

研究ノート

A市社会福祉協議会にみる地域福祉活動の現状と課題

Current situation and issues of community welfare activity :

A case study of council of the social welfare council of an anonymous city "A"

田上 優佳¹⁾
小國 英夫²⁾

要約：介護保険制度も含めて所得保障制度を中軸とする社会保障制度では人と人とのつながりまでが保障されるわけではない。そこで既存の資源を有効に活用し、いかにすれば地域における人々の暮らしを豊かなつながりのあるものに出来るのか。地域福祉の推進組織である社会福祉協議会の現状と課題に焦点を当て、今後の地域福祉の在り方を模索する。

Key Words：社会福祉協議会、地域福祉活動、自主財源、地域包括ケアシステム

はじめに

2011年3月11日、東日本は未曾有の大震災と大津波と原発事故の三重苦にみまわれた。この大惨事は「地域でつながって助け合うことの重要性」について、都市化された日常に慣れ切っている私たちに大きな衝撃を与えた。このことから「自助、互助、共助、公助」の中でも、日常における「互助、共助」の関係や充実した仕組みを構築することの必要性を強く感じさせられた。

従来わが国の社会保障制度は、国民にとって安心できる生活の構築に大きな役割を果たしてきた。しかし、時代は変化し、既存の福祉の枠組みでは対応しきれなくなっている。これまでに「家族」「地域」「企業」など相互の関係の中でうまく関係できていたものが、家族の形がかわり、地域の縁が薄らぎ、企業の雇用の形がかわってきたため、「無縁社会」「高齢者の所在不明事件」「孤独死」「自殺」「介護殺人」「ひきこもり」「児童虐待」など、人と人との関係性から起きる諸問題が相次ぐ。

筆者自身が居住し、かつ勤務するA市においても、上記の諸問題は既に現実であり、今後は更に深刻化する可能性すらある。これらの諸問題への対応として、公的社会保障の充実に対する声もさることながら、地域福祉

活動の重要性を指摘する声は年々大きくなってきたように感じるところであり、これら地域福祉活動を支援・推進すべき社会福祉協議会の意義と責任はますます大きくなる筈である。

しかしながら、A市社会福祉協議会活動はその機能を果たし、あるいは果たそうとしているのであろうか、課題があるとすればそれはどこにあるのだろうか。このことについての問題意識が、自身の胸の内に日を追って増してきたことが本研究ノートに取り組み直接かつ最大の動機となっている。

本研究ノートでは、住民主体の地域福祉を目指し、住民ニーズや地域資源の組織化と関係性の構築に取り組んできたA市社会福祉協議会の役割や現状を確認し、中でも超高齢社会への対応を主軸として、介護保険法の枠組みにおいて進められようとしている地域包括ケアシステムとの関係を検証することで、今一度A市における地域福祉のあり方を考え、生き辛く悲しい現実が少しでも軽減できるとよいと考えている。

1. 「地域包括ケアシステム」と「介護保険法改正案」が今後の社会福祉協議会活動にもたらす影響

2011年6月、国会で介護保険法改正法案が可決した。抜本的な改正としては2005年に次いで2度目となる今次改正により、国は「地域包括ケアシステム」の実現を指向することとなり、市区町村単位で地域包括ケアの推進が主要命題となった。

2011年5月27日受付／2011年7月13日受理

1) Yuka TAGAMI

関西福祉大学 社会福祉学研究科 修士課程

2) Hideo OGUNI

関西福祉大学 社会福祉学部

「地域包括ケアシステム」とは、①医療との連携強化、②介護サービスの充実強化、③予防の推進、④見守り、配食、買い物など、多様な生活支援サービスの確保や権利擁護、⑤高齢期になっても住み続けることのできる高齢者住まいの整備を主軸としている。

一方で、2012年度からの制度改正に向け、社会保障審議会介護保険部会は2010年11月に「介護保険制度の見直しに関する意見」を発表したが、本意見書においては、(1)軽度者の利用料2割負担化や給付外し、(2)高所得者の利用料2割負担化、(3)ケアプラン作成費の利用者負担導入、(4)施設サービスの居住費・食費の補給付への資産要件や家族の負担能力の要件導入、多床室への室料導入、(5)第2号被保険者の保険料の総報酬割の導入、(6)被保険者範囲の拡大、(7)介護療養病床廃止方針の継続、(8)介護職員処遇改善に関わる財源の介護保険財政化などが示されている。

上記の「地域包括ケアシステム」だけを見ると、高齢期の尊厳を維持すべきという介護保険法の公的責任の一層の履行と理解されるが、意見書の内容を合わせて俯瞰するならば、その実態は給付抑制、サービスの切り捨てなど「ペイアズユーゴー原則 (pay as you go 原則)」における制度設計の枠内にとどまるばかりか、公的責任の被保険者さらには地域への転嫁が懸念されるものとなっている。

予防の推進や直接的な介護以外の環境整備等が保険制度になじむのか、それとも福祉施策として推進すべきなのか等について、本研究ノートでは言及を避けるが、現実として2005年の改正及び今次改正の結果、介護保険制度側のオーバーラップにより超高齢社会を支えることに消極的(より明確には抑制的)なシステムとなりつつあることは明白である。

給付の拡大基調の停滞と高齢化の進展の相乗結果により、公的支援から漏れる者、不十分な公的支援しか享受できない者の量的増加と質的な深刻度の増進に対し、地域福祉活動の重要性、さらにはこれを支援(推進)すべき社会福祉協議会の重要性は、より一層増す事になる。

次章以下において、筆者とかかわりの深いA市社会福祉協議会(以下「A市社協」と言う)の現状と課題について考察するが、従来からその実践が高い評価を得ているB市社会福祉協議会(以下「B市社協」と言う)との比較検証を行うことで、A市社協の抱える課題とともに、可能な限りその展望に迫ることとしたい。

2. A・B両市の「地域福祉計画」と社会福祉協議会「地域福祉活動計画」

本章で社会福祉協議会の地域福祉活動を取り上げる前に、A・B両市の地域福祉計画の内容とそこでの社会福祉協議会の位置づけを見ることとし、次いで、両市社会福祉協議会の地域福祉活動計画の概要をまとめることとする。

1) 地域福祉計画

A市の地域福祉計画は、“社会連帯による地域福祉力の活性化”により、“地域に暮らす私たち一人ひとりが共に支え合い、安心して生き生きと暮らすことのできる福祉社会づくり”を指針としている。重点目標としては、①地域を担うひとづくり、②地域の拠点づくり、③地域を支えるネットワークづくり、④地域福祉の意識づくり、⑤安心して生活できる地域環境づくりの5つを掲げている。

一方、B市の地域福祉計画は、「希望あふれるまち～すべての人がいつまでもその人らしくいきいきと暮らせるまち～」を基本理念とし、暮らしの場である地域で誰もが福祉意識をもち、主体的に福祉活動を展開していくために、住民、企業・事業者、団体、行政など、それぞれが担うべきこと、協働して進めるべきことを明らかにし、支え合いと見守りの仕組み、人材の発掘・育成、人権意識や福祉意識の啓発、情報共有の仕組みなど、個別、具体的な暮らしに関わる課題を取り上げている。また、地域福祉を実現させ継続させていくためには、地域の人々とさまざまな活動団体や地域組織が、自発的に且つ持続してさまざまな活動をつくりだし、それぞれの活動の結びつきを重要としてとしている。そして、①地域の拠点形成、②地域活動の担い手が育つ仕組みづくり、③情報を共有する仕組みづくりに重点的に取り組み、地域福祉を推進しようとしている。

詳細な紹介は割愛するが、B市地域福祉計画では、その多くの部分においてB市社協との連携を明記しているのに対し、A市地域福祉計画では、後述する小地域福祉活動以外にはA市社協に言及した箇所がほとんど見られない。また、B市においては、地域福祉計画とB市社協の地域福祉推進計画の策定年次の連動や内容の整合性があるのに対し、A市では、市と社会福祉協議会にB市のような連携をうかがわせるものが希薄である。第1期地域福祉計画策定の担当者へのヒアリングでは、A市とA市社協には1997年頃(介護保険制度創設準備段階)から亀裂が生じ、A市としてはそれまでの社会福祉協議会一辺倒の依存体質からの脱却を模索せざるを

得なかった結果が計画に表れているとのことであった。

2) 地域福祉活動計画

A 市社協の理念は、個人が尊厳をもって、自立した生活が営めるよう支援することとされ、人とひとが手をつなぎ、いきいきとした生活ができる福祉社会を実現させることを使命としている。また基本方針として、地域の福祉力を向上させ、個別ニーズを解決するとある。そして2010年度重点目標は、①住民同士のふれあい活動を支援すること、②地域共生ホームを開設すること、③個別の福祉ニーズを把握し、解決すること、④質の高い福祉サービスを提供すること、⑤職員の資質を向上させ、魅力ある職場をつくること、⑥公共的な団体としての研修を開催することの6点としている。

そして「地域福祉活動計画」については、A 市社協としてのものだけでなく、71支部ごとに作成する方針であり、現在6支部が作成し、福祉課題（地域での身近な困りごと）の把握解決に向けて協議し、福祉目標、基本目標を立て、計画的に活動を行うことによって福祉のまちづくりを推進している。

一方、B 市社協の基本方針には、地域住民、福祉関係者、各種団体により組織され運営される民間福祉団体として体制を強化し、多様化する福祉ニーズや少子高齢社会に生まれる新たな福祉課題に行政や関係機関と連携して、「ともに生き、積極的に支えあい、活力ある福祉のまちづくり」の実現を目指し、地域の福祉向上と増進に努めるとある。

地域福祉活動計画については、重点事業として、①住民参画による地域福祉活動計画の策定、②社会福祉協議会地区センター事業・福祉コミュニティ支援事業等による地域福祉の推進、③民児協との連携による見守りネットワーク構築、④ボランティア活動センターの支援機能の強化、⑤介護保険事業・支援費制度における経営効率化とサービスの質の向上、⑥介護予防事業の推進、⑦ニーズに対応した新規サービス事業の開発、⑧児童センター、児童館、地域とのネットワークによる子育て支援の推進、⑨住民協議体としての権利擁護関係諸事業の実施、⑩人事考課制度の導入による人事・労務管理の適正化が掲げられている。

B 市社協の計画策定の経過であるが、1990年5月に地域福祉計画、1997年5月に新地域福祉計画、2001年12月に地域福祉活動計画、2006年3月に地域福祉推進計画を策定して現在に至っている。

3. A 市社協の小地域福祉活動に関する現状と課題

① 両市の概況（表1）

人口比2.13（A/B）において、B市は世帯構成員数が少ない（世帯比1.78）。また、サービスブロックではB市がやや木目が細かい（面積比5.24、人口比2.31に対し、ブロック比1.86）一方で、小学校単位のコミュニティ組織及び地域包括支援センター数はA市が多い結果となっている。A市では、合併後に面積が倍となったが、人口は6%程度増にとどまり、地勢要件からこれら人口希薄地での小地域活動・組織を多く抱えたまま今日に至っている状況である。

表1 両市の概況（2010年4月）

	A 市	B 市	A/B
面積（平方キロ）	534.27	101.89	5.24
人口（千人）	533	231	2.31
うち65歳以上（千人）	約107	約50	2.14
高齢化率	20.13	21.60	0.93
世帯数（千世帯）	178	100	1.78
サービスブロック	13	7	1.86
小学校区単位のコミュニティ組織	71	20	3.55
地域包括支援センター（箇所）	22	6	3.67

② 両市の社会福祉協議会の組織及び財政構造等（表2・図1）

両市の社会福祉協議会組織を見ると、正規職員比率においてB市の比率がA市の倍以上となっていることがわかる。

財源内訳においては、両市ともに会費・寄付金・共同募金配分金をあわせ1割にも満たない（A市6.3%・B市2.7%）状況であり、純然たる自主財源が脆弱な体質である（介護保険等の事業収入を自主財源として捉えることがあるが、本論ではこの立場をとらない）。

なお、事業型社会福祉協議会としての介護保険・自立支援制度に基づく事業収入はA市では63.5%にも上る（B市は45.1%）。

表2 社会福祉協議会の組織（2011年）

項目	A 市	B 市
理事数	14	18
評議員数	41	35
事務局職員数	603	370
うち正規職員	58	76
うち嘱託職員	118	11
うちパートヘルパー	382	65
その他	45	218
（正規職員比率）	9.6%	20.5%

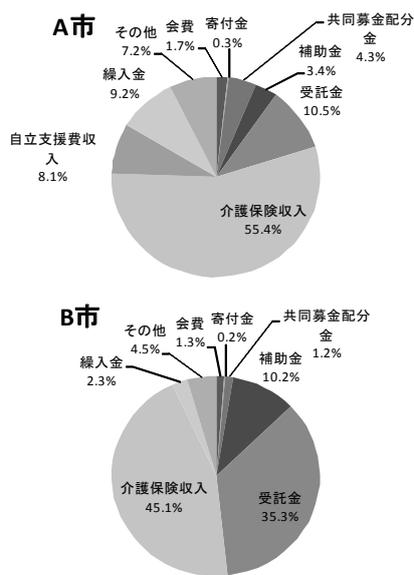


図1 財源内訳 (2010年度)

③ 両市の小地域福祉活動の現状と課題

A市は地域の温度差（アクションプランがまだ6地域）があり、これを増やしていくための担当職員の不足（常勤職員比率）もうかがえる。また支部選択事業についても、まだまだ取り組まれていない地域が多い。地域課題は何か、抽出するきっかけが各地域に必要である。社会福祉協議会支部活動や支部ボランティア活動の住民への周知が必要である。

4. A市社協の直面する課題を通じた今後の展望（「新しい地域社会」と、その実現に向けての社会福祉協議会の役割と責任に関する提言）

両社会福祉協議会共に、小地域福祉活動を通して地域課題を抽出し福祉問題を解決するための実践が行われている。社会福祉協議会は地域のさまざまな社会資源のネットワークを有し、多くの人びととの協働を通じて地域の最前線で活動していかなければならない。

その役割は、地域の人びとが住み慣れたまちで安心して生活することのできる「福祉のまちづくり」を住民主体で実現することにある。そうした活動は、コミュニティケアの土台を担う組織活動でもある。

また、両市を通して見えてきたことは、市民・住民の主体的な小地域福祉活動には、コミュニティワーカーの存在が不可欠であるということ。この点において、A市における社会福祉協議会職員の正規職員の少なさが、小地域間での情報共有の未熟さに繋がっているのではないか。それぞれの分野ごとの組織で活動すれば地域全

体の基本的な福祉課題（ニーズ）が見えにくくなるため、情報提供や支援ができ、地域内外のつながりを重要視できるコミュニティワーカーの存在が重要である。そして次に、それぞれの地域住民が情報を共有し活動できる場づくりである。既にB市社協においてはその取り組みがある。

しかしA市での取り組みはまだ不十分であり、早急に地域福祉活動拠点の確保が必要と考えられる。この拠点の確保であるが、A市及びA市社協に対しては、他市町村に比較して早くから整備が行われ、かつ1990年代後半からその用途に福祉目的での使用が認められるようになった公民館の活用を提案したい。

A市には小学校区（社会福祉協議会支部）71ヶ所のうち63か所に公民館が設置され、特に合併前の旧A市では、その全小学校区に公民館がある。公民館は、子どもから高齢者までが、文化、教養、地域課題等を学び、生きがいや健康づくり、仲間づくりなどを目的とした活動を展開する社会教育法に基づく施設である。また、生涯学習の中心センター、コミュニティづくりの実践拠点でもある。

その市立公民館の教室、講座などを中心とした実践内容は次の5つに分類できる。①つどう（人が集まる役割。「場所」や「機会」の提供）、②まなぶ（知識・教養に終わらせるのではなく、自分との関わりのなかで生活に向き合った学びの提供）、③むすぶ（人と人、地域に住む人の持ち味や能力、得意分野を生かしてつなぎ合わせる役割。人と地域、人と行政などをむすびつけていく役割）、④つくる（公民館は地域に住む人々が自分づくりとまちづくりをすすめていく場）⑤さがす（自分探しや、地域再発見のお手伝い）である。このような元来地域に存在する資源を上手に利用していくことは、地域住民にとって身近でわかりやすい。特に公的な存在である資源は福祉課題の問題解決に対して違和感がなく、利用しやすい。

しかしながら、こうした多くの公民館とそのネットワークは、市民の福祉ニーズとの結びつきが薄く、市民が気軽に福祉問題等に関して相談できる状況ではない。紙幅の関係から詳細は割愛するが、A市の市民意識調査（2008年）でも、市民の多くは「日常生活不安について身近に相談するところがわからない」と答えている。また行政がつくる新しい相談窓口は分野ごとの縦割りで、地域住民には何をするとところか判り難いため積極的に活用されるに至らず、個人や家庭や小地域の課題（ニーズ）は解決されないままになっている。この状況を改

善するため、A 市の場合は公民館と社会福祉協議会を積極的に結びつけ、コミュニティワーカーをそれぞれの公民館に配置することを提案したい。

そうすることで公民館は今まで以上に地域住民にとって身近なものとなり、住民による福祉課題解決の場づくり、活動のための体制づくりが大きく進むものと考えられる。住民の福祉ニーズや当該地域の福祉課題をリアルタイムに把握することが出来、効果的で持続的な福祉のまちづくりが推進できる。

但し、そのためには社会福祉協議会（社会福祉法）、公民館（社会教育法）、地域包括支援センター（介護保険法）、各種の福祉相談センター（各種の福祉関係法）の関係を整理し、行政と社会福祉協議会との関係も含めて思い切った改革をしなければならない。

これは確かに大変な困難を伴う改革ではあるが、可能性は十分ある。今回の両市社会福祉協議会へのヒアリングでも明らかになったが、社会福祉協議会プロパー職員の給与は従来と異なり既に公費丸抱え状況ではない。両市社会福祉協議会の場合、その給与財源の大半を介護保険等の事業活動収益で賄っている。その関係でいわゆる「事業型社会福祉協議会」から抜け出しにくいという状況があるが、他方では行政からの公費補助による縛りは従来に比較して少なくなってきている筈である。

こうした状況を前提に、第1案として、A 市社協は介護保険事業等の直接的なサービス供給事業からは計画的に撤退する一方で、地域包括支援センター（但し、現行業務から介護予防プラン作成業務を除き、総合的な福祉相談機関として、社会福祉法に位置づける）の全てを引き受け、全公民館に地域包括支援センターとそのブランチを配置し、コミュニティワーカーの活動拠点とするということ。新しく社会福祉法に基づく地域包括支援センターの委託費が、1箇所1,500万円だとすると、A 市の場合、現在の22箇所分だけでも合計3億3千万円の財源確保が可能となる。この金額はA 市社協の場合、全市的な小地域福祉活動を展開するためのコミュニティワーカーの件数としては十分な金額である。しかし、この場合に懸念されるのは行政からの委託ということで、社会福祉協議会の行政依存や行政による社協支配が一層強化される可能性があることも否めない。

但し、社会福祉法において、新しい地域包括支援センター（いっそ、名称も「小地域総合福祉センター」と変更した方が良いかも知れない）を、現在のもののように「本来、行政が設置するもの」としないで、法律で社会

福祉協議会が設置するものとするれば行政委託ではなくなり、先に述べたような危険性はある程度払拭できるかもしれない。その代わり社会福祉協議会の社会的責任は相当大きくなるが、それは地域を担う組織を活性化するためには当然である。

次に第2案として、住民主体原則に基づいて「会費或いは賛助会費を主財源」とする方法も考えられる。市民からの会費或いは賛助会費（例：1世帯当たり@4,000円/年＝介護保険料の約12分の1）で、コミュニティワーカー等、社会福祉協議会の主たる職員の件数を賄うなどの方法である。（試算～@4,000円*178,000世帯*0.5＝3億5,600万円）

但し、この会費が硬直化して、あたかも第2、第3の「税金」ようになってしまわないよう、常に市民が主体的に取り組むべき福祉課題とそこにおける市民責任を明確にしていくことが必要となる。行政の守備範囲とは異なる、市民固有の守備範囲（固有の役割と責任）を市民が自覚することが最も重要である。

このようにして【ひと・もの・かね・じょうほう】を自前のものとする戦略的な展開を進めることで、社会福祉協議会に向けられていた従来からの「第二行政」とか「事業型社会福祉協議会」「事務局社会福祉協議会」「寝たきり社会福祉協議会」といった批判を乗り越えて、真に市民・住民主体の福祉のまちづくり推進団体へと成長していくことができるのではないか。

これからの市区町村社会福祉協議会はまさに近隣社会をベースにした小地域福祉活動が中心となるべきである。そのための必須条件はコミュニティワーカーとその活動拠点の確保である。今回の両市社会福祉協議会へのヒアリングにおいて、そのことが確認でき、今後の展望を切り開く手掛かりを得ることができたと思う。

おわりに

A 市において想定できる社会福祉協議会の戦略として、コミュニティワーカーを公民館に配置するという提言は、当面は社会福祉協議会の社会福祉法、高齢者介護の介護保険法、また公民館事業の社会教育法といった3つの法にまたがる活動になるため、決して容易ではない。しかし、法律の枠にこだわらない新しい関係が必要である。

この度のヒアリングは2つの市の社会福祉協議会における小地域福祉活動を中心としたものであった。ここで注意しなければならないことは、現在の社会福祉協議会

組織（マンパワー）とその財政構造の在り方である。

本来、自治会や婦人会、民生・児童委員等の役割との関係も詳しく理解しなければ、関係性が重なっている場合や全く関わりがないことなどが十分には見えてこない。社会福祉協議会組織の現状分析をもう少し深め、実践に繋がるための検証をするには、何ヶ所かの小地域活動を通じた地域住民の声、活動、組織の成り立ち、役割などについて調査する必要がある。

国家や国民、市場といった大きな視点から考える『マクロ』の視点と、個人や地域などの個別的な課題を考える『ミクロ』の視点の両視点から分析することが重要である。

参考文献・資料

- ・「2011年度一般会計・特別会計資金収支予算内訳表」社会福祉法人A市社会福祉協議会
- ・「事業概要 2010年4月」社会福祉法人A市社会福祉協議会
- ・「2010年度 事業計画並びに資金収支予算書」社会福祉法人A市社会福祉協議会
- ・「社協支部のしおり」社会福祉法人A市社会福祉協議会
- ・「社協支部活動の手引き」社会福祉法人A市社会福祉協議会
- ・「A市地域福祉推進計画」社会福祉法人A市社会福祉協議会 2007年3月
- ・「社協支部選択事業実績一覧表」社会福祉法人A市社会福祉協議会
- ・「A市地域福祉計画改定のための市民意向調査報告書」2008年12月
- ・「A市C支部地域福祉活動計画」社協C支部 2008年3月
- ・「A市D支部地域福祉活動計画」社協D支部 2010年3月
- ・「A市E支部地域福祉活動計画」社協E支部 2010年9月
- ・「A市F支部地域福祉活動計画」社協F支部 2011年2月
- ・「A市G支部地域福祉活動計画」社協G支部 2011年2月
- ・「公民館事業について」A市教育委員会生涯学習課 2011年4月1日現在
- ・「安心で安全なたのしいまちをみんなで作るプロジェクト～日常生活圏域での住民活動、話し合い、地域ケアの「場」づくり～報告書」社会福祉法人B市社会福祉協議会 2008年9月
- ・「B市社会福祉協議会の概要 2010年度版」社会福祉法人B市社会福祉協議会
- ・「B市社会福祉協議会の事業概要」社会福祉法人B市社会福祉協議会 2010年4月