

社協の介護保険事業における 役割と展開

報 告 書

平成23年3月

はじめに

介護保険制度施行から10年が経ち、地域により状況は異なりますが、全国的にも民間事業者やNPO等のサービス供給者が多数存在するようになりました。大阪府内では平成22年度現在で21の社協が実施し（内、18社協が制度発足当初からの実施）、財源確保とともに、社協ならではの役割による展開が期待されてきました。

そのような中、これまでの事業成果を踏まえ、介護保険事業から縮小・撤退を決断した社協、公社との統合等により新たに事業を開始した社協など、府内でも今後の取組みや方向性についてそれぞれの実情に応じた動きが出ています。

本会では今年度、介護保険事業における課題共有の場として、2回の市町村社協課題別会議を開催しました。財源確保等社協経営が厳しく、介護保険事業の今後を社協としてどう選択していくかについては、多くの悩みの声が聞かれる中、この10年間の成果と課題について検証し、事業を実施する如何に関わらず、社協が介護保険制度にどのように向き合っていくかについて整理することが求められていました。

本報告書をまとめるにあたっては、課題別会議での意見や市町村社協へのアンケート、ヒアリングを通しての現状と課題を参考としました。会議では、社協組織の特性と強みは何なのかという原点に立ち返り、「社協だからこそ」の視点による介護保険事業との関わりについて意見を深めることができました。

また、社協と介護保険を巡る地域福祉の流れや社会的背景を踏まえ、現在の社協が抱える課題の要因について、そして社協らしさを発揮するなかで、どんな展開が可能となるのかについて、府内の実践事例を通して、桃山学院大学の松端克文先生に解説いただきました。

今後の取組みの参考にしていただければ幸いです。

平成23年3月

社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会

<平成 22 年度の取組み>

○市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート実施

- 実 施 平成 22 年 10 月
対 象 大阪府内の 41 市町村社協（回収率 100%）
内 容
- ・ 介護保険事業を実施している社協
 - ・ 介護保険事業を廃止した社協
 - ・ 介護保険事業を実施していない社協
- ※調査票については資料編に添付

○第 1 回市町村社協課題別会議「社協の介護保険事業における役割と展開」開催

- 日 時 平成 22 年 10 月 21 日（木）13:30 ～ 16:30
会 場 大阪府社会福祉会館
参加者 市町村社協事務局長・担当管理職員等（38 名）
内 容
- ・ アンケート結果の報告
 - ・ 実践報告①「介護保険事業から撤退した背景と今後の役割」
（門真市社協・大阪狭山市社協）
 - ・ 実践報告②「社協らしい介護保険事業の展開・取組みの工夫」
（河内長野市社協）
 - ・ まとめ 桃山学院大学 准教授 松端克文氏

○第 2 回市町村社協課題別会議「社協の介護保険事業における役割と展開」開催

- 日 時 平成 22 年 12 月 16 日（木）13:30 ～ 16:30
会 場 大阪社会福祉指導センター
参加者 第 1 回参加者対象（16 名）
内 容
- ・ 前回会議の振返り及び 24 年度改正の動向について
 - ・ 民間事業所からみた社協の役割と期待
 - ・ 意見交換（グループワーク）
 - ・ まとめ 桃山学院大学 准教授 松端克文氏

目 次

はじめに

1. 介護保険事業の取組み経過

- 1) データからみる動向・全国との比較…………… 1
- 2) アンケート結果等からみた取組みの背景…………… 2

2. 社協の役割と課題（桃山学院大学 准教授 松端克文）…………… 3

- 1) 社協の介護保険事業所が果たしてきた役割と成果…………… 6
- 2) 事業実施にあたり、直面する課題…………… 9
- 3) 撤退する社協…………… 11

3. 介護保険事業において求められる社協の役割…………… 13

4. 府内市町村社協の取組み事例

- 1) 経営改善の取組み（河内長野市社会福祉協議会）…………… 16
- 2) 内部連携・人材育成の取組み（柏原市社会福祉協議会）…………… 18
- 3) 地域住民とともにつくるデイサービスセンター…………… 20
（豊中市社会福祉協議会）
- 4) 地域包括支援センターを中心に、地域全体の総合化に取り組む…………… 22
（大阪狭山市社会福祉協議会）
- 5) 介護保険事業廃止の経過と今後の役割（門真市社会福祉協議会）…………… 24

5. 社協として介護保険事業にどう向き合っていくか…………… 27

（桃山学院大学 准教授 松端克文）

資料編

- ・ 介護保険事業実施状況（平成13年度との比較）…………… 33
- ・ 市町村社協の介護保険事業における実態把握アンケート…………… 34
- ・ 介護職員処遇改善交付金の使途について（平成22年10月）…………… 38
- ・ 社協が在宅福祉サービスに取り組む今日的意義（全社協・社会福祉協議会2010より抜粋）…………… 39

1. 介護保険事業の取組み経過

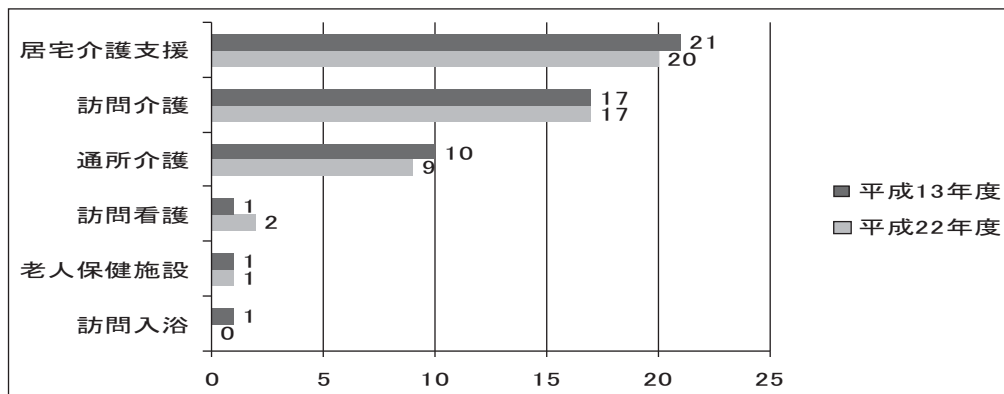
1) データからみる動向・全国との比較

府内では平成 22 年度現在、21 社協が介護保険事業における介護給付サービスを実施しています。事業内容は、居宅介護支援、訪問介護を中心とした在宅サービスが主流で、施設サービスについては箕面市社協のみが老人保健施設（指定管理者制度による）を実施しています。この 10 年の間に若干の新規・撤退の入れ替わりがあるものの、ほぼ横ばいで全国の平均実施率と比べると低くなっています。

平成 18 年に施行された改正介護保険法において創設された地域包括支援センターについては、府内では現在 17 社協が受託しています。全国の社協の平均受託率約 2 割に対し、府内の受託状況は約 4 割と比較的高くなっています。地域包括支援センターは、地域の保健・福祉・医療サービスやボランティア活動、その他インフォーマルサービス等との有機的な連携が不可欠なことから、これまでさまざまな社会資源との連携により地域福祉活動を進めてきた社協の役割が期待されており、受託を検討している社協も年々増えつつあります。

府内社協の実施状況について平成 13 年度との比較

(単位：社協)



全国の社協の実施率との比較（大阪市・堺市除く）

※（ ）内は社協数

	大阪府内（22年度）	全国（21年度）
居宅介護支援	48.7%（20）	71.5%（1,167）
訪問介護	41.4%（17）	72.5%（1,184）
通所介護	21.9%（9）	50.5%（824）
訪問看護	4.8%（2）	5.5%（89）
老人保健施設	2.4%（1）	2.2%（36）
地域包括支援センター	41.4%（17）	22.4%（393）

2) アンケート結果等からみた取組みの背景

①事業実施の背景（25社協）

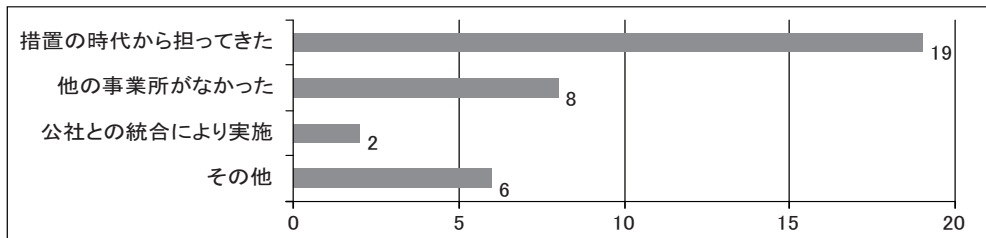
介護保険制度が発足された当初（平成12年）、府内では22社協が事業を開始しました。その背景として、措置の時代から家庭奉仕員や老人デイサービス事業を受託事業として担っており、そのまま介護保険事業として移行した社協が多く、また、地域における在宅福祉サービスの量的な確保を図ることも大きな要因となっています。

事業形態は、受託事業や公的な助成を受けて実施する社協がある一方で、介護報酬に基づく自主運営となった社協もあります。

なかでも枚方市社協は、障害者自立支援事業を実施していましたが、利用者の高齢化に伴いそのニーズに応えるべく、平成17年度より介護保険事業を実施することとなりました。豊中市社協・池田市社協は、福祉公社との統合を契機に、社協として介護保険事業を開始しました。

社協が介護保険事業を実施することとなった理由

※重複回答あり



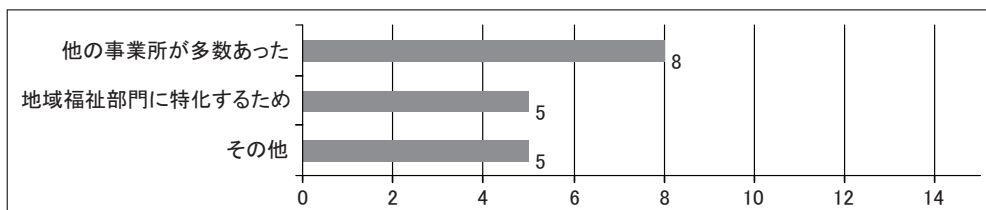
出典 市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート結果より

②介護保険事業を実施しなかった背景（16社協）

介護保険事業を実施しなかった理由については「他の事業所が多数あった」が半数を占め、その他「本来の地域福祉部門に特化した役割を果たすため」「採算の見込みがなかった」が主な理由になっています。また「措置時代は家庭奉仕員等の事業を実施していたが、一事業所として介護保険事業を実施する経営体制がとれなかった」「社協として担う必要性を認識していたが、市の方針により実施できなかった」社協もあります。

介護保険事業を実施しなかった理由

※重複回答あり



出典 市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート結果より

2. 社協の役割と課題

1. 社協の有する3つの性格

社会福祉協議会は、その制度が創設されて以来、今日に至るまで常にその存在意義やアイデンティティ、あるいは担うべき機能や役割が問われ続けてきた特異な組織であるといえます。

社協においては、伝統的には旧社会福祉協議会基本要項に規定されていた「住民主体の原則」のもと、コミュニティオーガニゼーションの理論をひとつの拠り所として、地域の住民が主体的に生活課題の解決に向けて取り組めるよう地域組織化や福祉組織化、あるいはボランティアや当事者などの組織化活動に力点が置かれてきました（「運動体」的側面）。また、それと同時にインターグループワークの方法をふまえ、地域の福祉関係の組織や団体、機関の連絡・調整やネットワーク化を図ることで地域の福祉力を高めていくという側面も重視されてきました（「協議体」的側面）。

しかしこうした側面（総称してコミュニティワークの側面）は、具体的な成果が目に見えるかたちでは顕在化してこないのが、社協という組織の意義や役割がわかりにくいという要因にもなっていたといえます。そうしたことに加え、高齢化社会の進展を背景にして在宅福祉サービスの需要が高まってきたこととも相まって1970年代後半から80年代にかけての時期に、社協が積極的に在宅福祉サービス供給の役割を担うべきであるという議論がでてきます。全社協が『在宅福祉サービスの戦略』（1979）を公表したのもこの時期です。

社協が直接的に福祉サービス供給の役割を担うべきか否かということについては、議論が分かれており、この時期あたりまでは基本的には消極的な姿勢でしたが、徐々に担うべきだという方向に傾きはじめます。さらに、1990年の社会福祉事業法の改正では在宅福祉サービスが法定化され、社協が市町村から在宅福祉サービスを受託して、サービス提供の役割を担うことが一挙に加速します（「事業体」的側面）。具体的な在宅福祉サービスの提供は、目に見えるサービスであるので、たとえば総合的な福祉サービス供給ステーションといったかたちで社協の存在意義を示しやすいという利点もありました。

こうして社協は、従来の運動体的性格と協議体的性格に在宅福祉サービスや具体的な活動を展開する各種の事業を担うという事業体的な性格が加わり、それぞれのウェートの置き方や実績などに応じて、多様な性格を有するようになったといえます。

2. 介護保険事業をめぐる動揺

こうした状況のもと、1997年に介護保険法が成立し、2000年度より施行されたわけですが、事業型社協の方向に舵をきっていた社協の大半はそのまま介護保険事業に移行し、大きく動揺することになります。

なぜなら、介護保険法は株式会社やNPO法人のサービス事業所としての参入を可能にしたために、そうした事業所と社協との制度上の違いがなくなったためです。つまり、社協もひとつのサービス事業所にすぎなくなったのです。しかも、措置制度のもとでの受託事業に慣れ親しんできた社協にとって、介護保険事業に要求される「経営」は、採算を必ずしも判断基準にしない「福祉」的な観点とは水と油のような関係のために、「運営」というよりは「経営」の観点からも社協は組

織改革を迫られることになったのです。

社協が介護保険事業を実施する場合には、採算性、地域におけるサービスの整備状況（シェアの状況）、地域福祉を推進していく上での戦略性といった観点を検討しながら実施するのか否か、実施しているとしたら継続するのか否か、事業を拡大するのか否かといったことを判断することになります。

3. 社協の独自性

さて、社協は社会福祉法において地域福祉を推進する団体として規定されているわけですが、地域福祉の概念が曖昧であることも社協の性格を不明確にしている要因です。そこで地域福祉の定義を確認すると次のようになります。

地域福祉は、一定の地域のなかで対象化された福祉課題を抱える住民の課題解決を図るために福祉サービスをはじめとした社会資源につないだり、地域の中に社会資源を整えていくといった「地域の福祉」（＝地域における社会福祉）にとどまらず、「あらたな質の地域を形成していく内発性」（＝住民の主体性）を基本要件として、地域を舞台に（＝地域性）、住民自身が私的な利害を超えて共同して公共的な課題に取り組むことで（＝共同性～公共性）、より暮らしていきやすいような地域社会にしていくこと、あるいはそのような地域に変えていくこと（改革性）である。

[右田紀久恵をもとに松端要約]

つまり、地域福祉を推進していくためには、生活課題を抱えている地域住民を直接的に支援（個別支援）していく必要があるわけですが、そのためには相談支援機能や直接的なサービス提供機能、さらには個々の住民に応じたソーシャルサポートネットワークを形成していく機能などが重要になります。そしてそれと同時に、地域住民の主体的な参加・参画によって地域社会そのものを、より暮らしていきやすいような地域に変えていくこと（地域支援）も必要となります。

こうした2つの側面のどちらが重要であるとか、機械的に役割分担をすればいいというものではないのですが、市町村全域を活動エリアとして、地域福祉推進方法としてのコミュニティワークを重視する団体は社協のみであるといえます（社協の独自性）。とりわけ大阪府内の社協では、地区（校区）福祉委員会や小地域ネットワーク活動の推進に勢力的に取り組んできたという「強み」を確認しておくことも重要です。

社協が介護保険事業とどのように関わっていけばよいのかということについては、こうした社協の性格と地域の実情をふまえた上で検討する必要があるわけですが、それだけに特定の方向を示すことは困難であるといえます。個別具体的な状況を丁寧に分析しながら社協と介護保険事業との関係のあり方を検討していく必要があるといえます。

<社協の介護保険事業所としての役割>

	役割（視点）	課題・強化する事項
社協特性を活かしたサービス展開	<ul style="list-style-type: none"> ◆セーフティネット機能 （他の事業所が取組みにくい複合課題を持つ利用者等の積極的受入） ◆地域資源を活用した調整機能 ◆利用者との関係性を築く 	<ul style="list-style-type: none"> ◇社協内部の連携 ◇人材養成（質の向上・地域支援の視点） <p>取組み例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・内部で定期的に事例検討会を開催 ・資格取得支援 ・地域部門との合同研修・会議・ケース検討の開催
財源として社協を支える	<ul style="list-style-type: none"> ◆経営力を強化し、自主財源確保につなげる 	<ul style="list-style-type: none"> ◇地域ニーズの掘り起こし ◇事業分析・サービス内容と職員体制の見直し ◇人材養成 <p>取組み例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・サロンや地域の行事等を活用し、積極的に制度の周知を図る（利益相反と捉えられないよう、利用者の選択を担保） ・経営診断を実施し、徹底した事業分析・サービスの質の向上につなげる
地域の事業所サービスの質の向上	<ul style="list-style-type: none"> ◆介護保険サービスの質の担保 	<ul style="list-style-type: none"> ◇事業所連絡会の組織化 <p>取組み例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・定期的な研修会、交流会の開催

<介護保険事業において求められる社協の役割>（事業実施する・しないに関わらず）

	役割（視点）	課題・強化する事項
事業所との連携	<ul style="list-style-type: none"> ◆地域と事業所をつなげる ◆地域全体における課題に対する取組みを積極的に推進する 	<ul style="list-style-type: none"> ◇他事業所の理解、協力体制の確立 <p>取組み例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民や福祉関係機関等を対象とした研修会の実施 ・事業所と地域の協働による福祉マップづくり ・徘徊SOSメール等の社会資源の普及、啓発
制度外の取組み	<ul style="list-style-type: none"> ◆住民への啓発 ◆地域や制度とつながっていない要援護者の発見・アプローチ ◆住民・当事者・ボランティアの取組み～社会資源の開発～行政への提案 	<ul style="list-style-type: none"> ◇介護保険事業と小地域ネットワーク活動の連携 ◇ボランティア（担い手）の養成 <p>取組み例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・サロンで認知症理解について研修 ・徘徊模擬訓練の実施 ・見守り・配食サービス等生活支援の充実

1) 社協の介護保険事業所が果たしてきた役割と成果

①多様な資源との連携によるセーフティネット機能を発揮

社協が介護保険事業を実施することの強みは、多くの地域資源との連携が図りやすいことです。そのような特性と権利擁護の視点で、生活課題に切り込み、複合課題や制度の狭間のニーズ等、他の事業所が取組みにくいケースを積極的に受け入れてきました。

また、介護保険サービスをきっかけとして世帯全体の課題（例. 利用者の子供が引きこもりや精神障がいを抱え経済的に困窮している等）を発掘し、他制度や事業、地域での支援につなぐなど、社協事業所ならではの支援を展開してきました。

②個別支援⇔地域支援の相乗効果

社協の介護保険事業所は、地域福祉の視点から福祉サービスを展開するものとして、小地域ネットワーク活動との連携により利用者と地域をつなぎ、さらに、地域部門と連携し、認知症の啓発や介護保険制度の普及・啓発への取組みを進めてきました。個別支援と地域支援の相乗効果を生み出し、地域福祉型福祉サービスとして先導的な役割を果たしてきたといえます。

③直接サービスの提供⇒社協の見える化・組織の専門性の向上

住民に対して総合相談からサービスの提供まで一貫した支援をすることができるようになり、ケースを通し他機関と連携を図ることで、社協の「見える化」につながってきました。また、多職種（看護師や栄養士、ケアマネージャー等の専門職）を配置することで、援助技術全体の向上にも効果をもたらしています。

（事例）「一人暮らし高齢者の地域自立生活支援」（柏原市社協）

一人暮らしのHさんは脳梗塞を発症し右片マヒの後遺症が残りました。また、年金を担保にした借金があり、入院費や介護保険料、家賃、光熱費等の未払いがあり生活保護を受けています。ケアマネ・社会貢献支援員・CSW・生活保護ケースワーカー・高齢介護課・民生委員が連携し、返済計画や障がい者手帳取得手続きをすすめました。さらに、ケアマネ・地域包括支援センター・CSW・民生委員による地域包括的ケアチームを構築し、日常での見守り支援を行っています。

介護保険サービスのみに留まらず「Hさんが自分らしく地域で自立した生活を送れるよう」支援しています。

④「地域におけるサービスの質の確保・向上」への取り組み

社協の介護保険事業所は、他の事業所や行政と連携を図りながら、市内全体のサービス向上にむけた取り組みをすすめてきました。

民業圧迫という見方や組織構成会員に参画している事業所との関係性の難しさ等の中で、公共性・民間性の両面を使い分けながら、地域における協議体としての役割が期待されます。

(事例)「事業所同士の連携の仕掛け役として」(岸和田市社協)

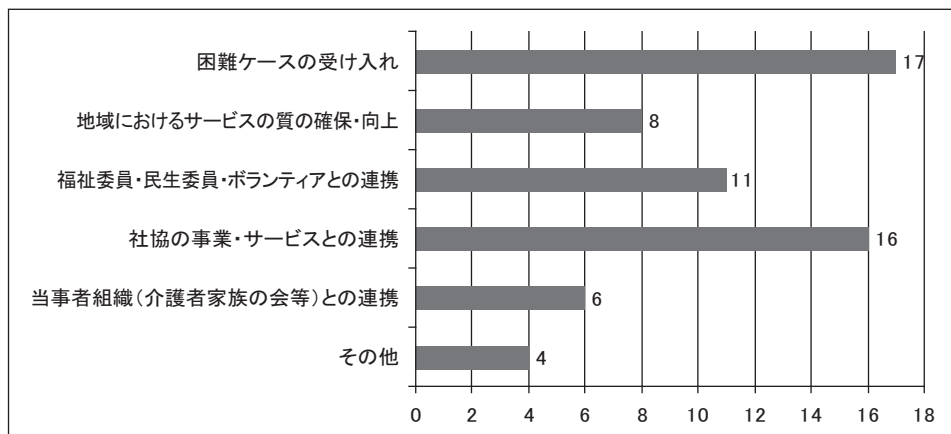
岸和田市社協が基幹型在宅介護支援センターを実施していた当時、市内各事業所のケアマネが任意で集まり勉強会を行っていました。個人としてではなく組織レベルでのネットワークの必要性から「岸和田市介護保険事業者連絡会」を組織化（H 18年度）。事務局は保険者である市に担ってほしいと提案するなど、社協はその中心的な役割を果たしてきました。現在3つの事業者部会（居宅介護支援・居宅サービス・施設サービス）を中心に、研修会（情報・意見交換、事例検討等）や各部会同士の交流会を定期的実施。また、デイサービス・デイケア利用者の作品展覧会等も開催しています。市域の事業所同士、部門を越えて交流を積み重ねることで、介護サービスの質の向上と連携の強化、利用者の社会参加等につながっています。

⑤財政基盤として社協本体を支えてきた

行財政の逼迫による補助金等の削減が続き、経営的に自立した社協運営がますます求められる中、介護保険事業による運用益が自主財源確保の大きな柱として期待されてきました。しかしながら、他の事業者が複数存在する中で利益をあげていくには、低コストによるサービス提供を余儀なくされることとなります。質の高いサービスを提供してきた社協にとっては、そのためにかかる人件費が他事業者に比べ高い傾向となり、社協の財政基盤を支えていくには厳しい社協が少なくありません。

一方、社協のブランド力と他の事業者にはない地域活動との総合的なサービス提供により多くの利用者確保し、確実な事業収入につなげている社協もあります。今後、いかにサービスの質の高さを保持したうえで、コスト面の節減を実現していくかの分析と努力が必要となります。

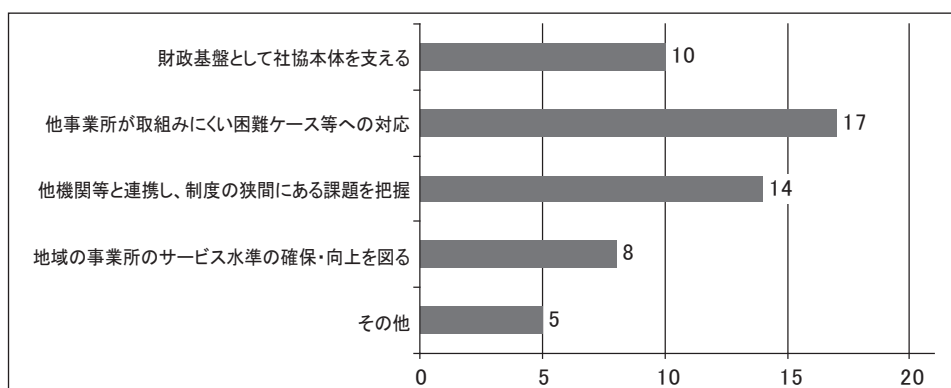
社協の介護保険事業所として果たしてきた役割（成果）※重複回答あり



出典 市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート結果より

介護保険事業を実施する意義

※重複回答あり



出典 市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート結果より

2) 事業実施にあたり、直面する課題

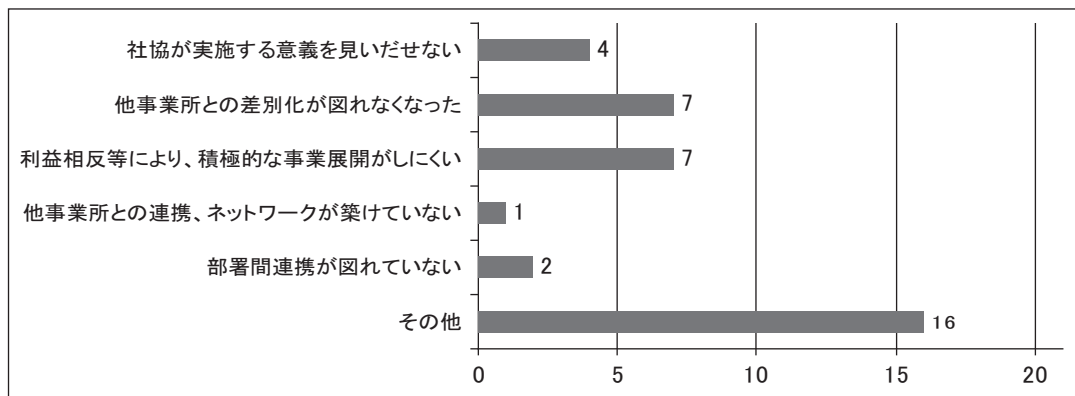
①一事業所としてではない社協の役割

措置の時代からさまざまな経緯を有し、公的な助成を継続して受けている場合や、一方で特別なニーズへの対応を行っている等、必ずしも他の事業所と対等な条件にあるとはいえない面があります。制度施行から10年が経過する中で、民業圧迫という見方や、受託事業から指定管理者制度への変更等、課題を抱える社協が少なくありません。

社協が介護保険事業を運営している意義を法人全体で共有し、本来の「地域福祉推進」という役割を果たしていくための付加的な事業として、行政や他事業所から理解・支持を得ていくことが求められます。

現在、社協の介護保険事業が抱えている課題

※重複回答あり



出典 市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート結果より

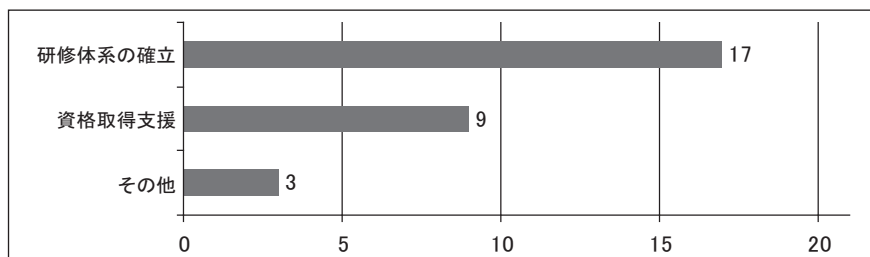
(その他の内容)

- ・ 管理者はじめケアマネの雇用形態が正職員でないため、市内の事業所をまとめた
り、事業所連絡会を担うまでの業務を課すことは困難である
- ・ 民間事業所との競合の中で、経営状況が厳しい点に尽きる
- ・ 収支の改善および介護職員の確保
- ・ 訪問介護→人材不足 通所介護→赤字経営、施設（設備）の老朽化
- ・ 指定管理であるが故、長期的な視点での経営がたてにくい
- ・ 介護保険収入に依存しているため、報酬改定の動向次第で経営が大きく左右される
- ・ 地域包括支援センター事業を受託しているため、介護保険事業とのバランスが複雑
- ・ 介護事業と連携可能な収益事業を立ち上げていく必要がある。介護事業での収益を
得にくい、社協ではそれも表面上やりにくい。

②人材育成

多くの社協でヘルパーの不足が課題となっています。また、介護保険事業でキャッチしたニーズを吸い上げ、総合的支援につなげていくには内部連携が必須となります。そのため、ヘルパーの定着化を図るとともに、スーパーバイザーとなる職員の養成、スキルアップとキャリアパスの構築が求められます（介護職員処遇改善交付金については15社協が活用）。

職員育成のために取組みを進めているもの ※重複回答あり



出典 市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート結果より

社協職員としての意識醸成を図るために工夫していること

○定期的な会議の開催、研修促進

例) ・事務局会議を開催し課題の検討や情報共有、伝達講習の実施

○組織内での連携

例) ・社協発展強化計画のワークショップに、各現場から職員の参画を図る

・事業部門職員がサロンへ参加するなど、地域との接点を多く持つ

資格取得支援の具体的な取組み

- ・介護福祉士、介護支援専門員受験料の補助
- ・社会福祉主事、介護支援専門員の資格取得経費及び職務免除
- ・主任ケアマネ、現任研修の費用負担
- ・研修会や勉強会など開催し、資格取得に向けた支援を実施

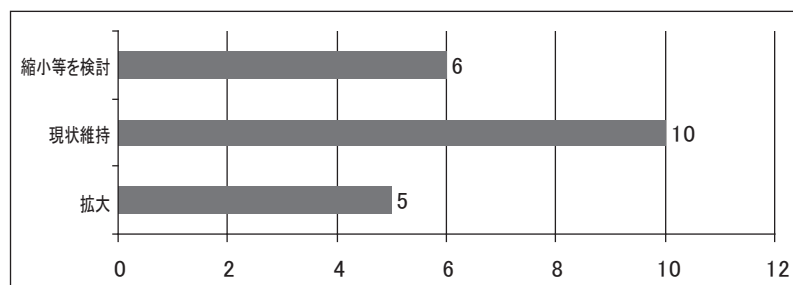
③府内で分かれる方向性

民間事業所が少ない能勢町では、社協事業所が占めるシェアも高く、民生委員との連携や配食・送迎サービスを組み合わせながらの事業展開で社協ブランドを確立するとともに大きな財源収入につなげています。しかし、多くの地域では前述のとおり民間事業所の増加や制度改革による報酬単価の変動、ヘルパーの不足等により、厳しい経営状況に直面しています。

そのような中、一定の役割を果たしたとして介護保険事業から撤退する社協や、経営に力を入れ立て直しを図る社協、サービス供給量が不足している部門（早朝・夜間のヘルパー対応等）を積極的に行う社協など、地域事情により取組みの方向性が分かれてきています。

現在、縮小・撤退を検討している社協が約3割にのぼり、撤退後は、多様な団体のネットワーク化や社会資源の開発、制度が未確立な部分への取組みを検討している社協もあります。

介護保険事業における方向性について（H 22 年 10 月現在）



出典 市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート結果より

3) 撤退する社協

①撤退の背景

平成 16 年度より、在宅福祉サービスによる介護保険事業から撤退する社協が出てきています。介護保険事業から全て撤退した社協は 3 社協（大東市・門真市・太子町）、地域包括支援センターに特化した社協（予定含む）は 2 社協（大阪狭山市・東大阪市）、一部廃止したのが 2 社協（吹田市・羽曳野市）となっています。撤退の主な理由は「行政の意向（受託事業）」「赤字経営・ヘルパーの確保が困難」等があげられています。東大阪市社協は、平成 20 年度、行財政改革（市外郭団体統廃合等方針）により、社協は地域福祉推進事業に特化していく方向が示され、地域包括支援センターを残し全ての介護保険事業からの撤退を進めています。

介護保険事業から撤退した理由

※複数回答あり

収益があがらないため	2
人材不足のため	1
行政の意向（受託事業）	2
他の事業所との差別化が図れないため	0
社協の他の事業に力を入れていくため	1
その他	1

出典 市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート結果より

②介護保険事業を実施したことによる社協本体への影響・引き継がれていること

アンケート調査の結果から、他事業所等関係機関とのネットワークは、現在も引き継がれ、新たな事業展開につなげていることがわかりました。また、介護保険事業を通じて培われた専門性を活かした取組みも進みつつあります。しかしながら、介護保険事業へ費やす労力が中心となってしまう、地域組織化活動の推進に影響が出たといった意見も聞かれます。

(事例)「制度外ニーズに応える社会資源を開発！」（東大阪市社協）

東大阪市社協は、ちょっとした家事援助などをワンコインで利用できる制度外のサービス「地域安心生活サポート事業」を開発。介護保険事業からみえていた狭間のニーズ等から、この事業が生まれました。また、高齢者だけではなく障がい者や妊婦等、対象者が幅広いのも特徴です。これまで訪問介護事業を担ってきた登録ヘルパーの多くは、今後、援助会員として利用者を支えていきます。

(事例)「ヘルパーをCSWとして配置転換」（吹田市社協）

吹田市社協は、訪問介護事業から撤退後、ヘルパーをCSWとして配置転換。ヘルパーの経験を強みにしながら、個別支援と地域支援の相互展開の中心役として活躍しています。

3. 介護保険事業において求められる社協の役割

1. 介護保険施設・事業所との連携

社協としては、日常生活自立支援事業やCSW事業で個別ケースを通じた連携は図れているものの、民間事業所からは「民生委員と連携したい」等、地域とのつながりを切望する声が聞かれます。そのような制度外ニーズをキャッチし、見守り・配食・生きがい推進等の小地域ネットワーク活動に結びつけたり、地域組織化につなげていくといった取組みを進めるため、事業所との連携をさらに深めていく必要があります。

地域包括支援センターを受託している社協は、日常的に個別ケース等を通しての連携が図られていますが、それ以外の社協は、地域ニーズをキャッチするためにも積極的に事業所とつながり、コミュニティワークとしての役割を発信していくことが求められます。

2. 制度外への取組み

府内では、住民参加型在宅福祉サービスや、介護者家族の会を中心とした徘徊SOSメールシステムの導入、認知症サポーター養成等への取組みも進みつつあります。制度外ニーズや複合課題等に対応するためには、フォーマルサービスとインフォーマルサービスの充実が不可欠であり、社協は直接介護保険事業を実施しないまでも、地域の他団体・組織による生活支援サービス等の状況を把握し、それらを組み合わせ、必要な福祉サービスがなければ提案していく等、マネジメント力を発揮していくことが求められます。

さらに、地域住民や当事者組織、ボランティア・市民活動団体、施設、事業所、行政、関係機関等と連携し、草の根から活動を生み出し、被保険者・利用者が参加する制度づくりへつなげていくことこそが、社協本来の地域福祉推進の姿ともいえます。

(事例)「地域貢献委員会から生まれたつながり」(高槻市社協)

社協は、高槻市民間社会福祉施設連絡会と連携し、施設の専門性を地域に還元することを目的に、「あんしんねっとあゆむ」を構築(平成17年度)。地域住民にとって、身近な相談窓口の設置や巡回相談を実施し、地域のニーズをキャッチする仕組みを充実させています。また、地区福祉委員会との情報交換会を実施するなど、顔の見える関係が築かれてきています。

～ 一人暮らしの高齢者への送迎支援 ～

いくつかの校区では、地域の食事会の会場が遠く、足が不自由な人は参加することが困難という課題を抱えていました。福祉委員会が「あんしんねっとあゆむ」に加入している施設に相談。施設の地域貢献活動の一環として、自宅から会場まで施設の車両で送迎してもらうことができるようになり、高齢者の社会参加につながっています。

4. 府内市町村社協の取組み事例

平成 22 年度市町村社協課題別会議「社協の介護保険事業における役割と展開」の実践報告および府内で特徴的な社協の取組みについて紹介します。

- 1 経営改善の取組み
(河内長野市社会福祉協議会)
- 2 内部連携・人材育成の取組み
(柏原市社会福祉協議会)
- 3 地域住民とともにつくるデイサービスセンター
(豊中市社会福祉協議会)
- 4 地域包括支援センターを中心に、地域全体の総合化に取り組む
(大阪狭山市社会福祉協議会)
- 5 介護保険事業廃止の経過と今後の役割
(門真市社会福祉協議会)

1) 経営改善の取組み（河内長野市社会福祉協議会）

○概要

制度発足に伴い、居宅介護支援事業・訪問介護事業を実施してきましたが、平成14、15年度をピークに介護保険事業収入が右肩下がりとなり、平成18年度に初めて赤字に転落。

平成19年度社協組織全体の「経営改善計画」を作成し、在宅事業部門では特に職員育成に力を入れ、収支を改善してきました。

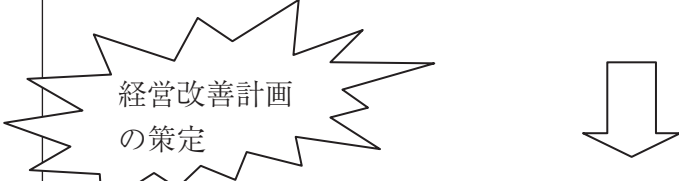
登録ヘルパー等非常勤職員を200人近く抱える大所帯の中で、人的資源を効率的・効果的に活用した人材育成を展開しています。

○河内長野市社協にとって、介護保険事業を実施する意義

- ①財源確保
- ②個別支援をきっかけに地域に入り込む
- ③社協の知名度アップにつなげる

<取組み姿勢>

- 「困難事例」「社協らしさ」という言葉に捉われないこと！
- 利用者が何を求めている、何をすることができるのか。まずは可能性を探ることからはじめる。結果的に「社協らしさ」につながればベスト。
- 制度発足後、これまでの10年は社協というネームバリューなどで利用者を集めることができた。これからの10年は、知名度だけでは新たな利用者を獲得することはできない。新規利用者を獲得するためには社協の特色を生かした戦略が必要である！

事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ・居宅介護支援事業 ・訪問介護事業
経営課題	<ul style="list-style-type: none"> ・市内にサービス事業所が増加し競争激化 ・制度の見直しによる予防重視型システムへの転換、介護報酬の引き下げ ・経営理念や財務管理の不備 ・競争事業に対する職員の意識のなさ、「社協は心配ない」という甘さ <div style="text-align: center;">  <p>経営改善計画の策定</p> <p>↓</p> <p>職員の意識改革に向けた取組みが必要！！</p> </div>
取組み① 質の高いサービス提供を目指した人材育成	<ul style="list-style-type: none"> ◆事業所内での連携強化 <ul style="list-style-type: none"> ・定期的な会議、研修会の開催（月1回程度） ・常勤職員が講師となり登録ヘルパーへの勉強会を実施 ◆地域部門との連携強化 <ul style="list-style-type: none"> ・サロンへ出前講座、寸劇の実施 →地域との関係づくり、コミュニティワークの視点を養う
取組み② 社協特性を活かしたサービス展開（他事業所との差別化）	<ul style="list-style-type: none"> ◆社協事業と連携したトータルサポート（総合支援） ◆サロンで介護講座等を実施し、地域へ還元する ◆情報紙の発行（年2回） <ul style="list-style-type: none"> ・利用者の社会参加の場として活用 ・情報開示（利用者アンケートの結果及び業務改善の報告等） ◆災害時安否確認名簿の作成
成果	<ul style="list-style-type: none"> ・経費削減及び継続した人材育成により、平成19年度～黒字に収支改善を図る
今後の事業戦略	<ul style="list-style-type: none"> ◆地域に事業所が少ない障がい部門に力を入れていく ◆安定した収益確保の取組み強化 <ul style="list-style-type: none"> ・新規利用者の獲得、特定事業所加算も視野に ◆人材の育成と定着化 <ul style="list-style-type: none"> ・処遇改善交付金やキャリアパス要件を確立 ◆職員のモチベーション向上への取組み <ul style="list-style-type: none"> ・人事考課制度、第三者評価導入

2) 内部連携・人材育成の取組み（柏原市社会福祉協議会）

○概要

平成 20 年、会長から全職員を対象に、柏原市社協の「基本方針」が発信されました。将来、一人暮らし高齢者が倍増するときに向けて、社協職員の専門性と地域組織化活動の強化を目指します。そのため、平成 20 年～22 年の間で正職員 30 余人を採用しました。現在、介護事業の充実と地域福祉推進を連動させた取組みを実現すべく、職員育成と内部連携の強化に取り組んでいます。

○柏原市社協の基本方針

①社協内部の充実を図る

⇒ 組織強化、労働条件改善、人材育成、財務体質強化、嘱託制度の見直し

②高齢者支援の強化 ⇒ 介護事業の質を高める

③予防的視点を重視 ⇒ 介護保険を利用しない高齢者を増やす

事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 居宅介護支援事業 ・ 訪問介護事業 ・ 通所介護事業 ・ 訪問看護事業 ・ 地域包括支援センター
課 題	<p>◆地域福祉の視点を持った人材育成</p> <p>介護保険事業担当職員は、民生委員やボランティア、共同募金など、地域福祉全般に関する知識が薄い ⇒ 内部研修を強化</p> <p>◆社協内部での連携強化</p> <p>社協内の豊富な資源（事業・サービス・小地域ネットワーク活動等）に目を向け、職員同士が部署を越えて共有意識を高めていく</p>
具体的取組み	<p>◆「社協職員は全員コミュニティワーカー」として育成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域部門と事業部門の合同研修会開催 ・ 地区のサロンへCSWとケアマネが参加 ・ 事業部門のみではなく他部署への定期的な配置転換 <p>* 具体例 *</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> ○ 障がい者支援事業、介護保険事業、地域福祉系の3人が1組になり管外研修会を企画 ⇒ 部署の異なる3人が共通の内容を学ぶことはもちろん、普段交流のない職員同士がつながることが成果になっている ○ 介護経営セミナーに、総務係・在宅介護係が参加 ⇒ 社協全体で介護事業における経営視点を養い、課題を共有 </div> <p>◆専門性を高める</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域包括支援センターの主任ケアマネがスーパーバイザーとなり、定期的に内部で事例検討会を開催 ・ キャリアパスとして多様な資格取得、研修参加を奨励 (例. ケアマネ資格試験対策内部研修を実施)
今後の取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人事考課制度の導入を検討 ・ 新たなサービスを企画実施し、さらなる地域福祉の実現をめざす ・ 資格取得者を増やし、体制加算等をとっていく

3) 地域住民とともにつくるデイサービスセンター（豊中市社会福祉協議会）

○概要

平成 21 年 4 月、措置の時代から事業を実施していた福祉公社と、地域活動を地道に行ってきた社協が統合。このことにより、非常勤職員を含め 400 人を超える大きな組織へと生まれ変わりました。統合にあたっては「地域での暮らしを支える新たなネットワークの構築」と、制度的サービス・福祉ネットワーク活動の融合による「多様な福祉サービスの創造」を運営理念として掲げ、社協らしさを生かした事業運営や、新たな事業展開を目指した取組みを行っています。

○介護保険事業への取組み姿勢

- ◆市域のセーフティネット機能の役割を果たす
- ◆地域福祉の「支え合い・見守り」の精神をベースに取り組む

事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 居宅介護支援事業 ・ 訪問介護事業 ・ 通所介護事業 ・ 訪問看護事業 ・ 地域包括支援センター
地域福祉と介護保険をつなぐ拠点の整備	<p>◆在宅介護サービスステーションの設置</p> <p>市立老人デイサービスセンター（指定管理事業）5箇所それぞれに、通所介護・居宅介護支援・訪問介護を集約し、CSWを配置</p> <p>◆地域交流スペースの設置</p> <p>地域住民が気軽に利用できる場として、新たに地域交流スペースを設置</p>
地域に開かれた施設を目指して	<p>◆地区福祉委員会・ボランティア・介護者家族の会等との連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 懇談会を実施し「地域に開かれた施設づくり」のイメージを共有 ・ 地域向けのボランティア研修会、シルバー作品展を開催 ・ 介護者家族の会と合同講座を実施 （「食」をテーマに、デイサービス配置の管理栄養士が講師に） <p>◆福祉の店「なかま」の出張店オープン</p> <p>市内作業所の製品を販売する場として活用</p>
取組み成果	<p>◆ニーズキャッチする仕組みが充実</p> <p>市民にとって身近に相談できる窓口が増えた（利用者増につながった）</p> <p>◆利用者とボランティアの出会い</p> <p>地域とのつながり・関係性を築いている</p> <p>◆職員の意識変革（地域支援の視点）</p> <p>地域と連携した行事等を重ねることで「同じ利用者を支える住民との出会いの場」という認識に</p>
今後の事業戦略	<p>◆デイサービスセンター機能を強化し住民の具体的なニーズに応える</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 年末と日曜日の開所 ・ 365日24時間相談体制の確保 ・ 認知症ケアの充実 ・ 緊急一時利用（宿泊）実施の検討

4) 地域包括支援センターを中心に、地域全体の総合化に取り組む（大阪狭山市社会福祉協議会）

○概要

制度発足当初より居宅介護支援事業と訪問介護事業を実施してきました。平成18年度より地域包括支援センターを受託。社協の事務所と拠点が異なることから、内部での連携が図りにくい状況となりました。その他の内部環境および外部環境の変化等により、社協として「地域包括支援センターに特化」することを決断しました。

現在、社協内では地域包括支援センターを「個別支援の中心」と位置づけ、内部連携はもちろん、他機関・他事業所とのネットワークを次々に構築させ、社協の地域包括支援センターとして「地域と事業所をつなぐ」役割を担っています。

○地域包括支援センターに特化したことによる効果

- ・「地域包括支援センター」の看板を掲げることで他事業所との連携がスムーズになった
- ・行政への提案力が強化された
- ・社協の知名度が上がり、ワンストップサービスの機能が強化された
- ・日常生活自立支援事業から成年後見までがスムーズに支援できるようになった



社協の活性化につながった

事業内容	居宅介護支援事業・訪問介護事業・地域包括支援センター ↓ 地域包括支援センターに特化（H22年4月～）
居宅介護支援事業・訪問介護事業を廃止した理由	<ul style="list-style-type: none"> ◆サービスの質が確保できなくなった（民間事業所との差別化が図れない） <ul style="list-style-type: none"> ・職員の非常勤化 ・スーパーバイザーが定年により不在 ◆内部での連携が図りにくい状況 <ul style="list-style-type: none"> ・地域包括支援センターを受託したことにより、主要な職員が分散 ◆民間事業所が増えた <ul style="list-style-type: none"> ・10年前と比べ、民間事業所が倍以上に増えた →社協のシェアが落ちてきた ◆他の事業所との関係性 <ul style="list-style-type: none"> ・地域包括支援センターを受託したことにより「社協は囲い込みをしている」という見方をされることもあり、きちんとした評価が得られなかった
廃止にあたって	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者の意向調査を実施 ・他事業所の協力のもと、利用者・職員の受け入れ先を選定
地域包括支援センターとしての取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ◆困難ケースへの支援 <p>社協の介護保険事業所は、他の事業所では取り組みにくい（困難）ケースを積極的に受け入れてきたが、現在は地域包括支援センターの立場で民間事業所と連携し、重層的なサービス提供を実施</p> ◆民間事業所や行政・医療・関係機関等との新たなネットワークの構築 <ul style="list-style-type: none"> ・現場レベルでの地域ケア会議の組織化 ・介護者家族の集いを開催 ・MSWの組織化 ・社会資源（救急医療情報キット）の開発 ・何でも相談（週1回電話による相談）の実施 ◆地域包括支援センターと地域部門の連携強化 <ul style="list-style-type: none"> ・サロンの活性化と個別支援をつなぐ ・関係機関や行政、地区福祉委員会をつなぐ（例.徘徊模擬訓練の実施）

5) 介護保険事業廃止の経過と今後の役割（門真市社会福祉協議会）

○概要

制度発足当初より居宅介護支援事業と訪問介護事業を実施。平成12年度当初は利用件数・ヘルパー数・収支ともに安定した運営を行ってきましたが、民間事業所数の増加に伴い、社協シェアが右肩下がりに。事業継続に向けた取組みを進めましたが、十分な職員体制を図ることが困難であり、さらに毎年1千万円近くの赤字が見込まれるため、事業廃止を決断。この教訓を基に、現在、社協組織の強化および新規事業への取組みを進めています。


○事業廃止の理由

- ①介護保険事業収支が平成15年度から赤字に陥り、平成21年度以降毎年1千万円を超える赤字が見込まれた
- ②市内の介護保険事業所が50か所近くに増え、社協事業所が民間事業所と競合する必要があるのか検討
- ③介護保険従事者に一定の補償ができる時期に事業を廃止

○介護保険事業廃止からの教訓・今後の役割

- ①意思決定する際の職員間の共有・進捗状況の検証（⇒定期的に管理職会議を開催）
- ②各事業を分析し、将来を見据えた事業計画を策定
- ③理事会と事務局が一体となった運営強化
- ④関係機関とのさらなる連携
 - ・特養施設長連絡会の事務局を担当
 - ・地域福祉連絡会を組織化
- ⑤新規事業の検討
 - ・法人後見事業
 - ・新たなCSW事業の受託 等

<経過>

事業内容	・居宅介護支援事業 ・訪問介護事業
事業所数の増加	平成 11 年～ホームヘルパー派遣事業開始 当時市内では 3 社会福祉法人が実施 平成 21 年 介護保険事業所 46 か所に激増
平成 19 年度実績からみる収支等の推移（訪問介護事業）	<ul style="list-style-type: none"> ・利用契約件数 ピーク時（H12年度）179人 → H19年度 99人（44.7%減） ・職員（ヘルパー）数 ピーク時（H13年度）50人 → H19年度 24人（52%減） ・収入 ピーク時（H15年度） 111,381,813円 H19年度 72,286,916円（35.1%減） ・支出 ピーク時（H15年度） 112,161,242円 H19年度 71,689,771円（36.1%減）
経営改善に向けた取組み	<p>◆事業継続上の原則</p> <ul style="list-style-type: none"> ①介護保険法に則ったサービス提供 ②独立採算で黒字経営→赤字経営になれば存続の是非を検討 <p>◆具体的取組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ヘルパー処遇の見直し ○社協事業所が市内事業所のサービス水準の引き上げる役割を果たす ○利用者の契約相談時、受注の有無をサービス提供者や担当ケアマネで判断するのではなく、社協組織として判断していく
	<p>収支の分析と将来の収支見込みの推計を算出すると・・・</p> <p>訪問介護事業 H 18～赤字 居宅介護支援事業 H 15～赤字</p> <p>さらに、将来の訪問介護事業における収支推計によると、1千万円近くの単年度赤字が見込まれた</p>
事業廃止に向けた合意形成	<p>◆社協内部での調整</p> <ul style="list-style-type: none"> 三役会議として事業廃止を決定 社協管理職会議にて事業廃止に向けた社協の基本的姿勢の確立 理事会・評議員会で事業廃止を決定 <p>◆労働組合への対応</p> <p>◆関係機関等との合意形成</p> <ul style="list-style-type: none"> 利用者とケアマネ・ヘルパーの受け皿として、市内社会福祉法人に依頼 労働基準監督署からの問い合わせに対し、資料提供と説明 府会議員、市会議員からの質問、問い合わせに対し、資料提供と説明

5. 社協として介護保険事業にどう向き合っていくか

1. 社協経営と採算性

社協が介護保険事業にどのように向き合っていくのかということに関する具体的な方針を府社協として（もちろん全社協でも、行政でも同様です）、統一的に示すことは極めて困難であるといえます。府内に限ってみても事業の実施状況のデータにおいても、紹介されている事例においても、極めて多様な実態が確認できるからです。

ただ、経営的な観点からすれば、社協が介護保険事業を実施するか否かというひとつの判断基準は、事業を実施した場合の「採算性」にあるといえます。すなわち、財政上のメリットの有無からの判断です。大幅な黒字が見込める、あるいは現に黒字であれば、自主財源の確保といった側面からも推奨されることになり、逆の状況であれば撤退が検討されることになります。

1990年代末からの社会福祉基礎構造改革や2000年度からの介護保険法の施行は、社協をはじめ社会福祉法人に措置制度時代の予算消化型の「運営」から採算性や効率性を重視した「経営」への変革を迫るものでした。とりわけ、社協が介護保険事業に取り組む場合、地域福祉という必ずしも採算や効率に馴染まない取り組みと介護保険事業というシビアに採算性が問われる制度との相克するなかで事業の実施や継続の判断を迫られることになります。

2. 脱運営と刷新

事例で紹介されている河内長野市社協では、平成18年度における介護保険事業の赤字をきっかけに社協組織全体の「経営」改革に取り組んだことで、黒字への転換に成功し、社協としての自主財源確保の方策としても介護保険事業が有効に機能しているとのことでした。

その際、安易に「社協らしさ」といった抽象的な理念に頼らず（逃げず）、シビアに「経営」的観点から事業や職員の育成のあり方を見直し刷新したことで、逆説的に地域福祉の推進に成功しているユニークな事例だといえます。

すなわち、介護保険の担当者が地域福祉部門の担当者との連携によって、サロン活動への出前講座や寸劇といったプログラムを実施し、介護保険事業の推進のみならず社協本来の地域福祉的機能の強化にもつながっているのです。それをキーワード風に示せば社協組織における「**脱運営と刷新**」といえそうです。

3. 社協のミッション

こうした経営的な観点に加えて重要なのは、**社協のミッション (mission)** に照らし合わせたの検討です。社協は地域福祉を推進することを目的とした団体です。したがって、地域の実情をふまえて（より厳密に言えば「地域診断」あるいは「地域のアセスメント」に基づいて）、社協が介護保険事業を＜実施する／実施しない＞ことが、地域福祉を推進していく上でどのような意味をもっているのかという観点からの判断がより重要になります。

たとえば地域に介護保険のサービス事業所が十分に配置されているか否かということは、介護保険事業を実施するか否かのひとつの判断基準になります。しかもこのことは時間の推移で変化

していきますので、当初は他の事業所も少なく介護保険事業に占める社協のシェアが高くても、それが相対的に低下してくると事業からの撤退も視野に入ってきます。

事例で紹介された門真市社協はそのひとつの例です。社協のシェアが低下するということは、二重の意味での検討の必要性を顕在化させます。ひとつは「採算性」です。シェアの低下は、通常、採算性の悪化というかたちで表れてきますので、経営的な観点から事業見直しの必要性がでてきます。しかし、社協には同時に、地域福祉を推進するという「ミッション」があるわけですから、企業が赤字部門の事業を廃止する場合のように簡単にいかないこともあります。もし、社協が介護保険事業から撤退することで地域福祉の観点から大きな弊害が生じるのであれば、事業の継続という選択もでてくるのです。

4. 社協職員のアイデンティティとしての「コミュニティワーカー」

ところで上述したように河内長野市社協の場合は、「経営」的な観点という一見すると福祉の価値の対極にあるような側面を強調することで逆説的に地域福祉の推進につながっているという事例だったわけですが、柏原市社協の場合は福祉的な側面、とりわけコミュニティワークの側面の強調により介護保険事業の充実を図るとともに地域福祉推進と連動させていくという事例で、この2つの社協は対極的な2つの方向から地域福祉推進という共通の目標に向かっていくといえます。

柏原市社協では、地域包括支援センターを含めて居宅介護支援事業や訪問介護事業、通所介護事業など主要な介護保険事業を広範に実施していますが、こうした事業展開に伴い職員を大幅に増員するとともに職員育成と社協組織内部での連携の強化を重視し、「社協職員は全員コミュニティワーカー」として育成しているとのこと。つまり、**社協職員としてのアイデンティティを「コミュニティワーカー」**であることに求めているわけです。

5. 地域福祉と介護保険事業との融合

豊中市社協は、福祉公社との統合を契機に、平成21年度より社協として介護保険事業に参入しました。それ以前は、介護保険事業を直接的に実施してない状況のなかで地域組織化やコミュニティソーシャルワーカーの配置を通じて社協として地域福祉を推進してきたわけですが、公社との統合を契機に介護保険事業の実施と含めて地域福祉の推進の新たなスキームを構築していく必要性が生じてきたといえます。

紹介されている事例では、たとえばデイサービスという個々の利用者と事業所が個別に契約して利用する事業を地域福祉的に再編成している状況がうかがえます。すなわち＜利用者⇔サービス＞という1対1の対応関係で構成されるデイサービスという事業を、地区福祉委員会・ボランティア・介護者家族の会等との連携や作業所の製品を販売する福祉の店を開設するなど「利用者だけの施設」から「利用者を支える住民との出会いの場」に、住民が集い交流する共同的・公共的な空間に構成し直しているといえるのです。

まさに、**地域福祉と介護保険事業を融合**しようとする取り組みであるといえます。こうした観点からすれば、介護保険事業と地域福祉とは必ずしも相反するものではなく、社協が介護保険事業を実施することで、地域福祉という枠組みの中にそれを包含していける可能性があるといえます。

6. 選択と集中

また、社協のミッションに照らし合わせると介護保険事業のなかでも公共性の高い地域包括支援センターの事業とどのように向き合うのかということも問われています。府内の状況をみると介護保険事業の実施率は全国平均を下回っている一方で、地域包括支援センターの実施率は上回っています。

大阪狭山市社協では、介護保険法の施行当初より介護保険事業を実施しており、平成18年度より地域包括支援センターも受託し、幅広く事業を展開してきましたが、平成22年度より介護保険事業からは撤退し、地域包括支援センター事業に特化するという選択がなされました。まさに「**選択と集中**」とでも表現すべき戦略がとられたわけですが、このことによって地域包括支援センターをひとつの窓口として、個別の相談支援に留まらず、「緊急医療情報キット」の開発とその普及の活動、あるいは介護者家族の集いを開催したり、MSWの組織化などに端的に示されているように、「個人の支援から地域の活動へと展開」していくような活動へとつながっています。

大阪狭山市社協では、介護保険のなかでも地域包括支援センターの事業に特化することで、従来の地域福祉活動も相乗的に高まり、地域における社協の存在価値も高まっていくというような好循環的な展開が認められます。

7. 柔軟性と決断

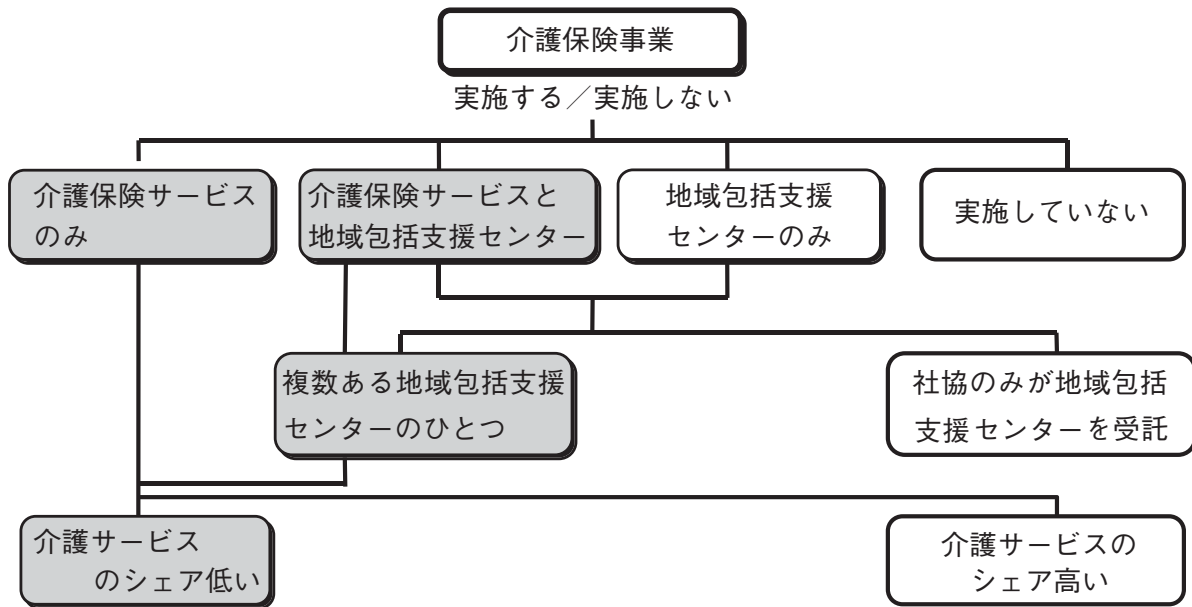
門真市社協の場合は、地域における介護保険のサービス事業所の増加という外的要因と財務状況という内的要因を加味して、介護保険事業からの撤退を決めたわけですが、そのキーワードは「**柔軟性と決断**」です。

社協に限らず民間の社会福祉は制度的なサービスの状況などをふまえて自らの立ち位置を柔軟に変えていく必要があります。従来から代替性、補完性、あるいは先駆性などとして語られてきた民間社会福祉の特徴は、公的な制度やサービスとの関係のなかで確認されてきたものです。

こうしたことをふまえると、社協の役割を介護保険事業所の整備状況などをふまえ「柔軟」に捉え、しかもそこには惰性に流さず、的確な分析にもとづく「決断」が必要になるといえます。

8. 社協における介護保険事業のかかわり方

社協が介護保険事業にどのように関わっていくかということについては、下図のように事業の実施状況からいくつかのタイプに類型化することができます。



図の右側（介護保険事業を実施していない、地域包括支援センターのみ実施、社協のみが地域包括支援センターを受託、社協の実施する介護サービスの地域におけるシェアが高い）は、介護保険制度との関係における社協の役割をめぐる動揺が相対的に少ないといえます。逆に図の左側は社協が介護保険事業を実施しているものの地域のなかにある複数の事業所のひとつという位置づけになるため社協の役割をめぐる動揺が高くなるといえます。

しかし、先に確認した事例のように社協の取り組み次第では、介護保険事業を通じて地域福祉をより一層推進していける可能性もあるので、安易な分類には注意を要します。

9. 社協の果たすべき役割は…

社協と地域包括支援センターとは、他の介護保険事業に比べて親和性が高いといえます。それは同センターが、総合相談や権利擁護、包括的なケアといった地域福祉的な要素を備えているためだといえます。社協としては、介護サービスなどの直接的なサービス提供を含めた個々の住民を支援するという個別支援系の支援を「点」として展開することにとどまらず、ソーシャルサポートネットワークを構築していくなど一定の地域のなかで「面」的に展開していく上で果たすべき役割が大きいといえます。その際、介護保険事業や地域包括支援センター事業を実施しているか否かにかかわらず、各地域で個別支援の「面」的展開にどのような役割を社協が果たすのかということが問われてくるのだといえます。

このような個別支援の地域における「面」的な展開を図っていく上で、介護保険制度の対象外になるような住民への支援を含めて、社協が今日まで重視してきた地区福祉委員会や小地域ネットワーク活動などを支援する地域支援系のコミュニティワーク的な活動の蓄積と個別支援との連動のあり様が問われてくるといえます。

資料編

- ・介護保険事業実施状況（平成13年度との比較）
- ・市町村社協の介護保険事業における実態把握アンケート
 - ・介護保険事業を実施している社協
 - ・介護保険事業を廃止した社協
 - ・介護保険事業を実施していない社協
- ・介護職員処遇改善交付金の使途（対象・内容）について
(平成22年10月現在)
- ・社協が在宅福祉サービスに取り組む今日的意義
(全社協・社会福祉協議会2010より抜粋)

介護保険事業実施状況（平成13年度との比較）

ブロック	社協名	H13年度						H22年度						地域包括 支援センター
		居宅介護支援	訪問介護	通所介護	訪問看護	老人保健施設	訪問入浴	居宅介護支援	訪問介護	通所介護	訪問看護	老人保健施設	訪問入浴	
北摂	豊中市							○	○	○	○			○
	池田市							○	○					○
	吹田市	○	○	○				○		○				
	高槻市													
	茨木市	○	○					○	○					○
	箕面市	○	○	○		○		○	○	○		○		○
	摂津市	○	○					○	○					
	島本町	○	○					○	○					
	能勢町	○	○					○	○					
	豊能町	○	○	○				○	○	○				
河北	守口市													
	枚方市							○	○					○
	寝屋川市	○	○					○	○					○
	大東市			○										
	門真市	○	○											
	四條畷市													
	交野市													○
河南	東大阪市	○	○	○					○	○				○
	八尾市													
	富田林市	○						○		○				○
	河内長野市	○	○					○	○					
	松原市	○	○	○				○	○	○				○
	柏原市	○	○	○	○			○	○	○	○			○
	羽曳野市	○	○	○			○	○	○					
	藤井寺市	○	○					○	○					○
	大阪狭山市	○	○											○
	河南町													
	太子町	○		○										
千早赤阪村														
泉州	岸和田市	○		○				○		○				○
	泉大津市													○
	貝塚市													
	泉佐野市													○
	和泉市													
	高石市	○	○					○	○					○
	泉南市													
	阪南市	○						○						
	忠岡町													
	熊取町													
	田尻町													
岬町														
計		21	17	10	1	1	1	20	17	9	2	1	0	17

※ ・・・変更箇所

介護保険事業を実施している社協

市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート

() 社会福祉協議会

回答者 ()

下記の質問項目について、もっとも近い該当項目に○印をつけてください。(複数回答可)

1. 社協が介護保険事業を実施することとなった理由について
 - ア. 措置の時代から担ってきた(家庭奉仕員等)ためそのまま移行した
 - イ. 他の事業所がなかった(少なかった)
 - ウ. 公社との合併により実施
 - エ. その他 ()

2. 社協の介護保険事業所として果たしてきた役割(成果)について
 - ア. 困難ケースの受け入れ
 - イ. 事業所連絡会等を担い、地域におけるサービスの質の確保・向上
 - ウ. 福祉委員・民生委員・ボランティアとの連携
 - エ. 社協の事業・サービスとの連携
 - オ. 当事者組織(介護者家族の会等)との連携
 - カ. その他 ()

3. 貴社協が介護保険事業を実施する意義はどこにあるとお考えですか
 - ア. 財政基盤として社協本体を支えるため
 - イ. 他事業所が取組みにくい困難ケース等への対応をするため
 - ウ. 地域部門や他機関等と連携し、制度の狭間にある課題を把握するため
 - エ. 地域の事業所のサービス水準の確保・向上を図るため
 - オ. その他 ()

4. 現在、社協の介護保険事業が抱えている課題について
 - ア. 社協が実施する意義を見いだせない
 - イ. 他事業所との差別化が図れなくなった
 - ウ. 利益相反等の観点から、積極的な事業展開がしにくい
 - エ. 他事業所との連携、ネットワークが築けていない
 - オ. 部署間連携が図れていない
 - カ. その他(指定管理、経営、人材不足等、ご記入ください)

これからの展望

1. 今後、介護保険事業における方向性について貴社協のお考えをお聞かせください
ア. 縮小等を検討

理由及び今後力を入れていくこと（例. 市民後見人の養成・法人後見を検討）

イ. 現状維持

理由及び今後力を入れていくこと（例. 認知症対応強化のために職員の質の向上を図る）

ウ. 拡大

理由及び今後力を入れていくこと（例. 地域とのつながりを強化した事業展開）

職員の育成及び処遇改善について

1. 現在職員育成のために取組みを進めているものに○印をつけてください
ア. 研修体系の確立（職場内研修の実施 職員自主研修への補助 その他： ）
イ. 資格取得支援（具体的に： ）
ウ. その他（ ）

2. 社協職員としての意識醸成を図るために工夫されていることがあればご記入ください

3. 昨年度実施された介護職員処遇改善交付金の活用について該当するものに○をつけてください
ア. 活用した
イ. 活用しなかった（理由： ）

4. 交付金の使途について具体的にご記入ください

対象：（ ）

内容：（ ）

介護保険事業を廃止した社協

市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート

() 社会福祉協議会

回答者 ()

下記の質問項目について、もっとも近い該当項目に○印をつけてください。(複数回答可)

1. 社協が介護保険事業を実施することになった経緯について
 - ア. 措置の時代から担ってきた(家庭奉仕員等)ためそのまま移行した
 - イ. 他の事業所がなかった(少なかった)
 - ウ. 公社との合併により実施
 - エ. その他 ()

2. 介護保険事業から撤退した理由について
 - ア. 収益があがらないため
 - イ. 人材不足のため
 - ウ. 行政の意向(受託事業)
 - エ. 他の事業所との差別化が図れないため
 - オ. 社協の他の事業に力を入れていくため
 - カ. その他 ()

3. 介護保険事業を実施したことによる社協本体への影響(利点等)、現在も引き継がれていること等ありましたらご記入ください(例. 関係機関とのネットワーク 等)

介護保険事業を実施していない社協

市町村社協の介護保険事業における実態把握アンケート

() 社会福祉協議会

回答者 ()

下記の質問項目について、もっとも近い該当項目に○印をつけてください。

1. 介護保険事業を実施しなかった理由について (複数回答可)

ア. 公社など、他の事業所が多数あった

イ. 社協は地域福祉部門に特化するため

ウ. その他 ()

2. 今後、介護保険事業を実施するかどうかについて

ア. 実施する予定はない

イ. 検討中 (理由:)

3. 社協と介護保険施設・事業所等との関係の持ち方についてご意見をお聞かせ下さい

(現状と課題、取組み等)

介護職員処遇改善交付金の使途（対象・内容）について（平成22年10月現在）

対 象	内 容
訪問介護事業所の介護職員（ホームヘルパー）	非常勤職員に係る期末手当の支給など
嘱託職員以上	特別手当：携帯手当、資格手当、管理職手当
デイサービス事業に従事する常勤嘱託職員及び臨時雇用員	常勤嘱託職員 標準手当 10,000 円、資格手当 5,000 円 臨時雇用員 勤務日数に 250 円を乗じた勤務回数手当と、 該当月ごとに会長が金額を定める標準手当 を支給
常勤・非常勤ヘルパー、登録ヘルパー	一時金、稼働手当の支給
契約職員	稼働時間×時給約 452 円位（障がい部門） 稼働時間×時給約 149 円（介護保険部門）
正規職員以外の訪問介護職員	処遇改善手当として支給
アルバイト介護職員の賃金改善	日額の引き上げ、経験給・資格手当の導入
介護業務に従事する職員	役職手当、職務手当、資格手当の導入 土曜・祝日に勤務するパート職員の単価等の 引き上げ
訪問介護…サービス提供責任者、ヘルパー 通所介護…介護職員、看護師、管理者、 生活相談員	一時金として支給 (21年度は3月、22年度は6月及び12月)
訪問介護事業における非常勤登録ヘルパー	各種手当支給、研修の開催（調理実習など）
介護支援専門員を含めた在宅福祉事業に係る 職員	賃金などのベースアップ、一時金の支援
パート職員	時給等の改善
非常勤ホームヘルパー	賃金の見直し、一時金の支払い

出典 市町村社協における介護保険事業の実態把握アンケート結果より

社協が在宅福祉サービスに取り組む今日的意義（全社協 社会福祉協議会 2010 より抜粋）

①住民の福祉ニーズに基づくサービスに先駆的かつ柔軟に取り組む

既存の制度・サービスの対象とならない場合でも、インフォーマルなサービスや住民の福祉活動等必要とされる事業の開発に取り組むことが必要である。その際、日常生活自立支援事業等と十分連携していくなかで、低所得者や制度の谷間にあるニーズなどに応え、地域に密着した公共性の高いサービスに取り組むことが求められる。

②地域のサービス水準の確保・向上

他の事業者とよい意味で競争しながらも、協働を推進できるポジションを得る必要がある。地域で良質のサービスが提供されるよう、連携・調整機能を発揮し、介護サービス事業所連絡会等のネットワークを立ち上げたり、その事務局を担うなど社協の公益的役割を発揮することが期待される。

③他の事業者が取り組みにくい困難ケース等への果敢な挑戦

低所得者や不採算地域に居住するケース等への対応に積極的に取り組むことが必要である。社協は住民参加型在宅福祉サービスやボランティア等が行うインフォーマルなサービスと連携・協働ができる点に強みがあり、総合的なケアの提供について、常に意識的に取り組む。そのため、それを可能とする組織体制（部門間の連携）を構築する必要がある。

④サービス利用者と地域の関係性をつくる

社協は、利用者が地域で自立した生活を送れるよう、さまざまなサービスや地域住民の福祉活動、社会資源のネットワークにつなげている。利用者と地域との関係を意識し、そのつながりを維持するとともに、新しい関係を築くための積極的なはたらきかけが必要である。

⑤サービスや運営の担い手としての住民参加の場の提供

地域社会を構成する誰もが人的資源であるのとらえ、必要に応じてさまざまな人々を担い手として巻き込みながらサービスを展開することが考えられ、その結果、地域の支援力が耕し、「地域資源の再開発」にもつながる。

⑥住民意識の変容、まちづくりにつなげる

サービスの担い手あるいはボランティアとして住民が参加することにより、福祉に対する理解がすすんだり、態度の変容や意識の向上が図られたりする。

⑦社協の他部門への貢献

- ・ 訪問介護、通所介護などは地域密着のサービスであり、事業を実施することは地域にニーズ把握のアンテナを張ることを意味し、他部門の事業実施にも貢献する。また、法人として個別支援の経験の蓄積となる。
- ・ 委託・補助事業でない介護保険事業等の場合、経営責任が基本的に実施法人に任されることから、黒字の場合の内部留保、投資、多事業への支出が自由となり社協経営全体に寄与する。

「社協の介護保険事業における役割と展開」報告書

平成 23 年 3 月発行

発行 社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会

〒 542-0065 大阪市中央区中寺 1 - 1 - 54 大阪社会福祉指導センター内

TEL 06 - 6762 - 9473 FAX 06 - 6762 - 9487

