

川越市社会福祉協議会
改 善 計 画

平成24年3月
川 越 市
川越市社会福祉協議会

改善計画策定の目的

長引く景気の低迷により、各地方自治体は厳しい財政運営を強いられており、これまでも増して限りある行政資源の有効活用、最適な配分が求められております。

また、核家族化の進展による高齢者や若者の社会的孤立などにより福祉課題も多様化しており、これらの課題への対応策や実施主体などの地域福祉のあり方の検討が必要となっております。

こうした状況下、地域福祉を担う民間団体である川越市社会福祉協議会と本市のあり方を見直すことといたしました。

見直しの結果として、平成 23 年 9 月、川越市外郭団体検討委員会により「川越市社会福祉協議会の組織と経営に係る現状と課題」として報告書が提出されました。その内容は、今後、迎える少子高齢社会における川越市社会福祉協議会の具体的な事業展開や市との役割分担などが提言されております。

この計画は、外郭団体検討委員会の報告書による提案に基づいて、川越市社会福祉協議会の効率的な運営に向けての具体的な取組内容等についてまとめたものです。

本書の第一章分析編及び第二章取組編は、「川越市社会福祉協議会の組織と経営に係る現状と課題」の分析編及び提言編を再編集して掲載し、具体的な取組内容等をまとめた第三章計画編と対応するよう編纂しました。

目次

改善計画策定の目的

第一章 分析編

1	川越市社会福祉協議会概要	1
2	組織	
3	職員体制	
4	財務状況	2
(1)	公費財源	
(2)	民間財源	
(3)	事業収入財源（介護保険事業）	3
5	事業の状況	4
(1)	地域福祉推進事業	
(2)	介護保険事業以外の福祉サービス事業	
(3)	指定管理事業	5
(4)	ボランティアセンター事業	
6	社協職員ヒアリングから浮かび上がる課題	
7	社協職員アンケートから浮かび上がる課題	

第二章 取組編

1	川越市社会福祉協議会の運営体制	7
(1)	理事長の専任と常務理事の就任について	
(2)	事務局職員について	
(3)	臨時職員について	9
(4)	財務状況について	
2	川越市社会福祉協議会の事業	10
(1)	地域福祉推進事業	
(2)	介護保険外の福祉サービス事業	11
(3)	指定管理事業	12
(4)	ボランティアセンター事業	13
(5)	共同募金	14
(6)	その他	
3	今後の取組体制及び見直し期間	15

目次

第三章 計画編

1 川越市社会福祉協議会の運営体制

- (1) 理事長の専任と常務理事の就任について・・・・・・・・・・ 16
 - ① 常務理事の就任
 - ② 理事長の専任
 - ③ 理事の選任方法
 - ④ 理事の担当制
- (2) 事務局職員について・・・・・・・・・・ 17
 - ① 専門職の配置
 - ② 職員の育成
 - ③ 人事交流の必要
 - ④ 市への人事交流の方法の検討
 - ⑤ 社協への人事交流の検討
 - ⑥ 削減の改革ではなく、イノベーティブな改革を
- (3) 臨時職員について・・・・・・・・・・ 19
 - ① 臨時職員の処遇改善
- (4) 財務状況について・・・・・・・・・・ 20
 - ① 公費財源のルール化
 - ② 民間財源（共募と会費）のPR方法
 - ③ 事業収入財源としての介護保険3事業の経営形態の再検討
 - ④ 総体としての介護保険事業の検討
 - ⑤ 公費財源にメリハリを

2 川越市社会福祉協議会の事業

- (1) 地域福祉推進事業・・・・・・・・・・ 21
 - ① 新規課題への取組
 - ② 各種相談窓口の検討
 - ③ 役割分担の再確認
- (2) 介護保険外の福祉サービス事業・・・・・・・・・・ 22
 - ① 地域活動支援センター事業の拡充
 - ② 生きがい活動支援通所事業のあり方検討
 - ③ 介護保険適用外の対象者の把握
 - ④ 社協単独事業への補助の必要性

目次

(3) 指定管理事業	23
① 健康講座の充実	
② 講座の工夫	
③ 指定管理事業に対する認識の改善	
④ 講座における保健・医療・福祉の連携	
⑤ 緊急一時保護事業の役割分担の見直し	
⑥ 緊急一時保護事業の見直し	
⑦ 緊急一時保護事業等の受入れ体制の充実	
⑧ 指定管理者へのモニタリングの徹底	
(4) ボランティアセンター事業	25
① 団塊の世代の掘り起し	
② ボランティアセンター機能の充実	
③ 情報発信の多様化	
④ ボランティアセンターの認知度の向上	
(5) 共同募金	26
① 循環するしくみづくり	
② 住民から共感が得られるしくみづくり	
(6) その他	27
① 職場内ミーティングの実施	
② 広報（PR方法）の充実	
③ 中長期ビジョンの策定	
④ 市の責任の明確化	
⑤ 良好なパートナーシップの形成に向けて	

参考資料 川越市社会福祉協議会概要

第一章 分析編

1 川越市社会福祉協議会概要

川越市社会福祉協議会（以下「社協」という。）は、22 の地区社協と約 57,000 の会員（個人・法人）が参加する、民間の社会福祉活動を推進することを目的とした、営利を目的としない社会福祉法人である。事務所を川越市総合福祉センター（オアシス）内に置き、指定管理者としてオアシスの管理運営もやっている。

オアシス設立時の基本コンセプトによれば、オアシスは、社協をこの建物に置き、心身障害者デイサービス、高齢者デイサービス、各種相談、ヘルパーの派遣、ボランティアセンターの設置などをもとに、総合的な地域福祉を市行政と一体的に担っていこうという構想をもっていることがわかる。これを踏まえると、いわば公共の施設であるオアシスのオープンとともに、社協の発展があったといえる。このような基本コンセプトのもと、オアシスは平成 7 年に開所した。

2 組織

社協の組織は、意思決定機関としての理事会、法人の重要な事項について議決する機関としての評議員会、監査を行う監事、事務局長を長とする執行機関などで構成されている。

理事会は理事長 1 名、副理事長以下 14 名で構成されている。理事長には福祉部を担任する副市長が、理事のひとりには福祉関係行政職員として福祉部長が就いている。平成 13 年度から常務理事が空席であったが、平成 23 年 3 月に市職員 O B が同ポストに就任した。社協の理事会構成員 15 名のうち、顧問弁護士 1 名を除くほとんどが、関係団体の長という充て職として選出されている。

事務局長以下の執行機関は、総務課、地域福祉課、介護サービス課、総合福祉センターで構成されており、平成 22 年 7 月 1 日現在の総職員数は 140 名（常勤プロパー 47 名、臨時 61 名、登録ヘルパー 29 名）である。

3 職員体制

これまで、事務局長には市から派遣された職員が就任していたが、派遣職員の引上げに伴い、平成 23 年度からプロパー職員が就任することとなった。

また、総務課長と地域福祉課長も市の派遣職員であったが、同様に平成 23 年度から、プロパー職員を配置している。

常勤プロパー職員数は、平成 10 年度から減り続ける一方で、臨時職員が増

加し続け、平成 19 年度にその数が逆転した。長期に渡って新規採用を中断しているため、20 歳代のプロパー職員が少なく、30 歳代、50 歳代が多いという状況になっている。

臨時職員は、主に介護サービス課通所介護担当やオアシス施設管理係等に多く配置されている。これは各職場とも、それぞれの担当業務の性質上、最も人件費負担が少ない職員を充てる必要があるためであった。

平成 23 年 5 月 1 日現在のプロパー職員の資格保有状況では、社会福祉士 7 名、社会福祉主事 34 名、保育士 6 名、介護福祉士 15 名、精神保健福祉士 3 名、介護支援専門員 12 名、訪問介護員 1 級 6 名、理学療法士 1 名、その他 23 名（重複あり）となっており、プロパー職員の多くが何らかの資格を有していた。しかし、社会福祉士については、中核市社協平均の 8 名を下回り、また、看護師、保健師の資格保持者はいない。

職員の人材育成について、社協における研修は、社協独自の研修の他に、主に県社協が実施する研修に参加している。また、以前は市が実施する基礎的な研修に参加していたが、現在は実施されていない。社協と市との人事交流は、市から社協への一方向の派遣が行われていただけであって、社協から市への派遣はない。

4 財務状況

(1) 公費財源

中核市調査によれば、社協総収入額に占める市からの収入割合は 59.65%であり、中核市平均の 44.02%を大きく上回っている。また、平成 17 年度から平成 21 年度への公費財源割合の推移を見ると、公費財源への依存度が約 5%増加している。

また、歳出の大部分を占める人件費は、派遣職員を除くプロパー職員の人件費（退職手当と法定福利費を除く）が、平成 20 年度決算で 2 億 8,750 万 7,826 円であった。そのうち、約 89%が、市からの補助金と受託金で賄われている。

市からの収入割合 59.65%をもって、ただちに行政への依存体質が高まっているとはいえない。しかし、公費割合が高いことにより、安定したサービスの供給が可能になる半面、あえて新しい地域課題を発見し先駆的に取り組まなくとも、団体は維持できるといった運営上の硬直化を招きやすくなることが指摘されている。公費財源のあり方を再検討する時期がきている。

(2) 民間財源

まず、「社協会費」は、事業に賛同する個人や法人から集めたお金である。本市の場合、社協会費収入の大半が自治会組織を通じて集められているため、自

治会加入率の減少にともない、社協会費収入も減少する構造になっている。平成 21 年度会費収入を平成 19 年度と比較すると、金額で 58 万円、率で 2.4%の減となっている（中核市調査）。PR 不足が考えられる。

続いて、「共同募金事業」は、埼玉県共同募金会のもと、社協が埼玉県共同募金会川越市支会として、「赤い羽根募金」と「地域歳末たすけあい募金」の両募金事業を実施している。募金額は全国的に減り、本市でも同様の現象が生じている。これら 2 種類の共同募金事業は、社協の固有の事業ではないため、直接的に社協の活動資金になるわけではなく、インセンティブが働かないという課題も指摘されている。民間財源を増やすことだけが目的であれば、収益事業を行うことも考えられるが、それよりも、地域住民とのふれあいのなかで共同募金運動を通じて「共助」の精神を醸成しつつ民間財源を増やすほうが、社協ならではの活動となりうるのではないか。

(3) 事業収入財源（介護保険事業）

介護保険事業では、居宅介護支援事業と訪問介護事業が赤字である。市内に指定事業所が充足されたこと、また、介護保険制度発足前から雇っている職員の給与水準が相対的に高いことなどが主な赤字の原因である。平成 21 年度の事業収支では、①居宅介護支援事業が△2,139 千円、②訪問介護事業が△875 千円、③通所介護事業が 11,726 千円であった。

始めに、居宅介護支援事業の利用者数減少の原因としては、競合する事業者が、市内におよそ 70 箇所あること、また、地域包括支援センターが設置されたことが挙げられる。地域包括支援センターでは、軽度者のケアマネジメントを行うこととなったが、これにともない、社協における居宅介護支援事業者の利用者が相対的に減少した。現在では、ケアマネジャー数を縮小しながら活動する体制で臨んでいるという。

続いて、訪問介護事業（ホームヘルプサービス）の経営悪化の原因としては、医療法人ではない事業所にとって、単価の高い身体介護を利用する利用者の獲得が困難であることが挙げられる。訪問介護部門の経営悪化を受け、社協では、介護保険制度開始以前は、およそ 23 名いた介護部門を担うプロパー職員を、職員の配置転換により、平成 22 年には 3 名まで減員させ組織のスリム化を図ったという。しかし、平成 18 年に介護報酬の減額改定があったため、結果的に赤字幅が増加した。さらに、平成 24 年度の介護保険改正では、地域ごとに訪問介護と訪問看護を連携させた「24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス」等が創設されるが、看護師の確保や外部との連携等、制度改正に適切に対応することができなければ、社協はますます辛い立場に追い込まれる恐れがある。

最後に、通所介護事業（デイサービス）については、延べ利用者数は、順調に伸びている。また、収支も安定しており黒字を維持しているが、通所介護は市内に 52 箇所ある。52 分の 1 のなかで、川越市社会福祉協議会の価値を見出さなければならないということの意味しており、厳しい環境にある。

5 事業の状況

(1) 地域福祉推進事業

社協において、新しい地域福祉のアイデアを実現する部署は、主に地域福祉課である。地域福祉課は、独自の取組を立案し得る、またその取組を担うべき部署といえる。

地域福祉を実施するための要素として、住民主体を確保することが挙げられるが、社協は、平成 23 年度を始期とする「第三次川越市地域福祉活動計画」を策定した。この計画は、市の「第二次川越市地域福祉計画」と一体的に策定され、適切な圏域を単位とした地区社協区域において、両計画と理念を共有する「地区別福祉プラン」を策定することが謳われている。「住民主体の地域福祉」を実現するための一つの方法として注目される。

一方、地域福祉の要素である、地域の生活課題を発見する方法や支援のあり方について明確化されているかという点では、脆弱といわざるをえない。両計画では、「地域福祉サポートシステム」の構築が目指されているので、それに期待したい。

(2) 介護保険事業以外の福祉サービス事業

介護保険事業以外の福祉サービス事業については、「居宅介護事業（障害者ホームヘルパー）」を除き、増加するニーズに対応しきれていないという状況がある。

まず、介護保険対象外の高齢者向け「生きがい活動支援通所事業」（デイサービス）は、利用者は年々増加しており、待機者ができるほどの盛況ぶりである。また、利用は週 1 回という制限があるが、2 回を希望する利用者は多いという。

続いて、居宅介護事業（障害者ホームヘルパー）の利用者は、全体として減少している。社協担当者によると、65 歳になると、基本的には介護保険サービスが優先することに加え、営業でニーズを開拓するも市内の 42 事業所が参入可能であり、競争が激化している。

最後に、「地域活動支援センター事業」（障害者デイサービス）は、民間事業者の参入がないため、社協含め、市内に 2 事業者しかない。そのなかで、社協は、精神障害者を含む障害者全般のデイサービスを行っている。利用者は年々

増加傾向にあり、平成 20 年度から精神障害者も対象として加わっている。最近では、特に精神障害に関する相談が多いため、対応に迫られ、時間外勤務が増えているという状況である。

(3) 指定管理事業

指定管理事業のなかでも、特に「緊急一時保護事業」は、市と社協との関係における問題点が象徴的に現れている事例である。スタッフ不足以外にも、市と社協の担当者レベルの意識に齟齬が生じている。緊急一時保護は、指定管理制度の施行前から、市の委託事業として行っていた事業である。「保護の決定は市、受け入れは社協」という二段階の流れが、双方にとっての「やりにくさ」の原因であり、また利用者にとっても不便な制度である。その他、利用者の固定化、部屋の未整備等、現場では課題が山積みとなっている。

また、「おもちゃライブラリー」も、PR 不足、部屋の未整備、受け入れ体制の充実等の課題を抱えている。

(4) ボランティアセンター事業

ボランティアに関する社協の取組は、市内に 4 箇所あるボランティアセンターで行われている。ボランティアの登録数は、平成 22 年度は個人で 371 名、団体で 144 グループである。社会貢献などが脚光を浴び、ボランティアや NPO の活動が活発に行われている昨今において、ボランティア登録者数の著しい伸びが見られない。また、ボランティアの年齢層も偏っている。平均年齢は高く、ボランティアの高齢化が生じている。

6 社協職員ヒアリングから浮かび上がる課題

ヒアリングでは、地域福祉に関する新規事業が検討されていない（地域福祉課）、広報・会費・共同募金の PR が不足している（総務課）、オアシスの講座がニーズに対応していない（総合福祉センター）など、様々な課題が出された。

一方で、介護部門に関しては見直しの必要性とともに、積極的な意見が出されていた。介護福祉課のヒアリングでは、民間が参入しない事業に特化した組織のあり方が強調された。例えば、社会問題化している「孤独死」や「ゴミ屋敷の住人」など、地域から孤立している人びとに対して、社協職員がかかわるなど、この分野で強みを発揮していくニーズはまだある。介護サービスのノウハウと、自治会、民生委員などといった地域との強固なつながりを強みとして、制度では拾いきれない人のサポートに力を入れていきたいという意見は、社協が「民間ができない支援」をひとつのキーワードに、地域福祉のあり方の糸口を探ろうとする積極的な姿勢として評価できた。

7 社協職員アンケートから浮かび上がる課題

社協の強みとして、「地区社協の組織力」を挙げる意見が多かった。川越市では昔ながらの自治会がうまく機能しており、社協はそのつながりをうまく利用して事業展開をしているようであった。一方で課題は山積みであった。

具体的には、職員の間では「仕事のマンネリ化」が指摘され、長期間に渡り新たな試みの実現できていなかった。原因として、① 上司と部下の意識のずれ、② 正規職員と臨時職員の意識のずれ、③ 異動がない閉塞感と異動による困惑、④ 中長期的なビジョンの欠如によるモチベーションの低下、という4つの組織的課題が浮かび上がってきた。

本調査の結論としては、職員は地域における福祉課題や社協の役割をよく理解しているにもかかわらず、課題に立ち向かい行動を起こすことができずにいた。原因として、次のとおり組織が硬直化していることが挙げられた。社協内部の課題としては、上司 vs. 部下と正規 vs. 臨時、また、市との関係では、市 vs. 社協という3層の対立構造があった。いずれも不均等な力関係になっており、対等に話し合う機会が設けられないまま、不満が増幅されていることが明らかになった。