

原 著

地域福祉の時代における社会福祉協議会の役割と課題

—— 新・社会福祉協議会基本要項を中心に ——

野 上 文 夫

川崎医療福祉大学 医療福祉学部 医療福祉学科

(平成4年10月31日受理)

Roles and Issues of the Social Welfare Council
in Era of Community Welfare
—— In the Case of the New Code of the Social Welfare Council ——

Fumio NOGAMI

*Department of Medical Social Work
Faculty of Medical Welfare
Kawasaki University of Medical Welfare
Kurashiki, 701-01, Japan
(Accepted Oct. 31, 1992)*

Key words : social welfare council, community welfare,
local government, voluntary welfare

Abstract

Social Welfare will be promoting community welfare at the local government level by the amendment of eight welfare-related laws. At the same time the Social Welfare Council, which has responsibility to promote central roles for community welfare, has regulated a New Code of the Social Welfare Council. In this article the author discusses the future direction and issues of the local community welfare council concerning community social services.

要 約

福祉関係8法の改正により、市町村で地域福祉を中心に社会福祉が展開されることとなった。一方、地域福祉推進の中心的役割を担う社会福祉協議会でも、これらに対応するため新社会福祉協議会基本要項が策定された。

ここでは、この新基本要項に焦点をあてながら、地域福祉推進にあたっての市町村社協の今後のあり方や課題について考察した。

はじめに

福祉関係 8 法改正が行われ、平成 5 年から全面施行される。この改正は当初「地域における社会福祉の基盤整備を促進するための関係法律の一部を改正する法律案」と呼ばれ、社会保障制度議会へもこの法案名で諮問がなされた。この当初の「地域における社会福祉の基盤整備を促進するため……」と名づけられたことはこの法改正の原点であるし、このことは地域福祉を中心にこれからの社会福祉が展開されることを示している。ようやくわが国でも「地域福祉の時代」、「地域福祉元年」を迎え、そのスタート台にまさにたったのである。

一方、これまで一貫して地域福祉を民間の側から推進してきた社会福祉協議会（以下社協と略す）もこの法改正で、都道府県社協と市町村社協の新しい役割が明記された。こうした動きとあわせ、全社協では、平成元年11月に「新・社会福祉協議会基本要項」の検討を始め、2年8月に第一次案を、3年5月に第二次案を提案し、全国的な検討を重ねた。それらをふまえ4年3月に成案を策定発表した。地域福祉推進の中核である社協も地域福祉新時代にむけての方向づけをしたといえる。

ここでは、こうした一連の動きとこれからの市町村社協が果たすべき役割と課題を、主として「新・社会福祉協議会基本要項」（以下新基本要項と略す）から考察したい。

1. 地域福祉と福祉関係 8 法改正

先にふれたように今回の改正は「地域における社会福祉の基盤整備を促進する」という性格をもつものであるだけに、各法にその位置づけがなされた。あらためていうまでもないが、主要な改正点は、①市町村主義を明記し、入所措置権を町村へ移譲、②地域福祉の主要な柱である在宅福祉サービスを各法に明確に規定（第二種社会福祉事業）、③福祉事務所の所掌事務の明確化（県と市町村）、④老人保健福祉計画の策定など計画的な推進⑤市町村社協は事業の企画・実施を行う団体としての位置づけ追加、⑥共同募金の過半数配分の制限の緩和、などが明確に

位置づけられた。

これらの改正によりこれからの方向は、市町村を中心に、在宅福祉サービスと施設福祉サービスを一元的にかつ総合的に提供できる体制の確立であり、しかも計画的に推進することにあるといえよう。これで地域福祉推進の具体的基盤整備が法制上明らかになったといえよう。

今回の改正でいまひとつ地域福祉の観点から注目されるのが、社会福祉事業法第 3 条の「基本理念」、2 項の「地域住民等への配慮」であろう。

第 3 条は、「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営業者は、福祉サービスを必要とする者が心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢及び心身の状況に応じ、地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されるように、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない」と規定している（傍線筆者）。これは、国際障害者年を機に強く強調されてきたノーマライゼーションの理念を“あらゆる分野に参加する機会”を営業者は与えなければならないとして打出しているし、しかも“地域において必要な福祉サービスを総合的に提供”として総合的視点を強調している。従ってこの基本理念にはノーマライゼーションの理念が強く明記されたといえよう。同時に「広範かつ計画的に実施」をうたったのは重要視されてよいだろう。当面老人保健福祉計画の策定が義務づけられたが、これは今後地域福祉計画へつなげていくステップであると期待される。

3 条 2 項地域等への配慮では、「……社会福祉事業を営業者は、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業を実施するに当たっては、医療、保健その他関連施策との有機的な連携を図り、地域に即した創意と工夫を行い、及び地域住民等の理解と協力を得るよう努めなければならない」と規定している。今後営業者は、有機的連携のもと、地域に即した事業展開をし、そこに住民の理解と協力が得られなければならないとしている。いわゆる地域に即し、住民参

加のもとで福祉事業を推進することが明記されたのである。これは社会福祉への「住民参加」の原則とも読めるし、また一方では今後は「公私協働」で社会福祉を展開することとも読めよう。

いずれにしても、今回の法改正は全体を通して「地域福祉」実施のための改正ともいえるし、わが国の社会福祉の方向が地域福祉重視の方向で展開されることを法制上も位置づけ、明確化したものといえる。

従って今後の社協の戦略もこの線にそって組み立てられ、具体化されることになろう。

2. 「新・社会福祉協議会基本要項」策定の背景

1. 地域福祉専門分科会の中間報告

平成2年1月、中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会は、「地域における民間福祉活動の推進について―社協、共同募金に係る制度改正について―」の中間報告をした。この中で社協のあり方について要約すると次のように報告している。

(1)社協の法制化については、都道府県社協(以下県社協と略す)と市町村社協との性格を分けて明確にすること(58年の改正で市町村社協も県と同様に規定された。)

(2)社協事業では、県社協に民間が福祉活動を行う者を支援する事業を実施することを目的に加えること(この点では“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”が加えられた)。市町村社協では、住民の参加する地域福祉活動を実施し、またこれらの活動を行うものを振興、助成することを積極的に行うものとして位置づけることを(これは、“社会福祉を目的とする事業を企画し、及び実施するように努めなければならない”と規定された)。

(3)市町村社協の具体的活動としては、地域福祉に関する連絡、相談、情報収集及び提供、住民参加の在宅福祉サービスの実施、ボランティア活動の助成、福祉教育等福祉意識・知識の普及啓発、歳末たすけあい運動等多様な地域福祉活動を主体的に推進すること。また、地域福祉センター等の施設運営、市町村からの在宅福祉サービス委託については実施主体として積極的

に対応すること、社協活動の住民への広報宣伝の充実などをあげている。(これらについてはこれまでの活動実績をふまえたものではあるが、連絡調整機能、組織化活動とともに公けに事業の実施主体としての役割を強調している。)

(4)社協の組織については、法人化促進、福祉活動専門員の計画的配置と資質向上、また、指定都市の区社協を市町村社協と同様に位置づけることを提起している。(指定都市の区社協は法的に位置づけられたし、また、平成3年から地域福祉総合推進事業―ふれあいまちづくり事業―で人件費が付きコーディネーター配置への芽がでてきた)。

以上のように、中間報告の趣旨はほぼ法改正時に盛り込まれたのであるが、この中間報告の社協のあり方が、新・社協基本要項にも盛り込まれ、活かされ、その方向づけにも大きく影響を与えたといえよう。

2. 37年の社協基本要項からの動き

昭和30年から始まった「蚊とハエのない運動」や34年からの「保健福祉地区組織活動」は、社協と保健衛生諸団体とが協力提携して推進したが、多くの社協にとって住民との直接的なかわり方や実践活動の重要性を学び、社協の基本が地域組織化活動であることを認識した。この経験は、社協におけるコミュニティ・オーガニゼーションの理論も前進させた。

これらの活動を集約し、昭和37年に全社協は「社会福祉協議会基本要項」を策定した。これがいわゆる“社協の憲法”ともいわれ、その後の社協活動の路線を決めた要項である。

要項では、社協の性格を「社協は一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活改善向上に関連ある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である」と規定した。

ここで重要なのは、「住民主体」をうちだしたことであり、公私関係者は参加、協力をする立場であることである。この基本路線は今日の地域福祉論を方向づけたともいえる。

第二は、社協の機能を「調査、集団討議、および広報等の方法により、地域の福祉に欠ける

状態を明らかにし、適切な福祉計画をたて、その必要に応じて、地域住民の協働促進、関係機関・団体・施設の連絡・調整、および社会資源の育成などの組織活動を行うことを主たる機能とする。なを、必要のある場合は自らその計画を実施する」としている。ここでは、コミュニティ・オーガニゼーション理論の具体的内容、方法を示したものである。ただ、組織活動を主たる機能とする点と従って直接事業を実施しないことなどは70年代に入って論議を呼ぶこととなる。

第三は、社協の組織を「住民主体の原則に基づき市区町村の地域を基本単位とし、都道府県および全国の各段階に系統的に組織される」とし、市町村を社協の基本に位置づけ、社協を住民主体の原則によって系統的に構成することとした。これによって、社協の運動体的機能を強調したのである。

第四は、社協の事務局設置と社会調査や組織化活動の専門職員をおくこととしたが、これはその後の地域福祉マンパワー確保につながっていった。

この要項にもとずいて以後の社協活動は強化されていったのである。即ち、市区町村社協の理事会、評議員会、部会、委員会の整備と強化、支部・校区社協の育成、福祉委員の設置など、組織体制強化を中心に具体化が進められた。

活動面では、地域に共通するニーズを取りあげて、交通事故防止、遊び場づくり、保育所づくり、文庫づくり、施設づくり、制度拡充などに取りくんだ。こうした運動や活動スタイルに一定の限界がみえはじめたのは、昭和40年代後半からで、高度経済成長から低成長へ、住民運動も下火となり、その一方でボランティア活動が急速に台頭してきた。先進的社協では、地域で重い福祉課題をかかえる寝たきり老人やひとり暮らし老人、障害者問題に焦点をあてた在宅福祉サービスに取り組み始めた。いわば運動型から参加型へと地域福祉活動が徐々に変化をしていったのである。

折しもコミュニティ・ケアの考え方も登場し、全社協は昭和53年に「在宅福祉サービスの戦略」を発表し、各社協や自治体も動き始めた。

こうして従来の地域組織活動中心から、新しい在宅福祉の実践で、社協の機能や組織、活動を再委討する必要にせまられ、全社協は地域福祉特別委員会の小委員会で検討を始め、その成果を「社協基盤強化の指針」として発表した。

その主な点は、(1)社協を地域福祉推進の総合化を進める中核専門機関に位置づけたこと、(2)社協活動の焦点を地域で「日常生活の援護を必要とする人たち」としたこと、(3)在宅福祉推進の視点で社協の機能、組織運営を再点検することなどの内容であった。

昭和58年には念願の社会福祉事業法が改正され、市町村社協の法制化が実現した。この法制化を契機に全社協は全国的な足並をそろえるため、(1)市町村社協の法人化促進、(2)地域の活動拠点となる地域福祉施設の運営、(3)在宅福祉サービスの開発・運営、(4)事務局体制の整備、(5)財政計画の確立と財源確保、の5点を重点として社協基盤強化を打ち出した。

以上のような社協自体の発展段階とあわせ外からの変化も押しよせてきた。市町村からのホームヘルプサービスの委託やその他在宅福祉サービスの委託も急激に増加してきた。また、社会福祉施設がデイサービス、ショートステイ、入浴、食事サービスなど在宅福祉サービスの開発運営に乗り出し、地域福祉の中核としての社協との連携、協働活動の必要性も高まり、社協の体制そのものが問われることとなった。

これらをふまえ、あらためて社協の新基本要項を策定する必要性が生じたのである。

3. 「新・基本要項」の意義と課題

1. 社協の性格—住民主体の原則から理念へ—

新・基本要項はその前文で、制定に対しての基本的態度を、37年の「基本要項」の前文にある「現実に即して、今後の方向を明らかにする」姿勢を堅持するとともに、社協活動の伝統を継承しつつ、新しい時代に対応する活動体勢を整備することであったと述べ、次の3点をあげている。

①住民ニーズと地域の生活課題に基づく福祉活動、地域組織化などをめざす「住民主体」の理念を継承するとともに、②社会福祉施設、民

表1 新・旧社協基本要項の性格機能組織の比較（市区町村社協）

	37年社協基本要項	新・社協基本要項
性格	<ul style="list-style-type: none"> ○住民が主体となり，公私福祉等関係者は参加，協力 ○住民の福祉を増進することを目的 ○民間の自主的組織 	<ul style="list-style-type: none"> ○住民組織と公私福祉等関係者で構成 ○住民主体の理念のもと福祉課題解決，安心して暮らせる地域福祉の実現 ○福祉活動の組織化，事業の連絡調整，事業の企画実施 ○公共性と自主性を有する民間組織
機能	<ul style="list-style-type: none"> ○調査，集団討議，広報等の方法で地域の福祉に欠ける状態を明確化，適切な福祉計画の策定 ○地域住民の協働促進，関係機関，団体，施設の連絡調整，社会資源の育成などの組織活動を主たる機能 ○必要ある場合計画を実施 ○住民組織活動の促進 ○関係機関・団体・施設の機能増進に協力 	<ul style="list-style-type: none"> ○住民ニーズ，福祉課題の明確化及び住民活動の推進機能 ○公私社会福祉事業の組織化，連絡調整機能 ○福祉活動，事業の企画実施機能 ○調査研究，開発機能 ○計画策定，提言，改善運動機能 ○広報・啓発機能 ○福祉活動，事業の支援機能
組織	<p>構成</p> <ul style="list-style-type: none"> ①部落会，町内会等住民の自治組織 ②機能別，階層別各種の住民組織 ③民生委員・児童委員協議会 ④医師会，歯科医師，薬剤師，保健婦，助産婦等保健衛生関係者又はその団体 ⑤社会福祉，保健衛生，更生保護関係の施設及び団体 ⑥社会福祉，保健衛生，社会教育等の関係行政機関の代表又はその地域担当者 	<p>会員（構成員）</p> <ul style="list-style-type: none"> ①住民組織 <ul style="list-style-type: none"> ア．地区社協，住民自治組織又は住民会員 イ．当事者等の組織 ウ．ボランティア団体 ②公私の社会福祉事業関係者及び関連分野の関係者 <ul style="list-style-type: none"> ア．民生委員・児童委員又はその組織 イ．社会福祉施設・社会福祉団体 ウ．更生保護事業施設・更生保護事業団体 エ．社会福祉行政機関 オ．保健・医療，教育，労働その他関連分野の機関団体 ③その他地域福祉推進に必要な団体

生委員・児童委員，住民組織，当事者団体等の参加による地域福祉を支える組織基盤の整備に努め，③地域福祉をめぐる新たな状況に対応し，総合的かつ計画的，一元的に支える公私協働の活動を実施する，という社協の組織活動の原則，機能，事業，等の指針を策定したと説明している。（新・旧基本要項の比較は表1参照）。

この基本的態度にもとずき社協の性格では①地域における住民組織と公私の社会福祉事業関係者等により構成され，②住民主体の理念に基づき，地域の福祉課題の解決に取り組み，誰れもが安心して暮らすことのできる地域福祉の実現をめざし，③住民の福祉活動の組織化，社会福祉を目的とする事業の連絡調整および事業の企画・実施などを行う，④市区町村，都道府県・指定都市，全国を結ぶ公共性と自主性を有する民間組織である。（傍線筆者）

上記のように新・基本要項は，37年基本要項

とは大巾に変更されたといえよう。即ち，性格の第一で住民組織と公私福祉関係者で構成として，従来あった住民主体の組織構成という線を薄め，社協の構成の骨格は両者であるとしている。これは，活動原則の「公私協働の原則」にもつながっていく。第二は，「住民主体」の原則から理念へ変更したことである。これについては，分科会でこの取りまとめの責任にあたった阿部志郎が月刊福祉4月号（1992）で，「住民主体の原則を打出した当時は，国家責任，公私分離が強くいわれた時代で，民間の気概を示す気持が強く込められて“住民主体”がいわれたが，プラス面では組織活動の発展，マイナスではスローガン化しその原則を生かしきれなかった。またそれは行政排除，施設排除の論理に使われた」と述べ，また，「公私協働の時代にあったなを，ボランティアズムを根底にすえながら，これからの社協活動を展開していく姿勢をあらわす

ものとして「理念」ということになった」と説明している。また全社協で事務局にあたった渋谷篤男は、同じ4月号で、「新・基本要項策定にあつては、社協について“住民主体の組織構成＝住民だけで組織される組織”，住民主体の活動＝住民の福祉活動だけを行う”という誤解が生じている点を打開したい、……誤解を避けるため住民主体という言葉を使わずに内容を書き込もうとした」と当初の考え方を述べている。事実、最初の案では除かれていた。しかし、その後の全国的な討議のなかで「住民主体の原則」は各社協に根づき、多くの論議がこれをめぐって展開された。それは優れた活動実績をもつ社協からの反論ともいえるもので、この歴史的言葉の重みを再確認し、社協の性格に「住民主体の理念」を挿入することで決着したのである。

ただ、この間の論議で、「住民主体」の内容、意味、それが社協組織に現実はどう反映し、実現してきたか、またそれが実行をあげているか、との成果や反省も出され、その内容はかなり深まったといえよう。

それらをふまえ、新基本要項の解説では、「住民主体の理念とは、①住民の福祉ニーズを把握し、それに立脚する態度、②住民の地域福祉への関心を喚起し、その自主的な取り組みの組織化と活動を基礎とすること、③住民の意志と活動が反映される社協組織とすること、さらに今後、④多様な福祉制度・サービス利用への住民の理解促進および利用に関する意志の尊重、⑤地域福祉推進への住民の積極的参画をすすめていくことが求められる」と内容を整理している。

ここでは①～③が住民主体の内容をなすものといえる。④～⑤はむしろ福祉教育の内容とも読める。

第三は、事業の企画・実施である。これはすでに全ての市町村社協が実践していることで、法改正でも明記されている。新ためて社協は組織体であると同時に事業体であることを明確にしたものである。ただ、現状の市町村社協の力量からみて、組織体と事業体とがうまく両立するかどうか。事業体に流されて社協の使命を失う社協もでてくるのではないかの問題は残されている。

第四は、「公共性と自主性を有する民間組織である」と性格づけをしている。ここでいう「公共性」は37年要項にはなかったもので、そこには「住民が主体となり、……民間の自主的な組織」とある。解説では、地域における社会福祉事業の連絡を行う唯一の社会福祉法人であること、広く住民や福祉関係者を代表するにふさわしい公共性をもつ組織であること、連絡調整をはじめ、住民の福祉活動の組織化、事業の企画・実施など地域の福祉を民間の立場で総合的にすすめるという視点を持つこと、などで公共性をかたちづけているとしている。いずれにしても公共性を入れたのは、市町村社協の法的位置づけ、社会福祉法人化、市町村からの委託や公費の増大、事業体としての責任性、なども総合的に判断して明記したものであろう。さらにいえば、地域福祉は公私協働で展開するという方向を示したとも読める。従って、社協は「住民組織と公私社会福祉事業関係者により構成され」を受けているのである。ただ、この「公共性」については「自主性」、「民間性」を薄める役割を担っているのではないか。確かに「民間の自主的な組織」を強調しすぎて結果として活動領域をせばめたり、行政との関係が疎遠になった社協もあったのも事実である。その面ではこの「公共性」は住民むけとともに社協むけでもあるし、行政へ顔をむけた面もあるといえよう。今後の活動展開にまつより仕方がないが、問題は、この「公共性」と「自主性」を有すると性格づけられた社協が、真に住民のニーズにそった活動を展開する上で有効かどうかにある。

2. 活動原則と機能

新・基本要項の目新しいものとしては5つの活動原則をあげたことである。即ち、(1)住民ニーズ基本の原則、(2)住民活動主体の原則、(3)民間性の原則、(4)公私協働の原則、(5)専門性の原則、である。社協の取りくむ活動範囲は大変広いし、組織構成も広がりと深さをもっている。5つの活動原則で社協らしさを住民に十分理解してもらうには少し困難のようである。むしろこの原則は、社協の役職員が社協活動の推進、運営にあたっての5原則といえる。ただ、この5つの中で最も社協としての個有性ともいえる

住民ニーズ基本原則と住民活動主体の原則は地域福祉推進にとって最も基本的で重視されねばならないだけに、住民に深く理解してもらう努力が必要であろう。

社協の機能では、社協は地域福祉推進の中核組織として、次の機能を発揮するとして7つをあげている。即ち、(1)住民ニーズ・福祉課題の明確化および住民活動の推進機能、(2)公私社会福祉事業等の組織化・連絡調整機能、(3)福祉活動・事業の企画および実施機能、(4)調査研究・開発機能、(5)計画策定、提言・改善運動機能、(6)広報・啓発機能、(7)福祉活動・事業の支援機能である。これは37年基本要項に示された機能に(3)の事業の企画実施を加え、その上で今日的に整理をしたといえる。同時に、市町村社協が法制化されたこととあわせ、社会福祉事業法第74条に規定された事業と第3条の基本理念の精神も加えて機能を整理しているといえる。この解説でもふれているが、(3)の事業の企画・実施にあたっては、従来より固有機能として重視してきた組織化機能を十分に発揮しないと社協らしい企画・実施にならないで住民参加のない「サービス提供団体」ということになるといえる。

3. 社協の事業

社協の事業としては大きく分けて8つの事業をあげている。即ち、①福祉課題の把握、地域福祉活動計画の策定、提言、改善運動の実施、②住民、当事者、社会福祉事業の組織化・支援、③ボランティア活動の振興、④福祉サービス等の企画・実施、⑤総合的な相談・援助活動および情報提供活動の実施、⑥福祉教育・啓発活動の実施、⑦社会福祉の人材養成・研修事業の実施、⑧地域福祉財源の確保および助成の実施、と具体的にあげている。

37年の基本要項では、社協の機能の中に主としてその活動や事業を含めて、今回のように具体的事業・項目をあげていない。ただ、組織の中で社協活動を推進するための地区社協の設置、共同募金との関係で地域福祉計画策定をあげている。

当初この基本要項にそった活動体制、組織体制に努めてきた社協も、昭和50年代から急速に在宅福祉サービス活動に取り組み始めた。例え

ば、ホームヘルプサービスは社協が半数以上で運営主体に、入浴サービスも約5割、食事サービスも6割の社協で実施している。また、ボランティア活動はすべて社協が取りくみ多くの社協がボランティア・センターを設置し、住民参加型在宅福祉推進の中心をなしてきた。従って、社協活動の実態の上にたつこの8つの共通項目であるが、今回の要項ではとくに事業体としての側面を強く打ち出している。いわば住民によく見える社協、サービスを提供する社協を強調しているといえる。

4. 社協の組織構成

社協の組織についてはすでに住民主体の原則との関係で若干ふれたが、特徴は住民組織と公私社会福祉事業等関係者で構成することとしている点で、その住民組織は、①地区社協、住民自治組織または住民会員、②当事者等組織、③ボランティア団体としている。社協の現状を活かしたものとなっているが、ただ住民会員制度が普及してきたことと考えあわせ「住民会員」を地区社協、住民自治組織と並列して取り上げているが、その社協での具体的な位置づけをめぐっては今後課題となろう。即ち、社協は基本的には組織体で構成されるが、個々の住民会員（会費を納めている個人）の権利と義務を組織上でどう具体化するか、例えば評議員、理事の選出において、また部会委員会への参加など研究を要するところである。

また市町村社協と福祉施設との関係も大きな課題となろう。施設は近年在宅福祉サービスを開発運営するようになり、地域福祉推進上からもその連携強化は不可欠である。社協に全施設が参加し、社協運営にも積極的に参画するような組織構成が必要となろう。

以上が新基本要項の性能、機能、組織構成の中での主な注意点、課題であるが、これからの社協活動の方向や課題について若干提起したい。

4. 社協活動への期待と課題

(1) 37年の基本要項はいわゆる“社協の憲法”といわれた。その精神は“住民主体の原則”にあったといえよう。今回の新・基本要項はその精神を継承しながら新しい発展を期すというこ

とで住民主体の原則から“理念”とした。原則から理念としたことで、その背景には“憲法”ではなく、社協の性格、原則、機能、組織、事業、財政など共通の基盤を求める指針で、いつでも時代の変化に対応してまた新しい指針を策定すればよいという考えに立っているといえよう。その点からいえば、全国的に画一化の時代は終わったわけで新基本要項をふまえはするが、むしろ市町村の地域性、独自性を十分に活かした個性ある独自の社協基本要項を策定する時代に入ったといえよう。

(2)全国的にみれば、社協発展計画を策定しそれが発展して行政とも共同して「地域福祉計画」策定へと進んできた社協もあるが、その数は極めて少なく、社協発展計画をもつまたは策定中をあわせても約33%、地域福祉計画をもつまたは策定中で27%にすぎない。それも特定の地域に集中している。老人保健福祉計画が平成5年には行政計画として全市町村で策定されるが、社協も積極的にそれに参画するとともに自らも発展計画や地域福祉計画（活動）をもたないと住民に対して責任を果せないことになる。結果として市町村によって福祉意識格差や参加格差が生じ、厚みのある福祉サービスが展開されないことになる。

(3)今後の社協は、組織体として、事業体として、の両面のバランスをとりながら運営されていくが、それが互いに良い相互作業を生み出すような、絶妙な工夫とチエを働かす運営体制が必要である。しかし、基本は住民とともに歩むという住民主体の理念が、その組織構成、活動体制、

財政面に十分に反映し具体化されないと強固な社協基盤確立はないといえる。その上にたつて住民に必要な事業を企画・実施し、また公私協働の原則を実態あるものにすることが重要である。その点では、当然、社協会長の民間化の促進（半数近い社協が市町村長が会長）、会員・会費制の強化、地区社協（支部・校区）の設置と活性化、独立の事務局確保、事務局の専門性と職員の増員、住民のニーズにそった在宅福祉サービスの運営・開発などが急がれる。

(4)地域福祉推進には多くのマンパワーを必要とする。子どもから高齢者まで、誰れでもがその能力や個性を活かすような重層的な参加システムを開発し、いつでも、どこでも、気軽に参加できる活動の場を充実することが必要である。社協活動に一般住民が進んで参加し、また組織されたボランティアや福祉委員が日々の活動の中心となって活躍しているというような「地域福祉実践の主体形成」が社協の最も主要な役割といえよう。

(5)最後に、社協は住民の福祉ニーズを常に把握していることが重要である。すでに先進的社協での実践している「地域福祉ニーズキャッチシステム」、「個別ケアシステム」、「小地域たすけあいシステム」など形成し、予防的ニーズ、潜在的ニーズ、変化するニーズを素早くキャッチできる体制づくりとそれに早期対応していくことが住民にも行政にも信頼される早道である。

新・基本要項を機に、各社協が地域福祉の新時代を築く戦略をたて、地域特性にあった“ニュー社協”づくりを推進することを期待したい。

文 献

- 1) 新・社会福祉協議会基本要項（1992）全国社会福祉協議会。
- 2) 社会福祉協議会基本要項（1962）全国社会福祉協議会。
- 3) 中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会中間報告（1990. 1）地域における民間福祉活動の推進について、福祉改革II, 全国社会福祉協議会, pp 218—225.
- 4) 阿部志郎（1992）「新・社会福祉協議会基本要項」の作成にあたって一月刊福祉75, 全国社会福祉協議会, pp 18—19.
- 5) 社協基盤強化の指針（1982）全国社会福祉協議会。