第１節　都道府県社会福祉協議会の事業

　　　　　　　　　ルーテル学院大学文学部社会福祉学科　市川一宏

１９８０年代後半からはじまる一連の社会福祉改革は、介護保険法および社会福祉法の成立によって、一つの区切りを迎えた。しかしそれらの諸改革は、戦後の社会福祉制度の抜本的改革をめざしたものであり、単に基礎的自治体である市区町村段階に留まらず、都道府県レベルにおいても大きな変革を求めていると言えよう。都道府県社会福祉協議会（以下、都道府県社協という）にとっても、その個別性・独自性を留保しつつも、どのように対応していくかという確認が必要となっている。そこで、本節では、まず都道府県社協の基本的取り組み課題を明記するためにも、社会福祉改革をいくつかの視点で整理する。そして都道府県社協に期待される役割を検討するとともに、基本的な事業内容とその意義、直面する課題について言及する。

１）社会福祉改革と都道府県社協

①広範な都道府県民への支援

今日の社会福祉改革の一つの特徴は、社会福祉サービスの利用者の範囲が広げられたことである。従来、救貧対策としての性格を強く持っていた多くの社会福祉サービスの所得制限を削除し、それぞれの利用者の経済的状態に応じた負担、すなわち応能負担を導入し、利用者の範囲を飛躍的に広げてきた。また介護保険にみられるように、被保険者は４０歳以上のすべての国民であり、要支援もしくは要介護と認定された範囲でサービスを利用でき、かつ利用したサービスに応じて利用料を負担する、すなわち応益負担の仕組みがとられている。したがって都道府県民とは、経済的問題、介護問題を含む多様な生活問題に直面している福祉サービスの利用者である。また地域福祉の推進が進められている今日においては、とくに都道府県民を地域福祉計画の策定に関与し、地域福祉を推進していく住民であると考えることが必要となっている。

都道府県社協は、このような広範かつ多様な性格を備えた都道府県民に対し、市区町村社会福祉協議会（以下、市区町村社協という）支援等を通して間接的に、また地域福祉権利擁護事業や運営適正化委員会の運営等を通して直接的に対応もしくは協働していくことになる。

②社会福祉サービス利用者の権利強化

第二の特徴は、サービス利用者の権利の強化、選択の範囲の拡大が図られていることである。社会福祉法は、多くの福祉サービスの利用システムを措置から契約に移行させた。そして同時に、適切な契約が行われるために、契約当事者としての利用者の権利を保障するシステムを強化しようとした。その一つが、地方自治体の情報提供の義務づけ、契約の適正化、地域福祉権利擁護事業、生活支援事業の実施というサービスの選択支援である。また苦情対応やサービスの質の保障、契約制度の適性運営、さらにサービスやその運営団体の透明性等を高める経営支援をあわせたサービス利用者支援を強化した。

都道府県社協は、各種の相談、情報提供等を通して、これらのサービスを推進していくこと、また利用者からの苦情に対応するシステムを都道府県社協自体ももつことが求められている。

③地域福祉を構成する５つの圏域

第三の特徴は、基礎的地方自治体である市区町村の権限が強化されると同時に、従来の市区町村ー都道府県ー国という３圏域にとどまらず、日常生活圏域ー市町村圏域ー広域圏域ー都道府県圏域ー国という５つの圏域にサービス提供・活動システムが広がっていることである。ふれあいいきいきサロンや小地域の見守り活動といった日常生活圏域の活動が急激に拡大している。また社会福祉法第１０７条の規定をまつまでもなく、実際に要介護認定やサービスの提供において広域圏域の取り組みは実績をあげてきている。都道府県社協は、このような視点から、どのように日常生活圏域、市町村圏域、広域圏域の地域性にあわせた独自のサービスや活動を支援し、各圏域の相互の連携を前提とした都道府県民への総合的生活支援を推進していくことが求められている。

なお、都道府県社協は、文化、生活、地域の社会資源の状態等の地域の個別性に対応した、地域がほしい支援をメニュー化していくことが大切である。また各市区町村の財政的事情、地理的条件、住民の意識等によってサービス水準に大きな格差が見られる。都道府県社協は、その格差に対する取り組みとして、市区町村社協を軸とした事業の広域化、もしくは新しい広域型社協の創設といった組織の広域化を支援するとともに、各地域にあったさまざまなサービスやその提供システム等を発信していくことが求められている。

④サービスの総合化

第四の特徴は、いわゆるホームヘルプといった狭い意味での社会福祉サービスと保健、医療、教育、住宅、就労等の各種のサービスとが連携し、住民の生活を総合的に支援していくことが強調されていることである。たとえば介護保険の給付として、老人福祉法に規定されたサービスだけでなく、老人保健法、医療法に規定されたサービスも組み込まれている。またエンゼルプランや障害者計画においても、総合的施策が強調されている。これらの点からも、都道府県社協は、都道府県民のニーズに対応するために、保健、医療、教育、就労、住宅等の関係機関と連携する方法を開発し、各圏域における多様な取り組みを支援していくことが大切である。また都道府県ボランティアセンターの運営に際しては、社会福祉関係に限らず、まちづくり、環境、他文化交流を推進するボランティア、NPOへの支援を検討していくことも必要となっている。

⑤サービスの提供団体の多元化

第五の特徴は、サービス提供団体が多様化したことである。すなわちサービスの担い手は、行政だけでなく、社会福祉法人、医療法人、住民参加型等の非営利民間団体、企業、ボランティア等に広がっている。

これらの動向に対応して、都道府県社協は、市区町村社協をはじめとする社会福祉法人等のさまざまなサービス提供団体の可能性と課題を把握し、積極的な情報提供を行なうこと等を通して、支援・協働していくことが課題となっている。具体的には、ア．競争の時代へとなってきている今日、悪かろう、安かろうのサービスによって利用者の権利が侵害されることは防がなければならないのであって、提供団体自身がサービスをチェックできるように評価基準と評価システムを明確化すること、イ．長く措置制度によって安定的経営ができ、競争と契約文化という外部環境の変化に対応することになれていないサービス提供者の経営基盤強化を支援することによって、利用者へのサービスの安定的提供を図ること、ウ．研修等を通して、サービス従事者の質的向上をめざすこと、エ．老人福祉施設協議会等の協議会との連携を強化して、利用者の生活課題を明確化するとともに、その課題への取り組みを推進すること、等である。

⑥サービスの専門性の向上と専門職化の推進

社会福祉サービスが拡充されるにしたがって、その担い手である専門的知識と技術をもった福祉人材を確保することが必要となってきている。とくに要介護高齢者等が今後着実に増加することが予想されており、老人ホーム等の入所施設、そして在宅サービスにおける専門性をもった介護従事者を確保することが必要である。同様に相談業務を行い、また多様な社会福祉サービスを調整し、適切かつ迅速に老人の個別的ニ−ズに対応する社会福祉専門職を配置することも緊急の課題とされている。またケアマネジャー（介護支援専門員）、介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士等の資格をもった人材の適正配置と安定的雇用をはかり、現任訓練等の研修、養成事業を推進していくことが、きわめて重要な課題となっている。

都道府県社協では、都道府県民の理解を得ることによって福祉人材の開拓をめざし、かつそれぞれの従事者にあった人材の養成・研修を行なうととともに、積極的に相談、情報提供、調査研究を行い、そして労働条件の整備等を含めた総合的な福祉人材養成・支援体制を強化する必要がある。

⑦地域福祉計画、地域福祉活動計画等の計画の策定および実施支援

老人福祉法、老人保健法によって、地方自治体に対して老人保健福祉計画の策定が義務づけられている。また障害者基本法は、政府による障害者基本計画の策定義務と都道府県・市区町村の計画の策定努力を明記している。さらに社会福祉法では、行政が策定する地域福祉計画の必要性が強調されており、また市区町村社協が策定する地域福祉活動計画の実績も積み重ねられている。

都道府県社協としては、市町村レベル、都道府県レベルの地域福祉計画および活動計画の策定に参画し、都道府県民、行政、民間非営利団体等との協働をはかり、具体的な役割分担を明確にしていくことが必要である。

２）『新・社会福祉協議会基本要項』（１９９２年４月）と都道府県社協の役割

全国社会福祉協議会（以下、全社協という）は、表一のように、『新・社会福祉協議会基本要項』（一九九二年四月）において、都道府県社協の中心的機能を提起している。

同基本要項は、①市区町村社協の連絡調整、支援とともに、組織強化、福祉活動・事業の企画・実施に対する助言・援助を軸とする、総合的な支援のメニュー化をはかる方向性を提示したこと、②民生・児童委員、社会福祉経営者、社会福祉施設、社会福祉従事者、当事者団体等の幅広い組織化をはかることによって、都道府県社協が総合的な連携の中心となることを期待していること、③都道府県域における福祉課題の明確化によって、都道府県社協の政策立案、提言機能の強化をめざしたこと、④市区町村社協との協力による広域の福祉相談、情報提供を明記したこと、⑤広域のボランティア活動の推進、福祉教育・啓発活動の必要性に着目したこと、⑥都道府県レベルにおける福祉人材の発掘、養成、斡旋という機能の重要性を示し、研修センター、人材センターの受託の意義を提案していること等、今日の社会福祉状況を見据えたものであったと言えよう。ただし、地域福祉権利擁護事業の実施機関としての役割、介護保険等にともなう具体的な広域調整、都道府県社協間の協力という広域調整等に関しては、今日の課題として検討に加えられなければならない。

表１　都道府県社協の事業（基本要項より抜粋）

　　　⑴市区町村社協の連絡調整、支援および組織強化

　　　⑵社会福祉その他関連分野の連絡調整、支援および組織強化

　　　⑶社会福祉課題の把握、地域福祉活動計画の策定、提言・改善運動の実施

　　　⑷調査・研究事業の実施

　　　⑸相談・情報提供事業の実施

　　　⑹ボランティア活動の振興、福祉教育・啓発活動の推進

　　　⑺生活福祉資金貸付事業の実施

　　　⑻社会福祉の人材の養成・研修、情報提供事業の実施

　　　⑼社会福祉財源の確保および助成の実施

　　　⑽共同募金・歳末たすけあい運動の推進

３）介護保険と都道府県社協

介護保険制度の実施主体は、市区町村である。しかし、数と規模の上で行政機能上の問題点を指摘されている、とりわけ町村において、たとえば要介護認定機関をすべての市区町村が独自に設置することは、現実的に困難である。また各市区町村が、同様に一定のサービス水準を確保することは困難であり、先に述べたように市区町村社協等の事業の広域化や組織の広域化によって、各市区町村の格差を是正することは、必然的な結果と言えよう。

また、介護保険において、市区町村は、全国一律のサービスのほかに、市区町村ごとに、特別給付と保健福祉事業を行うことになるが、これらについては、住民の福祉活動と密接に関わることでもあり、都道府県社協が市区町村、市区町村社協、都道府県と協力して、市区町村の独自事業への支援をはかることも必要とされよう。さらに、市区町村社協が事業費補助方式に耐えられる経営体制をとることができるように助言、支援すること、そのために経営モデルを提示することが必要である。なお、介護保険体制下では、保健医療福祉関係団体の間で競争が行なわれる場合もある。そのことが住民の福祉の向上につながるならば望ましいが、同時に今まであった提供団体間のネットワークが寸断される危険性もある。また市区町村社協が、介護保険サービスというフォーマルケアの提供に関心を集中させ、地域住民の見守り活動等のインフォーマルケアへの支援を軽視してしまう危険性もある。

都道府県社協は、各市区町村圏域の指定事業者が参加する協議会等の調整機能に期待しつつも、住民の生活を総合的に支えるシステムの構築をめざした、さまざまな支援を行なう必要があろう。

なお、介護保険の実施は、都道府県社協会員の要件にも大きな影響を与えるであろう。すなわち、会員は、非営利を目的とする活動・事業を展開する住民、ボランティア、NPO団体、社会福祉法人、そして行政等に限定するのか、営利を目的とする民間団体にも広げるのかという課題にも、各都道府県社協は一定の答えを示す時期でもある。

４）社会福祉法における都道府県社協の事業

　社会福祉基礎構造改革（中間報告）は、都道府県社協の機能を以下のように述べている。「都道府県の社会福祉協議会においては、社会福祉事業を経営する者の協議会として連絡調整、研修、経営指導等サービスの質の向上を目的とした事業を行うとともに、権利擁護、苦情処理等を市区町村社協と協働して推進していく必要がある。」

この考え方をふまえて成立した社会福祉法は、都道府県社協の役割として、以下の事業をおこなうものとした。

①市区町村社協が行なう事業（社会福祉を目的とする事業の企画及び実施、社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助、社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成、以上のほか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）であって、各市町村を通ずる広域的見地から行うことが適切なもの

②社会福祉を目的とする事業に従事する者の養成および研修

③社会福祉を目的とする事業の経営に関する指導および助言

④市区町村社協の相互の連絡および事業の調整

（以上、社会福祉法第１０８条）

⑤福祉サービス利用援助事業を行う市区町村社協その他の者と協力して都道府県の区域内においてあまねく福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業を行うとともに、これに併せて、当該事業に従事する者の資質向上のための事業ならびに福祉サービス利用援助事業に関する普及および啓発を行う（同法第８１条）

⑥福祉サービス利用援助事業の適正な運営を確保するとともに、福祉サービスに関する利用者等からの苦情を適切に解決するために、（中略）運営適正化委員会を置く（同法第８３条）

⑦社会福祉を目的とする事業の健全な発達に資するため、必要に応じ、社会福祉を目的とする事業を経営する者がその行った福祉サービスの提供に要した費用に関して地方公共団体に対して行う請求の事務の代行その他の社会福祉を目的とする事業を経営する者が当該事業を実施することができるよう支援するための事業を実施するよう努めなければならない（同法第８８条）。

５）都道府県社協の基本的な取り組み

①都道府県域における社会福祉問題の明確化

ここで言う社会福祉課題とは、経済的な貧困に代表される生活上必要な諸費用の不足、障害や疾病等により食事、排泄、入浴等の能力が低下もしくは喪失し、自立した日常生活をおくることができないといった介護問題、利用者の悩みや意欲低下、混迷、孤独等の精神的問題、地域生活や家族生活からの孤立、通常認められている地域、社会の様々な活動に参加する機会が奪われている問題、疾病等の医療・看護を要する問題等を包括するもので、いわゆる一人の人間として地域で自立して生活することを妨げる問題である。

確かにそれらの問題は、基本的に市区町村圏域で異なるものであり、日常生活圏域において、要介護者等が直面する生活上の課題が明らかにされ、福祉サービスの提供、小地域福祉活動といった住民によるインフォーマルな生活支援が行なわれることが第一次的な解決策である。そして、それを基盤にして、市区町村域における課題設定を行うことになり、たとえば市区町村老人保健福祉計画が作成されている。都道府県域の課題とは、前二層を前提に、ア．各生活圏域、市区町村域に共通する、すなわち各都道府県域に共通する生活上の課題を総合的に明らかにすること、イ．山村、漁村、農村、商工業地等の各市区町村域の地域的特性により分類される生活上の問題を把握し、市区町村域を越えた問題を明確にすること、ウ．市区町村の人口規模や財政規模等は異なり、社会福祉施設、病院等の医療機関、専門職といった社会資源の状況に格差が見られる。本来は市区町村で対応すべきであるが、住民が通院する病院が町村にない場合等の社会資源が不足しているために、実際は対応しきれていない問題を把握すること、エ．介護保険により経営化が必要となったサービス提供組織における共通課題を把握し、都道府県域における支援体制を明確化すること．オ．研修等のように場合によっては広域もしくは都道府県域で対応する方が効果的な問題を把握すること、等が考えられる。

都道府県社協は、すでに実施された調査報告書等を活用するとともに、ア．都道府県と連携した都道府県域の実態調査、イ．市区町村社協や関係機関・団体からの情報収集、ウ．日常的相談サービス等からの把握、エ．研修や大会等のさまざまな企画を通した参加者の要望や問題の把握、オ．実際の市区町村の訪問によるヒアリング、等の多様な方法によって、社会福祉問題を明確にする必要がある。そして、それらを都道府県民、行政、関係機関・団体と共有し、対応課題として掲げていくことになる。そのためには、地域福祉計画策定への積極的関与が必要であり、都道府県社協の政策提言、企画能力が問われることとなろう。とくに地域を越えて広く利用される先駆的サービスの開発や将来予測、地域福祉の体系化等に対して、都道府県社協は市区町村域、都道府県域の計画策定に積極的に発言していくことが重要である。

②市区町村社協支援

本来、都道府県行政は、市区町村行政に対して、補完的機能（福祉等の単独実施が困難な町村に対しては、義務的事務の削減と代行を行う）、広域的機能（市区町村による一部事務組合、広域連合の実施、推進）、調整的機能（住民相互間や地域相互間の対立等の調整）、統一的機能（普遍的サービスの確保）を担うとされている。ただし市区町村社協と都道府県社協は、財政面、権限の上で、行政のような関係にはない。しかし、実際の諸事業において、市区町村社協と都道府県社協は多くの関わりをもっており、それぞれの役割を確認したうえで、協働して社会福祉問題に対応していくことが必要である。そこで、都道府県社協は、ア．モデル事業を実施して、市区町村社協のあり方を協働で提起すること、イ．各市区町村社協の要望に応じて、福祉制度の動向、個別事業の内容、ケアマネジメントや調査、相談等の方法、役員組織・業務遂行のための組織の再編への援助、財源基盤の強化方策等の個別支援をメニュー化し、情報を提供することによって、市区町村社協が選択できるシステムを構築すること、ウ．市区町村社協職員への多様な研修システムを強化すること、エ．把握した市区町村社協の課題を明確化し、国や都道府県へ働きかけること等が役割として期待されている。なお、その際に、都道府県社協としても、社会福祉。保健医療の専門職だけでなく、経理、労務管理の知識を有する人材と連携することも必要である。

③地域福祉権利擁護事業と苦情対応システムの強化

都道府県社協は、福祉サービス利用援助事業を行う市区町村社協その他の者と協力して都道府県の区域内においてあまねく福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業を行うとともに、これに併せて、当該事業に従事する者の資質向上のための事業ならびに福祉サービス利用援助事業に関する普及および啓発を行うとされている。利用援助事業とは、具体的には地域福祉権利擁護事業である。

地域福祉権利擁護事業の実施主体は基本的に都道府県社協である。但し、各都道府県の事情で、組織や運営、サービス内容に違いが見られる。なお、同事業の基本的内容は、サービス利用支援と日常的金銭管理である。前者は、要介護認定に関する調査員訪問時の立ちあい、居宅介護支援事業者の選択、ケアプラン作成時の本人の利益の代弁、契約締結時の援助等を含むサービスであり、後者は成年後見制度で行う包括的な財産管理、資産活用とは異なり、福祉サービスの利用にあたって生活品の購入、各種公共料金や保険料の支払いのための金融機関での預金の出し入れや年金の受取等を内容とする。それらのサービスを基幹的市区町村社協に委託し、配置された専門員が、利用者への相談援助、判断能力確認、支援計画作成、契約締結、生活支援員の派遣等を広域で行う。

都道府県社協としては、実際の事業実施にともなう相談を受け、困難事例に対応しても迅速に取り組む体制を整備しなければならない。さらに権利擁護に関わる弁護士会、当事者組織、行政の各相談機関、社会福祉士会等と連携した幅広いシステムをつくる役割がある。

また都道府県社協は、福祉サービスに関する利用者からの苦情の解決を行うことも期待されており、先に述べた利用援助事業と合わせて、都道府県社協に置かれた運営適正化委員会で行うこととされている。

④広域事業の展開

地域福祉権利擁護事業は、基幹型社協を軸に展開する広域事業である。その他、地域住民の生活圏域の広がりや、先に述べた市区町村間の財源や社会資源等の差に対応すべく、また市区町村の財政の悪化にともなう補助事業や委託事業の縮小に備えて、広域事業の必要性が高まっている。

なお、広域事業と言っても多様であり、各市区町村社協が協定に基づき相互に乗り入れする場合、中核的な社協に特定の事業を移管する場合、２つ以上の市区町村を区域とする広域社協を創る場合等が考えられる。都道府県社協としては、ア．市区町村行政の一部事業組合と市区町村社協との連携をはかり、住民参加による福祉活動等の広域調整、支援を行う、イ．市区町村社協の連携をはかり、いくつかの市区町村社協が実施しているホームヘルプ等のサービスの共同運営を支援する、ウ．広域社協の法人化を推進する、エ．事業を直接都道府県社協が実施する、等を含めた取り組みの可能性が現実に生じている。これは、ある意味で、サービスのスケールメリットを都道府県社協が保障することでもある。また過疎問題に対して町村社協を直接的に支援していくことにもなる。

⑤情報システムの開発

各都道府県社協では、市区町村社協、社会福祉関係施設・団体等に対して、個別に情報提供を行っている。いかに良い情報でも、届かなければ意味がないのであって、依然として地域のボランティア、民生委員・児童委員等パーソナルな関わりはきわめて重要である。なお近年、WAMNETを活用したコンピュータによる情報ネットワークも普及させてきているし、ファックス、情報誌の発行、マスメディア、ホームページ等のさまざまな媒介の活用が図られている。都道府県社協は、都道府県と共同した圏域の社会福祉問題、社会資源等に関する情報を集約する役割について検討することが必要となっている。

⑥ボランティアセンターの運営

都道府県域のボランティア活動支援は、都道府県社協の重要な事業である。具体的には、ア．都道府県域におけるボランティア、NPOに関する情報の収集、イ．市区町村社協ボランティアセンターへ情報提供、モデル事業の実施等の支援プログラムの開発、ウ．各市区町村圏域の地理的範囲を超えた活動への支援、エ．NPOすなわち民間非営利団体への支援、オ．ボランティア・NPO等の交流プログラムの提供と情報ネットワークの推進、カ．教育機関との連携による福祉教育の推進支援、キ．ボランティアコーディネーターやボランティアアドバイザー、ボランティアリーダー等のボランティア活動推進者の研修とフォローアップ、ク．資金支援プログラムの実施、開発、ケ．災害時の後方支援活動、等である。近年、福祉活動に関わるボランティアおよび団体を対象とする専門店方式をとるか、環境、教育、人権等の広範な活動支援という百貨店方式、すなわち総合ボランティア構想を推進するかの議論がある。また多くの都道府県行政自身がボランティア推進事業に取り組んでいるおり、都道府県社協の独自の政策立案能力と機動力の強化が必要となっている。とくにいわゆるNPO法人とは異なり、法人格をもたないNPOも多くあり、これは４章３節で述べるボランティア活動支援と不可分な関係にある。その意味でも、都道府県社協が広くNPOを支援する役割を担うことも、実態にあったものであると言えよう。

⑦人材の育成と確保

１９９２年、人材確保のための基本指針の策定、福祉人材センターの設置等を規定した社会福祉事業法等の一部改正（いわゆる「福祉人材確保法」）がなされ、高齢者保健福祉推進十か年戦略等に必要な人材の確保がめざされた。社会福祉事業に関する啓発活動、従事者確保に関する調査研究、相談援助、研修、連絡調整、就業の援助等を行う都道府県福祉人材センターは、社会福祉事業法に規定された機関であり、都道府県社協が受託している。主な財源は地方交付税による。

また研修センターは、社会福祉関係従事者、施設経営者、県民等の研修を行う機関で、多くの都道府県社協が受託している。

なお、介護支援専門員養成・教員免許介護等体験事業は、多くの都道府県社協が、自主事業として実施している。

さらに介護実習・普及センターは、市民各層に対する老人介護意識の啓発、介護知識・技術の習得、老人介護チームづくりおよび地域組織づくりリーダーの養成等の介護実習・普及事業と、福祉機器等の展示、住宅改造も含めた相談・指導等の福祉機器普及事業を行う。同センターの設置主体は都道府県、指定都市であり、いくつかの社協で受託している。

都道府県社協にとって、関係各センターとの連携が不可欠であるとともに、法人の評価事業と研修をセットする等の工夫をして、研修の事業化を模索することも可能である。

⑧社会福祉法人等の経営支援

サービス提供団体の自由競争が激化するなかで、サービスの質の維持、向上を保証するシステムが強化されなければならない。そのため、都道府県社協は、第３者としての中立の団体として、自己評価の支援、サービス評価基準の明確化、相談と情報提供を含む具体的な評価・支援事業を実施している。その際、都道府県社協としては、総合的な経営コンサルティングを行い、課題に対する支援プログラムを策定、実施すること、福祉人材センター、研修センターとの連携も図る必要がある。

その他、都道府県社協としては生活福祉資金貸付を実施し、いくつかの社協では福祉機器展示センターの運営を受託している。また老人福祉、障害福祉、児童福祉等の種別協議会、民生委員・児童委員協議会等の運営に関わっている。

このように都道府県社協のサービスは、広範かつ多様なものとなっており、制度の上では、役割が強化されていると言えよう。また市区町村の時代にあって、都道府県社協の調整、情報提供等の役割への期待は大きくなっている。さらに都道府県社協が住民を対象に直接的な事業展開に乗り出しており、都道府県民に「見える社協」としての可能性と期待が高まっている。しかし都道府県社協の知名度が低く、都道府県民に十分な理解が得られない現状にあるし、また民間としての独自性を発揮できないジレンマを持っている社協もあるのではないだろうか。都道府県域の取り組みが難しい時代だけに、存在意義を独自に証明する試みが必要であると思われる。

第２節　都道府県社協の組織と経営

１）組織と組織課題

「都道府県社協は、都道府県の区域内において（中略）地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であって、その区域内における市町村社協の過半数及び社会福祉事業または更生保護事業を経営する者の過半数が参加する」団体として、社会福祉法第１０８条に規定されている。

組織課題としては、表２のように、都道府県社協が受託事業等の運営に重点を置き、経営感覚がない。組織自体が縦割りになっている、財源を補助金、委託金に依存しているため、事業のスクラップ・アンド・ビルドができにくい。県民に直接サービスを提供する事業が少なく、県民のすがたが見えなにくい等の問題点が指摘されている。財政についても表２を参照されたい。

都道府県社協においては、第１節で述べたように多様な役割が期待されている。そのためにも組織内部における連携を強化し、民間という独自性にたった柔軟かつ創造的な組織改革を推進し、都道府県域の多様かつ広範な生活上のニーズに対応することが、緊急の取り組み課題である。

表２　都道府県社協の外部環境および組織運営（都道府県社協が置かれている外部環境および組織運営に関して、中央福祉学院都道府県社協管理職研修における単位組織の環境特性ワークシートおよび宮崎県社協基盤強化事業等の経験から、市川が作成した。）

基本的役割と外部環境について

プラス

・市区町村の権限の強化にともない、都道府県社協の調整機能、情報提供機能等の重　要性が増した。

・企業の社会貢献、ボランティア意向の増加等、地域福祉を取り巻く環境が整いつつ　ある。

・高齢社会への住民の関心が高まり、福祉情報のニーズが高い。

・民間社会福祉の役割に対する期待が高まっている。また独自事業を打って出る可能　性がで増えてきた。

・地域福祉の推進方策が強調され、社協の実績に対して具体的に評価される機会が増　えた。社協の企画力と実行力によって、都道府県県民の理解を得ることが可能である。

マイナス

・都道府県の財政難により、補助金、委託金のカット、および削減が進められている。

・社協の知名度が低く、都道府県民に理解が得られない。

・市区町村の規模、財源等が多様で、都道府県域、広域のイメージが固まらない。

・都道府県の補助金、委託金に依存している。

・実績が問われる競争時代となり、実績を伴わない場合に淘汰される危険性がある。

組織・事業運営に関して

プラス

・上記外部環境により、事業拡大のチャンスである。

・各市区町村に社協があり、地域への活動拠点となることが可能であり、都道府県社　協の支援、協働能力を向上させることにより、市区町村社協とのより緊密な関係が可　能である。

・組織に関わるメンバーが福祉に限らず保健医療等関係にも及ぶ。

・施設・在宅、民間・行政という幅広い参加によって運営されている。

・生協、農協等の関係機関との連携がとれやすい。

・組織規模として、部門間の連携がとりやすい。

・公共性を持っているために、中立的な調整機能を果たすことができる。また権利擁　護、情報提供、研修、人材開拓等の事業化になじみやすい。

・県行政からの出向人事により、県への政策提言がしやすくなっている。

・役員組織の構成メンバーとして、幅広い関係者が参加している。

マイナス

・財源を補助金、委託金に依存しているため、行政の影響を受けやすい。

・トップの人事に関して、行政の意向に影響されやすい。

・財源を補助金、委託金に依存しているため、事業のスクラップ・アンド・ビルドが　できにくい。

・委託事業等の運営に終始し、経営感覚が育たない。

・補助金等による安定的運営により、危機管理と柔軟な新しい発想がでにくい。

・組織の理念と事業目標が組織全体に浸透していない。もしくは組織の中長期ビジョ　ンがない。

・役員組織において明確な目標設定と計画化がむずかしい。

・郡社協との連携がとれていない。また郡社協の役割が明確でない。郡社協自体の組　織基盤が弱い。

・県行政からの出向してくる人によっては、事業運営が停滞する場合がある。

・縦割り部門によって、部門間の連携がスムーズでない。

・県民に直接サービスを提供する事業が少なく、県民のニーズを直感する、もしくは　体感する機会が乏しい。県民のすがたが見えない。

・職員の人数が不足している。

・経営指導、情報提供に関する個別支援ができていない。

・内部におけるホウレンソウができていない。

・職階制が不十分で、機動的な事業展開ができない。

・民生児童委員協議会等との連携の再認識。

・各施設協との連携が不十分。

・会員確保ができていない。

・日常的業務が忙しすぎる。また補助金、委託金にある行事が多すぎ、本来の市区町　村社協や施設等に対する個別指導の余裕がない。

財源に関して

プラス

・組織として公共性をもっているため、公的資金の導入がしやすい。

・事業の明確化により、住民や企業からの寄付金が集まり可能性がある。

・県民の血税、寄付金、市区町村社協等からの会費によって運営されていることによ　り、事業推進意欲と自覚が高まる。

・組織の公共性、中立性の特性から、施設協等との連携が可能であり、それらの組織　からの財政的支援が可能である。

マイナス

・低金利時代にあって、地域福祉基金等の果実が伸びない。

・公共性を基本的な社協の基本原理としているために、収益事業に限定がある。

・寄付金収入においては、予測不可能であり、かつ近年の不況により減少している。

２）都道府県社協の経営戦略

経営とは、収益事業を推進していくことを中心に考えることではない。経営をマネジメントに置き換えるならば、人、もの、金、時、知らせという資源を最大限有効に活用し、積極的な事業展開を進めていくことを言う。その意味で、基本的な経営戦略を検討したい。

都道府県社協の基本目標が不明確であるという指摘も多くなされている。また基本目標があっても、組織の共通意識になっていないならば、それは組織運営の問題であるし、基本目標が時代の急激な動向に追い付いていかないならば、それは目標自体の問題である。

そもそも都道府県社協は、総合的地域福祉経営推進主体としての性格を強くもっていると考える。都道府県社協は、生活圏域、市区町村域の主体的な問題解決能力が高まるよう協働・支援することを基本的役割としている。都道府県社協の重要ないくつかの役割を述べるならば、各生活圏域、各市区町村域への個別支援を前提にして、都道府県域における各市区町村社協およびサービス提供団体、都道府県民への保健福祉情報の提供、市区町村社協の連携強化、種別協議会との連携による在宅福祉・施設福祉団体の基盤強化、フォーマルサービスとインフォーマルサービスとの連携強化、いくつかの市区町村域との共同化・広域化事業の展開（たとえば権利擁護事業、ホームヘルプサービスの共同実施）、経営コンサルティング事業等である。また施設経営協議会等と連携して、研修、情報提供、共同購入等の事業を展開することも考えられる。都道府県社協のスケールメリットを強調することが必要である。

そして、それらの事業を推進していくためには、組織強化は不可欠であり、以下の点に取り組むことが課題とされている。

①経営体制の強化

社会福祉改革は、明らかに理事長および理事会の経営責任の強化を求めているが、各都道府県社協の理事の意識において差が見られることも事実である。理事会のメンバー構成の再検討、理事の役割の明確化、経営担当理事等の配置、経営に関する諮問委員会の設置、会長の専従化と責任強化、理事会に対する常務理事や事務局長等の迅速かつ適切な情報提供（プレゼンテーション）、保健、医療、教育、経済、労働等の各分野、そしてNPOから理事・評議員を求めること、経営コンサルタントや公認会計士等の関わり等、取り組むべき課題は少なくない。また監事監査制度等の第３者によるチェック体制を強化し、かつ情報公開を進めることによって経営の適正化と透明化を図ることも必要とされる。

なお、組織綱領、内規等がコミュニティのさまざまな社会資源、すなわち市民・利用者・専門職・ボランティア・民生委員等の「人」、社会福祉及び関連施設・組織等の「団体」、行政・民間・市民等の「財源」、コミュニティの広範な「サービス」「情報」等との連携をめざした内容になっているか、再度検証することも緊急の課題である。

②ネットワークの推進

迅速性、柔軟性、先駆性のある事業展開は、民間団体としての都道府県社協に期待されるところである。そのためには、市区町村社協、市区町村・都道府県、保健医療福祉等の関係民間団体・施設等との相互連携を強化していくことが重要である。その際に、都道府県社協は、行政と市民間、サービス提供団体間等の調整と媒介の役割を果たすことも期待されている。

なお、ネットワークの方法としては、事業の計画、実施、モニタリングの各段階における連携、定期的・日常的情報交換等、多様な形態が考えられる。たとえば苦情対応のように、中立的性格をもつ必要がある運営のための委員会の場合には、社協が事務局を担うものの、委員会の意思決定について社協が関与しない方法、社協とは別組織にする方法等、その仕組みを検討する必要がある。

③事務局組織の検討

事業ごとに行政から委託されていること等を理由として、都道府県社協のそれぞれの部局が、縦割りになって、実際には類似する事業をまったく別々に実施している危険性がある。都道府県社協の事業の体系化と計画的実施は不可欠であり、たとえば事業の担当と財源が異なる事業を共同管理し、事務の効率化を図ること。また地域福祉を推進するための部局を越えた横断的委員会を設置し、計画と実施を推進していくこと等は、事業のスクラップ・アンド・ビルドができにくい都道府県社協にあって、一つの解決策になろう。

④人事・労務管理体制の強化

職員の能力開発のためのOJT研修の実施、外部研修、自己啓発に対する支援システムを明確にすること。また業務評価基準を明確化し、評価委員会を設けて、職員の実績に対する積極的な評価につとめること。そして専門職の適正配置をすすめること、および給与体系と労働環境の整備等が課題とされている。

⑤財政基盤の再検討

都道府県社協の財政状況をみると、その多くの場合、補助・助成金収入、受託金収入がきわめて多く、事業運営収入や基金配分収入、自己財源収入が限定されている状況にある。社協が担っている事業の性格から、必然的な結果であることは言うまでもない。但し、それは既得権ではないのであって、事業の意義や成果に対する明確な説明責任は不可欠であるし、事務の省力化や効率的運営、会費収入や収益事業を増加させる具体的な自助努力と企画力が重要となっている。

１節・２節の参考文献

和田敏明・山田秀昭編著『社会福祉協議会活動論』中央福祉学院　２０００年

スティーブン・Ｐ・オズボーン編集／ニノミヤ・A･H監訳『NPOマネージメント』中央法規　１９９９年

牧里毎治編著『地域福祉論』川島書店　２０００年

宮崎県社会福祉協議会『経営基盤強化推進計画ー自立と連帯に基づく、支え合う地域社会づくり』１９９９年

『都道府県・指定都市社会福祉協議会業務部課長会議関係配付資料』２０００年　全国社会福祉協議会