

Ⅳ 松商学園短期大学総合研究所研究成果

歴史的経緯を踏まえた社会福祉協議会の 今日的な経営課題と NPO の意義

～松本市社会福祉協議会の事例を通して～

松商学園短期大学総合研究所

木村晴壽 白戸 洋

本論文は、平成11年度に松商学園短期大学総合研究所が松本市社会福祉協議会より委託された「松本市社会福祉協議会業務のあり方に関する調査」の成果について、「歴史的経緯を踏まえた社会福祉協議会の今日的な経営課題と NPO の意義」というテーマに沿って見直したものである。本来は住民の相互扶助組織であるという公益性の高い社会福祉協議会などの団体の経営のあり方について検討の結果をまとめたものである。本調査では、公益団体として設立されながら長年、行政機関の下部組織としての機能を強めてきた社会福祉協議会が地域福祉における今日的な状況に対処し、地域福祉の主体として、どのような経営システム及び組織体制がふさわしいかについて考察を行なった。特に、組織を NPO の集合体として改変することと、地域のニーズにあわせた経営について問題提起を行なった。

目次

I. 調査の概要

1. 調査の経過
2. 本報告書の構成
3. 調査の基本的考え方
4. 調査の方法とスケジュール
5. 調査上の課題設定

II. 松本市社会福祉協議会を取り巻く状況

1. 会福祉基礎構造改革
2. 少子高齢化の進行と福祉ニーズの変化
3. ボランティア・市民活動支援とNPO
4. 試験・研究機関としての役割
5. 松本市における社会福祉の現状と課題

III. 松本市社協の現状と課題

1. 社会福祉協議会の歴史
2. 社会福祉協議会の組織及び財政（現状と課題）
3. 社会福祉協議会への期待
4. 社会福祉協議会改革のアクションプラン

1 調査の概要

(1) 調査の経緯

本調査は平成 12 年度の介護保険導入に対応するために松本市社会福祉協議会の事業経営のあり方を調査・検討することを目的として行われた。調査は平成 10 年 12 月から開始されこれまで以下のような調査を行った。

- 資料の解析
- 社会福祉協議会職員との協議・ディスカッション
- 社会福祉協議会職員による事業検討研究会との連携
- 地区関係者（公民館関係、保健婦、ひろば職員、民生委員）からのヒアリング
- 市担当者（社会部）との協議
- 地域づくり研究会での討議、住民の意識の把握
- 介護保険についての情報収集
- グループホームなどの実践プロジェクトのモニタリング

平成 11 年 6 月の中間報告書は、社会福祉協議会の今後の方向付けについて概略を提示し、関係者の議論の素材を提供することを目的としてまとめられたものである。特に社会福祉協議会職員や関係者が議論および学習を行うための材料となるようにこれまでの調査を踏まえて以下の項目について取りまとめた。

- 全体的な方向の提示
- 個別事業の位置づけの確認
- 緊急の課題の絞り込み（課題の優先順位付け）
- モデル事業の具体的な方策の実施手順の検討

さらに中間報告書を踏まえて、次のような事項についてさらに検討を行なった。

① 介護保険の導入後における社会福祉協議会の役割の検討

i 外部要因の検討

- ・ 介護サービスに対する需要
 - ・ 地域のニーズ（住民や地域にとっての妥当性）
 - ・ 社会福祉協議会の政策的方向（全社会福祉協議会、県社会福祉協議会の考え方など）
- ##### ii 松本市全体の福祉を考える
- ・ 市との役割分担を明確にする
 - ・ ケアマネージャーのコントロールは基幹型の支援センターで市が行なう（質の保障）
 - ・ 広報・住民の参加・情報の公開

iii 認定もれの高齢者への対応

社会福祉協議会が期待される役割の中で重要なテーマとなるもののひとつとして認定もれの高齢者への対応がある。地区福祉という枠組みの事業展開にどのように位置づけていくのか。

② 地域福祉サービスの具体的な事業の検討

地域福祉を推進する上で社会福祉協議会が具体的に何をするのか。将来的には福祉ひろばの運営を行なうとすれば現在の福祉ひろばにどのような機能を追加し充実させていくのか。特に

地区型在宅介護支援センターの事業の検討、例えば地区型在宅介護支援センターが実施するケアプランの作成支援などの具体的な事業の検討を行なった。

- ・ グループホーム
- ・ ホームヘルプサービス
- ・ ミニディサービス
- ・ 在宅介護支援センター

③ 財政及び組織の検討

社会福祉協議会が行なう事業についての財政的な裏付けを検討する。特に行政の財政についてのシュミレーションを行なう。

- ・ 要員・財政・組織体制
- ・ 福祉公社との連携・統合（社会福祉協議会の事業部門として位置づける可能性）
- ・ 会員制度を活性化させる（会費システムの検討）

(2) 最終報告書の構成

この報告書では上記の内容を次のように整理してまとめた。

- ① 調査の概要
- ② 松本市社会福祉協議会を取り巻く状況
- ③ 松本市社会福祉協議会の現状と課題
- ④ 地域福祉・在宅福祉を進める具体的事業
- ⑤ 介護保険下における松本市社会福祉協議会が今後進むべき道
- ⑥ 社会福祉協議会改革のアクションプラン

(3) 調査の基本的考え方

本調査の目的は、松本市の福祉の在り方を明確にしたうえでその中で社会福祉協議会が果たすべき役割を検討することである。したがって社会福祉協議会をどう残すかではなく、松本の福祉全体の中における社会福祉協議会をどう位置付けるのかという検討が中心となった。調査を実施する上での基本的な考え方は次の通りである。

① 介護保険でこぼれ落ちていく人々に対してなにができるか

介護保険は福祉サービスの一部であり、介護保険にふくまれない福祉サービスや介護保険の対象とならない人々をどのように受け止め、「福祉の質を落とさない」ことが地域の課題と考えられる。調査の柱として地域の福祉を担う社会福祉協議会として介護保険でこぼれ落ちていく人々に対してなにができるかという課題が位置付けられる。

② 地域福祉をどう支援するか

社会福祉協議会は本来住民の共益団体であり、地区にネットワークが広がっている。しかし、これまでは行政などが提供する福祉サービスが地域の福祉施策の中心として捉えられてきた。したがって今後、介護保険が介護の社会化を目指していることを踏まえ、地域福祉をどのように社会福祉協議会が推進していくのが調査の柱となった。

③ NPO や市民の動きをどう支えていけるか

介護保険では、行政や民間企業などに加えて、市民によるNPOなどの非営利有償サービスを積極的に活用することが想定されている。しかしまだまだNPOが育つ土壌が整えられているとは言いにくく今後その支援が社会福祉協議会にとっても課題となる。

(4) 調査の進め方とスケジュール

本調査では次のような方法で調査を実施する。

- ① 社会福祉協議会の職員も共同で調査を進めるように心掛けて、現場の職員や課長・係長クラスの介護保険への対応検討グループとの交流を行う
- ② 本来の福祉の主役である住民の視点を大切にしてサービスを行う側だけではなく、受ける側の視点を重視するために必要な聞き取りも行う
- ③ 多面的な検討を可能にするために本調査には松商短大総合研究所の多様なスタッフや外部の専門家の協力を必要に応じて受ける

本調査はおおむね次の様なスケジュールに沿って進められた。

平成 11 年 3 月	介護保険にむけての社会福祉協議会内の責任体制の確立への提言
平成 11 年 6 月	専門委員会・調査の中間報告
平成 11 年 8 月	専門委員会・調査のまとめについての方向性についての問題提起
平成 12 年 3 月	調査の成果の報告・介護保険スタート時のありかたの素案 専門委員会の議論と調査結果を集約して今後の課題などを提起
平成 12 年 4 月	報告書のとりまとめとアクションプラン作成

平成 12 年 4 月以降は継続して実態把握とそのフィードバックとモニタリングを行なう。

(5) 調査の項目

本調査の主な項目は次の通りである。

- ① 現状の把握と分析
資料の収集・整理/関係者へのヒアリング/現状の事業評価/問題点の抽出
- ② 社会福祉協議会の運営・経営についての検討
政策面の検討/地域福祉ニーズの検討/社会福祉協議会の経営面からの検討
- ③ 介護保険の導入にともなう変化
想定される変化/影響の検討と整理/社会福祉協議会に与えるインパクト
- ④ 松本市の福祉における社会福祉協議会の役割と必要な取り組み
地域の中における福祉のニーズ/社会福祉協議会に求められる役割/社会福祉協議会の役割の将来像
- ⑤ 今後の社会福祉協議会のアクションプラン
長期的な取り組み/短期的な取り組み/必要な組織・改革など

2 松本市社会福祉協議会を取り巻く状況

社会福祉は戦後 50 年の中で一大変革期を迎えている。介護保険導入や社会福祉基礎構造改革、さらに社会事業法の改正など社会福祉を取り巻く環境は大きく変化しており、松本市社会福祉協議会を取り巻く状況も激動している。

(1) 社会福祉基礎構造改革

① 社会福祉基礎構造改革の目的

厚生省は平成 2 年より社会福祉について根本的な改革を行ないつつある。すなわち従来、社会福祉の対象を一部の要援護者に限定し、行政が「措置」という公的責任によって必要な援助を行なうというシステムを見直し、すべての国民が社会福祉の利用者であり、担い手であるという基本的な認識を打ち出している。すなわち、公的責任において実施される社会福祉事業に加えて、社会連帯の考え方に基づき国民が自発的に取り組む社会福祉を目的とする事業や営利企業も含めた様々な事業者が提供する福祉サービスをも視野に入れた広範な福祉活動も含めた社会福祉のシステムを構築しようというものである。この改革以降、新しい理念に基づいて、多様な国の施策目標が打ち出され、住民参加型事業や有償サービス団体、福祉公社など新しいタイプの社会福祉事業が展開されている。したがって新しい社会福祉を支えるシステムが必要となっている。

② 社会福祉基礎構造改革の基本的方向

社会福祉基礎構造改革は、「個人が尊厳をもってその人らしい自立した生活を送れるよう、個人の選択を尊重した制度の確立、質の高い福祉サービスの拡充、個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実」を図ることであり、その制度的改革の基本的な方向としては、次の 7 項目があげられている。

- i サービスの提供者と利用者が対等な関係を確立する
- ii 利用者本位の考え方にたち必要な保健医療福祉サービスを生活関連サービスと連携のうえに利用者に身近な地域で総合的な支援を行なう
- iii 利用者の幅広い受容に応えるための多様なサービス提供主体の参入を促進する
- iv サービスの内容や費用負担について国民の信頼と納得が得られるような新たな手法の導入による質と効率性の向上を図る
- v 利用者による適切なサービスの選択を可能にし、社会福祉への信頼を高めるためのサービス内容と評価等に関する情報の開示による、事業運営の透明性の確保を図る
- vi 増大する社会福祉の費用を公平かつ公正な負担する
- vii 社会福祉への積極的な住民の参加による、自助、共助、公助があいまって地域に根ざした福祉の文化の創造を図る

(2) 少子高齢化の進行と福祉ニーズの変化

制度的な改革が進展する一方で、社会的な変化も社会福祉に対するニーズを変えつつある。特に急速に進む少子高齢化に対しては、エンゼルプランやゴールドプラン、障害者プランなど多様な対応がなされている。子育てに関する悩みや働きながら子どもを健やかに育てられるよ

うな環境づくり、またひとり親への過程への支援、そして障害者保育、療養、教育についてこれまで以上に充実を図ることが求められている。また誰もに訪れる高齢期に住みなれた地域で豊かに自立した生活が送れるような仕組みが求められている。障害や寝たきりになってもライフサイクルの各段階において様々な生活困難に関して、気軽に簡単に相談ができ、各種サービスや制度が利用できることが必要とされている。

(3) ボランティア・市民活動支援と NPO

現在、松本市社会福祉協議会のボランティアセンターには、地域福祉、福祉施設、国際交流、福祉教育などの 174 団体、3 万人が多様な分野で活動しているが、まだまだ一部の市民に限られている。そこで地域福祉の担い手としてボランティアの育成・研修・連携を通じ、市民活動センターとしてより多様な事業展開をめざしている。

特に NPO については NPO 法の施行を受けて市民活動の推進・支援と活性化のための新たなプログラムを研究・開発することが求められている。これからのボランティアセンターの機能としては、これまでのボランティア活動とともに多くの幅広い市民活動を併せて支援していく機能を持たせるが大切である。すなわち、社会福祉協議会事業は在宅福祉サービス事業を重視しながらも、それを通じて行政や他の福祉関係機関では取り組みにくい分野である「住民主体による福祉コミュニティづくり」に結び付けていくが期待されている。

(4) 松本市における社会福祉の現状と課題

① 地域福祉への三つの流れ

過去の松本市の地域福祉を振り返ってみると、次のように整理できる。

- i. 生活保護中心時代 昭和 25 年の生活保護法を端緒とする生活保護を中心として社会福祉が捉えられた時代
- ii. 福祉施設中心時代 高齢化が始まった昭和 40 年代からの福祉施設を中心として社会福祉が進められた時代
- iii. 在宅福祉中心時代 昭和 58 年のゴールドプラン以降の在宅福祉が中心として社会福祉が展開された時代

そして現在、介護保険の導入を軸にした地域福祉、介護保険を中心した時代へと突入している。

② 高齢化の進行と少子化、母子・障害児(者)の問題

松本市の高齢化率は、国の平均に比較しても 5 年先行しており、29 地区中で 14 地区が超高齢地区となっており、特に 75 歳以上となって心身が衰える傾向にある後期高齢者の増加についての対応が課題となっている。また、在宅で介護を必要とする在宅要介護老人の増加が続いている。しかし、松本市における福祉に関わる課題は、高齢者問題、介護問題だけではなく、総合的な問題となっている。すなわち、出生率は 1.46 と落ち込み、また子育てなどにおいても家族や親戚の扶養能力が低下している。また母子、父子、障害児(者)の増加への対応も必要であり、特に孤独や差別、偏見をなくす取り組みが課題である。さらに子どもたちが安心していきいきと育っていける地域をどう創造していくかも重要である。

③ 地域社会の大きな変化と身近な地域の支えあい

戦後 50 年の間に地域社会や人の暮らしが大きく変わってきた。特に経済の急激な発展は、自然や環境などに大きな影響をあたえるとともに、コミュニティ、家族のあり方、市民生活なども変化させた。人口の 7 割が都市に集中し都市型生活が定着する中で、「遠くに親戚よりも近くの他人」とは言うものの、実際にはその他人さえ遠くなりつつある。ここでは、要援護者を精神的、社会的に地域社会から孤立させないことが不可欠である。したがって、地区の社会福祉協議会や町会などの身近な地域での福祉活動が鍵となり、隣近所の支えあいが自然に生まれる地域づくりが求められている。

④ 取り残された介護問題

介護は福祉に関わる課題の中で最後に残った問題だと言われている。介護者の 8 割が女性であり、介護が「嫁」や「娘」に押し付けられている。このような私的介護をどのように社会的な介護へと転換していけるかが重要である。また高齢者が高齢者を介護するという「老老介護」が増加しているが、介護保険下においてどうなるかが、最大の課題となっている。さらに要援護者や介護者の自立をどう支援して、「無告」の人の思いを施策に反映させるかも大切となっている。これらの介護問題に取り組む上で、一人一人に保健・福祉・医療が連携したサービスの確保と質の向上が必要である。

⑤ 市民の意識と参画

福祉の主体者は地域の一人ひとりの住民であり、市民の意識と参画が最大の課題となっている。社会教育や生涯学習とともに社会福祉協議会の役割も重要である。特に、老人や障害者を家族が看なければならぬという意識を転換し、社会的に支えるという意識を育てること、世間体や恥という考え方が何に起因し、どのように払拭していくかについて研究し変えていくこと、寝たきりをつくる「年だから、病気だから何もしないで静かに寝かせておけ」という発想を変えること、施設は飽和状態である一方で、施設を特別なところという思いが一般的であることなどが課題となる。

平成 10 年度にまとまった市民と行政職員の協働によって策定された「松本市高齢者および障害者福祉ビジョン」においては、住民が主体者となった地域福祉づくりが提起されており、市民が主役の松本の福祉文化都市づくりの方向性を提示している。

⑥ 地区福祉ひろば事業と地区福祉、町会福祉の浸透

松本市の高齢化は全国からほぼ 5 年先行しているが、平成 7 年度から福祉づくりに公民館の発想を取り入れた福祉の松本システム「地区福祉ひろば事業」を実施している。松本の福祉施策は全市を 6 つに分けた保健福祉地域（中学校 2 校区）を単位とするが、地区福祉ひろばは、さらに身近な日常生活圏のほぼ小学校区の 29 地区に配置され、行政による「公助」のフロントライン、一人一人の住民の「自助」の支援センターであるとともに、地域の助け合いの「共助」の拠点という機能を持っている。その特徴は住民が主体となって運営を行なうことと学習を基盤にした福祉づくりにある。地区の役員を中心とした運営組織を設置し住民が推薦したコーディネーターが地区の住民とともに事業を展開していく住民参加による地区福祉づくりを目指している。したがって運営は自主運営が主体であり、町会長や民生委員、ボランティアなど

の地元の地区住民によって組織される「地区福祉ひろば事業推進協議会」（推進協）に委託されている。福祉ひろばの活動は、保健婦と連携した健康増進・予防活動、高齢者の健康づくりや相談受付け、情報の提供、「手芸」「カラオケ」「習字」などのサークル活動、「手話」や「介護者の集い」などの福祉やボランティアの学習・実践活動や世代間交流、地域づくりなどに関わる活動など多岐にわたっているが、その目的とするところは福祉を軸にした地域づくりである。

松本市では、福祉ひろばを中核とした地域福祉づくりに取り組んでいるが、松本市の平成12年3月の「地区福祉ひろばに関する調査報告書」においては、今後の地域福祉づくりの課題として次の6点を指摘している。

i 町会福祉への展開

介護予防・見守り、支え合いは町会を単位とする身近な地域で展開することが望ましい。

ii 閉じこもり・介護予防の展開

地区の介護システムにおいて福祉ひろばは、介護予防から介護ケアに関わる活動まで幅広く求められる。特に地区においては、ケアの支援（相談窓口、緊急対応、情報の蓄積など）が必要であり、地区型在宅介護支援センターの展開が課題である。

iii 生涯を通じた健康づくりへの取り組み

健康相談、健康体操、レクリエーションの充実、健康学習・教育、保健職員の関与などが課題である。

iv 暮らしの中の地域福祉づくり

高齢者介護から地域福祉づくりへと転換し地域づくりへの発展させることをめざす必要がある。また、個人の意志が尊重され福祉の多様化と多元化を図るとともに、暮らす場、生きる場、働く場づくりとして、グループホーム、宅老所、作業所を連携する形で配置することが課題である。

v 住民の主体性と自治の形成・地域づくり

住民の主体的な運営をより確実なものとするためには、学習活動、主体者の育成、実践を通じた地区内のネットワークづくりとリーダーづくりが課題である。さらに地区や町会の民主化によるより多くの住民の参画と活性化が課題である。

vi 協働・支援ネットワークの構築

福祉づくりを進めるためには行政と地区、住民の協働システムの確立が課題である。特に現状では地域において関係が不十分な医療、保健機関、要員とのネットワーク化が求められる。

⑦ 安心・いきいきプラン松本の策定と社会福祉協議会

平成12年度からの介護保険実施に際して、松本市では高齢者保健福祉計画と介護保険事業計画を一体的にまとめ、高齢者の自立支援を基本とし総合的に福祉サービスや施策が取り組むべき計画を「安心・いきいきプラン松本」として策定された。「安心・いきいきプラン松本」において地域福祉づくりの中で社会福祉協議会は大きな役割を期待されている。

- i 社会福祉協議会との連携
プランの中では市民参加のまちづくりをめざし、社会福祉協議会と連携した計画と実施が求められている
- ii 地域福祉の推進
地区福祉ひろばの充実や地区在宅介護支援センターの活用、ボランティアとの連携など、ひろば事業の出前や町会福祉などを進め、より身近な地域での見守り安心ネットワークをひろげ、地域福祉づくりを行なうことが提言されている
- iii 住民参画と介護予防
福祉のまちづくりに住民の主体的な参加を進め、福祉が特別なことから、一般的な「お互い様」という気楽な気持ちでサービスを利用できる環境を創出することが大切である。特に寝たきりや痴呆にならないように介護予防を目指している。

⑧ 福祉の転換

社会福祉協議会がこれからの高齢者福祉において重要な役割を期待されている理由の大きな要因には、専門家や専門機関によって進められてきた福祉から住民が主体となる福祉へ福祉の大転換が今後起こると予想されることである。住民にねざした社会福祉協議会だからこそ、新しい福祉を創造する担い手として期待されるのである。

i 生活・地域がキーワードになる福祉

介護保険における介護の社会化とは、単に負担面で社会が支えるということだけではなく、本来専門家や施設の視点で行なわれてきたサービスを、むしろ高齢者や家族の視点で見直していこうという意味である。したがって、介護の質が大きく変化する可能性がある。すなわち、サービスを提供する側の効率や都合、発想で進められてきた高齢者福祉が、受け手に置かれてきた高齢者や家族の発想から問い直されることで、「生活」や「地域」という要素が重要な意味を持つことになる。これまで例えば、入浴が何回行なわれることが優先されるあまり、裸にして並ばせて「芋洗い」にしてもなんとも思わなかった福祉が、人権や尊厳から、普通の生活の感覚から問い直されることになる。介護保険はこれまで特殊な価値観で行なわれてきた高齢者福祉が、当たり前の生活感覚によって厳しく見直される機会となる。したがってまさに新しい福祉を住民が主体になって創造することが求められるのである。住民に根ざした社会福祉協議会は、新しい福祉の創造を住民を支えつつ進めていく役割が求められる。

ii 介護予防への対応

介護保険に目を奪われがちであるが、将来を考えると介護保険をどうするかというよりも、介護保険をできるだけ使わない、すなわち介護予防や、例えば介護度1の高齢者が支援や自立に回復するような活動が、今後福祉の主眼となってくる。寝たきり老人にしないためには「寝たきりにしない、痴呆性老人をつくらない」ための介護予防活動に重点をおいた視点が求められてくる。高齢者福祉はこれまでどちらかというと対症療法的な性格が強かったが、これから求められるのはむしろ予防的な性格である。

3 松本市社会福祉協議会の現状と課題

(1) 社会福祉協議会の歴史

松本市社会福祉協議会は、昭和 27 年 5 月 31 日に社会福祉団体や福祉施設、社会奉仕者などが参加して結成された。主な事業としては、地域社会福祉の増進、世帯更正資金等に取り組み、昭和 31 年度からは現在のホームヘルプサービスにあたる家庭養護婦派遣事業を開始した。また、中央公園児童遊園地の運営や心配ごと相談所の開設などに加えて、昭和 35 年には社会福祉大会開催し、現在に至っている。

昭和 41 年 3 月 23 日、松本市社会福祉協議会は活動をさらに発展させるために、社会福祉法人として厚生大臣より認可を受けた。法人化とともに事務局が松本市厚生課内に整備され、民生委員協議会、民生事業助成会、老人クラブ連合会、障害福祉団体の社会福祉団体の事務局となった。そして地区社会福祉協議会の整備とあわせて本格的な福祉団体事務と地域組織化活動へと踏み出した。この間においては昭和 41 年から開始されたあがた児童館の運営、「社会福祉協議会まつもと」の発刊、くらしの資金貸付、紙おむつ支給、高齢者無料職業紹介所の開設、居宅寝たきり老人実態調査などを開始した。

さらに昭和 49 年からは社会福祉活動の拠点として総合社会福祉センターを建設する目標が掲げられた。最初の 4 年間に行なわれた建設資金募集を市民運動によって展開し成果を収めた。この結果、市や市議会の賛同を得て建設が具体化し、昭和 58 年、10 年に運動を経て南松本に総合社会福祉センターが完成し、市役所より事務所を移転した。同時に市町村社会福祉協議会が法制化され、職員数 69 名の民間福祉を推進する中核団体として確立された。

平成元年の国のゴールドプランは、地域福祉・在宅福祉の本格的な展開の契機となったが、社会福祉協議会も、ホームヘルプサービス事業を中心に在宅福祉サービスを拡大していった。同時に、ボランティア支援やふれあいまちづくり事業などを展開し、国、県、市などの委託・補助事業や地域づくりのための地域福祉活動計画(平成 7 年～11 年)の策定などをおこなった。社会福祉協議会は地域福祉、在宅福祉の担い手として位置づけられてきた。

(2) 社会福祉協議会の組織及び財政の現状と課題

① 職員数

職員数は微増傾向にあったが、介護保険導入を前に減少傾向に転じている。正職員の比率は 55% であり減少傾向にある。児童館、施設関係は嘱託の比率が高く、ホームヘルプ課は正規職員の比率が高い。

② 職員配置

職員配置は、介護保険導入に伴ってホームヘルプから在宅介護支援センター、入浴サービス、及び介護保険対応の居宅介護支援、訪問介護、訪問入浴介護、痴呆対応型共同生活介護の事業所に異動した。

3 人件費の構成

人件費の構成は平成 12 年度で介護保険事業 35%、児童館 21%、管理 18%、ホームヘルプ 12% となっている。介護保険導入に伴ってヘルパーの人件費が介護保険事業に移り、在宅介護支援センターの人件費が増加した。ホームヘルプ事業での人件費が減少した分管理部門の人件費が増加した。

4 財政状況

財政状況は平成 3 年から拡大してきたが、介護保険を控えて、10 年間は横這いとなっている。しかし平成 12 年度は介護保険事業で拡大基調となっている。

① 収入

収入は 9 割前後を補助金、委託金などによって占められており、特に市の補助金等はその殆どを占めている。平成 12 年度においては受託金が減った分、介護報酬と補助金が増加した。その結果、補助金等のシェアは 5 割程度に減少した。

② 支出

事業別の支出は、高齢者福祉とホームヘルプ事業で半分を占める。平成 12 年度で構成が変わったが、基本的には項目が組み変わっただけであり、基本的には大きな変化はない。

③ 個別事業

平成 11 年度までは、基本的には補助金に対応して事業が実施されており、その不足分を共同募金の配分と会費でまかなっているという構造となっている。介護保険の導入によって補助金の一部が介護報酬に変わった。これは社協が主体的に事業を実施できる構造になったともいえる。

④ 介護保険事業の収支

介護保険導入によって関連の事業の収支構造がどのように変化したかを平成 11 年度と 12 年度を対比すると、介護保険に対応した事業所の支出を介護報酬で補い、不足分を市からの運営費補助で補充している。

5 まとめ

補助金への依存度が問題なのではなく、①補助金等のとり方、すなわち社協が主体的であるかどうか、②補助事業が地域のニーズにあっているか、③補助金等を効率良く使っているか、④自立できる事業があるか、⑤事業費の中から事務費を確保するという 4 点が課題である。

(3) 社会福祉協議会の現状の問題点と課題

① 社会福祉協議会に対する意識から見える現状の問題点

i 社会福祉協議会の職員の認識から

社会福祉協議会が介護保険の導入によって財政的にはこれまでの事業形態では運営が困難になることを認識しつつも、経営の効率化だけで今後の事業を変革していくことについては否定的な見方をしている。社会福祉協議会らしい、あるいは社会福祉協議会でなければできない事業を行うべきだとしながらも財政的な市のバックアップがなければその実現は不可能だという見方でほぼ一致している。より具体的な不安や課題としては雇用の確保や身分保障の問題、組織の改革、職員の意識や能力の改革、介護保険下でのサービスの質・量の問題、介護保険における競争、地域福祉を進める上での連携、松本市との関係と社会福祉協議会の役割などである。

社会福祉協議会の方向と財源：社会福祉協議会らしい事業展開とは/社会福祉協議会でなければできない認定外の人へのサービス/赤字が出て収入が確保できるのか/自主財源の確保/ケアプラン外のサービスを提供するときの財源の確保/委託事業からの移行

職員の意識や能力の改革：経営に責任の持てる役員体制/事務部門の効率化をどう図るのか/新規の事務量やOA化に対応できるのか/組織における縦割りの除去

組織の改革：職員の意識改革/研修などの環境が整備されるか/高齢化による効率の低下/業務量に見合った組織

雇用の確保や身分保障の問題：職員数に見合う仕事があるのか/職員の身分保障や差別給の導入などの有無

サービスの質・量の問題：サービスの低下や過重労働/サービスがニーズにあっていないのか/必要なサービス量を確保できるか/現状の体制では対応が困難（時間外、サービスの集中、有資格者の体制）

介護保険における競争：民間業者や団体との関係をどうするのか/訪問看護とヘルパーとの競合

地域福祉を進める上での連携：民生委員との関係をどうしていくのか/ボランティアとの協力/福祉ひろばとの協力

住民との関係：住民の信頼をどう確保するのか/介護保険の内容の住民への周知/PRをどうするのか/市民オンブズマン

松本市との関係と社会福祉協議会の役割：市との対話の必要性/松本市独自のサービス提供（これまでの水準を落とさない）/介護保険の苦情処理を市で窓口一本化してほしい

事業への提案：地域を中核にした予防増進活動/痴呆予防活動の展開/簡易ディサービス・グループホームの実施

社会福祉協議会の事業推進研究会第一分科会は、職員を対象に改革についてのアンケートを実施した。121名の職員から回答を得たが、その結果の概略は以下の通りである。

- ・ 7～8割の回答者が自らの仕事に向上心を持つ一方で、今後の社会福祉協議会の存続について7割以上の回答者が危機感を抱いている
- ・ 地域において社会福祉協議会の活動基盤を作っていきたいと考えている職員は9割に及び、実際に地域で活動したいと考えている回答者も9割近い
- ・ 社会福祉協議会の組織や制度を改革するべきと考えている回答者は7割に達している
- ・ 硬直化した社会福祉協議会の業務を打破するために職種転換が必要だと考える回答者は5割であったが、実際に自分が希望する職員は2割にとどまっている
- ・ 市職員や教員のOBの再雇用については約8割が経験やノウハウ、市とのパイプなどを理由に肯定的に考えている

- ・ 社会福祉協議会の業務を全体的に把握している回答者は10%にとどまる一方、自分のセクションについては7割に達している。約6割が業務の改善の必要性を認識しているが、実際の改善策を提案するには至らない
- ・ 行政依存を脱し自主事業を展開していく必要性を感じているのは約7割に達する
- ・ これからの社会福祉協議会の役割として、地域を結びつける仕事であることや地域福祉のコーディネーター、身近な存在などがあげられている
- ・ 介護保険で赤字になった時に3割が行政に負担を求め、わからないと答えたのが2割であり、給与を下げるという回答は1割、人員の整理は2割となった
- ・ 介護保険に対応して必要なこととして、事業者として質の高いサービスの提供、特にニーズにあったサービスの提供、利用者との信頼関係作りなどがあげられている
- ・ 民間業者との競合については、利用者の視点から質の高いサービスを提供すること、職員の育成などで社会福祉協議会内部から力をつけていくこと、マネジメント能力を高めしていくことの3点に集約される

ii 地区の住民の認識から

住民の社会福祉協議会に対する認識は全般にいて低く、無関心という人が一般的であると言える。自分が社会福祉協議会の会員であるという意識はあまり強くない。町会費から自動的に会費が集金されていることも多く、社会福祉協議会の活動について理解されているとは言いがたい。一方で民生委員や町会長などの地域の役員は社会福祉協議会の支会や地区社会福祉協議会などの「役」に関わることも多い半面、数多くある役職のひとつであるという意識も強く、社会福祉協議会への関わりはかなりばらつきがあるとも言える。一年に一度の総会をやるだけが地区社会福祉協議会の仕事という認識の役員もいる一方で地区の重要な課題として社会福祉協議会の活動に取り組む例もある。

これらの認識は、第一にはこれまで福祉が「特別」なことであり、よっぽどのことがなければ自分には関係がないという意識が強いことが原因と考えられる。逆に寝たきりの高齢者を抱えたり、地域の役員やボランティアとして実際に活動に関わった人は必要性に応じて社会福祉協議会に対する認識を持つと言える。その点では社会福祉協議会の地域福祉への取り組みや民生委員の活動に加え、福祉ひろばの事業の展開にしたがって、地区の住民が「普通の生活」の一部として社会福祉協議会を肯定的にとらえ関わってきたことが、社会福祉協議会への関心を変化させつつあるとも言える。たとえば従来の敬老会を改めて子どもと高齢者を主役にした「お年寄りを元気にする会」を模索している地区もある。

第二に地区社会福祉協議会の問題である。地区の中では地区社会福祉協議会はかならずしも身近ではない。役員は町会組織とほぼ一致しており一般の住民にとってはその存在がなかなか理解されない。むしろ例えば町会役員の中には赤い羽根や歳末助け合いなどの集金や様々な集会への動員などでの苦勞などからむしろ否定的に社会福祉協議会を見ることもある。これは一概に社会福祉協議会の責任ばかりではなく、町会や地区の住民組織や意識、民主主義の問題でもある。

第三には社会福祉協議会が住民から立ち上がったボトムアップの組織であるというよりは、むしろトップダウンの組織としての性格が現状で強いことがあげられよう。「社会福祉協議会は南松本の高いビルから地域を見下ろしている」とか「職員は落下傘で地区に降ってきて

またすぐに帰っていく」などの声に代表されるように住民の中には社会福祉協議会が遠い存在であるという意識が根強いことも事実である。特に職員の顔が地域の中ではなかなか見えてこないところが問題であろう。また地区社会福祉協議会の役員の中には予算面で会費は吸い上げられて戻ってくる時には使い方がきめられていて自由がない」とか「いろいろと決まりきった事業を押し付けておいて地域福祉を考える余裕などない」などの声にあるように組織的・財政的な体制にも課題がある。これはひとつにはこれまでの経緯もあり、すなわちほとんどの事業が行政の受託ないしは委託事業であり当然上を向いて仕事をしてこななければならない部分もあった。また行政との関係に加え、社会福祉協議会という組織も全社会福祉協議会、県社会福祉協議会という縦の関係も強く、住民から見ると組織的な縦割りの中で住民に顔を向けることが後回しになってきたという見方を招いてきたことも否めない。

iii サービス利用者の意識から

住民の中でもサービスを受けている利用者の意識は一般の住民とは当然のことながら異なる。例えば社会福祉協議会のヘルパー事業については様々な場でいろいろな苦情や問題点の指摘が行われることが多い。例えばヘルパーが不親切だとかお役所的などの指摘が多くある。しかし定量的な調査によれば非常に満足しているとは言えないものの不満であるという利用者も少なく、可もなく不可もなくというところが現状である。批判や苦情が多いように感じられるのは、評価している場合はそれが利用者から発言されることが多くなく、むしろ問題を指摘する声が出やすいことが原因であると考えられる。すなわち一人でも1ケースでも問題があればあたかも全部の様に受け取られる面も否定できないのである。一方でヘルパー事業が現状では社会福祉協議会がほとんどを実施していることから比較して社会福祉協議会のヘルパーを評価しているとはいいにくく、絶対評価に過ぎない。しかし一方で比較がないということは評価が甘くなることにもつながる可能性もあり、「お世話になっているから悪口は言いにくい」という声もあるのも事実である。むしろヘルパー職員自身の自己評価による課題の把握が必要である。

iv 行政職員の社会福祉協議会への評価

行政職員の社会福祉協議会に対する見方はその立場や個人によって様々である。「社会福祉協議会はこれまでぬるま湯に浸かってきたのだから少し厳しく対応すべき」という意見から「社会福祉協議会にこそ市民の立場で行政と市民のつながりをしてほしい」という期待まで混在しているのが現状である。その中で全般的には行政職員の社会福祉協議会への評価は、これまでの経緯も踏まえつつも、行政に依存して自己努力が不足している傾向があるという見方が強い。ただしその責任の一端は行政にもあり、むしろ今後は社会福祉協議会の役割を期待しつつも、社会福祉協議会の主体的な動きには支援を行うが、これまでのような行政が主導していくことはありえないということである。社会福祉協議会に大きな自己改革を求める一方で社会福祉協議会の主体的な事業展開には積極的に応えていこうという意思はあると考えられる。

v まとめとして

社会福祉協議会の職員の提起した課題は、行政との関係やサービスの内容に関わるものが多く、システムの改革が中心となる。一方で住民の社会福祉協議会に対する不満はむしろサー

ビスに対するものよりも職員との関係や地区と社会福祉協議会の関係に起因するものが多く意識の改革やそれを具体化する組織や体制の改革が求められている。簡単に言えば、地域にもっと足場をおいて住民の方を向いてほしいということにまとめられる。役所の一部ではなく、住民の声を代表する地域に根ざした提案型の社会福祉協議会であることをどれほど意識し具体化していくかである。

中間報告以降、社会福祉協議会の職員は主体的に動いており、事業推進委員会などを中心に改革への模索を開始しており、具体的な活動も目に見えて増えてきている。特にここ半年間地域において、住民の学習会や実践活動などの場で社会福祉協議会職員の「顔」が見えるようになってきており、市民からもその動きは評価されている。改革への意識は高まりつつあるが、しかしその具体的な方向性や実践活動はこれからである。

② 介護保険に対応する課題

社会福祉協議会の現状に対する分析と評価から介護保険に対応する課題として次の3点があげられる。

i 組織の見なおし

全体の課題：社会福祉協議会運営から社会福祉協議会経営への転換

組織の課題：組織の見なおし、職員の資質の向上

財政の課題：事業収入、自主財源、民間資金、公費が不均衡であること、会費について世帯会費が多く賛助会費などが少ない、自主財源の確保、地区社会福祉協議会への交付金の見なおし、補助金・委託金の見なおし

要員の課題：人事管理や労務管理の見なおし、介護保険導入後の人員配置、介護保険に対応する人材の育成

ii 地域福祉の展開

事業の課題：地域の共助システムづくり、小地域への事業展開、対象事業の見直し・事業の見直し、教育学習活動

組織の課題：住民の参画、地区社会福祉協議会の活性化、住民との日常での密着、住民のニーズの把握と事業へ、反映、各種大会、研修会の参加者が固定化、NPOの支援、育成、連携

要員の課題：地域福祉コーディネーターの育成、民生委員や町会長の参画、協力と連携

財政の課題：財源の確保

iii 在宅福祉への展開

事業の課題：生活全体への支援、地域の介護支援ネットワークの拡充、住民のニーズの把握と掘り起こし、福祉相談事業の充実、24時間サービス

組織の課題：在宅福祉部門の確立、介護保険に対応できるヘルパー業務体制の確立

要員の課題：ケアマネージャーの養成

財政の課題：財政面での行政の支援、コスト意識と効率性の捉え方、

③ 「社会福祉協議会事業推進研究会」が指摘する課題

平成 11 年 9 月より社会福祉協議会は、中間報告書の提言を受けて具体的な事業や組織のあり方を職員が自由な発想で議論できるよう、広範な関係職員が集まり多面的に研究・検討を行なう「社会福祉協議会事業推進研究会」を設置して議論を行なってきた。研究会は社会福祉協議会の「介護保険プロジェクトチーム」に事業推進施策の素案をとりまとめることを具体的な目的としている。研究会は各部署の推薦と希望者によって構成され、①社会福祉協議会の組織のあり方、職員配置と意識改革、②単独型在介の取り組みと地域づくり、地区配置職員や住民との連携、③グループホーム、デイサービスなどの新規事業の展開の3分科会に別れ、月2回のペースで議論を積み重ねてきた。社会福祉協議会の職員が自ら考えるとともに、様々な地域の福祉や介護保険などの学習会やシンポジウムにも積極的に参加して現場感覚に根ざし、社会福祉協議会をとりまく状況を的確に捉えた活動を行なっている。

研究会における議論の中で特に課題として提起されているのは、第一に「住民の視点」、すなわち住民の立場から地域の福祉を創造していくこと、第二に「地域主義」、社会福祉協議会も社会福祉協議会職員も地域に出て行ってより身近な地域の中で住民と連携し、地域の中で役割を果たすこと、第三に「NPO」、すなわち福祉の担い手が社会福祉協議会も含めてNPOが中心的な役割を果たしていくことの3点である。「住民の視点」については「サービスを提供する側からサービスを受ける側へ」意識の転換が提起されている。その延長線上においては、住民へのサービスに関わる情報の整理し提供するとともに権利擁護や成年後見制度などについても検討が行なわれた。

「地域主義」については、日常的な業務の中で積極的に地域と連携していくことが重要であることが認識されるとともに、福祉ひろばや町会、民生委員会との連携や地区型在宅介護支援センター（地区福祉支援センター）やグループホームなどを拠点とした地域の福祉ネットワーク作りなどが検討された。また職員が地域に出て行きやすい組織への改革も提起されている。「NPO」については、社会福祉協議会が行政の下請けという意識を払拭し、地域の核になるべきNPOであることを自覚することが意識されている。すなわち、社会福祉協議会そのものの組織のあり方を大きく転換し、「今までの公務員意識を変え、本来の民間団体として、民間性を発揮すること、市民と連携した事業を展開すること、グループホームなど事業が自立できるような方策を考えることなどが議論された。

4 介護保険下における松本市社会福祉協議会が今後進むべき道

(1) 社会福祉協議会の役割と性格

社会福祉協議会は地域福祉を進め福祉のコミュニティづくりが目標であり、住民からも行政からもまさに住民参画の地区福祉の推進のコーディネーターという役割が期待されている。社会福祉協議会は市民が全世帯会員である相互扶助団体であり、公益法人としての性格を持っている。したがって介護保険が導入された後も市民の利益を代表して地域の福祉を創造していく責任と役割を持つ。そのために地域における在宅福祉という観点から事業を展開することを期待される。

これまでの社会福祉協議会は、地域福祉の重要性を認識しながらも、どちらかといえばサービス提供型の組織であり、行政の委託・受託を受けてサービスや事業をトップダウンで展開してきた傾向にある。したがって地域という「面」よりも利用者や事業の対象者という「点」として地域を捉えてきたといえる。しかし介護保険は「点」としての個人へのサービス提供が主体のシステムであり、社会福祉協議会に求められているのは「点」をつないで「面」を作っていく機能である。社会福祉協議会は地域のニーズに応え地域福祉を展開していく中核として期待されているのである。

社会福祉協議会が地域のニーズに応え地域福祉を展開していく中核になるとすれば、介護保険の導入に際しては、採算性や効率性だけを基準に社会福祉協議会の事業を振り分けるべきではない。社会福祉協議会は民間業者と競合するべきとか、採算の取れない部分のみカバーするなどの意見もあるが、地域のニーズが採算性や効率性に優先されることは当然である。したがって、民間業者と同じ立場で競合するのか、公的な儲からない部分だけを行なうのかという選択ではなく、必要なサービスを地域という枠組の中で提供する役割が求められている。特に社会福祉協議会に対しては、住民の視点に立った地域における調整・連絡機能が求められていく。

以上の方向性に沿って、今後、社会福祉協議会に求められる主要な要素としては、以下のよう

- ・身近な地域での福祉活動
- ・市民の主体的な地域活動の推進と市民の参画
- ・生涯学習としての福祉教育

いずれの場合も、具体的な活動を展開するに際しては、既存の福祉施設を十分に活用することを考えねばならないし、さらには、それらの活動を担う人材の育成も射程に入れることが求められている。

(2) 介護保険に対応する社会福祉協議会の経営理念

① 先駆的な事業の推進と NPO への事業展開

介護保険に対応する在宅介護サービスの既存の事業については数年を目途に事業を継続するが、地区を基盤とした独自の事業を除き、その後はNPOを育成・支援し事業を移行する方向が望ましい。さらに先駆的な事業をモデルとして社会福祉協議会が直接あるいは支援する形で

立ち上げ、一定期間を目途に社会福祉協議会から自立したNPOとして移行する。すなわち、社会福祉協議会のこれまでの経験とネットワーク、さらに公益性を十分に生かすためには、これまでの事業を行なって組織を維持させる発想を捨て、新しい高齢者福祉、地域福祉、介護システムに関する先駆的なあるいはモデル的な事業展開を図る必要がある。また、ホームヘルプ事業など従来事業を行ってきた分野であっても、民間企業とは異なるニーズを掘り起こし先駆的な事業を展開できる場合には、先駆的なモデル事業として位置付ける。

先駆的な事業としては、ショート、ミドルスティの利用が難しいケースへの有償出張サービス、入浴車、リフト車の有償貸し出し、一人暮らしの丸ごとケア、宅老所、出版、予防的処置としてのディサービスセンター、児童館の事業拡大などが事業検討委員会からあがっている。事業化が可能で事業に適切な人材が配置できるならば、地域の住民とコミュニケーションをとりつつ、実施していくことが望ましい。一定の期間を経過した時点でモデル事業を評価し当該事業の支援システムを構築する。当面のリーディングプロジェクトとしてグループホーム事業を設定し、NPO 事業化のモデルケースとする。グループホームについてはすでに「夢ハウスおおくぼ」が市の委託によりスタートしているが、住民による運営委員会などの支援システムを立ち上げながら3年を目途に自立したNPO ユニットとして展開していくことを目指す。

② コーディネーター機関としての役割

将来的に社会福祉協議会は市民と地域の視点からのオンブズマン機能、調整・支援機能、苦情処理、政策の策定などを進めるコーディネーター機関としての役割を果たすことが望ましい。すなわち、社会福祉協議会は5年程度を経過期間として、将来的には民間企業やNPOとは競争せずに、むしろその活動を住民の視点から育てつつ支え、監視する役割を果たすべきである。原則として介護サービス事業をNPOや民間企業に移行するのは、事業面で競合しながら苦情処理やオンブズマン機能を果たすことは中立性や公平性の観点から無理があるからである。社会福祉協議会には人権の擁護、シビルミニマムの保障など、住民の立場からサービスの質のコントロールを行なうことが期待されている。但し、サービスが極端に不足する場合や社会福祉協議会のサービスが地域や住民のニーズを考えたときに不可欠な場合は、サービスの提供を継続することもありえる。介護保険を実施する上で支援事業者・サービス事業者との連携や情報の共有は不可欠である。そこで本市や広域の中では社会福祉協議会に対する連携・推進へのコーディネーター機能が期待されている。したがって、市内及び松本広域圏での連携が模索される必要がある。

③ 地域主義にもとづく事業展開

事業を展開する上で地域に根ざすための具体的に方策を整理すると、①拠点・活動の整備、②公民館・社会教育との連携、③プライバシー保護と福祉の多元化への取り組みとなろう。第一の拠点・活動の整備については、地区型在宅介護支援センター（地区福祉支援センター）の設置が大きな課題となる。平成12年度は6地区に設置されるが、地域福祉の拠点として社会福祉協議会の職員が果たす役割は大きい。但し、問題は地区という単位よりもいくつかの地区をカバーする地域のセンターとして性格付けられる可能性がある。したがって、現実的な対応としては、地区内にできるグループホームに地区型在宅介護支援センターの機能を持たせることや、既存施設、例えば児童館、ヘルパーステーションの活用などが考えられる。また地区福祉ひろば事業との連携によっても暫定的に機能を果たすことも選択肢となる。第二には、公民

館・社会教育との連携である。松本には長年の公民館活動によって、住民の学習やネットワークが存在しており、身近な生活課題に取り組むという地域に根ざした「地域づくり」の拠点となっている。いわゆる福祉の主体形成のための基盤として公民館活動を生かすことが大切である。学習型・民主的な地域福祉システムを構築するためには、公民館との一層の協調・連携を行なう必要がある。第三にプライバシー保護と福祉の多元化への取り組みである。地域や家族のあり方が変化し、地域の人口流動が大きくなった今日、住民のライフスタイルや価値観が多様化して一元的な福祉のあり方では地域のすべての人々を対象とすることは難しい。また、個人のプライバシーに対する保護も重要な課題である。地域に重点を置けば置くほど、プライバシー保護と福祉の多元化への取り組みは重要であり、社会福祉協議会が具体的な方策を打ち出すことが不可欠である。

(3) 介護保険下での事業展開の概要

長野県社会福祉協議会は、平成12年から10年間を対象とした第2次基本構想の中間まとめをまとめている。その中で基本目標として①個人の尊厳を基本とした福祉サービス提供のための体制づくり（具体的には相談窓口の充実、権利擁護、利用者支援体制づくりなど）、②地域における福祉の風土づくり（福祉教育や広報・啓発活動を通じた意識改革など）、③地域福祉の新たなネットワークづくり（民間事業者やNPOによるネットワークづくりなど）を提言している。具体的には、社会福祉協議会は住民主体の地域福祉づくりの主体として、小地域における活動の展開を推進することが提言されている。

これに対して松本市社会福祉協議会における最近半年の議論と具体的な動きは、この「まとめ」をさらに一方進めた方向性を提示している。すなわち、①の権利擁護については県社会福祉協議会の指針に沿った事業であるが、②と③については、前節の3つの視点をより前面に打ち出し、「社会福祉協議会が地域福祉をリードして住民を教育・啓発する」という視点から、「社会福祉協議会が住民とともに学習し地域福祉のサポーター、コーディネーターになる」という視点への転換が背景となっている。この視点にもとづいて社会福祉協議会の高齢者福祉における役割を整理すると、①NPOを担い手とする市民型福祉コミュニティの創造、②在宅福祉・地域福祉の質の保障及びサービスの調整・連携、③地区福祉・町会福祉の支援と主体形成となる。

① NPOを担い手とする市民型福祉コミュニティの創造

社会福祉協議会が住民の活動の芽を見出し支え育てる地域・NPOの支援

- ・ NPOの育成、活動の支援
- ・ 人材の養成、教育研修事業ボランティアやNPOについての学習の促進
- ・ 民生委員など地域の団体との連携
- ・ ボランティア・センターの活性化

② 在宅福祉・地域福祉の質の保障及びサービスの調整・連携

住民の権利の擁護と介護の質の保障

- ・ 成年後見制度
- ・ 地域福祉権利擁護事業
- ・ 苦情処理
- ・ オンブズマンの支援

- ・ 支援事業者・サービス事業者との連絡調整

準基幹型在宅介護支援センターを中心した介護サービス提供システムの構築

- ・ 相談受付
- ・ 地域の関係者や機関の連携ネットワークづくり
- ・ 介護保険対象外の高齢者への支援
- ・ 地区型在宅介護支援センターの支援

認定外事例への対応

- ・ 認定外高齢者へのサービス提供
- ・ 認定外高齢者を支える地域のネットワークづくり

③ 地区福祉・町会福祉の支援と主体形成

地域における住民の福祉を支える地区毎の地区型在宅介護支援センター

- ・ 介護予防（福祉ひろば事業）
- ・ 地域住民の情報を蓄積
- ・ 相談の窓口
- ・ 地域づくり・町会福祉の推進（見守りネットワーク）
- ・ 緊急時の対応
- ・

(4) 介護保険下での重点事業

① 在宅介護支援センター

平成 12 年度より準基幹型在宅介護支援センターと地区型在宅介護支援センター（地区福祉支援センター）を運営していくことになるが、その性格付けや役割分担を明確にすることが必要となる。特に準基幹型在宅介護支援センターについては、国の補助の変更や介護保険への移行などによって事業の見直しを迫られている。準基幹型については現在の在宅介護支援センターとしての機能を維持した上で、基幹型在宅介護支援センター、地域型在宅介護支援センター、居宅介護支援事業者との連携、地区型在宅介護支援センターの統括や調整、苦情の受け付け、地区型在宅介護支援センターの処遇困難ケースなどが主要な機能となる。また地区型在宅介護支援センターを通じて地域の福祉・介護システムの支援も積極的に取り組む必要となる。しかし、補助金の減額についてはケア・プラン作成による報酬で代替することが一般の支援センターでは想定されているが、社会福祉協議会の場合はその性格からみて、ケア・プラン作成を財源確保の不可欠の要素として位置づけることは避けるべきであろう。

一方、地区型在宅介護支援センターについてはどのような要員を配置するかが最大の課題となる。地域における福祉づくりをネットワークづくりを進めながら取り組んでいく機能とともに、専門職員としての機能も同時に要求されるセンターの職員は、ヘルパー2 級以上でかつケアマネージャーかあるいはケアマネイジメントができることが条件として想定されるが、資格よりも地域の中で生活の中で地域福祉を住民とともに創っていくという意欲と視点がより重要である。

その拠点として位置づけられるのが、地区型在宅介護支援センターである。

社会福祉協議会は事業を地区を枠組みに展開することを基本とする。したがって社会福祉協議会の事業や要員は、地区の「在宅介護支援センター」を中心にできるだけ地区毎に分散して配置し、地区に必要なサービスをきめ細かく結び付けながら総合的なサービスを提供する。すなわち単なるメニューから個別に提供するサービスではなく、保険に含まれる介護サービスから地域の見守りなどまでを組み合わせることで地域を枠組みにしてサービスをトータル化する。

地区型在宅介護支援センターはケアプランの作成支援を始め地区における在宅介護の支援を行なう。具体的には、ケアプランの作成支援、相談支援活動、権利擁護、苦情処理などを地区に密着して行なうとともに、薬局や民生委員との連携による介護相談、訪問看護ステーションとの連携、福祉ひろばとの協力による地区の助け合い支援、介護者リフレッシュ事業、在宅介護者の会、痴呆性家族会、痴呆性ミニサロン、NPO、農協、生協やボランティアとの協力などを見守り安心ネットの構築が主要な事業となる。地域での実績と人材の育成が前提となるが将来は福祉ひろば事業も社会福祉協議会が担当することが望ましい。

さらに、地区型在宅介護支援センターに併設（施設的には別でも構わない）して、グループホーム、ヘルパーサービスステーション、デイサービスセンターを地区を対象に設置する。地区グループホームについては、市が主導しモデル事業として6箇所ぐらい取り組む必要がある。地区ヘルパーサービスステーションにはヘルパーを地区に配置し、ステーションを拠点に個別のニーズに対応するとともに家事支援サービス、認定外高齢者対象のミニデイサービスを町内会レベルに展開する。さらに地区デイサービスセンターは、ショートスティまで視野に入れる。

上記に加えて訪問入浴サービス、福祉用具貸出、福祉自動車による送迎、車椅子の貸し出し、紙オムツの支給サービスも提供する。また低所得者層への支援事業についても社会福祉協議会が中心となって取り組むべきであるし、福祉ひろばとの連携による介護予防事業には是非とも積極的な姿勢が必要であろう。

以上のような地区型在宅介護支援センターを補完し強力にバックアップする役割を担うのが準基幹型在宅介護支援センターである。その具体的項目は概ね以下のようになる。

- ・ 地域福祉のネットワークづくり
- ・ NPO、ボランティアの支援
- ・ 介護保険外の在宅福祉事業
- ・ 権利擁護事業
- ・ 障害者や子育て、福祉学習などの地域福祉づくりに関わる事業

② グループホーム

グループホームはこれまでにない介護福祉施設である。すなわち i) 地域や生活の中に存在し、ii) 地域のつながりで支える仕組みであり、iii) ケアを一方的にする・されるという関係ではないなどの点で福祉サービスのあり方を変えていく可能性を持っている。しかし、グループホーム自体の歴史は浅く、また数多くのグループホームが必要となり、しかも介護保険で規定されている内容では、「終のすみか」とはなりにくい。したがって、松本なりのグループホームを地域福祉づくりの延長線上に創造していくことが求められている。特にグループホームはミニ特養となる可能性もあり、社会福祉協議会が松本におけるグループホームのモデルを提示する必要がある。現在最初のグループホーム「夢ハウスおおくぼ」が立ち上がっているが、職員によれば毎日が発見ともいえるべき状況である、経験が蓄積されつつある。グループホームには定型マニュアルが存在しないことも明らかになりつつある。市によれば現在最低6ヶ所のグループホームのニーズがあるが、数さえ揃えればよいと考えるのは危険である。新しい形態であるがゆえに、しっかりとした運営と評価が重要である。また今後グループホームが定着してい

くためには要員や財政面での基盤整備が必要となる。特に財政面については「夢ハウスおおくぼ」も含めて自立した運営が欠かせない。事業の多様化やNPO化、地域との連携などを通じて財政的な持続性を模索しなければいけない。さらにグループホームは地域やNPOとの連携や協働の場としても重要であり、社会福祉協議会にとっては最優先な事業のひとつである。特にグループホームは地域福祉づくりの拠点としての機能も期待されており、具体的な実践活動を行なう段階にある。今後は「夢ハウスおおくぼ」の活動の検証を通じて今後の展開を図っていく。

③ 地域福祉権利擁護事業

公共性の高い社会福祉協議会なりの事業として認定外の高齢者への支援とともに、痴呆の高齢者や障害者に対する人権や社会的な権利の保障として地域福祉権利擁護事業があげられる。具体的には、成年後見制度を補完する福祉サービスの利用支援、日常的な金銭管理サービスであり、松本においても長野県社会福祉協議会から松本広域圏を対象にした委託を受けている。この事業を地域福祉づくりの一環として位置づけていくかが重要となる。

(5) 緊急の課題への検討

① 平成 12 年度における財政的リスクへの対応

財源から各事業を考えると、平成 12 年度からは、在宅介護支援センターについては市の委託・補助、その他の介護保険に関わる事業については介護報酬、その他の事業については措置や委託、自主財源と分類できるが、介護報酬の部分については不確定な部分が多い。したがって平成 12 年度の財政的リスクに対する検討が必要である。社会福祉協議会と市との協議を現在行なっているが、平成 12 年度についてはある程度、リスクの回避を市との間で明確にしておくことが重要である。

② 人員の配置と待遇

組織が生き残るための発想を脱皮することが今回の社会福祉協議会の改革の問題意識であるが、人員の配置については十分な配慮が重要である。特に介護サービスの良質な担い手という意味では社会福祉協議会内部のみならず地域の中で社会福祉協議会の職員の果たすべき役割は重大である。さらに現実的にも今後の社会福祉協議会の事業展開を考えると人材の活用が不可欠である。しかしその場合課題となるのは労働条件や待遇などの問題である。これまでの経緯も考慮して十分な合意形成が必要である。

(6) 今後の検討課題

今回の検討は介護保険への対応をテーマにしたものであるが、今後の検討課題としては次の 3 点があげられる。

① 地区社会福祉協議会の改革と会費の見直し

地区社会福祉協議会が地区の中で地域づくり・福祉づくりの中核として機能するためには、これまでの活動を総括し様々な改革を進める必要がある。しかしながら地域、特に町会組織の

あり方そのものまで関わる地区社会福祉協議会のあり方は、多少時間をかけて検討するべきである。また、会費の金額、納入方法の見直しについては、社会福祉協議会の機能や存在感が住民に浸透した時点で再度検討することとする。

② 福祉公社との関係

福祉公社の行なう介護サービス事業については社会福祉協議会の実施する事業と重複するため、一元化することが望ましい。しかし公社の成り立ちや諸般の事情を勘案して介護保険の導入の結果を踏まえた時点で検討することとする。

③ 障害者福祉及び児童福祉と高齢者福祉の統合

社会福祉基礎構造改革は「個人の尊厳をもってその人らしい自立した生活を送れるよう、個人の選択を尊重した制度の確立、質の高い福祉サービスの拡充、個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実」を図ることを理念とした制度改革である。その中で障害者福祉についても高齢者福祉と同様に措置から契約（但し税方式）、規制の緩和などの改革が進むことが予想され、障害者福祉についても社会福祉協議会は今回同様に対応する必要に迫られるであろう。一方で、少子化対策は今後の重要な社会福祉分野の施策となることが予測され、子育て支援などの児童福祉に対する社会福祉協議会の対応も問われることになる。したがって社会福祉協議会は高齢者福祉のみならず、障害者福祉、児童福祉に対しても検討する必要がある。他方、社会福祉協議会はこれまで高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉にそれぞれ取り組んできた。しかし、縦割り組織の中で必ずしも連携や交流がおこなわれていたとは言にくい。さらに今後地域という枠組みを重視する上で、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉の統合を図ることが求められる。

(6) 組織改革の方向

社会福祉協議会の将来像は「パルコ」に喩えられる。すなわち、スーパーマーケットや百貨店方式の一元管理ではなく、駅ビルのようなテナント形式でもない、独立性の高い個々の店舗が「パルコ」というひとつの枠組みの中で個性を発揮しつつ、相互に補完し全体としてひとつのCI（コーポレーション・アイデンティティ）を確立するあり方である。個々の店舗は独立採算にもとづいて自助努力を行ないながら、CIを共有しつつ連携して例えば採算性の必ずしも高くない事業や活動を協力して実施する。その結果、「パルコ」が単に利益追求に終始する事業者というイメージではなく、社会的な役割を果たしたり、文化の担い手としての機能を果たすイメージが浸透することで社会的にも認知されることが可能となる。

社会福祉協議会のように多様であり、かつ公益性、社会性の高い事業を求められる場合には、「パルコ」的な発想が必要である。すなわち、採算性の高い事業と採算性の低い事業、介護保険などによる事業性の高い事業とボランティアセンターなどの社会的な活動、高齢者に関わる事業と障害者や児童福祉に関わる事業、全市を対象とした事業と地区や町会を単位とした活動、事業者として契約による事業と公益法人として措置にもとづく事業、社会福祉協議会が主体の専門性の高い事業と住民が主体の参画型の事業、サービス提供型の事業と地域創造型の事業など、多面的な事業や活動を総合的に遂行する場合、それぞれの事業の方向性を保障しつつ、相互に補完、連携する組織として「パルコ」が最適である。

事業性や採算性の高い事業については、ある程度自己決定が可能で柔軟かつ迅速に対応できる独立性が高く、専門性が生かされることが必要である。他方社会性、公益性が高いものの、事業性や採算性の低い活動については、地域住民や行政との十分な合意や連携が必要である。したがって、ある意味で相反する方向性を持った組織のあり方が求められる。これまで社会福祉協議会は、実態としてはそれぞれの部署によって個別化し縦割化していたが、一方で組織的にも意識的にも社会福祉協議会という組織に依存し、個々の活動が自立していない反面、組織としての総合性を生かすことができていないことが欠点であった。「パルコ論」はこの課題を解決する方向性として提起するものである。

組織の改革は明確な目標があってはじめて意味のあるものである。社会福祉協議会に求められている前述の3つの視点を現実の事業の中で明確に打ち出せるために何が重要かという発想が重要である。組織改革の基本的な考え方は「パルコ論」であり、そのより具体的な要件として、①ボトムアップ、現場優先主義の徹底及び②機動的かつ自立的な分散型組織があげられる。

さらにマネジメント機能及び政策策定機能、調査・研究・学習機能などの事務局機能の強化も不可欠である。

① ボトムアップ、現場優先主義の徹底

これまで社会福祉協議会はトップダウンの組織形態をとってきた。予算、人事、組織についてはもちろん、日々の事務的な決済から職員の意識まで「上」が絶対であったと言っても過言ではないだろう。しかしこれは、市との関係や県・国の社会福祉協議会との関係を除けば、必ずしも必然ではなく、「なんとなく」醸成されてきたものである。したがって、トップダウンを意識の中でボトムアップに転換するのはそう難しいことではない。例えば、事業推進委員会では自らの組織のあり方まで議論が及んでいる。しかし、重要なのは日々の業務の中での徹底である。人の意識は案外簡単に変わるものだが、総論賛成各論反対というごとく日常のルーティーンワークの中で具体的に変わっていくことは時間がかかるものである。しかし、事業の展開を考えると「待ったなし」であろう。幸いここ1年で現場の姿が徐々に社会福祉協議会の内外で見えてきており、現場の問題も現場にとどめずに全体の課題として捉えていく方向が芽生えつつある。福祉は机の上で考えることではない。ひとつひとつの現実の中から積み上げていくものである。しかし、同時にその現実のひとつひとつ異なり現実の中だけでは解決できないのも事実である。したがって、現場主義とは現場で自己完結する単なる現場優先主義ではなく、現場の営みを常に共有し距離の違いを生かしながら全体で取り組んでいくシステムのことである。組織のあり方は精神論ではなくシステムづくりによって前進すると考えられ、具体的な組織づくりに組み込まなければならない。

② 機動的かつ自立的な分散型組織

具体的な組織のイメージについては分散型組織を提言したい。第1に権限の分散化、第2に地域への分散化、そして最後に外に開かれた、すなわち情報の分散化である。ただし、ここでいう分散化はただ単に権限を委譲したり人員を分散配置することだけではなく、目的意識や事業、活動、情報などを共有化した上での分散化である。

i 権限分散型

現状では、部課があることで本来社会福祉協議会全体で共有すべき課題が個別化しており、

まず組織の壁の除去が必要である。具体的に言えば、プロジェクトチーム制と地域制のマトリックスによる組織が考えられる。同時に全体を統括するマネジメント機能も強化することが不可欠である。

ii 地域分散型

中間報告書の中でもっともインパクトがあった地域からの孤立は地域福祉センターやグループホーム、見守りネットワークなどに具体化されているが、よりシステムとして定着させる必要がある。

iii 外に開かれた組織

形式的ではない運営委員会や審議会、積極的な情報公開などが重要である。課題としては地区社会福祉協議会の活動が見えていくことであるが、多少時間がかかるが最も重要な問題である。

(7) 事務局機能の強化

① 「管理する、される」発想からマネジメントを共有する発想へ

「社会福祉協議会は市役所よりお役所的」というイメージが住民の中で多い現実がある。市との受託・委託、県社会福祉協議会からの縦の関係の中から必然的に抱え込んだ社会福祉協議会の課題のひとつだと率直に指摘できよう。その発想は、「管理する、される」という職員意識の中に固定化されてきた。「社会福祉協議会は市よりたくさん書類を書かされる」という住民の感想は、一方で社会福祉協議会の内部のマネジメントの硬直化を招いてきた。これは誰がいけないということではなく、ある意味全体の中で組織風土となってきた。しかし、それが職員にとって居心地がよいかというと、まったくその逆であったのではないだろうか。誰もが感じていたが誰も言い出さなかったという言い方が現実をあらわしているだろう。だからこそ、この半年ある住民の表現によれば「雪崩をうったように変わってきた」という職員の動きは、やっと思っていたことを表現できるようになったとも言える。その点では一歩前に足を踏み出した状態である。しかし、問題はその歩みを具体化していくことである。まず手をつけるべきはマネジメントのあり方である。

これまでマネジメントについては、「5階」という表現にあるように、現場と管理部門という二分法の中で意識されてきた。その背景には現場が「5階」に管理されてきたという意識がある。その結果、組織の間に意思の疎通が不十分になったり、双方で自己規制が行なわれたりと、組織の中にわだかまりが芽生え、不信感さえ顔を覗かせていたことも否定できない。しかし、これは「5階」のあり方の問題というよりも全体の問題であると言ったほうが正しい。なぜなら、「現場」は管理される代償に「5階」に依存し責任転嫁をしてきた側面があるからである。したがってマネジメントに必要なのはそれぞれの自立と連携、そして責任の共有である。具体的には組織改革のあり方に問題提起しているが、マネジメントの主体者としてひとりひとりの職員が自覚することが重要である。

これからのマネジメントは、第1に職員ひとりひとりの働きやすさを保障する機能、第2に自立を促す機能、第3に外からわかりやすい組織づくりを進める機能が中心となる。分散型で自立型の組織は明確に共有される問題意識や課題がなければ、個別化や競合化し閉鎖的なセクショナリズムに陥ることになる。したがってマネジメント部門はどれだけ組織の中で情報

を共有しみんなで意思決定していくことができるかを役割とするものである。言葉で表現すると現実感がなかったり、あるいは困難とも思えるかもしれないが、案外それほど難しいことではない。事業検討委員会で行なってきた方法をよりシステム化し日常化することから積み上げていくことがヒントとなる。今後ますますマネジメントは重要な意味を持つことになる。

② スケールメリットを生かした組織

「パルコ論」では、多様化の中のスケールメリットが重要である。障害者、高齢者、児童福祉、県・国につながるネットワークから市との連携、地域での活動と様々な多面性を社会福祉協議会はもっている。これまでのような縦割りの組織ではこの特徴はむしろセクショナリズムというデメリットばかり目立ってきたが、むしろ今後は、この多面性をどう生かすかという点である。地域の中ではもとより社会福祉協議会の内部においても分野の壁を取り外して常時総合的に問題を捉えていくことができる組織やシステムを構築することが必要である。このことはその時々々のテーマや課題によって迅速な連携や協力が可能となる。

③ 常に先を構想する機能～政策策定機能と調査・研究・学習機能の強化

社会福祉の転換期にあつて社会福祉協議会は「先手」を打っていくことが必要である。そのためには、常に先を構想する機能、すなわち政策策定機能と調査・研究・学習機能の強化が欠かせない。政策は長く行政機関が策定するものであり、専門家が策定するものとされてきた。住民参加や住民参画といいながら、審議会や協議会はむしろ行政のポーズや言い訳に利用されてきた側面も強く、住民も自らが意見をいうならまだしも自らが政策を創るという意識が育ってこなかったのがこれまでの現実である。しかし、社会の変化の中で理想はともかく、自分のことは自分で考えておかなければどうなるか分からないという状況におかれつつある事も現実である。特に地域福祉については介護保険の現実が明らかになればなるほど住民が自ら考える（ただし公的な機能を肩代わりすることではない）ことが切実に意識されはじめている。日々の現実に生活する住民がその現実感を政策に結び付けていくことはこれからの社会的な課題である。行政がその役割を果たしえるならば、これまでのように行政がその任を担えばよいが、その可能性が小さいことも論を待たない。行政をシステムの中に組み込みつつ自らの選択で政策を策定することが地域で求められているとすれば、「住民の視点」を明確に打ち出す社会福祉協議会は政策の策定のコーディネーターとなることはあたりまえのことである。したがって、政策策定に必要な機能をどのように確保していくのが重要であろう。特に現場の感覚に裏打ちされた政策づくりと行政へ働きかけについては社会福祉協議会としてシステムを確立する必要がある。

政策策定とも関わるが、学習や調査・研究機能の強化も重要である。福祉においてはこれまで「なにをやるか」が常に先行し「何のためにやるか」という意識が希薄であった。また、目の前の現実に向き合うあまり、大きく社会の中で位置付けることが現場では難しい反面、現場から遊離した理念や理想が提起されることも多かった。しかし誰かがリードし指導する福祉から誰もが関与し実践する福祉へと転換するならば、誰もが現実に根ざしながら多面的に評価し現実に働きかけることが必要となる。幸い松本には公民館を基盤とした住民の社会教育や学習・実践活動が根付いている。その姿に学びながら福祉に学習、住民の営みを常に社会の中で評価しフィードバックしていくシステムが必要である。さらにつねに住民の中にアンテナをはりつつ、大きな社会の流れを捉えられるかという社会福祉協議会内外を含めた調査・研究機能をどのように確保していくかも重要である。

5 社会福祉協議会改革のアクションプラン

ここまでの松本市社会福祉協議会に関する検討を基礎に、さしあたって以下のような松本社協像を想定している。

本来、第一段階に続き第二段階が、種々のプランを本格的に実施する時期として想定されねばならないが、第二段階での具体的プランは、第一段階での環境変化を十分に踏まえる必要がある。ここでは、第一段階に準備される活動の延長線上で捉えることとし、大雑把な記述となる。

また、財政基盤の確保については、社協の現状からみて、一気に事実上の営利企業化に向かうことには無理があるし、その必要もない。何らかのかたちで公的資金が導入され、部分的にはそこに依存する状態はやむを得ないし、むしろ当然でもある。したがって、いわゆる財源確保の問題は、それが必要な限り市当局をはじめ各方面への絶え間ない働きかけと、その仕組みの検討が行われなければならない。

・第一段階（平成 12 年度～平成 16 年度）……介護保険制度の立ち上げ期

松本市社会福祉協議会が将来に向けての新たな一步を踏み出す時期であり、これまでの経緯に縛られながらも、将来への布石を打つ時期に当たると認識するべきであろう。

その場合平成 12 年度にはすでに、介護保険がスタートしており、市民からの要望を真正面から受け止めて当面は、ケアプランの作成には全力を尽くす必要がある。同時に、介護保険下におかるサービスの質を保証する意味で、社協が供給できるサービスはできる限り実施する態勢で望むことが求められる。ただし、社協の公益性に鑑み、民間業者の動向には十分な注意を払い、サービス実施の面で優良業者につなげることに配慮しておく姿勢を持つ必要もある。そこでは、平成 12 年度から設置される地区型在宅介護支援センターを、準基幹型在宅介護支援センターとの連携で、有効に活用するよう方策を検討しなければならない。

また、松本市として初めての試みであるグループホームの運営が社協に委託され、今後の高齢者福祉を展望すれば、グループホームの果たす役割は重大であり、さらに拡充されることが期待されている。こうした新たな試みを先駆的に手がける立場に社協はあり、第一段階は、グループホームの運営ノウハウを蓄積する時期と位置づけるべきだろう。

さらに、この第一段階において、介護予防に重点を置いたサービスの実施に向けた具体的準備に入るべきである。

これらの課題に的確に応えるためには、何が必要で何が不要かの見極めをつけることが重要であり、その前提として整理すべき要素が目に見え、かつスムーズな移行が可能な態勢を取る必要がある。プロジェクト毎のチーム化が必要な所以である。

以上、第一段階で社協が取り組むべきテーマは、

- ・介護保険での実際のサービス実施と、民間優良業者の育成
 - ・準基幹型在宅介護支援センターおよび地区型在宅介護支援センターの適切な運営（さらなる市との精力的な協議が必要）
 - ・グループホームの安定的運営に向けての方策検討（利用者負担金の検討、運営形態の検討）
 - ・グループホームの拡充に向けての具体的行動（市との意見交換・折衝を踏まえた具体的プラン作成）
 - ・予防的措置としてのサービス実施計画作成
 - ・ケアプランや在介などを含めた全般的組織変更への試みと検討（一部のチーム化を実施）

- ・社協の将来像をめぐる市との協議（市が打ち出す方策への影響力確保と、それとの整合性を重視して）
- ・独り暮らしの丸ごとケアの検討と実施、およびその態勢づくり
- ・障害者福祉の近未来像の把握と、それへの対応
- ・会員負担金の検討と会員への広報活動

・第二段階（平成 17 年度～）

やや推測的にみれば、介護予防に重点を置いたデイサービスの実施が想定されるし、第一段階での十分な検討・経験をもとにしたグループホームの拡充、障害者福祉の環境変化にともなう具体的活動、あるいは在宅介護支援センターの拡充と定着などが予想される。したがって、第二段階までには、第一段階で十分に検討・経験された内容を全面的に実施に移す態勢が一応は整備されている必要がある（ただし予測不能の要素もあり）。

介護保険はこれまでの福祉・介護システムを根本から変える政策であるが、その実施による影響や効果は現時点では想定にすぎず、「やってみないとわからない」という見方が大勢をしめている。ただかなりの混乱や試行錯誤が予想されるが、市民の立場に立てば、実施にともなうマイナスの影響をいかに防ぐかが問題である。したがって、社会福祉協議会の役割を考える上では、現行の事業をどうするかという検討や新たに取り組むべき課題について 2000 年をそのゴールと考えるのではなく、2010 年に社会福祉協議会の役割が見えてくると考える。

介護保険は見極めがつくまで 1 回の見直しを経るまでの 5 年とその後の 5 年の合計 10 年かかるため、最初の 5 年間は介護保険の進展を踏まえつつ機構や機能を改革していき、特に人材の育成や地域でのネットワークづくりはこの期間に集中して行なう。

換言すれば、後半 5 年間はその成果を踏まえて積極的な事業の展開を図りながら、社会福祉協議会の役割を確立する、と総括されよう。

6 終わりに～意識改革とは何か

具体的な高齢者福祉への社会福祉協議会の事業展開を考える時、常に「理念」と「現実」をどうつなげていくかを「現実」的な学習や実践の中で具現化するかが重要である。社会福祉協議会はこれまで「理念」を掲げて事業を進めてきたものの、行政とのかかわりや、住民の意識との乖離、地域社会の未成熟さもあって、実際には公的な福祉の執行代行機関、あるいは形骸化した地域福祉などという「現実」とのはざままで職員も立ち止まり、住民もその「理念」を受けとめてこなかった歴史がある。しかし幸いとも不幸とも言えるが、平成 12 年度からの介護保険はまさにその停滞を「待ったなし」でどうするかを迫る契機となった。この 1 年間社会福祉協議会は少しづつではあるが動き出しつつある。「理念」と「現実」の中につながれていた社会福祉協議会という船がまさに今舳が解かれ海原に出発しようとしている。職員と住民の協働というエンジンが着実に動くならば、予想される暴風も嵐も乗り越えられる。社会福祉協議会が変わるといっても、職員がひとりひとり変わり、住民もひとりひとり変わっていく現実の先に初めて「理念」が見えてくるのではないだろうか。

意識改革とは、一人一人が自らの日々のリアリティの中で自らが歩むべき道を具体的な実践を通じて見出していく作業であり、行動が意識を規定していく中で「気がつけばそうになっていた」という程度のものである。他人が考えたり実践するものでも、会議室で見えてくるものでもない。日々の中で積み重ねた実践を多くの人々と共有しながら学びあい「理念」として意識化していくことが大切であると考え。

社会福祉協議会の事業（案）

1 介護保険対象

継続事業

居宅介護支援事業者（在宅介護支援センター）

訪問介護サービス

訪問入浴サービス

新規事業あるいは検討事業

痴呆グループホーム

福祉用具貸出

低所得者層への支援事業

デイサービスセンター

2 対象外の事業

認定外高齢者対象のミニデイサービス

福祉自動車による送迎

車椅子の貸し出し

紙オムツの支給

介護者リフレッシュ事業

在宅介護者の会

痴呆性家族会

痴呆性ミニサロン

相談支援活動、

3 介護保険関連事業

苦情処理

介護相談（薬局や民生委員との連携）

権利擁護（地域福祉）

4 保健予防事業・地域福祉事業、福祉学習の支援

地域福祉活動総合助成事業

福祉ひろばとの連携

訪問看護ステーションとの連携

見守り安心ネットワーク事業の展開

福祉学習の支援