損保ジャパン日本興亜福祉財団叢書　　№88

「福祉マネジメント研究会」報告書

# ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化

福祉マネジメント研究会
座長　大橋謙策
（公益財団法人テクノエイド協会理事長、
東北福祉大学大学院教授）

2016年3月

公益財団法人　損保ジャパン日本興亜福祉財団

目次

はじめに

第1部　ケーススタディ教材編…… 1
Part1　事例の使い方と福祉サービス開発に関する特性の理解…… 3
序　事例の構成と使い方…… 3
Ⅰ　事例の概要と略史…… 4
Ⅱ　ミッション・使命感…… 10

Part2　社会起業のスタートと事業の継続までの道のり…… 15
Ⅲ　起業化する際のニーズ把握と市場調査(サービス開発の実現方法)…… 15
Ⅳ　ニーズ解決のプログラムと起業化のプラン作成
(ニーズに対応したサービス開発を実現する計画づくりと実践)…… 19
Ⅴ　起業化のプラン達成のマネジメント(リソースの確保・発掘と支援体制構築)…… 22
Ⅵ　起業した事業の継続性…… 28

Part3　事業の継続発展…… 31
Ⅶ　事業の量的拡大への対応…… 31
Ⅷ　事業の多サービス化とマネジメント…… 34
Ⅸ　人材育成の理念と方法…… 43

第2部　テキスト教材編…… 45
序章　「ニーズ対応型福祉サービスの開発」と「新たな福祉サービスの起業化」
に関わる教育・研究の必要性―本書の刊行の目的―…… 47
第1章　今求められる福祉ニーズの考え方と把握の方法…… 55
第2章　ニーズ対応型サービスプログラムの開発…… 63
第3章　ニーズ対応型サービスプログラム開発の実現可能性を検証する方法…… 69
第4章　事業形態を選択するために事業体の法制に関する長所・短所を検討する方法…… 73
第5章　プログラムの起業に係る財源確保と起業後の財務・収支管理…… 77
第6章　人事管理の意味と意義…… 89
第7章　起業事業体のミッション・理念とガバナンス・コンプライアンス…… 95
第8章　事業体のコミュニケーション・情報開示＜広報＞…… 99
第9章　「地域における公益的な活動」を通した社会貢献、地域貢献…… 105
第10章　地域主権時代の市町村の役割…… 113

**福祉マネジメント研究会　（第2期　2012年12月から2015年3月まで）名簿**

座　長：大橋　謙策
（公益財団法人　テクノエイド協会理事長・東北福祉大学大学院教授）

作業部会メンバー：
千葉　正展　（独立行政法人　福祉医療機構経営支援室 経営企画課長）
池田　昌弘　（全国コミュニティライフサポートセンター理事長）
早坂　聡久　（社会福祉法人柏松会常務理事、東洋大学准教授）
小林　篤　（株式会社損保ジャパン日本興亜総合研究所ファカルティフェロー）
南　友二郎　（同志社大学大学院）

（所属・役職は2015年3月時点）

事務局：公益財団法人　損保ジャパン日本興亜福祉財団
（公益財団法人損保ジャパン記念財団は、公益財団法人日本興亜福祉財団と2015年4月に合併し、損保ジャパン日本興亜福祉財団となった）。

本報告書は作業部会メンバーが分担執筆したが、全体の整合性・関連性を考慮して、
座長の大橋謙策と作業部会メンバー小林篤が作業部会メンバーによる原稿を整理編集した。

# はじめに

本叢書は、損保ジャパン日本興亜福祉財団に設置されている『福祉マネジメント研究会』の報告書であり、平成24年3月に刊行した『福祉分野における社会起業の創業・展開と人材育成』（損保ジャパン記念財団叢書、No.80）の続編に当たる。この報告書は、福祉マネジメント研究会第1期の研究成果である。

前回の叢書では、新川老人福祉会、正吉福祉会、ミュー、あいのかわ福祉会・同愛会、むそう・ふわりという社会福祉法人、NPO法人を取り上げ、その組織がどのように立ち上げられ、どのようなミッションで経営され、どのような人材育成をしてきたのかを事例的に研究した成果をまとめさせて頂いた。

第1期の事例研究を踏まえて第2期の研究会は教材開発を試みた。今回の叢書は、第2期の研究成果を纏めたものであり、前回取り上げた事例の中から「むそう・ふわり」を取り上げ、社会福祉法人むそうの戸枝陽基理事長がどういうミッションで福祉サービスを開発、起業化したのかを素材として、従来のソーシャルワーク教育になかったケーススタディ式のアクティブラーニング方法を取り入れる教材開発を目標に作業を行ってきた成果物である。

今回の叢書を作成するに当たっては、①社会福祉法人むそうを事例にしてケーススタディ教材を作ること、②ケーススタディ教材に基づき、どのようなアクティブラーニングを展開するのか、アクティブラーニングを指導する教員用の発問資料や獲得すべき目標に関わる指導資料の作成、③そもそもソーシャルワーク教育の中で、「ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化」がなぜ必要なのか、学ぶべき課題にはどのようなものがあるのかという「福祉サービス開発と起業化」という科目（現時点では社会福祉士養成上の正式な科目にはなっていない）に即した印刷教材の開発の3点を課題として研究を進めてきた。しかしながら、今回の叢書に収録できたのは①と③であり、②については、この叢書を活用しつつ、今後各大学等でソーシャルワーク教育を行っている方々に参加を頂き、試行しながら次期以降臨床的に研究を進めたいと考えている。

今回の叢書は、2部構成になっており、第1部は社会福祉法人むそうの実践、とりわけ戸枝陽基理事長に焦点化させて、社会福祉法人がどのようなミッションを大切にし、どのように発展してきたのかを各発展のステージごとの課題を挙げながら作成された「福祉サービスの開発と起業化」のケーススタディ教材である。第2部は、それらのケーススタディ教材を利用し、学ぶ上で理解しておくべき「福祉サービスの開発と起業化」の背景、考え方、展開・方法に関する知識等についてまとめたテキスト教材である。

内容的にはまだまだ粗削りであり、推敲も十分でないし、内容の相互の整合性も必ずしも十分でないが、次期の実践教育の試行を考えて刊行するものである。読者の忌憚のないご意見を頂ければ幸いである。

最後に本書の作成に当たっては、社会福祉法人むそう理事長の戸枝陽基氏には多大のご迷惑とご協力を頂いた。戸枝理事長には、当「福祉マネジメント研究会」の第1期のヒヤリ

ングにもご協力頂いた（報告書『福祉分野における社会企業の創業・展開と人材育成』）。今第2期ではケーススタディ教材のモデルとして取り上げることをご快諾頂いた上に、何度もインタビューに応じて頂き、かつケーススタディ教材の推敲をお願いした。超多忙を極める中、ご協力頂いたことに改めてこの誌上をお借りして関係者一同心より厚く御礼申し上げる次第である。

2016年3月

損保ジャパン日本興亜福祉財団『福祉マネジメント研究会』座長　大橋　謙策

# 第1部　ケーススタディ教材編
## （むそうの事例）

目　次


Part1　事例の使い方と福祉サービス開発に関する特性の理解……3

序　事例の構成と使い方……3

Ⅰ　事例の概要と略史……4

Ⅱ　ミッション・使命感……10

Part2　社会起業のスタートと事業の継続までの道のり……15

Ⅲ　起業化する際のニーズ把握と市場調査(サービス開発の実現方法)……15

Ⅳ　ニーズ対応型サービスプログラムの開発と起業化のプラン作成
―ニーズに対応したサービス開発を実現する計画づくりと実践―……19

Ⅴ　起業化プランを達成するまでのマネジメント
―リソースの確保・発掘と社会起業への支援体制構築―……22

Ⅵ　起業した事業の継続性……28

Part3　事業の継続発展……31

Ⅶ　事業の量的拡大への対応……31

Ⅷ　事業のサービス多角化とマネジメント……34

Ⅸ　人材育成の理念と方法……43

# Part1　事例の使い方と福祉サービス開発に関する特性の理解

## 序　事例の構成と使い方

本事例は、3つのPartに分かれている。

Part1は、事例の概要と福祉サービス開発に関する特性を理解するのに重要なミッション・使命感を取り上げている。

Part2は、社会起業のスタートと事業の継続までの道のりを示し、Part3は、事業の継続発展の様相と課題を整理している。

Part1は、事例の概要と略史を記し、ミッション・使命感を取り上げている。このケーススタディ教材は、どの部分を任意に取り上げても利用することができるが、まずPart1の内容を確認してからにする必要がある。なぜなら、事例の概要・沿革に関して理解してから使うことが望ましいこと、またミッション・使命感は、福祉サービス開発の方向性につよく影響を与え、日々の活動のサービスの品質・価値を決める重要な要因だからである。

各章はローマ数字で表示しており、各章は、幾つかの節（例えばⅢ-2など）に分かれていることが多い。章の冒頭に、【学習の狙い】を掲げ、各節の終わりにはディスカッションの課題の例示を掲げている。Ⅱ章以下の学習の狙いでは、テキスト教材で参照するべき章を提示している。

各節の終わりに掲げた、【ディスカッションの課題の例示は】、参考として提示であり、それぞれ自由に議論がなされることを想定している。ディスカッションの課題の例示では、各節の部分に関する1つの解釈を示し、ディスカッションをするための論点を例示的にいくつか示した。

なお、本事例は2015年12月時点の情報を基に作成されている。

# Ⅰ　事例の概要と略史

## Ⅰ-1　事例の概要

本事例は、1999年任意団体から出発し社会企業家的に発展し、社会福祉法人とNPO法人の両方で福祉サービス事業を展開している事例である。当初は、愛知県知多半島の半田市が中心であったが、2009年以降東京など愛知県外にも障害者福祉の分野の事業を展開している。

社会福祉法人むそうは、障害者福祉の分野において愛知県知多半島および名古屋市内・東京等において入所施設型でなく地域展開型システムの福祉サービス事業を実施している。その目指す姿は、たとえ家族がいなくなっても障害のある本人が、自分らしい暮らしを、暮らしたい地域で継続することであり、そのために乳幼児期、学齢期、成人期、そして老齢期までライフステージに合わせて、育むための児童発達支援、働くための日中活動支援、地域で住むためのグループホーム運営・一人暮らし支援、自分らしい生活経験をするための余暇社会参加支援・地域生活支援を行うことである。

むそうは、組織形態を任意団体からNPO法人ふわり、社会福祉法人むそうと発展してきたが、それらの理事長は、戸枝陽基氏である。

## Ⅰ-2　時代背景と事業展開の時期区分

むそうの事例は、次の三つの時期に分けることができると戸枝理事長は語っている。すなわち、①事業成長期、②多機能展開・地域協働期、③その後統治組織・機能を分けて他地域にも展開する時期である。他地域に展開する際には、それぞれの地域で事業成長期、多機能展開期・地域協働期を経ることになる。事業成長期は、障害児者を対象として、事業規模は600万から3000万円まで、利用者とはともに勉強会を行うという繋がりであり、関係行政機関は地方自治体である。多機能展開期・地域協働期では、障害児者に加えて児童も対象になり、事業規模も3000万円から5000万円まで拡大し資金も借り入れ、繋がりは街づくりまで拡大し、関係行政機関も中央官庁（厚生労働省・経済産業省・国土交通省など）まで広がった。さらに、愛知県から地域が拡大して事業地域を拡大し組織統治を分けることになって、それぞれの組織が多機能・地域協働を展開する時期になった。

①　起業して社会福祉法人として事業展開するまでの事業成長期

1991年　戸枝理事長は、日本福祉大学を卒業し半田市の施設に勤務し始めた。

1998年　戸枝理事長は、勤務していた施設を退職し、障害者が入所施設に行かない共生の街づくりを目指し、起業することを決意し、簿記・IT・労務の勉強をしながら、各地のレスパイト事業所を見学・研究した。

1999年　1年間の準備期間を経てレスパイト事業の説明会を行い、任意団体「障害のある方とご家族のための生活支援サービスふわり」を開始した。どんなに障害が重くて

も生まれ育った地域で生活し続けることを願う5組の障害のある方の家族と戸枝理事長と2名のスタッフが、家を借りて、風呂・トイレ等を身障用に改装し、サービスの企画をして、広く利用を呼びかける形で事業を立ち上げた。このレスパイト事業・社会参加支援事業の開始時の利用者は50名で、全額利用者負担の私的契約サービスだった。朝日新聞に、「障害者の介護　ひと休みも大切　『家族支援の家』できた　商店街の民家を活用」と題して、大きく取り上げられた。

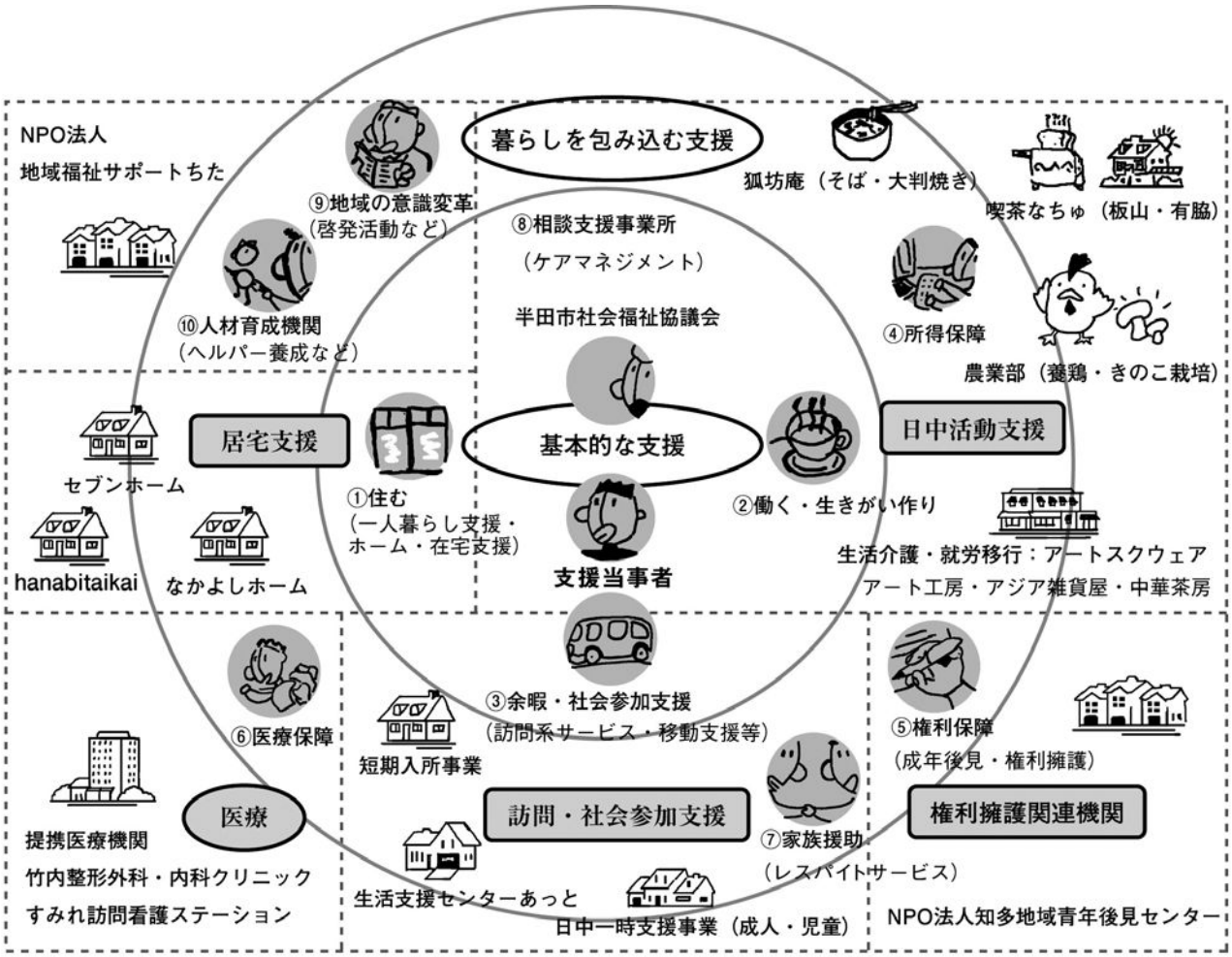
2000年　任意団体からNPO法人ふわりとなった。
2001年　喫茶事業・自然養鶏事業を開始した。
2002年　グループホームhanabitaikaiを開所した。
2003年　社会福祉法人むそうを設立した。

戸枝理事長が起業しようとした当時は、日本にノーマライゼーション思想が入ってきて、日本の集団的な効率主義の処遇が個別支援にはなっていない現実と理想のギャップに戸枝理事長自身が悩んだことがあった。また、当時は日本中に地域密着型の高齢者のサービス、障害者分野で私的契約に基づき障害のある人を丁寧にみようとするレスパイト事業所が展開されるようになるなど、戸枝理事長が目指す動きが興隆しつつあった。任意団体からNPO法人法が利用できるようになった時代に入るとNPO法人化を行い、さらに事業展開上社会福祉法人となる必要が生じた時期には、多くの支援者を得て社会福祉法人を設立し、NPO法人を交流事業・教育事業の実施主体に転換した。

②　事業範囲を拡大し事業内容を多角化する多機能展開・地域協働期

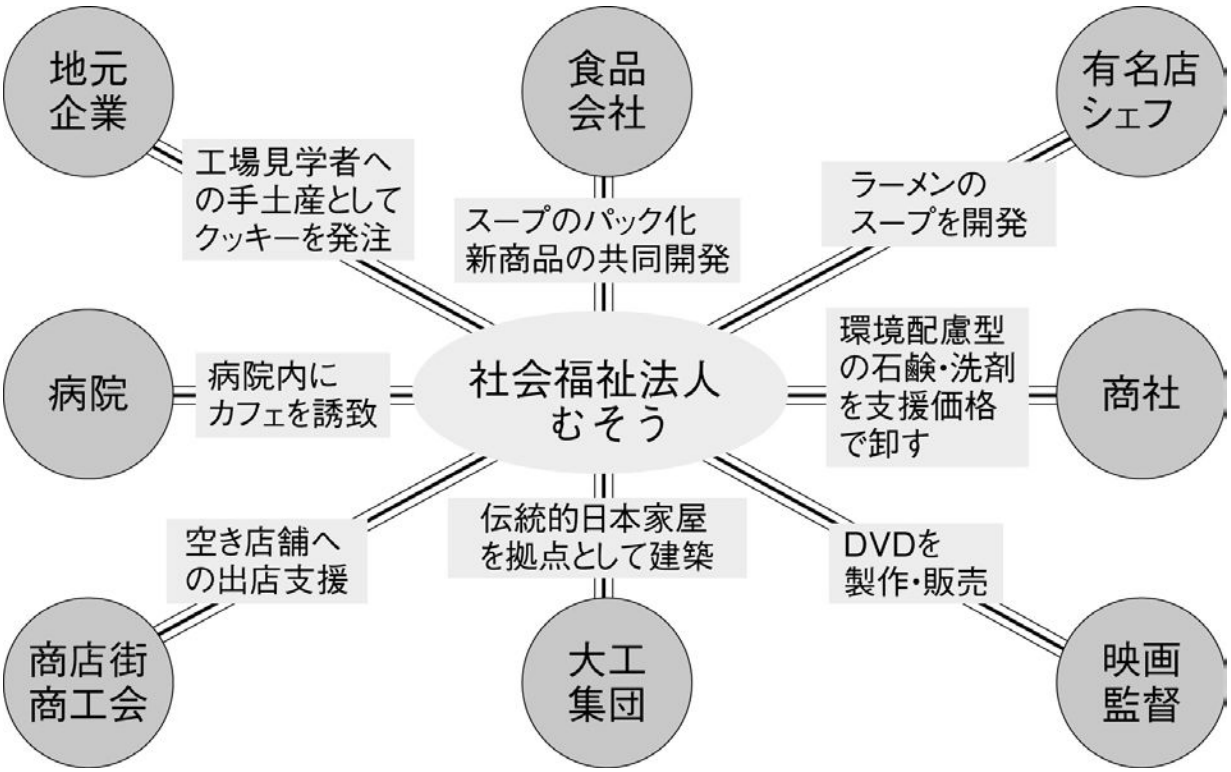
2004年　知的障害者授産施設アートスクェアを開所した。
2006年　全事業を障害者自立支援法の新体系へ移行した。
2007年　日中活動支援を担う、喫茶なちゅ有脇店・きのこハウスにょきにょきと居宅支援を担うセブンハウスを開始した。
2008年　日中活動支援を担う、狐坊庵なちゅふいーるどを開始した。
2009年　日中活動支援を担う、ラーメン移動販売車、うんぷう移動販売車を開始した。
2012年　相談支援センターびっとを開始した。

2006年には障害者自立支援法の方向性を取り込み、社会福祉法人だけで事業が完結する自前主義から地域の事業主体・事業者と連携し分業する、地域支援システムの構築を進めた。障害のある者を施設に収容するのではなく、普通の地域の普通の家に住むノーマライゼーションを実現するために、地域支援システムの対象範囲とサービス提供内容を拡大していった。この時期に展開されたのは、地域展開型福祉サービス事業の事業モデルである(図表1　地域生活支援システム概念図　参照)。




図表1　地域生活支援システム概念図

その地域展開型福祉サービス事業の事業モデルにおけるサービス提供は、むそうだけで完結するのではなく、多くの者の協働に基づいてなされる（図表2　様々な事業体との協働）。このサービス提供方式について、障害者自立支援法施行以前にむそうを利用する当事者の地域生活に必要な支援は，すべてむそうが提供する支援をベースにしていたが、地域における相談支援体制の充実およびマネジメント機能の向上に伴い、一人の利用者に対して複数の障害者支援事業所が協働して支援を提供する機会が増えるようになったと戸枝理事長は述べている。施設中心で福祉サービスを提供することを豪華客船での利用に、地域で様々な事業体と協働して福祉サービス提供することをイカダの組み立てに喩え、イカダは小回りが利き同じ志を持つ者が緩やかなネットワークを作るので変化にも対応しやすいとの特徴があると戸枝理事長は記していた。




**図表2　様々な事業体との協働**

③　事業地域を拡大し組織統治を分け、それぞれの組織が多機能・地域協働を展開する時期

2013年　東京地区に訪問・社会参加支援を担う、ほわわ吾妻橋、ほわわ瀬田を開設した。（ほわわは、多職種連携で子どもの在宅支援を行うチャイルドデイケアの拠点。ほわわのサービスは日本でもまだ数少ない、医療、看護、福祉が連携した取り組み（以前から墨田区を拠点に小児在宅医療に取り組んでいた「医療法人はるたか会」「NPO法人あおぞらネット・訪問看護スーションそら」と提携し多職種連機の地域支援のサービス提供組織を組成）ケアホーム改修を完了し利用を開始した。居宅支援を担うローズベイヒルズと「星名池テラス」（1階で、児童デイサービス、ショートステイ単独型（4人定員）、ヘルパーステーション、地域生活支援事業関連サービス、レスパイト機能。2階で、4人×2ユニットのホーム。）を開始した。

2015年　宮城エリアで事業開始、今後京都エリアでの事業開始を予定している。

2015年のリクルートに使用している資料は、「必要な時に、必要なひとに、必要なサービスを。」と題されている。この標語について、戸枝理事長は、障害者自立支援法の施行後に障害者総合支援法が多くの実践と議論の結果成立施行される時期に、戸枝理事長が参画したNPO法人全国地域生活支援ネットワークが使っていたキャッチフレーズだったと語っている。必要な時に、必要なひとに、必要なサービスを実現するには、必然的に制度毎のバ

ラバラな支援ではなく障害者とその家族それぞれに即した個別支援となり、施設のなかで完結する福祉サービスでなく地域に展開する地域密着の支援となり、更に地域おこし・街づくりに福祉サービスの開発の担い手が主体的に参画することになる。その動きについて、戸枝理事長は次のように語っている。「障害福祉は、ある意味で福祉サービスの制度を越え地域おこしの完成形なのです。障害のある方が、家族であり続けたまま親亡き後も含めて地域で暮らすとなると、介護保険も入れなければならないし、当然子ども・子育て支援制度も使わなければならない。障害者も、家族と一緒にいるときもあり、家族が亡くなるときもあるし、そのようなときでもありのままの暮らしを継続する形を続けるための支援サービスを提供するのが、自分たちが実現する福祉サービスだと考えると、支援することは地域おこしの完成形だという定義になるのです。」

また、むそうが関係する中央官庁は厚生労働省だけではなかった。国土交通省は、高齢者・障害者の住まい・街づくりを推進してきたこともあり、むそう（実際の事業主体は、NPO法人ふわり）は同省の助成をうけた研究開発も進めてきた。同省は、高齢者・障害者・子育て世帯居住安定化推進事業を実施してきた。その目的は、高齢者世帯や要介護者等の増加、障害者の地域生活への移行や待機児童の増加等に対応し、高齢者、障害者および子育て世帯が安心して生活することができる住まい・住環境の整備により、その居住の安定確保を推進するとともに、地域の活性化等を図ることである。具体的には、先導的な高齢者等向けの住宅に関する技術・システム等の導入、および生活支援サービス、介護サービス、子育て支援サービス等が効率的・効果的に提供される住まいづくり・まちづくりを推進する民間事業に補助金を提供することである。むそうは、民間住宅メーカーとの協働でこの事業を行った。

福祉サービス分野では、精神・発達障害のある者の生活を支援する「行動援護」という支援の類型が誕生し発展してきた。むそうは、厚生労働省が実施する2009年度障害者自立支援調査研究プロジェクトの1つに採用された、様々な行動上の困難を抱えた「行動障害」の人々に暮らしの場を提供する調査研究事業（行動援護対象者および重症心身障害者のケアホームへの移行における住宅環境および支援システムに関する調 査 研 究）を2009年から開始し、その成果を基に、2013年から本格に発達障害者のためのグループホーム運営などが本格的な事業実施となった。従来運営してきたケアホーム改修、居宅支援を担うローズベイヒルズと「星名池テラス」の運用開始などである。

また、2013年に東京において児童福祉でも在宅ケアで医療・看護・福祉の連携を実現する事業所を展開するようになった。その背景として、高度の医療ケアを必要とする児童福祉でも高齢者福祉でも介護・医療連携を具体化することが求められる状況となってきたことがある。東京都世田谷区は、高齢者や障害者の誰もが住み慣れた地域で安心して住み続けられるよう、障害児者の在宅療養を支える基盤づくり（在宅医療や訪問看護等の医療・介護サービスの確保）と相談支援による保健・医療・福祉の総合的なサービス提供体制づくりに取り組んできた。むそうは、医療看護の専門スタッフ（小児在宅専門医、病院医、

地域の小児科医、在宅医、療育施設所長、訪問看護師等）と協働してサービス提供するシステム構築を進めてきた。

さらに、東日本大震災以降の状況に呼応して事業地域も拡大することになった。

## Ⅱ　ミッション・使命感

**【学習の狙い】**

福祉サービスに関心を寄せ、新しい福祉サービスを開発しようと志し、さらに社会起業を志す動機・背景には、ミッション・使命感があること、そのミッション・使命感は創業以降変化しないということは無く、時代の要請が変化していくとともに、変化していくことも理解する。また、ミッション・使命感の共有のために言語化が必要な理由も理解する。

テキスト教材は、序章、1章、2章、および7章を参照する。

### Ⅱ-1　福祉サービスに関心を寄せ、新しい福祉サービスを開発しようと志した動機と時代認識・問題状況の把握

戸枝理事長が福祉サービスに関心を寄せ、新しい福祉サービスを開発しようと志した動機としては、大きく2つあると語っている。第1には、原風景としての自己体験であり、第2には、大学時代のノーマライゼーション思想という知的な認識である。原風景としての自己体験は、育った家庭である。7人兄弟の家庭であるが、母は弱視、咽頭がんによる声帯摘出及び気管切開、さらに胃と乳房の摘出という事態にあり、さらに父も結核で入院するなどの状況にあり、一時期生活保護を受ける家庭で育った。中高時代には、将来を見通せない絶望感にさいなまれたという。

戸枝理事長が、ノーマライゼーション思想という知的な認識を獲得したのは、日本福祉大学在学中のことであった。国際連合が設けた国際年である1981年の国際障害者年を契機に、日本でもデンマークやスウェーデンに学び、一般化したノーマライゼーションという考え方を大学で学んで多大な啓発を得た。また、ローマカトリック教徒でもある戸枝理事長には、比較対象としての海外の実践に触れる機会も多くあり、相当の情報を入手していた。

戸枝理事長が起業するときに、福祉サービスにどのような問題状況・課題があると感じていたか、大きく3つあると語っている。すなわち、第1に、集団的な効率主義のもと、個別支援が実現されていなかったこと、第2に、高齢や障害分野で地域密着型サービスの萌芽があったこと、第3に、景気の波がくれば地域福祉ができるのではないか、という機運があったことである。

戸枝理事長は、大学卒業後の1991年、半田市社会福祉協議会に就職した。配属先は福祉施設であった。ノーマライゼーション思想に影響を受けていた戸枝理事長は、集団的な効率主義の処遇が、個別支援にはなっていないというギャップに悩み、個別支援あるいはその人らしい暮らしを実現するための方策を考えていかねばならないと思ったという。

また当時、数は多くはなかったが、レスパイト事業所（当時の呼称）や私的契約で障害のある人を丁寧に見ようとする活動がムーブメントになろうとしていた。その思想や実践にかなりの影響を受けたことがあり、デンマークやスウェーデンといった国々において大規模処遇から地域福祉になっていったという、成功経験を日本において実現しようという

機運もあったと戸枝理事長は述べている。

***【ディスカッションの課題の例示】***

*福祉サービスに関心を寄せ、新しい福祉サービスを開発しようと志し、さらに社会起業を志す動機・背景には、戸枝理事長の原体験もあり、またその時期の現状に関する時代認識・問題状況の把握に基づき課題解決をしようとするミッション・使命感がある。*

*戸枝理事長が社会起業を志した時期、その現状に関する時代認識・問題状況の把握はどのようなものだったか。*

*また、その問題状況の把握に基づき課題解決をしようとするミッション・使命感は何だったか。*

**Ⅱ-2　時代の変化に伴い、時代認識・問題状況の把握は変化し、ミッション・使命感も変化する。**

＜1999年任意団体創設の時点＞

**任意団体によるレスパイト事業の開始**

多くの人が、福祉サービスにおける次の発展は、地域福祉であり、個別支援だと考えていた。その結果として、1998年のNPO法設立後の法人数の伸びがある。戸枝理事長にとって、一番象徴的であったのが、入所施設の処遇であったため、当初よりグループホームの実現が重要だと考えていた。しかし、障害分野へのNPOの参入は、障害者自立支援法成立を待たなければならなかった。そこで、緊急避難的なサービスであれば、コミュニティビジネスとして成立するのではないかと考えたという。

戸枝理事長のコミュニティビジネスという着想は、2000年以降の「地域福祉の主流化」の流れに呼応している。戸枝理事長は、自分の中で、地域福祉構築ルートが見えたとも述べている。

むそうは、大人数による画一的な支援ではなく、少人数で地域に分散し、個性や要望にあわせてサービスを選ぶことのできる仕組みづくりを進めてきた。これをノーマライゼーションの考え方を実現するためであると戸枝理事長は説明している。特に、この仕組みを機能させるためには、地域が協力してサービスを提供する「地域支援」のネットワークが不可欠だが、現実には圧倒的に不足している。現在までその「地域支援」を拡充していくことに注力してきたという。

＜2006年自立支援法体系への移行の時点＞

**地域展開型福祉サービス事業の事業モデル**

戸枝理事長は、施設中心の福祉サービス提供を豪華客船、地域で様々な事業体と協働して行うサービス提供をイカダに喩えている。後者は小回りが利き、同じ志を持つ者が緩やかなネットワークを作るので変化にも対応しやすいとの特徴がある。むそうは、支援当事

者に地域生活支援サービスを提供している。そのサービス提供は、むそうだけで完結するのではなく、多くの者の協働に基づいている（前掲の図表1と図表2を参照）。

図表1　社会福祉法人むそう　地域生活支援システム概念図

図表2　様々な事業体との協働

このサービス提供方式について、戸枝理事長は、障害者自立支援法施行以前、むそうを利用する当事者の地域生活に必要な支援は、すべてむそうが提供する支援をベースにしていた。しかし，現在では，地域における相談支援体制の充実およびマネジメント機能の向上に伴い1人の利用者に対して複数の障害者支援事業所が協働して支援を提供する機会が増えていると記している。

＜2009年の時点＞

**行動援護対象者および重症心身障害者が地域生活を行うケアホームへ移行できる支援とそのための住宅環境・アセスメントシステム開発と運営開始**

行動に著しい困難を有する知的障害や精神障害のある方が、行動する際に生じ得る危険を回避するために必要な援護・援助を行う行動援護については、これまで多くの実践が積み重ねられてきた。自閉症スペクトラムの人たちが、環境（社会）との間に生じるストレスのためにパニックや自傷行為などの「行動障害」を起こさざるを得なかったのであり、その「行動障害」は、人的な関係性まで含めた生活環境を整えることによって、収まり、通常の暮らしを取り戻すことができる。

これらの行動援護対象者や重度心身障害者等、重度の障害のある方は、入所施設や通常の住宅での健常者の人たちとの共同生活で、過刺激を感じ過反応・誤反応を起こしてしまうことが多い。そこで、安心して穏やかに暮らせるケアホームへの移行を促進する必要であることが政策上の課題となってきた。むそうは、厚生労働省の障害児者の地域生活への移行を促進する調査研究事業に参加し、先進事例を調査し、住宅メーカーと協働して住宅環境・アセスメントシステムを開発した。そして、2013年に愛知県知多地区にケアホーム改修完了し利用を開始した。調査研究事業の報告書において戸枝理事長は次のように記している。「地域生活を支えるための最大のハードルはケアホームである。家があることも大事だが、その家がどんな家かはもっと重要である。私たちは、家で休息をとり、会話をし、余暇を過ごし、そしてリズムを取り戻し、充電をして、また仕事に向かうことができる。家が大切なのは、これらの機能があるからである。今、ケアホームに住んでいる人、そしてこれからケアホームに住むことになる人に、ただ地域で暮らしているという状態を提供するのではなく、本来の家の機能を提供するために、どうすべきかを考えていかなくてはならない。

もうひとつのハードルは、重い障害のある人たちも、重い障害のある人たちこそ、地域の中で、自分にとって最もいい環境で暮らすことが必要なのだという価値観が、未だ醸成

されていないということである。社会全体が変わるためには、彼らを知り、支えている私たち福祉人が変わらなくてはいけないし、家族が変わらなければいけない。家族が安心して障がいのある我が子を自立に向けて送り出し、安心して死ねること。それを支える上で、暮らしの場の保障は、中核を成す課題である。

このふたつのハードルを超すためのおそらく唯一の答えは、重い障害のある人たちが、穏やかに安心して育ち、大人になって、ケアホームで支援を受けながら、自分らしい人生を楽しんでいる。そして、親亡き後も最期まで地域で暮らし続け、いい死を迎えている。という姿を地域社会の中に作り出していくことだろう。」

***【ディスカッションの課題の例示】***

*時代の変化に伴い、時代認識・問題状況の把握は変化し、ミッション・使命感も変化する。*

*それぞれの時点で、戸枝理事長の時期の現状に関する時代認識・問題状況の把握はどのようなものだったか。また、その問題状況の把握に基づき課題解決をしようとするミッション・使命感は何だったか。*

*時代認識・問題状況の把握は変化し、ミッション・使命感も変化するが、両者の関係はどう捉えることができるか。*

**Ⅱ-3　ミッション・使命感の言語化と共有の重要性**

ミッション・理念の共有では、組織の構成員が共有するコアになる言葉があるように思うと戸枝理事長は次のように述べている。「現場の職員が、それはむそうらしいとか、むそうらしくないっていう議論を結構よくしている。それには、上司が、それはむそうらしくないよ、むそうならここまでやるでしょうと部下に指摘し、大体新しく入ってきた人たちに、「むそうらしいってなんですか」という議論をさせている。例えば、制度が先じゃなくて、本人の主体があってニーズ先行でやるのが、むそうらしいんだよねとかを教えている。むそうらしさを徹底的に確認しているので、幹部職員にむそうらしさからずれている・ずれてないとう軸がしっかりあるからだと思う。」この分権的なやり方は、ニーズ対応のミッション・理念を共有化する研修を強化する一方、地域に即した事業ができる柔軟な分権制と理解することができる。

***【ディスカッションの課題の例示】***

*上記の発言は、事業地域を拡大し組織統治を分け、それぞれの組織が多機能・地域協働を展開する時期に関してなされたものであるが、サービス提供は創業者あるいは開発者一人が行うのでなく組織で行うので、その前の時期・段階にも当てはまると考えられる。*

*なぜ、ミッション・使命感の言語化と共有が重要なのか、言語化されていない状況と比較して考えるとどうか。*

## Part2　社会起業のスタートと事業の継続までの道のり

### Part2の構成

Part2は、社会起業のスタートと事業の継続までの道のりを示している。
構成は、次の4つの章である。

Ⅲ　起業化する際のニーズ把握と市場調査(サービス開発の実現方法)
Ⅳ　ニーズ対応型サービスプログラムの開発と起業化のプラン作成
　　―ニーズに対応したサービス開発を実現する計画づくりと実践―
Ⅴ　起業化プランを達成するまでのマネジメント
　　―リソースの確保・発掘と社会起業への支援体制構築―
Ⅵ　起業した事業の継続性

## Ⅲ　起業化する際のニーズ把握と市場調査(サービス開発の実現方法)

**【学習の狙い】**

既存の制度からの給付があることは、利用者にとって程度の問題はあるが、ニーズの一部は解決できることを意味する。利用者にとって未解決となっているニーズから出発し、未解決の問題解決を続けると、サービス開発につながるプロセスがある。従って、まず未解決のニーズ把握が必須である。

未解決となっているニーズは、制度のはざまや制度運営上の課題が未解決になっていることから発生することが多い。ニーズ把握の方法として、机上論ではなく、現場で自ら参加し観察考察を行うことが重要であることを理解する。

解決プログラムを立案するための方法として先行事例のベストプラクティスに学ぶ方法がある。ただし、先行事例の方法は、そのまま今後のニーズ解決のプログラムとなるとは限らない。先行事例は、個別ニーズに対する解決策の参考事例であり、創造的な企画力、想像力を駆使して行く必要もあることを理解する。

テキスト教材は、序章、2章および3章を参照する。

### Ⅲ-1　未解決となっているニーズ把握の方法、着眼点：どのようにニーズを把握したか、その際の重要な着眼点は何だったのか？
### ――制度のはざま、制度運用上の課題等の問題

＜1999年任意団体創設の時点＞

戸枝理事長は、1991年から半田市の施設に勤務し始めた。1993年に施設の作業所から卒業し、就労する障害者が社会的に孤立しないように、土日の社会参加活動の場を作る取組を行った。そのころ半田市の手をつなぐ親の会に所属する障害のある方の家族が「青年学

級」活動を模索していたので合流した。当初月に1日の活動で、本人主体の活動を志向し、本人のディスカッションにより、翌月の活動内容を決めるというやり方だった（会員数60名ほどに成長)。この活動の中から、将来を見据えた活動内容もということになり、管理費を持ち寄る形で家を2軒借り、グループホームのための宿泊体験を始める。毎週土日にかけて宿泊体験を実施した。1998年戸枝理事長は、勤務していた施設を退職し、障害者が入所施設に行かない共生の街づくりを目指し、起業することにする。簿記・IT・労務の勉強をしながら、各地のレスパイト事業所を見学・研究した。

退職し、起業に至る経緯について戸枝理事長は、次のように語っている。当初、半田市の公立の通所施設の職員として勤めていたが、その施設は、運営も職員体制も福祉プロパーに任せてくれるとか、半田市民である限りは重度の人も国の基準では該当しない人も加配を市単独で行い受け入れてくれる積極的な施設であった。しかし、それでもその施設を辞めたのは、土曜日や日曜日に親御さんが、熱が出たときとか、夜間対応、緊急時対応などが公立施設で月曜日から金曜日の午前9時から午後5時までの施設では対応できない、そのようなニーズに親御さんたちとの付き合いの中で気づいて、自分がそれをやろうと考えた。そのように考えた当初から「障害のある方の暮らしを24時間、収容型の施設ではなく、半田市の人は半田市の中で普通にやれるようにしたい」というミッションは持っていた。しかしそれは既存のサービスを組み合わせて、その組み合わせの隙間を埋める事業展開をするというイメージだったが、やってみてわかったのは「既存のサービスではのりしろがつかない」ということであった。それは例えば、日中の支援を行なっている施設から、こちらの夜の支援をしている施設に引き渡す際に、人員が間に合わなかったときは、同一法人なら代わりに送っていくということができるけれども、それができないことなどを意味している。最も問題なのは情報共有ができないということである。個人情報保護法の壁などもあり、日中何が起こったのかということの情報を共有できない。本人が言語化できるのなら問題はないが、言語化できない重度の障害の人の場合は限界があった。重度の障害の人、医療的ケアが必要な人とか自閉症の人や重複障害の人の場合は、残念ながら共同で支援することは難しく、1つの法人で支援しなければならないということに気がついた。情報共有ができれば複数法人ネットワーク型も理論的には可能だと思うが現状では難しいと考えている。

戸枝理事長は、パンフレットを作って、障害のある方の家族を説得して回るが、「障害者をビジネスの対象にするなんてひどい奴だ」「行政から補助金もらってやれ」の声が圧倒的に多い中、5組の家族が強く賛同した。拠点探しなどに奔走したが、不動産屋は門前払いし、決まりかかった家は、近所の反対運動に合い、拠点探しに大苦戦したが、半田市社会福祉協議会職員・乙川新町の民生委員・そして大家さんのご理解とご助力で、家が決まった。

＜1999年任意団体創設の時点＞

ニーズは、それぞれの時期、地域、当事者毎に個別である。その個別のニーズを把握す

る方法を、戸枝理事長は創案した。その一つは、障害者の家族とともに学ぶ勉強会である。1998年に施設職員を辞した戸枝理事長は、簿記を学びながら、地域福祉を考える勉強会を立ち上げた。ニーズ把握のための場であり、ビジネスモデル構築のための議論の場として、活用したのであった。

月に一度、勉強会を開催し、自身の計画の進捗を報告しつつ、徹底的に障害者を抱える家族から、困りごとを聞いた。新たに出たニーズを、サービスに盛り込むことを続け、サービス体系へと昇華させた。と同時に、先行事例の徹底的な調査も行った。予算書と利用規約を取り寄せ、それを議論した。実際に現地にも足を運ぶこともあった。さらに、月会費・年会費の仕組みにおける、料金の違いとサービス利用の伸びについても、実態を調べ上げ、ビジネスモデル構築に結び付けた。

勉強会という場に、サービス利用の可能性がある人を誘うために用いた手法は、一般的な市場開拓とそれほど違わない。利用規約が出来上がった際に、親御さんたちにシステムの説明をしたり、勉強会の案内をビラにして配布したり、親の会、通園施設、特別支援学校へ案内を出したりといったものであった。結果、当初30－40人くらいであった勉強会に、NPO立ち上げ前には100人規模になっていた。

障害児者を抱えた家庭を巻き込み、共に学びあいながら、企画をブラッシュアップさせていった。家族の心を一番動かしたのは、同じ障害のある親御さんの話であったという。戸枝理事長は、重症心身障害タイプ、自閉症、ダウン症など、想定されるタイプ別に招聘した。彼らに勉強会でのプレゼンテーションを依頼した。サービスを受ける前と後、といった話の切り口を明確にすることで、サービス開発に関する論点もクリアーになった。

***【ディスカッションの課題の例示】***

*本事例では社会的問題の解決を目的として観察者が自ら現場に赴いて行う実態調査である社会踏査といえる活動が実施されている。*

- *利用当事者・関係者の生活上の活動全体のなかで、あるいは施設が提供するサービス全体のなかで、提供するサービスの位置づけ・意味をどのように理解していたか。*
- *現在、施設で提供されているサービスまたは既存制度によって提供されているサービスを取り上げると、利用者のニーズに本当に呼応しているか。呼応しているかを判断するにはどうしたらよいか。*

### Ⅲ-2　先行事例のベストプラクティスに学ぶとともに創造的な企画力、想像力を駆使

＜1999年任意団体創設の時点＞

1998年に施設職員を辞した戸枝理事長は、簿記を学びながら、地域福祉を考える勉強会を立ち上げた。ニーズ把握のための場であり、ビジネスモデル構築のための議論の場として、活用したのであった。月に一度、勉強会を開催し、自身の計画の進捗を報告しつつ、徹底的に障害者を抱える家族から、困りごとを聞いた。新たに出たニーズを、サービスに

盛り込むことを続け、サービス体系へと昇華させた。と同時に、先行事例の徹底的な調査も行った。予算書と利用規約を取り寄せ、それを議論した。実際に現地にも足を運ぶこともあった。さらに、月会費・年会費の仕組みにおける、料金の違いとサービス利用の伸びについても、実態を調べ上げ、ビジネスモデル構築に結び付けた。

先行事例はそのままサービス開発に単純に直結しない。戸枝理事長は、福祉施設におけるケアワーカー7年の経験で、利用者と毎日一緒にいると暴れ始めたり、自分の手をかんだり、人をぶってきたりする、寝たきりの突然円形はげになった利用者もいる、なぜ利用者がそうするのか、何がストレスではげてしまったのだろうかをずっと考えていたという。さらに、戸枝理事長は、ニーズ把握には、利用者その人として暮らしたら、利用者その人として今ここにいたら何を感じるだろうということを表現するできること（戸枝理事長は、共感ではなく同化と呼んでいる）が重要であり、同化するというのはできるだけ本人の立場でイメージすることだから科学性がある追体験が必要だと主張する。

***【ディスカッションの課題の例示】***

*解決プログラムを立案するための方法として先行事例のベストプラクティスに学ぶ方法がある。ただし、先行事例の方法は、そのまま今後のニーズ解決のプログラムとなるとは限らない。個別ニーズに対する解決策の参考事例であり、それぞれ異なる課題解決には創造的な企画力、想像力を駆使して行く必要もある。*

*いつかの経験・事例をもとに、本人の立場に立って考える方法を議論する。*

## Ⅳ　ニーズ対応型サービスプログラムの開発と起業化のプラン作成
## ―ニーズに対応したサービス開発を実現する計画づくりと実践―

**【学習の狙い】**

計画づくりではサービス提供の方法に目が行きがちであるが、サービス提供のための資源（利用者からの支払、行政等からの給付金およびボランティアなどの無償の資源）を確保することも含めて、収支を把握することが必須である。

収支が確保できるビジネスモデルのアイデアを生み出すときに、収支の計算が簡単にできる指標を見いだすことが重要である。

テキスト教材は、2章と3章を参照する。

### Ⅳ-1　ミッションが起業化できるかどうかの量的市場調査

＜1999年任意団体創設の時点＞

福祉制度の対象とならない、レスパイトの需要があることははっきりしていたが、利用者の負担能力の問題があった。その財源として、障害基礎年金の給付があってその中から払える範囲でレスパイトをして親の負担軽減をしようと考えた。

しかし、ビジネス的には、供給可能なサービス量からも、単価を高く設定する必要があったので、高い単価を支払ってもらえる、緊急避難的なサービスの供給に落ち着いた。

先進事例研究から、年会費・月会費の仕組みで、一定程度支払ってもらい、時間あたりの負担単価を下げるほうが、サービス提供実績に伸びがあることが判明していた。また、「必要な時に　必要な人に　必要なサービスを」提供していくためには、時間数の確保が将来的に制度としても必要であるという観点から、時間単価は800円とした。年会費は20,000円で、月会費が10,000円とした。年間100時間の利用で、利用者負担は210,000円で計画した。この金額については、年間100万程度ある障害年金の2割から3割という、踏み込みすぎないバランスを重視した。そういったベースのもとに、初年度利用者50人、次年度75人に拡大という計画となった。

＜2002年グループホーム開設時点＞

グループホームを開設できるようになってからのビジネスモデルは、1人当たり月10万円を確保する方法を見つけることだった。グループホームは月10万円で生活できる。障害基礎年金が約7万円あるので、グループホーム入所のための親の負担は3万円程度になる。障害者が施設で就労して3万円の報酬があれば親元から離れて自活できる。就労による利用者の収入3万円と障害基礎年金の給付を合わせて、グループホーム入所が可能になるというビジネスモデルを実現していくことになった。

*【ディスカッションの課題の例示】*

*サービス提供のための資源は、行政等からの給付金だけではなく、利用者からの支払およびボランティアなどの無償の資源もあるが、本事例では利用者からの支払である。*

*・なぜ、収支を確保することが重要か。もし収支が取れないとどういう問題が生じるか。*

*・収支の計算が簡単にできる指標を見いだすことがなぜ重要か。*

## Ⅳ-2　起業化させる場合の可能性があるプランづくりの方法：開発したサービスの提供とニーズとのマッチング

＜1999年任意団体創設の時点＞

実現しようとするサービスの提供体制を作る計画づくりで重要な点は、マーケティングと考えた戸枝理事長は、1年間起業せずに準備した。マーケティングには2つの軸があって、1つは先行事例を徹底的に調査する。まずは予算書と利用規約を取り寄せて、それを検討する、その中でこれはすごいなと思った事業所には、時間を見つけては見に行った。そこで出会った人たちが、またその後もずっとスーパーバイザーになってくれた。もう1つの軸は、徹底的に何が困っていますかということを当事者の家族から聞いた。

1998年に施設職員を辞した戸枝理事長は、簿記を学びながら、地域福祉を考える勉強会を立ち上げた。勉強会は、利用者のニーズ把握のための場であり、ビジネスモデル構築のための議論の場となった。戸枝理事長は、毎月の勉強会は自分のやりたいと思っていることを参加者に伝えるだけでなく、自分が考えたサービス内容を参加者にたたいてもらって、それをまたサービスに取り込んでいこうと考えて運営した。先行事例を調べていくときに出会った、優れている人を勉強会に招待して話してもらった。こんなサービスをしてこんな事例が助かりますよという話を事業者にしてもらうだけでなく、重症心身障害タイプの親御さん、自閉症の親御さん、ダウン症の親御さんなど、想定されるタイプ別に親御さんから勉強会で話をしてもらった。サービスを受けてからの暮らしと、サービスを受けていなかったときの苦労というのを軸に話をしてくださいとお願いして、そうするとやっぱり自分の話だけだと商売っぽくてうさんくさいのが、同じ当事者の話を聞くと家族の気持ちに届き、障害者の家族の気持ちが動いたと回顧している。さらに、それぞれのご家族の話を聞きながらずっとメモしながら、ああ、そうか、そういうニーズがあるのかとか、そんなこと起こったときに対応しなければいけないとかを理解することができたし、真夜中もあるからその緊急携帯というシステムを考案したこともあった。自分も一緒に地域の方たちと勉強しながらマーケティングもし、企画のブラッシュアップができたと語っている。

レスパイト事業では、レスパイトは障害年金で払える範囲での位置づけであった。大勢は、年金があるにも関わらず、無料でサービスを受けようというものであった。戸枝理事長が、説明を行った際の反応は2種類であった。怒られるか、興味があるか、であった。どちらの場合でも、戸枝理事長は、親の会の先輩の例などを持ち出しながら、個別に説明及び営業を行なった。とりわけ、怒りを表明する家族に対しては、どうすれば利用してもら

えるのか、というニーズの深堀を行い、都度サービスに盛り込む努力をした。利用者とその家族とともに、一緒にサービスを作った先駆けである。

***【ディスカッションの課題の例示】***

*実現しようとするサービスの提供体制を作る計画づくりで重要な点は、マーケティングである。*

*・この事例でどのようなマーケティング手法が採用されているか。*

*本事例は、開発したサービスを提供したら果たしてニーズとマッチングするシステムとなっているかを検証しながらサービス開発を進める方法を学ぶ。特に、利用者とその家族への適切な情報を提供し、その反応を確かめながら（フィードバックを受け止めながら）サービス品質がニーズに適合しているかを確認することは重要である。*

*・利用者と家族へ提供した情報をサービス開発に役立つ反応とするために重要な点は何か。*

*・否定的反応をする利用者と家族が、サービス開発にどう寄与したと考えられるか。*

## Ⅴ　起業化プランを達成するまでのマネジメント
## ―リソースの確保・発掘と社会起業への支援体制構築―

**【学習の狙い】**

アイデアだけではサービスプログラムを実施できない。リソースを確保してサービスが提供できる体制を作り上げる必要があることを理解する。

リソースの確保については、次の点を考慮する必要がある。

第1は福祉サービスの特性を考慮することである。リソースには、資金、人材、設備・場所などがあるが、地域での生活が基礎となる福祉では、地縁・血縁などのネットワークが重要である。地縁・血縁に頼らないネットワークづくりも可能であることを理解する。

第2は資金調達である。起業しサービス開始するためには資金を調達する必要があるが、当初の事業規模に合わせた資金調達方法を考え、事業の拡大に応じて資金調達方法を変えていくなど柔軟に対処していくことが重要である。

第3は創業者個人またはサービス開発者自身が自己完結でサービス提供できないことを理解して、組織的提供ができる仕組み作りをすることが重要である。

テキスト教材は、2章、3章および5章を参照する。

### Ⅴ-1　地域での生活が基礎となる福祉における地縁・血縁などのネットワーク

＜1999年任意団体創設の時点＞

戸枝理事長は、出身は群馬県であり、大学が知多半島にあった縁から半田で働き始めた。特別な地縁・血縁はないが、起業に成功した。特別な地縁・血縁に頼らないネットワークづくりの方法、ネットワークづくりで重要なことについて、戸枝理事長は、次のように述べている。

「地縁や血縁に頼らないネットワーク作りでポイントになるのは、要求やニーズや問題意識が共有できるか、その問題解決を図る仲間という確認ができるかどうかだと考えている。

私はいつもミッションと表現するが、社会的使命をまずは言語化することが重要である。ネットワーク化というのは仲間を引き入れるわけだから、誰が聞いても分かるようなキャッチフレーズを作ることから始める。何をするグループなのかについて話し合って決めるわけです。何をするグループかが決まれば事業メニューとしてさらに具体的に言語化していく。そしてそれを世の中に発信すれば、それを目にした人が私もそうだ、ということになって人が集まってくる。そのようなムーブメントというか運動というか、方法としては常にそのようなやり方を行なっている。

親御さん以外の協力者とのネットワーク作りでは、基本的にはまず本人がいて、彼はこの仕事ができる、彼はこの仕事ができるこれを合わせると養鶏だ、あるいはラーメン店だということになる。この時点ではその事業を展開するノウハウはなくて、養鶏なら養鶏場

を回り始めてそこからノウハウを得たり、情報を得たり、自然養鶏を行なっている人たちのネットワークを紹介してもらったり、まさにミッションということでは、それに近い人の所に片端から行ってみるということになる。それを行なっていくと我々がやろうとすることに近づいていき、最終的にノウハウを得られる。だから入り口では見通しはないがニーズがあって、困っている障害のある人がいる限り、誰かが助けてくれるという確信だけは持っている。」

***【ディスカッションの課題の例示】***

*地域での生活が基礎となる福祉では、地縁・血縁などのネットワークが重要である。利用者へ福祉サービスの開発・提供をするには、地域からの後援が不可欠であることが福祉サービス事業の特性のひとつである。本事例は、地縁・血縁がない条件で地域からの後援ネットワークを形成した事例となっている。*

*社会的使命をまずは言語化することが重要であると戸枝理事長は語っているが、その意義はどう考えることができるか。*

**V-2　資金調達：起業しサービス開始するための資金をどのように調達したか？**

＜2010年の時点＞

戸枝理事長は、対外的に使っている説明資料で、当初の事業規模に合わせた資金調達方法を考え、事業の拡大に応じて資金調達方法を変えてきた流れを図表3のとおりとして説明している。

また、事業資金と当面の生活資金をどう確保するかも重要であり、自分自身の生活と事業に係る資金の両方を考慮して、どのラインにしたら良いかを考えていたと語っている。

| 発展段階 | | Ⅰ<br>共同学習期 | Ⅱ<br>事業展開期 | Ⅲ<br>事業成長期 | Ⅳ<br>多機能展開期 | Ⅴ<br>地域協働期 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 経過年(西暦) | | 1999年～2000年 | 2000年～2003年 | 2003年～2004年 | 2004年～2008年 | 2008年～ |
| 事業 | 組織形態 | 任意団体 | NPO法人ふわり設立 | 社会福祉法人むそう設立 | 社会福祉法むそう<br>NPO法人ふわり | 社会福祉法むそう<br>NPO法人ふわり |
| | 設立経過年数 | 1～2年目 | 2～5年目 | 5～6年目 | 6～10年目 | 10年目以降 |
| | 事業規模(事業収入) | 3千万円未満 | 3千万円以上 | 5千万円～1.5億円 | 1.5億円～2億円 | 2億円～ |
| | 拠点の数 | 1ヶ所 | 2ヶ所 | 3～6ヶ所 | 7～9ヶ所 | 15ヶ所 |
| | 組織規模<br>(常勤職員数) | 3人 | 6人 | 9人～20人 | 20人～26人 | 25人～ |
| | 多機能サービス | レスパイト<br>余暇支援 | ＋デイサービス<br>就労支援 | ＋ホームヘルプ<br>児童デイサービス<br>グループホーム<br>授産施設 | ＋生活介護、就労移行<br>短期入所、日中一時支援<br>地域生活支援センター<br>相談支援事業 | ＋学童保育、中間支援 |
| | 利用者数<br>(サービス別) | 訪問系:75人<br>日中系:0<br>居住系:0 | 訪問系:117人<br>日中系:5人<br>居住系:0 | 訪問系:122人<br>日中系:9～22人<br>居住系:5～10人 | 訪問系:130人<br>日中系:30人<br>居住系:10人 | 訪問系:120人<br>日中系:40人<br>居住系:14人 |
| | 対象 | 障害児・者 | 障害児・者 | 障害児・者 | 障害児・者 | ＋児童 |
| 経営 | 必要資金額 | 600万円 | 1,000万円 | 3,000万円 | 3,000万円 | 5,000万円 |
| | 調達方法 | 会費、寄付 | 会費、寄付、助成金 | 会費、寄付、助成金<br>補助金 | 会費、寄付、助成金<br>補助金、短期融資 | ＋長期融資 |
| | マーケティング | 個別ニーズ対応 | サービスニーズ対応 | 地域ニーズ対応 | 社会資源の創造 | 共助ニーズ対応 |
| | 人事管理 | 会則 | 就業規則 | 人事評価制度 | 目標管理制度 | |
| | 採用 | 仲間から | ボランティアから | ヘルパーから | リクナビ活用<br>中途採用(県内) | |
| | 教育 | 関連事業所とのケア会議 | 内部会議 | 勉強会の実施<br>コンサルタントによる内部研修 | 外部事例の見学 | 他事業所との合同研修 |
| | 業務管理 | | 業務マニュアルの整備 | 職務分掌作成 | 業務管理の導入<br>部門別行動計画策定 | 企業OBの参画 |
| | 情報･IT | 情報誌 | ホームページ | コーディネートソフト | グループウェア請求ソフト | ネット会議システム |
| | 施設･設備 | 借家 | 借家、公立施設使用 | 借家、所有物件<br>公立施設使用 | 借家、公立施設使用<br>遊休施設 | 指定管理<br>新築 |
| 地域・社会 | 行政 | 関わりなし | 半田市職員 | 県庁職員 | 厚生労働省 | 他の省庁 |
| | 専門家 | | 商工会議所<br>(雇用保険、労災事務) | 税理士<br>コンサルタント | 社労士 | ライター、合意形成 |
| | 社会資源 | 親の会<br>中間支援NPO<br>商工会議所 | 竹炭研究会･公民館<br>体育館･飲食店<br>養鶏業者 | コンサルタント<br>福祉系大学<br>IT会社･他のNPO | NPO法人全国ネット<br>病院･農家、企業 | 商店街、児童館 |
| | 家族との関わり方 | 話し合い | 実作業の手伝い | 勉強会 | 利用者を中心に | まちづくりの仲間として |
| | 外部環境の変化 | NPOの活躍 | 2000年4月<br>介護保険制度の開始 | 2003年4月<br>支援費制度の開始 | 2006年4月<br>障害者自立支援法の施行 | 2009年4月<br>自立支援法の見直し |

図表3　むそうの発展段階（2010年時点の整理）

*【ディスカッションの課題の例示】*

*当初の事業規模に合わせた資金調達方法を考え、事業の拡大に応じて資金調達方法を変えていく（小規模であれば、会費と寄附。規模の拡大に応じた資金調達。事業の継続性・安定性の観点から、助成金・補助金は有用。ただし、事業の自由度・発展には障害ともなる）。*

*・本事例で今後の参考になる点は何か。*

**Ⅴ-3　サービス提供の方法、場所、人材の確保**

＜1999年任意団体創設の時点＞

**サービス提供の方法、場所**

1999年に1年間の準備期間を経て説明会を行い、60名を超える参加があった。任意団体「障害のある方とご家族のための生活支援サービスふわり」開始。どんなに障害が重くても生まれ育った地域で生活し続けることを願う5組の障害のある方の家族と戸枝理事長と2名のスタッフが、家を借りて、風呂・トイレ等を身障用に改装し、サービスの企画をして、広く利用を呼びかける形で事業を立ち上げた。このレスパイト事業・社会参加支援事業の開始時の利用者は、50名だった。半田市に、ホームヘルプ事業などの事業委託を打診したが、実績がないと断られ、全額利用者負担の私的契約サービスになったが、朝日新聞に、「障害者の介護　ひと休みも大切　『家族支援の家』できた　商店街の民家を活用」と題して、大きく取り上げられた。半田市から補助を断られ、無補助金・全額実費負担での船出。レスパイト事業待機会員増大を受け、緊急性の高い人を優先して定員増（利用者75名）をはかった。無補助金体制の中100名近い無償ボランティアがふわりを支えてくれる。その中から2名採用し、スタッフ5名体制になった。同年現代国際巨匠絵画展＆ふわり活動展示会を開催、フランスから画家を招き、絵画展を開く。広く市民にふわりの活動をアピールし、1,087名を動員。マスコミに取り上げられ、ふわりの活動が広く認知される。半田市の議員などが、ふわり助成に向けてヒアリングなどに訪れるようになった。

当初のレスパイト事業のための家は、社協勤務時代のつてで、使用されていない家屋を借りた。また、親が負担する利用代金等によりキャッシュフローは確保できた。その後も、知的障害者授産施設アートスクェアの所在する土地は、半田市所有であり、不動産は借用している。借用していると、所有に比して移転・撤収も容易になる。ただし、親亡き後の子供の安定した生活確保の必要性を考慮して1カ所は所有にしていると戸枝理事長は語っている。

**人材の確保**

人材の条件については以下のとおり、戸枝理事長は述べている。

人材についても当初はニーズ優先だった。これだけのニーズがあるのだから人材をどうするかということで採用していた。しかし、職員の質の問題が出てきた。この職員で続けると事故が起こるなと想定できたり、外出支援などは対応の難易度が高いがこのままの職

員の質では評判も落ちるだろうし、最も危険なのは介護事故であり事故が起こってしまえば事業所自体が終わってしまう。そのような時期があり職員を入れ替えていった時期がある。即戦力ということでは、同じ時期にNPO法人地域福祉サポートちたの事業として日本福祉大学の中にヘルパーの講座を持ち込んで、学生が1年生のときにヘルパーの資格を取れるようにした。そうすれば卒業年次に介護福祉士の受験資格が取得できるというシステムを作った。現場としては社会福祉士も必要だが介護福祉士が最も必要で、そのような仕組みを作ったことが大きいと考えている。

ただし、一方では日本福祉大学からの人材に偏ってしまってくる。そうすると多いのは計算や請求事務ができない人が多い。それで人材のバラエティーも考えないといけないということで他大学からも採用するが、結果的に仕事の中身が分かるまでとか、必要な資格を取得するまでに時間がかかる。多様な人材が必要なのだけれど採用した後に投資をして育てなければいけないという課題がある。

中途採用でかなり採用した時期もあるが結論としては誰も残っていない。我々のやり方を受け入れずに、前に勤めていた施設のやり方を主張してくるなど何かカルチャーに相違があると感じる。決定的にはコミュニケーション力が足りないということが挙げられる。

障害者の方の地域での生活を支援するというのは、人とコミュニケーションをして事業展開する、サービス供給するということであって、施設内である程度ルーティン化、マニュアル化されたサービスを行なうのとは異なる。そうなるとコミュニケーション力が問われるのだが、それが決定的に足りないということがあり、我々が展開しているサービスの本質として不向きということがある。それを育てようとした時期もあったが、現状はサービス量から利用料を決めるようにして、その中で人材の質を変えていったのと、大学を利用してのインターンシップ的な仕組みを並行して用意して、さらにそれだけでは人材に偏りが出るので一般採用も取り入れているというのが現状である。

**不得意領域を認めて外部のエクスパートの力を借りる**

戸枝理事長は、事業化を実現するリソースが集まるための積極的活動について、次のように述べている。事業化したいことを具体的に言語化し、それを世の中に発信すれば、それを目にした人が私もそうだ、ということになって人が集まってくる。常にそのようなやり方を行なっている。親御さん以外の協力者とのネットワーク作りでは、基本的にはまず本人がいて、彼はこの仕事ができる、彼はこの仕事ができるこれを合わせると養鶏だ、あるいはラーメン店だということになる。この時点ではその事業を展開するノウハウは無くて、養鶏なら養鶏場を回り始めてそこからノウハウを得たり、情報を得たり、自然養鶏を行なっている人たちのネットワークを紹介してもらったり、まさにミッションということでは、それに近い人を片端から行ってみるということになる。それを行なっていくと我々がやろうとすることに近づいていき、最終的にノウハウを得られる。だから入り口では見通しがないが、ニーズがあって、困っている障害のある人がいる限り、誰かが助けてくれ

るという確信だけは持っている。

コンサルタントとの協力についても同様で、経営者のもとへ訪ねて回って、しつこく通うことをした。そうするとコンサルティングという仕組みがあるということが分かって、コンサルティング会社にお願いしようとなる。ただし、競争原理だけ入れられたのでは福祉には合わないということでつまずいた。お金だけではなく、何のためにやるのかということを大事にしていたし、相互補完性とか理念とか社会貢献性とか、そのようなものを理解してくれるコンサルティング会社には最初はなかなか出会わなかった。セミナーなどに多く通ったけれどもなかなか出会わず、最終的に出会ったのが、講演でいかだ型の事業体を説いたPSサポートの村田さんだった。彼は豪華客船ではなくいかだ型で、小回りが利いてフレキシブルにネットワークで動いていく事業体が主になっていくし、それが市民活動として意識的にくっついたり離れたりして問題解決するような事業体がビジネスとして成り立つ時代にと説いた。それに感動して彼と話をしてコンサルタントに入っていただいた。現在ではガバナンスのコンサルタントには10年も入ってもらっているが、事業を拡大するにつれ、テーマに応じて飲食店なら飲食店対応のコンサルが入るという各論にもなってきた。ネットワーク作りについては、現在はこの問題に対しては誰に相談したらいいかということが分かるが、最初の頃は片端から訪ねて回るということだと思う。

＜2010年の時点＞

手当たり次第の自己の活動を振り返って、NPO法人ふわりの活動として社会起業家の支援をしようと考えた戸枝理事長は、コンサルタントとして多くの社会起業しようとする人をみていると、創業者個人またはサービス開発者自身が自己完結でサービス提供できないことを理解していないことが結構多いとの印象を持っているという。自分の不得意分野を自覚して外部の力をうまく借りる仕組みを創ることが重要だと説明していると語っている。

***【ディスカッションの課題の例示】***

*支援体制となるネットワークづくりをする際に重要なこととして、積極的に各方面に働きかける活動を行うとともに分かりやすいキャッチフレーズを作り出す言語化活動も有効である。*

- *事業化を実現するリソースが集まるための積極的活動としてどのような点が重要か。*
- *福祉以外の分野の専門家を福祉サービス分野で活用する際どのような点が重要かようなものが考えられるか？*

## Ⅵ　起業した事業の継続性

**【学習の狙い】**

起業した事業は停止停滞するのでは無く、発展していく。発展は段階を追って進む。発展段階に応じて、事業の課題も変化する。事業を継続させるには、資金面では事業発展のための繰越金と流動性を確保する資金面の対処をする一方、当初の起業理念を時代の変化に応じて明確化し組織に共有させる人材・組織面の対処の両方が求められる。

テキスト教材は、2章、3章、5章および6章を参照する。

### Ⅵ-1　資金繰り

戸枝理事長は、自分が取り組んだ事業の発展段階を、前出の図表3　むそうの発展段階（2010年時点の整理）のように整理している。すなわち、共同学習期（任意団体）、事業展開期（NPO法人）、事業成長期（社会福祉法人）、多機能展開期、地域協調期の5つである。

5つの時期を分けるメルクマール、特に重要な転機について、戸枝理事長は次のとおり述べている。共同学習期では、一番はミッションである。それは社会的使命を整理するということ。そしてビジネスプラン、ビジネスフレームの整理である。それは先進事例の調査をするということなどである。事業展開期では事業が始まったという時期。1年間は任意団体で始めて、2年目になり売上高が上がったことなどによりNPO法人化するなどの時期である。事業成長期では社会福祉法人格を取得しようとなった時期。この時期には事業所がかなり納税するようになり、社会的責任なども出てきた時期。故に行政から社会福祉法人格取得の話などもあった。また、当時は施設整備のための借り入れなどもNPO法人では制限があった。このために事業を展開するにしても社会福祉法人格を取得する必要性が出てきた時期である。多機能展開期では一番のトピックはケアホームを展開したことである。夜間の親亡き後の支援を始めたというのが大きなトピックである。昼間のサービスを展開する既存の施設では、単価の安さなどもあり展開できないということがあるし、やらなければ親亡き後どうするかということがあった。従って、ケアホームを展開したことがここでは一番大きい。地域協調期では大きなテーマは社会変革である。問題意識として社会保障制度が縮小していくだろうと思われるなかで、国の基準から漏れる人々が出てくるであろうと考えている。福祉サービスを使える人と使えない人が出てくるであろう。ホームレスの人々などは後者にあたる。だから使えない人、漏れる人も社会的にくるみ込むようなソーシャルインクルージョンを意識しないといけないと考えている。それ故に制度ビジネスでない部分に問題意識を持たないといけないというのが、この時期の大きなポイントである。

図表3は、資金からみた事業実績を示している。発展段階に応じて、事業の課題も変化し、その事業規模も変化拡大する。

*【ディスカッションの課題の例示】*

*黒事業を継続させるには、資金面では事業発展のための繰越金と流動性を確保する資金面の対処をする。黒字倒産の事態をさけるには、流動性を確保し、さらに事業発展の資金に充当する繰越金を確保しておく必要がある。*

*・繰越金を確保していくためにどうするのか。*

*・安定した流動性を確保するためにどうするか。*

### Ⅵ-2　起業理念の明確化と共有化

＜2013年社会福祉法人の事業地域拡大の時点＞

起業理念を、多数の職員が共有するために、戸枝理事長は自分自身がたどってきた経験・プロセスを言語化し、更にカンファレンスの際にその一つ一つ具体的な事例に即し過程を含め確認していくことを行っている。例えば、湯たんぽでお腹を温めてあげると便が出るという利用者がいて、温めてあげていたら、漏れて水ぶくれができましたと日報に記録が書いてある。関わった職員皆を集めて、「皆のお腹にちょっとずつ熱湯をちょっとだけ垂らすから」と言ったら、職員皆が、「おお、何言っているのですか」と反応したので「同じことされたでしょう、彼女は。なぜ日報に何か水ぶくれできちゃったと書いたままなの？」というと、初めて全員で泣き始めたという。問題を問題として感ずるセンスが強く共有されていたら、問題が正確に映ってくるはずであり、その感じるというセンスが一番大事だと戸枝理事長は考えている。

また、若い職員に共体験させていくということを行っている。むそうに「内臓覚」という言葉がある。触覚と同じように内臓にも感覚があるとし、内部障害や気管切開をした人びとへの同化に向け、職員は研修で鼻にチューブをいられるのである。苦しい、死にそうなどといった、利用者の体験を共体験させている。戸枝理事長は利用者に同化することが重要と考えている。

*【ディスカッションの課題の例示】*

*組織としてサービス開発を行い、それを継続していくためには、組織を構成する人員が起業理念を共有化しあるべきサービスを追求する体制とする必要がある。*

*・起業理念を明確化するためにどうような言語化をしているか、言語化するプロセスはどのようなものだったか。*

*・起業理念を共有化する具体策はどのようなものがあるか。*

## Part3　事業の継続発展

Part3は、事業の継続発展の様相と課題を整理している。構成は、次の3つの章である。

Ⅶ　事業の量的拡大への対応

Ⅷ　事業のサービス多角化とマネジメント

Ⅸ　人材育成の理念と方法

## Ⅶ　事業の量的拡大への対応

**【学習の狙い】**

起業した事業は、時間を経過して発展して行き量的に拡大する。量的に拡大してきたときに従来と同じ事業モデル、業務運営では行き詰まる。従来とは違うモデル・運営方式に移行する必要が出てくる。モデル・運営方式の変革は、福祉サービス分野の特性に応じて展開することが望ましい。

福祉サービス分野の特性に応じて展開にはどのようなやり方があるかを理解する。

テキスト教材は、２章、６章、７章および８章を参照する。

### Ⅶ-1　福祉サービスの個別性と投入労働の方法：手順マニュアルとクリエイティブな力との使い分け

戸枝理事長は、福祉の分野は個別支援だから手順・マニュアルで処理してはいけないという意見があるが、基本的には手順とマニュアルの中でできる労働とクリエイティブな見立てをしなければいけない労働があり、その区分は現場レベルで分けられると考えている。そして、クリエイティブな力がある職員とそうでない職員の比率は、1対4くらいとすると、それぞれにあった仕事をしてもらうようにすることで、業務量と労働投入に関係を変えることができる。もし、全員に同じことを要求していっても現実にはできない。そうすると、その状況にあった労働投入の方法を考える必要があるという。

福祉の仕事には、手順・マニュアルで対処する仕事と利用者の状況・体調・希望を考慮して最適化する仕事とがあると戸枝理事長は考えている。前者は、生活のルーティン的な行為に対して手順・マニュアルで処理することができる。手順・マニュアルで処理することは、絶対行ってはいけないこと、最低限行わなければならないことを明確にした最低保障である。後者は、クリエイティブでセンスのあるタイプの職員が自主判断で利用者にとって最適をそのときそのときに感じて対応する行う仕事である。この二つを分けて組み合わせることで量の増大に対応できるという。

そのようなセンスがあるかどうかの判断は、一般に難しい。しかし、むそうでは、知的障害を伴う自閉症スペクトラムを有する行動援護対象者に対して障害特性を詳細に構造的

に理解するためのアセスメントシート（本事例の巻末に掲載している「障害特性アセスメントシート」）を使っており、その利用が組織に浸透しているので、高度障害者に対応する場面で職員の特性が誰の目にもはっきりしてしまう。このため、センスがあるかどうかに関する職員の納得感も得られているという。

***【ディスカッションの課題の例示】***

*モデル・運営方式の変革は、福祉サービス分野の特性に応じて展開することが望ましい。本事例では、福祉サービス分野の特性を考慮した取組がなされている。福祉の仕事には、手順・マニュアルで対処する仕事と利用者の状況・体調・希望を考慮して最適化する仕事とがあるとの理解に基づき、組織内に分業体制を作り上げている。*

*・事例にあるような分業体制を創ろうとする際に考慮すべき点はなにか。*

**Ⅶ-2　福祉サービス分野でのミッション・理念を共有する自立的連携**

福祉法人の業務量・業務範囲が拡大していく段階にはいると、すべての業務を組織に属する職員が処理をする事業モデル・運営方式では、設備、人員の対応力に限界が来る。特に、利用者の地域の生活を中心に考えると、他の専門事業所、専門家などとの協働が不可欠である。しかし、専門性が高い事業者・専門家が連携し協働するのは、それぞれの文化・理念・方式・上下関係の意識により、実際に機能させるのは難しいことが多い。むそうの東京での展開は、理念・ミッションを共有し、それぞれの当事者が自律的に活動し、シームレスなサービスを提供している事例と解釈できる。この方式では、管理コスト・連絡調整コストが掛からず、持続可能なコスト構造とできる可能性がある。

多地域展開するやり方として、二つあると戸枝理事長は考えている。一つは、本部が主導してそれぞれの地域に細かに指示を出す中央集権的なやり方であり、もう一つはそれぞれの地域で仕事をしているリーダーの独自性を相当強くし、本部は研修・プラットフォームを提供する分権的なやり方である。どっちがいいかと悩んだが、今は、本部は、プラットフォームになり、地域から本部に集まり研修を相当がっちりやる一方、地域における事業は、地域に即した事業計画を策定して独自に運営展開することにし、本部は寄り添うように支援することにしたという。なぜなら、地域によってニーズも違うし、対象者も違うので、事業展開は地域毎に違うので、地域での裁量はかなり強く与えている。

このやり方をとるには、本部における研修システムは、ミッション・理念の共有を極めて重要視することになるという。ミッション・理念の共有では、組織の構成員が共有するコアになる言葉があるように思うと戸枝理事長は次のように述べている。「現場の職員が、それはむそうらしいとか、むそうらしくないっていう議論を結構よくしている。それには、上司が、それはむそうらしくないよ、むそうならここまでやるでしょうと部下に指摘し、大体新しく入ってきた人たちは、『むそうらしいってなんですか』という議論をさせている。例えば、制度が先じゃなくて、本人の主体があってニーズ先行でやるのが、むそうらしさ

なんだよねとかを教えている。むそうらしさを徹底的に確認しているので、幹部職員にむそうらしさからずれている・ずれてないとう軸がしっかりあるからだと思う。」

しかし、まだ課題があると戸枝理事長は語っている。地域に即した事業計画を策定して独自に運営展開すると、ケアが地域それぞれの品質になってしまう問題である。カンファレンスなどを通じてケア力を向上する取組をしているが、その現場におけるケアワーカーの最高水準で止まってしまい、むそうが実現すべき品質にならない悩みがある。むそうが提供するケアの品質水準を確保するために、ケアに関するスーパーバイス的な横串を刺さないと駄目だと考えて、外部の専門家に依頼して品質保証をしているという。しかし、外部の専門家は、日常ずっと日々の活動を見ているわけではないという限界がある。ケアの現場にずっといて、職員たちのその心細さやそのときの気付きを支えてくれるアドバイザーが欲しいという相当強いニーズが現場にある。ケア力を極めていくプロフェッショナルが必要だが、現場に不足しておりその養成が課題になっているという。

***【ディスカッションの課題の例示】***

*福祉サービス分野でのミッション･理念を共有する自立的連携を実現する方法として幾つか考えられるが、本事例の分権的なやり方は、ニーズ対応のミッション・理念を共有化する研修を強化する一方、地域に即した事業ができる柔軟な分権制と理解することができる。*

*・このような分権制とすることによる利益は何か。*

*・実現できる条件は何か。*

## Ⅷ　事業のサービス多角化とマネジメント

**【学習の狙い】**

事業のサービス多角化が、時代の状況変化に呼応した課題を解決しようとする取組であり、当初のミッションの発展した形態であることを理解する。

事業のサービス多角化のために他業種とのコラボレーション企画を伴うサービス開発手法を導入する、進化したマネジメントが実践されていること、さらに科学的構造的な分析に基づく持続可能なコスト構造をもつシステムとして組み立てられていくことに注目する。

テキスト教材は、２章、７章および８章を参照する。

### Ⅷ-1　連携家族がいなくなっても障害児者が暮らしたい地域で最期まで継続できる地域支援事業所

**医療と福祉の地域連携を実現する「地域支援事業所」**

戸枝理事長は、看取りまで責任が持てる地域支援システムを構築するという事業に取り組む意図を次のように説明している。むそうが目指しているのは、家族がいなくなっても障害のある本人が、私らしい暮らしを暮らしたい地域で最期まで継続できる、とりわけ暮らしの場の充実を大切にした「地域支援事業所」である。その実現には、医療と福祉の地域連携は必須の課題である。東京での事業は、縁あって始まったが、東京でノウハウを学び、むそうが事業展開している愛知でも展開することを目指している。家族がいない障害者にとって、就労支援やホームヘルプしか提供しない「在宅支援事業所」だけでは地域に残れない。しかも、そのような施設は、単価が高く、夜勤をしなくてもいいサービスしか提供しない。これに対して、むそうが目指しているのは、家族がいなくなっても障害者本人が、自分らしい暮らしを、暮らしたい地域で最期まで継続できる、とりわけ暮らしの場の充実を大切にした「地域支援事業所」だと戸枝理事長はいう。

医療的ケアが必要な超重症児と呼ばれる子ども達への支援が出来る支援事業所を、在宅の診療所と訪問看護とむそうとの三つの法人が、高度に連携し有機的に動かすシステム作りに取り組んでいる。現状は、介護事業所どころか訪問看護でさえ医療法人（病院が）から赤字補填しないと成り立たないというのが業界的常識のなかで、それをそれぞれ単独で黒字にした実績がある人間がチームになって独立型での採算が取れる経営モデルを作って、社会に提案できることを目指している。独立した法人同士が連携するという運営モデルとは、具体的には在宅診療所である、「あおぞら診療所」の医師の指示書の下で動く「訪問看護ステーションそら」の看護師・リハビリスタッフの人達に出向でむそう事業所に来て頂き、むそうの介護職と連携して事業所の現場で動くという形態を取る。このモデルがうまく行けば、介護事業所は、看護師を自前で雇い、育てなくてもよくなる、そうなると医療福祉連携のハードルは低くなるのではないかと戸枝理事長は期待している。




**図表4　医療・介護の事業の連携イメージ**

***【ディスカッションの課題の例示】***

*医療と福祉の地域連携を実現する「地域支援事業所」の取り組みは、サービス多角化が時代の状況変化に呼応した課題を解決しようとする取組の実例と理解できる。また、むそうが目指しているのは、家族がいなくなっても障害のある本人が、私らしい暮らしを暮らしたい地域で最期まで継続できるという、当初のミッションの発展した形態でもある。*

*・地域支援事業所の取り組みによる利益は何か。*

*・実現できる条件は何か。*

## Ⅷ-2　他業種とのコラボレーション企画を伴うサービス開発手法を導入するマネジメント

Part1で、国土交通省の研究開発プロジェクトへ参画したことを以下のように記した。

国土交通省は、高齢者・障害者の住まい・街づくりを推進してきたこともあり、むそう（実際の事業主体は、NPO法人ふわり）は同省の助成をうけた研究開発も進めてきた。同省は、高齢者・障害者・子育て世帯居住安定化推進事業を実施してきた。その目的は、高齢者世帯や要介護者等の増加、障害者の地域生活への移行や待機児童の増加等に対応し、高齢者、障害者および子育て世帯が安心して生活することができる住まい・住環境の整備により、その居住の安定確保を推進するとともに、地域の活性化等を図ることである。具体的には、先導的な高齢者等向けの住宅に関する技術・システム等の導入、および生活支援サービス、介護サービス、子育て支援サービス等が効率的・効果的に提供される住まいづくり・まちづくりを推進する民間事業に補助金を提供することである。むそうは、民間住

宅メーカーとの協働でこの事業を行った。

民間住宅メーカーは、福祉サービス分野の成長性に着目しハードの開発を行ってきたが、サービス提供などのソフト面での融合が必要だとの認識を持っていたという。異業種とのコラボレーションは、異業種からの福祉サービス分野に技術と資金が導入されることになる。

戸枝理事長は、親しいコンサルタントと話しをしていて、民間の技術・資金の活用というヒントをもらったと語っている。

***【ディスカッションの課題の例示】***

*他業種とのコラボレーション企画が福祉サービス分野にもたらすものはなにか。*

*本事例から何が学べるか。*

### Ⅷ-3　科学的構造的な分析に基づく持続可能なコスト構造をもつシステムの構築

**行動援護対象者および重症心身障害者のケアホームへの移行**

2009年より行動援護対象および重症心身障害者のケアホームへの移行における、住宅環境および支援システムに関する調査研究事業を、厚生労働省の平成21年度障害者保健福祉推進事業として開始した。その調査研究事業のなかで、積水ハウスとの協働がなされた。戸枝理事長いわく、「寝ている技術の掘り起し」を積水ハウスサイドとの「対話と学びあい」を通して行い、さらに行政からの助成を資金として活用した。その初期段階では、先進事例である社会福祉法人はるにれの里、NPO法人それいゆ、GHA(米国アルバマーレ市福祉団体)を視察し、聞き取り調査を実施し、現在における、最高水準の実践に存在する、解決すべきニーズを明らかにした。一方で、積水ハウスの商品や技術体験、ワークショップを行うだけでなく、行動援護講習を積水ハウス職員に対してむそうが行った。最終的には、住宅におけるニーズ解決のための提案が、積水ハウスからなされ、実際にむそうの運営するケアホームで具現化されたのである(例：完全防音の壁など)。

行動援護対象および重症心身障害者のケアホームへの移行における、住宅環境および支援システムに関する調査研究事業から、本事例に参考になる要点を以下に摘出する。

①「行動障害」は、自閉症スペクトラムの人たちが持つ様々な障害特性と環境との間に生ずるズレ・摩擦が要因のストレスが高じて起きるという理解に立つ。「自閉症スペクトラムだから起こす行動」とは考えない。

「調査研究事業は、『行動障害』といわれるような、様々な行動上の困難さを抱えた人たち（特に、成人期の人たち）の、暮らしの場を考えることからスタートし、『行動障害』は、自閉症スペクトラムの人たちが持つ様々な障害特性と、環境との間に生ずるズレ・摩擦が要因のストレスが高じて起きるものであって、『自閉症スペクトラムだから起こす行動』ではないこととの理解に基づき、障害特性を理解し、環境が障害特性に寄り添うことで、彼らが社会生活を送る上でのストレス（＝ハンディキャップ）は軽減され、「行動障害」は収

まってくるとの見通しを持って開始した。」

②一人一人の障害特性を充分アセスメントして、ソフト・ハードの環境を整えて問題解決を図る。

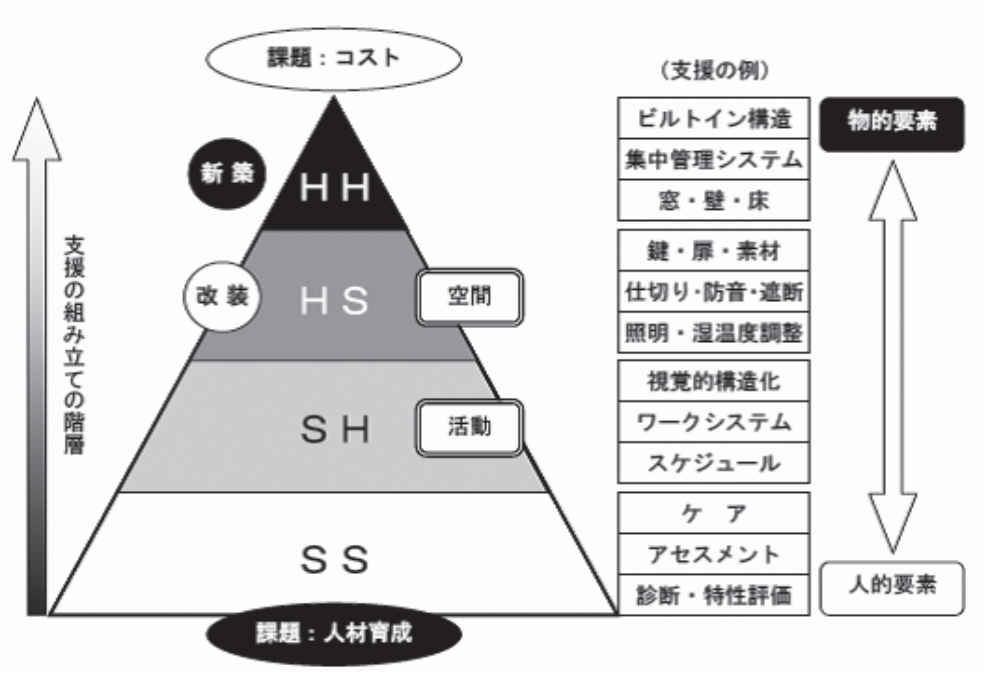
「具体的には、ひとりひとりの障害特性を充分にアセスメントし、ソフト・ハードの環境が整った『行動援護ハウス』では、シビアな行動障害を起こさざるを得ない人たちも、落ち着いた暮らしを送れるようになる。日本にも、そのような支援を実践しているところがあるが、多くは献身的な努力に支えられている。科学的なアプローチに基づく、『行動援護ハウス』の実績を積み重ねることで、自閉症スペクトラムの人たちが必要としている環境がどのようなものであるかを明確にし、自閉症スペクトラムをもって生まれた子どもたちが、自宅で家族と共に安心して育ち、穏やかに安定した自立生活を送れる成人期を迎えることにつながる。」

③アセスメントを実施した後、ケアホームの構造化のためのステップを踏んで問題解決に繋げる。

「本研究では、行動援護対象者（知的障害を伴う自閉症スペクトラム）のケアホームの構造化を中心テーマとしている。ケアホームの構造化のためには、正しい診断、障害特性の評価、構造化のためのアセスメントというステップが必要である。そして、構造化のためのアセスメントの後には、スケジュール、ワークシステム、視覚的構造化、物理的構造化等のそれぞれのシステムが明らかとなり、それはケアホームでの暮らしにも当然反映される。」

さらに支援サービスを組み立てるには、ハード・ソフトの両面を包摂した階層化を実施して資源効率性が高いサービスを実現するようにしている。その階層化は、図表５に示されている。

(2009行動援護対象者および重症心身障害者のケアホームへの移行住宅環境支援報告書p16)




図表5　ハード・ソフトの両面を包摂した階層化

これに関する報告書の説明を摘出する。「物などのハード面とケアなどのソフト面の両方を併せて行く必要がある。支援現場で目にする構造やシステムばかりに注目するのではなく、その背景にある文化が利用者の意識に影響を及ぼすので、当事者の世界観を尊重することが不可欠である。この観点から、自閉症の人達の文化を理解することの重要性が強調される。

ケアホームにおける支援を4段階に分けて考えることができる。新築レベルで整備する段階をHard-Hard（以下HH)、改装レベルで変更が可能な空間づくりの段階をHard-Soft（以下HS)、道具等を活用して毎日、毎週の活動を支える段階をSoft-Hard（以下SH)、構造化の前の段階で人的な要素がほとんどを占める部分をSoft-Soft（以下SS）と呼ぶこととし、ケアホームの支援の組み立ては、SS⇒SH⇒HS⇒HHの順番で行うことが望ましい。SSからのアプローチは、障害を持つ人の世界観の理解から始まるため、彼らのストレスを軽減し、2次的な障害の抑止にもつながる。結果としてSH、HS、HHの段階での支援の量的・質的負担を抑えることができるからである。」

以上の構造化のステップまで到達して、障害特性に応じた行動援護が実現できる。「行動障害」は、「自閉症スペクトラムだから起こす行動」とは考えずに、自閉症スペクトラムの人たちが持つ様々な障害特性と環境との間に生ずるズレ・摩擦が要因のストレスが高じて起きるという理解に立っている。その行動支援の出発点は、障害特性のアセスメントである。アセスメントを適格に実行するために、むそうでは障害特性を詳細に構造的に理解するためのアセスメントシート（図表6「障害特性アセスメントシート抄」）を自力で開発して利用している。

障害特性アセスメントシート

氏名：＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿ 性別：＿＿ 年齢： 所属：＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿ 障害程度：＿＿＿ 回答者：＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿ ＿＿＿

| | ことばで話しをする | | ことばを話さない | |
|---|---|---|---|---|
| 一方的に話し（何か訴え）続ける | 2. 相手に気持ちを伝えることの特性<br>11. 相手の気持ちを想像すること、状況判断の困難さ | □何か好きなこととか、関心のあることはありますか？<br>□どんな内容の話しですか？<br>□そのことに関する話しを始めると、きりがなく話し続けますか？<br>□普段どのように、話しを切り上げていますか？<br>□自分の不安やストレスを、ずっと話し続けますか？（電話やメール、手紙など<br>□どんな内容の話しですか？<br>□どんなときに多いですか？<br>□どうやって切り上げますか？ | 2. 相手に気持ちを伝えることの特性<br>11. 相手の気持ちを想像すること、状況判断の困難さ | □どんな方法で訴えて（伝えて）きます<br>□何か言っているのだけど、わからないということはありますか？<br>□普段関わりのない人でも、わかりま<br>□どんな事柄を訴えて（伝えて）来るのですか？ |
| 何度も同じことを確認する | 2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>5.時間の整理統合の困難さ<br>6.空間の整理統合の困難さ<br>7.変化の対応の困難さ<br>9.記憶の維持の困難さ | □いつ、誰に、どんなことを、どんなふうに、確認してきますか？<br>□普段、どのように対応しています<br>□その対応に対して、どのような反応ですか？<br>□どうすると（どうなると）繰り返しの確認はなくなりますか？<br>□その確認はどのくらい前から続いていますか？ | 2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>5.時間の整理統合の困難さ<br>6.空間の整理統合の困難さ<br>7.変化の対応の困難さ<br>9.記憶の維持の困難さ | □いつ、誰に、どんなことを、どんなふ<br>に、確認してきますか？<br>□普段、どのように対応しています<br>□その対応に対して、どのような反応ですか？<br>□どうすると（どうなると）繰り返しの確はなくなりますか？<br>□その確認はどのくらい前から続いて<br>ますか？ |
| アニメ、ニュース、ラジオ、電車などのアナウンス、知っていることばなどなどを、ひとりで話していることがある | 2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>10.長期記憶の特性 | □具体的にはどんなことを話していますか<br>□どんなときに話していますか？<br>□その時の様子はどんな感じですか？<br>□不安なときやイライラしている様子の時に独り言はふえますか？<br>□決まりのフレーズや内容を繰り返すうちに落ち着いてくることがありますか？ | | |
| 相手の言うことを繰り返して言う（エコラリア） | 1.相手からの情報・メッセージをキャッチ（理解）することの特性 | □どのようなときに、どのようなことばにエコラリアしますか？<br>□不安なときやイライラしている様子の時にエコラリアはふえますか？<br>□昔または以前言われたことばを言うことがありますか？ | | |
| 全く人に話しかけたり、関わろうとしない | 2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>11.相手の気持ちを想像すること、状況判断の困難さ | □人が近くにいたり、話しかけたりしたときにどんな様子ですか？ | 2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>11.相手の気持ちを想像すること、状況判断の困難さ | □人が近くにいたり、話しかけたりしたきにどんな様子ですか？<br>□生活場面、外出場面などで、どのような行動をとりますか？<br>□全く人と一緒に行動できない<br>□他の人と一緒でないと行動できな<br>□自分の決めたように行動する（でなければイライラやパニックなど） |
| パニック、自傷、他害、モノ壊しなどの行動がある | 1.相手からの情報・メッセージをキャッチ（理解）することの特性<br>2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>3.感覚の特性<br>4.転動性・衝動性<br>5.時間の整理統合の困難さ<br>6.空間の整理統合の困難さ<br>7.変化の対応の困難さ<br>8.般化の特性<br>10.長期記憶の特性<br>11.相手の気持ちを想像すること、状況判断の困難さ | □どのような状態になりますか？<br>□これらの行動の時に、何か言っていますか？<br>□落ち着いた後で思い出して、理由や状況、謝罪を言うことがありますか？<br>□最近このような行動が起きた時の状況を教えてください<br>□どうやっておさまりますか？<br>□突発的に、なんの予兆もなくパニックその他の行動が起きることがあります<br>□理由がわかっていますか？<br>□どんなときに多いですか？<br>□どうやっておさまりますか？ | 1.相手からの情報・メッセージをキャッチ（理解）することの特性<br>2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>3.感覚の特性<br>4.転動性・衝動性<br>5.時間の整理統合の困難さ<br>6.空間の整理統合の困難さ<br>7.変化の対応の困難さ<br>8.般化の特性<br>10.長期記憶の特性<br>11.相手の気持ちを想像すること、状況判断の困難さ | □なぜパニックその他の行動になってまうのか、理由が想定されています<br>□どのような状況になりますか？<br>□最近このような行動が起きた時の状を教えてください<br>□どうやっておさまりますか？<br>□突発的に、なんの予兆もなくパニックの他の行動が起きることがあります<br>□理由がわかっていますか？<br>□どんなときに多いですか？<br>□どうやっておさまりますか？ |
| 多動、突然の走り出しや飛び出しなど | 2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>4.転動性・衝動性<br>5.時間の整理統合の困難さ<br>6.空間の整理統合の困難さ<br>11.相手の気持ちを想像すること、状況判断の困難さ | □何か言ってから（言いながら）走ったりしていますか？<br>□何か目的に向かっていますか？<br>□何に向かっていますか？<br>□目的がない場合、どこまでも行ってしまいますか？<br>□どうなってとまりますか？<br>□どんなとき、どんな場面で多いですか<br>□普段はどのように対応していますか？ | 1.相手からの情報・メッセージをキャッチ（理解）することの特性<br>2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>4.転動性・衝動性<br>5.時間の整理統合の困難さ<br>6.空間の整理統合の困難さ<br>11.相手の気持ちを想像すること、状況判断の困難さ | □何か目的に向かっていますか？<br>□何に向かっていますか？<br>□目的がない場合、どこまでも行ってしいますか？<br>□どうなってとまりますか？<br>□どんなとき、どんな場面で多いで<br>□普段はどのように対応しています |
| 家でできて学校や他の活動場所でできないことがありますか？（逆の場合はありますか？） | 1.相手からの情報・メッセージをキャッチ（理解）することの特性<br>5.時間の整理統合の困難さ<br>6.空間の整理統合の困難さ<br>7.変化の対応の困難さ<br>8.般化の特性 | □どんなことが、どこでできて、どこでできないですか？<br>□できるときの様子<br>□できないときの様子<br>□それぞれの場所で、どう伝えて、どう対応していますか？ | 1.相手からの情報・メッセージをキャッチ（理解）することの特性<br>2.相手に気持ちを伝えることの特性<br>5.時間の整理統合の困難さ<br>6.空間の整理統合の困難さ<br>7.変化の対応の困難さ<br>8.般化の特性 | □どんなことが、どこでできて、どこでないですか？<br>□それぞれの場所で、どう伝えて、対応していますか？ |

図表6　障害特性アセスメントシートの特性要約

障害特性は、11の特性に要約されている。その特性は次のように解説されている。

## 自閉症スペクトラムの特性解説シート～異文化共生のために～

| 特性の解説 | | | | 特性に関わる行動 |
|---|---|---|---|---|
| 情報の処理・コミュニケーションに関する特性 | 1 | 相手からのメッセージの受信・理解の困難さ | ・話し言葉の理解が苦手<br>・メッセージの理解が困難<br>・たくさんの情報を一度に処理仕切れず混乱<br>★視覚的な情報処理は得意（優位） | ・言っても理解して行動できない。<br>・周囲の人を見て行動する<br>・字義通りの理解。・見えたら即行動！<br>・聞こえていないように見える。<br>・言ったことと違うことをやる。<br>・話しかけると混乱する。・エコラリア、ジャーゴン・など |
| | 2 | 相手に気持ち・考えを伝えることの特性 | ・自発的に人に向かって発信しようとすること<br>が少ない<br>・自分の気持ちなどを伝えられない<br>・文脈によってできるでいないが変わってしまう | ・何か考えていたり、困っていたりしても、<br>助けを求めず、自分で解決しようとする。<br>・うまく伝えられずイライラ<br>・適切な表現ができない（泣く、たたく、はねる、パニックなどなど） |
| | 3 | 感覚の特異性 | 五感すべてに敏感さや鈍感さ | ・聴覚：耳ふさぎ、大きな声を出す、聞こえていないよう、大きな音で聞く、特定の音に敏感など<br>・視覚：目をつぶる・細める、視野が狭い、まぶしい、小さなものも気になるなど<br>・嗅覚：臭いに敏感、くさい臭いも平気など<br>・味覚：偏食、味の違いに敏感、濃い味でないとだめ、など<br>・触覚・痛覚・温度覚：痛がり、痛みに鈍感特定の服しか着ない、すぐに脱いでしまう、暑がり、寒がりなど |
| 全体よりも細部に注目する特性 | 4 | 転動性・衝動性 | ・さまざまな刺激に突き動かされるように行動<br>・落ち着きがない、多動<br>・注意・注目が難しい、違う<br>・過集中 | ・座っていられず、動き回っている<br>・衝動的な行動がある<br>・何かに集中し始めると、次の行動に移れない<br>・注目すべきことに注意を向けられない　など |
| | 5 | 時間を整理統合（組織化）することの困難さ | ・段取りが苦手・できない<br>・変更が苦手・拒否<br>・調整ができない | ・予定が示されないと、何もできない。落ち着かない。イライラする。いつもと同じ行動をする。繰り返すなど。<br>・変更が苦手で、イライラしたり、不安を示したり、拒否したりする。・遅刻が多い。<br>・見通しをもった行動ができない。<br>・休憩時間等曖昧な時間をもてあます。など |
| | 6 | 空間を整理統合（組織化）することの困難さ | ・空間の段取りが苦手<br>・多目的な空間が苦手<br>・空間の調整・シェアが苦手・できない | ・どこに行けばいいかわからない。<br>・どこに座ればいいかわからない。<br>・片づけられない。<br>・多目的な場所が嫌い。<br>・境界を察知できない。<br>・うろうろ動き回っている。　など |
| | 7 | 変化に対応することの困難さ | ・変更が苦手・できない・拒否<br>・いつも同じは得意！<br>・新しいことが苦手・不安・拒否 | ・日課の変更に不安・拒否・混乱（パニック）。<br>・一日or朝・夕など、やることが決まっていて変えられない。<br>・新しい場所に入れない。<br>など |
| | 8 | 般化の特性 | ・般化ができない<br>・般化できる（が、本人や周囲の人が困ることになることがある） | ・ある場所でorある人とできるようになったことが、他の場所（他の人）ではできない。<br>・ある場所でorある人とやったことは、どこで誰とでもやっていい！となる。など |

図表7　障害特性解説シート

| アセスメントのポイント | 支援（構造化）の方向性 | 構造化のアイデア |
|---|---|---|
| ・どんな情報を理解しているか？<br>普段している遊び、よく見ているもの、好きなもの、理解して行動できるサイン<br>・どのくらいの量の情報を受け止められるか？<br>理解できる方法で伝えた場合、どのくらい先まで理解し行動できるか？　など | ・理解できる方法で、伝える<br>・わかるように伝えてくれる人を信頼する | ・視覚的構造化（見てわかる環境づくり）<br>・スケジュール（予定を視覚的に提示） |
| ・伝えようとしている？<br>・表現していることがわかる？<br>・自傷や他害、パニックはないか？<br>・エコラリア（相手の言葉を繰り返す。CMや、アニメ、アナウンスなどの言葉をそのまま一人で話している。など） | ・話し（ことば）にこだわらない！使える方法をフル活用して、コミュニケーションは便利で楽しい！という体験をたくさんつむことが大事！ | ・様々なコミュニケーションツールの開発・活用 |
| ・なまけているように見えるが、環境はどうか？<br>・理由がわからない拒否やイライラ、パニックなどがある？<br>・つねにイライラしている？<br>・場所によって好き・嫌いがはっきりしている？<br>など | ・「自閉症だからこのような行動をする」と見てしまうと、不快感やストレスを見逃してしまう。<br>・ダメなものはダメ。環境で調整したり、エスケープできる方法を用意する。 | ・物理的構造化（刺激のコントロール） |
| ・どういう時・状況で、落ち着きがない？<br>・衝動的に向かう先は何？とめるとどうなる？<br>・切り替えができないほど集中することはなに？<br>　どうなると切り替わる？　など | ・余計・過剰な情報（刺激）をコントロールする。<br>・今やるべきことを明確にする。 | ・物理的構造化（刺激のコントロール）<br>・スケジュール（予定・場所・活動がわかりやすい）<br>・ワークシステム<br>・視覚的構造化 |
| ・やることがはっきりしていないと落ち着かない？<br>・段取りが苦手？<br>・先の見通しがないと混乱する？<br>・活動の切り替えが苦手・できない？<br>・1日の流れなどが決まっていて変えられない？など | ・ひとりひとりに、その人が理解できるスケジュール・行程・工程を伝える（スケジュール、ワークシステム）<br>・変更も理解できる方法で、個別に伝える。<br>・予告！ | ・スケジュール・ワークシステム（予定、活動の工程や見通しなど）<br>・タイマーなどの活用 |
| ・好きな場所、お気に入りの場所がある？<br>・必ず行く場所がある？<br>・これをするのはここ！と決まっている？<br>・物の置き場所などにこだわる？<br>・片づけができる？<br>・人の場所と自分の場所の区別がつけられる？など | ・活動と場所を1対1対応に。<br>・その場所でやるべきことがわかるようにする。<br>・道具、素材などの組織化<br>・境界などをはっきり認識しやすくする。　など | ・物理的構造化（活動と場所を1対1対応で、境界を明確に）<br>・視覚的構造化（整理統合、明瞭化） |
| ・決まった（変更できない）日課がある？<br>・儀式的な行動がある？<br>・新しい場所、新しい活動に不安や拒否がある？<br>・いつもやっていることは、同じにできる？など | ・ひとりひとりに、その人が理解できるスケジュール・行程・工程を伝える（スケジュール、ワークシステム）<br>・変更も理解できる方法で、個別に伝える。<br>・予告！ | ・スケジュール・ワークシステム（予定・予定の変更を視覚的に）<br>・視覚的構造化 |
| ・新しい場所で、今までできたことができるか？<br>・初めて関わる人と、今までできたことができるか？　など | ・いろいろなことが、いろいろなところでできた方が良い！でも、社会的に困る行動は・・・ダメを覚える。<br>・新しい場所や人では、できなくて当たり前と考えて、“0”から。<br>・犯罪につながりかねない行動は、芽のうちに摘み取る！ | ・スケジュール<br>・ワークシステム<br>・視覚的構造化 |

***【ディスカッションの課題の例示】***

*・どのような科学的方法論が採用され、それがどう役立っているか。*

*・なぜハード・ソフト両面からの分析と支援が必要なのか。*

## Ⅸ　人材育成の理念と方法

**【学習の狙い】**

福祉サービスは、サービス利用者のニーズを形成する重要な要因である、個別の障害特性を適切にアセスメントしたうえで、主としてソフト面での支援を組み立てるという特徴がある。この特徴を理解し、センスがある人材をどのように育成するかを事例から学ぶ。

テキスト教材は、１章、２章、６章および７章を参照する。

### Ⅸ-1　障害を持つ当事者への同化とその方法

むそうでは、職員が利用者のひとりひとりの障害特性を充分にアセスメントし、主としてソフト面の支援を組み立てできる能力とセンスを持てるようにすることを目標としている。

戸枝理事長は自分の経験を次のように語っている。「ケアワーカー７年やりました。利用者本人と毎日一緒にいるわけです。そうすると利用者が暴れ始めたり、自分の手をかんだり、人をぶってきたりいろいろが起きる。寝たきりでも突然円形はげになることもある。そうすると、自分自身は、なぜそうなったのだろうか、何がストレスではげになったのだろうかとずっと考えました。障害者であった母親の代弁をする経験で鍛えられているので、本人であるとするとなぜなのかというのをずっと考えたことが多くあった。」。

本人であればそうするということが分かることを、戸枝理事長は、対している相手と自分が同化してと呼んでいる。同化は、気持ち・意識・欲求のレベルだけの問題では無く、例えば脳機能障害のインペアメント（身体的な障害と社会的に考えられるもの）がどのようなものかを理論的に理解した上で行う必要があることを強調している。

職員の研修では、理論的理解に加えて同化に近づくための体験をさせている。戸枝理事長は、次のように語っている。「内部障害・気管切開の障害者を考えると、医療との連携を行っている東京での職員研修では、必ず鼻の中にチューブを看護師さんに奥まで入れられる。チューブを飲んでみると思ったより苦しいとか、のどに入るとき死にそうになるとか、実際に感じたことを職員はいう。それを内臓覚という言葉で表している。触覚と同じように内臓にも感覚がある。それは入れられて初めて内蔵覚があることが分かる。内臓覚の感じかたは、「戸枝さん、内臓感覚って何だろうなと思っていたけど、感じますわ」「どじょう飲んでも分かるだろう」というやりとりに現れている。その経験を科学的にするということが、同化するときには絶対条件として重度障害者には必要だと思っている。同化するというのはイメージすることなのだが、イメージするのが本人の立場でしやすいような科学性がやっぱりいると思う。理解という科学性と体験する科学性の両方がある。それを検証にしていっているということだろう。」

***【ディスカッションの課題】***

*・なぜ同化が必要とされるのか。*

## Ⅸ-2　0JTを通した育成策

むそうのリクルート用資料には、「アセスメントからのケアプランとグループホームづくり」について、次のように記している。

「共同生活において、過反応・誤反応を起こしてストレスを感じたり、成人期の二次障害を起こすケースも少なくなく、どんなによいケアハウスでも支援がうまくいかなければストレスいっぱいの場になってしまいます。そこでむそうは国土交通省の助成を受けて『行動援護対象者向けグループホーム等のバリアフリー改修事業』を進めてきました。支援対象者となる方の障害の正しい理解をするためのアセスメントと、そのアセスメントに基づく支援計画、それに合わせた住環境の改修、さらにこの事業の要である支援者の育成に力を注いでいます。どんなふうに暮らしたいか、生きたいか。想いを実現できる場を地域につくり続けていきます。」

そして、グループホーム改修と人材育成を連動させ、①基礎研修（ひとりひとりの障害特性のアセスメントとそれに基づく支援）、②0JT研修（障害特性に合わせた住環境のアセスメントとひとりひとりに合わせた研修）を行っており、実際の現場での研修にも力を入れている。

戸枝理事長は、0JTについて次のように述べている。「ある目的を持って行う0JTと、むそうの理念・考え方と社会人としての考え方を理解させる0JTとがある。後者の0JTも大事だと思っているので、新人が入ってくるとペアの先輩を必ず決めて、その先輩が公私にわたり、まさに飲みにケーションも含めて0JTをしてやるようにしている。」

***【ディスカッションの課題】***

*むそうの0JTは、一般的にはメンター方式と言われているが、むそうではメンターを0JT活動として捉えている。*

*なぜ0JTが重要なのか。*

# 第2部　テキスト教材編

目　次


序 章　「ニーズ対応型福祉サービスの開発」と「新たな福祉サービスの起業化」に関わる教育・研究の必要性―本書の刊行の目的― …… 47

第1章　今求められる福祉ニーズの考え方と把握の方法…… 55

第2章　ニーズ対応型サービスプログラムの開発 …… 63

第3章　ニーズ対応型サービスプログラム開発の実現可能性を検証する方法…… 69

第4章　事業形態を選択するために事業体の法制に関する長所・短所を検討する方法…… 73

第5章　プログラムの起業に係る財源確保と起業後の財務・収支管理…… 77

第6章　人事管理の意味と意義…… 89

第7章　起業事業体のミッション・理念とガバナンス・コンプライアンス…… 95

第8章　事業体のコミュニケーション・情報開示＜広報＞…… 99

第9章　「地域における公益的な活動」を通した社会貢献、地域貢献…… 105

第10章　地域主権時代の市町村の役割…… 113

# 序章　「ニーズ対応型福祉サービスの開発」と「新たな福祉サービスの起業化」に関わる教育・研究の必要性　――本書の刊行の目的――

社会福祉領域において、今後何故「ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化」が必要なのか、それらが歴史的に、かつ制度的に何故考えられてこなかったかについて学習する。

**≪章の構成≫**

1　「申請主義」による「カウンセリング的ケースワーク」からソーシャルワークへ
2　4つのソーシャルワーク機能と戦前「社会事業」の復権
3　社会福祉士カリキュラムのシラバスにみるニーズ対応型サービス開発と起業化の欠如
4　新たな地域における福祉サービスシステムの構築と政策動向

## 1 「申請主義」による「カウンセリング的ケースワーク」からソーシャルワークへ

戦後日本の社会福祉は、①憲法第89条に規制された中央集権的機関委任事務体制での措置行政が強固に、かつ精緻にできていたこと、②また、それらの制度により福祉サービスを提供する組織は行政に認可された社会福祉法人が担うことになっていたこと、③さらには、社会福祉の考え方が労働経済学に基づく自立論に影響を受けて、低所得者への金銭給付、あるいは福祉サービス利用者も低所得者を想定して設計されていたこと、④しかも、それら福祉サービス提供に当たっては、家族、親族の養育力、介護力があることを前提にし、その介護力や養育力が崩壊してはじめて利用できるという考え方等が基本構造として強固にあった。

したがって、福祉サービスの提供に際しては、家族が有している介護力、養育力への過度の期待、幻想を抱きつつ、それが崩壊した場に、低所得者を中心に「福祉六法」体制で制度化されている福祉サービス利用要件に合致しているかを社会福祉行政が判断し提供すること、かつ福祉サービスの提供方法は家族介護が崩壊しているとの立場から、「生活丸ごと囲い込み的」な入所型施設において福祉サービスを画一的に提供するやり方であった。そこでは、福祉サービスを必要とする人の個人の尊厳を旨として、一人ひとりの自立生活上のニーズを丁寧にアセスメント（診断評価）し、その人にあったサービスの提供という考え方は育たなかった。

しかも、経済的貧困に関わる公的扶助の歴史において、長らく国家の公的扶助義務と国民の保護請求権は認められなかった。戦後の1950年の生活保護法において初めて国民の保護請求権が認められたことの影響で、福祉サービスの利用における「申請主義」と「行政の措置決定に対する不服申し立て制度」が国民の権利であるということが強調されて社会福祉行政の運用が進む。結果的には、福祉サービス利用の「申請主義」が住民の権利行使の砦というよりも、“申請”という機能が逆に働いて、福祉ニーズを有し、福祉サービスを必要としている人への社会福祉行政、社会福祉従事者のアウトリーチ的アプローチが脆弱

になってしまった。それらの要因もあって、日本では1990年まで実質的にソーシャルワーク機能は十分意識化されて取り組まれてきたとは言えない状況があった。

このような時代背景もあり、社会福祉実践は国の制度に依存的となり、市町村社会福祉行政は国や県からの「指示待ち行政」化していく。そこでは、「福祉六法」体制化において法律や政令、通知を読みこなし、法律等を瑕疵なく運用できる、行政全般に通暁する法学部系の人材が評価され、対人援助に必要な知識、技術を身に付けた社会福祉学部系の卒業生は人材としては評価されず、結果として社会福祉分野における専門職化は進まなかった。

他方、戦後の社会福祉教育はアメリカの影響を強く受け、アメリカで1930年代にほぼ確立した社会福祉方法論の3分法（ケースワーク、グループワーク、コミュニティオーガニゼーション）に基づく教育を行ってきた。グループワーク、コミュニティオーガニゼーションは社会福祉領域固有の視点、方法とは言えず、かつケースワークも心理学や精神分析学に傾斜して、そこに理論的立脚点を置くことにより、カウンセリング的ケースワークの色彩を強めることになる。そのような社会福祉教育における3分類法は、1970年代のアメリカのエコロジカルアプローチ論、システム論の台頭や1970年のイギリスの地方自治体レベルでの対人援助としてのソーシャルサービスのシステム化の影響を受けジェネラルソーシャルワークとして一元化されていく。1977年に上梓され、1980年に日本語に翻訳された『社会福祉実践方法の統合化』に代表されるように、1980年代に入り、社会福祉方法論、社会福祉教育論における3分類は統合化されてジェネラルソーシャルワークアプローチの必要性が説かれることになった。

しかしながら、社会福祉士が国家資格化された1987年時点ではあいも変わらず3分類法で社会福祉教育が行われていた日本での社会福祉方法論の統合化は、漸く、社会福祉事業法が2000年に改称・改正された社会福祉法において、個人の尊厳、人間性の尊重、地域自立生活支援が謳われたことと時機を同じくして社会福祉士養成課程のカリキュラム、シラバスが改正され、社会福祉教育上は実質的にソーシャルワークに統合化された。

この間、2015年度から実施された「生活困窮者自立支援法」の先取りともいえる研究が1990年に行われており、実質的に「申請主義」による「カウンセリング的ケースワーク」からソーシャルワークへ転換させる考え方を提起していた。それは、厚生省社会局保護課が設置した「生活支援事業研究会」で、そこでは“潜在化しているニーズの発見”、“多問題家族を抱える家族への多様な専門職のチームアプローチの必要性”、“フォーマルなサービスの提供と近隣住民によるインフォーマルな支援との有機化を図るコーディネート機能、コミュニティソーシャルワーク機能の必要性”等を指摘し、“ヴァルネラビリティ”の状況に置かれている福祉サービスを必要としている人（社会生活上の様々な脆弱性を有している人）の発見と接近の困難さを明確に指摘していた。これらの考え方は厚生省の社会福祉政策上は大型補助金による「ふれあいの街づくり」モデル事業として展開されたにも関わらず、社会福祉実践上も、社会福祉研究上も当時は注目されず、“主流化”しなかった。

「申請主義」による「カウンセリング的ケースワーク」からソーシャルワークへの転換は、

高齢者の介護問題が国民化し、「介護の社会化」が叫ばれ、介護保険法が実施されたことで、「社会福祉の普遍化」（福祉ニーズの普遍化、福祉サービス利用の普遍化、福祉サービス供給組織の普遍化の3つのレベル）が進んだことと、戦後の社会福祉行政、組織の基礎構造が社会福祉法の制定により改革されたことを受けて急速にすすむ。

日本のソーシャルワーク機能が実質的に重視されるようになるのは、2000年以降である。2003年には日本学術会議の対外報告として「ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりへの提案」がなされ、社会福祉制度の枠内での社会福祉実践から、時には制度のはざま、あるいは制度外も含めてソーシャルワーク機能を発揮する実践が求められるようになる。

## 2　4つのソーシャルワーク機能と戦前「社会事業」の復権

社会福祉士のカリキュラム及び教えるべき項目、国家試験の出題基準の第1次改定が行われ、その実施が2000年度から始まった。このカリキュラム改訂の作業の中で、社会福祉方法論の3分類法の見直しと、「福祉六法」体制を前提した科目設置の見直しが論議された。結果として、科目設置や科目名称の改革は時期尚早ということで見送られたが、社会福祉方法論の三分類は統合することが決まった。その際に、ソーシャルワークをどう考えるか、その機能をどう考えるかの議論において、全米ソーシャルワーカー協会のソーシャルワーク実践の定義が紹介され、日本でもそれを参考に、ジェネリックソーシャルワークを軸としたソーシャルワークにおける4つの機能の重要性が指摘され、それらを教えることがほぼ了解され、共通理解になっていく。

第1は、福祉ニーズを有し、福祉サービスを必要としている人、家族をどう発見し、繋がるかの問題である。福祉サービスを必要としている人は、ややもするとちょっとした生活上のつまずきで、人生に希望を失い、人間不信に陥り、心を閉ざし、孤立しがちである。しかも、そのような方々はストレス耐性が脆弱であったり、社会関係のソーシャルサポートネットワークが脆弱なことが多く、“閉じこもり”がちであったり、積極的に相談支援を求めることもない場合が多い。そのような“潜在化”したニーズを有している人、サービスを必要としている人を発見し、つながるということは容易ではない。“申請主義”にならされたシステムの中で待つではなく、そのような「ヴァルネラビリティ」と呼ばれる社会生活上の多様な脆弱性を有している人をアウトリーチして発見すると同時に、“閉ざされた”こころを開き、信頼関係を築くことがまず基本になる。

第2には、その方々を支援する上で必要な社会福祉制度はもとより、多様な社会サービスの理解、地域で利用できる社会資源の理解に秀でていなければ支援はできない。そのような意味合いで、医療や教育等の社会サービス、地域の社会資源の理解、とりわけ社会福祉制度とそれを担う人材等といわゆる“顔の見える関係”ともいえる深いつながりを有していることが求められている。

第3には、福祉サービスを必要としている人の問題解決に有効な制度や資源があるにも関

わらず、福祉サービスを必要としている人々がそれに繋がっていない場合には、紹介したり、同行訪問相談したり、サービスの利活用の方法を助言指導してあげる等、福祉サービスを必要としている人々と利活用できる社会福祉制度、地域の社会資源との間を繋げる活動である。

第4は、それらの利活用できる社会福祉制度や地域の社会資源が十分でない場合には新たなサービスを開発し、制度化させる活動が求められる。また、福祉サービスを必要としている人々を排除したり、それらの人々への偏見がある場合にはそれを取り除き、改善する活動も求められた。

このようにソーシャルワークに求められる機能、活動は、従来のようにややもすると受け身的に、相談に来談した人に対して行ってきた「カウンセリング的ケースワーク」に比べ、よりダイナミックな、力動的な活動である。

ところで、このような活動は、なにもアメリカに学ぶこともなく、日本でも思想的に、かつ実践的に存在した活動があった。それは、戦前の1917年頃－1940年頃に「社会事業」として取り組まれてきた活動である。当時の「社会事業」には積極的側面と消極的側面があると整理され、消極的側面は物質的支援、金銭給付の活動であった。当時は積極的側面が重視された。消極的側面はややもすると支援を必要としている人々の依存性をたかめ、人間をスポイルしかねないと指摘して、「社会事業」における積極的側面を重視した。積極的側面には2つの領域があり、一つは支援を必要としている人々の生きる意欲、生きる希望を引き出し支えることだという。多くの支援を必要としている人々は、自らの生活を客観化できていないし、自らがどうしたらいいのかもわかっておらず、多くの場合みずからの要求さえも叫べていないことが多い。したがって、支援を必要としている人を救済することは、その人の精神を救済すること、本人の主体性を確立することであり、要求を叫ばせることが必要であり、そのための学習の機会の提供が必要であると指摘している。

他方、支援を必要としている人々が人生をやり直したいと考えても差別・偏見があったり、支援の制度に不備が多い場合には差別・偏見を取り除く社会的活動や制度を作る活動を展開するのも積極的活動であると述べている。

戦前日本の「社会事業」思想と実践はまさに、先に述べた全米ソーシャルワーカー協会のソーシャルワーク実践の定義、考え方を先取りしたものであった。2000年の社会福祉基礎構造改革から15年、「生活困窮者自立支援法」が実施される状況の中で、戦前日本の「社会事業」を見直し、新たなソーシャルワーク機能を発揮することが改めて求められている。

### 3　社会福祉士カリキュラムのシラバスにみるニーズ対応型サービス開発と起業化の欠如

社会福祉士のカリキュラム及び国家試験の出題基準は、2009年の第2次改定で漸く第1次改定の際の積み残し課題も整理され、社会福祉士養成の設置科目及び科目名も大きく変わり、戦後体制が払拭され、新たなスタート台に立てるようになった。とはいうものの、大学の教育を改訂するのには最低8年の月日がかかるし、新しい科目及び科目内容を教える先

生はほとんどが従来のままで、それらの先生は旧来型の教育や実践の知見に育てられ、囚われていることもあり、“看板”は変わっても“中身”は変わらずという状況、悪くすると「羊頭狗肉」ともいえる状況がある。“新しい皮袋に、新しい酒”を盛ることが十分には出来ていない。

ソーシャルワークは制度に囚われるのではなく、ソーシャルワーク実践をする上で必要な制度を活用し、もしそれが不十分なら新しい制度を創ることを求めているにも関わらず、多くの人は新しい科目と新しい内容が求められていることに対応できず、旧来型、“制度解説”的な状況で社会福祉教育を進めているのが現状ではないか。

筆者は、1980年代に“出されてくる政策に敏感ではなく、政策が出されてくる生活実態に敏感であれ”という警句を書いたことがあるが、ソーシャルワーク機能を考えれば当然のことだと思えるのだけれど実態はそうなってない。

2009年実施の第2次社会福祉士国家試験科目及び出題基準は、図表1のように19科目と増え、「福祉六法」体制の枠を超えて、『保健医療サービス』、「『就労支援サービス』、『更生保護制度』、『権利擁護と成年後見制度』等の科目も設置された。また、科目名称もかつての「福祉六法」に準拠した『児童福祉論』、『老人福祉論』、『障害者福祉論』という名称ではなく、『児童や家族に対する支援と児童・家族制度』、『障害者に対する支援と障害者自立支援制度』、「『高齢者に対する支援と介護保険制度』というやや考え方を広げて問題を把握し、支援する考え方を前面に出し、その支援の資源としての必要な制度を学ぶという構成になった。更には、『福祉サービスの組織と運営』や『福祉行財政や福祉計画』といった新しく求められているソーシャルワーク機能におけるサービス開発やアドミニストレーションに関わる科目も新設された。この2つの科目は、新しい福祉サービスを住民のニーズに対応して開発することに対応する科目の必要性が論議される中で設置された。

これらの改定は、新たな社会福祉教育のあり方を考えて行われたものではあるが、どうしても先に述べた要因等もあり、必ずしも“成功”したとは言えない部分がある。確かに、出題基準をみると『現代社会と福祉』において「福祉政策におけるニーズと資源」、「福祉政策の社会問題」（社会的排除、ヴァルネラビリティ等）を取り上げている。また、『地域福祉の理論と方法』で「行政組織と民間組織の役割と実際」、「地域における社会資源の活用・調整・開発」、「地域における福祉ニーズの把握方法と実際」を取り上げている。更には、『相談援助の基礎と専門職』で“フォーマル・インフォーマル・社会資源との協働体制”、“ソーシャルサポートネットワーキング”が基準に入っているし、『相談援助の理論と方法』で“社会資源の活用・調整・開発の意義、目的、方法、留意点”が取り上げられている。

新たな社会福祉の動向に対応するものとして『福祉サービスの組織と運営』や『福祉行財政や福祉計画』の科目が設置されたと述べたが、内容的には自主財源、寄付金、財務諸表の理解等新たな視点、項目がはいっているものの、ニーズに対応してサービスを開発し、それを起業化させるという発想、課題は十分意識化されていない。

しかも、刊行されているテキストではニーズの把握とそれを問題解決する方策とその開

発を起業化させることとが連動していない。多くは個別のニーズ発見とそのための支援としての資源の活用レベルであり、それらを展開する組織も既存の社会福祉法人の域を出ていないのが現状である。

本書は従来の社会福祉教育の教材にない、具体的事例をケーススタディ方式で学ぶアクティブラーニング方式であり、内容的にも個人の尊厳を踏まえた個別支援のアセスメントを行い、その支援のあり方を明確にした上で、それらの個別具体的課題を普遍化させて、ニーズ対応型の福祉サービスの開発を個別支援レベルに留めず、事業として起業化させる新たな福祉マネジメントのあり方をモデル的に学ぶ教材として編集されている。

**（新たな教育カリキュラムの全体像）**

| | 一般養成施設 | 短期養成施設 | 大学等 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 時間 | 時間 | 指定科目 | 基礎科目 | |
| **人・社会・生活と福祉の理解に関する知識と方法（180h）** | | | | | |
| 人体の構造と機能及び疾病 | 30 | | ○ | ○ | 大学等においては三科目のうち、一科目 |
| 心理学理論と心理的支援 | 30 | | ○ | ○ | |
| 社会理論と社会システム | 30 | | ○ | ○ | |
| 現代社会と福祉 | 60 | 60 | ○ | | |
| 社会調査の基礎 | 30 | | ○ | ○ | |
| **総合的かつ包括的な相談援助の理念と方法に関する知識と技術（180ｈ）** | | | | | |
| 相談援助の基盤と専門職 | 60 | | ○ | ○ | |
| 相談援助の理論と方法 | 120 | 120 | ○ | | |
| **地域福祉の基盤整備と開発に関する知識と技術（120ｈ）** | | | | | |
| 地域福祉の理論と方法 | 60 | 60 | ○ | | |
| 福祉行財政と福祉計画 | 30 | | ○ | ○ | |
| 福祉サービスの組織と経営 | 30 | | ○ | ○ | |
| **サービスに関する知識(300ｈ)** | | | | | |
| 社会保障 | 60 | | ○ | ○ | |
| 高齢者に対する支援と介護保険制度 | 60 | | ○ | ○ | |
| 障害者に対する支援と障害者自立支援制度 | 30 | | ○ | ○ | |
| 児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度 | 30 | | ○ | ○ | |
| 低所得者に対する支援と生活保護制度 | 30 | | ○ | ○ | |
| 保健医療サービス | 30 | | ○ | ○ | |
| 就労支援サービス | 15 | | ○ | ○ | 大学等においては三科目のうち、一科目 |
| 権利擁護と成年後見制度 | 30 | | ○ | ○ | |
| 更生保護制度 | 15 | | ○ | ○ | |
| **実習・演習（420ｈ）** | | | | | |
| 相談援助演習 | 150 | 150 | ○ | | |
| 相談援助実習指導 | 90 | 90 | ○ | | |
| 相談援助実習 | 180 | 180 | ○ | | |
| 合計 | 1,200 | 660 | 22科目 | 16科目 | |

## （参考）現行の教育カリキュラム

| 科目 | 時間数 | | 大学等 | |
|---|---|---|---|---|
| | 一般養成施設 | 短期養成施設 | 指定科目 | 基礎科目 |
| 社会福祉原論 | 60h | | ○ | ○ |
| 老人福祉論 | 60h | | ○ | ○ |
| 障害者福祉論 | 60h | | ○ | ○ |
| 児童福祉論 | 60h | | ○ | ○ |
| 社会保障論 | 60h | | 3科目のうち1科目 | 3科目のうち1科目 |
| 公的扶助論 | 30h | | | |
| 地域福祉論 | 30h | | | |
| 社会福祉援助技術論 | 120h | 120h | ○ | |
| 社会福祉援助技術演習 | 120h | 120h | ○ | |
| 社会福祉援助技術現場実習 | 180h | 180h | ○ | |
| 社会福祉援助技術現場実習指導 | 90h | 90h | ○ | |
| 心理学 | 30h | | 3科目のうち1科目 | 3科目のうち1科目 |
| 社会学 | 30h | | | |
| 法学 | 30h | | | |
| 医学一般 | 60h | 60h | ○ | |
| 介護概論 | 30h | 30h | ○ | |
| 合計 | 1,050h | 600h | 12科目 | 6科目 |

図表1　新たな教育プログラム（厚生労働省HPより）

## 4　新たな地域における福祉サービスシステムの構築と政策動向

このような従来の「福祉六法」体制にない新たな福祉マネジメントの在り方とその教材開発、教育方法を探求している時、厚生労働省は2015年9月17日付で、厚生労働省内の「新たな福祉サービスのシステム等のあり方プロジェクトチーム」の報告書である『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現――新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン――』を公表した。この報告書は、とても重要な指摘をしている報告書である。

その報告書では、家族・地域社会の変化に伴い複雑化する支援ニーズへの対応が求められているとして、①属性分野を問わない包括的な相談支援の実施を掲げ、多問題を抱えている家族等へのワンストップサービスシステムを提唱している。しかも、日常生活の中で誰もが集い、支え合う場の形成、すなわち支援に関わる当事者のみならず住民も参画するまちづくりへの取り組みを指摘している。

この報告書では、高知県が取り組んできた高知型ふれあいあったかセンターや富山型デイサービスセンター、あるいは長野県茅野市の保健福祉センター実践が実質的に評価され、国の政策課題になると同時に、日本地域福祉研究所が推進してきたコミュニティソーシャルワークの重要性が認識されたと考えることができる。ここで指摘される取り組みは当然のことながら、従来の社会福祉士カリキュラムの内容の変更を求めざるをえず、ますますニーズ対応型の福祉サービス開発の重要性が高まってくる。

また、報告書では、“本人のニーズを起点とする新しい地域包括支援体制の構築”が必要であるとし、“対象者を制度に当てはめるのではなく”、“住民誰もがその人の状況に合った支援を受けられるという新しい地域包括支援体制を構築していく”と述べている。このような活動をしていくためには、“既存資源のネットワーク強化だけで不足する場合には、積極的に必要な社会資源を創造・開発していくことが求められる”とし、そのためには福祉分野に止まるのではなく、雇用分野、農業分野、保健医療分野等の他の分野との協働が求められるとしている。そのためには、縦割り的なっていて、総合的に福祉サービスを提供する上で阻害要因になっている制度上の規定の見直しや運用の在り方の改善を進めると同時に、“福祉サービスにおける生産性向上とは何か”と問いながら、ロボットやICTの活用、あるいは異なる経営主体でも共同実施できるようにするとか経営の在り方の効率化が必要であると述べている。

ただ、残念なことに、これらニーズ対応型のサービスのあり方が問われ、かつそれらを担う人材のことにも触れられているにも関わらず、社会福祉士、精神保健福祉士というソーシャルワーカーについてはあまり言及されていないのはそれらの職種が期待されていないからであろうか。

この報告書は、まさに戦後の1951年に制定された社会福祉事業法に基づく社会福祉の基礎構造を変革する大きなインパクトを秘めている。

これは、ある意味、現在進行している社会福祉法人改革のレベルを超えた内容を含んでいると同時に、いかにニーズ対応型のサービス提供が重要であるかということと、そのた

めのサービス開発と地域レベルでの起業化の重要性を説いたものである。

当然、それは報告書でも指摘しているが、“新しい地域包括支援体制を担う人材の育成・確保”の課題として、“複合的な課題に対する適切なアセスメントと、様々な支援のコーディネートや助言を行い、様々な社会資源を活用して総合的な支援プランを策定することができる人材”の育成・確保が求められることになるとしている。この命題に社会福祉士養成教育や福祉系大学の社会福祉教育は応えられるのであろうか。

これら報告書の内容は、本「福祉ケアマネジメント研究会」が求めてきた方向であり、まさに新たな視点と方法による福祉マネジメントを行える人材の養成である。本研究会はその一翼で、かつ最も基本となるべきニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化、経営についてのマネジメント能力を有した人材を育てることを目的に本書を刊行した。

## 第1章　今求められる福祉ニーズの考え方と把握の方法

一般企業の起業化とは異なり、社会福祉におけるニーズのとらえ方や把握のしかたの特色を理解していないと、ニーズ対応型サービス開発はうまくいかない。
地域自立生活支援において、どのようなものが社会福祉のニーズなのか、政策化されるニーズとはどのようなものであるのか。ニーズをニーズとして顕在化させにくい社会福祉のニーズのとらえ方等について学習する。

**≪章の構成≫**

1　社会福祉における「ニーズ」とは
　――社会福祉政策上のニーズと国民が考えるニーズとの乖離――
2　福祉ニーズと自立生活支援――単身生活者時代の生活支援ニーズ
3　「ヴァルネラビリティ」の概況とニーズ把握及び支援の困難さ
4　住民の排除の論理とニーズ観
5　ニーズ把握の方法

### 1　社会福祉における「ニーズ」とは
### ――社会福祉政策上のニーズと国民が考えるニーズとの乖離――

社会福祉の研究、実践において「ニーズ」という用語は重要な意味合いを持って使われているが、それを定義、概念化することは非常に難しい。それは、社会福祉の目標・目的・価値上の課題、社会福祉政策上の課題、ある時代状況下における社会生活上の課題とが複雑に絡まり、一言で述べられるという単純なものではない。

例えば、社会福祉の目的を社会発展の基礎となる労働力の確保との関係でとらえるのか、それとも憲法第13条の幸福追求権に基づく自己実現に置くのかによっても違ってくる。それは、社会福祉政策の目的をどこに置くのかとも関わる大きな課題である。

また、その時の、その時代の、その社会の一般的価値規範や生活行動様式に照らした生活水準を基準に、その過不足で「ニーズ」をとらえるのかによっても違うであろうし、同時代状況下での個々人の生活様式や生活の価値規範によっても左右される課題である。

一般的には社会福祉研究上の「ニーズ」は、社会的に、標準的な生活水準から乖離した生活状態に陥っている人を“救済”する上で必要とされる生活課題と認識されるが、それ自体時代や政策上のとらえ方によって左右される性質のものである。

ここでは、それらの違いの意味を詳らかにはしないが、取りあえず社会福祉における「ニーズ」を社会福祉の重要な、かつ基本となる生きとし生ける者の幸福追求が何らかの事由により阻害、停滞、不足の状況に陥った時、それを除去、補完すること等を通して、その人の幸福追求の要件たる労働的・経済的自立、精神的・文化的自立、身体的・健康的自立、生活技術的・家政管理的自立、人間関係的・社会関係的自立、政治的・契約的自立が限り

なく適うように支援する上での「ニーズ」と考えておきたい。

社会福祉政策上の「ニーズ」は、これらとは無関係ではないが、これらの「ニーズ」の内、それに対応しなければ社会が治安上混乱をきたしたり、不安定に陥ることを防ぐためとか、それに対応することによって社会の発展、生産性が高められるとか、あるいはそれらの施策が費用対効果を考えて財源上効果があると考えられた時等政策上の観点から「ニーズ」として把握される。

しかも、財政的見地からいえば、「ニーズ」は同じであっても、その政策対象とすべき量によっては、全てを財源的に賄いきれないと考える場合には、その利用要件を制約することによって「ニーズ」を限定するという政策化も行われる。

したがって、社会福祉政策上、あるいは制度化された社会福祉政策上の「ニーズ」と一般的に国民が求める「ニーズ」との間には乖離が生じる。戦後の中央集権的機関委任事務行政の時代において「ニーズ」に対応するサービス提供を低所得者に限定させて提供してきたのはこれら社会福祉政策上の見地からの最たるものである。

ところが、工業化、都市化、核家族化、高齢化の進展に伴い、家庭や地域の養育力、介護力が脆弱化し、1970年代に入ると社会福祉上のニーズは低所得者のみならず、全ての国民が生活上求める必要なニーズとなり、社会福祉政策上のニーズ対応も変容せざるを得なくなる。“ポストの数ほど保育所を”とか要介護高齢者への対応等はその最たるものとなる。

このような時代状況の中で、一般化した、国民が求める対人援助としての福祉サービスの内、ある部分は行政により社会福祉政策上の「ニーズ」として取り上げられるが、それ以外は市場ベースにおいて行政の関与のないまま、あるいはあったとしても緩やかな関わりの中で対人援助としての福祉サービスが市場化していく。高齢者分野における有料老人ホーム等のような介護福祉サービスも、子育て分野における保育サービスも社会福祉制度としての部分や行政による許認可という部分もあれば、全くの市場ベースによるサービスも出現してきている。

このようにみてくると、社会福祉政策上把握され、制度化される「ニーズ」だけが国民の「ニーズ」ではないわけで、もっと多様な視点から国民の対人援助としての福祉「ニーズ」を考えておかなければならない。

## 2　福祉ニーズと自立生活支援——単身生活者時代の生活支援ニーズ

従来、日本では稲作農業という産業構造がもたらす共同性、土着性が作り出してきた稲作農耕の生産単位である「家」制度に起因する家族、地域の自然発生的な家族愛、地域の支え合いが豊かにあったために、その陰に隠れて直接的な対人援助という福祉サービスの必要性は顕在化してこなかった。

しかし、それが先に述べた都市化、核家族化、工業化、高齢化の進展の中で顕在化し、ますますその需要は高まってきている。「介護の社会化」として制度化された介護保険制度はその最たるものといえる。

対人援助としての福祉サービスを社会生活上必要とする単身者はますます増え、今や「単身生活者時代」ともいわれる時代状況になってきている。晩婚時代、あるいは非婚時代といわれ、こどもの出生率は相変わらず低く、一方高齢者に占める一人暮らしの人が増えている。2010年段階で、65歳以上の男性で一人暮らしの人は約139万人、女性では約341万人で、男性高齢者では約10人に1人（11・1%）、女性では5人に1人（20・3%）が一人暮らしで生活している。

他方、1970年代以降、知的障害児者分野を中心に、いわゆる｛親亡き後｝対策として入所型施設が全国各地に建設されていった。東京都豊島区では、2011年段階で、豊島区に住民票を有していながら、豊島区以外の地域の社会福祉施設に入所している知的障害者は191人おり、北は北海道、南は四国の香川県の施設に入所している。そのような入所型施設を作り、事実上”地域から隔絶させ、隔離させてきた歴史“を改善し、地域で自立生活ができるように「地域移行」が政策的に取り上げられているが、それら「地域移行」をした知的障害者や精神障害者の地域自立生活には困難が伴う。

親や兄弟が「介護」できないことを前提に、施設入所を進めてきたのに、施設を退所して「地域移行」をした際に、再度親や兄弟の「介護」を期待できるのであろうか。

そのような「地域移行」をした障害者も含めて、単身生活者の自立生活支援上求められる福祉サービスはますます増大してきている。

これからの福祉ニーズは、単身者の生活を支えるサービスという意味合いでは、病気の際の支援とか、「終末期や看取りの支援」とか、死後の対応とかも含めて地域生活全般を支えなければならず、必要とされる福祉サービスは従来の発想では予想もつかない程に領域的にも、量的にも増大するわけで、それを先に述べたような様々な制約下に置かれる社会福祉制度上の福祉サービスの提供に限定して考えるわけにはいかない。

ソーシャルワーク機能からいえば、最初から社会福祉制度上の枠組みでニーズをとらえるのではなく、より広く自立生活を脅かしている課題を明らかにすることを常に心掛けていなければならない。その点にこそ、ニーズ対応型福祉サービスの開発、起業化のポイントと需要がある。

しかも、国民が求めている福祉サービスにおいて、それらが社会福祉政策上の「ニーズ」になっていなければ、それを社会福祉政策上において「ニーズ」化させる活動や、その問題解決に関わる「起業化」も視野に入れて「ニーズ」に対応することが求められている。

今日求められている社会福祉法人の地域貢献や社会貢献の活動は、ニーズ対応型福祉サービスの開発、起業化も含めてソーシャルワーク機能そのものが求められているものだということができる。

### 3 「ヴァルネラビリティ」の概況とニーズ把握及び支援の困難さ

ところで、社会生活上、何らかの生活困難、生活のしづらさを抱えていて、自立生活が阻害、もしくは停滞している人々が自分自身で“困っているから、何らかの助けが欲しい”

と叫び、訴えてくれれば問題解決はしやすい。多くの場合、それら何らかの自立生活支援を必要としている人は、“世間を憚って発信しなかったり”、“自らおかれている状況が社会的に見て「逸脱」した状態であるという認識を持てなかったり”という、いわゆる「ヴァルネラビリティ」といわれる社会生活上の脆弱性を多かれ少なかれもっている。したがって、中央集権的機関委任事務体制化で行われてきた「申請主義」に基づき、福祉サービス利用の申請を待って対応するという姿勢では、「ニーズ」も把握できなければ、問題解決にもつながらない。

自立生活上において何らかの対人援助を必要としている人（「ヴァルネラビリティ」を有している人）の概括的な特徴を述べるとすれば、以下のような概況を指摘できる。

①多くの場合、自らが置かれている状況や病識を客観化できる能力が脆弱であることである。収入と支出のバランス、欲望とその実現のバランス等がとれておらず、かつそれをどうすれば解決できるのか、自らの生活の律し方や展望を描けない場合が多い。

②多くの場合、自らの生活のリズムの保ち方、健康管理の仕方、限りある経費を有効に使う生活の知恵、工夫の仕方、家計管理能力等が脆弱であり、様々な規則や約束事を守ったりする社会生活上のスキルが十分開発され、身についていない場合が多い。

③自らの要求や希望を整理し、それを言語化して表現することや、他人に伝える能力が十分備わっていない場合がある。挨拶の仕方、人間関係の持ち方、会話能力等が十分訓練されていない場合がある。

④社会的関係性の度合いが薄く、多様なショックを和らげるショックアブソーバーの機能が十分なく、それらを吸収、和らげ、支援してくれるソーシャルサポートネットワーク（情緒的支援、評価的支援、手段的支援、情報的支援）が脆弱である。

⑤しかも、これほど行政による情報提供がなされているし、マスコミが生活に関わる情報を提供しているにも関わらず、そのような情報から疎遠な生活をしており、活用できる社会資源の存在自体の認識が脆弱である。その背後には、基本的“読み書きそろばん”の能力の発達が十分でない人も多々いる。

したがって、これら「ヴァルネラビリティ」を有している人の援助は、従来の「申請主義」ではなかなか把握しづらく、いわばニーズが潜在化してしまう。しかも、これらの人は、その脆弱性の故に、今まで幾度となく“挫折体験”や“嫌な思いにさせられた体験”を有している場合があり、“素直に他人の支援を受け入れること”に対するアレルギーをもっている場合が多い。

イギリスのJ.ブラッドショウが1970年代に社会ニーズ論を整理し、①表明されたニーズ、②不満、不安として感得されているニーズ、③専門家が必要と判断したニーズ、④社会的に認証され、制度化されているニーズとに分類したが、日本的な“もの言わぬ農民”体質、世間体文化等の生活文化の下では自らのニーズを表明する文化は豊かに育っておらず、2重、3重の意味で「ヴァルネラビリティ」を有している人の援助は困難をきわめる。

上記したような状況下にある人の支援を行う場合、その人の希望、願いはなんで、どの

ようなニーズを持ち、どのようなサービスを利用して生活したいのかのアセスメントが重要になる。また、それらのサービス利用上の契約能力も問われることになる。したがって、時には成年後見人制度や日常生活自立支援事業制度も活用せざるを得なくなる。

### 4　住民の排除の論理とニーズ観

日本の生活文化は、稲作農耕という産業構造に大きな影響を受けて作り出されてきている。稲作農耕は、機械化されていない時代に水源地から農業用水の導水路を作るという公共土木事業を地域の住民が共同して行わざるを得ないし、その農業用水の管理も大変な労力を必要とした。また、田植えにしても、刈り入れにしても、「結」という労働力を貸し借りする組織、機構が必要な程労働集約型の産業であった。したがって、稲作農耕は自然発生的に「共同性」が強く求められた。

他方、稲作農耕は生産手段たる田を容易には移動させられず、しかも交通手段も発達していない時代にあっては、通婚圏域は狭く、地域住民の親族、姻戚関係は濃密にならざるをえず、「土着性」が生活のあり方の基底になる。

このような稲作農耕がもたらす社会構造が、江戸時代の「五人組制度」等の政治機構で強化されることにより、日本独特の文化を創り出す。

それは「世間体文化」、「内と外との使い分け」、「上意下達」、「寄らば大樹の陰」、「出る釘は打たれる」、「モノ言えば唇寒し」等々の処世訓に代表される文化である。それは、一人ひとりの自律的な意見を基にしてのアソシエーションではなく、強固な、“全体主義”的な「タテ社会」としての組織である。したがって、一般的に求められる生活様式、行動様式から“逸脱すること“、“逸脱していること”は容易には認められず、それら“逸脱”している人々を排除する傾向がある。

604年に制定された聖徳太子の「十七条憲法」の第10条において、“忿るな、嗔るな違うを怒るな”という考え方が示されていたにも関わらず、“違うこと、逸脱していること”を日本国民は許容できず、鎖国政策や明治以降の神道政治により、“単一国家、単一民族、単一宗教”といった“錯覚”を身に付けていく。

このような歴史的に作りだされてきた文化、国民性がある状況で、一人ひとりの違い、多様性を受け入れ、その人の自己実現を図るということは難しい。それらは、よほど意識して住民の福祉教育を展開しない限り、住民の意識変容は容易ではない。

したがって、自らは何らかの生活上の困難を抱えていたり、生活のしづらさを認識していても、それを表明したりすることに躊躇したり、それらの“思い”を表明せず、世間体を考えて抑え込んでしまっていることが多い。とりわけ、地域の親族や姻戚関係を慮って表明しないことが多々ある。福祉サービスを必要としている人自身は表明しようと思っても、家族がそれを抑え込んでしまうこともある。

他方、2000年の社会福祉法への改称・改正により個人の尊厳、人間性の尊重が法律上明記されたものの、1970年以降、属性分野、年齢、障害の程度により福祉サービス利用者を

限りなく細分化させてきた社会福祉政策により、社会福祉関係者自身も福祉サービス利用者の個々の状況を丁寧にアセスメントし、その人にあった福祉サービスを個別に提供するという考え方に立つことがなかなかできなかった。しかも、政策的に福祉サービスを必要としている人がグルーピングされているだけに、そのグルーピングされた集団にラベルを貼り、そのグルーピングの中では同じラベリングされた人だから画一的にサービスを提供すればいいという考えに囚われている人が多くいた。そこでは、“必要な時に、必要な人に、必要なサービスを”（社会福祉法人むそうのミッション）という個人の尊厳を常に意識したアセスメントは十分されていない。多くの“問題行動”を起こし、ケアが困難だと言われる強度行動障害者や認知症高齢者の場合でも、社会福祉法人むそうが開発したアセスメントシートやイギリスのトム・キッドウッド博士が開発したDCM（Dementia Care Mapping）等を活用してパーソンセンタードケアを徹底して進めることが重要である。

従来、「ニーズ」のとらえ方も、同じような生活課題を抱えた人がどれだけいるかという量的視点から考えたり、社会福祉政策上の課題になりえるかという視点でとらえたりしがちである。それは、社会福祉政策上重要な視点であるが、それ以上に大切なことは地域自立生活上個別支援を必要としている人を丁寧にアセスメントした上で、それらが地域的にどれだけ存在するかを多様な方法で推計することであり、それを踏まえて問題解決の計画化を図ることが社会福祉政策上の課題である。

本来の自立生活が脅かされている生活上の個別課題を丁寧に発見し、把握するという視点が弱かったということからマイノリティ（少数派）を重要視する見方に弱かった。それらのマイノリティ（少数派）が社会福祉政策上の課題になるか、それらが地域住民の排除の対象になるかどうかは別にして、社会全体が、高度経済成長期に、1品種大量生産方式で馴染んだ思考方式を有しているだけに、社会福祉分野ではその思考方法を改め、多品種少量生産方式ともいえる、マイノリティ課題があることを発見し、把握する営みは意図的に大切にしなければならない。その際には、それらの人々の1日の生活リズム、1週間のリズム、1か月のリズム、年間のリズムも視野に入れ、かつそれらの人々の生活の願い、思いといったナラティブアプローチも重要視しなければならない。

## 5　ニーズ把握の方法

「ニーズ」把握の方法は、それを誰が「ニーズ」とみるかどうかによっても異なってくる訳で単純ではない。まして、住民が“排除”の論理を色濃く持っている場合には、“問題を問題として感ずる力、センス“が一般的には十分あるとは言えず、問題の把握もされにくい。

ニーズを把握する上で、顕在化しやすいニーズであれ、潜在化しているニーズであれ、住民の生活上の困難さや生活のしづらさを気楽に相談できるシステムがまず求められる。相談された内容が、どのような「ニーズ」であるかの、診断、判定は後の話で、まずはあらゆる生活上の困難やしづらさが集まるシステムが求められる。かつて、千葉県松戸市で

「すぐやる課」が設置されたことがあるが、住民の立場から言えば取りあえず相談できるシステムが重要である。その意味では、相談内容を細分化させて相談窓口を創ったのでは、「ヴァルネラビリティ」の住民は対応できない。住民の立場から言えば、生活上の困難や生活のしづらさを抱えていると思った住民が気楽に相談できるワンストップサービス「福祉アクセシビリティ」の良さが問題になる。心理的、空間的、距離的、時間的な面も考慮された相談しやすいワンストップサービス「福祉アクセシビリティ」のシステムを市町村地域属性の即してどう作るかが問われる。機関委任事務体制の影響もあり、社会福祉研究上、実践上において今までほとんどこのソーシャルアドミニストレーションの重要な課題である「福祉アクセシビリティ」の研究はなかった。これからは、このシステムの在り方が市町村社会福祉行政のアドミニストレーションにおいて重要な課題になる。

とりわけ、日本では先に述べたJ. ブラッドショウの「社会ニーズ論」において、“フェルトニーズ”と呼ばれる福祉サービスを必要としている人が自らの生活上のニーズを表明することが難しい文化があり、しかしながら多くの人が何らかの不安や不満、生活上のしづらさを抱えている。したがって、この日本の生活文化を改善することや「福祉アクセシビリティ」をどうするか最も大きな課題である。

そのような状況を打開するためには、積極的に社会福祉専門職や社会福祉行政がアウトリーチして問題を把握することが重要である。アウトリーチ的な問題把握の方法は、①小地域ごとに住民座談会を行ったり、②数量的アンケート調査と訪問調査を組み合わせた住民悉皆調査を行ったり、③既存の民生委員や各種料金窓口や各種生活に関わる業者等の社会資源の中に潜在化されたニーズが隠されていることが多いので、これら関係者の研修を大切にし、その社会資源を活用すること、④障害者団体等福祉サービスを必要としていると思ぼしき団体へのヒヤリング等をして把握すること等が考えられる。先に述べたように、住民自身が問題を問題として認識、理解していない場合が多いので、住民の社会福祉意識の変容も考えて、これらのアウトリーチ的問題把握は重要である。

筆者自身の経験では、当初少数者の問題であると思っていた、ある生活のしづらさを抱えている人の協力を得て、その人が抱える生活問題を客観化させるための体験発表会やその問題への社会的関心を高めるためのシンポジュウムを開催してきたが、そのような場を通じて同じような問題を抱えている人が多数参加し、同じ問題を抱える者同士としての組織化ができたり、また地域住民がそれに気づき問題発見をしてくれたこともある。

その意味では、福祉サービスを必要としている人自身は自らの生活を客観化し、自らの要求を自覚し、自らの要求を叫ぶことができない「ヴァルネラビリティ」の状況にある人が多いので、それらの人々の支援を展開する過程において、それらの人々が“食わず嫌い”で、本当に要求がないのかをよくわきまえ、その人の生育史等も踏まえて“求め”がなんであるのかを明らかにし、かつ専門職が専門的にサービス提供が必要であると判断したことの両者を明らかにした上で、本人自身が意思決定できるように考えることが肝要である（意思決定、意思確認の問題は、認知症高齢者の問題等ますます重要になってきている。イ

ギリスの2005年「意思確認法」等を参考にして、稿を改めて述べなければならない)。いわば、「求めと必要と合意」に基づく支援であり、その人の人生の物語を創るというナラティブアプローチである。このような取組の積み重ねが社会福祉の体質を変え、ニーズ対応型のサービス開発と起業化に繋がっていく。

また、市町村の社会福祉行政が計画化行政になっている今日では、地域にあるであろう「予想される生活のしづらさを抱えた人」の個別アセスメントを丁寧に行い、そのような生活のしづらさを抱えた「生活支援が必要なモデル」を幾種類か類型化し、そのニーズの出現率を多様な統計を駆使、もしくは関係者のヒヤリングを通して推計し、マス的な支援サービスの整備を行うことも重要になってきている。

# 第2章　ニーズ対応型サービスプログラムの開発

いま求められる福祉ニーズに対応するサービスを開発するためには、既存サービスを利活用する方法もあること、既存サービスの利用活用には限界があること。既存の発想に囚われない、新規開発を実現するための企画力が必要であること。その限界を超えるサービスプログラムを開発するために何が必要なのかを事例テキストのなかから学習する。

**≪章の構成≫**

1　既存のサービス利活用の可能性と限界
2　新しいサービス開発の企画力
3　プログラム開発（事業化）に当たって
4　課題解決の継続性～継続してサービス開発・改善を行う必要性

## 1　既存のサービス利活用の可能性と限界

(1)　既存サービスの利活用

求められるニーズを満たすための課題解決は、既存サービスの利活用により実現できる場合もある。既存サービスの利用では課題解決が困難と思われる場合であっても、複数の既存サービスを組み合わせることによりニーズに対応することが可能になる場合もある。また、既存サービスに加えて、インフォーマルな社会資源を活用することも考えられる。対象者や対象者の支援者をエンパワメントすることによって、既存サービスの利活用が課題解決に結び付くこともある。

制度の範囲内での既存サービスの利活用という前述の視点から離れて、既存のサービスをニーズに対応して新しく組み合わせる（組み替える）ことは、サービス開発の1つの有効な方法である。複数の既存サービスを組み合わせることにより、個々の既存サービスが対応していた福祉ニーズとは異なるニーズに対応可能となることがある。高齢者福祉（介護）の領域における小規模多機能型居宅介護は、この一例と捉えることもできる。

(注) 経済学の分野で「イノベーション」の重要性を提唱したシュンペーターは、イノベーションについて「経済活動の中で生産手段や資源、労働力などをそれまでとは異なる仕方で新結合すること」と定義している。

(2)　既存サービスの限界の認識

しかし、利活用できる既存サービスでは、ニーズを満たすための課題解決が図られない場合がある。そのためには、焦点となっている課題が既存サービスでは解決できないという認識が必要となる。

はじめに、既存サービスに当てはめて（既存サービスを前提として、既存サービスの枠組みの中で)、ニーズを理解しないことが重要となる。ニーズを起点として、既存サービス

では対応できない事柄、その要因を明らかにしていくことにより、既存サービスの限界が認識されるようになる。次に、既存サービスを相対化して理解するために、比較対象となるような新しい知見、実践事例を知っておくことが重要となる。これにより、既存サービスの限界を比較検証し、ニーズに、より適合したサービスの具体的な開発可能性があることを知ることができる。言い換えれば、漠然としていたニーズと既存サービスが提供しうる課題解決との間のギャップを具体化し表現することが可能となる。

事例に即して言えば、半田市社会福祉協議会に勤務していた当時の戸枝氏が学生時代より「比較対象としての海外の実践に触れる機会も多くあり、相当の情報を入手していた」こと、その後の事業化の過程において、「地域密着型の高齢者向けのサービスや、障害分野でも、レスパイト事業所（当時の呼称）が、私的契約で障害のある人を丁寧に見ようとする活動がムーブメントになりそうになっていた」ことに影響を受けた点に注目できる。

## 2　新しいサービス開発の企画力

(1)　ニーズを徹底的に具体化する

サービス開発の前提となるのは、ニーズの徹底的な具体化である。戸枝氏は、勤務していた施設の限界を認識し、職を辞した後、すぐに起業することなく、ニーズ把握のための場として月に一度の勉強会を開催する。そして、「徹底的に障害者を抱える家族から、困りごとを聞」くという活動を行っている。

製造業などの分野でも、研究所などにおける研究開発主導による製品開発ではなく、顧客の（苦情を含む）声や、悩みを製品開発の起点とする手法が一般的に行われるようになっている。さらには、顧客が主体的に製品開発に関わる手法も多く採用されている。戸枝氏の活動は、このような手法を徹底的に追求した事例と捉えることができる。

(2)　ニーズを満たすための課題解決の具体的な方法を探る

次に課題解決の具体的な方法を見出すことが必要となる。ニーズを徹底的に具体化しつつ課題解決策について考え、悩むうちに、ふとしたことをきっかけにして具体的な解決策の着想（アイデア）を得る、ということもある。革新的な製品、サービスの誕生秘話として紹介されることも多い。しかし、こうしたケースを含めても課題認識、専門能力、知見などの厚い蓄積が基盤となって理論的に具体的な解決策が導きだされていることも多い。したがって、

①既存サービスの課題を追求し、新しい技術の導入など既存サービスの一部見直しが課題解決を導くことがある、

②前述のとおり、既存サービスの新しい組み合わせが新しいニーズを満たすことがある、

③隣接した領域ですでに実践されているサービスが参考になる、

④失敗事例を含めた先進事例の一部見直しを図ることによりニーズを満たすことがある、

などに留意することが課題解決を考えるうえで有益と考えられる。

戸枝氏は、勉強会の開催を通じてニーズを徹底的に具体化するのと同時に、起業前に先行事例に関して予算書、利用規約を取り寄せ、議論を行い、現地視察を行ったことが、ビジネスモデル構築に結びた視点を与えてくれたり、サービス開発にとって必要な手法、技術と結び付けてくれる機会となりうる。と述べている。

課題解決の具体的な方法を発見するためには、多くの人の知見に接することが有益である。福祉の領域に留まらず、多様な分野で活動している人たちと交流することが、異なった視点を与えてくれたり、サービス開発にとって必要な手法、技術と結び付けてくれる機会となりうる。

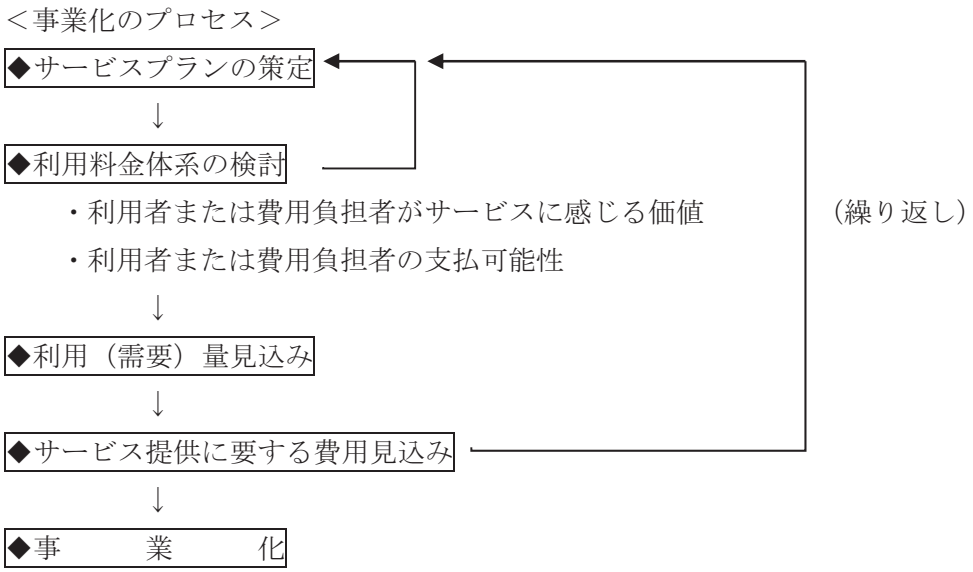
### 3　プログラム開発（事業化）に当たって

(1)　ミッション（使命）の設定

別の章で詳述されると思われるが、プログラム開発、特に、起業に当たって重要となるのが、ミッション（使命）の設定である。福祉の領域に限らず企業経営、組織運営に当たり、ミッションに忠実（ミッションベース）であることが組織の力を結集し、価値を提供し、持続的な成長を実現する主要な源泉であると考えられるようになっている。

(2)　事業化可能性の検証

事業化の可能性を検証するにあたって重要となるのが、開発しようとしているサービスに対し「誰が、どれくらい支払ってくれるのか」の検証である。利用者または家族などの費用負担者が提供されるサービスにどの程度の価値を認めてくれるか、支払のための資力（原資）はあるのか、が検証のポイントとなる。そして、サービスプランと利用料金からどの程度の利用（需要）が見込めるかを検証し、収支計画を作成しつつ事業化可能性を探ることになる。事例では、戸枝氏らがサービス開発に当たって、サービス内容と利用料金の検証を行いながら双方を試行錯誤しながら設定しつつ、利用（需要）量の見込みを行うことを繰り返して事業化を図っていった過程が見て取れる。




(3)　資源（ヒト、モノ、カネ＝人材、設備、資金）の調達

事業化に必要な資源をどのように調達するか、調達の可能性を含めた計画策定が、事業化可能性の検証と同時に必要となる。必要な資源は、どのようなサービスを提供するか（サービスプラン)、サービス提供の規模に依存する。また、資源の調達の方法によってサービス開発に必要な費用も異なってくる。たとえば、サービス提供に必要な人材をすべて雇用するのか、あるいは、ボランティアを活用するのかによって人件費は変わってくる。

一方で、調達可能な資源の質、量は、サービス開発に当たっての前提条件となる場合もある。

資源の調達に当たってもミッションの設定は重要な要素となる。ミッションを設定し、関係者（ステークホルダー）に対して、また広く地域に対して公表していくことにより、ミッションに共鳴する組織、人を巻き込むことが可能となる。

資源の調達に当たっては、経営学の知見や企業経営における実践に基づく事業計画の策定、資金調達、人材採用・管理などの手法が活用できる。そして、社会資源の開発などソーシャルワークの領域の研究成果、実践成果が効果的に活用できる場面である。

起業、事業化に当たって、外部資源の活用、外部組織との連携が効果的であるとの認識は、産業界でも強く認識されるようになっている。大手企業同士の事業提携ではなく、大手企業が設立間もないベンチャー企業と提携して製品・商品開発を行う、また、企業とNPO法人などとの提携も広がっている。特に、イノベーションを起こすためには、外部の専門能力、知見と積極的な連携を図ることが効果的であると認識されるようになっている（オープンイノベーション)。フォーマル、インフォーマルな資源を発見、開発し、積極的な連携を図ることにより課題解決のために必要なサービス開発を実現させるソーシャルワークの理論との接点を見出すことができる。

(4)　事業化のためのキーとなる指標の設定

事例では、戸枝氏がグループホームを開設する際に、グループホームの利用料及び生活費として1人当たり月10万円を確保する手法を見出すプロセスが取り上げられている。月10万円を確保できれば費用をカバーすることが可能になる。そのために、どのように利用者の原資を確保するかが次の課題として設定され、その解決策が見出される。事業化における収支の検証に当たって、キーとなる指標を見出すことができれば、その指標をターゲットとして、ビジネスモデルをどう変化させれば、その指標がどう変化し、それが収支にどのような影響を与えるかを容易にシミュレーションすることが可能となる。

指標をどのように見つけるかについては、たとえば、収入、支出をそれぞれ要素に分解し、各要素の関連性を図示するなどして、収支に大きな影響を与える指標を探し出すといった方法が考えられる。

(注) 企業における経営管理、行政における政策の管理の分野では、目標達成に重要な要素を抽出し、その要素の変動をモニタリングすることにより、目標達成に影響を与える事業環境の変化や、組織内部の課題を早期に察知し、計画見直しを行う、Key Performance Indicator（KPI）と呼ばれる手法が活用されており、その考え方も参考になる可能性がある。

## 4　課題解決の継続性～継続してサービス開発・改善を行う必要性

サービスプログラムが対象としていた課題解決が達成され、ニーズが満たされたとしてもサービスプログラムは完結するわけではない。ある課題が解決されたことにより、新たな課題が明らかになり、あるいは、達成困難と考えられていた課題の解決が可能になる場合もある。

特に、継続的なサービス提供を目的とする組織においては、課題設定、課題解決を継続して行うプロセスが重要となる。

こうしたプロセスの中には、サービス品質の向上、サービス提供の効率化も含まれる。サービス提供の効率化は、単に組織としての収支改善、利益の増大のために必要なのではない。サービス提供の効率化は、より少ない資源投入により従来と同水準のサービス提供を可能にする。そして、利用者の利用料負担の軽減、資源の再配分によるサービス量の拡大、さらなるサービス品質の向上のための原資を生み出す。サービス提供の効率化はその意味で重要である。

新たな課題を解決するためには、既存のサービスプログラムの継続的改善（「持続的イノベーション」に相当）により実現される場合と、既存のサービスプログラムの延長では実現できず、新たなサービスプログラムの開発（「破壊的イノベーション」に相当）により実現可能となる場合がある。

# 第3章　ニーズ対応型サービスプログラム開発の実現可能性を検証する方法

ニーズ対応型サービスプログラムを開発し利用者に提供することは、そのとき限りでの提供ではなく安定して継続した提供ができる事業とする必要がある。安定した事業として展開するには、継続的にサービス提供できる新事業開発と同じ検討が必要となる。一般に新事業開発が実現できるかを判断するために、事業領域・範囲を特定し、将来に渡る需要を予測し、限られた資本・人員などの資源の制約があるなかで、収支をまかなうやり方を作り上げることができるかが検討される。これらの検討に必要な事項を学習する。ただし、福祉サービス分野には留意すべき点がいくつかある。本章では、サービス提供圏域の問題、サービス開発に関わるニーズ把握の方法、サービス提供システム開発における先行事例研究の重要制、サービス提供拠点配置の留意点を学習する。

**≪章の構成≫**

1　福祉サービスの開発におけるサービス提供圏域の問題
2　サービス開発に関わるニーズ把握の方法
3　サービス提供システム開発における先行事例研究の重要性
4　サービス提供システム構築における地域ネットワークの重要性
5　サービス提供拠点配置の留意点

## 1　福祉サービスの開発におけるサービス提供圏域の問題

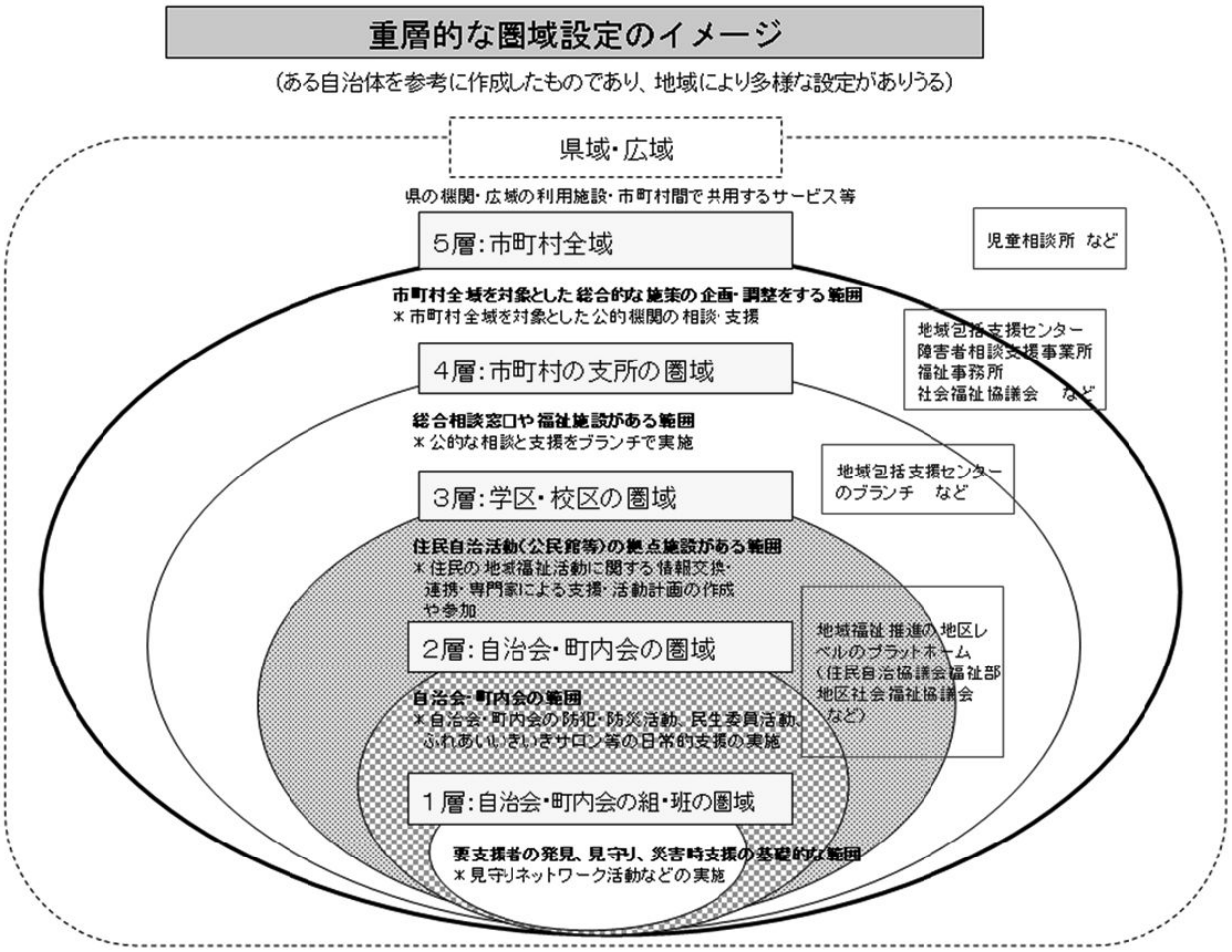
圏域とは、限られた一定の範囲で作用などの及ぶ範囲をいう。ただし、単純な特定の地域という意味だけでなく、生活圏・通勤圏など圏としてくくられた地域をいう。ニーズ対応型サービス開発では、ニーズに応じたサービス開発を行う。ニーズは、一見個々人だけを対象にしているように見えるが、事業として考えると特定の属性をもちある地域に居住する集団のニーズを対象にサービス開発を行うことが事業化にとって不可欠である。例えば、コンビニエンスストアで買い物をする人はコンビニエンスストアの周辺の商圏の人であるが、特定の商品はその商圏に属する人々・集団が対象になっている。サービス開発は、特定のサービス提供圏域のニーズを把握し、その問題解決を提供することになる。

サービス提供圏域に関しては、社会福祉分野では多くの知見が積み重ねられてきた。最近の報告書（2008年『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』）では、以下のイメージ図にあるように、圏域の重層性と市町村の重要性が示されている。

市町村が重要である理由は、福祉計画が市町村単位となっているのからである。福祉計画は、利用者の集合ニーズに基づき、様々な資源がどのように存在するかを示すものである。次のテキストを参照。「福祉援助は、利用者の個別的なニーズに沿って組み立てられるため、個別福祉サービス（personal social services）といわれるように、個別化（personalize）の過程を伴っている。福祉計画は、こうした個別化を目指す直接的な福祉

援助と異なって、利用者の集合的ニーズに対応するものである」（講座『福祉行財政と福祉計画』第2版、2010年、p. 130）。

市町村の福祉計画は、社会起業する者にとって、行政、住民などが有しているリソースがどのような状態にあるかを知る絶好の手がかりである。




図表2　重層的な圏域設定のイメージ

## 2　サービス開発に関わるニーズ把握の方法

集合的ニーズの範囲を明確にするのと同時に、その集合的ニーズをどのように把握するかが問題になる。

ニーズ把握の原則は、三現主義（現地、現物、現実）である。いくらこうあるべきだとの規範的議論をしていても意味がない。机上の空論は、時間の浪費であり、失敗の大きな要因となる。

三現主義は、製造業から始まりビジネス界では一般化された用語である。すなわち、三現主義は、「問題解決するときの1つの姿勢であり、「現場」に出向いて「現物」に直接触れ、「現実」をとらえることを重視する。 生産分野においてとくに重要とされてきたもので、

日本の高度経済成長を支えた精神として認識されることもある。空理空論を展開するのではなく3つの「現」にアプローチすることは、あらゆる領域の問題解決において共通して重要である。」（ビジネス基本用語集<https://kotobank.jp/word/%E4%B8%89%E7%8F%BE%E4%B8%BB%E7%BE%A9-178775>と解説されている。

むそうの事例では、サービス利用者との勉強会でニーズ把握をしているのは、この三現主義の実践である。

### 3　サービス提供システム開発における先行事例研究の重要性

サービス開発を成功させるには、失敗した先行事例を調査し、その失敗の要因を探り、その轍を踏まないようにすること、および成功した先行事例を調査し、そのベストプラクティスを吸収することが重要である。

前者の失敗事例の収集は、実際上難しいことが多いが、紹介を得て当事者に面談するか、関係者に聞き取りを行うことは有用である。後者の成功事例の収集は、単なる成功事例に留めると成功確率は下がる。ここでベストプラクティスとしたのは、ベストプラクティスの方が、サービス利用者の支持、関係者の支援を得やすいからであり、当然成功確率は上がる。

ベストプラクティスをそのまま真似るのではなく、高品質を実現できる諸要素を分析把握すること、またベストプラクティスの程度を把握できる指標、収支バランスを把握できる簡易指標を開発することは不可欠である。このように、自己の起業に即した読み替えを行うことが必要である。

### 4　サービス提供システム構築における地域ネットワークの重要性

ニーズ対応型サービス開発の対象は、地域の生活である。生活上の困り事がニーズの源泉であり、生活は地域での生活である。

多くの場合、地域の生活での問題解決にサービス開発者の地縁・血縁が動員される。しかし、地縁・血縁に頼らない地域ネットワークの構築も可能である。むそうの事例では、社会的使命を、誰が聞いても分かるようなキャッチフレーズにする言語化を行い、賛同者を募り、賛同者と議論して具体的なメニューとする言語化を進め、さらに対外的に広く発信することを行って、地域ネットワークを作り上げている。

### 5　サービス提供拠点配置の留意点

主として市町村を圏域とする場合には、サービス利用者へジャストインタイムにサービス提供でき、かつ、サービス提供業務を担当する者が集合しやすく、かつ、支援者が集まりやすい拠点を見つけることが重要である。以上あげた要素は、それぞれ単独で考えるのではなく、全ての要素が満足できるよう務めるが、実際には難しい。その場合、最適化という視点で妥協することになるが、そのときに最も高い優先順位は利用者の満足である。

# 第4章　事業形態を選択するために事業体の法制に関する長所・短所を検討する方法

ニーズ対応型サービスプログラム開発を事業するために起業化する際に、個人事業からNPO法人・社会福祉法人・株式会社まで様々な事業体が選択されている。サービス提供主体の事業体に関する法制について、事業開始時期・発展段階に即してそれぞれどのような長所・短所があるかを学習する。ここでは、規範的制度論・あるべき論ではなく、事業体は、事業を実行する道具として選択する視点および発展段階に合わせて選択するとの視点から、長所・短所を学習する。

**≪章の構成≫**

1　事業形態を選択する際に考慮すべき点
2　起業化の段階における選択肢とその選択方法
3　事業形態に関する法制の要点：起業家的視点から

## 1　事業形態を選択する際に考慮すべき点

起業する際に、個人事業（任意団体）、NPO法人、社会福祉法人、株式会社など、事業形態の選択肢がある。その選択には、事業の内容に応じた選択とすべきであるが、さらに発展段階を考慮することも重要である。

利用者と共同体的な関係がある規模では、個人事業として任意団体を運営する事業形態が適しているが、規模が拡大すると法人格が必要になる。特に行政側との交渉では不可欠になる。その際法人格として選択されるのが、NPO法人や社会福祉法人である。発展段階を例示したのが、以下の事例である。小規模であっても、規模が大きくとも、安定して黒字化できる事業形態であることが不可欠である。特に資金繰りには充分注意する必要がある。資金繰りが付かず黒字倒産となる事態をさけるには、流動性を確保し、さらに事業発展の資金に充当する繰越金を確保しておく必要がある。

## 2　起業化の段階における選択肢とその選択方法

多くの事例では、主要な事業形態は、個人事業（任意団体）、非営利法人であるNPO法人・社会福祉法人・医療法人および営利法人である株式会社である。このうち、医療法人が選択肢となるのは、医療サービスと福祉サービスとを結合する場合である。

上述のように、規模が小さい場合には個人事業とすることが有力な選択肢となる。ただし、規模が拡大すると、資金調達能力などの必要性から法人格が必要となる。

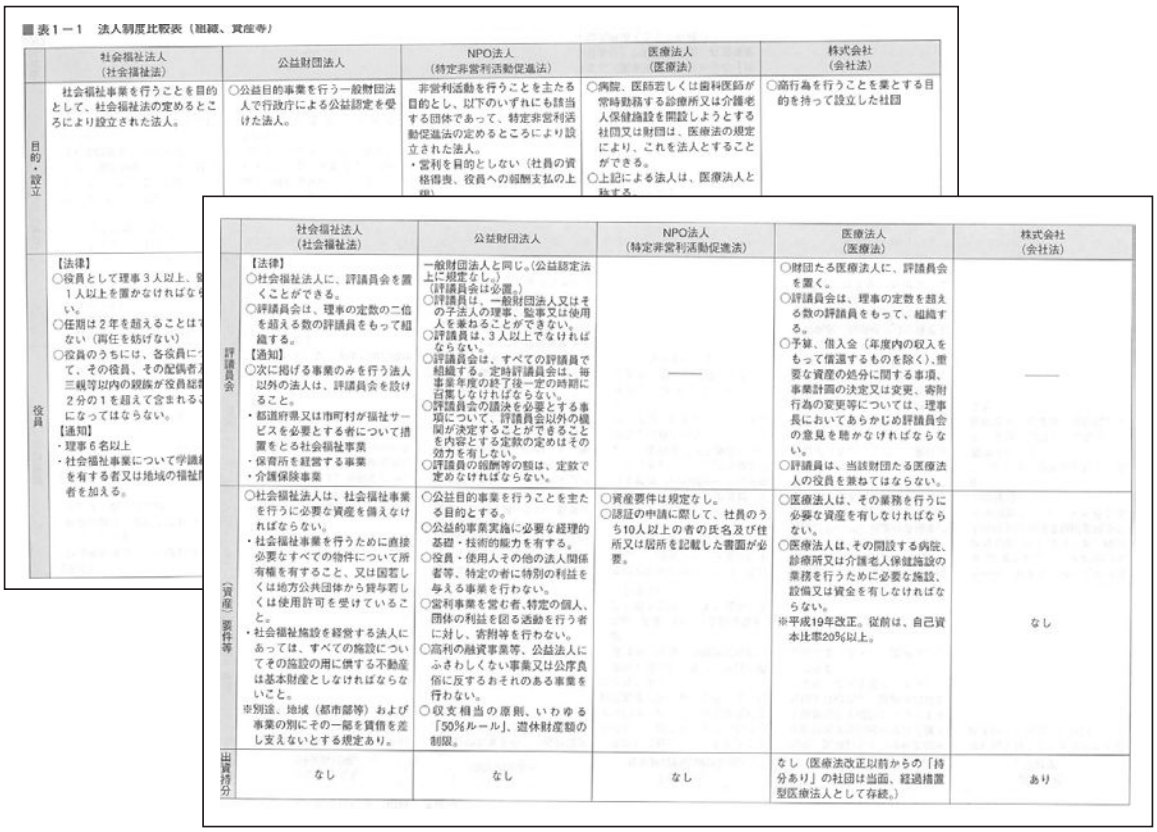
法人格のなかで、非営利法人と営利法人とがある。福祉サービス関係者のなかでは、営利法人よりも非営利法人を好む傾向があるので、この点に留意すべきである。

なお、日本の法制上営利・非営利の区分は、配当するか否かの違いであって、剰余金を

確保し続けるかどうか（別の表現では営利法人のように利益を計上するかどうか）とは関係ないことを理解しておくことは重要である。なぜなら、どのような事業形態でも安定した事業運営と将来の事業展開のための投資（仮に投資の源泉が借入であっても）には剰余金は不可欠であるからである。

### 3　事業形態に関する法制の要点：起業家的視点から

多くの教科書的テキストでは、以下のような比較がなされている。主として制度上・手続き上の違いに着目している（図表3　法人制度比較例）。



■表1－1　法人制度比較表（組織、資産等）

| | 社会福祉法人（社会福祉法） | 公益財団法人 | NPO法人（特定非営利活動促進法） | 医療法人（医療法） | 株式会社（会社法） |
|---|---|---|---|---|---|
| 目的・設立 | 社会福祉事業を行うことを目的として、社会福祉法の定めるところにより設立された法人。 | ○公益目的事業を行う一般財団法人で行政庁による公益認定を受けた法人。 | 非営利活動を行うことを主たる目的とし、以下のいずれにも該当する団体であって、特定非営利活動促進法の定めるところにより設立された法人。<br>・営利を目的としない（社員の資格得喪、役員への報酬支払の上限） | ○病院、医師若しくは歯科医師が常時勤務する診療所又は介護老人保健施設を開設しようとする社団又は財団は、医療法の規定により、これを法人とすることができる。<br>○上記による法人は、医療法人と称する。 | ○商行為を行うことを業とする目的を持って設立した社団 |
| 役員 | 【法律】<br>○役員として理事３人以上、監１人以上を置かなければならない。<br>○任期は２年を超えることはできない（再任を妨げない）<br>○役員のうちには、各役員について、その役員、その配偶者又は三親等以内の親族が役員総数の２分の１を超えて含まれることになってはならない。<br>【通知】<br>・理事６名以上<br>・社会福祉事業について学識経験を有する者又は地域の福祉関係者を加える。 | | | | |
| 評議員会 | 【法律】<br>○社会福祉法人に、評議員会を置くことができる。<br>○評議員会は、理事の定数の二倍を超える数の評議員をもって組織する。<br>【通知】<br>○次に掲げる事業のみを行う法人以外の法人は、評議員会を設けること。<br>・都道府県又は市町村が福祉サービスを必要とする者について措置をとる社会福祉事業<br>・保育所を経営する事業<br>・介護保険事業 | 一般財団法人と同じ。(公益認定法上に規定なし。)<br>（評議員会は必置。）<br>○評議員は、一般財団法人又はその子法人の理事、監事又は使用人を兼ねることができない。<br>○評議員は、３人以上でなければならない。<br>○評議員会は、すべての評議員で組織する。定時評議員会は、毎事業年度の終了後一定の時期に召集しなければならない。<br>○評議員会の議決を必要とする事項について、評議員会以外の機関が決定することができることを内容とする定款の定めはその効力を有しない。<br>○評議員の報酬等の額は、定款で定めなければならない。 | —— | ○財団たる医療法人に、評議員会を置く。<br>○評議員会は、理事の定数を超える数の評議員をもって、組織する。<br>○予算、借入金（年度内の収入をもって償還するものを除く）、重要な資産の処分に関する事項、事業計画の決定又は変更、寄附行為の変更等については、理事長においてあらかじめ評議員会の意見を聴かなければならない。<br>○評議員は、当該財団たる医療法人の役員を兼ねてはならない。 | —— |
| 資産要件等 | ○社会福祉法人は、社会福祉事業を行うに必要な資産を備えなければならない。<br>・社会福祉事業を行うために直接必要なすべての物件について所有権を有すること、又は国若しくは地方公共団体から貸与若しくは使用許可を受けていること。<br>・社会福祉施設を経営する法人にあっては、すべての施設についてその施設の用に供する不動産は基本財産としなければならないこと。<br>※別途、地域（都市部等）および事業の別にその一部を賃借を差し支えないとする規定あり。 | ○公益目的事業を行うことを主たる目的とする。<br>○公益的事業実施に必要な経理的基礎・技術的能力を有する。<br>○役員・使用人その他の法人関係者等、特定の者に特別の利益を与える事業を行わない。<br>○営利事業を営む者、特定の個人、団体の利益を図る活動を行う者に対し、寄附等を行わない。<br>○高利の融資事業等、公益法人にふさわしくない事業又は公序良俗に反するおそれのある事業を行わない。<br>○収支相当の原則、いわゆる「50%ルール」、遊休財産額の制限。 | ○資産要件は規定なし。<br>○認証の申請に際して、社員のうち10人以上の者の氏名及び住所又は居所を記載した書面が必要。 | ○医療法人は、その業務を行うに必要な資産を有しなければならない。<br>○医療法人は、その開設する病院、診療所又は介護老人保健施設の業務を行うために必要な施設、設備又は資金を有しなければならない。<br>※平成19年改正。従前は、自己資本比率20%以上。 | なし |
| 出資持分 | なし | なし | なし | なし（医療法改正以前からの「持分あり」の社団は当面、経過措置型医療法人として存続。） | あり |

**図表3　法人制度比較例（出典：武居敏編著「社会福祉施設経営管理論2012」）**

制度上・手続きの観点からは、これらの教科書的テキストを参照することは有用である。

しかし、制度上・手続きの観点ではなく、起業家的視点から事業形態に関する法制をみると、第1に関係者の信用、第2に資金調達・税制優遇、第3に意思決定の迅速性・自由度をあげることができる。

第1の関係者の信用に関しては、関係者にはサービス利用者とその家族の他に、行政、各種取引先、そして地域で事業を支援後援してくれる関係者が含まれる。

NPO法人の信用に関して、内閣府のホームページでは、「法人格を持つことによって、法人の名の下に取引等を行うことができるようになり、団体に対する信頼性が高まるという

メリットが生じます。」
<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/nposeido-gaiyou>
と説明している。

社会福祉法人は、更に高い信用をえることができる。厚生労働省のホームページでは、社会福祉法人について、次のように説明している。
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/shakai-fukushi-jigyou3.html#enkaku>。

「公益法人に対する特別法人として、社会福祉法人制度が創設された沿革があります。社会福祉事業に対する社会的信用や事業の健全性を維持する上で、公益法人に代わる新たな法人制度を確立する必要がありました。そして、 強い公的規制の下、助成を受けられる特別な法人として創設されました」。ここで注意すべきは、強い公的規制のもとで助成が受けられるとしている点である。例えば、現在施設を整備する場合、整備費の50%（国)、25%（都道府県等）が補助するなどの助成を得られる代わりに、強い公的規制を受けるという点である。

株式会社も取引主体として信用を得ている法人格である。会社形態には、資本の出資者である社員が全員で会社経営に参加しそこから得られる利益を享受する合名会社（社員相互の信頼関係を基盤とし、親族等の信頼関係を有する者による共同企業形態）などもあるが、一般的に利用されているのが、株式会社である。株式会社は、福祉法人ほどの強い公的規制を受けず、その代わりに助成も得られない。ただし、設立は福祉法人と比すると、はるかに容易で迅速である。公証人の認証、設立登記の手続きを経ると、設立が可能になる。これに対し、社会福祉法人の設立には行政機関の審査が必要であり、審査基準として土地または資産の保有が必要条件とされ、適正な施設運営を確保するため、運営費の支出対象経費、繰入れ等に関する規制がある。更に、法人の適正な運営を担保するため、監督する行政は役員の解職勧告・法人の解散命令等の強力な措置が可能である。社会福祉法人が解散するときには、残余財産は、他の社会福祉法人または国庫に帰属する。

第2に資金調達・税制優遇の問題がある。NPO法人も寄付その他の方法により資金調達が可能であるが、規模が大きくなると無理が生じる。ただし、NPO法人も社会福祉法人も各種の税制優遇がある（例えば、社会福祉法人の場合、社会福祉法人は収益事業以外からの所得は非課税など)。株式会社は、少数でも多数でも株主が単位株へ出資し、株主は会社の債権者に対してなんらの責任を負わない（間接有限責任）となっており、資本を集めるのに適した仕組みであり資金調達は容易である。ただし、勿論税制優遇はない。

第3に意思決定の迅速性・自由度の問題がある。社会福祉法人は上述のように優遇措置と強い公的規制があり、意思決定の迅速性・自由度に欠ける。このため、社会福祉法人グループには、収益事業を中心に株式会社形態を取って事業を展開している事例がある。株式会社は、市場の変化に対応できる意思決定の早さと自由度がある点は、社会福祉法人等にない利点である。

# 第5章　プログラムの起業に係る財源確保と起業後の財務・収支管理

ニーズ対応型サービスの事業化に当たっては、事業を安定的・継続的に実施し続けられる経営管理が不可欠である。事業化計画、資金計画、収支償還計画の適切な立案と、起業後のプログラムの収支管理・財務管理の考え方について学習する。

**≪章の構成≫**

1　起業にかかる財源確保
2　財源の調達手段と特徴
3　再生産のための資金確保
4　サービスの永続性を確保する財務バランス管理

## 1　起業にかかる財源確保

(1)　起業に当たっての財源の考え方

ニーズ対応型サービスを開発するには、どのようなサービスを提供するかというサービス内容の検討を行うと同時に、サービスのための各種の経営資源（ヒト・モノ・カネ）を確保していく必要がある。

このような経営資源は寄付やボランタリーな提供など反対給付を要しない資源提供もあるが、購入など対価を用意しなければ入手できない場合も多い。

このような起業化に必要な財源の確保としては、①プログラムの初期投下資本（イニシャルコストに関する財源）と②プログラム開始後の運営資本（ランニングコストに関する財源）の両面を検討する必要がある。

(2)　イニシャルコストに係る財源

イニシャルコストに係る財源とは、①典型的にはプログラムを実施する「場所」または「拠点」となる施設または事務所の確保やプログラムの実現に必要となる設備・器具等の確保のための財源、②プログラム立ち上げ時の運転資金の元手ための財源とが考えられる。

イニシャルコストの財源の確保手段としては、寄付、助成金、補助金、金融機関等からの借入などが考えられる。

(3)　ランニングコストに係る財源

起業に係る資源を調達した上で実際のプログラムを開始することになる。地域の福祉ニーズに対応したサービスの実施においては、一般企業の事業展開とは異なるいくつかの特徴がある。

一つ目はサービスの受益者が必ずしもサービス提供に要するコストの費用負担者にはならないということである。一般企業の場合は、商品やサービスを提供した相手からその対

価を受領する。しかしながら、福祉サービスの場合（特に制度の対象とならないニーズ対応型福祉サービスでは）提供した相手側以外の者から費用負担を受ける場合が多い。従って、ニーズ対応型サービスの起業化に当たってはサービスを実際に提供するための費用をどのように賄うかというランニングコストに係る財源を確保することが求められる。

今一つはニーズ対応型サービスが多くの場合、対象者の自立支援を目的に提供されることと関連する。すなわち自立支援を目的としたサービスを提供する場合、サービス提供を開始した時点から如何にして対象者が当該プログラムを卒業できるように支援するかを考えることが重要となる。一般企業の場合、商品・サービスの提供を受ける顧客は如何に固定客・リピーターとするかが重要となるが、自立支援サービスでは如何に早期にサービスの提供から離脱できるようにするかを支援することがポイントとなる。これは資源獲得の視点からは、受益者でない資源提供者からの限りある資金等を出来るだけ広範な者に提供し続けていけるかが寄付者の納得性にもつながること、また事業を実施する供給者にとっても資源制約のなかで獲得した資源の効果的な投入、さらには事業の永続を図っていくためにも重要な視点となる。

以上のような特徴点を踏まえ、ランニングコストに係る財源の確保については、制度につなぐことが出来るニーズであれば当然制度的給付が当該財源となる。しかしつなげる制度のないニーズへのサービス提供のための財源としては、助成金、寄付金、事業収益（当該プログラム以外からのもの）などが考えられ、プログラムの有効性が社会に認知されるようになった段階では行政のモデル事業補助金、委託費なども候補となる。

## 2　財源の調達手段と特徴

まずイニシャルコストに係る財源について個別具体的にその概要を以下見てみることとする。

(1)　施設整備等補助金

サービスプログラムの内容によっては、個別支援対象の元に訪問しソーシャルワーカーの人的サービスが中心となるとなるものもあるが、支援対象者を通所または入所的な方法で支援する一定の設備を要することも想定される。前者の場合はサービス従事者の連絡調整等を行うための事務所スペースが確保される程度で良いが、後者の場合は相当額の施設・設備の確保が必要となる場合もある。特に何らかの制度につなぐことが出来るニーズに対応する場合、こうした施設・設備整備を行うことに対して国や地方公共団体による補助金・交付金等の制度が活用可能な場合もある。

主なものとしては、社会福祉事業のうち、措置制度による事業及び障害者総合支援法による事業に係る施設整備に対しては国の社会福祉施設整備費補助金が有る。高齢者介護事業に係る施設整備に対しては介護基盤整備緊急整備事業として国から市等に交付金として交付されるものや都道府県が広域的な介護基盤整備の補助を行う際起債される地方債の償還に対し地方交付税措置がされるものなどがある。地域の子育て支援を担う保育所の整備

については国が地方公共団体に一定の財源を提供し基金を造成させ、その基金から地域子育てのための拠点（主として保育所）の整備に補助を行うものなどが存在する。

ただこうした補助制度は法令に基づくものではなく、あくまで毎年度の予算において措置される制度であるため、新たなサービスプログラムを起業する時点で利用可能な補助金等の制度にどのようなものがあるかを都度、地域を所管する地方公共団体に確認する必要がある。

またこうした補助金は希望する者が誰でも活用できるものではなく、公募等により選定されることから、公募要項に合致した事業主体であることが必要であるほか、サービスプログラムを起業するより相当程度前の時点から、行政との協議を重ねることが必要となる。

さらに言えば、こうした公募選定においてはこれまでの事業主体の事業実績が求められることもあり、ニーズ対応型のサービスを全く初めてのところから起業する場合、補助対象とならないケースも想定される点には留意が必要である。

また施設整備補助に限らず、一般に補助金制度では補助目的の支出対象経費が限定されている場合がほとんどで、使途目的外の補助金の使用は認められず、使用した場合は目的外部分にかかる補助金の返還を求められる。このため施設整備を行う場合は、常に支出に関する会計記録を明瞭に保存・保持・整備し、補助金事業完了時に当該支出顛末をまとめた施設整備事業会計の決算記録を当該支出証憑とともに補助目的外の使用がなかったことを証明する必要もある。

(2)　施設整備等寄付金

施設整備に対してプログラムの趣旨に賛同を得た者から寄付を受けることも考えられる。特にニーズ対応型サービスを社会福祉法人を設立して実施する場合、社会福祉法人制度では社会福祉事業の用に供する財産を有していることが設立要件とされている。これは賃貸の物件や負債を負っての設立が認められないことを意味し、当初の投下資本は必ず法人設立関係者からの寄付が前提となるとされている。

また、寄付についてはいったん事業実施を行う法人に寄付されたものは当該資源の提供者には何ら持ち分が発生しない。従って、事業開始後当該寄付の返還を求めたり、当該寄付を根拠とした利益配分（配当）を求めたりすることはもとより、事業主体が解散した場合でも残余財産（事業終了時に存在する資産から負債を控除した残額）の返還・清算配当を求めたりすることも出来ない。

寄付財源を活用する場合注意する必要があるのが税務である。寄付という財産移転は贈与税や相続税の課税対象となり、財産の移転を受けた者（つまりサービス実施事業者）が財産移転に伴う税金の負担を負わなければならない。なお、公益的な活動に対する寄付の助長を図る目的で所得税法、法人税法及び租税特別措置法によって一定の寄付にかかる税金を減免できる制度がある。また土地取得については、社会福祉法人が社会福祉事業の用に供する等の場合、土地収用法に基づく取得の可能性もあり、この場合も取得した土地不

動産についての減免措置が受けられる可能性もある。

特定公益増進法人に対して寄付を行う者に対しては、所得税の課税所得計算において寄付額を所得から控除できる場合がある。

さらに所得税法で一定の要件を満たす少額寄付金については寄付者に対して税額控除の恩典が与えられる制度もあり、多数の寄付者を予定する活動の場合（イニシャルコスト・ランニングコストのいずれに係る財源の場合も）こうした制度によって寄付者に対する税務上のメリットの提供を図ることも可能となる。

(3)　設備資金借入金

ニーズ対応型サービスプログラムに係る施設整備に要する資金調達として、借入金を活用する方法もある。ただし借入金は当然のことながら、補助金等や寄付金と違い、返済義務のある資源の獲得となるため、事業開始後の収支等の資金繰りを見込み、返済可能性がある場合に使用できる手段となる。

福祉サービスの場合、一般の金融機関の他、独立行政法人福祉医療機構による福祉医療貸付事業という政策的に優遇された条件を有する融資制度（政策融資）が活用できる可能性があることが、他の産業分野と異なるメリットといえる。融資対象事業及び事業主体に一定の制限はあるが、それをクリアしていれば、融資期間が20～30年、金利も財政融資資金借入金利またはそれにプラスされた率程度と低利でかつ金利も融資期間中の金融情勢による変動のない固定金利というファイナンス的には大きなメリットが受けられる。

借入金、特に施設整備のための借入金については、その額も多額に上るケースも多く、返済負担が大きいため、長期にわたる事業継続性、さらには財務バランスの確保が求められ、サービス提供主体の経営上のリスクともなり得る。政策融資はそうしたリスクの軽減を図り、政策目的に合致した福祉サービス基盤の形成を図ることが目的だといえる。

社会福祉法人としてニーズ対応型サービスを実施するために借入資金を活用する場合、注意すべき点としては借入に際して差し出しが求められる担保財産についてである。社会福祉法人では事業の用に供する財産は基本財産とすべきこととされ、担保に供する場合この基本財産が対象となる場合がほとんどである。しかしながら、社会福祉法人制度では、基本財産は担保提供を含む処分を行うためには所轄庁の認可が事前に必要となる。社会福祉法人の事業の安定性を確保するための措置であるが、政策融資機関である独立行政法人福祉医療機構の福祉医療貸付資金の場合は、担保提供による事業継続上の懸念がないことから所轄庁認可は不要という取り扱いとされている。また同機構と協調融資として取り扱われる民間金融機関についても所轄庁認可を要さないという取り扱いもある。

社会福祉法人が民間金融機関のみからの借入の場合、こうした点を勘案すると借入計画を策定した段階で行政と協議し、担保提供の認可手続きを進めるか、あるいは金融機関から担保を要しない借入（無担保借入）を行うかという方法しかない。無担保融資の場合は金融機関が負うリスクが高まるため一般には有担保融資より金利水準が高くなる点は留意

が必要である。

(4)　その他のイニシャルコストに関する財源

以上見てきたもの以外にも様々な初期投資のための財産調達手段が開発されつて来ている。主なものとしてはPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ)、ヘルスケアリートなどが挙げられる。しかしながら、これらの手法はほとんどの場合、事業性が確実な、すなわちビジネスに乗るようなサービス提供スキームの場合に適用可能なものであり、事業採算性が十分にないようなニーズ対応型サービスの調達手段としてはリスクが大きすぎる可能性もあることには留意が必要である。

次に、ランニングコストに係る財源の個別具体的にその概要を見てみることとする。

(5)　寄付金

ニーズ対応型サービスの実施に係るランニングコストの財源として、一般市民等からの寄付が近時注目されてきている。元来我が国には欧米のような寄付文化がないとされてきているが、近時頻発する自然災害の被災地に対する義援金などに見られるように、市民のマインドのなかには寄付のベースとなる意識は確実に存在するという指摘もある。

寄付は一般には反対給付のない資源の移転とされることが多いが、必ずしも正しくない。経済的資源の反対給付こそ寄付には存在しないが、寄付者の互助・共助の意識の裏には「社会の役に立ちたい」という公益的な意識が存在するとされ、そうした意識を満足する（すなわち経済的効用をもたらす）ことが寄付の行動原則だと指摘する者もいる。

このように考えると市民の公益貢献という効用を事業者が明示的に示せるかが寄付をプログラムの財源として活用できるかの大きなポイントとなると考えられる。すなわち、寄付を求める際には出来るだけ具体的にその寄付によってもたらされる公益を可視化することが重要である。自分たちの地域社会に潜む社会問題、福祉課題にどのようなものがあり、事業者としてそうした課題に如何なるソリューションを企画しているか、またその企画するプログラムによって具体的にどのような社会課題を、どの程度解決することが期待されるのかを示すことである。

高齢社会が進展する近時では、新たな寄付プログラムの可能性を模索する動きがある。すなわち遺贈寄付である。相続財産の一部を公益目的のため遺贈するという仕組みである。

さらに市民の共感を呼ぶための寄付の様々な仕掛けが開発されつつある。クラウドファンディング（寄付型・購入型・融資型・投資型)、ふるさと納税、1%支援制度、マッチングギフト型募金などである。

(6)　助成金

ニーズ対応型サービスの運営の初期スタート資金としてこれまでも活用されてきたのが

助成金である。大手の福祉財団等（例えば日本財団、馬主協会、NHK厚生文化事業団など）や公的な助成主体（例えば独立行政法人福祉医療機構の助成事業など）多様な助成団体がある。それぞれの助成プログラムの目的・対象に合致し、選考を通れば、個人寄付より効率的に資源の獲得が期待できる仕組みである。助成金はいわば民間が主体となった補助金とも考えられるが、団体やプログラムによって助成資金の使途制限の強弱、助成対象事業範囲や主体の制限の強弱があり、ニーズ対応型サービスでうまく合致する助成プログラムがあれば、有効な資源獲得手段となり得る。

(7)　共同募金配分金

共同募金会は市民の善意の受け皿として長年福祉を中心とした資源提供を行ってきた歴史のある組織である。共同募金は赤い羽根共同募金として不特定多数から集めた募金を福祉目的に配分する活動に加え、大規模自然災害が発生したときの義援金の受け皿となることや、特定の者が特定の団体に寄付する際に共同募金を通じて行う指定寄付という仕組みも持っている。指定寄付については、税法上の恩典もあり、またサービス事業者が多額の寄付の寄付を受ける際の透明性の確保にも有効な仕組みである。

(8)　会費

ニーズ対応型サービス事業者が市民等を会員として、会費を受けこれをサービス提供の財源とする方法もある。会費を財源とする場合、会員を如何に確保するかが重要なポイントとなるが、その方法としてはサービスプログラムのしくみ、会費の意義・使途・効果が会員に明確になっていることが求められる。

また、近時社会福祉法人制度の改革とあいまって、地域の社会福祉協議会がその地域に所在する社会福祉法人を会員として特別会費を集め、地域の困窮者や要援護者の支援をする複数の法人の共同による社会支援プログラムが各地に作られつつある。大阪府社協の「レスキュー事業」が有名である。

(9)　利用者負担金・利用者等利用料・費用徴収

介護保険制度のサービスなどで見られるように、サービスの受益を受ける者が受益の程度に応じて費用負担をする応益負担の仕組みもランニングコストに係る財源の候補として考えられる。福祉サービスのニーズが経済的要因以外の原因による場合に適用できる仕組みである。

受益者が負担できると言うことは、基本的には一般企業等がビジネスベースでも実施できるサービスである可能性が高く、ニーズ対応型サービスとしてこうした仕組みを考えるときは、一般企業のビジネスベースでは取り残されてしまうような対象に焦点を当てることが必要であろう。

介護保険制度ではサービスに要する費用の9割を保険給付とし、残り1割を利用者負担と

している。この場合の1割部分のことを利用者負担金と呼ぶ。また保険給付でないサービスに要する経費（たとえば理美容代、ホテルコスト、水道光熱費等）として利用者が支払うもののことを利用者等利用料と呼ぶ。

一方、措置制度等では基本的にサービスの対象となる者の所得能力に応じた負担が求められる仕組み（応能負担）がある。措置制度において利用者の負担能力に応じて措置権者（市町村等）に支払われるものを費用負担額と呼ぶ。

(10)　事業収益

ニーズ対応型サービスを開発する事業主体が、それ以前から実施してきたいわば本業の福祉サービス等がある場合、その本業の事業活動の損益差を新たに開発するプログラムの運営財源に充てることも考えられる。ただし本業が社会福祉事業の場合、事業種別によっては本業の運営費の使途制限があることから、新たなプログラムの財源として充てることが出来ない場合もある。

具体的には介護保険事業については、介護報酬の使途制限がない。社会福祉法人が介護保険事業を実施する場合は、法人外への資金の流出に充てることができないことを除けば、介護保険事業による資金収支差がプラスである範囲において、公益事業に資金を充当することが出来る。措置事業については、基本的には当該事業以外に資金を流用することが出来ない。

近時の内部留保批判を背景とした社会福祉法人制度の改革においては、新たに日常生活・社会生活上困難を有する者に対して無料低額のサービスを積極的に提供することが義務づけられ、社会福祉法人としてニーズ対応型サービスに取り組む際には、こうした事業収益（内部留保の発生源）を積極的に活用することが求められるようになった。さらに、過去の収支差の累積である内部留保から事業継続に必要な財産分を控除して余剰（社会福祉充実残額）が残る場合には、当該充実残額を既存の社会福祉事業の充実、新規事業、既存の公益事業の充実、新規事業に充てる旨を計画した「社会福祉充実計画」を策定し、所轄庁の承認を得て活用を図ることも法定化されることとなった。

(11)　運営資金借入金

サービスを運営する際に資金繰りが一時的に不足する場合がある。このような場合には金融機関等からの借入によって資金繰りをつなぐ方法も考えられる。ただし、借入は当然返済義務があるので、費消してしまいそれを補う収益の見込みがない運営経費の財源とすることは出来ない。あくまでサービスの費用は経常的な収益をもって充てるのが原則である。

しかしながら、上述したイニシャルコストに係る財源として借入を行い、その返済を行う場合資金が一時的に不足する場合がある。その際には返済元金の額の範囲で新たな借入を起こし資金繰り借入とすることは一般企業などのファイナンスとしても日常に行われて

いることである。「借金を借金で返す」という一見不健全な方法に見えるが、このようなファイナンスでは「支払利息が事業収支の範囲で捻出できれば」、債務の元金が別の債務に置き換わるだけなので、財務内容の悪化にはつながらない。留意すべき点としては、このような方法によると、借り換え後に新たな金利が適用されることである。つまり、金利が上昇する局面ではこのようなファイナンス手法を適用していると、事業収支に対する金利負担が増大するという経営リスクが発生する点である。

(12)　各調達手段の特徴と調達ポートフォリオ

以上見てきたようにサービス開発の初期投資、さらにはサービス開始後の運営経費には様々な手法が存在する。それぞれの資金によって①資金の使途範囲の自由度、②資金調達の効率性（同一の調達に要する努力でどの程度の資金が確保できるか）、③資金の安定性（安定的に確保し続けられるか）、④資金の成長性（事業主体の規模拡大に応じて獲得される資金が拡大できるものかどうか）などの特性は様々である。こうした資金の特性を踏まえながら、財源のポートフォリオを考えていくことが重要である。

## 3　再生産のための資金確保

(1)　減価償却

ニーズ対応型サービスが適切に地域の福祉課題に対応し続けられるよう、永続性を重視した財務・収支管理を行うことが重要である。特にこうした永続性に対するリスクとなり得るのが、初期投下資本の更新という事態である。投下資本の回収という視点で適切に管理を行えば、更新投資に対応することが可能である。そのキーとなるのが、減価償却制度である。

減価償却とは、時の経過または使用によって価値が減ずる固定資産について、その取得に要する支出を損益計算上、各期の費用に配分する会計処理である。一般／公益財団・社団法人に係る公益法人会計基準での損益計算書、NPO法人会計基準での正味財産増減の部、社会福祉法人会計基準における事業活動計算書など、今日の非営利組織会計のほとんどのもので損益計算の概念が導入され、減価償却という制度が存在している。

(2)　減価償却の自己金融機能

なぜ、減価償却が投下資本の回収のメルクマールとなるのか。それは減価償却には自己金融機能があるからである。

減価償却は損益計算上、各会計期間に費用配分する処理であるが、実際は当該資産は取得時に資金の支払いが行われる。つまり取得後使用する各期では減価償却費を計上しても資金の支払いは生じない。これは会計的には損益計算での損益がゼロであっても、減価償却費に相当する資金が支出されないという関係があり、結果減価償却は資金を留保する効果を有するのである。留保される額は取得した固定資産額を耐用年数で除した額分で、仮

に損益ゼロのまま耐用年数の間推移できたとすれば、結局は固定資産額は残存価額ゼロとなる一方で、現預金では当初の投下資金額分の資金が留保されることになるのである。

つまり事業の永続性、投下資本の回収条件を確保するために損益計算で赤字を生じさせないということが重要になるのである。

(3)　補助金と減価償却

一方、減価償却と逆の効果を有するのが国庫補助金である。社会福祉法人会計基準、公益法人会計基準等では資本的支出に対する補助金については、資金が交付された年度の収益（売上）とするのではなく、補助対象資産の使用期間にわたって収益配分される。

社会福祉法人会計基準では、設備資金補助金をいったん貸借対照表の純資産の部に計上し、耐用年数の期間を通じて各期の収益に配分される（国庫補助金等特別積立金取崩額）。

こうして収益配分されたものについては、同取崩額が計上された会計年度では資金の流入は伴わない。

つまり、減価償却と国庫補助金等特別積立金取崩額とを組み合わせると両者の差分（すなわち法人の自己負担分）だけの資金が耐用年数到来時に回収留保されているという形になる。

(4)　借入金償還の資金確保

初期投資において借入金を活用した場合、その償還金の捻出が問題となるが、実は上記の減価償却の自己金融機能を考えれば、損益ゼロであっても減価償却費相当分の現預金が留保されるので、これを返済に充当すればよいということになる。ただし一般には耐用年数と借入金償還期間では後者の方が短いので、毎期の返済額では後者の方が多額になる可能性が大きい。このような事情があるからこそ当初の資本投下において、設備資金借入金ではない返済義務のない資源（自己資金）を確保しておく必要がある。理屈の上では、借入の限度は投下資本全体の内、耐用年数と償還期間の比となる割合までということになろう。

ただしそこまでの自己資金を確保できない場合は、前述の資金繰り資金の借入（つまり返済元金を別の債務に置き換えていくこと）により対応可能である。

(5)　大規模修繕のファイナンス

サービスの永続性に対するリスクとしては、更新投資のみならず、当初投下資本の摩耗による修繕という事態も深刻である。ただしこれについても減価償却による対応（後年度回収）と方法となる。つまり、大規模修繕のような資本的支出に該当する場合は会計上、単年度の費用とすることなく、大規模修繕支出額をいったん資産計上した上で、支出年度以降の使用期間にわたって減価償却を通じた費用配分をする。つまり大規模修繕という資金上の問題は当初の投下資本の回収と同じロジックで回収されることになるのである。

## 4　サービスの永続性を確保する財務バランス管理

(1)　初期投下資金の回収

非営利組織経営の今日的問題の一つは「商業化」である。すなわち一般企業とのイコールフッティング、内部留保批判などである。この要因は1つは非営利組織の経営者が非営利組織の経営目標を企業の経営目標と同一視しているということにある。しかしながら、それ以上に注目しなければならないのは、非営利組織における資金調達構造において借入資本（他人資本）の返済について、事業活動の損益を充てることで対応しなければならないという、財務構造に関する誤った認識に基づく利益計上に由来する部分も指摘できる。

前項で見たように、減価償却という仕組みを前提とすれば、損益がゼロであっても当初投下資本の回収は可能である。各会計年度における借入返済の資金繰り上の不一致については、当該不足額を再度別の他人資本を用いて後年度に繰り延べれば、いずれは繰り延べた債務の返済もいずれは完了する。

(2)　回収のシミュレーション

当初の投下資本に係る債務返済を前提に、事業実施年度の損益の水準別に回収される資金の状況を考えると以下のようにまとめられる。

①　収益が事務費・事業費をカバーする（減価償却費はカバーされない）場合

減価償却費分だけ損益計算上毎期赤字が計上される。つまり減価償却の自己金融機能が全く働かない。当初債務の返済資金分だけ毎年度借り換え債務の増大が続き、財務バランス的には当初債務は減少することなく、持続される。他方、毎期損益計算上の赤字を計上し続ければ、いずれは累計された損失が自己資本を食いつぶす債務超過に陥る。そのような段階になる前には金融機関は借り換え資金の供給をストップするだろう。そうなれば、資金繰りが行き詰まり、組織の命運は終了する。

②　収益が費用をちょうどカバーする（減価償却費もカバーする）場合

減価償却の自己金融機能が働き、原初債務の返済期間中、自己金融機能だけでは資金繰りが賄えない場合があっても、当該資金不足分を別の債務で繰り延べ、いずれは自己金融機能を通じて借り換え債務も含めすべての債務は完済する。損益計算上も赤字とならないため、財務内容的にも自己資本を食いつぶす虞はない。

③　施設整備補助を含めて損益がゼロである場合

減価償却の自己金融機能を通じて回収される資金は、減価償却費と国庫補助金等特別積立金取崩額の差額分、すなわち当初の資本投下にかかる資金計画に置き直して言えば、当初の事業主体の自己資金分が回収される。原初債務も当然法人の自己資金の負担分を超えていることはないから、損益ゼロを維持さえ出来れば、資金繰り財務バランスは上記ケー

ス②と同様となる。

④　損益が毎期の債務返済額分だけ黒字となった場合

上記ケース②以上の資金留保が可能となる。原初債務の完済までは、一時的な資金繰りのアンバランスも生じない。しかし、原初債務完済後、耐用年数到来時までは逆に自己金融機能の留保額に返済を要しなくなった分の資金蓄積も進む。結果、耐用年数到来時点では、これらの資金累積を用いれば、更新投資におけるファイナンスではもはや債務を起こす必要がなくなる。このような更新投資を将来にわたって繰り返した場合、更新投資必要資金以上の資金の累積され続けることとなる。ニーズ対応型サービスとして経済的負担能力に乏しい者等に対する事業を実施しているときに、こうした資金滞留を生じさせるのは、たとえばランニングコストに係る寄付や会費等の資源を提供する者からの支持は得られない財務状況となり、一般企業のファイナンスと何ら変わらない状況として批判されるだろう。

(3)　非営利組織における損益差の考え方

ニーズ対応型サービスの典型的な実施主体として予定されるのは、多くの場合非営利組織であろう。非営利組織であれば、当初の資源提供者（出資者、寄付者）には法人の正味財産に対する持ち分がなく、事業活動の成果（損益黒字）分を配当圧力を受けずに、純粋にサービス活動の拡大に投じ続けることが出来るからである。

前述のシミュレーションで見たような状況を踏まえると、非営利組織の永続性を担保する財務上の条件は、損益ゼロという水準である。それ以上の業績については、更なる地域ニーズの深掘り、新たなニーズへの対応という形で地域社会への還元を進めていくことが必要であろう。

企業は利益追求を通じて企業価値を高め、株価の上昇や配当等により株主利益の増大に日夜貢献することが求められる。ニーズ対応型サービスの実施主体としての非営利組織の損益におけるメルクマールは、事業実施の永続性確保であり、それ以上の損益については地域の更なるニーズへの対応、これを企業の株主との関係に準えるなら、地域住民が当該非営利組織のステークホルダーであって、地域福祉ニーズへの更なる対応、つまりニーズ対応型サービスの拡充・再投下こそが非営利組織の存在価値であると考えられるのである。

## 第6章　人事管理の意味と意義

“社会福祉は人なり”とよくいわれてきたが、ソーシャルケア（ケアワーク、ソーシャルワークの総称）においてとりわけサービス供給組織において、サービス従事者の採用、キャリアパス、労務、待遇・労働条件等の人事管理に関しての研究は殆どない。しかしながら、「ニーズ対応型福祉サービスの起業にあたっては、最初からそれらの点を見通しておくことが重要である。ここでは「人事管理の意味と意義」について学習する。

**≪章の構成≫**

1　利用者・労働者・事業者の関係
2　処遇改善が有する課題
3　人事管理の重要性
4　人材育成の方向性

### 1　利用者・労働者・事業者の関係

対人援助サービスを主体とする社会福祉事業の経営の特徴は、介護保険における介護報酬にしても保育サービスにおける運営費についても、基本的に当該サービスを利用する利用者一人当たりの単価を積み上げた額が収入となることから、自ずと得られる事業活動収入には上限があり、その単価が政策的に安易に調整されることにある。

サービスの単価である介護報酬や運営費が引き下げられれば事業所の収益が下がり、当然、損益分岐点を下げなければ事業収支が赤字となる。この赤字を回避するためには、他事業で生み出される利益や収入によってカバーするか、何らかの形で固定費を下げるしかなくなる。とりわけ支出において最大を占める人件費の削減が最も有効な手段となり、これまで長きにわたり人件費を調整することによって収支が調整され続けてきた。勿論、その前提として、介護や保育を含む社会福祉従事者の給与水準が政策的に低位に置かれてきたことは付言する必要があろう。

いずれにせよ、全産業の現金給与額において、介護と保育は年収ベースで100万円以上も低くなっており、3K（キツイ、給与安い、結婚できない）な業種であると指摘されている。2015年7月には、中学校や高等学校の教科書に「介護は低賃金重労働」と記載していた2社に介護関連6団体が修正を要望したことが話題にもなった。

コムスン事件以降の介護労働に対するマイナスイメージは、社会福祉業界全体の労働イメージをも低下させ定着化の様相を呈している。介護労働の労働対価の低さや介護分野での人材離れの状況をこれ以上悪化させないためにも、政策的な対策が求められる一方で、事業主による人件費を調整する経営手法を転換しなければならないことは自明であろう。

勿論、社会福祉サービスの事業経営における特性を勘案するまでもなく、良質なサービスを提供していても、収支が恒常的に赤字となる状況や債務超過となるようでは事業の継

続性は厳しい。また、高い利益をあげていたとしても、利用者及びその家族が満足できない低水準のサービスであるならば、事業体の存在意義はない。もちろん、職員の労働環境が劣悪であるならば、自ずとサービス水準の低下を招くことは明らかであろう。

だからこそ、サービス利用者、労働者（職員）等のステークホルダーと経営者が「Win―Win」の良好な関係を構築し、その関係を維持することが求められるであり、そのための経営の視点が重要となる。

## 2　処遇改善が有する課題

介護に従事する職員の賃金が低く慢性的に人材不足に陥っている状態を改善するため、2007年8月に「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針(厚生労働省告示第289号)」が出され、翌2008年の「介護労働者等の人材確保のための介護労働者等の処遇改善に関する法律」の制定を経て、2009年より介護職員処遇改善交付金が導入された。

この交付金は、2012年の第5期介護報酬改定において介護職員処遇改善加算となり、2015年からの第6期介護報酬改定において増額されている。

他方、保育分野においては保育分野においては、2012年末の第二次安倍内閣の公約でもある保育の充実に対応すべく、翌2013年1月の閣議決定「日本経済再生に向けた緊急経済対策」において保育士の人材確保が盛り込まれたことを受け、同年度の補正予算により安心こども基金を活用した保育士等処遇改善臨時特例事業が開始されている。

介護職員処遇改善交付金（現行、加算）においても保育士等処遇改善臨時特例補助についても、介護職員や保育士等の平均賃金を底上げし、介護や保育ににについて回るネガティブなイメージを払しょくすることで労働の価値を高め、現況はもとより将来的な労働者の確保を目的としている。

大きな問題は、本来は労働市場の中で醸成されるべき介護や保育の「労働価値」を、安易な国庫補助の投下や報酬加算によって維持しようとしている点にある。これまで長きに渡って政策誘導によって実質的に安価に置かれてきた介護や保育の労働価値を公的資金の投入をもって一時的に高めることには限界があるのは自明であろう。

社会福祉士及び介護福祉士、保育士という資格の位置づけや、介護や保育を含む社会福祉サービスに係る労働価値の社会的承認を棚上げした状態で一時的に公的資金を投下することは、逆に労働環境改善の議論を不透明にしていると言わざるを得ない。そもそも、処遇改善にかかる賃金を月額数万円上積みしたところで、全職種平均との給与差は桁が違う状況は改善されておらず、もともとのベースが低く昇給幅が狭い介護や保育に従事する労働者の労働環境が大幅に改善されたわけではなく、逆に、「いずれはなくなる」同制度の支給停止後の反動が懸念されるのである。

その一方で、介護職員処遇改善加算が導いたキャリアパスの要件の定着により、介護労働者のさらなる流動化が予測される。

キャリアパスとは、「労働者の職位、職責又は職務内容等に応じた任用等の要件を定め、その要件に応じた賃金体系を構築し職員に示す」ことを前提としている。つまり、「何年働き、どのような資格を取得すれば、どのような役職について、幾ら貰える」といったキャリアアップの道筋を示すものである。

大規模法人では、20代後半でリーダー、30代で主任、40代で小規模事業所の管理者、50代で拠点施設の管理者といった職業人双六の「あがり」に相当する昇進先を示せるものの、小規模な事業所や法人では、将来に展望が持てるポストすら存在せず、正規職員の枠がなければ非正規職員から抜け出せないといった労働環境を自虐的に公表すに等しいのである。

勿論、人が仕事を選ぶ基準は単に給与面だけではなく、社会的な意義や達成感等、極めて多様である。しかしながら、人生設計のうえで重要となる将来の昇進・昇給イメージを提示できない法人は、労働者にとって魅力のない職場に映ってしまうことは否定できない。その意味において、勤続年数と保有資格に応じた役職や、相当する賃金を与えることができない施設や事業所から、昇進先を持つ規模の大きな法人や企業に人材が流出することを間接的に促進しているともいえよう。

介護職員処遇加算交付金発足の契機となった「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針（2007年8月：厚生労働省告示第289号）」では、「労働環境の整備」とともに「新たな経営モデルの構築」の必要性が強調されている。そこでは、小規模かつ脆弱な経営基盤からの脱却を求め、「複数の福祉・介護サービスの実施」や「従事者の共同採用や人事交流、資材の共同購入、設備の共同利用等の経営者間のネットワーク構築」をもって経営基盤を強化することを求めていることに注目する必要もあろう。

### 3　人事管理の重要性

東京都社会福祉協議会が2014年に明らかにした「特別養護老人ホームにおける介護職員充足状況に関する緊急調査」の結果によると、東京都高齢者福祉施設協議会に加盟する特別養護老人ホーム（445箇所：回収率68.5%）の回答のあった施設の約5割（47.5%）で計画上定める配置基準もしくは特別養護老人ホームの指定基準を満たしていないと回答がなされ、新規入所者の抑制やユニットの閉鎖やショートステイの閉鎖の施設も少なからずあるとする調査結果が話題となった。

既に、都市部のみならず地方においても介護職不足は重大な問題となっており、介護・看護職の確保ができずに新規施設を稼働できないでいる事例や、事業所や施設を休止する事例が珍しいものではなくなりつつある。

その一方で、職員の離職率が低く安定的な事業運営を行っている事業所や法人も存在しているのも事実である。そういった施設や事業所に経営の特徴や優位性はどこにあるのか。

社会福祉従事者、とりわけ介護職に対するネガティブ・イメージの定着は、業界全体へ大きな負の影響を与えている。そして、そのネガティブ・イメージや口コミの情報により敏感になっているのは、現に介護職に従事する労働者であることは当然であろう。インタ

ーネット掲示板やSNSのコミュニティ等には多くのコミュニティやスレッドが立ち並んでいる。そして、介護分野での転職を希望する者が口コミ情報を重視する様相は、SNSで盛んに情報の共有がされている状況を垣間見ることでうかがい知ることができる。

労働者に選択される「あの施設は良い」という基準についての体系的研究は少ないものの、ブラック企業・ホワイト企業といった労働環境への関心の高まりは、ワークライフバランスを重視する現況の労働市場の潮流からみても明らかであり、戦後70年の社会福祉業界の労働市場において、今ほど施設や事業所経営における人事管理の重要性が問われている時代はないであろう。

人事について格言とも言える言葉として、非営利組織の経営の著者であるドラッカーが記した内容は、現在の日本の福祉サービス分野の人の問題を的確に指摘している。すなわち、「人事は究極にしておそらくは唯一の管理手段である」と。

人事管理（人事労務管理）は、大別すると雇用管理、報酬管理、労使関係管理にわけられる。雇用管理は、当該事業や組織が行う諸活動に対応し必要とする労働力の確保にかかわるものであり、雇用計画の立案から、広報、採用に係る手続き、雇用契約といった雇入れに係る計画的諸活動から、労働者個々人の能力や適性等に考慮した配置やジョブローテーション、労働時間の管理等の雇用、業務量の変動に対応した雇用量の調整、退職管理などからなる。

次に、報酬管理は、能力や労働意欲、勤務業績などを公正に評価し、人事における昇格昇給（降格減給）等の人事考課による労働条件の変更、人件費の支払能力等に応じて総人件費をコントロールする人件費の調整や管理、支出における人件費総額を定め労働者へ分配する給与管理や福利厚生等の付加給付の管理等があげられる。そして、労使関係管理、個々の労働者と事業主との労働契約の調整を量る個別的労使関係と、労働組合等の組織的に関係調整を図る集団的労使関係を含むものであり、労働環境や業務内容に対する労働者の要望を勘案した労働環境整備や労働条件に係る労使間の見識の相違や利害関係を調整する役割を担う。

人事労務管理の管理領域

| | |
|---|---|
| 雇用管理 | 採用管理、能力開発、配置・異動、労働時間管理、雇用調整、退職管理など |
| 報酬管理 | 人事考課（人的資源と労働サービスの評価）、昇進管理（権限の配分）、賃金管理（総人件費管理と個別賃金の決定）、付加給付の管理など |
| 労使関係管理 | 個別的労使関係と集団的労使関係の管理 |

出典：佐藤博樹・八代充史・藤村博之『新しい人事労務管理』有斐閣, 2007, p. 9

「東京都保育士実態調査」（東京都保育士実態調査検討会：平成26年）によると、現在勤務している保育士の職場への改善希望としては、「給与・賞与等の改善」が最も高く（59.0%）、

以下、「職員数の増員（40.4%）」、「事務・雑務の軽減（34.9%）」となっている。また、過去に保育士として勤務経験があるものの保育士への就業条件では、「勤務日数（66.8%）」、「通勤時間（66.8%）」、「勤務時間（62.1%）」、「雇用形態（49.5%）」、「給与等（38.7%）」、「働くことが可能な家庭の状況（36.9%）」と続く。

介護職への調査では、「介護労働の現状について（平成24年度介護労働実態調査）」（介護労働安定センター：平成25年）によると、労働条件等の不満としては、「仕事のわりに賃金が低い」が43.3%と最も高く、以下、「人手が足りない（42.4%）」「有給休暇がとりにくい（35.6%）」「身体的負担が大きい（30.0%）」「休暇がとりにくい（27.8%）」と続いていた。

ここで注目すべきは、保育、介護とも賃金面では大きな不満を有しており、労働条件としての給与水準の向上が求められる一方で、保育士も介護職も退職理由では給付水準の低さが最大の要因となっていない点である。

保育士の退職理由では「妊娠・出産（25.7%）」と「結婚（20.4%）」を含めて5割に達し、次いで「職場の人間関係（20.6%）」が多くなっている。女性が圧倒的に多い職場である保育においては、認可保育所での勤務時間においても早番では7時や6時台からの勤務もあり、シフト勤務とはいえ延長保育後の退勤が20時半以降となるなかで幼い子どもを育児しながら勤務することが難しいことが退職を決意させる最多の回答となっていることは、働きながらも子育てができる労働環境の整備によって、離職者を減らせる可能性を示唆するものとなっている。そして、「職場の人間関係」がそれに続いており、職場の雰囲気を良くし凝集性を高める方策の必要性が指摘できよう。

同じことは、介護職の直前の介護の仕事を退職した理由でも伺い知ることができ、「職場の人間関係に問題があったため（24.5%）」と、「法人や施設・事業所の理念や運営のあり方に不満があったため（24.3%）」がともに高く、「他によい仕事・職場があったため（19.2%）」や「収入が少なかったため（15.9%）」という労働環境を理由とした退職理由よりも高くなっているのである。

### 4　人材育成の方向性

福祉サービスは、私たち国民が負担する租税や社会保険料によって賄われ、高い公共性とともに国民生活を支え地域福祉推進という社会的使命が与えられている。そのため、社会福祉法第78条（福祉サービスの質の向上のための措置等）では「社会福祉事業の経営者は、自らその提供するサービスの質の評価その他の措置を講ずることにより、利用者の立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない」という努力義務を規定している。

また、社会福祉士及び介護福祉士法第44条第2項に「誠実義務」を第45条に「信用失墜行為の禁止」を明記しており、事業運営においては、利用者の立場に立った誠実なサービス提供と、常にサービスの品質を高める努力とともに、介護や相談に関わる専門職には高い倫理性や事業所のサービス水準向上を牽引することが要請されている。

他方、所轄庁による管理監督については、社会福祉法第56条（一般的監督）及び同法第70条（調査）の規程に基づいて、福祉サービスが適正に運営・実施されていることを地方公共団体の責任のもとで監査して、適切な指導を実施する体制が構築されている。また、介護保険制度に関する指導監査は、厚生労働省が定める「介護保険施設等の指導監督について（指導・監督指針）」及びそこに示される介護保険施設等実施指導マニュアルによって指導がなされる仕組みとなっている。さらに、介護情報公表制度においては利用者の選択に資する情報提供を前提とした調査がなされ、インターネットで公表される仕組みが構築されている。

このうち、提供するサービスの品質に対応する項目については、マニュアルの整備とそれに基づいた研修体制の整備を両輪とするサービスの「標準化」が求められている。

例えば、介護情報公表制度において求められる介護老人保険施設のマニュアルと研修については、認知症ケア、プライバシー保護、服薬管理、入浴方法、事故対応、身体拘束、褥瘡防止等の20を有に超えるマニュアルの整備とともに、それに対応したプライバシー保護、ターミナルケア、事故防止、感染症防止、認知症ケア等の数多くの研修の実施記録が求められている。

また、介護職員処遇改善加算の要件おいても介護職員の資質の向上の支援に関する計画を策定し、当該計画に係る研修の実施又は研修の機会を確保していることが要件とされている。居宅介護支援事業所における特定事業所加算の算定要件には、介護支援専門員に対し年間の個別研修計画を作成し、研修目標の達成状況を適宜評価・改善措置が実施されていることが要件とされている等、介護保険サービスに係る事業者については、法令を遵守した事業経営を行なっている限りにおいては、豊富な職員研修が強制的に用意される状況にある。

教育訓練の実施形態は、「OJT（On the Job Training)」「OFF-JT（Off the Job Training)」「SDS（Self Development System)」の3つ大別できる。このうち、指導監査や介護情報公表制度において求められる研修内容等において、近年ではOJT,OFF-JTについては前述の通り多くののメニューが用意されつつある。他方、自主的研修活動に対応するSDSは、各々の事業所によって大きく異なるものとなっている。

何よりも重要なことは、求められる研修プログラムを並べることではなく、職員の資質向上のみならず、組織への帰属意識と凝集性を高め、組織と生産性の向上に資する人材を育成の仕組みを構築することである。

# 第7章　起業事業体のミッション・理念とガバナンス・コンプライアンス

株主を主たるステークホルダーとする上場株式会社と異なり、起業事業体はミッション・理念が極めて重要になる。そのミッション・理念を浸透発展させることと、現在のどの組織にも求められるガバナンス構造とコンプライアンス実行体制を作り上げることは、利用者および地域に対して事業主体が果たすべき責務になっている。これらを実現するために必要な事項を学習する。

**≪章の構成≫**

1　起業事業体のミッション・理念の意義
2　福祉サービスとそのシステムに関するガバナンスの定義とその多義性
3　福祉サービス事業に関するステークホルダーとガバナンス構造：地域福祉的構造
4　事業形態別に検討する必要性
5　制度・組織形態と人材問題
6　規律の確保のための透明性

## 1　起業事業体のミッション・理念の意義

ニーズ対応型サービスは、個人が一人で一時的にサービス提供するのではなく、組織的で継続的にサービス提供する。組織としてサービス開発を行い、それを継続していくためには、組織を構成する人員が起業理念を共有化し、あるべきサービスを追求する体制とする必要がある。組織が持つミッション・理念を浸透発展させることが、事業体として継続的にサービス提供するための必要不可欠の条件になっている。

組織が持つミッション・理念を浸透発展させる具体的方法としてどのようなものがあるか。その一つの方法が、ミッション・理念の言語化である。言葉にしたミッション・理念を組織の構成員に繰り返し伝え、議論を重ねることによって組織に浸透し、更に事業展開のなかでミッション・理念が鍛えられ発展するプロセスがある。

もう一つの具体的な方法が、一般的に採用されている研修である。研修には、OJTと言われる実際の仕事の場面での研修と、仕事を離れ集合して研修する集合研修がある。集合研修では、言葉によるコミュニケーションに加えて、利用者の困難を実感する実体験（追体験）も有効な方法である。

なお、創業者ができる範囲かどうかと言う問題もある。以上の組織への浸透発展の活動が、創業者が行える範囲内に止まっている規模を超えた場合には、創業者の意図を体して伝導できる人材の育成が重要になる。

## 2　福祉サービスとそのシステムに関するガバナンスの定義とその多義性

福祉サービスに関する言説では、ガバナンスの意味が世上流布しているコーポレートガ

バナンスの意味を超えることがあるので、注意する必要がある。

例えば、ガバナンスには次のような説明がされる。「ガバナンスとは、一般的には組織における意思決定、執行、監督に関わる機構のことをいう。企業の場合（コーポレート・ガバナンス）企業の効率的かつ健全な活動を可能にするシステムをいう。具体的には、企業は経営を監視するために必要な経営管理機構、非効率・不健全な行為をする経営者に課すべき制裁､あるいは企業の社会的責任を果たすためのデスクロージャー制度の確立等が要請される」(「ガバナンスとは」 公益法人関連用語 Weblio辞書http://www.weblio.jp/content/%E3%82%AC%E3%83%90%E3%83%8A%E3%83%B3%E3%82%B9)。

しかし、福祉関係の議論では、もう少し広域の問題として捉える場合がある。例えば、加茂利男「福祉国家とガバナンス」では次のように説明されている。「『ガバナンスとは、人類がみずからを管理するための経済社会システムの枠組みや､法的政治的な構造のことである』(Governance is the framework of social and economic systems and legal and political structures through which humanity manages itself) (WHAT)。国連地球サミット2002の後、「国連持続可能な発展委員会」のサブ・プログラムとして「グローバル・ガバナンス2002」会議が開催されたが、この会議に提出されたWHAT (World Humanity Action Trust) の報告書は、「ガバナンス」という言葉に上記のような定義を与えた。いうまでもなく、近年多くの社会分野を横断して「ガバナンス」という概念が広く用いられるようになったのは、さまざまな領域で公・共・私の各セクターや各種の社会組織にまたがる公共目的達成の活動が重要になっていることのあらわれである。いいかえれば、ガバナンス概念は、国家や政府の統治（ガバメント）の作用だけでは公共機能を十分にカバーできなくなり、公・共・私各セクターや世界・国際・国内・地域などの社会次元を超えた社会秩序形成のシステムが必要とされるようになった結果、この新しいより広い公共機能を表現する言葉として用いられるようになったのである」(立命館大学政策科学会「政策科学」11巻3号､2004年3月)。なお、ガバナンスは、governの過程を表す名詞であり、governには原理・ルールが実現するように影響力を与えるという意味もあるので、この用法は自然である。

ただ、本資料では、コーポレートガバナンスに準じた意味に用いる。

### 3　福祉サービス事業に関するステークホルダーとガバナンス構造：地域福祉的構造

福祉サービスの開発では、地域でのネットワーク構築が不可欠である。その具体化は、地域の住民・講演者が当該サービス事業に寄付を寄せること、またボランティア活動に参加することである。そのような活動が恒常的に継続するように後援会を組織化していく必要がある。

また､福祉サービスを提供する拠点は､災害対策など安全対策を実施する必要があるが､この対策も地域住民との協力が不可欠である。

## 4　事業形態別に検討する必要性

福祉サービス事業といっても、その内容は多様である。例えば、高齢者福祉に関連する事業では腰痛予防対策が不可欠であり、対策指針の作成等が求められる。ガバナンス構造の構築と並んで、コンプライアンス体制の構築も必要になる。関係法規・規制を良く精査して取り組む必要がある。

コンプライアンス体制をどのように構築するかについては、多くの参考資料があるが、本資料では詳細に立ち入らない。例えば、梶村 慎吾『社会福祉におけるコンプライアンス［第3版］（JPS出版局）』2014年 、瀬戸 恒彦『介護事業の基礎力を鍛えるコンプライアンス経営』（介護福祉経営士実行力テキストシリーズ)2などを参照されたい。

## 5　制度・組織形態と人材問題

ガバナンス構造・コンプライアンス構造を構築する課題は、多くの場合制度や組織形態をどうするかとの観点から議論される。しかし、制度・組織形態が立派にできあがったように見えた組織で考えられないような深刻な問題が生じることがある。社会福祉法人制度は、理事・監事・評議員会などの牽制機構の設置が義務づけられ、かつ地域・利用者の関係者の参画や親族の排除が定められている。しかし、どのように制度設計しても実質的に回避する手段は幾つもあることが通常である。すなわち、いくら精緻な制度を設けても、運営主体に適切な人材を欠いた場合には実効性は確保されないのである。ガバナンス構造等の構築で期待できる程度に関して冷静な判断と見通しが必要である。

## 6　規律の確保のための透明性

ガバナンス構造の設計に関して、監視する側と執行する側の間に情報の非対称性問題がある。監視する側は、執行する側の行動を逐一把握することは不可能であるため、監視は不完全とならざるを得ない。

特に、通常は法令順守等の規律に問題ない行動をする執行者がときに機会主義的行動をとることを完全に阻止できない。この機会主義的行動とは、活動主体には、自己利益追求のために情報を戦略的に操作したり意図を偽って伝えたりする行動パターンがときにみられると言うことを指す。取引費用に関する組織問題として議論されてきた問題であり、完全な解決は困難である。規律を強制しても、完全な実現は不可能であると言うことである。

この問題は政治家と選挙民との間の問題に類似している。北欧では、政治家に規律を求めるために高度の透明性を要求し、政治家に規律を順守するインセンティブを強くする方法が実施され、効果があがっている。徹底した透明性は、このような問題を軽減する可能性を秘めている。

# 第8章　事業体のコミュニケーション・情報開示＜広報＞

福祉ニーズに気づき、そのニーズに対応する新たな福祉サービスを開発して起業・発展させていくためには、事業体の内部外部を問わず、さまざまな機会を捉えてコミュニケーションを図ることが、関係者やスタッフの意識や目的の共有化に有効であることは言うまでもない。また、その一環として行われる情報開示（広報活動）は、新たなサービスの必要性を社会に訴え理解を醸成していくためには、必要不可欠と言える。こうしたコミュニケーション活動や情報開示が、新たなサービス開発の理解を広げ、制度の修繕や制度化を含めた新しい仕組みをつくる重要なプロセスの一つであることを学習する。

**≪章の構成≫**

1　ニーズ対応・サービス開発のためのコミュニケーション
2　事業体内部でのコミュニケーション
3　事業体外部とのコミュニケーション・情報開示＜広報＞
4　新たなサービス開発のためのファンドレイジング

## 1　ニーズ対応・サービス開発のためのコミュニケーション

(1)　制度サービスの運用を主とする事業体の現状

新たなニーズに気づき、そのニーズに対応する福祉サービスの開発には、事業体の内部にそれを支える組織風土が求められるが、ともすると制度運用を主とする事業体は、①第一線で働く現場スタッフの気づきや開発という発意を「経営上支出が伴う余計なこと」と快く思わない上司や経営層の存在や、②制度の枠を超えて支援しようとすることに「制度違反につながるので止めたほうがいい」とする専門職からの抵抗、③「法令順守（コンプライアンス)」が叫ばれるなか、それを逸脱してまでニーズに対応した結果の、行政からの監査・指導への不安やそれに伴う社会的信用の失墜への怖れなど、イノベーション（革新）が生まれにくい組織風土が定着しつつあるように見受けられる。

実際、事業体ベースにおいては、制度の枠の中での運用が優先され、制度では解決されないニーズへの関心が相対的に薄く、ニーズそのものに気づく想像力も弱い、という状況が、少なからず散見される。それは、①長年にわたって積み重ねられてきた監査等による法令に厳格な指導や、②介護保険や障害者自立支援制度にあっては、指定取り消しや資格はく奪といった厳しい制裁、そして③本来支援の必要な人の暮らしを支えるために創設された制度にもかかわらず、法の理念よりも条文の順守を優先するという「コンプライアンス（法令順守)」の考え方が、事業体のみならず業界全体に浸透しているなど、事業体の組織風土の中にしっかりと染み込み、根づいてしまった結果ともいえる。

(2)　ニーズに応えることから生まれてきた福祉サービス

公的な介護サービスの少なかった1990年代、民家活用型の「宅老所」は、行き場のなかった認知症高齢者を主な対象として、元介護・看護職や家族介護経験者などが中心となり、草の根的に全国に広がった。措置時代の当時は、行政や社会福祉法人でなければ、公的な介護サービスを提供することはできなかったが、都道府県は公的サービスを補うものとして、単独補助事業で任意団体であった宅老所を支援した。その後、宅老所は全国組織を発足させ、実践者を中心にしたフォーラムを開催して、行政やマスコミ、研究者を交え、実践活動の意味を紐解き、制度化の可能性を探ってきた。その結果、2000年の介護保険制度創設の際には、民家であってもデイサービスに参入できるよう指定基準が定められた。

宅老所の多くは、認知症の高齢者が自宅や地域で一日でも長く暮らし続けられることを目指して、平日の昼間帯のデイサービスとして始まったものだ。時間の経過とともに、利用家族の介護状況に合わせて、早朝や夕方の利用時間の延長、土日祝日の利用、緊急時の宿泊、さらには自宅を訪問しての支援や長期の泊まりにも応えてきた。宅老所から発展して誕生した小規模多機能ケアに対応できるよう、2000年の制度創設時に、デイサービスにショートステイが併設できるよう基準該当短期入所生活介護が整備され、2006年に小規模多機能型居宅介護は制度化される。宅老所から発展した地域共生ケア（富山型デイサービスとも呼ばれるもので、同じ場所で高齢者だけではなく、障害者や子どもも利用できる）は、2003年以降、順次構造改革特別区域の中で認められ、その後一般施策化した。

1999年の宅老所フォーラムでは、特別養護老人ホームの中に入居者一人ひとりの暮らしをという思いから、特養の中に宅老所のケアを取り入れて生まれた逆デイサービスやユニットケア、地域サテライトケアなどの実践が紹介された。それをきっかけに、ユニットケアの実践者が全国セミナーなどを通じて研究者や行政担当者とも議論を深め、マスコミによってそれを広く社会に伝えていくことになる。そうしたプロセスを経て、ユニットケアは2000年に初めて整備費が予算化され、2002年に全室個室・ユニットケアが打ち出された。

制度化することばかりが最終目的ではないが、介護保険制度が創設された前後のこの時期に、現場のニーズ・実践の中からさまざまなアイディアが提案され、現在の基盤になるような制度化が進められたのである。

(3)　ニーズ対応・サービス開発型事業体への転換

気づきから新たなサービスが生まれ、それによって課題が解決されることで、目の前の人の暮らしが改善する。現場スタッフは、その経験から気づきに敏感となり、新たなサービス開発に向かう。こうしたニーズとサービス開発の良好な循環（サイクル）が常態化するような組織を築くためには、何が必要なのだろうか。

ニーズに気づき、それに対応するサービスの開発は、上記の例からも、気づいた者が自ら個人で、あるいは所属する組織の中で発意を示すことから始まる。新たなニーズは、支援の必要な人や地域住民と日々接する第一線の現場スタッフが、それらの人たちが何気な

く発する言葉（つぶやき）や心身（暮らし）の変化などに気づき、その気づきを看過することなく、まずは事業体の内部で課題を共有するコミュニケーションから始まる。もしその課題を現行制度だけで解決することができないような場合は、解決のための支援策を模索する一方で、行政や地域団体（住民）、専門機関や専門職などの外部に情報開示して課題を共有し、協働・連携して解決のための行動を重ねることが、イノベーションを生み育む事業体としての組織風土を醸成していくことになる（広報紙やメールマガジン、ホームページ、ブログなどのほか、自治会の回覧板等も活用させていただく）。制度の改善や創設が求められる場合は、同じ思いをもつ事業体のネットワークを組織して、行政や議会をはじめ、広く社会に訴えていくこと（ソーシャルアクション）も、事業体の外部に向けた重要なコミュニケーション活動といえる。

## 2　事業体内部でのコミュニケーション

(1)　気づきやサービス開発を支える事業体内部の理解

そもそも事業体は、なんらかの目的があって組織され、その目的を達成するために、社会福祉法人や医療法人、特定非営利活動法人（以下、NPO法人）、一般社団法人、株式会社などの法人格を取得し、執行機関である理事会や取締役会などと、議決機関である評議員会や会員・社員・株主総会などの下、各種の（サービス）事業を執行するための組織が整備されている。

たとえば特別養護老人ホームの場合でみると、介護保険制度以前の措置時代は、施設長のほか生活指導員（現生活相談員）、寮母（現介護職）、看護婦（現看護師）、栄養士、調理員、事務員等、制度で定められた職種を配置し、多くの場合生活指導員が施設長代理のような立場で組織をリードし運営されてきたが、2000年の介護保険制度創設以降は、併設の在宅福祉サービス等の増設に併せて事業体が拡大し、相談課や介護課、看護課、栄養・調理課、総務課などを設置して、組織的な運営へと転換されてきている。

新たなニーズに気づき、そのニーズに対応する支援策を生み出す理想の形は、現場の発意によって、一般職員→主任→係長→課長→部長→施設長（事業管理者）→総合施設長（法人常務理事）→理事長（法人代表者）などといったボトムアップ型で生み出されるものであるが、ボトムアップ型で組織が動くには、トップや中間管理層の理解と同時に常日ごろからの協議と具体的な実践の積み重ねが重要である。また、新たな支援策の構築以前の問題として、緊急性の高いニーズ、あるいは制度の狭間のニーズにも柔軟に対応できるよう、決定権者の留守の際にも対応できるような決裁等の仕組みの整備も必要である。

議決機関や執行機関は、現場での柔軟な取り組みを評価し、それを支えるよう、常日ごろから現場の動きに関心をもつとともに、現場からも積極的に現場で起こっている課題や対応状況を役員会等に報告するなど、経営層と現場が積極的にコミュニケーションを深めることも重要である。

(2)　開発を進めるためのプロジェクトチームの設置

支援策の構築や、緊急性の高いニーズや制度の狭間への対応には、上記のような単純なボトムアップで済まない場合もある。複数の関連部署との連携や協働が求められる場合もあれば、関連部署からメンバーを選出し、組織横断のプロジェクトチームを立ち上げて、事業体全体で新たな支援策を開発するという場合もある。テーマによっては、役員の中から開発担当を選出して、プロジェクトチームに加えることも考慮すべきであろう。多様なセクションや立場の者が協働することで、担当だけでは気づけない新たな気づきとともに、当初想定していなかった新たな支援策の開発にもつながることも期待できる。

また、開発したサービスの提供にあたっては、その事業体が直接担うのではなく、事業体の外部に、別途そのサービスの提供に特化した組織（NPO法人や株式会社など）を立ち上げて、そちらで実施するという方法などもある。

### 3　事業体外部とのコミュニケーション・情報開示＜広報＞

(1)　自治会・町内会等地域団体とのコミュニケーション

事業体の外部と言った場合、その範囲をまずは考える必要がある。第3章第1節の図「重層的な圏域設定のイメージ」によれば、日常生活圏域での支援を考えるならば、第1層（自治会・町内会の組・班の圏域）か第2層（自治会・町内会の圏域)、広くてもせいぜい第3層（学区・校区の圏域）程度となると考えられる。

自治組織の基盤を自治会・町内会の圏域に置いているところもあれば、連合自治会・連合町内会の圏域にまちづくり協議会などを置いているところもあり、自治体によって圏域の設定は異なっている。

事業体は、自らが営む各種のサービス事業で提供する圏域の住民自治組織などとのコミュニケーションの場を、特に定期的に持っているかを、常に考える必要がある。圏域には、自治会・町内会や連合自治会・連合町内会、まちづくり協議会のほか、地区社会福祉協議会や地区民生委員児童委員協議会などが組織されている。こうした組織との、日常的な情報交換などのコミュニケーションが、新たなニーズへの気づきやそれに対応する新たな支援策を推進するにあたっては、大きな力になってくれる。もちろん、何らかの問題等が発生した場合でも、日常的なコミュニケーションの疎密が、地域からの反応に大きく影響を与えるのは言うまでもない。

(2)　運営推進会議に学ぶ、外部者の参画による事業運営

2005年の改正で、介護保険の中に新たに誕生した「地域密着型サービス：認知症対応型共同生活介護（グループホーム）や小規模多機能型居宅介護など」には、「運営推進会議」を設置しなければならないことになっている。運営推進会議は、おおむね2月に1回以上開催し、当該会議による評価を受けるとともに、必要な要望、助言等を聴く機会を設けなければならないと定められている。構成員としては、①利用者及び利用者の家族、②地域住

民の代表者、③事業所が所在する区市町村の職員または当該区域を管轄する地域包括支援センターの職員、④グループホーム等について知見を有する者などとされている。

運営推進会議は、事業所のある自治会やその周辺の地域の代表者が参加し、事業所の運営内容のほか、地域の身近な課題などにも触れ、その課題解決にも関わるところもある。事業所が用意した報告だけで終わるところもある一方で、運営推進会議に参加すると身近な福祉課題の解決策まで話し合うことができて、とても勉強になるという住民リーダーの声も聞く。地域密着型サービスでなくとも、運営推進会議のような場を組織して、地域住民と専門職、事業者が一緒になって課題を考えていくことは、地域と事業所の関係性を深化させるのみならず、地域の福祉力の向上の意味でも、よりよい選択肢と考えられる。

(3)　マスメディアの利活用

事業体の取り組みを、広く外部に伝える方法の一つとして、新聞・雑誌・テレビ・ラジオなどのマスメディアの利活用は大いに役立つ。新聞には、全国紙や複数都道府県を対象とするブロック紙、同一都道府県をエリアとする地方紙のほか、特定の限られた地域だけを対象としたローカル新聞などがある。テレビやラジオも、ＮＨＫや民放のキー局が全国にネットワークをもつ一方で、都道府県域をエリアにするものや市町村域等を対象とするケーブルテレビやコミュニティＦＭなどもある。

こうしたマスメディアへの情報提供は、伝えたい内容をまとめた発表資料（ニュースリリース）を作成して、新聞社（支局）やテレビ・ラジオ局に取材依頼をするという方法が一般的であるが、より広く伝えたい場合は、市町村役場などの官公庁に組織されている記者クラブで一斉に依頼する方法や、内容を深く理解して広報してほしい場合は記者クラブで記者発表という形式を取ることも可能である。

個々のマスメディアとのつながりを築いたり、事業体にマスメディア各社を招いて懇談会を開いたりという、マスメディアとの日常的なコミュニケーションは、事業体の考えや取り組みの理解してもらう有効な方法といえる。

特に、現場からの制度改善や新たな制度創設の提案などを広く社会に訴えるうえでも、マスメディアは、重要なパートナーと位置づけられる。

## 4　新たなサービス開発のためのファンドレイジング

新たな福祉サービスを開発し継続して提供するためには、それ相応の資金が必要になる。利用料を設定することも可能であるが、開発のための費用も含め、利用者が果たしてその利用料を負担できるのか、対象層によっては負担が望めない場合もあるだろう。

開発主体がボランティアグループの場合、NPO法人の場合、そして社会福祉法人の場合では、元手となる資金も、開発経費の回収方法や利用料の設定方法も異なるものと考えられるが、いずれにしても、自己資金のほか、なんらかの資金の手当てが求められる。

民間非営利団体が活動の財源を集める「ファンドレイジング」は、会費や寄付、助成金や補助金などを、個人や法人、行政などから獲得するものである。ファンドレイジングの具体的なものとして、以下のようなものが挙げられる。

①会費

②寄付　特定信託寄付／クラウドファンディング／ふるさと納税／オンラインサイト寄付

③助成金　共同募金の配分金／民間助成財団

④補助金　行政

ファンドレイジングは、単に資金を獲得するだけのものではなく、資金確保のための寄付募集を通じて、事業体のミッションや確保した資金で何を実現したいのかを相手に理解してもらうためのコミュニケーションの機会ともなる。

## 第9章「地域における公益的な活動」を通した社会貢献、地域貢献

2015年7月31日、社会福祉法(以下、法)改正法案が衆議院本会議にて、賛成多数で可決された。改正法案の第24条第2項には、「社会福祉法人は、社会福祉事業及び第26条第1項に規定する公益（新設）事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない。」とする条文が追加されている。いわゆる「地域における公益的な活動」の推進を、社会福祉法人に求めるものである(2015年秋の臨時国会での継続審議となったが開催されず)。本章では、「地域における公益的な活動」を通した社会貢献や地域貢献について実践的な事項の学習を目的としている。そのためにまず、事業体としての社会福祉法人が行う、社会福祉事業、公益事業、収益事業の法的な区分を今一度整理する。そのうえで、「地域における公益的な活動」が何を指すのか明らかにし、さらに、その活動が求められる理論的背景を探る。最後に、「地域における公益的な活動」の先進的事例へのプレ調査から見えてくる、多様な主体の協働による「地域における公益的な活動」の開発法を探ることとする。

**≪章の構成≫**

1　社会福祉事業、公益事業、収益事業とは
2　「地域における公益的な活動」と「政府の失敗」「市場の失敗」
3　先進事例から見る「地域における公益的な活動」の推進方法

### 1　社会福祉事業、公益事業、収益事業とは

社会福祉法人が行う事業は、法の規定に基づき大きく3つに分けられる。それらは、①社会福祉事業(法第2条に限定列挙)、②公益事業(法第26条)、そして③収益事業(法第26条)である。

そもそも社会福祉法人は、「社会福祉事業を行うことを目的として、この法律の定めるところにより設立された法人(法第22条)」である。まず社会福祉法人が行うべき社会福祉事業は、事業の性格によって「第1種社会福祉事業」と「第2種社会福祉事業」に分けられる。第1種社会福祉事業は、利用者への影響が大きいため、経営安定を通じた利用者の保護の必要性が高い事業を指し、2014年9月25日段階では、救護施設、更生施設、母子生活支援施設、特別養護老人ホーム、障害者支援施設など17事業が該当する。それら事業の経営主体は、行政あるいは社会福祉法人が原則とされている。一方、第2種社会福祉事業は、比較的利用者への影響が小さいため、公的規制の必要性が低い事業を指し、2014年9月25日段階では、保育所、児童家庭支援センター、老人デイサービスセンター、身体障害者福祉センター、無料低額診療事業など52事業が該当する。事業の経営主体に制限はなく、届け出を行うことで事業経営が可能となる。

次に「社会福祉法人は、その経営する社会福祉事業に支障がない限り、公益を目的とする事業(法第26条)」を行うことができるとされる。これが公益事業であり、基本的に法人の定款に記載をする必要がある。2000年12月1日付通知「社会福祉法人の認可について」別紙1では、公益事業は次の6点から規定されている；①公益を目的とする事業であって、社会福祉事業以外の事業であること、②当該法人の行う社会福祉事業の純粋性を損なうおそれのないものであること、③当該事業を行うことにより、当該法人の行う社会福祉事業の円滑な遂行を妨げるおそれのないものであること、④当該事業は、当該法人の行う社会福祉事業に対し従たる地位にあることが必要であること、⑤社会通念上は公益性が認められるものであっても社会福祉と全く関係のないものを行うことは認められないこと、⑥公益事業において収益を生じたときは、当該法人が行う社会福祉事業又は公益事業に充てること。具体的な公益事業としては、いわゆる事業規模要件を満たさないために社会福祉事業に含まれない事業、介護保険法に規定する居宅介護支援事業、介護老人保健施設を経営する事業又は地域支援事業を市町村から受託して実施する事業や、有料老人ホームを経営する事業、社会福祉士や介護福祉士養成施設を経営する事業などがあげられる。

最後に収益事業は、「収益を社会福祉事業若しくは公益事業の経営に充てることを目的とする事業(法第26条)」と規定されている。収益事業の実施においては、一定の計画の下に収益を得ることを目的として反復継続して行われる行為であって、社会通念上事業と認められる程度のものであること、当該法人の行う社会福祉事業の円滑な遂行を妨げるおそれのないものであること、当該法人の行う社会福祉事業に対し従たる地位にあることが必要であり、社会福祉事業を超える規模の収益事業を行うことは認められないことなどといった規制がかけられている。「社会福祉法人審査基準」及び「社会福祉法人の認可について」の別紙「社会福祉法人審査要領」では、当該法人の所有する不動産を活用して行う貸ビル、駐車場の経営、公共的施設内の売店の経営等安定した収益が見込める事業が適当であるとされる一方で、①「法人の社会的信用を傷つけるおそれ」がある事業(風営法にいう風俗営業及び風俗関連営業、高利な融資事業、これらの事業に不動産を貸し付ける等の便宜を供与する事業)や、②「社会福祉事業の円滑な遂行を妨げるおそれ」がある事業(社会福祉施設の付近において、騒音、ばい煙等を著しく発生させるようなおそれのある場合や、社会福祉事業と収益事業とが、同一設備を使用して行われる場合)は不適当とされている。

このように、社会福祉法人は、社会福祉事業の遂行を第一の存在意義として持ち、そのうえで公益事業や収益事業を行うことができる。しかし、公益事業や収益事業で得た収益は、第一の存在意義である社会福祉事業の遂行に再活用されなければならない。2013年9月～2014年6月まで行われた「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」でも、「いわゆる内部留保」という言われ方で、事業で得た余剰資金が批判の的ともなった。法人にとって余剰資金なのかどうかという問題はあるが、いずれにせよ、そうした余剰資金の使途として「地域における公益的な活動」が、政策的にもそして実践の場としての地域でも、社会福祉法人に求められていることは明らかである。

## 2 「地域における公益的な活動」と「政府の失敗」「市場の失敗」

(1) 「地域における公益的な活動」とは

上述の「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」報告書(以下、報告書)の第5部冒頭で、「社会福祉法人は、社会福祉事業を主たる事業とする非営利法人であり、制度や市場原理で満たされないニーズについても率先して対応していく取組（以下「地域における公益的な活動」という）が求められている」と記されている。その具体例としては、地域住民のサロンや生涯学習会実施など地域交流促進のための場所の提供、生計困難者等に対する利用者負担軽減、特別養護老人ホーム等の入所施設による在宅中重度要介護者生活支援、地域内の連携による福祉人材の育成、複数法人の連携による災害時要援護者への支援、地域における成年後見人等の受託、生活困窮者に対する相談支援、一時的な居住等の支援実施、就労訓練事業(いわゆる中間的就労)や社会参加活動の実施、低所得高齢者等の居住確保に関する支援、貧困の連鎖を防止するため生活保護世帯等の子どもへ教育支援、ひきこもりの者、孤立した高齢者、虐待を受けている者等の居場所づくりや見守りの実施、刑務所出者への福祉的支援などがあげられている。

報告書の公開後、全国社会福祉協議会(以下、全社協)から発行された『社会福祉法人であることの自覚と実践　「地域における公益的な活動」の一層の推進、発信を(以下、「自覚と実践」)』では、「地域における公益的な活動」を7つに分類したうえで、事業を例示している。7つの種類とは、社会福祉事業の中で、①自己財源による社会福祉事業の実施、②実施している社会福祉事業を受け皿とした公益的な活動、③実施している社会福祉事業の延長上(周辺)の公益的活動(利用者あるいは地域を対象に)、そして公益事業の中で、④定款記載の公益事業のなかでも自己財源による事業、⑤地域福祉、社会福祉の向上に向けた活動、それ以外の部分での⑥ノウハウや経験、専門人材や施設・設備を活かした取り組み、⑦その他の取組み、である。

(2) 「政府の失敗」と「市場の失敗」の重なるところにある非営利組織

上述の「制度や市場原理で満たされないニーズ」を満たすということは、どのような機能を発揮することが、求められているのであろうか。報告書では、①政府の失敗の補完機能、②市場の失敗の補完機能を非営利組織は担うとしたうえで、社会福祉法人にもそうした機能の発揮が当然求められるとしている。

「政府の失敗」とは、政府や行政サービスだけでは、人びとの多様性や多様な要求に応えられず、ゆえに非営利組織や非営利セクターが必要となるとする、非営利組織理論で受け入れられているものである(安立　2008：39－40)。政府だけでは、社会の大多数の支持を得ることのできない細分化された少数の需要は、当然のことながら満たさないままに終わってしまう(サラモン　1995＝2007：45－46)。中立性、公平性が重視される制度から漏れる人が存在することが、「政府の失敗」の象徴ともいえる。

もう1つの「市場の失敗」とは、サービスの内容や質を適切に評価できなければ、市場原

理がうまく機能せず、また継続的なモニタリングも困難なので、サービス提供者が営利企業だと、利用者が不当な不利益を受ける可能性が生じる(安立　2008：40)ことを指すもので、より簡潔にいえば、利潤追求を第一の目的とする営利企業では、儲からないと判断される例えば過疎地でサービスそのものを提供しないことも、大いに考えられる。

こうしてみると、これら「政府の失敗」と「市場の失敗」が重なりあうところにこそ、非営利組織の存在意義が最も見いだされるということである。翻っていえば、「制度や市場原理で満たされないニーズ」を満たすことこそが、非営利組織の本質ともいえるということである。「最古の非営利組織は日本にある。日本の寺は自治的だった。もちろん非営利だった。その他にも日本には無数の非営利組織があった。ある分野では日本が一番多い。それは産業団体であって、企業間、産業間、対政府の橋渡し役となってきた。」とは、ドラッカー(2007)の言葉である。日本では歴史的に地域の「制度や市場原理で満たされないニーズ」が、地域にある「善意の組織化」を通したサービスの開発によって満たされてきた。今求められる「地域における公益的な活動」を推進することは、社会福祉法人にとって原点に戻ることであるということができる。

### 3　先進事例から見る「地域における公益的な活動」の推進方法

(1)　「地域における公益的な活動」の代表的先進事例

全社協は、「自覚と実践」の中で「地域における公益的な活動」の実施方法として、大きく4つあげている。それらは、①法人単独で行う方法、②複数の社会福祉法人が活動資金を出し合ったり、一体的な組織を構成して行う方法、③社会福祉法人、NPO法人、民生委員・児童委員、住民組織等が市区町村単位で協働して行う方法(市区町村社会福祉協議会が連携を推進する)、④社会福祉法人が、ボランティア団体、NPO法人等を支援しながら、連携して行う方法、というものである。

現状先進的事例の可視化がなされているのは、①と②であろう。①による先進的事例としては、全国社会福祉法人経営者協議会が推進してきた「一法人(施設)一実践」活動があり、報告書のなかで一定の評価をされている。②による先進的事例として知られているのは、大阪府社会福祉協議会老人施設部会が中心となり2004年度に創設された、社会貢献事業(生活困窮者レスキュー事業)である。岩田(2013)はこの事業を、「社会福祉法人自らが人(コミュニティソーシャルワーカー)や資金(基金)を出し合い、地域の中で孤立し制度の狭間に埋もれている人々のところまですぐにかけつけ、自立のサポートを行う」事業だと述べている。これに触発された法人間連携の動きとしては、神奈川県社会福祉協議会が中心となった「かながわライフサポート事業」(2013年8月から)や、埼玉県社会福祉法人社会貢献活動推進協議会による「彩の国あんしんセーフティネット事業」(2014年9月から)などがあり、1つの実践モデルとして注目を集めている。

(2)　新たな実践モデルの可能性を秘めた「滋賀の縁(えにし)創造実践センター」

上述した全社協提案の4パターンでの「地域における公益的な活動」にあてはまらない実践が、2014年9月1日に設立された「滋賀の縁創造実践センター(以下、縁センター)」である。縁センター(事務局は、滋賀県社会福祉協議会と同じ建物にある)の特徴は、①県行政と縁センター間の“おめでとうから　ありがとうまで”公私協働の福祉しが連携協定に基づいていること、②市町レベル、福祉7圏域、そして県域全体でつなろうとする組織であること、③社会福祉法人関連団体や協議会だけでなく、県民生委員児童委員協議会連合会、県手をつなぐ育成会、県里親連合会、県老人クラブ連合会、県介護サービス事業者協議会連合会など、社会福祉を取り巻く多様な19団体(2015年9月1日現在)が参画していること、④加盟団体、法人(192法人、2015年9月1日現在)が、お金も出し(2015年3月31日現在の基金造成額は、96,917,628円)、知恵も出し、新たな実践を開発するという運動的性格を持つこと、そして⑤5年間という時限設定などがあげられる。

縁センターにおける事業推進の基本姿勢は、①最先端の“福祉”支援情報と考え方を提示する、②最先端の“福祉”アクション(実践)モデルを提案する、③生活者目線で暮らしの課題をウォッチングし続ける、④最先端のアクション(実践)モデルと草の根のアクション(実践)モデルを融合させる、⑤“おめでとう”から“ありがとう”まで、生活を支える多職種の連携、顔の見える関係、対話を大切にする、というものである。2014年縁センター正式設立前から準備会として、要養護児童の自立支援小委員会モデル事業、ひきこもり等の支援小委員会モデル事業、制度の横だし・運用改善小委員会モデル事業、居場所づくり小委員会モデル事業、生きづらさを抱える人の働く場づくり小委員会モデル事業等の運用を行ってきた。その中からより具体的事業として、①「遊べる学べる淡海(おうみ)子ども食堂」推進事業、②“縁”認証事業を、リーディングプロジェクトとしてスタートさせた。

(3)　なぜ「滋賀の縁創造実践センター」設立は可能であったのか ―プレ調査から―

ここでは、2015年6月26日に縁センター事務局及び縁センター設立に関わった滋賀県社会福祉協議会職員(計6名)を対象に行ったプレ調査(インタビュー調査)の結果を紹介し、なぜ多様な主体が参画する縁センター設立が可能であったのかを探りたい。調査結果は、①どのような課題が共有されたのか、②どのようなアイデンティティあるいはヴィジョンが共有されたのか、③縁センター設立前に協働の経験はあったのか、④縁センターに参画している団体・法人の組織やそれらをつなぐ関係性はどのようなものであったのか、⑤特定の法律・条例や社会的規範などの影響はあったのか、という捉え方から分析をしたものである。

まず①である。法人・団体は＜バラバラな状態＞にあり、ネットワーク、コーディネート力が弱いなど＜社会福祉法人の限界と課題＞が表面化していた。しかし、制度の狭間や滋賀の中で埋もれがちな＜問題はより多様化＞してきた。当事者団体では行政に訴えるこ

としかできない、保育士が困難に思っている家庭の問題が行政サービスだけでは解決できていないなど、＜現場だけでは解決できない現状＞があった。それら課題が、共有された。

②に関しては、共有されたアイデンティティとヴィジョンとして、まずアイデンティティについて、＜歴史に学び＞＜本来的使命に忠実に＞＜実践の現場から解決法を見出す＞ということが共有されていた。2014年は糸賀一雄生誕100周年にあたり、「自覚者は責任者」というバトンを受け継いでいく必要性や、これまで滋賀では民がつくり、行政が後押ししてきた歴史がある。しかし、制度内の仕事だけでは社会福祉法人が認められない時代であり、県社協は市町の特徴を把握しながら助言指導するという本来の役割を果たし、社協の使命としての制度の狭間への対応が求められている状況があった。そうした中、一人の人を真ん中に置き、現場で考えながらサービスを良くしていく必要があり、「まずやる」ということを大切にすべきだと共有されていた。次に、共有されたヴィジョンは、＜つながり・仕組み・福祉力の創造＞というものであった。横断的に新たなつながりを創造する、協働のトータルサポートの仕組みを創造する、もう一度滋賀の福祉力を醸成(創造)する、ということが共有されていた。

③の縁センター設立以前における協働の経験であるが、＜縦(階層および県社協と市町社協)横(社協間)に対話とつながりの場が存在＞していた。このことは次の発言で集約的に表現されている；「市町社協が何が課題で、法人としての基盤をいかに作っていくのか？財政も、組織の作り方なども含めて。事務局長が集まり、研究をしていこうと。それを○○さんが組織した。次は、中間マネージャー、次の時代を担う人で研究を、と。その場を通じて、自分のところの現状、課題を共有できていた。今の土台になっている」。対話の中で新たなつながりを作ってきたのであった。

そうした協働の経験が具体的に見えたのが④である。それは、＜施策検討委員会、準備会、企画会議＞という三層構造であった。また、②でもあったように＜民間主導による公民協働の歴史＞もあった。そのうえで、＜ヴィジョンを共有した団体・法人役員がリーダーシップを発揮＞し、＜県社協によるフォローアップ＞もあり、団体加盟法人内あるいは法人内での議論を進めた。しかし、縁センターの主旨を理解している社会福祉法人は少ないとの印象もあり、＜さらなる対話および成果の可視化は必要＞であることもみえた。

最後に⑤である。ここでは、＜社会福祉法人改革が追い風＞となった可能性が出た。縁センターのような県域全体として支援のプラットフォームが必要であることは、④でも出た施策検討委員会が2006年4月設置されて以降議論されてきた。しかし、周囲からは社会福祉法人の社会貢献で作ったと誤解があったり、参画した法人でも社会福祉法改正が頭の中にあり、この機会に制度の狭間への対応、ネットワーク力、コーディネート力を強化していかなければ、当てにされなくなるという危機感があった。

⑤で出た社会福祉法人改革は今や既定路線である。とすればまず、課題を抱える人のニーズと法人・組織にあるニーズ(課題)を明確化・共有する必要がある。そこでは法律、地域の特性をも鑑みる必要があり、行政、社会福祉法人同士、関係団体・法人や事業所など、

様々な関係者と議論・対話を行い、つながり合える場を重層的に設定することが不可欠であるとともに、それぞれの立ち位置で求められる機能を明確化したうえで発揮することが、多様な主体の参画を成立させるために重要となってくるのではなかろうか。できない理由を探すのではなく、できる方法を考え、まず始める。その姿勢こそが求められているのかもしれない。

【文献】

安立清史(2008)『福祉NPOの社会学』東京大学出版会

P.F.ドラッカー(1999)*Managing the Nonprofit Organization*, HarperCollins Publishers(＝上田惇生訳(2007)『非営利組織の経営』ダイアモンド社)

厚生労働省(2014)『社会福祉法人の在り方等に関する検討会報告書』

岩田敏郎(2013)「はじめに」大阪府社会福祉協議会編著『社会福祉法人だからできた誰も制度の谷間に落とさない福祉　経済的援助と総合生活相談で行う社会貢献事業』ミネルヴァ書房、ⅰ―ⅳ

L.M.サラモン(1995)*Partners in Public Services*, The Johns Hopkins University Press(＝江上哲監訳(2007)『NPOと公共サービス―政府と民間のパートナーシップ―』ミネルヴァ書房)

全国社会福祉協議会(2014)『社会福祉法人であることの自覚と実践　「地域における公益的な活動」の一層の推進、発信を』

# 第10章　地域主権時代の市町村の役割

社会福祉分野は、戦後長い間、厚生省（当時）による中央集権的機関委任事務体制の下、行政の許認可による準市場として福祉サービスを提供してきた。しかしながら、今や市町村への分権化がすすみ、市町村が主体となって福祉サービス提供のあり方を考える市町村主権時代である。市町村が主体となって福祉サービスの開発や起業化を支援できる構造、可能性を学習する。

**≪章の構成≫**

1　社会福祉行政における分権化の流れ
2　地方主権時代の市町村の役割
3　計画化と住民主体の課題

## 1　社会福祉行政における分権化の流れ

わが国の社会福祉領域における中央政府と市町村との関係性の変化は、古くは1970年代の2度にわたるオイルショックを契機として始められる行財政改革と連動してなされ、1981年の第二次臨時行政調査会（第二臨調）の設置と翌年の第二臨調答申、1983年から1990年にかけて第1次～第3次行政改革審議会を経て実施されていった。

社会福祉分野においては、措置費の高額な国庫補助を削減することから着手され、1985年の「高額補助金の整理合理化暫定措置法」の成立で、それまで10分の8であった社会福祉措置費の国庫補助を暫定措置として1年間のみ10分の7に削減した。この補助金削減は、翌1986年の「国の補助金等の臨時特定等に関する法律」の成立で、生活保護と精神衛生を除いて2分の1に削減され、1989年に成立した「国の補助金等整理合理化臨時特例法」の成立により国庫補助金の削減が恒久化されることとなった。

他方、地方公共団体への国庫補助金削減は、同時に中央政府から地方公共団体への福祉事務の権限委譲を導くことになり、1986年の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」により、福祉事務所が取り扱う生活保護法を除く福祉5法が機関委任事務から団体事務化された。1989年には、福祉関係三審議会合同企画分科会の意見具申「今後の社会福祉のあり方について」で市町村の役割重視が明確に打ち出され、同年度末に公表された「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略（ゴールドプラン）」を経て、1990年の社会福祉関係八法一括改正により、老人福祉、障害者福祉の入所措置権限の市町村委譲、在宅福祉サービスの社会事業化とその実施主体としての市町村の位置づけ、老人保健福祉計画策定の市町村義務化等の改正が行われた。

1990年代になると、1994年の21世紀の福祉ビジョン、翌1995年社会保障制度審議会勧告を経て1997年より社会福祉基礎構造改革へと繋がる一連の議論の中で、介護保険制度創設と措置から契約へと社会福祉制度の利用システムの抜本的改革が順次なされていくことに

なる。そして、この間、地方分権に係る政策動向は平成の大合併を伴う大きな変化となる。

1993（平成5）年には「地方分権の推進に関する決議」が採択され、地方分権推進法（1995年）を経て地方分権一括法（1999年）において、従来、国の事務であった機関委任事務は廃止され、地方自治法第98条に規定する地方公共団体の事務である自治事務（約55%）と法定受託事務（約45%）に再編されることとなった。この間、1995年の地方分権推進法による合併特例法の改正を受け、2006年に至るまで続けられた平成の大合併は、三位一体の改革による地方交付税削減と合併特例債による支援によって推進され、約3200の市町村数が約1800に減少することとなった。

引き続き地方分権推進会議等により検討は続けられ、以降、2006（平成18）年の地方分権改革推進法、地方推進改革推進委員会勧告を経て、2009（平成21）年の地方分権改革推進計画及び地域主権戦略大綱、2011（平成23）年の地域主権改革一括法制定と続いている。

## 2　地方主権時代の市町村の役割

2011（平成23）年の地域主権改革一括法に至る一連の地域主権改革により、社会福祉法人の指導監督については、町や複数の市町村で事業所・施設を経営する社会福祉法人に関しては従来通り都道府県などが所轄庁となるが、同一の市内で施設・事業所の経営を行う社会福祉法人については、都道府県から市へ所轄庁が移った。また、2006（平成18）年の地方分権改革推進委員会勧告を受けて改正された社会福祉法第65条（施設の基準）では、「都道府県は、社会福祉施設の設備の規模及び構造並びに福祉サービスの提供方法、利用者の苦情への対応その他の社会福祉施設の運営について、条例で基準を定めなければならない」としている。これにより、各地方公共団体では新たに社会福祉施設の設置管理基準（従業者、設備、運営等の基準）を定める条例制定が義務化された。

例えば東京都では、特別養護老人ホームの居室定員を2人以上4人以下を可能にし、ユニット型特別養護老人ホームの定員についても、概ね10人以下から12人以下とする等の基準を定めており、保育所の場合においても、0、1歳児の乳児室の面積を1.65㎡から3.3㎡以上に引き上げる一方で、年度途中に定員を超えて入所させる場合は、0、1歳児の乳児室及びほふく室の面積を1人当たり2.5㎡とすること等の独自の基準を定めている。

このように、地域における福祉ニーズの多様化・高度化へ即応する責務を持つ市町村は、移譲される権限の拡大とともにその財源確保を含む大きな課題と役割を背負うことになっている。

高齢化の進展状況に相関する要援護高齢者の増加や同居率等によって導かれる家族介護力の状況は、介護サービス需要として顕在化しており、現行及び将来的な介護問題に対して、計画的に基盤整備を推進し介護保険制度の安定的運営を図る役割と保険料の決定・徴収と保険給付の管理は、保険者である市町村に委ねられているのである。

特別養護老人ホーム入所待機者が大きな問題となる中で、2005（平成17）年の介護保険法改正で創設された地域密着型サービスは、認知症対応型共同生活介護、小規模通所介護

と順次拡大されており介護サービス整備における市町村の役割を高めるマーケットに対する行政の責務を格段に高めつつある。

施設整備に補助金を必要としない有料老人ホーム等を民間の誘致により建設させ、それを地域密着型サービスとして市町村が指定する方法も可能であり、サービス付き高齢者向け住宅と定期巡回・随時対応型訪問介護看護サービスの組み合わせや、デイサービスや訪問介護事業所、診療所等のサービスを付加しうるビジネスモデルが模索されている。その一方で、サービス付き高齢者向け住宅や有料老人ホームの設置や設置計画が全くない市町村もあるなど、地域のニーズや基盤整備の状況は極めて多様な様相を示している。

保育分野においては、保育所建設用地の確保に苦慮する都市部において顕在化している待機児童問題については、定員を超過して入所させる際の児童一人当たりの面積が大きなネックとなっていることから、基準面積を引き下げたいと望む自治体がある一方で、例えば0歳児一人当りの面積を3.3㎡ではなく5㎡として優良な保育環境の整備を目指したり、保育所運営費のみならず独自の補助金（看護師雇用、増員保育士等）を用意する自治体もある。既に、公立保育所の運営費は2004（平成16）年度から一般財源化されており、2006（平成18）年度からは公立保育所の建設費用も一般財源化されている。そのため、多くの自治体で公立保育所の民営化の動きが活発しており、地域の保育ニーズに対応するための方策が模索されている。

### 3　計画化と住民主体の課題

介護や保育問題のみならず社会福祉に関連する諸問題は、地域の課題として顕在化するローカル・ニーズである。もともとは「分権化」という言葉が用いられてきたが、昨今では「主権化」という言葉にかわっているとおり、地域のことはその地域に住む住民の民意により推進されることが求められているのである。それは、社会福祉施策の整備・運用、サービス提供システムの管理、当該サービスの品質保持に係る監督等の責任とともに、その裏付けとなる財源確保とその理解を含むものである。

社会福祉基礎構造改革により制定（社会福祉事業法などの改正）された社会福祉法第4条では、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と住民参加による地域福祉推進が明記されている。

また、社会福祉法第107条の規定により地域福祉の推進に関する事項を一体的に定める市町村地域福祉計画の策定が求められた。計画策定・変更の手続きに住民参加・参画による民意の反映を規定し児童・高齢・障害に係る各福祉計画との整合と連携を図り、地域住民主体のまちづくりや幅広い地域住民の参加を基本とする視点を含む地域福祉計画の登場により、社会福祉行政における計画化は地域における住民参加・参画による地域福祉計画化

の時代の到来を予感させるものであった。

それから15年の年月が流れた。果たして地方公共団体における社会福祉行政への住民参加は、当初の期待通りの成果を導いたであろうか。

確かに、各市町村の福祉計画策定委員会には市民委員が含まれるようになり、住民のニーズを把握するとされる住民アンケートや公聴会や意見交換会等についても広く行われており、多様な意見が行政計画に反映されるようなったことは大いに評価できよう。その一方で、政策立案・実行に係るイチシアティブと政策的判断は常に市町村の責任下にあり、当事者（被保険者）を含む市民委員はボランタリーな形で委嘱されるオブザーバーとしての位置づけであり続けた。それ故、当該住民の意見を真摯に政策に反映させるか否かは行政サイドの腹積もりに委ねられていることには変わりなかった。

高齢／障害／児童といった分野別の行政計画と整合性及び連携を図り、これらの既存計画を内包し地域福祉システム総体をカバーすると期待された地域福祉計画については、2014年末の次点で策定済みが66％にとどまる状況にある。「策定未定」としている市町村のうち60.3％は「策定する方針はあるがいつから取りかかるかは未定」としており、市町村が策定又は改定のために必要としている事項は「既に策定（改定）した自治体のノウハウ提供」という。地域における福祉ニーズを掘り起こし、住民や民間の団体や行政が連携して問題解決にあたる方策の検討・構築を行うといった創設時の意図に十分にかなっているとはいえない。

他方、団塊の世代が75歳以上となる2025年をめどに重度の要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい生活を最後まで続けることができるよう住まい、医療、介護、予防、生活支援が一体的に提供されるという旗印のもと、地域包括ケアシステム構築にむけた動きが加速している。

周知のとおり、団塊の世代が75歳以上に達する2025年において、現行の給付水準を維持すれば、介護費用は急激に増加することが予測され、それ故、持続可能なケアシステム構築としての地域包括ケアシステムが検討されているのである。「介護費用が増大する中で、すべてのニーズや希望に対応するサービスを介護保険制度が給付することは、保険理論からも、また共助の仕組みである社会保障制度の理念に照らしても適切ではない。一定限度までの介護サービスを、その内容と成果を吟味しつつ介護保険制度が給付することは当然であるが、自助・互助・共助・公助との適切な役割分担を検討していかなければならない」（地域包括ケア研究会報告：H21 ）とは、まさに地域包括ケアシステムが主眼としている政策目的を示している。

ここにおける市町村には、介護保険制度の保険者としての役割とともに、介護保険だけでは対応しきれない領域における「自助」の活用や「互助」の組織化、「公助」による支援等について、一般財源を含む財源の確保と、様々な方法を駆使して問題解決を図っていく中核的な役割が求められている。

これは言語を絶する困難な事業であると言わざるを得ない。とりわけ強調されている「互

助」をシステム化して、地域包括ケアシステムに組み込んでいく作業は困難を極めることであろう。

もともとボランタリーな活動は、辞める自由を有する自発的な活動である。この自発的活動を組織化して維持していくのは相当な困難が伴う。なぜならば、参加者が辞める自由を有するボランタリーな活動は、創設することよりも組織と活動を維持していくことが難しく、活動から離れる方々の多くが人間関係であり、創設時のリーダーが抜けることで求心力を喪失し容易に停滞してしまう。

勿論、全国各地では様々な優良な取り組みがなされ先駆的な事例として提示され続けているものの、そのような成功事例を再現することは難しく、模倣したとしても劣化版のハリボテとなることすらまれではない。さらに、自助・互助・共助・公助のコーディネート主体として期待されている地域包括支援センターの7割が社会福祉法人等に委託されている状況において地域包括ケアシステムのマネジメントについて誰が責任主体となり得るのかが棚上げされた状態となっているのである。

そして、その答えを国は用意しないことは自明であり、答えは当該市町村が導かなければならないことだけは確な状況となっている。

日本創生会議・人口減少問題検討部会の推計として2010年から30年間での20―39歳の女性人口の予想減少率をもとに推計した「消滅可能性」のある自治体は896と報道され話題となった。国立社会保障人口問題研究所による日本の将来推計人口によると、わが国は人口減少過程に入っており、三大都市圏を除くと全国的に人口減少は不可避となっている。地方における地域コミュニティは一層活力を失うことが懸念されている中で、「新たな支えあい」を構築することは可能なのだろうか。

いずれにせよ、少子高齢化の進展は待ったなしの状況あり、持続可能な社会保障制度の構築と地域包括ケアシステム構築に向けた取り組みが進められようとしている。2014年に成立した医療介護総合確保推進法により、地域包括ケアシステムは医療制度改革との関連でも重要な位置づけとされた。生活困窮者自立支援法の施行や、社会福祉法人に求められている地域における公益的な取組の実施を含め、市町村が立ち止まっている猶予はもはやないといえよう。

損保ジャパン日本興亜福祉財団叢書　No.88
「福祉マネジメント研究会」報告書
ニーズ対応型福祉サービスの開発と起業化

発行日　2016年3月1日
発行者　公益財団法人　損保ジャパン日本興亜福祉財団
〒160－8338　東京都新宿区西新宿1－26－1
電話　03－3349－9570　ファックス　03－5322－5257
ＵＲＬ　http://www.sjnkwf.org/