

5.5. 全国社会福祉協議会総合企画委員会

全社協の機能・組織・財政の強化

改善について

(49.5.23.)

社協活動の刷新に関する基本的方向

1 社協活動刷新の必要

現在、社協活動はいろいろな方面からその活動の刷新と強化の必要が要請されてきている。それは激しい社会福祉をめぐる情勢の変化と、社会福祉の課題が複雑化しているなかで、社協活動が新しい対応を求められていることにほかならない。

今日、改めて社協刷新の問題を取りあげるに当たって、今までの社協の活動の成果を正しく踏えながら、この新しい課題にいかに応えるかという積極的な立場が必要である。さらに、社協の刷新は単に社協そのものの体質活動・組織・運営・財政等の問題の解決ということだけではなく、わが国の社会福祉の転換と新しい方向を明らかにする課題と結びついて検討されなければならない。

なお、これらの検討をあわせて全国・都道府県・市区町村レベルの社協活動の在り方を考慮して、当面は、全社協の機能・組織・財政の強化改善についてまとめることにしたい。

2 社会福祉をめぐる情勢

(1) 福祉ニーズの拡大変容と地域社会の重視

わが国の社会福祉は長年にわたる高い経済成長とこれに伴う激しい経済・社会の変動を背景として現在大きく変貌しつつある。

それは、社会福祉に対する国民の期待が今までになく増大したということであり、さらにこの期待に応えられる客観条件が得られつつあるということである。

この背景のもとで社会福祉そのものの分野においても大きな変化が現われている。その第一は、社会福祉のニーズが今までになく拡大しそれとともに社会福祉需要がいちじるしく増大してきたということである。第二は、これと平行して社会福祉のニーズの内容ないし質が変化し、より多様化し、かつ高度化してきていることも忘れるわけにはいかない。

このような変化のなかで、特に注意しておきたいことは、これらの社会福祉ニーズとこのニーズの解決について、地域社会を基礎とする活動が改めて重視されはじめてきていることである。

(2) 社会福祉機能の刷新強化の必要

以上の情勢の変化に対応して、わが国の社会福祉は従来の一部の貧困者、ハンディキャップ等に対する対策から、より広く国民の福祉の維持確保にとって欠かすことのできない分野として、期待されるようになった。

そしてその性格も、従来の救貧的対症療法的な消極的性格から、予防的・開発的な積極的性格をもつことが求められはじめている。

そして、これらの転換の要請のもとで、具体的には従来の収容施設偏重の社会福祉から、コミュニティー・ケアを志向する社会福祉が求められたり、対象者を含む住民参加の重要性が改めて強調されてきている。

このような動きのなかで、社会福祉の施設・要員・サービス・費用等の問題が改めて検討されなければならないとなっているが、その場合とくにつぎの機能の面での刷新強化が必要となっている。

その第一は、対象者主体の社会福祉を建設するための調査・広報等の機能であり、第二は、増大する社会福祉の需要に応えるために当然予想される社会福祉の複雑化に対応する計画と連絡調整の機能である。そして第三は、高度化する社会福祉のニーズに応えるための研究・研修機能の強化で

あろう。

3 公私の役割分担

前記の社会福祉の変化に応じていくために、改めて問題とされなければならないことは、公私の役割分担であろう。もとより国民の福祉を守り発展せしめるといふ目的に即してみるとき、公私が共同して社会福祉およびそれに関連する活動を行なうことが重要であるが、その場合でも公的にまず果されなければならない分野と課題については、公私分離の原則にのっとり、その役割が明らかにされなければならない。そして、この役割が十分に遂行できるために国民（住民）、ボランティア・民間社会福祉事業等の点検評価を含む活動がなければならない。

しかしこれと同時に、公が果しえない、また果すべきでない分野と課題があることも明らかであり、これらの分野と課題とについて、積極的に地域住民・ボランティア・民間社会福祉事業の役割が期待されよう。

この社会福祉における公私関係は、とくに地域を基盤にする社会福祉活動にとって重要である。

4 社協の役割と問題点

以上のべてきた社会福祉当面の課題、すなわち地域社会を基礎とする活動の重視、社会福祉の機能面における刷新強化の必要および公私の役割分担の明確化等を遂行するに当って、社協の果す役割は大きい。

また社協活動の刷新強化もこれらの課題を解決する方向で考えられなければならないが、そこにはまた多くの問題が横たわっている。

社協発足以来、今日までに行なってきた活動は一応つぎのように分類することができよう。

- (1) 地域組織活動
- (2) 社会福祉事業の連絡調整
- (3) 委託的業務の遂行
- (4) 予対・モニター活動等によって社会福祉のニードの発見と対策の改善を求める活動（ソーシャル・アクション）

これらの活動は今後とも重視されなければならないし、前記社会福祉の動向をふまえてこれら活動をいかに充実するかが、社協が現に直面する緊急の要務といえるが、そのためにはこれら活動が内包する問題を明らかにする必要がある。

そのすべてをここにあげることは困難であるが、たとえば、地域組織活動の面でも、公的施策が拡充する

なかで、社協のこの面での活動があいまいになったり、住民との結びつきの弱さや、他の分野の地域活動との結びつきの弱さが批判されたりしてきている。

また、社会福祉事業の連絡調整の面でも業種別に細分化されすぎたり、施設だけの連絡に追われたりして、社会福祉事業の基本的な連絡調整が十分でないとされたり、とくに調整機能の弱さが指摘されたりしている。

さらに、直接ないし委託事業についても、行政の下請の傾向が強かったり、民間団体としての独自性があいまいにされたりしている。

ソーシャル・アクションの面でも、対象者あるいは国民の福祉ニードに即するというよりは、民間社会福祉事業の利点に重点がおかれがちであるとか、物とりの的に流れる傾向が指摘されたりしている。これらは若干の例示であるが、これらの諸点については、よって来た理由を、より科学的に明らかにし、その克服をはかることが必要であろう。

5 社協活動刷新強化の課題

以上の諸点をふまえて、社協活動刷新強化の課題としてつぎの事項につき全面的なとりくみがこの際とくに必要である。

(1) 国民の福祉への期待に応じていくために、社協は当然公の責任とされる社会福祉におけるミニマムの確保について民間の立場から注目をしたり、情報の提供を行なったりする活動を一段と強めていく必要がある。

(2) なお、これとあわせて公が果しえない分野なり行政の限界をこえる課題あるいは公私協同によることが効果的な課題についてより積極的な活動を展開していくことが必要であろう。

たとえば、この種の活動としては、

- 地域住民の福祉ニードを汲みあげる活動
- コミュニティにおける多種多様なサービスについて実験的・開拓的にとりくむこと
- 福祉教育等住民の価値意識の変容にかかわる分野についての情報の提供および教育機会の提供
- 住民の自主的活動の援助と協力
- 社会福祉事業の連絡調整と事業内容の水準向上
- 社会福祉従事者の養成および福利その他自主的活動

(3) さらに社協活動財源面からも公私分担・公私協同の両面より社協活動の検討を行ない、その事業内容

ごとに財源負担の在り方を明確にする必要がある。たとえば、

公の責任で行なわれるが、実施に当っては民間とくに社協に委託し、あるいは社協が運営することが効果的である事業（公費負担）

世帯更生資金制度、各種相談事業
社会福祉従事者養成・研修制度
福祉センター事業

公私協同の原則のもとに、民間に主体をおき、その活動財源を公費で補助して、積極的な活動の育成・展開をはかる事業（公私分担）

社会福祉施設の連絡提携
地区組織育成強化活動・市区町村住民福祉活動

福祉教育活動

調査研究・総合企画の事業

福利厚生事業

民間独自で行なう事業（民間負担）

小地域たすけあい活動

ソーシャル・アクション

(4) なお、社協活動財政強化の前提として、民間財源基盤の拡充を計らなければならない。このため、第一に現行の共同募金を抜本的に改善強化することが必要である。

共同募金は、発足当初の目標と実施計画が現在の社会福祉の実態に必ずしも即応しない状況にたちいたり、社協財源としても、民間財源確保の目的を果たすものとしても十分なものといえなくなっている。

都道府県単位を市区町村単位の募金に改めるとともに、その性格も第三者募金からいわゆる当事者募金とし、福祉施設のみならず、公的施策の十分に及んでいない地域福祉サービスおよび地域活動の財源・社協活動の基礎財源としてふりむけることが重要である。

この問題の解決には、当然、あわせて、社会福祉事業法改正についてとりくむことが必要となろう。

第二に、最近の財界・企業の動向および国民世論の方向は、民間福祉活動の恒常的な将来への継続した活動を保障するために大規模な福祉ファンドを創設し、開拓的・先駆的事业を展開することをもとめており、現下の実情は各助成団体の連絡がないままに任意的に事業が行なわれており、計画的な基金造成の場を造ることに積極的な努力が必要である。

(5) その他活動面でとくに着目すべきことは、これまで社会福祉が独自の分野としてきた高齢者問題・障害者問題・母子問題・低所得問題等への取りくみをこの際一層深めることが必要となろう。

これらの活動は社協の有力な構成部分となる公私の社会福祉事業施設・民生委員等の活動の改革と結びついていることはいうまでもない。そして、このような活動を深めることによって今日、問題となっている地域問題に取りくむより強い活動が期待されよう。

なお、このような活動を強めることによって、今まで必ずしも十分でなかった保健衛生・教育・その他の分野の地域活動との連絡調整問題も解決されるものと思われる。

(6) 住民福祉活動については、市町村レベルの社協活動がとくに重要であり、市町村社協活動強化方策にしたがい、新しい視点で活動を強化することが望まれる。

全社協当面の強化改善について

全社協はこれまでのべてきた社協活動の役割と問題点をふまえ、その刷新強化の課題を解決することを主眼として、機械面・組織面・財政面での強化改善を鋭意はかる必要がある。

全社協自体がもつ問題も多様かつ複雑であり、これらを一挙に解決することには多くの困難も予想されるが、当面すくなくとも、今日とくに求められている機能を重点的に強化することをねらいとし、その裏付となる組織体制の整備と財政計画の確立につき、早急に対策を講ずるべきである。

1 機能強化の課題

全社協機能強化の当面の目標は、第一に都道府県（市）社協・市区町村社協の組織整備・基盤強化をいかに推進するか、第二に業種別施設団体の連絡調整を充実し、そのひろい参加をどう実現するかということにある。

こうした目標を達成するために事業推進上とくに重視すべき課題としてつぎの事項があげられる。

(1) 地域福祉の総合対策に関する先駆的とりくみを促進するため、全国視野における運動を推進すること。

この場合は都道府県（市）社協との役割分担を明確にすることが必要である。

- (2) 市区町村社協の法制推進をはじめ、その財政基盤の確立、法人化促進、専門職員の増員とその身分の確立、資質向上等をはかり、基本組織の整備をすすめること。
- (3) 社会福祉の高度化・複雑化に即して、福祉水準の維持向上をはかるため、とくに情報処理機能・研究機能を抜本的に強化充実し、福祉における人的資源の確保、施設最低基準、処遇問題等、社会福祉全般にわたる共通重要問題の研究推進をはかること。
近い将来、社会事業研究所を再開設置することも考慮する必要がある。
- (4) 社会福祉従事者の研究研修活動・福利厚生事業・共済事業等の強化育成をはかること。
- (5) 社会福祉利用者・保護者団体との連携を強化すること。
- (6) ボランティア活動の育成をはかり、社協活動における提携の場を強化拡大すること。
- (7) 教育・衛生・労働等近接分野との提携を深め、ひろい視野にたつて、国民の福祉増進の気運をすすめること。

2 組織強化の課題

- (1) 全国的社会福祉の総合的協議連合体としての改組について

全社協の組織構成の現状を改め、市区町村社協・都道府県社協と連なる系統的組織を軸として、全国的な民生委員組織・社会福祉施設の組織その他ひろく福祉団体等の参加加盟を促進し社会福祉の総合的協議連合体として発展的に再編することを目途として、組織改善の方策を緊急に検討すべきである。

(理由)

社協の機能はもともと多面的かつ複合的で、市区町村・都道府県段階においては公私福祉機関・施設の参加が社協存立の条件であって、それらの参加・加盟の方途改善が常に課題となっている。

施設・民生委員その他業種別の全国組織が充実をみつつある最近の傾向に即して、この際全社協も幅広い活動をすすめるためには組織構成を福祉分野全体にひろげ、その連絡調整を重視する必要がある。

現状では、組織的に全社協と無関係なものもあり、連絡提携が不充分である。

社会福祉事業法の規定にかかわらず実体はすでに上記の性格が強いのでこれを形に現わし、その

機能を強化する必要がある。

今日、公私施設団体が各業種・分野にわたる共通重要問題の研究をすすめる専門活動の水準向上をはかり、相互協力の基盤を強化することがとくに重要になっており、全社協はその役割を果す機構をもつべきである。

地域福祉の拡充を全国的に促進するためには、総合的企画、情報の系統的把握処理、対象者別の全国運動・行事の集約展開等の機能を強化する必要があるが、そのためには、地域福祉関係団体との連携が望ましい。

公私関係の原則をふまえ、有機的連携をすすめる上で、全社協の構成が地域、業種両面の積みあげによる連合会になった方が行政参加の意義が明確であり、効果的である。

- (2) 具体的組織形態における課題

上記の具体的組織形態については今後なお検討を要するが、特に課題となる点は、系統的社協組織と業種団体との関係・位置づけをどうするのか、現に内部組織たる業種と他の福祉団体との関係をどうするのか、機能別の財政基盤をどう考えるのか社会福祉事業法改正の必要等を検討しつつ次の事項が究明される必要がある。

役員の中に都道府県社協の占める率は、全社協の中軸として一定の割合が必要になる。

福祉団体として参加加盟を促すものとしては、業種別全国組織をはじめ、社会福祉利用者・保護者団体および福祉関係専門団体等が含まれることになる。

これら業種組織は会員として参加し、その中から一定割合の役員を選出するシステムが必要となる。

官公庁の参加については、現行法にもあるが、その意識・役割が一層明確にされる必要がある。

会員はそれぞれの性格・目的・機能により部会構成を考えることになる。

会員は一定額の会費または分担金を負担することになる。

3 運営改善の課題

- (1) 役員執行体制の強化充実

会運営の責任執行機関である理事会活動の効率化をはかるために、専門担当常任理事制あるいは問題

点・理事協議会の設置，常務理事の専任常勤化など会務運営体制の改善強化を検討する必要がある。

なお，事業の問題別のとりくみをすすめるため，問題別委員会の活動を強化し，それに対する役員の指導体制を強化する必要がある。

(2) 事業の総合的・能率的運営への努力

全社協に課せられた機能を果たすために必然的に提起される主要な事業の運営にあたっては，全体の視野に立って総合的・能率的な運営を行なう努力と配慮が払われなければならない。とくに，恒常的な事業部門の運営について，長期的なプログラムを作成して運営改善に当る必要がある。

社会事業会館の将来構想を検討すること

全国的視野における諸活動を連絡調整する場として，中央福祉センターの必要性とあり方が検討されなければならない。社会事業会館の将来構想を過去の経緯もふまえて慎重に検討する必要がある。

また，現在の会館運営についても，全社協全体の総合的な立場から一元的に運営すべきである。

出版事業の拡大・改善をはかること

全社協の役割より，福祉教育・文化活動における福祉出版の果す将来性と関連波及効果を重要視すべきである。

(ア)「出版基金」を導入して，長期的な経営基盤を確立すること

(イ)出版体制（設備・施設・人員等）の充実をはかること

(ウ)宣伝・普及に社協のすべての組織の協力を得ること

(3) 事務局の充実強化

事務局の機構・運営の整備改善を行ない，全社協の機能強化・組織改善に即応した事務局の運営体制の改善・機能の充実に努めることが重要である。

そのため

問題別・課題別に事業を展開する機構・運営の改善

事務局専門職員の研修・資質の向上

事務局設備・施設の近代化・合理化

などにつとめることが必要である。

4 全社協財政確立の課題

全社協活動を保障する財政基盤の確立が，現下の急務となっている。民間社会福祉財源の確立とともに，

国より補助・助成を大幅に拡大する必要がある。

(1) 会費制度の確立をはかる

全社協の系統的構成基盤である都道府県（市）社協の分担金醸出について長期的・合理的な分担基準を確立すべきであろう。

また，組織改善と併行して全社協運営の基礎財源の一つとして，施設団体等会員会費制の確立をはかり，連絡調整機能充実の基盤を確保する。

(2) 国庫の補助・助成を拡充要請する

公私協同による社会福祉の水準向上をはかるため，全社協に対する国庫の補助・助成を大幅に拡充する必要がある。

とくに，現在まったく補助されていない社会福祉施設・団体の共通重要問題の研究，施設機能充実のため，その専門化促進・従事者研修および福祉厚生等に要する費用は，全面的に国が新たに補助すべきである。

(3) 賛助会費の拡大をはかる

全国視野の重要な事業を展開する全社協の役割の理解を広めて，「賛助会員」制度の拡大をはかり，恒常的な支援協力の組織体制の確立に努めること。当面とくに社会福祉法人にたいする寄付金の税制に関する特典の周知徹底をはかること。

(4) 民間の指定寄付金の増額確保に努力する

現在，朝日生命厚生事業団（児童健全育成活動助成）など民間助成団体より交付を受けている指定寄付金を今後，他分野についても事業内容の改善・社会福祉活動の趣旨徹底につとめ開拓に当る必要がある。そのため，民間活動にふさわしい事業を開拓整備し，寄付・助成側の理解を得られやすいように受入れ体制を整備する必要がある。

(5) 収益部門の拡大と社会福祉免税措置の改善をすすめる

出版活動については，事業の福祉教育・文化活動への役割の重要性とともに，会財政への寄与の意味から見ても重視する必要がある。事業経営の側面からも近代化・合理化への努力が必要である。

また，収益事業に関する国の免税措置を拡大し，一方で国の補助・助成を受けながら一方において，多額の税負担をする矛盾を解消すべきである。

収益事業については，社協組織の特質を生かした一般事業に付随して有効に発展できるものについて積極的にとりあげ，場合によっては，収益部門の事務セクションの確立をはかるよう検討すべきである。