

特集・市民の自主的活動―新しい共同システムづくりを探る④

欧米における市民の自主的活動事例

ドイツ、アメリカの市民団体による高齢者への各種サービス活動

丸山由利子

一 ―― はじめに

欧米の中でもアメリカと旧西ドイツは、市民の自主的グループによる非営利事業がとりわけ盛んである。それらの大半は、アメリカでは「非営利団体 (Non-profit Organization)」、ドイツでは「登記済団体 (e.V.)」と呼ばれる民間市民団体により運営されている。いずれも法人組織であり、比較的簡単な要件で法人組織となることが法律上認められており、税制上の優遇措置を受けることができる。一つひとつの組織は、小規模なものであるが、全体的に見れば、広範な活動分野に及び、数も多いため、経済活動全体に占める役割は非常に大きなものが

あるということである。

ここでは、高齢者に対する福祉サービスの分野を中心に、市民団体の活動状況を見てみたい。福祉分野については、北欧諸国やイギリスと異なり、アメリカと旧西ドイツは、公的サービスが未発達であった分だけ市民団体が活躍しやすい土壌があったといえる。

特に高齢者に対するサービスは、従来、公費負担による低所得者層向け無償サービスと、民間企業による高所得者層向け有償サービスが中心であったため、中間所得者層へのサービスが欠落しがちであった。これをカバーするものとして、市民団体による有償サービスが登場した。以下では、サンフランシスコとダルムシュタット

一 ―― はじめに

- 二 ―― サンフランシスコの非営利団体によるアダルト・デイ・ケア・ネットワーク
- 三 ―― ダルムシュタット及びハンブルクにおける登記済団体による高齢者への各種サービス活動
- 四 ―― まとめ
- 五 ―― 考察

トの市民団体による高齢者へのサービス活動の事例を、昨年十月から十一月にかけての視察結果から述べたい。

二 ―― サンフランシスコの非営利団体によるアダルト・デイ・ケア・ネットワーク

① 非営利団体とは

「非営利団体 (Non-profit Organization)」とは、政府、自治体、企業に続く第三の団体として位置づけられる民間組織であり、今やアメリカの経済市場において、大きな位置を占めている。アメリカでは、法律上、一定の条件の下に、法人格を持った非営利団体として登録する

ことができ、税制上の優遇措置を受けられる。

活動内容は多岐にわたり、教育、福祉、住宅、環境等様々な分野において各種サービスマスや情報を提供している。名称に見られるとおり、有償ではあっても、営利を目的とするものではなく、市民生活の向上を目指すものであることが特徴である。

サービスマス提供者としては、専任職員、パート職員、ボランティアがあり、受益者としては、移民、老人、女性、子供、障害者等の社会的弱者が多く含まれる。しかし、公的サービスマスと異なり、所得制限を設けていないため、サービスマスを必要とする市民が自己負担金を支払えばサービスマスを受けることができる。したがって、サービスマスの提供者と受益者が重なり合う場合も多い。

活動資金は、会員（個人、企業）からの会費、受益者からの自己負担金（低所得者への優遇措置がある。この場合公的援助を受けることが多い）、公的援助等（補助金、年金・健康保険からの給付金、生活保護にあたる公的扶助等）、バザー等の収益金、企業や個人からの寄付金等がある。このうち、寄付金については、全米に多数ある財団（Foundation）が企業や個人から資金集めを行い、活動実績や活動計画を審査して、非営利団体に配分する役割を受け持つ。

非営利団体の活動には、福祉サービスマスの提供

等社会的性格の強いものも多いため、資金援助はもとより、建物の提供、職員の派遣情報提供等、自治体から様々な支援を受けている場合がしばしば見受けられる。施設を市が建設し、運営を非営利団体に任せるというケースもよくあるらしい。この場合、自治体にとっては、運営コストが少なくすむというメリットがあり、利用者にとっては、利用実態に合った柔軟な運営ができるというメリットがある。

② サンフランシスコ・アダルト・デイ・ケア

の状況

サンフランシスコは、全米の中でも最も早い時期に組織だったデイ・ケアを始めた都市と言われている。デイ・ケアの対象者は、何らかの障害のある高齢者が中心であるが、若年の障害者やエイズ患者も含まれ、所得制限は特に設けていない。

市内をブロックに分け、八つの非営利団体が十一のデイ・ケア・センターの施設を運営し、市内全域をカバーしている。設立や運営にあたっては、サンフランシスコ市やユナイテッド・ウェイ（United Way）財団の強力な支援を受けており、各デイ・ケア・センターの連携をはかるために、サンフランシスコ・アダルト・デイ・ケア・センターの事務所をユナイテッド・ウェイ財団の一室に持つ。

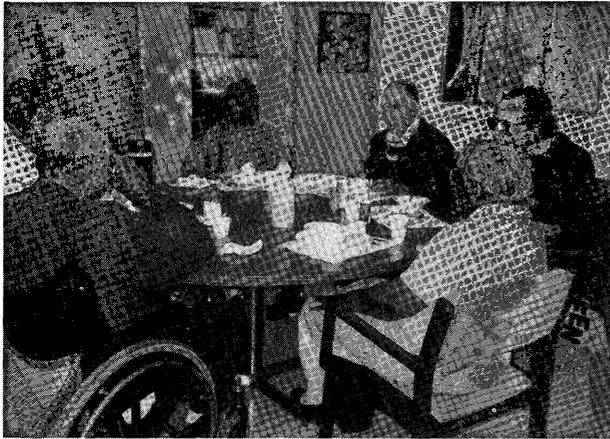
いずれの施設も、昼間のみの通所施設で、日常生活訓練や学習、ミーティング、給食等の各種サービスマスを行っている。それぞれ、地域特性や併設施設との関連性を生かして、異なった運営をしている。（外国人街にある施設での外国人向けのプログラム、エイズ患者の多い地区でのエイズ患者対象の施設の設立、老人ホーム併設施設での設備の共有と入所者との交流、病院との併設施設でのアルツハイマー対象の施設の設立と病院スタッフの派遣等）

スタッフは、団体のプロパー職員が中心であるが、市衛生局からの派遣職員や、併設病院からの派遣職員もいる。中には、黒人街にあるセンターのように、公的意味合いが強いため、給与を市が負担しているケースもあった。

大都会であるので、場所探しが一番の難問とすること。以前学校だった施設を市から安く借り受けたり、市立病院の一部を自費で改装して、低家賃で借りたりしているものもあった。民間の建物の場合、家主から空け渡すよう言われていたり、ニーズの高い地域（低所得者が多い地域）へ移転したいが場所が見つからなかったりといった問題が多く見られるとのことだった。

目標としては、すでに達成された第一のゴールは、施設に収容せずに、とにかく在宅で何と

写真-1 ノース・エンド・サウス・オブ・マーケット・アダルト・デイ・ケア・センターでの食事サービス風景 (サンフランシスコ)



かやっつけていけるようにすること。現在追求中の第二のゴールは、要ケア老人と家族のための、様々なきめ細かいプログラムを作ることである。例えば、家庭で介護にあたる家族への支援プログラム作り、出張サービス、家族を含めたミーティングの開催等があげられる。

デイ・ケア・センターの設立の経過について少しふれると、一九八二年、華僑地区の市立病院と、軍立病院との二カ所に成人のためのデイ・ケアを行うアダルト・デイ・ケアの組織が設立

されることになった。当時のユナイテッド・ウェイ財団の理事の力添えにより、財団の一室をサンフランシスコ・デイ・ケア・センターとして貸し、スタッフを提供することにした。そこで、二十の非営利団体を呼んで説明会を行い、アダルト・デイ・ケアをやりたい団体はないか希望を募った。この結果、上記二カ所以外に、一九八九年には五団体が、現在では八団体がデイ・ケアを実施するに至っている。

次に、デイ・ケア・センターの具体例を二例あげたい。

① ナグナホンダ病院デイ・ケア・センター

サンフランシスコ市の郊外部、ゴールデンゲート・パークに隣接して、緑の多い軍人病院の敷地の一角に、病院の建物を改造したデイ・ケア・センターがある。二百平方メートルほどの平屋建。大きい集会室を中心に、小会議室、職員室等のシンブルな部屋割となっている。施設は、日本の同種のもの比べ、インテリアに工夫がこらされている。長時間過ごすので、家庭的な雰囲気にしてあるとのこと。

収容人数は一日三十人程度。週三回通所が平均で、空き待ちは特にないという。地域の所得状況を反映して、中間所得層が多い。収入制限は特に設けていないが、高収入がある人に対し

ては他の施設へ行くことを勧める場合もあるとのこと。何らかの障害があるが、機能が全廃していない者が対象。「家にいるのはさびしいから」というだけではダメで、健康保険の適用のために医師の診断書が必要である。六割以上は心臓病関係の疾患がある者で、食生活の関係からか、かなり高率の印象を受けた。

市衛生局から三人のスタッフが派遣されており、その他に何人かのパート職員と、多数のセラピストがスタッフとして加わっている。

視察した時は、ちょうど時事問題の話し合いをしていた。かなり高度な内容のようであったが、頭の回転にいいので、あえて難しい話題に挑戦しているとのこと。セラピストの話に、二十数人の老人達が熱心に耳を傾けていた。

毎日いろいろなセラピストが来て、様々な内容のセラピーを集団で行う。セラピストの得意な分野を生かして、コーラスとか、体操とか、手作業とか、各種のプログラムを用意しているとのことである。プログラムには、身体訓練や作業訓練といった、どこかの施設でもやっている基礎的プログラムと、時事問題、コーラス等のこの施設独自の特別プログラムとに大別される。一度メンバーになると、その人に合ったプログラムが組まれる。このあたりが人気の秘密のようで、老人達はセンターに来るのを楽しみにし

ているそうである。開設当時から通所者が大半とのこと。本来は、状態が良くなって、家庭で生活できるようになることが望ましいのだが、高齢のため、なかなかそういかないということだった。

経費は、一人あたり一日三十〜六十五ドル(約四千〜八千五百円)。健康保険がある者はそこから出すが、ない者については、政府機関である高齢者省 (Comition of Aging) から年間七万五千ドルの補助を受けてまかっている。ちなみに、二十四時間制の老人ホームの場合は、一日百四十ドル(約一万八千円)かかり、これに比べると安いということだった。

④ キモチ・センター

日本人街にある老人ホームとの併設施設。百メートル程離れた所にあるジャパン・センターとあわせて、日系人が会員である非営利団体「キモチ(気持)」により運営されている。

利用者は、日本人地区に居住する日系人の一世、二世、三世と老人ホーム居住者(一九人)。障害を持つ者もいるが、健康者が多い。利用者が皆元気で長生きしているのがスタッフの自慢。老人ホーム居住者は、八十代、九十代であったが、健康そうで生き生きとした表情だった。

交流を非常に重視し、皆で楽しい時間を共有

するようにしているとのこと。

日本人的な「和」とアメリカ的な「ボランティア」が一体となった雰囲気だった。サービス内容は、屋食の提供、カラオケ・マジック・小旅行などの

の娯楽、セラピストによる文化セラピー、対話訓練、医師による定期健診等。

スタッフは、ソーシャルワーカー三人、デイ・ケア・スタッフ二人、ワーキング・プログラマー十一人(常駐ではない)、それにボランティア多数。日系人ボランティアが多数いて、活動の大きな部分を担っていた。ボランティア精神の欠如が日本人の特性とされているが、状況によってはそうでもないことの実証例のように思えた。経費は、収入に応じて取る利用料を中心にまかなっており、政府や自治体からの補助は特に受けていないとのこと。しかし、情報交換は常に行っている様子だった。

図-1 ドイツにおける民間福祉6団体
民間福祉6団体は、全国的組織として、非営利の福祉サービス活動の中心的担い手となっている。地域組織への統括力の強さは団体により異なり、支部組織として、統括しているものと、独立の地域団体の連合体にとどまるものがある。



労働者福祉団
die Arbeiterwohlfahrt,



ドイツ、カリタス連盟
der Deutsche Caritasverband,



ドイツ、パリタティッシュ
福祉事業団
der Deutsche Paritätische
Wohlfahrtsverband,



ドイツ赤十字
das Deutsche Rote Kreuz,



ディアコニー事業
das Diakonische Werk,

三——ダルムシュタット及びハンブルクにおける登記済団体による高齢者への各種サービス活動

① 登記済団体とは

ドイツには、「登記済団体(e.V.)」と呼ばれる会員制組織がある。これは、七人以上の会員がいること等の一定の条件の下に裁判所に登記すると、法人格を持った団体として認可されるもので、会費に税金がかからないなど税制上の優遇措置が受けられる。量的にも質的にも非常に幅広い分野に及んでおり、ボランティア組織や同好会のサークルから、有償でサービスや情報の提供を経済活動として行う組織に至るまで、多種多様な市民団体が、「e.V.」の名称の

下に呼ばれ、活動を展開している。

高齢者に対する各種サービスの提供も、公的機関や教会が直接行うもの以外は、この登記済団体が行う場合がほとんどである。サービスを提供する登記済団体には、教会や労働組合から派生した組織もあるが、信仰や政党とは関係のない組織も多い。教会系、組合系の組織の場合も、利用者は、思想・信条には関係なく、誰でもサービスを受けることができ、実際に聞いた所でも、思想、信条によりサービスを選ぶという意識はほとんど持っていない様子だった。

デイ・ケアやヘルパーの派遣、老人ホームへの入居など、各種のサービスの提供は、公共機関（総体的には少ない）、教会、登記済団体といった複数の組織が実施しており、これらの中から、個人は好きなものを選択できるのが原則である。この結果、サービスの内容の質に格差が生じるという問題もあるようだが、全体としての質は競争原理により向上することだった。ただ、実際には、地域によっては供給者が少なく、選択の余地がない場合もあるとのことであった。

以下では、ダルムシュタットの民間団体が運営する施設や事業三例を紹介したい。

図-2 旧西ドイツの要介護老人約200万人の内訳（1980年調査による）



—ドイツ高齢者援護機構編「老人に対する援助と介護」（1986年）から

写真-2 ドイツ社会福祉団体主催のコンサート(ダルムシュタット)



写真-3 ラウエンハウス老人ホームで(ハンブルク)
好みの家具が置かれた個室



写真-4 ナシャバシャフト・ハイム・ダルムシュタット団体の建物でダンス教室



② 高齢者住宅 (Alien Born Hime)

ダイムシュタットの市街地にある民間の有料老人ホーム。周囲は家が密集しているが、敷地内は樹木の植わったオープンスペースがかなりあり快適な住環境である。

市民の有志が組織を作り、登記済団体として管理、運営を行っている。個人や市内にある企業が会員になっているとのこと。

施設は、三階建て、大小集会室、保健室、教室、ホール、図書室、食事室、台所、浴室、そ

れに個室百六十室があり、かなり大規模である。個室には、ダイニングキッチン、シャワー、トイレが付いており、一区画平均四十平方メートル程度と広い。夫婦用に二人部屋として作られたものも一人用に使用されており、全て一人部屋となっている。掃除や手入れがゆき届いており、廊下には、入居者の手による絵や植物があり、明るい印象である。個室には入居者が持ち込んだ家具が置かれている。

入居者は現在百三十五人で、平均年齢八十五

歳。入所資格は、入所時点で七十五歳以下の健康な老人。入所後介護が必要になった場合も、そのままいられる。ドイツでは健康者と要介護者が同じ老人ホームに入っている例がこの他の施設でもよく見られた。「老人にとって環境の変化はよくない」という考え方があるようである。所得制限があり、年金額が高い場合は入れない。

経費は、基本的には、個室一平方メートルにつき月九ドイツ・マルク(約八百円)の家賃収

入でまかなう。最も広い五十平方メートルの部屋で、五百ドイツ・マルク（約四万五千円）になる。家賃で不足する分については、会員からの寄付、団体の資金のストック、市の補助で補う。市の補助は、生活保護者の家賃相当分が出ている。

職員は、事務長、介護士、経理職員、用務員が各一人、それにパートヘルパー、兵役拒否者が各二人の計八人である。入居者数に比べて少ないようでもあるが、健康者が大半であり、食事や掃除は原則として各人が行うため、この程度の人員で足りるとの話であった。

催し物が多いのが特徴であり、絵画教室、音楽会、ダンス等毎日何らかの催し物がある。近隣の主婦も参加しており、老人が孤独にならないように配慮しているとのこと。

運営には、選ばれた五人の老人代表も参加している。廊下には、悩みや心配事を投函するポストがあり、投書については、事務局と老人代表とが解決に当たるといふ話であった。

施設の運営には、会員や老人代表も参加すること。施設全体の明るい雰囲気も入居者の権利が守られやすいこうした運営方法からくるところが大きいと思われる。

③ パリタティッシュ介護・社会サービス団体 (Paritätischer Pflege und Sozialdienst e.V.)

ダルムシュタット市街地にある二階建の小さな建物。一階がヘルパーの派遣所、半地下の部分が要介護老人のデイ・ケア施設となっている。パリタティッシュは新教系の全国組織である。

ヘルパー派遣所には、ヘルパーとして二百五十人の女性が登録されている。介護が必要な老人家庭や、母親が不在の共働きや母子の家庭を訪問し、家事、育児のサービスをしている。

要介護老人のデイ・ケア施設は、心身に何らかの障害があり、家族が日中世話できない者が通所している。一日十二人の定員だが、毎日はいないケースも多く、視察した時は、数人の老人がいた。州に同種の施設は他にないが、週に何日ずつか入れるため、待機者はいないとの話。一日いる者と何時間かいる者がある。年齢は、現在六十歳から九十一歳までいる。皆かなり高齢であり、ほけのある者も多い。介護は非常に骨が折れると思われるが、職員が気負う所もなく、ほのぼのとした雰囲気の中で老人の相手をしているのが印象的だった。

経費は、一日六十五ドイツマルク（約五千八百円）の利用料の他、人件費等の市からの経費補助や健康保険給付金でまかなっている。

施設は、デイ・ケア部分で百平方メートル程

写真-5 パリタティッシュ介護・社会サービス団体のデイ・ケア・サービスで、民謡を歌う痴呆性老人（ダルムシュタット）

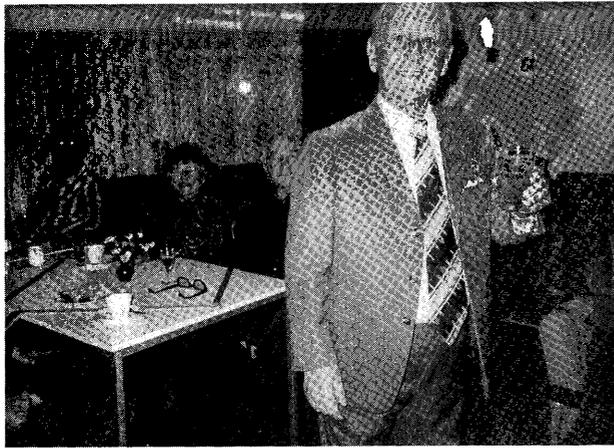


度。デイ・ケア室に集団のベッドルーム、台所が付いた小さなつくりである。

職員は介護士、アシスタント、用務員が各一人、兵役拒否者が四人の計七人。正規職員がやや少ないことが気にかかった。

サービス内容は、朝食、昼食、お茶、夕食の提供（食事は冷凍庫の中から各人好きな物を選んで暖める。作るのはじゃがいもやめんをゆでる程度）、工作・音楽・踊り・パズル等の楽しみながらの訓練、散歩、送迎（家族がやる人も

写真-6 老人のお茶会(ダルムシュタット)



いる)。小規模なので、何でも皆で相談しながらやっているとのこと。非常に小じんまりとした、家庭的な施設であり、民間の良さを生かして、柔軟な運営をしている様子がうかがえた。ほけのある老人でも、パズルや踊りなど得意な分野は上手にこなすとのこと。受け応えの充分できない老人が多かったが、歓迎のため合唱してくれた民謡はすばらしかった。皆ここへ来ることを楽しみにしているそうである。こうした施設は、一人一人の特性に合わせた柔軟ででき

細かい対応が要求される。市民団体による運営のよさが生かされているように見受けられた。

④ 老人のお茶会

ダルムシュタット市内には、高齢者がふらりと行ってお茶を飲めるお茶会が、何カ所かで定期的に開かれている。市は施設提供等の援助を側面的に行っており、運営は主婦のボランティアや老人の世話人にまかされている。これらの中で最も人気が高いと言われているお茶会を視察した。

場所は郊外の新開地にある高層住宅群の一角にある集会所。民間の商業施設の入っている建物の一部を市が借りている。二百平方メートル程で、集会所と台所がある。

週四回午後決まった曜日にお茶会は開催され、もう十五年になる。実費程度でコーヒー、ビール、ケーキ等の軽い飲食ができる。若干の利益が出ると、市には返さず、バス旅行をする。

スタッフは全く無償の主婦のボランティアのみで、視察時も二人の女性がお茶のサービスをしていた。そのうち一人は、「何かやっていたいし、若さも保てるから、毎日来ている」と話していた。

集会所は五十人程度収容できるが、常時三十人程度は来ているとのこと。近隣に限らず、市

街からもバスや市電で通ってくる。コーヒーショップは市街にもあるが、安い値段で気軽に楽しめるし、仲間がいるのでよく来るとの話だった。視察時も、かなりの数のお年寄りが盛んにおしゃべりを楽しんでいた。他のお茶会では、フィルム上映会をやったり、地域問題について討論会をやったりする所もあるというが、ここはそういったことはやらずに、気軽におしゃべりできるという点が人気がある理由とのことであった。一方では、「ひまつぶし」との陰口もなくはないらしいが、こういう場所の存在に対するニーズが強いことも事実のようである。

四——まとめ

以上、アメリカとドイツの民間市民団体による高齢者へのサービス提供事業を見てきたが、その特徴をまとめてみたい。

まず、財源は、利用料が中心であり、これに、国や自治体の補助(人件費や施設使用料、事業補助等)や給付金、個人や企業の寄付金や会費、団体の自主財源が加わる。

サービス利用者は、中間所得者層が多いが、低所得者層(公的扶助あり)もかなり含まれる。サービス供給者は、固有のフルタイム及びパートタイムの職員が中心であるが、自治体職員か

ら派遣される場合もある。この他、セラピストや指導者は外部から招かれる。ボランティアも様々な形で参加しているケースが多い。

施設は、団体所有の場合と、自治体が提供している場合がある。

サービス内容は、非常に広範に及ぶが、個人の特質に応じたきめ細かなサービス提供が共通して見られる特色といえる。

事業の運営は、会員や利用者、地域代表を入れた運営委員会によるものが多く、柔軟で民主的な運営が行われているようである。

五——考察

最後に、まとめとして、こうしたことが可能である社会的背景と、現状での評価すべき点及び問題点について、短期間の視察の中で感じた限りにおいて述べたい。

① 社会的背景

まず、社会的背景であるが、第一に、相応の利用料金を負担しても、よりよいサービスを受けようという、人々のコストパフォーマンス意識の存在があること。福祉サービスは無料で、そのかわり質については高望みしないという「安かろう、悪かろう」の意識の下では、こう

した有償サービス事業は成長しない。

第二に、民間市民団体をバックアップする自治体、市民、地元企業などの支援体制があること。中でも自治体は、施設面や人件費、補助金といった物質面での援助、人材交流や情報交流などのコーディネート機能の発揮等で大きな役割を果たしている。特に低所得者へのサービス提供や都市部での施設確保などペイしない部分への手当を行うという点で自治体の力は大きい。

また、市民や企業は、会員やボランティアとして、財政的に支援したり、労力を提供したり、運営に参加したりしている。これは、活動それ自体を楽しむという面に加えて、自分たちの地域社会を暮らしやすいものにしたいたいという意識からくる強いものである。高齢者自身は、身体的にも経済的にも弱者であるため、各種サービス水準について異議をさしはさむことは、特に受給者である場合難しい。このため、サービスの質については、個人や企業が出資者の一人として意見を出し、運営に参加する中で改善していくことが重要になってくる。資金面では、寄付金や会費の占める割合は、いずれの団体でも日本で考えられているほど多くはない様子であったが、市民の運営への参加という点で、市民団体がサービス供給主体であることの意義は大きい。

市民や企業のボランティアという点では、日本では、キリスト教的伝統の上に立った隣人愛の面が強調されているようだが、視察した印象では、自分たちもやがて老後をおくる地域社会への愛着が、宗教的なもの以上に強くその基礎にあるように受け取れた。

② 評価すべき点

次に、こうした民間市民団体の行う高齢者へのサービスの評価すべき点について述べたい。

第一に、地域の特性や個人個人のニーズに合った柔軟な運営ができること。視察した施設の中でも、毎年新たなプロジェクトに取り組み、実績が上がると自治体から援助を受けるようにしているという所が、アメリカでもドイツでも見られた。こうして独自の財源を生かしながら、柔軟な取り組みを行うことは民間団体の方がよりやりやすいと思われる。また、高齢者個人や個々の家庭に応じたきめ細かい対応は、平準化を第一原理とする公的サービスよりは、選択可能な民間サービスの方がやりやすいと思われる。

第二に、中間所得層へのサービス提供方法として、安価で質の高いサービスが広範囲に行えるという点で優れていること。

評価すべき点は、この他にも、利用者側の運

営への参加が可能である点、選択できることから競争原理が働き質が向上する点等考えられる。

③ 問題点

最後に、問題点をいくつか指摘しておきたい。まず、施設の確保や人材の確保など、福祉につきもののペイしない部分を行政側がある程度バックアップしないと、特に初期の段階では維持していくことがあげられる。ある程度軌道に

乗っている場合も、施設の不十分さや人手不足は、いずれの施設でも共通して見うけられる問題であった。

この他、都市としての人的、物的ストックがある程度ないと存立自体難しいこと、地域的に一定のニーズが継続的にあることが必要であること等があげられる。

日本社会において、あるいは横浜市において、

先にあげた各種の前提条件が今後満たされるかどうかは微妙なところであるが、民間市民団体による高齢者へのサービスの提供には上述した様々な利点があるため、サービス供給主体の一つとして位置づけ、行政側がこれに対する支援を検討することは、高齢化社会をのりきるための一つの方法として有効であろうと思われる。

△市民局広報課広報第二係長▽