

# NORMA

ノーマ No.320

社協情報

2018

9

SEPTEMBER

## SPECIAL REPORT

P.2 特集

地域から信頼される社会福祉協議会となるために  
～組織の適正運営とガバナンス機能の強化に向けて～

P.4 信頼される組織に求められるガバナンス機能の強化について  
明治大学法科大学院 教授 平田 厚氏

P.6 ●社協の質を向上させる人事・労務管理〔第15回〕

P.8 ●社協活動最前線  
太良町社会福祉協議会（佐賀県）  
包括的な相談支援「生活のお困りごと相談所」の展開

P.10 ●災害発生～そのとき、社協はこう乗り越えた～  
災害時の安否確認・体制づくりをどう進めたか  
—— 東日本大震災時における釜石市社会福祉協議会」  
の対応と課題について①

P.11 ●地域福祉推進委員会 災害支援報告

P.12 ●いま、贈りたいコトバ 社協職員へのエール  
元秋田県社会福祉協議会常務理事  
佐々木 繁氏



# 地域から信頼される 社会福祉協議会となるために 組織の適正運営とガバナンス機能の強化に向けて



社会福祉協議会（以下、社協）は、さまざまな関係機関の参加・協力のもと、地域の人びとが住み慣れたまちで安心して生活することのできる「福祉のまちづくり」の実現をめざした諸活動を行っている。社協は、社会福祉法人として特に高い「公益性」「非営利性」をもった民間組織であり、組織としての規律維持とともに、地域社会などの関係者との間で信頼関係を構築するための健全な経営体制の強化が求められる。

今般、本会では、社協の不祥事再発防止に向けた取り組みの周知・徹底を図るために、「市区町村社協事務局長の出納業務に関する10のチェックポイント」等をもとにしたチェックシートによる会計業務等の一斉点検を実施している。本特集では、一斉点検実施の主旨と、社協における不祥事の特徴等を振り返りつつ、明治大学法科大学院教授の平田厚先生に、地域に信頼される社協として必要になる適正な運営管理やガバナンス機能の強化等について解説いただいた。

## 「市区町村社協における会計業務等の全国一斉点検」のねらい

2016（平成28）年、「社会福祉法等の一部を改正する法律」が成立・公布され、社会福祉法人である社会福祉協議会（以下、社協）は、「経営組織の在り方の見直し（ガバナンスの強化）」や「事業運営の透明性の向上・適正かつ公正な支出管理（財務規律の強化）」等の実行が求められている。

しかし、近年、複数の社協において、相次いで会計業務に絡む不祥事が発生し、新聞等により報道されている。こうした事態が繰り返されることは、地域住民や関係者の信頼を失いかねず、地域福祉を推進する団体として組織運営の根幹に関わる大きな問題となる。そこで本会では、社協の組織構成や事業活動の特性に鑑み、さらに地域社会からの信頼性の構築は社協の生命線であると考え、2018（平成30）年9月5日、「市区町村社協における会計業務等の全国一斉点検ならびに適正化の取り組みについて（お願い）」を全

国の社協に送付し、会計業務に絡む不祥事等の発生の予防や再発防止の徹底を図るための全国的な取り組みを実施することとした。

## 社協の不祥事における4つの特徴

### 特徴1 問題の本質は個人ではなく組織

過去に発生した事案を振り返ると、社協の場合、個人の資質に起因する事件が多い印象を受け、倫理教育をさらに徹底させる等の対策の必要性を想起させる。しかし、問題の本質は個人の資質ではなく組織（ガバナンス）の問題としてとらえることが重要である。社協の不祥事は、職務権限の悪用からくることが多く、承認、管理、保管記録などの行為が、一人の者に集中していることで、チェック（監視）機能が適切にはたっていないことに起因する。つまり、不正が安易にできてしまう環境をいかににつくらないようになるかが、対策の重要なポイントになる。

### 特徴2 同じ不祥事が何度も繰り返されるー役員・事務局長の無自覚

本会では、不祥事が起こるたびに、その情報を提供したり会議や研修会の場で10のチェックポイントを示し対応を促してきた。しかし、内部牽制の不備に起因する不祥事が毎年いくつも発生する状態はまったく変わっていない。

他社協の不祥事を他山の石として会計業務の適正化が図られていない状況は、役員ならびに事務局トップの事務局長の自覚不足といっても過言ではない。会計業務の適正化は、単に組織を守るだけでなく、同じ職場に働く仲間＝職員を守るためのものである。

人間は生来弱いもの。そうした弱い職員を守るためには、不正をしにくい環境を役員ならびに事務局長が率先してつくっていく必要がある。

### 特徴3 「公益性」の高い事業・活動を行う組織特性

次に認識しておきたいのが、福祉サービス、公金の取り扱いに関することが不正の対象になるという社協事業・活動の特性である。住民が安心して暮らせる福祉コミュニティづくりを標榜する公益性や公共性の高い組織における不正行為は印象の悪さが増幅し、今後の活動にも致命傷を与える恐れがある。このダメージをマーケティングの分野では「ブランド価値の失墜」と呼ぶ。ブランドとは、顧客が商品やサービスを識別でき、覚えやすくするだけではなく、品質に対する安心感を与えることができる。つまり安心感や信頼感はブランド力である。



表1 改訂・市区町村社協事務局長の出納業務に関する10のチェックポイント(抜粋)

(「社協の杜」<https://www.shakyo.or.jp/gyoumu/> 新着資料 2018.5.18に掲載中。全文ダウンロード可能)

1. 社会福祉協議会が取引をしているすべての金融機関の預貯金口座(預貯金通帳)、および届出印を管理すること。預貯金口座の名義は、原則、法人名となっていること。
2. 預貯金通帳と届出印は、別々に管理すること。また、届出印は、会計責任者または出納責任者が管理すること。
3. 会計伝票は、最低3名以上が検印ないしは署名をすること。
4. 入金した金銭(現金・小為替・小切手)は、必ず一旦金融機関に預け入れ、直接支払に充てないこと。また、すべての現金の取り扱い(入出金)場所を掌握すること。
5. 支払は、取引金融機関の口座から、相手先の預金口座振込により行うこと。  
小口現金、またはやむを得ない事由による支払(祝金、香典等)以外は、日々行わず定時払制(例:毎月20日締 毎月末日支払)とすること。
6. 1件1万円以内の常用雑費の支払いに限り、小口現金制度(例:5万円を限度)を採用し行うこと。
7. 毎月末必ず、現金、およびすべての預貯金口座(預貯金通帳)等残高と、会計帳簿記載の現金・預貯金残高との照合をすること。
8. 決算(3月31日現在)には、すべての取引金融機関から残高証明書を取り寄せ、会計帳簿記載の預貯金残高との照合をすること。
9. 決算作業では、貸付金・未収金等の債権、借入金・未払金等の債務について、相手先と残高の確認をすること。
10. 決算では、固定資産物品(1件10万円以上)を点検し、帳簿記載の残高と照合をすること。

社協における不祥事の特徴として最後に特筆すべきは、不正の期間、また

**特徴4** 不正の発覚や公表までの時間が長引く

社協は株式会社ではないが、社会的信頼の失墜は、社協の目的や活動に賛同して展開する住民会員制度の根幹に関わるとともに、各社協の個別問題ではなく、社協のブランド全体に傷がつく特性があることにも留意が必要である。これは、全国の市区町村で社会福祉事業等の連絡・調整を行う唯一の社会福祉法人として設置が認められている社協の特性に由来する。

あり、知名度が大きいということはブランド力が大きく、それが失墜するということは、実質的な損害(株式会社では、株価の暴落、販売不振、仕事の発注停止等)につながり経営基盤を揺るがす事態を惹起する。

## 組織の適正運営とガバナンスの強化に向けて

その発覚までの時間が長いという傾向である。  
この間、社協は市町村合併や事業の拡大により、職員数、専門職種が増加するとともに、予算規模も拡大してきた。一方で、長期間特定の担当者にかきせきりになり、内容や処理手順等担当者しかわからない事態が増えた結果、内部牽制機能がはたらいっていない可能性が懸念される。

一旦不祥事が発生すれば、利用者および社会からの信頼は失墜し、当該社協だけでなく、県内そして全国の社協へと影響が及ぶ。また、本人の懲戒解雇・失職、家族・親族等による弁済等、

事後手続きや内容も深刻なものとなる。社協の不祥事における事後対応を適切に処理することの重要性はいままでもないが、最も必要になるのは、コンプライアンスを重視したガバナンスの強化による不正行為を未然に防ぐ手立てを講じることである。

コンプライアンスを重視した経営には、単に法律や条例を守るだけでなく、その背景にある法の精神や社会良識といった「社会規範全般」を含めた幅広い規則を遵守していく姿勢が求められる。不正行為を未然に防ぐためのコンプライアンス体制を構築し、確実に運用できている組織は、内部統制の観点から見て「優れた組織」とみなされ、リスクマネジメントだけではなく、組織価値の向上の点でも意義がある。

また、市区町村社協における不祥事故防止には、業務執行の決定や職務の監視を担う理事、そして理事の職務執行を監査する監事の役割が大きい。しかし、実務上の観点で最も大きいのは事務局長の責務と役割である。「市区町村社協事務局長の出納業務に関する10のチェックポイント」(表1)では、事務局長は、その多くが会計責任者の役割を担っており、出納責任者等と協力し、絶えず経理等の業務体制の見直しを検討し、すべての役職員にはたらかせ、不正経理等の不祥事故防止に率先して取り組むことが重要な職責の一つとしている。業務上の預り資産をめぐる不祥事故防止にも事務局長が率先して取り組むとともに、担当セクシ

ンや担当職員にまかせるのではなく、法人経理業務と同様な事故防止のための体制整備を行う必要がある。具体的には、次の点に留意し、組織的な体制整備を進めることが肝要である。

- 危機管理意識を役職員とともにもち、失敗やミスは必ず起こるものとして対応する
- チェック機能、管理体制を確立・強化し、不祥事を未然に防ぐ組織体制をつくる
- 法令等に関する知識を不断の努力で習得し、不勉強・知識不足によるミスを防ぐ
- 日常業務の標準化、作業手順のマニュアル化を図る
- 理事会・評議員会の適切な運営と理事の経営・事業運営への参画を図る
- 外部者による定期的な評価、意見の聴取を行う
- 事件・事故発生時の連絡体制の整備と公表を行う

社協は、単なる危機管理という観点ではなく、組織のあるべき姿として、こうした組織体制を積極的に構築することが求められる。それは、地域から高い信頼を得て、組織の社会的価値を高めることにつながり、社協が名実ともにこれからの地域福祉の推進における協働の中核を担うにふさわしい組織になるために必要なことだからである。

# 信頼される組織に求められる ガバナンス機能の強化について

governance

明治大学法科大学院 教授 平田 厚

## 1 経営組織のガバナンス強化

2016（平成28）年に行われた社会福祉法人制度改革（以下、制度改革）の目的には、事業運営の透明性の向上などとともに、経営組織のガバナンスの強化が挙げられている。そのため、評議員会を諮問機関から議決機関に変更するというドラスティックな措置が採られた。同年の制度改革は、評議員会に焦点が当てられただけでなく、理事、理事会、監事に関しても、権限や役割の明確化が図られた。

株式会社などの営利法人でも、もちろん自律的なガバナンス機能が重要で、近年の会社法改革では自律的なガバナンス機能をどのように充実させるかが問われてきたが、株式会社では、株主の行動に基づく他律的なガバナンス機能も確実にはたらいっている。株式会社では、会社のガバナンス機能がステークホルダー（利害関係者）の利益に直結するからである。しかし社会福祉法人などの公益的な非営利法人では、株

主などの直接的なステークホルダーが存在しないため、自律的なガバナンス機能を強化し、地域の公益的な要請に応えなければならない。

社会福祉協議会（以下、社協）は、社会福祉法人として、特に高い公益的活動を地域において担うべきことが期待される。したがって、社協は、より高い自律的なガバナンス機能を果たせるような体制を構築し、地域社会において信頼される健全な経営体制を地域社会に対して明確に示さねばならない。

確かに、現代社会では、社会福祉法制が目まぐるしく変容しており、それにもなつて業務範囲が広がり、それに対応する人員が多くなれば、そのような組織のなかに目が届きにくくなる部分が生じてくることを避けられない。しかし、そうだからこそ、経営組織の自律的なガバナンス機能が問題となる。

## 2 不祥事の再発防止の ガバナンスのあり方

不祥事に対処するためのガバナンス

としては、一般論として、不祥事が発生しにくくなるような組織体制・人員配置・チェックシステムなどを考え、もし不祥事が発生してしまった場合には、具体論として、事実調査を尽くして当該不祥事の原因をできる限り究明し、再発防止策として何が有効に機能するかを検討すべきである。再発防止策は、不祥事の原因究明プロセスを欠いて行つてはならない。不祥事の原因究明を欠く再発防止策は、単なる勘に基づくものあるいは形だけのものであつて、ほとんど役に立つことはない。

不祥事の再発防止に関しては、社会福祉法人には直接的なステークホルダーがいらないため、再発防止策が「今後は十分に注意する」という精神論的なものに流れてしまいがちである。しかし、精神論的な方策は2年程度で効果が消えてしまう。緊張感はその程度しか続かないものである。したがって、不祥事が発生した場合の再発防止策は、具体的なシステム構築でなければならぬ。なぜ不祥事が発生したのか、事前にチェックすることはできなかったのかを検討し、専門家の知見を借りて

## 3 早期発見・早期対応に 向けたガバナンスの あり方

不祥事それ自体に対するガバナンスとしては、早期発見・早期対応が鉄則である。不祥事を早期に発見できな

システムを構築し直さねばならない。社協は、地域における福祉制度をつくり上げていく中核的な機関として機能しなければならない存在である。それにもかかわらず、不祥事が発生しても自律的なガバナンスがはたらかない状態では、地域社会における信頼は得られない。地域社会における信頼を得ない概念だと言っても過言ではない。社協が担うべき業務範囲は拡大しつつあり、それに対応するだけでも大変な作業であるため、目の届かない部分が生じてしまう危険がある。どこを定期的にチェックし、どこを予告をせずにチェックすべきか、専門家の力を借りてシステム化しておく必要がある。



かったことが信頼を大きく揺るがす。もつとも、犯罪的な不祥事の場合、発覚しないように巧妙に偽装工作が行われるため、そう簡単には発覚しない。そこで自律的なガバナンス機能を発揮させて、早期発見システムを作っておかなければならない。

以前から「社会福祉は善意で構築されているシステムだから、人を疑うようなシステムにはなじまない」と指摘する専門家もいる。しかしそのような言い方は論理的に誤っている。なぜなら、仮に社会福祉が善意で構築されているとしても、それは、善意を守るためのチェックシステムと矛盾はしない。したがって、社会福祉を充実させることと、不祥事を起こさないようにチェックするシステムを構築することとは両立し、それらを両立させなければ地域社会の信頼に応えられないはずである。

そのような誤解が生ずる原因は、人に対する不信感ではなく「人には必ずヒューマンエラーがある」ことを忘れてしまっていることにある。どのような人でも、忙しい時には見落としが生じ、個人的な生活をかかえて仕事をしており、注意力が散漫になる瞬間が生じる。

したがって、人には必ずヒューマンエラーがあり、ヒューマンエラーに基づく不祥事もあるという事実を前提にしたガバナンス機能の充実こそが必要なのである。介護事故に対するリスク

マネジメントはまさしくヒューマンエラーに基づく不祥事対策であり、身体的虐待事件や経済的搾取事件の見落としなどもヒューマンエラーに基づく場合が多い。もしそうだとすると、ヒューマンエラーに対するチェックシステムを構築することは、そのまま不祥事の再発防止システムに転換し得ることになる。

#### 4 社協における内部けん制機能のあり方

2016年の制度改革においては、評議員会を議決機関として、議決機関と執行機関を明確に分離することとし、役員である理事・理事会・監事・会計監査人などの権限や義務を明確にすることで、内部的なけん制・統制機能（以下、内部統制機能）を充実させることがめざされた。

ここでは、内部統制機能とはどのようなものなのか再確認しておきたい。社会福祉法人改革における内部統制機能とは、理事会を理事や理事長の業務執行に関する意思決定機関として位置づけ、理事や理事長に対するけん制機能・統制機能をはたかせることを意味した。ただし、社協における不祥事を考えると、理事や理事長の業務執行に関して評議員会によるけん制機能・統制機能はすでに十分はたらいていたはずである。なぜなら、社協は、

2008（平成20）年5月改訂の法人社協モデル定款によって、すでに評議員会を議決機関と位置づけてきたからである。

そうだとすると社協における不祥事防止のための内部的なけん制機能・統制機能については、法人の役員レベルではなく、現場の職員レベルが重要ということになる。特に社協の活動において、福祉サービス利用者との関係における不祥事防止が何よりも重要で、それを担っているのが現場の職員にほかならないのだから、利用者の権利擁護という視点から内部チェックシステムを構築しなければならないことになる。

社協の現場の職員レベルでの業務は、法令が改正されるたびに増加している。現場の職員たちは、重い業務を複数担って四苦八苦しているのが現状である。したがって、現場の職員によるヒューマンエラーも発生しやすい環境が生じている。もしそうだとすれば、内部統制機能を実現できるような内部チェックシステムを構築することが、同時に、現場の職員の負担軽減につながるようなシステムを考えるべきである。内部統制機能と内部的な適切な役割分担とは矛盾するものではないと思う。

#### 5 地域から信頼される社協となるために

現代社会において、地域における社

会福祉システムを充実させるためには、社協は不可欠の存在になっている。もとより社会福祉資源が不十分な地域においては、社協が地域に必要なサービスをつくり出して供給する中核的な機能を担っている。そのような地域では、社協は社会福祉サービスの最後の砦となっている。それにもかかわらず、社協の自律的なガバナンス機能がはたらかず、不祥事が起きて地域住民が被害を受けてしまうのでは、その地域における救いは何もないことになってしまう。

したがって、地域から信頼される社協となるためには、どれほど忙しい状況にあるとしても、自律的なガバナンス機能を明確にすることができ、それを透明な形で地域社会にさし示し、たとえ不祥事が発生しても迅速かつ的確に再発防止に取り組むことができる存在でなければならない。

社協だから不祥事があつてはならないという発想は、それこそ社協の現場の職員のヒューマンエラーを否定するものであつて、非人間的な言い方である。大事なのは、不祥事がまったく起きないことではなく、不祥事が起きても自浄能力があることなのである。

不祥事に対する自浄能力を備えること、それはつまり、法人としての自律的なガバナンス機能を保有しているということとなるであろう。

# 人事・労務管理



連載

第15回

網川労務管理センター／HFM-LINKS Co.,Ltd.  
人事コンサルタント・社会保険労務士

網川 晃弘

人事管理には、「法令」をバックボーンに適法性・管理水準の妥当性と制度の合理性が求められる集団的人事管理（労務管理）と、採用から退職までの個人を対象に「どんな人材であってほしいか」をバックボーンとした管理活動で、基準確立・全体最適・誘導性・公開周知・公正運用等の原則が求められる個別的人事管理（人事管理）の2つの分野があります。

今回は社協における労務管理の課題、近年の法改正の動向について説明します。

## 労務管理の柱となる3種の法令

労務管理のバックボーンとなる「法令」を大別すると次の3種類となります。

- ① 刑法的な性格のもの
- ② 民法的な性格のもの
- ③ 行政法的な性格のもの

①は労働基準法とその委任規定により制定されている労働安全衛生法、最低賃金法です。これらの法律には罰則

規定があり違反すれば犯罪となります。

②は労働契約法です。労働契約の一般原則を定めたもので、①のような罰則規定はありませんが、違法とされれば損害賠償等の対象となります。①と②は列挙した法令だけですが、それ以外はすべて③に区分されます。パート労働法、高齢者等雇用安定法等、多岐にわたり、違反した場合、一部科料という行政罰的なものもありますが、ほとんどは指導勧告・調停・企業名公表等が行われます。

このような法令に対して、社協はど

こにウエイトを置いて対応すべきかといえ、やはり①の刑法的な性格のものや企業名公表のある法令になるでしょう。近年では、①の違反について書類送検時にマスコミに公表することも多くなっていますし、③の法令も改正にあたって企業名公表が追加されるケースが増えています。

法令違反が新聞等で報道されると、社協の社会的価値の毀損だけでなく、関連する所属価値、利用価値にも悪影響を及ぼし、法人としての価値そのものが低下する恐れがあります。

これらを踏まえると、労務管理の方向性としては、まずはサービス残業、移動時間の取り扱い、休日・休憩休暇の確保、安全衛生体制の確立等に見られる①の労働基準法、安全衛生法関連の課題解決は必須であり、急務といえます。

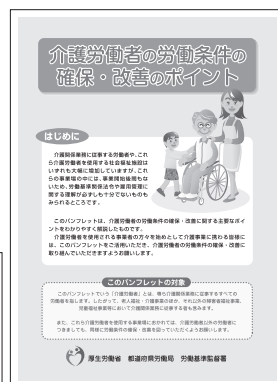
## 「労働時間」の正しい判断

具体的に必要な対策としては、「介護労働者の労働条件の確保・改善のポイント」(図1)で、まずは自法人の状況をチェックすることをお勧めします。

タイトルは「介護労働者」とありますが、介護事業所も社協も民間企業も同じように守らねばならない法令が解説されています。過去の法違反が多かった点を中心に組み立てられているので、監督行政が注視するポイントと

図1 「介護労働者の労働条件の確保・改善のポイント」

(平成21年4月1日付け基発第0401005号)  
出典：厚生労働省ホームページ(pdfダウンロード可能)



もいえます。

このなかで近年の監督行政の動向、社協の現状からみた課題に触れていきます。

まずは適正な労働時間管理です。労働時間管理は、

- I 労働時間になるかどうか正しく判断
- II 労働時間を適正に把握
- III 把握した労働時間に対して適正に賃金を支払う

という一連の流れが完結していることが必要です。監督行政もこの流れで調査を行っています。

Iに関して、研修時間はすでに多くの社協で労働時間として取り扱っていることと思いますが、「使用者の明示的な指示がない場合であっても、研修を受講しないことに対する就業規則上の制裁等の不利益な取り扱いがあるときや、研修内容と業務との関連性が強



図2 「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン」  
出典：厚生労働省ホームページ(pdfダウンロード可能)



く、それに参加しないことにより本人の業務に具体的に支障が生ずるなど実質的に使用者から出席の強制があると認められるときなどは、労働時間に該当します」とされています。社協で行われている研修で業務との関連性が強くない研修はほとんどないでしょうから、研修時間は労働時間と認識しておくべきです。

今後クローズアップされるものとして、業務に関連した準備行為と業務終了後の後工程の時間があります。準備行為については、在宅部門をもつ社協では、感染予防の観点から制服着用を義務づけているところが多いと思いますが、最高裁判例から「着用の義務化」と「事業所内での着替え場所の拘束」がある場合は、着替え時間も労働時間となります。また、朝礼の時間も労働時間と考えるべきです。業務の後工程では、朝礼と同様に終礼の時間、清掃・後片付けを義務化している場合の

時間も労働時間といえます。

次に夜間の時間帯の勤務関連です。仮眠時間といえども実質的に労働から解放されていない場合は労働時間となりますし、宿直についても、実質的に夜間勤務と同様の状態になっている場合は労働時間となります。特に宿直は、監督署の許可のもと通常勤務と継続せず、ほとんど労働をする必要のない勤務のみを認める仕組みですが、宿直時間間も介護業務等が頻繁に行われていたり、遅番の後すぐに宿直に入っている場合は、そもそも宿直ではなく、夜勤すなわち労働時間となり、宿直手当ではなく賃金の支払いが必要となります。また、宿直の態様は満たしていても、人手不足もあり許可基準の回数を上回って宿直しているところも見られます。

この場合、許可を上回る宿直はすべて夜間勤務として賃金の支払いが必要となります。

残業時間ととらえて割増賃金を支払う、勤務シフトの時間帯や夜間勤務人員配置を見直す、ICT活用等の対策が重要です。

## 「労働時間」の適正な把握と賃金支払い

Ⅱの基本となる考え方は「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン」(図2)で定められ、その内容を厳格に遵守しなくてはなりません。

このなかで「労働時間の把握」は、原

則的な始業・終業時間の把握方法として「使用者または時間管理の権限を委譲された者が自ら現認することにより確認し記録する方法」と「タイムカード等の記録等、客観的な記録を基礎として確認する方法」が定められています。社協では、このいずれかまたは組み合わせた運用で、時間外勤務等については残業命令書などを使うところが多いと思われます。

近年問われるのは、把握方法よりも運用状況です。残業命令書の終業時間とタイムカード打刻時間との差異、介護の記録等とタイムカードの記録の相違等を、未払残業と監督署に是正・指導される例も見られます。

仮眠時間や休憩時間中の緊急対応は、タイムカード等にあまり記録されませんので、こうした時間も適切に把握して賃金を支払う必要があります。記録上の差異がある場合や緊急対応については、事後に把握することがほとんどです。本人に聞き取りをした記録をすべて残しておく、そのうえで必要な割増賃金を支払うといった対策が必要となります。

代休と振替休日を混同しているケースも見受けられます。週をまたいで休日を振り替えた結果、勤務日が増えた週で週の法定労働時間を超えた場合は、時間外労働が発生しますが、この点の未払いも見られます。当初に定められた月間勤務表と振替やシフト変更等が行われた後の実際の勤務実績がわかるシフト表の両方がないと見落としがち

ですので、記録の残し方を工夫する必要があります。

このほか直行直帰のヘルパーについて自己申告制を取らざるを得ない場合も、今まで以上に厳格にガイドラインに定められた項目の履行が求められていますので、留意してください。

今まで問題にならなかったからと漫然と運用していると、思わぬ損害を被ることとなります。時間把握の仕方・残業代の計算根拠となる時間外労働時間等の把握については、今一度、適正かどうか確認してください。なお労働基準法では、36協定の範囲内に限り使用者は残業を命じられるという建て付けとなっており、労働者側には残業代請求権はありませんので、記録の乖離が出ないよう、就業後は直ちに帰らせることを徹底することも同時に行う必要があります。

Ⅲについては、まずは残業の計算基礎に入れるべき賃金が適正かどうかという点です。社協は手当の数が多いと感じますが、所轄労働基準監督署に問い合わせを行い、名称にとらわれることなく適正に計算基礎に算入してください。また、1か月平均所定勤務時間(うろ)間も年間では数値が変わります。実務は給与計算ソフトで行っていると思いますが、設定を再確認してください。

次回は、近年重視されつつある安全衛生体制の確立や健康管理等の課題と法改正等を解説します。

# 社協活動 最前線

## 太良町 社会福祉協議会

### 包括的な相談支援 「生活のお困りごと相談所」 の展開



日本最大級の干満差が見られる大魚（おおう）神社の海中鳥居

太良町社協（以下、町社協）では、数年前、制度内での相談支援を重点的に行っていたが、社協の存在意義や地域の役割を問われていた。そのため住民に認識してもらうための取り組みを行い、現在では、日常生活を送るうえでの困りごとを、民生委員・児童委員や地域住民の協力を得ながら包括的相談支援を進めている。

#### 社協データ

【地域の状況】（平成30年5月現在）

人 口 8,957人  
世 帯 数 2,823世帯  
高齢化率 35.99%

【社協の概要】（平成30年6月8日現在）

評 議 員 10人  
理 事 8人  
監 事 2人  
職 員 数 13人（経営事業職員：正規職員1人、非正規職員1人、一般事業職員：正規職員5人、非正規職員6人）

#### 【主な事業】

- お困りごと相談所
- 子育て相互支援事業
- 竹の子の里事業
- いきぬきサロン（在宅介護者のつどい）
- 移送サービス事業
- 日常生活自立支援事業（福祉サービス利用援助事業）
- 生きがいデイサービス
- 要介護高齢者世帯見守り支援事業（ここ見てネット）
- 元気づくり教室（介護予防事業）
- 太良元気塾
- シルバー人材センター
- ボランティアセンター事業
- 地域福祉活動助成金制度
- 第1号通所介護事業
- 総合福祉保健センター指定管理事業

### 取り組みの原点は社協の 存在意義を見出すこと

太良町では人口減少と少子高齢化が進行しており、今後は専門職も減少していくことが想定されている。そのなかで、町民は互いに顔の見える関係を活かした地域づくりを展開してきた。

一方で、「厳しい経済情勢が続く、生活福祉課題が多様化・複雑化するなか、社協は何をしているところなのか、地域での役割は何かといった社協の存在意義が問われていた」と地域福祉係長の中村秀貴さんは話す。そうした状況にあるなか、全社協が2010（平成22）年に策定した「福祉ビジョン2011」を踏まえ、同地域福祉推進委員会では2012（平成24）年に「社協・生活支援活動強化方針」を打ち出した。

当時の太良町社協の地域福祉部門を担当する正規職員は、中村さんと事務局長の合わせて2名であり、町

社協では生活福祉資金貸付事業や日常生活自立支援事業をはじめとする相談支援を行っていた。しかし、制度にかかわらず本人の困りごとに焦点を当てて行う相談支援はできていなかったという。

町社協では、人員体制も脆弱なか、「強化方針」が示す「あらゆる生活課題への対応と地域のつながりの再構築」を、どのように実現すればいいのかを検討した。その結果まずはニーズ把握・課題発見のための関係者への周知から始めることとした。具体的には、近隣県内の市社協などの先進地の取り組みを学び、民生委員に対し「こんな方はいませんか？」と具体例を挙げて周知を行い、地域で埋もれていた潜在的なニーズを掘り起こして個別支援を始めた。2014（平成26）年度は地域福祉係の担当者である中村さんが個別相談を担当し、相談者一人ひとりを他機関の専門職や住民につなぎ、支えていった。

こうした対応を続け、多様なニーズと向き合うことで、相談支援の積み重ねができ、徐々にニーズがある人につながるようになった。

また、社協職員は社協の顔としてのつながりだけではなく、太良町で暮らしてきた生活者（町民）の顔としてのつながりを活かした活動もしている。

例えば、中村さんが交流していた、同世代の多い商工会青年部とタイアップすることで、共同募金のCM作成がしやすくなり、PR活動につながる。また、福祉関係者の親戚や同級生からは、さまざまな困りごとの情報を提供してもらっている。実際に知り合いの保育士から、町内に学童保育がなく、困っている住民の存在を教えてもらうことで、社協事業として、夏休み期間の学童保育サービスの創設につながった。

2016（平成28）年には、町



地域の幸サポ（幸せの町づくりサポーター）さんとともに訪問調査を実施

社協の事業として包括的相談支援に取り組む「生活のお困りごと相談所」を開設した。  
これは、本人を支えるつながりや課題を解決する仕組みづくりに住民



太良町の総面積は 74.30 平方キロメートルあり、町域は多良岳頂上から有明海に向かって扇状に広がっている。主要産業は農林水産業であったが、近年は衰退により人口流出が起きている。現在、地域では竹崎力ニや竹崎力キ、たらみかんなど「太良ブランド」を活かしたまちこし等が進められている。



地域包括ケアシステム研究会の様子

と取り組むこと、そして包括的な相談支援に取り組む重要性和必要性を感じたからである。

## 本人の困りごとの解決をめざす

「生活のお困りごと相談所」による相談支援は、地域福祉係の職員が他事業との兼務で相談員を務めて相談支援に動く体制となっている。このため、職員だけでできることは限られる。そこで、民生委員・児童委員を含めた多くの関係者と一緒になり、地域全体でニーズキャッチし、つないでもらうかたちをつくっている。

地域住民がかかえるニーズは多様

である。生活しづらさや生活困窮に関する相談が多くあり、近隣住民のゴミ屋敷、ひきこもり、猫の多頭飼育、今日食べるものがない、世帯全体の支援が必要等……。それまで相談支援の焦点が当たることのなかった潜在的なニーズがみえてきた。

相談支援では、ニーズに応じて専門職や住民が支援チームをつくっている。また、その人を支えていくなかで必要であれば新たなサービスの開発もしている。社協が対応できることの限界（不器用さ）もあるが、そのことが他機関との連携のきっかけとなり、地域包括支援センターや自立相談支援機関（佐賀県社会福祉士会が受託）、学校等と連携する支援チームも増えている。

また、多様なニーズに社協職員のみで対応することには限界があるため、多くの地域住民に協力を仰いでいる。そのため、「○○だから困っている」と「○○だから」を強調し住民が自分のこととして想像しやすいリアルなエピソードにして伝えている。現在では「今日食べるものがないという人がいる」と言えば、野菜等を提供してくれる住民が数十人おり、必要な時に迅速に食料支援ができています。太良町は、地域住民による個別課題への気づきと、何か

したいという思いが強いところである。住民同士が顔見知りだからこそできる、太良町ならではの支え合いにより個別の相談から地域の動きへと広がっている。

例えば、ひとり暮らしの高齢者が自宅で動けなくなり、救急搬送されるまで数日かかったことがあり、民生委員から「どのように見守りを行ったらよいか」と町社協に相談があった。この時、相談に来た民生委員に「一緒に協力してくれそうな人がいたら連れてきてください」と地域での協力者を民生委員とともに探して見守りを始めた。ほかにも「生活のお困りごと相談所」でつながった孤立しがちだった人への声かけを地域住民が行い、そこから地域とのつながりを築くことができた。今では積極的にサロンで自分の役割をもって活躍している人も増えている。

## 住民と地域をつくる社協の役割を果たしていく

2017（平成29）年度には地域の医療・福祉事業所が連携して地域課題の発掘と解決をめざす「地域包括ケアシステム研究会」（以下、研究会）を組織し、取り組みを進めている。

2018（平成30）年度には、地域で活動できる人材の発掘と育成、地域課題を解決していく仕組みづくりを住民主体で進めていくことを目

的に「幸せの町づくりサポーター」活動を開始した。取り組みには地域ですでに活動している人と新たな人の約30人が参画し、現在は研究会が発掘した地域課題である「配食がない休日の食の確保」について、住民への調査や対応策の話し合いを進めている。今後は、サポーターと研究会の連携で住民と専門職が直接関われる場をつくり、相談所ですぐに解決できないニーズに対し、一体的な支援ができる仕組みづくりを考えている。

「解決が難しくても断わらない、困りごとを軽減していく方法を探すことに努め、職員が想像力と機動力をもって動けることが重要である。

太良町に必要な取り組みを太良町の社協として役割を果たしていきたい」と事務局長の新貝雄二さんは話す。

太良町では「困った時は社協に相談」が浸透し始めている。地域を住民とともにつくっていくことこそが町社協の重要な役割であり、困りごとをキーワードに話し合いができる場をたくさんつくるのが今後の重点目標となっている。

これまで地域の住民が起点となり、人がつながり、つながった人が活躍するといった波及効果が生まれている。こうした人づくりに今後も注力していくことを町社協ではめざしている。

# 災害発生

〜そのとき、社協はこう乗り越えた〜

災害時の安否確認・体制づくりをどう進めたか

——東日本大震災時における「釜石市社会福祉協議会」の対応と課題について①

釜石市社会福祉協議会 地域福祉課長 菊池 亮

自然災害の発災時に、被災地の社会福祉協議会（以下、社協）を主体とする被災者支援活動が定着し標準化しつつある。しかし異常気象や地震による災害が想定外のレベルで頻発するなか、安心安全な地域社会づくりを担っていくためには、これまでの経験の蓄積を整理分析して、各圏域の環境に応じた被災者支援活動を展開できるように備えることが重要である。

本稿では2号にわたり、東日本大震災における釜石市社協の経験をもとに、社協の基本的性格と災害時に社協に求められる役割や実践について報告する。

## 発災直後の安否確認〜その実際と課題、方向性を探る〜

住民の安否確認を含めた被災概要（インフラ状況や被災者状態）の把握は、その後の復興活動の具体を決める前提となるため、発災直後の対応において極めて大切なポイントといえる。通常は自治体（災害対策本部）の役割であると思われるが、広域過酷災害では行政機能もまひし、現状の把握に遅れが

生じるのは避けられない。発災当時はそうした事態の想定はもとより、代替する機能も見いだせなかった。対外的には、避難所での名簿作成協力や施設ごとの情報を災害対策本部に集約するよう促すほか手立てがなかった。社協本部拠点が被災し役職員に死傷者が出るなかで、本会では、①社協役職員の安否確認、②社協サービス提供部門の利用者の安否確認を行った。①は事務局長が、②はサービス提供責任

者が中心となり、帰宅困難となった職員が協力して情報をまとめ、関係者が一覧できるよう壁に貼り出し、追記できるようにした。局地的な水害等では、町内会や民生委員・児童委員等と連携して要援護者の安否確認を行った経緯もあったが、市域半分が被災するなかでは困難であった。社協や民児協そのものが被災当事者になり得ることを再認識し、補完する仕組みを考える必要がある。

## 社協ネットワークを活かして現場に出向き、被災地の情報を得る

当時、みなし仮設住宅（民間の賃貸住宅等）は県が、仮設住宅や在宅修繕世帯等は市が情報集約をそれぞれ別に担当していた。同じ経済圏である隣町からの流入世帯も多数あり、被災世帯全体の住所把握が難航した。さらにさまざまな事情から、居住先を再転居せざるを得ないケースも少なからずあった。

これらの情報を総合して精度を上げることができれば、避難生活の安定を図るための仮設住宅や災害公営住宅の建設戸数計画が可能となる。釜石市では行政の各部課からの情報と社協独自の情報をもとに、民生委員・児童委員が実際に地域をくまなく歩くことで、被災者の全体像を把握していった。

安否確認のための協働は、日常的に社協が行政と近い存在であること、日頃から各種団体と連携していること、

地域ネットワークを有していること、そして関係者や諸先輩方が築いてきた「社協」という看板の信頼度が大きな基盤となり推進されたことを実感した。

## 拡大する支援対象とニーズへの対応

安否確認の進行と並行して噴出するのが、支援ニーズである。日常的に福祉を必要とする方々から、被災によって日常生活動作が低下した災害時要援護者、一般被災者まで、支援ニーズは広範囲に及び、膨大かつ多種多様となる。

過酷な状況下、当時私たちは、元々支援を必要とするコアな福祉対象者と、被災により拡大した支援対象者の両者の要望に対応することができなかった。そのため、障害者・高齢者・児童の支援対象者は、それぞれ該当する施設や相談支援者に任せるしかなかった。施設入所者には支援が徐々に届く一方で、在宅要援護者は一定期間、自らの力で急場をしのぐしかなかった。本会が経営する事業所の利用者の安否確認と、他事業所と共同設置した福祉避難所の運営が、対応の限界であった。地域における住民組織と公私の社会福祉事業者により構成される社協のあり方としては、十分ではなかったと痛切に反省している。

本会では、膨大で多種多様なニーズの解消に向け、どのような体制を築き対応したのか。次号で報告する。



## 大規模災害被災地社協への支援について

2018（平成 30）年度は各地で大規模災害が頻発し、多くの社協関係者の皆さまが被災地支援に携わっている。被災地における一日も早い復興を祈念するとともに、この間の被災地社協への支援状況について報告する。

## 「平成 30 年 7 月豪雨災害」における社協職員の応援派遣

7 月の豪雨災害では西日本を中心に多くの地域に被害が及び、被災地では復旧に向けた活動が続けられている。これまでに 12 府県の 60 市町に災害ボランティアセンター（以下、災害 VC）が設置され、9 月末までのボランティア数は 23 万 4 千人余りとなっている。

特に土砂災害・洪水による被害が広範にわたり、復旧には相当期間を要する被災状況となった。岡山県、広島県では、災害 VC において、各セクションを統括するリーダーやセンター全体を把握して進めることのできる運営支援者が不足する状況となり、県内、中国ブロック内の社協職員による応援派遣に加え、全国のブロックによる応援派遣が行われた。

応援派遣は、都道府県・指定都市社協常務・事務局長セミナー（7 月 19・20 日開催）や災害対応ブロック幹事県・市社協会議（9 月までに 3 回開催）等での協議を行いながら、岡山県内の 4 市（岡山市を含む）に近畿ブロック、広島県の 6 市（広島市を含む）1 町に九州、北海道・



「ブロック派遣にかかる情報共有会議」（7 月 12 日 於：岡山県社協）での被災状況報告の様子

東北、関東 A、関東 B、東海・北陸の各ブロックの協力を得て実施した。9 月末までの応援派遣数は延べ 1,317 人、延べ派遣日数は 7,307 人日となっており、岡山県倉敷市、広島市（安芸区）、広島県呉市においては、10 月まで応援派遣が継続されている。なお、愛媛県においては、8 月末まで四国ブロック内での応援派遣が行われた。

さらに、生活福祉資金（緊急小口資金）の特例貸付の実施にともない、岡山県、広島県、愛媛県内に応援派遣が行われたほか、自治体による災害支援等に合わせた社協職員の応援派遣が行われた。

## 福祉救援活動資金の支給

地域福祉推進委員会では、2018（平成 30）年度、福祉救援活動資金として総計 870 万円の支給を決定している。特に「平成 30 年 7 月豪雨災害」においては、9 県 2 市社協に総計 700 万円を支給した。

## 福祉救援活動資金支給内訳

大規模災害	支給先（社協）	支給額
島根県西部地震	島根県	300,000 円
大阪北部地震	大阪府	900,000 円
平成 30 年 7 月豪雨災害	岐阜県、京都府、島根県、岡山県、岡山市、広島県、広島市、山口県、愛媛県、高知県、福岡県	計 7,000,000 円
北海道胆振東部地震	北海道	500,000 円
支給総額		8,700,000 円

全社協・地域福祉推進委員会では、大規模災害における被災地社協支援にかかる課題について、情報収集を図りながら、引き続き検討をすすめる予定である。災害支援に携わる関係者の皆さまの多大なる御協力に対し、改めて感謝申しあげたい。

2018 年 9 月号 平成 30 年 9 月 30 日発行

編集／全国社会福祉協議会 地域福祉部

発行所／地域福祉推進委員会 <https://www.zcwvc.net/>  
東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル  
TEL 03-3581-4655 FAX 03-3581-7858

代表者／川村 裕

編集人／高橋 良太

定 価／216 円（本体価格 200 円）

デザイン・印刷／三報社印刷株式会社

編集後記

朝晩と冷えていたかと思えば、急に暑い日もあり、体調を整えるのが難しい季節となりました。日に日に日没の時間も早くなり、一気に季節が進んだように感じます。

気づけば、今年も残り数か月となりました。これから年末にかけて忙しくなります。より計画的に仕事を

進めていかなければ、と自分に言い聞かせています。

秋は研修会や大会など忙しい時期だと思います。皆さん、お身体にはお気をつけください。（森）

## いま、贈りたいコトバ

社協職員へのエール

第5回

さ さ き しげる  
佐々木 繁氏 (元秋田県社会福祉協議会 常務理事)

1977年、秋田県社会福祉協議会入職。2001年から地域福祉部長、2007年事務局次長を経て2011年から事務局長。定年退職後の2014年から2017年まで常務理事。2017年から社会福祉法人愛染会・法人本部長。

今号は、2017年まで秋田県社会福祉協議会で常務理事を務め、2013年には、本会地域福祉推進委員会に設置した社協・生活支援活動強化方針推進プロジェクト委員会の委員長として「社協・生活支援活動強化方針」のとりまとめにご尽力をいただいた佐々木繁さんからご寄稿をいただきました。

## 住民主体の基本理念を問い直す

昭和50年以降の社会福祉の大きな潮流として、施設福祉から在宅福祉への転換があり、そして地域福祉の時代へと変遷しながら、介護保険制度をはじめとする新たな制度創設や制度改革等も経て今日に至っています。

その度に、社協の役割や活動も変化してきた歴史がありますが、一貫して不変である基本理念は、「住民主体」の原則と言えるでしょう。地域で、この住民主体を標榜しているのが、唯一、社協組織であり、それを根拠に「住民委員会費制」が成り立っています。社協の先駆的・開拓的な多くの事業・サービスの創造、実践も住民主体が源流にあったといえます。改めて、住民主体の基本理念を問い直してみる必要があると思います。

社協への期待とメッセージを  
どう受け止めるのか

今日の社会福祉・社会保障の課題はこれまでの既成概念では、解決しえない時代を迎えているのではないのでしょうか。特に、少子高齢化や人口減少、8050問題や社会的孤立、ゴミ屋敷問題や空き家対策などは、地域そのものの存亡と生活基盤が崩壊していく懸念があるとともに、「地域から排除されがちな問題」や、「制度の狭間の問題」への対応も介在するなか、地域福祉活動への期待が高まっています。

そうした背景を踏まえ、平成29年9月に出された「地域力強化検討会 最終とりまとめ」は、国・県・市区町村あげて取り組まねばならない指標とともに、社協への期待とメッセージではないかと受け止めまし

た。さらに、これからの地域福祉の考え方も、狭義から広義への意識転換が必要であるとともに、「健康・生きがい・しごと」といったキーワードが生活困窮や制度の狭間の問題解決への鍵ではないかと考えています。

地域共生社会の実現と社協の地域福祉の推進には、現状や立ち位置を分析し、地域福祉ビジョンをどう描けるか。「社協・生活支援活動強化方針」第2次アクションプランに込めた想いは、そうした先の展望も含め、新たな時代に対応した社協の取り組みの再構築をめざすプランでもあります。

## 社協の強みを生かす

現在は、施設経営法人側にいる立場から、社協の視点と存在に期待したい点が2点あります。

1点めは、社協側から、積極的に法人連絡会づくりや協働した取り組みの仕組みづくり、公益活動のメニュー提案をしてほしいということです。社会福祉法人の地域における公益的な取り組みが責務として位置づけられていますが、多くの施設法人には余裕がないのが実態です。社協側からののはたらきかけがあると、施設法人も取り組みやすく、かつ、社協のめざす多くの地域福祉推進の社会資源として「人・モノ・金・場所」の実現も可能であることを実感しています。

2点めは、どこもつながりあえる社協組織の強みを活かしてほしいということです。企業やNPO団体、各種団体等とのコラボあるいはジョイントによる地域福祉の推進、基盤づくりが社協の存在意義にもつながることから、「社協だからできる、社協にしかできない仕事」を通じ、「福祉でまちづくり」をめざしてもらいたいと願っています。