

基礎構造改革と地域福祉推進における市町村社会福祉協議会の機能・役割の変化と展望・課題に関する一考察

－市町村地域福祉計画の策定を通して－

上 地 武 昭

要 約

戦後60年を経過し、2000年以降日本の社会福祉制度しくみが大きく変化した。その方向性は地域福祉である。地域福祉を推進する中核的役割を“市町村社協に”と法的に位置づけられた。市町村社会福祉協議会に求められる機能役割も大きく変化すると考えるが、しかし、多くの当事者たちはそのことに気づいていない。今後の社会福祉の中核的役割を担うことを期待されている市町村社会福祉協議会の役割と機能は、コミュニティ・ソーシャルワーク機能であり、市町村行政への政策提言能力であり、地域福祉活動、地域組織化の実践であると考ええる。

キーワード：地域福祉、コミュニティ・ソーシャルワーク、行政への政策提言、地域組織化、地域福祉計画

序章 はじめに

世界経済は大きな転換期になっており特にボーダレス経済は国家を超え地域活動を助長している状況が世界各地に存在させている。日本も直面している大きな社会の変革の中で社会福祉と関係があると思われるのが、少子高齢化社会の到来である。1989年の合計特殊出生率1.57ショックに始まる少子化への対応は年金問題をはじめ介護問題など多方面に社会的問題を投げかけている。そして、国債発行に始まる国、県、市町村の財政赤字の問題、市町村への交付税の見直しを余儀なくされている。そのながれが平成の市町村大合併へと結びつき、そして地方分権や道州制の問題が福祉課題とリンクして横たわっている。大きく日本の社会が変化をしようとしている中で、福祉についても大きな変化が求められ具体的に社会福祉の基礎構造改革として動いている。今後の社会福祉の展望とそこに求められる社会福祉の専門職をはじめ関係者の養成がどうなるか予測をするため社会福祉における諸課題を整理する。その中でも地域福祉の中核的推進役として法律に位置づけられた市町村社会福祉協議会（以下「社協」という）における機能と役割の展望を中心に考察をしてみたい。

第1章 社会福祉基礎構造改革

第1節 戦後社会福祉の時代区分

大橋は戦後の社会福祉展開における時代区分を4期に分けている^(注1)。第1期は終戦直後の1945年から日本が高齢化社会になる1970年までである。その時代は終戦直後の生活に追われていた生活困窮者を救済するための生活保護にはじまり、傷痍軍人、戦災傷者を保護するための身体障害者福祉法、そして戦災で親を失った戦災孤児を保護するための児童福祉法が制定され、福祉3法時代と呼ばれていた。そして1960年に制定された精神薄弱者福祉法、1963年に老人福祉法、1965年に母子福祉法がそれぞれ制定され福祉6法時代になった。その福祉6法の執行を福祉事務所が中心となって日本の社会福祉を引っ張っていた時代であり、福祉事務所中心時代と呼ん

でいる。

第2期は1970年から社会福祉関係8法が改正された1990年までの20年間である。1970年に厚生省は社会福祉政策について2つの方向性を示した。1つは高度成長で田舎から都会に人口が移動し過疎過密が進むコミュニティについて正面から取り組むべきであるとする中央社会福祉審議会の「コミュニティの形成と社会福祉」の答申である。もう一つは「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」のである。厚生省は福祉施設整備を選んだ。それによりその後日本の社会福祉は困窮世帯の救済としての生活保護と福祉施設入所を中心とした福祉政策が展開された。この時代を福祉施設中心時代と呼んでいる。

第3期が1990年から2000年までの間である。1990年に始まる社会福祉基礎構造改革はコペルニクスの転換と表現されるくらい思想的、制度的に大きな転換であった。機関委任事務から団体事務への転換、在宅福祉サービスの社会福祉事業への位置づけなど社会福祉事業法を大幅に改正した。その時代を在宅福祉サービス創設時代と呼んでいる。

そして第4期が2000年からである。社会福祉基礎構造改革の一環として2000年6月に社会福祉の基本法である社会福祉事業法が大幅に改正された。名称を社会福祉法とするとともにその第1条で、「この法律は～略～福祉サービス利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、～略～」と地域福祉という語句が登場し、地域福祉の推進として、第4条で「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と具体的な推進の内容を明記している。

今後日本の社会福祉は地域福祉という方法で展開するという方向性が示されたのである。いわゆる地域福祉の時代の到来である。

第2節 基礎構造改革の内容

前項で述べた戦後社会福祉時代区分の第3期にあたる1990年代に始まった大きな変革を基礎構造改革のスタートと考える。大橋はそのことをコペルニクスの変革と表現している。

1989年3月に当時の厚生省から「今後の社会福祉のあり方について」（意見具申）として福祉関係三審議会（中央社会福祉審議会、中央児童福祉審議会、身体障害者福祉審議会）合同企画分科会が、「21世紀にふさわしい社会福祉のあり方」についてまとめた。その内容は、①ノーマライゼーションの理念の浸透、②福祉サービスの一般化・普遍化、施策の総合化・体系化の促進、③サービス利用の選択の幅の拡大等に留意して、次の基本的考え方に沿って、新たな社会福祉を展開していくことが重要であるとした。

そして具体的には①市町村の役割重視、②在宅福祉の充実、③民間福祉サービスの健全育成、④福祉と保健・医療の連携強化・総合化、⑤福祉の担い手の養成と確保、⑥サービスの総合化・効率化を推進するための福祉情報体制の整備を掲げている。

1990年6月に社会福祉関係8法の改正を行ったのだが、それは社会福祉の実施体制について、住民に最も身近な市町村で、在宅福祉サービスと施設サービスを一元的・計画的に提供されるようにすることを目的として法改正であった。「8法」とは、老人福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、社会福祉事業法、老人保健法、社会福祉・医療事業団法の8つの法律を指している。主な改正内容は①在宅福祉サービスを福祉各法および社会福祉事業法に位置づけた。②市町村社協を在宅福祉サービスを企画・実施する団体として位

置づけた。③在宅福祉サービスと施設福祉サービスを市町村において一元的に実施できるように特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、身体障害者更生援護施設等の措置権を県から市町村に移譲した。④市町村および都道府県に老人保健福祉計画を策定することを義務づけた。

そして、その8法改正から10年が経過して更なる改革があった。2000年6月に社会福祉の基本法である「社会福祉事業法」を改正し、新しい福祉の理念、福祉事業内容で展開しようとするものであった。趣旨は、2つあり、1つ目は昭和26年の社会福祉事業法制定以来大きな改正の行われていない社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤制度について、今後増大・多様化が見込まれる国民の福祉需要に対応するため、見直しを行うものである。2つ目は、介護保険制度の円滑な施行（2000年4月1日施行）、成年後見制度の導入（2000年4月1日施行）、規制緩和と推進計画の実施（1999年度以降）、社会福祉法人による不祥事の防止、地方分権の推進などに資するものとなっている。社会福祉に対する考え方についても「個人が尊厳を持ってその人らしい自立した生活が送れるよう支える」という考え方を示した。そして、具体的な改革の方向は(1)個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立(2)質の高い福祉サービスの拡充(3)地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実を掲げている。

第3節 基礎構造改革の結論

前項の2000年の基礎構造改革内容については5つにまとめられている。それは（1）利用者の立場に立った社会福祉制度の構築（2）サービスの質の向上（3）社会福祉事業の充実・活性化（4）地域福祉の推進（5）その他の改正となっている。改革の内容で、市町村社会福祉協議会を地域福祉の推進役として明確に位置づけるとともに、都道府県社会福祉協議会の役割として社会福祉事業従事者の養成研修、社会福祉事業の経営指導を行うことを明確にすることを明示している。このように基礎構造改革として、社会福祉の見直しを図ったのであるがその内容の中心にあるのが社会福祉法の第1条に規定された「社会サービス利用者の権利の保護と地域における福祉（以下「地域福祉」という）に関する」という今後の日本の社会福祉の方向を「地域福祉の推進」であるとしたところが大きな変革である。いわゆる、今後の日本の社会福祉は地域福祉で展開するとの考え方を示した改革であった。次のその大きなポイントである地域福祉について整理する。

第2章 地域福祉の推進

第1節 地域福祉の登場の歴史的背景

ここで改めて地域福祉が登場した背景などについて歴史的に整理をしておきたい。地域福祉ということばが社会福祉の場面で登場するのは1970年頃である。1945年の福祉3法時代から福祉6法時代へ、そして1970年からの福祉施設を中心とした時代へと移るなかで、福祉現場に多様な課題が生じ、それらに対応する形で地域福祉という考え方が登場してきたのである。地域福祉は福祉事務所を中心とした福祉施設サービスに対置する理念で当初は使われていた。数多くの研究者が地域福祉について著書を著しその定義を試みているがそれらのなかでの地域福祉についてのキーワードは「福祉コミュニティの形成」「福祉サービスの地域的展開」「地方自治体を中心とする福祉サービスの推進」「住民参加、住民の主体形成」の4つである^(註2)。それは高齢社会、超高齢社会への移行期で、ノーマライゼーション理念の浸透の中、現場で対応するシステムとして地域福祉の考え方が登場したと考える。

地域福祉の活動は戦前の隣保事業やセツルメント事業に見ることができるが、制度政策的に展開したのは1970以降だと言われている。1968年のシーボム報告のコミュニティケア思想の影響

を受けて、1971年12月中央社会福祉審議会の「コミュニティ形成と社会福祉」の答申が出された背景には、高度産業社会への早期到達を目標とした高度成長政策によって、生活構造の分業化、都市の過密化と地方の過疎化、人口構成の高齢化など、多くの社会的事象が発生してきたことがあった、これらの社会的矛盾への対応策として、生活の場としてのコミュニティの再構築への期待が高まってきた。しかし日本の社会福祉は福祉施設を中心とする社会福祉政策を展開するのであった。その間も全国社会福祉協議会を中心に市町村社会福祉協議会の強化を目論んでの「社会福祉協議会基本要項」の作成（1962年）や市町村社会福祉協議会の法制化（1983年）、「在宅福祉サービスの戦略」の発刊（1979年）、「地域福祉計画：理論と方法」の発刊（1984年）と地域福祉の展開を進めてきたのであった。そして1990年の在宅福祉サービスの法定化を受け、1992年に「新・社会福祉協議会基本要項」を定めて社会福祉協議会について地域福祉の推進役として位置づけさせたのである。

第2節 地域福祉の定義

その地域福祉の定義について学会による定義は定められていない。牧里は地域福祉定義を構造的アプローチと機能的アプローチ論の2つの視点で整理をしている^(註3)。岡本は4つの志向軸で整理をしている。それは「コミュニティ重視志向軸」と「政策制度志向軸」、「在宅福祉志向軸」、「住民の主体形成と参加志向軸」に分けている。^(註4)

大橋は「自立生活が困難な個人や家族が、基礎自治体や生活圏を同じくする地域において自立生活ができるようにネットワークをつくり、必要なサービスを総合的に提供することであり、そのために必要な物理的、精神的環境醸成を図るとともに、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育の展開を統合的に行う活動」であると述べている^(註5)。

また、森本は「地域福祉はシステムであり、対象者別福祉でも領域別福祉でもなく生活の全体・連続性を維持・継続するための必要条件である。地域福祉の推進はシステム化・ネットワーク化であり、システム化され、ネットワークされた福祉が地域福祉である。」と定義している。そして森本は、地域福祉は3層からなっており、地域福祉サービス、地域福祉活動、地域福祉の基盤整備であると整理している。^(註6)

第3節 地域福祉推進における具体的展開

戦後の社会福祉区分の第4期にあたる「地域福祉」の時代における具体的な展開方法について考えてみる。

大橋は地域福祉を具体的に展開する実践方法を下記のように10の項目があると述べている。^(註7) 1つはニーズ発見、キャッチの対応である。それは権利擁護の視点に基づいて要支援者や既存のサービスでは充足されないニーズを発見する。自ら解決を要求する地域住民の生活上のニーズはもとより、なかなか自己主張しない個々の住民のニーズなどをきめ細かくキャッチする必要がある。2つ目は個別相談、家族全体への相談援助とサービス利用支援である。それは生活課題を抱えている人と家族との間に信頼関係を築き、対面式による相談・力づけなどの対応を行いつつ、その人や家族の悩み、苦しみ、人生の見通し、希望等本人の求めを明確化するとともに、それらの人々の生活環境や地域環境の問題点をも同時に分析し、問題解決に関する方針と解決に必要な支援方策をつくり、そして必要なサービスを活用してその人の自立生活を支援する。3つ目はニーズ・アセスメントである。本人の「求めと必要と合意」そしてその人を取り巻く環境の双方を総合的に把握したうえで、総合的援助方針を立案し、支援計画を作成する。4つ目は、継続的に見守り必要に応じた支援である。その人の問題ばかりに焦点をあてず、強みや長所に着目

して本人の意思と意欲を引き出し継続的に援助していくことが必要である（ストレングス・アプローチ、エンパワーメント・アプローチ）。5つ目が法制度によらない（インフォーマル）ケアの開発とそのネットワークや組織づくりである。それは方針にもとづく支援の実施にあたっては、公的サービスを活用しつつ、足りない部分では、地域の協力を得て、支え合いの活動を創意工夫して働きかけて、公私の取り組みを総合的に調整し、つなげていき、ネットワークづくりをすすめる必要がある。そして個別ニーズに即するボランティア活動の開発とネットワーク、組織づくりが求められる。6つ目は要支援者一人ひとりに応じた地域の人々の協力者のネットワーク（ソーシャルサポートネットワーク）づくりである。これは地域住民の側からとらえれば地域福祉活動への参加であり、住民参加を促すという役割である。7つ目は個別事例ごとに必要なフォーマルサービスの担当者とインフォーマルケアサービスの担当者との合同の個別ネットワーク会議の開催・運営である。問題の共有化や支援方針の共有化などのためのフォーマルサービスの担当者とインフォーマルケアサービスの担当者との個別事例ごとの個別会議を実施することも必要である。8つ目がサービスを利用している人々のネットワーク、組織づくりとピアカウンセリング（当事者相互相談支援）活動の促進である。それは専門職と福祉サービス利用者とのパートナーシップのみならず、当事者同士の相互支援機能を重視して、その機会作りをいう。9つ目は、個別問題に代表される地域問題の再発予防及び解決策の企画開発、解決ネットワークづくりである。地域に存在する個別問題ととらえられがちな問題も実は他の生活問題との共通性を有していることがあるので、問題の普遍化、一般化を地域住民に問題提起を行なう。また、住民の福祉意識や生活環境の向上、さらには住民の活動参加意欲の引き出し、力づけ等、住民主体の取り組みを促す。さらには、それらの問題解決に必要なネットワークあるいはシステムづくりも展望しつつ、個別解決に終わらせないようにする。そして、10番目が地域福祉実践に関する運営管理（アドミニストレーション）である。地域福祉実践は、先に問題を発見し、解決するプログラムを考え、その実践に必要な社会資源を創意工夫し確保することが必要である。地域福祉推進に必要な人材や活動拠点、活動資金、活動のための情報など必要な資源を有効に、かつ合理的に活用できるよう、サービス提供体制を整備し、運営管理（アドミニストレーション）する機能も重要な役割である。その際、福祉サービスの質（専門性）の向上を目指すことも必要である。

このように地域福祉実践方法について具体的に紹介しているが、その具体的展開については当然一つの機関でとり組むのではなく多くの関係者の連携が必要である。特に最近特に言われている保健・医療・福祉の連携は必要不可欠でありその仕組みが求められている。

大橋は多様な地域福祉の各種の方法を円滑に推進するには、1人専門職だけの努力では限界があり、多くの方々の協力が必要である。少なくとも、以下の7つの連携協働（チームアプローチ、ネットワークづくり）により取り組まれることが望まれると述べている。^{（注8）}

1つ目は地域の住民の自発的活動などのインフォーマル（非公式的）ケアと行政・事業者などによるフォーマル（公式的）ケアの連携・協働。2つ目は専門職と、ボランティアなど非専門職の連携・協働。3つ目は福祉領域と保健・医療・商工労働・教育など生活関連諸社会サービスとの連携・協働。4つ目は福祉領域内の各対象分野同士の連携・協働。5つ目はサービス支援を必要とする人の発見・情報提供・相談からサービス利用などにいたる各段階の諸サービス同士のスムーズな連携・協働。6つ目は区全域、福祉事務所管轄区域、中学校区、自治会レベル地区、などの地域領域の重層性に応じた福祉圏域ごとの連携協働。7つ目は地域単位で活動する自治会などの組織・団体と特定目的により地域にこだわらず活動する非営利組織（NPOなど）との連携協働であると述べている。

以上の7つの連携協働の内容から見えてくる、コミュニティソーシャルワークは保健福祉医療

等の関係機関の連携が必要であることは言うまでもないが問題はそれを何処の機関が中心となってまとめるかである。それらはまさに市町村社協が機能として持ち合わせているものであり、従来から市町村社協が推進してきた事業であるとする。

第4節 地域福祉の結論

社会福祉を市町村で推進することが基礎構造改革の基本であるが、地域福祉を推進するには住民の参加を始め、専門職の養成確保とそれをうまく展開するしくみがもとめられている。そのしくみを構築するのが住民参加で策定が求められている市町村地域福祉計画である。その計画策定を通して地域福祉推進に求められる「地域福祉サービス」「地域福祉活動」「地域福祉の基盤作り」を関係者で構築して行くものだと考える。

そのような地域福祉の推進、関係機関の連携など地域福祉実践（コミュニティソーシャルワーク）を展開し、その役割機能を中心に発揮できそうなのがすべての市町村に存在する市町村社会福祉協議会であるとする。具体的な市町村地域福祉計画について確認する前に市町村に存在する社会福祉協議会について確認をする。

第3章 市町村社会福祉協議会

第1節 社会福祉協議会の変遷

社会福祉協議会（以下「社協」という）は、戦後間もない昭和26年に民間の社会福祉活動の強化を図るために誕生した。地域の住民組織と、公私の社会福祉や保健・医療・教育などの関連分野の関係者、さらに地域社会を形成する幅の広い種々の専門家・団体・機関で組織されている。市町村社協は、社会福祉法109条に位置づけられ「1区域内における社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を営む者の過半数が参加するもの」と規定された特殊法人である。その前身は行政関与によって戦前から戦中に設立された「中央慈善協会」「恩賜財団同胞援護会」「全日本民生委員同盟」「日本社会事業協会」などを起源とする組織で、1951年の社会福祉事業法の制定と同時に都道府県を中心に組織された。戦後アメリカから導入されたコミュニティワークの普及推進と、民間福祉事業やボランティア活動の推進・支援を主目的としていた^(注9)。社協は全国、都道府県、特別区、政令指定都市、市町村単位で組織され基本的には社会福祉法人格をもつこととなっている。

社会福祉法では「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と規定されており、「市町村社協の事業は、(1)地域の実情に応じて行われる多様な社会福祉を目的とする事業の企画及び実施、(2)ボランティア活動など社会福祉に関する活動への住民参加のための援助、(3)社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び援助、(4)社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業」と規定している。

社協は民間団体ではあるが、社会福祉法に定められ、行政区分ごとに組織された団体であり、運営資金の多くが行政機関の予算措置によるものであるため、「公私共同」「半官半民」で運営されており、民間と公的機関・組織の両面のメリットを生かした事業を展開している。

例えば、民間福祉事業者と住民と行政機関との橋渡し、福祉施設や団体の連合会とその事務局、各福祉事業者間の利害調整、住民参加による地域福祉の推進、福祉専門職の職員養成、福祉人材の確保、福祉サービスの第三者評価などがあげられる。共同募金事業も別法人の共同募金会の事務局を兼務する形態で行っている。なお、市町村単位になると先述に加え、行政の委託事業や福祉・介護サービス事業、障害者など要援護者の生活相談事業を展開しているところが多い。

第2節 市町村社会福祉協議会の活動

市町村社協は、市町村もしくは政令指定都市の区ごとに組織され、多様な福祉ニーズに応えるため、それぞれの社協が地域のボランティアと協力しながら地域の特性を踏まえ創意工夫をこらした独自の事業に取り組んでいる。一般的な事業は「平成17年度 沖縄県市町村社会福祉協議会の現況」によると主な活動は、住民の地域福祉活動の支援、福祉NPOなど福祉を目的とした市民団体の育成・助成、ボランティアセンターの運営（ボランティア活動に関する相談や活動先の紹介、災害復興支援など）、子ども会や長寿会、障害者団体などの事務局、ホームヘルプサービスやデイサービスなど福祉・介護サービスの実施、行政など公的機関からの委託事業の実施、福祉・保健サービス、地域福祉権利擁護事業（障害によって判断能力に不安のある人を対象に福祉サービスの利用援助や日常的な金銭の管理等をおこなう事業）の実施または、祖の相談窓口を運営、福祉施設の運営・管理、住民向け福祉・介護関連の講座の運営、高齢者や障害者、子育て中の親子が気軽に集える「サロン活動」などの実施、小中高校における福祉教育の支援・講師の派遣などの福祉教育の推進、民生委員・児童委員協議会の運営、市区町村共同募金委員会の運営（別組織ではあるが、事務は社協の職員が兼務をしている）住民向け福祉・介護関連の講座の運営などの活動である。これらの活動・事業を通して理解できるように、市町村社協は市町村における地域福祉の推進を図り、地域福祉サービス、地域福祉活動、地域福祉の基盤整備をおこなってきたのである。

第3節 社会福祉協議会の機能と役割の変遷

社協は1951年の社会福祉事業法の制定で法定化された。しかしその位置づけは都道府県と全国社協のみであった。1983年全国の社協関係者の働きで市町村社協が法的に位置づけられた。その間1962に策定された社会福祉協議会基本要項が社協の活動指針となっていた。1992年全国社協により「新・社会福祉協議会基本要項」が策定され、特徴的なものとして①社協構成員の明確化 ②住民主体の理念の継承と発展 ③福祉サービス等の企画・実施の強化の3点があげられる。この具体化として、平成5年に「ふれあいネットワークプラン21」基本構想がだされ、1994年には「事業型社協の推進指針」が示された。その事業型社協とは①総合相談活動・ケアマネジメント、②公的福祉サービスの積極的受託、③住民参加型サービスの開発推進、④小地域での生活支援、ネットワーク、ケアチーム活動と問題解決の提言活動、これらを通して住民参加と福祉コミュニティ形成を進めることとしている^(注10)。

そして、2000年に社会福祉法が改正され、法的に社協に関する主な内容は①利用者の立場に立った福祉制度の構築（福祉サービス利用援助事業（地域福祉権利擁護事業、・苦情解決の仕組みの導入）②サービスの質の向上（サービスの質を評価する第三者機関の育成等、事業者によるサービスの質の自己評価などによる質の向上、・サービス利用者の選択に資するための事業者によるサービス内容に関する情報の提供等事業運営の透明性の確保）③地域福祉の推進（市区町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画、社協、共同募金会、民生委員・児童委員の活性化）の3つが位置づけられている。

そして、2002年 全国社協により「市区町村社協経営指針」が策定され、市区町村社会福祉協議会の使命は「地域福祉を推進する中核的な団体として、誰もが安心して暮らすことのできる福祉のまちづくりを推進すること」と明示し、4項目の経営理念を示した。①市民参加・協働による福祉社会の実現、②地域における利用者本位の福祉サービスを実現すること、③地域に根ざした総合的な支援体制の実現、④地域の福祉ニーズに基づく先駆的な取り組みへのためみない挑戦となっている。

このように社会福祉協議会の機能と役割は時代と共に住民主体の理念の基に変化をしてきており、最近の課題としては事業型社協として在宅福祉サービスの推進に取り組んできた市町村社協の新たな役割・機能が社会福祉法の改正と共に変化してきていることである。

第4節 市町村社会福祉協議会の結論

このように市町村社協は住民主体の理念の基、地域福祉活動の中心的担い手として大きく関わってきたのは歴史的に検証されていることである。

2000年の社会福祉法の改正で「今後の日本の社会福祉は地域福祉で展開する」ことは明示された。これの地域福祉の推進に求められている機能は市町村社会福祉協議会に存在することである。森本が指摘する地域福祉の3つの項目（地域福祉サービス、地域福祉活動、地域福祉の基盤整備）は従来市町村社協が展開してきた活動である。これからの地域福祉展開におけるその具体的方法について市町村の関係者で協議していく必要がある。その協議をしてそれぞれの市町村の地域福祉を構築するのが社会福祉法第107条にある市町村地域福祉計画の策定である。次のその地域福祉計画の策定について確認をする。

第4章 地域福祉計画

第1節 地域福祉推進の背景

厚生労働省の社会保障審議会福祉部会が2002年1月に市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）として公表し、地域福祉計画を策定して地域福祉推進の取り組む背景と必要性について次のように述べている。^(註11)「我が国においては、かつての伝統的な家庭や地域の相互扶助機能は弱体化し、地域住民相互の社会的つながりも希薄化するなど地域社会は変容しつつある。少子高齢社会の到来、成長型社会の終焉、産業の空洞化、そして近年の深刻な経済不況がこれに追い打ちをかけている。このため、高齢者、障害者などの生活上の支援を要する人々は一層厳しい状況におかれている。また、青少年や中年層においても生活不安とストレスが増大し、自殺やホームレス、家庭内暴力、虐待、ひきこもりなどが新たな社会問題となっている。～略～ 地域住民の自主的な助け合いなどの意義も益々大きくなっている。」

～略～『社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え助け合おうとする精神である。その意味で、社会福祉を作り上げ、支えていくのはすべての国民である』と述べている。国民生活の安心と幸せを実現するためには、「自立した個人が地域住民としてのつながりを持ち、思いやりを持って共に支え合い、助け合うという共に生きるまちづくりの精神が育まれ活かされることが必要不可欠である。」と述べている。そのために「今こそ、共に生きるまちづくりの精神を発揮し、人々が手を携えて、生活の拠点である地域に根ざして助け合い、生活者としてそれぞれの地域で誰もがその人らしい安心で充実した生活が送れるような地域社会を基盤とした福祉（地域福祉）の推進に努める必要がある。」と述べ、その具体的に展開する方法として市町村地域福祉計画の策定の必要性を説いている。

第2節 地域福祉計画の具体的内容

2003年に施行された社会福祉法の第107条の市町村地域福祉計画による条文は次のようになっている。「市町村は、地方自治法第2条第4項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者

その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。」「1. 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項 2. 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項 3. 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」となっている。

前掲の指針によると市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項として、社会福祉法上、(1)地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、(2)地域における社会福祉を目的とした事業の健全な発達に関する事項、(3)地域福祉に関する活動への住民の参加に関する事項の3つが掲げられており、それを踏まえなければ、法上の地域福祉計画としては認められないものであると指摘している。

市町村においては、主体的にこれら3つの事項についてその趣旨を斟酌し具体的な内容を示すとともに、その他の必要な事項を加えて計画に盛り込む必要がある。その3つの盛り込むべき事項の具体的内容として下記のように示している。^(注12)

- (1) 「地域における福祉サービスの適切な利用の促進に関する事項」として、地域の生活課題に関する調査（いわゆる「ニーズ調査」）による地域における福祉サービスの目標の提示、福祉サービスを必要とする地域住民に対する相談支援体制の整備や社会福祉従事者の専門性の向上、ケアマネジメント、ソーシャルワーク体制の整備といった具体的な目標達成のための戦略。地域福祉権利擁護事業、苦情解決制度など適切なサービス利用を支援する仕組み等の整備をすること。
- (2) 「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」として、複雑多様化した生活課題を解決するため、社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進及びこれらと公的サービスの連携による公私協働の実現そして福祉、保健、医療と生活に関連する他分野との連携方策をあげている。
- (3) 「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」として、地域住民、ボランティア団体、NPO法人等の社会福祉活動への支援、住民等による問題関心の共有化への動機付けと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進、地域福祉活動専門員等の地域福祉を推進する人材の養成
- (4) その他として、市町村社会福祉協議会の基盤の整備強化等地域で地域福祉を推進する上で必要と認められる事項

このような内容となっており、ニーズ把握やソーシャルワーク体制、福祉・保健・医療の連携、ボランティア活動の推進など地域福祉を市町村で推進する中核的組織と位置づけられた市町村社会福祉協議会への期待が強く感じられる策定指針である。

第3節 市町村社会福祉協議会と地域福祉計画

地域福祉の計画的推進に関しては、長年、社会福祉協議会（以下「社協」と略）が中心に担ってきた歴史がある。1980年代以降の社協を中心とする民間による地域福祉の計画的推進の主な動向を振り返ると次のとおりである。すなわち、1984年に全国社会福祉協議会は、『地域福祉計画—理論と方法』をまとめ、地域福祉計画の理論の統一的理解を図るとともに計画化の推進戦略をとっている。そこでは、市町村社協が、住民主体の原則にたつて、社協と行政の公民が協働による社会福祉の新しい体系とその推進体制を確立するための方法として、地域福祉計画を位置づけている。1989年には東京都地域福祉推進計画等検討委員会は「東京都における地域福祉推進計画の基本的あり方について（答申）」をまとめ、地域福祉計画は、区市町村が策定する「区市町村地域福祉計画」を中核とし、区市町村社協や住民などが策定する「地域福祉活動計画（住民

活動計画)」、都が策定する「地域福祉推進計画」の3種の計画から構成される、「三相の計画」という考え方を打ち出している。それは区市町村を中心とする公民協働の地域福祉計画を具体化する計画関係モデルを提示したもので、この考え方は公民協働という点で、全社協の地域福祉計画論の延長線上に位置するものといえる。

2002年には全国社会福祉協議会は、社会福祉法に行政による市町村地域福祉計画の条文の2003年4月からの施行に向けて、あらためて行政による地域福祉計画と社協による地域福祉活動計画の協働的な関係を明確にしている。

以上のとおり社会福祉協議会は、歴史的にみても地域福祉の計画的推進を民間の立場から取り組んできた。それらの事をふまえ、社会福祉法においても社会福祉協議会を地域福祉の推進を目的とする団体と性格を規定している。

第4節 地域福祉計画の策定状況

2000年の社会福祉法改正に伴って2003年に市町村地域福祉計画を策定するように法定化されたことによって、厚生労働省は、前項にも紹介した「ひとり一人に呼びかける」のテーマで地域福祉計画策定の指針を示した。しかし、2004年2月に実施した日本地域福祉学会 地域福祉計画研究プロジェクトの調査によると折しも地方交付税の見直しや平成の市町村合併の嵐は全国的に計画策定の推進を鈍らした^(注13)。全国的には市町村の策定率4.6%で、策定中・策定予定も含めても18.5%であり、これから本腰を入れていかなければならない現状である。2000年以降に策定を義務的に位置づけられた福祉計画は介護保険計画、老人保健福祉計画、次世代支援計画、そして障害者自立支援法に基づく障害福祉計画等が義務化されており、義務化されていない地域福祉計画は後回しとなっている。

沖縄県における地域福祉計画策定の現状は、全国と同じ状況にあり3市のみが策定しているところである。この状況の理由として、財源の問題、合併の問題等が複合的に関わり、地域福祉計画策定の取り組みがスムーズに展開できていないと考える。それに加えて沖縄県の場合には第108条に規定する都道府県地域福祉支援計画も策定されておらず、地域福祉推進における沖縄県の取り組みの弱さを痛感する。

第5節 地域福祉計画の結論

前掲のように市町村地域福祉計画の策定はかならずしも順調に行っているとは言えない状況である。社会福祉の基礎構造や地方分権の波は社会福祉のしくみを大きく変革しており、少子高齢化が進む市町村における福祉政策は大きな課題になっている。その課題解決には住民の参画による地域福祉計画は必要不可欠であるにも関わらず地域福祉計画の策定に取り組んでいない状況はその市町村の福祉政策がうまく展開できていない現状を示すことになる。

地方分権化は市町村格差を黙認する政策であり、そこに住む市民の意向が反映された選挙によって選出された市町村長の政策であるから国や県は指導勧告などの行為ができない仕組みになっており、県が対応を一段と消極的にさせている要因でもあると考える。筆者はこれまでに沖縄県内の3市の地域福祉計画の策定に策定委員として関わっているが、いづれも地域福祉の推進の中心に社協を据えておりその展開が期待されている。

今後地域福祉計画に基づく地域福祉の実践がうまくいっている市町村をクローズアップして未策定の市町村に啓発することも必要であると考ええる。

第5章. 社会福祉の展望と課題

このように戦後の社会福祉は1990年を境に大きく変化した。少子高齢化、政府の財政逼迫、そして地方分権である。その結果として社会福祉のしくみが大きく変化してきた。それが地域福祉現状であるが、その地域福祉の推進をする中心的組織として市町村社会福祉協議会が法的に位置づけられているが必ずしもその役割を市町村社会福祉協議会が担っているとは言い難い状況がある。

第1節 地域福祉に求められるもの

少子高齢化の進展の中で、高齢者介護、子育てと家族を取り巻く環境は厳しい状況にある。その家族、家庭を支援するしくみとして地域の相互扶助機能が期待されている。しかしその地域も沖縄県においては都市化の波と共に地域組織化が後退し、地域自治会加入率が那覇市が20%代、浦添市が30%代となっており大変厳しいものがある。

前掲の「一人ひとりの地域住民への訴え」によると「社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え助け合おうとする精神である。その意味で、社会福祉を作り上げ、支えていくのはすべての国民である」「国民生活の安心と幸せを実現するためには、自立した個人が地域住民としてのつながりを持ち、思いやりを持って共に支え合い、助け合うという共に生きるまちづくりの精神が育まれ活かされることが必要不可欠である。」と述べており正に地域福祉推進における大きな課題は地域組織化であり、このことをさけてはとれないものであると考える。市町村社協の新・社会福祉協議会基本要項によると社協の機能を住民組織化と福祉関係者の福祉組織化を中心に据えており、前項の課題解決への取り組みも社会福祉協議会の機能の1つといえる。

第2節 財政逼迫と住民主体

地域福祉を推進するためには住民主体、住民参加は必要不可欠であるが、その住民に最も近くで活動するのが社協である。戦後、日本経済の成長は著しいものがあり、国、都道府県、市町村も財政的に豊かになり、特に選挙で選ばれる首長は政策として住民の要望に応える形で行政サービスを構築してきた。従来自治会、集落などが住民主体で取り組んでいた活動がいつの間にか行政サービスになっていた事例は多数存在している。それはある面行政の住民サービスとしては当然かもしれないが一方では自治会や集落の活動を弱体化させてきた面もある。

地方分権化や財政逼迫による交付税の見直しにより財政的に厳しい市町村は職員の削減に加えて従来の行政サービスを見直す方向にある。行政サービスの見直しは住民主体の再構築の機会になるものとする。地域福祉は地域住民の協力や地域住民の創造性・想像性を大切にする活動であり、行政の財政逼迫は地域住民に相互協力をえる機会や発想を変える機会になるものとする。

第3節 ソーシャルキャピタル

ソーシャル・キャピタル（Social Capital）とは社会資本と訳される。しかし、それは施設等の物的な社会資本ではなく、行政・企業・住民を結び付ける人間関係、住民関係のネットワークであり、社会関係資本、協働関係資本とも言うべき性格を持っている。具体的にはボランティア活動や官民連携など幅広い横型ネットワークによって支えられる。行政や住民との関係性の質が高い地域では、地域内の社会的応答性が高まり、地域の治安や経済活動が改善し、長寿地域になり、そして出生率も高まることが実証されている^(注14)。

地域住民は安心・安全そして夢実現を地域にもとめており、そのためにも住民の協力の下、地域組織化や住民活動、自治会活動の推進強化が求められる。地域福祉はまさにそのことの実現を図るものであり。そのための関係者の連携協力は必要不可欠である。

第4節 社協機能への期待と課題

地域福祉の推進は自ずと市町村に福祉の専門職の配置を求める。しかし、市町村の行財政は逼迫の現状であり職員の減少を図っても増員は困難である。少子高齢化は早急に対応が求められており、市町村は介護保険計画、老人福祉計画、次世代支援計画、障害福祉計画及び障害者計画等義務化された計画の策定で多忙を極めている。また策定した計画の見直しをはじめ、進行管理は大きな業務である。これまで各種の計画策定はコンサルタントに委託しているのが一般的であるが、今後行政の財政難や進行管理の内容によっては、コンサルタントに委託できなくなることが予想される。

また、前掲の地域福祉実践としてのコミュニティソーシャルワークは新しい取り組みであり専門的知識と経験の蓄積が求められる。沖縄県における包括支援センターの業務は行政主導で行われているが、そこで働く専門職はほとんどが嘱託職員である。将来的に地域福祉の中核を担う職員が嘱託でいいのか大きな課題となることが予想される。そこで一つの方法として社協の機能を活用して、それらの課題を解決していこうという考え方である。

社協がその役割を果たすための課題は2つある。1つは社協の組織が地域福祉を展開するしくみになっていないことである。森本氏的に整理すると地域福祉を展開する分野は地域福祉サービス（对人的サービス）の構築であり、地域福祉活動を推進することであり、そして地域福祉の基盤整備の3つに区分される。その3つの分野を推進する組織体制になっているかどうかである。

2つ目が専門職としての社会福祉士の確保、養成である。「平成17年度沖縄県市町村社会福祉協議会の現況」によると沖縄県内の市町村社協の職員は嘱託等も含めて1,152名の職員が在籍しているが、専門職である社会福祉士はわずか27名である。しかもその25名が市社協職員である。ほとんどの町村社協に社会福祉士は在籍していないのである。あまりにも社協に専門職としての社会福祉士の数が少なく基礎的で基本的な大きな課題がある。

第5節 社会福祉の展望と課題の結論

少子超高齢社会の到来、政府の財政逼迫、地方分権化の波は市町村を大きく変えようとしている。特に福祉に関しては利用者の身近な市町村での対応を求める政策である地域福祉になっている。しかし市町村での専門職の確保は財政逼迫に関係で職員の増員が困難になっている状況がある。その状況下にあって、すべての市町村に存在する特殊法人である市町村社協に目を向けその活用強化を考えるのはごく当然であると考ええる。

その市町村社協に求められるのは、これまでの経過からして、サービス利用者に寄り添うソーシャルワーク機能の担い手であり、住民参加のための福祉教育の展開であり、そして専門職を雇用できない行政への福祉政策の提言であると考ええる。

市町村社協における課題は2つある。1つ目は社協の事務局の組織体制である。市町村の地域福祉を担ってきた社協であるが、その職務体制は2000年以前の体制である。一般的に社協の組織はボランティア活動等の地域福祉活動を推進する係と行政からの受託事業を担当する係そして総務係である。これから地域福祉の実践が社協の中心的業務になることが予想されている。それからするとコミュニティソーシャルワークの展開が可能となる組織体制を構築することが求められている。

組織体制の見直しをすることによって社協は、コミュニティソーシャルワークの業務を担えると考ええる。そして住民参加の福祉教育は従来から社協がとり組んできた事業であるが、それを更に充実向上させることが望まれる。できたら地域組織を推進するために社会教育主事的役割も担えるような専門性の構築も望まれているところである。行政への政策提言は、前掲したように市

町村は介護保険計画、老人福祉計画、次世代支援計画、障害福祉計画及び障害者計画等義務化された計画の策定で多忙を極めている。また策定した計画の見直しをはじめ、進行管理は大きな業務である。これまで各種の計画策定はコンサルタントに委託しているのが一般的であるが、進行管理までの対応費計上は困難である。そこを市町村社協が担うことによって行政への政策提言につながると考える。

そして2つ目がソーシャルワーカーとしての専門的知識技術である。前項で示したように沖縄県内の市町村社協における専門職の社会福祉士が少なすぎる。その社会福祉士をどう確保するかである。方法は幾つかあるが1つは外部から社会福祉士の資格を持った職員の雇用である。もう一つは職員に社会福祉士の資格を取ってもらうことである。そこに大学の教育機能での対応が求められている。それは社会福祉士の養成と現場職員の継続的研修体制である。

引用文献

- 注1 大橋謙策「戦後社会福祉の発展と地域福祉の実体化」『地域福祉士養成講座』中央法規2003 P2～9
- 注2 岡本栄一「地域福祉の考え方の発展」『地域福祉士養成講座』中央法規2003 P10～20
- 注3 牧里毎治「地域福祉の概念」『地域福祉論講座』第1巻 中央法規出版 1986 P10～20
- 注4 前掲 岡本栄一「地域福祉の考え方の発展」『地域福祉士養成講座』中央法規2003 P10～20
- 注5 大橋謙策「新しい社会福祉サービスとしての地域福祉」『地域福祉論』全社協2001, 3 P19
- 注6 森本佳樹「社会福祉現場における福祉情報の持つ意味と役割」講演会資料2006 12 P 8
- 注7 大橋謙策「コミュニティソーシャルワークの機能」『コミュニティソーシャルワークの理論』日本地域福祉研究所2005, P 23～26
- 注8 大橋謙策「7つの連携協働（チームアプローチ、ネットワークづくり）」『練馬区地域福祉計画～いきいき福祉プラン～』2006年3月
- 注9 日本地域福祉学会編集「地域福祉事典」中央法規 1997年12月 P 136～139
- 注10 前掲
- 注11 社会保障審議会福祉部会「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」 2003年1月
- 注12 前掲
- 注13 和気康太「地域福祉計画の全国動向について」『地域福祉計画研究プロジェクト中間報告』日本地域福祉学会 地域福祉計画研究プロジェクト 2004年2月 P144～162
- 注14 近藤克典「地域福祉と高齢者ケアの政策科学」『日本地域福祉学会第18回大会報告要旨集』2004P184

An examination of structural reform and changes in the role and function of municipal social welfare

— Through resolution of municipality social welfare plan —

Takeaki UECHI

One of the examinations about structural reform of foundation, change of role and function of municipality social welfare convention at promotion of region welfare, view and problem~Through resolution of municipality social welfare plan~

Pass sixty years after the war, machinery of Japanese social welfare system have changed widely since 2000. The course is region welfare. They have positioned municipality social welfare convention core role promoted social welfare as legal. I think function and role claimed to municipality social welfare convention will change widely. But lots of person concerned have not noticed it. I think function and role of municipality social welfare convention expected being covered with core role of social welfare hereafter is community social work function, policy suggestion ability to municipality administration, social welfare action and practice of region organization activity.

Keyword: social welfare, community social work, policy suggestion to administration, region organization activity, municipality social welfare plan