地域福祉活動計画策定過程における社会福祉協議会の役割

── 泉大津市を事例として（2）──

忠　岡　一　也

キーワード：社会福祉協議会（社協），地域福祉，地域福祉計画，地域福祉活動計画，泉大津市

はじめに
第１節　泉大津市における社会福祉史（48 巻１号に掲載）
第２節　泉大津市社会福祉協議会の歴史（今号に掲載）
第３節　地域福祉活動計画策定過程における社会福祉協議会の役割
（次号以降に掲載予定）
おわりに

第 2 節　泉大津市社会福祉協議会の歴史

本節では泉大津市社会福祉協議会の歴史について，その発足から現在に至る経緯を整理するとともに，泉大津市社会福祉協議会の組織構成の特徴や事業等の課題を見出すことにしたい。

まず，泉大津市社会福祉協議会の歴史を辿るうえで，残念であったのは発足当時の資料が皆無といっていいくらいに残っていなかったことである。また，当時を知る職員も退職して数十年以上が経っており，さらに発足当時の社会福祉協議会役員においては既に多くの方々が他界されていることから直接当時の話を聞くことはできなかった。

しかし，そのような中で幸いにして，現存する資料として「泉大津市社会福祉協議会々則」，「社会福祉法人設立許可申請書」，『社会福祉の窓』，『泉大津市社会福祉協議会法人格取得 10 周年記念誌』，「泉大津市社会福祉大会冊子参考資料（1980 年開催）」，「1975 年度泉大津市社会福祉協議会総会資料」，『1980 年度，1983 年度，1986 年度，1991 年度，1996 年度，2006 年度の泉大津市社会福祉大会冊子』等を閲覧することができたことから，これらの資料をもとにその歴史を概観することにしたい。

2－1　法人化までの歩み

泉大津市社会福祉協議会は，戦後間もない 1951 年 10 月に任意団体として発足している。その背景としてはこれまで幾度も述べてきたが，1949 年 11 月GHQの 6 項目提案・指示によって 1951 年に社会福祉事業法が立法化されたことから，民間の社会福祉活動の強化を図るため，全国の都道府県段階で社会福祉協議会が誕生し，ほどなく全国の市町村でも社会福祉協議会の組織化が進められたことによるものである。発足当時の事務局構成としては，事務局長 1 名（事務局長は泉大津市社会福祉事務所福祉課長が兼務）専任職員 1 名の合計 2 名体制であった。また，事務局を市役所の福祉事務所内に置き（借用面積は 7. 29㎡）活動を開始した。

『社会福祉の窓』（泉大津市社会福祉事務所，1973）によると，この当時，社会福祉事務所では社会福祉行政の向上のために外郭団体に関する庶務，会計などの一切の事務を担当していたことが記されており，社会福祉協議会は発足当時から外郭団体として位置付けられていたことが推測できる。また，『社会福祉の窓』に記載されている「外郭団体の活動紹介」において，泉大津市社会福祉協議会は次のように紹介されている。「社会福祉協議会は，社会福祉事業を行う各種団体の総元締めのような団体で福祉事業全体の企画，連絡，調整や地域社会に対する普及宣伝などを行う場合の主体となって活動しています。したがって，本協議会は市内の民間の奉仕者をもうらしており，社会奉仕，生活援護，更生保護，共同募金，老人・身体障害者・母子家

庭・児童・精神薄弱者の福祉，および防犯などの各部会に分かれ，それぞれの関係団体や行政機関と協調して住民福祉の全般的向上に寄与しています。（以下略）」さらに，泉大津市社会福祉協議会の設立趣旨については『社会福祉の窓』の発刊によせて泉大津市社会福祉協議会第２代目の会長が「泉大津市社会福祉協議会は，健康で文化的な明るい豊かな町を建設するために設立いたしたのであります。」と述べているが，具体的には，発足当時の「泉大津市社会福祉協議会々則」（泉大津市社会福祉協議会，1975）をもとに確認をしたい。

会則第１条では，名称について「この会は，泉大津市社会福祉協議会という。」，第２条では，組織構成について「この会は，泉大津市の各種住民団体，福祉団体，教育行政保健衛生団体等をもって組織する。」，第３条では，会の目的について「この会は，泉大津市内各階層総意を結集して社会福祉の増進を図ることを目的とする。」，第４条では，事業について「1. 社会福祉事業の総合計画，2. 社会福祉事業，更生保護事業及び社会福祉団体の連携並びに育成協力，3. 民生委員，児童委員等社会福祉奉仕者との連携並びに育成協力，4. 社会福祉事業の広報宣伝活動，5. 社会福祉の増進に必要な資料の蒐集及び情報の提供，6. 共同募金会との連携，7. 世帯更生運動並びに同貸付資金に関する事業，8. 社会福祉増進に関する企画並びに実現に必要な運動，9. その他目的達成に必要な事業」となっている。第５条では，事務所の所在地について「この会の事務所を泉大津市東雲町９番 12 号泉大津市社会福祉事務所内に置く。」となっている。

以上が任意団体時における会則の内容であるが，次に任意団体当時から法人認可がされるまでの間に実際に取り組んでいた事業について，『泉大津市社会福祉協議会法人格取得 10 周年記念誌』，「泉大津市社会福祉大会冊子参考資料（1980 年開催）」，「1975 年度泉大津市社会福祉協議会総会資料」等をもとにそれぞれ確認していきたい。

①1955 年８月「大阪府世帯更生資金貸付」事業への取り組み。

この事業は，低所得世帯等に対し当該世帯の経済的自立と生活意欲の助長促進を図ることを目的として誕生し，創設時は，生活保護法の生業扶助と同一範囲の費用（生業費，支度費，技能習得費の 3 種類）についての貸付制度である。

②1963 年 11 月「善意銀行」の運営開始

社会福祉のための労力や金品を預託し，これらを必要とする者へ，これらの労力や預託金品を支給・貸与する組織である。

③1971 年 12 月「大阪府かけこみ緊急資金貸付」事業への取り組み。

大阪府の単独制度として創設され，生活福祉資金貸付制度（国庫制度）では対象とならない生活困窮者等を対象に，大阪府社会福祉協議会を事業主体に，府がその貸付原資を貸付金として府社協に資金供給するという事業である。

④1973 年 4 月「地区協議会の設置」事業への取り組み。

この事業は，概ね小学校区を単位に住みよい福祉のまちづくりを進めることを目的に，そこに住む全ての住民が安心して暮らしやすいまちづくりを目指し，また，住民が主体となり知恵と力を出し合って，地域総ぐるみで推進する組織である。

「泉大津市社会福祉協議会法人格取得 10 周年記念誌社会福祉協議会のあゆみ（年表）」においては「1973 年 4 月地区福祉委員会発足」と表記されているが，当時の「泉大津市社会福祉協議会々則」第 7 章付則の第 33 条においては，「地区協議会」と表記されており「この会は福祉事業を円滑民主的に行う為に地区（校区）別に協議会を設置する。地区協議会の構成及び運営は別に定める地区協議会運営細則による。」と述べられている。しかし，その運営細則においては「泉大津市社会福祉協議会地区協議委員会運営細則」と下線で示したように名称が違っていた。また，この細則では第 2 条において「地区協議委員会は各校区別に設置する。」第 3 条においては「この委員会は地域住民の福祉増進と，保健，衛生並に生活の向上を図ることを目的とする。」と述べられていることから，発足当初は「地区協議会」として設置

され，その後「地区協議委員会」そして「校区福祉委員会」を経て現在の「地区福祉委員会」へと改称されたものと考えられる。これについては 1975 年度泉大津市社会福祉協議会総会資料」において「地区協議会活動の充実について，1973 年度に設置された地区協議会（校区福祉委員会）については，率直にいってまだ十分な活動が行われていないことを反省し，本年度はその充実発展の方途を探求していきたいと思います。」と方針が述べられており，「地区協議会（校区福祉委員会)」と表記されていることから推測できる。

ところで，この地区協議会（校区福祉委員会）の組織化については，当時の社会福祉協議会の役員会においてかなりの議論が重ねられた。まず，地区協議会（校区福祉委員会）の立ち上げについては，当初，社会福祉協議会を構成する各種団体すべての参画が重要であり，特に民生委員児童委員の役割は大きく，組織（社協を構成する各種団体）の中心となって地区協議会（校区福祉委員会）を組織化することが望ましいと考えられていた。

このことは前述の「泉大津市社会福祉協議会地区協議委員会運営細則」第 4 条においても「この委員会は当該校区の住民で，会則第 2 条に基づくものを以って組織する。」とあり，その会則「泉大津市社会福祉協議会々則」第 2 条には「この会は，泉大津市の各種住民団体，福祉団体，教育行政保健衛生団体等をもつて組織する。」と掲げられていることから本来ならば会則第 2 条に則して立ち上げるべきであったのだが，当時の泉大津市民生委員児童委員協議会（市民児協）の方針としては，「民生委員が福祉委員を兼務してしまうと活動が煩雑となり本来の民生委員活動に支障を来たす恐れがあるのではないか。」また，「同じ人間がいくつもの役割を担うというよりも新たなボランティアを募り組織化を図る方が担い手も増えることになりかえって良いのではないか。」という方向性が示されたのである[1)]。

1）地区協議会（校区福祉委員会）の組織化当時は民生委員児童委員協議会の正副総務（現正副会長）が社会福祉協議会の要職に就いていたため，市民児協の意見が反映された。

しかし，この市民児協が示した方針は社会福祉協議会の構成員（立場）として地域福祉をどう進めていくのかというよりも，民生委員の負担軽減に軸足が置かれていて，本来の地区協議会組織のあり方までは踏み込めていなかったように思えてならない。そして，市民児協の意見を経て，社会福祉協議会としては種々検討を重ねた結果，「新しくボランティアを募るといっても，市内全域を網羅できるようなボランティアを確保するのは難しいことから，市内全域を網羅するためには地縁団体である自治会を活用するのが望ましい。」と考えられて自治会連合会に協力依頼を行うことになったのである。このような中で考えられた選出方法は，「社会福祉法人泉大津市社会福祉協議会地区福祉委員会に関する規則」第 4 条第 2 項に明示されているように，「福祉委員は単位自治会長がその世帯数に応じて推薦し，社会福祉協議会の会長が委嘱する。」となり，大阪府内でも珍しい「泉大津市方式」ともいえる「福祉委員組織：地区協議委員会（校区福祉委員会）」が誕生することになった。

しかし，この方式を採ったことが地域福祉を推進するうえにおいて，この後，数十年経った現在に至るまで様々な問題を抱えることになってしまったのであるが，この点については，後述の「組織構成と事業の課題」の中でふれることにしたい。

2－2　法人化とそれ以降の展開

さて，2－1 で述べたような紆余曲折を経ながらも，この年には市内 9 小学校区のうち宇多，戎，旭，穴師，上条，条東，浜校区の 7 校区において地区協議会（校区福祉委員会）が組織化され発足した。そして，各校区福祉委員会は福祉活動を積み重ね，全国的にも小地域社会福祉協議会の結成を早急に実施すべきとの要請もあったことから，住民の福祉への参加をさらに推進するためにと，1975 年 5 月 27 日に開催された「1975 年度泉大津市社会福祉協議会総会」において「議案第 5 号社会福祉法人泉大津市社会福祉協議会設立の件について」および「議案第 6 号社会福祉法人泉大津市社会福祉協議会

設立発起人会組織の件について」が慎重審議なされ，両議案ともに異議なくこれを承認可決された。

その後さらに研究・協議を重ね，1975 年 10 月には社会福祉法人設立の申請手続を行うことになり，翌年の 1976 年 3 月 31 日付をもって社会福祉法人としての設立認可を受けたのである。社会福祉法人設立の趣意（1975 年 10 月 30 日）には，「泉大津市社会福祉協議会は地域福祉の増進を住民の主体的活動の面から支える組織体として活動してきたが，最近における急激な社会変動と福祉に対する住民の広汎多岐にわたる要請に応え，地域福祉の一層の発展を図るため，自らの組織体制を整備充実し，住民の社会的信頼を得て，民主的組織的に問題に対応しうる能力を持つ必要がある。以上の理由により，現在の任意団体を改め，社会福祉法人泉大津市社会福祉協議会を設立するものである。」として，その決意を述べている。

また，認可後の事業としては，1976 年 4 月「心配ごと相談所」[2]及び「社会奉仕活動センター」（現在のボランティアセンター）の開設があった。なお，「心配ごと相談所」の開設にあたっては，相談員として民生委員児童委員 7 名及び社会福祉協議会理事 2 名の協力を得て，「住民の日常生活上のあらゆる相談に対応し，適切な助言，援助を行なうことにより，住民福祉の向上を図ること」を目的に，「松之浜長寿園」，「穴師長寿園」，「市役所」の 3 カ所に設置されることになった。

しかし，市役所内への設置においては，当時の事務局は前述のとおり市役所庁舎の一部，福祉事務所内に置いていたため「心配ごと相談所」を行うには新たに市役所庁舎の一部を借用する必要があった。社会福祉協議会会長から市長宛に提出された「市有財産（建物）使用許可申請書」によると「泉大

2)「心配ごと相談所」は，方面委員時代から重要な任務とされていた活動であるが，1960 年民生委員互助共励事業の一環として，1,000 万円の国庫補助を受け，全国 155 カ所の心配ごと相談所が開設された。「よろず相談」「あらゆる相談」と呼ばれ，悩みごと，困りごと，心配ごとをもっているものは誰でもどんな問題でも気軽に相談を持ち込む窓口としてスタートし親しまれてきた。その後，国庫補助は 2001 年まで行われていた。

津市社会福祉協議会は，1951 年 10 月 1 日発足以来市民福祉の増進につとめ，今日に至りました。本年度よりは住民の要望に応え一層活動態勢を充実させるため，心配ごと相談所を開設し，市内各地域に場所を求めて参りました。しかし，利用者の便宜のためには場所を一定し，一定日時に開催しなければならないと考えますので，その利用に供する建物を市役所内に求めたく，下記のとおり使用許可を申請いたします。（以下略）」と述べている。こうして再び市役所庁舎の一部（借用面積 10㎡）を借用して「心配ごと相談所」事業が開始されることになったのである。

その後，1976 年 8 月には，「第 1 回泉大津市社会福祉大会」が開催された。「泉大津市社会福祉大会冊子参考資料（1980 年及び，1983 年開催）」によると，1980 年度事業計画の基本方針を「長期にわたる不況により，不安定な経済の中で国，府，市においても財政的に厳しい状況の下，当協議会としても一層慎重にしかも真剣且，活発な福祉活動を推進しなければならないことを痛感している」と述べた上で，以下のようにまとめている。

（1）協議会の発展に組織強化と活発な部会活動を図り，地区福祉委員会が一体となり，連絡を密にし福祉活動を推進する。

（2）重点目標

①老人福祉対策：老人福祉問題については，一般の関心と認識を深め，行事，事業を関係団体と提携しながら企画し実施する。

②身体障がい者（児）福祉対策：障がい者（児）福祉問題については，障がいを克服し日常生活に更生意欲を高めるように，その援助と指導をする。

③青少年福祉対策：青少年福祉問題については，最近の多発する青少年の非行低年齢化の増加に伴い，研究と検討を重ね，関係諸団体と協調し非行防止活動を推進する。

④保健福祉対策：献血運動へ自発的協力を促進する。関係団体と共同で環境浄化運動に努める。

⑤善意銀行運営対策：善意銀行の事業内容の拡大と機能の充実を図る。共同

募金運動への率先協力を行う。

⑥社会福祉センター：センターの早期建設を要望する。

⑦心配ごと相談事業：事業の推進，事業の周知，広報等の充実を図り，利用度の高揚に努めると共に，相談事案の研究，検討し，福祉活動を発揮する相談員，職員は常に運営の効率化を期するため，他市社会福祉協議会等と交流研修に参加する。

以上のように基本方針は整備されてきていたが，その前文からは30年前も財政難に喘いでいた様子を知ることができる。また，1979年度の決算報告において，事務費（職員費）として3名分が記載されていたことからこの当時には，3名の職員が従事していたと推測できる。

ところで，社会福祉協議会が大きな岐路に立ったのが，1982年6月泉大津市立総合福祉センターの設立とともに同センターの管理・運営を受託したことに始まる。これを契機として職員1名の増員を図り合計4名体制となり，それまでの福祉事務所内での間借り生活に終止符が打たれ，同センター内に念願の事務局を構えることができたのである。

次に，泉大津市社会福祉大会が行われた1983年度，1986年度（法人化10周年記念），1991年度（法人化15周年記念），1996年度（法人化20周年記念）における大会宣言をみてみよう。まず，1983年度では「われわれ福祉関係者にとって多年その実現を目標に運動を続けてきた『市町村社協の法制化』がついに達成された。われわれはこれに応えるため，一層住民参加による組織強化と活動の充実に努め新しい時代にふさわしい地域福祉・在宅福祉サービス体系の創出を推進し，今日的課題である『福祉コミュニティづくり』を目標に市民の信頼と期待にこたえるため，本大会を契機に総力を結集し市民福祉の増進に寄与することを宣言する。」と謳っている。

1986年度では「現在の社会経済状態の打開を図るため，国・地方を通じて，行財政改革の推進が積極的に行われつつあり，福祉政策においても厳しい対応が迫られているところである。一方，本格的な高齢化社会をむかえ，

福祉向上にかける期待はかつてなく高まり，切実さを増してきている。このような時期にあたり，我々は，今日のこの社会情勢をふまえながらも行政における積極的施策を望むとともに，社協独自に社会福祉の充実に努めなければならない。本市社会福祉協議会は本大会を契機として，公的施策と相関しつつ，あらゆる人々の総力を結集し「人間が真に，人間たるにふさわしく生きるため」の社会を築き上げるため，明るい豊かなうるおいのある街づくりに邁進することをここに宣言する。」と謳っている。

1991 年度では「世界にも比類ない早さで高齢化社会が進み，人生八十年時代といわれる今日，我が国は高齢者に対するあらゆる施策の展開のため，法改正をはじめ各種制度の整備改善が図られつつあります。一方，児童問題・障害者福祉・母子福祉・環境問題・町づくり等々各方面においてもそれぞれの立場で様々な施策が講ぜられているところであります。私達社会福祉協議会は民間の社会福祉団体として，傘下の関係団体機関が力を合わせて行政のご協力のもとに住民福祉の向上のため自主的な活動を展開しているところであります。特に，先に述べましたとおり高齢化社会を迎え，高齢者の対策はゆるがせにできない時が来ております。中でも，昨今は在宅福祉ということに重点が置かれるようになり，種々サービスが行われているところであります。当協議会もこうした観点から入浴サービスをはじめいろんな制度に取り組んでおります。また，社協の諸事業はもちろん市立総合福祉センターの運営管理や障害者の作業所であるさつき園の運営等近年幅広い活動を続けています。もちろん地域福祉の充実は地区福祉委員会の活発化が最重点課題であることは今さら申すまでもなく，各地区福祉委員会において日常いろんな活動をしていただいているところでありますが，今後もなお一層の連けい強化が必要かと存じます。私達はこうした時期に今後ますます多様化するであろう社会情勢をふまえながらより積極的な活動に努めなければならないと考えます。（以下略）」と謳っている。

最後に 1996 年度では「今日の社会は，少子化と高齢化が同時に進行し，

国においては児童に関する施策として『エンゼルプラン』が策定されて今後の子育て支援のための基本的な方向と重点課題が示されました。また高齢化施策については『新ゴールドプラン』のなかで，老後の最も大きな不安要因である在宅福祉サービスの緊急整備が特に重視されています。障害者の施策として『障害者対策に関する新長期計画』を策定し，本年度より障害者プラン―ノーマライゼーション７カ年戦略が実施され，その推進を図っています。私たち社会福祉協議会は民間の福祉団体として，各福祉関係団体機関と力を合わせて行政のご協力のもと，住民福祉の向上のために自主的な活動を展開しているところであります。特に，先に述べました通り高齢社会を迎え，在宅福祉サービスの充実がせまられているところであります。本協議会としても訪問入浴サービスや市から受託しているホームヘルパーの派遣などの在宅福祉サービスに取り組んでいます。そこで，地域福祉の充実には地区福祉委員会活動の活性化を図ることが重要です。その方策として小地域ネットワークを推し進めるための活動や，市民のボランティア活動への関心が深まる中で，当ボランティアセンターの役割が今後ますます重要視されるものと思われます。（以下略）」と謳っている。

以上のように，4 大会の大会宣言をとおして，それぞれの年度における社会福祉協議会のおかれた状況や背景等が読み取れる。また，1996 年度の法人化 20 周年記念大会以降は，予算の都合から 10 年ごとに福祉大会を開催することになったため，2006 年度には法人化 30 周年記念福祉大会が開催されたが，大会宣言はせずに社会福祉協議会役員をはじめボランティア団体等への感謝状贈呈のみが行われた。

次に法人格取得後 10 年から 15 年までのあゆみ（年表）をみると，この 5 年間においてはこれまでにないくらいの新しい事業等に取り組んでいる。具体的には，①1986 年 4 月「朗読テープサービス」事業の開始，②1987 年 6 月「朗読講習会」の開催，③1987 年 11 月「泉大津市社会福祉協議会強化計画」の策定，④1989 年 3 月「ガイドヘルパー講習会」の開催，⑤1989 年 4

月「福祉基金事業」及び「家庭奉仕員派遣事業（市委託事業）」の開始，⑥1989 年 8 月「車いす貸出事業（市移管事業）」の開始，⑦1989 年 9 月「ねたきり老人介護講座」の開催，⑧1989 年 11 月「訪問入浴サービス事業」の開始，⑨1990 年 4 月「地域ボランティア推進事業」の開始，⑩「施設入浴サービス事業（市委託事業）」の開始，⑪1990 年 7 月「老人健康マッサージ事業」の開始，⑫1990 年 10 月「ねたきり老人等布団乾燥サービス」の開始，⑬1990 年 11 月「ひとり暮らし老人友愛訪問事業」の開始，⑭1991 年 2 月「ねたきり老人介護者の会」結成，⑮1991 年 4 月「簡易通所授産施設さつき園（市委託事業）」の運営開始などである。

このように法人格取得後 10 年から 15 年までに多くの事業を開始した背景としては，1991 年度（法人化 15 周年記念）の大会宣言（「児童問題・障害者福祉・母子福祉・環境問題・町づくり等々各方面においてもそれぞれの立場で様々な施策が講ぜられている」）にも謳われていたように，1970 年代の「精神薄弱者の権利宣言」，「障害者の権利宣言」の採択したことを受けて，1981 年にはこれらを単なる理念としてではなく社会において実現するという意図のもとに「国際障害者年」が決議され，さらに 1983 年から 1992 年までを「国連・障害者の十年」と宣言されたことや，1980 年以降の通所介護や短期入所生活介護の制度化から在宅福祉に力が入れられるようになり，そして，なによりも 1989 年に策定された「高齢者保健福祉推進十カ年戦略（ゴールドプラン）」の影響が大きかったと考えられる。

そして，法人格取得後 15 年から 20 年までのあゆみでは，5 年前と比べるとボランティア養成講習などのボランティア育成事業を中心に既存の事業に取り組んでいたことが分かる。新しい取り組みとしては，①1991 年 8 月「保健福祉だより」の発刊，②1992 年 4 月「住民福祉講座」を開催，③1992 年 4 月「ねたきり老人紙おむつ助成事業」の開始，④1994 年 10 月「ホームヘルパー養成研修（3 級課程）」の開催，⑤1995 年 2 月「阪神・淡路大震災救援ボランティア活動（炊き出し）」の実施などである。

さらに，法人格取得後20年から30年までのあゆみでは，10年前と比べると，介護保険導入による新規事業とそれに伴う事業の廃止とともに，ボランティア養成講習などのボランティア育成事業を中心に既存の事業に取り組んでいたことが分かる。新しい取り組みとしては，①1998年11月「男性のための介護講座」の開催，②2000年3月「レクリエーション研修会」の開催，③2000年4月「基幹型在宅介護支援センター（市委託事業）」の開始，④2000年4月「生きがい活動支援通所事業（市委託事業）」の開始，⑤2000年4月「生活管理指導員派遣事業（市委託事業）」の開始，⑥2000年4月「地域福祉権利擁護事業」の開始，⑦2001年10月「要約筆記奉仕員養成講座」の開催，⑧2002年4月「精神障害者ホームヘルパー派遣事業」の開始，⑨2002年11月「紙芝居講座」の開始，⑩2003年3月「救命講習」の開始，⑪2003年4月「ファミリー・サポート事業（市委託事業）」の開始，⑫2006年4月「地域包括支援センター事業（市委託事業）」の開始，⑬2006年4月「市立総合福祉センター指定管理者」として指定を受けるなどの新規の事業があった。反対に廃止された事業としては，①2000年4月「高齢者訪問入浴サービス事業」②2000年4月「老人ホームヘルパー派遣事業」③2002年3月「生きがい活動支援通所事業」，④2002年3月「生活管理指導員派遣事業」，⑤2002年3月「大阪府かけこみ緊急資金」，⑥2003年3月「身体障害者ホームヘルパー派遣事業」，⑦2003年3月「心身障害者（児）ホームヘルパー派遣事業」，⑧2003年3月「精神障害者ホームヘルパー派遣事業」，⑨2006年3月「簡易通所授産施設さつき園（市委託事業）」などがあった。

2－3　組織構成と事業の課題

以上，泉大津市社会福祉協議会の歴史を明らかにしてきたが，それでは次に，その組織構成と事業の課題について，2012年3月に策定された「泉大津市社会福祉協議会発展・強化計画」を基に確認したい。

まず，組織構成を法人の概要[3)]からみてみよう。理事は定員15名で，その

3）泉大津市社会福祉協議会ホームページ（社会福祉協議会の概要）

うち会長及び副会長（2 名）は理事の互選によってそれぞれ選ばれる。また，監事は定員 2 名である。評議員は定員 36 名で，社会福祉に関係のある団体の代表者，又は社会福祉事業に関心を持ち若しくは学識経験のある者でこの法人の趣旨に賛成して協力する者の中から理事会の同意を経て会長がこれを委嘱し，予算・決算などの議決を行うことを任務としている。なお，2005 年度から組織構成会員制度を導入したため，評議員の選出については，組織構成会員全体会議の中から領域ごとに選出されている。なお，社会福祉協議会には次の 4 つの委員会が設置されている。①「総合福祉センター運営委員会」，②「善意銀行運営委員会」，③「心配ごと相談所運営委員会」，④「生活福祉資金貸付調査委員会」である。

この理事会・評議会の組織的課題としては，①理事・評議員は，選出母体の長などの当て職であることが多く，所属母体に対する責任や役割に加えて，社会福祉協議会の運営に参画する構造になっていることから，軸足がどうしても所属母体にあり，理事・評議員がそれぞれ役員として社会福祉協議会の運営や事業に積極的に関わっていくことが難しい。②現在の理事会・評議員会では，概ね年 2 回程度しか開催されていない。案件としては 3 月（事業計画），5 月（事業報告）であるが，実際には説明や報告が主であり具体的な内容の議論や意見を交わす場になっていない。③役員の流動性が低く組織の活性化が図られにくい，などが挙げられる。

次に，社会福祉協議会の事務局について，各課の分掌事務および職員構成をみてみよう。

現在の事務局は 2 課（地域総務課，地域包括支援センター）1 室（在宅支援室）体制で業務を行っている。

（1）地域総務課は 14 名体制（正職員 9 名，嘱託職員 1 名，臨時職員 4 名）であり，業務内容としては，①法人運営に関すること，②企画及び調整に関すること，③経理に関すること，④善意銀行に関すること，⑤心配ごと相談所に関すること，⑥共同募金会に関すること，⑦ファミリー・サポート・セ

ンターに関すること，⑧各種貸付資金に関すること，⑨総合福祉センターの管理運営に関すること，⑩他係の所管に属しないこと，⑪地域福祉の推進に関すること，⑫ボランティア活動に関すること，⑬献血推進に関すること，⑭各種福祉団体事務（民生委員児童委員協議会，老人クラブ連合会，保護司会，泉北地区保護司会，更生保護女性会，戦没者遺族会，障害児・者親の会，身体障害者福祉会，母子福祉会，知的障害者育成会，赤十字奉仕団，日赤泉大津市地区，献血推進協議会，泉大津地区募金会，介護者(家族)の会，BBS会，以上，16 団体）に関することなどである。

（2）在宅支援室は 3 名体制（正職員 2 名，臨時職員 1 名）であり，業務内容としては，①権利擁護事業に関すること，②福祉サービス等苦情相談事業に関することなどである。(3) 地域包括支援センターは 16 名体制（正職員 5 名，嘱託職員 1 名，臨時職員 10 名）であり，業務内容としては，①総合相談支援事業，②権利擁護・虐待防止事業，③包括的・継続的ケアマネジメント事業，④介護予防ケアマネジメント事業，⑤つどい事業などである。

それでは 2014 年度の具体的な活動および事業を，組織の強化，財政の強化，事業・活動の推進について順次見ていこう。

第 1 に，組織の強化に関しては，(1) 事務局職員の資質の向上と意識改革（人材育成の推進）〈①職場外研修の積極的な受講，②各職員自らのキャリア・デザイン（仕事をする上での自らのあるべき姿や将来像）の明確化，③効果的な職場内研修の実施と連携強化，④人事考課制度の導入に向けた研究〉，(2) コミュニティワーカーの強化，(3) 役職員研修の実施（人権研修を含む），(4) 組織構成会員の加入促進，(5) 泉大津市社会福祉協議会発展・強化計画の推進などである。

第 2 に，財政の強化に関しては，(1) 会員会費制の推進（社協の認知度を高めるとともに，会員会費制について住民への周知を図る。また，会員増強のための強化月間を定める。），(2) 共同募金運動の推進（街頭募金ボランティアの強化）などである。

第 3 に，事業・活動の推進に関しては，(1) 第 2 次泉大津市地域福祉活動計画の推進，(2) 地区福祉委員会活動の推進〈①福祉委員研修の実施，②地区福祉委員長会の開催，③福祉委員の増員〉，(3) 小地域ネットワーク活動の推進〈①個別援助活動の推進，②グループ援助活動の推進，③小地域ネットワーク活動推進委員会の開催，④小地域ネットワーク活動地区推進会づくりの推進〉，(4) ボランティア活動の推進〈①小学生・中学生ボランティア体験学習事業の推進，②ボランティア講座，研修会の開催，③朗読テープ（声の広報等）の貸し出し事業，④点訳図書の作成及び貸し出し事業，⑤手話通訳・要約筆記通訳の派遣事業，⑥ボランティア保険事業，⑦災害ボランティアセンター設置・運営マニュアルの策定，⑧ボランティアサロン，ふれあいサロンの開催〉，(5) 地域福祉・在宅福祉事業（福祉基金事業を含む）〈①ひとり暮らし高齢者への友愛訪問，②布団丸洗い乾燥サービス事業，③高齢者健康マッサージ事業の実施，④車椅子の貸し出し事業，⑤つどい事業（ベルのつどい，長寿園のつどい，福祉センターのつどい）〉，(6) 広報活動の充実〈①「社協いずみおおつ」の発行（年 6 回），②「ボランティア情報」の発行，③各種しおりの発行，④ホームページの運営，⑤イメージキャラクター（ハートちゃん）の活用，⑥社協掲示板の活用〉，(7) 低所得世帯等への援助活動の推進〈①大阪府生活福祉資金貸し付け事業，②泉大津市民生委員児童委員協議会小口生活資金貸し付け事業〉，(8) 市受託事業の円滑な遂行〈①ファミリー・サポート・センター運営事業，②地域包括支援センター事業〉，(9) 指定管理者としての円滑な運営（総合福祉センター事業），(10) 福祉ふれあいまつりの実施，(11) 日常生活自立支援事業及び福祉サービス等苦情相談事業の推進，(12) 善意銀行の円滑な運営，(13) 心配ごと相談所の運営，(14) 献血事業の推進，(15) 福祉関係団体支援業務の円滑な運営，(16) 老人介護者（家族）の会への支援，(17) その他，地域ニーズに応じた様々な事業などとなっている。

事務局の課題としては，次の 3 点が挙げられる。①泉大津市社会福祉協議

会を取り巻く環境が大きく変化し，それに伴う事務局業務の広がりは本来の社会福祉協議会業務（コミュニティワーク等）への弊害などマイナスの側面も生じている。また，職員の人件費が市からの受託事業費となっているために，当然のことながら受託事業中心の活動となってしまっている。特に，16福祉関係団体の事務局を市から受託した影響は大きいと考えられる。②事務局が二分されていることから日頃の連携体制が取りにくくなっている。③事務局職員は専門職（コミュニティワーカー）としてコミュニティワーク機能を発揮し，地域ニーズに的確に対応できる事務局体制の整備が求められている。しかし，そのためには職員の意識改革とともに将来を見据え，現状の事業内容と事務分掌の見直し，それに伴う適正な職員配置，組織体制の見直しが必要であると考える。

社会福祉協議会活動は，理事会・評議会と事務局だけではなしえない。その活動の重要な部分を担っているのが地区福祉委員会である。前述のとおり1973年4月に宇多，戎，旭，穴師，上条，条東，浜地区福祉委員会が発足し，続いて1977年8月に条南地区福祉委員会，1984年1月に楠地区福祉委員会が発足して現在に至っている。2014年6月1日現在，福祉委員は311名（内訳：宇多地区28名，戎地区30名，旭地区42名，楠地区21名，穴師地区31名，上条地区25名，条南地区63名，条東地区35名，浜地区36名）となっている。主な地区福祉委員会活動としては，友愛訪問事業（奇数月に1回実施）や小地域ネットワーク活動を中心とした事業が展開されており，この他に，各地区全体事業として「福祉のつどい」や「映画会」，「あいさつ運動」などが行われている。

1998年8月から始まった小地域ネットワーク活動は，地域によってはブロック制を敷きながら，「いきいきサロン」や「ふれあい食事会」，「世代間交流」といったグループ援助活動と，「見守り・声かけ」を中心とした個別援助活動を効果的に組み合わせて事業展開を図っている。現在，事業費450万円を9地区の福祉委員会に傾斜配分し，その地区の特性にあった小地域

ネットワーク活動を展開している。（ブロック数は約 50 カ所）

2013 年度実績における小地域ネットワーク活動の実績については，グループ援助活動：「ふれあい食事会」（176 回 2, 244 人参加），「いきいきサロン」（185 回 2, 052 人参加），「地域リハビリ活動」（329 回 2, 970 人参加），「世代間交流」（51 回 3, 168 人参加），「子育て支援」（6 回 21 人参加），「その他」（13 回 1, 857 人参加）。個別援助活動（対象者：70 歳以上ひとり暮らし高齢者 13, 241 人，訪問延べ回数 16, 595 回）となっている。

地区福祉委員会の課題としては，次の 6 点が挙げられる。①福祉委員数は，ここ数年変化がなく，地域によってはもう少し福祉委員数を増やさなければ活動がしにくい所が出てきている。前述したように現状としては，自治会長から推薦された方が福祉委員となっているが，福祉委員の高齢化の問題や地域によっては自治会がなかったり，世帯数が少なくて自治会から福祉委員を選出できなかったりといった所もあり，潜在化している要援護者を把握しにくい地域がある。また，自治会でも適任者を選出することが年々難しくなってきており，担い手が不足している。（このことは，前述したように紆余曲折を経ながら現在に至っていることが原因・弊害と考える。），③地区福祉委員会活動は，友愛訪問を中心に活動を進めていたこともあり，対象者を 70 歳以上のひとり暮らし高齢者に限定した取り組みが多くなっていることから，高齢夫婦や昼間独居，その他支援が必要な人に対しての活動が遅れている。（しかし，対象を広げれば一段と担い手不足となるというジレンマが存在する。）④小地域ネットワーク活動におけるメニューの固定化が続いている。⑤地域の関係団体との会合や連携に向けた取り組みがまだまだできておらず，本来のネットワーク活動になりきれていない。⑥専門職や地域の関係機関との連携が不足している。

最後に，社会福祉協議会の事業とその課題についてまとめておこう。

（1）指定管理者事業（総合福祉センター）については，総合福祉センターは，老人福祉センターＡ型，身体障害者福祉センターＢ型施設の複合施設と

して1982年6月に開設し，当初から泉大津市社協が管理運営に携わってきたが，2006年からは指定管理者となっている。事業内容としては，各種講座や高齢者大学，福祉ふれあいまつりの実施などのほか，貸館，センター管理運営などが主な業務内容となっており，総合福祉センター運営委員会を年2回開催，ふれあいまつり実行委員会を適宜開催している。課題としては，総合福祉センター運営委員会の開催が年2回のみとなっているため，福祉センター利用者や講座等の受講者のニーズを十分に取り入れられていない。

（2）心配ごと相談については，相談員15名（民生委員児童委員11名，保護司4名）が2名体制で毎週火曜日の13時30分～15時30分まで，来所及び電話での相談を受け，相談者への助言や各相談機関を紹介している。最近の傾向としては，制度的な解決を望むというよりは，他の機関では受け入れてもらえないような生活で疲れた心の相談が多くなっているようである。課題としては，相談者がいない日が多く，また，相談者が固定されている。

（3）福祉団体支援業務については，2002年に市から18団体が事務移管され，現在に至っている。課題としては，①団体事務の効率化が進んでいない。②団体自身が自立しにくい傾向にある。

（4）ファミリー・サポート・センターについては，2004年度に立ち上げ，合計会員数は631名（依頼会員410名，提供会員111名，両方会員110名，2014年11月1日現在)となっている。主な活動としては，講習会，マッチング，交流会，スキルアップ講座であり，その他には全会員対象の定期講習を年2回開催している。課題としては，①登録している方でも実際に活動できる会員が少ない。②サブリーダーがいない。③事故防止への対策などである。

（5）在宅支援関係（地域包括支援センター）については，高齢者の方が住みなれた地域で，その人らしい生活を送るために，主任ケアマネジャー，社会福祉士，保健師などが中心となって，介護サービスをはじめ，福祉，保健，権利擁護など様々なサービスを提供し，高齢者の生活を支えている。主

な業務内容としては，①総合相談②介護予防ケアマネジメント③虐待の早期発見・防止などの権利擁護④包括的・継続的ケアマネジメント支援の 4 つの役割がある。課題としては，①社会福祉協議会小地域ネットワーク活動事業との連携が不十分である。②「高齢者の総合相談窓口」であることの認知が，地域住民をはじめ関係機関についても不十分である。

（6）日常生活自立支援事業については，認知症・知的障がい・精神障がい等により判断能力が不十分な人であり，契約能力を有する人（利用者）と援助契約を締結することにより，①介護サービスなどの福祉サービスの利用手続きを援助する福祉サービスの利用援助，②金融機関での入出金や各種支払いや生活費を計画的に使用できるように援助する日常金銭管理サービス，③通帳・印鑑・家の権利書・保険証などを預かる書類等預かりサービスを利用者宅へ支援員（または専門員）が訪問してサービスの提供を行っている。相談業務（契約前）については，生活保護受給者や認知症高齢者の相談が多く，全体の相談件数は年々増加している。課題としては，①高齢化に伴う利用者の増加が見込まれるため，現職員体制ではサービス提供が困難になる。②職員の専門性を高める必要がある。③困難事例や法律行為の必要な事案が増加している。④生活支援員は利用者からの利用料で賄うことを想定して作られた事業であるが，事業の利用者の多くが生活保護世帯や非課税世帯であるため，利用料を徴収することが非常に困難となっている。⑤利用者の判断能力の著しい低下により，意思能力の確認が困難になった場合，成年後見制度への移行等を進めているが，今後，専門職後見人が不足すると思われる。

（7）生活福祉資金貸付事業について，大阪府の世帯更生資金（1955 年 8 月創設）とかけこみ緊急資金（1971 年 12 月創設）が貸付制度の始まりで，現在は，生活福祉資金貸付という名称に変わり，失業者向けの総合支援資金や教育支援資金などの貸付が運用されており，市生活福祉課やハローワーク等と連携して取り組んでいる。課題としては，①貸付制度の認知度が低い。②貸付担当者が少ないことから，相談者が重なるとすぐには対応できない場合

がある。

以上のように，本節では，泉大津市社会福祉協議会の歴史について，その発足から現在に至る経緯とともに，泉大津市社会福祉協議会の組織構成の特徴や事業等の課題について確認をしてきたのであるが，泉大津市社会福祉協議会は，1951 年に任意団体として発足し，1976 年に社会福祉法人格を取得して以来，市からの受託事業中心の活動や事業を着実に展開してきた。このような社会福祉協議会が，その歴史的背景や活動のなかから培ってきた能力を発揮するチャンスとなったのが「市町村地域福祉計画」策定過程への参画であった。次節ではその過程における社会福祉協議会の役割について検討を進めよう。

参考文献一覧

泉大津市社会福祉事務所（1973）『社会福祉の窓』
泉大津市社会福祉協議会（1975）「泉大津市社会福祉協議会々則」
泉大津市社会福祉協議会（1975）「社会福祉法人設立許可申請書」
泉大津市社会福祉協議会（1980）「泉大津市社会福祉大会冊子参考資料（1980年開催）」
泉大津市社会福祉協議会（1983）『1983 年度泉大津市社会福祉大会冊子』
泉大津市社会福祉協議会（1986）『1986 年度泉大津市社会福祉大会（法人化 10 周年記念）冊子』
泉大津市社会福祉協議会（1986）『社会福祉法人格取得 10 周年記念誌』
泉大津市社会福祉協議会（1991）『1991 年度泉大津市社会福祉大会（法人化 15 周年記念）冊子』
泉大津市社会福祉協議会（1996）『1996 年度泉大津市社会福祉大会（法人化 20 周年記念）冊子』
泉大津市社会福祉協議会（2006）『2006 年度法人化 30 周年記念福祉大会冊子』
泉大津市社会福祉協議会（2012）『泉大津市社会福祉協議会発展・強化計画』
上野谷加代子・松端克文・山縣文治編（2008）『よくわかる地域福祉』第 3 版，ミネルヴァ書房
金子光一著（2005）『社会福祉のあゆみ―社会福祉思想の軌跡―』有斐閣

全国社会福祉協議会（1971）『くらしと相談活動』
全国社会福祉協議会（1982）『運営充実を考える』
全国社会福祉協議会（1983）『 '82 心配ごと相談所年報』
和田敏明・齊藤貞夫編者（2011）『概説社会福祉協議会』全国社会福祉協議会

Roles of the Council of Social Welfare in Making Process of the Community-based Welfare Activity Plan: A Case Study of Izumiotsu City（２）

TADAOKA Kazuya

Izumiotsu is a city in southern Osaka Prefecture. I am a staff of Izumiotsu city council of social welfare and worked at the secretary office which supported making of the community-based welfare activity plan. This paper, based on rethinking my experience and studying administrative documents, aims to examine roles of the council of social welfare in making process of the community-based welfare activity plan. First, through studying Izumiotsu city comprehensive plans which were shaped in 1974, 1987, and 2001, I elucidate how social welfare has been established in Izumiotsu. Second, I depict how the council of social welfare has been developing in the city and show its organizational characteristics and tasks. Third, based on the above-mentioned examination, I examine roles of the council of social welfare in making process of the community-based welfare activity plan.

As this paper is too long to publish at one time, the second section only is published in this issue. The third section will appear in the next issue.

Keywords: council of social welfare,
community welfare, community welfare plan,
community welfare activity plan, Izumiotsu city