

## 論文

## 社会福祉法の構造と社会福祉協議会

小 國 英 夫

## はじめに

昨年の6月7日に社会福祉法が公布、一部施行された。これは1990（平成2）年の社会福祉関係8法改正に次ぐ第2次8法改正（社会福祉基礎構造改革）の一環として、それまでの社会福祉事業法（昭和26年法律第45号）が全面的に改正されたものである。

この度の全面改正に関する政府としての趣旨については既に当時の厚生省が文書やインターネットで広報してきたので省略するが、重要な点は以下の事柄である。

社会福祉事業法制定以来の社会福祉の共通基盤の基本的見直し。

見直しのねらいは介護保険制度の円滑な実施、成年後見制度の補完、地方分権の推進、社会福祉法人の不祥事の防止等である。

具体的には「（社会福祉サービス）利用者保護のための制度の創設」「サービスの質の向上」「社会福祉事業の充実・活性化」「地域福祉の推進」等である。

ところで本論の趣旨は「全面改正の趣旨の1つである『地域福祉の推進』において社会福祉協議会がどのように規定され、どのような活動を期待されているのか」を明らかにし、その意義や問題点を検討することである。

その方法としては社会福祉法の条文において  
 [ 国，都道府県，市区町村等 = A ] [ 社会福祉事業者等 = B ] [ 社会福祉サービス利用者等 = C ]  
 [ 社会福祉協議会，共同募金会等 = D ] [ 地域住

民，ボランティア等 = E ] という社会福祉の主たる関係者が地域福祉を巡って基本的にいかなる関係にあるかを分析し、そこから上記の課題に関する検討を行うというものである。

A ~ E に含まれるのは法律上の表現として具体的に次のようなものである。

A = 国，厚生労働省，厚生労働大臣，総務大臣，社会福祉審議会，社会福祉審議会の委員及び臨時委員，国庫，（関係）行政庁，（関係）行政庁の職員，社会福祉法人の所轄庁，地方公共団体，都道府県，指定都市，中核市，市（特別区を含む），町村，都道府県知事，指定都市の長，中核市の長，市（特別区を含む）の長，町村の長，地方公共団体の長，都道府県・指定都市・中核市の議会の議員，地方社会福祉審議会，地方社会福祉審議会の委員及び臨時委員，都道府県の設置する福祉に関する事務所（福祉事務所），市の設置する福祉に関する事務所（福祉事務所），町村の設置する福祉に関する事務所（福祉事務所），福祉事務所の長及び所員，福祉事務所を設置しない町村，都道府県の社会福祉主事，（福祉事務所を設置する）市町村の社会福祉主事，福祉事務所を設置しない町村の社会福祉主事，生活保護法・児童福祉法・母子及び寡婦福祉法・老人福祉法・身体障害者福祉法・知的障害者福祉法の施行に関する事務に従事する職員，

B = 社会福祉法人，社会福祉を目的とする事業を営業者，社会福祉事業を行う者，社

会福祉事業を経営する者，社会福祉施設の設置者，社会福祉事業を営み，又は営もうとする者，社会福祉事業の経営者，更生保護事業を経営する者，社会福祉事業を営んだ者，社会福祉事業を営んでいるもの（公益法人），社会福祉事業に従事する者，社会福祉に関する活動を行う者，中央福祉人材センター，都道府県福祉人材センター，福利厚生センター，

C = (但し，法律の標題に含まれる者 = 例：老人福祉法の [ 老人 ] 等は除く)

生計困難者，精神上的の理由により日常生活を営むのに支障がある者，福祉サービスの利用者，福祉サービスを必要とする地域住民，福祉サービスを必要とする者，利用者等，福祉サービスの提供を受ける者，福祉サービスを利用しようとする者，福祉サービスの利用を希望する者，福祉サービスを受ける者，

D = (全国を単位とした) 社会福祉協議会連合会，都道府県社会福祉協議会，市町村社会福祉協議会，地区社会福祉協議会，

(全国を単位とした) 共同募金会連合会，共同募金会，

E = 地域住民，(再掲 = 社会福祉に関する活動を行う者)，

## 第1章 社会福祉法と地域福祉

社会福祉法（昭和26年法律第45号。以下，「法」という）においてはそれ以前の社会福祉事業法（以下，「事業法」という）にはなかった「地域における福祉」或いは「地域福祉」という表現が第1条（目的），第4条（地域福祉の推進），第107条（市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会），第108条（都道府県社会福祉協議会），及び [ 2003（平成15）年4月1日以降に施行される部分 ] である新たな第

107条（市町村地域福祉計画），第108条（都道府県地域福祉支援計画）という6つの条項に使われている。

特に第1条（目的）の表現に見られるように「福祉サービスの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」は法における2大目的ともいえるものであり，こうした表現は事業法には見られなかったものである。

また，法第4条（地域福祉の推進）は事業法の第3条の2（地域等への配慮）とは全く異なる趣旨で書かれている。特に「地域住民」という表現が事業法で見られるような「理解と協力を得る」対象ではなく，主語の1つとして条文の最初に登場する。そして同条においては「福祉サービスを必要とする地域住民」という表現に見られるように，福祉サービスを必要としているか否かに拘わらず共に「地域社会を構成する一員」と規定している。

更に同条は，地域福祉の推進のために，「地域住民（当然，「福祉サービスを必要とする地域住民」も含まれると解釈される）」と「社会福祉を目的とする事業を営む者」と「社会福祉に関する活動を行う者」という三者が相互に協力し努力することを規定している。

要するに地域福祉の推進においては，福祉サービスを必要とする地域住民を含む全ての地域住民が，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に勝るとも劣らない，極めて重要な役割を担うものと規定している。

それに対して，事業法の第3条（基本理念）及び第3条の2（地域等への配慮）では，「国，地方公共団体，社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者」が「福祉サービスを必要とする者」に対し，「地域住民の理解と協力を得よう努め」つつ，地域における健全育成や社会参加を促進するために総合的福祉サービスの提

供等に努める、というように規定している。

この両者の違いは相当に大きい。事業法ではサービス提供者が社会福祉の主体であり、サービス利用者は客体である。そして地域住民はいわば「観客」であり、サービス利用者はそうした一般地域住民とは異なる特別の存在のように扱われている。要するに事業法では社会福祉は例えそれが地域社会において展開されても「ワーカーとクライアントの相互関係（＝専門的関係）」という枠組みを出ていなかったのである。

しかし法第3条（福祉サービスの基本理念）や第4条（地域福祉の推進）においては、筆者の解釈によれば「地域住民が主体的に助け合い、社会福祉事業経営者等と協力し、いかなる人々も地域社会における自立的な日常生活や社会参加が可能となるような社会を形成し維持すること」という地域福祉イメージを想定していると思われる。

その点かっつての事業法は「社会福祉事業経営者」が「サービス利用者」の健全育成や社会参加を図り、総合的福祉サービスを提供するために努力する、としており構造が全く異なるのである。

ところで事業法との最大の相違点は第8章「福祉サービスの適切な利用」及び第10章「地域福祉の推進」という章を設けたことであろう。第8章では情報の提供、サービスの自己評価、誇大広告の禁止等に加えて、福祉サービス利用援助等に関する社会福祉協議会の役割や社会福祉事業経営者の苦情解決について規定している。（「福祉サービス利用援助事業」とは2000（平成12）年4月からの介護保険制度の実施を目前にして、1999（平成11）年10月から社会福祉協議会の事業として新たに全国的に取り組まれるようになった「地域福祉権利擁護事業」の法律上の正式名称である）

また第10章においては、初めて社会福祉協議会を「地域福祉の推進を図ることを目的とす

る団体」と規定したこと、同一都道府県内であれば市区町村の区域を越えた社会福祉協議会を可能としたこと、市区町村社会福祉協議会の構成団体に「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」という表現を加えたこと、また事業としては第107条第1項第1号に「社会福祉を目的とする事業の企画及び実施」を規定したことと、事業法の第74条第4項<sup>1)</sup>を廃止したこと等である。

更に2003（平成15）年4月1日以降は第10章に新たな第107条と第108条が挿入され、市町村地域福祉計画と都道府県地域福祉支援計画が盛り込まれる。

このように見てくると今までの事業法では国、地方公共団体、社会福祉法人等のいわゆる「社会福祉事業実施主体」と「社会福祉事業の適正な実施方法」に関する規定が中心であった。しかしこの度の法においては上記に関する事柄は勿論全て含まれているが、事業等に関しても「社会福祉事業」「社会福祉を目的とした事業」「社会福祉に関する活動」といった幅広い概念を使用している。

そして社会福祉事業に関しては先行している保育制度や介護保険制度をはじめとする幅広い分野での措置制度から契約制度への移行を前提として、社会福祉事業実施主体側のあり方を見直すと共に、サービス利用者の利益の保護に関して新たに福祉サービス利用援助事業を第2種社会福祉事業として位置付けるなどの方策を講じている。（利益＝権利。但し、条文上では関連法も含めて「権利」という文言は全く使われていないが、従来の措置制度における反射的利益という場合の「利益」概念とは明らかに異なるものといえる）

また、こうした福祉サービス利用援助事業等を都道府県社会福祉協議会を中心とする実施体制（市町村社会福祉協議会等とのネットワーク）で行うこととし、都道府県社会福祉協議会に運

営適正化委員会を設置することをはじめ、福祉マンパワーの養成・確保・研修、事業経営に関する支援及び指導助言等を新たな事業として定めている。

ところで今回の法において社会福祉協議会は前述のごとく各種の事業活動を通して「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と規定されている。従って福祉サービス利用援助事業（苦情解決を含む）や福祉マンパワーの養成・確保・研修、事業経営に関する支援及び指導助言等の新たな事業についても社会福祉協議会は地域福祉の推進を図ることを目的とする団体としての事業であることを明確に認識し実施しなければならない。

確かにこの法において地域福祉は具体的に定義されているわけではない。しかし前述の如く一定の文脈からこの法における地域福祉の概念を次のように理解することができる。即ち「**地域福祉とは地域住民が主体的に助け合い、社会福祉事業経営者等と協力し、いかなる人々も地域社会における自立的な日常生活や社会参加が可能となるような社会を形成し維持すること**」であると。

以下、筆者が法の文脈から読み取った上記のような内容の「地域福祉」を、改めて社会福祉協議会の最重要課題と捉え、「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」としての社会福祉協議会が、その趣旨に添ったものとして法律上整合性をもった構造になっているか（本論第2章）、また法が規定している社会福祉協議会の具体的な役割や機能は趣旨に添っているか（第3章）、社会福祉協議会の社会的責任は具体的にどう規定されているか（第4章）等を検討していくこととする。

## 第2章 社会福祉協議会の法的構造

法第10章「地域福祉の推進」第1節「社会

福祉協議会」において市町村社会福祉協議会（市町村社協<sup>2)</sup>、地区社会福祉協議会（地区社協<sup>3)</sup>）、都道府県社会福祉協議会（都道府県社協）、都道府県社会福祉協議会連合会（全社協）が規定されている。

これによると市町村社協はその区域内における「社会福祉を目的とする事業を営業者」「社会福祉に関する活動を行う者」が参加し、かつ、指定都市社協では区域内の「地区社協」「社会福祉事業を営業者」「更生保護事業を営業者」のそれぞれ過半数が、その他の市町村にあってはその区域内における「社会福祉事業を営業者」「更生保護事業を営業者」のそれぞれ過半数が参加するものとする規定されている。地区社協の場合はその他の市町村社協と同様である。都道府県社協は「社会福祉事業を営業者」「更生保護事業を営業者」「市町村社協」のそれぞれ過半数が参加するものと規定されている。

この規定によれば市区町村社協の基本的構成者はである。それにの過半数が加わり、更に指定都市社協の場合はの過半数が加わる。都道府県社協の場合はのそれぞれ過半数となっている。共通しているのはである。また～には過半数参加の条件が課せられているが、には過半数参加の条件は課せられていない。これを図示すると次のようになる。

この場合、通常は市町村社協にも、都道府県社協にも直接加入する。指定都市内に至っては地区社協と指定都市社協と更には都道府県社協にも直接加入するという構造である。そのようにして過半数加入が確保される構造となっている。従っての過半数が社協に加入しなければ社協はその名称を名乗ることはできなくなる。強引にその後も社協の名称を使用すれば名称詐称の不法団体となる。この点は

社協にとって今後かなり重要な条件となる。何故ならこの条件は後述する「社協の利益相反」問題に大きく関連するからである。要するにこれからの契約型福祉時代において、社協がの過半数と利害が対立し、それらが社協を脱退すれば社協は前述のように不法団体となる。それに対し の側は脱退しても何ら法的には問題にならないわけで、その点において社協は にとっても相当に魅力的な団体であり続けなければならないのである。

一方、新たに加わった には過半数加入の条件がない。また については のような明確な概念規定もない。従って市区町村社協によってその扱いはまちまちになるものと思われる。

こうして見てくると社協組織というのは結局、法律上は相変わらず を中心に、指定都市にあっては の過半数、都道府県にあっては の過半数を加えた言わば同業組合のような組織として存続し続けるということになるのである。しかし「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」である以上、その主体である

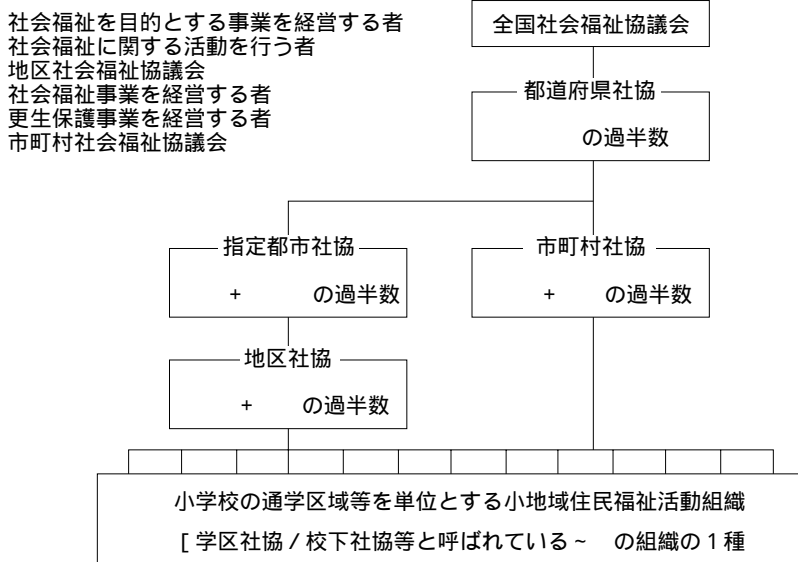
地域住民こそが明確な位置付けをもっていなければならない。その意味で の性格や実態が重要な意味をもつ。

但し、 について安易に定義付けすることは危険である。特に地域住民との関係が重要である。それぞれの地域において十分な議論が尽くされ、柔軟に対応される必要がある。そして地域住民及び と が社協という「協議の場」において、福祉のまちづくりに向かって相互に協力することこそ社協本来のあり方である。

今後は地域住民が積極的に 、特に に参画し、都道府県社協及び市区町村社協に加入するということが重要となる。社協が正当な理由なくそれを拒否することは法的に許されない（法第107条第6項）。こうした住民の直接的、間接的参加によって社協は大きく成長していく可能性をもつものと考えられる。

要するに社協は冒頭のA・B・C・D・E の分類を用いれば、Aを除くB～Eにより構成されるものと法律上は規定されているのである。（公立施設等の設置者・経営者として[A]も

社会福祉協議会の全体組織図（作成：小國）



含まれるという解釈はこの場合かなり無理があるものとする。従って、ここでは公立施設等は一般的にBに含まれるものと解釈した。)

ところでがもう1つの問題は役員の構成である。法においては具体的な記述はないが、関係公務員が役員の5分の1以内という条件で認められている。そこでもし関係公務員が例えば10人の理事のうち、会長と常務理事とか、常務理事と事務局長といった重要なポストを占めれば社協を殆ど自由に操縦することが可能となる。これでは役所の出先以外の何物でもない。

社協の法律上の構成員ではない行政が実権を握っている現状にはこうした法律上の不整合ともいべき問題点が存在するのである。

また近年は国をはじめ都道府県や一定規模以上の市の福祉部局には殆ど例外なく地域福祉課が設置されている。その上、社協が関係公務員やそのOBによって自由に操縦できる組織になれば、地域福祉は全く行政主導による展開となり、法の規定するようなものとは大きく懸け離れることになる。

しかしまことに残念ながら現実の社協は事実上行政の第2福祉部局、または下請け団体だと陰口をたたかれている。こうした現実は何によってもたらされたのか。それは一方で、社協が住民や行政官僚からも信頼されない「地域ボス」集団であったり、「民僚」集団であるために、行政から付け込まれるスキがあるということであり、もう一方では行政と社協の長年のもたれ合い構造からくるものである。

多くの社協は今や全く無計画で、何らの展望をもたないまま、行政からの委託事業漬け状態になっている。開かれた福祉を築く時代に向かって、社協の意思決定構造は根本的に見直されなければならない。

### 第3章 社会福祉協議会の法的機能

各社協の事業や活動等の機能について法的には以下のように規定されている。

#### [ 都道府県社協 ]

福祉サービス利用援助事業と苦情解決等のための運営適正化委員会

社会福祉を目的とする事業を経営する者への支援(費用請求実務の代行, その他)

社会福祉を目的とする事業に従事する者の養成及び研修

社会福祉を目的とする事業の経営に関する指導及び助言

市町村社協の相互の連絡及び事業の調整

共同募金会への意見具申

都道府県福祉人材センターの設置運営

#### [ 指定都市社協・市町村社協・地区社協 ]

社会福祉を目的とする事業の企画及び実施

福祉サービス利用援助事業(基幹の社協等)

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

その他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

(指定都市社協: 地区社協の相互の連絡及び事業の調整)

ところで社協はこうした事業や活動等を漫然と展開すれば良いというわけではない。そこには法があらためて規定しているように明らかな目的が存在する。つまりこれらの事業や活動を通して「地域福祉の推進を図らなければならない」のである。社協の存在意義とはこれらの事業や活動を展開することを通して地域福祉の推進を図る機能をもっているということにある。

従ってどのようにこれらの事業や活動を展開すれば地域福祉が推進されるのか、これが社協

に与えられた最重要課題なのである。但し、上記の事業や活動の中にはその展開の方法いかに問わず社協が行うべきでないものも含まれているかもしれない。そうした点にも十分配慮しつつ検討していくこととする。

今回の法改正の端的な目的は介護保険制度の実施に伴う契約型福祉サービスを円滑に展開するためである。しかしこうした契約型福祉サービスは2年後には高齢者介護の分野のみならず殆どの福祉分野で一般的になる。契約型福祉サービスとは換言すれば市場型福祉サービスであり商品化された福祉サービスの別名である。

これを従来の措置制度からの「革命的な変化（社会福祉のパラダイム転換）」という人も少なくないが、「市場福祉」というのは大きな歴史的流れで見たとき従来の「公的福祉」から将来の「協同福祉」への通過点であると考えている。それに現実の介護保険制度を見てみると、従来の措置制度や健康保険制度、医療制度等の多くの問題点を引きずったままのいわばダミーであり、大きく変わったことといえば供給の多元化が進んだということである。勿論、供給の多元化を軽く見ることは危険であるが、パラダイム転換というほどの大層なものではないと思っている。

それに何より注意すべきは市場福祉においても公的福祉と同様にサービス利用者には現実にも多くの不利が存在するため、サービス供給者との対等な関係形成は決して簡単ではない。サービス利用者が福祉における真の主体者となりうるのは市場福祉におけるサービス利用者（消費者）という立場から、地域社会における生活の主体者として地域福祉推進の中核的立場にたったときである。単に消費者としての権利が契約において担保されるだけでは地域福祉の中核的立場にたったとはいえないのであり、地域社会において共に学び、共に助け合う協同の関係を創り出したとき、初めて住民主体の地域福祉が

成立するのである。

ところで本論第1章の冒頭で『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』は法における2大目的ともいえる」と述べたが、厳密には前者と後者は並列的なものではない。

市場福祉という枠組みにおいては前者の機能を通してサービス利用者が「消費者（購買者、契約の一方の当事者）」として保護されればよいということかもしれないが、法の趣旨としては、そうした取り組みの延長線上に地域福祉の推進を図るという課題を設定しているのである。

直接的に福祉サービスを必要とする者もそれ以外の者も、誰もが地域社会の一員として主体的に日常生活を営むためには、地域住民の一人ひとりが生活者として成長し、社会的協同（生活課題の共有関係）を創り出すことをしなければならぬわけである。

従って、「福祉サービス利用者の利益の保護」事業においては、市場における一般的契約関係の円滑化というレベルを越えて、アドボカシーやエンパワメントの視点から自覚的に地域福祉を推進するという展開が重要なのである。

例えば介護保険のケアプランを自己作成しようとする人々の「マイケアプラン仲間の会」や、要介護者を家庭で介護している「介護者家族の会」等の組織化及び活動支援等はこうした方向性をもったものといえよう。（更に今後は社会福祉の視点から「現物給付主義」の全面的な見直しをすることも必要であろう）

確かに「福祉サービスの利用者の保護」ということにはその性質上行政が責任をもって関与すべき事柄も含まれている。また、行政や社協以外においても利用者保護の取り組みは必要であり可能でもある。こうしたことは法にも明記されているが、この事業を社協の新しい中心的な事業として法的に位置付けているのは、社協

が行うことによって地域福祉の推進という、より大きな歴史的課題につながった展開が可能となると期待しているからであろう。社協はその期待に応える責任がある。

何故ならば、行政がこうした市場における契約関係に介入するのは主としてそこに犯罪的行為或いは著しく公序良俗を乱す行為が認められるときである。また、事業者や事業者の連合組織等が消費者のクレームに対応するということは当然必要であり、法的にも義務（または努力義務）があるが、それは個々のサービス商品に対する対応であって、消費者の生活の全般にわたって総合的に対応できる立場にはない。

しかし社協は前章で述べたごとく、基本的にサービスの提供者とサービスの直接の利用者を含む地域住民によって構成された団体であり、通常はそれに関係行政機関の代表者等も加わっている。このような構成によって社協は「地域福祉を推進するための『地域協議体』」として組織されている。こうした場で、時に利害の対立する者が、その他の構成員と共に、地域福祉の推進を図るという「合意されたより上位の目的」に向かって対等な立場で開かれた協議をする、こうしたことのできる唯一の組織、それが社協である。

サービスの利用者と提供者の私的な関係、または行政処分や裁判という公的な方法のいずれでもない、いわば社会的な方法で主体的に課題解決の努力を展開し、それぞれの地域においてサービスの質と量を確保する。同時にサービスの利用者を含む地域住民が、単なる「賢いサービスの消費者」というレベルに止まることなく、更に進んで、必要なサービスをより良く暮らしに活かす（外部サービスの内部化）という主体的な工夫をし、もって生活の土台としてのコミュニティ（社会的協同）を創り出すという継続的な営みを展開する。こうしたことを可能とする場を提供することが社協には期待されてい

る。また、こうした社協への期待に積極的に応えるためには、前述したようにソーシャルワークとしてのアドボカシーやエンパワメントの視点や方法が不可欠である。

このように考えていくと「福祉サービスの利用者の利益の保護」を進めるという新しい第2種社会福祉事業（福祉サービス利用援助事業）は、単に社協事務局が展開する機能（事業）の1つとか、コミュニティワーカーの専門職としての仕事の1つというものではない。それは基本的に社協の構成員による「開かれた場での協議」をベースとして展開されるべきものである。そうでなければこれは単なる私的解決や公的解決の代替作業でしかなく、社協が担当する意味は半減する。そういう意味で一般的な消費者保護行政のシステムや分野毎に制度化されている消費者相談事業等とは相当に異なるものである。

以上見てきたように福祉サービス利用援助事業は社協の事業の“ One of them ”であってはならない。契約型福祉、市場福祉という新しい課題や環境を「学習教材」として、真に住民（生活者）が主体となる福祉社会の実現を目指して、サービス利用者やその家族の社会的成長を住民パワーで支えていくという重大な役割がある。

そのためには本章の冒頭に列挙した社協の各種の機能（事業）について、その全てを有機的に関連させ、体系的で合目的な展開を心掛けなければならない。そうしたことが実は今後の市町村地域福祉計画につながっていくのである。この計画は法的には行政計画であるが、今後は行政セクターだけでなく、市民セクター、産業セクターもそれぞれが地域福祉に固有の役割と責任を持ち、計画的に協同して行く必要がある。そういう意味で「地域福祉計画」は行政だけがつくれればよいというものではないのである。



今までの社協は地域福祉活動計画という名前でそうした展開を試みようとしていたが、その殆どの場合には行政計画の下請け計画というレベルのものであった。自らが住民ニーズを実践の中で確認し、目的や方向性を明確にして計画的に展開するというものとはほど遠かった。従って社協と共募との積極的な連携も殆どとられることなく、社協はその人、物、金、情報の大方を行政に依存するという主体性の全くない状況が長期にわたって続いてきたのである。

そうした存在感のなさが裏返しとしての危機感となって、ゴールドプランの大きなうねりが始まる1990（平成2）年度以降、一挙に事業型社協へと走らせたのである。筆者はそれには猛反対であったが、微力を嘆くばかりであった。しかし本論はその功罪を問うことが主題ではない。

但し、今後の展開としてどうしても明らかにしておきたいのは、「福祉サービス利用援助や苦情解決等をはじめ、福祉事業経営者等への経営指導及び助言、ボランティア活動の支援、福祉情報の提供、各種関係者間の連絡調整、広範な地域福祉ニーズの掘り起こし、そして何よりも前述した地域福祉のための開かれた協議の場づくりといった社協の基本的な事業や活動」と、いわゆる事業型社協として展開してきた「従来の行政からの委託事業や介護保険事業等の一部」とは明らかに『利益相反の関係』にあるということである。

社協はサービス利用者や地域住民の立場から必要に応じてサービス事業者に指導助言したり、苦情解決のための介入をしたりする場合もある。また地域における各種サービスに関する評価に関わることもあり、住民への福祉情報の強力な発進基地ともなる。更には成年後見制度における後見人の立場にもなりうるのである。

こうした立場の者が他の事業者と同様の事業を展開することはどう考えても許されることで

はない。第一、これらの大別された2つの事業や活動の間には一定の緊張関係が存在することに意味があるわけで、それらを同一事業主体が実施することはそれぞれの事業や活動の趣旨を全く理解していないということであり、まさしく住民の信頼を裏切り、社会福祉を混乱させる利益相反行為なのである。

特に注意すべきは二重の利益相反という点である。1つは事業者間の利益相反（事業者でもある社協と社協の会員である他の事業者との関係）と、もう1つはサービスを利用している地域住民と事業者である社協の間の利益相反である。社協はこうした二重の利益相反関係から早急に脱しなれば、地域福祉推進の重責は果たせない。

最近はいろいろな分野でグローバルスタンダードという議論が盛んであるが、日本社会では長年にわたって一般産業界においても利益相反という意識は殆どなかった。これは投資家への利益配当を最優先に考える欧米の企業家にとっては考えられないことである。

日本の企業の多くは土地の値上がり等に依存して銀行からの借り入れで事業を賄うといういわゆる借金操業をやってきた。従って企業家の意識も、監督官庁や銀行から睨まれるようなことさえなければ、系列会社同士や同業者間のもたれ合い構造等はむしろ「善」としてきたのである。しかし、投資家からみれば当然生み出せるはずの利益を系列会社に「移転」するような行為は、投資家への背任であり利益相反行為なのである。そのことはまた顧客にとっての不利益にもつながる。

例えばA社が受注した或る仕事の一部を系列のB社にその言い値でさせたすると、代金は高額となりB社の利益は確保されるが、その結果として当然顧客は高い金額の契約をさせられる。そしてまたA社への投資家もA社が確保するはずの適正な利益の一部がB社に「移転」し

ているために配当が十分に確保されない。

これに対してA社が厳しい交渉の結果、系列外のC社にかなり安い価格で仕事を請け負わせ、チェックを厳密に行えば、顧客は安い価格で良い契約ができ、同時にA社の利益も適正に確保されるので先の例よりも投資家への配当は多くなる。これが競争社会のあり方であり、投資家はそうした厳しい仕事をする企業への投資を進んで行うのである。

このように顧客や投資家への利益を重視し、そのために懸命な経営努力をする企業こそが優良企業であり、まさに開かれた環境における企業のあり方なのである。このことは社会福祉を目的とする事業にも通ずる。開かれた一般企業は閉ざされた福祉事業より余程フェアである。

社会福祉法人やNPOは「出資者への配当」と無縁である。しかしそのことがかえって閉鎖的な事業展開につながり、公平な競争も妨げている。特に社協が一般の社会福祉法人やNPOその他の事業者の行う事業と同様の事業を同一地域で展開することは事業者間の公平な競争を妨げ、住民の利益に反する結果を招くことになる。

住民が社協に対して共同募金や賛助会費等の資金提供を行っているのは決して社協の生き残りのためではない。社協が十全に機能することでそれぞれの地域においてサービス事業者間の切磋琢磨と公正な競争が展開され、住民が安定した良質なサービスを活用できるようになること。また、サービスの利用者が社会的に差別されたり孤立化することのない、より良いコミュニティづくりが住民の主體的な活動の下に展開されること等々を期待するからである。

従って、前述したような社協における利益相反の状態は一刻も早く解消しなければ利用者（社協を構成している住民）の利益を守るという大切な社会的役割は担当しえない。勿論、離島僻地や中山間地等で他に適当な事業主体が見

つからない場合は例外であるが、その他の地域においては今後2～3年程度の計画を立てて、適当な事業主体に移管すべきである。少なくとも2003（平成15）年度の市町村地域福祉計画の策定実施までには明確な見通しをたてなければならない。そうすることで社協に対する社会的な評価や信頼度は随分と高まるはずである。

また、緊急な課題としては新しい社会福祉法の制定に伴う定款変更である。これを今年3月末の社協の理事会、評議員会で論議することになっている。時間的に厳しい状況ではあるが、組織の構成も変わり、地域福祉の推進を図るといふ大きな責任をもつことになった社協に対する認識をこの機会に根本から改めなければならない。同時に行政も今までの曖昧なもたれ合い構造から脱却し、安易な事業の委託、職員の出向及びOBの天下り等は厳に謹むべきである。（特に首長が会長を兼務するなど言語道断である）

ところで事業型社協に関しては確かに法第107条の第1項第1号に市区町村社協の事業として「社会福祉を目的とする事業の企画及び実施」と書かれている。しかしその事業は社会福祉を目的とする事業であって社会福祉事業とは限らない。また社会福祉事業の中でも福祉サービス利用援助事業（第2種社会福祉事業）のように社協の目的にそったものだけを限定的に実施すればよいのである。なお、社会福祉を目的とする事業の企画については地域福祉計画との関係もあり、広い見地から企画することは当然必要である。但しあくまでもその企画の検討や決定にはその地域の住民の多様な形態による参加（例：公募委員を含む委員会や公開シンポジウム等）が原則である。

また、やや強引な解釈かもしれないが、事業法の第74条第4項の「・・・社会福祉を目的とする事業を企画し、及び実施するよう努めなければならない。」という1990（平成2）年改

定による規定は今回の改定ではなくなっている。従って従来のような事業型社協からの撤退は法の予定している選択肢の範囲である。いずれにしても社協はその展開する事業や活動を厳選する必要があり、その基準は何よりも他の多くの事業者等と競合するような事業は行わないということである。そのことがその地域における公正な競争を可能とし住民の利益を守ることになるのである。

#### 第4章 社会福祉協議会の社会的責任

法律によって唯一「地域福祉の推進を図ることを目的とした団体」と規定された社協の社会的責任とはいかなるものか。それを検討するために法が規定している社協の事業の内で事実上、社協が独占的またはそれに近い状況で展開していると思われる事業について検討することから始める。以下はそうした事業と考えられるものである。

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

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

社会福祉を目的とする事業の経営に関する指導及び助言

福祉サービス利用援助事業と苦情解決及びそのための運営適正化委員会の設置

都道府県福祉人材センターの設置運営

法においては上記の～の事業以上に「社会福祉を目的とする事業の企画及び実施」を重視しているように見えるのであるが、この表現そのままを社協の固有の事業または独占的な事業と考えるには無理があるのでここでは外して

おいた。但し、前述のようにその地域全体における社会福祉を目的とする事業の適正な配置に関する検討や、他の福祉サービス事業者との競合関係が発生しない事業で、地域福祉の推進を図る上で社協が実施することが望ましい開拓的な事業については～と同様に考えて差し支えないであろう。

～は主として都道府県社協が中心となって展開するものであり、福祉サービス利用援助事業は第2種社会福祉事業、福祉人材センターは公益事業である。

このうち筆者の理解ではが最も伝統的な社協の事業である。考えようによれば今でも社協の中心的な役割はである。従ってを中心に等を加えて総合的に地域福祉の推進を図るのが社協である、ということもいえる。それに対してはいわば都道府県社協が法的な指定法人としての立場で～の事業と連携させて行うものである。

こうした6つの事業に前述のような限定された意味における「社会福祉を目的とする事業の企画及び実施」を加えた合計7つの事業が社協として社会的に重大な責任をもつべき事業といえるであろう。

ところで「責任」とはどのようなことであろうか。広辞苑〔第5版〕によると「人が引き受けてなすべき任務。政治・道徳・法律などの観点から非難されるべき責・科。法律上の責任は主として対社会的な刑事責任と主として対個人的な民事責任とに大別され、それぞれに一定の制裁を伴う。」とある。

筆者は法律学の専門ではないので厳密な判断はできないが、社協が問われる法的責任には当然刑事責任に類するもの及び行政責任を含む民事責任に類するものが一般的に存在する。しかし社協の負うべき固有の社会的責任とは本質的にそうした法律上の刑事または民事責任に限定できないものではないかと思われる。

では社協の社会的責任とはいかなるもので、誰が誰に対して負うべきなのか、ということであるがこれはある意味で大変に難解な問題である。これを明らかにしようとするればそもそも社協は誰の責任において組織しなければならないのか、また全ての市区町村に社協が存在しなければならないのかという問題にまで至ってしまう。しかしこうしたことは少なくとも法律上何処にも明記されていない。

但し、法第6条の規定の解釈によって、それぞれの地域における福祉サービスの確保及び適切な利用の推進上、社協の組織化が必須のものとされれば、その組織化の責任は国及び地方公共団体にあるということになるが、これはやや苦しい解釈だと思われるのと、若しそうした観点から国及び地方公共団体が社協を組織する責任をもつものとするれば、社協は行政上必要な組織ということになるのではなからうか。

しかし社協は地域福祉の本旨から考えて、住民の意思に基づく自発的な組織というべきであり、住民が自発的にそうした組織化をしなければそれまでということである。行政が介入してまでつくるべきものではない。但し、この点についての議論は別の機会に譲りたい。

以下、本論においては「社協は住民が自発的に組織し、自らの地域における社会福祉（地域福祉）の推進を図るための団体」という理解にたって進めていくこととする。（若し、社協を過半数加入規定の対象である「社会福祉事業を営む者及び更生保護事業を営む者」の責任において組織するものだとすると、その性格は限りなく同業者組合に近づく危険性があるのでここではそうした理解にはたさない）

となると社協は法律上、唯一「地域福祉の推進を図ることを目的とした」社会福祉法人と規定されているが、基本的には住民を中心とした自発的な社团的組織であり、いうなれば「社团的に組織された地域福祉のためのボランティア

団体」だということもできるのである。

このことは決して社協を軽く見てよいという意味ではない。むしろその反対である。若し住民が中心となつてこうした組織ができれば、その地域のいわゆる民度というか市民意識とその行動力は相当に高いと評価すべきである。そうした行動はまさにそれ自身が自発的、内発的なコミュニティ形成なのである。

ではそうした社協の社会的責任とはどのようなものなのか。前述の7つの事業や活動を展開して地域福祉の推進を図るというが、地域福祉というのはある意味で具体的な現実を指すというよりは1つの理念形でもある。それは例えば「共生」という概念に極めて近い。共生しなければならないとか、共生すべきである、とはいっても決して簡単に実現するものではない。それは共生したいという願いであり、ニーズなのである。従って「共生しなければ罰する」という論理はかなり明確な条件設定がない限り成り立たないのである。

では社協には社会的責任がないのか、といえば決してそうではない。但し、その責任を地域福祉の推進という抽象的なレベルで議論することはあまり生産的ではない。それは具体的に前述の7つの事業や活動の展開がいかに行われ、かつどのような成果を挙げているか、というレベルで問われなければならない。

従って社協としては7つの事業や活動についてそれぞれの課題と意義を明確にし、地域の実情を把握する努力をしつつ、具体的な目標を設定し、最も有効な方法を選択した上で、事業や活動の体制を整備しなければならない。そうすれば自ずと事業や活動の評価基準と評価方法も明確になる。こうしたことを開かれた地域協議体の原則に基づいて展開するのである。

そうした具体的な取り組みを展開しつつ、それが有機的、効果的に地域福祉の推進に貢献しているかどうかを各種の社会福祉調査や公開シ

ンポジウムで定期的、臨時的に点検し、目標や方法及び全体的な関連性を見直すのである。

社協の責任はそうした中で社会福祉、地域福祉の主体である住民によって問われなければならない。事業や活動のために自発的に募金をし、具体的な活動に主体的に関わってきた地域住民自身が、それによって自分達の地域社会が、即ち自分自身の日常生活がどのように変化したかを自己点検、自己評価することこそ重要なのである。

自己点検、自己評価には多くの手法があると思われるが、地域福祉の場合は次のように考えるべきであろう。即ち、具体的な日常生活上の困難に対して地域社会、即ち自分自身を含む地域住民がどのように反応したかということがポイントである。要するに生活上の困難について少しでも家族、近隣、学校、職場等において人々が共感し、共有し、その改善のためにどういう努力をしたかということである。しかしこうした評価は縦断的に行う必要がある。決して横断的、瞬間的な調査等では明らかにならない。事業や活動（実践）をしつつ、並行して状況の変化を捉えるという作業（社会福祉調査）が必要である。

勿論それぞれの生活困難に対する社会制度が質量ともに適正であるか、またリアルタイムにそれが機能しているかについても評価すべきは当然であるが、そうしたシステムも土台としてのコミュニティがしっかりしていなければ十全に機能しない。地域福祉とはそうした社会的システムを支える土台づくりなのである。

しかし、社協の社会的責任については主体である住民による上記のような自己点検・自己評価によって明確にすると同時に、役職員の責任についても問われなければならない。勿論、役員（理事・評議員）の責任と職員の責任は同一ではない。役員には経営上の責任、運営上の責任があり、職員には専門職としての責任がある。

ところで現実には常勤役員等は前述の如く行政職員が出向していたり、OBが天下っていたりする場合が少なくない。また、会長が首長である場合もある。これでは今回新しく法が規定しているような地域住民による自主的な社協組織には程遠い。こうした場合の役員の責任はいかなる立場で追求されるべきか、という問題があり、混乱は避けられないであろう。

一方、地域福祉活動専門員等のソーシャルワーカー、コミュニティワーカーについては専門職としての責任を問われなければならない。この場合、彼らが社会福祉士であるかどうか、或いは社会福祉士資格が業務独占資格ではなく、名称独占であるということは基本的に責任の軽重に無関係である。

社協職員として地域福祉の推進を図ることで給与をとっている以上、その働きに対しては当然の責任がある。但し、その責任を法律上の責任として限定的に考えることは問題である。何故ならそうした理解は大変厳しいように見えて実は非常に甘いのである。「自分達は単なる労働者で、組織人として上司の命令で仕事をしている。個人の行為として法的に問題がなければ、自分達の労働によって地域福祉の推進が図られたかどうか問われることはない」という理解につながるからである。

しかしながら、業務上の上司の命令、或いはその根拠としての法令や組織の規則、経営上の方針等と、専門職という社会的役割上の責任とは基本的にそれぞれ独立したものと考えるべきである。後者に対しては日本の社会福祉分野では殆ど法律上処罰されることはない。しかし、専門職には常に自己規制が求められていることを忘れてはならないのである。

以上において社協の責任とはいかなるものを具体的に整理できたとは思わないが、各分野のソーシャルワーカーに倫理綱領が定められているが、社協の倫理綱領というのはまだ見たこ

とがない。果たして必要かどうかも検討を要するが、そうしたことを含めて新しい社協のあり方が問われなければならない。

## 第5章 社会福祉基礎構造改革と社会福祉協議会～1つの提言

世紀は改まったが社会福祉基礎構造改革はこれからが本番ともいえる。但し、これからは行政主導のそれであってはならない。1980年代から始まった福祉見直しの議論は2度の8法改正によって新たな段階を迎えたのである。

即ち2年後の2003（平成15）年度以降、日本の福祉サービスの殆どは契約型に変わる。そして4つ目の社会福祉計画ともいえる地域福祉計画がスタートする。このことは何を意味するかといえば、福祉サービスがいよいよ本格的な在宅福祉時代へ向かい、その在宅福祉システムを支える「土台としてのコミュニティづくりや福祉文化の形成」が新しい社会福祉としての地域福祉の中心的テーマとなる時代が来たということである。

一方、行政も地方分権の時代を迎えたといわれるが、住民主体の地域福祉は市区町村という行政区域よりも更に小さな小学校区や町内をベースとしたものへと進み、従来のトップダウン型からボトムアップ型へと大きく変化することが期待されている。何故なら地域福祉は行政のようにシステムによって展開するものとは異なり、人対人の関係において展開されるものである。従ってその活動は生活者の行動半径がベースとなる。

そこでの新しい課題は従来縦割り行政で進められてきた社会福祉、いわゆる分野別社会福祉の時代に決別することである。地域福祉は予防福祉ともいわれるものであり、事後対応型の分野別福祉では方法的な不整合が起こる。また多数の人々が生活する地域社会において人々のよ

り良い関係（生活者ネットワーク）を創り出すには、分野別の壁は大きなバリアとなり関係形成を妨げる。

また、従来のように措置制度による施設福祉中心の時代ならば、地域で活動する民生委員、児童委員、身体障害者相談員、知的障害者相談員はそれぞれの相談事例を福祉事務所、児童相談所、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所、精神保健福祉センター、婦人相談所等へつなぐことでその役割の多くは果たせたのであるが、在宅福祉サービス中心の時代となり、措置制度から契約制度へ移行するとその役割も大きく様変わりし、責任も重大となる。

ところが今後も縦割り型の福祉だとすると、地域における福祉サービス利用者への生活支援活動は非常に複雑なものとなり大いに混乱し矛盾を拡大する可能性が大きい。しかし、福祉ニーズの背景にあるものは多くの場合共通している。例えば児童虐待の背景と高齢者や障害者への虐待の背景は殆ど共通している。職業と育児や仕事と介護の両立が困難な背景も共通しているのである。

こうした背景をバラバラのものと理解して対応することは非効率なだけでなく、かえって事態を悪化させるのである。そうした意味から今後の社会福祉においてはその制度や方法を根本的に再編成（再構築）する必要がある。

このように考えた時、社会福祉を統合的に再構築する中軸は小地域における在宅福祉・地域福祉なのである。しかし1990年代の在宅福祉政策は日本の場合、世界水準との大きな隔たりを短時間に埋めようとしたために、木に竹を接ぐようなことをやった。それは主として施設サービスを地域へ持ち出すか、或いは施設サービスを外部から利用できるようにするというものであった。

しかしこうした展開を長期に継続すると地域社会が施設化する危険性が大きい。従ってこれ

からの在宅福祉・地域福祉は施設をベースにしたものではなく、施設福祉そのものの改革も含めて、誰もが差別されることなく地域でともに暮らせるコミュニティを形成する必要がある。学び合いと助け合いのコミュニティづくりである。こうした活動は市区町村のような大きな規模で展開すると形式的になり、内容が失われ生活者のネットワーク形成につながらない。従って本格的な地域福祉時代においては住民福祉活動の原点は近隣コミュニティ（町内など）におかれるべきである。

こうした展開を社会福祉協議会はどのようにして推進していけるか。それには以下のような1つの提案がある。

介護保険制度の実施によって大きく様変わりした高齢者サービス総合調整推進事業と在宅介護支援センター事業を、あらためて市町村の事業から社協の事業へと転換する。更に高齢者保健福祉という従来の分野の壁を越えて総合的な相談機能をもったものに再編成するということである。

そして在宅介護支援センターで打ち出されている基幹型と地域型のネットワークをよりきめ細かいものとし、地域福祉総合相談センターとして再配置する。その場合、地域型のセンターは従来の中学校区ではなく、小学校区毎の配置とする。

[ 地域福祉総合相談センターへの再編統合を検討すべき分野別事業の一覧 ]

在宅介護支援センター、市町村障害者生活支援事業、障害児（者）地域療育等支援事業、精神障害者地域生活支援センター、地域子育て支援センター、放課後児童健全育成事業、

以上に加えて、福祉サービス利用者援助事業や成年後見制度の関連事業、その他も実施しつつ、地域のまちづくりセンターとしての機能を充実させていく。また、まちづくりへの住民の積極

的な参画を容易にするため、町内毎の「寄り合い所」整備も検討する必要がある。

これによって各小学校区に地域福祉推進の拠点が整備される。これらのセンターにはそれぞれ1名ずつの社協ソーシャルワーカーを配置する。行政では相当に困難な縦割りの克服を社協が一步先んじて地域福祉という枠組みにおいて実践することにより、まさに住民主体のまちづくりを展開しうる可能性が生まれてくるのである。勿論、ここで重大なのはそうした活動を担うソーシャルワーカーの養成と確保である。日本のソーシャルワーク教育で最も遅れているのがこうした分野のワーカー養成である。その背景には実践の遅れと研究の遅れという悪循環が存在する。しかし座して待っていても何も起こらないばかりか事態は悪化する。

戦後50年の分野別事業型、施設中心型、行政主導型の社会福祉からの脱皮を図り、地域福祉の創造を共通課題とした社会福祉、ソーシャルワークの根本的な再編成に今直ちに取り組む必要がある。地域のことは地域で取り組む。暮らしのことや生活のことは暮らしの場、生活の場で取り組む。これが原則である。ソーシャルワークとは生活者が生活の場で課題を共有する関係や文化の形成に基本的な価値をおくものである。

21世紀の社会福祉はもう一度、生活とは何かを問い直すことから出発しなければならない。生活者が生活を実感し、人間らしい喜怒哀楽の中で人生を全うできる社会こそが目指すべき社会なのである。

## 結語

本論の展開はいささか「テーマ負け」の観がある。筆者としてはかなり暖めてきたテーマであるが、気持ちが高回りしているというのが現

在の実感である。しかし、兎にも角にも現時点でこれからの社会福祉協議会について、そしてそれを軸に展開されようとしているこれからの地域福祉について、何とか率直に筆者の考えを伝えようと努力したつもりである。意のあるところをお汲み取りいただき遠慮なくご批判いただければ幸甚である。

尚、本論の執筆にあたっては法律学の立場から、かつての同僚である愛知県立大学の大曾根寛教授（社会法学/社会福祉法制論）にご指導を頂いた。紙面を借りて深甚の謝意を表すものである。

## 注

- 1) 社会福祉事業法第74条第4項「市町村協議会及び地区協議会は、第1項第1号から第6号までに掲げる事業を行うほか、社会福祉を目的とする事業を企画し、及び実施するよう努めなければならない。」
- 2) 1983（昭和58）年法制化
- 3) 1990（平成2）年法制化

## 参考文献

### 【資料】

- ・厚生省社会・援護局企画課監修「社会福祉基礎構造改革の実現に向けて」中央法規出版1998（平成10）年9月15日
- ・「社会福祉基礎構造改革を進めるにあたって（追加意見）」中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会 1998（平成10）年12月8日
- ・中央社会福祉審議会への諮問書 社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要綱（厚生大臣諮問）1999（平成11）年8月10日

- ・中央社会福祉審議会答申 社会福祉事業法等の改正について（答申）1999（平成11）年9月30日
- ・社会保障制度審議会への諮問書 社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案（仮称）制定要綱（厚生大臣諮問）2000（平成12）年2月10日
- ・社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案について（社会保障制度審議会会長答申）2000（平成12）年2月15日
- ・「21世紀に向けての社会保障（概要）」社会保障構造の在り方について考える有職者会議 2000（平成12）年10月
- ・「社会的な援助を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書 2000（平成12）年12月8日

### 【論文】

- ・拙著「『在宅介護支援センター』に関する社会福祉的評価」『愛知県立大学文学部論文集』第42号1994（平成6）年2月
- ・拙著「事業型社協の危険性」『愛知県立大学文学部論文集』第44号1996（平成8）年2月
- ・拙著「社会福祉基礎構造改革と社会福祉協議会の課題」（財団法人）鉄道弘済会『社会福祉研究』第73号 1998（平成10）年10月
- ・拙著「社会福祉のパラダイム転換は本物か」（株式会社）関西総合研究所『まちづくりKIDS』14巻 1999（平成11）年5月10日
- ・右田紀久恵・上野谷加代子・牧里毎治編集「福祉の地域化と自立支援」『21世紀への架け橋 社会福祉のめざすもの』第2巻 中央法律出版 2000（平成12）年9月15日