療機関から在宅復帰を目指す老人保健施設を創設する。これは老人福祉法の改正で在宅福祉サービスの創設、老人医療の無料化廃止とセットであった。長期化する高齢入院患者を医療から福祉サービスへ移行させる流れを企画した。また社会福祉士・介護福祉士法の制定により福祉職の国家資格制度が創設された。
- 2) 安積純子・岡原正幸・尾中文哉・立岩真也 1995。だが著者らは制度改正に全面的に賛同ではなく、たとえば介護サービスの社会保険化には障害者も含むべきだと主張している。
- 3) この他、当時自民党政調会長だった亀井静香議員は、1999 年に介護サービスの普及は家族関係を希薄化させると批判した。
- 4) 近年は、COVID19 に関する経済対策によって一層広がっていった。
- 5) たとえば北丹後地震において、朝日新聞（東京版）が災害発生後から約 10 日間にわたり義捐金募集と寄付者の掲載を続けた。朝日新聞縮約版より。
- 6) フジサンケイグループは「サザエさん基金」、テレビ朝日は「ドラえもん基金」がある。また NHK は中央共同募金会や日本赤十字社への募金を告知している。なおテレビ局の CM も募金の振込口座の告知から、電話をかける募金や、振込口座を二次元コードで示す等、各局によって違いはある。
- 7) 2015（平成 27）年に同制度が改正されてから、寄付額に対する控除や返礼品の充実もあいまって寄付額が急増している。
- 8) また、被災地に対するボランティア活動を休暇制度とうまく結びつける企業もある。
- 9) 公益社団法人 24 時間テレビチャリティ委員会によると、2023（令和 5）年までの累計寄付額は 433 億 64 万 3,146 円と公表されている。
- 10) B 市内の保育所・高齢者サービスや訪問事業をおこなっている社会福祉法人の地域サービス担当者からの聞き取りによる。
- 11) この他、自宅ガレージを使った個人によるガレージセールも考えられる。
- 12) 一般化については、藤村ら（2006）のいう福祉化とみなすこともできるかもしれない。

参考文献・論文・ウェブサイト

- ・安立清史（1998）『市民福祉の社会学 ―高齢化・福祉改革・NPO―』ハーベスト社
- ・安積純子 岡原正幸 尾中文哉 立岩真也（1995）『増補改訂版 生の技法――』藤原書店
- ・北原糸子（2006）『日本災害史』吉川弘文館
- ・駒村康平（1999）「介護保険，社会福祉基礎構造改革と準市場」国立人口問題・社会保障研究所，季刊社会保障研究 35(3)，276-284.
- ・24 時間テレビチャリティ委員会ウェブサイト (<https://www.24hourtv.or.jp/>)
- ・平田マキ（1982）「社会福祉行政と日本型福祉社会構想」，孝橋正一編（1982）『現代「社会福祉」政策論』ミネルヴァ書房，22-42.
- ・藤村正之編著（2006）『講座社会変動 9 福祉化と成熟社会』ミネルヴァ書房
- ・町村敬志（2016）「『評価国家』における統治の構造」，遠藤薫・佐藤嘉倫・今田高俊編著（2016）『社会理論の再興－社会システム論と再帰的自己組織性を超えて－』ミネルヴァ書房，159-182.
- ・三浦文夫（1987）『〔増補〕社会福祉政策研究 社会福祉経営論ノート』全国社会福祉協議会
- ・ヤフージャパンウェブサイト (<https://about.yahoo.co.jp/pr/release/2019/03/13b/>)